



联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.17/1996/4
22 February 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第四届会议

1996年4月18日至5月3日

供用于可持续发展的财政资源和机制：

当前问题和事态发展概览

秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
导 言	1 - 6	2
一、调动公共资源促进可持续发展	7 - 9	3
二、调动国家财政资源促进可持续发展	10 - 18	3
三、筹措保护全球环境的资金的创新机制的可行性	19 - 25	5
四、转让无害环境技术的筹资问题	26 - 27	6
五、政策选择和财政手段模型：订出其格式和内涵	28	6
六、建议	29 - 37	7

导 言

1. 本报告说明在执行1992年6月联合国环境与发展会议(环发会议)所通过的《21世纪议程》第33章(财政资源和机制)¹方面已取得的进展,并提出了若干行动建议。本报告是由担任《21世纪议程》第33章任务管理者的联合国秘书处政策协调和可持续发展部依照可持续发展机构间委员会第六届会议所作的安排编写的。它也是联合国各机构内指定的联络点、各国政府官员和若干其他机构与个人彼此间进行协商和资料交流所获的成果。

2. 本报告的问题分析和提出的政策选择由增编所载更详细的讨论予以补充(见E/CN.17/1996/4/Add.1)。

3. 本报告及其增编得到了马尼拉专家会议(见下文)筹备工作和可持续发展部各成员的投入的很大帮助(见下文第5段)。特别宝贵的投入是国际货币基金组织(货币基金组织)关于经济手段和世界银行关于私人部门对可持续发展的资金筹措的贡献的文件。²经济合作及发展组织(经合发组织)通过其发展援助委员会最近的报告——关于经济手段的使用的一份文件——和通过编制关于资金流通的统计数字作出了宝贵的贡献。其他极为有用的贡献是下列文件:亚洲开发银行(经济手段)、联合国开发计划署(开发计划署)、发展研究室(新的财政机制)、西亚经济社会委员会(经济手段)。此外,地球问题理事会提供了关于津贴研究的初步结果。

4. 各国政府对召开《21世纪议程》财政问题专家会议提供了慷慨的财政和后勤支助,作为对可持续委员会工作的贡献。

5. 为支助关于财政问题的讨论,日本和菲律宾政府及亚洲开发银行对1996年2月6日至8日在马尼拉举行的第三次《21世纪议程》财政问题专家组会议提供了财政和后勤支助。

6. 马尼拉会议以各机构和专家所提出的文件的形式对本报告提供了各种实质投入。但因会议召开的时机,无法将会议结果列入本报告内。

一、调动公共资源促进可持续发展

7. 1994年从经合发组织国家和国际机构流向发展中国家的资源净额达到了1 850亿美元的记录数额。象1991年以来的每年一样,其增加完全来自私人投资和贷款。官方发展援助在1993年急剧下降,但1994年回升了30亿美元,达到590亿美元的总额。但是,作为国内生产总值的百分比,发展援助委员会成员的平均数下降至0.30%,为1973年以来的最低点。此外,债务减免和紧急援助各达到了援助流通总额的10%左右的记录数额。

8. 有相当多的发展中国家现朝向可持续的经济增长发展,并从国外吸引了私人投资。与1986年的35%相较,私人流通占了大约60%左右。官方发展资金现在大约占总流通额的40%左右,从1980年代中期将近70%的比率降了下来。

9. 这种改变了的状况要求发展出一种新的做法资助可持续的发展,而在这种发展之中,使援助战略对目前和未来的需求作出调整将是其紧要因素。在这种新的做法中所要讨论的问题是很广泛的,包括了以下领域:国内资源的调动、援助的效力、吸引更高国外直接投资数额的政策、剩余的债务挑战和旨在使私人流通获得可持续性的措施。

二、调动国家财政资源促进可持续发展

10. 如私人部门的其他投资决定一样,风险概念在环境投资方面起到了重要作用;政策的可信度风险特别重要。私人公司无法确信政府将会执行条例而且不蓄意更改这些条例。此外,各公司往往无法取得新技术的资料,而且不一定认为通过更有效使用原料从事更干净的生产是进行投资的足够诱因。

11. 因此,必须把在发达国家和发展中国家执行推动政策放在议程的重要地位:条例、税收、收费、可交易的许可及对不遵行者的处罚等形式的负面诱因是很重要

的。此外,范围广泛的正面诱因可增加私人部门的资金,尤其是财政的诱因、创造或改变市场的诱因及减少市场风险的诱因方面。此外,建立机构和推动消费与生产形态的改变也可起到重要作用。

12. 国际组织在促进私人部门对可持续发展的投资方面有活动的余地,特别是通过针对下列目的项目方面:创造或改变市场、减少市场风险或为全球利益如逐步消除耗蚀臭氧的物质而筹资等。目前森林、能源、新能源和可再生能源、生物多样性及减少温室瓦斯等方面正在提出有希望的各种诱因。

13. 关于评价经济文书的执行结果方面,有若干发达国家已设有研究组研究用什么方式推动更对环境良好的税收制度,希望其他国家能遵照它们的例子加速实现具体改革的过程。

14. 对经济手段实际执行结果的现行评价在旨在扩大使用这些手段的努力方面将起到重要作用:可从评价污染税、自然资源税收和排放交易办法等方面得出重要教训。

15. 适用于自然资源的财政体制在抑制过渡采掘和开发自然资源和(或)调动更多大量预算资源以促进可持续发展方面仍有很多事情要做。从评价适用于森林和矿产资源的经济手段这一例子当中,这点是很明显的。

16. 美国的排放交易方案从减少商业界达成管制机关所定空气质量标准的费用来说,执行成果是很显著的。

17. 鉴于公共部门的赤字和债务日增,必须更有效分配稀有的经济资源(这样也可以有利于环境),各国政府越来越有兴趣审查现有的津贴办法。例如7国环境部长在1995年5月于汉密尔顿举行的会议上要求经合发组织审查其减少津贴的政策,以减少经合发组织某些生产部门的环境影响。

18. 事实是津贴可能会产生正负两面的经济和环境的影响,而去除津贴的破坏性后果也需加以考虑:因此津贴对造福经济和环境的净效果还是个实验性的问题。同样的,改革现有津贴体制的净效果将取决于设立这些津贴的范畴和减少或取消这睦

津贴的具体方式。

三、筹措保护全球环境的资金的创新机制的可行性

19. 虽然诸如国际环境协议和全球环境融资等机制可对减少全球环境问题作出重大贡献,但是在可持续发展委员会和其他国际论坛中的最近讨论当中则讨论到设立地球税和用户费形式的更多机制,以资助全球环境工作。它们辩称这机制应与增加官方发展援助在国产总值中的百分比、大量补充全球环境融资和鼓励私人部门投资于可持续发展等现有努力齐头并进。

20. 提倡征收这些税款和费用的人偏向于假设国政府会很容易广泛接受,因此把重点选择放在技术细节上。但是令人遗憾的是这可能是不切实际的做法,因为地球税和收费即使是技术上可行的,也可能还不容易被接受。目前许多政府显然没有太多的意愿把征税的主权让给任何国际机构。此外,视个别税收如何设计定地球税可能会导致巨额的财富转移;单是这一因素就足以使征收地球税的谈判变得极端困难。

21. 由于委员会在其第三届会议上讨论了国际议定的空运税(国际空中运输税)的问题,但所进行的工作至今对所涉主要问题没有提供太多新的深入了解。日益明显的是如果空运税与航空公司的机票销售总额挂钩,是不能期待将污染费用有效国际化的,因为机票销售总额与排放量并无密切联系。

22. 空中飞行里程、飞机燃料消耗和飞机平均年龄可能是排放量的更直接因素。理想上这种税收的设计应当是用于减少飞机队伍的平均年龄和鼓励采用更洁净的技术。

23. 根据1994年总空中飞行里程为2 700亿公里(客运加货运)和每公里的单位税收为0.004美元计算,每年大约可收到10亿美元的空运税。

24. 所谓的托宾税是最近受到很多注意的外汇交易许可税,它实际被讨论更多的是它对安稳金融市场投机的效用及收益潜力,而不是它同全球环境的关系,这点是

可以理解的,因为其收益潜力太大了:每天外汇兑换的周转额估计约为1 200亿美元,如每一笔交易值征税0.01%,则每年可征得约300亿美元。

25. 有人对征收托宾税的经济和环境理由提出了五个批评。首先,象所有税收一样,它会有效率成本问题。第二,这种税收的分配影响是复杂的,不能确切估计。第三,集中于减少汇率波动就等于治疗外汇市场的症状而不处理外汇起伏的主要政治和经济成因一样,特别是货币和财政政策方面。第四,托宾税并未直接与造成环境退化的因素挂钩,因此,它在处理环境问题上的作用并不明确。最后,征收收益和分配这种税款所涉及的技术性问题已由学术研究人员作了某种程度的研究,但各国政府尚未充分参与。

四、转让无害环境技术的筹资问题

26. 转让无害环境技术的筹资问题在委员会的议程中仍占有重要地位,重点特别放在改善由外来财政资源资助无害环境技术、便利通达传统的国家筹资机制和促进资助无害环境技术的创新机制方面。

27. 为集中讨论的重点,重要的是要明确转让无害环境技术的筹资方面的困难与其他生产投入的筹资所遭遇的困难之间差别有多大:环境公司取得风险资本和股票资金渠道的有限很好地说明了这种差别。风险资本家们对提供资金给环境公司缺乏兴趣可能是因为很难评价未来的管制环境和预测高度区分的无害环境技术的市场增长,以及环境公司股票价格令人失望的表现。

五、政策选择和财政手段模型:订出其格式和内涵

28. 由于可适用于《21世纪议程》执行工作的供资机制和手段的范围很广泛,采取一种模型可便利委员会的工作:一个初步的模型已提交给委员会第三届会议(见E/CN.17/1995/8),会议认为它是有用的;不过委员会成员认为,有必要进一步订出模型的格式和内涵。因此,已拟出一个新的经过扩充的模型,提供一套指示性的政策选

择和财政手段,按部门和手段类别组织。

六、建议

29. 根据本报告前述各节,委员会或可考虑下述行动建议。

30. 在发展出可持续发展的眼光时,必须区分超越了简单的区域类别或广泛的收入类别的国家,以掌握变动中的世界的实际情况。

31. 由于存在着脱离国家领导的发展而趋向基于市场的经济战略的趋势,制订资助可持续发展的新做法的工作须成为综合政策改革努力的一部分。

32. 津贴对可持续发展的影响的问题必须进一步探讨。由于到目前所作津贴评价的次数、范畴和概念质量都有不足,重要的是要支助经合发组织在这方面的工作方案和鼓励其他机构,包括各非政府组织也加强它们在这一重要领域的活动。这些努力应有助于(a)发展出一个明确的津贴定义,(b)设计出衡量津贴幅度的合适指标,和(c)改进津贴评价的影响。此外,研究工作应就是否最好有国际审查津贴的努力帮助制订各项建议。

33. 委员会或可通过积极交换资料和审查各项实验以推进关于经济和财政手段的政策对话,以期消除有效使用这些手段的障碍。

34. 《联合国气候变迁框架公约》缔约国会议第一届会议于1995年在柏林举行,会上决定就联合执行的活动开展试验阶段;各缔约国指出有必要就这些活动所涉实际和概念问题取得经验。

35. 试验计划作为促进开展可在国际上交易的二氧化碳许可证制度的作用在委员会第三届会议上得到了讨论。同时在地球理事会的主持下拟订了试行全球趋暖排放量交易方案的一项初步发展计划,以期在1999年开始执行这一方案。该计划引起了许多工业公司、国家政府、环境团体和国际机构的强烈兴趣。委员会或可表达对试行方案的支持。

36. 必须审查大量传统和创新的筹资机制,以改进无害环境技术的筹资。此外,

未来的政策导向分析必须考虑到各发展中国家极为不同的情况和转型经济国家的具体问题,特别是关于发展不足的风险资本业和效率不足的股票市场等问题。

37. 建议可持续发展的政策选择和财政手段模型的格式进一步改进,列入对每一部门适用每一政策选择和手段时会产生鼓励 and 筹资效果。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告,里约热内卢,1992年6月3日至14日》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8和更正),决议1,附件二。

² 关于“有效资助环境方面的可持续发展”主题的第三次世界银行年会(华盛顿,1995年10月4日至6日)提供了另外的宝贵投入。
