



经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛

2016年4月18日至20日

临时议程* 项目2

可持续发展筹资：第三次发展筹资问题国际
会议亚的斯亚贝巴行动议程后续行动

监测《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》 的承诺和行动项目**

秘书长的说明

摘要

《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》鼓励秘书长召集一个机构间工作队，每年报告落实发展筹资成果以及《2030年可持续发展议程》执行手段的进展情况，并就相关进展、执行差距和纠正行动的政府间后续行动提出咨询意见，同时考虑到国家和区域层面。

2015年下半年召集的发展筹资问题机构间工作队由50多个联合国机构、方案和办事处及其他相关国际机构和实体组成。^a 发展筹资进程的主要机构利益攸关方——世界银行集团、国际货币基金组织、世界贸易组织、联合国贸易和发展会议和联合国开发计划署——与联合国秘书处经济和社会事务部发展筹资办公室一同发挥了核心作用，后者还担任工作队协调员和报告实质内容的编辑。

本说明重点介绍了机构间工作队第一次报告提出的主要结论。

^a 所涉机构名单见 www.un.org/esa/ffd/special/inter-agency-task-force-members.html。

* E/FFDF/2016/1。

** 由于技术原因，E/FFDF/2016/1号文件于2016年4月14日重发。



一. 引言

1. 2015年7月13日至16日,世界各国领导人聚集到亚的斯亚贝巴的第三次发展筹资问题国际会议,在会上通过了《亚的斯亚贝巴行动议程》(《亚的斯亚贝巴行动议程》)。¹ 《亚的斯亚贝巴行动议程》为可持续发展筹资设立了一个全面一致的框架。《亚的斯亚贝巴行动议程》不仅仅是一个框架,其中包含了联合国会员国保证采取单独和集体采取的数百项具体行动。正如随后大会于2015年9月25日通过了题为《改变我们的世界:2030年可持续发展议程》的第70/1号决议,其中强调充分执行《亚的斯亚贝巴行动议程》对于实现可持续发展目标和具体目标至关重要。²
2. 会员国承诺通过专门的强化后续进程,继续参与实施《亚的斯亚贝巴行动议程》,“评估进展情况,找出执行方面的障碍和挑战,促进分享吸取的经验教训,应对新的和正在出现的相关问题,并提供政策建议,以供国际社会采取行动”(大会第69/313号决议,附件,第131-132段)。在这方面,根据《亚的斯亚贝巴行动议程》设立了一个经济及社会理事会发展筹资后续行动问题年度论坛,以审查《2030年可持续发展议程》发展筹资成果和执行手段的落实。
3. 为向这一进程提供信息,需要可信和及时的监测和分析。由秘书长召集的机构间发展筹资工作队将设法为监测和分析职能作出实质性贡献。根据其任务规定,工作队将(a)每年就落实发展筹资成果方面取得的进展,以及对《2030年可持续发展议程》的执行手段提出报告,(b)向政府间后续进程就执行差距和纠正行动建议提出咨询意见(大会第69/313号决议,附件,第133段)。工作队的主要官方受众是经济及社会理事会发展筹资后续论坛和高级别可持续发展政治论坛的参与者。³ 工作队对各国政府、国际机构和其他利益攸关方非常关注其工作表示感谢。它将努力实现技术上的精确和严谨,并涵盖各种发展筹资问题,同时依然让广大读者可以受益。
4. 工作队进行分析的依据前提是,鉴于正在讨论问题的性质,往往并没有一个简单的政策解决办法。相反,由于这些问题性质复杂,因此有多种政策备选办法。事实上,所有经济政策都有着权衡取舍问题。工作队认为其任务就是制定政策备选方案和分析其所依据的假设和经济、社会和环境的影响,同时却将最后的政策选择留给了国家和国际政治进程。

¹ 经2015年7月27日大会第69/313号决议核可。

² 见大会第70/1号决议第40段。

³ 依照联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”成果文件第84-86段设立可持续发展问题高级别政治论坛(大会第66/288号决议,附件)。根据《2030年可持续发展议程》,高级别论坛的职责是作为中央机制,负责落实和审查在全球一级实现可持续发展目标方面所取得进展(大会第70/1号决议,第82-90段)。

5. 根据《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，工作队的宗旨是发展机构间合作的积极经验，这项合作是由秘书长通过邀请有关国际机构利用其专门知识监测千年发展目标 8 的进展而发起的。千年发展目标差距工作队起草分析报告，其中纳入了正式指标，同时也监测着针对新出现关切问题的补充数据和资料。⁴ 工作队就国际合作的承诺定期提供最新资料，并提出政策措施，供国际社会在进一步全球伙伴关系中可以考虑。千年发展目标差距工作队是本工作队努力效仿的一个模式。

6. 工作组还认识到，将通过不同国际行动监测在实现可持续发展目标方面的进度。这项努力的重点是统计委员会为衡量每个可持续发展目标所规定指标而商定的全球指标框架，这其中包括那些有关执行手段的指标。这些指标，尤其是执行手段的目标，将是对工作队工作的重要投入。《亚的斯亚贝巴行动议程》还包括未纳入可持续发展目标的许多其他承诺和行动项目。此外，工作队还发现，许多项目都难以仅借助一项指标而充分反映出来。因此，工作队的报告将从以下方面补充可持续发展目标的指标统计报告：(a) 审查《亚的斯亚贝巴行动议程》和发展筹资问题国际会议成果的其他承诺和行动项目；(b) 评估在执行可能不易捕获的数量指标方面议程项目的进展情况，如数据匮乏领域的质量测量；(c) 分析问题的讨论更为全面地展现了执行情况，评估资金流动和实现发展目标政策的影响，并促进知识共享和相互学习。关于对第三次发展筹资国际会议期间所作承诺进行监测的考虑已列入 2016 年报告附录(B)⁵ 并且今后将单独(作为附录)印发。

7. 工作组在 2016 年第一季度完成的第一报告并非要评估《亚的斯亚贝巴行动议程》执行进展情况或《2030 年可持续发展议程》的执行手段，这些是在起草报告不到 6 个月之前商定的。事实上，2015 年的大量数据在编写该年报告时尚未公布，这一年是衡量执行进展情况的基准年。相比之下，2016 年报告的重点是高级别工作组建议如何在未来几年监测各项承诺的执行情况，尽管报告还在力求根据最近有关事态发展开展讨论。

二. 不断变化的全球局势

8. 自会员国于 2015 年 7 月聚集到亚的斯亚贝巴以来已经出现了若干重大事态发展，包括《2030 年可持续发展议程》的顺利通过以及联合国气候变化框架公约缔约方会议⁶ 于 2015 年 11 月 30 日至 12 月 13 日在巴黎举行的第二十一届会议通过的《巴黎协定》。⁷ 在《亚的斯亚贝巴行动议程》其他行动领域方面也取得了进展。例如，2010 年商定的货币基金组织(基金组织)配额和治理改革，于 2016

⁴ 关于 2015 年的报告和以前报告的链接，见 www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/。

⁵ 亚的斯亚贝巴行动议程：监测承诺和行动—首次报告(联合国出版物，出售品编号：C.16.I.7)。

⁶ 见 FCCC/CP/2015/10/Add.1，第 1/CP.21 号决定。

⁷ 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

年 1 月生效。根据《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，由多边开发银行牵头的新全球基础设施论坛，将在货币基金组织/世界银行集团在华盛顿哥伦比亚特区举行春季会议期间于 2016 年 4 月 16 日启动。

9. 然而，正在开展这些全球努力的环境则日益艰巨起来。日益增长的全球风险有可能加剧议程更执行的挑战性，与六个月前相比尤为如此。正如 20 国集团财政部长和中央银行行长在其 2016 年 2 月 27 日于中国上海举行会议的公报中所指出：

全球复苏仍在继续，但仍然不平衡，没有达到我们关于强劲、可持续和均衡增长的目标。由于资本流动不稳定，商品价格大幅下降，地缘政治紧张局势升级，联合王国可能退出欧洲联盟的冲击和一些地区的大批难民不断增多的情况下，经济下滑的风险及其脆弱性有所增加。此外，人们越来越关注全球经济前景进一步下调的可能性(第 1 段)。事实上，正如 2016 年世界经济状况和前景所述，2015 年有 7 000 亿美元资本流出发展中国家和转型期国家，这一数额大大超出“大萧条”的资金净外流的规模。与此同时，新兴市场国家的非金融公司积累了大量债务，从 2006 年不到国内生产总值(国内总产值)的 60%增加到 2015 年年中的 100%以上，使这些国家特别容易受到资本流动突然停止和逆转的影响。

10. 地缘政治风险也有所增加。全世界正面临着第二次世界大战以来最大规模的强迫流离失所危机，这种局面对有限公共资源的需求正日益加大。现在的一种风险是，所需援助用于长期发展和最有需要的国家。实际上，最不发达国家可能看到其官方发展援助的份额在进一步下降，尽管《亚的斯亚贝巴行动议程》做出扭转这一趋势的承诺。国际社会面临的挑战是必须针对危机提出对策，同时维持其对长期可持续发展和落实可持续发展目标的承诺。经济及社会理事会发展筹资问题国际会议后续行动论坛可能是一个有用的平台，可借以重申发展承诺不会动摇。

三. 从蒙特雷到亚的斯亚贝巴以及可持续发展目标的执行手段： 监测发展筹资成果

11. 《亚的斯亚贝巴行动议程》的宗旨是动员公共财政，制定适当公共政策和监管框架，以发掘私人融资、贸易机会和技术发展，并鼓励改变消费、生产和投资的模式。《亚的斯亚贝巴行动议程》还力求根据经济、社会和环境的优先事项调整所有资源流动和政策。整体做法的根基在于 2002 年《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》和 2008 年《发展筹资问题多哈宣言：审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议结果文件》⁸ 所提出的发展筹资进程。“蒙特雷共识”确认，发展所需融资不仅需要所有资金来源——公共和私人、国内和国际，而且

⁸ 《发展筹资问题国际会议的报告，墨西哥蒙特雷，2002 年 3 月 18 日至 22 日》(联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7)，第一章，决议 1，附件；大会第 63/239 号决议，附件。

调动资源取决于公共政策和更为强有力的国家和国际环境。从而国家政策和条例以及国际规则和协定都与发展融资和结果联系在一起。

12. 在蒙特雷所界定的全球发展伙伴关系，强调指出发展合作和优惠融资至关重要。实际上，发展合作以及在论坛上的相关讨论仍然是议程的一个关键部分。在蒙特雷和多哈成果的基础上，《亚的斯亚贝巴行动议程》重申发展中国家对其自身的经济和社会发展负有首要责任。因此，国家主导的可持续发展战略是《亚的斯亚贝巴行动议程》的一项核心要素。但是，国内政策必须辅之以有利的国际环境。“蒙特雷共识”和“多哈宣言”谈到科学、技术、创新和能力建设，但却没有予以详细阐述。《亚的斯亚贝巴行动议程》明确纳入实现可持续发展的每项主要非金融执行手段以及更传统的金融手段，在全面框架中加以补充和说明。

13. 《亚的斯亚贝巴行动议程》超越蒙特雷和多哈会议的结果，以综合的方式纳入了实现可持续发展所有三个层面——经济、社会和环境——的政策要求。《亚的斯亚贝巴行动议程》强调了鼓励私营部门投资以及投资质量的重要性。《亚的斯亚贝巴行动议程》还强调了全球可持续消费和生产模式。在这同时，也在讨论中更加突出了诸如气候融资、保护海洋、森林和其他环境问题，并将这些问题以及贸易和全球金融稳定问题纳入了全球一致性议程。

14. 《亚的斯亚贝巴行动议程》将各项承诺和行动项目分为七个主要行动领域，而最后一节则是数据、监测和后续行动。会员国还就政策行动可以利用议程行动领域所阐述许多行动项目之间协同增效作用的情况下，提出一些贯穿各领域的主题领域。这些行动领域包括：

1. 国内公共资源
2. 国内和国际私人商业和金融
3. 国际发展合作
4. 国际贸易作为发展的推动力
5. 债务和债务可持续性
6. 解决系统性问题
7. 科学、技术、创新和能力建设

《亚的斯亚贝巴行动议程》与可持续发展目标之间的关系

15. 可持续发展目标的所有执行手段都纳入《亚的斯亚贝巴行动议程》。执行手段目标的指标将成为对工作队工作的重要投入，如同其他持续发展目标(特别是有关跨部门目标)的相关指标一样。尽管如此，《2030年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》结构有所不同，所以很难追踪两个议程的类似目标。《2030年可持续发展议程》围绕着可持续发展目标，或目标及成果，同时《亚的斯亚贝

巴行动议程》遵循着《蒙特雷共识》的模式，其结构围绕着不同财务和非财务执行手段。

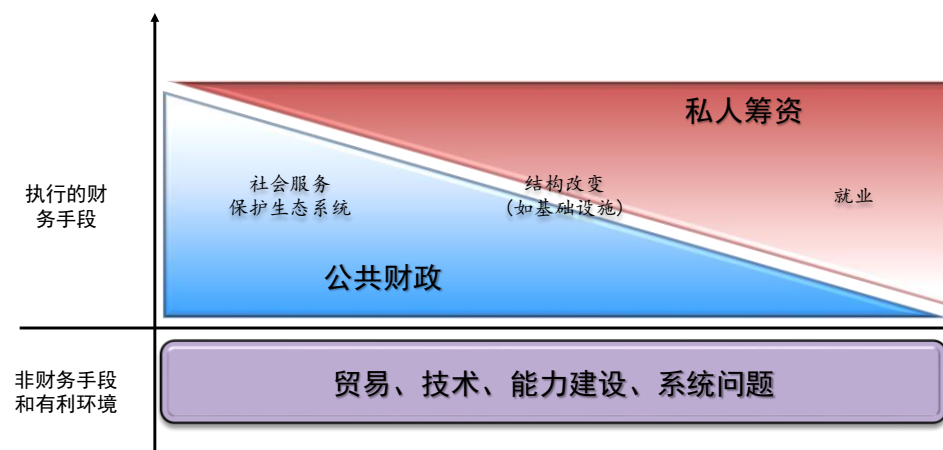
16. 正如《亚的斯亚贝巴行动议程》所强调指出，17 项可持续发展目标相互间具有巨大的协同增效作用，执行一项目标即可促进其他方面的进展。同样，在《亚的斯亚贝巴行动议程》各章节之间以及在《亚的斯亚贝巴行动议程》和可持续发展目标之间有着协同增效作用。每项可持续发展目标都借鉴了执行亚的斯亚贝巴各章节的投入，同时亚的斯亚贝巴每个章节都谈到不同的可持续发展目标。无论这些问题是否按资金流动/执行手段(《亚的斯亚贝巴行动议程》)或按成果(可持续发展目标)提出，都需要从整体角度理解议程。

17. 考虑到这一点，工作队按照《亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域章节的阐述，借鉴了不同类型金融和其他执行手段在效益和风险方面的细致了解。不同部门和目标有着不同的资本结构，这意味着不同部门筹资的适当综合方式有所不同，各国国情的不同也是如此。例如，那些满足基本社会需求的一些投资，在大多数情况下，将主要利用公共资源(尽管某些国家将辅之以私人投资)。其他投资，诸如基础设施，往往需要有效地结合公共和私人供资。还有一些投资，诸如对小型和中型企业(中小企业)的资助将主要是私人资金，尽管总体上是在支持和刺激投资的公共政策和监管框架之内。所有这些还将需要非财务执行手段的支助，诸如技术和有利的国际环境，包括建立稳定的经济体系和债务可持续性(见图一)。

18. 正如《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年可持续发展议程》所指出，《亚的斯亚贝巴行动议程》整套行动领域奠定了执行可持续发展目标的坚实基础，和对全球可持续发展伙伴关系的支持。

图一*

为实现可持续发展的公共和私人筹资和非财政手段的持续



* 本图仅供说明，框格尺寸并不反映资金流动额的规模。

四. 概述工作队的监测框架的章节

19. 监测《亚的斯亚贝巴行动议程》和可持续发展目标的执行手段是一项复杂的工作，涉及到贯穿各领域的问题和数据、亚的斯亚贝巴行动议程的七个行动领域章节和数以百计的承诺和行动项目。工作队应对这一挑战的方式是围绕《亚的斯亚贝巴行动议程》的章节，将所有承诺和行动项目汇编和分类。⁹ 在每组之下，工作队提出监测选项，包括：现有数据的最佳来源，以在未来几年内监测执行进展情况；关于数据质量的讨论；及其他方法，如定性和情况分析和案例研究。此外，工作队注意到，可持续发展目标的指标可提供更多数据和信息。虽然工作队对于今后采纳新数据来源将是灵活的，2016 年的首次报告将成为发展筹资后续进程的参考指南。基于联合国秘书处经济和社会事务部发展筹资办公室自 2002 年通过《蒙特雷共识》以来与发展筹资进程五个机构利益攸关方协作所做年度监测，今后的报告还将纳入对更广泛的发展筹资审议进程成果的监测。

20. 下文为工作队的调查结果按报告各章提出简要概述，包括对每一节的介绍和关于监测结论的简述。关于监测发展筹资承诺和挑战的详细技术评估，载于 2016 年工作队报告和工作队网站之上。¹⁰ 首次报告将侧重于《亚的斯亚贝巴行动议程》的承诺和行动项目，试图解决如何监测新的承诺和行动项目。

交叉问题

21. 《亚的斯亚贝巴行动议程》包含了若干关键的跨领域举措，这些举措以可持续发展目标的协同增效作用为基础，并要消除其交付中的关键差距。第一章所载议程中贯穿各领域的问题和承诺包括：(a) 一种为所有人提供社会保护和基本公共服务的社会契约；(b) 加大消除饥饿和营养不良努力的力度；(c) 缩小基础设施差距，包括设立全球基础设施论坛；(d) 促进包容和可持续的工业化；(e) 充分的生产性就业及人人拥有体面工作；(f) 为全社会保护生态系统；(g) 促进和平和包容的社会。《亚的斯亚贝巴行动议程》还论及促进性别平等与妇女和女童赋权；儿童和青年；处境特殊的国家和全球可持续发展伙伴关系。这些举措有助于实现众多可持续发展目标的全面进展。

22. 由于与《2030 年可持续发展议程》的密切联系，工作队在监测本节所提出各领域时将能够利用许多可持续发展目标的相关指标，特别是侧重于实现具体成果的承诺。该工作队将在必要时加大力度，从而提供更多的具体细节。

23. 特别是，该节尤其注重资金流动，包括与各部门、倡议、群体人口和国家相关的国内开支和国际筹资。在许多相关的领域，虽然并非所有领域，都有按性别

⁹ 见

www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/IATF-on-FfD_2016-Report_Full-Outline_22-2-16.pdf。

¹⁰ www.un.org/esa/ffd/ffd-follow-up/inter-agency-task-force.html。

分列的现成数据。例如在基础设施领域，工作队要展现全面情况，将借鉴大量，却大多都散乱的现有数据。国际进程中定性分析和进展将补充定量评估，例如在充分和生产性就业的战略和促进两性平等方面。工作队还将分析在实现目标的成果和进展方面财政和政策变化的影响，并在国家、区域和全球各级提出经验教训。

国内公共资源

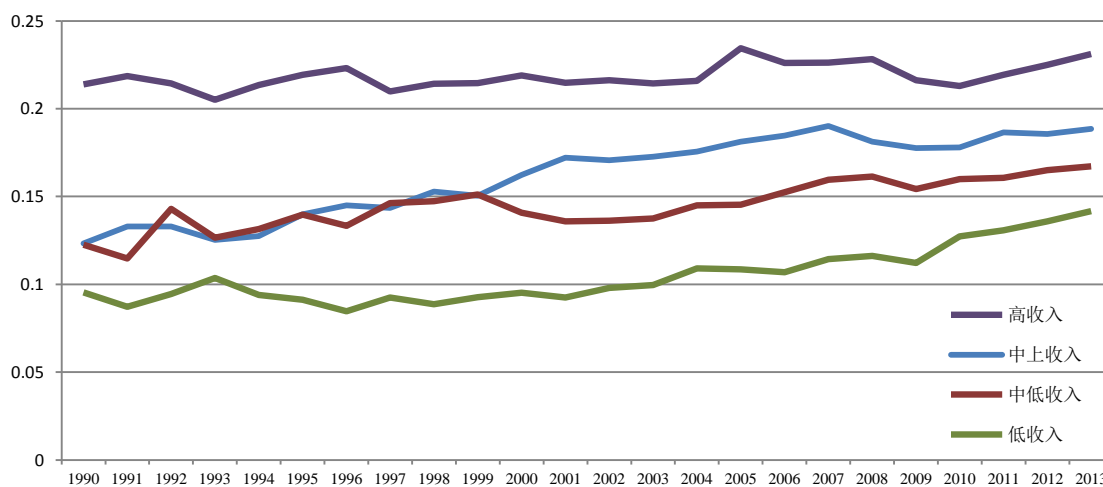
24. 国内公共融资对于提供公共产品和服务，提高公平度，和协助管理宏观经济稳定性十分重要。对于整个目标和指标的筹资，以及对议程社会契约而言，这都是一个核心组成部分。关于国内公共资源一节的重点是筹集资源和支出以及可持续发展的质量及其与这两方面的协调。

25. 平均而言，各国在过去 15 年中增加了税收(见图二)，尽管仍有进一步改进的余地。许多国家所调动的国内资源仍不足以满足可持续发展的需要。亚的斯亚贝巴行动议程承认，调动国内资源的最重要驱动力是经济增长，并辅助因素则是健全的政策和各级的有利环境。亚的斯亚贝巴行动议程还指出，需要加强税务管理，执行创造更多资源的政策，并打击一切形式的腐败。与此同时，亚的斯亚贝巴行动议程强调必须打击非法资金流动。在一个全球化的世界中，各国通过国内政策有所作为是有限度的；因此，《亚的斯亚贝巴行动议程》也呼吁加强国际税务合作。

26. 《亚的斯亚贝巴行动议程》中的承诺旨在以本国自主为原则，应对这些挑战。为落实这些领域的承诺和行动项目，工作队将对国内资源调动和税收、非法资金流动和返还被盗资产以及国际税务合作的趋势做出评估。工作队的报告还介绍了工作队将如何审查支持减少贫困、确保可持续发展和实现可持续发展目标方面的预算执行和支出，以及工作队将如何跟进其他专题，如采掘业、国家开发银行和地方融资。

图二

1990-2013 年按收入分组所列平均税收占国内生产总值的百分比



资料来源：联合国/经社部根据货币基金组织世界收入的纵向数据所做计算(世界)，2015年7月13日。

注：国家分类依照的是世界银行集团 2015 年的国家收入群体。

27. 这一节数据的可得性和监测比较复杂，因为方法和定义问题尚未在所有领域得到解决。许多信息体现为国家一级税务和收入，并为制定收入管理系统的基准做出一些努力。可能需要作出努力，统一数据并确保数据在不同时间段的可比性。特别是，衡量非法资金流动必然具有挑战性。已经开发出一些技术，但准确量化十分困难，部分原因在于明确非法活动与可能合法但不符合法律精神的活动之间界线模糊，如某些形式的不当转让定价。监测国际税务合作将主要采取定性方式。虽然许多数据涉及到如国家开发银行等其他行为者的支出和捐款，但在国际一级的数据汇集却并不总是那么有效。

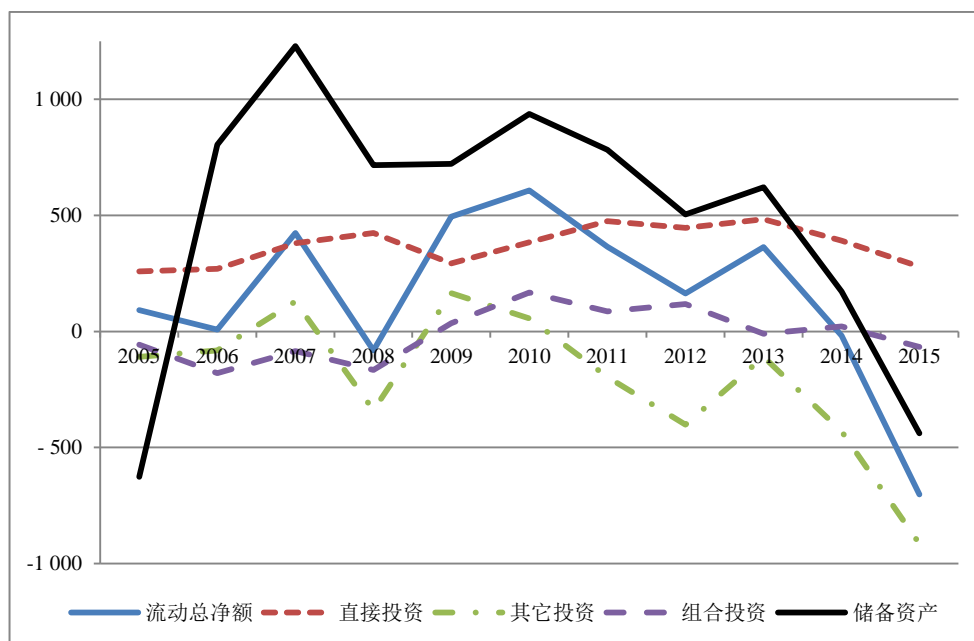
国内和国际私人商业和金融

28. 《亚的斯亚贝巴行动议程》着重指出，私人商业活动、投资和创新是生产力、包容性经济增长和创造就业的主要驱动力。长期私人投资对于协助经济增长、就业、结构转型、社会包容和环境可持续性都至关重要。

29. 然而，金融和投资并不总是分配给可持续发展所需之领域。此外，国际私人资本流动的突然激增或退出都有可能给可持续发展造成严重破坏，正如过去金融危机中的情形。事实上，流向发展中国家的私人资本近年来非常不稳定(见图三)。在同一时间，一些发展中国家的国内私营部门也有可能成为不稳定的财政来源，因为许多新兴市场公司已经举借大量外币债务。

图三

2005-2015 年流向发展中国家和转型期经济体的资金净额



资料来源：《2016 年世界经济形势与展望》。

30. 《亚的斯亚贝巴行动议程》因此强调必须调动国内和国外稳定的长期私人融资，促进可持续发展。《亚的斯亚贝巴行动议程》欢迎私营部门公司责任举措，同时还鼓励探讨根据可持续发展调整企业和金融的政策和监管框架。这就需要在一系列领域做出努力，包括加强投资环境，制定适当监管和政策框架，发展国内资本市场，同时管理风险和鼓励向资金不足的国家 and 部门提供侧重发展的直接投资。

31. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调金融普惠对于实现可持续发展的作用，以及为鼓励所有金融中介而制定监管和政策框架的重要性，其目的是以平衡方式获取资金并稳定金融市场。《亚的斯亚贝巴行动议程》还包括旨在促进国际汇款流动的承诺，从而突出了汇款和普惠性金融之间的关系。最后，《亚的斯亚贝巴行动议程》还包含慈善事业在执行议程中潜在作用的承诺。

32. 对实施这些承诺和行动项目的监测需借鉴各种不同来源的信息。有一个数据、调查和个案研究储存库可用来监测在投资气候、金融普惠、汇款、资本市场发展和外国直接投资等相关问题上所取得进展。关于促进可持续发展方面的私营部门努力和举措，可从例如联合国全球契约、“全球报告倡议”和联合国环境规划署金融举措等来源获取信息。然而，尽管在报告举措有很好的数据，但就这些举措如何改变行为却少有数据。这将通过案例研究和实例加以监测。

33. 有关慈善活动的数据也存在重大空白。要解决这一问题需要借助大型慈善实体的报告所含证据，并利用各种信息来源，诸如一些基金会就其赠款提供的数据和通过国际举措所提出报告中的作用。

国际发展合作

34. 《2030 年可持续发展议程》将对政府部门的预算和能力提出很高要求，这就需要国际社会提供更多和更加有效的支助，包括优惠和非优惠筹资。为调动这种支持，《亚的斯亚贝巴行动议程》提出了有关官方发展援助的一系列承诺和行动项目。《亚的斯亚贝巴行动议程》包括的承诺和行动项目还涉及南南合作、多边开发银行贷款以及其他国际开发合作的努力。

35. 官方发展援助于 2014 年达到 137.2 亿美元的历史新高，自 2000 年通过联合国千年宣言¹¹ 后增加了将近 70%。然而，在官方发展援助相当于捐助国国民总收入 0.3% 的情况下，这低于许多捐助国所承诺将国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助的目标。发达国家在《亚的斯亚贝巴行动议程》中重申其各自的官方发展援助承诺，并敦促所有尚未实现目标的国家作出进一步具体努力。官方发展援助提供国进一步承诺，要扭转给最不发达国家和其他最有需要国家的官方发展援助下降的趋势，其中许多国家还要继续依靠优惠资金来满足可持续发展的需要。然

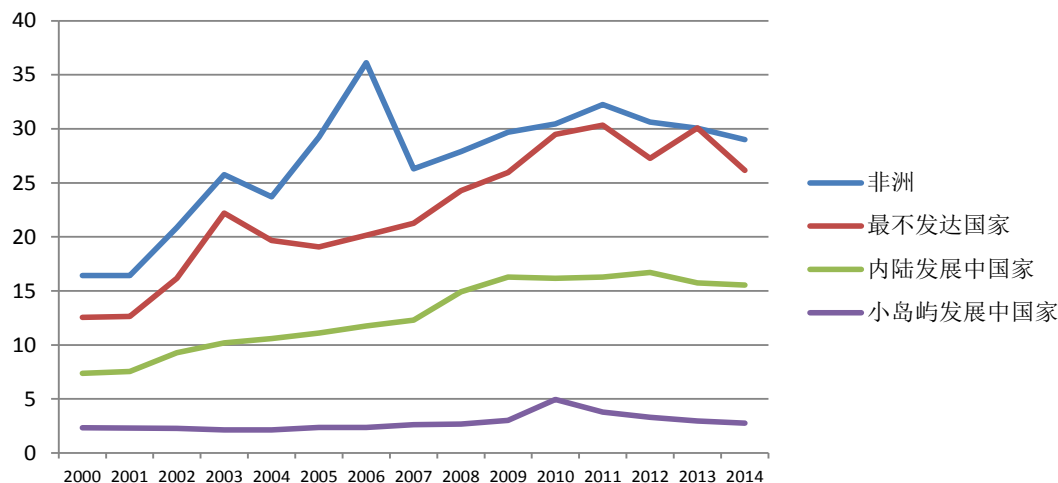
¹¹ 大会第 55/2 号决议。

而,到2014年,对最不发达国家的官方发展援助实际数额与2013年相比减少9.3%,对其他优先群体的援助也有所下降(见图四)。鉴于对官方发展援助越来越大的需求,例如国内难民的费用,对最不发达国家的官方发展援助有可能将继续下降。

图四

2000–2014年优先国家群体从发援会捐助国收到的官方发展援助净额

(2013年十亿美元)



资料来源：经济合作与发展组织/发展援助委员会(经合组织/发援会)的数据。

36. 《亚的斯亚贝巴行动议程》还鼓励发展中国家加强南南合作。根据不同的估计,这种合作近年来一直在加强,同时南南贸易、投资和区域一体化也不断增长。虽然南南发展合作涉及到不同方式方法,因而就广泛全球趋势提出报告具有挑战性,但可获取的信息量正在增加,而且包括联合国系统在内的各方面都在努力进一步改进估计数。

37. 除扩大优惠融资的规模,所有提供者还致力于提高发展合作的质量、影响和实效,包括遵循商定的发展合作实效原则。他们还承诺要考虑到所有国际公共融资中可持续发展的三个层面,并分享关于各自努力的知识。

38. 鉴于其为可持续发展提供资金的巨大潜力,鼓励多边开发银行根据可持续发展议程做出充分调整。作为对此回应,多边开发银行宣布,他们打算在第三次发展筹资问题国际会议期间,除其他措施外,更好地利用其资产负债表,以扩大可持续发展筹资的内容。《亚的斯亚贝巴行动议程》对最近设立的新发展融资机构表示欢迎,这些机构将为促进可持续发展的投资,特别是在可持续基础设施方面投资,提供额外的国际公共资金来源。

39. 其他方面的国际公共融资,包括气候融资、人道主义资金以及创新融资——进一步增强了可持续发展的国际公共筹资状况。《亚的斯亚贝巴行动议程》强调

了实现所有现有承诺的重要性，和在所有发展筹资中实现更大程度一致性会议的重要性。《亚的斯亚贝巴行动议程》也承认，多利益攸关方伙伴关系在为某些部门筹资方面发挥的作用。

40. 监测这些承诺的执行情况，特别是传统捐助方和开发银行的资金流动将能够利用一套既定的数据。发展合作论坛和有效发展合作全球伙伴关系(GPEDC)在关于发展合作成效的现有调查中为工作队的工作提供了额外数据。在其他领域，监测将依靠的从更广泛的现有来源获取的数据汇编和分析，同时还考虑到缺乏充分统一和可比较数据的情况。最后，开发银行、多方利益攸关方伙伴关系和其他相关机构也将就本节所载程序和政策承诺的执行进展情况提出报告。

国际贸易作为发展的推动力

41. 《亚的斯亚贝巴行动议程》确认国际贸易是推动包容性经济增长和减贫的动力。《亚的斯亚贝巴行动议程》指出，通过提供适当的支持性政策、基础设施和受过教育的劳动力，贸易还有助于实现生产性就业、体面工作、妇女赋权以及粮食安全，和减少不平等现象等目标。

42. 货物和服务方面的国际贸易在过去几十年里增加迅速，从 1990 年大约 4 万亿美元，到 2014 年增长到大约 24 万亿美元。然而，2008-2009 年金融危机转变了世界贸易的发展动向。尽管在 2010 年和 2011 年贸易出现强烈反弹，全球货物贸易尚未恢复到危机前的增长率。全球商品贸易放缓已在一定程度上通过服务贸易的高速增长有所弥补，发展中国家在过去十年的参与则增加了服务贸易量。然而，商品价格的下跌使得特别是最不发达国家很难再次看到初级商品出口的强劲增长，而正是其从 2000 年的 0.6% 到 2014 年的 1.1% 这一增长将其在世界出口收入中所占份额几乎翻了一番。

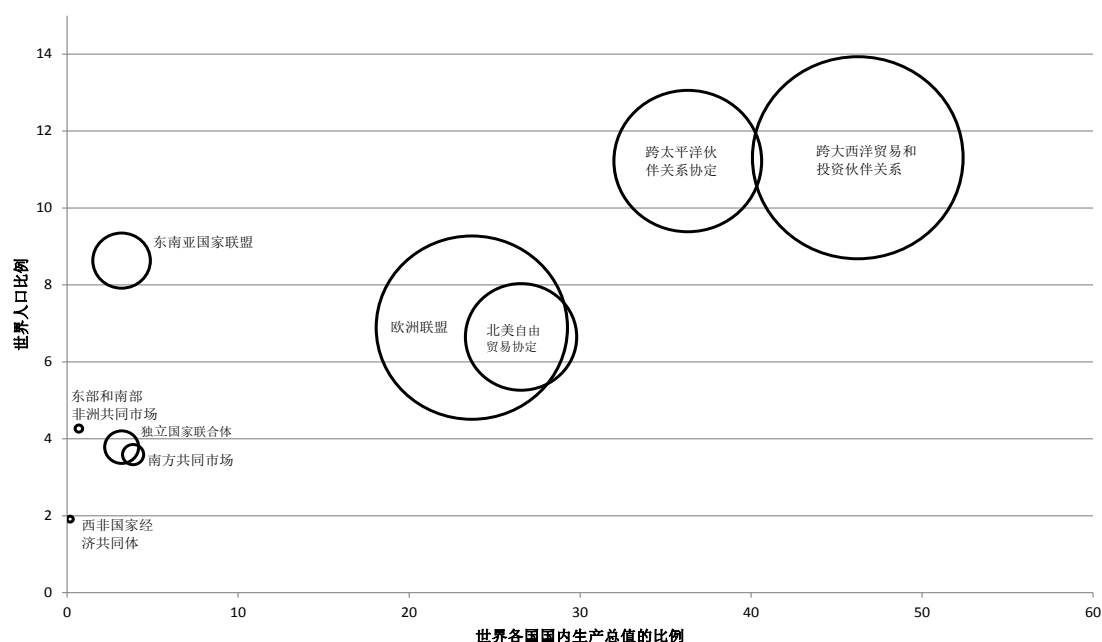
43. 当今全球贸易流动格局的一个特点是全球价值链的出现。全球价值链是发展中国家之间贸易或南南贸易在过去十年中大规模扩大的动力源。与全球价值链演变密切相关的是双边和区域优惠贸易协定数目激增。最近成立的许多区域贸易协定都是为了深化经济一体化，除关税自由化的互惠之外，纳入一系列边境背后措施和其他非关税管制措施。2014 年，世界贸易的几乎有一半是在签署了区域贸易协定的国家之间，而且将近三分之一属于“更深入”的贸易协定(见图五)。¹² 几乎所有国家都加入了至少一项区域贸易协定，有些国家在建立双边和区域贸易协定中则比其他国家更为积极。在全球范围内，“特大区域贸易协定”的出现，例如“跨太平洋伙伴关系协定”和美国-欧洲联盟跨大西洋贸易和投资伙伴关系(TTIP)，可能进一步改变世界贸易流动的发展和国际贸易的根本规则。

¹² 联合国贸易和发展会议 2015 年贸易政策主要统计数字和趋势(UNCTAD/DITC/TAB/2015/2)(日内瓦，2015 年)。

44. 尽管如此,《亚的斯亚贝巴行动议程》确认必须倡导在世界贸易组织框架下建立普遍、有章可循、开放、透明、可预测、包容、非歧视和公平的多边贸易体系,实现贸易自由化。2015年12月15日至19日在内罗毕举行的世界贸易组织第十次部长级会议上,成员们重申世界贸易组织是贸易规则制定和治理方面至高无上的全球论坛。他们还承认,基于规则的多边贸易体系增强了全球经济的力量和稳定,以及国际贸易在实现所有人的可持续、强有力和平衡增长方面,可以发挥作用。

图五

特大区域贸易协定:人口和产出的相对规模,2014年



缩写: ASEAN, 东南亚国家联盟; CIS, 独立国家联合体; COMESA, 东部和南部非洲共同市场; ECOWAS, 西非国家经济共同体; EU, 欧洲联盟; MERCOSUR, 南方共同市场; NAFTA, 北美自由贸易协定; TPP, 跨太平洋伙伴关系协定; TTIP, 跨大西洋贸易和投资伙伴关系。

资料来源: 贸发会议的估算。

45. 在上文简述的背景下,对《亚的斯亚贝巴行动议程》中有关贸易的承诺依据的尤其是世界贸易组织和联合国贸易和发展会议(贸发会议)所收集的数据,这在一定程度上是以联合国官方贸易统计汇编的长期工作为基础。这其中包括关于贸易方面的全球趋势、市场准入趋势和特定国家集团优惠关税的统计数据。世界贸易组织还将能够就其未来谈判和政策做出定性评估,同时贸发会议将继续监测国际投资协定的发展趋势。

债务和债务可持续性

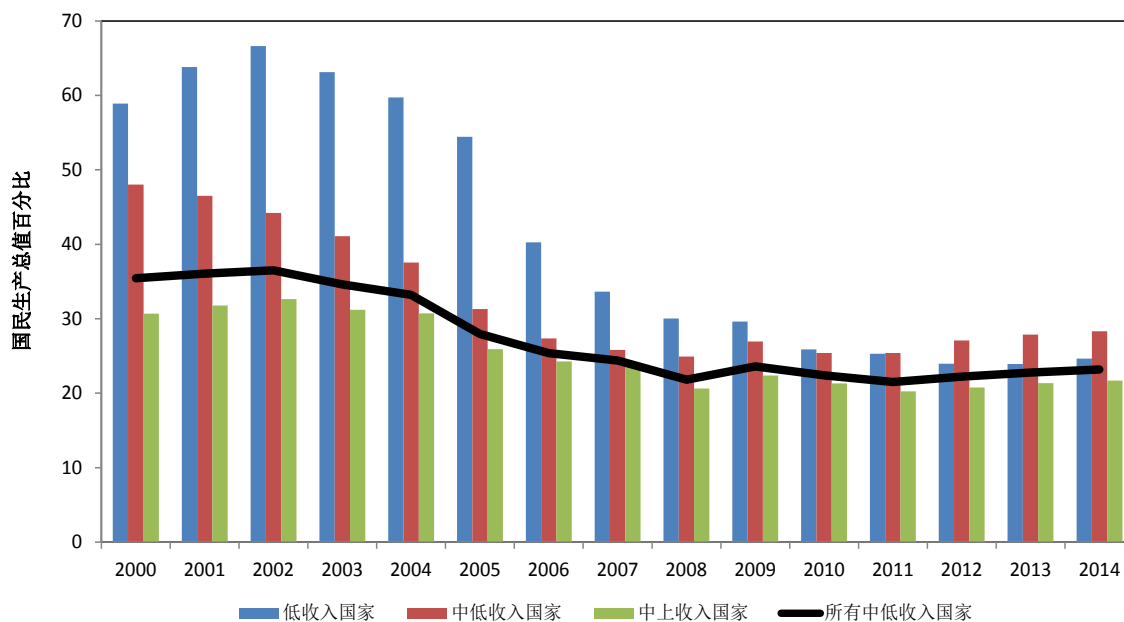
46. 各国政府和私营实体的借款是为投资融资的一项重要工具，这对于支付短期收入和支出之间不平衡十分重要。政府也可以通过借款发挥财政政策在经济周期中的反周期作用。然而，高债务负担会阻碍增长和可持续发展。

47. 在国际社会的支持下，发展中国家在本世纪初期减少其外债(见图六)，特别是重债穷国的债务方面，取得了相当大的进展。然而，一些发展中国家目前受到债务困扰，一些国家外债较重，以致他们极易在诸如商品价格下跌或自然灾害等外部冲击影响下陷入债务困境。此外，一些低收入国家现在正进入国际资本市场，从而接触到新的融资机会，以及新的风险，比如受到国际资本流动变化的影响。与此同时，许多发展中国家增加了国内债务发行，创造新的筹资机会，同时减少了国内借贷人的货币错配问题。然而，国内债务成本可能是昂贵的，并如同其他形式债务，需要加以管理。新兴市场国家私人债务自金融危机以来也大幅度增长，对货币错配和期限错配都构成系统性风险。实际上，在发生大规模的违约行为时，一些债务有可能被转嫁到公共资产负债表上。

48. 自通过《蒙特雷共识》以来，管理主权债务和解决所发生的债务危机一直是发展议程筹资的内容。该工作队将就债务管理和预防危机，以及债务危机的解决提出报告。减缓私人债务积累的危险也是系统性问题下关于金融监管的讨论所涉及问题，同时促进长期融资和发展当地资本市场是私营部门项目下讨论的问题。

图六

2000年-2014年发展中国家的外债



资料来源：《2016年世界经济形势与展望》，基金组织提供的数据。

注：债务包括外部公共和公共担保以及私人无担保长期债务、基金组织信贷的利用、短期债务和欠款的美元价值。

49. 现有债务统计数据涉及到债务量，并在某种程度上，涉及到可能威胁到债务可持续性的新出现国内和外部脆弱性和风险，尽管旨在评估所有来源债务数据的全面性、及时性和可靠性的审查可能会有助于加强数据的质量。虽然关于债务管理和债务重组的数据相对较少，各国际组织打算启动新的数据库，以纳入这方面的一部分资料。就政策制定将提供有关定性进展报告。

解决系统性问题

50. 《亚的斯亚贝巴行动议程》在《蒙特雷共识》的基础上，纳入了国际金融结构有关体制结构和治理的承诺和行动项目。虽然议程并反映出共识强调的是国际金融、货币和贸易体系必须具有连贯性和一致性，议程还进一步将可持续发展三个层面纳入一致性议程，包括诸如国际人口流动的环境和社会问题，以及经济问题。

51. 在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，各国政府重申其《蒙特雷共识》提出的承诺，在国际经济决策中进一步开展治理改革。这方面的一项重要事态发展是，国际货币基金组织于 2010 年商定的配额和治理改革在 2016 年 1 月生效，为下一步努力在全球治理中加强发展中国家的发言权和参与，铺平了道路。

52. 《蒙特雷共识》还确认，有必要为支持发展加强国际货币和金融体系，包括强调对国际金融结构的改革工作应旨在消除贫穷。正如《亚的斯亚贝巴行动议程》所述，2008 年世界金融和经济危机突出了国际体系的风险和脆弱性。自危机以来，为加强其运作、稳定性和复原力，已经采取了重要的改革措施。全球金融安全网得到加强，新的协调机制已经建立，并监管改革已经启动。然而，银行系统依然存在脆弱性，而且国际资本流动依然极不稳定。此同时，正如议程所指出，发展中国家仍然面临外溢效应的风险。

53. 工作队打算监测进展情况所有相关的定量和定性指标。宏观经济数据十分丰富并且都在良好监督之下。目前已经开始对金融监管改革的实施情况进行认真监测。然而，一个现实问题是，关于进展改革的数据有时只涉及到二十国集团成员和少数其他设有大型金融中心的国家。此外，《亚的斯亚贝巴行动议程》提出的一个关键问题是条例对最有需要奖励投资的国家所产生影响和可持续发展的重要领域，这些都难于监测。

54. 关于系统性问题的章节也述及移徙问题。有人对暴力和犯罪问题表示关切，这可能妨碍预期的国际制度运作。为收集这些领域成果的数据，已经作出重大努力，包括通过利用非传统的数据源跟踪移徙，尽管侧重于发展政策的努力较少。

55. 鉴于对大多数政策行动的监测不适合采取定量指标的形式，对这一章执行情况的监测，还将采取制定政策说明的形式。例如，在诸如全球治理和政策协调等领域

将提供定性信息。此外，由于其本身性质，工作队可以协助提出政策不一致之处，并成为加强国际机构之间进一步合作的环节。经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛可以视为一个机制，会员国借助这一机制能够更好地利用联合国平台，实现协调和政策一致性。

科学、技术、创新和能力建设

56. 在扩大《蒙特雷共识》的一次重大努力中，《亚的斯亚贝巴行动议程》强调了科学、技术和创新(科技和创新)促进经济增长和可持续发展的重要性，并指出必须进行能力建设。议程关切地注意到，国家内部和国家之间在创新能力、联系程度和技术普及程度方面存在着不均衡。议程所载各项承诺的目的是消除这些不平等现象，鼓励研究和创新促进可持续发展，并通过国内政策和国际合作促进更多地获取技术。

57. 目前获得技术的机会仍不均衡，而且分布不均。例如，发达国家的人口有 74% 使用互联网，而在发展中国家只有 26%。发展中国家，尤其是最不发达国家，在科学研发和国际科学协作方面花费明显较少。尽管存在这些差距，关于技术是在北方开发后转移到南方的观点却是误导。大多数创新是在现有技术基础上的逐步改进和调整。创新，在这个意义上，在许多发展中国家、特别是中等收入国家的公司都是普遍现象，并且是造成其在全球研究与发展支出中所占比例日益扩大的主要因素。一些低收入国家也已开始发展国内技术能力。这些经验表明在建设创新经济中必须开展互动学习、信息交流并为各国政府、公司、大学、研究中心和其他行为体进行协调。

58. 一个国家的科学、技术和创新能力不仅取决于可获得日益发展的科学和技术，而是可称为“创新系统”内创新内的行为者之间互动质量。促进发展中国家的技术创新方面的一项重大挑战是，缺乏适当的创新系统来便利关键行为者之间的互动——企业、大学、研究机构、政府和金融系统——以及非政府组织和非正规部门的互动，包括基层创新者，以及地方和土著知识来源。有效的创新系统应推动不同群体之间的更大互动。这一系统应促进对先进技术的投资并推动开发负担得起的技术，以满足穷人的需要。《亚的斯亚贝巴行动议程》力求加强这些互动，以改进科学、技术和创新为实现可持续发展，包括可持续发展目标所作贡献。

59. 为此目的，《亚的斯亚贝巴行动议程》包括了从加强国内环境技术发展的国内承诺，以及加强国际合作、鼓励技术转让、实施技术便利化机制并建立技术库等国际承诺的一系列内容。对这些承诺的监测有赖于各种现有数据，有赖于政策成果和资金流动，以及对科学、技术和创新政策框架和战略的高质量评估。按规定收集监测政策成果的大量数据可通过信息和通信技术手段，和通过技术教育和培训渠道。这些工作往往会有些重叠，并可借助于监测可持续发展目标的指标。同样，在科学、技术和创新方面的国家开支和国际支助可以利用现有数据集。对

采纳具体政策的监测还有赖于综合定性评估，这其中可采用现有论坛和案例研究的政策审查和关于政策文书和框架的数据库。

数据、监测和后续行动

60. 《亚的斯亚贝巴行动议程》最后一章述及国际社会应如何监测商定行动的执行情况。该章强调了高质量分类数据对决策的重要性，必须监测《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030年可持续发展议程》的实施进度，并将能力建设作为这一领域的优先事项。通过《亚的斯亚贝巴行动议程》标志着数据问题在发展筹资会议和后续行动进程中第一次得到这种全面处理。这反映出对统计系统和数据管理及其在加强所有领域国内能力的重要性，及其促进透明度和问责制方面的作用的深入认识。然而，还需要将数据转化为有用和可操作的信息。

61. 该工作队将落实关于数据的完整性、数据质量、分类和可得性的承诺。工作队还将解决在这方面具体措施和工具制订、透明度和需要评估，以及能力建设的工作。

62. 在这方面，制定促进可持续发展目标的指标框架和在统计委员会主持下，支持和发展国家统计机构能力的工作将产生很大的协同增效作用。工作队可以就这些工作及其如何与开放数据和其他透明度举措相对应提出定性信息。此外，将就《亚的斯亚贝巴行动议程》所要求具体措施的制定工作，提出定性报告，包括除人均收入外可持续发展进展的透明衡量，以及监测可持续发展对不同经济活动产生影响的工具。

五. 结论

对经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的实质性投入

63. 为履行其任务规定，向政府间后续进程提供有关进展、执行差距和纠正行动建议的咨询意见(见大会第 69/313 号决议，附件，第 133 段)，工作队已仔细审查了《亚的斯亚贝巴行动议程》中的各种承诺和行动项目，以建立起一个在未来几年中监测广泛议程的框架。工作队的第一项工作重点是建立一个监测和评估框架。工作队面临着新的挑战，一直在不断变化的全球环境中开展工作，这些挑战有可能会影响到新议程的执行情况。不断变化的全球背景下，加上数据收集工作涉及面十分宽泛，人们对未来的监测工作提出几个问题。特别是，人们就工作队如何能够最好支助经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛提出三点意见。

64. 首先，不断变化的全球环境显示出在处理发展筹资后续进程关键问题时必须保持灵活姿态。按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的任务规定，发展筹资后续进程要在“必要时处理与执行该议程有关的新问题和正在出现的问题”(第 131 段)。工作队内部多层面专门知识可有助于为经济及社会理事会发展筹资后续行动论

坛就影响到执行发展筹资议程的新出现问题现状方面提出可靠和全面评估。事实上，工作队国际社会的专门知识汇集到一起并开始协助决策领域的经济、金融和贸易问题。鉴于所涉机构数量较大和政府间进程工作队的行程安排，其所面临挑战是，集中起来提高灵活性。工作组还可以在时间允许的情况下，促进有针对性的分析，以协助论坛解决其年度报告中的新问题。另外，分析性投入可通过与工作组有关成员在逐案基础上共同努力，采取秘书处编写政策简报的形式。

65. 第二点意见涉及要兼顾议程在广度和深度间的平衡。《亚的斯亚贝巴行动议程》内容极其广泛，涉及七个章节和贯穿各领域的问题，并包括数以百计的承诺和行动项目。虽然议程涉及范围广泛，要求充分覆盖这一系列广泛的问题，但所涉问题十分复杂，需要深入讨论，并辅之以数据和分析工作。每年对整个议程做深入介绍将很可能超出工作队报告的合理篇幅限制。鉴于论坛会议“最多为五天”，报告也可能给经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛造成过重负担。然而，如果不能涵盖整个议程，那么就会在执行中出现重要空白。

66. 为了应对这一挑战，工作队讨论了对报告采取三管齐下的方式：首先，要纳入全球情况及其对执行议程和后续进程的简要讨论；第二，对整个议程各节的简要概览，按照“亚的斯亚贝巴行动议程”的要求，包括更新的数据和相关问题以及新举措的最新情况(例如全球基础设施论坛和技术便利化机制)，以及附件内所含更广泛的一系列承诺和行动项目；第三，如果会员国提出要求，就具体进行专题问题讨论，借鉴《亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域的投入。这一主题或这些主题，如果得到支持，可以借鉴诸如在议程、高级别可持续发展政治论坛界定贯穿各领域的问题，或由经济及社会理事会决定的主题，或其他问题。然而，采取专题方法就需要会员国提供的进一步指导。鉴于有必要时间编写一份全面深入的报告，特别是有 50 多个机构的积极参与，需要及时给予这种指导。会员国不妨考虑，在前一年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛商定结论中纳入关于模式协定的建议，或者作为另一种选项，在结论中列出一项计划，说明如何以及何时商定这些模式，以确保有充足时间编写报告。

67. 第三点意见涉及的问题是如何在发展筹资进程中与各国在国家一级沟通。虽然该报告是全球性的，在行动领域处理的一些问题，特别是有关国家可持续发展战略的问题，将国家报告作为最佳依据。然而，国家为促进可持续发展目标已经承担了沉重报告负担。为就各国在发展筹资进程中的选项及其参与实现可持续发展目标的相关努力做出评估，需要各会员国的进一步指导。

68. 最后，该工作队欢迎经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛对目前监测建议提出反馈意见，这些建议以可持续发展目标的指标为依据，并有所扩大，以便作为就整个亚的斯亚贝巴行动议程以及可持续发展目标的执行手段做出全面分析的基础。

从监测走向行动

69. 正如上文所指出，工作队所进行的监测有着双重目的：就进展情况和执行方面的差距向政府提出后续行动咨询意见，并提出纠正行动建议。这一咨询职能在监测和执行之间建立了重要联系。根据千年发展目标差距工作队报告的实际情况，这项职能太弱，而报告在最后评估中认定，宣传工作要产生持续影响，对承诺进行监督的同时，须辅之以有效机制和问责渠道。¹³ 工作队政府间一级的报告和讨论可以提供这一联系。在一项宏伟和无具约束力的协议中，这种监测是随时间取得进展所需的核心组成部分和变革进程的杠杆。

70. 事实上，如果由此导致对这些问题更深入地理解，并建立共识，监测和分析可以改变关于政策选择的观念，并成为变革动力，环境领域协定就证实这一点。¹⁴ 国际协定中所载的规范和原则赋予其合法性，并有助于加强政治行为者的立场。与此同时，规范和原则有助于推广政策方针和同侪学习，并作为一种手段将从业人员群体汇集到一起，让他们交流经验，相互学习。

71. 希望通过监测和审查工作所获得的知识，加上政府间和多个利益攸关方在经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的讨论，可以进而支持在国家和全球层面执行《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030年可持续发展议程》执行手段的更大政治影响力。

¹³ 联合国，《2015年千年发展目标差距工作队的报告：评估全球发展伙伴关系》(纽约，2015年)。

¹⁴ May Miller-Dawkins，“全球目标和国际协定：制定可持续发展目标的教训”，ODI第402号工作文件(伦敦，海外发展研究所，2014年)。