



第七十六届会议  
临时议程\* 项目 18  
宏观经济政策问题

## 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 75/208 号决议编写的。报告着重阐述了从 COVID-19 引发的经济冲击中实现韧性和可持续复苏所涉及的新挑战和重要有利条件，与经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛框架内今后的讨论密切相关。

\* A/76/150。



## 一. 引言

1. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行严重阻碍了实现可持续发展目标的进展，并对发展筹资的各个方面产生了影响。2020 年是大萧条以来世界经济萎缩幅度最大的一年。封锁导致经济活动急剧放缓，造成严重收入损失和失业率上升，而最弱势社会群体受到的打击最为沉重。

2. 出现这一局面的原因在于，各国作出了大规模的政策应对，但应对措施极不均衡。空前的财政和货币措施虽然无法制止大批人员死亡，但对这场疫情给发达国家带来的社会经济影响还是起到了缓解作用。只是，许多发展中国家缺乏进行有效应对的资源。全球疫苗不能平等分配，各国接种进展严重失衡，加剧了全球复苏的脆弱性。

3. 对于大多数国家，当务之急仍然是遏制疫情，克服疫情的社会经济影响。的确，世界急剧分化的风险已经出现——一些国家依靠强有力的刺激措施、高疫苗接种率和数字加速走上了复苏之路，一些国家则陷入贫困饥饿、缺乏疫苗、债务不可持续和紧缩的恶性循环。如果没有定向支持，这些国家就可能失去发展十年。

4. 为缓解危机的严重性，国际社会采取了多项措施，如暂停偿债和加强发展合作，包括增加官方发展援助等，但是这些措施还远远不够。

5. 20 国集团暂停偿债倡议和暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架(统一框架)，固然是应对债务可持续性风险上升的重要措施，但对于债务风险上升却力不从心。为了增加发展中经济体抗击疫情所需要的储备，国际货币基金组织(基金组织)执行董事会批准了规模为 6 500 亿美元的新一轮特别提款权普遍分配，批准程序将于 2021 年 8 月底完成。但是，还应加大努力，确保分配对发展产生必要的影响。

6. 向各国提供支持、实现更好重建的努力，需要应对长期趋势和各种挑战，但多项挑战却因为危机而变得更为严峻。首先，在长期宽松货币环境的背景下，各国的债务和其他金融稳定风险都有增加。甚至在 COVID-19 疫情引发冲击之前，约有一半的最不发达国家和其他低收入国家已经面临债务困扰的高风险或已身处债务困扰。与此同时，金融市场仍以短期为导向，体现在股市表现与实体经济业绩的持续脱节。

7. 其次，疫情进一步影响了许多国家的投资前景。2009 年全球金融危机以来，全球投资增长处于相对低迷状态。而疫情暴露了卫生和社会保护系统中的巨大投资缺口，具体表现就是缺乏对当前危机的抵御能力。

8. 第三，疫情加快了向自动化和数字化的转变，导致国家之间的数字鸿沟进一步加深。虽然快速的技术进步带来了巨大的增长机会，但许多发展中国家缺乏数字连接和投资数字基础设施的资源，掉队情况将更加严重。此外，由于疫情对易受自动化影响的工作产生了不成比例的影响，许多被淘汰的工作不太可能再生，可能导致未来出现就业差距。

9. 第四，气候相关风险正在使可持续发展各个方面的威胁变得更加复杂。世界上一些最脆弱的经济体最容易受到气候冲击的影响。随着气候变化的影响加剧，决策者迫切需要加快对气候缓解、适应和复原力的投资。

10. 重要的是，这场疫情凸显了经济、环境、社会和金融挑战之间的密切联系。政策战略设计应在国家一级(把国家筹资综合框架作为行动框架)并通过国际合作，对第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》<sup>1</sup>的各个行动领域采取一致的对策。

11. 2021 年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛通过的成果文件(E/FFDF/2021/3)，提出了一系列雄心勃勃的具体行动，支持各国战胜疫情，并在实现《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年可持续发展议程》方面取得进展。<sup>2</sup> 成果文件呼吁优先考虑基本保健和社会保障支出；加强税务合作；推进全球一致、可比的可持续性相关披露国际标准；扩大对最需要的国家的优惠融资；解决系统性的债务脆弱性，向最脆弱国家提供长期固定利率融资；为促进开放、公平和非歧视性商业环境的数字经济制定新的规则。成果文件通过以来，全球形势出现起色，其他领域的行动也得到改善，本报告将在以下章节中进行阐述。

12. 但是，巨大的挑战依然存在。就在全球经济改善的同时，许多国家正在掉队。要立即采取行动，应对疫情及其对经济的影响，应对气候变化，加强复原力。如果没有对可持续发展目标的充分投资，许多国家正在面临失去发展十年的风险。

## 二. 全球经济形势

13. 在许多发达经济体迅速推出疫苗和新政策刺激的支持下，最近数月全球经济前景有所改善。《2021 年世界经济形势与展望：年中更新版》预测，全球经济在 2020 年急剧萎缩 3.6%之后，2021 年将以 5.4%的增速实现复苏，2022 年增速将达到 4.1%。但是，全球总数据掩盖了各国、各区域复苏前景的巨大差异。对于小岛屿发展中国家等严重依赖旅游业的国家，旅行限制解除缓慢，复苏之路曲折漫长。在全球商品价格最近强劲反弹的同时，撒哈拉以南非洲和南亚大部分地区以及拉丁美洲和加勒比暗淡的增长前景毫无起色。根据预测，许多发展中国家的经济产出到 2022-2023 年才能恢复至疫前水平。

14. 疫情给最弱势社会群体以最沉重打击，导致贫困和国内不平等加剧。据估计，2020 年有 1.144 亿人生活在贫困线以下：其中 5 780 万为妇女和女童，<sup>3</sup> 82%为

<sup>1</sup> 第 69/313 号决议，附件。

<sup>2</sup> 第 70/1 号决议。

<sup>3</sup> 联合国，《2021 年世界经济形势与展望：年中更新版》(纽约，2021 年)。

中等收入国家人口。<sup>4</sup> 2020 年，全球共流失全职工作岗位 2.55 亿个，<sup>5</sup> 低技能工人、妇女、青年和非正规经济中的就业岗位流失比例更高。

15. 有限的财政空间和债务脆弱性削弱了许多发展中国家有效管理卫生危机和控制疫情经济影响的能力。疫情导致收入急剧下降，加大了财政压力，加剧了对债务可持续性风险的担忧，最不发达国家的情况尤为严重。

16. 决策者的可持续发展筹资，要把握全球经济的趋势和挑战，以及挑战的相互关联性。《亚的斯亚贝巴行动议程》为七个行动领域提出了行动蓝图。

### 三. 《亚的斯亚贝巴行动议程》的行动领域

#### A. 国内公共资源

17. 为了更好地实现疫后重建，会员国应改善税收政策和税收管理，促进金融诚信，投资社会保护，以此调动国内公共资源促进可持续发展。碳税和其他“团结”税在助力增加国内公共资源的同时，也将实现行为与可持续发展的对接。在税务规范制定方面建设更具包容性的多边主义，有助于确保发展中国家的需求和能力成为国际协定的核心内容，以提高税收透明度，应对经济数字化在税收方面带来的后果。

18. 在全球疫情中，国内公共财政尤其重要，各国政府要增加卫生领域的公共资源(如采购疫苗)，提供生计支持(如通过商业支持方案和转移支付)。但是，疫情同样对公共税收产生了不利影响。

19. 基金组织的预测显示，2019 年至 2020 年，发达经济体的收入降幅不到国内生产总值的 3%，新兴市场国家超过 3%，低收入国家略高于 1%。2020 年，发达经济体的总体财政收支平衡大约下降了 8.8 个百分点，新兴市场国家为 5.1 个百分点，低收入国家为 1.4 个百分点。虽然随着各国解除疫情相关封锁，2021 年和 2022 年的收入将再次增加，但这种广泛预期将因疫情的严重程度和各国疫苗的接种情况而有所不同。

20. 在拥有增加转移支付所需财政空间的国家，社会保护计划始终是疫情应对一揽子计划的重要部分。2020 年，超过 200 个司法管辖区采取了 1 600 多项社保应对措施。<sup>6</sup> 许多发达国家和中等收入国家扩大了社会安全网方案，一些国家正在考虑对社保计划的设计进行更加永久的改革，包括增加转移支付的普遍性和提高社保最低标准。这些非缴费型社保的扩展表明了预算为社保出资对于“不让任何人掉队”议程的重要性。各国可以把最近的临时措施作为永久社保最低标准的基

<sup>4</sup> 世界银行，《贫困概况》，2021 年 4 月 15 日。见 [www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview)。

<sup>5</sup> 国际劳工组织(劳工组织)，《世界就业和社会展望：2021 年趋势》(日内瓦，国际劳工局，2021 年)。

<sup>6</sup> 劳工组织，《社会保护监测》，“世界各地对 COVID-19 危机的社会保护对策”(2020 年 12 月 31 日)，图 2。

石，通过税收和社保缴款组合，确保企业和政府财政的可持续性。<sup>7</sup> 这种系统可以按照 2021 年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛成果文件的要求进行设计，以更好地纳入非正规工人，并确保对经常被排斥在外的妇女的充分保护。

21. 税收政策和管理也必须推进可持续发展目标，应对疫情并实现疫后复苏。公平的累进税制可以为公共产品和服务供资，帮助重建更具包容性和复原力的社会。财富税和团结税有助于为实现疫后复苏和更好重建的努力，但需加强打击富人逃税的措施。还应考虑碳税和烟草税等与可持续发展目标对接的税收。

22. 加强国际税务合作对于支持改善国内公共资源调动的国家努力十分必要。《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁这种合作应在方法和范围上具有普遍性。加强国际税务合作、提高透明度、应对跨境税务挑战取得了重大进展，但在打击避税和逃税方面仍需加大力度。发展中国家，特别是最不发达国家，进入税务信息交流网络的仍然较少。

23. COVID-19 加快了经济和社会的数字转型，而因数字商业模式能够轻易实现利润转移，又加大了现行调整税收规范谈判的风险。人们普遍认为，税收规范需要更新，使各国能够对管辖范围内的经济活动——不论是否实际存在——行使征税权，但对于如何对此采取最佳做法意见相左。制定税收规范需要更具包容性的多边主义。如果有足够数量的国家实施，基于共识的全球解决方案仍然是对数字化经济进行有效征税和避免税收不确定性、双重征税和单边措施可能产生的报复性措施风险的最佳方法。但是，在达成共识方面，特别是在确保发展中国家的需求和能力成为全球讨论的核心内容方面，出现了一些挑战。易于管理的解决方案对于发展中国家更易实施，也更有可能为它们带来可观的收入。

24. 国际税务合作专家委员会在指导工作中迈出了重要一步，以建立更加公平的税收制度，并考虑到发展中国家的优先事项。2021 年，委员会确定并更新了转让定价、避免和解决争端、政府间援助免税、碳税和采掘业税收等一系列问题的指南。作为一项主要成就，委员会决定在《联合国发达国家与发展中国家间避免双重征税协定范本》中增加第 12B 条，扩大向其支付自动化数字服务费用的国家的征税权。拟议条款将使各管辖区通过国内立法对来自数字商业模式的收入征税，从而在可能增加收入的同时避免复杂的税务管理挑战。各国现在应确定是否以及如何将这一条款纳入现有众多的条约。

25. 同时，国际社会正在就采用全球最低公司税率展开讨论。这可能有助于限制利润转移、税收竞争和企业逐底竞争。应考虑最低公司税如何对发展中国家产生不同影响(发展中国家的法定公司税率往往较高)，以及如何设计最低公司税，使各国能够适当激励可持续发展投资，同时保留充足的有效税收。

26. 解决非法资金流动消耗可持续发展资源的问题，也有助于为可持续发展投资创建财政空间。由于 2020 年和 2021 年为应对疫情进行的紧急采购，腐败和洗钱

<sup>7</sup> 劳工组织，《社会保护聚焦》，“努力实现有力社会保护的最低标准？非缴款条款在 COVID-19 危机期间及其后的作用”，劳工组织简报(2021 年 1 月)。

风险出现上升。同时，一些金融资产价值飙升带来的财富收益没有得到有效征税，原因之一就是复杂的避税策略。随着各国在疫情中实现更好复苏，采取更加系统的方法解决非法资金流动问题将改善收入调动并加强社会契约。

27. 大会主席和经济及社会理事会主席 2020 年发起的国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组，提出了解决非法资金流动的建议，供各国政府于 2021 年 2 月进行审议。建议包括一项促进可持续发展的金融诚信全球契约，旨在加强诚信和合法性的价值观，加强政策框架，重新设计机构，以推动和加强促进可持续发展的金融诚信。会员国将加强金融诚信政策和机构，并在《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》所体现的全球契约基础上加强国家一级的社会契约。

## B. 国内和国际私营企业与融资

28. 私人资金具有支持在疫情中实现可持续和韧性恢复的潜力，但未来的投资应与《2030 年议程》更好对接，并惠及发展目标进展更加缓慢的国家。各国政府可以在国家一级采取行动，促进私人投资，激励私营部门向更可持续的方向转型，但国际支持对于欠发达经济体吸引私人投资者和进一步发展本国私营部门至关重要。各国政府还应开展合作，将资本市场转向与可持续发展目标对接的投资。这一领域的全球规范可以降低市场参与者的成本，同时有助于避免混乱和市场分裂。

29. 疫情破坏了商业活动，导致投资大幅下降，削弱了各国实现可持续发展目标的能力。许多发达经济体得到政府的支持，限制了破产数量，保护了就业机会，但可持续和包容性的复苏需要刺激投资，并重新构想一种更有利于人类和地球的商业模式。

30. 2020 年，全球外国直接投资从 2019 年的 1.5 万亿美元降至 1 万亿美元，降幅达到 35%。<sup>8</sup> 这对实现可持续发展目标至关重要的领域产生了重大影响。例如，2020 年，发展中国家对基础设施项目的私人投资承诺比 2019 年下降了 52%。<sup>9</sup> 运输部门的降幅尤为显著(下降 78%)，而可再生能源部门则更具弹性。在 129 个发电项目中，有 117 个是可再生能源项目。<sup>10</sup>

31. 恢复投资将为在危机中实现复苏、刺激经济增长、创造就业机会提供支撑。可再生能源和电信等行业已经证明具有吸引私人投资的能力。各国可以考虑将这些部门列为私营部门投资的优先领域，同时将公共投资集中在不能产生财政回报因此不能为私人投资者提供回报的领域。在这项努力中，国际社会应向发展中国家，特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家提供帮助，包括通过精心设计的风险分担机制为改善项目准备和降低融资成本提供支持。

<sup>8</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《2021 年世界投资报告：投资可持续复苏》(联合国出版物，出售品编号：E.21.II.D.13)。

<sup>9</sup> 世界银行，《私人参与建设基础设施：2020 年度报告》(2021 年，华盛顿)。

<sup>10</sup> 同上。

32. 包容性和可持续复苏还需要作为许多发展中经济体支柱的中小微企业的参与。但是，中小微企业历来得不到正规金融体系的充分服务。它们在危机中遭受了不成比例的损失。妇女的金融缓冲通常较低，过多的女性受雇于危机影响最大的部门(如零售、酒店和食品服务)。随着政府支持措施的逐步取消，政策制定者应确保有生存能力的小企业不会因为流动性限制而破产。还应降低这些企业面对未来危机的脆弱性，如简化企业注册政策，支持中小微企业实现数字化，并设计减轻其融资挑战的方案。包括能力建设在内的国际支持可以在这方面对各国起到帮助作用。

33. 然而，如果主流商业模式没有更加根本的改变，复苏的可持续性就无从谈起。要改变游戏规则，使业务与可持续发展目标更好地对接。只要经营环境或社会不可持续的企业有利可图，社会目标和企业目标就不可能对接。碳定价和其他寻求对外部因素定价的政策对于纠正这种偏差非常必要。监管机构还应加强私营部门对其可持续发展影响的问责。这需要增加透明度，改进公司可持续性披露。在 2021 年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的成果文件中，会员国鼓励通过利用现有原则、框架和指导，推动全球一致和可比的可持续性相关披露国际标准取得进展。

34. 但是，可持续金融领域方法的多元化会造成混乱，并加大市场参与者的成本。为减轻这一风险，应探索在全球和区域层面可能趋同的领域，如进一步巩固可持续性报告框架，并对最低披露水平作出规定。可以为此建立全球基线，而各国可以在国家一级进一步发展这一基线。国际财务报告准则基金会正在计划成立国际可持续发展准则委员会，负责制定一套连贯一致的全球可持续发展报告准则。准则在财务报告方面得到了全世界的认可，因此可能成为可持续性报告领域的一个突破。

35. 同样，可持续发展目标也存在真实的风险，即尽管投资产品对千年发展目标并无有意义的贡献，但却作为可持续产品进行营销。对可持续投资的组成(即对可持续投资必须满足的主要标准的理解)形成全球共识，将是为减轻可持续发展目标风险迈出的一步。为解决这一问题，秘书长发起的全球投资者促进可持续发展联盟制定了可持续发展投资的共同定义，如果得到广泛采用，可以作为市场的有效规范。此外，该联盟开发了可持续发展投资导航器，通过可持续投资的多种方法以及一整套针对具体部门的影响指标来指导投资者，提高衡量公司对可持续发展目标贡献的质量。

## C. 国际发展合作

36. 为应对 COVID-19 危机，各国增加了官方发展援助。2020 年，官方发展援助总额为 1612 亿美元，按新的赠款等值计算，比 2019 年实际增长 3.5%。COVID-19 相关活动和双边贷款为这一增长提供了支撑。按现金计算，对最不发达国家和非洲的双边官方发展援助的实际价值分别增加了 1.8%(达到 340 亿美元)和 4.1%(达到 390 亿美元)。

37. 官方发展援助占捐助国国民总收入的比例平均较高，2020 年为 0.32%，2019 年为 0.30%，原因之一是大多数捐助国的国民总收入出现下降。然而，官方发展援助占国民总收入的比例仍然低于联合国提出的 0.7% 的目标。仅丹麦、德国、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国 6 个捐助国达到或超过了目标。总体而言，官方发展援助增加的有 16 个捐助国，减少的有 13 个。一些捐助者也在考虑将部分额外分配的特别提款权重新分配给官方发展援助占国民总收入比例较低的目标，这可能导致援助额的进一步减少。

38. 基金组织估计，疫情应对需要 500 亿美元，其中包括：到 2021 年底为所有国家至少 40% 的人口接种疫苗，到 2022 年上半年为所有国家至少 60% 的人口接种疫苗；跟踪下行风险并投保；在疫苗覆盖率低的国家和地区进行广泛检测、跟踪和治疗。数字显示，富裕国家的疫苗接种率大约为 44%，而贫穷国家的比例仅为 0.4%。为弥合疫情预防、诊断和治疗方面的公平差距，发展伙伴应支持基金组织、世界银行集团、世界卫生组织(世卫组织)和世界贸易组织(世贸组织)提出的投资路线图，促进疫苗、氧气和医疗用品的制造、供应、贸易和交付。路线图提出，要解决获取 COVID-19 工具加速计划 170 亿美元的资金缺口，官方发展援助提供者应把填补缺口作为当务之急。还需要提供额外的赠款。

39. 官方发展援助提供者应扩大规模，兑现其占国民总收入 0.7% 的官方发展援助承诺。最不发达国家和小岛屿发展中国家等脆弱国家应优先获得赠款融资，而不是贷款，应该扭转危机前最不发达国家优惠减少和卫生领域官方发展援助下降的趋势。

40. 多边开发银行对危机的即时反应在规模和速度上都达到了空前水平，超过双边发展伙伴。多边开发银行集体宣布向发展中国家提供超过 2 000 亿美元的支持，并特别向最不发达国家提供大力支持。然而，财政能力不足使多边开发银行的反周期支持，特别是通过向中等收入国家提供长期融资的非优惠贷款窗口，受到制约。

41. 捐助者应提供额外资金或提前安排补充资金，以此加强多边开发银行的财政能力。国际开发协会第二十次资金补充获得成功，对于提供持续支持至关重要。此外，官方借贷者应延长贷款，包括非优惠贷款的期限，并探索向发展中国家提供超长期(如 50 年)融资的选择。这种融资应为固定利率贷款，使各国能够利用超低的全球利率。

42. 创新的公共财政工具正在成功地支持疫情应对措施。例如，预先市场承诺是疫苗全球获取机制的一个重要工具。混合融资也可以支持疫情之后的恢复工作。但是，合作伙伴应谨慎行事，要根据国家优先事项避免把赠款资金从社会需求中转移出来作为混合融资。

43. 扩大混合融资规模的选择之一，是将双边和(或)多边开发银行的官方资源汇集成一个混合融资基金。捐助者还应审查使用低于市场利率的非优惠贷款进行混合的可能性，包括允许公共伙伴分享可能的财务回报的类似股权的部分。

44. 疫情凸显了气候相关风险的升级，也凸显了为全球公共产品融资的重要性。COVID-19 危机可能对气候融资的需求和交付产生了不利影响，可能破坏 2020 年 1 000 亿美元气候融资目标的实现。扩大气候融资和官方发展援助，解决各种危机，都需要展现政治意愿。

45. 发达国家应扩大气候资金流动，每年至少 1 000 亿美元。所有提供者都应增加气候适应资金，使其与缓解资金相等，并优先向最不发达国家和小岛屿发展中国家提供赠款资金。需要加大力度，培养对如何在可持续发展金融领域最佳获取全球公共产品融资的理解。

46. 南南合作和三方合作为获得疫苗、医疗用品和人员、资源调动、实施联合措施提供了支持；应进一步加强这种合作和技术共享。深化南南合作和三方合作可以通过贸易、产业政策、区域一体化和区域价值链以及扩大融资，加强风险知情的发展合作的能力和资源。全球南方在产生和促进卫生和其他风险的知识方面发挥了重要作用，包括建立和加强英才中心和智库，不断促进国家和地方实体交流经验、技能和良好做法。联合国将继续支持这些努力，支持建设必要的人力和机构能力，加强南南合作和三方合作对国家可持续发展的贡献。

47. 发展合作生态系统，特别是国家发展合作政策和有效发展合作的其他促进因素，如强大的数据和信息系统，有助于疫情应对取得成果，应得到进一步加强。国家所有的国家筹资综合框架可以为国家优先事项转化为对发展伙伴的具体要求提供基础。

48. 但是，应急措施虽已到位，但发展伙伴的疫情应对缺乏协调，许多发展伙伴没有充分做好应对准备。这突出表明，发展伙伴需要制定战略和应急措施，对危机进行更好的国际协调，加大减少风险的力度。它还强调，国际发展合作的所有来源都要与可持续发展进行对接，重点是支持各国的努力，帮助建设降低风险和建设复原力的能力。

49. 2021 年发展合作论坛呼吁发展合作加深对风险的了解，因为风险状况日益复杂，所需资源和专门知识的范围也越来越广。发展合作论坛和可持续发展问题高级别政治论坛都向发展筹资后续进程提出了具体建议。<sup>11</sup>

#### D. 把国际贸易作为发展的引擎

50. COVID-19 对国际贸易的干扰低于最初预期，主要原因是东亚经济体展现出了韧性。COVID-19 还导致疫情相关产品需求激增。世界贸易组织的数据显示，2020 年世界商品贸易量下降了 5.3%，在世界部分地区经济强劲反弹的背景下，预计 2021 年将增长 8%。

51. 各部门和各区域的复苏参差不齐，存在很大差异。例如，旅游业出现空前萎缩，依赖旅游业的国家，包括许多小岛屿发展中国家和最不发达国家，外部收入大幅减

<sup>11</sup> 发展合作论坛第七次高级别会议摘要(E/2021/70)。

少。2020 年，旅游服务下降 63%，短期内完全恢复的可能性不大。<sup>12</sup> COVID-19 并继续对许多缺乏疫苗的国家的经济复苏构成重大威胁。

52. 这场危机也可能加快全球价值链的重组，倾向较短和更加灵活的供应链。公司将把生产转移到更加靠近消费者的地区，并减少价值链的分割，以提高供应链对外部冲击的韧性。<sup>13</sup>

53. 为了重振全球贸易，国际社会应继续保持市场开放，确保疫情应对所需商品和服务的公平流动，反对疫苗民族主义和保护主义。疫苗需要众多国家的投入，而贸易限制政策会加大增加产能的难度。与贸易相关的知识产权制度也对疫苗供应产生影响，要求放弃疫苗知识产权的呼声日益高涨。

54. 全球贸易流动在一定程度上也取决于缓解贸易紧张和减少贸易限制措施的积累。这些措施(如对基本医疗用品的出口限制)最初是为了应对危机并不断增加，但后来大大减少。应对多边贸易体系面临的挑战并对体系进行改革，是贸易流动可持续恢复的关键所在。条件之一是争端解决系统的运行问题，并就渔业补贴等谈判中的关键问题达成协议。多边贸易体系更好地应对可持续发展优先事项也十分重要。各国政府推进必要改革机遇即将到来，2021 年计划举办几场高级别活动，如世界贸易组织第十二届部长级会议和联合国贸易和发展会议第十五届会议。

55. 为了使贸易更具包容性，还应重新关注国际贸易融入度较低的国家。可持续发展目标中到 2020 年使最不发达国家的出口份额增加一倍的具体目标 17.11 没有实现，应加强这些国家的促贸援助方案。促贸援助还应以支持增强妇女在贸易领域的经济权能为目标，特别是因为妇女在危机中受到了不成比例的影响。虽然疫情突出了数字技术，特别是电子商务的重要性，但数字鸿沟阻碍了利益的公平分享。国际社会应考虑如何更好地支持发展中国家从经济数字化中受益，以提高它们对国际贸易的参与程度。

56. 增加贸易包容性还需要解决贸易融资缺口问题，这一问题对小企业和没有完全融入全球供应链或国际金融体系的国家产生了极大的影响。疫情危机前，全球贸易融资缺口就已经达到 1.5 万亿美元左右，疫情暴发后私人融资者认为商业风险和运营困难加大，因此融资缺口继续扩大。已经通过扩大贸易融资的公共来源进行弥补。由于最不发达国家不能像其他国家那样依赖资本充足的进出口银行，多边开发银行仍然是公共贸易融资的主要来源。这些机构应就复苏失衡作出应对，把方案重点重新放在最不发达国家以及包括中小企业在内的市场部门上。

## E. 债务及债务可持续性

57. COVID-19 疫情造成全球债务脆弱性急剧上升。在发达经济体和发展中经济体，大规模财政刺激措施和收入下降已将公共债务水平推至历史新高。据估计，

<sup>12</sup> 世界贸易组织，“经过 COVID-19 的冲击，世界贸易为强劲但失衡的复苏做好准备”，新闻稿，2021 年 3 月 31 日。

<sup>13</sup> 贸发会议，“全球贸易最新情况”，2021 年 5 月。

2020 年全球公共债务增至国内生产总值的近 100%，高于 2008 年的 65%。这对各经济体的危机应对形成阻碍，并使债务可持续性风险进一步恶化。

58. 疫情暴发前，许多发展中国家已经背负沉重的债务负担。2020 年有五个主权国家违约，超过一半的最不发达国家和其他低收入国家被评为处于或早已处于债务困境的高风险。

59. 国际社会的政策应对有助于避免系统性危机范围扩大。央行的行动缓解了中等收入国家的融资条件，减轻了债务市场的压力。最不发达国家和其他低收入国家依赖基金组织和多边开发银行的紧急融资。20 国集团出台针对 73 个最不发达国家和低收入国家的暂停偿债倡议，使参与国能够把资源从偿债转向应对危机。截至 2021 年 6 月 18 日，倡议已向 47 个符合资格的国家提供约 103 亿美元。<sup>14</sup> 随后建立的暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架，把重点从提供流动性支持扩大到解决符合暂停偿债倡议资格的国家的偿付能力问题。截至目前，已有三个国家申请加入统一框架。

60. 国际社会采取的措施极为重要，但还不够。在许多国家，债务困扰的风险居高不下。据估计，发展中国家 2021 年到期的公共债务和公共担保债务的还本付息额为 3 560 亿美元，2022 年为 3 290 亿美元。<sup>15</sup> 暂停偿债倡议为 47 个国家提供了喘息空间，但 2020 年和 2021 年暂停的偿债费用将要在未来进行偿还。这有可能造成未来几年债务偿还高不可攀的情况，如不进一步采取债务减免措施，一些国家可能会出现新的债务困境。

61. 私人债权人参与债务减免工作尤其具有挑战性。例如，符合倡议资格的国家共欠私人债权人约三分之一的偿债义务。然而，私人债权人无一参与倡议，使倡议的效力受到削弱。虽然统一框架旨在以可比条件纳入私人债权人，但这一安排在实践中如何运作并不清楚。

62. 的确，对主权评级下调的担忧阻止了一些债务国加入暂停偿债倡议。统一框架的目标之一是对所有债权人一视同仁，因此将下调信用评级。这意味着，如果成功，私人债权人将必然参与债务削减，有可能迫使评级下调至选择性违约。但是，这种发展应该只是暂时的，是改善主权资产负债表和信誉的必要步骤。重组之后，因为能够更好偿还新的融资，国家的信用评级将有望上升。发展筹资问题机构间工作队正在为《2022 年可持续发展筹资报告》进行更多的主权信用评级分析。

63. 面临高额债务负担的中等收入国家仍然没有资格在暂停偿债倡议和统一框架中受益。许多国家欠商业债权人，特别是众多分散的债券持有人大笔债务，因此如果需要进行债务重组，将会遭遇很大困难。

<sup>14</sup> 见 [www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative](http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative)。

<sup>15</sup> Homi Kharas 和 Meagan Dooley, “COVID-19 在发展中国家的债务和偿债遗产”，《布鲁金斯学会全球工作文件，第 148 号》(华盛顿，布鲁金斯学会可持续发展中心，2020 年 12 月)。

64. 在许多债务仍可持续的国家，特别是当局被迫过早撤回财政支持的国家，严重的经济和社会创伤仍有可能使其无法获得新的融资。薄弱的财政状况也对许多经济体应对日益严峻的气候挑战和管理绿色转型的能力形成严重制约。

65. 要采取更加大胆的行动，为各国投资可持续、包容性和绿色复苏创造更多财政空间，并解决国际主权债务架构中的结构性缺陷。秘书长 2021 年 3 月发布题为“投资可持续发展目标的流动性和债务解决方案：采取行动的时候已经到来”的政策简报，为疫情应对措施和可持续发展目标，包括气候行动创造投资空间提出了一系列建议，其中呼吁国际社会考虑债务减免倡议。

66. 债务减免机制可以建立在统一框架的基础之上，并对框架进行补充，为有需要的国家提供帮助，还可以提供适合一国具体情况和债务挑战的法律和技术建议，包括债务转换、债务回购、信用增强、债务重组或债务交换和(或)取消。几个区域已经或正在发起债务转换倡议，这种方法可以进一步发展和扩大。该机制还可以帮助制定标准化的条款清单以及国家或有债务工具的条款，官方双边债权人可以将其系统地纳入自己的贷款。

67. 当前的危机也是机遇，可以进一步加强国际债务架构，应对疫后在不断变化的债权人格局中可能增加的债务重组。可以提高债务透明度，加强合同条款，包括使用飓风条款等国家或有债务工具，并探索更有效解决债务危机的法律选择。

## F. 解决系统性问题

68. COVID-19 危机为加强全球金融安全网的长期呼吁注入了新的紧迫性。尽管基金组织和其他组织为加强现有融资工具和开发新的融资工具作出了重要努力，但还需要采取更多行动、进行更深入的改革，才能更好地实现疫后复苏，并使全球金融安全网适应未来的危机。建议采取的行动有：更新基金组织的融资工具，包括新的分配，并加强特别提款权对可持续发展的作用；更好地与强化的区域融资安排进行协调；配额审查，包括增加基金组织的资源总量，加强发展中国家的发言权和参与度。<sup>16</sup> 应加强合作，减少包括气候变化在内的非经济因素带来的全球金融稳定风险。

69. COVID-19 危机暴露并加剧了国际金融体系现有的脆弱性和风险。虽然非常规政策支持措施在疫情之处稳定了金融市场，支持了全球经济，但也可能助长了未来风险的积累，包括杠杆率上升和资产价格泡沫的可能性。如果全球利率上升，目前失衡的经济复苏可能导致发展中国家，特别是高债务发展中国家的金融状况迅速恶化。紧急融资以及对最贫困国家的债务减免有助于解决 2020 年紧迫的流动性和国际收支需求，但许多发展中国家的融资需求依然旺盛。

70. 全球金融安全网由为应对过去的经济和金融危机而建立的多个机构和工具组成。网络以基金组织为中心，包括区域融资安排、双边互换安排以及在国家一级各国自己的外汇储备。2008 年全球金融危机以来，安全网大幅扩大，但差距依然存在。对于大多数发展中国家，基金组织的贷款机制是 COVID-19 危机期间外

<sup>16</sup> 详见秘书长关于国际金融体系与发展的报告(A/76/230)。

部流动性支持的主要来源。截至 2021 年 5 月底，基金组织根据紧急贷款、新的融资安排和现有安排扩展，为 84 个国家批准了近 1 100 亿美元，并为 29 个最贫困成员提供了 7.26 亿美元的债务减免。<sup>17</sup>

71. 基金组织实施了一些短期措施，以提高优惠融资能力，包括补充基金组织减贫与增长信托基金和灾难控制和救济信托基金以及增加准入限制。2020 年 4 月，基金组织为政策和基本面非常强劲的成员国建立了新的短期流动性额度，但这一额度尚未使用。

72. 2021 年 7 月，基金组织执行董事会批准了新的 6 500 亿美元规模的特别提款权分配。执行董事会将于 2021 年 8 月完成批准程序。基金组织还在讨论如何通过把特别提款权输送给最需要的国家来加大特别提款权的影响力。目前正在就特别提款权的替代用途进行辩论，替代用途超出了作为国际储备资产的初衷，包括用于发展目标。这可以包括利用特别提款权筹集额外发展资金的新机制。

73. 由于特别提款权的分配与基金组织的配额份额成正比，因此近三分之二的份额(4 180 亿美元)将流向发达国家。许多外部头寸坚硬的国家表示愿意在自愿的基础上向有需要的国家输送未使用的特别提款权。如下文所述，目前正在讨论几项调拨特别提款权的提议，这些提议得到了不同程度的政治支持：

(a) 一个行之有效的选择是，通过减贫与增长信托向低收入国家输送贷特别提款权：一些国家已经以这种方式输送了现有的特别提款权，导致基金组织的优惠贷款额度在 2020 年增加了两倍；

(b) 秘书长和其他利益攸关方呼吁基金组织设立新的信托基金，满足脆弱中等收入国家，特别是小岛屿发展中国家的需求，基金组织对建立一个复原力和可持续性信托基金的兴趣日益浓厚；

(c) 其他建议包括通过多边开发银行和(或)区域开发银行的新信托基金输送特别提款权(这些银行已经是特别提款权的指定持有人，因此无需修改货币基金组织的《协定条款》)。<sup>18</sup> 此类基金可助力为卫生需求和可持续发展目标投资提供资金，为更绿色、更强劲的复苏提供支撑；

(d) 一些建议进一步提出重新思考特别提款权在支持长期可持续发展方面的潜在作用(需修改《协定条款》)。这些措施包括：(一) 指定新的指定持有人，进一步利用特别提款权；(二) 改变特别提款权的分配公式；(三) 更广泛地增加特别提款权作为全球货币或投资资产的使用，包括私人行为者的使用。

74. 通过 COVID-19 危机，管理资本流动波动后果的重要性再次得到强调。各国应考虑建立一套由货币、汇率、宏观审慎和资本流动管理政策等组成的完整的政策工具包，并将其纳入连贯一致的国家融资综合框架。国际合作有助于加强发展

<sup>17</sup> 货币基金组织 COVID-19 财政援助和偿债减免细目，可查阅 [www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker](http://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker)。

<sup>18</sup> 指定持有人名单见 [www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right](http://www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right)。

中国家利用整套政策工具包的能力，包括通过国际金融机构和国际组织提供的一致指导和技术援助。

75. 还要加强全球合作，应对日益增加的非经济风险，包括气候、社会和环境风险对金融稳定的影响。《2021 年可持续发展筹资报告》<sup>19</sup> 呼吁金融标准制定机构和当局向金融机构提供指导，将气候和其他可持续发展目标相关因素纳入风险评估，并纳入与气候相关的压力测试，以评估其风险敞口。各国央行应继续采取保护措施维护金融稳定、保护自身的资产负债表，但也可以审查“市场中性”债券购买策略对气候风险的影响，这类策略往往反映出市场对碳排放大户的偏见。<sup>20</sup>

## G. 科学、技术、创新和能力建设

76. 科学、技术和创新在全球疫情危机应对中起到了重要作用，有助于建设更具复原力、更加绿色和更具包容性的社会。创新，包括疫苗和新治疗方法，有助于克服医疗紧急情况，为复苏创造条件，但还需要加大努力，确保全球疫苗公平获取。新的数字技术在疫情中支持了经济和社会活动，加快了数字趋势，对生活的各个领域都有着潜在的持久影响。需要包容性的数字政策、对数字基础设施的投资和监管框架，克服日益扩大的数字鸿沟，并解决其他意外后果。

77. 作为获取 COVID-19 工具加速计划的疫苗支柱，COVID-19 疫苗全球获取机制旨在加快疫苗的研发和制造，并保证所有国家都能公平公正地获得疫苗。但是，疫苗生产仅限于少数国家，目前的疫苗分配又严重失衡，全世界几乎 44% 的剂量用于高收入国家(如上所述)，而低收入国家仅占 0.4%。<sup>21</sup> 在产能不足、缺乏技术和关键投入的情况下，许多发展中国家无力从事国内疫苗生产。为了克服这种双速应对并在全球范围内抗击疫情，公共和私营利益攸关方必须共同努力，探索自愿许可、技术转让、专利池和知识产权灵活性等各种选项，至少将产能提高一倍。

78. 新的数字技术，包括电子学习、电子卫生、远程工作、电子商务、电子政务和数字金融，为许多领域的经济和社会活动提供了支持。数字资产和所谓稳定货币领域的发展正在加快，央行数字货币方面的工作也是如此。但是，2020 年最不发达国家每 100 名居民的固定宽带平均用户仅为 1.3，而发展中国家为 11.5，发达国家为 33.6。<sup>22</sup> 收入、性别、年龄、教育和卫生等现有的不平等因素，影响了获取新技术惠益的机会，并有可能进一步扩大社会鸿沟。与数字趋势加速相关的其他风险和意外后果包括错误和虚假信息的日益传播以及大型数字平台的市场主导地位不断提升。

<sup>19</sup> 发展筹资问题机构间工作队，《2021 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.21.I.6)，第 148 页。

<sup>20</sup> 同上，第 8 页。

<sup>21</sup> 世界卫生组织，“总干事在 COVID-19 媒体吹风会上的开场白——2021 年 6 月 7 日”，2021 年 6 月 7 日。

<sup>22</sup> 《2021 年可持续发展筹资报告》，第 164 页。

79. 在实行封锁和社交距离期间，数字金融服务的使用开始增加，许多家庭和中小微企业能够获得金融资源并保持一定程度的经济活动。这一增加应归功于许多采取疫情缓解战略的国家政府。降低或免除交易费用以及(或)提高交易限额等监管措施使数字支付的吸引力加大，而了解客户和反洗钱措施等合规要求的暂时放宽对新客户使用数字服务起到了推动作用。<sup>23</sup> 封锁期间，许多国家还通过数字渠道加强了政府对个人的支付，提供社会援助。数字金融固然带来了不少利益，但迅速扩大也加剧了风险，包括在消费者保护和数字排斥、金融稳定与诚信和竞争等方面。对具有系统重要性的金融机构或其数字服务提供商的潜在网络攻击，也给金融稳定带来越来越大的风险。

80. 为了利用数字技术实现可持续和韧性复苏，克服数字鸿沟，减轻其他新的风险，决策者应与所有利益攸关方保持接触，确保人人都能负担互联网，并提高数字素养。数字合作路线图提出了到 2030 年剩余 40 亿人连接互联网的愿景。<sup>24</sup> 要建立监管框架，加强反垄断监管，降低大型数字平台的市场力量，包括在金融技术领域，并创造更加公平的竞争环境。国家金融普惠战略应利用金融技术的潜力，解决不平等和金融稳定风险。

## 四. 结论

81. COVID-19 危机暴露了全球经济和金融体系的严重脆弱性和不平等，突出表明迫切需要对人和可持续复苏进行投资，对全球金融和政策架构进行改革。作为第一步，要大幅增加发展中国家获得疫苗的机会。与此同时，应利用这场危机带来的独特机会，改变方向，使世界走上更可持续、更具包容性和更了解风险的发展轨道。

82. 但是，许多发展中国家没有进行包容性和可持续复苏所需投资的财政空间。如果没有进一步的支持，这些国家将会掉队。对资本存量的生产性投资也应该在长期改善债务可持续性，即使短期内会提高债务水平。在这方面，国际社会需要制定具有长期借贷和投资前景的战略。

83. 在国家一级，决策者应把复苏计划与可持续发展目标和气候目标进行对接，包括通过综合融资办法。国家所有的国家融资综合框架可以帮助各国设计可持续复苏的融资解决方案，并考虑到《亚的斯亚贝巴行动议程》各行动领域之间以及可持续发展的环境、社会和经济层面之间的相互联系。

84. 然而，仅有国家行动还不够。COVID-19 危机突出表明，我们面对的最严峻的挑战，即疫情、气候、生物多样性、债务和其他系统性风险构成的挑战，是全

---

<sup>23</sup> 例如，见世界银行和剑桥替代金融中心，《全球 Covid-19 金融技术监管快速评估报告》(华盛顿，世界银行以及英国剑桥，剑桥大学，2020 年)，第 34 和 38 页。

<sup>24</sup> 联合国大会，“数字合作路线图：执行数字合作高级别小组的建议”，2020 年 5 月 29 日秘书长的报告(A/74/821)。

球性调整，所有国家为实现共同目标齐心协力，才能应对这些挑战。集体行动是应对的关键。

85. 加强多边主义和新形式的全球合作可以联合不同的政策群体，并给受冲击和危机影响最大的群体以发言权。联合国将继续提供独特平台，就全球可持续发展的经济、社会和环境层面的筹资问题，包括气候问题，开展政策对话。

---