



第五十五届会议

议程项目 101

发展筹资的高级别国际政府间审议**2001 年 6 月 25 日秘书长给大会主席的信**

我于 2000 年 12 月 15 日任命了一个小组，就如何为加速发展中国家及转型期经济体的公平和可持续增长并实现《联合国千年宣言》所作的关于贫穷和发展的承诺调动所需资源的问题，提出战略性的建议。我邀请了墨西哥前总统 Ernesto Zedillo 先生担任这个发展筹资问题高级别小组的主席。小组的其他成员为 Abdulatif Y. Al-Hamad 先生、David Bryer 先生、Mary Chinery-Hesse 女士、Jacques Delors 先生、Rebeca Grynspan 女士、Alexander Y. Livshits 先生、Abdul Magid Osman 先生、Robert Rubin 先生、Manmohan Singh 先生和 Masayoshi Son 先生。

我高兴地向你转递该小组的报告。请将报告提请会员国注意为荷。我欢迎这个报告，它对发展筹资进程是一个宝贵贡献。它是一项实实在在的工作成果，提出了一些具有创新性的提议。我鼓励会员国在发展筹资问题国际会议筹备委员会中，以及在会议于 2002 年 3 月 18 日至 22 日在墨西哥蒙特雷正式召开时，认真审议该小组所提出的各项建议。

最后，我谨向 Zedillo 先生和小组全体成员表示诚挚感谢。他们以全副精力和丰富的想象力，为这项工作付出了努力。

科菲·安南（签名）

执行摘要

过去半个世纪，全世界的人类发展和经济发展比历史上任何一个可比时期都快。几乎在全球各地，识字率都提高了，婴儿死亡率降低了，人们的寿命延长了。但是，仍然存在一些非常实在的挑战。世界人口超过五分之一还过着赤贫的生活（每天不到 1 美元），而生活在只是稍微宽松一点的每天 2 美元的标准之下的则占大约一半。发展中国家仍有四分之一的人是文盲。生活在全世界低收入国家的 25 亿人口，婴儿死亡率仍然超过每 1 000 名活产 100 人，而在高收入国家的 9 亿人口中，则只是每 1 000 名活产 6 人。低收入国家的文盲率仍然平均高达 40%。人口增长虽然有所减缓，但增长率仍然很高。

可悲的是，日益严重的贫富两极分化，已经成为当今世界的一个特点。扭转这个令人羞愧的趋势，是我们时代最突出的道义上和人道主义上的挑战。对富国人民来说，这也牵涉到一个很简单的利己问题。在全球村里，别人的贫困很快就会变成自己的问题——产品没有市场、非法移民、污染、传染病、安全没有保障、狂热主义、恐怖主义等等。

有一些令人产生希望的迹象，显示国际社会已经开始认知到这一现实。大会于 2000 年 9 月开了一个会，结束时通过了历史性的《联合国千年宣言》。在宣言中，各国政府集体承诺要努力消除全世界的极端贫穷现象。为此，宣言赞同下述要在 2015 年以前实现国际发展目标：将极端贫穷、挨饿、无法得到安全饮用水的人口比例降低一半；普遍实现小学教育和男女平等的教育机会；将产妇死亡率降低四分之三，五岁以下儿童死亡率降低三分之二；制止并扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延，并向艾滋病孤儿提供特别援助；和改善一亿贫民窟居民的生活。

与过去许多承诺不同的是，《联合国千年宣言》还着重提出了调动所需财政资源的任务。这样才能实现各项国际发展目标，并且更一般地为发展中国家的发展进程提供资金。定于 2002 年 3 月举行的发展筹资问题国际会议，是一件极其重要的大事，它将商定一项更好地调动资源的战略。

关键问题

调动国内资源。实现增长和公平发展，主要责任在于发展中国家自己。这一责任包括创造条件，使它们能够获得所需的资金进行投资。政府管治情况、宏观和微观经济政策、公共财政、金融系统的状况以及一个国家的经济环境的其他基本要素的，主要是由本国决策者的行动所决定的。健全的财政政策，负责任的社会开支，和一个运作良好、具有竞争性的金融系统，对经济和社会发展至关重要。最后，还必须有一个良好的养老金制度。为了产生最大的社会效果，应该实行明确规定的分担制加上税款补助制，以提供最低限度的养老金，达到进步的财富再分配效果，使穷人得到保障。

私人资金的流入。一个国家无论大小、贫富，可以用来投资的储蓄，绝大部分只能来自国内来源。然而，外来资金也能起很重要的作用，可以补充在国内所能得到的资源。当今，大量资金以外国直接投资从形式跨越国界流动，同时国际资本市场也是各国可以利用的一个巨大资金来源。发展中国家可以采取种种措施来争取更多的外国直接投资，包括修改政策使外国投资者受到不比国内投资者差的待遇，提升会计和审计标准，改进对公司的管治，改善各种基础设施，和提高服务效率。工业国要消除对投资于新兴市场的人为限制，并且不要对取得信贷施加严厉限制。私人资金本身不能减少贫穷，但对促进增长能起重大作用，不过对私人资金的提供要善为组织，以减少发生危机的危险。

贸易。经过半个世纪以来的八轮多边谈判，在拆除关税和非关税贸易壁垒方面取得了很大成果；但从贸易自由化得益，远远最多的，是工业国自己。发展中国家的产品，在富国的市场上仍然面对不小的阻碍。发展中国家最有竞争力的基本产品，却正是大多数发达国家保护得最严密的产品。不但是农产品仍然受到恶性保护，而且许多工业品也遭遇种种关税和非关税壁垒。因此，迫切需要展开新一轮新的多边贸易谈判。虽然有一些小组成员认为，最重要的是发达国家首先要遵守以往各项协议的字面条文和精神实质，以重建大家对世界贸易组织（世贸组织）的信心，但本小组作为一个整体，强烈赞同在即将于 2001 年 11 月在卡塔尔举行的下一次世贸组织部长级会议上，启动新一轮贸易自由化。

本小组建议讨论下列问题：

- ▲ **乌拉圭回合的落实。**这个问题所牵涉的，不仅是工业国对它们在乌拉圭回合中所作承诺的充分遵行，而且要对发展中国家认为极难实行或甚至根本会造成反效果的一些条例进行负责任的审查——这个审查要开诚布公、宽宏大量，但要符合自由贸易的原则。这方面主要的是各种标准（贸易的技术性壁垒）、反倾销、与贸易有关的知识产权、与贸易有关的投资措施、补贴、海关估价、发展中国家的逐步实行期等。
- ▲ **农业自由化。**在这个领域，发展中国家必须同工业国讨论并争取在市场准入方面作大大改善，消除出口补贴，和收紧对本国生产者的支持。
- ▲ **彻底消除剩余的制造业贸易壁垒。**在这个部门，现有的壁垒大多数是不利于发展中国家的。这种不公平现象的一个明显的（可惜不是唯一的）例子，就是对纺织品和服装的保护。一些小组成员认为，如果新一轮自由化也包括劳务贸易，则所有各方所能获得的好处还会更大。

国际发展合作。即使贸易自由化取得巨大进步，国内政策改革成功，又有资金流入发展中国家，国际发展合作也仍然有四种极其重要的、基本上是无可取代的作用：

- ▲ **帮助启动发展进程。**对于吸引不到多少私人投资，又无力向商业来源大量借款的国家和部门来说，这是官方发展援助和多边开发银行传统上的作用。
- ▲ **应付人道主义危机。**
- ▲ **提供全球公益物或维持其供应。**这类公益物包括：维持和平；预防传染病；热带医学、疫苗、农作物等方面的研究；防止含氯氟烃排放；限制碳排放；和维护生物多样性。没有哪一个国家有独立为这些公益物花钱的动机，因此需要集体行动才能有足够的供应量。
- ▲ **应付金融危机和加快其后的恢复。**

本小组敦促发展筹资问题国际会议争取工业国作出承诺，落实等于国民总产值 0.7% 的援助指标。小组还认知到，除非发达国家的舆论渐渐认识到，把各项国际发展目标视为当务之急有其道义上和实利性的理由，否则这些目标将不大可能得到实现。因此，呼吁开展一场向大众宣传这些国际发展目标的运动，特别把重点放在那些距离援助指标最远的国家。最后，捐助者必须投入努力，以共同集合起来的办法，更好地协调和提供援助。

体系问题。但清楚的是，一个基本上为 50 年前的世界所设计的体系已无法充分应付当今全球化的挑战。国际经济施政方式的改变没有赶上国际相互依存日益加强的情况。小组赞同全球施政委员会的建议，在最高政治一级设立一个全球理事会，就全球施政问题发挥领导作用。这个提议理事会的基础将比七国集团和布雷顿森林机构更为广泛。理事会将没有法律上的约束力，其目的是通过政治领导，提供一个长期的战略性政策框架促进发展，确保各大国际组织有一致的政策目标，并促使各国政府达成共识，寻求可能的办法以解决全球经济和社会施政方面的问题。尽管小组认为极有必要成立提议的理事会，但它也知道推动这个提议在政治方面所面对的巨大困难。小组支持召开一个全球化问题首脑会议讨论这个问题，为提议的理事会铺平道路。

世贸组织刚成立不久，但若干关键方面已亟须进行改革和获得支持。必要的改革不太可能通过内部行动实现。需要的可能是更大的政治推动力，而这种推动力将源于全球经济施政方式的构筑。这项努力至少应处理世贸组织的下列方面：

- ▲ 其作出决定的方式，许多发展中国家认为这具有选择性和排他性，而且是不无理由的；
- ▲ 向发展中国家提供技术援助的能力，这是为了使发展中国家可以更有效地参与多边贸易谈判，利用贸易机会和争端解决机制；
- ▲ 与上述一点有关，世贸组织显然缺乏足够资金和人手的情况。

劳工和环境标准的问题在国际上必须获得比目前更为明确的重视。在劳工标准方面，最自然不过的解决办法是加强国际劳工组织（劳工组织）。在环境领域，目前分担政策责任的各个组织应合并成为一个全球环境组织，其地位相当于世贸组织、国际货币基金组织（货币基金组织）和世界银行。

国际社会应考虑，为这些目的提供稳定的契约性资源是否有助于实现共同利益。在政治上，为解决全球问题征收税款比纯粹为解决国内问题征收税款困难得多。即使只是为了自己的利益，有关各方应考虑新的资金来源，不带任何偏见。特别是应考虑最常提议的新资金来源，即货币交易税（也称托宾税）。小组认为，必须进一步作仔细的技术性研究才可以对托宾税的适当性和可行性作出任何定论。二氧化碳税看来更为可行；这是对矿物燃料消耗量征收的税款，税率反映矿物燃料所排放的二氧化碳数量。

小组建议会议和首脑会议审议设立一个国际税务组织可能带来的好处：

- ▲ 至少可以收集统计数字，查明趋势和问题，提出报告，提供技术援助，制定税务政策和管理的国际规范；
- ▲ 仿效国际货币基金组织监测宏观经济政策的做法对税务发展进行监测；
- ▲ 发挥领导作用遏制为吸引多国公司而以过当和不明智的优惠政策进行税务竞争的做法；
- ▲ 更进一步的构想是拟订仲裁程序处理各国因税务问题而产生的纠纷；
- ▲ 支持参照经济合作与发展组织（经合组织）的做法建立一个多边机制交流税务信息，以遏止在外国投资所得收入方面进行逃税的情况。

移民政策必须保护本国经济和社会利益。但各国政府必须维护本国利益的前提下开始共同拟订国际合作的形式，以尽量分享劳动力跨国界移动的好处。现在也许是开始探讨一项关于“自然人的移动”的国际协定的大好时机。

主要建议

1. **每个发展中国家都必须弄好本国的经济基础。**任何国家为了实现公平的增长，或实现国际发展目标，都必须集中建设有效的国内机构并制定妥善的政策，包括：

- 以参与和法治为基础的施政方式，以打击贪污为重点
- 有节制的宏观经济政策
- 公共开支政策优先重视对人力资本的投资，特别是基础教育和保健、农村部门和妇女

- 金融系统把储蓄借贷给有能力进行有效投资的人，包括微额贷款者、妇女和农村部门
 - 一个供资充足的定额缴款养恤金计划，短期来说有助于提倡储蓄，加上以税收确保最低养恤金的办法，长远来说将有助于实现充分的普遍养恤金计划
 - 能力建设，着重于发展一个有利的机构环境，逐步增加执行上述政策的能力
 - 保护财产权，并建立一个监管环境以有效保护工人权益和环境。
2. **世贸组织应开展一个新的发展回合。**工业化国家应带头提议定于 2001 年 11 月在卡塔尔举行的世贸组织部长级会议开展一个新的贸易谈判发展回合，主要目的是把发展中国家充分纳入全球贸易系统。这个回合的议程应包括：
- 充分实施工业化国家在乌拉圭回合所作出承诺的具体内容和精神
 - 农产品的贸易自由化
 - 减少关税高峰和关税升级
 - 重新审议与贸易有关的知识产权保护措施，目的是除其他外，设法实现以低造价提供干预手段而避免不当地影响鼓励创新的措施
 - 处于工业化初期阶段的国家向新兴工业提供有时间限制的有限保护
 - 审议是否可以制定管制劳动力的短期移动的规则
 - 彻底消除在制造业以至在服务业方面尚存在的贸易壁垒。
3. **最不发达国家立即需要一些协助以改善这些国家在世界贸易系统中的状况。**这些国家无法等待新一个贸易回合的结果。小组建议：
- 捐助者向为了执行综合纲领而设立的信托基金慷慨提供资金
 - 立即执行乌拉圭回合给予最不发达国家的减让
 - 欧洲联盟忠实地从速执行其承诺的自由化政策，允许最不发达国家进口“武器以外的所有东西”，其他工业化国家则采取至少达到欧洲联盟的承诺范围的行动
 - 恢复和改善货币基金组织的补偿性融资贷款并为较不发达国家设立一个多边商品风险管理办法。
4. **发展中国家应创造有利环境吸引外国投资，特别是外国直接投资。**
5. **小组敦促发展筹资问题国际会议取得工业化国家的承诺，实施提供的官方发展援助等于本国国内总产值 0.7% 的目标。**为了实施这个援助目标，必须重新在捐助国内鼓动对援助的政治支持。这本身将需要发动一个千年目标运动。这个运

动由成功地取得了债务减免的组织联合发起，并获得关键国际机构的专门知识协助和私人基金会的财务资助。同时必须区分为发展和人道主义援助进行的筹资活动与为全球公益物进行的筹资活动，并向每一个这样的国家提供充分的资金。

6. 捐助者应根据下列两个标准向各国分配官方发展援助：一国的贫穷程度；以及它们对一国政策是否以有效减少贫穷为目的的评价。

7. 小组建议自愿地和谨慎地把援助转移到一个公用基金，用于资助受援国公布的发展战略。

8. 小组赞同全球施政委员会的建议，在最高政治一级设立一个全球理事会，就全球施政问题发挥领导作用。小组提议召开一个全球化问题首脑会议以进一步讨论这个问题。首脑会议将召集一批国家首脑，其人数应有足够的代表性，但不会过多而影响效率，目的是通过有结构而非正式的讨论探讨全球化的关键施政问题。

9. 世贸组织应有更充分的资金，并应对其治理进行改革，使小国可以在决策方面发挥更有效的作用。劳工组织应有执行权力并应愿意使用这种权力。目前分担环境问题的责任的各个组织应合并成为一个全球环境组织。

10. 发展筹资问题国际会议应探讨是否宜以充分的国际税收来源资助全球公益物的供应。有人建议货币交易税可以作为这种税收来源，但小组的结论是，应进一步仔细研究，以解决对这个税项的可行性的存疑。一个更好的可行办法是各国同意对矿物燃料征收一定的消耗税（二氧化碳税），作为对付全球升温的一种手段。

11. 货币基金组织应重新进行特别提款权的分配。

12. 小组建议国际社会应考虑设立一个国际税务组织所可能带来的好处。全球化已逐步破坏传统税务法规所根据的属地原则，这个组织将可以处理因而出现的许多问题。发展中国家将获得不少惠益，特别是税务管理的技术协助，分享税务情报以便对外逃资本征收税款，以统一税制防止滥用转让价格，以及对移民收入征税。

发展筹资问题高级别小组

Ernesto Zedillo, 主席

Abdulatif Y. Al-Hamad

David Bryer

Mary Chinery-Hesse

Jacques Delors

Rebeca Grynsman

Alexander Y. Livshits

Abdul Mafid Osman

Robert Rubin

Manmohan Singh

Masayoshi Son

本报告是联合国秘书长委托编写的，小组成员并非每个人都赞同案文中的每一个细节，但他们核可报告整体。小组要向担任项目主任，工作表现杰出的 John Willinmosn 以及 Vijaya Ramachandran and Javier Guzman 致谢。

目录

	页次
贫穷的挑战	10
为发展调集资源	11
发展中国的政策	11
施政	11
宏观经济政策	12
财政政策和社会支出	12
金融体制	12
养恤金改革	12
私人资本流动	13
发展中国家采取的行动	13
工业国家采取的行动	13
国际社会采取的行动	14
贸易	14
所需的发展谈判回合	14
为最不发达国家采取的措施	15
国际发展合作	15
需求估计	16
对重债务国进一步减免债务	17
需要更多的发展援助	17
使援助更加有效	18
宣传国际发展目标的运动	18
系统性问题	19
全球理事会和全球化问题首脑会议	20
对多边主义的支持	20
加速国际金融结构的改革	20
加强世界贸易组织	21
对环境问题和劳工问题的机构反应	21
创新的资金来源	22
国际税务组织的作用	23
移徙政策	24
结论	24

……今天我们面对的中心挑战是，确保全球化成为对世界所有人民都有利的力量，而不会使几十亿人民陷入贫穷的悲惨处境。包容性的全球化必须立足于市场这个授予权力的强大力量，但仅靠市场将不足以实现这项目标。它需要以形形色色人民共通的人性为基础，通过更广泛的努力，创造一个人人共享的将来。¹

过去半个世纪，世界人类和经济发展的速度要比历史上以往任何一个相当时期更加快速。几乎在所有地方，识字率升高、婴儿死亡率下降、人民享有更长的寿命。

值得庆贺的成就很多，但有更多情况值得痛惜。世界上大约有一半的人民仍然生活在赤贫之中。世界人口的五分之一，也就是 12 亿人民，每天仍靠不足一美元过活。在 25 亿人民居住的低收入国家，每 1 000 名婴儿中有 100 名死亡，而与之相比，高收入国家的数字是每千名婴儿仅有 6 名死亡。在低收入国家，十个人当中仍然有四个不能阅读或写字。世界收入的分配越来越不平等。现在，全球人口的 80% 仅靠不到全球收入的 20% 过活。

过去三十年来最为惨痛的国际现象是，成为五亿人民家园的一些国家，大多数是撒南非洲国家日趋贫穷。最需要全球减轻贫穷承诺的区域非此莫属。在撒南非洲，每天仅靠不到一美元过活的人民比例最高，实际上该地区人民几乎同 20 年前一样贫穷。

贫穷的挑战

当代成功的发展案例基本上都是全球化的成果，其驱动力是各国明确的政治决定和空前迅速的技术进展。市场经济和普遍的全球化提供了无穷机会。然而在许许多多国家的许许多多人民缺乏自由，无法利用这些机会，因此，他们就被全球化进程撇在一旁。人民如果缺乏粮食、教育、训练、保健、基本人权和政治权利、保障、最基本的基础设施和就业机会，他们就没有自由。通过经济增长和通过所有个人、社区和国家享有平等机会的社会政策向人民提供这些要素，就能增强他们利用新机会的能力和改善其生活。

然而，令人悲痛的是，富人与穷人之间的两极化情况日益严重，成为当代世界的一种特殊现象。扭转这种可耻的趋势向是当代最重要的道义和人道主义挑战。对富裕世界的人民来说，这也同他们本身的利益攸关。在全球村之内，另一人陷入贫穷之境很快就会变成某个人本身的问题：他的产品缺乏市场、非法移民、污染、传染病、缺乏安全、狂热、恐怖主义。

国际社会开始承认和面对贫穷的挑战。过去 10 年来，联合国举行了一系列的会议来处理人类面对的重大问题。这些努力在 2000 年 9 月召开的千年首脑会

¹ 科菲·安南，《我们人民：二十一世纪联合国的作用》，（联合国出版物，出售品编号 E.00.I.16）。

议上达到高潮。会议使数目空前的国家元首和政府首脑会聚一堂。首脑的会议制订的《联合国千年宣言》使得所有政府作出承诺，致力把世界从贫穷中解放出来，并为此目的在 2015 年年底之前实现明确的《国际发展目标》。这些目标是：使得每日收入低于一美元的人口比例降低一半；使挨饿的人口比例降低一半；使无法取得安全饮用水的人口比例降低一半；确保男女儿童都享有平等机会，接受所有各级教育；普及初等教育；使产妇死亡率降低四分之三，使五岁以下儿童死亡率降低三分之二；开始扭转艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他主要疾病蔓延之势；和改善一亿贫民窟居民的生活。

为发展调集资源

同以往致力的许多的工作不同，《联合国千年宣言》还突出强调为实现《国际发展目标》和更一般地为筹措发展中国家发展进程的资金，调集所需财力资源这项任务。在议定一项更有效的资源调集战略方面，即将在 2002 年 3 月举行的发展筹资问题国际会议将是一件大事。

研究如何为发展筹措资金就是联合国秘书长交付本小组的任务。借重我们集体的实际经验，我们的任务是，就可以采取那些步骤，补充流向发展中世界的资源流量提出建议。在本报告下文和在随附的技术报告中，我们将研究如何确保发展中国家得到它们需要的财力资源。它们应当采用什么政策？工业化世界提供那一类援助对它们最为有用？世界是否有适当的国际机构？如果是，如何能够确保它们发挥适当的作用？

发展中国家的政策

发展中国家本身对实现增长和平等发展负有主要的责任。这个责任包括创造条件，从而能够确保筹集到投资所需的财力资源。施政状况、宏观经济和微观经济政策、公共财政、金融体系状况和国家经济环境的其他基本要素主要由本国决策人员的行动决定。

我们在此强调，实现这样一种有利的环境决非仅仅是政治意愿的问题。在致力改善平民的生活标准方面，能力建设和体制发展是辅助筹资所必不可少的补充条件，尽管这超出了本小组的职权范围。许多发展中国家，通常是最贫困的国家，仍然欠缺有能力执行必要行动的机构，需要把本国的努力专注于能力建设。在执行这项任务时，国际社会需要提供更多更有效的援助；实际上经验显示，对贫穷国家施加苛刻的政策条件，而又不协助它们建设本国的能力，就是会导致挫败和成果不能令人满意的办法。

施政

首先和最重要的是，一个国家需要实施得到被统治者同意的善政，和有效与公正的法治，包括毫不留情地打击贪腐、通过法律许可和社会合法的方式保护财

产权利、以及设计周全和有效执行的条例（配合该国具体的发展阶段）来保护工人的权利和环境。

宏观经济政策

创造本国资源以促进富有成效的储蓄和投资是可持续发展所必不可少的基础。在许多发展中国家，本国储蓄率非常低是需要克服的主要结构性弱点之一。但是如果没有宏观经济纪律，就不会有足够的本国储蓄，也不会有质量够高的国家投资。经济政策的拟订必须使通货膨胀和经常帐户结余符合可持续发展的目标。对通货膨胀高企的国家，这就意味着货币政策应当旨在在一段时期内压低通货膨胀，和一旦达到低水平的通货膨胀，就使它维持在这个水平。货币政策还需要同选定的汇率制度符合一致，后者必须能够合理保证，该国将不会有无法持续的高额经常帐户赤字。

财政政策和社会支出

财政纪律也必须至始至终予以维持，从而把赤字资金筹措的规模压得够低，以避免引起通货膨胀、避免过度累积公共债务，并确保政府借贷不至于把私营部门挤出国内信贷市场。几乎在每一处地方赋予贫民权利，使其融入市场经济，从而为增长作出贡献并从中获益的最有效方式就是，对大会广泛有机会享受教育，保健、营养和其他基本社会方案、和对通常有许多贫民居住的农村部门作出公共投资。这些方案必须优先得到政府的资源，不应当把它们视为在困难时期可以删除其预算的无关重要的方案。

要为适当水平的社会公共支出筹供资金，同时又限制预算赤字，就需要大量税收。如果要征收它们需要的更多收入，大多数发展中国家就必须进行重大的税务改革。这些改革通常应当旨在扩大税基和鼓励国内储蓄。在制订税务改革时，需要审慎从事，以便保护平民的消费水平。

金融体制

在调集储蓄和用它们进行富有成效的投资两方面，多种多样、运作正常和富有竞争力的金融体制都是极其重要的。每一个国家都需要促进储蓄和向小型、中型和大型企业以及向微型企业，包括平民和妇女所有的微型企业有效地提供信贷的金融体制。然而，在大多数发展中国家，这样一种体制也是尚付阙如。发展中国家的的发展需要建立现代化框架，以便在资本化，会计，审计，条例和监督等方面逐步纳入公认的国际标准，还要作出配合当地文化同时满足全球标准的公司管理和破产安排。建立满足这些规格的金融体制相当困难。国际社会需要协助发展中国家执行这项任务。

养恤金改革

国家养恤金制度发挥了双重作用：作为老年人的社会安全网和作为可以用来进行生产性投资的储蓄来源。政策采用那一种办法来提供老年保障，将会对国家

储蓄率产生重大影响。对储蓄影响最大的一类养恤金计划可能是有明确规定的缴款办法，参与者不断累积对其缴付资产的权利，从而把已转为资本的缴款当作其个人财富的一部分。为了发挥最大的社会影响，有明确规定的缴款办法应当辅之以税金资助的办法，以便提供最低限度的养恤金，使其具有累进的再分配影响并保障贫民。然而，此一办法是否可行很可能因国家而异，有一部分取决于现行制度的支付能力，另一部分取决于社会多么看重社会凝聚力。

私人资本流动

大部分储蓄将来自国内资源；但是，外国资本也可以对资金投资和增长给予提供宝贵的补助。再来就是利用以外国直接投资、一揽子有价证券投资和银行贷款等形式提供的大量资金的主要责任在于发展中国家本身。

发展中国家采取的行动

外国直接投资者，正如国内投资者一样，需要得到的保证就是政治稳定、法制普遍有效—以使各项规则和程序长期稳定—和无腐败行为。此外，外国投资者也预期其所作承诺得到与国内投资者所作承诺一样的待遇，以及可自由转移资本、盈利和股利、保证其资产不受没收和各项争端得到有约束性的仲裁。提供这些条件对东道国是有利的。

但是，对外国投资者不能免除它们遵守关于公司和个人行为的国内法；国内法庭、法院和管制机构对外国投资者及其企业的管辖权也不能削减。同样地，我们不赞成为“竞赛到底”而使用代价高和自行酌定的刺激性投资和具有损害性的劳工和环境标准。

除鼓励直接投资外，最近几年来各发展中国家为吸引其他外国资本，已逐渐开放其资本项目。长期的趋势就是仍必须进一步开放资本流动；但是，各次财政危机的经验显示各国只应在下列适当情况下采取自由化措施——即如果它们有健全的宏观经济基础、健康的国内财政制度和有效的审慎监督制度。在十分特别的情况下可能需要对资本流动征收临时税以缓和资本剧烈流动所产生的不稳定效果。

工业国家采取的行动

工业国家在促进私人资本流入发展中国家方面具有重要的作用。为与各有关多边公共机构和私人组织—例如工商会—合作，这些国家应当促进发展中国家提供资料，列出各种投资机会、保险计划和市场准入规定。

同时，工业国家也应当考虑使其各自竞争性的让税办法具有更系统性的纪律，因为这有时候不公平地和人为地削弱发展中国家的相对吸引力，以致无法吸引外国投资。

在讨论新的国际财政结构时，一项重要的未决问题就是如何防止私人贷方在失去信任时要求偿还其资本。为此目的，债券应当附有集体行动条款，允许合适的大多数债券持有人同意修改其付款条款。大多数工业国家应当与加拿大和联合王国一起在其发行的债券中采用这些条款，以方便新兴国家在其发行的债券中采用这些条款。

工业国家仍使其国民中一些类别的投资者的对外投资受到一些重大的障碍；因此它们必须消除各种防止对新兴国家投资的人为限制因素。

国际社会采取的行动

在尚无时间建立可靠的成绩记录的国家，私人部门不资助许多各个极为可行的基础结构投资项目，这是因为其投资利润受政府的约束和管制。各多边发展银行应当能加强其作用，通过共同供资和提供保证的办法来帮助客户国家吸引外国直接投资。

巴塞尔银行监督委员会正在讨论关于确定银行最低资本需求的新提议。必需注意的是要确保各项新的规则不使大多数发展中国家对国际银行贷款望而却步。

贸易

为实现持续性增长，发展中国家为使其基础井然有序便必需有一个有利的国际环境来作为补充。大工业国家由于经济庞大和支配世界市场，因此其重要责任为采取各项宏观经济政策，促进通货膨胀低而又适当的国际增长。至少同样重要的是它们有责任使其市场开放给发展中国家。

由于举行了八轮多边谈判，因此在这半个世纪来已大大废除了贸易关税和非关税壁垒。但迄今贸易自由化的主要受益者是工业国家。发展中国家的产品继续在富裕国家市场内遭遇重大的阻力。发展中国家极具有竞争力的基本产品正是最先进国家内最受保护的产品。这些产品不仅包括农产品（仍受到恶性的保护），而且也包括许多须付关税和非关税壁垒的工业产品。为其各自的经济利益，工业国家应当更明确地使其市场开放给发展中国家。

所需的发展谈判回合

富裕国家的保护主义使发展中世界在人力和经济方面付出极大代价。但它也因造成消费物价高或补贴所带来的财政负担而使其自己的人民付出大的代价。

总的说来，所有国家都将从富国废除余下贸易保护这一行动得到好处。虽然一些小组成员认为最重要的是各发达国家首先要在世贸组织内重新建立信任，履行历次协定的精神和文字。该小组完全强烈赞同着手在下一轮将于 2001 年 11 月在卡塔尔举行的世贸组织部长会议上就贸易自由化问题进行新一轮谈判回合。

新一轮谈判回合只有主要着重于讨论发展中国家的贸易需要才能成功。乌拉圭回合只是因为发展中国家具有伸缩性才取得圆满结果。西雅图世贸组织部长会议未进行新一轮回合，这并不是因为街上的示威抗议，而是因为主要贸易国家缺乏政治意志，未照顾到发展中国家的利益。对发展中国家不应当预期它们再次承担改进多边贸易制度的责任。为使发展中国家对新一轮谈判回合有信心，富裕国家便必须履行其过去所作的承诺，例如加速农业贸易谈判和逐步结束对纺织品和服装施加的配额。

为了较不发达国家贫穷人民的利益，而且也是为了富裕国家的自身利益，新一轮回合应当是发展中国家的真正的“发展回合”。为实现此目标，新一轮的谈判必须处理下列各项基本问题：

▲ **乌拉圭回合的执行**。此问题不仅涉及充分遵守工业国家在乌拉圭回合所作的承诺，而且也涉及对发展中国家认为极难以执行的或完全产生反效果的一些条例进行负责可靠的审查——公开和充分的但又与自由贸易原则一致的审查。在这些问题中，主要的问题为标准（技术性贸易壁垒）、反倾销、与贸易有关的知识产权、与贸易有关的投资措施、补贴、海关估价和发展中国家逐步加入的期间。

▲ **农业自由化**。发展中国家对此问题必须进行讨论并促使工业国家允许大大进入市场、消除出口补贴和缩紧对国内生产商的支助。

▲ **彻底废除制造业的余下贸易壁垒**。目前在此部门的壁垒使大部分发展中国家付出了代价。这种不公正行为的一个明显的、但可惜并不独特的例子就是对纺织品和服装的保护。

一些小组成员认为，若新一轮回合也使服务业的贸易自由化，所有国家所得利益可能更大。

为最不发达国家采取的措施

对于最贫穷国家，要改善市场机会需要制定具体的援助方案来予以补助。对这些国家需要援助它们建立其贸易谈判能力和帮助它们使其出口多样化。我们强烈建议要慷慨资助若干多边机构为此目的制定的联合框架。最受欢迎的就是为此能力建立工作进行其他国际努力，为限制疲弱初级商品价格造成的严重破坏而作出的任何合理的努力也是一样受欢迎的。该小组建议恢复和改善货币基金组织的补偿性融资贷款和为较不发达国家制定多边商品风险管理计划。

国际发展合作

尽管在贸易自由化、国内政策改革、资本流入发展中国家等方面有了很大进展，但国际发展合作还有四个基本上无可替代的重要作用如下：

▲ **协助一些国家和地区的初步发展**，这些国家和地区无法吸引许多私人投资，也无从商业来源大量借款。这是官方发展援助以及多边开发银行贷款的传统作用。

▲ **应付人道主义危机**。

▲ **提供和保持全球公益物的供应**。公益物包括维持和平；预防传染病；研究热带药物、疫苗和农业作物；防止氯氟化碳的排放；限制碳的排放；保持生物多样性。没有任何个别国家想要为这些事物付出代价。所以需要集体的行动才能获得充分供应。

▲ **应付财政危机并使之加速复元**。

全世界十分关切的希望这四种作用能够获得充分的资金。

需求估计

本小组无法精确估计需要多少国际资源来为上述作用提供经费。我们的估计仅仅是指示性的，但明白显示了四种作用中有三种资源十分欠缺。

发展援助。所需要的官方发展援助总额多少并没有估计。因为总额要来自个别国家的估计数，而个别国家并没有提供这种数字。我们只能大约地，保守地估计需要多少资金来达成国际发展目标。

结果显示，仅仅为达成国际发展目标，每年就需要额外 500 亿美元的官方发展援助，几乎是目前数额的两倍。而在这些关键目标之外的更广泛的对官方发展援助的需求当然要比 500 亿美元的数额大得多。

人道主义援助的状况要求更加有系统的捐助工作。目前，人道主义援助资金来自官方发展援助，占了官方发展援助预算的大约 8%。某些紧急情况可悲地资金不足。人道主义援助方面全世界的需求在可见的未来不可能减少。捐助者必须作出长期性的承诺，利用一种既定的分担机制，按照规定的最低标准来为人道主义救济工作提供资金，并在应急预算中特别拨出一笔款项，以便意料之外的危机发生时不必从其他地方转移资金。应付人道主义危机的一个合理最低标准是一年约 80-90 亿美元，较最近的开支数额至少增加了 30 亿美元。此外，联合国如果没有充分资金也不可能提供适当的人道主义援助，而联合国如今的资金是十分不足的。这个问题应由国际社会紧急面对。

可喜的，全世界对于**全球公益物**供应的问题终于开始注意了。但是对于新需求的认识却没有能够同时带来增加的资金。估计显示，援助预算的 15% 专门用于供应真正的全球公益物，在这种供资活动中捐助者往往较受惠者得到的好处更多。为了能更妥善地处理全球公益物需求的问题，每年经费可能至少要 200 亿美元，是目前开支数额的四倍。

为求进展，必须要把发展和人道主义援助的筹资同全球公益物的筹资分别开来，并为每一类事业提供充分资金。发展筹资国际会议的主要目的是为这些需要的今后筹资建立适当的机制。

对重债穷国进一步减免债务

禧年 2000 开始的运动，令人可喜地使得重债穷国的债务减轻。官方估计是，在重债穷国倡议之下，这些重债穷国每年的付款减少了 110 亿美元，较他们原先所欠债务减少了 240 亿美元。这个办法是受人欢迎的，尽管要实现大量减债需要很长时间，而且也没有向许多人原先希望的那样得到额外官方发展援助的充分资助。某些捐助者仅仅是把他们传统援助的资源重新分配用于资助加强的重债穷国倡议。

虽然加强的重债穷国办法显然对减轻贫穷提供了增加的资源，但多数情况下还没有能够使这些国家的债务达到可持续的程度。当然，负债必须偿付这是信贷市场的中心原则；减轻债务是非常情况下的例外。然而，某些国家的处境仍然是走投无路。还需要我们进一步努力来使重债穷国的债务减轻到可持续的程度，从而帮助这些国家提高吸引私人资金的能力。

小组某些成员认为，最好的办法是进一步的减债协议。另一些成员则认为可能要认真加以考虑。最重要的是，所有成员都同意，进一步的减债协议只有在捐助者坚定承诺在这方面提供额外资源的情况下才是值得的。如果重新加强的重债穷国办法没有得到增加官方发展援助的资助，那么它的主要效果就是援助款项在各穷国之间的重新分配，这样的情况当然是要避免的。小组所有成员都认为，任何减债办法都应该减少而不是增加道义上的问题；也就是说，不应削弱借债者对本身行动承担的责任。

需要更多的发展援助

无可避免的最底线就是，还需要对官方发展援助提供许多的资金。大约半个世纪前，国际社会同意，富国有责任协助穷国起步发展。1969 年，皮尔逊委员会把这个想法具体化，要求捐助国把国内生产总值的 0.7% 用于官方发展援助，这个指标得到联合国和许多捐助者的赞同。实际上，1999 年，经合组织发展援助委员会 22 个成员国总计，官方发展援助只占这些国家国内生产总值的 0.24%。

如果发展援助委员会的成员实际上按照 0.7% 的指标提供官方发展援助，援助额就会每年增加约 1 000 亿美元。如果有这笔款项用于国际发展合作，那么就可用以支付全球公益物，提供充分的人道主义救济，而且不仅仅达成国际发展目标，还能提供高出许多的官方发展援助来协助发展中国家起步。

小组敦促发展筹资国际会议得到工业国家的承诺，实现国内生产总值 0.7% 的援助指标。

使援助更加有效

援助并没有达到应有的费用效率。部分问题在于捐助者：援助附带的条件过多，太不协调，太过分散，而且管理距离当地的决定和需要太过遥远。一个长期存在的问题是捐助者往往利用援助来推动本身的外交政策目标，或促进本身的出口，而不是尽量扩大对减轻贫穷和促进增长的影响。

可喜的是，这种情况已开始改变。经合组织各国最近采取了重要步骤来提高援助效率，禁止援助附带条件的做法，尽管还有一些限制。

另一些可喜的现象是，世界银行开始执行全面发展框架，来协助捐助者协调对一国本身战略的资助和减轻贫穷贷款；国际货币基金组织把一些外来资金用于资助国内制定的减轻贫穷战略的工作。

仍需要进一步改善的是，援助对象几乎全在于高度贫穷和具有良好政策环境的国家，并充分尊重受惠国本身的发展战略。

我们建议捐助界自愿地谨慎地对官方发展援助采取汇集资金的办法。对于某一受惠国，捐助者汇集其援助资助，向政府同人民和捐助者协商之下设计并执行发展战略的工作提供资金。这种办法避免了捐助者协调方面产生问题，还可避免援助款项必须用于购买捐助国所生产的物品和服务这种情况。

要采用汇集资金的办法，就需要某些捐助国大大改变态度，而如今也是改变态度的时候。

宣传国际发展目标的运动

外来援助除了极少数工业国家之外，得到的公共和政治支持太少。多数工业国家，特别是美国，民众很少认识到世界其他地方减轻贫穷的道义问题或自身利益的要求。半个世纪来，许多工业国家的人民生活于一种矛盾的情况，一方面是信仰上要求对他人同情，而实际上对穷国穷苦人民的处境却漠不关心。他们仍然以为，本国国界以外的贫穷对于他们本国和本身福利没有什么影响。对于实际外援的稀少也几乎全不知情。例如美国民意调查显示，民众大大地高估了该国援助的数额。

国际发展目标可能是一个有效的促媒来加强对发展援助的政治支持。问题在于说服工业国家的政客和民众，经济支援一方面合乎道义要求，而在建立一个更安全的世界上也是必要的投资。以这些目标为中心的宣传运动要求对民众进行教育，提高认识，并要求积极的政治参与。此外还要把债务宣传工作者对于减轻重债穷国债务负担的热诚同主要国际机构的专业知识和私营基金会的财政支助相结合。我们要请各非营利机构面对这个挑战，以良好的组织，充分的基金进行大规模的运动，建立必要的公众认识。

系统性问题

发展筹资的许多核心问题都与全球的经济管理有关。经济和社会政策不但受到国家的管理，并且也受到全球管理。二十世纪的上半期发生的重大事件给各国一个教训，那就是没有全球性的规则和机构，全球相互依存不符合任何人的长期利益。人们从痛苦中认识到，必须有一个以全球规章为基础的框架，这导致现有的多边制度的建立。尽管仍然存在着缺点，自从第二次世界大战结束以来，这个系统为大多数人类所享受到的史无前例的进步和稳定和作出了重大贡献。

但是，非常清楚地是，今天面对的全球化挑战已经不能由为 50 年前的世界所设计的制度所应付。国际经济管理的变化没有能够赶上国际相互依存的成长：

- 随着经济相互依存的程度增加，它造福人类的潜力也跟着增加，但是某个地方发生的动荡能够对全球经济的其他地方发生影响的速度和强度也随之增加，尽管最近作出的努力，当今世界仍然没有令人满意的机制，足以予期和应付全球经济震荡。
- 市场的整合，不论是通过各国明白宣布的决定或者是由于技术进步和经济专业化，并没有与其可能有的和应当有的协调方式进行。这导致越来越多的磨擦，并且在若干市场实际参与者与可能参与者的的心中导致不平和折挫的感觉。
- 主权国家的数目大量增加，若干迅速成长的发展中国家增加了它们在世界生产和贸易活动中的份额。可是全球经济的决策却越来越集中在少数国家手中。紧张情况因此而恶化。就许多共同关切的问题而言，世界上没有正式的机构性机制，确保在进行讨论时能够听到代表所有各方的声音。
- 国际社会没有商定的工具或程序来决定那些国家负责那些事务。结果是在全球管理方面出现了若干真空地带。对有些全球公益物而言，几乎没有机构有权对其进行有效管理，而现有机构不得不勉强应付那些它们不具备充分能力或缺乏明确职权的问题。例如，有些方面要求贸易组织来制定和执行劳工标准。
- 有些论坛，虽然企图有系统地讨论各种全球经济问题，可是它们的成员资格的限制过严，例如 7 国集团加俄国联邦。其他论坛，如货币基金组织和世界银行定期召集的财政部长和中央银行行长委员会论坛，又缺乏足够的政治力量去作出权威性决定。

这些在全球管理方面的缺口引起了许多不良后果，而解决其中的许多问题就是本小组的任务。全球施政委员会²在六年前曾经一针风血地指出“全球管理不

² 全球施政委员会，Our Global Neighbourhood. (New York, Oxford University Press, 1995)。

足”的现象，而从那时以来，这个趋势继续加强，使得面对这些缺口的要求更为急迫。

全球理事会和全球化问题首脑会议

因此我们赞同委员会提出的设立一个在最高政治层面的全球理事会的建议，由它来对全球施政的问题发挥领导作用。这个拟议的理事会将会比7国集团或者布雷顿森林机构的范围更广。它将不具有法律约束性的权威，但是通过其政治领导，它将可提供战略性的长期政策框架，促进发展、在主要国际组织的政策目标方面取得一致性以及在政府间就全球经济和社会施政问题的可能解决问题的办法建立共识。

尽管我们非常了解这个拟议理事会的必要性，可是我们认识到启动它所面对的巨大政治困难。为了替它辅路，我们主张召开一次全球化问题首脑会议。³ 这个首脑会议将由一些国家元首参加，其数目应当够大以便具有代表性，但是又够小而具有效率，这个会议应通过具有结构性但是又是非正式的讨论，以面对全球化所引起的一些管理方面的重大挑战。非常重要的一点是，通过其政治领导性，这个首脑会议可以加速目前正在进行的改革进程和发动新的迫切需要的改革，以帮助实现全球化的许诺。

全球化问题首脑会议应当慎重考虑发展筹资会议的结论。我们建议发展筹资会议应当首先考虑下列影响到发展筹资的全系统问题，然后再由首脑会议审议这些问题：

对多边主义的支持

发展筹资会议和首脑会议应当肯定以多边办法来解决人类的共同问题。如果没有联合国系统，我们的世界将会更糟，并且，如许多人指出，联合国的主要机构必然会被重新发明和建立。最重要的是，联合国组织及其许多成就以及其尚未发挥的潜能必须得到应有的赞许和支持。必须在政治和经济两方面振兴联合国系统，也必须振兴布雷顿森林机构和联合国系统的一些其他机构。

加速国际金融结构的改革

最近几年在若干国家发生的金融危机引发了若干倡议，旨在改革国际金融系统。已经作出了一些有用的初步进展，可是现在迫急性已经消退，议程中的一些要点的执行进度过慢。许多事情待作，以加强金融系统、促进遵守良好做法的国际标准以及促进负担分摊，让私营部门参与危机的预防和解决。

³ 这个构想是在下列著作中提出的：Peter D. Sutherland John W. Sewell , and David, Weiner, “Challenges Facing the WTO and Policies to Address Global Governance”, in *The Role of the WTO in Global Governance*. (Tokyo, United Nations University Press, 2001)。

在国际货币基金组织内，仍然没有完成把重点转移到防止危机的工作，包括及时发现对外的脆弱性。另外一个尚待解决的问题就是简化基金组织的条件性，以确保基金组织向贷款国提出的要求充分考虑到该国内部履行这些要求的能力，同时不逾越其核心职权范围，并且没有充分考虑到这些国家国内当局是否愿意和有能力执行这些要求。在不伤害到基金组织履行其核心任务的能力的情况下，应当给予贷款国选择其改革途径的机会。

世界银行也应该加速其调整焦距的工作，支助客户国长期和中期的结构性改革和社会改革，特别是那些有益于预防危机和有助于从金融危机中恢复的经济和社会活动，包括建立社会安全网。

应该继续努力纠正这两个机构在施政方面的偏向。

加强世界贸易组织

世界贸易组织是冷战结束后第一个新成立的全球机构，也是多边贸易系统的枢纽机构。它是一个独特的机构，因为它不但是在其所有成员都接受和遵守其规定的情况下运作，并且还提供一个多边的争端解决制度和程序，以落实共同商定的规则。一个根据规则和纪律建立的贸易组织制度对发展中国家而言是极端重要的，因为它们相对于发达国家而言缺乏影响贸易条件的能力，无论是单方面或双边的。贸易组织向发展中国家提供了一个执法的框架，可以确保它们的权利受到尊重。

但是，贸易组织正承受着重大的压力。发展中国家和发达国家都跟这个组织有争端，更不要提那些不同路数的积极分子，他们想要使贸易组织为它们具体的社会和政治议程服务。

尽管它成立的时间很短，贸易组织在某些关键方面已经急需改革和支持。必要的改变很可能不会从内部产生。它所需要的是更大的政治动力，而这个动力可以来自一个全球经济施政机构的建立。在这方面，贸易组织至少应当面对下列问题：

- 许多发展中国家认为它的决策制度具有选择性和排他性，而这个看法不是没有理由；
- 它向发展中国家提供技术援助的能力，以便发展中国家能够更有效地参与多边贸易谈判、贸易机会和争端解决机制；
- 与上面一项有关，贸易组织显然经费不足和人手不足。

对环境问题和劳工问题的机构反应

各个国际组织都承受来自民间社会团体的巨大并且时常是互相矛盾的压力，要求它们面对合理的环境问题和劳工问题。由于它具有实行制裁的能力，所以贸易组织成为这些压力的最具有吸引力的目标。在相当大的程度上，这个局势也反应了缺乏能够充分应付所提出的劳工与环境关切的全球工具。

为了替贸易组织抵挡这种压力和为发展和执行关于劳工与环境的标准提供更恰当的论坛，应当慎重考虑：

- 加强国际劳工组织，赋予它能够执行它的标准的工具；
- 把各种在环境问题方面负有责任的组织结合在一个全球环境组织之下。

创新的资金来源

现代全球化要求全球施政，尊重各个主权国家，但要有适当手段解决贫穷、安全和污染等全球问题。主权国家必须使多边制度有能力克服面临的许多挑战。对于官方发展援助、人道主义援助，以及全球公益物，该制度需要的资源多于传统资金来源现在能够提供的数额。现在确实需要通过国际共识确立稳定和契约性新多边资金来源。

国际社会必须承认，为这些目的提供稳定和契约性资源符合共同利益。在政治方面，为解决全球问题征税远比为纯粹国内目的征税困难。但是，像所有为下一代而不仅仅是为下届选举作出的政治决定一样，应当对照可能发生的情况评估这个问题，包括世界继续两极分化、排斥、对抗和不安全的危险景象。仅仅出于自身利益，有关各方就必须毫无偏见地考虑新的资金来源。

讨论小组审议了创新资金来源的许多建议。我们认为，发展筹资会议和全球化首脑会议首先应该讨论是否应该进行全球征税，而不仅仅是国家征税。然后，如果认为全球征税可行，应进而认真讨论货币交易税和碳税这两种经费来源的利弊。我们建议，在进行任何政治讨论之前，应该完全从经济和发展利弊的角度来研究这些新的国际资金来源。

货币交易税又称托宾税，是对所有现汇兑换根据交易额按比例征收的税。托宾税的支持者认为，这种税将抑制国际金融市场的投机活动，并可以获得巨额收入。怀疑者则认为，这种税难以实施，其经济影响也有些模糊。他们说，鉴于金融交易很容易转移场所，这种税必须在全世界范围以统一税率征收，实际上为此目的达成必要的国际协定将极为困难。他们还强调了另一个实际困难：由于有可能利用衍生工具绕过即期外汇市场，因而必须扩展税收网，使其囊括交易商可能用来进行类似交易的所有衍生工具，特别是期货市场和期权市场。第三，怀疑者们质疑这种税收是否会对投机活动产生根本影响。最后，他们指出，税率表面上看起来很低，但与买卖差价相比，实际上很高。因此，托宾税可能造成外汇交易额大大减少，从而对这种税收可能产生的收入造成无法预料的影响。

讨论小组认为，在对托宾税是否方便和是否可行作出任何明确结论之前，必须进一步认真进行技术研究。

如果认为全球税收可行，会议和首脑会议可能发现施行**碳税**的希望更大。碳税是对矿物燃料的消费课税，税率反映矿物燃料占二氧化碳排放的份额。这种税

可以实现两大目标：一是限制与这种燃料相关的全球温度上升，二是获得收入。这种税收依照“让污染者付清理费”的公平合理原则，将为节约矿物燃料消费创造价格激励，引导生产活动采用损害较小的供应来源，并进一步促使科学注重节能。有关论坛必须议定，这样获得的收入多大比例应由各国保留，有多少应该用于全球公益物和官方发展援助。

恢复特别提款权。我们还应该考虑恢复 1970 年货币基金组织创造的特别提款权。特别提款权制度的初衷是使国际储备根据需要增长，而不对一般国家造成实际费用。实际上，1981 年以来就没有进行过分配。发展中国家近年来急需增加储备，减少受危机伤害的可能性。这些国家增加储备的办法或是积累经常帐户顺差，或是按照比特别提款权差的多的条件借贷。其结果是出现大量所谓“反向援助”。为防止或至少减少这种情况，货币基金组织必须恢复分配特别提款权。

国际税务组织的作用

大多数国家建立税收制度时，贸易和资本流动受到严重限制，因此，企业大都在本国境内经营，大多数个人也是通过在本国的活动获得收入。

在今天的全球村落，事情要复杂的多。因此，我们建议发展筹资会议和全球化首脑会议考虑国际税务组织可能带来的收益，⁴ 目的是：

- 至少可以汇编统计数据，查明趋势和问题，提出报告，提供技术援助，并为税收政策和管理制订国际准则。
- 像货币基金组织监测宏观经济政策那样，不断监测税务的发展变化。
- 率先限制为吸引多国公司而给予过多的不明智鼓励的税收竞争。
- （要求较高一些）为国家间在税收问题上产生摩擦时进行仲裁拟订程序。
- 像经合组织内部已经实行的那样，主持设立一个多边分享税收信息的机制，以便限制海外所得投资收入逃税。
- （也许最高的要求是）国际税务组织最终也许会谋求拟订和达成国际协定对多国公司采取统一的税收办法。

如果国际税务组织成功抑制了逃税和税收竞争，将会产生两个有益的结果。一个结果是增加特定税收中不诚实纳税人和生产流动要素（例如资本）支付的比例。大多数人认为这是一项明确收益。第二个结果是增加特定税率的税收所得。

如果国际社会议定创新的资金来源，国际税务组织对于这些资金来源的发展和实施也极其重要。

⁴ 见 Vito Tanzi' “需要一个世界税务组织吗？”，A. Razin and E. Sadka 合编《全球化经济学：公共经济学的政策视角》（纽约，剑桥大学，出版社 1999 年）。

迁徙政策

移民政策必须保护各个国家的经济和社会利益。但是，各国政府现在应该在不危及其必须谋求的国家利益的情况下，开始共同努力，发展各种形式的国际合作，共同实现跨国界劳工流动的最大收益。现在机会已经成熟，可以开始谋求达成有关“自然人流动”的一项国际协定。

结论

贫穷和不发达状况对世界的稳定与和平造成严重威胁。

通过更开放的国际贸易、更多的跨国投资、更多的知识在世界各民族之间和个人之间传播，采取行动使市场更好地运作，从而创造更多的财富，共同的机遇，以及共同的利益，世界各国就能在新的世纪采取更多的措施，击败贫穷和冲突的恶魔。更开放的贸易更是必不可少。

然而，即使市场运作良好，也有严重的限制，仍然需要良好的政府政策、公共资金和政治解决办法。目前，公共资金的大量需求得不到满足。仅仅实现国际发展目标，目前的官方发展援助就必须几乎翻一番，每年总共 500 多亿美元。我们敦促定于 2002 年 3 月举行的发展筹资会议使工业国家承诺落实国产总值 0.7% 的援助指标。为实现这一目标，必须在捐助国开展影响公众舆论的大规模运动。

不仅对于官方发展援助，而且对于人道主义援助和全球公益物，这一制度需要的经费也多于传统资源正在提供的数额。我们认为确实有必要通过国际共识建立稳定的和契约性新的多边资金来源。并且，为了有效管理这些资源，我们认为确实需要填补全球施政方面的空白。现在的国际体制基本上是为 50 年前的世界设计的，无法对付今天的挑战。

因此，我们赞同全球施政委员会早在六年以前就提出的建议：在最高政治级别创建一个全球理事会。理事会的作用是为促进发展提供长期的战略政策框架，在主要国际组织的政策目标方面实现一致性，并促进各国政府在解决全球经济和社会治理问题的办法方面建立共识。

为开辟新路，我们支持举行全球化首脑会议。发展筹资会议及随后的首脑会议议程应包括我们提出的制度问题以及我们概述的新资金来源的各种可能性。

随着全球相互依赖程度迅速提高，贫穷和欠发达的问题已成为全球性问题，世界必须行使全球责任。我们概述了筹集所需财政资源的雄心勃勃的议程。落实这一议程将需要公众教育和政治勇气。鉴于世界各地种种发展挑战的规模，完全应当进行这一努力。我们认为，即便出于自身利益，有关各方也应该毫无偏见地考虑这个议程。

发展筹资问题高级别小组的技术性报告

本报告是联合国秘书长于 2000 年 12 月委托编写的。小组成员赞同报告的要点和主要建议，但并不是完全同意文中各种论点的全部细节。小组项目主任为 John Williamson(国际经济研究所高级研究员)。同时，小组也由一个秘书处协助；该秘书处由下列人员组成：Vijaya Ramachandran（秘书长办公厅顾问）和 Javier Guzman（墨西哥城 Zedillo 先生的助手）。

Ernesto Zedillo, 主席

Abdulatif Y. Al-Hamad

David Bryer

Mary Chinery-Hesse

Jacques Delors

Rebeca Grynspan

Alexander Y. Livshits

Abdul Magid Osman

Robert Rubin

Manmohan Singh

Masayoshi Son

目录

	页次
导言	27
1. 调集国内资源	30
2. 贸易	33
3. 私人资本的流动	37
4. 国际发展合作	41
5. 系统问题	53
附件：全球政策目标	58
表 1. 1950-2000 年全球经济发展和人力开发方面的进展情况	61
表 2. 实现 2015 年国际发展目标所需额外年度费用估计费	62

导言

在过去半个世纪，全世界的人类发展和经济发展，比历史记载中任何一个 50 年时期都快。表 1 显示了一些主要的成就：人均收入史未曾见的增长，寿命延长，贫穷人口比例下降，识字率提高，婴儿死亡率降低。另一个积极的成果是，世界各地基本上都在发生人口转变的历史性进程，随着死亡率降低，出生率也在下降，从而抑制了世界人口的爆炸。但是，从表中也可以看到，尚未解决的一些挑战还相当艰巨。世界人口超过五分之一仍然过着赤贫的生活（每天不到 1 美元），大约一半则生活在稍微宽松一点的每天 2 美元的标准之下。发展中国家仍有四分之一的人是文盲。生活在全世界低收入国家的 25 亿人口，婴儿死亡率仍然超过每 1 000 名活产 100 人，而在高收入国家的 9 亿人口中，则只是每 1 000 名活产 6 人。低收入国家的文盲率仍然平均高达 40%。人口增长虽然有所减缓，但是增长率仍然偏高。

即使在贫穷正在减少的地区，剩余的贫穷现象——以及文盲状况和不良健康——也因为全球化而对人造成更大的压抑。（可悲的是，世界上有些地方的贫穷还在增加：过去 20 年来，非洲的人均消费不是增加了，而是减少了。）在过去穷人不知道富人如何生活的时代，作为没有知识的穷人，诚然已经是够惨的了，但在今天的世界里，电视和广告让最贫困的人都看到自己与富人之间的巨大鸿沟，所以作为穷人就肯定更加难以忍受。全球化使每一个贫穷的乡下村庄和城市贫民窟的人都知道，世界上有些地方比自己这里有更好的机会；全球化也为追求这些机会提供了途径。这就是为什么我们常常会在报章上读到想前去富有国度谋生活的人偷渡不遂而遭遇海难或被闷死或冻毙的悲惨故事。全球化的一个副产品，是全球经济中贫富之间的两极分化，而这不仅仅是因为可计量的世界收入分配正在变得日益不均。

这种状况向富国提出了道义上的挑战。太久以来，太多的富国太专注于造福自己，而太少去扶持穷国自力建设更美好的明天。在这方面做得更好一点，是我们时代最突出的、义不容辞的道义责任。

这也是一件具有开明利己意义的事情。富国的人民自己，也会从帮助穷国人民摆脱贫穷而得到好处。这不仅是因为——甚至不是主要因为——经济发展会为工业化国家开拓更大的外销市场，虽然这确实是其中一种好处。更大的回报在于，一大堆因为贫穷和绝望而产生的不受国界限制的问题，如传染病、环境退化、宗教狂热、恐怖主义等等，将可受到控制。如果以为在一个全球化的世界里，富人可以永远自我封闭起来，安宁地享受自己先进技术的成果，不用理会世界上还有一大部分人继续过着凄惨恶劣的生活，那是一种危险的幻想。

有一些令人产生希望的迹象，显示国际社会已经开始认知到这个现实。在上一个十年里，针对人类面对的各种危急问题，联合国举行了一系列会议：1992 年里约热内卢地球问题首脑会议、1994 年开罗人口问题首脑会议、1995 年北京妇

女问题首脑会议和哥本哈根社会发展问题首脑会议，以及 1996 年伊斯坦布尔人类住区问题首脑会议。而在 2000 年 9 月，联合国大会开了一个历史性的会，出席的政府首脑人数为有史以来最多的一次，通过了《联合国千年宣言》。在宣言中，各国政府集体承诺要努力消除全世界的极端贫穷现象。为此，宣言赞同下述要在 2015 年以前实现的国际发展目标：将极端贫穷、挨饿、无法得到安全饮用水的人口比例降低一半；普遍实现小学教育和男女平等的教育机会；将产妇死亡率降低四分之三，五岁以下儿童死亡率降低三分之二；制止并扭转艾滋病病毒/艾滋病的蔓延，并向艾滋病孤儿提供特别援助；和改善一亿贫民窟居民的生活。

《联合国千年宣言》还确认了一项迄今为止受到忽视的任务，就是要为实现这些目标调动所需的资源。宣言把预定在 2002 年 3 月举行的国际发展筹资问题会议视为为此目的商定一项战略的一件极其重要的大事。为了筹备这个会议，已经做了大量工作。联合国秘书长于 2000 年 12 月发表的报告 (A/AC.257/12)，提出并讨论了许多有关的问题，一个由驻联合国大使组成的筹备委员会已经开过会来讨论该报告。秘书长认定，先召集一个高级别小组，在较小的范围内处理一些迄今还存在争议的问题，对会议可能会有好处。我们获得邀请参加这个小组，都感到很光荣。本报告主要集中在其中几个问题，我们相信，我们在这些问题上已经形成集体共同意见，能对推进国际辩论作出贡献。为了把各项主要提议表述得更清楚，本报告也简略谈及其他一些问题，但并不试图一一深入讨论秘书长的报告中所谈到的涉猎范围极广的所有议题。

秘书长授予我们的职权范围，是就下列方面提出建议：

- (一) 各国调动国内资源的政策上和体制结构上最佳做法
- (二) 增进、改善双边和多边官方发展援助的数量、形式和效益
- (三) 加强重债务国债务倡议的措施，包括实行新机制来调解债务国与债权国关系的可能性
- (四) 改善发展和转型期经济体出口品的市场准入，作为调动资源的战略的一个关键部分
- (五) 以最有助于开发发展潜力的条件争取私人资金流入发展和转型期经济体的办法和战略
- (六) 发展和转型期国家更多地参与财务事项上的全球决策过程
- (七) 关于发展新的和创新性的公共及私人资金来源以促进发展和消除贫穷以及用于全球公益物融资的提议。

本报告触及到上述的大多数议题，不过不是按着那个顺序，各个议题的处理深浅程度也不尽相同。开始点与秘书长那个表的一样：调动和利用发展资源的国

内政策和机构体制。在审议秘书长的报告之前的讨论中，很令人欣喜的一点是，大家普遍认识到，如果发展中国家的国内政策不能处理好各种基本问题，对它们作出投资也很难促进其快速的经济或人类发展（见第 1 节的讨论）。

但是，一个对自己内部进行了整顿的国家，如果其经济能够融入到更广大的世界经济之中，而不是在其贸易伙伴国面对种种壁垒，则它所能得到的好处将会远远大得多。因此，本报告接着在第 2 节论述了贸易的问题。增进发展中国家利用国际资金市场的能力，也会带来更多的益处，所以本报告的第 3 节进而讨论私人资金的流入。这一节还谈到了预防和解决财政危机的问题。

然而，在国际议程上，有某些关键性的任务，是私营部门所不能或者不会承担起来的。这就是第 4 节所讨论的议题，包括向低收入国家¹提供足够的援助来帮助它们启动发展进程及实现各项国际发展目标，应付紧急情况，和提供全球公益物。重债穷国倡议对于减轻低收入国家所受到的财政制约的作用，以及从新的和创新性的来源为国际用途筹集资金的可能性，连同更为传统的如何寻找和利用援助等问题，都在这一节中处理。有人提出，国际发展筹资问题会议面对的一大挑战，是如何获得足够的外来融资，使解决了基本问题的低收入国家能够朝着 2015 年各项目标迈进。本小组形成了一种强烈的看法，认为除非发达国家的舆论渐渐认识到，把这些目标视为要优先做的事情有其道义性和实利性的理由，否则这些国际发展目标不大可能得到实现。因此，我们呼吁开展一场向大众宣传这些国际发展目标的运动，特别把重点放在那些距离援助指标最远的国家。

本报告的倒数第二节论述了全球化对各种全球性经济机构的管治所产生的影响，并论证指出，有必要进行一些重大改革。附件中讨论了当前对于实现各项国际发展目标需要多少费用的认识。

许多发展中国家的国内政策气候已经有显著的改善，例如反映为开始注意人权、民主、反腐败等等敏感问题，以及在宏观经济政策上更有克制，贸易更加开放。之所以有这些改善，部分是因为援助的提供者有此要求，尽管它们所抱怨的问题（例如腐败）有的并非发展中国家所特有。

我们时代令人感到悲哀的反讽现象之一是，虽然这一议程大部分得到实行，但却没有相应地带来所期待的（甚至有人认为是默示许诺的）结果，即更多的援助。特别令人悲哀的是，成败在很大程度上取决于这些国家是否能把近年来的技术突破迅速利用起来，而这又取决于有无援助。信息技术让穷国有机会来一个

¹ 世界银行将低收入国家定义为人均收入（按照惯常办法计算，而不是根据购买力平价）低于每年 755 美元的国家。作为确定在实现国际发展目标方面需要给予国际帮助的国家起点，这个标准定得稍嫌苛刻。每年 1 500 至 2 000 美元之数可能较为适当。本报告将低于这一水平的国家称为低收入国家。

飞跃，缩短追上先进国家的时间。但是，没有先进国家的援助，数字鸿沟反而可能变得更加坚固，以致一些国家在世界经济中找到一个有利可图的立足缝隙的可能性比今天还不如。这并不意味着，数字鸿沟单单依靠技术措施就能够消除；它还反映了富国与穷国、富人和穷人在教育机会方面的巨大差距。它既是威胁全世界的两极分化的一种症状，也是导致两极化的一个原因。

过去 30 年来发展过程的最主要失败，是社会资本的丧失，以致一些国家更深地陷入贫穷境地。这些国家约有 5 亿人口，大多数是在撒南非洲。本报告无意把这一惨痛的失败归咎于谁，但是应该可以这样说：在许多情况下，不利贸易条件造成的震荡，以及本国的管治不当，都是重要的因素。为了使发展进程重新启动，必须同时做到：在国内实行深刻的政策改革，工业化国家愿意让低收入国家的出口品公平竞争，援助大大地增加并得到富有效益的利用，能力建设得到加强注意，以及在新的、更健康的基础上发展援助国和受援国之间的关系。本报告的主要目的之一，是提纲挈领地列出应付这些挑战的一揽子政策可能需要具备的要素。

1. 调集国内资源

促进增长和争取公平的主要责任，从而实现国际发展目标呼吁的迅速减少贫穷和促进人类发展的主要责任归于各国的决策者。这些决策者采取的各项行动主要是确定施政的状况、宏观经济和宏观经济政策的选择、公共财政的健康情况、财政制度的参数和经济环境的其他基本要素。若投资数额不足和质量不好就不能有增长。国内经济实际上一直是供促进投资的储蓄金的主要来源，而国内政策环境则为进行投资的决定性因素。此外，将资源用于投资的效率的此项同等重要问题也大部分取决于国家的决策和国内政策环境。因此，这就是为何应当审查发展中国家的国内政策问题，开始讨论如何提供财政资源来实现 2015 年各项指标的原因。

这些问题的最基本原理也许关系到施政的问题，包括法治。各国必须能有效和公平地管理自己；但它们若要有发展的机会就必须得到被管理人的支持。对腐败的弊端应当大力予以铲除，因为它阻碍增长，而且也是对穷人的一种犯罪行为。

同时，经验也充分明确指出，若缺乏宏观经济纪律便无法预计储蓄者会将其储蓄留在国内，或投资者会将其财富在那里赌注于社会的生产性投资。通货膨胀和国际收支经常项目逆差必须与持续增长取得一致。这表示要有一种货币政策，其目的为逐渐使高度通货膨胀降低和使低度通货膨胀保持低。同时，货币政策也需要与选择的汇率制度一致，因为它必须合理保证避免使国际收支经常项目逆差无法支撑地大量增加。因此，若没有财政纪律便肯定没有宏观经济纪律。

Amartya Sen 提出的理由是，市场经济能扩大个人的自由，也能以最有效方式促进经济增长。² 但是，市场经济需要有一个稳定的体制基础结构才能有效运作。这需要遵守各法院公平实施的法制；有一套一致的公司、合同和破产法的制度；合法制定的财产权利（确认为社会所接受的传统习惯，因而具有合法的社会地位）；和具有经明确拟订的适合一国发展阶段的条例。这包括促进工人和产品安全的条例、制定环境标准和在有垄断的情况下制定合理的价格。

但是，市场所无法自动提供的，人人便有公平的机会参与该市场，并充分发挥其潜力。为使处境不利的人有一个机会，可能便需要采取行动，使传统财产权、³ 男女平等和在一些国家则为土地改革都得到法律的确认。但是，几乎在任何地方，赋予穷人——包括妇女——权力与市场经济结合的最有力工具就是对教育、保健、营养、农村部门和其他基本社会方案的公共开支。正是这些方案才使穷人能帮助促进——从而得益于——经济增长。这些方案加上基础结构投资首先要政府提供资源——而不是在困难时候大幅度削减的边际费用。

资助适当公共开支，包括社会安全网，而同时又限制预算赤字，表示税收需要大量增加。税收（在低收入国家则由外援补助）需要足以资助开支，而不需要征收通货膨胀税（因为这大大增加穷人的负担），或削减私人部门的投资。许多发展中国家将必须进行税务改革才能使税收增加到所需的水平。许多国家认为增值税极为有用，因为它使税务负担由广泛的税收基础负担，即使也可能有需要注意避免使穷人承付过分的这个负担。

经验显示，若管理无效或不当，即使税务结构在纸面上看来是极好的也是无用的。这便指出税务制度需要尽可能精简和有必要设立一个透明、负责任和无弊端的税务局。本报告第 5 节促请国际社会设立一个国际税务组织，该组织将帮助各国实现这些目标，以及缩小避税和逃避跨国家收入来源的范围。这将使税收基础扩大，从而降低边际税率，帮助限制惩罚效果，而同时又有更累进性的税制。

财务制度被称为经济的智囊和神经系统。它使各个家庭有机会储蓄、决定如何将储蓄调拨到生产性企业和监测各企业如何使用这些储蓄资金。因此，有一个多样性、极为实用、有竞争性的财务制度对调集储蓄资金和保证使其用于生产性投资是极为重要的。一个真正多样性的财务制度为微型企业以及大公司提供信贷；胜过一个强劲的资本市场以及可普遍使用的银行；使公司能筹措资本和债务资金；提供一系列体制储蓄机制；和为妇女、非正式部门和穷人提供信贷和储蓄的机会。一个极为实用的制度需要以一个现代的法律框架为基础，该框架包含国际会计和审计标准，以及各项适用于当地文化但又符合全球标准的公司施政和破

² Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York, Oxford University Press, 1999)。

³ Hernando de Soto, *The Mystery of Capital* (New York, Basic Books, 2000)。

产安排。银行必须有竞争性、有效率、拥有适当资本和受到良好的管制和监督。各国必须追求达到这些标准并遵守各国际论坛所制订的财务条例守则。建立各种将符合这些规定的体制当然是困难而又花时间的；但是，这也将需要得到国际社会的援助。

公共政策通过作出各项提供养恤金的安排对储蓄的水平具有重大影响。许多发展中国家仍没有一个相当全面性的制度来为其退休人员提供适当收入。这对最贫穷的国家可能不是一个优先的问题，因为退休人员并不是社会中收入特别缺少的人群。但是，即使在收入相当低的国家，这已正在迅速成为严重的社会问题，因为大家庭制度在逐步削弱，而预期寿命也在提高。此外，问题的解决对调集储蓄资金一事具有重大影响。

若将养恤金制度包括在国家储蓄内，它便必须是一个基金性的而非所得税预扣法的制度，要过渡到基金性制度的资金绝对不能通过借款来资助。（基金性的制度是将现在工人的缴款留给其自己退休时用的；所得税预扣法制度则将缴款转给现在的退休人员。）结果将使国家储蓄率增加，因为现一代工人被迫储蓄，以积累资产来支付其未来的养恤金，而同时又缴税来资助那些在采用该养恤金计划时已退休人员的养恤金。有明确规定的缴款计划—即参与人累积他/她所缴付资产的权利—可能是最有效的增加储蓄的方法，因为人民将其资本化的缴款当作其个人财富的一部分。此项计划可以由国家自行安排和管理，或者此项工作可以交给由国家管制的私人养恤基金，而缴款是强制性的。任何一种方案应当由具有累进性再分配作用的税务资助计划予以补充。基金性、明确规定的缴款部分和税务资助部分的重要性确保各国的最低养恤金可能各有不同，这个部分是取决于现有制度的支付能力，一部分则取决于社会对社会凝聚力给予的重要性。

诚然，刚提出的议程的要求过高，特别是对遭受战争或内战破坏的低收入国家的要求是过高的。该议程目的并不是表示所有国家均应采取同样的政策：不同的情况当然将需要不同的政策。其目的是要确定那些普遍合理和提议，并证明无论国际环境如何，未处理此议程的国家在经济发展和人类发展的领域内都不会取得多大进展。若世界要实现 2015 年的国际发展目标，第一个必不可少的步骤就是要使所有发展中国家确保根据这里所制订的方针来处理其各项根本的问题。但如此做并不仅是关系到政治意志的问题。许多发展中国家缺乏各种能执行大部分的此项议程的体制。这些国家将需要将主要的国家努力着重于能力建立：发展一个有效的和无弊端的公共服务、发展一个有效的民间社会和有活力的独立新闻业和促进一个强劲的本国私人部门。目前提供的技术援助并未提供它必须提供的帮助。国际社会需要认真考虑它如何能以最好的方式协助发展中国家建立健全、可持续、有战略性和革新性的体制，使其能对正在迅速变化的国内外环境作出灵活性的响应，这将是实现国际发展目标所需要的。

2. 贸易

贸易是推动增长的发动机。为出口市场促进生产需要有竞争性的压力，而建立现代化的经济也需要进入进口市场，这两者是促进任何迅速增长——公平或不公平的增长、不损害环境或破坏环境的增长——所必不可少的。其他政策的任务就是促进公平和可持续的增长；通常是没有理由认为贸易在本质上多少倾向于这些方面。但由于贫穷国家内的贫穷问题若没有持续性的迅速增长是无法克服的；因此，促进自由贸易的意愿和机会对长期减少贫穷至关重要。值得注意的是，至少自 1960 年代以来，凡是使其人民摆脱贫穷的国家都将大大开放贸易作为其经济战略的一个重要特征。

各发展中国家在过去十年内的贸易有显著的自由化，即可与现在的工业国家相比拟，至少是在它们之间的贸易方面。不幸的是，工业国家之间的现行贸易自由化制度（除农业外）并不能与使发展中国家有兴趣的产品进入自由市场的情况相比。这部分无疑是由于纯粹的保护主义——工作被认为受到威胁。但这部分也是由于发展中国家以前试图不参与贸易谈判的过程，并预期得到优惠但又不作出让步以作为回报。这最后在最近一轮多边贸易谈判，即乌拉圭回合，才有所改变，即发展中国家已积极参与谈判。它们的参与使它们得到一些显著的益处，例如对农业的数量限制征收关税和多种纤维安排的逐步结束——即使有得到长期的益处。今后几年的一项重要工作将是确保工业国家充分履行其在乌拉圭回合各项协议作出的承诺，在对发展中国家极为重要的领域促进贸易自由化。

但是，即使在乌拉圭回合各项承诺已完全履行后，发展中国家的出口仍将遭受重大障碍。最近（乌拉圭回合后）试图以数量表示消除所有这些贸易壁垒所得的好处，估计发展中国家可能得到的益处约为一年 1 300 亿美元（按市价计算，而只包括有形贸易的收益）。⁴ 另一项研究的结果认为甚至削减 50% 的关税也可以使该区域各发展中国家一年有 900 至 1 550 亿美元的收益。⁵ 极为重要的是必须使发展中国家有机会得到这些利益。虽然小组一些成员认为至关重要的是发达国家首先要在世界贸易组织（世贸组织）重新建立信任，即履行历次协定的精神和文字。小组总的来说认为最好的办法就是在计划于 2001 年 11 月在卡塔尔举行

⁴ K. Anderson, J. Francis, T. Hertel, B. Hoekman 和 W. Martin, “Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium” B. Hoekman 和 W. Martin, 编辑, *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda* (Oxford: Blackwell, 2001), 表 4。估计发展中国家从完全自由化得到约 45% 的全球收益，即使这些国家只进行 35% 的世界贸易。它们得到不成比例的收益的理由有两个：它们必须排除的保护壁垒较高和工业国家实际上对它们有歧视，不准它们进入市场。同时，研究结果也指出富国和穷国内贫穷家庭所得好处最大，生活水平相称地提高。

⁵ Joseph Francois, “The Economic Impact of New Multilateral Trade Negotiations: Final Report”, 提交欧洲委员会第二总司的报告（2000 年 5 月）。

的世贸组织部长级会议上进行新一轮的多边贸易谈判。这应当就是真正的发展回合，而实际上有许多人建议用这个名称。工业国家的领导人是促使新一轮回合成功举行所不可或缺的。因此，工业国家需要同意各项谈判集中于发展中国家所关心的问题。它们必须参与谈判，准备对这些问题作出重大的让步；许多发展中国家若没有得到工业国家保证愿意作出让步便很难开始进行谈判。卡塔尔部长会议应当制订目标，使工业国家与发展中国家之间的贸易与工业国家之间的贸易一样自由。

发展回合将需要处理下列议程：

- **完成乌拉圭回合的工作。** 这表示促使工业国家执行其在这些谈判中所作承诺的精神及文字。同时也有需要审查发展中国家认为无法执行或意外苛刻的各项条例。
- **加强世贸组织系统的规则。** 这对发展中国家极为重要，因为最需要极有效条例的就是最弱的国家。例如，反倾销条例日益受到滥用并需要国际制度的约束。
- **农业产品贸易自由化。** 所有的分析都指出这将有益于发展中国家。全盘自由化对一些产品当然将有极大影响，除其它外，例如糖。发展中国家生产糖的实际成本只是一些欧盟国家的三分之一；但是，发展中国家的出口却因欧洲联盟（欧盟）征收 213% 的关税而不能进入。1999 年经济合作与发展组织（经合组织）成员国的农业津贴为 3 610 亿美元，即超过撒哈拉沙漠以南的非洲地区的全部国内生产总值。目的应当是农业贸易的完全自由化，但至多有两个限定性条件。第一，在工业国家，任何与促使农村部门的实际收入维持下去有关的问题应当以津贴办法来予以处理，即着重于环境保护而非农业产出。第二，在发展中国家，在世界价格低的时候，继续关心粮食安全问题可能证明制定差价进口关税是合理的，这是由于这些国家负担不起提供大量的农业津贴。
- **减少关税高峰和关税升级。** 即使根据乌拉圭回合协定多种纤维安排逐步结束后，经合组织国家的纺织品和服装的平均关税将为 8%，其他制造品为 3%。对许多其他发展中国家的出口，市场准入受到特别高的关税或随加工的程度而增加的关税的限制。这使发展中国家无法生产高价值产品和爬上发展的阶梯。
- **改革与贸易有关的知识产权。** 这是多边贸易制度在乌拉圭回合上第一次讨论的主题。但是，许多发展中国家认为要对世贸组织协定规定的模式实施和执行最新的知识产权法是不切实际的。此外，一些结果，例如贫穷国家内艾滋病病毒/艾滋病医药费和其他专利药品价格高此一问题已日益令人十分焦虑。

对这整个问题必须予以重新审查，以期，除其它外，设法增加廉价药品的供应，而不致对创新和提出新产品的奖励办法产生不必要的影响。

- **各国在工业化初期阶段促使对某些工业实施的限制性和有时限性的保护合理化。**尽管旧时共同保护模式培育进口替代工业的目的如何受到错误的指导；但是，要走另一个极端，使发展中国家没有机会积极培育一个工业部门的发展也是错误的。规定国际核可提供这种保护的做法可能有助于发展中国家政府抵制其国内游说团体（和考虑在当地投资的多国公司）提出过分的要求。
- **对放宽移民采取新的看法。**同时，现在可能也是开始设法就“自然人的流动”（关于短期海外就业的条例）问题达成某种国际协定的时候，因为这可以使发展中国家比过去有甚至更多的外汇来源。

此议程一览表目的并不是要建议新一轮贸易会议应限于讨论这些主题。小组一些成员认为新一轮谈判回合若包括讨论服务业问题，所有国家所得利益将甚至更大。该一览表目的反而是确定在发展中国家将在平等基础上充分参与世界贸易制度的情况下，有那些主题是绝对不能遗漏的。

阻碍就开展新一轮回合达成协议的一个问题就是利用贸易制裁来提高劳工或环境的标准。处理这些主题的最好办法就是制定专门针对劳工和环境问题的国际体制，即如第 5 节内所讨论的那样。

最近几年的贸易自由化通常是在区域一级上而非在全球一级上进行。区域性协定可能是促进自由贸易的一种建设性办法，对小国家通常具有特别重要性；但是，它们必须作为促进全球自由贸易制度的组成部分而非障碍物。这些协议应当与世贸组织完全一致，而其推行不应成为推迟多边自由化的理由。

贸易回合需要长时间才能有结果。最不发达国家的问题不能等那么久。这些国家为加强其贸易地位已作出一些倡议。世贸组织、世界银行、国际货币基金组织（货币基金组织）、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国开发计划署（开发计划署）和贸发会议与世贸组织主办的国际贸易中心已联合开展一项“联合框架”，目的为建立最不发达国家参与贸易谈判的能力和协助它们使其出口多样化。各国能利用在市场准入方面所作改进的程度显然取决于一系列供应方面的因素，其中有许多因素已在前一节内讨论国内政策问题时提出来。对许多最不发达国家，这些问题是十分严重的，以致国际社会必须立即帮助建立能力。为支助联合框架而设立的信托基金将这样做。它应当得到慷慨资助。

同时，世贸组织也试图使工业国家感到羞愧而改善最不发达国家的市场准入。新西兰和挪威已完全开放其市场。美国也为非洲和加勒比制定特别方案，这些方案已获国会通过，现在正在执行中；但不幸的是各种限制可能使其价值受到

削弱。欧洲委员会提议欧洲联盟从 2002 年至 2004 年逐步结束对来自最不发达国家的一切进口，武器除外，施加的所有配额和关税限制。2001 年 2 月，部长理事会议核可了该项提议，尽管令人遗憾的是它在香蕉、米和糖方面推迟给予无限制的市场准入。最重要的是要有诚意立即执行此项承诺和至少促使所有其他工业国家也采取行动。一项需要立即采取的有用步骤将是立即执行乌拉圭回合各项影响最不发达国家的减让性措施，条件当然是这些减让性措施不能用来取代全盘的自由化。

许多最贫穷国家仍绝大多数依赖于初级商品来赚取其出口收入。实际上，超过 50 个发展中国家，包括约三分之二的重债穷国的一半以上的出口收入是靠三种或三种以下的商品赚取的。这使这些国家面对了两个问题。一个问题就是这些货物的长期实际价格倾向于下降，因而使这些国家的生产商日益难以过着象样的生活，国家也日益难以购买促进其增长所需的进口货物。另一个问题就是生产商及其国家也受到强烈周期性压力的打击，因为商品价格通常随全球的需求情况而急剧变动。

难以想象的就是对第一个问题如何以直接干预支持价格的办法来予以解决。各项国际商品协定有时候也能将价格支撑几年。但是，这样的支撑老是吸引更多的生产商和抑制需求，直到协定最后解除为止，因而导致需要作出甚至更为急剧的调整和使所遭受的经验比在自由市场中所遭受的经验更为痛苦。问题的根源就是在目前情况下，任何商品价格的增长便促使新的商人大量涌进，这些商人希望能勉强过活，向世界市场提供商品，即使是领取吃不饱的工资。该问题只有在发展过程已到了不再需要有这种绝望性的态度时才能解决。

同时，长期以来也曾试图减少商品价格的周期性变动，或至少减少其影响。虽然一些适中的倡议，例如货币基金组织的补偿性融资贷款，有助于得到最低限度的利润；但是，在提出各项的总提议中，即从凯恩斯开始，从来也没有一项促使达成协议。即使各项目的不在于使价格长期维持在高于其市场结算数额的商品协定也终于解除。令人遗憾的是，补偿性融资贷款在 1980 年代有所缩减。它应当恢复并得到改善。

对该问题作有限度处理的一个令人关注的新办法就是发展中国家的商品风险管理计划。⁶ 此项新倡议与其先前的倡议有两个不同的主要方面。第一，它未试图稳定市场价格，而是着重于个人生产商所接受的价格。第二，虽然该计划设想在一些国际组织内设立新的中间人来执行该计划；但是此中间人将与私人部门保险人分保其合同，使其条件基本上将是该私人部门所报的条件。中间人的工作将是使发展中国家内现在无法得到私人保险的贫穷农民和其他生产商能普遍取得这些条件。

⁶ 见 www.comrisk.net/itf/index.htm。

提议的中间人将卖保险给生产者，承包发展中国家出口的至少 12 种主要商品的价格。援助资源可以用来支付贫穷生产者的部分保险费，即假如有明确的资格标准；收入超过该临界值的生产者将需要支付费用。由于中间人将根据其将分保的大部分风险的商业市场费率报保险费率，因此它大部分是无风险的。

这个办法有多大用处呢？必须明确指出的是，它将不声称要稳定生产者接受的价格，而是向它们预先保证它们将收到的最低价格。这对能选择一年作物的农民特别有用。农民将能更好地决定要播种什么作物，即如果在耕作时他们知道将收到的每种替代作物的最低价格。该计划将只稳定其他生产者（例如那些收成咖啡和其他林作物的生产者）的收入，以致他们将在日子好过而非日子不好过时提出保险索赔。随着世界市价的波动，可以一定的保险费买保险的保证最低费率也会波动。虽然此项计划的潜在益处并不大；但是，至少在试验性基础上能立即开始执行将是值得的。

与这几年来为自由化贸易，最近则为使资本流动不受到阻碍而作出的许多倡议相比，从来没有任何可与开放国家间人口流动相比的倡议。鉴于工业国家内的人口发展（特别是人口的老齡化）和移民在为发展中国家创造汇款的潜在益处，现在便应当将此议程列在国际议程上。

本节要求增加的贸易机会将使更多发展中国家有机会进入有效的出口带动增长的恶性循环。这些好的市场机会将需要由加强支助能力建立和限制疲弱商品价格所造成的严重破坏。只有在这个时候才能使贸易发挥其潜力，帮助最贫穷国家实现国际发展目标。

3. 私人资本的流动

不论国家的大小和贫富，一个国家可供投资的储蓄绝大部分总是来自国内，但是外国资金对一个国家的资源是非常有价值的补充。现在，大笔大笔的资金以外国直接投资的方式在国际之间流动，而国际金融市场正是一个庞大的资金集存地，可供各国取用。对世界上中等收入国家而言，这些资源的潜力远远超过公营部门的资源可以想象提供的。甚至在比较贫穷的国家，它们也有希望争取外国直接投资，虽然平均而言它们吸引到的直接投资相对于生产总值而言低于中收入国家。外国直接投资过小国和穷国之门而不入的说法时常是跨大其词；许多小国和许多穷国和既穷又小的国家的外国直接投资与其国内生产总值相比也相当高。⁷

⁷ 在一项 312 国的研究中，外国直接投资的大小（以国内生产总值的百分数计算，取 1997-1999 年的平均值）和 1999 年的人均国内生产总值的相关系数为 0.42；在外国直接投资的大小于 1999 年国内生产总值的相关系数为 0.08。以外国直接投资于国内生产总值之间的比例计算，一般被认为是外国直接投资的主要国家的中国排名仅为 38。巴西排名为 47，低于非洲的 4 个南沙国家。不过大多数非洲国家吸引到相当少的外国直接投资却是事实，而所吸引到的大多数介入矿业部门。

外国直接投资

过去 10 年间，进入发展中国家的外国直接投资发生巨大扩张，其中一部分理由是因为许多发展中国家的投资环境有了改善。在越来越多的国家中，长期存在的对外国投资者的怀疑态度改变为欢迎的态度。因为它们日渐了解外国直接投资不但带来了打进市场和取得现代技术的机会，而且也带来资本。外国直接投资的另外一个优点就是不太会突然转向，不会象短期的组合资金，如近年间发生的亚洲金融危机所暴露的。

外国直接投资通常受到若干因素的吸引，它们包括：开发自然资源的机会、所涉国家可以作为出口的平台，或者以在发展中国家生产来取得最大利润，把产品供应到本国，以便同跨国公司在全世界销售的产品竞争。但是，无论如何，投资环境是决定在何处投资的主要因素。投资者要求稳定的政治环境。他们要得到法律的担保，这样管理它们的业务的规则和程序将可维持稳定和可靠，免受腐化的影响。它们要寻求有技术的劳工和有效率的基本设施。它们还需要得到保证，它们的投资不会被任意剥夺，并且它们重视一个同东道国政府解决争议的国际机制，如世界银行的国际投资争端解决中心。

当东道国政府作出承诺，以同等待遇对待外国投资者时，外国直接投资就比较会进入该国。其他重要的因素包括：政府政策的透明度；资金、利润和红利的自由转移；准许重要工作人员的短期居住；不设定业绩要求。当然，在极端特殊的情况下，有些国家为了保护国家安全、保障金融系统的信用和稳定、或者为了应付收支平衡危机会作出例外安排。此外，等同国内待遇并不表示特殊待遇，也就是说，外国投资者不应当不受所在国家的国内法对公司和个人行为的规定，而外国投资者以及他们的企业也必须接受当地法庭、行政法院和管理当局的管辖。

发展中国家将继续改善它们对外国直接投资的吸引力。这包括提高会计和审计标准和透明度、公司的管理方式、行政效率与公平以及它们的基础设施。采取这样的行动不但会有利于外国投资者，也有利于国内的私营部门，是争取外国直接投资的正当途径。不正当的途径是提供优惠税率或为了争取而损害到国内的社会或环境标准。国际税务组织的一个作用就是加强管制以减让性收税的办法来争取外资的纪律，这种竞争主要是有利于外国直接投资者而不利于东道国。这种纪律不但需要用于发展中国家，并且也需要实行于发达国家，因为许多发达国家现在为了吸引外国直接投资也提供减让性收税办法。

外国投资者作为国内公司的主要义务是遵守法律和发挥经济效率、但是，普遍的看法是外国投资者的责任是要他们投资的国家做个好的企业公民，这些责任已经列在秘书长提倡的《全球协约》之内，所有公司都受邀自动承担。协约的 9 项原则中包括 2 项涉及人权，吁请各公司支持和尊重保护国际上公开宣布的人权，并且确保它们不在暗中支持伤害人权的行。另外有 4 项原则涉及劳工标准，要求尊重自由结社和集体谈判的权利，消除强迫劳动、童工和歧视。另外 3 项原则

涉及环境问题，要求各个公司对环境方面的挑战采取慎重的态度，主动促进环境责任并鼓励使用无害于环境的技术。

多边发展银行（这包括世界银行和各区域发展银行）已经有相当的时候通过联合筹资、投资保障以及促进建立国际争端解决中心来为发展中国家吸引外国直接投资。这些银行的贡献是非常有价值的，应当说还应当加强这些这些多边发展银行的触媒作用。⁸ 许多具有很大潜力的基础设施投资项目由于它们的回收可能有政治和法规方面的风险而吸引不到私营部门的投资。在新兴市场，由于没有充分的时间来建立信贷记录，这类风险被认为相当高。多边发展银行可以向投资者提供局部的风险保障，担保东道国政府不会在价格或业绩的协议方面打退堂鼓，也可以担保财产不会被没收以及货币的可兑换性。

组合投资

除了外国直接投资以外，发展中国家今天还可望得到来自世界资金市场的组合资金。没有这种资金流动的话，政府和地方上的私营部门将需要付出更多吸引外国私人储蓄的资本费用。基于这个理由，越来越多的发展中国家开始开放它们的资本市场。可是这么做的后果是优劣互见。虽然在好年头资本流入的数量相当可观，可是经常出现的是，在几个好年头之后接下来就是崩溃，可能是货币危机或者银行危机，或者两者兼居。外债数量庞大的国家，特别是拥有外币面值的短期外债和私营部门债务的国家由于大批投资人相继短期撤消投资而造成的危机。私营金融机构的这种追求热钱的行为也并无不同。

负债国容易陷入金融危机的事实导致国际上讨论如何重新设计国际金融结构，以便减少这种易受伤害性。其中的一个后果就是致力于加强新兴市场本身的金融制度。另一个后果是重新制订标准和准则，把最佳做法当作标准，以及改进在下列有关领域中的透明度：数据的提供、对银行系统的审慎规定和监督，会计标准，公司的管理办法等。这是令人欢迎的主导行动，应当可以帮助新兴市场，使它们的金融制度逐渐接近最佳做法。但是，发展中国家感到它们没有充分参与这些标准的设计工作。货币基金组织在其关于标准和准则的报告中必须认识到迅速执行这些准则将是非常困难和代价很大的，因此不要做出迅速执行的不合理要求。还需要提供充分有效的技术援助，帮助各国建立落实这些准则的能力。

由于金融危机的经验，大家也对适当的宏观经济政策进行重新考虑。普遍认识到，勉强规定固定汇率是非常危险的。并且，虽然长期的趋向应当是继续逐步开放资金的流动，可是，自由化应当分阶段进行，并且只有在适当的情况下进行。自由化可以安全而按部就班地随着国内金融系统能力的增加来逐步进行，并且必

⁸ 参看多边发展银行委员会的报告，该委员会是由大 Angel Gurría 和 Paul Volcker 担任联合主席，报告题目是“多边发展银行在新兴市场经济中的作用：在变化中的全球环境中采取的新政策”（2001年）。

须没有严重的宏观经济失衡的情况，金融机构有充裕的资金，并且具备有效的周密监督制度。在资金大量涌入的时候，或许可以采用短期的资金进口税的办法，作为一种最不可取的办法中最可取的办法的一部分。不过，其它一些资金管理的方式是绝对有害无益的，例如偏袒短期贷款的办法。还有一些证据显示，旨在防止资金外流的管制办法时常会产生反效果，限制了资金的净流入，因为投资者通常是在相信他们能够随时把资金带走的情况下才愿意把资金带进一个国家。

这些改革办法以及其它一些改革办法可望减少金融危机的次数和严重性，但是，相信可以完全消除金融危机是不现实的。因此，在关于新国际金融结构的讨论中还讨论到如何改善目前解救危机的安排。就货币基金组织而言，它已经简化其救济供资设施，废除了若干不常使用的窗口，同时起用了两个新的设施。一个设施就是补充储备信贷额度，其目的是迅速以高利率贷出大量款项，期限很短。另一个设施是可随时收回的信贷额度，这是让预先核可的国家在受到由于其他国家传来的危机的影响时紧急提款。虽然这个设施的目的非常合理，让那些可能受到危机传染的国家防范于未然，可是到目前为止，还没有国家动用过这项提款设施。

在讨论新的国际金融结构中一个尚未讨论的最重要的问题就是如何让私营部门延长贷款的期限，从而参与危机的解决。每个人都同意，由于庞大的外国信贷能够随时抽走而私营贷款者在失去信心后有夺门而出的自然愿望，在有些情况下，他们参与解决危机是必要的。为了减少道德风险，也需要让私营部门知道，它需要同舟共济，而不是独自跳水逃生。解决办法的某些有益的部分是可以规划出来的。债券应当附有关于集体行动的条款，准许符合资格的多数债券持有人核可改变付款条款。伦敦发行的大多数债券已经包含了这种条款，可是根据纽约法律颁发的债券不包含这种条款。其他主要发达国家应当参加加拿大和联合王国的行列，在它们发行的债券中加入这样的条款，以便于新兴市场接受这种债券。

减少危机的次数和代价虽然重要，可是如果杀鸡取卵，由此扼杀了资金市场，那也是得不偿失的。这种资金流动对发展中国家和发达国家都带来利益：发展中国家的贷款可以帮助它们加速发展，而发达国家提供的贷款又能让它们的公民将部分储蓄放在收益较高的资产上和使它们的投资组合多样化。因此，让发达国家的私人投资者把资金投在新兴市场是对双方都有利的。

但是，尽管近年来的自由化和全球化，发达国家仍然对这种投资制订了一些相当重要的阻碍。例如，美国的许多保险公司不能够自由把钱投进新兴市场的贷款中，因为许多州的法律禁止它们这么做，同样的，许多欧洲大陆国家的退休金也不准用于购买新兴市场的股票。欧洲委员会向欧洲议会提出的养恤金指示将会改变这一点，可是尚未就此进行投票。重要的是，发达国家应取消这种对新兴市场投资的人造限制，特别是所涉投资者本身为他们本身的长期利益会这么做。现在还有一个新的危险，那就是巴塞尔银行监督委员会正在讨论关于确定银行起码

资本要求的新提案，这将使银行的贷款除了对少数信用最佳的发展中国家以外的贷款更为昂贵。⁹

不能期望私人资本为扶贫或人力发展提供直接支助。但是，它在促进成长方面——或者在加重危机方面——可以是重要因素。因此，相当数量的私人基本流入发展中国家，但是并不是所有都属于外国直接投资是很重要的，这也是为什么使这个系统不那么容易陷入危机也是重要的。

4. 国际发展合作

尽管今后流向发展中国家的主要财政资源实际上肯定来自私营部门，国际公共财政仍有四大重要作用：

- 在低收入国家发挥作用倡导发展。这些国家大都无法吸引大量私营部门资金，而且就算贷款方愿意提供，也应阻止它们广泛利用商业借贷。这是官方发展援助的传统作用，也是多边开发银行贷款的作用。今后几年内官方发展援助的特别重点之一应是帮助低收入国家实现国际发展目标。
- 协助应付人道主义危机。
- 促进加速从财政危机中恢复。货币基金组织是这方面的牵头国际机构。多边开发银行也可在资助社会安全网和确保在危机中获得基本社会服务等方面发挥重要作用。
- 发挥作用提供全球公益，即使整个人类而不是单一国家的居民获益的货物和服务¹⁰。主要的全球公益包括维持和平；预防传染病；研究热带医药、疫苗和农作物；防止氯氟化氮释放；限制碳释放；以及保护生物多样性。联合国负责维持和平；世界卫生组织和世界银行也参与防治传染病；研究中心包括国际农业研究协商小组（农研组），负责农业研究；全球环境基金适度处理最后三个问题。

全世界都极有兴趣看到这四种作用获得充足的资金。国际发展筹资问题会议的主要目标之一应是确保建立适当的机制以做到这一点，特别是，认真力求实现国际发展目标的每一个国家都应保证其成就不会因缺乏外来资金而受挫。

⁹ Helmut Reisen, “Will Basel II Contribute to Convergence in International Capital Flows?”, 为第 29 次奥地利国家银行经济会议编制的文件（2001 年 5 月 31 日至 6 月 1 日，维也纳）。

¹⁰ 纯粹的公益既非可除外（买方不能防止其他人耗用）也非互相对抗（一个人耗用货物并不减少其他人的耗用量）。这特征意味着没有任何孤立、自私的个人会有动机付钱购买这些货物：因此必须集体购买。同样地，没有个别的自私国家会有动机付钱购买全球公益：如要供应适当的数量，必须采取集体国际行动。

需要水平

何者构成国际公共财政这四个作用的充分供资呢？首先考虑到防止国际发展目标因缺乏资金而受挫的目标。估计这一目标的费用并不意味着扭转令人怀疑的观点，即，往往可以通过注入更多的金钱来促进增长、提供较好的教育、或提供任何其他公共服务。相反地，目前的迹象极明确地显示出，如果提供援助的方式不正确，就会使一个国家的穷人受害，即使是这种援助包括赠款而且不增加债务，错误的援助方式纵容长期施行不好的政策，使资源流向徒劳无功的工作或贪污。但同样重要的是，要认识到除非投入资源，否则不会有增长，认识到除非可以聘请教师并向他们支付薪金，否则儿童就无法受教育。必须制订政策并创造体制环境使援助富有价值；但迹象也表明，如行之得法，就可以提供援助。正确办法的一个例子是 2000 年在达喀尔举行的世界教育论坛商定的全球倡议。发展中国家同意到 2002 年时制订国家教育行动计划，捐助国同意，凡是认真实现达喀尔教育目标的国家都不应因缺乏外来资金而受阻挠。如果每一个低收入国家都制定所需政策使援助富有价值，则我们必须做的是估计需要多少援助用以实现所有 2015 年目标。

本报告附件审查关于实现 2015 年发展目标费用证据的现况，假设受援国本身开展必要的工作。附录指出，这些估计仍未完全令人满意，部分由于这类的估计应由为各个受援国所作估计为基础，而它们仍未开始进行这项计算费用的工作。表 2 概列目前已掌握的部分初步数字，显示出实现 2015 年目标的费用可能每年另需 500 亿美元。

公共部门财政的第二需求是应付人道主义危机。近年来全球人道主义援助的需求量很大，而不幸的是，没有理由预期这种需求会在不久的将来有所减少，1990 年代某一时期，超过一亿人口的生活受冲突和自然灾害的折磨¹¹ 红十字会估计，过去十年来受洪水和大风影响的人数增加了 300%，这可能是由于全球变暖导致气候扰乱的结果。近年来的人道主义援助每年约为 45 亿美元，约为援助预算的 8%（由官方发展援助供资）。这些援助约有三分之一以粮食援助的方式提供。不幸的是，一些紧急情况所获资金不足；以 1998 年内厄立特里亚收到的援助为例，受紧急情况影响的人每人少于 2 美元。

这个领域需要捐助者开展更有系统的工作，目前的人道主义援助显示出极端不平等的情况，而且严重偏爱往往是在媒体的曝光率的一些特殊的国家和地区。捐助国必须长期承诺向人道主义救济提供明确规定的最低标准的资金，并在其中建立分摊负担机制，同时在其应急预算内加入细列项目以便可以为意外的危机供

¹¹ 根据 2000 年全球人道主义援助提供的数字，这是联合国机构间常设委员会为协调人道主义应急工作而委托编写的一份独立报告。

资而不必动用援助预算内其他方面的资金。达成合理最低标准在典型的年份内的费用可能约为 80 亿美元或 90 亿美元，比最近的支出水平增加 30 亿美元或 40 亿美元。这意味着人道主义援助财政部分大约增加了一倍（假设粮食援助不变）。此外，捐助者必须认识到分配人道主义援助的规则与适用于发展援助的规则极不相同，许多紧急情况的出现的确是由于有关政府治理不善：人道主义援助的适当性必须根据拯救人命、保护人员、预防流行病以及为重建生活和社区提供的基础而来衡量。要提供人道主义援助而不伤害将发展援助着重于行之有效的国家的必要性，这是一项挑战。

第三种需求是减轻财政危机。货币基金组织认为其现有的资源足以应付它在今后几年内可能会面临的任务。

第四种需求是提供全球公益，估计这方面的理想支出水平涉及许多未知之数。本报告附录也审查了应付这些需求将要涉及的费用估计。附件总结说，认真设法应付这些问题有时可能每年需要大约 200 亿美元的经费，即使用于防治全球变暖的大多数经费仍来自国家预算。全世界终于唤起对全球公益供应情况的关注，这是好现象。但这种关注也常有危险：可能会从传统的发展援助调动资金应付这些需求。近年来很少出现对新需求的认识带来新的额外资金的情况，相反地，它们主要是通过调拨现有方案的资源来供资。事实上，已专拨给供应真正全球公益的援助预算的份额估计高达 15%。而这些活动往往是使捐助者的收益大于受援者。鉴于扭转世界经济中贫富两极分化的趋势关系重大，这是非常危险的，解决办法是使发展和人道主义援助脱离供应全球公益的财政，并为这三者提供充分资金。

尽管上文提出的数字应视为只显示数量，但这种数量是非常重要的，简而言之：实现 2015 年发展目标可能每年需要额外的 500 亿美元。人道主义援助每年需要额外的 30 亿美元或 40 亿美元。认真应付全球公益需求每年需要大约 200 亿美元，相比之下，目前的支出为每年 50 亿美元。

重债穷国倡议

追溯既往，人人欢迎非政府组织在禧年 2000 的旗帜下大联合，发起运动，导致减轻世界各重债穷国的债务负担。减少其债务应对实现使流向低收入国家的资金增加理想幅度方面发挥部分作用。官方的估计是，偿债额每年将从原应支付的数额每年下降 11 亿，从每年应付数额下降 24 亿美元。但减免债务充其量只能抵销官方发展援助估计不足额的一部分，这是仍然存在减免债务的工作是否充分进行的问题的原因之一。

当重债穷国倡议在 1996 年首次提出时，一些极为贫穷的国家债台高筑，拖欠捐助国和出口信贷机构及多边开发银行许多款项，偿还这些债务需吸收这些国家财政收入和外汇收入中多达不合理水平的比额。事实上，并非所有债务都获支

付。但即使如此，应成为教育和保健等方面优先社会开支的资金都因过去发生的债务而被挤取，有时只可呈现少量用以借贷。结果是两输局面。如不偿还债务，债务人的声誉会受损，而他们获得新信贷，甚至是商业信贷的能力也因而受损，如已偿还债务，则是以迫切需要的支出为代价。尽管原则的重点是只有在债务合同获履行时，一般信用市场才能运作；但是，要争取原则上同意在这种情况下减轻债务具有重大意义并非太困难。然而，从同意到实际落实大量减债要花很长的时间。1996年内商定了一些减免债务初步措施，但这些措施证明不够用。因此在1999年9月商定了增强的重债穷国。这修正而又保存了减免债务的附加条件，目的在于确保偿债方面所节省的资源实际上转用于增加促进增长社会方案的开支。并增加可提供的减免。

除原则要点外，即情况是否证明应当不顾对债务合同神圣性的正常假设，在评估减免债务的适当性时必须考虑到三个技术因素。第一是由谁支付，原则上，通常认为重债穷国倡议将由额外的官方发展援助支付。由于官方发展援助供应不足（如上所述），如果情况果真如此，这是适当的做法。但绝不能认为理所当然地必须这样解决问题。例如，有时会指出多边开发银行可以找到资源用其储备金来免除索偿，但问题在于，这样做是否可以不对借款人造成损失。会计人员最近辩称，他们的三月信誉程度可继续如此使用多边开发银行的储备金。这无疑是真实的，但人们仍需要预测更广泛地扩大多边开发银行的借贷，而这里他们必须转移给其借款人的代价。事实上这些国家会因而向最贫穷者支付减免债务的票据。假设多边开发银行已设法尽量增加其储备金的数额，使能够向借款人收取较少费用所带来的利益与能够将其净收入的较大部分用于发展事业所带来的利益相平衡。¹² 它们的计算或许有微小的差错，但其假设是：由多边开发银行为重债穷国支付帐单实际上相当于由其他发展中国家支付。

但情况可能更糟。假设拖欠国际开发协会（开发协会，世界银行集团联营公司，向低收入国家提供减让性贷款）的债务根据重债穷国倡议免除，并假设通过削减未来的开发协会贷款来供资。在这种情况下，减免债务将由一些低收入国家支付，这些国家的新开发协会贷款额多于其债务偿还付款。这些国家大多为低收入的非重债穷国，例如孟加拉国。其中有些国家可能比重债穷国较有效地利用资金来减少贫穷。果真如此，减免债务实际上会对全球战胜贫穷的工作产生不正当的影响。这可能是最糟的情况，但假设不会出现这种情况也是错误的。

问题不仅是国家取得的钱较多或较少，也在于这些钱来自何处，这与评估减免债务适当性密切相关。有两个主要理由说明为何即使通过减少新援助收入来逐个减免债务，但仍然可能有利于债务者。首先是，减免债务提供与从捐助国进口

¹² 例如，世界银行已将它的一部分净收入用于支助重债穷国倡议，并向开发协会、东帝汶、巴勒斯坦权力机构和其他各方提供资金。

(粮食、技术援助等无关的援助)从而设法减少许多双边援助的真正价值。¹³ 第二是,减免债务会释放资源用于基本社会服务。这是因为大多数援助用来支助具体项目,偿还债务先于一般预算资源,而缺乏这种资源会挤取较多优先的社会开支。此外,这种增加基本社会服务开支的能力在重债穷国倡议所附带的条件下获得加强,该倡议有责任确定从减免债务所得节余的确用于这些费用。

这些考虑有力地显示出,已给予的减免债务会受到欢迎。捐助者答应为这种减免债务提供资金而不削减其他官方发展援助,这使人们希望大多数资源最终会真的来自捐助者本身。特别是,没有什么理由要惧怕其他低收入国家已支付,因为捐助者已答应增加其开发协会的认捐。由双边捐助者资助减免债务导致放松援助。同时,如上所述,偿债额很高,以致挤取用于教育和保健的优先社会支出。难以看到经加强的重债穷国倡议走下坡。

参加债务运动的人士将仍需支付的债务与预计社会开支相比较并得出结论说,在一些重债穷国内,偿债额仍将超过教育和保健经费。更重要的或许是,他们也会争辩说,一些重债穷国仍无法提供最低限度的足够资金用于社会开支,而且由于这个原因,不可能能够实现国际发展目标。他们也指出货币基金组织/世界银行关于债务可持续性的一项研究,¹⁴确定这些国家有许多将无法应付不利的冲击(例如商品价格下跌或气候灾难),这种冲击损害其偿还剩余债务的能力。这一考虑意味着在帮助重债穷国方面还做得不够。

可能引起关注的是,如要商定一项再加强的重债穷国倡议,即重债穷国可但又不通过增加官方发展援助来大量提供资金,则其主要效果将是在各国之间重新分配援助。特别是,重债穷国可将分配较多的资源给过去已债台高筑的国家,其危险性是,这会牺牲债务较轻但同样贫穷的国家。在目前合理分配援助的情况下,考虑到贫穷的普遍性及已制订使援助有效减少贫穷的政策,这要冒破坏战胜贫穷的风险。换言之,虽然一些小组成员认为进一步减免债务是极好的措施,而所有成员都同意应当予以认真考虑;但重要的是,要严格规定由额外资源资助重债穷国了。

官方发展援助

长期以来,官方发展援助是支助发展的主要经费来源。将近半个世纪之前,国际社会接受了一个原则,那就是富国有责任帮助穷国启动发展进程。1996年,

¹³ 小组的一名成员写道,“一些非洲财政部长宁可债务偿还节省 200 000 美元而不愿从官方发展援助节省 500 000 美元,因为官方发展援助的美元因计价过高……[和]技术援助费用高昂(聘用一名欧洲专家的费用可用来聘用 10 名印度专家或 5 名拉丁美洲专家)而显得没有效率。粮食援助(例如米)的定价比市价高三倍。”

¹⁴ 货币基金组织和世界银行,《The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability》(2001年)。

皮尔逊委员会把这项原则常规化，呼吁援助国至少把它们国产总额的 0.7% 作为官方发展援助，这个指标获得联合国和许多（但不是全部）援助国的认可。但是只有四个国家——丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典——曾经达到这个指标，并且近年来它们继续达到指标。平均而言，官方发展援助作为捐助国的国产总值的百分数自从国际社会首次通过了 0.7% 的指标之后就已经下降，并且其后几乎每年都在下降，至少到 1997 年。1999 年它的总额为 560 亿美元，平均为 22 个经合会发展援助委员会成员的国产总值的 0.24%。（即使不计算从来没有承诺 0.7% 的指标的美国，其平均值也只不过是该年的 0.33）许多捐助国还需要作出更大努力才能达到它们多年以前同意的指标，使它们的人民感到骄傲。

我们可以寄予希望的一个事实就是，两个国家已经开始增加它们预算中作为捐助的份额并且自从 1997 年以来援助有所增加。虽然如此，即使重债穷国倡议的经费全部由额外资源提供，而不是从官方发展援助中分出去，这么做本身仍然不能使各国在 2015 年时达到目标。摆在眼前的是，未来富国的富有与世界上 10 亿多以上赤贫人口的穷困之间的对比会越来越强烈，而仅仅因为缺乏 500 亿的捐款而达不到 2015 年的目标，实在令人深感关切。

在捐助国普遍对捐助所针对的问题缺乏广泛政治关切的情况下，期望援助数额大幅度增加是不现实的。不过，或许 1990 年代的历次主要会议和首脑会议中提出的国际发展目标以及这些目标获得联合国千年宣言的坚定支持可以为援助方案提供新的政治动力。应当使捐助国的人民知道这些目标，以及他们在达到这些目标方面的重要性，达到这些目标所需资源以及官方发展援助对此所发生的作用。这种信息必须传达给那些捐款远低于 0.7 的指标的国家的公民。发动一次千年目标的宣传运动或许可以追踪达到这个目标的进度，突出任何短缺和指出补救行动。这样的宣传活动将需要结合成功的减债运动的热情与关键国际机构的专业能力和私人基金会的财务支助。

如果发展援助委员会的成员国家实际上提供了相当于它们国产总值的 0.7% 的官方发展援助，则援助额将会增加到大约一年 1 千亿美元。尽管在估计达到人力发展目标的费用方面存在一些不确定性，可是这个数目显然足以向每一个认真追求 2015 年的目标的低收入国家提供足够的经费，使它们的努力不至于因为缺乏外来资源而半途而废。这笔钱可以向重债穷国提供额外的减债经费。它可以全额提供达卡尔全球教育倡议的经费，还可以提供宏观经济和保健委员会目前正在为非洲的健康危机拟订的方案。它还能够多付出大约 75 亿美元一年，以供达到普遍取得生殖保健服务的需要。它还可以让各农研组中心得到适当的经费。问题不是找不到花这笔额外 1 千亿美元的地方，而是在于说服富国的政客和一般群众，要他们了解这种开支不但是是一种道义责任，并且也是为了建立一个更安全的世界而作出的廉价投资。

新的和创新的筹资来源

对取得充分的全球公益物的关切日渐增加一事作出的一个响应就是设法为国际社会寻求新的财务资源。目前对全球公益活动的开支大约是每年 50 亿美元，其来源多种多样，而从这些方面得到的收入不可能期望与眼见的新的需求同步增加。因此发展筹资问题会议应当考虑是否应当建立一个适当的全球经费来源，一方面使全球公益物得到充分的支助，另一方面也防止这个援助方案会进一步被瓜分，用于满足其他需要。如果能够建立一个创造较高收入的税收资源，则或许可能利用其中一部分来补助官方发展援助。

最受到注意的来源就是货币交易税（通常被称为“托宾税”，名称来自获得诺贝尔奖的经济学家詹穆斯·托宾，因为他最初提出这个想法）这是一个小数额的税，通常提到的数目是 0.1% 至 0.5%，加在于所有外币转换活动上。支持者提出这个税的两个优点。一个优点是，由于这个税主要是加在采取短期立场的人身上，它会有抑制短期投机的效果，从而帮助维持税率的稳定。对交易人和长期投资者，这笔税所造成的额外开支可以说微不足道。第二个优点就是，由于外币交易市场的交易量非常庞大，即使非常少量的税也可以获得相当大的收入。例如，以 0.1% 的税率计算，以目前一天 1 600 亿美元的交易量来算，一年的收入可达 4 000 亿美元。

反对这个税的人指出两个实际上的困难和对所声称的益处提出质疑。一个实际困难是因为必须把收税的基础从外地交易市场扩大到所有衍生工具（如期票和选择权），因为这些也用于类似的交易。这里的问题是如何达到在交易市场和衍生工具之间相等的税率。这是必要的，因为这样才能避免从一种交易手段转移到另一种交易手段之间的效率损失。仅仅对衍生工具的合同的价值征税则税额过低，不能达到等值，可是如果根据衍生工具所涉的实际资产价格征税，则税额又会过高，可能破坏这个市场。¹⁵ 另一个实际困难是由于金融交易可以随时转换交易地点，尤其是在现在的信息和通讯的技术环境中。这就是说，这种税不但需要在主要金融中心征收，并且要在全世界征收。难以想象如何在全世界所有国家和管辖地区做到这一点。即使做到，金融专家们或许会挖空心思创造新的衍生工具来逃避这个税。

批评者还指出，货币交易税不太可能有助于稳定外币交易市场。支持者的假设是，大多数外币交易的转手并不是由于贸易需要或者长期资金流动，而是投机。即使这是事实，仍然不清楚的是，0.1% 的税会对投机发生扼抑的效果。实际上，在金融危机时出现的大量突然的资金流动主要是基于对巨大得失的希望和恐惧，其所涉百分数远高于此处的百分之零点几。无论如何，支持者的假设是错误的。

¹⁵ 见 Parthasarathi Shome 和 Janet G. Stotsky, “Financial Transactions Taxes”, Tax Notes International (1996 年 1 月)。

大多数的转手都是所谓的‘热土豆’贸易，也就是说，经纪人在外币交易建立了一个庞大的初期立场之后（例如为一笔贸易筹资），它会进出于不同的价位，直到在几分钟之后建立了一个新的短期平衡为止。¹⁶ 这种交易的一般差数大约是0.01%。0.1%的税因此相当于这种交易的1000%。即使在其管辖范围内，收取这种税的可能性也不是那么高，应当交税的人通常会找到逃避的办法。

最后，即使在货币交易市场和衍生工具的交易之间找到平等的收税办法，即使所有国家都同意合作来收取这笔税，并且即使这个税的基础不会由于新的衍生工具的发明而削弱，这个市场仍然可以重新组合为经纪人市场。外国货币交易人可以从交易人的身份转变为经纪人，利用他本身的库存来进行交易，在其中买方和卖方可以直接交易。其后果对买卖外币的人而言增加了一些不便，对于交易量而言，后果并不明朗，可能是大幅度下降。不清楚的是，为什么这么做会减少投机和波动性。其实，阻碍价格的明朗性，这种税可能增加波动性。¹⁷

批评者还质疑货币交易税增加收入的潜能。这里的关键问题是，交易数量会因为引进这个税而降低多少，尤其是如果市场重新组合而变成经纪人市场的话。应当承认，只有在交易量大量下降的情况下这种税的收入潜力才会受到破坏，但是有些批评者认为不能不顾这种下降的可能性。

总而言之，货币交易税的优点仍然存在着很多争议。小组认为在就托宾税的可行性和适宜性作出任何明确结论之前需要进一步作积极的研究。但是，小组也认为或许应当问，货币交易税是否是真的唯一选择，或者是否存在其他的收税基础，或许可以用来增加收入，支付全球公益物。

实际上，过去曾经有人提出过若干其他的提案。例如，曾经有人建议征收一项国际税，用于‘全球共有空间’，指的是公海，南极和外空。国际社会或许可以征收海床采矿税（如果这种活动开始的话），征收公海打渔税，或者发射人造卫星税。但是，没有任何一项会在近期内取得相当的数额。其他的可能性包括在国际转手活动中收税，如国际贸易，航空或武器出口。专家小组不认为这些想法会得到国际上的同意。

若认为应当进行全球性征税，另一个值得慎重考虑的收税提案就是征收碳的排放税。这个税还会创造物质刺激来增加一个全球公益物。

科学证据已经证实，继续把碳排放在大气中会显著的增高全球的气温。对于全球暖化的可能代价，专家们还没有达成协议，因此还无法对限制碳的排放的最

¹⁶ 见 Rich Lyons, *The Microstructure Approach to Exchange Rates* (Cambridge, Mass., MIT Press, forthcoming)。

¹⁷ 见 Karl Habermeier and Andrei Kirilenko, “Securities Transactions Taxes and Financial Markets”。货币基金组织工作文件 WP/01/51（2001年5月）。

佳效益开支作出评价。虽然如此，很久以来已经非常清楚的是，这项危险需要得到政策回应。

碳税可以采取对化石燃料的消耗量征税，其税率可按燃料的类别及其对全球碳排放量的大小划分。在国家间达成一项协议，规定每个国家都需要征收一个起码的税率，或者高于最低税率的税，这样会造成各种物质刺激。以碳为基础的燃料的价格会增高，从而导致损害性较少的能源的生产，鼓励消费者节约使用含碳的燃料，并增加对节省能源技术的科学研究。在所探讨的建议中，发达国家将同意把它们税收的一部分转交给负责支助提供全球公益物的国际组织。¹⁸（发展中国家可将它们的所有税收转投入他们自己的经济活动中）由此创造的资源可以用于支付给发展中国家，以供他们采取吸收大气中的碳的行动，如保护森林或重新造林。证据显示，吸收大气中的碳是应付今后 20 年间全球暖化的最廉价办法。税收的余额由收税的国家保留，用于减少财政赤字，降低所得税或增加其他有价值的公共开支之用。

国际发展筹资问题会议应当考虑是否建立一个国际税，目的是创造收入，为提供全球公益物供资。国际应当认识到，为这个目的，碳税是值得考虑的。

另外一个值得考虑，减轻发展中国家的财务负担的办法可以说是‘新和创新的’，不过从另外一个角度而言，它已经存在了 30 年。这就是恢复使用货币基金组织在 1970 年创造的特别提款权。特别提款权的发明是为了在全世界的货币储备中增加一个稳定的增加量，但是不需要国家产生剩余或赤字。这种不平衡会迫使一些国家承担赚取储备金或向储备贷款所产生的费用，而在发出储备金的国家，大量的赤字可能影响到它们本身的财政稳定。自 1981 年以来，基于若干理由，没有向货币基金会的成员国家发出特别提款权。一个理由就是，自从资金充分流动以来，特别提款权的利息增加到与五个最大的发达国家的短期利率相等，因此发达国家看不出索取特别提款权的配额有什么好处。这些国家现在能够在国际资本市场以类似特别提款权配额所得到的优惠获取资金。另一个理由是，任何不完全符合货币基金组织的配额的分配方式都需要对货币基金会的《协定条款》作出修订。这妨碍了把特别提款权用于旨在帮助某些国家的特别安排，或者防止其他不按规矩办事的国家得到好处。举例言子，货币基金组织于 1997 年同意作出一次特殊特别提款权分配，目的是把所有成员国目前的配额的累积分配比例予以平等化；四年之后，协定条款的修订工作仍然没有完成。

¹⁸ 上次在一个国际论坛中讨论这个问题时，美国与欧洲联盟之间发生了争议。欧洲国家已经征收较高的能源税，因此要求将其考虑在内。上述办法可以为此争议提供妥协的解决办法。那就是，欧洲国家虽然给付同样的国际税率，可是可以得到部分减免。

停止分配严重地影响到发展中国家的利益。不同于发达国家，它们不能像发达国家那样在市场上以类似特别提款权的条件贷款，即使如此，许多国家在近年间致力于建立它们的储备金，以减少金融危机的发生。发展中国家现在拥有超过 8 500 亿美元的储备金，比在欧洲金融危机发生时多出将近 3 000 亿美元。不是由经常帐户余额供资的额外储备金的借款条件远不如特别提款权所给予的条件；其实，新兴市场目前需要支付的利息是美国财务债券率再加上 8%。其后果是相当大笔的资金外流，通常被称为‘反向援助’，其总额接近发展援助委员会国家所提供的常规援助。

特别提款权制度的原来目的恰发好是为了让国际储备金能够根据国家的需要而增加，同时不至于对一般国家造成实际上的负担。货币基金应当恢复特别提款权分配，以减少现在加诸于一般发展中国家成员的实际负担。现在是恢复这种分配的好时候，因为原来的关切不仅是一个国家在向其储备金贷款时产生的费用，同时还考虑到这对发出储备金的国家的财政稳定发生的影响。历年来，后者并不是问题，可是由于美国经常帐户中出现前所未有的赤字，现在有点令人不安。相当数量的特别提款权分配或许可以帮助缩小美国的赤字，同时容许其他国家继续建立它们认为需要防范金融危机所需的筹备金。

支出问题

小组已经努力强调，它不认为问题能够单纯的用花钱来解决。官方发展援助是怎么花费的，就和有多少援助可以花费同样重要。有理由认为，这项援助并没有产生它所能发挥的金钱价值，部分是由于捐助国的行动。

一个长期问题是，捐助国并没有以尽量扩大在减少贫穷方面的影响（或甚至促进成长的方式），在国家之间分配它们的援助。它们往往是利用援助来促进它们的外交政策的目标或者促进它们自己的出口。这些做法可能随着冷战的结束以及经合发组织尽力阻止各国把援助同出口挂钩而式微。最新获得的数据（1998 年）首次显示一些迹象，双边援助目前正流向非常贫穷但是政策环境良好的国家。¹⁹ 这个进程应该更进一步，直到援助的分配完全由受援国贫穷的程度及其政策环境是否能够支助消除贫穷行动来决定。

虽然援助方案的两个传统缺陷可能已经减少，近年来却又增加了其他问题。捐助国日益对受援国提出许多要求，关于治理、官方采购做法、反贪污措施、宏观经济纪律、环境、社会花费、两性平等、人权、童工等等。这些事项个别来说每一项都有价值，但集体来说，它们对于大部分受援国的脆弱政治和行政体制却造成严重的负担，捐助国也试图无微不至地管理它们的援助方案。结果是技术援助使用基本国的国民来担任项目执行单位的工作人员，那些单位只是着眼于获得资金的项目如何运作，忽略了技术援助如何转移技能，使得项目能够复制的较大

¹⁹ Paul Collier 和 David Dollar, 世界能够把穷人减半吗：（华盛顿市：世界银行，2000）。

目的。结果，援助供应的行政费用增加，现在已经达到援助预算的大约 5.4%（还不包括技术援助的费用）。而缺乏捐助国协调已经带给受援国很大的交易费用，它们的部长必须花费过分的时间来满足捐助国的许多要求，而不能着眼于它们国家的问题。同时，有迫切需要的国家，特别是最近解决了暴力冲突的那些国家，发现意图良好的保障措施却使它们无法获得援助的机会。

国际社会已经开始解决这些问题。“所有权”和“参与”现在是流行口号。世界银行开始实行一个全面发展框架来帮助者协调它们对一国选定的战略的支助。货币基金组织已经将其加强结构调整项目改名为减少贫穷和成长项目，并且已经按照减少贫穷战略文件的新工具而加以改进（世界银行也计划通过减少贫穷贷款来支持），这提出了一个国家自己解决贫穷问题的审慎战略。这些倡议大体上都朝着正确的方向。

问题是它们是否走得够远。正如在引言中所说，如果是要改善撒南非洲的前景，捐助国团体和那个困难地区之间必须有一种新关系。Ravi Kanbur 和 Todd Sandler 最近提出的共同合用提议或许能够提供这种关系的基础。²⁰ 每一个潜在的受援国都制订它自己的发展战略、方案和项目，主要是同它自己的人民协商，并且也同捐助国进行对话。然后它向捐助国提出它的计划，如果捐助国赞成那些计划，就把不受限制的资金放进一个共同合用的发展援助资源内。这同政府自己的资源一起，将为全盘发展战略提供资金。每个捐助国的筹资水平要看它对战略和受援国执行战略以及有效监测进展和开支的能力的评价而定。在导致筹资决定的对话期间，捐助国的意见会让该国和其他捐助国知道。但是，将不允许决定参与的那些捐助国去指定这个或那个捐助国的资金作为这个或那个项目的用途，或者由捐助国对具体的项目或方案进行具体的监测和控制。（但不能强迫一个捐助国违反其意志去参与这种方法。）

这个提议是打算提供一种机制，受援国可以依赖这个机制认识到实行捐助国团体认为不明智的政策后果，同时也让其决策人员节省花费在谈判条件上的时间。这会让每一个受援国自己决定它希望获得的是什么技术援助以及谁应该提供这种援助。这将消除把援助同捐助国生产的物质和提供的服务相挂钩，那种做法仍然占有所有援助的（实际上是所有技术援助）的几乎 30%，并且估计减少了至少 15% 的价值。直到 2001 年 5 月，经合发组织国家最后才同意废止这种做法，即使在那时也是有条件的。这项提议或许也能够打破看来在援助方案中蔓延的瘫痪状态，也就是捐助国继续不断地提出越来越多前提条件，其中许多个别来说都言之有理，但是集体来说却构成即使在具有优良治理能力的国家都可能证明是十分巨大的障碍。

²⁰ Ravi Kanbgur 和 Todd Sandler, 发展援助的未来：代同合用与国际公益（华盛顿市：海外发展委员会，1999 年）。

这项提议牵涉到援助发放方式上的重大转变，重大转变向来涉及可能会出差错的危险。一个危险是捐助国可能接受提议的形式而非内容，并且试图利用本来是要表达意见的协商小组会议来施加过时的条件。另一个危险可能来自捐助国丧失监督环境标准和采购等的的能力。由于很少受援国有能力向譬如多边开发银行那样严密地监督采购情况，滥用权力现象可能预期会增加。这或许会引起捐助国团体的不满，特别是那些最致力于规定条件打算解决那些原因的人。为此初步的效果或许是减少援助数量，因而有些受援国或许就犹豫是否要核可该提议。但是所有权的一部分是有关犯错误，提议是基于一项信念，就是只要不让这些国家负起真正的责任，就不能期望它们建立它们自己的能力。如果捐助国把安全放在第一位，就永远不能建立同非洲的新关系。

采取共同合用提议将把捐助国和受援国的关系放在一个新立足点上。但这是一个目的只是要处理本节开头所指出的公共部门投资的四个目的的第一个，也就是在低收入国家筹资发展。世界也需要筹资提供全球公益，最好把为这两种不同的用途而分配资金的方式作一个明确的区分。基本上应该让各国自己决定如何花费提供给他们钱来促进其发展，虽然它们应该期望，如果它们明智地花费，就能更容易找到钱。但是筹资供应全球公益而提供的钱必须用在那些公益上，只要能够提供公益，并不管钱是用在哪里。因此，必要的制度和共同合用提议非常不同。资金的提供是应该换取合同义务，以提供有关的公益，中等收入国家应该和低收入国家一样有资格投标提供这些公益。

此外，不应该一贯地期望发展中国家会借贷以便筹资生产全球公益。按照定义，它们是为全人类的利益而进行这项生产，而不只是为其自己的公民，因此它们将预期获得赠款而非为此用途的贷款。

还有一个以非常减让性条件供应官方发展援助给低收入国家的问题。绝大多数（将近 90%）的双边官方发展援助实际已经是用赠款的方式提供，主要的例外的是日本的援助。对照之下，国际发展援助的放款仍然是采取减让性贷款的方式。减少低收入国家可能再次变成负债过重因而需要重复采取重债穷国做法的一个途径，就是增加国际发展援助贷款的减让性。例如，这些贷款能够有 99 年期限和 40 年的宽限期。作为交换条件，还清了国际发展援助贷款的国家应该有一个道德义务，在它们的人均收入提高到工业国家的水平时，立刻自己成为捐助国。但是，不应该夸大改善国际发展援助条件的重要性。重债穷国以往的主要债务问题是来自出口贷款而非官方发展援助，工业化世界的官方出口贷款机构目前已经对这些国家的贷款采取比较谨慎的态度。

除非国际发展筹资问题会议同意这些会大大增加援助流入的措施，否则 2015 年国际发展目标将不可能实现。这需要比重申 0.7% 的国产总值目标更多的承诺。需要进行公开宣传，说服那些达不到目标的捐助国的舆论，表明它们有道德义务和强大的自身利益去进一步努力。援助应该逐步转移到一个共同合用的基础，那

将真正使得受援国能够自行支配，由捐助国根据良好的减少贫穷战略和目的在实现国际发展目标的计算费用计划，分配援助给受援国。最后，应当考虑的是否建立一个单独的收入来源，或许是以一种碳税的方式，来投资供应全球公益，以便援助方案不再为该目的而被并吞。

5. 系统问题

虽然国际经济治理的结构近年来已有变化，出现了新的结构如世贸组织、财政稳定论坛和 20 国集团，这些变化却无法赶上世界经济全球化的速度。这可能是一种广泛流行的看法的原因，这种看法认为，全球化要为富国与穷国的悲剧性和危险的差距负责。人们提出了目的是要使得国际经济管理现代化的许多提议。本节试图确认这些提议，这些提议的通过对于改善现有体制的管理或者填补遗留的差距极为重要。

现有体制的变化

在主要的国际经济组织，世贸组织的最新征聘中，也许可以并不奇怪地发现一些最大的问题。问题的一部分只是预算不足，预算在 2000 年还不到 8 千万美元，是该年货币基金组织可用资金 58 300 万的一小部分。成本效益是必要的，但是不应该变成对单纯效用的威胁。世贸组织应该向其成员提供目前并未提供的一种服务，就是对较小和较穷成员国的法律援助。当一个国家必须对一个较大国家的无理反倾销行动进行法律辩护时，就需要这种援助。²¹ 为了扩大向其成员提供各种这类援助，世贸组织就需要更多钱。

就如在它之前的关税及贸易总协定，世贸组织是根据共识来办事。在“绿屋”中的非正式谈判通常是在达成共识之前进行，这种谈判是在为数有限基本上是自选的国家中进行。这个过程现在将要跨掉，部分是由于越来越多国家参与，但主要是因为发展中国家成员在世界贸易体系中远比过去更加利害攸关。在乌拉圭回合协定之下，成员国不再挑选它们将要遵守的协定——它们有义务遵守所有协定。因此，它们不能够袖手旁观在任何重要领域的谈判过程而不危害到它们的利益。许多国家在乌拉圭回合之后发现，它们在没有参与的情况下已经接受了已制订的一系列义务，但它们在执行那些义务上将有很大困难。

有一个建议是设立一个小的指导小组，能够负责就世贸组织成员国未来的贸易协定谈判达成共识。这种小组不应该削减各国在世贸组织中的权利和义务，也不应该超越以共识来决策的规则。它不需要牵涉到按比例或加权表决。每个成员都应该保留最后的决定去接受或拒绝参与贸易协定。在理想上，指导小组

²¹ 参看 G.Helleiner, “市场、政治和全球化：全球经济能够走向文明吗？”在贸发会议上所做的 Raul Prebisch 纪念讲演（2000 年 12 月，日内瓦）。

的组成应该是世贸组织全体成员的代表，参与也应该基于明确、简单和客观的标准。²²

上面说过，劳工和环境标准的问题需要比目前更加着重于国际领域。在劳工标准方面，最自然的解决方法是加强国际劳工组织（劳工组织）。劳工组织应该比以往更快地谴责违背其公约的政府，它应该能够对持续违规者实施经济制裁，也许是以罚款的方式。对改革劳工组织的问题需要此小组对该问题的处理给予认真的考虑。在环境领域，目前分担政策责任的各种组织合并成单一的全球环境组织，地位相当于世贸组织、货币基金组织和世界银行。

货币基金组织和世界银行——布雷顿森林机构——在世界经济中发挥关键作用。货币基金组织负责监测和指导各国的宏观经济政策，在无法进行指导时，管理所产生的危机。世界银行是首要的国际开发银行，对于各国促进发展所采取的政策有重大影响。但是在实际上，这两个机构的运作时常受到批评。例如货币基金组织并没有采取什么行动去影响其主要成员所采取的宏观经济政策，以便维护小国的利益。

借贷国另一个长期的不满是制定条件。人们广泛赞成货币基金组织制订条件和指示银行贷款给具有良好政策环境的国家的基本原则。但是人们时常表示关切，基金组织的条件范围太广、其工作人员被认为态度傲慢、对于政策采取一刀切的办法，而不考虑到政治现实。基金组织当前减少对于其宏观经济核心的条件的做法令人欢迎。布雷顿森林机构在协调国家的政策和战略所有权概念以及只有在有利的政策环境中才贷款的概念方面，面临特别的困难。同联合国进行对话或许有助于避免使得进程退化到变成只是一个单纯贷款给声称“拥有”大家都知道布雷顿森林机构赞成的政策的那些国家。另一个可能性是利用从借贷国周围地区请来的“智者”小组；在 1960 年代进步同盟期间，这种小组在援助的分配方面发挥有用的作用。

这些任务的重要性使得布雷顿森林机构的管理成为一个关键问题。货币基金组织和世界银行是在有别于联合国所实行的一国一票的安排的非常不同的表决结构下接受管理的。这两个组织有一套系统，其中一个国家（在董事会以及更重要的在执行局中）投票的份量，要看它的配额，而配额又是按照一套反映该国在世界经济中的比重的公式来决定（并且定期重新谈判）。有些决定为了通过，需要有或是 70% 或 85% 的绝大多数票。这实际上就给了采取集体行动的发展中国家对这类决定的否决权。但是美国的配额的份量使它能够单方面否决需要有 85% 多数的任何决定。这包括修改协定条款以及最重要的是改变配额和特别提款权的分配的决定。

²² Jeffrey J. Schott 和 Jayashree Watal, “世贸组织中的决策”, 国际经济研究所（华盛顿特区）政策简报 00-2, 2000 年 3 月建议了实现这个方法。牙买加驻美大使 Richard Bernal, 2001 年 2 月 5 日给《金融时报》的一封信中，主张一个非常类似的方法。

这个表决结构的实际影响是把决策权力牢牢掌握在工业国家手中（虽然发展中国家在 1994 年的确用了一次它们的集体否决）。这是那些认为一国一票的安排比较合乎民主的国家的长年的批评。当然，我们也可以提出一个问题：给一个人口只有 100 000 人的国家和一个有 10 亿公民的国家同等的表决权，是否是真正的民主。但是，对于这个提议的标准反对意见并不是根据对于什么才是真民主的理论辩论。而是两个组织都能发挥作用，因为工业国家愿意提供它们大量的财政资源。这是一个现实，给钱的人希望控制他们给钱的机构。

如果给钱的人降到少数表决的地位，他们的支助就可能裁减，这就会削弱了布雷顿森林机构的效用。但是，接受这个事实并不妨碍必须试图纠正管理上的反常状态。

建立新机构

建立新机构的想法在有些地方受到强烈抵制。人们当然可以正当的质询是否需要新机构，并且在批准建立新机构之前要求提出强有力的理由。同样的，也可以适当地确定，在关闭任何现有机构之前，这样做是令人信服的。但是，要求世界永远带着一套它恰是从过去继承的体制来进行工作，也就是允许惰性在决策中占有相当不合理的份量。实际上，看来显然有理由建立至少两个新的国际经济机构。

国际附带影响很大但没有任何国际组织负责管理的一个主要经济政策领域是税收²³。大多数国家的税收制度是贸易和资金流动受到严格限制的时代形成的，因此企业大体上是在国家疆界之内进行业务，大多数人都从他们母国的活动中赚取收入。在这个环境中，领土原则——政府有权向领土内的所有收入和活动收税——提供了明确的规则，规定哪一个政府有权征收什么税。其他国家的税收政策是决策者不太关心的问题。

在今日的全球化世界中，问题远非如此单纯。例如，根据领土原则，来自并非投资者居住国的国家中的投资收入能够合法地由两个国家之一收税。对一个在许多不同国家营业的跨国公司的收入收税的权利的分配，现在要靠复杂而往往专断的公约来决定。一个国家能够征收的税往往受到其他国家税率的限制：对于容易运输的货物的销售税，对于移动因素（实际上是资金和高度符合资格的人员）的收入税，都是如此，对于公司有地点选择权的活动的企业税，也是如此。各国不是靠关税政策或贬低货币值，而是靠提供低税率和其他税收宽减办法来日益竞争，这个过程往往称作“税收降级”。当资金是在付税者居住以外的一个国家赚取收入时，就大为助长了逃税现象——这个事实往往提供了资金外移的主要动机。

²³ 这并不表示这些问题完全受忽略。经合发组织处理了可能适合由一个国际税收组织处理的一些问题，但经合发组织的会员资格是受限制的。联合国和贸发会议就一些具体专题召开了几次专家组会议。货币基金组织在税收管理上提供技术援助。

所有这些考虑都显示一个国际税收组织（税收组织）的重要作用²⁴ 这样一个组织至少能够收集统计资料，确认一些趋势和问题，提出报告，提供技术援助，以及提供一个交换意见和制订税收政策和税务管理规范的论坛。它能够向货币基金组织监督宏观政策一样地从事监督税收的发展。进一步说，它或许能够参与避税港的谈判，说服它们不要进行有害的税收竞争。同样的，它能够带头限制试图吸引跨国公司的税收竞争——如上所述，这种竞争往往导致外国直接投资的最大份利益归给外国投资者。野心稍微大些的是，税收组织也许在国家之间就税收问题发生磨擦时，制订仲裁程序。还更具野心的是，它能够主持一个税收信息多边分享机制；就如经合发组织内已经存在的机制，以便控制海外赚取的收入的逃税范围。也许最具野心的是，它或许能够在适当时候试图拟订和达成关于一套对跨国公司单一收税办法的国际协议。

可以属于税收组织的另一项任务是制订、谈判和操作对移民收税的国际安排。目前大部分移民只向它们的所在国付税，这项安排使得来源国由于许多最有能力的公民外移而蒙受经济损失的危险。美国要求其国民不论住在哪里，其全世界的收入都要缴付美国税，普遍采用类似美国这样的安排，或许能够起重大的作用，把人才外流转化为来源国的利益。但是，如果没有一个税收组织来帮助执行，由大多数国家来执行这种立法，只是一个空洞的姿态。

如果一个税收组织能够成功地控制逃税和税收竞争，就会有两个结果。一个是不老实的付税者以及移动生产因素（例如资金）增加缴付一定数量税金的比例。大多数人都会认为这是清楚的获利。另一个结果是增加一定税率的税收。各国政府能够利用增加的税收，或是增加公共开支，改善财政收支，或者降低税率，有些人欢迎增加公共开支的幅度，但另一些人却谴责这种做法，他们可能为此反对这项提议。

现行国际经济安排的其他主要缺陷是缺乏任何具有政治合法性的任何最高组织。由于需要面对本报告开头所说的世界经济两极化，这是一个严重的问题。世界需要一个最高的机构，这个机构有能力让其他国际机构降低经济不安全作为政治上比较安全的世界的一个基本条件。1995 年全球治理委员会的一项重大建议就是设立一个新的机构来解决这项需要。²⁵ 委员会申论如下（153-154 页）：

国际社会并没有令人满意的方法来全面讨论全球的经问题以及经济、社会、环境和安全问题之间的各种联系。贸易、竞争政策、环境、宏观经济政策、和社会政策等问题之间的界线越来越模糊……，全球相互依赖日益增加，传

²⁴ 关于一个国际税收组织的可能职责的或许是最具体的讨论是 Vito Tanzi 的“有需要建立一个世界税收组织吗”，收录在，《全球化的经济学：来自公共经济学的政策观点》A. Razin 和 E. Sadka 编（纽约，剑桥大学出版社，1999 年）。

²⁵ 全球治理委员会，《我们的全球邻居》（牛津，牛津大学出版社，1995 年）。

统的制度安排不再足够。能够培养一种共同利益感和调和差异的政治结构跟不上全球的发展速度。

委员会得出结论认为，需要填补这个差距的是联合国内的经济安全理事会（经安会）。这个机构在国际经济问题上的地位就如同安全理事会在和平与安全问题上的地位一样。它的任务将是监测世界经济状况，监督主要政策领域之间的互动，为一些国际组织中所做的政策提供一个战略框架以及在其政策目标中取得连贯性，以及促进关于制订全球经济体制的政府间对话。它的建议将因为那些参与审议的人的权威性，而非由于做出具法律约束力决定的权力而带来份量。委员会预计经安会每年举行两次会议，一次是政府元首级，一次是财政部长级，并且有一个副首长和一个小秘书处的资助性基础结构。委员会强调，他们并未预见有需要设立任何大型的新官僚机构。

委员会认为，有效的经安会必须规模小，所谓规模小是指不超过 23 名成员。（这就排除了把经济及社会理事会加以调整，成为一个经安会。）他们建议，世界最大的经济体，根据购买力平价所计算的国产总值来说，应该有权成为代表。这些国家的成员资格将以一个选区制度作为补充，以提供区域间的平衡代表性以及一些小国的参与。执行这项提议的一个途径是联合国五个区域经济委员会，每个都定期选出它们的一名成员来代表该区的小国家。委员会也暂时建议，欧洲联盟、东南亚国家联盟(东盟)和南锥体共同市场等区域组织，也许代表它们的所有成员参与。

建议的模式有它的吸引力，但是在举行任何会议这前，严格规定一套具体的办法将是专断而可能有反效果的。比较保险的作法是由联合国召开只举行一次的全球经济治理首脑会议，²⁶ 可能由该会议决定，如果第一次会议证明有价值，就延续下去，成为一个经安会。其议程将着重在多边体系的运作以及评估是否需要新的全球机构和本节讨论的那些规则。

主要的国际机构尽管有各种缺点，在过去半个世纪支助发展方面发挥了积极作用——如本报告开头所说，那个时期是世界史上独一无二的人类和经济发展期。但是，认识到已经实现的成果并不应掩盖遗留的任务的艰巨性。如果的确要加速进展，如果要实现国际发展目标就必须加速进展，国际机构就需要加以调整，以反映当前的全球化进程。这表示要给世贸组织足够的钱来有效运作。也要有一个管理结构，让小国能够在决定规则方面发言。这也表示让劳工组织有实权并且有使用实权的意愿。这表示要把负责环境问题的各种机构结合到一个全球环境组织内。这表示要建立一个国际税收组织。这表示至少要讨论建立一个经济安全理事会形式的最高机构。

²⁶ 这个观点是在 Peter D. Sutherland、John W. Sewell 和 David Weiner, “世贸组织和全球治理”文中提出，该文收录在 Gary Sampson 编,《世贸组织在全球治理中的作用》(东京: 联合国大学出版社, 2000 年), 也见于 www.odc.org/commentary/wtorpt.html。

附件

全球政策目标的成本计算

国际发展目标

不同组织所公布的国际发展目标略有差异。这里关注的是大会于 2000 年 9 月发表的《千年宣言》所规定的、在本报告导言中叙述的发展目标。

第一个目标是“使极端贫穷、挨饿和无法得到安全饮用水的人口比例降低一半”。似乎可以合理地假设极端贫穷和挨饿是相伴而生的；两者之一降低一半，另一个也或多或少降低一半。最近的两份研究报告为估计使世界贫困人口减少一半所需的费用提供了合理的基础。

第一份研究报告是贸发会议的研究报告，²⁷ 其中提出，要实现这一目标，就需要每年多提供援助额 100 亿美元左右，使非洲的经济增长达到每年 6%，条件是所有国家都采取值得予以支持的政策，从而有资格得到援助。为了使非洲以外低收入国家平行地作出努力，这个数字将需要至少增加一倍。这样一来，在目前费用之外，每年将需 200 亿美元，这是对所需费用最低限度的估计数。

第二份是世界银行的研究报告，该报告审查了实现到 2015 年将世界贫穷减半的目标的可能性（使用算人头来衡量贫穷的办法以及贫穷线为按 1993 年购买力平价美元计算每天 2 美元）。²⁸ 该报告的结论是，总的来说，这一指标完全可以达到，因为即使按目前的趋势来看，亚洲到该日很可能将贫穷减少一大半。但是该报告还得出结论说，在所有其他区域，将贫穷减半的前景不可乐观，而且可以预期撒南非洲贫穷状况只能有轻微的改善，从 1996 年的 72% 减少到 2015 年的 64%（还是使用每天 2 美元的贫穷线）。要想使非洲将贫穷减少的幅度接近一半，就需要采取三项行动。首先，非洲国家将需要改善其政策，至少达到印度次大陆目前的政策水平。其次，捐助国将需要更有效地划拨其捐款，注重那些贫穷状况严重和有良好政策使得援助行之有效的国家。第三，捐助国将需要增加其援助。按照本设想前景，对于非洲来说，还需短期增加援助约 100 亿美元。

世界银行进行的其他工作似乎说明，对国际开发协会成员国家的援助每年需要增加一倍，从 150 亿美元增加到 300 亿美元，以便实现将极端贫穷减半的 2015 年目标。由于诸如印度和巴基斯坦等非国际开发协会成员国家里有许多非常贫穷的人，这又说明每年需要至少 200 亿美元。

²⁷ 贸发会议，《非洲资本流动和增长》（纽约和日内瓦：联合国，2000 年）。文件内的估计数与贸发会议的估计数不同，因为本报告不假定增加的援助有一部分转变为资本外逃和用来建立储备金。

²⁸ Paul Collier 和 David Dollar，《世界能将贫穷减半吗？》（华盛顿市：世界银行，2000 年）。

假定费用和混合服务如目前那样，按全球水事伙伴关系所作的工作估计，未来 25 年，为了普遍提供水供应和基本卫生条件（未加处理），每年要花 300 亿美元。据饮水和卫生合作理事会估计，未来 25 年每年花 90 亿美元便可普遍提供非常基本的服务。这些估计说明，未来 13 年实现一半目标将需要大概一年 100 亿美元到 290 亿美元，视提供的服务水平而定。目前的费用每年超过 250 亿美元，这意味着为了实现这一目标，无需增加支出。

人们对将贫穷减半的费用作了不少估计，但是对实现一些人力开发目标所需费用却很少进行估计。据儿童基金会估计，到 2015 年普及初等教育将需要每年再多花大约 90 亿美元。²⁹ 实现男女平等还需要多加 30 亿美元。这些估计是按照下列简单假定而作出的，即在某一社会服务领域增加公共支出，该项服务便能按比例地增加，换句话说，即边际成本等于平均成本。对于教育来说，这项假设也许是适当的，但是，拿来估计将婴儿死亡率减三分之二和将产妇死亡率减四分之三所需费用将是可怕的假定（这将意味着每年花不到 30 亿美元就够了）。问题是，影响死亡率的主要变数不是公共卫生支出。目前没有合理的基础可用来计算实现这些目标所需的费用。

秘书长提出了一项估计数，即停止和逆转艾滋病毒/艾滋病蔓延的趋势的所需费用是每年 70 亿美元到 100 亿美元。似乎目前还没有人尝试计算向艾滋病孤儿提供特殊援助所需费用。

据世界银行无贫民窟城市行动计划估计，改善贫民窟条件所需费用大约是每人 500 美元，这意味着，要改善世界 1 亿贫民窟居住者的生活，总共需要支出大约 500 亿美元。为此可能需要增加筹备经费 5 亿至 10 亿美元，以目前至 2015 年之间十三年分摊，则表示每年所需经费约 40 亿美元。

很明显，我们目前的知识不足于在满足人力开发目标的费用上贴上令人信服的价格标签，甚至是粗略的价格标签。各国尚未开始估计满足这些目标所需费用，为了提供可信的世界范围的估计数，它们必须开始进行估计。不过，来自国际组织和国家政府的一群研究员在 2001 年 3 月开会讨论这个问题，³⁰ 看来在未来数月内会提出一些较有权威性的数字。

上文提供的部分数字说明，这类数额一定是巨大的；最好的猜测也许是 300 亿美元。除了为将世界贫穷减半所需的额外 200 亿美元外，这些数额不一定全都需要。例如，一项旨在实现减贫指标的有效方案可能会把为实现教育目标所需额外支出的 120 亿美元包括在内。而且较快增长本身很可能有助于达到人力开发目标。另一方面，这项估计数没有顾及这样的事实，即向较为分散的人口提供一些

²⁹ Enrique Delamonica, Santosh Mehrota 和 Jan Vandemoortele, “普及教育是可以负担的起的：最低费用全球估计”，儿童基金会工作人员工作文件（2001 年 1 月）。

³⁰ 《关于国际发展目标讨论会的报告》，华盛顿市，世界银行，2001 年 4 月。

服务的边际成本可能超过已经提供的那些服务的平均成本。此外还有公共支出和提供的服务之间关系松散所产生的问题，这反映出，实现 2015 年人力开发目标在很大程度上取决于提供的服务的效率以及是否有钱。因此，本报告所使用的数字即每年共 500 亿美元应只解释为指示性的；但是毫无疑问数额是巨大的。

全球公益活动

本报告的论点是，有很强的理由向全球公益活动提供国际资金，并且确定了属于下列类别的各项活动：维持和平；预防传染病；防止氯氟化碳的排放；限制碳的排放；养护生物多样性。下文各段叙述的任务是对这些活动的适当支出数额进行粗略估计。这项工作肯定有许多不确定因素。

维持和平费用每年不同，但是通常一年要花 10 亿美元。

秘书长估计应付艾滋病毒/艾滋病这一流行病的费用为每年 70 亿美元到 100 亿美元。他倡议设立全球艾滋病毒/艾滋病和卫生基金，目的是筹措这笔钱以及外加每年 20 亿美元，用来补助扑灭结核病和疟疾的工作。

研制疫苗的费用可以多达几十亿美元，不过目前没有采取什么行动来研制切合发展中国家国情的疫苗，因为这些国家缺乏购买力来购买即使可以供应的疫苗。小组核可这样的建议，即捐助国应设立疫苗购买基金，保证疫苗研制出来后获得大量采购。这类基金将会鼓励人们去作必要的研究。这项基金所需经费估计数很不一致，从每年大约 10 亿美元到 60 亿美元不等。

国际农业研究协商小组(农研组)的一些中心在孕育 1950 年代的绿色革命方面发挥关键的作用。农研组每年花 3.30 亿美元研究与发展中国家有关的作物。它的活动的收益率估计非常高（虽然不同的估计数相差很大），而且主要受益者是贫穷农民；尽管如此，农研组的预算近年来也缩减了。

控制氯氟化碳排放量已证明没有原本想象那么贵，而且大部分费用由个别工业化国家承担；旨在补偿参与遏制行动的发展中国家的跨界现金付款迄今为止已达 12 亿美元。

限制温室气体是比较花钱的工作，如果在这方面认真作出努力的话。由于估计温室气体的最佳限制排放量所需的科学证据尚未取得，因此还不能够估计最佳方案的费用，但是，毫无疑问，这项费用将是巨大的。这些费用大部分将由个别国家承担，主要的问题是如何公平分摊这项负担。但是，也很可能需要拿出一大笔钱来支付那些采取行动不将碳排入大气的国家。

最后，关于生物多样性，似乎没有人估计过认真开展活动来阻止动植物物种不断丧失所需的费用，肯定也是每年要几十亿美元。

这项简短审查说明，全球公共活动方面所需费用肯定大大超过每年 100 亿美元。最佳估计数是每年 200 亿美元。

表 1

1950-2000 年全球经济发展和人力开发方面的进展情况

项目	1950 年	1998 或 1999 年
人均收入 (1990 年美元) ^a		
世界	2 114	5 709
发展中国家	1 093	3 102
平均寿命 (年)		
世界	49	66
发展中国家	44	64
生活费用每天不到 2 美元的人口所占比例 (百分比)		
世界	63	40 ^b
生活费用每天不到 1 美元的人口所占比例 (百分比)		
世界	42	17 ^b
发展中国家	n. a.	26
有文化人口所占比例 (百分比)		
世界	54	79
发展中国家	40	75
婴儿死亡率 (每 1 000 活产的死亡数)		
世界	156 ^c	54
发展中国家	179 ^c	59

资料来源：Angus Maddison: 《世界经济: 千年展望》(巴黎: 经合组织, 2001 年), 第 31 和 126 页; F. Bourguignon 和 C. Morrison: 《1820—1990 年世界公民收入分配大小》(油印本, 1999 年); 世界银行: 《世界发展报告, 2000—2001 年》(纽约, 牛津大学出版社, 2001 年); 教科文组织: 《世纪中期的世界文盲情况》(巴黎, 1957 年) 以及 《2000 年普及教育评估》(纽约, 2000 年); 世界银行: 《世界发展指标》(华盛顿市, 2001 年); 联合国: 《世界人口展望: 1996 年修订本》(纽约, 1997 年)

^a 按购买力平价计算。

^b 1992 年。

^c 1950—1955 年。

表 2

实现 2015 年国际发展目标所需额外年度费用估计数

	亿美元
使贫穷和挨饿人口减半	200
使得不到安全饮用水人口减半	0
普及初等教育	90
在初等教育方面实现男女平等	30
使产妇死亡率减少四分之三	无估计数
使不满五岁儿童死亡率减少三分之二	无估计数
停止和扭转艾滋病毒/艾滋病蔓延趋势	70-100
向艾滋病孤儿提供特殊援助	无估计数
改善 1 亿贫民窟居住者的生活	40
共计 (大约)	500

资料来源：本报告附件。