



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
14 March 2018  
Chinese  
Original: English

### 经济及社会理事会发展筹资 后续行动论坛

2018年4月23日至26日

发展筹资成果的后续落实和评  
估以及《2030年可持续发展议  
程》的执行手段

### 发展筹资：进展和前景

#### 秘书长的说明

#### 摘要

本说明重点介绍发展筹资问题机构间工作队 2018 年报告的主要结论，并就发展筹资成果的落实进展作出第一次评估。机构间工作队的报告借鉴了工作队 50 多名成员所拥有的知识专长、作出的分析和收集的数据。工作队还探讨了将在 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛上深入评估的可持续发展目标筹资问题，并讨论了《亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域的进展情况以及涉及数据的相应问题。



## 一. 引言

1. 2017年，大多数类型的发展筹资流量增加，《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的所有行动领域都取得了进展。这一进展是以全球经济广泛回升、投资增加和有利的金融市场条件为基础的。尽管分布并不均匀，许多高贫困率国家的人均增长仍为负值或微不足道，但预期这一积极势头将会持续，并为发展筹资和可持续发展目标的执行取得进一步进展提供一个平台。

2. 然而，全球经济的周期性回升也掩盖了一些重大弱点和中期风险。金融条件无序收紧、利率和债务脆弱性随之增高、采取内向政策或地缘政治紧张局势升级都有可能使发展进程脱轨。持续存在的高度不平等也对强劲增长和可持续发展造成挑战。2017年基础设施私人投资减少，全球碳排放再度增加，这是一个严峻的警示，表明投资迄今未能充分配合长期可持续发展。结构性障碍如果不解决，将会继续削弱可持续发展的前景。当前的周期性回升是一个良机，藉此可将政策制定的重点放在解决长期存在的关切问题，并加快可持续发展目标的进展速度。《亚的斯亚贝巴行动议程》为实现这一目标的单独行动和国际合作提供了框架。发展筹资问题机构间工作队2018年报告评估了七个行动领域的进展和差距，并提供了使世界走上更可持续的增长和发展道路的政策选择。

3. 工作队的分析产生了若干总体信息，包括：

(a) 国家可持续发展综合战略和筹资框架必须为政策、计划和后备项目提供依据。综合战略的长期构想应超越短期政治周期并克服“筒仓式”思维。综合战略应包括中期政策、计划和监管框架。国家行动还需要得到全球有利环境的支持，这种环境能促进长期和高质量的投资，特别是在发展中国家；

(b) 对公共和私营金融机构行为者的激励措施必须符合长期可持续发展。如果没有长期投资构想，某些风险，例如气候变化产生的风险，就不会被纳入决策过程。需要审查整个金融系统的激励结构，使其符合可持续发展目标；

(c) 公共、私人和混合融资有助于为可持续发展目标的投资提供资金。各种创新工具和办法正在迅速改变发展融资格局。项目和国家特点以及国家政策重点将决定何种筹资模式最适合具体投资项目，哪些行为者最适合以公平和成本效益高的方式管理投资风险和提供服务；

(d) 公共政策和行动是《亚的斯亚贝巴行动议程》的核心。要建立规则、提供指导、促进一致性和消除阻碍面向可持续发展的结构转型的制约因素，公共领导不可或缺。

4. 整个报告探讨了三个贯穿各领域的问题：

(a) 新技术可支持各项可持续发展目标和《亚的斯亚贝巴行动议程》各行动领域取得进展。新技术为应对长期存在的发展挑战提供了新的可能性，但它们的变革力量同时也带来复杂的挑战，并对经济和社会包括劳动力市场造成适应方面的压力；

(b) 必须在政策制定和方案规划的每一个环节处理性别平等问题。《亚的斯亚贝巴行动议程》各领域依然存在性别不平等。这种不平等威胁到《2030年可持续发展议程》的成功执行，也削弱了包容性增长的前景。需要将性别平等纳入财政政策、商业、金融可得性和发展合作的主流。需要监测所有筹资政策对性别平等的影响，这类监测需要有更多按性别分列的数据。

(c) 需要坚持重点关注最贫困和最脆弱群体，以确保不让任何一个人掉队。资金和能力差距最大的国家也最缺乏缩小这些差距的能力，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家。需要履行对脆弱国家的国际承诺，在制定国际规范和政策时考虑到这些国家的利益和关切。

5. 为了协助评估可持续发展目标执行手段的进展情况，发展筹资问题机构间工作队 2018 年报告审视了将在 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛上深入评估的可持续发展目标的筹资挑战。该报告介绍了《亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域和涉及数据的相应问题，将其视为执行《2030 年可持续发展议程》和实现可持续发展目标的构成元素。工作队在每个行动领域提出的建议概述如下，详述见报告全文。

## 二. 发展筹资问题机构间工作队 2018 年报告的关键信息和建议

### 为特定可持续发展目标的投资筹措资金

6. 弥合全球基础设施差距已成为国际社会的一大优先事项。按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，已经启动了几项新的举措，包括全球基础设施论坛，还有其他基础设施平台和设施，以及新的开发银行和金融机构。然而，在扩大对基础设施和其他领域可持续发展目标的投资方面仍然存在重大挑战。为了支持各国在这方面的努力，机构间工作队的报告审视了将在 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛上评估的下列可持续发展目标的筹资挑战：目标 6(清洁水和环境卫生)、7(负担得起的清洁能源)、11(可持续城市和社区)、12(负责任的消费和生产)和 15(土地上的生活)。

7. 所评估的每个可持续发展目标的筹资模式都借鉴了《亚的斯亚贝巴行动议程》的所有七个行动领域，但许多国际辩论涉及的一个关键问题是公共、私人 and 混合筹资应起到何种作用。《亚的斯亚贝巴行动议程》强调，所有筹资来源都有必要而且相辅相成的，其各自的不同目标和特点使之在不同程度上适合具体情况和具体部门。《亚的斯亚贝巴行动议程》还强调混合融资工具的潜力，同时要求谨慎考虑其适当结构和用途。

8. “为特定可持续发展目标的投资筹措资金”一章所涵盖的部门大多涉及公共服务和商品，因此国家和国家以下各级公共当局对提供服务负有最终责任，公共政策和行动必须作为驱动力。经过审视待评估的可持续发展目标，着重指出了几个政策重点，包括：

(a) **加强机构和监管框架。**强有力的机构和法治是有效经济治理的起点。机构需要与透明、一致和高质量的监管框架相结合，指导各个部门的私人经营者，管理自然垄断，鼓励创新，限制官僚做法，并促进普及基础设施服务。如果没有这样一种扶持环境，投资风险仍会特别高，无论是公共还是私人筹资或经营都不大可能以高成本效益的方式满足公共需求。还需要一个稳定的国际宏观经济环境来支持对目标部门的可持续长期投资。

(b) **制定基础设施计划。**基础设施计划应综合各种筹资框架，并符合国家发展战略。基础设施计划应提出长期愿景(不局限于政治周期)，与利益攸关方充分协商，并包括对气候影响、气候复原力和性别平等问题的评估。基础设施计划还应促进各部门之间的协调，利用各部门的协同作用和相互关联(例如水力发电厂对能源、水和生态系统产生影响)。

(c) **将计划转化为高质量的后备项目。**为了将计划转化为后备项目，需要充足的人力和财政资源、适当筹备的项目和有效的采购，以及酌情制定的公私伙伴关系框架。在这方面，政府可利用多边开发银行平台支持开发可推广和可扩大的基础设施项目。

(d) **加强公共财政。**公平、社会包容和其他公益考虑为直接供资、补贴、担保或其他激励和/或监管等途径的公共参与提供基本原理。然而，在许多国家，公共资产负债表和财政空间受到限制，债务可持续性是一个主要关切问题。这突出表明需要从国内和国际途径大量增加公共财政资源，国内主要途径是改善税收，国际主要途径是官方发展援助。南南合作和其他官方发展融资可以发挥补充作用。

(e) **调动私营部门。**根据国家和部门优先事项，私营部门可以参与项目的掌控、经营和融资(大多数交易应侧重于融资或经营，而不是私有化)。私营部门能带来成本效益高的解决办法，但往往也涉及较高的融资成本，因为大多数投资者要求为其承担的风险获得有竞争力的回报。为了有效地促进实现可持续发展目标，私人融资需要稳定，并着眼于长期成果。

(f) **通过价格调整支持可持续性。**在社会层面可行的情况下，价格信号可以应对外部因素(“谁污染谁付费”原则)，并支持可持续消费和生产模式，例如通过碳定价或逐步取消有害补贴，充分考虑到发展中国家的特殊需求和条件，以保护穷人和受影响社区的方式，尽可能减少对这些国家的发展可能带来的不利影响，正如《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求。

(g) **加强国际合作。**发展中国家需要大量的能力建设支助，以便在推进待评估的可持续发展目标方面取得进展，并建立有能力实现宏大的 2030 年议程的机构。

9. 上述政策重点可以指导利益攸关方扩大可持续发展目标筹资。工作队以前的报告还强调，为项目确定公私综合掌控、经营和筹资时应考虑到若干因素，包括：

(a) 投资能否产生足够的利润来酬报私人投资者承担的风险；(b) 投资是否产生可由市场有效供应的货物或服务，或者，是否包括要求公共参与的公益财产(包括正

面或负面外部效应); (c) 是否出于社会公平原因需要公共干预; (d) 私人投资者能否通过利润激励措施带来增效。

10. 例如, 由于生态系统具有公益性质, 对该部门的投资将主要依靠公共融资, 尽管私人举措有时也可能发挥作用, 这些举措往往采取慈善或创效投资形式。<sup>1</sup> 私人融资最有可能适和项目能产生足够回报的部门, 例如能源部门, 但需要有公共监督, 常常也需要公共支持。在公平考虑和较大融资缺口使利润前景减弱的领域, 例如在使用多种融资模式的水领域, 利用私人融资难度较大。

11. 如上所述, 国内和国际有利环境是投资的关键因素。如果项目被认为失败风险很高, 私人融资的代价可能会令人望而却步。筹资战略需要考虑到如何避免锁定反映整个基础设施项目期间国内风险的高金融成本, 这对正在加强机构、从而减少风险的国家尤其重要。开发银行可以协助各国制定这类筹资战略。筹资方面的这些考虑强调公共融资的重要性, 无论是直接供资还是混合战略。然而, 混合战略也可能产生或有负债, 需要谨慎管理。

12. 待评估的可持续发展目标的筹资规模要求调动国内和国际资源。国际融资往往是国内资源的重要补充, 但可能产生国家一级难以管理的货币风险。为调动融资, 需要考察是否可以制定允许货币风险多样化的全球办法, 例如由开发银行制定这种办法。

13. 要考察公共和私营公司如何能对待评估的部门作出贡献, 就必须更好地了解维持经营活动和支付融资成本的现金流来源。它们可有三个主要来源: 用户(关税)、公共当局(税收)以及国家向国家以下各级政府或外部伙伴的现金转移。这些现金流来源为调动可偿还融资, 包括优惠和非优惠融资提供基础, 这类融资对于落实这些部门所需的投资是必不可少的。

14. 上述初步考虑为理解某些可持续发展目标的投资资本结构提供了一个总体框架。但是, 需要进一步分析部门具体情况, 才能更好地了解各种可能的筹资办法和每个部门的实际情况。

### 国内公共资源

15. 国内公共融资对于提供公共产品和服务、增进平等、支持宏观经济稳定和实现可持续发展目标十分重要。公共融资包括增加收入、编制公共方案资金使用和支出预算以及投资。公共融资进程的所有环节都应力求与国家优先事项和《2030年可持续发展议程》保持一致。

16. 税收结构会在超出公共融资重点的许多方面影响社会和经济。按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求, 努力加强累进式财政制度, 将有助于解决不平等问题。税收还可为私人投资、环境可持续性、保健成果和其他领域给予激励。为了处理税收制度的广泛影响, 工作队继续建议在税收政策和行政方面采取整体政府办法。根据工作队成员的经验, 拟订税务制度改革中期战略有助于增强政治意愿, 改善

<sup>1</sup> 除利润之外同时也寻求对社会或环境产生积极影响的私人投资者。

改革的社会自主性，并推动实施改革所需的能力建设。通过执行中期收入战略，可以更好地调动国内公共资源。

17. 中期收入战略应被视为整个公共财政管理的一部分，在分配公共支出时应分析征税和收入的影响。税收和公共服务的效力和效率可以加强问责制和社会契约，进而加强公民与国家之间的联系。

18. 为了建立能积极应对所有公民需求的治理制度，在政策和方案制定过程中必须处理性别平等问题，以便。会员国应全面分析财政制度而不仅仅是单个别税项对性别平等的影响，以确保收入和支出更注意性别问题并促进性别平等。这类分析需要按性别分列的社会经济和财政数据以及相关的分析能力。区域和国际税务合作机构可以支持各国政府进行知识转让并加强这方面的能力。关于中期收入战略、税务政策评估框架和税务管理诊断工具的准则和方法应包含性别平等视角。

19. 受冲突影响的国家面临独特挑战，要努力重建社会契约并在公民与国家之间建立信任和问责，财政制度是一大基石。许多受冲突影响的国家依靠贸易税作为重要的收入来源；因此，在努力实现税基多样化的同时，必须建立强有力的海关管理和执法机制。

20. 对烟草、酒精和加糖饮料等有害和不健康产品征税，除了能改变激励因素、改变行为，还有可能增加收入，从而改善民众的总体健康。因此，政府为健康和收入双重目标实行这类征税，也将为社会带来双重效益。

21. 商业和金融数字化有可能改善税收，但技术创新的步伐也有可能超过会员国监测避税和逃税行为的能力。利用税收管理技术，包括税收执法技术，可以为税收当局提供更多信息，使其能够扩大税基，查明和减少合规风险，更有效地查明和起诉逃税者，并最终提供威慑和激励自觉遵守。

22. 《亚的斯亚贝巴行动议程》要求向“经济活动和创造价值所在国”纳税。然而，商业模式的数字化使这一点难以做到，因为无形资产的价值和创造价值的地点难以界定和衡量。随着有关经济数字化的新规则商定出台，工作队重申《亚的斯亚贝巴行动议程》所述原则，即谋求国际税务合作的方法和范围应该具有普遍性，并应充分考虑到所有国家的不同需要和能力。

23. 在处理国际征税问题方面已取得重大进展。国际税务合作促成了新的国际税务透明度标准的实施，包括通过税务当局自动分享信息来实施这些标准。还需要开展更多工作，使发展中国家特别是最穷国家能够受益于这些规范。工作队在2017年建议透彻分析国际税务改革对可持续发展的影响。这方面分析工作已经开始，但还不完整，一些必要的数据尚未提供。

24. 支持国内资源调动的官方发展援助仍然很少。正如《亚的斯亚贝巴行动议程》所述，捐助方应继续增加对收入调动方面能力建设的捐款，并遵循工作队2017年提出的关于提高外部支助在建设发展中国家税收能力方面的实效的建议。

25. 工作队成员将继续加强协作，包括通过国际货币基金组织、经济合作与发展组织、联合国和世界银行税务合作联合平台加强协作。区域税务组织的作用同样

至关重要。经验交流对于形成共同立场具有关键作用，而且可能促成在税收激励和统一标准方面的区域合作。会员国在 2017 年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛上认识到这一作用，各区域税务组织正在加强其全球网络，以便更广泛地交流经验。继续加强现有的区域税务组织，并在没有这类组织的区域建立这类组织，将有助于包容性税务合作。

26. 工作队认识到非法资金流动造成的损害，也认识到会员国愿意打击这一祸害。工作队将继续对这种流动的数值提供逐个部门、逐个渠道的估计。国际税务合作中讨论的许多改革将有助于防止非法资金流动。技术不仅具有加强税务管理的作用，技术进步还可通过改进海关管理、适用反洗钱规则以及开展实益拥有人登记和金融监督，帮助会员国打击非法资金流动。此外，整体政府办法也有重要作用，因为打击进出口伪报等非法资金流动需要许多不同机构和部委之间的合作。

27. 技术进步也在非法资金流动方面带来风险。由于块环链技术和数字货币等新技术的使用，匿名运作成为可能，这也会增加非法融资的风险。对于助长非法资源流动的市场，会员国可以加强监管。《联合国反腐败公约》规定就被盗资产的返还开展国际合作作出了规定。可以对加快资产返还所需的人力和技术资源给予更多投资。

28. 支出和预算编制必须切实有效并符合国家和全球优先事项。公共融资支出方面的数据和透明度对于提供可问责的公共服务和可持续发展很有必要。加强执行透明度措施和公众参与预算编制过程可以提高公共融资的成效。

29. 促进性别平等的预算编制可以通过确定关键的性别平等目标和分配适当的资金以及设计顾及性别平等的税收制度，加强政府预算与性别平等目标的一致性。会员国已承诺在各级执行促进性别平等和增强所有妇女和女孩权能的政策和立法。会员国可以利用公共财政管理机构落实促进性别平等的财政政策，并应衡量在这方面取得的进展。

30. 2017 年，工作队对全民社会保障制度的筹资问题进行了深入分析。建立全民社保制度可与其他社会政策产生协同作用，并带来其他益处，例如帮助改善税收管理和提供紧急援助，以应对金融和经济危机、冲突灾难和疾病爆发带来的冲击。

31. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调，国家开发银行在可持续发展筹资方面可发挥关键作用。应该更深入地研究国家开发银行如何采用审慎的风险管理框架，使其活动与长期投资和可持续发展的所有三个层面相一致。

### **国内和国际私营企业和金融**

32. 私人投资和企业活动是发展和创造就业的组成部分。通过《亚的斯亚贝巴行动议程》，企业受邀作为伙伴参与，并运用其创造力解决可持续发展的各种挑战。

33. 《2030 年可持续发展议程》启动两年后，围绕可持续投资的势头正在增长，私营公司正在逐步认识到可持续性可以促进长期价值。实际上，《2030 年议程》为商业融资和投资创造了巨大的机会。企业与可持续发展委员会发现，实现可持

续发展目标可在粮食和农业、城市、能源和材料以及健康和福祉四个部门开发 12 万亿美元的市场机会。<sup>2</sup>

34. 虽然 2017 年投资有所增加，但对可持续发展的长期投资，特别是一些发展中国家(如最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)长期投资仍然不足。此外，尽管全球一致认为有必要特别增加基础设施投资，自 2015 年通过《亚的斯亚贝巴行动议程》以来，这一部门的私人参与逐年减少。<sup>3</sup>

35. 公共政策为私营部门的投资和活动设定有利环境和监管框架。《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》要求会员国建立透明、稳定、可预测的投资环境，许多国家已在这方面取得了长足进展，尽管还存在差距。发展中国家，特别是脆弱国家，包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，应继续努力建设有竞争力的商业环境，在国际合作和能力发展支持下开发后备项目和可投资项目。

36. 各国还在《亚的斯亚贝巴行动议程》中着重指出，必须让企业活动和投资决策与可持续发展目标更加一致。对可持续发展目标的投资需要长期投资。事实上，如果没有长远眼光，私人决策是不会考虑气候等风险因素的。政策制定者在为可持续发展筹集资源方面面临的巨大挑战之一，是如何应对决策过度关注短期目标的问题。

37. 实现可持续发展目标，需要投资立足长远，将可持续性作为核心要素。各国政府可以探索如何激励机构投资者立足长远，包括审查监管框架。工作队发现，要合理解释负有长期债务的机构投资者的信托责任，就要注重长远，纳入所有对回报具有重大影响的因素(包括环境、社会和治理指标)，因为这些因素会主导投资的长期业绩。

38. 资产所有者可以带头将其激励因素与长期投资结合起来，例如将报酬与长期回报联系起来；评级机构和咨询顾问通过评价长期风险和回报为投资者提供支持。联合国可与其他机构合作，充当汇集资产所有者、管理人员和其他利益攸关方的平台，与金融界和其他利益攸关方交流经验，宣传投资可持续发展目标的好处。工作队可以开展分析工作，支持这些讨论，并将其与《2030 年议程》的总体执行和《亚的斯亚贝巴行动议程》的后续落实相结合。

39. 鼓励私营部门采纳负责任商业行为的全球标准，可以促进社会或公共目标和私人目标的协调一致。工作队还认识到需要改善环境、社会和治理影响以及绿色债券等新工具的定义、标准、衡量和披露。鉴于企业报告准则竞相涌现，有必要将可持续性指标进一步标准化，确保这些指标与全球标准协调，以避免重复工作。

40. 最后，需要开发新产品，以便将投资全面纳入可持续发展目标的主流。当有需求时，金融部门擅长创新。目前缺乏这类创新，令人怀疑对具有环境、社会和治理影响的投资的需求程度如何，以及投资专业人士是否一定了解客户的取向。由于缺乏对投资者取向的系统性评估，咨询顾问、经纪商和其他金融专业人士看

<sup>2</sup> 企业与可持续发展委员会关于建立长期和可持续的金融体系的行动设想。

<sup>3</sup> 世界银行，私人参与基础设施数据库。可查阅：<https://ppi.worldbank.org/>(2018 年 3 月 21 日查阅)。



采取的简单做法，就是询问投资者和受益人在可持续性方面的取向，并履行其他“了解客户”的要求。

41. 工作队认识到，即使放眼长远，并且纳入环境、社会和治理方面的重要长期价值驱动因素，市场也可能无法为某些国家和地区的可持续发展提供足够的融资。例如，如果因高风险(或私人投资决策未纳入考量的外在影响)导致经风险调整的回回报不如其他机会，就会造成上述情况。可以使用混合融资等风险分担工具来吸引更多的私人投资。

42. 除加大努力降低国内风险外，外国投资者和熟悉当地情况的国内投资者缔结伙伴关系，并与同样具备这方面知识专长的多边、区域和国内开发银行及发展融资机构合作，可有助于解决风险认知的差异。

43. 能否实现可持续发展目标，还取决于资金是否以包容方式流向最不发达国家和其他脆弱国家，如内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，以及是否流向小微企业、妇女、穷人和社会服务不足的阶层。各国政府可以研究使用混合融资和类似机制来刺激投资，包括扩大中小企业可以使用的融资工具范围；然而，尚需进行更多的分析，以设计出适应有特殊需要的国家(如最不发达国家)的独特情况的金融工具。

44. 金融数字化为推进普惠金融及其与《2030年可持续发展议程》相协调提供了新的可能性。金融科技应被列为国家金融系统发展计划的重要组成部分。与此同时，有必要进行有效监管，监测金融数字化可能带来的任何系统风险或消费者风险。

45. 国际机构、监管部门和金融科技企业家之间的合作可促进制定有效利用金融技术的国际规范。金融科技还有拥有降低汇款费用的潜力。创新应用程序有助于解决失去代理行关系的问题，为收取大量汇款的发展中国家提供便利。

## 国际发展合作

46. 为应对与可持续发展目标有关的巨大投资需求，国际公共财政资金自2015年以来有所增加，提高其质量和成效的努力也在继续。发展合作日益关注加强发展中国家为可持续发展调动更多公私资源的能力，特别是探究官方发展援助和其他资金流动的催化作用。地缘政治环境严峻，环境危机日益严重、频繁，也促使发展合作与应对气候变化和缓解冲突等挑战更密切地联系在一起。这些优先事项与《2030年议程》和可持续发展目标相一致，但有一项风险，即不断变化的援助分配格局将给最需要支持的国家和最有助于达成“不让任何一个人掉队”目标的投资领域造成资金缺口。

47. 2016年，官方发展援助实际价值增加10.7%，长期以来的趋势得以延续。最不发达国家得到官方发展援助减少的势头也出现逆转，但最需要优惠资源、最易受到外部冲击的国家获得的援助金额近年来停滞不前。官方发展援助的提供者应继续努力履行所作的承诺，进一步增加对最不发达国家和其他脆弱国家的官方发展援助拨款。

48. 多边开发银行和发展融资机构继续加大努力，为《2030年议程》提供财政支持、技术援助和政策咨询。它们发挥不可或缺的作用，为可持续发展目标、特别是基础设施提供资金，并确保锁定到2030年及以后发展轨道的投资深刻纳入社会和环境可持续性因素。为此，多边开发银行应继续在诊断工作、支持项目准备和技术援助等方面加强合作，并继续加强国家能力。
49. 双边和多边南南发展合作、包括区域内和区域间合作的范围和规模正在扩大。提高南南合作的可见度，进一步记录其对可持续发展的附加价值和影响，将有助于可持续发展目标的执行。
50. 发展融资越来越高的比例用于与气候有关的目的，或是与之相结合。气候融资通过多个多边和双边机制和基金提供资金，为受援国提供一系列选择，但也造成复杂局面，使此类融资的监测报告、获取和有效使用面临挑战。在这方面，绿色气候基金努力提高资金的可及性至关重要，而其他提供方也应该努力简化获得资金的门槛，特别是对脆弱国家。
51. 人道主义供资正在增加，但需求的增速超过了供应。捐助方应继续努力，履行“人道主义筹资大交换”的承诺。捐助方还应继续增加多年期融资和灵活融资，加大危机情况下的发展援助投资，以期降低风险和脆弱性，建设复原力。
52. 由于许多发展中国家人均收入增长强劲，已于近期“毕业”或即将“毕业”，失去享受优惠融资的资格，它们可能无法为可持续发展目标投资获得充足、负担得起的长期融资。鉴于其中许多国家是小国和易受气候影响国家，因此应当得到额外的支持，以设法向新的筹资来源过渡，作为其国家综合筹资框架的一部分。应当探索能否更广泛地使用主要基于人均收入的资格认定的现有例外规则，例如国际开发协会为小国家提供的例外规则。最近还推出了这样的例外规则，使低收入国家可能获得高回报的项目可以通过国际开发协会“融资扩大机制”获得非优惠融资，这一机制旨在扩大2017年7月1日至2020年6月30日国别和(或)区域业务活动的融资。借鉴这一经验，开发银行应考虑推出更多灵活措施，根据项目特征提供适当的融资资源。
53. 发展合作提供方日益重视发展融资调动额外私人融资或商业融资(往往称为混合融资)的能力，以期最大程度地发挥稀缺公共优惠资源的作用，并调动原本不会用于投资可持续发展目标的资金。提供方还应当与东道国进行战略层面接触，以确保其项目组合中的优先事项符合国家优先事项，混合融资安排符合公共利益。为了提高混合融资的成效，有关行为体已经开始规定混合融资原则。国际社会应当考虑这些原则与《亚的斯亚贝巴行动议程》各项承诺以及发展实效总体原则的关系，并在经济及社会理事会发展筹资论坛或发展合作论坛等全球性论坛讨论这一关系。
54. 混合融资工具的使用正在迅速增加，但迄今基本上没有惠及最不发达国家。随着混合融资的重要性与日俱增，提供方将需要采取措施，一方面增加补充性的公共投资，一方面探索如何在困难环境下更有效地利用混合融资，以确保混合融资事实上面临较大困难的脆弱国家在国际发展融资中的总体份额不至下降。

55. 对成果的注重，使发展合作的成效对《2030年议程》的各个方面及其各种执行手段具有重要意义。对此，许多行为体正在努力改善发展合作的质量、影响和成效，包括确保干预措施促进国家掌握自主权。然而，附带条件的援助等方面仍需进一步努力。尽管2016年附带条件的援助占比下降，降低了交易成本并加强了当地经济，但捐助方仍应加倍努力，全面免除援助附加条件，特别是在私营部门发展上升到更高优先地位的情况下。

### 国际贸易作为发展的推动力

56. 会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中确认，国际贸易是推动包容性经济增长和减少贫困的动力。与此同时，如果没有实施正确的政策组合，贸易可能导致一些个人和群体掉队。因此，政治领导人呼吁制定政策，确保更多人分享贸易带来的好处。<sup>4</sup>《2030年议程》各领域的互补政策，例如促进增长、体面工作、社会保障、住房、金融普惠和基础设施方面的政策，也有利于减轻适应难度。世界贸易组织成员国可以共同展现领导力，重申对开放、公平、互惠贸易的承诺，这是经济增长的关键驱动力，也是繁荣的主要推进器。

57. 发展中国家、特别是依赖大宗商品出口的国家认识到，要提高贸易带来的经济和社会效益，就需要将生产多样化。就此而言，有必要进行适当投资和开放市场准入。国际社会已经承诺通过促贸援助倡议来支持这些国家，为最不发达国家出口贸易畅通和继续享有优惠市场准入提供支持。有针对性的技术援助和与贸易有关的能力建设十分重要，可帮助脆弱国家特别是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家融入贸易体系，确保它们不掉队。

58. 近年来，全球互联网连接覆盖面扩大等新趋势对国际贸易的影响与日俱增，并且提升了贸易对可持续发展目标的贡献。例如，电子商务正在改变全球商业格局，为中小微等企业打开国际市场，也可为促进发展中国家包容性贸易增长带来有待开发的潜力。政策制定者应探索鼓励跨境电商进一步增长的机会，以便利用相关的发展机遇，为包容性发展创造最有利的条件、程序和资源。

59. 全球消费者和企业更加重视贸易对社会和环境可持续性的影响。<sup>5</sup>这体现在双边和区域自由贸易协定中提倡涉及劳动条件、增强妇女权能和(或)环境可持续性的条款。同时，这些措施不应在无意中成为阻碍发展中国家出口的非关税壁垒。应当进行公开对话，使新的贸易协定与可持续发展目标协调一致，包括列入性别平等和核心劳工标准。

60. 贸易融资帮助发展中国家参与全球贸易，在促进全球贸易流动、创造经济价值和推动包容性方面发挥关键作用。放宽贸易融资和供应链融资的供应限制，包括为蕴含巨大贸易潜力的区域提供信贷、缓解风险，可帮助中小微企业成长，支持最贫困国家的发展。出口信贷机构和多边开发银行可以探索进一步发展贸易和

<sup>4</sup> 例见二十国集团领导人杭州峰会公报(A/71/380，附件)。

<sup>5</sup> 《2016年贸易与环境审查报告：鱼类贸易》(联合国出版物，出售品编号16.II.D.10)。

供应链融资方案。改善贸易融资的方式包括提倡贸易融资工具的标准化，在各辖区一致实行反洗钱措施、打击资助恐怖主义法规和“了解客户”法规。

## 债务和债务可持续性

61. 在各国政府执行《2030年议程》面临巨大融资需求，以及全球金融条件注定趋紧之际，许多国家因债台高筑而无法筹集资源。新一轮债务危机和经济混乱的风险正在增加，对实现可持续发展目标构成重大挑战。尽管全球经济前景向好，但发展中国家的偿债指标过去一年恶化，脆弱性上升，特别是此前根据《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》受益于债务减免的若干国家。许多资源生产国的政府试图缓解商品价格下跌带来的冲击，因此债务迅速积累。数个经历冲突或政治动荡的国家和一些小岛屿发展中国家仍然易受自然灾害影响，承受着明显的压力。

62. 近期债务冲击凸显出有必要加大力度管控脆弱性，途径包括改善多个发展中国家的债务管理能力。国际社会长期以来一直提供公共债务管理方面的技术援助，包括在国家以下一级提供援助和对中央政府债务以外的债务提供援助。国际社会还开发了分析工具，向各国政府提示新出现的脆弱点。不过，这些工具有效与否，取决于中央当局是否全面掌握政府各级各部门的财政债务信息。债务国需要提高监测分析债务发展情况的能力，这就需要它们改善数据收集能力，收集更广泛的数据。债权国可以在这些努力中发挥作用，让债务条款和条件公开、直接明了、易于追踪。

63. 2017年大西洋飓风季凸显出小岛屿发展中国家易受自然灾害影响，但也表明各种创新工具，例如在发生危机时减少或推迟偿债的状态依存型债务工具，可以减轻财政压力。国际货币基金组织近期调查了若干项关于此类工具的提议。国际社会可以考虑采取行动，帮助实现这一市场的潜力，包括拟订示范合同和共同标准，提供技术支持，甚至是在官方贷款中更多使用此类工具。一个区域机构工作队正在调研拉丁美洲和加勒比经济委员会的另一项提议，其中提出将加勒比国家的外债折价置换气候适应投资。应对该提议进行额外的详细分析，以期在有限的几个国家试点实施。还可以考虑使用其他手段，确保受到灾害影响的发展中国家不必长期应对日益增加的债务负担。

64. 新兴国家和发展中国家债务成分的变化可能导致以后无力偿债的局面变得更为复杂、更难处理，非传统发展伙伴将更加重要。此外，新兴的多元发展融资机构<sup>6</sup>将握有更多债权，但这些债务是否将与传统多边和区域发展融资机构的债务享有同样的优先级，对此尚无全球认识。工业债权国巴黎俱乐部为官方债权人的协调提供了平台，但目前不包含所有国家。因此，为解决这些问题，需要重新审视官方债权人合作机制。虽然改善债券合同(包括改善集体行动条款)可使债务国更能避免陷入不良债券基金(所谓“秃鹫基金”)的诉讼，但只有27%的未偿还新兴市场债券附有这些改善的条款。国际社会应继续考虑如何在解决债务问题过程中加强对主权债务主要组成部分的处理。在这方面，国际社会应继续加强立足

<sup>6</sup> 多元债权机构指股东超过一名、向其他主权国家提供非商业信贷并且不设开放会员资格的官方贷款机构。

市场的方针，扩大使用债务合同中的改善条款。国际社会还应根据《亚的斯亚贝巴行动议程》努力实现全球共识的承诺，探讨现有举措的互补之处和不一致之处，规定主权贷款中债务国和债权国责任的原则和准则。

### 解决系统性问题

65. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调必须协调统一国际金融、货币和贸易体系，促进发展。为实现可持续发展目标，会员国不仅需要增加融资，还需要胜任其职的国家和国际机构促进经济稳定和可持续发展。

66. 2008 年全球金融和经济危机凸显出国际金融体系的监管不足和激励错位。危机后提出的金融体系监管改革旨在解决这些问题。金融稳定委员会和金融监管标准制定机构监测危机后监管改革的实施情况和金融中介改革的影响，包括对中小企业和长期融资的影响。会员国应落实商定的金融监管改革，同时警惕意想不到的后果以及金融创新可能造成的新的监管差距。

67. 危机后的审慎财政措施以及国际宏观经济政策协调促进了国际经济环境稳定。但如上所述，世界仍然容易受到金融和经济动荡的影响。多国实施宽松货币政策近十年后，全球利率上升可能导致资本从发展中国家外逃，引发汇率波动，债务压力风险上升，影响实体经济。需要继续努力，进一步减少系统风险，促进全球金融货币体系的强健、稳定、可持续。经济具有系统性影响的国家应继续制定协调一致的宏观经济和金融政策。

68. 与此同时，灾害引发人道主义紧急状况，导致发展进步前功尽弃，给世界日益造成挑战。过去十年采取了一些举措，增加提供可以快速支付的国际财政资源，以供经济和金融危机期间以及灾害后使用。为促进评估这些努力，2017 年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛请工作队编制现有快速支付工具的清单。

69. 一些快速支付工具是用于解决经济危机的多层次全球金融保障网的一部分。近年来，全球金融保障网在国家、区域和全球层面得到加强，但各国政府应继续努力，解决覆盖面不足的问题，确保融资充足，提高融资灵活性，加强融资的逆周期性。设立新的区域机构，推出新的双边工具，增加了很多国家的可用资源，但许多工具仍未得到实践的检验。工作队建议继续努力改善全球金融保障网不同要素之间的协调，从而确保综合对策得当、灵活，能够应对可能出现的各种挑战。

70. 工具清单还说明了用于集合应对灾害风险、以求改善风险管理的方案。目前，国际社会通过一个特设的自愿响应系统，充当紧急情况下的“最后保险方”，但在一些情况下，传统的人道主义应急资金拨款缓慢、金额不足，妨碍了为有需要者提供帮助的效率和实效。这些事后措施也不能鼓励各方减少灾害风险。应灾合作方应努力将供资方式从事后提供风险共担资金和工具转变为事前提供，从而提高响应的效率、可预测性和速度。为加强对备灾的重视，应当制定含有对减少风险的激励并有助于“重建得更好”的工具。扩大风险池，将风险池多样化，可以减少保护费用，提高风险池的可持续性。保险型工具可以有效补充集合资金；不过，如要有效分散风险，需要有足够数量的国家参与。为扩大覆盖面，工作队建议捐助方协助最不发达国家和其他脆弱国家参与主权风险池。

71. 联合国自身也在努力成为符合《2030年议程》宗旨的机构。秘书长已经提出进行全系统改革，改善联合国在可持续发展、包括实现各层面两性均等方面的机构协调。改革的一个核心部分是进行联合国发展系统结构重组，包括提议改革驻地协调员制度，引入筹资契约。实施发展系统改革，可促进机构协调，加强系统能力，改善发展系统在国家一级的伙伴关系做法，以助实现《2030年可持续发展议程》的宏伟蓝图。

## 科学、技术、创新和能力建设

72. 科学、技术和创新是落实可持续发展目标的关键手段，为解决长期存在的发展难题提供了新的可能性。日新月异的技术正在迅速改变发展融资格局，为《亚的斯亚贝巴行动议程》各行动领域创造新的机遇。

73. 信息和通信技术的进步处于这一技术变革的核心。日新月异的技术大大提高了数字互通、数字数据存储和分析能力，成本则日益下降。人工智能可以让机器和计算机自己解决问题，这对诸多经济领域可能产生变革性的影响，因此必须使创新符合公共利益，并以《2030年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》为指导。

74. 事实上，技术的变革力量引起了复杂的道德、社会经济和人权挑战及风险。技术变革的迅猛步伐迫使经济和社会努力适应，但我们对其社会经济影响的认知通常跟不上技术发展的速度。不同国家和一国不同地区获取这些新技术以及适应和利用这些技术的能力存在很大差距。技能要求迅速变化，可能进一步拉开数字技能的差距。妇女、女童、残疾人、老年人、土著人和农村居民可能在接触和使用技术方面面临更多阻碍。

75. 经常被指出的一项风险是，技术变革可能导致就业机会丧失，劳动力市场更趋于两极化。为确保技术红利得到广泛分享，各国应当实施政策，支持全民终身学习和习得技能。与此同时，自营职业和新就业形式显著增加，需要就业和社会保障政策作出调整并予以强化。为应对持续存在的性别差距，改善对边缘群体的包容，这类政策应当强调妇女和所有社会群体成员公平参与体面工作。

76. 在发展融资领域，新技术有助于克服合同执行不力，改进行政程序，为服务不足群体增加获得金融服务的机会，弥合数据鸿沟。然而，只有与外界连通的人才能获得机会，因此，必须让个人和企业普遍有机会使用新技术、新平台和新支付系统。各国政府需要调整监管框架，在管控风险的同时弥合服务可及性差距，政策制定者也需要积极主动地处理隐私、金融稳定和财政健全所面临的新风险。

77. 利用技术红利和平等分享技术红利是政策制定者面临的关键挑战。国家创新战略应当范围广泛，与工业、宏观经济、教育、社会和科技创新政策协调，这些政策应当促进国家创新战略的包容性。国际合作支持科技创新仍然至关重要，并且需要扩大规模，特别是面向最贫困、最脆弱的国家，这样可以帮助发展中国家吸收、发展、纳入和加大部署关键技术和创新，以实现可持续发展目标。

## 数据、监测和后续行动

78. 为充分实施可持续发展目标和发展融资成果监测框架，需要空前广度和深度的数据。这一框架需要按收入、性别、年龄、种族、族裔、移民身份、残疾状况、地理位置和与国情有关的其他特征分列的数据，不遗漏任何一个人。监测《亚的斯亚贝巴行动议程》的执行情况，需要一些没有纳入可持续发展目标指标流程的数据。尽管资源有限，但工作队仍试图汇集现存的有关数据。然而，没有一个集中流程来弥合工作队 2017 年报告中指出的数据差距。

79. 需要作出重大努力，加强国家统计能力，为监测《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》执行进展提供必要的数据和统计。为国家统计系统的现代化提供资金至关重要。多边和双边捐助方在所有统计领域提供的支持只占官方发展援助总额的 0.3%，远远不能满足需要。捐助方应考虑增加用于支持统计系统的官方发展援助比例。

80. 与性别有关的数据域尤其面临收集数据方面的困难。尽管监测性别平等进展的数据有所增加，但仍需作出额外努力填补差距。为克服这些挑战，会员国应将制定全国性别统计系统的计划纳入其总体战略中。工作队先前建议会员国政策不仅应当“对性别具有敏感认识”，还应当寻求推进性别平等的目标，但如果政策制定者不利用按性别分列的信息，这个目标就无从实现。会员国不仅应当加强努力，编制按性别分列的数据，还应当普及性别统计数据的使用，以改善政策设计和实施。

81. 在金融部门和金融脆弱性数据方面，也需要再进一步。在二十国集团数据差距倡议第二阶段的第一年，各参与经济体取得了显著进展，尽管部分建议的执行还存在一些关键挑战。这些挑战涉及以下问题：中央政府以外政府财政统计的编纂；部门账户，包括影子银行活动的详情；精细数据的共享。必须克服这些挑战，才能向政策制定者提供数据，从而监测金融部门风险，分析财政状况，理解跨境财政互通。

82. 最后，报告着重指出透明和问责是一大关键问题。旨在实现透明度的努力不论涉及税务、债务水平，还是涉及贸易和海关数据，只有提高信息共享依据的一致性，才能取得更大的成功。报告着重指出了在金融部门数据中加强使用法律实体标识符的努力；例如，发行证券的公共实体可以以身作则，为自己获取法律实体标识符。透明度方面的努力可以互联互通，以使政策制定者获得更好的数据，作出更有效的决定，让世界更接近实现可持续发展目标。

## 四. 下一步行动

83. 根据 2018 年报告的调查结果，工作队正在考虑将国家和全球可持续发展融资的综合情况作为其 2019 年报告的重点。分析将借鉴联合国系统内外在发展筹资评估、国家综合融资框架、可持续金融体系路线图和相关分析工作方面的持续努力。这一整体方法可以帮助 2019 年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛和 2019 年 9 月大会发展筹资高级别对话更广泛地审查《亚的斯亚贝巴行动议程》

的执行进展。除报告《亚的斯亚贝巴行动议程》所有行动领域的进展外，工作队的专题分析还将审议可持续发展问题高级别政治论坛 2019 年主题，即“增强人民权能，确保包容性和平等”，以及将在 2019 年接受深入评估的可持续发展目标。

---