联合国 A/59/398

大 会

Distr.: General
1 October 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

议程项目 45、55、84 和 89

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动千年首脑会议成果的后续行动发展筹资问题国际会议结果的后续行动和执行情况消除贫穷和其他发展问题

2004 年 9 月 20 日巴西、智利、法国和西班牙常驻联合国代表给秘书长和大会主席的同文信

谨随函附上创新筹资机制技术小组于 2004 年 9 月发表的报告，题目是“采取行动战胜饥饿和贫穷”(见附件)。

本报告是技术小组根据《日内瓦宣言》编写的。签署该宣言的包括巴西、智利和法国总统，最近西班牙总统也予以签署。宣言得到了联合国秘书长的支持。

报告探讨了各种可能的发展筹资创新办法，介绍了其长处和困难之处，以表明的确存在着可行的选择。除了传统的官方发展援助外，可并行通过创新办法扩大国际行动，实现平衡和包容性强的全球化。

因此，报告打算对当前关于发展筹资创新办法的讨论提供重大投入。这个主题与以下各方面特别有关：发展筹资问题国际会议结果的后续行动和执行、《联合国千年宣言》的后续行动以及大会第 58/291 号决议决定在大会第六十届会议开始时召开一次由国家元首和政府首脑参加的大会高级别全体会议的筹备进程。

04-53358 (C) 141004 141004

鉴于此，我们谨请将本函及其附件作为大会第五十九届会议议程项目 45、55、84 和 89 项下的文件分发为荷。

巴西常驻联合国代表
大使
罗纳尔多·莫塔·萨登贝格（签名）

法国常驻联合国代表
大使
让-马克·德拉萨布利埃（签名）

智利常驻联合国代表
大使
埃拉尔多·穆尼奥斯（签名）

西班牙常驻联合国代表
大使
胡安·安东尼奥·亚涅斯-巴尔-努埃沃（签名）

2004 年 9 月 20 日巴西、智利、法国和西班牙常驻联合国代表给秘书长和大会主席的同文信的附件

[原件：英文、法文和西班牙文]

创新筹资机制技术小组的报告
2004 年 9 月

《采取行动战胜饥饿和贫穷》

本报告是技术小组根据《日内瓦宣言》编写的。签署该宣言的包括巴西、智利和法国总统，最近西班牙总统也予以签署。宣言得到了联合国秘书长的支持。

《日内瓦宣言》指出，除非迅速弥合政治承诺和发展筹资之间的差距，否则就无法战胜饥饿和贫穷，也就无法促进发展。当前，各国履行其承担的财政承诺的情况是不平衡的，也是缓慢的。按现在的趋势，商定的目标和目的是根本实现不了的。

人们达成的深刻共识是，目前的援助情况不足以资助实现千年发展目标。联合国和世界银行的估计数表明有必要增加现有援助额，即在 2015 年之前每年至少提供 500 亿美元。

为此，本小组研究了各种发展筹资的创新办法。

本小组依据了关于这一主题的现有工作情况，包括目前联合国领导的努力。联合国大会在其第二十四届特别会议上，请国际社会“认真分析制定新的和创新的、从公私部门筹资办法提案的长处和短处以及所涉其他事项，以促进社会发展和消除贫穷”。

为什么有必要采取创新办法？

官方发展援助的流入在向各国提供促进经济增长和社会发展所必需的紧急资源方面发挥了宝贵的作用。在改善经济基础设施、教育和保健指数方面，外援可成为一个决定的因素。

但是，对于当今的官方发展援助，可能需要采取一种新的、补充性的办法。目的是增加现有资源数额，确保改进援助流量的可预见性。这已被视为尽量扩大官方发展援助影响的一个特别重要的条件。资金流入的迅速变化，会对援助的效果产生非常负面的影响。

现有的财政资源并不确保可预见性。对援助款项的认捐取决于各国国内的预算决策，而这又反过来取决于多变的政治形势。这种情况会导致项目的中止，而且这些项目也许永远不会再继续执行。这种情况也有可能增加宏观经济的不稳定性，特别是在资金没有提供之前，已经支付某些支出的情况下。

提供更为有效、有重点、可预见和能够消除世界贫穷现象的援助的确是一种“公益服务”，其好处将惠及所有国家。这也将有助于解答辩论已久的、吸收资金能力的问题：如果援助的提供更加稳定，即使数额庞大，也能够得到更为有效的吸收和管理。可预见性也有助于受援国在使用援助方面的透明度。

小组分析了一系列增加援助额的机制——有比较容易执行的办法，包括自愿捐助办法，以及必须采取强有力的和一致政治行动的其他办法。

然而，所有这些办法有一点是共同的，即以经济理论为前提。知名的经济学家和学者已经在不同程度上详细地分析了实施这些办法的技术可能性。所有这些办法都遵循某些基本原则。目的是向穷国提供稳定的、可预见的和大量的发展援助。构想是利用现有的双边和多边渠道划拨资源。最好应采取赠款的方式提供资金。最后，筹措的资金以透明的方式加以管理，从而在使用资金时执行充分的问责制。

本报告并不打算对所有可能的机制进行详尽的分析，也不打算为到底采取哪种办法提供确切和处方式的解答。报告探讨了各种选择方案，介绍了其长处和困难之处，以表明的确存在着可行的选择。除了传统的官方发展援助外，可并行通过创新办法扩大国际行动，实现更为平衡和包容性强的全球化。

为此，巴西、智利、法国和西班牙欢迎其他国家、各多边组织、民间社会，尤其是非政府组织、工商界、工会和学术界共同努力执行这些建议。

金融交易税

货币和金融资产在具有广度、深度和流动性的市场上进行交易，而许多交易市场的业务范围遍及整个世界。即使按照最常见的宏观经济总量衡量，市场产生的交易量十分可观。如果以相对协调的方式在几大金融中心征收金融交易税，很低的税率就足以产生高额税收。考虑征收金融交易税的唯一目的是为发展筹资。因此，为减少市场扭曲并降低逃税风险，应该把税率定在较低水平之上。

许多金融中介和金融机构的投资决定受到谨慎规章或其他措施的规范，与这种影响相比，金融交易税对投资决定产生的影响是微不足道的。

许多资产的交易费用已经很高，而增加新的、较低的费用很可能只会产生边际影响。但是，各个市场的情况不尽相同，因此应该慎重考虑最终是否征税。总体而言，与对小税基征收高税率相比，征收较低金融交易税造成的市场扭曲要小得多。

报告最后指出，在全球范围内征收外汇交易税在技术上是可行的。报告建议在支付/结算阶段征收外汇交易税，这样既实际可行，又能降低逃税风险。

做市活动应免征金融交易税。如果征税，这种活动将永远处于亏损局面，并将导致做市活动更加集中于极少数大公司，或者使得这种活动完全停止，而市场则将采用集中报价的不同模式。就市场效率和稳定而言，这种影响是不确定的。但从征税的角度来看，一大块税基必将消失无疑。

对于某些具体的金融工具（如掉期、期权等），存在着过度征税的风险。从理论上讲，如果采用衍生产品，或者把两种货币的流动证券进行交换以代替货币本身，就可以逃避征税。但是，与直接交易相比，这种业务费用更高、风险更大，在税率很低的情况下很可能并不划算。

军火贸易税

军备支出转移了原可投资社会方案的大量财政、物资和人力资源，这是征收军火贸易税的理由所在。征收军火贸易税有助于为社会项目筹集资金，并有可能至少减少某类武器的采购。征税还将增加军火贸易的透明度，加强问责制，并将促进在区域和国际两级建立信任和安全。

军火贸易税的设计，应该考虑到包括发展中国家在内的所有国家都有进行自卫的权利，而不论所需武器是否为本国制造。此外，对制造商而言，军火贸易竞争激烈、高度集中。因此，普遍参与是征税的必要条件。

基于上述理由，提议对所有新旧重型常规武器的交易，包括国际和国内的采购和捐助进行征税。可以把对国内交易的征税，看作是军火制造商按照军事装备预算的直接比例对发展筹资作出的贡献。这将向国际发展界发出重要的信息，这种信息既具有象征意义，又具有政治意义。

出于实际原因，应该从《联合国常规武器登记册》涵盖的七类重型常规武器起征军火贸易税。同时，应该全力支持在联合国框架内为缔结小武器和轻武器监测和标识国际文书而开展的工作。

最大的挑战是执行。应该预先制订澄清和协商规定，这样既可核查国家申报的准确性，也可对逃税起到威慑作用。但是，还应该注意征税范围（组件、技术转让、无形物、非商业性交易）等问题。

国际融资机制

国际融资机制是联合王国政府倡议设立的发展筹资机制，以提前确认援助款项为目标。融资机制以负债机制为基础，参加国通过负债机制在债券市场上以债券形式确保今后增加官方发展援助。

国际融资机制的主要和最大的优势在于，它不要求普遍参与，因此更容易在短期内加以执行。可以在区域或国家集团的基础上建立融资机制，因为机制不会立即对经济产生压力，因此也不会对参加国的竞争力造成问题。

由于支付速度与捐款速度相互脱钩，融资机制将产生稳定和可预见的财政资源。

必须慎重对待国家财政账户考虑承诺和发行相关债券的方式，以杜绝在国家账户中将其登记为政府负债的可能性，并因此造成捐助国出现较高的债务与国内生产总值比率。并且，国际融资机制的管理结构还有待拟定。必须确保尽量压低新的组织费用，以避免对机制的政治支持造成破坏。

遭受饥荒和贫穷的中等收入国家是否同样有权从机制中受益，这一问题目前尚不清楚。进行这种分析也许饶有趣味：国际融资机制资源分配资格标准是否可能既考虑到国家数据总量，又考虑到区域指标，以此把一些中等收入国家纳入机制的适用范围。

和所有的借贷一样，国际融资机制把还债负担转移给了后代，因此对长期的未来提出了很大的疑问。在 2015 年后，部分发达国家的官方发展援助预算将被国际融资机制的还款所吸收。届时，这可能导致贫穷国家的资金净流入急剧减少。这是一个真实风险，对于撒南非洲国家尤其如此，即使非常乐观地假定实现增长，国家税收增加，这些国家仍将无法承担人类发展所必须的公共开支负担。应该建立一个机制，确保 2015 年后增加对这些国家的资金流动，并确保为其提供充足的资金。

国际融资机制是一种创造性机制，它将有效解决筹集资金、消除贫穷和饥荒这一紧迫的根本之需。融资机制还具有与本报告所讨论的国际征税机制进行互补的特征。如果用于为今世后代造福的开支受困于某个方案或行动，则可采用这一机制并结合其他工具加以解决。

特别提款权为发展融资

为了促进发展而发行新的特别提款权的想法是在 1960 年代初次提出的。最近，在国际上努力为实现千年发展目标而寻找新的融资来源时，这一建议又再次隐约浮现。新分配特别提款权的优越性不止一项。新的特别提款权一方面增加用于克服饥饿和贫穷的现有资源，同时又可有力应对金融动荡和失衡，并可协助为考虑到社会公正的发展创建有利的国际经济环境。

国际货币基金组织执行董事会通过拟议的对《基金组织协定》的第四次修订，于 1997 年 9 月批准了一次性分配特别提款权，目的是让所有货币基金组织成员（包括在上次分配日期之后于 1981 年加入的成员）都能在平等的基础上参加特别提款权体系。于是首当其冲的挑战就是鼓动起政治支持，使第四次修正获得批准。然后，发达国家才能同意向发展中国家或现有多边基金提供它们从分配中获得的份额。

这一想法是：现有的或以后的特别提款权可用于发展目的，从而提高世界经济的效率和稳定。

特别提款权也可以在普遍发生资金紧张和商品价格大幅下跌时暂时性发行，一旦金融状况恢复正常即可取消。这种做法也可以作为世界资金流动管理中的一种有益的反周期内容。众所周知，一般而言，发展中国家在出口收入和私人资本流入方面仍然面临长期动荡。有步骤地分配新的特别提款权会有助于缓解动荡。

还可以考虑，例如，发行新的永久性的特别提款权，其数额相当于规定的国际储备年度增长的一个很小的百分比。

然而，转让特别提款权则发生接受国应支付利息的问题，这需要按照各国国情加以处理。

逃税和避税地

逃税是一种普遍现象，损害政府的财政收入，对于发展中国家努力提高国内税收收入尤其有害。逃税经常涉及离岸金融中心，因为要隐藏必须寻找将零税收或低税收同银行保密相结合的制度保护。

需要进一步国际联合和协调，减少对国家税收基础的腐蚀。

减少逃税和使金融操作更加透明是国际公益物，它还可以增加克服贫穷和促进发展的融资。总之，它能增加世界的福利。

鉴于逃税问题具有全球性，必须从加强国际税收合作着手处理。当前进行的努力不得有所松懈。如果未能实现预期的结果，致力于这一进程的国家应该考虑采取协调一致的防御措施，尤其是金融措施。

提高汇款的利益

全球化的特点是大量工人在国际上流动。做出移徙的决定往往是家庭感到需要另辟收入来源。汇款同他种流动相比，往往很少顺周期，因而提供了比较稳定和可预见的资金来源。它们通常用于一般性支出，如食品、住房和公用事业，因此在发展中国家代表了另一种安全网。

汇款的成本应该降低。为此，首要的措施是发达国家方便外国劳工以可承受的费用使用金融机构。同时，许多发展中国家的金融体系通常不能达到本国的广大民众。必要时，应该援助发展中国家扩大金融部门的基础，以便有效地将这些流入的资金导向生产性活动，包括为受款人家庭提供小额金融服务。

通过信用卡自愿捐款

自愿捐款也是筹集新的资源克服饥饿和贫穷的一个重要层面。特别是使用信用卡捐款，已经在世界许多地方实行。可以将已有的成功经验为基础，启动和使用与千年发展目标关联的信用卡，吸收银行、信用卡公司和个人参与。

同许多国家中的其他关联信用卡一样，客户只需同意将他们购物价值的一个小小的百分比捐给全世界克服饥饿和贫穷运动即可。除了重视个人捐款之外，还值得考虑联合捐款，信用卡持有人和大信用卡公司及关联银行一同自愿捐款。有些公司和（或）银行真的会同意捐赠它们从客户那儿赚取到的年费和利息等等中的极小一个百分比。

由于只涉及在比较少数角色之间协调，而且是以现有经验为基础的，这个动议可以在短时期内付诸实施。这样做不仅可以从筹集的资金中获得益处，而且还可在世界各地的消费者和私营公司当中广为宣传千年发展目标。

社会责任投资或“道德基金”

社会责任投资是指投资决策过程中将投资的社会和环境层面同严格的金融分析相结合。过去二十年中，关注全球变暖、人权和劳动标准是社会责任投资的首要考虑。近来，联合国秘书长科菲·安南发起了一项重要倡议——“联合国全球契约”，将当今世界各个区域 1 600 余家同意遵守一套统一的劳动标准、环境保护和人权原则的公司聚集在一起。社会责任投资包括三大投资战略：宣传股东/积极活动、社区投资和投资组合筛选。

对社会负责的投资，其主体是投资组合筛选，即根据某些社会或环境标准，在投资组合或共同基金中包括或剔除公开交易的证券。例如，坚持积极筛选的投资人，倾向于将钱投向在遵守既定价值（如较好的雇主-雇员关系、社会政策或安全以及产品有益社会等）方面高于一般水平的公司。

以社会价值为导向的基金，即所谓的“道德基金”，变得很受投资人欢迎。估算显示，全世界对社会负责的投资基金数额已达到 5.9 万亿美元，令人瞩目。

但是，迄今还没有将克服贫穷和饥饿明确地作为社会责任投资的筛选内容。应当鼓励由承诺将资源分配用于克服发展中国家饥饿和贫穷的世界不同地区的公司构成证券组合。这种基金一方面可以有好的财务表现，另一方面提供激励，使公司更系统地投资于消除饥饿与贫穷的社会方案。

机制将以现有的成功经验为基础，完全是自愿参加。预计倡议所需行政费用较低，国际协调工作也较少。

结束语

本报告审查的创新机制既不全面也不规范。小组愿意倾听其他方面分析的其他建议。小组承认采用新机制存在着政治制约。小组无意建议将这些机制作为发展融资的最终解决办法，由其替代帮助促进发展中国家增长的传统官方援助形式、债务减免或与贸易有关的措施。

本报告分析的机制不只是作为解决发展中国家紧迫需要的临时性措施设想的，而是设计为可在较长时间内提供可预见的、持续的资源流动的手段，以便接受国能够更有效地成功实施长期发展。

关于参与方式，应当记住有些机制同“灵活结构”联盟的相近，即将关心的团体聚集在一起。不过，税收计划似乎往往需要所有重要角色在内的尽可能广泛的参与。虽然这一要求可能成为税收计划生效的严重障碍，但是税收计划还是值得执行的。税收计划稳定提供可预见的资源，可以有效补充官方发展援助，由于捐助国的国内预算意外用途，官方发展援助的水平发生波动，影响效率。税收计划可以补充其他机制，提供了将更暂时的紧急措施和长期结构项目的不同融资方式相结合的机会。

关键是通过创新机制筹集的资源应当是真正的补充资源，不把现在的官方发展援助流动挤出。经过这些创新机制输送和使用的资源，应遵循下列一般原则：效率、负责制和透明性。

应当从不同的成熟时段看审查的机制。事实上，有些工具在短期内就可成熟使用，或是因为它们已具有足够的数量和内在的金融结构，或者是因为它们构想简单，易于执行，或者是以国家的成功实例为基础的。

我们必须认识到将融资的其他来源问题作为首要重点进行审议已是其时。国际社会不可能采取等着瞧的态度。每虚度一年，就意味着在 2015 年前所需的资源又有增多。让我们不要再浪费时间。