联合国 E/FFDF/2021/2

经济及社会理事会

Distr.: General
15 March 2021
Chinese
Original: English

经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛

2021 年 4 月 12 日至 15 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《2021 年可持续发展筹资报告》的主要结论，并就落实发展筹资成果的进展作出评估。工作队在该报告中借鉴了 60 多名成员的知识专长、分析和收集到的数据，分析了全球经济背景及其对可持续发展的影响、了解风险的可持续融资和发展、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域的进展以及相关数据问题。

21-03449 (C) 260321 090421

请回收

# 一. 概览和关键信息

1. 2020 年春，正当世界开始采取行动落实可持续发展目标十年之际，发展筹资问题机构间工作队就 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对实现《2030 年可持续发展议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》构成的威胁发出了警告。一年后，这些威胁成为了现实。与此同时，前所未有的危机应对措施提供了一个独特的机会来改变方向，使世界走上一条更可持续、更加包容和更了解风险的发展轨道。

2. COVID-19 极大地阻碍了实现可持续发展目标的进展，并影响到发展筹资的所有方面。全球经济经历了 90 年来最严重的衰退，社会中最脆弱的群体受到了不成比例的影响。8 000 万至 9 000 万人陷入极端贫困；1.14 亿个工作岗位流失；税收、外国直接投资、贸易和汇款减少；随着债务水平上升，债务脆弱性也在升高。

3. 在出现这些退步之前已经作出了大规模、尽管非常不均衡的政策应对。前所未有的财政和货币措施，包括各国央行 14 万亿美元的财政刺激和紧急措施，即使无法防止大量死亡，却也特别缓冲了疫情对发达国家的社会经济影响。系统性金融危机得以避免，一些市场指数创下新高。在疫情期间加速数字化的推动下，科技行业的表现尤为出色。然而，对许多人来说，疫情的影响是毁灭性的。许多发展中国家尤其面临财政紧缩，导致全球应对出现分歧。在富裕国家，疫苗即将广泛接种，但在大多数国家，这还需要几个月，一些最脆弱的国家还需要几年。抗击疫情的斗争还远未结束。

### 立即行动起来，避免许多人失去十年

4. 因此，世界仍处于救火模式。重点必须仍然是遏制疫情，并消除疫情对所有人的社会经济影响。世界存在急剧分化的严重危险，一些国家依靠强有力的刺激措施和数字加速实现复苏，另一些国家则在贫困、饥饿、不可持续债务和紧缩的循环中越陷越深。世界可能面临又一个失去的可持续发展十年。防止出现这种情况必须成为全球复苏努力的首要任务。发展筹资问题机构间工作队的《2021 年可持续发展筹资报告》侧重于这一紧迫性，并呼吁：

(a) 兑现关于官方发展援助的承诺，为发展中国家，特别是最不发达国家提供新的优惠融资，同时根据需要补充多边开发银行的资本，并为“获取 COVID-19 工具加速计划”倡议提供全部资金，以确保快速和公平地获得疫苗、诊断和治疗；

(b) 提供新的特别提款权分配，同时将特别提款权从国际收支强大的国家自愿重新分配给最有需要的国家，以支持发展中国家拥有应对疫情及其经济和社会影响的流动性；视情况需要延长 20 国集团(G20)暂停偿债倡议；以及针对最脆弱国家的债务处理。

### 重建得更好：投资于可持续复苏并修复系统

5. COVID-19 危机暴露了金融体系和全球经济的脆弱性和不平等。首先，它强调了在一个紧密交织的世界中风险所具有的系统性和相互关联性，健康危机扰乱

了全球贸易和金融流动，与气候有关的风险日益突出。其次，它凸显了全球经济几十年来积累的潜在脆弱性：金融市场仍然以短期为导向，杠杆比率很高，而且往往与实体经济脱节。许多国家负债累累：大约一半的最不发达国家和其他低收入国家处于债务困扰的高风险之中，或者甚至在 COVID-19 冲击之前就已处于其中。第三，它进一步加快了经济和社会的数字化，使业务连续性成为可能，但也进一步凸显了获取数字技术方面的不平等。第四，它揭示了经济和社会缺乏复原力，其原因包括对保健和社会保障制度的投资在发生危机时不足以保护家庭。气候变化正在加剧所有这些层面的威胁。

6. 简而言之，疫情提醒我们，为了实现可持续发展目标，我们需要为可持续性、减少风险和复原力方面的投资提供资金，同时需要可持续、了解风险和有复原力的融资。

7. 《2021 年可持续发展筹资报告》提出了改变当前轨迹的建议，以及投资于人民和改革全球金融和政策架构的具体想法，以确保其有助于复苏并符合《2030 年议程》。

8. 首先，各国政府都应当：

(a) 使其一揽子复苏计划与可持续发展目标和气候目标保持一致，避免过早取消支助措施，以保障复苏和保护最弱势群体；

(b) 推行渐进财政制度以应对日益加剧的不平等，并通过碳税等方式，利用税收使行为举止更好地与可持续发展保持一致。

投资于人民

9. 危机应对为重新设计社会契约创造了前所未有的机会。家庭脆弱性与实现可持续发展目标缺乏进展密切相关；贫困、不平等、教育、健康和性别、残疾和环境关切都决定了家庭的脆弱性。以预防、减少风险和保护最弱势群体为重点的一揽子危机应对计划可以刺激经济增长，同时增强抵御未来冲击的能力，并有助于实现可持续发展目标。

10. 各国政府应当优先考虑：

(a) 在国际支持下，将支出用于社会保障和保健，以帮助最贫困的国家，特别是建设在危机时可扩大规模的社会保障基础设施。从中期看，对社会保障最低标准的资助也可以通过扩大反周期融资给予支持；

(b) 投资于人力资本，包括数字技能，以帮助培养二十一世纪的劳动力；

(c) 实现劳动力市场政策和财政政策的现代化，以反映世界日益数字化和全球经济不断变化的现实。

投资于可持续和有弹性的基础设施和创新

11. 对人民的投资必须辅之以对可持续和有弹性基础设施和创新的投资。这种投资有助于应对气候变化、创造就业、刺激增长、降低风险和建设对未来危机的抵

御能力。此外，长期而言，对资本存量的生产性投资应能提高债务可持续性，尽管这会在短期内提高债务水平。

12. 在大多数发达国家，推动可持续和有弹性的基础设施建设以及人力资本投资是完全可行的，部分原因是能够通过极低的利率获得低价融资。然而，许多发展中国家缺少进行这种投资的财政空间。如果没有额外的支持，这些国家将会掉队。仅仅提供相对短期的市场融资并不是解决办法，因为在一些国家，这将加剧债务困扰的风险，而依靠私人融资来填补所有缺口也不是答案，因为这种融资适合于一些但不是所有与可持续发展目标有关的情况。解决方案的基础是具有长期贷款和投资前景的发展战略：

13. 首先，官方贷款机构应通过以下方式向各国提供长期可持续融资：

(a) 延长贷款期限，探索向发展中国家提供超长期(例如 50 年)融资的选择，以投资于长期增长和发展，并提供更多固定利率贷款，使各国能够利用极低的全球利率；

(b) 多个区域已经启动或正在启动债务转换倡议，可进一步予以扩大；

(c) 在公共债务中纳入状态依存型因素，以便在危机时期“自动”暂停偿债，并为私人市场开创先例。

14. 其次，国际社会应当更好地利用公共开发银行作为可持续发展投资的工具。在许多国家，公共开发银行在支持应对 COVID-19 危机方面居功至伟。管理良好的公共开发银行可以使公共负债和相关资产的会计核算更加透明。本质上，它们可以将资产隔离出来，并以此获取贷款。国际社会可帮助加强开发银行系统；例如，国家银行和多边银行之间的合作可帮助银行进行能力建设，同时利用当地知识；继续研究适当的资本、风险管理以及与可持续发展目标有关的报告框架，有助于公共开发银行的治理以及为与可持续发展目标有关的投资提供了解风险的贷款；

15. 第三，混合融资可以发挥作用，但需要专注于它能增加最大价值之处。官方部门的支持通常包括支持商业融资的非优惠官方贷款，而不是主要依赖优惠融资。例如，包含股权类要素的贷款可支持发展中国家、包括最不发达国家投资于数字技术。这样做将使公共行为体能够分享可能的财政利益，而不是从社会部门转移优惠资源。为了提高效率和更好地利用风险资本，可将双边官方资源和/或多边开发银行提供的官方资源汇集成一个混合融资基金，或用于扩大现有基金；

16. 第四，私营部门在资助可持续投资方面可以发挥关键作用，包括在发展中国家。然而，目前的商业模式侧重于股东的短期财务回报，不利于支持企业为实现可持续发展目标做出贡献。政策制定者可通过以下方式，帮助推动一种不仅对股东，而且对所有人都有效的新商业模式：

(a) 核算私人活动的环境和社会影响，包括对碳排放等外部因素进行定价，要求企业对确保其活动与可持续发展相一致的计划保持透明，并使公司治理更加面向长期；

(b) 按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，通过鼓励取消投资链上的短期激励措施，并减轻投资做法中的“可持续发展目标清洗”风险，调整资本市场的方向，使其投资于与可持续发展相一致的优先事项。“可持续发展目标清洗”是指声称与可持续发展目标保持一致，但没有为实现这些目标做出有意义的贡献。

17. 第五，通过改善扶持环境，政府可进一步减轻投资风险(例如，在国家综合融资框架的背景下)。此类措施应得到国际支持的补充，以帮助发展中国家应对为《2030 年议程》筹资的挑战。

证明系统的前瞻性

18. 仅靠投资是不够的。可持续发展筹资往往因国际金融架构的差距或国家和国际层面的政策不一致而受到损害。为了实现可持续发展目标，我们必须在国家和全球层面使政策和体制架构经得起未来考验。这就需要考虑《亚的斯亚贝巴行动议程》的各个章节，包括：

(a) 确保数字化经济背景下的最终税收协定解决发展中国家的关切，满足发展中国家的需求，有效减少有害的税收竞争，并更好地利用技术打击非法资金流动；

(b) 进一步巩固可持续性报告框架以确保全球连贯一致，规定最低限度的公司披露，利用该领域的强劲势头实现宏伟变革；此外，开发连贯一致的分类法并制定适当的激励措施，鼓励投资者带头改造他们投资的公司；

(c) 制定在发展合作中更好地协调国际危机和减少风险的战略。各国拥有的国家综合融资框架可以为将这些国家的优先事项转化为对发展伙伴的具体要求提供基础；

(d) 改革多边贸易体系，使其充分有效并顺应可持续发展的优先事项；

(e) 以 20 国集团近期通过的暂停偿债倡议之外债务处理共同框架为基础，改善国际债务架构，并努力建立更有效的主权债务解决框架；

(f) 进一步加强全球金融安全网，缩小过去 12 个月凸显的差距；此外，将气候风险考虑因素纳入政策框架和金融监管，例如将气候风险情景纳入金融压力测试；

(g) 建设包容性数字经济，包括确保所有人都负担得起互联网接入和数字扫盲；加强全球规范制定和国家监管框架，以应对数字经济带来的风险，包括市场集中度的提高。

19. 需要加强多边主义和新形式的全球合作，将不同的政策群体聚集在一起，让最容易受到冲击和危机影响的人拥有发言权，以应对气候变化和疫情等系统性全球风险，解决不平等问题，并实现可持续发展目标。当前危机为国际社会提供了一个机会，就旨在调整金融、投资、贸易、发展、环境和社会政策及机构的必要改革达成共识，以避免全球气候灾难，建设复原力并实现可持续发展目标。

20. 联合国可作为一个独特的平台，在全球一级汇集卫生、气候、经济、社会和其他政策领域，包括在大会、经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛、联合国

贸易和发展会议(贸发会议)第十五届会议上以及围绕秘书长、加拿大和牙买加联合推出的“COVID-19 时代及其后发展筹资倡议”进行讨论。

## 二. 全球经济背景及其对可持续发展的影响

21. 随着 COVID-19 继续在各国蔓延和变异，全球经济前景依然黯淡。联合国预计，2021 年全球经济将温和复苏 4.7%，这将勉强抵消 2020 年 4.3%的萎缩。在高度不确定的情况下，基线前景非常容易受到下行风险的影响。在这一背景下，预计全球复苏将是脆弱和不均衡的。

22. 疫情造成的严重经济衰退加剧了现有的不平等，并威胁到可持续发展目标的实现。疫情和经济危机加重了债务和其他脆弱性，对技能和收入水平较低的人造成了不成比例的影响，导致失业、贫困、饥饿和不平等急剧增加，尤其影响到妇女、青年和社会边缘群体。疫情加快了自动化和数字化的步伐，这意味着许多在经济衰退中失去的工作可能不会再回来。

23. 前所未有的政策行动避免了更糟糕的结果，但许多发展中国家仍面临失去十年的风险。大规模财政和货币刺激对于解决当前的健康危机、支持经济和就业以及避免金融危机至关重要。然而，2020 年有 1.14 亿个全职工作岗位流失，[1] 这场危机有可能留下长期的经济伤疤，降低全球经济的潜在产出。缺乏有效应对危机资源的发展中国家受到的影响可能最大。

24. 宏观经济政策需要谨慎平衡，以确保公平和可持续的复苏。过早撤回货币和财政刺激可能会破坏脆弱的经济复苏。各国央行前所未有的货币宽松政策以及大规模财政干预对避免 2020 年初的金融崩溃至关重要，但长期宽松的流动性条件可能会引发对金融市场稳定性、债务脆弱性和通胀的担忧。一旦利率再次回升，许多经济体已经很高而且不断增长的公共和私人债务水平就可能变得不可持续。即使在公共债务水平被认为“可持续”的情况下，高额偿债支出也将限制应对未来冲击的财政政策空间。

25. 各国央行需要监控货币政策、气候风险和不平等之间的相互作用。不断上升的气候及其他系统性风险威胁着金融稳定和经济增长。与此同时，量化宽松措施即使在被视为市场中性的情况下，也可能反映出市场对碳排放大户的偏好，例如，石油和天然气公司、公用事业公司和航空公司发行的债券就比其他公司多。宽松货币政策导致的资产价格上涨可能会加剧不平等，因为股票所有权通常集中在较富裕的家庭。

26. 应对疫情所致经济影响的政策提供了一个历史性机会，可以为可持续、公平和有复原力的经济模式奠定基础。目前正在进行的大规模财政干预是一个前所未有的机会，可以让世界走上实现气候目标和可持续发展目标的轨道，包括通过解决长期存在的性别不平等问题。然而，成功的气候减缓和适应需要一系列政策的结合：碳定价、取消化石燃料补贴、可持续投资推动以及对绿色能源研究和创新

[1] 国际劳工组织，“劳工组织监测：COVID-19 和工作世界”，第七版，2021 年 1 月 25 日。

的支持。此外，向有需要的国家提供国际支持是确保所有人公平和公正过渡并避免失去十年的必要条件。

## 三. 了解风险的可持续融资和发展

27. COVID-19 大流行是风险在日益复杂和相互关联的风险环境中可能产生巨大影响的最新例子，展示了一个领域的冲击效应如何能够在整个价值链、地理区域和社区以及更广泛的宏观经济中传播。

28. 当前危机的一个重要教训是，不了解风险的发展既不包容也不可持续。灾害往往是社会、经济、金融、环境和政治系统内数十年风险积累的结果。未得到充分解决的风险，如高债务和过度杠杆、贫困和不平等、基础设施缺乏弹性和气候变化，将继续阻碍与可持续发展目标有关的筹资和进展。减少和更好地管理这些风险对于实现可持续发展目标至关重要。

29. 与此同时，投资于可持续发展目标可以降低脆弱性并提高复原力。复杂的、系统性的和相互关联的风险可能很难直接管理，导致世界对于像现在这样的危机准备不足。传统的风险管理工具需要辅之以对预防和复原力的投资。《2030 年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《仙台减少灾害风险框架》为建设复原力提供了减少风险战略和路线图。

30. 投资于预防、减少风险和复原力的理由很清楚，但其发展面临短期主义、不平等和决策中缺乏包容等重大阻碍。投资的短期成本可能更甚于不确定的长期收益。对预防和复原力的投资属于公共利益投资，而且往往与公共利益投资一样缺少足够的资金。私人投资者虽然将风险评估作为投资决策的一个常规部分，但也往往没有足够的长期导向，无法将与可持续发展目标相关的重大风险内在化。而那些最容易受到冲击和灾害影响的人又往往缺乏投资于减少风险的资源，在相关政策决定中没有发言权。

31. 虽然所有行为体都必须管理风险，但政府必须率先采取了解风险的视角。首先，政府是“最后的风险承担者”。当危机发生时，私人风险往往会变成公共负债。其次，公共政策为投资者和其他利益相关方塑造了风险图景。政策制定者有责任确保激励措施与风险防范紧密结合。第三，在某些情况下，公共部门积极寻求与转型投资相关的风险可能是有利的，因为这种投资会降低未来的风险。此外，政府还可以与私人投资者分担投资风险。

32. 政策制定者需要将风险考虑因素纳入所有政策、流程和决定的主流。帮助各国政府处理广泛风险管理问题并确定最适合应对不同风险挑战的政策的风险框架将包括：了解风险的系统性及其对可持续发展目标的影响；尽可能降低冲击的可能性；减少冲击和危害的影响或代价并建立复原力；分担或转移剩余风险；不断适应冲击和风险并从中吸取教训，为更好地重建做好准备。这种风险框架必须得到各级包容性治理机制的支持，以发现和解决所有利益攸关方特别是最弱势群体的关切和利益。

33. 管理风险一方面要求融资可持续、了解风险和有弹性，另一方面要求为可持续性、减少风险和有弹性提供融资。为此，国家和全球两级都需要采取行动。为了提高融资的可持续性和弹性，需要做以下工作：

(a) 各国政府需要将多险种风险分析纳入公共规划进程的主流，例如在综合筹资框架的背景下，同时克服预算编制过程中的短期和事后偏见，并采用多管齐下的办法管理公共资产负债表的多种风险；

(b) 私营部门需要克服投资决策中的短期主义，并将所有与可持续发展目标有关的重大风险纳入投资决策。

34. 为可持续性和减少风险提供融资还需要有以下条件：

(a) 加大对预防和减少风险以及经济多样化的公共投资；

(b) 加强社会保障制度；

(c) 通过政策和法规，激励投资者将对其财务回报没有重大影响的与可持续发展目标有关的风险内在化。

35. 必须加强国际合作，以做到以下几点：

(a) 处理任何一个国家都无法应对的全球系统性风险，如国际金融体系、气候变化和疫情带来的风险，包括加强最脆弱国家在相关决策中的发言权和参与；

(b) 增进对脆弱和受影响国家的支持，加强各国减少风险的能力和系统，并建立有效的减少和预防风险事前融资机制、有效的支付机制和决策系统，以减少危机时对事后支助的需求。

## 四. 《2021 年可持续发展筹资报告》中的主要信息和建议

### 国内公共资源

36. 对 COVID-19 危机史无前例的财政回应提供了一个修改社会契约并使财政政策与可持续发展保持一致的机会。然而，最贫困的国家将需要国际支持。在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，联合国会员国承诺致力于新的社会契约，包括面向所有人的社会保障制度和措施。虽然自 2015 年以来在筹集国内资源方面取得了一些进展，但 COVID-19 危机暴露了在保健和社会保障制度的投资等方面的差距。

37. 各国政府应采取以下措施：

(a) 优先考虑对基本保健功能和社会保障最低标准的支出。需要国际支持来帮助最贫困和最脆弱的国家；从中期看，可通过扩大反周期融资来支持为社会保障最低标准融资；

(b) 将财政支持与可持续发展保持一致，包括对弹性基础设施的公共投资，减少有害补贴，避免过早撤回刺激措施；

(c) 推行渐进财政制度，并利用税收(如碳税)使行为和决定更符合《2030 年议程》；

(d) 加强公共财政管理，作为疫情后恢复进程的一部分；能力建设应加大力度。

38. 由于危机给公共财政带来压力，加上可能引发未来危机的债务可持续性和系统性风险不断增加，财政政策选择变得越来越复杂。各国政府可利用国家综合融资框架来应对复杂的财政政策选择、权衡和风险管理。在这一过程中，各国政府应纳入财政政策工具，如中期收入战略和促进性别平等的预算编制。

39. 加强国际税务合作是支持国内努力的必要条件。在加强国际税务合作和透明度以及应对跨境税务挑战方面已经取得显著进展，但仍有更多工作要做，特别是要确保所有发展中国家，包括最不发达国家，都能从这一进展中受益。疫情加速了经济和社会的数字化转型，提高了在讨论数字经济税收时的风险。人们普遍认为，基于共识的全球解决方案如果得到足够多国家的实施，将是对数字化经济进行有效征税以及避免税收不确定性、双重征税和伴随不协调单边措施而来的报复性措施带来风险的最佳途径。发展中国家的利益和视角应成为全球讨论的一个组成部分。任何解决方案都必须足够简单，便于管理，并符合中立性和效率等既有的国际税收规范、规则和原则。

40. 至关重要的是解决导致可持续发展资源流失的非法资金流动问题。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问题的建议供各国政府考虑，其中包括一项促进可持续发展的金融廉正全球契约，旨在强化廉正和合法性的价值观、加强政策框架并对机构进行重新设计，以促进和加强可持续发展的金融廉正。

### 国内及国际私营企业和私人资金

41. COVID-19 危机带来了毁灭性的社会经济影响，并破坏了复苏所需的私营部门投资。政府面向私营公司的短期支持措施对于避免破产和限制对经济活动的长期负面影响至关重要。然而，为了实现长期可持续和包容性复苏，必须重新构想当前的商业和金融模式。当前模式侧重于股东的短期财务回报，不适合支持商业部门对实现可持续发展目标作出贡献。减少社会和环境脆弱性，包括解决私人行为的外部影响，对于创建惠及所有人的弹性经济至关重要。这场危机提供了建立一个适用于所有人的新商业模式的机会，这种模式将延伸到所有利益攸关方，而不仅仅是股东。不过，范式转变要求政府改变游戏规则。

42. 发展中国家要实现可持续发展目标，就需要增加私人投资。可以通过优先考虑电信和可再生能源等能够推动可持续经济增长并能够吸引私营部门投资的部门，重振有助于长期复苏的投资。不过，降低发展中国家的风险溢价是解锁更多资本密集型项目的必要条件。国家行动可减轻一些投资风险，例如加强有利于营商的环境和确保及时作出行政决定。与此同时，国际社会应帮助发展中国家受益于更低价的融资来源，开发一系列可投资项目，并使用风险分担机制。应进一步

整合发展伙伴所做的种种努力和提供的种种援助，例如为在发展中国家的投资创建一个共同市场。

43. 至关重要的是利用数字金融普惠带来的好处。在疫情中，数字金融服务已变得更为重要。这提升了金融普惠的前景，但也突出显示需要有监管框架来应对相关风险。数字金融服务可降低汇款交易成本，但在高成本汇款通道中并不总是现成可用。政府和发展伙伴可推广数字服务以降低汇款交易成本，但需要解决数字接入差距等瓶颈问题。必须对各个通道逐一进行处理，以消除缺乏竞争和代理银行关系数量减少等结构性障碍。许多国家欠发达的资本市场限制了扩大获取风险资本的机会。对于助推其深化的一系列条件，发展中国家必须首先予以解决。国际社会应支持资本市场欠发达的国家建立市场基础设施，并制定适合当地情况的行动计划。也可考虑混合工具和创新融资办法等替代措施，以扩大获取风险资本(见《2020 年可持续发展筹资报告》)。

44. 当前危机提供了一个机会，可以建立更加可持续的金融体系，向积极为可持续发展和实现可持续发展目标做出贡献的项目和公司输送资源。为此，有必要采取一些行动：

(a) 投资链中的所有行为体都应制定鼓励长期决策的激励措施。如果没有长期的办法，对可持续发展至关重要的风险和机会就将得不到适当的考虑；

(b) 公司必须提高其环境和社会影响的透明度，作为对出资者和其他利益攸关方负责的先决条件。这可以通过进一步整合现有报告框架、确保全球连贯一致和规定最低披露水平来实现；

(c) 公司不仅应提供关于其当前影响的信息，还应通报其提高活动可持续性的计划，并应为此目的调整内部治理。关于气候变化，这意味着每个公司都应当有一个符合《巴黎协定》的碳减排计划；对于性别平衡和劳动条件等社会问题也应如此；

(d) 投资者可帮助引领其投资的公司转型，但为此也需要有适当的激励措施、内部能力和工具，包括连贯一致的分类法、可持续投资项目和金融产品的可信标签等；

(e) 标准和规则的设计必须确保可持续融资流向融资需求最大的地方。如果不具体关注发展中国家面临的制约因素，一些行动就可能会因为公司寻求管理与可持续性有关的风险而在短期内使资金进一步远离发展中国家。

### 国际发展合作

45. 国际发展合作是应对 COVID-19、包括努力支持最贫困和最脆弱国家应对疫情和经济危机的一个重要组成部分。发展合作在危机时期提供反周期流动，有助于消除贫困和防止不平等加剧。与此同时，疫情导致捐助方预算面临财政压力。捐助国应加紧努力，履行将国民总收入的 0.7%用于官方发展援助的承诺。应优先考虑向最不发达国家和小岛屿发展中国家等脆弱国家提供赠款而不是贷款，同时应扭转对保健的官方发展援助下降的趋势。作为当务之急，官方发展援助的提供

方应弥补“获取 COVID-19 工具加速计划”倡议所面临的融资缺口，并支持向所有国家高效、公平地分发疫苗。

46. 多边开发银行在支持发展中国家方面发挥着重要作用。最不发达国家通过前期为重的优惠资源获得了特别强有力的支持。多边开发银行的非优惠贷款窗口为中等收入国家以低于市场的利率获得长期融资提供了重要途径。然而，资金能力的制约限制了多边开发银行对中等收入国家的支持。捐助方应向多边开发银行的现有优惠资金池增加供资或提前安排补款，并补足这些银行的资本。官方贷款机构应延长贷款期限，并探索向发展中国家提供超长期(例如 50 年)固定利率融资的选项，以投资于长期增长和发展，使所有国家都能利用当前极低的全球利率。

47. 创新的公共财政工具已经用于或正被考虑用于应对 COVID-19。例如，预先市场承诺正在成功支持 COVID-19 疫苗的公平分配。包括混合融资在内的创新融资形式可以成为传统援助的有益补充，但它们不是万灵药。混合融资可以在向私人合作伙伴提供积极财务回报但同时也支持公共目标的领域发挥作用。在创建混合融资结构时，合作伙伴应仔细考虑国家优先事项，避免将赠款资金从社会需求中转移出来。属于多边开发银行的双边和/或官方资源可以汇集成一个混合融资基金。捐助方应考虑使用低于市场利率的非优惠贷款、包括类似股权的成分进行混合的可能性，以允许公共伙伴分享可能的财务回报。

48. 疫情凸显了将风险分析连贯一致地纳入发展合作以使其更加有效的重要性。尽管已有应急措施，合作伙伴在应对危机时仍然缺乏协调，许多受 COVID-19 危机影响的合作伙伴没有为应对多重危机做好准备。发展合作行为体应制定战略和应急措施，以更好地协调国际危机和减少风险。各国拥有的国家综合融资框架可以为将国家优先事项转化为对发展伙伴的具体要求提供基础。国际发展合作的所有来源都应符合《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年议程》、《巴黎协定》和《仙台框架》，并侧重于支持各国努力减少风险和建设复原力。

49. 需要有政治意愿来扩大气候融资和官方发展援助以应对各种危机。COVID-19 危机很可能已使 2020 年实现 1 000 亿美元气候融资的目标脱轨。此外，疫情凸显了为全球公益物融资的重要性。发达国家应扩大气候融资流量，每年 1 000 亿美元是最低限额。所有提供方都应增加适应资金，使其等同于缓解资金，并优先向最不发达国家和小岛屿发展中国家提供赠款。需要做更多工作来了解如何以最佳方式将全球公益物融资纳入到可持续发展融资的做法当中。

### 国际贸易推动发展

50. COVID-19 危机暂时抑制了贸易对实现可持续发展目标的贡献。例如，旅游业前所未有的下滑，大幅减少了许多发展中国家，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家的外来收入。最不发达国家的全球出口份额到 2020 年翻一番的可持续发展目标之具体目标 17.11 不太可能实现。此外，这场危机凸显了内陆发展中国家因依赖过境邻国而面临的脆弱性。

51. 重振全球贸易对于从 COVID-19 危机中实现包容和可持续复苏至关重要。全球贸易是全球需求和供应冲击的主要传递者。与此同时，危机凸显了贸易在向有

需要的人提供基本商品和服务方面的极端重要性。在许多发展中国家，贸易仍然是男女收入、就业和机会的来源，也是公共收入的重要来源。

52. 拯救生命的疫苗和医疗用品仍然将许多国家撇在一边。只有一小部分用于抗击疫情的疫苗和其他医疗用品到达了最不发达国家。COVID-19 疫苗的生产可通过更多地在发展中国家本地化生产来扩大。鼓励自愿分享疫苗相关知识和知识产权的各种多边举措已经推出。国际社会应继续努力保持市场开放，以确保危机时期基本商品和服务的公平流动。国际社会必须摒弃疫苗民族主义和保护主义，切实改善所有国家获取 COVID-19 疫苗的机会，包括为此促进多边规则下的技术转让，以鼓励研究和创新，同时允许有助于扩大生产的许可协议。

53. 多边贸易体系帮助在 COVID-19 危机期间保持了贸易措施的透明度，但无法阻止临时保护主义措施的初始扩散。不过，多边贸易体系确实有助于从使用贸易限制措施向贸易便利化措施的稳步转变，例如在 2020 年下半年暂时取消对基本供应品的进口关税。各国应充分履行义务，对本国为抗击疫情及其社会经济影响而采取的贸易措施保持透明，并确保这些措施符合在世界贸易组织作出的承诺。

54. 尽管如此，COVID-19 危机仍然促使我们从包容性和可持续复苏的角度审视多边贸易体系、区域贸易和投资协定以及贸易政策。可以改变现有的多边和区域贸易协定，帮助各国以不让任何人掉队的方式寻求由贸易引领的经济复苏。为了使多边贸易体系顺应可持续发展的优先事项，改革已刻不容缓。鉴此，有必要处理争端解决系统的运作问题，并就渔业补贴等正在谈判的关键问题达成协议。多边和区域贸易协定及国际投资协定可以不断现代化，以期加强对可持续发展的贡献，包括特别是危机时期对公共卫生、气候变化、循环经济、体面工作和增强妇女权能的贡献。

55. 要使贸易更加包容，就必须解决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影响过大的贸易融资缺口问题。促进向无纸贸易的快速过渡有助于降低交易成本，同时简化贸易融资核查流程。加强多边开发银行和私营部门之间的协调有助于满足贸易融资需求，特别是发展中国家小企业的需求。

56. 国家内部和国家之间的数字鸿沟依然存在。数字技术和电子商务的快速发展已经成为经济复苏的有效工具。然而，数字鸿沟阻碍了公平分享数字经济和电子商务的好处。此外，数字贸易平台引发了对反竞争做法以及消费者容易受到不公平和欺诈性商业做法影响的关切。国际和区域合作对于纠正跨界反竞争做法以及打击欺诈性和欺骗性跨界商业做法至关重要。

### 债务和债务可持续性

57. 随着经济收缩和财政赤字扩大，发展中国家和发达国家的债务水平都在上升。预计 2020 年全球公共债务将接近国内生产总值的 100%，高于 2008 年的 65%。对发达国家而言，公共债务的增加更为明显，因为发展中国家和最不发达国家在应对危机时受到更多的财政制约。然而，债务可持续性指标全面恶化。2020 年有五个主权债务人违约。

58. 国际支持帮助在 2020 年防止了更广泛的系统性危机。央行对各收入群体采取的行动有助于中等收入国家放宽融资条件并减轻债务市场压力。最不发达国家和其他低收入发展中国家依赖国际货币基金组织(基金组织)和多边开发银行提供的紧急融资。20 国集团的暂停偿债倡议向包括所有最不发达国家和低收入国家在内的 73 个发展中国家开放，使参与国能够将有限资源从偿债转向应对危机。

59. 然而，风险仍然很高。更多发展中国家可能面临日益恶化的偿付能力问题，需要进行财政调整，但这在疫情中很难实施。在许多情况下，债务可持续性取决于财政调整，而这在当前危机中也很难实现。一些国家的债务可能会变得不可持续，特别是如果 COVID-19 冲击的影响更加旷日持久。即使债务仍然可持续，如果当局被迫过早撤回财政支持并降低投资优先级，在无法获得新融资的情况下，与疫情有关的疤痕效应也可能会加剧。

60. 对于脆弱性增加但债务仍然可持续的国家，预防债务危机是一个优先事项。这包括加强债务管理以及提高债务人和债权人的债务透明度。国际社会正在这些领域向成员提供援助，包括通过基金组织/世界银行解决债务脆弱性的多管齐下联合办法，其中涉及债务透明度、债务管理能力、分析工具、国际金融机构债务政策以及贸发会议债务管理和金融分析系统方案。借款人公共债务的透明度应基于公共债务的全面概念，并延伸至借款条款和抵押条件，而债权人应确保贷款做法完全符合可持续、负责任和透明的融资做法。

61. 现有一系列工具和手段为应对疫情和恢复投资创造了财政空间，并降低了未来发生危机的可能性。更多地使用状态依存型债务工具可以在未来发生冲击时提供自动和快速的减免，并确保更快和更持久的重组，例如在与气候有关的灾害或其他冲击的情况下。国际社会可以进一步制定纳入主权债务合同的标准条款，官方双边债权人可以在现有经验的基础上，有系统地将此类条款纳入自己的贷款。此外，一些区域已经启动或正在启动债务转换倡议，这些倡议可以进一步扩大。

62. 当前危机为进一步加强国际债务结构以便进行快速有效的重组提供了机会。债务解决架构已证明在应对近期主要涉及私营部门持有主权债券的重组事件方面普遍有效。不过，这一架构应该得到加强，以应对疫情之后以及不断变化的债权人环境中可能增加的重组情况。可以考虑采取一系列行动。所有债券和非债券债务合同都应包含集体行动条款和同等条款，以降低拒不让步的风险。提高合同条款透明度将有助于债务重组。可以在特定情况下考虑信用增级和债务回购，以激励债权人参与，同时不减少对债务人的减免。

63. 面对系统性危机，基于市场的解决方案可能是不够的。可能还需要有法定文书。作为最后手段，在系统性危机的背景下，应考虑主要金融管辖区的法律选项，以限制拒不让步的债权人的诉讼行动；任何此类立法都需要精心设计，以限制对债权人权利的影响，并避免破坏主权债务的二级市场。国际社会可以向法律能力有限的国家提供额外的财政和技术支持，例如通过加强对非洲法律支助机制等现有机制的支持。

64. 20 国集团近期通过的暂停偿债倡议之外债务处理共同框架是改善国际债务结构的一个步骤。该共同框架将巴黎俱乐部成员和不是巴黎俱乐部成员的 20 国集团债权人聚集在一起，并要求参与的债务国从其他官方和私人债权人那里寻求至少与共同框架下商定的待遇一样优惠的待遇。这可以作为朝着一个更加普遍、而且可能永久的主权债务高效解决框架迈出的第一步。联合国继续为审议和推进这些建议提供宝贵平台，并汇聚所有相关利益攸关方，将预防债务危机和公平有效解决债务危机视为实现可持续发展目标的必要条件。

### 解决系统性问题

65. COVID-19 大流行及其引发的社会和经济危机放大了国际金融体系的潜在风险。在 2020 年初发展中市场创纪录的资本外流之后，国际金融市场已经稳定下来，这在很大程度上归功于主要经济体央行的快速和积极行动。

66. 然而，预计 2021 年全年外部融资需求将继续上升，许多发展中国家将继续面临债务和流动性压力，将需要额外资金来减轻疫情的社会和经济影响以及由此产生的外部失衡。特别提款权的新分配将有助于满足补充各国官方储备的全球长期需求，帮助恢复信心，并支持全球经济的弹性和持久复苏。

67. 国际收支处于强势的国家可以自愿使用其特别提款权来帮助最有需要的国家，例如，将特别提款权出借给基金组织的减贫和增长信托基金。基金组织成员国应补充该组织的优惠融资和债务减免工具。

68. 在第十六次配额总审查中，应确保基金组织保持强大、基于配额并在中期拥有充足资源，同时继续治理改革进程。配额比重的任何调整都应促成新兴国家和发展中国家配额比重的增加，同时保护最贫困成员的声音和代表性。

69. 国际体系应向有需要的国家提供额外优惠融资，并利用当前低利率环境为可持续发展提供长期融资，包括在必要时补充多边开发银行的资本。

70. COVID-19 危机再次凸显了对资本流动波动性后果进行管理的重要性。各国需要考虑完整的政策工具包，包括货币、汇率、宏观审慎、资本流动管理和其他政策，以应对资本流动的波动性。各国应探索连贯一致的综合政策框架，将完整的政策工具包整合为国家综合融资框架的一部分，以管理国内和跨境融资的过度杠杆和波动。国际社会应注意国内政策选择的溢出效应，包括流向发展中国家的私人资本的波动性。激励长期投资以促进实现可持续发展目标的努力有助于实现这一目标。

71. 疫情暴发时的金融市场动荡也凸显了来自非银行金融部门的金融风险。这些风险近些年有所增加。大型科技公司也可能在金融市场上变得具有系统重要性，这将给政策制定者带来新的挑战。监管机构应继续根据金融中介的职能而非所涉机构的类型来监管金融中介。监管机构还需要确保所谓的“稳定硬币”符合金融稳定和诚信要求，包括通过开展跨辖区合作，以及确保在讨论制定新的监管标准时顾及所有国家的声音。

72. 非经济风险对金融和宏观经济稳定的威胁越来越大，突出表明货币和监管当局需要将气候风险的影响纳入监管和政策框架。虽然普遍认为金融机构需要更好地将气候风险纳入风险管理框架，但对于货币当局在向低碳经济过渡中的潜在作用，大家的共识较少。

73. 需要及时将气候风险考虑因素进一步纳入全球金融监管；政策制定者应制定强制性报告标准并将气候风险情景纳入金融压力测试，以此支持金融机构进行的气候风险管理。

74. 各国央行应继续将气候风险纳入政策框架，包括保障金融稳定和保护自身资产负债表的保护性措施。央行还可以探索“市场中性”债券购买策略对气候风险的影响，因为这种策略往往反映出市场对碳排放大户的偏好。

75. 为了摆脱 COVID-19 危机并实现更好的复苏，国际政策应对必须具有包容性和一致性，顾及所有国家的声音，处理相互关联的全球风险，包括气候变化等非经济风险。危机为国际社会提供了一个机会，可以围绕全球架构的必要改革达成共识，并调整金融、投资、贸易、发展、环境和社会政策。联合国为关于可持续发展筹资全面政策的高级别政治讨论提供了普遍平台。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国际机构。

### 科学、技术、创新和能力建设

76. 科学、技术和创新在全球应对 COVID-19 危机中发挥着重要作用，而且有助于建设更具复原力的社会。在一个日益复杂和相互关联的风险环境中，科学、技术和创新可以帮助识别和管理风险，并建设更具复原力的社会。

77. 与此同时，数字化的加速加深了数字鸿沟，加剧了数字技术可能产生其他意外后果的风险。数字鸿沟正迅速成为发展鸿沟，使不平等趋于永久化或恶化。数字服务的迅速扩大也加剧了其他风险，包括新形式的排斥、错误信息的传播和大型数字平台的市场主导地位。

78. 政策制定者应全力以赴建设包容性数字经济，包括确保所有人都负担得起互联网接入和提高数字素养。公私合作有助于调动到 2030 年实现普遍宽带互联网接入所需的大约 4 280 亿美元。国家金融普惠战略应利用金融科技(fintech)的潜力，同时处理不平等和金融稳定性风险。

79. 提高算法的透明度、推出人工智能道德使用指南以及在创新过程中纳入更加多样的观点都有助于克服新形式的排斥。内容监管是一个复杂的问题，需要认真考虑平台提供方、用户、其他私营和民间社会组织以及政府机构的权利和义务。监管框架，包括强化的反垄断监管，对于降低大型数字平台包括在金融科技中的市场力量并创建一个更加公平的竞争环境是有必要的。

80. 除了眼前的 COVID-19 大流行之外，科学、技术和创新还可以支持和推进旨在减少冲击可能性和建设更具复原力社会的战略。最不发达国家和许多其他发展中国家缺乏必要的信息和资源来管理冲击和建设复原力。需要进行发展合作和支持知识共享，以帮助各国，特别是最不发达国家应对复杂的灾害。必须扭转近期

对科学、技术和创新的官方发展援助有所下降的趋势。激励措施有助于将创新导向特定的技术、环境或社会目标。政策制定者、电信提供方和其他利益攸关方需要确保电信基础设施具备复原力，以便在灾害发生时拥有可用于应对和恢复的通信。

81. 联合国各实体为加强会员国在科学、技术和创新方面的能力做出了贡献；他们已联手应对 COVID-19 危机。会员国需要增加对“获取 COVID-19 工具加速计划”倡议的捐款，以弥补 2021 年剩余 200 多亿美元的资金缺口。会员国还需要继续努力，帮助技术促进机制和技术库履行推动发展中国家采用新技术促进可持续发展的任务。

### 数据、监测和后续行动

82. 国家统计局正在对 COVID-19 大流行作出反应，但许多国家需要获得援助来填补主要的数据空白。需要有及时、优质、开放、细分和可以地理空间化的数据和统计，以了解、管理和减轻疫情的影响，并在实现可持续发展目标方面取得进展。

83. 政府需要将数据视为应对未来风险和灾害以及实现可持续发展的战略资产。全球数据界应加速行动，执行《开普敦可持续发展数据全球行动计划》以及支持执行该行动计划的《迪拜宣言》，资助开发更加及时、优质、细分、可以地理空间化、彼此相关、有据可查、可互操作和默认开放的数据，同时尊重隐私权。

84. 需要有国家和国际努力来协调公司的可持续性报告，并增加关于私营公司对实现可持续发展目标的贡献的数据。各国政府可以利用联合国的政府间平台，特别是发展筹资进程，推动与全球可持续发展目标挂钩的可持续报告衡量标准的趋同。

85. COVID-19 大流行加剧了全球数据的不平等。全球努力应集中在最有需要的国家统计局。资源最少的国家，其统计业务面临的挑战最大。最不发达国家和其他低收入发展中国家需要逐步改变财政支持、设备和基础设施以及技术援助，以加强国家统计局的能力并填补数据空白。对民事登记和人口动态统计系统以及地理空间信息来源进行投资，必须成为努力应对未来灾害并在实现可持续发展目标方面取得进展的优先事项。

86. 开放数据在全球应对 COVID-19 大流行中发挥了重要作用。需要有更新的数据治理框架来利用它们的潜力。这包括解决数据质量、及时性、完整性、可用性和访问以及隐私和数据安全等问题。国际社会应当制定标准。国家统计局应在国际支持下更新治理框架，以实现开放数据造福公众的机会。