



大会

Distr.: General
25 July 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议
临时议程* 项目 16
宏观经济政策问题

发展筹资问题国际会议成果的后续行动和执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会题为“发展筹资问题国际会议成果的后续行动和执行情况”的第 76/198 号决议编写。本报告重点讨论与今后在经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛内进行的讨论可能相关的新挑战和关键加速因素，以便从冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的经济冲击中有复原力而且可持续地复苏。

* A/77/150。



一. 引言

1. 大会在第 76/198 号决议中请秘书长向大会第七十七届会议提交一份注重行动的报告,介绍新挑战和关键加速因素,以便从冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的经济冲击中有复原力而且可持续地复苏。根据这一要求,会员国在 2022 年联合国经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的成果文件草稿中,请大会审议是否有必要召开第四次发展筹资问题国际会议(见 [E/FFDF/2022/L.1](#))。
2. 《2030 年可持续发展议程》已经过半,世界距离实现可持续发展目标还有很大距离。COVID-19 大流行疫情加剧了贫困和不平等,减少了最贫困国家对可持续发展目标的投资。
3. 即使不将全球粮食和燃料价格上涨的情况考虑在内,预计到 2023 年底,五分之一的发展中国家的人均国内生产总值仍低于 2019 年的水平。全球的饥饿和贫困问题加剧。与疫情之前的预测相比,疫情与全球粮食和燃料价格上涨的影响交织叠加,预计将导致 2022 年生活在极端贫困中的人数增加 7 500 万至 9 500 万(见 [E/2022/55](#))。
4. 在发达国家和发展中国家,疫情相关的大规模财政支出和(或)财政收入下降,已将公共债务水平推至历史新高。大约有 60%的最不发达国家和其他低收入国家面临较高的债务困扰风险或已陷入债务困扰之中。全球金融状况紧缩,将进一步增加债务困扰的风险。
5. 然而,在出现上述动态之前,实现可持续发展目标的进展势头就已经在减弱。当时,国际贸易增长放缓,宏观经济和债务风险高企,非经济因素(如气候相关冲击的频率和严重性)造成的全球系统性风险增加。气候危机日益恶化,对脆弱国家包括许多最不发达国家和小岛屿发展中国家造成了不成比例的影响。公共、私人、国内和国际的可持续发展筹资仍不足以实现可持续发展目标。
6. 各项发展筹资成果(《蒙特雷共识》、《多哈宣言》和《亚的斯亚贝巴行动议程》)为应对这些挑战提供了框架。这些商定成果的基本前提是,发展筹资不仅仅是资金流动的数量问题,而是要看资金流动的质量,以及引导资金流动的国内和国际政策。2002 年,《蒙特雷共识》启动了发展筹资进程,制定了发展筹资的框架,继续为有关发展筹资的国际讨论提供指引:即各国对其社会 and 经济发展负有主要责任,国家筹资政策的作用十分关键,这种国家努力需要得到有利的国际经济环境的支持。《蒙特雷共识》通过于千年发展目标确立两年之后,并从 1990 年代和 2000 年代初的新兴市场危机,包括亚洲金融危机以及无序、代价高昂的主权违约中吸取了经验教训。自此以来,各个后续进程都是恰逢重大全球事件或为响应这些事件而产生。2008 年《发展筹资问题多哈宣言》通过于全球金融危机期间,而 2015 年《亚的斯亚贝巴行动议程》更新了发展筹资承诺,支持落实和实现《2030 年可持续发展议程》。
7. 然而,发展筹资方面的商定成果没有为实现可持续发展争取到足够的资金。部分原因是承诺没有得到兑现、执行工作不力以及国际架构中仍然存在短板或缺陷。但缺乏进展也是由于自商定成果达成以来不断增加的系统性风险和金融市场的巨大变化。

技术变革也带来了新的机会和挑战。国际金融结构作为治理安排，理应保障全球货币和金融体系的正常运作，确保该体系与全球目标保持一致，却没有跟上全球格局不断变化的节奏。因此，秘书长题为“我们的共同议程”的报告(A/75/982)强调了重新审视现有金融架构的必要性，并为促进开展这一讨论提供了建议。

8. 本报告讨论了自 2015 年《亚的斯亚贝巴行动议程》和可持续发展目标通过以来取得的进展。报告介绍了执行工作面临的挑战，包括迅速变化的世界带来的影响，提出了在可持续发展筹资的新时代实现《议程》和可持续发展目标的行动领域。

二. 在可持续发展筹资的新时代履行承诺

9. 自 2015 年以来，《亚的斯亚贝巴行动议程》的各个行动领域都取得了进展，包括：在国际税务合作和国内资源调动方面取得进展，包括为此制定综合性国家筹资框架；可持续投资增长和公司可持续性披露改进；多边开发银行的覆盖面和公共开发银行网络日益扩大；债务透明度提高、二十国集团暂缓偿债倡议以及暂缓偿债倡议后续债务处理共同框架(共同框架)推出；全球金融安全网扩大，包括历史性地发行了国际货币基金组织(基金组织)特别提款权，并设立了复原力和可持续性信托基金；实施银行监管改革，包括承认金融普惠的意外后果，以及将气候风险更多地纳入金融稳定性评估；数字金融服务和金融普惠指数式增长。然而，这些成就不足以应对日益严重的全球挑战。在许多领域，进展停滞不前或出现倒退。

10. 承诺未得到兑现或兑现不足。疫情期间，部分经济体和社会缺乏韧性的问题十分突出，表明对可持续发展目标的投资不足，包括仍有超过 40 亿人没有任何形式的社会保护，而且社会保护、卫生、教育和可持续基础设施方面存在巨大的筹资缺口。依旧没有完全包容、普遍的国际税务合作机制；促进外国直接投资和私人基础设施投资的努力不如人意；官方发展援助显著低于承诺水平；多边贸易体制面临前所未有的挑战。解决主权债务危机的长期挑战依然存在，尽管各方都认识到这一架构存在重大缺陷且需要改革。危机时期最需要帮助的国家往往无法获得流动性，全球经济治理改革也没有取得足够的进展，发展中国家的代表性仍然不足。

11. 全球经济和融资格局迅速变化，为实现可持续发展目标创造了机遇，也带来了挑战。数字技术正在改变经济活动和金融体系，可能会产生长期影响。然而，疫情期间数字化加速发展，突出了获取机会和使用方面的不平等，同时加深了数字鸿沟。与此同时，系统性风险(包括气候和其他环境、社会和金融风险)不断增加，各种风险之间的联系日益加深，要求我们重新审视目前的可持续融资办法。

12. 疫情还突显了全球经济几十年来积累的潜在脆弱性，包括金融市场杠杆率高和以短期为导向的问题，这类市场往往与实体经济脱节，并(或)使不平等和环境退化持续下去。

13. 如果不采取国家及多边对策履行发展筹资方面的现有承诺，并解决尚待填补的缺口，世界将无法充分解决损害可持续发展前景、危及可持续发展目标实现的多层面危机。

三. 《亚的斯亚贝巴行动议程》的行动领域

A. 国内公共资源

14. 国内公共财政对于为可持续发展目标筹资、增进公平和帮助维持宏观经济稳定至关重要。鉴于保全可持续发展目标的紧迫性，需要加强国家和国际行动，以增加国内公共资源，强化资源与可持续发展的对接。

15. 自 2015 年以来，税收收入扩大，国际税务合作和透明度也取得了显著进展。根据《亚的斯亚贝巴行动议程》中的承诺，捐助者对调动财政收入的能力建设支持增加了一倍多。数字化在一些方面给税收征缴创造了便利，但同时也带来了更多挑战。在确保开展包容性国际税务合作、考虑到发展中国家的不同需求和能力方面，进展也在放缓。

16. 在 COVID-19 疫情之前，与《亚的斯亚贝巴行动议程》商定成果达成之前的三年相比，以财政收入与国内生产总值之比衡量，有近 60% 会员国的财政收入调动增加，其中 13 个国家的增长幅度超过 3 个百分点。然而，疫情使许多国家遭遇挫折。到 2020 年，有 28 个国家的财政收入调动下降了 3 个百分点以上(与 2013-2015 年期间相比)。

17. 普遍认为，财政收入与国内生产总值之比低于 15%，即不足以投资发展公共产品和服务。疫情之后，有 76 个国家仍低于这一非正式基准，包括三分之二的非洲国家和 60% 的亚洲国家。最不发达国家与发达国家的财政收入调动之间仍存在很大差距，财政收入与国内生产总值之比的中位数分别为 11.5% 和 24.6%。虽然经济增长是公共财政收入的必要动力，但更可持续的财政收入调动需要在税收政策、税收征管和执法方面作出努力。应注意确保增加财政收入的政策与减少不平等、提高韧性、增强妇女权能和支持环境可持续性的努力保持一致。然而，由于利润可以跨境转移，各国无法单独解决财政收入调动问题。因此，需要开展国际税务合作。

18. 会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中承诺扩大国际税务合作，并强调“谋求国际税务合作的方法和范围应该具有普遍性”。虽然国际税务合作自 2015 年以来取得了显著进展，但仍需作出更多努力，以确保不让任何国家落在后面。关于扩大国际税务信息交流、包括金融账户和公司活动自动化交流的协定，提高了税收征管部门发现跨界逃税问题的能力。主要通过经济合作与发展组织(经合组织)主持开展的各项合作安排的成员数量日渐增加，但即使是成员最多的论坛，仍有近 50 个国家没有参加。只有两个最不发达国家正在接受些许自动信息交流。

19. 经济的数字化和全球化加剧了企业利润转移带来的挑战。国际税务规范，特别是限制对在征税国几乎或完全没有实体存在的伙伴国企业征税的条约规定，应当更好地适应现代商业条件以及发展中国家的需要和能力。

20. 一些国际论坛(包括由联合国和经合组织召开的论坛)就税收如何解决数字化问题进行了讨论。联合国税务委员会已就示范性双边条约规则达成一致，允许在双边条约中保留对数字服务的国内征税权。该委员会正在探索如何使这些规定多边化(见 [E/2022/45/Add.1](#))，以便在谈判伙伴同意的情况下，在现有双边条约的国家网络中更快地适用这些规定，而这将是一项重大挑战。经合组织税基侵蚀和利润转移包容性框

架为达成多边条约制定了政治框架，规定市场辖区对规模最大的跨国企业的部分公司利润征税，而不论其实际存在。这对财政收入调动的影响可能不大，但在执行中可能会遇到政治、技术和能力障碍。

21. 减少非法资金流动和返还腐败所得，可为投资可持续发展目标提供更多资源。会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中承诺“加倍努力，通过加强国家管理和国际合作打击逃税和腐败，在 2030 年以前大幅减少非法资金流量，以期最终消除非法资金流动”。自 2015 年以来，技术工具已被用来帮助识别和打击非法资金流动，不过，加密货币等一些工具正在为非法资金流动进一步提供便利。

22. 为打击非法资金流动，各国需要：为履行现有国际和国内承诺作出新的努力，加强国际规范以补齐短板和应对不断变化的风险，提高执法能力，更好地利用现有的合作体制框架，创新全球治理以确保各项努力的一致性和协调性。确保透明必须是这些努力的基础。为建立信任，国家当局和公众都需要更多、更好的信息。如 2022 年经济及社会理事会国际税务合作特别会议强调指出，发展中国家不应被排除在税务信息共享机制之外。此外，确保向有关当局提供公司及其他合法载体所有权信息是必要的第一步，但也需要更严格的实益所有权标准。归根结底，加强金融稳健性需要一致、协调的国际制度。

23. 需要做更多工作，确保各国开展充分对接可持续发展优先事项的高效预算编制和支出。《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁提高透明度，加强控制机制，优化低效的化石燃料补贴(包括逐步废除有害补贴)。政策制定者可通过提高透明度，加强社会契约，提高对政府的信任。兼顾性别平等的预算编制，有助于确保性别平等优先事项获得充足的资金。随着各国采取行动减少浪费性支出，例如与气候目标不一致的支出，各国将需要减轻政策变化带来的任何倒退影响。综合运用税收、支出、激励(包括碳定价)和监管等公共财政工具，可以提高实现减缓气候变化等公共政策目标的有效性。

24. 鉴于能源转型、经济多样化和工业转型需要大量资金，国家开发银行可以成为国内公共财政的重要支柱。运营良好的国家开发银行可以帮助各国制定可持续发展目标筹资备选方案，但备选方案应当与可持续发展目标和国家可持续发展优先事项整体保持一致，并具备适当的风险管理和治理框架。

25. 需要为国家以下各级政府的可持续筹资作出更有效的安排。除了加强从国家一级向国家以下各级进行转移的渠道外，各国不妨考虑加强国家以下各级当局增加自有来源财政收入、开发长期融资渠道的能力。

B. 国内和国际私营企业和融资

26. 私营企业活动和投资是支持经济增长和提高生产力的关键。它还影响社会和环境目标，包括创造体面的就业机会等积极影响和产生污染等消极影响。

27. 自 2015 年以来，政策制定者采取了许多行动来促进私营部门的发展，特别是在发展中国家，并加强私营部门对可持续发展的贡献。可持续投资就是一个进展领域：如《亚的斯亚贝巴行动议程》所呼吁，公司的可持续性报告已成为主流，可持续性投资大幅增加。另二个领域涉及金融普惠，在这方面，数字化解决方案促使金融服务大

幅扩张。此外，许多国家政府实施了改革，以鼓励创业和减轻监管负担(尽管在确保此类改革不会对可持续发展的社会和环境层面产生负面影响方面关注较少)。

28. 其他领域的进展则较为有限。对私人投资基础设施的期望没有实现，许多发展中国家仍基本上被外国直接投资忽视。尽管国际社会在这方面作出了努力，例如，建立混合融资工具(见下文关于国际发展合作的第三.C节)，但上述情况依然存在。这突出表明需要在这些领域采取新的办法和作出新的努力。

29. 自《亚的斯亚贝巴行动议程》通过以来，约有 80 个国家采取了近 200 项措施，以改进公司可持续性披露(其中 60%要求强制性披露)。¹ 2020 年，92%的标准普尔 500 指数成分股公司发布了可持续性报告，而 2011 年这一比例仅为 20%。然而，报告框架过多，限制了它们的使用。《亚的斯亚贝巴行动议程》承诺“努力统一可持续经营和筹资方面的各种举措”。2021 年，负责制定会计准则以规范企业在财务报告中列报交易的国际财务报告准则基金会发起成立了国际可持续发展准则理事会，以促进现有可持续发展报告框架之间的统一协调。尽管如此，每个辖区仍有可能继续采用自己的方法，导致难以进行比较。只有国际合作才能解决这一风险，建立共同的基线，既减轻报告负担，又使信息更有意义。由秘书长召集的全球投资者促进可持续发展联盟也提出了具体部门的影响衡量标准，以衡量公司对可持续发展目标的贡献。²

30. 各国政府在《亚的斯亚贝巴行动议程》中还承诺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。自此以来，投资者越来越多地将环境、社会和治理问题纳入投资决策进程，可持续投资产品大量涌现。例如，2015 至 2021 年，“可持续标签”债券发行量增加了 19 倍，超过 1 万亿美元。许多调查还证实，投资者有兴趣使其投资与可持续发展目标保持一致。然而，由于企业和金融市场参与者误导性地宣称可持续性成绩，对洗绿现象的关切有所增加。监管可在支持可持续投资势头和维持信任方面发挥关键作用。各国政府还应考虑如何将可持续投资做法转化为对实体经济的更大影响。此外，还有必要分析可持续投资如何能使发展中国家，特别是资本市场不发达的发展中国家更大程度受益。

31. 自 2015 年以来，金融普惠水平也大幅提高，主要原因是移动银行的普及。2021 年，76%的成年人在银行或受监管机构拥有账户，较 2011 年增加了 25 个百分点，各发展中经济体在账户所有权方面的性别差距已从 9 个百分点降至 6 个百分点。³ 然而，技术的采用也有其自身的挑战(见下文关于科学、技术、创新和能力发展的第三.G节)。小公司获得融资的问题也仍未得到解决。结构性挑战继续阻碍小公司获得融资。应对这些挑战的解决方案将取决于当地情况，但可包括利用中小企业的数字足迹，以简化信用评估并加强公共信用担保计划。

¹ Principals for Responsible Investment database, 可查阅 www.unpri.org/policy/regulation-database (2021 年 9 月访问)。

² 见 <https://gisdalliance.org/sites/default/files/2021-10/GISD%20Recommendations%20on%20SDG-related%20Disclosure%20Final.pdf>。

³ World Bank, *The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19* (Washington, D.C., 2022). 可查阅 www.worldbank.org/en/publication/globalfindex。

32. 技术也降低了侨汇成本，尽管降幅还未实现侨汇成本低于汇款额 3% 的目标。不过，降低侨汇成本的努力与打击非法资金流动的努力存在冲突，打击非法资金流动要求提高账户持有人的透明度。这给缺乏适当身份证件移民带来了实际问题，增加了金融机构的合规成本，在这种情况下，这些机构可能会决定退出利润较低的市场版块。政策制定者需要在促进创新与应对新风险及意外后果之间取得适当平衡。

33. 为了刺激增长和经济转型，各国需要调动生产能力投资。在《蒙特雷共识》和《亚的斯亚贝巴行动议程》中，会员国承诺建立透明、稳定和可预测的投资环境。各国在这一领域实施了改革，以鼓励创业和减轻监管负担。自 2015 年以来，全球新注册公司的密度提高，⁴ 证明改革行之有效。但是，政策制定者需要根据综合性国家筹资框架方法，综合评估各项规章制度，检查政策行动对企业和可持续发展的影响(例如劳工权利、人权、性别平等、环境和健康、生物多样性等)。未来，政策制定者面临的挑战将是找到一种刺激商业活动的方法，同时确保这些活动能够造福所有人。

34. 然而，尽管在努力加强营商环境，但 2021 年对最不发达国家的外国直接投资仍低于 2015 年，采掘业仍是外商直接投资的主要目标。总体而言，由于疫情等外部冲击，再加上数字技术的采用导致国际生产结构变化，近年来投资格局发生了很大变化。跨国公司也更加强调其价值链的韧性。这些考虑因素会影响他们的投资决策，包括将生产地点设在何处。未来，各国需要重新评估国家投资政策，而国际社会则应加大对私人投资者所忽略的国家的国家的支持。

35. 自 2015 年以来，基础设施方面的私人投资也没有显著增加，尽管在这一领域采取了许多国际举措，例如建设各国实施公私伙伴关系的能力。这让政策制定者对私人投资有了更加切合实际的预期，私人投资或许并不适合所有基础设施部门，特别是在考虑到当地情况之后。未来，政府和发展伙伴要摆脱因财政限制而倡导私人投资基础设施的说法。相反，如《亚的斯亚贝巴行动议程》所述，政府和发展伙伴要侧重于激励私人投资能够发挥更大积极作用的领域，例如有明确创收来源的项目(如发电)，同时认识到需要紧急解决公共基础设施服务提供方面的缺陷，如问责框架薄弱或不力问题。

C. 国际发展合作

36. COVID-19 疫情和气候危机凸显了官方发展援助作为逆周期因素的重要作用。虽然自《亚的斯亚贝巴行动议程》通过以来，官方发展援助额达到了新高，但捐助者仍未兑现其官方发展援助承诺。气候承诺也没有兑现，发展实效停滞不前。不过，多边开发银行贷款增加，公共开发银行的重要作用日益得到承认。自《蒙特雷共识》首次强调创新融资工具以来，创新融资工具的使用也有所增加。南南合作举措也有所扩大，补充了南北合作的努力。

37. 自 2015 年以来，官方发展援助逐步增加，由于对 COVID-19 疫情应对活动的支持，2021 年官方发展援助达到了 1 790 亿美元的历史最高水平。2021 年，对最不发达国家的官方发展援助也达到了 310 亿美元的历史新高，实现了《亚的斯亚贝巴行动

⁴ 经济和社会事务部根据世界银行 2015 至 2020 年期间 117 个国家的可用数据(每 1 000 名工作年龄人口中新注册的公司数目)提供的资料。

议程》关于扭转对最不发达国家官方发展援助下降趋势的承诺。然而，这一历史性增长没有跟上疫情所致需求和要求不断增长的趋势。总体而言，捐助者继续未能履行将国民总收入的 0.7%用于官方发展援助的承诺和将国民总收入的 0.15%至 0.20%分配给最不发达国家的承诺。2021 年，只有 4 个捐助者达到或超过了这两个目标：丹麦、卢森堡、挪威和瑞典。

38. 全球能源和粮食价格上涨使得压力加大，包括导致人道主义需求增加。然而，为了支持乌克兰及其难民，一些捐助者正在削减对其他国家和(或)地区的官方发展援助力度，转而投向乌克兰。也有人担心，官方发展援助衡量规则，包括为了使官方发展援助现代化，可能会夸大“总体数字”，例如，将源自国内供应过剩的 COVID-19 疫苗捐赠计算在内，计入捐助者境内难民成本增加的因素，以及计入调整了还款期或免除的债务。关键在于，官方发展援助提供方应扩大官方发展援助规模并履行其官方发展援助承诺，为此提供新的更多资源，包括为最不发达国家提供资源。

39. 对最不发达国家的优惠条件出现下降，平均赠款部分减少，尽管当前需要更多赠款来满足社会需要。参与 2021/22 年度发展合作论坛调查的大多数发展中国家也报告指出，疫情期间发展合作资源的优惠条件没有改善。⁵

40. 自《亚的斯亚贝巴行动议程》通过以来，环境不断变化，系统性风险加剧，突出表明在优惠融资获取机会方面，需要将脆弱性考虑在内。COVID-19 疫情期间，一些国家出现倒退而使收入类别降级，突显了上述问题。优惠融资的资格条件主要是根据人均收入，尽管多边开发银行越来越多地在将脆弱性因素考虑在内。捐助者应力求以一致、系统的方式使用脆弱性标准，作为人均国民总收入的补充。

41. 自 2015 年以来，多边开发银行的贷款大幅增加，2020 年达到 960 亿美元，预计 2021 年将进一步增长。虽然最不发达国家受益于多边开发银行的优惠资源，但多边开发银行的非优惠融资为中等收入国家提供了一个重要渠道，使其能够以比商业借贷更有吸引力的利率获得长期融资。扩大多边开发银行的资源，包括通过资本注入，对于满足更高的需求至关重要。如《亚的斯亚贝巴行动议程》所呼吁，应在可行的情况下推进资产负债表优化办法。多边开发银行作为指定的特别提款权持有者，应建立机制，便利特别提款权的转让，以增加特别提款权对发展的影响。

42. 公共开发银行在支持应对 COVID-19 疫情方面发挥了重要作用。公共开发银行系统可以进一步加强，例如通过共同融资和向国家机构提供能力支持。多边开发银行也可以从国家银行对当地市场的详细了解中获益。

43. 如《蒙特雷共识》以来的发展筹资议程所强调，创新的公共融资工具有助于加强发展合作努力。这些工具包括为发展目的使用特别提款权、团结税和集合基金、创新债券和混合融资。自《蒙特雷共识》以来，在许多领域都取得了进展，例如，使用预先市场承诺为疫苗提供资金，以及使用特别提款权，尽管部分是为了应对全球金融危

⁵ 联合国，经济和社会事务部，“2022 年发展合作论坛调查研究：应对 COVID-19 疫后复苏和长期风险”。可查阅 www.un.org/development/desa/financing/document/2022-development-cooperation-forum-dcf-survey-study-navigating-covid-19-recovery-and-long。

机和 COVID-19 疫情危机。团结税成功地资助了国际药品采购机制(以应对艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾)，不过，关于金融交易税的提议尚未落实。

44. 近些年来，利用公共资金撬动私人融资的混合融资稳步增长，尽管仍低于预期。2020 年，官方发展融资干预措施从私营部门调动的资金增加了 16%，达到 538 亿美元。在官方资源有限的情况下，根据需求和发展影响潜力采取有区别的办法，可以提高效力。还可以考虑不同的工具，例如担保和风险转移机制。但是，必须适用《亚的斯亚贝巴行动议程》中规定的混合融资原则，如国家自主权和最低限度的优惠。综合性国家筹资框架也可以帮助政策制定者对比考虑混合融资和其他备选方案。

45. 南南合作初步概念框架的制定标志着在计量领域取得了突破。南南合作在范围、数量和覆盖地域方面也继续扩大。南方提供者应继续就南南合作的计量进一步开展工作。

46. COVID-19 疫情危机影响了 2015 年商定的 1 000 亿美元气候融资目标的实现。2021 年联合国气候变化大会的与会者商定，到 2025 年以每年 1 000 亿美元为下限设定气候融资的新目标。发达国家迫切需要履行其气候融资承诺；所有提供者都应履行到 2025 年将适应资金增加一倍的新承诺，并优先为最不发达国家和小岛屿发展中国家提供赠款资金。

47. 秘书长呼吁达成一项新的全球协议，以保护全球公域，并以更加网络化、更具包容性、更加有效的多边主义为基础提供全球公共产品。目前正在努力衡量这方面的筹资情况。发展支助计量工作组已认识到计量全球和区域努力的重要性。

48. COVID-19 疫情危机还凸显了加强风险指引型发展合作的必要性，以支持发展中国家迅速应对今后的危机和紧急情况。⁶ 国际发展合作应支持发展中国家减少脆弱性并建设韧性，为此，应尽可能加强发展中国家防备、管理和减少风险的能力。

49. COVID-19 疫情的经验教训突出了发展合作有效性原则的重要性和相关性。自《亚的斯亚贝巴行动议程》以来，对这些原则的强调已经减弱。援助的透明度有所提高，但在国家自主权方面没有进展。尽管自 2015 年以来在取消援助附带条件方面取得了进展，但近年来取得的成果出现了逆转。加强发展伙伴的协调对于应对发展中国家面临的日益复杂、相互关联的挑战至关重要。2023 年 3 月的发展合作论坛第八次双年度高级别会议将为推进解决这些问题提供机会。

D. 国际贸易推动发展

50. 自 2015 年以来，国际贸易环境发生了很大变化，要求政策制定者采取行动，重新开展国际合作。各国将需要应对重大挑战，如保持国际贸易开放，应对多边主义面临的挑战，使国际贸易更具包容性。气候变化和数字化转型也将改变贸易格局，需要经济行为体作出调整。与此同时，各国已经开始改革贸易和投资协定，更好地对接可持续发展目标。

⁶ 同上。

51. 最近的危机引发了保护主义措施，如对医疗和食品的出口限制。因此，各国越来越不愿意依赖其他国家获取重要进口产品，正在寻求增加当地生产的方法。企业也在重新思考全球价值链，以更好地抵御冲击。这往往意味着缩短价值链和使供应来源多样化。然而，每个国家在每个领域都实现自给自足，既不可能也不可取。同样，如果大公司停止向欠发达经济体扩展价值链，也将不利于发展。各国需要恢复信心，相信贸易体系在下一次危机来临时仍将保持开放。

52. 世界贸易组织(世贸组织)下的多边贸易体制近年来遭遇了前所未有的挑战。这一体制几十年来促进降低了贸易壁垒，但是，关税等贸易限制措施最近明显增加，多边贸易谈判进展有限。不过，第十二届世贸组织部长级会议达成的协议使人们对多边贸易体制解决全球挑战的能力重新产生了一些信心。世贸组织成员在一些问题上达成了协议，包括对 COVID-19 疫苗实行部分专利豁免和渔业补贴问题。然而，世贸组织解决成员间贸易争端的能力仍因其上诉机构的僵局受到削弱，该机构不再有足够的成员来裁决贸易争端。为维护 and 加强多边贸易体制，各国需要在下一次部长级会议上寻求妥协。否则，贸易体系将变得更加割裂和复杂，可能会降低国际贸易促进经济增长的潜力。

53. 尽管国际社会承诺到 2020 年将最不发达国家在全球出口中的份额增加一倍，但最不发达国家的出口份额仍相对稳定，约为 1%，与 2011 年大致相同。这种缺乏进展的情况，要求国际社会重新评估支持欠发达国家参与国际贸易的做法。如果国际社会采用同样的办法，且国家一级不采取更多的行动，这种情况就不可能改变。除了更好地融合所有国家之外，国际贸易还需要惠及一国之内的所有人群，例如，增加妇女在全球贸易中的参与水平。要使贸易更加包容，还须解决对小企业和未完全融入国际金融体系的国家影响过大的贸易融资缺口问题。

54. 疫情期间，电子商务和线上服务蓬勃发展。这可以为发展中国家正在寻求扩大客户群的公司或开发数字化交付服务(如计算机服务)的公司创造商机。但是，这需要解决国家内部和国家之间持续存在的数字鸿沟，确保公平分配经济利益。例如，电子商务巨头可以决定公司使用其平台的条件，从而获取不成比例的利润份额，减少出口商可从贸易中获得的好处。为解决垄断行为的负面影响，各国需要重新考虑本国在竞争领域的政策工具，而国际社会需要在全球一级解决寻租行为。

55. 气候变化的紧迫性可能会在未来对贸易产生更显著的影响。如国际海事组织最近所讨论，政策制定者可能希望对航运排放定价，以此加快减少货运相关碳足迹的步伐。更多国家可能也会试图通过碳边境价格调整，抑制向大量使用碳密集型生产方式的国家转移生产。但是，这可能会惩罚那些绿色技术有限的贫困国家的生产商。为保持贸易促进发展的引擎作用，国际社会应寻求加快绿色技术转让，帮助发展中国家降低其出口产品的碳含量。

56. 各国已按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，逐步对投资协定进行改革，以维护监管空间，促进可持续投资。这包括增加保障各国政策空间的规定，例如保护公共卫生或环境的一般例外情况，以及促进性别平等的规定。各国还在新协定中改革或完全排除了投资人与国家间争议解决程序。各国面临的主要挑战是在投资者保护与监管

自由之间找到适当的平衡。改革大量国际投资协定(目前为 3 288 项)需要时间, 可能需要国际社会为能力有限的国家提供更多支助。

E. 债务和债务可持续性

57. 主权借款是为可持续发展目标投资提供资金和支持逆周期财政政策的重要工具, 如 2020 和 2021 年应对疫情的措施。如果利用不当, 债务可能会限制政策空间, 危及财政可持续性。自《蒙特雷共识》以来, 管理主权债务和处理债务危机一直是发展筹资议程上的关键议题, 《亚的斯亚贝巴行动议程》中就有关于在危机发生时有效、公平预防和解决危机的承诺。自 2015 年以来, 在这些领域取得了一些进展, 如暂缓偿债倡议、建立共同框架和提高债务透明度。然而, 进展未能充分应对日益严峻的债务挑战和更加复杂的债务市场。

58. 自 2015 年以来, 发展中国家的债务脆弱性先是稳步上升, 之后因疫情影响而迅速加剧。2019 年全年, 全球增长放缓, 再加上负面冲击、融资成本高企和许多国家持续出现基本赤字, 推高了发展中国家的债务水平。COVID-19 疫情冲击加剧了风险驱动因素, 使得脆弱性雪上加霜, 导致债务大幅增加。2015 至 2021 年, 发达国家的公共债务占国内生产总值的平均比例从 106% 增至 125%, 中等收入国家从 45% 增至 64%, 最不发达国家从 45% 增至 57%, 小岛屿发展中国家从 80% 增至 112%。结果, 约 60% 的低收入国家目前面临较高的债务困扰风险或已陷入债务困扰, 较 2015 年增加了一倍多。四分之一的中等收入国家面临较高的财政危机风险。而这些还是 2022 年全球粮食和能源价格上涨之前做出的评估。

59. 面对外部冲击频现、极具挑战的全球背景, 需要减轻困难国家的债务偿还义务, 并为其提供债务减免。疫情期间, 国际社会为减轻债务负担带来的财政压力而提供的支持侧重于为低收入国家提供喘息空间, 主要是通过二十国集团和巴黎俱乐部的双边官方债务暂缓偿债倡议。暂缓偿债倡议虽然提供了暂时的喘息机会, 推迟了大约 130 亿美元本息的偿还, 但没能让最贫困国家避免减少与可持续发展目标有关的支出; 该倡议还将许多脆弱发展中国家排除在外。对债务换气候和可持续发展目标投资的兴趣有所增加, 但相关倡议尚未达到规模。暂缓偿债倡议现已到期, 还本付息重新开始, 金融条件收紧, 而可持续发展目标筹资缺口进一步扩大, 在这种情况下, 可能需要探讨实行额外的债务减免, 例如, 采取可持续发展目标债务减免倡议的形式, 使各国避免代价高昂的长期违约, 为复苏、气候行动和可持续发展目标方面的投资提供财政空间。

60. 共同框架在推出超过一年半之后, 连一次结构重组都未能进行, 暴露了当前架构的缺陷, 一旦出现系统性危机, 很可能无法应对影响广泛的困境。私人债权人的参与方面也存在问题。需要通过具体的工具激励或强制私人债权人参与, 因为如果不采取行动, 私人行为体通常没有动力参与结构重组。全面的结构重组还需要解决多边债务问题; 多边开发银行的股东将需要提供足够的资源, 使其能够参与其中。

61. 除了解决共同框架的缺陷外, 还应紧急考虑对国际债务架构进行更广泛的改革, 以解决日益严重的脆弱性和日益恶化的全球融资条件问题, 借助早在讨论但尚未取得进展的改革方案, 以改进主权债务解决办法。在缺乏法定解决办法的情况下, 以合同

形式实施改进是提高债务危机解决效力的主要努力。越来越多的主权债券包含强化的集体行动条款，为债权人参与结构重组提供便利。然而，50%的未偿债券以及非债券债务仍没有强化集体行动条款。在日益多样化的债权人环境中，(官方和商业)债权人的协调仍具有挑战性。在目前情况下，对该议题进行审议可为这一辩论提供新的动力，包括提出具体的政策建议。

62. 为应对当前危机而采取的任何步骤，也应以各项发展筹资成果文件中的承诺为指导，以防止今后发生债务危机为目标。第一，提高债务透明度是近年来国际社会的一个主要关注点。然而，尽管取得了显著进展，但债务数据的覆盖面和透明度仍是一个挑战。需要提供更多能力支持，更加协调地收集数据，债权人要避免规定保密条款，以进一步提高透明度，使债务管理能力能够不断提高，以应对日益复杂的形势。

63. 第二，采用将债务偿还与经济状况挂钩的金融工具，将十分有助于预防债务危机。迄今为止，无论是官方债务还是商业债务，这种状态依存型条款的使用极少。作为第一步，应将此类条款纳入官方贷款，包括为此认可标准化的条款清单。

64. 第三，在国际融资框架中更加系统地考虑到脆弱性和气候及可持续发展目标投资要求，也将有助于减少债务风险。目前国际公共融资的惯例主要是以人均收入为基础。目前正在采取各种步骤，以更好地反映脆弱性，调整主要以收入为基础的衡量标准和评估。联合国目前正在制定的多维脆弱性指数可以补充现有努力，有助于更系统地考虑脆弱性，例如，在分配优惠融资和评估债务承担能力(以及融资组合的优惠程度和结构重组需要的设定)方面。

F. 解决系统性问题

65. 会员国在《蒙特雷共识》中确认，必须在改善全球经济治理和加强联合国在促进发展方面的领导作用的基础上，营造有利的国际经济环境，以补充国家发展努力，为此必须加强国际货币、金融和贸易体系的协调一致。《亚的斯亚贝巴行动议程》进一步呼吁协调可持续发展的经济/金融、环境和社会层面的广大政策领域，包括投资、发展和社会政策以及环境机构和平台。

66. 有人曾使用“不成系统的系统”⁷一词来描述现有的国际金融框架和规则、机构和市场，这些框架和规则、机构和市场随着经济全球化的不同阶段演变而来，往往是临时性的，是为了应对经济和金融冲击和危机。尽管一些改革承诺取得了进展，特别是在金融监管和加强全球金融安全网方面，包括2021年历史性的特别提款权发行，但在国际体系的治理和协调方面进展有限。气候变化、全球卫生挑战和技术快速进步的影响构成了新的系统性挑战。当前，各种全球性危机叠加交织，暴露了国际金融体系中仍然存在的短板和不一致性以及新的关切领域。

67. 基金组织是所谓全球金融安全网的核心，而该安全网还包括双边互换安排和区域筹资安排，在国家一级还包括各国自己的外汇储备。自2008年全球金融危机以来，全球金融安全网大幅扩张，包括在2009年发行了1 830亿美元特别提款权，在疫情

⁷ José Antonio Ocampo, *Resetting the International Monetary (Non)System* (Oxford, Oxford University Press, 2017).

期间，该安全网为许多国家提供了紧急流动性。2020 年以来，基金组织进一步改革了部分贷款机制，并推出了新工具。2021 年历史性地发行了 6 500 亿美元特别提款权，为基金组织成员国提供了额外的流动性，而没有产生额外的债务。七国集团和二十国集团都呼吁全球自愿重新分配 1 000 亿美元未使用的特别提款权，以帮助最需要帮助的国家。基金组织设立了新的复原力和可持续性信托基金，以输送特别提款权，提供负担得起的长期(最长 20 年)融资，帮助低收入国家和脆弱中等收入国家建设经济韧性和可持续性。

68. 然而，全球金融安全网仍然存在短板，许多国家无法利用安全网中的一层或多层保障，资源是否充足也令人关切。随着货币政策急剧收紧，国际收支面临挑战，全球金融安全网可能很快再次受到考验。需要对国际金融机构进行资本重组，并加强区域筹资安排。应力求通过其他机制，包括通过多边开发银行和其他指定持有机构，输送未使用的特别提款权，也可探索在危机时期自动/视状态发行特别提款权的新机制。

69. 虽然跨境资本流动为可持续发展提供了重要的资金，但短期、波动性较大的流动会带来宏观经济和金融稳定风险，往往会影响到实体经济。政策制定者应掌握全套政策工具，以应对资本流动波动的影响。会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中确认，在做出必要的宏观经济政策调整时，可辅之以宏观审慎措施和资本流动管理措施。基金组织在最近审查其 2012 年《关于资本流动自由化和管理的机构观点》时，扩大了基金组织酌情考虑对资本流入预先采取措施的情形。来源国可以通过以明确、透明的方式沟通货币政策变化，帮助减少负面溢出效应。努力加强长期可持续投资的激励措施，也可以减少资本流动的波动。

70. 自 2008 年世界金融和经济危机以来推出的改革措施，提高了受监管金融体系的稳定性。根据《亚的斯亚贝巴行动议程》中的承诺，监管越来越多地着眼于避免意想不到的后果，例如，避免增加中小微企业获得金融服务的难度。然而，在这些改革以外的领域，包括在非银行金融中介、创新金融科技以及气候变化等非经济因素方面，风险一直在增加。政策制定者需要应对这些挑战，例如，根据“相同活动、相同风险、相同规则”原则扩大监管覆盖面。政策制定者应根据需要审查和更新现行法规，以应对来自金融科技和加密资产的金融稳定性和健全性风险。

71. 在经济和非经济危机接连不断、多边主义受到威胁的情况下，全球经济治理改革比以往任何时候都更加紧迫。然而，虽然发展中国家在国际金融机构和标准制定机构中的代表性在 2005 至 2015 年期间略有增加，但自那时以来，投票权份额基本保持不变，主要发达经济体继续在这些机构的决策委员会中拥有事实上的否决权。

72. 随着基金组织、世界银行和其他多边开发银行继续努力使其活动与可持续发展目标和《巴黎协定》保持一致，在政策协调方面取得了一些进展。联合国继续为应对全球挑战、建立多边共识和促进政策协调提供包容各方的平台。自 2016 年以来，秘书长召集的发展筹资问题机构间工作队一直在汇集 60 多个机构成员的意见，帮助为其年度《可持续发展筹资报告》形成联合分析和建议。联合国将继续进一步加强与其他多边论坛和国际金融机构的协调，包括通过其政府间进程。

G. 科学、技术、创新和能力建设

73. 作为对《蒙特雷共识》的重大扩展，会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中指出，科学、技术和创新是可持续发展的执行手段。会员国承诺解决不平等问题，激励可持续发展方面的研究和创新，并促进推广技术。自 2015 年以来，在互联互通、数字技术的使用(包括金融科技的大规模扩张)以及科技创新国际合作方面都取得了重要进展。然而，数字鸿沟不断加深，全球对加强各国能力的支持不足，以及无害环境技术转让方面的大量需求未得到满足，仍然存在重大差距。

74. 自 2015 年以来，信息和通信技术的普及和使用稳步增加。2021 年，全球使用互联网的人口增加，达到近 50 亿人(63%)，而 2015 年为 30 亿人(41%)。COVID-19 疫情加速了数字技术在所有领域的采用。然而，随着数字化迅速发展，那些没有机会或无法使用技术的人(往往是社会中最脆弱的群体)被排斥在外，付出了沉重代价。这暴露和加剧了国家间的数字鸿沟，使最不发达国家继续落后。还突显了妇女和弱势群体面临的差距，她们从数字化转型中获益的能力各不相同。

75. 为消除数字鸿沟，政策制定者需要确保普及负担得起的互联网服务和数字技能培训，并制定面向妇女和女童等群体的针对性政策。管理良好、透明的全民服务和接入资金，有助于实现宽带互联网的普遍接入，包括将私营部门捐助与公共资金结合起来。应当审查和加强监管框架，解决数据治理(包括避免市场力量集中)、内容问责制、歧视和人权等问题。缔结全球数字契约，可有助于确保全球标准的协调一致。

76. 金融科技服务大规模扩张，推动了金融普惠水平的快速提升。特别是移动货币，使撒哈拉以南非洲地区的账户拥有和使用率提高，尤其是对妇女而言。COVID-19 危机期间，数字金融服务扩张，提供了接触弱势群体的机会，但也带来了需要政策制定者解决的日益增长的风险，包括新形式的排斥、网络事件和数字欺诈。对金融稳定和(或)健全构成潜在威胁的创新金融服务，应按照“相同活动、相同风险、相同规则”原则加以监管。

77. 为了创造更有利于科学、技术和创新的环境，高等教育的入学率提高，研发支出增加，但是差距依然存在。2015 至 2020 年，全球高等教育毛入学率从 36.9%提高到 40.2%。在最不发达国家，入学率增长速度较慢，从 9.7%提高至 11.4%，使最不发达国家进一步落后。总体而言，妇女的入学率高于男子，但各国之间存在很大差异。

78. 必须加强知识共享和国际合作，包括通过官方发展援助，以加强各国在科学、技术和创新方面的能力，确保不让任何国家掉队。发展援助提供者还应扭转 2018 至 2020 年期间用于科学、技术和创新的官方发展援助下降 30% 的趋势。⁸ 《亚的斯亚贝巴行动议程》所设想的两个工具，即技术促进机制和最不发达国家技术库，已经充分投入运作，正在促进政策对话。此外，还专门制定了其他机制，如 2010 年联合国气候变化大会通过的气候技术机制，以促进绿色技术转让。对气候技术机制的第一次定期评估发现，机制所开展的工作和潜在惠益得到了越来越多的认可，2020 和 2021 年技术

⁸ 虽然没有国际商定的科学、技术和创新官方发展援助衡量标准，但据估计，2016 年以来双边承诺大幅上升，之后出现急剧下降。

援助请求数量大幅增加就是明证。然而，为这些机制提供充足资金的问题仍是一个挑战(见 [FCCC/SBI/2022/INF.8](#))。

四. 结论

79. 在《2030 年可持续发展议程》实施过半之际，一系列全球性冲击使发展筹资进展脱离正轨，暴露了国际融资架构长期存在的短板。在《亚的斯亚贝巴行动议程》的所有行动领域都提出了政策选项，以应对危机，为实现包容、可持续、有韧性的复苏提供资金和动力。但是，这些政策选项中只有很少几项有国际共识并得到执行，难以避免可持续发展前景出现严重倒退。国际社会非但没能重建得更好，而且迄今也未能避免疫情之后世界出现严重分裂，进一步削弱了对国际合作的支持。

80. 在这种挑战重重的背景下，政策制定者面临着在推进可持续发展目标的同时遏制短期风险的艰巨任务。鉴于当前的许多挑战具有全球性，在采取国家行动的同时，需要辅之以相应的国际对策，并按照各项发展筹资成果文件的设想，如秘书长题为“我们的共同议程”的报告所重点指出，建立新的全球伙伴关系。重新审视和更新这一全球伙伴关系，是应对当前挑战和支持实现可持续发展目标的机会，同时也可以此为契机重建对多边主义的信任和国际社会探索共同解决办法应对共同挑战的能力。

81. 发展筹资进程将所有会员国和其他利益攸关方聚集在一起，推动经济和筹资政策，进一步促进经济金融、社会和环境方面的可持续发展。当前的挑战使可持续发展目标面临危险，值得最高层级别的政策制定者予以重视和关注。