



大会

Distr.: General
30 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

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

本报告是根据大会题为“发展筹资问题国际会议成果的后续行动和执行情况”的第 73/223 号决议编写的。

根据该决议的授权，本报告综合介绍发展筹资问题机构间工作队前四份报告的结论以及四次经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的商定结论和建议。报告确定了自 2015 年《亚的斯亚贝巴行动议程》获得通过以来塑造发展筹资格局的几个主要趋势，包括：(a) 贸易紧张局势不断加剧；(b) 债务水平不断升高；(c) 技术变革不断推进；(d) 对可持续投资的兴趣与日俱增；(e) 气候变化加速。

鉴于以上趋势，报告强调了在贯穿性问题和《亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域取得的进展和仍然存在的挑战。报告确定了推进该议程执行工作所面临的主要挑战和相关行动领域，供发展筹资高级别对话审议。

* A/74/150。



一. 导言

1. 大会第 73/223 号决议请秘书长提交一份总结报告，综合介绍发展筹资问题机构间工作队前四份报告的结论以及四次经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的商定结论和建议。本报告应作为对 2019 年大会发展筹资高级别对话和第七十四届会议期间第二委员会讨论的素材。
2. 自《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》获得通过以来的四年里，地缘政治、技术、气候和其他因素愈加快速的变化重塑了可持续发展筹资的全球背景。国内政策、体制框架和全球经济治理一直在努力跟上这些全球挑战的不断变化。
3. 正如 2019 年发展筹资论坛成果文件中所述，多边体系的某些部分正面临压力，按照目前的状态，将无法实现《2030 年议程》的愿望。尽管如此，会员国认识到，这种困难的局面可能蕴藏着机遇，让我们能够依循可持续发展重塑国内和国际金融体系。

二. 2015 年以来筹资格局的主要趋势和挑战

4. 机构间工作队前四份报告强调了全球主要趋势和动态(例如技术发展和对可持续投资的兴趣日益高涨)，以及日益增加的风险和挑战(如贸易紧张局势不断加剧、债务水平不断升高和气候变化)。技术变革尤其有助于为应对与可持续发展目标有关的挑战提供解决方案。与此同时，公共和私人行为者对可持续投资的兴趣日益浓厚，对可持续发展报告和可持续发展目标预算编制的兴趣增强就证明了这一点。然而，全球化带来的利益分配不均将许多人抛在后面，而且气候变化继续快速发展。
5. 人工智能、大数据分析和数字互联等技术进步正在加速，推动卫生、能源和教育等部门在实施可持续发展目标方面取得进展，并促进金融普惠的快速发展。然而，这些动态也带来了新的风险和挑战。例如，快速的变化步伐可能会加剧各国之间的技术和数字技能差距，并限制技术在各地区的扩散，特别是在最贫穷国家的扩散。常规和一些非常规认知任务的自动化程度越来越高，有可能使发达国家和发展中国家的数百万工人成为多余的人(另见第四节，行动区域 G)。
6. 新技术可以通过改善政府的信息获取能力来帮助打击非法资金流动，但同时存在着密码资产和其他新技术为逃税、洗钱和犯罪提供便利的风险(另见第四节，行动区域 A)。随着密码资产和数字货币的使用更加广泛，也可能带来金融稳定问题，特别是如果没有得到适当和充分监管的话。大数据和数据分析工具的进步产生了巨大的经济价值，但也在市场集中度和数据所有权方面提出了重大的监管挑战(另见第四节，行动区域 F)。
7. 人们对可持续投资的兴趣进一步增强，这既是因为人们正在反思他们的储蓄可能对世界产生的影响，也是因为投资者在获得财务回报的同时，力争最大限度地提高环境和社会影响。作为回应，金融业创造了便于利用可持续性投资的工具，

例如，绿色债券市场投资或通过可持续性指数进行投资。目前并不十分清楚这种兴趣如何转化为实地的变化，但政策制定者已采取步骤，确保可持续性更充分地反映在投资考虑中，包括通过为外部因素定价和通过监管措施延长投资期限(另见第四节，行动领域 B)。

8. 在过去几十年中，国际贸易一直是经济增长、发展和减贫的引擎。然而，自《亚的斯亚贝巴行动议程》获得通过以来，这个引擎一直运转不畅。在经历了 2015 年和 2016 年两年的贸易负增长后，2017 年和 2018 年贸易额出现反弹，部分原因是大宗商品价格上涨。然而，在不断升级的贸易紧张局势下，贸易增长再次失去动力。最不发达国家仍然远远落后于到 2020 年将其在全球出口中所占份额翻一番的目标。紧张局势的升级和关税的提高有可能在不久的将来继续减缓贸易增长。世界贸易组织(世贸组织)的运作面临越来越多的挑战，包括世贸组织争端解决机制正在审查的案件数量增加，但该机制因无法做出新的法官任命而受到阻碍，这突出表明需要采取多边行动(另见第四节，行动领域 D)。

9. 2018 年，公共和私人债务水平创历史新高，阻碍了许多国家对可持续发展目标的投资能力。约有 30 个最不发达国家和其他脆弱国家已经陷入或很有可能陷入债务困扰，一些中等收入国家的债务达到自 1980 年代债务危机以来从未见过的水平。随着债务负担的增加，偿债成本也随之增加。2018 年，在非洲、拉丁美洲和南亚的一些国家，利息支付额占到政府收入的 20% 以上。发展中国家债务的构成也已发生转变，可变利率工具所占份额提高，对商业债务的依赖度加大。加上非传统债权人的作用更加突出，这对未来潜在的债务危机解决方案提出了新的挑战(另见第四节，行动领域 E)。

10. 这些和其他趋势表明，需要采取政策行动，应对在实现可持续发展目标筹资方面的新旧挑战。如关于贯穿性问题的第三节和关于《亚的斯亚贝巴行动议程》行动领域的第四节所述，会员国在连续几次关于发展筹资后续行动的论坛上进行审议时，都认可了这些趋势，并商定了《亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域的建议。

三. 贯穿性问题

11. 在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，会员国确定了几个以可持续发展目标的协同作用为基础的贯穿性问题，目的是将该议程行动领域提出的不同的资金流动方式(公共、私人、国内和国际)和政策框架(国内和国际)与 17 个可持续发展目标相挂钩。

12. 《亚的斯亚贝巴行动议程》中的贯穿性问题包括：(a) 为所有人提供社会保护和基本公共服务，消除不平等，加大消除饥饿和营养不良的力度；(b) 缩小基础设施差距，促进具有包容性的可持续工业化，并为所有人创造充分的生产性就业和体面工作；(c) 为所有人保护生态系统；(d) 加强各个机构，促进和平和包容的社会。《议程》还涉及性别平等和增强妇女和女童权能问题。

13. 工作队的前四份报告强调了《议程》所列的几个贯穿性问题，并在发展筹资后续行动论坛的成果文件中进行了阐述。工作队 2017 年报告强调，基础设施和社会保护都需要投入。长期的高质量公共和私人投资将可以促进生产力和经济增长，并提高家庭的收入水平和抵御冲击的能力。这些投资应该与直接改善穷人生活水平的措施相配套，特别是考虑到穷人更容易受到经济衰退、自然灾害和人道主义危机的影响。

14. 工作队在 2018 年报告中通过 2018 年可持续发展高级别政治论坛深入审查可持续发展目标的视角，即目标 6(清洁饮水和卫生设施)、目标 7(经济适用的清洁能源)、目标 11(可持续城市和社区)、目标 12(负责任的消费和生产)和目标 15(陆地生物)，重新审查了这些问题。

15. 工作队在 2019 年报告中从国家执行工作的角度进一步扩展了这些主题。报告为实施《亚的斯亚贝巴行动议程》中提出的国家融资综合框架提供了一个概念框架，作为一种工具，将七个行动领域的融资政策汇集在一起，支持各国的可持续发展战略。确定了设计和实施国家融资综合框架的四个主要组成部分：(a) 对资金流动、需求以及政策和能力方面的制约因素的评估和诊断；(b) 可以汇集优先筹资政策行动的筹资战略；(c) 监测、审查和问责机制；(d) 治理和协调机制。工作队还强调，国际社会需要配合各国所做努力，再次承诺加强多边对策和发展合作，以应对日益增加的全球挑战。

16. 上述四份报告都强调了性别平等问题，性别平等和增强所有妇女权能贯穿整个《亚的斯亚贝巴行动议程》，并构成《2030 年议程》的明确目标。工作队在报告中强调，在资源分配中加强性别平等不仅为妇女创造收入提供了手段，还为实现包容、公平和可持续增长带来积极的倍增效应，因为性别差距造成的经济损失估计占到国内生产总值的 5%至 30%。在 2019 年发展筹资后续行动论坛上，会员国重申致力于实现两性平等，并实行和加强健全的政策、可执行的立法和变革性行动，在各级促进性别平等和增强妇女和女孩的权能。

17. 从这个分析中得到了几个主要信息。首先，公共和私人筹资不可互相替代。工作组在报告中审查了公共和私人商业筹资之间的不同动机(公共利益与利润最大化)。不同的融资成本、风险和回报情况以及社会公平因素会影响不同的投资最适合的融资和资本结构。工作队强调了在确定私人 and 公共所有权组合、项目运营和融资时应考虑的几个因素，包括何时和如何使用和构建混合融资和其他创新工具。这些因素包括：(a) 投资是否产生足够的回报，以补偿私人投资者所承担的风险；(b) 商品或服务是否可由市场有效供应，或是否包括可能需要公众参与的公共利益财产；(c) 是否需要出于社会公平原因进行公共干预；(d) 私人投资者能否通过利润激励措施带来增效。在这一分析的基础上，会员国在 2018 年论坛成果文件中承认，最有效的方式可能是，对于可持续发展目标的不同投资领域采取不同的融资模式。

18. 基础设施融资是公共和私人融资可以互补的一个例子。在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，会员国认识到需要以可持续方式缩小全球基础设施差距，公共和私人投资在基础设施融资中都可以发挥关键作用。会员国承诺采取一系列行动促进

基础设施投资，包括努力解决供需两方面的制约因素，例如将有弹性、高质量的基础设施投资计划纳入国家可持续发展战略。在投资者方面，会员国强调开发银行的作用，并鼓励长期机构投资者加大基础设施投资配比，特别是在发展中国家。2017 年论坛成果文件重申了这一点，会员国在文件中鼓励“多边开发银行和发展融资机构以催化方式使用其资本，以调集更多的私营部门融资”。然而，正如工作队在报告中所述，短线公共和私人行为者都不太适合进行与许多基础设施项目相关的长期非流动性投资。

19. 第二个信息是，实现可持续发展需要有长远眼光，需要政府、私营部门和民间社会共同努力应对全球挑战。这一见解是 2015 年全球协议的核心。然而，全球不确定性的增加正在强化私人 and 公共行为者的短期取向。在金融不安全时期，家庭往往把重点放在他们眼前的需求上，而政策制定者往往受到短期政治周期的影响，可能会把重点放在短期风险上。许多私营企业已经面临短期激励措施的影响。调查发现，近 90% 的企业高管和董事感到压力，要在两年或更短的时间内拿出强劲的财务业绩；65% 的受访者表示，在过去五年里，短期压力有所增加；55% 的人会推迟对正回报项目的投资，以达到季度盈利目标。面对日益增加的不确定性，企业可能更不愿意将资金投入长期投资项目，越来越难以对全球市场重新定位，进行可持续发展所需的长期投资。工作队在报告中强调了加强长期激励的若干机制，包括通过公共方面的国家融资综合框架进行更好的规划，以及一系列以市场为基础的私人激励机制。

20. 为所有人提供有效的社会保护和基本的公共服务是减轻贫困、消除不平等和支持人类发展的关键手段。然而，目前世界人口中有一半以上缺乏社会保护，发展中国家有四分之三的工人处于脆弱就业形态。现有社会保护和基本公共服务的提供往往与就业挂钩，所针对的不一定是不断变化的经济和劳动力市场环境，例如零工经济的增长。在 2019 年论坛上，会员国确认，必须“促进可持续的社会保护制度，扩大社会保障机制，以补偿工作岗位的损失，并投资提高人的能力，使他们能够从新技术中受益”。建立普遍的社会保护体系还有其他好处，例如帮助改善税收管理和提供应对冲击的紧急援助。

21. 会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中确认，所有行动都必须基于保护和养护地球及其自然资源、生物多样性和气候这一坚定承诺。在 2017 年和 2018 年发展筹资后续行动论坛上，会员国认识到发展中国家的具体需求和情况，呼吁为减缓和适应气候变化动员采取进一步行动和给予进一步支持。会员国特别认识到那些特别容易受到气候变化不利影响的国家的需要。

22. 工作队在报告中强调，必须事先采取措施，并进行高质量的投资，加强抗灾能力。工作队在 2018 年的报告中提供了一份快速支付工具和事前措施清单，以应对包括灾害在内的外部冲击的影响。在 2018 年论坛成果文件中，会员国注意到一些成功的国家风险保险机制，并呼吁发展合作提供者“支持无力参与这些机制的国家”。2019 年，会员国进一步鼓励“将更多的资源分配给建设抗灾能力的事前工具，包括激励减少灾害风险的新的筹资办法”。如第四节所述，债务互换和状态依存型债务工具也可以帮助减轻灾后财政压力。

23. 第三个信息涉及投资质量的重要性。由于需要调集大量资源来执行《2030 年议程》，特别是基础设施投资，因此，发出了发展融资呼吁，以调集数十亿美元至数万亿美元资金。然而，《亚的斯亚贝巴行动议程》也强调了投资质量的重要性。从正在进行的讨论中得出的一个结论是，在广泛的利益攸关方参与下设计的小规模项目可以对可持续发展产生重大影响。以当地生态系统为基础的气候变化适应方法就是一个很好的例子。虽然这样的项目不一定适合推广，但它们可以对人们的生活产生巨大影响，有助于确保没有人掉队。情况类似的其他国家也有同行学习和复制的空间。在这种背景下，将资金调集的重点从数十亿转移至数万亿可能产生的后果是，优先重视具有高能见度的大型投资，而不是规模较小的有影响的项目。它还可能导致对机构投资者的过度依赖，而这些投资者所管理的大量资产所在领域可能不是此类投资最具成本效益或最合适的领域(即缺乏偿还投资者所需的财务回报)或具有最大发展影响的领域。

四. 《亚的斯亚贝巴行动议程》的行动领域

24. 在《亚的斯亚贝巴行动议程》的七个行动领域，可以找到许多贯穿性问题的具体政策解决方案。第二节讨论的全球融资格局中的主要趋势和新出现的挑战影响了七个领域中每一个领域的执行工作。在发展筹资后续行动论坛上，会员国讨论了这些挑战，并根据机构间工作队提出的建议，确定了弥合执行差距，包括因新的趋势和挑战而加剧的差距的政策选择。

A. 国内公共资源

25. 国内公共财政对于为可持续发展目标筹资、提供公共产品和服务、增进公平和帮助维持宏观经济稳定至关重要。在《亚的斯亚贝巴行动议程》关于国内公共资源的一节中，强调了整个财政系统的质量及其与可持续发展的一致性。其整体政府方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做到这两点。

26. 自 2015 年以来，国内收入调集有所增加，因为大多数国家组的税收收入与国内生产总值的中位数比率都有所上升。2017 年，60%的最不发达国家税收收入与国内生产总值比率的年同比有所改善。然而，最不发达国家(中位数比率为 13%)、中等收入国家和发达国家之间的税收收入占国内生产总值的比率仍然存在巨大差距。

27. 若要进一步改善这些比率，需要采取国内行动，例如改变税收政策和加强税收管理，以及开展国际合作。在 2019 年发展筹资后续行动论坛上，会员国承诺建立“现代化的累进税制”，以支持更好地将税收政策需求与可持续发展目标相协调。在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，捐助者承诺加大对收入调集能力建设的支持力度。在该议程通过以来的一些年份，但不是所有年份，用于收入调集的官方发展援助有所增加，2017 年达到 1.93 亿美元。然而，按目前的进度，亚的斯亚贝巴税收倡议的合作伙伴将无法实现到 2020 年将用于国内资源调集的官方发展援助翻一番的承诺。

28. 技术可以通过改进信息的使用等方式帮助加强税务管理。自动化的税务信息系统可以帮助税务当局识别和减轻与避税和逃税有关的风险，改善合规情况，从而扩大税基。国内税收政策和管理改革的规划需要着眼于长期。制定由国家设计和主导的中期收入战略可以帮助各国通过政治和商业周期进行规划。

29. 过去几十年跨境经济活动的增加突显了国际税务合作的必要性。自 2015 年以来，国际税务合作中的重要协议，特别是关于税务信息交换和打击税基侵蚀和利润转移的重要协议，改善了收入调集条件。尽管利润转移仍是一项挑战，但现在可以获得更多关于金融账户和公司活动的信息。加强了提高税收透明度的进程，并提供了新的多边文书。

30. 虽然国际税收规范制定中的包容性有所增加，但规范制定仍不普遍，确保所有国家都能从税收变化中受益也是一项挑战。会员国在 2018 年和 2019 年论坛上强调指出，“谋求国际税务合作的努力应有共同的方针和范围，并充分考虑所有国家的需要和能力，特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家的需要和能力”。

31. 经济的日益数字化使国际税收架构的一些基本原则受到质疑，如独立交易原则和税权分配。数字化也为企业避税提供了更大的机会，包括更难以认定经济活动和价值创造的地点。一些国际论坛，包括国际税务合作专家委员会，正在讨论国际税务规范应如何适应这些挑战。由于新规范对第三国的影响有时并不明朗，因此，会员国在 2019 年论坛上承认，为应对经济数字化而考虑采取的税收措施都应“透彻分析对发展中国家的影响，特别注重这些国家的独特需求和能力”。

32. 非法资金流动是调集国内资源促进可持续发展方面的一个主要障碍。虽然非法资金流动难以量化，但发展筹资问题机构间工作队在 2017 年的首次实质性报告中列出了这种流动的三个主要组成部分(腐败、犯罪和与税务有关的非法资金流动)，并建议对各个组成部分和渠道逐个进行估计、分析，最重要的是提出政策建议。

33. 为了应对非法资金流动，需要强化各个机构和加大现行法律的执行力度以及针对每一个渠道制定新的政策和做法。例如，税收透明度改革与跟踪和制止与税收有关的非法资金流动是相关联的。技术可以通过加强海关执法等方式发挥重要作用，但政策也需要解决利用技术逃税、洗钱和实施犯罪的问题。技术还可以提高“了解你的客户”和会对代理行制度产生意想不到后果的其他反洗钱规则的成效。例如，更广泛地采用法律实体标识可以降低发行成本，并有助于打击非法资金流动。此外，会员国正在制定归还被盗资产的良好做法。在 2019 年论坛成果文件中，他们要求提供更多“关于国际资产归还合作的数据”。与此同时，联合国各机构和其他研究人员继续努力量化非法资金流动，这有助于提高执法行动的针对性。

34. 对财政收支不能孤立地进行分析。机构间工作队在 2019 年报告中建议对财政制度进行全面的影响分析，以帮助改善不平等的结果，包括性别不平等，并促进环境的可持续性。有利于性别平等的预算编制可以加强政府预算与性别平等目

标之间的一致性，正变得越来越普遍，尽管这些系统的全面性和透明度仍然存在差距。碳定价的使用正在增加，但仍然远远不够，再加上其他环境税收努力，可以激励可持续性，同时也可以获得额外收入。总体而言，提高透明度和进行预算分解可以让所有利益攸关方在国家一级跟踪针对具体可持续发展目标的支出情况。2019 年论坛成果文件鼓励各国“分享最佳做法，支持旨在使公共支出更好地与国家可持续发展战略保持一致的能力建设举措，以刺激包容性增长，促进社会公平”。

B. 国内和国际私营企业与金融

35. 在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，会员国强调了私营企业在实现可持续发展方面的重要性，以及公共政策在促进企业活动方面的作用。它们呼吁采取行动，开创包容性金融服务，并促进与长期业绩、稳定性和可持续性指标相一致的投资链激励措施。

36. 自《议程》获得通过以来，会员国开展了许多改革，以鼓励创业和投资。2015 年 6 月至 2018 年 5 月期间，世界各地推出了约 900 项监管改革，以使公司更容易开展业务。¹ 各国也一直在积极促进外国直接投资，例如，通过开放可供投资的产业，放宽外资所有权限制和给予奖励。

37. 尽管如此，私人投资仍然疲软。自 2015 年达到顶峰以来，全球外国直接投资一直在放缓，私营部门对发展中国家基础设施的投资从 2015 年的 1 120 亿美元下降到 2018 年的 900 亿美元。² 在此背景下，各国日益认识到投资政策与国家可持续发展战略保持协调一致的必要性。会员国在 2017 年论坛成果文件中鼓励这样的政策协调。国家设计和国家自主的国家融资综合框架提供了评估并在必要时加强这种协调的机会。

38. 私营部门的发展有赖于资金获取能力。自 2015 年以来，在资金获取方面的进展强劲，技术支持了这一领域的巨大进展。2014 至 2017 年间，有 5 亿多成年人在金融机构或通过移动货币提供商获得了账户，这主要得益于移动银行业务的增长。然而，在获得资金方面仍然面临重大障碍，对中小微企业而言尤其如此。机构间工作队还在报告中还强调了合作社和储蓄银行等多样化金融机构的好处，并就如何制定金融部门战略，以综合方式应对市场失灵提供了指导。此外，随着技术公司和非银行金融机构在提供金融服务方面逐渐发挥越来越大的作用，监管框架将需要进行调整(见关于解决系统性问题的章节)。

39. 2018 年全球移民汇款达到近 6 900 亿美元，受到了很多关注，因为移民汇款超过了其他跨境流动的金额。机构间工作队报告中强调，侨汇来源于移徙工人工资所得，不能与公共或私人投资流动相比较。侨汇往往用于消费支出，其对发展的影响取决于每个国家独有的特征。尽管如此，如果按照《亚的斯亚贝巴行动议程》设定的目标降低交易成本，侨汇的影响将会更大。这方面的进展过于缓慢。

¹ 经济和社会事务部根据世界银行营商环境数据库进行的分析。

² 经济和社会事务部根据世界银行私人参与基础设施数据库进行的分析。

工作队在报告中强调了如何利用技术取得更多进展，包括为此采取措施解决推高侨汇成本的代理行业务下降问题。

40. 从长远来看，新的政策框架和不断变化的消费者需求可能会奖励那些更符合可持续发展的公司，惩罚那些没有进行相应调整的公司。这在投资者中产生了极大的兴趣，令其将可持续性元素纳入他们的投资决策，并将资源分配给未来更有可能表现更好的公司。公司已开始将可持续发展元素逐步纳入报告中。根据 2017 年对来自 49 个国家的约 5 000 家公司进行的一项调查所获结果，75% 的公司发布了企业责任报告，60% 的公司财务申报文件中包含了一些可持续发展信息。³ 2015 年至 2019 年期间，“负责任投资原则”的签署国数量增加了 71%。

41. 然而，在实现可持续发展目标方面取得的进展仍然不足，而且尚不清楚对可持续发展和有关报告日益浓厚的兴趣在多大程度上在实地产生了变化。在一定程度上，这种不明确是由于对可持续投资的含义存在困惑，以及对如何衡量其影响缺乏共识。衡量困难也可能加剧持续的挑战，因为某些可持续投资不能提供与私人投资者可获得的替代机会相同的风险/回报。同时需要私人倡议和公共政策来进一步促使私人激励办法与可持续发展保持一致。首先，大多数可持续发展目标投资都需要立足长期，因为许多可持续发展风险只有在较长期才能显现，而许多投资者仍然最关心短期回报。机构间工作队在报告中列出了一系列长期投资激励措施，如长期指数和其他业绩衡量标准，以较长期结果、会计规则和信用评级为基础收取业绩费用。其次，作为利润最大化的追求者，除非政策制定者设置适当的激励措施，例如通过对外在影响进行定价，否则大多数公司不会将其行为的社会成本加以内化。

42. 在 2019 年论坛成果文件中，会员国承认需要进一步开展工作，衡量可持续投资的影响，它们的目标是“为长期可持续投资推出激励措施，其中可能包括要求对可持续性问题进行更有实质性的披露，澄清信托责任和资产所有者偏好，以及对外在影响进行定价”。在 2018 年成果文件中已经规定，“对长期投资者的信托责任的适当解释应包括对推动投资长期表现的回报具有实质性影响的所有因素”。

C. 国际发展合作

43. 《2030 年议程》对公共预算和能力提出了重大要求。《亚的斯亚贝巴行动议程》载有一系列承诺和行动，旨在扩大官方发展援助、南南合作和多边开发银行贷款等方面的规模和提供更有效的国际支持。它还涉及增加国际公共资金来源，包括气候资金、人道主义资金和创新资金来源，并强调必须履行所有现有承诺，以及加强所有发展筹资的协同性。

44. 自 2015 年以来，经济合作与发展组织发展援助委员会成员提供的官方发展援助实际增加了 7.5%，2018 年达到 1 493 亿美元，占国民总收入的 0.3%，仍低于联合国设定的 0.7% 的目标。同期，流向最不发达国家的官方发展援助数额增加

³ 毕马威，“前方之路：2017 年毕马威企业责任报告调查”（2017 年 10 月）。

了 5%。但是，2018 年对最不发达国家的双边官方发展援助实际减少了 2.7%，仍然低于联合国设定的占国民总收入 0.15%-0.2% 的目标。在 2017 年之前，官方发展援助的增加额大部分是人道主义援助和捐助者对难民的支出，尽管此后随着抵达发展援助委员会会员国的难民人数趋于稳定，这些数字有所减少。

45. 在此期间，作为赠款支付的双边官方发展援助份额也有所下降，而贷款有所增加。这一变化恰逢官方发展援助分配从社会需求转向生产性投资(尽管社会部门仍然是最大的官方发展援助类别)，这符合可持续发展目标更广泛的重点。分配方面的这种变化突出了国家自主权在发展合作中的重要性。发展中国家可以将国家设计和国家自主的国家融资综合框架作为工具，突出融资重点，匹配发展重点和融资来源，并加强国家对发展合作的自主权。

46. 自 2015 年以来，多边开发银行已按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求采取措施，更好地利用各银行的资产负债表增加贷款。一些多边开发银行已将优惠窗口与普通资本合并，或启用优惠窗口以获取资本市场资源，几家开发银行的股东已增加或正在考虑增加实收资本。2019 年论坛成果文件认可了这些银行的努力，并鼓励它们“继续加强合作，并努力将可持续发展目标因素纳入所有业务的主流”。

47. 南南合作是国际发展合作的重要组成部分，是南北合作的补充，而不是替代，自《亚的斯亚贝巴行动议程》获得通过以来，南南合作继续扩大，更加多样化，并确定了新的伙伴关系和合作形式。几个南方伙伴继续作出重大财政贡献，经济和社会事务部通过调查证实，越来越多的发展中国家提供某种形式的发展合作。会员国在 2019 年论坛上强调了南南合作的重要性，并在论坛上表示欢迎第二次联合国南南合作高级别会议成果文件。

48. 提供者越来越注重官方发展融资调集通常被称为“混合融资”的额外商业融资的能力。迄今为止，此类项目主要针对具有潜在经济回报的生产部门。到目前为止，受援国对混合金融决策的参与度相对较低，因为混合业务往往采取国际发展金融机构直接与私营部门实体打交道的形式。加强发展金融机构与东道国在战略层面的接触，可以有助于使其项目组合中的优先事项与国家优先事项相一致，并加强东道国的能力和扶持环境。会员国在 2019 年论坛上“促请混合融资提供方在规划、设计和实施阶段与东道国进行战略性接触，以确保其项目组合中的优先事项与国家优先事项保持一致”。混合融资也主要集中在中等收入国家，基本上绕过最不发达国家，原因是它们的扶持环境存在障碍，例如存在宏观经济、治理和其他风险，以及项目一级的障碍，例如项目规模小和项目准备困难。

49. 虽然有些发展中国家超过获得减让性融资的人均收入门槛，但是社会经济挫折的脆弱性依然存在。更灵活的机制可以帮助各国走过过渡和毕业进程。机构间工作队在报告中呼吁国际社会更多地支持各国管理过渡和毕业进程的努力，并考虑采取变通措施，以使各国能够根据国家需要和脆弱性获得适当的资金来源。在 2018 年和 2019 年论坛成果文件中，会员国鼓励“相关机构相互学习，以应对各国不同情况，更好地管理过渡和毕业进程”。

50. 自 2015 年以来，气候资金流动显著增加。根据联合国气候变化框架公约缔约方会议资金问题常设委员会 2018 年气候融资评估结果，2016 年公共资金和所调集的私人资金达到 710 亿美元，仍低于发达国家做出的到 2020 年每年联合调集 1 000 亿美元的承诺。对于一些最贫穷和最脆弱的国家来说，获得气候融资仍然面临挑战，发展筹资后续行动论坛承认了这一点。2018 年，会员国促请绿色气候基金“按照该基金的资格标准，确保所有发展中国家都能利用现有的金融工具”。

D. 国际贸易促进发展

51. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调指出，国际贸易是推动包容性经济增长和减贫的动力，有助于促进可持续发展。《议程》还包含有推动贸易和促进政策一致性的行动。

52. 预计 2019 年贸易增长将放缓，贸易紧张关系升级带来重大的下行风险。这很可能对全球价值链产生进一步影响，在 1990 年代和 2000 年代，全球价值链促进了包括最不发达国家在内的许多发展中国家的贸易增长和就业机会的创造，但这些国家自 2011 年以来出现了增长放缓。因此，最不发达国家仍然远未实现到 2020 年将其在全球出口中所占份额翻一番的目标，尽管最不发达国家免税出口和针对这些国家采取的市场准入举措份额有所增加。

53. 近年来，全球贸易环境发生了很大变化。在 2019 年论坛成果文件中，会员国确认了多边贸易体制的积极贡献，但承认该体制目前未能实现目标，并支持对世贸组织进行必要的改革，以改善运作情况。完成这项改革对于保持有利的贸易环境和加强贸易体系至关重要。

54. 弥合贸易融资缺口对于中小微企业更好地利用贸易机会并融入国际价值链至关重要，因为持续存在的缺口继续对这些企业造成尤其严重的影响。为此，机构间工作队在报告中提出了建议。在 2018 年论坛成果文件中，会员国鼓励“出口信贷机构和多边开发银行探讨进一步发展贸易和供应链融资方案”。2019 年，会员国鼓励“金融机构在适用的情况下采用文件密集度较低的贸易融资技术”。

55. 贸易讨论还集中在如何确保贸易惠益的分布更加广泛、公平，并与可持续发展目标保持一致。在 2019 年论坛成果文件中，会员国鼓励“新的和现有的贸易和投资协定处理贸易、投资与经济、社会和环境政策之间的联系”。例如，最低工资政策可以有助于更好地分配贸易利益，社会保护政策可以为那些失去工作的人提供财政支持。关于环境可持续性的条款也可以写入自由贸易协定之中。同时，重要的是，使新的贸易协定与可持续发展目标保持一致的措施不应无意中成为发展中国家出口的非关税壁垒。

E. 债务和债务可持续性

56. 借款是投资融资的一项重要工具，对实现可持续发展至关重要。然而，沉重的债务负担可能阻碍增长和对可持续发展目标的投资，并增加发生危机的风险。自《蒙特雷共识》获得通过以来，管理主权债务和在发生债务危机时解决债务危机一直是发展筹资议程的一部分。《亚的斯亚贝巴行动议程》确认，需要帮助发展

中国家实现债务的长期可持续性，包括为此促进适当的债务融资、减免、重组和支持健全的债务管理。

57. 自该议程通过以来，许多国家的公共和私人债务水平继续上升，全球债务继续创下历史新高。如第二节所述，超过 40% 的最不发达国家和其他低收入国家目前被评定为面临债务困扰的高风险或处于债务困扰状态。发展中国家的债务构成进一步增加了债务脆弱性，因为更多的债务融资是以商业条件、可变利率或由非传统债权人提供的。

58. 更高的债务导致相关的偿债成本上升，并限制了为可持续发展目标投资提供资金的财政空间。机构间工作队在连续几份报告中强调了债务与投资之间的联系，并强调必须确保重债国家具有投资于可持续发展目标的财政空间。工作队在 2018 年的报告中呼吁更多地考虑基础设施和生产能力投资对债务可持续性的积极影响。会员国在 2018 年和 2019 年的论坛上确认了这一挑战。会员国在 2019 年成果文件中鼓励“区分债务融资的使用方式，并鼓励优先考虑将借款用于能够促进经济增长和创造财政空间的生产性投资”。

59. 债务构成的变化进一步突显了有效的公共债务管理以及债务数据质量和透明度的重要性。在 2019 年的论坛上，会员国呼吁债务人和债权人双方提高透明度，并重申了最初在《亚的斯亚贝巴行动议程》中提出的呼吁，即努力就债务人和债权人责任准则达成全球共识。

60. 与气候有关的灾害的频率和强度不断增加，这使得受影响国家，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家的财政脆弱性成为人们关注的焦点。债务互换和状态依存型债务工具等创新工具可以帮助减轻财政压力。后者通过在低收入时期，例如在灾难过后减少债务支付来做到这一点。这些工具引起了政策制定者的注意，在 2019 年论坛上，会员国鼓励“所有债权人考虑在其贷款中更多地使用状态依存型债务工具”。虽然这些工具在最近的债务重组中得到使用，但仍有待进一步推广应用。机构间工作队强调，特别是官方债权人应考虑更多地使用这些工具，这也可能有助于克服市场上的不情愿。

61. 债务融资方式和工具的推广，加上官方债权人在传统债权人协调机制(如巴黎俱乐部)之外的重要性日益增加，以及债务水平的增加，加剧了债务重组的复杂性。《亚的斯亚贝巴行动议程》已经确认，改善主权债务重组安排是有多余地的。解决债务危机方面的最新经验和挑战突出了审查主权债务重组安排的必要性。作为回应，在 2019 年的论坛上，会员国鼓励借鉴其他论坛的现有工作成果，探索加强债权人协调及债权人与债务人对话的途径。机构间工作队还建议酌情考虑采取其他步骤，例如暂停。

F. 解决系统性问题

62. 2008 年的世界金融和经济危机清楚地提醒我们，系统性风险会如何破坏减贫和可持续发展方面的进展。2008 年金融危机后提出的金融体系监管改革措施旨在消除人们对金融体系稳定性的担忧。十年后，特别是随着“巴塞尔协议三”一

揽子计划最终敲定，20 国集团认可的议程政策制定工作基本完成。然而，各个领域的执行力度并不均衡。

63. 虽然改革降低了受监管的金融体系的风险，但在此类改革以外的领域，包括监管框架之外，风险还在不断增加。例如，加密资产是一项新兴的金融科技创新，自 2009 年比特币网络首次推出以来发展迅速。⁴ 随着时间的推移，这种增长可能会产生系统性影响。在机构间工作队 2019 年报告所做分析的基础上，会员国在 2019 年论坛成果文件中呼吁金融监管机构“越来越多地转向关注与金融活动有关的潜在风险，而不是金融机构的类型”（见行动领域 G）。

64. 各国政府在《亚的斯亚贝巴行动议程》中确认，一些风险缓解措施可能会产生意想不到的后果，例如增加中小微企业获得金融服务的难度。会员国承诺努力确保政策和监管框架有助于金融市场稳定，以平衡的方式增进金融包容性，并提供适当的消费者保护。会员国在 2018 年论坛上承诺实行商定的监管改革，“同时注意意外后果，并注意需要平衡获得信贷与稳定金融这两方面的目标”。

65. 鉴于实施《2030 年议程》需要一系列复杂而雄心勃勃的变革，各政策领域之间的一致性至关重要。人们越来越了解金融条例如何影响激励可持续发展投资的措施，但对于社会风险和环境风险对信贷质量和金融体系稳定性的影响，则了解较少。政策和法规需要协同行动，以创建一个可持续的金融体系。

66. 会员国继续发展全球金融安全网，即一整套多边、区域和双边公共融资安排，以帮助遭受冲击的国家。全球安全网中的差距和对可用资金是否充足的担忧依然存在。在 2018 年论坛成果文件中，会员国认识到“国际体系应对灾害的总体财政措施不够充足”。经过改进的应对冲击的融资工具，包括更好的事前减少灾害风险和复原力建设机制，以及事后快速支付工具，可以提高当局对经济冲击或灾害反应的效率和成效。

67. 国际资本流入可以通过补充国内储蓄和投资为各国带来实质性的好处。然而，短期导向型和波动性资本流动会产生宏观经济和金融稳定风险，往往对实体经济产生影响。《亚的斯亚贝巴行动议程》承认，在处理大规模和不稳定的资本流动带来的风险时，可以根据国际货币基金组织(基金组织)2012 年制定的机构观点（其中指出，资本流动管理措施在某些情况下可能是适当的），通过宏观审慎措施并酌情采取资本流动管理措施来支持必要的宏观经济政策调整。2018 年，基金组织公布了此类措施的分类，并分析了它们在不同情况下的适当性。

68. 目前，对于资本流动的来源国如何利用宏观经济、宏观审慎和监管政策的适当组合来实现国内宏观经济目标，同时避免过度杠杆化和资本流动波动形式的重大国际溢出效应，目前的理解是有限的。激励国际投资者采用更长的投资期限不仅有助于实现可持续发展，还可能具有帮助减少波动性的额外好处。

⁴ 加密资产是主要依赖于加密和分布式账本技术或类似技术的私有资产。例如比特币、莱特币和以太坊。

69. 实施《2030 年议程》还需要加强全球治理。在《亚的斯亚贝巴行动议程》获得通过后，基金组织完成了 2010 年治理改革，世界银行成员同意在 2018 年重新平衡该机构的投票权，尽管该计划只获得部分通过。在许多不同的机构和规范制定机关中，需要根据《亚的斯亚贝巴行动议程》中的承诺，在扩大和加强发展中国家的发言权和参与方面开展更多的工作。

70. 为了实现可持续发展，国际社会应不断审查其体制是否具有足够的能力，是否仍能符合目的。大多数机构在设计时都没有以可持续发展为目标。会员国在 2017 年论坛上重申了这一点并呼吁“所有区域及国际组织和机构，在制定自己的战略、政策和做法时，酌情考虑到可持续发展目标”。

G. 科学、技术、创新和能力建设

71. 作为对《蒙特雷共识》的重大扩展，会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中强调了科学、技术和创新作为可持续发展执行手段的重要性。他们关切地注意到，国家内部和国家之间在创新能力、互联互通和获得技术方面存在不均衡。《议程》包含解决这些不平等问题的承诺，激励服务于可持续发展的研究和创新，并促进更多地获得技术。

72. 自《议程》获得通过以来，对信息和通信技术的获得和使用稳步增加。现在世界上半以上的人口可以使用互联网。在全球范围内，移动手机用户数量超过总人口数。然而，尽管近年来最不发达国家的互联网使用率增长迅速，但仍然有限，特别是只有不到三分之一的人口可以使用高速互联网和移动宽带。在历次发展筹资后续行动论坛上，人们都提出了持续存在的数字鸿沟这个主要问题。会员国呼吁采取国家行动，即实施国家科学、技术和创新战略及加强扶持环境，并提升国际合作，以弥合数字鸿沟。

73. 自《议程》获得通过以来，国际科学、技术和创新合作取得了显着进展。建立了技术促进机制，并在联合国总部举行了四次科学、技术、创新促进可持续发展目标多利益攸关方论坛。最不发达国家技术库已经开始运作。尽管不是专门针对最不发达国家和其他脆弱国家，但用于科学、技术和创新的官方发展援助大幅增加。尽管如此，技术推广仍然受到一些因素的制约，包括缺乏吸收能力和经济激励，以及知识产权问题。克服这些推广障碍需要更好地了解各国在不同类型技术方面面临的最主要的障碍。

74. 数字化促动的金融创新正在改变金融体系的形态。金融科技正在推动金融服务的快速扩张，并促成了新的存贷款、支付和清算服务等创新。但也出现了风险，因为新的提供商正在挑战传统的商业模式和监管体系，因为监管体系传统上侧重于监管金融部门内部的实体。风险包括由于加密资产和算法日益盛行，加剧了在获得信贷方面现有的不平等和歧视现象，从而对财务完整性造成风险。机构间工作队在 2019 年报告中建议，金融监管机构应从关注提供金融服务的金融机构转向与金融活动相关的潜在风险。在 2019 年论坛上，在报告中所提建议的基础上，会员国强调了在不扼杀金融创新的情况下应对此类风险的必要性，并承诺“致力

于改善政策制定者、监管者和新服务提供商之间的对话，以找到合适的平衡点”，同时也强调需要开展同行学习和经验交流。

75. 新技术的兴起以及生产过程广泛自动化的相关潜力也引起了对劳动力市场状况和大规模失业可能性的关注。到目前为止，数字技术的广泛采用并没有导致总体失业率的上升，但加剧了收入不平等和工作两极分化。虽然高度不确定，然而，一系列职业有可能面临自动化所带来的风险。这表明未来劳动力市场可能会被扰乱，在发展中国家尤其如此。制造业出口的劳动密集程度已经有所下降，在发展中国家，新技术操作经常需要的高技能劳动力出现稀缺。为应对这些挑战，机构间工作队将在 2020 年报告的专题章节中，更广泛地评估新技术对发展筹资议程和可持续发展前景的影响。

五. 今后的工作

76. 多边体系受到压力。然而，困难之中孕育着机遇。各国政府应致力于改革全球经济和金融架构，使其适合可持续发展的目的，在债务、非法资金流动和数字化以及国际贸易领域尤其如此。

77. 主权债务重组的困难使国际社会认识到现有结构的不足。应对不可持续的债务情况的复杂性使得债权人协调问题和现有架构中长期存在的挑战更加突出。根据《亚的斯亚贝巴行动议程》审查是否可以就这些问题达成共识，包括在债权人协调、债务人-债权人对话或停滞等具体内容上达成共识，现在可能是恰逢其时。

78. 处理非法资金流动问题将需要针对每个渠道和组成部分——逃税、腐败和犯罪——制定有针对性的政策和做法。现有的机构需要加强，现有的法律需要执行。需要设计政策框架，以确保新技术能够支持这一努力，特别是通过提高透明度提供支持。更广泛地采用法律实体标识可以降低其发行成本，并有助于打击非法资金流动。

79. 监管框架应该着眼于在管理风险的同时利用巨大的创新潜力。决策者和监管者需要更多关注与所有行为者的金融活动有关的潜在风险，而非只是针对某类机构。与此同时，他们还需要在管理新出现的风险与促成试验和创新上取得平衡。

80. 经济数字化也助长了关于国际税收制度设计的辩论，因为司法管辖区越来越难以对积极参与其市场的公司征税。随着市场日益集中，这突显了重新审视相关国际规则的必要性，并确保谨慎管理社会经济影响，特别是国家内部和国家之间日益加剧的不平等。