



贸易和发展理事会

发展筹资问题政府间专家组

第七届会议

2023年11月1日至3日，日内瓦

临时议程项目3

为实现《2030年可持续发展议程》提供发展资金：利用发展
资金促进无害环境的工业化

贸发会议秘书处的说明

概要

本说明探讨了通过综合政策方针为无害环境的工业化战略筹资的问题，即在应对气候挑战时也需要考虑发展问题。在调整由公共部门主导的政策的方向时，绿色产业政策应成为核心支柱。向低碳产业转型的大部分支持将来自国内层面，且需要广泛的体制变革、公共投资、直接补贴和扩张性宏观经济政策。若要利用发展资金为这种转变提供支持，需要按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的设想，在区域和国际各级采取一系列措施。



一. 引言

1. 贸易和发展理事会通过 2023 年 4 月 26 日终止的一项默许程序核准了发展筹资问题政府间专家组第七届会议的实质性议题和指导问题。¹ 核准的指导问题如下：

(a) 可考虑采取哪些政策、举措和工具(国内、区域和国际)来促进和便利发展中国家包容及可持续工业发展和气候转型？

(b) 可以确定哪些最佳做法来支持可持续商业模式及其相关挑战？

(c) 国际合作如何支持结构转型，并帮助各国查明和利用有助于实现《2030 年议程》和《巴黎协定》目标的资金？

2. 这个议题与《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，尤其是第 15 和第 17 段，以及第二章所载行动领域 A、B、C、E 和 F 相对应。关于“2015 年后发展筹资全球框架”的第一章，考虑了“促进包容和可持续的工业化”和“为所有人保护我们的生态系统”。第二章阐述了以下方面的挑战和优先事项：国内公共资源、国内和国际私营商业和金融、国际发展合作、债务和债务可持续性以及解决系统性问题。²

3. 本说明第二节审议了全球背景。第三节讨论了综合应对气候相关挑战和结构转型的问题。第四节考虑可持续商业模式以及环境、社会和治理相关投资的促进作用。第五节探讨了加强国际合作以支持结构转型并利用发展和气候资金的必要性。第六节提出了债务气候互换工具提供的经验。第七节讨论了为弥合资金差距和实现《2030 年议程》可采取哪些国家、区域和国际政策举措。

二. 全球背景

4. 发展中国家目前面临具有挑战性的全球前景。截至 2023 年 6 月，超过一半的低收入国家(69 个国家中的 36 个)或处于债务高风险，或已经陷入债务困境，其数量是 2015 年的两倍。³ 此外，52 个发展中国家估计正在遭受严重的债务问题，为高昂的借贷成本所苦，它们拥有世界一半的赤贫人口。⁴ 多达 33 亿的人口生活在偿债支出超过卫生和教育支出的国家。⁵ 这些国家拥有世界上 40% 的贫穷人口，也是最易受气候影响的国家。2022 年，低收入国家的偿债支出上升到其出口收入的近 23%，而中等收入国家的偿债支出比例则保持在 13%。这种情况是不可持续的。

¹ 见 TD/B/70/4, 附件四。

² A/RES/69/313。关于国内资源调动、发展合作、多边金融、疫情应对以及相互关联的全球性危机，见 TD/B/EFD/1/2、TD/B/EFD/3/2、TD/B/EFD/4/2、TD/B/EFD/5/2 和 TD/B/EFD/6/2。

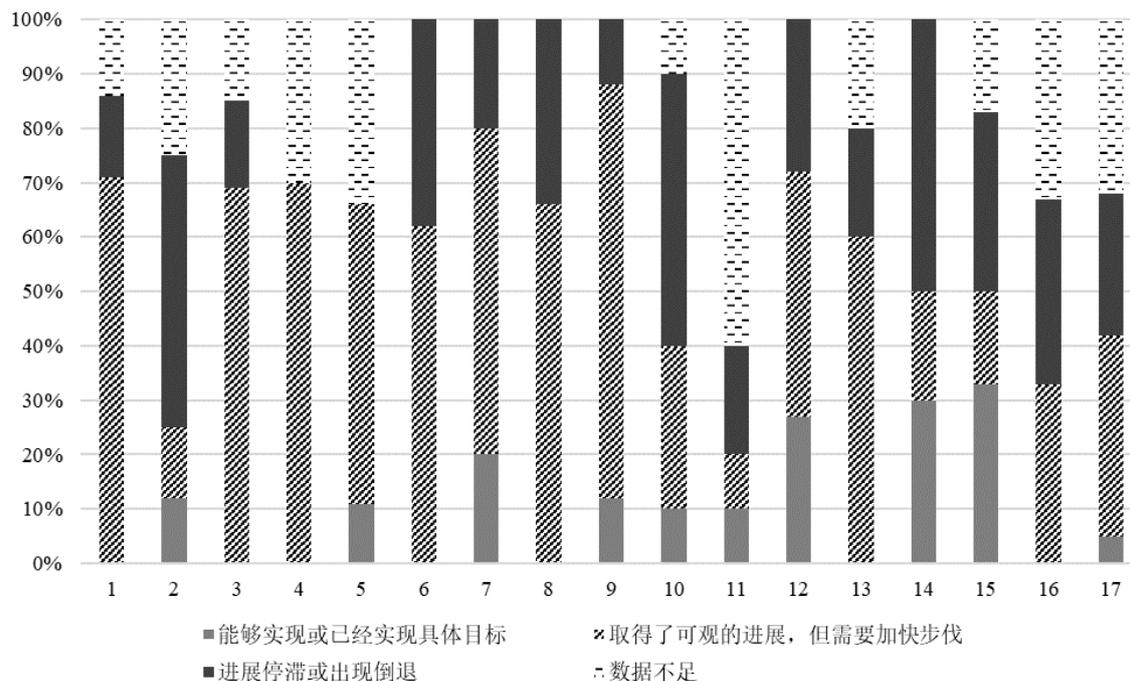
³ 见 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>。注：脚注中提及的所有网站均于 2023 年 8 月访问。

⁴ 联合国，发展筹资问题机构间工作队，2023 年，《2023 年可持续发展筹资报告：为可持续转型筹资》(联合国出版物，出售品编号：E.23.I.6, 纽约)。

⁵ 见 <https://unctad.org/publication/world-of-debt>。

5. 与此同时，实现《2030 年议程》的时间已过半，《可持续发展目标》的进展仍然落后于原定计划。接踵而至的全球危机——大流行病、乌克兰战争、不断加深的气候危机和生活成本危机——进一步逆转了进展。最新的全球数据和评估显示，在可评估的 140 个具体目标中，有一半显示出与预期轨迹的中度或严重偏离；此外，这些具体目标中有 30% 以上没有取得进展，或者更糟糕，实现这些具体目标的进展相对于 2015 年基线出现倒退(见图)。如果会员国和国际社会不作出新的承诺，到本十年结束时无法实现《目标》的风险是真实存在的。

可持续发展目标进展情况，2023 年



资料来源：A/78/80-E/2023/64。

6. 要恢复落实《2030 年议程》的势头，就需要将气候行动作为发展和工业化的有机成分来考虑。需要以相辅相成的方式应对气候挑战和结构转型，最大限度地发挥协同作用。需要考虑对于已经负债累累的国家而言，可以有哪些方法来进行必要的发展投资，以实现支持实现《目标》的结构转型，包括绿色转型。采用基于环境、社会和治理相关标准的可持续商业模式和投资标准可以发挥一些促进作用，但利用发展资金促进绿色结构转型意味着要重新思考所有融资工具，以支持发展。眼下的问题不仅限于资金规模不足，因为与全球资源相比，所需规模并不大；一些估计显示，填补阻碍发展中国家实现各项目标的缺口只需要不到 1% 的全球资金。⁶ 还需要考虑资金的流向和监管及其条款。要解决后面这个问题，仅仅调动和增加传统形式的发展资金是不够的，还需要更多地关注一些被忽视的且可能有争议的措施，包括改革国际债务结构，将债务减免与发展气候资金挂钩，包括通过创新工具，堵住作为非法资金流动形式之一而被利用的税收漏洞，并通过对多边开发银行进行资本重组以及发行与发展相关的特别提款权，增加获得优惠贷款和赠款的机会。

⁶ 见 <https://www.oecd.org/finance/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2023-fcbe6ce9-en.htm>。

三. 促进包容性和无害环境的工业发展的政策

7. 大多数国家传统上依赖工业化来实现包容性和可持续的收入增长。在发达经济体和已经从低收入国家变为高收入国家的东亚发展中经济体的发展过程中，产出和劳动力的纵向转移发挥了重要作用，产出和劳动力首先从农业向工业，然后从工业向高端服务业转移，同时伴随着资源从较低生产率向较高生产率以及部门内资本密集程度更高活动的横向转移。⁷ 然而，这种工业化进程需要不断增加化石燃料能源的消耗，这不符合当代将排放和资源消耗保持在地球生态极限内的需要。现在有必要制定一项新的发展议程，强调有气候意识的结构转型，其特点是实现包容性工业化(生产力增长、技术升级、更多和更好的工作)，同时收获环境保护的好处(避免全球变暖的负面影响)。

8. 为增加对发展中国家的气候投资和动员对复原力和保护机制的私营投资，一种方法是降低风险，这种方法以金融领域使用的风险管理概念为基础，旨在避免风险产生，并通过改进数据收集和风险评估技术来建设韧性。⁸ 应用这种方法需要全面理解各种风险的相互关联性和并发性，而当前接踵而至的危机的不确定性可能增加其难度。改善数据收集很重要，但在政策制定中降低风险需要其他方法。

9. 应对气候相关挑战的更持久的解决办法可能来自一种积极主动的战略性结构转型进程，其目标是建立更具复原力的经济，减少对少数几种易受气候影响的活动的依赖，即“一种特定类型的快速结构变化，通过有意为之的政策、改变偏好和技术变革，实现低排放行业的增长，高排放行业的衰落”。⁹ 选择这样一条与追赶型增长和工业化相适应的低排放发展道路，需要采取综合办法，以互补的方式应对和共同解决气候和发展方面的挑战。

10. 具有气候意识的结构转型是一项全球性要求，但没有放之四海而皆准的解决方案。全球性气候目标和眼前的国家利益之间可能存在分歧，尤其是在拥有大规模化石燃料部门的国家。从全球来看，减排政策将不可避免地抑制化石燃料需求和燃料生产商的收入，其中许多生产商依赖化石燃料作为外汇来源。一些化石燃料在未来仍将是重要的能源。例如，使用天然气替代煤炭可为实现可再生的未来提供一座桥梁，但履行排放方面的国际承诺将导致资产闲置，并致使对化石燃料的数十亿美元的现有和计划投资泡汤。¹⁰

11. 发展中国家需要资金和技术援助来应对相关的调整，国际社会则需要找到以下三个关键问题的答案：如何缩小化石燃料生产差额以实现与气候相关的目标？

⁷ Herrendorf B, Rogerson R and Valentinyi Á, 2013, Growth and structural transformation, Working Paper No. 18996, National Bureau of Economic Research.

⁸ 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)。见 <https://www.undp.org/publications/risk-informed-development>。

⁹ Magacho G, Espagne E, Godin A, Mantes A and Yılmaz D, 2023, Macroeconomic exposure of developing economies to low-carbon transition, *World Development*, 167.

¹⁰ 见 <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021/>。

拥有未使用化石燃料的国家是否应该得到补偿，以确保公平公正的转型？如果答案是肯定的，如何找到支付这笔费用的资金？¹¹

12. 在大多数发展中国家，可能没有什么国家激励措施来停止对化石燃料的开采。这些国家在全球排放中所占比重很小，也不是造成关于提供气候资金的国际决定长期拖延的主要国家，而日益加剧的地缘政治紧张局势可能对此类决定产生越来越大的影响，从而可能给化石燃料丰富的发展中国家带来巨大的发展风险。此外，大多数发展中国家，特别是最不发达国家，可能将开采矿物燃料视为偿还外债的唯一途径。

13. 采用“先发展，后治理”的方针，即继续开采化石燃料，扶持污染行业，而不是转向牵头发展绿色技术并进行前期投资，似乎是目光短浅的做法。首先，这样做可能会加剧减缓和适应气候变化方面的不作为，到 2030 年，这种不作为可能导致损失和损害成本上升到每年 5,800 亿美元，届时多达 1.3 亿人可能会因气候变化的影响而陷入贫困。发达经济体历史上制造了最多的碳排放，这些经济体在实现减排目标方面最具影响力，但除非所有国家都改变碳使用水平，否则全球变暖无法停止。其次，“绿色机会之窗”是有限期的，如果发达国家受益于绿色技术机会，那么发展中国家可能会失去至关重要的先发优势。这意味着发展中国家应该力求尽早加入绿色技术革命，成为使用者和创新者，而不仅仅是消费者。然而，利用绿色机会之窗需要主动出击的政策。¹²

14. 早期生产技术的路径依赖性让转向绿色技术的过程变得复杂，具体而言，这些生产技术被引导至创新活动最多的部门，而这些部门往往是与使用化石燃料有关的部门。¹³ 造成这种路径依赖的常见因素有知识溢出、网络效应和互补性等。在绿色技术领域，路径依赖主要与转换成本有关，即转向清洁技术的成本，这种转换通常需要不同的基础设施，还需要克服既得利益。路径依赖的一个后果是需要政府干预，而政府采取行动的时间越长，技术转型的成本就越大，同时也越来越迫切需要制定政策来减少清洁技术和“不清洁”技术之间的成本差异。¹⁴

15. 经验表明，着重于制度变革的绿色产业政策最为有效，如可再生能源立法、研发和绿色基础设施方面的公共投资、对研究机构和私营公司的直接补贴以及需求刺激。¹⁵ 从需求着手的政策的一种形式是入网电价，其目的是通过补贴需求，在绿色能源和化石燃料资源之间建立竞争性平价。另一种是公共采购，特别是为建筑采购绿色建材。直接的公共支持和需求刺激，特别是针对财务拮据的公

¹¹ 见 <https://www.iisd.org/publications/production-gap-2021>, <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/climate-change-equity-and-stranded-assets/> 和 Mutitt G and Kartha S, 2020, Equity, climate justice and fossil fuel extraction: Principles for a managed phase out, *Climate Policy*, 20(8):1024–1042。

¹² 贸发会议，2023 年，《2023 年技术和创新报告：打开绿色窗口——抓住技术机遇，迈向低碳世界》(联合国出版物，出售品编号：E.22.II.D.53, 日内瓦)。见 <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-update-april-2023>。

¹³ Acemoglu D, Aghion P, Bursztyn L and Hemous D, 2012, The environment and directed technical change. *American Economic Review*, 102(1):131–166。

¹⁴ 见 <https://newclimateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/sites/2/2014/11/Path-dependence-and-econ-of-change.pdf>。

¹⁵ 贸发会议，2020 年，《2020 年贸易和发展报告：从全球疫情到共同繁荣——避免又一个失去的十年》(联合国出版物，出售品编号：E.20.II.D.30, 日内瓦)。

司的这种支持和刺激，有助于扩大低碳活动的规模，从而让这些活动具有更多经济回报。¹⁶ 这种支持和刺激还可以明示变革方向，从而增加长期绿色投资经济回报的确定性，并为抵御高碳行业游说团体的抵制提供更坚实的基础。

16. 绿色产业政策比传统产业政策更加雄心勃勃。其宗旨是在实现提高生产力的结构转型的同时实现从高碳密集型向低碳密集型和资源节约型活动转变，并利用这两个进程之间的协同作用。绿色结构转型会带来新的政策优先事项，以及转向低碳活动的投资和技术变革。传统产业政策的经验表明，应该清楚界定变革的方向，包括明确中期目标和应取得的成果，并辅以有力的监测和问责程序。

17. 这些政策已经在实施。美国的《通货膨胀削减法》力图为气候相关解决方案和技术提供 3,690 亿美元的公共投资。¹⁷ 该法倾向于选择补贴和当地含量要求等措施，而不是通过实施禁令、法规或征收碳税；然而，在发展中国家，由于财政空间相对有限，可能仍需将后三种措施结合起来使用，以开始效仿这种产业政策。可能有必要填补税收漏洞，以扩大税基和缓解调动国内资源方面的制约。

18. 绿色产业政策还应考虑到地方和部门因素，以实现各国经济结构的多样化，减少对高碳活动的依赖，创造新的国内发展资金来源，将化学品和塑料污染等外部因素内部化，并解决生物多样性丧失的问题。然而，许多发展中国家国内市场的规模可能不足以绿色生产和创新扩大规模。通过面向区域的有形基础设施，特别是海关、运输、能源和通信网络，以及区域开发银行支持的区域价值链，加强跨境生产和市场联系，可以解决这些制约因素。

19. 但是，区域绿色产业政策需要进行艰难的权衡。首先，实现更有效的区域分工可以实现规模经济，但也意味着各国应该专攻特定的活动或产品。从短期来看，这可能会导致高附加值活动集中在一些地区，而其他地区则专注于更基本的活动，从而导致经济表现出现差异。其次，一国金融体系中根深蒂固的商业利益和既定做法往往会复制既有的生产和投资结构，这有可能给创造区域价值链所需的资金的提供造成困难。在处理这种权衡时需要明确传达区域一体化议程的宗旨和方向，以及各议程的互补性和相对优势。

20. 关于多边行动，在国际层面向发展中国家转让低碳技术的行动因经济、资金和技术障碍而变得复杂，包括无法充分获得发展资金。¹⁸ 过去三十年来，低碳技术贸易的增幅超过了全球贸易的增幅，而在低碳技术的进出口中，发达国家都仍然占有多数份额。不过，中国已成为低碳技术的最大进口国和出口国，而且一项研究表明，知识产权保护可能增强专利持有者的市场权力，并造成垄断性价格扭曲，使地方的竞争对手处于不利地位。¹⁹ 这一发现表明，需要改革国际知识

¹⁶ 见 Howell ST, 2017, Financing innovation: Evidence from research and development grants, *American Economic Review*, 107(4):1136–1164.

¹⁷ 见 <https://www.energy.gov/lpo/inflation-reduction-act-2022>.

¹⁸ 见 <https://unepccc.org/publications/mapping-barriers-and-enabling-environments-in-technology-needs-assessments-nationally-determined-contributions-and-technical-assistance-of-the-climate-technology-centre-and-network/>.

¹⁹ 见 <https://www.worldbank.org/en/topic/macroeconomics/publication/technology-transfer-and-innovation-for-low-carbon-development>.

产权制度，让技术薄弱和多样化程度较低的经济体的制造商更容易获得技术较先进经济体使用或开发的技术。²⁰

21. 各国的补贴和地方含量方案对当前多边贸易规则的有效性和可执行性提出了质疑。鉴于气候行动具有全球公共品的性质，原则上贸易规则应允许发展中国家通过关税、补贴、当地含量要求和公共采购扶持新生的绿色产业，以满足本地的需求，并实现规模经济，使这些产业更具竞争力。为支持这种努力，世界贸易组织不妨审查贸易规则，使其更加符合《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》，例如根据《补贴与反补贴措施协定》和《与贸易有关的投资措施协定》，允许当地含量要求或重新引入对研发和可再生能源项目的不可诉补贴，以及区域发展和环境合规要求。²¹

四. 可持续商业模式和金融

22. 可持续发展目标的实现还需要采取行动改变商业和金融的运作方式。商业部门应该为无害环境的工业化做出贡献的说法可能是基于这样一种观点，即公司是减缓气候变化的关键行为方，因为所需的新技术由它们开发和实施。²² 相关行动可分为两类：推动公司采用可持续商业模式的消费者和监管要求，以及推动银行和资产管理公司将其投资组合中纳入符合环境、社会和治理相关标准的公司的金融投资者要求。

23. 采用可持续商业模式要求公司评估当前模式创造积极环境和社会影响的程度，并在何种程度上能随着时间的推移提高这种绩效。这种方向性变革的最佳实践可能需要更好地理解更广泛的利益相关者系统，以及环境和社会问题可能如何影响公司的长期价值创造，并(在所有业务领域)制定衡量标准，以便跟踪和衡量所创造的价值，以及遵守环境、社会和治理相关标准的情况。在开展这些工作的同时还应开展能提供实现这些标准所设立目标所需能力、责任和动力的治理变革。²³ 通过这些变革，或能更好地响应客户的期望，同时满足环境标准，从而提高公司现有的成本优势。可持续的商业模式还可以方便新公司获得融资，因为采用这种模式有助于股权众筹，这可以在支持创新的绿色技术和生产方面发挥重要作用。²⁴

²⁰ 已经提议应为环境友好型技术提供《与贸易有关的知识产权协定》规定的灵活性，使贸易制度与气候变化协定更加一致；World Trade Organization, 2013, Contribution of intellectual property to facilitating the transfer of environmentally rational technology, Communication from Ecuador, IP/C/W/585, Geneva, 27 February.

²¹ Lee K, 2019, *The Art of Economic Catch-Up: Barriers, Detours and Leapfrogging in Innovation Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 以及 World Trade Organization, 2023, A case for rebalancing the Agreement on Trade-Related Investment Measures: Policy space to promote industrialization and structural transformation in developing countries, WT/GC/W/896, Geneva, 13 July.

²² 见 <https://www.cesifo.org/en/publications/2023/working-paper/analyzing-climate-change-policy-narratives-character-role-narrative>.

²³ 见 <https://www.bcg.com/publications/2021/four-strategies-for-sustainable-business-model-innovation>.

²⁴ Caputo A, Schiocchet E and Troise C, (2022). Sustainable business models as successful drivers in equity crowdfunding, *Business Strategy and the Environment*, 31(7):3509–3522.

24. 然而，研究表明，大型老牌公司在采用可持续商业模式方面尤为落后。²⁵ 2021年，标准普尔 500 指数中超过 90% 的公司发布了可持续发展报告，而 2011 年时还只有 20%。²⁶ 然而，大多数公司尚未充分披露其供应链，也没有制定程序以便它们能够采取与其使命或宗旨声明相称的切实行动。²⁷ 公司可以通过加入证明它们遵守可持续性标准的自愿倡议来增加披露程度，如联合国全球契约。监管机构可以要求进行更严格的公司可持续性披露，根据共同的可持续性指标进行报告，并制定可信的可持续性评级，从而进一步支持这一做法。²⁸ 为了增加要求公司披露气候变化如何影响其业务的压力，并帮助监管机构阻止“漂绿”行为，国际可持续发展准则理事会发布的新一套全球标准将于 2024 年 1 月 1 日生效。²⁹ 但需要各国来决定是否要求上市公司适用这些标准。2023 年 1 月 1 日生效的德国《供应链企业尽责义务法》就是这方面国家监管的一个例子，该法要求在德国拥有 3,000 名以上雇员的公司调整和更新关于人权和环境事项的合规、采购和合同流程。³⁰ 澳大利亚、加拿大、法国和意大利也颁布了类似的法律。此外，2022 年 2 月 23 日，欧盟委员会通过了一项关于企业可持续尽责义务的指令提案。³¹

25. 为了使私营资金流向与《目标》下的各项具体目标相一致，还推广了环境、社会和治理相关标准。环境、社会和治理相关基金的净流入量相当可观，特别是自 2019 年年中以来，2021 年达到 4,050 亿美元的峰值。尽管市场总体而言出现净流出，但 2022 年这些基金的净流入仍为正值，达到 890 亿美元，2023 年尽管 3 月份流出 110 亿美元，但第一季度仍有 190 亿美元的净流入。³² 所报告的环境、社会和治理相关投资的增加得到了联合国环境规划署金融倡议的助力，该倡议确立了负责任的银行业务、可持续保险和负责任投资的原则。³³ 与此同时，一些银行和资产管理公司签署了一些自愿可持续性原则，如 2006 年在《联合国全球契约》支持下世界最大的一些机构投资者制定的负责任投资原则；截至 2021 年底，该倡议有近 4,000 个签署方，管理资产总额超过 120 万亿美元。³⁴ 其

²⁵ Ritala P, Huotari P, Bocken N and Albareda L, 2018, Sustainable business model adoption among [Standard and Poor's] 500 firms: A longitudinal content analysis study, *Journal of Cleaner Production*, 170:216–226.

²⁶ 见 <https://www.ga-institute.com/2022-sustainability-reporting-in-focus.html>.

²⁷ 见 <https://hbr.org/2020/03/a-more-sustainable-supply-chain>.

²⁸ 联合国，发展筹资问题机构间工作队，2023 年。

²⁹ 见 <https://www.ifrs.org/projects/completed-projects/2023/general-sustainability-related-disclosures/>.

³⁰ 见 <https://www.bmz.de/resource/blob/154774/lieferkettengesetz-faktenpapier-partnerlaender-eng-bf.pdf>.

³¹ 见 https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en.

³² 见 <https://www.imfconnect.org/content/dam/imf/News%20and%20Generic%20Content/GMM/Special%20Features/Climate%20Finance%20Monitor.pdf>.

³³ 见 <https://www.unep.org/explore-topics/green-economy/what-we-do/finance-initiative>.

³⁴ 见 <https://www.unpri.org/about-us/about-the-pri>.

他倡议包括格拉斯哥净零金融联盟。然而，研究表明，在签署这些原则后，遵守环境、社会和治理相关标准的情况并不总能得到改善。³⁵

26. 提高环境、社会和治理相关评级的质量，并对遵守情况进行更严格的监督，可以减少“漂绿”现象，因为这种评级在衡量公司的相关属性和引导环境、社会和治理相关基金的投资方面发挥着至关重要的作用，从而将投资者对环境、社会和治理相关标准的偏好与投资组合选择联系起来。关于环境、社会和治理相关投资流量的数据面临着与数据质量、衡量和报告以及评级方法各异有关的挑战，选择、汇总和衡量这些属性的方式不同，造成统计数据大相径庭。³⁶

27. 许多标榜自己尊重环境、社会和治理相关标准的基金与传统基金并无本质区别。这种相似性的一个原因可能是基金经理倾向于使投资组合多样化，加入来自不同部门的“最佳”公司，包括那些在满足这种标准方面面临挑战的部门，如石油部门。其他人指出，投资于环境、社会和治理相关评级差的公司，而不是忽视它们，是推动公司改变政策以尊重环境标准的重要之举。³⁷

28. 将环境、社会和治理相关要素纳入资产管理的核心原则之一是目的和利润出现重合，也就是说，环境、社会和治理相关投资是有意义的，因为它能增加回报并降低风险。然而，对这种投资战略的评估通常会比较它们相对于棕色投资的表现，而不是它们对环境、社会和治理相关指标的影响。³⁸ 这表明，环境、社会和治理相关投资可能会为投资者带来更好的财务回报，但不一定会对解决环境问题产生预期影响。³⁹

29. 创建与环境、社会和治理相关要素相关的数据并以指数形式传播，可能会产生一种虚假的成就感。⁴⁰ 例如，大多数环境、社会和治理相关基金都位于发达国家，成分包括发达国家的公司，因此对发展中国家的气候行动影响有限。⁴¹ 这可能与发展中国家缺乏公司一级的可持续性数据有关。此外，发展中国家的大多数投资规模太小，主流机构投资者不会考虑。微型企业和中小型企业是大多数低收入和中等收入经济体的支柱，但却受到“融资陷阱”的阻碍，即它们无法获得融资就无法发展，但其规模又不足以筹措到资金。这彰显了国际合作和公共财政在利用发展资金促进无害环境的工业化方面的重要性。

³⁵ 见 <https://cepr.org/publications/books-and-reports/role-institutional-investors-responsible-investors>.

³⁶ Berg F, Kölbel JF and Rigobon R, 2022, Aggregate confusion: the divergence of ESG[environmental, social and governance-related] ratings. *Review of Finance*, 26(6): 1315–1344.

³⁷ 见 <https://www.morningstar.com/sustainable-investing/toward-sustainable-funds-20>.

³⁸ Berg et al., 2022.

³⁹ 见 <https://www.institutionalinvestor.com/article/2bswn8kfmcaiqcfm0b6yo/opinion/the-trillion-dollar-fantasy>.

⁴⁰ 环境、社会和治理相关指数是一种股票市场指数，其中纳入了对公司在该领域业绩的评估，其主要目的是让投资者全面了解公司的环境、社会和治理相关业绩。见 <https://www.financestrategists.com/wealth-management/esg/esg-indices/>.

⁴¹ 贸发会议，2023年，《2023年世界投资报告：为人人享有可持续能源投资》（联合国出版物，出售品编号：E.23.II.D.17，日内瓦）。

五. 国际合作与混合融资

30. 气候资金方面的国际合作提出了“变数百万为数万亿”的说法，其假设是，在多边开发银行的支持下，混合援助和融资可以 9:1 的比例调动低收入和中等收入国家的私营投资，这种投资将有助于通过刺激发展和应对气候变化来实现《目标》。⁴² 经验表明，情况并非总是如此；估计比率更接近 0.7:1。⁴³ 现已对目标进行了调整，称“多边开发银行每 1 美元的贷款应至少得到 1 美元私营资金的补充”，即 1:1 的比例。⁴⁴

31. 还需要就此类资金的流向提高透明度并加强监管。近期对世界银行气候项目组合(包括 2000 年至 2022 年期间的逾 2,500 个项目)的分析表明，“数百个以气候为标签的项目似乎与减缓或适应气候变化没有多大关系，简单阅读这些项目的文件无法让人理解为什么它们被标榜为气候变化项目，其中许多位于较贫穷的国家”。⁴⁵

32. 无害环境的工业化将需要大幅度增加公共发展资金。有必要将气候因素纳入改革后的国际债务架构，以改善发展中经济体利用长期资金来源的方式，并与多边开发银行和私人投资银行合作，实现理想的绿色工业化(见插文)。

莫桑比克：通过多边开发银行和公共投资银行开发太阳能

莫桑比克拥有丰富的可再生能源潜力，据估计在南部非洲所有国家中潜力最大，其中包括 2.7 千兆瓦的潜在太阳能资源。

国际性公共投资银行与国际金融公司密切合作，为需要重大投资的莫桑比克第一个商业大型电站级太阳能发电厂提供了资金。该电厂发电量为 40 兆瓦，自 2019 年以来一直在运营，总成本为 7,600 万美元，资金来自国际金融公司(2,100 万美元)和新兴非洲基础设施基金(2,100 万美元)的贷款融资，以及挪威公共开发银行的股权投资。所有权由三方共有，分别是挪威公共开发银行(22.5%)、国有公共电力公司(25%)和挪威独立可再生能源专业公司 Scatec Solar (52.5%)。

挪威公共开发银行的参与提供了大量支持和资金，包括提供了可行性研究和项目担保。此外，该项目由银行承保，财务方面有两项重要内容，其一是在施工超支情况下由银行提供应急股本担保，其二是若工厂未能按预期运行时由银行承保的履约保证。

三个主要合作伙伴还单独设立了一项商业支持基金，根据挪威公共开发银行的环境、社会和治理相关承诺，为环境和社会目标提供 80,000 美元的额外支持。已查明约有 200 户家庭直接受项目影响，需要搬迁，与这些家庭协商后制定并实

⁴² 详情见 <https://www.blendedfinance.earth/>。

⁴³ 见 <https://odi.org/en/publications/development-finance-institutions-the-need-for-bold-action-to-invest-better/>。

⁴⁴ 见 <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2023/06/23/the-paris-agenda-for-people-and-the-planet>。

⁴⁵ 见 <https://www.cgdev.org/publication/what-counts-climate-preliminary-evidence-world-banks-climate-portfolio>。

施了补偿机制，包括为任何实物资产损失提供现金补偿，并提供替代土地，使受影响的家庭能够继续耕种。

资料来源：贸发会议，基于以下资料：<https://disclosures.ifc.org/project-detail/ESRS/36787/mocuba-solar>, <https://www.mckinsey.com/industries/electric-power-and-natural-gas/our-insights/powering-africa>, <https://www.norfund.no/central-solar-de-mocuba/> 和 <https://www.power-technology.com/marketdata/power-plant-profile-mocuba-solar-pv-park-mozambique/>.

六. 金融创新：债务气候互换与债务自然互换机制的经验

33. 债务气候互换和债务自然互换是一个或一类债权人向债务国提供有条件债务减免的金融工具，条件是债务国在减缓和适应气候变化(债务气候互换)或保护生物多样性(债务自然互换)方面进行特定投资和采取政策行动。为了解决发展中国家的债务和气候相关脆弱性而考虑采用这种工具。因此，它们是更丰富的以气候为条件的金融操作工具包中的一项工具，其他工具还有优惠贷款、赠款和全面债务重组，旨在为气候相关投资释放财政资源。⁴⁶

34. 一些人认为，将债务问题和气候或自然问题分开处理可能更有效。附带气候条件的赠款可能更有效率，因为债务互换操作更加复杂且交易成本更高。此外，债务互换为未参与的债权人提供了一种隐性补贴，因为它们让剩余的偿债承诺更加可持续。分析家认为，对于债务不可持续的国家来说，这种工具不能取代涵盖所有债权人的全面债务重组和大幅度债务减免。⁴⁷ 然而，债务气候互换可能有助于增加各国的财政空间，实现无害环境的工业发展。一方面，相对于气候资金的巨大需求，双边捐助方和多边开发银行的赠款和优惠贷款寥寥无几，特别是在不太可能获得赠款的中等收入国家。另一方面，在债务变得不可持续和失去市场准入之前，各国往往无法进行债务重组。

35. 自 1980 年代拉丁美洲债务危机以来债务自然互换一直是主权债务重组的一部分。这些工具的受欢迎程度在 2000 年代有所下降，但随着债务和气候相关的挑战与日俱增，它们又卷土重来。迄今为止，这种互换主要有两类：双边债务互换，即过去承诺向官方双边债权人偿还的债务被转用于资助相互商定的项目；更为复杂的三方互换，涉及由捐助方和/或新贷款人资助对私营持有债务进行回购，通常由一个国际非政府组织作为中介，最常见的操作是，该组织以低于市场的利率将资金借给债务国，条件是债务人用资金折价回购商业债务，由此减免的债务的一部分用于资助与自然有关的行动或投资。一些三方互换还包括由多边开发银行或发达国家的开发金融公司提供的政治风险保险。⁴⁸ 第一宗三方互换案例是 1987 年由养护国际组织牵头与多民族玻利维亚国进行的三方互换。自那以来，截至 2022 年，已进行了约 90 项双边债务互换和 50 项三边债务互换交易。债务互换的发生率一直很高，但交易量一直不大，交易额(以美元计)平均为几千

⁴⁶ 国际货币基金组织，2022 年，《债务气候互换：分析、设计与实施》，工作文件第 162 号，可查阅 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184>.

⁴⁷ 见 <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/12/14/swapping-debt-for-climate-or-nature-pledges-can-help-fund-resilience>.

⁴⁸ 国际货币基金组织，2022 年。

万美元。据估计，在此期间，债务自然互换交易总额为 35 亿美元，而债务重组总额达 7,000 亿美元。⁴⁹

36. 佛得角和厄瓜多尔在 2023 年进行的债务自然互换可以为其他债务负担沉重和缺乏财政空间来实现无害环境工业发展的国家今后的债务气候互换提供经验教训。

37. 佛得角于 2023 年 1 月签署了双边债务互换协议，将与主要债权国葡萄牙的债务(1.53 亿美元)转向环境投资。此次互换操作基于国际环境与发展研究所为此类互换提出的一种新方针，在佛得角和塞内加尔的试点项目中得到应用。债务互换与国家气候和自然优先事项包括国家行动计划挂钩，并且与政府方案而不是更直接涉及受气候变化直接影响的社区的单个项目相联系，因而具有创新性。互换是与某些成果绑定的，这些成果一旦实现，可以为其他国家发展优先事项的投资释放财政空间。⁵⁰

38. 厄瓜多尔于 2023 年 5 月完成了迄今规模最大的三方债务自然互换，金额达 16 亿美元，得到了美洲开发银行担保(8,500 万美元)和美国开发金融公司提供政治风险保险的贷款(6.56 亿美元)的支持，这是首次采用这种组合。这些担保允许厄瓜多尔回购现有债务并发行投资级别的新债券，为保护环境创造财政空间，并在出现主权债务困难时为新债券的购买者提供保护。这项互换交易将节省 11.26 亿美元，同时使厄瓜多尔能够拨出 3.23 亿美元用于加拉帕戈斯群岛的海洋保护。一些分析师指出，这项操作的交易成本很高，相对于国家公共债务总额(约 700 亿美元)而言，其总额较低。然而，这项互换交易显示了这种互换的潜力，可以加大规模以便为气候相关投资提供更大的财政空间。⁵¹

七. 政策建议

39. 本节根据《亚的斯亚贝巴行动议程》中的发展资金愿景，提出了国家、区域和国际层面的政策选择，以转变发展融资，调整其方向，从而实现《2030 年议程》。

40. 主权债务重组和减免的多边法律框架有助于所有官方(双边和多边)和私营债权人及时有序地解决债务危机，有助于解决仍然阻碍实现《可持续发展目标》和绿色转型的债务积压问题。贸发会议在主权债务解决方案路线图中提出了一个机制，该机制允许暂时停止偿债、中止诉讼、外汇和资本管制以及向偿债滞后的国家继续提供贷款，以保护债务国在危机期间履行经济、社会和人权义务的能力。⁵² 应该允许所有面临债务困境的国家参与这样一个多边框架，无论其收入水平如何，并通过提供与债务可持续性评估挂钩的债务减免予以激励，评估应纳入长期融资需求，包括为实现《2030 年议程》和《巴黎协定》所需的资金。通过全球

⁴⁹ 见 <https://cepr.org/publications/books-and-reports/geneva-25-climate-and-debt>.

⁵⁰ 见 <https://iied.org/21371iied>.

⁵¹ 见 <https://www.iadb.org/en/news/ecuador-completes-worlds-largest-debt-nature-conversion-idb-and-dfc-support>.

⁵² 见 <https://unctad.org/publication/roadmap-and-guide-sovereign-debt-workouts>.

主权债务圆桌会议解决二十国集团共同框架的缺陷将有助于朝着这一方向前进，但仍然不够。⁵³

41. 增加税收和遏制非法资金流动的多边努力对于调动国内资源至关重要。为此应该在由二十国集团和经合组织牵头的关于税基侵蚀和利润转移问题的项目基础上采取进一步举措。⁵⁴ 可考虑在联合国成立一个全球税务机构，采取更全面的措施来关闭避税港，填补税收漏洞，对逐国报告和税务征收采取共同的全球性措施，并建立全球资产登记册来避免逃税和避税，这或是有希望的前进道路。⁵⁵ 在这方面，国际税务合作专家委员会开发了一个快速工具，以加快通过《联合国税收协定范本》关于对数字化和全球化经济征税的重要条款。⁵⁶

42. 区域、国际和公共开发银行的新措施和与时俱进的措施可以加强这些举措。例如，在改善多边开发银行的资本基础的同时更有效地利用其资产负债表，以提供更优惠的资金。审查其资本充足率框架，考虑到此类银行偏好的债权人待遇和可用的可赎回资本，可以大幅增加此类银行提供的贷款。增加以本币向政府贷款的份额，并在资产负债表上承担汇率风险，可以让这些银行调低借款人的债务风险水平，从而以更优惠的条件提供融资。⁵⁷

43. 大多数多边赠款和其他气候优惠资金是由气候金融中介基金提供的，如气候投资基金和绿色气候基金。与投资需求相比，资金总额仍然很低，但同时还需要改善现有资金的分配。在衡量和报告成果与影响方面缺乏连贯统一的标准，致使捐助方难以决定哪里才是赠款的最佳投资方向。⁵⁸ 可能的前进道路之一是将分散的金融中介基金系统整合为数量更少的几个具有互补任务的实体，并将它们的资金集中起来，作为与气候相关的多边开发银行贷款的担保，如此一来，多边开发银行可以极大地利用国际金融机构目前的贷款能力，进而撬动更多的私营部门资金。

44. 为财政政策制定进行深思熟虑的战略方向可以为气候和发展相关目标提供支助，如 2023 年 6 月举行的新全球融资契约峰会上提到的航运税。国际海事组织关于这一税目提案的政府间会谈被推迟；但发展中国家提出的关于这种税目对发展中经济体的过度影响的问题尚未解决，这意味着需要进一步考虑如何设计和实施这种政策。⁵⁹ 近期提出的其他选择包括征收客运税，类似于一些国家已经使

⁵³ 见 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/12/pr23117-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-press-stmt>.

⁵⁴ 见 https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/2023-progress-report-on-tax-co-operation-for-the-21st-century_d29d0872-en#page1.

⁵⁵ 见 <https://www.icrict.com/press-release/2020/12/16/oecd-response-to-the-oecd-consultation-on-the-review-of-country-by-country-reporting-beps-action-13>.

⁵⁶ 关于发展中国家估计可能获得的额外收入，见 <https://www.southcentre.int/research-paper-156-1-june-2022/>.

⁵⁷ 联合国，2023 年，联合国秘书长为实现《2030 年议程》的可持续发展目标刺激计划，可查阅 <https://www.un.org/en/conferences/SDGSummit2023>.

⁵⁸ 见 <https://cgdev.org/publication/concessional-climate-finance-mdb-architecture-working>.

⁵⁹ 见 <https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/pages/Revised-GHG-reduction-strategy-for-global-shipping-adopted-.aspx>, http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Pereda_Lucchesi_Diniz_Wolf_04WP.pdf 和 <https://www.theguardian.com/environment/2023/jul/07/shipping-emissions-levy-delayed-but-goals-for-greenhouse-gas-cuts-agreed>.

用的团结税，以及多国金融交易税；各国还可以运用税收政策来促进环境保护和提高能源效率。⁶⁰

45. 官方发展援助的提供者需履行承诺。条件优惠和期限长的融资最适合用作发展和气候资金。联合国的目标是，官方发展援助应占捐助国国民收入的 0.7%，目前的平均水平只有这个目标的一半；2021 年的数字是占国民总收入的 0.33%。⁶¹ 按照《布里奇顿倡议》的设想改善获得国际货币基金组织无条件融资机制的机会，将是朝着同一方向迈出的重要一步，该倡议分三步走，旨在调动短期流动性以应对危机，并为可持续发展筹集长期资金。⁶²

46. 特别提款权有潜力成为发展和气候资金的重要机制，但这种潜力仍未实现。⁶³ 需要加紧努力，鼓励对分配特别提款权的机制进行审查，重新分配未使用的特别提款权，包括通过多边开发银行，确保反周期及时发行特别提款权，并增加特别提款权与发展的联系。重新分配未使用的特别提款权可以成为紧急增加区域开发银行和多边开发银行资本的一项重要机制，并可以通过更普遍地增加这些机构的资本基础来予以支持。

47. 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议设立了损失和损害基金，为受气候相关灾害影响的脆弱国家提供资金。在这方面，该基金和新的供资安排都需要投入运作，并且在这一过程中，应考虑坚持共同但有区别的责任原则，以可靠、透明和可预测的方式向发展中国家，特别是最不发达国家提供资金，并根据参数触发机制提供资金，这些触发机制也反映了多重灾害的累积影响。

48. 除了债务气候互换和债务自然互换，其他创新金融工具可以帮助发展中国家应对气候和债务相关挑战。在涵盖所有债权人类别的主权贷款安排中加入气候条件条款可以在气候相关事件发生后缓解债务困境。⁶⁴ 此类条款允许国家在发生预先定义的外部冲击(如损害超过一定阈值的自然灾害)时，暂停偿还债务(通常为 1-2 年)。在新全球融资契约峰会上，世界银行宣布将在贷款业务中更加重视现有的气候条件条款。⁶⁵ 此类条款提供了喘息的空间，让各国得以在气候危机期间将资金重新分配给应急措施；然而，当用于单一贷款工具时，它们的交易成本很高，并且不涉及债务减免。

⁶⁰ 见 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op315~c279c7c290.en.pdf>, <https://www ldc-climate.org/wp-content/uploads/2018/02/LDC-paper-series-17.pdf>, <https://www.orfonline.org/research/reviving-the-iftt-agenda-for-the-g20/> 和 https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=61805.

⁶¹ 联合国，发展筹资问题机构间工作队，2023 年。

⁶² 见 <https://www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/>.

⁶³ 见 <https://www.cgdev.org/blog/declaring-hollow-victory-sdrs-would-further-undermine-g20-credibility>.

⁶⁴ 贸发会议，2022 年，《同步应对债务和气候挑战：政策议程》，政策简报第 104 号。

⁶⁵ 见 <https://nouveau-pacte-financier.org/en.php> 和 <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/15/4748a23641c5b2d55a47d63d7ed2e16963c11195.pdf>.

49. 为了诱导化石燃料生产国停止开发资源，借鉴厄瓜多尔一项油田倡议的经验教训，讨论了债务气候互换的可能。⁶⁶ 这一领域更加近期的提议侧重于扩展中央银行的任务，从货币稳定扩展到气候稳定，包括使用中央银行资金吸收化石燃料公司的闲置资产，以换取必须投资于增加可再生能源产能的资金。⁶⁷

50. 公正能源转型伙伴关系是新的气候融资协议，旨在推动燃煤电厂早日退役，动员私营部门资本为脱碳努力提供资金，并为公民实现公正的转型。⁶⁸ 这种伙伴关系的成功推进应能够提供新的资金，施加最低限度的条件，并实现本地化的供应，如利用当地公司和当地的专门知识帮助创造有用的生产能力和长期发展利益。此外，这种伙伴关系需要达到一定的规模，并与产业政策保持一致，以确保转型是可负担和公正的。

51. 最后，会员国应考虑颁布国内法律改革，以促进及时有序的主权债务重组进程。与此同时，应在债务和贷款合同中广泛使用各种契约工具，如得到强化的集体行动条款、多数表决条款、国家条件条款和气候适应型债务条款。在这方面，设计精妙的债务气候互换方案也可以发挥作用。

⁶⁶ Sovacool BK and Scarpaci J, 2016, Energy justice and the contested petroleum politics of stranded assets: Policy insights from the Yasuní-ITT Initiative in Ecuador, *Energy Policy*, 95:158–171. 见 Firdaus N and Mori A, 2023, Stranded assets and sustainable energy transition: A systematic and critical review of incumbents' response, *Energy for Sustainable Development*, 73:76–86.

⁶⁷ 见 <https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2018/02/Stranded-Assets-Climate-Bailout-Paper-02-2018.pdf>.

⁶⁸ 见 <https://www.iisd.org/gsi/policy-briefs/making-leap-need-just-energy-transition-partnerships-support-leapfrogging-fossil-gas>.