



第七十五届会议

临时议程* 项目 16 (b)

宏观经济政策问题

国际金融体系与发展

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 74/202 号决议提交，回顾了冠状病毒病(COVID-19)大流行对全球经济和金融的影响，以及国际金融体系的应对措施。本报告提出了各项建议，以加强国际合作，更充分地利用国际安全网以便向有需要的国家提供支持。本报告包括五个主要部分：(a) 此次疫情对全球经济、金融市场和资本流动的影响；(b) 国际危机应对和国际金融安全网；(c) 促进复原力和可持续性的金融政策和金融监管；(d) 落实监管改革和提供跨境支付服务；(e) 体制政策一致性和治理改革。

* A/75/150。



一. 引言

1. 大会第 74/202 号决议不仅确认自 2008 年世界金融和经济危机以来国家、区域和国际各级为应对体系性风险所做的努力，又确认需要在若干领域做出更大努力，包括：管控资本流动波动性的后果；应对多国负债增加、财政压力加大问题；改革和加强国际金融体系；以及在国际层面继续开展和加强金融和经济政策协调。冠状病毒病(COVID-19)疫情及其引发的社会经济危机放大了国际金融体系的潜在风险。许多国家，特别是发展中国家，正在经历资本流动波动加剧，流动性下降，出口收入减少，财政收入减少等情况。对一些国家而言，这些压力正在使本已脆弱的债务可持续性和其他业已存在的脆弱性变得更加不堪一击。

2. 国际社会已采取措施，通过增加全球流动性和允许最贫困国家延期偿付债务来应对危机。尽管如此，但此次危机的规模大，而且持续时间可能会延长，因此，要求做出更多努力来缓解疫情对经济 and 人民的影响，确保复苏更具包容性和可持续性。

3. 各国和国际社会如何应对 COVID-19 危机将决定世界能否战胜这一病毒，以落实《2030 年可持续发展议程》，并更好地重建。国际合作将很有必要，包括在以下方面开展合作：加强国际金融安全网；加强金融部门的政策和监管，促进可持续发展；完善跨境支付服务；继续推进体制政策一致性和治理改革。

二. 全球经济环境、金融市场和资本流动

4. COVID-19 引发的国际卫生危机已迅速发展成为严重的全球经济危机。在 3 月份的市场动荡期间，主要经济体的央行采取了创造性的果断行动，避免了一场全面的全球金融危机。尽管金融市场自 2020 年 4 月以来出现复苏，但脆弱性依然存在，许多发展中国家依然缺乏流动性。

A. 全球经济

5. 经济活动的初期指标表明，《2020 年世界经济形势与展望》年中更新(E/2020/58)中概述的 2020 年全球经济收缩约 5%的下行情景出现的可能性越来越大。2021 年的前景更加不确定，年中预测，全球增长从基线情景下的 4.1%，再到下行情景下的 0.5%都有可能。预计一些发展中国家的国内生产总值(GDP)会大幅下降，特别是那些依赖商品出口和旅游业的国家，以及那些将汇款作为重要收入来源的国家。小岛屿发展中国家是最脆弱的发展中国家。

6. 全球经济衰退也已对世界各地的劳动力市场产生了巨大影响。截至 2020 年 6 月，全球 93%劳动者所在国家都采取了某种关闭工作场所的措施。国际劳工组织估计，2020 年第二季度全球工作时间将减少 14%(与 2019 年第四季度相

比)。¹ 女性和年轻人失业的风险更高，因为大量女性和年轻人在受危机影响特别严重的经济部门工作。此外，由于学校和儿童保育机构关门以及经济活动转到家庭领域，女性承担的无酬照护工作正在增多。²

7. 人均 GDP 负增长和大量人员失业将加剧全球贫困，特别是在社会保障有限的发展中国家。根据最新估计，2020 年可能会有 7 100 万至 1 亿人陷入极端贫困，将 2017 年以来取得的全部进展消耗殆尽。³

B. 金融市场波动与债务风险

8. 2020 年 3 月，当 COVID-19 冲击的规模更广为人知时，全球金融市场崩溃了，各资产类别的估值暴跌，波动性程度是 2008 年金融危机爆发以来从未有过的。

9. 主要经济体的央行迅速果断采取行动，对下跌的资产价格设置下限，同时注入急需的流动性，避免了一场席卷全球的金融危机。4 月以来，金融市场出现反弹。截至 6 月，那些金融部门举足轻重的经济体的股票市场平均已恢复到 1 月中旬估值的 80% 左右，信贷市场最初扩大的利差也已收缩了约 70%。⁴

10. 无论是在发达国家还是发展中国家，金融脆弱性在此次疫情爆发之前就一直在累积。虽然大多数国家的银行部门不像 2008 年金融危机期间那样脆弱，部分原因是加强了监管，但由于整个金融系统的杠杆率提高，其他脆弱性增加。全球低利率环境使投资者更愿意冒险，带动了对高收益债券的投资。2019 年，企业和家庭债务相对于 GDP 超过了 2008 年前的水平。与此同时，债务的平均信用质量下降。自危机以来这段时间，杠杆贷款(向高风险借款公司发放的贷款，其中大部分之后被打包成附属抵押品贷款债务)的数量增加了一倍，2019 年达到 1.2 万亿美元。

11. 2020 年前 5 个月，全球范围内公司债券违约率达到了 2009 年以来的最高水平。⁵ 尽管 2020 年 3 月各资产类别的估值大幅下跌反映了基本面变化、恐惧和不确定性导致的潜在风险的重新定价，但平仓以弥补损失和偿还债务使估值进一步下跌，这反过来又增加了整个市场的压力。

12. 风险也可能已经从私营部门转移到了公共部门，因为各国央行购买了更多的私营部门债券，就美利坚合众国联邦储备系统而言，还购买了向私营企业提

¹ 国际劳工组织，“劳工组织监测：COVID-19 与劳动世界。第五版：最新估计和分析”，2020 年 6 月 30 日。

² 联合国，政策简报，“劳动世界与 COVID-19”，2020 年 6 月 19 日。

³ 世界银行，“预测 COVID-19(冠状病毒病)对贫困的影响”，2020 年 6 月 8 日。

⁴ 同上。

⁵ 同上。

供的银行贷款。⁶ 因此，发达经济体央行的资产负债表增速是 2008-2009 年期间的一倍多。⁷

13. 这场危机也给许多发展中国家的债务可持续性带来了压力，因为公共开支需求增加，而收入却在暴跌。这加剧了现有的主权债务风险。此次疫情爆发之前，接近一半的最不发达国家和其他低收入国家就已面临或陷入了债务困扰，危机导致这类国家所占比例提高。许多中等收入国家的债务可持续性也面临着越来越大的压力。例如，6 个中等收入小岛屿发展中国家的公共债务极高，偿债负担特别重，平均超过收入的 40%。

C. 资本流动

14. 2020 年第一季度，COVID-19 疫情的爆发引发了发展中国家创纪录的资本外流。1 月后期至 3 月底，新兴市场国家非常住者的投资资金流出近 1 000 亿美元，新兴市场主权债券的信贷利差扩大至 600 个基点以上，新兴市场汇率暴跌。疫情前已经出现资本外流的情况，疫情导致资本进一步外流。截至 2019 年底，流向发展中国家的净资本据估计已回到负值，主要是由于东亚的资本外流。⁸

15. 4 月份以来，国际金融市场企稳，几个国家的汇率出现了复苏，部分原因是油价稳定。在少数几个国家发债的推动下，中等收入国家在第二季度吸引了约 550 亿美元的非常住者投资资金的流入。仅在 6 月份，总流入额就达到 320 亿美元，其中发行债券 235 亿美元，股票资金流入 95 亿美元。⁹ 然而，尽管出现了这一复苏，但许多发展中国家仍然面临严重的流动性短缺。

16. 外国直接投资虽然总体上比投资资金流更稳定、更着眼于长期，但预计 2020 年将收缩高达 40%，降幅比 2008 年金融危机期间更大。¹⁰ 2019 年，外国直接投资达到 1.54 万亿美元。在此之后，再加上经过过去十年的增长乏力，将使外国直接投资自 2005 年以来首次低于 1 万亿美元。不同国家组受到的预期影响不同：由于全球价值链密集型产业和采掘业受到疫情的打击最大，但投资在这些行业发挥的作用更大，因此，预计流入发展中国家资金的降幅会更大。与发达经济体相比，发展中国家实施经济扶持措施的财政空间也更小。

17. 2021 年，财政困难、流动性限制和不确定的经济前景预计会继续拖累投资计划，预计外国直接投资将再下降 5% 至 10%。全球价值链变得更短、更多样化，数字经济的作用越来越大，附加值更集中等更长期的趋势将影响今后的外国直接

⁶ 一些发展中国家的央行也首次采用了量化宽松措施。

⁷ 国际货币基金组织(基金组织)，“全球金融稳定性最新情况”，2020 年 6 月。

⁸ 基金组织，《世界经济展望：全球制造业低迷，贸易壁垒抬头》(2019 年 10 月，华盛顿特区)，表 A13。总数是在联合国关于“发展中国家”一词的工作定义的基础上计算得出。

⁹ 国际金融协会，资本流动追踪，2020 年 5 月、6 月和 7 月的数据。

¹⁰ 《2020 年世界投资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.20.II.D.23)。

投资流动。投资促进战略将需要适应这些新兴的挑战和机遇，包括将外国直接投资与可持续发展对接，并促进加大对发展中国家可持续发展目标的投资。

资本流动管理政策

18. 虽然长期投资可以促进增长和支持可持续发展，但不稳定的短期国际资本流动可能会给发展中经济体带来重大挑战，对资产价格、汇率、债务可持续性和金融稳定性产生潜在影响。正如会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中所确认的，为应对不稳定的大规模资本流动的风险，在做出必要的宏观经济政策调整时，可辅之以宏观审慎措施和适当的资本流动管理措施。

19. 一些国家已采取针对性措施应对 COVID-19 造成的资本流动波动。几个国家，特别是较大的新兴经济体，放宽了现行的资本流入限制。一些国家降低了外汇储备要求，或暂停对金融机构的外币负债征税。一些较小的国家对资本外流实施了限制，收紧了对国际支付和国际交易以及购买外汇用于向国外转移的限制。¹¹

20. 资本账户管理措施必须谨慎实施，以免阻碍对可持续发展的长期投资。将资本管理框架纳入综合性国家筹资框架将加强资本账户管理和宏观审慎政策之间的一致性。¹² 国际货币基金组织(基金组织)提出了综合政策框架的概念，该框架可以作为更广泛的综合性国家筹资框架的一部分。综合政策框架利用一系列备选方案来制定一整套最佳政策，包括货币政策、汇率政策、宏观审慎政策和资本流动管理政策，以满足不同国家的需求。

21. 还有加强合作，探索多边支持资本账户管理途径的空间，包括通过提供指导和技术援助。这可能会有助于更好地了解资本流动流出国如何在避免大规模国际溢出和波动的同时实现国内目标。

D. 工人汇款

22. 工人汇款可以加强收款国的国际收支，并提供反周期支持，因为移民往往在母国经济低迷时给家人寄去更多的钱。然而，由于 COVID-19 危机的同步性，就在收款国的家人需要更多资助时，预计汇款将随着国际资本流动的减少而减少。由于东道国移民工人的就业机会减少，工资下降，预计 2020 年全球流向低收入和中等收入国家的汇款将下降约 20%(继 2019 年达到创纪录的 5 540 亿美元之后)。¹³

¹¹ 见经济合作与发展组织(经合组织)，“COVID-19 与全球资本流动：经合组织向二十国集团国际金融架构工作组提交的报告”，2020 年 6 月；和基金组织，“应对 COVID-19 的政策”。

¹² 见《2019 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.19.I.7)。

¹³ 世界银行，“世界银行预测汇款将出现近期史上最大幅度的下降”，新闻稿，2020 年 4 月 22 日。

23. 与此同时，许多汇款走廊的汇款费用仍然很高。2020 年第二季度，全球 200 美元的平均汇款费用仍然很高，为 6.7%，仅略低于前一年的费率。¹⁴ 如下所述，高费用在一定程度上反映了一些汇款走廊失去了代理行关系。

三. 国际危机应对和国际金融安全网

24. 尽管 COVID-19 危机的规模大，持续时间还可能延长，但国际社会已采取应对措施，并呼吁各方做出更多共同努力，战胜危机，确保实现更可持续的复苏。

A. 债务暂缓偿付和债务减免

25. 为减轻一些脆弱国家的债务负担，已向 73 个符合世界银行国际开发协会支助资格的低收入发展中国家(包括所有最不发达国家和 13 个小岛屿发展中国家)提供了二十国集团(G20)官方双边债务暂停偿债倡议。为向更多国家提供流动性，二十国集团呼吁私营部门债权人以可比条件参与，并呼吁多边开发银行探索有哪些允许暂缓偿债办法。此外，基金组织正在通过其灾难控制和救济信托基金，向其 27 个最贫困成员提供初期为期 6 个月的债务减免。基金组织目前正在努力为该信托基金筹集更多资金，以便能够将偿债减免期延至两年。

26. 虽然二十国集团的暂停偿债倡议将在短期内释放参与国的资源，满足与 COVID-19 相关的融资需求，但并没有解决长期的债务脆弱性问题。此外，由于暂停偿债仅适用于官方双边债务，因此，该倡议仅覆盖符合条件国家到 2020 年底还本付息外债的三分之一左右。

27. 暂停偿债倡议应通过提供所需的流动性来帮助支持各国实现债务可持续性。尽管如此，但截至 2020 年 7 月，仅有略超过 55% 的符合条件的国家要求参加该倡议。资信评级机构已将一些符合条件的国家列入了负面评级观察名单，部分原因是私人债权人可能也会加入暂停偿债倡议并引发交叉违约。因此，一些债务国，特别是那些欠私人债权人债务比例较高的国家(因此可被纳入暂停偿债倡议的债务比例较低)，选择不参加该倡议。对此，国际金融协会已经草拟了一份商业债务合同中交叉违约条款豁免草案，但需要与资信评级机构进行进一步讨论。

28. 通过将该倡议限定在最贫困国家，该倡议还将流动性受限的中等收入国家排除在外，如上所述，其中一些中等收入国家也面临债务困扰的高风险或已被债务困扰。

29. 为了从一个更全面、更长远的角度解决主权债务问题，“债务与 COVID-19：全球团结一致采取应对措施”报告中提出了一个三管齐下的方法：(a) 允许所有要求暂停还本付息的发展中国家暂停还本付息；(b) 为重债发展中国家提供额外的债务减免，以避免违约，并为可持续发展目标投资创造空间；(c) 通过更公平、更有效的债务危机解决机制以及更负责任的借贷，在国际金融结构方

¹⁴ 世界银行，“全球汇款价格”，第 34 期，2020 年 6 月。

面取得进展。¹⁵ 这符合《亚的斯亚贝巴行动议程》中提出的呼吁，即债务重组要公平、有序、及时和高效，并为各国投资可持续发展目标创造财政空间。

B. 国际金融安全网

30. 各会员国还在《亚的斯亚贝巴行动议程》中确认，必须加强常设国际金融安全网，并以强大的基于份额的基金组织为中心。

国际金融安全网的核心是基金组织

31. 基金组织除了正在通过灾难控制和救济信托基金提供偿债减免外，还通过其紧急融资机制、快速信贷机制和快速融资工具，回应 100 多个国家的紧急融资请求。快速信贷机制是为低收入国家提供的优惠贷款工具，是减贫和增长信托基金的一部分。基金组织目前正在努力将减贫和增长信托基金的规模扩大三倍。¹⁶ 国际收支出现紧急需求的所有成员国都可以使用快速融资工具，无需制订全面计划。

32. 2020 年 4 月，基金组织设立了一个新的短期流动性额度，为政策和基本面非常强的成员国提供快速获得流动性的途径，以提供短期适度国际收支支持。估计对流动性额度的总体需求将高达 550 亿美元，但截至 2020 年 6 月底，还没有一个符合条件的国家正式申请该额度。

33. 在 COVID-19 爆发之前，基金组织成员批准了一项关于基金组织资源和治理改革的一揽子计划，该计划保持了基金组织目前约 1 万亿美元的总体放贷能力。¹⁷ 这一能力的近一半由基金组织的永久份额资源组成(份额除了规定认缴份额外，还用来确定成员国的投票权、获得融资的机会和特别提款权的分配)。余下的放贷能力包括根据《借款新安排》和《双边借款协议》，基金组织在需要时可以从成员国借到的借入资金。

34. 截至 2020 年 6 月底，基金组织向成员国提供了约 2 500 亿美元，即其放贷能力的四分之一，用于与 COVID-19 相关的财政援助和债务减免。需求预计将超过这一数额——4 月份，基金组织估计发展中国家的融资需求将达到约为 2.5 万亿美元——而且可能需要启动商定的《借款新安排》和新一轮双边借贷(根据《双边借款协议》)。

特别提款权能发挥什么作用？

35. 除了放贷能力，基金组织还发行特别提款权来补充成员国的官方储备。在危机情况下发行新特别提款权并非没有先例：2009 年，在全球金融危机期间，基金组织发行了 1 830 亿特别提款权以支持发展中国家，使累计分配总额达到约 2 040 亿特别提款权(2020 年相当于约 2 800 亿美元)。

¹⁵ 联合国，“债务与 COVID-19：全球团结一致采取应对措施”，2020 年 4 月 17 日。

¹⁶ 有关基金组织 COVID-19 对策最新概述，见基金组织，“COVID-19 财政援助和偿债减免”。

¹⁷ 基金组织，“基金组织成员批准关于基金组织资源和治理改革的一揽子计划”，2019 年 10 月 18 日。

36. 目前有一系列关于使用特别提款权的建议，从重新分配现有的特别提款权到需要通过体制变革更广泛地使用特别提款权都有，这些建议得到了不同程度的政治支持。

37. 一项建议是，基金组织成员国可以将现有的特别提款权从国际储备充足的 国家重新分配给最需要国际储备的国家。例如，不使用特别提款权分配的国家可以将其放入基金组织的信托基金，基金组织将根据请求提供给各国。该信托可以效仿基金组织的减贫和增长信托基金或灾难控制和救济信托基金，但适用范围不仅限于低收入国家。但即使将 1 500 亿美元从高收入国家重新分配到低收入和中等收入国家，对有需要的国家来说可能也不够。这种机制将需要执行董事会投票赞成以及基金组织 85% 的成员投票支持。

38. 第二个选项是发行新的特别提款权。执行这项建议也需要基金组织 85% 的成员投票支持。然而，如果不重新分配，最需要的国家不一定会拿到这些新资金，因为根据基金组织的份额，高收入国家将获得总额的近三分之二。即便如此，但发行 1 万亿美元特别提款权将为低收入和中等收入国家提供约 3 300 亿美元的额外国际储备。发行规模较小的 6 000 亿美元特别提款权可能更为可行，因为这无需一些大型成员国的议会批准。发行新的特别提款权也需要执行董事会投票赞成，但只要确定“全球需要补充储备”（《协定条款》第十八条第 1(b)款），就无需修改基金组织的《协定条款》。

39. 第三个选项是发行新的特别提款权，同时制订随后将其重新分配给最需要的国家的机制。如果将建立这样一个机制或信托基金作为重新分配现有特别提款权的第一步，那么就可以立即用于当前这种情况。新发行与再分配相结合，将提高发行所产生的流动性影响，同时也不会给那些不使用其分配额的国家带来很大的额外成本。或者，更富裕的国家可以将其未使用的特别提款权借给基金组织，以提高其放贷能力。

40. 其他建议包括将特别提款权用于资产购买计划或债务回购基金，例如用于支持与 COVID-19 相关的支出或气候投资。可以在世界银行和区域开发银行(它们已经是特别提款权的指定持有机构)建立类似于减贫和增长信托基金的信托。

41. 更激进的建议包括将特别提款权更多地作为全球货币或作为央行以外行为体的投资资产使用，但这需要体制变革，而体制变革缺乏足够的政治支持。

区域金融安全网

42. 区域筹资安排通过提供区域储备公库安排、互惠额度、贷款机制和技术支持，构成了全球金融安全网的一个重要附加层。在当前危机期间，阿拉伯货币基金组织、清迈倡议多边化、欧亚稳定与发展基金、欧洲稳定机制和拉丁美洲储备基金加强了与基金组织的合作，为其成员国提供实地支持。

43. 2020 年 5 月中旬，欧洲稳定机制向其欧元区的成员国提供了疫情危机支持，支持额度相当于各成员国截至 2019 年底 GDP 的 2%。同样在 5 月份，拉丁美洲储备基金批准了一项债务计划，将其放贷能力提高 60%，达到 68 亿美

元。6月，阿拉伯货币基金组织批准并向成员国支付了3.09亿美元的财政支持。清迈倡议多边化修正案生效，这将加强其应对危机的能力，包括使共同融资安排变得更加灵活，并加强与基金组织的协调机制。

44. 展望未来，区域筹资安排之间的合作以及区域筹资安排与基金组织之间的合作可以进一步加强，途径包括通过区域筹资安排举办的年度高级别对话和联合研究讨论会，通过加强信息交流和协调对成员国的援助，以及在适当和可行的情况下提供共同供资安排。

双边互惠额度

45. 双边互惠额度的推广也支撑了金融市场，帮助缓解了国际流动性压力。自COVID-19危机开始以来，美国联邦储备系统就将提供互惠额度的国家扩大到了14个。3月至5月间，其他央行从联邦储备的互惠额度中提取了4490亿美元，低于2008年金融危机最严重时期5830亿美元的峰值。但绝大多数发展中国家无法通过此类安排获得外币。

C. 多边开发银行和区域开发银行

46. 多边开发银行和其他国际开发银行有能力在危机时期向成员国提供支持。进入2020年，这些银行整体的资金状况得到了加强。世界银行的国际开发协会在2021-2023财政年度获得了820亿美元的资金补充，比上一次补充资金多了70亿美元。2019年，非洲开发银行的股东批准了1150亿美元的增资计划，这是该行自1964年成立以来规模最大的一次增资。非洲开发银行的优惠基金非洲开发基金在2020-2022年期间获得了76亿美元的资金补充，比上一个周期增加了32%。

47. 世界银行已经宣布，将在2021年年中之前提供至多1600亿美元的资金，用于抗击COVID-19危机，其中包括国际开发协会500多亿美元的赠款或条件极其优惠资金。除了当前正在向医疗保健提供支持外，这笔融资将重点放在社会保障、扶贫和政策性融资上。国际金融公司正在拨款80亿美元帮助中小微企业，多边投资担保机构启动了一项65亿美元的基金，支持私营部门投资者和放贷者应对此次疫情。

48. 在区域层面，欧洲投资银行已承诺提供至多2000亿欧元，亚洲开发银行承诺提供200亿美元，非洲开发银行100亿美元，美洲开发银行120亿美元，伊斯兰开发银行23亿美元。亚洲基础设施投资银行已在其COVID-19危机恢复机制下提供了100亿美元。新开发银行宣布，其拥有提供总计100亿美元危机相关援助的财力。

49. 尽管多边和区域开发银行做出了重大承诺，但最近的估计表明，其中许多银行仍有提高放贷能力的空间，包括通过酌情审查和改革法定放贷限额。¹⁸可能也有人呼吁重新增资以提高放贷能力。

¹⁸ Chris Humphrey, “All hands on deck: how to scale up multilateral financing to face the COVID-19 crisis”, Overseas Development Institute, April 2020.

四. 促进复原力和可持续性的金融政策和金融监管

50. 除了立即应对危机之外，通过将长期灾害和其他非经济风险纳入金融政策和监管框架等途径，此次疫情还为各国更好地重建提供了一个机会。

51. 越来越多的央行和金融监管机构承认，有必要应对非经济风险——包括气候变化的影响——因为资产重新定价可能会让保险公司和银行面临遭受巨额损失的风险，对金融稳定产生潜在的体系性影响。但是决策者需要关于这些风险及风险对收益的潜在影响的可靠、透明信息。

52. 在气候风险领域，与气候相关的财务披露工作队提出的建议包括披露组织业务、战略和财务规划方面的短期、中期和长期重大风险。¹⁹ 但可持续性报告在很大程度上上的自愿性使公司可以决定报告哪些指标，因此公司可以选择只报告积极结果，不报告负面影响。尽管取得了进展，但该工作队 2019 年开展的一项调查发现，大多数公司没有披露足够清晰的信息，未能说明气候相关问题的潜在财务影响，也没有说明其战略的复原力。

53. 因此，越来越多的人呼吁将可持续性报告作为强制性要求，以便为所有人创造一个公平的竞争环境，同时加强经济和金融市场的复原力。这种针对大公司的强制性报告要求应该包括一套通用的社会和环境指标，以确保报告有意义并在公司间具有可比性。

54. 2019 年，绿化金融体系网络——一个由 55 家央行和监管机构组成的协会，包括几乎所有二十国集团国家的央行和监管机构——发布了一套指导方针，敦促同行在监管金融公司时对气候变化风险进行定价。例如，指导方针中提出了一项建议，将气候风险纳入银行业的压力测试，或者至少延长现有压力测试的时间框架，以纳入长期风险。²⁰ 同样，基金组织正在努力将气候风险纳入宏观金融压力测试。²¹

55. 金融部门的监管还可以通过为市场定位具有可持续性的投资产品制订最低标准，为寻求可持续投资选择的投资者提供支持。例如，欧洲议会于 2020 年 6 月通过的欧洲联盟可持续金融分类，为投资者提供了关于什么是可持续活动的明确标准。此外，监管机构可以要求投资顾问在了解他们已经要求的其他信息的同时，询问客户在可持续性方面的偏好。

56. 在 COVID-19 危机期间，政府的救助计划可以对社会经济和环境问题提出更严格的报告要求。决策者还可以通过鼓励评级机构和其他市场行为体延长其

¹⁹ 与气候相关的财务披露工作队，“最后报告：与气候相关的财务披露工作队的建议”，2017 年 6 月。

²⁰ 绿化金融体系网络，《第一份综合报告：呼吁采取行动——将气候变化作为金融风险的一个来源》，2019 年 4 月。

²¹ Tobias Adrian, James Morsink, and Liliana B Schumacher, “Stress testing at the IMF”, Monetary and Capital Markets Department, Departmental Paper No. 20/04(国际货币基金组织, 2020 年, 华盛顿特区)。

信用评估的时间范畴，鼓励制订长期可持续性导向的市场指数等方法，支持资本市场的长期思维，这将有助于更好地考虑非经济风险。

57. 在货币政策方面，央行的职责通常要么只关注价格稳定，要么关注价格稳定和就业等其他社会经济因素。因此，对于许多央行来说，非经济风险方面的首要问题是这些风险最终会在多大程度上影响这些目标。

58. 对于央行自身职责在支持绿色投资方面的作用，目前还没有达成共识。例如，美国联邦储备系统和日本银行认为这超出了它们的权限，而英格兰银行和欧洲中央银行则表示对此类政策兴趣浓厚。2019年，国际清算银行推出了绿色债券基金，作为各国央行将环境可持续性目标纳入其储备管理的一个选项。²²

59. 有能力的央行可以通过思考货币政策决定如何影响非经济风险，发挥更积极的作用。例如，绿化金融体系网络的第二个建议是，各国央行在自身的职责管理中考虑可持续性目标。呼吁绿色量化宽松，包括将此作为央行 COVID-19 应对措施的一部分，都是朝着这个方向前进，面向气候的抵押框架、信贷分配政策以及直接的财政激励等其他提议也是如此。

五. 落实监管改革和提供跨境支付服务

60. COVID-19 危机是 2008 年金融危机以来金融体系面临的首次重大考验，此次危机已经表明，金融体系，特别是银行体系，比 2008 年时更加稳定。尽管如此，但金融体系也暴露了脆弱性，包括非银行金融机构的脆弱性。

61. 疫情爆发之前，人们已经越来越关注监管可持续发展的意外后果。其中一个此类关切领域是代理行制度，该制度对包括汇款在内的跨境流动和支付有影响。

A. 对银行和非银行金融机构的监管

62. 作为应对 COVID-19 危机的政策一部分，许多国家的金融监管部门采取了一系列措施支持提供流动性，维持银行和支付系统的业务连续性。国际标准制订机构发布了支持国家主管部门的指南，鼓励它们：利用全球标准内的灵活性；审查和调整实施商定标准的时间表；提高透明度和加强消费者保护。²³ 基金组织和世界银行的工作人员也向各国监管部门提出了一套联合建议，鼓励灵活性，同时坚持国际商定的最低监管标准和监管原则，以便尽量减少新的中期金融稳定风险的积累。²⁴

²² 国际清算银行，“国际清算银行为各国央行推出绿色债券基金”，新闻稿，2019年9月26日。

²³ 基金组织和世界银行，“COVID-19：监管和监督对银行业的影响”，国际货币基金组织-世界银行工作人员立场联合说明，2020年5月21日；金融稳定委员会，“COVID-19 疫情：金融稳定的影响和采取的政策措施”，2020年4月15日。

²⁴ 基金组织和世界银行，“COVID-19：对银行业的监管和监督影响”。

63. 二十国集团在 2008 年金融危机后商定的主要金融监管改革现已到位，但执行进展参差不齐。展望未来，还需要开展更多工作，以确保改革跟得上不断变化的金融体系和新出现的脆弱性的步伐。²⁵

64. 与 2008 年金融危机前相比，大型银行的资本状况更好，杠杆率更低，持有的流动资金更多。尽管如此，但复苏速度仍比预期的慢，债务违约和破产情况增加，这些将考验金融机构吸收损失的能力。为了在预计会出现此类损失的情况下保护银行资本，各国央行都限制了股票回购和股息分配。2020 年 7 月，二十国集团国家将这种做法作为保护银行业损失吸收能力和放贷能力的一种选择。²⁶ 虽然一些央行推迟了定期压力测试工作，但许多央行已经进行或正在进行脆弱性分析，以评估银行应对当前危机引发的资本和流动性风险的准备情况。²⁷

65. 在监管非银行金融机构方面也取得了一些进展，²⁸ 非银行金融机构目前承担着更大的金融风险，可以成为将风险和波动性传播到金融系统其他部分的介质。尽管监管漏洞依然存在，这在一定程度上反映了该行业的动态性质，但金融稳定委员会成员已经采用了国际商定的监测框架。货币市场基金标准落实工作在这些基金的最大市场所在国得到了推进。为更好地将发行资产担保证券的机构的激励措施与证券中包含的风险结合起来而实施的措施也取得了良好进展，但具有类似风险特征的新产品仍在不断开发中，风险留存规则在不同产品类别中的适用也不统一。

66. 一些国家在最近对金融部门的支持措施中纳入了非银行金融机构，包括允许非银行金融机构获得贷款担保以及有参与回购活动以获得外汇的能力。²⁹

B. 代理行制度

67. 代理行关系为支撑全球贸易、金融和汇款的大部分跨境支付提供了便利。代理行关系是指收款国的一家银行(通常是一家大型国际银行)(代理行)持有来自汇款国的另一家银行(被代理行)的存款的安排。代理行在当地市场向被代理行提供付款和其他服务。被代理行在代理行的账本上开立账户，并交换报文，通过贷记和借记这些账户来结清债务。³⁰

68. 尽管在国际贸易不断增长、跨境电商活动不断增多以及国际旅行和移民不断增加的推动下，过去十年跨境支付活动大幅增加，但 2011 年至 2018 年间，

²⁵ 金融稳定委员会，“二十国集团监管改革的执行情况和产生的效果：第五次年度报告”，2019 年 10 月 16 日。

²⁶ 二十国集团(G20)，二十国集团财长和央行行长会议公报，2020 年 7 月 18 日。

²⁷ 例如，见国际金融协会，“应对 COVID-19 的审慎监管措施(截至 2020 年 7 月 10 日)”。

²⁸ 非银行金融机构包括结构性金融工具、投资基金、货币市场基金、对冲基金、经纪商-交易商、信托公司以及其他非银行和非保险贷款机构。

²⁹ 例如见基金组织，“应对 COVID-19 的政策”。

³⁰ 见支付和市场基础设施委员会，“代理银行”，(国际清算银行，2016 年)；Morten Bech and Jenny Hancock，“Innovations in payments”，*BIS Quarterly Review*，March 2020，pp. 21-36。

代理行关系的数量却减少了 20%。³¹ 同期，各国之间的活跃支付走廊数量减少了 10%，从 10 800 个减少到 9 800 个。³² 代理行并非在各区域均衡减少，拉丁美洲和加勒比以及大洋洲在代理行关系和走廊中损失的份额最大。³³

69. 代理行关系的减少会阻碍一国进入全球金融系统。虽然完全无法进入全球金融系统的情况很少见，但随着交易改道经第三国，走廊的减少可能会延长支付链。支付链延长往往会增加交易费用，以及完成交易所需的时间。代理行数量的减少也可能会减少竞争压力，使交易费用不会下降。

70. 一些地区活跃代理行的消失可能与汇款费用高有关。大体上，活跃代理行最少的地区，特别是非洲，汇款费用更高。³⁴ 虽然全球汇款费用一直在下降，但在活跃代理行消失更多的国家，汇款费用的下降幅度较小。而极少数几个汇款费用上升的国家，代理行数量都出现了下降。

71. 导致代理行制度萎缩的原因可能有几个，包括遵守反洗钱和打击资助恐怖主义条例的费用高，该条例对限制非法资金流动很重要。根据最近的一项研究，被认为非法融资风险更高或治理指标更弱的国家更有可能失去活跃代理行。另一方面，日益增长的经济活力和对跨境金融业务的需求支持代理行关系，GDP 和贸易增长对活跃代理行数量的积极影响就是证明。³⁵ 不遵守反洗钱和打击资助恐怖主义行为条例的已知风险与宏观经济表现之间的这种权衡可能会导致对最贫困、最脆弱国家的服务提供严重不足。

72. 可通过多种办法降低遵守监管标准的费用，管理其他风险以及提高交易效率，从而加强跨境支付服务。特别是，与金融科技相关的技术进步为降低费用提供了机会。金融稳定委员会正在协调制订加强跨境支付的路线图，将于 2020 年 10 月将路线图提交给二十国集团。路线图建议的组成部分可分为五个方面：(a) 致力于加强跨境支付的愿景；(b) 协调监管、监督和监察框架；(c) 完善现有的支付基础设施和支付安排；(d) 提高数据质量；(e) 探索新的支付基础设施和支付安排的潜在作用。³⁶ 具体而言，采取基于风险的方法了解客户的要求以及加强公私数据共享安排——加上适当的隐私和数据保护——可以降低服务提供商的尽职调查成本，从而帮助降低汇款费用。

³¹ 根据环球银行间金融电信协会(SWIFT)支付报文流量衡量得出。

³² 活跃走廊是在特定时间段至少有一项交易的国家对。

³³ Tara Rice, Tara, Goetz von Peter and Codruta Boar, “On the global retreat of correspondent banks”, *BIS Quarterly Review*, March 2020, pp. 37-52.

³⁴ 同上。

³⁵ 同上。

³⁶ 见金融稳定委员会，“加强跨境支付：向二十国集团提交的第一阶段报告——技术背景报告”，2020 年 4 月 9 日；支付和市场基础设施委员会，“加强跨境支付：全球路线图的基石——向二十国集团提交的第二阶段报告”（国际清算银行，2020 年 7 月）。

C. 金融技术和跨境支付

73. 金融科技方面的解决方案有助于降低跨境支付费用，尤其是汇款费用。³⁷ 尽管如此，但此类服务，包括例如手机货币提供商，主要是为了降低面向用户的跨境交易前端的低效率，如接收和支付付款。在后端，这些服务大多依赖代理行提供的执行交易所需的报文传递、清算和结算功能等服务。一些提供商已经开始提供闭环解决方案，即他们在所有相关辖区的前端运营，并单独或作为联合体的一部分管理自己的后端运营。但这类模式的规模仍然相对较小，而且通常与其他提供商缺乏互操作性。

74. 环球银行间金融电信协会(SWIFT)支付系统目前正在探索使用分布式账本技术，提高其全球支付创新计划中支付的速度、透明度和端到端跟踪。分布式账本技术还可以降低贸易融资的费用，尽管大多数应用仍处于试点阶段。

75. 分布式账本技术也是大多数加密资产和所谓“稳定币”的基础，这两者都被吹捧为有潜力提高国际交易的效率和速度，从而减少对传统代理行关系的依赖。稳定币与一篮子其他货币或资产捆绑在一起，由流动资产储备基金提供支持，试图让它们比加密资产更稳定，而部分加密资产因其价值大幅波动而闻名。这将使稳定币更接近于履行全球货币的功能，使得有必要对其加强监管审查。

76. 正如《2020年可持续发展筹资报告》所指出的，³⁸ 加密资产可能会提高效率，但也有可能从根本上改变国内金融体系中风险和激励的平衡，包括金融稳健、金融稳定和可持续发展风险。

77. 加密资产的匿名性和分散性已引起人们对将其用于非法融资和其他欺诈活动的担忧。2018年10月，金融行动特别工作组更新了其关于加密资产的标准和建议，并呼吁各国主管部门将其纳入反洗钱和打击资助恐怖主义行为条例。

78. 监管机构和国际标准制订机构对“全球稳定币”的影响表示关切。全球稳定币产生的影响包括有潜力促进非法资金流动，到影响金融稳定以及货币政策的自主性和有效性，特别是在更小的发展中国家。2020年4月，金融稳定委员会向二十国集团提交了一份关于全球稳定币监管问题报告，着重指出了脆弱性和潜在风险，并向各国决策者提出了一套建议，以推进监管和监督的一致性和有效性，以及加强跨境合作和信息共享。

六. 与金融体系有关的其他问题

A. 体制和政策的一致性

79. 长期以来，提高国际金融、货币和贸易体系的连贯性和一致性一直是发展筹资进程的核心问题。组成这些国际体系的机构必须首先履行自身的使命，同时对成员国的投入做出回应。但如果这些机构能通过一个更广泛的愿景，就可

³⁷ 世界银行，“全球汇款价格”。

³⁸ 《2020年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.20.I.4)。

以鼓励这些机构采取各项政策措施，以加强与全球商定目标的一致性。例如，这样一个更广泛的愿景正在推动在环境风险影响金融稳定方面加强采取协调一致的行动。

80. 联合国成立七十五周年为审议本组织在积极变革中的作用提供了一个契机，在 COVID-19 疫情导致的当前全球挑战的背景下更是如此。大会和经济及社会理事会是就主要的经济和社会政策规范和目标达成全球共识的主要论坛，最近一次达成共识是在《2030 年议程》及其《可持续发展目标》和《亚的斯亚贝巴行动议程》中。对推进可持续发展筹资的各种政策的讨论，特别是在经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的讨论，说明了联合国如何能够通过其召集权将不同机构、各国政府和其他利益攸关方召集在一起，从而促进一致性。

81. 高级别特别会议，如秘书长于 2020 年 5 月 28 日召集的 2019 冠状病毒病时代及其后发展筹资高级别活动，有助于达成共识，促进危机时期快速、全面地做出全球应对。此次活动的一个雄心勃勃的后续进程预计将是到 2020 年 12 月提出切实的融资和发展解决方案，方案内容将涉及：外部资金流动和汇款；更好地恢复以实现可持续性；全球流动性与金融稳定；债务脆弱性和私营部门债权人的作用；以及非法资金流动。

B. 国际金融机构的治理改革

82. 会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中重新承诺扩大和加强发展中国家在国际经济决策中的发言权和参与度，并重申他们对基金组织和世界银行进一步进行治理改革的承诺。

83. 2020 年 2 月，基金组织理事会在没有增加基金组织份额的情况下完成了第十五次份额总审查。³⁹ 第十六次份额审查工作将在 2023 年 12 月 15 日前完成，此次审查要求执行董事会重新审议份额的充分性，并继续基金组织的治理改革进程。审查表示，对份额配置的任何调整预计都将根据有活力的经济体在世界经济中的相对地位而增加其所占份额，同时保护最贫困成员国的话语权和代表性。

84. 2019 年 10 月，世界银行-基金组织联合发展委员会核准了拟议的国际开发协会投票权审查，要求协会执行董事会在 2020 年 10 月之前提交一份商定时间表供审议。⁴⁰ 在核准的指导原则中，确认应保护协会受援国的投票权，并在可能的情况下增强他们的投票权。⁴¹ 非洲开发银行最近的增资(见第 III.B 节)不会改变该行投票权的分配。2019 年 11 月，金融稳定委员会商定了一套提高其六个区域磋商组效力的建议，预计将鼓励非成员主管部门更多地参与金融稳定委员会的工作和议程。

³⁹ 基金组织，“基金组织理事会批准一项关于份额审查的决议”，新闻稿，2020 年 2 月 13 日。

⁴⁰ 世界银行，“世界银行/基金组织 2019 年年会：发展委员会公报”，新闻稿，2020 年 10 月 19 日。

⁴¹ 世界银行-基金组织发展委员会，“国际开发协会投票权审查：提交理事会的报告”，2019 年 9 月 18 日。

85. 按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，多边开发银行正在继续努力使其业务与可持续发展目标对接。2019年，几个多边开发银行⁴²商定了一个共同的“资金效益”框架，以优化其资源。作为这一框架的一部分，参与银行为联合报告目的商定了气候融资的通用定义。他们还认识到报告性别平等情况的重要性，而且一个性别问题工作组正在研究如何加强各项指标的统一。⁴³ 这些努力类似于联合国系统目前正在根据性别平等经费筹措问题高级别工作队的建议考虑采取的行动。

C. 女性在经济中的领导作用

86. 根据企业调查，2019年，在全球正规经济部门企业主中，女企业主依然约占三分之一。然而，由于每年只有少数国家更新数据，因此很难发现有意义的全球趋势。在女性担任公司董事方面出现了更明显的积极进展，女董事比例从2018年的18%提高到了2019年10月的20%。尽管如此，但根据目前的趋势，要到2044年才能实现性别均等。⁴⁴ 国际劳工组织估计，2019年，所有就业女性中只有1.4%被归类为雇主，而男性的这一比例为3.4%。⁴⁵

七. 结论

87. COVID-19疫情及其引发的社会经济危机正在威胁《2030年议程》的实现。呼吁国际社会和国际金融安全网的各个层面从以下方面向发展中国家提供支持：解决债务脆弱性问题；确保能充分获得国际流动性；支持稳定和面向长期的金融流动，促进包容性增长。

88. 二十国集团的暂停偿债倡议是在短期内释放参与国资源的重要一步；应迅速加以落实，并应充分考虑将该倡议延期至2021年底。尽管如此，但还需要采取更广泛的方法，从更全面、更长期的角度解决主权债务困扰。

89. 以基金组织为中心的国际金融安全网需要加强对发展中国家的支持，以满足紧迫的流动性需求。除了增加获得紧急融资机制的机会(这可能需要额外资金)之外，新发行特别提款权可能可以以低成本方式向成员国提供额外的国际储备，但这需要足够的政治支持。为了提高流动性影响，可以将新发行特别提款权与允许将特别提款权从拥有充足国际储备的国家重新分配到最需要国家的机制相结合。

⁴² 非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、包括欧洲投资基金在内的欧洲投资银行集团、包括美洲开发银行投资公司和多边投资基金在内的美洲开发银行集团以及包括国际金融公司和多边投资担保机构在内的世界银行集团。

⁴³ African Development Bank and others, “Multilateral development banks’ final report on value for money” 2019。

⁴⁴ MSCI, “What if gender parity is out of reach for corporate boards?” (2020年7月6日查阅过)。

⁴⁵ 国际劳工组织,《世界就业与社会展望：2020年趋势》(2020年,日内瓦)。

90. 为应对资本流动波动对宏观经济稳定和金融稳定的挑战，各国的决策者可以将资本管理框架纳入综合性国家筹资框架，这将使各国能够更好地管理资本流入，同时还能加强资本账户管理和宏观审慎政策之间的一致性。

91. COVID-19 危机再次凸显了非经济风险对经济和金融稳定的影响。强制性报告要求和通用标准在为公司创造一个公平的竞争环境的同时，可以帮助解决这些风险。作为下一步，有能力的央行和监管部门也可以根据其职权，考虑将可持续发展考虑纳入其自身政策。

92. 需要加强体制和政策的一致性，以加强国际社会对当前危机的应对，并确保复苏的可持续性和包容性。联合国成立七十五周年为审议本组织在积极变革中的作用提供了一个契机，在 COVID-19 疫情导致的当前全球挑战的背景下更是如此。
