

联合国贸易和发展会议

# 可抵御危机的 发展融资

概 述

最不发达国家报告 2023



联合国



联合国贸易和发展会议

2023年  
最不发达国家报告：  
可抵御危机的  
发展融资

概 述



联合国

2023年，日内瓦

© 2023 年，联合国

本出版物供开放获取，但须遵守为政府间组织订立的知识共享许可协议，可查阅<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

本出版物所采用的名称及其图表内的材料的编写方式，并不意味着联合国对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

文中资料可影印和转载，但须注明出处。

本出版物经外部编辑。

联合国贸易和发展会议  
印发的联合国出版物

UNCTAD/LDC/2023 (Overview)

# 概述

---

## 让最不发达国家回到实现可持续发展目标的轨道上

全球正面临气候变化、人类冲突加剧、地缘经济碎片化和生活成本危机等多重危机，所有这些危机都使正努力在COVID-19疫情后重振经济的最不发达国家雪上加霜。这些危机的影响导致最不发达国家多年来取得的增长和发展进步出现逆转，包括在消除贫困、营养、卫生、教育和性别平等可持续发展目标的关键领域。

最不发达国家作为一个整体，经济增长在2020年和2021年急剧放缓。2023年，这些国家的国内生产总值总和比疫情前(2010-2019年)的增长趋势所能达到的水平低10%。如果增长率能够达到最不发达国家行动纲领中设定的7%的目标，2023年的人均国内生产总值将比目前的估计值高出16%。由于经济放缓，最不发达国家的极端贫困人口总数估计有所增加，与疫情前相比，极端贫困人口至少增加了1,500万。

为了让最不发达国家回到实现可持续发展目标的轨道上来，这些国家需要具有包容性、创新性并适应其具体需求和挑战的国际金融架构。在全球需要从作出承诺转向落实《2022-2031十年期支援最不发达国家多哈行动纲领》之际，这一点至关重要。目前已重新认识到，金融和债务在改善最不发达国家和其他发展中国家的发展前景方面发挥了关键作用，联合国秘书长的《实现〈2030年议程〉可持续发展目标刺激计划》和为(定于2024年举行的)未来峰会编写的《联合国关于国际金融架构改革的政策简报》便是证明。其他例子

包括《布里奇敦倡议》、改革多边开发银行的努力以及落实二十国集团资本充足率框架审查的建议。这些举措以及其他多边论坛的讨论进一步证明，在保障可持续发展目标不受当今世界多重危机影响的全球努力中，核心问题是通过持久解决债务危机来恢复最不发达国家的财政空间、改革国际金融架构以及调动气候资金。

2023年是全球气候融资的关键一年。将于今年底召开的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议(COP 28)的一项重要议程项目是将COP 27商定的损失和损害基金投入运作。最不发达国家在实现可持续发展目标的道路上依然落后，而世界落实《2030年可持续发展议程》的进程即将过半，值此之际，本报告提出的信息和建议恰逢其时且迫在眉睫。

现行的国际金融架构无法应对系统性冲击，更重要的是，无法为最不发达国家筹集必要规模的资源。自COVID-19疫情爆发以来的多重危机时期凸显了当前国际金融架构的缺陷，也促使各方提出了若干改进举措和建议。其中既有短期的权宜之计，如二十国集团暂缓偿债倡议，也有对长期解决方案的讨论，如二十国集团债务处理共同框架，以及推动多边开发银行的改革。

联合国、七国集团、二十国集团和国际金融机构的理事机构等各论坛正在同时开展重大讨论和谈判。这些进程直接影响到最不发达国家，因为这些国家依赖外部融资，需要通过贸易和资金流动融入全球经济。然而，最不发达国家几乎无法对塑造国际金融架构的决策进程施加任何影响。其中一个原因是，最不发达国家不具有所谓的“系统重要性”，它们在全球经济、国际贸易和资金流动中的占比很小。此外，这些国家在国际货币基金组织、世界银行和区域开发银行等国际金融机构中的发言权微不足道。例如，在世界银行，最不发达国家合计仅占表决权的4%。它们不是七国集团或二十国集团的成员。这种权力失衡导致的结果是，虽然最不发达国家在国际讨论中经常被提及，且讨论涉及对其发展前景至关重要的问题，如发展融资和气候资金，但最终的讨论结果和决定却并不符合这些国

家的具体需求和特点。这种局面难以为继，国际社会必须采取紧急行动，从空谈转向行动，落实能够满足这些国家融资需求的解决办法。

## 最不发达国家庞大且不断增长的融资需求

早在遭遇2020年代的挫折之前，最不发达国家就已经缺乏实现可持续发展目标所需的资金。据《2021年最不发达国家报告》估计，要实现7%的国内生产总值增长率(可持续发展目标8.1)，最不发达国家每年需要投资4,620亿美元，这意味着与2019年(COVID-19疫情之前)的实际投资额相比，需增加55%。为了实现更宏伟的发展目标——实现结构转型，即制造业占国内生产总值的比重翻番(可持续发展目标9.2)——最不发达国家每年需要支出约10,510亿美元，这要求其经济在2020年代达到20%的年增长率，难以实现。据贸发会议估计，对包括最不发达国家在内的所有发展中国家而言，仅可持续发展目标的资金缺口就达到了每年约4万亿美元，高于2015年可持续发展目标通过时的2.5万亿美元。

此外，受多重危机影响，最不发达国家的融资需求进一步扩大。特别是，由于全球在实现《巴黎协定》目标方面远远落后，最不发达国家的气候资金需求也在增长。根据《联合国气候变化框架公约》资金问题常设委员会的统计，到2030年，发展中国家落实国家自主贡献的成本将达到6万亿美元，远高于《哥本哈根协议》每年1,000亿美元的气候资金目标以及2020年210亿至830亿美元的实际气候资金流量。最不发达国家在国家自主贡献中制定了雄心勃勃的计划以应对气候变化，但计划的实施有赖于外部资金、技术转让和能力建设。由于这些国家特别容易受到气候变化的影响，它们迫切需要获取更多适应资金。为了避免让最不发达国家陷入气候债务陷阱，此类资金应采取赠款形式而非贷款形式。然而，在流向最不发达国家的气候资金中，有三分之一以上是通过贷款提供的，进一步加剧了其日益沉重的债务负担。

# 国际资金援助架构日益复杂，对最不发达国家薄弱的机构能力构成挑战

最不发达国家除了需要获得更多资金来弥补与危机有关的发展挫折外，外部融资条件也变得更加具挑战性。

国际资金援助架构正变得日益复杂。架构中的行为体数量增加，除传统捐助者外，还包括慈善家、发展融资机构、私营部门和非政府组织。其他发展中国家已成为公共发展融资的新来源，国际纵向基金的数量迅速增加，国际气候资金架构中的机构和实体也出现了日益分散和数量激增的情况。

新伙伴和融资工具的出现无疑拓宽了发展融资范围。然而，大量不同的资金来源有各自不同的具体选择标准、申请程序和报告要求，导致受援国的交易成本高昂，行政负担沉重，而许多受援国的资源和机构能力有限。这样一来，实际上限制了受援国获得此类资金的机会，并影响到国际资金援助架构的整体表现。

此外，国际援助架构中的行为体激增，加重了与国家优先事项保持一致以及协调各捐助方的任务，也加大了维持债务总体可持续性的难度。

与此同时，官方融资的范围日益扩大，涵盖了一系列经常互相争夺资源的目标和目的。这些目标包括“传统”发展融资目标、气候资金以及人道主义援助，其背景是极端天气事件日益频繁，地缘政治紧张局势导致难民和移民流动加剧。在这方面，发展融资的不同来源和不同目标之间的区别，以及公共和私人资金流动(包括流向最不发达国家的资金)之间的区别变得模糊，特别是在混合融资的情况下。此外，捐助国将更大比例的官方发展援助用于援助国内的难民，而非直接流向最不发达国家。



在做出影响国际资金流动的决策时，特别是关于官方发展援助、私人信贷、有价证券流动和外国直接投资的决策时，最不发达国家的能动性有限。此类决策通常由私营机构或捐助国政府在主要金融中心做出，最不发达国家显然并未参与其中。因此，外部资金流动并非总是与最不发达国家的国家发展目标相一致。这就意味着，最不发达国家的政府难以保持对发展议程的自主权，也难以协调对其经济有重大影响的资金流动。

此外，地缘政治局势日益紧张，使最不发达国家更难让不同发展伙伴和不同外部资金来源发挥协同增效。

为了改善最不发达国家的外部发展融资，国际社会采取了一些新的举措，这些举措的方向是正确的，但还不足以应对最不发达国家面临的严峻融资挑战。因此，国际社会迄今为止未能充分应对最不发达国家迫在眉睫的融资危机。

## 多重危机背景下的财政空间管理

### 扩大财政空间对结构转型至关重要

财政空间是指一国政府在不损害其长期财政可持续性的情况下，能够经受的支出增加或收入减少的幅度。当政府需要迅速应对各类危机，如COVID-19疫情、乌克兰战争等因素造成的全球粮食和能源价格冲击以及与气候有关的损失和损害时，经济压力增大，在这种情况下，缺乏财政空间可能会造成特别严重的破坏。多重危机导致最不发达国家的财政空间受到侵蚀。最不发达国家的一般政府债务占国内生产总值比重的中位数从2019年的48.5%上升至2022年的55.4%，为2005年以来的最高水平。大宗商品价格上涨导致进口支出增加，是造成该趋势的原因之一。2021年，最不发达国家整体的

基本食品净进口总额为54亿美元，同比增长26%。最不发达国家整体的其他财政空间指标也有所恶化，如财政收支平衡以及优惠贷款占公共外债总额的比重。由于上述事态发展，最不发达国家在实现可持续发展目标的道路上有可能进一步落后。因此，它们迫切需要获得更多支持，以扩大财政空间。

对这些国家的财政空间而言，外部资金流动仍然是一个关键因素，但从中期来看，国内资源调动需要发挥更加重要、更可持续的作用。可以通过各种渠道改善国内资源调动。特别是，就税收占国内生产总值的比重而言，最不发达国家整体上落后于其他国家组。2020年，最不发达国家的国内生产总值税负率中位数为11.6%，其他发展中国家为16.3%，发达国家为23.2%。可以通过扩大税基、打击资金非法外流、加强税务合规、加强国际税务合作和改善自然资源管理(包括对全球能源转型至关重要的矿产资源)来改善国内资源调动。最不发达国家在调动国内资源的同时，还应更有效地实施结构转型议程，努力提高生产能力、加强治理、改善税收制度并提高国家和国际两级的机构能力。

## 官方发展援助仍然存在巨大缺口

2021年，向46个最不发达国家提供的官方发展援助总额为669亿美元，较2020年(即COVID-19疫情爆发之年)创纪录的729亿美元有所下降。2019至2021年期间，流向最不发达国家的官方发展援助总额为2,020亿美元，其中35%流向了五个最大的受援国——孟加拉国、埃塞俄比亚、阿富汗、也门和刚果民主共和国。尽管外部资金发挥了关键作用，但流向最不发达国家的官方发展援助远低于发达国家的承诺。2021年，这些资金仅占发展援助委员会(发援会)成员国民总收入的0.09%，远低于可持续发展目标17和《多哈行动纲领》规定的占国民总收入0.15-0.2%的目标。2021年，承诺额和支付额之间相差350亿至630亿美元。因此，需要将官方发展援助的支付额提高到承诺的水平，以促进最不发达国家的增长和复原。

关于官方发展援助的构成，一个重要的考虑因素是采取赠款形式还是贷款形式。赠款和贷款均有助于填补可持续发展目标关键领域的资金缺口，并推动最不发达国家实施结构转型议程。然而，贷款的弊端在于会加重最不发达国家的债务负担，在力求解决可持续发展某一领域问题的同时，加剧了另一个领域的问题。由于缺乏足够的财政空间是最不发达国家的一个主要关切，会产生债务的官方发展援助对最不发达国家而言，需要权衡利弊。2012至2021年期间，在向最不发达国家提供的官方发展援助总额中，赠款占76%，远低于前一个十年(2002至2011年)的85%。在COVID-19疫情使全球经济陷入停滞的2020年，赠款占比仅为67%，为经济合作与发展组织(经合组织)贷方报告制度开始统计该数据系列以来的最低值。因此，尽管为应对COVID-19疫情，向最不发达国家提供的官方发展援助总额有所增加，但赠款的比重却明显下降，与2019年相比下降了6个百分点。然而，赠款应作为将官方发展援助提高到承诺水平的主要手段，这样才能在不增加最不发达国家债务困扰风险的情况下，抵消财政空间萎缩的影响。

流向最不发达国家的混合资金呈上升趋势。然而，在考虑使用混合融资促进实现可持续发展目标时，需要注意最不发达国家的国家集中度高和国家内部行业集中度高的问题。特别是，旨在为最不发达国家筹集更多混合资金的捐助方还应设法使资金流动符合受援国的优先事项和国家发展计划。最不发达国家需要确保私人投资在促进可持续发展的同时不会产生负面影响，为此应制定规则和条例，减少潜在的环境和社会风险，提高透明度并保护当地社区。

## 气候资金带来更多挑战

最不发达国家对气候危机应负的责任微乎其微，却最容易受到气候变化的影响。2020年，在应对气候变化影响方面最为脆弱、准备最不充分的20个国家中，有18个是最不发达国家。最不发达国家也是最难撬动投资开展适应行动的国家组。因此，需要更多的财政空间来进行适应投资和融资，以弥补极端天气事件造成的损失和损害。

在此背景下，提供给最不发达国家的气候资金需要从以下几个主要方面加以改进：数量、质量和获取。

从最初提交项目提案到最终拨付气候资金往往会有数年的延迟。尽管有大量此类专项资金，但大部分气候资金仍通过非气候专项渠道提供。这导致缺乏透明度，难以建立统一、明确的气候资金核算框架。流向最不发达国家的气候资金数额低于国际承诺，甚至低于最不发达国家的实际需求。尽管最不发达国家尤为脆弱，但它们在2016至2020年期间获得的气候资金份额与其在发展中国家组中的人口占比大致相当，相当于年均126亿美元。同期，在流向最不发达国家的气候资金中，有三分之一以上是贷款形式。适应气候变化是最不发达国家的主要优先事项，但该用途仅占气候资金总额的45%。这表明有必要大幅增加流向最不发达国家的气候资金，同时还需要通过提高赠款占比并为适应措施提供更多资金来加强现有资金的影响。与贷款相比，赠款对于避免造成气候债务陷阱至关重要。

目前正在《气候变化框架公约》下筹建损失和损害基金，如果其设计和运作能如本报告所建议的那样考虑到最不发达国家的具体需求，就能发挥重要作用。事实上，最不发达国家在努力实现可持续发展目标的同时，却首当其冲受到气候变化的影响，如果基金的运作确实能考虑到最不发达国家的具体情况，那么就有可能大大提升这些国家的复原力。

## 最不发达国家的债务脆弱性

最不发达国家需要获得援助，以根据可持续发展目标17.4实现长期债务可持续性，并促进亟需的经济结构转型。债务融资对于各国应对危机时期财政支出的增加以及加快结构转型是必要的。然而，一场规模堪比1990年代(《重债穷国倡议》实施之前)的债务危机正在逼近，可能阻碍最不发达国家取得进展。2022年，最不发达国家的

外债存量总额达到5,700亿美元，其中公共和公共担保债务从2006年的1,000亿美元出头飙升至3,530亿美元。2022年，所有关于外债可持续性的指标均出现恶化：偿债总额占货物和服务出口额的比例从2021年的18.3%上升至18.9%，政府收入中用于偿债的比例从2021年的15.6%上升至17%。

## 结构性因素导致债务脆弱性长期存在

结构性因素是造成最不发达国家债务脆弱性的主要原因。这些国家的出口和财政收入高度依赖初级商品，增加了遭受外部冲击的风险。这些国家正努力从COVID-19疫情中恢复，但与气候变化和其他全球冲击相关的灾难在2020至2023年间加剧，进一步侵蚀了它们本已受限的财政空间。强劲的出口和经济持续增长提高了这些国家吸收和利用债务以及抵御冲击的能力。然而，这些国家缺乏在危机时期增加政府开支的财政空间，也没有能力调动私人投资，从而损害了发展前景。

从结构上看，在最不发达国家的公共和公共担保债务存量中，占比最高的是多边债务(2021年占比为42%)，但这一比例正在下降。双边债务的比重也有所下降，从2006年的39%降至2021年的35%。相比之下，商业银行的债务和债券占比分别从2006年的7%和0增至14%和7%。个别国家的债务结构还显示，包括债券在内的私营部门债务大幅增加。与2006至2009年相比，2017至2021年优惠债务占外债总额的比重平均下降了20个百分点。这影响到36个最不发达国家，其中26个国家的优惠债务占比下降了10至57个百分点。

## 偿债成本不断上升

进入二十一世纪以来，最不发达国家的债务结构变得更加复杂，到期日安排也不尽如人意，导致偿债成本急剧上升。自2018年以来，

最不发达国家用于偿还外债的支出超过了教育支出。此外，2009至2011年，偿债支出相当于卫生支出的三分之一，而到了2018至2020年，该项支出相当于卫生支出的四分之三。在此期间，有11个最不发达国家的偿债支出超过了教育和卫生支出的总和，而在2009至2011年，没有任何一个最不发达国家出现过这种情况。

此外，最不发达国家通常需要支付较高的债券溢价。自2014年以来，对私人债权人的偿债额已超过对官方债权人的偿债额。与2016至2018年相比，在2019至2022年偿还的债务中，债券部分增加了一倍多。最不发达国家的公共和公共担保债务占国内生产总值的平均比例在2019年达到30%，2020年为34%，2021年略微降至32%。从2009-2011年到2019-2021年，25个最不发达国家的公共和公共担保债务偿债额占货物和服务出口额的比例有所增加。在当前的全球经济环境下，债务组合中长期债务和短期债务之间的不平衡，以及具有不同风险偏好的不同类别债权人之间的不平衡，已经成为一项挑战。

## 解决债务脆弱性问题

需要立即向面临债务困扰风险的最不发达国家注入流动性，以防止危机演变为社会经济灾难。双边伙伴可以通过提供广泛的债务减免来增加对受影响国家的援助，使这些国家得以处理债务积压问题，并腾出资源用于增加社会支出。

最不发达国家及其伙伴应针对最不发达国家的债务结构特点采取措施。《多哈行动纲领》强调，迫切需要建立机制来调动公共和私人投资，以实现可持续发展目标。如果所有最不发达国家都能从国际开发协会获得贷款，就能缓解这些国家的融资压力，并有助于创造条件，平衡债务组合中的长期和短期债务以及不同类别的债权人。这将分散利率风险并削弱投机性投资者的影响，特别是在全球经济前景普遍面临高利率和通胀压力的情况下。

多边债务解决机制仍然至关重要，因为最不发达国家大部分债务的债权国并未参加二十国集团债务处理共同框架。以优惠且负担得起的条件提供紧急贷款，并将到期的短期贷款转为条件较为宽松的长期贷款，可以帮助面临流动性限制的最不发达国家。至关重要的是，增加多边债务和其他官方资金(尤其是赠款)以及用于投资的长期资金对于改善最不发达国家的发展前景大有裨益。

## 中央银行在支持最不发达国家绿色结构转型方面的作用

### 使金融体系与气候目标保持一致

2015年《巴黎协定》第二条第一款(三)项规定了“使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径”的目标。虽然COP 26推进了全球资金流动务必与气候目标保持一致(下称“资金一致”)的势头，但人们越来越担心全球投资行为还在继续为碳排放生产及其进一步扩张提供大量资金。要推动全球向低碳经济转型，就必须改革金融体系及其结构和流程，并让各国政府、中央银行、商业银行、机构投资者和其他金融行为体参与这一转型。

改革全球金融体系以促进低碳转型是一个争论不休的主题。传统观点采用静态、基于风险的方法来调整资金流动以实现净零承诺。该方法主要侧重于中央银行在维护价格和金融稳定的狭义任务范围内独立行事所发挥的作用。然而，不建议最不发达国家单独使用中央银行的气候减缓工具，因为这些国家并不具备其他发展中国家或发达国家所拥有的机构(包括金融系统)类型、发展水平或生产能力。中央银行工具的使用必须与其他财政、产业和社会政策相结合，以确保减排目标不会损害社会目标和发展目标。

对最不发达国家而言，全球低碳转型可能会产生重大负面影响，原因在于，为转型采取的国内和国际行动都可能加剧转型的“不公正”风险。最不发达国家的国内机构能力薄弱、金融发展水平低下，限制了中央银行通过货币政策传导气候政策。相互抵触的货币政策目标可能会加剧这种情况。在国际层面上，国际金融架构和发展融资架构长期失衡，更有可能造成意想不到的负面后果，包括使最不发达国家的政府和私营部门更难以投资于适应措施，更难以弥补与气候相关的损失。虽然并非只有最不发达国家才需要权衡气候行动的利弊得失，但在这些国家，中央银行的气候政策选择可能会产生更为重大、深远的再分配影响，导致利弊得失被放大。因此，中央银行使用气候政策工具在最不发达国家往往更具争议性。在这种情况下，虽然金融发挥着至关重要的作用，但某些责任不能转嫁给金融部门或委托给独立行事的中央银行。

## 中央银行的政策应与发展和产业政策保持一致

最不发达国家要实现公正转型，其金融部门应在结构转型取得根本性进展的总体背景下，率先为绿色转型和适应气候变化做出贡献。这意味着，最不发达国家实现资金一致性的最佳方式是以绿色转型为导向，以产业政策以及加强中央银行政策与政府发展政策的一致性为支撑。这种方法最有可能同时促进这些国家的绿色结构转型和发展进步。

对所有经济体而言，与传统经济政策目标相比，减缓和适应气候变化需要更强的政策协同。历史上，中央银行曾与财政部和其他政府机构协调，积极引导信贷，支持应对气候危机所需的重大结构性变革，同时辅之以积极的财政政策和产业政策制度。在许多最不发达国家，政府与中央银行的这种协调仍然存在，其中一些中央银行虽未直接承担与可持续性相关的任务，但承担了支持发展的任务。因此，与中央银行独立于其他公共部门行事的国家相比，许多最不发



达国家的体制环境更为有利。然而，最不发达国家面临的一个重大挑战是确保将中央银行的气候工具用于实现多个目标。因此，必须仔细设计政策工具，以确保实现多个目标并尽量减少顾此失彼。

以绿色转型为基础实现资金一致，将有助于最不发达国家减轻并解决气候行动带来的顾此失彼，因为该方法制定了一个雄心勃勃的议程，核心是使用与财政政策和绿色产业政策相协调的定量和定性信贷分配政策。该方法的另一个优势是扩大了资金一致性的重点，将适应纳入其中，从而纳入了更为积极的动态金融体系协调措施。此外，还根据各国的具体情况量身定制协调措施，并将旨在促进发展的中央银行政策工具付诸实践。

使用气候政策工具对所有国家的中央银行来说都是一个未知领域。因此，许多中央银行选择向同行学习并交流良好做法，以发展该领域的银行业专业知识和专门技能。除了发达国家牵头的全球同行学习举措外，还开展了区域同行学习，这表明经济体和生态系统在气候变化的脆弱性方面存在很大的区域间和区域内差异。总体而言，发展中国家面临着更大的物理风险，包括与气候变化相关的更频繁、更严重的天气事件。因此，这些国家的中央银行和金融体系可能更容易受到气候相关风险的影响，可能更有必要使用气候政策工具。这就使发展中国家更有动力参与全球金融努力，使其金融体系与气候目标保持一致。

在全球范围内，中央银行使用气候工具的金融架构仍在建设之中，具体的披露、评估和治理工具仍在开发中。在这一过程中，生态系统中的各类角色需要采取相辅相成的合作行动，来抑制漂绿行为，鼓励一致性和标准化，提高透明度，并降低合规成本。最不发达国家的相关生态系统是最不成熟的；这些国家的中小微企业几乎无一能够应对来自各利益攸关方的压力，通过披露可持续性做法来证明其责任和承诺。科学证据暗含的避免气候灾难的时限意味着发展中国家，特别是最不发达国家的中央银行面临极其艰巨的任务，既要向全球最佳做法靠拢，又要发展适应气候变化的技术能力(人力和资本)。遗憾的是，全球在这方面的进展速度并不一致。

最不发达国家政府不妨考虑修改中央银行的任務，使其支持与气候相协调的发展。然而，特定气候任务的存在是使用某类中央银行气候工具的必要条件，但不是充分条件。一旦确定了潜在的气候政策工具，中央银行需要对一系列其他问题开展研究，才能决定使用特定工具是否合理。例如，中央银行应注意，气候工具能够发挥作用的前提是必须适应当地的经济结构。鉴于有可能产生意想不到的负面影响，不应使用不适合当地经济条件或有可能破坏其他发展目标的中央银行气候工具。最重要的是，在减缓和适应气候变化方面，中央银行面临目标过多、工具过少的风险。要应对这一挑战并减少不必要的取舍，最佳方法是以不损害传统目标的方式设计中央银行工具。

只有满足以下条件：(a) 可持续发展或严格的宏观审慎方法是中央银行任务的一部分，(b) 金融体系足够发达，有足够高比例的人口和非金融企业部门使用该体系，最不发达国家的中央银行才能考虑使用气候减缓和适应工具。此类工具必须与产业政策和财政部门的目标保持一致。

## 推进最不发达国家的发展融资改革

### 从危机走向改革

最不发达国家如今面临一系列相互交织的挑战。一个主要挑战是，缺乏必要的财政空间，无法确保社会安全网的连续性和充分覆盖面，无法通过人力资本和基础设施投资来促进结构转型，也无法承担不断上升的气候变化成本。

最不发达国家在COVID-19疫情期间采取了相机抉择的财政政策，加剧了之前潜在的财政和资金短缺，因此，尚未实现收入增长来应对

日益增长的成本和支出需求。因此，许多最不发达国家在财政空间迅速缩小的同时，还面临着债务和危机的恶性循环。

现有的机制和资金来源不足以满足最不发达国家实现可持续发展的资金需求。以下举措均未能成功应对这些国家面临的发展融资挑战：近期改革国际援助架构、承诺增加公共发展融资和/或应对气候变化的资金、制定计划应对当前的外债危机、采取措施提高全球流动性水平、开展谈判调整多边金融机构的方向、吸引私人投资者进入最不发达国家，以及其他举措或建议。这些举措还不够深入，或没有得到充分落实；它们既没有从根源上解决系统性问题，也没有充分考虑最不发达国家的特殊性。

必须全面改革国际金融架构并提供更多承诺和创新办法，以支持最不发达国家可持续发展的资金需求，并协助其增强应对全球挑战的韧性。债务困扰不仅仅是一个金融问题，也是最不发达国家面临的严峻发展困境。此外，气候变化对这些国家弱势群体的生存构成了威胁。多边主义在应对最不发达国家的金融、财政和气候挑战以及鼓励它们更多地参与这些问题的全球治理方面发挥了显而易见的作用。多边主义意味着开展国际合作，努力找到解决跨国问题的办法。迫切需要采取具体行动，使最不发达国家得以应对其面临的相互交织的挑战。

以下各节重点阐述了最不发达国家政府应当与发展伙伴、国际金融机构和整个国际社会合作采取的一些优先行动，唯有采取这些行动，最不发达国家才能摆脱目前的发展僵局。

## 加强对最不发达国家的援助实效

最不发达国家发展融资的三个关键方面是数量、质量和获取。换言之，资金必须达到所需的规模，通过适当的工具提供，并以适应这些国家具体需求的国际金融架构为支撑。

首先必须将流向最不发达国家的官方发展援助提高到发达国家承诺的水平。对于发援会成员而言，这意味着到2025年，将流向最不发达国家的官方发展援助增至国民总收入的0.2%，即可持续发展目标17.2规定的上限。此外，新增的官方发展援助应全部以赠款形式提供。除了增加数额外，国际发展界还应通过减少相关行政负担、协调流程并利用受援国自身的行政系统和结构来简化官方发展援助的获取并降低交易成本。鉴于国际援助架构日趋复杂，官方发展援助如能遵循明智援助的五项原则，即自主决策、协调实施、目标一致、追求实效、共同负责，将产生更大的影响。

“绿色”财政改革可以为气候和其他发展领域释放资金。这要求捐助国将原本用于补贴产生温室气体的活动的部分资金转用于资助最不发达国家的发展和气候复原力，可谓一举两得。政治意愿是释放这一大笔新增流动性的关键。

最不发达国家需要找到明确的途径来摆脱不可持续的债务模式，为此应采取一系列关键措施，包括赠款、优惠贷款以及可迅速、透明、高效解决不可持续的债务状况的债务处理机制。因此，发达国家伙伴不应以债务减免替代官方发展援助等官方发展资金，这一点至关重要。同样，应慎用危机期间的紧急贷款，仅将其作为对债务减免措施的补充，而非增加多边开发银行债务存量的机会。

## 气候资金

还需要改善流向最不发达国家的气候资金的数量、质量和提供模式。即使以最乐观的方式估计流向最不发达国家的气候资金，其数额也不足以满足这些国家日益增长的适应投资需求，也不足以弥补灾难性天气事件造成的损失和损害。因此，国际社会应考虑在现有官方发展援助目标的基础上，为最不发达国家制定具体的气候资金目标。发达国家需承诺大幅提高流向最不发达国家的气候资金总量，包括提高赠款比例，以避免造成债务陷阱。此类资金还应更侧

重适应气候变化，这是最不发达国家的优先事项。发达国家还应承诺在2024年重新分配价值1,000亿美元的特别提款权，用于支持最不发达国家解决债务危机，使它们能够回到实现可持续发展目标的轨道上来。

国际气候资金架构复杂且分散，对包括最不发达国家在内的机构能力有限的国家构成了障碍。因此，应优先考虑简化并加快现有资金的获取，既包括现有气候基金，也包括通过损失和损害基金等新设立的气候融资工具提供的资金。

此外，越来越有必要推进改革并承诺提高透明度，可采取的措施包括建立统一的气候资金核算框架。改革还应关注通过绿色气候基金等气候专项基金提供的气候资金。由指定的气候融资工具提供的资金必然是气候资金，因此不会出现发展资金和气候资金之间的重复核算问题。鉴于气候与发展之间的密切联系，必须将气候变化因素纳入发展规划和官方发展援助的方案中。然而，发展资金和气候资金的核算应该并且可以分开进行。

最不发达国家属于最容易受到气候变化影响的国家，应优先获得资金以弥补与气候相关的损失和损害，出于类似原因，小岛屿发展中国家也应如此。国际社会应确保损失和损害基金迅速投入运作，并于2024年支付第一笔款项。

如果发生自然灾害，除了暂停偿还债务外，还应根据灾害造成的损失和损害注销相应规模的债务。国际社会应做出安排，以便在发生大规模自然灾害并且现有资金不足以全额支付灾害损失赔偿金的情况下，注销受灾国的债务。

在审议与气候有关的损失和损害时，新设立的损失和损害基金如能满足某些条件，可为最不发达国家发挥关键作用。满足下列条件将加强损失和损害基金的影响：

- 应额外提供与实际损失和损害相称的足额资金。如果只是将现有资金注入损失和损害基金，后者无法产生预期的影响。在这

方面，发达国家需要确保每年流入损失和损害基金的最低资金额度，并采用可靠且强有力的资源调动战略。

- 应努力使损失和损害基金迅速投入运作，使其能够迅速开始拨付资金，包括设定在2024年发放第一笔资金的目标。
- 从损失和损害基金获取资金应当简单直接，交易成本应保持在较低水平。
- 从损失和损害基金获取资金不应加重债务负担。因此，资金应采取赠款形式，用于弥补气候变化影响造成的损失和损害。
- 在可能出现的索取金额超过可用资金的情况下，应根据经济脆弱性和与气候相关的脆弱性来决定资金的分配。这将加大基金对面临多重脆弱性但缺乏财政空间的最不发达国家的影响。
- 损失和损害基金应涵盖极端天气事件以及缓发性损失和损害(如海平面上升、盐水入侵和土地退化)，因为这两种情况都可能使受影响国家遭受巨大损失。可为这两类损失和损害设立不同的供资窗口，以反映供资和流程要求的差异(紧急供资或是项目供资)。
- 应避免产生额外成本，如手续费或保费。将基金设计成一种保险会限制包括最不发达国家在内的最脆弱国家获得资金。

如果上述条件得到满足，损失和损害基金就有可能显著增强最不发达国家的复原力，这些国家正在努力实现可持续发展目标，却最容易受到气候变化的影响。

## 改革国际金融架构

改善最不发达国家的发展融资应成为更广泛的国际金融架构改革的一部分。从这个意义上说，联合国最近提出的雄心勃勃的改革方案必须得到落实。还应适当考虑贸发会议的呼吁，即采取“公平”方针对待债务国和债权国，包括更加关注债权国的机构和政策在引发国际金融危机方面所起的作用。

另一个长期呼吁是实施全面的债务解决制度。至少应做到，一旦债务人开始就解决债务问题进行谈判，应暂停偿还债务。此外，多边债务解决机制有助于促成债权人和债务人之间的谈判。目前，此类谈判中，权力严重失衡，尤其是在涉及最不发达国家时。协调工作应涉及所有主要参与方，包括私人债权人以及不是发援会成员的双边债权国，如中国。事实上，中国已成为最不发达国家的主要贷款国，并在双边基础上向包括最不发达国家在内的受债务困扰的发展中国家提供了大量救助资金。

鉴于多边开发银行在向最不发达国家提供优惠资金方面发挥了关键作用，如果要切实推进发展融资体系改革，就必须通过这些机构增加资金的供给。为了能够以极其优惠的条件提供更多流动性，多边开发银行本身需要在资本市场上借入更多资金。根据二十国集团对多边开发银行的资本充足率框架进行独立审查后提出的建议，将通知即缴的股本纳入其风险框架可以促进这一点。如此一来，多边开发银行就能以极其优惠的条件增加数千亿美元的贷款。这种扩张将惠及在资本市场上面临较高借贷成本的最不发达国家和其他发展中国家，特别是在全球融资条件进一步收紧的情况下。此外，不仅是世界银行，所有多边开发银行都应在与最不发达国家新签订的贷款协议中纳入灾难条款，并评估在现有贷款协议中追加此类条款的方案。最后，发达国家需要确保国际开发协会第21轮增资的规模彰显雄心，与最不发达国家日益增长的需求相称。

需要改革特别提款权的分配规则，以便使用特别提款权来应对最不发达国家紧迫的资金需求。因此，在分配特别提款权时，应适当考虑经济和气候变化方面的脆弱性。另一种为发展融资释放流动性的实用方法是“重新分配”给予发达国家的特别提款权。换言之，不需要全部份额的发达国家可以将部分特别提款权转让给国际货币基金组织或其他可以持有特别提款权的实体。接收方可以利用特别提款权增加对有需要国家的高度优惠贷款。在实践中，国际货币基金组织经常通过减贫和增长信托基金或复原力和可持续性信托基金这样做。多边开发银行可作为利用重新分配的特别提款权来增加贷款

的另一重要渠道。最不发达国家在实现可持续发展目标和承担气候变化成本方面的融资需求具有长期性，因此需要定期、持续地进行特别提款权的重新分配。

需要考虑国际标准和准则对最不发达国家获得资金的潜在影响。全球金融市场正在进行的改革包括在全球金融部门推动实施统一的气候标准。这一做法不符合作为全球气候制度基石的共同但有区别的责任原则，应予以修订。修订应确保将物理风险纳入信用评级机构和金融机构使用的信用模型不会导致最不发达国家的评级被下调，否则会减少这些国家获得融资的机会。

## 债务管理

应加强多边开发银行、巴黎俱乐部债权国和非巴黎俱乐部债权国之间的协调与合作，以确保为需要处理债务的最不发达国家提供高效、迅速的解决办法，并建立灵活有效的债务处理机制，包括一旦债务国开始谈判，立即暂停偿还债务。该机制还应包括改善国际税务合作，以加强国际税务规范，打击非法资金流动，并促进最不发达国家的税收征收。

发展伙伴需要加强最不发达国家在债务管理、税务管理(包括资源税)、气候谈判以及气候相关损失和损害评估等关键领域的能力建设。

## 改善国内资源调动以建设复原力

最不发达国家应通过以下方法来加强国内资源调动：扩大税基，审查免税和其他财政激励措施，避免税收逐底竞争，减少逃税和激进避税以及其他非法资金流动，改善税务管理并提高纳税遵从度。国际税务合作也有助于提高国内收入。此外，金融部门的发展可以促进国内资源的留存。



通过透明、负责任的治理框架改善自然资源管理，并确保采掘业通过税收、专项税和开采权使用费为公共收入贡献合理份额，也有助于增加国内收入。资源丰富的最不发达国家应与采矿企业认真洽谈合同，加强治理并审查现有的税收和其他财政激励措施，以期从采掘业中获得尽可能多的收入。特别是，拥有全球能源转型所需的关键矿产储量的最不发达国家需要确保这些储量的开采能够为可持续发展作出贡献，为此应促进国内增值，并得到合理份额的收入和利润。

理想情况下，上述改善国内资源调动的措施能加强这些国家的谈判能力，以争取更有利的融资成本(利率更低)和期限(债务期限更长)，从而减少期限较短的紧急融资周期。为了保障增长并在实现可持续发展目标方面取得进展，政策重点应转向实施不受气候影响的结构转型议程。

一些最不发达国家还可以通过促进国内金融深化，增加国内资源并吸引侨民的储蓄。金融深化可以通过侨民债券、外币存款和以汇款为抵押的银团贷款等方式来调动和利用侨民的储蓄。

## 中央银行使用气候政策工具

满足以下条件时，最不发达国家的中央银行需考虑使用气候减缓和适应工具：可持续发展或严格的宏观审慎方法是中央银行任务的一部分，并且金融体系足够发达，有足够高比例的人口和非金融企业部门使用该体系。如果最不发达国家的中央银行引入气候工具，这些工具必须与产业政策和财政政策目标保持一致。例如，如果最不发达国家的中央银行决定使用此类工具，就需要确保金融体系继续支持国家产业政策中确定的优先部门。中央银行绝不应被视为气候危机的“解决者”，也不应取代政府、公共部门和国际组织采取干预措施。中央银行只能在应对气候变化的斗争中发挥支持作用，并应始终与各国政府和其他公共部门协调行动。

最不发达国家的中央银行需要制定分析框架，以确定本国金融体系和宏观经济的风险暴露程度，这些风险可能源自其他国家(特别是出口伙伴)实施的气候政策以及与气候相关的自然事件。呼吁国际社会加强这方面的援助。

## 南南举措和区域举措

随着流向最不发达国家的官方资金结构多样化，其他发展中国家也成为了重要的官方外部资金来源。事实证明，其中一些国家是重要的长期资金来源，有时为基础设施项目提供资金。最不发达国家需要进一步挖掘这些资金来源的潜力，同时确保它们不会额外造成过度负债。发展中国家合作伙伴还可以充当长期投资的中介。

南南合作还可以通过在区域和次区域层面采取协调一致的战略，促进获得发展资金，为筹集资金和重新进行债务谈判形成共同的谈判立场，从而帮助最不发达国家调动和管理发展资金。

