



经济及社会理事会与布雷顿森林机构、
世界贸易组织和联合国贸易和发展会议
之间的特别高级别会议

2013年4月22日，纽约

可持续发展筹资和 2015 年后发展议程方面的统筹、协调与合作

秘书长的说明*

摘要

本说明提供背景资料和建议进行反思的要点，供就下列一些专题开展讨论时参考：

- (a) 世界金融和经济危机爆发后世界经济形势与展望；
- (b) 在贯彻落实 2012 年 6 月 20 日至 22 日在巴西里约热内卢召开的联合国可持续发展大会成果方面的为可持续发展筹资，包括通过利用私人资本；
- (c) 在 2015 年后发展议程范畴内的全球发展伙伴关系。

* 本说明与参加发展筹资进程的各主要机构利益攸关方工作人员协商编写。但由联合国秘书处对本说明内容承担全部责任。



一. 世界金融和经济危机爆发后世界经济形势与展望

全球经济展望

1. 全球金融危机爆发 5 年之后，世界经济仍在竭力恢复。联合国《2013 年世界经济形势与展望》¹ 预测，按照基线估计数，2013 年世界经济国内生产总值增长率预计将达到 2.4%。相对于 2012 年 2.2% 的估计增长率只是略有改善，而当时世界经济再次放缓，这在处于不同发展阶段的各国同时出现。

2. 主要发达经济体的薄弱环节仍然是全球经济复苏缓慢的根本原因。许多发达国家，尤其是欧元地区的发达国家，继续面临主权债务问题、金融脆弱性和财政紧缩的压力。几个欧洲经济体和日本在短短几年内已陷入第二次衰退，其前景依然艰难。2012 年，美利坚合众国经济也显疲弱之态，2013 年的增长前景仍呈颓势。

3. 据预测，2013 年，发展中国家的平均增长率为 5.1%，略好于 2012 年的 4.7%。若干新兴经济体，如巴西、中国和印度，设法在全球金融危机爆发后迅速恢复，2012 年增速大幅度放缓。这部分是由于较弱的贸易流动及资本流动和商品价格的波动加剧而产生的来自发达国家的外溢效应。在某些情况下，还由于国内需求显著放缓，反映出以往货币紧缩政策的滞后效应（南亚和东亚）、结构瓶颈（南亚、巴西、非洲）及政治和监管方面的不确定性（南亚、拉丁美洲部分地区、非洲、东亚部分地区）。

4. 全球就业危机继续有增无减。在许多发展中国家，有工作的穷人和工作不稳定者所占的份额仍然很高，青年的高失业率和性别差距仍然是重大的政策问题。全球经济放缓也意味着减少贫穷的速度放缓和进行教育、保健、基本卫生设施和其他至关重要的领域投资的财政空间缩小，而这些领域的投资对于实现千年发展目标至关重要。对最不发达国家而言尤其如此，这些国家仍然十分易受商品价格冲击的影响，而且外部融资机会减少，特别是由于一些捐助国的发展援助开始缩减。

5. 尽管速度较低（3.2%），2012 年世界贸易与 2011 年（6.4%）相比继续增长。在危机后几年，贸易模式的一些变化更加明显，例如，特别是通过南南贸易，发展中国家在世界贸易中的份额日益增加。很多发展中国家，特别是亚洲区域的发展中国家，极大地受益于其更多地参与全球/区域供应链，来维持其出口型增长和吸引外国直接投资。尽管如此，新出现的问题是，如果这些链条不受控制地增长（其中大部分是基于以多国公司为首的公司内部贸易），可能导致发展中国家之间和内部的发展差距加大，以及对环境造成不良影响。

6. 全球失衡，其特点是一些经济体的储蓄盈余较大，而另一些经济体存在赤字，在全球金融危机爆发后显著缩小。但是，再平衡并不是一个良性的进程，其主要

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.13.II.C.2。

原因是赤字国外部需求减弱，而不是盈余国外部需求增加。特殊货币政策措施所带来的发达经济体的疲软和极高的全球流动性迫使一些发达国家的收益接近于零。尽管因果关系尚不明确，但是，发达经济体扩张性货币政策所引发的全球流动性的增加被指加剧了初级商品价格的波动、向发展中国家的热钱流动和新兴市场经济体的货币升值压力。

7. 然而，2012年下半年以来，世界金融市场出现了明显的改观。除一些新兴市场外，许多国家的股票价格明显上涨。但是，尽管美国的主要指数已经超过全球金融危机爆发之前的最高水平，欧洲、日本和许多新兴市场的市值仍然远远低于高峰水平。此外，这些金融市场指标得以改善的部分原因是，全球流动性较高，但尚未与实体经济和就业的持续改观发生关联。

8. 债务市场也有改善。由于债务陷入困境，欧洲国家债券的收益下降，西班牙10年期债券与德国债券的利差从2012年7月的630个基点降至2013年1月的350个基点。最近，西班牙以这一相当低的收益率成功发售了10年期债券，筹集了70亿欧元，葡萄牙也自被拯救以来在2011年首次返回债券市场。此外，美国银行贷款继续攀升，欧洲的一些银行决定提前偿付其从欧洲中央银行获得的长期贷款。塞浦路斯在危机爆发之前，金融市场波动性的各种计量办法也在减少。然而，为促使塞浦路斯进行银行重组，欧洲联盟/国际货币基金组织3月下旬在一揽子计划中提出的银行税在一定程度上干扰了全球金融市场，突显了欧洲货币联盟规避不利的经济和政治事件的能力仍很脆弱。

各主要经济体和区域的前景

9. 在发达经济体中，美国经济在2007-2008年次贷危机之后继续挣扎。美国2013年国内生产总值增长率预计为1.7%，低于2012年的2.1%的估计速度。尽管在2013年初避免了全面财政悬崖，但长期财政可持续能力依然存在不确定因素。同时，自动削减开支(固存)最近已经启动，据估计，2013年实际政府支出将下降4%，这将影响近期的国内生产总值增长。在积极的方面，住房部门出现了复苏的新迹象。其他政策支持的形式是由美国联邦储备委员会(美联储)发起的新一轮量化宽松。美联储最近宣布，将继续放松货币政策，直至失业率下降到6.5%，或直到今后12个月预计通货膨胀率上升到2.5%。虽然美联储肩负促进充分就业和稳定价格的双重任务，但一个中央银行为其货币政策订立失业率的目标数字是史无前例的。

10. 2012年第一季度，日本经济增长强劲，但随后在下半年随着通货紧缩重新陷入衰退。预计日本经济将在2013年走出衰退，但2013-2014年增长可能继续疲软。对此，日本银行扩大了量化宽松计划的规模，并将通货膨胀目标提高到2%。新的货币政策立场导致10月中旬以来日元对美元和欧元贬值了18%。这提高了日本的竞争力，但一些国家的政府和分析师对竞相贬值和“货币战争”表达了关切。

此外，与大多数发达经济体财政紧缩的趋势相反，日本政府在 2013 年 1 月批准了一项新的 20.2 万亿日元的一揽子刺激方案，包括 10 万亿日元的政府额外开支（占国内生产总值的 2%），主要通过发行债券筹集。这增加了今后的债务承受能力风险，因为公共债务已达到国内生产总值的 230%。但是，债务指标如此之高的原因之一是经济增长长期乏力。如果新的措施能成功地刺激增长，债务指标（占国内生产总值的百分比）应有所改善，这一风险将有所缓解。

11. 在欧元区，主权债务危机和随之而来的财政紧缩方案仍然是抑制增长的主导力量。该区域的一些经济体仍然处于衰退之中。据估计，2012 年欧元区国内生产总值下降了 0.5%，预期在 2013 年将再下降 0.3%。2012 年欧元区当局采取了一些新的政策倡议，包括完全货币交易计划及加强财政整合和协调的金融监督和管制措施。这些措施针对的是欧洲货币联盟原有设计中的一些缺陷。但是，尽管这些措施力度颇大，但不足以在短期内增加经济需求，而且执行本身将面临重大的不稳定因素。

12. 在欧洲联盟（欧盟）新成员中，欧元区目前的困难导致增长放缓，该地区的经济前景恶化。在存在重重不确定因素和风险的情况下，2012 年，欧盟新成员的国内生产总值总额增长了 1.2%，预计 2013 年将加快到 2.0%，仍不算高。一些欧洲联盟新成员，如捷克共和国、匈牙利和斯洛文尼亚，2012 年甚至出现了年度经济负增长。在其他国家，增长为正数，但太有力。例如，波兰 2012 年国内生产总值增长率为 2%，低于一年前的 4.3%。

13. 在东南欧，2012 年实际经济活动仍然低于全球金融危机爆发前 2008 年的水平。在 2010 年和 2011 年出现非常脆弱的复苏之后，国内生产总值总额在 2012 年下降了 0.6%，预计 2013 年仅回升 1.2%，原因是内部和外部需求疲软。在全球危机前持续极高的失业率预期将再持续几年。

14. 在转型期经济体中，独立国家联合体和格鲁吉亚国内生产总值 2012 年增长了 3.8%，预计 2013 年将保持在类似的水平，远低于潜力。大多数国家的经济表现均较疲弱，最大的经济体——对该区域其他国家继续产生重大影响的俄罗斯联邦也不例外。该区域继续面临全球局势恶化所带来的风险，特别是其主要的经济伙伴欧洲危机升级的风险。

15. 在发展中国家中，非洲的经济增长（不包括利比亚）将在 2013 年回升到 4.5%，而 2012 年为 3.4%。非洲强劲的增长前景的关键因素包括，在石油产量增加和价格居高不下的支撑下，石油出口国稳健增长，以及财政支出，特别是基础设施支出增加。尽管增长情况看好，但就业仍然是整个地区所面临的一个主要问题，无论是在就业水平方面还是在所创造的就业机会的质量方面都是如此。此外，由于全球经济放缓和许多捐助国财政困难，预计在 2013 年和 2014 年流向非洲的援助将保持不变，甚至出现下降。

16. 在东亚，发达经济体的需求疲弱和中国较预期更为严重的放缓抑制了 2012 年的经济活动。该区域的国内生产总值增长率从 2011 年的 7.1% 降至 5.8%，中国的经济增长率也减缓到 7.8%，为十年的最低点。该区域的高收入和依赖出口的经济体——中国香港特别行政区、大韩民国、新加坡和中国台湾省，在全球需求疲软面前国内生产总值增长出现了尤为急剧的下降。与此形成对照的是，印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国出现了稳健的增长，其强有力的国内消费和投资需求基本抵消了净出口的下降。在外部需求略有复苏和更具扩张性的货币和财政政策的支持下，该区域国内生产总值增长预计将在 2013 年回升至 6.2%。

17. 在南亚，2012 年经济增长放缓。在 2011 年增长 5.8% 之后，该区域的国内总产值在 2012 年增长了 4.4%，是十年来速度最低的。持续的高通货膨胀率、政治不确定因素、运输和能源制约因素抑制了家庭消费和商业投资。出口受到主要国际市场放缓的不利影响。印度经济增长率从 2010 年的 9.0% 以上降至 2012 年的 5.5%。在孟加拉国和斯里兰卡，经济情况大体保持向好。然而，支持经济增长的宏观经济政策的范围是有限的，原因是通货膨胀继续居高不下，财政赤字仍然很大。区域增长预计将略有提速，但远远低于潜力。在印度逐步复苏的带动下，南亚的经济活动 2013 年预计将增加 5.1%，2014 年 5.7%。

18. 在西亚，各国的经济表现各不相同。在创下历史新高的石油收入和政府支出的支撑下，大多数石油出口国虽然增长减速，但仍强劲。与此相反，石油进口国由于受到进口费用增加、外部需求下降和政策空间日益缩小的拖累，经济活动大幅减弱。预计这种差异在 2013 年将继续存在。该区域国内生产总值增长率估计将从 2011 年的 6.7% 下降到 2012 年的 3.3%，预计在 2013 年将保持同一水平。尽管许多海湾国家中期财政平衡仍然强劲，但是，除以色列和土耳其之外，石油进口国政策缓冲余地变得更加有限。

19. 在拉丁美洲和加勒比，由于该区域出口下降，一些国家，例如阿根廷和巴西，国内面临如何促进增长的问题，因此 2012 年经济状况恶化。国内生产总值增长率从 2010 年的 6.0% 和 2011 年的 4.3% 下降到 2012 年的 3.1%。尽管有所放缓，但劳动力市场指标继续表现良好。预计 2013 年该区域的增长将略有加快，达到 3.9%，尽管这一前景受制于若干风险。

重大的负面风险和加强政策协调的必要性

20. 上文所述的联合国基线前景存在重大的不确定性和负面风险。特别是，欧元区危机可能恶化，仍然是对全球增长的最大威胁。此外，最近美国的全面开支削减(固存)可能贯穿全年，导致对经济的影响超过目前基线预测的假设。另外，若干大型新兴市场国家(包括中国、印度和巴西)的放缓有可能继续下去。其它负面风险包括地缘政治紧张局势可能升级，而且由于基本谷物库存消费比过低，气候剧变可能导致世界粮食价格飙升。

21. 有必要在国家和国际两级采取更加有力、一致的政策行动，以减轻上述重大风险。例如，欧元区不应再像过去两年那样以零敲碎打的方式处理个别国家的债务危机，而应采取更全面和综合的办法，处理欧洲货币联盟内部根深蒂固的制度性危机。同样，在美国，决策者必须打破政治僵局，防止出现突然和严重的财政紧缩。同样重要的是，各国应尽可能采取更强有力的与中期措施相协调的反周期的政策立场。特别是，世界各地的财政政策应更加反周期、更多地支持创造就业机会和更公平。

建议讨论的问题

1. 最近美国、欧洲联盟和日本采取的非常规货币政策有哪些经济利益和风险？
2. 针对发展中国家和经济转型国家所采取的政策有哪些重大影响？
3. 哪些国内、区域和全球政策措施将最有效地限制这些政策潜在的负面溢出效应？
4. 大型新兴经济体，包括巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非，如何帮助促进恢复更强劲有力的区域和全球增长？
5. 哪些政策措施可以最有效地解决发达国家和发展中国家的就业危机？

二. 在贯彻落实 2012 年 6 月 20 日至 22 日在巴西里约热内卢召开的联合国可持续发展大会成果方面的为可持续发展筹资，包括通过利用私人资本

必须制定可持续发展筹资综合战略

22. 有效的可持续发展筹资战略应当支持在环境、经济和社会方面可持续的包容性经济发展。考虑到可持续发展资金需求的规模，官方提供的资金显然不够。即使所有有关捐助国政府都实现将其国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助的目标（这部分资金每年将有 3 000 亿美元），信守《哥本哈根协议》在 2020 年之前每年提供 1 000 亿美元的气候资金的承诺，即使以新的创新性筹资来源补充这些数额，仍然会有严重的资金缺口。²

23. 然而，尽管资金需求估计数极大，但这些估计数在全球储蓄总额中仅占相对较小的一部分。2011 年，全球金融资产为 218 万亿美元。即便考虑到世界金融和经济危机之后动荡的市场以及发达国家的去杠杆化，全球金融资产自 2007 年年

² 《2012 年世界经济和社会概览》，联合国出版物，出售品编号：E.12.II.C.2；联合国第二次国际发展合作报告，即将发布。

底以来总体上仍然增长了 10%(也就是说, 每年增长大约 4 万亿美元)。³ 这意味着金融系统拥有为满足可持续发展需求供资的资源, 但没有将这些资源有效地分配到最需要资源的地方。尽管重新分配全球金融资产总额将证明具有挑战性, 但将这一投资中很小的百分比, 比如说 5%(接近 10 万亿美元), 重新用于可持续发展会产生巨大影响。

24. 有效的可持续发展筹资战略还必须促进金融稳定性, 因为, 如果存在大幅波动的风险, 投资者就不可能作出可持续发展所需的长期投资。此外, 可持续的财务做法和长期投资可促进金融系统的稳定性, 因此, 稳定性与可持续性相辅相成。⁴ 此外, 如果没有稳定的金融系统, 2015 年后发展议程就有可能因突然爆发区域或全球金融危机而脱轨。

资金需求和挑战

25. 要想为可持续发展筹资, 就必须在发达国家和发展中国家的农业、能源、运输和电信以及住房、保健和教育等广泛部门进行投资。这项战略还必须为那些对可持续发展至关重要的全球公域(例如, 大气、海洋、生物多样性和森林)筹资, 并为气候融资。此外, 还必须考虑到部门和组群(例如, 饮用水、农业、能源和土地使用)间的协同增效作用和平衡。

26. 评估可持续发展的总体资金需求是一项困难工作。不同来源估计的需求因假设和研究范围不同而各不相同。此外, 不同研究活动得出的估计数也不具有严格的可比性, 因为基于模型的基本假设往往不同。对实现环境可持续性所需的投资数额进行了大量研究。2011 年, 联合国经济和社会事务部估计, 仅仅是新绿色能源系统的开发每年就需要追加 1 万亿美元的投资。⁵ 近期对更加广泛的部门所作研究表明, 正常的基础设施投资所需经费每年可高达 5 万亿美元。⁶

27. 还可利用按国家进行的分析对各经济部门的需求作出更有针对性的估计。例如, 联合国近期对非洲、东亚和中东 9 个经济和社会状况非常不同的国家进行的一项研究⁷ 表明, 要想实现千年发展目标, 将需要相当于国内总产值 5%至 26% 的额外收入。这些研究成果对教育、保健、饮用水和卫生方面的千年发展目标作

³ 麦肯锡集团和公司麦肯锡全球资产管理数据库, “The Hunt for Elusive Growth: Asset Management in 2012”, 2012 年。

⁴ 联合国环境规划署, 筹资倡议, 国际可持续发展研究所, Financial Stability and Systemic Risk: Lenses and Clocks(2012 年)。

⁵ 《2011 年世界经济和社会概览》: 联合国出版物, 出售品编号: E.11.II.C.2。

⁶ www3.weforum.org/docs/WEF_GreenInvestment_Report_2013.pdf。

⁷ Sánchez, Vos, Inoue 和 Kabulova, “Financing Human Development: a comparative analysis” in Sánchez 和 Vos, “Financing Human Development in Africa, Asia and the Middle East,” 即将出版。

出估计，这些领域有相对充分的数据用于衡量其进展情况，因此低估了实现可持续发展所需的资源总额。

28. 在私营部门根据风险-回报情况认为与其它投资机会相比没有吸引力的经济领域，资金缺口特别大。在至少 4 个对可持续发展至关重要的领域，资金尤其不足：(a) 长期投资，包括基础设施；(b) 风险较大的投资，包括低碳、创新以及为中小型企业筹资；(c) 为全球公域和其他国际合作领域筹资；(d) 为满足社会需求提供更多资金。

29. 长期资金需求日益增长，基础设施方面的需求尤其如此。按照“一切照旧假设”估计，在 2030 年之前将需要 57 万亿美元的基础设施投资，才能跟上全球国内总产值的增长，而要想实现新兴市场的发展目标和加强基础设施应对气候变化的能力，还需要更多资金。⁸ 不过，大部分基础设施投资所需时限较长，因此不在很多投资者的投资范围内，甚至不在那些“长期投资者”的投资范围内。虽然长期机构投资者的福利确定型退休金计划和人寿保险公司等债务结构平均大约为 10 至 15 年，但由于很多长期投资相对于其他机会的风险收益权衡，以及短期业绩奖励措施，其投资组合的实际期限普遍短很多。很多机构投资者面临更多制约因素，包括限制对非流动资产的投资、维持直接投资能力的交易费用和部门多样化要求。

30. 2008-2009 年的金融危机进一步缩短了很多投资者的投资期限。很多机构投资者在重新筹集资金偿还债务方面遇到困难，导致他们重新评估他们应在多大程度上进行长期非流动投资，并减轻了他们对风险的机构耐受性。危机还导致银行系统大规模去杠杆化和减少信贷，欧洲银行尤其如此，这对长期贷款，包括对银行联合贷款市场造成了影响，该市场过去曾经是新兴市场国家基础设施的重要融资手段。虽然去杠杆化的速度减慢，但预计国际银行在短期内将继续面临压力。《巴塞尔协议三》规定风险越大的投资资本支出越高，可进一步减少长期资金的可获得性。改革尽管并未具体针对长期筹资，但确实增加了长期贷款等风险更大的活动的成本。同时，很多发展中国家的本地资本市场尚未准备好填补这一差距。很多发展中国家的本地资本市场都偏爱短期贷款，以至于很多国家仍然难以为与国内可持续发展方面的必要投资有关的长期需求筹资。

31. 特别是，低碳基础设施项目以及有关技术开发和创新缺乏足够的资金，原因是整个项目周期的风险较高，而预期回报较低。同样，风险很高的创新和新兴技术也缺乏足够的资金，此类风险往往很难衡量和估价。新技术的业务费用一般较高，在开发早期阶段往往不太可靠。为中小型企业提供的信贷在很多国家是创新、就业和增长的主要驱动力，但在很多国家也仍然受到制约。中小型企业往往对于

⁸ 麦肯锡全球研究所，“Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year,” 2013 年。

传统贷款人和小额信贷机构而言规模太大，而银行业则认为这些企业风险太大。天使投资者和风险投资基金等其他为新开办的创新性企业筹资的办法在发展中国家基本上不存在。

32. 贸易援助举措力求加强发展中国家供方的生产能力，并加强其贸易方面的基础设施，使其得以利用贸易和市场准入机会。国际社会继续调动贸易援助资源。不过，经合组织国家的政府预算仍然拮据，将对今后几年的援助额造成压力，这也将影响贸易援助的前景。

33. 另外，在维持全球公域和很多对可持续发展至关重要的国际合作领域并建立对这些领域的认识方面，也缺乏足够的资金。除了减缓和适应气候变化所需资金之外，以及除了国内保健、教育、性别平等和其他社会需求之外，还需要大量资金应对全球化带来的跨境健康风险，特别是防治艾滋病毒/艾滋病大流行病。

34. 目前对 2015 年后发展目标的审议意见强调，必须建立可确保社会包容性和人人享有就业机会的新的增长模式。这意味着除了对自然资本和绿色有形资本(比如清洁技术)进行投资之外，还要对人力资本和社会资本进行定向投资。可持续发展筹资战略必须重点为穷人、妇女和其他社会弱势和边缘群体提供更多服务、技术、资源和机会。

为可持续发展调动资金

35. 要想为可持续发展筹资，就必须利用一切可用的资金形式，包括公营和私营以及跨境和国内资金来源。基本挑战将是确保这些不同来源的资金相互补充，因为每类资金都有独特的投资目标、信托责任和有关奖励措施。有关 2015 年后发展议程的协商应当为更好地了解这些相互联系做好准备，以便制定可利用公共资源有效平衡私人资金的政策。

36. 吸引私营部门投资是任何可持续发展筹资战略的一个关键部分。仅仅是经合组织国家的机构投资者就拥有 70 万亿美元资产，主权财富基金和公共退休储备基金另有 10 万亿美元资产(经合组织，2012 年)。新兴市场的退休基金从 2001 年的 4 220 亿美元增至 2010 年 6 月的 1.4 万亿美元，这一领域有大幅增长的潜力。⁹

37. 不过，迄今为止，退休基金分配的资产中仅有大约 1%投资于基础设施，在分配的这一部分资产中，大约 3%投资于低碳基础设施。¹⁰ 有社会意识的投资者数目虽少却日益增加，尽管如此，大部分私人资本仍然为一般在较短时间范围内衡量的盈利动机所驱动。因此，如果在调整了风险的基础上利润有望超过其他投资

⁹J.P. 摩根公司，EM Moves into the Mainstream as an Asset Class, Emerging Markets Research, J.P. 摩根证券有限责任公司(纽约，2010)。

¹⁰ 彭博社新能源财经公司，2013 年。

机会，私营部门将减少公益投资，在短期内尤其如此。将需要重新制定公共部门政策，以便通过共担风险和使私人奖励措施更加符合公共目标利用私人资金。

38. 政策应鼓励长期投资，包括基于多年回报的业绩费、收回、共同投资和强调长期价值的新的会计措施(相对于体现短期波动的逐日结算会计)。虽然民间社会可要求退休基金管理者为求长期业绩实行这些变革，但也可利用管制措施，这些措施可能更有效。刺激为中小型企业投资和提供贷款的举措可包括管制措施和贷款，比如美国的小企业贷款基金和小企业管理贷款和赠款。

39. 有助于刺激低碳创新、技术和基础设施长期投资的政策举措包括：(a) 定价机制，比如碳排放上限和交易税或碳税；(b) 通过规章确定数量目标；(c) 通过补贴、可再生能源发电上网电价、信贷升级、担保、保险或公私伙伴关系降低成本和(或)风险。各国日益考虑把公私伙伴关系、担保和保险作为通过公共和私营部门共担风险以私人资金平衡官方资源的机制。此类机制有助于克服阻碍国内银行和机构投资者为可能促进可持续发展的创新项目供资的制约因素。很多国家的国内开发银行发挥了重要的催化作用。

40. 发展中国家健全、广泛的金融部门的发展对于有效调动国内资源和将这些资源用于这些国家的生产活动至关重要。有迹象表明，很多发展中国家的国内金融中介服务得到了加强。中低收入国家私营部门获得的国内信贷在国内总产值中所占比例从 2003 年的 55% 增至 2011 年的 75%，但各发展地区的差异很大。然而，很多发展中国家仍然在将引导资源进入基础设施、创新和中小型企业等长期可持续发展的关键领域方面遇到相当挑战。加强治理和机构有助于为吸引直接投资创造有利的环境。也可以通过发展本币债券市场吸引储蓄，包括国内养老金资金。但是，必须对此类国内市场进行监测，以尽量降低短期资本流入波动所带来的风险，而短期资本常常被吸引到发展中国家的高收益投资。

41. 此外，为了加强发展中国家金融部门的业绩，包容性金融的概念在政策议程上得到了更高的重视。该概念基于这一想法，即穷人、弱势人群和中小型企业均可享有广泛的金融服务，包括信贷、储蓄和其它工具，这对经济和社会发展以及调动国内资源有好处。在这方面，应充分利用近期通过配备手机货币功能创造的机会。在包容性金融方面不存在“一刀切”的做法。不过，经验表明下列原则至关重要。包容性金融必须：(a) 充分纳入金融业综合政策框架；(b) 植根于健全的法规和企业社会责任感，确保银行系统健全，并尽量降低体系性风险；(c) 以联邦、省和地方政府和有关部门机构的政治承诺为后盾；(d) 融入以穷人为对象的健康、有利的金融中介环境。

42. 调动国内资源的作用对于为上述举措和其他举措筹资至关重要。不过，很多发展中国家政府收入仍然较低，低收入国家的税收与国内生产总值之比平均约为 11%。适当的税收政策、现代化、透明和公平的税收制度、有效的税收管理、扩

大征税基础以及打击逃税现象是增加公共收入的核心要素。另外，应进一步加强国际税务合作，包括加强这方面的机构安排，以遏制偷税漏税行为和非法资金流动。

43. 必须以有利的国际环境补充调动国内资源的努力。因此，令很多发展中国家失望的是，2011年，由于发达国家实行了更严格的财政紧缩措施和遇到主权债务问题，除去被取消的债务，官方发展援助总流量的实际价值自1997年以来首次下降。官方发展援助仍将至关重要，各国应努力及时履行其承诺。区域和多边开发银行也可在调动长期投资资金方面发挥催化作用。此外，这些银行还可发挥反周期的作用，这有助于减轻与金融市场有关的波动。南南合作与慈善事业一样，在筹资中也发挥着日益重要的作用。

44. 创新机制，比如金融交易税、碳税和类似机制可用于从新的公共资金来源筹集大量额外资金，这些资金可视为传统官方发展援助的补充。不过，要想大规模发挥这些机制的潜力，就必须签订国际协议，且必须有相应的政治意愿，才能挖掘资源，并确保在不影响现有承诺的情况下为可持续发展分配收入。创新机制可能对于为实现国际合作目标筹资尤其重要，其中包括全球公域筹资和气候融资。

将现有国际筹资举措精简成一个更加广泛的筹资战略

45. 迄今，气候融资主要是在独立于传统发展筹资的轨道上发展的。部分原因是有人担心，为发展中国家提供的气候资金应该是对官方发展援助的补充，这反映出《联合国气候变化框架公约》¹¹中“共同但有区别责任和各自的能力”的里约热内卢原则。不过，综合筹资战略应将其所有方面更好地纳入主流筹资。

46. 发达国家在《哥本哈根协议》（2009年12月）和《坎昆协议》（2010年12月）中承诺，2010年至2012年共同调动300亿美元的快速启动资金；在2020年之前每年调动1000亿美元的资金。第2/CP.15号决定所载的《哥本哈根协议》提到“公私部门、双边和多边等多种来源，包括替代性筹资来源”，这意味着可考虑各种来源的气候资金，包括公共赠款和贷款、碳补偿、创新性筹资机制或杠杆化直接私人投资。在2012年12月的多哈缔约方会议上，缔约方无法商定2020年承诺之前的过渡性财务安排。同样，也没有就履行该承诺的途径达成一致。

47. 坎昆缔约方会议决定建立绿色气候基金，将新的可预测资金引向发展中国家，以支持减轻温室气体影响和适应气候变化的影响。绿色气候基金即将加入复杂和不断改进的全球气候融资架构，该架构拥有50多个正在运作的国际公共基金以及日益区域化的市场机制。绿色气候基金委员会将决定绿色气候基金是否应着眼于推动在一定程度上统一各气候基金，并将部分国际公共气候资金集中起

¹¹ 联合国，条约汇编，第1771卷，第30822号。

来，还是应对现有机构形成补充并与其同时开展工作。这个问题的答案将最终取决于在哥本哈根和坎昆认捐的 1 000 亿美元中将有多少资金以公共赠款和贷款形式提供，以及这些公共资源中将有多少资源通过绿色气候基金等多边渠道提供。这些问题的答案还将影响到将气候资金和可持续发展资金更好地统一起来的备选办法。

48. 联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件(大会第 66/288 号决议，附件)认识到，需要调动大量资源，以促进可持续发展的所有三个支柱。为此，各国政府商定成立一个政府间专家委员会，以提出为可持续发展有效筹资战略的备选办法。已在联合国系统 2015 年后发展议程工作队内部成立一个专门的工作组，其目标是调动联合国系统提供投入，以支持委员会的工作。

建议讨论的问题

1. 考虑到与可持续发展有关的巨大资金需求，如何为社会、经济和环境目的更加有效地调动现有大量资产？
2. 包括官方发展援助在内的公共资源可如何平衡私营部门在可持续发展方面的投资？保险和担保应发挥什么作用？
3. 国际社会可如何促进更加稳定的金融系统，以鼓励促进可持续发展所需的长期投资？
4. 应采取哪些必要措施确保创新的筹资和气候融资来源是对传统官方发展援助的补充，并且不会减少对实现将 0.7% 的国民总收入用于联合国官方发展援助这一目标的奖励？
5. 具有消除贫穷和可持续发展双重重点的 2015 年后发展议程对于传统发展合作与气候融资之间的关系有哪些影响？

三. 2015 年后发展议程背景下的全球发展伙伴关系

全球发展伙伴关系的出现

49. 2015 年后发展议程背景下的新全球发展伙伴关系¹² 应借鉴当前全球发展伙伴关系的优点，同时超越其现有框架，接受不断变化的发展环境，并能够进行变革。

50. 自 2000 年以来，千年发展目标框架一直帮助推动国际社会努力实现国际商定的发展目标。随着 2002 年 3 月 18 日至 22 日在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议取得成果，实现千年发展目标的势头增大，特别是实现千年发展目标

¹² 联合国系统 2015 年后的联合国发展议程工作组工作组，“新全球发展伙伴关系”(2013 年 3 月)。

标 8——全球发展伙伴关系，因为该目标直接有益于为实现千年发展目标提供资金，特别是在官方发展援助方面。

51. 在此背景下，蒙特雷会议标志着国际社会开始采用新办法处理发展筹资问题，并以前所未有的包容方式使所有相关利益攸关方聚集一堂。在联合国体制下，参与发展筹资进程各方推动建立一个政策框架——蒙特雷共识，旨在指导他们在国家、区域、国际和体系层面努力全面处理发展筹资问题。

52. 2008 年《发展筹资问题多哈宣言》认可并扩大了这一框架，纳入新挑战和新问题，如金融危机的影响、减缓和适应气候变化的额外成本和对环境的损害及扩大经济合作。这些正在出现的问题仍然是全球发展的重要挑战，新全球伙伴关系应在其基础上支持 2015 年后发展议程。

千年发展目标 8——全球发展伙伴关系的执行进展

53. 千年发展目标 8 提出多项承诺，目的是在五个优先领域加强全球发展伙伴关系：(a) 官方发展援助；(b) 建立一个开放、基于规则、可预测、不歧视的贸易和金融体制；(c) 管理发展中国家债务负担；(d) 发展中国家获得负担得起的必需药品；(e) 为发展中国家提供新技术，特别是信息和通信。此外，还强调最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需要。

54. 尽管已通过发展筹资进程形成势头，但千年发展目标 8 的执行进展情况参差不齐。应处理与全球发展伙伴关系相关的一些重要问题，以确保成功执行 2015 年后发展议程。虽然在蒙特雷后续行动中，官方发展援助从 2002 年起大幅增加，但继世界金融和经济危机之后，这一援助在 2010 年达到峰值后于 2011 年下跌近 3%。然而，调动资源，包括官方筹资，对于执行 2015 年后发展议程不可或缺。官方发展援助和有利的全球发展环境对于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家仍将至关重要，这些国家是联合国 91 个最易受伤害的会员国。因此，国际社会应重申打算履行其对发展中国家、特别是最不发达国家的官方发展援助承诺（分别占国民总收入的 0.7% 及 0.15% 至 0.20%），包括履行承诺的时间表。

55. 在贸易方面，当前全球贸易体系复杂而分散，有 300 多项双边、区域或区域间的自由贸易协定。目前，自由贸易协定扩散引致的一个潜在危险是，最不发达国家在全球经济中可能被进一步边缘化，因为这些国家鲜有被纳入自由贸易协定。因此，必须完成世界贸易组织多哈回合谈判，以期授权多边贸易体系应对 21 世纪经济挑战，特别是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的经济挑战。展望未来，自由贸易协定对于处理发展中国家、特别是最不发达国家所面临的供应方受限问题非常重要。同时，新全球发展伙伴关系可探讨南南贸易经验分享和“软规则制订”框架，最大程度地发挥最不发达国家，内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的增长潜力。即将于 2013 年 12 月在巴厘岛举行的世贸组织

部长级会议将提供签订协定并在若干领域取得进展的机会，从而为完成多哈回合提供必要的动力。

56. 重债穷国倡议和多边债务减免倡议向一些低收入国家提供债务减免，腾出重要资源用于实现千年发展目标。然而，这些国际倡议针对的是债务减免的特定情况，而不是建立一个解决债务困扰的框架。20 个发展中国家仍然极有可能受债务困扰。全球伙伴关系应促进对话，讨论债务可持续性问题的，以及如何及时、公平和低成本方式有效处理主权债务拖欠和困扰。

57. 现在仍需要更好地提供负担得起的基本药物，以加快在实现与健康相关的千年发展目标方面取得进展。作为这一领域全球努力的一部分，应更广泛地利用世界贸易组织知识产权法规中的贸易规定，更多利用旨在降低成本的创新机制，并促进中低收入国家获得基本药物。

58. 虽然在全球范围内获得新技术的机会不断增加，但仍需要与私营部门合作，加紧努力促进全球互联网连通并提高经济承受能力。应进行技术转让，并提供绿色技术，以及促进减缓和适应气候变化、减少灾害风险和抗灾能力的技术。在这方面，应特别重视加强发展中国家的国内能力和国家创新系统。¹³

需要更有效、更全面的全球发展伙伴关系

59. 尽管千年发展目标 8 框架在推动努力实现更有效的全球发展伙伴关系方面有不少优点，但仍有应在 2015 年后发展议程中纠正该目标中的一些不足之处。千年发展目标 8 在概念上不同于其他千年发展目标。千年发展目标 1 至 7 以人为本，而目标 8 最好被理解为实现其他目标的推手。事实上，目标 1 至 7 的落实都需要全球伙伴关系，无论以技术转让的形式促进气候友好型政策、减免债务以腾出资源用于社会支出，还是为保健措施提供官方发展援助，或利用私营部门资源。在新的全球伙伴关系中，应重新考虑这一伙伴关系与其他目标的关系。

60. 此外，千年发展目标 8 未明确说明量化指标或日期，因而很难进行监测。事实上，2007 年才开始监测千年发展目标 8，当时秘书长成立了千年发展目标差距工作队。此外，千年发展目标 8 中也未提出一些质量问题。千年发展目标 8 框架中显然不包括提高可预测性、减少政策条件限制、处理分散问题、减少附带条件的援助及优惠保障。

61. 最后，千年发展目标 8 未充分反映出联合国会员国之间的均衡契约，其内容涉及采取行动处理蒙特雷共识中体现的发展筹资挑战。根据千年发展目标 8，蒙特雷共识和《多哈宣言》强调全球伙伴关系在其他一些重要领域的潜力，如国内资源调动、国际税务合作、外国直接投资及创新型发展筹资来源等。此外，还确

¹³ 《2011 年世界经济和社会概览》（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.1）。

认处理系统性问题的重要性，以确保国际货币、金融和贸易体制的一致性和连贯性，支持发展。

62. 在过去 10 至 15 年间，全球经济和环境状况已经发生巨大变化。如同有关维护全球公域的其他环境问题，气候变化已成为国际议程中的核心问题。世界金融和经济危机也突显出失业和不平等一系列令人关切的问题，以及稳定的国际金融体制的重要性。此外，还同时发生了粮食危机和能源保障危机。

63. 过去十年，全球舞台上出现了若干重要行为体。最重要的是，新兴经济体的经济重要性增加，促进了南南合作和区域合作，并鼓励形成新的非正式机构，如 20 国集团等。此外，非国家行为体，特别是私营部门和民间社会，也在与发展有关的活动中发挥日益重要的作用。鉴于这些趋势，2015 年后发展框架必须立足于更包容、灵活和协调一致的全球经济治理体系。

通过改革后的全球经济治理体系建立新全球伙伴关系

64. 新全球发展伙伴关系应纠正千年发展目标 8 现有不足之处，并纳入上述新挑战，从而在蒙特雷共识、约翰内斯堡执行计划和《发展筹资问题多哈宣言》建立的合作框架基础上再接再厉。具体而言，会员国应在构筑、监测和落实全球发展伙伴关系方面加强问责制和合作，并进行有效和协调一致的决策。因此，国际社会应通过改革全球经济治理体系，在国际一级加强集体决策体制框架。

65. 作为起点，应在政府间、机构和业务层面制定措施，加强联合国系统问责制、效力和协调一致性。秘书长关于“全球经济治理与发展”的报告强调，应最优先重视落实 2012 年联合国可持续发展大会(里约+20)的成果文件，以期加强可持续发展的体制框架，包括均衡地整合可持续发展的三个层面，以及帮助履行在经济、社会、环境和相关领域的各项承诺。该报告还建议联合国确保联合国各政府间进程的协调一致，包括与可持续发展有关的进程，以及 2015 年后发展议程和发展筹资(A/67/769，第 74 和 75 段)。

66. 应建立更强有力的监测和问责机制，以监测履行和实现会员国在联合国会议上所做承诺的进展情况。会员国在加强全球相互问责制方面迈出了第一步，这是支持全球发展伙伴关系的要素，具体方式是确定经社理事会年度部长级审查及建立双年度高级别发展合作论坛。然而，尚未出现具有普遍性、多方利益攸关方参加的成熟的全球相互问责机制。

67. 秘书长在其最近关于加强经济和社会理事会的报告中提议，在整个经社理事会系统的支持下，加强部长级审查有可能成为监测 2015 年后发展议程执行情况的主要途径(A/67/736-E/2013/7，第 25 段)。秘书长还建议，已成为联合国系统内相互问责论坛的发展合作论坛“可以进一步扩大其作用，通过促进相互问责制作为 2015 年后发展议程一项总体原则，推动发展合作中加强国家和全球问责制”(同上，第 26 段)。此外，2011 年 11 月 29 日至 12 月 1 日在大韩民国釜山举行第

四次援助实效问题高级别论坛期间建立了全球有效发展合作伙伴关系，这标志着在支持和确保发展合作成效的监测和问责方面又迈进了一步。

68. 此外，有效的全球经济治理体系还将通过确保所有相关的全球行为体参与国际决策和对话，加强全球发展伙伴关系。例如，20 国集团应进一步加强与联合国等国际机构、非成员和其他相关利益攸关方的关系。此外，必须扩大和加强发展中国家参与国际经济决策和规范制定工作，并努力在与发展有关的活动和对话中，加强与私营部门和民间社会等非国家行为体的接触和伙伴关系。这些行动将在一定程度上有助于确保后千年发展目标 8 的框架立足于更包容性、灵活和协调一致的全球经济治理体系。

建议讨论的问题

1. 从当前全球伙伴关系中吸取了哪些经验教训：应鼓励的成功经验和避免的失败教训？全球发展伙伴关系应处理哪些最紧迫的新挑战和新出现的问题？应如何将它们纳入后千年发展目标 8 框架？
2. 鉴于新挑战和不断变化的发展环境，新全球发展伙伴关系应以现有全球发展伙伴关系为基础，还是我们需要进行更根本的重新思考？
3. 应制订哪些关键原则以建立新的或加强现有的全球伙伴关系，在国家、区域和国际各级促进可持续和包容性增长？如何能够以最佳方式精简全球发展伙伴关系并将其纳入 2015 年后发展议程？应将其列入一项单独目标还是与目标和具体目标挂钩？
4. 我们如何实现全球经济治理，包括更强有力的问责机制？这将有助于提高新全球发展伙伴关系的效力？
5. 在实现千年发展目标和制订 2015 年后发展议程的背景下，经社理事会在促进新全球发展伙伴关系方面应发挥什么作用？