



重塑财金体系， 造福人类与地球

各国如何通过整合性国家融资
框架建设可持续筹资生态系统

执行摘要

重塑财金体系， 造福人类与地球

各国如何通过整合性国家融资
框架建设可持续筹资生态系统

执行摘要



Funded by the
European Union



Ministry of Foreign Affairs
and International Cooperation



整合性国家融资框架机制是联合国开发计划署 (UNDP)、联合国经济和社会事务部 (UN DESA)、联合国儿童基金会 (UNICEF)、经济合作与发展组织 (OECD)、欧洲联盟 (EU) 以及意大利、西班牙和瑞典政府联合发起的旗舰倡议。

执行摘要

全球金融体系与各国和国际社会承诺实现的可持续发展目标 (SDG) 严重脱节。

《2030年议程》、《巴黎协定》和《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》设定了为“人、地球和繁荣”实现可持续发展的宏伟目标。每年只需从全球资本总额430万亿美元中拿出1%，就足以弥补可持续发展目标的资金缺口。然而，在当前的国际金融架构中，这些资本并没有被分配到亟需资金的环境和投资项目中。在国家层面，对化石燃料和其他有害活动的投资和补贴继续有增无减。

联合国秘书长强调，金融架构改革是“加快可持续发展目标进展的游戏规则改变者”。在《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会上达成的《沙姆沙伊赫执行计划》承认有必要“改革金融体系及其结构和程序”。¹而《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》则明确指出，需要“大幅并逐步增加各种来源的财政资源”。²

将在2024年和2025年做出的决定提供了至关重要的机会，可借此重新配置金融体系以更好地满足这些需求。将于2024年9月召开的未来峰会将重点讨论实现可持续发展目标所需的变革，其核心重点是改革国际金融架构。2025年6月，将在西班牙举行的第四次发展筹资问题国际会议 (FD4) 也将聚焦金融架构改革，也是在国家和国际层面作出新的融

资承诺的机会。今年的《联合国气候变化框架公约》第二十九次缔约方大会将重点讨论资金问题，包括在各国于明年的第三十次缔约方大会上提交修订后的、更具雄心的国家自主贡献 (NDC) 之前，就气候筹资商定出一个新的集体量化目标。

在国际层面，这些政策进程和决策点为在解决债务危机、多边开发银行改革和注入流动性、公正的绿色转型以及扩大可持续发展筹资规模方面取得进展提供了重要契机，包括联合国秘书长呼吁制定可持续发展目标刺激计划，力争每年增加5000亿美元的长期可负担筹资。³

在国家和地方层面，金融生态系统的改革也在向前推进。正是在这些层面，发展筹资规模的扩大必须转化为推动可持续发展进展的投资和支出。国际体系可能会促进或限制各国的行动，但各国政府不会坐等国际改革完成后才推动本国的变革——这种雄心和进展也应激励国际社会加速改革。

2015年，联合国会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》(AAAA) 中推出了整合性国家融资框架 (INFF) 的概念，以支持国家可持续发展计划。⁴这些整合性国家融资框架的目的是在国家一级将《亚的斯亚贝巴行动议程》七个行动领域的政策和机构集中起来。⁵



“我们在全球架构中谋求的改革，在通过整合性国家融资框架加强的国家筹资政策的配合下，将产生最大的影响”

尼日利亚财政部长兼经济协调部长Wale Edun



迄今为止，超过85个国家正在使用整合性国家融资框架办法来加强国家一级的可持续发展筹资。这些由国家主导的进程正在推进改革，旨在重新配置金融系统的关键部分，在国家背景下利用和协调公共和私人资本，以促进可持续发展。

国家一级方法论的转变与仅仅五年前形成鲜明对比，当时大多数国家发展计划（NDP）都没有筹资战略，也没有清楚地说明实现这些战略所需的投资规模和类型。⁶

当我们展望2025年及以后的发展筹资议程时，随着即将进行的新一轮国家自主贡献和国家生物多样性战略和行动计划的修订工作以及正在实施的昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架，整合性国家融资框架已成为在国家层面促进金融生态系统转型的平台。

能够使这些整合性国家融资框架完全成熟的国家有潜力推动国家金融体系的转型，使公共和私人投资更具可持续性、包容性和影响力。整合性国家融资框架可以提供明确的国家主导战略，在这些战略的支持下，欧盟的“全球门户”倡议、中国的“一带一路”倡议和七国集团的“全球基础设施和投资伙伴关系”倡议等全球和区域努力可以在国家层面协调投资。整合性国家融资框架还有助于加快国际金融架构的改革。

本报告总结了迄今在整合性国家融资框架方面取得的进展，以及未来的前景和优先事项。迄今为止，共有13个国家和地方政府采用整合性国家融资框架方法，为其发展计划实施了筹资战略。这些筹资战略的目标包括“让金融为发展服务”（老挝人民民主共和国）、“弥补可持续发展目标的筹资缺口”（巴基斯坦旁遮普省）、“提高筹资对可持续发展的影响”（蒙古）以及实现相关的目标。

每项筹资战略都由国家主导，根据当地情况、优先事项和挑战量身定制，并纳入国家和地方机构。

因此，这些筹资战略推进了各种战略方法。例如，吉布提的筹资战略非常强调利用新的公共资金。尼日利亚筹资战略中一半以上的行动都侧重于私人资金。在马尔代夫，70%以上的筹资战略旨在使金融与可持续发展相一致，以产生更大的影响。埃塞俄比亚对危机有敏感认识的筹资战略强调了如何在人道主义、发展与和平优先事项之间协调资金。⁷不过，所有这些筹资战略都在为国家优先事项提供资金方面谋划了全局性路径，将公共资金投入与社会资本动员同时纳入考量，都考虑到了新增投资和产生更大影响的机会，以及支撑这些战略所需的能力和机构变革。



50多个国家正在对其整合性国家融资框架下确定的公共和私人筹资政策进行改革,在许多国家,即使筹资战略仍在制定之中,对话和评估进程也推动了改革的实施,

其中许多改革正在为关键金融体系的长期转型奠定基础,如重新配置预算流程,使支出与可持续发展目标保持一致;将气候风险纳入金融市场治理;或能力建设,以部署与可持续发展目标相一致的金融工具。虽然这些变革的全部影响在一段时间内还无法实现,但一些先行的改革所产生的中期财政成果凸显了其潜力的规模。

在公共财政方面,32个国家正在推进变革,将可持续发展优先事项纳入公共支出的制定、管理和监测。例如,在孟加拉国,气候变化现已成为预算文件的核心部分,从最初的预算要求通知到提交议会的预算方案和支出报告的关键绩效指标均是如此。最近,该国政府利用这一系统从国际货币基金组织的复原力和可持续性基金获得了14亿美元的贷款。在哥伦比亚,政府建立了一个标记系统,使与可持续发展目标一致的预算支出在四年内增长了17%——增加了100亿美元。

在税收方面,各国正在优先进行改革,以增加税收,并使税收政策与可持续发展优先事项保持一致。例如,吉尔吉斯斯坦推出了新的税法,以加强税收激励措施的有效性和与可持续发展目标的一致性,其价值估计占GDP的5%。

在主权债务方面,许多国家正在进行创新,以可持续地释放资本的方式发行债务或为债务再融资,投资于可持续发展。例如,贝宁是第

一个发行可持续发展目标债券的最不发达国家和第一个非洲主权国家,释放了5亿欧元用于社会部门、环境项目和其他领域的投资。印度尼西亚已通过一系列多样化的债券发行筹集了100多亿美元,包括最近首次发行主权蓝色债券。

以这些变化为基础,整合性国家融资框架可以成为公共筹资综合方法的平台。许多国家的政府已经在使用这种综合方法,在其税收政策、债务制度和支出结构中同时审视气候变化和社会问题。下一步的重要工作将是进一步考虑它们之间的整合、协同作用和权衡,并从性别平等、自然和其他跨领域优先事项的角度采用类似的方法。

在私人资金方面,各国都非常重视将可持续性融入金融市场的根基。在许多情况下都建立了分类目录,以提供一个共同框架,对可持续筹资进行分类,并促进跨境私人资本流动,为气候、绿色和社会发展优先事项提供资金。可持续投资标准以及披露和报告框架正在增强企业在对可持续发展产生影响方面的透明度和问责制。例如,在泰国,绿色分类法的制定工作由该国的可持续金融工作组牵头,以帮助调动额外的发展资金,特别是来自私营部门的资金。此外,泰国证券交易委员会最近在上市公司可持续发展报告要求中推出了基于可持续发展目标影响的报告指南,相关上市公司的总市值超过了4800亿美元。随着时间的推移和能力的增强,泰国打算将自愿报告要求转变为强制报告要求。佛得角等国也在创新地部署新的金融工具。佛得角证券交易所推出了全球首个蓝色经济可持续筹资平台Blu-X,迄今已通过各种债券发行筹集了超过3500万欧元。

与此同时，各国正在促进对特定领域的投资——这些领域可以加快实现可持续发展目标的进展。许多国家一直在就具有较高可持续发展目标影响潜力的投资机会领域开发市场影响力工具，并促进这方面的投资，例如，在尼日利亚，参与价值1.75亿美元的一系列项目的众多公司正在建设调动投资方面的能力。

混合融资和公私伙伴关系正被用于扩大关键领域的投资规模，并通过确保“最后一英里”人口获得更多机会来扩大私人资本的影响。例如，在塞内加尔，非洲开发银行的信贷担保为4亿欧元的绿色和社会投资提供了便利，而乌干达开发银行则设立了气候融资基金，为气候智能型农业、基础设施和低碳工业提供可负担的融资。

总体而言，对17个国家的一部分改革进行的分析突出表明，撬动了约160亿美元新的资本，使320亿美金现有资金与可持续发展目标相一致或即将保持一致。

这些只是在国家层面进行的众多政策改革中的第一批，以期进一步调整金融体系，促进可持续发展。

在整合性国家融资框架方面获得的经验突出表明，许多国家都积极地将金融视为以综合方式实现多项发展议程的推手。马尔代夫促进性别平等的气候筹资战略旨在推动转型——从以化石燃料为基础的经济转向金融符合可持续议程并考虑可持续性风险的经济。马尔代夫是已经将其整合性国家融资框架与国家发展计划和国家自主贡献挂钩的十多个国家之一。

“鉴于其脆弱的生态系统，马尔代夫认为所有形式的发展筹资基本上都是气候筹资”

马尔代夫促进性别平等的气候筹资战略



虽然迄今为止大多数整合性国家融资框架方法都是在国家一级采用的，但越来越多的次国家政府正在省级和地方一级证明这种方法的价值。例如，巴基斯坦旁遮普省最近推出了筹资战略，而尼日利亚的贡贝州和坦桑尼亚的坦噶水务局最近都发行了各自国家的首批地方绿色债券。

这些转型的基础都是设立了新的机构职能并加强了原有的机构职能，能够在今后继续取得进展。各国正在加强公共和私营部门管理为可持续发展成果筹资的能力，这将有助于

继续发挥杠杆作用和保持一致。政策制定者、私营部门以及至关重要的最弱势群体的代表和代言人之间持续进行的筹资对话，是创新和问责的重要基础，可确保金融体系的变革将增强可持续性和包容性。

建立一个更可持续的筹资生态系统是一项中长期的工作，而发挥这一议程的潜力将是一项复杂的工作。根据政治周期和国家规划系统的时间安排，每种情况下的进程速度都不同。机遇、挑战和要求因国家和国际因素而异。实现整合性国家融资框架的潜力还需要



国际社会的支持。可持续发展目标联合基金发挥了重要作用，帮助许多国家为其整合性国家融资框架奠定了基础。⁸根据二十国集团可持续发展目标行动计划扩大对整合性国家融资框架的技术援助和能力建设⁹，继续执行二十国集团对整合性国家融资框架的自愿支持框架¹⁰，以及使国际金融机构和发展伙伴的支持与国家筹资战略相一致，这些都至关重要。国际金融机构和多边开发银行为扩大调动私人投资的规模所做的努力可以在推进国家筹资战略的关键优先事项方面发挥重要作用，这些努力以及多边开发银行的国家平台必须植根于国家主导的整合性国家融资框架进程。

整合性国家融资框架机制可以发挥重要作用，为各种利益攸关方（如多边组织、双边发展伙伴、独立专家、南南合作提供者和私营部门）提供技术援助牵线搭桥，促进各国之间的知识交流，并提供获得技术指导的机会。

尽管情况复杂，但迄今为止取得的经验和成果表明，国家主导的、以影响为导向的筹资战略可以通过整合性国家融资框架方法及其他

方法推动各种变革。报告强调，学术界、私营部门、民间社会、国际金融机构和国际合作伙伴等越来越多的行为体呼吁采取以影响为导向、以国家为主导的筹资方法，并直接参与整合性国家融资框架。

这些经验凸显了以国家为主导、以影响力为导向的整体筹资战略的价值。随着势头的增强和成果的出现，整合性国家融资框架可以被视为《亚的斯亚贝巴行动议程》取得的显著成果之一。迄今取得的进展突出表明，整合性国家融资框架可以在国家和地方各级系统地推进金融生态系统变革方面发挥作用，为可持续发展释放和协调资金。国家层面的进展也可以激励和促进国际金融架构的改革。

展望第四次发展筹资问题国际会议，以及为加强《巴黎协定》和《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的筹资所做的努力，在世界日益面临多重、并发危机的背景下，整合性国家融资框架和国家主导的筹资战略必须成为我们改革努力的一个组成部分，这样我们才能在全球和国家层面拥有一个造福人类和地球的金融体系。

针对第四次发展筹资问题国际会议的建议

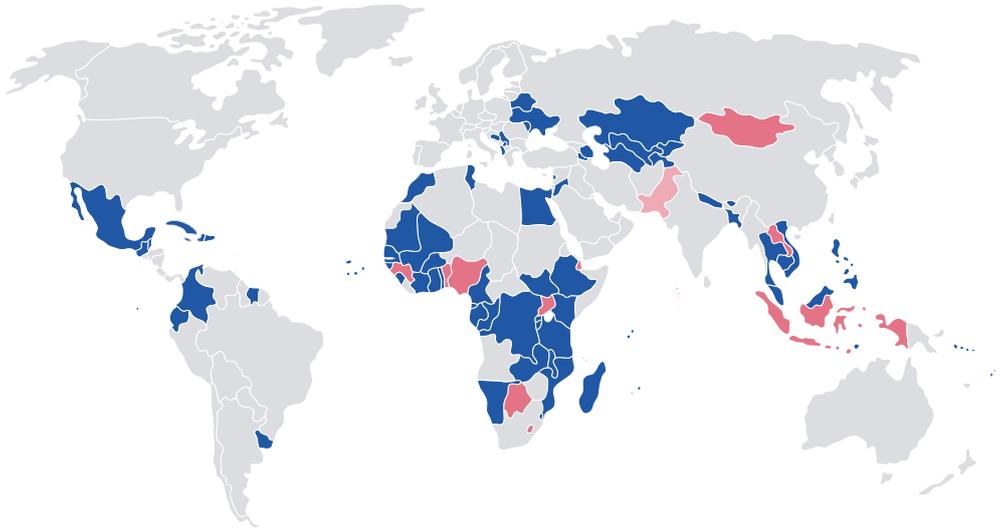
国家主导的整合性国家融资框架取得的经验为第四次发展筹资问题国际会议提出了几项重要建议：

1. 努力取得一项成果，其中包括国际金融架构的相互关联的改革以及推进整合性国家融资框架和整合性地方融资框架的承诺。
2. 在国家一级促进加强公共和私营机构能力，使其具备为未来调动和调整资金的能力。
3. 在《亚的斯亚贝巴行动议程》的基础上，承认整合性国家融资框架和筹资战略是国家一级为可持续发展筹资工作的核心，是指导公共、私人、国内和国际为可持续发展筹资政策的主要融资规划工具。
4. 优先发展以发展为导向的公共财政系统，将可持续发展目标和社会、气候和自然优先事项纳入筹集收入和支出的体系和政策中。
5. 在支出、税收和债务政策方面，促进对可持续发展成果（包括气候变化和性别平等）采取协调一致的方法，将整合性国家融资框架作为公共资金管理影响力评价的平台。
6. 强调与可持续发展目标相一致的金融监管在调动和调整可持续发展筹资方面的基础性作用。
7. 将与可持续发展目标的一致性纳入投资机会、渠道、推广和促进工作的设计中。
8. 加强对全球投资者和企业界的宣传并与之合作，将可持续发展目标的影响纳入其业务活动中，并优先投资于国家层面的可持续发展优先事项。
9. 推动整合性国家融资框架成为一个平台，使更广泛的行为体参与政策决定，以在国家一级实现更可持续的、更具包容性的筹资，并加强透明度和问责制。
10. 寻求国际社会——国际金融机构、双边机构和国际组织——的承诺，使方案编制、技术援助和筹资工具的使用与国家主导的整合性国家融资框架所阐明的优先事项相一致，并将协调机制和国家平台与牵头整合性国家融资框架实施工作的国家机构联系起来。





能够使这些整合性国家融资框架成熟起来的国家有潜力推动筹资生态系统的转型,使财金体系造福人类和地球。



86

个国家采用整合性国家融资框架方法在国家一级建立可持续的金融生态系统



13

个国家和地方政府制定了业务筹资战略



这些改革包括:



将可持续发展纳入政府预算、金融市场和私营部门的运作中



推动与可持续发展目标相一致的投资,部署与可持续发展目标相一致的新型和创新型金融工具



加强治理/机构,深化透明度、问责制和合作,从而建立一个更包容、更可持续的筹资生态系统

在17个国家产生的初步影响包括:

160
亿美元

为可持续发展投资撬动的新资本



与可持续发展目标相一致或即将保持一致的现有资金超过

320
亿美元

尾注

- 1 《联合国气候变化框架公约》，《沙姆沙伊赫执行计划》，第-/CP.27号决定，2023年7月23日，第31条。可在以下网址查阅：https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf。
- 2 生物多样性公约缔约方大会，“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”，CBD/COP/DEC/15/4，2022年12月19日，目标19。可在以下网址查阅：<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>。
- 3 联合国秘书长，“联合国秘书长为落实2030年议程的可持续发展目标刺激计划”（纽约，2022年）。可在以下网址查阅：<https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2023/02/SDG-Stimulus-to-Deliver-Agenda-2030.pdf>。
- 4 “我们工作的中心是制定国家主导的具有连贯性的可持续发展战略，并辅之以整合性国家融资框架。”联合国，“第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程”，A/RES/69/313，2015年7月27日，第9段。可在以下网址查阅：<https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>。
- 5 七个行动领域是：国内公共资源；国内和国际私营企业和金融；国际发展合作；国际贸易作为发展的引擎；债务和债务可持续性；解决系统性问题；以及科学、技术、创新和能力建设。
- 6 Admos O. Chimhowu、David Hulme和Lauchlan Munro，“‘新’的国家发展规划和全球发展目标：进程和伙伴关系”，《世界发展》，第120卷（2019年），第76-89页。
- 7 在撰写本报告时还在起草中。
- 8 见可持续发展目标联合基金，“为可持续发展目标筹资”（无日期）。可在以下网址查阅：<https://jointsdgfund.org/sdg-financing>（检索日期为2024年4月11日）。从2020年6月至2023年6月，可持续发展目标联合基金支持了62个联合方案。
- 9 二十国集团发展工作组，“2023年峰会”（无日期）。可在以下网址查阅：<https://dwgg20.org/summits/2023/>（检索日期为2024年4月11日）。
- 10 二十国集团发展工作组，“为可持续发展筹资：二十国集团自愿支持整合性国家融资框架的框架、二十国集团可持续发展相关金融工具高级别原则和二十国集团关于可持续发展目标一致性共同愿景”（2021）。可在以下网址查阅：<https://dwgg20.org/app/uploads/2021/10/DWG-outcome-document-on-Financing-for-Sustainable-Development.pdf>。



重塑财金体系， 造福人类与地球

各国如何通过整合性国家融资
框架建设可持续筹资生态系统

执行摘要