



第七十八届会议

临时议程* 项目 18

发展筹资问题国际会议成果的后续行动
和执行情况

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 77/156 号决议编写。报告重点讨论发展筹资的新挑战和关键加速因素，以期遵照该决议的要求为第四次发展筹资问题国际会议的讨论和筹备工作提供参考。本报告阐述了影响发展筹资的主要趋势，以及国际会议可在第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》的各个行动领域处理的关键问题和挑战。

* A/78/150。



一. 引言

1. 在过去几年中，一系列危机和全球性冲击震撼了世界。新型冠状病毒(COVID-19)大流行、乌克兰战争、食品和能源价格大幅上涨以及金融状况迅速收紧，严重阻碍了可持续发展的前景，并阻碍了对《2030 年可持续发展议程》可持续发展目标的投资，对最贫穷和最脆弱群体造成了最大的影响。平均而言，发展中国家因疫情造成的国内生产总值损失几乎是发达国家的两倍，导致贫困加剧。¹ 这些冲击及其对发展中国家尤为严重的影响是对国际发展合作和国际金融架构的“压力测试”——而国际社会在很大程度上未能通过这一测试。

2. 在关于执行可持续发展目标和气候行动的全球讨论中，发展筹资已成为中心议题。正如《2022 年可持续发展筹资报告》和《2023 年可持续发展筹资报告》所述，人们普遍认识到，发达国家和许多发展中国家之间存在“巨大的资金鸿沟”。在疫情期间，发达国家实施了大规模财政刺激措施，以保护其经济和社会，并辅之以积极的货币政策。主要经济体还启动了大规模补贴计划，为投资于能源转型和具有战略重要性的先进技术提供激励手段。由于财政空间有限和无法获得负担得起的长期筹资，大多数发展中国家，特别是最不发达国家一直无法扩大公共财政和投资。

3. 许多发展中国家的税收仍然很低，最不发达国家、中等收入国家和小岛屿发展中国家的税收平均分别占国内生产总值的 12%、17%和 19%，而发达国家的税收约占 24%。借贷空间也有限。《2023 年可持续发展筹资报告》指出，52 个发展中国家面临严重债务问题。偿还支付款在发展中国家政府收入中所占份额迅速增长，从 2010 年平均约 4%的低位翻番，到 2022 年达到约 9%。25 个发展中国家，包括四分之一的最不发达国家，将其总收入的五分之一以上用于偿还公共外债，这是自 2000 年代初债务减免倡议以来超过这一门槛的国家数目最多的一次。

4. 偿债成本高，既反映了在最近危机之前的低利率时期债务的增加，也反映了许多发展中国家面临的借贷成本高。与其他投资机会的风险相比，发展中国家在金融市场上的主权借款成本过高，即使在历史违约情况进行调整之后亦然。² 2022 年，发达国家未偿主权债务的平均利息成本约为 1%，而发展中国家约为 3%(基于所有资金来源：金融市场融资、官方借款和低成本优惠融资)。发展中国家的平均主权债券利差(其债券与“无风险”AAA 级主权债券之间的平均收益率差)已从 2022 年年中的峰值略有下降，但仍处于高位，撒哈拉以南非洲发行方的平均利差超过 700 个基点。³

¹ 见《2023 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，2023 年)。

² 风险以二级市场价格的短期波动来衡量。See Josefina Meyer, Carmen M. Reinhart and Christoph Trebesch, “Sovereign bonds since Waterloo”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 137, No. 3 (August 2022)。

³ 见国际货币基金组织(基金组织)，《世界经济展望：艰难复苏》(华盛顿特区，2023 年)。

5. 金融市场上的高借贷成本对可持续发展投资有着深远的影响，这不仅是因为它对债务融资的公共投资造成了更严格的限制，而且还因为它提高了私人投资的成本。市场上高昂的主权借款成本转化为私人投资者昂贵的融资成本，因为主权利率通常是企业借贷成本的下限。例如，对清洁能源的投资在发达国家可能具有竞争力，但在许多发展中国家却可能贵得出奇。国际能源署估计，发展中国家典型太阳能光伏发电计划的资本成本比发达国家和中国高出两到三倍。2021 年，融资成本占发展中国家电力平准化成本的一半，而发达国家和中国的这一比例为 25% 至 30%。⁴

6. 本报告审查了影响发展筹资的这些和其他挑战及趋势，以及关键的加速因素。第二节阐述了造成巨大金融鸿沟的一些总体趋势和风险。第三节审查了这些挑战、加速因素和风险如何影响第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》的各个行动领域。报告突出了需要国际社会注意的关键问题，以及会员国在第四次发展筹资问题国际会议之前和期间可以考虑的关键问题。第四节探讨了数据和后续进程。

二. 新趋势和主要挑战

7. 一些新出现的趋势助长了巨大的金融鸿沟，并有可能进一步加剧这种鸿沟。这些趋势包括以下方面：系统性风险的增加，包括与气候有关的风险，而脆弱国家管控这些风险的能力较弱；全球公共产品供应不足；技术的巨大变革既创造了发展筹资机会，也带来了新的风险；在技术和其他因素的推动下，国际分工发生了变化，使传统的发展道路变得更加狭窄、更加陡峭；全球经济分化的风险日益增加。国际金融架构和全球经济治理体系并不是设计用于应对这些挑战的，由此产生的差距和未解决的危机有可能破坏对多边主义本身的信心。

8. 疫情突出表明，全球非经济系统性风险可能对社会和经济进步产生巨大影响。特别是气候变化将继续增加冲击和灾害的频率和强度，并对公共和私人预算造成压力。气候变化给金融部门带来了系统性风险，并造成了国际金融架构无法应对的挑战。

9. 尽管对可持续投资的兴趣越来越大，但减缓和适应气候变化的资金需求远远大于公共和私营行为体在当前架构、规则和激励措施下正在筹集的资金。到 2030 年，仅对可再生能源的投资就必须增加约两倍(从每年约 2 500 亿至 3 000 亿美元增加到约 1 万亿美元)，才能将升温限制在 1.5 摄氏度以内，其中大部分新增投资将在发展中国家作出。⁵ 据估计，到 2030 年，发展中国家的适应成本每年约为 1 400

⁴ 见 www.ica.org/reports/cost-of-capital-observatory/tools-and-analysis。

⁵ Priyadarshi R. Shukla 等人编，《2022 年气候变化：减缓气候变化——第三工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》，政府间气候变化专门委员会(大不列颠及北爱尔兰联合王国剑桥和纽约，2022 年)。

亿至 3 000 亿美元。⁶ 如果不迅速改变政策，这些投资缺口有可能成为一个恶性循环，资金鸿沟限制了各国投资于可持续发展目标、气候行动和复原力的能力，反过来使它们更容易受到日益频繁和剧烈的冲击。

10. 源自经济和金融渠道的系统性风险也仍然很高。以金融市场自由化和对国际资金流动开放为特点的金融全球化加剧了资本流动的波动，使发展中国家更直接地受到冲击。全球利率、风险规避和不确定性等全球性因素在决定跨境资本流动波动性方面发挥着重要作用。⁷ 它们可能对发展中国家的融资条件产生直接影响。金融监管体系必须加大力度，解决市场短期主义和波动问题，同时促进可持续性。2022 年 COVID-19 大流行疫情的冲击和金融市场的动荡，也暴露了全球金融安全网的重大缺口。

11. 技术变革对全球经济和社会产生了显而易见的影响，尤其是数字化对《亚的斯亚贝巴行动议程》的大多数行动领域产生了巨大影响。它们是金融普惠的推动力，同时也为金融稳定和完整性带来了新的风险。它们通过对生产流程和国际分工的变革性影响，深刻影响了税收格局和资源调动。

12. 结构转型历来是增长和减贫的引擎。更加多样化的经济，为国内资源调动和国际贸易收入奠定了更大和更稳定的基础。近几十年来，全球价值链的兴起、制造业活动在地理上集中在少数几个大国以及技术的迅速变革，为发展中国家向全球市场出口创造了机会，但也使工业转型更具挑战性，导致许多发展中国家“过早地去工业化”。⁸ 数字化和先进的数字生产技术进一步提高了发展中国家的门槛：对基础设施、物流和连通性的要求，以及对教育和技能的要求都在不断提高，使得没有适当基础设施或能力的国家更加难以参与竞争。⁹

13. 由于地缘政治紧张局势不断加剧，全球化以及有关投资、贸易和技术流动的国际规则也受到了审视。一些国家正在减少被其视为具有战略重要性的部门的外部依赖，如半导体、其他高科技部门和能源。自 2020 年以来，出于地缘政治和国家安全目的而实施的贸易限制激增，加剧了近期危机的影响。一些估计显示，全球贸易体系的严重分裂可能使全球损失高达 7% 的国内生产总值。¹⁰ 贸易限制的重新抬头、国家在经济中发挥的不同作用、大型经济体的重大补贴方案以及气候变化的影响，都促使人们呼吁开展多边对话，并有可能对多边贸易体制进行改革，

⁶ 联合国环境规划署，《2022 年适应差距报告：太少，太慢——气候适应失败使世界处于危险之中》（内罗毕，2022 年）。

⁷ See for example, H el ene Rey, “Dilemma not trilemma: the global financial cycle and monetary policy independence”, NBER Working Paper, No. 21162 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2018).

⁸ 《2023 年可持续发展筹资报告：可持续转型筹资》（联合国出版物，2023 年）。

⁹ Mary Hallward-Driemeier and Gaurav Nayyar, *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development* (Washington, D.C., World Bank, 2018).

¹⁰ Shekhar Aiyar 等人，《地缘经济分裂与多边主义的未来》，工作人员讨论说明，第 2023/001 号（华盛顿特区，货币基金组织，2023 年）。

以重新考虑规则及其应用如何在保证公平和开放的贸易与给予各国足够的政策空间以实现公共政策目标之间取得适当平衡。

14. 国家和国际社会都需要采取行动，使发展筹资在这一充满挑战的新环境中胜任使命。在国家一级，国家自主的可持续工业转型战略可帮助各国实现社会和经济目标以及公正的转型。这种雄心勃勃的转型需要所有融资政策的支持，例如通过一个综合性国家筹资框架。截至 2023 年春季，86 个国家正在制定此类框架，以调动和调整其国家可持续发展优先重点的筹资。

15. 在国际一级，目前已就改革的必要性达成广泛共识。正如《2023 年可持续发展筹资报告》所指出的那样，国际金融架构目前处于不断变化之中，各国都在寻求重塑国际组织、规范、规则和框架。整个国际体系，包括二十国集团、七国集团和布里奇顿倡议等非正式国家集团，都在讨论这些问题。这些问题已列入世界银行和货币基金组织理事会以及联合国和其他论坛的议程。2023 年 5 月，秘书长发表了《我们的共同议程政策简报 6：改革国际金融架构》，提出了大胆的改革建议。¹¹

16. 作为可持续发展目标的监护人和气候谈判的召集人，联合国在确保国际金融架构改革为可持续发展目标和气候协议的实施提供支持方面可以发挥重要作用。此类改革将影响到世界上所有国家和人民，影响到可持续发展目标的所有方面。虽然改革的最终实施可能发生在其他领域，但联合国将所有国家的声音以及企业和民间社会等利益攸关方的声音平等地汇聚在一起。定于 2025 年举行的第四次发展筹资问题国际会议将提供一个机会，就一揽子改革达成一致意见，使该架构能够在 21 世纪真正地胜任其职责。

三. 《亚的斯亚贝巴行动议程》的行动领域

A. 国内公共资源

17. 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。《亚的斯亚贝巴行动议程》赞同采取全政府办法，包括增加资源数量，提高支出质量，并确保以公平和可持续的方式完成这两项工作。

18. 全球化和数字化从根本上改变了税收的格局。数字化税务管理以及对财务和税务记录的审计有助于防止某些类型的逃税行为，并扩大税基。与此同时，全球化和数字化也给跨国企业和富人的征税带来了挑战，因为他们能够利用税收规则的漏洞和不匹配，以逃避税收和监管的方式跨境转移收入和资产。加密资产和其他数字金融工具为逃税提供了进一步的机会。

19. 全球化和经济结构的长期变化要求改变收入调动制度的设计。广义而言，税收制度依赖于对劳动力、资本和消费的组合征税。由于全球化加剧了吸引私人投资的竞争，随着时间的推移，降低企业所得税率的压力也越来越大。为了在贸易

¹¹ 联合国，“我们的共同议程政策简报 6：改革国际金融架构”，2023 年 5 月。

自由化和关税收入下降的情况下实现足够的财政收入，许多国家转向消费税。然而，消费税不仅普遍具有累退性，而且可能也并非为企业利润增长远远超过工资增长的世界量身定做。¹²

20. 关于更新国际税收规范的国际政策讨论已经进行了十多年，但尚未达成一项充分解决避税和逃税问题并得到所有会员国全力支持的协议。《亚的斯亚贝巴行动议程》商定之时，多边税务协定寥寥无几；双边关系和协定是国际合作的主要形式。自 2015 年以来，已缔结了多项多边法律协议，包括通过经济合作与发展组织主办的税务透明和信息交流问题全球论坛达成的有关税务透明度重要变革的协议。金融账户和跨国企业国别报告的信息自动交换，为接收信息的税务部门提供了大量信息，但大多数发展中国家缺乏获取和使用这些信息的能力。在联合国也启动了政府间讨论，讨论加强国际税务合作的包容性和有效性的备选方案。¹³

21. 减少非法资金流动和返还腐败所得，也可为投资可持续发展目标提供更多资源。采用多种方法得出的估算结果表明，自 1990 年代以来，非法资金流动量不断增长。会员国试图通过扩大国际税务合作和加强打击腐败和洗钱的国际框架来遏制这种增长。然而，挑战的增长速度，似乎超出了以提高透明度、信息共享和国际合作为表现形式的国家和国际政策应对的速度。会员国还不妨考虑如何使国际社会更快、更协调、更灵活地应对非法资金流动。

22. 过去几十年来，碳定价、化石燃料补贴和绿色能源/工业激励措施日益受到关注。然而，《亚的斯亚贝巴行动议程》中关于逐步取消有害化石燃料补贴的承诺在很大程度上仍未兑现，隐性和显性补贴随着时间的推移不断增加。气候行动可能需要多管齐下(包括税收、碳市场、法规和补贴等手段)，才能有效、行政上实用、政治上可行。国际社会重新作出承诺，可以激发这些努力。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何更好地将《联合国气候变化框架公约》范围内的讨论与发展筹资联系起来。

23. 在许多资源充足的国家，旨在减少不平等现象的社会保护(包括在疫情期间制定的新政策)已经得到加强，但在财政空间有限的大多数国家，进展还不够。人们也重新关注可用于减少不平等现象的财政工具，如财富税、性别反应预算编制和社会保护资金。然而，迄今为止，这种关注所带来的政策变化十分有限。性别反应预算编制越来越多地得到实施，但仍有更多的工作要做，以评估预算分配对性别平等的影响，并将这些见解纳入预算编制过程。评估税收制度中的性别偏见和促进其对性别平等问题的敏感度的工作还处于早期阶段，如果国际社会对评估和解决税收制度中隐含的性别偏见作出更有力的承诺，这项工作将会更上一层楼。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何进一步推动和支持减少不平等现象的财政政策。

¹² See Federal Reserve Bank of St. Louis, FRED Economic Data, available at https://fred.stlouisfed.org/graph/?graph_id=966035#0.

¹³ 大会第 77/244 号决议。

24. 国家开发银行日益被视为全球金融体系的重要组成部分，也是确保为各国可持续发展优先事项筹资的重要工具。《亚的斯亚贝巴行动议程》强调了国家开发银行的作用，自就《议程》达成一致意见以来，公共开发银行之间的协调和网络建设得到了极大的发展。在 2023 年 6 月的新全球金融契约巴黎峰会上，550 家多边、区域和国家公共开发银行承诺作为一个系统开展工作和合作，使其活动与可持续发展目标、关于气候变化的《巴黎协定》和《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》保持一致。¹⁴ 国际社会可以考虑如何在整个公共开发银行系统的合作与协调方面取得进展的基础上，制定一项新的国际协定，以扩大其对可持续发展目标的影响。

B. 国内和国际私营企业和融资

25. 私营企业的活动、投资和创新是提高生产力、促进就业和经济增长的主要动力。使私营部门的激励措施与可持续发展相一致，也可以为公共品提供支持。然而，发展中国家对可持续发展目标的私人投资严重不足。

26. 许多发展中国家仍基本上被外国直接投资忽视。2022 年，发展中国家所有可持续发展目标部门的项目数量增加了约 3%，而投资价值却略有下降。自 2015 年以来，基础设施方面的私人投资没有显著增加，尽管在这一领域采取了许多国际举措，包括建设国家能力的倡议。

27. 这种低水平的投资驳斥了这样一种说法，即外国投资，特别是来自大型机构投资者投资者的投资，可以在发展中国家轻易激活，作为有限的公共部门资金的替代品。相反，为可持续发展目标提供私人融资的新叙事可以围绕三个优先事项展开：**(a)** 建设有活力的国内商业部门和能力；**(b)** 按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的规定，激励国内和国际私人投资进入最有可能成功发挥更大积极作用的领域，例如有明确收入来源的项目(如发电)；**(c)** 使所有私人融资与可持续发展保持一致。

28. 作为第一步，营造一个与可持续发展各项目标相一致的企业扶持环境，将在促进可持续发展目标的同时降低投资风险。除了善治和法治之外，与可持续发展各项目标相一致的扶持环境还可包括消除财政制约因素，包括影响到中小微型企业的制约因素；实施竞争政策，以确保企业不会扼杀创新、加剧不平等，或阻碍实现环境目标；促进基础设施服务；采用促进稳定性和可持续性的监管框架。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何更新扶持环境的概念，将可持续性纳入其中，并支持各国在国家一级建设有利于可持续发展的环境。

29. 仅靠营造企业扶持环境这一环，通常不足以调动实现可持续发展目标所需规模的投资。在最需要的国家和对可持续发展至关重要的部门，需要制定由官方部门和私营合作伙伴分担风险的政策、激励措施和手段。在国家一级，这将包括可持续的工业政策。¹⁵ 在全球一级，可以部署混合融资工具。然而，尽管人们对

¹⁴ 新全球金融契约峰会，《新全球金融契约峰会主席讨论摘要》，巴黎，2023 年 6 月。

¹⁵ 见《为可持续产业转型筹资——应当做什么？》，《2023 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2023 年)。

混合融资的兴趣日益浓厚，但迄今为止，混合融资并没有达到人们的期望值，即对可持续发展目标的投资将从数十亿增加至数万亿。混合融资投资往往侧重于最容易成交的交易，而不是对可持续发展影响最大的交易，从而绕过了最需要帮助的国家。在许多情况下，所使用的工具并不适合所选择的项目，从而限制了交易的成功。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够从《亚的斯亚贝巴行动议程》以来的混合融资经验中吸取经验教训，帮助调整混合融资的框架，将重点放在利用最合适的工具促进可持续发展的影响上。

30. 货币风险常常被认为是发展中国家外国投资较少的一个重要原因。由于国际金融机构有能力分散投资于各种货币，因此在管理外汇风险方面比主权金融机构处于更有利的地位。《亚的斯亚贝巴行动议程》确认了这一点。第四次发展筹资问题国际会议可以支持建立一个公共货币基金，为私人投资提供货币对冲，同时通过投资组合办法管理货币风险。¹⁶

31. 私营企业和融资的运作方式也需要重大变革。自《亚的斯亚贝巴行动议程》以来，可持续金融蓬勃发展。2020年，可持续投资达到35.3万亿美元。2021年，约五分之一的财报电话会议提及环境、社会和治理考虑因素，而2019年之前的财报电话会议中，这一比例不到1%。2021年，90%以上的标准普尔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，尽管在环境、社会和治理报告方面有所改进，但在可持续发展目标中公司足迹较大的许多领域，如减少碳排放、促进性别平衡和解决浪费问题等方面缺乏进展，这显然表明需要进行系统性变革。要将企业领导者和投资者日益增长的意识转化为必要规模的行动，就需要政策制定者发挥领导作用。这应包括以下几点：继续加强公司的可持续性披露；制定政策和监管框架，将盈利能力与可持续性更好地联系起来；调整公司治理模式和激励措施，将可持续性纳入其中，并解决资本市场持续存在的短期主义问题；提高可持续投资的可信度，使其更符合可持续发展目标，包括确定可持续性评级。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议可以作出哪些贡献，将围绕可持续融资日益增长的兴趣和多方努力转变为企业行为和投资模式的变革。

32. 自2015年以来，金融普惠得到了显著改善，这主要归功于数字化，因为数字化降低了提供金融服务的成本。目前，现金汇款的费用与2011年大致相同，而数字汇款的费用则从约12%降至2022年的5.2%。尽管如此，全球汇款的平均成本仍大大高于《2030年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》设定的3%的目标，原因是仍然存在一些障碍，如失去代理行关系。104个国家的妇女在获得信贷方面仍然缺乏免受歧视的法律保护。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何支持各国推进数字金融科技，包括通过同行学习，并在全球范围内加快实现金融普惠。

¹⁶ 另见 Avinash Persaud, “Unblocking the green transformation in developing countries with a partial foreign exchange guarantee”, version 7.0, 7 June 2023.

C. 国际发展合作

33. COVID-19 大流行疫情、乌克兰战争以及粮食、燃料和气候危机对国际发展合作提出了前所未有的要求。2022 年，为应对多重危机，官方发展援助的绝对值达到创纪录的 1 859 亿美元，但仅占捐助国国民总收入的 0.33%，远远低于联合国 0.7% 的目标。

34. 巨大的需求要求对国际发展合作的优先事项作出排序、实现更好的针对性、增进总体资金封套。最不发达国家和其他脆弱国家，如小岛屿发展中国家，需要更多优惠资源和赠款，而多边开发银行的混合融资和非优惠资源正好有助于满足其更广泛的需求。所有发展中国家都可以在计量南南合作的突破性进展基础上，从南南和三方合作中获益。在国家一级，综合性国家筹资框架可帮助发展中国家确定如何最佳利用发展合作资源，并适当结合公共和私人融资，以支持其国家可持续发展优先事项。

35. 自《亚的斯亚贝巴行动议程》通过以来，国际发展合作的提供、方式、重点和受援方都发生了重大变化。通过多边而非双边提供方提供的官方发展援助有所增加，南南和三方合作也在增加，慈善事业的贡献方兴未艾。在援助方式方面，通过贷款提供的官方发展援助比赠款有所增加，混合融资有所增加(尽管规模仍然较小)，更多地利用区域和次区域机制来执行更广泛的发展支助措施。在重点方面，已从集中关注贫困问题转向更广泛的目标，如可持续发展目标和气候融资，并增加了对人道主义援助的拨款。受援方发生变化的部分原因是：低收入国家和最不发达国家已毕业为较高收入类别国家；贫困现象和脆弱状况集中在中等收入国家；对小岛屿发展中国家等气候脆弱国家以及处于冲突或冲突后局势的国家的关注度增加。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够帮助推动履行现有承诺，以及需要采取哪些具体步骤来提高发展合作的数量和质量。

36. 公共开发银行，特别是多边开发银行在为可持续发展和气候行动提供资金方面的重要作用日益得到认可。秘书长的可持续发展目标刺激计划呼吁扩大贷款量，从每年 1 000 亿美元增加到至少 5 000 亿美元。二十国集团、布里奇敦倡议以及 2023 年 6 月在巴黎举行的新全球金融契约峰会上发表的多边开发银行愿景声明都呼吁公共开发银行发挥更大作用。

37. 为支持增加贷款，多边开发银行需要按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，更好地利用其资产负债表，该议程强调指出开发银行应在保持财政健全的条件下，优化利用自身资源和资产负债表。《2022 年二十国集团资本充足率框架》为多边开发银行提出了具体措施。然而，人们也越来越多地认识到，要应对气候和可持续发展目标的挑战，还需要额外增加资本。¹⁷ 为了进一步促进贷款，可持续发展目标刺激计划、布里奇敦倡议和多边开发银行愿景声明也强调了通过多边开发银行重新分配特别提款权的潜力，通过增加贷款，可将特别提款权的影响提升 3 至 5 倍。此类重新分配举措可以借鉴非洲开发银行和美洲开发银行的工作。

¹⁷ 例如，见二十国集团，《加强多边开发银行：三重议程——独立专家组的报告，第一卷(2023 年)。

38. 《亚的斯亚贝巴行动议程》鼓励多边开发银行建立一个审查自身作用、规模和运作的进程，使其能够适应并充分响应可持续发展议程。2023 年，世界银行发布了《世界银行集团的演变——提交行长的报告》，对世界银行的作用、规模和职能进行了审查。计划在 10 月份举行的世界银行集团年会上通过这些建议。多边开发银行还应使其贷款与可持续发展目标完全一致，并改善贷款条件，包括通过增加当地货币贷款和纳入状态依存要素，并在最近承诺在一些开发银行的贷款中纳入抵御气候变化的债务条款的基础上更进一步。此外，还应努力加强开发银行系统，包括酌情通过知识共享和风险分担，这可以带来机会，通过更大程度的多样化，最大限度地扩大系统的资产负债表。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够激励开发银行系统正在进行的改革努力，以支持大幅扩大贷款规模，重点关注可持续发展目标和气候影响，并在《亚的斯亚贝巴行动议程》承诺的基础上再接再厉。

39. 多边开发银行还应牵头制定新的混合融资办法，重点关注对发展的影响，而不是杠杆的数量或程度(见第三节 B 部分)。这就需要更新内部衡量标准、激励措施和贷款决策：具体目标需要注重可持续发展的影响和数量，因为只注重数量可能会导致加大力度完成最容易执行的交易，而忽略最不发达国家和其他脆弱国家。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够帮助重新构建混合融资，重点关注可持续发展的影响(见第三节 B 部分)，并促成提供方就扩大混合融资的适当框架达成一致意见，以确保在对发展的影响的同时，亦不过度补偿私人合作伙伴。

40. 易受气候和债务影响的国家，如许多最不发达国家和小岛屿发展中国家，需要更多的优惠资源和赠款。以多维脆弱性指数和“超越国内总产值”指标为基础的多维脆弱性标准可作为人均收入的补充标准，以支持优惠融资的分配决策。第四次发展筹资问题国际会议可以规定这些措施如何为优惠融资的分配和获取提供参考依据(如第四节所述)。

41. 支持全球公共品的国际合作也日益受到重视，特别是在应对气候危机和 COVID-19 大流行的合作上。目前也在努力衡量全球公共品的筹资情况，但由于缺乏政治共识和对全球公共品定义的一致意见，这些努力面临阻碍。更好和更透明的核算，包括通过开发新的缓解气候变化核算方法以确保额外性，将是至关重要的。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够推动关于全球公共品筹资的讨论，作为对国家优先事项筹资的补充。

42. 推进发展实效议程有助于应对巨大的全球发展挑战和不断变化的筹资环境。最近对援助国和受援国进行的一项调查表明，当前的发展实效议程仍然具有现实意义。不过，答复者也表示，由于情况发生了变化，而且对议程的关注滞后，有必要进行改革和振兴。对发展实效原则的共同理解是新的发展筹资格局的关键。目前有两个处理发展实效议程的主要全球平台：发展合作论坛和促进有效发展合作全球伙伴关系。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何振兴发展实效议程。

43. 自 2002 年发展筹资问题国际会议达成《蒙特雷共识》以来，发展合作中的创新性公共财政概念发生了很大变化。然而，这一概念的采用程度有限。正如《亚的斯亚贝巴行动议程》所指出的那样，团结税和预先市场承诺等创新性筹资来源和机制仍有复制和扩大的潜力。最近的讨论还侧重于利用私人融资(如混合融资)。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够帮助扩大和推进创新性公共财政议程，包括通过复制和推广成功的工具。

D. 以国际贸易促进发展

44. 2015 年以来，全球贸易持续变化，其在可持续发展中的作用得到重塑。气候变化、数字化转型、全球价值链、商品市场金融化和国际分工等新的复杂因素影响贸易动态。地缘政治因素导致贸易限制增多，加快低碳转型的努力引发了对国际贸易开放性的担忧。虽然政策制定者已着手改革贸易和投资协定，使其与可持续发展目标保持一致，但仍存在诸多挑战。

45. 最近的危机阻碍了全球贸易，扩大了贸易融资缺口，并引发了全球粮食危机。由于海运成本上升、航运能力短缺和出口限制等因素，贸易成本上升。对此，一些国家和公司正致力于通过增加本地生产、缩短价值链和实现供应来源多样化，来增强抵御外部冲击的能力。然而，大规模回流可能损害发展中国家的可持续发展前景。

46. 例如，出于地缘战略原因，在每个领域实现自给自足，对各国来说既不可能也不可取。全球经济的严重分化将带来极高的代价，发展中国家将遭受最大的产出损失。在气候危机和快速数字化的背景下，发达国家对产业政策的重新关注进一步引发了对发展中国家可能被抛在后面的担忧。国际社会需要考虑并在必要时更新国际规则，以调和这些目标。此外，国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够帮助进一步使国际贸易体制与可持续发展保持一致。

47. 世界贸易组织(世贸组织)的上诉机构主要旨在维护以规则为基础的全球贸易体系，几十年来在减少贸易壁垒方面发挥了关键作用，发布了 350 多项裁决。然而，由于在上诉机构问题上陷入僵局，本组织贸易争端解决机制的效力和运作受到削弱。第十二届世贸组织部长级会议达成的协议重新唤起了人们对多边贸易体制应对全球挑战的能力的信心。然而，主要贸易大国采取了单边行动，包括征收关税和实施贸易限制，绕过了以规则为基础、依靠自愿遵守和有限执行机制的多边贸易体制。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够有助于振兴多边贸易体制和世贸组织的讨论。

48. 《亚的斯亚贝巴行动议程》重申增加发展中国家，特别是最不发达国家出口的重要性。然而，到 2020 年使最不发达国家在全球出口中的份额翻一番的目标仍未实现。数字化可能是缩小这一差距的一个途径，数字贸易和电子商务的发展为企业，特别是发展中国家的工商企业和中小企业参与国际贸易提供了新的途径。与此同时，先进的数字化生产技术使发展中国家更加难以参与全球价值链，并可能导致最不发达国家进一步边缘化。政策制定者必须采取积极措施，致力于国际合作，以确保各方从数字经济中平等获利，促进开放贸易，应对多边挑战。国际

社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够支持发展中国家在迅速技术变革的背景下促进出口。

49. 严重依赖初级产品出口的发展中国家面临重大的社会经济挑战。在 32 个被列为人类发展指数较低的国家中，有 27 个国家依赖初级产品。在 46 个最不发达国家中，有 33 个依赖初级产品。¹⁸ 在目前的全球商品价值链结构中，大多数依赖初级产品的发展中国家出口原材料，其获得的增值部分仅占极小的份额。其他挑战包括商品市场金融化、关税和非关税壁垒造成的初级产品价格大幅波动。实施战略提高各国对高价值链的参与程度，作为实现经济多样化的途径，是实现结构转型和可持续发展的关键。国际社会可以考虑新的国际协定如何帮助初级产品出口国释放资源的价值，并促进发展中国家参与更高价值的全球价值链。

E. 债务和债务可持续性

50. 主权借款是为可持续发展目标投资提供资金的重要工具，也是实施反周期财政政策(如 2020 年和 2021 年为应对疫情而采取的政策)的重要工具。如果不能以负担得起的条件获得融资，或者如果融资没有得到很好的利用，债务可能会限制政策空间，危及财政可持续性。主权债务危机在当前的体系下难以解决，而且社会代价极其高昂，往往会使发展进程倒退十年。

51. 自 COVID-19 大流行疫情暴发以来，对主权债务可持续性的担忧急剧增加，因为 2020 年以来交织在一起的全球性冲击将许多国家推向了债务危机的边缘。目前有 11 个国家(最不发达国家和其他低收入国家)处于债务困扰之中，另有 25 个国家处于高风险之中。¹⁹ 总共有近 40% 的发展中国家(52 个国家)面临严重的债务问题和极其昂贵的市场融资。²⁰ 虽然这些国家仅占全球经济的 2.5%，但它们却拥有全球 15% 的人口和 40% 的极端贫困人口。在世界上最易受气候影响的前 50 个国家中，这些国家占一半以上。

52. 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。自 2015 年以来，为应对近期的冲击和危机，在这一领域取得了一些进展，例如建立了债务处理共同框架，提高了债务透明度，并开始使用气候适应型债务工具。然而，随着债务挑战日益严峻，债务市场日趋复杂，这些进展并没有同步跟上。

53. 可以采取多种方法改善主权债务市场，以降低借贷成本，为可持续发展目标投资调集负担得起的资金，并帮助预防债务危机。目前正在对基金组织和世界银行对低收入国家的债务可持续性评估等现有工具进行审查，以确定这些评估是否

¹⁸ 《2023 年商品依赖状况》(联合国出版物，2023 年)。

¹⁹ 采用基金组织和世界银行低收入国家债务可持续性框架评估最不发达国家和其他低收入国家的外债困扰评级。可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf (访问日期：2023 年 6 月 26 日)。

²⁰ 这一数字系将信用评级为“重大风险、极端投机或违约”，债务可持续性分析风险评级为“已陷入困扰或陷入债务困扰的风险高”和/或债券利差超过 1 000 个基点的所有发展中国家数目加起来的总和。见《2023 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2023 年)。

充分反映了财政整顿对增长的影响，如何掌握气候风险等长期风险，以及投资于复原力和生产力对债务可持续性的积极影响。另一项改进措施是更好地区分流动性危机和偿付能力危机。在扩大官方贷款规模作为发展多边开发银行体系努力的一部分的背景下，这一区分非常重要。私营信用评级机构的信用评估也需要增大透明度和作出改进。进行官方部门基线比较，有助于界定信用评级的主观因素。还可以通过加强债务合同来改进主权债务市场。第四次国际会议可进一步支持在公共和商业贷款中采用抵御气候变化的债务条款和其他状态依存条款。在当前工作的基础上建立债务互换交易参考框架，可以支持扩大此类工具的规模，为可持续发展目标和气候投资创造更多的财政空间。还可以进一步加强债务管理能力发展活动，同时在全球范围内进一步努力提高透明度。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议可以推动哪些措施，使债务市场更好地为可持续发展目标投资服务，并降低主权债务危机的风险。

54. 国际社会一直在努力及时和有效地解决主权债务危机，为此付出了巨大的社会代价。各方为加强债务解决进程做出了努力，主要是通过二十国集团设立的债务处理共同框架，但债务重组步伐仍然缓慢，自共同框架设立以来，只有两项重组取得了重大进展。例如，赞比亚花了两年多时间才于 2023 年 6 月与官方债权人达成了协议。如此缓慢的进展导致各国推迟作出寻求重组的决定。处于困境的中等收入国家不符合条件。它们在共同框架之外进行的重组也受到类似拖延的影响。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够帮助弥合结构差距，以最终履行发展筹资成果文件中的承诺，实现及时、有序、有效、公平和经过真诚谈判的债务重组。

55. 各方已经提出并广泛讨论了一系列合同、法律和体制方面的备选方案和建议，其中包括：进一步完善和通过相关合同条款；在主要司法管辖区采取法律措施，限制和抑制私人债权人坚持不让步的行为；审议多边法律框架；进行机构创新，提供技术和资金支持，促进发展中国家或多边机构的重组。秘书长在其关于国际金融架构改革的政策简报中提出了一项分两步走的建议，包括在一家多边开发银行初步建立一个债务解决机制，以支持共同框架的实施，随后建立一个主权债务管理机构。第四次会议及其筹备进程可以审议加强债务解决系统的备选方案并达成共识。

F. 解决系统性问题

56. 当今世界的特点是气候变化持续不断，系统性风险日益增加，极端不平等，高度一体化的金融市场容易受到跨界波及，人口、技术和地缘政治发生巨大变化，当前的国际金融架构并不胜任使命。

57. 在发展筹资进程中，会员国认识到支持性国际架构的重要性，这要求国际货币、金融和贸易体系协调一致，以及可持续发展的经济、社会和环境层面协调一致。有人曾使用“不成系统的系统”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。这种缺乏一致性和协调性的情况，导致在应对经济、金融、粮食、能源和相关危机时出现脱节。

58. 关于国际金融架构改革的《我们的共同议程政策简报》²¹ 提出了在六个领域改革国际金融架构和税务架构的雄心勃勃的建议：(a) 全球经济治理；(b) 债务减免和主权借款成本；(c) 国际公共财政；(d) 全球金融安全网；(e) 促进可持续性和稳定性的政策和监管框架；(f) 全球税务架构。

59. 为帮助重建对多边体系的信任，改革应以更具包容性、最终更有效的全球经济治理为肇端。当前国际金融机构安排和治理是大约 80 年前在一次联合国会议上设立的，仅有 44 个国家代表团出席了这次会议(相比之下，如今的基金组织和世界银行有 190 个成员)。这些安排尚未得到根本上的重新考虑。尽管 2005 年至 2015 年期间情况有了一定的改善，但近年来发展中国家在国际金融机构、区域开发银行和标准制定机构中的代表性基本上没有变化。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够支持全球经济治理增加一致性、民主性和代表性。

60. 近年来，以基金组织为核心的全球金融安全网承受了巨大压力，暴露出该架构存在重大缺陷。几十年来，减少资本账户波动和加强全球金融安全网一直是国际社会的改革议程，但基金组织的规模并没有随着全球经济规模或跨境贸易和资金流动而增长。2021 年 8 月的特别提款权分配对帮助会员国应对近期危机至关重要，但分配机制(发展中国家获得发行额的三分之一，最不发达国家获得不到 2.5%)意味着发行额无法有效满足需求。拥有未使用特别提款权的发达国家已承诺将 1 亿美元的未使用特别提款权重新分配，但截至 2023 年 6 月，实际上只有略多于一半的未使用特别提款权得到重新分配(主要通过基金组织的减贫和增长信托基金及复原力和可持续性信托基金)。关于国际金融架构的政策简报还呼吁在发生危机时更多地自动发行特别提款权，并呼吁国际社会建立创新机制，更有效地重新分配特别提款权。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够帮助应对这些挑战，并支持进一步加强全球金融安全网。

61. 2008 年金融危机后，一系列金融法规得到了更新，但包括加密资产在内的新型数字金融工具也带来了新的风险。此外，金融监管规范尚未涉及气候风险，包括金融系统面临的风险和金融部门对气候风险的影响。鉴于气候变化前所未有的性质，监管机构和金融机构无法利用历史数据来调整其应对措施。第四次发展筹资问题国际会议可将各个方面，包括监管机构、政府、金融机构和其他私营部门行为体以及民间社会聚集在一起，共同寻找促进稳定和可持续金融市场的解决办法。

62. 数字化重塑了金融。它为过时的金融基础设施(如支付系统)提升效率提供了机会。数字支付的兴起和最近央行数字货币试水，可能会进一步重塑所有经济交易的管道。第四次发展筹资问题国际会议可以探讨这些变化如何影响可持续发展，支持同行学习，并解决支付系统的互操作性问题，以降低发展中国家跨境交易的成本。

²¹ 联合国，《我们的共同议程政策简报 6》。

G. 科学、技术、创新和能力建设

63. 科学、技术和创新解决方案是落实《亚的斯亚贝巴行动议程》所确认的可持续发展目标的关键手段。自 2015 年以来，全球技术格局发生了巨大变化，这是由全球趋势所决定的，包括各经济体的数字化迅猛进展和应对气候变化的日益紧迫性。虽然更广泛地采用新技术和新兴技术有助于在实现可持续发展方面取得更大进展，但也会带来新的风险和政策挑战。

64. COVID-19 大流行疫情加快了数字化转型的步伐，可能带来深远而持久的影响。数字化趋势在广泛的经济和社会活动中加速发展，包括医疗、远程工作、电子商务、教育、政府服务和数字金融。这些趋势不太可能逆转，因此数字连通性和数字设备的使用日益成为必需。这加剧了数字排斥的代价，加深了国家之间和国家内部的不平等。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够支持弥合数字鸿沟，特别是数字金融服务方面的鸿沟，以及如何能够支持各国利用创新金融服务，同时确保减轻对金融稳定的潜在威胁。

65. 近年来，金融科技的快速增长一直是金融普惠的重要驱动力。金融科技缓解了市场摩擦，降低了金融服务的成本，有助于扩大弱势群体的融资渠道。金融科技创新在支付领域最为普遍，出现了电子货币和移动钱包等新的数字支付形式。金融科技也有助于降低跨境汇款的成本。然而，金融科技的普及也带来了决策者需要应对的风险，包括不断恶化的数字排斥、网络事故和数字欺诈。

66. 先进的数字化生产技术，如人工智能、先进的机器人技术和大数据分析技术，不仅正在重塑生产流程，还可能使传统的发展途径变得过时。这使得公司更难具有竞争力或加入全球性生产网络，对发展中国家的大多数公司构成挑战。人工智能和机器人技术的日益广泛使用，也可能导致日常工作和体力工作岗位大量流失，而这些工作岗位在发展中国家的制造业工作中占很大比例。

67. 虽然近期能源技术和系统的创新为快速和可持续的能源转型开创了前景，但清洁能源投资仍集中在发达国家和中国。在许多发展中国家，清洁能源的年度资本支出一直停滞在 2015 年的水平，这在一定程度上反映了这些国家在为资本密集型低碳能源项目筹集资金方面所面临的挑战。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够刺激对全球能源转型的投资，并使发展中国家能够富有成效地融入全球经济。国际社会还可以在《亚的斯亚贝巴行动议程》通过以来吸取的经验教训的基础上，进一步考虑技术促进机制和最不发达国家技术库在这方面可以发挥何种作用。

四. 数据、监测和后续行动

68. 《亚的斯亚贝巴行动议程》标志着数据问题首次在发展筹资会议和后续进程中得到全面处理。虽然自《2030 年议程》通过以来，对数据和统计的需求增加，但资金仍然不足。在数据框架、计量和收集方面，以及更重要的数据和统计筹资方面，进展仍然没有跟上需求的脚步。距离实现可持续发展目标的最后期限还有 7 年时间，但与这些目标有关的数据缺口依然巨大。此外，统计系统和数据生态

系统方面的筹资水平并未变化，在 2015 年后且自 COVID-19 大流行以来，这一水平有所下降。国际社会可以考虑第四次国际会议如何能够调动对数据和统计工作的高级别政治和财政支持。

69. 国内生产总值是衡量经济繁荣程度的一个历史悠久的指标，人均国内生产总值通常用来广泛衡量各国的平均生活水平或经济福祉。然而，人们对国内生产总值的局限性和不足之处表示担忧，特别是因为它只是一个短期的衡量标准，并不包括福祉、不平等、经济可持续性(如负债增加)和环境可持续性等多个维度。秘书长在 2021 年《我们的共同议程》报告中呼吁采取新的计量方法来补充国内生产总值。为此，联合国系统通过方案问题高级别委员会超越国内生产总值核心小组，提出了一个超越国内生产总值指标的衡量框架，以及推动这一框架的政治和技术进程。第四次国际会议可以补充这些努力，重点讨论这些措施如何为优惠融资的分配和获取以及其他发展筹资决策提供参考信息。

70. 经济及社会理事会发展筹资问题年度论坛包括与世贸组织、联合国贸易和发展会议以及布雷顿森林机构举行的高级别特别会议，是发展筹资成果后续行动的关键机制。这一机制将纳入对《2030 年议程》执行情况的总体检查和审查。发展合作论坛和大会发展筹资高级别对话的审议工作，也是这一进程的一个组成部分。设立了可持续发展筹资问题机构间工作队，以便每年报告《亚的斯亚贝巴议程》的进展情况。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何能够进一步加强发展筹资后续进程。

五. 结论

71. 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。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应对措施，并按照各项发展筹资成果文件的设想和《我们的共同议程》所重点指出的那样，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，也可以重建对多边主义的信任，对国际社会探索共同解决办法应对共同挑战的能力的信任。

72. 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。发展筹资进程需要解决的诸多问题，以及上文提出的诸多问题，在政治上具有挑战性，在性质上也具有技术性。要解决这些问题，需要有政治支持和任务授权的技术专家持续参与。因此，会议成功与否，将取决于筹备过程是否能让各国首都的专家们尽早和持续地参与进来。