《我们的共同议程》
政策简报 6

国际金融结构改革

2023 年 5 月

联合国

导言

引文

只有通过更强有力的国际合作，才能应对我们所面临的挑战。将于 2024 年举行的未来峰会是一个契机，可供商定多边解决办法，实现更美好的明天，为今世后代加强全球治理工作 (大会第 76/307 号决议)。作为秘书长，我应邀为峰会的筹备工作献计献策，其形式是在本人题为“我们的共同议程”的报告 (A/75/982) 所载提议的基础上，提出着重于行动的建议，而该报告本身则是对《纪念联合国成立七十五周年宣言》(大会第 75/1 号决议) 作出的回应。本政策简报就是这样一项投入。其中详细阐述《我们的共同议程》中首次提出的想法，同时考虑到会员国随后提出的指导意见以及一年多来政府间和多利益攸关方的协商情况，并以《联合国宪章》、《世界人权宣言》和其他国际文书的宗旨和原则作为根基。

本政策简报的目的

国际金融结构是在第二次世界大战后，于 1945 年建立的，目前正经历空前的压力测试，而且未通过测试。国际金融结构是由战后时期的工业化国家为它们自身设计的，那时，气候风险和包括性别不平等在内的社会不平等均不被视为突出的发展挑战，但在构思之时，国际金融结构就已经存在结构性缺陷。这些缺陷与当今世界的现实和需求越来越格格不入，在具有以下特点的世界中，这使国际金融结构完全不能胜任使命 : 无情的气候变化和不断增加的系统性风险，极端不平等，根深蒂固的性别偏见，容易受到跨境金融瘟疫影响的高度一体化的金融市场，以及人口、技术、经济和地缘政治上的巨大变化。

现有结构无法支持大规模调动稳定和长期的筹资，因此无法作出所需投资，以应对气候危机和为当今世界 80 亿人实现可持续发展目标。它饱受不平等、差距和效率低下问题的困扰，这些问题深深植根于系统中，包括 :

a) 发展中国家在金融市场的借款成本较高，即使在考虑到违约风险和市场波动以后也是如此；许多国家政府将很大一部分收入用于偿债，因此无法在实现卫生、教育和社会保护等基本权利方面作出充分投资；

b) 各国在危机时期获得流动性方面存在巨大差异，只有一小部分特别提款权分配给发展中国家；例如，非洲大陆拥有 14 亿人口，在世界极端贫困人口中所占比例超过 60%，但却只获得了最近发行的特别提款权的 5.2%；

c) 大流行防范和气候行动等全球公共产品方面的投资严重不足；

d) 金融市场和资本流动动荡不定，全球金融危机一再发生，反复陷入主权债务困扰，给可持续发展带来严重后果。

同样，国际税收结构也没有跟上世界不断变化的步伐。虽然各国最终需要依靠本国资源为可持续和公平发展方面的国内投资提供资金，但全球逃税和避税行为限制了它们这样做的能力。

一个分化为富有者和贫困者两个阵营的世界对全球经济和其他方面而言都存在显而易见的危险。如果不采取紧急、雄心勃勃的行动来改变方向，这一差距将转化为持久的分歧、经济分裂和地缘政治裂痕。改革国际金融结构，以重建对该体系的信任，防止国际金融和经济关系进一步疏远和最终分裂，符合所有发达国家和发展中国家的利益。我们必须制定一套新的规则和制度，以支持为二十一世纪实现融合，并使所有国家都能实现可持续、包容和公正的转型。国际金融结构的构建应积极支持可持续发展目标的落实和人权的实现。促进这种结构的唯一途径是实施雄心勃勃的改革，首先要进行更具有包容性和代表性的全球经济治理，最终要使这一治理更有效。

本政策简报载列了为在六个领域进行国际金融和税收结构改革而提出的注重行动的建议：

a) 全球经济治理；

b) 债务减免和主权借款成本；

c) 国际公共财政；

d) 全球金融安全网；

e) 政策和监管框架，以解决资本市场短期主义问题，更好地将私营部门的盈利能力与可持续发展和可持续发展目标挂钩，并解决金融诚信问题；

f) 促进公平和包容性可持续发展的全球税收结构。

什么是国际金融结构?

国际金融结构是指维护全球货币和金融体系稳定和功能的治理安排。它随着时间的推移发生了演变，这种演变往往是临时性的，由大型经济体应对经济和金融冲击和危机的政策偏好驱动。人们有时使用“不成系统的系统”[1]一词来描述共同组成国际金融结构的现有整套国际金融框架、规则、机构和市场。国际金融结构包括：

a) 国际公共金融机构的治理，比如多边开发银行和国际货币基金组织（基金组织），以及其他国际公共开发银行和全球基金（比如绿色气候基金）；

b) 制定私人融资治理规范的金融标准制定机构，比如金融稳定委员会、国际清算银行、国际证券委员会组织、国际会计准则理事会和金融行动特别工作组；

c) 货币安排，比如区域金融安排和双边互换额度网络；

d) 作为规范制定者的非正式国家集团，比如七国集团和二十国集团；

e) 正式、但非普遍性的规范制定机构，特别是经济合作与发展组织（经合组织）；

f) 处理主权债务问题的债权人集团，包括巴黎俱乐部、伦敦俱乐部、二十国集团和巴黎俱乐部国家商定的《暂缓偿债倡议后续债务处理共同框架》和国际资本市场协会（一个公布债务工具示范条款的私营实体），以及全球信用评级机构；

g) 作为规范制定者和执行者的联合国。

国际金融结构虽然并不包括《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的所有行动领域，但需要与关于贸易、税收、金融诚信、技术、环境可持续性和气候行动以及其他发展问题的规则保持一致，并得到这些规则的补充。国际结构改革（见图一）如果同时伴随国家筹资政策和能力的加强，则会产生最大影响，例如，为此制定综合国家融资框架，这将需要在国际社会的支持下开展大量能力建设活动。

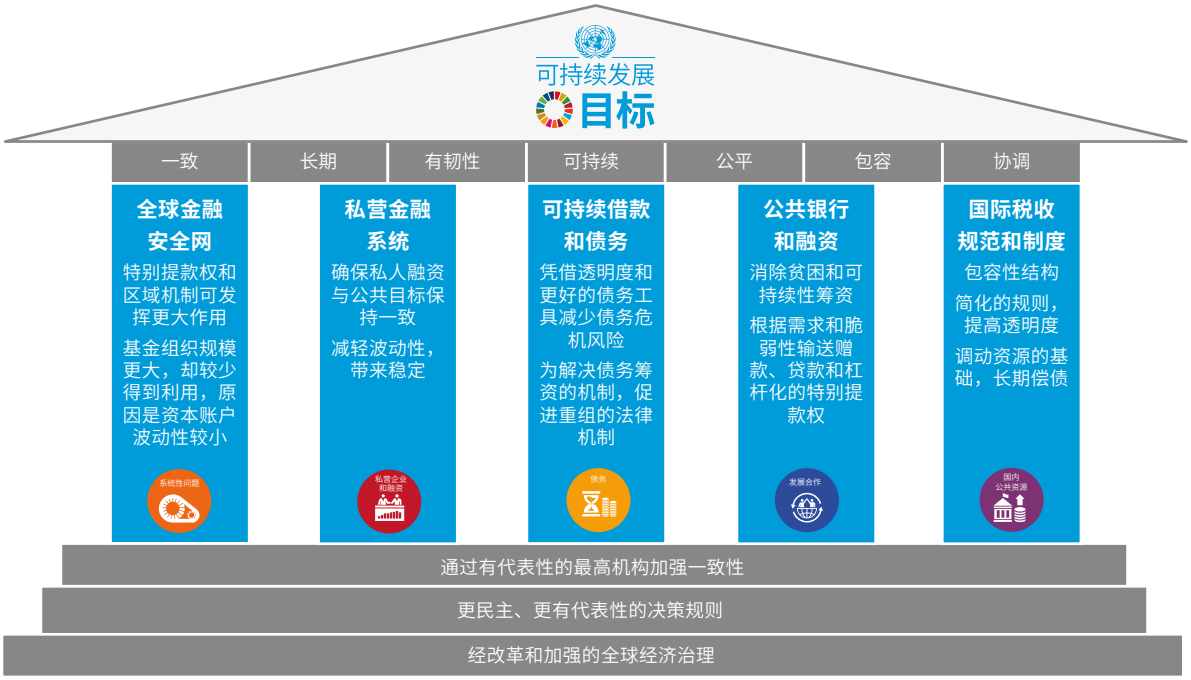
改革和加强全球经济治理

改革理由

全球经济治理没有跟上全球经济的变化、全球南方的崛起和其他地缘政治变化 (包括殖民主义的结束和对自决人权的承认)。当前国际金融机构安排和治理是大约 80 年前在一次联合国会议上设立的，仅有 44 个国家代表团出席了这次会议（相比之下，如今的基金组织和世界银行有 190 个成员）。尽管一再作出切实调整该体系的承诺，而且在 2005 年至 2015 年期间也取得了一些进展，但近年来发展中国家在国际金融机构、区域开发银行和标准制定机构中的代表性基本上没有变化。最大的发达国家政府继续在这些机构的决策机关中拥有否决权，改革国际金融机构的投票权是全球治理中最具争议的一些改革。

图一

改革后在二十一世纪胜任其职的国际金融结构



此外，全球经济管理缺乏一致性和协调，导致应对经济、金融、粮食、能源和相关危机以及灾害和冲突相关紧急情况的措施脱节。在我们这个高度互联互通的世界，金融和经济危机、冲突、自然灾害和疾病暴发造成的冲击迅速蔓延。1970 年代布雷顿森林汇率体系的终结颠覆了 1940 年代商定的、本身并不令人满意的协调机制。这一变化催生了一系列俱乐部和非正式机构 (从五 国集团、六国集团、七国集团、八国集团、十国集团和二十国委员会到二十国集团)，以及拥有不同成员布局的更正式的机构 (例如，巴塞尔银行业监督委员会、国际证券委员会组织、金融行动特别工作组、金融稳定委员会、国际货币和金融委员会以及发展委员会)，发展中国家未获得有效代表权，在经济和相关问题上未进行充分的全球协调。

行动 1: 转变国际金融机构治理

- 更新基金组织份额分配公式，以反映不断变化的全球格局。
- 改革投票权和决策规则，使其更加民主，例如为此采用双重多数规则。
- 将资源获取与份额脱钩，由收入和脆弱性决定获取 (通过多重脆弱性指数或“超越国内生产总值”指标)。
- 加强发展中国家在董事会的发言权和代表权，提高机构透明度。
- 在这些机构的所有治理结构中，特别是在领导层，努力实现性别均衡的代表权。

国际货币基金组织治理改革

基金组织第十六次份额总审查定于 2023 年 12 月中旬结束，这是一个契机，可借以加强对基金组织的供资，扩大其贷款能力，同时也加强发展中国家的发言权和代表权。

基金组织的份额发挥若干作用，包括 : 具体规定各国对基金组织核心资源的缴款；确定投票权多数；对获取资源规定名义上限，各国如超过这一上限就开始支付更高费用，基金组织的方案也会受到更多政治监督；确定成员国在特别提款权分配中的比重。2008 年商定的用于指导基金组织份额分配的公式 (50% 基于国内生产总值，30% 基于贸易开放度，15% 基于资本流动波动性，5% 基于储备水平) 通过试图平衡两个可能矛盾的概念（即一国的支付能力和该国需要资源的可能性）来反映这些不同的用处。[2]

基金组织成员国应将支付能力与投票权和分配额分开，并为不同的用处制定不同的工具。首先，根据支付能力确定缴款的过程应当简单明了，以国民收入为基础，并有适当的调整和限制，联合国经常做到这一点 (不同份额公式的比较见图二)。缴款公式还应自动调整总份额规模，以反映一段时间内的发展变化，且不被多年政治谈判搁置。

其次，基金组织的决定应该通过双重多数决策规则商定，这与许多立法机构的投票规则类似。《国际货币基金组织协定条款》已经认识到确保就改革达成广泛一致的重要意义，其修正案要求采用双重超级多数办法 (85% 的投票权，60% 的成员国)。基金组

织的决定应采用双重多数决策办法。这一办法将为基于共识的决策提供额外激励，并将加强对该机构的信任。

目前，投票权由份额和基本票组成，所有国家都拥有相同数目的基本票。不过，基本票已降至总投票权的 5.5%，不到基金组织成立时的一半。基本票的比重应至少恢复到最初水平，即总投票权的九分之一。针对其余九分之八投票权提出的一项建议是在份额公式中增加一个人口组成部分 (见图二)。不过，将决策规则改为双重多数投票削弱了份额自身的分布在这一领域的重要性。

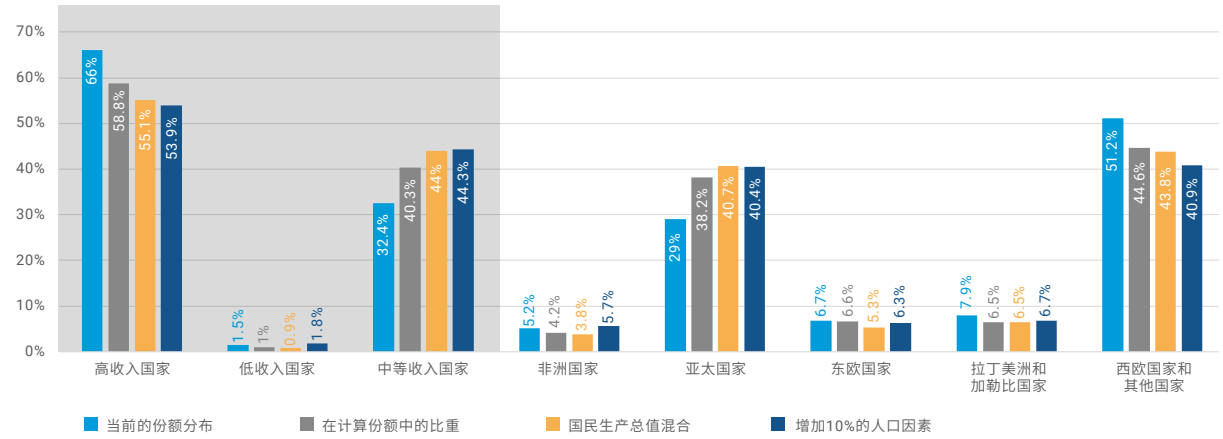
第三，对基金组织借款设置的贷款限额和特别提款权分配应与份额脱钩，以便两者都能更有效地运作。根据联合国正在进行的讨论，需求评估应与收入和脆弱性挂钩 (通过多层面脆弱性指数或“超越国内生产总值”指标)。

世界银行治理改革

从历史上看，在基金组织和世界银行集团于 2015 年在利马举行年度会议之前，世界银行和基金组织的治理改革往往保持一致。在那次会议上，世界银行股东商定了利马股权原则，其中包括一个指导股权审议的动态公式。该动态公式是衡量缴款能力的好办法，但却未得到有效执行。世行评估认为，43 个国家的代表性仍然不足，有 10 个极端异常值。多边开发银行增加资本是更有力地提供低成本发展融资所必需的，也为增加发展中国家投票权份额带来了契机。应利用增

图二

国际货币基金组织的份额分布模式



注：国际货币基金组织（基金组织）的份额是基金组织财务和治理结构的基石，规定了缴款额、贷款限额和近 95% 的投票权。各国按世界银行收入组别和联合国政治组别分类。“在计算份额中的比重”显示如果采用基金组织执行董事会规定的商定份额公式的预期份额分布情况，其中采用了 2021 年国内生产总值、经常账户余额和储备数据。“国内生产总值混合”反映了基金组织的商定份额公式的一个要素，各国国内生产总值的比重是根据按市场汇率衡量的国内生产总值（权重为 60%）和按购买力平价衡量的国内生产总值（权重为 40%）计算得出的。“增加 10% 的人口因素”模拟在当前公式中增加具有 10% 权重的人口因素，将开放度因素的权重降至 25%，将变异性因素的权重降至 10%，同时保留其他因素和压缩因素。

加资本来充分执行商定的动态公式，以使有选择地增加资本成为增加世行资本的核心要素。世界银行董事会还应制定程序，以落实双重多数决策办法。

其他改革

国际金融机构的其他治理改革对于平衡改革议程十分重要。当前董事会结构的代表性比最初计划结构的代表性低。最初的董事会包括 44 个成员国的 12 名董事。而如今，基金组织和世界银行各自有 190 个成员国，分别由 24 名和 25 名董事会董事代表。为保持最初的董事会董事与成员国的比率，董事会应有约 52 名董事。董事会面临着效率和代表性之间的权衡，但扩大董事会，让更多人在会议桌上发言，这是很容易做到的。透明度和问责制应被视为现代机构的基石。公共机构的决策过程应透明地进行，决策应根据公共领域的材料作出，以建立对多边体系的信任。

最后，众多其他标准制定机构 (如国际清算银行、金融稳定委员会等) 也必须重建治理上的平衡，以提高合法性，并确保普遍性和包容性不会继续成为金融、税收和反洗钱治理中的症结。

行动 2: 设立一个具有代表性的最高机构，以系统地加强国际体系的一致性

会员国应利用未来峰会提供的契机商定设立一个经济决策协调机构，其形式为二十国集团成员、经济及社会理事会成员、秘书长和国际金融机构负责人之间的国家元首和政府首脑级别两年期峰会，致力于建设更可持续、更具包容性和更具韧性的全球经济。

如《我们的共同议程》所指出的那样，本着以往关于成立“经济安全理事会”的建议的精神，通过两年期峰会的形式设立一个协调机构将是解决眼前问题的自然渠道，包括促进为可持续发展提供超长期融资和为所有有需要的国家制定可持续发展目标刺激计划，也是解决较长期问题的自然渠道，比如使国际金融结构胜任使命并能抵御全球危机，包括粮食、能源和金融危机。两年期峰会还可以作为一个论坛发挥作用，处理关于贸易、援助、债务、税收、金融、环境可持续性和气候行动的规则不一致的问题以及其他发展问题。此外，它应该有助于减少或终止非正式分组。

降低主权借款成本，为面临债务困扰的国家制定持久解决方案

改革理由

主权借款使各国能够对未来进行投资。生产性投资，包括对具有抵御灾害能力的基础设施的投资，从长远来看可以改善债务可持续性：随着时间推移，不断增长的经济有助于提高国内税收和偿债能力。债务融资也对危机应对融资至关重要。不过，只有负责任地作出借款和贷款决定，有效利用资源，妥善管理风险，贷款可负担得起，才能取得这些积极成果。即便如此，由于灾害、大流行病以及全球金融和流动性危机等外部冲击可能使债务再融资成本增加到不可持续的水平，妥善管理的债务也可能变得不可持续。

今天，许多国家的债务再次达到危急水平。虽然主权债务在过去十年稳步上升，但自2020 年以来发生的一系列全球冲击将许多国家推向边缘：9 个最不发达国家和其他低收入国家目前陷入了债务困扰，另有 27 个国家处于高风险中。[3] 在所有发展中国家中，近 40%(共 52 个国家) 面临严重的债务问题和极其昂贵的市场融资。[4] 这些国家虽然仅占全球经济的 2.5%，但却拥有全球 15% 的人口和 40% 的极端贫困人口。这些国家包括世界上 50 个最易受气候影响的国家中一半以上的国家。

即使对于没有陷入债务困扰的紧迫风险的国家来说，资本市场的高借款成本也会大大削弱它们投资于复苏和可持续发展的能力。债务影响到一国按照国际人权、劳工和环境法律框架所规定的义务减少不平等和投资于气候、环境和基本服务的能力。例如，截至2023 年初，14 个国家的主权债券收益率比美利坚合众国财政部发行的债券（美国国库债券）收益率高 10 个百分点以上。另有 21 个国家的主权债券收益率比美国国库债券收益率高 6 个百分点以上。[5] 借款成本高不仅抑制了对可持续发展目标的投资，而且还增加了未来发生债务危机的风险。最近的分析发现，大多数过去经历过代价很高的债务危机的国家，如果能够持续获得低利率融资 (类似于富国的借款成本)，本来是有偿付能力的。[6]

预防债务危机以及在主权债务危机出现时公平有效地加以解决，是国际社会长期关注的问题。发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》（2002 年）和《亚的斯亚贝巴行动议程》（2015 年）都提到债务可持续性问题，指出债务人和债权人都有责任防止和解决不可持续的债务状况。

为了防止债务危机的出现，负责任的借款和贷款原则强调三个共同领域：借款人负责任

的支出和债务管理；债务人和债权人提高透明度；债权人尽职并加强风险管理。信用评级机构和基金组织 / 世界银行债务可持续性分析向债权人提供信息和分析，在这方面发挥重要作用。

当债务危机发生时，《蒙特雷共识》和《亚的斯亚贝巴行动议程》都呼吁采取及时、有序、有效、公平并且通过真诚协商确定的债务解决办法。然而，在缺乏基于规则的国际结构的情况下，债务解决办法通常而言“太少、太迟”。重组往往不够深入，无法清零重启和避免再次发生危机，而且往往进行得太晚，危机旷日持久，社会代价高昂。如今的债务格局更为复杂，只是加剧了这一挑战。

为应对最近的危机，国际社会已采取措施加强全球主权债务结构，主要是制定了《暂缓偿债倡议后续债务处理共同框架》，巴黎俱乐部和二十国集团双边债权人在该框架中首次商定就债务处理进行协调与合作。不过，这些措施并没有取得预期效果。由于债权人协调方面的挑战持续存在，《共同框架》的执行极为缓慢，破坏了信心，限制了接受度。陷入困扰的中等收入国家不符合资格，在《共同框架》之外进行的高调重组也受到类似拖延的影响，造成旷日持久的债务危机，大大阻碍了发展进度。

历史上主权债务困扰的反复循环突显出，有必要建立更有效的主权债务结构，以帮助预防债务危机，支持为可持续发展目标投资提供负担得起的融资，并视需要促进更有效和公平的重组。可持续发展目标刺激计划呼吁改进多边债务减免解决方案。本政策简报载有针对这一提案和长期结构性解决方案提出的具体建议，包括 : (a) 建立支持实现可持续发展目标的主权债务市场；(b) 分两步走，以促进有效、高效、公平的主权债务解决办法。

行动 3: 减少债务风险，加强主权债务市场，以支持可持续发展目标

- 更新负责任借款和贷款原则，以反映不断变化的全球环境和各国的人权义务。
- 加强债务管理和透明度。
- 改善债务可持续性分析和信用评级。
- 改进债务合同，包括纳入状态依存型条款。

第一，国际社会应履行长期承诺，努力就主权债务人和债权人责任准则达成全球共识。正如《亚的斯亚贝巴行动议程》所指出的那样，这一努力可以建立在现有倡议的基础上，将现有的负责任借款和贷款原则整合在一起，并对其进行更新，以纳入可持续发展目标并反映不断变化的全球环境。

第二，应改善债务管理，包括为此发展能力，并应提高债务透明度。为支持透明度，国际社会应建立和主持一个可供公众查阅的发展中国家债务数据登记册，以加强和协调现有的数据收集举措。为鼓励采用和维护，多边开发银行可在其业务中引入奖励措施，债权国和债务国均可通过扶持性立法或条例。

第三，债务可持续性分析和信用评级，包括其方法，应该以更及时、更常规的方式公布，并应该得到加强和更新，以反映不断变化的

主权债务市场，支持可持续发展目标，包括区分流动性危机和偿付能力危机；制定长期债务可持续性分析；将气候和可持续发展目标投资的财政空间纳入债务可持续性分析。

现有的债务可持续性分析和评级一般侧重于近期金融风险。当利率在流动性危机期间飙升时，许多国家，甚至一些在信用利差较低时被认为有偿付能力的国家，被认为违约风险很高，从而将借款成本推到更高水平，形成恶性循环。“偿付能力”债务可持续性分析将明确区分流动性危机 (当长期可负担融资可以成为解决方案时) 和偿付能力危机 (当可能需要减记债务时)，这在作为可持续发展目标刺激计划的一部分扩大官方贷款的背景下尤为重要。在这样的债务可持续性分析中计算“偿付能力”的一个简单替代方法是运行现有模型，使用多边开发银行的借款利率而不是市场利率（更高）来计算再融资成本。将“偿付能力”结果与传统债务可持续性分析进行比较，就会突显出，在一国可获得经改善的融资条款时，何时会具备基本偿付能力。以系统和透明的方式公布这些结果，并将其与传统的债务可持续性分析进行比较，将为市场提供宝贵的信息，有可能降低未面临偿付能力危机的国家的借款成本。

长期债务可持续性分析还应将气候风险和投资的影响纳入长期预测，以衡量生产力和复原力投资对债务可持续性的积极影响。此外，对债务可持续性评估的审查还应通过纳入可持续发展目标投资的财政空间，更好地反映一国的可持续发展目标融资需求 (实质上从优先向外部债权人付款的排序制度改为优先履行社会保障义务和优先支付与其他国内需求有关的款项的制度)。虽然这一变化将造成估计违约风险增加的后果，但它会更准确地反映出当违约确实发生时必须减记的数额。

需要对私营信用评级机构的信用评估进行配套改革。国际社会应定期审查和更新主权评级方法的透明度，并应在 2014 年金融稳定委员会公布的减少对信用评级机构评级依赖的原则同行审议结果的基础上，继续在监管中减少对信用评级的依赖。信用评级机构还应公布较长期评级，并明确区分主权评级中基于模型的部分和自行酌定的部分，以帮助投资者更好地评估评级的客观性。同时，公共机构应向所有主权发行人透明地公布可比债务可持续性分析结果，投资者可把这些分析结果当作基准，用来区分基于模型的评级和信用评级机构的判断。[7]

第四，应完善债务合同。将偿债与经济状况和非经济冲击挂钩的金融工具可降低未来发生危机的可能性。贷款人应一致列入在发生灾害或大流行病等外部冲击的情况下自动减免偿债的不可抗力条款和状态依存型合同条款。这一努力应该在现有努力的基础上由官方贷款主导 (例如，法国开发署、美洲开发银行和一些进出口银行)。此种条款可以是净现值中立型的，以便不对定价产生影响或产生极小影响。不过，它们无法解决更大的偿付能力问题，各国可能仍需要进行债务重组。为解决债务危机，还必须在债券合同中纳入强化集体行动条款，在贷款协定中纳入多数投票规定，同时采取下文所述其他措施。

此外，国际社会还应该促进更多利用债务换可持续发展目标和债务换气候，尤其是债务

换适应气候变化，侧重于使债务更可负担得起，并将储蓄投资于气候复原力和可持续发展目标，比如，制定债务换可持续发展目标参考框架。

行动 4: 分两步加强债务危机解决办法：设立债务解决机制，以支持《共同框架》，并在中期内设立主权债务管理机构

- 将《共同框架》资格条件扩大到拥有大量官方债务并需要债务重组的中等收入国家。
- 设立债务解决机制，例如在多边开发银行设立，以解决因官方债权人之间、商业债权人之间以及官方债权人和商业债权人之间的债权人协调挑战导致的《共同框架》进展缓慢的问题。
- 设立一个具有包容性和代表性的主权债务管理机构，以制定和执行主权债务重组的多边法律框架。

有必要以系统的方式紧急应对《共同框架》的公认缺陷，包括资格、及时性和待遇可比性。例如，《共同框架》没有一个机制来处理债权人类别 (官方和私人债权人) 之间的待遇可比性问题。应该设立一个债务解决机制来解决这些问题。《共同框架》和该机制也必须可供需要减免债务的中等收入国家利用。

例如，该机制可设在多边开发银行，其目标是加快《共同框架》债务重组。债务将被交换给机制，债务处理仍然是逐案进行，由一个专家机构执行。[8] 该机制将根据一套预先确定的原则谈判债务处理办法，旨在实现官方和商业债权人群体之间待遇的可比性。要做到这一点，该机制可采用“大棒加胡萝卜”来强制和鼓励私人债权人参与重组，以获得与官方债权人可比的待遇。[9] 最终，该机制可直接或通过独立专家小组制度，在债务人 / 债权人谈判中充当公正的顾问和“诚实的经纪人”，可负责调解债务人与其商业债权人之间的谈判。

应该以一个独立于债权人和债务人利益的具有包容性和代表性的主权债务管理机构来补充大大加强的《共同框架》，以确保在日益复杂的债务格局中及时、有序、有效和公平地解决债务。出于以正式破产制度 (而非自愿程序) 解决企业破产的同样原因，最终需要高效的主权破产制度支持和促进主权违约。缺乏这样一个基于规则的制度会造成效率低下 (重组太少、太迟)，社会成本高，市场具有不确定性，导致高风险溢价。破产程序的缺失增强了坚持不让步的债权人的影响，并使对主权资源提出主张的其他人 (如养老金领取者和工人) 处于不利地位。

主权债务管理机构应解决当前“非制度”中的这些缺陷和其他缺陷。它应该建立在现有原则的基础上，包括大会在 2015 年通过的题为“主权债务重组进程的基本原则”的第 69/319 号决议。它将协同拟设的债务解决机制开展工作。例如，该机制 (或其仲裁小组) 可首先设法促进债务人 / 债权人的自愿谈判，然后将案件提交主权债务管理机构下的法律机制。大会主席召集的国际货币和金融体系改革专家委员会（施蒂格利茨委员会）2009 年核可了一个这样的办法。

大幅扩大发展和气候融资规模

改革理由

正如在可持续发展目标刺激计划中所强调的那样，国际体系必须为可持续发展目标和气候行动扩大优惠和非优惠的、负担得起的长期融资的规模。公共开发银行具有独特的地位，可承担更多风险，降低资本成本，加快可持续发展目标投资。多边开发银行的贷款必须是长期的，条款和条件应规定低于市场利率的优惠和非优惠借款成本。

目前正在讨论多边开发银行体系使用资本和消耗资源的方式。作为 2023 年二十国集团主席国，印度建议重点关注多边开发银行改革，世界银行本身也制定了“演进路线图”。按照历史标准来看，多边开发银行的贷款水平较低，因为股东没有根据全球经济规模的增长或可持续发展投资需求增加这些银行的实收资本基础的规模。

此外，每年通过官方发展融资从私营部门调动的数额达到 450 亿至 550 亿美元，绝大部分是在中等收入国家。这远远低于世界银行 2015 年发出的将融资规模“从数十亿美元扩大到数万亿美元”的呼吁，令人质疑当前利用私人融资的模式是否有效。我们需要以更大的雄心“挤入”私营部门融资，并迅速通过政策降低风险 (为可持续发展投资建立国内有利环境，准备备选项目，加强能力建设)，还需要制定新的金融风险分担框架，包括由多边开发银行制定。

多边开发银行尚未探索如何有效地利用其合并资产负债表，这种资产负债表可能会在不对其信用评级产生任何影响的情况下进一步增加贷款。鉴于区域开发银行在地域上的集中性，存在在整个多边开发银行体系内分散风险的空间，从而允许总体上提供更多贷款。多边开发银行还应该与更广泛的公共开发银行体系更密切地合作，该体系拥有庞大的足迹，522 家开发银行和发展融资机构拥有共计 23 万亿美元的资产。

不过，加强多边开发银行的作用不仅仅涉及数量问题。多边开发银行将需要改变其业务模式，以确保所有贷款都能对可持续发展产生更大的影响。这包括调整优惠融资的分配，以反映当今的脆弱性，比如气候灾害造成的脆弱性，并重新调整内部激励措施，还包括支持受冲突影响的国家，包括中等收入国家，在这些国家，除了要解决对量身定制贷款条件和赠款的需求外，多边开发银行还遇到了业务挑战。

改革在气候融资背景下也很重要。《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》下的气候基金，比如绿色气候基金，必须发挥向发展中国家供资的重要作用。不过，很多发展

中国家，特别是小岛屿发展中国家，仍然在获得此类资金方面面临重大障碍。目前有大约 73 个公共或部分公共气候基金，2020 年，62 个多边基金支付的总额仅有 30 亿美元到 40 亿美元。目前，它们未进行有效协调。《框架公约》范围内的基金资本不足。

行动 5: 大规模增加发展贷款，改善贷款条款

- 多边开发银行通过增加实收资本和更有效地利用其资产负债表，将贷款增加到全球国内生产总值的 1%(每年增加 5 000 亿至 1 万亿美元)。
- 提供附带状态依存型还款条款的超长期可负担的融资，并放宽获取此类融资的模式。
- 增加当地货币贷款，同时通过分散更好地管理风险。

可持续发展目标刺激计划中的分析表明，如果加强资本基础，增加其他资源，并且更有效地利用现有实收资本和通知即缴资本，多边开发银行每年至少可增加贷款 5 000 亿美元，目标是 1 万亿美元。这在全球将要投资于减少贫困、饥饿、不平等（包括性别不平等）和气候变化的金融资产总额中仅占 0.1% 至 0.2%。为进一步扶持贷款，多边开发银行还应依赖非洲开发银行和美洲开发银行为设立特别提款权转借机制而制定的解决方案，而每个持有未使用的特别提款权的会员国应提供其中至少一半，以便通过多边开发银行的机制转借出去。

多边开发银行应提供负担得起的超长期贷款，还款期为 30 年至 50 年。在贷款合同中纳入状态依存型还款条款可以使遭受预先界定的冲击（比如与气候有关的灾害）的国家自动暂停还款。这些条款可以是净现值中立型的，以便不影响多边开发银行的信用评级。

增加当地货币贷款对于降低政府面临的货币风险至关重要。国际金融机构比主权国家更适于管理货币风险，因为它们可以在不同货币间分散分险，而主权国家则面临集中的外汇风险。如《亚的斯亚贝巴行动议程》所呼吁的那样，增加当地货币贷款还应与在风险管理中更多利用分散办法同时进行，包括更好地利用多边开发银行体系 (见行动 8)。当地货币贷款也可以通过在国内资本市场上增加借款来供资，这么做的额外好处是帮助发展这些市场。不过，当地货币借款像所有债务一样带有风险，各国需要管理这些风险，这是债务管理战略的一部分。

行动 6: 改变多边开发银行和其他公共开发银行的业务模式，注重对可持续发展目标的影响；更加有效地利用私人融资，增进对可持续发展目标的影响

- 更新开发银行的使命、政策、实践、度量标准和内部激励措施，注重对可持续发展目标的影响和气候行动，与国际人权、劳工、环境规范和标准保持一致。

- 逐步退出化石燃料融资，更加注重促进享有清洁、健康和可持续环境的权利。
- 制定新的框架，用以确定在什么时候、用什么办法来扩大私人资金利用规模，最大限度地发挥对可持续发展的影响。

多边开发银行和其他公共开发银行的所有贷款都必须与可持续发展完全契合，包括在多边开发银行的任务授权中明确纳入可持续发展目标。首先，开发银行应当更新内部度量标准、激励措施和贷款决策，把项目对可持续发展目标的（积极和消极）影响视同整个决策过程的核心要素，对通常在事后采用的当前保障措施加以补充。开发银行的贷款政策需要与国家计划建立更大的联系。通过前期开展工作，制定健全的国家可持续发展计划，配套推出国家综合金融框架，可以大大简化贷款的发起，加快资源拨付，同时无损贷款质量。如果此类国家自有规划工具已经推出，那么所有多边开发银行都应当予以支持。这有助于简化和加快事前贷款流程。事前贷款流程可以由事后激励措施作为补充，帮助借款方实现气候目标和可持续发展目标的具体目标。

其次，所有公共开发银行都应当逐步退出化石燃料融资，大幅提高脆弱发展中国家气候适应和复原力建设融资的质量和数量。这应当包括投资要紧盯对所有人实现公正转型必不可少的领域，比如全民社会保护和绿色经济中的就业岗位创造。多边开发银行必须对享有清洁、健康和可持续环境的权利加以促进，将气候行动纳入包括私营部门融资部门在内所有工作的主流，同时避免分流用来资助发展中国家可持续发展的资金。这一点尤其重要，因为减缓气候变化融资绝大多数流向了中等收入国家。减缓气候变化融资必须具有额外性，扩张多边开发银行资产负债表对此十分重要。会计核算更好、更透明，包括制定新的方式来核算气候减缓状况来确保额外性，也必不可少。

第三，开发银行应当制定并透明地发布影响报告，把内部激励措施与最大限度地发挥对可持续发展目标的影响挂钩，但要考虑风险和财务可行性。这包括围绕所有多边投资对性别平等产生的影响跟踪和分析相关数据。通过这种方式，可以引领市场，为私人投资者树立先例。

第四，为加大利用私人融资，多边开发银行和其他发展金融机构需要根据《亚的斯亚贝巴行动议程》中的混合融资原则，重新思考当前模式。混合融资不应当指寻找具备融资条件的项目，而应当指最大限度地对可持续发展产生影响，同时了解金融风险并为之定价。例如，这可能包括：根据国家的可持续发展优先事项评估可持续发展投资需求，分析能满足这些需求的、最合适的融资结构（无论是私人融资、公共融资，还是混合融资），进行风险评估和定价（可能作为国家综合金融框架的组成部分），争取让花掉的每一块钱都能对可持续发展产生最大限度的影响。这与世界银行的“最大限度地增加发展筹资”方针有着根本的区别。

此外，多边开发银行应当设计创新工具，比如分享股权增值，以确保私人合作伙伴不会得到过度补偿——这是《亚的斯亚贝巴行动议程》的核心原则。把术语从“消除风险”改为“分担风险”，有助于突显公共伙伴对风险进行适当评估和定价的重要性。降低发

展中国家资本成本的供资安排，包括气候转型融资，能应对宏观风险（比如货币风险），而不是应对项目层面的风险。行动 8 中提到的再保险基金可用来为私人投资者可能不愿承担的风险提供保险，并适当定价。

行动 7: 大幅增加气候融资，同时确保额外性

- 整合并增加气候融资，使之与巴黎目标保持一致，更好地协调其余的气候基金。
- 多边开发银行和捐助方评估并报告气候融资是否是在发展援助以外额外提供的。
- 扩大适应融资，使之占到气候融资总额的 50%，大幅扩大赠款融资。
- 利用新的资金来源迅速启动损失和损害基金。

对分散的减缓气候变化基金，必须加以整合、使之合理，以建立具备一定规模的减缓气候变化融资机制，其融资模式和治理结构要确保治理做到公平、责任得到公正分担，同时采用能促进性别平等的、基于人权的方法。这包括充实绿色气候基金，将之作为主要的气候融资工具，并确保加强基金之间的协调性和一致性，更好地界定基金与其他机构的联系。可借鉴基金组织复原力和可持续性信托基金的近期经验，用特别提款权为专门的气候基金 [10] 提供部分资本。

捐助方已经在《巴黎协定》的强化透明度框架下报告了气候融资情况。发展融资和气候融资当然有重叠，但也有区别，尤其在减缓气候变化融资方面。国际社会应当建立一套机制，更好地核算气候融资，以确保额外性，比如设置一个简单的公式来估算额外的全球公共产品开支。例如，对于一项新能源投资，可以对比清洁投资的成本与高碳排放投资的估计成本，两者的差额就是额外用于全球公共产品的资金。

为对接气候融资与发展中经济体的需求，并遵循共同但有区别的责任和各自能力的原则，国际社会需要大幅增加适应、复原力、损失和损害方面的融资，而且需要大幅增加把减缓作为一项全球公共产品进行的融资，包括增加赠款融资。

损失和损害基金应当尽快投入运作。损失和损害融资应当自动触发，且有前瞻性，从而使重建保持韧性。

行动 8: 更加有效地利用开发银行系统，增加贷款并提高对可持续发展目标的影响

- 设立联合保险或再保险基金，更加有效地管理多边开发银行系统的风险。
- 在联合融资、能力建设与知识共享方面，加强整个系统的协作。

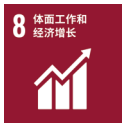
为充分扩大多边开发银行的资产负债表，国际体系应当更好地管理整个多边开发银行体系的风险，例如进行联合融资、在全球层面上分散区域风险。第一，多边开发银行应当

图三

国际金融结构对可持续发展目标的影响

稳定的国际体系是各国经济增长和可持续发展的基础。金融冲击和危机导致在社会目标上取得的进展发生倒退，加剧贫困和饥饿。偿债数额高可导致卫生、教育、社会保护和其他社会优先事项上的支出减少。持续经济增长也是调动国内公共资源的基础，调动这种资源对于为公共产品和服务供资至关重要。调动国内资源还需要进行有效的国际税务合作，以防止避税。

根深蒂固的性别偏见影响国际金融体系各个方面的设计和运作。性别平等目标应成为国际领导人甄选的一部分，并成为多边开发银行任务和问责度量标准的一部分。



发展中国家在提供饮水、环境卫生和清洁能源等方面的基础设施方面有巨大的投资需求。改革后的国际金融结构应为此类投资提供可负担得起的长期融资。

增加生产性投资也驱动增长和可持续的工业化。预防债务和金融危机促进体面工作，有助于金融系统可持续地扩大所有人获得金融服务的机会。

改革国际金融机构治理可减少在发展中国家在全球经济决策中的代表权和发言权方面存在的不平等现象。过度金融化也助长不平等现象。国际金融结构包括监管和监测金融市场和金融机构的标准。

将更多资金专门用于建设抵御灾害的能力将减少灾害造成的损失。城市基础设施投资可由公共开发银行体系来推动。

气候变化和环境可持续性应为国际金融结构的各个方面提供参考信息。与气候和环境有关的标准和度量标准应为工商业、金融、投资和金融监管提供参考信息，包括为在国际层面制定的标准提供参考信息。环境标准制定和经济管理之间的系统一致性至关重要。

金融诚信是可持续国际金融体系的核心要求。加强国际融进诚信标准及标准的执行将减少腐败，加强信任，强化社会契约。改革后的国际金融结构还应为受冲突影响的国家提供优惠融资。

金融问题是可持续发展目标伙伴关系和执行手段的核心。改革全球税收结构可加强国内收入调动。捐助方可通过多边开发银行输送官方发展援助承诺款。债务结构改革的目标是实现长期债务可持续性。

通过联合融资与知识共享，加强彼此之间的合作。多边开发银行还应当与广大公共开发银行系统更加密切地合作，包括支持国家和国家以下各级开发银行进行转贷、提供能力方面的协助，同时利用它们对当地的了解。

第二，为在增加贷款的同时不降低信用评级，多边开发银行应当设立保险或再保险基金，通过多元化，更好地管理整个系统的风险，包括：(a) 区域气候相关灾害风险；(b) 当地货币风险。

行动 9：确保最贫穷者能继续享受多边开发银行系统带来的好处

- 捐助方应当履行官方发展援助承诺，通过高效的多捐助方机制输送赠款，考虑建立关于优惠融资的永久性国际融资机制。
- 捐助方应当坚守这样一项原则，即持续履行对最不发达国家和其他低收入国家的承诺。
- 增加优惠资源，包括国际开发协会的捐助。
- 在分配标准中系统地考虑脆弱性所有方面，而不仅是国内生产总值和特别例外。

许多国家仍然需要赠款和非常优惠的借款。为多边开发银行优惠融资部门补充资金时，也必须更加慷慨，确保最贫穷者不会落在后面。

应当更新优惠贷款的享受资格和分配办法，反映当今的脆弱性，包括气候脆弱性，而不仅仅是收入和国际金融机构对国家政策和体制安排质量的评估。而且，应当满足受冲突影响的国家特殊的需求，这可能需要不同的运作机制，比如考虑使用当地执行伙伴，降低风险厌恶程度。捐助国履行官方发展援助承诺的办法之一是，增加对多边开发银行优惠贷款部门和资金的承诺。这些承诺应当与行动 6 所述的、国家自有的、以可持续发展目标为重点的计划相一致。此外，国际社会应当建立优惠融资的永久国际融资机制，保证向最需要者输送大量的资源。对水运、航空、化石燃料贸易、国际金融交易等跨境活动征收税费，是建立这种永久机制的自然选择。此类税费的设计应当切合为抑制对发展中国家经济、人民和全球环境有害的活动所作的努力。

加强全球金融安全网，为有需要的国家提供流动性

改革理由

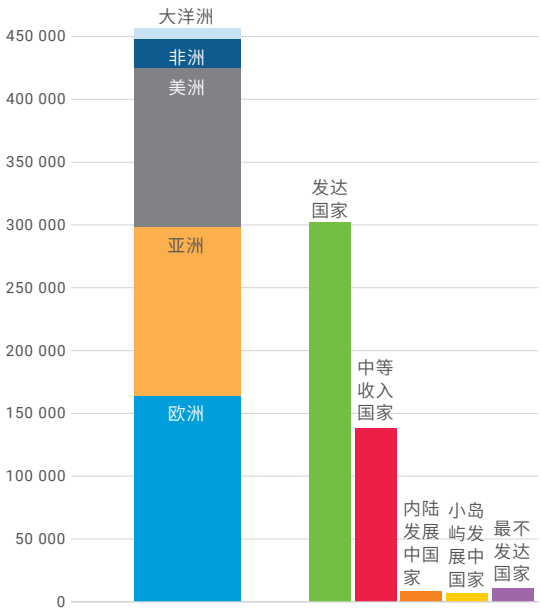
自 2008 年世界金融和经济危机以来，全球金融安全网的规模已经加大，但是从 2012 年开始一直保持相对稳定。全球金融安全网以基金组织为中心，还囊括了区域融资安排、双边互换安排以及国家自有外汇储备。尽管全球金融安全网从本质上看具有多个层次，但准入并不均衡。

2021 年 8 月新的特别提款权分配有助于弥补安全网的部分缺陷。不过，按照国家在基金组织份额中的比重分配特别提款权，这样的机制意味着，2021 年分配给发展中国家的仅有大约三分之一，分配给最脆弱国家的更要少得多 (见图四)。虽然七国集团和二十国集团都呼吁自愿转借 1 000 亿美元未使用的特别提款权，但实际转借的数额仅占一小部分，截至 2023 年 1 月底，实际向基金组织提供了大约 300 亿美元。[11]

根据基金组织协定，特别提款权意在充当国际货币体系的主要储备资产。但是，这一目的从未达成，部分原因是国家不愿考虑定期发行特别提款权，部分原因是私营部门对以特别提款权计价的工具不感兴趣。

图四

2021年按区域和国家组分列的特别提款权分配规模（百万特别提款权）



资料来源：经济和社会事务部根据基金组织的数据所作的计算。

冠状病毒病 (COVID-19) 大流行对资本流动的初步影响证实，资本流动管理行之有效。采用资本流动管理的国家，其融资成本和汇率波动相对较低，平均而言，能更好地保住获得外部融资的机会。在基金组织关于资本流动的机构观点中，认可了资本流动管理和宏观审慎措施的潜在作用。尽管如此，《经合组织资本流通自由化准则》仍然要求全面自由化，许多双边贸易和投资条约也是如此，这反映出国际体系并不一致。

行动 10: 加大流动性供给，拓宽金融安全网

- 改善特别提款权的作用和使用。这包括以逆周期方式或为应对冲击起见，提升特别提款权发行的自动化程度，并根据需要进行分配。
- 提高基金组织发放贷款的灵活性，少设附加条件和贷款限额，取消附加费；借款限额应当以克服危机的需求为基础，而不是份额的倍数为基础。
- 建立多边货币互换机制。
- 加强区域金融安排。

为有效应对危机，应当在金融危机或其他冲击伊始，迅速发行特别提款权。2008-2009 年，在全面金融危机爆发后，花了 11 个月才就特别提款权发行达成一致，而 2020-2021 年，花了 17 个月才达成一致。相反，特别提款权的发行应当具有更大的自动性。商定触发点，当条件满足时，自动生成关于发行特别提款权的建议，这有助于防止政治拖延。通过一个新的分配公式，可以针对真正需要流动性的国家发行特别提款权，包括只向面临灾害或其他冲击的国家进行有限的发行。

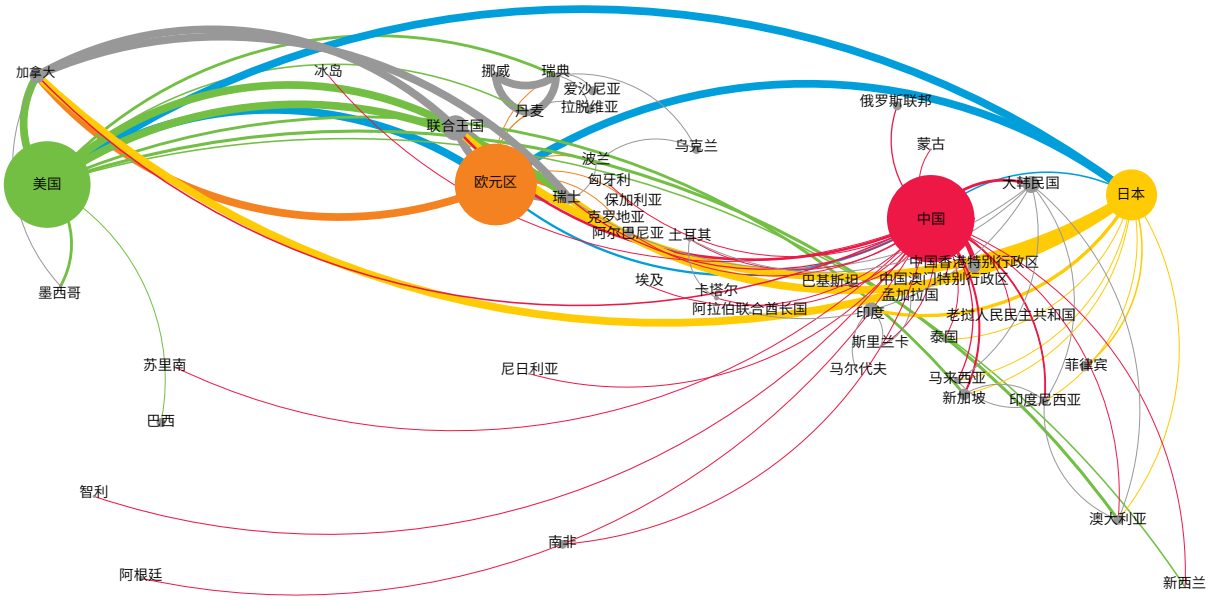
基金组织的总体规模应当扩大。而且，通过明确地把投票权与缴款分开 (见行动 1)，成员可以从双边借款安排转向基金组织的全面多边供资。最初可以通过出售以历史成本计价的基金组织所持黄金来增加基金组织的资源，这可能产生超过 1 750 亿美元的已实现收益。而且，基金组织不应当再使用份额倍数作为指导来设定借款限额，也不应当再收取附加费。附加费会产生反作用。

过去 15 年来，最有效的危机管理工具是中央银行互换额度。它们几乎不费任何成本就提供了紧急流动性。其优势不仅在于注入流动性，还在于平息市场担忧。然而，很少有发展中国家能够获得双边互换额度 (见图五)。互换额度有助于放宽贷款限额，因为基金组织或其他机构在类似互换的工具中可以拥有大量资源，而且资源的获取与基金组织的投票权没有关联。多边货币互换对化解外源性冲击特别有意义。

2020 年，在 COVID-19 暴发期间，很少有国家转向区域安排，部分原因是大部分机制的流动资金量不大，有时据认为加入的条件苛刻。特别成问题的是，把加入区域安全网的机会与存在基金组织的方案挂钩，这否定了建立多层安全网的目的。虽然安全网在区域层和全球层应当相互协调，但正式与基金组织的方案要求脱钩、把资源规模扩大，可确保这一层能更加有效地发挥功能。

图五a

2022年双边互换额度网络（根据数额按比例绘制）

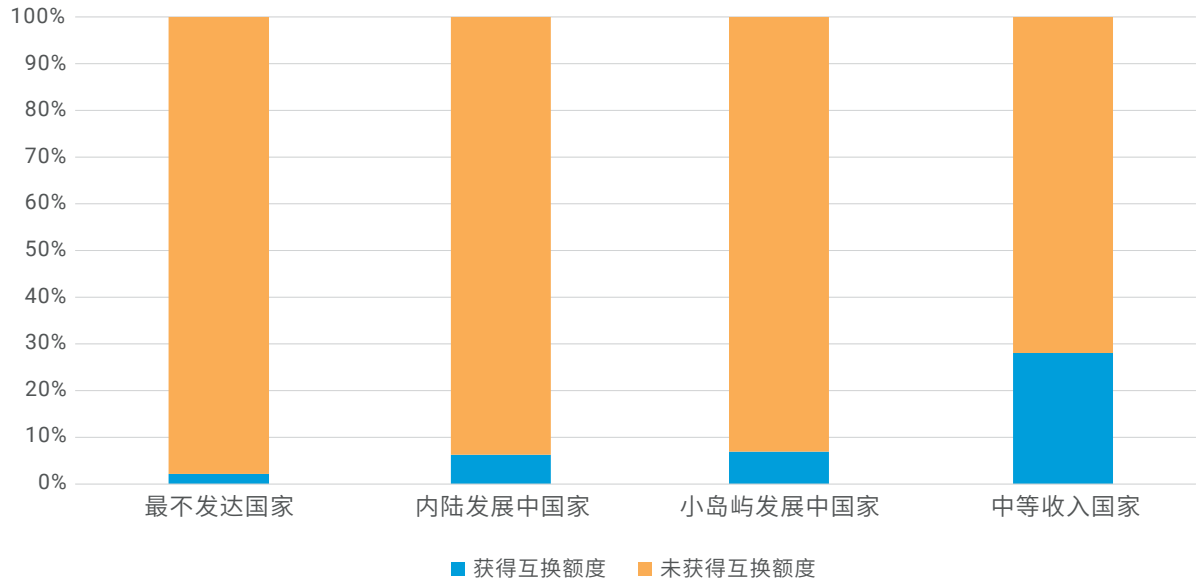


资料来源：经济和社会事务部，依据是基金组织和全球金融安全网跟踪工具。

注：颜色编码如下：美利坚合众国，绿色；中国，红色；欧元区，橙色；日本，黄色。这些国家间的互换额度为蓝色。所有其他国家间的互换额度为灰色。每个气泡的大小代表以美元计的互换额度总额。线条粗细根据双边互换额度的数额按比例绘制，无限双边互换额度的线条最粗。

图五b

2021年按国家组分列的获得双边互换额度的情况（百分比）



资料来源：经济和社会事务部所作的计算，其依据包括：Perks 和其他人，“双边互换额度的发展变化”，基金组织工作文件第 2021/210 号（基金组织，2021 年）；各国央行网站；基金组织工作人员的估计。

行动 11: 应对资本市场波动

- 加强宏观经济协调。
- 发展中国家能获得全套资本账户管理工具。
- 资本流动来源国应当在减少波动性方面起到积极作用。

开展国际协调、针对资本流动来源国的货币政策决定给予透明的前瞻性指导，是减少负面溢出效应的关键。二十国集团框架工作组旨在加强二十国集团国家之间的宏观经济政策协调，但效果不彰。这种协调可以提升到财政部长和中央银行行长会议。基金组织负责编写一份报告，说明来源国的行动会怎样影响发展中国家，并且就减轻负面影响提出建议。

国家应当进一步就政策干预与目的国和相关国际标准制定机构进行协调，防止国际溢出效应。这种政策干预方面的协调应当通过一个机构开展。该机构要具有包容性，让所有国家均得到代表。改革后的基金组织董事会和联合国主办的两年期峰会就是例子。

就国家而言，政策制定者应当运用手头的所有工具——货币政策、汇率政策、宏观审慎措施、资本流动管理措施等，减轻国际资本流动波动的冲击。资本流动管理政策能刺激长期投资，同时让资本有限的国家仍能从外国资本池中获益。获得多边开发银行的长期融资，改善债务重组架构，也有助于缓解对市场风险的看法。

重新设定金融体系的规则，以可持续性促进稳定性

改革理由

近期银行倒闭突显出金融监管制度的缺陷。金融监管制度没有跟上新技术的步伐，而新技术却可以使信息迅速传播、大宗金融交易瞬间完成。《2022 年可持续发展筹资报告》警告说，期限错配和杠杆作用所引发的风险是金融体系所固有的，会在长期低利率期间加剧，有可能随着利率的大幅上升而成为现实。然而，在近期发生银行倒闭事件之前，许多分析所关注的风险都在非银行金融部门，包括金融科技和金融领域大型技术企业，其中部分机构受到的金融监管仍然较少，风险依旧很高。

另外，需要解决金融市场长期以来的短期主义作风和波动性，并且加快加大努力，使金融市场与可持续发展目标保持一致。现行的审慎监管框架拖慢了实现可持续发展目标所需要的转型。归根结底，稳定性和可持续性应当相辅相成；稳定的市场会引来更多的投资，而长期对可持续性进行投资能起到稳定和逆周期调节的作用。

在报告工商企业对环境、社会和治理的影响方面，大量工作持续进行；在刺激“有利于和平的”投资方面，相关工作逐渐展开。与气候有关的可持续性信息披露走在最前面，几个司法管辖区开始实行强制性气候相关风险披露。国际财务报告准则基金会下属的国际可持续发展准则理事会正设法创建全球基线报告标准，目标是在 2023 年初发布最终标准。这些努力是一个良好的开端，不过都侧重于气候风险的财务重要性，而非工商企业对气候变化和其他可持续性因素的影响。迄今，关于金融机构应当如何针对该等风险和影响调整风险敞口，几乎没有达成一致。

即便有国际金融诚信框架，受监管和不受监管的金融机构仍然非法创造、非法转移了大量资源。漏洞依旧很多，部分原因是标准没有彻底得到贯彻，部分原因是规则未能产生效果。

行动 12: 加强对银行和非银行金融机构的监管和监督，更好地管理风险，控制过度杠杆

- 按照“相同活动、相同风险、相同规则”原则进行监管，化解银行和非银行金融机构的金融稳定和诚信风险。

- 通过税收激励、激励性薪酬、建立长期指数和信用评级，解决短期激励问题。

“相同活动、相同风险、相同规则”原则意味着，在现有的市场行为监管之外，还要加强对带有银行经济职能的非银行金融机构的监管。国际社会应当推动出台平衡、全面的监管标准，以涵盖新的数字化金融工具，维护金融稳定和诚信，同时鼓励包容性数字化。

然而，仅仅将现有的监管标准扩展到未涵盖的机构并不能解决世界面临的根本挑战。国际标准制定机构应当围绕减少杠杆、防止世界经济过度金融化的额外措施制定准则。其中包括采取有利于长期股权投资的税收激励措施，使用交易税（例如股权交易印花税）来抑制短期主义作风，对更广泛的机构加杠杆作出监管方面的限制。为防止该等措施因竞争压力被削弱，应当尽可能按国际标准加以制定，并且以协调的方式在国际上予以执行。

2008 年金融危机后，曾作出过新的努力，要延迟和收回银行和其他金融业工作人员所享受的激励性薪酬安排，但该等规则从未在各司法管辖区敲定或落实。同样，公司治理应当把企业领导者和管理层的薪酬与长期业绩和可持续性因素联系起来。此外，制定长期指数和长期信用评级有助于用较长期的眼光来衡量投资情况。

行动 13: 提高企业的可持续性，减少洗绿现象

- 加强并要求公司披露可持续性信息和遵守《工商企业与人权指导原则》。
- 提高“可持续”投资的可信度，包括确定可持续性评级。
- 更新市场法规、标准和实践，把可持续发展目标，特别是气候行动置于市场和经济运行的核心。
- 要求国际金融结构内的各个机构制定明确的、以可持续发展目标为导向的转型计划。
- 设计政策和监管框架，以建立和加强盈利能力与可持续性之间的直接联系。

对大型企业包括金融机构，无论其实质性影响如何，在报告要求中都得纳入一套通用的可持续性度量标准，衡量企业和金融机构对气候以及其他社会和环境问题的影响。应当要求投资顾问向客户询问，了解他们对可持续性的偏好以及他们要求的其他信息；需要为作为可持续投资产品推销的产品制定最低标准。

更新市场法规、标准和实践，在其中纳入可持续发展目标、气候风险以及《工商企业与人权指导原则》，会改变市场激励。转型计划要求将涵盖多边开发银行，也将涵盖监管者、标准制定者以及受其管辖的金融机构。监管者和监督者需要使用可持续度量标准，定期评估金融体系和机构是否具有气候复原力。

然而，单是金融部门无法改变经济。在政策中，应当用适当的处罚和激励措施，把盈利能力与可持续性有力联系起来，以确保正外部性和负外部性在价格中得到适当反映。要做到这一点，可以借助财政工具，比如碳定价、化石燃料税或其他环境税，或者通过直接监管，防止有害活动，处以高于潜在利润的罚款和惩罚。为有效履行应对气候变化的承诺，同时照顾公平和政治经济方面的考量，国家可能需要综合使用各种工具，包括税务、补贴、市场机制和监管，同时向最弱势者提供有针对性的帮扶。

行动 14: 加强全球金融诚信标准

- 把金融诚信纳入金融改革措施和系统。
- 建立全球标准，用来对协助非法资金流动的专业人员进行问责。

国际金融结构的任何改革都需要把关于促进金融诚信的综合措施作为一个贯彻各领域的支柱。有力的透明度、治理和问责措施必不可少。需要堵上漏洞，商定措施，确保没有任何保密管辖区为非法资金流动和犯罪收益提供庇护所。

专业人员有可能成为隐藏收入和资产、清洗犯罪收益的推动者。避税、逃税和其他类型非法资金流动的推动者长期从有效行动中逃脱。需要对推动者进行监管，防止激进的税务规划做法。需要建立新的国际规范，防止监管套利。在国家层面上，需要把这些规范转化为适当的监管和监督，以约束所有可能促成洗钱、避税、逃税和其他非法资金流动的所有职业，同时为能力较低、没有对全球金融诚信造成巨大风险的国家做出相称的过渡性安排。在国家层面上，处罚是必要的，但保障措施对于防止这些规则遭到滥用、服务国内政治目的而非维护金融诚信至关重要。这可能包括制定新的法规或改善根据现有规则开展的监督。

重新设计全球税收结构，促进公平和包容性可持续发展

改革理由

国内税务制度是社会契约的基础。按照社会契约，纳税人为社会作贡献，政府则提供宝贵的公共产品和公共服务。从根本上说，税务为国家运作提供了资金和支持。然而，随着经济体系的全球化和数字化程度日益增加，有效的国际税务合作对保障国内税务制度的运作十分重要。有一种普遍意见是，需要加强目前的国际税务合作架构，打击避税、逃税以及其他非法资金流动，因为它们使原本可用于可持续发展投资的急需资源从国家流失。

跨国企业利用税务规则的漏洞和错配，人为地将利润转移到低税或无税地、将损失转移到高税管辖区，以规避或逃避税收。许多跨国企业用来进行税务规划的资源与政府用来执行税务规则的资源相比，普遍存在错配。再者，构成当前税务架构基础的税务原则不能很好地适应数字商业模式。此外，超级富豪利用资产所有权和法人实体控制权（例如空壳公司）缺乏透明度的问题，隐藏财富和资本所得以逃避缴纳税款。

大多数多边税务协定是近期才制定的，而且制定过程是在没有普遍参与的平台上进行的。在设置规范的平台上，需求最大的国家缺位，或者虽然没有缺位，但未能被充分纳入其中。结果就是，需求最大的国家无法从新国际税务规范的发展中受益。这一缺陷制约了税务规范和税务制度的长期潜在效力。

在提高税务透明度方面取得的进展是这一挑战的象征。由于规管文书的条款及其作出的高度保密要求，大多数发展中国家实际上无法获得能帮助其更加有效地向高净值居民或境内营业的跨国企业征收税款的信息。

发展中国家呼吁税务合作框架要有包容性。就此作出回应的进展缓慢。这损害了对多边主义和《亚的斯亚贝巴行动议程》承诺的信心，但也促使人们再次号召建立公平、有效的国际税收制度，以促进可持续发展，使之反映所有国家的关切和能力。

行动 15：加强全球税务规范，通过切合发展中国家和其他利益攸关方的需求和能力的方式，凭借包容性进程，应对数字化和全球化。

- 探讨各种备选方案，使国际税务合作做到充分包容并更加富有成效。

- 简化全球税务规则，让资源不足的发展中国家税务管理部门受益。

2022 年，大会通过了关于在联合国促进包容和有效的国际税务合作的第 77/244 号决议，由此启动了政府间讨论，探讨通过备选方案，包括是否有可能制定国际税务合作框架或文书，由联合国政府间进程在充分考虑到现有国际和多边安排的情况下制定和商定，从而加强国际税务合作的包容性和有效性。为了使发展中国家更好地装备起来，打击税基侵蚀和利润转移现象，需要制定易于实施的解决方案。发展中国家更倾向于采用简洁的办法，比如数字服务税或预扣税，而不是较为复杂的战略。用这种办法来简化税务规则，虽然不容易实现，但是有利于促进国际税收制度的有效性和可持续性。这让税收制度的所有利益攸关方都能从中受益。秘书长将在按照第 77/244 号决议提交的报告中提出备选方案，以供会员国审议。

行动 16: 改进经合组织 / 二十国集团税基侵蚀和利润转移包容性框架中所列提议的支柱二，减少浪费性税收激励，同时更好地为来源国征税提供激励

- 大幅提高全球最低企业所得税率，使之接近大多数发展中国家的法定税率，优先考虑来源国征税。

关于设定最低企业所得税率的提议受到欢迎，但由于税收竞争，最低税率可能会变成最高税率。发展中国家一再呼吁大幅提高全球最低税率，使之更加符合其现行的法定税率。协定需要优先考虑来源国征税，纳入更加有力的规则，消除税基侵蚀现象。

行动 17: 创建惠及所有国家的全球税务透明度和信息共享框架

- 创建有利于发展中国家的非互惠税务信息交流机制。
- 向所有法律实体公布受益所有权信息。

国际社会应当建立机制，在非互惠的基础上向面临非法资金流动风险的发展中国家自动提供银行和金融账户信息，从而使其能够从现行税务透明度机制中受益，同时逐步提高自身充分参与既有机制的能力。

应当修正国际协定，帮助更加广泛地利用根据税务条约交流的信息，允许国家当局正当地将之用于非税务用途，例如起诉不涉税金融犯罪等。第一步应当改革跨国企业国别报告，作为改革后的公司报告的一部分公开信息。

国家应当加强受益所有权透明度制度，使之能广泛覆盖、自动验证、公布信息。对适当向高净值个人和跨国公司征税这项工作来说，此类登记机构将带来巨大变革。

结论

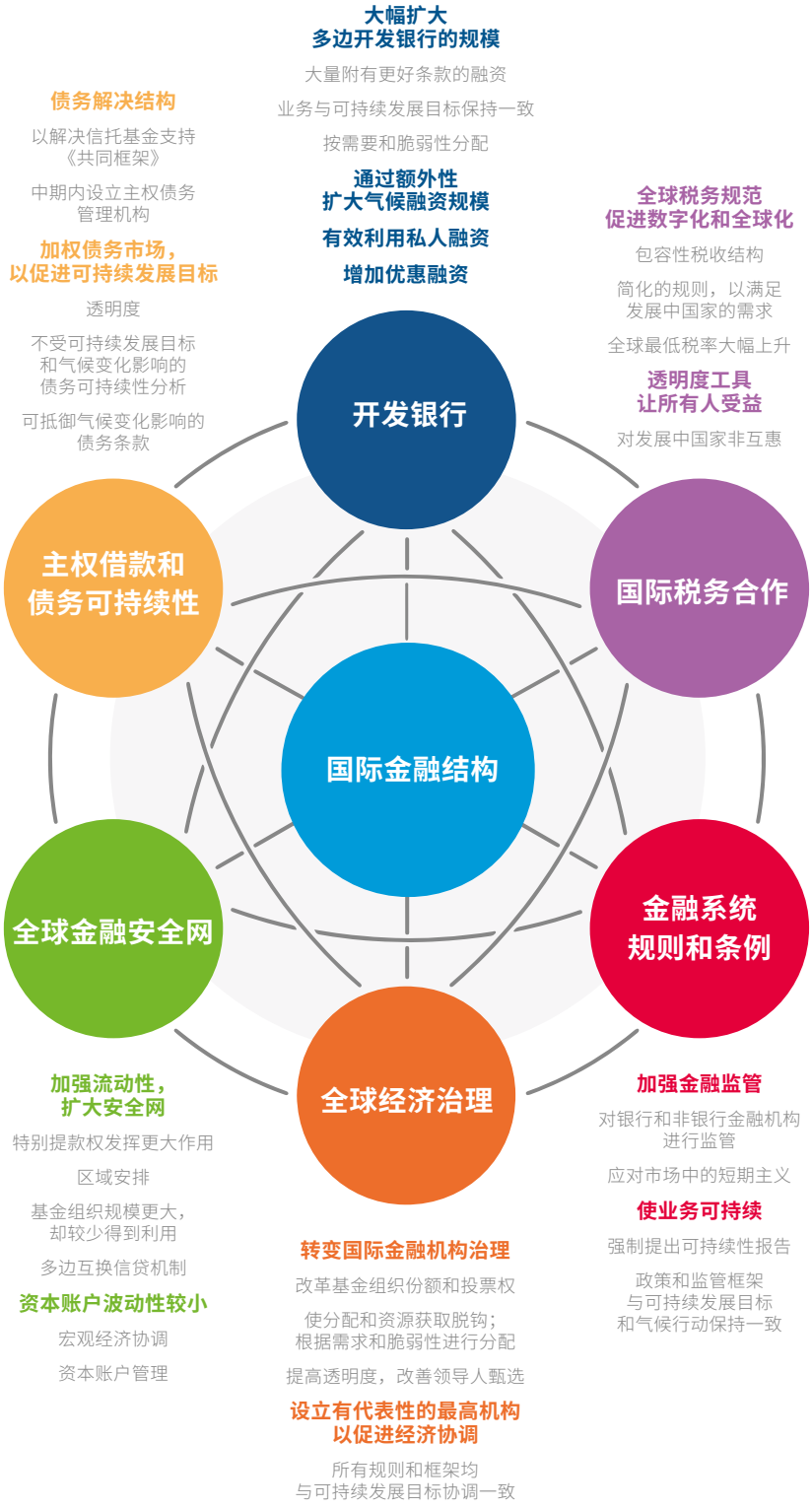
提出本政策简报所述改革的动因是，当前的国际架构未能担起核心任务，也未能协助为可持续发展目标提供长期、稳定的资金，包括对教育、健康和社会保护权利进行投资。如果国际金融结构不能大规模、高速度地向世界最脆弱的经济体输送资源，那么可持续发展目标和《巴黎协定》目标显然无法实现。这种失灵对多边体系本身构成了日益加大的系统性威胁，致使世界各地分化、地缘经济分裂、地缘政治断裂的程度不断加深。

为避免这种结果，我们必须开展雄心勃勃的改革，推动落实本简报中提出的所有建议。

应当将之视为国际经济金融关系建构过程中的一个范式转变，而国际经济金融关系作为一个整体，为各国朝着实现可持续发展形成合力提供了支持。我们需要让所有国家都能够走上可持续性更强、包容度更高、与可持续发展目标相一致、以“超越国内生产总值”度量标准为基础的发展道路。这需要新形式的国际合作，它由符合二十一世纪目标的架构所撑托，涵盖了金融货币体系、税务、贸易、环境稳定性和气候行动以及其他发展问题。当前的多边体系还不能满足这项需求，但是通过我在这份政策简报中提出的改革，则可以满足这项需求。

图六

国际金融结构改革建议概览



尾注

1 例如见José Antonio Ocampo, *Resetting the International Monetary (Non)System* (Oxford University Press, 2017)。

2 此外，在高度全球化和金融化的经济体系中，把贸易数据作为辅助指数并依靠这些数据来衡量一国的开放程度并不那么重要，因为鉴于资本流动的巨大作用，持续贸易逆差很少会造成国际收支危机。

3 采用基金组织/世界银行低收入国家债务可持续性框架评估最不发达国家和其他低收入国家的外债困扰评级，可查阅: www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf。

4 将信用评级为“重大风险”、“极端投机”或“违约”、债务可持续性分析风险评级为“已陷入困扰”或“陷入债务困扰的风险高”、以及（或）债券利差超过1 000个基点的所有发展中国家数目加起来；见《2023年可持续发展筹资报告》（联合国出版物）。

5 截至2023年1月13日。

6 Ugo Panizza，“Long-term debt sustainability in emerging market economies: a counterfactual analysis”, Graduate Institute of International and Development Studies International Economics Department Working Paper Series, April 2022 (Working Paper No. HEIDWP07-2022).

7 见经济和社会事务部，“信用评级机构和主权债务:支持实现可持续发展目标的四项建议”，政策简报第131号（2022年3月）。

8 债务国将继续向《共同框架》寻求减免，但被视为不可持续的官方双边债务将被交换给或出售给债务解决机制，债权人事先已同意一整套规则。该机制可由双边债权人(也是机制所在的多边开发银行的股东)供资。债权国可把这种交换作为机制的供资或作为债务减免进行会计核算。

9 这可能包括惩罚坚持不让步者，并可辅之以主要金融管辖区限制坚持不让步的债权人的杠杆作用的法律措施，还可能包括信用增级。

10 这类似于《关于全球金融架构改革的布里奇顿议程》的提议，即建立一个新机制，由特别提款权支持，以加快对低碳转型和复原力建设的投资。

11 截至2023年1月底，基金组织有38.5亿特别提款权是减贫和增长信托通过新票据购买协议获得的，有189亿特别提款权是复原力和可持续性信托基金通过捐款和借款协议获得的。

23-09333