

**亚洲及太平洋经济社会委员会**宏观经济政策、减贫和发展  
筹资委员会**第三届会议**2021年10月20日至22日，曼谷和线上  
临时议程\* 项目3**振兴创新数字筹资战略，以支持可持续发展目标****振兴创新数字筹资战略，以支持可持续发展目标****秘书处说明****摘要**

2019 冠状病毒病 (COVID-19) 疫情暴发至今已超过一年，对实现经济持续复苏和可持续发展目标仍然构成重大威胁。通过增加可用的财政资源并提高公共和私人投资与可持续发展目标的一致性，创新数字筹资战略具有应对这些挑战的潜力。本文件讨论了亚太区域背景下选定的创新数字筹资机制和工具，并综述了需要应对的关键性监管和政策挑战，以便最大限度地发挥这些机制和工具在扩大可持续发展目标筹资方面的潜力。

文件中讨论的创新数字筹资战略及相关政策措施实例包括如下：(1) 专题债券，确立框架和标准，并加强此类债券所需的技术和机构能力，重点指出这些是需要关注的潜在政策领域；(2) 气候风险披露和报告，可成为迈向绿色金融体系的重要手段，更好地支持气候行动；(3) 债务换气候，能够缓解债务困境，并有助于应对与气候行动资金流动不足相关的挑战；(4) 加强数字支付系统，将其对可持续发展目标带来的好处最大化。除了重点指出数字筹资方面的主要障碍和风险外，文件中还载有一项增加亚洲及太平洋数字筹资机会的行动议程。

宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会不妨讨论这些筹资战略对本区域的相关性，并确定有助于将潜在利益最大化的政策行动，包括区域合作，以支持气候行动和可持续发展目标。委员会还不妨向秘书处提供指导：如何通过技术援助方案支持成员国建设国家能力，推进落实这些战略。

\* ESCAP/CMPF/2021/L. 1。

## 一. 引言

1. 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行以及控制其传播的措施使世界各地的卫生系统和经济系统都不堪重负。这场疫情造成了史无前例的社会经济后果，对实现可持续发展目标构成重大威胁。与此同时，应对气候变化的挑战依然艰巨，适应和缓解气候变化的需求从未象现在这样迫切。必须提供有利于可持续发展目标和气候行动的充足财政资源，才能应对这些风险和挑战。虽然采取措施扩大财政空间依然十分重要，但是仅有这些措施还不够。

2. 创新数字筹资战略有利于直接向气候行动和可持续发展目标输送资金。本文件中讨论的创新筹资战略包括使用绿色债券、社会责任债券或可持续发展债券(或专题债券)等金融工具；债务换气候等机制；以及规定金融机构披露气候相关风险等政策。数字筹资战略利用数字化的扩大来增加金融服务渠道，向金融服务方面受排斥的人群提供经济进步机会，从而有助于实现可持续发展目标 1(消除贫困)和目标 10(减少不平等)。

3. 本文件旨在为议程项目 3 下的实质性讨论提供信息，将综述本区域的形势，讨论挑战和机遇，并就如何振兴创新数字筹资战略以支持可持续发展目标和气候行动提出建议。

## 二. 专题债券：确立框架和标准，为可持续发展目标筹资<sup>1</sup>

4. 专题债券是政府和私营部门实体发行的债务证券，条件是将募集资金用于资助对社会和环境有明显影响的项目。专题债券类似于普通固定收益债券，以固定票息的形式为投资者提供可预测的回报，以换取中长期资金。专题债券的旗下有不同类型的债券可供选择，包括绿色债券、社会责任债券、可持续发展债券和可持续发展目标债券。可持续发展目标债券的任务是为符合可持续发展目标的项目提供资金，可包括用于为推动性别平等或支持女性企业家筹资的性别平等债券。

5. 近年来，专题债券的发行量大幅上升(见图一)，已有多个国家政府利用这些债券为应对 COVID-19 疫情的政策措施提供资金。例如，泰国政府 2020 年发行了可持续发展债券，筹集了 9.88 亿美元，其中三分之二用于加强医保系统，并提供一揽子刺激计划支持弱势群体，其余部分用于资助气候适应和减缓项目。

6. 本区域近年来发行绿色债券的实例包括斐济的主权绿色债券和印度尼西亚的主权绿色伊斯兰债券。斐济 2017 年的主权绿色债券筹集了 4.65 亿美元，这是发展中国家发行的第一支此类债券。太平洋小岛屿发展中国家在利用绿色债券市场方面有相当大的潜力，可效仿这一做法。印度尼西亚 2018 年的主权绿色伊斯兰债券筹集了 12.5 亿美元，是世界上第一支专门为以符合伊斯兰法律的方式努力应对气候变化提供资金的主权债券。这些收益为可再生能源、能效、可持续交通运输、废物变能源和废物管理以及脆弱地区气候适应能力等项目提供

---

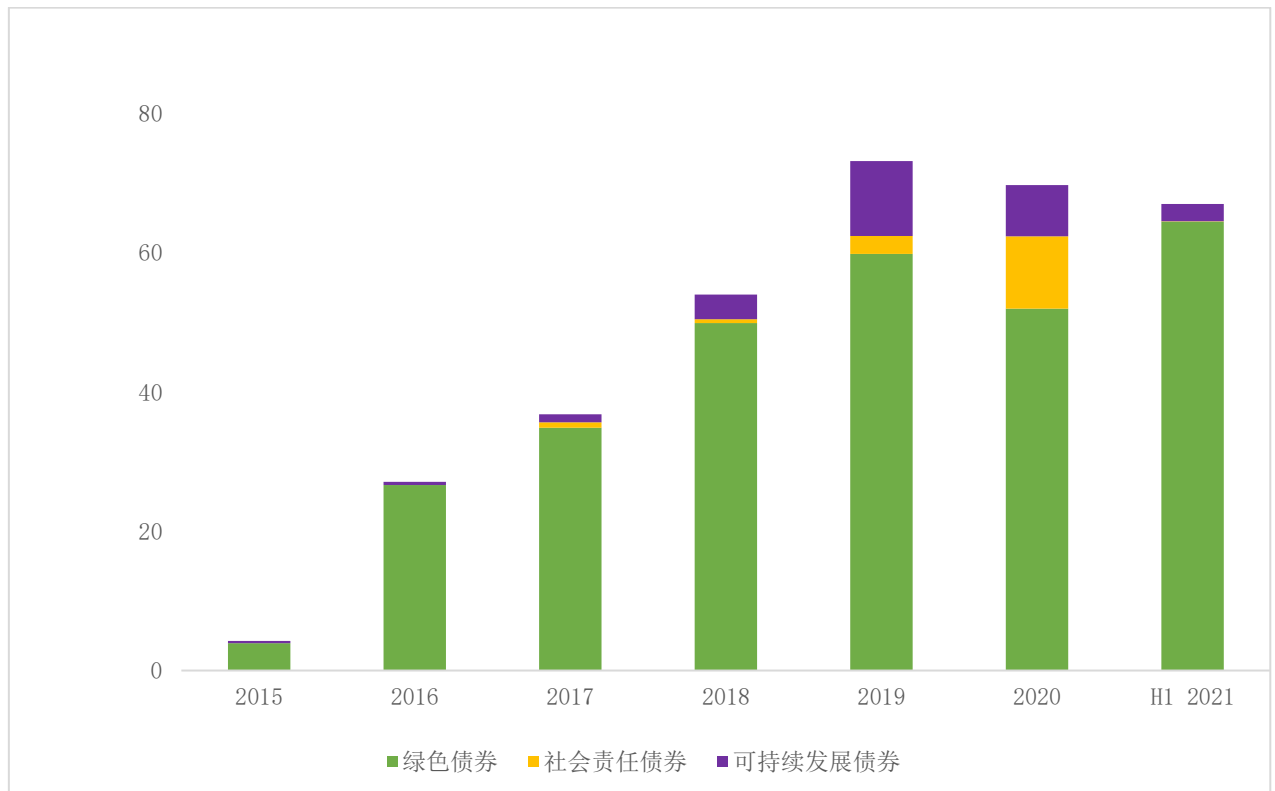
<sup>1</sup> 第二、第三和第四节的内容大体上摘自《亚洲及太平洋为可持续发展目标筹资，COVID-19 疫后重建更美好未来》，第 2 章(联合国出版物，即将出版)。

了资金。总体而言，绿色债券市场正成为政府或私人机构寻求发行其他类型专题债券的主要基准。

图一

### 亚洲及太平洋专题债券发行情况

十亿美元



**资料来源：**亚洲及太平洋经济社会委员会依据气候债券倡议和国际资本市场协会的数据所作的计算。

**缩写：**H1 - 上半年。

7. 虽然亚洲及太平洋的绿色债券发行机构名单正在扩大，但是各国的技术能力依然参差不齐，市场潜力仍未得到充分挖掘。仔细观察数据就会发现，2020年，中国、日本和大韩民国三国政府发行的绿色债券几乎占80%，其次是印度尼西亚、泰国和新加坡。全球范围内，绿色债券仍然仅占整个债券市场的2%，也就是说，绿色债券在实现增长并填补应对气候变化和支持可持续发展目标的资金缺口方面还有相当大的空间。

8. 缺乏发行绿色债券的明确框架和相关政策仍然是多个国家面临的重大障碍。<sup>2</sup> 一些国家正在建立支持专题债券发行的稳健政策框架，另有很多国家虽有发行固定收益债券的经验，却并不了解绿色债券市场的特殊性，而有十多个成员国尚未发行过任何形式的公共债券。建立强大的机构能力是充分利用专题债券直接进入国际市场获得投资的先决条件。

<sup>2</sup> Josué Banga, “The green bond market: a potential source of climate finance for developing countries”, *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 第9卷, 第1册(2019年), 第17-32段。

9. 为了便于本区域发行专题债券，政策制定者可考虑四项关键行动。首先，政策制定者可采用公认的国际标准和框架，如国际资本市场协会的《绿色债券原则》。《绿色债券原则》是用于制定向投资者、承销人、股权发放代理和其他利益攸关方披露和报告透明流程的自愿指导方针。《绿色债券原则》规定，债券所得资金应用于为符合条件、环境效益明确的绿色项目提供资金。相关实例包括可再生能源、污染防治、水和废水可持续管理以及气候变化适应领域的项目。这些原则还要求债券发行人明确告知投资者将如何选择和评估项目，还规定债券收益应在财务上分开，最好接受外部审计。最后一点，《原则》中有一项建议：在向债券持有人提交的年度报告中应有一份出资项目列表，其中包括简要说明和预期影响。<sup>3</sup> 国际资本市场协会管理的其他框架包括《社会责任债券原则》和《与可持续发展挂钩的债券原则》。<sup>4</sup> 必须有明确的债券标准，才能推动金融机构和市场有效地物色亚太区域的潜在投资者，并开发出有助于气候行动和可持续发展目标筹资的产品和服务。

10. 除了全球标准之外，还有区域框架和国内框架，例如最近建立的欧盟可持续活动分类法和《东南亚国家联盟(东盟)绿色债券标准》。欧盟分类法是一个分类系统，其中建立了一份环境可持续性经济活动列表。其目的是为公司、投资者和政策制定者提供对环境可持续性经济活动的恰当定义。分类法可补充专题债券发行标准。例如，2021年版的《绿色债券原则》鼓励发行人提供关于项目与官方分类一致程度的相关信息。

11. 必须认识到，全球标准未必在所有情况下都适合国内或区域应用，因此可能需要调整。例如，《东盟绿色债券标准》以国际资本市场协会的《绿色债券原则》为基础，但为地理位置和经济上与东南亚有关联的发行人量身定制。总而言之，考虑发行专题债券的政府在采用特定债券标准之前需要确定目标市场；要向不熟悉国内法规的国际投资者筹集资金，国内和/或区域标准可能不适用，而国际公认框架也未必适合以国内投资者为目标的债券。

12. 其次，政策制定者可以物色符合专题债券筹资条件的绿色项目、社会责任项目或可持续发展目标项目。这就要求发行债券的政府有能力选择、设计和实施可融资的绿色项目、社会责任项目或可持续发展目标项目。必须了解，在这类项目背景下，可融资性不仅在于财务收益，还包括社会经济指标，如社区抗灾能力得到提高等。<sup>5</sup> 然而，发展中国家通常缺乏开发合适、绿色、可融资项目渠道的能力。<sup>6</sup> 鉴于这些潜在项目对专题债券成功发行的重要性，希望获得

---

<sup>3</sup> 国际资本市场协会，“Green Bond Principles: voluntary process guidelines for issuing green bonds”（巴黎，2021年）。可查阅：<https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Green-Bond-Principles-June-2021-100621.pdf>。

<sup>4</sup> 国际资本市场协会，“Sustainable finance”。可查阅：[www.icmagroup.org/sustainable-finance/](http://www.icmagroup.org/sustainable-finance/)（2021年8月6日访问）。

<sup>5</sup> Charlotte Ellis 和 Kamlesh Pillay，“Understanding ‘bankability’ and unlocking climate finance for climate compatible development”（开普敦，气候与发展知识网络，2017年），第5页。

<sup>6</sup> 同上，第6页。

这类融资的政府应该制定一项战略，以建立一条可融资的绿色项目和社会项目渠道。

13. 第三，政策制定者可确定一种合适方法来核实债券所筹资项目的环境影响和社会影响。与《绿色债券原则》和其他绿色债券政策框架一样，发行人必须披露和报告收益的使用情况，必须跟踪所有资金，并向投资者确认资金用于发行人所承诺的用途。为此，第三方绿色核查在减少信息不对称和防止“漂绿”怀疑方面发挥着日益重要的作用。<sup>7</sup> 气候债券倡议组织的《气候债券标准》等一些债券标准提供了一份经认证的核查机构名单，增加了投资者对融资项目质量的确定性。

14. 本着这一精神，发行人应注意几个方面，如这种债券的目的以及融资项目或活动的类型。每次债券发行的细节或许不同，但是所有债券沿用的结构可能类似。还必须了解，专题债券首先是一种固定收益债务工具。因此，专题债券可能不适用于存续期间无法提供稳定现金流的高风险项目。此外，政策制定者需要确保有财政能力，满足发行绿色债券而产生的偿债要求。自 COVID-19 大流行暴发以来，很多发展中国家的财政空间大幅缩小，这一点变得尤为重要。

15. 第四，应加强区域合作，支持发展中国家发行专题债券及制定必要法律和政策框架的技术与机构能力。在亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)提供的技术援助下，不丹政府于 2020 年发行了该国第一支主权债券，这次成功经验说明，最不发达国家能够制定恰当金融和政策框架来建立资本市场。

### 三. 努力建立绿色金融体系：气候风险披露和报告的作用

16. 亚太区域遭受的气候相关风险和灾害越来越多，可能对亚太经济体的金融稳定产生不利影响，从而影响金融资源的最佳调动。在兼顾气候相关风险的法规和战略支撑下，一个稳健的金融体系能够推动向有抗灾能力的绿色经济转型，有利于实现《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》的远大目标。有助于资金流向气候行动的政策(泛指气候融资政策)在这一转型过程中发挥着至关重要的作用。这类政策旨在激励投资者和企业将气候风险纳入决策过程，引导资金流向气候目标，推动金融稳定并推广系统性气候风险管理中的最佳做法。上一节中讨论的采用绿色债券标准和框架就是此类政策的一个实例。另一个相关例子就是与气候风险披露和报告有关的政策。

17. 为了审查气候风险对金融部门的影响，金融稳定委员会找出了一些常见问题，包括如下：缺乏关于气候变化对企业财务影响的信息，披露做法不一致，以及报告不可比。风险信息不充分会造成市场对资产的错误定价和对资本的错误配置，可能导致突然修正和金融不稳定。在这方面，2015 年 12 月成立了与气候相关的财务披露工作队，其任务是设计一套关于一致披露的建议，以帮助金融市场参与者了解气候相关风险。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Maria Jua Bachelet, Leonardo Becchetti 和 Stefano Manfredonia, “The green bonds premium puzzle: the role of issuer characteristics and third-party verification”, *Sustainability*, 第 11 卷, 第 4 册(2019 年 2 月), 第 1098 页。

<sup>8</sup> 与气候相关的财务披露工作队, 《与气候相关的财务披露工作队的建议: 最后报告(2017 年)》。

18. 除了工作队之外，气候风险及环境、社会和治理广泛问题方面的其他财务披露框架还包括《全球报告倡议》、《负责任投资原则》、《负责任银行原则》和可持续性会计准则理事会。与此同时，《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十六次会议定于 2021 年 10 月 31 日至 11 月 12 日举行。随着会议的临近，越来越多的人认为，披露标准需要与工作队框架保持一致，并愿意建立强制性披露通道。<sup>9</sup>

19. 工作队鼓励金融机构制定流程，找出并管理气候相关风险及其与整体风险管理框架的关系。工作队还建议，企业应披露温室气体排放量，并说明用于发现风险和机遇的指标。工作队还建议，企业应在可能的情况下将气候信息披露纳入其财务报告。

20. 鉴于全球一级的这些建议，亚太各国政府和监管机构必须作好准备，就气候相关报告问题向金融机构和企业发布指导意见，并在可能的情况下执行与工作队框架一致的气候披露政策。这方面已经开始出现积极的迹象。例如，通过气候相关财务披露等方式绿化金融系统的政策和法规有：

(a) 印度尼西亚金融服务管理局日益将其条例和准则与国际标准和公认框架(如工作队的框架)对接；<sup>10</sup>

(b) 2021 年 4 月，新西兰政府提出立法，强制要求上市公司和大型保险公司、银行、非银行存款机构和投资经理按照工作队的建议披露气候相关信息。如果这项立法得以颁布，这些实体从 2023 年起必须披露其气候相关风险，从而使新西兰成为世界上第一个强制实施气候风险报告的国家；<sup>11</sup>

(c) 2020 年 10 月，新加坡货币管理局推出了绿色金融行动计划，这是一项新的全面长期战略，目的是使可持续金融成为新加坡作为国际金融中心的一项核心要素。这项计划中包括了加强金融部门抵御环境风险能力的举措；绿色和可持续债券、贷款和资助计划；全球利用技术解决方案金融科技创新挑战；以及通过研究、培训、核查和评级服务建设可持续金融知识和能力的举措；<sup>12</sup>

(d) 2020 年 10 月，泰国证券交易委员会和泰国债券市场协会推出了环境、社会和治理信息平台，向投资者和发行人提供专题债券信息。泰国政府还在考虑对上市公司实行环境、社会和治理披露；<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Mark Carney, “Building a private finance system for net zero: priorities for private finance for COP26” (2020 年)。可查阅：[https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2020/11/COP26-Private-Finance-Hub-Strategy\\_Nov-2020v4.1.pdf](https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2020/11/COP26-Private-Finance-Hub-Strategy_Nov-2020v4.1.pdf)。

<sup>10</sup> CDP Worldwide, “Sustainability risks for Southeast Asian banks: implications for policymakers” (伦敦, 2021 年)。

<sup>11</sup> 新西兰商业、创新和就业部, “Mandatory climate-related disclosures”, 2021 年 5 月 25 日。可查阅：<https://www.mbie.govt.nz/business-and-employment/business/regulating-entities/mandatory-climate-related-disclosures/>。

<sup>12</sup> 新加坡金融管理局, “Sustainable finance”。可查阅：[www.mas.gov.sg/development/sustainable-finance](http://www.mas.gov.sg/development/sustainable-finance) (2021 年 8 月 6 日访问)。

<sup>13</sup> Nuntawun Polkuamdee, “SEC promotes ESG bond issuance trend via hub”, 《曼谷邮报》, 2020 年 10 月 22 日。

(e) 2021年5月，香港金融管理局发布了关于绿色和可持续金融资助计划的指导意见。根据这项计划，符合条件的债券发行人和借贷人将获得补贴，以支付债券发行和外部审查服务所涉费用，包括法律、审计和上市费用以及发行前和发行后的外部审查费用。<sup>14</sup>

21. 为了建立能够有效支持可持续发展目标的绿色金融系统，鼓励各国政府按照工作队的建议采取与气候相关的财务披露和其他相关政策。为了支持政策执行工作，亚太经社会可为利益攸关方与政策制定者之间的信息共享和同行学习提供便利，帮助查明监管和机构能力方面的障碍，并就如何落实恰当政策和机制提供切实建议。

#### 四. 债务换气候：缓解债务困境，促进绿色包容性发展

22. 在经济活动放缓的情况下 COVID-19 复苏工作又需要大幅增加政府支出，因此 2020 年主权债务水平大幅上升，而且近期内可能居高不下。目前，阿富汗、基里巴斯、老挝人民民主共和国、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚、萨摩亚、塔吉克斯坦和图瓦卢面临着债务困境高风险。<sup>15</sup> 此外，由于各成员国优先考虑解决健康问题和实现经济快速复苏，应对气候变化方面的关注相对较少。债务换气候有助于同时应对气候行动和债务可持续性方面资金流动不足的挑战。<sup>16</sup>

23. 债务互换是债务人与债权人之间的一种安排，债权人免除债务人所欠债务，以换取债务人承诺将未偿还债务折合当地货币的数额用于特定目的。例如在债换自然中，债务人承诺将债务免除所节省的资金用于自然保护项目。在债务换气候中，债务国政府承诺将债务免除所节省的资金用于气候相关支出。

24. 债务互换主要有两种类型。第一类是两国政府之间直接互换。债权国政府同意取消债务国政府的债务，以换取债务国政府的承诺，将新获资金用于获批项目。第二类是第三方（通常是非政府组织）在二级市场以折扣价购买发展中国家的债务，然后将其转回债务国政府，以换取债务国政府承诺，为特定项目调动资金。<sup>17</sup> 虽然债务互换也可以多边方式进行，比如加勒比区域根据拉丁美洲和加勒比经济委员会债务换气候适应倡议所采取的做法，但是这种多边债务互换要与相关利益攸关方进行协调，技术上可能更具挑战性。

25. 重要的是，债务换气候是一个机会，可将《巴黎协定》的两大支柱——国家自主贡献和发达国家气候融资承诺结合在一起，同时有助于为发展中国家提供债务减免。图二是债务换气候的示意图，将这两大支柱联系起来。在图二中，债权人是发达国家，部分或全部免除了发展中国家的债务。免除的债务数

<sup>14</sup> 中国香港金融管理局，“金管局公布《绿色和可持续金融资助计划》指引”，新闻稿，2021年5月4日。

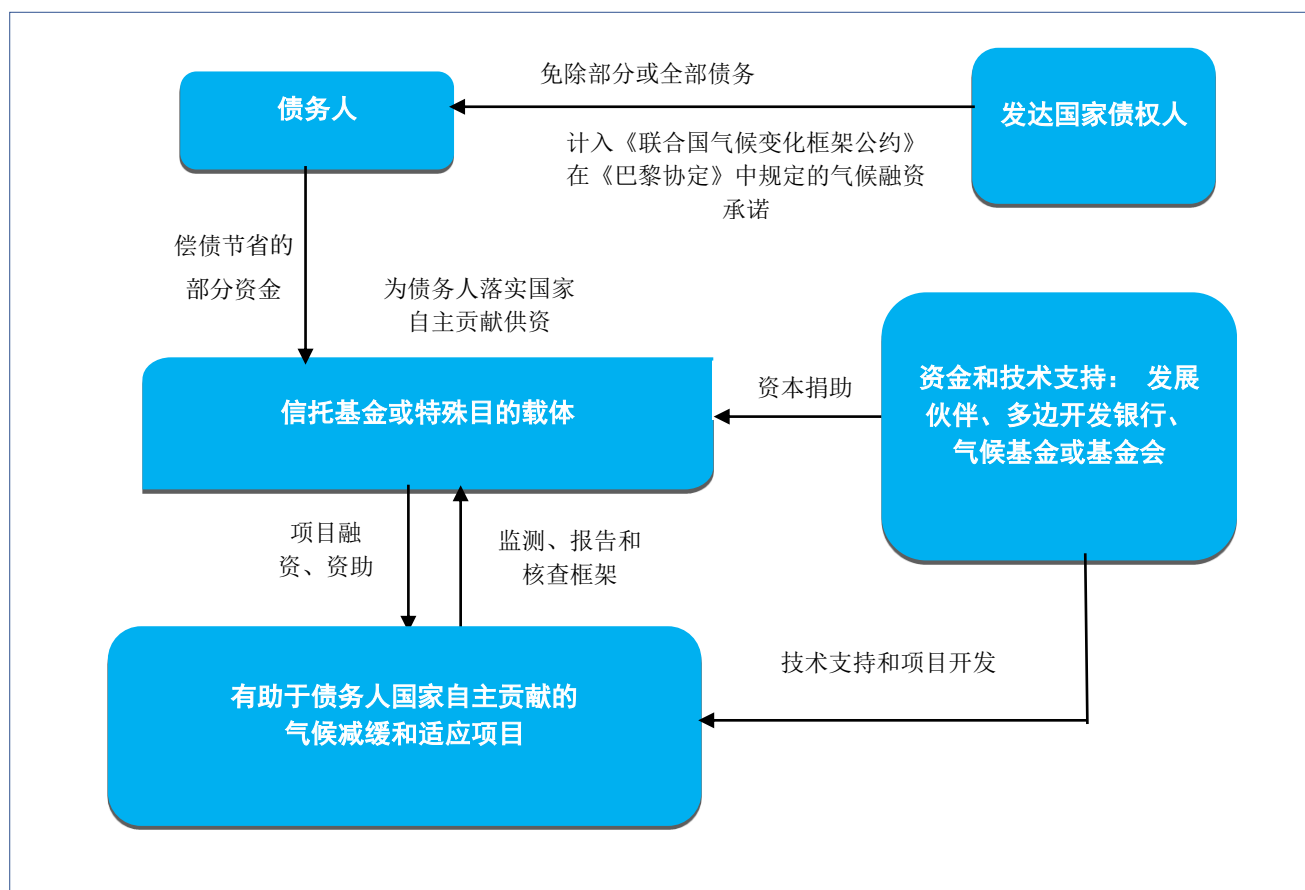
<sup>15</sup> 国际货币基金组织，“List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries as of 30 June 2021”。可查阅：<https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>。

<sup>16</sup> Shamshad Akhtar 等著，“Debt-for-climate swaps are crucial for economic recovery in the developing world”，*Mail and Guardian*，2020年9月1日。

<sup>17</sup> 参见“建设更美好未来：财政和筹资政策”，《2021年亚洲及太平洋经济社会概览：“努力建设 COVID-19 后具有复原力的经济体”（联合国出版物，2021年）。

额将计入发达国家每年提供 1 000 亿美元气候融资的全球承诺。债务人将偿债节省下来的部分资金用于气候减缓和适应项目，这样有助于其落实国家自主贡献。债务人的资金将纳入一个信托基金或特殊目的载体，由其管理资金并实施债务人所选择的适当项目。此外，发展伙伴、多边开发银行、气候基金或基金会等实体可向这个信托基金或特殊目的载体提供追加资本，而监测、报告和核查框架则可确保资金得到有效和高效使用。

图二  
**债务换气候计划支持《巴黎协定》实施工作**



26. 例如，太平洋岛屿论坛秘书处的太平洋复原力融资机制就是可从债务换气候中获益的一项倡议。该机制旨在向各国政府提供资助，为社区层面减少灾害风险小型项目出资，如沿海保护小型项目或改造重要基础设施、社区中心和学校等。虽然该机制预计将由发展伙伴和多边开发银行提供的资本捐助供资，但也在考虑建立债务换气候机制。亚太经社会秘书处目前正向太平洋岛屿论坛秘书处提供技术援助，评估这一机制的可行性。

27. 虽然有挑战，但最近已有一些债务换气候的成功实例。2018 年，塞舌尔政府同意保护三分之一的海洋和沿海地区，以换取减少主权债务。这是巴黎俱乐部债权人与塞舌尔政府之间首次促成的、以债务重组支持气候适应的努力，将总计 2 100 万美元的政府债务转化为沿海保护和适应投资。



28. 希望进行债务换气候的成员需要与其债权人商定一个框架，对债务换气候的条件作出具体规定。这个框架应对下列问题作出回答：

- (a) 将减少多少债务？
- (b) 债务人如何将偿债节省的资金引入气候项目中？
- (c) 如何选择、实施和监督这些项目？
- (d) 其他利益攸关方在提供追加资金或技术支持方面的作用是什么？
- (e) 交易和运营成本是多少？

(f) 该项目对加强债务人的可持续发展有何影响，对实现可持续发展目标和落实《巴黎协定》有何贡献？

29. 从债务人的角度来看，互换机制可减少外债义务，并为重要的气候变化减缓或适应项目投资提供财政空间，否则这些项目将无法获得资金。从发达国家债权人的角度来看，互换机制可提供机会，扩大其对发展中国家减缓和适应措施的财政支持，实现《巴黎协定》提出的每年提供 1 000 亿美元支持的远大目标。由于债权人自愿签订债务互换协定，应该不会对债务人的主权信用评级产生任何影响。

## 五. 数字金融：探索对可持续发展目标的潜在支持<sup>18</sup>

30. 过去 18 个月以来，COVID-19 大流行驱动了各行各业的数字化，包括数字金融，但也突显了数字排斥的风险和成本。因此，需要通过政策关注来加强数字包容，减少数字排斥，以期最大限度地发挥数字金融的潜力。虽然亚太区域的数字包容指标总体上在改善，但仍存在一些差距，很多中低收入国家还在为确保人人都能用得上、用得起互联网而苦苦挣扎。在此背景下，政策制定者应与相关利益攸关方合作，查明并应对特定环境下的挑战，提高数字包容性，并充分挖掘数字金融的好处，促进可持续发展目标。

### A. 加强数字支付系统

31. 支付系统为货币在整个经济中的有效流动提供了基本的基础设施，因此对经济增长、金融普惠和可持续发展至关重要。<sup>19</sup> 支付系统也是实现政府支付和转账的一种核心机制，是电子政务广泛发展工作的一项内容。数字支付系统能够降低金融中介服务的成本，并提供更加快捷可靠的支付服务，从而克服传统支付系统的缺点。<sup>20</sup> 例如，数字支付能够防止移动货币用户资金被盗、丢失或与实物现金相关的其他风险，从而提高其资金的安全性。移动货币账户还能让

<sup>18</sup> 第五节和第六节的内容大体上摘自《亚洲及太平洋为可持续发展目标筹资，COVID-19 疫后重建更美好未来》，第 3 章。

<sup>19</sup> Douglas W. Arner, Ross P. Buckley 和 Dirk A. Zetzsche, “Fintech for financial inclusion: a framework for digital financial transformation” (吉隆坡，金融普惠联盟，2018 年)，第 12 页。

<sup>20</sup> 联合国可持续发展目标数字筹资工作队，《公众的资金：利用数字化为可持续的未来融资》(纽约，2020 年)，第 22 页。

金融服务方面受排斥的群体通过网上安全存款系统进行储蓄，从而能够作出长期理财决定，并将资金投资于教育、保险或其他服务。<sup>21</sup>

32. 数字支付还能够在降低跨境汇款成本方面产生革命性影响。事实上，跨境数字汇款市场的潜力已引起政府和私营企业的兴趣。最近，新加坡货币管理局和泰国银行推出了全球首个实时支付系统联动系统，允许新加坡的 PayNow 和泰国的 PromptPay 这两个支付系统的用户使用手机直接向对方汇款。涉及泰国和马来西亚 (DuitNow) 支付系统的一项类似协议将允许使用 QR 二维码进行跨境支付和电子商务交易。<sup>22</sup>

33. 数字支付系统可由公共实体或私营公司创建和管理。公共支付平台通常由央行负责，并在传统金融机构和新运营商 (如 GrabPay 和支付宝等服务) 运营的多个支付平台之间提供互通性。<sup>23</sup> 公共平台包括用于银行间转账的实时全额结算制度以及如柬埔寨用于零售业转账的巴贡区块链支付系统等项目。<sup>24</sup> 私人数字支付平台的目的通常是直接为消费者提供服务，允许其存储资金并进行交易。私人数字平台的例子包括中国的支付宝平台；Grab 公司提供的、流行于马来西亚、新加坡、泰国和菲律宾的 GrabPay 平台；以及 Gojek 公司提供的、在印度尼西亚很受欢迎的 GoPay 平台。这些平台允许消费者或企业将其在传统金融机构账户中的资金转入数字或电子钱包，用于向平台注册商家购买商品和服务。<sup>25</sup>

34. 亚洲及太平洋数字支付渠道扩大的一个重要因素是零售代理网络的发展。移动网络运营商以聘请夫妻店作为代理商的方式开发这些网络，目的是覆盖发展中国家数字基础设施和移动电话受限的顾客。这些代理商每次收到顾客的现金后向收款人进行电子转账 (现金入账操作) 或将付款人以电子方式转入的现金支付给顾客 (现金出账操作) 时，都会获得移动网络运营商的佣金。

35. 菲律宾率先采用这种做法，移动网络运营商环球电信于 2004 年推出了 G-Cash。G-Cash 允许使用短信服务接口进行点对点转账和小额支付。随后萨法利通信公司于 2007 年在肯尼亚推出 M-Pesa 移动支付服务获得成功后，这种方法得到了全球认可。两年后，萨法利通信的母公司沃达丰在坦桑尼亚联合共和国复制了这种成功经验，取得了更大效果。这些经验表明，一旦找到了正确的方法，顾客群熟悉了这项服务，销量就会随之而来，并可达到令人瞩目的高度。

<sup>21</sup> Douglas W. Arner, Ross P. Buckley 和 Dirk A. Zetsche, “Fintech for financial inclusion”, 第 6 页。

<sup>22</sup> Ayman Falak Medina, “Malaysia and Thailand launch QR payment linkage”, ASEAN Briefing, 2021 年 6 月 28 日。

<sup>23</sup> 国际清算银行, “Central banks and payments in the digital era”, in *Annual Economic Report 2020* (巴塞尔, 2020 年), 第 67 页。

<sup>24</sup> 同上, 第 80 页。

<sup>25</sup> Bhavin Patel 和 Kat Usita, “Asia’s unmatched digital payments growth”, Official Monetary and Financial Institutions Forum, 2020 年 8 月 28 日。

亚洲的例子比比皆是，其中包括缅甸 2019 年交易额为 40 亿至 50 亿美元的 Wave Money 公司、<sup>26</sup> 孟加拉国的 b-Kash 公司和柬埔寨的 Wing 公司。

36. 公共数字身份识别服务可对金融服务以及政府和私营服务的获取渠道产生变革性影响。在亚洲及太平洋，数字身份识别方案已在多个国家获得采用，对金融普惠和经济增长产生了变革性影响。一个显著的例子是由印度身份证管理局运营的 Aadhaar 系统。Aadhaar 是一个自愿系统，允许印度居民申请一个 12 位数的随机号码。这个号码可用来验证一个人的身份，并用于获取公共服务、银行和保险服务以及社会福利。事实证明，Aadhaar 系统可极大地简化金融机构的客户调查程序，从而为获取基本金融服务提供便利，并降低其成本。此外，Aadhaar 系统还将公共福利支付数字化，从而有助于避开随之而来的一些欺诈和腐败问题。

37. 公共部门的数字化还可以进一步包括公共采购、土地和住房管理、法院案件管理、教育和其他服务登记注册以及税收。<sup>27</sup> 已有多个成员国采用了稳健的电子政务系统；例如，马来西亚的政府在线服务网关是一个综合性平台，允许该国政府在线提供 90% 的服务。此类平台在便利基本公共服务和降低服务成本方面可发挥重要作用。

38. 在 COVID-19 大流行期间，随着政府和民众开始重视安全实惠的非接触式金融工具，数字支付和金融服务的重要性日益显现。2020 年，亚太区域新增或扩大的政府对个人数字支付服务惠及数亿人。这些服务使政府能够以低成本快速覆盖家庭和企业，从而促进包容性复苏，减少脆弱性并提高复原力。已经建立了政府对个人支付生态系统的国家得以迅速提供救急现金支持，而在线支付和交易则帮助企业、尤其是中小微型企业在反复封锁中幸存下来。在复苏阶段期间和之后，数字金融必将对政府、企业和公民发挥更为重要的作用。

## B. 障碍和风险

39. 为了充分利用技术带来的好处实现金融普惠和可持续发展目标，政策制定者和监管机构需要消除数字化方面的风险和障碍。正如工作队的报告中所强调，这些障碍和风险可能涉及基础设施、体制、经济或社会方面。<sup>28</sup>

40. 金融服务数字化面临的障碍包括如下：(a) 缺少数字技术；(b) 缺失数字或金融知识；(c) 缺少安全、可负担的数字金融服务，如移动货币账户和融资平台；(d) 不同服务提供商之间互通性有限；(e) 信息和通信技术培训不足造成人才短缺；(f) 监管不力。

41. 在这些障碍中，也许最为严重的是缺乏数字技术。全球有 7.5 亿人用不上移动或宽带网络。在亚洲及太平洋，平均每 100 名居民中有 81 个移动宽带活跃用户，51% 的人口为互联网用户。然而，这些平均数掩盖了各国之间参差不齐的接入水平。国际电信联盟(国际电联)的数据显示，这方面有两个国家群。高接

<sup>26</sup> Yuichi Nitta 和 Thurein Hla Htway, “Myanmar’s digital money transfers set to triple in 2019”, *Nikkei Asia*, 2019 年 7 月 6 日。

<sup>27</sup> 亚洲生产力组织, *Digitalization of Public Service Delivery in Asia* (东京, 2021 年), 第 103 页。

<sup>28</sup> 联合国可持续发展目标数字筹资工作队, 《公众的资金》, 第 40 页。

入率国家群中包括亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆、文莱达鲁萨兰国、中国、格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、哈萨克斯坦、马来西亚、蒙古、新西兰、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、泰国、土耳其和越南，这个国家群中平均每 100 名居民中有 105 个移动宽带活跃用户，人口中使用互联网的平均百分比为 79%。而低接入率国家群中包括阿富汗、孟加拉国、印度、基里巴斯、老挝人民民主共和国、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、塔吉克斯坦、东帝汶和土库曼斯坦，这个国家群中平均每 100 名居民中仅有 32 个移动宽带活跃用户，人口中使用互联网的平均比例为 19%。<sup>29</sup>

42. 除了各国之间的接入率差异外，各国内部的接入率也存在显著差异。因此，需要应对的挑战包括提高数字接入率，尤其是提高弱势社会成员的接入率，其中通常包括穷人和文盲、农村人口以及妇女和少数群体。

43. 工作队在其报告中还重点指出了与亚太区域相关的多种数字金融风险。第一种风险是数据隐私和数据垄断。数字平台收集和分析大量的个人信息，如平台用户的姓名、身份证号、地址、购物偏好和支付细节。数据集中在大平台手中会引发三个问题，即 (a) 对数据处理的道德和法律限制、(b) 数据安全性和 (c) 数据垄断。

44. 数字金融的第二大风险是数字欺诈、盗窃和洗钱风险。例如，众筹平台、数字市场和加密货币交易所可用于进行非法活动，如数字钱包盗窃、数字众筹庞氏骗局和欺诈性首次代币发行等。由于电子扫盲不足，或者说不知道如何正确使用数字技术并识别可疑的数字服务，这些问题进一步加剧。

45. 第三种风险是不负责任的数字金融产品，或含有误导性条款和条件的产品和服务，或者是追索措施不足。这种风险与对消费者的充分保护以及相关管理当局确保数字平台公平对待客户的义务密切相关。P2P 平台缺乏退款机制和欺诈识别机制，这是不负责任的数字金融产品的相关指标之一。

46. 第四种风险是歧视性算法和数据分析方法所产生的消费者不公平待遇风险。自动信用评分、利率设定和风险评估方面的偏见可能有意无意地影响弱势群体享有数字和传统金融服务。妇女世界信贷会的报告显示，妇女和少数族裔在金融领域特别容易受到歧视性算法的影响，需要更好的代码监督和信用评分方法来解决这一问题。<sup>30</sup>

47. 第五大风险是市场集中相关风险。鉴于亚太区域如微信和 Grab 等很多数字平台已变成提供各种服务的“超级应用程序”，市场力量集中在他们手中可能对竞争和创新产生负面影响。

48. 第六种风险是法规不完善、过时或不合适带来的风险。如上所述，数字化带来了一系列新的风险，如数据集中、市场垄断和数字犯罪。这意味着监管机构需要确保金融、数据和竞争方面的法规能够充分应对数字化带来的风险。本区域的监管机构已经采取了一系列新政策来应对数字金融，包括新加坡和中国

<sup>29</sup> 亚太经社会依据国际电信联盟的数据所作的计算，“衡量数字化发展：2019 年事实与数据”（日内瓦，2019 年）和“衡量数字化发展：2020 年事实与数据”（日内瓦，2020 年）。

<sup>30</sup> Sonja Kelly 和 Mehrdad Mirpourian, “Algorithmic bias, financial inclusion, and gender”（纽约，妇女世界信贷会，2021 年），第 16 页。

香港推出了虚拟银行牌照，而澳大利亚实现了资本充足率框架的现代化。然而，本区域发展中国家仍然存在多重差距，这些国家的数据、竞争和金融监管框架通常十分薄弱。<sup>31</sup>

## 六. 努力制定行动议程，增加亚洲及太平洋的数字筹资机会

49. 要将数字化的好处最大化，政策制定者和监管机构需要消除上文讨论的数字金融障碍和风险。作为实现可持续发展目标的工具，支持亚洲及太平洋数字金融的区域行动议程应侧重于三大要素：基础设施、监管办法和生态大系统。

### A. 基础设施

50. 在考虑支持数字金融所需的基础设施时，应兼顾三大方面，即(a)数字接入、(b)交互操作型支付系统和(c)主权数字身份识别。

51. 在数字接入方面，亚太经社会 2016 年设立的政府间平台——亚太信息高速公路倡议等区域性倡议有助于推进本区域各国内部和各国之间的互联互通。<sup>32</sup> 这项倡议旨在改善亚洲及太平洋发展中国家的宽带互联互通，有助于降低宽带互联网价格，并弥合本区域的数字鸿沟。除了考虑区域性框架之外，发展中国家的政策制定者和监管机构还可考虑制定一份详细的路线图，将高级别的国家或区域性战略和计划转化为具体步骤。例如在路线图方面，国际电联强调，必须让公共资金发挥作用，为具有商业挑战性的农村和偏远地区以及妇女和低收入用户提供可负担的宽带接入。<sup>33</sup>

52. 提高电子支付系统的交互操作性涉及监管和技术两个方面，而中央银行在这两个方面都扮演着重要角色。在这方面，本区域各地大力建设批发领域实时全额结算制度以及新的零售支付形式，不仅包括移动货币和支付系统，而且还包括快捷支付系统。最近，越来越多的国家正在考虑或实施中央银行数字货币，作为数字支付和货币的依据。央行数字货币在提高跨境支付效率方面也有很大潜力，但实施工作需要各国央行的通力合作。<sup>34</sup>

53. 要发展数字支付系统，一般需要扩大传统和数字身份系统作为支撑，便于进行客户核查，并提高在线交易的安全性和透明度。主权数字身份类似于护照和身份证等实物文件，政府用其(或在其授权下)验证个人身份。然而与传统护照不同的是，数字身份可通过数字渠道予以认证，便于获得需个人身份证明的基本公共和私人服务。数字身份可用来开立银行账户、获得公共服务或注册入学。对于无法获得传统形式身份证明的弱势群体而言，这一点尤为重要。

<sup>31</sup> 参见 Thio Tse Gan, “Data and privacy protection in ASEAN: what does it mean for businesses in the region?” (新加坡, 德勤, 2018 年)。

<sup>32</sup> 亚太经社会, “亚太信息高速公路平台”。可查阅: [www.unescap.org/our-work/ict-and-disaster-risk-reduction/asia-pacific-information-superhighway-ap-platform](http://www.unescap.org/our-work/ict-and-disaster-risk-reduction/asia-pacific-information-superhighway-ap-platform) (2021 年 8 月 6 日访问)。

<sup>33</sup> 国际电联, “Connecting humanity: assessing investment needs of connecting humanity to the Internet by 2030” (日内瓦, 2020 年), 第 14 页。

<sup>34</sup> 国际清算银行, “Central bank digital currencies for cross-border payments: report to the G2” (巴塞尔, 2021 年)。

## B. 监管办法

54. 改进法规有助于解决上一节中重点指出的几种风险。金融科技提供商和大型科技公司能够从其平台和服务的用户交易中获取海量数据，用以提供定制的金融服务，或卖给广告商，在这个新环境中，缺乏监管的一个新领域是数据隐私。由于这种数据的使用基本不受监管，因此可能引发数据操纵和隐私泄露的风险，反过来可能助长金融犯罪，挑战市场诚信，并影响支付和金融系统的稳定。负责金融和支付机构、尤其是银行的合规和管理情况的传统监管措施无法高效地应对这些新挑战，因此需要新的办法。

55. 以印度尼西亚的一项数据隐私法为例，这项法律的目的是保护该国金融系统内的消费者隐私，其方式类似于欧盟的《一般数据保护条例》。同样，中国、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦三国政府也实施了数据保护改革，以确保数据的合理使用，防止可能损害公平竞争的数据垄断。

56. 需要新的监管办法来应对的其他重大风险包括黑客和网络诈骗犯的活动，这些活动可能扰乱支付流程，并对用户造成重大损害。虽然平台拥有方在内部努力为其用户提供最优质的安全保障，但将这样一项重要的公共政策义务留在私人行为体手中，对监管机构和政策制定者构成了重大挑战。

57. 在另一个重要的监管领域，相关利益攸关方正试图通过金融监管来改善数字金融平台治理。新加坡和中国香港最近推出的数字银行牌照就是这一领域的一个重要事件。此外，随着数字平台规模扩大并造成市场集中相关风险，竞争法可能在数字平台的治理方面发挥重要作用。中国监管机构最近对大型科技公司进行反击，试图应对市场垄断，并加强竞争。随着本区域数字平台的持续增长，其他国家的监管机构将需要确保其竞争法能够有效支持公平竞争，防止金融科技大公司方面的市场力量集中。

58. 很多司法管辖区的机关也在开发监管沙盒，用以测试和了解新技术和新模式，努力设计合理的监管和监督系统。这种沙盒允许公司提供创新金融产品，同时全部或部分享受适用法规的豁免。本区域的泰国、马来西亚和印度尼西亚等多个国家已经采用监管沙盒来推动金融创新。这些方案进入创新中心和生态大系统后效力尤其强大。此外，通过监管沙盒对金融产品进行测试，能够使监管机构更好地了解新技术环境中的相关风险，并创建更好的监管框架，以应对数字化并推动创新。

59. 总之，亚洲及太平洋的监管机构需要仔细评估现有的框架，对数字技术和金融机构的相关发展情况与时俱进，确保提供合理监管，以支持金融稳定、金融诚信和市场行为/消费者保护等核心目标。

## C. 生态大系统

60. 要支持创新和可持续发展目标，还必须考虑数字金融生态大系统的方方面面。其中包括法律制度(尤其是涉及支持数字化、通常涉及数字身份识别的法律制度)、人力资本开发、创新中心的创建以及对经济研究和开发的融资或支持。

61. 上文中已经提到了生态大系统方面的一些障碍。例如，数字人才的短缺可能对国家层面开发强有力的数字金融解决方案的能力产生负面影响。这个问题

在优质教育机会有限的国家尤为明显，这些国家的责任机构和起步公司可能很难招聘到拥有数字平台开发技术技能的员工。随着全球经济日益依赖数字技术，信息技术教育机会的不足也可能限制低收入和中等收入国家劳动力的经济机遇。同样，数字平台开发缺乏资金、技术和法律支持，也可能减缓本区域的数字化进程。

62. 为了消除这些障碍，政策制定者可推动人力资本发展方面的投资，为此可出台旨在支持本区域数字经济的普及型教育课程、包括在线课程，并为教育机构提供更多资金。此外，监管机构和政策制定者可创建创新中心，为起步公司和其他公司提供法律、技术和资金扶持。这些中心有助于应对小公司进入市场前所面临的一些主要挑战，从而促进创新和竞争。最后，政策制定者应确保其国内法律体系支持公平竞争，不阻碍创新。为了实现这一目标，监管机构应该在公司注册、税收、就业以及与大小企业相关的其他事项上采用清晰便捷的规则。

## 七. 供委员会审议的问题

63. 鉴于选定的创新数字筹资战略在振兴金融以支持气候行动和可持续发展目标方面具有的潜力，宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会不妨讨论这些战略对本区域的相关性，并确定有助于将其潜在效益最大化的政策行动，包括区域合作。委员会还不妨向秘书处提供指导：如何通过技术援助方案支持成员国建设国家能力，推进落实这些战略。

64. 本着这一精神，并考虑到本文件中重点提出的问题，委员会可讨论的潜在问题包括：

(a) 在专题债券发行标准和分类、气候相关财务披露和债务换气候方面采用最佳做法需要哪些机构能力，区域合作如何帮助成员国建设这些能力？

(b) 在推动数字筹资支持本区域可持续发展目标行动议程背景下应优先采取哪些关键政策行动，区域合作将如何支持这项行动议程的实施？

65. 委员会还不妨探讨可能建立的机制，促进其与秘书处及相关政府部委、尤其是财政部之间增加定期的实质性沟通，推动政策意见交流，更好地指导秘书处的工作，并支持成员国的政策举措。