



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
15 March 2022  
Chinese  
Original: English

## 经济及社会理事会发展 筹资后续行动论坛

2022年4月25日至28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《2022年可持续发展筹资报告》的主要结论，并对落实发展筹资成果的进展作出评估。工作队在报告中借鉴了60多名成员的专业知识、所作分析和收集的数据。工作队分析了全球经济背景及其对可持续发展的影响、风险知情型可持续筹资与发展，以及《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及相关数据问题。



## 一. 概览和关键信息

1. 2021年3月，发展筹资问题机构间工作队提出警告，指出世界面临分化的风险，可能因此而失去可持续发展的十年。如今，在《2030年可持续发展议程》实施过半之际，分化已然成为现实。每五个发展中国家中就有一国人均国内生产总值仍将处于2019年水平之下。这是在实现可持续发展目标道路上的严重倒退，而2021年极端贫困人口又增加7700万，不平等现象显著加剧。

2. 在未来数月甚至数年内，各国之间的分化程度可能进一步加深。全球地缘政治紧张局势正在加剧不确定性，冲突局势冲击商品价格，造成金融市场波动，增加经济下行风险。面对不断飙升的通货膨胀，全球筹资条件收紧将使更多国家面临债务困扰的风险。疫苗不平等依然严峻：最不发达国家每100人的疫苗接种量仅为23.9剂，而发达国家则为147.4剂。气候变化将继续加剧筹资挑战，对脆弱国家而言尤为如此。

3. “巨大的筹资鸿沟”是造成分化的主要驱动因素。发达国家以超低利率借入创纪录的资金，用于支持本国经济和人民度过冠状病毒病(COVID-19)疫情，并进行恢复投资。贫困国家尽管得到国际社会的支持，但它们对疫情的反应却受到财政限制的制约。税收收入下降是整体经济活动下行趋势的体现，许多国家被迫调整支出的优先次序，削减对实现可持续发展目标至关重要的领域的支出，如教育和公共投资。

4. 如果国际社会不能扭转方向，这种分化将持续存在。机构间工作队在《2022年可持续发展筹资报告》中提出建议，以改善发展中国家获得应对危机的筹资机会，并对恢复工作、气候行动和可持续发展目标进行生产性投资。机构间工作队的分析传递出三个关键信息，这些信息构成《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》所有领域相关建议的基础，摘要如下：

(a) 首先，必须紧急填补资金缺口，应对不断上升的债务风险，包括从所有资金渠道筹集资源并确保妥善使用这些资源。鉴于目前筹集更多国内资源的选择有限，国际社会必须加紧努力，履行官方发展援助承诺，并为获得长期可持续的资金提供支持。这包括加强开发银行系统，采取措施降低发展中国家在国际市场上面临的历史性高额主权借贷成本(如采取部分担保和改善信息生态系统，同时减少国家层面的风险等措施)。必须通过以下方式缓解不断上升的债务风险：(一) 确保更及时地执行和扩大“暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架”；(二) 探索拓展财政空间的机制，如债务互换；(三) 努力达成更全面的解决方案；

(b) 第二，所有资金流动必须与可持续发展保持一致。疫情再次凸显出发展的社会层面、环境层面和经济层面彼此息息相关，表明必须正面解决气候变化和不平等问题，以维护经济前景。而经济增长反过来有助于为环境和社会行动提供资金。这意味着需要调整财政政策，解决“漂绿”问题，增加气候融资，重新思考国际金融体系的激励措施；

(c) 第三，提高透明度和信息质量将加强各国管理风险和改善投资的能力。需要更高质量数据，不仅是为了能够监测和确保问责制，而且也是为了支持公共部门的规划和私营部门的决策。然而，在数据覆盖面和质量方面依然存在差距，而发达国家和发展中国家之间始终存在明显的鸿沟。新技术和数字化为缩小《亚的斯亚贝巴行动议程》的差距提供了机会。尽管如本说明所述，已付出巨大努力并已取得显著进展，但公共和私人金融的一些部门尚未充分利用技术进步，包括在本说明涵盖的领域内，如国际税收信息共享、债务筹资透明度、信用评级机构的作用，以及制定国内生产总值以外的计量指标和数据指标。

## 二. 全球经济背景及其对可持续发展的影响

5. 由于疫情延宕和新风险的出现，未来全球经济仍然非常脆弱。联合国于 2022 年初预测，继 2021 年全球经济增长率回升至 5.5% 后，2022 年将放缓至 4.0%。军事冲突在乌克兰爆发、地缘政治风险加剧、供应瓶颈长期存在、通胀压力居高不下、全球金融条件潜在收紧，这些因素都给基本经济前景蒙上了阴影。疫情复发也仍是许多国家增长道路上面临的风险。

6. 在充满挑战的环境中，金融当局正面临艰难的政策选择。即使在最近全球石油和食品价格因地缘政治事件冲击而大幅上涨之前，日益增长的通胀压力已促使许多中央银行采取紧缩货币政策的立场。然而，全球金融条件突然收紧可能伴随新一轮的“逃向安全资产”行为，从而可能导致增长放缓和市场急剧调整，造成发展中国家大量资本外流和偿债成本激增。这种事态发展可能会增加对债务可持续性的担忧和债务压力的风险(一些商品出口国可能除外)，并可能促使政府进一步紧缩财政政策，从而进一步破坏增长。

7. 正如《2021 年可持续发展筹资报告》重点指出，愈益增长的全球经济下行风险正在使失去可持续发展十年的风险加剧。发展中经济体从疫情中恢复的速度较慢，这反映在产出损失比疫情前预测的更大。疫苗接种进展较慢，劳动力市场复苏无力，财政空间有限，货币条件紧缩，这些都是抑制发展中国家增长的因素。

8. 疫情使世界许多最贫困国家若干年来的收入增长出现逆转。极端贫困人口的数量预计将继续高于疫情前的水平。许多国家有可能在不可持续的债务、经济紧缩和愈益贫困与饥饿的循环中越陷越深。经济、社会和环境因素之间日益紧密的联系使决策者面临的日益严峻的环境更加复杂。与气候有关的冲击更加频繁剧烈，对世界上一些最脆弱的经济体造成格外严重的影响，使这些经济体更加落后。全球格局正在发生结构性变化，特别是自动化和数字化步伐加快以及工作性质发生变化，这些变化也可能对某些人群造成不成比例的伤害，加剧不平等现象。

9. 宏观经济和筹资政策可以发挥更有效的作用，促进更具韧性、更加包容和更可持续的复苏。应将气候变化的影响等可持续发展的考虑因素纳入财政、货币和金融政策框架。而且还需要国际社会果断支持，为各国重新回到实现可持续发展目标的正轨上创造必要的财政空间，并共同承担应对气候变化和其他共同挑战的重任。

### 三. 克服“巨大的筹资鸿沟”

10. 发展中国家面临的财政限制正在扩大从疫情中恢复的差距。发达国家一直在利用历史性的低利率为应对 COVID-19 疫情的大规模行动筹资。而对于许多发展中国家而言，由于国际金融市场借贷成本显著增加而且不能无间断地进入这一市场，此类应对措施难以见效。所谓的巨大筹资鸿沟削弱了发展中国家为适当应对历史性冲击进行筹资的能力。如果不加以解决，筹资鸿沟将进一步加剧发展前景的差异，而疫情留下的伤痕将严重阻碍可持续发展目标的实现。

11. 债务融资使各国能够应对像大流行病这样的紧急情况，并为气候行动和可持续发展目标的长期投资提供资金。然而，如果使用不当，就可能限制下一步的政策空间并危及金融稳定。主权借贷使政府能够在危机期间增加支出并提供援助，而私人行为体可能无法这样做。当支持公共利益的生产性投资机会出现时，国家可以利用主权借贷投资于未来。此类投资可以帮助实现公共政策目标，并可随时间推移增加税收基础，提高偿还债务的能力。然而，只有在谨慎管理风险和有效利用资源的情况下才能持续获益。债务的快速积累往往会导致金融危机。如何增加长期、可负担和稳定的筹资机会并有效利用收益实现公共政策目标和提高财政能力是一项挑战。

12. 除非解决筹资缺口问题，否则各国就可能放弃经济、社会和环境所需的生产性投资，这对于公平和效率而言都不可取。债务融资最适合能在相关时间范围内产生直接回报或增强国家财政能力的投资(如基础设施投资)。这种对可持续发展的投资应该吸引眼光足够长远的投资者的资金，如养老基金或公共开发银行资金，但由于各种原因，目前情况并非如此。其他形式的公共支出可能不会直接提高财政能力，即使从长期来看也不太可能得到商业投资者的资助，但在避免巨大代价(气候行动)、消除贫困和实现性别平等或其他可持续发展目标方面可能不可或缺。上述是国际社会承诺支持的优先事项，应当吸引优惠来源提供的资金。

13. 为扭转复苏过程中的分化，实现可持续发展目标，各国需要从优惠和非优惠(即公共、私人、国内和国际)来源获得负担得起的可靠资金。采用一揽子措施可以帮助发展中国家调动负担得起的长期资金，并有效利用这些资金实现政策目标，包括为此采取以下行动：

(a) 有效使用调集的资源，这是将额外资金转化为发展影响力和加强偿债财政能力的前提条件。可以通过提高公共投资效率、加强善治、使投资和发展伙伴的支持与国家主导的中期计划对接(例如通过综合行国家筹资框架)而实现这一目标；

(b) 为可持续发展目标投资调动更多公共资金，例如为此筹集国内资源。公共开发银行在这方面可以发挥重要作用，因为它们有能力以负担得起的利率提供长期贷款和反周期贷款；

(c) 降低借贷成本，减少从商业来源借贷的顺周期波动，为此采取国内行动减少风险和加强有利环境，作出国际努力减少全球市场波动，改善信息生态系统，

包括改善长期信用评级和债务可持续性评估，利用对可持续性问题的日益关注降低借贷成本；

(d) 解决债务积压问题，以减少债务负担，并释放资源，投资于气候行动和可持续发展目标。

14. 上述行动贯穿《亚的斯亚贝巴行动议程》的各个行动领域。一些详细分析和建议以及主要补充行动载于下文概述的《2022年可持续发展筹资报告》各章。

## 四. 《2022年可持续发展筹资报告》的关键信息和建议

### 国内公共资源

15. COVID-19 疫情对财政收支产生重大影响。税收收入下降，特别是在最贫困的国家，而支出需求却在增加。吸取的教训包括必须进行长期规划，以促进反周期的财政政策，在一个以快速技术变革和气候模式日益变化为特征的世界中更需如此。

16. 各国从强大的财政体系中受益匪浅，包括从多样化的收入来源中获益，从而使政府有更多空间实施有效的反周期财政政策。财政政策薄弱且缓冲能力低的国家在危机中可能变得更加脆弱。政府可以在冲击发生前，在中期收入战略和更广泛的综合性国家筹资框架的背景下制定应急计划。将长期预测纳入决策，如税收改革和公共投资，使政府能够更好地抵御冲击，并使计划与更广泛的可持续发展目标保持一致。

17. 包括税收和支出在内的强有力的财政系统可以促进减缓贫困，减少不平等，同时支持经济增长、产业转型和环境可持续性。鉴于《2030年议程》的雄心和COVID-19 恢复工作带来的挑战，完善税收制度结构，使其与实现可持续发展目标的筹资战略对接，是一个愈益重要的优先事项。更广泛的税基可以帮助各国抵御冲击。国家主导的中期收入战略应为收入改革提供指导，以扩大税基，减少避税和逃税行为，特别是富人的避税行为。此类战略也可以帮助指导税收管理改革。强大的公共财政管理可以提高支出效率，包括通过更健全的采购系统防止腐败，即使是紧急支出方案也是如此。这些努力应体现在国家主导的综合性国家筹资框架中。

18. 财政政策创造了影响经济活动及社会和环境结果的激励措施。政府应使公共财政的所有方面与可持续发展保持一致。

19. 首先，各国应根据在《2030年议程》下的承诺，有效利用财政系统减少不平等现象。下述一些财政政策有助于解决不平等问题：

(a) 在广泛的税基上征收累进所得税并对穷人适当减税，是解决收入不平等问题的一個关键工具；

(b) 提高资本收入税率使其接近劳动收入税率的政策有助于确保通常拥有高额资本收入的富人缴纳适当税款。财富税或继承税可以强化这些努力；

(c) 普遍社会保障制度对解决不平等问题有直接影响，也创造了可用于应急和应对危机的基础设施，并可激励企业实现正规化，减少避税和逃税行为。

20. 第二，各国应更有效地利用财政系统实现性别平等，赋予妇女权能。为此提出以下建议：

(a) 各国在对本国税收制度和预算的性别影响进行系统分析的基础上制定政策；

(b) 公共支出应满足已确定的需求，包括增加对护理经济的投资，从而产生“三重红利”，即妇女参与劳动力队伍、提高人的能力、在有偿护理部门从事体面工作。

21. 第三，所有国家都应使本国的财政制度为减缓和适应气候变化及其他环境目标更好地服务。气候变化行动可能需要多管齐下(利用税收、碳市场、法规和补贴等手段)，不仅要在政治上可行，而且要在管理上切合实际、行之有效。可以探讨的具体政策包括：

(a) 取消明确的化石燃料补贴，并通过税收、碳排放权交易计划或二者兼而有之为碳排放定价。

(b) 对清洁的替代品进行公共投资，增加社会转移支付，以减轻终止化石燃料补贴或征收能源税造成的任何累退效应。

22. 为履行在《亚的斯亚贝巴行动议程》中作出的承诺，各国应加强国际税务合作，特别是在信息交流和使用方面的合作，确保不让任何国家掉队。数字化进程，再加上国家间税务信息共享方面的进展以及法律实体实益所有权登记方面的新国际标准，正在推动有助于保障税务和金融诚信的信息生态系统不断扩大规模，并向纵深发展。然而，许多国家或无法看到这些信息，或无法从中受益。为应对这些挑战，各国当局应采取以下措施：

(a) 在公共领域提供更多信息，以便更好地为政府各部门决策提供参考，包括为此公布与国际税收新规范潜在影响有关的信息，并向公众开放实益所有权登记册；

(b) 在国家层面更好地利用信息，包括在政府各部门之间分享、核实信息；

(c) 加强国际税务信息共享，特别是与最不发达国家共享，确保更多国家能够获得所需信息，并协助改进系统和建设利用此类信息的能力。

23. 最后，货币的数字化引发了避税、逃税和非法资金流动的新风险，也提供了新的执法可能性。需要进一步研究税收政策和管理(特别是在发展中国家)如何适应和影响加密资产、稳定币和中央银行数字货币等数字资产的发展和使用，并就此提供指导。

### 国内和国际私营企业和金融

24. 为实现发展目标，私营部门需要对未来进行投资，特别是在生产能力和基础设施建设方面。私营公司的投资在 2021 年明显回升，尽管各地投资力度不尽相同，而未来的投资趋势并不确定。疫情改变了投资格局，使全球价值链的复原力、加强风险管理和更多运用数字技术成为重中之重。气候变化也使能源和农业等许

多部门的活动发生转变。政策制定者需要根据国际产品体系的结构变化、经济的数字化程度和气候变化的影响来审查投资促进的优先事项。

25. 负担得起的长期资金是私营部门扩大长期投资规模的先决条件。许多发展中国家缺乏获得长期资金的机会，这些国家的资本市场和当地银行部门仍然不发达，而外部借贷的成本很高。为应对这些挑战，建议采取以下措施：

(a) 国际社会仍应将发展地方金融系统作为重点，还应分析如何进一步鼓励对可持续发展具有积极影响的贷款；

(b) 各国政府和发展伙伴也应设法更好地利用私人市场，如目前已达数万亿美元的私人股本和风险资本基金，将其作为发展中国家长期筹资的更大来源。

26. 尽管私人投资不能取代对基础设施的公共投资，但却有机会在特定领域发挥更大的作用。而这需要消除阻碍私人投资增长的障碍，并从逐个项目办法转向更系统的办法。为实现这一目标，建议采取以下措施：

(a) 各国政府需要制定包容、可持续和有复原力的基础设施战略，在其中确定公共和私人投资的适当领域，并确定实施这些战略所需的政策和体制改革；

(b) 发展伙伴应探索如何提高对基础设施发展的技术支持效力，例如，创建技术援助市场，进一步利用该领域的技术。

27. 各国也会从更具包容性的私营部门中受益。如果私营部门不能为各阶层民众提供经济机会，不仅经济的生产力会降低，而且从长远看，排斥也会引发不稳定。政府可以消除造成经济排斥的障碍(如废除歧视妇女的法律)，并制定针对受排斥群体的激励措施和政策，进而促进包容性。

28. 为使私营部门更具包容性，还必须改善向得不到充分服务的民众所提供的金融服务。就目前情况而言，金融方面的限制阻碍了小公司的发展和复原力，削弱了它们创造就业的潜力。同时，一些金融服务费用过高，给有需要的人造成了负担。为应对这些挑战，建议采取以下措施：

(a) 决策者应继续评估在 COVID-19 危机期间为防止私营公司信贷紧缩而适当采取的措施是否惠及小型和微型企业，或是否需要采取更多行动；

(b) 国际合作可以帮助各国相互学习如何以最好的方式解决限制获得资金的结构性问题，例如，将传统措施(如信贷基础设施)与支持创新解决方案(如信贷评估技术)相结合；

(c) 还应关注可能无意中阻碍包括移民在内的穷人享受金融普惠以及使成本增加的监管障碍，如转移汇款的障碍。

29. 私营部门不仅要更具包容性，而且要更具可持续性。必须将资本市场作为实现可持续转变的引擎。投资者正日益将可持续性问题纳入投资决策，特别是通过风险管理纳入决策。然而，如果政策制定者不采取进一步行动，这些都不可能引起公司在可持续行为方面的充分变革。进一步行动的实例包括：

(a) 采取政策措施，使不可持续的企业利润降低，如碳定价，同时也支持具有积极可持续性影响的企业；

(b) 提高公司可持续性报告的质量和可比性，以便为投资者和其他利益攸关方评估公司可持续性事项提供所需信息；

(c) 加强市场诚信，建立将投资产品标识为具有可持续性或作为此类产品销售共同规范和标准；

(d) 增加对可持续投资的需求，要求退休基金和财务顾问询问其受益人和客户的可持续性偏好(机构间工作队可思考应向受益人和客户询问哪些问题)；

(e) 要求机构投资者披露其投资组合的环境和社会足迹；

(f) 制定关于资本市场可持续筹资办法的标准和规范，以激励资金流向与可持续发展目标差距巨大的发展中国家。

## 国际发展合作

30. 2020年，尽管经济衰退，但发展援助方将官方发展援助提至最高水平，从而显示了官方发展援助在危机时期作为反周期资源的作用。然而，官方发展援助的数量目前还不足以在消除疫情影响方面日益增长的需求。总体而言，捐助方仍然未能履行承诺，即将国民总收入的0.7%用于官方发展援助，并将国民总收入的0.15%至0.20%分配给最不发达国家。优惠筹资的条件也已恶化，最不发达国家得到的赠款减少。此外，COVID-19疫苗的分配始终存在严重不公，对最贫困国家而言尤其如此。为应对这些挑战，建议采取以下措施：

(a) 官方发展援助提供方必须扩大官方发展援助规模并履行其承诺，为此应提供新的更多资源，包括为最不发达国家提供资源。对于最不发达国家和小岛屿发展中国家等脆弱国家，应优先考虑赠款而非贷款；

(b) 官方发展援助提供方应将填补“获取COVID-19工具加速计划”倡议的资金缺口作为当务之急，并支持向所有国家高效和公平地分配疫苗；

(c) 捐助方应使用脆弱性标准作为对国内生产总值指标的补充，以一致和系统的方式批准官方发展援助；

(d) 各国应致力于将筹资和相关政策与国家计划中表达的长期目标更好地结合起来，而发展伙伴应作出更多努力，使其干预措施与国家优先事项保持一致。综合性国家筹资框架通过使计划、战略和资源相互匹配，可以成为提高发展合作效力的有用工具。

31. 南南合作初步概念框架的制定标志着在计量领域取得突破。南南合作倡议有助于抗击疫情，与南北努力相辅相成。概念框架的范围、数量和地理覆盖面也在继续扩大，南方提供方应在计量南南合作方面继续努力。

32. 需要重振更有效的国际合作形式。秘书长在其题为“我们的共同议程”的报告(A/75/982)中呼吁达成一项全球新政，采取更加网络化、更具包容性和更加有效的多边主义形式，重点是形成应对重大全球风险的战略远见。为此，提出如下建议：



(a) 发达国家迫切需要履行承诺，每年为发展中国家的气候行动调集 1 000 亿美元资金；

(b) 提供方应兑现新承诺，到 2025 年将适应资金增加一倍，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；

(c) 发展伙伴应将减少灾害风险的措施纳入所有部门的发展合作，以建立抵御当前和未来冲击与危害的能力；

(d) 发展伙伴也应将援助和气候承诺或认捐转化为最不发达国家和小岛屿发展中国家的收益，包括为此将多层面的脆弱性作为获得官方发展援助的标准。

33. 增加多边开发银行的资源有助于满足高涨的需求。这些银行提供的贷款在 2020 年大幅增加，预计 2021 年将进一步增长。这些银行的优惠资源使最不发达国家受益，而它们的非优惠窗口则为中等收入国家以低于市场的利率获得长期资金提供了至关重要的渠道。建议捐助方采取以下措施：

(a) 向多边开发银行、特别是非洲开发银行和非洲开发基金提供更多资本资金，并考虑通过这些银行和基金重新分配特别提款权；

(b) 改革资本充足率要求，推进优化资产负债表的方法。

34. 使用将公共资金注入私人资金的混合筹资可以成为支持国家发展优先事项的一个选择，特别是在有可能提供积极财政回报以偿还私人合作伙伴的领域，但必须将优惠资金和补贴的使用保持在最低水平。调动私人资金在持续至今的 COVID-19 危机期间可能更具挑战性，但却可以成为 COVID-19 疫后恢复工作的筹资选择。建议采取以下措施：

(a) 鉴于优惠资源有限，视需求和影响而采取区别对待的方法可以提高混合筹资的规模和效力；

(b) 可以使用担保和风险转移机制等各种工具作为扩大混合筹资规模的手段；

(c) 引入综合性国家筹资框架有助于决策者利用混合筹资对可持续发展影响力巨大的项目进行投资。

## 国际贸易推动发展

35. 全球贸易从 2020 年史无前例的低迷状态中强劲反弹。2021 年全球货物和服务贸易额预计达到 28 万亿美元，创历史新高，比疫情前的水平高出 11%。但并不值得自满。各国的复苏步伐并不均衡，最贫困国家情况最糟，主要是因为它们自身结构脆弱，生产缺乏多样化。

36. 贸易物流中断对全球价值链构成阻碍，但目前情况正在改善，尽管速度缓慢。国际海运贸易占世界贸易的 80% 以上，其成本仍然显著高于 COVID-19 疫情之前，对全球价值链的运作产生不利影响。集装箱运费激增将损害这些业务，推高全球进口价格并助长通胀压力。这将给那些依赖进口药品和食品等基本货物的国家带来额外的财政负担。疫情期间全球贸易中断对高度依赖关税收入作为公共收

入来源的发展中国家的财政能力构成制约。实施贸易便利化改革和世界贸易组织(世贸组织)贸易便利化协议对于促进包括药品和食品在内的货物流动和降低贸易成本非常重要。

37. 贸易融资缺口在疫情期间从 1.5 万亿美元扩大到 1.7 万亿美元。由于私营金融机构在 COVID-19 危机期间更加规避风险,因而更倾向于拒绝中小微企业的需求,对妇女拥有的企业影响更大,抑制了此类企业参与国际贸易。在全球范围内简化公司风险评估和反洗钱法规有助于降低贸易融资成本,缩小贸易融资缺口。

38. 多边贸易体制在鼓励克制使用贸易限制措施方面发挥了重要作用,但多边贸易谈判的进展仍然不足。世贸组织成员在实施与疫情相关的新的贸易限制措施方面表现出克制。它们通过继续放宽危机早期采取的限制措施支持复苏。需要进一步努力推进多边政策协调,处理以下问题:约束有害的渔业补贴,通过持续的农业市场改革解决粮食安全问题,为关于特殊和差别待遇的讨论注入活力,并利用电子商务提供的机遇解决数字鸿沟问题。

39. 需要采取贸易和投资政策行动,解决疫苗不平等问题,改善所有国家获得对抗击疫情至关重要的医疗产品和技术的机会。政策行动可以帮助消除供应链障碍,使急需的医疗用品贸易成为可能。政策行动对于提高发展中国家的制造能力、促进技术和专门技能的转让也至关重要。鼓励世贸组织成员商定如何改进世贸组织抗击 COVID-19 疫情的应对措施,包括贸易政策方面的应对措施。

40. 贸易和投资政策行动与气候行动之间有着复杂的联系。碳边界价格的调整可以抑制向大量使用碳密集型生产方式的国家转移生产,但也可能会惩罚绿色技术有限的发展中经济体的生产商。目前生效的大多数国际投资协定未能解决因投资流量增加而可能产生的环境问题。多边讨论仍然最适合协调一致地解决向发展中国家转让绿色技术的问题,也最适合协调一致地确定框架,以有益于发展中国家的方式加强环境产品和服务贸易。国际社会应继续帮助发展中国家降低其出口产品中的碳含量。

### **债务和债务可持续性**

41. 2021 年,全球公共债务在已经高涨的基础上进一步飙升,达到国内生产总值的 99%左右。不同国家组的公共债务增长规模和动态各不相同,取决于初始条件和财政空间的情况。许多国家的债务水平预计仍将居高不下,不仅是因为总体和外部筹资需求很高,而且也因为疫情对增长和收入造成持久影响。

42. 最近的债务激增加剧了疫情之前的债务脆弱性。过去十年内,由于财政赤字扩大和增长滞后,债务脆弱性加剧,而在疫情影响下,债务脆弱性急剧上升。根据国际货币基金组织(基金组织)——世界银行的债务可持续性框架,大约 60%的最不发达国家和其他低收入国家目前被评估为面临债务困境的风险很高或已陷入债务困境,与 2015 年约 30%的情况相比大幅增加。虽然在 2022 年初大多数中等收入国家短期内发生财政危机的风险有所缓和,但这些国家中约有四分之一仍处于高风险状态。国内借贷份额也已经增加。国内债券市场的发展应有助于加强

财政和金融复原力，但从国内银行系统过度进行主权借贷也可能通过主权-银行关系加剧脆弱性。

43. 最贫困国家的利息成本正在上升，而小岛屿发展中国家的利息成本仍居高不下，这些国家正在努力应对利率上涨、复苏缓慢和持续收入亏空的局面。许多最不发达国家和其他低收入国家的外部筹资需求总额也在增加，是因为外债还本付息增加，其中包括暂停偿债倡议的延期付款，以及经常账户赤字扩大，尽管一些石油出口国正从全球油价上涨中受益。更高的利息成本与这些国家更加依赖商业条件的债务或接近商业条件的债务有关。随着全球不确定性和通胀压力增加、金融条件收紧，一些国家为未偿债务再融资的能力正在受到挑战。

44. 一些国家采取的货币政策支持和原有缓冲措施再加上相互协调的支助，为应对疫情影响提供了流动性缓冲。发达经济体的货币政策支持增强了全球流动性，也使一些中等收入国家、最不发达国家和其他低收入国家从持续的资金流动和债券购买形式中受益。官方贷款、二十国集团和巴黎俱乐部发起的暂停偿债倡议以及基金组织最近对特别提款权的分配都有助于提供流动性支持。一些国家已能利用原有缓冲措施和国内筹资来源，包括对央行筹资加以利用。尽管如此，大多数最不发达国家和低收入国家已被迫削减对其他可持续发展目标的支出和投资。国内缓冲和筹资选择可能所剩无几，而外部筹资条件正在收紧。在这种债台高筑和债务脆弱性的背景下，由于暂停偿债倡议到期，而且大多数最不发达国家和其他低收入国家可负担的筹资渠道有限，改进债务危机的预防和解决方案已变得更加刻不容缓。

45. 需要采取全面行动，在管理债务脆弱性的同时支持复苏并投资于可持续发展。各国面临着复合型挑战，既要维持开支以应对疫情的直接后果，又要确保持续复苏，恢复缓冲，并扩大对可持续发展目标的投资。这些都需要在《亚的斯亚贝巴行动议程》的各个行动领域采取国家行动，提供国际支持，包括解决债务挑战。

46. 随着全球筹资条件收紧，债务挑战可能会进一步加剧，因此需要进一步完善债务解决架构。必要时寻求早期债务解决方案可以帮助各国避免做得“太少、太晚”。这包括加紧执行“暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架”，并在合同办法方面取得进一步进展。

47. 加紧执行统一框架对于国家在面临财政压力时能迅速采取行动至关重要。这需要制定更加清晰的程序和时间表，尽早与所有利益攸关方接触，进一步明确如何使私营部门债权人待遇具有可比性，并将统一框架扩大到其他没有资格参加暂缓偿债倡议的重债脆弱国家。在根据统一框架进行谈判期间，暂缓偿债付款有助于在债务方面面临压力时向其提供救济，并激励加快债务实际重组的程序。

48. 可以通过以下方式进一步提高私人债权人对债务重组的参与：

(a) 继续加强债券合同中的集体行动条款；

(b) 官方和私营部门债权人目前正在七国集团推动下制定联合贷款支付条款的多数重组示范条款，因为这些条款可以弥补私营部门债务解决方案中的重要缺口；

(c) 在发生系统性危机的情况下，如果现有的合同解决工具不足以有效应对这种危机，则应诉诸立法解决方案，并将其作为最后手段。

49. 若干区域正在推进债务转换举措。债务转换可以释放资源，投资于关键优先事项，尽管这并非面临偿债能力挑战的国家恢复债务可持续性的手段。加强标准化和国家自主权可以帮助提高债务互换的使用率。

50. 在国家层面采取以下措施至关重要：

(a) 建立可信的中期财政框架，在短期支助需求和中期财政可持续性之间取得平衡。财政政策应旨在增加收入，提高支出透明度和效率；

(b) 应当调整筹资方式，降低成本和展期风险，例如通过发展国内债务市场等途径；

(c) 应当提高债务管理政策的透明度，积极解决更深层次的脆弱性。

51. 必须加强债务管理和债务透明度，防止发生债务危机。即使在疫情发生前，各国尽管已取得进展，但债务管理能力仍跟不上日益复杂的债务状况。疫情及与之相关的收入损失和上涨的筹资需求进一步放大了这些压力。加强各自能力仍应是国际社会的主要关注重点。

52. 有效的债务管理取决于能否获得全面的债务数据。国际社会应继续协调数据收集流程，同时努力缩小数据差距。继续执行世界银行可持续发展筹资政策、国际货币基金组织最新债务限额政策、二十国集团可持续融资业务准则和经济合作与发展组织的债务透明度倡议，应有助于提高债务透明度，鼓励改善债务管理能力。

53. 债务挑战因气候冲击方面的脆弱性而加剧，对小岛屿发展中国家尤为如此。联合国正在为小岛屿发展中国家制定多维脆弱性指数。优惠资金的分配在一定程度上参考了脆弱性因素(如体现在开发银行优惠窗口的小国例外和小经济体条款)，债务可持续性评估也通过反映环境风险而将脆弱性因素考虑在内。多维脆弱性指数可以促进对脆弱性作出整体评估，并对现有工具提供补充。

## 解决系统性问题

54. COVID-19 疫情凸显了可持续发展的经济支柱、社会支柱和环境支柱之间强大且日益紧密的联系。正如发展筹资进程所呼吁和《亚的斯亚贝巴行动议程》所重申的那样，加强政策的连贯性和一致性在日益增长的系统性和相互关联的风险中比以往任何时候都更加重要。需要作出坚定果断的多边努力，克服当前危机，支持最有需要的国家，并建立更可持续、更具复原力和更加包容的国际体系。

55. 在经济复苏不均衡和全球金融条件收紧的情况下，COVID-19 危机继续对国际金融体系造成压力。主要发达经济体采取的紧缩货币政策已使国际资本流动发生逆转，给国家政策制定者带来更多挑战，并有可能使全球金融安全网再次面临考验。

56. 各国已经利用了全球金融安全网的所有层面，但利用程度参差不齐，差距依然存在。特别提款权创纪录的最新分配和基金组织紧急贷款始终是大多数国家可

以利用的主要全球金融安全网工具。双边货币互换只限于少数国家，而区域筹资安排尚未发挥潜力。建议采取以下措施：

(a) 国际收支强劲的国家应结合正在讨论的所有机制，及时采取行动将特别提款权自愿转给有需要的国家；

(b) 基金组织成员应补充基金组织的优惠融资和债务减免工具，并利用第十六次份额总审查的机会扩大基金组织的贷款能力；

(c) 可以通过扩大区域筹资安排的成员基础和增加其资源封套加强区域筹资安排的作用。加强合作、包括加强与国际货币基金组织的合作会有裨益，但这种安排应保持足够自主权，以便最好地满足成员国的需要。

57. 政策制定者需要掌握全套政策工具以应对资本流动波动的影响，其中包括货币、汇率、宏观审慎、资本流动管理和其他政策。建议采取以下措施：

(a) 国际社会可以通过明确兼顾不同政策泄漏效应、溢出效应和相互作用的一致性指导，为政策制定者提供支持。综合政策框架可以帮助各国确定最佳政策组合，作为更广泛的综合性国家筹资框架的一部分付诸实施。

(b) 清晰透明地传递来源国货币政策的转变有助于减少负面溢出效应。来源国努力加强国内金融稳定、增加对长期可持续投资的激励也可减少资本流动的波动。

58. 疫情凸显了金融和宏观经济稳定面临的新风险，其中包括日益增长的非经济风险。尽管银行部门基本上抵御了 2020 年 3 月的市场动荡，但监管较少的非银行金融中介机构则放大了市场压力，加剧了流动性短缺。展望未来，这种风险可能会因金融科技中介机构的成长而变得更加复杂。与气候变化有关的经济和金融稳定风险也要求采取监管和监督行动，特别是下列行动：

(a) 决策者应遵守“相同活动、相同风险、相同规则”的原则。具体建议包括加强报告要求，采取措施降低杠杆比率，提高抵御冲击的能力；

(b) 随着气候相关风险的增加，政策制定者应考虑对金融机构提出关于气候风险敞口和风险缓解战略的强制报告要求。在压力测试中纳入与气候有关的情景可以帮助评估是否需要更多流动性和更多资本缓冲以保障金融稳定；

(c) 中央银行应继续将应对气候相关风险作为其价格稳定和金融稳定任务的一部分。一些中央银行可以考虑采取进一步措施，利用货币政策支持向低碳经济转型，例如，将公司债券购买向污染较少的公司倾斜。

(d) 国家当局之间以及与国际标准制定机构之间加强协调有助于更好地了解非银行金融中介机构和非经济风险(如气候变化)引发的系统性风险和国际溢出效应，因此制定有可比性的监管标准可有助于防止监管套利，确保公平的竞争环境。

59. 金融科技的快速发展既创造了新的机遇，也带来了新风险，包括金融稳定和诚信面临的机遇和风险。在 COVID-19 危机期间，大型科技平台继续扩大在金融部门的活动。这场危机还推动包括数字资产、货币和金融服务在内的新生态系统

加速发展，同时加深与传统金融机构日益紧密的联系，而这可能会增加系统性风险。建议采取以下措施：

(a) 针对特定实体的监管措施可与“相同活动、相同风险、相同规则”的原则相得益彰，从而防范金融大科技平台带来的新风险，例如，通过防止反竞争行为防范风险；

(b) 需要加强国际合作，建立全面协调的监管框架以管理加密资产和所谓的“稳定币”，该框架也可防范全球金融体系面临的溢出风险；

(c) 关于中央银行数字货币标准的讨论要倾听发展中国家的声音，因为它们可能受到意外后果的影响最大，如受到资本流动波动加剧和货币替代的影响。

60. 需要建立强大、包容和一致的多边体系，战胜 COVID-19 危机，回到实现可持续发展目标的轨道上。联合国提供了一个普遍平台，使各种多边论坛和机构正在进行的关于金融、经济、环境(包括气候)和社会问题的讨论汇集在一起。进一步努力可以加强一致性和全球治理，特别应作出如下努力：

(a) 正如秘书长在题为“我们的共同议程”的报告中提议的那样，二十国集团、经济及社会理事会和国际金融机构之间每两年举行一次首脑会议，可有助于加强一致性并推动联合政策行动；

(b) 正在进行的国际货币基金组织第十六次配额总审查是推进治理改革、加强发展中国家声音与代表性的机会。

## 科学、技术、创新和能力建设

61. 目前正在发生的两个主要技术转型将共同塑造后疫情世界：(a) 数字化经济；(b) 能够支持可持续能源转型的科学、技术和创新的进步。这两种趋势都在为更具资源效率、更有韧性和更可持续的发展创造新契机，并为《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》下所有其他领域的转型提供支持。这两种趋势也紧密相连，因为数字技术不仅有助于加速能源转型，而且也是日益增长的能源需求的潜在动力。这两项技术转型也可能带来新风险，并加剧不平等的程度，这一点在数字经济中已经显现，而如果管理不善，就可能成为能源转型的后果。必须在国家和国际层面作出更多努力利用这些技术，并为公正、包容的转型调动所需资金，开展能力建设。

62. 数字化程度的提高有助于缓解一些人面临的 COVID-19 危机，但也加剧了数字排斥的代价，并产生新的风险。普及负担得起的互联网和数字技能已成为参与数字化经济的前提条件。这不仅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，而且也暴露和加剧了男女之间、公司、工人和弱势群体之间的数字鸿沟，因为他们从数字转型中获益的能力各不相同。数字金融服务的增长为加强金融普惠创造了机会，但也暴露出持续存在的性别差距，并引发新的风险，如新形式的排斥、网络事故和数字欺诈。大科技平台的作用日益增强，引发对市场力量和数据治理的关切。建议采取以下措施：

(a) 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，并制定面向特定群体(包括妇女和女童)的针对性政策；

(b) 监管和监督机构可以利用金融技术支持金融普惠，同时应对网络事件和数字欺诈引发的日益增长的风险，为此加强对消费者的保护，并要求金融服务提供方对数据保护负责；

(c) 妥善管理和透明的普遍服务和资金获取方式有助于调动必要资源，在私营部门捐款(必要时可与公共资金共同注资)的基础上实现普及宽带互联网的目标；

(d) 应当酌情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。必须开展国际协调，以确保全球标准连贯一致。

63. 随着可持续能源转型变得愈益紧迫，科学、技术和创新解决方案正在创造新机遇。尽管削减温室气体排放的政治承诺得到加强，但对可持续能源的投资仍然不足。发展中国家(不含中国)的能源投资已经下降，清洁技术的转让也在减少。不过，最近的技术创新使能源转型成为可能，并使可持续能源生产和最终使用得到改善，包括利用数字消费者技术等手段。建议采取以下措施：

(a) 决策者必须进一步提振气候雄心，巩固其承诺，包括利用财政刺激措施从 COVID-19 危机中实现可持续复苏；

(b) 私人投资可成为能源基础设施的一大资金来源，而公共部门可制定激励措施，帮助确保偏远社区和服务不足的社区普遍获得负担得起的能源。必须通过国际合作为众多发展中国家的转型提供支持，包括通过能力建设和技术转让提供支持；

(c) 利用数字技术等手段努力提高能源效率可以降低总体投资需求，并有助于减少对未经证实的温室气体减排技术解决方案的依赖。

64. 联合国系统正在努力加强各国的科学、技术和创新能力，为双边和其他多边努力提供补充。技术促进机制和最不发达国家技术银行正在协助开展政策对话和技术转让，包括利用数字技术。联合国实体通过“获取 COVID-19 工具(ACT)加速计划”与其他伙伴开展联合行动，该计划已向发展中国家提供了超过 10 亿剂疫苗，但其资金仍然不足。各个层面的合作也旨在支持各国努力调整财政、投资和技术，以便从当前危机中更好地恢复。建议采取以下措施：

(a) 促请会员国加大对 ACT 加速计划的贡献，并考虑分享专门技能和知识产权，以支持抗击 COVID-19，并加强对未来大流行病的抵御力；

(b) 需要继续支持技术促进机制和技术银行，帮助它们完成任务，并进一步加强发展中国家利用科学、技术和创新的能力，例如，通过科学、技术和创新促进可持续发展目标路线图。

## 数据、监测和后续行动

65. COVID-19 危机凸显了强大而及时的数据的价值，深刻地提醒人们注意发达国家和发展中国家在统计能力方面的普遍差距。疫情导致全球对及时准确的人口、健康和经济数据的需求激增，但许多国家的数据系统没有做好应对意外数据需求

和抵御冲击的准备，较贫困国家尤其如此。这凸显了疫情之前普遍存在的全球数据不平等现象，最不发达国家和小岛屿发展中国家的数据能力较弱，其统计业绩指标的得分远低于发达国家。

66. 尽管数据和统计对于监测可持续发展目标的进展以及决策非常重要，但数据和统计系统长期以来一直资金不足，而成本和需求却在上升。目前捐助方对数据和统计的承诺和支持只满足了一小部分需求。筹资格局也变得更加分散、零碎和复杂。有鉴于此，2021年为加强协调并为数据和统计工作调动资金而推出了三个新的全球工具，即全球数据贷款机制、伯尔尼网络发展数据筹资信息交换中心和复杂风险分析基金。确保这些举措从广泛参与中受益并获得充足资源至关重要。

67. 国际社会应采取以下措施：

(a) 增加用于数据和统计的官方发展援助份额，特别是加强最不发达国家和小岛屿发展中国家的国家统计系统，并支持制定国家数据战略；

(b) 利用新的全球基金和工具(全球数据贷款机制、发展数据筹资信息交换中心和复杂风险分析基金)等手段，加强协调并进一步整合各项努力；

(c) 确保将国家自主权和发展实效原则作为增加努力和投资的核心。

68. 综合性国家筹资框架下的国家数据战略有助于实施综合数据系统，使数据对落实国家可持续发展战略的全部价值得到体现。数据生态系统如果运用得当，可以通过以下方式促进可持续发展：(a) 帮助政府和国际组织进行循证决策；(b) 使个人、民间社会和学术界能够对政策制定者实施问责；(c) 通过数据驱动的创新和问责推动私营部门转型。更优质的数据和信息也有助于提高市场效率。加强数据可及性和互操作性可以对综合系统起到促进作用，而更高的数据素养可以加强对系统的参与。然而，综合国家数据系统超越官方统计而涵盖所有参与者产生、交换和使用的数据；这一系统不仅需要适当的基础设施政策、法律和法规、经济政策和机构，而且也需要基于权利的视角，以便安全有效地开展数据治理，减少滥用风险。政府需要制定国家数据战略，以便落实兼顾这些要求的综合国家数据系统。这项工作可以在综合性国家筹资框架内进行，从而有助于确保国家数据战略资金充足，并从综合数据系统中获益。

69. 各国政府应采取以下措施：

(a) 根据各国数据成熟度制定国家数据战略，概述旨在促进政府、私营部门和民间社会有效使用数据的责任和制度安排，包括通过改善数据访问和数据整合举措提高数据素养；

(b) 设立数据管理员，负责促进数据访问、互操作性和治理事项；

(c) 将国家资源优先用于数据和统计，并明确传达利用外部支持实施数据战略的优先事项，对此，综合性国家筹资框架可以提供帮助。

70. 尽管存在一些挑战，但在改进数据框架、数据计量和收集方面继续取得进展。在可持续发展目标全球指标框架中，只有少数剩余差距的全球报告工作尚未开始



进行，而针对性别目标指标的监测工作已有所改善，尽管仍有许多工作要做；统计委员会以计量南南合作的初步框架为基础，通过了一项关于具体目标 17.3(从多渠道筹集额外财政资源用于发展中国家)的新指标。然而，在目标报告方面仍然存在巨大的数据差距。正在为监测经济和金融部门制定新的国际合作倡议，以取代二十国集团的数据差距倡议。

71. 疫情和气候危机重新引发对国内生产总值以外的可持续发展计量指标的讨论。即将发布对 2008 年国民账户体系的更新，作为衡量国内生产总值的国际标准，其中将纳入福祉和可持续性问题，并说明国民账户体系与环境经济账户体系的关系，而后者用于衡量环境对经济的贡献和经济对环境的影响。正在制定多层次脆弱性指数，以补充国内生产总值作为获得优惠融资的标准。

72. 所有利益相关者都应采取以下措施：

(a) 共同努力缩小可持续发展目标的数据差距，包括为此推进性别统计，对发展支助的新指标进行计量；

(b) 支持实施环境-经济账户体系，对国民账户体系作出更新和制定多维脆弱性指数，并支持使用国内生产总值以外的计量指标；

(c) 促请发展筹资问题机构间工作队查明国内生产总值指标在分析可持续发展和气候变化(包括资金分配)方面的用途和效力。