

**第五十九届会议**

临时议程* 项目 86

发展筹资问题国际会议结果的后续行动和执行情况**创新性发展资金来源****秘书长的说明****

1. 大会在其 2003 年 12 月 23 日第 58/230 号决议中，决定在其第五十九届会议上审议发展筹资可能存在的创新资金来源，并请秘书长提出《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》¹ 第 44 段所要求的对这一问题的分析结果。在《共识》中各国元首和政府首脑认为，有必要探讨新的筹资来源，但这些来源不得对发展中国家造成过多的负担，并同意在适当论坛上研究秘书长所要求的关于筹资的可能新来源的分析结果。

2. 在这方面应该回顾指出，大会在社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的五年期审查范围内，于 2000 年 7 月 1 日通过了关于社会发展问题的进一步倡议的第 S-24/2 号决议，其中大会呼吁透彻分析有关开发新的和创新性公共和私人资金来源专供社会发展和消灭贫穷方案之用的建议的利弊和其他影响。

3. 联合国秘书处经济和社会事务部根据大会的决定，委托联合国大学的世界发展经济学研究所（发展经济学所）在 2003 至 2004 年期间进行一项关于新的和创新性发展资金来源的研究。这项研究的目的是设计新的发展筹资机制，而是讨论某些比较广为人知的现有提议，重点是这些提议的设计和所涉政策问题。研究项目由关于这个问题的国家专家，牛津大学纳菲尔德学院的院长安东尼·阿特金森教授领导，并聘请了一些学者分别就若干选定的创新性筹资提议撰写论文。发

* A/59/150。

** 本说明系于收到世界发展经济学研究所的实质性投入（见附件）之后，在 2004 年 8 月 17 日提交会议事务处。



展经济学所的研究报告题为“New Sources of Development Finance”（新的发展资金来源），定于2004年晚些时候由牛津大学出版社出版。

4. 阿特金森教授作为发展经济学所这项研究的主任，编写了一份侧重于政策问题的总结，题为“新的发展资金来源：为千年发展目标提供资金”，本说明附件载有其编辑定本。这份总结介绍了分析框架，简短概述了七个提议的资金来源（即：全球环境税；货币交易税；创立新的特别提款权；国际融资机制；增加来自私人的发展捐款；全球彩券和全球溢价债券；增加侨汇），概括了主要的研究结果，并提出了一些结论。

5. 如果要于2015年之前在全世界实现千年发展目标，我们不仅需要对政策和优先事项进行重大调整，而且需要发展中国家和国际社会进行重大努力来筹集更多的资金。例如，2004年6月15日在巴西圣保罗举行的发展筹资创新办法高级别小组讨论会注意到，在具有里程碑意义的蒙特雷会议举行两年后，其各项决定的执行速度不够快。官方发展援助水平尽管于近年来开始出现回升，但也没有带来任何现实的希望，能够把2001年的援助数额翻一番，使其达到根据大多数估计，为在2015年实现各项千年发展目标所需要的水平。迫切需要筹集新的资金来减轻多种多样的人类困苦。实际上，即使实现了千年发展目标，仍然会有数以亿计的人生活在赤贫之中，仍然必须继续努力来彻底消除贫穷。我们仍然需要制定一项更为广泛和更为长期的战略来为以下活动提供资金：彻底消除贫穷；建设像公路、港口和电信这样的基础设施；提供“全球公益”，例如同传染病作斗争以及保护地球上的空气、水和土地资源。因此，不应把需要提供的资金视为慈善捐款、给已经捉襟见肘的预算带来的更大负担或者施舍，而是应该将其视为对全世界的未来福祉和安全进行的投资。需要清楚地理解重要的新安排可能产生的影响。但是，不应把需要进行分析作为不采取任何行动的理由。²

注

¹ 《发展筹资问题国际会议的报告，2002年3月18日至22日，墨西哥蒙特雷》（联合国出版物，出售品编号E.02.II.A.7），第一章，决议1，附件。

² 见“Secretary-General, at Sao Paulo meeting, calls for creative thinking on Millennium goals to attack poverty”（秘书长在圣保罗会议上呼吁在思考千年发展目标时大胆创新，以消除贫穷），联合国新闻稿（SG/SM/9367-DEV/2475-TAD/1989）。

附件

新的发展资金来源：为千年发展目标提供资金

1. 以下以政策问题为重点，总结了联合国大学世界发展经济学研究所（发展经济学所）的研究报告，该报告是由安东尼·阿特金森指导，在发展经济学所与联合国秘书处经济和社会部关于创新性发展资金来源的联合项目的框架内编写的。该研究报告题为《新的发展资金来源》，由安东尼·阿特金森教授编辑，定于 2004 年由牛津大学出版社出版。

框架

2. 当前有两股强大和截然不同的力量影响着全世界。一方面，有人质疑国际组织的效力。联合国的作用和运作引起了很多辩论。一些国家对多边合作表示失望。另一方面，人们日益坚信，全球经济需要有一个全球制度。很多人把国际组织视为使货物、服务和资本得以自由流动的关键所在。我们看到各国以千年发展目标的形式通过了雄心勃勃的发展目标。各捐助国已保证增加官方发展援助。

3. 在关于为世界发展筹集资金的讨论中，到处可见这两股力量之间的紧张关系。一方面，出现了“捐助疲劳症”的言论。允许对特别提款权进行特别分配的《国际货币基金组织协定》修正案在批准过程中受阻。全球征税提议立刻遭到美国国会中一些影响力很大的议员的反对。另一方面，人们广泛意识到，为了能够实现千年发展目标，需要新的资金流动。出现了令人感兴趣的开辟新财源的提议，例如发行全球彩票或建立国际融资机制。个别的人正在继续支持旨在促进发展的慈善事业。美国的一些亿万富翁正在用个人的资金为发展和世界卫生活动提供资助。

4. 在当前关头，选择的方向将在很大程度上取决于政治事件和政治决定。但是，冷静的经济分析也应发挥重要作用。在这个应联合国请求进行的“创新性发展资金来源”项目中，我们探讨了一系列新的发展筹资来源。所探讨的各种构想并不一定是新近才出现的。例如，关于对货币交易征收托宾税的提议 30 多年前就提出了。但是，本项目的报告进行了新的分析，并通过运用现代的公共经济学理论，把各种不同的构想置于一个共同的分析框架之内。此外，项目报告还讨论了一些在最近出现的提议，例如大不列颠及北爱尔兰联合王国政府设计的国际融资机制，并提出了一个崭新的提议，即发行全球溢价债券。

为应付全球挑战寻求新的资金来源

5. 联合国各会员国在 2000 年 9 月的联合国千年首脑会议上商定了千年发展目标，从而确认了对可持续发展和消除贫穷作出的持续承诺。这些会员国确立了全球合作促进发展的设想，以便实现切实的目标，包括在 2015 年之前把生活在赤贫之中的人口、饥饿人口和缺乏安全饮水的人口所占比例均减少一半。具体目标

包括普及初级教育和实现教育中的男女平等，并在 2015 年之前把产妇死亡率降低四分之三，把五周岁以下儿童的死亡率降低三分之二。这些目标还包括阻止和扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延，向艾滋病孤儿提供特别援助，以及改善 1 亿贫民窟居民的生活。

6. 自从宣布千年发展目标以来，人们已经进行了若干尝试来估计所需要的资金。在全球一级，根据塞迪略小组的保守估计，为了实现各项国际发展目标，每年将需要 500 亿美元的额外资金。除了个别的贫穷国家需要的资金之外，还必须为全球公益提供资金。塞迪略小组^a提出，有充分的理由为全球公益提供国际资金，并指名了属于这个类别的公益，例如：维持和平；预防传染病；研究热带医药、疫苗和农作物；防止氟氯碳化合物的排放；限制碳排放；保护生物多样性。联合国政府估计，为了普及初级教育，每年需要增加大约 100 亿美元的资金；为了降低婴儿和产妇死亡率，每年需要增加 120 亿美元的资金；为了把全世界的贫穷人口减少一半，则需要每年进行高达 200 亿美元的投资。所有这些数字都是估计数，包含判断因素，但为了本文所述目的，如果提出为了实现各项国际发展目标，每年需要增加 500 亿美元的资金，数字看来是合理的。本文将使用这个粗略的估计数。

7. 本文的目的是探讨可以筹集更多资金的方式。我们可以通过什么办法来筹集额外的 500 亿美元，以便为发展提供资金？我们的重点是资金从高收入国家到发展中国家的流动。我们虽然集中注意这种资金流动，但不否认发展中国家自己为发展供资的重要性，也不贬低中等收入国家在发展筹资方面可能作出的重要贡献。第二个需要明确的是，我们的首要关注是在供资一方，而不是在开支一方。当然，这两个方面是无法完全分开的：资金的使用可能影响资金的供应。但是，我们编写本报告的最终目的是分析可资利用的资金来源。

8. 这些资金来源多种多样，包括全球征税。它们与常规资金来源相比的创新程度也各不相同。一些这样的来源，例如私人捐款或侨汇，是以增加现有资金流动的规模为目标。另一些来源，例如国际融资机制，需要建立崭新的机制。全球征税和全球彩券或溢价债券则都是彻底的创新。

9. 显然，我们的覆盖范围远远不全面。就全球征税而言，还有若干其他的备选办法：人才外流税；国际空运税；大洋捕鱼税；军火出口税；因特网税；奢侈品税。每一种这样的税都值得探讨。我们并不是说，本文探讨的各种全球征税比那些没有在此处讨论的优越。我们只是挑选了两个人们讨论最广泛的税种，即托宾税和各类环境税，以举例说明能够实行的全球征税。同样，应该强调，本文对非财政措施的讨论并不全面。例如，我们没有讨论在发达国家筹集资本资金的措施，或用来自贸易的资金作杠杆以筹集更多资金的措施。我们也没有讨论外国直接投资发挥的重要作用。

10. 全球征税需要各国政府的同意。关于新一轮特别提款权的提议要求高收入国家同意为发展目的提供这些特别提款权。联合国政府关于国际融资机制的提议实际上涉及，今后在提供官方发展援助时，预先承诺使其在资本市场发挥杠杆作用。与此形成对照的是，其余的三个方案包含一定程度的个人自愿选择。这些选择多种多样，既包括自愿转让，例如人们把找回的零钱捐给联合国儿童基金会（儿童基金会）或向牛津救济会定期捐款，也包括购买全球彩券，在这种情况下，知道将把彩券利润用于发展目的只不过是买彩券的次要动机。这些方案包括提议增加移民工人汇回本国的资金，借以增加能够用于发展的资金流动。

新资金来源的作用

11. 每一个提议都引起不同的问题，下文分别讨论了这些问题。本报告的贡献之一是提出了一些普遍性问题。第一个是与官方发展援助之间关系的问题。如果把官方发展援助翻一番，另外筹集 500 亿美元的目标就可以实现，而一些捐助国已在最近承诺增加用于提供官方发展援助的资金在其国民收入中所占比例。如果所有捐助国都达到联合国确定的国民总产值 0.7% 的目标，我们将没有必要寻求新的资金来源。已经出现了值得欢迎的增加援助的步骤，但援助的增加需要时间，而时间至关重要。即使仅出于这一个理由，我们就有必要像现在这样，考虑新的资金来源。

12. 在就新的发展资金来源的优缺点进行辩论，并把这些来源与增加官方发展援助的办法相比较时，有可能出现混淆。我们必须仔细区分两种不同的比较。第一种是在现状与利用新资金来源，从而能够实现千年发展目标筹集 500 亿美元的情况之间进行的比较。我们在此比较的是征税引起的经济代价与提供资金来实现千年发展目标所产生的效益。如果要反对新的资金来源，必须指出代价与效益相比得不偿失。第二种是找到新的资金来源以筹集 500 亿美元，或增加 500 亿美元的官方发展援助两个办法之间的比较。我们在此是把提供的发展资金作为常项，仅比较不同的筹资方式。反对新来源的合理论点应该是：与捐助国筹集必要的国内税收来增加官方发展援助的办法相比，新资金来源的代价太高。

全球公共财政

13. 在为千年发展目标筹资的时候，我们可在多大程度上运用积累的国家公共财政知识？一个有意思的出发点，是考虑一个世界政府能够实行的征税和转移支付。这样一个机构在可以预见的将来是绝无可能建立的，但提供了一个参照点来说明实际的政策问题。而且，世界政府也在道义上提出了一个奋斗目标。

14. 这样一个世界政府如果要为全世界公民的利益服务，那么，为了最大限度地增加全球福利，很可能需要对较富有国家内的几乎每个人进行大量的正征税，并对低收入国家的大多数人进行大量的转移支付。在此必须区分低收入的人和低收入的国家，因为穷国里显然也住着富裕的人，他们应该是纳税人。在富国，最佳

的税制不一定意味着提高边际税率。可以通过提高平均税率的办法，例如通过降低起征门槛，来增加转移支付。由此引起的问题之一是，在增加转移支付所引起的代价中，可能有很大一部分将由富国内中等收入的人（以及中等收入国家内的这些人）来承担，因为中等收入的人在总收入中占有很大比例。另一方面，在像美利坚合众国、加拿大和联合王国这样的国家，收入分配出现了向高收入群体的重大偏移。在美国，收入最高的1%人口在收入中所占份额20年来已经翻了一番。从全球各地的富人身上增加税收的余地要大得多。

15. 这就使我们谈到新资金来源涉及的政治经济学问题。新的发展资金来源可行与否最终是个政治问题，我们不仅必须考虑政府应该如何行事，而且还必须考虑政府实际上如何行事。各种提议得到采纳的可能性有多大？在设计这些提议时，可以通过何种方式使其在全球一级更为人们在政治上所接受？

财政联邦制的经验教训

16. 任何可预见的全球税收都将由民族国家的一致行动促成，而不是由单一的世界政府提出。人们不禁要问，从联邦国家的财政关系中可以吸取哪些经验教训。许多国家国家一级以下的政府拥有独立的财政职责。诚然，在这些民族国家中，许多是因先前独立国家的自愿联合而产生的。这个类比当然不甚准确。各国的经济、社会、文化和体制差异要比典型的联邦中存在的差异更加明显。然而，有些经验教训值得注意。由于下一级政府拥有财政权力，我们无法设想在人们的居所所属的财政管辖之外征税。联邦中可以采用的分配公平这一概念，是指各州之间保持公平，政府之间财政均摊。

17. 什么可以促使各个政府支持新的发展资金来源呢？我们首先看一下捐助国通过官方发展援助进行大量的转移支付以及这些国家的公民提供私人捐款的情况。公共拨款和私人捐款并存的情况，意味着政府所提供援助的数额和(或)种类不符合选民的愿望，或者选民中存在着不同的观点。公民的支出不可能低于政府的要求，但是公民可以在官方援助之外提供私人捐款。在这一背景下，我们如何解释千年发展目标的通过所产生的影响呢？捐助国政府是否采取行动更接近选民所希望的官方发展援助水平？这样，我们可以预计公共的转移支付的增加在一定程度上被私人捐款的减少所抵销。政府是否曾试图左右公共舆论，使之赞同增加发展支助？在这一情况下，我们甚至可以预见私人捐款数额的增加。

财政结构

18. 假如新的来源需要政府采取行动（如前所述，情况并不尽然），那么，任何具体提议是否取得成功或成效，都有赖于所有捐助国的彻底支持？许多人根据自然本能假定，其中存在着“搭便车”的内在问题，因此即使不能取得普遍同意，也必须达成总体一致。在当前的大气候下，由于多边主义受到质疑，这一假定让人有理由对取得进展的可能性产生悲观思想。假如我们从不可能取得普遍同意这

一立场出发，审视与其中一组国家继续开展工作所造成的可能后果。美国至今一直阻挠货币基金组织设立特别提款权，因而似乎不可能采取任何行动。但这并不是说其他措施也遭到封锁。由于还有其他六项提案，即使没有所有大国的同意，至少从理论上说仍然可能取得进展。在这一方面，我们可以吸取欧洲联盟(欧盟)的内部经验教训。欧盟过去曾面临一个成员国选择退出集体决策的情况。在这种情况下，由于新产生的体制具有灵活性，使得大多数成员能够尊重这一决定，但仍然能够朝着实现大多数成员的目标取得进展。“灵活几何”确实存在。部分加入并非没有代价，但问题则成为一个平衡问题，而不是对行动绝对封杀。

19. 就全球税而言，我们必须弄清将如何对其加以管理。各国政府确定税率课税基础。纳税人个人向政府缴纳税款，政府则不仅强制纳税，并接受选民的问责。许多税收涉及到中间人。例如，纳税人个人向航空公司缴付飞机离境税，然后由航空公司负责将该项收入上缴政府。

20. 显而易见，无法将同样的程序严格运用到全球征税中。全球机构和国家政府并存，而且后者必须对所征收的税款表示同意，并接受选民的问责。的确可以有这样一种情况：将全球税美其名称之为国内税，收入由国家政府转交给全球支出机构。假如在全球一级规定一种国际航空运输税，那么航空公司可以将税款上缴全球税收当局，而不是上缴给国家政府，这样，新的筹资来源就会增加一个新的行动者。另一种办法是，国家政府不仅继续保持对税收过程的管理，并且继续对拥有税率酌处权。在这种情况下，参与国政府将商定各自的国家税收责任，但可以自行决定征税的方式。这实质上就是运用欧洲联盟所采用的附属原则。举一个具体的例子。假设参与国政府同意，各国根据国家碳排放量纳税，这样可以确定每个参与国必须缴付税款的数额，但国家政府仍然可以自行以其认为适当的方式征税。例如，国家政府可能认为空中旅行税对偏僻农村地区的居民不公平，因此基于国内原因选择另外一种课税基础。这样就会出现一种双重结构：国家纳税义务要求以多边方式达成一致，而税收执行工作由当地决定。排放量大的国家缴付的税款总额更大，但这并不一定意味着增加燃料税。可以征收所得税或基础广泛的附加增值税取而代之。国家政府根据附属结构选择不同课税基础的一种理由是，它在政治上面临着某种税收形式的反对力量。2000年在欧洲发生的反燃料税抗议就是例证。

拟议筹资来源

全球环境税

21. 对环境外部因素征税显然是一种可能的税收来源，正如下文所述，尤其因为这种税收常常被认为可以创造双重红利，即不仅创造税收，而且有利于减少环境破坏。

22. 大多数经济学文献将税收视为国家政策的手段。然而，全球环境税可以从中吸取有益的经验教训。在计算最优化税收时，应包括反映与燃料消费等某种活动有关的边际环境破坏（外在的不经济）的因素。应尽可能以税收为目标，直接影响各项活动，并对其他决策保持中立。税收的主要变通办法是采用定量管理和配额。在某些条件下，拍卖可交易排放许可证可以创造同样的收入，并同样有效地减少污染。

23. 就全球一级而言，人们不禁要问，假如碳使用税将减少外部成本增加，那么这一点为何尚未在国内税收中得到反映？一种回答是，这种红利在一定程度上由全球分享而不是由本国获得。国家政府不会充分征收矫正性税收，因为这将给其边境以外的地区带来太多的好处。从一般税改为碳使用税，就全球而言可能是正和博弈，但就国内而言可能是负和博弈。因此，或可有征收附加全球税的理由。这是否意味着应按同一税率对所有国家征收全球税呢？既然只要产生排放就会造成环境破坏，矫正税应该划一。但需要对此加以调整，以兼顾世界收入不均的情况——目前我们对这项税收感兴趣的原因正在于此。全球正义方面的考虑显示穷国承担较少的代价负担，因而可以作为只对高收入或中等收入国家征税的理由。

24. 只对高收入国家以相当于每加仑 4.8 分（大约每公升 0.01 英镑）汽油税的比率征收全球碳使用税，一年可以筹集大约 600 亿美元。这种全球税率仅略高于许多国家政府目前实行的税率，而且规模小于遏制全球升温提案中提出的增加幅度。

25. 这一支持附加环境税的可能论点是如何受到财政结构的影响的？我们的假定是，确实以碳使用税（或其他环境课税基础）的形式对个人和公司征税。然而，假如有了附属原则，可以根据各国政府的碳排放量决定其税务负担，但国家政府可自行确定征税的方式。如上所述，各国政府可能基于政治或其他理由而选择另外一种课税基础。即便如此，政府通过排放许可证拍卖或管制等其他政策减少排放量，仍然可以获得财政奖励。

托宾税

26. 这里考虑的全球征税的第二项主要提议是货币交易税，由詹姆斯·托宾首次提出，目的是对付金融不稳定局面。货币交易税作为创造税收手段的可能性是作为附带成果提出的。我们在这里侧重讨论这个附带成果：托宾税作为促进发展的税收来源。一个重要的差别是，我们现在谈论的是更低的税率。一些支持者曾考虑征收高达 0.25% 的交易税，以期抑制过度货币投机。相形之下，为筹集税收起见，可以采用 0.01% 或 0.02% 的税率。据估计，这种全球税每年可以筹集大约 170 亿美元（一个基点的税）或 300 亿美元（0.02%）的税收。

27. 辩论大都围绕着货币交易税在技术上是否可行展开。金融市场不断发展，各种新的金融工具呼之欲出。市场结构随着技术进步不断演进，以应对竞争压力和管制。即使按 0.01% 或 0.02% 的比率，税收仍可以改变金融活动，鼓励银行业整合。这些考虑促使人们提出以下建议：如果实行货币交易税，则应谨慎行事，采用非常低的比率。过去在货币交易税对税收的作用方面抱有很高的期望，迄今还没有充分的理由这么做。再者，最终的分配结果以及对实际交易的影响都难以预测。我们可以按所有购买物品的外汇含量，把货币交易税当作对其征收的消费税。某些交易受到影响特别大，尤其是下文谈到的出境移民汇款交易。

28. 采用货币交易税需要达成广泛协议。是否需要获得普遍同意，尤其是美国的同意，还在热烈辩论之中。已经提出的提议包括可以由一些国家、例如欧洲联盟和瑞士实行托宾税。这种基于灵活几何的办法在政治上不失为一条前进的道路，但在这一税收的影响方面也带来了其他的不确定因素。对欧元区以及对法兰克福和伦敦等欧洲金融中心的影响也难以预测。金融界的眼光往往仅停留在竞争力的丧失上，但是，假如该项税收发挥了当初所设想的加强稳定的作用，那么欧元的吸引力就会大增。

双重红利？

29. 税收归宿标准分析是基于对一个市场完全具有竞争力、运行完全正常的世界的考察。在这一背景下，政府干预无论具有何种分配优势，都具有效率代价。然而，现实世界中的经济体并非以完善的市场为特征，而且现代公共经济学的重大贡献之一就是对市场失败所产生的影响的探索。事实上，上文提到的两种全球税均以改善资源分配为目标。对有害环境商品的消费征税具有积极的分配效果，可以使消费从造成污染的商品转向对环境破坏较小或没有破坏的货物。提出货币交易税，就是要抑制货币投机对稳定的破坏作用。

30. 那么，我们是否可以得到双重红利？全球税可以在两个方面带来双重红利。如果新的税收被视为官方发展援助的替代办法，那么它不仅可以对提高效率作出自己的贡献，而且可以减少目前用来为官方发展援助供资的税收。例如，征收空中运输税不仅减少旅游业造成的环境破坏，而且可以减少所得税。征收碳使用税可以减少工资税，从而降低失业率。除了环境红利之外，还有就业红利。第二种可能是，新的收入来源成为发展资源的净增长因素。这样，双重红利就是减少环境破坏以及从实现千年发展目标所获得的好处。

31. 双重红利的想法让人浮想联翩，但还应提出两条警示。首先，我们已经看到，分配所需的征税可能远远高于大量增加发展筹资所需的征税。碳使用税可以对筹集税收作出重大贡献，但税率却大大低于为遏制全球升温而提出的税率。（如果把论点扩大到极限，我们可以发现，碳使用税将排放量减少到零，在环境意义上是一种成功，但在税收上却是个失败。）第二个警示涉及政治经济学。将拯

救地球和为实现千年发展目标筹资这两项事业联系起来，似乎可以建立一个更牢固的支助同盟。该论点与两个政界人士同意支持彼此的项目这一经典“相互捧场”模式有关。然而，相互捧场模式假设项目会造成某种利益和损失分配，从而使前者得到集中，后者得以分散。但反过来说也不错：代价可能大都由某个小利益集团（例如能源生产业）承担，而利益则被广泛分散。更具体地说，开辟两个战线会招致来自两个方向的攻击，尤其是假若两个目标需要在非常不同的水平征税。

特别提款权促进发展

32. 长期以来，货币基金组织一直在为注重发展的特别提款权这一问题进行努力。特别提款权最初的目的是提高国际清偿能力，但注意力最近主要放在为发展资金筹资这一可能作用上。乔治·索罗斯等支持者认为，应设立新的特别提款权，发达国家应将其特别提款权的发放份额重新分配，转向资助全球公益以及补充对个别发展中国家的援助。发展中国家为减少其应对危机的脆弱性已积累了大量的储备金，必须在这一背景下来审视这些呼吁。由于这些储备金以美国政府债券的形式持有，这明显涉及美国财政赤字的供资。塞迪略小组主张，特别提款权的大量分配或可有助于缩小美国的财政赤字，同时使其他国家可以根据自身的需要扩大储备金积累。

33. 对于千年发展目标的筹资需求而言，250 至 300 亿美元的特别提款权分配是一笔很大的数目。但是，其贡献取决于这种分配是否定期重复进行。此外，必须更准确地查明设立特别提款权对发展的贡献。问题出在对分配总额支付利息的义务。假如该义务转嫁给接受国或某个全球公益机构，那么，这一融资则相当于低息贷款。然而，如果捐助国承担利息费用，这项融资则相当于官方发展援助。在后一种情况下，特别提款权这一途径的优势可能受到质疑。

34. 在治理方面也出现一些问题。必须更加明确地阐明确立全球公益优先事项的标准，特别是因为通常提出的清单存在重大差异。

联合王国关于设立国际融资机制的提议

35. 公共财政领域的创新并没有总是同私人金融市场的创新保持同步。为了设立一项新的融资机制来获得更多资金，并且确保有效使用资金促进发展，联合王国政府最近提出设立一项国际融资机制的提议，其核心内容就是利用私人金融市场的创新来提高官方发展援助的成效。

36. 提议的关键内容包括：

(a) 在有限时期内大量增加每年的官方发展援助，时间安排要配合 2015 年年底之前实现千年发展目标；

(b) 事先作出承诺，以使承诺得到保证；

(c) 立即大量增加发展支出。

37. 该融资机制将有效地“前期投放”长期援助资金。这样做的优势是不需要获得普遍同意。这是灵活几何效力的一个例证。不需要所有富国的参与。只要有足够有同样想法的国家参与,该机制就可以将资金增加 500 亿美元这一所需的幅度。前提是认捐的数额并不包括捐助国已在提供的数额。鉴于该机制取代了现有援助,还有确保援助资金可预见性和稳定性的优势,但净收益的规模将大大缩小。

38. 假如捐助方的承诺到位,国际融资机制支付的资金将在五年中从第一年的 100 亿美元增加到 500 亿美元,并在五年期间保持在这一水平,而后在最后五年中降低到零。设立该机制的核心目标当然是改变援助流动的时间表。这可能随之带来某些问题。提前支付将产生对接受国的吸收能力问题并对其宏观经济产生冲击。新的机制中设有各种保障,但很多方面还取决于国内经济政策。问题的另一面是援助流动随后降低至零。根据预测,额外的捐助方捐款(超出 2002 年的基数)将从 2020 年延续到 2032 年,而且全部款项将用于还本付息以及补充融资机制的储备金。

促进国际发展的私人捐助

39. 富国的慈善捐款数额巨大,美利坚合众国的慈善捐款就占其国民收入的 1.5% 以上。人们除捐款外,还捐助大量的空闲时间。然而,发展仅占其中的一小部分。富国针对国内问题开展大量的慈善活动,但各国的情况有所不同。在德国,国外发展筹资在慈善捐款中占有更大比例。儿童基金会国家委员会筹集的捐款,从新西兰的人均 9 美分到卢森堡的人均 4 美元不等。美国和联合王国贫富家庭的捐款总额,占其总收入的比例似乎更大。有一些高档次的慈善基金,如福特基金会、洛克菲勒基金会以及最近成立的联合国基金和盖茨基金会,关注发展。

40. 就千年发展目标的筹资需要而言,目前用于发展目的的私人捐助流量较小,但产生的心理影响却很大。公民个人的榜样可以鼓励政府更加慷慨大方。因此,应对筹集私人捐助的潜力进行审查。但是,我们必须认识到,发展筹资不具有吸引慈善捐助的许多特征。发展筹资关注的是长期发展,而非紧急救济;涉及相距遥远而少有直接联系的社区;捐助空闲时间的机会不多。可能采取的政策方针:如为捐助者制订更优惠的税率奖励措施;采取措施鼓励从工资中扣除捐款;建立多个全球基金会、集中注意大型私人捐助者;推出新的公司捐助形式,通过因特网进行捐助以及制订捐助教育方案。

全球彩票和全球溢价债券

41. 国家和地方政府通过发行彩票为公共部门项目筹资的做法现在已屡见不鲜。全球博彩产品的销售额十分可观,每年约为 1 200 亿美元。在芬兰总统马尔蒂·阿赫蒂萨里的推动下,危机管理倡议最近提出倡议,使发行全球彩票、为发展筹资的设想得到了特别关注。提议旨在打造全球博彩游戏的国家版,把部分净收入转

移到一个由联合国或另一机构管理的全球彩票基金。其净收入虽难以估计，但每年约可带来 60 亿美元的收入。

42. 全球彩票的设计，在彩票形式（如刮奖彩票的即买即兑产品或如乐透奖的一般抽奖）和奖金结构方面，存在着与国家彩票相同的问题。但是，还有其他一些问题有待解决。为确保全球彩票为国家彩票业者所接受，并避免遭到其顾客的反反对，有必要对奖金结构加以区别，如减少头奖的奖金数额。这可能造成全球彩票在不同的国家提供不同的奖金，并可能随之产生跨国投注的问题。随着在线赌博的迅猛发展，博彩市场已经变得更加拥挤。

43. 全球彩票将从新老顾客中筹集资金，老顾客喜新厌旧转而购买全球彩票，而新顾客则出于资金用于发展的动机而购买。经验证据表明，发达国家低收入群体在博彩产品上的消费占他们的收入比例更大，而新客户将来自较高收入阶层。然而，与通过所得税筹集官方发展援助相比，全球彩票仍有可能对发达国家的收入分配产生递减影响。但与零（即更低的发展筹资）相比，它在全世界的收入分配方面可能具有递进影响。

44. 一个相关但不相同的设想是全球溢价债券。这是一个借贷机制，以博彩奖金作为利息，而本金可根据要求偿还。溢价债券持有人永远不会丧失投资，投资回报则取决于债券持有人的运气。从金融角度来看，溢价债券实际上就是传统储蓄银行的储蓄交易，只是每月支取利息用于购买彩票。但是，联合王国的经验表明，溢价债券的市场定位不同，需要不购买国家彩票的中高收入群体的参与。奖金结构和征税待遇方面的不同，可在一定程度上说明这一问题，但这也反映出在认识上存在差别。全球债券还有可能吸引愿意为发展提供贷款的人（当然，传统的储蓄发展债券也可以履行这一功能）。通过发行全球溢价债券筹集资金的规模很难估计，但是这一新的设想却很值得进一步探究。

移居外国的人增加汇款

45. 移徙者的汇款是以市场为基础发展筹资的外部来源，据公布的估计数，这种汇款已从 1980 年的 150 亿美元稳步增长到 2002 年的 800 亿美元。这种流动十分巨大，仅次于作为发展中国家外部资源流动一部分的外国直接投资。汇款为消费提供了大量的资金，可以视为全球再分配的工具，即国际的社会保护机制。汇款也是资本形成的资金来源，汇款为社区提供基础设施（如学校），并为新企业提供筹资所需的资金。各种正式和十分非正式的金融实体都办理汇款业务，而通过后者办理的汇款可能没有在上文引述的官方数据中得到全面反映。

46. 移徙者汇款的动机各不相同：或为家人提供资助；或作为储蓄，为日后返家准备钱款；或为偿还国外学习和旅行贷款。而移居外国则是共同保险战略的一部分，移徙者在成功时把所挣的钱寄回家中，而家里则在其遭受失败时保证提供支

助。权衡不同动机的利弊得失，将影响到整个移徙过程中汇款的时间路径以及汇款增加储蓄而非增加消费的程度。

47. 采取政策、降低汇款成本，是增加汇款最明显的手段。许多移徙者难以得到银行服务；银行的服务也不是很适应他们的需求。通过竞争，可以促使银行更加重视移徙者的需求；也可采取降低许可证成本等措施，推动开展汇款业务。然而，这种措施产生的数量影响很难预料；必须注意到，一些措施违背了最近加强管制、打击洗钱和资助恐怖主义的趋势。

争取新的资金

结论

48. 本报告旨在确定新的供资来源对实现千年发展目标筹资的贡献。许多提议具有多种目标。建立特别提款权最初是为减轻国际流动资金的问题提出的，但是本文关注的是其对发展目的的潜在作用。托宾税最初是作为对付金融波动的手段提出的，而在此我们的主要关切是其作为产生用于发展筹资的收入潜力。

49. 第一个结论：考虑征收的两种全球税，可产生所需的收入规模（碳使用税），或至少是所需收入的一半（以 0.02% 税率征收的托宾税）。此外，为此目的制定的税率，要小于出于分配理由提议征收这些税项的人们所提出的税率。托宾税的提出，是为了减少过度的货币投机，税率一直为 0.10% 或 0.20%，为本文讨论的十倍。本文讨论的能源税率，为全球变暖文件中通常考虑的税率的 10% 或 20%。因此，这些税项未必能根据初衷对行为产生重大影响，并阻止污染和投机。这一结论具有消极和积极的两面。在消极方面，结论意味着能够实现增加收入和改善经济运行的双重红利，在后一方面可能略有欠缺。但是，我们关心的是收入。另一方面是积极的一面，是本文设想的更低的税率更容易地被接受，对经济产生破坏性影响的可能性更小。

50. 第二个结论是，除征收全球税外，还有其他可行的办法。联合王国政府提议建立的国际融资机制，如能从其他主要捐助者那里吸引到足够的资金，可在目前至 2015 年这一关键时期产生所需规模的流动。（同时，人们可以质疑这与承诺增加官方发展援助有多大的差别。）根据设想，建立用于发展目的的特别提款权可筹资 250 亿至 300 亿美元。这意味着国际融资机制可拿出总数的一大部分，但需结合采取其他措施，特别是如果进行这种分配的频率少于每年一次。全球彩票即是这种额外资源之一，如果能与国家博彩业达成协议，它可能成为巨大的收入来源。全球溢价债券可以提供本来无法得到的贷款资金流动。移居外国者汇款的增加可以发挥辅助作用，私人捐助的增加则可在更小的范围内发挥作用。

51. 然而，在每一种情况下，我们不得不考虑可能追加贷款的程度。第三个结论是，存在明显的排挤风险。参加国际融资机制的国家，可能闷声不响地将对国际融资机制的承诺抵充正常的官方发展援助。同样的情况也可能适用于对任何新的

特别提款权进行转移的国家。商定推出全球税，意味着各国政府增加官方发展援助的压力可能减小，公司也较不可能为发展进行慈善筹资。刺激私人捐助的措施可能对其他形式的捐助产生不利影响。发行全球溢价债券，可能把其他用于发展目的的借贷挤出市场，但如果以个人投资者为目标，就会降低这种可能性。

52. 这些提议除筹资外是否还具有其他优势？如上文所述，提议的税率大大低于为其他目的提出的税率，但是，能源使用和货币交易税有可能起到纠正税的作用。它具有分配利益，而不会成为得不偿失的损失。同样，对于私人捐助和移居外国者汇款的税率奖励，可能鼓励开展供应不足的活动，使受益人和汇款人都得到实惠。第四个结论是，可能存在双重红利，但双重红利是提议的副产品，而不是提议的主要理由。双重红利的论点不应过分吹嘘。

53. 双重红利的存在并不意味着没有代价。就一般的税而言，一项税要产生 10 亿美元的收入，其负担应由两部分组成：纳税人移交的 10 亿美元和因经济决定受到扭曲而产生的额外的实际成本（过度负担）。如果存在双重红利，第二个因素就变成了利益：决定因纠正税而得到了改进。但第一个因素依然存在：还是筹集到了收入。有充分的理由期待，税将转嫁到终端客户身上。能源税就是如此，我们必须从头至尾地经受投入产出的影响。人们往往立即想到碳税对燃料和家庭交通成本的影响，但是能源成本在其他部门也是投入。比如，金融部门的营运成本将会增加，这部分成本可能使得一些明显无关产品的价格上涨。就托宾税而言，这项税的一个不利因素是，最终的负担者无法轻易确定。如果该项税削弱了移居外国者汇款的有效流动，其部分负担可能会落到发展中国家身上。其他措施也同样可能要付出代价。国际融资机制实际设想的官方发展援助的增加还有待筹集资金，而今后的承诺也可能影响到捐助国家的预算立场。对移居外国者汇款减税，东道国可能要付出代价。第五个结论是，仅仅采用替代性筹资方法能够避免所有成本的设想是不切实际的。

54. 对于双重红利和成本负担，一个重要考虑是对宏观经济的影响。有些措施如建立特别提款权的具体目标，是为了刺激世界经济。由于存在严重的失业和生产能力使用不足，有可能以较低成本或无实际成本来产生新的资源。捐助国可通过国际融资机制参与借贷，以此来刺激宏观经济。相反，大大增加发展筹资可能会产生吸纳问题。在此，我们没有试图对这些宏观经济论点进行评估，但是这些论点可能十分重要。第六个结论是，为实现千年发展目标筹资而制定的政策，必须与刺激全球经济相结合，同时考虑到吸纳问题。

前进的道路

55. 每项提议都必须克服一些障碍。这在很大程度上就是设计问题。全球彩票奖金结构的设计，应有别于国家彩票的产品，并应避免巨额奖金可能产生的不利影响。我们已经说明提高汇款市场效率的方法。任何切合实际的方案都可能包含着一整套措施。仅仅征收碳税，可能不足以筹集所需资金，而本文讨论的其他提议

却不存在这种情况。这套措施可由联合国和其他国际机构加以制定，并由其对措施的采用加以监督。

56. 然而，克服障碍主要是政治行动问题。谁是关键行动者？首先，公民个人可以发挥基本的作用。个人可以通过私人捐助和对政府的影响发挥重要作用。个人对慈善事业慷慨捐助，但用于发展目的的捐助却相对较少。我们发现，慈善捐助全球化还有很大的余地可以发挥。增加对发展慈善的捐助，既可实现支助穷国的直接目的，又能实现向富国政府表明选民关切的间接目的。

57. 国家政府的确十分关键。首先，国家政府具有巨大的独立影响力。一个富国的政府单独行动就可以采取步骤，增加发展筹资的流动。比如，一个国家可以降低汇款纳税人的所得税，为母国的社区项目提供资金。一个国家可以发行专门用于发展筹资的溢价债券。一个国家可以决定把国家彩票的部分收入分配用于发展目的。一个国家可以为国民对发展慈善进行的捐助提供对等的公共资金。

58. 提供对等资金在国际一级同样适用，在其他国家进行参与的情况下，国家政府可能更加愿意提供资金。国际融资机制的理论是，若干个国家共同作出承诺。这就是需要采取共同行动、但仅仅需要许多国家组同意的一类提议。这包括国际融资机制和全球彩票。最后，还有一些提议需要所有捐助国的切实参与，其中包括建立新的特别提款权和（可能提出的）碳税。

59. 我们关注的重点是高收入国家的作用，而我们的报告并不仅仅针对这些国家。中等收入国家作为发展筹资潜在来源的作用越来越大。发展中国家在促进切实执行本文讨论的提议、开展必要的对话方面将可以大有作为。

注

^a 发展筹资问题高级别小组主席为墨西哥前总统埃内斯托·塞迪略。小组报告见 A/55/1000。