



第七十六届会议

议程项目 22(a)

全球化与相互依存：科学、技术和
创新促进可持续发展

与中等收入国家的发展合作

秘书长的报告*

摘要

中等收入国家在全球经济中扮演着重要角色，约占世界人口的 75%，按市场汇率计算约占全球国内生产总值的 30%。然而，尽管它们在过去几十年里取得了长足进步，但在可持续发展的所有三个方面仍然面临巨大的挑战。2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行加剧了许多这种弱点，并对中等收入国家产生了破坏性影响。

以国内生产总值为依据的指标没有反映出这些挑战，其中包括社会和经济结构支离破碎、持续的不平等、卫生保健和教育系统不足以及如商品依赖性、低生产率部门普遍存在、外债负担和财政政策空间受限等经济瓶颈。我们需要一种超越基于国内生产总值的传统变量的更综合的计量方法。一项具体的建议是使用多层次脆弱性指数，可查明结构性弱点，并为结构转型和加强韧性的政策优先事项提供信息。这种指数还可以促进更明智的资源分配，并成为酌情处理许多中等收入国家债务负担的证据基础。

贸易在许多中等收入国家中发挥至关重要的作用。然而，许多国家依赖范围相对窄的产品出口，在许多情况下只有一两种商品，并依赖于食物、基本药物和其他保健品的进口。这种结构对多样化构成了挑战，并使这些国家特别容易受到 COVID-19 大流行等全球乱象的影响。中等收入国家还可能面临全球供应链的重新安排，这给生产商和买家都带来新的挑战。在体制层面，中等收入国家尤其受到多边贸易压力的影响，突显出迫切需要进行切实的改革。

* 本报告在截止日期之后提交，以便将最新资料包括在内。



许多中等收入国家正面临不可持续的债务水平，而大流行病使其雪上加霜，这种债务水平在需要更多支出来应对危机的时候消减了税收。过度的负债不仅阻碍了许多中等收入国家对危机做出强有力的应对，而且限制了它们为未来增长和复原力进行投资的能力，从而削弱了强劲和持续复苏的前景。虽然立即减免债务会为许多重债中等收入国家提供巨大帮助，但还需要进行更多根本性改变，包括大大改善债务管理和改革目前的国际债务架构。

一. 概览

A. 引言

1. 大会在第 74/231 号决议中请秘书长向大会第七十六届会议提交一份关于与中等收入国家的发展合作实施情况的报告。本报告根据这一要求提交。报告所依据的是 2021 年 6 月和 7 月在纽约举行的关于中等收入国家在执行《2030 年可持续发展议程》方面存在的差距和挑战的高级别会议期间的讨论情况和结论。

2. 本报告的结构安排如下：第一节评估了中等收入国家最近的经济趋势和宏观经济形势，特别是 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响；第二节述及多维脆弱性指数及其在中等收入国家中的潜在作用；第三节讨论了与中等收入国家有关的贸易问题，包括多边贸易体系面临的结构性问题以及重新启动该体系以刺激经济增长的必要性；第四节论述了中等收入国家的债务状况和债务可持续性；第五节提出了结论和问题以备今后审议。

B. 中等收入国家在世界经济中的作用和重要性

3. 共有 110 个会员国属于中等收入国家群组。¹ 它们约占世界人口的 75%，按市场汇率计算约占全球国内生产总值的 30%(按购买力平价调整后为 60%)。² 鉴于中等收入国家占发展中国家的绝大多数，如果不解决这一国家群组面临的发展需求，就不可能落实全球可持续发展议程。

4. 中等收入国家在领土面积、人口、地理、天赋自然资源和经济结构方面是一个非常多样化的群组。过去 50 年来，这些国家的经济和社会条件有了很大改善，大大缩小了它们与发达国家之间的差距，但中等收入国家、特别是中等偏下收入国家群组继续面临与可持续发展的所有三个方面有关的巨大挑战，这些挑战没有反映在其人均收入水平上。

5. 上述挑战包括社会和经济结构支离破碎、持续不平等、卫生保健和教育系统不足、依赖商品、低生产率部门普遍存在、技术吸收和技术开发能力有限、易受环境冲击、外债负担和财政政策空间受限等经济瓶颈。

6. 在大会主持下召开的几轮部长级和高级别会议、包括 2020 年 10 月举行的支持中等收入国家的观点一致国家集团第五次部长级会议，反复讨论了中等收入国家面临的各项挑战。³ 最近一轮讨论是在 2021 年 6 月举行的中等收入国家问题高级别会议上进行的，主题是“微调发展系统方法以满足中等收入国家的需求”，

¹ 截至 2021 年 7 月 1 日，世界银行将 110 个国家列为 2022 财年中等收入国家。其中，55 个国家属于中低收入群组，人均国民总收入在 1 046 美元至 4 095 美元之间；55 个国家列为中等偏上收入经济体，人均国民总收入在 4 096 美元至 12 695 美元之间。这些计算使用的是阿特拉斯法，这是世界银行主要使用的一种分类法，作为确定优惠贷款资格的操作指南。

² 见 <https://blogs.worldbank.org/opendata/size-world-economy-2019-baseline-which-measure-impact-COVID-19-and-track-economic-recovery>。

³ 例如见 <https://www.un.org/pga/73/event/development-cooperation-in-middle-income-countries/>。

与会者讨论了克服中等收入国家面临的结构性差距的战略、贸易和债务的金融生态系统以及为《2030 年议程》筹资所面临的挑战。

7. 强劲和有利于环境的可持续经济增长是弥合发展差距的必要但却不充分的条件；事实上，在过去十年中，大多数中等收入国家的国内生产总值增长率超过了全球平均值。然而，一些中等偏上收入国家似乎陷入了所谓的中等收入陷阱，面临着长期增长乏力的局面，阻碍了它们与高收入经济体的趋同。一些确实获得了高收入地位的国家无法保持这种地位，要么是因为外部环境恶化，要么是因为它们的经济基本面脆弱。此外，加勒比区域一些国家的经济几乎在一夜之间就被自然灾害摧毁。这些经验突出表明，需要增强抵御经济和自然冲击的能力，克服对商品的依赖，使生产和出口基础多样化，改进国家体制，提高生产率。

C. 中等收入国家的经济和部门趋势与挑战

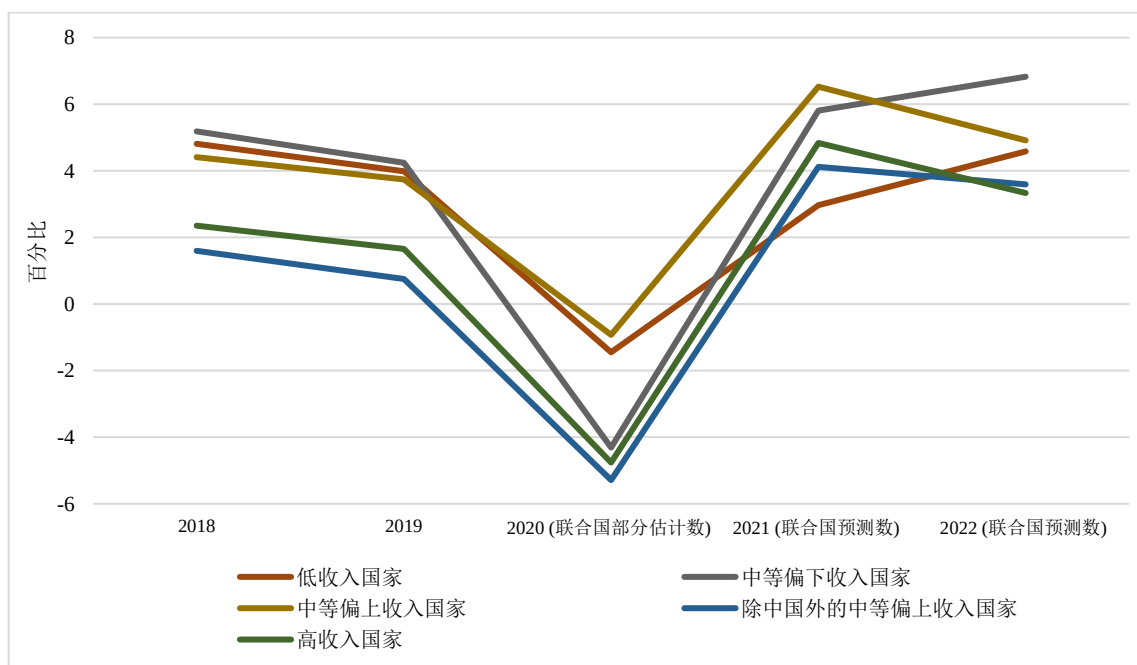
8. 2020 年第一季度 COVID-19 大流行的暴发严重损害了中等收入国家在 2020 年至 2021 年期间的经济效益。这一大流行病除了造成前所未有的全球公共卫生危机外，还由于实行封锁和暂停经济活动而对这些经济体造成破坏性影响，以多种其他方式导致空前的失业、区域和全球生产链中断、国际贸易停滞、商品价格暴跌和汇款缩水。包括绿地投资在内的外国直接投资流量已大幅缩水。依赖制造业的经济体在 2020 年出现了相对温和的收缩，但依赖旅游业的经济体经历了最严重的崩溃。在所有中等收入国家，需求疲软、全球外国直接投资下降、本已有限的财政空间急剧收缩以及黯淡的经济前景抑制了投资，破坏了未来的增长前景和长期生产率趋势(中国因为大量投入公共资金而仍然是一个引人注目的例外情况)。2020 年，尽管发达经济体的利率处于超低水平，但这场大流行病还是导致了发展中国家(大多数是中等收入经济体)的股票和债券市场出现了超过 1 000 亿美元的大规模资本外流，大大缩小了它们的政策空间。

9. 中等偏上收入国家的国内生产总值总量在 2020 年仅出现温和收缩(见图一)，这要归功于中国，其经济由于大规模的公共投资计划估计在 2020 年增长了 2.4%。2020 年，除中国外，中等偏上收入国家的总产出萎缩了 5%以上。同样，预计 2021 年中国经济将强劲增长，这增加了预测总数。

10. 包括巴西、中国、埃及和俄罗斯联邦在内的一些中等收入国家在 2020 年末和 2021 年初得以取得强劲的增长势头，最早在 2021 年上半年就能够达到或超过其大流行病前的产出水平。然而，在如南非及依赖旅游业的牙买加、马尔代夫和黑山等许多中等收入国家，预计 2021 年将只出现部分复苏，预计要到 2022 年或 2023 年才能恢复到大流行病前的经济活动水平。预计 2021 年和 2022 年中等收入国家的总增长率分别为 6.3%和 5.2%。

图一

2018-2022 年按国家群组分列的国内生产总值年度实际增长



资料来源：经济和社会事务部，《截至 2021 年年中的世界经济形势和前景》（《2021 年世界经济形势与展望》更新版），数据集。

11. 依赖制造业的中等收入国家、特别是那些融入全球电气和电子生产网络的东亚国家(即中国)的复苏前景最好。对于其他许多经济体、特别是依赖旅游业的经济体来说，长期停滞是一种真实的可能性。通货膨胀率上升(2021 年因商品和能源价格上涨、供应中断和需求反弹所致)、货币和财政政策可能收紧、大流行病状况恶化、持续的地缘政治风险以及避险做法恐将加剧等不利因素的综合作用，可能会打乱经济复苏的步伐。

12. 从积极的一面讲，流向中等收入国家的资本正在反弹。对其中许多国家来说，由于“一带一路”倡议而来自中国的外国直接投资流入仍然是重要的投资来源。2021 年，一些商品的价格大幅上涨，促进了商品出口国的复苏。全球汇款流动也在逐步复苏，由于美利坚合众国的经济刺激，流向拉丁美洲的汇款在 2021 年第一季度强劲回升。

13. 经济衰退给可持续发展目标的进展带来巨大挫折，导致贫困和不平等现象急剧增加，劳动力市场恶化。由于失业和收入损失、学校关闭和教育中断，大流行病对妇女和女童造成了超出比例的影响。⁴ 缺乏可靠的数据使准确评估大流行病的社会代价的工作变得难上加难。

⁴ 见经济和社会事务部，《截至 2021 年年中的世界经济形势和前景》（《2021 年世界经济形势与展望》更新版）。

D. 宏观经济政策

14. 大多数中等收入国家没有足够的政策空间来实施应对这一大流行病的反周期政策。值得注意的是，除中国以外，这些国家的财政对策都大大逊于发达经济体。在发达国家，人均财政支持约高达 13 500 美元，而全球平均值为 2 000 美元。2020 年，美国宣布的政府转付和减税数额达到国内生产总值的 9.1%，而印度和南非的这一比例分别仅为 2.4%和 4.2%。⁵ 然而，许多中等收入国家加强了它们的社会保护制度。例如，包括阿根廷、巴西和秘鲁在内的几个拉丁美洲国家政府采取措施，将社会保护范围扩大到非正规工人，以减轻贫困和粮食不安全加剧的风险。

15. 在货币政策方面，包括巴西、印度尼西亚和南非在内的一些中等收入大国的央行在 2020 年实施了定量放松政策，购买了政府债务和其他资产，帮助降低了以当地货币计价的借款费用，但与发达经济体的类似方案相比，2020 年的定量放松量约为国内生产总值的 2%至 4%。⁶

16. 许多较小的中等收入国家面临公共债务积压和财政空间狭窄的问题，不得不求助于外部借款，特别是通过国际货币基金组织(基金组织)的快速信贷机制和快速融资工具以及从区域开发银行借款。自 2020 年 3 月以来，基金组织已批准向 58 个中等收入国家(按 2021 年国家分类)提供援助，总额为 785.3739 亿美元。⁷

17. 2021 年 8 月，基金组织批准了创纪录的 6 500 亿美元新特别提款权分配，58 个中等收入国家预计将从中受益。

E. 国际贸易

18. 由于需求暴跌和全球生产网络严重中断，2020 年全球货物和服务贸易收缩 8.1%。包括旅游业在内的某些服务业贸易实际陷入停滞。

19. 预计 2021 年国际贸易将出现强劲但不均衡的复苏。虽然服务贸易仍然受到国际旅行限制的制约，但商品贸易已经超过了大流行病前的水平，在 2021 年 1 月达到了创纪录的高点。自 2020 年年中以来，中国和其他东亚经济体的制造业出口已经在飙升。然而，在一些区域，商品出口仍明显低于大流行病前的水平，主要原因是原油和商品出口尚未完全恢复。⁸ 相比之下，服务贸易特别是旅游业，

⁵ 见联合国贸易和发展会议(贸发会议)，方框 1.1，“2021 年贸易和发展报告：从复苏到复原力——发展层面”，2021 年 9 月。

⁶ 国际货币基金组织(基金组织)警告称，无限制的资产购买计划可能有损信誉，引发对财政主导地位的担忧，并阻碍资本流入。见基金组织，“Emerging and frontier markets: a greater set of policy options to restore stability”，载于《全球金融稳定报告：通向复苏之路》(华盛顿特区，2020 年 10 月)。

⁷ 有关信息可查阅 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-COVID19/COVID-Lending-Tracker>。

⁸ 根据石油输出国组织 2021 年 9 月的《石油市场月度报告》，2021 年第三季度世界石油总需求为每日 9.84 万桶，仍低于危机前每日 10.03 万桶的水平。见 https://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm。

仍然受到国际旅行限制的制约，商业、维护和维修以及建筑等服务贸易仍然低迷。信息和通信技术以及金融服务是一个明显的例外。

20. 鉴于 2021 年初的上述情况发展部分归因于库存补货以及海运运费和港口拥堵激增，贸易前景存在一定风险。大流行病后的消费形态仍然难以预测，多哈发展回合的未来和多边贸易体系的改革仍然存在不确定性。

21. 这场大流行病加速了数字经济的数字化，增加了服务贸易的重要性，这可能会对通过制造业部门发展和参与全球价值链实现出口带动增长的传统战略形成挑战。⁹ 这场危机突显出数字鸿沟作为中等收入国家未来面临的重大挑战的严重性。

22. 在 2021 年高级别会议上，与会者强调中等收入国家必须投资于人力资本、社会保护、包容性和基础设施方面的未来技术而不是过去的技术，特别是要解决这一大流行病突显出的数字基础设施方面的不足。中等收入国家在采用包括人工智能在内的新工业革命技术方面落后，从而阻碍了它们的竞争力和向全球价值链上游移动的努力。

23. 鉴于低息环境即将结束，将融资与投资需求挂钩就显得更加急迫。高级别会议与会者指出，针对长期增长的新投资流最终应由私营部门推动，国家则通过提供良好的体制并投资于关键基础设施、人力资本和公共卫生来创造有利的环境。国际金融机构可帮助各国制定可持续的宏观经济框架。然而，如果捐助国履行其发展融资承诺，很大一部分公共融资需求、特别是适应气候方面的需求，就可以得到满足。可持续发展目标数字筹资工作队的报告中提出了关于利用数字化为这些目标筹资的方法的建议。¹⁰

F. 公共债务趋势

24. 中等收入国家沉重的债务严重限制了它们从 COVID-19 危机中恢复的前景，其中许多国家面临对外偿付能力问题。大流行病大大加剧了债务状况(见图二)。2020 年第三季度，中等收入国家债务与国内生产总值之比的中位数从 2019 年的 49% 升至 60.5%。它们的外债还本付息总额与出口额之比从 2019 年的 14.7% 上升至 2020 年的 17.5%，为 2005 年以来的最高水平，私人无担保债务的份额不断上升，私人债权人在公共部门或公共部门担保的债务中的份额也不断上升。¹¹

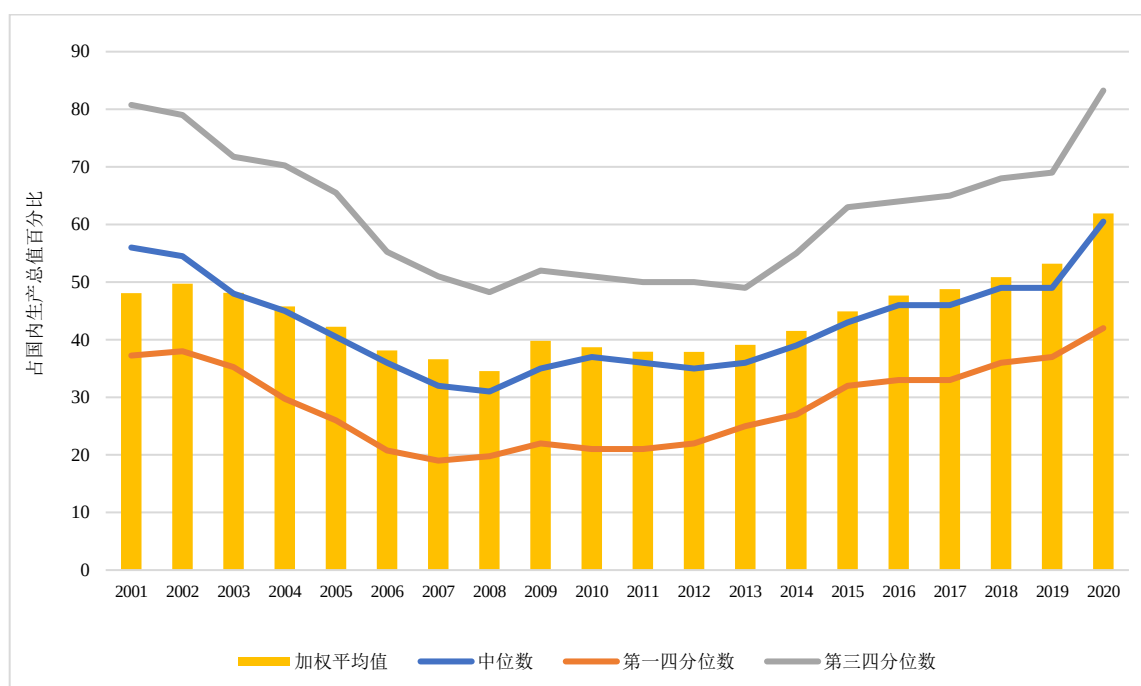
25. 由于到期偿债支出的大幅增加，经济活动急剧收缩造成的财政空间损失以及由此引起的税收损失大大加剧。许多中等收入国家通过新的借款获得更多新资源的能力由于其本已高额的债务而受到制约，偿债支出负担日益沉重则阻碍了大多数发展中国家充分应对危机冲击并为雄心勃勃和可持续的复苏提供资金的努力。

⁹ 关于与中等收入国家有关的贸易问题的更深入讨论情况，见本报告第三节。

¹⁰ 见 <https://www.un.org/en/digital-financing-taskforce>。

¹¹ 见 <https://unctad.org/news/debt-relief-and-productive-capacities-key-recovery-middle-income-countries>。

图二
2001-2020 年中等收入国家公共债务总额



资料来源：经济和社会事务部。

26. 某种形式的债务减免将成为管控债务状况工作的重要组成部分。然而，约40%的中等收入国家没有资格参加减轻发展中国家偿债负担的倡议，如20国集团的“暂缓偿债倡议”和“暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架”。许多有资格参加此类倡议的中等收入国家选择不申请减免，担心信用评级机构下调评级，且失去投资级评级可能会限制它们进入商业资本市场的机会。此外，到目前为止，私人债权人还没有参与此类债务减免倡议。

27. 2021 年高级别会议与会者呼吁联合国系统与多边开发银行合作，为设计新的债务减免计划和长期债务减免倡议提供便利，¹² 并呼吁加快实施《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。

G. 中等收入国家的 COVID-19 疫情

28. 由于 COVID-19 大流行，新增加了数以千万计的贫困人口(被推到每天 1.90 美元门槛以下者)。根据世界银行 2021 年的数据，全球新增极端贫困人口总数的 82%(7 200 万人)将在中等收入国家，而现有全球极端贫困人口的这一比例为 60%。非洲中等收入国家尤其如此，大多数这些国家依赖商品。而如果考虑到中等偏下收入国家的典型状况即较高的每天 3.2 美元贫困门槛，那么由于 COVID-19 造成的中等收入国家在新增贫困人口中所占的比例将变得更大，达到总数的 90%，而

¹² 有关中等收入国家债务的更详细讨论，见本报告第四节。

在大流行病之前，这一比例不到四分之三。这在一定程度上可归因于 COVID-19 相关限制导致初级商品收入损失。¹³

29. 对于许多中等收入国家来说，由于获得检测的机会不足，已报告的 COVID-19 确诊病例数量可能没有反映实际的大流行病情况。现有数据表明，中等收入国家每 100 万人口中已报告的病例总数低于高收入国家。截至 2021 年 6 月中旬，中等偏上收入国家每 100 万人口中确诊病例数约为 1 900 例，中等偏下收入国家约为 1 300 例，而高收入国家约为 6 300 例。¹⁴ 低收入国家的相应数字甚至更低，约为 120 例。数字较低的部分原因是露天活动的数量较多，特别是在农业国家，而在大多数高收入国家，办公室和工厂活动的数量较多；然而，这些数据的可靠性可能存在争议。在一些国家，显著的性别差距依然存在，男性在已报告病例中的比例超常即超过 80%，但这些数字可能只是反映出女性接受 COVID-19 检测的机会不足。

30. 截至 2021 年 6 月中旬，中等偏上收入国家的死亡率约为每 1 000 病例中 3%，高于分别为约 2% 和约 1.4% 的高收入国家和中等偏下收入国家。因此，在中等偏上收入国家，每百万人口中与 COVID-19 相关的死亡总数为 56 人，在中等偏下收入国家为 20 人，远低于高收入国家的 127 人。中等偏下收入国家与 COVID-19 相关的死亡率较低，部分原因可能是这些国家的人口相对年轻。

31. 中等收入国家在全球疫苗接种工作方面远远落后于发达经济体。2021 年 6 月中旬，中等偏上收入国家接种疫苗总剂量与人口总数之比仅为 0.43，中等偏下收入国家为 0.11，而高收入国家为 0.7。一些中等收入国家、甚至在中等偏上收入群组中，接种比率极低，达到或低于 0.01，类似于获得疫苗接种机会有限的低收入国家的情况。

32. 2021 年高级别会议的与会者呼吁做出紧急和经过国际协调的政策努力，以应对中等收入国家新出现的挑战，并协助这些国家的复苏进程。这种努力对于确保普遍接种疫苗(目前许多中等收入国家以商业价格购买疫苗)尤为重要，而根据大会第 74/274 号决议，疫苗应被视为一种全球公共物品。应在可能的情况下启动国家疫苗生产，如有必要，则必须通过谈判免除世界贸易组织(世贸组织)有关知识产权的规定。

H. 联合国发展系统对 COVID-19 应对措施和恢复计划的支持

33. 由于最近的改革，联合国发展系统目前处于有利地位，可应对中等收入国家的发展挑战并帮助它们有效应对 COVID-19 危机并从危机中恢复过来。在大流行病开始时，联合国系统迅速采取协调一致的应对措施，以拯救生命、保护各个社会和促进恢复。特别是秘书长启动了联合国全面应对 COVID-19 框架，并于 2021 年 4 月设立了 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金，这是一个联合国机构间融

¹³ 见 <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/shocks-and-vulnerability-poverty-middle-income-countries>。

¹⁴ 约翰霍普金斯冠状病毒资源中心的数据，可查阅 <https://coronavirus.jhu.edu/>。

资机制，旨在支持中低收入方案国应对这一大流行病及其后果。该基金是对世界卫生组织《2021 年 COVID-19 战略防范和应对计划》和人道主义事务协调厅关于 COVID-19 的全球人道主义联合呼吁的补充。

34. 在驻地协调员的领导下，推出了 121 项快速社会经济应急计划，覆盖 139 个国家和地区，¹⁵ 其中许多是中等收入国家，以联合国发展系统的快速、连贯和协调一致的应对措施支持各国政府。

35. 正如在 2021 年高级别会议上所确认的那样，联合国发展系统的应对措施非常有效、组织得当，特别是考虑到其空前的规模，这要归功于明确的方向、自上而下的专注和全面的规划。

中小企业增援项目

联合国发展账户主导的联合国全球 COVID-19 应对措施总括项目将中小企业增援项目作为其组成部分之一。增援项目旨在考察 COVID-19 如何影响发展中国家的中小微型企业，以及竞争政策如何为经济复苏提供支持，特别是强调此类企业进入市场的机会。作为经济支柱的中小微型企业在发展中国家普遍存在，使得这个问题更加需要解决。

在经济复苏过程中，中小企业和竞争政策措施是一个重要问题，因为危机应对中对几项可能属于反竞争的条款给予宽容，这可能会对这类企业产生重要影响。主管竞争的部门将需要在确保公平竞争环境和推动经济复苏之间取得平衡。该项目包括审查如何将有关中小微型企业的竞争和(或)政策纳入国家复苏计划。主管竞争的部门增加与经济救济一揽子计划有关的推动方案，可以确保中小微型企业有一个公平的竞争环境。该项目旨在通过主管竞争的部门举办的培训、研讨会和讲习班，提高对中小微型企业与数字市场竞争政策之间相互作用的认识，以及对竞争政策在促进这类企业方面的作用的认识。

二. 中等收入背景下的多维脆弱性指数

A. 多维脆弱性指数的背景情况

36. 联合国系统三十多年来一直呼吁制定反映各国脆弱性的指数，以便更好地指导发展筹资。1992 年，在联合国环境与发展会议首次提出需要进行全球接受的脆弱性评估(《21 世纪议程》)。¹⁶ 1994 年，小岛屿发展中国家在《小岛屿发展中国家可持续发展巴巴多斯行动纲领》¹⁷ 中重申了这一呼吁，该呼吁得

¹⁵ 例如见秘书长的报告：大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 75/233 号决议的执行情况：联合国发展系统的供资情况(A/76/75/Add.1-E/2021/57/Add.1)。

¹⁶ 见《21 世纪议程》第 17.100(c)段，可查阅 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>。

¹⁷ 见 A/CONF.167/9，第 113 和 114 段。

到大会第 49/122 号决议的赞同。1995 至 2003 年，大会反复呼吁制定多层面脆弱性指数。¹⁸

37. COVID-19 大流行的社会经济影响加剧了小岛屿发展中国家面对的特别挑战及其特有的脆弱性。2020 年，小岛屿国家联盟主席国伯利兹写信给联合国秘书长，重申需要推进关于多层面脆弱性指数的工作。随后，第 75/215 号决议请秘书长向大会第七十六届会议提出建议，说明可能制定、使用、协调和完成小岛屿发展中国家多维脆弱性指数的工作。

B. 多维脆弱性指数在中等收入国家情况中的潜在作用

38. 秘书长在提交大会的关于《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》和《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》的后续行动和执行情况的报告(A/76/211)中，就制定多维脆弱性指数(包括如何协调和最后确定关于该指数的工作)及其潜在用途提出了具体建议。¹⁹ 他建议在大会的主持下，本着伙伴关系精神并在一套商定原则的指导下，由会员国领导这一进程。

39. 同一报告第 84 段中列出了多层面脆弱性指数的 10 种可能用途，包括促进根据证据提供有效支持和更明智地分配资源，允许使用脆弱性构成部分来补充基于业绩的分配模式，支持和指导创新融资机制的设计，并作为一种工具为获得发展和优惠融资提供豁免或更广泛的资格。²⁰

40. 上述多层面脆弱性指数的潜在用途对中等收入国家特别重要，因为以国民总收入为基础的资格标准门槛将大多数中等收入国家排除在获得优惠发展融资和提供给低收入国家的全面债务减免之外，而没有考虑到它们的特殊脆弱性。

41. 对于中等收入发展中国家来说，可以使用国际商定、普遍适用的多层面脆弱性指数来指导国家和国际政策，包括通过指出结构弱点和确定结构转型的优先事项来促进有韧性的宏观经济政策。该指数可作为一种工具，促进基于证据的针对性和有效的支持和更明智的资源分配，以及基于证据的决策，以制定更明智、了解风险的国家、双边和多边合作政策。

42. 使用多层面脆弱性指数所产生的有韧性的宏观经济政策将涉及一些层面，并包括以下关键目标：(a) 阻止积累大量外部失衡资金，用于能够随时间推移为偿债提供资金的生产性投资除外；(b) 促进金融市场稳定和财务实体的审慎行为；(c) 促进包括保险业在内的金融系统准入的深化和扩大；(d) 鼓励负责任的财政支出和充足的收入，包括为此提供社会福利安全网经费；(e) 构建灵活而公平的劳动力市场。

¹⁸ 见大会第 57/266 号决议。

¹⁹ 报告中提到制定小岛屿发展中国家多维脆弱性指数的工作。然而，制定这一指数的第二项指导原则是普遍性原则，即指数的设计应清楚地反映所有发展中国家的脆弱性，以确保可信度和可比性(见报告第 81(b)段)。

²⁰ 经济及社会理事会要求发展筹资问题机构间工作队在 2022 年初分析多层面脆弱性指数对债务重组的可能用途，以建立信用可靠性并扩大融资渠道，包括优惠融资。

43. 如上所述，多维脆弱性指数可以引入一个脆弱性组成部分，以补充目前基于绩效的分配模式，并支持和指导创新筹资的设计。重要的是，它可以促进将参加全面债务处理的资格扩大到所有脆弱国家，并为处理债务的办法提供信息。

44. 多维脆弱性指数可以支持和指导制定国家脆弱性-复原力概况，并加强专门用于满足已锁定的脆弱国家的需求而设计的合作和伙伴关系框架。

45. 最后，尽管多维脆弱性指数具有合理性、可行性和实用性，但它本身不能产生增加现有优惠资源总体流量和定量所需的国际共识。为了切实推进指数使用工作，需要以真正的伙伴关系精神为指导和引领，以 COVID-19 大流行必然会对脆弱国家造成的社会经济影响这一现实为动力，开展统一的倡导工作。

46. 2021 年的高级别会议指出，需要重新审视中等收入国家的发展筹资问题。多边贷款机构确定的优惠融资资格应扩大到中等收入国家，其中许多国家面临灾难性天气事件，可能导致整个国民经济遭到破坏。我们需要新的、经过调整的融资工具，以考虑到这种脆弱性，并建设抵御未来冲击的复原力，而债务合同中的自然灾害条款就是这方面的一个例子。与会者看到了混合融资涌入私人融资的绝佳机会。

三. 中等收入国家面临的贸易相关挑战

A. 中等收入国家贸易格局、优先事项和挑战的异质性

47. 中等收入国家的贸易格局非常多样。许多国家的出口甚至国内生产总值集中在相对较少的产品上，如石油和天然气等自然资源或农产品。另一些国家已设法进入中等尖端产品的全球产业价值链，一些国家则严重依赖旅游业等服务部门。许多中等收入国家的经济多样化程度较低，这是一个重大挑战。这些国家面临的第二个挑战是对进口粮食、基本药物和其他医疗卫生产品的依赖。

48. 随着关税下降，抑制国际贸易和投资流动的政策越来越具有监管性。《实施卫生与植物卫生措施协定》和《技术性贸易壁垒协定》等保护安全、健康和环境的技术法规确有必要，而且也越来越多地得到使用，但它们产生的贸易成本是关税的三倍。这些法规对中等收入国家的小企业和妇女的影响过大。因此，对许多这样的国家来说，第三个挑战是难以满足发达国家市场的贸易要求。

B. 疫情前全球贸易问题

多边贸易体系中的结构性问题

49. 如秘书长关于国际贸易与发展的报告(A/74/221)所述，在疫情暴发之前，多边贸易体制就面临重大问题和挑战。即使多边贸易体系内的贸易往来预计将在实现可持续发展目标方面发挥重要作用，但基于规则的体制下的多边贸易合作却面临着越来越大的压力，这些压力来自单边行动、反制措施、贸易争端和双边贸易。各国越来越重视国家的社会经济成果，而不是多边贸易合作和发展合作。世贸组织争端解决机制是以规则为基础的多边贸易体系及其执行的一个关键要素，该机制承受了巨大压力，部分原因是所提出的法律案件很复杂。

50. 鉴于日益加剧的贸易紧张局势有可能使多边贸易体系的贸易谈判和争端解决功能陷入瘫痪，所采取的主要举措的目的是改革世贸组织并使其现代化。改革提案主要针对以下职能：(a) 贸易谈判和规则制定，包括发展层面，即特殊和差别待遇；(b) 透明度和通知公告；(c) 争端解决机制，特别是上诉机构的职能。一些提案强调必须加强对单边措施的多边监督，这些单边措施造成了当前的许多贸易紧张局势，而这些紧张局势不仅影响了贸易前景，也影响了贸易管理机构和机制。

C. 重振多边贸易体系，刺激经济复苏

改变贸易作为发展引擎的作用，以及中等收入国家的替代方案

51. 中等收入国家一直是双边、区域和区域间贸易协定的积极参与者。过去二十年间，这些国家是南南(例如非洲大陆自由贸易区)和南北(例如区域全面经济伙伴关系)框架内创新贸易协定的推动力量。此外，一些中等收入国家积极参与关于电子商务、投资便利化促进发展、服务、国家监管和中小微企业的所谓联合声明倡议。²¹ 上述趋势表明，中等收入国家在制定二十一世纪共同商定的贸易规则方面具有重大利益。此外，这些国家确认有必要改革多边贸易体系，使其成为契合当今贸易关切问题的稳定、可预测的贸易框架。重建一个以业务规则为基础的多边贸易体系并澄清该体系内联合声明倡议的法律方面问题，将有助于中等收入国家增加贸易机会，从而更好地实现疫后复苏。在定于 2021 年 11 月和 12 月举行的世贸组织第十二届部长级会议上取得具体成果，例如在贸易和卫生(包括与贸易有关的知识产权豁免)和渔业补贴方面取得具体成果，是多边贸易体系在未来十年维持政治存在的必要条件。

52. 中等收入国家在市场准入方面面临的一个紧迫问题是，这些国家正在因毕业而不享有发展中国家的特殊和差别待遇，例如根据普遍优惠制计划提供的非互惠性优惠市场准入。这个问题与世贸组织当前关于特殊和差别待遇的辩论密切相关。在辩论期间，90 国集团(由非洲联盟及多为世贸组织成员的非洲、加勒比和太平洋国家以及最不发达国家成员组成的联盟)呼吁世贸组织审查、加强关于特殊和差别待遇的规定，并使之更加精确、有效和可操作，以使发展中国家和最不发达国家能够进一步融入多边贸易体系，而美国和某些发达经济体则认为，以自我认定的发展状况为基础给予特殊和差别待遇，对有需要的国家来说并不真正公平。

D. COVID-19 大流行对贸易的影响

服务贸易

53. 这场疫情突显了数字技术在改变国际贸易(特别是服务部门)供需互动方面的力量。在疫情暴发前的 2019 年，服务业已经占到中等收入国家贸易总额的 25%，而这些国家的服务贸易则占当年全球服务贸易的 8%。²² 中等收入国家在服务业

²¹联合声明倡议是 2017 年在布宜诺斯艾利斯举行的世界贸易组织第十一届部长级会议上发起的。

²² 服务业投入占发展中国家货物和服务总出口增加值的 33%。见 https://p166.unctad.org/pluginfile.php/38652/mod_page/content/10/Services%20value-added%20-%20TSD%20overall%20Final.pdf

数字化转型方面拥有重大机会，可以建立动态比较优势。此外，服务部门更强劲有助于经济多样化。因此，发展服务业是中等收入国家竞争力战略的重要组成部分，对于避免或摆脱中等收入陷阱至关重要。

54. 一些形式的服务贸易可以解决疫后贸易流动中的稳定性和效率问题。例如，基于信息和通信技术的服务可以帮助中等收入国家成为商品生产所含服务(如设计)或商品生产和销售所含服务(如运输、营销、零售和售后服务)的全球价值链中的重要提供者。另一方面，信息和通信技术服务或金融服务是广泛经济活动的必要推动因素，每一项活动都为整个经济创造价值。接待服务等其他服务与其他经济活动的互动相对有限，尽管这些服务确实为许多低技能城市人口提供了就业机会。因此，为了促进经济多样化，服务业发展决策需要采取多层面的办法。²³

对妇女和性别平等成果的影响

55. 这场疫情对各收入群体、部门、国家和性别产生了严重的负面影响，加剧了现有的不平等。与男子相比，妇女受就业损失的影响更大：妇女的经济活动往往集中在受封锁措施影响最大的部门，特别是服务部门，而与男子相比，妇女更多地从事临时和季节性工作，妇女从事的工作不太可能远程进行。

56. 这场大流行病还对妇女参与劳动力市场产生了负面影响。2020 年，完全退出劳动力市场的女性多于男性，这些妇女因失业而灰心丧气，因学校和日托中心关闭而承担了过多的家庭责任。积极寻找工作的妇女人数大幅减少，这有可能逆转数十年来在增强妇女权能方面取得的进展。²⁴

57. 在非正规经济部门工作的女性多于男性，总的来说，非正规工人尤其受到 COVID-19 大流行的影响，基本上被排除在紧急应对大流行病期间实施的大多数福利和方案之外。

58. 非正式跨境贸易占区域贸易的 40%，是非洲经济和社会格局的一个主要特征。在非正式跨境贸易商中，妇女所占比例最大，在非洲一些中等收入国家占比达 70% 至 80%。²⁵ 流动限制使以这种方式谋生的人遭受了特别严重的损失，而持有健康证明跨境等新要求又增加了成本和风险。

59. 各国中央当局的任务不仅是要通过简化贸易制度等方式促进跨境贸易，而且还要帮助贸易商熟悉现行规则和程序。各国当局还应简化要求和创造有吸引力

和 <https://unctad.org/project/measurement-services-value-added-exports-and-analysis-related-services-and-trade-policies>。

²³ 见 <https://unctad.org/news/coronavirus-deals-severe-blow-services-sectors>, <https://unctad.org/news/services-sector-vital-COVID-19-economic-recovery>, <https://unctad.org/news/securing-access-financial-services-vulnerable-people-during-COVID-19> 和 <https://unctad.org/news/COVID-19-shows-need-close-financial-inclusion-gender-gap>。

²⁴ 见 <https://unctad.org/news/gender-and-unemployment-lessons-COVID-19-pandemic>。

²⁵ 贸发会议，Borderline: Women in Informal Cross-border Trade in Malawi, the United Republic of Tanzania and Zambia (2019 年，日内瓦)。

的条件，例如放宽登记手续，或可在边境进行登记，使小企业主愿意将其业务正规化。²⁶

商品

60. COVID-19 的暴发对商品的需求和供应均造成独特冲击。由于缓解措施造成旅行中断，石油市场受到的影响最大。石油需求出现前所未有的下降，油价遭遇了有记录以来最大的月度跌幅。金属价格也有所下跌，但跌幅小于石油价格，而农产品价格受到的影响要小得多。²⁷

61. COVID-19 大流行对能源市场的影响可能会持续多年。需求下降和存储能力不足导致原油期货暂时跌入负值。2020 年，布伦特原油的平均价格约为每桶 43 美元，比 2019 年每桶 64 美元的平均价格低约三分之一。不过，2021 年，随着经济活动回暖和旅行需求回升，油价预计将反弹至每桶 60 至 65 美元。²⁸

62. 总体而言，由于疫情冲击，依赖模式似乎充其量只能维持下去。在最坏的情况下，特别是在严重依赖商品出口的国家中，其宏观经济形势已经由于一些商品市场的价格波动加剧而承受压力，而疫情又进一步加剧了这种脆弱的宏观经济形势。²⁹

创意产业

63. 文化创意产业在现代经济中的比重越来越大，在全球范围内创造了约 3 000 万个就业机会。在创意产业就业人口中，约 45% 是女性，20% 年龄在 15 岁到 29 岁之间，比其他任何部门都要年轻得多。在 COVID-2019 疫情暴发前的 2003 至 2015 年间，创意商品和服务出口年平均增长率为 7.3%。³⁰ 疫情引发的封锁和限制措施使几个次级产业近乎停滞，音乐和表演艺术次级产业损失惊人，分别高达 75% 和 90%。

64. 许多中等收入国家加强了数字化战略，从而促进了数字服务和全球价值链模式的发展，并提供了向世界各地的受众提供数字创意服务的机会。创意产业跨境贸易可以极大地促进中等收入国家后 COVID-19 疫情时代的经济增长，这种贸易可从技术进步中受益，能提高创意经济的生产力。不过，至关重要的是，要将各地数字平台上的艺术和文化内容货币化，并在新的数字文化经济中确保艺术家和创作者获得公平薪酬。

²⁶ 见 <https://digital.intracen.org/issue1-21/focus-cross-border-trade/>。

²⁷ 见 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/558261587395154178-0050022020/original/CMOApril2020SpecialFocus1.pdf>。

²⁸ 见 https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_CH2.pdf。

²⁹ 见 https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2020d11_en.pdf。

³⁰ 见 <https://unctad.org/news/creative-economy-have-its-year-sun-2021>。

E. 全球价值链及其缩短/再国有化

疫情前的价值链结构

65. 中等收入国家在全球价值链中发挥着核心作用，有些是通过出口重要资源，另一些是通过工业生产。因此，对这些国家来说，当前关于全球价值链相关风险以及如何降低其脆弱性的辩论意义重大，而疫情突显了辩论的显要地位。

66. 关于疫后世界价值链可能逐渐再国有化的猜测正在升温。然而，很难忽视的一个事实是，许多国家已转向全球价值链来解决短缺和增加供应。在疫情之初，贸易是造成全球经济停摆的主要原因，但后来，贸易又为缓解供需冲击做出巨大贡献，并将成为从危机中复苏的重要组成部分。全球供应链是全球经济活动的支柱，也是许多低、中收入国家数百万人的生计来源，如果这些人被排除在供应链之外，复苏之路将既不平坦，也不完整。

67. 疫后全球价值链的复原力和稳健性应是重中之重，供应商基础多样化和考虑新的投资目的地将有助于建立抵御未来冲击和破坏的复原力。贸易相关法规(特别是非关税措施)发挥着重要作用，可以妥善部署，使必需品的生产更加分散。然而，再国有化可能不会在所有情况下都产生预期的结果，因为没有确凿的证据表明供应链缩短会降低脆弱性。

68. 另一个关键层面是可持续性。工业化和粮食供应链加长使中间环节的数量成倍增加，并可能增加环境风险。可持续性标准应成为各国提高全球价值链可持续性的工具。加强发展中国家之间的区域价值链有助于避免回迁的潜在风险。³¹

69. 2021 年高级别会议与会者一致认为，多边贸易体系通过提高贸易限制透明度、促进投资问题讨论、保护知识产权和创造公平竞争环境，为进入价值链提供各种切入点。促进跨境贸易的政策可以使中等收入国家建立端到端的生产链，从而促进其经济多样化。

四. 管理中等收入国家的债务状况

70. COVID-19 大流行使中等收入国家高额公共债务造成的脆弱性变得非常明显。许多这些国家的债务水平和偿债义务两年半前似乎是可控的，但随着经济停摆导致税基和收入缩水，这些债务水平和偿债义务突然变得明显不可持续。大多数中等收入国家缺乏为有力的应急措施和强劲复苏提供资金的财政空间，也没有增加借款的空间。

71. 立即减免债务对许多重债中等收入国家将有很大帮助，但大多数国家由于人均收入水平较高，没有资格参加重大减债倡议。即使中等收入国家有此资格，私营部门债权人如果不参与此类倡议也限制了他们可以向这些国家提供救济的范围，而这些国家比低收入国家更容易受到私人债权人的影响。

³¹ 见 https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1_en.pdf。

72. 如果不采取决定性措施重组、重新安排或减少债务存量，光靠债务减免无法解决重债发展中国家固有的脆弱性。国际社会在“COVID-19 时代及其后发展筹资倡议”和其他论坛的背景下对这些问题进行了思考。这些进程得出的大多数关键结论和建议与中等收入国家特别相关。³²

73. 一项主要建议是，20 国集团应将“暂停偿债倡议”至少延长至 2022 年 6 月，并将深受危机影响的负债中等收入国家(包括小岛屿发展中国家和受冲突影响的国家)纳入合格国家之列。第二项建议是，应为这项倡议提供辅助机制，将私营部门债权人纳入当前倡议和未来可能的债务减免努力。有人还提议 20 国集团按个案将“暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架”扩大到其他有需要的国家，并通过就债务和偿债减免的其他选择(如互换、回购、信用增进、债务重新安排或交换和(或)取消)提供咨询和支持来补充这一框架。

74. 除了可以提供债务减免以释放财政空间并使各国能够加大恢复工作力度之外，还有两个考虑因素值得密切关注。首先，尽管全球利率持续走低可能造成了一种虚假的安全感，但事实仍然是，许多国家不顾国际金融界各方的明确警告，继续积累债务。债务管理需要在各个层面进行重大改进，并通过提高数据透明度和报告债务流量予以加强，以避免发展中国家今天面临的问题再次出现。还需要对债务可持续性进行更加精细的分析，同时需要借款人和贷款人遵守基于国际商定原则的负责任的借贷做法。

75. 第二，当前的国际债务架构需要改革，事实一再证明，该架构无法防止出现债务危机情况，也无法推动解决债务危机。在《亚的斯亚贝巴行动议程》和其他国际协定以及现有机制的基础上提出了若干建议。建立一个全球主权债务解决和协调论坛等一些建议的影响相当深远，可能需要进行大量讨论才能达成协定。无论最终商定什么样的变革，国际债务架构任何改革的基础都必须是发展中国家充分、公平地参与决策进程，使它们能够充分表达自己的意见。

76. 中等收入国家应该仔细考虑改革的两个潜在方面。首先，如上所述，多维脆弱性指数的一个潜在用途是可作为给债务重组办法提供信息的工具，作为全面处理债务的手段，并使脆弱国家能获得特殊资格。因此，该指数一旦出台就可以加强为债务方面脆弱的中等收入国家适当减免债务的呼吁，为重新定义债务可持续性提供信息，并推动改进债务管理做法。然而，同意使用该指数来决定这些国家是否有资格获得优惠融资本身不会使此类资源总量大幅增加。此外，多维脆弱性指数如包括评估脆弱性的内在的、政策性因素，就会突显出任何不足之处，因此可能导致评级下调。

77. 与上述方面相关的是，对私营信用评级机构的方法和做法的不满日益增加。有人提议，通过与投资者、市场参与者和评级机构本身接触，并建立长期信用评级作为现有短期信用评级的补充，来应对信用评级下调的风险。此外，关于是否

³² 政策简报“Liquidity and debt solutions to invest in the SDGs: the time to act is now”所载结论和建议，可查阅 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-03/sg-policy-brief-on-liquidity-and-debt-solutions.pdf>。

可以设立一个国际公共信用评级机构的讨论也日益增多，该机构的职能类似于私营评级机构，但侧重于主权评级，并起到制衡私营机构影响力的作用。

78. 2021 年高级别会议的与会者强调，国际社会应紧急填补国际债务架构中的短板。他们一致认为，应将现有减债倡议扩大至涵盖所有中等收入国家，为这些国家提供急需的财政空间，并敦促七国集团和二十国集团制定能够有效应对不同性质的债权人的较长期债务减免框架。二十国集团、基金组织和世界银行需要相互协调，为债务减免之外的投资提供信贷。他们鼓励多边开发银行制定新的债务减免计划和较长期减债倡议。与会者建议让私营部门更好地了解债务工具的状况，避免不必要地下调评级。

五. 结论和供今后审议的问题

79. COVID-19 的影响很普遍，但并不均衡。缺乏财政空间和重要的国际支持，使许多国家无法采取有力的应急措施，还将继续使这些国家无法为强劲复苏提供资金。更为重要的是，国际社会未能确保所有国家普遍、公平地获得疫苗，这意味着经济复苏本身将是不均衡的，而且容易出现新的限制和封锁，以及未接种疫苗人群感染率激增情况。

80. 中等收入国家有可能失去许多来之不易的发展成果，并离可持续发展的道路越来越远。如果这些国家的收入调集工作没有重大转机，如果没有重大的债务减免和重组努力，它们将无法重建其经济和社会复原力，也无法提供必要的公共产品和关键的公共投资，以创造有利环境吸引必要的私人资本。

81. 许多中等收入国家面临着严峻的挑战：各种不平等，缺乏足够的体面工作、尤其对青年而言，需要对其教育、公共卫生和社会保障制度以及可持续城市基础设施进行投资。这些国家还必须克服 COVID-19 暴露出来的数字鸿沟，采用和适应新技术，以提高生产力和全球竞争力，并单独和集体应对气候、生物多样性和污染等危机。为了避免或摆脱备受诟病的中等收入陷阱并继续朝着可持续发展迈进，所有上述行动都是必要举措。

82. 对中等收入国家贸易和债务状况的分析表明，解决这些问题的办法在于多边合作。中等收入国家是一个非常多样化的群组，但在全球论坛上就这些问题进行讨论和谈判时，携手开展密切合作会带来巨大优势。应充分利用南南合作和三方合作的潜力，促进技术转让、发展基础设施和加快工业化进程，并就应对各国贸易和债务问题所需的一些变革和改革交流最佳做法、建立共识。

83. 尽管存在上述问题，但在国家层面可以做很多工作来推动和确保取得进展。使决策合理、综合、可预测并且符合可持续发展议程和《巴黎协定》等国际承诺，将减轻阻碍调动国家资源和吸引外国资本投资的一些脆弱性和感知风险。各国政府必须确保其政策和法规不支持、不鼓励不可持续的活动，必须鼓励所有利益攸关方努力建设可持续、包容、低碳和绿色经济。各国政府可根据可持续发展目标仔细调整其预算，从而能够更有效地利用现有财政空间实现可持续发展。