



第六十四届会议

临时议程* 项目 54

2002 年发展筹资问题国际会议成果的后续行动
和执行情况以及 2008 年审查会议

创新性发展筹资来源进度报告

秘书长的报告

摘要

根据秘书长在《发展筹资问题多哈宣言》(见 A/CONF. 212/7) 第 51 段的要求, 本文件提交关于创新性发展筹资来源问题的进度报告, 同时考虑到所有现行举措。

* A/64/150。



一. 引言

1. 《发展筹资问题蒙特雷共识》¹ 承认“有必要探讨新的筹资来源”(第 44 段), 引发了一场试验和实施各种新机制的广泛努力, 以调动发展水平不同的各国实现国际商定的联合国千年发展目标。在 2008 年 3 月, 秘书长指出, “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, 各群体正在共同探索新的发展筹资方式。这种伙伴关系‘模式’可能会日益成为《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”(E/2008/7, 第 1 段)。在此全球金融和经济危机局势下, 重要的是基于人们就提高收入和可能产生的大规模筹资潜力达成的加强合作共识所激发的创造力, 继续支持在这一新的国际发展合作模式方面的努力。这种方针的特点, 在解决全球公共产品的提供问题, 包括例如处理气候变化的挑战时, 也有可能发挥重要作用。

2. 创新性筹资框架的第一个具体成果是 2004 年发表的兰道委员会《关于创新性发展筹资解决办法的报告》。当时, 法国总统和巴西总统在联合国提出了关于“消除饥饿与贫困行动”的联合宣言。这份报告呼吁发展中国家与发达国家建立伙伴关系, 以应对全人类共同面对的挑战和风险。它确认了可由国际协调, 但在国家一级实施的团结税和市场机制作为新的财政来源的可行性。2005 年, 在联合国, 79 个国家的首脑批准了《新的发展筹资来源宣言》。在大会此后届会期间, 征收团结税资助发展问题领导小组(后于 2009 年 5 月更名为创新性发展筹资领导小组, 以下简称“领导小组”)不断定期审议这一宣言。

3. 试验阶段目前已经完成。建立了一些机制, 新的机制也在计划中, 超出了最初在卫生部门的活动范围。今天的创新性发展筹资来源包括了各种不同类型的机制。它们不仅限于税收, 还包括自愿捐款、以市场为基础的机制、贷款担保, 以及征税。它们的特点是稳定、长期和补充官方公共援助, 着眼于扩大全球化利益的分享。

4. 新的行为者也出现了。创新性筹资主题, 特别是通过卫生系统创新性国际筹资政府间高级别工作队以及创新性发展筹资领导小组所开展的工作, 获得了极大的国际关注。领导小组会同各国、国际组织和非政府组织, 成为不同举措和新思路的聚合平台。事实上, 这一新的框架加强了国际团结, 同时以一种前所未有的方式寻求矫正全球化和市场低效率的负面影响, 并促进国际合作。创新性筹资是反思国际发展合作的先导。设立了一个高级别工作队, 探索并建议应采取何种行动, 在这段危机期间加强国际援助。无论经济如何动荡, 社会部门的投资都需要得到保护。由英国首相和世界银行行长担任共同主席的创新性国际筹资工作队在

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

领导小组 5 月 29 日在巴黎举行的第六次全体会议上，建议为世界上最贫弱的 1 亿人口筹集更多资金，这些人由于经济衰退之前的粮食危机，始终处于贫穷状态。通过卫生系统创新性国际筹资政府间高级别工作队和创新性发展筹资领导小组，创新性筹资主题得到高级别重视，此后创立了“I-8 小组/L. I. F. E.”（主要的创新性公平筹资），以促进创新性筹资进一步发展。² 该小组与联合国的工作密切相关。其目的是汇集当下最有希望的创新性筹资举措，以交流经验，编制一整套共同信息来加强卫生系统创新性国际筹资政府间高级别工作队和创新性发展筹资领导小组现有举措，为新的举措奠定基础，并协调资金流动，以在当地实现最大程度的影响。这一点尤其重要，因为这是关于不断演进的卫生架构和需要降低交易成本的总体辩论的一部分。

5. **团结作为筹措资源方面国际合作的基础。**创新性发展筹资框架的一个主要特点是人类团结。到 2015 年实现千年发展目标的目的得到整个国际社会的同意。创新性筹资来源框架鼓励发达国家和发展中国家共同以前所未有的方式提出和实施新的筹资机制。创新性发展筹资框架在资源筹措上，有其明显的伙伴关系因素，即由发展中国家与发达国家联合设计和联合决策，而传统的筹资方式仅在资源的使用上强调伙伴关系。因此，正是由于这一主要特点，机票税一类机制继续在世界各地发达国家和发展中国家推行。

6. 此一特点还见诸于创新性筹资框架中出现的伙伴关系，创新性发展筹资领导小组就是一个例子。随着其他国家拿出自己的筹资机制建议，加入这一努力，出现了一系列的创造性想法。最初的创新性发展筹资来源，例如《蒙特雷共识》第 44 段中的“为发展目的使用特别提款权分配数”在发展筹资的提高收入方面，已经带有合作的特点。挪威就非法资本流动对发展的影响率先实施的项目，有可能使可用资源将近 10 倍于官方发展援助水平，该项目也有此特点。

7. **可预测性和长期可持续性。**官方发展援助流量起伏不定，长期以来始终是国际援助体系的一个弱点。创新性筹资机制的特点之一是，它们有助于提高筹资的可预测性。例如，国际上对航空旅行征税并用于商定的明确目的，并不取决于捐助国的政治进程。其他拟议举措也是如此，如拟议中的“货币交易税”。采取国际上协调一致的国家行动，为共同商定的目的来筹措资源，是一个重大创新。该税收可来自有类似国际影响的活动或从全球化中受益的世界性活动，如航空旅行或汇率交易。因此，这一方针，提供了一种查明用于发展目的的长期资金的办法。

8. **解决市场失灵问题。**创新性筹资的另一个重要特点是解决所谓的市场失灵。除国际免疫筹资机制外，现在还有许多建议，特别是涉及缓解气候变化的建议，

² I-8 小组的 8 个机制是：国际促进免疫筹资设施，其创立是为了支持全球疫苗和免疫联盟（免疫联盟）；国际药品采购机制；疫苗的预先市场承诺；全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的化债务为健康倡议；产品（RED）项目；法国开发署的负责任的社会投资倡议；碳市场收入的使用；创新性卫生筹资千年基金。

这有可能在今后产生重要的定量意义。私人部门强调短期回报，因此，在热带疾病药品的提供和这方面研究的资助上，都做得很不够。国际社会联合在一起，通过发行有合理回报的债券筹措必要资金，便可创造性地解决在时间上错位的市场失灵(市场显示短期内结果很好，但长期却并非最佳)。

9. **除各国政府以外的更广泛参与**。创新性发展筹资框架，除各国政府之外，还调动了各方面参与国际筹资努力，吸引了国家以下各级政府、私人部门和公民个人。市政和地方政府、私人基金会和国际组织也大力参与创新性发展筹资来源框架下的许多项目。

10. 这一扩大和有吸引力的筹资框架的原始动力，源于人们认识到，为到 2015 年实现联合国千年首脑会议确定的目标，必须将官方发展援助的水平提高一倍。上述《蒙特雷共识》敦促所有发达国家采取具体行动，实现官方发展援助的资金水平达到国民生产总值的 0.7% 的目标。2002 年以来，在实现这些目标方面，出现了明显不足。在蒙特雷框架下，人们普遍同意，扩大创新性筹资并不免除发达国家的官方发展援助责任。创新性发展筹资框架的积极贡献在于，通过为履行官方发展援助承诺而大力加强政治意愿的具体行动，促进国际团结。全球共同体面临气候变化的当务之急，创新性发展筹资显示的这种团结现在比以往任何时候都更加重要。

11. 这是一个有利时机，可以巩固为深化关于创新性筹资的分析工作，继续开展国际动员和宣传而进行的努力。领导小组已成为就创新性筹资交流想法的一个关键平台。这一倡议会聚了来自世界各地 55 个会员国以及国际组织和民间社会的代表，大大促进了协调有关创新性筹资的各项努力。

二. 运作中的创新性发展筹资机制

12. 自蒙特雷会议以来，国际发展援助的工具已经显著多样化，通常被称为“创造性筹资来源”，这是建立在更好地理解发展中国家所面临的挑战和风险，解决查明的障碍的基础上，目的是达成切实的发展影响。

13. 创新性概念目前扩展为多种不同形式，例如全球专题信托基金、公共担保和保险机制、国际合作的财政机制、股权投资、与经济增长挂钩的债券、反周期性贷款、全球环境服务的分配制度、小额信贷和中等额度信贷等等。针对发展中国家的具体需要和脆弱性，以及明确认定的市场低效率来修改适用这些工具，仍然是发展筹资持续面临的挑战。迄今为止，在实际成绩和国际动员两方面已经取得了很大进展，在一些多方宣言中，创新性发展筹资来源已经得到最高级别的承认。

14. 自蒙特雷会议以来，创新性发展筹资来源的探索和试行，及其促进，基本上是在增长迅速的国家组的框架内进行的。2003 年 10 月，法国总统任命了一个关于新的国际财政捐款的工作组，其报告发表于 2004 年 9 月。2004 年 1 月，法国

总统，连同巴西和智利的总统，并在联合国秘书长合作下，发起了创新性筹资机制技术小组，称为“消除饥饿和贫穷行动小组”，西班牙、德国和阿尔及利亚此后也加入了该小组。2004年9月20日会议上，在纽约举行的国家元首和政府首脑会议上，《消除饥饿和贫穷行动宣言》获得107个国家的支持。

15. 在2005年召开的纽约世界首脑会议上，国家元首和政府首脑参加了正在进行的国际努力，79个国家认可了阿尔及利亚、巴西、智利、法国、德国和西班牙共同提出的《创新性发展筹金来源纽约宣言》。

16. 2006年2月28日至3月1日，法国总统在巴黎召开了另一次会议，会上，发起了参加者更多的第二组，称为“征收团结税资助发展问题领导小组”，确立了采取实际行动的第一个制度化的国际框架。这一领导小组的目标是利用国际社会的支持以促进，第一，征收机票税，2006年7月在法国执行，第二，继续探讨和推广类似的团结税，以及其他可能的创新性资金来源。共有44个国家加入了该领导小组，17个国家在巴黎会议上表示有意推出机票团结税。现在它汇集了55个会员国和3个观察员国，以及一些主要的国际组织，包括世界银行、世界卫生组织(卫生组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发署)，以及非政府组织。领导小组的常驻秘书处设在巴黎，轮值主席国任期6个月，已有巴西、挪威、韩国、塞内加尔、几内亚和法国担任主席，并在巴西利亚、奥斯陆、首尔、达喀尔和科纳克里举行全体会议，最近的一次会议是2009年5月在巴黎举行的。

17. 该领导小组(据法文翻译，也称作“试点组”)所开展的活动，使人们有可能确定若干组举措：对全球性活动的团结税，在国际范围协调但在国家一级执行；预筹资机制，立足于金融市场，但由政府担保或支持；公共机关通过税收优惠和技术便利，促进私营部门的自愿捐款；以及在更广泛的意义上，可以在官方援助和市场之外产生额外资源的工具。迄今为止，在其主持下探讨的具体的创新性筹资来源包括货币交易税、军火贸易税、碳排放税、国际融资机制、预先市场承诺、对国际机票一类项目的“团结税”、打击逃税和非法资金转移的强化努力，以及世界彩券。

18. 如今，一系列举措已从讨论阶段进入现实。2006年以来，一些机制已经试行，并且证明了其有效性，尤其是在卫生领域。以国际航空公司团结捐款形式实施的国际举措，是第一个这样的机制。2006年，法国总统和当时的外交部长，会同巴西总统和智利、挪威和英国政府设立了一种小额机票税，捐款汇集起来，用于扩大对拯救生命的艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾治疗的享有，降低药品和测试价格，加快向需要帮助的人提供药物和测试的速度。机票税是向在实施该计划的国家领土内机场起飞的乘客收取的，它对航空客流量没有明显影响，因此构成了稳定的资金来源。在国家一级征收的款项，随后在国际上协调分配，大部分分配给艾滋病规划署的国际药品采购机制，其目的是通过影响需求和供应的一个机

制，降低疟疾、结核和艾滋病毒/艾滋病的治疗成本。捐助者，包括国家以及私人基金会对艾滋病规划署的资助，使这一全球药品采购机构有相当大的购买力，得以商定药品价格 25%到 50%的优惠退款，包括抗逆转录病毒药品，然后将药品分发给全世界最需要的国家。艾滋病规划署能够保证可持续和可预测的收入用于购买药品，在影响生产商，促使它们投资于研究与开发本来不可能生产的药物方面，发挥了重大作用。

19. 机票税估计每年在全世界产生 2.2 亿欧元收入，迄今已在法国额外产生 1.6 亿欧元用于常规援助。自成立以来，29 个国家政府已同法国一道，向艾滋病规划署捐助资金，每年约筹集 3 亿美元，而航空业也没有受到负面影响。艾滋病规划署是联合国大会 2006 年 9 月 19 日正式启动的。签署了与世卫组织的托管协议。

20. 推广机票税仍然是该领导小组的优先事项，领导小组在科纳克里建立了一个非洲国家工作队，会集非洲大陆尽可能多的国家根据自身特点来实施这一团结税。

21. 目前其倡导者正在考虑新的概念：在完全自愿的基础上，从世界各地广大航空旅客那里，每人募集一点钱。这在三个方面都将是一个突破：第一，捐助将不仅仅着眼于发达国家捐助者；其次，其稳定性逐渐不再依赖有约束力的捐献，而是依赖大量的小额捐款；第三，将使用互联网和自动付款机制来管理这一制度，从而使募捐成本接近于零。因为类似的举措，首先，可能会产生更多和更可预测的资源流动，工具性创新有可能沿着此一大有希望的途径进一步发展，以应对在许多其他领域新出现的对额外和更可预见的资源的需要。此外，2008 年 11 月成立了千年基金会。其目标是制定和实施创新性筹资机制，以支持三个卫生相关千年发展目标。创新性卫生筹资千年基金会目前正在制定这一创新性筹资机制，便于每一位旅客向艾滋病规划署自愿小额捐款，以帮助应对威胁世界上最脆弱人群的严重传染病引发的卫生危机。千年基金会的启动资金由艾滋病规划署提供，艾滋病规划署将是所筹集资金的主要接受者。千年基金会由一个委员会管理，委员会成员为捐助国和受援国政府，包括法国、英国、巴西、智利和挪威的代表；非洲和亚洲国家的代表；艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病方面的专门非政府组织和患者组织的代表，以及盖茨基金会。

22. 国际免疫融资机制是接下来的一个成功项目。它依据的是最初在 2003 年由英国建议，联合国秘书长呼吁国际社会在 2005 年启动的国际融资机制。蒙特雷会议之后，英国提出了“大国际融资机制”的倡议，以为千年发展目标筹措资金。这是一个综合办法，以创新的融资模式将公共和私人来源结合在一起。这个想法包括在具有法律约束力的 10 至 20 年的捐助承诺基础上发行债券。这一资源调动工具通过先期提供的长期援助资金，旨在某一时期内锁定宝贵的资源，同时筹措足够量的资金，以推动千年发展目标尽快取得进展。

23. 国际免疫融资机制于 2006 年 1 月启动。西班牙、意大利、挪威、瑞典和比尔和梅林达·盖茨基金会参加了与法国和英国一道发起的国际免疫融资机制。南非在 2007 年 3 月也加入进来。正在举行会谈，邀请其他国家。这一做法涉及建立在担保债券基础上的大规模的预筹资机制。资金是根据国家或私人基金会捐助者的承诺，通过发行债券来筹集。债券在签署承诺后按计划定期发行，推向金融市场。资金的流动是可预测的和稳定的，可直接用于卫生部门的项目。

24. 国际免疫融资机制下不可撤销的主权财政承诺的结构是为期二十年的不断增加的现金流，使之能够得到 AAA 评级。捐助者承诺在二十年里拿出将近 40 亿欧元，资助发展中国家的免疫计划。实际上，为期二十年的政府认捐，在债券在资本市场出售后，当下即转换成现金。2006 年 11 月的首次发行靠全球基准债券筹集到 10 亿美元，2008 年 3 月靠与日本散户投资者的安排筹集到 2.2 亿等值美元。在当今世界上金融杠杆受到质疑的情况下，这却是最有建设性的一种杠杆形式。

25. 国际免疫融资机制的目的是在未来 10 年，将在金融市场上推出的债券在 2006 年水平上提高 4 倍——足以支持对 5 亿儿童的麻疹、破伤风和黄热病免疫运动。国际免疫金融融资机制预计通过在金融市场上发行价值 40 亿美元的浮动债券，开支可扩大到每年 5 亿美元，直到 2015 年，从 2006 年到 2015 年经全球疫苗和免疫联盟基金，资助世界上最穷的 70 个国家的接种方案。

26. 全球疫苗和免疫联盟通过跟踪记录，管理资金和向免疫项目分配资源。国际免疫融资机制明显提高了全球疫苗和免疫联盟的能力，过去两年中筹集的所有 12 亿美元已拨付给各接种计划。仅在 2007 年，就有 8.62 亿美元分配给各种免疫和保健系统的改进方案，如五价疫苗倡议。这可以在今后造福 5 亿以上儿童。其他重要的干预措施包括为防治麻疹、黄热病、脊髓灰质炎和分娩期间感染的破伤风而采取的措施。

27. 第三个计划被称为预先市场承诺，它最初是几年前在学术界提出的，是一个将市场手段和公共筹资结合起来的关联办法。2005 年，意大利向 8 国集团伙伴提出了预先市场承诺的概念，以资助卫生方案，作为消除贫困的一个关键因素。关于预先市场承诺的第一次报告(2005 年)引起了人们的很大兴趣，8 国集团同意进一步探讨其可行性。很快开始了一个长期和复杂的筹备进程，以把想法付诸实施，世界银行、全球疫苗和免疫联盟和儿童基金会都为这一进程贡献了技术专长。预先市场承诺第一次技术会议于 2006 年 9 月在罗马举行，8 国集团国家参加了会议，会上商定了一个防治肺炎球菌的试点项目，肺炎球菌是一种引发肺炎的致命细菌，每年导致 160 万人死亡，其中大多数是儿童。

28. 预先市场承诺寻求解决医药市场的缺陷，特别是在最贫穷的国家，为此建立捐助者与制药公司之间的合同伙伴关系，把研究重点放在被忽视的疾病和以可负

担的价格分发药物上。根据预先市场承诺，捐助国政府承诺提供资金，用于在开发出疫苗后，保障疫苗的价格，从而创造一个有活力的未来市场。预先市场承诺还提供奖励，促进为贫穷国家开发合适的疫苗。

29. 在认捐额总计达到 15 亿美元后(这是 2007 年 2 月 9 日意大利、英国、加拿大、挪威、俄罗斯联邦以及盖茨基金会等 6 个捐助者在罗马就预先市场承诺肺炎球菌试点项目所建议的数额)，意大利宣布，它将为新的肺炎球菌疫苗建立一个预先市场承诺设施。虽然目前有肺炎球菌疫苗，但它不涉及在发展中国家很活跃的主要菌株。如果成功，加速引进肺炎球菌疫苗应始于 2010 年。预计预先市场承诺将促进两家或三家跨国公司和新兴国家至少一家公司作出投资，以期开发新疫苗，大批投产并颁发许可证，并且推动适合发展中国家需要且更有效的第二代疫苗生产技术。还就全球疫苗和免疫联盟托管预先市场承诺秘书处的体制结构达成了一致意见。

30. 随着全球疫苗和免疫联盟和联合国艾滋病规划署等工具的建立，已经跨越了一个关键的门槛。全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和全球疫苗和免疫联盟目前的工作，有越来越多的部分是从这些来源中获得资金的。这些试点项目，需要扩大规模，以充分发挥其潜力，这一信息在大会 2008 年 9 月关于千年发展目标的高级别活动期间，在题为《采取行动战胜饥饿和贫穷：创新性发展筹资来源宣言》中作了重申，同时启动了卫生系统创新性筹资高级别工作队。

31. 另一个创新性筹资机制是 2007 年 9 月 26 日在柏林发起的，称为化债务为健康。全球基金构想的这一举措，是为纾缓发展中国家的资源压力。将其部分旧有债务转换为新的国内卫生资源。债权人根据个别谈判达成的协议，部分放弃求偿其贷款的权利，但受益国应将腾出的资源投入核准的全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金方案。

32. 德国是债权国中第一个倡导化债务为健康的国家，承诺到 2010 年提供 2 亿欧元，用于化债务为健康。德国和印度尼西亚在全球启动化债务为健康机制之际，签署了第一个转换协定，提供 5 000 万欧元资助紧急和拯救生命的投资，用于全球基金系统的艾滋病毒服务和公共卫生干预措施。2008 年 11 月在多哈发展筹资问题审查会议上，德国又同巴基斯坦签署了一个 4 000 万欧元化债务为健康转换协定。目前还在讨论其他协定，包括澳大利亚政府转换印度尼西亚 7 500 万澳大利亚元出口信贷债务的协定。根据目前化债务为健康的谈判来看，到 2010 年可产生 4.5 亿美元，用于防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病，随着新的债权人和债务困扰国家加入该方案，到 2015 数额增加一倍的前景看好。

33. 另一种针对气候变化领域系统性影响的创新是目前正在调查的一系列税收手段。碳饱和和化石燃料的耗竭是地球面临的两大环境挑战，二者仍未充分纳入定价机制。尽管过去几十年来，化石燃料不断涨价，但价格仍然偏低，动荡不定，

难以改变个人选择。碳税增加了排放成本，有助于诱导系统性变化。欧洲联盟在其 2008 年能源和气候一揽子措施中，推行了购买二氧化碳排放权的招标机制。收益将分配给各成员国，但条件是这笔款项最低将有 20% 被用于可再生能源政策。其他区域集团可随后加入或作出类似的安排。

34. 国际集体行动，对动员采取适当规模的切实、有效和公平的对策，应对气候变化的挑战至关重要。欧盟气候和能源一揽子措施意在促进为减轻和适应气候变化而开展的筹资行动，特别是在一个更广泛的国际协议背景下，通过碳市场，以实现如欧洲理事会所强调的战略目标，即限制全球平均温度增幅，使之与工业革命前水准相比不超过 2°C。在此背景下，国际能源投资战略成为气候变化努力的一个关键组成部分。如欧洲理事会指出的，成员国将根据各自的宪法和预算要求，决定欧盟排放交易制度中拍卖排放权产生的收入的用途。成员国表示愿意将这笔款项的至少一半用于采取行动，减少温室气体排放，缓解和适应气候变化，避免砍伐森林，发展可再生能源和提高能效，以及推广其他技术，促进向安全和可持续的低碳经济过渡，包括通过能力建设、技术转让和研究与开发这样做。部分资金可用于在 2009 年底哥本哈根会议上可能确立的框架内，扶持和资助在发展中国家，尤其是最不发达国家缓解和适应气候变化。

35. “为环境服务付费”是有关创新性办法的另一个例子，目的是向交付预期的公益方案者输送资源。其中一些办法已经在世界不同地区当地的各类环境服务中付诸实施。这使公益物的消费者可以部分补偿负责生产或维护公益物的人所承担的费用。例如，经上游森林净化了的水的下游用户向森林的管理者作出支付，确保其今后持续提供这一服务。可以预见，类似手段也可用来支付提供全球环境服务者，如刚果民主共和国、印度尼西亚和巴西等维护雨林的國家。《京都议定书》载明的清洁发展机制安排，即是一个类似的安排，有助于承诺减少温室气体的工业化国家或其企业投资于在发展中国家减少排放量的项目，替代在自己国家减少排放量的较昂贵项目。

36. 展望未来，多哈回合呼吁各国政府在今后六年继续致力于发展筹资的创新。各国政府必须寻求新的办法，利用私人资本市场。在迄今为止的六个重大金融创新中，有两个，即预先市场承诺和债务换健康，最终是由公共部门来源资助的。三个办法来自私营部门的商业流通。机票税适用于旅客的飞机票价。在德国交易二氧化碳排放许可的收入来自企业，是从“公害”到“公益”的财政转移。这些私营部门机制，一些是强制性的，一些是自愿的，是实际存在的额外性。在预算支持下，专题信托基金和方案，如为环境服务付费和清洁发展机制，仅仅是少数几个例子，说明设计了哪些新工具来资助工业化国家与发展中国家之间长期、经常性的协作努力。这些产品，类似于资源调动办法，很可能大部分将持续共存，构成这一新兴的全球公共政策的一部分。

37. 从一开始，领导小组即已注意来自发展中国家的非法资金流动。它在 2007 年 9 月在汉城举行的全体会议上，要求挪威主持一国际工作队，评估此类资本流动的规模及其对发展的影响，澄清现有的法律框架和影响其效率的障碍，查明这一现象的行为者和作案手法，并确定可能的合作伙伴和更多的政策工具。正如在 2008 年 11 月《科纳克里宣言》指出的，“无论是在北半球还是在南半球，大量本可为发展作出贡献的资金，通过逃税和其他非法手段消失无踪。”这一全球性问题在最不发达国家尤为严重，剥夺了它们用于资助公共服务和投资的必要资源。

38. 在这方面，领导小组强调非法流动与发展筹资之间的直接联系，并确定目标，以确保相当份额的世界资源可供最贫穷者尤其是发展中国家的最贫穷者享有。还决定，该工作队在挪威和领导小组指导和其他感兴趣的国家和民间社会组织的参与下，与新的合作伙伴透过全球金融健全方案中的新的“全球工作队”开展合作。新的工作队 2009 年 1 月在华盛顿举行第一次会议时，领导小组提出了其在即将举行的一系列国际会议上的优先考虑。

39. 领导小组还支持塞内加尔率先倡议的数字团结的原则。用来资助数字团结基金的所谓的“1%的团结税”，目的是消除构成发展的重大障碍的发达国家与发展中国家之间的数码鸿沟。这一机制是基于公共或私人机构自愿承诺，在信息技术部门为公共合同招标时推行这一标准。2008 年 11 月 24 日在法国里昂召开了世界数字团结会议，会议注意到 2008 年塞内加尔议会率先通过法令，设立了这种自愿捐助机制，呼吁所有国家支持《国际数字团结公约草案》所体现的目标。

三. 发展背景下的创新性发展筹资举措

40. 在推行创新性发展筹资框架过程中不断扩大的兴趣和不断积累的经验，显示对今后国际发展合作这一新方针至关重要的三个方面。

41. 首先，对这一框架的探讨，揭示了目前与创新性发展筹资并行的创新性发展开支的潜力。在支持提供疫苗的例子中，干预措施促进了在克服各国收入差异造成的制约的同时，处理市场低效率的问题。利用该一框架应对其他挑战，如气候变化也大有希望，因为就市场强弱和能力大小而言，存在着同样的差距。

42. 其次，积极参与加强和向其他地区推广这些机制的各国和其他各方都承认面临挑战。创新性筹资来源可在共同目标和史无前例的国际合作模式基础上，产生更多资金用于发展。寻找途径，拓展和加强这些活动将需要应用技术专长和作出更大的政治努力。

43. 第三，需要加强现有机制之间的协调努力和交流活动，以提高其自身和确立一个日趋一致的方针。过去几年的经验表明了个别想法在总体框架下发展为可操作的建议的力量。提高可见度将加强这方面的努力。

44. 扩大框架中行为者的数目是当下的一个重要优先考虑。目前，正在推行付款时的各种自愿捐款建议。具体想法是在通过互联网预订酒店、机票和进行其他购买时，点击网页的一个标签即可贡献 1 美元。这个想法将通过实施创新性筹资机制得以实现，如千年基金会的自愿团结捐款，这将使成千上万人有机会在购买机票时，选择贡献 2 美元。

45. 有大量的创新性筹资建议，但它们获得的政治支持似乎明显不同。目前的任务是确定就快速执行和创收而言最有用和最现实的建议，并推动国际社会集中精力，将其转化为具体实践。2001 年，由秘书长在蒙特雷会议之前委托的发展筹资问题高级别小组报告（见 A/55/1000）反映了越来越多的共识，报告指出，创新的资金来源可包括货币交易税、碳税，恢复特别提款权分配，和/或建立国际税务组织，而这些想法确实可以作为确定近期这一领域优先考虑范围的路标。

46. **货币交易税。**货币交易税的概念是对 1970 年代提出的托宾税的继承，托宾税作为一种手段，是为了减少跨界资本流动的不稳定性，尽量减轻汇率危机的威胁。二者的税基和税收征管机制是相同的，但目的和拟议税率有所不同。如果说托宾税的税率必须足够高，以影响外汇市场的行为，货币交易税的税率则应保持在很低水平上，以在不干扰市场交易的情况下筹集资金。预计因拟议税率的不同，来自货币交易税的收入将有很大不同，每年从 240 亿美元至 3 000 亿美元不等。由于国际交易量巨大，估计每天为 1 万亿美元，对外汇交易的很小量税收仍然可能筹集数以十亿计的款额，而不会影响市场。例如，对所有主要货币协调征收 0.005% 的税，估计每年至少可筹集 330 亿美元。更重要的是，它将只扩大一个基点的做市商差价，减少交易量 14%，这完全是在最近的交易量变动范围内，不会对全球外汇市场造成破坏性影响。据估计，如果只就美元对所有其他货币的交易征收此税，每年将产生 284 亿美元的收入。只对欧元和英镑一起征收的协调税将产生 165 亿美元的收入，只对欧元征税将产生 123 亿欧元的收入。

47. 因此，货币交易税是一种很有前途的独立和稳定的发展筹资来源，领导小组自成立以来一直在开展这一项目，将之视为“经济上有望，技术上可行”的筹资机制，并且正如当时的法兰西共和国总统雅克·希拉克在团结与全球化问题巴黎国际会议上指出的：“使用一小部分全球化进程创造的新财富，有而很大一部分逃避了国家税收”。在广泛的全球基础上，为全球需求，如缓解气候变化和重要的国际发展项目利用这种税收，有很大的潜力。

48. **碳税。**碳税不仅有助于减少碳排放量，而且还可产生收入流动，补充多边和双边官方发展援助以及全球基金，以处理紧迫的气候变化、冲突和艾滋病/艾滋病挑战。这些税率不同的税收，有可能增加收入，用以支持发展，估计每年高达 750 亿美元，虽然有很大一部分可能需要用来协助受影响的工人和产业，以缓解减少碳排放带来的代价。例如，根据瑞士政府的建议，每吨二氧化碳征收 2 美元，每年可筹集大约 480 亿美元，但鉴于现在对这些“全球性公害”采取行动的

高回报率，更高的税收可释放及时的市场信号，鼓励以更快的速率创新和采用清洁技术。

49. 瑞典、芬兰、荷兰和挪威 1990 年代开始实行碳税。欧盟在 2005 年启动排放权交易计划前考虑了对其成员国实行碳税，澳大利亚、意大利、英国、美国和加拿大也一直在考虑类似的税。货币基金组织最近提出了统一的全球二氧化碳税，而不是直接管理或绩效标准，作为管理气候变化的最有效方式。据货币基金组织计算，如果所有国家到 2013 年都开征此税，2040 年，碳价格将达到每吨 86 美元，相当于按目前水平每加仑汽油价格增加 0.27 美元，二氧化碳税收可达每吨 71 美元。对碳排放的此类收费，预计总收入在世界国内生产总值中所占比例，可从 2020 年微不足道的 0.1% 达到 2060 年的 3%。全球性方针一个缺点是，对较贫穷国家的征税，就其占国内生产总值的比例而言，将数倍于发达国家。因此，至少需要进行跨界资金转移，以援助发展中国家，对这种情况作出调整。统一的全球税收办法还会给低收入家庭带来困难，他们应对市场价格上涨的策略，可能会加剧对环境的破坏。碳税作为缓解气候变化的手段和财政工具，最适合在成熟的经济体执行。

50. 可在《联合国气候变化框架公约》和 2007 年在巴厘召开的联合国气候变化会议，以及将于 2009 年在哥本哈根召开的联合国气候变化会议推动下，为筹资以适应和缓解气候变化目的，出于环保理由商定国际碳税，其结构应适当体现能力不同责任有别的原则。

51. **减少发展中国家因森林砍伐导致的排放。**联合国在挪威的资助下，针对热带森林国家实施一项计划，发放因节省木材和植树造林获得的可交易碳额度。买方是寻求满足自己的碳排放限额的国家。因为据估计，导致气候变化的温室气体，20% 源于森林砍伐，资金流动将是大量的，特别是对非洲和印度尼西亚而言，在那里，热带森林濒临危境。据估计，流向所有参与国的资金每年可达 10 亿美元。英国也提出一项建议，意在根据热带国家森林面积的大小作出支付。无论最后采取哪种办法，趋势是明显的：今后十年，气候变化干预措施与发展资金的流动之间，联系将日趋紧密。

52. **特别提款权。**特别提款权最初是作为一种新的国际储备资产创建的，由货币基金组织管理，重新分配特别提款权以提供全球流动性和稳定的国际储备资产，在当前全球经济危机的多边对策中引人注目。2009 年 4 月，“20 国集团”国家呼吁国际货币基金组织发放相当于 2 500 亿美元的新的特别提款权，按现行货币基金组织配额比例分配。

53. 从纯技术的角度来看，新的特别提款权分配，不会引起发达国家的直接成本。除其他外，由于这个原因，其用于发展目的潜力已提上日程，最早可追溯到 1970 年的勃兰特委员会报告。1997 年提交了货币基金组织《协定条款》的第四次拟议

修订案，将特别提款权的累积分配额增加一倍，达 428 亿特别提款权，但该案尚未实行，尽管有 111 个货币基金组织成员国表示赞同，因为没有达到修订案生效所需要的 85% 的多数。

54. 研究表明，使用特别提款权补充援助和提供全球公益不会损害国际稳定，事实上，最近几年的模式表明，减少对一国货币作为记账单位和提供全球流动性的依赖，反而提高了整体的稳定性。新的特别提款权可主要针对重债国家，帮助它们独立于债权人的条件减轻债务负担。

55. 更正规地使用特别提款权分配，促进发展筹资和反周期活动，以维护国际稳定，包括在近期向代表性不足成员分配更多特别提款权，有助于正在进行对国际货币基金组织职能的管理改革。例如，按照合并配额的 10% 的上限每年发放特别提款权，将产生 200 亿特别提款权，如果用于发展筹资，在发达国家捐赠其份额的情况下，将产生约 25 亿至 30 亿美元的额外发展资金。

56. **国际税务合作**。在经济合作与发展组织(经合组织)2009 年 5 月 28 日在巴黎举行的关于新的全球经济形势下的创新性筹资观的研讨会上，经合组织秘书长安赫尔·古里亚指出：“创新性筹资应有助于加强发展中国家的税务管理能力，这是发展政策的‘新边疆’。”经合组织最近打击全球逃税的工作将发挥作用，帮助这些国家打击利用避税地弥补收入差距的行为。很难估量更透明的税收制度对发展中经济体的影响，但一些非政府组织估计，它每年可达 500 亿到 2 500 亿美元。加强国际税务合作应成为更有效的全球金融监管制度的一个关键要素。在会议的成果文件——多哈宣言中，各国政府特别要求经济及社会理事会审查加强现有的体制安排，包括联合国国际税务合作专家委员会。联合国这一活动将帮助发展中国家，通过加强在打击逃税、加强税务管理和对服务和自然资源的使用征税等领域的国际合作，调动国库岁入。加强发展中国家的能力和地位，将有助于加强国际税务合作和补充政府就通过税收制度的现代化、更有效的税收征管、更广泛的税基和有效打击逃税行为等，加强税收所作的承诺。联合国一类国际论坛，最适于促成关于国际税务合作标准的共识。在这一方面，各国财政部长对这一级别决策的参与是很重要的，应考虑设立政府间委员会，协调大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会最近建议在税务合作方面的制订标准工作。

57. 创新性筹资机制已显示出补充传统的发展援助，实现千年发展目标的强大潜力，即使它在数量上的影响仍是有限的，2006 年以来，总共筹集了大约 25 亿美元的额外资金。因此，如领导小组 2009 年 5 月 28 日至 29 日在巴黎举行的第六次全体会议所强调的，确实需要扩大创新性筹资，作为一种补充性的，更稳定和更可预测的发展筹资来源。

58. 时机已经成熟，可以在丰富的经验基础上，加强现有的创新性筹资机制，并扩大它们在全球援助架构中的一般作用及其对当地的发展影响。秘书长特别顾问

与新成立的“ I-8 小组/L. I. F. E. ”一道，就主要现有机制开展工作，以便交流最佳做法，加强和协调现有努力，并促使公众支持进一步的新举措，在这方面将是很重要的。

59. 创新筹资是复杂性和不断变化的发展援助架构中的一个重要因素，这一架构近年来高度多元化，兼收并蓄，包括全球基金和方案、基金会、非政府组织、公私伙伴关系、慈善机构和自愿捐款，以及新兴的捐助者。因此，至关重要的是确保在改革国际援助架构的努力中，通过创新性筹资项目增筹的资源的透明度、问责制和效率。
