DEVELOPMENT REIMAGINED

# 赋能增长：第17次非洲开发银行增资成功的关键策略

2025.5



# 1.导言

非洲开发基金第17次增资（ADF-17）定于2025年11月进行。非洲开发银行（AfDB）希望在此次增资期间筹集250亿美元，如果能够实现，这对非洲开发基金（ADF）来说将是历史性的，但与非洲国家的发展融资需求相比，仍然是一个很小的数额，特别是对于基础设施建设而言。例如，Development Reimagined的分析表明，埃塞俄比亚要实现可持续发展目标，每年需要在基础设施方面花费236亿至348亿美元。

在主要捐助国资金紧缩、受援国财政日益拮据的情况下，非洲开发基金第十七次增资正值关键时刻。美国一直是非洲开发基金的最大捐助国，但它已宣布计划停止向非洲开发基金提供价值5.55亿美元的捐款。欧洲对ADF的承诺也存在不确定性，特别是英国等几个欧洲主要捐助国最近宣布计划削减援助预算。与此同时，即将离任的非洲开发银行行长阿金武米·阿德西纳推动利用资本市场来扩大ADF的资源库，标志着该基金在确保资源方面的转型。

因此，本政策简报旨在支持ADF-17筹备期间的规划和谈判。2025年3月第一次 ADF-17补充资金会议的结论，以及2025年5月31日至6月1日于阿比让举行的非洲开发银行集团年度会议同时举行下一次ADF-17会议的计划，为分析ADF的历史表现和反思增强基金有效性的策略提供了一个及时的机会。

本简报概述了非洲开发基金的宗旨、结构和运作方式。它还强调了ADF在履行其使命时面临的关键挑战，并向AfDB领导层、捐助国、AfDB区域成员国（RMCs）和潜在的新捐助者提供了建议，目的是加强ADF的有效性和能力，以满足非洲国家不断发展的融资需求。

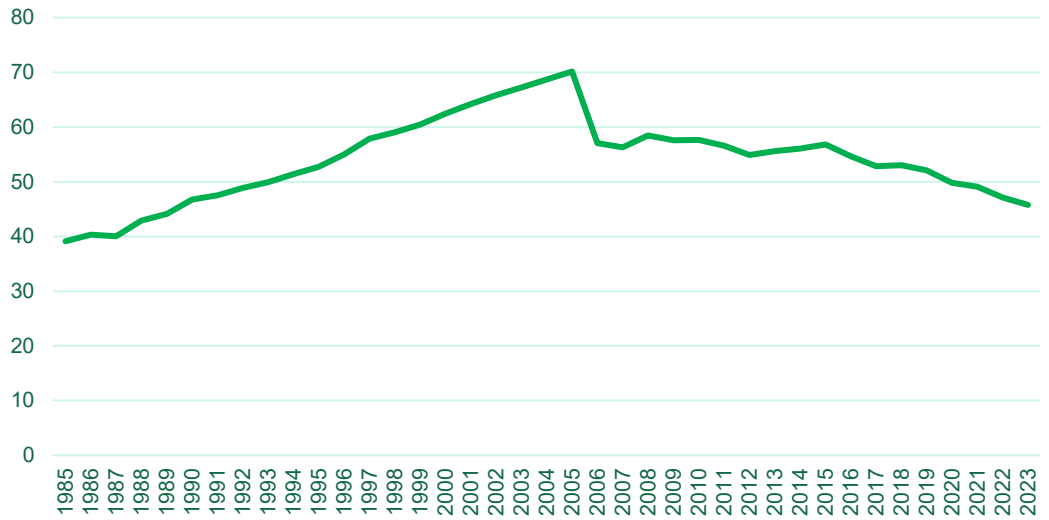
本政策简报主要针对AfDB成员国的政策制定者，特别是RMCs、捐助国以及AfDB领导层，但也应引起所有利益相关者的兴趣，包括其他多边开发银行（MDBs），如世界银行等和其他非洲多边金融机构（AMFIs）。

# 2.背景设定

## 2.1 非洲开发基金（ADF）的背景

在过去二十年里，流向非洲的多边优惠融资额大幅下降。2005年，优惠贷款占非洲多边贷款总额的70%（世界银行，2024）。到2023年，优惠贷款的比例已降至45%，接近1985年的39%（图1）。

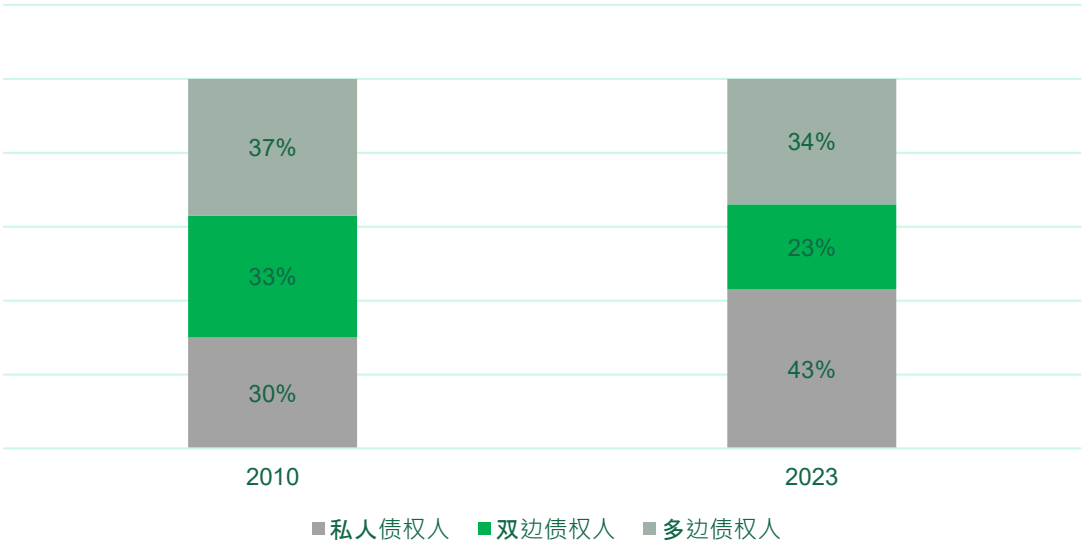
**图 1：优惠债务占多边债务总额的比例**




*资料来源：世界银行，2024*

为了弥补优惠融资的减少，非洲国家转向了更昂贵的替代方案，特别是私人资本市场。因此，私人债权人在非洲外债中的份额增加，而优惠融资的份额减少。截至2023年，私人债权人占非洲外债总额的43%，多边银行占34%（UNCTAD，2024）。2009年，私人债权人和多边债权人的份额分别为25%和38%（图2）。

**图 2：非洲外债的债权国构成**




*资料来源：联合国贸易与发展会议，2024*

然而，获得负担得起的融资对于努力实现发展目标的低收入国家至关重要，尤其是在非洲。根据非洲开发银行（AfDB）的数据，2024年至2030年间，非洲国家总共需要约4020亿美元来加速其结构转型。因此，优惠性融资减少的影响是重大的，因为负担得起的发展融资支撑着非洲国家的经济结构转型、气候适应性基础设施建设、农业转型和减贫计划。

50多年前，即1972年，非洲最大的多边开发银行——非洲开发银行（AfDB）成立了非洲开发基金（ADF）。ADF的使命是为非洲最不发达国家提供优惠资金（赠款和低息长期贷款），用于社会和经济发展项目，而这些国家不符合传统AfDB贷款的资格。ADF的投资组合在支持脆弱国家、气候倡议、促进跨境合作以及帮助缩小非洲基础设施差距方面发挥着关键作用。

自成立以来，ADF在每三年举行一次、共计16次的增资回合中筹集了约530亿美元。在这些筹集资金的回合中，来自非洲和世界各地的捐助国补充了ADF的资源。

现在，定于2025年11月举行的第17次充资（ADF-17）旨在筹集250亿美元，这将是ADF历史上最大的一次补充资金。

通过捐助国的捐款，ADF向非洲低收入国家和脆弱及转型国家提供优惠资金。截至2024年4月，ADF已在2847个项目中拨款总计585亿美元。ADF的历史承付款略高于AfDB约1050亿美元的历史拨款的50%。

在部门层面，ADF将其最大投资分配给了交通基础设施（28%）、多部门倡议（27%）和农业与农村发展（17%）。不过，ADF的部门重点也随着时间推移发生了变化。

在ADF-1至ADF-16期间，ADF资金流向农村农业的比例显著下降，而用于电力项目的比例相应增加。ADF的资金分配反映了其对非洲国家经济转型的目标承诺。

## 2.2 谁有资格获得亚洲开发银行的资金？

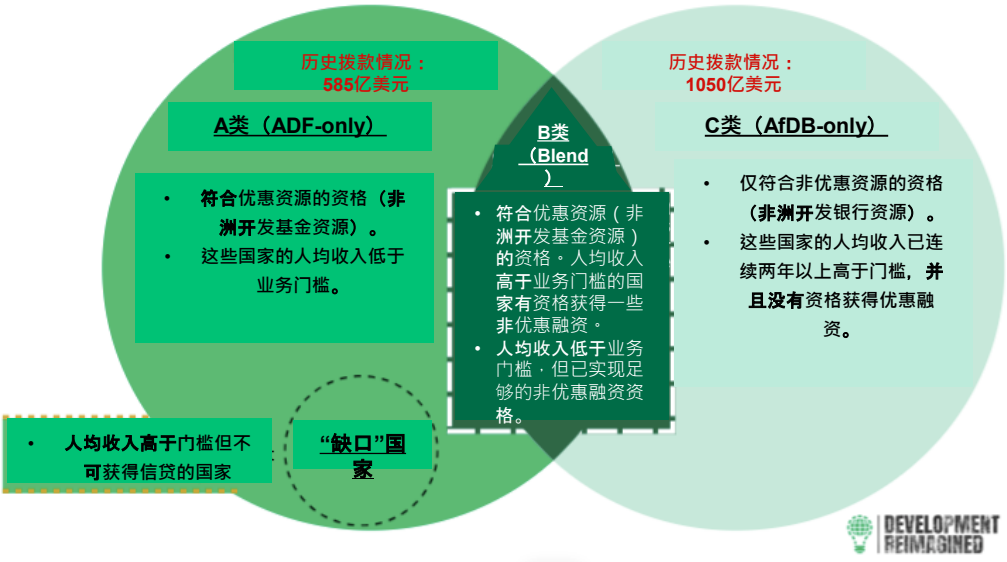
获得ADF资源的资格由非洲开发银行集团的信贷政策决定，该政策根据区域成员国的**收入水平和信用度确定不同融**资窗口的资格。

**有两**类国家可以获得ADF资源，**即**A类和B类（图3）。**一个国家的人均收入必**须低于1,335**美元和/或缺乏信用度，才有**资格获得ADF资金。

A类国家被称为只接受 ADF **的国家**，这些国家又分为两个**子**组： A类国家被称为ADF-only（**只接受**ADF）**国家**，进一步分为两个子组：低于分界点且缺乏信用度的国家，**以及高于分界点但缺乏信用度的国家。**

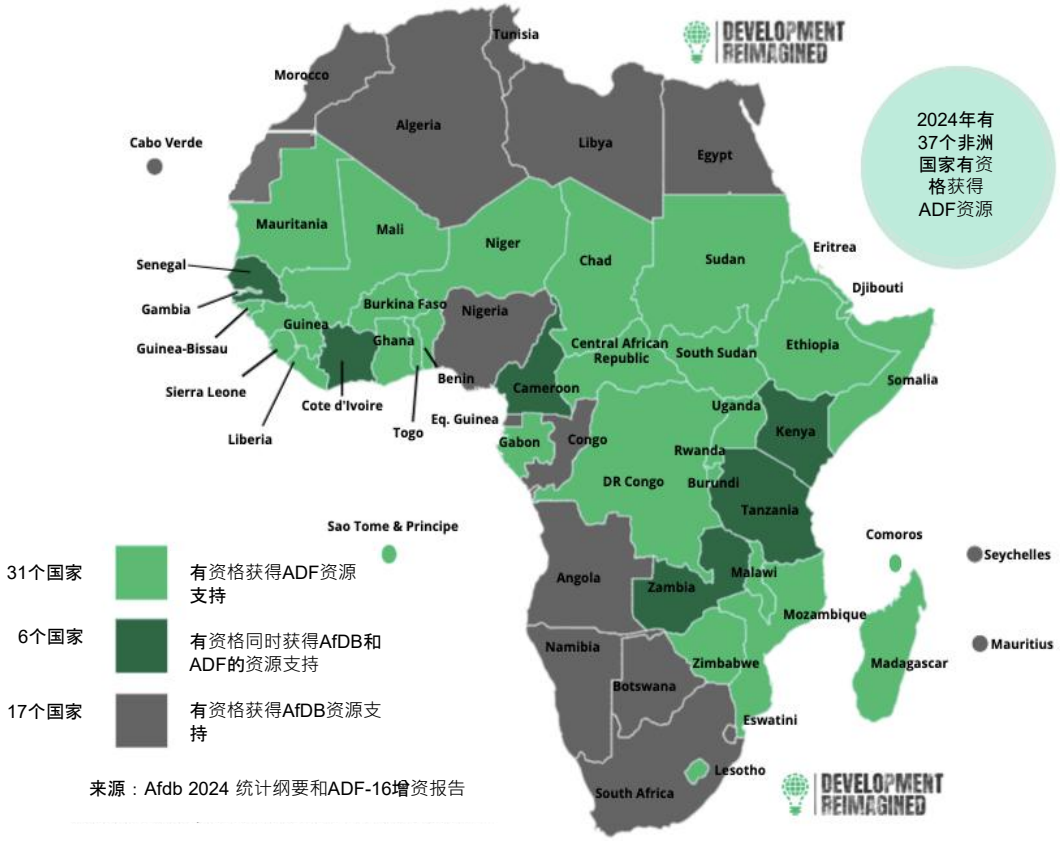
**第二**类子组被称为**"缺口国家"**。B类国家被称为**"混合国家"**，**包括低于分界点但具有足**够信用度以获得传统AfDB资源的国家。

**图 3：ADF资格**



**截至2025年4月，有37个国家有**资格获得ADF资源，**其中包括**31个A类国家和6个B类国家（图4）。AfDB还有第三个类别（C类），**包括没有**资格获得ADF资源且只能获得AfDB资源的国家。

**图 4：有资格获得非洲开发银行资助的国家**




各类别之间的升级是指国家在发展过程中从一种资源资格类别过渡或提升至另一类别的过程。例如，一个最初仅符合ADF资源资格的国家，可能会升级为同时符合ADF与非洲开发银行（AfDB）资源资格的“混合国家”（Blend），或最终仅符合AfDB资源资格。值得注意的是，那些从A类过渡到C类的国家，虽然在过渡期间仍可临时获得ADF资源支持，但并不被视为“混合国家”。

ADF的过渡框架提供了一种管理类别之间过渡的机制。过渡期可以从两年到五年不等，根据一个国家的具体需求量身定制。过渡框架确保逐步淘汰优惠融资，同时逐步引入AfDB非优惠融资，以适应非优惠融资的更严格条款。

**非洲开发银行的信贷评估程序面临两大挑战。**

**首先，依**赖产生而非缓解非洲风险溢价的数据，对非洲国家的借款能力设置了人为上**限，无**论其融资需求如何。**在其信用**评估中，AfDB**使用了世界**银行/**国**际货币基金组织债务可持续性分析（DSA）**框架**。

**然而，**DSA**将低收入国家的**债务阈值随意设定为60%，**将市**场准入国家新兴市场的债务阈值设定为70%，**但**许多中等收入和高收入国家的发展过程中外部债务与GDP**之比要高得多**。

**此外，**DSA**没有考**虑到高质量债务，这种债务可以促进经济增长，对借款国的资产负债表产生积极影响。**因此，由此确定的信用度**对ADF**受援国的借款能力**设置了人为上**限，**这可能会适得其反，**因**为发展中国家实际上需要更多而不是更少的债务。

**其次，**虽然AfDB对国家的分类对其信贷管理很重要，**但它无意中通**过将一些国家排除**在某些融**资选择之外，**限制了**这些国家获得AfDB**全部**资源的机会。

**例如，只接受ADF的国家**（A类）对发展筹资的需求可能更大，**但却无法**获得非洲开发银行的传统贷款。**因此，**鉴于ADF**的**规模有限以及全球优惠融资环境的限制，这些国**家只能使用微薄的**资源。

**同**样，**只有非洲开**发银行提供资金的国家（C类）**也没有**资格从ADF获得优惠资金。**因此，**这些国家必须寻找其他往往更昂贵的融资选择。

**例如，**2023**年，尼日利**亚和喀麦隆的人均GDP**几乎相同，分**别为1640**美元和**1720**美元。**AfDB应用的严格分类规则意味着喀麦隆可以作为混合国家获得ADF资源，**而尼日利**亚则不能，**因**为它被归类为C类国家。

## 2.3 ADF的资源是如何分配的？

ADF资源的分配基于国家绩效，**通**过绩效基础分配（PBA）**框架作**为核心**分配机制**。

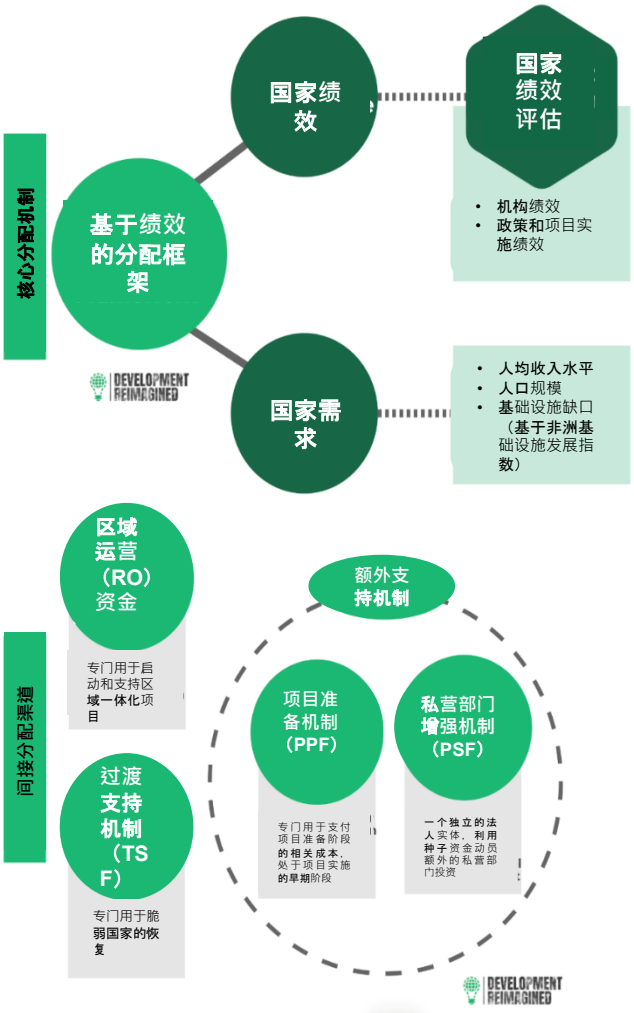
ADF资源的很大一部分是通过专项资**金池和**设施（图5）**分配的**。

这些投资支持非洲开发银行的五大优**先事**项，**其中最大的**贡献是推动优先事项4（**非洲一体化**）**和**优先事项5（**改善非洲人民的生活**）。

**此外**，ADF**的最大**资源分配用于区域/**跨国**项目，这是ADF资金相对于其他优惠资金池的独特特征之一。

**跨国**项目的资金对于通过整合非洲市场和价值链释放规模经济效益至关重**要**。

**图 5：ADF的资源分配**

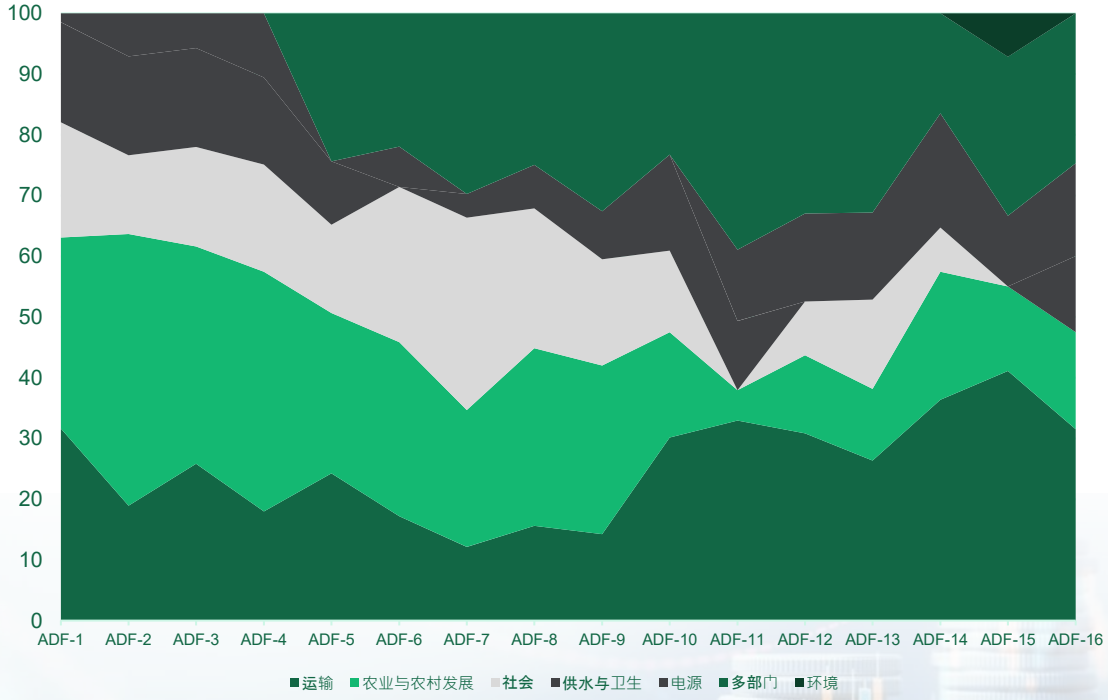


## 部门重点

在部门层面，ADF将其最大投资分配给了运输基础设施（28%）、多部门倡议（27%）和农业与农村发展（17%）（图6）。然而，ADF的部门重点随着时间的推移发生了变化。在ADF-1至ADF-16期间，ADF资金流向农村农业的比例显著下降，而电力项目的比例相应增加。

非洲发展基金支付款项的部门分布反映了该基金对非洲国家经济转型的有针对性的承诺，这也是非洲开发银行在与非洲国家合作的多边开发银行中的独特优势之一。 在ADF-1至ADF-16期间，ADF资金流向农村农业部分的比例大幅下降了约50%，从31%降至16%；用于电力项目的资金所占份额增加了十倍，从1.5%增至15%；而社会项目的份额则从约20%下降到约0%。此外，自ADF-14以来，环境一直是重点关注领域，自ADF-17起还设有专门的融资窗口。ADF资金的部门分配反映了该基金对非洲国家经济转型的有针对性的承诺，这也是AfDB在与非洲国家合作的多边开发银行中提供的独特服务之一。

**图 6：非洲开发基金的部门分布（ADF1-ADF16）**



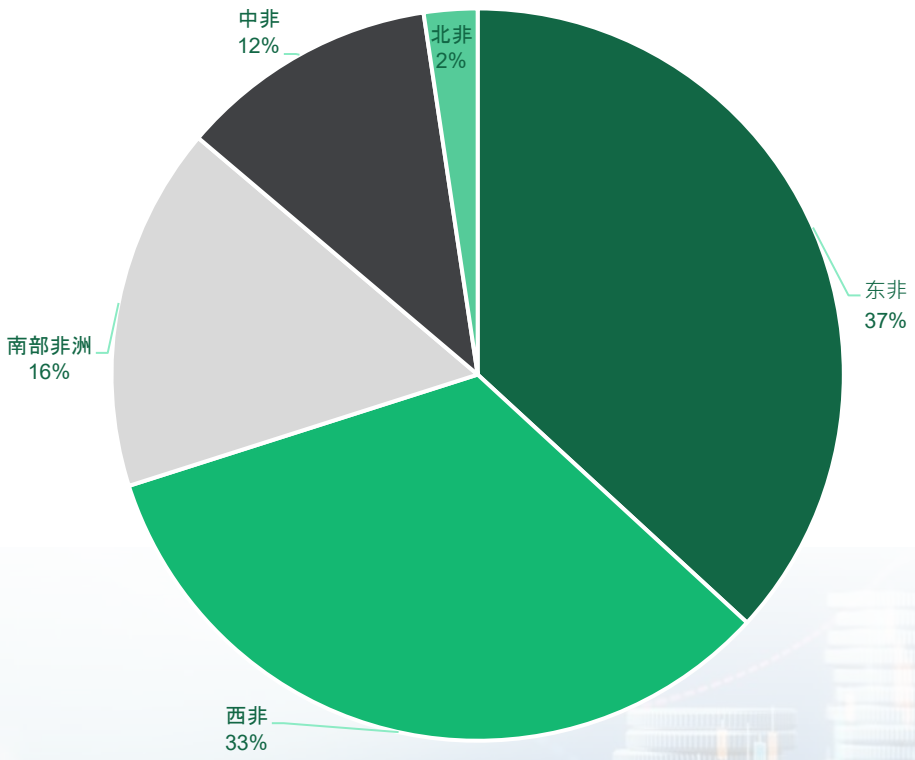

*来源：非洲开发银行集团*

## 区域和国家层面重点

从区域层面来看，在ADF-1至ADF-17期间，东非一直是ADF的最大接收国，其次是西非和南部非洲（图7）。在东非，主要部门是运输和多部门项目。在西非和南非，主要部门是多部门项目和农业与农村发展。在中非，大部分资金用于运输和多部门项目，而在北非则用于社会项目和农业与农村发展。

例如，根据债务可持续性评估，坦桑尼亚、埃塞俄比亚、乌干达、刚果民主共和国和尼日利亚这五个国家受债务困扰的风险适中，占亚洲开发银行历年付款的34%（图 8）。 如前所述，由于资信评估的性质，大多数ADF资源最终流向了根据DSA评估信用度较高的国家。例如，根据债务可持续性评估，坦桑尼亚、埃塞俄比亚、乌干达、刚果民主共和国和尼日利亚这五个国家受债务困扰的风险适中——占ADF历史拨款的34%（图8）。

**图 7：ADF资源的区域分布**




*来源：非洲开发银行集团*

与此同时，其他国家如中非共和国、科摩罗、冈比亚和几内亚比绍，面临较高的债务困境风险，在ADF历史拨款中占比不足1%。类似的情况也出现在AfDB的历史拨款中（图9）。这意味着最需要援助的国家可能并未得到最优的服务，从而可能无意中形成一个贫困和欠发展的恶性循环。

**图 8：接受ADF资金最多的国家 (ADF1 - ADF16)**

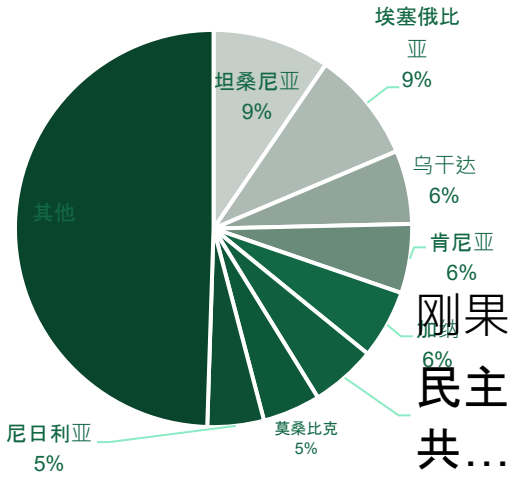
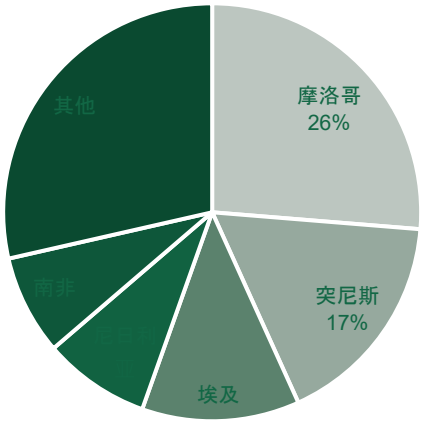



**图 9：接受AfDB资金最多的国家**

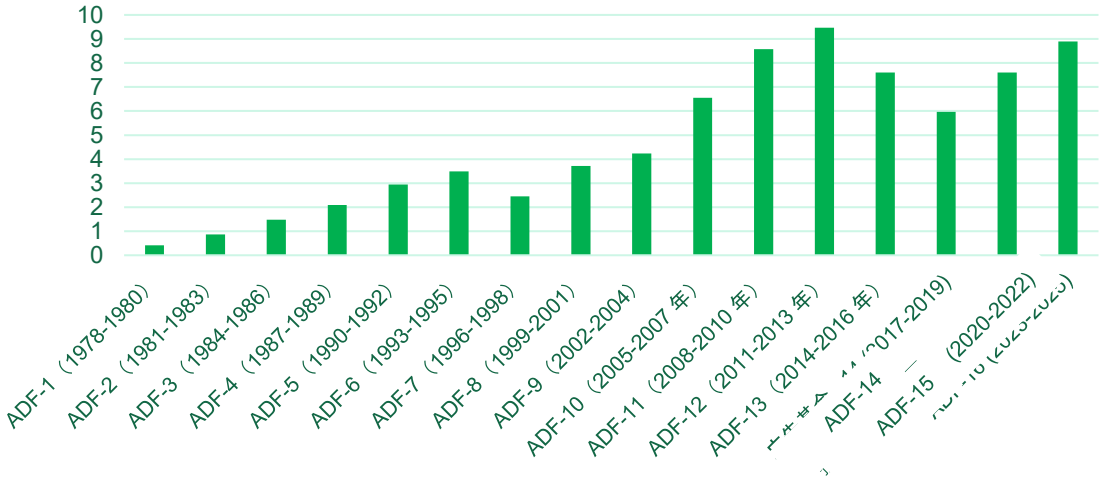



## 2.4 ADF如何为其行动筹集资金？

非洲开发基金主要通过每三年举行一轮的补充资金回合获得捐助者提供的资金。自1972年成立以来，ADF已补充资金16次，筹集资金约530亿美元。最近一次增资（ADF-16）于2022年进行，为2023-2025年期间筹集了89亿美元（图10）。

ADF的主要捐助国都在非洲以外：美国、英国、德国、法国、日本、加拿大、意大利、挪威、瑞典和荷兰（图11）。美国是最大的单一捐助国，累计捐款达57亿美元。欧洲捐助国的捐款总额占所有捐款的62.5%（325亿美元）。中国作为非洲的主要发展伙伴，仅占捐款的 1.78%（10 亿美元）。

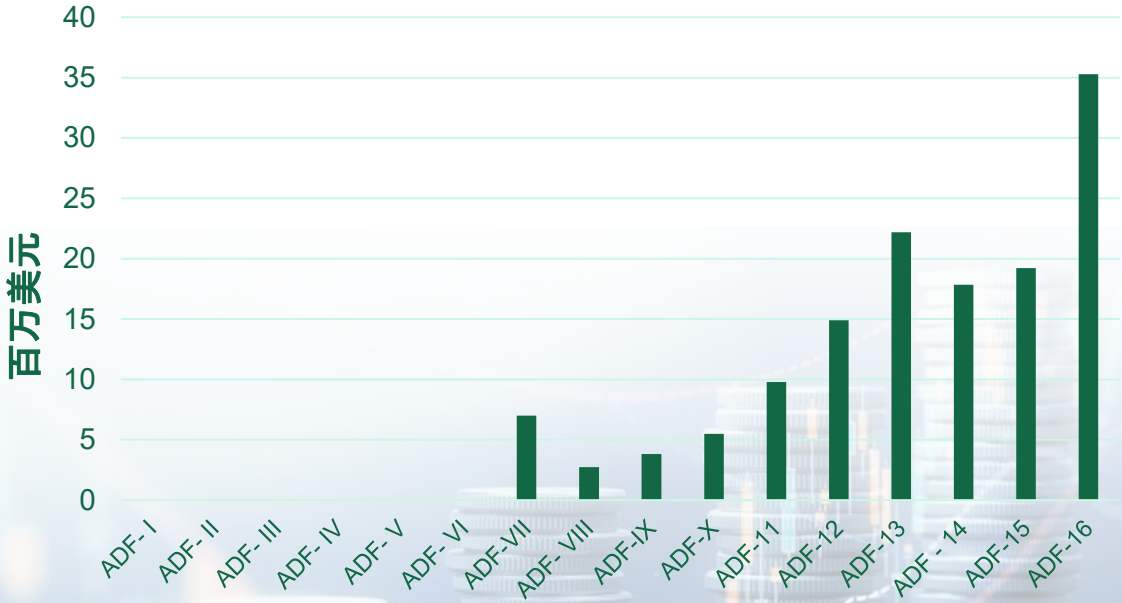
**图 10：ADF各增资周期的总捐助额（亿美元）**




*来源：非洲开发银行集团*

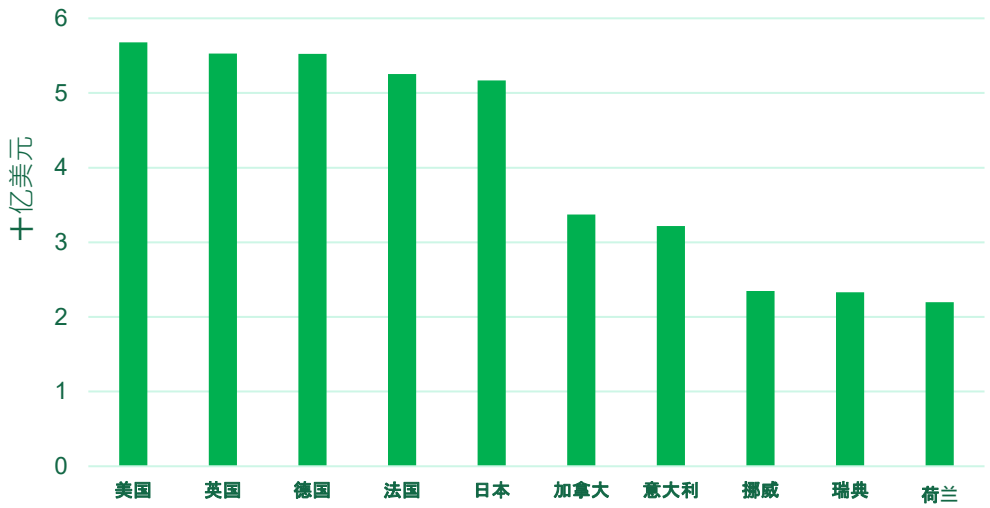
总体而言，非洲国家对ADF的捐款占总捐款的0.21%（图15），在历史上排名第30/35位，领先于爱尔兰、卢森堡、土耳其、阿根廷和阿联酋等较小的捐助国。非洲国家从ADF-7开始捐款。自那时起，只有六个非洲国家（阿尔及利亚、安哥拉、博茨瓦纳、埃及、摩洛哥和南非）在整个增资周期中捐款，其中仅南非一国就提供了ADF历史上三分之二的来自非洲的捐款。

**图 11：非洲对ADF增资的捐助（百万美元）**



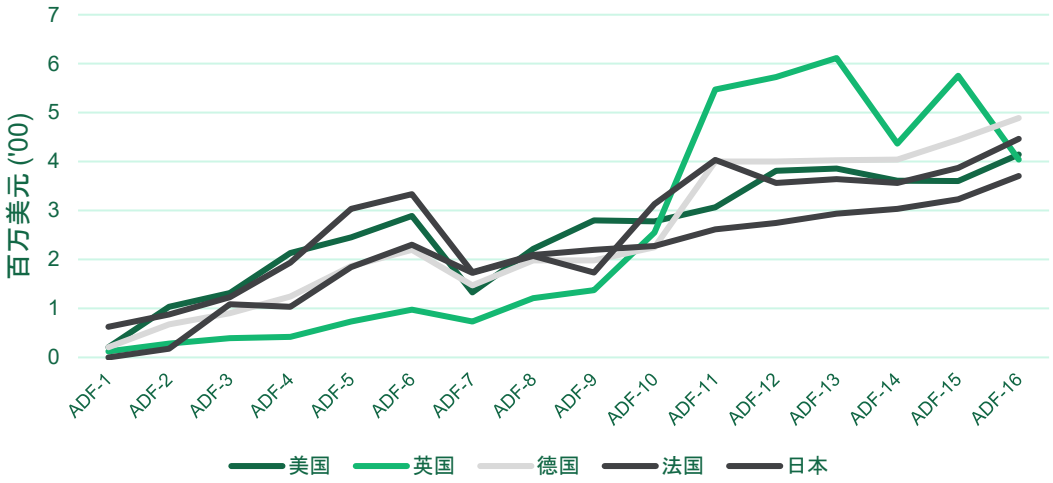

*来源：非洲开发银行集团*

**图 12：非洲开发基金10大捐助国（ADF 1-16）**




*来源：非洲开发银行集团*

**图 13：主要捐助国的捐款趋势**

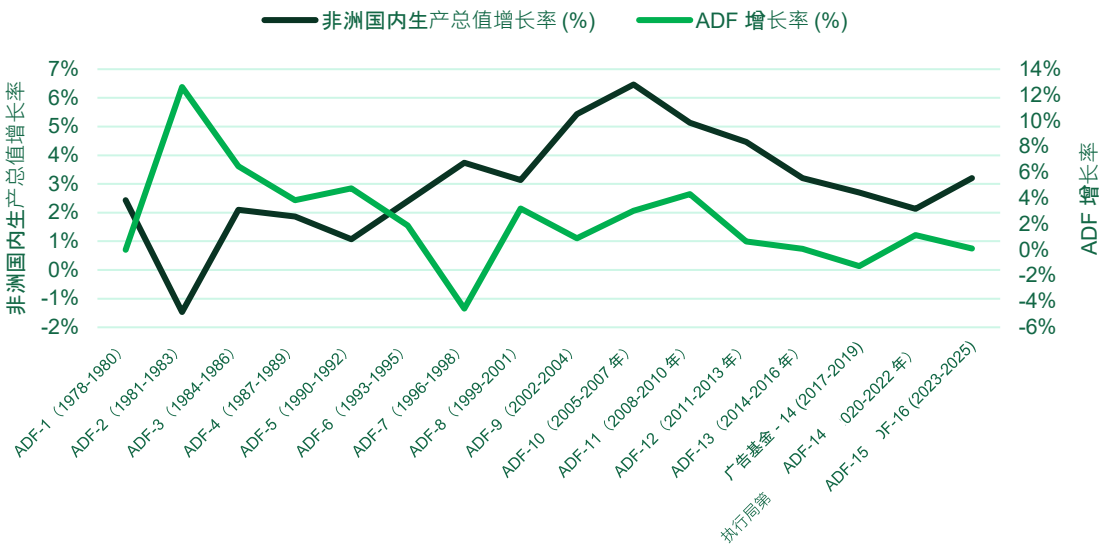



*来源：非洲开发银行集团*

尽管在过去五十年中取得了增长和成绩，但ADF仍不足以满足其受援国的需求。随着非洲国家的增长，它们对更多资金的需求也在增加。然而，ADF的增长速度未能跟上非洲国家日益增长的融资需求（图13）。从ADF-1到ADF-16期间，ADF捐助方的总捐款增长速度慢于非洲的GDP增长。因此，各国可能会转向成本更高昂的替代融资渠道来填补这一缺口。事实上，过去二十年里，非洲外部债务中私人债务的份额上升，而多边贷款却如前所述有所下降（图2）。

ADF资源规模有限，部分是由于ADF的融资模式严重依赖捐助方，而没有利用这些资源来增加其受益国可获得的资金量。ADF-17为自己设定了250亿美元的宏伟目标，如果实现，这将是该基金历史上前所未有的。然而，它仍远低于非洲的需求，特别是考虑到许多非洲国家目前面临的财政限制。

**图 14：ADF增长率与非洲国内生产总值增长率对比**



## 2.5 ADF-17

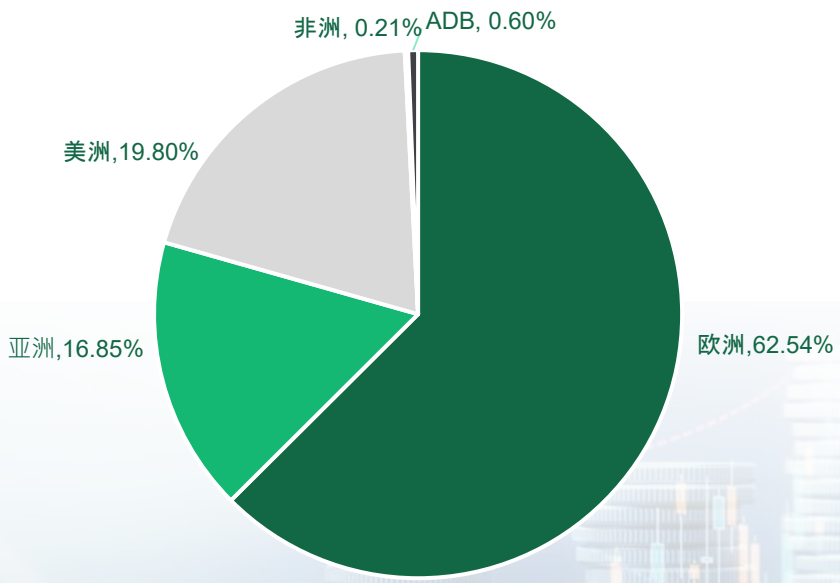
即将到来的ADF第17次增资（ADF-17）是一个关键时刻，因为该基金要应对欧洲和北美的主要捐助国削减援助预算的紧张筹资环境。

虽然三年增资周期遵循既定程序，但这一轮在重申多边基金在促进区域发展协调和一体化中的核心作用方面具有重要战略性。

强有力的ADF-17增资不仅仅是维持当前运作；它还关系到活动的增长和适应不断变化的金融现实，以及加强非洲确定其发展优先事项的能力。以下几个关键因素正塑造本轮增资周期：

- 基金的目标是最大的一次增资——250 亿美元。
- 主要捐助国的援助预算缩减令人担忧。
- 阿金武米·阿德西纳 行 长 正在推进重大改革，以加强非洲发展基金的融资框架，并通过利用资本市场（市场融资机制）扩大其资源基础。

**图 15：各ADF周期的平均区域捐款**




*来源：非洲开发银行集团*

# 3 建议

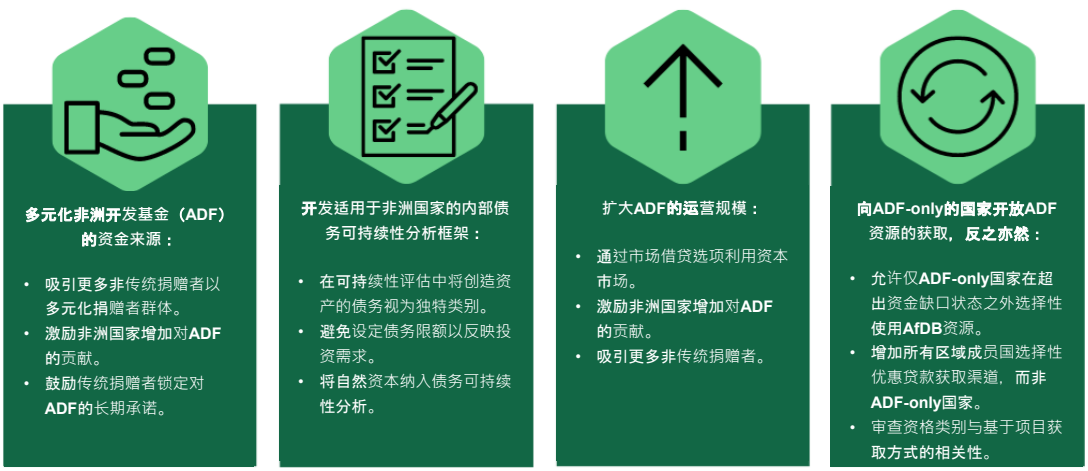
## 3.1 挑战概述

以下建议针对一系列利益相关方，包括非洲开发银行领导层、非洲开发银行区域管理委员会、AfDB区域成员国（RMCs）、ADF捐助国和潜在的新捐助方（图16）。

它们旨在共同应对本政策简报中确定的关键和相互关联的挑战：

1. 主要捐助方对外援助预算缩减
2. 信誉评估中对债务可持续性框架的依赖
3. 相对于非洲大陆的发展需求而言，ADF的融资规模有限
4. 限制获得优惠性资源的限制性资格准入规则

**图 16：建议概述**



## 3.2 关于强有力的 ADF-17 的建议

### 挑战 1：主要捐助方对外援助预算缩减

在外国援助预算缩减和竞争激烈的筹资环境中，AfDB应通过以下方式寻求ADF资金池的多元化：

1. **敦促/激励区域成员国增加对ADF的捐款**：非洲国家最终必须掌握自己的发展。在外援格局不断变化的情况下，对外部捐助的过度依赖使ADF的地位岌岌可危。AfDB应通过鼓励和激励非洲国家增加对ADF增资的捐款来纠正这种不可持续的状况。激励措施可以包括有选择地向ADF-only国家提供AfDB资源，以及有选择地向那些对增资做出贡献的AfDB国家提供补充资金。***非洲开发银行区域成员国。***

2. **吸引更多的非传统捐助者，使捐助方多样化**：随着传统捐助方缩减对外援助预算，AfDB应努力吸引非传统捐助方增加对ADF的捐款和/或首次参与增资。例如，AfDB可以将阿联酋和沙特阿拉伯等海湾国家以及其他经济实力不断增强的中等强国作为目标，大幅增加ADF增资的捐款，这不仅是为了弥补传统捐助方减少留下的缺口，也是为了大幅扩大ADF的运营规模。同时，AfDB应在可能的情况下鼓励传统捐助方保护其对ADF的捐款价值，以避免捐助方捐款的大幅减少。***非洲开发银行，捐助国。***

3. **提高AfDB收入资源对ADF贡献水平**：非洲开发银行历来通过动用其收入资源为ADF增资捐款。自ADF成立以来，AfDB对总增资金额的贡献不到1%。因此，在传统捐助国的融资条件不断收紧的情况下，非洲开发银行应加大力度，增加其收入中用于ADF增资的份额，以在这些动荡时期为基金提供支持。***非洲开发银行理事会。***

### 挑战 2：信用资格评估依赖世界银行/国际货币基金组织的DSA框架

鉴于信用评估中的差距，AfDB应开发自己的DSA，该DSA与非洲的发展愿望相关并促进其发展，以更有效地满足其受援国的需求。

这样的DSA应考虑：

1. 创造资产债务的发展价值：并非所有债务都一样。创造资产的债务可以加快经济增长，从而提高国家履行债务的能力。非洲的债务评估应考虑到债务的这种差异，而不是千篇一律地将债务妖魔化。***非洲开发银行、其他多边开发银行。***

2. 非洲国家需要更多而 非 更少的债务：在目前的发展水平下，非洲国家需要更多的债务来实现经济结构转型。例如，非洲的基础设施融资缺口估计为每年1000亿美元，非洲每年需要花费约1.3万亿美元才能在2030年前实现可持续发展目标。因此，任何债务可持续性分析都必须小心谨慎，不要对债务水平设置人为限制，或对借贷产生不当偏见。相反，它应从非洲面临的发展需求出发。***非洲开发银行、其他多边开发银行。***

3. 将非洲的自然资本纳入其中，以更准确地捕捉非洲大陆的经济价值：自然资本有潜力增加国家的长期资源——但目前的DSA未能捕捉到这些资产。***非洲开发银行。***

### 挑战 3：行动规模有限/可用资源有限

为了扩大ADF的业务规模，**非洲开**发银行**除了通过即将离任的**AfDB行长倡导的**市场融资机制利用资本市场外，还应采纳上述挑战1中的建议**：显然，ADF**筹集的**资金不足以满足其受援国的需求。**因此，根据即将离任的**AfDB行长的建议，ADF应利用捐助方的**捐款开**发资本市场以扩大其资金池，**就像国**际开发协会（IDA）**的做法一**样。***非洲开发银行。***

### 挑战4：获得ADF和AfDB资源受限

AfDB不应限制ADF-only国家获得传统AfDB贷款，而应开发创新方法，以在维护其作为多边开发银行地位的前提下，为其成员国提供更广泛的发展融资渠道。作为一个由借款人所有的区域性多边开发银行，AfDB应尽可能向所有成员提供尽可能多的优惠融资。AfDB可以考虑有选择地向所有区域成员国（RMCs）有资格获得优惠性或高度优惠的融资。例如，AfDB可以考虑在逐个项目的基础上，允许ADF-only国家获得传统的AfDB贷款。这是因为尽管一些国家可能被认为信用度较低，但一些项目可能仍然可行，即使它们位于这些国家。通过有选择地扩大对这些项目的贷款，AfDB可以为其成员提供更广泛的贷款机会，从而更有效地实现其目标。

**建议：非行**应通过以下方式增加RMCs获得优惠资源的途径：

1. **在目前**对缺口国家的规定之外，**探索**为ADF-only国家提供有选择地获得AfDB非优惠融资的途径。**目前，“缺口国家”可以有**选择地获得AfDB资金。ADF应为ADF-only国家提供类似的有选择的渠道。***非洲开发银行理事会。***

2. **有**选择地增加所有RMCs获得优惠和高度优惠贷款的机会，**而不**仅仅是ADF-only国家。***非洲开发银行理事会。***

3. **委托**进行独立审查，评估保留获得资格类别的利弊，**以确定**这是否仍然比基于项目的融资更可行的方法。

在这方面，**非洲共同增**长基金（AGTF）**堪称典范**，**它**侧重于项目可行性而非国家资格。AGTF**是由中国人民**银行于2014年设立并由非洲开发银行管理的总额达20亿美元、为期10年的联合融资工具。

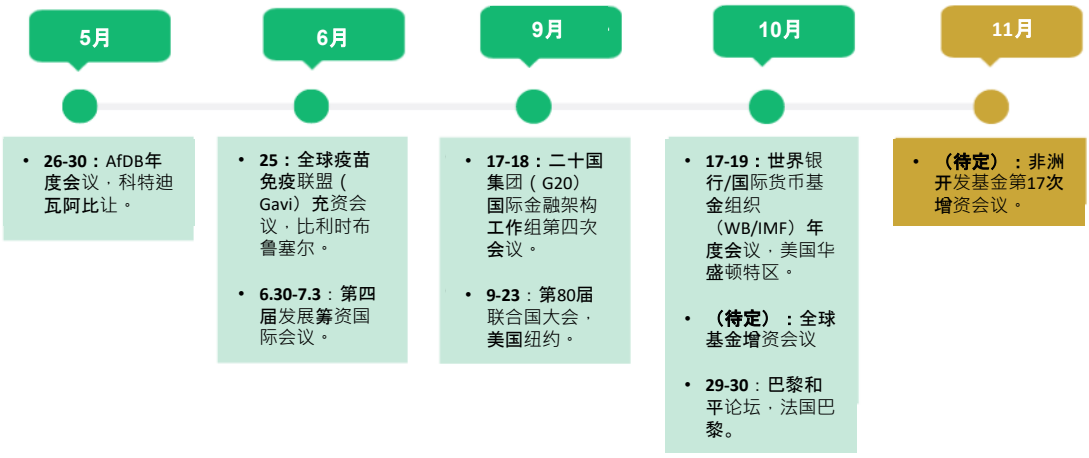
**运行至2024年**，AGTF为非洲的主权和非主权发展项目提供了与AfDB贷款相同条款的低**成本融**资。**在十年**间，AGTF**每年**为整个大陆的大型项目额外提供了2亿美元的融资，**共覆盖了**55个项目，**其中超**过三分之一在交通部门。AGTF63%的资金流向了ADF-only国家；31%流向了AfDB国家，6%流向了混合国家。

## 下一步。

ADF-17增资计划于2025年11月进行，为非洲和国际合作伙伴提供了八个月的时间来调动资源。

图17突出了一路以来关键的全球性事件，这些事件提供了造势的机会。

**图 17：推动ADF-17增资的关键事件**



**致谢**

Development Reimagined组织感谢非洲开发银行（AfDB）慷慨分享用于此分析的非洲开发基金数据。此外，DR还要感谢 Trevor Lwere、Jacques Dury、Juliet Onyino、Rugare Mukanganga 和 Jade Scarfe 为本政策简报所做的贡献。

免责声明：本文件由Development Reimagined编写，并不反映非洲开发银行或非洲开发基金的观点。

如需联系Development Reimagined团队，请发送电子邮件至
interns@developmentreimagined.com

欲了解更多有关Development Reimagined的信息，
请访问 www.developmentreimagined.com

DEVELOPMENT REIMAGINED


DEVELOPMENT
REIMAGINED