

2022 年 9 月 26 日

第 39 期

总第 558 期

2022 年可持续发展融资报告：弥合融资鸿沟

【译者按】今年上半年，联合国发布《2022 年可持续发展融资报告》。报告指出，随着近年来地缘政治风险、新冠肺炎疫情等多重风险因素叠加，各国实现经济复苏的能力受到融资能力的关键性影响。报告从可持续发展的视角评估了全球宏观经济环境，并提出了三个重要建议：一是需尽快解决融资缺口和债务风险上升问题；二是所有资金流必须与可持续发展目标保持一致；三是提高透明度和建立更完整的信息生态系统。赛迪智库政法所对该报告的主要内容进行了编译，以期对如何更好的运用财政资金，以及构建更为科学的融资投资政策体系，提供有益借鉴。

【关键词】巨大的融资鸿沟 可持续发展 亚的斯议程

一、前言

随着《2030 年可持续发展议程》实施过半，世界来到了一个分水岭。新冠疫情导致可持续发展目标的进度严重受挫。俄乌军事冲突以及地缘政治风险的加剧正威胁着全球复苏，并将弱势群体甩得更远。国际社会必须携手防止进一步的苦难和损失。人们必须共同努力，调动一切必要资源，确保所有人都通向复苏和可持续发展之路。

2021 年，贫困人口新增了 7700 万，各国应对新冠疫情危机的能力存在差异，急速加剧了国际间和国内的不平等。许多发展中国家的债务脆弱性持续恶化，气候风险也在增加，未来前景堪忧，并可能导致可持续发展陷入 10 年停滞。石油、天然气和小麦等价格大幅上涨，进一步加剧了净进口国的上述风险。因此，全社会需要在各个阶层采取统一行动，以弥补融资缺口、应对债务风险，并实现可持续、包容和有韧性的复苏。

《2022 年可持续发展融资报告》认为，“巨大的融资鸿沟”是造成复苏程度存在差异的主要原因。发达国家能够以创纪录的超低利率借款来支撑本国民生和经济，而贫穷国家应对疫情和复苏的投资却由于财政紧张而受限。

本报告由 60 多个联合国系统下属机构及合作国际组织共同撰写，其中包括分析与政策建议，旨在克服上述“融资鸿沟”，

给予发展中国家更多的融资机会，从而实现复苏，并获得生产性和可持续投资。报告提出了三个主要观点：

- 融资缺口和债务风险上升问题亟待解决。
- 所有资金流必须与可持续发展目标保持一致，以支持更环保、更包容、更具韧性的复苏。
- 提高透明度和建立更完整的信息生态系统，可加强各国管控风险及合理利用资源的能力，且符合可持续发展目标。

本报告评估了全球宏观经济环境，探讨了“巨大的融资鸿沟”、发展中国家借贷成本过高的影响以及补救措施，同时，讨论了《亚的斯议程》七个行动领域以及数据方面的进展，并提出了有关建议。

二、概述和主要观点

（一）一年前，机构间工作组警告说，世界面临分化风险，或将导致可持续发展陷入十年停滞。而现在，当《2030 年可持续发展议程》实施过半，分化已成现实。2021 年，许多发达国家都在疫情的冲击下实现了经济快速复苏，而发展中国家却未能重振经济。即使不考虑乌克兰战争的影响，到 2023 年，预计将有五分之一的发展中国家人均国内生产总值低于 2019 年的水平。2021

年将有 7700 万人陷入极端贫困，且不平等现象更加恶化，上述结果是可持续发展目标的一次重挫。

除非国际社会扭转方向，否则这种分化将持续存在，并可能在未来数月及数年进一步加剧。全球地缘政治紧张局势正在加剧，又增加了不确定性。乌克兰战争导致商品价格急剧上涨，供应瓶颈进一步恶化，金融市场波动和经济下行风险陡增，滞胀的阴霾已然笼罩。面对持续上升的通胀，全球融资条件收紧将使更多国家陷入债务困境，进一步压缩其财政空间，阻碍经济增长。目前，60%的最不发达国家和其他低收入国家正处在债务困境的边缘或已陷入其中。疫苗不公平现象仍旧很普遍，最不发达国家每 100 人仅有 23.9 剂新冠疫苗，而发达国家则为 147.4 剂。气候变化将继续加剧融资挑战，特别是在脆弱国家。

“巨大的融资鸿沟”是造成上述分化的一项关键因素。发达国家以创纪录的超低利率借款，支持本国经济和人民度过疫情，并投资于复苏。尽管有国际社会的支持，贫穷国家对疫情的应对仍因财政紧张而受限。税收收入下降，反映了总体经济活动放缓的趋势，许多国家被迫重新调整支出的优先次序，削减对可持续发展目标至关重要的领域的支出，比如教育和公共投资。

面对危机，获得国际公共财政和开发银行的贷款，以及商业融资等长期融资，能够帮助各国做出应对和复苏。然而，对于许

多国家而言，更大的预期和实际违约风险正在转化为金融市场上更高的借贷成本。主权利差和风险溢价似乎已在日常生活中绝迹，但就主权债务而言，它们对人们的生活有着直接影响。与其他资产类别相比，比如企业债券或股票，主权外币借贷成本历来都很高昂，其风险溢价相对较高。高昂的主权借贷成本通常也会提高国内私营部门的借贷成本，进一步限制了对许多发展中国家的投资。

融资可以刺激增长，但前提是运用得当。政府承受借贷的能力主要取决于政府举措，包括良好治理、公共财政管理和体制框架。生产性投资（包括对有韧性的基础设施的投资）可以提高长期的债务可持续性：增长型经济有助于提高国内税收和其他收入。加强型国内金融行业可以将不断增长的储蓄池转化为可持续发展的长期资金。这些都是《亚的斯亚贝巴行动议程》的核心问题，但同时也相当于一个中长期项目。

面对全球危机，还需要采取迅速行动并争取额外的国际支持。国际社会已经采取了重大举措来应对新冠疫情的社会经济影响。特别提款权（SDR）新增创纪录的额度、大规模的紧急融资供给，以及 20 国集团的《暂停偿债倡议》（DSSI），都有助于为应对疫情提供资金，并限制目前陷入债务困境的国家数量。但还需要更多的努力，来弥补巨大的复苏差距、应对乌克兰战争的

影响，尤其是食品和能源价格的上涨，并避免后续影响。

（二）机构间工作组的这份《2022 年可持续发展融资报告》给出了一些建议，旨在增加发展中国家的融资渠道，从而应对危机，以及对复苏、气候行动和可持续发展目标进行生产性投资。工作组的分析提出了三个主要观点，并为《亚的斯议程》各个行动领域提供了有关参考建议：

1.融资缺口和债务风险上升问题亟待解决。这包括从所有资金来源融资，并确保这些资金得到合理利用。鉴于存在诸多短期制约因素，因而需要增加长期可持续的公共财政。国际社会也要加紧工作，以应对主权债务挑战。

国内措施是可持续发展融资的核心。为将额外的融资转化为长期、积极的成果，必须妥善利用资源。国家综合融资框架(INFF)可以提供一个框架，使融资政策和策略与投资重点和可持续发展战略保持一致。

一是良好治理和有效利用筹集的资金，包括加强体制建设和营造良性制度环境，是确保投资物有所值的先决条件。改善公共财政管理和采购制度可以杜绝腐败，包括在紧急支出方案中也是如此。此类措施可以减少国家投资风险，从而降低公共和私人行为体的借贷成本。

二是发展本地金融体系应继续作为发展中国家和国际伙伴的优先事项。更深入和广泛的本地金融市场可以增加公共和私人行为体获得长期融资的机会，扩大投资者基础，并降低对硬通货融资的依赖。

三是促进国内收入的调配需要中期规划和强大的政治实施意愿，而中短期措施可侧重于解决主要违规问题，包括非法资金流动和扩大税基。官方部门应增加长期、可持续的资金，并为有需要的国家提供额外的流动性。

四是政府开发援助（ODA）提供方必须扩大规模并兑现其承诺，特别是对最不发达国家，应提供更多赠款；当务之急，必须弥合“获取新冠疫情工具加速计划”（ACT-Accelerator）的融资缺口；对乌克兰和难民的额外支持不能以削减对其他有需要国家的跨境政府开发援助为代价。

五是公共开发银行在支持长期融资方面可以发挥重要作用。公共开发银行和其他政府提供方应考虑在贷款中更系统地使用状态依存条款，以便为遭受冲击的国家提供喘息的空间。应通过向国家机构提供能力和财政支援来加强开发银行体系；反过来，多边和区域开发银行也将因为国家银行对当地市场的详细了解而受益。

六是混合融资可以降低借贷成本，但需要集中于可以增值的

领域，尽量减少优惠，以避免占用社会所需的资源。基于区域性倡议的**政府债务互换**可以为复苏、可持续发展目标和气候行动投资创造空间，特别是对于那些财政紧张，但没有不可持续债务负担的国家。

七是重新分配未使用的特别提款权：自愿将特别提款权转让给最需要的国家，可以加强初始分配的影响。国际社会还需要应对不断上升的债务风险和高昂的借贷成本。《暂停偿债倡议之外的债务处理共同框架》（简称《共同框架》）代表着国际债务结构向前迈出了有意义的一步，但进展缓慢。

八是加强《共同框架》，包括采取更及时的措施；明确商业债权人待遇可比性的实施办法；将资格扩大到负债沉重的中等收入国家；以及在谈判期间暂停偿债。

九是国际社会应努力发现**更全面的解决方案**来应对主权债务挑战。

2.所有资金流必须与可持续发展目标保持一致。最近的危机再次凸显了社会、环境和经济在发展层面的相互联系，同时强调了应对气候变化和不平等问题对于保障经济前景的重要性。反过来，增长可以资助环境和社会行动。例如，调整财政政策、杜绝漂绿现象、增加气候融资，以及重新思考国际金融体系中的激励措施。各国政府应确保通过使用财政制度来减少不平等现象。

一是采取累进税制直接减少不平等。支出应以减少不平等为目标，例如，通过加强社会保障。

二是借助促进性别平等的预算编制和税收政策，推动性别平等。疫情凸显了金融、经济和贸易体系对公共卫生的重要影响。

三是采取贸易和投资政策来解决疫苗不平等问题，并改善对医疗用品和其他抗击疫情关键技术的普及。为应对气候危机，需要公正地向低碳世界过渡，并实现公共和私人融资的绿色化。

四是运用碳排放定价这一强有力的工具，终结低效的化石燃料补贴，并借助监管手段来促进可持续经济。

五是各国应加快对可持续能源转型的投资，特别是在目前化石燃料价格高企的情况下。发展伙伴应相应地调整支持的方向和目标，还可以使用有针对性的混合融资工具。

六是为提高可持续私人投资的积极影响，政策制定者可以提高可持续投资产品的可信规范，加大信息披露，给予个人投资者更多表达其可持续性偏好的权利。

七是监管机构需要对私营企业和上市企业采用全球一致的企业可持续发展报告标准，使政策制定者、消费者和投资者能够将可持续发展问题纳入其决策。

3.提高透明度和建立更完整的信息生态系统，可加强各国管控风险及合理利用资源的能力，且符合可持续发展目标。需要更

高质量的数据，不仅是为了实现监测和问责，也是为了支持公共和私营部门的规划和管理，以及构建健全的财政状况。主权债务市场也将因为更高质量和更完整的信息而变得更加高效。

公共政策参与者和私人市场在进行融资决策时均需依赖数据和信息。然而，数据的覆盖范围和质量仍然存在不足，特别是在可持续性问题和相关企业报告方面，且发达国家与发展中国家之间的差距仍然非常明显。新技术和数字化为弥合《亚的斯议程》中的上述差距带来了契机。尽管已付出了巨大的努力并取得了进展，但正如本报告所述，某些公共和私人金融部门仍需更加有效地利用这些先进技术。

一是扩大国际税收信息共享的范围并提高其包容性，使更多国家能够获得适合其能力和需要的信息，将有助于打击逃税和消除非法资金流动。

二是提高债务融资透明度。债务融资透明度对于有效管控债务、预防和应对债务危机至关重要。它一直是国际支持的重点领域，但挑战依然存在。

三是信用评级机构可以明确区分主权评级中基于模型和自行裁量的部分，以此向投资者提供有价值的信息。还可以通过开展长期主权评级来补充现有的评估，包括将气候转型途径作为其研究方法的核心部分。

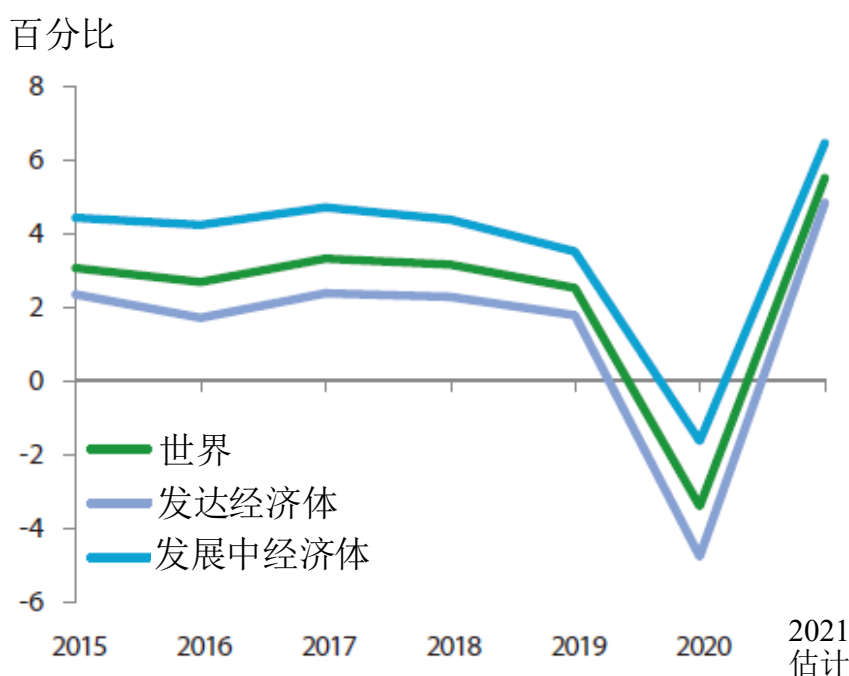
四是制定可持续发展措施和国内生产总值以外的数据指标，有助于更好地为政策制定提供信息，并将措施导向可持续发展优先事项。

三、全球经济的前景与风险

（一）全球和区域增长趋势与前景

1.在低基数的推动下，2021 年全球产出增长了 5.5%，是近 50 年来最强劲的增长。在 2020 年的急剧衰退之后，各国放宽了流动限制，以释放被压抑的需求和恢复经济活动（图 1）。然而，对于许多发展中国家而言，经济复苏较为乏力，主要原因是疫苗接种进展较慢、政策支持相对有限，以及疫情的后续影响较深，包括对劳动力市场的影响。在供应链中断、全球需求反弹和商品价格上涨的共同推动下，2021 年全球通胀率大幅飙升至 5.2%。展望未来，乌克兰战争以及地缘政治紧张局势恶化可能会加剧全球的通胀压力，加剧供应中断和商品价格的波动。尽管复苏仍然很微弱，但通胀压力的增高已经促使多家央行开始取消宽松的货币政策。美联储发出的货币紧缩步伐快于预期的信号，也打压了 2021 年末的投资者情绪，导致新兴经济体发生资本外流。根据国际金融协会（IIF）的数据，2021 年第四季度，除中国外，其他新兴经济体的非居民投资组合流入均转为负值。在奥密克戎变异毒

株迅速蔓延和政策刺激效果减弱的情况下，全球增长势头在 2021 年下半年和 2022 年初有所放缓。



来源：联合国经济和社会事务部

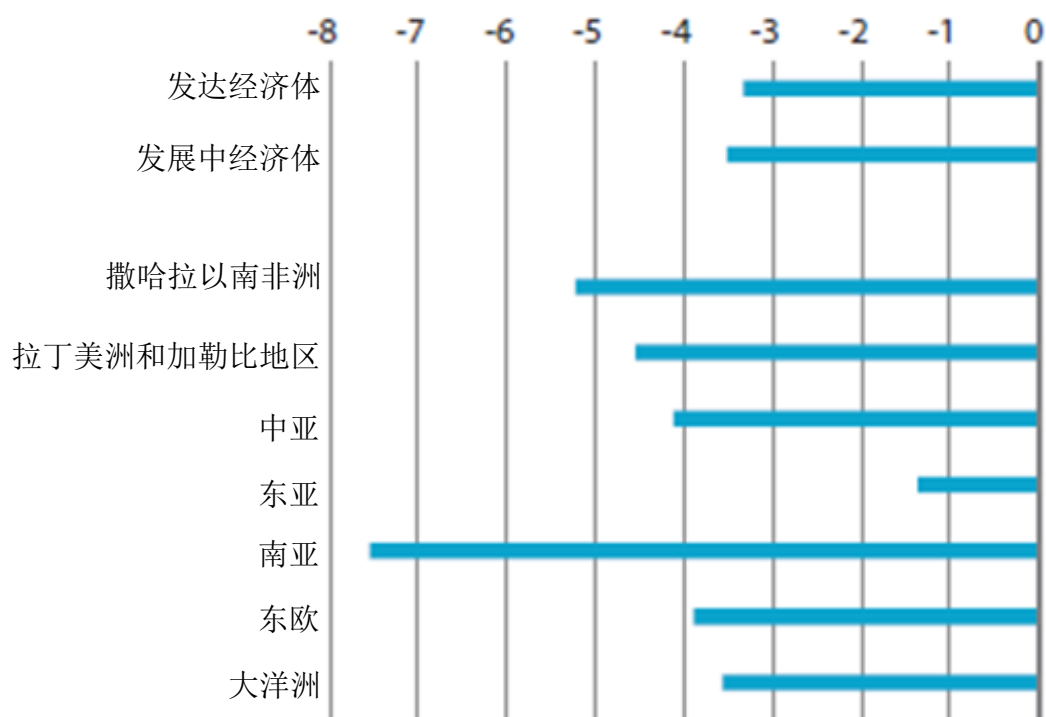
图 1：世界生产总值的增长情况

2.在不确定性和下行风险增加的情况下，预计全球增长将在未来放缓。尽管 2021 年出现了增长反弹，且预计将于近期逐步复苏，但与疫情前的轨迹相比，预计许多发展中国家的产出损失仍将很大。即使不考虑乌克兰战争的影响，到 2023 年，预计将有五分之一的发展中国家人均国内生产总值低于 2019 年的水平。鉴于疫情的长期影响和再度爆发的风险，经济前景依然堪忧。对于许多发展中经济体、特别是最不发达国家而言，由于严重的疫苗短缺和物流问题，致使其疫苗接种率过低，进而对复苏前景构

成了挑战。这些国家仍然极易受到新一轮感染的影响，并可能导致经济活动长期中断。截至 2021 年底，最不发达国家每 100 人仅有 23.9 剂新冠疫苗，而发达国家则为 147.4 剂。由于与疫情相关的支出需求增加和收入锐减，许多脆弱的发展中国家还面临着严重的财政紧张和债务可持续性风险，这妨碍了追求强劲复苏的能力。

3. 疫情的冲击大大加剧了全球的贫困和不平等，导致追求可持续发展的进程发生了重大逆转。与 2019 年相比，2021 年的极端贫困人口估计增加了 7700 万，使得减贫工作倒退了近 10 年。随着乌克兰战争和食品价格飙升对许多人的生计造成进一步损害，这一数字在未来很可能还会增加。疫情还进一步加剧了国际间以及国内的不平等。尤其在疫情爆发前，大多数国家的不平等现象就已非常严重，且不断攀升。全球最富有的 10% 的人口占有着全球收入的 52%，而占全球半数的最贫穷人口仅占全球收入的 8%。预测发展中国家的人均国内生产总值将大幅下降，这反映了复苏步伐的高度不均衡。发达经济体的人均产出损失预计将在展望期内大幅缩小，而发展中国家的产出损失则预计将要大得多。非洲、拉丁美洲和加勒比地区以及南亚预计将经历最大和最持久的产出损失（图 2）。

当前与疫情前预测的百分比变化



来源：联合国经济和社会事务部估计

图 2：2021 年按发展状况和地区划分的人均国内生产总值损失

疫情的不对称影响加剧了各国内部固有的不平等现象，对边缘或弱势群体（包括低技能和非正式员工）造成的影响尤为严重。疫情期间，那些在劳动力市场中本就处于不利地位的人又遭受了更大的就业损失，其中包括非正式员工、年轻人、外来务工人员、老年人和女性。女性的收入往往更低、工作也更不稳定，因此她们更容易受到裁员的影响，且与男性相比，她们也表现出了更高的退出劳动力市场的倾向，部分原因是承担育儿重任。在 2019 至 2020 年间，全球的女性失去了 5400 万份工作，就业率下降了

4.2%（而男性下降了 3.0%）。到 2021 年底，估计男性已经恢复到了疫情前的就业水平，女性劳动力则仍然较过去减少了 1300 万。根据来自 45 个国家的数据，在主要的劳动适龄人口中，女性比男性更有可能失业（女性为 28%，男性为 24%），而在有孩子家庭伴侣中，女性在疫情期间最容易失业（女性为 30%，男性为 23%）。地缘政治风险的加剧导致了食品价格的飙升，而这将对极端贫困人口造成最严重的打击，导致更严峻的粮食不安全状况，并加剧疫情对收入不平等的影响。2021 年食品价格上涨了 22%，达近 10 年来的新高。

严重的失学问题将对中期发展前景产生影响。在学校长期停课的情况下，疫情正转化为许多发展中国家的人力资本重大损失以及严重教育危机。尽管政府想尽一切办法提供远程教学，但学习效果普遍不佳。据估计，2021 年，中低收入国家 70% 的 10 岁儿童无法阅读基本文本，较 2019 年增加了 17%。如果没有明确的战略来弥补这一损失，延迟教育的影响将持续数十年。

4.疫情对劳动力市场的影响将在整个展望期内持续显现，各国和各行业的情况高度不均衡。高收入国家迎来了相对强劲的劳动力市场复苏。尽管有些行业正面临严重的劳动力短缺，并造成了物流瓶颈，与危机前相比，2021 年其就业与人口比率仅下降了 1.2%。相比之下，2021 年中低收入国家和低收入国家的就业与人

口比率都仍比危机前下降了 2.1%。

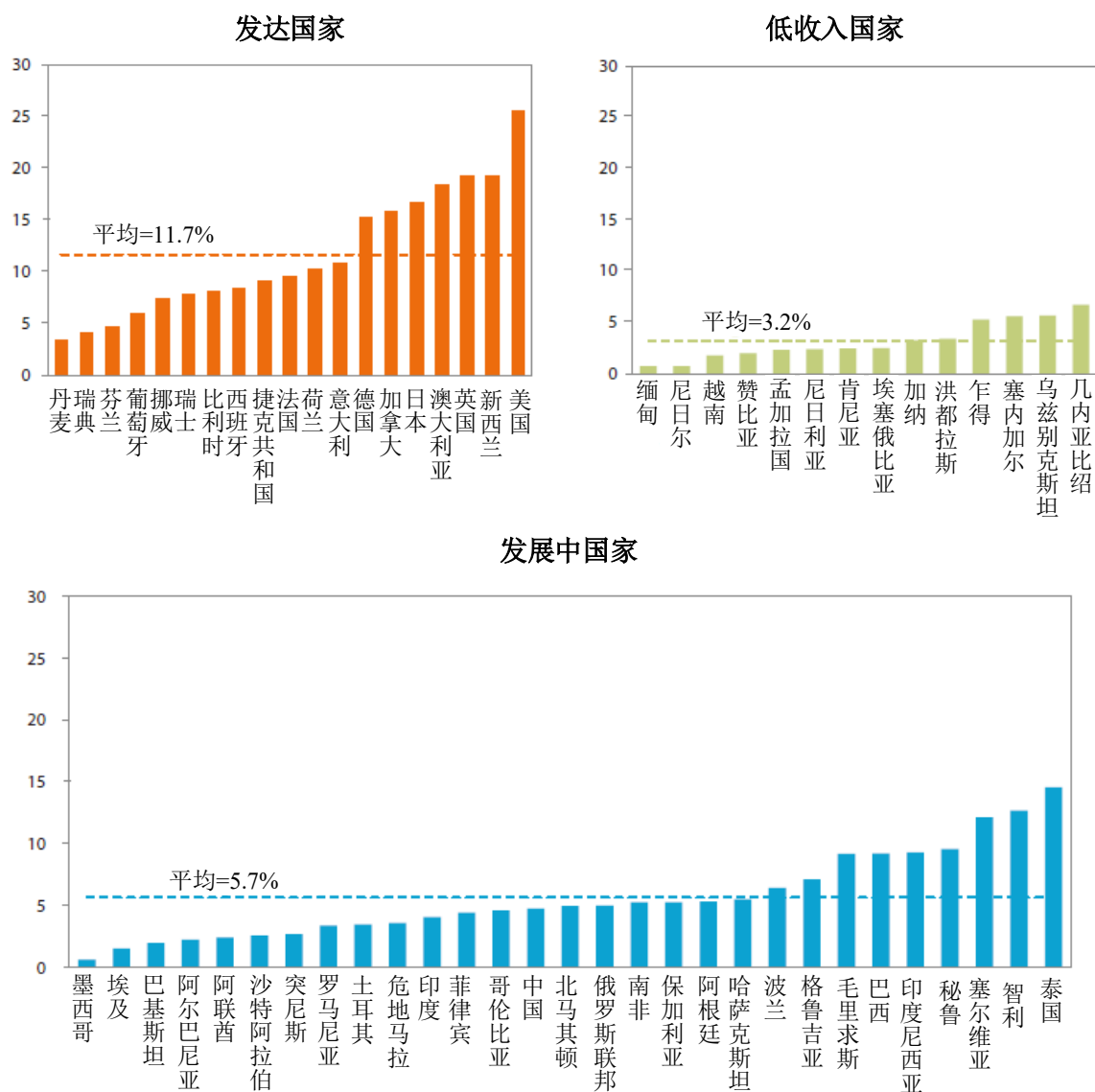
疫情可能加速了某些会对劳动力市场产生重大影响的趋势。数字化和自动化的空前提速，或将导致许多工作机会永久消失，同时扩大了数字鸿沟。此外，零工经济（即由自由职业者作为劳动力资源分配主要形式的经济领域）空前扩张，带来了更加不稳定的工作环境。在许多国家，社会保障（有时还有医疗保健）都与就业挂钩。这种趋势可能会加剧不平等，因为零工经济使得更多的劳动者无法享受到基本福利，比如带薪病假和失业保险。

（二）公共财政恶化

1.世界上许多地方都面临财政空间缩小和债务可持续性风险升高，这种情况将导致亟需的财政支持遭到撤销。尽管面临多种下行风险和高度不确定的经济复苏，预计大多数发展中经济体仍将于 2023 年前基本取消财政支持。一些国家撤销财政刺激措施的速度比预期的要快，许多措施在 2021 年底已到期。

2.财政空间的差异导致各国的复苏前景出现分化。在大多数发达国家，财政措施约占国内生产总值的 10%或更多，在某些大型经济体，这一数字甚至超过 20%。为应对新冠疫情，全球实施的财政措施共计约 17 万亿美元，其中发达国家占了绝大部分。然而，许多发展中国家在危机刚开始就已负债累累、财政状况不佳，这严重制约了其有效处置公共卫生危机和防控疫情保经济的

能力（图 3）。有些发展中国家能够利用低利率融资，但更多其他国家却面临着高得令人生畏的借贷成本。在疫情期间，大多数能够进入市场的发展中国家的主权借贷成本均远远高于发达国家（图 4）。

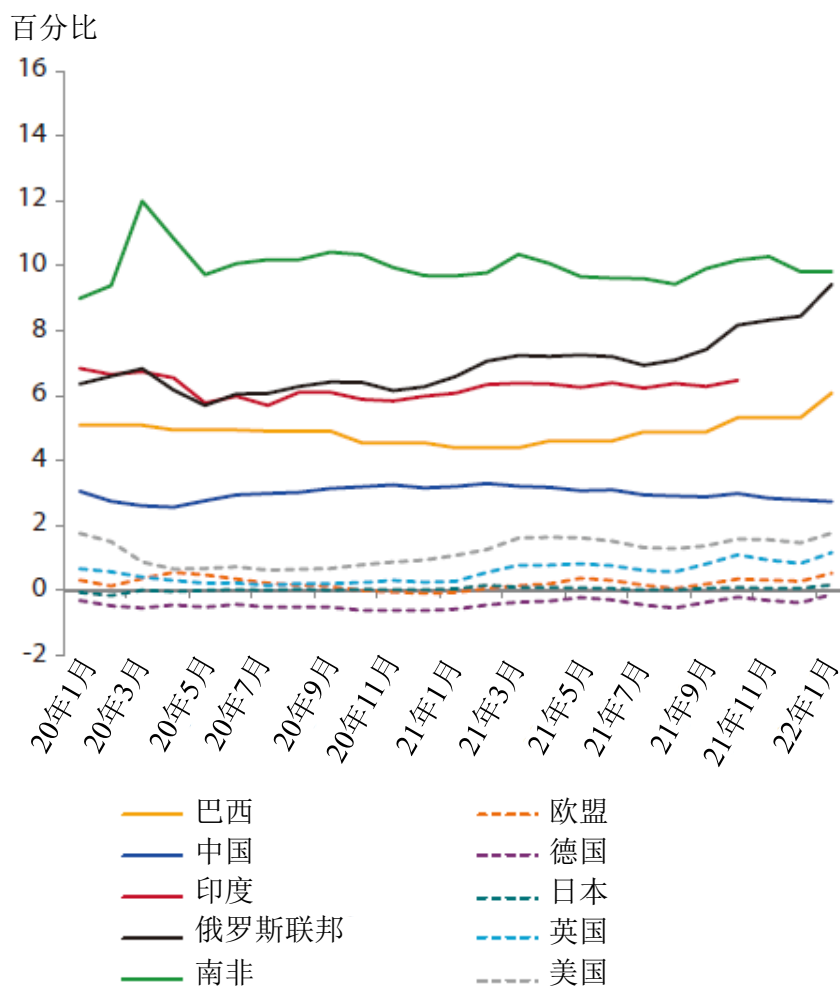


来源：国际货币基金组织，应对新冠疫情的国家财政措施财政监测数据库（2021年10月版），见
www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policy-Database-in-Response-toCOVID-19

注：一个国家的应对资金估算了 2020 年 1 月至 2021 年 9 月期间其额外的公共支出以及失去的收入之和。每个国家组的平均应对资金为选定国家的平均值

图 3：选定国家新冠疫情应对资金占国内生产总值的比重

（占国内生产总值的百分比）

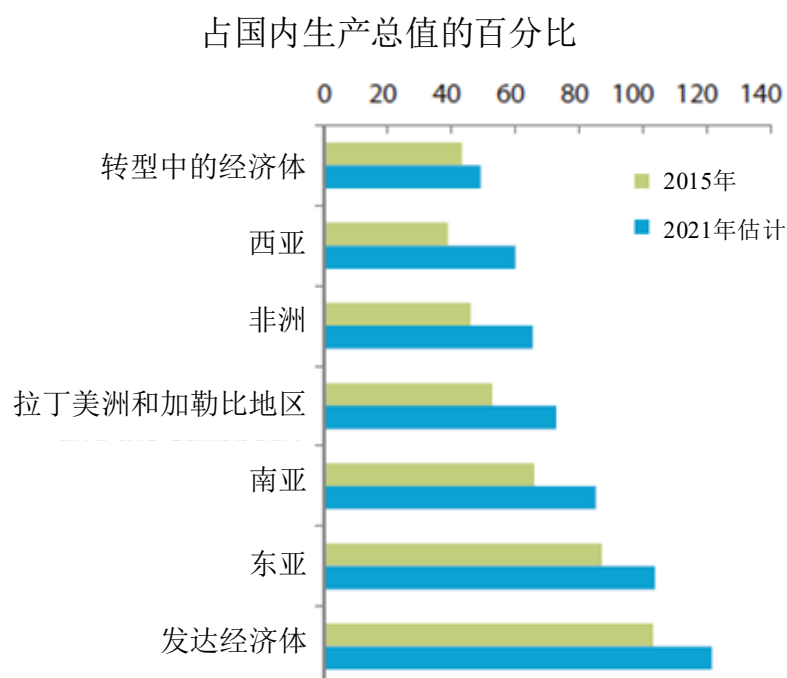


来源：环亚经济数据有限公司（2022 年 2 月 23 日的数据）

图 4：选定发达和大型经济体的 10 年期国债收益率

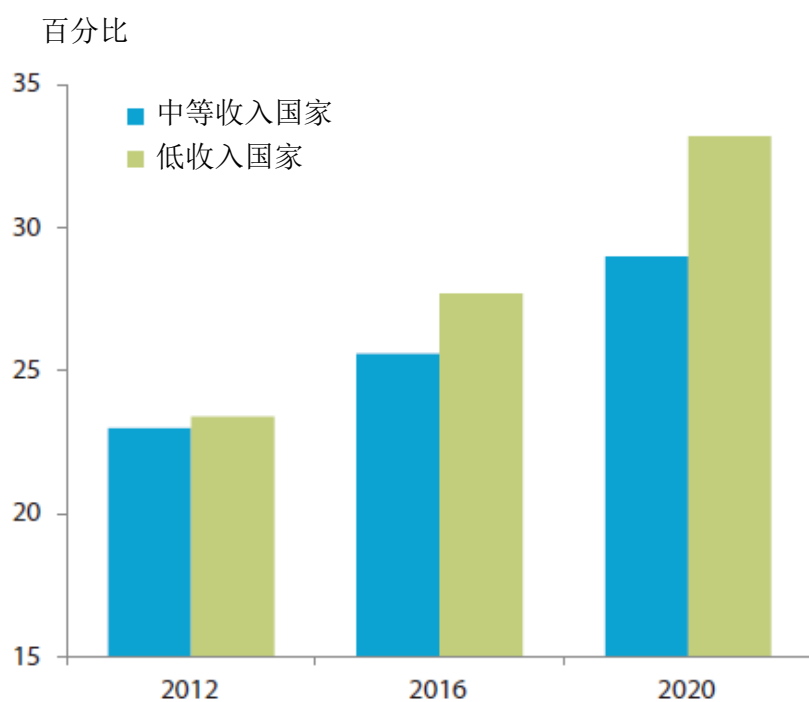
3.与疫情相关的大量财政支持和收入减少将公共债务水平推到了历史最高点。各地政府债务与国内生产总值的比率都在急剧上升（图 5），且由于收入持续疲软，预计将持续走高。尽管所

有收入群体的公共债务都大幅上升，但由于债务成本较高以及政府收入较低，偿债对低收入和中等收入经济体构成了更大的挑战。此外，许多发展中国家的外债负担都有所增加（图 6），2020 年中低收入国家的外债总额较 2019 年增加了 5.3%，达 8.7 万亿美元。地缘政治风险导致商品价格上涨，可能会给石油进口国的国际收支带来更大压力，使债务可持续性恶化。对许多发展中国家而言，高昂的偿债成本正在挤占用来应对疫情和支撑可持续复苏的资源。在撒哈拉以南非洲，半数以上国家的偿债成本至少占政府收入的四分之一。



来源：国际货币基金组织的世界经济展望数据库

图 5：政府债务概况



来源：世界银行，《国际债务统计报告》，2021 年 10 月

图 6：外债占国民总收入的比重

4.国际社会的应对政策非常重要，但还不够。20 国集团的《暂停偿债倡议》暂时放宽了许多发展中国家的融资限制，并帮助避免了更广泛的系统性债务危机。然而，随着《暂停偿债倡议》的到期，对《暂停偿债倡议之外的债务处理共同框架》（简称《共同框架》）的实施需要加强，其中的若干设计要素也应加以改进。尽管许多发展中国家的债务困境风险仍然很高，但截至目前仅有三个国家要求依据《共同框架》进行债务处理。此外，尽管国际货币基金组织新增的 6500 亿美元特别提款权额度是增强流动性的重要措施，但还不足以应对发展中国家的融资挑战。

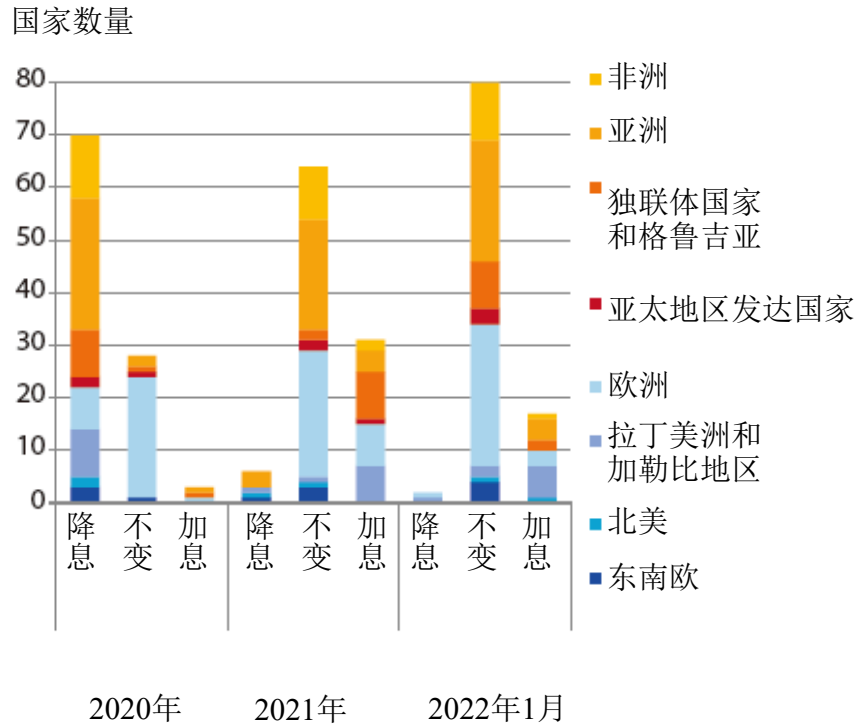
5.许多发展中国家一直在从促进可持续发展的公共投资中挪用资源。而在一些发达国家，因为有足够的财政空间，不仅能够立即推出应对疫情的措施，还能将资源用于加强社会保障和支持生产性投资，比如研发、绿色能源和数字技术。相比之下，对于许多发展中经济体、特别是低收入国家而言，应对疫情影响的财政刺激计划主要依靠削减公共投资，以及重新分配对可持续发展的许多关键领域的资源。

由于各国面临不断升高的财政压力，财政整顿对某些社会阶层的影响将尤其显著。自疫情爆发以来，约有三分之二的低收入和中低收入国家削减了教育预算。根据最近的估计，疫情已经影响到了儿童保护、营养、供水和公共卫生方面的社会支出。

（三）货币政策面临的挑战与日俱增

1.持续上升的通胀压力促使全球开始转向紧缩的货币政策。2021 年，全球总体通胀率飙升至 5.2%，比过去 10 年的趋势高出 2%以上。2021 年的通胀率从低位一路上升，由多种因素造成，包括供给侧瓶颈、需求反弹、商品价格上涨，以及一些国家的税收优惠和补贴到期。地缘政治风险加剧可能会加剧供应链中断和能源短缺，从而进一步推高全球通胀。近期的通胀上升在美国、欧元区、拉丁美洲和加勒比地区以及独联体国家区域尤为明显。进一步的价格冲击可能会威胁到通胀预期，并引发对于工资—物

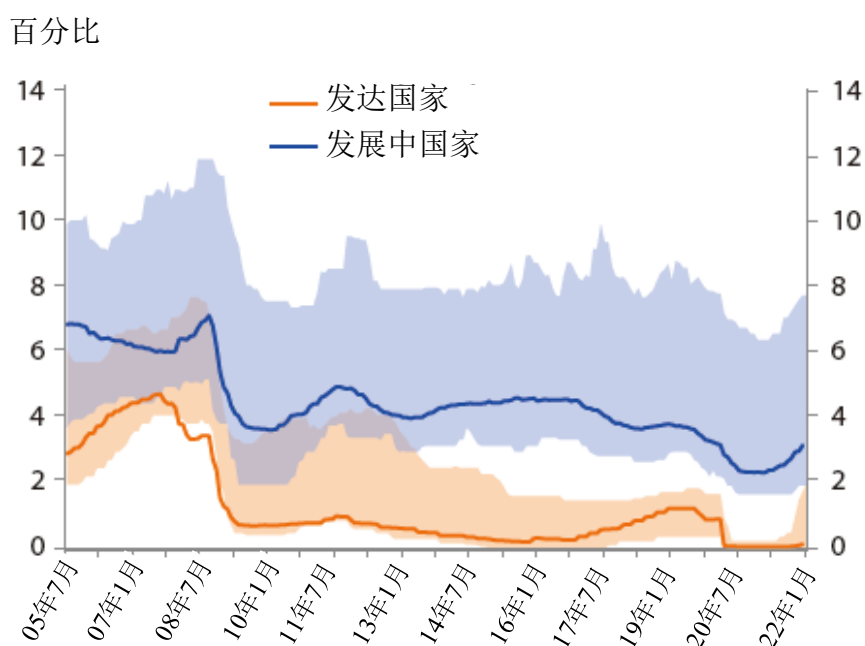
价螺旋上升的担忧。为遏制通胀压力，越来越多的央行已经开始收紧其货币政策（图 7 和图 8）。



来源：环亚经济数据有限公司（2022 年 2 月 23 日的数据）

注：基于现有数据，2020 年和 2021 年涵盖 101 家中央银行，2022 年 1 月涵盖 99 家中央银行

图 7：按地区划分的政策利率决策



来源：联合国经济和社会事务部，基于国际清算银行、环亚经济数据有限公司和世界银行的公开数据（2022年2月23日的数据）

注：图中线条是36个发展中国家和14个发达经济体加上欧元区的国内生产总值加权平均政策利率；阴影面积代表了其政策利率在百分之二十五到七十五之间的范围

图 8：发达国家和发展中国家的政策利率

2.在许多发展中国家，对通胀上升和汇率压力的担忧导致提前取消了货币支持。2021年，有超过三分之一的发展中经济体（特别是能源进口国）的央行提高了政策利率。

3.发达经济体的货币紧缩步伐快于预期，可能导致全球金融市场的波动加剧，并对发展中经济体产生负面的外溢效应。全球货币环境收紧的高度不确定性导致投资者风险情绪在2021年底恶化，并延续到2022年初。地缘政治紧张局势恶化和奥密克戎变异毒株在全球蔓延又进一步加剧了通胀担忧。除中国外，其他新兴经济体在继2021年第四季度流出38亿美元后，2022年1月

又有 77 亿美元的非居民投资组合外流。假如货币紧缩周期超过预期（尤其是在美国），或再次发生“避险”，都可能会引发全球金融市场更加无序的调整。在这种环境下，发展中经济体可能会发生更大规模的资本外流和货币贬值，这可能会动摇国内的金融状况并影响增长。

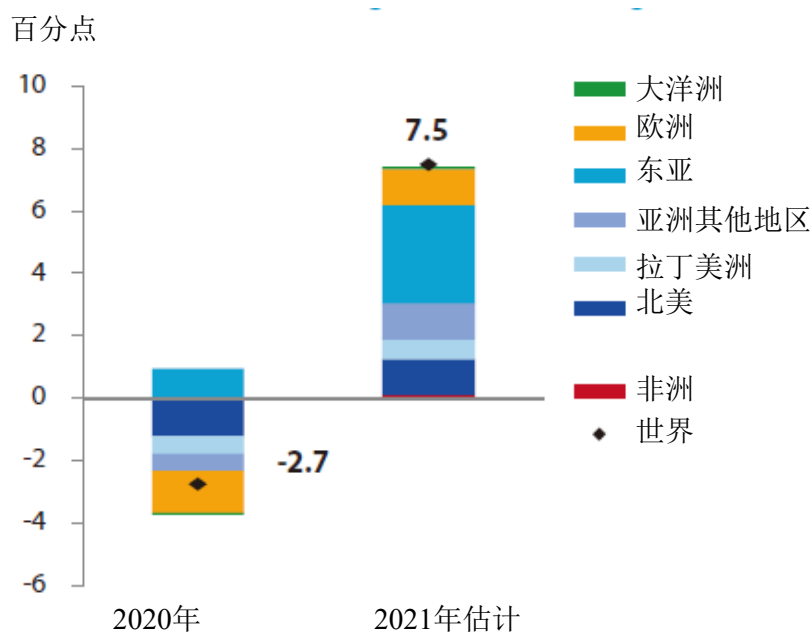
4.全球金融状况的收紧进一步增加了债务水平高、且有大量外部融资需求的发展中国家的风险。由于收入前景仍旧疲软，全球利率的上升将加剧许多发展中国家政府的债务脆弱性。更高的偿债成本，以及再融资和展期风险的增加，将使更多的国家在履行偿债义务方面面临挑战。

5.世界各国央行在宽松政策支持方面均面临着艰难的权衡取舍。在地缘政治风险加剧、疫情持续、通胀压力上升和经济复苏初现端倪的背景下，货币政策发生失误的风险极大。

（四）投资前景不容乐观

1.在高度不确定性之下，大多数发展中国家的投资前景疲软。全球投资在 2020 年收缩了 2.7%，在 2021 年则反弹了 7.5%。然而，这一强劲的增长数字主要得益于大多数经济体极低的基数和极为有利的政策环境。各个国家和地区的投资复苏情况极度不均衡（图 9）。中国和美国的投资增长占 2021 年全球投资增量的 50%以上。2021 年，虽然全球外国直接投资强劲反弹，但近四分

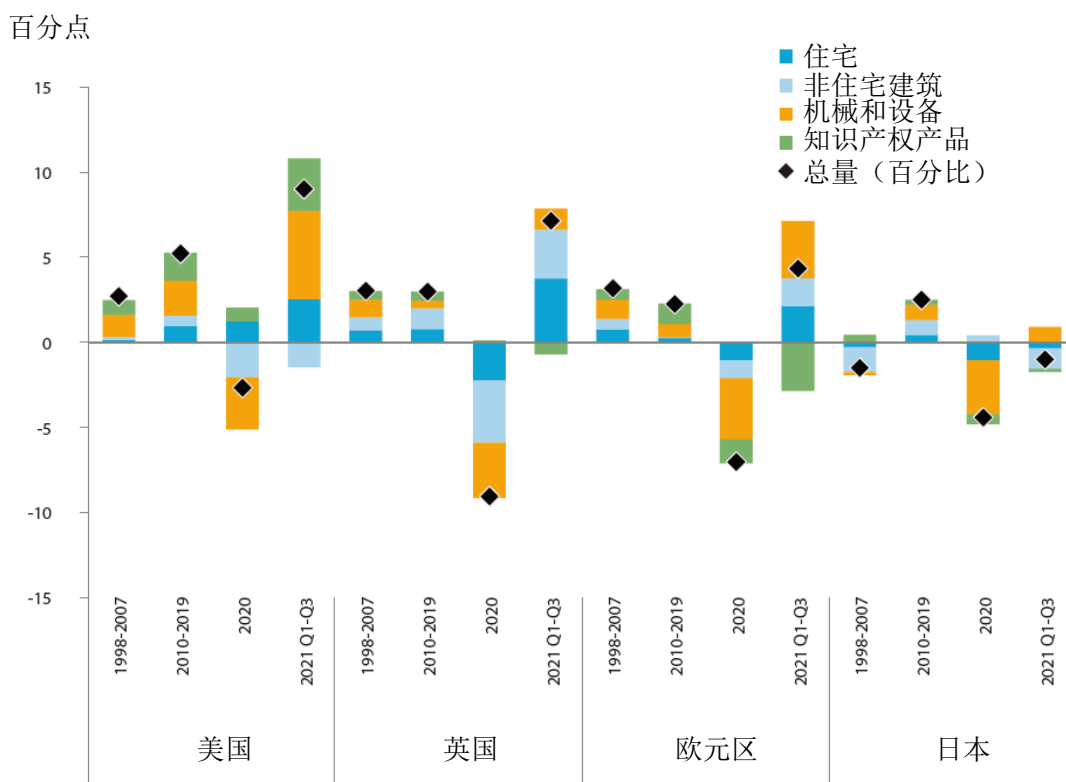
之三的增量均来自发达经济体。在发展中经济体，特别是最不发达国家，投资复苏较为缓慢。



来源：联合国经济和社会事务部

图 9：地区对全球投资增长的贡献

2.各行各业的投资复苏同样不均衡。在主要发达国家，投资反弹的主要动因是机械和设备支出增加（图 10）。在美国，固定资本形成总额的整体大幅反弹主要是知识产权产品领域的强劲表现，其中包括软件和研发。在中国，虽然基建投资可能会继续放缓，但将有针对性的财政政策支持投资技术和创新。



来源：联合国经济和社会事务部，基于环亚经济数据有限公司和欧洲统计局的数据

注：数字以不变价格计算。英国、欧元区和日本的数据是总投资，美国的数据是私人投资

图 10：按资产类型划分，部分发达经济体的年度投资增长情况

3.在全球面临高度不确定性、金融状况收紧和政策刺激减弱的背景下，预计全球投资增长将放缓。对于许多发展中国家而言，公共债务增加和借贷成本持续上升将会制约政府维持大规模公共投资的能力。各国的私人投资可能会因为增长前景、需求状况和利率上升方面的持续高度不确定性而受到抑制。鉴于收入复苏乏力，许多企业都面临着较差的资产负债表和高额债务，进而制约了资本支出计划。与疫情前相比，发达经济体和新兴经济体的

非金融企业债务与国内生产总值的比率都急剧上升（图 11）。

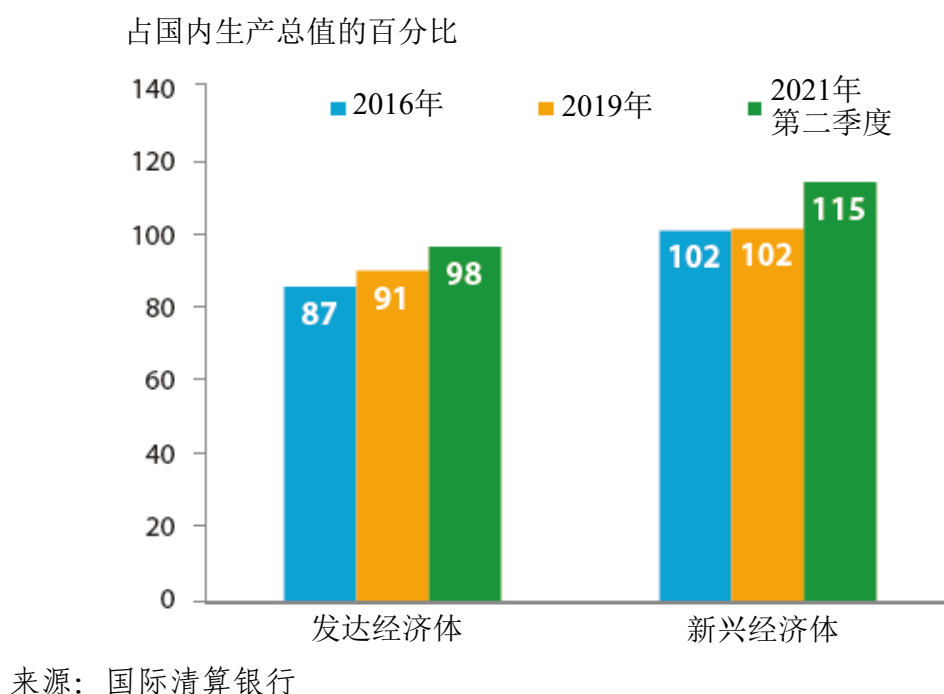


图 11：非金融企业的债务

4.对于严重依赖化石燃料的发展中经济体而言，长期投资前景面临挑战。尽管石油和天然气价格在 2021 年大幅上涨，且由于地缘政治风险而延续至 2022 年，但对于许多大型化石燃料生产商的投资仍然恢复缓慢。随着世界向净零碳排放转型，这些国家面临着重大经济和财政损失的前景。最近的一项研究估计，到 2036 年，市值 11 万亿至 14 万亿美元的化石燃料资产可能将变得一文不值。因此，需要制定全面的计划，确保以投资促进经济多样化，并转向新的低碳技术领域。

（五）气候风险

1.气候相关冲击更加频繁和剧烈，对全球发展前景构成了重大威胁。根据国际灾害数据库的资料，2021 年有超过 1000 万人受到风暴和热浪的影响。北极气温创下 38℃ 的新高。许多发展中国家，包括一些拥有大量极端贫困人口的国家，遭受了旱灾，威胁到了人们对水和营养食品的获取。因疫情相关流动限制而短暂减少的碳排放又开始增加，进而加大了气候风险。

2.对于本就脆弱的国家而言，气候变化造成的经济破坏和损失特别严重，使得这类经济体更加落后。许多极易受气候相关灾害影响的经济体，包括最不发达国家和小岛屿发展中国家，在遭遇气候冲击后为经济提供额外支持的政策空间有限。气候冲击还可能加剧债务负担，使受影响国家更容易发生主权债务危机。例如，太平洋地区的小岛屿发展中国家因灾害造成的资本投资年平均损失估计约占其总投资的 18%，而所有亚太国家的这一数字平均仅为 1.9%。完全失控的气候变化将加剧各国之间的不平等。

（六）各国进行更好重建的政策选项

1.需要在各个层级采取大胆和果断措施，避免可持续发展陷入十年停滞。各国需要创造足够的财政空间，通过各种渠道调配资金，以避免危机变得旷日持久和复苏乏力，并对气候行动和可持续发展目标进行长期投资。需要采取的措施包括目标明确的财政政策，以支持有韧性、包容的和可持续的复苏，同时保持财政

可持续性并推动减少碳排放。私人投融资在可持续发展方面的作用也必须加强，可以通过政策措施给予支持，比如优化投资环境，以及建立适当的监管框架。国际社会需要共同努力，帮助发展中经济体，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家，解决紧迫的国际收支需求，扩大可用资源，从而推进疫情恢复工作并投资可持续发展领域。

2. 《亚的斯亚贝巴行动议程》为应对上述的政策挑战提供了一个全面框架。本报告对《亚的斯议程》每个行动领域提出了有关政策建议，旨在帮助各国克服当前危机、重回实现可持续发展目标的轨道。

四、克服“巨大的融资鸿沟”

（一）巨大的融资鸿沟

1. 面对疫情冲击，发展中国家面临着成本更高、期限更短以及波动性更大等融资难题。

疫情应对受到制约，投资气候行动和可持续发展目标的能力有限。新冠疫情的爆发对全球经济造成了严重冲击，但发达国家能够通过积极的宏观经济政策予以应对。疫情迅即引发了消费、投资、就业和收入的萎缩。发达国家的政策制定者采取了积极的、甚至前所未有的应对措施，以减轻社会和经济影响。他们采取了

大规模的财政支持，并以积极和非常规的货币政策作为辅助财政措施。发展中国家在应对政策方面受到了更多制约。财政和货币应对政策取决于国情和政策空间，以及所得到的国际支持。但平均而言，与发达国家相比，发展中国家更多掣肘，应对资金更加有限，所采取的辅助财政政策的货币宽松也更有限。

更加有限的应对，加上缺少疫苗供应，将致使发展中国家的危机持续更久，对可持续发展目标的前景造成了巨大和潜在的长期影响。尽管国际社会提供了支持，但与疫情前的预测相比，发展中国家因疫情所导致的经济损失远远大于发达国家。这些差异预计将在中期内持续存在，导致卫生、就业、性别平等和消除贫困的可持续发展前景遭遇重挫。因此，随着基线的不断恶化，无法满足的可持续发展目标融资需求进一步增加，估计某些关键领域的支出需求增加 20%。

2.截然不同的疫情应对措施也体现了不同的投资和资本支出率。在主要的发达经济体，应对疫情的财政政策侧重于支持和引导复苏，例如，美国的基建法案和欧盟的“下一代欧盟”复苏计划。这些规模较大的公共投资一揽子计划强调的是可持续性和气候行动。与之形成鲜明对比的是，贫穷国家不得不重新调整公共支出的优先次序，削减对长期可持续发展至关重要领域的支出。尽管 20 国集团的《暂停偿债倡议》以及其他形式的多边和双边

援助为贫穷国家提供了重要的喘息空间，使其得以增加与新冠疫情相关的支出，但 2020 年 43 个受惠国的资本支出平均下降了 1.1%，预计 2021 年仍低于危机前水平。

然而，可持续发展目标和气候进展需要大幅扩张投资规模。过去 30 年，由于公共投资比例下降，各收入群体的公共资本存量持续恶化。实现可持续发展目标和气候目标所需的额外投资主要集中于核心基础设施领域，比如道路、电力、供水和公共卫生等核心基础设施，到 2030 年，这类投资在国内生产总值中的占比，中等收入国家约为 2.7%，最不发达国家和其他低收入国家约为 9.8%。据估计，未来 10 年，旨在实现净零排放的专项公共投资约占每年国内生产总值的 2%。

3.资本成本和条款

发展中国家通常面临相对较高的资本成本。在近几年的低利率环境下，发达国家未偿还主权债务的平均利息成本降至 1% 左右。发展中国家的平均成本则要高得多。近年来，可获得优惠贷款的最不发达国家越来越多地依靠国际市场，这推高了他们的平均借贷成本，损害了其债务动态。例如，在 2021 年，非洲和最不发达国家在欧洲发行的主权债券收益率超过 5%，且 40% 的非洲债券收益率超过 8%。即使在债务水平极高的情况下，发达国家的偿债负担也仍然较低，而发展中国家，其中包括一些最脆弱

的国家，则要将其财政资源的很大一部分用于偿还公共债务，且占比越来越大（见图 12 和图 13）。

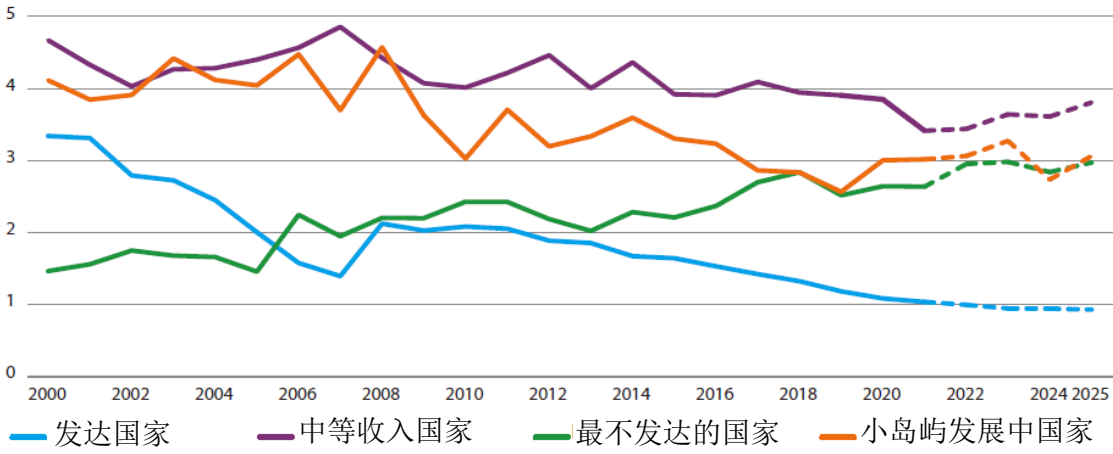
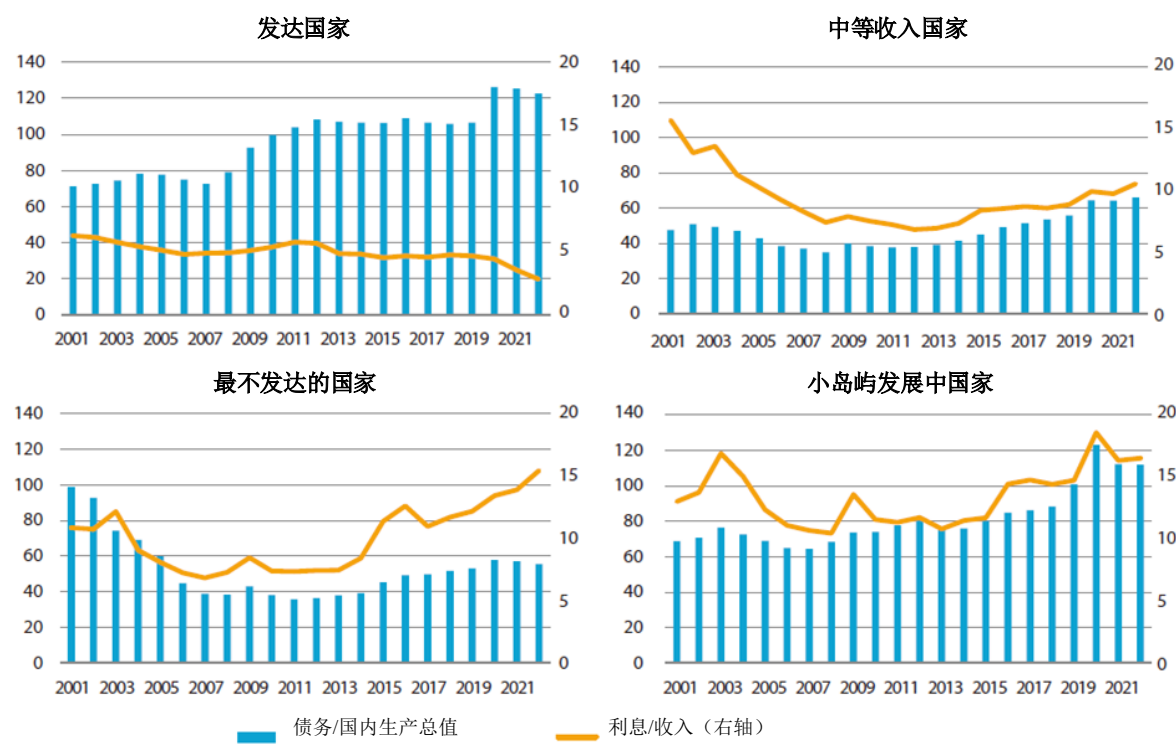


图 12：未偿还政府债务的平均利息成本（中位数，百分比）



来源：国际货币基金组织的《世界经济展望》数据，联合国经济和社会事务部工作人员的计算

图 13：债务存量和偿债成本（百分比）

许多发展中国家在发行长期国内债方面仍然面临限制。目前国内债务几乎占到所有发展中国家债务总额的一半（20 年前还不到三分之一）。总体而言，发展中国家越来越多地依靠本国居民储蓄来填补赤字，尽管在最不发达国家和低收入国家，这一比例仍明显较低。

投资者在投资外币主权债务时，历来都要求得到可观的补偿。尽管近年来发展中国家已经降低了对这类外币借款的依赖，但许多国家仍面临着在国内发行长期债务的难题。然而，外币借贷成本极高。过去 200 年，扣除掉违约损失，外币债务投资者的年平均回报率约为 7%。这高于美国和英国债券平均 4% 的“无风险”回报率（即金融术语，欧洲债券发行的信贷息差、或额外的资金成本为 4%）。

自 20 世纪 90 年代中期进入债券融资时代以来，投资者的回报率一直比之前占主流的银行贷款的回报率更高。继 20 世纪 80 年代末“布雷迪计划”将银行贷款证券化为可交易的证券之后，发展中国家的主权借款也从商业银行贷款转向了债券发行。自 1995 年以来，投资者的总回报率（扣除违约损失）平均接近 10%，达历史最高水平，信贷息差比无风险利率高了约 6%。

外币债券的高利差反映的是人们对高违约风险的认知。主权利差体现了投资者的违约风险认知，主要由国家的基本面决定。

全球融资条件的恶化会改变风险认知，甚至即使是那些债务轨迹可持续且具有偿债能力的国家，也会引发流动性危机。

4.发展中国家融资政策空间受限的根本原因

改善融资条件需要解决潜在的宏观经济制约因素。成本更高昂且断断续续的融资渠道限制了发展中国家应对新冠疫情的宏观政策，压缩了投资于气候行动和可持续发展目标的财政空间。这些更艰难的融资条件涉及一系列因素，包括制度和治理效果、经济增速和韧性、公共财政状况和外部平衡，以及货币灵活性。宏观经济制约因素发挥着重要作用，解决上述问题将是拓展发展中国家财政和货币政策空间的关键。

发达国家积极的宏观应对政策反映了疫情前宏观经济政策的“传统智慧”发生了更广泛的转变。鉴于超低利率无法从 2008 年世界金融和经济危机中快速复苏，传统的货币政策似乎越来越力不从心。这导致了几项关键转变：

- 非常规的货币政策，如量化宽松，以及财政与货币政策之间的界限越来越模糊；
- 重新评估财政政策在所谓“新财政共识”中的作用；
- 政策制定者越来越关注宏观经济政策的传统目标与更广泛的可持续发展考虑因素之间的联系，比如不平等和气候变化。

然而，因为各种潜在的制约因素会压缩政策空间，这种新发现的灵活性“传入”发展中国家的程度有限；在发达国家，持续上升的通胀也使其饱受质疑。许多发展中国家的财政空间更加有限，因为与发达国家相比，前者的债务可持续性问题的往往在债务水平较低时就会出现。除了上述评估国家偿付能力的一般挑战外，发展中国家在危机中调整财政立场的灵活性往往更低，增长前景和利息成本的波动性与不确定性也更大。许多发展中国家都非常依赖外国储蓄和外汇借款，因而更容易受到全球金融周期和资本流动骤停的影响，这进一步加剧了脆弱性和不确定性。再加上飘忽不定的通胀预期，都可能会压缩货币政策空间。随着通胀压力持续上升，2021 年全球通胀率增至 5% 以上，各国央行纷纷收紧政策予以应对，借贷成本上升或将再次成为发达国家的当务之急。

（二）多方位的应对政策

要实现可持续发展目标，需要有可负担、长期和稳定的资金来源，并有效加以利用。

1、良好治理和有效利用筹集的资金

能否实现上述效率和公平目标，将取决于如何有效地利用所调配的资源，以及谨慎管控相关风险。公平和可持续的增长为收入调配、减少对外国储蓄的依赖以及实现长期发展目标奠定了基

础。较高的增长率（如果增长率超过利率）也将改善债务状况，公共债务就可以在更高的水平上持续。债务融资可以支持复苏和增长，但它绝非灵丹妙药，债务的快速积累往往以危机告终。大约有 50% 的“债务繁荣”（债务与国内生产总值比率大幅攀升的时期）都伴随着金融危机。要使额外的债务融资或债务减免转化为积极的长期成果，就必须谨慎管控风险，并妥善利用资源。

更多、更多样化的债务融资来源增加了债务管理者谨慎管控风险的负担。尽管有所改善，但一些国家的债务管理能力并没有跟上融资环境日益复杂的步伐。这危及到了各国在借贷成本与金融工具相关风险之间进行有效权衡的能力。中期债务管理策略有助于各国满足融资需求（包括与复苏、气候行动和可持续发展目标相关的投资），并需以审慎的方式管理债务组合。

透明度是有效管理债务的前提条件。数据差距削弱了各国有效管理自身债务、以及借款人和其债权人评估债务可持续性的能力。提高债务透明度和发展中国家的相关能力一直是国际社会关注的焦点，但仍然存在巨大的差距。

融资规模扩张的同时，还必须进行相应的努力，以便更广泛地改善治理。治理方面的挑战往往会阻碍财政资源 and 政策有效转化为预期的发展成果。治理效果的衡量标准，比如法治、廉洁和制度状况，均是决定各国长期增长前景和债务承受力的重要因

素。对公共资源的有效管理是良好治理的一个核心要素。缺乏透明度和问责制、腐败和滥用公共资金，会破坏公众对国家的信任。一方面，腐败都将对财政和宏观经济造成重大负面影响；另一方面，减少腐败可以产生更多的税收，从而大大增强国家的财政能力。

融资来源及其条款应符合投资或支出的用途及特点。债务融资最适合于能够产生直接回报和/或在相应时间范围内增强国家财政能力的项目和投资，比如基础设施投资。

额外公共投资的效力还取决于加强基础设施治理和相关公共财政管理流程。公共投资的效率是决定其增长和债务可持续性影响的关键因素，但有证据表明这方面的效率相当差。各国之间的差别很大，平均而言，与表现最好的国家相比，有超过三分之一的资源在公共投资过程中流失。基础设施治理和公共投资管理的质量对宏观经济结果的影响极大。在治理记录良好的发展中国家，额外的公共投资往往对增长有着更积极的影响，可吸引私人投资，且不会导致债务比率上升。

公共投资决策应以国家的中期可持续发展战略和计划为指导。公共投资优先事项应基于更广泛的国家发展优先事项，例如，将其作为与中期计划相关的投资战略，并根据发展目标和成本估算确定优先事项。

在为实现气候或可持续发展目标优先事项提供资源时，所附带的任何限制条件均须基于国家确定和主导的优先事项和计划。利用围绕气候行动和可持续发展目标的共同利益和目标，为发展中国家调配更多的资源，此事大有可为。为确保这些资源切实有效地被用于其预期目的，应借鉴多年来的经验教训，将其与国家主导和制定的战略和计划结合起来。

2、额外的国际公共融资和公共开发银行

国际公共财政是一种可负担、稳定的长期资金来源。国际公共财政必定在复苏、可持续发展目标和气候行动投融资领域发挥主导作用，且完全能够为此类投入提供资金，原因有二：**其一**，公共财政提供方往往具有比私人投资者更长的时间跨度，因而能够“参与市场套利”，并为其他人不愿意的长期生产性投资提供资金。**其二**，公共财政提供方所追求的是可持续发展目标和气候优先事项，且寻求可持续发展的影响，而不是财务回报的最大化，故而愿意为那些原本在风险收益率方面毫无竞争力的投资提供优惠融资。

公共开发银行可以以可承受的利率提供反周期的长期贷款，以缓解危机期间的融资压力。因为有公众的支持，开发银行可以为其活动提供廉价资金，并通过较低的利率和较长的期限将这种优势转嫁给借款人。例如，多边开发银行的优惠贷款可延长至 40

年。通常情况下，开发银行会将财政支援与技术援助相结合，并专注于与气候行动和可持续发展目标高度一致的项目和行业。同时还能更好地吸收和管理展期风险，并有能力采取反周期的行动。在当前危机中，多边开发银行以及国家和地区开发银行都是这样做的。公共开发银行已经包括 527 家开发银行和开发融资机构，总资产为 13 万亿美元，少数非常大的银行持有绝大部分的资产。据估计，公共开发银行为全球约 10% 的投资提供资金。

多边开发银行可以通过增资和优化资产负债表进一步扩大贷款。由于财政能力有限，多边开发银行在应对新冠疫情方面受到了制约。为进一步提高贷款能力，可以改善资本状况并优化资本使用。

公共开发银行在提供贷款时，可遵照支持长期稳定融资渠道的条款来进行。这将有助于解决上述主要风险和不确定性，包括与短期和外币借款相关的展期和汇率风险、流动性风险以及资本流动骤停。

应重视国家和次区域开发银行的合作。开发银行和开发融资机构在各个地区和层级都发挥着重要作用。现有的调查发现，国家开发银行既提供长期贷款，又在危机期间发挥反周期的作用。然而，在贫困地区，所发挥的作用往往要小得多。在最不发达国家和低收入国家，其数量和规模都非常小，甚至相较于所在国的

经济规模而言也是如此，且面临治理方面的挑战，以及能力和资本方面的制约。

应扩大其他的优惠融资来源。因为开发银行能够在金融市场上利用公共捐款，因此发挥着特殊的作用。但是，仍然需要通过其他渠道扩大公共融资规模，可以从传统捐助方着手，让其兑现海外发展援助和气候融资承诺，并将未使用的特别提款权让渡给有需要的低收入国家和中等收入国家。

3、增强市场稳定性并减少不确定性

对越来越多的发展中国家而言，商业融资是长期投资的一大资金来源，但并未发挥应有的作用。商业融资可能成本过高且不稳定。借款条款取决于宏观经济基本面和其他特定因素，比如政治风险、气候相关风险和灾害，但同时也取决于全球金融周期。

决定借贷成本的国内因素包括但不限于宏观基本面、国内制度和有利环境。主权收益率受到一系列国家和全球因素的影响。其中包括：与财政状况、债务存量 and 增长前景相关的信贷风险，通胀、货币政策和其他宏观金融变量，外汇风险、汇率波动和相关因素，国内金融市场状况，包括外国投资者基数规模，对政治风险和稳定性的认知，以及全球流动性状况。

以增长为导向且有韧性的宏观财政框架可以降低风险和风险认知。宏观财政框架将财政政策和年度预算锚定在中期政策框架

中。中期政策通常将宏观经济、预算和债务可持续性目标与长期可持续发展和增长优先事项结合起来。其主要目标是，在短期及整个商业周期内稳定经济活动和提供公共服务，在长期内促进经济增长和可持续发展，并最终保障长期的债务可持续性。

减少对外币借贷的依赖可以降低风险溢价。鉴于有大量投资需求未得到满足，许多发展中国家均依靠外国储蓄为其国内投资提供相当大的一部分资金。但依赖外国储蓄有风险，因为长期的经常账户赤字往往以危机告终。这说明需要吸引更多不产生债务的外部资金来源，特别是外国直接投资，以丰富国内金融市场，并减少对外币债务的依赖。

应采取措施减轻全球“推动因素”。由于全球因素在决定资本流动及其波动性方面变得越来越重要，因此需要在全球层面采取政策行动，以减少发展中国家面对资本流骤停时的脆弱性，并改善其贷款条款。央行的货币政策是全球金融周期的关键驱动力。全球主要央行可以通过提高其决策透明度、为市场提供前瞻性指导，以及考虑其货币政策决定的溢出效应，从而尝试抑制金融周期。

需要采取更多的全球行动来预防并迅速应对流动性和偿付能力危机。2008年世界金融和经济危机后，尽管全球金融安全网得到了极大的扩张，但仍面临着资源紧张和覆盖范围不足的问题。

国际货币基金组织的紧急贷款和特别提款权分配一直是大多数国家能够利用的主要工具，而地区性融资安排（RFAs）并未发挥其潜力。因此，除扩大基金组织的融资能力外，还应考虑加强地区性融资安排。

注重提高债务透明度和信息生态系统。提高债务透明度可以降低不确定性溢价。各国在披露其全部负债方面仍然存在挑战，这可能会影响借贷成本。虽然隐瞒真实的债务水平可能有助于在短期内降低成本或规避财政规则，但从长远看，更加透明的债务管理可以具有更高的信用评级，并最终降低风险溢价。

进一步扩大信用评级和债务可持续性评估的范围可以完善现有的信息生态系统，并为着眼于长期的行为体提供重要见解。信用评级机构可向投资者和金融市场提供信息，帮助他们进行风险定价。因此，评级会影响获得市场融资的数量、成本和稳定性。国际货币基金组织和世界银行的债务可持续性评估还会监测相关的国家风险，并就债务困境做出预警。特别是对于低收入国家而言，债务可持续性评估决定了本国获得优惠融资的资格和条件。现有的评估采用的是中短期时间跨度，即在信用评级实践中，偿债能力评估的时间跨度通常为 3 年，而债务可持续性评估则会稍长，为 5 到 10 年。

将共同优先事项转化为较低的借贷成本。某些债务工具会将

筹集所得资金的用途与优先事项挂钩，而关心气候和可持续发展目标影响的投资者可能会愿意为此类工具支付溢价。主权国家在其债务发行和重组阶段都会利用这一关切。越来越多的国家发行了绿色、社会 and 可持续主权债券，2020 至 2021 年，可持续主权债券的数量增加了一倍以上。到 2020 年底，已发行的主权绿色债券达到 412 亿美元，与 2019 年相比增长了 65%。

国际社会还可以提供有针对性的补贴，以降低共同优先事项投资市场的借贷成本。部分担保和信用增强最常被用于主权债务重组，以吸引私人债权人参与并接受由此增强的新发行债券。

五、对《亚的斯议程》七个行动领域的主要观察和有关建议

（一）国内公共资源

1. 新冠疫情对财政收支平衡造成了重大影响。疫情第一年，特别是在最贫穷国家，税收收入下降，支出需求却在增加。许多资源充足的国家都努力对巨大的外部冲击做出反周期的反应。事后的教训包括长期规划对促进反周期财政政策的重要性，特别是在当今这个技术飞速进步、气候模式日益多变的世界。

2. 强大的财政制度，包括收入来源的多样化，使各国受益匪浅，因为这可以给予政府更大的政策空间，实施有效的反周期财政政策。财政政策疲弱和缺少缓冲的国家可能会在危机中变得更

加脆弱。各国政府可以在冲击来临前、在中期收入战略（MTRS）和更广泛的国家综合融资框架的背景下准备应急预案。将长期预测纳入政策制定，比如税收改革和公共投资，将使政府能够更好地应对短期或行业冲击，并使计划与更广泛的可持续发展目标保持一致。

3.稳健的财政制度，包括税收和支出，可以促进减贫和减少不平等，还可以支撑经济增长、产业转型和环境可持续性。考虑到《2030 年可持续发展议程》的雄心和新冠疫情复苏带来的挑战，优化税收制度结构，使之与可持续发展目标融资战略保持一致，成为许多国家更加优先考虑的事项。更庞大的税基可以帮助各国抵御冲击，并有助于实施有效的反周期政策。国家主导的中期收入战略应引导收入改革，以扩大税基，减少避税和逃税，尤其是富人的避税。上述战略还可以引导税收管理改革，从而实现收入大幅增加。强大的公共财政管理（PFM）可以提高支出效率，包括以更好的采购制度来杜绝腐败，即使在紧急支出方案中也是如此。这些努力在国家主导的综合融资框架中均应有所体现。

4.财政政策创造了影响经济活动以及社会和环境结果的激励措施，各国政府应使公共财政在所有方面均与可持续发展目标保持一致。

第一，各国应依照其在《2030 年可持续发展议程》中的承诺，

有效地利用财政制度，减少不平等。有助于解决不平等问题的财政政策包括：

- 在庞大的税基之上开征或提高累进所得税，并对穷人进行适当的补贴，是解决收入不平等的一项关键手段；
- 提高资本利得税税率，使之接近劳动所得税税率，有助于确保拥有高额资本收入的富人缴纳适当的税款。财富税或遗产税可以加强这些效果；
- 普惠的社会保障制度可以直接消除不平等，以及建设可用于应急和应对危机的基础设施，并可制定向正规经营、减少避税逃税的企业提供奖励的措施。

第二，各国应更有效地利用财政制度，实现性别平等和女性赋权：

- 各国在制定政策前，应先对其税收制度和预算的性别影响进行系统性分析；
- 公共支出应满足已经确定的需求，包括加大对护理经济的投资，这将产生“三重红利”，即：女性劳动力参与、增强人员的能力，以及有偿护理行业的体面工作。

第三，在使财政制度与减缓和适应气候变化及其他环境目标保持一致方面，所有国家都还有进步的空间。气候变化行动可能需要多种手段相结合包括税收、碳市场、法规和补贴，使其在政

治上可行、在行政上切实有效。值得探讨的具体政策包括：

- 取消化石燃料补贴，并通过税收和/或排放交易计划为碳排放定价；
- 对清洁型替代方案进行公共投资、增加社会转移支付，从而降低终结化石燃料补贴或能源税后的负面影响。

5.为实现《亚的斯议程》的承诺，各国应加强国际税务合作，确保没有国家被落下，特别是在信息交换和利用方面。数字化，加上各国之间税收信息共享的进展，以及合法车辆所有权登记的新国际标准，税收与财政健全执法信息生态系统的规模和深度正在扩大。然而，许多人无法看到这些信息，或从中受益。各国政府应：

- 使更多的信息进入公共领域，以更好地指导政府的政策制定，包括公布关于新的国际税收规范潜在影响的信息，并对公众开放所有权登记处；
- 在国家层面更好地利用信息，包括政府间的信息共享和验证；
- 改善国际间的税收信息共享，特别是对最不发达国家，让更多的国家能够获得所需的信息，并协助完善系统和信息利用能力。

6.货币数字化带来了避税、逃税和非法资金流动（IFFs）的

新风险，但也带来了新的执法思路。针对税收政策和管理（特别是在发展中国家）如何适应和影响数字资产的开发和使用，包括加密资产、稳定币和央行数字货币（CBDCs），需要开展进一步的研究和指导。

（二）国内和国际私营商业和金融

1.为实现发展目标，未来国家需要对私营部门投资，特别是在生产能力和基础设施建设方面。2021 年私营企业投资明显回升，但各地的幅度并不均衡，而未来的投资趋势也不确定。疫情改变了投资的格局，全球价值链的韧性更加受到关注，私营部门的决策开始考虑更广泛的风险，且数字技术的使用有所增加。气候变化也正改变很多领域，比如能源和农业。

政策制定者需要根据国际生产体系结构性变化、经济数字化和气候变化的影响，审查招商引资时的优先事项。**长期、可负担的资金是私营部门扩大长期投资的先决条件。**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业还不够发达，而外部借贷的成本很高。

发展本地金融体系仍应作为国际社会关注的焦点，应当分析如何进一步激励会对可持续发展产生积极影响的贷款；各国政府和发展伙伴还可以寻求更好地利用私人市场，并将之作为发展中国家长期资金的更大来源，比如私募股权基金和风险投资基金，

这些基金目前已达数万亿美元。

2.在基础设施领域，尽管私人投资无法取代公共投资，但仍有机会扩大其在特定领域的作用。这需要解决私人投资所面临的障碍，从逐个项目的方法转向更系统的方法。各国政府需要制定可持续、包容和有韧性的基础设施战略，确定公共和私人投资的适用范围，以及实施这些战略需要进行哪些政策和体制改革；发展伙伴可以探讨如何提高基础设施开发辅助技术的成效，例如，通过建立技术援助市场来进一步利用该领域的技术。

3.各国也将因为拥有更包容的私营部门而受益。如果私营部门不能为所有人口阶层都提供经济机会，那么不仅经济将陷入低迷，还会导致排斥和长期动荡。各国政府可以通过消除产生排斥的障碍（比如歧视女性的法律）以及制定针对受排斥群体的激励措施和政策来促进包容。

要打造更具包容性的私营部门，还必须改善对弱势群体的金融服务。财政紧张妨碍了小企业的发展和韧性，降低了它们提供就业机会的潜力。同时，某些金融服务的费用过高，给有需要的人造成了负担。政策制定者应采取合理措施，避免私营企业在新冠疫情危机之后面临信贷紧缩，并继续评估这些措施是否惠及了小微型企业，或是否需要采取额外的行动；国际合作可以帮助各国相互学习如何更好地解决阻碍融资渠道的结构性问题，比如，

将传统措施（例如信用基础设施）与创新支持解决方案（例如信用评估技术）相结合；应关注那些可能无意中损害穷人（包括移民）的金融包容性、增加成本（比如转账汇款）的监管障碍。

4.私营部门不仅需要更具包容性，而且还要更加可持续；资本市场必须成为可持续转变的动力。投资者正越来越多地将可持续性问题纳入其投资决策，特别是通过风险管理。然而，如果政策制定者不采取进一步行动，就不可能促使企业在可持续发展作为上有足够的转变，包括：

- 采取政策措施，降低不可持续企业的利润，比如碳定价，同时鼓励具有积极可持续性影响的企业；
- 提高企业可持续发展报告的质量和可比性，为投资者和其他相关方提供评估企业可持续发展事宜所需的信息；
- 对标榜为可持续的投资产品制定共同规范和标准，加强市场诚信；
- 增加对可持续投资的要求，要求养老金和理财顾问询问其受益人和客户的可持续性偏好；
- 要求机构投资者披露其投资组合的环境和社会足迹；
- 为资本市场的可持续融资方法制定标准和规范，鼓励资金流向在可持续发展目标方面远远落后的发展中国家。

（三）国际发展合作

1.2020 年，尽管经济在衰退，发展提供方仍将政府开发援助增至创纪录的水平，这表明政府开发援助可作为危机时期的一种反周期资源。尽管如此，目前其数量并不足以满足应对新冠疫情影响日益增长的需求。总体而言，捐助方并未能兑现政府开发援助承诺，即按照国民总收入的 0.7%提供援助，并将国民总收入的 0.15%至 0.20%分配给最不发达国家。此外，优惠融资条件已恶化，最不发达国家获得的赠款也随之减少。以及新冠疫情疫苗的分配一直存在严重不公，尤其是对最贫穷国家。

2.政府开发援助提供方必须扩大规模、利用新的和额外的资源来兑现其政府开发援助承诺，包括对最不发达国家的承诺。对于脆弱国家（比如最不发达国家和小岛屿发展中国家），应优先考虑赠款融资而非贷款；当务之急，政府开发援助提供方应弥补“获取新冠疫情工具加速计划”的融资缺口，并为所有国家高效、公平地分配疫苗；捐助方应将脆弱性标准作为国内生产总值的补充，以一致和系统的方式提供政府开发援助；各国应致力于将融资和相关政策与国家计划、战略和资源中所规划的长期目标更好地联系起来，而发展伙伴应更好地将干预措施与国家优先事项相结合。国家综合融资框架可以成为一款有用的工具，通过匹配计划、战略和资源，提高发展合作的成效。

3.南南合作初步概念框架的制定标志着在衡量标准方面的突

破。南南合作倡议有助于抗击疫情，与南北合作形成了互补。南南合作的领域、数量和地理覆盖范围也在持续扩大。

4.需要有一种全新、更有效的国际合作形式。联合国秘书长在《我们的共同议程》中呼吁达成一项新的全球协议，以凝聚一种更加网络化、包容和有效的多边主义形式，重点强调旨在应对重大全球性风险的战略远见：

- 发达国家应立即兑现承诺，每年为发展中国家的气候行动调配 1000 亿美元；
- 所有提供方都应兑现新的承诺，在 2025 年前将气候适应性融资增加一倍，并优先为最不发达国家和小岛屿发展中国家提供赠款融资；
- 发展伙伴应将灾害风险降低措施纳入所有领域的发展合作中，以建立抵御当前及未来冲击和危害的能力；
- 发展伙伴还应将援助和气候承诺/宣誓转化为最不发达国家和小岛屿发展中国家的收益，包括考虑将多维脆弱性作为提供政府开发援助的标准。

5.扩大多边开发银行的资源有助于满足更高的需求。2020 年多边开发银行的贷款大幅增加，预计 2021 年将进一步增长。在使最不发达国家受益于其优惠资源的同时，多边开发银行的非优惠窗口也为中等收入国家提供了一条重要渠道，能够以比其自身

市场借贷更具吸引力的利率获得长期融资。

捐助方应向多边开发银行、特别是为非洲开发银行（AfDB）和非洲开发基金（ADF）提供额外的资本融资；并考虑通过多边开发银行来让渡特别提款权；应改革对资本充足率的要求，并改进资产负债表优化方法。

6.混合融资（将公共资金掺入私人融资）可以作为支持国家发展优先事项的一种选项，特别是在有可能提供积极的财政回报以偿还私人合作伙伴的领域，但必须进行最低限度的优惠或补贴。在新冠疫情危机持续的当下，调配私人资金可能更具挑战性，但在疫情过后的恢复工作中，则不失为一种选项。

其一，在优惠资源有限的情况下，根据需求和影响采取有区别的方法，可以提高混合融资的规模和成效；

其二，可以考虑采用不同手段来扩大混合融资的规模，比如担保和风险转移机制；

其三，国家综合融资框架可以帮助政策制定者考虑将混合融资投资具有可持续发展影响较大的项目。

（四）国际贸易是发展的动力

1.2020 年，全球贸易开始从前所未有的低迷中强劲反弹。预计 2021 年，全球货物和服务贸易将创下 28 万亿美元的历史新高，较疫情前水平高出 11%。然而，各国的复苏步伐极不均衡，最贫

穷国家的情况最差，主要是由于其结构脆弱性和缺乏生产多样化。同时，乌克兰的冲突以及某些国家对俄罗斯联邦史无前例的制裁正在影响国际贸易。贸易中断的严重程度将取决于冲突的强度以及相关制裁的持续时间。

2.阻碍全球价值链的贸易物流中断正在被纠正，尽管进展缓慢。占世界贸易 80%以上的国际海运贸易成本仍大大高于新冠疫情前的水平，对全球价值链的运营产生了不利影响。集装箱运费的飙升也提高了全球的进口价格，并可能在未来几年加剧通胀压力。这给那些基本货物（包括药品和食品）依赖进口的国家带来了更大的财政负担。疫情期间的全球贸易中断制约了发展中国家的财政能力，因为这类国家往往高度依赖关税收入作为公共财源。实施贸易便利化改革以及世界贸易组织的《贸易便利化协定》，对于加强包括药品和食品在内的货物流通和降低贸易成本至关重要。

3.疫情期间，贸易融资缺口从 1.5 万亿美元扩大至 1.7 万亿美元。私营金融机构在新冠疫情危机期间变得更加害怕风险，因此它们更倾向于拒绝小微中型企业的需求，对由女性所主导的企业影响更大，几乎将其排除在了国际贸易之外。在全球范围内简化企业风险评估和反洗钱法规，有助于降低贸易融资成本，并缩小贸易融资缺口。

4.多边贸易体系在鼓励克制使用贸易限制性措施方面发挥了重要作用，但多边贸易谈判的进展仍显不足。世贸组织成员国在实施与疫情相关的新贸易限制措施方面非常克制，并通过陆续撤销危机早期所采取的限制措施来支持复苏。需要进一步推动多边政策协调，比如，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、重启关于特殊和差别待遇的讨论、利用电子商务提供的机遇应对数字鸿沟问题。

5.需要采取贸易和投资政策措施应对疫苗不平等的问题，并改善所有国家对医疗用品和其他抗击疫情关键技术的普及。政策措施有助于解决供应链障碍，并促成急需医疗用品的贸易。有关措施对于提高各国的制造能力以及技术和知识产权转让同样至关重要。应鼓励世贸组织成员国就如何改进世贸组织应对新冠疫情的政策达成共识，包括与应对疫情相关的贸易政策。

6.贸易和投资政策措施与气候行动有着千丝万缕的联系。除增加收入外，贸易和投资还可以支持气候适应性基础设施关键技术的转让。碳边界价格调整可以抑制向碳密集型生产方式的国家转移产能，但也可能会损害到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均未能解决因投资流量增加所可能引发的环境问题。多边讨论仍然是一款最适合的框架，可有序解决向发展中国家转让绿色技术的问题，并以有利于发展

中国的方式加强环境货物和服务贸易。国际社会应继续支持发展中国家在降低出口产品碳含量方面的能力建设。

（五）债务和债务可持续性

1.2021 年，全球公共债务在高位之上进一步飙升。全球公共债务占国内生产总值的 99%左右。公共债务上升的规模和变化在各国家群体中有所不同，取决于初始状况和财政空间。发达国家以史上最低利率为大规模财政干预提供资金，许多中等收入国家和小岛屿发展中国家的债务大幅增加，最不发达国家和其他低收入国家的财政政策受到制约，包括限制市场准入。由于高额的总体和外部融资需求，以及疫情对增长和收入的影响，预计许多国家的债务水平仍将居高不下。

近期的债务激增加剧了疫情前的债务脆弱性。过去 10 年，债务脆弱性本就因为财政赤字扩大和增长滞后而有所上升，如今在疫情影响下，更是雪上加霜。根据国际货币基金组织/世界银行的债务可持续性框架评估，目前，约 60%的最不发达国家和其他低收入国家正处在债务困境的边缘或已经陷入其中，较 2015 年的约 30%大幅增加。2021 年，虽然大多数中等收入国家的短期财政危机风险有所缓解，但其中大约有四分之一仍处于高风险。国内债券市场的发展应有助于提高财政和金融韧性，但在国内银行系统过度进行主权借贷也会通过主权-银行关系加剧债务脆弱性。

最贫穷国家的利息成本正在上升，小岛屿发展中国家的利息成本也仍处于高位，这些国家正在努力应对高利率、复苏乏力和收入持续减少。许多最不发达国家和其他低收入国家的外部融资需求总额也在增加，原因是外债偿付额增加，包括《暂停偿债倡议》的延期支付，以及经常账户赤字扩大。

2. 货币政策支持、一些国家原先就有的缓冲区间、协调一致的支持，这三者相结合，为抗击疫情提供了流动性缓冲。发达经济体的货币政策支持增强了全球的流动性，这也使得一些中等收入国家、最不发达国家和其他低收入国家皆因持续的资金流和债券购买而受益。官方贷款、20 国集团/巴黎俱乐部主导的《暂停偿债倡议》，以及最近国际货币基金组织分配的特别提款权都有助于提供流动性支持。一些国家能够利用原有的缓冲区间和国内融资来源，包括央行融资。尽管如此，大多数最不发达国家和低收入国家仍被迫削减了其他可持续发展目标的支出和投资。

支持复苏并投资于可持续发展，同时管理债务脆弱性，将需要采取全面的行动。各国均面临着复杂的挑战，包括维持支出以应对疫情的直接后果、保持复苏势头、恢复缓冲区间，以及扩大对可持续发展目标的投资。这将需要在《亚的斯亚贝巴行动议程》的各个行动领域均采取国家行动和国际支持，包括应对债务挑战。

随着全球融资条件的收紧，债务挑战可能会进一步加剧，应进一步完善债务解决架构。一旦需要，就寻求尽早解决债务问题，可使有关国家免于陷入“回天乏术”的窘境。这包括加紧实施《共同框架》，以及在合同办法方面取得进展。

● **3.加快实施《共同框架》对于当有关国家面临金融压力时能够迅速采取行动至关重要。**这将需要更加清晰的流程和时间表，所有相关方尽早接触，更明确的私营部门债权人待遇可比性实施办法，并将《共同框架》扩大到其他不符合《暂停偿债倡议》资格的负债沉重脆弱国家；在依照《共同框架》展开谈判期间，暂停偿债支付有助于在债务人处于压力时向其提供救济，并鼓励加快程序以实现实际的债务重组。

以下措施能够进一步提高私人债权人参与债务重组的能力：

- 通过不断加强债券合同中的集体行动条款；
 - 在七国集团的推动下，官方和私营部门债权人目前正在为银团贷款支付条款制定示范性条款，这类条款也可以弥合私营部门债务解决办法的重大差距；
 - 如果发生系统性危机，且现有的合同决议工具箱无法有效解决，可以将立法解决方案作为最后的手段。
- 债务互换方案的推进。债务互换可以释放资源并

用于投资关键优先事项，尽管面临偿付能力挑战的国家不会将其作为修复债务可持续性的手段。

4.在国内层面，以下因素至关重要：

- 可靠的中期财政框架，用以平衡短期支持需求和中期财政可持续性。财政政策应旨在增加收入，提高支出透明度和效率；
 - 对融资进行校准，以降低成本和展期风险，包括通过发展国内债务市场；
 - 提高债务管理政策的透明度，并主动解决更深层次的缺陷加强各自的能力仍应作为国际社会关注的重点。
- 有效的债务管理取决于关于全面的债务数据。
- 国际社会应继续协调数据收集流程，同时努力弥补数据不足。继续执行《世界银行可持续融资政策》、新的《国际货币基金组织债务限额政策》、《20国集团可持续融资操作指南》以及《经合组织债务透明度倡议》，应提高债务透明度，并鼓励提升债务管理能力。

5.面对气候冲击时的脆弱性加剧了债务挑战，特别是在小岛屿发展中国家。联合国正在制定一个多维脆弱性指数（MVI）。脆弱性在一定程度上影响了优惠融资的分配（例如，通过开发银

行优惠窗口的小国例外和小经济体条款），并被纳入了债务可持续性评估（通过反映环境风险）。多维脆弱性指数可以就脆弱性进行全面评估，并完善现有的工具。

（六）应对系统性问题

1.新冠疫情凸显了可持续发展中经济、社会和环境三大支柱之间日益紧密的联系。在系统性和相互关联的风险与日俱增的情况下，正如发展融资进程所呼吁并在《亚的斯亚贝巴行动议程》中重申的那样，改善政策的连贯性和一致性，比以往任何时候都更加重要。需要采取果断的多边努力来克服当前危机、支持最需要的国家，并建立一个更加可持续、有韧性且包容的国际体系。

2.在经济复苏不均衡和全球金融状况收紧的情况下，新冠疫情危机持续给国际金融体系带来压力。主要发达经济体的货币政策收紧已经造成了国际资本回流，给各国的政策制定者带来了更多的挑战，并有可能使全球金融安全网（GFSN）再次面临考验。

3.各国都在利用全球金融安全网的各个层面，但权限并不均衡，仍存在差距。特别提款权新增创纪录的额度和国际货币基金组织紧急贷款是大多数国家均可利用的全球金融安全网的主要手段。而双边货币互换仅限于少数国家，地区性融资安排则尚未发挥潜力。

- 拥有强大外部头寸的国家应积极主动地向有需要的国家让

渡特别提款权，考虑所有正在讨论的机制；

- 国际货币基金组织成员国应补足该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来扩大该组织的贷款能力；
- 地区性融资安排的作用可以通过扩大其成员基数和资源总量来加强。加强合作，包括与国际货币基金组织的合作会有所帮助，尽管地区性融资安排应保持足够的自主权，更好地满足成员国的需求。

4.政策制定者需要拥有完整的政策工具箱来应对资本流动的波动性影响。这包括货币、汇率、宏观审慎、资本流动管理和其他政策。

- 国际社会可以通过渐进式指导，明确考虑不同政策溢出和相互作用的影响，支持政策制定者。综合政策框架可以帮助各国确定最佳的政策组合，并将之作为更广泛的国家综合融资框架的一部分来实施；
- 对来源国的货币政策转变进行清晰透彻的沟通，有助于减少负面溢出效应。来源国加强本国的金融稳定性、加大鼓励长期可持续投资，也可以减少资本流动的波动。

5.疫情凸显了金融和宏观经济稳定所面临的新风险，包括日益增长的非经济风险。虽然银行业总体上经受住了 2020 年 3 月

的市场震荡，但缺少监管的非银行金融中介机构（NBFI）却放大了市场压力、加剧了流动性短缺。未来，这种风险可能还会因为金融科技（fintech）中介机构的增多而加剧。对与气候变化相关的经济和金融稳定性风险也应采取监管和监督措施。

- 政策制定者应要求非银行金融中介机构遵循“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、采取去杠杆化措施，以及提高冲击吸收能力；
- 随着气候相关风险的增加，政策制定者应就气候风险敞口和缓解措施对金融机构提出强制性报告要求。压力测试中的气候相关情景有助于评估是否需要增加流动性和资本缓冲区间来保障金融稳定性；
- 中央银行应继续处理气候相关风险，作为其维持物价和金融稳定性工作的一部分。一些央行可以考虑更进一步，利用货币政策支持向低碳经济的转型，例如，将企业债券购买向污染较少的企业倾斜；
- 加强各国政府间以及与国际标准制定机构的协调，有助于加深对系统性风险和国际溢出效应的认识，其中前者来自非银行金融中介机构，后者则来自气候变化等非经济风险。类似的监管标准有助于杜绝监管套利，并确保公平竞争环境。

6.金融技术的飞速发展创造了新的机会和风险，包括对金融稳定性和诚信的影响。在新冠疫情危机期间，大型科技平台仍在扩大其在金融领域的活动。此次危机还加快了数字资产、货币和金融服务的新生态系统的发展，与传统金融机构的联系更加紧密，这可能会增加系统性风险。

- 针对实体的监管可以完善“相同活动、相同风险、相同规则”的原则，以应对来自金融业大型科技平台的新风险，例如，防止反竞争行为；
- 需要加强国际合作，为加密资产和所谓的“稳定币”建立一个全面、协调的监管框架，也可用于应对全球金融体系的溢出风险；
- 关于央行数字货币标准的讨论应包括发展中国家的声音，因为它们受到的意外后果（比如资本流动的波动加剧以及货币替代）的影响可能最大。

7.为克服新冠疫情危机、重回实现可持续发展目标的轨道，需要一个强大、包容和一致的多边体系。联合国提供了一个通用的平台，汇集了不同的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。额外的努力可以增强一致性和全球治理。

秘书长在《我们的共同议程》报告中提议，20国集团、联合

国经济及社会理事会和国际金融机构每两年举行一次峰会，有助于加强一致性、推动联合政策措施的落实；正在进行的国际货币基金组织第十六次份额总审查是推进治理改革和加强发展中国家的声音和表现的机会。

（七）科学、技术、创新和能力建设

1.目前正在进行的两大技术转型将共同塑造一个后新冠疫情的世界：经济数字化；支持可持续能源转型的科学、技术和创新进步。这两大趋势都将为资源效率高、有韧性和可持续的发展创造新的机会，并为《可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》中所有其他领域的转型奠定基础。两大技术彼此联系紧密，因为数字技术可以帮助加快能源转型，同时也是潜在的能源需求增长源头。这两大技术转型也可能产生新的风险，并加剧不平等现象，相关影响在数字经济中已然显现，如果不慎重管理，也可能在能源转型领域发生。国家和国际层面都需要做出更大的努力，用好这些技术，为公正和包容的转型调配所需的资金和能力建设。

2.数字化程度的提升有助于缓解某些群体的新冠疫情危机，但也加剧了数字排斥的成本，并产生新的风险。可负担和普及的互联网接入和数字技能已成为参与数字化经济的先决条件。这暴露并加剧了国家之间的数字差距，最不发达国家一直处于落后状

态。它还凸显了男性和女性、企业、工人和弱势群体之间的数字差距，每个人从数字转型中获益的能力都有所不同。数字金融服务的增长为加强金融包容性提供了机会，但同时也暴露了一直存在的性别差距，并产生了新的风险，包括新形式的排斥、网络事件和数字欺诈。大型技术平台的作用越来越大，引发了各界对于市场力量和数据治理的担忧。

- 为消除数字鸿沟，政策制定者需要确保普及和可负担的互联网接入、数字技能培训和针对特定群体，包括女性的政策；
- 监管和监督机构可以利用金融科技来促进金融普惠，同时通过加强对消费者的保护，责令金融服务提供商负责保护数据，以应对网络事件和数字欺诈带来的日益增长的风险；
- 管理有方和透明的通用服务与访问基金（access funds）可以帮助调配必要的资源，以实现宽带互联网接入的普及；
- 应酌情审查和加强监管框架，以解决数据治理（包括避免市场力量过于集中）、内容问责制、歧视和人权等问题。需要进行国际间的协调，以确保全球一致的标准。

3.随着可持续能源转型变得越发紧迫，科技创新解决方案正在开辟新的机会。实现《巴黎协定》的时间已经所剩无几，需要在 2030 年前大幅削减温室气体排放，并在 2050 年前实现净零。

虽然已有政治承诺，但对可持续能源的投资却仍显不足。发展中国家（除中国外）的能源投资有所下降，清洁技术转让也在减少。然而，最近的技术创新使得能源转型变得触手可及，可持续能源生产和终端使用方面也有所改善，包括通过数字消费技术。

- 政策制定者必须进一步提高气候雄心，并通过适当的预算措施来兑现承诺，包括出台财政刺激措施，实现从新冠疫情危机的可持续复苏；
- 私人投资可以成为能源基础设施的重要资金来源，公共部门则可以制定激励措施，并帮助确保偏远和落后社区获得普及和可负担的能源。需要通过国际合作来促进众多发展中国家的转型，包括通过能力建设和技术转让；
- 努力提高能源效率，包括通过数字技术，可以降低总体投资需求，并有助于减少对未经验证的温室气体减排技术解决方案的依赖。

4.联合国系统正努力加强各国的科技创新能力，完善双边和其他多边努力。技术促进机制（TFM）和联合国最不发达国家技术银行（技术银行）正在促进政策对话和技术转让，包括利用数字技术促进发展和应对新冠疫情。联合国各个实体通过“获取新冠疫情工具加速计划”与其他伙伴联手，该加速计划已向发展中国家提供了超过 10 亿剂新冠疫苗，但资金仍然不足。不同层面

的合作旨在支持各国努力协调资金、投资和技术，以便从当前危机中更好地复苏。

- 呼吁各成员国加大对“获取新冠疫情工具加速计划”的投入，并考虑共享专有技术和知识产权，以支持抗击新冠疫情并加强应对未来疫情的韧性；
- 需要继续支持技术促进机制和技术银行，以帮助它们完成工作，并进一步加强发展中国家利用科技创新的能力，例如，通过科技创新制定可持续发展目标路线图。

（八）数据、监测和后续行动

1.新冠疫情危机凸显了可靠和及时数据的价值，清晰地提醒人们发达国家和发展中国家之间存在的统计能力差距。此次疫情使得全球对于及时和准确的人口、卫生和经济数据的需求突然激增，但许多国家的数据系统，尤其是较贫穷国家的数据系统，并没有准备好应对意外的数据需求和抵御冲击。这凸显了疫情发生前全球普遍性的数据不平等，最不发达国家和小岛屿发展中国家的数据能力较差，在统计绩效指标方面的评分远远低于发达国家。

2.尽管数据和统计对于监测可持续发展目标以及政策制定非常重要，但数据和统计系统长期以来一直资金不足，而成本和需求却在不断攀升。目前捐助方给予数据和统计的承诺和支持还不

到实际需求的零头。融资环境也变得更加各自为政和复杂。为此，2021 年启动了全球数据基金（GDF）、伯尔尼发展数据网络交换所，以及复杂风险分析基金（CRAF'd）三个新的全球性工具，旨在加强协调并为数据和统计工作调配资金。至关重要的是，这些举措得益于广泛的参与，并获得充足的资源。

国际社会应当：

- 增加针对数据和统计的政府开发援助份额，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，并支持其制定国家数据战略；
- 加强对各项工作的协调与整合，包括通过新的全球基金和工具（全球数据基金、伯尔尼发展数据网络交换所和复杂风险分析基金）；
- 确保国家自主权和发展成效原则是努力和增加投资的核心。

3.在国家综合融资框架背景下制定国家数据战略，有助于打造综合数据系统，从而充分实现数据对于国家可持续发展战略的价值。假如运用得当，数据生态系统可以通过以下方式促进可持续发展：协助政府和国际组织进行基于证据的政策制定，使个人、民间团体和学术界能够对政策制定者进行问责，以及通过数据驱动的创新和问责制改变私营部门。更好的数据和信息也有助于提

高市场效率。改善数据可及性和互操作性可以促成综合系统，而更好的数据素养可以提高系统参与度。然而，一个不仅包括官方统计，而且涵盖所有参与者产生、交换和使用的数据的国家综合数据系统，需要适当的基础设施政策、法律法规、经济政策和制度，以及基于权利的观点，才能有效和安全地开展数据治理，并降低滥用风险。各国政府需要一个国家数据战略，建设考虑到上述要求的国家综合数据系统。这可以在国家综合融资框架的背景下进行，有助于确保为国家数据战略提供充足的资金，并从综合数据系统中受益。

各国政府应当：

- 根据本国数据成熟度层级制定国家数据战略，并概述旨在加强政府、私营部门和民间团体有效数据利用的职责和机构安排，包括通过改进数据获取和数据集成举措，提高数据素养；
- 设立数据管家，以改善数据获取、互操作性和治理问题；
- 优先考虑国内数据和统计资源，并明确传达为实施数据战略提供外部支持的优先事项，即国家综合融资框架可以提供帮助。

4.尽管存在部分挑战，但在改进数据框架、衡量和收集方面获得了持续进展。在全球可持续发展目标指标框架中，仅剩少数

空白尚未开始全球报告。针对特定性别的可持续发展目标指标监测有所改善，但仍有大量工作要做，而联合国统计委员会为可持续发展目标中的“目标 17.3”制定了一项“从多渠道筹集额外的财政资源用于发展中国家”新指标，并以衡量南南合作标准作为初步框架。然而，在可持续发展目标报告方面，仍然存在巨大的数据差距。在监测经济和金融领域方面，正在制定一项新的国际合作倡议，以替代《消除数据差距倡议》（DGI）。

5.疫情和气候危机再度引发了关于国内生产总值以外的可持续发展衡量指标的讨论。即将更新的 2008 年国民核算体系(SNA)是衡量国内生产总值的国际标准，将会考虑福祉和可持续性问题，以及国民核算体系与环境经济核算体系（SEEA）的关系，后者旨在衡量环境对经济的贡献和经济对环境的影响。目前，国内生产总值是获得优惠融资的标准，为进一步完善这一标准，正在制定所谓的多维脆弱性指数。

所有相关方都应当：

- 共同努力弥补可持续发展目标的数据差距，包括推进性别统计和衡量新的发展支持指标；
- 支持实施环境经济核算体系、支持更新国民核算体系、支持制定多维脆弱性指数，以及支持采用国内生产总值以外的衡量指标。

译自：*Financing for Sustainable Development Report 2022, April 2022 by
the United Nations*

译文作者：工业和信息化部赛迪研究院 徐丹 郭坤旭

联系方式：010-68200222

电子邮件：xudan@ccidthinktank.com

咨询翘楚在这里汇聚

规划研究所

工业经济研究所

电子信息研究所

集成电路研究所

产业政策研究所

科技与标准研究所

知识产权研究所

世界工业研究所

无线电管理研究所

信息化与软件产业研究所

军民融合研究所

政策法规研究所

安全产业研究所

网络安全研究所

中小企业研究所

节能与环保研究所

材料工业研究所

消费品工业研究所

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：王 乐

联系电话：010-68200552 13701083941

传 真：010-68209616

网 址：www.ccidwise.com

电子邮件：wangle@ccidgroup.com

报：部领导

送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门，
相关部门及研究单位，相关行业协会

编辑部：赛迪工业和信息化部研究院

通讯地址：北京市海淀区紫竹院路 66 号赛迪大厦 8 层国际合作处

邮政编码：100048

联系人：黎非凡

联系电话：（010）88559658 15117933026

传 真：（010）88558833

网 址：www.ccidgroup.com

电子邮件：lifeifan@ccidthinktank.com

