



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

加强各级扶持性经济环境，
支持包容性和可持续发展以及
促进经济一体化与合作问题

多年期专家会议

第六届会议

2023年10月30日至31日，日内瓦

临时议程项目3

向清洁能源增长模式转型：挑战、机遇和解决方案

贸发会议秘书处的说明

概要

发展中国家面临着一系列相互关联、层出不穷的危机，全球经济日益分崩离析，引发了如何在受气候限制的世界中重新思考发展战略的问题。与过去一样，出于许多相同的原因，成功的发展道路仍然依赖于建设工业能力。然而，气候变化不仅给二十一世纪带来了更多挑战，而且导致许多全球南方国家的政府更加担心会被困在一个越来越不宜居的世界中。因此，发展型国家必须能够在气候变化的威胁与经济多样化、创造就业和技术追赶等长期目标之间取得平衡。要做到这一点，就必须在可持续能源系统的基础上建设工业能力。因此，应对气候变化使结构转型成为一项全球任务，发达经济体需要发挥带头作用，最不发达国家也需要进行重大结构变革和技术变革。协调一致地应对国家挑战和全球挑战不是一件简单明了的事，也不会自动发生，而是需要战略规划、积极的政策干预和有效的多边合作。

本说明讨论了在受气候限制的世界中建设工业能力这一挑战的国家和国际层面。在本届多年期专家会议上，将讨论向清洁能源增长模式转型的议题，该议题与在受气候限制的世界中建设工业能力相关，并将提出政策制定方向，以引导全球经济走向更可持续的未来。



一. 导言

1. 全球经济再次处于动荡之中。继 2020 年短暂但严重的萎缩后，全球经济于 2021 年恢复增长，但在经济增长放缓的背景下，正在经历生活成本危机，一些主要经济体可能再次陷入衰退。疫情的影响已开始减弱，但政策制定者还面临许多其他危机，包括能源和粮食危机、通货膨胀和债务困扰。此外，由于地缘政治紧张局势加剧，包括乌克兰战争和全球前两大经济体之间的紧张局势，全球化似乎比以往更加脆弱。这种向日益多极化秩序的转变是在全球经济体系日益分崩离析、全球治理体系无法充分应对多重危机的情况下发生的。层出不穷的危机正在加剧国家之间和国家内部现有的不平等并造成新的不平等，有可能使过去几十年取得的一些发展成果付之东流，并使许多发展中国家无法实现可持续发展目标。¹

2. 与此同时，气候变化正迅速成为最严峻的全球挑战之一。气候变化的影响正在波及全球各个角落，越来越多的国家和社区因气候变化的影响而遭受损失和破坏。2023 年，受厄尔尼诺现象影响，北半球许多国家的夏季气温创下新高。随着极端气候事件的数量成倍增加，没有一个地区逃过日益严重的影响。加拿大的森林火灾、中国和东非的长期干旱、巴基斯坦和大韩民国的洪水以及欧洲的热浪等事件都是对未来的预演，预示了如果气温超过《联合国气候变化框架公约》之下《巴黎协定》规定的水平将会发生什么。研究表明，2011-2020 年的全球平均地面温度比 1850-1900 年高出 1.09°C，但国家自主贡献中的减缓承诺远远达不到要求，根据目前的轨迹，气候变暖程度将远远超过把气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内的目标。² 根据《巴黎协定》，国际社会的总体目标是把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上 2°C 之内，但根据目前的政策，到 2100 年，全球平均气温将比工业化前水平高出 2.7°C。³ 目前的状况已使社会和自然处于脆弱的境地，如果不加以控制，将产生严重的负面后果。必须将人与自然放在首位，但在当前的经济模式下，可能无法做到这一点。

3. 摆脱以化石燃料为中心的不可持续的经济模式是应对气候变化、减轻气候变化对社会和国家的严重影响的关键。要应对这一挑战，关键在于采取战略性产业政策办法，以加快能源转型和产业结构调整的速度，将创新方向导向或转向实现可持续繁荣，并使自然资源的使用及其环境影响与经济增长有效脱钩。

¹ 联合国，全球粮食、能源和金融危机应对小组，2022 年，《乌克兰战争对粮食、能源和金融系统的全球影响》，可查阅 <https://news.un.org/pages/global-crisis-response-group/>。

² 政府间气候变化专门委员会，2022 年，《气候变化 2022: 减缓气候变化——政府间气候变化专门委员会第六次评估报告第三工作组的报告》，剑桥大学出版社，纽约。

³ 见 <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2022/>。

注：脚注中提及的所有网站均于 2023 年 8 月访问。

二. 在受气候限制的世界中建设工业能力的全球方面

A. 建立可持续增长与发展的新模式

4. 各国仍可遵循以下路径：克服当前经济挫折、避免“失去的十年”、实现可持续发展目标以及《巴黎协定》下的气候目标。在短期内，要实现上述目标，就必须在应对紧迫的生活成本危机的同时，解决许多发展中国家体面就业机会不足的问题，特别是年轻人缺乏体面工作的问题，同时通过减轻债务负担、促进生产性投资、扩大再分配措施来应对日益恶化的增长前景，以支持当地市场并增强家庭和企业的信心。从中长期来看，要实现上述目标，就必须解决当前模式的根本结构性问题，并建立新的模式。

5. 国际社会通过了一项雄心勃勃的多层面发展议程，指明了通往新模式的道路，其目标是实现更加繁荣、更具包容性的世界。《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》可被视为国际社会应对气候变化、社会排斥和经济发展失衡等相互关联的挑战的举措。要实现此项雄心勃勃的议程，就必须制定不超出地球限度的新发展模式。这一模式的核心是通过经济脱碳，更加关注分配问题，对公共品进行大量公共和私人投资，以实现根本性社会经济转型。

6. 迫切需要转变政策模式，从金融市场监管薄弱、财政紧缩、贸易自由化和私有化转向制定专门的公共政策、强化监管权力、营造扩张性宏观经济环境并为全球公共品提供支持。这种根本性社会经济转型还要求改善国内体制结构，必须借鉴具有气候意识的发展型国家的体制结构并以充分的政策空间为基础，同时还需要开展多边合作，并营造扶持性国际经济环境。然而，鉴于当前全球经济治理结构中存在的空白和不对称，国际社会缺乏实现这一议程的适当工具。因此，全球经济的特点仍然是：粮食不安全和饥饿、劳动力利用严重不足、宏观经济不稳定、不可持续的债务积压、国家内部和国家之间收入和财富差距悬殊、市场高度集中、寻租行为、数字鸿沟、逃税和避税现象严重、投资不足、金融和房地产市场存在投机泡沫。

7. 要重建国际经济秩序，为所有人带来繁荣，就必须复兴致力于实现国际商定目标的多边主义。这方面的行动可借鉴 1940 年代联合国成立时的讨论。为使上述经验教训适应二十一世纪全球经济的现实，就需要有新的创造性思维。⁴

B. 实现全球公正转型

8. 与发达国家相比，发展中国家，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家受气候变化的影响更大，因为这些国家更加脆弱，应对能力有限，并且缺乏足够的资金和技术资源。⁵

⁴ Gallagher KP and Kozul-Wright R, 2022, *The Case for a New Bretton Woods*, Polity Press, Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

⁵ 贸发会议，2022 年，《2022 年最不发达国家报告：低碳转型及其对结构转型的严峻影响》（联合国出版物，出售品编号：E.22.II.D.40，日内瓦）。

9. 严重的经济不平等会对个人、社区和国家应对气候挑战的责任和能力产生影响。全球最富有的 10% 人口的排放量占总排放量的 48%；中间的 40% 人口占总排放量的 40%。相比之下，全球最贫困的 50% 人口的排放量仅占总排放量的 12%，但他们却最有可能承受气候变化带来的最严重后果，并且应对气候变化的手段非常有限。⁶

10. 收入与排放之间的关系还反映在不同的国家组中，发达经济体的人均排放量继续超过发展中国家。例如，最不发达国家的人口占全球人口的 17%，但温室气体排放量仅占全球排放量的 1%。按人均计算，最不发达国家的排放量仅占全球平均排放量的 10%。⁷

11. 这种碳不平等直接影响到发展中国家的公正转型潜力。如果剩余的碳预算继续被富人占用，如果发达经济体的减缓努力仍然不足，那么几乎没有任何空间开展必要的发展活动。为了实施绿色结构转型计划并实现 2030 年议程，发展中国家即使能够获得最高效的技术，也可能需要在短期内增加排放。因此，要在全球范围内实现公正转型，就必须解决不平等问题，并迅速减少化石燃料的消耗，特别是减少发达经济体的化石燃料消耗。

12. 如果经济不平等现象继续像目前这样显著，难以想象能够成功过渡到更可持续的经济、社会和环境模式。两极分化的社会更容易出现经济和社会不稳定，也更容易受到环境崩溃的不利影响。全球气温上升的后果反映了国家内部和国家之间现有的结构性不平等，并因这种不平等而加剧。解决这些问题对于气候行动的成功与否至关重要。因此，可以将公正转型理解为在采取强有力气候行动的同时，为所有人改善生计。新的可持续发展模式应在结构转型的基础上，将气候相关目标和发展目标相结合，共同纳入协调一致的战略。

13. 在解决如何同时实现气候相关目标和发展目标的问题时，应考虑共同但有区别的责任原则和各自的能力。承认大多数发展中国家的排放量远低于发达国家这一事实只是第一步。还必须考虑到，发展中国家面临着在经济和社会发展方面迎头赶上的艰巨任务。最后，应当指出，如果没有发达国家的支持，大多数发展中国家难以成功踏上绿色转型之路。

C. 在全球一级创造扶持性条件，促进在受气候限制的世界中建设工业能力

14. 向低碳和循环经济转型不仅需要彻底改变经济体的能源基础，还需要改造所有生产系统和基础设施。这项工作的规模决定了这是史上规模最大的全球经济结构转型。因此，这为建立更加平等的世界提供了机会，让所有发展中国家都有机会赶上发达国家。发展的核心是结合了互动联系和累积联系的转型过程，旨在创造良性循环，即调动更多资源、增加就业、提高收入、扩大市场和增加投资，从而创造更好的就业机会和附加值更高的活动。要维持这种良性循环，就必须实现强劲的生产力增长，为政策制定者提供空间，使其能够更好地进行权衡和管理利益冲突，并提供缩小与发达国家差距的可能性。

⁶ 见 <https://wir2022.wid.world>。

⁷ 贸发会议，2022 年。

15. 建设工业能力始终是成功追赶战略的核心，包括东亚经济体最近实施的追赶战略。然而，这些成功经验是例外而非普遍现象。在发展中国家，更普遍的情况是工业化停滞，甚至过早地去工业化，在本应发展工业能力、创造就业机会的时候却丧失了工业能力和一定收入水平的就业机会。⁸ 各国仍在讨论是哪些结构性制约因素和政策失误导致了上述趋势；总的经验教训是，如果在完全不考虑或较少考虑气候因素的情况下都难以实现结构转型，那么在受气候限制的世界中实现结构转型可能是一项更加复杂、困难和不确定的任务。

16. 因此，承认气候变化是全球政策制定者的优先事项表明结构转型是一项全球任务，发达经济体应发挥带头作用，但最不发达国家也需要进行重大结构变革和技术变革。协调一致地应对国家挑战和全球挑战不是一件简单明了的事，也不会自动发生，而是需要战略规划、积极的政策干预和有效的多边合作。为协助发展中国家建设工业能力，必须在全球层面创造以下理想的扶持性条件：发达国家加速减缓气候变化，发达国家向发展中国家转让低碳技术，为发展中国家提供充足且可预测的长期资金支持，改革全球经济架构，为发展中国家提供更多政策空间，以及协调对气候敏感的全球经济通货再膨胀。然而，这些条件中的大多数目前并不具备或还不成熟。

17. 在减缓方面能否迅速取得进展取决于最大的行为体，特别是中国、美国和欧盟能否立即采取行动。美国和欧盟的二氧化碳排放量占大气中二氧化碳排放总量的近一半。从历史上看，中国的排放量较少，但目前是全球最大的排放国。然而，中国在绿色转型方面也走得最远，包括在绿色能源技术方面。2021年，中国的可再生能源装机容量超过了美国、非洲、欧洲、拉丁美洲、中东和东南亚的总和，可再生能源价格的大幅下降在很大程度上推动了这一快速发展。⁹ 美国和欧盟也在迎头赶上，制定了雄心勃勃的减排计划。

18. 美国出台了一些重要立法，标志着旨在激励绿色转型的雄心勃勃的一揽子产业政策。特别是，《芯片[创造有利于半导体生产的激励措施]与科学法》和《降低通货膨胀法》提供了激励措施，以促进美国的半导体研究、开发和生产，激励清洁能源生产和能源需求转型，降低绿色融资成本，并推进气候技术创新。一项估算显示，《降低通货膨胀法》原定约 4,000 亿美元的补贴目标可能会翻倍，由于乘数效应和私人投资的涌入，未来 10 年的总支出可能达到 1.7 万亿美元。¹⁰

19. 欧盟通过了一套名为《欧洲绿色协议》的政策举措，旨在使欧盟在本十年内实现净零排放。如果将“下一代欧盟”疫情后恢复基金与多年期财务框架的资源相加，2010-2027年预算期的可用资源将达到6,000亿欧元。欧盟还宣布了计划于2026年生效的贸易措施——碳边境调节机制，如果向欧盟出口的国家的环境标准不如欧盟严格，上述措施就会对这些出口国产生影响。

20. 发达国家的脱碳工作进展缓慢，但与几年前相比，步伐有所加快。绿色产业政策和乌克兰战争引发的能源危机可能使欧盟的绿色转型加快了5-10年。同样，

⁸ 贸发会议，2016年，《2016年贸易和发展报告：结构转型促进包容性和可持续增长》(联合国出版物，出售品编号：E.16.II.D.5，纽约和日内瓦)。

⁹ 见 <https://www.nytimes.com/2022/09/14/opinion/environment/china-climate-change-heat-drought.html>。

¹⁰ 见 <https://www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/securities-research-reports/report-13-202205.html>。

美国在实施《降低通货膨胀法》的第一年就取得了大大超出预期的成果：例如，2023 年，多家公司宣布在美国新建电池制造项目，项目总数达 31 个，超过了前四年的总和。¹¹ 在全球范围内，风能和太阳能资产的资本支出从 2021 年的 3,570 亿美元增至 2022 年的 4,900 亿美元，首次超过了对现有和新增石油天然气的投资。

21. 产业政策的振兴以及在支持绿色转型方面取得的进展尚未惠及发展中国家，也没有与发展中国家共享，发展中国家在绿色转型方面仍然落后，并且面临着许多紧迫问题，包括高昂的偿债成本，而且无法筹集到所需的资源。迄今为止，全球南方主要被视为推动全球能源转型的原材料来源地，很少有人关注如何最大限度地提高这些地区在转型过程中所能获得的广泛社会经济效益。

22. 系统重要性国家目前的货币紧缩和财政紧缩趋势也不利于发展中国家的增长前景。相反，各国需要协调实施扩张性财政和货币政策，以实现气候敏感的全球经济通货再膨胀。这可能会对发展中国家的增长轨迹产生积极影响，有利于发展中国家获得大量投资以加快绿色转型。在其余的全球层面扶持性条件中，以负担得起的方式获得绿色技术尚未成为讨论主题，负担得起且可预测的长期融资也不足，尽管最近就扩大区域和多边资金来源问题进行了讨论。尽管发达国家已经扩大了政策选择范围以应对当前的挑战和关切，改革全球经济架构以扩大发展中国家的政策空间仍然是这些国家成功推进气候相关目标和发展目标的必要先决条件。

三. 绿色结构转型面临的国内挑战

23. 发展中国家在调动资源和制定有效利用资源的政策方面遇到许多障碍。其中一些是由于国际规则和法规造成的，而另一些则是由于内部因素造成的。

24. 疫情应对措施以及粮食和能源危机导致大多数发展中国家的债务水平上升，发达经济体的货币紧缩进一步加剧了这一问题，导致全球南方的偿债成本增加。因此，60%的低收入国家和 30%的中等收入国家目前已经陷入或接近陷入债务困境。此外，目前有 48 个国家(总人口达 33 亿)的偿债支出超过了教育或卫生支出。在疫情爆发的第一年，发达国家宣布了支助家庭和企业的措施，金额相当于国内生产总值的 23%。相比之下，低收入国家宣布的支助措施金额平均仅占国内生产总值的 5%。

25. 同样，宏观经济稳定对于长期投资，特别是绿色投资至关重要，因为这些投资具有很大的不确定性。然而，大多数发展中国家都受到国际资本全球流动的影响，这种流动是由系统重要性国家的货币政策和投资者情绪共同驱动的。这就导致了金融动荡，并在发展中国家造成了与国内宏观经济状况无关、由资本自由流动驱动的繁荣和萧条周期。许多发展中国家可能积累了大量外汇储备来进行政策缓冲，但这还不足以隔绝这种破坏稳定的外部影响。

26. 为绿色转型提供资金是另一项重大挑战，特别是在发展中国家。实施可持续做法和技术的初始成本可能很高，而许多国家的国内财政资源有限。获得负担得起的资本、投资机会和融资机制对于支持转型至关重要。

¹¹ 见 <https://www.nytimes.com/2023/05/30/opinion/climate-clean-energy-investment.html>.

27. 大多数发展中国家，特别是最不发达国家在进入国际出口市场方面面临壁垒。发达国家设置的贸易限制、关税和非关税壁垒可能会阻碍本国市场较小的国家的出口，导致这些国家为求发展而采取出口导向型战略。消除这些壁垒并避免施加新的壁垒对于促进转型至关重要。

28. 大多数发展中国家往往还缺乏发展所需的基础设施，特别是建设绿色经济部门的能力所需的基础设施，而这是走上可持续发展道路的必要条件。此类基础设施包括可再生能源发电设施、回收和废物管理系统、高效运输网络和可持续农业做法。建设此类基础设施需要大量投资和技术专长。

29. 要应对上述挑战和其他挑战，就需要采取综合办法，包括国际合作、能力建设举措、技术转让、资金支持以及考虑到每个发展中国家独特国情的定制政策。然而，改革全球经济架构可能是最重要的步骤，能够缓解发展中国家的政策空间所面临的一些主要障碍。各国政府在创造包容性和可持续经济方面发挥着核心作用，其政策不仅包括采用可再生能源，还包括促进与可再生能源价值链相辅相成的增值活动。在这方面可采取的政策行动包括绿色产业政策，例如适当的当地含量激励措施、企业孵化举措、研发支持、促进低碳产业集群和绿色技能发展方案，以培训脱碳产业所需的劳动力。还包括循环经济政策，以帮助国家和社区管理稀缺资源和贸易废料，缩短各行业排放的生命周期，从而提高资源效率和生产力。

30. 然而，发展中国家面临的障碍是结构性问题，这些问题使它们无法成为积极的经济行为体，也无法选择并实施发展道路。东亚国家的成功经验突出表明，发展型强国所采用的战略性贸易和产业政策在促进结构转型、弥补本国企业在国际市场上的竞争劣势方面发挥了关键作用。积极的政策措施协助东亚最成功的经济体加强了利润、投资和出口之间的紧密联系，并突显了高效公共机构的作用，这些机构愿意且能够与私营部门协调，并且拥有足够的政策空间来支持、指导并在必要时约束企业，以实现快速的投资和技术升级。如果其他区域缺乏同样积极的发展型国家，就很难同时实现气候相关目标和发展目标，也很难在二十一世纪建设工业能力并向低碳经济转型。

四. 建设绿色工业能力的区域方面

A. 区域转型战略

31. 如果不在区域一级开展合作，各国政府单独行动所能取得的成就是有限的。考虑到发展中国家往往缺乏自主开展成功转型所需的基本能力和政策空间，这一点显而易见。每个发展中国家都有不同的优势，从矿产资源到制造业专业知识，再到靠近重要的贸易路线。此类优势可被纳入精心设计的规划中，以发展基于低碳技术的高效区域产业生态系统，这在单个国家层面是不可行的，此类生态系统可能对能源、气候适应型农业、低碳制造业、碳排放交易和生物经济等一系列部门产生相当大的积极影响。可将区域转型计划或区域绿色协议理解为全面、协调的一揽子政策，旨在将实现气候目标、促进经济发展、创造体面就业以及保障公平和福利等目标相结合。迄今为止，一些区域已提出并讨论了绿色协议，但仍主要以发达经济体为主，如大韩民国的绿色新政和《欧洲绿色协议》。

32. 然而，正是非洲和拉丁美洲等发展中区域拥有的丰富自然资源，显示了它们在发展绿色价值链方面的潜力。例如，钴的出口国可参与生产低成本、低排放的锂离子电池前体，而不是作为矿产供应商被限制在电池价值链的低端。这种电池价值链可进一步与南非以及巴西和墨西哥等拉美国家不断增长的汽车价值链相联系。

33. 许多发展中国家的另一个关键部门是粮食生产。此次疫情凸显了发展中国家粮食安全的脆弱性。对可持续生产性价值链的战略投资可以改变粮食生产。特别是，对可持续气候智能型农业和粮食价值链的投资在总增加值方面创造了最高的回报率。例如，在刚果民主共和国，灌溉的投资回报率约为 500%，在埃及，根据一项研究的估算，太阳能反渗透灌溉的投资回报率为 400% 至 500%。一些发展中经济体还拥有源自植物的天然产品，例如源自卡拉哈里瓜、马鲁拉和酸梅的产品。可以探索其中一些产品的用途，在制药和化妆品等部门发展基于生物多样性的价值链。

B. 全球制约因素和区域合作

34. 世界贸易组织协定对某些政策领域作出了限制，这些外部环境制约因素可能会使绿色转型受到限制。区域合作以及更广泛的南南合作有助于克服这些障碍。此类合作可为能源转型和基础设施发展建立新的融资机制，促进技术转让，为区域一级转向循环经济创造条件，并支持以生产能力建设和绿色转型为重点的更加雄心勃勃的发展议程。

35. 正着手实施快速变革性绿色发展战略的发展中国家还可重新审视能够提供长期融资的区域开发银行的作用。例如，最近成立的亚洲基础设施投资银行标志着该区域在应对绿色转型的融资挑战方面取得了重大进展。全球南方的大型经济体也可通过直接干预来缓解融资瓶颈，从而实现雄心勃勃的项目。例如，埃塞俄比亚与中国就两个铁路项目建立了伙伴关系，即亚的斯亚贝巴至吉布提的电气化标准轨距铁路线和亚的斯亚贝巴轻轨交通系统。

36. 区域办法还可利用《与贸易有关的知识产权协定》规定的灵活性，例如知识产权用尽原则对绿色技术的灵活性，来促进技术转让。区域用尽(而非国内用尽或全球用尽)规定，只有当产品在相关区域内销售时才允许平行进口。区域用尽通过建立专利保护的地理缓冲区，同时允许平行进口，在技术转让与创新激励之间取得了适当平衡。发展中国家可考虑开展合作，超越目前的知识产权框架，并可提议通过一项关于《与贸易有关的知识产权协定》和气候变化的宣言，以澄清现有的灵活性，并为转让用于适应和减缓目的的无害环境技术提供新的激励措施。厄瓜多尔在 2013 年《与贸易有关的知识产权协定》理事会的一次会议上讨论了该问题，随后的几次会议上也讨论了该问题。¹²

37. 最后，如果发展中国家能在区域一体化进程中建立协调一致的区域回收网络，特别是电子废物和废金属贸易的回收网络，就可以促进规模化精炼工业的发展，从而有助于实现循环经济。区域协调机构可采取“拉动和转型”战略，以便各国采取循序渐进的办法并进行路径锁定。在此背景下，产业政策应支持技术转

¹² 世界贸易组织，2013 年，《知识产权对促进无害环境技术转让的贡献》，厄瓜多尔 IP/C/W/585 号来文，日内瓦，2 月 27 日。

让、发展后向和前向产业联系，并在相对较先进的可以承接冶炼厂的国家进行商业投资；在拥有大量电子废物流和已制定回收计划的国家优化并协调收集系统，以提高效率；并在尚未普及电子废物回收的国家开展宣传并鼓励回收行为。¹³

C. 拉丁美洲：区域绿色转型合作的重大机遇

38. 拉丁美洲极易受到气候变化的影响。降水模式的变化、气温的上升和日益频繁的极端天气都可能造成该地区人员伤亡和经济损失。经济持续放缓、地缘政治紧张局势导致国际环境不稳定、通货膨胀压力增加、宏观经济政策空间缩小，这些因素使拉丁美洲经济体更难恢复可持续增长并保护最脆弱的群体。

39. 然而，全球推动脱碳的努力可为拉丁美洲经济体带来重大机遇。锂、铜、锰和镍等矿产资源是低碳技术的重要投入品，拥有丰富矿产资源的经济体有望从中获益。例如，智利、哥斯达黎加和乌拉圭制定了关于气候相关问题的计划，正在部署可再生能源和生物多样性保护举措。然而，要充分发挥拉丁美洲清洁能源转型的潜力，还有更多工作要做，而制定区域绿色转型议程有助于促进各国政府的工作。

40. 拉丁美洲在制定区域气候行动计划方面面临许多挑战，特别是在融资和技术相关问题方面。拉丁美洲最近成功签署了多项区域协议，例如 2018 年关于获得环境信息等三项权利的《埃斯卡苏协议》和 2021 年东热带太平洋海洋走廊，表明了区域合作的力量。拉丁美洲各国政府可与民间社会、工商部门和国际伙伴合作，采取与该区域的重大机遇和挑战相称的更大胆的举措。

五. 绿色产业政策与绿色转型融资之间的联系：不同区域面临的挑战

A. 亚洲及太平洋：开发银行的关键作用

41. 迄今为止，为发展中国家绿色转型提供的国际资金支持和私人资金仍然不足，需要更多地关注公共开发银行和金融机构在促进向更清洁、更绿色、更公平的经济过渡和转型过程中的潜力。南方开发银行目前提供的贷款金额在某些情况下不亚于布雷顿森林机构，而且条件更加灵活。亚洲的开发银行和金融机构规模庞大、种类繁多，其中一些资金充足，许多已将资金投向绿色转型。此外，亚太地区在以下方面拥有值得借鉴的经验：如何在发展型国家的领导下，战略性地运用产业、金融和其他政策，在相对较短的时间内实现结构转型。这尤其包括最近成立的由南方国家牵头并服务于南方国家的银行，以及那些历史悠久、经历了大幅扩张的银行。亚洲基础设施投资银行和中国的政策性银行就是这样的例子。其他促进以绿色为导向的干预措施的银行包括孟加拉国和大韩民国的中央银行，它们使用了可变存款准备金率和利率等多种工具，来筹集和引导资金用于更绿色的用途。但与此同时，开发银行的覆盖面并不均衡，特别是在最不发达国家和小岛屿发展中国家，亚洲和其他区域仍然存在较大缺口。

¹³ 见 <https://unctad.org/publication/south-south-cooperation-climate-adaptation-and-sustainable-development>.

42. 其他类型的机会也没有得到利用，因为开发银行和金融机构大多受到以下因素的制约：资本总额有限、杠杆率低以及政府股东继续要求获得高信用评级。改善信息并了解这些制约因素，同时为各国政府和机构创造分享经验的机会，有助于就其潜在作用和最佳支持方式达成共识。目前，缺乏关于这些机构及其工作方式的信息，贸发会议可提供及时、必要的平台，让各国分享经验并加深对其业务的了解。

43. 亚洲和其他区域的市场工具表现平平，这表明需要加强公共开发银行和金融机构的作用。例如，中国和土耳其在疫情爆发的第一年发行的债券的需求量是发行量的 4-5 倍，有时甚至更高，表明私营部门正在寻求投资机会。此外，不丹发行了主权债券，该区域其他国家也可能效仿。然而，在考虑发行此类债券时，需要考虑到东南亚国家联盟与中国、日本和大韩民国于 2002 年发起的亚洲债券市场倡议迄今产生的影响并不均衡。此外，很难将这些资金用到最需要的地方，而且大多数情况下缺乏衡量真正的环境和社会影响的工具。显然需要新的创新解决办法。

44. 另一个特点是，马来西亚和新加坡等国正在创设并可能使用主权财富基金。这些基金可能提供数万亿美元的长期发展资金。然而，在大多数情况下，这些基金的用途与全球北方相同，并未用于特别具有发展性或变革性的活动。这就浪费了机会，因为一旦建立了充满活力的国内低碳经济基础，这些基金就可以提供大部分初始投资，以启动绿色转型并吸引私营部门投资。

45. 可供选择的金融机构和金融工具种类繁多。亚太地区是一个多元化区域，拥有世界上最大的新开发银行和金融机构，但仍然存在较大缺口，一些国家得不到充分服务。其中包括那些制定了以绿色为导向的产业政策或目标的国家，如果这些国家能够获得更多资金和政策支持，它们将有更强的合作意愿。一些最贫困的国家正在试验创新绿色金融技术；许多国家正在试行绿色产业政策。这包括小岛屿发展中国家，亚太地区有 17 个这样的经济体，它们面临的大多数挑战与本区域其他国家相同，但由于经济规模较小、比较脆弱，它们有更多独特的需求和经验。

B. 小岛屿发展中国家：特殊挑战

46. 全球有 39 个小岛屿发展中国家，还有 18 个经济体因其环境和发展状况而被列入该类别。¹⁴ 小岛屿发展中国家的总人口为 6,500 万，经济总量很小，仅占全球国内生产总值的 0.9% 左右。这些国家的发展水平差异很大。一些小岛屿发展中国家是高收入经济体(例如巴哈马、巴巴多斯、新加坡)；八个小岛屿发展中国家属于最不发达国家，即科摩罗、几内亚比绍、海地、基里巴斯、圣多美和普林西比、所罗门群岛、东帝汶和图瓦卢。后者在为绿色转型和实现可持续发展目标提供资金方面面临重大挑战。约 90% 的小岛屿发展中国家位于热带，容易受到极端天气事件或其他气候相关灾害的影响，如热带气旋、风暴潮、干旱、降水模式变化、海平面上升、珊瑚白化和物种入侵。与其他陆地面积较大的国家相比，小岛屿发展中国家由于四面环海、陆地面积较小、远离人口稠密区以及全球连通性受限，气候变化给这些国家带来的影响和风险更大。这些影响和风险可能包括人

¹⁴ 见 <https://www.un.org/ohrills/content/list-sids>。

类健康和福祉退化、人类住区和基础设施被损毁、供水无保障、岛屿和沿海地区被淹没或遭遇洪水、礁岛不稳定和海岸侵蚀、丧失陆地生物多样性、经济衰退、丧失文化资源和遗产以及岛屿宜居性下降。

47. 1970-2019 年，全球共发生 11,072 起与天气、气候和水有关的灾害，造成 206 万人死亡，经济损失达 3.64 万亿美元，其中小岛屿发展中国家和岛屿领土共有 10,253 人死亡，经济损失达 1500.7 亿美元，罪魁祸首主要是 465 起与热带气旋有关的灾害。¹⁵ 在小岛屿发展中国家，气候适应是应对气候变化的核心，政府间气候变化专门委员会将气候适应定义为针对实际或预计的气候及其影响进行调整的过程。¹⁶ 小岛屿发展中国家的温室气体排放量极少，仅占工业化经济体排放量的 1.5%。农业和能源部门的排放量约占小岛屿发展中国家排放总量的 90%。然而，小岛屿发展中国家承受的相关影响和风险却要大得多，因此，小岛屿发展中国家和大多数发展中国家更加迫切地需要采取适应行动，以减少脆弱性并增强复原力。政府间气候变化专门委员会针对小岛屿发展中国家特定的脆弱性和风险，指出了以风险为导向的主要适应行动，例如：恢复沿海生态系统；硬保护；生计多样化；从礁石到山脊的生态系统管理；流域管理；移民；改进技术；产品和市场多样化；适应性金融。¹⁷

48. 适应行动的首要地位并没有降低小岛屿发展中国家能源转型的重要性。几乎所有小岛屿发展中国家都严重依赖化石燃料来发电并用于海水淡化、运输和海洋资源开发等许多其他用途。¹⁸ 然而，鉴于其独特的地理特征，其中许多国家可以从太阳能、风能、潮汐能和海洋能等可再生能源的潜力中受益。因此，小岛屿发展中国家在国际社会的充分支持下加快能源转型是可取的，也是可行的。

转型制约

49. 资金缺口是包括小岛屿发展中国家在内的发展中国家推进绿色转型的最大障碍。2020 年，发达国家提供了 833 亿美元资金，而《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第十五届会议商定的支持承诺为 1,000 亿美元。就小岛屿发展中国家而言，2016-2020 年，平均每年筹集的气候资金约为 15 亿美元，约占气候资金总量的 2%。据小岛屿发展中国家估计，国家自主贡献的成本为 920 亿美元，还有很大一部分需求没有包括在内。¹⁹ 此外，小岛屿发展中国家获得的大部分气候资金都是非减让性的(例如，2017-2018 年获得的气候资金中有 50%是非减让性的)，进一步加重了债务负担。

50. 由于结构性贸易逆差、国内物产不丰、严重依赖外部资金等多种原因，小岛屿发展中国家甚至在疫情爆发之前就面临着日益严重的债务困扰。2000-2019 年，这些国家的外债占国内生产总值的比重上升了 24 个百分点。到 2019 年，这些国家的外债平均占国内生产总值的 62%。疫情和气候危机使小岛屿发展中国家的债务状况恶化，面临着巨大的违约风险。除资金缺口外，技术和能力差距也是

¹⁵ 见 <https://public.wmo.int/en/resources/atlas-of-mortality>.

¹⁶ 见 <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.

¹⁷ 政府间气候变化专门委员会，2022 年。

¹⁸ A/RES/69/15。

¹⁹ 见 <https://www.un.org/ohrills/sids%20climate%20financing%20report%202022>.

这些国家实现绿色转型所面临的挑战。目前的挑战在于需要确定和收集正确的数据来证明气候脆弱性，以便开展适应项目，这一挑战进一步使小岛屿发展中国家难以吸引投资。

51. 为了推进绿色转型并应对与气候相关的影响和风险，各国政府和国际社会应紧急采取各种集体行动。在国家一级，小岛屿发展中国家可制定经济多样化综合战略，包括酌情扩大工业基础，以减少对单一或少数部门的过度依赖，并改善贸易平衡。通过这一措施，小岛屿发展中国家还可增加国内资本形成，逐步解决债务问题。

52. 在区域一级，正如 2023 年 2 月在巴巴多斯举行的贸发会议研讨会上所建议的，小岛屿发展中国家可以加强区域一体化努力和南南经济合作。²⁰ 加勒比共同体秘书处 2022-2030 年战略包括了这方面的行动，并计划让其成员在全球范围内更积极地进行宣传，以采取有效行动应对气候变化。贸发会议还提出了一套支持发展中国家适应气候变化的政策建议，这些建议也适用于小岛屿发展中国家。

53. 在国际层面，发达国家需要兑现气候融资承诺，增加官方发展援助，以支持小岛屿发展中国家的绿色转型和经济多样化。发达国家还可以通过更有利于发展的技术转让或共享机制，积极应对小岛屿发展中国家在绿色转型方面的技术差距。

C. 非洲：绿色转型的巨大潜力

54. 非洲大陆面临着一系列错综复杂、相互交织的挑战。非洲国家具有巨大的经济发展潜力，但许多国家仍在应对饥荒、能源贫困、武装冲突、经济不安全、缺乏就业机会和债务高筑等问题。气候变化带来的日益不利的影响加剧了这些问题。然而，鉴于非洲自然资源丰富并且地处热带或亚热带地区，非洲大陆拥有巨大潜力，可以成为可再生能源及相关产业的主要生产国。

55. 在制约非洲发展潜力的结构性缺陷中，值得注意的是缺乏粮食主权、缺乏能源主权以及出口产品的附加值低于进口产品。²¹ 这些因素造成了结构性贸易逆差，削弱了本国货币，增加了国际借贷需求。在货币贬值和生活必需品进口价格上涨的情况下，政府可能会通过增加国际借贷来补贴消费，从而进一步增加债务。

56. 如果能解决这些结构性缺陷，就可以减少对进口的依赖，减少对国际借贷的需求，并协助建设生产能力，从而提高附加值并引导经济走向低碳未来。不过，需要制定替代发展战略，强调机构、区域合作和加强自力更生能力。是否能挖掘发展潜力还取决于全球层面的扶持性条件，这也是其他发展中区域共同关切的问题。

²⁰ 见 <https://unctad.org/meeting/workshop-and-national-consultation-promoting-sustained-recovery-through-economic>.

²¹ 贸发会议，2022 年。见 https://justtransitionafrica.org/wp-content/uploads/2023/05/Just-Transition-Africa-report-ENG_single-pages.pdf.

六. 供讨论的问题

57. 出席加强各级扶持性经济环境，支持包容性和可持续发展以及促进经济一体化与合作问题多年期专家会议第六届会议的代表不妨审议以下问题：

(a) 如何改善全球层面的扶持性条件，以协助发展中国家建设向清洁能源增长模式转型所需的工业能力？

(b) 区域合作如何有助于克服阻碍发展中国家采用绿色技术和创新的主要挑战？

(c) 各国政府、区域和南南经济组织、私营部门、民间社会和其他利益攸关方应采取哪些措施充分利用新技术的潜力？

(d) 国际社会如何支持发展中国家在受气候限制的世界中建设工业能力？

(e) 全球南方不同区域在绿色转型过程中面临哪些特殊挑战和机遇？

(f) 关于就业和性别方面的影响，向绿色产业结构的转变将对妇女和女童产生怎样的影响？
