



联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.17/ISWG.II/1994/2
22 February 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
财务问题闭会期间
不限成员名额特设工作组
1994年2月28日至3月2日
临时议程* 项目2至5

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

摘要

本报告概述为《21世纪议程》供资的财政资源和机制。报告的第一部分分析了外来财政资源并说明这种财源如何受到国际政策环境，尤其是世界经济增长、国际贸易和贸易条件方面最近发展情况的影响。报告然后谈到取得官方来源资金，讨论官方发展援助方面的一些最近发展。然后讨论私营来源资金方面各种令人鼓舞的发展，尤其是商业银行贷款、私营(非银行)供资和外国直接投资，然而谈到债务和债务减免方面最近的发展。报告的第二部分着重讨论通过

* E/CN.17/ISWG.II/1994/1。

改变国家政策环境来调动国内财政资源的方式方法。在这方面，报告谈到范围广泛的各种政策选择，并主张，例如说，在环境政策中增多使用经济工具，尤其是环境税、旨在减少对资源日增的需求的政策和促进对自然资源有保证的产权的政策。报告还考虑了可能促进为可持续发展供资的其他传统政府政策，并着重公共支出的转移和旨在鼓励私营部门为可持续发展供资的措施。这些传统政策的讨论已经包括《21世纪议程》所述的一些创新的财政机制，但报告的第三部分更详细地讨论这些机制，集中注意债务方面机制、基于市场的机制和国际税务机制。报告最后简述审查中各组部门供资方面的主要问题。工作组收到的背景文件中更详细地讨论了这些问题。

目 录

	段 次	页 次
第一部分. 供用于可持续发展的国际资金	1 - 38	5
导言	1 - 5	5
一. 《21世纪议程》和可持续发展的筹资	6 - 7	6
二. 取得国际资金	8 - 38	6
A. 世界经济增长	8	6
B. 贸易	9 - 11	7
C. 贸易条件	12 - 15	7
D. 取得官方来源资金	16 - 30	8
1. 官方发展援助	17 - 23	9
2. 来自多边机构的资金流动	24	10
3. 官方保障的出口信贷	25	11
4. 全球环境设施	26 - 30	11
E. 取得私人来源的资金	31 - 35	12
1. 商业银行贷款和私人(非银行)资金	32 - 33	12
2. 外国直接投资	34	13
3. 国际非政府组织	35	13
F. 债务和减轻债务	36 - 38	14
第二部分. 国家政策环境和可持续发展的筹资情况	39 - 66	15
导言	39	15
一. 使经济手段更好地配合“指挥和控制措施”	40 - 57	15

目 录 (续)

	段 次	页 次
A. 朝增加利用经济手段的方向迈进	40 - 44	15
B. 扩大环境税的作用	45 - 50	17
C. 减少增加资源的需求	51 - 52	18
D. 发给可交易许可证	53 - 54	18
E. 澄清产权	55 - 57	19
二、转移公共开支	58 - 63	20
三、鼓励私营部门投资于可持续的发展活动	64 - 66	22
第三部分. 促进持久发展的创新性融资	67 - 96	23
一、与债务有关的机制	68 - 77	23
A. “自然保护抵换债务”	68 - 72	23
B. 其他“可持续发展抵换债务”办法	73 - 77	24
二、着重市场的机制	78 - 94	25
A. 环境投资基金	78 - 86	25
B. 联合实行和国际上可交换许可	87 - 92	27
C. 供作减少温室气体的风险资本基金	93 - 94	28
三、国际税收机制	95 - 96	28
第四部分. 对所审查部门的筹资问题的概述	97 -104	29

第一部分。供用于可持续发展的国际资金

导 言

1. 1993年6月,可持续发展委员会第一届会议对联合国环境与发展会议(环发会议)关于筹资问题的建议与承诺所得到的一般反应远低于预期和需要,表示关注。委员会还强调,财政资源不足仍然是切实实施《21世纪议程》¹和逐步推行可持续发展的主要障碍。

2. 委员会认识到其任务是审查可得到的财政资源是否足以实施《21世纪议程》,因此决定成立一个闭会期间特设工作组,由各国政府提名专家参加,协助委员会完成下列任务:

(a) 监测和审查实施《21世纪议程》各组方案的财政资源需要量、供应量和是否足够,要考虑到多年主题工作方案,以及由各国政府编订的项目、方案、活动和可持续发展战略,以便为所有各国政府、双边供资机构、联合国系统各机构和计划署的理事机构成员国、以及多边、区域和分区域开发银行及参与处理环境与发展问题的基金提供适当的共同行动基础;

(b) 监测和分析对金融和经济资源的流动有影响的各种因素,例如债务减免、贸易条件、商品价格、进入市场机会和私人外国投资等,以及参照《21世纪议程》第33.16段的意见,同时考虑到在国家一级的活动,审查创新的供资机制;

(c) 根据上述各点拟订调动财政资源的政策框架,以便平衡兼顾地实施《21世纪议程》所有各方面的内容,除其他外,适当时协助各国政府实施它们的可持续发展战略(E/1993/25/Add.1, 第61段)。

3. 马来西亚和日本政府为在吉隆坡召开《21世纪议程》筹资问题专家会议(1994年2月2日至4日)慷慨提供了经费和后勤支助。会议成功地澄清了可持续发展筹资方面的许多复杂问题和政策,并以各机构和个别专家编写的文件的形式提供了

各种实质性投入。

4. 本概览报告大大得益于国际货币基金、世界银行、经济合作和发展组织、联合国贸易和发展会议以及秘书处经济及社会资料和政策分析部所提供的投入。

5. 编写关于审查中各组部门筹资问题的背景文件时非常依靠下列各机构提供的投入，即世界卫生组织（卫生筹资）、联合国人类住区（生境）中心（人类住区筹资）、世界银行和联合国开发计划署（淡水筹资）和联合国环境规划署（有毒化学品和危险废料筹资）。国际化学品安全方案和巴塞尔公约秘书处也提供了投入。

一、《21世纪议程》和可持续发展的筹资

6. 《21世纪议程》，尤其是第33章，和环发会议的其他产物为可持续发展的筹资提供了重要的、商定的政策框架。有关实施《21世纪议程》所载财政承诺的事项，包括有关增加官方发展援助的事项，以及有关贸易条件、商品价格、进入市场机会、债务减免和促进支持性国际经济环境的其他措施的事项，是成功实施《21世纪议程》所必不可少的。可持续发展委员会和其他有关国际论坛进行的国际对话和决策过程中必须继续以解决上述问题为迫切优先事项。

7. 环发会议关于筹资问题的建议和承诺所得到的一般反应远低于预期和需要。而且，在国际一级，实现足够、可预测、新的更多资金流向发展中国家供用于可持续发展的前景充满了许多挑战。因此，要实现调动财政资源给可持续发展的目标就必须在一切可能的战线采取行动，包括采取创新的办法。

二、取得国际资金

A. 世界经济增长

8. 工业化国家1992年经济增长已很有限，1993年经济又转弱。这种令人失望的表现隐藏着更复杂的不一致现象，1993年欧洲大陆和日本的产出下降，而北美洲得到恢复，大不列颠及北爱尔兰联合王国在这一年转强。一般认为欧洲大陆国家经

济活动步伐已达到谷底，但扭转的迹象仍不确定。在1994年，预期大多数工业化国家的恢复将逐步趋稳，但增长提高的强度和时间仍不确定。

B. 贸易

9. 《21世纪议程》指出若干因素可能消弱发展中国家通过国际贸易调动必要资源向可持续发展投资的能力。这些因素包括发达国家的关税和非关税壁垒。贸易自由化提供解决这些问题以实现可持续发展的机会。贸易自由化的一个重要方面是增加进入经合发组织市场的机会，尤其是发展中国家出口品进入这一市场的机会。

10. 在这方面，最近结束的乌拉圭回合多边贸易谈判是一个重要的里程碑。虽然还需要相当时间才能对此回合的成果作出决定性评估，尤其是在发展中国家关心的领域，但基本上大家认为进一步自由化将加强世界贸易的扩充而造福所有国家。然而，许多国家已表示关切，从它们各自国家利益的观点看来，此回合结果可能带来的利益与短处相比似乎并不够多。

11. 最近贸易发展的一个特色是走向区域结合。在欧洲，正在取消欧共体内部的壁垒，有人担心采用整个欧共体的措施可能会增加对外的限制。其他重要发展是签订了北美洲自由贸易协定和在亚洲-太平洋经济合作组织(亚太经合组织)内进行的讨论。欧洲自由贸易组织和欧共体已同一些东欧国家签订了联合协定，除其他外规定最终同这些国家建立自由贸易区，但对农业和钢铁等“敏感”部门有特别规定；此外还同波罗的海国家和一些前苏联国家建立或讨论贸易和协定。

C. 贸易条件

12. 自1980年代初期以来，实际商品价格几乎持续下降，并继续显弱。自1984年短暂恢复以来，实际非石油商品价格已下降约45%，使大多数依赖商品的出口国贸易条件急剧恶化。可以预期商品价格的下降对产品结构最不分散化的国家影响最大。在许多发展中国家，尤其是非洲国家，初级商品占出口的大宗。而且，这类国家包括

世界上许多收入最低的国家，其经济系统往往较无弹性，使得采取替代商品生产的措施更加困难或代价更高。

13. 毫不奇怪，许多发展中国家1980和1990年代的实际出口收入业绩与该国使出口品分散化的成功程度以及扩大初级商品出口量的能力密切相关。亚洲经验的特点是明确转移到出口制成品和实际出口收入大增。值得注意的是，那些使出口分散增加最大的亚洲国家和拉美国家并未减少其传统商品出口产量；事实上，这些国家也在商品出口值增加最多的国家之列。

14. 对商品市场发展的分析通常著重工业化国家的宏观经济条件，作为影响商品价格的主要因素。但是，要了解过去十年商品价格的发展就必须考虑商品供应扩充的影响和转型经济国家的经济发展。商品供应的扩充对实际商品价格最近转弱起到比较基本的作用；工业化国家的宏观经济条件估计对这一发展只起到有限的影响。此外，东欧和前苏联产出的变化传统上只对价格的发展起比较次要的作用，但在1988年以后期间其重要性日渐增加。

15. 研究显示，实际非石油商品价格的下降具有持久性，在中至长期内这种弱势很可能持续下去——至少就平均而言。这意味着许多依赖商品的国家贸易条件将继续恶化，而且在一段长时期内稳定生产者收入的努力可能在财政上难以为继。比较分散化的出口结构本身虽然不一定是经济目标，但出口分散化是减少在商品价格急剧变动和持续下降情况下的脆弱性的一个重要方法。

D. 取得官方来源资金

16. 近年来世界经济系统的空前变化已使外来资金流入发展中国家的规模和方式急剧转变，使投资者更加敏感于信誉可靠程度。资金流入发展中国家的主要决定因素是这些国家本身的经济表现。过去十年来，资金流动方式已急剧改变，越来越多的官方资金流入某些区域，从银行到非银行来源的资金都从债务流动大转移到资产流动，成为外国直接投资或证券资产流动。这种现象部分反映了债务危机的后果，即

分反映了面向市场的结构改革吸引对国内私营部门的投资。

1. 官方发展援助

一般趋势

17. 经合发组织发展援助委员会成员国的合计官方发展援助的名义价值在1992年增加了5.8%，增至599亿美元。考虑到价格和对美元汇率的变化，其实际价值也稍微增加了0.3%。发展援助委员会国家对多边机构的捐款提高了19%，为195亿美元，主要由于国际发展协会和各区域开发银行捐款增加。相形之下，该委员会国家的双边官方发展援助实际价值在1992年下降了6%。尤其是双边赠款下降了12%，主要由于美国双边拨款减少。

18. 1992年，有九个国家的官方发展援助对国产总值的比例低于发展援助委员会平均数0.33%，其中包括美利坚合众国、日本、意大利和联合王国。这九个国家提供了该委员会官方发展援助的几乎50%，因此在计算委员会平均数时占很大的比重。美国(0.20%)、日本(0.30%)和联合王国(0.31%)都报告说官方发展援助对国产总值的比例下降。意大利(0.31%)的援助数额和官方发展援助对国产总值的比例都稍有恢复。西班牙(0.28%)在这两方面都大有增长。爱尔兰是发展援助委员会成员国中1992年官方发展援助对国产总值的比例最低的一国(0.16%)，但已宣布措施确保今后数额增加。该委员会最新的成员卢森堡于1992年12月加入，报告官方发展援助对国产总值的比例为0.26%，由于援助数额暂时下降，以绝对值计，美国为117亿美元(包括减免军事债务方式的减让性援助)，日本为111亿美元，仍然是发展援助委员会中以绝对值计1992年最大的捐助国，其次为法国(83亿美元)和德国(76亿美元)。

援助的部门分配

19. 合计所有捐助国——换句话说，所有受援国——的部门分配数据很能说明援助款项的用途，并表现出长期以来没有很大变化的一些基本特色。以下讨论的数字只

论数量级而不是具体数额。这是统计报告比较困难的领域，因为许多活动可以归入多类。从一个市场城市到港口的筑路援助，表面上属于经济基础结构类。但更深一层的目的是促进出口农产品，报告者可能选择将它归入农业类，甚至贸易类。虽有报告准则，但在边缘部分准则则可有不同的解释。

20. 所有援助承诺的45%至50%用于建设发展中国家的社会和经济基础结构；就多边捐助者来说此数多达60%至65%。社会（例如教育、卫生、供水和公共行政）与经济（例如能源、运输和通讯）基础结构受到几乎同等的重视。但是可以想见，不同收入类别的发展中国家具体分配情况有所不同。社会基础结构在给最不发达国家的援助承诺中占四分之一，但在高收入类发展中国家只占4%。给经济基础结构的承诺一大部分是在能源领域（承诺总额中的12%，世界银行承诺额的15%，双边承诺额的10%以下），紧接着其次是运输和通讯（10%）。低收入国家用于经济基础结构的集中程度不如社会基础结构，但在来源方面有有趣的差别：能源占双边承诺的4.9%，但占世界银行承诺的14.6%。

21. 生产援助的一大部分（承诺总额的10%至15%）用于农业（占所有生产援助的80%）。后一项比例在不同收入类别的受援国之间没有多少差异，但可以想见在个别受援国一级有较大的差别。

22. 如所指出，上引数字只论数量级，由于多部门承诺只占承诺总额的6%，因此必须审慎地解释这种数字。

23. 还必须指出，并非所有援助都是用于具体经济或社会部门。除了诸如粮食援助和紧急救灾等明显例外，仍有约15%至20%的承诺是用于方案援助，其中除其他外包括预算支助、债务重整的尤其是一般出口融资。在这种情况下资助的是整个经济。从一年到另一年，方案援助在总额中所占份额变化很大。

2. 来自多边机构的资金流动

24. 来自多边机构的减让性和非减让性资金流动净额是借给发展中国家的资金

的最大来源,过去十年来这在资金流动净额总数中所占分额有所增加。中期展望是,在越来越多的国家,包括东欧和中亚的新借款成员国,支助结构改革和发展进程的资金流动净额会日益增多。由于最近一般资本有所增加,因此才能向这些新兴需求供资。

3. 官方保障的出口信贷

25. 在可持续发展的范围内,官方保障的出口信贷可能同流向私人投资的资金和技术转让特别有关系。它们可能成为未来几年内一个重要的发展资金来源。首先,许多发展信贷机构采用了以风险为基础的收费制度,从而使被认为具有风险的国家现在也可以得到出口信贷,尽管费用较高。其次,发展信贷机构可能为没有债务国政府保证的私营部门借款人提供更大比例的保证。第三,官方双边债权人采取了一种战略,以维持巴黎俱乐部重定还债期限的截止日期的办法把旧的债务纳入新的债务内。这使得债权人可以向还没有完成重定还债过程但推行了强有力的调整方案的国家提供新的信贷。

1. 全球环境设施

26. 全球环境设施(环境设施)的参与者于1993年12月在哥伦比亚卡塔赫纳集会,或许应该简单说明一下该次会议的成就,以及那次会议后的发展情况,这方面根据的是环境设施主任在1994年2月7日拟定气候变化纲要公约的政府间谈判委员第九届会议上向工作组二提出的说明。

27. 卡塔赫纳会议没有取得最后协定,但在新的体制安排和为设施筹资两方面都取得了重大进展。在筹资方面,捐助者表示强烈支持设立一个资金充分的20亿美元的核心基金。若干捐助者表示他们愿意考虑作出比他们议定的捐助份额更高的捐助。环境设施二的结构调整有了进一步的发展,对于“普遍性的”大会和较小的,以集团为基础的理事会的作用和责任都获得了广泛的协议。对于独立评价的建议,参

与者把加强秘书处和成立一个永久性的监测和评价机制的规定纳入了设立新的环境设施的文书草案内。此外，召开了一个特别工作组会议，为解决有关该文书及其各附件的案文的法律问题作出了重大进展。

28. 尽管作出了这些努力，还是没有办法及时解决四个核心问题，它们是：理事会的主席，理事会集团的数目和分配；如有表决时需要什么样的多数；多少时间举行一次参与者大会会议。

29. 肯定有人会对于参与者未能就完成卡塔赫纳的调整和资金补充过程而克服他们之间的分歧感到失望。但事后看来，这最终可能被证明是排除仍然存在的各种障碍所有各方必须加强政治意愿的一个重要的中途小站。其间几周内进行的密集磋商显示出各国政府决心排除它们的分歧，达到一个各方都满意的协定。

30. 在1月7日法国在巴黎召开的一个特别会议上，经合发组织国家的参与者证实了它们支持20亿美元的补充资金。它们还审查了涉及改组该设施方面各项尚未解决的问题。有人提议，参与这于1994年3月14日的一周内重新召开会议继续并完成谈判。

E. 取得私人来源的资金

31. 供发展中国家利用的私人来源资金可以分为商业银行和非银行资金两类。虽然银行向发展中国家的借款仍然不多，通过证券市场（即债券和证券）提供的非银行资金在过去几年内仍在继续增加。

1. 商业银行贷款和私人（非银行）资金

32. 银行对发展中国家的贷款承诺时高时低，但趋势是向下的。在1990年代，它们平均每年大约210亿美元，1992年急剧下降，1993年恢复了一点。在它们的业务里，银行的着重点继续是改善获益能力和限制风险，包括国际风险。曾经有过或正在面临偿债困难的发展中国家在取得银行团联合信贷方面继续受到严重的限制，它们

能利用到的主要是短期的信贷，项目资金，或其结构能利用各种减少风险的技术的贷款。对于发展中国家的借款人来说，借款条件普遍提高了，反映出新承诺的平均利率边际增加了，而平均偿还期缩短了。

33. 同银行的资金相比，流向发展中国家的私人(非银行)市场资金继续在增加，虽然不同市场部门和不同国家在这方面的经验很不平均。这些资金的流动的形式是债券融资和产权资本。在最近的过去，这些资金的结构显著地向提高债券融资的可靠性和减少证券市场的活动等方向变化。发展中国家借款人增加了他们在发行国际债券全球初级活动中所占份额，从1991年的百分之4.2增加到1992年百分之7.1，和1993年前半年的百分之8.5。发展中国家公司发行的国际证券的总数在1991 年为54亿美元，1992年为94亿美元，1993年前半年为42亿美元。对越来越多的发展中国家来说，跨界的证券流通也是通过在地方交易市场上直接购买取得的(1992年估计为140亿美元)。

2. 外国直接投资

34. 在1980 年代期间和进入1990年代后，外国直接投资成为了越来越重要的投资形式。大部分这种投资来自多国公司，是以产权的形式而不是债务的形式进行的。流向发展中国家的外国直接投资在过去十年中迅速上升，1993年的总数为560亿美元。流向东亚的外国直接投资于1992年超过了150亿美元，比前一年增加了百分之15，中国是最大的接受国。在拉丁美洲，在1990年略为上升后，外国直接投资在1991年几乎跃升了百分之70，达到了120亿美元，1992年又进一步上升了百分之25，将近达到了150亿美元。拉丁美洲国家有效地把很大百分比的债务转变成了产权。1990年代中东和北非区域这方面的趋势也是令人印象深刻的，从10亿上升到40亿美元，但撒哈拉以南非洲的投资人仍停留在1986 年,20亿美元的水平。

3. 国际非政府组织

35. 私人来源资金的一个特别类别是提供了大量技术援助的非政府组织。在某

些情况下,这些组织是官方资金的一个渠道,特别是在创新的项目里。1992年非政府组织的私人资金和赠款增加了48亿美元,达到166亿美元。

F. 债务和减轻债务

36. 整个来说,发展中国家的经济情况改善了,它们出口增加了,产生债务的资金流动的结构和优惠条件有了变化,有鉴于此,最近有关债务方面的趋势已不再像以往那么令人担心。可能最重要的是,发展中国家的债务有了比较健全的基础。贷款人提供了较好的条件,借款人进行了较具生产性的利用,从而创造了比较真实的偿债能力。

37. 尽管有了这些十分积极的发展,还是有若干趋势是令人关切的。这些问题在最贫穷的国家里特别明显,就像撒哈拉以南非洲的情况所显示的。经济改革的进展往往十分缓慢,而经济前景则是令人泄气的。基本上它们没有得到全面资源流动量扩大和债务情况改善的好处。对于许多国家来说,偿债义务仍然远远超过了它们的能力,使得拖欠日益提高。即使在那些能够偿债的国家里,许多也支付的非常吃力,使得它们没有多少外汇收益来进行其他的目的。最近一些倡议反映出了人们对此情况的关切。例如,美国正在考虑通过巴黎俱乐部的安排(扩大的“多伦多条件”)取消它对非洲最贫穷国家的索偿要求。其他国家则继续要求采用提议的“多伦多条件”的方式提供更大债务减免。

38. 因此,在看到成功地完成了若干主要的债务调整作业和使有关国家重新进入国际资本市场时必须同时想到仍有非常多的发展中国家的外债情况十分危急。在有些情况下,问题的核心是人们没有充分的决心来推行必要的政策改革。在其他一些情况下,调整作业的条件和该国将其债务放在可持续的基础上从而跳出不断重订还债期限的循环的能力之间仍然有明显的差距。将来进行的债务调整显然需要以健全的调整战略为基础,但更具体的调整,加上大量的减免,将可以使各国更有可能将它们的债务放在可持续的基础上,帮助它们奠定基础及早恢复成长。

第二部分. 国家政策环境和可持续发展的筹资情况

导言

39. 在过去二十年里发达国家和发展中国家都制定了同经济政策一并实施的环境政策。但是实际上，环境政策在大部分情况下都被当作是政策的附属品，是在执行了经济政策后采取的补救行动，环境因此出现了退化。相比之下，可持续发展要求在决策过程一开始的时候就把环境同发展综合起来，使核心政策和宏观经济政策配合环境目标。

一、使经济手段更好地配合“指挥和控制措施”

A. 朝增加利用经济手段的方向迈进

40. 指挥和控制办法，例如末端排放标准，烟囱末端排放标准和法定污染控制技术等在发达国家和发展中国家里都是标准的环境保护办法。成绩欠佳以及遵守和执行费用过高使得许多发达国家和有些发展中国家试探利用经济的手段来支持或代替指挥和控制的办法。首先，人们现在知道，经济手段，例如环境税，排污费和可交易的排放许可证等要比排污和排放标准或法定技术在达到某特定环境素质水平方面更具成本效益。其次，管制不会产生收入，而是需要大量预算和官僚机构来管理和执行它们，而经济手段如果设计适当，不但可以节省执行费用还可以产生大量收入来进行环境投资。第三，经济手段对工业界来说，遵守费用要小得多，因为它们让污染者自由选择它们的反应，以尽量减少它们的遵守费用；它们可以支付排放费，减少或处理它们的废物，改变它们的投入组合，减少它们的产出，改变它们的生产技术或迁移到别的地点。例如，在管制办法下，每一公司必须同任何其他公司一样满足相同的标准，或把它们的排放量减少相同的数量，不论这样做需要多大费用，而利用可交易的许可证，减少污染费用高的公司可以不必完全遵守污染标准，它可以付款给减少污染费用

低的公司，替它超额完成污染标准从而达到相同的全面素质水平。这对工业界和政府都可以带来相当大的节省。这些措施的例子有荷兰和德国的水污染排污费；日本的二氧化硫排放费；北欧的燃料费，汽车费，杀虫剂和肥料费，和饮料容器和汽车电池押金退款制度；美国的空气污染的排放交易。

41. 利用经济鼓励办法的政策只有在污染者和资源使用者对它们作出反应时才有效。这方面的反应取决于三个因素：所有权，竞争，和使用者之间的差异。通常国有企业对利用经济鼓励办法的政策没有太多反应，因为它们一般对于费用不太在乎。缺乏国内和国外的竞争也会使尽量减少费用的压力降低，即使是私营企业。

42. 在环境政策上有效利用经济手段的另外一个障碍是，企业和个人可能没有能力对新的技术进行投资或购买更干净的产品。这方面的例子包括东欧衰退的重工业和使用煤油作主要的烹饪燃料的穷人。有时候政府会通过直接提供污染控制设备的经费或利用环境保护基金来提供投资等办法来补助各项改变。补助环境净化或资源利用方面有一个显著的问题：它对资源使用者发出了错误的信号，而且同污染者付清理费原则的一般解释相抵触。补助可能因此会鼓励对环境增加长期的损害，它们的使用应该有明确的对象，有明确的时间范围，并受到仔细的监测——例如只在最初安装污染控制设备时提供补助。

43. 一般来说，在工业化国家和发展中国家都广泛使用的管制政策最适合于涉及少数公营企业和非竞争性私营公司的情况。当控制污染和资源使用的技术相当统一，很容易由管制人员作出规定时尤其是如此。各国政府可能可以利用划分区域的办法来建立不同于市场分配所产生的土地利用形态。农村地区分区法律的目的一般是降低农业土地的转换速率或保持生态敏感的生境。城市的分区则试图分别土地的使用情况，以便减少例如工业空气污染产生的有害影响。

44. 越来越多地利用经济手段进行环境管理来支持或代替指挥和控制办法可以被认为是为《21世纪议程》筹措资金的一种间接机制，因为环境保护是以具有成本效益的方式进行的，并节省了预算资源，从而可以调动新的收入来源对可持续发展进

行投资。虽然不大可能立即由经济手段来代替严格的管制办法,但如果把经济手段作为一种资金来源来推行,那将是朝着《21世纪议程》的目标的一项重大进展。马来西亚在排污费方面的经验,新加坡在交通拥挤费方面的经验,波兰在可交易许可证试验项目上的经验,以及土耳其在工业重新安置鼓励办法方面的经验都使人们有理由感到乐观。

B. 扩大环境税的作用

45. 全世界传统的税收制度都征收工作税,所得税,储蓄税,和增值税,但却不征收(或甚至补助)娱乐和消费税,资源枯竭税,和污染税。这意味着降低对工作,储蓄,投资和保持的鼓励,同时却增加了对娱乐,消费,资源枯竭和环境退化的鼓励,如果扭转鼓励的方向环境将不会有这么大幅度的退化。

46. 减少传统税收而由环境税取代—使全部付税负担保持不变—的财政制度改革将能够通过刺激经济增长和资源养护和制止资源枯竭和环境污染而使经济更接近可持续发展。收入中立的财政改革将可以使政府省下环境管制和减少污染方面的开支,将可以间接地推进《21世纪议程》的目标。

47. 虽然不大可能在一夜之间从“价值税”转变成“罪恶税”,而且这样做可能会发生干扰的作用,但逐步地向环境税的方向转变将是一个正确的做法。

48. 在70多年前,A.C. Pigou曾建议,政府应向涉及外在社会费用的活动收税。例如汽油,它的社会费用是它的燃烧增加了,尽管是轻微的,空气的污染,Pigou 税将等于没有包括在生产价格内的边际社会费用—外在边际费用。这样做有两个优点:以最低的价格减低了污染;而收到税可以增加一般收入,可以用来降低全面税率或购买对公共有利的物品。Pigou 税的概念很简单,但实际上由于资料不完整以及监测费用高,可能不易执行。

49. 代替纯粹Pigou 税的一个办法是对同产生污染的活动密切相关的产出和投入征收营业税。政府可能已经制定了征收货物和服务间接税的制度,而应征税的产

出和投入通常已经作为提高公共收入的一部分而受到了监测。如果造成污染的活动与应征税的产出或投入之间有固定的比例，那么这种做法就等于向该活动收税。但这种做法可能不够细致。例如以减少污染为目标的汽油消费税并没有鼓励人们购买催化转换器，而那可能是减少污染最省钱的做法。

50. 在投入和产出的营业税同对污染排放本身收税或收费之间的是“含量税”，它是对某一产品内的某一特定成分的含量收税。最好的例子是芬兰和其他北欧国家征收的“碳税”，它是向某些化石燃料内所含的碳收税。其他的例子有燃料中的硫含量的税，或它们的热含量税（“英国热单位税”）。含量税的优点是，它避免了监测实际排放量的困难，同时鼓励向污染较少的技术转换（例如从煤炭改变成煤气）。

C. 减少增加资源的需求

51. 政府日益认识到，避免需要额外的财政资源是为可持续发展提供资金的一个具有成本效益的方法。例如，以改进能源效率和保存（例如通过为能源制定全部成本的价格）来满足日益增加的能源需求，而不是扩大供应量，这样做不需要建立新的发电厂，从而不需要为减少 SO_2 的洗涤器提供经费或种植来抵消额外的 CO_2 排放量。

52. 同样地，改善水的使用效率和水的保存的标价方法可以不需要建造更多的蓄水池，水处理厂和废水处置厂来满足不断增加的需求；当减轻建造水坝的环境影响而必需的财政资源也节省了下来。虽然全部成本标价办法意味着短期内对消费者和生产者来说价格上升了，但从可持续经济成长的角度看来，长期的利益超过了这些费用，虽然可能必须采取某些缓冲措施以缓和它对低收入集团的影响。

D. 发给交易许可证

53. 政府曾鼓励使用可交易许可证，以期确保使用各项资源的人是最珍惜那些

资源的人。即使污染或资源使用情况的全面素质没有改变，市场仍然可以通过利用可交易许可证来分配它们的数量。最不正式的政策是让人们在公司内交易污染额。在这种情况下，一个公司可以增加它的一个工厂的污染排放量，如果它相对应地减少它另一工厂的排放量。或者，公司可以增加它在某一年内的排放量如果它减少另一年的排放量。一个更面向市场的办法是允许公司间的交易。它的范围可以从公司间的非正式交易包括到正式成立污染权利的交易市场，像最近芝加哥交易所就二氧化硫排放量所作的宣布。

54. 在以鼓励为根据的政策之中，收费和可交易许可证之间的选择将部分取决于管制者的能力。虽然可交易许可证曾在美国被用来控制空气和水的污染，在新西兰被用来进行渔业方面的控制，有人并建议用来限制温室气体的排放量，但它们对于行政方面的要求似乎比收费的办法来得高，因为后者通常可以通过现有的财政制度来执行。

三、澄清产权

55. 澄清和执行产权的政府政策倾向于鼓励私人对环境保护进行投资，从而减少了政府采取行动的财政需求。虽然澄清所有权和使用权并不是万灵丹，但事实证明它可以改善环境的成果，特别是在投资环境保护的人也是受益最大的人的时候。在泰国，最近几年土地所有权和租借权的确定已经使得农民能从土壤保持和土壤改良的投资中获得更多利益，从而减少了土壤流失。有时候会出现一种趋势，即相信就资源管理而言，公共所有和管理会比私人或社区控制更好。但也可以提出相反的理由，如果由资源“所有人”支付大部分资源退化的费用。

56. 另一方面，即使是自然资源——矿物、树木和鱼——如果产权有明确的规定，则所有人为自己有利的决定就有利于维持资源的素质，从而产生比公开利用更理想的环境后果。例如森林的私人伐木者将会对今天砍伐这些树木的收益（包括利用这些收入进行投资获得的？积利益）和将来的收入进行衡量，其中考虑到价格的趋势和预

期的木材成长量。

57. 但确定产权并不永远是达成环境政策目标的好手段。确定产权可能会造成垄断，或可能使私人所有者无法监测他人对资源的使用情况从而收取适当的价格。而且，许多环境资产具有“公共的好处”，因此对其中某些用途收取费用并不一定是最有效率的做法。一个例子是对下流许多但难以确定的人口服务的水流流域。最后，在某些情况下，存在着有效的资源共同所有权，例如日本的森林，或瑞士阿尔卑斯山的牧地。在这些情况里，应该避免采取破坏由共同所有人分配资源开采权的制度。

二、转移公共开支

环境成本效益考虑

58. 政府若不考虑环境方面的成本效益，就会着手进行一些会产生不利后果的项目，或者忽略了那些可能带来环境的好处的投资。要充分理解这些项目的环境后果就必须更好地进行环境成本效益分析。

59. 项目评估应包括对环境效益的评估以便导向投资于较无损于环境的项目。如果很难对环境效益作出评价，则进行环境影响评价也很有帮助。虽然这种评价只是质的分析，但它迫使人们认识到公共项目可能带来的环境风险。这种评估的必要性已得到公认；许多国家和主要捐助机构已规定所有项目都必须进行环境影响评价。

取消津贴

60. 发达国家和发展中国家每年大约花费了一万亿美元，相当于全世界国产总值的百分之五，从事损害到环境的矿物燃料、电、农业、水和农药等方面的津贴。如果全世界都减少这种津贴，就会带来能帮助减缓害、高功率工业的在经济上和环境上都有好处的变化，带来更快速、更无损于环境的增长。发达国家的财政资源可以从此释放出来，增加了向发展中国家转让的可能性。发展中国家的资源亦能释放

出来用于满足其持久发展需要。由于效率和生产力的提高,可能扩大一国的全面经济产出从而扩大税基,提供了第二个增加收入的来源。由于不但为环境保护提供了更多的财政资源而且加强奖励了无损于环境的做法,因此环境肯定能得到改善。不过,必须小心确保这种津贴措施的改变不至于对贫穷社区取得基本生活需要产生不利影响。

61. 如果认识到这类津贴所造成的环境代价,就能以更有说服力的理由取消这些措施。往往能以较廉价的方式达到同样的目标。据估计,如果波兰取消能源津贴,这项措施本身可以在1989年至1995年间减少30%以上的颗粒物质和二氧化硫的排放量。印度尼西亚的农药津贴占1985年零售价格的80%以上,但是到1988年底已全部取消。由此减少了农药的过度使用(以一项成功的病虫害综合管理方案取代)并且每年节省预算1.2亿美元以上。在巴西,因停止向牧场经营提供财政和信贷奖励已造成每年3亿美元的节约并且减轻了(但未消除)森林破坏的背后压力。

裁减军事开支

62. 全世界每年的军事费用为1万亿美元;许多国家的军事开支多于其社会部门的开支。高收入国家的军事开支增长率大致等同其国内总产值增长率。发展中国家的军事开支一直在减少,从1970年代后期占国内总产值的6-7%减为1980年代后五年的4-5%。其一部分原因是由于中东和拉丁美洲大量减少军事开支。

63. 《21世纪议程》指明的资源水平与全球公共部门的开支相比并不算多。如上文概述,公共开支的相当大部分分配于军事用途。安全上担心减少的国家利用机会将削减的军事费用转用到涉及持久发展的活动,就有可能为《21世纪议程》提供大量经费,即使削减的费用所占百分比相当小。持久发展方面的关切必须强过其他部门的经费要求,否则这项办法不能成功。

三、 鼓励私营部门投资于可持续的发展活动

64. 可以通过使用“兴建-营运-转让”协议来鼓励私营部门投资于环境基本建设。这项办法大有前途，特别是在发电、水处理和分配、废物处置及卫生、教育等优先领域满足大量投资需要方面。不过仍需协助发展中国家建立必要的法律和管理框架，以便适应使用这项机制，同时协助培训人力资源从事这类持久发展项目的确定、设计、谈判、执行和管理工作。有关国际机构例如工发组织、贸发会议、开发计划署、世界银行及各区域发展银行都能向有意的发展中国家提供协助，使这些国家能够更好地拟订和执行这类项目。

65. 混合的公私伙伴关系可以提供创新的融资机制组合。美国和墨西哥正在执行关于联合投资于其共同边界区环境项目的协议。将利用私人投资、政府担保和城市公债等措施为双方商定的活动提供经费。

66. 除其他人士外《金融时报》的大卫·拉斯雷斯曾建议说，环境评价办法可能是把金融市场导向环境上可能持久的投资的一个工具。金融市场除了未能在已经提到的管理结构内列入环境考虑外，它还缺少一个在其分析中包括不同等级环境风险的制度。环境评价制度可以根据一个公司在环境表现方面的可查明事实(审计、许可证、遵守规章的记录、诉讼、已知的环境赔偿责任等等)并辅以关于该公司管理和环境政策素质及对应问题能力的判断。该制度可由政府评价机构或更好由立法授权的私人机构管理。这种制度的引人之处是它可避免主要以金钱处理环境问题的办法所产生的较大扭曲。此外，制订差别定价办法可导致建立一个新型的环境风险管理技能市场，供那些可能受到负有环境责任的公司影响的投资者和贷方使用。从此出现的双保险工具可使人们较愿意冒风险，从而帮助那些受到环境影响的市场缓解其清偿问题。那些目前如果发生事故而事故费用超过其资产额时则只能选择破产的公司，例如小规模化学制造公司，可以将环境风险费用内部化，从而产生动机寻找减轻风险的技术。

第三部分. 促进持久发展的创新性融资

67. 创新性融资的重要性已在《21世纪议程》的第33.16段内加以强调,该段指出应该探讨创造新的公共和私人财政资源的新方法。本报告这一节将讨论创新的融资办法,包括与债务有关的机制、市场机制和国际税收机制。第33.16段内谈到的两种创新机制(经济和财政刺激以及重新分配目前用于军事目的的资源)已在上文第二部分内加以讨论。

一、与债务有关的机制

A. “自然保护抵换债务”

68. 自然保护抵换债务办法的制订是为了把发展中国家的商业债务转换为环境资金。这种交易在原则上具有吸引力,因为它们能满足两项目标:其一是在捐助资金发挥大量财务杠杆作用的情况下为具有重大意义的环境活动筹供资金,其二是同时帮助处理发展中国家的债务问题。实际上这种交易十分复杂,能以单一契约同时充分达成这两项目标的事例是极少的。

69. 自从1987年在玻利维亚完成第一件自然保护抵换债务安排之后,又在八个国家完成了16件抵换安排,付清外债约1亿美元,使用的原始捐款为1 600万美元。虽然它只占这些国家商业债务的一小部分,但是为重大的自然保护工作提供了经费,在有些情况下大大增加了目前的开支。

70. 对于非政府组织来说,进行这种抵换需要新的专门财政技能。这些组织同时还须同当地的非政府组织及政府机构建立关系。对于接受国政府来说,这种将外债变为当地货币债款的转换也涉及若干经济和债务处理上的问题。首先,自然界自然保护抵换债务意味着欠债国政府需有更多的国内开支。为了避免激起通货膨胀,这类抵换的大多数都采取政府公债的形式而不要求现金,在若干年内付清。其次,许多重债国都有严重的预算问题,因此也许不能考虑将外债转为国内债款的办法。

71. 一再出现的问题是：政府发行的当地货币公债金额要多少才能抵换外债的问题。如果新公债接近旧债的面值，那么捐助国就取得了最大限度的财务杠杆作用。但是当地政府的债务负担也达到最大限度。在每四起抵换安排中有三起的新“自然保护公债”持有旧债价值的大约百分之九十或更多。

72. 由非政府组织提供经费的“自然保护抵换债务”安排不论就环境资金的全面需要或就外债而言都很可能算是小规模的。荷兰、瑞典和美国等国的国家援助机构已提供赠款以抵付若干未结清债务。这类“自然保护抵换债务”安排对有些国家来说是有价值的，但其作用主要是重新分配援助金额而非创造更多的财政资源。有些官方债务目前也符合条件，可以进行这种抵换。一部分符合条件的巴黎俱乐部债务目前可以以当地货币对议定环境活动的供资来抵换。美国的美洲倡议计划已做出安排，以当地货币偿付已被缩减的官债，款项用作拉丁美洲和加勒比合格环境项目的经费。

B. 其他“可持续发展抵换债务”办法

73. 儿童基金会于1989年创立了一个“儿童发展抵换债务方案”。这项方案保证获得资金以补充儿童基金会目前的会费收入，因该基金会的一般资源不用向债务转变用途。到1993年6月，儿童基金会已在玻利维亚、牙买加、马达加斯加、菲律宾和苏丹等五个国家进行了12项抵换方案，并于1993年12月在塞内加尔又完成了一项这种交易。这些国家的外债减少了1亿美元以上，而抵换方案也创造了2,800万美元的资金。转换得来的当地资金已用做初级教育、妇女参与发展、环境不利儿童、初级保健及水供应和卫生等方案的补充经费。

74. “卫生抵换债务”安排也已成为一项有吸引力的机制，可通过该机制为持久发展方案创造财政资源。已为河盲症的预防和治疗建立了方案。1993年河盲症基金以六折买下面值为100万美元的尼日利亚商业债。尼日利亚中央银行将按其面值的一半左右偿还这项债款，所产生的当地货币资金将用来大量分发一种防治斜罗纳病

(即河盲症)的药品“伊佛梅克汀”(Ivermectin)。

75. 在人类免疫丧失病毒/艾滋病传染病例增长惊人的情况下,设于华盛顿的“发展抵换债务”联盟已创立了一项“防治艾滋病抵债”方案,旨在控制和预防艾滋病。

76. 艾滋病治疗费用的宏观经济影响视该经费如何筹措而定。如果以减少其他政府或私人消费经费来提供治疗费,则未来的国内生产总值不受影响。不过,如果治疗艾滋病人的费用来自储蓄金,而储蓄金减少没有由更多的外来储蓄金补回的话,投资将会减少,从而损害到未来的增长。

77. 最后,哈佛大学于1990年以一六折买下厄瓜多尔价值为500万美元的外债,从而创立了“教育抵换债务方案”。这笔交易收入的15%已投资于厄瓜多尔的一项货币市场基金,为哈佛大学的50名学生和教师从事10年研究工作提供旅费和生活津贴。收入的另一部分则投资于美国的一个货币市场基金,在10年内为厄瓜多尔学生在哈佛大学就学提供经费。哈佛大学随后又于1991年在墨西哥完成了一项类似的抵换方案。

二、着重市场的机制

A. 环境投资基金

78. 如经适当设计和管理的国家环境基金,在改进环境管理、生物多样化的保存和持续公平使用自然资源方面可发挥催化作用。虽然经验有限,但已建立最成功的基金,作为广泛参与管理的自治实体。

79. 国家环境基金可作为基金会、信托、资助、捐赠设施加以建立起来。它们可通过例如以债换自然、免除债务计划、国内旅游收费以及捐助机构的直接捐款等各种办法来积累资本。

80. 环境基金是在基层开始注意环境保护的潜在机制。以可控制的规模“爱护地球”,考虑到当地情况、文化及知识,对立即的反馈作出反应并有各种参与者及选

择。如有系统地推行，国家环境基金可成为一个全球机制，可在基层采取行动—是结合由上至下及由下至上管理方法的手段。

81. 如经精心设计，国家环境基金有一系列特点足以吸引供环境管理用的资金；这类基金鼓励有关各方（政府机构、独立及商业部门、有关利益集团）参加环境项目的所有方面，成为民主而负责能超越狭窄的部门性利益的授权中心。此外，鼓励在需要合作及共同控制的共同活动中不同利益集团的参与，并促进具有民主原则、合作及对资金负责的价值制度。

82. 到目前为止，在国家环境基金方面的大部分工作是由国际非政府保护组织（特别是世界自然野生生物基金会、自然保护组织、保护国际）促成，其中包括技术合作双边方案例如全球环境设施的国际方案。这些主要机构互相和同开发银行、各种双边捐助者、各国政府、非政府组织及金融机构密切合作。它们显示出这个机制的巨大潜力，使环境管理工作民主化、稳定和更加有效。

83. 过去五年这项工作取得显著的集体成果，目前，环境基金已在20个国家或国家集团建立起来。这些基金已获得承付款项大约3亿美元，其中5 000万美元已转交给它们。在玻利维亚、牙买加及菲律宾的基金获得相当多款项，因此可拨供给外地项目（到目前总共大约90个项目）之用。

84. 尽管成绩不错，但仍然能够做大量工作来加速和改进过程，没有处理精确而最新资料的交流中心，为查明最有效方法所作的结果分析不够彻底，且受体制偏见的影响，基金组织者和捐助者同样有时怀疑国际非政府组织中间人的动机，捐助者密切注意新基金的能力、代表性及责任问题。

85. 在促进和鼓励国家环境基金方面仍有大量工作要做。实践者之间需要相互交换资料，以便能够交换意见及心得。紧急需要以最新经验为依据关于发展和管理环境基金的准则。这些准则将来可为制定好方法的标准和由独立而可靠的“忠诚中间人”证明个别基金合格奠定基础，作为建立捐助者及收益者的信任。

86. 越来越需要扩大基金资本的来源，特别是国内来源，极需要更多投资和技术

援助来扩大基金的创办过程，这个过程需要很长时间及大笔费用。基金一旦建立起来，在若干年内经常需要技术援助，以改善管理方法、吸引地方参与、改进基金管理、责任制和补助能力。

B. 联合实行和国际上可交换许可

87. 《联合国气候变化框架公约》认识到《公约》的执行可包括“联合履行承诺，这意味着可允许一个国家在别的国家投资的灵活性，以便达到预定减少的程度。这会提高效率和成本效益，办法是允许各国在比自己国家便宜的地区资助排放减少。不过，仍须确定联合实行的方式。试行计划可提供有用的经验。

88. 联合实行被视为朝向处理二氧化碳排放问题的较平衡、全面、多边承诺制度(例如可交换许可)的第一步。应当保证联合执行项目的制订方式及准则顾及若干关切的问题，包括必须保证弱小国家公平分享方案的好处；方案促进从来源着手减少排放以及增碳鳌合作用；联合执行投资确实是额外的，不是以官方发展援助为代价，在发展中国家这种投资的重点不会转移对必须在工业国家减少二氧化碳排放的注意。不过，联合执行主要涉及私营部门的投资。

89. 关于二氧化碳排放减少的可交换许可满足《气候变化框架公约》条款3原则3所列的条件，其中规定“处理气候变化的措施应当有成本效益，以保证以最低的成本获得全球利益。”(A/AC.237/18(第二部分)/Add.1)。必须分阶段发展和执行国际二氧化碳排放减少可交换许可制度，在这方面，按照适当的方式及准则、联合执行机制的使用提供宝贵的实际经验，并有助于为多边可交换许可安排奠定基础。

90. 在全面建立国际二氧化碳排放减少可交换许可制度方面，适宜探讨《联合国气候变化框架公约》附件一所列国家在执行有限可交换许可安排方面得到的实际利益，并同时为在较晚阶段充分并入发展中国家及过渡经济做好准备。

91. 特别是贸发会议秘书处已就国际可交换许可制度的设计及联合执行进行大量研究。贸发会议秘书处会通过研讨会、讲习班及其它有关活动向所有国家，特别

是发展中国家提供联合执行和可交换许可方面的经验及现行研究成果。

92. 合格的投资包括现金或以股票、股东提供或保证的贷款方式的实物以及某种非股票直接投资方式。世界银行多边投资保证机构(多边投资保证机构)可保证某一金融机构对一个项目提供的贷款,只要贷款是与经机构担保的投资有关。多边投资保证机构的投资标准政策为期15年,不过关于一个项目的保证期限在特殊情况下可延长到20年。多边投资保证机构力求同其它投资保险者合作对合格的投资给予共同保险或再保险。

C. 供作减少温室气体的风险资本基金

93. 世界银行最近建议建立风险资本基金,促使私营部门在发展中国家投资,减少温室气体,基金的发展目的是加速向能源部门转让无害环境技术;增加资本流量供作能源部门的发展;和补充努力,以支持私营部门的发展和公私部门为持续发展进行合作。

94. 基金由国际金融公司管理,按照能源部门和可能其它部门(例如工业、农业、林业)的国家持续发展计划及方案调集公私资本,主要影响外国私人资金投入有效减少温室气体排放的项目。基金的资源可调拨作为“双方有利”的投资,即投资者获得可观的收益并向发展中国家提供新技术。世界银行建立风险资本基金的第一步尚未确定,必须加以阐明。在最初阶段可能需要政府拨出大量款项,以推动私营部门进行巨额投资。

三、 国际税收机制

95. 国际排放税是防治和减少污染的有效备选手段。有两个确定税收的基本办法。就矿物燃料来说,各国政府可确定适当的排放减少水平,然后规定税收标准,以便把温室气体的排放减少到所定的水平。各国政府又可确定国际社会会接受的课税负担,让它达到相应的排放减少水平。不论那一种办法都会产生庞大的收益。有人

认为巨额收益会妨碍为达成作为筹资机制的国际排放税收协议所作的努力。又有人建议另外通过“税益”政策，按照一些分配标准重新分配小部分的总税收益。

96. 还有人主张对空中旅行和国际贸易收取国际费用及税款。论点是例如空运消耗大量矿物燃料和排放温室气体。高空飞行还继续破坏臭氧层。1990年代执行的大部分项目表明到本世纪末空中交通将增加一倍，这对大气污染有可预见的直接影响。据估计对1989年出售的所有机票的1%征收的税款达大约10亿美元。这笔款项的75%来自7个主要工业国家的航空公司。所产生的收益可拨入国际基金，供促进持续发展之用。

第四部分. 对所审查部门的筹资问题的概述

97. 有必要为所审查的部门，即健康、人类住区、清水、有毒化学品及有害废物建立筹资机制。

98. 人体健康是持续发展的主要目的，并对实现目的很重要。成本回收、成本控制(强调预防胜于治疗)及其它本国来源必须是必要基金的主要来源，而官方发展援助为主要的催化因素。不过，成本回收所面临的困难是通常人口比较愿意付治疗服务多于预防服务，且残疾人和穷人的支付能力非常有限，他们占需要医疗服务的人很高的比例。高收入群体需要承付较大的公共保健经费。

99. 保健需要有可预料的经费。持续的财政资源要求从疾病费用估算(治疗某种疾病的预算)转向销售健康(强调预防和按照保健所提供的生产服务分配资源给保健)。议程21下的投资与保健方案不直接有关，例如促进收入增长、减少贫穷和污染的投资可提供一些获得保健利益的最有效办法。

100. 例如在非洲，人们很愿意付水费，但大多数非洲人得到到安全可靠的供水。新的供水系统的发展和现存系统的整修和有关体制加强措施会有助于减少饮水引起的疾病的发病率，这还会改进水供应者，并间接地公共保健部门的财务状况。

101. 可按照外部费用内在化的原则资助与人类住区、清水、有毒化学品及有害废物有关的投资。例如,可利用与运输有关的收费(通行费),鼓励造成较少污染及堵塞的运输方法的使用和创造对较符合持续发展的系统的投资所需的资金。

102. 同样的,可利用废水来劝阻对清水资源造成更多污染和创造资金用于解决现有污染问题,有几个发展中国家成功地利用废水。已成功地使用循环基金来资助巴西的国家卫生计划。供水系统中较全面的成本回收可促进节约用水和为扩大和改进系统筹措资金。不过,必须采取措施,保证水费结构的变化不会增加穷人的负担或使他们付不起清洁的水。

103. 就有毒化学品和有害废物来说,必须采取步骤保证遵守国际公约。此外,一般产生有害废物的有毒化学品及复合物的价格并不反映与其使用和处置有关的全部环境成本。按照“造成污染者付款原则”,造成污染者应负责安全处置废物。根据保证金法,这种投入的使用者所付的保证金,只有当他们安全处置化学品及废物后才予以归还,这是个促使使用者财务上对废物的安全使用和处置负责的可行办法。国际社会应考虑协助发展中国家取得有效技术的各种办法,以解决有毒化学品及有害废物问题。

104. 在前面第5段所提及的背景文件中详细讨论了这些及其它与资助健康、人类住区、清水、有毒化学品及有害废物的问题。

注

¹ 《联合国环境和发展会议报告,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,销售品编号 E.93.I.8 和更正),第1号决议,附件二。