



## 第六十九届会议

临时议程\* 项目 18

2002 年发展筹资问题国际会议  
以及 2008 年审查会议成果的  
后续行动和执行情况

### 《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》的后续行动和 执行情况

秘书长的报告\*\*

#### 摘要

根据大会第 68/204 号决议的规定,本报告评估了当前在以下主要实质性领域执行《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》的情况:调动国内财政资源促进发展;调动国际私人资源促进发展;国际贸易作为发展的动力,国际金融和技术合作促进发展;外债;系统性问题。如《多哈宣言》所指出的那样,自《蒙特雷共识》通过以来出现了许多挑战。第三次发展筹资问题国际会议将于 2015 年 7 月在亚的斯亚贝巴举行。这次会议将提供一个及时的机会,可借以在可持续发展的所有资金流方面统筹加强努力,以执行 2015 年后发展议程。报告中题为“继续参与”的第七节介绍了在这次会议召开之前开展的最新政府间后续进程。

\* A/69/150。

\*\* 本报告是与参加发展筹资进程的各主要机构利益攸关方工作人员协商编写的。但由联合国秘书处对报告内容承担全部责任。



## 一. 调动国内财政资源促进发展

1. 国内资源调动是大多数国家最重要的筹资来源。自 2002 年在墨西哥蒙特雷举行发展筹资问题国际会议以来，发展中国家已做出重大努力，以加强其有效调动国内财政资源促进发展的能力。在增加公共和私人资源方面取得了显著进展。不过，各国的进展并不一致，要为可持续发展的经济、社会和环境层面筹资，还需要取得更多进展。

### 国内公共资金

2. 对大多数国家来讲，国内资金是份额最大的筹资来源。然而，国内资金仍不足以满足可持续发展的需要，发达国家与发展中国家提高公共收入的能力依然存在差距。低收入国家税收与国内生产总值(国内总产值)的比率中位数大约是高收入国家比率中位数的一半。低收入国家与中等收入国家之间也有很大差异。<sup>1</sup>

3. 必须结合各国不同的能力来看待国内资源调动问题。成功提高收入的国家已经通过一系列措施这样做，这些措施包括加强税收管理、拓宽税基、增加增值税收入、稳健的公司所得税收入以及程度较小的个人所得税。许多发展中国家在过去 5 年至 10 年间大大改进了其税收管理。<sup>2</sup> 例如，2005 年到 2013 年，发展中国家准备、申报和支付(或预扣)税款的平均时间缩短了近 20%。<sup>3</sup> 成功提高收入的国家常常采用创新机制和试验，包括利用彩票、透明度倡议以及新技术。不过，依然存在重大挑战。特别是，许多发展中国家的税收管理部门仍受资源不足、分配不当以及中级技能薄弱的影响。

4. 解决非法资金流动与国内逃税和避税问题仍然是发展中国家在调动国内收入方面遇到的一个最大挑战。各国在《蒙特雷共识》中承诺加强国际税务合作，办法是增强各国税收当局之间的对话和改善对相关多边机构工作的协调，同时特别关注发展中国家的需要。《蒙特雷共识》还呼吁加强努力，将非法获得的资金退来源国。在这些领域还有更多工作要做。

5. 20 国集团领导人核准了《经济合作与发展组织(经合组织)税基侵蚀和利润转移行动计划》和自动交换信息。在实际所有人的透明度、转让定价条例、国家报告和非经济报告方面可开展进一步工作。国际社会可支持发展中国家增强其税收能力，加强反洗钱措施以及国家之间的法律互助和信息交流。联合国凭借其会员普遍性及合法性，可与 20 国集团、经合组织、国际货币基金组织(基金组织)、世界银行和相关区域论坛合作，加强这一领域的国际合作。应继续讨论如何在这一

<sup>1</sup> 联合国系统工作队可持续发展筹资问题工作组，“国家、区域和国际各种公共来源的发展资金”，背景文件(第 2 章)，2013 年。

<sup>2</sup> 基金组织，税收管理诊断评估工具，2014 年，<http://www.tadat.org/>。

<sup>3</sup> 经合组织，《收入统计》，2014 年 7 月 10 日查阅，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>。

领域推动政府间合作。此外，国际对话可以成为重要的工具，用于加强合作，并分享成功改革和失败的实例。

6. 在国内一级，非法资金流动往往与国内腐败有关。为了推动打击腐败的工作，所有国家都应批准和执行《联合国反腐败公约》。

7. 在利用公共资金推动可持续发展方面，一些国家已开始将可持续发展标准纳入预算编制进程。一些国家已经采用更可持续的采购政策，这些政策基于公共部门供应商最低环境和社会标准。少数几个国家已减少或完全消除有害、低效的补贴，比如化石燃料补贴。不过，在实行这些政策的同时，应为穷人采取补偿性措施。

8. 税收制度的累进性可改善收入分配和刺激经济。<sup>4</sup> 还应做出努力，采用“社会保护最低标准”。充分的生产性就业和体面工作是最重要形式的收入保障。因此，促进充分的生产性就业和人力资本投资的宏观经济政策和财政政策对减少贫穷和增进平等至关重要。

9. 最后，国内资源调动是持续和公平的经济增长引起的，因此宏观经济政策发挥着重要作用。在过去十年中，许多发展中国家加强了宏观经济和财政管理，越来越多的国家能够执行反周期财政政策。

#### 国内金融部门的资源

10. 《蒙特雷共识》确认，发展中国家的国内金融部门需要得到加强和发展，并强调必须鼓励资本市场的有序发展。事实上，从 2000 年到 2013 年，私人信贷与国内总产值的比率在低收入国家从平均 19% 增加到 33%，而在中等收入国家从 52% 增加到 82%。<sup>5</sup> 然而，在许多发展中国家，特别是低收入国家，商业银行仍然是主要信贷提供者，而私人债券市场则不够发达或根本不存在。例如，虽然私人债券在高收入国家平均占国内总产值的 34%，但在中等收入国家的比例仅为 9%，而在低收入国家则接近零。<sup>6</sup>

11. 具有深度的资本市场应为可持续发展提供必要的长期投资渠道。然而，所存在的风险是，这种新生市场将吸引投机资本，导致短期泡沫，并对实体经济造成冲击。因此，各国必须制定强有力的监管框架，其中可能包括下文所述资本账户管理工具。

12. 建立国内机构投资者群有助于提供来源稳定的投资。发展中国家的机构投资者数目仍然大大低于高收入国家。但有一些重要的例外情况，比如南非<sup>7</sup> 和智利，

<sup>4</sup> Joseph E. Stiglitz, “改革税收，以促进增长和公平”，白皮书，罗斯福研究所，2014 年。

<sup>5</sup> 世界银行，《2013 年世界发展指标》。

<sup>6</sup> 世界银行，全球金融发展数据库，2013 年 4 月。

<sup>7</sup> 经合组织，“银行、证券市场和机构投资者在长期增长和发展筹资方面发挥的作用”，在 20 国集团财政部长和中央银行行长会议上提交的报告，2013 年 2 月。

这两个国家的养恤金资产约占其国内总产值的 60%，虽然这仍低于主要发达国家的市场水平，即占国内总产值的 70% 到 100% 不等，<sup>6</sup> 但与一些发达国家一致。在大多数发展中国家，要建立一个机构投资者群，就必须提升知识和技能，以及改革许可证制度、投资组合要求和修改证券法。<sup>8</sup> 尽管如此，如下文所述，即使在发达市场，包括养恤基金在内的机构投资者在投资时并不一定具有长期投资的视野。决策者因此有必要考虑采取措施，鼓励长期投资和可持续发展投资。

13. 与此同时，各国必须继续加强正规银行部门。全世界有一半以上的工作年龄成年人目前没有正规提供者的银行账号，这些人绝大多数在发展中国家。为穷人提供金融服务的工作已取得重要进展，方式包括小额金融机构、合作银行、邮政银行和储蓄银行、移动银行以及商业银行，但还需要做更多工作，包括使用新技术帮助得不到充分服务的社区。此外，中小型企业获得的信贷不足。在大多数国家，中小型企业是创新、就业和增长的主要驱动力，然而，新兴市场大约有 2 亿个企业缺乏足够的资金和金融服务。

14. 金融部门的深化常常与更强劲的经济表现联系在一起。<sup>9</sup> 不过，在这方面有一些重要的注意事项。尽管研究是初步的，<sup>10</sup> 但看起来对于金融市场容量小的国家来讲，财政系统规模大意味着生产力增长更大，但在较发达的市场，这一关系并不明确。特别是，金融的不稳定性和风险并不随着金融部门的深化减少。之所以如此，一个可能的解释是，增长的信贷没有充分用于生产性投资。此外，有一些证据表明，与金融部门竞争资源的产业，比如研究和密集型产业，尤其受到影响，<sup>11</sup> 这对低碳技术方面的投资具有重要影响。

15. 此外，良好治理和有利环境对于有效调动国内财政资源和建立一个包容性的金融体系至关重要。虽然还有更多工作要做，但许多发展中国家已在这方面，尤其是在法律和监管改革、改进信息提供方式、促进经营便利程度方面取得进展。例如，自 2005 年以来，开办一家企业的平均时间已经从 50 天减少到 30 天，在低收入国家平均天数则下降了一半。

<sup>8</sup> Andrew Sheng, “全球发展资金的前景——过剩还是短缺？”，提交 2015 年后发展议程高级别小组的背景研究论文。

<sup>9</sup> R. Levine, “Finance and Growth: Theory and Evidence”, in *Handbook of Economic Growth*, ed. Philippe Aghion and Stephen Durlauf, edition 1, chap.12 (Amsterdam: North-Holland Elsevier, 2005)。

<sup>10</sup> Stephen G. Cecchetti and Enisse Kharroubi, “Reassessing the impact of finance on growth”, 国际清算银行第 381 号工作文件，国际清算银行，2012 年。

<sup>11</sup> Seo, Hwan Joo et al. “Financialization and the Slowdown in Korean Firms’ R&D Investment”, *Asian Economic Papers*, 2012, vol. 11, issue 3; Stephen G. Cecchetti and Enisse Kharroubi, “Reassessing the impact of finance on growth”, 国际清算银行第 381 号工作文件，国际清算银行，2012 年。

## 混合融资

16. 在过去十年里，公私伙伴关系、股票投资、担保和保险日益被视为通过公共部门和私营部门共担风险的方式利用官方资源(国内和国际)撬动私人资金的机制。此类机制有助于克服阻碍银行和投资者为可能促进可持续发展的项目供资的制约因素。然而，重要的是这些机制应借鉴以往的成败经验。设计不佳的公私伙伴关系和其他混合结构可给私人伙伴带来高收益，而公共伙伴则保留了所有风险。这些机制要想见效，必须建立在更深刻地了解私人伙伴的根本奖励措施以及项目风险的基础上。联合国等国际机构可帮助建立对话和信息共享平台，使各国能够借鉴彼此的成败经验。

## 二. 调动国际资源促进发展：外国直接投资和其他私人资本流动

17. 《蒙特雷共识》强调国际私人资本流动在提高生产力、转让技术和创造就业机会方面可能做出的贡献，特别是此类资本在根据国家发展优先事项投入时做出的贡献。实际上，在过去十年中，流向发展中国家的国际私人资本流量也出现了强劲上升的趋势。流向发展中国家的私人资金净流量从 2003 年的 1 880 亿美元增至 2013 年的 4 200 亿美元，流量来源日益多样化，包括南南资金流动。然而，投资增长带来的效果不甚明确，因为并非所有流量都对发展具有相同的影响。特别是，这一期间有些流量波动很大。

18. 在过去十年中流向发展中国家的私人资本流量的各个构成部分中，外国直接投资的净增长幅度最大。流向发展中经济体的外国直接投资流入总额 2013 年达到新高，即 7 780 亿美元，而 2003 年为 1 970 亿美元。然而，对发展中国家的外国直接投资集中在少数几个国家的少数部门，亚洲和拉丁美洲尤其如此。在过去十年里，流向非洲的流量毛额从 2003 年的 180 亿美元增至 2013 年的 570 亿美元。<sup>12</sup> 流量仍然有限，但越来越多地针对服务业和制造业。<sup>13</sup>

19. 此外，全新外国直接投资是对可持续发展影响最大的外国直接投资形式，自危机爆发以来，对发展中国家的全新外国直接投资减少了 50% 以上，这表明外国直接投资对实体经济的积极影响有可能减轻。尽管 2013 年已宣布的最不发达国家全新投资项目的价值增加了 9%，但仍然大大低于历史水平。同时，有证据显示，流向发展中国家的外国直接投资增加额中有很大一部分为公司内部贷款，这些贷款往往是短期的，而不是以投资为目的。有人重点强调，此种贷款是跨国公司在发展中国家避税的一个方式。<sup>14</sup> 此外，东道国政府应要求所有公司，包括外国投资者，达到国际劳工组织的核心劳工标准。

<sup>12</sup> 联合国贸易和发展会议，贸发会议数据库：世界统计数据库，2014 年。

<sup>13</sup> 贸发会议，《2014 年世界投资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.D.1)。

<sup>14</sup> 经合组织，20 国集团发展问题工作组关于税基侵蚀和利润转移在低收入国家的影响的报告第 1 部分，2014 年。

20. 长期直接投资数额低，这有许多原因。众所周知，包括政策、法律、监管和体制环境在内的有利环境会减少投资风险，因此对增加投资至关重要。同样，腐败往往是阻碍长期投资的一个主要因素。此外，投资者往往指出，投资的一个主要障碍是缺乏可与其他投资机会竞争的“银行可担保的项目”，并着重指出很多国家必须发展项目准备能力。

21. 从发展中国家流出的外国直接投资剧增，2013 年达到 4 540 亿美元，2013 年仅金砖国家(巴西、俄罗斯、印度、中国和南非)的流出额就达到 2 000 亿美元。<sup>15</sup> 有人认为，由于发展中国家跨国公司采用的技术和技能往往与东道国采用的技术和技能相近，南南外国直接投资推动的有效联系和技术吸收的范围有所扩大。<sup>15</sup>

22. 流入发展中国家的跨界银行资金流量的波动性特别高，在危机之后的几年流量仍然较小，因为若干国际银行——特别是在欧洲——继续面临财政困难、不良贷款和去杠杆化的压力。这一点特别影响了新兴市场和发展中国家基础设施项目的长期融资，其中很大一部分资金以前是由发达国家大型银行提供的。此外还有一个令人关切的问题，即《巴塞尔协议三》中新的资本充足规则可能导致长期和较高成本贷款的成本增加，从而进一步限制长期资金的可用性，这可能对基础设施和绿色投资产生不利影响。同样，随着了解客户规则成为先进经济体监管机构的重心，一些最不发达国家进入全球金融体系的机会减少，和(或)成本更高。减少这些国家的腐败现象有助于缓解其中一些压力。

23. 据估计，机构投资者持有 75 万亿美元至 85 万亿美元资产，这些投资者常常被称为可持续发展的潜在长期投资来源。有些投资者，比如养恤基金、人寿保险公司和主权财富基金，持有非常适于长期投资的长期负债，这些投资者共持有大约 60 万亿美元资产。然而，甚至连这些长期投资者目前也没有在发达国家和发展中国家跨越形形色色的体制和监管结构做出可持续发展所必需的足够的长期直接投资。例如，全球基础设施方面的投资在养恤基金资产中所占比例不到 3%。<sup>16</sup> 虽然在发达国家和发展中国家的投资都是有限的，但有些发展中国家基础设施和低碳基础设施方面的投资尤其不足。这些投资往往与一系列风险有关，因此投资者要求极高的预期回报。因此，各国政府和国际金融机构在这些领域发挥重要作用，包括通过风险分担机制发挥作用，此种机制已在混合融资部分讨论。特别是，国际金融机构和各国政府可以支持清洁能源项目，在许多情况下，此类项目的预期回报至少在近期内低于传统发电项目的预期回报，尽管如此，此类项目仍可能提供更多社会福利。

<sup>15</sup> 联合国工业发展组织，通过南南合作促进工业发展、贸易和减贫，2006 年。

<sup>16</sup> 联合国，经济和社会事务部，《2014 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号 E.14.II.C.2)。

24. 此外，机构投资者进行长期直接投资遇到的一个障碍是，许多投资者不具备直接投资于基础设施所需的必要尽职调查能力。除了最大的投资者之外，对所有投资者来讲，创建这种能力的成本可能过高。相反，机构投资者通过二级金融中介机构进行此类投资，而鼓励此类机构的措施往往为期更短。另一种做法是，投资者群体建立联合平台，例如清洁能源基础设施投资联合平台。此外，调整逐日结算会计规则和改变投资经理奖励结构等其他管理改革有助于刺激长期投资增长。

25. 机构投资者的短期主义在某种程度上体现在流向发展中国家的证券组合流量的趋势上，这一流量一直极不稳定。例如，证券投资净流出额在 2008 年达到 360 亿美元，此后，证券组合净流入额在 2012 年达到最高，即 1 650 亿美元，但在 2013 年降至 1 160 亿美元。<sup>17</sup> 在过去十年中，新兴市场在世界经济中日益重要，其金融部门日益深化，导致新兴市场的债券和股票在全球投资者证券组合中所占的份额急剧增加，新兴市场证券投资的性质也随之发生变化。外国投资者更多地参与国内资本市场可能是有益的，但也会增加不稳定和蔓延的可能性，证券组合流量增减模式突出说明了这一点。宏观审慎监管措施、资本账户管理技术和外汇干预措施可能有助于减少资本流动的波动性，因此应被视为遏制资本流动激增和资本外流的整套政策手段必不可少的一部分。此外，鉴于先进经济体货币方面的政策性决定具有跨界溢出效应，必须对货币政策和资本账户政策进行更好的国际和区域协调，并更好地管理全球流动性。

### 三. 国际贸易作为发展的动力

26. 自蒙特雷会议召开以来，发展中国家的出口在世界出口总值中所占份额从 2000 年的大约 32% 增至 2013 年的大约 45%。<sup>18</sup> 南南贸易也有所扩大，过去十年中在世界贸易中所占的比例从五分之一升至大约四分之一，2012 年与北北贸易在世界贸易中所占的份额大致相同。然而，国际贸易方面的进展一直不均衡。<sup>16</sup> 最不发达国家贸易因全球经济放缓而受到严重影响，这些国家在世界商品和商业服务贸易中的份额仍然很低，为世界贸易的 1.14%。<sup>19</sup> 国际社会未能顺利完成多哈回合贸易谈判，原因是在农业、服务和工业产品贸易自由化方面应当达成什么样的均衡方面存在重大分歧。未能达成一项全面的多边贸易协定导致双边、区域和区域间自由贸易协定激增，这可能导致贸易规则更加零散，小国和较脆弱的国家更加边缘化。

27. 此外，金融和经济危机已对国际贸易造成了严重的不利影响。从 1990 年代到 2009 年，世界贸易的增长速度是国内总产值的两倍，但 2009 年开始萎缩，自

<sup>17</sup> 联合国根据基金组织世界经济展望数据库得出的估计数，2014 年 4 月。

<sup>18</sup> 贸发会议，《2013 年贸易和发展报告》（联合国出版物，出售品编号 E.13.II.D.3）。

<sup>19</sup> 世界贸易组织，秘书处的说明，“最不发达国家有兴趣出口的产品和服务的市场准入”，2013 年。

那时以来贸易增长一直没有活力。预计 2014 年实际出口将增长 4.1%，仍低于危机前为全球产出增长两倍的趋势。<sup>20</sup> 与此同时，服务贸易增长仍然比商品增长快，这在很大程度上是全球价值链兴起造成的，而全球价值链兴起依靠的是服务，例如信息和通信技术、通信、后勤和运输。服务在出口总额中所占份额约为 20%，但在出口增值中所占份额为 46%。<sup>16</sup>

28. 鉴于全球经济复苏缓慢，评估世界贸易增长与国内总产值增长的比率仍然较低是周期性因素还是结构性因素(例如微妙的保护主义和供应链的扩展)造成的，早前的贸易增长率是否将在中长期内恢复，尚为时过早。然而，贸易增长放缓突出说明了发展中国家以出口为导向的增长战略存在风险，并说明需要更多地依赖国内和区域来源的需求。

29. 至关重要的是，要本着多哈发展回合的精神，避免保护主义和更新规则以促进开放、公平和面向发展的国际贸易制度，从而支持贸易增长。世界贸易组织(世贸组织)称，全球危机发生以来采取的绝大多数贸易限制性措施仍然在实行，截至 2014 年 5 月只有五分之一的措施被取消。<sup>21</sup> 与此同时，缺少信息，无法了解影响货物和服务贸易的其他类行动，特别是补贴和其他支助措施。

30. 世贸组织第九次部长级会议于 2013 年 12 月在印度尼西亚巴厘举行，会上达成了一揽子重要协定，因此推动了多边贸易议程。“巴厘一揽子计划”包括 10 项部长级决定，旨在减少贸易交易成本，处理某些发展中国家农业贸易方面的关切问题，加强最不发达国家的贸易和建立一个监测世贸组织协定中现有发展规定运作情况的机制。遗憾的是，由于一些发展中国家要求保证在更长时间内不对其粮食安全公共储备计划提出异议，巴厘一揽子计划的执行进展停滞不前。因此，《贸易便利化协定》未能在第一个执行最后期限(2014 年 7 月 31 日)之前执行。《贸易便利化协定》旨在简化海关程序并使之现代化，很可能加强发展中国家的贸易竞争力。在短期内就巴厘一揽子计划找到解决办法将使国际社会得以按照各国部长在巴厘规定的那样重点努力制定一个工作方案，用于解决多哈发展议程中的其他核心问题，从而使发展仍处于谈判的核心位置，并确保为最穷的国家取得明确成果。

31. 在推动多边贸易议程方面没有取得进展，取而代之的是双边、区域和区域间自由贸易协定的继续激增。区域贸易协定自 1990 年代初以来有所增加。截至 2014 年 6 月，关贸总协定/世贸组织收到了大约 585 项区域贸易协定通知，其中 379 项协定已经生效。此类协定由于允许成员国背离“最惠国”待遇原则，因而可能会进一步破坏贸易规则，并损害多边体系的一致性。此外，区域贸易协定和自由贸易协定不是根据发展任务规定谈判的，因此可能没有充分考虑到这些协定的规定对可持续发展的影响。

<sup>20</sup> 《2014 年世界经济形势与展望》，截至 2014 年年中的最新情况。

<sup>21</sup> 世贸组织，《20 国集团贸易措施报告》，2014 年。

32. 全球价值链占主导地位以及价值链上的密集货物运输导致产生了大量二氧化碳排放。仅商品贸易的运输就可能造成超过 7% 的全球二氧化碳排放。必须加强贸易、运输和环境政策之间的协调一致性，包括为此采取措施减少货运造成的排放。在环境商品和服务谈判方面取得的进展有限，少数几个国家在 2014 年 7 月正式启动了关于环境商品协定的谈判，旨在取消各种环境商品的关税。

33. 价值链的兴起也导致贸易和外国直接投资之间的联系更加紧密。这也影响到国际投资制度。自达成《蒙特雷共识》以来，国际投资协定数目继续增加，其中大部分为双边领域的协定，但区域一级的协定也日益增加。到 2013 年年底，几乎每个国家都加入了一项国际投资协定，协定总数超过 3 200 项。这其中包括 2 900 多项双边投资条约和 330 多项“其他”国际投资协定。目前，制订国际投资规则的工作呈现出不同的趋势：一方面是脱离系统，部分原因是在投资仲裁方面取得了进展；另一方面是加紧和加强条约制订工作。特大型区域协定谈判是一个很好的例子。此类协定一旦达成，就可能影响全球投资模式，并对多层次的国际投资制度造成系统性影响。对国际投资协定制度的运作和影响的关切促使发出改革呼吁。新的国际投资协定已经说明，拟定与可持续发展目标相符的条约的倾向日增。多边讨论可探讨以一个更全面的方法来制定促进可持续发展并符合投资和发展模式转变的投资框架。贸发会议《促进可持续发展的投资政策框架》可在这方面提供指导。

34. 贸易援助是官方发展援助的一个类别，其作用是支持发展中国家(特别是最不发达国家)应对贸易方面的困难，加强其能力；根据经合组织提供的初步数字，2011 年贸易援助有所下降，2012 年有所增加。然而，最不发达国家 2012 年获得的贸易援助为 131 亿美元，在贸易援助总流量中所占的份额为 24%，下降了 2%，因为大量增加的贸易援助主要是以贷款形式提供给中等收入国家的。近年来，还从支持大型基础设施项目转变为建设生产能力，这说明捐助者优先重视私营部门的发展。

#### 四. 加强国际金融和技术合作以促进发展

35. 国际公共资金，特别是官方发展援助，仍然是用于发展的重要公共资金来源，对包括最不发达国家和其他弱势国家在内的那些在国内筹集公共资源能力有限的国家而言尤其如此。与此同时，越来越多地考虑用国际公共资金来满足其他全球需求，如全球公益物和气候融资。

36. 自 2000 年千年首脑会议和 2002 年发展筹资问题国际会议召开以来，经合组织发展援助委员会(经合组织发援会)所有捐助国提供的官方发展援助净流量大幅增加，从 2000 年的 840 亿美元增至 2013 年 1 348 亿美元。虽然 2011 年和 2012 年官方发展援助按实际价值计算有所下降，但 2013 年官方发展援助回升，按实际价值计算增长了 6.1%，达到创纪录的 1 348 亿美元。根据捐助者的调查，官方

发展援助 2014 年有可能进一步增加，之后会稳定下来。尽管援助流量增加，但许多捐助国仍然远远未兑现承诺。有 5 个捐助国(丹麦、卢森堡、挪威、瑞典和联合王国)超过了支付其国民总收入的 0.7% 作为援助的目标，但发援会捐助国的官方发展援助总和仅相当于其国民总收入的 0.3%。

37. 总体而言，分配给最不发达国家的官方发展援助份额近年从 2010 年的 34% 降至 2012 年的 32%。2013 年，对撒哈拉以南非洲的官方发展援助按实际价值计算减少了 4%，减至 262 亿美元。预计这一令人担忧的趋势将继续存在。发援委对捐助国远期支出计划进行的调查表明，在中期内，援助流<sup>22</sup> 将越来越多地侧重于中等收入国家，预计对最不发达国家和低收入国家的援助流将进一步下降，撒哈拉以南非洲尤其如此。<sup>23</sup>

38. 由于对环境退化和气候变化的关切已成为国际发展中日益紧迫的问题，气候融资已经占据中心位置。在 2009 年《联合国气候变化框架公约哥本哈根协议》中，发达国家同意到 2020 年每年联合调动 1 000 亿美元，用以满足发展中国家的需要。对快速启动资金进行的初步评估显示，2010 年至 2012 年筹集的资金为 350 亿美元。其中 80% 的资金流量也算作是官方发展援助，并以类似方式支付，主要是通过双边渠道，针对环境可持续能力的援助目前占所有双边援助的四分之一。<sup>24</sup> 快速启动资金使中等收入国家受益匪浅，往往侧重于利用私人资金流。

39. 虽然传统的发展合作与气候融资之间有很大的重叠，但也有很大的差异。许多适应项目对发展产生直接影响。其他项目虽然对减轻影响很重要，但对减轻贫穷(每花费 1 美元)的影响可能相对较小。然而，迄今为止，官方发展援助中的很多气候融资主要侧重于减轻影响，而对最脆弱国家很关键的适应气候变化筹资则更为有限。如何在发展合作中负责资助气候融资等全球公益物的问题，是发援委目前正在开展的讨论以及结合 2015 年后发展议程开展的其他讨论的一部分。

40. 除了增加援助流量以外，许多国家已承诺提高援助的实效。根据《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》，2011 年釜山伙伴关系协定认可有效发展合作的四项原则：由发展中国家自主决定发展方面的优先事项、注重成果、包容性的发展伙伴关系以及透明度和问责制。在取消援助的附加条件、在国家预算中报告官方发展援助以及利用国家行政系统管理援助供资的方案和项目等一些领域取得了进展。然而，进展依然缓慢，而且援助提供者面临纳税人更严格的审查，这对资源分配、交付方式和风险管理造成了影响。

41. 为了应对全球发展格局的迅速变化和对现有官方发展援助概念的批评，经合组织发援会正在审查外部发展资金的衡量和监测工作，包括建立一个比官方发展

<sup>22</sup> 调查的重点是可列入国家方案的援助，一般认为，此类援助代表国家一级入账的援助。

<sup>23</sup> 经合组织，援助前景：捐助国 2013-2016 年远期支出计划调查([www.oecd.org/dac/aidoutlook](http://www.oecd.org/dac/aidoutlook))。

<sup>24</sup> 经合组织，《2012 年发展合作报告：在将可持续性与发展联系起来方面吸取的经验教训》。

援助更广泛的“官方发展支助”概念。问题包括如何衡量“捐助者的股票筹资和过渡融资努力”(或财政影响)和捐助国发展机构的保证,以及在衡量官方发展援助时如何处理优惠贷款。扩大官方发展支助总额计量范围的备选方案可能包括:按市场价格筹资(如非优惠贷款)、资助“推进发展的手段”(例如和平与安全支出)以及通过公共部门干预调动的私人资本流动。然而,一些发展中国家担心,其中一些新的计量办法会很难计算,并且会夸大标题式的援助数目。特别是,有人担心,将私人筹资包括在内会反映出发达国家公司享有的福利,因此,有可能导致更多利用“附带条件的援助”。

42. 在过去十年中,南南合作的规模继续扩大,其重要性继续加大,随之而来的是南南贸易和投资日益增加,区域一体化日益加强。几个非发援会捐助国近年大幅提高了援助规模。2011年,南南优惠贷款、赠款和技术合作达到了161亿美元到190亿美元之间,据估计占发展合作总额的10%(见E/2014/77)。南南合作往往附加了有限条件,但这种条件往往附加在注重利润的项目上。南南合作涉及一系列部门,但往往侧重于基础设施和生产。

43. 《蒙特雷共识》呼吁探索创新性筹资来源。虽然其中一些来源,如金融和货币交易税或碳税,已经存在了几十年,但这些来源被认为具有创新性,因为没有为促进全球发展而广泛采用这些来源。除了筹集资源,其中许多机制也鼓励改变行为,例如,鼓励投资于绿色能源。迄今已执行了一些创新机制,虽然规模较小,但取得了积极成果。例如,9个国家已对机票征收国际团结税,所得资金捐给国际药品采购机制,以帮助开发治疗艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病的药物。有11个使用欧元的国家目前正在设想从2016年开始征收金融交易税,但并非所有国家都指定了用于发展或资助全球公益物的资金。总体而言,有若干建议在技术上是可行的,并有可能带来大量收入。据估计,每年可通过各种新机制筹集大约4 000亿美元至4 500亿美元。<sup>25</sup>

## 五. 外债

44. 《蒙特雷共识》呼吁建立新的机制,全面处理发展中国家的债务问题,并欢迎考虑建立一个解决国际债务的机制,使债务人和债权人及时和有效地参与不可持续债务的重组工作。虽然债务结构有了一些重要改善,但仍然存在巨大差距。重债穷国和多边减债倡议有助于解决穷国的未偿债务。然而,重债穷国倡议即将结束。随着流向发展中国家的私人资本流量和南部双边贷款人提供的贷款增加,巴黎俱乐部的重要性减弱。债权人协调方面的新问题对及时和适当解决债务问题带来了挑战。此外,增进对成本的了解使必要的违约推迟。鉴于可能出现具有进一步潜在破坏性的债务危机,国际社会应认真努力,建立一个及时、有序和公平的主权债务重组框架。

<sup>25</sup> 《2012年世界经济和社会概览:寻找新的发展资金》(联合国出版物,出售品编号:E.12.II.C.1)。

45. 重债穷国倡议和多边减债倡议减少了 35 个低收入国家债务的账面价值，仅有乍得仍然处于获得临时减免的临时阶段。目前又有 3 个符合资格的国家尚未开始执行这些倡议(厄立特里亚、索马里和苏丹)。尼泊尔仍可能有资格享受减债倡议下的债务减免，而缅甸和津巴布韦是否可能有资格，尚待正式评估。

46. 总体而言，发展中国家 2013 年的债务比率较为温和，外债与国内总产值的比率为 22.6%。低收入国家 2013 年外债与国内总产值的平均比率为 31.5%，高于中等收入国家，但其中有一大部分是利率优惠的长期债务。然而，一些发展中国家，特别是小国，负债仍然严重。小国 2013 年的外债与国内总产值的平均比率为 57.7%。小国公债总额与国内总产值的比率为 107.7%，而发展中国家整体上的平均比率为 26%。

47. 许多低收入和中等收入国家正在进入国际资本市场，其中一些是首次这么做。例如，除了南非，撒哈拉以南没有任何其他国家在 2010 年在国际上发行债券，但 2011 年有 3 个国家，2012 年有 4 个国家，在这两年均筹集到 20 亿美元。2013 年又有 6 个国家开发了国际资本市场，筹集到近 70 亿美元。<sup>26</sup> 以本国货币发行的公债(与外币不同的是，发行公债的政府无须承担外汇风险)也已增加，反映出当地资本市场的发展。例如，撒哈拉以南非洲当地货币的政府债务从 2005 年的 110 亿美元增加到 2012 年的 310 亿美元。<sup>27</sup> 虽然这一增长反映出许多国家的信用基本要素有所改善，但国内和国际债务的过渡增长也给金融和经济稳定带来了风险，这说明需要谨慎的债务管理。

48. 自蒙特雷会议召开以来，修改合同条款，通过制订集体行动条款并制定行为守则自愿原则，促进所谓“自愿的”以市场为基础的主权债券重组进程，是取得进展的标志。不过，最近的重组经验表明，订约技术存在差距，现有债务结构不是按照及时性和公平分担负担的原则实现的。人们担心，最近拒不退让的债权人诉阿根廷的案件可能增加拒不退让债权人的杠杆作用，并且可能威胁到今后债务重组的成功。<sup>28</sup> 虽然可能通过商定系列债券汇总规则来加强集体行动条款，<sup>29</sup> 但这不会影响所有形式的债务，并且仅解决与集体行动有关的问题。

49. 最近欧元区的债务问题使基金组织有必要提供有史以来数额最大的贷款，此后，加上据不退让债权人的诉讼，人们重新对改善主权债务重组的结构感兴趣。目前，正在包括联合国系统在内的各种论坛进行讨论。贸发会议于 2012 年公布了“负责任的主权借贷原则”，2013 年制定了一个项目，以确定和拟定一套原则和规则，应在这些原则和规则基础上建立一个主权债务解决机制。联合国秘书处

<sup>26</sup> 基金组织，全球金融稳定报告，2014 年 4 月，统计附录，表 5。

<sup>27</sup> 2013 年非洲金融市场倡议，以 29 个撒哈拉以南非洲国家为样本。

<sup>28</sup> 2013 年，世界银行和基金组织报告说，对 8 个重债穷国的诉讼正在进行中。

<sup>29</sup> 欧元区已商定示范集体行动条款，该条款有一个两阶段的表决结构，用于汇总不同系列的债券。

经济和社会事务部发展筹资办公室举办了一系列专家小组会议,官方和私营部门专家参加了这些会议,以了解在主权债务重组方面有待解决的关键问题和可能向前推进的备选办法。<sup>30</sup> 基金组织目前正在审查其在主权债务困扰情况下的贷款框架,尤其是在特别获得基金资源的情况下,并向其执行局提交了初步考虑,以使基金的贷款框架更加灵活,更加针对成员的债务情况,从而提高基金组织在筹资和调整之间达成适当平衡的能力。<sup>31</sup> 将在今后几个月向基金组织执行局发布一份补充文件,说明为了在重组债务方面解决集体行动问题而改革合同条款的情况。

50. 总体而言,必须及时改革债务重组的架构。要建立全面和公正对待债务所有构成部分的普遍规则,就必须继续讨论,才能达成政府间协议。

## 六. 解决系统性问题: 加强国际货币、金融和贸易体系的统一和一致性以支持发展

51. 在 2008 年金融危机结束后,开始努力改善国际货币和金融体系的运作、稳定性和复原力。设立了新的协调机制,并启动了监管改革。不过,系统性缺陷仍然存在,可能破坏该体系的稳定性及其为满足可持续发展的需要调动和分配资源的成效。为解决这一问题,需要在关键领域采取更多举措,这些举措涉及国际经济政策协调、多边监督、全球金融安全网、全球治理和财务管理。国际社会需要创造一个有利和适当的国际环境和政策架构,为执行有效的国家可持续发展战略提供所需政策空间。

52. 有些国际性的国家集团,如 20 国集团,已成为协调国际经济政策的重要论坛。20 国集团在全球危机期间在提供协调一致的有效对策方面发挥了重大作用,其对策证明有助于避免更严重的衰退。然而,近年来,先进经济体的货币政策决定对发展中国家造成了跨界溢出效应。实际上,在过去一年里,由于证券资本外流,对美国定量放松措施即将终止的预期导致巴西、印度、印度尼西亚、墨西哥、南非和土耳其的货币和证券市场大幅贬值。考虑到这一点,以及蔓延和不稳定的可能性,必须改善对货币政策的国际协调,更好地管理全球流动性和通信。

53. 基金组织近年采取了若干重要步骤,以加强多边监督。2012 年通过了一个新的法律框架,以便更好地将双边和多边监督综合起来,并把重点更多地放在风险、跨界和跨部门联系、世界最大经济体经济政策的溢出效应以及金融部门与实体经济之间的联系上。2012 年核准了一项正式的金融部门监督战略,并在 29 个国家强制开展金融部门评估方案。在即将开展的三年期监督审查时将考虑目前正在执行的新的综合监督框架的效果如何;审查基金组织政策咨询意见的一致性和重

<sup>30</sup> 确定的问题和向前推进的备选办法见专家组会议报告,网址为 [www.un.org/esa/ffd](http://www.un.org/esa/ffd)。

<sup>31</sup> 见 *Life After Debt: Debt Crises Origins and Resolutions*, eds. Joseph E. Stiglitz and Daniel Heymann (Palgrave Macmillan, 2014)。

点；审查基金组织对其成员的监督是否不偏不倚。同时，目前正在对金融部门评估方案进行审查。

54. 主要先进经济体和新兴市场经济体经常账户全球失衡与 2006-2007 年的峰值相比大大缩小，但是，已经出现一些新的失衡情况。2013 年继续积累国际储备，各国中央银行继续以国际储备的形式持有很大比例的全球储蓄，五个最大的发展中国家持有的储备占发展中国家持有的储备总量的 65%。虽然对很多国家来讲储备是一种防止潜在外部冲击的“自我保险”形式，但储备的积累具有机会成本，因为这些储备本来可以投资于可持续发展。此外，储备的积累通过增加全球失衡增加了国际一级的系统性风险。提出了若干建议，以减少对自我保险的依赖，包括更多地利用基金组织的特别提款权；加强全球金融安全网的效力及合法性，该网络包括基金组织；减少国际金融体系中的风险。

55. 可靠的全球金融安全网可在系统性危机时提供流动性，仍然是确保全球金融稳定的一个重要因素。作为全球金融和经济危机之后贷款改革的一部分，基金组织推出了几项新的贷款机制，目的是鼓励各国在其面临全面危机时寻求援助(见 A/69/188)。

56. 自全球危机爆发以来，区域金融稳定机制也得到了加强(比如拉丁美洲储备基金或清迈多边化倡议)，这些机制可充当防止全球危机蔓延的第一道防线。此外，金砖国家最近设立了一个新的开发银行，并制订了相关应急准备金协定。应急准备金协议旨在帮助各国防止短期流动性压力和补充现有的国际安排。<sup>32</sup> 新的开发银行的目标是动员为金砖国家以及其他新兴和发展中经济体的基础设施和可持续发展项目调动资源。同样，正在考虑设立一个新的亚洲基础设施银行。必须在更广泛的全球筹资架构范围内管理这些工作，以确保其相辅相成和协调一致；

57. 加强国际金融监管是应对国际金融体系中的风险的一个关键方式。一般而言，条例和政策必须在金融体系安全和确保获得足够信贷之间保持平衡。近年来，国际社会已采取重要步骤，通过监管改革来加强金融部门的复原力。迄今为止，这些改革的重点都是确保金融体系的安全和健全，为此采取的主要措施是通过《巴塞尔协议三》对银行业进行监管，并辅之以金融稳定委员会的一系列建议。已在这方面取得了很大进展，大多数大型国际性银行正在按期在商定的最后期限之前达到《巴塞尔协议三》规定的新资本要求。<sup>33</sup> 还需要在国际监管议程的其他方面取得进一步进展，包括解决具有系统重要性的机构所造成的问题，这些机构被认为“规模大到不能倒闭”。还需要通过公平分担负担加强跨境解决制度。发展中国家在国际清算银行、巴塞尔银行监管委员会和金融稳定委员会等国际金

<sup>32</sup> 《金砖国家首脑会议宣言》，2014 年 7 月 15 日。

<sup>33</sup> 巴塞尔银行监管委员会，《巴塞尔监管框架实施进展情况报告》，2014 年 4 月。

融监管机构更广泛的代表性和参与，以及其他成员国提供的技术援助，也将使国际金融条例的制订和执行工作中受益。

58. 基金组织和世界银行集团 2010 年进行的治理改革是朝着建立顾及代表性、反应能力和问责制的完善治理结构迈出的重要步骤。银行行长们还在 2010 年商定每五年对国际复兴开发银行的股份进行审查，以反映国际复兴开发银行股东的经济变化。尽管 2014 年初为最后期限，基金组织 2010 年商定的份额和治理改革仍需最大股东批准才能生效，可能会危及商定新一轮必要改革的工作，这项工作定于 2015 年 1 月完成。

## 七. 继续参与

59. 根据大会通过的题为“第三次发展筹资问题国际会议的方式”的第 68/279 号，第三次发展筹资问题国际会议将于 2015 年 7 月 13 日至 16 日在亚的斯亚贝巴举行，将尽可能在最高政治级别上举行，包括由国家元首和政府首脑以及财政、外交和发展合作部长参加。这次会议将产生一项经政府间谈判和商定的成果，以及审议意见摘要。这次会议的审议范围将侧重于：(a) 审查《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》的执行情况；(b) 处理与调动和有效利用财政资源促进可持续发展有关的新问题和新出现的问题；(c) 重振发展筹资后续进程。会议成果应大力促进和支持 2015 年后发展议程的执行。

60. 会议的筹备工作由大会主席主持，将包括 2014 年 9 月至 2015 年 3 月期间的实质性专题会议以及民间社会和商业部门听证会。两位共同主持人将在 2015 年 2 月之前拟订一份成果文件草案，该草案将成为 2015 年 1 月、4 月和 6 月非正式协商和起草会议的主题。请秘书长编写一份关于会议工作安排的说明，为筹备进程和会议提供支助，并确保机构间合作以及联合国系统内的有效参与和协调一致。

61. 联合国可持续发展大会于 2012 年在里约热内卢举行，会上成立了可持续发展筹资政府间专家委员会。2014 年 8 月 8 日，该委员会通过了其报告，其中提出有效的可持续发展融资战略备选方案，以推动资源调动工作，并将这些资源切实用于实现可持续发展目标。该报告制定了一个可持续发展筹资分析框架，并建议在哪些领域推动促进可持续发展的全球伙伴关系。该报告认识到没有一个简单的政策解决办法，并提出了一揽子政策备选方案，供各国选择。

62. 可持续发展目标开放工作组的报告和秘书长的综合报告将与可持续发展筹资政府间专家委员会的报告共同成为对第三次发展筹资问题国际会议筹备工作的重要投入。