



经济及社会理事会

Distr.: General
19 March 2020
Chinese
Original: English

经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛

2020 年 4 月 20 日至 23 日

发展筹资成果和《2030 年可持续发展议程》

执行手段的后续落实和评估

可持续发展筹资

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 2020 年报告的主要结论，并就落实发展筹资成果的进展作出评估。该工作队在报告中借鉴了其 60 多名成员所拥有的知识专长、作出的分析和收集的数据。它分析了全球经济背景及其对可持续发展的影响、在变革性数字技术时代为可持续发展融资的挑战和机遇以及在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的行动领域取得的进展。

* 本说明在截止日期后提交是为了纳入为回应 2020 年 3 月 9 日至 13 日举行的一系列技术简报会上收到的评论意见而作的技术更正和澄清。



一. 概况

1. 自《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》通过以来，筹资格局发生了巨大变化。数字技术已经改变了金融系统的关键方面。人们对可持续投资的兴趣也迅速增长，部分原因是人们更多地意识到气候和其他非经济风险对金融回报的影响。

2. 然而，随着我们开始可持续发展目标行动十年，全球挑战成倍增加，削弱了到 2030 年实现可持续发展目标的能力。2019 冠状病毒病引起的经济和金融冲击——包括工业生产中断、金融市场波动和日益加剧的不安全——有可能破坏本已不温不火的经济增长，并加剧业已升高的风险。这些问题包括退出多边主义，债务危机风险增加，以及更频繁和更严重的气候冲击。

3. 在面临这些破坏稳定的趋势的背景下，发展筹资问题机构间工作队在《2020 年可持续发展筹资报告》中表示，国际经济和金融体系不仅未能实现可持续发展目标，而且在关键行动领域出现了倒退。政府、企业和个人现在必须采取行动，遏制这些趋势，改变轨迹。

阻止倒退

4. 上述不利条件具体体现在以下趋势中：

(a) 经济增长放缓：受 2019 冠状病毒病影响，预计 2020 年全球增长将明显放缓，全球经济衰退风险较高；

(b) 金融风险增加：由于 2019 冠状病毒病，短期金融市场波动性增加，而长时间的低利率激励了风险更高的行为。金融中介已稳步转移到非银行金融中介机构，后者持有全球金融资产的 30% 以上；

(c) 援助下降：2018 年官方发展援助下降 4.3%，对最不发达国家的官方发展援助下降 2.1%；

(d) 债务风险高：在最脆弱的国家，债务风险可能会进一步上升。差不多 44% 的最不发达国家和其他低收入发展中国家目前处于高风险或陷入债务困境，反映出债务风险在不到 5 年的时间里翻了一番(2015 年，这一比例为 22%)。这一数字可能会上升，因为 2019 冠状病毒病以及相关的全球经济和大宗商品价格冲击给负债累累的国家，特别是石油出口国带来了越来越大的压力；

(e) 贸易限制增加：进口限制性措施的贸易覆盖面几乎比两年前大了 10 倍。与此同时，世界贸易组织(世贸组织)的上诉机构不再有足够的成员来裁决贸易争端。2019 冠状病毒病危机加剧了这些限制的影响，并严重扰乱了商品和服务贸易。它还扰乱了全球价值链，预计商品出口将至少下降 500 亿美元；

(f) 环境冲击加剧：温室气体排放量持续上升，给可持续发展带来风险。2014 年至 2018 年期间，与前五年相比，全球与天气有关的损失事件估计数量增加了 30% 以上。

5. 在此环境下，许多国家，特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和其他脆弱国家，到 2030 年将无法实现可持续发展目标。

国际社会的当务之急

6. 虽然这些问题中的许多都有深层次的原因，但下列四个直接行动可以帮助扭转局面：

(a) 国际社会必须团结起来，加强合作，采取一致、有力、迅速的行动，以应对 2019 冠状病毒病的影响，维护经济和金融稳定，促进贸易和刺激增长；

(b) 捐助国应立即扭转官方发展援助，特别是对最不发达国家的官方发展援助下降的趋势，这些国家可能会遭到 2019 冠状病毒病的社会和经济影响的沉重打击；

(c) 债权国和债务国应共同努力，试点和扩大举措，帮助重债脆弱国家国家管理风险，获得投资财政空间；

(d) 本报告通篇强调的金融工具应该得到实施和利用，以降低气候风险，并为可持续发展目标投资筹集资源。

7. 然而，仅靠这些行动是不够的，零敲碎打的做法是不会成功的。最棘手的挑战，包括关系日益紧张的多边贸易体系、债务挑战、气候风险和其他系统性风险，是全球性的，只有所有国家齐心协力，朝着共同目标努力，才能应对这些挑战。集体行动仍然不可或缺。

加速过渡

8. 在国际社会努力应对这些长期关切的同时，《2030 年议程》的紧迫性也要求抓住一切机会加快进展。工作队确定了有助于加速向可持续融资过渡的两个关键趋势，即数字技术的快速增长和对可持续投资日益增长的兴趣。这两种趋势本身都不会支持可持续发展目标，但有了公共领导、扶持性公共政策和私营部门的参与，它们可以帮助我们走上正确的轨道，同时也有助于应对当前的危机。

第一个加速器：利用数字技术支持可持续融资

9. 数字技术对所有可持续发展目标都有深远影响，并通过金融市场、公共财政和发展路径对可持续发展融资产生影响。它们还可用于帮助应对卫生危机，并在当前危机期间为远程工作提供便利。

10. 然而，现有的政策和监管框架并不适应新的现实。虽然数字经济在未来 10 年将如何发展仍存在不确定性，但政策制定者没有进行等待的奢侈。现在实施的国家和全球政策及监管框架将决定数字技术是加速还是逆转进步，特别是在其分配效应方面。

11. 需要一种新的方法来确保技术变革支持实现可持续发展目标，即在下列方面优先考虑人的一种方法：

(a) 将包容作为优先事项：数字技术可以使人们更广泛地获得产品和金融服务，并提高效率，但基于下列考虑必须对数字技术对不平等的影响加以管理：

- (一) 许多人，特别是妇女和女孩仍然被排除在数字经济之外；
- (二) 运算法则对现有的偏见进行编撰成文，例如信用审查中的性别偏见；
- (三) 数字产业迅速实现规模化和全球化，催生了新的聚集形式。随着经济活动日益集中，全球平台正在获得巨大的市场力量；

(b) 将劳动力列为优先事项:在雇佣关系变得更加不稳定的零工经济中，目前的社会保障制度可能不再可行。发展道路可能会变得更具挑战性，因为新技术可能会创造更少的就业机会。各国应通过激励对更多劳动密集型产业的投资，走劳动密集型发展道路。

12. 将以人为中心的观点放在监管数字金融和设计发展道路的工作的核心，可以确保整个社会从数字应用中受益。

13. 建议采取下列行动作为起点：

- (a) 建立基本的数字链接机会：这一办法包括在基础设施和技能方面的努力；
- (b) 跨部门协调监管：需要跨部门重写和协调监管框架，其中包括金融、竞争和数据安全等部门；
- (c) 跨国界合作：需要加强多边合作，以促进经验分享和能力支持，特别是对最不发达国家。

第二个加速器：培养人们对可持续投资日益增长的兴趣

14. 以人为本的融资方法应该建立在人们对可持续投资日益浓厚的兴趣的基础之上。商界领袖越来越认识到，他们必须考虑可持续性因素，以实现长期的财务成功，并确保其商业模式的可行性。这既包括社会因素，也包括环境因素。例如，在当前的危机中，如果银行近期对中小企业、抵押贷款和其他贷款表现出短期容忍，中期金融回报可能会提高。

15. 同样，个人投资者对支持可持续融资的兴趣也越来越大。然而，做出知情选择所需的工具并不是现成的。投资者的财务顾问不经常询问他们关于可持续发展偏好的问题，也没有可靠的可持续发展指标来评估影响。这种情况需要改变。迄今为止，可持续融资行业的特点是自愿行动，但这些行动不足以实现所需的变革规模。政策制定者应该帮助实施以下三项措施：

- (a) 采用可持续性风险披露：政策制定者应就与气候有关的融资风险采用全球强制性财务披露。企业还应对更广泛的可持续发展影响负责，并被要求在其报告中列入共同和可比较的可持续性指标；
- (b) 建立可持续性标准：监管机构应该为投资产品建立最低标准，核实产品是如何营销的；
- (c) 要求对可持续发展偏好进行意见征集：应要求投资顾问询问客户对可持续性的偏好情况，并附上已要求提供的信息。

16. 联合国在支持决策者和企业执行上述措施方面可以发挥明确的作用。具体地说，它可以帮助建立对可持续投资是什么意思的清晰理解，提供设定披露、衡量矩阵和标准的定义参数。

17. 重要的是，如果没有整个国际社会的支持，上述措施中的任何一条-阻止倒退和加速过渡-都是不可能的。

汇聚并进，齐心协力

18. 实施可持续发展，无论是应对 2019 冠状病毒病、消除贫困、减少不平等，还是与气候变化作斗争，都需要每个行为体，无论是国家行为体还是国家以下行为体共同参加。由于其中许多挑战是全球性的，应对它们需要联合、综合的方法。孤立和单一国家的努力是不够的。

19. 国际社会需要立即采取协调一致的行动，对 2019 冠状病毒病作出回应。如上所述，各国政府应在全球一级协调各种措施，以确保产生最大影响。当前的危机也突显出需要加强危机预防、降低风险和规划方面的危机投资。推迟这些投资只会增加社会的最终成本。应对灾害和其他危险的经验表明，需要事前融资工具，在其设计中纳入降低风险的激励措施。

20. 存在协调资源和推进集体行动的论坛，但仍未得到充分利用。通过利用经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛和其他联合国论坛，如第十五届联合国贸易和发展会议四年一度的会议，我们可以确保对可持续融资采取整体方法，这会大于其各部分相加的总和。在我们共同努力创造性地应对全球性挑战的同时，我们必须继续奉行包容性多边主义，确保在可持续发展目标行动十年中不让任何一个国家掉队。

二. 全球经济背景

21. 2020 年初，由于冠状病毒的传播，工作队成员下调了本已不温不火的增长预测。即使在最好的情况下，2020 年全球经济增速将进一步放缓，低于 2019 年 2.3% 这一十年低位增速。前景受到重大下行风险和不确定性的影响，包括冠状病毒导致全球经济衰退的重大风险的影响。贸易争端再度升级，地缘政治紧张局势进一步升温，也可能在中短期内影响全球增长。除了这些风险之外，气候危机继续对经济前景构成越来越大的威胁。如果不采取果断的政策行动，全球经济活动明显有可能大幅放缓。

22. 这些挑战给及时落实可持续发展目标带来了极其严重的风险。疲软的全球增长已经在阻碍提高生活水平的进展。在 2019 冠状病毒病爆发之前，五分之一的国家——其中许多国家生活着大量贫困人口——可能会在 2020 年看到人均收入停滞不前或下降。由于这一大流行病造成的经济中断，这一国家数目可能会更高。

23. 由于 2019 冠状病毒病和相关因素的影响，现有的经济脆弱性正在进一步加剧。工业生产的中断正在影响全球价值链，并给本已疲软的贸易和投资增长带来额外压力。金融市场波动性的上升可能暴露出拥有具有系统重要性的金融部门的

几个经济体的脆弱性。在发达和发展中经济体，公共和私人债务的债务困境风险正在增加，这两个债务相对于国内生产总值已经处于创纪录高位。与此相关的大宗商品价格下跌——尤其是因政治紧张关系而加剧的石油价格下跌——给一些国家的债务可持续性带来了进一步的压力。在非洲，石油出口数量较多的六个国家可能会经历重大冲击，而旅游业的下降将损害小岛屿发展中国家和其他依赖旅游业的国家。

24. 到目前为止，许多具有系统重要性的国家的货币政策宽松，帮助支持了近期的活动。在高度不确定时期，货币政策可以提高流动性，以确保市场持续运转，并支持放贷。然而，这将不足以减轻全球大流行病的经济影响，并恢复世界经济的中期强劲增长。

25. 应对 2019 冠状病毒病，需要根据各国的财政状况和金融脆弱性情况，利用完整的政策工具箱-包括由货币、宏观审慎和资本流动管理政策支持的财政政策，采取迅速和有力的政策行动。鉴于全球经济的相互关联性，应在全球层面协调快速反应措施，以确保最大影响，并发出全球决心维护经济和金融稳定、促进贸易和刺激增长的信号。中期而言，加强社会保障系统、结构和监管改革以及公共和私人投资对于增强潜在增长、应对快速变化的技术格局和促进可持续发展前景将是重要的，下文对此进行了讨论。

三. 变革性数字技术时代的可持续发展融资

26. 自 2015 年以来，数字技术成为更加突出的焦点，影响到《亚的斯亚贝巴行动议程》中强调的融资与发展的主要领域，即金融市场、公共财政以及发展途径(贸易和投资)。

27. 数字技术为实现支持可持续发展目标的更具可持续性的金融体系创造了巨大机会。数字技术可以促进包容性和更广泛地获得产品和服务，并提高效率，特别是在金融部门和公共财政管理方面。数字技术还可以增强社会对危机的应对能力。在 2019 冠状病毒病爆发期间，数字通信工具有助于维持一些重要经济活动中的人类互动和连续性，尽管许多发展中国家没有这种能力，使它们处于不利地位。

28. 然而，与前几个时代的类似转型一样，快速的技术变革也会带来“成长的烦恼”和新风险的出现。政策和监管框架调整的速度和效率将决定它们对可持续发展的贡献。

29. 目前的机构和政策框架往往没有准备好应对新的风险，例如大型科技公司有着跨部门和跨国界的日益增长的主导地位和市场力量。未来 10 年，前沿数字技术将如何发展，以及它们将如何影响不平等、就业和发展道路，目前尚不清楚。

30. 没有一个国家、任何一个融资和经济政策领域会完全不受影响。虽然政策解决方案将取决于一个国家的独特情况，但所有国家现在都必须进行准备，迎接未来日益数字化的经济。《2020 年可持续发展筹资报告》载有《亚的斯亚贝巴议程》所有行动领域的政策选项，以作为一种途径，推广数字技术的潜力，造福于人民，并确保广泛分享惠益和谨慎管理风险，同时确保国家行动得到全球集体措施的支持。

31. 根据本报告的分析，提出了下列关键建议：

(a) 应对数字金融采取战略性的方法，为所有行为体提供一个共同参照框架。这可以采取不同的形式，作为科学、技术和创新战略或路线图的一部分，或者将数字技术明确纳入更广泛的规划过程中(例如，嵌入一个国家的综合国家融资框架)；

(b) 现在应建立基本的标准组成部分，包括必备的基础设施、数码技能以及最新的有利法规和政策环境；

(c) 应重新审视政策框架和监管架构，以确保它们可应对数字技术对融资的交叉影响。当数字技术、信息和通信技术、数据、金融和其他部门以各种方式相互作用时，竖井式的监管将是不可行的；

(d) 应保持公平的竞争环境，以确保掌握大数据力量的角色入场带来创新而不是市场主导(例如，金融部门的大型技术公司)；

(e) 应确定劳动密集型发展道路，以避免在失业已成为重大政策挑战之时激励正在取代劳动力的数字技术。在为数字时代做准备的同时，可以用双管齐下的办法支持更多劳动密集型的发展道路；

(f) 应加强政策制定者和监管者之间进行同行学习的全球协作，以加强能力支持，并促进协调一致的应对措施，如全球准则和标准。

四. 《亚的斯亚贝巴行动议程》各行动领域的建议

国内公共资源

32. 国内公共资源在可持续发展融资方面可以发挥独特作用。获取财政收入与优质公共产品和服务支出之间的联系构成了公民与国家之间的社会契约的基础。

33. 自 2015 年以来，一些重要领域的税收政策和国际合作得到改善，但在《亚的斯亚贝巴行动议程》实施五年后，国家或国际层面的积极改革尚未完全整合。调动国内公共资源的工作缓慢取得稳步进展，但不足以与《2030 年议程》的规模和雄心相匹配。2015 年至 2018 年，只有约 40% 的发展中国家明显提高了国内生产总值税负率。改革的政治意愿和能力建设援助不足，同时在支出分配及预算进程中，可持续发展尚未被普遍列为优先事项。

34. 更多会员国应该拟订税收政策和行政改革的多年期国家计划，以更多开展总括性的收入调动，并支持公共投资，以实现可持续发展。要使中期收入战略取得成效，这些战略就应该是由国家主导的，反映发展优先事项，由整体政府编制，并得到国家政治领导人的充分支持。这样可加强社会契约和面向公民的问责制，公民可以要求在更有效地进行治理的同时提供更好的服务。

35. 财政改革计划还应考虑到现有能力，并且应该侧重于在筹集更多收入方面的制约因素，这可以帮助各国确定各项筹集收入行动的优先次序。财政体系还需要足够的复原力和灵活性，以便能够应对 2019 冠状病毒病迅速传播等意外情况。

在这种情况下，收入可能会随着经济活动放缓而下降，但支出可能会增加，特别是卫生部门和社会保障的支出。

36. 政府应该对技术进行投资，以便支持税收征管、金融犯罪执法和预算执行等财政体系所有各部分。这种投资应该与中期收支计划对接，并且可以由国际伙伴提供支持。在利用技术加强公共财政管理以调动收入和提高支出效率方面，有很大发展空间。这方面包括用于支出和税收管理的数字数据库等相对老旧的技术以及人工智能和分布式账本等新技术。

37. 此外，经济持续数字化正导致近一个世纪前商定的税收规范过时。为应对技术带来的挑战而制定的任何国际税收新规范都必须妥善考虑发展中国家，包括最不发达国家和较小国家的具体情况，并在制定和商定规范时纳入发展中国家的声音。需要让各国有足够的额外时间来确定改革是否可取，然后才能达成一致，并获得技术援助，以便准确评估拟议变化对其经济的中长期影响。

38. 在国际税收合作取得重大进展的同时，需要更优先注重和关注发展中经济体的利益和声音。国际社会可以更好地确保：税收规范制定进程具有切实包容性；税收规范及做法适应发展中国家的现实和需要；发展伙伴加大对能力建设的投资。那些没有机会获得信息、并且国内不具备落实日益复杂的国际税收规范的能力的国家，将无法促进与跨境活动相关的收入调动。

39. 有关非法资金流动的政策行动落后于政治言论。要取得最佳成效，应对非法资金流动的努力应该侧重于各个具体组成部分。需要开展国际合作来应对非法资金流动的所有方面。特别重要的行动包括自发的信息共享和法律互助。在国际层面，正在利用一些国际税收合作工具来应对与税收有关的非法资金流动问题。为在所有国家打击与税收、腐败有关的非法资金流动和其他类型非法资金流动而采取的有效国家行动包括以下方面：提高预防和调查所有类型可疑交易的能力；就国家执法开展更有效的跨机构协调；更认真地履行根据《联合国反腐败公约》作出的国家承诺。

40. 加密资产等新技术正在为非法资金流动提供便利，这突显了协调一致的执法工作和金融系统持续保持警惕的重要性。人工智能等新技术还可以使更好地识别可疑活动成为可能，包括将报税数据与其他数据集(如报关单、金融账户信息或房地产交易登记簿)进行比对。但技术仅是打击非法金融活动的更广泛政治战略的一个组成部分。

41. 在国内和国际层面，随着公共行为体和非国家行为体对现有刺激因素以及社会和经济建构做出回应，会发生腐败现象。培植新期望并树立新的社会规范，以及转变涉及问责、透明度和诚信的政治解决办法，将需要高层发挥领导力，还需要采取针对各部门的因地制宜的本地化行动。各国还需要大力落实先前有关追回和返还被盗资产的承诺与合作。不妨更定期并更加全面准确地分享有关以下方面的统计信息，即所请求和提供的法律援助及返还资产方面的结果。

42. 调动收入固然重要，但如何予以使用同样重要。补充收入框架的中期支出框架，可描绘财政体系的全面图景。支出框架应该与各目标对接，并且可以通过成为一体化国家筹资框架的一部分而得到推进。一些国家已开始根据各项目标规

划预算。决策者应该将性别平等和增强妇女经济权能纳入所有部门的支出和战略采购。应该参考国家减少灾害风险融资战略开展支出工作。同样，如果要想实现气候目标，就需要让环境可持续性成为国内公共投资政策的核心要素。多边机构为上述领域和能力建设等其他领域提供工具，有助于各国确保其财政体系支持各项目标，不让任何一个人掉队。

国内和国际的私营企业和私人资金

43. 在 2019 冠状病毒病危机造成影响之后，让私营企业和私人资金发挥效力是实现可持续发展和振兴经济的最大挑战之一。

44. 在国家层面，政府有可以用来创造繁荣的商业环境并降低投资风险的若干杠杆。为了帮助确定行动的优先次序，决策者应该确定制约私营部门发展的因素并采取针对性措施，支持各项目标。这项工作可能包括不同领域。第一个杠杆是加强法律法规环境。第二个杠杆涉及提供对可持续发展和经济运行至关重要的基础设施服务。尽管在这一领域采取了各项举措，但是发达国家与发展中国家之间的基础设施差距仍然很大。国际社会应该进一步帮助各国建设必要的内部能力，以便提供具有成本效益和复原力的基础设施解决办法，包括在可行时开发“可投资项目”。第三个杠杆处理资金紧张问题，尤其是对中小微企业产生影响的资金紧张问题。这就需要利用技术进步，目标包括克服数据差距，以推动信用风险评估工作。

45. 然而，构建有利的商业环境可能不足以以各项目标所需的速度和规模来调动投资，在最有需要的国家和对可持续性至关重要的部门尤其如此。要想确定哪种金融工具最有可能在当地环境下取得成果，依然需要适当评估投资的主要制约因素。工作队在报告中阐述了可用于克服某些私人投资障碍的一些手段和金融工具。例如，可利用国际工具来管理货币、灾害和政治风险，部分原因是这些工具具备在国家和风险方面进行分散的能力。结构精巧的私人股本和风险基金，包括那些将公共和私人投资结合在一起的基金，可以调动支持欠发达经济体的创新公司所需的额外股权融资。报告还谈及，国家自主权以及公共和私人伙伴之间公平分担风险/回报是这些工具发挥实效所必需的。可以设计拍卖系统等创新模式，以最大限度地减少补贴，对稀缺的优惠资源进行最佳利用。

46. 私营企业和私人资金的运作方式也需要重大改变。在各公司有较大影响的许多可持续领域(例如碳排放和性别均衡)缺乏足够进展，显示出需要进行系统性变革。商界领袖越来越多地认识到，将可持续性因素考虑在内对于确保公司的长期生存能力是必要的。然而，要想将这种认识转化为行动，就需要采取以下措施：

(a) 调整公司治理，使首席执行官薪酬标准等内部激励协调一致，解决资本市场持续存在的短期主义问题；

(b) 让公司更负责任。如果没有关于公司的社会和环境影响的有意义信息，就不可能做到这一点。需要在大型公司的报告要求中纳入一套通用的可持续指标，而无论其物质方面的影响如何。通过开展分析工作，工作队可以促进报告举措与提供统一和可比较数据方面的衔接一致。这对于支持全球投资者促进可持续发展联盟等可持续性驱动的投资倡议而言是关键；

(c) 让人们有能力利用资金来支持自己所相信的变革。此方面的各项调查显示个人投资者在这方面的强烈兴趣。但个人投资者并非总是有可能这么做，原因包括以下方面：无人问及投资者在可持续性方面的偏好；投资者找不到可信的投资产品；或者向其营销的产品号称是可持续的，但在现实中却并无此种影响。需要改变这种情况。应该要求投资顾问在了解其他信息的同时，询问客户在可持续性方面的偏好；

(d) 为将被当作可持续产品营销的投资产品建立最低标准。有关什么是促进可持续发展的投资的共同定义，将是朝着制定这些标准迈出的重要一步。需要利用联合国等国际平台在全球一级达成共识，避免彼此竞争且可能彼此冲突的标准的泛滥。

国际发展合作

47. 《2030 年议程》将对公共预算和能力提出极大的要求，这就需要更大规模和更有效的国际支助，包括优惠和非优惠性筹资。然而，2018 年的官方发展援助下降了 4.3%，仍远远低于《亚的斯亚贝巴行动议程》中占国民总收入 0.7% 的承诺。这一下降在很大程度上是由于捐助国为境内难民提供的资金减少，但向最不发达国家提供的官方发展援助毛额实际也下降了 2.2%。工作队促请官方发展援助提供方扭转官方发展援助，特别是对最不发达国家的官方发展援助下降的趋势，并坚决重申此前的呼吁，即官方发展援助提供方加紧努力，履行其在《亚的斯亚贝巴行动议程》中的承诺。

48. 南南合作在范围、数量和覆盖地域方面继续扩大。随着南南合作和三角合作的作用深化，相关利益攸关方对其附加值及其对可持续发展的影响进行记录，可以进一步支持各项目标的落实。

49. 在《亚的斯亚贝巴议程》中，开发银行在落实《2030 年议程》方面的重要作用也得到确认。2019 年，数家多边开发银行顺利完成资本补充。此外，一些多边开发银行已采取步骤，通过创新机制筹集额外资源。其他开发性金融机构可以从筹集额外资源的创新努力中汲取经验教训，包括在需要管理的风险方面。多边开发银行还加大力度，使其活动与《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》对接。应该继续开展上述活动，同时加大力度，使其与《2030 年议程》全面对接，包括使各项性别平等监测指标协调一致。

50. 最近 2019 冠状病毒病的传播也引发了如下问题，即现有资源是否足以帮助各国预防和应对流行病和大流行病。应对灾害和其他危害的经验表明，需要高效、可预测和可以快速配置的事前融资工具，并在其设计中纳入降低风险的激励因素，其中包括更加注重对减少灾害风险，包括流行病和大流行的预防和准备工作的投资。

51. 工作队还在报告中探讨了为各项目标筹集资源的一系列公共财政工具，其背景是国际发展合作，并且以报告所提及的金融工具为基础。工作队指出，这些工具不是填补投资缺口的灵丹妙药，但却可以成为提高援助实效和酌情利用其他类型融资的有用工具。

52. 混合融资是一种受到极大关注的工具。混合融资增长迅速，但有关其发展影响的证据不够有力。在交易规模及便利性因素驱动下，目前大多数混合融资流向中等收入国家，只有一小部分流向最不发达国家，部分原因是混合融资并非适合于所有投资或活动。为了提高实效，应该将优惠资源分配至最需要和产生最大影响的地方。混合融资需要根据国家需求和自主权，从寻求获得银行担保转向寻求产生影响，并在混合融资是最适当工具的环境下审慎地加以使用。为上述努力提供能力发展支持可以帮助各国确定适当工具并加以运用。

53. 今后 10 年，预计许多发展中国家将实现过渡，人均收入将达到更高水平。更高收入可转化为在各项目标方面的切实进展。尽管如此，这一积极消息也伴随着挑战，对于极易受到气候事件和其他灾害影响的已毕业国家而言尤其如此，因为将毕业国家可能会失去利用优惠融资窗口的机会。为应对上述情况，官方发展援助提供方正在以更灵活的方式来应对存在脆弱性、冲突和政治不稳定性的情况。但各种情况的毕业(例如脱离最不发达国家地位、从多边优惠窗口毕业、从官方发展援助中毕业等)都有需要改进之处，其中包括以下方面：强调毕业前规划(包括解决同时毕业问题)；让能力发展侧重于融资制约可能最大的领域(例如，国内资源调动和债务管理)；加强对转型期国家的特殊和临时性支持措施，包括开展逆向毕业进程。

54. 在努力增加官方发展援助和调集更多发展资源的同时，必须努力提高发展合作的质量、影响和效力。各国的目标应该是在其计划、战略和资源之间建立更好的联系，同时发展伙伴应该加大努力，使其措施与国家优先事项保持一致。通过使计划、战略和资源对接，一体化国家筹资框架可以成为提高发展合作实效的有用工具。

国际贸易促进发展

55. 在多边贸易体系中所体现的强有力国际合作的支持下，国际贸易推动了各国的经济增长、减贫和私人资金流动。最近的贸易紧张局势给国际贸易的运行方式带来挑战。此外，2019 冠状病毒病危机将对包括服务贸易在内的贸易产生重大影响。任何进一步加剧保护主义的危机应对措施都将减缓危机后的复苏进程。

56. 多边贸易体制取得了极大成就，但它当今所面临挑战的规模是数十年未曾出现过的。过去两年，各国政府引入了涉及大量国际贸易的贸易限制。需要扭转这一趋势。在遏制新贸易限制措施的实施和削减累积限制方面，各国政府需要展现出强大的集体领导力和协调。

57. 多边贸易体系面临的另一个重大挑战是世贸组织上诉机构的瘫痪，该机构不再有足够的成员来裁决贸易争端。对世贸组织成员而言，重要的是确定走出当前停摆状态的可能方案。与此同时，一些成员同意就临时备选方案开展工作，以便在商定更持久解决方案的同时，保持两阶段争端解决机制的运作。

58. 对这些艰巨挑战所采取的多边应对措施将影响到今后几十年的全球经济走向。许多成员明确表示愿意维护并加强世贸组织下的全球贸易体系。他们需要将言辞转化为行动。

59. 世贸组织改革应该使多边贸易体系更适应 21 世纪的地缘经济现实，以便该体系继续在落实《2030 年议程》方面发挥重要作用。例如，世贸组织成员正在制定旨在减少导致过度捕捞和能力过剩的有害渔业补贴的新贸易规则。从历史上讲，农业谈判对发展中国家而言是重要问题，它也重新焕发了活力。各组世贸组织成员还在探索可能制定的关于投资便利化和电子商务的未来规则，以及关于服务贸易、中小微企业和增强妇女在世界经济中的权能的国内规章。将于 2020 年 6 月在哈萨克斯坦举行的世贸组织第十二次部长级会议将是这些努力的里程碑。

60. 为了加强国际贸易对可持续发展的贡献，国际社会必须立即采取行动解决另外两个问题。首先是采取措施应对最不发达国家在国际贸易中持续面临的挑战。这可能包括就可持续发展目标 17.11 的可能后续行动达成一致，其中要求到 2020 年使最不发达国家在全球出口中的比例翻番。这种后续行动将包括建设贸易和生产能力，以便向最不发达国家提供的优惠市场准入能更多地促进进出口增长及经济多样化。这将需要促贸援助倡议和《强化综合框架》等持续的支助机制。还可以让今后几年从最不发达国家类别毕业的国家利用临时的市场准入条款，以确保平稳过渡，减少突然失去优惠所产生的影响。

61. 第二个问题是扩大国家和国际层面的行动，以便更好地分配贸易收入。例如，在帮助较小生产者和企业从国际贸易中获益方面(如通过电子商务)，引入新技术发挥着重要作用。通过数字技术增强权能还可以促进妇女在非正规部门以外的上向流动。为帮助小规模生产者和企业利用电子商务和数字经济所提供的机会，必须增加国际支助，包括促贸援助形式的支助，以改善发展中国家在电子商务方面的实际及机构准备状况。正在探索的有关电子商务的任何全面规则还应该切实满足发展中国家的具体需要。

62. 要使贸易更具包容性，还需要填补贸易融资缺口，这些缺口对较小公司造成过于严重的影响，并阻碍各国抓住原本可获得的所有贸易机会的能力。需要继续开展以合作方式填补贸易融资缺口的多边努力，包括帮助当地银行运用技术将耗费纸张的产品数字化并简化核查流程。

63. 可持续的双边协定和区域贸易协定或国际投资协定可能是增强贸易对包容性和可持续发展的积极影响的一个渠道。较新一代的此类协定是以可持续发展为导向设计的，例如加强妇女经济地位、尊重基本人权和环境可持续性。新协定或重新谈判的协定应该处理好贸易、投资与社会经济和环境政策之间的协同关系及可能的负面联系，目标是将贸易带来的经济收益分配给发展中国家的小生产者和企业等最有需要的各方。

债务和债务可持续性

64. 发展中国家的债务以及随之而来的债务可持续性风险在 2019 年继续增加，尽管债务增加的速度有所放缓。约 44% 的低收入国家和最不发达国家目前被评定为面临外债困扰的高风险或已经处于债务困扰状态。2019 冠状病毒病以及相关的全球经济和商品价格冲击可能会使这一数字大幅上升。例如，几个依赖石油出口的非洲国家可能会发现自己陷入债务困扰状态。

65. 如本报告所述，长期的国际低利率和与量化宽松有关的前所未有的全球流动性水平促进了借贷的增长。包括最不发达国家在内的发展中国家获得商业筹资的机会增加。不属于工业债权国巴黎俱乐部的官方债权人提供的贷款增加，为借款人提供了新的发展筹资机会。

66. 不断变化的债权人格局也改变了借款国的债务结构，增加了它们面临的利率、汇率和展期风险。随着商业债务在政府借款中所占份额越来越大，偿债负担也在增加。私营部门债务、特别是新兴市场的非金融公司债务急剧增加，进一步加剧了各国面对外部冲击和资本流动逆转的脆弱性。

67. 不断上升的偿债费用缩小了实行反周期措施以及进行长期结构转型和可持续发展目标投资的财政空间。这是一个令人关切的重大问题，因为有大量可持续发展目标投资需求尚未得到满足。这要求在以下三个方面采取一系列国家和全球行动：创造更多财政空间；防止债务危机；推进债务重组政策议程。

68. 调集更多国内收入和更有效的支出，加上官方发展援助，可以帮助各国扩大公共投资，在控制债务脆弱性的同时实现可持续发展目标。但许多发展中经济体、特别是那些债务负担沉重的经济体的基本紧张局势可能仍将继续存在，尤其是考虑到 2019 冠状病毒病带来的风险越来越大。债务互换可以成为增加可持续发展目标投资的一个资金来源，例如拉丁美洲和加勒比经济委员会提议将加勒比地区的部分外债换成对一个复原力基金的年度付款。应考虑试行这一倡议及类似倡议。

69. 债务可持续性还取决于能否有效利用借入资金。不妨探索各种备选办法，更好地确定对可持续发展目标进行生产性投资的财政空间。采取阐明如何利用借入资金、同时考虑到所创造的公共资产的资产负债表方法，有助于更好地理解投资对财政收入和国内生产总值的影响。当投资项目经过精心选择、可持续筹资并得到有效执行时，提高各国生产能力的可持续发展目标投资有助于创造收入，以满足偿债需求。《2019 年可持续发展筹资报告》还根据《亚的斯亚贝巴行动议程》中加强国家和区域开发银行作用的呼吁，探讨了管理良好、财政可持续和透明的国家和区域开发银行可以发挥的作用。

70. 有效的债务管理对于减缓风险至关重要。通过技术援助和能力建设加强债务管理，将有助于各国更有效地管理债务。尽管取得了一些进展，但鉴于债权人格局和债务工具日益复杂，债务管理能力和透明度仍需不断提高。虽然债务透明度的首要责任在于债务人，但债权人也有责任让贷款条款和条件公开、直接明了、易于追踪。为帮助借款人避免陷入债务陷阱，官方债权人应适当注意不对借款国的债务可持续性产生不利影响，包括为此以更优惠的条件提供筹资，并确保贷款做法完全符合可持续、负责任的筹资做法。

71. 在许多情况下，由于气候和环境冲击，债务脆弱性加剧。状态依存型债务工具等创新机制将允许债务国在发生特定冲击时推迟付款。尽管就这类贷款开展了一定程度的分析工作，但私人或官方债权人的采纳有限。官方债权人可以带头使用并推动采纳这类工具，这在本质上是一种合同办法，为处于压力时期的借款国创造“喘息空间”，从而有助于防止债务困扰。

72. 近年来的经验表明，新的格局使债务重组的过程变得复杂和漫长。这增加了债务危机的社会代价，包括对最贫困的公民造成的代价。因此，国际社会有必要进一步开展工作，以便重新审视现有机制，并达成公平、有效和及时的国际解决债务进程。如果各国要到 2030 年实现可持续发展目标，就需要在所有这些领域取得进展。联合国可以为所有利益攸关方之间非正式和包容各方的对话提供一个论坛，审议各种政策备选办法，以便为可持续发展目标投资筹措资金，同时维持可持续承受的债务。

解决系统性问题

73. 国际货币体系仍然容易受到波动和蔓延效应的影响，例如最近因 2019 冠状病毒病造成的金融波动，以及杠杆增加带来的风险。这些是否会产生系统稳定影响，取决于国际金融联系的性质以及政策反应的及时性和有效性。

74. 为应对 2008 年金融危机而进行的金融改革有助于加强银行系统的安全，解决与危机相关的风险、渠道和机制。监管和监督机构应以身作则，推动及时、全面和连贯一致地实施其余改革。这将促进公平竞争环境，避免监管套利。

75. 然而，通常的情况是，危机后金融监管体系的变化往往侧重于防止过去的问题重演，而未来的冲击可能有不同的原因和传输渠道。一些当事方退出多边主义，使得协调应对全球危机变得更具挑战性。

76. 非银行金融中介在金融中介中的份额越来越大，可能会产生新的风险，应加以了解和解决。各国应继续加大力度，根据金融中介履行的职能而不是所涉机构类型，对其进行追踪和监管，包括在金融科技方面。报告所述金融工具在有助于为《2030 年议程》筹资的同时，也可能造成一些领域的杠杆，带来经济和社会风险。工作队将致力于在今后的报告中探讨这些关系和解决风险的方法。

77. 金融科技正在推动非银行金融中介的增长，并正在模糊结算、软件、信贷中介和风险承担之间的界限。政策制定者面临的一个挑战是在不阻碍创新的情况下管理风险。监管金融科技的经验越来越多，政策制定者可以借鉴同行的经验，为其决策提供依据。

78. 一个快速创新的领域是数字支付和货币。无现金经济即将出现。手机货币等数字支付可以降低成本，促进金融普惠。私营部门和中央银行也都在提出数字货币。这些可能会带来效率收益，但也有可能从根本上改变国家金融体系中风险和激励的平衡，包括金融健全、稳定性和可持续发展。每个司法管辖区或区域货币区都应仔细考虑有关私营数字货币运作的监管规定，政策制定者应考虑金融稳定、金融健全、消费者保护、隐私以及对可持续发展的更广泛影响。考虑发行自己的数字货币的中央银行应该设计出切合国情并有助于可持续发展成果的体系。

79. 政策制定者也开始更多地关注气候变化和金融体系的相互作用。越来越多的人认识到，气候风险是财务风险，需要在自愿披露取得进展的基础上，将其纳入基于风险的监管框架。政策制定者应该就与气候相关的财务风险采取全球强制性财务披露，以支持金融体系的长期稳定。一些国家还在改革金融体系和监管规定，

以确保金融稳定，并与《2030 年议程》的各个方面挂钩。政策制定者还应考虑制定进一步的政策框架和监管举措，以促进可持续的金融体系。监管规定会影响激励措施，并可鼓励积极的行为变化，例如促进金融普惠和减少对导致气候变化或其他环境风险活动的投资。

80. 国际社会已将国家和国际政策结合起来，以减缓风险，并在金融冲击确实发生时予以缓冲。这些政策若要针对金融危机提供足够的保护，就需要不断调整。金融体系面临的新压力可能来自意想不到的来源，很大程度上正如 2020 年第一季度 2019 冠状病毒病的传播导致了“资金逃向安全资产”现象以及发展中国家债券收益率差幅扩大。各国应探索连贯一致的综合政策框架，将货币、汇率、宏观审慎、资本流动管理和其他政策结合起来，作为国家综合筹资框架的一部分，以管理国内和跨境金融中的过度杠杆率和波动性。有效利用这些政策可以增加政策空间，减少各国求助于全球金融安全网紧急筹资的需要。与此同时，会员国需要努力填补全球金融安全网的空白，在存在不足的方面制定更强有力的区域金融安排。

81. 最后，会员国应考虑各国际机构的治理安排是否需要进一步改革，特别是那些多年没有进行改革的机构。雄心勃勃的《2030 年议程》要求各机构能够仔细考虑一致性和协调性。工作队已成为加强机构间一致性的机制。

科学、技术、创新和能力建设

82. 为了实现可持续发展目标，处于各个发展阶段的国家必须提高其科学、技术和创新能力。必须在需求最强烈的地方开发和转让新的做法和技术，以加强生产率增长，降低对环境的影响，并减少国家之间和国家内部的不平等。

83. 工作队在报告中通过审查《亚的斯亚贝巴行动议程》中技术和能力建设承诺的执行进展情况，补充了对数字技术作用的分析。

84. 虽然在大多数科学、技术和创新指标方面取得了重要进展，但发达国家和发展中国家、特别是最不发达国家之间仍然存在巨大差距。在大多数国家，高等教育中的性别差距已经缩小，但在最不发达国家，性别差距有所扩大，总体在互联网接入方面的差距仍然很大。应加强知识共享与合作，包括为此支持教育系统，增加负担得起的互联网接入，并进一步加强科学、技术和创新方面的国际合作。

85. 新兴技术快速传播，推动了实现可持续发展目标方面的进展，促进了金融创新和包容。随着时间的推移，这些技术将影响到所有部门和国家。所有国家都需要在有利的国际环境的支持下，根据国家创新体系和监管框架的发展，发展和加强技术改造和创新能力。

86. 《亚的斯亚贝巴行动议程》中支持科学、技术和创新的两项关键成果即技术促进机制和最不发达国家技术库在过去几年中已经建立并开始运作。会员国在联合国系统的支持下继续共同努力，可以帮助这些机制支持发展中国家改造新技术促进可持续发展。

数据、监测和后续行动

87. 数字技术的快速传播引发了一场数据革命，为可持续发展带来了巨大的机遇，也带来了挑战。但是，并非所有国家都有能力利用新的数据源，数据安全、访问权和隐私方面的问题仍然存在。

88. 许多国家仍然缺乏一套最低限度的高质量传统数据，包括基本人口普查和民事登记数据。与此同时，新的和不断发展的数据生态系统的出现正在挑战官方统计系统作为主要的统计数据编制者和决策信息提供者的传统角色。

89. 国家统计系统需要现代化，其成员实体的能力需要加强，以便它们能够填补发展数据空白，并在不断变化的数据生态系统中确立新的角色。这要求逐步改变统计资源调动方式。新的筹资机制可以促进汇集不同来源的外部资金，调动更多资金，并加强协调。这些机制应支持加强国家统计系统并使之现代化，并与各国的国家统计计划挂钩。

90. 许多政府的眼光不再局限于数据安全和隐私的法律框架，而是开始审查国家数据战略和新的机构设置，包括国家统计局作为数据管理者的潜在作用。为使这些努力取得成功，政府应将数据视为发展的战略资产，责成国家统计系统与其他政府实体合作，积极使用和开发这一资产，并授予这些系统这样做的能力。

91. 统计界继续致力于加强提供优质、及时的分类数据的方法。除可持续发展目标指标外，国家和国家以下各级指标也可以支持可持续发展目标监测和政策制定，并有助于确定筹资差距和制约因素，作为国家综合筹资框架的一部分。可持续发展目标指标框架在 2020 年进行了一次全面审查，各国、各地区、各城市已开始制定各自具体地方的指标集。尽管取得了进展，但仍然需要进一步发展和确立性别统计的概念、定义和方法。

92. 鉴于国内生产总值和人均国内生产总值在衡量可持续发展方面的局限性，按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，正在努力提供关于福祉衡量的统计指南。根据这一指南，国民核算框架将需要与不同的福祉衡量标准相结合，以更好地反映发展的所有三个方面即经济、社会和环境方面。