



联合国



Distr.
GENERAL

经济及社会理事会

E/CN.17/1995/8
24 March 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第三届会议

1995年4月11至28日

临时议程* 项目4

财政资源和机制

供用于可持续发展的财政资源和机制：当前问题和事态发展概览

秘书长的报告

目录

	段 次	页 次
导 言	1 - 12	4
一、 国际政策环境和财政资金流动情况	13 - 76	5
A. 外部环境的变动	13 - 24	5
B. 资源流动和债务变动趋势	25 - 59	8
1. 概览	25 - 29	8
2. 官方发展资金	30 - 44	9
3. 债务和还本付息	45 - 52	12
4. 展望	53 - 59	14
C. 布雷顿森林机构和可持续发展的经费筹措	60 - 76	15
1. 国际货币基金组织的作用	61 - 63	16

* E/CN.17/1995/1。

95-05803 (c) 280495 010595 020595

目录(续)

	段 次	页 次
2. 世界银行的作用	64 - 76	16
二、 国家政策和资源调动	77 - 212	19
A. 调动促进可持续发展的公共资金	77 - 184	19
1. 应用经济工具	77 - 168	19
2. 审查国家环境基金的作用	169 - 184	34
B. 调动私有资金促进可持续发展	185 - 202	37
1. 政策导向	185 - 187	37
2. 取得信贷的机会	188 - 193	37
3. 财政奖励办法	194 - 197	38
4. 共同融资安排和投资资本基金	198 - 202	39
C. 国家可持续发展政策上的合作	203 - 212	39
三、 调集资源的新国际机制和国家机制	213 - 239	41
A. 国际议定的空中运输税	213 - 229	41
1. 税收目的	213 - 215	41
2. 税收设计和预期的收入	216 - 218	41
3. 税务行政	219 - 222	42
4. 尚未解决的问题	223 - 228	42
5. 提议的国际空中运输税以外的其他办法	229	43
B. 可交易的CO ₂ 许可证	230 - 239	44
1. 政策选择	230 - 231	44
2. 交易的技术方面的问题	232 - 234	44
3. 试点计划的作用	235	45
4. 尚未解决的问题	236 - 239	45

目录(续)

	段 次	页 次
四、 为《21世纪议程》的部门和跨部门问题提供经费	240 - 281	46
A. 政策办法	240 - 243	46
B. 部门财政的趋势	244 - 249	47
C. 跨部门问题的财政资源	250 - 281	47
1. 为转让无害环境的技术提供资金	250 - 270	47
2. 生物技术的筹资	271 - 281	51
五、 政策选择和财政工具汇总表	282 - 290	52
六、 结论和建议	291 - 310	53
A. 国家政策环境和财政流动	291 - 293	53
B. 国家政策和资源调动	294 - 299	54
C. 为调动资源而采用革新的国际和国家机制	300 - 301	55
D. 为《21世纪议程》的部门和跨部门问题融资	302 - 303	55
E. 政策选择和工具汇总表	304 - 305	55
F. 适用经济工具及政策改革方面的国际合作	306 - 310	55

导言

1. 本报告说明1992年6月联合国环境与发展会议(环发会议)以来在执行21世纪议程第33章(财政资源和机制)¹所制订的目标方面已取得的进展,并提出了一套供采取行动的建議。本报告是由担任21世纪议程第33章任务管理者的联合国秘书处政策协调和可持续发展部依照可持续发展机构间委员会第四届会议赞同的安排编写的。它也是联合国19个机构内指定的联络点、各国政府官员和若干其他机构和个人彼此间进行协商和资料交流所获的成果。

2. 各国政府举办的会议和下列机构提供的投入对本报告大有帮助:联合国粮食和农业组织(粮农组织)、国际货币基金组织(货币基金组织)、经济合作与发展组织(经合发组织)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国工业发展组织(工发组织)和世界银行。

3. 为了执行环发会议的后续活动,可持续发展委员会第一和二届会议在着手处理21世纪议程筹资问题时所采用的办法是,把工作重点放在监测会议所作的承诺和拟订政策备选办法上,以便克服尚未解决的投资问题。

4. 在监测会议所作承诺时,委员会特别注意下列目标,即:把官方发展援助的数额提高到发达国家国民生产总值的0.7%。

5. 此外,委员会也加紧讨论在官方发展援助之外如何调集外部资源,和讨论关于取用国际资金的各种政策备选办法,并特别注意私人资金的流动和减免外债问题。

6. 此外,委员会还探讨创新的财政机制和强调在这方面,可交易许可证,空中旅行税和其他机制必须取得进展。

7. 另外,委员会也讨论了调集资源的国家政策,并强调需要加紧讨论在筹供可持续发展资金时,如何利用经济手段和使私营部门更有力地参与工作。

8. 最后,委员会顺利地把关于21世纪议程部门和跨部门筹资问题的讨论并入关于财政工具和政策备选办法的一般讨论。

9. 根据委员会第一届会议就财政资源和机制提出的各项建议² 和根据大会第49/11号决议——大会在该决议中注意到委员会的报告和赞同其中所载的各项建议,本报告将讨论与21世纪议程资金筹措有关的各种问题,以便帮助可持续发展委员会财务问题闭会期间不限成员名额特设工作组的讨论(1995年3月6至9日)。

10. 各国政府对召开关于21世纪议程筹资问题的专家会议慷慨提供了财政和后勤支助,以之作为对工作组会议筹备工作所作的贡献。

11. 1995年1月12至14日,捷克共和国政府在布拉格附近的普鲁洪尼斯举办了一次关于促进可持续发展的经济手段讲习班;1994年2月2至4日,日本和马来西亚政府在吉隆坡举办了关于21世纪议程财政问题的第一次专家小组会议;日本和马来西亚政府在联合国秘书处政策协调和可持续发展部和开发计划署的合作下于1995年2月15至17在纽约格伦科夫举办了关于21世纪议程财政问题的第二次专家小组会议。

12. 普鲁洪尼斯会议和格伦科夫会议成功地澄清了与可持续发展筹资问题有关的许多复杂问题和政策,并以各机构和专家个人编写的文件作为形式提供了各种实质性投入。

一、 国际政策环境和财政资金流动情况

A. 外部环境的变动

13. 随着工业化国家经济已全面复苏或者正在从1990年代早期使得工业化国家经济活动停滞不前的衰退开始复苏,和亚洲及拉丁美洲许多发展中国家经济继续健康成长,全球产量预期在1994年将会增加3%和1995年增加3.5%,为1990-1993年期间增长率的两倍。工业化国家经济活动加强,发展中国家经济快速增长,转型经济体的进口需求增高和多边贸易谈判乌拉圭回合圆满结束预料将会有力地推动世界贸易。

世界贸易预计将在1994年增加7%以上和1995年增加6%，要比过去20年来的平均增长率5%高得多。

14. 然而，经济增长速度快慢不一，经济正在转型的白俄罗斯、乌克兰和外高加索及东亚各国经济仍在继续衰退。虽然由于商品价格上涨和经济改革的努力进一步加强，有些非洲国家的经济展望已经开始好转，但非洲大多数国家的经济情况仍然十分困难。

15. 最近看到的长期利率大幅下跌同经济政策大有关系，尽管鉴于可能有一些临时因素在发挥作用，解释这种现象需要谨慎从事。在某种程度上，1993年年底开始出现的长期利率升高的现象看来，全球各地的实际利率升高，这是因为经济增长普遍加强和人们更有把握地期望，工业化国家的经济复苏正在扩散和足以自力维持。这种世界实际利率上升的情况在经济增长期间是十分正常的。然而，实际长期利率持高不下显示，不论在私人投资者之间或是在私人 and 政府借款者之间争取财政资源的竞争再度加剧。这种情况强调，各国政府需要逐步减少它们所占用的私人储蓄，以便促进实际利率下降，使得较长期经济增长所切不可少的私人投资有机会增多，和能够让充裕的财政资源流入发展中国家和转型中的经济体。

16. 国际利率对负债累累发展中国的还本付息费用会有影响，其幅度要看长期利率变动所生的影响有多快推移到还本付息付款。此外，就象在发达国家利率低落期间有大批证券投资组合资金转而涌向新兴证券市场把价格急剧提高一样，在长期债券利率爬高的这一段期间，流入发展中国的资本数量减少并使得许多新兴股票市场的价格下跌。

17. 贸易政策的最近趋势以几个重要领域为重点。首先，区域性融合日益加强，其目的是达成各种经济和政治目标。第二，尽管单方面的贸易自由化在工业化国家间程度有限，但它是发展中国家和转型经济体经济改革措施的基本组成部分。第三，保护主义压力和贸易摩擦仍然存在。最后，在国家 and 国际论坛上，贸易政策同诸如竞争政策和环境及劳工标准等国内政策之间的相互关系日益受到重视。

18. 乌拉圭回合圆满结束是国际贸易关系方面的一项重大成就,它是促进世界贸易和经济增长的一项关键要素。乌拉圭回合在下列几个领域都取得了良好成果:市场自由化、加强规则和体制结构、和把例如服务业和知识产权一类充满活力的新领域和把诸如根据关税和贸易总协定(总协定)的规则过去属于豁免项目的农业、纺织品和衣物之类传统领域都纳入贸易制度之内。据估计,在2005年以前,全球每年的实际收入增加数将达5 100亿美元,其中大约有1 160亿美元可归因于发展中国家和转型经济体。

19. 今后多边贸易政策将着重的许多问题包括,继续在重要的服务部门进行谈判,特别是金融服务业、电讯和运输业。此外,在诸如农业、钢铁和民航机之类的特定领域,还需要推动市场自由化,因为尽管乌拉圭回合取得了一些成果,但市场不正常的情况仍然很严重。涌现出来的其他问题还包括:贸易同环境和/或劳工政策之间的相互影响;和国内政策,诸如竞争政策和投资政策对贸易的影响。

20. 工业化国家增长加速有助于减轻商品市场上压低价格的一些压力,但看来很可能仍不足以扭转过去十年来商品价格下跌的趋势。对造成商品价格升降的主要因素所进行的分析显示,据估计,传统因素,例如工业化国家当前的宏观经济状况,对最近商品实际价格疲弱影响并不大,而商品供应量扩增才是最主要的因素。此外,东欧和前苏联各国的产量变动过去一向对商品价格的升降影响不大,但1998年以后,它们的影响益形重要。

21. 把经济增长、利率和贸易条件三方面的变动合并在一起计量是有帮助的。为此目的,货币基金组织根据世界利率加权平均数、工业化国家增长率和贸易条件制订了一项“外部条件综合指数”。如果这项指数升高就表示外部环境的变动对经济增长有利。

22. 指数的加权值是利用货币基金组织发展中国家模式,根据发展中国家产量增长对这三项因素每一项所具的长期弹性决定。

23. 发展中国家模式显示,贸易条件变动对发展中国家的产量增长影响最大,对

成长慢和成长快的国家来说,它的长期弹性值都在0.5左右。发展中国家经济成长对工业化国家经济成长反应的敏感度为,成长快的国家0.4,比成长慢的国家高四倍。世界利率对所有各组国家的影响都很小,尽管对某些个别国家影响很大。

24. 利用作为外部条件指数基础的各种弹性值,贸易条件、工业化国家经济增长和世界利率三方面的变动对发展中国家经济增长所生的总影响就可以估计出来。分析显示,1984-1993年期间,外部环境把经济增长缓慢国家的平均经济增长率拉低了3/4个百分点,而经济成长快速国家的平均增长率则大约推高了1个百分点。

B. 资源流动和债务变动趋势

1. 概览

25. 经合发组织发展援助委员会主席1994年的报告¹⁴对资源流动和债务变动的最近趋势提供了最新的资料。兹将该报告主要调查结果摘述如下。

26. 1993年,流入发展中国家的资源总额增加140亿美元以上,达到1 670亿美元,这是一项新记录。按1992年固定价格和汇率计算,数额增加12%。同1992年的情况一样,资源流动量扩增的主要动力来自数额庞大的私人资本,私人资本流动量在资本流动量中所占的份额日益增加,它在资本流动净额总数中所占的百分比已从1992年的53%增加到1993年的56%。

27. 特别值得一提的是,在总趋势当中各种不同种类私人资金流动量的变化情况。1992年,私人资金流动量大幅增加,主要可归因于国际银行贷款数额急剧增加,达到310亿美元,在私人资金净流动量总额中占38%。1993年,银行贷款数额大幅回跌,减为90亿美元,仅占该年私人资金净流动量的10%。与此截然相反,债券借款暴增三倍,达到360亿美元,占1993年私人资金流动额的39%。此外,自1989/90年高峰持续减少的外国直接投资回升,增加100亿美元,数额与债券借款相仿。

28. 流入发展中国家资源的其他主要组成部分也在不断变动。1991年以来,按

实质计算,官方发展资金的净付款额一直在不断下降,1993年的数额为180亿美元。出口信贷资金流动毛额是出口融资的重要来源(据估计,1993年出口信贷毛额约达300亿美元),但由于偿还过去贷款的还款数额很高,资源流动净额要少得多,在资源流动净额总量中仅占3%。然而,1993年,出口信贷流动净额比往常都要高,增至50亿美元。

29. 就发展中国家整体而言,负债情况继续改善。1993年,外债总额(按当前的价格和汇率计算)增加5%,数额达到16 300亿美元,比国内生产总额低得多。这种情况大多可归因于亚洲的债务总额增高以及估值的影响。尽管从1990年代初期以来,债务总额的增长速度已经减缓,就偿还债务的还本付息而言,其实际数额(与原先排定的数额不同)仍然相当稳定,每年大约为1 550亿美元,同外汇收入总额相比已见降低。

2. 官方发展资金

(a) 最近的发展

30. 1993年,官方发展资金数额比1992年减少20亿美元,为685亿美元,按固定价值计算减少将近1%。数额下降是可以预期的,因为有几个捐助国预算拮据,使得它们裁减援助预算,尽管在许多情况下,在预算普遍裁减声中,援助预算的命运还比其他部门的预算好一些。1993年官方发展资金统计数字也反映若干特殊的因素,包括由于资金补充周期的安排和世界有些地区的紧急救灾需要减轻,使得多边开发银行的认缴资本减少。

31. 1993年官方发展资金减少主要可归因于双边付款,特别是减让条件较宽厚的资金(即官方发展援助)数额下降。两个最大的捐助国,日本和美利坚合众国,双边官方发展援助净额都大幅降低。然而,官方发展援助数额减少有一部分是因为非官方发展援助债务减免的登记方式有所改变所致。因此,同1992年的情况一样,美国所免除的将近10亿美元军事债务已被记为其他官方资金流动,而不是记为官方发展援

助。

32. 与此相反,多边付款增至240亿美元,比1992年增加了30亿美元,尽管这些增加数多半是因为其他多边官方资金流动数额扩增所致。

33. 官方发展资金现在在流入发展中国家的资源总额中仅占41%,尽管份额减少绝大部分可归因于私人资金流动扩充的可喜现象。

34. 对绝大多数发展中国家,特别是非洲国家中低收入和中等收入集团和其他各地的最不发达国家而言,官方发展资金仍然是外部资源流动的主要成分。然而,最近官方发展资金短缺日益引起关切,因为它对流入低收入国家和流入诸如撒南非洲一类地区减让条件较为宽厚的资金流动具有不成比例的影响。

(b) 官方发展援助

35. 发展援助委员会成员国提供的官方发展援助数额骤减,从1992年的608亿美元减至1993年的560亿美元。下降幅度之大是意料之外的。以现值美元计算减少8%,相当于按实质计算减少6%,以致使发展援助委员会成员国官方发展援助占其国民生产毛额的百分比从1992年的0.33%减为0.30%,这是20年来最低的水平。关于发展援助委员会成员国计划和方案的现有资料加上有关新承诺的数据显示,这只是一时的现象,并不表示官方发展援助已开始直线下降。1994/1995年,在有些发展援助委员会成员国,随着经济摆脱衰退和预算压力减轻,官方发展援助的数额可能就会回升。

36. 1993年,按是否已达到联合国所规定的官方发展援助应占国民生产毛额0.7%的指标来分,发展援助委员会成员国的官方发展援助成绩如下:四个国家达到指标(丹麦、荷兰、挪威、瑞典);其他六个国家超过0.35%(澳大利亚、比利时、加拿大、芬兰、法国、德国)。有十一个国家不到0.35%(奥地利、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、新西兰、葡萄牙、西班牙、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国)。

37. 在发展援助委员会成员国双边提供的官方发展援助付款净额当中,平均而

言,赠款超过五分之四,近年来这个比例一直在缓慢稳步增高,因为有更多的捐助国逐步转向一律赠与的方案。1993年,这种趋势还在加强;总的来说,双边官方发展援助减少完全是因为贷款减少(减少25亿美元,即下降30%),而双边赠款增加不到1%。这种情况对官方发展援助的地区分配产生了影响。

38. 发展援助委员会成员国向最不发达国家提供的援助赠款减少不到1%。向这些国家提供的贷款净额减少幅度惊人,高达23%,但是这个组成部分(1993年为1亿美元)在发展援助委员会成员国向这组国家提供的官方发展援助中仅占1.3%。官方发展援助贷款援助毛额从12.25亿美元减为9.76亿美元,即下降20.3%,更明确地显示这种从贷款转为赠款的现象。

39. 进一步的分析要把债务减免的影响并入数字。据估计,1993年大约有7.8亿美元官方发展援助和非官方发展援助的偿还要求被勾销,与其相比,1992年的数额为5亿美元。其影响为,以双边赠款形式转让的新的官方发展援助资源数额大约为:1992年,79亿美元;1993年75亿美元。其余数额则属免除债务,也就是通过勾销偿债义务减轻最不发达国家的债务负担。这个数额还应当加上取消在不远的将来为了支付利息而引起的相关债务,这笔数额并未列入数据。

40. 按比例来看,捐助者向多边机构所提供捐款的减少幅度(按实值计算13%)要比向双边方案所提供捐款减少的幅度(下降6%)剧烈得多。尽管向多边机构提供的捐款呈现周期性下降的现象,由于多边机构,特别是国际金融机构可以用前几年的收入来当作现期付款,使得发展中国家从这个来源得到的资金在某种程度上不至于受到太大的影响。这些资金减少6%,从1992年的175亿美元减为1993年的165亿美元。如果通常的周期性升降的形态保持不变,1994年补充捐款应当可以使多边承付捐款的潜力恢复,然而,如果捐助者没有提供充裕的资金,多边机构往后几年的活动能力就会受到损害。

41. 从撒南非洲的统计数字可以看出类似的发展。几乎所有撒南非洲都是低收入国家,其中有33个国家归入最不发达国家一类。在这个程度上,如上面所述,同样

的因素也在发挥作用：赠款数额下降有限（减2.4%）而贷款净额大幅下降（减37.3%）。但以美元计算，贷款净额减少6.47亿美元，贷款毛额减少3.62亿美元（减14.7%）。在这里，免除债务的影响同样十分明显：贷款净额减少幅度较大反映从已登记贷款勾销7.30亿美元债务所生的影响。

42. 按比例来看，发展援助委员会成员国双边官方发展援助流动总额减少使得除最不发达国家之外的低收入国家承受最沉重的打击，这一组国家所收到的官方发展援助减少19.7%，赠款减少24.8%和所收到的贷款净额减少10.8%。

43. 就官方发展援助贷款净额而言，流入最不发达国家之外的一组低收入国家的贷款数额减少幅度比较缓和，即10.8%，从1992年的43亿美元减为1993年的38亿美元。这种情况并不是反映贷款活动减少，因为贷款毛额显著增加——上升22.8%，达到80亿美元。

44. 就属于中等收入和高收入类别的国家而言，数据显示，1993年发展援助委员会成员国的赠款数额增加5.6%，但其官方发展援助贷款净额则减少45%。在这些国家当中，有些国家在1993年获得免除数额可观的债务。向这些国家提供的官方发展援助贷款毛额减少了7.7%，减至61亿美元。

3. 债务和还本付息

45. 对发展中国家整体来说，金融市场债务仍然是其债务总额当中数额最大的一个组成部分，但其重要性已在逐渐减少，尽管与债券借款有关的债务开始变得日形重要。其他日益扩大的组成要素包括短期债务和出口信贷所引起的债务。

46. 欠双边债权人的债务要比多边债务高得多，近年来的增长速度也比后者快得多。在这两组债务当中，扩充最快的部分是减让性组成部分。然而，对发展中国家整体而言，多边非减让性债务仍然占多边债务总额的65%（和占低收入国家多边债务总额的40%以上）。

47. 按减让性条件贷借的债务，其所占的比例稳步增高，就发展中国家整体而

言,现在已占长期债务总额的25%以上。在所有主要的发展中国家区域和收入集团,减让性贷款都呈现日益增加的趋势,但这种趋势在最不发达国家特别明显,其百分比已接近60%。鉴于这些国家需要减让条件宽厚的资源,这是特别可喜的现象。

48. 债务还本付息的付款方式已偏向着重分期摊还。利息付款现在占还本付息付款的40%,与此相比,1980年代中期,比例超过50%。这种现象主要反映短期利息付款下降,这笔付款现在已经不到1980年代结束时的半数。

49. 有关出口信贷债务的付款不仅是还本付息付款数额最大的组成部分而且也是增长最快的组成部分,比1990年数额增高40%。还本付息付款数额相当多的其他几种主要债务类别包括金融市场债务和多边债务(1993年,在还本付息付款总额当中分别占29%和22%)。

50. 有关债务和还本付息数额和趋势的统计数字本身同债务负担有多严重和是否有力持续负担下去关系不大。债务问题基本上是偿付债务能力的问题。如果把债务总额对商品和劳务出口的比例作为计量偿还能力的非常粗略的标准就可以看出,发展中国家整体而言,情况已大为改善,现在这个比例已经下降到低于200%这个界线。对债务基本上属于非减让性贷款的国家来说,超过这个界线就会被认为偿债能力问题已经到达十分严重的地步。不过,这个比率在1990到1993年期间上升,随后在1994年回降,现在则接近200。

51. 若干国家也继续面临偿债能力问题和现金流量问题,但在全部发展中国家,特别是最贫困的国家,包括最不发达国家,债务问题的这个方面(可以用还本付息付款对出口的比例衡量)已经在普遍改善。这不仅是因为债务已经进行了在规模的整顿、勾销官方发展援助债务的重大双边倡议和减让性债务在整个债务总额中所占的份额日益重要,而且也因为拖欠款额不断累积所致。

52. 关于发展中国家的债务情况,发展中国家及发达国家之间资源净转让的其他资料载在秘书长向大会第四十九届会议提出的报告(A/49/309和Corr.1和A/49/338)。

4. 展望

53. 1993年,流入发展中国家的资源净额总数保持1992年达到的记录,这是十分可喜的现象,并且反映人们日益确认和赞同若干国家为改革和稳定经济而作的努力。实际上,政策绩效已经迅速成为国家可以从所有来源获得融资最重要的决定因素。就双边官方发展援助资金流动和资助调整方案的多边贷款而言,现在正日益使财政援助的提供同受援国的经济及金融政策绩效之间建立起更紧密的联系。有些在解决债务问题方面取得进展的中等收入国家,经常在推动全面宏观调控和政策改革方案的背景之下再度获得了取得自发性私人融资的机会。正在重新安排还款期限的低收入国家,只要能够坚持经济调整努力和同债权人大体上能够维持良好关系,通常都偿还了数额可观的债务。这些国家,发现流入的新的直接财政援助比付款还要多。相反的,在这些方面成绩好坏参半的低收入国家,包括长期拖欠累积外债的国家,发现它们取得新融资的机会减少。

54. 1990年代开始以来,流入向发展中国家的资源不断扩充实际上完全是由于私人资金流动量增长所致。在相当可观的程度上,这些资金涌向为了重新进入国际金融市场而进行经济改革的国家。不过,这些发展引起了一些关切,包括这种性质和这种数量的资金流动是否能够长期维持以及这些资金只流入数目有限的几个国家。

55. 这些国家是否能够继续吸引目前数量这么大的私人资金仍是个未知之数,一部分原因是外部因素(例如经合发区域的经济增长和利率)在使资金从经合发组织经济体“转向流入”新兴市场对发挥的作用,而且也因为其他的影响因素都具有时间短暂和影响有限的性质(例如私有化和外逃资金回流所生的影响)。此外,有些观察家认为,短期资金的重要性日增,本身就会引起激烈的起伏波动。

56. 最近在官方发展资金总额下降的时候,援助资金的流向并没有作出流入较贫困发展中国家的任何重大调整,因此,低收入国家日益依赖面临裁减压力的援助预

算,而且按实值计算,在最近的将来不大可能看到任何可观的扩充。因此,为了增加它们对私人资金的吸引力这些国家还必须加倍努力。因为只有私人资金流动数量仍在不断扩充,而且事实证明,私人资金能迅速对经济前景改善的国家作出有利的回应。

57. 鉴于有必要维持减让条件非常宽厚的资源继续流动和有必要确保转让给最贫困和负债最重国家的资源净额为正数,官方发展资金最近的流动趋势,特别是它们对低收入国家所造成的不利的影响和资金流动量减少主要集中于官方发展援助,都是特别引起关注的问题。这是决定总的债务战略成败的基本关键。减让条件十分宽厚的新资金继续流动,最好以赠款的形式提供,是避免今后偿还还本付息问题的必要条件,同时它可以使债务国避免现金流量问题和有力应付它们已经重订偿还期限的剩余偿债义务。同时,双边捐助者预料也将提高免除债务的数额。

58. 总而言之,发展中国家的债务状况仍在,继续改善,然而在以财政上有力维持的方式还本付息以及在有机会重新进入资本市场这两方面,取得的进展多半局限于中等收入国家。尽管采用了下列种种办法:重订偿债期限和通过适用扩大的多伦多条件、债务购回计划、免除双边债务和新的减让性资金,还是有许多最贫困和债务最重的国家无力支付已经改订偿还期限的偿债付款,拖欠的债务不断累积,使得这些国家需要一再重复重订偿债期限的程序。即便是巴黎俱乐部全面适用扩大的多伦多条件,仍然有许多国家承担了无力长期负担的债务。

59. 人们日益认识到,有必要采取进一步和更决断的行动,勾销无力偿还的剩余债务,以便一劳永逸的跳出重订偿债期限的程序,这种认识终于导致七大工业化国家集团1994年7月份在那不勒斯举行的首脑会议上提出了最新的减免债务倡议。

C. 布雷顿森林机构和可持续 发展的经费筹措

60. 由于考虑到各国际金融机构在国际财政和发展方面发挥的重要作用,可以

合理询问的是,它们在资助可持续发展方面发挥什么样的作用。

1. 国际货币基金组织的作用

61. 货币基金组织的主要职责是要保障国际金融制度的稳定并支持在全世界应用各项旨在促进高质量增长的健全和稳定的宏观经济政策。货币基金组织以两种方式来执行这项职责。第一,其工作人员和管理部门定期审查各成员国的宏观经济政策和情况并鼓励它们采取适当的货币和财政政策以及实际的汇率和利率。第二,货币基金组织提供财政资源以支持各成员国有秩序地进行稳定和结构调整工作。货币基金组织不对具体发展项目提供贷款,对部门或宏观经济政策也不提供咨询意见。

62. 要使一项促进可持续发展的战略得以成功执行大大取决于有稳定的货币并有充分的财政资源。货币基金组织有助于使其各成员国实现这些促进可持续发展的基本条件,即就宏观经济的管理问题提供咨询意见并对各项调整的努力提供财政支助。同时,这种方案也是取得债务宽缓的条件,而且在鼓励提供大量私人资本方面通常也具有促进的作用。

63. 货币基金组织也以其他两种方式帮助支持可持续的发展。第一,它与世界银行一起协助成员国采用适当的结构政策,其中包括提供补助和进行价格改革、贸易放宽和税制改革;这些政策有助于调动用以促进可持续发展所需要的预算资源和国内资源。第二,货币基金组织帮助各国设计和执行各种社会安全网络,其目的在于保护使社会中最贫穷的人免于受到调整的影响。如果没有这样做,穷人便很可能想耗尽资源和/或破坏环境,从而阻碍国家为实现可持续发展所作出的努力。

2. 世界银行的作用

64. 世界银行支助借款者的环境管理中心:(a) 协助各国制定优先次序、加强体制和执行各项合乎环境要求的可持久发展的方案;(b) 尽量减轻各个发展项目可能造成不利的环境和社会影响;(c) 依赖贫穷减轻、经济效率和环境保护之间的积

极性关系;和(d) 面对全球环境的挑战。

65. 世界银行帮助其借贷者改进其环境的管理,即为环境投资提供资金、支助国家和区域的环境规划和加强合乎环境要求的可持久发展的知识基础。

66. 在1994财政年核可了二十五个新的主要是环境方面的项目,这些项目需要世界银行和国际开发协会(开发协会)承付超过24亿美元的总款项。这使过去十年来世界银行对约120个主要是环境方面的项目提供贷款的累积数额约为90亿美元。至少有同样多的项目有许多环境的部分,其中包括在过去12个月以来的约30项这一类的活动。

67. 自1987年以来,世界银行向借款者提供技术援助,协助它们编制国家环境行动纲领或相等的文件。1994财政年终了时,大多数积极的开发协会国家和若干世界银行的供款者完成了这些计划。

68. 在区域一级上,世界银行支助编制诸如1994年为中欧和东欧和亚洲完成的战略文件,并已开始执行,重点是城市环境。

69. 作为它对负债成员国提供非财政援助的一部分,世界银行正在扩大其对环境资源和资源合计的经济评价进行的分析工作以及扩大其制定环境指标和资料系统的工作。它也继续帮助借款者改善其关于环境管理的法律和体制架构。除修订或改进传统的“管辖和控制”措施外,大部分的这项工作是针对于鼓励借款者日益依靠经济奖励和经济抑制的因素(例如污染费)和其他以市场为基础的工具(例如“生态标记”)。

70. 世界银行的所有可能引起的环境影响的项目都受到审查,而所有拟议需要世界银行提供资金的,预期将有重大不利环境影响的投资项目都需要进行充分的环境评价和详细的减免性计划。最近,世界银行的环境评价工作重点正在扩大,以包括促进环境或社会经济的利益以及尽可能减少环境或社会的费用。

71. 合乎环境要求的可持久发展的基本概念是环境与发展是密切相关的,因此必须一并加处理。因此,世界银行的具体环境措施只是该银行各项有助于无害环境

管理的活动的一部分。这些活动与环境保护之间的关系日益明确。

72. 同时世界银行也更加注意区域和全球环境的问题。世界银行在保护区域共同使用权方面的工作主要是集中在区域海洋和江河流域方案。目前各项地中海、黑海、波罗的海和多瑙河的环境行动方案在过去12个月以来已获加速执行。同时,世界银行也为中亚的咸海和东非的维多利亚湖开展了新的区域活动。

73. 除这些方案以外,世界银行在区域一级的努力日益致力于处理土壤退化和荒漠化,它在草拟《关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的国际公约》方面所起的积极作用就是证明。

74. 世界银行对全球环境问题进行的工作使用了各种不同的渠道,但是最大的就是全球环境融资。作为三个执行机构之一(连同开发计划署和环境规划署),世界银行在试办期间管理和主持了全球环境融资,世界银行帮助全球环境融资成为将全球环境问题与国家发展目标结合起来的重要推动力,它使各发展中国家政府在说明促进全球合作的新办法方面处理它们本来不能或不愿意处理的全球环境问题。

75. 私人部门以及公共部门日益意识到环境清理的高昂费用和可能的责任。各家工商企业日益考虑到在就生产、投资和贸易方面作出决定的环境因素。通过鼓励各工商企业更有能源效率、尽可能减少资源使用、浪费和污染、改善工作场所的环境和确定新的环境无害产品的办法,国际金融公司(金融公司)正在帮助各家公司在计划扩展和进行新事业时进行环境无害活动。金融公司已制定了一项环境方案,该方案不仅处理经济发展——土地、矿产、水和空气的使用——的实际影响,而且也处理社会经济和文化的方面。

76. 多边投资保证机构(投资保障机构)是在1988年设立的,它鼓励外国对借贷成员国的经济和社会的发展进行直接投资,即保障各项投资不受政治风险的影响、帮助各国创造有吸引力的投资气候和提供有推动性和咨询的服务。在一项协定下,金融公司是作为所有投资保证机构项目的环境顾问并确保投资保证机构认识到所有可适用于任何具体业务的有关环境准则。

二、国家政策和资源调动

A. 调动促进可持续发展的公共资金

1. 应用经济工具

(a) 可持续发展政策和使用经济工具

77. 最近几年来,大多数发达国家和发展中国家及转型期经济国家的制定经济政策的办法已有改变。目前在分配稀有资源方面,它们正在更加强调价格和市场机制的作用。例如,许多国家已放宽了进口和资金的流动、私有化公共企业和将政府的职责(包括税务)转移到地方一级。此外,它们正在审查各项补助政策。

78. 制定经济政策的办法的这种改变已开始影响到各项可持续发展政策。例如,对各项旨在使给予经济推动者的外部环境费用内在化的管制和经济工具作辅助性的使用就是证明。

79. 与对经济推动者采取具体强制性行动的指挥和控制的管制办法相比,各项经济工具是使用市场信号来影响它们的行为,而在实现管制者选择的环境指标方面通常是十分有效的。各项经济工具使市场参与者选择其各自的措施来减少外部环境的影响和为经济活动的消极外部影响调整价格。在提供信号以使经济推动者认识到资源缺乏和环境破坏时,经济工具可以减少这种破坏,从而促进可持续的发展。

80. 但是也有各种例如补助的经济工具,这种工具则造成严重的曲解和环境破坏。这些政策造成的曲解必须加以消除才能在环境方面得到益处并使更多资源用于生产目的。

81. 经济工具有五个类别:(a) 费用和税款;(b) 押金退款办法;(c) 排放权交易;(d) 财务执行办法和(e) 公共开支。这些工具是假定已为众所周知的,因此简单回顾一下其基本特征就够了。

82. 虽然对排放征收的税和费用(庇古税)是在向环境排出时缴付的并且原则上是以排出污染物的数量和质量为根据的,产品费或税(间接环境税)是在制造或消费阶段产生污染的或对之有安排处置系统的产品的收费和税款。

83. 其他税务中与环境有关的规定是最通用的工具并已在下列税务中采用:个人收得税、公司收得税、一般营业税、燃料税和汽车税。

84. 在押金-退款方面,对有可能产生污染的产品则征收附加费。如果因退还这些产品或一种收集办法有任何剩余而避免了污染,便将附加费退还。

85. 在排出交易计划中,政府当局对某一个地区有排放的限制,个人排出权则拍卖或分配给位于该地区的排放者。如果一个排放者所排出的低于定量,他就可以将实际排出物与容许排出物的差额卖给一家有权利排放比其最初所容许的定量更多的公司或与它交易。在一个工厂或公司内或不同公司之间可以进行交易。

86. 财务执行奖励将辅助对污染者施加的法律条件,即对遵守或不遵守条例提供经济的理论说明。

87. 关于公共开支作为一种经济工具,开支有三大类:补助、业务和维持开支和资本开支。

88. 补助可能是有害环境的或无害环境的。有害环境的补助主要是在农业、能源和林业的领域。

89. 农业产出的补助是有破坏性的,因为这些补助增加了诸如杀虫剂、肥料和水利(其本身就与外部环境费用有关)的农业投入的引申需要。同时,它们也鼓励土地开垦,而这将使野生动植物、森林和公共环境受到损失并造成土壤退化。诸如杀虫剂、肥料和水利的产品普遍有得到农业投入补助。此外,大多数国家对能源使用,特别是煤、天然气和核能,都有明示地或默示地提供补助。

90. 此外,各国政府对环境费用重大的林业部门提供一系列的直接和间接补助(或免税)。

91. 无害于环境的补助有益于环境。这些补助包括对下列的补助:造林项目、

提高土壤肥力的耕作技术或作物和诸如太阳能发电厂、风车场和房屋绝热的无害环境技术。

92. 公共投资项目需要有适当的业务和维修费用才能保存该项目的利益,如果未提供适当的业务和维修开支,初期资本投资的效率不但有所减少,而且也会造成不利的环境后果。例如,地面灌溉渠缺乏适当的业务和维修开支便将因灌溉渠的过分渗漏而造成农场渍水和盐渍。

93. 对环境进行资本投资的效果需要包括在项目决定的成本收益分析内。但是,对许多环境的收益和成本进行货币评估是有困难的。例如,要分配因滥伐森林后动物或鸟类灭绝所造成的货币损失是有困难的。由于所涉及问题相当复杂,因此,对环境的影响通常未包括在项目决定内,从而导致长期的环境问题。

94. 下面讨论了各经合发组织国家、转型期经济体和发展中国家在应用这一套经济工具方面的经验以及克服在使用这些工具方面所遇到各种障碍的方法。

(b) 促进使用无害环境的经济工具

(一) 经合发组织国家的经验

95. 由于使用经济工具作为实现可持续发展的目标的办法是在工业市场经济国家开始采用的,因此,应当开始审查经合发组织的经验。

a. 政策内容

96. 由于经合发组织各成员国普遍有各种各样的政策内容,因此经合发组织的不同国家便以不同方式来实际制定环境政策工具。例如,对市场措施及个别国家和各国家组别(例如欧洲联盟、北美洲自由贸易协定)或政治结构(例如联邦或中央政府结构)的一般政治观点可能不同。

97. 此外,各政府部门对各项措施、给予环境问题的优先次序和经济部门(和环境部门)的责任分配可能有不同的行政文化和态度。

b. 目前对经济工具的使用

98. 许多出版物,特别是经合发组织的出版物内充分记录了发达国家如何使用各种经济工具。因此只作一般的全面审查(以当前的趋势为重点)就够了。

99. 经合发组织国家日益有兴趣使用环境管理方面的经济工具至少有三个主要理由。第一,已获确认的是,要执行各项条例已越来越难,这是因为条例越来越多而且还要支付执行这些条例的行政费用。第二,在经济增长率缓慢和预算紧缩的时候,各国政府正在寻求新的收入来源来资助各项环境政策。第三,经济工具越来越被当作是促进可持续发展的必要条件,因为它们通常是实现各种管制目标的较为具有成本效率的方法。

100. 到1980年代终了期间,据报经合发组织的14个成员国已采用了150种的经济工具,在这150种工具中有80个是环境费用或税收、40个是补助,其余的则为其他种类的工具,例如押金退款办法和交易计划。同时,使用的次数也大量增加。

101. 例如,押金退款办法的日益使用,特别是对打包废物采用押金退款的办法,反映出经合发组织国家日益关心打包废物的问题。

102. 经合发组织国家应用经济工具对行为所产生的影响迄今是不大的,这是由于规费/税率通常较低。但是,最近奖励性规费却大量增加了。例子就是丹麦、挪威和瑞典的二氧化碳费、瑞典的NO_x和SO_x费、丹麦的废物处置费和若干产品费。此外对配有催化式排气净化器的新汽车的售价和无铅汽油也有差别计税。

103. 各种不同的补助方案支持大多数经合发组织国家的私人污染减轻的投资。这些方案通常旨在加速环境方案的执行并协助那些因新条例所引起的费用异常高而突然面对现金流量问题的工业。援助计划经常是过渡性的,而且是用来按预定业务时限处理具体的环境问题。

104. 经合发组织国家采用各种经济工具是越来越与进行财政改革结合起来的,因为这样便有好的机会使税务制度“绿化”。增加总的财务负担是极不受欢迎的。

但是,考虑到现有税务制度的重新改革而同时又使总的财政负担不改变却引起若干经合发组织国家的更加注意。

105. 许多经合发组织国家一直在试图以增加环境税来扩大计税基准而同时又减轻劳工的税务负担的办法来实现较不歪曲的税务制度。但是,环境税在这方面所起的作用可能是很少的。首先是环境税基准相当狭小,其次是这个基准可能比征收劳工收得税较不稳定。

106. 为了得到最大效果,经济工具必须与其他政策工具一起使用。例如,经济工具可以对所实现的成绩超过最低标准的情况提供比直接条例所定的奖励更多奖励。此外,将不同经济工具结合起来可能创造一个强有力的工具,例如押金退款制度与对不可退还产品征收的产品费结合起来。社会工具可以使它们的效果更为加强,例如生态标记和提高消费者意识的运动。秘书长关于改变生产和消费方式的报告(E/CN.17/1995/13)对此作了详细的讨论。

c. 克服增加使用经济工具的障碍

107. 为了加强经济工具作为环境政策工具的作用,经合发组织国家需要克服各种与执行经济工具有关的障碍,特别是(a) 在政治方面经济工具没有足够的可接受性;(b) 在设计经济工具方面的困难;(c) 经济工具的行政问题;(d) 环境与其他政策目标的抵触;(e) 担心国家经济对国际竞争的影响;和(f) 在应用经济工具方面可能遇到不利的经济和结构条件。

一、缺乏充分的政治可接受性

108. 污染者为数通常不多,它们有集中的政治力量,而“受害者”为数则通常很多,但政治权力则不大。这种政治影响力的差别可能表示立法机构对提出增加污染企业的费用的环境法律有较大的阻力。

109. 工业通常将反对各项环境税,因为它怀疑政府将在一段时间内保持该税收,

即使环境目标已达到了。

110. 通过国家环境基金指定税收收入和费用收入的开支是使企业界更加接受经济工具的一个方法。但是,指定用途也有一些缺点,对这些缺点,下面关于国家环境基金的一节有加以讨论(第169-184段)。

二、设计方面的困难

111. 要确定费率或税率就需要经常得不到的资料。例如关于破坏的边际费用的数据是很难得到的,而关于污染减少的边际费用的资料往往也是不够的。结果,政府当局通常便考虑采用第二种最好的办法。例如根据预定环境指标制定费率。

112. 此外,对计税基准下定义有各种困难的问题。使用代理权是克服这个问题的一个方法。例如,计税基准是根据燃料的硫磺和碳的含量确定的,而不是根据排出的硫磺和碳确定的。

113. 为确保征税和费用的奖励不因通货膨胀而有所减少便有需要定期重新调整费率以反映总物价指数的变动。

114. 最后,排放交易计划构成重大的设计问题。例如,市场需要将在一段时间内充分普遍并可扩大。此外也有需要复杂的监测和遵守的程序。

三、行政问题

115. 在对排放或破坏单位征收具体税率(庇古税)的情况下,要计量和监测污染的实际数量可能有技术或实际的困难。例如,虽然要计量从单一来源排放出的污染(例如工厂的流出管或烟囱)是比较简单的;但是,如果有许多来源——例如汽车排气管——要计量污染显然便十分困难。

116. 此外,在庇古税的情况下,如每个行政费用单位的收入减低,要有效管理环境税的积极性便也有所减少。此外,由于大量环境问题需要许多个人税,因此在行政方面便有各种问题。

117. 如果征收间接环境税便不必处理行政方面的问题,因为这些税将根据生产投入或制成品的市价来计算。

四、相互抵触的政策目标

118. 为环境需要使用经济工具必须与其他政策目标平衡,特别是收入分配(衡平法)和国际竞争性。

119. 采用经济工具可以使各个公司、部门、区域和收入组别有不同的费用和分配影响。例如,对国家碳税的讨论通常集中于拟议的税率是否将损害穷人、使矿工失业或干扰出口工业。这些是瑞典通过碳税的主要考虑,而且也是欧洲共同体委员会提议的能源-碳税的主要因素。

120. 同时,分配问题也是美国排放交易方案的主要因素。例如,分配初步限量的公式是对1990年净空气法的酸性两条款的辩论的最具争论性问题。

121. 迄今对经济工具的分配性影响进行的经验分析比较少。但是,这些研究的结果认为环境税往往是递减性的(特别是对于能源税),而环境税和交易方案会导致使财富大量转移。因此,为确保使经济工具在政治上是获得接受,因此便可能需要采取抵消性或补偿性的措施。

五、担心国际的竞争

122. 工业国担心最终失去国际竞争力和本国的就业而普遍反对征收环境费和税。此外,它们也担心单方面征税可能导致“污染出口”,即该措施在全球上可能无效。但是,经验分析认为较高的环境标准和环境敏感货品的国际竞争之间没有多大的系统关系。环境开支大的经合发组织国家在环境敏感工业方面都有增进和失去了竞争力。不幸的是,由于工业的反对环境税,特别是在能源方面的税,许多政府便采用了各种各样的豁免或退税的办法,这最后便减少了该种税的奖励性影响并使到无法实现环境的目标。

123. 对于押金-退款计划,参与该计划所需额外经费对贸易产生了主要的影响。押金-退款计划可能成为妨碍贸易的非关税壁垒并使国内生产者具有有利的竞争能力。

124. 补助可能使国际贸易不正常并不符合总协定/世界贸易组织的规则。根据经合发组织的规则,提供财政援助必须符合各项特别条件,因为它不符合1972年经合发组织国家通过的污染者付清理费原则。提供援助限于下列条件:(a) 援助应当是有选择性的并限于经济中那些本将有严重困难的部分;(b) 援助应限于预先规定的明确过渡期间,并适用于与执行国家环境方案有关的具体社会经济问题;和(c) 援助不应使国际贸易和投资极不正常。

(二) 转型期经济国家的经验

a. 政策背景

125. 转型期经济国家受到中央计划经济时代所造成的环境问题的影响。过去几十年的高度污染和自然资源的过度开发使得所需环境资金同现有资源之间产生了很大的差距。

126. 在转型期间,建立有效的环境资金筹措制度的进程受到私有化的进度相当迟缓、银行和财政制度不健全和资本市场没有充分发展等情况的不利影响。但是鉴于正在进行的经济改革和环境政策框架的逐步改进,预期中欧和东欧国家将在现有排污税和排污费制度的基础上,建立一种健全的以奖励办法为根据的环境政策制度。

127. 未来的主要挑战包括确定具体可行的质量和数量指标和使环境政策目标同其他政策目标相调合。

b. 目前经济手段的使用情况

128. 在转型期经济国家,就象在经合发组织国家一样,经济手段的使用有所增

加。中欧和东欧的经验有详尽的文献资料,因此本节将着重讨论该区域的经验。中欧和东欧普遍使用排污费办法。最重要的排污费是对空气污染、废物和排入地表水的废物所征收的费用。例如,捷克共和国和斯洛伐克对大中型工业污染源征收空气污染税,以提供经济刺激、鼓励采取减少污染的措施,并增加收入。爱沙尼亚、匈牙利、波兰和俄罗斯都对空气污染和能源征收排污税,已在这种排污税中计及影响到环境损害程度--例如排放量和排放物毒性的因素。

129. 此外,许多国家都有征收废物税的例子。例如,保加利亚从1951年以来一直征收有都市排废费。关于捷克的排废费,值得注意的是,许多都市排废费甚至是第二次世界大战以前所定的。

130. 此外,各国都征收有地表水排污费。例如,保加利亚从1951年以来就征收有废水排放费用。捷克共和国几十年来一直征收有下水道和污水处理使用费。匈牙利征收有下水道系统和污水处理费,即所谓的《管制》费。管制费的数额因各区域的废水处理费用而异。

131. 此外,一些国家还征收有产品费。匈牙利从1992年以来就一直征收燃料费。保加利亚采取了一种同产品费相似的手段。预期捷克共和国和斯洛伐克将对消耗臭氧物质征收费用。此外,中欧和东欧对含铅和无铅汽油区别规定税额。

132. 此外,中欧和东欧各国在使用押金退款办法。捷克共和国在拟订一种包装法,也将以这种法令来处理现行押金退款制度所存在的复杂问题。波兰的押金费率依企业同零售商之间自愿谈判的情况而定。

133. 最后,若干中欧和东欧国家实施有执行奖励办法。例如,保加利亚定有空气、水、土壤、噪音、电磁场和矿物采掘等方面的违规罚金。捷克除了现有的排放/排污费外,还征收有空气污染和废水排放方面的违规费。

c. 克服经济手段进一步使用方面的障碍

134. 转型期经济国家除了面临上述经合发组织国家所面临经济手段进一步使用

方面的多数障碍以外,还面临各种其他的障碍。如下文中的例子所示,总的说来较难克服这些障碍。

一、在政治上得不到适当的认可

135. 对于经济转型期国家来说,就象对经合发组织国家一样,政治上的可接受性是妨碍增进经济手段的作用的一项主要因素。政治局势和政府领导层间或的急剧变动对正在进行的工作的持续性产生不利的影响。必须以更大的政治决心和勇气来认真处理保护环境的问题。

二、行政方面的问题

136. 转型期经济在环境政策方面所面临的主要问题是执行问题。法治观念还需要较大的执行能力予以配合。

137. 地方当局在越来越大的程度上参与经济管制办法的实施。在一些情况下有各级政府和各种不同的办事处参与一个单一机制的运作。有关办法可能在国家一级设计和制订,由地方当局对排放量作出具体的规定,并由区域视察人员进行监测和筹集资金。地方当局同当地情况有着直接的利害关系并特别了解当地情况,它们的参与显然很有益,但是每一级政府的参与也带来了额外的行政费用。

三、相矛盾的政策目标

138. 总的说来转型期经济国家所采用的各种经济手段应当不但能够增加收入,也能够减少污染。这些手段相当明显地证明能够作为经费来源,但是还没有能够那么明显地看出它们作为制止或改变污染做法的鼓励办法的效力。

139. 但是总的说来将使用费和罚金定得较低对许多污染者的行为产生不了什么影响。事实上目前日常从污染者征收的费用往往重新分配给公营部门,以支助净水厂、供暖车间和发电厂等公用事业设施。征收的费用过低,不足以鼓励污染者减少

排放量,但同时又用去了污染者原来可能愿意或必须用以减少污染或采取预防措施
的经费。

四、不利的经济和结构条件

140. 前中央计划经济国家在以不同的速度沿着各种不同的道路转变为以市场为
基础的经济国家,但是这些国家一些共有的特性直接影响到其经济手段的效率。例
如,私有化进程的发展对经济手段实际的效力起着关键性的影响。但是大型重工业
(往往是污染强度较大的工业)等的私有化仍旧有待大规模地进行。

141. 此外企业获利能力不足的情况也妨碍了经济手段的有效使用。有关数据显
示所征收的费用和罚金同实际缴纳的数额之间的差数,这表明了普遍存在的企业支
付能力不足的现象。此外,所有转型期经济国家的通货膨胀率仍旧偏高,从而贬低了
固定费用和税额的价值。只有少数国家建有随着通货膨胀作出调整的机制。

(二) 发展中国家的经验

a. 政策背景

142. 东南亚和拉丁美洲的新兴工业化国家面对同东欧国家相似的污染问题(但
是未必面临低效率的问题)。另一方面,许多国家,例如许多非洲国家,面临低效率问
题,但是工业污染的程度则较低。它们的环境问题多为土壤、水源、森林植被和生
物多样性等较棘手的自然资源基本管理问题。它们最优先注意的是粮食、饮用水、
能源、卫生和住房。

143. 在许多情况下,发展中国家的经济活动是环绕原料的开采和农产品的出口
进行的。这些部门可能对环境造成极大的破坏。甚至连较小型的企业都可能由于缺
乏资源以供减少、控制、甚至监测污染而对环境造成严重的威胁。

144. 如果说典型的工业污染问题在多数发展中国家不那普遍,它们所面临的同
粮食、水源、健康等有关的自然资源问题往往比转型期经济国家来得严重。

b. 目前经济手段的使用情况

145. 经济发展程度较高的国家--例如亚洲新兴工业国家--在其环境政策方面相当广泛地试验使用经济手段是意料之中的事。拉丁美洲一些国家也是如此。但是甚至在较不发达区域和国家,决策者都认为经济手段是同有关条例相补充的重要工具。

146. 许多发展中国家的公司税制都作出了旨在减少环境损害的规定。例如肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国对旨在防止土地侵蚀和种植永久性和半永久性作物的投资订有加速折旧办法。在拉丁美洲,巴西、智利和哥伦比亚都订有重新造林奖励办法。

147. 一些国家区别制定机动车燃料税来减少环境损害,并对含铅燃料征以比无铅燃料要高的消费税。这种区别制定税额的办法是为了阻止人们消费成为重金属微粒物质主要来源的燃料。例如,泰国政府为了鼓励使用代用品而补贴无铅汽油的抽油价格,使其略低于含铅汽油,并以向后者征收的附加税资助对前者的补贴。中国的台湾省并以略低于正常价格的价格出售无铅汽油。

148. 各国在各种不同的精密程度上使用机动车燃料税办法来促使人们减少机动车的使用和燃料的消费。一些国家,包括阿根廷和科特迪瓦,对汽车征收年税,但是税额依燃料消耗情况--例如发动机马力、燃料消耗率、车辆重量或发动机大小等--而定。在另一些情况下,征收车辆税是为了鼓励使用排放量较低的车辆。例如,肯尼亚对使用柴油发动机的车辆所征收的税额为使用非柴油发动机车辆的两倍。

149. 亚洲一些国家的政府已开始试行混合税金补贴办法。这些办法的好处是它们多可自行筹资。这类办法软硬兼施,也就是以积极的污染控制奖励办法来同抑制办法相平衡。一般认为这种办法较为公平,因此它们比起直接征税或征收费用在政治上可能较能为人所接受。

150. 又如中国的台湾省施行有押金--退款制度。中国的台湾省从1988年修订

《废物处置法》以来就开始实施一种固体废物--包括瓶、铝罐和废纸等--的回收/再循环制度。

151. 各国往往以补贴形式的公共支出来作为环境条例和保护费的补充,这种条例和费用通常都没有足够的效力可以筹集到为达到必要的环境质量所需的私人减少污染投资。例如,印度使用有征税和利率奖励办法。马来西亚向建立设施储存、处理并处置废物的公司提供补贴,并对用以储存、处理和处置有害废物的技术免征进口关税和销售税。

152. 泰国将污染控制和处理设备的进口关税减至10%以下。菲律宾于1977年制定了一项法律,准许在10年期内免征污染控制设备的进口关税,并开始退还国产设备的部分税款。

c. 克服经济手段进一步使用方面的障碍

153. 上文在经合发组织部分讨论了妨碍进一步使用经济手段的一系列因素。发展中国家在克服这些因素方面所面临的困难比转型期经济国家还要大。下文中所举的例子可以证实这一点,其中着重经济手段在政治上的可接受性、行政方面的问题和相矛盾的政策目标。

一、在政治上得不到适当的认可

154. 在发展中国家,就象在发达国家和转型期经济国家一样,工业和其他污染者抵制经济手段,因为它们认为,它们对于条例的拟订和执行具有比经济手段要大的影响力。此外地方企业的想法是,鉴于监测和执行能力很差,它们较易规避遵循有关标准,而不那么容易规避遵循没有什么变通余地的财政和奖励办法。此外,对于经济手段较难象对于条例那样诉诸法院。最后,某些经济手段(特别是征收的费用)可能会带来比遵守某种条例要大的财政负担。

155. 许多国家的私营部门持一种看法,即没有能够对所有的经济活动参与者公

平地实施法律：国营公司往往不付罚金，特别是污染罚金，因为它们不是太穷就是政治势力太大。

156. 更重要的是，政治家和高级政府官员普遍认为，如果订立完善的环境管理办法，短期内将会导致经济增长率的下降，控制污染又需要从较具实质性的社会领域挪用原已为数很少的资源，并将使得价格上涨。

二、行政方面的问题

157. 发展中国家必须加紧建立体制并培养行政能力，以管理经济手段的使用。起初应当使现有体制得到最妥善的利用。一段时期以来有人认为，既然可能需要为环境税的征收建立新的体制和机制，如果将环境奖励办法纳入无论如何必须征收的税（例如货物税和劳务税等）中，同时随着行政和技术能力的发展逐步实施环境税制，可能较为有效。但是人们似乎对于利用现行税收制度来奖励环境的保护的办——特别是如果这种办法意味着调整具有广泛基础的所得税和消费税税率和计税基准——没有太大的兴趣。

158. 许多发展中国家政府环境机构的预算不足，因此设备和工作人员的缺乏使得行政和执行能力很低。此外，在许多情况下缺乏政策方面的协调，政府各部门间也存在体制上的重叠。

159. 此外环境机构一般都认为，如果使用经济手段，它们不但会失去对污染者的直接控制，还必须同经济财政部进行较密切的合作，因为要想征收新税或新的费用，通常都必须得到它们的支助。

160. 总的说来环境部同经济部之间缺乏协调，环境机构没有从较广泛的经济方面的观点来考虑其政策和行动。另一方面，经济部在制定部门或宏观经济政策时没有充分考虑到对环境的影响。

三、相矛盾的政策目标

161. 许多发展中经济国家象转型期经济国家一样,接过庞大的公营部门而在逐步进行私有化。应当对公私营企业给予同等的待遇。对公营企业施加较小的预算限制并给予豁免的做法使不正常的情况继续下去。并妨碍经济手段起一种较广泛的作用。

(c) 逐步停止使用不利于环境的经济手段

162. 上文中对公共开支作为一种经济手段的讨论结果表明,补助杀虫剂、化肥和能源等投入,以及补助产出和对资源定价过低的做法可能对环境产生不利的影响。此外如果没有提供足够的营业和维修费用和没有适当估计各种投资项目的环境费用和利益,也可能对环境产生不利的影响。

163. 一种似乎很合理的处理环境问题的办法就是设法消除歪曲公共开支政策的因素。这种办法除了可以增进经济福利以外,还可能对可持续发展所需经费产生有利的影响。

164. 决策者可以开始采取各种步骤来执行有益环境的支出政策。例如在生产方面,可以逐步停止提供那些为鼓励社会所需产量或消费量以外的生产而提供的补贴。

165. 此外,经验表明,投入补贴的性质和范围各不相同,从为进口品提供低于市面的汇率、补贴信贷到将投入的市价保持在市场清算水平以下等,不一而足。许多这类补贴从经济的观点看来,特别是从较长期的观点看来,是很不合理的。鉴于这些补贴涉及环境问题,并造成(或在某种程度上造成)财政负担,必须重新审查提供补贴的根本原因。仔细分析的结果可能证明可以取消这些补贴。

166. 可能可以将减少补贴所节省的费用用以资助可持续发展。

167. 关于改进其他公共支出政策,必须强调的是,必须提供足够的营业和维修

费,以期不但维持现有项目的生产率,而且防止对环境产生不利的影响。

168. 在选择项目及其执行规模时,应当考虑到环境的各方面--数量方面,或是至少质量方面--的问题。必须这样做是因为一旦开始执行项目,资本支出是不可逆转的,而减少环境损害的工作也可能带来很大的费用。

2. 审查国家环境基金的用途

169. 总的说来,国家环境基金(环境基金)是支出预算的一部分,或是专门用于环境支出的一笔政府经费。经费来源可能为指定的税款、外国赠款或是从总预算中转移或分拨的款项。这些经费可用于各种环境项目,政府各级都可能参与其事。

170. 许多专家认为,环境基金内含指定用途充其量只是一种有好处也有环处的办法,因为从效率上看来有充分的理由反对这种办法。

171. 总的来说,基于一些相当明确的根本原因,应建立一种多半不具体指明用途的税收制度,关于最适当的征税制度的资料多已证明了这一点。指定用途的税收制度往往带来有周期性,因为支出随收入的变动而定。此外,由于指定作为环境用途的征税基准很狭隘,收入数可能变动很大,支出数也是如此,因此有时可能不足以资助针对环境的方案。

172. 下文中有有关经合发组织国家、转型期经济国家和发展中国家环境基金的讨论分析了何以尽管人们对这些基金怀有疑虑,它们作为环境资金来源还是保有某种程度的吸引力。

(a) 经合发组织国家的环境基金

173. 一些经合发组织国家利用指定用途的供资机制来保证持续地将一些收入用于某些环境保护目标。通常将这些收入用作政府环境事务投资,以促使有关条例得到遵守。收入来源同其用途之间的关系越直接,指定用途制度就越能得到政治上的接受。

174. 可以在经合发组织国家内举出各种环境基金的例子。例如,美国的指定用途预算收入1979至1989年期间在建筑赠款方案的范围内,1989年以来在国家循环基金方案的范围内,为公共废水处理设施的一种稳定的资金供应来源。对烟草和酒精征收“罪孽税”往往是政治上最不费事的环境保护方案资金筹措办法。例如,美国的华盛顿州征收一种香烟税,指定用以资助水质方案。

175. 欧洲最为人们所熟知的一种当地制度就是法国流域管理机构的制度,在这种制度下征收排污费,以供支付流域供水和水质管理费用。德国和荷兰也实施有类似的办法。

176. 加拿大、法国、葡萄牙和美国等订有将环境保护费指定用于大气质量控制的办法。比利时、法国、德国和瑞士指定用征收的飞机噪音费来支付噪音控制费,又有一些国家将废物处理税用于处理和回收费。

177. 经合发组织国家的经验表明,在直接环境保护费指定用于分散执行的方案的情况下,指定用途办法的益处较为明显。经合发组织国家的这种办法的主要优点是,费用的征收起到鼓励作用,又由于收入来源同支出之间的密切关系而增加了这种制度的透明度及其政治上的可接受性。

(b) 转型期经济国家的环境基金

178. 转型期经济国家未能从私人来源和正规预算拨款筹得足够的环境资金。因此这些基金作为环境资金来源起着一种重要的作用。

179. 多数国家的环境基金对于环境支出的重要性似乎日渐增长。例如,俄国的环境基金在污染控制资本投资中所占比额从1990年的6.6%增加到1991年的29.6%。波兰的环境基金在环境支出总额中所占的比额从1990年的2%增加到1993年的22.3%。

180. 转型期经济国家的经验表明,环境基金在资助一些办法,这些办法在重新分配和分拨收入给以合算的方式减少环境损害的优先领域的投资方面起着一种重要的

作用。

(c) 发展中国家的环境基金

181. 过去的五年间,发展中国家设置了20多个基金,这些基金多设置在经济增长带来严重的环境恶化从而导致政府干预和总预算中没有为环境部门开列足够的经费的国家。由于排污费和其他环境税在多数发展中国家没有起到重要的作用,环境基金的收入通常由下列来源提供或补充:(a) 同环境没有直接关系的指定税款(例如,阿尔及利亚的国家环境基金借着国际机票税增加了收入);或(b) 外部来源斯里兰卡借着捐款设置了污染控制基金。一个例外是哥斯达黎加,该国将一项汽油税收的三分之二分配给一个基金,来资助减少二氧化碳排放量的基础设施项目。

182. 除了由指定用途的收入来源供资的环境基金外,一些国家并设置了由外部来源供资的环境基金。由外部供资的环境基金大多处理保护自然和维护生物多样化的问题,但是也有一些是为了控制污染而设置的。例如,斯里兰卡以荷兰政府的捐款设置了污染控制循环基金。同样地,以经合发组织提供的资金和预算拨款在泰国设置了环境基金。其他捐助者--例如加拿大、挪威、美国和全球环境融资--也向各环境基金提供了财政支助。此外还以自然保护抵换债务和债务转换等方式提供了财政支助。

183. 外部供资的环境基金通常都是以多边或双边赠款或是以自然保护抵换债务的方式设置的。最典型的自然保护基金是作为信托基金设置的环境基金。

184. 发展中国家环境基金方面的经验表明,这些基金往往是根据特别决定、紧急需要或政治优先项目使用的。环境基金可作为促进因素来调动私营企业的资源,但是如果大幅度增加环境保护费,这些供资机制所起的作用仍旧很小。

B. 调动私有资金促进可持续发展

1. 政策导向

185. 由于制定有严格的环境条例,过去十年间若干经合发组织国家的私营企业的污染控制支出,不论是绝对数还是在国内生产总值中所占的百分率,都稳步增加。

186. 过去的十年间,发展中国家,特别是亚洲新兴工业化国家的私营企业污染控制支出也有所增加。预期转型期经济国家私营企业这方面的支出也将随着私有化的进展而增加。

187. 为支助私营企业污染控制投资,经合发组织国家、转型期经济国家和发展中国家使用了各种各样的政策手段,这些手段可分为三大类:直接信贷方案、财政奖励办法、共同供资安排和商业企业资本基金。

2. 取得信贷的机会

188. 金融和资本市场必须要顺利运作,才能够有效地施行增加和分拨财政资源来防止和控制环境污染的不利影响的办法。在顺利运作的金融市场上,投资者可自由地同各种资金来源相联系。他们主要是根据较可取的资本结构来选择资金筹措办法。

189. 发展中国家的金融和资本市场没有充分发展而机能不良,因此可供企业选择的资金筹供办法通常都很有限。

190. 1970年代末期和1980年代初期,若干国家试验放宽对财政的限制,有些国家(例如阿根廷和智利)迅速地、另一些(例如印度尼西亚和大韩民国)则逐步取消利率上限,中央信贷分配制度和进入市场的壁垒,但是金融市场还没有充分地自由化。

191. 供资体制对小型企业的限制特别大,往往使其不得不求助于费用较高的非正规信贷来源。这种来源由于其较高的费用而不适于资助收益较少的投资,从而不适于资助污染控制方面的投资。为补正规和非正规资金来源的不足,若干国家实施

有指明用途的信贷方案来支助污染控制资金的筹供。

192. 指明用于污染控制的贷款通常都由负责指明用途的企业贷款的金融机构提供。例如,墨西哥工业设备基金指明用途的环境贷款机制由政府资助。在印度,国家拥有多数股权的开发银行向企业提供指明用途的信贷,以供用于包括污染控制在内的各种优先项目。但是以补助费率提供指明用途的信贷的办法较有利于大公司,因为大公司比起小型企业较易达成官僚主义的条件。

193. 多数政府都认识到,指定用途的信贷方案通常都没有定明指标,从而可能在很大的程度上受到歪曲。

3. 财政奖励办法

194. 在经合发组织国家,私营企业污染控制支出不但得到上述各种补助方案的支助,也得到条件优厚的直接贷款和暂定直接税奖励办法的支助。

195. 例如,加拿大、荷兰和挪威广泛使用投资减税办法,借着补贴资产的买价直接减税。其他减税办法包括将某些资产的折旧率定得比一般折旧率要高或是将折旧期间定得较短(或是兼采两种办法)、推迟资产拥有期间头几年税款的支付和减少未来应付税款的现值净额等。

196. 例如,德国准许水、空气和土壤污染控制技术加速折旧。美国1969年税制改革法规定,在有限的期间内,旧有工业设施污染控制设备折旧年限头15年的一段五年期间,合格污染控制设施迅速折旧。在加拿大,1974年以前开始投产的场址的水和空气污染控制投资和节省能源设备可加速折旧或取得“投资费津贴”。日本税务当局也准许污染控制、回收、太阳能和节能设备等方面的投资者的这类资产加速折旧。

197. (日本等国所使用的)减免税款基金也达到了与加速折旧相似的效果:如果任何公司将一笔收入用于环境投资,则该笔经费得以免税。有关经费一旦不再用于环境投资,则必须纳税。这种制度的主要利益在于递延税金。在一些其他国家(例如

美国),大型工业公司往往可以借着发行免税工业发展债券节省1.5%至2.0%的污染控制投资借款费。另有一些国家则将企业的财产税率同其环境记录挂钩。

4. 共同融资安排和投资资本基金

198. 各国政府、双边捐助者和世界银行和环境设施等国际机构正在试验各种办法,以期调动大量私人资金从事环境的投资。

199. 私人投资者可能基于财政(赠款、共同融资)、战略(新的商业机会)和公共关系的理由同各政府、双边捐助者和国际机构一起工作。后者可以提供财政刺激,促使人们进行原来由于财政和技术风险对私人投资者可能不具吸引力的项目。

200. 例如对于有一个参与环境设施的国际金融机构共同融资的项目,私人投资者可以得到环境设施的资金。环境设施资金让那些机构为它们原来不会考虑的环境设施类型的项目提供资金。此外,环境设施和共同融资机构也可以使项目具有可靠性,使它更容易吸引到更多的共同资金。

201. 在共同融资之外,得到公开赞助的投资资本资金也是公共和私人建立伙伴关系方面一个有希望的模式。三个最有希望的例子是全球环境新兴市场基金(由美国政府赞助)、北欧环境金融公司(由五个北欧国家赞助)和北美环境基金(部分由日本海外经济合作基金赞助)。

202. 此外,世界银行和国际金融公司已开始试探为生物多样化和减少发展中国家温室气体建立投资资本基金。

C. 国家可持续发展政策上的合作

203. 《21 世纪议程》呼吁进行广泛的国内政策改革,它提到了应用污染者付清理费原则和管制与经济手段的重要作用。

204. 在某些情况下,执行改革可能只需要对各项国内因素进行成本效益分析,因此从事改革的国家不会对单方面地进行改革产生犹豫。但是在大多数的情况里,同

时需要考虑到国内和国际的因素,因此考虑改革的国家可能希望寻求区域或多边合作以避免对它们的国际竞争力产生消极的影响,如果它们的贸易伙伴没有进行相对应的改革的话。

205. 可持续发展政策改革上的合作可以在区域或全球一级上进行。在欧洲已经对区域一级的合作进行了首次尝试,至今还没有人尝试就国家政策进行多边合作。

206. 简要说明欧洲的合作模式可能是有用的,然后再试探一些就有关《21世纪议程》的国家政策改革进行多边合作的选择办法。

207. 人们已普遍认识到了对环境政策需要采取全欧洲的办法。正在作出努力,使各国的环境政策和工具彼此相容,希望它们能为区域内各国达到会合一致的目标作出贡献。

208. 1991年发起的欧洲环境过程在此方面发挥了重要作用。1991年4月1日在卢塞恩举行的欧洲环境会议通过的《部长宣言》扼要说明了该过程的政治面,并涉及到了使欧洲环境政策会合一致的各主要方面。

209. 也在该会议上通过的中欧和东欧环境行动纲领是促进欧洲环境一致的重要步骤。会议赞同了联合国欧洲经委会对长期欧洲环境方案的各项要素的贡献。这些要素是促进全欧洲合作和一致的工具和机制。正在筹备将于1995年10月在索非亚举行的欧洲环境问题部长级会议,从而进一步发展欧洲环境方案。

210. 在1994年,经合发组织编制了一份关于利用经济手段以解决全球和跨界环境问题的文件。提出供区域一级审议的办法包括,例如,国际上协调一致的国家税收制度和得到区域接受的可交易许可证制度。

211. 总之,尽管至今所取得的进展,还有许多问题尚未解决,包括同应用经济手段有关的问题。解决这些问题将需要强有力的政治推动力,1995年10月在索非亚举行的部长级会议可能可以提供这样的推动力。

212. 为了扩大设计和执行可持续发展政策方面的国际合作,多边磋商过程似乎是合理的下一步。

三、调集资源的新国际机制和国家机制

A. 国际议定的空中运输税

1. 税收目的

213. 有人认为,空中运输像其他能源用途一样,除了许多其他的环境问题外,助长了全球增温,还可能助长了平流层臭氧的枯竭。

214. 因此,许多国际讲坛上讨论了国际空中运输税的问题。这项税收的原则和细节(更恰当的用语可能是“空中运输的环境使用费”)将需要进一步的澄清和讨论。

215. 国际空中运输税的根本构想是应用污染者负清理费原则以期由内部支付清理可归因于空中运输的环境污染的费用。希望,譬如对燃料征收的这项税将会促使人们加速为飞机发动机进一步发展无害环境的技术。此外,这一税收的目的在于产生收入为可持续发展提供经费。

2. 税收设计和预期的收入

216. 在理想的情况下,国际空中运输税的计税基准应该是污染排出物的数量。另一种计税基准是使用的能源(例如燃料)和空中运输的数量(例如乘客和货运的数量)。最后,有人建议对每一张飞机票收税,由国际运输的机票开始。

217. 用燃料消耗量作为计税基准将有助于由内部支付清理空中污染的费用,从而可以刺激加速发展和安装污染较少的飞机发动机。

218. 有人对以空中运输的数量作为计税基准的可能收入作了估计,数目在8亿美元一年(征收全世界定期国际航线所有乘客机票价格百分之一的税)到22亿美元一年(征收全世界定期航线所有乘客机票和货运价格百分之一的税)之间。

3. 税务行政

219. 如果实行国际空中运输税,可以适用若干一般原则,例如应避免设立新的机构,以及应设立一个透明的管理结构。

220. 最好能试探由现有机构参与收集国家征收的税的工作,向它们转移适当的国际权力的可能。

221. 向可持续发展分配所收税款有各种不同的方法。假设对适当的国际当局分配某一百分比的所得收入的做法存在着政治意愿,那么对若干可能的用途就可以达成协议。

222. 例如,部分收入可分配给其目的在于捐助发展污染较少的发动机和燃料的“多边基金”。其余的税收可以分配给环境设施新设立的“赠款窗口”。

4. 尚未解决的问题

(a) 同收税目的有关的问题

223. 国际空中运输税可以成功地做到由内部支付清理由空中运输造成的污染的费用吗?必须在以使用的燃料作为计税基准和根据空运数量来收税之间作出选择。事实上,我们没有绝对理由预期空运的数量直接同温室气体的释放量或同臭氧枯竭的程度成比例。

224. 国际空中运输税可以成功地克制污染物的排放吗?有些专家认为,即使是以燃料为根据的国际空中运输税也不大可能对排放量起到重大作用,因为在目前设想中,航空业为了减少污染可以利用的减税方法很有限,如果有的话。

(b) 同税收设计有关的问题

225. 以航空业为对象,征收税款以期由内部支付有关环境污染的费用的做法公平吗?有些专家认为,提议的税收是不恰当的,因为空中运输只是造成臭氧枯竭和温

室气体水平升高的一个小原因。理想的情况是,旨在由内部支付有关排放温室气体和臭氧枯竭的费用的税款应向所有排放来源征收。

226. 根据空运数量征收国际空中运输税之外的另一种办法是对同排放密切相关的产品,例如喷射机燃料,发动机燃料和其他石油产品收税。但是,有些专家认为,目前似乎不存在征收这种税款的可行性,因为大多数国家已经对这些产品征收了货物税和营业税(增值税)。

227. 征收国际空中运输税会影响到航空公司的生存力吗?如果新税将由旅行公众负担以期不影响航空公司的财政情况,那么相对于价格的需求弹性(假设这是很高的)可能会对空中运输产生消极的影响,特别是对包租的航班。

(c) 有关税收的政治可接受性及其行政的问题

228. 国际空中运输税的政治可接受性有多高?有些专家认为,国际空中运输税的执行需要国际的合作和协议。由于目前没有全球性的税收,这将是一个重大的先例。这样的税将需要国家当局同意彼此协调税收制度,和同意可能把收税的主权让给某国际机构。不清楚国家当局是否会愿意出让国家收税的权力,或是否能成立一个具有主管像国际空中运输税那样的全球税务的国际机构。无论如何,像国际民用航空组织和国际空中运输协会等空中运输组织或许可能可以在管理国际议定的国际空中运输税制度里发挥一些作用。

5. 提议的国际空中运输税以外的其他办法

229. 就提议的国际空中运输税的目的而论,还有什么实际可行的其他办法?有些专家认为,如果为某些意图良好的国际环境问题取得收入是提议中的国际空中运输税的主要目标,那么推行和谐一致的国内环境税制可能是比较实际的,并协议由各国政府将从这些税款所得的部分收入捐献给一个处理全球环境问题的共同基金。该基金,譬如说,可以由环境设施来支配。

B. 可交易的CO₂许可证

1. 政策选择

230. 在1992年,贸发会议秘书处印发了一份关于如何制定一个可交易的碳排放量权力的全球系统(UNCTAD/RDP/DFP/1)的报告。该报告认为,可交易的许可证是以最低费用控制人为二氧化碳排放量的有效方法,是将资源转移给发展中国家和经济转型国家,帮助它们对减少温室气体的排放量的国际努力作出贡献的有效机制。1992年签署了《联合国气候变化框架公约》以及它在1994年3月生效以来,贸发会议秘书处已经完成了关于此主题的新研究。这些研究的注意焦点是在国际一级上进行可交易CO₂许可证的可行性和执行情况。

231. 在对付气候变化方面可以选择的各种办法中,可交易许可证制度被许多人认为是限制CO₂排放量方面的一种具有成本效益的方法。政府间气候变化小组的反应战略工作组讨论了各种可交易排放权利的制度。那些讨论使人们关切到全球公平的问题,它可能是在全球一级上实行可交易许可证制度方面的一个严重障碍。

2. 交易的技术方面的问题

232. 可交易CO₂许可证的国际制度不需要在对所有温室气体有了全面安排时才开始。也不必要一开始就为制定一项有约束力的关于排放指标的国际协定和在协定各当事方间如何分配排放容许量展开谈判。由若干国家承诺限制它们的温室气体排放量的做法可能可以为采取一种演化性的过程提供基础,由一个简单的办法开始(例如在少数国家里进行CO₂排放量交易办法),然后逐渐演变成更完整的系统。

233. 可以在试点的基础上在少数国家里根据某一共同目标推行可交易许可证制度。可以根据排放指标向每一个参与国分配可交易许可证。允许这个制度逐渐扩大。试点计划可以是自愿的,它的主要目标是在这方面收集资料,进行研究和取得经

验。

234. 应该研究构成一个有效率的的市场至少需要多少签署国和它们的分配排放量为何。事实上,市场必须要相当广大最后才会吸引到其他的签署国。在确定这些数字方面没有科学的公式可以遵循。根据从欧洲美元到小麦等其他市场所取得的经验,不同的贸易集团排放了世界总产出的百分之二十。因此,以2000年的水平稳定在1990年的水平上做为基础,美国、欧洲联盟和日本之间的排放许可证市场(占到了世界CO₂排放量的百分之四十左右),以每吨10美元计算,每年可以产生80多亿美元。

3. 试点计划的作用

235. 试点计划现在可能是进一步取得进展的关键。可以在主要的排放者当中发起可交易CO₂许可证试点计划。该计划的参与者将发展和试验若干一个完整的可交易许可证制度长期实行所必不可少的某些机制,例如核查、监测、交易、清理、会计和争端的解决。由于利用市场可以大幅度地降低控制温室气体的排放的费用,因此主要的排放者担任起“市场领导”带头试行应该是符合它们的利益的。如果公平的问题能以令人满意的方式解决的话,由某些发展中国家参与也是很重要的,这对计划的可信程度来说是如此,同时也是因为这样可以对转让资金和技术援助的适当机制进行试验。

4. 尚未解决的问题

236. 关于分配最初的“排放权利”的数量方面有哪些主要的选择办法?以平等的考虑因素,例如相同的人均排放量为其基础的计划不大可能为发达国家所接受。以历史的排放水平为基础的计划将对具有成熟的工业化经济体国家有利,经济在成长中的国家则有困难接受。因此在可以找到象多层分配方式那样的合作解决方法时,交易办法看来最为实际。

237. 可能的全球许可证交易制度中会有若干详细的规定对发展中国家不利吗?

例如石油进口发展中国家害怕,限制炭的排放量的行动将会使它们的商品贸易条件降低,从而使原来可以用于更迫切的发展需要的资源枯竭了。

238. 权利和信用的交易有可能在炭的分配具有法律约束力和可以执行之前展开吗?展开全球许可证交易制度是很复杂的,因为在制定最初的排放权利方面完全没有规则可循。

239. 炭的信用的寿命应该有多长?参与国可能会面临到改变“游戏规则”的情况。面临将来排放量限制的当事一方可能会发现它们已经使用了最廉价的降低炭排放的来源。在分配权利方面必须考虑到这一情况,这意味着,有需要制定某种炭信用到期或控制其寿命的办法,以期避免不利的基线变动和配合新的加入者。

四、为《21世纪议程》的部门和跨部门问题提供经费

A. 政策办法

240. 本报告第一节谈到了旨在为《21世纪议程》提供经费调动新的和额外的资源的宏观和微观经济政策,它以可以得到财政资源的主要决定因素为焦点:首先,外在环境,特别是官方发展援助、外国直接和证券投资的水平和国际金融机构的借贷数量;其次,国家政策,特别是政策环境的作用、利用经济工具以补充管制工作和国家环境基金和私营部门对可持续发展的投资的作用;第三,应用新的财政工具来增加可持续发展可以利用的资源。

241. 外在和国家政策环境的积极和消极发展以及成功和不成功的宏观经济和微观经济政策都反映在有多少资源可用来为跨部门问题提供经费和部门资金上。

242. 因此,以下为跨部门问题提供经费(为转让无害环境的技术和生物技术提供经费)和为《21世纪议程》第10至17章确定的六个部门调动财政资源的讨论在很大的程度上是关于如何将上面第一至第三节讨论的政策和工具应用到跨部门和部门资金上。

243. 贫穷和人口等跨部门的情况也是如此,秘书长关于消除贫穷和可持续发展

的报告(E/CN.17/1995/14)和关于国际人口与发展会议的报告(A/CONF.171/13和Add.1)讨论了这两方面的财政问题。

B. 部门财政的趋势

244. 为《21世纪议程》第10至15章确定的六个部门提供经费的目前发展和趋势载在向委员会本届会议提出的各份秘书长报告内。⁴

245. 报告讨论了有关可持续发展可以得到财政资源的各项主要决定因素,并突出了调集资源方面的特定部门问题。

246. 例如关于官方发展援助,报告以其组成为焦点,讨论了捐助者和国家优先次序之间的冲突。同样地,还对各国际金融机构和环境设施的贷款优先次序进行了批判性的审查。

247. 在讨论国家政策环境及其对部门资金的影响时,报告的焦点是经济手段(包括补助)的作用和提高可持续发展私人资金的份额的方法和方式。

248. 此外,报告讨论了新的供资机制的可能作用,并提到了若干特定部门的机制。

249. 最后,报告讨论了具有约束力的财政规定的全球公约的重要性。

C. 跨部门问题的财政资源

1. 为转让无害环境的技术提供资金

250. 关于技术转让的辩论不是一个新的现象。但是在联合国环境与发展会议上它再次受到了国际政策的注意,在那次会议上,取得无害环境的技术是政治议程上的优先事项。

251. 会议举行将近三年后,看来出现了一种实际的做法,意味着,“转让”的概念使人对面临的挑战产生了一种太狭义的了解,甚至可能为过去的转让努力带来了

某些困难。

252. 对于转让无害环境的技术问题采取的“新”办法则强调需要寻找技术伙伴形式的合作关系,而不是寻求“转让”或硬件贸易。新办法的另一个特征是从“末端”的解决办法转移到了“减少废物”方面。

253. 鉴于这些改变,为转让无害环境的技术提供经费的问题也改变了;现在主要是在上面第一至第三节所建议的政策架构内进行讨论。

(a) 外来资源的作用

254. 第一节讨论到由于受援国的外在环境的改善和国内政策的改革,外国直接投资显著增加了。

255. 一般来说,大多数外国直接投资的方向不是直接向发展中国家转让无害环境的技术。事实上,许多专家担心,外国直接投资会将就环境而言不好的技术转让给发展中国家,譬如管制非常严格的发达国家的公司会试图出卖过时的资本设备,和(或)将生产转移到环境标准比较低的管辖地区内。

256. 但在过去十年内,由于若干理由人们越来越没有理由为此担心。首先,许多发展中国家提高了它们的环境标准,因此比较不可能成为旧的,污染比较厉害的技术的“倾倒地”。其次,较大的投资者不再能担负起任何它的营业在环境方面的表现欠佳所带来的坏名声。第三,技术革新已使得无害环境的技术更具有经济吸引力,因此使用旧的,一般是污染更厉害的技术的优点越来越少。

257. 就像第一节讨论的,证券投资增长得很快,这方面受到了受援国国内政策和促进证券市场的刺激。但对于证券投资在向发展中国家转让无害环境的技术方面的作用没有进行什么研究。但看来,它对转让无害环境的技术的影响不及外国直接投资那么直接。

258. 发展中国家企业已在全球资本市场上筹集资金,以便为现代化和提高效率提供经费,后者一般涉及到为无害环境的技术提供资本开支。

259. 关于国际金融机构对无害环境的技术的经费的贡献,看来这些机构在它们的总贷款中专门用于此目的的比例是比较小的。但它们确认到,在为无害环境的技术提供经费方面应采取对象更明确的做法。因此,世界银行,譬如说,将建立新的方案,以为此提供经费为焦点。

260. 官方发展援助项目直接对无害环境的技术的经费作出贡献的百分比看来不高,虽然有些国家试图以支持转让无害环境的技术作为它们促进贸易的活动的一部分。

(b) 国家政策的作用

261. 推动为无害环境技术筹资的国家政策,目的是为创造适当的政策环境,确立规章、适用经济工具,建立体制和直接奖励对无害环境技术的私营投资。

262. 推动适用经济工具以利执行污染者支付代价的原则(污染支付原则),进而创造奖励为无害环境技术的筹资探寻其他来源。加速适当的体制建立,特别是在财政部门的体制建立,将可改进公司取得银行和资本市场融资的机会。奖励私营公司对无害环境技术的投资,特别是以财务奖励(加速资产的折旧等)方式,可大量减少对无害环境技术投资的财政负担。

(c) 创新机制的作用

263. 为无害环境技术筹资的主要创新机制包括风险资本基金、转让无害环境技术的公共资金中间机构和建造--操作--移交计划。最近也考虑到设立无害环境技术权利银行。

264. 针对无害环境技术的风险资本基金仍然较少,现有的财政资源数量很小。但是它的增长远景甚大,其转让无害环境技术的效率也甚高。

265. 在众多著名的基金中,全球环境浮现市场基金,北欧环境金融公司和北美环境基金、这些基金倡议中已达较先进阶段的有亚洲可持续增长基金(亚洲开发银行

倡议), 卡尔弗特可持续发展浮现欧洲基金和一个南部非洲可持续投资基金。

266. 谈到无害环境技术转让的公共资金中间机构, 这些中间机构透过投资前支助, 协助发展各种转让无害环境技术的项目。这些支助包括, 除其他外, 拟订建议以满足可能债权人的标准。在各种重要的中间机构中, 有可持续的项目管理, 这是一个在瑞士登记的自治的, 非营利的协会, 有美国--亚洲环境伙伴, 从美国国际开发署接受支助。

267. 兴、营、转和一些相类似的机制都是革新的筹资技术, 特别适宜于基础结构的投资并得到圆满的执行。它们鼓励使用无害环境的技术和良好的环境管理。但是, 这些机制中, 技术通常只是很小的组成部分。此外, 兴、营、转通常只适用于某些大型项目。兴、营、转资本的提供以及为这些项目的筹资的技术均非根本问题。主要的障碍在于如何提供必要的规范构架使这些私营部门能够参与。在某些市场上, 担心规章改变即可能会妨碍到融资的提供。

268. 有建议以无害环境技术权利银行(无害环境技术权利银行)作为加速转让无害环境技术的机制, 经由取得无害环境技术的权利再以有利条件向发展中国家提供这些无害环境的技术。目前, 大多数无害环境技术的发展及所有权均在私营部门手中, 私营公司正积极参与销售和散布这些技术。因此, 无害环境技术权利银行可能很难取得最优秀的技术。关于无害环境技术权利银行在积极销售技术方面是否较私营部门更为有效, 则目前尚不清楚。如果认为必须支持转让无害环境技术, 可能更有效的作法是通过直接援助, 对发展中国家给予双边援助或税金减让。

269. 还必须进一步研究, 调查无害环境技术权利银行如何能将私营部门技术所有权的作用与私营部门公司的商业效率作最好的结合。

270. 尽管有以上述的一些创新的机制, 无害环境技术的筹资仍存在问题, 特别是中小企业需要较小量的资本来取得无害环境的技术必须特别注意鼓励和发展技术租赁。

2. 生物技术的筹资

271. 《21世纪议程》中除了讨论转让无害环境技术外,在第16章中又讨论到对生物技术的无害环境的管理。

(a) 外在流动的作用

272. 对生物技术方案的财政支出状况尚无全面的国际调查。然而,1993年中间生物技术服务进行的一项对农业生物技术的国际倡议的调查,提供了某些有用的资料。这份调查说,例如,双边和多边援助机构、国际组织、私营基金、大学和商业公司及一些国家的政府,都参与了发展中国家的国际生物技术倡议的筹资工作。此外,调查又强调,与工业化国家的生物技术研究和发展相较,用于国际生物技术倡议的全部财政努力还远远不够。

273. 此外,这项调查还提供了令人感兴趣的财政资源的状况。似乎大宗的筹资对象还是针对基金会、双边和多边捐助者。似乎只有一小部份是来自国家机构(大多以“相对基金”的形式),赠款和国家私营公司。

274. 除了洛克菲勒基金会以外,还有若干发达和发展中国家的非营利组织和基金会提供了小额财政和技术支助,鼓励当地和社区参与无害环境的生物技术管理,例如,A.T.国际公司,M.S.Swaminathan基金和生物重点基金。

275. 世界银行和联合国机构诸如开发计划署、粮农组织、环境规划署、工发组织和卫生组织,尽管相对而言数额较小,但曾经是而且将继续是发展中国家生物技术的筹资和/或技术援助的重要来源。这方面的例子有:支助各种国际农业资源中心和最近的,遗传工程和生物技术国际中心。

(b) 国家政策的作用

276. 总的来说,发展中国家政府对生物技术的财政支助是远低于为生物技术的

发展提供一个适当的科学与技术基础结构所必需的水平。然而,也有令人鼓舞的一面。例如,越南和泰国政府加紧努力支助其生物技术的发展,且明显加紧了财政支助。

277. 在发展中国家,来自私营部门对商业生物技术发展的财政捐献仍然很低,主要是因为投资生物技术风险高,也有部分原因是投资气候不利。这是令人遗憾的,因为发达国家的经验显示,私营部门参与生物技术的发展十分重要。

(c) 创新机制的作用

278. 发展中国家似乎在某种程度上已圆满推动了私营部门和政府机构间为发展生物技术而进行筹资的伙伴关系。

279. 在发展中国家,特别是在发达国家,风险资本基金,如在新加坡的传送技术风险基金就可作为调动银行机构和工业资源资金的一个模范。

280. 鉴于生物技术和商品化涉及较高的风险,因此必须拟订更新的机制。跨国家战略联盟在发达国家的各公司间取得特别的成功,发达和发展中国家内,这些公司组成联盟可能只是时间问题了。

281. 此外,还提出了若干其他的创新的财政资源及机制,包括设立一个国际生物安全信托基金,为生物技术设立一个国际风险资本基金。

五、政策选择和财政工具汇报表

282. 从本报告第一部分到第四部分的讨论可以明显看出,国际和国家政策改革为《21世纪议程》的筹资工作提供大量新的和更多的财政资源带来了可能性。

283. 由于《21世纪议程》范围广阔,对关于《21世纪议程》的国际和国家财政方面的讨论必须要有一透明的思考构架。所附汇报表即提供这一构架。

284. 汇报表列出《21世纪议程》的大多项问题和主要的财政资源及其有关的政策工具。

285. 汇报表中,每一横栏列出各个部门或跨部门问题,每一直栏列出与其有关的特定的工具或政策工具。

286. 从每一横栏中可以看出每一个别部门和跨部门活动有若干筹资选择。这些选择通常是补充性的,从每一直栏中可以看出每一个别的筹资选择通常可以适用于一种以上的部门。

287. 汇报表中只有委员会本届会议议程中的问题列出详尽细节。

288. 对汇报表中列出的政策工具的功效希望能作出评估。

289. 还希望对特定国家或区域探索最有希望的政策选择和工具。为此,各国或国家集团可发动试验项目。

290. 最后,汇报表如能考虑更多政策有关的问题,如涉及政策改革的决定及执行的公营和私营部门,以及不同政策选择对社会集团的影响等。

六、结论和建议

A. 国际政策环境和财政流动

291. 国外政策环境对经济增长有影响,因而财政资源的有无亦影响到可持续的发展。特别是在最贫穷和债台高筑的发展中国家不平衡的经济增长,对利率变动的不确定,不利的贸易条件和外债的持续,均对可持续发展的筹资造成不利的影响。

292. 资源流动和债务的趋势特点是按国产总值的百分比计算的官方发展援助平均下降,私营资本流动集中进入依赖官方发展援助较少的国家,最贫穷和债务高的发展中国家持续有偿债问题。因此,经济合作和发展组织发展援助委员会及其他有关机关应加紧讨论关于官方发展援助疲弱、私营流动的集中与持续能力,和对最贫穷与负债最多的发展中国家的债务危机必须有一个一劳永逸的解决办法。

293. 对布列顿森林体制及其他国际财政体制的今后作用的讨论,也应包括回答关于如何使它们对推动与资助可持续的发展作出更多贡献的问题。

B. 国家政策和资源调动

294. 委员会今后在讨论关于可持续发展的经济工具的作用问题时,可集中于提出如何克服其执行障碍的解决办法。在这方面,可持续发展委员会可以针对以下问题:对经济工具的政治接受能力不足;设计经济工具的困难;对经济工具的行政困难;环境及其他政策目标间的冲突;对关于国家经济的国际竞争力的反弹的考虑;适用经济工具可能遭遇的不利的经济和结构条件。

295. 此外,可持续发展委员会可以考虑就发展的不同阶段在不同经济即,在经合发组织国家、转型期经济国家和发展中国家中执行经济工具的具体问题进行更实际的讨论。

296. 为了有利于许多国家在一整套财政改革中例如将劳工税改为环境税,还必须就赋税基础的潜在规模、这种赋税基础对商业周期有多稳固、以及其长期运作的情况等,取得更多的资料。可能可以鼓励区域国际组织按这些线索进行国家研究。

297. 不利于环境的经济工具逐步消退,特别是津贴投入,必须进行仔细检查,可持续发展委员会应集中讨论采用这些工具的环境影响和可以重新部署的预算资源的数量。

298. 考虑到不同的区域继续有兴趣使用国家环境基金资助可持续发展,但同时又对这些基金的效率有严重的考虑,可持续发展委员会可能要进一步探讨这些基金的益处的问题。

299. 关于为可持续发展而调动财政资源,特别是调动,官方发展援助的情况不佳,因此为可持续发展而调动私营资金的工作便日形重要。希望可持续发展委员会更深入讨论私营部门在这方面的目前和今后的作用,拟定扩大其作用的政策选择,并探讨诸如共同筹资和风险资本基金的有关创新的机制的潜力,特别是要调动官方局长援助和可持续发展的公共支出。

C. 为调动资源而采用革新的国际和国家机制

300. 讨论征收国际协议的空中运输税(空运税)将是正确方向的步骤,其后还可以征收其他具有全球影响的有害环境活动的税收。应进行更多的研究作为就空运税进行国际对话的基础。

301. 像目前贸发会议提议的发动一个贸易二氧化硫的试验项目是应该鼓励的。这个试验项目的成果将可以增加基础知识便进一步评价这些计划。

D. 为《21世纪议程》的部门和跨部门问题融资

302. 为部门和跨部门活动融资的讨论在很大程序上是讨论如何将经济政策和工具适用在一既定的国际政策环境中的问题。还必须考虑更多的因素,如捐助者优先事项、国际金融机构的贷款政策、提供具体创新机制、和国际公约的存在。

303. 因此,今后讨论关于为无害环境技术转让和生物技术筹资的跨部门问题应集中于外来财政资源、以适当的国家政策创造适当的财政基础结构及财政奖励、以及从创新机制如合作筹资、风险资本基地等提供资源。

E. 政策选择和工具汇报表

304. 由于《21世纪议程》的范围广阔,必须有一透明的、概念的构架来组织有关《21世纪议程》的国际和国家财务问题的讨论,这里以汇报表的形式作了最佳的陈述。

305. 希望可持续发展委员会考虑制定一个多年工作方案来评估汇报表中列出的工具及政策选择的效率,并为执行《21世纪议程》而探索适全于特定国家或区域的最有可能的政策选择和财政工具。

F. 适用经济工具及政策改革方面的国际合作

306. 可持续发展委员会应鼓励创造机制,使发展中国家彼此间、发展中国家与

发达国家和经济转型国家间就使用经济工具方面交流经验。还应鼓励制订方案以加强发展中国家执行这些工作的能力。

307. 可持续发展委员会还应对必须协调适用经济工具以取得强大竞争效果的问题展开建议共识的工作。这方面可以多边协商的形式入手。

308. 协商可以以灵活,分阶段的方式进行,而且应该针对那些很有希望取得环境、社会和经济效益的选定的部门和政策。此外,这些协商还应该是有必要与自愿的,对所讨论的具体事项有国家参与的决心。可以斟酌情况举办次区域、区域或全球一级的协商。

309. 协商应尊重各国确立环境标准的水平的权利。还应允许在不同发展阶段的各国以不同的速度执行商定的政策改变。

310. 可持续发展委员会在其他组织及财务机构的支持下,应领先推动此一协商,拟订具体的建议供进一步审议。在这方面,可持续发展委员会加强努力,鼓励自愿提出并审查各国拟订和适用国家可持续发展战略的经验,会大有帮助于查明和商定共同的国家目标,为今后终将付诸执行的工作打下基础。

注

¹ 《联合国环境和发展会议报告,里约热内卢,1992年6月3-14日》,第一卷,《会议通过的决议》,(联合国出版物,销售编号第E.93.I.8和更正),决议第1号,附件二。

² 见可持续发展委员会第二届会议(E/1994/33)第一章,第B节。

³ 经济合作与发展组织,《发展合作》(1995年巴黎)。

⁴ 秘书长关于土地资源规划与管理的综合办法的报告(E/CN.17/1995/2),“打击森林滥伐”和《关于所有类型森林的管理、保存和可持续发展的无法律约束力的全球共识的权威性原则声明》(E/CN.17/1995/3),管理脆弱生态系统:防治荒漠化和干旱(E/CN.17/1995/4),管理脆弱生态系统:可持续的山地发展(E/CN.17/1995/5),推动可持续的农业和农业发展(E/CN.17/1995/6),和保护生物多样性(E/CN.17/1995/7)。

附件

政策选择和财政工具汇报表

部 门	国 际 政 策 环 境				
	官方发展援助	全球环境融资	债 务 免 除	贸 易 流 动	私营财政流动
可持续的发展	×		重新安排偿债日期 可持续发展债务互惠信贷	×	建造—操作—移交
生物多样性		×	自然债务互惠信贷	生物多样性专利权	绿色基金 投资资本
森林资源	×	×	自然债务互惠信贷	贸易条件	绿色基金
脆弱生态系统	×	×	债务互惠信贷		绿色基金
淡水资源	×	×		更有效的水利用	外国直接投资
土地资源	×		股本债务互惠信贷		
可持续的农业	×		可持续农业债务互惠信贷	进入市场贸易条件	外国直接投资
大气层		×	增进能源效率债务免除	更有效的能源利用	能源部门的外国直接投资

汇报表(续)

部 门	国 际 政 策 环 境				
	官方发展 援助	全球环境 融资	债 务 免 除	贸 易 流 动	私营财政流动
海 洋					
有毒废料					
有毒 化学品					
固体废料					
放射性 效应					
卫 生	×				
都市环境	×				
生物技术				进入市场 分享利润 技术转让	投资资本

汇报表(续)

部 门	国 家 政 策 改 革					
	经济及 财政改革	财产权	资源价格	津贴消减	赋 税	环 境 费
可持续发展	竞争性 资本市场	保证财产 权利	全额价格	消减能源及 资本津贴	绿色税	耗减+ 污染费
生物多样性	环境基金	生物多样 性专利	前景费	消减土地 转换津贴	生境保护津贴	砍伐森林费
森林资源	环境基金	长期减让 投标	森林生产价格	成本下 木材出售 转换津贴	森林减让税	砍伐森林费
脆弱生态系统	环境基金	社区 财产权利		×	差异土地 使用税	差异土地 使用费
淡水资源	市政债券	水权利	使用者费	水源保存及 灌溉津贴		下水道及 流出费
土地资源	×	对土地清理 无所有权状 保证土地 所有权		农业津贴成 本下公共土 地出售/租 赁	财产税 土地使用税 转让税	影响费 废物处理费
可持续的农业	取消利率 上限	保证土地 所有权	水价格	水津贴 农业化学品 津贴	农化税 综合虫害管理	

汇报表(续)

部 门	国 家 政 策 改 革					
	经济及 财政改革	财产权	资源价格	津贴消减	赋 税	环 境 费
大气层			能源价格	能源津贴	能源税	排放费
海洋		200 里专属 经济区				流出费
有毒废料			×	×		推定费
有毒化学品			×	×	化学品税	填补库存费
固体废料			×	×		收集和处理费
放射性效果						
卫生	×					
都市环境	×				财产税 搬迁 工业奖励	污染费
生物技术	×					

汇报表(续)

部 门	创 新 工 具	
	国内创新机制	全球创新机制
可持续的发展	生态标示 生态基金	共同执行
生物多样性	生物前景费 生物旅游费 科学旅游费	专利权 知识产权 TCCs
森林资源	分水界费 可贸易森林砍伐信贷	可贸易森林保护义务 碳抵偿
脆弱生态系统	迁移奖励 TDRs	TCCs
淡水资源	可贸易水份额	跨边界水贸易
土地资源	改善费 差异土地使用费	
可持续农业	差异土地使用费 生态标示	国际可持续能力 标准/价格许可 碳抵偿
大气层	可贸易二氧化硫 排放许可	可贸易二氧化碳许可 碳抵偿 碳税 空中旅税

汇报表(续)

部 门	创 新 工 具	
	国内创新机制	全球创新机制
海洋	ITQs	漏油债券
有毒废料		
有毒化学品		
固体废料		
辐射性效果		
卫生		
都市环境	改善费 TDRs 可贸易排放许可	
生物技术		生物前景 利润共享

×: 重要的,自明的捐献

BOT: 兴一作一转

IPM: 综合害虫管理

EEZ: 专属经济区

TCCs: 可贸易保护信贷

TDQs: 可转让的发展配额

TDRs: 可转让发展权利

ITQs: 个别可贸易渔业配额
