



## 贸易和发展理事会

发展筹资问题政府间专家组

第六届会议

2022年11月30日至12月2日，日内瓦

临时议程项目3

## 在发生数个相互关联的全球性危机的时代为应对和恢复而进行发展筹资

## 贸发会议秘书处的说明

## 概要

本说明讨论了当前发生的数个相互关联的全球性危机对发展中国家的影响，这些危机包括疫情、气候适应成本的不断上升和乌克兰战争。疫情之前就已高企的债务负担和生活成本危机凸显了发展中国家面临的两难权衡：一方面是要作出短期调整以应对宏观经济冲击，另一方面是要履行《2030年可持续发展议程》之下的可持续和包容性发展承诺。本说明盘点了一些领域的进展，提出了进一步政策选择，用于扩大可负担和可持续的发展资金。



## 一. 引言

1. 贸易和发展理事会通过 2022 年 7 月 13 日终止的默许程序核准了发展筹资问题政府间专家组第六届会议的实质性议题和指导问题。核准的指导问题如下：

(a) 如何让发展中国家受益于国内和国际、公共和私人来源的用于应对危机的现有资金和新资金，并更容易获得这些资金？

(b) 应优先采取哪些政策，以调集和管理各种资源，支持《2030 年可持续发展议程》，同时考虑债务脆弱性等挑战，包括不可持续债务的问题？

(c) 除了应对当前的危机之外，如何利用公共资源和鼓励私营部门出资的额外工具，弥补最不发达国家、低收入国家和中等收入国家在可持续发展目标方面日益扩大的资金缺口？

2. 本议题对应《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》第一章，特别是第 12、第 13 和第 17 段，以及第二章的行动领域 A、B、C、E 和 F。在关于 2015 年后发展筹资全球框架的第一章中，考虑了“为所有人提供社会保护和基本公共服务”、“加大消除饥饿和营养不良努力的力度”以及“为所有人保护我们的生态系统”。在第二章中，阐述了国内公共资源、国内和国际私人商业和金融、国际发展合作、债务和债务可持续性以及处理系统性问题等方面的挑战和优先事项。<sup>1</sup>

3. 第二章概述了数个相互关联的全球性危机对发展中国家的影响。第三章总结了国内和国际、公共和私人来源的用于应对危机的现有资金和新资金。第四章论述了实现可持续发展目标的长期挑战，以及最不发达国家、低收入国家和中等收入国家的发展筹资需求。第五章论述可在国家、区域和国际层面采取的政策举措，以弥补筹资缺口并帮助实现《2030 年议程》。

## 二. 数个相互关联的全球性危机的概述

4. 到 2021 年底，有迹象表明全球正从疫情的经济影响中复苏，然而，不同国家组别的复苏情况并不均衡。在发展中国家，复苏体现在 2021 年增长率提升、出口收入改善，进而导致外债与国内生产总值的比率以及债务与出口(商品和服务出口，包括旅游业收入)比率实现了一定的改善。低收入国家和中等收入国家的平均债务与国内生产总值比率从 2020 年的 29.2% 降至了 2021 年的 27.3%。同样，虽然总债务与出口比率从 2010 年的平均 100% 升至了 2020 年的 159%，但在 2021 年降为 127%，反映了经济相对 2020 年低迷水平实现的复苏的效果。然而，许多发展中国家仍然存在债务高企和债务不可持续的状况。发展中国家的债务与国内生产总值比率总体上有所改善，但在中等偏下收入国家，30.4% 的比率明显高于 2009-2021 年 26.5% 的均值，并且 2021 年也没有改观。在低收入国家，2021 年的债务与国内生产总值比率为 39.4%，高于 2020 年的水平，也高于 2009-2021 年 29.4% 的均值。在最不发达国家，2021 年债务与国内生产总值比率升至 40.9%，高于 2009-2021 年 32.9% 的均值。数个相互关联的全球性危机，包括疫情

<sup>1</sup> A/RES/69/313. 关于国内资源调集、发展合作、多边金融和疫情应对措施，见 TD/B/EFD/1/2、TD/B/EFD/3/2、TD/B/EFD/4/2 和 TD/B/EFD/5/2。

和与气候变化有关的事件，已导致了发展中国家政府债务总额(内部和外部)的上升，在 2019-2021 年期间，其占国内生产总值的比重从 58%增至了 65%。疫情爆发后，至少有 108 个发展中国家债务水平升高。<sup>2</sup>

5. 2020 年，有近 60 个发展中国家用于公共债务和公共担保债务的外债偿付支出占一般政府收入的比重高于 2019 年卫生支出的比重。<sup>3</sup> 自 2011 年以来，最不发达国家的公共债务和公共担保债务的外债偿付额增至了之前的三倍，几乎达到重债穷国倡议启动之前的水平。到 2019 年，在疫情之前，最不发达国家的外债偿付额已达国内一般政府卫生支出水平的两倍。<sup>4</sup>

6. 此外，自 2021 年以来，全球家庭的生活成本大幅增加，反映出疫情导致的供应链和物流中断仍未消散，2021 年全球经济复苏之后粮食需求有所恢复，而 2022 年 2 月乌克兰战争爆发后，初级商品投机交易已形成势头。<sup>5</sup> 后者对粮食价格的影响已有所缓和，然而，7 月份的实际粮食价格指数仍处于 137.9 的历史高位，与之可比的仅有 1974 年的上一次高峰(137.5)，远高于过去 20 年的水平(图 1)。极有可能受债务困扰的粮食净进口国最容易受到进口粮价上涨的影响，在发展中国家，将逾 50%的预算支出用于粮食的最贫穷的 20%的家庭受到的影响尤为严重。<sup>6</sup>

<sup>2</sup> A/77/206.

<sup>3</sup> 有全面数据的最新年份。贸发会议秘书处根据国际货币基金组织的数据得出的计算结果。

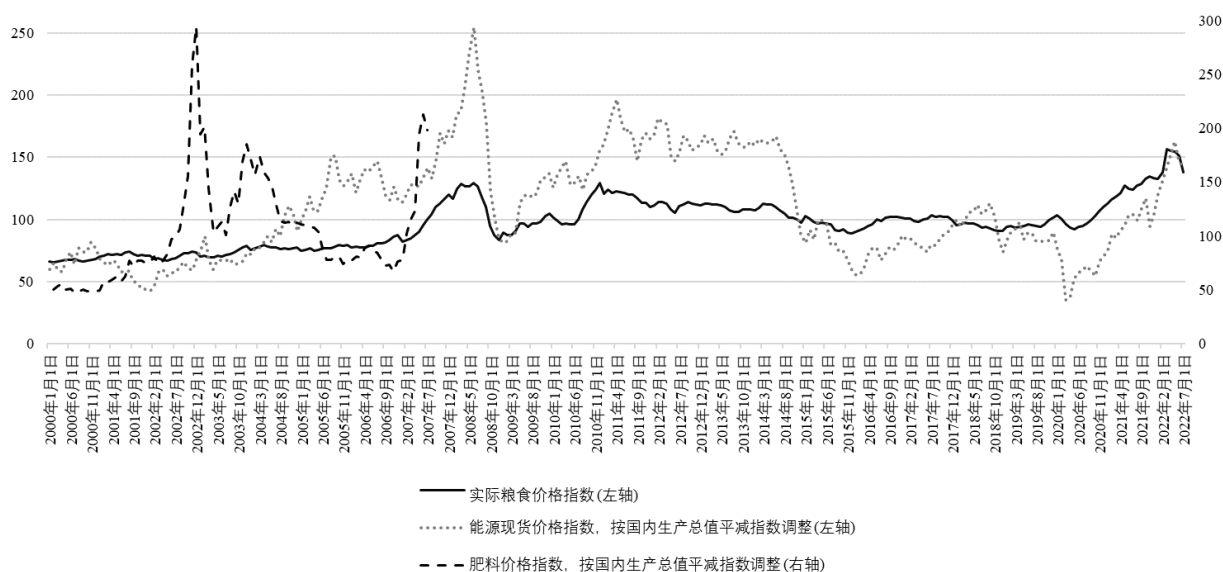
<sup>4</sup> 贸发会议秘书处根据国际货币基金组织的数据得出的计算结果。

<sup>5</sup> 见 <https://www.ifpri.org/blog/covid-19-and-rising-global-food-prices-whats-really-happening> 和贸发会议，2022 年，《2022 年贸易和发展报告：分裂的世界中的发展前景——全球失序和区域对策》(联合国出版物，出售品编号：E.22.II.D.44，日内瓦)。

注：脚注中提到的所有网站均在 2022 年 9 月访问。

<sup>6</sup> 联合国，全球粮食、能源和金融危机应对小组，2022 年 a，乌克兰战争的全球影响：数十亿人面临一代人时间里最严重的生活成本危机，可查阅 <https://unctad.org/webflyer/global-impact-war-ukraine-billions-people-face-greatest-cost-living-crisis-generation>.

图 1  
每月粮食、肥料和能源指数  
(2014-2016 = 100)



资料来源：贸发会议秘书处根据联合国粮食及农业组织的数据(实际粮食价格指数)、路孚特的数据(标普高盛商品指数下的能源现货价格指数)和世界银行(肥料价格指数)的数据得出的计算结果。

7. 肥料和能源的价格指数也大幅上升。肥料方面，2021 年 6 月至 2022 年 6 月的平均涨幅达到了 77% 的高点，与之可比的仅有 1974 年和 2008 年的之前两次高峰。<sup>7</sup> 能源方面，价格略微低于最近 2022 年 3 月的峰值。肥料价格仍呈急剧上升的趋势，在 2022 年已有 82 个国家的 3.45 亿人严重粮食不安全或有很高风险陷入粮食不安全的情况下，这增加了 2023 年发生粮食短缺和价格进一步上涨的可能性。<sup>8</sup> 此外，即便国际粮食价格继续下降(平均来看，已从 2022 年 3 月的峰值回落)，但尚不清楚这是否会完全转化为最终消费者的国内价格下降。2022 年第二季度，新兴市场和发展中国家的消费者价格通胀率估计为 9.8%。<sup>9</sup>

8. 与此同时，日益频繁的极端天气事件对债务水平的上升产生了重大影响。<sup>10</sup> 这不仅是因为许多重债发展中国家容易受到气候变化的影响，还因为与气候有关的灾害会影响税基和财政成本，使借贷更加昂贵。<sup>11</sup> 2020 年和 2021 年，在非洲 42 个国家记录了约 131 起与气候变化有关的极端天气事件，仅 2020 一年就造成

<sup>7</sup> 贸发会议秘书处根据国际货币基金组织和世界银行的数据得出的计算结果。

<sup>8</sup> 联合国，全球粮食、能源和金融危机应对小组，2022 年 a，以及联合国，全球粮食、能源和金融危机应对小组，2022 年 b，乌克兰战争的全球影响：能源危机，可查阅 <https://unctad.org/webflyer/global-impact-war-ukraine-energy-crisis>。

<sup>9</sup> 见 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>。

<sup>10</sup> 见 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/24/Building-Resilience-in-Developing-Countries-Vulnerable-to-Large-Natural-Disasters-47020>。

<sup>11</sup> M d Chamon, E Klok, VV Thakoor and J Zettelmeyer, 2022, *Debt-for-climate swaps: Analysis, design and implementation*, IMF Working Paper No. 162.

了约 70 亿–150 亿美元的损失，预计到 2040 年每年的损失将达 500 亿美元，而全球变暖的情景表明，到 2050 年，受影响最严重的区域，即东非和西非，人均国内生产总值增长率预计将累计损失 10%。<sup>12</sup> 就与气候变化有关的极端天气而言，许多易受气候影响的国家，特别是小岛屿发展中国家，无法获得优惠融资以处理事件发生后的损失和损害，这会放大这些事件对债务水平的影响。<sup>13</sup>

9. 发达经济体撤销与疫情有关的财政刺激措施，以及全球经济放缓，可能会抑制发展中国家的出口机会。此外，全球金融条件的收紧，特别是美利坚合众国 2021 年 4 月后收紧货币政策之后，意味着 2020 年底以来发展中国家资本流入的初步反弹趋势已经逆转，2021 年 9 月这些国家的净资本流入再度变为了负数。这导致许多发展中国家经历了货币贬值、金融承压，在某些情况下，还经受了严重的债务违约风险。在国内方面，通货膨胀和汇率压力，加上不断上升的借贷成本，已引发众多发展中国家紧缩货币和削减支出。<sup>14</sup> 这又进而阻碍了经济增长，威胁生计。

10. 全球金融条件立即恢复宽松的可能性很低，主要发达经济体的中央银行目前仍将重点放在稳住经济长期通胀预期上，不顾及经济衰退、金融市场不稳定和资本从发展中国家快速撤出的相关风险。地缘政治紧张局势日益加剧，进一步削弱了全球作出协调的扩张性政策反应从而在全世界推动实际投资和包容性收入增长的可能性，从而使这种风险变得更加复杂。

11. 目前的情况似乎与 1980 年代债务危机之前几年以及 1990 年代的情况类似，对许多发展中国家而言，那是一个失去发展的十年。当时同现在一样，先是有一段增长强劲和金融条件宽松的时期，随后是经济状况下滑和债务负担增加。一系列的宏观经济冲击，包括某些情况下通货膨胀的加剧，以及全球金融条件的突然急剧收紧，使许多发展中经济体陷入了财政困难和债务危机。然而，今天的情况同过去的这些事件也有很大的不同。今天，对全球资金流动的开放远比 1980 年代和 1990 年代普遍。发展中国家一直在积累外汇储备，部分原因是为了应对越来越多的外部宏观经济和金融冲击，而且这些国家的国内金融市场已经成熟。这种调整已帮助这些国家更容易抵御频繁的宏观经济冲击和例行以本地货币从国外借款。然而，由于外国投资者在本币债券市场上发挥着重要作用，外汇储备的积累并没有消除对外部金融冲击的脆弱性，而且在直至最近依然容易在国际金融市场借贷的情况下，以外币计价的外债仍在继续增长。因此，发展中国家比以往更容易受到多变投资行为和资本流动逆转的影响，进而会在偿债负担以及货币和财政空间方面受到不利冲击。

### 三. 危机应对：获得资金以维护流动性和偿付能力

12. 到目前为止，对此次疫情作出的最大的应对，也是唯一真正的全球性应对，是 2021 年 8 月国际货币基金组织新一轮约合 6,500 亿美元的特别提款权普遍分

<sup>12</sup> African Development Bank, 2022, *African Economic Outlook 2022: Supporting Climate Resilience and a Just Energy Transition in Africa*, Abidjan.

<sup>13</sup> P Mohan and E Strobl, 2021, The impact of tropical storms on the accumulation and composition of government debt, *International Tax and Public Finance*, 28:483–496.

<sup>14</sup> 贸发会议，2022 年。

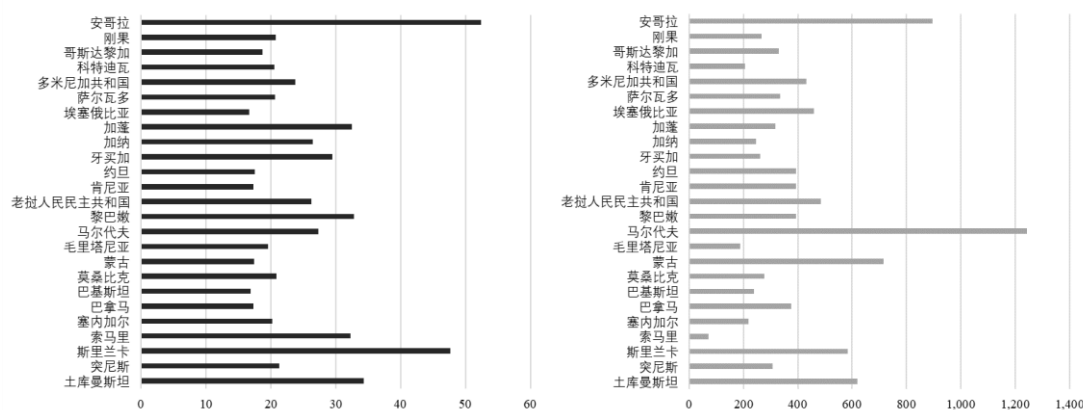
配，这是迄今为止最大的一次分配。国际货币基金组织的成员按现有配额比例受益于这种分配，因此逾 60% 的分配额提供给了发达经济体，而可以认为，这些经济体对补充外汇储备的需求最小。150 个发展中国家成员获得了分配额的 37.4%，约合 2,430 亿美元，其中 1,440 亿美元提供给了高收入国家；这一分配是有价值的，因为这种分配额不会在受援国产生任何新的债务，也没有政策条件限制。<sup>15</sup> 此外，通过该分配获得的即便较小的额度，也大大增加了低收入国家的储备，例如乍得(增加 130%)、布隆迪(197%)和苏丹(230%)。更普遍而言，许多发展中国家债务高企，意味着这一分配是流动性方面的及时雨。在外部公共债务和公共担保债务平均偿债额最高的发展中国家中，大多数(25 个国家中的 23 个)的平均偿债额是 2021 年分配的特别提款权额度的两倍以上(图 2)。这种分配受到欢迎，但这些数据也说明了为什么有国家正在要求更多的分配额。

图 2

公共债务和公共担保债务平均偿债负担最高的国家：  
前 25 个发展中国家，2018-2020 年  
(百分比)

(a) 偿债额占政府收入的比重

(b) 偿债额占 2021 年特别提款权分配额的比重



资料来源：贸发会议秘书处根据国际货币基金组织的数据得出的计算结果。

注：国家分类见贸发会议，2021 年，《统计手册》(联合国出版物，出售品编号：E.22.II.D.2，日内瓦)。

13. 除了分配特别提款权外，国际社会对此次疫情的应对主要包括新的多边紧急贷款以及临时和部分暂缓偿债付款的结合。到 2021 年 4 月中旬，国际货币基金组织灾难控制和救济信托基金已经取消了 31 个最贫穷的发展中国家两年内 9.653 亿美元的偿债付款。<sup>16</sup> 二十国集团的暂缓偿债倡议使 73 个符合条件的贫穷国家中的 48 个国家在 2020-2021 年推迟了 129 亿美元的官方双边偿债付款。<sup>17</sup> 这相

<sup>15</sup> 贸发会议，2021 年，《2021 年贸易和发展报告：从复苏到复原力：发展层面的问题》(联合国出版物，出售品编号：E.22.II.D.1，日内瓦)。

<sup>16</sup> 见 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/12/17/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust-Fifth-Tranche-of-Debt-Service-Relief-in-The-511094> 和 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>。

<sup>17</sup> 联合国，发展筹资问题机构间工作队，2022 年，《2022 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.22.I.6，纽约)。

当于该倡议下符合条件的国家在此期间所支付的约 1,033 亿美元的外部公共债务偿债额的约十分之一。<sup>18</sup> 已有人指出, 该倡议无法确保私人债权人的参与, 也无法囊括更广泛的脆弱发展中国家。<sup>19</sup> 除了取消和推迟偿债外, 到 2022 年 3 月, 国际货币基金组织已经为符合条件的国家提供了主要为优惠贷款的新贷款, 金额为 1,705 亿美元, 世界银行也已批准了逾 1,500 亿美元, 用于通过各类项目来应对疫情。<sup>20</sup>

14. 全球金融危机后, 由国际货币基金组织有条件和无条件的紧急贷款、区域金融安排和中央银行之间的双边货币互换安排组成的全球金融安全网已扩大为之前的十倍。2020 年 3 月疫情爆发时, 通过该安全网可提供的资金约为 3.7 万亿美元, 约合全球国内生产总值的 4.5%。然而, 该安全网并没有平等地覆盖所有国家, 低收入国家和一些中等偏下收入国家被排除在最大和最无条件的危机资金要素之外, 例如被排除在新的区域金融安排和货币互换之外。此外, 全球金融安全网依然缺乏协调, 基本上属于双边性质。然而, 全球金融安全网最近的扩张并未处理这些结构性缺陷, 而国际金融状况不断恶化, 发达国家在 2022 年还可能进一步收紧货币。2022 年 1 月至 6 月, 创建和更新了 16 个货币互换安排(2021 年同期为 23 个), 其中没有一个涉及低收入国家, 只有两个受益国是中等偏下收入国家, 即印度和印度尼西亚。

15. 疫情之后制定的影响最广的倡议也许是二十国集团的债务处理共同框架, 该框架旨在对暂缓偿债倡议进行补充, 处理在疫情后进行更深入的重组和有效的债务减免的需求。<sup>21</sup> 除国际货币基金组织和世界银行的债务可持续性联合评估外, 该框架具有与暂缓偿债倡议相同的资格标准。符合条件的债务包括所有长期的外部公共和公共担保债务。设想的处理方法遵循巴黎俱乐部的债务国不可持续债务负担处理程序, 特别是 2003 年商定的向未被列入重债穷国倡议和多边减债倡议的国家提供债务处理的埃维昂方法。<sup>22</sup> 符合条件的国家同意加入国际货币基金组织支持的高信贷档方案, 以恢复债务可持续性, 并向国际货币基金组织、世界银行和参与该框架的其他债权人分享关于所有公共部门承付款项的必要信息, 同时尊重商业敏感信息。此外, 参与的债务国必须在与其他官方双边和私人债权人达成的不具法律约束力的谅解备忘录中至少寻求平等待遇。债务处理共同框架是国际债务架构改革有意义的一步, 但也有一些不足之处, 包括它仅限于双边债权人和符合暂缓偿债倡议条件的国家。<sup>23</sup> 迄今为止, 只有乍得、埃塞俄比亚和赞比亚这三个符合条件的国家选择在 2021 年初加入该框架。2022 年 6 月,

<sup>18</sup> 贸发会议秘书处根据世界银行国际债务统计得出的计算结果。

<sup>19</sup> 见 A/RES/76/193、<https://unsdg.un.org/resources/liquidity-and-debt-solutions-invest-sdgs-time-act-now> 和联合国, 发展筹资问题机构间工作队, 2022 年。

<sup>20</sup> 见 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> 和 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/30/world-bank-financing-for-covid-19-vaccine-rollout-exceeds-4-billion-for-50-countries>。

<sup>21</sup> Group of 20, 2020, Statement: Extraordinary G20[Group of 20] Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting, 13 November. 见 A/77/206 和贸发会议, 2022 年。

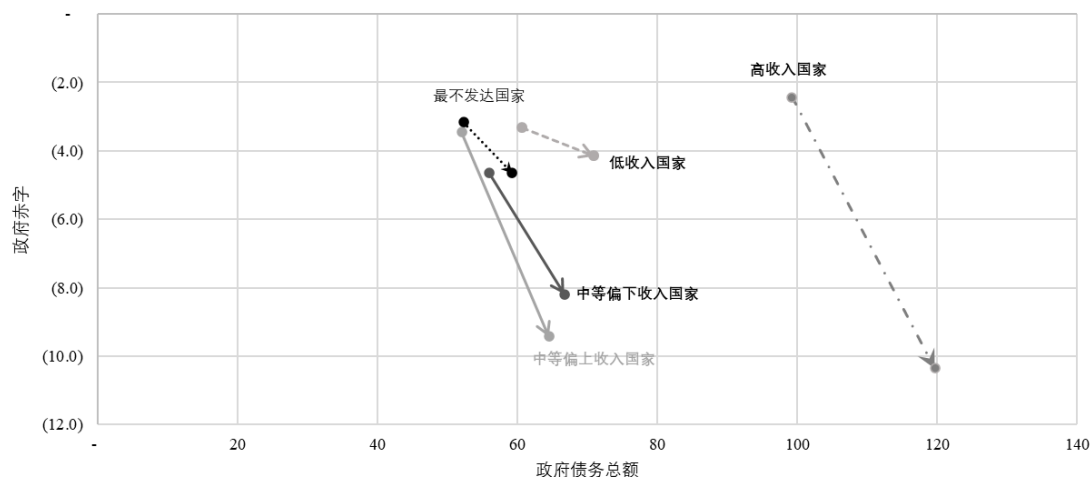
<sup>22</sup> 见 <https://clubdeparis.org/en/communications/page/evian-approach>。

<sup>23</sup> 见联合国, 发展筹资问题机构间工作队, 2022 年。

包括中国在内的赞比亚官方债权人委员会帮助释放了国际货币基金组织向赞比亚提供的 13 亿美元贷款。<sup>24</sup> 然而，其他两个参与国的进展较为缓慢。

16. 因此，迄今为止的多边危机应对措施可能不够果断，不足以帮助发展中国家处理相互关联的与卫生有关的、环境和宏观经济挑战带来的多种问题。这一点尤为令人关切，因为在疫情高峰期，平均而言所有国家组的发展中国家可用于调集国内资源的财政空间都有所萎缩。图 3 显示了 2018 年至 2020 年公共赤字和政府债务总额占国内生产总值比重的变化。这些财政指标的恶化在高收入国家最为明显；赤字占国内生产总值的比重从 2.4% 增长至 10.4%，政府债务水平占国内生产总值的比重从 99% 上升至 120%，反映出采取了重大的财政救援计划。财政状况恶化在中等偏上收入国家也很明显；赤字从 3.4% 增长至 9.4%，政府债务水平从 52% 上升至 64%。在低收入国家，赤字从 3.3% 增长至 4.1%，政府债务水平从 61% 上升至 71%。因此，发展中国家进行财政支出和政府债务扩张的程度通常不及高收入国家，因为发展中国家的财政空间小得多。然而，这些本已有限的空间如今已进一步缩小，对未来调集和引导公共投资以实现可持续发展目标和应对气候变化的能力产生了不利影响。在那些面临广泛紧缩方案作为债务减免条件的国家，例如在债务处理共同框架下面临上述方案的国家，这种情况将十分令人担忧。

图 3  
发展中国家：公共赤字和政府债务总额在疫情之前和之后占国内生产总值比重的变化，按国家组划分，2018 年和 2020 年  
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据国际货币基金组织的数据得出的计算结果。

注：按人均国民总收入进行国家分类是世界银行的分类方法。委内瑞拉玻利瓦尔共和国被列入中等偏下收入国家组。阿富汗、黎巴嫩、利比亚、帕劳、索马里、叙利亚和中国澳门由于缺乏数据而未被包括在内。

#### 四. 发展筹资缺口：寻找资源

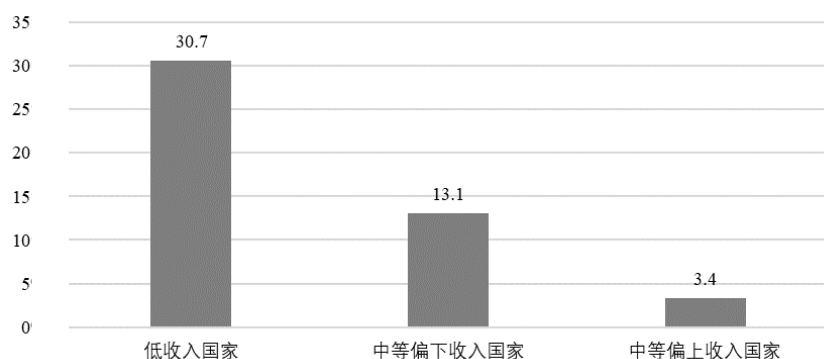
17. 各国对数个相互关联的全球性危机的应对意味着在实现可持续发展目标过程中的筹资缺口将会扩大，因为投资和支出会被推迟，以处理严重危机。2021 年

<sup>24</sup> *Financial Times*, 2022, China agrees landmark debt relief deal for Zambia, 30 July.



底，贸发会议估计了不同国家组在六年内的综合筹资缺口，将(与外债摊销、经常账户赤字、疫情和其他外生宏观经济冲击以及实现可持续发展目标的成本，包括在气候适应方面)的外部筹资需求同预期政府收入和私人资本流入进行了比较。<sup>25</sup> 图4显示了按国家组划分的年度发展筹资缺口，以占累计预期国内生产总值的比重表示。计算结果中的更新包括对宏观经济风险和冲击(例如关于乌克兰战争、发达经济体的货币紧缩和2023年全球衰退预期的风险和冲击)的估计以及对外部失衡、政府收入和私人资本流入的影响。低收入国家的发展筹资缺口为30.7%，颇为显著。

图4  
估计的发展筹资缺口占国内生产总值的比重，  
按国家组划分，2020-2025年  
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，根据的是国际货币基金组织、国家来源、联合国环境规划署、联合国大学-世界发展经济学研究所和世界银行的数据，以及贸发会议，2014年，《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)。

注：按人均国民总收入进行国家分类是世界银行的分类方法。中等偏上收入国家的数字不包括中国。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，包括涉及能源、运输、电信、水和环境卫生、粮食安全和农业、保健、教育以及气候变化的减缓和适应。见TD/B/EFD/5/2。

18. 几乎无法保证未来的危机不会使可持续发展目标的实现更加遥不可及。<sup>26</sup> 在国内方面，填补资金缺口需要发展中国家通过扩大税基和提高有效税率来改善税收。2021年，低收入国家和中等偏下收入国家的税收与国内生产总值的比率分别为15%和16%，相比之下，高收入国家为35%，中等偏上收入国家为28%。<sup>27</sup> 在低收入国家和中等偏下收入国家，该比率近年来一直持平或呈下降趋势。然而，即使低收入国家和中等偏下收入国家在未来几年将税收与国内生产总值的比率提

<sup>25</sup> TD/B/EFD/5/2。

<sup>26</sup> 关于迄今取得的进展，见E/2022/55。

<sup>27</sup> 贸发会议秘书处根据国际货币基金组织的数据得出的计算结果。

高 5%，<sup>28</sup> 实现可持续发展目标所需的额外支出的规模也会使这一改进黯然失色，需要包括金融机构在内的国际来源和私营部门提供进一步支持。

19. 2020 年，低收入国家和中等收入国家收到了 5,390 亿美元汇款，占全球总额的 77%。<sup>29</sup> 在低收入国家，汇款占国内生产总值的 2.6%；相比之下，官方发展援助占 5.2%(纳入多边捐助方后，这一数字增加到 10.9%)。<sup>30</sup> 在中等偏下收入国家，自 2015 年以来，汇款是唯一最重要的海外收入来源，在 2020 年占其国内生产总值总和的 4.6%，占比高于官方发展援助(国内生产总值的 0.39%)和外国直接投资流量(1.4%)的水平。对发展中国家的许多贫困家庭而言，汇款就是生命线，特别是在经济危机期间，然而，汇款依赖于长期社会联系，还依赖于汇款侨民生计红火。此外，汇款的价值可能被高昂的交易费所削弱：可持续发展目标下的具体目标 10.c 是到 2030 年，将移民汇款的交易费用降低到 3% 以下。目前，交易费是这一数额的两倍，在一些区域甚至达到近三倍。<sup>31</sup>

20. 更广泛地说，在过去 20 年里，流向发展中国家的净资本流量与全球金融状况和发展中国家的增长表现密切相关。然而，这种流量在 2021 年 9 月转为负值，结束了自 2020 年第四季度以来与 2021 年新一轮特别提款权分配密切相关的反弹。美国货币政策收紧，反映为 10 年期国债收益率在 2020 年中至 2022 年中急剧上升，与安全投资转移和抛售发展中国家债券和股票有关，导致 2022 年第一季度发生了近创纪录的 1,088 亿美元的投资组合外流。如将发展中国家视为一个整体，外国直接投资的流入在很大程度上弥补了这些流出；然而，撒哈拉以南非洲从 2020 年底至 2022 年经历了净资本流出。<sup>32</sup>

21. 2021 年，发展援助委员会 30 个成员的官方发展援助承诺没有达到占国民总收入 0.7% 的目标；只有五个成员实现了这一目标。<sup>33</sup> 2021 年，成员提供的官方发展援助净总额为 1,679 亿美元，占发展援助委员会成员国民总收入的 0.31%，比 2020 年的 1,626 亿美元有所增加。<sup>34</sup> 然而，在 2020 年，只有 1,149 亿美元的官方发展援助被支付给发展中国家，其中 658 亿美元(57%)被直接分配给发展中国家，其余部分被归为未分配流动，指的是惠及一个区域的活动和在捐助国开展的活动，例如行政费用。自 2014 年以来，逾 40% 的已支付官方发展援助分配额被归为此类流动。<sup>35</sup>

<sup>28</sup> 有人认为是可行的，根据是 V Gaspar, D Amaglobeli, M Garcia-Escribano, D Prady and M Soto, 2019, Fiscal policy and development: Human, social and physical investments for the SDGs[Sustainable Development Goals], IMF Staff Discussion Note No. 3.

<sup>29</sup> 见 <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>.

<sup>30</sup> 贸发会议秘书处根据经济合作与发展组织和世界银行的数据得出的计算结果。

<sup>31</sup> 见 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine>.

<sup>32</sup> 贸发会议，2021 年，和贸发会议，2022 年。

<sup>33</sup> 见 <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>.

<sup>34</sup> 见 <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

<sup>35</sup> 贸发会议秘书处根据经合组织的方法得出的计算结果。见 [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-co-operation-profiles\\_5d646dd8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-co-operation-profiles_5d646dd8-en).

22. 此次疫情凸显了(区域和多边)开发银行的作用以及对充足和可靠资本基础的需求。<sup>36</sup> 2010-2019年,区域开发银行扩大了对发展中国家的官方发展援助总额和其他官方流量,平均每年增加5%,但在2020年,这种流量增加了46%,从2019年的420亿美元增加至了2020年的600亿美元。<sup>37</sup> 来自区域开发银行的大部分流量被导向了中等偏下收入国家(42%)和中等偏上收入国家(51%),20%导向了低收入国家和最不发达国家。然而,国际货币基金组织、联合国和世界银行,以及其他多边组织,包括欧盟委员会、欧洲投资银行和区域开发银行,将大部分流量导向了低收入国家和最不发达国家。

23. 筹资缺口的规模清楚地表明,私人资金具有紧迫而关键的作用,而混合融资被寄予了厚望。混合融资被描述为使用公共和慈善来源的催化资金调集更多的私营部门投资来实现可持续发展目标。<sup>38</sup> 过去五年中,混合融资流量平均为每年90亿美元,但在2020年减半至45亿美元。<sup>39</sup> 经合组织扩大了混合融资的定义,使之包含了调集的私人资金和发展筹资机构对融资工具的使用,在过去三年中每年的平均值为500亿美元。<sup>40</sup> 这与发展筹资“从数十亿美元到数万亿美元”的转变相差甚远。<sup>41</sup> 这种私人资金流动惠及的中等收入国家相对较少,2018-2020年有20个国家获得了这种资金流量的一半以上,低收入国家和最不发达国家获得了总流量的18%。支持者表示,发展筹资机构大多使用优惠资金来降低风险而不是动员商业伙伴。<sup>42</sup> 此外,私人投资者的风险偏好表明,如果全球金融态势不发生变化,几乎没有理由相信私人资金会在不久的将来实现发展筹资所需的质的飞跃。

## 五. 政策选择: 扩大发展筹资规模

24. 发展中国家调集国内资源的努力应在推动实现可持续发展目标的过程中占据中心位置,但前提是其国内财政空间不会经常受到外生宏观经济冲击的挤压。国际经济治理应积极主动地为调集国内资源提供便利,并提供获得可负担和可持续外部资金的机会。在国家与国际政策努力的衔接方面已经取得了一些进展,例如在债务透明度方面,但仍需要取得更多的进展。此外,正如联合国秘书长在最近的一份报告中所述,“虽然完成可持续能源转型、实现温室气体净零排放的挑战仍然很大,特别是在全球协调投资方面,但日益增强的政治意愿和近期充满希望的技术发展显示了前进的道路”。<sup>43</sup>

25. 从筹资角度来看,发展中国家增加税收的努力受到了国际企业税制度的阻碍,该制度可追溯到1920年代在国际联盟制定的模式。这包括独立实体原则,

<sup>36</sup> 见 <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.

<sup>37</sup> 贸发会议秘书处根据经合组织的数据得出的计算结果。

<sup>38</sup> Convergence, 2021. *The State of Blended Finance 2021*, Washington, D.C.

<sup>39</sup> 同上。

<sup>40</sup> 见 TD/B/EFD/3/2 和 [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV\\_DCD\\_MOBILISATION](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_MOBILISATION).

<sup>41</sup> 见 TD/B/EFD/5/2.

<sup>42</sup> Convergence, 2021.

<sup>43</sup> E/2022/58.

即认为跨国公司的子公司是独立实体，以及独立交易原则，即在处理跨国公司不同实体之间的应税交易时，应视这些实体互不相关。这一制度使这些企业能够最大限度地减少税款，据估计(取决于方法、时间段和涵盖的国家)，发展中国家的潜在损失超过国内生产总值的 2%。<sup>44</sup>

26. 最近已经取得了进展，在经合组织和二十国集团的税基侵蚀和利润转移项目下提出了双支柱解决方案。这一解决方案主张进行国际企业税改革，允许在营利性经济活动的发生地对利润征税。<sup>45</sup> 该方案包括将一些征税权重重新分配给销售发生地或数字服务用户所在地的管辖区。然而，由于这种权利只延伸到预先确定的一部分剩余利润，该提案将只影响全世界 500 家最大的跨国企业中的 78 家。<sup>46</sup> 提出的解决方案还包括 15% 的全球最低税率，旨在防止公司将利润转移至税收水平较低的国家以尽量减少税负，然而最低税率带来的额外税收中，可能只有 40% 会被导向发展中国家。<sup>47</sup> 所提措施的复杂性将给税务部门带来巨大的负担，特别是在发展中国家。对此，77 国集团成员国和中国的外交部长在 2021 年 11 月第四十五届年会上，“重申需要加强国际税务合作，并关切地认识到在政府间一级尚无一个讨论国际税务合作的全球包容性论坛”。<sup>48</sup> 联合国国际金融问责、透明和廉洁高级别小组也提出了一项关于设立全球税收实体的建议。<sup>49</sup> 最近，民间社会组织提出了一项这方面建议。<sup>50</sup>

27. 另一个已经取得重大进展的领域是优质债务数据的可用性，具备优质的债务数据，是各国政府和国际社会能够尽量降低债务危机风险并在危机发生时及时采取补救行动的不可或缺的先决条件。为了在债务透明度方面取得进一步切实改善，需要将债务透明度视为一种贷款人和借款人都能从中受益的公共产品。如果依赖于日益复杂的贷款人群体进行自愿披露，或依赖于借款人在国家一级作出独立改进，只会产生零碎的结果。相反，应采取一种方法，确认全球公共产品所特有的共同责任和利益，可为此设立一个面向发展中国家的可供公开查阅的债务数据登记册。这样的登记册将遵循联合国贸发会议关于促进负责任的主权借贷的原则，允许在特定交易层面整合贷款人和借款人的债务数据，确保直接和间接报告来源的数据具有互操作性。<sup>51</sup> 对这一登记册的支持包括参加联合国疫情时代及

<sup>44</sup> 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：C.19.II.D.15，日内瓦)。

<sup>45</sup> OECD, 2021, *OECD Secretary-General Tax Report to G20[Group of 20] Finance Ministers and Central Bank Governors*, OECD Publishing, Paris.

注：相关措施原定于 2023 年开始实施，但批准进程在美国和欧盟都已陷入停滞。见 *The Wall Street Journal*, 2022, *Global Minimum Tax Suffers Fresh Setback as EU[European Union] Fails to Agree on Implementation*, 17 June.

<sup>46</sup> 见 [https://www.econpol.eu/publications/policy\\_brief\\_36](https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36).

<sup>47</sup> 见 <https://taxjustice.net/2021/06/04/is-today-a-turning-point-against-corporate-tax-abuse/>.

<sup>48</sup> 见 <https://www.g77.org/doc/Declaration2021.htm>.

<sup>49</sup> A/C.2/76/L.28/Rev.1.

<sup>50</sup> 见 [https://www.eurodad.org/un\\_tax\\_convention](https://www.eurodad.org/un_tax_convention).

<sup>51</sup> 见 <https://unctad.org/topic/debt-and-finance/Sovereign-Lending-and-Borrowing>.

其后的发展筹资倡议的专家和机构的支持，以及民间社会组织的支持。<sup>52</sup> 还需要进一步努力，确定在联合国指导下设立这一登记册的条件和时间表。

28. 改善国内资源调集情况和提升债务数据透明度，对改进今后应对金融和债务困境的政策设计至关重要。然而，要在未来十年内实现可持续目标，就必须采取更激烈的行动，包括实施由公众主导的方案，提供有针对性的刺激，为实现这些目标提供资金。为减缓不可持续的债务负担的积累、填补发展筹资缺口，所要采取的额外和先期的多边和国际措施包括：履行官方发展援助承诺，转借特别提款权和确保采取一致的方法进行主权债务重组。

## A. 官方发展援助

29. 发达国家需要履行官方发展援助承诺，即捐助国需在总体上将国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助，以及特别将 0.15% 至 0.20% 用于最不发达国家。2020 年，对低收入国家的官方发展援助分配额为 224 亿美元(占其国内生产总值总和的 5.16%)；对中等偏下收入国家的分配额为 292 亿美元(0.39%)，对中等偏上收入国家的分配额为 142 亿美元(0.06%)。2014 年，官方发展援助分配额降至最不发达国家国内生产总值总和的 3% 以下；此后，分配额一直没有超出这一水平。2020 年，假如发展援助委员会成员实现将国民总收入的 0.7% 分配用于援助的目标，分配额本将达到低收入国家国内生产总值总和的 10.9%；中等偏下收入国家国内生产总值总和的 0.84%；以及中等偏上收入国家国内生产总值总和的 0.13%。<sup>53</sup> 这种分配额将大大有助于填补发展筹资缺口，特别是在低收入国家。

## B. 特别提款权

30. 2021 年的新一轮特别提款权分配除了提供新的财政资源外，还推动了关于如何更好地利用特别提款权促进发展的讨论，这是自 1960 年代末国际社会提出特别提款权的构想以来贸发会议提出的一个问题。<sup>54</sup> 这一讨论的部分内容涉及自愿将未使用的特别提款权从发达国家转借给发展中国家。七国集团和二十国集团已表示需要将 1,000 亿美元转借给低收入和中等收入国家。<sup>55</sup> 这样做将使 2021 年这些国家的分配额增加一倍以上。迄今为止，二十国集团成员的承诺额尚未达到这一目标，约为 600 亿美元，而且实际的转移到 2022 年 7 月才开始。关于转借特别提款权的模式，主要是通过国际货币基金组织信托基金(减贫和增长信托基金和新设立的复原力和可持续性信托基金)进行转借的模式，仍然存在一些问题。转借的特别提款权并非捐赠，而是借出，留在捐助国的资产负债表上，保持储备资产地位。通过国际货币基金组织信托基金进行转借，意味着特别提款权是以新的、有条件的贷款形式到达发展中国家，而不是无条件的储备资产。具有特

<sup>52</sup> 见联合国，2020 年，疫情时代及其后的发展筹资倡议，可查阅 <https://www.un.org/tr/node/81536>，以及 [https://www.eurodad.org/transparency\\_of\\_loans\\_to\\_governments](https://www.eurodad.org/transparency_of_loans_to_governments)。

<sup>53</sup> 贸发会议秘书处根据经合组织的数据得出的计算结果。

<sup>54</sup> 贸发会议，1985 年，《贸发会议的历史：1964-1984 年》(联合国出版物，出售品编号：E.85.II.D.6，纽约)。

<sup>55</sup> Group of Seven, 2021, Summit communiqué: Our shared agenda for global action to build back better, 13 June; Group of 20, 2021, Rome leaders' declaration, 31 October.

别提款权指定持有方地位的发展中国家开发银行具备当地知识优势，可以最佳方式将转借的特别提款权重新分配用于长期发展项目。多边开发银行和其他指定持有方可以将特别提款权用作资产负债表上的金融资产，以及用作与各国或其他国际金融机构的交易工具。

31. 在这方面有两个选择。首先，多边开发银行可以简单地将特别提款权转贷出去。这种方法可帮助保持特别提款权的储备资产地位，模仿国际货币基金组织的减贫和增长信托基金进程，作为兑现制度运作，即在出现国际收支或准备金困难的情况下，将部分可用资金作为准备金，以满足发达国家债权人的兑现要求，并通过准备金账户(可能以硬通货持有)减轻信贷风险。第二，各国将多余的特别提款权用作对多边开发银行的出资，这些多边开发银行作为银行，预计将利用其股本将转借的特别提款权的影响放大，例如放大至三倍或四倍。后一种方法风险更大，因为将特别提款权用于长期发展目的需要一定程度的期限转换，即将流动资产转换为长期投资。

32. 任何自愿转借特别提款权的方法都需要设计关于透明和责任使用的规则，而这些规则目前仍不明确。不过总体而言，这是一项重要举措，在为转借特别提款权提供便利方面，亟需进一步进展。然而，除了自愿转借特别提款权之外，还应该考虑到需要进行新的分配，以应对正在发生的全球性危机，例如乌克兰战争和 2023 年可能出现的全球衰退。如果要以触及面更广的方法提高特别提款权的发展影响，就需要进行实质性的治理改革，例如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，创建与实现可持续发展目标和环境目标等特定目的挂钩的新资产类别。

33. 巴巴多斯总理提出了一项相关建议，即在 20 年内每年发放 5,000 亿美元特别提款权用于一个气候资金信托基金，该信托基金将以特别提款权为后盾，将低息贷款拍卖给所提温室气体减排或清除水平最高的投资项目。贷款将附带环境、社会和治理方面的条件，公共和私人行为体都可参与竞标。该信托基金旨在对具有流动性和保证优质信用的资产进行投资。这一建议需要相当大的政治意愿来改变发行特别提款权的目的和治理工作。这一建议还在能源转型和去碳化战略的设计中赋予了私人资金相当大的作用，有可能削弱公共政策在确定优先事项、协调投资和建设机构能力以管理向低碳全球经济转型方面的作用。<sup>56</sup>

### C. 主权债务重组

34. 在发生主权债务危机时，比以往任何时候都更亟需一个一致的国际方法来解决危机。目前处理主权债务问题的安排不成体系，不同类型的外部主权债务(双边、多边或欠私人债权人的债务)有不同的程序，由非居民持有的国内发行的债务不断增加的重要性，以及在主权债务重组中是否对居民和非居民的本地货币债务持有人加以区分的相关问题，使情况更加复杂。建立一个关于债务重组的多边法律框架，促进在所有官方(双边和多边)和私人债权人的参与下及时、有序地解决债务危机，将显著促进债务减免的提供。这一框架应包含债务可持续性评估，

<sup>56</sup> 见

[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Her\\_Excellency\\_Ms.\\_Mia\\_Mottley\\_Prime\\_Minister\\_of\\_Barbados.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Her_Excellency_Ms._Mia_Mottley_Prime_Minister_of_Barbados.pdf) 和 <https://barbadostoday.bb/2021/11/12/persaud-pushes-plan-to-raise-climate-investment/>.

纳入长期外部筹资需求，包括为实现《2030 年议程》和《联合国气候变化框架公约》之下《巴黎协定》各项目标的筹资需求。对于如何构建国际方面促进主权债务重组的一般原则或准则，例如大会 2015 年 9 月通过的关于主权债务重组进程的基本原则，有各种建议。<sup>57</sup> 任何主权债务重组的法定方法的基本特征是，相关案件的法律决策将遵循作为国际债务解决机制一部分的事先商定的一套国际法律规范和条例，并且任何主权债务重组机制都旨在提供透明、可预测、公平和有效、对所有各方具有约束力并可普遍执行的债务解决方案。<sup>58</sup> 鉴于发展中国家外债问题的普遍性和严重性，应寻求进一步探索各种备选办法，例如通过联合国之下的专家委员会探索这些办法。旨在扩大发展资金规模的多边努力要想取得成功，关键在于要为私营部门创造角色、安排作用。如前所述，与可持续发展目标有关的私人资金迄今仍低于早前预期，表明激励结构和监管方法需要修正和改进。<sup>59</sup>

35. 一种途径是更多地使用有助于减轻和管理外债负担的创新筹资工具，例如状态依存型债务工具。这种工具可以连续地调整偿债付款，例如将付款与国内生产总值或国民总收入挂钩，也可以不连续地调整偿债付款，例如设立条款，规定如发生预先指定的自然灾害事件，会减少偿债义务。前者涉及根据一个国家的支付能力确定的债务偿还，即在通常伴随着政府收入减少进而偿债能力降低的增长缓慢期减少偿债付款。后者则对小岛屿发展中国家特别有吸引力；例如，在自然灾害发生后，筹资需求高而新资金有限，此时飓风条款可提供现金流救济。状态依存型债务工具有两个重要缺点，即这种工具可能是不连续的，因此缺乏二级市场，而且债权人面临投资回报上的不确定性，因此可能需要溢价来持有这种工具。然而，提供这种高收益的工具可能有助于扩大投资者基础，拓宽承压时期的相关风险分布。

36. 另一种应急筹资途径是债务换气候，即以债务人承诺进行气候相关投资为条件提供部分债务减免的协议。在这方面，已在区域一级取得了相当大的进展，例如，通过西亚经济社会委员会的气候/可持续发展目标债务转换机制(债务转换/捐助方关系倡议)以及拉丁美洲和加勒比经济委员会的债务换气候适应机制和加勒比复原力基金。<sup>60</sup> 然而，这种工具的吸引力受到了限制，因为有很高的交易和监测成本，例如与投资项目选择、绩效监测和协调有关的成本，哪怕在区域协调倡议的背景下这些成本可能会降低；而且，转换机制通常只涉及一类债权人的债务减免。这种工具在经济上的可取性取决于现有债务的可持续性以及潜在自然灾害对这种可持续性的因果影响。如果现有债务不可持续，最好首先通过全面的债务重组来恢复可持续性，之后再通过附带气候条件的赠款或贷款来支持与气候有关的投资。如果债务可持续但债务人缺乏进行气候投资的财政空间，那么只有在

<sup>57</sup> 见贸发会议，2019 年。

<sup>58</sup> 见 A/RES/69/319。

<sup>59</sup> 见联合国，2020 年。

<sup>60</sup> 见联合国，发展筹资问题机构间工作队，2022 年，以及 [https://foroalc2030.cepal.org/2022/sites/foro2022/files/the\\_eclac\\_debt\\_for\\_climate\\_adaptation\\_swap\\_initiative\\_and\\_caribbean\\_resilience\\_fund\\_feb2022\\_002.pdf](https://foroalc2030.cepal.org/2022/sites/foro2022/files/the_eclac_debt_for_climate_adaptation_swap_initiative_and_caribbean_resilience_fund_feb2022_002.pdf)。

与气候有关的支出优先于偿债的情况下，债务换气候机制才能提供额外的财政空间，2021年涉及若干对手方的伯利兹安排就是一例。<sup>61</sup>

37. 尽管从分析角度来看，状态依存型债务工具很有吸引力，但迄今为止，这种工具很少被采用，其发行大多限于债务重组的情况。<sup>62</sup> 这可能反映了对新工具所要求的流动性和/或新颖性溢价，但也可能反映了对数据准确性(例如及时的国内生产总值数据)和与新颖设计有关的首发者道德风险的担忧。多边组织和国际金融机构可以帮助加强状态依存型债务工具的设计，例如，购买与国民总收入挂钩的债券的发行；帮助发展这种工具的市场；以及为数据供应提供技术支持。<sup>63</sup>

38. 需要开展进一步辩论和讨论，以改进创新筹资工具和公私协调机制的设计，引导和促进对与可持续发展目标有关的长期项目的私人投资，<sup>64</sup> 在当前反复发生全球性危机和全球经济态势可能恶化的情况下尤为如此。

---

<sup>61</sup> Chamon et al., 2022.

<sup>62</sup> EP Caldentey, FG Villarreal and NC Moscoso, 2022, Innovative financing instruments in Latin America and the Caribbean, available at <https://mobilizingdevfinance.org/research-material/innovative-financing-instruments-latin-america-and-caribbean>.

<sup>63</sup> C Cohen, SMA Abbas, M Anthony, T Best, P Breuer, H Miao, A Myrvoda and E Togo, 2020, The role of State-contingent debt instruments in sovereign debt restructurings, IMF Staff Discussion Note No.6.

<sup>64</sup> 见联合国，2020年。