



经济及社会理事会

Distr.: General
14 March 2008
Chinese
Original: English

经济及社会理事会与布雷顿森林机构、
世界贸易组织和联合国贸易和发展会议
举行的高级别特别会议

2008年4月14日，纽约

为落实《蒙特雷共识》统筹协调和合作的情况，包括新的挑战
和出现的问题

秘书长的说明**

摘要

本说明提供了背景资料，附加一些思考要点，以在 2008 年高级别特别会议展开知情讨论。在“为落实《蒙特雷共识》统筹协调和合作的情况，包括新的挑战和出现的问题”的总主题下，选定了高级别会议的如下五个次主题：(a) 发展筹资的新举措；(b) 支持发展努力，加强中等收入国家在贸易等领域的作用；(c) 通过贸易能力建设等办法支持最不发达国家的发展努力；(d) 建立并维持稳固的金融市场：国际合作面临的挑战；以及(e) 为适应和减缓气候变化筹措资金。

* 由于技术原因重新印发。

** 本说明是同参与发展筹资进程的各主要利益攸关机构密切协商编写的。不过，联合国秘书处对其内容负全责。



一. 发展筹资的新举措

1. 2002年3月22日通过的《蒙特雷共识》¹“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”（第44段）。在同一段中，会员国同意研究“秘书长所要求的关于投资的可能的新来源的分析”。后蒙特雷时期新的发展筹资举措在数量和种类上都有蓬勃发展。本着发达国家和发展中国家之间伙伴关系这一新精神，各群体已共同探索新的发展筹资方式。这种伙伴关系“模式”可能会愈加成为《蒙特雷共识》强调的探索和实施发展筹资新举措的突出特点。

2. 第一个推动因素是由法国和巴西2004年发起，智利、西班牙和德国支持的“消除饥饿与贫困行动倡议”，此前各项报告对此曾有提及。2006年3月，征收团结税资助发展问题领导小组于巴黎成立，目标是争取国际社会的支持，首先征收机票团结税，其次继续探索和推广其它可能的税收以及其它新的资金来源。

3. 在领导小组的主持下，已就几个潜在的资金新来源进行了技术性讨论，其中包括国际机票“团结税”、货币交易税、军火贸易税、碳排放税以及加强努力打击偷税漏税和非法资金转移。领导小组在巴黎设立了常设秘书处，轮值主席任期6个月，2006年9月1日至2007年2月28日由挪威担任，2007年3月1日至8月31日由大韩民国担任，目前由塞内加尔担任，之后由几内亚担任。过去两年中已经在巴西利亚、奥斯陆和首尔举行过重要会议，下一次全体会议定于2008年4月22日至23日在达喀尔举行。

4. 已有三项举措开始运行。作为大不列颠及北爱尔兰联合王国提出的综合初始建议的试点，国际免疫筹资机制于2006年10月成立。该机制可望通过发行价值40亿美元的浮动债券在2015年前每年扩大开支5亿美元。机票税已形成机制，截至2007年12月已在9个国家执行并有约20个国家承诺执行。这些资金目前由国际药品采购机制管理，为发展中国家与健康有关的支出提供资金。在意大利领导下由7国集团财长于2005年建立的疫苗倡议预先市场承诺将刺激为发展中国家的流行病开发和生产疫苗，因为发展中国家的市场需求不足以吸引私人投资。试点项目已于2007年2月启动。

5. 打击资本外逃和逃税是确保为发展额外筹资的有力手段，已成为领导小组的一个重要工作，由挪威、智利和其它国家以及非政府组织领导。在2007年12月的首次启动会议之后，挪威将于2008年4月召开一次工作组级别的会议。

6. 国际社会对向货币交易征收0.005%“发展税”的可能性恢复了兴趣，该税收微不足道，预计不会对市场业务产生重大影响，但却可以产生数十亿美元用于

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C.02.II.A.7），第一章，决议1，附件。

发展。经济合作与发展组织（经合组织）成员国已经通过不同种类的金融交易税筹集了大量收入，对金融市场没有造成明显的负面影响。国际金融体系已有清算和结算机制，可以为任何一个国家以低成本单边管理这一税收工作。不同的是，货币交易税就其性质而言涉及一个以上的国家，对一国与另一国的货币兑换征税。因此，这些税收最好以合作的方式在各国之间实施。

7. 关于国际协调的税收还有其它建议，例如碳排放税和军火购置税。这些税收具有提供发展筹资重要来源并同时矫正负面外部条件的优势。碳税制度可以推动全球范围环境效率，并推动《联合国气候变化框架公约》² 和于 2007 年 12 月在印度尼西亚巴厘举行的联合国气候变化会议所产生的势头（见下文第四节）。

8. 将政府和工业界的努力结合起来的创新方法是美国在 2002 年发起的千年挑战账户的一个特点。千年挑战账户的创新做法是通过协约划拨大量长期资金，专门援助“善政”国家。该计划已签署 16 个协约，仅在非洲就划拨了 38 亿美元，截至 2008 年 2 月已发放 1.5 亿美元。

9. 迄今为止，与传统的官方发展援助和其它发展资金来源相比，发展筹资新举措所筹集和发放的资金仍然较少。因此，继续寻找最佳项目、围绕项目建立共识、解决相关的执行问题仍是重要的挑战。进一步探索新的发展筹资举措并增进势头可作为将于 2008 年底在多哈举行的发展筹资进程审查的一部分。

10. 2008 年 2 月，秘书长宣布任命法国前外长、国际药品采购机制负责人菲利普·杜斯特-布拉齐为他的创新发展融资特别顾问。

在第一个次主题下讨论的问题：

1. 需要采取什么措施以通过新举措增加筹资数量？联合国在加强这一领域的国际合作方面能发挥什么样的作用？
2. 哪些发展筹资新举措具有通过简单的行政措施增加资源的最高潜力且负担最小、可行性最高？
3. 如何通过创新方法确保额外收入，并确保与国家发展战略相吻合？
4. 在这方面的进一步工作和有关“制度”层面的举措（如进一步加强国际税务合作）之间应推动建立何种关系？

二. 支持发展努力，加强中等收入国家在贸易等领域的作用

11. 人们日益认识到，中等收入国家特有的发展问题所带来的挑战和机遇较之最贫穷国家（最不发达国家）有所不同，因而展开讨论，探讨国际社会如何进一步

² 联合国《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

调整其目标、策略和工具，以支持这些国家的发展努力，并为所有人实现国际商定的发展目标。采用世界银行的基准计算，有 93 个中等收入国家，这些国家人均年收入介于 906 美元和 11 115 美元（2006 年美元）之间。

12. 中等收入国家占发展中国家的 60%，拥有几乎一半的世界人口，约 41% 的世界贫困人口，而且同其它发展中国家一样，在实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面面临着严峻的挑战。尽管中等收入国家之间存在很大差别，但都面临着若干基本挑战，包括减少贫困程度和不平等现象、维护社会凝聚力、建立有效和可靠的社会体制以协调发展方面的努力，减少融入国际金融市场带来的脆弱性以及通过生产转变和技术进步提高其竞争能力。

13. 按照世界银行对“低收入”国家（联合国最不发达国家集团即属于这一类别）的分类计算，1978 年至 2003 年只有一个低收入国家跻身中等收入国家之列，而 25 个国家从中等收入国家降为低收入国家。国际社会应确保中等收入国家巩固发展成果，避免社会进步的倒退和增长前景的黯淡，这是国际社会的利益所在。为此，多边开发银行需要继续加强政策和程序，以确保它们能以敏捷和符合成本效益的方式满足中等收入国家寻求支持的需求。

14. 过去几年间举行过两次重要的国际会议集中讨论中等收入国家的问题。2007 年 3 月 1 日至 2 日，由西班牙政府赞助在马德里召开了中等收入国家政府间会议（会议记录摘要见 A/62/71-E/2007/46，附件）。2007 年 10 月 3 日至 4 日，由萨尔瓦多政府赞助在该国举行了第二届国际中等收入国家发展合作会议（《萨尔瓦多共识》和执行摘要见 A/62/483-E/2007/90，附件）。

15. 马德里和萨尔瓦多会议都强调指出，中等收入国家由于在其各自次区域中占据着较为繁荣的市场，其经济的稳定和健康发展对周边最不发达国家的经济表现影响巨大。通过其贸易、金融、社会方案和对多边安排的参与，中等收入国家为国际和区域提供大量“公共产品”。由于中等收入国家的经济受到国际发展的影响很大，应鼓励其更积极地参与建立更有效的国际合作进程。其自身发展吸取的经验教训可以在发展界更广泛地分享。中等收入国家在南南合作中起着关键作用，应采取政策为南南贸易和投资以及进一步促进知识交流作出更大贡献。中高收入的中等收入国家可以而且也应被鼓励扩大参与国际援助活动。

16. 中等收入国家共有的一个发展问题是其许多国内机制薄弱。许多中等收入国家用于加强社会政策的执行和收入的再分配以克服不平等和减少贫困的财政预算十分有限。一些国家的社会和政治冲突十分严重。提高政治进程中的民间社会参与和社会运动往往大有助于体制发展。国际社会应倡导和维护那些有助于各国的体制发展努力的国际规则，以此来加强这些努力。

17. 增加收入和扩大税基的国家能力对于中等收入国家至为重要。中等收入国家的经济日益一体化，资本流动性增强，税收竞争激烈，所有这些都要求在诸如双

重课税、资本外流、逃税和欺诈行为等领域加强国际协调，最好是通过联合国系统进行协调。中等收入国家在打击非法资本流动方面有着重大利害关系，因为这与扩大和维护其税基息息相关。

18. 尽管中等收入国家采取了包括积累国际储备在内的大量防范措施，许多国家面对多变的国际资本流动仍十分脆弱。虽然许多中等收入国家在巩固经济基础方面都取得了进展，它们反周期政策的政策空间有限，而这往往需要有管理波动的能力。加强审慎监管和金融监管制度对于资本流动管理是不可缺少的，也是金融发展的一个重要先决条件。中等收入国家进入国际资本市场时，发展地方金融市场是实现经济政策更高自主权并获得更多政策空间的最佳途径之一。当前这方面的行动应加快步伐。

19. 最近发生的危机表明国际金融体系应付私有部门金融流动突发性逆转的工具和资源不足。中等收入国家在加强国际和区域机制方面具有切身利益，这些机制可以紧急供应流动资金，并在必要时作为最后的贷款手段。中等收入国家是私有债务市场的重要用户，因此，建立一种更为有序的国际机制，处理向私营部门举借的债务问题，这与中等收入国家的利益息息相关。

20. 在过去的 15 年间，中等收入国家在经济对外开放方面作出了重要努力。一些中等收入国家已经开始实现制造业和服务业出口多样化，甚至赢得高技术产品的市场份额。另一方面，很多中等收入国家处于夹缝之中：劳动力成本已不如低收入国家具有成本竞争力，同时在高科技和知识经济方面质量竞争力又不足。许多中等收入国家在提高对外竞争力方面仍有空间，方法是实现产品差异化，更积极的开展国际市场营销并进入具有较高技术含量和附加值、更具活力的专业领域。这将需要在基础设施、人力资源和技术能力方面持续投资。

21. 中等收入国家并不仅仅受制于多边贸易规则，而且也正日益深入地参与这些规则的制定。普遍的贸易规则保护较为贫困的国家不受富裕国家任意设置的保护主义壁垒的影响。与此同时，灵活地执行这些规则对于很多中等收入国家逐步调整适应更具竞争力的全球环境十分重要。加强努力解决并阻止非关税贸易壁垒对于加强市场准入也很重要。因此，特殊和差别待遇条款对于实现当前一轮谈判的有利成果尤为重要。这些条款能给予中等收入国家更长的执行期限和其它过渡性安排，又不排除它们执行这些协议的义务。

22. 在非农产品市场准入的谈判中，中等收入国家需要确保谈判结果为其经济提供必要的激励和信号，使其能够开发具有竞争优势的行业并实现多样化。它们也应参与南南贸易的进一步开放。农产品的市场准入对中等收入国家非常重要，多哈发展回合谈判应降低高关税保护以及补贴带来的市场扭曲，这一点十分重要。服务贸易在中等收入国家中也具有重要潜力，与这些国家利益相关的行业和方式应当实现自由化。

在第二个次主题下讨论的问题：

5. 从马德里和萨尔瓦多会议汲取的政策方面的主要经验是什么？如何将中等收入国家相关的具体问题纳入包括发展筹资进程在内的联合国发展工作的主流？
6. 中等收入国家本身应采取什么行动，确保在国际经济讨论，包括联合国内的讨论中，其合法利益和关切得到充分考虑？
7. 什么因素阻止中等收入国家为在制定国际规则过程中扩大自己的参与和话语权而更广泛地自我组织起来？
8. 国际社会如何能够协助中等收入国家改善税收和收入征缴并减少资本外流？

三. 通过贸易能力建设等办法支持最不发达国家的发展努力

23. 《蒙特雷共识》重申国际社会对 2001 年在布鲁塞尔举行的第三次联合国最不发达国家问题会议通过的《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》³ 即《布鲁塞尔行动纲领》的承诺。在发起世界贸易组织多哈谈判回合的声明中，各方承诺“解决最不发达国家在国际贸易中的边缘化问题以及为审查与小经济体贸易有关的问题而通过工作方案”（引自《蒙特雷共识》第 31 段）。这些承诺还有其他各种承诺代表了全球社会表明的决心，承认并向世界 50 个最不发达国家群体的发展努力提供专门援助。

24. 自《共识》以来的这段时期，全球经济加速发展，最不发达国家增长率提高，尤其是出口增长率提高，外国直接投资流入增加。如秘书长关于行动纲领的执行情况报告（A/62/79-E/2007/63 及 Corr. 1）所述，与 2000-2004 年期间的 24 个国家相比，2005 年有 30 个最不发达国家已实现或正按期实现布鲁塞尔的增长目标（第 6 段）。在这个全球增长有力和商品价格很高的时期，非洲最不发达国家已实现或接近实现目标。最不发达国家在世界出口中的份额从 2004 年的 0.68% 上升到 2006 年的 0.90%，但是“这一增长完全归因于石油出口”（第 50 段）。

25. 如 2006 年“最不发达国家：发展生产能力”报告⁴ 所述，这些事态发展尚未充分转化为减贫。在《布鲁塞尔行动纲领》的时期内，适逢农业外经济活跃人口增长预计超过农业内经济活跃人口增长的最初十年。虽然农业发展仍将是最不发达国家脱贫努力的必要部分，但是这种重要的转型需要将重点从改善农业和出

³ A/CONF. 191/13，第一章。

⁴ 联合国出版物，出售品编号：C. 06. II. D. 9。

口向提高可持续增长和减贫的国内生产能力转移。这些国家的服务经济改造升级也非常重要。

26. 一国的“生产能力”定义为使国家生产增长和多样化的货物和服务生产能力。发展这种能力，需要加强生产资源、创业能力和生产联系。最不发达国家的私营部门相对不发达，因此需要国家参与资本积累（特别是基础设施发展）、确定和改造技术，以及结构改革等领域。实际上，为增加成效而建设国家能力，被视为发展努力的一部分。

27. 国社会必须抓紧努力，履行对最不发达国家的承诺。捐助者没有按期实现到2010年官方发展援助达到国民总收入0.20%这一目标。上述秘书长报告（第63段）指出，“2005年，在22个捐助国中只有6个国家实现了0.20%的目标，比2004年的7个国家有所减少，还有1个捐助国将于2010年实现上述目标，也比2004年的3个国家有所减少”。尽管捐助者对发展中国家贸易能力建设的总体援助比2004年增加了12%，但对最不发达国家的此种援助却减少了59%。

28. 最近的记录确认，在贸易扩展与加强国内生产能力相关时，贸易可以成为最不发达大国家的增长引擎。为最大限度实现贸易的好处，最不发达国家应按照具体的启动条件制订贸易政策并以多样化和可持续地加强经济能力为导向。最不发达国家在制造部门具有竞争潜力的是纺织和制衣业，2004年至2006年期间，这个行业的出口下降了5%。在这个部门实现竞争力，对于支持就业、私人部门发展以及现代化至关重要。为此，恰恰需要上文所讨论的国内能力进步。

29. 在外部，允许最不发达国家扩大市场准入是确保贸易对这些国家发展产生有利影响的必要条件，但仅有这一条件还不够。多数最不发达国家的供应能力不足，其表现是这些国家对普遍优惠制的使用率只有70%。最近在“贸易援助”名义下开展的国际活动推翻了以往的“只贸易，不援助”的格言，并且认识到国际合作能够在最不发达国家贸易发展努力中起到的作用。因为最不发达国家的出口比其他发展中国家更加严重依赖贸易优惠，所以在随着通过多哈贸易谈判回合中的提议而将逐步取消这些优惠的情况下，加强这些国家的供应能力尤为迫切。

30. 最不发达国家可以通过向最不发达国家提供贸易方面技术援助的综合框架获得贸易援助。这个框架的目的是协助这些国家将贸易纳入其国家发展战略和减贫战略文件的主体内容。截至2007年11月，29个国家完成了贸易状况诊断性综合研究，11个国家进行了技术审查（在商定贸易状况诊断性综合研究之前要求完成），5个国家取得了进行技术审查的资格。在捐助者采纳了关于贸易状况诊断性综合研究所确定的贸易能力建设项目的清单之后，开展了最为切实的贸易援助活动。迄今，贸易状况诊断性综合研究的清单所带来的资金非常有限，捐助者必须负起责任，逐个国家地履行自己在《蒙特雷共识》中所作的承诺。从这项工作汲

取的经验就是，在自主性高和国内贸易拥护者有力推动这一议程的国家，这一进程最为成功。

31. 2008 年初加强了设有新秘书处的综合框架，资金总额增加到 4 亿美元，相当于在五年时期内每个国家 800 万美元。这个得到强化的综合框架增加了额外的可预测财政资源，用以实行动行汇总表；提高国内管理、执行和监测综合框架进程的能力；加强综合框架全球治理。显然，这一供资水平并非贸易援助本身，而是为贸易援助计划供资。此外，的确还有其他贸易援助资金渠道，包括世界银行的大量支助。无论怎样，进行贸易状况诊断性综合研究是最关键的一步，如果顺利完成，则会使国内受益群体和捐助者充满信心地开展贸易能力建设同时还能减贫的项目。

在第三个次主题下讨论的问题：

9. 最不发达国家如何修订发展战略以使增长的更大比例转化为减贫？
10. 需要增强哪些能力以使最不发达国家的政府能在其工业和农业部门的发展中发挥有效作用？
11. 何种援助项目在帮助最不发达国家充分利用它们优惠准入发达国家市场的机会时最可能取得效果？
12. 最不发达国家政府和捐助方如何能合作改善贸易状况诊断性综合研究文件中所确定项目的筹资机会？

四. 建立和维护稳固的金融市场：国际合作面临的挑战

32. 蒙特雷共识强调必须“鼓励资本市场的有秩序的发展，其办法为建立健全的银行制度和其他体制安排，旨在解决发展的筹资需求”（第 17 段）。2002 年以来，发达国家和发展中国家的金融市场都经历了巨大的增长。这一时期的特点是高水平的经济增长和大量的流动资金。发展中世界这一时期在宏观经济管理、加强财政平衡和改善债务指标方面取得了进展，所有这些都为国内金融机构的发展提供了平台。在工业化经济体中，这是一段信贷快速扩展和融资创新的时期。

33. 从世界银行和国际货币基金组织（基金组织）的工作中总结出的金融市场发展经验强调必须进一步多样化；金融结构必须更加平衡（例如在债务和产权之间）；外国银行应更多地参与新兴市场的金融体系以促进现代化；必须更好地履行合同和规则。为理解这些市场（特别是在新兴经济体）的成功发展而作出的努力清楚地显示，金融部门会在限制获利能力的规则中不断寻求得到豁免，因此管制应被视为一种渐进过程。预防金融失败并非没有代价，高压式的管制办法并不可取。但是，可以使用一套更丰富的管制工具，在更有效地保护金融体系免遭危

机的同时又保存这些体系促进增长的功效。这些经验教训正在新兴经济体中得到应用并已改善了它们金融部门的稳定性，扩大了交易金融工具种类的多样性。随着它们宏观经济平衡的改善，更强劲的国内金融市场已使新兴经济体在持续的危机面前更具有复原力。

34. 融资工具的创新和冒险行为的增加历来是金融市场扩展的特点，这些情况非常频繁地导致投资呈螺旋状扩大，使资产价格不断上扬，通常要等这些资产的价格远超过它们的真实经济价值时才会停止。从这些崩盘事例中总结的经验教训又在监督和管制、财务披露以及投资者保护方面促成了创新，而这些创新最终会成为市场运作的习惯特点。因此，在一个市场全球化和经济相互依存的时代，从当前的经济动荡中总结出适当的经验教训是至关重要的。

35. 在目前情况下，强劲的全球增长、相对较低的利率（以及因此对风险较大、回报较高资产需求的增加）以及快速的融资创新，导致了信贷标准大幅度降低。一批批未来现金的流入（例如抵押款的支付）被变为债券，而这些债券又被卖给其他投资者。这种“证券化”的进程变得越发复杂和不透明。把风险较大的借款人与质量较高的借款人组合为一个工具的抵押证券虽然一般被认为是安全的投资，但金融机构仍能满足对回报较高的资产的需求。为了维持这些组合的表面信用质量，金融机构通常会设立资产负债表外公司（所谓的特殊投资工具），这类公司随时准备卖掉其他资产以确保这些组合中风险较大部分的还本付息（为之提供变现能力）。最后，包括养老金、学生贷款基金和非美国金融机构在内的广大投资方都持有这些种类的组合证券（有“抵押债务债券”、“资产支持证券”和“结构信贷产品”等不同名称）。在美国，为了提供需求，招徕风险（所谓次级）抵押借款人的做法开始膨胀。

36. 2007年春，美国次级贷款市场上违约拖欠的情况开始不断增多，房屋价格开始下跌，在参与贷款的金融机构信用可靠性难以确定的情况下，7、8月间金融市场的运作出现了严重混乱。2007年9月中旬，全世界目睹诺森罗克银行经历了自1930年代以来一个主要工业化国家中首次出现的挤兑。作为一家抵押贷款银行，它当时未能在受次贷危机所困的金融市场上筹集到足够的流动资金。2008年2月，联合王国政府不得不将这家银行国有化。从2007年第四季度以来，美国和欧洲的主要金融机构（例如花旗银行和瑞士联合银行）已采取了重大措施改变资本构成，特别是从主权财富基金获得现金注入。

37. 自2007年8月以来，美国和欧洲的货币主管当局已数次注入大量流动资金（而且在美国还调低了利率）以防其金融市场失灵。短期而言，当务之急是要通过实事求是的资产定价、完整的损失披露和缓冲资本的补充并通过中央银行的流动资金运作恢复人们对金融机构的信心。有序进行金融整顿固然是必须开始的第一步，但这种步骤并未消除导致混乱的深层原因。

38. 虽然必须避免对危机领教“过早”或“过多”的过度反应，到2007年10月，这场危机的潜在影响已广泛到足以使七国集团的财政部长和中央银行行长们请金融市场稳定论坛不迟于2008年4月就目前的金融动荡问题提出一份报告。2008年2月9日，该论坛提出的一份临时报告指出，在建立金融市场过程中久经考验的一些要素仍然有效，这些要素包括透明度、分散风险、冒险中的激励相容、遏制对监管的选择或规避。另一个存在已久且在本文撰写时基本上仍处于潜伏状态的教训就是，金融部门的崩盘具有在就业、增长、贸易和投资方面导致实质经济（哪怕是一个健康的经济）崩溃的巨大能量。这一危机的一个重要方面就是，在当前的全球化时代，金融和实质部门的因果互动是全球性的，这意味着必要的反应也必须是全球性的，亦即必须是国际合作和协调一致的。

金融部门中国际合作的挑战

39. 就金融市场而言，这场危机暴露了市场本身和管理及监督系统中若干严重的不足。金融机构增加了对风险转移机制的使用而且还是跨国使用。在工业化经济体中，“发起-转移”的信贷拓展模式已迅速取代了“发起-保留”的旧模式。在后一种模式中，发起贷款的银行预期将在它们的资产负债表中保留这些资产直至获得完全偿付，因此有很强烈的激励因素促使它们评估为之贷款项目的信用可靠性。在目前流行的“发起-转移”模式中，创造贷款是为了立即证券化和出售，从而减少了贷款发起者维持信贷标准的激励因素。

40. 近年来出现了许多新的机构，包括那些可以发起购房贷款的机构。这些机构并不受银行通常必须服从的那些种类规则的管制。结果是，金融市场上相当一部分活动都不在管理和监督人员的重点关注之中。出现的一个问题是，监管规则是否应当开始包括这些机构以及扩大管理监督的代价是什么。看来一个广泛认同的观点是，国家对发起-转移模式的管理和监督应当改善，以使贷方更清楚地认识到他们贷款的风险，从而恢复促使发放者维护信贷质量的激励因素。对金融工具的描述也必须考虑实行某种标准化。金融工具的结构应使储蓄者和投资者都能清楚地了解到他们买的究竟是什么。

41. 在设立标准和修订监管做法方面需要国际合作。在一个国家管辖下实行更深入和更昂贵的管制及标准，将给那些处于其他管辖之下的竞争者以不当优势。由于全球化金融市场的存在，受到较松管制的竞争者的活动并不一定局限在他们本国的市场上，而是也可能破坏管制较严地区的稳定。

42. 近几个月的经验所显露的另一个事实是，经过一段时期的紧张创新后，信贷风险到头来仍然作为负债集中在商业银行系统中，包括它们已“下卸”到资产负债表外工具中的那些资产。风险被证明相当集中，大大超出了市场参与者和监督机构的预料。由于商业银行是信贷市场上不可或缺的参与者，它们信誉的丧失在一些较小的子市场上导致了突然的停顿。

43. 最近的市场动荡突出地显示，在新的工具本身之中以及在更广泛的市场上都缺乏透明度。随着危机的发展，投资者意识到他们掌握的资料比他们当初以为了解的要少得多。这些工具结构复杂，在支撑这些工具的基本资产方面缺乏透明度，因而对这些工具很难作出价值判断，特别是当市场流动资金在压力之下干涸的时候。与此同时，关于缺乏透明度的一个被确认的关切是，这些风险（通过证券化工具广泛分布于全球投资者之中）究竟存在于金融体系的什么地方。人们无法预测可能的损失到底会出现在哪里以及损失的规模会有多大，这种不确定性在很大程度上导致了风险规避行为的增多、流动资金的突然紧缩以及货币和信贷市场的严重混乱。在披露关键信息方面，需要国际合作。

44. 金融部门现有的报告规定无法充分评估银行在新型工具方面所担当的风险。《巴塞尔二号协议》的披露规定被认为在加强透明度和风险管理方面更为有效。至关重要，金融机构应建立健全的监督审查程序（所谓的支柱二）并对市场风险作出准确的披露（所谓的支柱三）。不过，有一种观点认为，除了执行《巴塞尔二号协议》并采取行动改善市场参与者期待的信息和披露做法之外，还需要制订新的规则，引导各方公布他们本来不会披露的信息。

45. 最近的事件还再次令人注意到信用等级的质量和监管程序中信用评级机构的作用。这样的问题在 1990 年代末期亚洲金融危机期间也曾提出过。信用评级机构似乎低估了新型融资工具中包含的种种风险。太多的投资者似乎机械地依赖这些信用等级，却未能自己做出知情评估。信用评级业被三家公司主宰，因此是一种真正全球性、超领土的运作，其判断对各国金融市场具有深刻的影响。人们对这些公司所做的信用评估的独立性提出了疑问，因为在很多情况下它们也充任相同实体的信贷顾问。

46. 这场危机突出显示，必须在金融部门的监测和管制方面加大全球合作。虽然监管依然基本上是国家性质，但却具有可观的跨境影响。它显示，每一个国家内的监督者、管理者、中央银行家和财政部都必须改善他们之间的协调和互动，因为国际一级合作的质量取决于国内一级合作的质量。必须深化努力在负责管理监督、提供流动资金和负责银行健全的机构之间加强在信息分享和协同行动方面的国家和国际安排。

47. 世界各国中央银行前所未有地注入流动资金的做法，引出了在出现系统性压力时中央银行在全球各金融市场上联合干预的适当和有效办法这一问题。

全球经济中国际合作的挑战

48. 就全球实质部门而言，要尽量减少金融市场混乱的潜在干扰影响，努力的第一步应当是建立政策，预防全球贸易和金融近期累积的失衡突然发作。这些失衡情况在前一时期对大量的全球融资、低利率和私人冒险起到了火上浇油的作用。特别是美国的贸易逆差使全球各市场充斥着美元结存，而新兴经济体（特别是在

东亚)建立的巨大美元储备又为形成这些结存提供了资金。当各金融市场卸下风险暴露中的过多部分时,就有在贸易和增长方面触发无序调整的危险,出现汇率的过分调整和商品价格大幅度下跌的情况。价格和汇率需要随着时间推移进行调整,而多年来需要的、通过多边合作使需求获得有序的重新平衡,对于尽量减轻对全球实质机构的损害至关重要。

49. 因此必须在减少全球经常项目失衡方面取得进展。关键是必须随着时间的推移调整价格和汇率并慎重地调节需求的平衡。美元价值急剧和不受控制的下跌以及美国长期的衰退肯定不符合国际社会的利益。对美国出口的大幅度下降将减缓全球增长,并对商品价格形成下跌压力,从而伤害到许多发展中国家。

50. 正如《2007年世界经济形势和前景》⁵解释的那样,贸易顺差国(特别是在东亚)努力促进国内需求并逐步使它们的货币升值,这种协调性的国际办法将有助于抵消美国经济放缓可能产生的通货紧缩效应并有利于调整。最近的计算显示,就贸易顺差巨大的国家而言,特别是那些亚洲国家,增加这些经济体对国内消费依赖程度的政策将减少它们的贸易顺差,改善它们在实现国内社会目标方面的业绩,并有助于恢复全球的需求平衡。

51. 关键的障碍是,促进宏观协调与合作的国际程序设计不当,而且自1971年以来都是依赖一些临时协定,例如1988年关于汇率的《卢浮宫协定》产生的协议。2007年,基金组织启动了一个涉及到中国、欧元区、日本、沙特阿拉伯和美国的多边协商新工具,目的是推动讨论如何在保持增长的同时减少全球经常项目的失衡。2007年4月,谈判参与者在给基金组织理事会国际货币和金融委员会的一份报告中,为减少全球不平衡作出了重要承诺。但是,在落实这些承诺方面的进展却是有限的。目前,中国、日本和新兴亚洲经济体的经常项目顺差继续在增加。此外,这种机制常被认为缺乏一个更具广泛代表性的机制可以提供的充分权威和正当性。

52. 正如《2007年世界经济形势和前景》阐述的那样,必须找到适当和有效的手段监测协定各缔约方的执行努力。一种可能的手段就是要求缔约方就商定的政策调整和目标提出多年计划。不过,为了具有可信度,各项承诺必须是可兑现的和容易监测的,因此要求它们具有明确、可衡量和公开的性质。

在第四个次主题下讨论的问题:

- 13. 应采取哪些步骤加强对金融市场的国家监督和国际监督?在这项工作中,包括基金组织在内的联合国系统各机构的作用是什么?**
- 14. 鉴于近来金融市场动荡,管制范围是否应当扩大(拓宽)?在规章制度改革方面,国际合作将发挥什么作用?**

⁵ 联合国出版物,出售品编号:E.07.II.C.2。

15. 对于发展中国家和转型经济国家来说，金融动荡在政策方面的影响是什么？在限制金融动荡对实际经济造成的影响方面，国际社会应当有何作为？
16. 如何使国际宏观经济协调与合作国际进程更加有效？

五. 为适应和减缓气候变化筹措资金

53. 联合国气候变化框架公约缔约方会议将于 2009 年 11 月至 12 月期间在哥本哈根召开第十五届会议，在此前两年期间，必须切实解决为适应气候变化和减缓筹措资金这一挑战。筹资是巴厘路线图的四大支柱之一；筹资和技术是两项不可或缺的手段，通过这些手段各国可望实现剩余的两个支柱，即大幅度减少温室气体和适应气候变化。

54. 筹资挑战可以分解成为若干内容：所需款项数额；由谁提供，提供给谁，筹资目的及条件等。亟待解决的问题是现有各种机制——**最为重要的是这些机制的管理安排**——能否以所需规模和形式提供筹资，如果不能，如何加强这些机制，并且需要哪些其他筹资机制来填补筹资缺口。此外，考虑到《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》⁶ 载明的“共同但有区别责任”的原则，有关筹资的讨论必须解决由工业化国家（即所称附件 1 国家）向非附件 1 国家适当转移资金这一中心问题，以帮助非附件 1 国家开展适应和减缓方面的工作。新的筹资机制日益增多，通过其中有些机制目前还在筹划阶段，尚不大可能靠其本身力量应对气候变化议程的庞大规模。新的机制包括世界银行的碳基金、联合国首创的环境改造基金以及美国首创的清洁技术基金等。在满足《联合国气候变化框架公约》管理执行《公约》的财务机制的需求方面，全球环境基金（全球基金）发挥着重要作用。

为适应筹措资金

55. 国家政府所面临的挑战是，要么适应气候变化，要么由其经济和社会承担气候变化所带来不良影响的代价，抑或两者兼有。气候变化将在各种不同程度上影响发展前景。必须将适应这一因素明确纳入所有国家，特别是那些遭受气候变化不良影响最为严重的国家包括投资方案在内的发展计划之中。对于那些特别易受危害的国家，适应方面所需投资在政府预算甚至国内生产总值中可能会占相当大的比重。根据《斯特恩评论》，在发展中世界，适应气候变化风险所需费用每年约为 40 亿至 370 亿美元。

56. 许多最易遭受危害的国家，其累计温室气体排放量却非常少，因此，对于这些国家来说的确存在公平问题，国际社会理应提供资金，帮助这些国家满足

⁶ FCCC/CP/1997/Add. 1, 第 1/CP. 3 号决定, 附件。

适应方面的需求。《联合国气候变化框架公约》规定以若干特别基金的方式提供此种资金。根据《京都议定书》规定，适应基金将于近期投入使用，由全球环境基金作为秘书处，世界银行作为受托人，不过将有一个独立的董事会予以管理，资金来源是根据《京都议定书》清洁发展机制征收的 2% 交易税。目前正在考虑根据《联合国气候变化框架公约》扩大此种交易税，以包括所有与京都相关的碳市场交易，而不是将征税仅限于清洁发展机制交易。不过，同清洁发展机制交易相比，联合履约交易款额很小，因此，根据联合履约由排放削减单位提供的额外款额数目不会很大。随着排放削减量颁发数目增加，如果其价格上涨，该基金的收入将会大大增加。此外，如果根据《京都议定书》第 17 条排放交易成为大宗交易，同时相应征税，那么就可以生成更大规模的收入来源。

57. 还有一项建议是基于国内生产总值向附件 1 国家征税，为适应工作筹措资金，这样，除增加官方发展援助外，还可以另外提供一个专用筹资来源。不过，发达国家在履行现有官方发展援助承诺方面已经非常吃紧，上述办法是否可行，令人怀疑。

58. 适应气候变化的各种技术将惠及许多国家，开发这些技术的费用可以共同承担。例如，耐旱耐涝作物品种就属于这种情况。如同绿色革命时期一样，国际社会现在也可以发挥作用，提供资金，用于研究和开发适应气候变化所需的各种作物技术，尤其是在非洲，那里的农业可能会遭受最为严重的不良影响。极有必要由国际公共财政提供投入，用于技术开发和适应工作，极有必要开展区域合作。

为减缓筹措资金

59. 减缓气候变化首先需要减少由能源和工业进程、土地使用、土地使用的改变以及诸如砍伐森林和森林退化等森林活动所产生的温室气体排放。

60. 减少排放有若干途径可供选择，可以对能源需求进行管理，可以采用低炭能源供应，促进低炭经济增长。但是，为了实现足够程度的减排，必须在下列三个领域实现协调：

- 所涉各种技术，包括采用这些技术在物质和能力方面的各种牵制
- 所需投资：由谁提供投资，使用哪些机制以及所需费用
- 拟定各种政策，向技术和资本的提供者提供最为有效的激励，以实施减排措施

61. 在技术开发的规模和费用方面，政策和体制可以发挥重要影响。由谁来提供投资以及通过何种机制来提供投资，这个问题是筹资问题的核心。《2007/2008 年人类发展报告：与气候变化进行斗争：人类在分裂的世界中团结起来》⁷ 指出，

⁷ Basing Stoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2007。

一方面，私营部门可以发挥关键作用，另一方面，政府在制定管理标准以及支持低炭研究、开发和使用方面的作用也必不可少。政策所依赖的是正在考虑中的各种技术，这些技术所处的开发阶段以及开发和采用这些技术所涉风险，同时也依赖于国际谈判及合作努力的结果。

62. 据国际能源机构（能源机构）估计，到 2030 年，为满足不断增长的需求，能源投资需求将达到 200 亿美元。在这一时期，发达国家的大量现有发电能力将需要退役或更替，其中包括以化石燃料或其他形式（特别是核能）发电的能力。如果将所需投资大部分用于低炭能源技术，将需要多少经费？此种投资重新定向将会对整个能源投资预算造成何种影响？

63. 作为解决办法的一部分就是要降低经济增长所需能源密集程度。能源需求降低了，对建设新电厂和总体能源供应所需投资也会降低。不过，靠这种办法只能将 2030 年排放量降低到常规基准线以下，只占所需减排量的很小一部分。

64. 解决办法的第二部分要求以现有低炭能源技术为手段在相当程度上解决能源需求的增长或替代，这些技术有的已经具有商业竞争力，有的只有在消除那些有利于化石燃料或效能较低的能源的扭曲性体制安排和政策之后，才能具有商业竞争力。甘蔗乙醇（主要作为运输燃料）面临严重的贸易壁垒，而那些可再生、小规模、间歇性发电能力在许多市场则面临体制性障碍。

65. 解决办法的第三部分涉及到旨在推动技术研发和加速采用的各项政策、措施和体制安排以何种速度和程度降低低炭技术的成本，使之能够与其他化石燃料形成竞争，得到采用。如果低炭发电技术在成本上与其他相关的碳基燃料形成了竞争能力，那么，投资者就会选择低炭技术。与大规模采用技术相关的学习型经济显示，政府、由政府引导或由政府协调的投资在采用备选技术方面可以发挥作用。在这方面的一个例子是向电网可再生能源的供应者提供优惠的强制上网定价。

66. 研发新能源和其他技术需要资金，采用这些技术也需要资金，这些技术可以先试行，最终大规模推广，包括通过向发展中国家进行技术转让实现这一目标。大规模采用技术的一个关键条件是对基础设施进行投资，以对新的能源技术提供支助。公共部门几乎肯定有必要成为主要投资者。私营部门行为者往往对技术开发投资不足，原因是市场价格并不能充分体现炭排放的成本，减排所获收入未必足以抵偿其投资，而且他们并不确定能够得到其发明创造所带来的所有好处。这些因素表明需要公共部门对基本的商业前气候技术研发提供支助，并（或）通过私营部门合作研发和（或）私营部门伙伴关系实现风险共担，利益共享。

67. 减缓气候变化的速度是一个共同奋斗目标，因此，应在国际合作与技术共享的基础上开展研发。在发展中国家迅速采用新开发的技术——如碳捕获和碳存储——至关重要，因此有必要让这些国家早期参与研发和技术演示工作。

68. 已经采用或建议采用信托基金这种方法，作为解决某些筹资问题的工具。例如联合王国的碳信托基金是一个政府资助的独立公司，已经为清洁技术企业提供了数千万美元，证明具有商业前景。及早采用技术的理由是既可以降低成本，也可以显示成本，也就是说可以向决策者提供有关成本的可靠信息，根据这些信息作出有关更为严格管理的决定。

69. 可以考虑设立一个低炭技术研发及采用国际信托基金，可以对在附件 1 国家国内贸易系统（如欧洲联盟排放贸易计划）拍卖排放定额所得款项征税，作为信托基金的起步资金。可以考虑将国内炭或能源税作为类似资金来源之一。

70. 在发展中国家为低炭技术筹措资金的现有主要机制依然是《京都议定书》清洁发展机制。通过出售经证明的排放削减量所获炭收益可以成为非附件 1 国家的资源，成为鼓励它们减少温室气体排放的措施，即使这些国家本身没有具有约束力的目标。不过，基于项目的做法具有一个严重的局限性，限制了向一套相关、具有互补性的项目提供资金的可能性。

71. 弥补清洁发展机制各种不足是国际社会一个高度优先事项。已经拟定了一些值得注意的倡议，以消除对小型项目和低排放国家项目的偏见。2006 年 11 月 6 日至 17 日在内罗毕举行的作为京都议定书缔约方会议的公约缔约方会议第二届会议发起了《内罗毕框架》，以便在非洲建设能力并生成更多的清洁发展机制项目。联合国开发计划署（开发署）千年发展目标碳基金支持那些有助于实现千年发展目标的项目，这也是该基金所称将某些种类项目（如工业气体的封存和销毁、核能和大型水电等）排除在外的理由。为了超越清洁发展机制基于项目的做法，目前世界银行正在组建碳伙伴基金，该基金将使用基于方案的做法，以增加购买由区域和（或）部门类似项目组合生成的排放削减量。碳伙伴基金意在购买 2012 年以后至少十年的排放削减量，以此确保从《京都议定书》第一承诺期平稳过渡到下一个体制。

72. 继续依照《联合国气候变化框架公约》开展工作，拟定各种筹资途径，以支持削减由砍伐森林和森林退化而产生的排放，这种排放占全球排放量的 17% 至 18%。为解决这一问题，世界银行新的森林碳伙伴基金在巴厘启动。此外，在 2007 年 12 月在印度尼西亚巴厘举行的作为京都议定书缔约方会议的公约缔约方会议第三届会议上，挪威政府宣布投资 25 亿美元（自 2008 年起每年 5 亿美元）扭转砍伐森林现象。随着用于处理砍伐森林和森林退化问题的资金越来越多，一项极为重要的优先事项将是确保各种惠益不致被地方精英攫获，造成对土著社区和其他人的伤害，使他们对森林资源确立可实施的要求的权力受到限制。

在第五个次主题下讨论的问题：

17. 国际社会如何以最佳方式开展合作，为与适应相关的关键性投资筹措资金——例如新的作物品种——包括对于最易受到危害的国家来说特别重要的投资？
 18. 国际社会可以支持那些筹资机制，以促进诸如碳捕获和碳存储等关键技术的研究和具有商业规模的展示？
 19. 如何扩大清洁发展机制以支持发展中国家低炭能源基础设施投资方案？
 20. 为解决砍伐森林和森林退化问题筹措资金，这项工作能否确保土著群体和其他贫困森林居民能够公平分享碳封存带来的经济利益？
-