



大会

Distr.: General
11 August 2025
Chinese
Original: English

第八十届会议

临时议程* 项目 16(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

本报告依照大会题为“国际金融体系与发展”的第 79/196 号决议提交。报告审视了国际金融体系面对日益增长的宏观经济和金融压力，在西班牙塞维利亚举行的第四次发展筹资问题国际会议成果的基础上，在促进长期、稳定和负担得起的可持续发展投资方面面临的挑战和机遇。

* A/80/150。

** 由于提交办公室无法控制的原因，本文件在截止日期之后提交。



一. 导言

1. 在大会第 79/196 号决议中，会员国认识到需要继续并加紧努力，加强国际货币、金融和贸易体系的连贯性和一致性，并认识到必须确保这些体系的开放性、公平性和包容性，以补充各国为确保可持续发展所作的努力。它们还确认，需要有一个符合目的的国际发展融资体系，包括与发展中国家特别是最贫困和最脆弱国家所面临的需求规模和冲击强度相适应，以及迫切需要进行大胆和雄心勃勃的改革，建立一个稳定、可持续和具有包容性的国际金融架构。
2. 2025 年 6 月 30 日至 7 月 3 日在西班牙塞维利亚举行的第四次发展筹资问题国际会议是为应对这些挑战而作出的重大努力。在地缘政治紧张局势、气候风险和越来越大的融资压力背景下，会员国赋予此次国际会议加快落实《2030 年可持续发展议程》以及改革国际金融架构的任务(见大会第 78/231 号决议)。在会议成果《塞维利亚承诺》中，强调了三项关键举措：推动进行大规模以影响为导向的投资；应对许多发展中国家的债务挑战；以《未来契约》中作出的承诺为基础进行国际金融架构改革。本报告先简要概述全球宏观经济情况，之后将提出这方面的分析和建议。

二. 全球宏观经济展望

3. 全球经济和金融挑战正阻碍在实现可持续发展目标方面取得的进展。全球经济面临着一个以波动性、高债务水平和升高的政策不确定性为特点的充满挑战的前景。贸易紧张局势有可能扰乱供应链，重新点燃通货膨胀压力，延长高利率，并抑制全球投资。这些事态发展进一步威胁使本已脆弱的恢复冠状病毒病(COVID-19)之前增长轨迹的努力脱轨。
4. 即使在最近实行关税前，即已预计全球经济增长将低于大流行疫情前的水平，从 2024 年的 2.9%放缓至 2025 年的 2.4%。在发展中经济体，预计通胀率将从 6.0%降至 4.7%，但四分之三的国家仍高于 2019 年的水平。¹ 在这一具有挑战性的全球宏观经济背景下，发展中国家面临获得外部融资机会减少的问题。在全球范围内，2024 年外国直接投资下降了 8%。² 在发展中国家，外国直接投资继 2023 年下降 6%后，又下降 2%，至 8 550 亿美元。³ 对全球可持续发展目标相关部门的投资下降了 11%。2025 年 3 月，流入新兴市场的投资组合自 2023 年 9 月以来首次下降，2025 年 4 月的市场波动性达到大流行疫情以来的最高水平。2024 年，按实际价值计算的官方发展援助也下降了 7%，降至 2 120 亿美元，结

¹ 见联合国，经济和社会事务部，“2025 年世界经济形势与展望：年中更新”(2025 年)。

² 不包括欧洲管道经济体。见联合国贸易和发展会议，《全球投资趋势观察》，第 48 期(2025 年 1 月)。

³ 同上。

束了五年的增长。⁴ 在捐助国宣布减少对外援助预算后，预计 2025 年还将进一步减少。

5. 在高度不确定的情况下，金融稳定面临的风险上升，而下列若干结构性趋势则加剧了这些风险：股权资本市场日益集中；非银行金融机构的作用日益扩大及其与银行存在联系；以及主权债务水平企高不下。⁵ 尽管发展中国家的债务水平在疫情期间债务增加后已趋于稳定，但许多发展中国家仍面临高借贷成本和高偿债负担、庞大的外部再融资需求以及外部资金净流入不断减少等问题，这使得其债务脆弱性进一步加剧。

6. 除了短期前景，结构性因素还威胁着全球中期增长。投资疲软、发达经济体人口老龄化、生产率增长乏力和财政空间有限等因素预计将对经济增长前景构成压力。经济放缓可能呈现不均衡态势，这将推迟发达国家与发展中国家之间的经济趋同进程。如果低增长与高利率并存，政府可能面临日益严格的借贷限制，削弱它们应对冲击或维持必要发展投资的能力。

7. 自 2020 年以来发生的一系列危机、当前全球不确定性和发展挑战重叠的背景以及具有挑战性的中期增长和发展前景，已催生了新的改革动力，以提高国际金融架构的效力，并使其治理更具包容性。近年来，国际金融机构为应对新的挑战进行了重大改革。治理改革的努力仍在继续。尽管针对发展中国家在国际金融机构和标准制订机构中的代表性一再作出承诺并取得了一定进展，但这一代表性在很大程度上没有变化，并没有全面反映当今的现实，即发展中国家在全球国内生产总值和人口中所占的比例已经变得大得多。

三. 为推动可持续发展目标投资提供便利

多边和其他公共开发银行

8. 多边开发银行和其他公共开发银行的资源在国际发展合作中发挥着关键作用。它们向发展中国家提供负担得起的长期融资，降低其与可持续发展目标有关的关键投资的平均资本成本，并在危机时期提供必要的反周期支持。与其他资本流动相比，多边开发银行贷款近年来增多。多边开发银行对发展中国家的年度贷款从 2000 年的 300 亿美元增加到 2022 年的 960 亿美元。多边开发银行贷款的增加使流向发展中国家的资金净额保持为正数。

9. 《塞维利亚承诺》包含一系列措施，旨在增加和优化多边开发银行的贷款，以期有可能将其增加两倍，同时确保这些机构的财务可持续性并维护好信用等级。为确保多边开发银行的成效和效率，在二十国集团关于促使多边银行

⁴ 见经济合作与发展组织，“2024 年初步官方发展援助水平”（2025 年 4 月 16 日）。

⁵ 见国际货币基金组织，“全球金融稳定报告：增强韧性与不确定性”中的“在全球贸易不确定性中增强韧性”，（2025 年 4 月）。

更好、更大和更有成效路线图⁶以及在《未来契约》中的相关承诺的基础上，提出了若干提议。该文件的另一个目的是加强更广泛的公共开发银行系统以及多边开发银行和其他公共开发银行之间的关系。

10. 对优惠窗口的雄心勃勃的补充以及全面和有选择的增资尽管在当前的背景下具有政治挑战性，但将是最大限度地扩大多边开发银行贷款努力的重要组成部分。自 2009 年以来，多边开发银行共进行了 24 次普遍增资，产生了 862 亿美元的额外实收资本。这些增资大部分是在全球金融危机(2009-2013 年)之后进行的；然而，只有 5%发生在 2020 年或之后。⁷

11. 二十国集团委托对多边开发银行的资本充足率框架进行的独立审查提出了技术性建议，以优化多边开发银行对现有资本的利用，并在不立即增资的情况下扩大其贷款能力。截至 2024 年年中，多边开发银行已共同实施了多项措施，使额外贷款能力达到 1 700 亿美元，预计到 2024 年底还将最终确定 1 130 亿美元的额外贷款能力。⁸

12. 通过多边开发银行转借特别提款权是扩大优惠融资规模的另一种方式。《未来契约》呼吁有能力这样做的国家考虑至少将其特别提款权的一半加以转借，包括通过多边开发银行转借。非洲开发银行和美洲开发银行提议采用基于特别提款权的混合资本解决方案，这将使它们能够在资本市场上以显著的杠杆效应借款(非洲开发银行估计为 4 倍)。下一步是确保有足够数量的国家能够出借特别提款权，让那些在法律上无法通过多边开发银行渠道转借特别提款权的国家以货币形式为流动性支持协议提供担保。《塞维利亚承诺》鼓励有能力为这一解决方案作出贡献的国家这样做，最好是在 2025 年底之前。

13. 多边开发银行贷款还可以通过混合融资(即战略性地利用优惠资源，以调动更多的资金，特别是私人来源的资金)在调动私人资本方面发挥催化作用。尽管自 2015 年以来对私人资本调动的关注度有所提升，但其规模仍相对较小，2023 年仅为 880 亿美元。对于最不发达国家，2023 年调动的私人资本为 150 亿美元，与前一年相比增加了 55%，但仍远低于预期。⁹此外，此类交易对发展的影响可能还不明朗。

14. 《塞维利亚承诺》中列出了增加混合融资的步骤，如标准化。还有人呼吁采取混合融资举措：(a) 注重可持续发展的影响以及杠杆的量和度；(b) 与国家可持续发展优先事项和工业化战略保持一致，促进国家自主权；(c) 适当考虑全球

⁶ 见 https://coebank.org/documents/1724/G20_Roadmap_towards_better_bigger_and_more_effective_MDBs_T69DXmX.pdf。

⁷ Kevin P. Gallagher, Marina Zucker-Marques, Rishikesh Ram Bhandary and Nathalie Marins, *Energizing MDB Financing Capacity: Identifying and Filling Gaps to Raise Ambition for the 2030 Agenda and Beyond*, 波士顿大学全球发展政策中心，2024 年 10 月。

⁸ 见 https://coebank.org/documents/1724/G20_Roadmap_towards_better_bigger_and_more_effective_MDBs_T69DXmX.pdf。

⁹ 见 www.ifc.org/en/insights-reports/2025/mobilization-of-private-finance-by-mdbs-and-dfis。

框架；(d) 确保资金和发展的附加惠益以及项目的可行性；(e) 公平分担风险和分享回报；(f) 遵循相关标准，保持透明度，并制定明确的监督和问责机制；(g) 让土著人民和当地社区以及相关利益攸关方参与影响到他们的决策；(h) 考虑到债务可持续性监测；

15. 《塞维利亚承诺》除了呼吁承诺增加贷款额外，还呼吁多边开发银行改善和优化贷款条件，包括考虑延长贷款期限、延长宽限期、降低贷款利差和其他收费，同时确保其财务可持续性。

16. 在《塞维利亚承诺》中，还邀请多边开发银行扩大当地货币贷款，并支持制定外汇风险缓解和对冲解决方案。若干多边开发银行已具体承诺通过塞维利亚行动平台响应这一呼吁。具体地说，FX EDGE 是美洲开发银行牵头的用作外汇风险管理工具的新多边开发银行工具箱，Delta 是欧洲复兴开发银行设计的流动性平台，旨在帮助发展金融机构提供当地货币贷款。

17. 为了加强整个多边开发银行和公共开发银行体系，《塞维利亚承诺》还强调了合作的重要性，包括共同供资、风险交换、联合项目准备、相互依赖框架和开发银行之间的混合资本或股权出资，以促进基于比较优势的协同增效作用。这种强化合作应基于持续努力，包括全球合作共同供资平台和多边开发银行负责人 2024 年发表的观点说明。¹⁰ 世界银行和亚洲开发银行正在制定一个相互依赖的框架，允许借款人适用一套单一的业务政策要求，并与负责评估和监督或监测共同供资项目的单一贷款人互动协作。共同金融峰会汇集了整个公共开发银行系统，以及政府、金融部门、民间社会和媒体的代表以及其他人士，以进一步加强公共开发银行系统。

官方发展援助

18. 多边开发银行大规模提供长期和极为优惠贷款的能力在一定程度上取决于官方发展援助提供方的捐款。然而，2024 年，来自发展援助委员会成员的官方发展援助下降了 7%，这是六年来官方发展援助首次下降。官方发展援助总额为 2 121 亿美元，占成员国国民总收入总和的 0.33%。只有四个国家超过了官方发展援助占国民总收入 0.7% 的目标。官方发展援助的下降是广泛的，因为超过三分之二的委员会成员国(22 个国家，而 10 个成员国增加了官方发展援助捐款)的官方发展援助下降。

19. 官方发展援助下降的主要原因是，发展援助委员会部分成员国整体援助水平降低，以及它们在人道主义和捐助方境内难民费用方面的支出减少，这些费用在 2023 年曾达到峰值。更具体地说，成员国的双边援助在赠与当量的基础上下降了 5.8%，原因是对乌克兰的援助减少(按实际价值计算下降了 16.7%)；人道主义援助水平降低(减少 9.6%)；捐助国收容难民的支出减少(下降 17.3%)。以双边发展项目、计划和技术合作形式提供的官方发展援助(不包括人道主义援助、捐助方境内难民费用、多边官方发展援助和债务减免)，作为在国家一级提供的

¹⁰ 见 <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZIDB0000577-986313001-135>。

援助的最接近替代指标，下降了 1.3%。在赠与当量的基础上对国际组织的捐助减少 11%也是官方发展援助总体下降的原因之一。

20. 展望未来，发展援助委员会的一些成员最近的公告表明，2025 年及以后官方发展援助将进一步大幅减少。到目前为止，已有 12 个成员国表示将在 2025 年减少官方发展援助。经济合作与发展组织(经合组织)根据最近对该委员会 24 个成员国的调查进行的模拟显示，从 2024 年到 2025 年，官方发展援助可能下降 9% 至 17%。

21. 《塞维利亚承诺》确认迫切需要扭转官方发展援助下降的趋势，并敦促发达国家扩大官方发展援助的规模及履行官方发展援助承诺。它还强调需要保持官方发展援助流动的优惠性质，并呼吁捐助方为实现官方发展援助目标设定具体和有约束力的时间框架。此外，《塞维利亚承诺》还敦促发达国家增加在国家一级规划并与各国优先事项保持一致的官方发展援助，可能包括为此增加预算支助。它特别强调有可能促进调动更多公共资源的援助，包括呼吁发展伙伴到 2030 年将有关援助集体增加至少一倍，以支持发展中国家加强国内资源调动。

22. 作为对扩大多边开发银行贷款规模和扭转官方发展援助下降趋势的承诺的补充，《塞维利亚承诺》强调提高发展筹资的质量和实效，包括提升发展中国家的国家自主权和主导权，同时加强发展伙伴的政策一致性，将其作为有效发展合作的核心原则。成员国承诺减少碎片化，包括利用能够利用其自身资本的多边开发银行等横向提供者和垂直平台的各自优势。还呼吁各国探讨建立或加强包容性的、由国家主导的国家协调平台，以支持国家计划和战略——不是通过建立额外的平台，而是通过将当前的努力整合到更全面的平台中，这些平台可以根据国家优先事项按部门确定目标。为了确保国家自主权，各国需要将综合性国家筹资框架等计划带到该平台，并与国内合作伙伴互动协作。《塞维利亚承诺》呼吁所有相关行为方，包括多边开发银行和其他发展融资机构、联合国系统、双边伙伴、区域和地方政府、私营部门、民间社会和国家发展银行，参与这些平台。

23. 鉴于正如《塞维利亚承诺》所强调的发展影响的重要性，鼓励多边开发银行加强其影响衡量框架，并使其与可持续发展目标保持一致，努力采取统一办法来衡量正面和负面影响。邀请多边开发银行以及国际金融机构和国际组织考虑使用多维脆弱性指数，作为对现行做法和政策的补充。

降低发展中国家的资本成本

24. 发展中国家面临着高昂的资本成本，阻碍了它们投资于可持续发展的能力。这种情况反映在主权和企业借款人的高利率上。多边开发银行的贷款(见上文)有助于降低平均资本成本，解决债务和偿债负担的行动也是如此(见下文第四节)。解决偿债负担过高和资本成本过高的问题，对于促进投资增长至关重要。主权借款人的高资本成本通常也会造成私人投资者的高资本成本，从而导致投资疲软。发展中国家的投资增长率已减半，从 2000 年代的年均 10% 降至 2010 年

至 2022 年间的 5%。¹¹ 对信用评级和国际金融架构的改革可有助于降低资本成本 (见下文第四和第五节)。

四. 债务和债务可持续性

25. 在增长预期不断减弱的情况下，全球公共债务预计将再次上升至 COVID-19 大流行疫情期间的峰值水平，到 2030 年达到国内生产总值的 100%。¹² 高额的债务加剧了金融和经济脆弱性；在发展中国家，高借贷成本和高偿债负担阻碍了对可持续发展的投资。应对这些债务挑战是《塞维利亚承诺》的一个核心组成部分，《塞维利亚承诺》列明了整个债务周期应采取的行动：(a) 通过债务管理、透明度和负责任的借贷来加强预防债务危机；(b) 降低偿债负担和借款成本；(c) 在需要进行债务重组时，实现高效、公平、可预测、协调、及时和有序的债务重组；(d) 支持(a)、(b)和(c)点，促进更加准确、客观和着眼于长期的债务可持续性评估。

加强债务危机防范

26. 要加强债务危机防范，有成效的债务管理和透明度至关重要。已经取得了进展，包括旨在改善借款人和贷款人共享的债务数据核对的努力。然而，重大挑战依然存在，包括不透明的融资工具得到更多地使用，由于报告不充分而增加了隐性债务的风险，以及关于债务透明度的国内法律框架薄弱。¹³ 《塞维利亚承诺》建议加强议会监督，增强国内法律框架下的借款授权。为了改进全球一级的报告工作，有人提议将现有的各债务数据库精简为设在世界银行的一个单一的全球中央债务数据登记处。这样一个登记处可以统一债务数据报告，改进债务数据核对，简化债务报告程序，并便利对公共债务数据的获取。

27. 可以使用不具约束力的“软法律”工具来促进改善借款人与贷款人的关系，目的是防范债务危机、改善债务管理和协助解决债务危机。有若干此类工具存在；它们的范围和侧重点各不相同，并由不同的行为体推动。其中包括《联合国贸易和发展会议促进负责任的主权放款和借款原则》和《二十国集团可持续融资业务准则》。借款人和债权人还采取行动，促进和遵守各项原则和准则：借款国在其国内法律框架中列入规定，要求披露债务信息和借款授权；官方债权人已经披露了其贷款的详细信息。¹⁴ 然而，由于监测方面的漏洞，很难评估总体遵守情况。对于一些文书，没有具体的实体负责监测其执行情况。其

¹¹ Kersten Stamm 和 Shu Yu, “The magic of investment accelerations”, 《全球经济展望》(华盛顿特区, 国际复兴开发银行/世界银行, 2024 年)。

¹² 基金组织, 《财政监测：不确定性下的财政政策》，2025 年 4 月。

¹³ 国际复兴开发银行/世界银行, 《激进的债务透明度》，2025 年。

¹⁴ Karla Vasquez 等人, “The legal foundations of public debt transparency: aligning the law with good practices”, 第 2024/029 号工作文件(华盛顿特区, 国际货币基金组织, 2024 年)。

他监测工作正在各自为政地进行。¹⁵ 针对这些挑战,《塞维利亚承诺》请秘书长与国际货币基金组织(基金组织)和世界银行共同召集一个工作组,由其负责提出一套关于负责任的主权借贷的自愿指导原则以及实施这些原则的建议。这样一个工作组还可以设计监测和评估工具,为更好地遵守这些标准提供动力,并推进对借款人和债权人的公共问责。

降低偿债负担,以协助降低资本成本

28. 2023 年,私人债权人对主权债券收取的平均利率攀升至 6% 的 15 年高位,¹⁶ 非洲国家发行的主权债券的平均票面利率比发达国家发行的高出 4 至 5 倍。¹⁷ 发展中国家外债和公共担保债务的还本付息所占政府一般收入的百分比增加了一倍多,从 2011 年的 4.3% 增加到 2024 年的 11.4%。共有 11 亿人生活在外债还本付息超过收入 20% 的国家。¹⁸

29. 已经使用或提出了各种工具和办法,以帮助有关国家加强负债管理和降低借款成本。债务换发展等融资工具作为一种可用于将偿借款项重新用于可持续发展和气候行动投资的工具,已逐渐受到一定程度的欢迎。多边开发银行利用政策性信贷增强措施来改善各国在市场上的借贷条件。

30. 国际货币基金组织和世界银行提出了三支柱方法,以帮助那些有偿付能力但面临暂时流动性压力的国家。它结合了:结构改革,以促进增长和就业,并在能力发展的支持下调动国内资源;财政支助,包括来自国际金融机构的支助;以及酌情采取的减轻偿债负担的行动。小岛屿发展中国家债务可持续性支助服务是在 2024 年举行的第四次小岛屿发展中国家问题国际会议上发起的,目的是解决短期内的债务脆弱性问题,并实现长期的债务可持续性。

31. 加强对流动性和负债管理的支持并将之系统化,包括实施上述办法和机制,以及降低发展中国家承担的借款成本,对于增加其投资于可持续发展目标的财政空间至关重要。《塞维利亚承诺》建议,机构之家——可设在国际金融机构的现有机制内——会有助于协调多边和双边债权人提供的流动性支持,促进负债管理,扩大债务置换规模,并就复杂金融工具的使用向各国提供技术援助、能力支持和法律咨询。作为塞维利亚行动平台的一部分,西班牙和世界银行宣布建立一个全球债务换发展中心,该中心可以履行其中一些职能。

解决债务危机

32. 尽管近年来作出了改革努力,但债务危机仍然是一项挑战。为加强债务危机的解决,《塞维利亚承诺》规定了以下行动:(a) 改进合同框架;(b) 对国内立

¹⁵ 标准制订机构,如原则磋商小组和受托人小组,监测和评估新兴市场和私人债权人在执行国际金融协会关于稳定资本流动和公平债务重组原则方面的进展情况。世界银行和基金组织开发了一种诊断工具,二十国集团国家可用来自愿报告其执行可持续融资业务准则的情况。

¹⁶ 世界银行,《2024 年国际债务报告》(华盛顿特区,2024 年)。

¹⁷ 作者的计算基于 LSEG Eikon 的数据。

¹⁸ 作者的计算基于世界银行国际债务统计数据库的数据。

法进行改革，包括在发行债券的主要司法管辖区；(c) 加强国际协调，包括加强债务处理共同框架，并探索填补该架构漏洞的办法。

33. 为应对剩余挑战，例如有关拒绝债务重组的诉讼、除债券持有人外的私人贷款人缺乏汇总功能，以及债权人之间待遇缺乏可比性等问题，《塞维利亚承诺》中呼吁对近期重组中使用的合同工具进行评估和完善，包括追回条款、损失恢复功能和价值回收工具。¹⁹

34. 在立法方面，《塞维利亚承诺》载有在适用于面临债务可持续性问题的低收入国家的债务处理方面进一步加强共同框架的具体建议。特别是，鼓励将协调一致的债务处理办法扩大适用于现有举措未涵盖的中等收入国家。还鼓励各司法管辖区考虑通过旨在限制债权人拒绝债务重组的立法，以促进有效的债务重组。一些主要司法管辖区在 2010 年代通过了立法，以阻止拒绝债务重组的债权人和兀鹫基金诉讼扰乱国际债务减免努力，特别是重债穷国倡议。²⁰ 目前，德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国正在进行立法工作，以引进或更新此类立法。²¹

35. 《塞维利亚承诺》提出了加强债务国在全球债务结构中的发言权的行动，办法是为借款国建立了一个平台，并在联合国内启动政府间进程，以期在审查《未来契约》所设想的主权债务结构的基础上，就填补债务结构的漏洞提出建议，并探讨解决债务可持续性问题方法。

债务可持续性和信用评估

36. 风险溢价和借款成本反映了投资者的风险认知。信用等级既是这种风险认知的一个因素，也反映了市场参与者的情绪。如果评级要在支持长期投资方面发挥积极的提供信息的作用，它们就必须准确、透明、客观和着眼于长期。这将确保发展中国家面临的风险溢价和借款成本适当反映其宏观经济风险状况。为了支持更具竞争力的信用评级市场，非洲国家在 2025 年初同意设立一个非洲信用评级机构，并在该机构全面投入运作之前，正在着手为其制定一种混合所有权模式。

37. 《塞维利亚承诺》中确定了三个改革领域，以确保金融体系支持准确、透明、客观和着眼于长期的信用评级。第一个是呼吁建设各国为信用评估提供高质量数据的能力，并提高当地对信用评级要求的认识。通过在国家一级与信用评级机构进行机构协调和长期接触，包括指定国内协调中心，可以加强主权国家对信用评级进程的参与。

¹⁹ 双边债权人在最近根据《债务处理共同框架》进行的重组、包括与赞比亚有关的重组中使用了追回条款，以确保私人债权人不会得到更有利的结果。

²⁰ 大不列颠及北爱尔兰联合王国 2010 年的《债务减免(发展中国家)法》旨在确保拒绝重组的债权人获得的或通过执行判决得到的金额不会超过他们参与重组所能收回的金额。比利时在 2015 年通过了关于兀鹫基金的立法，将追回限制在支付的购买价之内，而法国在 2016 年颁布了立法，限制扣押债务国的资产。

²¹ 拟议的立法——《债务减免(发展中国家)法案》——已提交联合王国议会。德国正在讨论一项关于外国主权债务重组支持的拟议法律。

38. 第二是在经济及社会理事会主持下，就信用评级问题定期召开高级别特别会议，以便会员国、信用评级机构、监管机构、标准制订方、长期投资者和发布独立债务可持续性分析报告的公共机构之间开展对话。定期举行会议的目的是加强全球一级的接触。

39. 第三是呼吁推进信用评级机构使用的方法改革。一项建议信用评级机构可以考虑的改革是延长信用分析和债务可持续性的时间范围，以考虑到对韧性和长期生产力的投资所产生的预期经济和财政好处，或自愿债务重组的长期好处。

40. 此外，《塞维利亚承诺》鼓励基金组织和世界银行继续完善债务可持续性评估，以便更好地考虑到可持续发展需求和投资，并在目前审查低收入国家债务可持续性框架的基础上，更好地将偿付能力和流动性区分开来。

41. 《塞维利亚承诺》中概述的一揽子与债务有关的行动得到秘书长于 2024 年 12 月任命的债务问题专家组的建议的补充，该专家组的任务是为将在第四次发展筹资问题国际会议期间讨论的债务挑战找到务实可行的解决办法。在会议之前，专家组提出了三套措施，重点是改革多边体系、国家间开展合作以及加强借款国的国家政策。这三套措施都旨在支持帮助各国摆脱威胁经济稳定、社会进步和可持续发展的“债务泥潭”这一总体目标。值得注意的是，这些措施包括建立一个论坛，让借款人分享知识和经验，提供咨询，并增强他们在全局债务架构中的发言权，这直接有助于开展上述《塞维利亚承诺》关于为借款国建立平台的行动。

五. 改革国际金融架构

42. 国际金融架构旨在为稳定增长和发展创造条件，防范经济和金融危机，并协助缓解和解决危机。尽管近年来对国际架构进行了重大改革，但对全球金融安全网的充分性和覆盖面以及发展中国家在全球经济治理中的发言权和代表性的关切依然存在。进一步改革国际金融架构可有助于为推动投资以促进可持续发展提供便利，包括为此改革和调整金融监管，确保其有助于为可持续发展融资。第四次发展筹资问题国际会议的明确任务是支持对国际金融架构进行改革。会员国在《塞维利亚承诺》中强调了架构改革的重要性，将关于系统性问题的行动领域重新命名为“国际金融架构和系统性问题”。成果包括以《未来契约》的进展为基础就架构改革采取的具体行动。

进一步加强以国际货币基金组织为中心的全球金融安全网

43. 自 2020 年以来，国际金融体系经历了一系列冲击，威胁到全球金融稳定。近期的事态发展，尤其是政策不确定性的增加，特别是围绕贸易问题的政策不确定性的增加，以及主权债务水平上升和全球宏观经济失衡加剧，正对全球金融体系构成新的压力。金融市场波动性上升和融资条件收紧正考验着全球金融安全网的韧性。

44. 全球金融安全网是一套为防范和解决金融危机提供流动性的机构和机制。其目标是为国家提供防范危机的保险，在危机发生时提供融资，并激励采取稳健的宏观经济政策。安全网由四个主要层面组成：国家自身的国际储备；双边互换安排，即各国央行交换货币以向金融市场提供流动性；可供各国在危机期间汇集资源以利用融资杠杆的区域融资安排；基金组织。

45. 自 2008 年全球金融危机以来，全球金融安全网显著扩大。各国持有的总储备是迄今全球金融安全网的最大组成部分。自 2000 年以来，国际储备总存量增加了 6 倍多，到 2024 年底达到 16.1 万亿美元。外汇储备占这些储备的 77%。被货币基金组织归类为新兴国家和发展中国家的国家拥有大约 7.5 万亿美元的外汇储备，约占总数的五分之三，但这些储备集中在少数国家。自 2008 年以来，双边互换额度和区域金融安排已显著增长，但其在全球金融安全网中所占份额 (2.65 万亿美元) 仍相对较小，且仅限于少数几个国家使用。

46. 基金组织是全球金融安全网中唯一提供几乎普遍覆盖的一层。基金组织的贷款能力约为 9 460 亿美元。为加强基金组织的能力，2023 年 12 月，作为第十六次份额总检查的一部分，基金组织理事会批准将份额增加 50%。然而，第十六次总检查一旦生效，将使基金组织的贷款能力保持不变，因为增加的份额将取代借入资金。由于基金组织的一些成员国必须让其立法机构批准增加份额，而且这一决定尚未得到拥有基金组织 85% 投票权的基金组织成员国的正式同意，这一增加尚未得到实施。

47. 2024 年，基金组织向 30 个国家作出总计 700 亿美元的贷款承诺，其中包括向 20 个低收入国家作出的约 150 亿美元的贷款承诺。自 COVID-19 大流行疫情暴发以来，基金组织向 97 个国家提供了总计 3 570 亿美元的贷款承诺。

48. 货币基金组织对 COVID-19 危机的应对强化了原已存在的趋势，即使用与标准方案相比附加条件较少的工具，特别是使用紧急融资和预防性设施。2020 年 3 月至 2021 年 12 月期间，共有 76 个国家动用了紧急融资，而自 2009 年这些融资机制以当前形式设立以来，仅有 16 个国家曾动用过紧急融资。2022 年，基金组织设立了一项新的紧急融资工具——粮食冲击窗口，旨在为面临与全球粮食冲击相关的紧急国际收支需求的国家提供融资支持。虽然这一工具已于 2024 年 3 月停用，但基金组织加入了若干有关粮食不安全的国际倡议。2024 年 10 月，联合国粮食及农业组织向七国集团提议针对冲击驱动的粮食危机设立一个融资机制。

49. 基金组织因应 COVID-19 大流行疫情，调整了其预防性设施工具箱。该工具箱的目的是促进危机防范，以避免成本更高的危机解决。国际货币基金组织于 2020 年设立了一项新的预防性设施——短期流动性额度，这是基金组织近 10 年来首次对融资工具箱进行扩充。它提供了循环且可续期的信贷额度，且不附加事后条件，但仅限于那些拥有非常坚实的基本面和政策框架的成员国。2023 年末，基金审查了整个预防性设施工具箱。《塞维利亚承诺》鼓励基金组织探讨是否能够加强其在事前全球金融安全网中的作用，对发展中国家而言尤其如此。

50. 在编写本报告时，基金组织正在审查其方案设计和条件。其目的是更好地考虑到成员国的执行能力，并考虑基金组织的条件，包括财政整顿程度、社会支出下限和所需的结构改革次数，是否适当。《塞维利亚承诺》鼓励作出进一步努力，在基金组织支持的宏观经济调整方案中更多地考虑到社会保护和社会支出。

51. 基金组织贷款框架的改革包括降低从基金组织获得优惠和非优惠贷款的借款成本。改革还包括对收费和附加费的审查，该审查于 2024 年 10 月完成，由此降低了拥有大规模非优惠融资计划的成员国的借款成本。《塞维利亚承诺》对审查表示欢迎，并鼓励基金组织执行董事会考虑在今后通过一项有关调整附加费的政策，以应对灾害和外来冲击。

52. 在 COVID-19 大流行疫情暴发后，符合条件的国家对优惠融资的需求达到了前所未有的水平。未偿还信贷从 2019 年底的约 89 亿美元增加到 2024 年底的 300 多亿美元，增长了两倍多。对减贫和增长信托基金这一以优惠条件提供资源的机制的全面审查于 2024 年 10 月完成，自 2025 年 5 月起，以新的利率机制适用于新的减贫和增长信托基金贷款。新的机制将把有资格从信托基金借款的最贫困的成员(约一半的国家)的利率定为零，对其他国家设定适度但仍然优惠的利率。2026 年将对复原力和可持续性信托基金进行全面审查，该信托基金是基金组织的一个中期机制，旨在协助为气候变化融资并为大流行疫情作好准备。

53. 《塞维利亚承诺》鼓励基金组织执行董事会：考虑进一步努力增强减贫和增长信托基金提供优惠资源的自我维持能力；进一步提高复原力和可持续性信托基金的效力以及从信托基金获得资源的便利性；考虑根据基金的信贷风险管理框架实行适当的收费政策。

54. 在 2021 年特别提款权的普遍分配中，发展中国家获得了所分配特别提款权的约三分之一。为了处理大多数特别提款权被分配给不太需要额外储备的国家这一情况，已作出努力将特别提款权转借给有需要的国家。这是通过减贫和增长信托基金、复原力和可持续性信托基金(基金组织的优惠信托基金)和成员国提供的特别提款权计价贷款实现的。二十国集团通过承诺实现了转借 1 000 亿美元特别提款权的目标，但这些承诺仍在实际兑现中。

55. 2024 年 5 月，基金组织批准使用特别提款权购买多边开发银行发行的混合资本工具，以提高其贷款能力。²² 这一新能力的累计上限为 150 亿特别提款权，以将流动性风险降至最低。预计将在累计混合资本摊缴额超过 100 亿特别提款权或授权两年后(以先到者为准)，对拟议用途进行审查。截至 2025 年 7 月，尚未有任何多边开发银行收到有关特别提款权转借混合资本工具的足够的国家承诺，不过非洲开发银行和美洲开发银行提出的混合资本工具的提议引起了最多兴趣。

²² 国际货币基金组织，“使用特别提款权购买指定持有人的混合资本工具”，政策文件，2024 卷，第 26 期(2024 年 5 月)。

56. 《塞维利亚承诺》呼吁已经作出特别提款权转借承诺的国家迅速兑现承诺，鼓励更多国家加入自愿转借特别提款权的努力，并根据《未来契约》中的承诺，自愿将其至少一半的特别提款权转借给发展中国家。如上文所述，《塞维利亚承诺》鼓励有能力的国家为通过多边开发银行转借特别提款权作出贡献。

57. 《塞维利亚承诺》请基金组织执行董事会根据《基金组织协定》条款，考虑设计一份特别提款权操作手册，以提供业务指导，并加强特别提款权在危机和冲击期间的作用。此外，《塞维利亚承诺》还鼓励基金组织继续审查特别提款权的作用及其在国际货币体系中的地位。

58. 尽管基金组织的监督和政策建议调整相较于其贷款作用往往不很突出，但其对发展成果具有重要影响。自 2018 年以来，在治理、社会支出、数字货币、气候和性别方面采取了五项宏观上的重大战略。2022 年，基金组织审查了其关于资本流动的机构观点，确认在某些情况下，资本流动限制和宏观审慎措施是合法的工具有，对面临金融稳定风险的发展中国家尤其如此。

使全球经济治理更加包容和有效

59. 全球经济治理没有跟上全球经济变化的步伐。2002 年发展筹资问题国际会议通过《蒙特雷共识》后，会员国加紧讨论增加发展中国家参与国际经济决策的问题，多个机构取得了一定进展。自 2000 年以来，世界银行和基金组织都扩大了执行董事会的规模，为更多的发展中国家代表创造了空间。尽管有了一些改进，但发展中国家在基金组织和世界银行分别仅有 37% 和 39% 的投票权，远低于发展中国家在这些机构成员中所占的 75%。

60. 虽然在 2005 年和 2010 年通过的协议的基础上对基金组织的投票权进行了一定程度的调整，但作为第十六次份额总检查的结果，已商定按同等比例原则增加份额，这意味着没有对投票权作出重新调整。展望第十七次检查，担任基金组织国际货币和金融委员会成员的财长们呼吁努力在 2025 年 6 月之前制定进一步调整份额分配的可能方法，包括制定新的份额分配公式。不过，鉴于该项工作的进展受到延迟，他们于 2024 年 4 月商定，先制定可能为份额检查提供参照的原则，然后再着手订立此类公式。

61. 基于《未来契约》中关于加强发展中国家在国际金融架构中的发言权和代表性的承诺，《塞维利亚承诺》鼓励基金组织执行董事会在第十七次份额总检查中进一步探索份额调整方案，以增强发展中国家的发言权，并更好地反映成员国在世界经济中的相对地位，同时保护最贫困成员国所持有的比例，包括考虑增加基本投票权等措施。《塞维利亚承诺》还鼓励提高基金组织高级管理职位的地域代表性，特别是发展中国家的地域代表性，包括未来可能增设一名基金组织副总裁；

62. 世界银行集团的变革是在 2017 年通过选择性增资协议实现的。2021 年，世界银行的优惠机构国际开发协会对投票权进行了重大修改，这是 50 多年来的第一次。每五年进行一次的股权审查预计将于 2025 年结束。《塞维利亚承诺》鼓励世界银行理事会通过这次审查实现投票权的公平平衡，并迅速落实审查结果。

63. 《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》承诺以公开透明、性别平衡和择优的方式遴选国际金融机构负责人，并使工作人员更为多元化。迄今为止，基金组织已有两位女性领导人，基金组织总裁和世界银行行长一直都由发达国家公民担任。《塞维利亚承诺》再次承诺以公开透明、性别均衡和择优的方式遴选国际金融机构负责人，并鼓励所有国际经济和金融机构的董事会继续定期审查各自董事会以及行政和高层领导层的多元化，以解决地域代表性不足和性别不平衡的问题，并定期发布关于多元化情况的公开报告。

64. 专门的标准制订机构和金融稳定委员会已改进其咨商结构并使其制度化，以接收区域机构的投入。金融稳定委员会增加了全体会议中分配给发展中国家的席次。然而，近年来，在其他国际标准制订机构中，发展中国家在主要决策机关中的代表性停滞不前或出现减少。

65. 作为促进系统协调和政策一致性努力的一部分，在发展筹资成果后续进程中，联合国主要机构、世界贸易组织、世界银行和基金组织以及其他国际行为体增加了经济和金融对话。

通过校准金融风险，释放对发展中国家的投资流量

66. 2008 年金融危机后的金融监管改革强化了金融稳定。国际和区域审慎框架，如针对银行的《巴塞尔协议三》和针对欧洲联盟保险公司的《偿付能力二》，旨在保护机构的财务稳健性。尽管取得了重大进展，但监管和监督当局在动荡的宏观经济环境中运作，这种环境的特点是具有高度不确定性，地缘政治和贸易紧张局势加剧，一些国家和地区的通胀压力持续存在。此外，它们还面临着新出现的挑战和新的脆弱性，如与气候有关的金融风险和动荡的加密资产市场。

67. 目前的审慎做法有时可能未能充分考虑到对可持续发展特别重要的贷款活动和金融工具的特点，如发展中国家的基础设施贷款和中小企业贷款以及风险缓解工具的特点。

68. 例如，根据《巴塞尔协议三》，基础设施贷款的资本成本很高。鉴于基础设施贷款通常属于项目融资类，它们在建设阶段和运作阶段分别被赋予 130% 和 100% 的较高风险权重。然而，一般而言，这些贷款的违约率低于项目融资，而回收率高于项目融资，甚至高于公司融资，尤其是从长期来看。²³ 根据《偿付能力二》，非经合组织股本敞口的资本成本明显过高(非经合组织为 49%，经合组织为 39%)，而且这一做法主要基于政治分类。此外，在风险权重中考虑风险缓解工具、如多边开发银行和发展融资机构提供的担保时，可能受到合同限制的制约，导致处理不一致。

69. 《塞维利亚承诺》请有关国际组织和标准制订机构编写一份关于风险权重的报告，评估它们以何种方式兼顾降低担保和混合融资等创新融资机制所带来的风险。还请这些组织在经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛上介绍研究

²³ Liliana Rojas-Suarez, “Aligning International Banking Regulation with the SDGs”, *CDG Policy Paper*, No. 351 (2025 年 2 月)。

结果，包括酌情介绍政策影响。《塞维利亚承诺》另请进一步研究和分析风险权重对融资的潜在影响，如对中小微企业、基础设施和贸易融资的影响。作为塞维利亚行动平台的一部分，成立了一个知名人士小组，就可能阻碍对发展中国家私人投资的条例所涉项目提供经验证据。知名人士小组将得到《人类与地球巴黎契约》秘书处的支持，并将在 2026 年之前编写一份报告。

六. 结论

70. 第四次发展筹资问题国际会议是在充满挑战的全球宏观金融环境和不断加剧的系统性风险背景下举行的。由于气候冲击、地缘政治分裂、债务增加和外部资金流动减少，国际社会面临着日益扩大的可持续发展融资缺口。当前全球经济治理体系仍与多极化、相互依存的世界不合拍，许多发展中国家继续面临难以获得负担得起的融资以及难以影响国际决策的困境。

71. 第四次发展筹资国际会议有助于重振国际雄心，会员国就应以国家自主战略为基础的重大投资计划达成一致，即已证明了这一点。会员国承诺加强发展合作，包括更好地使发展合作与国家优先事项保持一致；扩大和改革多边开发银行；以及为有需要的国家提供充足的流动性。《塞维利亚承诺》中设想的国际金融架构将促进对发展中国家的长期投资，降低发展中国家的融资成本，并通过及时重组、增强应对新脆弱性的流动性工具和更具包容性的债务进程，支持债务可持续性。它还将加强以资源充足的国际货币基金组织为中心的全球金融安全网，增强特别提款权在国际货币体系中的作用，并在国际经济和金融机构中引入治理改革，以反映当前的全球现实。要实现这一愿景，就需要在执行《塞维利亚承诺》所述措施时具有持续的政治意愿，开展协调，并实行问责。