



第七十一届会议

临时议程* 项目 17(b)

宏观经济政策问题

国际金融体系与发展

秘书长的报告**

摘要

本报告根据大会第 70/188 号决议提交，其中摘要说明流向发展中国家的国际官方和私人资本的近来趋势，以及目前为加强国际金融体系，落实《2030 年可持续发展议程》而开展的工作。报告还着重阐述在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》关于发展融资机构、金融管制、国际税务合作、全球金融安全网、发展融资对性别平等的影响、政策协调和国际金融机构治理改革的协定和承诺方面取得的进展。

* A/71/150。

** 本报告是与参与发展筹资进程的主要机构利益攸关方工作人员协商编写的，但联合国对报告内容负全部责任。



一. 引言

1. 大会在其第 70/188 号决议中，确认需要继续加强国际货币、金融和贸易体系的一致性和连贯性。大会重申必须确保国际金融体系的公开性，公平性和包容性。大会还重申需要调集各方资源并有效利用资金，以促进充分和足酬就业和人人有体面工作。

2. 为实现可持续发展目标，公共和私人资金都需要与可持续发展保持一致。然而，正如《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》指出，迄今国际金融体系没有为长期可持续发展需要适当分配资源。对基础设施，解决气候变化问题的技术，为世界穷人提供的保健、教育和环境卫生服务，以及为所有人提供的金融服务等关键领域的投资不足。金融系统及其资本市场没有将公司涉及的全部社会和环境代价考虑进去。

3. 全球经济疲软使新议程的执行更具挑战性。经济和社会事务部预测，在 2016 年，世界总产值将仅增长 2.4%，与 2015 年类似。¹ 在需求疲软、投资乏力、公共预算拮据、初级商品价格低迷和金融市场动荡的背景下，全球经济下行风险居高不下。

4. 具有挑战性的全球环境着重显示，必须确保全球金融体系以有效和稳定的方式为促进可持续发展的信贷充当中介。稳定和可持续发展最终是相辅相成的。没有稳定的金融体系，可持续发展目标有可能被未来的金融危机颠覆，没有可持续的投资，就有可能播下今后出现环境灾难和经济危机的种子。

二. 流向发展中国家的国际资金

5. 在 2015 年，流向发展中国家的国际资金有所下降，并预计在 2016 年会进一步下降，这反映全球风险日增和风险规避加剧。全球利率分歧日益加大和几个先进经济体出现负利率，可能加剧资本流动的波动和对发展中经济体的汇率构成压力。在 2016 年年中，大不列颠及北爱尔兰联合王国对是否脱离欧洲联盟问题进行的全民投票结果造成进一步的不确定性，导致全世界财务管理人寻找金融安全避难所。² 货币政策开始紧缩时市场有可能受到进一步破坏。货币权力机构加强协调国际政策，可帮助缓解金融市场一些负面的外溢效应和波动，而加强资本账户管理可帮助各国管理变化不定的跨界资本流动。

¹ *World Economic Situation and Prospects 2016: Update as of Mid-2016*(联合国出版物，即将出版)。可查阅：www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2016wesp_update.pdf。

² 国际货币基金组织(货币基金组织)“World economic outlook update”，2016 年 7 月。

A. 国际公共融资

6. 《亚的斯亚贝巴行动议程》认识到，《可持续发展议程》将对公共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，包括提供优惠和非优惠资金。

官方发展援助³

7. 在 2015 年官方发展援助的初步数字增至 1 316 亿美元，按实际价值计算比 2014 年增加 6.9%。在国民总收入中，官方发展援助平均占 0.30%，与 2014 年一样，但大大低于联合国 0.7% 的目标。在捐助国的难民费用，从 2014 年占官方发展援助的 4.8% 上升到 2015 年的 9.1%，这反映大批难民抵达经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会的成员国。除去用于难民的资金，按实际价值计算，援助额上升 1.7%。⁴

8. 最不发达国家外来资金中，官方发展援助占三分之二以上。在《行动议程》中，捐助方同意停止这些国家最近所获官方发展援助下降的趋势。初步数字显示，在 2015 年向最贫穷国家提供的官方发展援助有所增加，这是几年来的第一次。在 2015 年，向最不发达国家提供的双边援助按实际价值计算为 250 亿美元，增加 4%。⁵

其他国际公共融资

9. 在《行动议程》中，各国政府表示决心增加所有形式的国际公共融资，并确认南南合作日益重要。经济和社会事务部估计，在 2013 年优惠性南南合作超过 200 亿美元，根据部分数据(见 E/2016/65)，在 2014 年可能会有进一步增加。⁶ 经合组织还估计，来自非发展援助委员会成员国“类似官方发展援助的”资金流动——优惠性发展融资——在 2013 年达到大致相同的数额，235 亿美元。⁷

³ 更深入的讨论见 A/71/311。

⁴ 经济合作与发展组织(经合组织)，Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles”，(2016 年 4 月 13 日)，可查阅 www.oecd.org/newsroom/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm。

⁵ 见经合组织，“Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees”，可查阅：www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf。

⁶ 估计数包括南方国家为发展目的提供的优惠贷款和赠款，以及债务减免和技术合作。

⁷ 毛额资金流动估计数，包括向经合组织发展援助委员会提出报告的国家(如一些阿拉伯国家、中欧和东欧国家)的估计数，以及根据不向该委员会提出报告的国家(如巴西、中国和印度)发布的国家资料作出的估计。见经合组织“*Development Cooperation Report 2015, Making Partnerships Effective Coalitions for Action*”中“Providers of development co-operation beyond the DAC: trends and profiles”(巴黎，2015)。

10. 世界银行在 2014 年和 2015 财政年度所作的承诺有所增加。⁸ 国际开发协会(开发协会)是世界银行的优惠性贷款机构, 该协会依赖捐助方的捐助为世界最贫穷国家提供高度优惠的贷款和赠款, 按名义价值计算, 该机构在过去十年稳步增长, 但在 2013 年商定举行的上一次国际开发协会资金补充会议上, 获得的资金, 按实际价值计算, 大致上持平。⁹ 按名义价值计算, 区域开发银行的优惠贷款机制仍然相对稳定。¹⁰

11. 在 2014-2015 年, 七个多边开发银行每年承诺的不属于赠款的补贴性融资为 711 亿美元, 已付出的款项为 530 亿美元, 融资总额为 3 585 亿美元。¹¹ 国家和次区域开发银行所作的承诺和付出的款项也日益增多。新开发银行和亚洲基础设施投资银行都作出了第一笔贷款, 并在 2016 年举行第一次年度会议。在 2016 年上半年, 新开发银行批准了 8 亿多美元投资, 而亚洲基础设施投资银行为四个项目批准了超过 5 亿美元。

B. 流向发展中国家的私人资本

12. 在 2015 年, 发展中国家净资本流出量为 5 300 亿美元, 超过金融危机期间的外流。尽管有在 2016 年头几个月情况有所回转, 但预计在 2016 年将达 6 060 亿美元。¹² 尤其是, 中国在 2015 年目睹了 4 850 亿美元的净流出, 在 2016 年第一季度为 1 230 亿美元, 部分反映公司努力减少其以美元计价的债务风险。¹³

13. 外国直接投资(直接外资)仍然是最稳定的资本流动, 如《行动议程》指出, 直接外资可对可持续发展作出重要贡献, 特别是在项目与国家 and 区域可持续发展战略保持一致时。在 2015 年, 全球外国直接投资增加 36%, 估计达 1.76 万亿美元, 这是 2008-2009 年全球经济和金融危机以来的最高水平。发达经济体的外国直接投资流入强力增加, 其中包括跨界合并和收购激增 7 210 亿美元, 这是全球反弹的主要因素, 发展中国家的外国直接投资也增加了 5%, 达到 7 410 亿美元的新高。¹⁴

⁸ 世界银行 2015 年年度报告(华盛顿特区, 2015)。

⁹ 见 ida.worldbank.org/financing/replenishments/ida17-replenishment。

¹⁰ Rebecca M. Nelson, “Multilateral development banks: overview and issues for Congress” (Congressional Research Service, 2015 年 12 月)。

¹¹ 联合国, 2016 年世界经济形势与展望(纽约, 2016)。

¹² 见国际货币基金组织, 世界经济展望数据库, 2016 年 4 月。

¹³ 2016 年第一季度国家来源的数据, 可查阅 www.safe.gov.cn/wps/wcm/connect/6d920c804c296c90a415af4393d9cc2e/The_time-series_data_of_Balance_of_Payments_of_China.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=6d920c804c296c90a415af4393d9cc2e。

¹⁴ 外国直接投资数据见联合国贸易和发展会议, 全球投资趋势监测, 第 22 号, 2016 年 1 月 20 日, 可查阅 unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2016d1_en.pdf。

14. 流向发展中国家的外国直接投资增加的主要原因是，流入发展中亚洲的数额增加，流入印度的外国直接投资在 2015 年几乎增加一倍。对最不发达国家的外国直接投资为 350 亿美元，增加了 33%，增加的主要原因是，在流入安哥拉的资金中，四分之三以上是外国母公司对在安哥拉的附属公司提供的贷款。¹⁵ 总体而言，非洲的外国直接投资为 380 亿美元，下降了 31%，最大的下降在撒哈拉以南非洲地区。在有許多自然资源的国家，包括莫桑比克、尼日利亚和南非，外国直接投资普遍下降。然而，流向发展中国家的外国直接投资仍然集中在拥有自然资源的国家，绕过一些需求最大的国家。流入拉丁美洲和加勒比的外国直接投资也有所下降，流入巴西，该区域的主要接受者，的投资为 56 亿美元，下降 23%。

15. 总需求疲弱、初级商品价格下降以及国家货币贬值也影响许多发展中国家和转型经济体对外投资。按外国直接投资存量衡量，中国成为最不发达国家最大的外来投资者。¹⁶ 总体来说，欧洲成为世界最大的投资区。

16. 流向发展中国家的投资组合往往比外国直接投资更不稳定，此种流动从 2014 年 260 亿美元流入降至 2015 年 3 630 亿美元流出，预期 2016 年的流出量约为 2 550 亿美元。从发展中国家最大的资本流出属于“其他投资”类别，其中包括货币和存款、贷款、贸易信贷和其他金融部门工具，预期在 2016 年将进一步减少 6 750 亿美元。跨国界银行对发展中国家的贷款通常是“其他投资”最大的构成部分，此种贷款在 2015 年减少 8%。¹⁷ 中国受到的影响最大，在 2015 年，跨界借贷给中国大陆居民的数额从 2014 年中的高峰减少 3 050 亿美元，减少 25%。¹⁸

17. 近年来另一个令人关切的金融稳定问题是发展中国家和新兴市场私营部门外债的增长。¹⁹ 虽然没有关于此种债务总存量的定期报告，国际货币基金组织(货币基金组织)在 2015 年的研究估计，新兴市场非金融公司的债务从 2004 年 4 万亿美元增加到 2014 年超过 18 万亿美元。²⁰ 20 个大型新兴市场最近的数据表明，在 2015 年年底，非财务公司的信贷总额为 25 万亿美元，相对于这些国家国内生产总值的 103% 以上。²¹

¹⁵ *World Investment Report 2016: Investor Nationality—Policy Challenges* (联合国出版物，销售品编号：E.16.II.D.4)。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 根据国际清算银行的数据可得性和国家分类，可查阅 www.bis.org/statistics/bankstats.htm。

¹⁸ 国际清算银行“BIS international banking statistics at end-December 2015”，2016 年 4 月，可查阅 www.bis.org/statistics/rppb1604.pdf。

¹⁹ 秘书长关于主权外债的报告见 A/71/276 和 A/71/311。

²⁰ 在货币基金“*Global Financial Stability Report-Vulnerabilities, Legacies and Policy Challenges: Risks Rotating to Emerging Markets*”中“Corporate leverage in emerging markets: a concern?”(华盛顿特区，2015 年 10 月)。

²¹ 2016 年 7 月 21 日查阅的 Bank for International Settlements, statistics on credit to the non-financial sector, 可从 <http://www.bis.org/statistics/totcredit.htm> 查阅。

18. 许多发展中国家利用国际储备减轻大量资本外流对汇率产生的影响和其他压力。在 2014 年，发展中国家和经济转型国家的储备金只增加了 1 720 亿美元，然后在 2015 年下降超过 5 110 亿美元。从绝对数字看，这在很大程度上是由于中国缩减储备金 3 430 亿美元以稳定人民币，以及西亚由于石油价格下降而减少储备金。²²

19. 各国通常将储备金投资在安全和流动的资产，在 2016 年第一季度，64% 官方报告的储备金以美元持有，比 2014 年的 61% 有所增加。²³ 然而，持续积累安全和低收益的资产涉及巨大的机会成本，因为储备本可投资于加强国内生产能力和基础设施，从而产生高得多的回报以及产生更大的发展影响。

C. 对可持续发展的长期投资

20. 《行动议程》强调，金融系统应建立满足长期供资需求的机制。国际社会一直对具有长期负债的投资者，例如退休基金、人寿保险公司和主权财富基金所起的作用感兴趣，这些投资者总共持有的资产价值估计超过 60 万亿美元。然而，这些投资者目前是投资组合主要的投资者，而这些组合将重点放在短期，从而促进了上文所述资本流动的波动性。重新分配大量此种资源仍是一项挑战。许多这类投资者继续主要投资于流动资产，在养恤基金市场上最大的养恤基金所持的投资组合 76% 为流动资产。²⁴ 然而，目前有一种转向流动性较低的资产的情况，其中包括不动产、私募股权和基础设施。这部分反映了低利率环境，但也可能反映结构性转变(见 A/71/311)。

21. 《行动议程》还强调必须通过各种建议、文书、改革和其他政策措施，包括加强国际金融架构的措施，继续更好地调整投资者的视野，使其与可持续发展目标保持一致。

三. 加强国际金融结构以支持《2030 年可持续发展议程》

22. 《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》的重点是必须有一个稳定的国际金融结构。《亚的斯亚贝巴行动议程》重申，虽然《行动议程》也强调金融系统在作为信贷和投资，特别是长期投资的中介所起的作用，并将更多的重点放在开发银行的作用，但也强调，必须将可持续性因素纳入金融系统的规则，以实现可持续发展目标。

²² 货币基金组织，“*World Economic Outlook: Too Slow for Too Long*” (华盛顿特区，2016 年 4 月)。

²³ 国际货币基金组织，官方外汇储备的币种组成数据库，可查阅 data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4。

²⁴ Willis Towers Watson，“*Global pension assets study,2016*” (2016 年 2 月)。

A. 国际公共金融机构

23. 《行动议程》强调，多边开发银行应优化利用其资源和资产负债表，并应更新和制定政策以支持《2030年议程》。我们鼓励多边开发金融机构建立审查其本身作用、规模和运作的进程，使其能够适应和充分响应可持续发展议程。

24. 多边金融机构发表了联合声明，欢迎《2030年议程》的通过。世界银行和货币基金组织在其2015年年度会议上概述了配合《2030年议程》的计划，一项部长级的公报对此表示欢迎。²⁵ 在亚洲，虽然亚洲开发银行(亚银)将继续遵循其在2008年通过的《2020年战略》，但亚洲及太平洋经济和社会委员会(亚太经社会)、亚洲开发银行和联合国开发计划署从新建立的伙伴关系将支助《2030年议程》的执行工作。其他开发银行表示，其优先事项与《2030年议程》是吻合的，但尚未制定具体计划以重新审查其在这方面的作用或运作方式。

25. 世界银行集团上一次增加资本的时候是2010年，并在同时商定了表决权的改革。在2015年10月，各董事同意审议增加总资本，以期在2017年年度会议达成决定。这与进一步改革银行治理的时间表吻合(见下文)。捐助方还在考虑改变国际开发协会资本构成的问题。在2016年上半年举行的国际开发协会资金补充会议探讨了是否可能发挥开发协会股本资本的杠杆作用和更多地利用开发协会捐助者的赠款和优惠性贷款，使其能够作出更高层次的承诺。

26. 亚洲开发银行正在努力进一步优化其资产负债表。关于将亚洲开发基金和亚洲开发银行普通资本资源的贷款业务合并的协定将在2017年开始生效。这将使其能够扩大其年度贷款和赠款批准额，从2014年130亿美元增加到2020年超过200亿美元。与此同时，一些亚银董事建议在中期进一步增加资本。美洲开发银行在2012年批准的增资应于2016年完成，使其普通资本资源增加700亿美元。

27. 2015年11月在土耳其安塔利亚举行的20国集团首脑会议上，20国集团领导人议定一项优化多边开发银行资产负债表的五点行动计划，以便能够以现有资本资源调动更多贷款。²⁶ 各银行为此采取了若干行动，包括建立一个交换贷款的平台，以进一步使其投资组合多样化，并编写了一份联合答复，在2016年7月举行的20国集团财政部长会议对这项答复表示欢迎。²⁷

28. 《行动议程》又强调，开发银行应设立或维持社会和环境保障系统，包括关于人权、性别平等和赋予妇女权能的保障系统，而且此种系统要透明、有成效、有效率和考虑到时间因素。在2012年，世界银行开始审查其保障系统。在2015

²⁵ 可查阅 www.imf.org/external/np/cm/2015/101015.htm。

²⁶ 见 20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Multilateral-Development-Banks-Action-Plan-to-Optimize-Balance-Sheets.pdf。

²⁷ 见 www.g20.org/English/Documents/Current/201607/t20160728_3091.html。

年 7 月，董事会讨论了新的保障政策第二稿，并就总体结构和一些拟议规定达成共识。从 2015 年 8 月起董事会就草稿开展第三轮协商，重点放在借款国适用大体已商定的框架的可行性，以及其他需要进一步关注的未决问题。协商于 2016 年 3 月结束。

29. 亚洲基础设施投资银行在 2015 年 9 月发布了一项保障政策草案。经过短时间的协商和修订后，在 2016 年 2 月议定了政策定稿，包括关于人权和两性平等的说明。²⁸ 根据这项政策，将通过项目一级的申诉机制和一个仍在制定的监督机制来实施保障。新开发银行尚未公布保障政策，但正在征聘有关环境和社会保障的工作人员。

30. 会员国一再强调妇女权利和两性平等的重要性，包括在为促进发展成果供资中的重要性，并鼓励多边开发银行将性别平等纳入其投资决定。在 2015 年 12 月，世界银行集团通过一项新的 2016 年至 2023 年两性平等战略，该战略以 2012 年关于性别平等的世界发展报告中制定的概念框架为基础。²⁹ 其国家驱动的做法的目的是，尽可能扩大为缩小主要发展成果中的性别差距而作的努力所产生的影响，其中包括使各项活动及对活动的监测产生可衡量的和有意义的成果。银行在其公司报告中监测贷款人的性别组成部分。根据其 2015 年 10 月的记分卡，64% 的项目是(在分析、行动和监测三个层面)认识到性别平等问题的项目；70% 的项目在执行期间提出性别平等成果的报告；所有国家战略已纳入性别平等内容。自 2009 年以来，国际金融公司(金融公司)一直在通过其发展成果追踪系统收集按性别分列的指标。国际金融公司将依循世界银行集团新的两性平等战略制定能够更好地在其工作中反映性别平等成果的订正成果框架。这将包括帮助其客户加强收集和使用按性别分列的数据。非洲开发银行集团将重点更多地放在关于性别平等的成果衡量框架(目前正在谋求跟踪按性别分列的数据)，并在可能情况下将重点更多地放在其业务的受益人。在 2014 年，89% 的新项目有认识到性别问题的设计，78% 有令人满意的性别平等成果。³⁰

B. 国际金融管制

31. 自金融危机以来，国际社会一直致力于通过监管改革来加强金融部门的承受复原力，主要目的是确保金融体系的安全和健全。改革将重点放在银行和保险部门以及衍生产品市场和影子银行。

²⁸ 亚洲基础设施投资银行，“环境和社会框架”(2016 年 2 月)。

²⁹ 世界银行集团 2016-2023 年性别平等战略，“Gender equality, poverty reduction, and inclusive growth”(2015)，可查阅 documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25691813/world-bank-group-gender-strategy-fy16-23-gender-equality-poverty-reduction-inclusive-growth。

³⁰ 非洲开发银行集团，“Annual development effectiveness review 2015: driving development through innovation”(2015)。

32. 金融体系的最终目标是促进资金从储户流向借款者，并在整个经济中有效分配资金。单个机构和广大金融系统的安全和健全对支助贷款和投资至关重要。同时，金融体系应提供获得信贷的机会，从而有效促进可持续发展。对政策制定者而言，降低风险特别是全系统的风险，同时促使人人能够获得信贷和金融服务，是一项复杂挑战，因为必须在两者之间权衡利弊。因此监管和政策框架需要取得适当的平衡。³¹

33. 与此同时，《行动议程》指出，资金流动需要与可持续发展保持一致。这可以通过各种政策组合，包括确定外部效应代价，混合融资和保障，以及通过公共中介机构，例如开发银行使私人投资发挥杠杆作用。还可以将其纳入财务治理架构。例如，联合国环境规划署关于可持续融资系统的设计的调查报告列举了若干实例，包括巴西中央银行将重点放在资金流动的社会环境风险管理方面，将此作为审慎银行监管机构的核心职能；孟加拉国银行的论点是，其对农村企业和绿色融资的支助有助于金融和货币稳定；英格兰银行，根据其核心的谨慎义务与联合王国气候变化法之间的联系，就气候对联合王国保险部门产生的风险进行了审慎审查。

银行监管

34. 监管银行的国际标准是巴塞尔银行监督委员会在金融稳定委员会指导下制定的，这些标准其后纳入国家监管条例。《巴塞尔协议三》银行监管框架提高了银行资本充足率标准，这意味着受监管机构持有的核心资本与资产比率必须更高。在 2015 年 10 月底，委员会所有 24 个管辖机构实施了基于风险的资本框架。6 个欧洲联盟管辖机构将允许给予主权债务投资和中小型企业贷款投资较低风险加权的例外情况包括在内，以期确保这些方面能够充分获得信贷机会，虽然这导致他们在同行审评中严重不符合《巴塞尔协议三》的标准。³² 所有管辖机构都完成了关于流动性覆盖比率的条例，七个管辖机构关于披露的规定处于草案状态。³³

35. 在 2015 年期间，若干全球银行标准得到委员会最后确定或提出进行磋商，其中包括非集中清算衍生品的保证金要求；银行账户利率风险；净稳定资金比率披露标准；审查贷款估值调整风险框架；确定简单、透明和可比较的证券化准则；非集中清理证券融资交易折扣下限；对信用风险标准化方法的修订；市场风险的最低资本要求。³⁴ 委员会还开始审查主权风险的监管处理，这可能影响被视为高风险国家的借贷成本。

³¹ 见 Ratna Sahay 等人，“Financial inclusion: can it meet multiple macroeconomic goals?” IMF staff discussion note(2015 年 9 月)，可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1517.pdf。

³² 金融稳定委员会，“Implementation and effects of the G20 financial regulatory reforms: report of the Financial Stability Board to G20 Leaders” (2015 年 11 月 9 日)。

³³ 《巴塞尔协议三》推出了两个须达到的流动性比率。“流动性覆盖比率”要求银行持有足以支付 30 天净现金流出总额的优质流动资产；“净稳定资金比率”要求可用的稳定资金数额超过持续承受压力一年情况下所需的稳定资金数额。例如见 www.bis.org/bcbs/publ/d366.htm。

³⁴ 见国际清算银行，第 86 次年度报告(瑞士巴塞尔，2016 年 6 月)。

36. 自《巴塞尔协议二》通过以来，内部风险模型的使用受到批评，这是因为该模式极为复杂，可能允许监管性套利行为，并可能不适当地处理尾端风险。一些人说，他们喜欢更大、更复杂、有能力使用这种模型的金融机构。此外，还有人担心，允许银行使用内部风险模型的巴塞尔协议二先进方法的执行情况参差不齐，并允许各金融机构和管辖机构之间使用很不一样的风险加权。银行监督委员会 2016 年工作方案处理了风险加权资产变异过大的问题。委员会计划审查银行内部风险模型的规则和适用问题，并可能根据标准化方法施加资本下限。委员会计划在 2016 年底前完成审查。

37. 各国政府还致力于处理“大到不能倒”的金融机构的风险，和处理有效解决陷入困境但具有系统重要性的金融机构所涉的跨国界因素。为了解决“大到不能倒”的问题，金融稳定委员会建议，被定为全球具有系统重要性的银行所具有的总体损失吸收能力应超越《巴塞尔协议三》的一般标准，其中包括机构的资本和长期债务。在 2015 年 11 月，委员会发布了一份条款清单，其中以数量方式定出总体损失吸收能力。银行监督委员会在 2012 年核可了要求国内具有系统重要性的银行有更高吸收损失能力的新规则，这些新规则从 2016 年 1 月起逐步实施，现已接近完成，但有四个管辖机构仍处于最后通过规则的阶段。³⁵ 全球具有系统重要性的银行的结构改革，意在将核心银行活动与基于市场的活动分开，许多国家尚未接受此种改革，并仍在辩论这个问题。

38. 《行动议程》指出，国家对金融监管作出的政策决定可能产生远远超越国家边界的广泛系统性影响，包括在发展中国家产生此种影响。2015 年 11 月金融稳定委员会关于执行情况的报告，标志着该报告试图评估新金融监管改革的执行所产生影响的第一年。报告指出，尚未找到在新兴市场和发展中国家产生任何主要的“意外后果”，但承认这方面的证据大部分是描述性、没有实际数字的证据。报告指出，全球金融机构母国管辖机构实施改革所产生的溢出效应影响了一些国家。报告还指出，要单独列出改革的影响，无论是积极还是消极的，是困难的，对于仍在进行中的长期性改革来说尤其如此。

39. 在 2015 年 4 月，20 国集团请委员会审议与气候变化有关的风险问题。在 11 月，委员会提议设立一个由业界牵头的工作队，就与气候有关的财务披露问题提出建议。适当的披露，不仅是金融公司管理气候风险和估计所涉代价的先决条件，而且也使其能够根据其对各种过渡情况的看法作出贷款、投资或承保决定。在 2015 年 12 月，委员会启动了由业界领导的与气候相关的财务披露问题工作队。工作队将为各公司作出一致、可比、可靠、明确、有效率、与气候有关的披露制定一套建议。工作队得出的结论是，其建议将广泛适用于金融和非金融公司。

³⁵ 巴塞尔银行监督委员会，“Tenth progress report on adoption of the Basel regulatory framework”（2016 年 4 月）。该标准还被视作不适用于美国。

40. 在国家一级，关于环境、社会和治理的报告和披露也增加了。最近一项研究发现，在过去几年，报告文书大量增加，在 64 个国家有近 400 个可持续问题报告文书。³⁶ 在关于具体部门的文书中，关于为金融服务公司作出披露问题的文书占 37%，高于 2013 年的 24%。然而，报告没有标准化，而且也不清楚在多大程度上这些报告改变了行为。

影子银行、衍生工具、金融普惠和代理银行

41. 令人关切的是在银行系统监管加强的冲击下，金融活动将移向影子银行。³⁷ 金融稳定委员会用两种不同的衡量方式来估计影子银行：狭义的衡量，将重点放在对金融稳定构成风险的非银行金融实体，在 2014 年涉及的款额增加到 36 万亿美元。广义的衡量，包括所有“其他金融机构”，所涉款额增加到 80 万亿美元。一个更广义的衡量，将养恤基金和保险公司包括在内，所涉款额为 137 万亿美元，增加 9%。³⁸ 在这一领域的一些政策(例如货币市场基金、证券化的风险调整)是最近完成的，因此执行工作通常处于初期阶段。委员会在 2016 年 5 月的同侪审查中指出，还需要做更多的工作，并且“只有几个金融稳定委员会管辖机构目前有涉及所有国内有关当局系统进程……以确保[监管范围]包括可能对金融稳定构成风险的非银行金融实体和活动。”³⁹

42. 2008 年的危机还暴露了不受管制的衍生物，特别是场外衍生品的相关风险，此种衍生物大大增加了金融系统内的杠杆作用。金融稳定委员会商定的改革——其中包括需要报告交易、中央清算、平台交易和提交保证金——在 2012 年年底逐步开展。在 2015 年 11 月，委员会一半的管辖机构已实施中央清算安排，三分之一已完全实施了平台交易的要求。许多管辖机构仍然存在法律障碍，妨碍有效利用和分享交易平台和中央清算方所产生的信息。关于非集中清理衍生工具保证金要求的规则将在 2016 年 9 月和 2019 年之间逐步实施。

43. 收紧关于影子银行的规则的风险之一是，不受监管的金融机构通常在金融普惠，特别是在发展中国家的金融普惠方面发挥重要作用。因此，《行动议程》强调，必须为所有金融中介建立一个考虑到其对普惠产生的影响的有力和基于风险的监管框架(见 A/71/311)。成员国承诺，考虑按照国家优先事项和立法，将金融普惠作为金融监管的一个政策目标。会员国还同意努力确保政策和监管环境有助于金融市场稳定，以平衡的方式增进金融普惠，并提供适当的消费者保护。

³⁶ Wim Bartels 等人，“Carrots and sticks: global trends in sustainability reporting regulation and policy” (KPMG and others, 2016)。

³⁷ “影子银行”一词有时用来指促进创造信贷但不受监管的金融中介；然而，金融稳定委员会将影子银行定义为涉及正规金融系统之外实体和活动的信贷中介。

³⁸ 金融稳定委员会，“Global shadow banking monitoring report 2015” (2015 年 11 月)。

³⁹ 金融稳定委员会，“Thematic review on the implementation of the Financial Stability Board policy framework for shadow banking entities” (2016 年 5 月)。

44. 代理银行关系和在不同国家的两家银行之间就代表对方处理交易达成的协议，是国际金融系统的重要组成部分。这些关系和协议使银行能够提供国内和跨境付款，这对便利移徙工人汇款极其重要。《行动议程》强调需要有适当的金融服务，便利汇款和减少汇款费用，但在金融危机之后许多代理银行关系已经终止。在 2016 年 7 月，货币基金组织工作人员写道，近年来，一些国家报告说，全球银行减少了代理银行关系。代理银行关系所受到的压力与某些类别的客户、业务项目、管辖机构或地区获得金融服务的机会受到限制有关。⁴⁰

45. 代理银行关系减少的证据来自各项调查，例如世界银行进行的并于 2015 年 11 月公布的调查和货币基金组织与国家当局的讨论。金融稳定委员会还发表了关于这种关系减少的报告，并编写了一个于 2015 年 11 月得到二十国集团核可的行动计划。该行动计划包括(a) 进一步审查减少的范围和影响；(b) 说明预期的监管措施，包括金融行动工作队提供更多的指导；(c) 在受影响的管辖机构建立国内能力；(d) 加强用于尽职调查的工具，包括代理银行使用法律实体身份识别资料。⁴¹

信用评级机构

46. 在 2012 年，金融稳定委员会提出了一个减少在标准、法律和规章中机械地依赖信用评级机构评级的路线图。2014 年对国家当局关于 2010 年“减少依赖信用评级机构评级的原则”的执行情况进行的同侪审评发现，可以做更多的工作以消除个别行动计划的差距。例如，欧洲联盟 2015 年 10 月的报告发现，在国家和欧洲联盟法律中以及在中央银行的附带框架中仍有信用评级。

47. 在美利坚合众国，金融监管人员用其他办法取代了信用评级的强制使用，其中包括使用定义、监管模式和第三方评价，但仍允许银行在内部风险模型中使用信用评级机构的评级。⁴² 根据多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法，美国证券交易委员会每年对信用评级机构进行评估，最近一份发表于 2015 年 12 月的报告涵盖 2014 年开展的活动。⁴³ 该报告发现一个较大的机构和一些较小的机构没有适当的政策、程序和控制措施来管理发行者支付费用所产生的利益冲突或防止分析人员收取费用或获得市场份额信息。报告还发现，在一个较大的信用评级机构，政策和程序不足以防止被禁止的不公平、胁迫或滥用性质做法，该机构决定在未经发行者邀约下发布对该发行者的评级，其动机至少部分是市场份额的考虑。

⁴⁰ Michaela Erbenová 等人，“The withdrawal of correspondent banking relationships: a case for policy action”，IMF staff discussion note(2016 年 6 月)。

⁴¹ 金融稳定委员会，“Report to the G20 on actions taken to assess and address the decline in correspondent banking” (2015 年 11 月)。

⁴² John Sorousian，“Credit ratings in financial regulation: what’s changed since the Dodd-Frank Act”，金融研究办公室(2016 年 4 月)。

⁴³ 美国证券交易委员会“2015 Summary report of Commission staff’s examinations of each nationally recognized statistical rating organization” (2015 年 12 月)。

C. 多边改革

安全网和宏观经济监督

48. 适当的全球安全网可在发生系统性危机时提供流动性，并减少促使国家把积累过度储备金作为抵御不利冲击的一种自我保险形式的诱因。⁴⁴ 货币基金组织的目的是在全球金融危机之后通过使其贷款资源翻两番来加强全球金融安全网，引入一些新的融资工具以减轻人们从基金组织借款后感受背负的污名，并鼓励各国在遭遇全面危机前请求援助。《行动议程》确认，需要通过一个以配额为基础的强大基金来加强常设国际金融安全网。

49. 在第三次发展筹资问题国际会议召开前，基金改革了其贷款结构，以扩大获得其优惠性资源的渠道，并为最贫穷国家提供更广的安全网，以处理意外冲击的影响。⁴⁵ 主要措施包括将所有优惠贷款设施的贷款上限提高 50%、重新调整混合安排下优惠融资与非优惠融资的资金比率、将为国际收支有迫切需要的低收入国家的快速信贷设施贷款利率设定为零。

50. 在 2015 年 11 月，货币基金董事会决定将人民币作为特别提款权篮子中的第五种货币。从 2016 年 10 月开始，人民币由于在国际上的使用和交易大量增加，将在特别提款权一篮子货币中占 10.92%。从该日起，基金还将在其官方外汇储备数据库中单独列出人民币。

51. 货币基金组织工作人员在 2016 年 3 月的一篇文章中指出全球金融安全网的增长和改革，同时还为进一步改革列出理由。⁴⁶ 工作人员在文章中说，尽管自全球金融危机以来安全网有显著增长，但在其架构中仍有重要的差距。该文指出，安全网现在更加支离破碎，覆盖范围不均，并且仍然太昂贵、不可靠和有助于产生道德风险。基金组织工作人员目前正在进行更深入的评估，以便在此基础上考虑对基金工具包进行更广泛的改革会否有助于缩小差距的问题。

52. 在《行动议程》中，会员国要求加强货币基金组织与区域金融安排之间的合作，同时保障其各自的独立性。过去几年贷款给希腊的情况突出了这种做法的重要性，货币基金与欧洲联盟紧急筹资安排的合作出现了问题，因为双方在贷款框架和必要的政策改革先后次序方面采取不同的做法。⁴⁷ 在 2016 年 5 月，东南亚

⁴⁴ 一般认为全球金融安全网包括国际储备、货币基金组织的资源、中央银行的双边互换安排以及区域筹资安排。一些分析人员也将以市场为基础的工具包括在内。

⁴⁵ 见基金组织，“Financing for development: enhancing the financial safety net for developing countries”（2015 年 7 月）。

⁴⁶ 国际货币基金组织，“Adequacy of the global financial safety net”（2015 年 3 月）。

⁴⁷ 基金组织独立评价处，“The IMF and the crises in Greece, Ireland, and Portugal: an independent evaluation by the Independent Evaluation Office”（2016 年 7 月）。

国家联盟同意与基金组织加强合作，与该组织对其区域金融安排《清迈倡议多边化协议》联合进行试车。

53. 在《行动议程》中，会员国确认稳定的全球宏观经济环境将有助于执行有助于可持续发展的政策。鉴于当前的全球经济状况，货币基金组织打算通过其外部报告加强监测，该报告提供了全球不平衡的最新情况，并以综合和多边一致方式评估外部状况和大经济体的政策。在 2016 年，20 国集团国家还再次承诺对金融部门稳定性问题至少每五年进行一次评估。

资本账户管理

54. 《行动议程》确认，在应对大规模游资流动的风险时，可采取宏观审慎做法和酌情采取资本流动管理措施，以支持必要的宏观经济政策调整。货币基金组织即将评估国家在处理资本流动方面的经验，这项工作将汲取经验教训和审查新出现的问题，包括审查在资本流动自由化和框架方面取得的经验(根据货币基金组织的观点)。另外，经合组织正在审查其成员在履行使所有资本流动自由化的要求方面取得的经验。联合国系统还继续进行关于资本账户管理的工作，包括出版在全球使用的资本账户管理措施的汇编。⁴⁸

妇女参与经济

55. 在《行动议程》中，会员国承诺确保妇女有同等渠道和机会参与和领导经济。世界银行使用在 169 个国家定期进行的企业调查数据，估计在所有国家中超过 35% 的公司有女性参与拥有。然而，只有 18.5% 的公司有女性担任高层管理，只有 13.3% 的公司妇女有半数以上的所有权。⁴⁹ 在 2015 年，全球私营部门公司董事会席位持有人数据库显示，只有 15% 为妇女，如果只考虑新兴市场大公司的话，则只有 8.4%。⁵⁰ 同样，国际劳工组织 2016 年发布的各项职业的性别结构数据显示，在全球范围担任管理、技术和职业任务的妇女占 43.1%，但在发展中国家只占 41.3%。⁵¹

全球经济治理

56. 《行动议程》再次承诺要扩大和加强发展中国家在国际经济决策和规范制定以及在全球经济治理中的发言权和参与度。各国又重申承诺进一步推动货币基金组织和世界银行为适应全球经济变化进行治理改革。

⁴⁸ 例如，见 José Antonio Ocampo and Stephany Griffith-Jones, “A counter-cyclical framework for a development-friendly international financial architecture”, 经济和社会事务部工作文件第 39 号 (2007 年 6 月)。

⁴⁹ 见世界银行集团企业调查，可查阅 www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/gender。

⁵⁰ Linda-Eling Lee 等人, “Women on boards: global trends in gender diversity on corporate boards”, MSCI(2015 年 11 月)。

⁵¹ 劳工组织 “Women in work: trends 2016” (2016)。

57. 货币基金组织在 2010 年商定的配额和治理改革在 2016 年 1 月开始生效。各项改革使货币基金组织的配额资源增加一倍，调整了配额份额，增加了发展中国家和新兴市场国家总体表决权，并增加了其在董事会的代表人数。新兴市场和发展中国家总体配额份额为 42.4%，增加了 2.8%。所有董事会成员今后将通过选举产生，取消了五个最大股东任命一名执行董事的权利。⁵² 配额变化需征得同意，截至 2016 年 7 月，只有 9 个国家尚未向货币基金组织表示正式同意此种改变。第十五次份额总审查，包括定出一项新的配额公式的工作，原定于 2014 年 1 月完成，但董事会现已商定，这项工作将在 2017 年年度会议前完成。

58. 2010 年商定的世界银行股权审查仍在逐步进行，因为各国可在 2017 年 3 月前在机构中加新股，并支付额外资本。在 2010 年，各董事同意从 2015 年开始，每五年对世界银行和国际金融公司的股权进行一次定期审查。2015 年的审查涵盖成员在世界经济中的权重、其对世界银行集团发展任务的贡献以及在实现公平投票权方面取得的进展。发展委员会在 2016 年春季会议上对关于动态公式的临时报告表示欢迎，并强调需要进一步计划工作，以便最迟在 2017 年年度会议达成协议，以配合股权审查原则和 2015 年在利马商定的路线图。⁵³

59. 在《行动议程》中，会员国作为各国际主要金融机构的股东，承诺以开放、透明、性别平衡和择优方式选出各主要国际金融机构领导人。2016 年 1 月，基金组织执行董事会开展了甄选总裁的进程，因为现任的克里斯蒂娜·拉加德的第一个任期将于 2016 年 7 月结束。董事会邀请各国在三周的窗口期间提名。只收到一个提名：拉加德女士。因此在 2 月中旬，货币基金组织执行董事会任命拉加德女士连任。世界银行行长金墉的五年任期将于 2017 年 7 月届满。迄今为止，世界银行执行董事会没有宣布关于 2017 年总裁选举的任何时间表。

联合国在促进政策一致性方面的作用

60. 《行动议程》认识到需要通过交流意见打破机构“围墙”和更有效地协调行动，以及必须处理系统中不一致之处。在《议程》中，会员国承诺更好地利用联合国相关论坛，以促进普遍和全面的协调一致以及对可持续发展的国际承诺。

《2030 年议程》和发展筹资进程已有助于提高联合国机构、世界银行集团和国际货币基金组织之间和各开发银行之间的合作。发展筹资问题机构间工作队包括五个主要机构利益攸关方，50 多个联合国机构、国际组织和其他相关行为体，如金融稳定委员会和经合组织，该工作队可进一步加强国际机构之间的合作。工作队的成员已计划将其作为推动关于特定专题的跨机构工作的平台。

⁵² 改革的全部细节，包括个别国家和群体的结果，见“IMF quota and governance reform: elements of an agreement”（2010 年 10 月）。

⁵³ 货币基金组织和世界银行发展委员会，“2015 shareholding review: report to the Governors”（2015 年 9 月）。

61. 2016年7月在内罗毕举行并通过内罗毕共识(Maafikiano)的联合国贸易和发展会议(贸发会议)第十四届会议上,成员国请贸发会议秘书处在发展中国家请求时支助这些国家制订和执行国家贸易政策和监管框架,并将其纳入国家发展战略和宏观经济政策。贸发会议还将继续致力于制定投资政策框架、国际投资协议以及两性平等、赋予妇女和女孩权能及贸易和发展之间的联系。

62. 经济及社会理事会在处理一致、协调和合作问题方面可发挥关键作用。由于《行动议程》,理事会与布雷顿森林机构理事会、世界贸易组织和贸发会议的年度高级别特别会议被纳入关于发展筹资后续行动的年度理事会论坛。该论坛为加强国际合作提供重要平台,其成果应为所有会员国和相关组织提供指导。

四. 非法资金流动和国际税务合作

63. 解决逃税、避税和其他非法资金流动问题仍然是发展中国家调动国内收入一个最大的挑战。在2015年10月,经合组织就税基侵蚀和利润转移问题公布了一个保守的估计,每年逃避的公司所得税估计为4%至10%,即1 000亿美元至2 400亿美元。该报告“确认利润转移在发生,规模很大,很有可能日益增加,并造成不利的经济扭曲。”⁵⁴

64. 在全球化的世界,各国在独自打击非法资金流动方面能够做的事情是有限的。《行动议程》因此呼吁加强国际税务合作,并决定开展工作,进一步加强国际税务合作专家委员会的资源。与会者同意将委员会会议频率从每年一届会议为期五天增加到每年两届会议为期8天。委员会在2015年10月开会,审议即将制订的关于利润转移、服务交易税、采掘业和税务条约等问题的拟议指导方针。会议通过了广泛的工作方案,包括设立两个关于版权和关于避免和解决争端的新小组委员会。但是,经济及社会理事会尚未决定委员会今后各届会议的日期和地点。

65. 在《行动议程》中,各国承诺确保所有公司,包括多国公司,都按照国家和国际法律和政策,向其从事经济活动和创造价值所在的国家政府纳税。作为解决这一问题的一套行动,经合组织于2015年10月发表了一系列报告,其中包括一项关于税基侵蚀和利润转移问题的行动计划和15个行动项目,20国集团领导人于2015年11月召开的首脑会议上核可这些报告。行动计划包括11个实务领域的指导方针,其中包括关于多国企业可如何分配从知识产权获得的收益、关于管理费的使用和关于集团内其他服务费用的指导方针,多国企业使用这些方式将利润转移到设在低税或无税管辖区的空壳公司。经合组织已推出一个执行这项行动计划的包容性框架,到2016年7月该框架已囊括85个管辖机构。⁵⁵ 该框架旨

⁵⁴ 经合组织, *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11-2015 Final Report* (巴黎, 2015)。

⁵⁵ 见 www.oecd.org/ctp/beps-about.htm。

在确保从行动计划产生的四个关于有害税务做法、税务条约滥用、逐个国家提交报告和解决争端机制问题的最低标准得到实施，这些标准将经由同侪审查。

66. 在 2015 年 5 月，经合组织核可一个关于按逐个国家对多国企业提出报告的一揽子执行计划，按照该计划，多国集团最终母体实体的综合集团收入超过 7.5 亿欧元时，须按公司所在管辖区的每个国家提出财务报告。有模板协定来促进此种报告的交流，但没有中央登记处。此外，信息交流将取决于是否存在双边税务协定和信息技术，并不是所有的权力机构，特别是发展中国家的权力机构都有这些协定和技术。在提出此种报告的数目或税务当局之间交流的数目方面没有关于公开透明的规定。

67. 为适当审计多国企业的活动，税务局将需要能够获得按逐个国家提出的报告。发展中国家由于税务条约网络较窄而无法获得这些报告，这可能进一步扩大发达国家和发展中国家税收能力的差距。即使没有税务条约，一些国家可能按照本国的法律制度设法从属于多国企业一部分的国内实体获得报告，从而产生保密的问题。根据《税收事项行政互助公约》(见下文)，经合组织也制订了一个关于交换逐个国家的报告的多边主管当局协定。截至 2016 年 6 月底，44 个国家签署了该协定。然而，有大量多国企业存在的一些发达国家没有签署该协定，迄今很少发展中国家签署了协定。

68. 《行动议程》还强调，主管当局需要能够获得所有权实际受益人的信息。获得这类信息可加强税务局侦测个人和企业避税和逃税行为的能力。得到最广泛使用的标准是源自金融行动工作队的标准，这是税务透明和信息交流问题全球论坛信息交流标准的一部分。获得在另一个司法管辖区的实体的实际所有权信息，通常需要某种类型的双边协定，如双重征税条约或税务信息交流协定。一些国家单方面设立了公开登记册。联合王国通过立法设立了中央公开登记册，在 2016 年 6 月开始运作；挪威和丹麦也承诺设立公开登记册；在 2015 年 5 月，欧洲联盟颁布规则，要求所有成员国必须有国家当局能够使用的中央登记册，但它并不要求公布这些登记册。在 2016 年 4 月，联合王国、德国、法国、意大利和西班牙宣布了一项试行自动交流所有权实际受益人信息的协定。这些国家的财政部长联名致函二十国集团的对应方，敦促制订这种交流的全球标准，他们建议经合组织和金融行动工作队带头制订。⁵⁶

69. 各管辖机构间关于金融账户和税务信息的交流，通常是在双边协定——如双重征税条约或税务信息交流协定，或(对于公约缔约方)多边的《税收事项行政互助公约》——基础上进行的。现已有 84 个签署方的《关于共同报告标准的多边主管当局协定》的依据是公约第六条。经合组织现在期待根据该协定建立的第一个交换关系将于 2016 年底或 2017 年初开始生效。在自动交换信息方面，已有更

⁵⁶ 见 www.gov.uk/government/publications/g5-letter-to-g20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership。

多国家和管辖机构加入税务透明和信息交流问题全球论坛，该论坛目前已有 134 个成员。在 2017 年后，经合组织计划促使对每个已签署关于自动交换信息标准的管辖机构进行深入的同侪审评，以评估遵守情况。

70. 国际税务合作方面一个重要问题仍是确保发展中国家，包括最不发达国家，获得交流税务信息的好处，其中包括在自动交换所需的信息技术方面获得支助、加强寻求交流和对请求作出回应的能力、数据分析和风险评估。同样重要的是将这些国家的行政负担减至最低，以及不以保密问题——虽然这个问题非常重要——作为不适当地拒绝向这些国家提供信息的理由。

71. 货币基金组织、经合组织、联合国和世界银行集团建立了一个税务合作平台，其目的是通过加强能力建设和标准制定之间的联系以及系统地交流各种活动的信息，更好地支持各国政府。

五. 结论

72. 如《行动议程》各章所强调和本报告所着重指出，确保稳定、有效和包容性的国际金融体系对实现《2030 年可持续发展议程》，包括《可持续发展目标》和不让任何人落在后面的目标仍是极其重要的。
