



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十九届会议

2023年5月15日至19日，曼谷和线上

临时议程* 项目4(g)

审查亚洲及太平洋《2030年可持续发展议程》的执行情况以及与经社会各下属机构相关的议题：宏观经济政策、减贫和发展筹资

在努力实现可持续发展目标的同时确保公共债务的可持续性

秘书处的说明

摘要

在高通胀、全球经济疲软以及乌克兰战争引发的不确定性的影响下，2022年亚洲及太平洋经济活动大幅放缓，预计2023年仍将保持疲弱态势。为应对发达经济体的高通胀和利率上升，自2022年下半年以来，若干亚太经济体的货币紧缩步伐加快。这种经济状况影响到发展中经济体的财政和债务状况。本区域的政府债务水平一直在上升，再加上更高的融资成本和不确定性的经济前景，表明未来几年公共债务困扰的风险将相当大。这意味着，可用于追求可持续发展目标和实施气候行动的财政对策规模可能仍然有限。

然而，亚洲及太平洋经济社会委员会利用考虑到气候和社会经济大趋势以及在困难的宏观经济条件下落实可持续发展目标的各种情景的战略前瞻分析表明，较高的债务水平不一定是坏事，也不一定会转化为较高的债务困扰风险。在这一前瞻性的基础上，对国家公共债务概况的彻底审查显示，债务可持续性取决于几个因素，包括财政状况和偿债能力的强弱；增加债务的驱动因素和目的；债务类型（内债对外债）；债权人概况；以及某些结构、治理和体制方面。还需要采取长期、全面和前瞻性的方法来评估亚洲及太平洋现有和未来的公共债务可持续性，除其他外，适当考虑到与国家目标相关的投资需求；国家目标融资战略；以及在气候变化和社会老龄化等关键大趋势下公共投资的社会经济和环境效益。

* ESCAP/79/1/Rev. 2。

通过在国内一级采取大胆的政策行动，本着多边主义和协作精神，扩大财政空间以确保公共债务的可持续性，并有效应对与《2030 年可持续发展议程》和气候行动有关的承诺，不应是一项繁重的任务。前瞻性执行工作的国内政策选择的例子包括：通过更好和有效的税收管理增加财政收入，扩大税收基础，更多地依靠直接和累进税收措施；提高公共支出的分配和业务效率及其有效性，包括通过使用数字技术；以及加强公共债务管理。也不应低估国际发展界在加强和促进债务人和债权人之间的协调讨论、包括债务重组，以及加快建立共同的国际债务解决机制和框架方面的作用。

请经社会审查和讨论本文件所载的政策构想和前瞻性建议，并在这方面向秘书处提供反馈和指导，以帮助指导其即将开展的分析工作以及技术援助和未来能力建设项目的规划和筹备。鼓励经社会成员和准成员分享它们在这些问题上的具体经验和举措。

一. 导言

1. 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行留下的社会经济伤疤进一步加深，乌克兰战争和生活成本危机加剧了亚洲及太平洋的贫困和不平等。处于历史高位的通胀正在破坏经济稳定，而利率的上升正在加剧发展中经济体的财政和债务压力水平。这样的经济状况使各国难以继续投资于变革性的《2030 年可持续发展议程》，以实现包容和可持续的未来。特别是，疫后公共债务积压日益严重，加上经济增长前景疲弱和利率上升，大大增加了本区域公共债务困扰的风险。因此，可用于追求可持续发展目标和实施气候行动的财政对策规模可能仍然有限。
2. 鉴于这一前景，本文件概述了大幅转变利用公共债务获取发展收益的思路的理由。提出了财政和公共债务分析的新视角，以帮助本区域发展中国家继续投资于可持续发展目标，同时保持公共债务的长期可持续性。
3. 在本文件中，战略前瞻分析技术¹ 被用于以结构化和系统化的方式审查债务的使用情况，并允许在与不断变化的财政、货币和社会经济环境相关的情景基础上对未来的社会经济发展进行建模。² 为社会经济和气候趋势及其通过可持续发展目标投资的可能缓解而制定的前瞻设想，提出了各种总体债务风险概况，并包含对其可持续性风险的评估。这种分析有助于更好地准备应对潜在的债务困扰事件，并有可能充分抓住面向可持续发展目标的发展机遇。从这一前瞻分析中获得的见解被用来提出旨在实现更具包容性和可持续性的经济发展的政策建议。
4. 本文件介绍了对各国政府的财政需求和资源产生影响的全球和区域趋势的背景。接下来描述了支持政府财政支出的可用债务资源的现状。本文件还

¹ 例如，见联合国开发计划署全球公共服务卓越中心，《前瞻手册：加强未来能力以实现 2030 年议程》（新加坡，2018 年）。

² 欲知详情，见《2023 年亚洲及太平洋经济社会概览：重新审视公共债务，助力可持续发展目标》（即将出版）。

包括一些政策建议，可用于通过增加财政收入、提高公共支出的效率和效力以及加强公共债务管理来减少财政和债务困扰。本文件还提出了一些建议，有助于面临严重债务困扰的国家和地区有效进行主权债务重组。此外，本文件还就国际发展界如何通过加快建立共同的国际债务解决机制和重组框架来加大对亚太各国政府的援助力度提出了建议。

二. 背景

5. 2022 年亚洲及太平洋经济活动大幅放缓，预计 2023 年将继续疲软，原因是通胀高企、全球经济疲软以及乌克兰战争引发的不确定性。2022 年亚洲及太平洋发展中经济体的平均产出增长率估计为 3.5%，而 2021 年为 7.1%。预计 2023 年将达到约 4.4%。由于全球粮食和能源价格高企，通胀率从 2021 年的 3.5% 飙升至 2022 年的 7.7%，预计 2023 年将保持在较高水平 (6%)。这一历史高位的通货膨胀不仅破坏了经济稳定，而且对低收入家庭的不利影响比其他家庭更大，从而加剧了 COVID-19 大流行的深层社会经济创伤。因此，恢复价格稳定和保护弱势群体不仅仅是宏观经济问题，也是本区域实现《2030 年可持续发展议程》的关键因素。

6. 为应对本区域高通胀，2022 年下半年以来，若干亚太经济体的货币紧缩步伐加快。由于需求和供应因素都是造成大多数经济体高通胀的原因，货币政策的实施变得越来越复杂。本区域的中央银行需要在供应驱动因素中平衡管理通胀预期，同时尽量减少高利率对经济复苏前景的不利影响。此外，在发达经济体利率上升的背景下，他们需要对本国货币面临的贬值压力保持警惕。在亚洲及太平洋经济社会委员会的评估中，预计本区域的利率在 2023 年将保持高位。

7. 政府对发展支出的财政需求正在增加。例如，需要财政资源来补充货币政策，缓和通胀，通过有针对性的补贴或现金转移来降低不断上涨的生活成本，从而在社会动荡的风险中保护贫困家庭免受高粮价的影响。在 2023 年全球经济急剧放缓的风险下，反周期刺激计划也需要财政空间。鉴于在实现可持续发展目标方面取得的进展有限，有效追求这些目标的未来融资需求将是巨大的，满足这些需求仍然至关重要。与此同时，气候相关问题的融资需求，包括减缓和适应措施以及气候引发的灾害造成的损失和损害，也给公共财政带来压力。

三. 亚洲及太平洋的公共债务状况

8. 在 COVID-19 大流行之前，亚洲及太平洋发展中国家的平均政府债务与国内生产总值的比率在 2019 年已经达到 40.4% 的 11 年高点。2021 年，这一比例进一步跃升至 49.1%。三分之二亚太经济体的政府债务目前处于 2008 年以来的最高水平。鉴于财政赤字增加、借贷需求增加和利率上升，预计今后几年本区域许多国家的公共债务还本付息额也将增加。

9. 规模庞大的基本财政赤字是指不包括利息支付的财政赤字总额，这是过去十年亚洲及太平洋公共债务呈上升趋势的主要原因。对于一些债务国，特

别是那些依赖外债的国家，货币贬值也促成了更高的债务水平。相反，过去相对于借贷成本较高的经济增长在一定程度上限制了债务激增。

10. 亚太发展中经济体中约有一半仍然严重依赖外债，特别是来自双边和多边官方债权人的外债。³ 亚洲开发银行和世界银行仍然是本区域最大的多边债权人。然而，随着时间的推移，它们的贷款优惠程度降低，优惠贷款占贷款总额的比例从 2008 年的 51% 下降到 2021 年的 26%。除了官方债权人之外，机构和个人投资者等私人债券持有人在本区域主权债权人格局中的作用正在增加。

11. 几个小岛屿发展中国家和内陆发展中国家来自中国的债务增幅最大，主要用于“一带一路”倡议下的基础设施项目。中国对本区域的贷款激增近 12 倍，从 2008 年的 60 亿美元增至 2021 年的 710 亿美元。然而，优惠贷款的比例很低，仅占贷款总额的 4%。

12. 一些亚太国家，其中一些国内债务水平相对较高，在 2020 年和 2021 年增加了在国内市场发行的本币政府债券，主要是为应对 COVID-19 大流行的刺激计划提供资金。虽然这些债券发行有助于扩大投资者基础，增加国内资本市场的深度和流动性，但政府需要警惕资本突然外流的风险，因为自 2008 年以来，这些债券被外国持有的数量也有所增加。

13. 亚洲及太平洋公共债务困扰的风险正在上升。根据低收入国家债务可持续性框架，本区域有 11 个国家面临公共债务困境的高风险，其中包括八个小岛屿发展中国家。在可获得评级机构主权信用评级的亚太经济体中，18 个被列为投资级以下。由于这些经济体的财政和债务风险被认为很高，它们通常会承受更高的政府借贷成本。

14. 值此迫切需要填补《2030 年可持续发展议程》的融资缺口和在不久的将来实现气候抱负之际，政策制定者和国际发展界正应以前瞻性的方式重新思考债务与发展的关系了，并以前瞻性为基础关注基本的社会经济和气候大趋势。⁴ 有必要更好地认识到，如果明智地使用，增加公共债务可以成为可持续发展的有力工具。国际货币基金组织和世界银行倡导并在其债务评估中使用的公共债务门槛被认为是“最优”的，但实际上过低，导致了次优的发展结果。从多个角度对各国的公共债务概况进行彻底审查后发现，较高的债务水平不一定是坏事。在某些情况下——比如日本和新加坡——这并不会转化为更高的债务困扰风险。有几个因素很重要，如财政状况的强度和偿债能力；增加债务的动因和目的；债务的构成（内债对外债）；债权人概况；以及某些结构、治理和体制方面。在评估债务困扰时，这些特征的权重因国家而异，并需要做出一定的判断。

15. 还需要改进传统的债务评估工具，以便今后进行更深入的债务可持续性评估。目前的公共债务可持续性分析方法主要侧重于在短期内将债务维持在可持续水平。它损害了政府获得财政资源的能力，不符合实现包容可持续发展的长期目标。有必要采取长期、全面的办法来评估公共债务可持续性，除

³ 同上，第 2 章。

⁴ 同上，第 2 章。

其他外，适当考虑到一国的可持续发展目标投资需求、国家可持续发展目标筹资战略以及公共投资的社会经济和环境效益。事实上，亚洲及太平洋经济社会委员会已经为债务可持续性评估制定了一种强化的、着眼于未来的方法，⁵ 并将在 2023 年晚些时候在曼谷举行的宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会第四届会议上，通过技术援助项目与成员国接触。

四. 扩大财政空间的政策

16. 通过国内一级采取大胆政策行动，本着多边主义与协作精神，扩大财政空间以确保公共债务可持续性并有效应对《2030 年可持续发展议程》和气候行动的宏伟目标不应是一项繁重的任务。为经社会第七十七届会议和第七十八届会议编写的专题研究报告详细讨论了若干此类前瞻性政策。下文的讨论重点指出了突出的政策。

A. 增加财政收入

17. 更好、更有效的税收管理有助于减少公司和个人的避税行为。提高纳税合规性不仅能增加财政收入，还能推迟未来税率的潜在增长。在进一步提高税收管理质量的诸多措施中，政府可以引入和执行有效的税收立法；增加信息技术在税务业务中的使用，如采用电子发票和纳税申报；简化税务程序；并采用基于风险的合规控制。也可以为纳税大户设立专门的单位。

18. 各国政府还应寻求扩大税基，使现有免税合理化，使非正规经济活动正规化，并采用有利于包容性和前瞻性绿色发展的新税。比如，对促进碳重工业外国投资项目的慷慨税收激励措施，可以合理化限制或取消。鉴于数字经济的快速发展，除了支持经济正规化之外，税务管理系统的数字化还可以扩大税基。⁶

19. 在大多数亚太经济体，税收制度依赖消费税等间接税，而不是公司和个人所得税等直接税。造成这种依赖的主要原因是非正规经济规模大，税收管理部门征收直接税的能力有限。⁷ 减少对间接税的依赖可以增加未来的政府收入，减少收入不平等。在这方面，各国政府应寻求在未来几年利用更多直接税的潜力，特别是累进程度更高的个人所得税。

20. 新出现的跨境税务挑战也要求加强区域和全球税务合作。新的商业模式和不断变化的全球经济格局使得基于地域和依赖有形资产的传统模式的税收更具挑战性。这方面的例子包括数字经济的兴起、非法资金流动、跨国公司的利润转移和富人的离岸逃税。亚太区域今后将受益于更多的政策对话、知识和最佳做法交流以及国际税务合作方面的能力建设。

⁵ 同上，第 4 章。

⁶ 《2022 年亚洲及太平洋经济社会概览：建设更公平的未来—促进包容性复苏和发展的经济政策》（联合国出版物，2022 年）。

⁷ 同上。

B. 提高公共支出的效率和效力

21. 亚太国家可以通过提高分配和业务效率来改善公共支出管理。提高分配效率需要在国家一级将年度预算与可持续发展目标和其他未来发展优先事项联系起来。为此，可以采用注重性别、气候问题或可持续发展目标的预算编制方法。同时，提高业务效率需要更好的项目周期管理，包括有效的尽职调查、合适的项目规模、强有力的项目监督和遏制腐败的措施。

22. 在分配效率方面，许多亚太经济体的国防开支仍占公共开支总额的 10% 以上。⁸ 在泰国，部分国防开支被重新分配，用于资助实施全民保健方案，这将产生更大的发展影响。⁹ 除国防开支外，公共部门仍然是若干亚太国家的主要用人单位，在这些国家，公务员的工资占公共开支总额的一半以上。¹⁰ 在这方面，各国政府可能会重新评估其未来的优先事项，并将更多的财政资源分配给其他问题，例如，加强粮食和能源安全以及实现国家气候抱负。

23. 在业务效率、数字化以及公共支出的针对性方面，方案可以发挥重要作用。应该在从资金分配到支出和影响监测的整个过程中更多地使用信息技术。这对于卫生保健、教育和社会保护等核心公共支出领域尤为重要，这些领域显著减少了亚太区域的贫困和收入不平等。¹¹ 在太平洋地区，保健支出已转向预防保健、专门保健服务和早期治疗。这种方法提高了卫生支出的有效性，从战略前瞻的角度来看，这种方法应加以实施。

24. 政府对必需品提供补贴有助于弱势家庭抵御商品价格冲击。在全球粮食价格高企的情况下，各国政府可以考虑扩大粮食补贴的规模和目标，如学校供餐方案。同样，有针对性的能源补贴可以用来解决能源价格高的问题，尽管这些方案应该是临时性的，以避免中断向清洁和可再生能源的长期转型。为了提高这些补贴方案的效率和透明度，各国政府应努力在不久的将来采用数字系统来登记和管理补贴方案，如印度的 Aadhaar 生物识别数据库方案。更广泛地说，促进长期粮食和能源安全将有助于减轻未来的补贴成本。

C. 改善公共债务管理

25. 为了应对不断上升的公共债务水平和不断增加的未来债务可持续性风险，政府可以提高公共债务管理的效力。除其他好处外，这可以降低融资成本，改善风险管理。为此，各国政府应致力于在未来几年建立或实现以下方面的良好公共债务管理做法：

(a) 明确的债务管理目标和透明的法律框架，授权借款和发放政府担保；

⁸ 《开拓我们的未来：推进亚洲及太平洋可持续发展的共同议程》（联合国出版物，2022 年）。

⁹ 《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览：调集资金以促进持久、包容和可持续的经济增长》（联合国出版物，2018 年）。

¹⁰ 《开拓我们的未来》。

¹¹ 《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览》和《2022 年亚洲及太平洋经济社会概览》。

- (b) 强有力和有效的财政-货币协调；
- (c) 独立和负责任的公共债务管理办公室，以加强政策可信度；
- (d) 及时收集、监测和报告公共债务数据；
- (e) 由于再融资风险、实现财政或有负债以及利率、汇率和市场流动性波动带来的风险，在偿债成本和风险水平之间的适当平衡；
- (f) 一个有效的政府现金管理系统，具有集中的政府银行账户和准确预测现金流的能力。

26. 许多亚太国家展示了公共债务管理的各种良好做法。例如，印度尼西亚成立了金融系统稳定论坛，由财政部、印度尼西亚银行、金融服务管理局和印度尼西亚存款保险公司组成，以加强财政和货币政策的协调。该论坛定期召开会议，其成员分享他们对影响经济和金融稳定的宏观经济和政策因素的评估。为了促进负责任的债务管理，尼泊尔在 2018 年设立了公共债务管理办公室，将所有债务管理职能整合到财政部之下。此外，巴布亚新几内亚修订了《财政责任法》，以吸收或有负债，并在财政部下设立了一个机构间办公室，以监测和清理欠款。

五. 考虑主权债务重组

27. 由于若干原因，主权债务违约会给债务国带来巨大的社会经济成本。在中短期内，主权债务违约造成的经济产出损失估计为每年国内生产总值的 1% 至 4%。¹² 这种影响也可能是长期的，贫穷和社会指标会大幅度恶化。¹³ 如此高的主权违约成本是由更高的借贷成本、资本市场排斥、声誉溢出效应、国内金融和政治成本以及直接制裁和贸易成本等因素支撑的。债权人拒不让步也导致旷日持久的谈判、长期的债务积压和反复的债务重组需求。

28. 债务重组是在潜在或实际主权违约情况下减轻损失的主要渠道。通过延长期限、息票率调整和本金折减的不同组合，¹⁴ 可以创造急需的喘息空间，以确保基本公共支出的未来连续性，减轻财政负担，重新获得金融市场准入，并恢复长期的金融复原力。

29. 主权债务重组大多先天性不足，而且规模太小。债务重组进行得太晚主要是因为担心国内政治成本和金融不稳定。此外，国际资本市场未能认识到不可持续的债务状况，以及将重组提议视为事实上的主权违约的普遍看法，也导致了重组的延迟。与此同时，为时过晚的债务重组无法实现其恢复长期

¹² 见 Dmitry Kuvshinov 和 Kaspar Zimmermann, “主权走向破产：估计违约成本”，《欧洲经济评论》，第 119 卷(2019 年 10 月)，第 1 - 21 页；Silvia Marchesi 和 Tania Masi, “违约后的生活：私人 and 官方交易”，《国际货币与金融杂志》，第 113 卷(2021 年 5 月)；Juan P. Farah-Yacoub 等人, “主权违约的社会成本”，政策研究工作文件，第 10157 号(华盛顿特区，世界银行，2022 年)。

¹³ 见 Farah-Yacoub 等人, “主权违约的社会成本”。

¹⁴ 延长期限，有时也称为重新安排或债务重组，是指利息支付或本金偿还到期日的延期和宽限期的引入。它们还可以降低未偿债务的现值，但这种降低往往是有限的。息票率调整是指降低未偿债务的利率。本金折减指的是债务本金的减少。

财政可持续性的首要目标。浅层重组的动机之所以出现，是因为接受政策和决策失误以及财务损失会给债务国及其债权人带来各种成本。

30. 对债务概况(使用战略前瞻分析)和过去违约事件的审查突出了几个债务重组优先事项。从债务国的角度来看，审查结果指向主权债务重组过程中的几个步骤，包括以下步骤：

(a) **参照社会经济和气候大趋势，对公共债务可持续性进行全面和现实的评估，这些大趋势决定长期支出需求，并往往决定其质量和投资回报。**如果政府有足够的内部能力，这项工作可以由政府自己进行。然而，在绝大多数情况下，债务国在发展伙伴、主要是国际货币基金组织的广泛支持下进行债务可持续性分析；

(b) **确定重组的范围。**一个重要的决定涉及是将重组只限于内债或外债，还是进行涵盖两者的全面重组。这对重组方式有重要影响，因为每一种选择都各有利弊。例如，内债重组可为债务国提供设计重组计划的更大灵活性，限制债权人的抵制，防止潜在的诉讼。然而，国内金融稳定将是主要关注点，因为国内金融机构往往承担当地主权债务的很大风险。对于外债重组，主要的担忧是政府在国际资本市场上的声誉成本，特别是当国内债务被排除在重组之外时；

(c) **为不同的债权人准备关于债务重组规模和要素的重组建议。**这些建议的作用是让债权人做好准备，标志着正式谈判进程的开始。有些建议是公开发布的，而其他建议只向目标债权人披露，并由保密协议加以保护；

(d) **与官方和私人双边债权人进行谈判。**与私人债权人相比，官方双边债权人往往更愿意与债务国合作，为不可持续的债务寻找解决方案，或者在某些情况下提供双边救助。这部分是由于双边债权人对更广泛的公共福利的首要关注，以及它们与债务国的广泛经济联系和国家利益。现有的债务解决或政策协调平台，特别是巴黎俱乐部和二十国集团，也加快和简化了与双边债权人的债务重组谈判，从而鼓励债务国首先寻求与双边债权人的未来救济协议，并允许私人债权人利用官方债权人创造的更大财政空间；

(e) **管理执行和诉讼风险。**诉讼风险主要涉及到外债的重组，这些外债是根据外国法律发行的，通常在纽约或伦敦，债务国对其没有控制权。拒不让步的债权人可以坚持全额支付其债权，并阻止债务国向同意重组条款的其他债权人付款。在这方面，在主权借款合同中采用集体行动条款方面取得的进展令人鼓舞，因为它部分地有助于解决这一问题。

31. 成功的主权债务重组取决于几个条件。在可靠的债务可持续性评估的基础上，抢先、迅速和充分的主权债务重组可以大大缩短债务困扰期，减轻债务违约的整体社会经济损害。为此，加强主权债务监测和数据透明度有助于促进未来积极和充分的债务重组努力。

32. 此外，对于国内债务重组，强有力的政治承诺对于应对强大既得利益集团的潜在强大阻力至关重要。与广泛的利益攸关方进行透明和包容性的接触有助于减少这种政治阻力，并赢得未来的公众支持。实施一项令人信服的配

套改革战略，力求消除债务困扰的根源，也将有助于增强债权人和公众的信任。

33. 此外，成功的主权债务重组取决于公平对待所有利益攸关方。债务重组对所有相关方，而不仅仅是债务国，都难免是痛苦的。合理平衡债务国和债权人关切的顺利重组，如通过更具协作性的债务解决办法，仍符合所有人的共同利益。

六. 国际发展界的作用

34. 国际发展界可以发挥重要作用，加强和促进债务人和债权人之间的协调讨论，包括债务重组，并加快建立共同的国际债务解决机制和框架。二十国集团债务处理共同框架是这种努力的一个最新例子。可以采取一些行动来提高该框架的效力并扩大其影响，包括(a)将合格债务人从低收入国家扩大到高度脆弱、负债的中等收入国家；(b)将合格债权人扩大到官方双边债务之外，并在可能的情况下包括私人债权人；(c)考虑减少债务存量的备选方案，如债务换气候；(d)促进债务人-债权人对话；(e)改善官方债权人内部和之间的协调；以及(f)确保所有官方债权人的透明运作。¹⁵ 此外，由于“暂停偿债倡议”已于2021年12月结束，许多经济体在债务国能够在共同框架下达成协议之前就已恢复偿债，在正在进行的谈判中，应该提供债务冻结。

35. 更广泛地说，多边债务努力将受益于基本概念的改变，例如在考虑债务减免规模时，应考虑到债务人对气候行动和实现可持续发展目标的融资需求。体制安排的改变也很重要，例如建立一个全球主权债务协调机构，发布审慎发行公共债务的规范，并就未来的债务问题提供能力建设。¹⁶

36. 作为若干亚太国家的主要债权人，中国可以在缓解许多发展中经济体的公共债务负担方面发挥重要作用。根据“暂缓偿债倡议”，中国延长了至少21亿美元的债务减免，包括欠中国国际发展合作署和中国进出口银行等实体的债务。¹⁷ 在2000年至2019年期间，中国取消了对非洲国家约34亿美元的官方零利率贷款，同时重组了另外75亿美元的债务，主要是通过延长期限。¹⁸ 也可以探讨为亚洲及太平洋的债务国做出类似的考虑。

37. 确保包括私人债权人在内的所有债权人待遇的可比性是一个关键问题。一般来说，私人债权人有动力拒不让步，并从一个国家因官方债权人提供的债务减免而变得更强健的偿债能力中受益。虽然待遇的可比性是共同框架的一

¹⁵ 详情见 Bodo Ellmers, “在 COVID-19 及疫后时代为可持续发展筹资：创新政策选择的分析和评估”，《简报》(德国米苏尔社会发展基金会，2020 年，德国亚琛)；国际货币基金组织和世界银行，“暂缓偿债倡议的实施和延长”，《国际货币基金组织-世界银行集团联合工作人员说明》，2020 年 9 月(2020 年，华盛顿特区)；《2022 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2022 年)。

¹⁶ Alberto Isgut, “应对 COVID-19 及疫后主权债务挑战：联合国的作用”，《亚太可持续发展日刊》，第 28 卷，第 2 期(2021 年 12 月)，第 149-192 页。

¹⁷ 路透社，“中国称已减免穷国 21 亿美元债务”，2020 年 11 月 20 日。

¹⁸ Kevin Acker, Deborah Brautigam 和 Yufan Huang, “中国特色债务减免”，中非研究倡议工作文件，第 39 号(约翰·霍普金斯大学，2020 年，华盛顿特区)。

项原则，但目前没有具体的机制来强制私营部门参与。为了解决这一问题，人们提出了各种建议，如限制私人债权人未来收回债务的数额；在重组条款上约束少数债权人服从多数决定；并考虑列入状态依存条款，以保护债务人免受外部下行风险的影响。¹⁹ 更广泛地说，允许债务人在债务重组后重新获得市场准入的机制是可取的。

38. 联合国系统与国际金融机构一道，为债务国在主权借款合同中采用集体行动条款提供的支持可以得到加强，这将有助于减少一些债权人的抵制和诉讼威胁。与此同时，向更多的发展中国家提供技术援助将是有益的，这些援助旨在支持在不久的将来采用债务国和债权国之间的风险分担机制，例如通过引入状态依存条款。

39. 从全球来看，捐助国未能兑现其将国民总收入的0.7%用于官方发展援助的承诺。同样，在气候融资领域，发达国家在2009年承诺增加资金，目标是到2020年每年筹集1 000亿美元。2018年，金额稳步增长至790亿美元；然而，目标尚未实现。虽然政府扩大国内财政空间的努力至关重要，但许多贫穷和脆弱的亚太国家的融资需求规模大大超出了其偿还不断上升的债务水平和实现可持续发展目标和气候目标的财政能力。

40. 还可以做出更大努力，确保在分配优惠融资和评估公共债务可持续性时，适当反映一个国家对外部冲击(如气候变化引发的自然灾害)的脆弱性。主要使用人均收入来代表一个国家的发展水平，意味着一些收入水平较高的高度脆弱国家无法获得优惠融资。然而，较高的脆弱性意味着在冲击之后，偿债能力可能会意外下降。为了解决这一问题，联合国成立了一个高级别专家小组来审查多维脆弱性指数。通过反映一个国家超出其控制但可能造成巨大损失的外部冲击的脆弱性，这一指数将有助于全面评估发展中国家未来的经济、社会和环境脆弱性。考虑到这一指数的债务可持续性分析也将反映高度脆弱国家更大的减免需求。

41. 多边组织在主权债务监测和可持续性评估领域向债务国提供技术支持，也有助于政府做出知情、循证和前瞻性的政策决定。此外，官方债权人之间的有效协调往往是主权债务重组成功的第一步，而官方债权人及时和充分的债务减免努力有助于促进私人债权人的参与。官方债权人之间的协调框架也可以作为涉及私人债权人的更广泛协调的基础。

七. 供经社会审议的问题

42. 请经社会审查和讨论文件中所载的政策理念和建议，并就这些领域向秘书处提供反馈和指导。这将有助于指导秘书处即将开展的分析工作；规划和筹备未来的技术援助和能力建设项目；以及实施战略前瞻作为长期规划工具。

43. 鼓励经社会成员和准成员分享它们在这些具体问题上的具体经验和举措。分享和讨论这些例子将会富有成效，让与会者相互学习，丰富其政策审议。

¹⁹ 《2022年可持续发展筹资报告》。

44. 在此背景下，成员和准成员不妨分享以下方面的国家经验：

(a) 通过改善财政收入、支出效率和效力以及公共债务管理，扩大财政空间；

(b) 提出建议并重点指出区域和国际合作的机会，以帮助债务国应对债务困扰的高风险。
