

欧盟最新发展融资制度改革及其对“全球门户”战略的影响*

匡舒啸

内容提要: 资金是实现发展不可或缺的条件,在发展融资“私人转向”的大背景下,欧盟既顺应了这一趋势又采取了独树一帜的改革路径。本文聚焦欧盟 2021 年的发展融资制度改革,考察其方案的独特性及其对“全球门户”战略的影响。欧盟方案的独特性在于欧盟委员会的指挥角色。新制度通过加强欧委会的管理协调职能,使发展融资服务于提升欧盟地缘政治影响力的宏大目标。基于对新制度落实情况的细致考察,文章认为,欧盟不是简单地重新包装既有金融工具,而是在地理区域和投资领域选择上都更具战略性,也能更灵活地调动不同类型的发展融资机构并协调与成员国的援助资金。新制度对欧盟“全球门户”战略产生了重要影响,对“一带一路”带来的挑战不容小觑。

关键词: 欧盟 发展融资 “现状+” “全球门户” “一带一路”

发展融资一直是国际发展领域的重点议题。近年来,美日等西方国家采取一系列强化官方发展融资机构职能和作用的措施,以更好地撬动私人资本,服务于国家的对外战略。^①相较之下,欧盟关于发展融资改革的辩论起步早,其最终采取的方案独树一帜

* 本文系对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助“战略自主背景下欧盟对非洲发展政策研究”(22QD08)和 2022 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“百年变局背景下欧盟战略自主及其对中欧关系的影响研究”(项目批准号:22JJD810028)的阶段性成果。感谢黄宇轩老师在发展融资方面的解惑,胡腾老师在资料收集方面的技术支持,朱可人和张友谊老师阅读了本文的初稿并提出中肯的建议,感谢匿名评审专家宝贵的修改意见,文责自负。

① 陈沐阳:《对立还是趋同:试析发展融资领域的“美国方式”》,载《美国研究》,2022 年第 3 期,第 92-110 页;Muyang Chen,“China-Japan Development Finance Competition and the Revival of Mercantilism,” *Development Policy Review*, Vol.39, No.5, 2021, pp.811-828; Oyintarelado Moses and Keren Zhu,“The Belt and Road Initiative and the Partnership for Global Infrastructure and Investment: Global Infrastructure Initiatives in Comparison,” GCI Working Paper 026, 11/2022。

帜。自2010年开启相关辩论以来,欧盟经过十几年的调试,最终于2021年6月通过“NDICI—全球欧洲”(Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument—Global Europe)法案确定改革方案。不同于其他西方大国围绕单一官方发展融资机构的改革,欧盟名为“现状+”(Status Quo+)的改革方案重点在于加强欧盟委员会(以下简称“欧委会”)的协调指挥角色。新发展融资制度同样服务于欧盟对外战略:2021年12月欧盟推出“全球门户”战略,目标是在2027年前为全球基础设施建设投入3000亿欧元,而新制度正是欧盟落实该战略的关键。鉴于此,本文将从广义的发展融资定义入手阐释欧盟“现状+”改革方案的独特性,并在此基础上分析新制度对落实“全球门户”战略的影响,以期为中国积极应对欧盟在发展融资和全球基础设施建设领域带来的机遇与挑战提供参考。

一 发展融资的定义与改革趋势

学术界对“发展融资”的定义有广义和狭义之分。广义的发展融资强调资金的使用目的,包括支持发展的各类资金,比如来自公共预算的官方发展援助(official development aid, ODA)或国际私人基金会以及多边金融机构发行的融资债券等。^①狭义的发展融资则聚焦发展融资机构这一提供发展融资的核心主体,指有政府背景的金融机构使用一系列金融工具(如股权、直接贷款、贷款担保等),为发展中国家提供资金支持。^②近年来,国际发展融资呈现“私人转向”的改革趋势,很多关于发展融资的辩论集中在如何引导私人资本流入发展项目。^③伴随这一改革趋势,发展融资的定义逐渐从广义的强调发展的目的走向狭义的强调发展融资机构的角色。下文将梳理2000年以来这一趋势的形成过程。

在很长一段时间内,ODA是发展援助的主要资金来源。根据1969年经济合作与发展组织下辖的发展援助委员会的定义,ODA是发达国家官方机构提供、以促进发展中国家的经济发展和福利改善为目的的资金,包括无偿援助和赠与比例不低于25%的贷款。2000年年初,在千年发展目标的指导下,联合国在倡导增加ODA援助数量

^① Jonathan Glennie, *The Future of Aid: Global Public Investment*, Routledge, 2021, p.xix; 林毅夫、王燕:《超越发展援助:在一个多极世界中重构发展合作新理念》,宋琛译,北京大学出版社2016年版,第199-200页。

^② 黄梅波、陈燕鸿编著:《国际发展融资》,复旦大学出版社2022年版,第9-11页。

^③ Elisa Van Waeyenberge, “The Private Turn in Development Finance,” FESSUD: Working Paper Series, No. 140, 2016; María José Romero, “Development Finance Takes ‘Private Turn’: Implications and Challenges Ahead,” *Development*, Vol.59, Issue 1-2, 2016, pp.59-65.

的同时鼓励金融创新。^①这既包括资金来源的创新,即不再局限于公共预算捐赠,私人投资者也可以成为发展的伙伴;还包括资金使用方式的创新,即不再局限于赠款或贷款,而是考虑采取杠杆机制等方式撬动新的资金。^②

2008年金融危机导致西方国家政府财政紧张,传统援助方投入的 ODA 在规模及效果上越来越无法满足发展中国家的资金需求。在此背景下,联合国、世界银行和经济合作与发展组织等主要的国际性发展机构受到新兴援助方的启发,开始倡导“发展融资”的概念。^③此时,以中国为代表的新兴援助方在互利共赢发展理念的指导下,采取将援助、贸易和投资相结合的方式鼓励企业前往发展中国家开展业务。^④因此,这一阶段的“发展融资”概念一方面强调更加严格地界定 ODA 的优惠性,另一方面主张改善 ODA 的利用方式。^⑤据此,2011年举行的第四届援助有效性高层论坛号召对政府参与的以促进发展为目的的非 ODA 形式的资金持开放态度。^⑥2013年,发展援助委员会主张发挥 ODA 的动员作用,以共担风险的方式支持私营部门在发展中国家的投资。^⑦作为发展援助委员会的成员国,英国、澳大利亚、新西兰、加拿大和荷兰在调整它们的发展政策时都强调私营部门的伙伴角色。

2015年,联合国提出2030年可持续发展目标,国际发展面临的资金需求从“几十亿”上升到“几万亿”,如何更有效地撬动私营部门资金成为现阶段发展融资改革的一

① 黄超:《2030年可持续发展议程框架下官方发展援助的变革》,载《国际展望》,2016年第2期,第78-93页;Dilip Ratha et al., “Beyond Aid: New Sources and Innovative Mechanisms for Financing Development in Sub-Saharan Africa,” World Bank Policy Research Working Paper 4609, 2008.

② Navin Girishankar, “Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions,” World Bank Policy Research Working Paper, No.5111, 2009, p.3.

③ Emma Mawdsley, “The ‘Southernisation’ of Development?” *Asia Pacific Viewpoint*, Vol.59, Issue 2, 2018, pp.173-185.

④ Deborah Bräutigam, “Aid ‘With Chinese Characteristics’: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime,” *Journal of International Development*, Vol.23, Issue 5, 2011, pp.752-764.

⑤ Jean Michel Severino and Olivier Ray, “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy,” Working Paper, No.167, Center for Global Development, March 2009, p.25; William Hynes and Simon Scott, “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms, and a Way Forward,” IIS Discussion Paper, No.437, 2013, p.14; Homi Kharas et al. eds., “Catalyzing Development: A New Vision for Aid,” Washington, D.C.: Brookings Institution, 2011; 刘宁:《国际发展援助的转变——目标、资源与机制》,载《国际展望》,2019年第2期,第106-128页。

⑥ 毛小菁、姚帅:《发展融资:国际发展援助领域的重大变革》,载《国际经济合作》,2014年第5期,第47-49页; Emma Mawdsley et al., “A ‘Post-aid World’? Paradigm Shift in Foreign Aid and Development Cooperation at the 2011 Busan High Level Forum,” *The Geographical Journal*, Vol.180, No.1, 2014, pp.27-38.

⑦ Serge Tomasi, “Proposal for a New Journey,” OECD, October 2013; Paul Collier, “Aid as a Catalyst for Pioneer Investment,” UNU-WIDER Working Paper No.2013/004, January 2013; Warwick E. Murray and John Overton, “Retroliberalism and the New Aid Regime of the 2010s,” *Progress in Development Studies*, Vol.16, No.3, 2016, pp.244-260; Emma Mawdsley et al., “Exporting Stimulus and ‘Shared Prosperity’: Reinventing Foreign Aid for a Retroliberal Era,” *Development Policy Review*, Vol.36, Issue S1, 2018, pp.25-43.

大重点。^①世界银行等多边开发银行将基础设施视为实现可持续发展目标的关键支柱,倡导以市场为基础吸引私人资本进入发展中国家的基础设施市场,并深化发展中国家的市场化管理。^②这些多边开发银行在2015年召开的联合国第三次发展筹资会议上发表联合宣言,表示要与私营部门加强合作,用几十亿的公共资金撬动几万亿的私人资本投入发展项目。^③这一阶段的发展融资朝着“金融化”的方向继续深化,更加重视发展融资机构的角色,官方发展援助被视作为私营部门投资“去风险”,即为私人资本进入发展中国家市场保驾护航。^④

在日趋激烈的地缘政治竞争背景下,中国的基础设施发展融资被美国等指责为国家主导的“债务陷阱外交”,即国家向负债借款国提供基础设施贷款以获得政治利益以及对它们的经济影响力。^⑤美国为对抗中国在发展融资领域不断上升的影响力,于2018年完成国际发展融资机构改革,将海外私人投资公司和美国国际开发署的发展信贷管理局合并为一个新机构——美国国际发展金融公司。^⑥这个新机构倡导一种以市场为基础的基础设施融资模式,^⑦支持美国主导建立由“志同道合的自由民主国家”组成的基础设施发展联盟,以集体对抗中国的“一带一路”倡议。^⑧欧盟的“全球门户”战略正是美国倡导的“重建美好世界”计划的重要组成部分。但是,欧盟并没有成立单一的发展融资机构来支持“全球门户”战略的落实,而是通过了“现状+”的改革方案,调动欧盟及其成员国、欧洲多边开发银行和成员国发展融资机构等多方的资金能力,采取混合赠款、贷款和保证金的方式提供资金。欧盟这一发展融资改革方案的独

① Emma Mawdsley, “‘From Billions to Trillions’: Financing the SDGs in A World ‘Beyond Aid’,” *Dialogues in Human Geography*, Vol.8, Issue 2, 2018, pp.191–195; Tancrede Voituriez et al., “Financing the Post-2015 Sustainable Development Agenda,” in Rajendra Pachauri et al., eds., *Building the Future We Want*, The Energy and Resources Institute (TERI), 2015, pp.179–190; Heiner Janus et al., “Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation,” *Journal of International Development*, Vol.27, No.2, 2015, pp.155–169.

② Emma Mawdsley, “Development Geography II: Financialization,” *Progress in Human Geography*, Vol.42, Issue 2, 2018, pp.264–274; CGD, “The World Bank Is Remaking Itself as A Creature Of Wall Street (The New York Times),” January 26, 2018, <https://www.cgdev.org/article/world-bank-remaking-itself-creature-wall-street-new-york-times>.

③ Jonathan Woetzel et al., “Bridging Global Infrastructure Gaps: Has the World Made Progress?” Discussion Paper in Collaboration with McKinsey’s Capital Projects and Infrastructure Practice, McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, October 2017.

④ Daniela Gabor, “The Wall Street Consensus,” *Development and Change*, Vol.52, Issue 3, 2021, pp.429–459.

⑤ Deborah Bräutigam, “A Critical Look at Chinese ‘Debt-trap Diplomacy’: The Rise of a Meme,” *Area Development and Policy*, Vol.5, No.1, 2020, pp.1–14.

⑥ 赵行姝:《美国国际发展融资机构的改革》,载《现代国际关系》,2019年第8期,第50–58页。

⑦ Daniel F. Runde et al., “Strategic Directions for the United States International Development Finance Corporation (DFC): Supporting Development and National Security,” A Report of the CSIS Project on Prosperity and Development, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2019.

⑧ William C. Pacatte, “Competing to Win: A Coalition Approach to Countering the BRI,” A Report of the CSIS International Security Program, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, December 2019.

特性和影响需要置于上述国际发展融资改革的历史趋势中进行考察。

二 欧盟发展融资制度的研究现状

在国际发展融资“私人转向”的大背景下,作为发展援助委员会的重要一员,欧盟的发展融资状况也获得了诸多关注。欧洲政策研究中心等智库描述了欧盟发展融资从 ODA 向“私人转向”的历史过程。^①早在 2007 年,欧盟就开始在发展领域实施“混合金融”,将 ODA 的赠款与发展融资机构的贷款相结合,通过补贴贷款利息来增强贷款的可获得性。2008 年,欧盟理事会通过关于《对外援助中贷款与赠款混合框架》(Framework on Loans and Grants Blending Mechanisms in the Context of External Assistance)的决定,号召开发新的混合金融工具将欧盟及其成员国的赠款与欧洲多边和双边发展融资机构的贷款结合以最大限度地发挥 ODA 的资金效力,用有限的赠款撬动包括私人资本在内的其他资金。此后,欧盟创造了一系列混合金融工具来满足不同地区的需求。2014 年,欧委会发布文件《私营部门在发展中国家实现包容性和可持续增长方面发挥更大作用》(A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries),专门强调私营部门的关键角色。为了使用有限的公共预算资金调动更多的私人资本,2017 年,欧盟推出欧洲可持续发展基金(European Fund for Sustainable Development,EFSD)。EFSD 是一个集合混合金融和保证金的“一站式”平台,不仅将已有的非洲和邻国地区混合金融工具整合,而且包括一种全新的 EFSD 保证金工具。不同于混合金融工具,EFSD 保证金的关注重点是使用公共预算为发展融资机构分担向私营部门借贷的风险,目标是吸引更多私人资本进入非洲国家和欧盟邻国。因此,EFSD 的设立被视为欧盟发展融资“私人转向”的一个关键节点。^②各类金融工具的蓬勃发展导致欧盟发展融资网络异常复杂。2021 年通过的“现状+”改革方案大力整合已有的金融工具以增强欧盟撬动私人资本的能力,其中包括“EFSD+”投融资框架在保留 EFSD 结构的基础上大幅扩大了规模;在混合金融方面,它将所有现存的地区混合金融工具整合为一个单一的全球混合金融工具;在保证

^① Jorge Núñez Ferrer and Arno Behrens, “Innovative Approaches to EU Blending Mechanisms for Development Finance,” Special Report, Brussels: CEPS, 18 May 2011; Sanoussi Bilal and Florian Krätke, “Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix for the EU?” Briefing Note, ECDPM, No.55, October 2013; Elisa Van Waeyenberge, “The Private Turn in Development Finance”.

^② Erik Lundsgaarde, “The European Fund for Sustainable Development: Changing the Game?” German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE): Discussion Paper, 29/2017, p.15.

金方面,它整合欧盟目前所有的保证金工具,并采取开放框架为所有寻求欧盟金融支持的发展金融机构提供保证金。^①

关于欧盟最新的“现状+”发展融资制度改革,既有的学术研究主要分为三大类:第一类采取狭义的发展融资视角,聚焦新制度中的发展融资机构。按照是否受政府支持的标准,发展融资机构可分为官方和非官方机构;按照受多国或一国政府委托的标准,发展融资机构可分为多边和国别机构。这类研究展现了欧盟各类官方发展融资机构在新制度中的角色变化。^②关于欧盟为什么没有建立一个全欧层面统一的官方发展融资机构,而仅仅加强已有发展融资机构之间的协调,有研究指出,这是由于成员国不愿意让渡管辖权,因而更倾向于在现有基础上加强协调。^③这类研究过于关注具体技术层面的改变而缺乏对欧盟更宏观的对外行动战略的关照。

第二类采取广义的发展融资视角,聚焦新制度中欧盟如何创造性地使用 ODA 以撬动更多私人资本。因为“EFSD+”是新制度中撬动私人资本的核心工具,所以此类研究重点关注其作为混合金融和保证金的一体化平台的特点,并比较了其相较于以往类似金融工具的创新之处。^④沿着这一方向,有研究解释了欧盟选择“现状+”方案的深层原因:在变化的制度表象下潜藏着不变的新自由主义意识形态,自 2007 年起,欧盟就通过混合金融等形式用赠款撬动私人资本进入发展领域,而近年来与中国等新兴国家的地缘政治竞争更加强了欧盟使用 ODA 等公共资金为私人投资“去风险”的趋势。^⑤这类研究对当前地缘政治竞争加剧的国际环境具有一定的解释力,但它缺乏对欧盟改革方案独特性的清晰阐释。从广义的发展融资视角来看,ODA 同样是发展融

^① Mikaela GAVAS and Aitor PÉREZ, “The Future of the European Financial Architecture for Development,” Directorate General for External Policies of the Union Policy Briefing, May 2022.

^② Benedikt Erforth, “The Future of European Development Banking: What Role and Place for the European Investment Bank?” IDOS Discussion Paper, 11/2020; San Bilal and Sebastian Große-Puppenthal, “Reshaping the EU ‘Private Finance for Development’ Landscape,” *ECDPM Great Insights Magazine*, Vol.7, Issue 2, 2018; San Bilal, “The Rise of Public Development Banks in the European Financial Architecture for Development,” *ECDPM Working Paper* 12/2021; San Bilal, “European DFIs in a Troubled World: Strategic Actors of the European Financial Architecture for Development,” *Proparco’s Magazine*, 2022, pp.10–13.

^③ Dermot Hodson and David Howarth, “From the Wieser Report to Team Europe: Explaining the ‘Battle of the Banks’ in Development Finance,” *Journal of European Public Policy*, 2023.

^④ Mikaela Gavas and Hannah Timmis, “The EU’s Financial Architecture for External Investment: Progress, Challenges and Options,” *CGD Policy Paper* 136, January 2019; Erik Lundsgaarde et al., “The New EFSD+ and the EIB’s External Lending Mandate,” Directorate General for External Policies of the Union Policy Briefing, February 2022; Erik Lundsgaarde, “The Future of EU Blended Finance and Guarantees: An Assessment of Cooperation Strategies with Least Developed Countries in Africa,” IDOS Discussion Paper 2/2023; Mikaela GAVAS, “The European Financial Architecture for Development: Evolution or Revolution?” Directorate General for External Policies of the Union Policy Briefing, April 2022.

^⑤ Anissa Bougrea et al., “The New European Financial Architecture for Development: Change or Continuity?” *European Foreign Affairs Review*, Vol.27, No.3, 2022, pp.337–360.

资,因此,提供 ODA 资金和参与 ODA 资金分配决策的主体也是重要的发展融资主体。虽然少数研究注意到发展融资机构之外其他主体的变化,但并未凸显欧委会的指挥角色,而这恰是欧盟改革方案独特性的关键。

第三类则在分析“全球门户”战略时讨论欧盟最新发展融资制度在执行时面临的障碍。关于欧盟落实“全球门户”战略的融资能力存在两种主要观点:大部分学者认为欧盟只不过重新包装了既有的金融工具,^①并不能从成员国和私人部门调动足够资金;^②还有小部分学者相信欧盟有能力调动 3000 亿欧元,^③认为“全球门户”战略提供了“一带一路”倡议的替代方案。^④但无论持有哪种观点,已有研究都对欧盟发展融资模式不同于其他西方大国的独特性缺乏关注。而通过把握欧委会在“现状+”改革方案中的核心角色,我们不仅能更准确地理解欧盟新发展融资制度的特点,而且能更细致地评估欧盟落实“全球门户”战略的能力。

基于上述文献梳理,本文拟从广义的发展融资定义入手,分三步剖析欧盟“现状+”方案的独特性。首先,围绕方案的提出背景,文章梳理欧盟主要行为体关于本次发展融资改革的辩论,指出欧盟的改革思路经历了一个从建立新的发展融资机构向加强欧委会协调指挥的转变;其次,围绕方案的具体内容,先用图式清晰展现欧盟预算工具和融资工具的变化,再在此基础上勾勒欧委会如何在运作机制中发挥协调指挥角色;最后,围绕方案的影响,考察欧盟新制度在落实中如何服务“全球门户”战略。

三 欧盟最新发展融资制度改革的背景

这一部分从广义理解的欧盟发展融资行为体切入,通过梳理其关于改革方案的辩论,展现欧盟的改革思路从建立新的发展融资机构转变为加强欧委会协调。具体说来,有两大推力促使“现状+”方案的出台:一是欧委会利用新财年为预算立法的机会窗口提出了加强自身权限的方案;二是地缘政治竞争的外部环境强化了欧盟内部关于

^① Farwa Sial and Xavier Sol, “The Emperor’s New Clothes: What’s New About the EU’s Global Gateway,” Eurorad and Counter Balance’s Briefing, September 2022.

^② 吴泽林、王健:《美欧全球基础设施投资计划及其对中国的影响》,载《现代国际关系》,2022年第3期,第9-16页;史志钦、狄重光:《欧盟“全球门户”战略:动因、局限及其对中国的潜在影响》,载《当代世界社会主义问题》,2022年第3期,第156-163页;李远、巩浩宇:《海外基建竞争与欧盟“全球门户”计划》,载《国际展望》,2022年第6期,第73-90页;孙彦红:《欧盟通过“全球门户”计划加入全球基建潮》,载《世界知识》,2022年第3期,第35-37页。

^③ Mark Furness and Niels Keijzer, “Europe’s Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?” IDOS Briefing Paper 1/2022.

^④ Simone Tagliapietra, “The Global Gateway: A Real Step Towards a Stronger Europe in the World?” Bruegel Blog, 7 December 2021, <https://www.bruegel.org/blog-post/global-gateway-real-step-towards-stronger-europe-world>.

发展融资改革紧迫性的共识。

如上所述,欧盟自2007年开始创新发展融资工具,主要依靠的就是混合金融和保证金工具。欧盟独特的多层结构使得参与混合金融和保证金工具的发展融资行为体非常多元,主要包括两类:一类是管理公共预算或提供赠款的欧盟机构。它的资金由预算内和预算外两部分组成,预算内部分由欧盟成员国基于各国国民总收入按统一比率缴纳,预算外部分由成员国自愿缴纳。另一类是提供贷款的发展融资机构,包括多边发展融资机构,如欧洲投资银行(European Investment Bank, EIB)和欧洲复兴开发银行(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD),以及成员国的官方发展银行(如法国的 AfD 和德国的 KfW),还包括非官方的发展融资机构,如欧洲双边发展融资机构协会的成员。^①

欧盟第一次关于发展融资改革的辩论发生在2010年前后,当时的改革思路是建立一个新的发展融资机构。2010年,面对全球金融危机背景下公共预算资金的不足,欧洲议会议员和成员国政府共同邀请一个专家小组对EIB在2007—2013年对外贷款授权期(external lending mandate, ELM)的贷款表现做中期评估并提出改革建议。^②该报告建议,欧盟将EIB等发展融资机构和欧委会的对外贷款职能整合,成立一个欧洲版的“世界银行”。但由于各方不愿意放弃自己的权限,这一方案未被采纳。^③

在“NDICI—全球欧洲”提案出台前,欧盟关于重塑发展融资制度的辩论重新启动。本次辩论主要围绕保证金分配方式展开,其背后是EIB和欧委会的权力之争。当时,欧洲的各类发展融资机构有两种获取欧盟预算保证金的方式:一种是由EIB独享的ELM对外贷款授权。EIB通过ELM为欧盟以外的受援方提供两类有担保的贷款:一类是为受援国的公共部门(国家/地方行政部门和国有实体)提供全面覆盖商业和政治风险的贷款;另一类是针对剩余其他业务提供的“政治风险担保”贷款,仅覆盖战争、内乱等政治风险。欧盟的公共预算担保使EIB愿意在风险比较大的地区投资而不用担心影响其信用评级。^④另一种是强调开放投资的EFSD保证金。在设计EFSD

^① San Bilal, “How European Financial Institutions Can Work Better Together for Sustainable and Green (co-) Investment in Times of COVID-19,” ECDPM Discussion Paper, No.294, March 2021.

^② Michel Camdessus et al., “Report and Recommendations of the Steering Committee of ‘Wise Persons’,” European Investment Bank’s External Mandate 2007–2013 Mid-Term Review, February 2010.

^③ Jim Brunsden, “Radical Reforms to European Lending: A Proposal to Create a European Rival to the World Bank Is Ambitious, but Could Cause Problems for the Commission,” POLITICO, 3 March 2010, <https://www.politico.eu/article/radical-reforms-to-european-lending>.

^④ European Commission, “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL ON GUARANTEES COVERED BY THE GENERAL BUDGET Situation at 31 December 2019,” Brussels, 28.10.2020, SWD(2020) 241 final.

时,EIB 与欧委会都希望获得该基金的控制权,但最后通过的方案由欧委会主导。因此,EFSD 保证金对包括 EIB 在内的所有符合条件的欧洲和非欧洲发展融资机构开放。^①在此基础上,关于欧盟未来发展融资制度采取何种保证金方式,本次辩论主要有两派观点:EIB 一方希望保持在获得欧盟保证金方面的优先性,因为这是投资高风险项目却不拖累负债表的唯一路径;而以欧委会为首的另一方,包括成员国和 EBRD 等发展银行,倾向于 EFSD 之类开放的融资结构。法、德、意、西等国家希望打破 EIB 的垄断地位,从而使本国的发展银行获得更多的欧盟保证金分配。欧委会则有意通过开放的保证金结构来扮演更强大的政策指导角色。^②

此时正值欧盟 2021 年至 2027 年多年期财政框架预算的讨论阶段,借此机会,欧委会于 2018 年 6 月提出立法草案,建议成立单一工具“NDICI—全球欧洲”以便所有发展融资机构都可以从欧盟对外保证金预算中获益。^③在草案中,欧委会提议精简预算工具,并将开放结构的保证金和 EIB 独享的保证金整合为“EFSD+”保证金。对欧委会而言,“由于目前(金融工具)的分散性,投资决策并不总是在欧盟机构和成员国之间的充分协调和协商下做出,因此可能会削弱欧盟追求其针对第三国的对外政策目标的能力”,而精简工具可以让“资源以更有效的方式分配”。^④但是,欧委会的提案有两处不清晰的内容:首先,提案未明确 EIB 能在多大程度上继续受益于欧盟担保,仅指出“EIB 应继续成为委员会的天然合作伙伴”;^⑤其次,提案未明确规定“EFSD+”的治理方式,究竟是成立一个新的欧洲发展银行,还是将 EIB 和 EBRD 的相关业务合并,又或者加强欧洲发展金融机构在特定制度安排下的协调。^⑥这两点成为后续辩论的焦点。

依照欧盟常规立法程序,欧委会提案需要获得欧洲议会和欧盟理事会的共同认可才能生效。欧洲议会率先同意接受欧委会的提案,仅提出一些修改建议,包括为 EIB 保留单独的主权借贷窗口,并要求对“EFSD+”的治理结构和目标进行更明确地规定。^⑦欧盟

^① Erik Lundsgaarde, “The European Fund for Sustainable Development: Changing the Game?” p.19.

^② Vince Chadwick, “EU Institutions Cross Swords Over Future of Development Finance,” Devex, 20 September 2018, <https://www.devex.com/news/eu-institutions-cross-swords-over-future-of-development-finance-93445>.

^③ European Commission, “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL: Establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument,” {SEC(2018) 310 final} {SWD(2018) 337 final}, COM(2018) 460 final, 2018/0243(COD), Brussels, 14.6.2018.

^④ European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: Towards a More Efficient Financial Architecture for Investment Outside the European Union,” Brussels, 12.9.2018, COM(2018) 644 final, p.1.

^⑤ European Commission, “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL: Establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument,” p.23.

^⑥ San Bilal, “Leveraging the Next EU Budget for Sustainable Development Finance: The European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+),” ECDPM Discussion Paper, No.24, February 2019.

^⑦ Beatrix Immenkamp, “A New Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument—Global Europe,” EPRS Briefing, July 2021.

理事会则针对欧委会的提案展开了两项委托调研。第一份调研报告认为欧盟现有的发展融资制度过于复杂和碎片化,削弱了欧盟的发展影响力和领导力。^①因此,报告沿着2010年的改革思路,建议成立一个新的“欧洲气候和可持续发展银行”,将EIB、EBRD和欧委会的相关权限整合。第二份调研报告评估了EIB或EBRD领导欧盟发展银行的可行性,认为无论是建立新发展银行,还是调整已有的EIB或EBRD业务的成本都太大,短期难以落实,建议在现有发展融资制度基础上加强协调,这就是后来的“现状+”方案。^②

随着欧委会、欧洲议会和欧盟理事会对修改内容达成共识,2021年6月包含“现状+”改革方案的“NDICI—全球欧洲”的新法案最终获得通过。^③“现状+”方案也常常被称为“团队欧洲”(Team Europe)方案,^④其名称更好地体现了欧盟在地缘政治竞争加剧的背景下对发展融资改革方向的认识。“团队欧洲”这个名字是欧盟在新冠疫情中提出的,旨在给予欧盟援助更多的可见度。疫情加剧了欧盟和成员国的紧迫感,它们担心欧洲的集体援助可见度不足,进而削弱了欧盟相对于其他国家,尤其是中国的地缘政治影响力。在发展融资领域,“团队欧洲”这个名字同样反映了欧盟通过加强协调来增加欧盟和成员国对外行动的可见度,进而提高地缘政治竞争力的意图。正如欧盟理事会所指出的,欧盟此次发展融资制度改革反映了对“一个新的地缘政治委员会和更多全球竞争”的适应。^⑤

四 欧盟最新发展融资制度改革的内容

这一部分从三个方面阐述欧盟“现状+”制度的内容:一是预算工具的改革,即分配ODA资源方式的改变;二是融资工具的改革,即动员各类发展融资机构方式的改

① EU Council, “COUNCIL DECISION (EU) 2019/597 of 9 April 2019 on the Establishment of a High-Level Group of Wise Persons on the European Financial Architecture for Development,” Official Journal of the European Union, 10 April 2019, pp.26–28; Thomas WIESER et al., “An Independent Report by the High-Level Group of Wise Persons on the European Financial Architecture for Development—Europe in the World; The Future of the European Financial Architecture for Development,” October 2019.

② EU Council, “Feasibility Study on Options for Strengthening the Future European Financial Architecture for Development—Final Report,” Brussels, 14 April 2021(OR.en), 6961/1/21.

③ EU Council, “Council Conclusions on Enhancing the European Financial Architecture for Development,” Brussels, 10 June 2021, 9462/1/21.

④ European Commission, “Commission Adopts a Roadmap to Improve the European Financial Architecture for Development,” NEWS ANNOUNCEMENT, Brussels, 25 March 2022, https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/commission-adopts-roadmap-improve-european-financial-architecture-development-2022-03-25_en.

⑤ EU Council, “Annual Report 2021 to the European Council on the EU Development Aid Targets—Council Conclusions (14 June 2021),” Luxembourg, 14 June 2021 (OR.en), 9549/21.

变;三是运作机制的改革,即欧盟利用 ODA 动员发展融资机构以撬动私人资本方式的改变。这三个方面相互关联,层层递进,展现了发展融资“私人转向”大背景下的欧盟方案。其中,关于运作机制的“三步走”突出体现了欧委会的协调指挥角色。

(一) 预算工具改革

2014 年至 2020 年欧盟多年期财政框架预算中包括十多个用于国际发展的金融工具,而“NDICI—全球欧洲”整合了欧洲邻国工具、发展合作工具等 8 个工具(见图 1)。① 尤其值得注意的是欧洲发展基金(EDF)。作为欧盟第一个发展合作的金融工具,欧洲发展基金自 1958 年成立以来一直独立于欧盟预算之外,由欧盟成员国自愿缴纳经费且完全由成员国决定资金的使用目标和分配,而目前欧洲发展基金已被纳入预算框架。

图 1 欧盟发展合作预算框架改革(单位:欧元)



资料来源:作者基于欧盟官方文件整理。② DCI,指“发展合作工具”;ENI,指“欧洲邻国工具”;PI,指“与第三国合作的伙伴关系工具”;INSC,指“核安全合作工具”;IeSP,指“稳定与和平工具”;EIDHR,指“欧洲民主与人权工具”。

① “Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021,” Official Journal of the European Union, 14.6.2021, p.2.

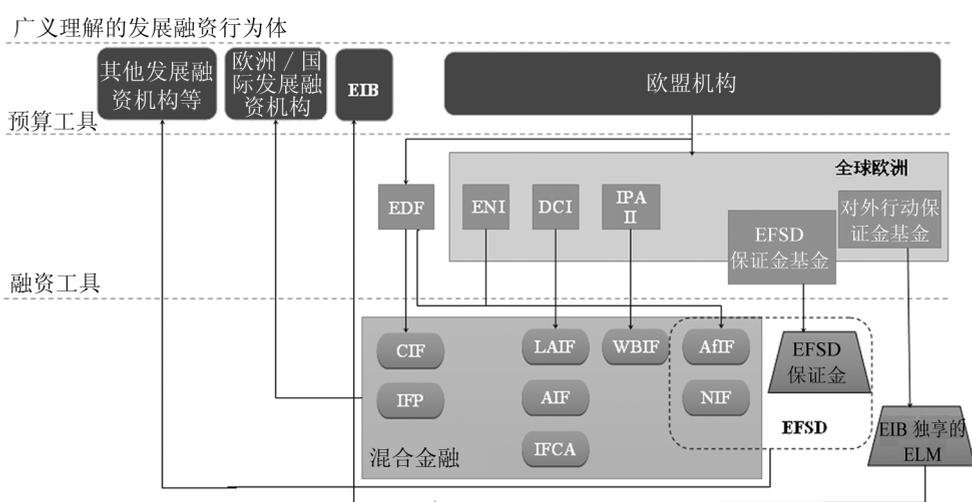
② European Commission, “Commission Staff Working Document: Impact Assessment,” Brussels, SWD(2018) 337 final, 14 June 2018; European Commission, “The EU’s 2021–2027 Long-term Budget and NextGenerationEU: Facts and Figures,” 9 April 2021.

2021年至2027年的多年期财政框架预算中,在“邻国与世界”框架下,“NDICI—全球欧洲”资金总额为795亿欧元,按照四个支柱分配资金:603.8亿欧元拨给关注不同区域的地理项目,63.58亿欧元拨给关注人权和民主等主题项目,31.8亿欧元拨给快速反应机制,还有95亿欧元为以上三个支柱提供安全保障。除了“NDICI—全球欧洲”工具外,该框架下还有311亿欧元分配给其他工具,包括“人道主义援助”“共同外交与安全政策”和“入盟前援助工具”等,它们对“NDICI—全球欧洲”工具给予配合和补充。

(二) 融资工具改革

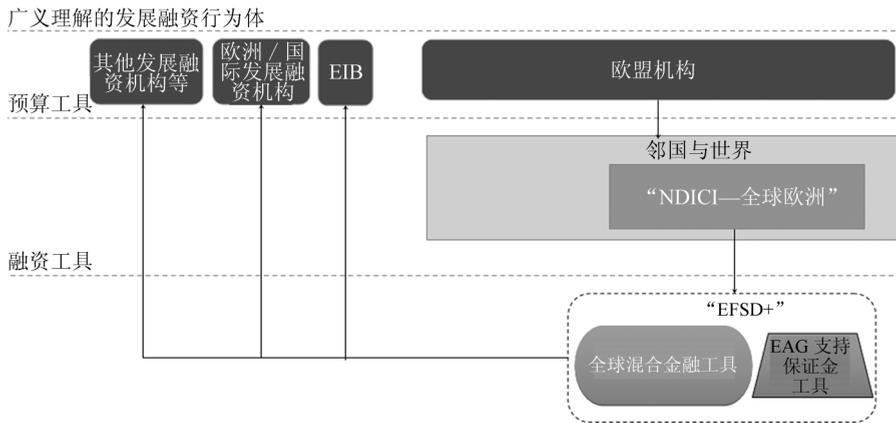
“NDICI—全球欧洲”的地理支柱包含一个新的对外投资框架“EFSD+”,它同时包括混合金融和保证金两类工具。作为一个“一体化”的投资平台,“EFSD+”加强了欧盟融资工具之间的连贯性,方便潜在的投资者提交方案。图2和图3分别展示了“EFSD+”设立前后欧盟融资工具的内容。

图2 2014—2020年欧盟发展融资工具



注:图由作者自制。CIF,指“加勒比投资工具”;IFP,指“太平洋投资工具”;LAIF,指“拉丁美洲投资工具”;AIF,指“亚洲投资工具”;IFCA,指“中亚投资工具”;WBIF,指“西巴尔干投资框架”;AfIF,指“非洲投资平台”;NIF,指“邻国投资平台”。

图3 欧盟 2021—2027 年发展融资工具^①



注:图由作者自制。

在混合金融方面,由于“NDICI—全球欧洲”整合了所有的预算工具,受这些预算工具支持的6个地区性混合金融工具,包括覆盖欧盟邻国和撒哈拉以南非洲地区的EFSD,受欧洲发展基金资助的加勒比和太平洋地区混合金融工具,以及受发展合作工具(DCI)资助的拉丁美洲、中亚和亚洲地区混合金融工具,因此,它也成为一个全球性工具。

在保证金方面,“NDICI—全球欧洲”成立之前,欧盟的主要保证金工具 ELM 和 EFSD 保证金分别由对外行动保证金基金和可持续发展保证金基金提供支持。其中,对外行动保证金基金的资金来自欧盟预算,通过 ELM 为 EIB 向非欧盟国家提供的贷款担保。^② 可持续发展保证金基金的资金有一部分来自欧盟预算,还有一部分来自欧洲发展基金,通过 EFSD 保证金向符合条件的发展融资机构提供保证金。^③ “NDICI—全球欧洲”成立后,所有现存的保证金工具被整合为“外部行动担保”(External Action

^① 西巴尔干投资框架(Western Balkans Investment Framework, WBIF)也属于“EFSD+”的范畴,但是它由加入前援助工具(IPA III)为混合金融提供资金。

^② European Commission, “Report From the Commission to the European Parliament and the Council on Guarantees Covered by the General Budget Situation at 31 December 2019,” Brussels, 28.10.2020, COM(2020) 677 final; Alina Dobreva and Nurseli Ulvieva, “Guarantee Fund for External Actions,” EPRS Briefing, December 2018.

^③ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Fund for Sustainable Development (EFSD) and Establishing the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund,” COM(2016) 586final, 2016/0281 (COD), Brussels, 14 September 2016, p.6; European Commission, “The Report From the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors on the Management of the Guarantee Fund of the European Fund for Sustainable Development,” Brussels, 26.7.2021, COM(2021) 415 final, pp.7-8.

Guarantee, EAG),^①由汇集了对外行动保证金基金和可持续发展保证金基金资源的共同保证金基金提供支持。^②如上所述,保证金工具比混合金融工具更加注重“去风险化”。共同保证金基金就是用于保护欧盟预算免受由欧盟预算担保支持的投资违约造成的损失。^③在2021—2027年间,欧盟承诺从地理预算中拿出100亿欧元为EAG担保,支持它在2021—2027年间提供上限为534亿欧元的保证金,其中有400亿欧元用于在“EFSD+”框架下寻求欧盟金融支持的发展金融机构提供保证金。^④

具体说来,由EAG支持的“EFSD+”保证金业务通过两种渠道来执行。一种是EIB管理的总计267亿欧元的业务,它包括三类:第一类是为主权和非商业次主权合作方的投资活动提供担保,这类完全由国家明确担保支持的公共主体不具有法律能力或财务自主权或从必要的直接融资中获益的能力;第二类是给商业次主权一级合作方的投资活动提供担保,这类公共主体没有国家明确担保的支持,在财务上能够自行承担风险借贷并且具有相应的法律行为能力;第三类是为其他私人部门提供担保。^⑤这三类中的后两类业务不具有排外性,其他机构也可以提供,但是第一类是由EIB独享的担保业务。另一种是由“EFSD+”开放结构管理的133亿欧元的业务,它向所有符合条件的欧洲和非欧洲的发展融资机构(包括EIB)开放,旨在为它们创造公平的竞争环境,并发挥各机构在地理和领域方面的投资特长来突破一些伙伴国私人部门遇到的投资瓶颈。EAG的风险覆盖率从给主权贷款的9%到给商业贷款的50%,依据活动的类型和相关的风险而定。

(三) 运作机制改革

欧盟“现状+”改革方案的独特之处在于欧委会的协调指挥角色。基于上述预算工具和融资工具的整合,欧委会得以更好地发挥管理职能,从而使欧盟的新发展融资制度在战略性和灵活性上有所增强。为了说明欧委会在新制度中的核心角色,下面将

^① “Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021,” p.13.

^② Ibid., p.39.

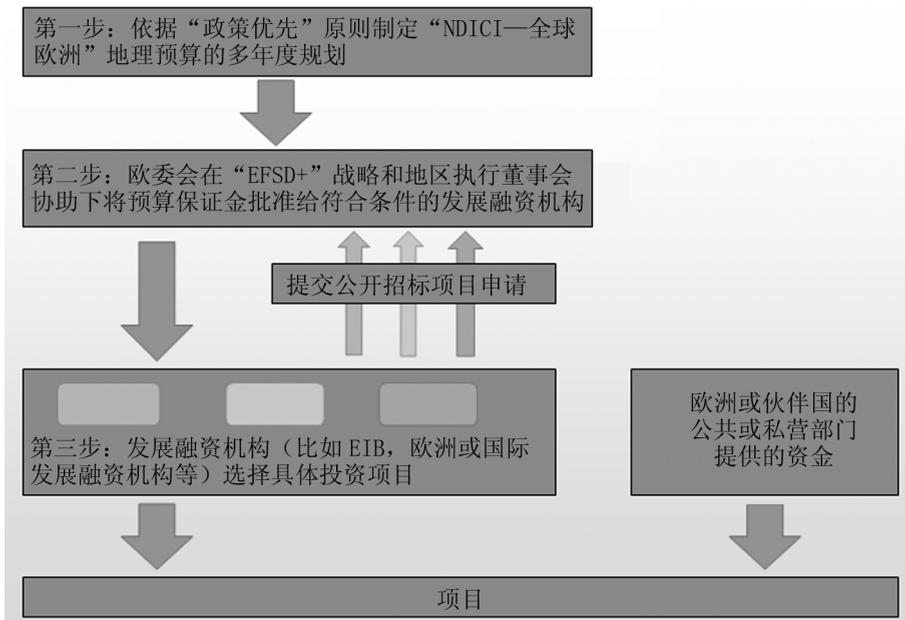
^③ European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on Identity of the Asset Manager for the Common Provisioning Fund in Accordance with Article 212 of Financial Regulation 2018/1046,” Brussels, 25.3.2020, COM (2020) 130 final.

^④ EAG得到NDICI条例以及IPA III条例下的拨款的支持,不只给“EFSD+”提供保证,也给宏观经济援助和向第三国贷款提供保证(Article 31.3)。参见 Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, “Questions and Answers EU Budget for External Action in the Next MFF,” European Commission, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/questions-and-answers-eu-budget-external-action-next-multiannual-financial-framework-2020-06-02_en, 2 June 2020。

^⑤ “Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021,” p.43.

分三步介绍欧盟运用 ODA 资金撬动私人资本的运作机制(见图 4)。

图 4 欧盟“现状+”发展融资制度的运作机制



注:图由作者自制。

第一步,欧委会依据“政策优先”原则制定多年度规划,分配用于援外的预算资金。规划是欧盟确定对外援助中长期投资重点的常规程序。欧盟通过规划程序选择重点国家或地区制定多年度指示性项目文件(multi-annual indicative programmes, MIPs),其中包括对预算资金优先投资领域的分配。“政策优先”原则强调资金分配重点与欧盟政策议程的统一。在新制度中,欧委会通过两个决策环节落实“政策优先”原则。一方面,在 MIPs 出台前,欧委会通过召开“地缘政治对话”与欧洲对外行动署等机构加强政策协调,共同把握规划整体方向;^①另一方面,由于“EFSD+”是内嵌于“NDICI—全球欧洲”工具地理支柱的一个组成部分,因此,新制度将“EFSD+”纳入地理规划程

^① “Declaration by the European Commission on a Geopolitical Dialogue with the European Parliament on the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument—Global Europe (2021/C 226 I/04),” Official Journal of the European Union, 14 June 2021, p.4.

序中,在制定 MIPs 时考虑“EFSD+”落实政策议程的可能性。

第二步,欧委会在“EFSD+”战略和地区执行董事会的协助下,将预算保证金分配给符合条件的发展融资机构。战略董事会由欧委会代表、EEAS 代表、成员国和 EIB 组成,其职责是为“EFSD+”使用确定战略指南和整体投资目标。地区执行董事会根据战略委员会的建议和相关风险评估,制定关于具体使用“EFSD+”的投资意见。

具体说来,首先,发展融资机构向欧委会提交项目申请,请求欧委会通过“EFSD+”平台批准保证金以支持它们投资一些风险较大的项目。其次,欧委会通过项目风险审查和执行伙伴资格筛选来做决定。一方面,欧盟会成立一个由欧委会组织和领导的风险评估技术小组对项目提案的环境、财务和社会方面进行深入的事前评估;另一方面,欧委会还需要考察发展融资机构的风险管理能力、地理和部门专业知识、动员自有资源和额外资源的潜力、私营部门共同融资的数额以及与其他实施实体合作的前景。欧委会尤其强调“EFSD+”使用需遵循“额外性”原则,即“EFSD+”的使用要么能解决市场失灵问题或者能在已有项目资金的基础上撬动更多资金,而且不会排挤成员国、私营部门或其他国际金融机构的投资。

第三步,由欧委会选定的发展融资机构确定具体投资项目。欧委会对混合金融和保证金工具采取间接管理的方式。在欧委会与发展融资机构签署保证金合同后,由这些执行伙伴按照自己的管理程序选择具体的投资项目。欧委会的理想预期是“EFSD+”提供的保证金分担了发展融资机构的风险,从而可以撬动其他欧洲或伙伴国的公共或私营部门为受“EFSD+”支持的项目提供资金。

总体而言,与改革之前相比,新制度通过发挥欧委会的管理职能,增强了发展融资的战略性和灵活性,使之更符合提升欧洲地缘政治影响力的宏大目标。在战略性方面,“政策优先”原则区别于之前欧盟根据具体工具的可获得性来决定投资重点的决策方式。欧委会先通过“地缘政治对话”确定多年度规划的整体战略方向,又根据多年度规划设立“EFSD+”的投资窗口,确保“EFSD+”投资能够反映欧盟的政策议程。在灵活性方面,“NDICI—全球欧洲”通过之前,欧盟对于公共资金分配依据纷繁复杂的规则执行,尤其是保证金方面,EIB 具有通过 ELM 独立管理欧盟对外行动保证金的垄断权。但是,新制度下欧委会获得了统一的管理权,按照统一的规则选择执行伙伴并分配资金,这有助于发挥不同发展融资机构的优势来实现欧盟政策目标。下文将考察新制度的落实情况,并分析其对“全球门户”战略的影响。

五 欧盟新发展融资制度对“全球门户”战略的影响

2021年12月1日,欧盟发布“全球门户”战略,提出充分利用可支配的所有金融工具,在2021年至2027年间调动3000亿欧元,应对伙伴国在数字、能源、交通、健康、教育五大领域的基础设施建设缺口。具体说来,3000亿欧元由三部分组成:(1)通过“NDICI—全球欧洲”的“EFSD+”平台投资约1350亿欧元;(2)欧盟从其他对外援助项目中分配的约180亿赠款;(3)欧洲的金融和发展融资机构计划投资约1450亿欧元。^①这一部分将结合欧盟新发展融资制度战略性与灵活性的落实情况讨论其对“全球门户”战略的影响。

(一)新制度的战略性

欧盟2021—2027年的MIPs规划于2021年12月完成。在本次规划中,欧盟总计为分布在撒哈拉以南非洲、亚太、美洲加勒比和欧盟周边的96个国家完成了MIP,其中有93份MIP谈及如何使用“EFSD+”。MIP中的内容作为一种对未来的规划,虽然不一定能够完全落实,但在“政策优先”原则的指导下,其中关于“EFSD+”在地理区域和投资领域方面的规划分布可反映欧盟的战略偏好。

在地理区域方面,“EFSD+”保证金的重点使用区域是撒哈拉以南非洲和美洲加勒比地区。大部分MIP文件制定了要从预算中预留多少资金以支持“EFSD+”保证金行动的指示性数值。预留金额可以反映有担保支持的“EFSD+”保证金业务的规模。表1展示了涉及“EFSD+”的MIP中预留金在各国预算中所占比率的区域分布情况。本文将预留金率分为四类:第一类是没有说明预留多少金额(N/A);第二类是预留总预算1%—7%的低比例国家;第三类是预留总预算8%—14%的中比率国家;第三类是预留总预算15%及以上的高比率国家。不难看出,撒哈拉以南非洲和美洲加勒比地区的MIP都对EFSD+保证金业务进行了细致的规划:就撒哈拉以南非洲而言,44个国家的MIP都明确规定要预留多少资金来支持“EFSD+”保证金行动,其中有68%的中比率国家,还有16%的高比率国家;就美洲加勒比地区而言,17个国家的MIP中有88%的中比率国家。比较而言,完成MIP的所有欧盟邻国和一半的亚太国家没有明确规定要预留多少资金用于支持保证金活动。

^① European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: The Global Gateway,” Brussels, 1.12.2021, JOIN(2021) 30 final, p.2.

表 1 MIP 中为支持“EFSD+”担保业务的准备金占预算总额比率分布情况

MIP(93)	N/A	低	中	高
撒哈拉以南非洲(44)	0%	16%	68%	16%
美洲加勒比(17)	6%	6%	88%	0%
邻国(10)	100%	0%	0%	0%
亚太(22)	50%	23%	9%	18%

注:表由作者自制。

欧盟的地理偏好还可以通过 MIP 规划在各地区特殊国家的完成情况来体现。“NDICI—全球欧洲”法案规定,“EFSD+”将特别关注脆弱和受冲突影响的国家、最不发达国家、重债穷国。^① 2021 年,联合国和世界银行认定了 46 个最不发达国家、39 个重债国家和 39 个脆弱/冲突国家。表 2 呈现了欧盟在三类国家 MIP 完成情况的区域分布。可以看到,欧盟更重视自己的传统殖民地和地理上相近的区域,因而撒哈拉以南非洲和美洲加勒比地区的完成情况最好。

表 2 最不发达国家\重债\脆弱和冲突国家在欧盟 2021—2027 年 MIP 规划完成情况的区域分布

	总数	撒哈拉以南非洲	美洲加勒比	邻国	亚太
最不发达国家	46	33	1	0	12
EU MIP	37	30	1	0	6
重债国家	39	33	5	0	1
EU MIP	35	30	5	0	0
脆弱和冲突国家	39	19	2	7	11
EU MIP	24	16	1	4	3

注:表由作者自制。

^① “Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021,” p.38.

在投资领域方面,中小微企业和能源互联互通是欧盟使用“EFSD+”的重点领域。表3将MIP中计划运用“EFSD+”的政策重点按照欧委会确定的投资窗口进行分类,并计算了每个领域在各地区所有国家中的占比。2022年6月,欧盟确定了六大“EFSD+”投资窗口:中小微企业,互联互通(能源、交通、数字),可持续农业、生物多样性、森林和水,可持续城市发展,人类发展和可持续金融,还可以细化为十二小项。^①结果表明,中小微企业和能源互联互通在四个区域使用“EFSD+”的领域占比率中都稳居前三,可见推进能源转型和私营部门发展是欧盟的核心政策目标。整体看来,在“全球门户”战略关注的五大领域中,能源(75%)和数字(46%)领域最受重视,教育(30%)和卫生(19%)这类社会基础设施领域以及中国占据优势的交通领域(26%)的受关注度则大幅减弱。这说明欧盟更愿意用“EFSD+”去实现绿色和数字转型的内外产业联通。

表3 MIP中“EFSD+”计划运用领域分布情况

		撒哈拉以南非洲 (44)	邻国 (10)	亚太 (22)	美洲加勒比 (17)	总数 (93)
中小微企业		68%	90%	41%	53%	61%
互联互通	能源	86%	90%	68%	47%	75%
	交通	20%	30%	23%	41%	26%
	数字	48%	70%	27%	53%	46%
可持续农业、生物多样性、森林和水	农业	77%	20%	27%	24%	49%
	环境	61%	0%	36%	45%	46%
	水	48%	50%	32%	35%	42%
可持续城市	绿色城镇化	27%	20%	9%	29%	23%
	循环经济	23%	20%	27%	45%	28%
人的发展	卫生	27%	30%	9%	6%	19%
	教育	43%	50%	14%	6%	30%
可持续金融		32%	0%	50%	24%	31%

注:表由作者自制。

^① European Commission, “COMMISSION DECISION of 7.6.2022 Establishing the Investment Windows for the European Fund for Sustainable Development Plus,” Brussels, 7.6.2022, C(2022) 3529 final.

(二) 新制度的灵活性

新制度更灵活地调动了各类发展融资机构,并扩大了关键执行伙伴 EIB 的影响范围。EIB 以前只能为亚洲、拉丁美洲、南非、邻国和前准入国家提供保证金,现在它的项目扩大到撒哈拉以南非洲、太平洋和加勒比国家。

目前,欧委会已经通过 EIB 专用通道和开放框架通道与执行伙伴签署了保证金协议。在 EIB 专用通道,欧委会先后与 EIB 签署了资助第一类主权担保业务和第三类私人部门担保业务的保证金协议。前者于 2022 年 5 月签署,据此协议,欧委会将进行担保支持 EIB 进行总额为 267 亿欧元的优惠贷款业务。^① 该协议的目标是在未来七年推进对清洁能源、数字、交通基础设施、健康和教育等“全球门户”关注领域的公共投资。它的地理范围包括欧盟东扩国家、南部和东部邻国、撒哈拉以南非洲、亚太、美洲加勒比地区。后者于 2023 年 2 月签署,据此协议,欧委会将提供担保支持 EIB 提供总额为 35 亿欧元的优惠贷款给非洲、加勒比和太平洋国家的企业。它的目标是创造就业机会,特别是为妇女和青年创造就业机会,并根据“全球门户”战略支持欧盟伙伴国家的绿色和数字化转型。

在开放框架通道,欧委会计划在 2021 年至 2027 年间启动两次担保项目征集活动。^② 第一次已于 2022 年 4 月启动,共有 20 家欧洲和非欧洲发展融资机构提交投资计划书。2022 年 12 月,“EFSD+”地区执行董事会支持欧委会从 EAG 中划拨 60.5 亿欧元保证金支持 20 家金融机构在撒哈拉以南非洲、美洲加勒比和亚太地区开展投资项目,其中有七家融资机构是第一次获得欧盟保证金支持。^③ 2023 年 1 月,“EFSD+”地区执行董事会又批准了 24 亿欧元的信用担保,支持 11 家欧洲和非欧洲的金融机构对欧盟邻国和东扩国家的投资。^④ 由此可见,通过开放通道参与的发展融资机构更加多元化,虽然 EIB 会继续充当重要的执行伙伴,但一些较小的发展融资机构也有机会

^① European Commission, “European Commission and EIB Sign an Agreement to Enable Further Investments Worldwide,” Press Release, 10 May 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2870.

^② Proparco, “European EFSD+ Guarantee Tool: A Driver to Boost the Private Sector in High-risk Sectors and Geographical Areas,” 23 March 2022, <https://www.proparco.fr/en/actualites/european-efsd-guarantee-tool-driver-boost-private-sector-high-risk-sectors-and->

^③ European Commission, “Global Gateway: EU Greenlights 40 New Guarantee Programmes under the European Fund for Sustainable Development Plus,” Press Release, 16 December 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7799.

^④ European Commission, “EU Agrees 24 New Guarantee Programmes to Boost Investments in Enlargement and Neighbourhood Regions,” Press Release, 25 January 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_325.

成为“EFSD+”的实施者。^①

在与欧委会签署完保证金协议后,开放框架下被选择的执行伙伴有3年左右的时间找到合适的投资项目。比较而言,EIB进展迅速,已于2022年年初成立“EIB全球”来运作它在欧盟以外的贷款业务。根据保证金服务的业务类型,EIB既有主权保证金贷款项目,比如为连接欧盟国家与南部邻国的“美杜莎”大容量光纤海底电缆项目提供1亿欧元;也有独自担保支持的私营部门贷款项目,比如为坦桑尼亚的三家商业银行提供2.7亿欧元。而且EIB计划投入3亿欧元的自有资源来匹配“EFSD+”的保证金,进一步吸引私人资本在挑战性环境中开展项目。^②

综上所述,新制度不像既有研究认为的那样仅是简单的重新包装,而是一套更具战略性和灵活性的融资模式。这套新制度已经开始服务于“全球门户”战略:^③2022年12月“全球门户”第一次董事会召开时,EIB保证金已经批准了34个项目;^④而开放通道中已经通过的保证金协议也包含聚焦互联互通(比如可持续能源)的方案,它由EIB之外的发展融资机构执行。^⑤由于目前这些项目资金构成的资料有限,关于新制度对“全球门户”战略的影响只能做如下初步判断:第一,新制度与预算工具的密切联系有助于“全球门户”战略保留一定的发展援助政策框架。比如,MIP中明确规划要在撒哈拉以南非洲的最不发达、重债和脆弱冲突国家开展保证金行动,这与大多数发展融资机构和私营部门规避风险的投资偏好相左,体现了欧盟及其成员国长期作为世界上第一大ODA援助方的道德追求。第二,新制度虽然没有形成单一的发展融资机构,在发展“金融化”程度上不及美国,但同样奉行以市场为基础的发展理念,因此,私营部门将在“全球门户”战略中发挥重要作用。比如,MIP规划中体现了“EFSD+”对中小微企业的重视,欧盟希望培育伙伴国的商业和投资环境。第三,新制度加强了欧盟机构和成员国发展援助资金使用的整体协调性。欧委会通过设计“团队欧洲倡议”(Team Europe Initiative, TEI)改变了之前与成员国合作的临时性,在规划阶段就实现

^① EDFI, “EU to Launch Major Blended Finance Resources for European DFIs to Implement Global Gateway,” 21 December 2022, <https://www.edfi.eu/news/eu-to-launch-major-blended-finance-resources-for-european-dfis-to-implement-global-gateway/>.

^② Claire Shirley, “A Gateway to Partnership,” 2 June 2023, <https://www.eib.org/en/stories/global-gateway-investment-developing-countries-climate-change>.

^③ European Commission, “2023 Annual Report on the Implementation of the European Union’s External Action Instruments in 2022,” Brussels, 2023, p.10.

^④ European Commission, “Global Gateway: First Meeting of the Global Gateway Board,” Press Release, 11 December 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7656.

^⑤ Michele de Cesaris, “The European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+),” 7 December 2022, https://www.aler-renovaveis.org/contents/activitiesspeakersdocuments/michele-de-cesaris-ppt_7dec22.pdf.

和成员国的协调。^①相关统计显示,2021—2027年通过的MIPs中包括126个TEI,其中很多TEI聚焦的正是“全球门户”战略关注的绿色和数字领域。^②例如,塞内加尔MIP中包含一个绿色交通的TEI,它包括由“EFSD+”保证金支持的EIB贷款,法国AFD提供的贷款以及来自欧委会、德国和法国的赠款。换言之,上文提及的“全球门户”战略的三部分资金,有些在规划阶段就已经统一于TEI中。整合后的欧洲力量对“一带一路”带来的挑战不容小觑。

六 结语

欧盟最新的发展融资制度改革虽然顺应了发展融资“私人转向”的大趋势,但并未走向以发展融资机构为中心的发展“金融化”,而是保持了与ODA的紧密联系,重点关注如何更有效地利用ODA撬动更多的私人资本以实现战略目标。因此,文章从广义发展融资的定义入手,从背景、内容和影响三方面阐述了欧盟“现状+”改革方案的独特性。在背景方面,欧委会利用新财年预算立法带来的机会窗口提出了有利于加强自身管理权限的改革方案,而外部地缘政治竞争压力最终促使欧盟内部就“现状+”方案达成共识。在内容方面,欧盟新制度在整合预算工具和融资工具的基础上突出强调欧委会的协调指挥角色,加强了欧盟发展融资的战略性与灵活性。在影响方面,本文通过追踪新制度的落实情况,提供了其对“全球门户”战略影响的初步判断:一是新制度对最不发达或脆弱国家继续关注,有助于维持“全球门户”战略的发展援助属性;二是新制度预留资金培育伙伴国的商业和投资环境,预示着私营部门对“全球门户”战略的重要性;三是新制度有助于加强欧委会与成员国援助资金的整体协调,其战略性和灵活性有助于欧盟动员不同发展融资机构集中到“全球门户”战略的重点区域和领域之中。

基于欧盟发展融资制度独特性,未来的研究可以在两个方面展开:一是分析指导欧盟发展融资制度形成的发展理念,进一步探索欧盟独特的基础设施发展模式。制度

^① Vince Chadwick, “A First Look at the ‘Team Europe Initiatives’,” *Devex*, 15 March 2022, <https://www.devex.com/news/a-first-look-at-the-team-europe-initiatives-99354>; Alexei Jones and Chloe Teevan, “Team Europe: Up to the Challenge?” ECDPM Briefing, No.128, 2021.

^② Alexei Jones and Katja Sergejeff, “Half-time Analysis: How Is Team Europe Doing?” ECDPM Briefing Note, No.149, September 2022.

是理念的具象化,发展融资制度则受发展理念的指导。^①关于传统援助方与中国等新兴援助方不同的发展援助理念已有诸多论述,落实到基础设施领域主要表现为前者的新自由主义发展理念对基础设施和国家在经济发展过程中的作用的忽视。但是,在新自由主义阵营内部,其表现仍有不同。与美国相比,欧盟在资金上对 ODA 的强调,在制度上受成员国的约束等,都会影响其形成独特的发展理念和基础设施发展模式,这需要进一步探索。二是研究中国“一带一路”倡议与欧盟“全球门户”战略的竞合关系。欧盟新发展融资制度具有的发展援助属性说明欧盟与美国式的对华竞争立场不同。因此,一方面,中国有必要妥善应对“全球门户”战略的竞争性,包括欧盟“团队欧洲”力量的整合,它与其他西方大国共同指责中国的“债务陷阱外交”,宣扬基础设施建设领域“社会、环境、财政和劳工的高标准”,这些都需要中国有的放矢地积极应对。但另一方面,中国不应忽视双方合作的可能性。当前国际发展融资需求巨大,尤其是在基础设施领域,任何一个国家都无法单独提供满足其需求的全部资源。对中国而言,单靠政府资金无法满足巨大的基础设施建设资金需求,必须动员市场的力量。^②近期一项研究表明,中国正鼓励在政策性银行贷款之外发展多元化融资。^③因此,在进一步动员私人资本方面,中欧双方存在合作的空间。

(作者简介:匡舒啸,对外经济贸易大学国际发展合作学院讲师;责任编辑:宋晓敏)

^① Michael Dunford, “Chinese and Development Assistance Committee (DAC) Development Cooperation and Development Finance: Implications for the BRI and International Governance,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 61, Issue 2, 2020, pp.125-136.

^② 周小川:《共商共建“一带一路”投融资合作体系》,载《中国金融》,2017年第9期,第6-8页。

^③ Oyintarelado Moses et al., “China’s Paid-In Capital: Identifying and Analyzing China’s Overseas Development Investment Funds,” GCI Working Paper 025, Boston University Center for Global Development Policy, 11/2022.