



联合国 贸易和发展会议

Distr.: General
11 January 2022
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

发展筹资问题政府间专家组

第五届会议

2022 年 3 月 21 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 3

发展筹资：在 COVID-19 之后调动可持续发展资金

贸发会议秘书处的说明

概要

本背景说明为将于 2022 年 3 月 21 日至 23 日召开的发展筹资问题政府间专家组第五届会议而编写，审议了全球经济目前的发展情况以及对今后几年改进和加强公共部门主导的发展筹资办法的影响。第二章阐述了从冠状病毒病大流行中吸取的这方面的经验教训。第三章考虑了绿色和包容性转型给发达国家和发展中国家带来的额外挑战。第四章讨论了一系列政策选择和建议，以帮助确保发展筹资有稳固的基础。



一. 导言

1. 在 2021 年 10 月 3 日至 7 日举行的联合国贸易和发展会议第十五届大会之后，成员国决定，将于 2022 年 3 月 21 日至 23 日举行的发展筹资问题政府间专家组第五届会议的主题为“在冠状病毒病(COVID-19)之后调动可持续发展资金”。为发展筹资问题政府间专家组第五届会议商定的指导性问题的如下：¹

(a) 从 COVID-19 大流行中可以吸取哪些经验教训，以确保长期发展资金的供应是稳定和可靠的？

(b) 如何改善国内和国际、公共和私人融资工具，以促进发展中国家的绿色工业化和包容性结构转型？

(c) 哪些额外的和/或替代性的政策和举措可以有助于缩小基础设施差距，同时促进发展中国家的包容性工业化和生产性就业？

2. 该主题与《亚的斯亚贝巴行动议程》(A/RES/69/313, 附件)第一章的主题(特别是第 14-17 段)以及第二章的行动领域 A 至 C 相对应。第一章概述了“2015 年后发展筹资全球框架”，包括“建立一个新论坛，以缩小基础设施差距”(第 14 段)、“促进包容和可持续的工业化”(第 15 段)、“为所有人创造充分的生产性就业和体面工作”(第 16 段)以及“为所有人保护我们的生态系统”(第 17 段)。第二章(A-C 节)提出了有关国内公共资源(第二章 A 节)、国内和国际私人商业和金融(第二章 B 节)以及国际发展合作(第二章 C 节)的挑战和优先事项。²

3. COVID-19 大流行是《亚的斯亚贝巴行动议程》中没有预计到的危机。鉴于成员国选择的主题，在背景说明中，先简要讨论了可以从危机中吸取的发展筹资方面的基本经验教训(第二章)，然后简要概述了国家和国际层面的政策挑战，将整个全球经济从大流行中强劲而均衡的复苏与促进发展中世界的绿色工业化和包容性结构转型相结合(第三章)。第四章更详细地探讨了在国家、区域和国际各层面需要采取哪些政策举措，以确保仍然能够实现大规模和协调的投资势头，以充分实施变革性的《2030 年可持续发展议程》。第五章是结论。

二. COVID-19 大流行与发展资金：需要考虑的主要经验教训

4. 到目前为止，几乎可以肯定的是，当前的 COVID-19 大流行带来的经济影响并非短暂性质。这可能会进一步扩大大流行前已然存在的实现《2030 年可持续发展议程》的资金缺口，除非将危机转化为机会，实质性地重新思考协调政策，从公共、私人、国内和外部来源增加发展资金。³ 虽然目前 COVID-19 危机性质特殊，范围波及全球也实属罕见，但卫生、环境、经济和金融各方面的综合危机

¹ 贸易和发展理事会在 2021 年 10 月 8 日至 13 日期间通过沉默程序批准，当时沉默程序未被打破。

² 关于为发展筹资问题政府间专家组前几届会议编写的关于国内资源调动、混合融资和发展合作的相关资料和其他背景说明，另见 TD/B/EFD/1/2 和 TD/B/EFD/3/2。

³ 例如见 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020a, *The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance*, OECD Publishing, Paris, 24 June; OECD, 2020b, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, OECD Publishing, Paris。

可能很快会成为常态而不是例外。因此，从 COVID-19 危机中吸取的第一个教训是，将外部宏观经济冲击与发展道路的长期演变分隔开来是一种人为的做法：除非有财政基础能够吸收这些冲击，否则为发展调动资源的过程将继续受到这些冲击的影响。

5. 在国内方面，与大流行有关的融资需求很高，而经济活动水平较低导致公共收入下降，使大多数发展中经济体的财政空间在危机初期面临巨大压力。由于一系列原因，发展中国家的财政空间缩小，因此调动国内资源促进发展的能力也减弱，这种情况可能比 COVID-19 大流行的直接影响持续时间更长。

6. 在国内公共财政支出方面，许多发展中国家推广疫苗的工作进展缓慢，这意味着与大流行有关的融资需求将比预期持续更长时间。在危机期间被推迟的其他经常性支出最终需要恢复，留给结构转型和绿色工业化的公共投资空间很小。在许多国家，还必须考虑公共外债高昂的偿债费用。2020 年，这些高昂的偿债费用占政府收入的比例在最不发达经济体为 11.4%，在中等收入经济体为 8.5%，在小岛屿发展中国家超过 20%，许多国家面临的负担要高得多，高达政府收入的一半。⁴

7. 在收入方面，经济增长是增加税收的主要驱动力，是调动国内公共资源的首要和最可靠的来源。目前，贸发会议对全球年度产出增长的预测排除了在 2030 年之前恢复到大流行前趋势的可能性。⁵ 国际货币基金组织对短期前景更为乐观，但对长期全球增长前景持更为谨慎的观点。⁶ 无论哪种情况，区域之间和区域内部不平衡的增长情况都会导致实质性的不确定因素，包括发达经济体提高利率对债台高筑的发展中国家的潜在非常有害的溢出效应。因此，在大流行爆发之前在增加税收方面取得的进展(特别是在许多较贫穷的经济体)可能会停滞，甚至倒退，因为全球经济增长动态的负反馈过程正在阻碍在改善税收制度以及更广泛的公共财政管理方面的持续努力。在此背景下，尽管取得了进展，但许多中低收入国家在大流行爆发前要使税收占国内生产总值的比例达到 15%至 20%都很困难，该比例被认为是国家促进可持续发展的基准。⁷

⁴ [A/76/214](#), 联合国贸易和发展会议秘书处编写的关于外债可持续性与发展的报告。

⁵ 贸发会议, 2021a, 《2021 年贸易和发展报告：从复苏到复原力——发展层面》(联合国出版物, 出售品编号: E.22.II.D.1, 日内瓦), 第一章。在 2020 年世界产出下降 3.5%之后, 贸发会议预计 2021 年全球增长 5.3%, 2022 年增长 3.6%, 这意味着仅 2020/21 年度的累计收入损失约为 10 万亿美元。基于 2022 年后全球年度产出增长率为 3.5%的潜在乐观假设, 这排除了 2030 年前恢复到 COVID-19 前趋势的可能性。

⁶ 国际货币基金组织(IMF), 2021a, 《世界经济展望：疫情期间的经济复苏——健康问题、供给扰动和价格压力》，华盛顿特区。国际货币基金组织预测, 2021 年和 2022 年全球经济增速将分别略高 5.9%和 4.9%, 并预计到 2024 年, 大多数发展中国家将恢复到大流行前的增长趋势。但是, 它也预计 2022 年后世界经济增速将略低 3.3%。

⁷ 贸发会议, 2020a。

8. 这种情况会因为以下因素而加剧：发展中国家贸易差额恶化可能导致外汇收入短缺，还要偿还未偿国际债务，而且政府的进出口关税收入也可能减少。旅游业几近崩溃就是一个例子，旅游业是包括小岛屿发展中国家在内的许多中低收入发展中国家的生命线，据贸发会议估计，仅 2021 年旅游业的经济损失就达 1.7 万亿至 2.4 万亿美元。⁸ 更普遍地说，虽然国际商品和服务贸易从 2020 年 5.6% 的跌幅到 2021 年有所反弹，但鉴于人们持续担忧冠状病毒变种的传播，全球贸易争端也尚未解决，所以这种反弹可能是短暂的。同时，自 2020 年中期以来，初级商品价格的上升趋势缓解了商品出口国的外部制约因素，但却加剧了商品进口国的外部制约因素。还加剧了商品进口国的通胀压力，其中许多国家已经开始收紧货币政策。⁹

9. 在 COVID-19 危机之后，调动外部财政资源促进发展的进程也受到了沉重打击。如图 1 所示，流向低收入国家的净资本流量连续大幅下降 85%，从大流行前的峰值 83 亿美元降至 2021 年第二季度的 12 亿美元。中低收入国家的经历类似，从大流行前的峰值 688 亿美元下降到本报告所述期间结束时的 168 亿美元，下降了 75%。在这两种情况下，净资本流量至少保持着正值。相比之下，自 2018 年底以来，流向中高收入国家的净资本流量一直是负值。在净流量最初急剧下降（从 2019 年底的 - 295 亿美元下降到 2020 年底的 - 1,334 亿美元）之后，目前的趋势是上升的，到 2021 年年中达到 - 81 亿美元。然而，鉴于流向这一国家组别的净流量极不稳定，所以这并非令人乐观的理由。

⁸ 贸发会议，2021b, [COVID-19 和旅游业，最新情况：评估经济后果](#)，UNCTAD/DITC/INF/2021/3。

⁹ 贸发会议，2021a。

图 1

发展中国家按收入水平分列的净资本流量，2000 年(第一季度)–2021 年(第二季度)
(十亿美元)



资料来源：贸发会议秘书处根据国家资料来源和货币基金组织国际收支统计数据计算。

缩写：Q1，第一季度；Q3，第三季度。

注：按人均国民总收入分列的国家分类是世界银行的分类方法。中高收入国家的数据不包括中国。

10. 图 1 主要反映了流向发展中国家的私人资本净额的动态。事实证明，汇款比预期更能抵御 COVID-19 的冲击，2020 年从 2019 年创纪录的 5,540 亿美元仅下降 1.7%，预计 2021 年将再次上升 7.3%。¹⁰ 但是，从机构投资者和跨国企业流向这些经济体的主要私人资本流量(主要是证券投资、外国直接投资和衍生品)更容易受到由少数有影响力的投资基金和信用评级机构提供的全球基准和投资评级的影响。¹¹

11. 这表明了需要从 COVID-19 大流行中吸取的第二个教训，即需要重新思考发展筹资模式，即优先使用公共资金，通过对私人投资风险“去风险化”来“释

¹⁰ World Bank, 2021, [Recovery: COVID-19 crisis through a migration lens](#), Migration and Development Brief 35, Washington, D.C., November.

¹¹ [A/75/281](#), 联合国贸易和发展会议秘书处编写的关于外债可持续性与发展的报告，第 13 和第 14 段。

放”私人资本。二十国集团全球金融治理知名人士小组 2018 年的一份报告¹² 中概括了这一做法，主张利用金融创新来创造对全球投资者有吸引力的开放和流动资本。这包括创建新的大规模资产类别，如基础设施资产，通过捆绑高风险和低风险投资的金融产品进行证券化，多边金融机构和开发银行使用混合融资工具¹³ (如公共贷款担保、保险计划、公私伙伴关系以及让公共实体首先承担损失的结构化融资工具)，以及推广影子银行做法，以促进经济和社会基础设施的投资机会。

12. 利用金融创新来促进复杂的风险管理并非新鲜事。证券化、结构性融资和影子银行在 2007/08 年全球金融危机中惨败，令人不禁要问，为什么说这些工具适合于提供发展融资。这些工具迄今未能实现所承诺的发展资金“从数十亿美元到数万亿美元”的转变。¹⁴ 即使在大流行期间私营部门融资几乎崩溃之前，¹⁵ 杠杆率 1:7(即 1 美元的公共资金筹集 7 美元的私人资金)¹⁶ 的说法被证明是被夸大了。现实情况是，低收入国家的杠杆率为 1:0.37，中低收入国家为 1:1.06，中高收入国家为 1:0.65。¹⁷ 这就需要认真地重新考虑这种发展筹资方式的有效性。

13. 从 COVID-19 危机中吸取的第三个主要教训涉及多边金融体系对发展中国家明显紧迫的实质性需求的回应。回应措施太少，来得太晚，在某种程度上也是短视的。特别是，没有考虑到大流行之前通常已经不可持续的外债负担，应该以解决这些负担为目的，而不是推迟解决这些负担，从而为负担得起的、合作性的和大规模的发展筹资腾出一条道路。

14. 国际货币基金组织和世界银行当即承诺迅速为多达 100 个发展中国家提供新的财政援助(在 2020 年 3/4 月至 2021 年 6/7 月期间，国际货币基金组织提供了 1,680 亿美元，世界银行提供了 1,570 亿美元)，这是新的债务，主要是以非优惠条件发行，但政策无条件贷款的份额更大。债务减免仅限于取消 29 个最贫穷的发展中国家在 2020 年 4 月至 2021 年底期间应向国际货币基金组织支付的 8.51 亿美元债务还款。¹⁸

15. 同样，二十国集团暂停偿债倡议的规模和范围令人失望，有人(包括联合国秘书长)¹⁹ 呼吁将该倡议范围扩大到私人债权人和遭受危机、债务负担沉重的中等收入国家，但此等呼吁被置若罔闻。迄今为止，该倡议已暂停 73 个合格国家

¹² G[roup] of 20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance, 2018, [Making the global financial system work for all](https://www.globalfinancialgovernance.org/), available at <https://www.globalfinancialgovernance.org/>.

¹³ 另见 TD/B/EFD/3/2, 第三章。

¹⁴ 另见 World Bank, 2015, [From billions to trillions: Transforming development finance. Post-2015 financing for development: Multilateral development finance](#). Development Committee Discussion Note DC2015-0002, Washington, D.C.。

¹⁵ 贸发会议, 2020a; 贸发会议, 2020b。

¹⁶ 例如见, Convergence, 2018, The state of blended finance 2018, p. 5, 可查阅 <https://www.convergence.finance/resource/7LEqTu0YeceaQugSWaSKSk/view>。

¹⁷ Attridge S and Engen L, 2019, [Blended Finance in the Poorest Economies: The Need for a Better Approach](#), Overseas Development Institute, London.

¹⁸ 见 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> 和 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/07/19/world-bank-group-s-157-billion-pandemic-surge-is-largest-crisis-response-in-its-history>。

¹⁹ 见 <https://www.un.org/sg/en/node/259892>。

中的 48 个国家向参与双边债权人偿还债务，2020 年 5 月至 2021 年 6 月期间暂停偿还的数额为 103 亿美元。²⁰ 这将被添加到参与国未来的债务义务中，与许多发展中国家在执行《2030 年可持续发展议程》的剩余几年里在国际债券市场上即将需要偿还的主权债务(包括以主要外币计值的本金和利息)相比，这只是杯水车薪。据保守估计，仅这些主权债务偿还额就接近 1 万亿美元。²¹ 二十国集团暂停偿债倡议之外的债务处理共同框架²² 能够在多大程度上缓解这些制约因素，仍有待观察。目前，原则上，73 个符合条件的国家中只有 3 个加入了该框架，该框架在债务可持续性评估和政策条件方面复制了侧重紧缩的办法。

16. 此外，30 个发展援助委员会国家的官方发展援助承诺在 2020 年再次未达到其国民总收入 0.7% 的目标，²³ 未达到目标的 25 个国家平均只贡献了其国民总收入的 0.24%。官方发展援助为 1,610 亿美元，距离 2020 年目标仍差 1,880 亿美元。²⁴

17. 最后，2021 年 8 月下旬新分配了相当于 6,500 亿美元的特别提款权，眼见着 COVID-19 危机对发展中国家产生重大影响，国际社会的整体反应却是畏缩，新分配的特别提款权倒是一个例外，令人可喜。根据国际货币基金组织的配额制度，只有不足 40% 额度(或 2,430 亿美元)流向国际货币基金组织的 150 个发展中国家成员国，但这仍是重大的国际流动性注入，特别是对低收入国家而言。²⁵ 此外，围绕这一新的特别提款权分配的讨论有助于将注意力集中在今后如何更好地将特别提款权用于发展目的上，这是贸发会议在 1960 年代末国际社会提出特别提款权概念时就提出的一个问题。

18. 即便如此，如图 2 所示，实现 2030 年议程的资金缺口将在未来几年内大幅扩大。根据国际货币基金组织、贸发会议和其他机构的现有预测，图 2 提供了 2020 年至 2025 年期间估计的融资缺口，将外部融资需求(来自外债摊销和经常账户赤字)和额外融资需求(来自 COVID-19 相关支出和实现可持续发展目标的成本，包括适应和减缓气候变化的成本)与预期税收收入和私人资本流入进行比较。²⁶ 即使在 2025 年前发展中国家不再受到外来冲击的乐观情景下，由此产生的发展筹资缺口(按收入组别划分)也是巨大的。

²⁰ IMF, 2021b, [Joint IMF-WBG \[World Bank Group\] staff note: DSSI \[Debt Service Suspension Initiative\] fiscal monitoring update](#), Washington, D.C., September.

²¹ 贸发会议，2021a，第 22-23 页。

²² Group of 20, 2020, Statement, Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting, 13 November, annex I; 另见 [A/76/214](#)，第 33 段。

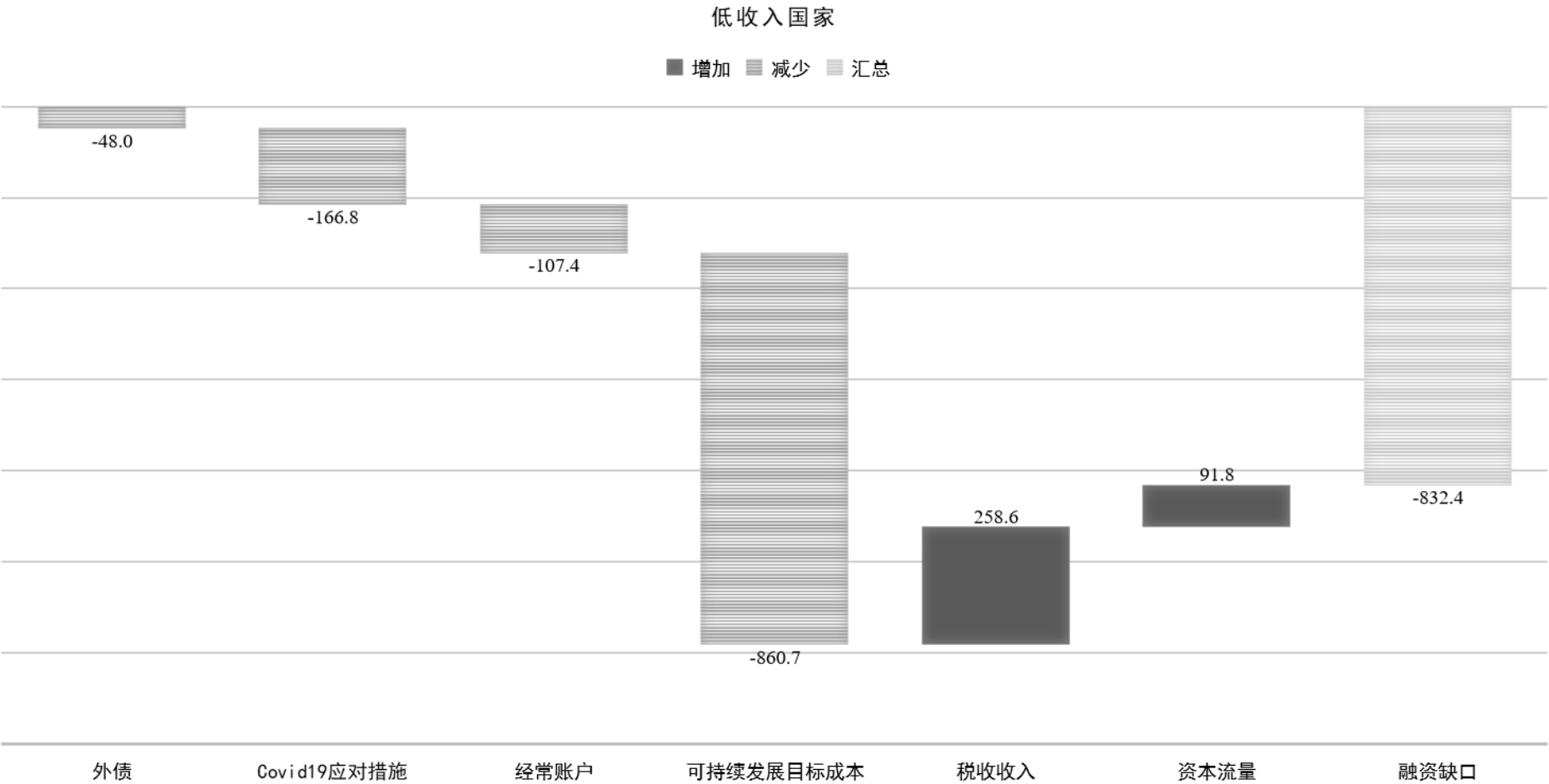
²³ 见 [TD/B/EFD/3/2](#)，第二章。

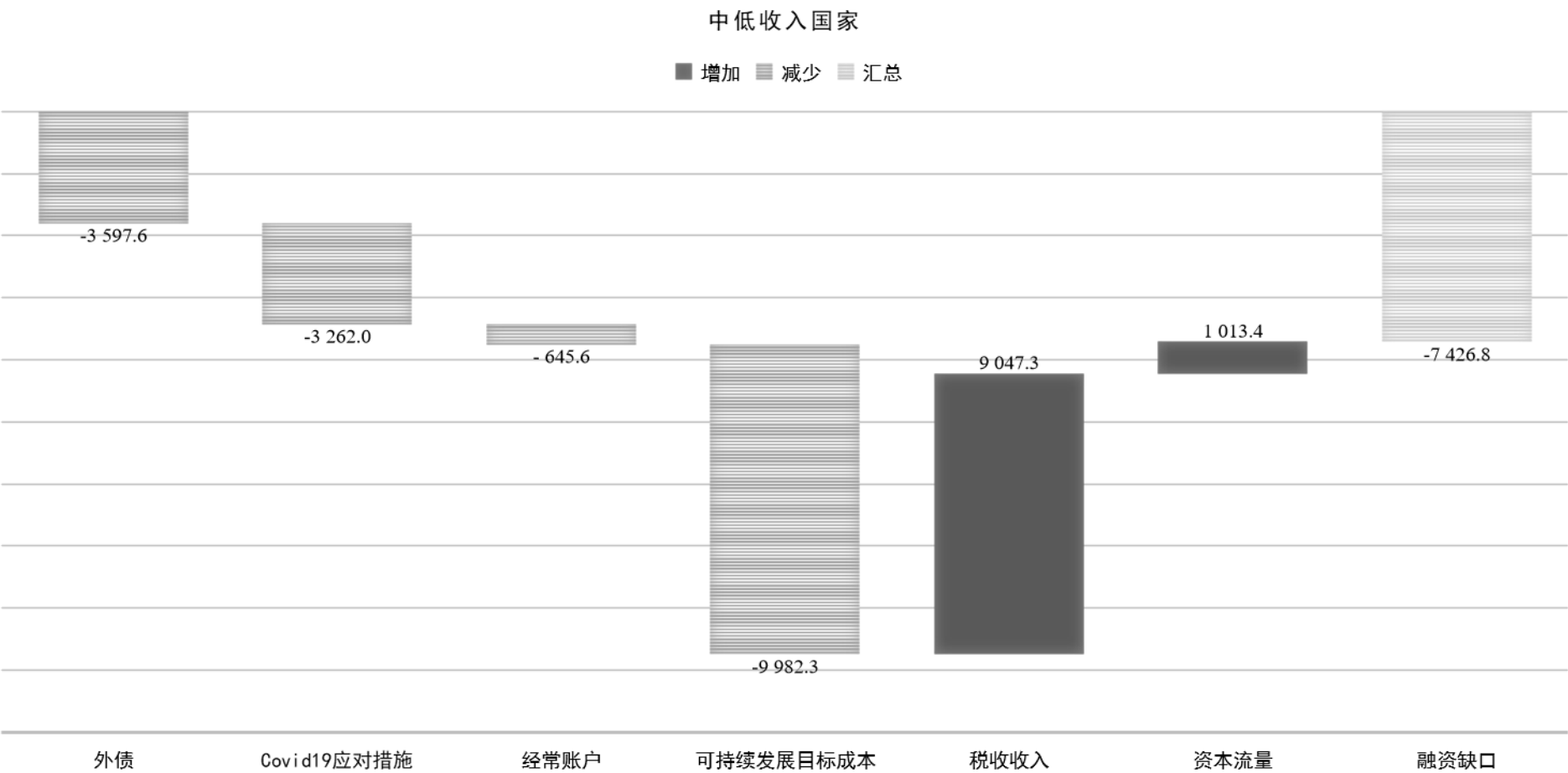
²⁴ OECD, 2021a, [Trends and insights on development co-operation](#). OECD Publishing, Paris.

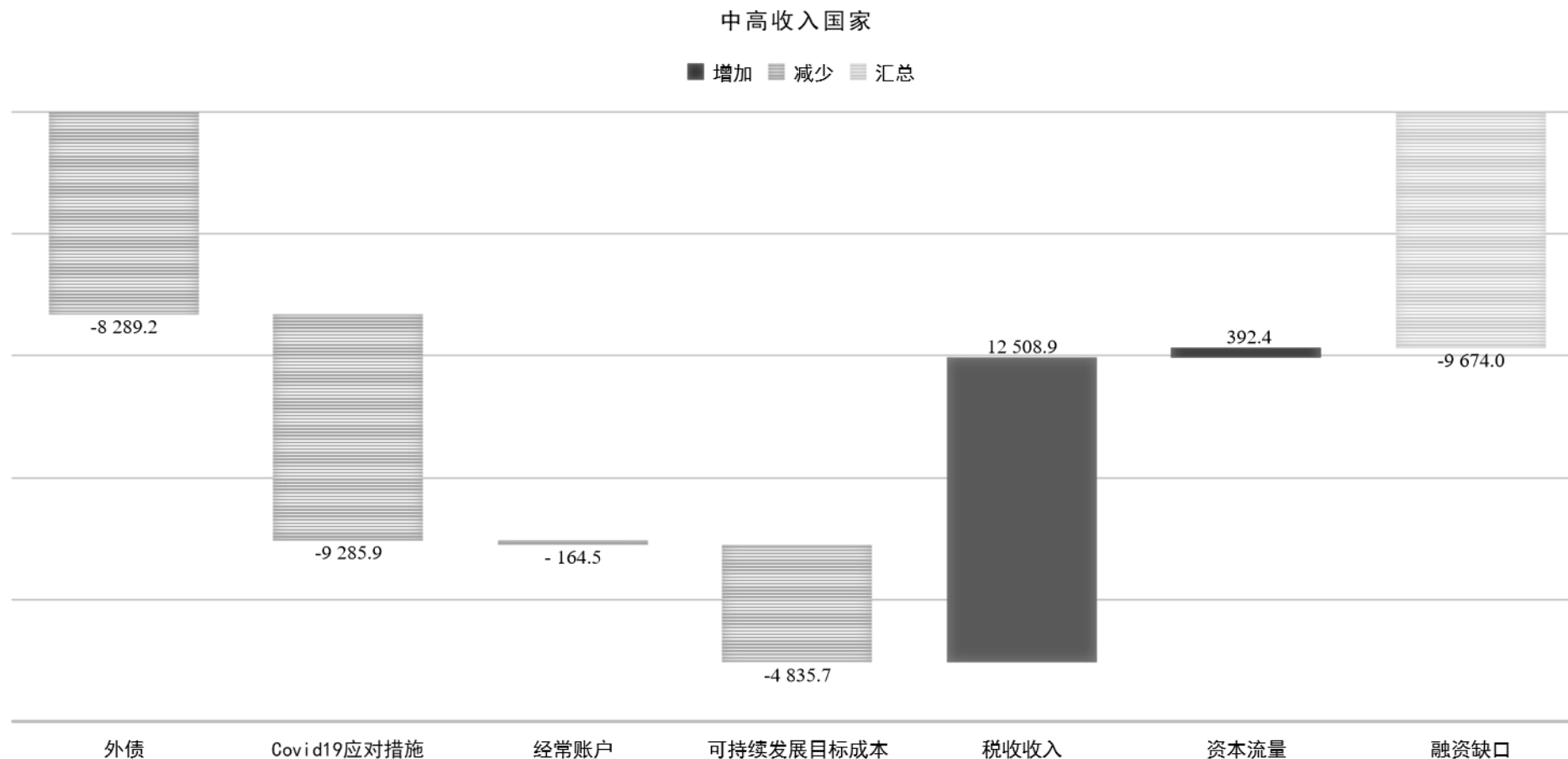
²⁵ 贸发会议，2021a，第 19-20 页。

²⁶ 另见 IMF, 2021c, [Macroeconomic developments and prospects in low-income countries](#), Policy Paper, March, pp. 16-19.

图 2
2020-2025 年发展中国家按收入水平估计的融资缺口
(10 亿美元)







资料来源：贸发会议秘书处的计算，计算的依据：IMF, 2021a, *World Economic Outlook*; IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic(2021 年 10 月)；国家来源和国际货币基金组织国际收支统计；国际货币基金组织政府财政统计；世界银行、世界发展指标和国际债务统计；联合国大学世界发展经济学研究所政府收入数据集；联合国环境规划署，2021 年，《2021 年适应差距报告：风暴前夕——在后疫情世界适应气候变化》，内罗毕；贸发会议，《2014 年世界投资报告：为可持续发展目标投资——行动计划》(联合国出版物，出售品编号 E.14.II.D.1, 纽约和日内瓦)；IMF Sustainable Development Goal costing tool, second edition (based on Gaspar V, Amaglobeli D, Garcia-Escribano M, Prady D and Soto M, 2019, Fiscal policy and development: Human, social and physical investment for the [Sustainable Development Goals], Staff Discussion Note, IMF SDN/19/03)。

注：按人均国民总收入分列的国家分类是世界银行的分类方法。中高收入国家的数据不包括中国。可持续发展目标成本是按国家收入组别计算的加权平均数，包括电力、运输、电信、水和卫生、粮食安全和农业、健康、教育以及气候变化适应和缓解。在计算 COVID-19 应对措施所需的资源时，将先进国家的 COVID-19 支出作为所需应对措施的基准。预期税收收入是根据近年来税收收入占国内生产总值比例的平均水平计算。这一基准情景假设所包括的经济体在本报告所述期间不会受到新的外部冲击的影响。

三. 从经济复苏到重建得更好：推动全球经济绿色工业化和包容性结构转型

19. 上述规模的融资缺口使得“重建得更好”变得更加重要。这需要在国家和国际决策层面采取几个核心步骤。

20. 第一，应避免过去的政策错误。退回到孤立主义、市场高于国家和社会的观念以及财政紧缩将阻碍已然不平衡的 COVID-19 后的复苏。这也意味着错过了由大流行开启的重建全球经济治理体制框架的机会。只有当 2021 年全球增长和贸易的反弹在所有地区得到支持和协调时，只有当复苏的经济收益向中低收入家庭倾斜时，只有当疫苗等卫生服务被视为全球公共产品时，只有当所有国家都协调一致地大力投资于无碳能源时，一个有韧性、包容性和公平的国际经济才能从大流行中诞生。

21. 第二，尽管 2021 年出现了反弹，但大流行引发的危机并没有结束。正如第二章所指出的，在发展中国家，持续的金融和健康危机使国家政策空间的外部制约因素恶化，使政府无法战略性地将资源用于可持续的、有气候意识的增长道路。贸发会议警告说，这些经济体可能会面临压力，不得不削减劳动力成本和公共服务，徒劳地试图以出口方式实现复苏，这会进一步加剧国内的不平等。这与发达国家的反弹形成了鲜明的对比，发达国家前所未有的财政扩张为家庭收入提供了支撑，而货币政策则确保避免了金融危机。

22. 第三，虽然发达经济体在危机期间采用的货币和财政措施防止了金融危机，但也助长了大规模的资产升值，放大了收入和财富的不平等。国际金融机构似乎无力遏制这一趋势。在发达国家和发展中国家，有一种观点认为全球化的好处不公平地偏向于大企业，而大型企业集团能够对其攫取的经济利益缴纳很少的税或不交税，这就进一步证实了这种观点。

23. 获得负担得起的可靠长期融资，有针对性地公平融入国际贸易和金融体系，以及发展至关重要的绿色产业政策，将有助于确保发展中国家摆脱目前必须降低经济和社会风险以吸引私人资金的教条做法，而是利用资源发展多样化、适应气候变化挑战的有韧性的经济体系。具体而言，这场大流行突出了三个领域，国家和公共机构必须在这些领域中发挥更加核心的作用，特别是在发展的背景下。

24. 第一个是公共卫生系统。今后两年，世界将需要花费 700 亿至 1,200 亿美元，此后每年将花费 200 亿至 400 亿美元，以大幅降低未来发生大流行的可能性，其中对发展中国家的国际财政支持尤为重要。²⁷ 在国家层面上，与完全依靠市场或自费卫生系统的国家相比，拥有强大的全民公共卫生系统的国家在面对大流行引起的医疗检查和治疗需求激增时，处理得更好。²⁸ 在发展中国家，改善公共卫生的国家方案或任务导向方案，包括为低收入家庭提供更好的水和卫生

²⁷ Craven M, Sabow A, Van der Veken L and Wilson M, 2020, [Not the last pandemic: Investing now to reimagine public-health systems](#), McKinsey and Company.

²⁸ OECD, 2020c, [Beyond containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD](#); Scott D, 2020, [Coronavirus is exposing all of the weaknesses in the \[United States\] health system](#), Vox.

设施，是累进财政政策的优先事项，可以创造就业机会，提高生产力和促进创新。

25. 需要国家重新发挥作用的第二个领域是社会保障，特别是在发展中国家。大流行表明需要创建一个更全面的收入保险制度，不仅涵盖正规工人的失业风险，也涵盖非正规和自营职业工人的收入损失风险。发达国家和发展中国家的证据表明，与大流行之前相比，紧急现金转移增加了储蓄，减少了贫困。²⁹ 因此，由政府主导的大型投资举措可以加速经济大流行中复苏，除了重新分配收入外，还可以创造就业机会。

26. 财政行动的第三个领域是公共投资和就业，这既是出于经济原因也是出于社会原因。贸发会议《2019 年贸易和发展报告》分析了如何为全球绿色新政融资，全球绿色新政是指创造就业、促进社会包容以及应对气候变化的投资战略，由公共部门发挥主导作用。这个问题仍像大流行之前一样紧迫，通过这样一个提案可以加速经济复苏，并在未来几年内建立韧性。直接投资或政府诱导投资的主要机会在于环境、城市发展、能源和去碳化以及普遍公共服务领域，特别是在发展中国家。

27. 实现可持续增长的最有效途径不是通过孤立的政策举措，而是通过一个强大的绿色发展国家的长期承诺和支持。通过渐进式财政和产业政策来建设国家能力，是成功结合环境目标和发展目标的关键，同时也要根据具体的国情来进行。

28. 传统上，产业政策被理解为“有针对性和选择性的政府政策，目的是将生产结构转向生产率更高、报酬更高以及技术潜力更大的活动和部门”。³⁰ 绿色产业政策范围更广，雄心更大。在全球气温升高且气候更具破坏性的情况下，需要更广泛的社会经济支持，从而驱动了绿色产业政策。绿色产业政策的目的，除了将经济结构转向生产力更高的活动外，还要使提高生产力的结构转型与从高碳密集型向低碳密集且资源节约型活动的转变保持一致，并特别强调利用由此产生的协同效用。³¹

29. 从最近成功的结构转型经验中得到的一些经验教训，在绿色转型所需的国家能力方面提供了有益的启示。³² 第一，发展型国家需要有强大的行政和体制能力，使政府能够制定政策，领导结构转型，以及预测和应对不确定性。最近的一项建议³³ 将这种动态能力应用于五个领域：远见和预期治理；处理部分证据和通常相互矛盾的证据的能力；“网状治理”机制(包括多层次的治理)；对现有基础设施用途的快速调整；以及向其他政府学习。

²⁹ Duque D, 2020, *Auxílio emergencial faz pobreza cair em plena pandemia*, Getulio Vargas Foundation, Brazilian Institute of Economics, 可查阅 <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia>; Gagnon JE, 2020, *The 2020 [United States] private saving boom: An unexpected result of COVID-19*, Peterson Institute for International Economics.

³⁰ 贸发会议，2016 年，《2016 年贸易和发展报告：结构转型促进包容性和可持续增长》(联合国出版物，出售品编号：E.16.II.D.5，纽约和日内瓦)，第 176 页。

³¹ 贸发会议，2021a，第四章。

³² 贸发会议，2018 年，《2018 年贸易和发展报告：权力、平台与自由贸易之幻象》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.D.7，纽约和日内瓦)，第四章。

³³ Mazzucato M and Kattel R, 2020, *COVID-19 and public-sector capacity*, *Oxford Review of Economic Policy*, 36(S1):256–269.

30. 第二，发展型国家依赖于政策制定者和执行机构的运作良好的问责机制。这包括报告要求和其他披露信息的义务，以及通过审计、独立法院和媒体进行的更普遍的检查。

31. 第三，企业家和政府官员之间的密切关系可以确保相互交流信息和达成共识。嵌入性对绿色产业政策特别重要，因为气候适应涉及系统性社会过渡，走向新的经济道路。

32. 第四个教训涉及国家运用惩戒手段，以制裁那些滥用国家支助的行为以及停止那些失败的项目和活动。惩戒滥用行为需要明确的目标、可衡量的绩效指标、适当的监测和评估程序，以及政府自主决定在何处何时应用惩戒手段，在何处采用何种实验方法，以及出现问题时在何处何时改变方向。

33. 基础设施投资是重现绿色发展国家(及其各种形式)的核心。在发达国家，对基础设施的兴趣重新高涨，在一定程度上反映了自全球金融危机以来，人们日益承认这种支出对增长有积极的短期和长期影响，因此在解决长期停滞方面发挥了重要作用。³⁴ 此外，自 2008 年以来，人们认识到在中国令人赞叹的增长和减贫进程中大型基础设施项目发挥的核心作用。事实上，中国在麦肯锡全球研究院连通性指数中的高位排名(相对于其收入水平)，似乎表明其领导层相信基础设施可主导增长，包括在新兴数字经济中建立战略优势。³⁵

34. 在大韩民国，技术进步、出口促进、投资和资本积累的融合不仅与有利的外部条件有关，还与 1962 年至 1992 年的多年计划有关，这些计划为社会间接资本的投资设定了目标并分配了资源。基础设施投资是这些计划的一个关键要素：1960 年至 2002 年基础设施投资平均占国内生产总值的 14%。³⁶

35. 同样，过去三十年来，中国强调基础设施的目的是创造和促成对创造增长至关重要的高度关联部门。³⁷ 1997-1998 年亚洲金融危机后，中国政府迅速增加公共基础设施投资，以刺激国内需求和促进经济增长。这些也是 2008 年危机后增加公共基础设施投资的根本原因。1997 年至 2010 年，公共基础设施投资的年均实际增长率为 25%。³⁸ 这有助于创造两种不同类型的外部经济。一方面，持续的基础设施投资降低了私营部门活动的成本，扩大了市场，因为分散和零碎的小块需求被转化为更大的有效需求市场。另一方面，对战略部门的公共投资在生产中间阶段创造了垂直经济，促使这类活动与其他落后部门之间有可能创建前向联系，从而通过“回归”经济促进增长。³⁹

³⁴ Summers LH, 2016, Building the case for greater infrastructure investment, 可查阅 <http://larrysummers.com/2016/09/12/building-the-case-for-greater-infrastructure-investment/>。

³⁵ 贸发会议，2018 年，第四章。

³⁶ Bang, M-K, 2003, *Fiscal policy in Korea for building infrastructure and its knowledge-based economy*, presented at a World Bank-Viet Nam-Republic of Korea conference on public expenditure, 9 October.

³⁷ Holz CA, 2011, The unbalanced growth hypothesis and the role of the State: The case of China's State-owned enterprises, *Journal of Development Economics*, 96(2):220-238.

³⁸ Zhang Y, Wang X and Chen K, 2013, Growth and distributive effects of public infrastructure investments in China. In: Cockburn J, Dissou Y, Duclos J-Y and Tiberti L, *Infrastructure and Economic Growth in Asia*, Springer International Publishing, p. 91.

³⁹ Sutcliffe RB, 1964, Balanced and unbalanced growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 78(4):621-640.

四. 应对挑战：扩大 COVID-19 之后的发展融资规模

36. 在第三章中描述的挑战并非都属于财务性质。但考虑到目前的融资缺口，如图 2 所示，要实现可持续和公平的工业转型，需要大量增加可用的发展资金，并深刻改变资金的使用方向，包括在国际层面的改变以及发展中经济体在国家 and 区域层面利用长期资金来源的方式的改变。

37. COVID-19 大流行的经验表明，只要有紧迫感，就能找到资金。但是，资金不会自动去到最需要它的地方。正如第二章所指出的，目前，这个问题让人左右为难，一方面公共机制资金不足，另一方面私人融资机制资金充裕但不可靠。⁴⁰ 这表明，在扩大发展融资规模时需要重新关注国际公共领导和机构的核心作用，即通过公共和私人渠道协调和提供可靠的长期资金用于可持续发展。

38. 首先，许多发展中国家不可持续的外债负担是其调动国内资源促进发展的一大障碍。目前，平均而言，偿还外部公共债务和公共担保债务占用了其出口收入的 16% 左右，到 2020 年，小岛屿发展中国家的这一数字将达到 34%。⁴¹ 此外，在 62 个发展中国家，2020 年用于偿还公共债务和公共担保债务的政府支出份额高于用于卫生领域的份额，在许多国家也高于用于教育领域的份额。⁴² 为了理解这个负担的不可持续性，值得铭记的是，1953 年在伦敦缔结《德国外债协定》⁴³ 的盟国认为，新成立的德意志联邦共和国偿还外债的上限应设为其出口收入的 5%，以避免削弱其战后复苏。⁴⁴ 迄今为止，主要通过国际金融机构提供新的紧急贷款，避免了 COVID-19 危机后的一系列主权违约，但显然需要在国际层面解决发展中国家的外债负担。这将需要所有债权人及其主权债务人进一步协调努力，创建一个国际平台，通过该平台以协调、有效和公平的方式解决现有债权，以释放国内发展资金。虽然二十国集团债务处理共同框架是朝着这一方向迈出的第一步，但它也代表着事实上回到 1970 年代和 1980 年代，当时发展中国家的债务减免机制由与官方双边债权人的谈判主导，由巴黎俱乐部协调，几乎只关注债权人的协调和利益。此外，该框架仍然仅限于低收入国家。

39. 第二，国际社会将需要更认真地对待其关于提供官方发展援助的公开承诺和根据 2015 年《巴黎协定》作出的公开承诺。不仅官方发展援助和气候相关资金不足以支撑发展中国家最紧迫的发展和气候优先事项，私人资金也优先投资于有利可图的部门和气候缓解，而不是扶贫和气候适应活动。如第二章(第 16 段)所述，2020 年官方发展援助承诺又一次未能达到目标。同样，气候融资承诺也令人失望，既没有达到 2009 年在哥本哈根作出的每年 1,000 亿美元的承诺，也没有满足地球变暖带来的日益增长的需要。在发达国家 2019 年调动的 629 亿美元公

⁴⁰ 另见 Gutierrez E and Kliatskova T, 2021, *National Development Financial Institutions: Trends, Crisis Response Activities and Lessons Learned*, Equitable Growth, Finance and Institutions Insight, World Bank, Washington, D.C.。

⁴¹ A/76/214.

⁴² Munevar D, 2020, A debt pandemic. Dynamics and implications of the debt crisis of 2020, Briefing Paper, European Network on Debt and Development.

⁴³ 联合国，《条约汇编》，第 333 卷，第 4764 号。

⁴⁴ 贸发会议，2015 年，《2015 年贸易和发展报告：使国际金融构架有利于发展》(联合国出版物，出售品编号 E.15.II.D.4, 纽约和日内瓦)，第 134 页。

共气候资金和 140 亿美元私人气候资金中，只有 201 亿美元用于适应，只有 60 亿美元用于低收入发展中国家的适应。⁴⁵ 然而，还是需要由公共部门主导的全球领导力，认可并制定一个互联世界的政策优先事项，并承认市场激励机制无法指导和落实公共政策事项。

40. 第三，显然需要重新考虑今后将特别提款权用于发展目的。自 1960 年代末特别提款权被创造以来，贸发会议一直主张将其主要用于可持续发展。⁴⁶ 尽管在 COVID-19 危机期间，最近和最大规模的特别提款权一般分配为许多发展中国家提供了金融生命线(见上文第 17 段)，但必须要好好利用特别提款权的潜力，不仅要在全局危机时期应对国际流动性的限制，还要为长期发展筹资提供更实质性的支持。最近关于将先进国家未使用的特别提款权转给有需要的发展中国家的讨论(包括二十国集团的讨论)是有益的，但这些讨论更多的是为了提高国际货币基金组织的贷款能力，从而会产生新的债务，而不是为了利用特别提款权的潜力来实现发展的目的。这可能需要将特别提款权的发行与国际货币基金组织的配额制度脱钩，并为特定目的创建新的“特别提款权类别”，如为了在发展中国家实现可持续发展目标和适应气候变化。⁴⁷

41. 第四，需要加强公共银行业。在大流行期间，公共财政(更具体而言是公共银行)成为了经济救济和复苏的引擎。中央银行打响了第一炮，它们处于国家金融体系的最顶端，也是国家金融体系的监管者，发挥着至关重要的作用。各央行对大流行引发的流动性危机采取了快速反应，表明了在这种情况下可以如何调整和推翻传统做法。然而，这种政策转变存在着深刻的不对称性。那些需求最大的国家没有同样的应对能力，因为只有少数国家可以采取量化宽松和信贷互换。此外，增强流动性的措施需要与《巴黎协定》保持一致，否则有可能加剧现有的气候风险以及削弱政府的承诺。为增加流动性和避免经济瘫痪而以前所未有的规模购买的公司债券往往偏向于化石燃料部门，并没有试图远离该部门。⁴⁸

42. 此外，贸发会议长期以来一直认为，国家和区域公共银行需要有更可靠和充足的资金来源和政策空间，为发展目的提供贷款。七国集团政府应利用其股东权力增加资本化和政策空间，使其多边开发银行能够支持更多的实验性或绿色技术和企业，而区域和多边银行可以寻求新成员以强化其资本基础。国家公共银行的政府所有者应该重新审视它们的 AAA 评级和杠杆约束，因为这些约束限制了具有长期发展利益的投资。

43. 第五，必须加强协调一致的国际努力，制止来自发展中国家的非法资金流。特别是，有很多证据表明存在公司税收套利以及利用漏洞和避税天堂或低税率管辖区的长期做法，而且证据越来越多。⁴⁹ 主要的多边对策是在 2013 年启动了经

⁴⁵ OECD, 2021b, [Climate finance provided and mobilised by developed countries: Aggregate trends updated with 2019 data](#), OECD Publishing, Paris.

⁴⁶ 贸发会议，2004 年，《超越发展政策方面的传统智慧：贸发会议的思想历程(1964-2004 年)》(联合国出版物，出售品编号 E.04.II.D.39, 纽约和日内瓦)，第 44-48 页。

⁴⁷ 贸发会议，2019 年，《2019 年贸易和发展报告：为全球绿色新政融资》(联合国出版物，出售品编号 E.19.II.D.15, 纽约和日内瓦)，第 90-93 页。

⁴⁸ 贸发会议，2021a, 第 121 页。

⁴⁹ 例如见贸发会议，2019 年，第五章，B 节；贸发会议，2021a, 第 66-68 页。

济合作与发展组织(经合组织)/二十国集团牵头的税基侵蚀和利润转移项目。⁵⁰ 该项目旨在达成国际共识,创建一种最新的方法,基于产生利润的经济活动发生和创造价值的地点对跨国企业的利润征税。该项目在 2020 年得到推动,推出了包容性框架,以提供一个基于多边共识的解决方案,应对经济数字化带来的税收挑战。最近的举措是在 2021 年商定了一项双支柱解决方案,以应对国际税收挑战和因利润转移活动造成的公共收入损失。⁵¹ 该协议包括对合并收入超过 7.5 亿欧元的所有跨国企业集团适用最低税率。该协议简化了谈判的范围,收窄了进一步拖延的空间。据估计,该税种每年可筹集高达 2,750 亿美元资金。⁵²

44. 然而,这一税收协议的最终效力仍不清楚。实施新税的具体细节仍在最后确定中,这项措施很可能会产生一个复杂的规则和津贴系统。系统越是复杂,就越容易被人利用。发展中国家缺乏税收套利方面的技术能力和专门知识,在公司制造和利用漏洞的体系中处于特别不利的地位。目前还不清楚美利坚合众国现有的税收减免制度将如何与这项新的多边建议配合,以及这将如何影响依赖美国津贴的全球企业结构的运作。⁵³

45. 第六,信用评级机构是国际金融体系的核心机构,影响着全球投资者和银行的贷款决定。COVID-19 危机凸显了信用评级机构对发展资金的可用性、稳定性和成本的负面影响。这些机构妨碍了债务危机的解决,而解决债务危机对于提高发展中国家为发展筹集外部资金的能力至关重要。主权债券评级下调的风险使许多符合条件的国家不敢加入二十国集团暂停偿债倡议及其共同框架。这种风险也阻碍了许多发展中国家采取可能有助于经济增长和国内资源调动的扩张性财政政策。

46. 因此,迫切需要重塑信用评级行业,使其更有利于发展。理想情况下,作为国际债务结构改革的一部分,国际社会应考虑两项主要举措,以解决该行业的结构性问题,如“三大评级巨头”的寡头垄断地位、有争议的方法和评级的顺周期行为,特别是对发展中国家的评级尤其如此。首先是对现有机构进行轰轰烈烈的监管改革。在没有超国家监管机构的情况下(这将是最好的解决方案),⁵⁴ 二十国集团和国际监管机构可以在以下主要方向与区域和国家监管机构合作:减轻评级对银行监管和投资准则的影响,解决源于“发行人付费”模式的利益冲突,引入机构的监测和问责制度,加强方法的披露,促使在评级中纳入环境、社会和治理标准,以及提供长期评级,其中考虑到符合可持续发展目标的指标。⁵⁵ 一个影

⁵⁰ OECD, 2013a, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris; OECD, 2013b, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris; and OECD, 2015, *Base Erosion and Profit Shifting, Final Reports*, OECD Publishing, Paris.

⁵¹ OECD, 2021c, *OECD Secretary-General Tax Report to the G[r]oup of 20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, OECD Publishing, Paris.

⁵² Cobham A, 2021, *G[r]oup of 20 could improve on “one-sided” global tax reform*, *Financial Times*, 11 June.

⁵³ 贸发会议, 2021a, 第 66-68 页。

⁵⁴ Griffith-Jones S and Kraemer M, forthcoming, *Credit ratings and developing economies*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, working paper.

⁵⁵ [A/HRC/46/29](#).

响更深远的解决方案是建立一个国际公共信用评级机构。⁵⁶ 这样一个机构的核心作用不是在日常业务中与“三大评级巨头”竞争，而是为主权发行人提供中立的、基于专家意见的评级，特别是在其发展进步的长期前景方面，以促进私人发展融资。

47. 第七，更系统地投资于国家和区域资本市场的发展可能很重要。国家和区域资本市场可以成为公共开发银行的重要补充，一些发展中地区，特别是亚洲，一直热衷于推动这些市场的发展。例如，得益于亚洲债券市场倡议，本币债券增长极为迅速，为本地投资提供了数万亿美元资金。⁵⁷ 然而，关于其有效性和变革性影响的问题仍尚未定论。促进本地资本市场的原因之一是为了减少与跨境私人资本流动有关的风险。然而，当地方债券的购买者是外国人时，这些风险仍然存在，可能会削弱这一政策举措的整体变革性影响。

48. 第八，可能存在改善发展债券融资的空间。人们对价值至少 1 万亿美元的“绿色债券”或规模小得多的 1,000 亿美元的“认证气候债券”寄予厚望。⁵⁸ 然而，尽管有这样的期望，债券融资并没有带来绿色和包容性转型所需的投资规模和方向。即使这种债券确实有一个有利的“绿色元素”，真正的转型活动也不太可能带来最高的利润回报，至少在短期内是如此，因此不太可能成为发展中国家的解决方案。

49. 尽管如此，许多发展中国家对绿色债券、蓝色债券和自然债券抱有强烈的期望。因此，必须提高监管标准，以跟上这些市场的增长步伐。目前，许多披露承诺是自愿的，有必要商定标准，以确保绿色债券保持环保特色，并满足当地人口的需求。重要的是，需要创建机制，在债券有效期内为发行人和投资者提供公平的保护。鉴于这个挑战的规模很大，监管框架需要在国家和国际层面得到相应水平的资金和具有专业知识的工作人员的支持。

50. 第九，在 COVID-19 冲击之后，联合国非洲经济委员会与美国资产管理公司太平洋投资管理公司(Pimco)合作，最近启动了流动性和可持续性机制，旨在通过建立回购协议(“回购”)市场来降低参与国的借款成本。根据这一安排，投资者将使用他们的非洲主权欧元债券作为抵押品进行借款，增加市场的流动性并刺激对这些资产的需求，包括对绿色债券和可持续发展目标相关债券的需求。人们期望，这将降低外部融资成本，以帮助非洲国家从大流行中复苏并实现 2030 年议程。首批交易计划于 2022 年初进行，资金来自非洲出口银行和全球资产管理公司，流动性和可持续性机制进一步努力确保资金，包括通过重新分配特别提款权。⁵⁹

51. 然而，尚不确定流动性和可持续性机制是否能实现其降低借贷成本的预期目标。第一，该地区大多数国家面临的不是流动性问题，而是偿付能力问题，需要进行债务重组和债务减免。第二，鉴于非洲主权债券市场的特点以及在大流行期

⁵⁶ [A/76/214](#).

⁵⁷ 贸发会议，2019 年，第 162 页。

⁵⁸ Harrison C and Muething L, 2021, [Sustainable debt: Global state of the market 2020](#), Climate Bonds Initiative.

⁵⁹ Stubington T, 2021, [\[United Nations\] launches African repo market in bid to lower borrowing costs](#), *Financial Times*, 3 November.

间债务脆弱性加重，可能没有几个国家有资格参与。第三，对于参与国而言，由于回购市场的运作是顺周期的，流动性和可持续性机制只会在行情好的时候增加流动性。第四，流动性和可持续性机制的资金将依赖于可负担得起的资金来源(例如来自特别提款权以及更普遍地来自多边机构的资金)，从而也有可能限制非洲国家获得多边优惠资金以“重建得更好”的机会。⁶⁰ 虽然众所周知有必要降低借贷成本，但根据过去在这方面的经验(另见上文第二章)，依靠稀缺的公共资金来为私人融资去风险可能不是最好的办法。⁶¹

52. 最后，一个经常被提出的问题涉及金融数字化在大流行期间的作用。在大流行期间，利用金融数字化进行社会补助金分配，这是前所未有的，凸显了公共基础设施在建立和维护数字身份证系统、功能性移动通信和数字支付系统方面的重要性，以实现政府向个人支付款项的好处。⁶² 对金融普惠的影响是短暂的，大部分好处都能立即兑现。虽然低成本的 Pix 支付流是巴西联邦经济委员会发放社会补助金的理想机制，包括使用该机制向 3,500 万无银行账户的人发放社会补助金，但在停止发放补助金时，超过一半的人就停止使用该支付方式。⁶³ 事实上，除非成本合适，否则从现金转向电子支付的逻辑并不令人信服：肯尼亚⁶⁴ 和卢旺达⁶⁵ 的监管机构在大流行的最初几个月暂时降低了数字交易的费用，并见证了使用率的大幅增长，然后才恢复了收费。值得注意的是，支付数字福利的同时如果不解决就业赤字和性别权利问题，可能会加剧“数字鸿沟”，因为妇女、农村穷人和弱势群体无法控制这种支付所需的工具和技术，他们被排斥在外。大流行的经验表明，比起无法使用数字电子钱包的情况，排斥的原因更值得人深思，要想可持续地消除金融排斥，需要解决一系列经济因素，包括要让没有银行账户的人认识到数字金融服务的效用。

五. 结论

53. 显然，缩小现有发展融资缺口的挑战是巨大的，并且随着 COVID-19 大流行的影响而大幅增加。与此同时，大流行引发了一系列辩论，讨论如何在目前困境下最好地确保长期发展资金。虽然各种挑战(包括经济和政治挑战，以及国际、国家和区域层面的挑战)仍然像目前的融资缺口本身一样都很巨大，但 COVID-19

⁶⁰ Munevar D, 2021, Liquidity illusions: Who really benefits from the Liquidity and Sustainability Facility?, European Network on Debt and Development, 可查询 https://www.eurodad.org/liquid_illusions_who_really_benefits。

⁶¹ Gabor D, 2021, *The Liquidity and Sustainability Facility for African bonds: Who benefits?* European Network on Debt and Development Eurodad, Heinrich Böll Foundation and Nawi – Afrifem Macroeconomics Collective.

⁶² Gelb A and Mukherjee M, 2020, *Digital technology in social assistance transfers for COVID-19 relief: Lessons from selected cases*, Policy Paper 181, Centre for Global Development.

⁶³ Caixa Noticias, 2021, *Caixa tem disponibiliza serviços em conta gratuita para mais de 105 milhões de brasileiros*, 27 January.

⁶⁴ 见 <https://citizen.digital/business/mobile-money-transactions-soar-9-4pc-covid-19-emergency-measures-333402/>。

⁶⁵ Carboni I and Bester H, 2020, When digital payment goes viral: lessons from COVID-19's impact on mobile money in Rwanda, Cenfri, available at <https://cenfri.org/articles/covid-19s-impact-on-mobile-money-in-rwanda/>。

危机打开了一个新平台，以便讨论扩大发展融资规模的最佳方式。这些辩论的核心应该是如何重新关注公共领导力，以公共国际发展资金为后盾，通过公共领导和协调的渠道调动私人资金，以促进全球绿色转型和发展中国家的包容性结构转型。贸发会议秘书处的这份背景说明旨在就贸发会议发展筹资问题政府间专家组第五届会议上所有参与方和利益攸关方需要解决的核心问题提供一些启思。
