

世界经济和社会概览

寻找新的发展资金

2012年



概 述

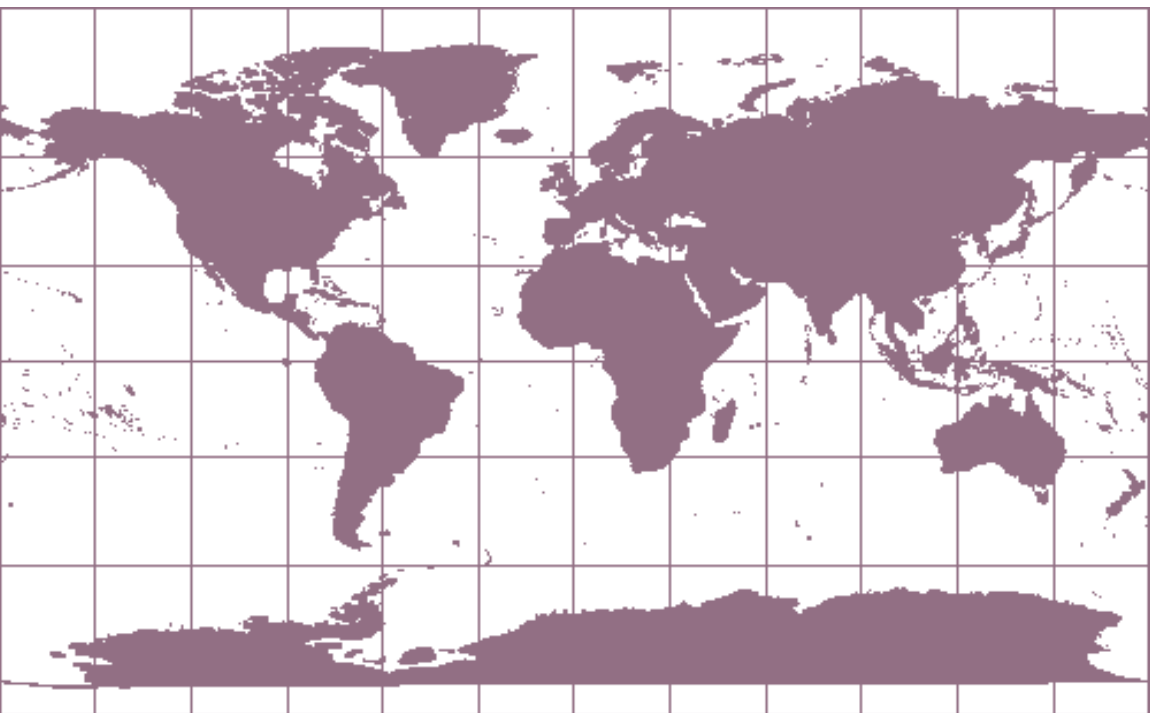


联合国

经济和社会事务部

2012年世界经济和社会概览 寻找新的发展资金

概 述



联合国
纽约，2012年

概 述

摘 要

由于认识到为实现全球发展目标需要额外和更多的可靠资金，因此就要寻找创新性资金来源以补充传统的官方发展援助。最近启动了一些创新举措，特别是在保健卫生领域，但是都没有筹集到很多资金。还提议了有可能筹集大量资金的其他备选办法，包括征收金融交易税和温室气体排放税，以及发行国际货币基金组织特别提款权作为发展筹资的杠杆。

这些提议的可行性主要取决于达成实施提议所需的政治协议。同时需要解决分配资金的最佳方式问题。现有的创新性发展筹资机制指定将资金用于特定用途，例如防止传染病蔓延的接种疫苗方案。这从全球公益的角度看有其长处，但国际方案并非总能同发展中国家的国家优先事项配合良好，在国家机构中也不都能良好运作。

《2012年世界经济和社会概览》分析了这些挑战和其他挑战。确认创新性发展筹资的潜力，但认为实现这种潜力将需要新型式的国际协议和全球治理方面的改变。

寻找新的发展资金

以创新性筹资来源应对全球挑战

2001年，由墨西哥前总统埃内斯托·塞迪略担任主席的联合国发展筹资问题高级别小组建议了一些为履行《联合国千年宣言》¹对持续发展和消除贫穷²的承诺而调动资源的战略。小组认为，为实现国际发展目标将需要大量资金。此外，小组提出有力的理由，认为应当利用国际筹资来源以提供全球公益物，包括预防传染病、研究开发疫苗和农作物、抗击气候变化和维护生物多样性。尽管关于国际发展目标和全球公益物需要多少资金并没有普遍接受的估计数，而且一切这种估计数都是见仁见智的判断问题，无论如何，这些用途所需资金远远超过现有资金。

对许多低收入国家来说，官方发展援助仍然是重要的发展筹资工具，因为它们国内储蓄少，获得私人资本流动的机会也有限。自《千年宣言》通过以来官方发展援助有所增加，于2011年达到1 330亿美元。然而，此数需要增加一倍以上才能达到联合国早已规定的占捐助国国民总收入0.7%的目标。目前看来，由于捐助国受到的财政压力，很快达到这一目标的前景黯淡。还令人担心的是，官方发展援助并不是非常稳定、可靠的资金来源。由于认识到为实现全球发展目标需要额外和更多的可靠资金，因此就要寻找创新性资金来源以补充传统的官方发展援助。

最近启动了一些创新性筹资措施。其中许多被用于资助全球保健方案，也有一些用于资助减少或适应气候变化的方案。各种全球保健基金已为发展中世界几百万儿童接种疫苗，并分发药物给发展中世界几百万艾滋病和结核病患者。国际征税(包括航空飞行税)增加了用于国际合作的公共资金，但迄今为止这些创新性机制还没有

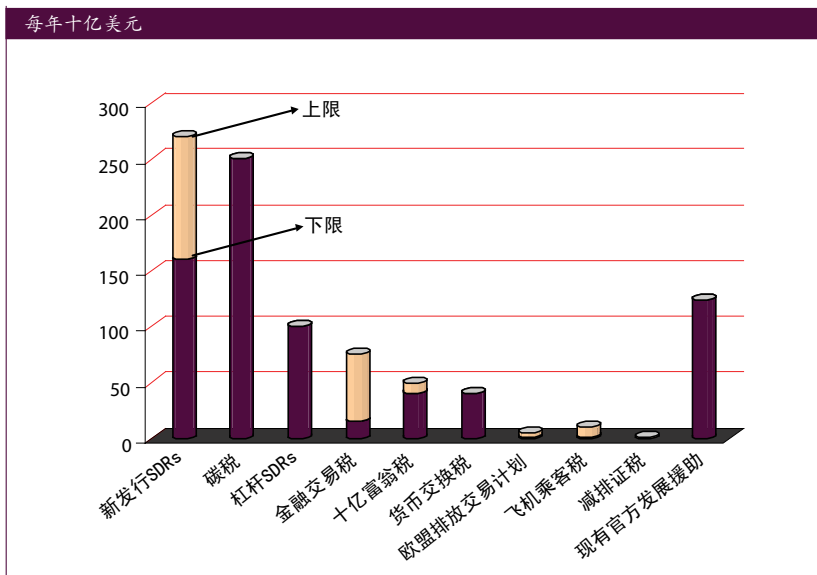
¹ 见大会决议55/2。

² 见A/55/1000。

筹集到很多资金。自2002年以来，通过这些机制估计共为保健卫生筹资58亿美元，为气候和其他环境保护方案筹资26亿美元。调集的资金有一部分是来自将现有的官方发展援助承诺“证券化”，这不是在传统官方发展援助之外的资源。事实上，虽然难以估计，但大概每年只额外增加了几亿美元。

还提议了有可能筹集大量资金的许多其他备选办法(见图O.1和表O.1)，但迄今尚未达成国际协议。这些办法包括征收金融及货币交易税和温室气体排放税，以及由国际货币基金组织(货币基金组织)发行新的特别提款权(SDR)以创造新的国际流动性，以偏向发展中国家的方式分配或债务发展筹资的杠杆。这些提议虽然很有潜力，但也有政治争议。例如，许多国家不愿支持国际征税，认为会破坏国家主权。

图O.1
各种(拟议的和有些现有的)创新性发展筹资来源的潜力大小不等



来源：联合国经济和社会事务部。

表O.1
创新性发展资金和中介资金来源

	说 明	目前资金数 (每年十亿美元)	可能收入概数 (每年十亿美元)	评 论
新的资金来源				
公共部门收入				
欧洲联盟排放权交易计划(初次分配产生的收入)	欧盟国家政府拍卖: 出售或分配排放配额许可证	0.2	1-5	德国同意拨出15%给国际气候融资。其他国家的比例不明。这是在现有官方发展援助之外的额外资金
交易经证明的排放削减(减排证)所得收入(对新发的证明征税2%)	在清洁发展机制下对减排证征税2%	0.06	0.06-0.75	供发展中国家适应气候的额外资金
对航空公司征收团结税	对机票征收小额税, 收入指定给国际药品采购机制	0.2	1-10	2006年至2010年筹得10亿美元。虽然是在现有官方发展援助之外的资金, 但发展援助委员会成员仍将其计入官方发展援助
挪威对航空燃料的二氧化碳排放征税	对挪威境内航空燃料的二氧化碳排放征税	0.02	0.02	挪威将航空燃料二氧化碳排放税收收入的一部分捐给国际药品采购机制
碳税(拟议)	对使用矿物燃料和其他产品造成的二氧化碳排放征税	-	250	假定发达国家对二氧化碳排放每吨征税25美元。将收入分配给国际气候融资很可能需要国际协议。这是在现有官方发展援助之外的资金
货币交换税(拟议)	对主要货币的外汇交易征微额税	-	40	假定税率为0.005%。收入将是在现有官方发展援助之外的

表O.1
创新性发展资金和中介资金来源(续)

	说 明	目前资金数 (每年十亿美元)	可能收入概数 (每年十亿美元)	评 论
金融交易税 (拟议)	对金融交易， 例如证券交 易、债券和衍 生物征税(包 括货币交换 税)	-	15-75 (不包括货币税)	欧洲联盟每年可征收金 融交易税550亿欧元(不 包括货币税)，但不清 楚多少会用于发展。收 入将是在现有官方发展 援助之外的
国际十亿富翁 税(拟议)	对持有财富十 亿美元或以上 的人征税1%	-	40-50	这项提议尚未列入任何 国际议程。收入将是在 现有官方发展援助之外 的
获得全球资源				
发行新的特别 提款权(拟议)	定期每年以有 利于发展中国 家的方式分配	-	160-270	额外的国际流动性会增 加可用的储备金，因而 不是一种发展筹资形式
特别提款权杠 杆作用(拟议)	将储备金富裕 的国家持有的 闲置特别提款 权作为杠杆投 资于发展	-	100	假定每年拨款1 000亿 美元，起到10倍杠杆作 用。取决于使用特别提 款权杠杆作用的政治意 愿和维护特别提款权的 储备资产地位的技术设 计
中介筹资机制				
获得全球资源				
全球资源所有 权(拟议)	对100海里专 属经济区以外 开采自然资源 收取使用费	-	不明	需要管理全球公域的体 制(例如国际海底管理 局)同意。收入将是在 现有官方发展援助之外 的

表O.1
创新性发展资金和中介资金来源(续)

	说 明	目前资金数 (每年十亿美元)	可能收入概数 (每年十亿美元)	评 论
调整现金流动的机制				
免疫接种国际筹资机制	将未来援助流动证券化成期初加重的资源来为免疫联盟筹资	0.6	0.6	2006年至2011年, 免疫接种国际筹资机制在捐助方承诺63亿美元的基础上筹得36亿美元。免疫接种国际筹资机制是调整现有的官方发展援助, 因此不属额外资金
债务转健康投资	捐助方减免债务以交换债务国承诺将所减债务的一半投资于全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金	0.02	可扩大性有限	2007年至2011年, 债务转健康投资共计成交1.702亿欧元, 其中半数国家捐款给全球基金。对于按时偿付债务的国家来说, 这是在现有官方发展援助之外的
债换环保	减免债务以交换投资于当地环境	0.05	可扩大性有限	自1980年代后期以来已筹资约11亿美元至15亿美元。对于按时偿付债务的国家来说, 这是在现有官方发展援助之外的
风险管理机制				
疫苗预先市场承诺试点	保证未来捐助方为疫苗共同付费	0.5	1.5(承诺数)	资金出自官方发展援助, 另外盖茨基金会也提供少量资金

表O.1
 创新性发展资金和中介资金来源(续)

	说 明	目前资金数 (每年十亿美元)	可能收入概数 (每年十亿美元)	评 论
负担得起的抗 虐药物筹资机 制	补贴治疗疟疾 的药物(青蒿 素类复方疗 法)制造商	0.2	可扩大性 有限	约半数资金来自国际药 品采购机制。根据国际 药品采购机制的资金组 成, 负担得起的抗虐药 物筹资机制有一半资金 来自传统官方发展援 助, 40%来自创新性筹 资, 10%来自慈善捐款
加勒比灾难风 险保险基金	区域灾难保险 池	0	0.068	捐助国和世界银行为保 险基金提供资本。起初 付款来自官方发展援助 预算
公民或私营部门资源杠杆作用机制				
产品(Red)	特许私营公司 使用的商标	0.04	可扩大性 有限	为全球基金筹资。资金 来自参与的公司, 是在 官方发展援助之外的

来源: 联合国经济和社会事务部。

在国际调集资金的使用和分配方面也遇到挑战。大多数现有创新性筹资机制，例如全球保健基金，都预先指定将资金用于特定用途。这样做有明显的好处。支持者认为指定用途可以使筹资与受欢迎的事业明确挂钩，有助于建立政治支持和吸引资金。但是，这也可能要付出代价，因为指定资金用途可能会限制了将资源用于国家界定的优先事项的国内政策空间。

国际社会如要超越传统的发展援助模式，满足应对全球挑战所需的筹资，就必须认真对付这个问题。《2012年世界经济和社会概览》分析与产生新的发展资金来源相关的挑战的性质。确认一些机制具有潜力，但认为实现这种潜力将需要国际协议和相应的政治意志来开发资源，以及为使用和分配设计适当的管理机制。

什么是创新性发展筹资？

各种各样的机制都可以认为是创新性发展筹资

创新性发展筹资没有一套定义。创新性发展筹资领导小组说，这包括所有为发展筹集资金以补充官方发展援助的机制，这种资金可预测和稳定，并与全球公益物的想法密切挂钩。据领导小组说，创新性发展筹资应与全球化进程联系，方法是或向因全球化而得利的部门(例如金融部门)征税，或向全球“公害物”(例如碳排放)征税。

由于没有准确定义，许多研究报告提出了广泛的解释，认为所有非常规筹资方式都属于创新性发展筹资，范围从上述的机制，例如把官方发展援助的承诺证券化、国际征税和新的特别提款权分配，到所有“其他创新”，例如当地货币债券和货币对冲保值、与国内生产总值(国内总产值)挂钩的债券、激励把工人汇款用于发展投资和公共担保的天气保险机制。

本《世界经济和社会概览》集中注意与国际公共资金有关的机制

本《概览》讨论比较有限的一组机制，这组机制属于国际公共资金的范围，也就是说，筹资形式直接支持实现国际发展目标和提供全球公益物。具体说，《概览》包含的机制都具有下列特性：(a) 官方部门参与，包括使用官方部门资源，以及作出安排以官方资金来促进私营部门和(或)慈善资源的杠杆作用；(b) 国际合作和跨国界转移资源到发展中国家；和(c) 创新，意思是机制用在新的范畴内，或是纳入了资源种类、收集方式或管理结构方面的新特色。所考虑的机制还有一个可取的特性，就是能够在现有官方发展援助之外产生额外的发展资金。

按此定义，本《概览》评估范围不包括大多数“其他创新”。但是，定义的确意味着评估范围不能仅限于筹措资金。资金的筹措、分配和使用是不能完全分开的。就像一些现有机制一样，资金的有效使用可能影响到能否筹得资金。有几种创新性筹资机制把资金用于全球保健方案，例如，以未来官方发展援助承诺为杠杆，立即支付更多款项来预防特定传染病。

新筹资机制的可行性不仅取决于资金来源而且取决于资金如何输送到最终用途

考虑了两种主要来源：征收国际交易税和(或)国际商定的税(例如机票团结税、金融或货币交易税和碳税)；以及从全球资源(例如特别提款权分配)得到的收入和从开采全球公域资源(例如国际水域的海底采矿)产生的收益。关于为国际发展合作筹资的这两类可能的资金来源的提议已经讨论了几十年，但是，除了机票团结税以外，大多数其他提议都尚未获得通过。

有些创新着重旨在使资金更好地配合需要的中介机制，例如促进资金的期初加重(包括几个把资金输送到全球保健基金的机制和

一些债务换发展机制)，调动公共财力来担保或提供保险以减少自然灾害风险或为公共事业开发技术的风险，或是争取私营部门为官方发展合作提供具体用途自愿捐款。各种这类机制的确存在，但规模都不大。

几个充当分配机制的全球性基金一般也被认为属于创新性发展筹资类别。保健部门的付款机制包括全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金，国际药品采购机制和免疫联盟。这些机制直接从资金来源或通过中介筹资机制收到资金。国际药品采购机制是唯一从创新性来源(机票团结税)获得大部分资金的付款机制。其他基金主要依靠传统资金来源。

为充分了解创新性发展筹资的潜力，就必须审查其从资金来源到实际付款用于发展的全部资金流动的效力。

关于创新性发展资金来源的提议

有可能为国际合作取得更自动、更有保证的资金流动的机制是很有吸引力的，尤其是如果能调动大量资源的话，因此人们就如何建立这种机制提出了许多建议。虽然认识到这些提议存在已久，本《概览》认为某些形式的国际税和国际储备资产的杠杆作用有巨大潜力，可以大大增加用于国际发展合作的资金，值得加大努力克服以往妨碍实现这种潜力的障碍。

创造国际储备资产可以增加用于 发展和全球公益物的资金

一个这种提议是，基金组织以特别提款权形式发出更多的国际清偿能力。提议每年分配1 500亿至2 500亿特别提款权，大多将被发达国家领取，因为特别提款权是按照各国在基金组织的配额分配的。但是，如果将其中三分之二分配给发展中国家，则它们可以每年收到

1 600亿至2 700亿美元。这种发行的“铸币税”，目前都归给国际储备货币国家，将可以拨一部分给国际社会以有利于发展中国家的方式使用。应该承认，改变特别提款权分配公式将是政治大事，因为需要修改《国际货币基金组织协定》。修改《协定》，像根据现行规则作出关于一般特别提款权分配的决定一样，需要成员国85%的赞成票，这就给予美利坚合众国事实上的否决权。的确，美国如支持定期特别提款权分配将意味着一定程度的全球团结，因为新特别提款权所体现的铸币权大部分来自于不再归给美国的铸币权。尽管如此，这一改变可以大大加强国际货币系统，应该得到基金组织所有成员国的支持。

但是，这样定期发行特别提款权与发展资金没有直接联系。特别提款权仍然是一种储备资产，但通过国际协调而安排的额外特别提款权可以减少个别发展中国家的下述需要：将其外汇收入留作自己持有的储备金，作为应付全球市场冲击的一种自我保险。

……有可能每年产生约1 000亿美元 供用于国际合作

特别提款权分配可以为得到分配的持有国创造真正的购买力。那么，问题就是如何把这种购买力用到发展和全球公益物上。据估计，储备金富裕的国家每年可把超过1 000亿美元的“闲置”特别提款权转为长期发展资金。提议的做法是，不直接花用特别提款权，而是发行由特别提款权支持的债券。一种提议是，“绿色气候基金”发行1万亿美元的债券，由1 000亿美元的特别提款权按10比1的杠杆率予以支持。另一种提议是，用闲置特别提款权直接向多边开发银行购买债券。绿色气候基金(或全球抗击气候变化基金)可以向至少部分贷款国按市场利率收取利息，然后用来付给债券持有者。由于低收入国家可能无法负担此种贷款，该基金也可向捐助者另外收取每年捐款，使基金能够承担其减让性活动。

这项提议依据的主要概念是用特别提款权来购买长期资产。吸引力在于能够汇集利用大量“未用的”特别提款权，以便投资于发展目的，或按上述提议投资于绿色气候基金的股权。通过定期、大量的特别提款权分配，每年可筹得超过1 000亿美元的发展资金。反对意见认为，这会违反特别提款权的基本目的，设立特别提款权完全是为了纯货币性质的交易。以这种方式将特别提款权作为杠杆会使持有者暴露于流动性危机的风险，扭曲了设立特别提款权的宗旨。因此，看来这项提议的可行性取决于涉及多少风险和能否设计出金融工具以便足够审慎地利用特别提款权杠杆而维持其作为储备机制的功能。只要将这项提议限制在仅用“闲置”特别提款权作为杠杆则风险是有限的，这与相当多国家现行的做法相似：把多余的外汇储备金移入主权基金，而主权基金内具体资产的流动性和风险将决定这些资产是否仍然归类为储备金。

国际商定的碳税可以每年筹得2 500亿美元……

人们继续讨论在减少温室气体排放和调集更自动、有保证的大量资金用于减少和适应气候变化方面的适当政策问题。用财务激励来减少排放量最直截了当的办法是对二氧化碳(CO₂)排放征税，以鼓励经济行为者通过例如转移到碳排放较低的活动和能源而减少在其控制下的排放。价格激励应该也能刺激增加生产碳效率较高的产品和服务。但是，关于征多少税、对什么征税(例如，燃料不是温室气体的唯一来源)、对谁征税(例如，温室气体的最终使用者还是制造者)和所得税收如何使用等问题很少能达成协议。

如果全球政策能像单一经济体一样设计，则可以制定单一的全球税(并随时间而调整)，以引导总排放量在特定日期达到特定目标。然而，世界是许多国家组成的，各国的总消费和总生产会受到单一税的不同影响。统一碳税的差别影响会引起政府的反对，可能挫败关于征税的协议，尤其是因为在统一税下牺牲最小的国家不大可能充分补偿牺牲最大的国家。的确，1992年《联合国气候变化框

架公约》³的1997年《京都议定书》⁴只规定高收入国家达成具体减排目标，因为那些国家要对大气层中大部分人为CO₂浓度负责，而且最能承受经济负担。按此，对发达国家每吨CO₂排放征税25美元预期每年可得全球税收2 500亿美元。此税是在国家一级已征的税之外的，因为很多(发展中国家和发达国家)政府已经征收碳排放税，有些是直接征收，也有些是经由具体燃料税间接征收。

将税收输送到国际合作还需要另一项国际协议，例如2009年《哥本哈根协议》，⁵其中发达国家承诺在2010年至2012年期间提供300亿美元(迄今认捐已接近此数)，到2020年每年提供1 000亿美元新的额外资金，以支持发展中国家的减少和适应气候变化方案。⁶

……对货币交换征收小额税估计 可增收400亿美元……

对国际货币交换征税被认为有吸引力，主要是因为每天的交易量庞大。支持者断言很小额的税能调集大量的资金而不会对市场造成实质影响，但反对者认为货币交易的利润率很低，即使小额税也会造成大影响，因为银行在不断调整其货币风险。支持者答复说，技术进步和近年来对国际支付基础设施的投资已大大减少了金融交易的成本，拟议的征税只会稍稍扭转成本的减少。因此，虽然普遍认为货币交换税可行，但这可能会减少这种交易的利润。

对四种主要货币(美元、欧元、日元和英镑)的所有交易征收半个“基点”(0.005%)的小额税，估计每年可得400亿美元。提高税

³ 联合国，《条约汇编》2303卷，编号30822。

⁴ 同上，1771卷，编号30822。

⁵ 见FCCC/CP/2009/11/增编1，决定2/CP.15。

⁶ 同上，决定2/CP.15，第八段。

率也许不能扩大税收，因为高税率会影响交易量，就连低税率也会在一定程度上限制高频率交易，因此造成“双重红利”：既有助于降低货币的波动，又能为发展筹集资金。高税率会在很大程度上限制交易，这可能会减少税收。

……但在所有情况下，将税收用于国际发展合作都需要单独的协议

在所有情况下，将税收用于发展都需要单独的政治协议。对货币交换税的一种反对意见是出于担心参加国的金融机构会在金融业务的全球竞争中处于不利地位。尽管实施这种征税的现有经验显示上述担心可能是没有道理的，但克服这种担心的最佳办法还是以国际协议来通过这种税。如果这种税按照提议采取很低的税率，应该也没有多少理由感到担心。但是，更深层的问题似乎在于取得足够的政治支持，以便将收入中至少一个议定的份额指定用于国际发展合作。然而，二十国集团已将国际商定金融交易税的构想列入议程，并在2011年11月戛纳首脑会议上同意，必须在一段时间内找到新的筹资来源以满足发展需要，这可以包括对金融部门征税。

现有的创新性发展筹资来源

最近开发出来的各种“创新性发展筹资”机制的性质非常不同。这些机制规模有限并联系到具体用途，在传统官方发展援助之外提供的额外资金很少。

除了两种国际税(航空飞行税和对清洁发展机制下的交易征2%的税)之外，本《概览》考虑的现有机制可分为三类：(a) 调整发展资金时间安排的机制；(b) 减少风险的机制；和(c) 利用私人自愿捐款的机制。

官方发展援助可以有效地期初加重

第一类机制的主要目的是取得发展资金供立即用于发展用途。免疫接种国际筹资机制就是一个这种机制。它合并一段长时期(实施的是6年至23年)的官方发展援助承诺,将这些承诺证券化,以提供资金给免疫联盟立即使用。债务转换机制,例如债务转健康投资办法和债换环保,也属于这一类。通过取消欠双边债权国的债务或在二级市场以折扣价购买商业银行债权可以释放出资金。相关偿债付款的部分或全部转用于具体公共用途或非政府项目,通常用在保健或环境领域。

这些机制没有调集额外资金;而且,转用的资金数额按任何方式衡量都不很大。免疫接种国际筹资机制在五年期间共计收到63亿美元的捐助者承诺,产生了36亿美元的期初加重基金,自2006年设立以来已付出其中的19亿美元。付款有限,部分原因是需要很高的流动性以维持信誉。免疫接种国际筹资机制的付款长期来说会将官方发展援助转用于偿付免疫接种国际筹资机制的债券而被抵销。这些机制的主要好处显然不在筹集新资金,而是在更有效地使用资金(见下文)。

本报告不把豁免受债务困扰国家的债务认为是创新性发展筹资,因为这没有直接产生任何新的资金流动。目前没有关于“债务换发展”的系统数据。总的来说,这种机制迄今产生的资金并不多。例如,2007年至2011年,通过债务转健康投资办法将债务转用于全球基金释出的资金为1.07亿美元。

担保和提供保险以分散风险也可以提高援助实效

第二类机制是要取得资金,通过国际安排的担保或保险计划,承担某些公共保健和自然灾害的风险。根据预先市场承诺办法(这是一个这种计划,大多用于预防疾病),利用官方发展援助或私人慈善捐款或兼用两者来保证某个特定技术密集产品(例如肺炎球菌疫苗)

的预定需求量和价格，以期向生产者提供有保证的市场，从而激励产品开发。根据负担得起的抗疟药物筹资机制(一个由全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金管理的试点计划)，将同疟疾的青蒿素类复方疗法生产者谈判较低的价格，回报以有保证的市场和临时补贴，以便取代市场上老式、低效(但廉价)的替代疗法。

到2011年年底，试点的肺炎球菌疫苗预先市场承诺已从双边和慈善来源取得15亿美元资金，而负担得起的抗疟药物筹资机制筹得的数额较小，为3.12亿美元(包括来自创新性机票税并由国际药品采购机制提供的1.8亿美元资金)。

加勒比灾难风险保险基金分担自然灾害(例如飓风和地震)引起的公共财政风险。该机制由捐助者提供资本，让加勒比共同体(加共体)成员国集体承保超过某一阈值的灾难损害。

利用私人自愿捐款进行创新性筹资

另一些机制向私人寻求自愿捐款用于明定的用途。根据一个知名的产品“Red”计划，许可公司的具体产品使用这一商标，回报是把这些货物和服务所得利润的一部分捐给全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金。“协力为善”(2010年至2011年)是另一个计划(但存在时间不长)，向购买机票的旅客寻求小额捐款来为国际药品采购机制筹集资金。

只有这一类机制提供传统(双边和私人慈善)发展资金之外的额外资金，但产生的数额很有限。产品“Red”在存在的头五年共筹得1.9亿美元，而“协力为善”由于结果令人失望，不到两年就被取消。

现有机制产生的额外资金有限， 但提高了援助实效

虽然因为设立的时间不长而难以作出有意义的评估，但这些机制在实现各自的目的方面一般表现良好。免疫接种国际筹资机制有效地期初加重了官方发展援助资金，使借款和行政费用保持在低位。试点的预先市场承诺加快了抗击肺炎球菌疾病的疫苗上市(尽管仍然比原先预期的规模小得多)。负担得起的抗疟药物筹资机制取得的初步结果似乎大致是正面的；加勒比灾难风险保险基金似乎也有效运作，已经做了几次赔付，包括付给2010年地震后的海地。

需要测试扩大规模和加以复制的可能性

这些机制也有一定的可能性扩大规模和(或)为其他用途加以复制。免疫接种国际筹资机制的扩大规模没有多少技术限制，尽管目前的金融市场情况和援助预算受到的财政压力制约了这种扩大。其应用也限于适合期初加重的情况，像疫苗方案需要迅速扩大覆盖面才能有效遏制疾病蔓延，或是首先需要作出整笔大额投资以便传播一种新技术(例如可再生能源)的情况。同样，肺炎球菌疫苗的预先市场承诺也有可能用于其他类似情况，不过对于疫苗以外的其他情况则可能性比较不明确，例如产品规格更复杂的情况，或涉及开发新技术(而不是已经接近开发完成的技术的商业化)的情况。加勒比灾难风险保险基金或许也有在一些地理区域复制的可能性，还可以进一步通过区域安排或多区域安排来分担风险，以便尽量分散风险。

总之，这些机制也许能够满足具体需要，这是它们的主要目的。但是，由于规模有限，筹集新资金的能力有限，这些机制没有对缩小目前和预计的官方发展援助水平与发展全球公益物所需资金之间的差距作出多少贡献。

创新性发展筹资的使用和全球管理

迄今为止在创新性发展筹资项下筹得的资金大都专门用于保健。然而，预期不久的将来会有大量额外资金可供用于减少和适应气候变化，这种资金将通过专门管理拨款给具体最终用途的基金发放。

在全球公共卫生领域，大多数创新性筹资筹得的资金都用于防治传染病，特别是蔓延全球或广大地理范围的传染病(艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾)。在气候融资领域，大多数倡议都专注为减少气候变化的方案调集资金，这有明显的全球公益物性质，但却很少有倡议注重满足发展中国家适应气候变化的需要。减少气候变化的方案约占通过创新性筹资机制提供的资金的三分之二。

总的来说，现有机制往往优先重视为全球公益物筹资，而不是支持广泛的国家一级发展进程。

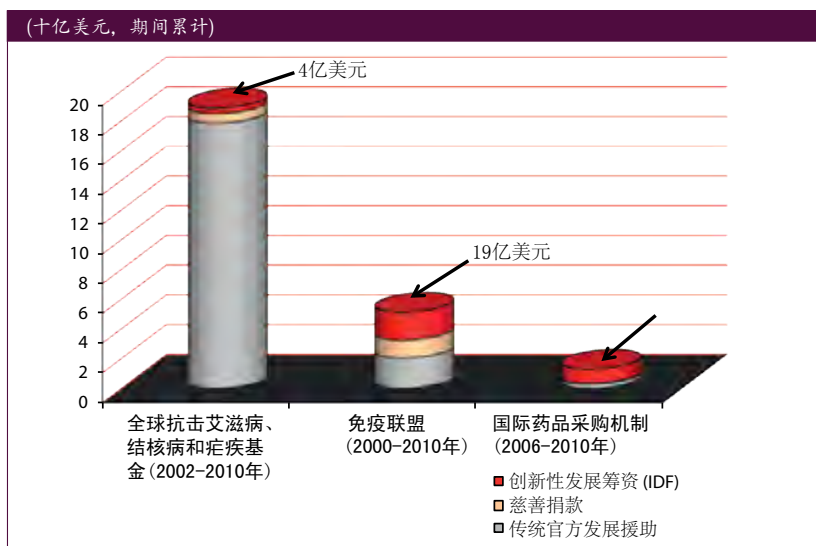
全球保健基金在达成目的方面很有效

保健方面资金需求很大，尽管近年来捐助者已大大优先重视这种需求，保健方面的需求估计数与对未来官方发展援助任何切合实际的估计数之间仍有相当大的差距。世界卫生组织(世卫组织)估计需要增加年度开支才能实现人均保健支出29美元的千年发展目标，意味着发展中国家在2009年至2015年共需增加保健开支2 510亿美元。用国内资金来提供整个增加数对许多发展中国家将构成挑战。

保健方面的创新性筹资大都经由下列方案或为下列方案供资：免疫联盟(免疫接种国际筹资机制和肺炎球菌疫苗的预先市场承诺)、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(负担得起的抗疟药物筹资机制、债务转健康投资和产品“Red”)和国际药品采购机制(图O.2)。免疫接种国际筹资机制自2006年设立以来为免疫联盟提供

了大部分(64%)资金,但创新性筹资机制为全球基金提供的资金少得多(自2002年以来2%)。而且,虽然免疫联盟和全球基金在产生资金以执行各自任务方面都很成功,但这种成功主要依靠吸引官方发展援助,或直接或通过创新性机制:只有产品“Red”为全球基金筹得的1.9亿美元是在官方发展援助之外的。只有国际药品采购机制主要靠创新性来源提供资金,该机制75%的资金来自航空飞行税。

图O.2
全球保健基金只有一小部分资金来自额外的创新性来源



来源: 联合国经济和社会事务部。

免疫联盟和全球基金在实现各自目标方面一般表现良好,而且维持了合理稳定和可预测的总供资水平。但是,资金情况有潜在脆弱性,因为全球基金严重依靠双边供资,而免疫联盟则依靠免疫接种国际筹资机制。

……但是可以提出把它们合并到全球基金下的理由

更引起争议的是把全球保健基金设置成竖向(针对具体疾病或干预)基金。首先,它们并不直接有助于缩小保健筹资差距,因为短缺的主要是整个保健服务(特别是医疗人员)的费用,而不是主要用于防治具体疾病的费用。其次,它们可能对受援国的国家保健系统有不利影响(见下文)。第三,它们增加了新的层级和机制而使援助结构更加零碎分裂。

零碎分裂的问题主要出现在同其他双边和多边方案的关系上,如果大多数(即使不是全部)竖向方案都能合并到全球基金下就可以减少这种零碎分裂。这将需要给予全球基金更广泛的保健任务,由于该基金的治理结构相当包容和透明这样做是合适的。要解决第二个问题,应当做出更大努力确保防治传染病的全球筹资充分配合国家政策优先事项,并且加强(而不是减弱)国家保健系统。按照设想,免疫联盟、全球基金和世界银行设立的加强卫生系统资助窗口要朝此方向跨出重要一步。不幸,迄今为止很少使用该窗口,部分原因是免疫联盟和全球基金的一些捐助者不愿超出目前有限的任务范围,以及其他捐助者参与有限。克服这些制约将至关重要。现有机制不是设计来解决第一个问题(持续资金差距)的,因此需要寻找替代筹资机制。

创新性气候筹资的潜力日益增长……

据估计发展中国家为减少和适应气候变化所需额外资金数字庞大,甚至远大于保健所需资金。在减少方面估计2030年所需额外投资为每年1 400亿至1 750亿美元(加上前期投资2 650亿至5 650亿美元),在适应方面还另需每年300亿至1 000亿美元。《2011年世界经济和社会概览》⁷估计,今后几十年,发展中国家为可持续发展,包括

⁷ 联合国出版物,出售品编号:E.11.II.C.1。

为减少和适应气候变化，和为确保人人享有清洁能源、可持续粮食生产和森林资源管理，每年将需额外投资约1万亿美元。《哥本哈根协议》承认，从公平分担全球公益物资金和发展中国家经济能力有限两个角度来看，所需资金的一大部分必须来自国际转移支付。

创新性气候变化筹资仍在早期阶段，但今后有可能大大增长，而且可以对实现《哥本哈根协议》的承诺作出巨大贡献。过去十年通过创新性筹资机制(不包括过去25年无法量化的债换环保)筹得的资金共计仅为10亿美元，但是：适应基金从清洁发展机制下对交易征税2%筹得1.68亿美元，在欧盟排放权交易计划下德国拍卖许可证后经由国际气候举措提供了8.41亿美元。然而，迄今只发放了一部分(3 000万美元，全部来自适应基金)，其中半数用作行政费用。

特别是两种机制预期会在今后几年为气候变化方案提供大量资金。第一，从2013年起，欧洲联盟将拍卖碳排放配额，估计每年会产生200亿至350亿美元的收入；有些国家已表示打算把半数收入拨给气候变化方案(但由于其中包括国内方案，拨给发展中国家气候方案的数额大概会少得多)。预期从2013年起德国会把15%的收入(估计每年5亿美元)拨给国际气候方面的方案。如果欧洲联盟所有成员国都这样做，则国际气候融资每年可从拍卖欧洲联盟排放配额获得超过50亿美元。

第二，设想前此基本上作为常规多边和双边援助项目协调机制运作的减少毁林和森林退化排放加养护(REDD+举措)，应该会演进成基于碳交易的创新性机制。

……但现有的气候筹资机制高度零碎分裂

适应基金和国际气候举措的付款额极低，因此不可能评估这些机制。这种情况本身就令人关切。气候基金一般都对准自己的目标，有些还非常注重成果，通常维持对国家主权的承诺。它们也有潜力提供稳定和可预测的资金。一项重要的警告是，许多这类基金的

持久性很不确定。像全球保健基金一样，近年来各种气候基金越来越多，使得国际援助结构更加零碎分裂。

扩大创新性筹资的规模将需要治理方面的改变

为使创新性筹资对满足发展和全球公益物(包括保健卫生以及减少和适应气候变化)所需资金作出重大贡献，就需要在这两个领域大大扩大规模，并转向能产生额外资金的机制，而不是仅仅把已经承诺的官方发展资助期初加重或改变用途。复制现有机制虽然可以维持资金的筹集与使用之间的密切联系，但会有大大加重筹资渠道越来越多和援助结构零碎分裂的风险，特别是在气候筹资方面。

把(传统和创新)发展资金的付款机制归并到较少的机构中可以大大减轻这个问题，这些机构应具有较广泛但明确界定的任务，彼此密切协调，每个机构都汇集多种(传统和创新)来源的资金。也很重要，这些方案的治理结构要有供资政府和机构以及受援国的均衡代表，并确保有适当的问责机制。

实际上，小规模机制(如目前已经设立的那些机制)大概至多只能满足一小部分的筹资需要。这个因素，再加上必须避免援助结构进一步零碎分裂，就是有力的理由，表明需要较大规模的机制，能产生更多的资金，用途更加灵活——例如，国际协调的征税和特别提款权分配。但是，这种机制引起了全球经济治理方面的一些问题。例如，许多国家不愿支持国际征税，认为会损害国家主权。过去的经验证明难以为特别提款权分配取得必要的支持。如上所述，在没有修改《国际货币基金组织协定》的情况下，这种分配只有很小一部分归给低收入国家和最不发达国家(分别为3.2%和2.3%)。因此，要把筹得的资金用于发展就需要建立其他金融机制，例如，设立信托基金或用特别提款权向多边开发银行购买债券。

至于资金的实际付款，最好避免设立更多的支付渠道，而是使用现有的渠道(包括针对公共保健方案的全球基金和正在设立的绿

色气候基金)，但须付款可以合并，而且通过具有更广泛（例如，整个部门）任务范围的较少数机制输送——同样，要有适当的治理机制确保受援国利益得到充分代表。

即使扩大了规模，此处讨论的这类创新性发展筹资所产生的额外资金数额也不大可能满足发展和提供全球公益物的全部筹资需要。因此，加强国内资金也至关重要。国际合作（通过国际税务合作来减少逃税和避税）也可支持这种国内努力。

在国家一级管理创新性发展筹资

很难评估创新性筹资在支持受援国发展进程方面所起的作用，部分原因是发展资金大都来自常规筹资。无论如何，就单个国家来说，迄今为止创新性筹资从宏观经济角度与外资筹措来源相比，即使在最穷国家也是相当微不足道的。创新性发展筹资在保健部门开展得最好，但是也尚未在保健开支中占到可观的比例（图O.3）。创新性筹资机制只在12个收入很低的国家（大多在撒哈拉以南非洲）占到公共卫生开支的2%或以上，而且没有一国的数字超过4.4%。在人均收入高于1 200美元的国家，这个数字很少超过0.2%。

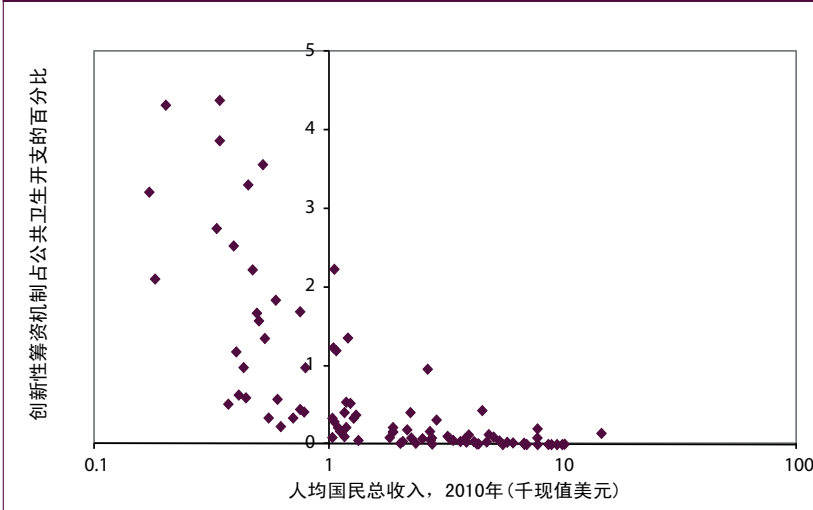
创新性发展筹资必须与国家发展战略配合

人们认为全球保健基金对受援国的疾病防治作出了重大贡献。尽管如此，如上所述，这些竖向基金引起了关于援助实效的一些关切，特别是关切外部供资方案不充分配合国家保健战略和方案执行不充分纳入国家保健系统的情况是否符合国家对发展援助的自主权。在有些国家，尤其是机构能力和人力资源有限的国家，全球保健基金吸走了国家保健服务的人力资源，并增加了行政负担。同时，许多国家认为向全球性基金申请资金相当麻烦，这限制了它们取得资金。

图O.3

创新性筹资机制只在一些低收入国家的公共卫生开支中占可见的份额

(人均国民总收入与创新性筹资机制在公共卫生开支中所占份额)



来源：免疫联盟(<http://www.gavialliance.org/results/disbursements/>)；全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(<http://portfolio.theglobalfund.org/en/DataDownloads/Index>)；和世界发展指标联机数据库(可查阅<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>)。

几十年前就已认识到竖向保健基金带来的这些挑战。一般辩解的理由是，这种基金是在发展出有效的保健系统以前为取得短期成果而采取的临时手段。然而，保健方案竖井现已更加普遍，竖井方案与国家保健系统之间的紧张关系仍然存在。上述加强卫生系统资助窗口实施时的局限性，表明错失了解决这个长期存在问题的机会。

在撒哈拉以南非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比的国家经验表明，全球保健基金提供的资金相对稳定和可预测并不一定转化为个别受援国得到稳定、可预测的资金流动。先不管衡量问题，现有的

证据显示全球基金和免疫联盟的付款往往比传统的官方发展援助波动更大。在许多国家，全球基金和免疫联盟的付款从一年到下一年会有急剧变化。

通过全球气候和环境基金输送的创新性筹资，作为最近发生的现象，因为迄今付款率低，其所造成影响性质还不是特别容易察觉。由于这些投资意在造成跨部门、全经济的转型变化，把这种筹资纳入更广泛的国家可持续发展战略极为关键。

这些关切问题已引起受援国怀疑创新性发展筹资机制是否可取。一个主要关切问题是，这种机制没有提供多少额外资金，却会带来行政负担。但是，当创新性发展筹资的扩大规模在政治上可行时，受援国将需准备适当管理大得多的资金流动，包括使这种流动成为反周期宏观经济管理机制和中期公共支出方案的一部分。

全球挑战，全球解决

迄今为止，人们对创新性发展筹资的期许大体上仍未实现。资金缺口仍然很大，尤其是在支持发展(包括实现千年发展目标)和提供全球公益物(保健与气候保护)方面。传统的官方援助机制远远不足所需。国际社会必须认识到，为这些目的提供稳定和订约承担的资金是符合共同利益的。政治上，从全球资源取得收入和以国际征税来解决全球问题要比纯为国内目的征税困难得多。但是，像为下一代而非仅为下次选举作出的所有政治决定一样，应当对照不这样做的后果，包括世界继续两极分化、排斥、对抗和不安全的危险后果，来仔细评估这种决定。现在是面对这一挑战的时候了。



本出版物全文，可查阅：

<http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/index.shtml>

相关出版物，可查阅：

<http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/index.shtml>