



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
11 March 2019  
Chinese  
Original: English

## 经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛

2019年4月15日至18日

发展筹资成果和《2030年可持续发展议程》  
执行手段的后续落实和评估

## 可持续发展筹资

## 秘书长的说明\*

## 摘要

本说明重点介绍发展筹资问题机构间工作队 2019 年报告的主要结论，并就发展筹资成果的落实进展作出评估。在报告中，工作队采用了 60 多名队员的知识专长、分析和所收集的数据。工作队审查了全球经济背景及其对可持续发展的影响，探讨了综合国家财政框架的制订，并对《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域的进展和相关数据问题进行了讨论。

\* 本说明在截止日期后提交，以便纳入为回应 2019 年 3 月 4 日至 8 日举行的一系列技术简报会期间收到的评论意见所作的技术更正和澄清。



## 一. 概况

1. 如何调动充足资金继续是执行《2030 年可持续发展议程》的一项重大挑战。尽管出现了进展迹象，但是，对实现可持续发展目标至关重要的投资仍然不足。对可持续筹资的兴趣正在增长，然而，金融体系中向可持续性转型的规模仍未尽人意。系统性风险正在上升，部分多边体系受压。

2. 在与联合国系统 60 多个实体和国际伙伴组织合作编写的《2019 年可持续发展筹资报告》<sup>1</sup> 中，发展筹资问题机构间工作队认识到这一挑战的规模和紧迫性，但同时也看到，可以利用这个机会重新审视各国和全球的可持续筹资办法。

3. 国际社会应利用这一机会重塑国家和国际金融体系，使之因应可持续发展。如果不这么做，国际社会将无法实现《2030 年议程》。

### 全球期望可能落空

4. 瞬息万变的地缘政治、技术、气候等因素正在改变着世界。一些迹象鼓舞人心。赤贫继续减少，国家间的不平等有所改善。在经历了一段缓慢增长后，对一些国家和地区的投资有所加强。碳价格逐渐回升，对可持续投资的兴趣日见浓厚。

5. 尽管如此，工作队上一次报告中强调的许多风险已开始显现或正在加剧，进展可能受阻，行动将变得刻不容缓。这些风险涉及以下方面：

(a) 世界经济增长仍稳定在 3% 左右，但有可能已见顶；

(b) 价值超过 5 万亿美元的商品受到贸易限制，较上一个报告期间增加 7 了 7 倍；

(c) 债务风险正在上升：一些国家，包括约 30 个最不发达国家和其他脆弱国家已经陷入或很可能会陷入债务困扰中，损害了它们投资于可持续发展目标的能力；

(d) 几个国家经历了大量资本外流，2018 年发展中国家的资本净流出总额预计超过 2 000 亿美元；

(e) 在世界大多数人口居住的国家，不平等现象有所加剧，全球实际工资增长率仅为 1.8%，创 2008 年以来新低；

(f) 气候变化正在加速，2017 年温室气体排放量增加了 1.3%，严重危及全球各地社区。

6. 实现可持续发展需要采取多边行动应对全球挑战；重新审视全球体制结构；以及加强区域和国家行动，包括调整政策以适应不断变化的全球形势。它包括克服各级的短期行为，并在管理风险的同时利用创新潜力。

---

<sup>1</sup> 本文件全文中引用的报告章节均出自《2019 年可持续发展筹资报告》。

## 重新致力于多边行动

7. 为排除全球风险和实现《2030年议程》，包括应对气候变化，有必要采取多边行动。各国政府应再次致力于《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。该议程为可持续发展筹资提供了一个全球框架。各国政府还应加强集体行动，以应对可持续发展上的全球挑战。

## 重新审视全球体制结构

8. 全球化和技术变革为全球一级减少极端贫困作出了贡献。但是，惠益分配不均造成许多人掉队，也损害了对全球结构的支持。多边体系受到压力。然而，如以下所述，困难中孕育着机会：

(a) 影响多边贸易体制的危机也正是对这一体制进行改革，使其切合可持续发展目的的一次机会；

(b) 新工具和非传统债权人给主权债务重组带来的部分困难使国际社会认识到现有结构的不足；

(c) 日益增加的脆弱性突出了加强全球金融安全网的重要性；

(d) 经济数字化引发了应如何设计国际税收制度以解决不平等问题的辩论；

(e) 包括数字经济在内的市场日益集中，突出了对这一趋势加强监测、对其社会经济影响加强管理的必要性。

9. 为实现《2030年议程》目标，全球解决方案需要国家行动的配合。

## 采用综合国家筹资框架，并根据新现实调整政策

10. 《亚的斯亚贝巴行动议程》指出，一致的国家主导的可持续发展战略，辅之以综合国家筹资框架，将是努力的中心。为因应《2030年议程》，许多国家在其可持续发展战略中注入了新活力。然而，这些战略大多没有为其执行制定具体的筹资计划。

11. 工作队确定了实施综合国家筹资框架的四个组成部分。所有国家都应考虑制定国家发展战略的筹资框架。国际体系应继续支持各国在这方面的努力。

12. 筹资政策无法独力运行。综合筹资框架不仅需因应筹资挑战，还需因应不断变化的全球现状。例如，为消除不平等，包括性别不平等现象，国家政策需要解决工资份额下降、脆弱性增加、数字化和市场集中度加大等问题。各国政府应重新审视其劳动力市场政策、社会保障制度、财政政策、竞争政策、贸易政策以及金融部门条例和战略，以确保这些政策与新现实相符。

## 克服短期行为

13. 实现可持续发展，特别是消除贫困、减少不平等和应对气候变化需要有长远眼光，需要各国政府、私营部门和民间社会一起应对全球挑战。

14. 然而，一个更加不确定的世界会造成更多的短期行为。许多私营企业尽管享有一系列短期奖励措施，却不愿将资金投入长期投资项目。财政不安全时，家庭往往注重眼前需要。决策者常常着眼于短期的政治周期。

15. 需要在各级采取行动。加强集体行动有助于减少全球的不确定性。在国家一级，综合筹资框架为政治周期以外的长期决策提供了基础。对私人投资者和企业来说，实现可持续发展目标需要将向长期投资前景和可持续性的转变作为投资决定的核心事项。为实现这一点，私营部门和公共部门的奖励措施需要与可持续发展保持一致，对可持续性的影响也需要更好地衡量。

#### 在管理风险的同时挖掘创新潜力

16. 金融创新可以在《2030年议程》和《亚的斯亚贝巴议程》上取得重大进展。新技术和创新可以改善市场的运作。金融管理技术(又称金融科技)可以使数百万人增加获得资金的机会。大数据有助于更好的决策。混合融资如管理得当，可有助于加强发展融资。采用新工具、加强可持续性报告和革新政策解决办法可以使越来越多的投资者追求对可持续发展有积极影响的财务回报。

17. 但是，金融和可持续性风险并没有随着新式金融中介的出现而消失：信贷风险仍需管理，新技术带来了新风险。

18. 非银行金融机构和金融科技并非总能很好地管理这些风险，一向注重传统金融服务提供商的监管机构也同样如此。决策者和监管者需要更多关注与所有行为者的金融活动有关的潜在风险，而非只是针对某类机构。与此同时，他们还需要在管理新出现的风险与促成试验创新上取得平衡。

## 二. 全球经济背景及其对可持续发展的影响

19. 全球经济风险已开始显现，导致工作队成员轻微下调了增长预测。全球增长继续稳定，但预计已经见顶，经济活动预计继续以每年约 3% 的速度增长。预测全球增长在区域和国家之间仍将不平衡。有一些好消息：一些国家和地区，特别是东亚和南亚等贫困人口众多的国家和地区，投资有所增强；许多发展中国家内部的不平等正在减少；由于政策变化，碳市场价格正在缓慢回升。对可持续和创效投资的兴趣日增(见报告第三章 B 节)。然而，金融市场却动荡不已，贸易系统陷入危机，工资份额正在下降，这一切均与经济集中度增加有关，债务困扰的风险也已加大。碳排放量则开始再度上升。按照这一趋势，联合国会员国将无法实现《2030年议程》的愿望，许多国家会落后。

20. 决策者面临的艰巨任务是，如何遏制不断上升的短期风险，同时推动长期发展战略，以实现经济、社会和环境目标。有必要在国家 and 全球两级采取行动。在国家一级，政府可以采取有意义的步骤，以建设具有复原力和包容性的经济。由于许多挑战具有全球性，加强基于规则的多边主义对于全面实现可持续发展目标必不可少。对国际合作的支持常因经济和金融一体化的利益分配不均而减少。这

不仅会妨碍对任何全球经济下滑作出有效的短期反应，还会使执行《亚的斯亚贝巴行动议程》、应对全球性挑战和促进可持续发展方面的协作努力复杂化。

21. 在报告第一章中，工作队审视了经济表现与非经济因素的相互影响。经济增长可能造成进一步的环境退化和碳排放，气候变化的后果则包括巨大的经济代价。自然灾害的人力和经济代价主要落在低收入和中低收入国家身上。政策选择仍十分重要。取决于政策框架，经济增长与气候目标可以互为支持。同样，确保妇女权利和赋予妇女权力可以促进性别平等，改善妇女生计，同时对经济表现产生积极影响。

### 三. 促进可持续发展的综合国家筹资框架

22. 可持续发展目标广泛复杂，且相互关联。由于这一协同性质，执行《2030年议程》重新引起了人们对国家发展战略的兴趣。然而，大多数战略并没有详细说明筹资方式。如何调动充足资源继续是一项关键挑战。

23. 会员国在《亚的斯亚贝巴议程》中认识到了这一挑战，因此决定建立综合国家筹资框架，为其可持续发展战略提供支持。这类国家主导的筹资框架将筹资与解决该国筹资挑战最相关的政策结合在一起。筹资框架审视了该国现有的各种筹资来源和非财政执行手段，并制定了筹资战略，以筹集资源、管理风险和实现可持续发展优先事项。简而言之，它们是在国家一级执行《亚的斯亚贝巴议程》的工具。

24. 这一综合方法有几个好处。通过将筹资和相关政策与长期目标挂钩，综合筹资框架可有助于克服着眼于短期的决策。它们使决策者得以利用协同作用，并平衡不同政策的利弊。此外，它们还有助于各国管理日益复杂的筹资环境，帮助调动适合各国具体特点和风险的不同类型的资金。

25. 采用综合国家筹资框架是一项具有挑战性的工作。在许多国家，能力有限，政策改革代价高昂：改革清单过长并无助益。由于内在的政治制约，现有的筹资政策可能有偏差，这一点不可忽视。然而，有许多因素各国可加以利用。

26. 各国推行的筹资政策多种多样。如果已开始执行国家可持续发展战略，则应同时建立治理和协调机制。综合筹资框架无意重起炉灶；而是一项确定和执行定向政策和改革的工具，使这些政策和改革更有效力、更加一致并符合可持续发展。发达国家和发展中国家显然都有这么做的空间。

27. 在报告第二章，工作队旨在为会员国制定和实施综合国家筹资框架提供指导。它介绍了框架制定和实施的四个主要组成部分，即：评估和诊断；筹资策略；监测、审查和问责；治理和协调机制。

28. 随着对可持续发展筹资的综合、战略性办法的兴趣越来越大，在制定和执行方面也有了更加具体的经验教训。这些经验教训为第二章的分析提供了依据，并将有助于工作队继续完善有关方法和工作，如为不同类型国家进一步制定对它们最有用的政策工具包。

## 四. 主要信息和建议

### A. 国内公共资源

29. 收入本身并非目的；而是各国政府为实现可持续发展和政策目标所需支出筹资的一种手段。财政体制发挥多项作用。它为公共产品的供给提供资金，为私人行为者的行为制定奖励措施，并促进公平。它还支持宏观经济稳定，并可在经济放缓期间刺激增长。尽管税收与国内生产总值比例中值有所上升，但公共资源和实现可持续发展目标的资金需求之间仍有很大差距。

30. 如《亚的斯亚贝巴行动议程》所指，国内资源调动首先是由经济增长产生的。如上所指和报告第一章所述，全球增长预计已经见顶，进一步增加必要收入需要将政治意愿付诸实施，推行税收政策和行政改革，扩大税收基础并改善合规情况。鉴于可持续发展目标的长期性，各国政府需要有贯穿多个政治和商业周期的运作计划。将中期收入战略纳入长期规划，以及在着眼于涵盖多个政治周期的收入改革上达成国家共识，应使各国筹集到更多的公共资源。继续注重将财政政策的支出方面与可持续发展策略相匹配，以便公平地提供公共服务，则将在实现可持续发展目标上取得更大进展，同时刺激包容性增长。

31. 会员国可以努力建立一项新的社会契约，其基础是一个更公正、更包容的社会，所有人均作出公平贡献。新的社会契约应反映在国家可持续发展战略和综合筹资框架(见报告第二章)中。履行这项社会契约要求公平筹集资源并与有效支出挂钩，并提供负责任的公共服务。

32. 消除不平等和实现关于减少不平等的目标 10 需要仔细设计财政体制。优先考虑有效和累进税制和支出，将使不平等相关目标更有可能实现。各国政府可以在财政政策和公共财政管理中明确顾及不平等、包括性别不平等问题。性别反应预算编制是跟踪性别平等方面的财政承诺和实际支出的一项有效工具。拥有大规模非正规部门的国家可以不伤害穷人的方式努力使营商正规化。决策者可以使用较高的免税门槛来奖励正规化，鼓励更大程度的合规，并确保穷人不受税收制度的拖累。取消对获得社会保障的经济状况的审查将有助于消除参与正规经济的障碍，并为参与提供了好处。对跨国企业等大型企业更有效地征税则可增加收入，同时在看待税收制度的公平性以及减少不平等上作出贡献。

33. 财政体制确立的奖励措施可以用来有效地推动在关于气候行动的目标 13 上取得进展。财政体制的奖励措施可以为减缓和适应气候变化政策以及减少灾害风险提供支持。环境税以及能源和其他补贴方面的改革可以在世界向低碳经济过渡的过程中发挥重要作用。

34. 国际税收环境与 2009 年大不相同。尽管利润转移仍是一项挑战，但规范制定更具包容性，金融账户和公司活动的信息也更加丰富。加强国际税务合作的努力为税收规则的执行带来重大好处。所有国家都应争取参与加强税收透明度的国际努力，同时还需加大努力，使发展中国家、特别是最贫穷国家能够从信息共享

网络中受益。国际税收结构的一些基本原则，例如公平独立交易原则和征税权的分配现正受到质疑，特别在经济数字化的影响下。

35. 国际税收结构需要更加包容，在讨论制定税收新规范时，需要倾听所有国家的声音。寻求共识符合全球利益，但是，共识需要反映不同国家的现实和优先事项。必须注意对小国和穷国的潜在影响，在增加收入的能力方面这些国家已落后于人。将这些国家的需要和能力放在分析和决策的前沿，将有助于建立一个更公平的国际税收制度，并推动可持续发展。用于国内资源调动的官方发展援助仍然很少。捐助方应继续增加对收入调动能力建设的捐助。

36. 一些国际举措旨在确保跨国企业在发生经济活动之地和创造价值时纳税，特别重视逐国报告工作。更多地向公众提供离岸金融资产的总数据并对跨国企业征税，将有助于更准确地评估税收规范变化的分配效应，并使各国有能力选择提高公正性的税收规范。

37. 工作队认识到非法资金流动造成的危害，也认识到会员国对这一问题的兴趣。尽管技术进步带来了与非法资金流动有关的风险，但这些进步也可用于加强税务管理，并有助于会员国打击非法资金流动。

## B. 国内和国际私营企业与金融

38. 在大多数国家，私营部门占经济的最大部分。因此，有幸看到越来越多的投资者表示有意在投资决定中考虑到社会和环境问题。然而，在可持续发展投资方面不断增加的兴趣会产生何种影响，目前尚不清楚。部分是由于可持续投资的含义不够清晰，以及在衡量影响的方式上缺乏共识。工作队通过分析工作，并在公共和私人努力的基础上，可以在界定可持续投资和衡量投资影响上帮助达成更大全球共识。

39. 决策者应利用对可持续投资日益增长的兴趣。如果所有市场参与者都享有适当的奖励措施，资本市场将是促进与可持续发展保持一致的一项有力工具。在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，各国强调了资本市场的作用，并呼吁各国政府制订政策，促进沿整个投资链提供奖励，以符合长期业绩指标和可持续性指标，并减少过度波动。

40. 许多国家正朝着建立可持续金融体系的方向迈进；经验教训可以通过国际平台分享，以便协同增效并强化政策框架。各国政府可以帮助订立奖励措施，以促进加大可持续投资，具体包括对外部因素进行定价，要求公司就社会和环境问题作出更有意义的披露，澄清信托职责和资产拥有者的偏好，例如，将优先考虑可持续性列为对投资人要求的一个条件。各国政府还可采用以下方法促进长期投资，如支持在建立长期指数方面的工作，或在信用等级中鼓励长期投资前景，以及通过监管框架。

41. 在《亚的斯亚贝巴议程》中，各国还认识到，需要制订公共政策，以创造一个鼓励创业的有利环境并建立一个充满活力的国内营商部门。对可持续和有抵御灾害能力的基础设施进行投资，可通过为经济运作提供基本服务进一步促进私营

部门的发展。各国政府应继续营造有利环境，审议适当的资金来源，评估投资瓶颈，并确定政策行动的优先次序(见报告第二章)。例如，在基础设施方面，这将有助于确定在私营或公共部门提供可持续基础设施及其筹资上，哪些办法最具成本效益，哪类基础设施最有可能产生预期效果。

42. 实现可持续发展目标还取决于对最不发达国家和其他脆弱国家的私人投资，因为这些国家的资本市场不发达，投资风险较大。需要作出深思熟虑的政策努力，以促进与可持续发展相关的投资并为其提供便利。这也突出了国际支持对刺激投资的重要性，比如通过精心设计风险分担工具，或由开发银行发挥更大的作用(另见报告第三章 C 节)。

43. 如何获得资金是私营部门发展的核心问题。尽管近年来获得金融服务的机会有所改善，但各国之间和特定分块市场之间仍存在重大差距。金融部门战略有助于综合解决资金缺口和市场失灵。作为第一步，各国政府可将建立包容性金融体系作为目标，例如，根据国情为多种类型的金融机构提供支持，并更多地利用金融管理技术。它们还可设法进一步发展资本市场，保证先提供适当条件。此外，各国政府还可以考虑私人股本市场等补充解决方案。为更好地了解相关裨益和风险，这些方案值得作进一步研究。

44. 然而，金融发展有其自身局限性，不应盲目追求。过度金融化可能损害增长，并加剧不平等现象。政策框架有助于刺激对生产性投资的融资，有效的监管环境有助于最大限度地减低金融动荡的风险，并最大限度地发挥金融部门发展的效益。

45. 促进私营部门发展的政策也需要考虑到收入分配上的影响。在过去 30 年中，相较资本所占份额，工资在总收入中的份额有所下降。面对某些部门的市场集中，人们对它在加剧收入不均中起到的作用表示关切，并要求竞争政策能够反映不断变化的全球环境以及技术在国家和国际两级所发挥的日益重要的作用，同时要求对市场集中趋势进行更好地监测。

### C. 国际发展合作

46. 发展合作正在经历调整，以适应《2030 年议程》的新要求和日益复杂多样的发展格局。然而，各利益攸关方必须作出更多努力执行《议程》，实现其不让任何一个人掉队的目标。

47. 虽然官方发展援助在过去十年间稳步增长，但 2017 年的实际总增长仅持平。流向最不发达国家的资金增加了 10% 以上，但这一增加主要反映了几个国家的人道主义紧急情况。官方发展援助提供方应继续加强努力履行其所作的承诺，包括集体加倍努力，以确保官方发展援助作为发展筹资的一个重要来源，能够实现《2030 年议程》的变革性宏伟目标。

48. 有关国家和国家以下各级官方发展援助分配和使用情况的数据仍然有限。更详细的报告和按《2030 年议程》中概述的因素对数据进行分类，将有助于改进监测和指导政策干预措施，以确保不让任何一个人掉队。此外，摸清官方发展援助



向可持续发展目标流动的情况，可以成为一项有益的工具，监测和重点关注能够加快实现所有可持续发展目标的领域。

49. 由于人道主义支出和捐助国国内难民开支的增加，官方发展援助可列入国家方案的援助和预算支助的份额近年来有所下降。在取消对援助附加条件方面已经取得了进展，但非正式附加条件的情况仍然存在。迫切需要应对官方发展援助质量面临的这些挑战，因为这些挑战叠加起来，对来之不易的国家自主和领导权成果构成威胁。

50. 多边发展筹资数量上有所增长，多边开发银行已采取措施加强彼此间的合作。一些多边开发银行已经开始或考虑对其贷款的环境、社会和治理影响进行综合报告，这将进一步支持当前将可持续发展目标的考虑因素纳入所有行动的努力，并有助于确保不让任何一个人掉队。应继续改进和完善这种一致性，以扩大影响。

51. 南南合作正在为落实《2030 年议程》作出重要贡献，它是南北合作的补充而不是替代。随着南南合作继续扩大，有机会进一步推进南南和三方合作，使其成为金融和非金融国际发展合作有重大影响力的模式。

52. 双边和多边提供方扩大了混合融资。为确保稀缺的优惠融资对发展发挥最大影响，混合融资提供方应在战略层面上与东道国接触，以确保其项目组合中的优先事项与国家优先事项保持一致。报告第二章所述国家综合筹资框架可以指导这方面的讨论。国际社会应考虑混合融资原则如何与《亚的斯亚贝巴行动议程》中规定的国家自主等原则保持一致。

53. 从 2013-2014 两年期到 2015-2016 两年期，气候融资流量增加了 17%，但仍低于发达国家的承诺，即到 2020 年，每年从各种渠道联合筹集 1 000 亿美元，以满足发展中国家的气候融资需求。为了应对气候变化，减少日益严重和代价高昂的自然灾害带来的风险，应加紧努力履行现有的承诺。必须改善最贫穷、最脆弱国家获得气候融资的机会。为了加强发展中国家的复原力，可以为有利于减少灾害风险的事前援助工具分配更多的资源。

54. 事实证明，许多发展中国家制定的国家发展合作政策在帮助调动发展合作并使其与国家可持续发展计划相一致方面是行之有效的。今后，这些政策需要继续适应日益多样化的发展合作格局，并加强更广泛的利益攸关方参与，包括更有效的公民参与。

#### D. 国际贸易作为发展的推动力

55. 多边贸易体制为经济增长和发展作出了重大贡献。尽管贡献巨大，但该体制仍面临严峻挑战。继 2016 和 2017 年贸易出现积极势头之后，2018 年贸易紧张关系加剧，世界贸易组织(世贸组织)及其争端解决制度的运作面临日益严重的威胁。预计 2019 年贸易增长将放缓，贸易紧张关系升级带来重大的下行风险。这些挑战提供了一个机会，通过多边贸易体制内寻找解决办法、更新世贸组织和改进新世纪的贸易体制，使该制度更好地运作。在 2018 年布宜诺斯艾利斯二十国集团峰会后发表的宣言中，二十国集团领导人承认多边贸易体制的贡献，并承诺支

持世贸组织的必要改革，以改善其运作。各国政府可以利用适当的政府间会议加快世贸组织改革的进展。此外，希望世贸组织成员完成关于发展议程的长期工作。

56. 加强贸易作为包容的经济增长和减少贫困的引擎的贡献，对最不发达国家尤为重要，这些国家仍远远低于到 2020 年将他们在全球出口中的份额翻一番的目标。为了不断改善最不发达国家出口的市场准入，世贸组织成员应迅速执行关于最不发达国家优惠原产地规则和劳务出口优惠待遇的部长级决定。

57. 贸易具有收入分配效应这一事实突出了其重要性，并支持致力于在发达国家和发展中国家减少不平等和增强妇女权能的政策。例如，贸易形态和挑战往往呈现基于性别的差异。鼓励新的和现有的贸易和投资协定的签署方处理贸易、投资与社会经济和环境政策(在金融、税收、竞争、劳工、性别和技术等领域)之间的协同联系，以加强贸易对实现可持续发展目标的贡献。

58. 还需要采取行动，使中小微型企业能够更好地利用贸易机会，融入国际价值链。持续存在的贸易融资缺口继续对这些企业产生尤其严重的影响。多边开发银行提供更多的贸易融资和担保是及时的，但需要辅之更多的私人融资，并可能需要国家开发银行的融资。需要更加重视文件密集程度较低的金融科技，以及有助于加强对中小微型企业贸易融资的数字平台和金融科技，包括扭转代理行业务下降的趋势，这种趋势是贸易融资缺口的部分原因。

59. 电子商务为中小微型企业开辟了新的贸易机会。然而，许多发展中国家，特别是非洲的发展中国家，与互联网的连通性仍相对不足，因此与电子商务平台的连通性也就相对不足。这一事实突出表明，必须增加对信息和通信技术的投资。即将在世贸组织举行的电子商务诸边谈判应解决对资源的需求问题，以提高发展中国家中小微型企业电子商务的就绪程度。

60. 改善贸易便利化，包括提高征收关税的效率以及改进可持续、有气候适应能力的运输，在降低贸易成本和增加公共收入方面具有巨大潜力。这些领域要取得进展，特别是通过促贸援助倡议取得进展，国际援助仍然至关重要。

## E. 债务和债务可持续性

61. 各国面临着对可持续发展目标增加公共投资的迫切要求，但高债务负担可能威胁其筹集足够资金的能力。自上一次报告发布以来，公共债务水平继续上升，一些中等收入国家的债务水平是 1980 年代债务危机以来从未出现过的。发展中国家债务脆弱性的成因不仅是债务水平较高，而且是债务构成的变化带来风险的增加。浮动利率的外债增加，越来越依赖商业债务，使再融资的风险有所增加。非传统债权人 and 以市场为基础的融资发挥更突出的作用，也给解决债务危机带来了新的挑战。

62. 公共债务增加，公司债务也随之增加，对中等收入国家来说尤其如此，因为许多大公司利用了国际超低利率长期持续的情况。全球利率的进一步提高可能会引发对金融稳定性的担忧，在许多情况下，还会引发对公共债务可持续性的担忧，因为私人债务在危机期间往往会成为公共债务。虽然大多数发展中国家的债务水

平仍可持续，但受到债务困扰或面临债务困扰高风险的国家数量增加，需要引起全球政策制定者的关注。

63. 要在这一充满挑战的背景下为可持续发展目标的投资保留财政空间，需要在国家和全球层面采取多管齐下的政策行动。这种行动包括改善债务管理、债务透明度和债务可持续性评估的措施，还可包括区分债务融资的使用方式，以及优先考虑用于能够创造财政空间的生产性投资的借款。

64. 国际社会正加紧努力帮助各国降低债务脆弱性。更新分析工具，如最近修订的国际货币基金组织和世界银行的低收入国家的债务可持续性框架，可以帮助各国查明风险，进行政策修正，更好地理解公共投资、增长和债务可持续性之间的关系。鼓励债务人和债权人使用新开发的工具，帮助为可持续借贷提供信息。

65. 在低息环境下发行的浮动利率债券增加，可能表明一些国家政府在债务管理中未能采纳充分的风险知情的视角。各国政府需要通过基于风险的方法，认真监测债务的增长，包括或有负债以及私营部门债务的增长。为应对私人借款带来的体系性风险，各国政府应致力于在风险上升期间调整监管政策框架。通过提供技术援助和培训加强债务管理，将有助于各国更有效地处理现有债务。与此同时，还需要全球一级在《亚的斯亚贝巴行动议程》的其他行动领域采取补充行动，包括加强国际税务合作、提供优惠发展融资的可靠来源以及加强宏观经济政策协调和全球金融安全网。

66. 改善分析工具和债务管理的努力要取得充分的成效，需要提高债务透明度。虽然债务透明度的首要责任在于债务人，但国际社会和债权人也可以发挥重要作用。债权人有责任让贷款条款和条件公开、直接明了、易于追踪。债权人还应努力简化债务条款，避免对主权债务提出苛刻的条件。国际机构可以更新数据标准并提供技术支持，以提高记录、监测和报告债务的能力。

67. 还应在现有努力的基础上，例如在联合国贸易和发展会议《促进负责任的主权放贷和借款原则》和二十国集团认可的可持续融资业务准则的基础上，加强努力为负责任的主权放贷和借款提供明确指导。有必要探索这些方法如何能够相互补充，并根据《亚的斯亚贝巴行动议程》的授权，努力制定关于债务人和债权人责任的全球共识准则。

68. 创新机制在降低主权资产负债表风险方面继续发挥作用。尽管迄今为止对这些创新机制的使用仍然有限，但在过去一年里，状态依存型债务工具日益受到关注，这种工具使一国的偿债义务与其支付能力相挂钩。在 2017 年的严重飓风季节之后，为易受灾害影响的加勒比经济体开发气候适应型的工具受到特别的关注。国际社会可以继续支持这些努力，包括通过技术工作来审议状态依存型债务工具适当的备选设计方案。官方债权人在自己的放贷过程中应考虑更多地使用此类工具。拉丁美洲和加勒比经济委员会提议将该区域的一些外债转换为债务国承诺每年向加勒比复原力基金付款。应考虑在该区域有限的几个国家试行这一提议或类似提议。

69. 虽然私人 and 公共跨境融资模式和信贷来源的演变增加了国际发展筹资的种类和范围,但也引起了担忧,即分散债务解决方案进程不再能很好地发挥其功能。债权人格局的变化和抵押贷款的增加提出了新的结构调整方面的挑战,给债权人协调问题和现有架构中的长期挑战带来了新的特点。因此,现在必须重新审视现有的债务解决机制,以确定提高其效率的途径。可以取得进展的领域可能包括探索如何加强债权人的协调、债权人与债务人的对话以及债务解决方案的具体内容,例如暂停还款。

## F. 解决系统性问题

70. 正如上文所述和报告第一章所指出,由于全球增长可能已见顶,全球经济正面临更大的风险和金融波动。地缘政治因素、贸易争端、金融市场波动以及气候变化等非经济因素有可能进一步阻碍增长、稳定和发展,加剧贫困、不平等和脆弱性。应对威胁实施《2030年议程》的系统性经济和金融风险以及结构性差距变得日益紧迫。

71. 全球金融体系的弱点可能对实现可持续发展目标构成更大的风险。这些风险包括国际资本流动的波动(这是国际资本市场许多要素的短期性质造成的);持续的全球失衡;公共和私营部门债务可持续性的挑战(见报告第三章 E 节);日益增长的垄断势力和效率较低的竞争政策(见报告第三章 B 节)。公共和私人实体的高债务水平,包括通过高杠杆金融市场衍生工具形成的债务水平,增加了脆弱性,助长了繁荣与萧条的交替循环。收入中工资份额的收缩加剧了不平等。技术变革的快速步伐虽然可能提供新的补救措施,但也可能加剧全球体系性风险。

72. 为了实现可持续发展,国际社会应不断审查其体制是否具有足够的能力,是否仍能符合目的。这样的反思已经开始,例如在二十国集团内部就已开始这样的反思,但要产生全球影响,需要更广泛、公开和包容的讨论。正如《亚的斯亚贝巴行动议程》所指出,这一反思进程应当辅之以提高全球系统内的一致性和改善全球经济治理包容性的努力。

73. 虽然在 2008 年全球金融和经济危机之后实施了金融部门改革,降低了受监管的金融体系的风险,但在此类改革之外的领域,包括监管框架之外的领域,风险正在增加。各国政府可以通过政策行动,保持对发展中国家长期投资的利益,同时减少金融危机风险,从而更好地管理资本流动的波动。国际社会应注意国内政策选择的溢出效应,包括对流向发展中国家的私人资本波动性的影响。激励促进实现可持续发展目标的长期投资的努力,有助于实现这一目标。基金组织对资本流动的自由化和监管采取一种机构观点,这一观点用以指导基金组织对其成员的建议和评估。在国家一级,各国应按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求,将强有力的宏观审慎条例——必要时连同资本账户管理技术——纳入综合国家筹资框架(见报告第二章),以确保国家政策之间的一致性。

74. 从中长期来看,国际货币制度的变化,包括与外部调整和全球失衡有关的变化,可能会增加金融波动,在政治不确定的时期尤其如此。这一事实突出表明,必须加强国际合作,确保全球金融安全网有充足资源和实现全面覆盖。在目前的

金融结构下，与受欢迎的国际融资相关的货币风险往往由最没有能力管理风险的发展中国家中的行为者承担。国际社会应制定更好的机制，以帮助应对发展中国家的货币风险，包括按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，更多地利用货币风险多样化的手段。就像其他一些保险机制一样，国际实体完全有能力在全球范围内管理此类风险。

75. 商定的监管改革需要全面、一致和透明地实施，但仅靠这些改革不足以创建可持续和稳定的金融体系。在传统监管范围之外，技术公司和非银行金融机构正在为不断增长的信贷份额提供中介业务。技术公司往往使软件、结算和金融中介之间的界限模糊起来。令人关切的是，随着承保标准的恶化，信贷市场过度承受风险的行为不断增加，例如杠杆贷款被打包成贷款抵押债券。为了有效管理监管范围之外出现的风险，金融监管者越来越需要从关注提供金融服务的金融机构类型，转向关注与金融活动相关的潜在风险，国际监管标准也需要作出调整，适应新的形势。

76. 鉴于实施《2030年议程》需要一系列复杂而雄心勃勃的变革，各政策领域之间的一致性至关重要。人们越来越了解金融条例如何影响激励可持续发展投资的措施，但对于社会风险和环境风险对信贷质量和金融体系稳定性的影响，则了解较少。政策和法规需要协同行动，以创建一个可持续的金融体系。监管制度需要与用于促进私营金融系统可持续性的各项措施相一致，例如与可持续性报告和效果衡量措施相一致(见报告第三章B节)。

77. 运作良好的国家开发银行可以帮助各国为与可持续发展目标相关的投资制定筹资备选方案。此类银行应以整体方式与可持续发展目标保持一致，并在综合国家筹资框架中加以考虑。国家开发银行和多边银行通过共同融资或转贷安排进行的合作，可以通过国际资源和当地市场知识的相辅相成，加强与可持续发展目标相关的融资。会员国和国际社会可以共同努力，加强国家开发银行对风险的管理。需要开展研究，以更好地了解适用于这些银行的监管框架如何加以调整，以保护其金融可持续性，同时激励其投资的可持续发展效力。

78. 代理银行业务下滑的趋势仍然令人关切，其原因在于成本(包括维持重要的反洗钱和相关标准的成本)以及风险考虑因素。管理良好的技术解决方案有可能解决开展代理银行业务关系的成本和风险问题。会员国可以共同努力，激励或要求采用“了解客户”工具和法律实体标识符。

79. 由于实现《2030年议程》要求最大限度地实现协同增效和打破各自为政的局面，确保金融和经济体系与可持续发展保持一致至关重要。自《蒙特雷共识》通过以来，会员国一直致力于实现经济、金融和贸易政策的一致性。当前亟需的更深入协调的范围扩展到更广泛的国际政策领域和机构，包括税收、投资和竞争，以及以前被排除在外的非经济问题，如气候变化、灾害风险、人权、性别平等和移民。

80. 必须加强全球治理，以支持宏伟的《2030年议程》。报告全文多次呼吁深化国际合作、加强全球治理和改善包容性的国际规范制定。在这些领域中，需要根

据《亚的斯亚贝巴行动议程》中的承诺，在扩大和加强发展中国家的发言权和参与方面开展更多的工作。

## G. 科学、技术、创新和能力建设

81. 新兴技术的迅速变化具有支持实现《可持续发展目标》的巨大潜力，但也带来了新的挑战。国家和国际一级的体制以及政策和监管框架没有跟上这些变化。

82. 自动化的最新发展令人关切，人工智能和其他技术的快速进步，可能会使发达国家和发展中国家数百万人的劳动成为多余。虽然估计数非常不确定，但各国政府可以采取一些行动来做更充分的准备，例如鼓励创新，利用技术创造新产品、服务和就业机会；顾及对妇女和男子的不同影响；确保社会保护和扩大社会保障机制，以补偿工作时间和就业机会的损失；投资于人的能力，使他们能够受益于新技术，同时关注不同群体(青年、老年人、残疾人、妇女、男子和其他人)的不同需求。

83. 移动互联网接入、加密技术和分布式计算的进步催生了技术领域的金融创新，促进了金融普惠。然而，这些创新也给金融市场带来了新的风险和挑战。监管框架需要应对这些风险，同时又不抑制金融创新。改善政策制定者、监管者和新服务提供者之间的对话，对于寻求适当的平衡至关重要。各国政府应将对话平台纳入其政策框架。实验和创新机制，如监管沙箱，可以帮助政策制定者设计适当的监管框架。鉴于参与金融科技的新行为者使软件、结算和金融中介之间的界限模糊起来，金融监管者需要从关注提供金融服务的金融机构类型，转向关注与金融活动相关的潜在风险。

84. 发展中国家需要国际社会的支持，以缩小技术差距，弥合数字鸿沟，跟上快速的技术变革，并在实现可持续发展目标方面取得进展。有诸多因素可能限制技术的推广。为了改善获得技术的机会，必须查明各种制约因素，无论是吸收能力和数字技能的差距、缺乏经济激励措施、社会和文化因素，还是与知识产权有关的问题。国际组织可以帮助这一努力，国际合作有助于消除每个领域中的障碍。由于技术领域正在发生迅速变化，要改善获得相关技术的机会，需要进行政策试验。经济日益数字化和互联互通就是一个很好的例子，因为这不仅使全新的创新方法成为可能，而且提出了新的挑战，特别是对最贫穷国家的挑战。

## H. 数据、监测和后续行动

85. 执行《2030年议程》及其不让任何一个人掉队的承诺，需要收集、处理、分析和传播前所未有的大量数据，包括分类数据，以便进行有效的政策设计以及监测和评价进展情况。为了获取包括最弱势群体在内的所有人口群组的数据，各国政府应进一步加强传统的数据来源，如调查和行政记录，同时也采用新的数据来源，并继续加强性别数据。

86. 《亚的斯亚贝巴行动议程》签署方商定提供国际合作，包括通过技术和财政支持提供合作，以进一步加强国家统计局和国家统计系统的能力。鉴于越来越需要按《2030年议程》概述的因素进行分类的数据，以及非传统数据源带来的机遇

和挑战，提供方应通过加强能力建设，加大对发展中国家统计系统的支持。实施《开普敦可持续发展数据全球行动计划》的六个优先领域需要加倍的资金。

87. 国家统计发展战略为发展国家统计系统和统计能力以及解决整合和使用不同来源数据方面的问题提供了总体愿景。为确保与国家优先事项保持一致，统计战略应与国家可持续发展战略密切联系，并纳入综合筹资框架。

88. 大数据提供了补充传统的统计信息来源的机会，以便评估实现可持续发展目标的进展，并提高政策干预的针对性。然而，大数据也带来了新的风险和挑战。国际社会应努力制定技术标准，充分解决数据访问权、隐私和数据安全问题，同时继续遵循现有的统计质量标准。

89. 正在继续作出努力，改进关于金融部门和金融脆弱性的数据的收集和传播。作为二十国集团数据差距倡议第二阶段的一部分，在监测影子银行业务、报告具有系统重要性的全球银行的数据以及改善部门账户的覆盖面、及时性和周期性等方面取得了进展。重要的是要确保有足够的资源，以支持数据访问和共享所需的基础设施，并确保今后对作为数据差距倡议一部分创建的新数据集的维护。