



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
之间的特别高级别会议

2012年3月12日和13日，纽约

发展筹资方面的统筹、协调与合作

秘书长的说明*

摘要

本说明提供背景资料和建议进行反思的要点，供就下列一些专题开展讨论时参考：

- (a) 促进持续、包容性和公平经济增长、创造就业机会、生产性投资和贸易；
- (b) 可持续发展筹资。

* 本说明与参加发展筹资进程的各主要机构利益攸关方工作人员协商编写。但由联合国秘书处对本说明内容承担全部责任。



一. 促进持续、包容性和公平经济增长、创造就业机会、生产性投资和贸易

目前的趋势和挑战

1. 经济增长前景黯淡，继续对世界金融和经济危机后的脆弱复苏构成威胁，尤其是在发达国家。同时，2011 年全球劳动力市场几乎没有起色。2011 年大多数发达经济体失业率仍然高企，面临债务危机和财政拮据的国家失业率更是居高不下。世界各地青年失业率极高。许多发展中国家的工人继续面临社会挑战，如失业、工资微薄、工作状况脆弱和缺乏任何形式的社会保障等。总体而言，根据国际劳工组织的估计，世界必须在未来 10 年间创造 6 亿个就业机会，才能弥补在危机期间失去的就业机会并满足增加的全球人口的需求。¹

加强国内资源调动以促进持续增长和就业

2. 为实现更强大、更均衡和更可持续的经济复苏，必须采取协调的政策行动，尤其是在短期刺激、解决债务和促进创造就业机会方面。货币政策和财政政策正确组合可以通过特别是支持短期内的总需求促进持续增长和就业。可以间接通过税收或收入补贴支持需求，也可以直接通过基础设施公共投资和支持创造就业机会的新技术支持需求。² 财政整顿对于长期稳定投资者信心依然至关重要，这可通过可信方案以可持续方式减少财政赤字和整体债务来实现。但是，由于失业率高和私营部门需求疲弱，过早实行财政紧缩可能会导致财政收支进一步恶化而非改善。³

3. 及时适当的政策干预和改革后的监管框架有助于支持公私投资，促进创造就业机会。主动和被动劳动力市场政策形式的公共开支措施可以非常有效，包括：延长失业福利和分担工作方案、工资补贴，以及加强公共就业服务、公共工程方案和创业激励。¹

4. 现代化、公平和有效的税收制度，有助于最大限度地提高政府用于促进增长和就业的投资收入。然而，不合规行为、收入管理不善、纳税人士气低落、对金融机构的利用度较浅、严重依赖多国企业的不稳定收入，以及贸易自由化和国际税收竞争加剧对收入产生的压力，所有这些问题都对许多发展中国家构成重大挑战。尽管存在这些挑战，但许多国家都在相对短的时期内显著改善了其征税情况。例如，限制寻租的激励措施和机会、取消豁免、加强和扩大税收基础并发展税费

¹ 国际劳工组织《2012 年全球就业趋势：防止陷入更深的就业危机》（2012 年，日内瓦）。

² 《2012 年世界经济形势与展望》（联合国出版物，出售品编号：E.12.II.C.2）。

³ 贸发会议，《2011 年贸易与发展报告》（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.D.3）。

支出能力，以及进行更广泛的政策分析，都有助于促进在发展中国家建立现代化、透明和公平的税收制度。⁴

5. 深化、多元化并且监管良好的金融部门对于有效调集和引导国内资源用于生产活动仍然是必不可少的。金融深度用银行的存款资产占国民生产总值的比例来衡量，在过去十年中所有按收入分类的国家集团的金融深度均有显著增长。⁵ 然而，最贫穷国家提供给私营部门的国内信贷仍然较低，在引导资本进入创造就业活动方面依然存在挑战。一些中等收入国家将国内储蓄的很大一部分留作国际储备。遏制全球市场波动并减少积累储备需要的国际收支和储备制度改革可以为长期融资解放大量资源。⁶

6. 超过三分之一的世界人口——约 27 亿人——缺乏接受储蓄、贷款、保险等基本金融服务的机会。金融普惠要求金融部门普及由各种可持续的可靠机构提供的广泛金融服务。金融普惠为家庭和企业家提供了机会，使其得以创造收入、稳定消费模式、投资，并加强其承受挫折的能力。⁷ 全球普惠金融伙伴关系在其最近提交法国戛纳 20 国集团首脑会议的一份报告中，鼓励发达国家和发展中国家致力于进一步实施九项创新型金融普惠原则。⁸

供讨论的一些问题：

1. 为维持脆弱的全球经济复苏并促进创造就业机会，需要采取什么类型的协调政策行动？
2. 什么样的政策干预和监管框架能够支持公共和私人投资创造就业机会？

提高私人投资对增长和就业的影响

7. 发展有效并运作良好的国内私营部门将有助于促进发展中国家的投资、收入和就业增加。特别是，中小型企业创造了大部分就业和创收机会，有利的商业环境是最大限度地发挥其对增长和就业的影响力的重要因素。

8. 尤其是在便利企业创办和发展、登记财产的费用和效率、有效履行合同和保护债权人权利方面，建立一个有效的法律和监管框架是至关重要的(见A/59/800)。此外，这些领域的改革需要一个运转良好的法院系统。据世界银行称，2010/11 年度 125 个国家实施了 245 项法规和机构改革，以便利其管辖范围内企业的经营。

⁴ 国际货币基金组织，财政事务部“发展中国家的收入调动”(2011 年 3 月)。

⁵ 世界银行，2011 年金融结构数据集。

⁶ 《2011 年世界经济和社会概览：绿色技术大改造》(联合国出版物，出售品编号：E. 11. II. C. 1)。P. xxiii (概览)。

⁷ 秘书长包容性发展筹资特别代表人提交秘书长的年度报告(2011 年 9 月)。

⁸ 全球普惠金融伙伴关系，提交法国戛纳 20 国集团领导人首脑会议的报告(2011 年 11 月 5 日)。

虽然有关开办企业或登记财产等监管过程的改革仍最常见，但越来越多的国家也开始采取措施，加强其法律制度及对投资者和财产权利的法律保护。⁹

9. 然而，法律和监管环境各个方面的适用、实施和改革难易程度，可能因国家和地区之间历史经验、文化、政治和能力不同而存在差异。此外，重要的是，法律和监管改革不应影响更广泛的社会和环境监管目标，包括必须确保对工人的充分社会保障。

10. 在发展中国家建立一个有利的法律和监管框架的同时还应采取同样重要的措施，加强特别是对中小型企业的资金供应、资助有效的实物基础设施，并通过投资于关键经济部门的教育、技能和研究更直接地促进企业发展。还应考虑采取措施支持为中小企业提供资金的专门机构，例如降低这些机构有时面临的准入门槛。在许多情况下这些领域的举措都需要国际社会的援助。

11. 较长期的海外私人投资，特别是外国直接投资，也可在促进发展方面发挥重要作用。风险缓解和能力建设以及改善有利营商环境的措施，也可有助于外国直接投资覆盖更多发展中国家及人力资源、交通、能源、通信和信息技术等强化发展部门。

12. 在实践中，外国直接投资对发展的影响很可能取决于外国公司的动机和战略以及接受国的政策和特点。例如，对新厂房设备的外国直接投资比从兼并和收购而来的外国直接投资更有可能增加生产能力。同样，外国子公司与当地企业之间建立联系，以及将外国直接投资投入于传播技能、知识和技术的程度，往往受到东道国监管和条件的影响。促进联系的政策已经被一些国家采纳，并应与更广泛的措施相结合，以便加强当地经济中企业的质量，因为国内供应商的存在、成本和质量都是吸引外国公司投资的关键要素。

13. 在危机期间及其后短期私人资本流动的波动性和脆弱性不断增加，因此必须采取措施减轻其潜在的破坏性影响。除了适当审慎的监管，还应更多考虑采取措施改善国际资本流动，如国际税收或国家资本管制，作为减轻资本过度流动的负面影响的手段。此外，有必要考虑采取措施，减轻私人资本流动助长周期性波动的内在特性。这将包括审查反周期规定的范围以及与国内总产值和商品价格挂钩的债券等金融工具，这应有助于减轻助长周期性波动的外国私人资本流动所带来的某些风险(见 A/66/329)。

供讨论的一些问题：

1. 促进长期外国投资流向发展中国家的有效途径是什么？

⁹ 世界银行：《2012 年营商环境：在一个更加透明的世界中经商》(2012 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

2. 建立一个既可促进投资和生产力又能确保体面工作条件的劳资关系系统的可能性如何？

3. 什么样的政策措施可以加强特别是对中小企业的融资、促进基础设施投资并促进企业发展？

建立贸易与就业之间的关系

14. 出口为在有活力的部门创造就业和传统部门就业转移提供了机会。各国政府可以通过提供适当的奖励以及支持措施塑造并加强贸易与就业之间的关系。¹⁰ 依据每个国家的具体情况，在经济、生产、劳动力市场、教育和社会政策之间取得平衡有助于最大限度地提高贸易对就业和增长的贡献。

15. 为了适应竞争，各国政府应为受影响者提供临时支持。这包括失业补助以及有针对性的培训和再培训方案，并与正在形成的共识一致，即开放的经济体应以强有力的社会保护制度为特点。¹¹ 还应审查三方劳资关系系统的成功经验。

16. 发展中国家应利用现有的政策空间创造动态比较优势，并投资于正规和非正规教育中对科学、技术和语言教育的长期支持以及基础设施的发展。促进出口不一定与世贸组织规则不一致，尤其是在把目标定为克服与集体行动有关的问题和协助企业获得出口似乎固有的各种集聚外部性所带来的裨益方面，也可以发挥有益的作用。在某些情况下，旨在过渡到低碳经济的产业政策¹² 可以为出口多样化铺平道路并增加就业，因为绿色投资一般会雇用更多劳动力。¹³

17. 全球价值链在发达国家和发展中国家均对工人的议价能力产生影响，而服务部门的兴起和与此相关的工会活动减少，以及金融主导的全球化影响，已经使工人的议价能力受到削弱。¹⁴ 全球价值链还特别为非技术工人提供了就业机会，虽然这往往不利于稳定和体面的工作。

18. 发展中国家应通过鼓励技术转让和同化、互补的生产能力和基础设施发展，大力参与全球价值链。在这方面，发展伙伴应通过贸易援助计划支持发展中国家，

¹⁰ 经济合作与发展组织、国际劳工组织、世界银行、世界贸易组织，“抓住贸易促进就业和增长的好处”，为首尔 20 国集团首脑会议编写的报告（2010 年 11 月）。

¹¹ 国际劳工组织，《贸易和就业：从神话到现实》，Marion Jansen, Ralf Peters 和 Jose Manuel Salazar Xirinachs, eds (2011, 年, 日内瓦)。

¹² 联合国环境规划署（环境署）《迈向绿色经济：通往可持续发展和减贫的道路》（2011 年，内罗毕），第 554 页。

¹³ 向绿色经济过渡：从可持续发展角度看其效益、挑战和风险，一个专家组向联合国可持续发展大会第二次筹备委员会会议提交的报告。

¹⁴ 贸发会议秘书长提交贸发会议第十三届会议的报告，“以发展为导向的全球化：走向可持续和包容性发展的道路”，贸发会议 (XII)/1 号文件。

该计划下一个双年度的主题和工作重点是“解开全球价值链”。一般情况下，为避免“竞相逐低”战略而进行的国际协调包括但不限于税收协调以及其他政策，应该成为监测和监管大型跨国公司和全球价值链工作中不可分割的一部分。¹⁵

19. 由于发展中国家非正规经济中的就业比例较高，政府可以直接和间接地(如通过私营部门协会)通过提供商业服务和获得资本的机会以及培训和营销支持，并通过促进出口龙头企业和本地供应商加强在价值链上的联系，使非正规企业从贸易中获益。

20. 为了最大限度地提高贸易与就业之间的关系，各国还应特别注意通过区域和双边贸易和投资协定，在保障眼前的商业利益收益与随着时间推移在知识产权、资本账户管理¹⁶和债务重组¹⁷等关键领域失去政策空间之间可能存在的利弊得失。完成多哈发展议程，尤其是当各国能够像在关税及贸易总协定中那样通过适当安排参与服务和知识产权等领域的先后顺序，尽量扩大发展战略的政策空间，就能产生更好的长期红利。

供讨论的一些问题：

1. 国际社会如何加强跨国公司和全球价值链在创造就业机会和维持稳定方面的作用？
2. 什么样的全球技术政策可以通过技术转让和能力建设加强贸易与就业之间的关系？

加强国际金融合作支持持续增长和创造就业机会

21. 稳定、可预见和持久的长期发展筹资仍然是束缚许多发展中国家促进可持续增长和就业的制约因素。尽管过去十年中官方发展援助的相对重要性整体下降，但对于许多主要依靠官方融资满足其发展需要的贫穷发展中国家，援助仍然至关重要。在履行援助承诺方面存在不足之处，发放援助方面则存在选择性和不稳定性。有必要确保官方发展援助更好地补充国家资源调动努力，帮助填补国内储蓄与满足包括千年发展目标在内的国家发展目标所需投资数额之间的差距。官方发展援助应作为一些国家和具体领域用于“正确”发展的其他资金流动的催化剂。必须将在发展合作中更系统性地纳入可持续发展因素转化为系统的政策、行动和体制结构。

¹⁵ 贸发会议，《2011年世界投资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.11.II.D.2)。

¹⁶ Kevin P. Gallagher, 《贸易和投资条约中防止和减缓金融危机的政策空间》，24国集团讨论文件，第58号(2010年5月，贸发会议)。

¹⁷ Kevin P. Gallagher, 《新价值文化：主权债务重组及贸易和投资条约》：国际发展经济学协会工作文件系列，2011年第2号(新德里，国际发展经济学协会，2011年)。

22. 1990 年代中期以来,国际援助界在其官方发展援助方案中更优先考虑了发展中国家的减贫目标。这有时忽视了与减贫没有明显关联的政策干预通过支持生产能力建设对实现这一目标所能够起到的作用。像其他发展资金来源一样,官方发展援助必须与受援国的发展优先事项紧密联系,如《伊斯坦布尔 2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》商定的基础设施和农业融资。¹⁸ 人们越来越认识到,应利用发放援助的国家系统通过预算渠道发放援助,而且援助应该是支持执行国家方案和优先事项的一个综合性财政和融资一揽子计划的一部分。这种转变将加强国家政策和方案的自主权,并加重各国政府对本国选民的责任。

23. 政策连贯性和协调性是实现发展目标的核心。在目前的援助架构中,由于缺乏对共同目标的关注,各机构和利益攸关方之间存在政策和政策协调方面的一致。援助实效原则和当地实际情况脱节,例如发展方面的稳定资金流入需求与官方发展援助的顺周期性之间产生错位。此外,发展伙伴,特别是经济合作与发展组织发展援助委员会内部实施的非援助政策与其宣布的援助政策目标相左。“基于成果”交付资源与根据“需求”评估支持“国家自主权”和“政策空间”交付资源之间关系日益紧张。由于众多行为体和新公私伙伴关系确立了新的交付和监测方法和交付条件,一个复杂分散的发展融资结构正在出现。许多捐助机构宣布自己选择国家和部门来分配援助。随后,缺乏协调导致重点更加偏离共同目标,援助无法流向最贫穷国家。这也对受援国处理分散的发展架构的能力产生重大影响。

24. 2011 年 11 月 29 日至 12 月 1 日在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛标志着发展合作方式发生重要变化,重新强调了发展实效和全球发展伙伴关系。论坛认识到民间社会和私营部门等新角色所起的日益重要的作用以及南南合作不断发展的作用,同时认可南北合作仍然是发展合作的主要形式。论坛确认南南合作的性质、方式和责任均与南北合作不同。然而,论坛商定,在釜山讨论的原则将在自愿基础上作为南南合作的基准点。鉴于发展合作环境不断变化,2012 年 7 月经济及社会理事会发展合作论坛的筹备过程将解决以下优先事项:(a) 可持续发展和发展合作;(b) 南南合作;(c) 相互问责、透明度和成果;(d) 连贯性和分配。

25. 应探索创新资金来源的潜力,找到所需的额外资源以满足发展需要,并将其交付和分配机制精简后纳入全面发展架构。南南合作和三角合作越来越多地成为发展合作一部分,应优先考虑最大限度地发挥其优势。

供讨论的一些问题:

1. 为改革发展架构并加强国际金融合作,以更好地应对发展挑战,需要采取哪些步骤?

¹⁸ 《第四次联合国最不发达国家问题会议报告,2011 年 5 月 9 日至 13 日,土耳其伊斯坦布尔》(联合国出版物,出售品编号: E. 11. II. A. I, 第二章)。

2. 国际社会如何加强机构性利益攸关方之间的政策连贯性和协调性？

加强外债促进增长和创造就业的作用

26. 为了加强国外借款为增长和就业提供资金的作用，必须再次关注外债在哪些条件下可促进这些理想目标的实现。如果不利用国外借款为加强生产能力提供资金，使生产能力能够产生可用于偿付借款的额外收入，债务累积与促进资本形成之间的联系就会被削弱。之所以发生这种情况，是因为负债可能是为目前的支出和转让供资，包括支付利息。此外，负债还可能为了预防或管理外部经济和财务不稳定状况的影响，以及作为预防危机的自保手段积累国际储备。进入资本市场和借入新款额可使一国能够按期还本付息，不过，如果今后基本盈余不增长，新的借款将导致债务存量累积，并且可能意味着不久的将来就会产生债务问题。

27. 需要进行政策干预来加强外部借款与资本形成之间的关系，避免用外部借款为消费热潮注资和吹大资产泡沫。对举债筹资拉动增长项目进行适当的成本效益分析是债务管理和借款决定的未来方向。应避免出现与国内总产值和出口相对的高额债务，因为高额债务可能削弱新借款对增长的纯促进作用。必须更加重视联合国贸易和发展会议(贸发会议)2011年5月公布的负责任借贷原则，此项原则是加强债务、贸易、投资与增长之间关系的全球总体努力的一部分。

28. 负债中有大量外币债务；因此，出口收入对于偿还债务以维持债务可持续性很重要。2008年和2009年商业机构的“撤资”对世界贸易造成了不利影响，并将信贷紧缩情况下贸易融资的可用性和贸易融资成本问题提上政策议程。近80%至90%的贸易交易涉及某种形式的信贷，而且主要为外币信贷。这一危机进一步说明，债务可持续性也是个财政问题，因为有些发展中国家依靠内债融资。2009年，20国集团领导人采取更加广泛的一揽子措施，注入额外的流动性和更多的公共担保，从而缓解了这一局面，但小交易商获得贸易融资的成本大大增加，或根本没有机会获得贸易融资。¹⁹ 今后，确保债务可持续性还将涉及确保贸易融资市场具有流动性和改善贸易信用监管环境。世贸组织贸易援助工作队确认在最贫穷国家可通过“贸易援助”提供贸易融资。

29. 为了维护全球金融稳定性并使各国坚持走可持续发展的道路，各自国家结合全球范围内对政策溢出效应的监测，对债务市场和债务可持续性进行多边监测至关重要。布雷顿森林机构目前正在编制评估债务可持续性的订正框架，并试图将投资与增长之间的关系纳入框架，改进债务困扰预警信号，并就如何保持债务的可持续性向各国提供政策咨询意见。必须改善对资信评级机构的管理并对其进行改革，因为债务市场上近期发生的最大一场灾难导致在增长和就业方面付出了巨大代价，而这些机构却未察觉到这场灾难。

¹⁹ Marc Aboin, “在金融危机期间恢复贸易融资：近期举措评估”，工作人员工作文件 ERS-2009-16(世贸组织，2009年)。

30. 债务危机的历史证明，债务困扰和违约对增长和就业具有不利影响，对债务国和债权国来说代价都很高。在新资源之间寻找平衡、争取喘息空间和通过不同的危机预防和管理手段进行债务重组是合理的。除了从重债穷国债务减免中受益的国家之外，目前的官方和私人债务重组办法没有给各国提供在违约后重新开始的机会。国际货币基金组织(基金组织)关于设立主权债务重组机制的提案在提出时可能不具有政治上的可行性，但有一些积极特点不应忘记。由于欧元区目前正面临债务问题，为建立欧洲债务重组机制提出了各种规则和提案。各国必须商定一套解决债务危机的原则，这些原则应规定公共和私营部门之间以及债务国、债权国和投资者之间公平地分担责任。

供讨论的一些问题：

1. 在国家和国际一级可采取哪些措施加强债务与增长之间的关系并保持债务可持续性？
2. 国际社会如何能促进公平分担解决债务危机和保持债务可持续性的责任？

应对制度问题，以促进增长和创造就业

31. 国际金融和货币制度上的缺陷仍然阻碍全球经济增长和创造就业。因此，必须在制度层面上应对政策方面的若干挑战。在这方面，加强国际经济政策协调和处理债务危机被视为最紧迫的问题。国际金融和货币制度的其他方面也需要进一步改革。²⁰ 此外，加强全球经济治理有助于加强支持增长和就业的多边决策。

32. 在全球增长疲软的情况下，为了防止再次陷入衰退，有必要在国际上采取更加协调一致的短期财政刺激措施。²¹ 有人建议，更多刺激措施应以创造就业为重点，例如，通过基础设施投资创造就业。国际宏观经济政策协调还应确保主要经济体的行动符合减缓全球经济失衡这一目标。为贯彻 2009 年匹兹堡 20 国集团首脑会议推出的《强劲、可持续和平衡增长框架》，20 国集团领导人于 2011 年 11 月通过了《促进增长和就业的戛纳行动计划》。该计划除其他外包括为促进增长和创造就业进行结构改革的中期承诺。在多边层面上，目前加强基金组织监督的工作也必须继续进行。在这方面，目前正在为主要经济体编写的溢出效应报告被视为协调国际政策的有用工具。

33. 在全球金融不稳定局势加剧的情况下，²² 亟需解决若干先进经济体的债务危机，尤其是欧元区的债务危机。应把重点放在防止危机扩散到更大规模的经济体和银行业上。欧洲领导人已就援助基金达成协议，并打算制订旨在加强财政纪

²⁰ 贸发会议，《2011 年贸易和发展报告》(联合国出版物，出售品编号：E. 11. II. D. 3)。

²¹ 《2012 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E. 12. II. C. 2)。

²² 基金组织，《全球金融稳定性报告：尽力解决危机遗留问题》(2011 年 9 月，哥伦比亚特区华盛顿)。

律的契约。另外，主要先进经济体还必须在中长期内进行财政整顿，同时在短期内维持必要的刺激措施。一个阻碍危机解决的因素是缺乏国际债务解决机制。此外，有人提议进一步加强全球金融安全网，包括增加基金组织的资源。

34. 在继续努力加强国际金融监管方面采取的主要步骤是推出巴塞尔框架三，以及在监管具有系统重要性的金融机构和影子银行系统方面取得进展。尽管预期增加的所需资本和流动资金原则上支持系统稳定性，但有人认为，这些资本和流动资金仍然太少，不足以提高金融系统从危机中复原的能力。除此以外，在实施监管改革方面也存在挑战，包括难以一致地转化为国内法和需要很长时间才能得到全面执行。

35. 近年来，不稳定的跨境资本流动管理问题得到越来越多的关注。超过某经济体吸收能力的资本流入有可能影响金融稳定、增长和就业。有些国家近期的确采用资本管制措施来抑制短期资本流动激增的势头。国际资本流动管理准则尽管有可能产生多边影响，却基本上处于缺乏状态。为了解决这个问题，基金组织正在开展工作，制订资本流动有效管理框架，其中包括资本流入和资本外流。

36. 改革国际储备体系的必要性已得到广泛承认。很多发展中国家把累积储备作为预防流动性危机的自保机制加以依靠。各国报告的国际外汇储备尽管具有一定的多样性，但大部分储备仍为美元。因此，有人提议，应结合多种本国提供的储备资产，逐步加强特别提款权作为储备资产的作用。

37. 必须加强全球经济治理框架，以支持增长和就业。这包括加强联合国系统内的协调、合作和一致性。另外，还应努力确保 20 国集团与联合国之间保持适当的接触，并确保联合国、基金组织、20 国集团和其他多边利益攸关方的政策工作具有互补性。此外，区域机构应更好地融入全球经济治理机制。

供讨论的一些问题：

1. 在制度层面上有哪些政策措施对于促进增长和就业至关重要？应有哪些短期和长期优先事项？
2. 国际社会如何能确保联合国、布雷顿森林机构、20 国集团和其他多边利益攸关方的工作具有互补性？

二. 为可持续发展筹资

主要挑战和资金缺口

38. 促进可持续发展是主要的优先政策。仍然需要确保经济发展、社会发展和环境保护之间的平衡，这些方面相互依存，相互促进，是可持续发展的三个支柱。将于 2012 年 6 月 20 日至 22 日召开的联合国可持续发展大会(里约+20)的目标是

确保对可持续发展重新作出政治承诺，评估在执行可持续发展问题各次主要首脑会议的成果方面迄今取得的进展和尚存差距，以及处理新的和新出现的挑战。持发大会将重点讨论两个主题：(a) 可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济；及 (b) 促进可持续发展的体制框架。正如大会第 64/236 号决议所述，目标仍然是“通过尤其是为发展中国家调动财政和技术资源并实施能力建设方案等办法”，加强可持续发展和《21 世纪议程》的执行工作。

39. 在可持续发展方面，绿化经济的概念得到很好的发展，并被视为实现可持续发展的手段。绿色经济可促进经济增长和投资，同时提高环境质量和包容性。因此，绿色经济有助于实现减贫、粮食安全、保护和加强自然资源基础、提高资源使用效率和促进低碳发展等主要目标。下文讨论了为了向绿色经济转型在筹资方面遇到的现有挑战，以及扩大供资规模所需的措施和政策。

40. 要想向绿色经济转型，就必须对基础设施、工业、农业、住房、运输和能源等若干主要部门进行重大结构性和技术性改革。各国可利用广泛的政策措施来开启、鼓励和支持走上这条可持续发展道路。税收、补贴、采购和投资等方面的有关公共政策可大大促进可持续发展。调动充足的财政资源是一个重要因素，这可能涉及转用现有资源和筹集新的和追加的资金。

41. 发展中国家在转型过程中面临的具体挑战在于随着采取更多可持续做法对发展目标进行调节。分享技术、能力建设和融资对于支持和加快发展中国家的可持续发展至关重要。另一方面，发达国家应带头改变其生产和消费模式。此外，转型工作必须在一个有扶植性的有利国际环境下进行，包括对贸易、货币和金融制度进行一致的改革，这么做尤其是为了避免单边措施泛滥和随后的报复行为。

42. 在目前为可持续发展筹资的状况下，正在通过各种机制将众多来源的资源用于可持续的用途。²³ 有些迹象表明，目前可持续发展筹资的大部分来自私营部门。私营部门确实已开始通过国内和跨境投资为绿色经济转型提供资源。例如，向发展中国家提供的外国直接投资中有一定的比例定向用于可持续经济投资。估计公共部门提供的资金较少，但却是可持续发展资金中必不可少的一部分。通过国内预算提供的资金在这方面发挥了重要作用。官方发展援助对发展中国家克服可持续发展方面的挑战至关重要。主权财富基金等混合式资金来源日益重要。此外，帮助执行多边环境政策和协定的创新筹资机制和机构，对于为可持续发展目的提供资金具有推动作用。这其中包括《京都议定书》清洁发展机制下的碳排放贸易机制、全球环境基金、降低因森林砍伐和退化所产生排放的倡议(降排加)和气候投资基金等主要机制。

²³ 环境署，《迈向绿色经济：实现可持续发展和消除贫穷的途径》(2011 年，内罗毕)。

43. 虽然对全球实现绿色经济所需的资金没有全面的估计,但有些机构试图估算所需资金的大概范围。据秘书处经济和社会事务部估计,在2050年之前,在若干主要部门实现可持续发展目标所需的年度递增投资约占世界生产总值的3%(2010年等于1.9万亿美元)。绿色经济方面的大部分递增投资必须用于发展中国家。假设发展中国家需要全球投资中60%的份额,那么,发展中国家在绿色技术方面将至少需要大约1.1万亿美元的递增投资。²⁴

44. 比较而言,2010年,向发展中国家提供的净官方发展援助和外国直接投资总额为4290亿美元(见A/66/167)。据世界银行估计,2000-2008年,创新型发展筹资机制筹集了570亿美元(见A/66/334)。尽管对所需资金总额的估计需审慎对待和存在不确定因素,但还是可以据此公正地断定,目前来源的资金流量显然不足以满足大量增加资金的需要。由于向可持续经济转型需要大规模的资金,因此,需要从私人、公共和混合来源并通过多种渠道和手段筹集财政资源。这其中也包括将现有投资和补贴转用于绿色用途。在这一背景下,政策方面的主要挑战是在国内和国际创造必要的条件,释放大量新的和额外资金。

45. 考虑到当前的筹资模式,私营部门有可能提供绿色经济转型所需的大部分资源。对私营部门而言,这将涉及抓住绿色经济转型所代表的经济机会,并通过更高的筹资和投资水平响应政策改革和价格信号。长期投资者和金融部门有可能更多地参与可持续发展。这其中包括广泛的金融行为体和机构,包括传统资本市场、保险业、风险资本提供者以及当地银行和金融合作社等其他金融机构。小额金融也被确定为在社区一级消除贫穷²⁵和加强穷人对抗风险能力的重要手段。

46. 为了支持可持续发展的三个支柱,仍必须履行向发展中国家提供资金的重大国际承诺。捐助国必须履行其承诺,即把其国民生产总值的0.7%作为官方发展援助提供给发展中国家,其中至少有0.15%至0.20%提供给最不发达国家。联合国气候变化框架公约缔约方会议第十五届会议通过的《哥本哈根协议》预计在2020年之前每年需要为发展中国家应对气候变化提供1000亿美元的资金。

47. 公共部门对增加可持续发展方面的投资仍将至关重要。公共资金的一个重要作用是使用私人资金杠杆和启动绿色经济投资。因此,一个战略办法将是通过担保、保险和其他减轻私人风险的手段,将部分公共资金用于引导私营部门资金和发挥其杠杆作用。人们认为,创新性可持续发展筹资机制也在筹集额外资源方面具有极大的潜力。此外,进一步加强多边、区域、次区域和国家开发银行的定向融资机制和方案,将有助于为绿色经济转型提供更多资金。

²⁴ 《2011年世界经济和社会概览》。环境署估计,在2050年之前,绿色经济投资所需增加部分每年平均占全球国内总产值的2%(2010年为1.3万亿美元)(环境署,迈向绿色经济)。

²⁵ 秘书长全球可持续发展高级别小组,坚韧的人民,有复原能力的地球:值得选择的未来(联合国,A/66/700号文件)。

供讨论的一些问题：

1. 各国在为绿色经济转型筹资方面面临哪些主要挑战？
2. 私营和公共部门应如何开展合作，为可持续发展调动必要的资源？

在国家一级扩大可持续发展筹资规模的措施

48. 政府政策对于扩大可持续发展筹资至关重要。促进可持续发展的技术或“绿色技术”与现有技术相比往往在成本上不具竞争性，其外差因素(如温室气体排放和其他环境风险)没有体现在市场价格中。而实施碳税或“上限和交易”计划等外差因素内在化的传统措施以及维护促进绿色技术的强大知识产权，都涉及成本费用。碳税导致的较高能源价格可能阻碍穷国的经济发展，强大的产权可能减缓知识转让，抑制发明创造。²⁶

49. 更广义上讲，国家创新体系的方针强调，一个创新经济必须建立在公司、大学、研究中心、决策者和其他行为体之间互动学习、信息交流和协调基础之上。一个注重绿色、可持续性的国家创新体系应将很多绿色技术的公益性纳入国家创新体系框架，对于在长期可持续发展背景下制定促进创新的政策尤其有用。²⁷

50. 应将绿色技术当作新生工业，予以适当扶植，包括对基础设施进行公共部门投资，提供补贴和信贷。政府可针对性地采取信贷升级措施，这将有助于通过补贴、减少风险措施、改变回报期(即提前得到回报)和通过共同投资减少所需的筹资量，提升回报率，从而有助于将私人投资杠杆用于绿色技术中。针对消费者的措施可在鼓励对绿色技术的需求方面发挥重要的补充作用。例如，推行食品和消费品的绿色贴条和标签制度(生态标签)使消费者更容易考虑到环境因素。

51. 一个设计良好的国内监管框架可以刺激绿色投资。在市场工具证实无效的地方，指挥和控制措施可提供最低成本的解决方案，可能更易于管理和实施。可制定和实施技术标准，对产品、工序和生产方式提出要求，以期提高能效。按全额成本定价的方式(例如取消化石燃料补贴)有助于创造公平竞争环境，使替代能源在价格上具有竞争力。政府可以通过可持续的公共采购做法，为绿色物品和服务创造大量长期需求，从而促进对创新进行更长期投资，以及鼓励生产商实现规模经济、降低成本。由此可导致绿色产品和服务更大规模的商业化，促进可持续消费。²⁸

52. 最近，机构投资方，特别是养恤基金投资于绿色基础设施的潜力受到重大关注。养恤基金的资产高达 28 万亿美元，有着长期投资和证券组合多样化需要，

²⁶ 《2011 年世界经济和社会概览》。

²⁷ 同上。

²⁸ 环境署，“迈向绿色经济”。

也许可通过将其部分资产投资于绿色增长倡议产生巨大收益。然而，由于缺乏适当的投资工具和市场流动性、存在规模问题、管制过多和养恤基金在该领域缺乏专门知识，因此，只有少量资产被用于绿色投资。各国政府，尤其是监管和监督当局可以促进养恤基金进行绿色投资，即提供扶植性的环境政策背景、妥善的投资工具、流动性市场、减少投资障碍、教育和指导投资者以及改进养恤基金的治理。²⁹

53. 私营部门的缴款至关重要，有助于为向绿色经济转型筹措所需资源，特别是能够进行必要投资帮助发展中国家适应和缓解气候变化。为了吸引私人资本更大规模地投入绿色经济，应加大力度更有力地激励私营部门参与可持续发展活动。为此应采取税收、排放贸易和监管相结合的措施。³⁰

54. 公共部门需要配合这些工作努力提供有效的减少风险或增加收入手段，以吸引私营部门投资于它们原本认为商业上不可行的活动。³¹ 进行有效的公共投资以加强与适应和减缓气候变化有关的能力建设，也有助于吸引私人融资。在这方面，政府和多边机构有很大的余地可以利用自己的资源，发挥私营部门资金流动的杠杆作用。³²

55. 同时还关注以何种方法鼓励外国投资，以开发和传播减少温室气体排放的技术，此项投资也称低碳外国直接投资。贸发会议提议建立全球伙伴关系，除其他外，鼓励进行低碳投资，以促进可持续增长和发展。此项伙伴关系的内容包括制定清洁投资促进战略；能够应用和传播清洁技术；确保国际投资协定为减缓气候变化作出贡献；建立利用专门知识，包括利用多边机构专门知识的国际低碳援助中心。³³ 虽然低碳外国直接投资可为发展中国家应对气候变化作出宝贵贡献，但是，发展中国的政策制定者也应认识到可能存在不利因素，包括将挤掉本国公司、在技术上形成依赖性，以及基本物品和服务费用更高，因此应对这些好坏优劣进行权衡。此外，为了使外国直接投资能够有效产生可减少温室气体排放的知识外溢效应，需要辅之以在本国采取鼓励知识外溢的政策，例如作出培训规定。³⁴

²⁹ Raffaele Della Croce, Christopher Kaminker 和 Fiona Stewart (2011), “养恤基金在绿色增长倡议筹资方面的作用”, 经合组织关于筹资、保险和私人养老金的工作文件, 第 10 号, 经合组织, 2011 年。

³⁰ 《2009 年世界经济和社会概览：促进发展，拯救地球》，联合国出版物，出售品编号 E.09.II.C.1。

³¹ 秘书长气候变化筹资问题高级别咨询小组报告(联合国, 2010 年)。

³² 环境署, “迈向绿色经济”。

³³ 贸发会议, 《2010 年世界投资报告：投资于低碳经济》(联合国出版物, 出售品编号: E.10.II.D.2)。

³⁴ 《2011 年世界经济和社会概览》。

56. 利用私营部门的其他方法中包括建立“绿色基金”组合。不过，这些基金往往助长周期性波动，经济上升时增持，衰退时则赎回资金，因此对其应采取谨慎态度。³⁵ 小额金融应是筹措私人可持续发展资金的一个渠道，一些机构已为清洁能源产品提供贷款。当然还需要扩大规模，除其他外，必须大量投资于人力资本和基础设施。展望未来，还需要考虑以何种方式促使公私伙伴关系为刺激私营部门为绿色经济项目供资提供有意义的支持，包括为此利用便于官方部门和私营部门之间分担风险的机制。

供讨论的一些问题：

1. 发展中国家如何将注重绿色可持续性的国家创新体系有效纳入本国国家发展战略？
2. 哪些政府政策能够最有效地让私人绿色投资“占有一席之地”？
3. 各国政府和多边组织在减缓和适应气候变化活动中如何最有效地利用私人融资杠杆？

在国际一级扩大可持续发展筹资规模的措施

57. 在可持续发展背景下向绿色经济过渡，需要显著扩大财政资源规模。大幅削减全球人均排放和能耗是取得成功的两个要求，缺一不可。如何公平地在发展中国家仍然需要大量能源与必须维持地球可持续性之间取得平衡，是一项挑战。为此，全球融资努力应有助于免费或以较低费用获取技术，例如，可通过全球金融技术基金开发可用作公益物的知识、进行也可免费提供的相关技术的公共部门采购、为建立技术能力提供技术援助，以及促进人力资本的形成。

58. 整体而言，全球清洁能源投资从2004年的500亿美元上升到2010年的2400亿美元。³⁶ 据一些方面的乐观评估，每年的气候融资额已高达969亿美元，平均550亿美元来自私营部门，至少210亿美元出自各种形式的公共预算，包括优惠贷款(130亿美元)和各种形式赠款(80亿美元)。³⁷ 在投资所需资金中尽管约80%来自工商部门，但是公共筹资对于启动和催化私人投资流向绿色经济，是不可或缺的。

59. 最近经合组织数据显示，2010年，发展援助委员会国家将最多229亿美元，即官方发展援助总额15%的资金拨用于与发展中国家气候变化有关的援助，其中三分之一用于支持适应气候变化、三分之二用于减缓气候变化。对2010年支付和承

³⁵ 同上。

³⁶ 联合国秘书长在联合国气候变化框架公约缔约方第十七次会议上的发言，南非德班，2011年11月28日至12月9日。

³⁷ 气候政策倡议提交联合国气候变化框架公约缔约方第十六次会议的报告，墨西哥坎昆，2010年11月29日至12月10日。

付“快速启动”资金的分析结果表明，捐助方提供的资金已近 100 亿美元。³⁸ 这是发展援助以外的“补充资金”，用于支付气候变化造成的“增量成本”。2010-2012 年快速融资认捐额接近 300 亿美元，几乎所有认捐都已列入国家预算，必须尽快交付认捐额，为实地行动形成势头。

60. 为了提供所需资源规模，各开发银行有必要搭配利用公共融资、碳市场融资和私人融资，以及利用创新筹资来源。作为一项补充，公共工具(例如，担保、风险分担工具、技术援助，或优惠贷款)可有助于利用私人融资杠杆。多边银行和其他开发银行在扩大气候融资来源和获取气候融资方面可发挥重要作用。它们在提供资金的同时，还提供技术援助及财务和部门专门知识，发挥的重大影响力已超越纯粹的财政领域。它们在将公私来源的融资提供给气候投资项目(“挤入”)方面可发挥催化作用。

61. 碳市场为直接为发展中国家新技术融资和利用私人投资杠杆提供了机会。³⁹ 如果现有机制要成为全球碳市场的基础，就必须进一步改革和扩充。减排国际协定将进一步激励碳市场的扩充。此外，一些经济体提出或实施了可与更大型的的国际交易网挂钩的上限和交易体系，讨论中还提到对温室气体排放征收全球碳税的问题。但是，除了执行方面存在挑战外，要达成对温室气体排放统一征税的国际协定已证实有难度，在启动绿色经济和避免气候变化的灾难性后果所需时限内，难以取得成功。

62. 全球环境基金为 165 个发展中国家的 2 700 多个项目拨款 92 亿美元，并通过共同筹资提供了 400 多亿补充款。必须大大增加全球环境基金的资源，才能将其变成一个给全球生态系统带来惠益的创新机制，要做到这一点，必须为导致世界范围生态退化的改变土地用途和其他经济活动，向发展中国家作出补偿。⁴⁰

63. 全球经济中的若干重要部门尽管制造了各种外差因素，目前却没有被征税。⁴¹ 这方面的关键部门是国际海运和航空部门。扩大筹资规模的其他可行办法涉及全球金融部门的某些干预措施，即金融交易税、货币交易税，或国际融资机制。后一种方法已用于国际免疫融资机制(见A/66/334)。国际融资机制的一大优势——相对于货币交易税、金融交易税、航空旅行税或燃油税或武器交易税——是它与其他潜在的新的全球融资来源或机制不同，在启动实施前无需达成多国参与的国际协定。然而，由于某些发达经济体的财政状况岌岌可危，用于绿色发展的特别提

³⁸ 见世界资源学会，“发达国家快速启动的气候认捐摘要，”见 http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2011-11-18.pdf。

³⁹ 秘书长气候变化筹资问题高级别咨询小组报告(2010 年)。

⁴⁰ 见 Edward Barbier，“绿色经济和可持续经济发展方面的政策挑战”，《自然资源论坛》，第 35 卷、第 3 号(2011 年 8 月)，第 233 - 245 页。

⁴¹ 秘书长全球可持续发展高级别小组报告，(2012 年)。

款权分配额，或金融交易税等创新备选方案，对于及时推动向绿色经济过渡效果特别好。

64. 此外，需要扩大联合国降低因森林砍伐和退化所产生的排放(降排)机制和降排加机制。然而，对发展中国家毁林率及其对碳排放的影响进行监督与核实会大大提高在全球范围实施排放计划的交易费。很多发展中国家因失去以往的农业和木材收益而面对较高的机会成本，这也令人关切。只有将这些问题解决后，排放融资机制才能在全球范围得到实施。

65. 总之，融资机制的扩充增加了在协调融资和获得资金方面的挑战。根据《联合国气候变化框架公约》设立的绿色气候基金涉及到是否需要合并现有一些基金的问题，包括在世界银行主持下设立的气候投资基金，但是其中附有根据《框架公约》制定的与金融构架有关日落条款。更重要的是，绿色气候基金必须收到足够的启动资本，才能尽快开展工作。同样，坎昆适应框架及其委员会和技术机制及其气候技术中心和网路也应尽快开始工作。

供讨论的一些问题：

1. 在简化融资构架的同时如何扩大融资规模，以产生最大影响？
2. 多边开发银行和其他开发金融机构在引导公私来源资金用于绿色投资方面如何发挥催化作用？