

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十八届会议**

2022年5月23日至27日，曼谷和线上  
临时议程\* 项目3

**最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋  
岛屿发展中国家问题特别小组**

**《2022年亚太特需国家发展报告：为 COVID-19 疫后可持续  
复苏筹资》摘要****秘书处的说明****摘要**

《2022年亚太特需国家发展报告：为 COVID-19 疫后可持续复苏筹资》旨在强调最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家在从 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行中复苏及实现可持续发展目标方面面临的筹资需求和缺口。该《报告》载有为此目的在这些国家调动财政资源的政策选择。

这些国家统称为特需国家，即使在 COVID-19 暴发之前，在实现 17 项可持续发展目标方面也未步入正轨。由于这场大流行病对经济和社会造成的严重影响，实现这些目标的前景更加黯淡。此外，自大流行病暴发以来，由于政府收入下降，再加上为缓冲其不利影响而采取了加大财政和货币刺激措施，实现可持续发展目标方面已有的资金缺口明显扩大。因此，确保为符合《2030年可持续发展议程》的 COVID-19 疫后复苏提供资金，现已成为这些国家的一项紧迫任务。

《报告》重点指出，国内税收、债务和官方发展援助仍将是许多特需国家主要的发展筹资来源。通过专题债券和债务换气候适应进行筹资也有可能为这些国家的可持续发展项目筹资。由于能力、政策和监管缺口以及与利益攸关方的接触和协调有限是特需国家的真正制约因素，次区域、区域和全球各级加强合作可极大地补充国内调动发展筹资的努力。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨审议本文件中重点指出的政策优先事项和合作需求，并就应在更大程度上探讨哪些优先事项和合作需求向秘书处提供指导。该指导意见将为秘书处即将开展的分析工作指明方向，并为其规划和制定针对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的技术合作和能力建设援助提供信息。

\* ESCAP/78/L.1/Rev.1。

## 一. 引言

1. 在亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的 58 个成员和准成员中,共有 37 个经济体被归类为最不发达国家、内陆发展中国家或小岛屿发展中国家。这些国家统称为特需国家,人口超过 4 亿,占亚太发展中国家(不包括中国和印度)总人口的四分之一。这些经济体的特点是地理位置偏远、贸易成本高和缺乏规模经济,这阻碍了结构转型以及抵御危机和冲击的能力。
2. 甚至在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行暴发之前,特需国家在很大程度上偏离了到 2030 年实现可持续发展目标的轨道。虽然在目标 7(经济适用的清洁能源)、目标 9(产业、创新和基础设施)和目标 10(减少不平等)方面取得了一些进展,但在大多数其他目标方面的进展低于 2021 年水平的 50%。事实上,它们在实现目标 12(负责任消费和生产)和目标 13(气候行动)方面出现了倒退,在实现目标 6(清洁饮水和卫生设施)、目标 8(体面工作和经济增长)和目标 11(可持续城市和社区)方面几乎没有取得任何进展。缺乏及时和完整的数据也阻碍了对几个目标进展情况的评估。
3. COVID-19 大流行使实现可持续发展目标的前景更加黯淡。据估计,这又使 780 万人陷入极端贫困;据报道,到 2021 年,失业人数增加 190 万,失业现象普遍存在;中小微型企业以及非正规部门的就业受到沉重打击,青年和女性工人受到的影响更大。
4. 实现可持续发展目标的进展停滞不前,意味着筹资缺口越来越大。例如,即使在大流行病之前,亚太最不发达国家和内陆发展中国家需要每年分别再投入国内生产总值的 19%和 8%,才能在 2030 年前实现这些目标。对于最不发达国家来说,最紧迫的优先事项包括消除贫困和饥饿以及促进健康和教育。对于内陆发展中国家来说,与基础设施相关的目标最为突出。
5. 由于政府收入大幅下降,并且迫切需要部署大量财政和货币措施来应对大流行病的健康和社会经济后果,COVID-19 大流行加剧了筹资缺口。事实上,2020 年,亚太特需国家的平均财政赤字增加了其国内生产总值的 3%。流入特需国家的资本减少,预计将进一步扩大资金缺口。
6. 气候变化日益加剧的影响,包括生物多样性丧失、海平面上升以及更加频繁和恶劣的天气事件,加剧了这些挑战,甚至对一些岛屿发展中国家的生存构成威胁。内陆发展中国家面临着日益严重的缺水、旱灾、荒漠化和土地退化。据估计,到 2030 年,14 个特需国家的总适应成本和减缓成本分别约为 450 亿美元和 420 亿美元,相当于其每年国内生产总值总和的 1.8%——这些国家将难以在国内筹集到这一数额。
7. 这些多重挑战重点指出,迫切需要实现具有社会包容性、能够抵御未来冲击和环境可持续性的可持续复苏。
8. 然而,迄今为止,大多数 COVID-19 应对措施都没有达到促进可持续复苏所需的规模。许多措施的主要目的是减轻大流行病对民众健康和经济的不利影响,至少在最初的设计中,它们并没有为重建得更好提供基础。此外,各国财政刺激的规模极不均衡。从危机开始到 2020 年底,最不发达国家仅将其国内生产总值的 1.7%用于一揽子刺激计划,相比之下,本区域发展中国家

这一拨款占国内生产总值的 6.6%。因此，出现 K 型复苏的风险越来越大，一些国家的复苏速度比其他国家慢得多，在复苏努力中也更加落后。

9. 亚太特需国家一直在探索几种选项，以扩大财政空间，为可持续复苏提供资金。虽然传统的资金来源将继续占主导地位，但不足以满足这些国家的复苏需求，这突出表明需要利用替代和创新的筹资模式或工具，如公私伙伴关系、混合融资、专题债券和债务换气候适应。距离实现可持续发展目标只剩下八年时间，国际社会加大支持力度对于为疫后可持续复苏筹资至关重要，尤其是在复苏的初始阶段。

10. 本文件第二节旨在重点指出亚太特需国家在疫前和疫后的筹资情况，以及确保充足资源的一些来源以应对筹资缺口和可持续复苏障碍。第三节提请注意一些选定创新筹资工具的潜力，并阐明了确保成功实施所需达到的条件。第四节旨在强调需要加强次区域、区域和国际各级为特需国家的 COVID-19 疫后可持续复苏筹资努力的支持。结论和前进方向载于第五节，供经社会审议的议题载于第六节。

## 二. 对筹资情况的摸底：传统资金来源不足

11. 特需国家继续受到财政资源不足和可持续发展筹资能力有限的制约。由于 COVID-19 大流行的暴发以及需要实施一揽子刺激计划以减轻危机的不利影响，财政资源的匮乏更加严重。

12. 特需国家的独特结构特征对这三类国家产生了不同影响。对最不发达国家而言，大流行病显示出经济基础薄弱，缺乏社会保护和社会基础设施，经济数字化进展有限。由于地处内陆和远离主要市场，大流行病加剧了地理屏障，内陆发展中国家深受其害。经济基础脆弱和地处偏远的小岛屿发展中国家遭受重大收入损失，因为入境限制和需求下降导致主要来源的收入急剧下降，特别是旅游业和渔业。

13. 尽管 COVID-19 大流行造成了破坏性影响，但它提供了一个机会，可以将资金流动和资源转向符合可持续发展目标的活动。虽然这对政府税收、国内外借款和官方发展援助可能是可行的，但政府通常对私人资本流动，如外国直接投资和跨境汇款没有太大的影响力。然而，政府可以激励这些资金流动，使其直接或间接有助于实现可持续发展目标。

### A. 国内资源和公共财政

14. 税收是最不发达国家、内陆发展中国家和许多小岛屿发展中国家最大的国内发展资金来源。甚至在大流行病之前，各国政府就在努力增加税收，预计大流行病将在 2020 年使特需国家的税收平均减少 5%。

15. 税基低、税务管理薄弱、避税、非正规部门占主导地位 and 流失，这些因素阻碍了大多数特需国家充分发挥其提高公共收入的潜力。鉴于税收在中长期发展筹资中日益重要，特别是在可持续发展目标和疫后复苏的进程中，特需国家政府必须加倍努力，通过实行税收改革、扩大税基、加强税务管理和

防止流失来调动税收。特需国家政府可以在税收方面采取权力下放的办法，并赋予地方机构筹集和分配税收的权力。

## B. 外国直接投资

16. 外国直接投资可以在促进经济增长、创造就业、经济结构多样化、创造出口、支持工业和技术升级以及促进融入区域和全球价值链方面发挥宝贵作用。与亚太区域其他国家相比，流向特需国家的外国直接投资一直很少，分布不均匀，而且相当不稳定。在过去十年中，它们平均约为 330 亿美元，在 2017 年达到 400 亿美元的峰值。此后有所下降，2020 年达到 180 亿美元的历史最低水平。即使在那些吸引了外国直接投资的国家，主要受益者也是采掘业和低成本劳动力部门。

17. 2020 年，流向最不发达国家的外国直接投资从 2011 年的 40 亿美元增加到 90 亿美元。然而，大多数外国直接投资流向了孟加拉国、柬埔寨和缅甸。就部门分布而言，大部分份额流向成衣部门，该部门的后向联系有限，主要依赖进口投入。虽然该部门成功地移民妇女和少女创造了额外的制造业就业机会，从而增强了妇女的权能，增加了农村家庭的收入，但该部门受到 COVID-19 的严重破坏，许多成果被摧毁。流向内陆发展中国家的资金大幅波动，这在很大程度上反映了外部条件。2013 年达到 310 亿美元的高点，2015 年降至 180 亿美元。由于商品价格冲击和 COVID-19，流向内陆发展中国家的外国直接投资在 2020 年进一步降至 89 亿美元。对小岛屿发展中国家而言，趋势表明，自 2012 年以来，外国直接投资流动稳步下降。在 2012 年达到近 40 亿美元的峰值后，它们在 2020 年达到了 3 亿美元的历史最低点，这主要是由于 COVID-19 大流行。

18. 支离破碎的监管框架和较低的便利化能力阻碍了外国直接投资流向特需国家。不利的外部条件，特别是大流行病，也抑制了外国直接投资流动。在短期内，特需国家在促进外国直接投资流入其经济体方面的杠杆作用非常有限，而资源丰富的国家和具有重大旅游潜力的国家则具有相对优势。

19. 对于大多数特需国家来说，利用外国直接投资实现 COVID-19 疫后复苏将是困难和不确定的。他们可以改善其投资环境，加大对人力资源开发的投入，尤其注重培养熟练的劳动力，促进数字化，建设机构能力。他们还可以在吸引外国直接投资和尽可能使这些流动与可持续发展目标相一致方面更具战略性。

## C. 汇款

20. 对许多特需国家来说，国外汇款已经成为最重要的发展筹资资源之一。相对于国内生产总值，国外汇款在汤加占 33%，在萨摩亚占 18%。它们在尼泊尔占国内生产总值的 25%，在吉尔吉斯斯坦占 20%，在塔吉克斯坦占 26%。这种流动在支持家庭消费、促进对微型和小型企业的私人投资、促进健康和教育以及缩小城乡收入差距方面发挥了关键作用。尽管 COVID-19 大流行造成了一些干扰，但这些流动仍然保持了相当的弹性，帮助家庭减轻了收入减少的影响。

21. 一个持续关注的问题是通过正规渠道汇款的交易成本很高。例如，在萨摩亚和汤加，汇款 200 美元需要 20 美元。正规部门的高交易成本驱使汇款进入非正规渠道，使接受国无法获得大量外汇。然而，快速的数字化正在降低交易成本，同时提高交易的安全性和速度。除了投资于劳工移民的技能并协助他们在国外获得报酬更高的工作，政府还可以积极鼓励金融交易的数字化，将汇款成本降低到有竞争力的水平。

#### **D. 官方发展援助**

22. 官方发展援助在特需国家的经济和社会发展中发挥了重要作用。这包括加强内陆发展中国家的互联互通，从而促进各国之间的次区域和区域互联互通。这反过来又促进了更多的私人投资，包括外国直接投资。在最不发达国家，官方发展援助被用于建设有形和社会基础设施，这促进了对次区域和区域互联互通和一体化进程的参与。在小岛屿发展中国家，官方发展援助是最主要的外资筹措来源，2015 年至 2019 年，其中几个国家获得的金额超过其国内生产总值的 70%。对其中许多国家来说，官方发展援助也是政府预算的一个重要部分，因此构成了实现可持续发展目标的重要资源。

23. 虽然大流行病对双边官方发展援助的影响仍在显现，但一些国家流入的减少被另一些国家的增加所抵消。然而，由于大流行病，多边捐助方显然正在增加贷款和赠款支持。预计这一趋势将持续下去，特别是在苏格兰格拉斯哥举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十六届会议之后，气候融资预计将获得新的动力，鉴于特需国家面临前所未有的气候灾难，它们可能会被优先考虑。

24. 尽管如此，在特需国家，仍有很大空间来提高官方发展援助的使用效率和公平性。必须加大对机构能力和治理的投资，使它们能够更好地利用官方发展援助来实现可持续发展目标。使用接受国国家系统提供官方发展援助已被确定为小岛屿发展中国家等小管辖区的一种有效模式，因此可以进一步推广。

#### **E. 债务和风险管理**

25. 随着特需国家增加国内外借款以便为可持续发展及平稳经济周期筹资，审慎的债务和风险管理是一个重要的关注领域。然而，更大的外债风险使这些国家更容易受到外部冲击，这些冲击可能对出口收益和资本流动产生不利影响。

26. 在大多数最不发达国家和内陆发展中国家，外债存量占国内生产总值的比例和偿债比率仍然可控。然而，人们对许多小岛屿发展中国家的外债状况越来越关注，其中八个国家面临外债压力的高风险。这些国家持续的大流行病和薄弱的经济基本面使它们极易受到债务困扰。

27. 外债的来源和构成也可能是一些特需国家关注的问题，因为他们已经转向更昂贵的来源，越来越依赖商业贷款和优惠程度较低的贷款。这一趋势对偿债义务、债务结转风险和债务重组成本具有重要影响。

28. 许多国家正在借入巨额资金，为有形基础设施发展项目提供资金，这些项目往往有很长的时间表，而且在短期内不会产生足够的收入。因此，如果偿还期不够长，各国可能面临困难。此外，外币债务会带来货币不匹配和汇率风险的风险。因此，特需国家需要特别注意债务和风险管理。

### 三. 利用额外融资：新的和创新的来源和工具

29. 虽然传统的融资来源对于 COVID-19 疫后的可持续复苏和可持续发展仍然至关重要，但必须探索和利用新的和创新的资金来源和工具，以增加现有资源和弥合筹资缺口。应对气候危机以及各国和多边机构在 2021 年缔约方大会第二十六届会议结束时作出的各项承诺为其中一些来源和工具注入了新的动力。创新融资也已成为调动和引导私人 and 公共资源实现国家发展目标的有效方式。

30. 创新筹资工具有显著的多样性，其中许多是传统融资来源的延伸或改进，包括散居债券（向旅居外国国民发行以调动外部资源）和绿色税，如碳税和排污费。虽然散居债券适合于国外汇款水平相对较高且稳定的国家，但绿色税可以将排放密集型和资源开采活动产生的负面外部效应内部化。创新融资通常被理解为一套金融解决方案和机制，可用于调动私人 and 公共金融资源以实现可持续发展。创新筹资工具可大致分为专题债券、数字外国直接投资和债务换气候适应。

#### A. 专题债券

31. 绿色债券、蓝色债券、社会影响债券和可持续债券等专题债券是固定收入工具，特需国家可以探索和利用这些工具来应对特定的主题，如气候变化、海洋保护或社会包容。绿色债券市场的扩张尤其引人注目，2015 年至 2020 年间，本区域已发行的绿色债券价值增长了 10 倍。一些特需国家已经从发行绿色债券中受益。例如，在澳大利亚政府和世界银行的支持下，斐济于 2017 年发行了第一只主权绿色债券，并筹集了 5 000 万美元用于资助气候变化适应和减缓。绿色伊斯兰债券（绿色债券）的发行为一些特需国家提供了向可再生能源和其他环境资产投资的机会。

32. 然而，由于体制和技术能力有限，并非所有特需国家都能够进入绿色债券市场。除其他外，可以建议独立地或者按照公认的全球标准制定法律和监管框架，以适应可持续复苏政策以及风险披露报告做法。绿色债券和其他类型专题债券的公认全球标准包括气候债券倡议和国际资本市场协会制定的标准，如绿色债券原则和《社会责任债券原则》。

33. 巨灾债券等风险转移工具是特需国家可以探索的另一种筹资工具。这些专门证券使发行方能够将自然灾害风险转移到资本市场。本区域最近的例子包括于 2016 年在世界银行的支持下成立的太平洋巨灾风险保险公司。它为参保的太平洋国家在 2017-2018 年气旋季节提供的保险额度增至 4 500 万美元，并在 2020 年支付了 450 万美元以支持汤加。

## B. 数字外国直接投资

34. 数字化程度的提高为特需国家带来巨大的机遇，使它们能够积极主动地在数字经济中吸引外国直接投资，特别是在它们经历复苏过程时。然而，数字外国直接投资需要扶持性的环境、有利的监管框架和专门的投资政策和方案。政府需要在更广泛的经济范围内，对数字基础设施发展、数字化商业创造和数字化的要求进行全面评估。

35. 特需国家可以在推动数字基础设施发展的电信及信息和通信技术(信通技术)部门寻求外国直接投资机会。软件开发部门和为数字互联互通开发软件应用程序的公司提供了更多的机会。电信公司和信通技术跨国企业可以成为发展数字互联互通的重要角色。

36. 就政策和监管架构而言，各国必须在数据安全、数据隐私、源代码披露、内容监测和访问外国网站、保护知识产权和顺利执行合同法方面制定有效的政策和做法。政策制定者必须确保数字投资与《2030 年可持续发展议程》坚定地保持一致。此外，在促进数字外国直接投资方面，投资促进和便利化机构及其他政府实体需要在整个投资周期的日常运作和服务提供中利用数字技术。

## C. 债务换气候适应

37. 债务互换的基本理念是，捐助方放弃发展中国家所欠债务的某一部分，以换取在该国实施的气候适应项目。虽然特需国家在债务互换方面经验有限，但其他区域的经验表明，这种互换可以有效地保护环境和减少外债负担。例如，太平洋岛屿论坛秘书处的太平洋复原力融资机制可用于促进实施债务互换，为太平洋小岛屿发展中国家的气候项目提供资金。

38. 然而，法律、技术和体制方面的差距和弱点阻碍了特需国家开发和利用这些工具。特需国家可以受益于制定有效的监测、报告和核查框架，或借鉴现有的全球分类和标准，以确保筹集的资金支持气候减缓和适应项目。在这方面，数据的提供和发布是一个需要考虑的关键因素。此外，相关利益攸方强有力的政治支助和当地支助可以降低与制定和实施债务互换相关的交易成本，同时还能保持国家对债务互换所资助项目的所有权。

## 四. 开展国际合作促进可持续复苏和加速实现可持续发展目标的进展

39. 尽管特需国家努力调动国内财政资源，但他们仍然依赖官方发展援助和其他减让性援助来维持增长和发展，特别是考虑到 COVID-19 大流行的影响。他们迫切需要加强多边主义以及区域合作和团结，以调动必要的额外资源。

### A. 促进全球和区域合作，应对国际税收挑战

40. 新出现的跨界税收挑战，包括数字经济的兴起、跨国公司的非法资金流动和利润转移，要求加强全球和区域合作。在全球一级，联合国和经济合作与发展组织(经合组织)领导国际合作与协调，制定规范和标准，以解决双重

征税、企业避税、透明度和与数字化有关的税收挑战，并支持对发展中国家的技术援助和能力建设。同样，在亚洲及太平洋，亚洲开发银行于 2021 年 5 月建立了亚太税务中心，以提供全区域的税务合作。大多数先前存在的合作平台在次区域一级运作，成员覆盖面和战略政策讨论领域分散，资金不足，机构能力不一，跨平台互动有限。

41. 全球举措有复杂的规则和标准，可能会阻碍特需国家加入。体制和能力限制也可能阻碍他们的参与。事实上，许多特需国家并不是全球举措的成员。虽然全球、区域和次区域税务合作举措在增加亚太特需国家的发言权和参与度以及相互学习方面发挥着关键作用，但这些国家需要大量技术援助来发展其法律、体制和行政能力，以便从参与税务合作举措中充分受益。必须向特需国家保证，他们能够平等参与税务合作举措，并公平地分享参与的好处和风险。

## **B. 继续努力履行官方发展援助承诺，并使其符合国家优先事项**

42. 官方发展援助总量仍低于 2015 年第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》中强调的承诺。从全球来看，2019 年对最不发达国家的官方发展援助仅占经合组织发展援助委员会成员国民总收入的 0.06%，低于 0.15%至 0.20%的承诺水平。从 2010-2014 年期间到 2015-2019 年期间，对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的平均官方发展援助分别下降了 6.7%、5.6%和 14.1%。尽管包括发展援助委员会成员在内的发达国家致力于在大流行病期间继续提供官方发展援助，但目标没有实现。此外，在过去几年里，赠款在向最不发达国家和内陆发展中国家提供的官方发展援助中所占份额逐渐下降，赠款被贷款(优惠条件)所取代。

43. 由于官方发展援助对特需国家的社会经济发展十分重要，国际社会可以成为保护和扩大官方发展援助预算的支持力量。特别需要鼓励发展援助委员会成员和其他发展伙伴加强其官方发展援助承诺，扭转对特需国家的赠款和优惠贷款份额下降的趋势，特别是因为许多特需国家因 COVID-19 大流行而面临债务压力和财政赤字扩大的高风险。

44. 国际社会还可以支持特需国家，使官方发展援助与国家优先事项保持一致，针对紧迫的公共卫生问题和最弱势群体的社会保护需求，扭转大流行病期间观察到的贫困和不平等的加剧趋势。例如，可以通过加强和扩大对特需国家的一般预算支持来做到这一点，如果与接受国加强问责制、透明度和强有力的监测机制相结合，这可以成为发展筹资的一种有效模式。还可以提供支持，加强规划和制定预算之间的联系，以提高配置效率。

## **C. 解决眼前的债务脆弱性和恢复债务可持续性**

45. 由于大流行病，许多特需国家正在经历债务困扰或显示出这种困扰的早期迹象。已采取若干举措来解决危机引起的债务问题，包括二十国集团 2020 年 4 月通过的暂缓偿债倡议。然而，只有 10 个特需国家(阿富汗、斐济、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、缅甸、尼泊尔、巴布亚新几内亚、萨摩亚、塔吉克斯坦和汤加)根据该倡议请求减免。有几个因素可能会阻碍更广泛的采用，包括



参与该倡议的潜在财务绩效低，强制披露所有公共部门债务欠款(商业敏感信息除外)，以及认为参与可能会引起市场对可能的贷款违约和信用降级的恐惧。

46. 二十国集团和巴黎俱乐部国家认可了缓债倡议后续债务处理共同框架，该框架旨在作为参与债权国的协调与合作框架。然而，迄今为止，特需国家尚未加入这一框架。为应对大流行病，国际货币基金组织启动了最大规模的特别提款权分配，金额达 4 560 亿美元，以促进全球流动性，并协助发展中国家满足其外债偿付要求。然而，在目前的配额制度下，本区域特需国家只能获得 55 亿美元，这表明各国政府因大流行病而承受的财政压力只能得到有限的缓解。有必要设计对特需国家更具吸引力的债务减免方案，同时考虑到这些国家独有的经济脆弱性和其他脆弱性。

47. 然而，暂停偿债只能是一种临时解决办法，必须努力制定和实施提供长期解决办法的全面债务减免方案。债务减免方案可以与促进绿色增长和发行创新筹资工具的努力相结合，如债务换自然保护、债务换气候适应和可持续发展目标债券。

#### **D. 履行气候承诺和利用创新融资**

48. COVID-19 之后，考虑到可持续复苏和实现可持续发展目标的需要，气候变化方面的国际合作变得更加紧迫。气候危机为国际合作增添了新的动力，特别是在气候融资方面，支持发展中国家，包括几个特需国家，努力应对气候变化的生存威胁。

49. 在缔约方大会第二十六届会议上作出的承诺有一些令人鼓舞的特点，因为几个发达国家宣布了额外的资金支持，制定了新的和更加雄心勃勃的气候行动目标。然而，即使有新的认捐，到 2020 年每年 1 000 亿美元的承诺也要到 2023 年才能兑现。此外，迫切需要增加流向特需国家的气候融资，特别是赠款部分，因为这些国家正在努力应对 COVID-19 大流行的影响，并努力实现可持续发展目标。尽管在过去十年中，对最不发达国家和小岛屿发展中国家的气候融资稳步增加，但特需国家获得的份额仍然很低，在 2015-2019 年期间，最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家平均分别获得本区域气候资金总流量的 18%、8%和 2%。这些气候资金流动大多由贷款组成。

50. 正如第三节所重点指出的，需要努力通过创新工具和机制筹集额外资金，并增加私营部门的参与。为此，包括联合国和多边供资机构在内的国际社会可以提供技术合作，帮助特需国家建设必要的法律、行政和技术能力，同时考虑到他们特殊和多样的需要。私营部门和其他利益攸关方需要充分参与利用创新的气候融资来源，使其更加有效和自给自足。

51. 由于资本市场是新的和创新筹资工具的基石，国际社会可以在这方面为特需国家提供支助。例如，亚太经社会向不丹提供的在 2020 年 9 月发行第一笔主权债券的技术援助可以在其他国家推广。可以利用区域金融合作来支持国内资本市场的发展。例如，通过亚洲债券市场倡议和东南亚国家联盟加中国、日本和大韩民国(东盟加三)国家债券市场论坛，老挝人民民主共和国在泰国发行了泰铢计价的债券，柬埔寨正计划发行其首个本币主权债券。这种

区域机制可以激励各国进行必要的改革，通过统一结算系统、规则、条例、标准和做法支持国家和区域金融市场基础设施的发展，并可以促进区域同行之间分享知识、经验和良好做法，使参与国受益。

## E. 加速数字金融促进金融普惠

52. 认识到数字技术在金融领域日益增长的重要性，秘书长于 2018 年成立了可持续发展目标数字筹资工作队。工作队在其报告中强调了数字金融工具，如数字支付、数字转账、数字保险、众筹和基于区块链的供应链融资在发展中国家调动资源方面的潜在作用。工作队指出，需要使数字金融与《2030 年议程》保持一致，并在如何使用其资源方面赋予民众权力。

53. 虽然在使用金融科技等数字技术向更广泛的社区提供金融服务和缩小使用银行和未使用银行群体之间的差距方面取得了一些进展，但在加快数字技术和数字金融的进展方面区域和国际合作潜力巨大。特别是在促进数字金融法律、法规和标准的区域互操作性和统一方面存在重大机遇，从而使汇款转账更加容易、快捷和廉价。为了充分利用这些机会，国际社会可以协助特需国家发展其体制和技术能力，制定有利于采用金融创新和尽量减少数字化相关风险的监管政策，促进知识交流和技术转让，加强区域数字互联互通，努力弥合数字鸿沟。

## 五. 结论和前进方向

54. 特需国家不得不转移稀缺资源，以减轻大流行病广泛的社会和经济影响，这进一步扩大了实现可持续发展目标的资金缺口。这些国家必须加倍努力调动国内资源和外部资金。然而，传统的资金来源已被证明不足以弥合筹资缺口。税收占国内生产总值的比例仍然很低，外国直接投资流量一直在下降，汇款和旅游收入尚未从最近的冲击中恢复，官方发展援助仍然不确定。这些因素由于几个特需国家的债务困境加剧而变得更加严重。

55. 虽然增加税收是最持久的筹资形式，但短期内一个可行的途径似乎是改善税收管理系统，特别是通过提高现有纳税人的征税效率和尽量减少流失。采用数字技术的最新发展至关重要，柬埔寨在 10 年内成功地将其税收与国内生产总值的比例翻了一番，就是一个例子。例如，电子税务登记、申报、支付和争端解决，可以帮助减少官员滥用其酌处权的风险，并为公民提供清晰的交税程序。

56. 需要加强促进外国直接投资的政策和方案，以便特需国家能够成为对劳动密集型和气候友好型外国直接投资、包括南南对外直接投资更具吸引力的目的地。通过数字化和正规化促进汇款和降低交易成本可以鼓励更多的资金流入。还需要做更多的工作来提高官方发展援助的使用效率。目前的情况提供了一个独一无二的机会，可以进行广泛的政策改革，提高行政和技术能力，从传统来源调动资源。然而，调动更多资源必须辅之以在符合可持续发展目标的领域进行更有影响力支出的能力，这需要加强公共支出管理。

57. 利用私人资本或减轻债务负担的新的和创新工具和方法为特需国家带来了巨大的希望。其中一些国家已经向海外工人发行了散居债券，采用了碳

税，并发行了绿色债券来资助可持续发展项目。经济日益数字化创造了吸引外国直接投资的机会，特别是在电信、办公自动化、软件开发和提供金融服务方面。债务互换可以减轻外债偿付负担，并有助于保护环境。

58. 然而，由于缺乏行政、法律和技术能力，特需国家利用创新融资的能力受到限制。因此，国际社会需要提供额外的技术援助，以提高特需国家从创新融资中受益的能力。例如，考虑到为专题债券制定国家法律和监管框架方面的困难，许多国家受益于按照公认的全球标准发行债券。国际组织正在提供能力建设支持，例如，亚太经社会正在通过其亚洲及太平洋基础设施融资和政府和社会资本合作联络网，支持其成员国设计和开发银行可担保的基础设施项目。

59. 最后，必须大力加强国际和区域发展伙伴对特需国家的技术和资金支持。新的伙伴关系和团结可以发挥重要作用。例如，加强公平和公正地获得和分配疫苗将减少特需国家因政府收入和外部收入下降而造成的直接资金缺口。加强官方发展援助和与气候相关的发展融资承诺，并与实际支出相匹配，将有助于特需国家实现转型，变得可持续并能抵御气候变化和其他冲击。促进税收和解决债务脆弱性、基础设施互联互通、资本市场发展、数字融资和外国直接投资方面的全球和区域合作，也将为特需国家实现可持续复苏和实现可持续发展目标提供重大机遇。

## 六. 供经社会审议的议题

60. 《2022 年亚太特需国家发展报告：为 COVID-19 疫后可持续复苏筹资》对上述问题和建议进行了更详细的审查。

61. 经社会不妨审议本文件中重点指出的政策优先事项和合作需求，并就应在更大程度上探讨哪些优先事项和合作需求向秘书处提供指导。该指导意见将为秘书处即将开展的的分析工作指明方向，并为其规划和制定针对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的技术合作和能力建设援助提供信息。