



经济及社会理事会

Distr.: General
21 March 2024
Chinese
Original: English

经济及社会理事会发展 筹资后续行动论坛

2024年4月22日至25日，纽约

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

本说明重点介绍了发展筹资问题机构间工作队《2024年可持续发展筹资报告》的主要结论，并对自2002年发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》通过以来在日益具有挑战性的全球背景下落实发展筹资成果的进展作出评估。工作队在报告中借鉴了其成员的专业知识、所作分析和收集的数据。



一. 概览和关键信息

1. 发展筹资正处于十字路口。在过去几年中，世界一直在与大流行疫情相关的不确定性作斗争，地缘政治分歧和战争加剧，融资条件日益限制——所有这些都是实现可持续发展目标的直接挑战。然而，甚至在最近的危机交汇之前，实现可持续发展目标的进展情况就偏离了轨道，因为既没有按照所需规模调集资金，也没有按照实现深刻经济、社会转型所需的条件分配资金。尽管在过去二十年里努力推动发展筹资议程各行动领域的发展筹资，但各国当前面临着大量未满足的筹资需求，而且在一个越来越容易发生危机的世界中，金融结构无法弥补这些差距。国际社会的发展愿望与为实现这些愿望而提供的资金之间的差距从未如此之大。

2. 融资挑战是当前可持续发展危机的核心。可持续发展目标和气候行动的未满足融资需求估计为数万亿美元；许多发展中国家的此种需求特别迫切。最近的一系列冲击以及粮食和能源危机阻碍了世界各地的可持续发展，而金融鸿沟又严重阻碍了许多发展中国家积极应对的能力；结果，在实现可持续发展目标取得进展方面，这些国家经历了更大、更持久的倒退。在全球范围内，许多公私行为体虽然承诺不这样做，但仍然投资于有害环境活动，尚未使其决策和资金分配与可持续发展目标完全对齐。目前全球融资紧张的情况正在加剧投资危机，阻碍可持续发展投资的紧迫扩增。

3. 但融资也可以在扭转我们的命运方面发挥作用。联合国的发展筹资讨论可以成为变革的催化剂。2002年3月，世界各国领导人在墨西哥蒙特雷召开会议，讨论世界各地、特别是发展中国家的发展筹资挑战。这次会议的成果是发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》，这是一个历史性的突破，其中确认了有效调动和利用财政资源的至关重要性，以及创造有利的国家和国际经济条件以消除贫穷和实现可持续发展的至关重要性。《蒙特雷共识》为关于发展议程中的筹资和国际金融结构的讨论奠定了基础。国际社会在2015年商定了更广泛的发展议程，具体体现在《2030年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》中；其中提出了一套雄心勃勃但不可或缺可持续发展目标；有鉴于此，融资与发展议程之间的联系现在比以往任何时候都更加重要。大约在同一时间，《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》重申并更新了发展筹资承诺，为可持续发展筹资提供了全球框架。

4. 将于2025年年中在西班牙举行的第四次发展筹资问题国际会议提供了一个独特的机会，可就此致力于各级融资框架的改革，以缩小上述愿望和融资之间的差距。为可持续转型筹资的有利环境尚未到位。与此同时，人们认识到，留给世界的时间不多了，这就引发各国政府、私营部门和国际社会对改革筹资作出新承诺。尽管融资挑战令人生畏，但人们至少有一个共同的理解，即我们必须以紧迫感和雄心来应对这些挑战。在联合国内外的讨论中，会员国已经认识到应对这些挑战的紧迫性。在大会第78/231号决议中，会员国赋予第四次发展

筹资问题国际会议一项雄心勃勃的任务，即“在迫切需要加快落实《2030年议程》和实现可持续发展目标以及支持改革国际金融架构的背景下”应对筹资挑战。

5. 机构间工作队强调了在第四次发展筹资问题国际会议召开之前值得会员国注意的四组首要问题：

(a) 该次会议如何能够以大规模和带有紧迫感的方式帮助弥合很大的筹资和投资缺口，并提高支出的有效性？在秘书长提出的可持续发展目标刺激计划的基础上，有哪些一揽子改革可以帮助迅速扩大对可持续发展目标的公共和私人投资，并在税收、私人投资和混合融资、优惠融资和创新融资工具等各行动领域采取行动？该次会议如何能够帮助各国政府通过促进增长和收入的改革，在调动国内资源和优化支出方面做更多的工作，以便更好地分配稀缺资源，同时优先考虑可持续发展目标？

(b) 该次会议如何能够帮助缩小国际金融架构中的差距，支持符合应对当今挑战之宗旨的国际贸易、投资和金融规则？哪些国际金融架构改革可以在一个更容易发生危机的世界中增强各国的复原力，并使各国能够以负担得起的条款和条件获得融资？国际社会如何使贸易、投资和技术协定和规则向可持续发展全面看齐？

(c) 该次会议如何缩小信誉差距并重建对全球伙伴关系和多边主义的信任？公、私行为体如何协调言辞和行动之间的不一致，并恢复实现优惠融资、全球治理改革以及使政策框架和投资分配与可持续发展目标完全一致的长期承诺的势头？

(d) 该次会议如何帮助制定和资助新的发展途径，以实现可持续发展目标，并确保不让任何一个人掉队？目前对经济发展模式的重新思考，尤其是国家和市场在实现可持续转型方面的关系，如何为可持续发展的新的国家和国际筹资政策框架提供信息？

二. 全球经济背景及其对可持续发展的影响

6. 在实现《2030年议程》的中点，世界经济缺乏活力，正在应对一系列风险和挑战。在经历了本千年初期的一段经济快速扩张时期后，全球经济势头已经减弱，为发展融资创造了一个具有挑战性的环境。在一系列重大危机和经济及非经济冲击中，全球投资、贸易和生产率增长均有所放缓。这些危机和冲击有2007-2008年粮食价格危机和2008年金融和经济危机，以及最近的冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情和不断升级的地缘政治冲突。来之不易的发展成果被逆转，在贫穷和脆弱国家尤然；气候挑战日益加剧，为害甚广，而这些国家则是首当其冲。

7. 在这一极具挑战性的环境中，全球经济前景依然脆弱，增长前景低迷。2023年，世界经济没有发生糟糕得不能再糟糕的衰退，增长率估计为2.7%。然而，由于投资低迷和债务水平高企，在许多发展中国家尤然，预计全球增长在

中期内仍将疲弱。长期的低增长将使弱势国家更难完全从大流行疫情损失中恢复过来。下行风险有：地缘政治紧张局势进一步升级所导致的大宗商品价格飙升和供应中断、长期融资紧缩、持续通胀和贸易碎片化。然而，更快的通胀紧缩可能会缓解融资条件；各国财政紧缩程度低于预期，以及主要经济体经济表现强劲，为预测带来了上行风险。

8. 为了促进投资并改善增长和可持续发展前景，国家行动和国际合作这两方面都必须予以加强。事实证明，旨在促进宏观经济稳定和推动结构转型的综合国家政策套餐能够有效推动投资。与此同时，在《亚的斯亚贝巴议程》的各个行动领域，加强全球合作比以往任何时候都更加重要，以减少债务困扰并在需要时提供减免，促进贸易一体化和技术转让，缓解粮食不安全状况，扩大气候融资规模并刺激对可持续发展目标地区的投资。如果不作出一致的努力，世界将面临长期的投资疲软、增长缓慢和高偿债负担，这将使可持续发展目标遥不可及。

三. 《2024 年可持续发展筹资报告》的关键信息和建议

国内公共资源

9. 国内公共资源，特别是调动额外税收，已逐渐成为会员国审议发展筹资问题的一个更为核心的方面。国内公共财政对于为可持续发展目标筹资、增进公平和帮助维持宏观经济稳定至关重要。包括税收和支出在内的强有力的、坚韧的财政系统可以促进减缓贫困，减少不平等，同时支持经济增长、产业转型和环境可持续性。通过《亚的斯亚贝巴行动议程》，各国元首和政府首脑核可了一个政府整体办法，其中包括增加资源数量，提高支出质量，并确保公平和可持续地开展这两项行动。《亚的斯亚贝巴行动议程》提出了广泛的承诺，并讨论了国际税务合作和打击非法资金流动的措施。它反映了会员国日益认识到利用国内资源建设国家总体能力的重要性，以及这对加强对政府的信任、加强社会契约和提供公益物和服务的积极影响。

10. 过去 20 年的无数危机——包括经济危机、大流行疫情、地缘政治冲突和灾难——对国内资源的调动产生了重大影响。自 2000 年以来，发展中国家的税收增长显着但不均衡，大部分收益集中在 2008 年世界金融和经济危机之前的十年。由于发展中国家的税收在此期间大幅增加，记录好坏参半，COVID-19 大流行疫情阻碍了《亚的斯亚贝巴行动议程》重新关注改善税收制度所取得的势头。随着气候变化影响到社会、经济和环境稳定，危机变得更加频繁和激烈，预计外部冲击的挫折会增加。

11. 然而，尽管取得了进展，但发展中国家仍有巨大的税收潜力尚未开发，迫切需要改革财政制度，以挖掘这一潜力，并产生实现可持续发展目标所需规模的资源。扩大税收能力以增加为公益物和服务提供资金的收入主要是国内挑战，需要有政治意愿来克服从现行制度中受益的根深蒂固的利益，并增加对税收能力的投资。有许多国家投资于税收改革的例子，表明各国实现未被满足的潜力

的可能性。然而，到目前为止，许多国家（包括发展中国家和捐助国）都缺乏政治意愿，发展中国家在税收制度改革和管理能力方面的投资不足，而捐助国则没有兑现为支持收入调动而提供援助额的认捐。在第四次发展筹资问题国际会议上，会员国可以审议如何将国内税收改革的承诺转化为行动，使税收制度更加公平、透明、高效和有效。

12. 税务能力建设对于加强政府实现可持续发展的能力是不可或缺的，也是迫切需要的。为了应对与可持续发展目标有关的投资需求和外部挑战，各国需要建立强大和有复原力的财政体系，包括通过收入来源多样化和打击非法资金流动的措施。财政政策和体制薄弱、缓冲能力低、非正规程度高和税收能力低的国家将继续难以实现可持续发展目标。当纳税人为社会作出贡献、政府打击腐败并提供有价值的公共产品和服务作为回报时，良性循环就可以持续：对税收能力的投资支持公共产品支出的增加和服务的改善，这有助于纳税人的自愿合规。新的数字技术帮助税务机关加大力度，改善税收系统的治理，防止某些类型的逃税行为，并改善与纳税人的关系。通过对收入和支出系统进行有效治理来建立信任，各国政府也将能够更好地实现其他公共政策目标。

13. 全球化和数字化从根本上改变了税收格局，在一定程度上促使筹资议程更加关注国际税收问题。全球化和经济结构的长期变化对税收动员系统的效力和效率提出了挑战，因此有必要改变税收政策和管理的设计。税收制度主要依赖于对劳动力、资本和消费的组合征税。在过去 20 年里，发展中国家的经济正规化程度相对较低，因此税基较小，贸易自由化导致关税收入下降，以及为吸引私人投资而降低公司税的竞争压力，这些因素都对发展中国家造成了挤压。为了调动足够的收入，许多国家转向消费税，这种税可以是累退的；有些国家比其他国家更好地处理了这种转变对公平的影响。全球化和金融自由化使企业和个人更容易将利润和资产转移到其他管辖区，这也增加了各国逐渐减少公司税或财富税的压力，这一挑战对较贫穷国家尤为严峻。限制有害税收竞争和打击逃税和避税的努力促使人们高度关注推进国际税务合作。

14. 自 2015 年以来，人们的注意力已显著转向多边税务合作文书，这改变了国际税务合作格局，致使在打击避税和逃税方面取得进展，但也有可能使一部分国家进一步落后。关于更新国际税务规范和促进国际税务合作的讨论是对主要是国内提高税收能力努力的重要补充。《亚的斯亚贝巴行动议程》于 2015 年商定之时，多边税务协定寥寥无几；双边关系和协定是国际合作的主要形式。自那时以来，就税务目的的请求交流信息的做法已经成熟，签署了若干多边法律协定，并通过税务透明和信息交流问题全球论坛执行了重要的税务透明度文书。2017 年开始的金融账户信息自动交换和 2018 年开始的跨国企业国别报告自动交换为参与此类交换的税务机关提供了丰富的信息。然而，大多数发展中国家既无法获得这种信息，也没有能力加以利用。十多年来，各种论坛一直在努力应对全球化和数字化的挑战。目前正在进行一项开创性的努力，以实行全球最低公司税，但其他工作尚未产生既足以解决避税和逃税问题、又得到所有会员国全力支持的政策结果。人们仍然对现有国际税务合作机制的包容性和有效性感

到关切，包括新的全球规范是否适合税收管理能力较低的发展中国家。第四次发展筹资问题国际会议为世界政治领导人提供了一个机会，在一个充分包容的论坛上确认国际税务合作的未来方向和治理事宜。

15. 人们努力进行国际协调，以确保为实现商定的国际目标作出足够的国内支出；不过，此种努力往往步履蹒跚。自 2000 年以来，碳定价、化石燃料补贴改革和绿色能源/工业激励措施日益受到关注。然而，《亚的斯亚贝巴行动议程》中关于逐步取消有害化石燃料补贴的承诺在很大程度上仍未兑现，隐性和显性补贴随着时间的推移不断增加。同样，增加支出、用于性别平等和增强妇女权能以及全民享受社会保障最低标准的计划也得到了例行的财政支持，但实际执行却滞后。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何进一步推动有关方面作出努力，使支出与可持续发展目标保持一致，并支持减少不平等的财政政策。

16. 国家开发银行日益被视为全球金融体系的重要组成部分，也是确保为各国可持续发展优先事项筹资的重要工具。《亚的斯亚贝巴行动议程》强调了国家开发银行的作用，自就《议程》达成一致意见以来，公共开发银行之间的协调和网络建设得到了极大的发展。国际社会可以考虑如何在整个公共开发银行系统的合作与协调方面取得进展的基础上，制定一项新的国际协定，以扩大其影响。

国内和国际私营企业和融资

17. 随着全球增长出现更广泛的放缓，外国直接投资流动也有所放缓，显示出此种流动在地理和部门分布上的差异。自 2002 年会员国在蒙特雷开会以来，投资趋势很不平衡。在 1990 年代和 2000 年代迅速增长之后，过去 15 年外国投资有所放缓，主要原因是从资本密集型活动转向数字商业模式、轻资产生产形式和经济“服务化”。这些趋势反过来又使基于制成品出口的传统发展模式越来越困难。

18. 与此同时，所有可持续发展目标部门的投资缺口都在继续扩大，反映出投资不足和存在额外需求，在能源和基础设施方面尤然。尽管自 2015 年以来，这些行业的投资增长迅速，但增长非常不均衡，其中大部分集中在发达国家和中国以及一些大型发展中国家。在过去二十年中，最不发达国家的投资增长很小，需要专门的援助。第四次发展筹资问题国际会议提供了一个机会，可以商定雄心勃勃的措施，支持最不发达国家和其他发展中国家为可持续发展目标动员投资。这可以包括努力解决资本成本高和风险溢价问题，以及为最不发达国家设立一个国际投资支持中心。

19. 如今，小公司和现代服务提供商可以在连接公司与国际供应链和促进国家产业转型方面发挥更重要的作用。然而，对于那些能源供应、信息和通信技术基础设施和人力资本仍然有限的发展中国家来说，依靠服务作为经济增长的基础可能会具有挑战性。此外，服务往往创造更少的就业机会。新的增长和发展战略能适合气候变化、快速技术变化和全球经济变化的时代；随着此种新战略的制定，人们对支持可持续和包容性转型的可持续工业政策重新产生了兴趣。

第四次发展筹资问题国际会议可以帮助使筹资框架和行动协调一致，以促进这种转变。

20. 转型战略可以在私营部门日益增长的兴趣和努力基础上发扬光大，并必须对之加以补充，以纳入可持续性考虑因素。尽管在过去三十年中，企业可持续性取得了重大进展，但与可持续发展目标不一致的风险仍然存在。一些公司积极参与自愿可持续发展计划，以应对风险，并利用与利益相关者期望相关的机会。但决策工作目光短浅，在危机时刻会尤其明显地显现出来，揭示出现在目前就需要重新界定更广泛的“游戏规则”。

21. 只有在金融市场更具包容性和可持续性的情况下，才会出现更具活力和可持续性的商业部门。无法获得负担得起的资金，以及与可持续性不协调的财政奖励，往往是可持续私营部门发展最具约束力的制约因素之一。尽管在金融包容性方面取得了重要进展，仅在 2017 年至 2021 年，就有超过 5 亿人获得了金融服务，但长期融资的可用性仍然是一项挑战，在发展中国家尤然。短期激励和决策也常常阻碍可持续性的增强。务必要扩大投资者的时间范围的努力，如全球投资者促进可持续发展联盟为迎接第四次发展筹资问题国际会议而提议的努力，以便使私人行动与长期可持续发展趋势相一致；稳定、可持续性和增加准入机会是相辅相成的。

22. 此时此刻，就提供了加速进展的机会。自 1990 年代以来，投资者对可持续金融的兴趣稳步增长。尽管 COVID-19 大流行疫情后，年同比出现波动，但可持续资金流动仍然相对有弹性，持续超过 2016 年的水平。不过，可持续基金资产在目前管理的全球资产总额中仍占很小的比例，2023 年估计不到全球基金市场的 5%。此外，旨在为符合可持续发展目标的现实解决方案作出贡献的影响力投资只是可持续资产的一小部分。与外地信息基础设施有关的弱点引起了人们对“漂绿”问题的关注，而鼓励传统投资战略的有利环境则使之更加复杂。可持续金融的政治两极分化日益严重，也导致一些国家出现反弹。在这一具有挑战性的背景下，可持续金融开始走向成熟，其特点是在国家和区域两级整合自愿标准和颁布立法。即将举行的第四次发展筹资问题国际会议提供了继续合作的机会，以实现：(a) 跨区域可持续金融立法的互操作性，以防止进展不均衡和沉重的合规负担，同时考虑到区域和地方的特点；(b) 采用具有双重重要性的强制性国家披露标准；(c) 精心制定的大规模影响投资的框架和激励措施，旨在使资本市场与现实世界的影响相一致；以及(d) 旨在为可持续转型创造有利条件的一套更广泛的宏观经济政策。

国际发展合作

23. 自 2002 年通过《蒙特雷共识》以来，国际发展合作大幅增长，但对发展合作的要求也随之增加。最近，COVID-19 大流行疫情、冲突和生活成本危机对国际发展合作提出了前所未有的要求。必须采取紧急行动，促进所有类型的国际发展合作，并尽可能有效地利用这些合作。

24. 官方发展援助达到了新的高度，但仍然达不到现有需求和承诺，并且面临着满足越来越大的需求的压力。2022 年，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达到 2 110 亿美元。与 2000 年相比，官方发展援助的实际价值增加了一倍多。然而，在一个更容易发生危机的世界，处理难民问题、人道主义援助以及减缓气候的支出增加将以牺牲对其他发展优先事项的支持为代价。这种可能的下降突出表明，迫切需要增加官方发展援助总额，以确保有更多资源可用于应对日益严峻的挑战，并确保这些资源适当地用于最需要帮助的国家。此外，总体而言，捐助者也继续未能履行官方发展援助承诺，鲜有国家达到联合国关于提供国民总收入的 0.7% 作为官方发展援助的目标——2022 年仅有四个国家。

25. 特别易受气候变化不利影响和债务脆弱性影响的国家，如最不发达国家和小岛屿发展中国家，需要更多的优惠资源和赠款。为了更多地顾及这些国家的脆弱性，可以在优惠融资的分配方面考虑采取脆弱性措施。还应探索创新的筹资手段和机制，以期为可持续发展筹资筹集更多资源。第四次发展筹资问题国际会议可以在最近和重新关注创新筹资的基础上再接再厉，以扩大此类机制规模。

26. 多边开发银行在加速可持续发展投资方面处于独特的地位。多边开发银行仍然是发展中国家负担得起的长期资金的重要来源，也是危机时期反周期支持的重要来源。与此同时，多边开发银行的实收资本基础的规模并没有随着全球经济的扩张或日益增长的需求而增加。最近的全球冲击使多边开发银行及其股东更加迫切必要审查其规模、角色和职能，以期适应和应对实现可持续发展目标方面的挑战。多边开发银行已开始进行广泛的改革，包括处理全球公益物问题，使贷款和业务与可持续发展目标保持一致，以及改进影响的计量。世界银行国际开发协会(开发协会)即将进行第 21 次增资——此乃最不发达国家和其他低收入国家优惠融资的主要来源，增资规模必须是有史以来最大的，以帮助满足可持续发展目标的融资需求。第四次发展筹资问题国际会议应推动这些努力取得进展，以取得雄心勃勃的成果。

27. 《亚的斯亚贝巴议程》承认国际公共财政作为调动更多资源之催化剂的重要性。虽然有许多很好的例子说明如何利用发展合作促进资源调动，但这些例子在规模和范围上仍然有限。需要国内政治参与和技术援助，以确保发展合作确实有助于调动其他资源，例如通过该领域的能力支助增加税收，通过深化当地市场提供可持续融资，以及通过对混合融资采取注重影响的新办法进行大规模和有影响的私人投资。

28. 气候融资以及国际发展合作与气候和生物多样性目标的协调一致跟不上气候变化不断升级的影响。虽然气候融资随着时间的推移而增长，与气候有关的发展融资中越来越多的份额也以生物多样性目标为目标，但所作的承诺仍有待充分履行。气候资金流动，主要是适应资金，仍然严重不足，特别是对最弱势的国家而言；这就造成资金缺口进一步扩大。建立损失和损害基金属于历史性的里程碑事件，但务必要作出更多的财政承诺。与此同时，日益复杂和分散的

全球气候资金结构不仅造成监测和报告方面的挑战，而且使发展中国家（特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家）更难以协调和获得资金。已经提出了一些改进气候资金治理结构的建议。对于如何确保为减缓气候变化和其他具有全球公益性质的领域提供额外的支持，人们仍然感到关切。第四次发展筹资问题国际会议提供了应对这些挑战(包括与额外性有关的挑战)并确保大规模有效提供气候资金的机会。

29. 必须重振发展合作的效力以追求更好的发展成果并在迅速变化的筹资格局中加强信任。在过去十年中，国际发展合作发生了多方面的变化，现在提供方更加多样化，方式不同，手段更加复杂，给发展中国家带来了更大的负担。在所有这些变化中，有效提供支助(包括更好地分配和进一步调动资源)仍然和以往一样重要，但对发展合作的质量、影响和效力的注重却一直跟不上。

以国际贸易促进发展

30. 在过去二十年里，国际贸易成为许多发展中国家发展的引擎，促进其经济增长、减贫，并缩小与发达国家的发展差距。然而，以出口为基础的发展可能变得更加难以实现。虽然按名义价值计算，世界商品贸易在此期间几乎翻了两番，但扩展的步伐却极不平衡。在 2008-2009 年衰退之前，出口快速增长了十年，但随后的一段时期贸易增长减弱。最近，全球贸易增长放缓，贸易开放度下降，给许多发展中国家带来了挑战，使传统的以出口为基础的发展模式更加难以为继。

31. 建立开放和一体化的全球经济，实现更自由的贸易、经济相互依存和国际合作——这一愿景日益受到威胁，因为碎片化加剧、多边主义式微以及不平等现象增加已产生扭转全球化和放弃现有做法的反压力。需要强有力的领导和集体行动，以遏制破坏全球贸易合作的贸易限制措施。

32. 在将弱势的发展中国家纳入全球货物和服务贸易方面也继续存在挑战，数字贸易有可能进一步加剧不平等。尽管发展中国家作为一个整体的参与程度有所提高，但最弱势的发展中国家在国际贸易中基本上仍被边缘化。例如，服务贸易的增长主要惠及发达国家和亚洲的一些发展中国家。数字贸易的利益分配也极不均衡，置网络联系薄弱的国家于特别不利地位。这一形势突出表明，需要加倍努力，加快数字化和技术政策，促进对必要基础设施的投资，以便从数字贸易中获益。

33. 最不发达国家以及小岛屿发展中国家和内陆发展中国家在国际贸易中仍然被边缘化。这突出表明，需要继续加强特殊处境国家对全球贸易的参与。为此可以作出以下努力：商定可能针对可持续发展目标 17.11（其中呼吁使最不发达国家在全球出口中所占份额翻一番，包括加快努力建设贸易和生产能力）采取的后续行动，使向最不发达国家提供的优惠市场准入能够为这些国家的出口增长和经济多样化作出更大贡献。还需要加倍努力，建立促贸援助倡议等支持机制。第四次发展筹资问题国际会议应审议这些机制和其他能够促进发展中国家富有成效地融入全球经济的机制。

34. 加速发展的一个重要障碍是近年来急剧加大的全球贸易融资缺口。据估计，全球每年未满足的贸易融资需求为 2.5 万亿美元。总体而言，全球商品贸易的 80% 或更多依赖于贸易融资。由于私营部门商业银行无法大幅缩小贸易融资缺口，其他贸易融资提供者的作用就变得至关重要，如多边开发银行在新兴市场提供供应链融资方面发挥作用。

35. 此外，多边贸易体系、区域贸易协定和国际投资协定在为可持续发展提供有利条件方面可发挥重要作用。这些协定可以加强贸易、投资和可持续发展之间的一致性，包括在性别平等、人权和环境可持续性(特别是气候行动)领域。这些协定一旦现代化，就有很大的空间可支持各国在实现可持续发展目标方面取得进展，并促进更加公平和包容地分享贸易收益。

债务和债务可持续性

36. 发展中国家，特别是在最贫穷和最弱势的国家，仍然债台高筑：在使用国际货币基金组织(基金组织)和世界银行联合制定的低收入国家债务可持续性框架(债务可持续性框架)的国家中，有一半以上处于债务困境的高风险或债务困境中；在许多发展中国家，偿债负担挤占了重要投资，限制了实现可持续发展目标的进展。虽然债务水平在大流行疫情第一年飙升后大致稳定下来，但在全球金融条件紧张的情况下，偿还和再融资债务的高昂成本增加了许多发展中国家的债务脆弱性。鉴于与实现可持续发展目标、实现结构转型、适应气候变化以及增强应对未来冲击的复原力相关的重大融资需求，务必要支持发展中国家应对这些挑战。

37. 虽然 2000 年代全球债务中位数水平普遍下降，但这一趋势在 2010 年代出现逆转，全球债务水平现已大致稳定在 2000 年水平附近。然而，各国和国家集团之间的差异仍然很大。

38. 在许多国家，沉重的偿债负担阻碍了《2030 年议程》的实施。在越来越多的发展中国家，公共债务还本付息的利息部分超过了关键部门的公共开支：有 33 亿人生活在政府支付利息的支出超过保健或教育支出的国家。对于最易受气候冲击影响的国家来说，挑战尤其突出，这些国家面临着高昂的借贷和回收成本，增加了债务脆弱性。与此同时，各国务必要做更多工作来优化支出，增加收入，并以促进增长的改革为目标。

39. 由于新的融资选择越来越少，偿债负担预计在未来几年内仍会很高，因此需要做更多的工作来减少流动性危机的风险。全球融资条件依然紧张；如果没有多边机构的持续债务融资，2022 年以来流入发展中国家的债务净额总体上将为负数。再融资成本高昂，进入国际金融市场的机会有限，再加上 2024 年和 2025 年外债偿还额持续偏高，这些将给各国带来巨大的流动性压力。

40. 自 2000 年以来，发展中国家的债务构成也发生了重大变化。对于最不发达国家和其他低收入国家来说，商业债务现在占外债的 25%，而 2010 年仅为 10%。非巴黎俱乐部债权人在最不发达国家和其他低收入国家的外债总额中所占份额现在超过巴黎俱乐部债权人份额。虽然融资组合更广泛地转向私人债权人和非

巴黎俱乐部债权人，增加了融资机会，但也导致了更大的偿债负担；仅外债还本付息就消耗了 25 个发展中国家税收的五分之一以上。债权人更趋多样性，也加剧了在债务重组时债权人协调方面的挑战。

41. 在这种背景下，务必要紧急应对发展中国家的债务挑战。需要在三个优先事项上加强行动：(a) 加强预防债务危机的努力；(b) 为面临严重财政困难的国家寻找解决办法，这些国家可能因债务过重或改革不充分而受到阻碍——开展此项改革的目的是解决投资于可持续发展目标方面的根本问题；(c) 建立更有效的债务危机解决机制。

42. 在更复杂的环境中，债务管理比以往任何时候都更加重要。几个机构提供技术援助和良好做法的分享正在支持公共债务管理方面取得进展，但这种进展仍然是渐进的，各国之间的情况不均衡。

43. 保持债务透明度是借款人和债权人的共同责任，也可在支持持续向发展中国家提供资金方面发挥重要作用。虽然近年来取得了进展，但差距仍然存在。借款人应继续加强其体制和业务框架，以便能够及时和全面地报告债务，债权人应采取后续行动，以支持提高透明度。

44. 有偿债能力但偿债负担很重的国家也需要得到更系统性的支持。低收入和中低收入国家的财政空间已受侵蚀，而在资金紧张的情况下，即将支付的还本付息额又非常高，这些国家面临着对可持续发展目标投资进一步减少的前景，甚至面临着偿付能力方面的挑战。这就需要得到更多的优惠融资，包括多边贷款机构持续提供大量优惠度高的融资，以及其他形式的支持。这种支持可包括使用金融工具，如债务转换或信用增级，使商业债务能够展期，以及采取措施防止新的优惠融资用于偿还非优惠债务。

45. 国际社会需要继续推进解决债务困扰方面的进展，密切监测事态发展，加强解决办法工具包，以确保在风险出现时有适当的工具支持各国。在此背景下，尽管最近取得了重大进展，包括解决了一些国家的债务困扰，但仍需继续努力，以提高“缓债倡议后续债务处理共同框架”的效率，并需探索其他备选方案，以降低融资紧缩引发其他国家债务危机的风险。

46. 第四次发展筹资问题国际会议为应对借贷费用高和偿债负担重的挑战以及弥补债务重组架构中的差距，提供了一个机会。人们广泛认识到，许多发展中国家由于偿债负担重而无法对可持续发展目标进行投资，因此需要处理这些国家的财政和外部制约因素，还需要进一步改善债务解决程序。为应对这些挑战提出了许多建议，包括可用于为可持续发展目标提供财政空间的金融工具和合同创新建议(如债务转换、信用增级和状态依存条款)、强化分析工具、加强能力支持、国内法律改革、加强债务处理共同框架以及国际一级的其他机构创新。然而，目前还没有就一揽子改革达成政治协议，通过这些改革，债务结构可以与可持续发展目标保持一致。

处理系统性问题

47. 人们普遍认识到，有必要使全球金融和货币体系与可持续发展目标更加一致。改革国际金融结构、加强各机构和平台的连贯性和一致性的必要性现已得到普遍承认，会员国在各种论坛上，特别是在发展筹资成果文件中，都赞同开展这种改革的呼吁。有人曾使用“不成系统的系统”一语来描述现有的国际金融和货币框架和规则、机构和市场；1945 年以来，这些框架和规则、机构和市场随着经济全球化的不同阶段演变而来，往往是不协调和临时性的。这种缺乏一致性和协调性的情况往往导致在应对经济、金融和其他危机时出现脱节。由于非经济风险，最重要的是与气候变化有关的风险，日益影响经济和金融稳定，国际金融架构的缺陷变得更加严重。《亚的斯亚贝巴行动议程》是第一个承认需要加强可持续发展所有三个方面政策一致性的发展筹资成果文件。

48. 金融动荡是当前全球金融体系的特点，破坏了实现可持续发展目标的努力；迄今为止，为建立能够提供必要资金和稳定的结构所作的努力还不够。自 1970 年代布雷顿森林体系汇率制度结束以来，全球经济中的金融部门规模不断扩大，全球金融市场的一体化程度逐步加深，技术变革日新月异，使得相互联系更加紧密，金融工具和中介机构日益复杂，系统性风险也随之增加。布雷顿森林体系包括旨在通过汇率调整来缓和金融和贸易失衡的积累的机制；然而，自 1980 年代以来，各国时而出现巨额顺差，时而出现巨额逆差。几十年来，银行监管框架的力度一直在摇摆，但越来越多的金融活动转移到了不受监管或监管较松的市场和工具，这些市场和工具更容易产生波动。世界经历了反复发生的金融危机，不稳定性的跨境传播日益增加，对发展中国家和最贫困人口造成了严重影响，他们往往深受相关经济混乱的影响。

49. 全球金融稳定对少数具有系统重要性的市场和工具的政策和发展尤其敏感，并对发展中国家产生溢出效应，如 2008 年的世界金融和经济危机、COVID-19 大流行疫情爆发时市场不稳定的连锁反应以及发达国家在 2022 年采取的货币政策决定的强烈影响。在目前利率相对较高、资产估值紧张和经济不确定性增加的环境下，资产价格突然波动和波动加剧的风险增加。持续的地缘政治紧张局势也增加了商品价格进一步波动的风险。总体而言，在过去二十年中，系统性风险似乎在增加，部分原因是气候相关风险的增加。

50. 近年来，以基金组织为中心的全球金融安全网承受了巨大压力，暴露出其架构的缺陷和覆盖面的不均衡。随着各国逐步放开资金流动，资本流动波动已成为产生或放大金融和非金融冲击的渠道。全球金融安全网是应对危机的多层次安排，已经过多次考验。那些能够积累足够储备(主要是以美元计价的资产)的国家利用这些储备来缓冲波动，但这种方法在放弃消费和投资方面有机会成本，这对面临迫切投资需求以支持实现可持续发展目标努力的国家来说可能很重要。与此同时，进入安全网其他层面的机会非常不均衡。发达国家之间的双边互换安排已成为遏制金融危机蔓延的首选工具，大多数发展中国家只能通过多边和区域安排获得数量有限的此类资源。在过去 20 年里，特别提款权已在危机局势中成功分配了两次，但要让特别提款权在缓冲外部调整或提供灵活的融资能力

来源方面发挥更大作用，就需要进行结构改革。没有建立在团结和多边主义基础上的有利的国际体制环境，包括以基金组织为中心的强大的全球金融安全网，就不可能实现可持续发展。国际社会可以考虑第四次发展筹资问题国际会议如何帮助应对这些挑战并支持进一步加强全球金融安全网。

51. 最近的银行倒闭表明，尽管在 2008 年世界金融和经济危机后取得了进展，但金融部门的稳定仍然是一项挑战。此外，监管机构的角色正变得越来越复杂，因为人们越来越多地要求它们将气候变化纳入其任务。2008 年危机后，一些国家金融法规和国际标准得到了更新，但其执行情况参差不齐，某些风险仍在监管边界或监管范围之外。此外，行业还面临着取消实施更严格银行标准的压力。包括加密资产在内的新数字金融工具带来了新的风险。此外，金融监管规范只是逐渐开始应对与气候相关的风险，尚未充分应对这些风险。监管机构、监督部门和金融机构都面临量化气候相关风险前瞻性的挑战。目光短浅的市场行为者可能会在其业务相关和风险管理决策中低估气候变化的系统性风险。解决金融部门信贷分配决策的外部性问题需要公共政策工具，通过这些工具可以为稳定性和可持续性制定适当的激励措施。重新调整金融部门政策对气候影响的关注，将有助于在调动私人资本应对气候变化方面取得进展，在这一过程中可以考虑到发展中国家面临的具体挑战。第四次发展筹资问题国际会议可以使相关利益攸关方汇聚一堂，包括监管机构、政府、国际组织、金融机构、其他私营部门行为体和民间社会，以创建无障碍、稳定和可持续的金融市场。

52. 数字化重塑了金融并带来了新的风险，但同时也为提高支付系统等过时的金融基础设施的效率提供了机遇。数字支付的兴起以及最近对中央银行数字货币的尝试可能会进一步重塑所有经济交易的管道。第四次发展筹资问题国际会议可以探讨这些变化如何影响可持续发展，支持知识共享，解决支付系统的互操作性问题，以提高发展中国家跨境交易的速度并降低其成本。

53. 尽管一再承诺要让发展中国家在全球经济治理中拥有更多发言权并增加其代表性，而且在这方面也取得了一些进展，但事实证明，自《蒙特雷共识》达成以来，很难对体制安排作出重大改革。国际金融机构的治理反映了近 80 年前联合国货币与金融会议所作的决定，当时，与会的仅有 44 个代表团。从那时起，殖民主义结束了，新独立的国家出现了。国际金融机构成员的扩大大大削弱了一些原有成员的投票权。然而，全球经济治理并没有跟上不断变化的步伐，包括全球南方的崛起以及其他经济和地缘政治变化，也没有与当今的全球经济保持一致。所有关于发展筹资的国际会议都包含了对治理改革的承诺。2005 年至 2015 年期间，旨在给予发展中国家更多发言权的改革取得了一些进展，但改革的速度和规模令许多国家感到不满。第四次发展筹资问题国际会议的召开正值人们普遍认识到需要加强全球治理安排的合法性之际，这为解决这些不足之处提供了机会。

科学、技术、创新和能力建设

54. 技术在促进可持续发展和提高复原力方面大有可为。技术进步扩大了经济机会，提高了生产力，创造了新的产业和商业模式，并有助于消除贫穷。在

COVID-19 大流行疫情期间，科技创新为保障人民福祉作出了重大贡献，挽救了数百万人的生命。技术也使人们对世界仍然能够应对地球面临的一些最严重的环境威胁（如气候变化和生物多样性丧失）抱有希望。

55. 虽然技术变革提供了重要的机会，但它可能对经济、社会和环境成果以及人权产生意想不到的后果。技术进步推动的劳动力市场转型要求采取谨慎的政策应对措施。特别是生成型人工智能可能会导致大量失业，对女性劳动力的影响不成比例。滥用技术可能侵犯人权，包括隐私，因为依赖于获取大量个人数据的人工智能驱动的商业模式往往没有充分的数据保护措施。人工智能还可能通过加速错误信息和虚假信息的传播以及强化偏见来削弱公众对体制的信任。此外，一些前沿技术可能留下很大的环境足迹。

56. 快速技术变革的惠益和成本分布不均。国家之间和国家内部的创新和技术传播不平衡，导致国家和社区利用技术进步的机会不同，技术的快速变化有时超过了社会的适应能力。全球技术格局的特点仍然是创新在地理上高度集中。过去几十年来，技术在国家内部和国家之间的传播速度有所放缓，部分原因是技术和创新日益复杂，这反过来又提高了对物质资本、人力资本、基础设施和机构进行补充投资的必要水平，而且各国必须驾驭复杂的知识产权格局。地缘经济分化也会削弱国际技术的外溢效应。

57. 鉴于人们日益认识到科学、技术和创新是发展轨迹和实现可持续发展目标努力的推动力，有必要重新思考科学、技术和创新政策在国家 and 全球发展框架中的作用。以任务为导向、多方利益攸关方参与的科技创新政策应成为发展框架的核心。此类政策应旨在确保技术与其他部门之间、公共与私营行为体之间以及各系统层面之间的有效协调，以期将技术变革导向解决紧迫的发展挑战。

58. 为了确保创新和技术传播模式符合可持续发展，各国需要投资于教育、培训、基础设施和机构，并确保适当的市场竞争水平和知识产权保护。还必须认识到，由于缺乏资金、技术意识和素养不足、行为惰性以及文化和社会规范，提供获取技术的机会并不会自动导致技术的广泛采用。

59. 需要采取促进性别平等的变革性的办法，通过采取措施消除教育和数字化工具方面与性别有关的障碍，并确保在线安全、安保和隐私，以便缩小性别数字鸿沟。

60. 金融科技行业的快速扩张促进了金融包容性的提高，但在获取信贷和金融服务方面仍存在巨大差距，并出现了新的风险。政策制定者需要创造社会经济和体制条件，特别是更广泛的平等，以确保所有社会成员都能从该行业的进步中受益。与此同时，政策制定者还需要认真监测和应对金融领域新涌现出来的强大行为体。大型科技公司进入金融业对金融市场的稳定、竞争、消费者隐私和金融诚信都有重大影响。鉴于不同政策目标之间的复杂权衡，金融部门监管者需要与行业监管者、竞争主管机构和数据主管机构合作，以实现最佳平衡。

61. 第四次发展筹资问题国际会议为应对各国在创造、获取和应用促进可持续发展的技术方面所面临的持久挑战提供了一个机会。这是一个查明和解决国内

和国际障碍的机会，这些障碍限制了各国的创新和技术吸收能力，并导致各国和企业在全球技术领域根深蒂固的不对称。这次会议也是一次机会，可借以确定指导金融科技行业前沿技术(包括基于人工智能的工具)的设计、执行和评估的原则。

数据、监测和后续行动

62. 对公共数据系统和统计活动的投资不足继续损害着对可持续发展的追求。尽管有可能带来可观的经济回报，但由于未能很好地排定政治优先次序、各自为政、投资不足和各自为政以及能力和资源短缺，会员国一直未能利用数据的力量。充分利用数据并为可持续发展目标释放数据红利将需要政治领导力和财政承诺。

63. 对人均收入和国内生产总值水平的过度关注掩盖了可持续发展所有三个方面的进展。超越国内生产总值的努力已经蓄势待发。全球可持续发展目标指标框架的制定和相关努力表明，涵盖人类进步和环境可持续性的数据日益丰富。会员国可利用定于 2024 年和 2025 年举行的首脑会议所提供的机会，商定推进一套数量有限的综合指标，这些指标是超越国内生产总值的，并可用作衡量进展的尺度。会员国还可以决定如何将脆弱性和其他因素纳入优惠资金的分配标准。

64. 金融数据对于降低风险和决策至关重要，但目前还没有一个统一的总体框架将国际体系的不同部分结合起来。全球指标框架整合了各种努力，为国际统计界的工作提供了很大的协调。虽然可持续发展目标的各项指标仍存在一些差距和挑战，但融资数据方面的差异和不一致性更大。发展筹资成果从未规定指标框架的工作任务，不同的国际机构继续在数据开发方面走不同的道路。第四次发展筹资问题国际会议为会员国提供了一个机会，如果它们认为制定一个筹资指标框架将有助于为可持续发展筹资的努力，就可以借机授权制定这样一个框架。

65. 创新数据源可以补充传统数据源的不足，但数据的获取仍然是一项挑战。技术进步和电子设备的使用导致产生了越来越多的数字数据。行政数据源的使用呈上升趋势，收集和使用公民生成的数据来编制与政策相关的信息也形成日益增长的趋势。如果得到有效利用，这些数据源和其他创新数据源将为实时生成信息提供机会，从而补充通过有效调查和人口普查提供深度细节和代表性的官方统计数据。在第四次发展筹资问题国际会议上，会员国不妨考虑加强数据治理机制，使政府能够系统地与私营部门、学术界和民间社会等伙伴接触，以接触到前沿数据来源，同时维护相关的隐私保护。