联合国 A/77/214*

大会

Distr.: General
22 July 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

临时议程** 项目 20

全球化与相互依存

努力建立国际经济新秩序

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 75/225 号决议提交。报告提供了对主要国际经济挑战的最新分析，以及更好地恢复和符合可持续发展目标的备选方案。各国正处于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的第三个年头，乌克兰战争已经持续了几个月，各国还面临着日益严重的气候危机。尽管各国更好地适应了数字化转型，但它们的经济仍然疲弱，而不平等、贫困和环境退化仍在加剧，并有可能使实现可持续发展目标的进展出现倒退。

报告在新的国际经济秩序背景下采取了前瞻性的政策重点。报告审查了疫情对各国经济的近期和长期影响的规模和深度，包括因疫情而加剧的财政困难。报告还审查了财政和货币干预措施在疫情期间发挥的作用，以及这些措施如何推动建立包容性和有复原力的经济复苏，以推进可持续发展目标和气候行动。

报告分析了国际合作和国家行动如何有助于充分发挥正在进行的数字化转型的潜力，以及科学、技术和创新方面的快速进步及其对公平和可持续进步的推动。在许多国家，乌克兰战争造成了生活费用危机，对穷人的影响尤为严重，但石油和天然气价格的上涨也可能加速能源转型，而这对有意义的气候行动至关重要。

* 由于技术原因于 2022 年 9 月 13 日重发。

** A/77/150。

22-11127* (C) 140922 140922

请回收

一. 导言

1. 1974 年 5 月，《建立新的国际经济秩序宣言》(大会第 3201(S-VI)号决议)和《建立新的国际经济秩序的行动纲领》(第 3202(S-VI)号决议)提出了关于国际经济新秩序的构想和行动建议。大会在第 75/225 号决议中要求提供最新资料，概述在实现公平和包容性持续经济增长和可持续发展方面所面临的重大国际经济和政策挑战、联合国在解决这些问题方面的作用以及为克服这些挑战可以采取的方式方法。

2. 同通过《宣言》和《行动纲领》的 1970 年代一样，世界经济目前正在经历一系列危机，这些危机产生了严重的经济影响，特别是在发展中国家。各国正处于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的第三个年头，乌克兰战争已经持续了几个月，各国还面临着日益严重的气候危机。在技术变革迅猛发展的背景下，新的国际经济秩序中的构想和建议又有了新的现实意义。目前的情况是，发达国家和发展中国家之间持续存在着发展和技术鸿沟，发展中国家在技术转让和工业化方面面临挑战，自然资源的使用是不可持续的。

3. 在《宣言》和《行动纲领》中，会员国承诺解决国际体系中的不平等问题，消除发达国家与发展中国家之间的收入和技术差距，确保稳步加速经济和社会发展，使今世后代享有和平与正义。本报告考虑了国际经济新秩序的构想和建议能够在多大程度上支持结束 COVID-19 大流行、促进包容性经济复苏、加快气候行动和建设复原力，同时确保利用数字化和新技术的好处。

4. 自 2020 年关于国际经济新秩序的上一份报告(A/75/325)印发以来，许多发展中国家经历了不平等和贫困的加剧。许多国家的粮食不安全和饥饿已经在增加，预计还会进一步恶化。较低的经济增长水平、巨额预算赤字和对扩张性财政政策的限制，可能导致社会保护的削弱，使收入分配向较富裕群体倾斜，从而危及包容性经济增长。

5. 本报告分为以下几部分：第二节述及发展中国家面临的发展挑战；第三节讨论财政和货币政策如何能够促进气候行动；第四节重点介绍数字化转型带来的挑战和机遇；第五节审查国际经济新秩序的构想在目前情况下的现实意义以及联合国所发挥的作用。

二. 发展中国家面临的挑战

根本性的不平等、贫困和气候变化

6. 对于许多发展中国家来说，不平等和贫困的比例目前高于 2019 年。全球约 60%的劳动力收入低于大流行前，《2022 年世界不平等报告》指出，全球最贫困的一半人口仅拥有全球总财富的 2%，而最富有的 10%人口拥有全球总财富的

76%。[1] 据估计，2021 年大流行疫情使大约 9 300 万人陷入极端贫困，[2] 2022 年将有另外 2.63 亿人陷入极端贫困，导致总共 8.6 亿人生活在极端贫困中。

7. 发展方面的挑战，如不平等、贫困、就业不足和获得基本服务的机会有限，加剧了在自然灾害面前的脆弱性，限制了社区适应气候变化的能力。气候变化是造成粮食和水短缺、生计无保障以及就业非正规化的关键驱动因素，这可能加剧贫困以及环境引起的境内和跨境移民。[3]

8. 在过去 30 年里，生活在易受海平面上升影响的沿海地区的人数从 1.6 亿增加到 2.6 亿，其中 90%是发展中国家，包括小岛屿发展中国家的人口。海平面上升增加了洪涝和沿海洪灾的风险，加剧了侵蚀，加速了盐水侵入河流和地下含水层的速度，从而使基础设施、生态系统和生计退化。[4] 除非国际社会更加果断地支持立即、迅速和大幅度减少温室气体排放，否则将全球升温幅度限制在 1.5°C 或甚至 2°C 以内是不可能实现的。

9. 气候变化也给中小企业带来了竞争力风险。国际贸易中心在撒哈拉以南非洲进行竞争力调查时采访的这类公司中约有 68%表示，环境风险对其业务和财务能力影响很大，在初级部门的公司中，这一数字上升到 93%。然而，在接受采访的中小企业中，只有 38%的企业投资于气候变化适应措施，而 60%的大企业投资于至少一项减少环境风险的措施。[5]

10. 如果高昂的石油和天然气价格刺激短期内更多地使用煤炭，并投资于更多的化石燃料开采能力，而不是转向可再生能源，那么，乌克兰战争可能会进一步削弱气候行动。[6] 同样，短期内缓解燃料价格上涨的补贴和其他措施可能难以在长期内逆转，从而可能减缓气候行动。

金融脆弱性和债务

11. 大流行疫情使许多国家面临债务困扰的风险，限制了它们的财政空间，阻碍了经济增长。尽管 2022 年在经济上略有起色，但新的 COVID-19 变异株和疫苗获得方面的不平等继续使大流行疫情持续存在。较贫困国家无法筹集足够的资源和以负担得起的方式借款进行投资，造成了金融鸿沟，使发展中国家无法通过投资于可持续发展来有效应对危机。此外，暂缓偿债倡议于 2021 年底到期，使后

[1] Lucas Chancel and others, eds., *World Inequality Report 2022* (World Inequality Lab, 2022).

[2] 《2022 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2022 年)。

[3] Valérie Masson-Delmotte 等编，《气候变化与土地：气专委关于气候变化、荒漠化、土地退化、可持续土地管理、粮食安全和陆地生态系统温室气体通量的特别报告》(政府间气候变化专门委员会，2019 年)。

[4] 资料可在以下网址查阅：www.weforum.org/agenda/2021/06/climate-refugees-the-world-s-forgotten-victims/。另见：《2019 年可持续发展展望：风云笼罩和一线希望》(联合国出版物，2019 年)，“气候变化作为冲突新的驱动因素”，第 59-66 页。

[5] 《2022 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2022 年)。

[6] 联合国，经济和社会事务部，“世界经济形势与展望每月简报：不断上升的通货膨胀冲击发展中国家“，第 160 号，2022 年 5 月 3 日。

续债务处理共同框架成为债务减免的主要来源，尽管利用该框架的国家数量有限，且资格也有限制。

12. 美利坚合众国联邦储备委员会为减缓通货膨胀而收紧货币的速度比预期的要快，增加了偿债成本，导致债务困扰的风险增加。平均而言，发达国家用 3.5%的收入支付债务利息，而最不发达国家用 14%的收入支付债务利息。大约 60%的最不发达国家和其他低收入国家目前被评估为面临债务困境的风险很高或已陷入债务困境，比 2015 年的大约 30%翻了一番。[7]

13. 正如前几个时期的高通货膨胀所表明的那样，发达国家利率上升可能引发发展中国家大量资本外流以及货币贬值，从而进一步助长通货膨胀，严重影响消费支出、投资、就业和经济增长。公共财政也会受到影响，对债务的总体可持续性产生不利后果。

政策空间缩小

14. 虽然大规模财政干预对于减轻大流行疫情时期的债务困扰至关重要，但它们给许多政府留下了沉重的债务负担，使人们对今后公共债务的可持续性感到关切。由于财政预算紧缩，许多发展中国家政府将难以为社会保护、卫生、教育、实物和数字基础设施、能源转变以及支持创造就业等可持续发展关键领域亟需的投资提供资金。

15. 在整个大流行期间，发展中国家的中央银行推出了资产购买计划，与发达国家的同类计划相比，这些计划的规模较小、持续时间较短。2020 年，有 27 个发展中国家的中央银行(非洲 10 个、亚洲 9 个、拉丁美洲和加勒比 8 个)启动了资产购买计划，但其中大多数不得不在 2021 年第二季度前停止这种干预。

16. 这些干预措施的主要特点是具有相当大的积极溢出效应，例如提供流动性和减少不确定性。在货币独立性、汇率稳定性和金融开放程度较高的较发达区域，情况尤其如此。相比之下，许多发展中国家由于在大流行期间出现超常支出，并采取了宽松的货币政策，目前也面临着通胀压力，这进一步缩小了经济复苏所需的政策空间。

17. 通货膨胀的上升进一步增加了逆转资产购买计划的压力，但中央银行要逆转资产购买计划，还必须经受住金融市场动荡和全球资金流动不稳定的影响。要么过快退出刺激措施，要么实施货币紧缩太迟，任何此类政策失误都可能进一步加剧经济挑战。

贸易中断和通货膨胀压力

18. 大流行疫情导致商品消费而非服务消费激增，使生产能力和分销渠道不堪重负，导致供应短缺。大流行疫情和相关遏制措施的影响使全球价值链不堪重负，而制造业关键中间投入(如微芯片)的生产跟不上对汽车和消费品的需求激增。乌克兰战争进一步加剧了供应链的中断，并加剧了国际金融市场的波动以及能源和

[7] 《2022 年可持续发展筹资报告》。

粮食价格的上涨。随着大流行的持续，制造业中心和港口城市的封锁和运作中断可能会使供应短缺加剧和恶化。

19. 在非洲、西亚以及拉丁美洲和加勒比地区，2022 年的通胀数字已经达到两位数。与此同时，南亚的通货膨胀率保持相对稳定，尽管处于较高水平。值得注意的是，通货膨胀的上升不仅限于能源和粮食价格，也不仅限于大型发展中经济体，而且还影响到其他发展中国家，如安哥拉、布隆迪、埃塞俄比亚、蒙古和斯里兰卡。[8]

20. 智利、墨西哥和南非等更密切融入全球金融市场的国家甚至在美国联邦储备委员会提高利率之前就开始提高利率，以防止可能的资本外流和本国货币贬值。进一步加息，包括其他国家的加息，都与抑制通货膨胀息息相关。2021 年下半年以来，发展中国家货币紧缩步伐加快。2022 年 1 月至 4 月，至少有 27 家中央银行加息，其中包括拉丁美洲(阿根廷、智利、秘鲁和乌拉圭)和非洲(埃及和南非)。

21. 为降低通货膨胀而提高利率可能会破坏经济复苏，使就业前景恶化，同时进一步限制社会支助方案的财政空间，增加债务可持续性风险。石油和粮食净进口国面临着国际收支和财政状况压力加剧的更大风险。在此背景下，各国中央银行既要遏制通货膨胀并维护金融稳定，又要支持经济复苏，面临着两者之间艰难的政策权衡。国家财政政策和货币政策应根据全球经济状况收紧的情况谨慎调整。

面临生活费用危机的风险

22. 通货膨胀造成的实际收入下降可能会增加贫困程度，特别是因为在许多发展中国家，减轻粮食和燃料价格上涨影响的财政空间有限。食品和燃料价格的飙升可能会使陷入贫困的人口增加数百万，进一步加剧不平等，因为贫困家庭在这类必需品上的支出占其收入的比例要大得多。

23. 通货膨胀飙升可能使许多发展中国家的粮食不安全状况恶化，这些国家仍在竭力应对大流行疫情造成的经济冲击。据世界粮食计划署(粮食署)估计，粮食严重无保障的人数到 2021 年底达到 2.76 亿，比疫情前的 1.35 亿增加了一倍。然而，乌克兰战争的连锁反应可能会在 2022 年将这一数字推高至 3.23 亿。[9] 如果下一个生长季节由于缺乏化肥或粮食生产地区的极端气候条件而出现产量短缺，全球粮食供应量的下降可能会进一步加剧粮食不安全。

24. 撒哈拉以南非洲国家每两个人中就有一个人受到生活费用危机的影响(例如粮食、能源和金融)，而 20 个拉丁美洲和加勒比国家深受其害。[10] 极端贫困威胁着中东和北非的 280 万人。南亚人民在 2022 年经历了严重的热浪，其中 5 亿人

[8] 联合国，经济和社会事务部，“世界经济形势与展望每月简报”，第 160 号。

[9] Barbara Celis，“联合国研究报告称，75 万人随时面临饥饿、饥荒和饥馑”，粮食署，2022 年 6 月 6 日。

[10] 全球粮食、能源和金融危机应对小组，“乌克兰战争的全球影响：数十亿人面临着在一代人时间里最大的生活费用危机“，简报第 2 号(2022 年 6 月 8 日)。

面临严重的粮食和金融危机。鉴于来自俄罗斯的能源进口和汇款的重要性，东欧和中亚国家也面临能源和金融危机。

25. 非洲以及拉丁美洲和加勒比的许多国家目前的失业率和就业不足率高于大流行疫情之前。[11]

26. 在目前的通货膨胀条件下，经济增长和创造就业机会还取决于各国是商品净出口国还是净进口国。商品价格上涨给出口国带来的好处可能会促进增长和就业，尽管可能是以实际工资恶化导致不平等加剧为代价的。相反，依赖粮食和燃料进口的国家的价格和贸易冲击将对增长、就业、减贫和财政空间产生负面影响。

三. 促进气候行动的财政和货币政策

27. 财政和货币政策是直接影响宏观经济总量方向和经济发展模式的主要工具。它们还对环境产生深远的影响。学术文献表明，财政和货币政策都可能产生重大的环境后果，这取决于它们是否以支持绿色项目为目标。例如，这种政策可以加速或减缓全球经济向更可持续的能源途径过渡。

28. 其他政策杠杆也证明是有用的，例如，通过设定碳价格来减少排放的监管机制，激励对开发和推广绿色技术的投资，以及提供防止过度风险的担保。当政府采取干预措施，使碳价格内部化并改变企业和消费者的动机时，经济结构可能会发生变化。事实上，鼓励能源部门向更清洁能源过渡或抑制使用化石燃料的财政干预措施(例如，通过征收碳税或有针对性和有时限的补贴)，可以减少碳排放并改善环境。对北京出租车行业的一项研究表明，通过碳税和与改进的排放标准及碳交易价格挂钩的配额的组合，碳排放量得到了减少。[12]

29. 更广泛地说，为了将全球升温控制在 2°C 或更低，排放量最大的国家需要引入碳税，并将在 2030 年将其提高到每吨 75 美元。大约 50 个国家目前有某种形式的碳定价机制，其中全球平均碳税为每吨 2 美元，这远远低于地球的需求。在瑞典，碳税定为每吨 127 美元，自 1995 年以来，排放量减少了 25%，而经济增长了 75%。为了使碳税在政治上更具有可行性，在经济上更有效率，由此产生的收入(视国家而定，占国内生产总值的 0.5%至 4.5%)可用于减少其他税收，如收入税或工资税。这些收入还可以支持受影响的工人和社区(例如煤矿区)，或作为红利以按收入递减的比例直接转移给民众。还可以进行额外投资，以推进实现可持续发展目标，鼓励创新或加速数字化转型，所有这些都将促进长期增长。[13]

[11] 联合国，经济和社会事务部，“世界经济形势与展望每月简报”，第 160 号。

[12] Yang Liu and others, “A competitive carbon emissions scheme with hybrid fiscal incentives: the evidence from a taxi industry”, *Energy Policy*, vol. 102 (March 2017), pp. 414–422.

[13] Vitor Gaspar 等，“遏制气候变化的财政政策”，基金组织博客(2019 年 10 月 10 日)。

30. 同样，扩张性货币政策可以通过提供贷款支持财政政策，以促进可再生能源和节能技术。[14] 中央银行可以发挥积极作用，应对可持续发展挑战，如气候变化和不平等。事实上，多个中央银行和金融监管机构认识到应对非经济风险和其他可持续性问题的必要性。在亚太地区，接受调查的 94%的中央银行认为它们应在鼓励低碳融资举措和绿色金融方面发挥作用(A/75/325)。

31. 货币政策在财政政策和监管的支持下，可以帮助降低投资减排的企业的交易成本，从而为经济体实现碳中和铺平道路，并产生持久的积极效应。同样，如果中央银行在其货币政策业务中对某些证券和金融资产规定具体的披露要求和信息标准，例如采取欧洲联盟的可持续活动分类和气候相关财务披露工作队提倡的做法，就可以支持金融市场的披露做法，从而在过渡期内产生持久的效果。因此，中央银行可以通过加强金融体系的复原力，在金融市场中发挥催化作用。

32. 中央银行还可以在制定金融条例方面发挥作用，以指导正在寻找可持续投资的可选投资产品的投资者，例如，为作为可持续投资产品推销的投资产品制定最低标准(见 A/75/268，第 55 段)。在这方面，2020 年 6 月由欧洲议会批准的欧洲联盟可持续活动分类就什么是可持续经济活动规定了详细的标准(A/75/325，第 27 段)。如果恢复资产购买计划，也可以在选择资产时考虑绿色因素。

33. 为了提高国家开发银行和多边开发银行的效力，中央银行可以创造一个有利于私人资金流向促进可持续发展的项目的环境，这类项目包括有形基础设施和可再生能源。在许多国家，负责国家开发银行监督和监管的机构与负责私营商业银行的机构是同一个，即中央银行或银行监管机构。

34. 虽然气候变化会加剧不平等，但具体的货币政策工具可有助于减少不平等。再融资方案，如欧洲中央银行推出的长期再融资方案，可设定以有利于最弱势家庭的银行贷款为条件。类似地，定向长期再融资操作规定，银行可以借入的金额应该与它们借给非金融企业和家庭的金额挂钩，这确保了货币扩张到达实体经济，从而产生累进的分配影响。2020 年，美国联邦储备委员会设立了一个通过市政流动性贷款机制向州和市政府直接放贷的方案。为了应对 COVID-19 危机，联邦储备委员会还扩大了其主要的“商业街”贷款方案，以支持非营利组织，如医院、学校和社会服务组织，这些组织在大流行之前财务状况良好。[15]

35. 然而，各国中央银行迅速采取行动的能力，加上其潜在的无限资产负债表，可能会导致过度依赖货币干预来推动可持续发展目标。必须指出，财政政策可以产生更强有力和更有针对性的激励措施，以影响较长期的经济决策，而这类政策工具利用不足可能对一国的总体政策战略造成不利影响。此外，中央银行授权任

[14] Haider Mahmood and others, “The fiscal and monetary policies and environment in GCC countries: analysis of territory and consumption-based CO_2 emissions”, *Sustainability*, vol. 14, No. 3 (21 January 2022), p. 1225.

[15] Salvador Pérez-Moreno, Natalia Martín-Fuentes and Juan-Francisco Albert, “Rethinking monetary policy in the framework of inclusive and sustainable growth”, in *Economic Policies for Sustainability and Resilience*, Philip Arestis and Malcolm Sawyer, eds. (Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2022).

务的过度延伸可能会损害中央银行的信誉，特别是在与其他政府机构的相关职责重叠或划分不明确的情况下。

36. 目前有机会通过适当和协调的财政和货币政策、有针对性的投资以及国际合作来解决上述问题，以便加快向可持续性过渡，同时尽量降低这种过渡的成本。在逆转资产购买计划时，各国中央银行可能会选择持有碳足迹较低的部门和公司的资产，同时也会制定原则和指导方针，在未来的计划中优先考虑低碳资产。

37. 总体而言，货币政策和财政政策需要协调一致，相互配合，以保持宏观经济稳定，同时为加快气候行动提供适当的刺激，包括为此建立公众对这种行动的支持。在目前的经济环境下，由于这种政策的规模和范围有限，协调变得更加重要。

38. 涉及财政、货币和结构性政策工具的综合政策将更有效地应对气候变化挑战。要在全球一级实现这一目标，就需要对气候政策进行多边协调，并采取稳定的国内政策行动，以确保有序过渡。

四. 利用快速的技术进步

持续的数字经济转型

39. 以全球互联网带宽使用情况衡量，全球数据流量继续加速增长。2020 年，全球数据流量增加了 35%，达到每月 230 艾字节，[16] 预计到 2026 年将增加两倍以上，达到 780 艾字节。这种对数字连通的日益依赖不仅突出了国家和区域之间以及国家和区域内部在获取数字技术方面的不平等，而且也带来了新的政策挑战。在 COVID-19 大流行期间，数字技术的使用进一步加快。远程工作和数字会议已成为新常态，而各种数字平台上的经济活动也有所增加。越来越多的公共和私营组织让所有或部分员工的远程工作安排成为常规。

40. 数字金融创新减少了市场摩擦和交易成本，为此前被排斥在外的中小微型企业提供金融服务变得有利可图。金融科技服务，特别是移动货币服务，促进了包括妇女在内的拥有账户的人数迅速增加。在整个 COVID-19 大流行期间，数字金融服务为许多个人和企业提供了生命线。各国政府还利用数字金融服务，部署基础广泛的政府对个人的资金转移。新型数字支付，如即时支付和电子货币，在 COVID-19 大流行期间也持续增长。“新型支付”(即时支付和电子货币支付)的份额继续增加，损害了传统的非现金支付方式，如支票、直接借记转账、信用转账和卡转账。同样，2020 年，全球注册移动货币账户数量增加了 13%，达到 12 亿个，交易额也增加了 22%，达到 7 670 亿美元。

国家之间和国家内部获取的机会不均衡

41. 虽然数字技术可以提高效率和增强包容性，但也可能加深国家之间和国家内部的不平等，并造成各种其他风险。快速的数字化大大增加了那些无法获得或没有经济能力使用这些技术的人被排斥在外的成本。许多发展中国家，特别是最不

[16] 艾字节等于 10^{18} 字节。

发达国家，也有可能落在后面，成为主要的用户和数据提供者，而不是富有成效地参与全球数字价值链。

42. 根据国际电信联盟的最新数据，2021 年全球使用互联网人数有 49 亿人，占全球人口的 63%，高于 2019 年的 41 亿人(占 54%)。这一增长主要是由中等收入国家互联网的新用户推动的。在最不发达国家，个人使用互联网的比例仍然很低，为 27%，而发展中国家整体为 57%，发达国家为 90%。

43. 即使在有宽带覆盖的地方，接入费用仍然是一个障碍，特别是在最不发达国家。在最不发达国家，拥有至少 5GB 数据的最便宜宽带用户的每月中位价格为 22.3 美元，略高于人均国民总收入的 20%。相比之下，全球中位数为 22.8 美元，占全球人均国民总收入的 2.8%。在许多发展中国家，数字设备的成本也使低收入群体中的相当一部分人望而却步。近 25 亿人生活在最便宜的智能手机的价格相当于平均月收入 25%或更高的国家。这种负担能力的缺乏是移动互联网使用差距的主要原因之一，大约 34 亿人尽管生活在移动覆盖的地区，但仍没有使用移动互联网。

44. 不同人口群体之间也存在差异，特别是性别差异。2020 年，57%的女性使用互联网，这一比例比男性低 5 个百分点。虽然发达国家和小岛屿发展中国家在互联网使用方面几乎实现了性别均等，但在一些最不发达国家和内陆发展中国家，性别差距仍然较大。在各地理区域中，差距最大的是非洲(11 个百分点)和阿拉伯国家(12 个百分点)。[17]

45. 国际劳工组织认为，能够远程工作的往往是高收入阶层的雇员。普遍担心的是，数字经济将加剧那些处于技术前沿的国家与技术落后国家之间的不平等，以及国家内部的不平等。在高收入国家，2020 年只有 27%的劳动者能够远程办公。还存在的担心是，数字技术将对中低技能工人的工资造成下行压力，因为他们的任务将由软件应用程序、技术升级和模板来完成。然而，这些趋势也可以创造机会，制定旨在协调国家和全球努力的政策，以支持体面就业和促进有韧性和可持续的复苏。

46. 个人和机构层面的其他风险包括网络事件和数字欺诈的威胁日益增加，以及新形式的排斥，例如算法决策中的偏见。在市场层面，由于大型国际技术平台的崛起，数字化是与市场力量的日益集中联系在一起的。数字金融服务的增长也引发了关于金融稳定和诚信的担忧。

缩小数字鸿沟

47. 要消除这些差距，就需要制定政策，如投资于数字基础设施、促进普及负担得起的互联网接入和发展数字技能。保护隐私权、加强负责任地使用人工智能和打击网络犯罪也有助于为所有人创造一个更安全的数字空间。对包括妇女和女童在内的特定群体更有针对性的政策，可以支持她们更多地参与技术开发和内容创作。

[17] 《2022 年可持续发展筹资报告》。

48. 监管和监督机构可以利用金融技术支持金融普惠，同时应对网络事件和数字欺诈引发的日益增长的风险，为此加强对消费者的保护，并要求金融服务提供方对数据保护负责。妥善管理的全民服务和资金获取方式有助于调动必要资源，在私营部门捐款(必要时可与公共资金共同注资)的基础上实现普及宽带互联网的目标。应当酌情审查和加强监管框架，解决数据治理(包括防止市场力量集中)、内容问责制、歧视和人权问题。必须开展国际协调，以确保全球标准连贯一致和公平。

49. 随着在线教育作为传统课堂教育的补充甚至替代变得越来越普遍，应努力促进包容性。公共教育机构必须确保更多的学习者能够受益于新技术，同时需要改善远程学习工具的获取和质量。要做到这一点，可以优先考虑宽带互联网和数字设备的接入，并将所有学生纳入远程学习战略。有针对性的措施，如向残疾人提供具体支持、以少数群体语言设计学习材料以及努力确保移民和流离失所儿童更容易获得远程和在线学习，都可以促进包容。此外，教师需要专门的数字技能培训和技术支持，以有效地实施和评估远程和在线学习的影响。

50. 在需求方面，私人和公共来源均可提供额外支助，以促进更广泛地采用和使用宽带互联网。私营公司和个人可以成为内容和应用程序的主要推动者，例如数据分析、人工智能应用程序或媒体内容，这些内容使宽带互联网的使用变得有吸引力。公共部门可以通过提供数字公共服务来支持需求，而决策者可以通过孵化器和创新中心等方式支持地方创新和内容创造。还需要公共支持，以加强数字技能，促进中小微型企业更多地参与数字经济。

国家经验和支助框架

51. 为支持经济和社会的包容性数字转型，东南亚的一些国家实施了一系列政策措施，以提高公民的数字素养和劳动力的数字技能。例如，印度尼西亚重视数字技能和数字素养，将其作为该国 2022 年担任二十国集团主席的一项重要议程。在国家一级，印度尼西亚政府正在开展一项全国运动，推广数字网络技能素养方案，向大约 1 250 万人传授基本数字技能，并开展一项数字人才奖学金方案，培训中级和高级数字技能(分别有 100 000 和 300 名参与者)。2021 年初，泰国劳动部启动了数字技能发展学院，负责监管劳动力的数字技能发展，并为年轻人开办数字技能培训方案和课程。柬埔寨的目标是克服数字素养扫盲率低的问题，因为这妨碍了妇女微型企业家获得资金和扩大业务规模。亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国资本发展基金和“SHE”投资公司最近推出了 KOTRA Riel 簿记应用程序，以创建一个简单易用的体验，支持柬埔寨微型企业家规划和管理现金流，并获得正规金融服务。

52. 正如秘书长在其题为“我们的共同议程”的报告(A/75/982)中所提议的那样，公私全球数字契约可以解决有关普遍连通性、数据治理、内容问责标准、歧视和保护人权的问题。

53. 政策制定者和监管机构还可以为普遍和包容性的宽带覆盖制定支持框架和要求，同时支持创新。普遍服务义务长期以来一直被用来迫使网络运营商将电信

覆盖面扩大到难以到达的地区的弱势群体。虽然近年来普遍服务义务已变得不那么普遍，但各国政府可以强制执行这些义务，以换取在普遍推出第四代(4G)和第五代(5G)宽带时接入高需求频谱，特别是在运营商拥有巨大市场力量的情况下。其他监管要求可包括开放接入制度和基础设施共享。当局还可以为私人投资制定非财政激励措施，例如简化程序和审批程序；使用当地基础设施地图和地理信息；电子交易、网络安全、版权和隐私框架。监管沙盒可以为公司提供一个安全的空间，在有限的范围内开发和测试新概念和产品，从而有助于刺激创新。

开展国际合作，推进公平的数字经济转型

54. 需要在国家和国际两级作出更大努力，利用这些技术，并为公平的数字经济转型调动所需资金，开展能力建设。[18] 在税收和监管等领域也需要进一步合作。

55. 由于数字技术的规模经济和平台性质，相对少数的公司发挥的作用过于巨大。这些公司通常控制着数据的收集、处理和商业化，而数据是收入和利润的主要来源。然而，发展中国家感到关切的是，在其管辖区内开展的活动所产生的数据往往是由设在其管辖区以外的公司收集的，这对税收和国家安全造成影响(A/75/325，第 44 段)。

56. 一个更具包容性的国际合作框架和提高公司透明度将是加强和改进公司税制的关键。国际企业税收改革独立委员会致力于就国际税收规则进行更广泛、更具包容性的讨论，它建议，负责任的政府应对跨国公司在该部门获取的经济租金征收累进数字服务税。累进税还将意味着中小微型数字企业的税率降低，这些企业的利润往往更低。

57. 还有人建议采用类似于对因乌克兰战争而从高油价中受益的石油公司征收暴利税的提议，对大型数字公司在大流行期间获得的超常利润征税，将收入用于资助大流行的公共和私人开支，并投资于建设复原力。鉴于数字公司的运营是全球性的，国际合作对于有效征收此类税金至关重要。

科学、技术和创新

58. 除了数字技术之外，科学、技术和创新方面迅速但不平等的发展，可能在各国之间造成几乎无法逾越的鸿沟，影响各国未来增进人类福祉的前景。因此，需要加强国际合作。

59. 例如，通过共享关于 COVID-19 的检测、预防和治疗的信息和技术进行国际合作，对于在所有国家控制疫情是必要的。这包括获取 COVID-19 工具加速计划(ACT 加速计划)、COVID-19 疫苗全球获取（COVAX）机制之友、非洲疫苗采购信托基金和相关认捐呼吁等举措。世界卫生组织 COVID-19 技术获取池允许 COVID-19 治疗、诊断、疫苗和其他健康产品的开发者将他们的知识产权、知识和数据授权给有质量保证的制造商。通过自愿、非排他性和透明的许可证，技术获取池可通过利用目前拥有未开发能力的多个制造商来促进生产规模的扩大。其

[18] 同上。

他举措包括提供从专利系统获取信息的途径，如世界知识产权组织 PatentScope 门户网站上的 COVID-19 搜索设施和药品专利池倡议，该倡议包含 COVID-19 试验中的药品和疫苗的信息。为促进中低收入国家获得医疗和卫生技术，该倡议就两种实验性 COVID-19 口服抗病毒治疗和一种 COVID-19 血清学抗体诊断测试达成了许可协议，允许根据协议条款规定的情况以非排他性和无需支付特许使用费的方式提供这些治疗和测试。[19]

60. 联合国系统正在努力加强各国的科学、技术和创新能力，为双边和多边努力提供补充。技术促进机制和最不发达国家技术库正在协助开展政策对话和技术转让，包括利用数字技术促进发展。联合国实体通过 ACT 加速计划与其他伙伴开展联合行动，该计划已向发展中国家提供了超过 10 亿剂疫苗，但其资金仍然不足。各个层面的合作也有助于支持各国努力调整财政、投资和技术，以确保从当前危机中更好地恢复。促请会员国加大对 ACT 加速计划捐款，并考虑分享专门技能和知识产权，以支持抗击 COVID-19，并加强对未来大流行病的抵御力。需要继续提供支持，以帮助技术促进机制和最不发达国家技术库履行其任务，并进一步加强发展中国家利用科学、技术和创新的能力，例如通过实施科学、技术和创新促进可持续发展目标路线图全球试点方案。[20]

可持续发展

61. 秘书长在其题为“我们的共同议程”的报告中呼吁达成一项全球新政，采取更加网络化、更具包容性和更加有效的多边主义形式，重点是形成应对重大全球风险的战略远见。发达国家需要履行承诺，每年调集 1 000 亿美元用于发展中国家的气候行动。所有提供方应兑现新承诺，到 2025 年将适应资金增加一倍，并优先为最不发达国家和小岛屿发展中国家提供赠款资金。发展伙伴应将减少灾害风险的措施纳入所有部门的发展合作，以建立抵御当前和未来冲击与危害的能力。

62. 技术创新使能源转型成为可能，并使可持续能源生产和最终使用得到改善，包括利用数字消费者技术等手段。然而，虽然政治承诺得到加强，但对可持续能源的投资仍然不足。许多发展中国家的能源投资已经下降，清洁技术的转让也在减少。政策制定者可以进一步提振气候雄心，并通过适当的预算措施来支持他们的承诺，包括利用财政刺激措施从 COVID-19 危机中实现可持续复苏。私人投资可成为能源基础设施的一大资金来源，而公共部门可制定激励措施，帮助确保偏远社区和服务不足的社区普遍获得负担得起的能源。利用数字技术等手段努力提高能源效率可以降低总体投资需求，并有助于减少对未经证实的温室气体减排技术解决方案的依赖。必须通过国际合作为众多发展中国家的这一转型提供支持，包括通过能力建设和技术转让提供支持。

63. 一些国家承诺至少将 1%的国内生产总值，并将至少 30%的复苏资金以环境相容的方式使用，其中包括一些欧洲国家、加拿大和多米尼加共和国。2020 年，

[19] 同上。

[20] 同上。

大部分绿色复苏支出被用于新型电力和氢燃料交通和基础设施、公共交通、低碳能源供应和基础设施、节能建筑升级，以及航空、塑料、农业和碳固存等领域的脱碳绿色研发。这些大规模的金融刺激计划表明，有可能填补剩余缺口，实现每年向发展中国家提供 1 000 亿美元气候融资这一尚未兑现的承诺。2020 年的刺激计划占发达经济体国内生产总值的 23%，占新兴市场和发展中国家国内生产总值的 11%。

64. 顺便提及，世界 50 个最大经济体的公共支出政策数据显示，在 2021 年底前用于应对 COVID-19 危机的 18.2 万亿美元总额中，有 3.1 万亿美元被用于长期复苏措施。在这些资金中，有 31%(9 700 亿美元)用于绿色或兼顾环境的支出。尽管这意味着刺激计划总额中只有 5%用于绿色复苏计划，但随着筹备时间更长的新举措被纳入公共预算，绿色资金在复苏措施中的占比提升，从 2020 年的 18%提升至 2021 年的 51%。

65. 总之，尽管大流行疫情给人类带来了难以言状的苦难，并给实现可持续发展目标带来了新的挑战，但它也表明，各国政府一旦决定改变政策，就能迅速改变政策。现在需要进行类似的快速变革，以推动在实现可持续发展目标方面取得进展，包括对财政和经济体系进行根本改革，以减少不平等现象，并制定建立可持续复苏的政策。粮食和商品价格居高不下也为各国提供了一个机会，通过加快采用可再生能源和提高系统效率来解决能源和粮食无保障问题，以便与可持续发展目标保持一致，并加强应对气候变化的能力。

五. 有关前进方向的建议

66. 前几节说明，推动有关国际经济新秩序的讨论的许多考虑因素今天仍然具有现实意义。这些讨论包含了许多行动建议，其中涉及到在当前持续的 COVID-19 疫情、乌克兰战争和气候危机加剧的情况下，同时在转型技术变革的背景下，如何弥合各国之间和各国内部存在的分歧这一紧迫问题。本节重点介绍一些建议，以支持通过利用数字化、新技术以及《建立新的国际经济秩序宣言和行动纲领》中的构想和建议的惠益，结束大流行疫情、实现包容性经济复苏、采取气候行动和建设复原力。

67. 在开发出经过验证的疫苗数月后，大流行疫情仍在蔓延，这一事实应成为一个响亮的呼声，要求加强全球合作，在所有部门和利益攸关方之间建立有效的伙伴关系，并在可持续发展目标 17 方面取得进展，使多利益攸关方伙伴关系能够在所有国家，特别是发展中国家调动和分享知识、专长、技术和财政资源。面对这些彼此交叉的危机，《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》对于指导复苏和转型仍然至关重要。需要采取协调一致的多边行动，以解决资金缺口，维护财政空间，解决不可持续的债务状况，支持加速气候转型，并加强贸易体系的复原力。

68. 更强有力和更雄心勃勃的国际合作是战胜疫情、让世界重回可持续发展轨道和采取大胆的气候行动的必要条件。有几个联合国机制和进程支持一个机构和组织网络，这些机构和组织寻求通过包容性伙伴关系推动可持续发展目标的落实。

其中包括可持续发展高级别政治论坛、经济及社会理事会伙伴关系论坛、小岛屿发展中国家伙伴关系框架和技术促进机制。会员国就其《2030 年议程》执行情况编写的自愿国别评估也可作为动员多利益攸关方支持和伙伴关系的重要工具。[21]

履行官方发展援助承诺

69. 经济增长放缓以及人道主义援助和军事开支增加，会使官方发展援助和其他形式援助的资源流失，威胁到全球发展伙伴关系。发展援助委员会的捐助国有可能将官方发展援助承诺从紧迫的发展需要和气候行动中转移出去。发达国家从官方发展援助以及从必要的粮食和能源系统改革中转出资源，将增加不利影响的程度。粮食和能源价格上涨可能会使政府支出从社会保护、卫生保健、教育和基础设施等对可持续发展目标进展至关重要的领域转移出去。因此，捐助国必须履行其官方发展援助承诺，特别是对最不发达国家的承诺。

70. 需要重新思考财政资源分配标准，以建设复原力，包括为此解决资源分配方式中的结构性制约因素。发展伙伴可将援助和气候承诺和认捐转化为最不发达国家和小岛屿发展中国家的收益，包括考虑将多层面脆弱性作为获得官方发展援助的标准。扩大多边开发银行的资源可有助于确保满足当前的需求。2020 年，多边开发银行提供的贷款大幅增加，预计 2021 年将进一步增长。虽然最不发达国家从多边开发银行的优惠资源中获益，但这些银行的非优惠窗口为中等收入国家提供了一个渠道，使其能够以比其自身市场借贷利率更有吸引力的利率获得长期融资。

71. 南南合作倡议也有助于抗击疫情，因为它们与南北努力相辅相成，并且在范围、数量和地理覆盖面上继续扩大。南方国家的供应商应继续推动这种合作，包括通过三角合作进行推动。

维持财政空间和应对筹资挑战

72. 为了应对通货膨胀压力，如果政府有足够的财政空间，它们就需要提供有针对性的支持，以减轻粮食和燃料价格上涨对较贫困人口的影响，同时保持财政和债务可持续性。这加大了最近关于加速减免较贫困国家、特别是最不发达国家债务的广泛呼吁的力度。

73. 已促请国际社会采取紧急措施，解决资金缺口、借贷成本上升和债务风险加剧的问题。有必要增加公共资金，用于公共政策优先事项的投资，并将调动的资源有效地用于可持续发展目标和生产性投资。国际金融机构应考虑降低从商业来源借贷的成本和债务积压，以减轻债务负担。必须解决气候变化和不平等问题，以积极改变今世后代的经济前景。此外，提高透明度和建立一个更完整的信息生态系统，可以加强各国按照可持续发展的需要管理风险和使用资源的能力。

74. 2021 年 8 月，国际货币基金组织(基金组织)宣布分配 6 500 亿美元的特别提款权——这是有记录以来增幅最大的一次——将按照现有国家配额的比例分配。基金组织设立了下属的复原力和可持续性信托基金，以支持自愿将特别提款权转

[21] 联合国，经济和社会事务部，“变革性伙伴关系和伙伴关系平台”，政策简报，第 103 号(2022 年 4 月 30 日)。

给最需要这种支持的国家。信托基金迅速开始运作，将有助于满足重债和低收入国家的一些迫切需要。

加大应对主权债务挑战的力度

75. 同样，二十国集团与工业债权国巴黎俱乐部合作，开始努力通过债务处理共同框架提供援助，以支持债务水平不可持续的国家。多边开发银行的资金承诺也增加了 39%，在 2020 年达到约 1 450 亿美元，世界银行提供了其中的一半左右。[22]

76. 虽然 60%的最不发达国家和其他低收入国家已面临债务困扰的高风险或已陷入债务困扰之中，但二十国集团暂缓偿债倡议迄今帮助为应对大流行疫情提供了资金，并使处于债务困扰之中的国家数量得到控制。然而，还需要作出更多的努力，以缩小在复苏方面巨大的差距。国际社会还需要加紧努力，应对主权债务挑战。

为绿色转型提供资金

77. 发展中国家造成全球变暖的责任最轻，遭受的损失却最大，而且损害正在升级。发达国家必须加强对发展中国家的支持，以帮助它们跨越传统的发展道路，向清洁、可持续的能源道路过渡。这需要大幅增加在有形和社会基础设施、气候适应和减缓方面的公共投资。发展伙伴应兑现新承诺，到 2025 年将适应资金增加一倍，并优先为最不发达国家和小岛屿发展中国家提供赠款资金。至 2030 年每年投资约 5.7 万亿美元，并将每年 0.7 万亿美元的化石燃料投资转向能源转型，可以极大地支持公正转型。到 2030 年，转型方面的投资可在全球范围内增加 8 500 万个可再生能源和其他转型相关技术领域的就业机会。总体而言，预计这些增加的就业机会将抵消化石燃料行业损失的就业机会。[23] 公共开发银行的融资可帮助发展中国家发行债券，以支持可持续的海洋和渔业项目(如塞舌尔的“蓝色债券”)，以及将生物多样性养护作为其他政府发行物的共同惠益(如债务换自然保护)。[24]

缩小技术鸿沟

78. 发展中国家需要获取不同的新技术并具备相关能力，以便在日益复杂的技术环境中竞争。技术转让、能力建设和研究与开发援助的有效渠道非常重要。从“国际经济新秩序”中可以看到，这意味着加强国际援助，为新技术的产生、传播和采用制定新的规则。还需要协调一致地保护知识产权，以创造公平竞争环境，促进有效的技术转让和传播，特别是转让对可持续发展至关重要的技术。更加以发展为导向、更加灵活、促进特定技术快速传播的知识产权制度可有助于缩小技术鸿沟。

[22] Nancy Lee and Rakan Aboneaaj, “MDBs to the rescue? The evidence on COVID-19 response”, Center for Global Development, 21 May 2021.

[23] 国际可再生能源署，《2022 年世界能源转型展望：1.5℃路径》(2022 年，阿布扎比)。

[24] 《2022 年可持续发展筹资报告》。

79. 《巴黎协定》明确强调，技术开发和技术转让对于提高应对气候变化的能力和减少温室气体排放至关重要。虽然在向少数发展中国家转让技术方面取得了一些成功，但仍有必要更广泛地促进这些国家吸收低排放技术。以技术转让、能力建设和融资为重点的国际合作可以帮助发展中国家跨越式地采用低碳技术。此外，绿色转型和数字化转型是同时发生的，而且是密切相关的。现有的数字鸿沟和缺乏对数字革命的适当治理，可能会妨碍数字化在绿色转型中发挥的作用。因此，开展国际合作，消除绿色鸿沟和数字鸿沟，对于气候行动至关重要。