

2021 年发展政策融资回顾 直面危机，促进复苏

执行概要

1. 本报告是对发展政策融资的第五次回顾。发展政策融资（DPF）是世界银行三种相辅相成的融资工具之一，是帮助客户国开展政策和制度改革、实现可持续增长和减贫的非专项预算支持。世行定期审查 DPF 的趋势和表现，以便更好地服务于客户的融资需求。本回顾报告阐述关于 DPF 趋势、绩效、对支持发展优先事项所发挥作用的主要情况。本次回顾以 2015 年 7 月至 2021 年 6 月（下文称“回顾期”）承诺的 DPF 业务为重点。

2. 本回顾期对许多发展中国家来说是一个充满动荡的时期。它以大宗商品市场的崩溃开始，以新冠疫情结束。在此期间，人们对气候变化、社会和性别不平等、自然灾害和其他冲击频发、优质就业岗位不足、持续的债务脆弱性等问题的关注不断上升，并且日益认识到需要解决这些问题造成的危害——尤其是在低收入国家。本回顾期结束时，全球仍处于史无前例的新冠疫情当中。疫情导致多年的发展成果被逆转，对未来的发展道路将持续产生深远影响，也给世行集团的双重目标带来更大风险。在此背景下，DPF 与世行其他工具相互补充，与国际金融公司和多边投资担保机构以及其他发展伙伴合作，支持各国应对这些问题，在巩固长期发展基础、危机响应与准备等方面发挥了关键作用。

3. 本回顾期内世行集团做出了诸多核心承诺，这也是本次回顾的一个背景。IBRD 增资一揽子计划、IDA 第 18 次和第 19 次增资将 2016 年《前瞻》战略愿景报告提出的目标投入实施。¹ 对发展资金的需求日益上升，同时世行集团客户国的债务脆弱性不断上升——这些情况凸显了国内资源动员、债务和财政可持续性的重要性。与此同时，私营部门对支持经济增长和就业的核心作用得到更多认可，这在私人资本动员（PCM）和就业与经济转型（JET）议程中都有所反映。要做到服务于所有客户，就意味着要扩大对收入较低的 IBRD 国家（尤其是近期从 IDA 毕业的国家）的支持，同时继续与各种收入水平的客户合作。《前瞻》报告表示世行集团“将在包括（……）气候变化和重大疾病等在内的全球公共产品领域发挥更大作用”，并将危机管理和性别平等作为关键优先事项。本报告分析回顾了 DPF 为贯彻这些优先事项所发挥的作用。着眼于未来，报告也探讨了今后应如何对这一工具进行强化，以便为世行集团新确定的“绿色、韧性和包容性发展”（GRID）方法提供支持。

4. 本报告分析了 DPF 在本回顾期内的表现以它在支持客户实施政策和体制改革、为实现疫后可持续复苏奠定基础方面具备的优势。在全球重新思考疫情后的发展优先事项之际，本报告回顾了 DPF 在这个六年回顾期中的趋势和表现，并就今后如何强化该工具、确保其与时俱进地应对当下发展挑战提出了建议。报告首先考察了过去 14 年里 DPF 如何在全球和区域危机频发的形势下为促进可持续增长和减贫所发挥的作用，然后着重围绕世行集团的四个核心优先事项进行分析：

¹ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/545241485963738230-0270022017/original/DC20160008.pdf>.
<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/21/world-bank-group-shareholders-endorse-transformative-capital-package>
<https://ida.worldbank.org/replenishments/ida18-replenishment>
<https://ida.worldbank.org/replenishments/ida19>

(i) 增强财政和债务可持续性，促进宏观经济稳定和韧性；(ii) 为私营部门提供有利环境，支持由私营部门主导的发展，创造就业机会；(iii) 性别平等；(iv) 气候变化适应与缓解。报告就 DPF 过去如何支持这些领域的工作以及今后如何支持 GRID 方法提供了一些见解。

5. **DPF 融资工具继续促进各类客户国的持续政策对话与改革。**在本回顾期内，世行通过 328 个发展政策贷款项目和 16 个补充项目提供了 810 亿美元 DPF 融资，其中 147 个是 IBRD 项目，181 个是 IDA 项目。本回顾期内 DPF 业务在世行融资总额中所占比例平均为 26%，补充并促进了世行另外两个贷款工具——结果导向贷款（PforR）和投资项目融资（IPF）——的业务。从地理分布来看，非洲地区的发展政策贷款项目数量最多（112 个），而拉美和加勒比地区获得的资金份额最大（占 25%）。DPF 在 IBRD 总承诺额中所占比例在 2018 财年降至 22%，为 10 年最低点，但 2019 财年则急剧上升至 39%。2020 和 2021 财年这一比例继续保持高位，分别为 36% 和 35%，主要反映了各国应对新冠疫情的需要。本回顾期内 DPF 在 IDA 总承诺额中所占比例大幅上升，2020 财年达到 24% 的峰值，大大高于 2011-18 财年平均 12% 的水平。

6. **世行的 DPF 政策从根本上来说仍很恰当，而且事实证明它可以稳健且灵活地用于不同时期和地点，支持各国的改革议程。**DPF 的使用范围很广，从补充贷款、延迟提款选择贷款（DDO）、巨灾延迟提款选择贷款（CAT-DDO）、担保贷款，到独立贷款或规划性贷款，这种多样性使世行能根据不同情况选择合适的贷款产品来提供支持。DPF 的使用中也引入了创新，例如为打击基于性别的暴力（GBV）、推动气候行动和数字技术提供支持。本回顾期内多部门干预显著增加，而且对实体部门的重视有所上升。DPF 支持了农业、土地使用、能效和企业竞争力等领域的改革。DPF 还被用于灾害风险管理、债务可持续性和私营部门发展，本报告第 3 章对此有更详细的介绍。此外，DPF 对吸引其他公共和私营部门资金、加强与发展伙伴的协作发挥了关键作用，对国际金融公司在这方面的上游工作形成了良好补充。最后但也很重要的一点是，DPF 与国际货币基金组织（IMF）的项目相互配合以促进各国建立健全的宏观经济框架，联手支持宏观改革——尤其是财政和债务改革。

7. **在受脆弱、冲突和暴力（FCV）影响的地区，尽管有些国家出现了政策倒退，但总体来说 DPF 融资对推进政策和体制改革仍发挥了关键作用。**2020 和 2021 财年，IDA 对 FCV 国家的 DPF 资金承诺分别达到 18 亿和 24 亿美元高位。FCV 国家中既有中等收入国家也有低收入国家。这种异质性意味着对它们的 DPF 支持需要因地制宜——正如世行集团 FCV 战略所提出的那样。伊拉克是一个受 FCV 影响的 IBRD 国家，在 2016/17 财年得到了大量 DPF 支持；但从本回顾期总体来看，针对 FCV 国家的 DPF 大部分是提供给 IDA 国家。这期间 IDA 对 FCV 国家的整体重视加强，而具体就 DPF 来看，IDA 对 FCV 国家的承诺额占其 DPF 总额的 25%，大大高于 2010-15 财年的 15%。FCV 国家的 DPF 项目被用于支持与公共部门管理相关的结构性改革，如财政管理和行政改革：本回顾期内 FCV 国家的 DPF 中 41% 的“先前行动”是围绕公共部门管理这一主题，而非 FCV 国家这一比例为 23%。例如，中非共和国 DPF 项目向新建的财政机构提供支持，助其维持基本的财政管理和财政透明度，以便在这个冲突频发的国家重建公众信任。² FCV 国家的 DPF 业务支持的其他领域包括能源改革（10%，主要是科特迪瓦、伊拉克和多哥的项目）和农村发展（6%）。FCV 国家的项目表现略低于非 FCV 国家：本回顾期内 FCV 国家的发展政策融资项目中约三分之二获得独立评估局（IEG）“比较满意”或以上的评级，而非 FCV 国家项目中这个比例为 77%。³ 本回顾也看到，2016-21 财年期间一些接受 DPF 的 FCV 国家政策环境持续恶化（阿富汗、萨赫勒、苏丹），给 DPF 业务带来严重挑战。

² 中非共和国先后两笔“团结与社会包容发展政策贷款”（项目编号 P168035、P168474）。

³ “满意”指 IEG 对项目成果的评级为“比较满意”或更高。本评估期内由 IEG 进行评估的 FCV 国家 DPF 项目只有 24 个。

8. 本回顾期内 DPF 项目表现良好，取得了切实成果并继续为客户国的发展做出积极贡献。在本回顾期内结束并由 IEG 评估的 DPF 项目当中，如按项目资金数额计算，近 82% 得到“比较满意”或更高级别；如按项目数量计算，获得这类评级的项目占 75%。尽管 2016 至 2018 财年业务表现暂时有所下滑，但基本还是达到了世行集团的目标（分别为 80% 和 75%）。IBRD 国家的项目表现略好于 IDA 国家，这可能是由于 IDA 国家的风险水平更高。非洲国家和拉美加勒比国家的 DPF 业务表现不如其他地区。从项目结果来看，DPF 项目的预期结果有四分之三以上至少得到部分实现，而 IBRD 国家的表现明显好于 IDA 国家。DPF 业务表现与政策和制度强化（以“国家政策和制度评估”（CPIA）得分衡量）呈正相关；如果以 DPF 项目对客户国 CPIA 评级的影响来衡量项目绩效，结论是 DPF 继续对 CPIA 评级产生积极影响。

9. 针对 2015 年 DPF 回顾提出的建议，我们在帮助 DPF 项目团队执行世行政策规定、确保项目充分满足社会和环境要求方面取得了良好进展⁴。我们修订了关于如何评估 DPF 项目对环境、自然资源和林业影响的员工指南，并将有关内容纳入世行员工培训。我们更新了 2004 年版《良好实践说明》，把 DPF 涵盖的更多政策领域包括进来。我们还在 DPF 项目文件中加入了一个环境和社会影响筛查表。贫困和社会影响分析（PSIA）的质量也有所提高。2016 年一份关于 PSIA 的报告⁵发现，世行对 PSIA 的认识和理解有所提高，它已成为世行的主流工作工具。PSIA 使用一系列将贫困分析与社会影响分析相结合的分析工具来回答有关问题，例如取消某项补贴对居民家庭的影响、税收改革对收入分配的影响以及各种商业赋能改革在企业层面的影响等。PSIA 还有助于增进公众对项目的了解，促进对相关事宜的公共辩论，提高项目透明度。如果团队在 DPF 项目筹备早期就编制 PSIA，这种效果会更为明显。另外，DPF 项目的内部审查流程也得到了加强，世行层面进行项目评估时会由专门的专家组对项目团队所做的评估进行审查。

10. DPF 可对支持危机应对发挥重大作用，它在各种全球和区域危机中的使用和表现就反映了这一点。DPF 的使用在 2009-10 年全球金融危机期间达到顶峰：2009 和 2010 财年，DPF 业务在世行贷款总承诺额中所占份额从此前 2001-08 财年的平均 32% 增加到 39%。新冠危机爆发后，DPF 业务也有所增加，所占份额从 2020 财年一至第三季度的 24% 增加到四季度的 36%。2021 财年这个比例为 27%，这是因为大量投资项目迅速出台而且支付速度加快，以支持医疗卫生方面的危机应对措施——如购买医疗物资和疫苗等。本回顾分析了五次重大危机期间 DPF 的使用情况，⁶ 发现危机期间的 DPF 不仅围绕相关领域的改革，同时也注重与 IMF 和主要发展伙伴的密切合作。与非危机时期相比，世行在危机期间使用独立 DPF 的频率高于综合规划性 DPF。世行筹备危机应对 DPF 项目的速度更快，在保持尽职调查的同时缩短了筹备时间（尤其是在当前疫情期间）。除了支持公共部门管理和公共行政之外，危机 DPF 还被用来支持与危机涉及的具体情况有关的中期改革议程（例如埃博拉危机后的医疗保健改革、粮食危机后的社会支持改革、全球金融危机后的金融部门改革）。FCV 国家得到了强有力的危机支持，尤其是在对它们产生重大影响的埃博拉疫情、食品危机和油价危机期间。应对新冠危机的 DPF 涵盖多项改革，这些改革对应世行集团疫情

⁴ 世行 DPF 政策要求评估发展政策贷款项目的先前行动是否对贫困和分配产生重大影响，尤其是对穷人和脆弱群体产生影响。同时，世行要对项目所支持的具体政策是否会对该国环境、森林和其他自然资源产生正面或负面的“重大影响”进行系统性分析。

⁵ 多捐助方信托基金，PISA 最终报告，2016 年
<http://documents.worldbank.org/curated/en/701191479977368846/Poverty-and-social-impact-analysis-PSIA-multi-donor-trust-fund-final-report-2016>

⁶ 2008 至 2021 财年的五次区域和全球危机共涉及 207 个 DPF 项目。前四次是历史危机：（1）2007-08 年的食品价格冲击；（2）2008-10 年全球金融危机；（3）2014-16 年西非埃博拉疫情；（4）2014-16 年的油价冲击。第五次危机即为当前仍在持续的新冠大流行，从 2020 年第四季度到 2021 年第四季度，世行已为各地区批准了 101 个危机响应 DPF 项目。

应对方法文件列出的四大支柱，并以与受援国的政策对话及其改革优先事项为基础。⁷ CAT-DDO 工具旨在为客户提供快速流动性以管理自然灾害，事实证明它是应对新冠危机的一个宝贵工具——现有 CAT-DDO 项目在 2020 年的高支付额就很好地说明了这一点。

11. 除危机应对之外，本回顾重点围绕植根于世行集团核心协定的四个领域进行了考察：(i) 增强财政和债务可持续性以促进宏观经济韧性；(ii) 为私营部门发展创造使能环境；(iii) 性别平等；(iv) 气候变化适应与缓解。对这些领域进行分析时都专门指出了 FCS 和小国的特殊性。回顾发现，这些领域的 DPF 项目推动了相关改革并且总体表现良好。不过，随着发展中国家逐渐从前所未有的新冠危机走向恢复，今后需要对 DPF 工具加以强化，以便吸取以往的经验教训，应对不断变化的发展优先事项。

12. 在许多国家需要增加财政空间以扩大有形投资和人力资本投资、提高经济韧性的情况下，DPF 对财政和公共债务可持续性政策改革的支持是对旨在解决债务脆弱性的全球努力的有力补充。本回顾期内的 DPF 业务约三分之一以财政和债务改革为重点，而 FCV 国家的 DPF 业务近一半是侧重这些领域。对税收动员措施的重视稳步上升，包括税收改革和减少税式支出的举措在内。项目支持的某些行动促进了支出管理的改善，例如有些改革改善了补贴制度的受益人瞄准，还有的改革提高了医疗、教育和社会保护领域的支出效率（改革措施通常以“公共支出审查”提出的建议为基础）。处于中等和高外债困境风险的国家，其 DPF 项目当中约一半是以财政和债务改革为重点；高债务困境风险国家的 DPF 项目中有 90% 至少包括一项关于财政或债务可持续性的先前的行动。2021 财年，DPF 与近期推出的“可持续发展融资政策”（SDFP）相互补充，共同促进了很多 IDA 国家财政改革的强化。围绕公共债务和财政改革的世行 DPF 项目在 IMF 开展相关业务的国家表现更好，表明两机构在这个领域的工作存在互补效应。

13. DPF 可为私营部门发展创造更有利环境，对动员私人资本、支持客户国实现由私营部门主导的增长发挥着重大作用，这在财政空间紧张的情况下尤为重要——正如世行集团“就业和经济转型”（JET）战略所指出的那样。使能商业环境（BEE）改革通过改善整体营商环境来促进私人投资，而不是为特定投资项目动员资金。本回顾期内三分之二的 DPF 项目包括至少一项 BEE 方面的政策行动，这些项目涉及 78 个国家共 390 亿美元融资。DPF 业务对包括 IFC 咨询服务在内的世行集团其他干预措施提供了补充。DPF 业务最常包括的政策目标有：(i) 通过监管改革或促进私营部门参与扩大可靠、低成本基础设施的获取（包含在 57% 以 BEE 为导向的项目中）；(ii) 降低新企业准入门槛，简化税收管理（52% 的项目）；(iii) 通过强化法律框架来减轻私营企业的风险和不确定性（50% 的项目）；(iv) 通过贸易便利化和改善物流深化与全球经济的融合（41% 的项目）。大多数含有 BEE 内容的项目是通过规划性的系列项目来实施，这是由于这类改革往往是耗时较长的中期改革。以 BEE 为导向的项目表现与其他 DPF 项目类似，在降低商业成本、贸易便利化、推动私人资本动员方面取得了成功。

14. DPF 与世行集团 2016-23 年性别战略的方向紧密配合，正越来越多地纳入性别议题，包括了从拥有和控制资产、更多更好的就业、人力禀赋到发言权和能动性等各个方面。标注含有性别议题的 DPF 项目占比从 2017 财年的 24% 稳步上升到 2021 财年的 70%。2021 财年南亚地区所有的 DPF 项目都被标注为含有性别议题。项目要求的先前行动产生了多种多样的重要成果，如妇女获

⁷ 根据世行集团 2020 年 6 月发布的新冠危机应对方法文件《拯救生命，扩大影响，重回正轨》，DPF 业务将涵盖所有四大支柱：支柱 1 — 拯救生命；支柱 2 — 保护贫困和脆弱人口；支柱 3 — 支持持续的商业增长和创造就业机会；支柱 4 — 强化政策、制度与投资。
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/136631594937150795/pdf/World-Bank-Group-COVID-19-Crisis-Response-Approach-Paper-Saving-Lives-Scaling-up-Impact-and-Getting-Back-on-Track.pdf>

取资金或资产的机会改善、就业岗位增加、更多女童获得学前教育、儿童保护强化、教育和健康条件改善、上网或用电条件改善、女童辍学减少、对性别暴力幸存者的支持增加、地方选举中的女性代表增加等。事实证明，DPF项目过程中包含的深入政策对话对提高有关方面对性别问题及其发展影响的认识至关重要。一系列创新型DPF项目包括了在不同环境下支持性别平衡与平等的改革——例如2021财年危地马拉危机响应与恢复DPF中包含了促进女性金融包容的内容，2020财年阿尔巴尼亚的DPF强化了关于“结合性别视角的决策”的制度框架。

63. 客户国在适应和缓解气候变化方面面临的挑战上升，促使DPF加强了对气候变化相关改革的支持。2021财年，DPF项目的气候协同收益达到26%，几乎所有的DPF项目（97%）都获得了协同收益，大大高于2015财年的7%。与气候变化适应相关的政策行动包括沿海管理、城市土地使用计划更新、森林和水资源保护；与气候变化缓解相关的政策行动包括能源和交通部门“绿化”，减少污染。CAT-DDO产品（以及IDA18中将其扩展到IDA国家的延伸产品）以灾害管理政策为重点，因此对增强气候韧性助益很大。包含CAT-DDO的现行项目组合气候协同收益平均为84%，主要来自支持气候适应的政策措施。对菲律宾的连续多个包括CAT-DDO的DPF项目帮助该国建立了灾害风险管理体系，而对IDA国家的首个包含CAT-DDO的DPF项目（肯尼亚，2018财年）支持了与气候适应相关的土地利用和水资源管理改革。以气候为重点的DPF项目总体表现良好。尽管迄今只有35%的气候DPF项目由IEG进行了评级，但所有结果都是“满意”或“比较满意”。DPF支持的以气候变化为重点的改革取得了多种成果，例如：为减少排放提供更大激励，强化国家气候变化战略框架，保持政府在气候变化缓解和适应方面的支出水平，为绿色投资提供激励，改善各部门获得气候智慧型技术的机会，提高采用可持续实践的土地和森林比例，增加可再生能源和能源储存的使用，扩大供热和运输的电气化，降低能源成本，提高能源效率。

主要建议

15. DPF在满足客户对快速预算支持的需求的同时继续支持相关政策改革。2022财年以及此后更长时间，DPF的业务环境可能更加不利（包括中等收入国家在内的很多国家极端贫困增加；债务上升；诸多客户国财政状况恶化），世行集团则通过2021年GRID框架和备灾议程确立了更加宏伟的工作蓝图。在这种背景下，可考虑通过对DPF进行强化，从而提高这一工具的有效性并加强其影响。

16. 首先，可对包含CAT-DDO工具的DPF加以进一步强化，以加强世行对危机准备与应对的支持。世行集团正在探索如何强化融资产品以支持危机准备和应对。在这一背景下，可通过强化CAT-DDO帮助客户国获得能快速提供流动性支持的额外融资渠道，同时激励它们开展有助于增强危机准备、提高韧性和气候适应能力的进一步改革。包含CAT-DDO成分的规划性DPF在新冠疫情期间履行了很大作用。事实证明，CAT-DDO是获得紧急支持的重要渠道，扩展后的取款触发机制帮助各国迅速获得了流动性。可对CAT-DDO做出一些调整，使它作为一种危机准备和响应工具发挥更大作用，尤其是在IDA国家。首先可以扩展触发条件，将各种类型的危机（例如粮食危机）包括进来，这将增强国家对多种危机的应对能力。其次，可在该工具中更系统地纳入对社会保护体系改革的支持，作为DPF项目所支持改革措施的一部分。新冠疫情表明，有效应对危机需要良好的社会保护系统，这种系统要能有效地进行受益人识别，还要使受益人方便地获得支持——必要时需使用数字解决方案。由CAT-DDO支持的政策框架中可将这些改革包括在内，以加强危机准备。第三，在CAT-DDO项目批准和资金最终支付之间这段时间，可以通过补充投资项目和分析咨询服务加强对危机准备的支持。由于相关政策对这类业务延期的规定，CAT-DDO项目的最终支付可能比其他DPF项目晚得多。最后，为了减轻将资金留作应急目的所用所带来的限制并平衡兼顾

以下两个方面——既能根据预先批准的信贷额度迅速提供流动性支持，又要避免太多资金被束缚在一个应急工具中——可考虑更多地将应急子项目（CERC）与 CAT-DDO 结合使用，以便通过 CERC 和其他机制充分利用一国项目组合中的未支付余额。对 IDA 国家可考虑采用一系列强化工具和融资渠道，包括更有效地使用项目组合层面的 CERC、为危机应对窗口（CRW）分配更多资金以及改进 CAT-DDO 包含的激励措施等。

17. **其次，对债务困境风险较高的国家，DPF 包含的财政和债务管理改革可以更具针对性。**新冠危机过后，很多国家将需要重建财政空间，积极应对疫情造成的财政脆弱性。很多国家仍面临国内资源调动不足的挑战，存在重大债务风险。最近推出的 SDFP 补充并加强了 DPF 对 IDA 国家债务管理、财政可持续性和债务透明度方面的支持。可将 DPF 与根据 SDFP 编制的“绩效与政策行动”（PPA）密切结合，共同促进良好的财政政策、债务透明度和债务管理。另外，对债务危机风险较高的国家，其 DPF 项目可以加大对财政和债务改革的关注。这类政策有助于增强宏观经济韧性并为人力资本投资和有形投资创造空间，从而为世行支持客户国的绿色、韧性和包容性复苏铺平道路。

18. **第三，有必要改善成果监测并开发可以捕捉 DPF 所支持的政策改革对资本动员的影响的方法。**私营部门在促进经济持续增长和创造就业方面发挥着关键作用，而就业又是加强社会包容的核心要素。DPF 可以更加重视有助于创造更多优质就业的改革。“多边发展银行私人资本动员衡量方法”只侧重通过直接交易动员的资金，而 DPF 在营造促进私人资本投资的使能环境方面发挥着重要作用，因此有必要更好地监测和衡量 DPF 所支持的相关政策——从改善整体私人投资环境的举措，到公共部门通过政府采购、公私伙伴关系、国企撤资和私有化等方式与私营部门开展的具体合作。

19. **第四，在过去几年取得的良好进展基础上，可以进一步将性别平等纳入各个国家和地区 DPF 项目支持的政策和体制改革，使这种做法常规化、主流化。**不同地区对性别方面的关注各有差异。要想实现强劲复苏，加强妇女经济赋权就变得格外重要。女童教育、计划生育、生殖健康与性健康、妇女经济机会等方面的举措将加速绿色、韧性和包容性发展。

20. **最后，虽然现在几乎所有的 DPF 都包括一些气候融资，但还需要加强这方面工作以取得更大影响。**气候议程的大部分内容都涉及政策和制度变革，因此可以通过 DPF 向客户国提供支持，助其走上具有气候韧性、低排放的发展道路。可以更系统地对 DPF 中具有切实气候影响的政策和制度举措投以更多关注，帮助客户国将气候政策与《巴黎协定》的目标对接。需要继续重视有助于缓解气候变化的改革（如可再生能源、交通和能源补贴改革）和旨在加强气候适应的改革（如气候智能型农业和水资源保护），这样可以为利用 DPF 工具支持各国增强气候韧性、走上低排放发展道路创造更多机会。