



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/36/141
1 October 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议
议程项目 69(j)

发展和国际经济合作：环境

关于为《向沙漠化进行战斗的行动计划》

筹资问题的研究报告

秘书长的报告

目 录

<u>章次</u>	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 3	2
二、 背景	4 - 9	2
三、 研究报告摘要	10 - 23	4
A. 为执行秘书长认为切实可行的其他筹资措施 (包括提供可预知资金的措施)的可行性研究 和具体建议	11 - 12	4
B. 取得减让性资源的详细方式	13 - 17	5
C. 设立一个独立的金融公司为沙漠化项目筹资 的可行性研究和工作计划	18 - 23	6
四、 结论和建议	24 - 27	7

附 件*

联合国环境规划署执行主任按照大会第35/73号决议召集国际筹资高级专家组编关于为《向沙漠化进行战斗的行动计划》筹资问题的可行性研究和详细方式。

* 本附件反映专家组的观点，但尚未经秘书长审查。

81-21070

一、导言

1. 本报告是按照1980年12月5日大会第35/73号决议第9段的要求而提交的。在该决议中，除了别的以外，大会关切地注意到执行《向沙漠化进行战斗的行动计划》¹时的许多限制，特别是受沙漠化危害的国家资金不足及其贫乏资源所需应付的需要日增的问题，并强烈呼吁国际金融机构、多边金融机构、工业化国家政府和有能力的发展中国家政府，向特别帐户提供财政支持和慷慨捐输，以期加强执行《行动计划》。大会注意到秘书长报告(A/35/396)以及该报告所附高级专家组关于《行动计划》其他筹资来源的研究，进一步请秘书长同联合国环境规划署协商，并在环境规划署执行主任召集与此问题有关的类似专家组的协助下：

- (a) 为执行秘书长认为切实可行的其他筹资方法（包括提供可预知资金的方法）编制可行性研究和具体建议；
- (b) 编写取得减让性资源的详细方式；
- (c) 为设立一个独立的金融公司为沙漠化项目筹资进行全面可行性研究并拟定工作计划。

2. 环境规划署执行主任提请理事会第九届会议注意大会第35/73号决议所要求的协商。

3. 执行主任后来于1981年7月20日至24日在日内瓦召开了高级顾问小组会议。该小组审查了由其成员核心小组在环境规划署执行主任提供的一个秘书处的协助下编写的研究报告草稿，最后予以通过。该项由高级顾问编写的研究报告附在本报告之后，并送交大会审议和采取行动。

二、背景

4. 1977年8月29日至9月9日在内罗毕举行的联合国沙漠化会议，通过

¹ A/CONF. 74/36，第一章。

《向沙漠化进行战斗的行动计划》及其筹资方式。该计划载有向沙漠化进行战斗的28项建议，要求采取具体措施为执行该计划动员必要资源，包括设立一个从会员国、国际税收、捐款、多边金融机构、无息贷款等来源取得资源的特别帐户；以及其他筹资措施，包括带有自动性的财政措施，这些措施应由一个国际筹资高级专家组加以研究。

5. 大会1977年12月19日第32/172号决议核可了《行动计划》。环境规划署的专家组编写的关于执行《行动计划》的其他筹资措施和方法的研究报告(UNEP/GC/6/9/Add.1)，则提交大会第三十三届会议(A/33/260)。大会1978年12月15日第33/89号决议请秘书长征求各国政府对于其他筹资措施和方法的意见，并向大会第三十四届会议提出报告。

6. 秘书长向大会第三十四届会议提交了所要求的报告(A/34/575)。大会1979年12月18日第34/184号决议除了别的以外，表示注意到该报告，并请秘书长商同联合国环境规划理事会，向大会第三十五届会议提出一项以执行主任召集的国际筹资高级专家组就此问题所编的详细研究报告为根据的报告。

7. 专家组的研究报告(A/35/396)分为三个部分：

- (a) 联合国系统内提出的带有自动性的筹资新办法的清单；
- (b) 一个筹资计划和分析，其中开列了向沙漠化进行战斗的计划的各个构成部分和所需经费，并列明有哪些项目已经筹到资金、哪些可能还需多少其他资金；
- (c) 对如何动员筹资计划所需资源的分析和建议。

8. 大会第三十五届会议审议了该报告。大会1980年12月5日第35/73号决议第9段，请秘书长同环境规划署协商，并在环境规划署执行主任召集与此有关的类似专家组的协助下，向大会第三十六届会议提出一个关于上面第1段所提到的那些题目的报告。

9. 因此, 本报告和所附高级专家组研究报告, 是解决《行动计划》筹资问题的长期努力的一部分, 其中包括关于可预知的筹资措施的提议, 最初是在沙漠化会议上提出来的, 并经大会第三十二、三十三、三十四和三十五届会议讨论。

三、研究报告摘要

10. 国际金融高级专家编写的报告包括三个性质不同的组成部分:

- (a) 为执行秘书长认为切实可行的其他筹资方法 (包括提供可预知资金的措施) 的可行性研究和具体建议;
- (b) 取得减让性资源的详细方式;
- (c) 为设立一个独立的金融公司为沙漠化项目筹资的全面可行性研究和工作计划。

A. 为执行秘书长认为切实可行的其他筹资措施 (包括提供可预知资金的措施) 的可行性研究和具体建议

11. 在向大会第三十五届会议提出的关于这个问题的报告 (A/35/396) 内所指出的带有自动性的各项筹资新办法中, 秘书长认为下列措施 (包括那些提供可预知的资源的办法) 是切实可行的:

- (a) 国际贸易税;
- (b) 国际货币基金组织 (货币基金组织) 出售黄金和信托基金贷款还款;
- (c) 联系特别提款权和发展资金;
- (d) 征收同步卫星税或“停泊费”;
- (e) 国际海床采矿收入;
- (f) 商品共同基金。

12. 研究报告分析了这些方式所涉及的技术、行政、法律和财政问题，并就其可行性和最后的执行，作出建议。

B. 取得减让性资源的详细方式

13. 这项研究检查了筹集减让性资金的不同渠道，结论认为筹集减让性贷款最切实的途径是按商业条件向私人资本市场募集，并结合下列为取得减让性再贷款所必要的办法：

- (a) 一个相当大的利息补助办法，足可使利率降至借款者可接受的水平，并把偿还期充分延长到超过市场贷款的偿还期，使借款者的债务负担不超过安全限度。
- (b) 由政府和/或担保品提供的担保制度，是可在市场上有足够的信用，使借款者能够筹到款。

14. 在各种可能途径中，专家组赞成通过独立的机构来调配无息贷款。

15. 另一个可能的途径是设立一套本身无需一个独立机构的担保制度，研究报告称之为“有限的连带责任”担保制度。按照这个安排，每一个参与的政府仅提供“部分担保”，只担保债券的一定部分，其他部分则由其他政府担保。但是，所有政府都向一个基金捐款，如有拖欠，则由基金内的债券持有者共同分担。

16. 研究报告所称的担保制度内另一个筹资的办法是寻求其他方式的担保品，例如货币基金组织所采用的以出售期货方式出售其黄金储存一部分。

17. 以政府担保所支持的制度或以一个机构的通知即付资金或以货币基金组织的黄金担保而筹资，其根本用意是能够筹集多种可获得利息补助的资金。确切的种类则要看贷款和借款条件之差，特别是借贷的市场利率之差，贷款支付期限和贷款的偿还期限而定。

C. 设立一个独立的金融公司为沙漠化项目
筹资的可行性研究和工作计划

18. 研究报告第五章所载的可行性研究和工作计划，描述了设立一个独立的金融公司为防治沙漠化项目筹资的问题。由于这些项目的性质特殊，由金融公司筹资的项目必须主要靠无息资金来资助。

19. 这项研究解释了大会第 35/73 号决议使用“独立”一词的用意，是要排除设立一个机构作为任何现存金融机构的附属或分支机构的可能性。

20. 这项研究详细检查了金融公司资本股及其无息贷款资金的规模及其组成，其业务费用的性质，以及设立一个研究基金的可能性。专家们建议，金融公司的业务应由一个自联合国会员国内不同地理区域选出的 11 名董事组成的董事会来管理。

21. 这项研究估计贷款资金的需求，按中等的估计，一项对灌溉地、放牧地和靠雨水灌溉地的纠正措施方案的全部费用，在今后 20 年中，每年平均要 23.89 亿美元。假设五分之一的费用将供防治沙漠化项目，其可能的回收在筹备阶段尚无法以数量来计算，因此将有资格取得金融公司所能提供的高度减让性贷款。实际上，那些使用资源的人应能够事先规划，对于在几年期间内可逐步获得的资源的数量和条件，预先有相当正确的认识。研究报告认为必要的可预测期至少是预测七年的货币供应。

22. 这项研究叙述了自金融公司取得贷款的方式、条件和责任，并将此与国际开发协会（开发协会）和国际农业发展基金（农发基金）提供的减让性贷款相比较。研究也指出了为项目的执行、管制和监测目前所设以执行《向沙漠化进行战斗的行动计划》的办法，并显示了金融公司会怎样地影响这些办法。

23. 第五章也讨论了设立金融公司的程序，并提出一项国际防治沙漠化活动金融公司章程草案。

四、结论和建议

24. 大家一致同意防治沙漠化项目在全面的发展过程中是重要的，并且也必须大量增加对发展中国家的财政援助，这些国家有许多是受沙漠化之害的最不发达国家。

25. 尽管防治沙漠化方案和项目的建设期很长并且不能很快产生财政收益，但它们的利益是毫无疑问的并且是根本的。它们影响到粮食生产、土壤退化、水源系统和其他脆弱的生态系统，例如放牧地、牧场、靠雨水灌溉的农地和自然均衡。就此而言，防治沙漠化项目是有利于多种发展目标的，如农业和农村发展以及社会生态的改善，这些目标在发展计划上都是高度优先的。

26. 防治沙漠化项目的利益不仅巨大，而且在与沙漠化斗争方面缺乏进展，这是当前非常紧急的问题。必须筹集更大量并且更可预知的资金，这是当前基于自愿捐款的国际筹资制度所不能达到的。

27. 在此情况下，秘书长建议大会仔细审查和讨论高级专家关于筹资途径的研究报告。现在是大会应审议具有良好的筹集新资金能力的办法的时机，例如设立一个独立的金融公司为沙漠化项目筹资，专家们应大会的请求已为此提出全面的可行性研究和工作计划。

附 件

关于《向沙漠化进行战斗的行动计划》
筹资问题的可行性和详细方式

联合国环境规划署执行主任
按照大会第 35/73 号决议
召集的国际筹资高级专家组编

目 录

第一部分

<u>章次</u>	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
一 导言	1 - 5	4
二 背景	6 - 10	6

第二部分

三 关于执行其他筹资方法的可行性和具体建议	11 - 115	11
A. 普遍贸易税	11 - 31	11
B. 货币基金组织出售黄金和信托基金的周转资金	32 - 44	22
C. 特别提款权与发展资金之间的关系	45 - 56	27
D. 商品共同基金	57 - 66	34
E. 国际海床采矿收入	67 - 90	44
F. 同步通信卫星缴税或“驻留费”	91 - 115	55

第三部分

四 各种取得减让性资金的详细方式	116 - 133	62
A. 导言	116 - 123	62
B. 其他担保/担保品办法	124 - 133	65

第四部分

五 关于设立一个独立的金融公司为防治沙漠化项目筹 资的可行性和工作计划	134 - 187	69
--	-----------	----

目 录 (续)

章次

段 次 页次

第五部分

六 结论	188 - 209	94
A. 其他筹资方式	188 - 189	94
B. 获得减让性资金的方式	190 - 195	97
C. 独立的会融公司	196 - 200	98
D. 协调筹资计划	201 - 209	98

第一部分

一、 导言

1. 本报告是详细说明以往关于其他筹资来源的若干研究¹，是执行1977年《向沙漠化进行战斗的行动计划》的第三个步骤。² 探讨这种其他来源的任务最初源自1977年8月29日至9月9日在肯尼亚内罗毕举行的联合国沙漠化会议的讨论。大会1980年12月5日第35/73号决议，除其他外，请秘书长：

“(a) 与联合国环境规划署协商，并在由该署执行主任召集与此问题有关的类似专家组的协助下：

“(一) 为执行秘书长认为切实可行的其他筹资方法（包括提供可预知资金的方法）编制可行性研究和具体建议；

“(二) 编写取得减让性资源的详细方式；

“(三) 为设立一个独立的金融公司为沙漠化项目筹资进行全面可行性研究并拟定工作计划；

“(b) 就上述各项研究的结果向大会第三十六届会议提出报告。”

2. 大会在拟订这些指示时，除其他外，考虑到前一年关于《向沙漠化进行战斗的行动计划》筹资（第二期）研究（A/35/396，附件），该项研究是由环境规划署执行主任依照1979年12月18日大会第34/184号决议，召集国际金融高级专家组编写的，包括三部分：

(a) 联合国系统内提出的带有自动性的筹资新办法清单（第一章）；

(b) 一个筹资计划和分析，开列向沙漠化进行战斗计划的组成和费用，并列明哪些项目已筹到资金和哪些可能还需要多少其他资金（第二章）；

(c) 如何动员筹资计划所需资源的分析和建议（第一、二、三、四、五和六章）。

¹ 这类研究包括UNEP/GC. 6/9/Add.1和A/35/396，附件，等文件。

² A/CONF. 74. 36，第一章。

3. 该项较早的研究仅是打算就以往在联合国系统内提出的一些具体筹资办法的切实性与可行性，作暂定的评价。评价发现这两个特征因办法的不同而有很大的差别。根据这个评价，专家组因而又在这些办法中选出某些办法来作比较详细的分析。其中之一是提议设立一个特别的新机构来为防治沙漠化和有关的项目筹资。专家组在该项研究中，同样考虑到减让性筹资的种种办法，例如利息补助，以及此种补助或担保同私人资本市场筹集长期资金混合使用的可能性。因而这种资金就可能直接拨出某些防治沙漠化项目中，或者是拨交前面提及的机构，以满足其资金需要。最后，该项研究审查了其他具体的资金来源，从目前有的各国资金来源或靠新的收入方式提取资金，以供未来获得不断的资金。这些办法中有两项须要国际货币制度在实施上进行某些适应。其他是新办法。来自这类其他来源的资金，能够直接拨入项目中，或通过新的机构间接拨入，或者作为对私人筹资的支持。

4. 如上面第1段所述，大会在审查了先前的研究的结论和建议后，指示秘书长进行目前这项审查。因此，环境规划署执行主任把指示中所述具体研究的任务，交给一个从审查前一年研究的那些人中选出的核心专家组。研究结果再由类似的高级专家组审查一次。这些研究结果反映了大会的判断，即上一段中所述的所有办法在原则上都是可行的，但指出应付每一个办法的特殊方式进行更具体的检查。因此，这些研究审查了每个办法在经济上的可行性，包括其技术和法律方面，以及行政和实际方面的问题，作为该专家组按大会的要求而提出有关执行各项办法的具体建议的基础。

5. 专家组认识到，在实际上，为《行动计划》所述目的而筹集的任何其他资金都不可能只限于防治沙漠化一途。由于资源、环境、人口和发展的相互关系，³这个意见也同样适用于以下所述的所有不同办法；因此控制沙漠化只是一般经济发

³ 参看1979年8月6日至10日在斯德哥尔摩举行的关于资源、环境、人口和发展之间相互关系讨论会报告，联合国出版物，出售品编号：E. 80. I I A. 8.

展，特别是与能源、卫生和农业有关的领域的发展的一个方面。以下的考虑看来对于决定以何种合理比例将其他资源拨作防治沙漠化用途是相关的。有6—7亿人依赖有沙漠化倾向的地区维生；约占世界人口的15%有沙漠化倾向的生产作物的土地（靠雨水灌溉田和人工灌溉的已开垦土地）估计共为200,180,000公顷；约占世界作物土地的13%。有沙漠化倾向的牧地面积占全世界牧地的25%并生产世界上10%的牲畜。因此，以各种标准来衡量，防治沙漠化显然可以合理地希望获得国际社会用于发展、环境和其他财政需要而可用的其他资源的10%至15%。专家组已保守地决定，假定最后将可获得这种资源的10%来从事防治沙漠化工作。

二、背景

6. 沙漠化每年从农业生产夺走大约2千万公顷的土地，1968年1972年的旱灾极为显著地突出了此一问题。因此，防治沙漠化是发展中国家发展过程的一个日益不可缺少的组成部分。防治方案的费用很高，执行期长，特别显出必须寻找新的筹资来源和方法。去年的研究指出，至2000年为止的20年期间，发展中国家防治沙漠化方案的全部费用按1978年美元计算，低则295亿，高则796亿中间数为480亿。（见下表1）。这表示在20年期间，平均每年所需资金约为24亿美元。

表 1
需要外来财务援助的发展中国家内修复沙漠化土地所需基本矫正措施 20 年方案总费用的
各种估计

土地类别	包括面积 (以百万公顷计)	矫正措施方案总费用 ^a (以百万美元计)		
		低	中	高
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
水浇地	16.35	8 175.00	12 262.50	19 620.00
放牧地	722.62	7 226.20	18 065.50	28 904.80
靠雨农田	68.03	13 606.00	17 007.50	30 613.50
沙丘稳定	2.04	449.00	449.00	449.00
共 计	809.04	29 456.20	47 784.50	79 587.30

^a 如正文所述, 估计数都是按照所包括的面积, 和修复沙漠化土地的单位费用的低、中、高三种平均数计算出的。确定费用时假定第 2 栏内的受影响地区只是中等程度沙漠化地区。

同中间数的平均每年，费用240亿美元相比，去年的计划要求的筹资需要是平均一年净额180亿美元，但先扣除已提供的有关沙漠化控制的外部援助5.27亿美元和各国1978历年支出的5,900万美元如下⁴：

经济合作及发展组织（经合发组织）成员国加上	
国际和区域筹资机构	\$ 4.43 亿
来自石油输出国组织的双边和多边资金	\$ 2300 万
世界银行和农发基金以外的联合国系统	\$ 6100 万
	<hr/>
	共计 \$ 5.27 亿
加上：各国支出	\$ 5900 万
	<hr/>
	总计 \$ 5.86 亿

(a) 上面的总额是按1978年美元计算，因此，还未考虑价格变动的影响，以及从该年到1980年期间的进一步环境恶化。

(b) 这些估计数未计入在执行全部计划时可能必须采取的某些措施的费用，但这种费用不能可靠地估计出来。例如教育和训练、社会变迁、以及特别是结构调整的费用；加强饲料和牧草的生产和贮存的费用；提供其他能源技术的费用；以及监测沙漠化和有关的自然资源变化的费用。

(c) 表内没有把18亿美元的外部援助净额细分为当地货币和外汇部分，因为如果没有外部援助，受沙漠化影响的收入最低国家，无论利用当地资金筹集或储蓄或税收都不足以筹集当地货币。但是，这种援助一部分可以象以前的研究报告（A/35/396, 附件）第164和165段所说的那样，把收到的粮食和其他援助作为相对资金。

⁴ 包括目前未受沙漠化威胁的地区的一些费用。

7. 在这些条件下，所需的筹资将从一个远低于18亿美元平均数的水平开始逐渐提高，经过一段时期则升到超出平均数很多的地步。这无须视为缺点，因为各筹资办法（以下各节将予评价）并不可能同时，也许甚至不可能按任何可预知的顺序，实现或趋于付诸执行。部分原因是，这些办法在满足新增加资金和自动性两个标准的程度上，是有所不同。因此，这些办法可能内部互相重复，因为须要政府同意采取其中任何一种，结果可能就无法对其他若干种或所有办法达成一致意见。同样地，由政府同意参与执行这里提出的一些措施，可能要明显地或暗地实际上付出延缓（若不是实际上减少）其他双边援助等方案的代价。最后，自动性是这里所设想的制订长期方案的不可缺少因素，因此在整个20年规划期间，甚至在国内也一定同样地受某种政治和经济不稳定的影响。但是在不可预见的新意外再度阻碍为《行动计划》开始筹资所必要的积极动力之前绝对有必要不再延误地朝向这个目标进展。

8. 然而，这些意见无一不符合大会的判断，即本报告所讨论的所有办法都是可行的或可视为是可行。当然，这些办法在技术上是否切实可行，包括后面所附的个别可行性研究所讨论的法律和行政问题，在不同程度上仍须受更详细的检查。总的来说，这些结果实际上突出了这四年的一连串研究现在已取得的重要论点和突出了所有这些结果对于实现联合国第三个发展十年的目标所具的意义。斯德哥尔摩会议十周年纪念似乎是打破有关如何为这些目标筹资的僵局的适当时机。正因为防治沙漠化项目的性质及其成效使得为这种项目的筹资发生困难，所以在构想和成功地执行新办法上的最后突破，对于决定第三个发展十年的发展模式，将构成一个新的里程碑。

9. 专家组同环境规划署执行主任协商后，指出1980年的研究报告（A/35/396，附件）第90至95段的六项提议是在适当可行的限度内，因此是以下详细研究的适当题目。虽然所有的提议在不同的程度上，都符合新增加资源的标准以及可预知的标准，但在某些重要方面，它们确有差别。在评价有关执行

这些提议的具体建议时，必须注意到这些差别。

10. 在考虑执行其他的筹资方法时，同样重要的是要记住已经有某些广泛接受的观点。首先，国际社会看来同意若干行动计划对于满足一些重要问题极为重要，其中最重要的计划之一是《联合国向沙漠化进行战斗的行动计划》，最初经1977年联合国沙漠化会议核可，后来又经大会批准。第二个广泛接受的观点是，受沙漠化影响最严重的国家和地区正是那些最没有能力应付这个巨大问题的国家和地区。不仅需要其他资源，而且那些资源必须清楚地是减让性的。第三，环境问题，例如沙漠的扩大，不仅严重而且极为迫切。最后，由于需要资源流通有一定的自动性和可预知性，以及沙漠化不是而且也不可能限于国界之内等理由，采取国际办法，比双边的办法好。

第二部分

三. 关于执行其他筹资方法的可行性研究和具体建议

A. 普遍贸易税

11. 关于对货物和劳务征收国际贸易税来筹措经济发展资金的一般构想，过去若干时候以来已成为联合国系统内外有关这个问题的一部分文献。联合国机构首次正式要求对这种税的实际运用进行研究，起源于《向沙漠化进行战斗的行动计划》⁵。次年，布鲁金斯研究所出版的一份研究报告⁶深入地审查了这个题目，以及其他筹资措施。本报告的其他部分也论及其中的某些措施。1979年，布兰特委员会报告所提出的建议也把贸易税包括在可以用来扩大官方发展资金流动的措施中⁷。而去年联合国系统内建议的所有其他筹资办法综合清单内，也把这些措施连同其他各种国际税列举出来。联合国贸易和发展会议（贸发会议）也从事研究贸易税的概念，并在1980年7月在日内瓦举行的贸易和发展理事会第九届会议（第一期）上讨论⁸。

12. 大多数的这些研究除别的以外，都对征收这种税的两种选择办法的相对优

⁵ 沙漠化会议1977年9月9日通过的《向沙漠化进行战斗的行动计划》(A/CONF. 74/36, 第一章)，后经大会以1977年12月19日第32/172号决议核可。

⁶ 埃莉诺·斯坦伯格和约瑟夫·亚格尔同杰勒德·布兰农合著《对国际需要筹措资金的新办法》(布鲁金斯研究所, 华盛顿, 哥伦比亚特区, 1978年)。

⁷ 《南与北: 争取生存方案》，由威利·布兰特主持的国际发展问题独立委员会的报告(麻省理工学院出版社, 马萨诸塞州, 剑桥, 1980年)，英文本第290—291页。

⁸ 国际财政合作综合系统的需要(TD/B/C. 3/161; 和TD/B/C. 3/161/SUP.2)

点加以评价：在全世界对尽可能广泛的各种货物和劳务——劳务包括旅游业和运输，连同金融事务（例如投资收入，银行和保险收益等）征收总销售税，并尽量减少免税额；或者，另一种办法是，对特定类别的货物征收范围较窄的税，其结构通常兼顾到它对各缴税国家收入和财富所造成的相对影响，下面的讨论谈到这两种征收办法，并审查它们应用在货物和劳务上的可行性。另一方面，讨论也限于以增加收入为主要目的的税，而不包括那些主旨是有惩罚效果（例如对污染环境者征收的税或军用品运送税）或具有抑制作用的税，尽管在不同的程度上，这两种税本身都具有这种效果。

13. 在评价这些不同形式税收的任何一种或多种的经济和财政意义时，将从它们收入的潜力，管理的难易，是否公平和经济效果的观点来审查下述几种不同的征收方式。而这些标准又成为提出建议的基础。如同本报告的其他各节，由于收集和汇编工作十分复杂，并非所有的基本统计数据都能得到最新的资料，它们也不完全象所希望的那么完备和可靠。然而，就提出详尽、具体和着重行动的建议这项任务来说，这些数据被认为是充分适当的。

14. 如同去年的研究报告（A/35/396，附件）第一章第11段所述，较早的研究报告只限于讨论对商品贸易征税的问题。相反地，上年度的研究报告在第一章第15段把讨论范围扩大到对无形贸易征税，提到对布兰特委员会的报告也同时建议的所有项目，即国际投资、航空和货运征税，此外，布鲁金斯研究所较早进行的研究更有系统地审查了向无形贸易（其中也包括旅游业）征税的优点和可能方式。然而，它认为，由于管理和其他实际理由，应当首先考虑对商品贸易征收国际贸易税的问题，尽管在体制成熟时考虑对无形贸易征税的可能性。

15. 依照本项研究的任务规定是要求对所有贸易流通征收国际税进行可行性研究，因此本报告没有审查对国际投资（可能指利息和股息）或对外贸盈余征税的问题，因为它们并不属于这个定义的范围。以下将从劳务本身以及同商品贸易税对照两个角度来讨论对劳务交易征税的可行性。

16. 一般确认从某些尺度衡量，劳务交易的价值可能比商品贸易的价值增长得更快，特别是在商品贸易的价值不把能源贸易计算在内的情形。即使如此，据最粗略的估计，劳务交易的价值大概还不到当前全球商品贸易总值20,000亿美元的五分之一。然而，在这些劳务中有些象银行和保险费，主要是商品贸易的附带费用，因此很可能以某种形式转加于最后购买者。因此，如果按到岸价格(货价、保险和运费)，而不是按离岸价格对商品贸易征税，从保险和运费得到的任何应征税收收入将包括在内。用这个办法就可以使管理费用比单独征收为低；因此，大多数征收商品贸易税的建议都是用到岸价格计算。

17. 越过国界的运输和通讯服务(由公营机构经营的情况并不少见)，这些服务部门除非花费相当可观的行政费用，本来就难于征得税收的。对于国际航空旅行的情况就不大一样，它一般都同商业和旅游有关，因此常被认为是属于奢侈类，同保险和货运一类“基本”服务有所不同。然而，为了公平起见，需要大大地区别不同的情况。例如，必须把富裕国家的旅游费用同切望从旅游业来源增加收入的低收入发展中国家的旅游费用加以区分。为了避免这种税收起反作用，需要进一步加以更改，由于随之而来的一切行政上的复杂问题，特别考虑到着陆费和机场或海港服务费等“基本”组成部分(只有从最后使用的观点看才能认为它们属于奢侈类)。最后一种行政上的障碍是：由于一般对许多种类服务不收进口税或关税，以致正规海关不能办理收税事务，类似的论点更不用说可以适用于佣金服务费、专利权税和管理或版权费。在这些方面征税极有可能导致普遍设法逃税。鉴于这些考虑，有人认为，为了这里的讨论，建议的贸易税仍应当限于商品。贸发会议小组(参见上面注8)似乎也得到这个结论，该小组同样把它的建议限于对商品交易征税。

18. 人们很容易把国际税看作是国内税的延伸，并把它当作单纯的附加税，或所谓的“隐蔽税”，即以国际组织的名义，直接或间接地同国家其他的税一起征收。当然，这种税收完全是自愿性质，即便在可能获得充分协议的情况下，是否能长期维持并没有保证。一旦达成共同意见，为了使它成为一种更具约束力的协议，就需要

一项国际条约，由一个特别机构来管理贸易税（参看下面第27段）。虽然任何一种办法都必须以各国政府有决心行动为先决条件，但条约一旦有足够多数的国家批准，并经各国本国立法机构通过，后一办法多少较有高度的预料性。此外，立法机构通常比较容易接受一种为特定目的征收的新税，而不愿让国际社会先占有它们传统的国内税收来源。这种考虑看来打消了任何一种对现行税收的附加税，不论它是属于收入（直接）或支出（间接）税。就全世界来说，间接税所得的收入比直接税所得的收入高两倍以上，而且由于愈来愈多的国家政府采用单纯的销售税或增值税，同时减少所得税，这个比例还在上升。

19. 由于当前世界贸易数额每年达20,000亿美元左右，可能到1984年增加到25,000亿美元，贸易税的最主要优点是：它的收税基础很广。如果基本上对所有商业贸易和所有贸易国家都征收这种税，即使采用0.1%的低税率，当前每年就可收到20亿美元税款，在1987年以前还可能增加到30亿美元。假定这笔收入中，有10%的款项可用来向沙漠化进行战斗，这种税在1980年代就可每年平均筹得2.5亿美元以上的款项。因此，它所筹供的款额要比可以从货币基金组织信托基金回流或特别提款权分配得到的最高数额多得多，并且可假定这种情况会继续下去，即其结果可有较准确的预测。同时，0.1%的税率很低，不致被认为会造成通过进口替代以致降低贸易量的威胁，或带来任何显而易见的压力，使消费者对通货膨胀的估计提高到任何具有影响的程度。对这些必要的立法措施进行初步讨论应当通过具体提到这种税的指定用途（诸如沙漠化控制或其他发展方案）来克服这些反对意见。指导这种税收的管理机构如何履行这些职责的国际协定，除别的以外，将具体规定可以从各国当局接受的货币。这些货币大概包括若干可以自由兑换的货币，诸如构成特别提款权的五种货币，以及较少量的当地货币，用来支付在有关国家内的开支，类似的安排将支配以双边清算货币为单位的贸易。

20. 最后，由于有一个范围实际上遍及全世界的国家关税机构网，它们又有共同的分类标准，使得基本上对应缴税和不应缴税的贸易征收附加税甚为方便。因为

关税当局为统计目的一般对不应缴税商品也进行估价，为征税目的查出这些商品大致不会发生问题。最后，虽然通常都在进口港征收进口货（到岸价格）的税，但如果采用另一种办法，即在出口港向出口货征税可能有利，这样可在某些进口国不履行其议定义务时，使收税工作得到更大的保证。

21. 尽管好处很多，由于国际贸易税同国家销售税类似，意味着它也有任何这种税所必备的缺点。由于低收入消费者购买必需品的花费在其收入中所占的比率要比富裕者为高，所有广泛征收的消费税都使他们受到最沉重的负担，从而无可避免地造成税率递减的效果。同样，较低收入（特别是较小）的国家常常是对进口品依赖程度较大的国家，而面积较广、人口较多的国家，不论其收入水平如何，一般对进口依赖程度较低，原因就在于它们面积较广、资源丰富，使它们更容易做到自给自足。因此，实际的情况是：人口和面积的差异要比收入和财富的差异更能说明进口附加税所造成的绝大多数差别对待效果。如下表显示不论按人口平均计算的绝对收入为多少，较大国家的进口在其收入总额中所占的百分比要比面积较小，人口较少的国家为低。该表把世界上人口最多的五个国家的有关百分比同人口较少的十个国家来作比较。

表 2

<u>国 家</u>	<u>人 口</u> (以百万计)	<u>进口品 (到岸价格)</u> <u>国民生产总值</u>
(除另有注明外, 为1979年的数据)		
中国 (1977年)	950	2.0%
印度 (1977年)	626	7.1%
苏维埃社会主义共和国联盟	265	5.7%
美利坚合众国	220	10.4%
巴西	119	9.6%
苏丹	17	16.0%
肯尼亚	15	32.6%
斯里兰卡	15	45.7%
荷兰	14	52.3%
瑞典	8	32.8%
挪威	4	42.8%
利比里亚	1.7	73.2%
毛里塔尼亚	1.5	61.8%
特立尼达和多巴哥	1.0	31.8%
加蓬	0.5	50.8%

22. 这些数据明白显示，对各国进口品按统一税率征税产生的差别效果。如果税率按到岸价格的进口值的0.1%计算，美国要缴付其国内生产总值的0.01%，苏联为0.006%，比例都很小，而特立尼达和多巴哥及利比里亚则分别高达0.03%和0.07%。因此，利比里亚应付税金占其国内生产总值的比率为美国的七倍，毛里塔尼亚则为苏联的十倍。因为这种情况不会被接受，因此需要加以调整。商品税可以用代表每一个国家对国际贸易依赖程度的变数来校正，以便使高度依赖国际贸易国家缴付的税金同自给自足程度较高国家比较能达到较大的平衡。举例来说，这种调整或可制定一种以上的最高限额，使国民平均收入低的较小发展中国家的税率不致超过其国内生产总值的某一个最高百分比。然而，由于这些低收入发展中国家的进口在全世界进口总额中所占的百分比已从1970年的2.1%降到1977年的1.5%，比所有发展中国家进口在全球进口总值中所占的比率降低得更大，这种调整并不会重大的帮助。倒不如把人口数据计入方程式内，虽然，如上所述，不一定要采用国民平均国内生产总值的方式。

23. 布鲁金斯研究所1978年的研究报告⁹提出了一种可能达到这项调整目的的方式：即有依赖贸易程度较高的发展中小国保留所收税款的一部分，而保留的比率则同每一个国家的人口成反比。该研究报告发现，中型国家（3,000万人口）的进口平均占其国内生产总值的21%，大型国家（2亿人口）仅占10%，而小型国家（100万人口）则占43%。总的来说，采用布鲁金斯方式可以把这一组国家以社会产值百分比计算的税负减少一半。举例来说，如果对所有进口征税1%，则可以收得所有国家合计国内生产总值的0.16%，如果把不保留税款国家的税率调整为2%，再对较小国家适用保留办法，将使全球较小国家的负担减到其合计国内生产总值的0.075%，同时也不致使收集的税款总额有显著的变动。

⁹ 《筹集国际贸易资金的新方法》，第54—55页，和附录A。

24. 即使采用这种调整办法，就一组国家而言，在保留税款国和“正常”即不保留税款国之间，以及各国之间，负担的分配仍然相当不公平。这种方式没有把范围扩大到人口最多但进口/国产总值比率不及7.5%的国家，其转效点是人口1.5亿。因此，如果采用另一种办法，把税率加倍使它达到2%，也会使下列各国的缴款加倍；美国（从征收税款总额的12.9%增到25.5%）、印度（从0.6%增到1.2%）、中国（从0.6%增到1.2%）、苏联（从3.3%增到6.5%）。而在收入较高和较低的国家之间，利益的分配就更加没有规律。除美国缴款加倍之外，该办法实际上也使国民平均收入2,000美元以上的所有其他国家的缴款减少14%以上，并使石油出口国的缴款减少近三分之一。因此，原来在国民平均收入2,000美元以上这一组国家缴款总额中占1/16的石油出口国缴款就会缩减为不到1/25，这种负担分配的方式在当时或现在显然都不能被接受。

25. 这些不公平现象之所以出现，其主要原因之一是：选择进口作为贸易税的根据，而不顾各国的贸易收支差额，后者显然更能表现出它们的缴款能力。显然，人们理应预料到，因为进口弹性较出口弹性为小，进口附加税对赤字国家的影响比较严重，而由于低收入国家进口种类中必需品所占的份量很大，情况更是如此。¹⁰ 这个办法并没有加以区分，虽然低收入国家进口中必需品所占份量增加得比其他国家更快，从1960年到1977年，就粮食和燃料在进口总额中所占的份额而言，工业国家从33%增到35%，而较低收入国家则从29%增到35%。由于1977年以来能源进口价格仍在继续上涨，这种趋势发展得更快，对较低收入国家造成了损害。

26. 不论回扣的数额是否比布鲁金斯办法更加直接注重收入的差异，这种种类

¹⁰ 至少从长期来看，更准确地计算弹性因素，可以对进口者和出口者的负担，提供有用的线索。遗憾的是，所涉货物和商品的种类繁多，无法加以准确计算。

似的不公平情况很可能是任何一种差别税率或回扣办法本身所固有的缺点。如果按照1979年的数据采用那种办法，但一律按0.15%税率收税而不提供回扣，和以0.3%税率而按布鲁金斯办法提供回扣，实质上结果并无不同。如同上面所述，如果直接按照国民平均收入的比例分配全部征税负担，除了可以稍微缩小工业国家缴款和石油出口国缴款之间的差距之外，这些不公平的情况也并没有显著减小。总的来说，不论其人口数量，豁免收入最低国家的缴款，并不致造成更不公平的结果，而且使行政管理简单化。这种办法还有一个优点，就是不需要在国家情况改变时，常常加以调整，虽然这种办法似乎违背了普遍性原则。此外，它也比对那些国家的基本进口品，例如粮食、药品和能源施行较低税率的办法简易得多。秘书长报告附件(A/35/396, 附件)里所提到的看起来似乎可行因而使人认识到，为了执行这些办法所需作出的决定，都涉及仍然引起争论或带政治色彩的意见，而不是单单根据技术上的考虑。解决这些问题主要是那些最有能力同意这样做的国家，接受上面提到的一些不公平情况，作为表示它们的政治意愿，在不减少其他官方发展援助捐款的情况下，为长期发展的最迫切需要真正调动更多的实际资源。一旦达成这样的共同意见，在执行上的法律和技术方面问题当然会更容易应付了。

27. 对于征收世界贸易税这样规模和错综复杂的问题，不论是否属于筹集款项性质，应由议定的最低数目的国家谈判和批准一项基本条约或公约，作为任何国际努力的法律根据，以便使它发生效力。该条约将通过为执行其规定而设立的常设国际财政委员会来执行。除别的以外，规定包括：

- (a) 通过规章和条例，安排同主权国家政府的工作关系并管理收集的税款；
- (b) 对于负责收支税款及可能向未来预期收入借款的信托基金的业务进行监督；
- (c) 以仲裁或其他方法解决争端，并在必要时用制裁方法执行收税事宜。

该机构管理和决策机关的组成，原则上应当反映出每一个签字国的缴款在预期收入中所占的份量。实际上，各国可能坚持这一点，以之作为批准条约的先决条件。在

业务方面，必须采取措施，确保所有成员国都能民主地参与决策过程。而争端的裁定和制裁的实施可能需要成立一个单独的小组或法庭。

28. 各国关税机构实际上作为这个新成立机构的代理机关，将按照到岸价格直接向进口公司和个人收取贸易税（因此，实际上向保险和运费连同商品价值一起征税）。应缴税货物的税将采用现用分类种类（标准贸易分类）和税率表附加税的形式收集。该税也适用于所有不应缴税的货物，但不包括商业样品；对于转口贸易、输入自由港和自由贸易区的进口以及其他豁免的越过国界的加工交易应给予特别考虑。对于把当地增值税发还给出口商的国家，在计算贸易税的数量时，应从发票价格中扣除这种税，而进口国家相应征收的任何进口平衡税也应予以扣除。

29. 当这种显然是技术性的决定而实际涉及贸易政策的问题时，将需特别审慎处理。在这些领域中，象新加坡、香港、特立尼达和多巴哥等较小发展中国家和领土，对于再出口的任何双重征税特别关心，它们的进口/国产总值比率很高，即使按照布鲁金斯保留税款办法，都会承担不合理的高税负担。从更广泛的角度来看，世界贸易近几十年的增长主要归因于象扩大关税联盟、推广最惠国待遇和类似办法等自由化措施。在毫不减少这些办法所提供利益的情况下，根据下列原则，这些措施应当为贸易税的目的保持中性：普遍性原则要求对通过关税边界（包括举例来说，欧洲共同体和欧洲自由贸易联盟成员国之间和德意志联邦共和国及德意志民主共和国之间的关税边界）的所有贸易征税。¹¹ 在东方贸易区，以及各国进行贸易的某些其他管辖区，必须作出同样属于不致影响税负的规定，并把它应用于为货物定价，包括那些以清算货币开出发票的货物，或在易货交易中交换，可能包含非市场定价的货物。在多数情况下，这种技术上的问题同样属于新成立机构的权限范围，然而，旨在处理上述某些问题的规定或许应当完全订入该条约之内。

¹¹ 然而，可对英格兰和苏格兰、比利时和卢森堡、美利坚合众国和波多黎各之间的贸易给予豁免权，这些贸易不须正式报关手续。

30. 在审查任何普遍贸易税的经济影响时，其优点——即指它的广泛基础和和低税率下仍能得到大量收入——也带来了某些缺点。因此，在缺乏详细的供求数据的情况下——这些数据连同历来的价格可算出供/求和价格弹性——就不可能对种类繁多的货物，正确地解答进口者/购买者终究是否应当承担税负和应当承担多少，或进口者可以把多少税负转到出口者/出售者身上的问题。即使手头有这种数据，试图用数字来列举这些弹性值对低至0.1%到0.4%的税率仍不可能得到任何有意义的结论。同样的，对任何个别（购买）国的影响有赖它特别的进口种类所具有的弹性决定。就定义来看，至少在短期来说，在其进口总额中如粮食、燃料等弹性低的必需品所占份量很高的国家就不得不吸收较大部分（如果不是全部）的税负，因为它们依赖进口。长期来说，在情况允许时，以本地生产取代进口或许会发生一种作用，然而，由于此处建议的税率很低，看来它引起这种变动的可能性不大。同样的最低判断也适用于答复贸易税对成本和价格的影响这个问题，也就是它的通货膨胀影响，特别是在无法把税负转给出口者/出售者的国家。即使把这项费用附加给以后的加工阶段、原料和商业（再销售）各级，包括随附的利润，仍难以看出在把所有引起的次级价格影响都计入后，对基本进口税所用的系数会高到1.5，也就是对0.1%的税率实际产生0.15%的影响。这就表示在进口/国产总值比率高达50%的国家，会一次造成0.075%的通货膨胀影响，但对全世界来说仅等于0.0125%。考虑到迫切需要更多的可以准确预计的发展资金来源，这种代价不能认为是太高。

31. 因此，国际贸易税在增加收入方面的潜力很大。而且，一经采用后税款就会相当自动地源源而来，因为一个国家必须退出条约才能停止缴款。假定贸易税所产生的额外收入中，以10%用于控制沙漠化措施，图表显示，按去年贸易额计算，流入的资金将达2亿美元（税率0.1%），而在1987年以前会增加50%，达到3亿美元（参看下面第189段的表12）。这个数值反映，名义上每年平均增长率仅达6%，这项估计似乎较接近当前预期的较低数字。这笔款项可能直接用来执行反抗沙漠化项目。另一方面，如同第四章所列举的，其中很小的一部分可用来提高为这种项目筹资而组成的机构的借款能力。

B. 货币基金组织出售黄金和信托基金的周转资金

32. 现时没有必要扼要重述在什么情况下货币基金组织开始放弃 5,000 万盎司黄金, 即其原有 15,000 万盎司黄金总储备的三分之一, 只是说明这小部分的一半, 即 2,500 万盎司, 是在 1976 年开始的四年期间公开拍卖的; 另一半归还给原来的捐助国。这些黄金拍卖所得的利润总额超过 \$46.4 亿帐面价值, 其中 \$12.9 亿直接分配给货币基金组织的 104 个发展中成员国, 这些国家在全部份额中占了将近百分之二十八。出售黄金余下的 \$33.5 亿利润, 相当于 29 亿特别提款权¹²的投资收入, 转入信托基金, 此项基金是为了一些发展中国家的利益 (见下段) 而于 1976 年 5 月设立, 并于 1978 年开始作业的。

33. 信托基金的贷款有 5 年的宽限, 分 10 年偿还, 虽然一些贷款可在 1983 年开始偿还, 但是信托基金贷款最后一笔分期付款的第一次偿还在 1986 年才到期。因此必须研究信托基金贷款偿付款的哪一部分, 可以依照货币基金组织执行董事会就这些偿付款预先指定一些其他用途¹³所作的两项决定, 充作反沙漠化用途。第一, 信托基金周转资金 75,000 万特别提款权已被指定作为补助金帐户, 目的是要减少货币基金组织的低收入成员国使用货币基金组织补充筹资办法 (威特温贷款办法) 的费用。第二, 另外已拨出 15 亿特别提款权以统一的减让性条件, 根据大致类似信托基金的安排, 向需要国际收支援助的低收入发展中国家提供这种援助。当初设立信托基金是为了以减让性条件向那些因为执行国际收支调整方案而有资格获得援助的合格发展中国家提供更多国际收支援助。因此, 除非有沙漠化问题的国家为了从补充筹资办法得到益处已经历过这种严厉的贷款条件, 或者为了从信托基

¹² 按照以往的汇率; 每个特别提款权现在的价值约为 \$1.15 (1981 年 7 月 24 日)。

¹³ 参看 1980 年 12 月 19 日货币基金组织 1980/81 号新闻稿, 以下的说明引用该新闻稿。

金贷款得到益处已经接受所规定的相当宽厚的条件，其他有这种问题的国家不能希望从总额为 22.5 亿特别提款权的信托基金周转资金得到益处。总而言之，根据基金董事会现有的决定，这笔款额的任何部分都不能作为利息补贴之用，只有在保证下筹集若干倍数额的第三业务类贷款才可作利息补贴之用。

34. 但是，根据信托基金偿付程序已到期的一笔剩余数额，基金董事会先前的决定尚未预先指定其用途。数额大约相当于原来转入信托基金的 \$33.5 亿特别提款权——约 29 亿特别提款权——在 1981 年 4 月 30 日支付最后两笔贷款之后结束信托基金时已贷出。货币基金组织仍然有一笔尚未分配的差额——在信托基金贷出的 29 亿特别提款权和已经照基金董事会指定主要供货币基金组织用的周转资金 22.5 亿特别提款权之间的差额。这笔款额总数为 6.5 亿特别提款权。但是，至迟在 1986 年开始，即信托基金贷款最后一笔分期付款开始偿还的一年，这笔款额连同其在 1986—1989 年应计的其他利息收入大约等于 10 亿特别提款权，这笔款额可依照货币基金组织至迟需在 1988 年 6 月 30 日作出的决定，是否依照该组织协议条款 12. f(ii) 分节的第二节用于向低收入的发展中成员国提供援助。货币基金组织协议条款的这一分节规定“在发展中成员国困难的时候可照特殊条件向其提供国际收支援助，为此目的，货币基金组织应考虑到平均国民所得的水平”。这一分节又规定根据这项规定采取的行动应“符合货币基金组织的宗旨”。这些宗旨当然已载于协议条款第 1 条，根据对于发展中国家国际收支调整过程的性质的演变中的想法，似乎有各种理由假定货币基金组织董事会至今未指定用途的 10 亿特别提款权可特别用于反沙漠化方面的资金。考虑到信托基金贷款的偿付时间形态，预料 10 亿特别提款权可在 1986 至 1989 年每年偿还 2.5 亿特别提款权，分 4 年还清。

35. 如下一个分节论述的，在特别提款权和发展筹资之间须实行联系，根据每年特别提款权分配的数量和发达国家会同意放弃的特别提款权数量的保守的假定，预料在 1982—1986 年第四个基期可获得约 8 亿特别提款权。假定这笔

款项的百分之十可指定用于反沙漠化，每年就产生8,000万特别提款权的利息补贴。假定特别提款权在以后基期——1987至1991年——至少将以相同的规模继续分配，再加上信托基金的周转资金，从1986年开始，每年将有总额10.5亿特别提款权可用于全面发展方面。根据先前的假定，从1986至1989年，这笔款项每年可以合理地拨供反沙漠化用途不超过10%。比起1982至1985年期间每年8,000万特别提款权，现在可获得1.05亿特别提款权，用来补助在担保下筹集的减让性贷款（参看下面表3）。

36. 按货币基金组织的协定条款第12节第五条的规定采取的行动需要基金董事会特别的85%多数赞成。可能作到的是，有关的多数可自货币基金组织和世界银行政策的演变趋向中集合而成。货币基金组织已通过延长资金办法的偿还期至十年或通过预先达成广泛协议的备用协定来逐步延长其贷款的偿还期限，世界银行最近也已开始进行结构调整措施，以便延长对各国的方案贷款。这两种演变反映出他们认识到先前认为适用于国际收支调整的传统的一年至五年的期限以及就世界银行而言，集中于项目而非方案的贷款，其结果并未促进，反而是阻碍了调整的过程，并使贷款国付出可避免的社会和经济代价。这两种演变的重点是确认在一个发展中国家，进口替代品和出口促进活动都需要时间来培养必要的能力，由于在这两方面缺乏目标明确的规划步骤，所以单是汇率的改变本身并不可能足够。这些考虑更适用于不仅负有发展任务而且负有防治沙漠化任务的低收入国家。

37. 愈来愈认识到有必要弥补调整和目前正在进展中的发展筹资之间的差距¹⁴。首先是这个看法的转变使人们有理由认为货币基金组织能够调拨其部分资金给一个防治沙漠化机构，其用途同长期发展有更密切的关系。看来货币基金组织协议条

¹⁴ 虽然延长资金办法采取了第一个步骤来缩短货币基金组织的短期国际收支方法和世界银行的长期方法之间的差距，这两种方法之间仍有巨大的差距，包括中期方法在内。“在七十年代的过程中日益明显的是，对发展中国家来说，这段期间所经历的国际收支受外在巨大动荡的调整过程要求比延长资金办法所设想

款第 1 条所列的用途同这种行动方针是毫不抵触的,就如它同特别提款权和发展筹资之间建立联系也毫不抵触一样。

未来的出售计划

38. 专家组重申必须废弃黄金和国家储备货币以促进使特别提款权成为国际储备媒介的共同目标并促进特别提款权向发展中国家提供援助的潜力。同样地,由于对主要的拥有黄金国家的储备资产黄金储藏的有效重新评价而可能向这些国家大量转移大约 4,000 亿美元,专家组觉得应据此作出努力,调整国际流通资金的分配,以便有利于发展中国家。

39. 为达到这个目的,货币基金组织所持有的其余 1.03 亿盎司黄金,将在 10 至 15 年期间抛售五分之四,这一部分并不直接分配给发展中国家的利润,除了下面一段所说明的以外,将拨供对发展中国家的国际援助新方案。

40. 这些收益其中十分之一可拨供沙漠化防治方案的资金。在需要一个特定多数投票赞同的条件下,这可能在货币基金组织目前的协定条款内进行。因此在 10 至 15 年期间将拨出 \$30 亿总额,其中 \$22 亿是国际社会其他成员国转移给发展中国家防治沙漠化方案的款额。我们期望在经济上有能力执行防治沙漠化方案的发展中国家宣布它们将不利用贷款的便利或通过这种转移而可获得的资金。

41. 另外,如有必要,在适当修正货币基金组织协定条款的条件下,上述来自货币基金组织的这些新的黄金销售所得的一部分利润,可由货币基金组织置于一个独立的信托基金内,并予投资,以便用作拟议的公司将在国际金融市场筹集担保贷

¹⁴ (续)的时间和范围还要大得多的调整努力。无疑在调整的时期延长,所需采取措施的范围扩大之后,就很难区别调整的过程和发展的过程。这两种活动达到一个可说是结合为一的地步,因此调整和发展的过程是一个持续过程,并且机构的等级划分不应妨碍以相关的方式来处理有关问题”。(参看《联合国向 24 国集团提出的国际收支调整报告》英文本第 12 至 13 页)。

款的担保金，担保贷款的期限和条件将由本报告所设想的其他来源或信托基金的收入来补助。

42. 为确保任何未来的黄金销售计划能够获得最大的收益，这种销售应按照市场的吸收能力，分期进行。这些销售必须根据关于市场在某些价格水平上的吸收能力的预测；我们可以回顾，在美国举行了一连串的拍卖后，货币基金组织每月的黄金销售额不得不从525,000盎司降至470,000盎司。

43. 金价的巨幅波动说明了未来的销售战略应集中在靠价格的易变来谋利的方法：(a) 预先决定展开新的拍卖的价格水平；和(b) 授权进行其他的抛售黄金办法，包括在公开市场上出售以及也许在市场情况会使这种办法更有吸引力时签署认购权利书。（不论货币基金组织是否实际上抛售任何黄金储备，后者实际上是从其黄金储备中提取利润的唯一途径）。

44. 还有一个办法是依照布兰德委员会的建议，用货币基金组织的黄金作为贷款的担保。这不需要货币基金组织销售任何黄金，所以黄金可以继续留在货币基金组织来作为这种用途。用货币基金组织的黄金作担保，仍然有必需可能很费时地去修改货币基金组织协议条款的麻烦，因为如前所述，黄金销售的程序可能要符合目前的条款规定，因而就需要特定的多数表决。

C. 特别提款权与发展资金之间的关系

45. 大家知道，特别提款权现在是按基金会成员的定额比例分配的，因此大体上说，不生产石油的发展中国家占有26%，出口石油的发展中国家占有10%，其余部分属于各发达国家。将特别提款权与发展资金挂勾的建议由来已久，可以追溯到1950年代的“印花计划”，根据该计划，所有人为规定的类似特别提款权的国际清偿能力——因当时还没有今天这样的特别提款权——都将属于发展中国家。此后，已成定论的思潮发生了变化，逐渐倾向于（如皮尔逊委员会1969年强调的那样）让“发达国家放弃其新储备手段（特别提款权）定额的一部分拨给次发达国家”，理由是“在特别提款权的发行量已经根据适当的理由商定时”，即按世界的清偿能力而不是按对发展资金的需要商定时，这样做“有着既简单又公平的充足理由。”皮尔逊委员会建议提出了一种联系形式将特别提款权经由国际开发协会给与发展中国家。但是自那时以后，特别是在20国集团讨论期间，又提出了各种联系的替代办法。

46. 这些替代办法可概括为下列几种方案：

- (a) 将特别提款权直接分配给各发展金融机构；
- (b) 将特别提款权直接分配给各发展中国家，必须使他们特别提款权的分配份额大于他们在基金定额中享有的份额；
- (c) 增加发展中国家在基金定额中的份额，从而增加他们特别提款权的分配额；
- (d) “间接联系”办法，即特别提款权仍按基金定额比例分配，但由捐赠国达成一项协议，将他们特别提款权配额中的预先规定的部分或与此相当的货币，转让给各发展金融机构；
- (e) 将对发展金融机构的赠款或直接给发展中国家的赠款，同建立某种“储备

” Lester B. Pearson 等人所著《Partners in Development》
(1969)一书，英文版第225页。

替代手段”（即后来替代帐户建议的前身）联系起来。

47. 后来货币基金组织在讨论中又提出 F 和 G 两种新的可能性。现简述如下：

F 方案：与基金组织所支助的方案挂上钩，这些方案的目的是加强由于基金组织能够提供附有条件的资源而产生的调整的刺激。此方案的另一种形式是给发展中国家额外的特别提款权，根据正常的条件限制条例，这些资源可为基金组织的后备基金。

G 方案：利息补贴联系，即分配特别提款权给一些欠有基金组织借款而尚未偿清的发展中国家，以便补贴他们支付给基金组织的利息。根据该方案，这些特别提款权对于信托基金的流动来说，所起的作用同对借款人的利率补贴是一样的。由于特别提款权利率现在与市场现行利率相同，基金组织所做的分析表明，将需要多达 10 亿的特别提款权，才能按补充提供资金设施降低低收入国家利息付款三个百分点。如下文所说，原来的受援国若将这种用于利息补贴的特别提款权改为一种间接联系，同时做出辅助性安排，将应付利息款项转嫁给设施，那么这就等于是一种用于支付利息的有息贷款。下面还要谈到，如果这笔利息数额是用对应的国家货币而不用特别提款权计算，这项费用就可能避免。

48. 去年，基金组织董事会讨论时又提起联系问题，一来是应贝尔格莱德 1979 年年会 14 国集团行动方案的要求，同时所审议的勃兰特委员会报告也赞成这种联系。货币基金组织内部的讨论也受到经济形势不断变化的影响，现在建立这种联系比起历史上任何时期谈到这问题时或许都更有希望。赞成建立联系的主要论点是：作为本系统中其他地方往来帐户盈余的对立面，发展中国家可望会长期出现赤字；目前各私人银行顺利回流石油生产国剩余资金困难重重；以及难以指望从政府预算中增加官方发展援助。如果因此能通过这种办法找到预算外资源来弥补发展中国家当前的赤字，就有助于抵销援助停滞和私人银行回流疲软所造成的萧条性影响。考虑到得到其他财政资源的重重限制，特别提款权联系的重要性是显而易见的。

49. 虽然决定按市场利率计算利息以后，特别提款权现已失去从前的减让性特点，但分配一笔特别提款权仍相当于按市场利率给发展中国家一笔长期信用限额，这些国家虽然是特别提款权的净使用国，但可以同样理由将市场利率转给增加特别提款权净拥有额的那些国家。这是由货币基金组织协定现在的条款造成的。一个参加国，在得到特别提款权的配额时，除别的外，还承担了按现在市场利率支付这笔配额利息的义务。只要它拥有分配给他的特别提款权，它也同时得到这些特别提款权的利息。既然所要支付的和所得到的利息相等，特别提款权本身的分派，对参加国并不强加任何净费用。只有当不管由于什么原因，不论是将特别提款权转让给某发展机构，或是用以结算自己的收支赤字，某参加国使其特别提款权的拥有额减少到低于其净累计分派额时，才需要净支付一笔利息。他对所使用的特别提款权失去了得到利息的权利，但对其分配额却还要承担支付利息的财务义务。因此，如上所述，特别提款权的分配就相当于开立一项信用限额，而在实际使用这项信贷之前，并不需要支付利息。反过来说，上文已经提到，一个参加国由于“接受”特别提款权而增加其净积累分配额时，就得到相当于现行市场利率的一项净收入。

50. 无论联系采用何种形式，其效果都将是增加对发展中国家的长期信用限额。同按照基金会定额比例分配特别提款权这种正规的做法相比，只要有一定的全球特别提款权分配总额，发展中国家就会得到好处。当然发展中国家所增加的信用限额是发达国家执行联系时所放弃的特别提款权的数额。提高这种信用限额当然有助于发展中国家从一般资本市场得到资金，从而提高他们偿付支付赤字的能力。同时，特别提款权附有市场利率后，就能维持对此资产的信心，这样由于联系的结果将要放弃他们一部分原来特别提款权的发达国家，就会继续有兴趣赢得与“接受”特别提款权。

51. 目前这一做法的主要问题是，从为防止沙漠化方案提供一种利息补贴因素的角度来说，采用哪种方式实施联系最为适合。作为主要考虑的是不需要修改货

货币基金组织条款就能够尽快实施联系的方式。根据这一考虑，大家明显赞成上文第46段提出的d类联系方案，即所谓的“间接联系”。

52. 考虑的第二点是，执行这种间接联系时，是将这种特别提款权的配额还是将与此相当的货币转让给防治沙漠化机构。如前所述，实行“间接联系”的效果是放弃特别提款权给某一防治沙漠化机构的国家，将继续承担财务义务，支付原先特别提款权配额的利息。诚然，可以经过协议将这项义务转给该防治沙漠化机构，但这样做只会减少该机构可以得到的资源。因此，通过联系办法将其特别提款权捐献给某机构的那些国家，看来最好还是继续承担义务，支付这部分特别提款权的利息。这种做法对捐赠国来说，类似于把借来的钱不要利息或费用再转给防治沙漠化机构。如果此机构想拥有这项捐赠的特别提款权，它就可以得到一项净收入。如果它宁愿使用特别提款权，则无需开支利息费用。

53. 希望通过联系办法得到特别提款权的防治沙漠化机构，将其用于利息补贴的目的，根据一套保证办法取得数倍于此的商业贷款，以便在实际上使用其特别提款权。但由于它使用这些特别提款权有一定灵活性，捐赠特别提款权的间接联系方式本身就有使该防治沙漠化机构净得一项收入的可能。

54. 某些发达国家可能不愿采用这种转让特别提款权配额的方式，而愿意转让相应数额的本国货币。它们的选择决定于权衡这两种分派方式所涉费用的多寡。

55. 假设货币基金组织1982年至1986年第四个基本期的分派建议在1981年10月前得到支持，而同时货币基金组织人员提出的并得到24国集团赞同的每年100特别提款权的分派建议看来最为可行的话，各位专家宁愿作出每年50亿特别提款权的更为保守的估计。如果由按人口年均收入至少为3,000美元而且根据基金组织的定义不处于“结构不平衡”状况的国家，通过间接联系转让25%

的特别提款权分配额，¹⁶ 这一所涉款额将为 8 亿特别提款权。

56. 如拿出 10% 的这笔款项用于控制沙漠化，则对此方案的利息补贴 将达 8,000 万特别提款权。

¹⁶ 最近开发计划署/贸发会议加强特别提款权措施项目向 24 国集团最近提交的报告（1981 年 3 月）提议在下一基本期期间，除结构性剩余外，发展中国家每年分派额将增加至其定额份额的 150%，工业化国家的分派额将减少相应数额，并且要由工业化国家采取自愿行动实现上述目标。这也相当于一种间接联系，其制定方法与我们上述的有些不同，但从联系转让数额来看，实际效果是一样的。

表 3

(以百万特别提款权计)

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
特别提款权联系收入	800	800	800	800	800	300	300	800
信托基金流动额	-	-	-	-	250	250	250	250
通过货币基金组织机 构可得到的资源总额	800	800	800	800	1050	1050	1050	1050
可用于防治沙 漠化的数额	80	80	80	80	105	105	105	105

表 4

杠杆作用因素^a

<u>市场借款利率</u>	<u>当年付款额</u>	<u>分7年平均付款额</u>
15	1.5	2.5
12	1.8	2.8
10	2.4	3.2
8	2.8	4.0

^a 这些因素适用于按第三类业务条件的借款，利息4%，宽限期7年，25年到期。杠杆作用因素表示对于以特定市场利率和特定付款安排所得贷款的每1美元利息补贴所允许的借款倍数，但是此种借款必须有相当的附属保证。

D. 商品共同基金

1. 背景

57. 共同基金有两种分开的帐户。第一帐户将为（现有的和新的）国际商品协定（商品协定）的缓冲储存筹措资金。由于各种商品协定的结合而筹集的资金将有助于节省所需的经费，因为不同的商品通常不是同时需要资金的，因此，销售高价商品所得的收入通常就可以用来资助购买跌价的商品。

2. 第一帐户

58. 与共同基金有联系的各项商品协定必需存放等于预期获得缓冲储存所需最高资金的三分之一的现款。各项商品协定的成员国政府必需保证有资金来支持预期借贷的最高款额，即等于所需最高资金的余下三分之二。这些存款和贷款合起来将大大地增加共同基金所将支配的资金。目前的估计是，如果就讨论中的各项主要商品（橡胶、锡、木材、糖、咖啡、茶、棉花、铜、黄麻和硬纤维）能达成适当的协定，第一帐户的资金总额将在\$60亿和\$80亿之间。

59. 但是，第一帐户并不是打算作为国际收入的来源，而且也不可能授权作为这种来源。它的股本并不是每年流动的，而是固定的资源；预期它不会在经常的基础上获得补充（同时也不需要获得补充）。

3. 第二帐户

60. 根据构成共同基金的协定¹⁷，第二业务单位方案包括研究、销售调查、发展商品的处理方法和改善生产率¹⁸，第二帐户需要\$3.5亿的资金，其中包括从

¹⁷ 见ID/IPC/CF/CONF/24号文件。

¹⁸ 协定第18条（“第二帐户”）第3(a)条说，“各项措施应当是商品发展的措施，其目的在改善市场的结构条件、提高某些商品的长期竞争能力和扩大其前景。这些措施将包括研究与发展、生产率的提高、销售和旨在协助取得竖向多样化的措施；这些措施的目的是通常以共同筹资或通过技术援助的办法来协助实现竖向多样化，这些办法是可以单独进行的，就象容易腐烂的商品和其问题不能用储存的方法来加以适当解决的其他商品那样，或除此之外并支助各项储存活动。

共同基金资本分配到的\$7,000万和单独自愿捐款的\$2.8亿。第二帐户须获得补充。因此,在最初三年内,每年通过第二帐户提供的减让性贷款将约为\$1亿;以后提供的贷款将视共同基金理事会所决定的补充额和次数而定。

61. 就某些商品来说,制定各项措施的方案似可包括环境方面;但须由共同基金执行局根据协定第7条第9款的规定指定处理这种具体商品问题的国际商品机构内的各有关生产者和消费者来加以确定。一个国际商品机构必须符合下列资格标准才具有被委任的资格:

- (a) 一个国际商品机构应当在政府间基础上设立起来,并准许联合国所有会员国或其各专门机构或国际原子能机构的任何成员参加;
- (b) 它应当继续处理有关商品的贸易、生产和消费的各个方面;
- (c) 其成员应包括在有关商品的进出口中占有足够份额的生产者和消费者;
- (d) 它应当制定一种反映各成员利益的有效的决策过程;
- (e) 它应当能够采取适当的办法以保证能适当履行与它从事第二帐户各项活动有关的任何技术或其他的责任。

62. 由有关国际商品机构作保证人是决定是否将各项治沙措施包括在那些任何特定商品有资格获得第二帐户支持的措施中的主要条件。最后,约18种或更多种的商品可能都设有国际商品机构;每种商品是由可能受或可能不受沙漠化影响的许多国家生产的。在这些生产国中,有许多国家——虽然不是所有国家——可能是发展中国家(而这些商品的许多消费者又是发达国家)。下面表5至表10表明全世界小麦、咖啡和棉花的十大生产国,并载有1977至1979年的产量数据和1980年的估计数。

4. 现况

63. 共同基金协定将在获得占资本认缴总额三分之二的90个国家批准时和在达到第二帐户自愿捐款指标的50%时就开始生效。到1981年7月20日为止,

已有41个国家签署了该项协定(虽然只有8个国家批准了它)。签署国占基金直接认捐资本的61%强。第二帐户的认捐额为\$2.25亿,指标为\$2.8亿。应当指出的是,石油输出国组织国家的认捐额占第二帐户捐款额的五分之一¹⁹,非石油输出国组织国家则占15%。

64. 该谈判会议规定从1980年10月起的18个月期间为批准该协定的期间。但如有必要可延长两次。以上所述的进展情况表明共同基金可按照预定时间设立起来。但是,鉴于各项商品协定的情况,可能会有迟延。至少有一个主要工业国家打算暂不批准该项协定,直到有足够数量的“适当”国际商品协定参与共同基金。目前能符合共同基金的标准似乎有国际可可协定、国际橡胶协定和国际锡协定,因为它们主要是依靠缓冲储存。有关咖啡的各项国际协定主要是依靠出口限额而非缓冲储存;因此,它目前没有资格参与共同基金。糖协定是以国际协调的国家储存为基础的,因此它有资格获得共同基金的资助。但是,该项协定并没有规定对采购费用提供国际资助,如果它打算参与共同基金,这个条件是很重要的。关于铜的问题,虽然对按照国际缓冲储存的办法来制定一项安排的问题已作了充分的讨论;但是,目前似乎极不可能达成一项国际商品协定。

5. 所涉经费问题

65. 虽然在中期和长期内,共同基金似乎可能获得批准并能展开业务;但是,共同基金不可能作为促进一般发展的主要递增性收入来源。因为在最初三年,第二帐户每年提供的减让性贷款只约为\$1亿,即全球每年减让性援助的0.3%,虽然这个数额可能会增加,但也要视第二帐户所得的补充额而定。即使这个极微少的资金流量也不一定会“增加”其他的援助额,这是由于捐助国只能重新调整它们正常外援方案的组成,在不须增加援助总额的情况下为共同基金提供资金。

66. 商品共同基金一旦适当地设立起来,就能通过商品价格稳定的办法对南北

¹⁹ 石油输出国组织基金同意缴付某些低收入发展中国家的认缴款。

两方面的经济增长和稳定作出重大的贡献。此外，作为主要是发展中国家的一个创建的机构（而不是布雷顿森林会议时代的产物），它在国际金融机构中是独特的；这些发展中国家在投票和管制方面所发挥的作用将比大多数的其他国际金融机构为大。但是，在作为额外税收或作为国际用途（例如沙漠化）的减让基金来源的这个狭小的意义上，这种情况并不能使共同基金成为促进国际发展的额外资金的主要来源。

表 5

十大小麦生产国(1979年)
(以千公吨计)

生 产 国	1977	1978	1979
苏维埃社会主义共和国联盟 ^a	92 165	120 824	90 100
中国 ^a	45 001 ^b	52 002 ^b	60 003 ^b
美利坚合众国 ^a	55 420	48 922	58 289
印度 ^a	29 010	31 749	34 982
法国	17 350	20 970	19 393
加拿大	19 862	21 146	17 746
土耳其 ^a	16 720	16 769	17 631
澳大利亚 ^a	9 370	18 250	16 100
巴基斯坦 ^a	9 144	8 367	9 944
意大利	6 347	9 332	9 140

表 6

十大咖啡生产国(1979年)

(以千公吨计)

生产国	1977	1978	1979
巴西 ^a	975	1226	1 295
哥伦比亚 ^a	571 ^c	669 ^c	762 ^c
象牙海岸	291	196	275 ^c
印度尼西亚	198	223	267
墨西哥 ^a	182	215	228
埃塞俄比亚 ^a	191 ^c	191 ^c	194 ^c
萨尔瓦多	143	132	130 ^c
危地马拉	148	149	169 ^c
乌干达 ^a	150 ^c	121 ^c	120
印度 ^a	102	125	105

表 7

十大棉花生产国(1979年)

(以千公吨计)

生 产 国	1977	1978	1979
美利坚合众国 ^a	3 133	2 364	3 163
苏维埃社会主义共和国联盟 ^a	2 697	2 731	2 821 ^c
中国 ^a	2 049 ^b	2 167 ^b	2 207 ^b
印度 ^a	1 208	1 279	1 220 ^b
巴基斯坦 ^a	553	475	650
巴西 ^a	555	477	575
土耳其 ^a	575	475	505 ^c
埃及 ^a	409	438	482
墨西哥 ^a	418	340	336
危地马拉	137	147	146 ^c

a 受沙漠化影响或威胁的国家。

b 粮农组织的估计数。

c 非官方数字。

资料来源：《粮农组织生产年鉴》。

表 8

1980年小麦产量估计数
(以百万公吨计)

主要生产国

苏维埃社会主义共和国联盟 a	98
美利坚合众国 a b	65
中国 a	57
欧洲共同体 b	51
印度 a	32
加拿大 b	19
土耳其 a	17
巴基斯坦 a	11
澳大利亚 a b	11
阿根廷 a b	8

a 受沙漠化影响或威胁的国家。

b 五大输出国

资料来源：国际小麦理事会，伦敦。

表 9

咖啡产量

1980年10月至1981年9月农作年度

可出口产量估计数

(以千袋计, 每袋60公斤)

主要生产国/输出国

巴西 a	16 350
哥伦比亚 a	10 515
印度尼西亚	3 918
象牙海岸	3 117
墨西哥 a	2 600
萨尔瓦多	2 350
危地马拉	2 223
乌干达 a	2 134
埃塞俄比亚 a	1 700
喀麦隆联合共和国 a	1 662
哥斯达黎加	1 524
厄瓜多尔 a	1 496
印度 a	1 333
肯尼亚 a	1 297
洪多拉斯	1 280
扎伊尔	1 205
秘鲁	1 100
马达加斯加	1 062

a 受沙漠化影响或威胁的国家。

资料来源: 国际咖啡组织, 伦敦。

表 10

1980年8月1日至1981年7月31日

棉花产量估计数

(以千公吨计)

主要生产国

苏维埃社会主义共和国联盟 ^a	3 079
中国 ^a	2 624
美利坚合众国 ^a	2 428
印度 ^a	1 556
巴基斯坦 ^a	677
巴西 ^a	566
埃及 ^a	528
土耳其 ^a	484
墨西哥 ^a	347
危地马拉	136
阿根廷 ^a	130
阿拉伯叙利亚共和国 ^a	119
希腊	116
哥伦比亚 ^a	112
秘鲁 ^a	103
苏丹 ^a	102

^a 受沙漠化影响或威胁的国家。

资料来源：国际棉花咨询委员会。

五. 国际海床采矿收入

1. 背景

67. 海洋一向被认为是主要“国际公地”之一。因此被指为最有可能成为国际社会福利的资源来源。久在勃兰特委员会提到这种用法²⁰以前,《关于国家管辖范围以外海床洋底及其底土的原则宣言》(1970年12月17日大会第2749(XXV)号决议)²即已宣布海床及其资源为“人类共同继承财产”的一部分,为后来联合国第三次海洋法会议就海洋的使用建立国际法律制度进行谈判奠定了基础。这个制度,除其他外,将包括民用和军用船舶的通过权、以及关于其他各种法律和经济方面问题的各种定义,包括保障发展中国家利益在内。《海洋法公约》草案(《公约》)目前正在会议上讨论中,其第十一部分第四节是针对着在该“区域”的各种活动的,包括开发有生资源和无生资源。将由联合国所有会员国构成的国际海底管理局(“管理局”)将主管有关海床采矿的各种业务,将是就这类活动收税、收规费,矿区使用费、或其他形式费用的唯一机构。

68. 《公约》草案将在各国海岸线二百海里以内设立专属经济区(第五十七条)。《公约》草案还将规定各国对其大陆架(沿海国陆块的水下延伸部分)的专属性经济权利(第七十六、七十七条)。《公约》草案将宣布各国管辖范围以外的海床为人类共同继承财产,由国际海底管理局管理(第一三六、一三七条)。管理局将通过各附属机构负责核可一切有关海床采矿的项目,包括私营或国营商业机构或由两个或两个以上这种机构构成的联营机构,或管理局通过其业务机构(“企业部”)独自或参加合营从事采矿的项目。因此,取得这些活动在将来所产生的庞大资源唯一的途径将通过管理局。对于这种活动,目前并无其他法律根据为任何一种目的征收某种国别税或国际税。《公约》草案的规定也丝毫没有支持任何站得住脚

²⁰ 《南—北:为求生存的纲领》,(英文)第245页。

的经济理论，以另一种方法对任何或所有将来决定进行这种活动的开采者（不论是在管理局以外的私营或公营机构，或是管理局本身的业务部门，此后称为“企业部”）征收其经济盈利税。

69. 1958年的《大陆架公约》²¹已授权各国对深度200公尺以内的沿海及“邻接海岸”更深处水域的管辖权。目前的《公约》草案（即在其导言内称为协商文件的非正式案文）的趋向是设立沿岸200海里的国家专属区，在某些情况下可以更远。事实上，《公约》草案将规定，在超过200海里的大陆架开采非生物资源时，需要缴某种费（参看下面第73段）。联合国第三次海洋法会议倾向于接受200海里界限的这个共同意见，其重要意义之一就是，这将使把200海里以外所储藏的石油或煤气的一部分或全部予以国际化的可能性大为减少。例如北大西洋（包括比较浅的大沙洲（Grand Banks））被广泛地认为拥有这种潜藏。虽然该处离陆地数百英里，并在不可测天气和冰山流动地区，危险很大，实际开采仍有难以克服的技术问题。

70. 这样把石油储藏列在国际收入来源之外后，在各国管辖范围以外的深海开采锰结核便成为这种收入目前所剩唯一的潜在来源。铺在海床深处的这些马铃薯大小的结核，其平均重量中30%是锰；但其首要经济价值则在镍、然后依次为铜、锰、和钴，以及可能含有的钼和钒。已发展一些采矿和冶金技术，已经过在实验室的实验，并在相当程度上，在试验或实地试用中证明有用。这些实验的结果，得到比例相对固定的三种共生金属（镍、铜和钴）或四种金属（包括锰）或五种金属（包括钼）。但还没有任何正式规模的实验工厂进行过相当长时间的实验，那是扩大到大规模作业的主要先决条件。事实上，当个别机构正在深入研究技术问题的时候，政府当局又提出新要求，要提出费用很高的原型示范设备。这些情况，加上后来各种金属价格和生产成本上的变化，可以部分地解释，为什么这些采矿者

²¹ 联合国，《条约汇编》，第499卷，（英文）第311页。

似乎已经把当初抱着大有潜在收入希望时所给予商业性海床采矿的优先地位降低了，对陆地采矿则较重视。这种优先次序的降级，除其他外，还带来一种结果，就是把最有可能开始采矿的时间延后了。早先期望以1982年到1985年为第一投资期，现在则已延到下一个十年的初期，以目前的情况看，可望为1992年。结果，在估计深海海床采矿的生产吨数、价格和成本的困难工作上又增加了一个不确定的因素。

71. 建立一个大家都可以接受的法律制度甚至比纯经济的因素更基本却因此迟延下来了，而原来希望只是协商本身暂时迟延而已。在1980年年终的协商会议曾为《公约》草案达成很大程度的协议。

72. 协商的暂时迟延并未使这些研究所得结果失效。事实上，万一未能成功地完成《海洋法公约》草案，在各国管辖范围以外开采海床资源的问题就应分别讨论。不应该放弃为国际需要从这一部分国际公地获得收入的可能性。然而，鉴于目前局势，本研究限于对这些谈判提供解析性说明，而不从事任何新的具体建议。

73. 在原则上，《公约》草案承认从200海里界限外的采矿，可能有三种收入：

(a) 开采海床非生物资源的税（“净所得分配”）和使用费（“生产费”）；

(b) 企业部业务收入；

(c) 第69段所提到的，开采200海里以外大陆架矿物所缴纳的实物和税（发展中国家如为本国大陆架上所生产的矿物的净进口国，免缴该种矿物税）。

74. 管理局的这三种应计收入将按《公约》草案第一七三条的规定分配。²² 该条规定，管理局的收入在支付行政费用后，除其他外，可以按照公平分配标准，分

²² 第一七三条的同一段（即第2段）规定，这种净收入可用以向企业部提供资金，和（或）万一《公约》的生产限制证明不足时，用以补偿发展中国家（但不补偿各商业企业）现有的陆上生产在市场上所受损失。

给《公约》各缔约国；关于上述(a)和(b)资源，《公约》第一四〇条定有这些标准，关于数目较小的(c)类收入，则在第八十二条有所规定。这两条规定有差别，是因为第一四〇条是规定从“区域”—管理局的主要管辖区，即各国管辖范围以外的地区—内的业务活动所得的收入；第八十二条是关于在延伸的大陆架的活动收入，按照《公约》的规定，延伸的大陆架并不在“区域”内。当谈到管理局从该“区域”内的业务活动取得收入而从事分配时，这个区别便成为关键。第一四〇条明确规定，“区域”内的活动应为全人类的利益而进行。按照该条第2段的规定，管理局事实上作为主要当事者，“应作出规定，在无歧视的基础上公平分享从“区域”内活动取得的财政及其他经济利益。”如此，第一四〇条所用的文字似乎比第八十二条所用稍欠明确。按照第八十二条的规定，向（作为代理机构的）管理局呈缴的，在大陆架上业务活动所缴费用或利益的分配应“根据公平分享的标准，考虑到发展中国家的利益和需要，特别是其中最不发达的国家和内陆国的利益和需要”（第4段）。第八十二条的这项特别规定，正是提供法律基础为最受环境问题威胁（例如沙漠扩大的威胁）造成不良结果的国家谋求利益。管理局本身收入将构成上述(a)和(b)两项下所预期的大部分收入，专家组将建议管理局，如果在规定分配标准上有较大余地，则管理局一旦成立以后，基本上采用类似第八十二条内有关分配这些收入来源的标准。这似乎是专家组依其职权所设想到为多种目的筹集更多收入的最有效方法。至于这种未来收入的可预测性问题，现将上述生产最高限额所预期产生影响后的海床采矿经济细节讨论如下。

75. 过去对海床采矿的经济分析指出，钴和镍的生产可能对现有的一些结核金属生产者产生重大的不良影响。早期的研究结论认为，从锰结核生产的铜和镍并不致于对这些金属的价格产生任何重要影响。但钴的产量将会增加相当多，很可以大为降低其价格。²³ 后来为经济及社会理事会自然资源委员会进行的研究“矿物资源：各种趋势和重要问题，特别是钼、钴和钒，包括技术转让的各种问题”（E/C.7/115, 1981年4月6日），也肯定了这一点。该研究的第二章F节在描述第三次海洋法会议的谈判现况以后，分析了生产最高限额的影响。按照《公约》草案的公式，这个生产最高限额是根据镍的消费趋势线计算的。在基本形式上，《公约》草案将规定一种公式，使从海床生产的镍不可以超过(a)相当于海床生产开始现在似乎将于1992年开始)之前五年期间全世界镍消费趋势线总增加的数量，加上(b)相当于此后世界消费趋势线增加的60%（第一五一条）。这里引用的数据所根据的趋势线，是利用过去15年的消费数据预测1990年和2000年的消费量，作为举例说明。

76. 下面表11根据题为“在某些具体假设下的生产限制公式的影响”的研究（A/CONF.62/L.66），得出关于四种金属的生产最高限额。所列数字只不过表示海床采矿所可允许的最高生产限额的大致数量。这些预测假定海床采矿自1988年开始。

²³ 理查德和库柏，“收入来自海洋”，见巴格瓦蒂所编《新的国际经济秩序：南—北辩论》（坎布里奇，马州理工学院出版部，1977年），第112页。

表 11

	1990年		2000年	
	低 ^a	高 ^b	低 ^a	高 ^b
镍	196 000 吨 (21)	253 600 吨 (20)	320 700 吨 (28)	806 500 吨 (39)
铜	168 600 吨 (1.0)	218 000 吨 (1.4)	275 800 吨 (1.2)	693 600 吨 (2.9)
钴	21 600 吨 (58)	27 900 吨 (74)	35 300 吨 (89)	88 700 吨 (169)
锰	1 176 000 吨 (8)	1 521 600 吨 (10)	1 924 200 吨 (10)	4 839 000 吨 (25)

a 低的情况是假定全世界镍需要量在 1979 年以后每年增加 2%。

b 高的情况是假定全世界镍需要量在 1979 年以后每年增加 5%。

注：括弧内的数字表示百分比。

资源来源：E/C.7/115, 第 57 段。

77. 括弧内的数字表示各金属生产最高限额对各该金属的假设世界消费量的百分比。以镍为例，在高的情况下，数字表示海床生产的供应量在生产开始后第三年可以达到该年世界总产量的大约五分之一，到二十世纪结束时可以达到总产量的大约 40%。

78. 很显然地，《公约》草案里的生产限制反映着现有生产者与海床采矿机构两者间利益的折衷，广义地说，也就是与整个国际社会利益的折衷。以前提到过，有些现有生产者觉得目前的折衷并未充分反映适当的平衡，他们因此反对《公约》草案的这一点，因为《公约》草案将不规定对独立生产者可能遭受的损失给予补偿（照第一七三条关于管理局净收入的分配，只保护国家）。然而，早些时候的研究²⁴

²⁴ 斯坦伯格和亚格尔，与布兰农（E. Steinberg, J. Yager, 与 G. Brannon），《为国际需要筹款的新途径》，（英文）第 149 页；莱布齐格和马奇（D. Leipziger, J. Mudge），《海床矿物资源：发展中国家的利益》，（英文）第 148 页。

表示，与预期中从海床采矿所得的经济收益比这种损失可能相当大，因而抵消了《公约》草案增加收入的目的。至于未来的协商怎样处理将来的这一重大不稳定因素，现在还不知道。

79. 《公约》草案的另一要点为，它将通过企业部让管理局直接参与采矿。企业部可以单独，或与独立经营者合伙从事采矿。任何独立经营者（实际上主要是专为此目的而设立的联营企业）在向管理局申请采矿执照时将必须提出两个矿区，管理局可以为自己选择其中的一个。在这种情况下，管理局将有权拥有生产最高限额里一定的分量。除了这个平行开发海床资源以外，《公约》草案还将规定独立经营者以公平的市场价格将其技术卖给企业部。由于《公约》试图在依赖民间市场与依赖一些发展中国家所主张的生产国际化之间取得共同协议已使独立经营者发生某种程度的不安。显然，在这个问题获得解决以前，很难就管理局业务的收入提出比最暂时性的预测更进一步的预测。

80. 除了企业部所得利润以外，还可以从实际采矿的所得税和生产费获得国际收入，但不能从相关的运输和加工活动获得国际收入。虽然《公约》草案并未提到这一点，一般假定后者将是各国科税的对象。对海床采矿者来说，《公约》草案将在实际上提供两种税法以便选择：即所谓单一制与复合或混合制。单一制将适合很少征收所得税的集体经济制度；单一制不征收所得税，只要求生产费，税率从开始生产头十年的百分之五，到商业性生产第十一年起十年间的百分之十二。这个比率将征得大约等于从所谓混合制所得的收入。所谓混合制度征收生产费和实际税收两者。这种混合制度将征收：

- (a) 在收回全部投资（包括利息在内）以前：固定征总销售额的百分之二，加上对采矿部门利润的累进所得税，其比率视投资利润率的高低而定，随着矿产利润率为10%以下、10%至20%和20%以上的不同情况，增收其总利润35%、42.5%或50%的所得税。

(b) 此后，固定税率加倍，成为总销售额百分之四，加上依同上的利润率的百分比征收利润40%、50%、或70%的所得税。

81. 除了这些应该缴给管理局的国际税捐以外，典型的综合经营者还有义务向它从事运输和加工地点的管辖国缴纳各国所得税。这就引起转移价格的问题，也就是采矿业者向上述加工业者要求的价格，因为这个价格将决定国际管理局和各国当局之间分配可征税收入的比率。这又是协商中另一个争论点。最后把这个问题提到联合国跨国公司委会和发达国家和发展中国家间税务条约专家组才算解决。这些机构将参考自由市场或有关市场上合理无私交易而订出公平的转移价格的标准。

82. 关于各国当局以全部免税或减税等其他宽减方式给予减免的问题，虽未在《公约》草案里规定，但可以由对提议中的对通讯卫星的征税这类似问题的答案类推出答案来（在本章下一节）。由于该节所述理由，任何一国不得因有国际征税而宽免税责，结果可能成为：从事海底采矿而其加工作业需经国内征税的企业，其总纳税额可能高达无法接受的程度，对此现象唯一的保护办法就是减税。因此，企业界对国家立法机构增加压力，要求比现行税法中的可能优待办法更为广泛的优待。可以想到，由于国际收入与利润率有关，这种压力被满足到什么程度，可能反过来影响有关的国际收入。

2. 国际收入可能达到的数量

83. 由于地理上、技术上、和经济上的不确定性，加上尚未解决的法律问题，使预测国际收入可能达到的数量成为极其困难的任务。有关地理上各种关键性因素，例如锰结核的藏量和各种金属含量、将要进行开采的地形的地形等的资料很稀少。虽然开采、运输和处理锰结核的基本技术已经存在，其效率和可靠性还有待进一步的试验。综合一切部门的整个系统在长时期的可行性必须经过实际证明；最后，整个系统还得扩大到营业规模。金属市场的动荡不定是大家都知道的，关于未来需求、供应和价格高低的预测也是相差极大。前面已提到过，《海洋法公约》草案所反映的法律制度的各种规定，还是协商中的规定，其最后的性质怎样，还是未知数。

84. 有不少研究曾讨论过海床采矿的经济意义和利润性。对海床采矿项目内部收益率的估计低可到5%，高可达100%，²⁵从这一极为分歧的估计，便

²⁵ 《深海采矿费用模式和有关的规章问题》（J. D. Nyhart, Lance Antrim, Arthur E. Capstaff, Alison D. Kohler, Dale Leshaw），麻省理工学院，1978年3月1日出版；亚琛技术大学国际技术经济合作研究所与法兰克福的 Battelle 研究所合作的《关于麻省理工学院有关深海采矿的研究的分析—对于技术和成本估计的批评性评论》，（Franz Diedrerich, Wolfgang Muller, Wolfgang Schneider），1979年3月；Eleanor B. Steinberg和Joseph A. Yager 和 Gerard Brannon，《国际需要的新筹款途径》（华盛顿特区，布鲁金斯研究所，1978年）；Danny M. Leipziger 和 James L. Mudge，《矿物质沉：发展中国家的经济利益》（Ballinger, 1976年）；联合国自然资源员会：秘书长关于“矿物质沉：各种趋势和重要问题，特别是钼、钴和钒，包括技术转让的各种问题”的报告（E/C.7/115）；Arthur D. Litte公司，《开采锰结核和加工处理的技术与经济评价》，1979年11月修订版，（马萨诸塞州，坎布里奇），为美国政府内政部矿物政策和研究分析局编。

可以看出各种结论的多样性。几乎所有的研究人员和工商界都同意，随着地理、技术、经济和法律因素的变化，海床采矿是否有利可图，还有相当多的不确定因素。

85. 关于海床采矿利润最新、最详尽的研究，要算马萨诸塞理工学院（马州理工学院）和阿瑟·利特尔所进行的研究。麻省理工学院的研究建立了一个电脑化的模式，可以围绕着一个基准典型加入许多变数。根据某些假定，如锰结核的丰富程度和金属含量、开采和处理技术的效率高低、资本和营业成本、各种金属的未来价格和该计划的资本结构等，使用负债对产权1：1的比率，这个基准典型显示内部收益有18%。马州理工学院的研究为例，以及以此例为中心加上许多变数的例子，并引用《公约》草案的征税规定，联合国第三次海洋法会议第二谈判组（该组主理《公约》草案有关财政和财务的规定）主席估计，管理局从一个寿命25年的海床采矿项目所得收入，以1976年的美元表示大约为2.6亿美元到19.6亿美元。²⁶ 但有上列假设：

- (a) 商业性海床采矿将于1992年开始；
- (b) 该年将有5个海床采矿项目开始进行；
- (c) 管理局的收入将按25年平均分配；

1992年从海床采矿所得国际收入可以估计为约5000万到3.9亿美元。因此这个估计低于勃兰特委员会早先估计的在1980年代后期达到的5亿美元。²⁷

86. 假定世界镍消费量年增长率为3%，照前面讨论过的生产限制公式，在2000年大约可以允许有10个海床采矿项目的存在，2000年的国际收入大约也会加倍。

²⁶ 《联合国第三次海洋法会议，正式记录》，第十二卷，A/CONF.62/C.1/L.26号文件，附件E，表1。

²⁷ 《南—北：为求生存的纲领》，（英文）第425页。

87. 关于将在什么时候或者会不会进入成本很高的下一个海床采矿阶段，主要地看法律制度的未来发展以及世界金属市场的未来情况。²⁸

88. 《海洋法公约》草案在1981年初看来很可能获致协议。就整套《公约》草案重新协商似乎很困难。1980年开始生效的美国立法允许各公司开始登记申请，提供勘探的法律基础，允许这些公司在1988年如果尚未达成国际协议便可自行实际采矿。德意志联邦共和国也有类似的立法。美国法律还规定成立信托基金，收集海床采矿税（但比《公约》草案的税低得多）以便一旦达成国际协议时，可能向国际机构缴款。²⁹

89. 尽管国家立法是可能的，但是采矿联营企业在没有国际公约的情况下或许不准备进行投资。投资额这么大，每一个作业都需要大约十亿美元，既然可能遭受国际翻案的诉讼，各公司不太可能用这么大一笔钱冒险，资金市场也不太可能把这样的钱借给它们。

3. 结论

90. 如果这些协商未能成功，便应另找途径从海床资源得到供国际用途使用的收入。否则将造成各公司依各国立法采取行动，先占这份收入。

²⁸ 《海床矿物资源的开发：国际联营企业最近的活动》，ST/ESA/107号文件。

²⁹ 1980年《深海床硬矿物资源法》，众议院第2757—33号法案。

F. 同步通信卫星的缴税或“驻留费”

1. 背景

91. 同步地球卫星在距地球约 22,300 哩环绕赤道的独特轨道区内由西向东运转，并永远保持在地球上方约同一位置上。这些卫星因传送来自电话、电报、电传和各种传真系统的信号用于本国和国际的商业、军事、气象、海洋和各种其他用途，包括为了环境目的（A/AC.105/203 和 Add.1）而成为现代通讯系统的中心部分。同步轨道区可容纳的这类卫星数量是有限的。各卫星之间必须保持一定距离以避免它们的通信信号互相干扰。

92. 国际电信联盟（电信联盟）确定了频谱中哪些部分可供卫星通信使用。电信联盟在 1979 年世界无线电行政会议上规定了它的国际频率注册委员会（频率注委会）指定频率的程序，以避免频谱早被饱和。但是同步轨道区却没有一个分配卫星位置的国际制度。考虑到这些位置（有时称为“驻留线”）终于会出现不足现象，一些观察者想到对使用这些位置收费³⁰或対这种使用的利润课税。勃特兰委员会提出卫星可能是供经济发展用的国际收入的新来源，³¹ 这项建议已在 1980 年关于为《联合国向沙漠化进行战斗的行动计划》筹资的报告（A/35/396，附件，第 35 段）中提出。

93. 发展中国家目前没有直接得到必要技术的途径，但这并不妨碍它们分享同步卫星的利益，因为所有这些国家都可免费使用国际通信卫星组织（通信卫星组织）的设施——而且很多国家是在使用。同时，这些国家取得本地区无线电频率的权利受到 1966 年《各国探索与利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动原则的

³⁰ 见 Eleanor B. Steinberg 和 Joseph A. Yager 以及 Gerard M. Brannon 合著 "New Means of Financing International Needs"（华盛顿：Brookings Institution, 1978 年）第 27 - 28 页。

³¹ "North-South: A Programme for Survival" 第 245 页。

条约》，（大会第2222(XXI)号决议，附件）所规定的保护程度，即频率注委会在三个区域之内分配频率，每一区域都包括工业国家和发展中国家。这样就在一定程度上减少了更先进国家在沿用“先到先得”的卫星制度之利。它也提供了可能性让某些发展中国家将它们的频率在一定期间内出租给那些为其通信卫星需要更多频率的国家。这种作法既可为有关发展中国家提供虽为暂时却是额外的收益，又不致与共同发展目的的资金混合在一起。

94. 今后对这方面需求的增加将使利用通信卫星的协调任务复杂化。但是技术上的进展极可决定这种预期的短缺会成为现实的程度。电信联盟正要召开另一次世界无线电行政会议，将在1984年3月及1985年11月的两届会议上讨论各种通信问题。这两届会议还会审议为指定卫星驻留线课税或收费的问题。

2. 课税原则

95. 1966年利用外层空间条约规定，虽然探测及利用外层空间“应为属于全体人类之事”（第一条），但各国管辖权仍有效，因为“条约当事国为射入外空物体之登记国者，于该种物体……应保持管辖及控制权……”而“射入外空之物体……不因物体在外空……而影响其所有权”（第八条）。因而常规是由国家课税，而不是由国际课税。

96. 因此国际对卫星课税似无可能，但对于使用同步驻留线的国际课税或收费的可能性仍然存在。但这种课税或收费的数额不应超过驻留线的租金价值，否则将使卫星的所有国不能获得正常的利润，从而打击了从事卫星活动的积极性。

97. 驻留线只有当它们现在或即将变成稀有时，才有租让的价值。与重要陆地区域有关的优越位置的驻留线今已成为稀有资源，而在本世纪末之前即可出现一个普遍缺乏驻留线的局面。

98. 同步轨道位置和海床资源一样，都是稀少有限，可说是属于“全体人类”的。因此，对使用这些位置征收国际租金是正当的。至于租金价值应多高，因而应

课多少税，如由一个象电信联盟这样的国际机构来任意决定，是很难的。更为有效的作法将是允许对卫星“驻留线”进行竞争性投标。这些投标的收入可以指定使用驻留线期间的年费的形式，用于国际用途上。很多国家的电信制度采用征税或竞争性投标的办法来分配国内可用的无线电和电视的频率，此一原则也可以用于国际上分配同步轨道位置。

99. 驻留线的竞争性投标将比任意分配更能有效地防止出现过于拥挤的现象。即使不用竞争性投标，只用征税也比分配的办法为好，因为它可优待那些对驻留线作最佳利用的卫星，从而限制了卫星的数目。

100. 如果对使用同步轨道位置征收国际税，就会出现双重课税的问题。这一情况就如有两个国家向一个企业征收所得税。这种情况的现成解决办法就是各国准许这个企业从它应纳税的收入中减去已缴付另一国的税额。（该注意的是这一安排既不同于减税，也不同于从应缴的税额中完全减去缴纳给另一国的税款。）也许需要获得有关国家协议可从应缴纳国家税的收入中减去国际税额。是项协议将不象各国之间的类似协议那样是相互性的，而是在公平的基础上并需要避免对卫星活动课税过重。

3. 过于拥挤的前景

101. 1963年以来发射到轨道中总数有126枚的同步卫星中，目前约有100枚同步卫星仍在工作。但这总数中将近一半不是用于民间通讯的，而是用于军事、海事、气象、空间研究和遥感——所有这些活动即使不影响征收驻留费或使用费，但会使按照收入的课税受到限制。目前的技术要求各同步卫星之间相距至少三度。按照过去标准卫星的技术，在轨道上使用得最多的那些部分（北美洲、印度洋和大西洋上），卫星的间隔已不可能再紧密。

102. 但技术正在迅速地改变。最近安放在轨道上的卫星，通过偏振法频率复用而扩大了交通量，即有些信号是纵向传送的，其他则是横向传送的，并通过使用定

向天线使在同一轨道位置的可容纳一个以上的卫星为不同的地区服务。新的卫星使用射束分离法可使各个射束单独传送。³²

103. 可望于中期的将来，技术还会进一步地改变。可能将各卫星之间的距离缩短到三度以下。当前没有使用的频率也可能被使用。也许还可把卫星“堆置”起来，一个卫星在赤道以北 $1\frac{1}{2}$ 度，而另一个在以南 $1\frac{1}{2}$ 度，以便两个卫星使用同一轨道线而不相互干扰。在十年之内，可能多至10到12个卫星串连在一个环圈内，或在一个轨道线上摆成8字型，因而容量达到原有的十倍。在更远的将来，技术会走向可供多重使用的“天线田”或大型航天站，因此可以用较少的、容量大得多的卫星来处理通信和其他业务。有些观察家认为，如能象当今所预见的在利用技术革新方面充分协作，则预料的需要量的增长未必能造成任何真正的短缺现象。

104. 但是，对卫星服务的需要量也在迅速增长。通信卫星组织有12个同步卫星在工作，它的电话线路由1969-1970年的1,800条增加到1978-1979年的14,400条，年平均增长率为26%。³³按照这个增长率，要求量在三年内就要加一倍，十年增加十倍。换言之，技术革新能使同步卫星的容量到1990年时增加到十倍，则刚好共赶上需求量的增长速度。

105. 按照联合国最近编写的题为《同步轨道的有效利用》的分析(A/CONF.101/BP/7)，目前最好的估计就是，至少在最近二十年内，可预见的技术改良，会有可能满足对同步卫星业务的日增的需求，而不致发生普遍的过于拥挤问题。在可预见的将来，似乎只会在某些最被人看中的地点才会出现缺乏情况。

³² 因而国际通信卫星组织如今定制的 INTELSAT V 型卫星使用偏振法和射束分离法可并用两个旧卫星使用的14/11千兆赫频带和6/4千兆赫频带。新的卫星的电话线路容量为12,000个，而旧型的卫星则仅有4-6千个。(通信卫星组织《年度报告》，1979年4月1日到1981年3月31日，第10页)。

³³ 通信卫星组织，《年度报告》第9页。

4. 财政考虑

106. 即使似乎在最近二十年左右不太会发生同步卫星轨道位置的普遍过份拥挤情况,但也需要考一下某天国际上对这些卫星征税时会在财政有多大的影响。通信卫星组织每年的收入可作为估计同步卫星服务市场的大小的基础。1980年通信卫星组织的总收入为2.15亿美元。³⁴ 除去折旧费和业务费1.12亿美元,还余(未纳税的)的利润约1亿美元。考虑到通信卫星组织的同步卫星占全部作业同步卫星的三分之一到四分之一,因此,一项保守但纯系说明性的估计是,这类卫星服务的全部市场价值在1980年为5亿美元。这数字考虑到有些卫星没有收入。当美国许多其他的卫星是商业性的(例如,美国无线电公司,西方联合公司,通讯卫星公司用于美国国内电信的卫星),却有一部分用于国防和其他公共事业。

107. 假定利润约为收入的50%(如通信卫星组织),对利润征收50%的国际税将在目前每年可有1.25亿美元;或改用征收总收入10%的使用费则可有5千万美元。而每一卫星每年收“驻留费”1百万美元也大约可得同样款数。和1980年减让性经济援助总额约300亿美元相较之下,³⁵这些数字并不大;如果将10%用于沙漠化项目,其款额较之18亿美元的年度目标应为最低的。

108. 不过,鉴于对通信卫星服务需求量的极高增长率,今后十年或二十年内的财政规模会更大得多。即使假设比过去较低的需求增长率,如每年15%,所有同步卫星的总收入将由1980年假设的5亿美元增长为1990年的20亿美元和2000年的80亿美元(按1980年价格计)。由于需要更为尖端的技术,可能会减低利润对收入比,但据乐观的假定,利润可能达收入的40%,则对利润征收50%的国际税在1990年可得4亿美元,在2000年可得16亿美元(按1980年价格计)。

³⁴ 同上,第21页。

³⁵ 世界银行,《世界发展报告》1980年,第29页。

109. 50%的税率将需要各国政府全部减税，事实上意味着要各国政府将它们对私营者的全部常规所得税捐献出来。而事实上多数工业国家的现行税率低于此数字；因此，50%的税率将要求这些国家政府所放弃的比全部税款更多，结果或则降低对非卫星业务的税率，或则向付税者偿还减税余额。似乎各国政府绝不会接受这种作法。但如将50%的“国际税”作为可减税的费用，其结果将等于把这些经营者付税后的利润分去一半——显然是极沉重的负担。另一作法如对收入总额征收5%到10%的使用税，这将较易为付税者和各国政府所接受。这样做也能有更大的预测性，因为税额随收入波动，而收入要比业务费，利息和折旧费更为稳定。依照对需求量增长的一样设想，可按50%和10%税率预计今后二十年征收使用费所得收入如下：

年份	年收入	使用费率	
		5%	10%
1980	5亿美元	0.25亿美元	0.5亿美元
1990	20亿美元	1亿美元	2亿美元
2000	80亿美元	4亿美元	8亿美元

每颗每年缴纳驻留费50—100万亿美元的通信卫星，其数目由1980年的50上升到1990年的200，而到本世纪末为800，这样得出的款项将恰与上述5%到10%的使用费数额相等。如因使用较大卫星而减少了卫星的数量，则可以把驻留费提高。

110. 这些财政估计数字仅是说明性的，但确可提出两个结论。一、在今后数年内，来自同步卫星的国际收入大概不会多。二、预期的这一市场的迅速增长确意味着在本世纪末对这些卫星征收的税款将是一笔巨大的收入（例如，按实际价值计，大致上相当于国际开发协会当前每年贷款的半数）。

5. 其他考虑

111. 采用对同步卫星征收国际税的作法会迂到体制上的困难。通信卫星组织已是一个拥有100多个成员的国际机构，有140多个国家利用它的服务。有些人认为，国际社会已得到这一组织的好处，因此再向它征税供国际使用无异是重复或甚至是自毁。但是通信卫星组织最大的用户还是工业国家，所以算起总帐来，发展中国家明显地会从征税中得到好处，因为这些税收是指定用于它们的经济的发展，包括环境方案。

112. 如果技术不能设法走在对同步卫星服务的需求量增长的前面，就会有危险要以政治分配办法来划分可用的驻留线，而不是通过征税或（更好的）对这些驻留线采取竞争性拍卖方式的市场力量。分配法的一个极端就是有利于先进入者，如美国和其他工业国家。另一极端则是由于国际投票结构的结果，会出现为发展中国家任意保留某些部分驻留线的分配制度，这一结果可能不是那么有效（或是那么公平，因为有能力发射卫星的发展中国家决不会是低收入国家的代表）。因而最合适的办法将是通过国际征税或竞争性投标的对这些位置进行某种形式的市场分配。

6. 结 论

113. 就近期来说，很可能在今后一、二十年的大部分时间中，对同步卫星驻留线的国际征税很难成为国际收入的一项重要来源。

114. 但在各国提出权利要求或其他安排之前，最好还是预先建立一个对这些独特的地球物理资源实行国际征税的原则，以免将来失去机会。此外，为了防止在需求变得激化以前出现过于拥挤的现象，也应该建立一项管制同步轨道位置的使用的制度。对轨道位置实行国际征税可能是这一制度的中心特色。本研究报告建议，将在1982年召开的第二届联合国探索及和平利用外层空间会议筹备委员会审议早日对这些问题采取行动的可能性。

115. 很重要的一点是，管理分配同步轨道位置的国际机构形成的方式是与国际征税一致，并还可能与竞争性投标一致的。

第三部分

四、各种取得减让性资金的详细方式

A. 导言

116. 筹措资金的第一条途径不是寻求赠款而是向各国政府寻求无息贷款。虽然当前影响到各国政府的预算紧张状况对无息贷款所造成的限制不见得会少于对赠款所造成的限制，但是我们多少还是更有理由认为，由于这些款项是要偿还的，只要向每个政府寻求的贷款被判定是合理的，取得贷款的可能性还是比赠款大。这条途径的好处是，如果要借款国付2-1/2%到3%左右的利率，单用所付利息不到20年就可把贷款还清给援助国政府。上文第45至56段对此作了充分的解释。

117. 第二条途径是按商业条件向各国政府筹款，然后用预算赠款和其他可以得到的预算外资源来贴补贷款利息。这是国际货币基金组织所采用的典型途径。

118. 可供各国政府利用的第三条减让性资源筹措途径是向私人资本市场借钱，很显然的，在私人资本市场只能按商业条件以现行利率和还款期限取得贷款。为使这些贷款能够按减让性条件再行贷出，必须具备两个因素：

- (a) 利息津贴因素必须大到足以使借款国承担的利率降至可接受的水平，以及使还款期长过市场借款的还款期，长到足以使借款国的债务负担保持在安全限度内；
- (b) 能够向市场提供足够信用保证的一种担保和（或）担保品制度，以便能够取得贷款。

119. 这就是世界银行第三类业务所采用的程序，其中具有赠款性质的津贴因素足够把按市场还款期计算的市场借款——如8%的10年债券——改成第三类业务，即按4-1/2%借给发展中国家，宽限期为7年，还款期为25年。以世界银行通知即付的资本为支持市场条件借款的担保因素是按原先提议，³⁶ 第三类业务须有

³⁶ 结果只从发达国家和石油输出国组织国家筹得1.54亿美元津贴款项，使所能

2. 25亿美元津贴才能将10亿美元的市场借款转换成按第三类业务条件借给发展中国家的贷款，杠杆作用因素约为4比1。这样作的好处是，只要提供能够让市场满意的担保/担保品，就可用补贴利息的方式以相当少的钱筹得出几倍的可贷资金。但是再以世界银行第三类业务为例，其限制因素不仅在于可用来补贴利息的款额，也在于世界银行实现增资以前对“未用”的通知即付资本可借多少款额所设的限制。一般来说，用这种方法每一美元已有的津贴究竟能筹得几倍资金，将视以下情况而定：市场利率与合乎需要的减让性利率的差距、还款期需要超过市场条件的程度以及贷款的发放期限——从第三类业务来说，这个期限与7年宽限期一致。

120. 本报告的这一节将根据以下假设试图探讨这条筹款途径：

(a) 为便于说明起见，可供用作利息津贴的款项将假定来自预算外来源（符合当前的现实），特别是来自国际货币基金组织权限内的款项。这些款项同以下事项有关：

(一) 货币基金组织销售黄金后流回该组织的钱，这些钱透过货币基金组织信托基金贷给发展中成员国，并于偿还后流回货币基金组织；

(二) 在即将来临的1982-1986年特别提款权第四个五年拨款基期期间，特别提款权与发展筹资之间建立联系。

(b) 可以合理地指定用于反沙漠化的津贴款额，为数不超过按上文(a)项所述办法腾出给国际社会的资源总额的10%。根据按上文(a)(一)和(二)所作的可行性研究及(b)所假定的10%津贴款额，1982-1985年期间可得8,000万特别提款权利息津贴，1986-1989年可得1.05亿特别提款权（见上文表3）。

(c) 国际社会的发达国家成员会同意这些安排，理由是：就这个目的来说，不须为这些安排而修改货币基金组织的《协定条款》，如有符合条件的适当多数，单是执行董事会的决定即已足够作为执行这些安排的必要根据。

³⁶ (续)筹措的资本额低于7亿美元。

(d) 假定世界银行第三类业务的条件大致是可以接受的减让条件，即利率4%；宽限期7年；还款期25年。因此，减让性反沙漠化贷款将包含两个独立部分：高度减让性部分为无息贷款，由各国政府向一个独立的机构提供，还款期可达40年或40年以上；另一部分是预算外津贴所能负担的稍微不优厚的第三类业务条件的贷款。

(e) 将根据下列各种备选基础提供担保/担保品制度，以支持第三类业务条件：

(一) 进行期限从1982年至1989年的特别安排，以便让该独立公司或别的某个实体能够为了向沙漠化进行战斗而在资本市场取得已有津贴款项足资配合的贷款。进行这种做法的最合适方式是由有关的援助国商谈出一种“有限的连带担保”制度；

(二) 作为这种特别担保制度的替代，在机构中加入通知即付的资本部分，这一部分资本具有同样的法律效力，但不大于实现已有津贴配合的九年借款计划所需的担保；³⁷

(三) 设法取得世界银行的一部分通知即付资本作为反沙漠化贷款的担保之用。

(四) 除以上(一)、(二)、或(三)之外另一种做法是指定以货币基金组织现有黄金储备的一小部分作为担保品，以便该独立公司或其他实体能进行必要的借贷。

121. 本部分的其余各段将进一步详细讨论上文第120段(d)和(e)两项假设涉及的问题，以便说明用货币基金组织来提供的利息津贴款项取得的减让性贷款的款额幅度。这种做法可毫无困难地加以推广，适用到其他的津贴来源。

可通过津贴担保/担保品综合办法调动的资源

³⁷ 应有一项了解，即各有关政府可以自行决定将(一)逐步转化成(二)。

122. 上文第56段之后的表3概括了上文的可行性研究对建立联系和信托基金回流可能得出的利息津贴款项所作的讨论。这一段后面表4则概略说明这些津贴款项需要乘以什么挺率，以便得到可按世界银行第三类业务的条件贷出的款额。这些因素因借款市场的利率而有不同，也因贷款是否在第一年全部贷出或分七年贷出而有不同。第一年付款与计划类型的贷款条件相近，而分七年付款则对平常的反沙漠化项目较为适合。表4显示，当市场利率为8%及在7年宽限期内等额付款时，适用于世界银行第三类业务的杠杆作用因素为4。由于目前的利率已创最高记录，世界银行美元债卷的利润率为15%，因此似乎可以合理地预期未来十年将出现下降趋势。为便于说明起见，可把利率定为10%，杠杆作用因素定为3，以照顾介于计划类型和项目类型之间的贷款发放情况。

123. 将表3所列的既有津贴款项按这个因素计算，从1982年至1985年每年可借得的总额为2.4亿特别提款权，从1986年至1989年为3.15亿特别提款权。按最相近的1亿美元整数计算，上述总额分别为3亿和4亿美元。剩下来还须具体定出的就是借得这些款项所需的担保/担保品办法（见上文第120(e)段）。

B. 其他担保/担保品办法

1. 特别担保办法

124. 为承保在资本市场筹措的任何债券，至少有三种类型的担保办法可供各国政府商定，不管这些筹款是否用于支持任何新的永久性发展机构。

125. 第一种也是最简单的一种担保就是用各参加国政府的债券作“完全连带担保”。在这种担保之下，每一国政府都有义务承担所担保债务的全额，同时债券持有者可要求任何一个担保政府支付应付的全额。各担保政府可作出安排，决定它们各自的承担比例，任何担保政府向债券持有者付出超过其所同意比例的款额时，可从其他担保政府要回这些款项。

126. 第二种是走另一极端的办法，就是“分债担保”，根据这种办法，每一国政府只按一定比例担保每一债券的一部分。这种办法将给债券持有者带来较大的困难，因为除非作出特别安排，要不然在发生不偿还贷款的情形时，必须向每一个担保政府一一索债。

127. 第三种同时也是居于上两者之间的一种可能办法，就是作出一种安排，根据这种安排，每一成员国政府在只提供分责担保的同时，可根据它所担保的债券数额向某一基金捐出这一数量的捐款，如果发生不偿还贷款的情形时，债券持有者可从基金拿钱。国际联盟的财政委员会所安排的奥地利政府担保贷款（1923—1943年）就是这种做法的例子。这种安排的净效果就是它具有连带担保的许多特点，但又不完全是连带担保。这第三种做法可称为“有限的连带担保”。

128. 这种类型的担保有点类似由任何发展机构的成员国政府以该机构通知即付的资本来担保该机构的债务的安排。严格说来，该机构发出的债券并不是由该机构成员国政府担保。但是，如该机构的债券兑现不了或为防止这种情形，该机构可要求成员国政府支付有别于实缴资本的通知即付资本，并用收到的款项来支付债券所需的付款。每一国政府应要求付款的义务，并不取决于其他成员国政府是否付款，同时由于机构在有足够的资金偿付债务以前，可能会连续发出要求，因此这个制度同连带保证办法是极相象的。但是，由于每一国政府只对其通知即付资本的未付部分负责，这个制度并不等于完全的连带担保，因为没有哪一个单独的政府需要对所有参加国政府共同担保的全部债务负责。

129. 按上面对可能的担保办法的说明，可以在参加国政府之间定出任何一种想要施行的担保制度，不管是否成立正式的机构。实际上，就反沙漠化来说，有关政府就可以按照上文提到的奥地利贷款保证程序定出“有限的连带担保”制度。这样它们不必先正式建立一个机构就可开始筹措资金，而不须在过渡年度内于利息津贴因素所需的款项之外再正式投入认缴资本。原则上，这样也能够使有关的政府

只凑集利息津贴因素所需的现金款项，让任何一个选中的有关政府或指定的实体不仅能够执行贷放资金任务，也能够完全以有关政府集体提供的担保为后质在资本市场上发行债券。

2. 在反沙漠化机构 / 机关内

加入通知即付资本成分

130. 本报告下文谈到的反沙漠化机构（独立的金融机构）将总共拥有1亿美元投资资本，预期全部都是实缴资本。如果该机构要取得贷款按第三类业务条件借出，就必须以28亿美元通知即付部分来补充其资本，以便在业务开展的头四年内平均向市场借款3亿美元，和在其后四年借款4亿美元。按整数计算，似乎应投入30亿美元通知即付资本才足够应付需要。

131. 如果是这样，执行第1阶段时（见第124—129段）可以设想用更缓慢的步调逐步取得这种通知即付资本。首先，发达国家和石油输出国组织国家中的有关缓助国可能会被要求在头四年提供12亿美元通知即付资本。如果缓助国似乎不愿意在初期阶段对以提供通知即付资本作担保的事情作出更正式的承诺，也可通过特别的有限连带担保制度，在资本市场筹措这一数额的款项。

132. 要不然，原则上反沙漠化机构也可以利用已具有很高信用度的世界银行的通知即付资本。设想可由机构按能够维护该机构自主性的条件，并考虑到世界银行同其他发展机构——如加勒比开发银行——之间已有的先例，进行争取这种担保能力的谈判。由于世界银行的资本基础增加到800亿美元，并已提议使其杠杆作用因素成为2比1，世界银行的总担保能力将增加到1,600亿美元。假定其中10%，即160亿美元将用于反沙漠化，这个数目将用来应付八年发展计划期间中单是由货币基金组织来源（信托基金回流和特别提款权联系资金）得出的津贴款项所产生的30亿美元贷款能力是绰绰有余的。实际上，这个担保能力如果按每年20亿美元的比率分八年提供，就可以使更多的津贴款项得到利用。因此，从

货币基金组织来源得到的资金将可以使借款额每年多达4亿美元。每年从国际贸易税得到的2亿美元也可以使担保借款每年多达这一数额的三倍，即6亿美元。因此，即使由世界银行担保在资本市场筹得多达10亿美元的总额，未用的担保能力仍然有很大的余力，如果找到其他津贴来源，如略微变动国际贸易税的税率，必要时还可以利用这部分余力。

3. 担保品办法

133. 如前面提到的，除上文1和2外，还可进行提供担保品的借款，其最现成的方式就是以货币基金组织现有黄金储备的一部分作为担保品。目前这项储备共有1亿英两，以400美元一英两计算，总值达400亿美元。勃兰特委员会³⁸建议，可为了想要达到的目的将货币基金组织的黄金作为借钱的担保品，其理由主要是，如果重新恢复黄金销售程序，把货币基金组织的黄金在长时间内逐步耗尽，并没有太大好处。单就以货币基金组织来源一如信托基金回流和特别提款权关系一提供担保品来借款的这一特定情形来说，所需的30亿美元担保品与货币基金组织400亿美元总值的黄金储备相较，也只不过是占7.5%，即750万英两黄金而已。

³⁸ 《南北关系：生存计划》，英文本第211页。

第四部分

五、关于设立一个独立的金融公司为防治沙漠化项目筹资的可行性研究和工作计划

134. 联合国大会第 A/35/396 号文件附件第五章述及设立一个独立的公司为防治沙漠化项目筹资的建议。该章第 180 段促请注意从前已经有人建议设立这样的一个公司来“吸引投资和以非商业性利润率为适当的防止沙漠化项目筹措经费。”这个建议要求在国际收支帐户中有盈余的国家和金融机构向该公司提供自有资金。

135. 第182段指出，研究可否设置这样的一个公共国际公司为防止沙漠化项目筹措经费这个问题，取决于援助国家和组织是否提供必要资金来设置这一公司。

136. 第183段警告说，预料该公司所将资助的项目多数无力负担利息费用，甚至目前通过开发协会和类似供资机构提供的高度减让的利息也无力负担。所以极须认识到，主要应该提供没有利息的资金，作为这种项目的经费。

137. 本报告所作的可行性研究是根据下一假设进行的；联合国大会认为，一个公司可以筹得无需付息的资金。

138. 同一章的以后各段讨论了应否成立这一公司作为一个现有金融机构的辅助机关或附属机关，或作为一个独立的机构；但建议中没有说明最好用哪个办法。

139. 本研究报告的解释是，大会第 35/73 号决议用“独立”一词来形容这一公司，目的是为了审议这个问题时，不再有设置这一机构作为一个现有机构的辅助机关或附属机关的可能性。这个公司必须独立经营，即能自力维持，并拥有自己的股本和贷款资本，或兼有两者。

140. 这并不是说这样的金融公司不应向任何现有机构寻求技术或行政合作，而是说所有这种合作应当看成是一个独立机构给予另一个独立机构的合作，不是一个机构给予其联络机构或辅助机构的合作。

A. 公司的股本

141. 本研究报告必须探讨的第一个问题是公司的股本。股本的大小和结构通常确定一间金融机构的性质和能力。必须知道，这间金融机构只用借入的资金放款，不用股本放款，因此股本的大小并非首要。所有参与由公司资助的活动的国家，无论是捐助国或未来的顾客都应当是公司的成员，应认购公司的股本。

142. 公司每一成员享有同样的或相等的权利，这样规定好处是简单。公司的股本可分成若干股，每股约值一百万美元；购得一股就有资格成为公司成员。只有国家和国际组织才有资格购股。

143. 如果联合国大多数会员国成为该公司的股东，公司股本总额约达 15,000 万美元。就目前可能加入公司的国家数目来看，最低的估计是，最高资本数额 10,000 万美元是可应付未来所有参与国的需要。

144. 据估计，100 万美元是一笔小额，每个参与国都有能力一次整笔认缴。认缴了这样一笔数额，以后就不再需要存款和催缴。因此，应当规定公司每一成员应一次整笔缴付自己认购的那一股。这样在公司开业的第一年，全部股本都可以认购妥当。

145. 关于股息和还本，每股都是一样看待。

146. 成员不付清取得成员资格应缴的股分不得向公司申请贷款援助。

B. 研究基金

147. 应当鼓励捐助集团的国家在缴付取得成员资格的股分之后，每一国家再提供 1 至 4 百万美元，成立一个研究基金。

148. 每年公司投资收入五分之四（8%）减去业务开支，应当记入研究基金的账户，直到约达 4,000 万美元（分摊数额和收益）为止。

C. 业务开支

149. 公司管理部门应当确保年度业务开支不会超过认缴股本和未动用贷款资本所得的利益。公司不应用股本放款，至少在公司成立的头十年不这样做。业务开支应用资本收益应付。应有备用的资本随时都可用来应付公司可能承担的无法预见的亏损。

D. 公司的管理

150. 建议公司的日常业务应由董事会管理。董事会董事不得少于7名也不得多过11名。每个董事有一个候补董事。董事和候补董事由属于同一集团的不同国家选出，任期三年。建议从下列集团选出：

发展中国家

地中海集团：

成员两个

候补成员两个

拉丁美洲和加勒比地区集团：

成员一个

候补成员一个

苏丹—萨赫勒地区和非洲热带地区集团：

成员两个

候补成员两个

亚洲及太平洋地区集团：

成员两个

候补成员两个

发达国家

西欧和其他集团：

成员三个

候补成员三个

东欧集团

成员一个
候补成员一个

151. 申请加入为公司成员的国家可列入上述集团之一。

152. 董事会有制订内部规则和章程、任命行政首长和高级工作人员、挑选顾问包括法律顾问的通常的职责和权力。

E. 贷款的申请

153. 早期的专家报告就发展中国家沙漠化地区的面积及其所需的外来金融援助作出下列估计。按百万公顷计算如下：

水浇地	16·35 百万公顷
放牧地	145·24 百万公顷
靠雨农田	97·19 百万公顷
	<hr/>
	1558·78 百万公顷

154. 根据适中的费用估计，对这些土地采取防治措施的方案费用总额开列如下：

水浇地：	12,262·50 百万美元
放牧地	18,065·50 百万美元
靠雨农田	17,007·50 百万美元
加	
沙丘稳定	449·00 百万美元
	<hr/>
共计	47,784·50 百万美元

155. 如果至少有20年的时间按照《行动计划》设想的方法对沙漠化问题大力展开防治，在未来20年内平均每年需要费用238,922万美元。

156. 目前无法精确地计算在这笔开支中有多少数额是用于筹备阶段不能确定数量的可能有收益的一类项目。专家组估计，开支总数的五分之一，或放牧地矫正措施所需费用的三分之一（602,200万美元），和靠雨农田矫正措施所需费用的四分之一（425,200万美元）都属于这类项目，从而有资格向公司申请最高减让性贷款。

157. 必须假设防治沙漠化工作的较大部分开支将由各国政府提供。这笔款项会超过早先报告中估计的百分之二数字。（根据截至1981年8月向防治沙漠化协商小组提出的项目来看，所需外援可能不会超过开支总额的72%）。

158. 假定所需贷款数额仍占开支总额的大部分，所需的高度减让贷款可在未来20年内以每年提供的大约50,000万美元之数应付。

F. 未来资源供应的估计

159. 自从大会第7届特别会议审议了提供全球发展所需资源的问题以来，就已积极提出过下列一项建议：将来应当在“日益可靠和可以预见的基础上提供资金。”这项建议获得各方的支持。这实际上等于说，使用这些资金的国家应能按照计划使用，事前要能够相当精确地知道以后各年资金供应的数量和条件，这项建议本身便是修改和撤消早先一项资源自动流动的建议。因此，必须在向公司提供无息贷款的安排中对于确保供应和可预测性有所规定。规定起码于7年内在可预测的基础上提供资金，似乎是合理的作法。如果考虑到开支防治沙漠化资金所需的时间，可以预测的起码期限似乎应该是7年。

160. 应请愿意通过公司资助长期沙漠化项目的捐助国承允在7年内每年向公司提供一笔特定贷款数额。这笔年度缴款额可以比较小一些。

161. 沙漠化问题不仅是个别国家或地区性的问题，而是一个全球性的问题。世界各国政府都应当参加这个拟设的贷款方案。每年可供生产的土地有2,000万公顷逐渐退化。这种现象引起的后果不久就会影响到全世界：人口大规模迁移；

难民大量涌现，到达任何国家或国家集团都无法应付的程度；营养不良、粮食短缺；不断需要采取短期的措施，因此便耗尽一切可动用的资源，找不到一个长期的对策。因此，世界各国，无论是否直接受到沙漠扩延的威胁，都应考虑参加防治沙漠化的斗争。直接受到威胁的国家应当作先锋。应当鼓励联合国所有成员国向公司提供无息资金。

162. 各国政府都应当参加防治沙漠化的运动，接着便应该研究最好由哪些国家带头进行。我们认为可以请经济力量最强的国家提供所需资源总数的一半，即每年提供25,000万美元。按下列办法分摊：

每年提供的无息贷款	
(以百万美元计)	

美 国	50
德意志联邦共和国	36
日 本	30
法 国	24
联合王国	20
荷 兰	18
意大利	12
澳大利亚	10
新西兰	10
瑞 典	10
挪 威	10
丹 麦	10
加拿大	10

	\$250

差额 25,000 万美元分摊办法，应由中央规划经济国家、石油输出国和联合国其他发展中国家（不包括最不发达国家）共同谈判决定。这些国家应当按照联合国的会费分摊比额表缴足这笔总数。

G. 公司提供的贷款

163. 一般都知道，有些干旱和半干旱地区的国家不愿向公司申请金融援助。主要是，他们认为如果能够取得技术援助、规划……的援助等等，就够了。当然不可以假定目前不视为属于干旱或半干旱地区的国家不会向公司申请金融援助。关于这一点可以说明如下：

(a) 只有在干旱或半干旱地区执行防治沙漠化项目或为干旱或半干旱地区执行防治沙漠化项目的国家才有资格向公司申请金融援助。这里指的是每年降雨量低于 50 厘米的地区；

(b) 贷款可用来支付混合项目所需的费用，但只可用于根据防治沙漠化的准则确可使用贷款的那部分项目，即需要采取直接措施来防止沙漠条件蔓延的那部分项目。

164. 下面的例子可以阐明这些原则：A 国向公司提出一个项目，负责修复渍水和盐化的灌溉地以及对从前没有灌溉过的土地扩建水利。公司只能资助修复土地的项目部分。至于水利工程扩建的项目部分，A 国可向其他机构，如国际复兴和开发银行、农发基金等机构申请援助。

H. 研究和试验资金的筹措

165. 设想早期沙漠化防治项目的特点是进行大量的试验。通常是组织技术援助团访问一个国家或一个地区，查明防治沙漠化的需要，以及建议在开始推行大规模项目之前首先执行一个试验性项目及进行评价这种试验性项目可能包括将牲畜迁移到别的地方以便试验新的放牧方式，或者试种气候不同地区的作物。各国政府

将寻求赠款或贷款来执行这些试验性项目。 公司的研究基金可以发放这些贷款和赠款。

I. 贷款条件

166. 一旦决定进行大规模的沙漠防治项目和制定这些项目之后，国家或区域（如果牵涉到一个区域的话）各国政府将就各自能够承担多少费用的问题同公司进行谈判。 然后设法借款应付费用的差额。

167. 建议如果公司同意放款，便应拟定划一的五年支出期间。实际上支出期间可以是一年，也可以比一年长一些或短一些。在这五年期间，支出的资金无需付息，也不需另缴承贷费用。

168. 自第6年至第25年，每年借款利息是2厘半，但无需还本。（宽限日期可延至第30年）。 利息不可转作资本。

169. 自第26年至40年，递减的贷款差额需按年息2厘半偿还。（可按年息2厘半计算，在15年内每年定额偿还）。

170. 这个贷款办法的主要特点是，在第6年至第25年或第30年这段期间所付的利息加上从这些利息获得的累计收益应当足够偿还捐助国最初借给的无息贷款³⁹。 至第30年年底贷款就可还给原来的捐助贷款国。 从第31年开始收到的本息可再用作防治沙漠化项目的贷款。

J. 贷款的责任

171. 公司贷款可借给(a)国家政府；(b)在国家政府的担保下借给政府承认的本国机构。

K. 同开发协会与农发基金减让性贷款的比较

172. 必须指出，为公司建议的高度减让贷款条件略逊于开发协会和农发基金现

³⁹ 复率累积利息是年息8厘，19年内可全部还清本金。

在提供的高度减让条件。开发协会的贷款分50年偿还，不计利息；只付承贷费用四分之三厘。农发基金的贷款条件有“经常性”、“中间的”和“高度减让性”三种。最后一类“高度减让性”贷款，不计利息。每年收服务费1厘，需要在50年内偿还，宽限期为10年。

173. 根据现有资料，只有情况特殊的国家，才能按照这些高度减让条件借款，例如就开发协会言，是最不发达国家，就农发基金言，是“粮食援助优先国”。最不发达国家是指按人口计算的平均国民生产总值少于350美元的国家。一直到现在为止，只有满足下列条件的国家才有资格列为农发基金的粮食援助优先国：

- (a) 每人平均收入低；
- (b) 预测1985年缺乏谷类；
- (c) 营养不良，严重缺乏蛋白质——热量；
- (d) 粮食生产平均增量不足；
- (e) 收支不平衡，情况严重。

174. 公司的条件略逊于开发协会或农发基金的条件，为的是鼓励那些有资格向开发协会和农发基金申请防治沙漠化援助的国家申请这类援助。可以理解的是，公司的高度减让性贷款应当保留给目前由于难以预先估计可能的利润而没有资格申请贷款的那些项目。

175. 将来公司经管无息贷款取得经验时，肯定会受到越来越大的增加贷款种类的压力。那时候，公司也许已累积了适当数量的准备金。它必然会认为可以发行债券，以增加更多的资源。那时公司应当能够发行数额相当于股本总额的债券。从这些资源筹供的贷款，条件将逊于无息资源的贷款。

I. 项目的执行、管制和监督

176. 目前，防治沙漠化行动计划的管理和执行是由联合国环境规划署理事会及

执行干事和行政协调委员会负责的。大会的各项决议提出了协助环境规划署履行其职务的体制安排。这些安排包括：

(a) 扩大联合国苏丹—萨赫勒办事处的职务，作为环境规划署和开发计划署合办的单位，负责在苏丹—萨赫勒地区执行防治沙漠化行动纲领；

(b) 在环境规划署秘书处内设立沙漠化问题股；

(c) 设立沙漠化问题机构间工作组；

(d) 成立防治沙漠化协商小组，负责调动资源来执行行动纲领范围内的活动。

1. 联合国苏丹—萨赫勒办事处

177. 该办事处的原先的职务是协助萨赫勒地区旱灾国家执行中期和长期的善后和发展方案。根据环境规划署和开发计划署之间的联合安排办法，办事处的业务范围扩大，成为联合国系统的中心点和中央协调机构，负责代表环境规划署协助苏丹—萨赫勒地区19个国家执行《行动纲领》。为达到这些目标，办事处在优先项目的规划、方案编制和执行以及资源调动方面提供协助。

178. 严格地说，办事处不负核定防治沙漠化项目的责任。它主要的工作是研究和评价防治沙漠化的项目。因此，在很大程度上，核定者是捐助国政府或资助这些项目的组织。

179. 办事处的资金来源是由联合国各成员国自愿缴款的信托基金，业务经费由环境规划署及开发计划署联合提供。办事处以双边及多边形式争取捐助机构的筹款，以求扩充资助本区项目的金融基础。

2. 沙漠化问题股

180. 这个股1978年成立，负责协调和贯彻关于执行向沙漠化进行战斗的行动计划的活动。这个股是沙漠化问题机构间工作组和防治沙漠化协商小组的秘书办事处。

3. 沙漠化问题机构间工作组

181. 这个工作组1977年成立，成员包括联合国系统有关成员国的代表。它负责计算和散发资料，监督项目并就执行行动计划的限制因素和优先项目提出建议，备供行政协调委员会审议，然后再由环境规划署理事会审议。

4. 防治沙漠化协商小组

182. 协商小组由赞助国及其他成员国组成。赞助国包括联合国系统内的一些成员国。其他成员国包括关心沙漠化问题和遭受沙漠化影响的某些国家（例如美国、墨西哥、伊朗、伊拉克等）以及联合国系统内其他某些成员国及金融机构（例如阿拉伯非洲经济发展银行）。协商小组负责审议通过苏丹—萨赫勒办事处、沙漠化问题股或联合国其他机关提出的项目建议，以及研究是否需要提供更多资金和协助进行资源的调动。

183. 不要以为成立了这个公司，这些机构已无用处。如果萨赫勒地区的国家想执行防治沙漠化的项目，它们仍然需要苏丹—萨赫勒办事处提供咨询意见和给予协助。在萨赫勒地区以外的国家如果尚未推行自己分担的那部分行动计划活动，也需要沙漠化问题股提供咨询意见，以便评价本国的需要和确定工作的重点。一个项目的设计完成后，有关国家政府就需与可能提供信贷的有关方面接洽，以便确定这个项目或项目的某些部分是否有资格获得开发协会、农发基金、世界银行或开发银行的贷款。

184. 应可假定公司管理部门将同机构间工作组和防治沙漠化协商小组里面的其他机构共同参与各个项目的审查工作。

185. 鉴于《向沙漠化进行战斗的行动计划》比公司的目标范围更加广泛，工作组对于公司应否立即将沙漠化问题股并入的问题感到犹疑不决。工作组相信，该股的职员必须增加，训练工作必须加强，才能够协助公司对向它提出的供审议的项目进行技术检查。

M. 程序：公司的成立

186. 如果国际社会接受本研究报告中的建议，我们建议新公司的章程应体现在按本报告所附的格式写就的协定中。

187. 三十个国家（包括提供无息贷款的十国）签署并运行协定时，协定即开始生效，公司即行成立。

协定

本协定签署国政府：

承认《向沙漠化进行战斗的行动计划》的重要性；

认识到必须采取一致行动，推动资源的流动，使其在有保证和可预报的基础上为控制沙漠化的长期项目筹集资金；

铭记必须无息提供这种长期资金的大部分；

同意下列《国际防治沙漠化金融公司章程》：

第一章 总则

第1条

公司的成立

防治沙漠化国际金融公司（下称公司）特此成立，并按本协定各条款行使职能。

第2条

法律地位

公司具有国际法人性质，享有行政和财务方面的独立性。

第3条

总部

公司总部设在肯尼亚。可在其他国家设立公司董事会认为必要的机构、分公司或代表处。

第4条

目标和职责

公司的目标是为各成员国领土内的防治沙漠化措施提供资金，以便加速其经济和社会的发展。

为完成这一目标，公司被授权并有权：

- (a) 在其成员中筹措赠款和贷款；
- (b) 以发行公债和证券的办法筹款；
- (c) 向各成员国或向成员国指定的机构和组织发放和收回贷款，以便单独或同任何其他机构共同控制沙漠化；
- (d) 提供有关防治沙漠化的技术援助和服务。

第5条

成员

1. 签署本协定的国家为本组织的创建国；
2. 凡属联合国或国际金融机构或政府间机构的任何其他国家，经公司董事会以简单多数表决做出赞同决定者，即可加入本公司；
3. 本公司各成员国，作为股东，如发生负债情事，其负债额不得超过认购资本中尚未支付部分的数额。

第二章 财政资源

第6条

公司的资源

公司的资源包括：

- (一) 各成员国认购的股本；
- (二) 各成员国和其他方面自愿认购的本公司的资本；
- (三) 公司得到的无息贷款，偿付贷款和贷款利息后所收回的款项；
- (四) 其他借款；和
- (五) 公司业务活动所得款项或其它收入。

第7条

投资

公司的最初资本订为 1.5 亿美元，每股 100 万美元。公司每一成员国必须认购一股。所认购的股份，除依本协定规定外，不得转让。

第8条

资本的改动

公司可依全体会议决议增加或减少最初股份，可撤销、合并或分开股份，或用其他办法改变其资本。

2. 全面或个别增加公司资本时，任何成员国均没有追加金额的义务。

第9条

额外认购

董事会得为成员国自愿认购额外股金规定适当的条件和手续。这种额外认购包括对研究基金的捐款。

第10条

借贷资本

1. 公司可接受成员国或非成员国的无息贷款，并用其资源偿还之；
2. 公司在可能时，也可通过发行公债或其他证券筹款，或从国家或国际资本市场取得贷款；
3. 向公司提供无息贷款的成员国，要以七年或以成员国与董事会所商定的更长时间为期限，逐年提供这种无息贷款。

第11条

资源的定期审查

董事会应于第五年至第七年之间，及其后以不超过七年的间隔时间，根据其需要审查公司的资源，并可向全体成员会议提出有关建议。

第三章 业务

第12条

原则

公司应为干旱或半干旱地区（即年降雨量不足50厘米的地区）所进行的沙漠化控制措施（包括灌溉农田、牧地、雨育作物土地和沙丘固定等措施）提供赠款或贷款形式的援助。

公司可为成员国的最大利益提供补充其可提供的财政资源，但不得为任何事业提供高度减让性贷款，如董事会认为该事业能够从其他地方以公司认为合理的条件取得足够的资金。

第 1 3 条

贷款资格

按照本协定规定的条件，有资格接受公司援助者为：

- (a) 各成员国政府及政府各机构、各部或各次级单位；
- (b) 在成员国领土内营经业务的公家或私人的机构或企业；
- (c) 各成员国为推动防治沙漠化措施而设立的区域间或次区域级组织。

第 1 4 条

贷款种类

公司可发放董事会认为适宜的：

- (a) 高度减让性贷款——30年以上的低息贷款，其宽限期不少于5年；
- (b) 较低减让性贷款——30年以内的利率较高的贷款，宽限期短于5年。

第 1 5 条

贷款条件

各类贷款的总方针由董事会颁布。

第 1 6 条

财务业务限度

当公司提议通过发行公债或其他证券筹款，或从资本市场取得贷款时，董事会要确保公司未偿还的贷款、信贷和保证金总额（无息贷款除外）在任何时候不得超

过其认购资本、储备和自由收入总额的两倍。

第四章 组织和管理

第17条

公司的结构

公司设有全体会议、董事会、总裁一名和履行职务所需要的其他高级职员和工作人员。

第18条

全体成员

- (a) 公司每一成员国可指派一名代表和一名候补代表出席全体成员国会议。
- (b) 每位代表在公司全体会议上享有一票投票权。候补代表只有代表缺席时才得投票。
- (c) 全体会议至少每两年举行一次。
- (d) 全体会议是公司的最高权力机关，它有权：
 - (一) 颁布或修改公司业务经营的总政策方针；
 - (二) 审议与批准董事会或主席的公司业务年度报告；
 - (三) 选举董事会；
 - (四) 任命审计员并规定其薪酬；
 - (五) 处理其他机关权限以外的任何其他事务。
- (e) 除另有规定外，付诸全体会议表决的各项决议由其成员的简单多数通过。全体会议通过的决议对所有成员国均具有约束力。

第19条

董事会

1. 董事会成员不得少于七人或多于11人。每名董事有一名候补董事。董事和候补董事应选自同一国家集团内的不同国家。董事和候补董事任期三年。除非董事缺席，否则候补董事在董事会上无投票权。
2. 董事和候补董事应按各国家集团选出：

发展中国家

地中海集团

2名董事

2名候补董事

发展中国家(续)

拉丁美洲和加勒比集团	1 名董事 1 名候补董事
苏丹 - 萨赫勒和热带非洲集团	2 名董事 2 名候补董事
亚洲和太平洋集团	2 名董事 2 名候补董事

发达国家

西欧和其他国家集团	3 名董事 3 名候补董事
东欧集团	1 名董事 1 名候补董事

3. 各国在申请加入公司时, 即被分配归属于上述某一集团。
4. 董事和候补董事任职至继任人获得任命时为止。

第 20 条

董事会的权力

除属于全体会议所有的权力外, 公司的所有行政权均属于董事会。董事会有权:

- (a) 按照本协定各项条款和全体会议经常颁布的方针制订各项政策;
- (b) 通过各种条例和其他措施以保证公司业务有效进行;
- (c) 决定借款, 发行公债、证券或保证金;
- (d) 筹备各次全体会议;
- (e) 任命公司主席和高级工作人员;
- (f) 批准公司预算;
- (g) 解释本协定各项条款。

第 2 1 条

董事会的决议

董事会的各项决议需由多数董事通过，每一董事只有一票投票权。总裁在双方票数相等时，有决定性投票权。

第 2 2 条

总裁

公司总裁由联合国环境规划署执行主任推荐、联合国秘书长任命，任期五年，期满后可再延长五年。总裁任职至继任人就职时为止。

第 2 3 条

其他工作人员

公司遴选人员时，在保证高效率和技术能力这一最高重要性的条件下，得适当顾及在尽量广泛的地域基础上征聘人员的重要性。

第 2 4 条

工作人员的国际地位

1. 在履行职务时，工作人员只向公司而不向任何其他当局尽守职责。他们不得从事与其职务的国际性和独立性相悖的任何活动。
2. 公司各成员国应尊重工作人员的国际地位，不得企图对任何工作人员履行职务施加任何影响。

第五章 财务规定

第25条

财政年度

财政年度自每年1月1日起至12月31日止。第一个财政年度起止日期由董事会决定。

第26条

预算

总裁每年不得迟于10月15日向董事会提交公司下一财政年度的开支和现行收入概算。

第27条

决算和审计

1. 总裁得确保经常记有各种适当帐簿，真实和清楚地反映公司业务并说明各项交易的情况。
2. 董事会得向公司全体会议提交报告，内容包括附有资产负债表和收支决算的审计帐目清单。该清单格式由董事会决定。
3. 公司决算将由大会指定一具有公认（国际）地位的审计公司加以核实。

第28条

利润和储备金

公司全体会议根据董事会建议决定公司净收入的分配。

第六章 豁免与特权

第29条

资产、通信和案卷的豁免权

1. 公司在各成员国境内的财产和其他资产享有不受国有化、没收和以任何形式的行政或立法行为占有的豁免权。司法行为和公司受益人用公司贷款收益购置的资产不在此例。

2. 公司的公文通信和案卷在各成员国内有同其他成员国官方通讯和案卷所享有的同样特权。

第30条

汇兑限制

公司的资产和交易不受任何成员国现行外汇管制条例的限制。

第31条

免税

公司，其资产、财产、收入和本协定所授权的各项业务与交易，及其资本的股金，在各成员国内均免于交纳一切税款和关税。

第32条

个人特权与豁免权

公司所有董事、候补董事、高级职员和雇员，包括为公司办事的专家，以其公务身分从事的各项活动免于履行法律手续。

第七章 停业与清算

第 3 3 条

暂停业务

在紧急情况下，董事会可暂时停止其新的业务活动，以待全体会议相机进一步审议和采取行动。

第 3 4 条

清算

1. 全体会议可以三分之二多数并在不少于三个月前向各成员国发出通知后，决定终止业务并对公司进行清算。
2. 公司可自行清算或由全体会议指定的清算委员会进行清算。
3. 在所有负债向债权人清偿或提供之前，不得将资产按各自认购的公司资本数额分给各成员国。

第八章 杂项条款

第35条

仲裁和解释

1. 如在公司和退出公司的某国之间出现分歧意见，或在公司和某成员国之间在停止公司业务决定后出现分歧意见，则将这种分歧意见提交由三名仲裁人组成的法庭仲裁。提出起诉的一方指定一名仲裁人，对方指定一名仲裁人，第三名仲裁人在第二名仲裁人指定后三十天内由国际法院院长指定。

2. 仲裁人以多数票作出的最后决定，对各方均有约束力。

3. 有关本协定的解释或适用方面的问题，一概交由董事会决定。

第36条

《章程》的修正案

经由公司全体会议四分之三的多数通过决议，方可对本协定进行修正。只有成员国或董事会有权提出对本协定的修正案。修正案在获得通过之后三个月即对所有成员国生效。

第37条

政治活动的禁止

公司或在公司任何组织工作的任何人员不得以任何形式干预成员国的政治事务或其他国际政治问题。

第38条

与其他组织的关系

董事会可与国家的、区域的或国际的组织缔结有利于扩大同公司合作关系的各项协定。

第九章 最后条款

第39条

生效

本协定于联合国大会决议核准之时开始生效。

第40条

董事会第一次会议

在本协定生效后六个月内，由联合国环境规划署理事会或该署执行主任召开公司第一次全体会议。

第41条

业务的开始

由董事会通知所有成员国业务开始的日期。

第五部分

六. 结论

A. 其他筹资方式

188. 专家组总结上面可行性研究中所审查的各种其他措施可能获得的收益后，得出下列数额和时限：

- (a) 总贸易税收：假定统一税率为0.1%，预计收入将自1980年的\$20亿增至1984年的\$25亿，再增至1987年的\$30亿，今后还会无限期地继续增加。这种资金流动量的预测程度如果颇高，则负责收集资金的组织可以把这笔资金作为按市场汇价借款的押金，并且只要借款指定用途诸如治沙措施等，还可斟酌情况补贴这种借款的费用。这种利息的资金来源也可列入，如果能够获得有关当局及时通过。
- (b) 货币基金组织的黄金：由已往销售未经指定用途的黄金的帐面盈余向货币基金组织的信托基金回流的款额：1986至1989历年中每一历年约达\$2.88亿（2.5亿特别提款权），但须经货币基金组织执行董事会票决；此外，将7.5%的货币基金组织黄金储备作为抵押，支持在几年分期借贷大约\$15亿至\$20亿。今后销售货币基金组织黄金的收益数额视将来的价格而定，因此本身无法预测。
- (c) 从提议的间接特别提款权联系获得的收益：假定货币基金组织同意第四个基期，（可能接着还有1988—1992年的第五个基期）则1983至1987年每年可获得8亿特别提款权（\$9.2亿），但必须有足够数目的发达国家接受这种联系。

- (d) 通讯卫星的停泊费：约自1990年起每年这种收益的估计数为\$1亿，但款额和时间都很不定。下表开列可能提前收到的进款，但款额颇少。
- (e) 从深海采矿获得的收益：由于还没有就现有条约草案达成协议，目前仍然很难预计今后在这些或类似条件下所获收入的数额，所以无法用确切的数量表示。现有条约草案指定国际海底管理局为唯一有权接受从海床采矿获得任何净收入的机构。如果目前的谈判不能达成一项公约，则应另行设法获得从海床资源可能取得的充作国际用途的收益。
- (f) 共同基金，第二帐户：第二帐户的目的除了稳定价格之外，还要改善某种商品的生产与销售，如果指定代表某种商品的当局认为应该提供这种支助的话，这个帐户也可成为治沙措施的一个资金来源。在作出这种决定之前，纵然条约已经生效，也无法估计这种可能流动的资金量。

189. 假定在某种情况下都能及时采取必要的措施，下列简表开列1982至1990年每年可能流动量的估计数，当然这些预测本身难免都会产生误差。

表 12

(以\$10亿计)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
按 0.1% 税率征收 的贸易税	2.25	2.38	2.52	2.67	2.84	3.00	3.18	3.37	3.57
从货币基金组织销售 黄金获得的信托基 金	—	—	—	—	0.29	0.29	0.29	0.29	—
特别提款权联系	—	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92 ^a	0.92 ^a	0.92 ^a
卫星停泊费	—	—	—	0.03 ^a	0.04 ^a	0.05 ^a	0.07 ^a	0.08 ^a	0.10 ^a

a 表示这些数字比其他数字更属推测性。

B. 获得减让性资金的方式

190. 各国政府可以以一种官方发展援助方式，提供减让性资金，也可由政府或私人来源按商业性条件获得资金，然后给予利息津贴变成减让性资金。每一美元的利息津贴，都可以同减让性资金一样增加好几倍价值。确切利率，视商业借款和所需减让程度而定。

191. 必须向贷方保证贷款一定归还，方法是提供抵押或某种保证，也可两者并行。

192. 抵押可以用任何方式募集的货币或国际金融机构或政府提供的诸如黄金之类的有形资产。有待研究的一种可能性是将货币基金组织的部分黄金用作抵押。

193. 各参与国政府可以联合保证，也可以分别保证，各个政府负责偿还某一笔贷款的总额，或只是分别保证，每一政府的负债只限于列明的贷款部分。一个中间办法是各参与国政府向一个基金捐款，一旦未能按期归还债务时，债权人可以从此基金提款。

194. 这种最后安排，同经常利用通知偿还本金作为贷款支持的办法有点相似。通知偿还本金，原则上可以是该借款机构的本金，也可以是一个国际金融机构的本金。在后一情况下，该金融机构可保证偿还贷款，也可充当借款机构获得贷款的代理人。

195. 以抵押或担保方式或同时以两种方式向贷方提供保证的效力或信誉，将决定是否可以提供贷款或根据什么条件提供贷款。贷款条件又决定获得某种合理程度的减让所需的利息津贴数额。因此，任何调动减让性资金的努力，都必须对贷方提供充分的保证。

C. 独立的金融公司

196. 大会请求专家组就设立一个金融公司的事提出一份可行性研究报告和一项工作计划，这意味着国际社会愿意为这一公司提供无息资金。因而专家们不难设计一独立经营的金融公司为沙漠化项目筹资。

197. 该计划要求此公司独立于其他各金融机构，至少拥有\$ 1亿资本，由成员均摊，每一成员出资\$ 100万。其意图是预计由联合国多数会员国不断大量捐献无息贷款以维持其业务。将要求为这些24年贷款提供资金的国家第一次就保证在七年之内每年提供\$5亿。在七年之后，还将请它们继续补充资金。

198. 应认识到，此公司存在的理由就是为此项目可行性的极端而服务。它将为那些长期的沙漠化项目筹资，这些项目虽然在经济上和社会上都具有生存性，但它在项目筹备时期不能产生用数量表示的收益，因此这个项目不会为现有金融机构所接受。大约一切沙漠化费用的五分之一是属于这一范畴的，这说明在每年支出总额的\$ 24亿中大约有\$ 5亿属于此类款项。

199. 无息贷款的基本借款人将得到为期40到45年的贷款。头五年中不需作任何偿付，但在其余的贷款期间将需按年偿付2½%的微小费用。前20年的付款将作为利息，以后剩余的付款将在15年至20年内还清本息。

200. 当该公司在管理贷款方面积累一些经验后，将考虑通过发行公债的方式筹措更多资金的可能性。

D. 协调筹资计划

201. 上面已介绍过为《向沙漠化进行战斗的行动计划》筹资的广大来源：其他的筹资方式（第188到第189段）以及向一独立金融公司提供无息贷款（196到第200段）。以其他筹资方式筹措的资金中，只有一小部份（可能是10%至15%）可望供防治沙漠化之用。

202. 上列表11说明1982年到1990年期间通过各种其他筹资方式获得款项总额的估计数。有一个例外，通过其他筹资方式获得的资金将首先交给一个新的为此目的而设立的中央机构或金库。该机构将为具体用途而拨款，包括为防治沙漠化的用途在内。

203. 假设商品共同基金第二业务单位提供的资金从一开始即指定给防治沙漠化活动之用，而不存入金库。

204. 通过其他筹资方式筹措的、供防治沙漠化使用的资金，可以由现有的环境基金，独立的金融公司，或1978年设立的沙漠化特别帐户来管理。

205. 通过其他筹资方式筹措的资金，可直接用于防治沙漠化，或可用于利息补助，以便将按照商业条件借来的资金以减让条件重新予以贷放。这种借款和再次贷出的作法可由独立金融机构按照上面第190至195段所叙述的方式进行。

206. 虽然其他的筹资方式和独立的金融公司可以有益地进行联系，但它们不是相互倚赖的。这两种为《向沙漠化进行战斗的行动计划》筹资的方法可以，而且应该分别地进行。

207. 应以上述第196至200段的资金和资产尽速地设立金融公司。以后还可吸收通过其他的筹资方式筹措的资金而扩大其资产。到一定时候，还可决定金融公司是否应利用其扩大了资产作为抵押品借入更多的资金。可能还需要由各有关政府提供担保。金融公司迟早可能安排可赎回股本以代替担保品。

208. 估计以其他筹资方式筹措的资金，加上独立的金融公司最初的资产，可供维持防治沙漠化1982至1990年平均每年大均用\$4亿之需。⁴⁰这个数字不

⁴⁰ 此估计数假设来自其他筹资方式的资金\$336.6亿中的10%将拨给防治沙漠化，而金融公司所得\$5亿无息贷款中的\$2亿到1990年将已重新贷出。

及今后二十年执行《行动计划》所需平均每年筹措更多外部资金\$ 18亿的四分之一。即使今后数年内，每年支出不一定达到二十年的平均数，显然仍需要更多数财政资金。

209. 可通过以下方式获得这些资源：增加其他筹资方式的收入（例如，贸易税率可提高到假定的0.1%以上），把其他筹资方式筹措的资金中拨出10%以上给防治沙漠化，或以商业条件借入更多的钱并将估计可得到的资金作为利息补助把这些钱以减让条件重新贷出。

附 录

联合国环境规划署执行主任为编制

关于《向沙漠化进行战斗的行动计划》

筹资办法的研究报告而召集的国际筹资高级专家组的参与人名单

(以私人身分参加)

埃杰顿·理查森先生(主席)

曾任牙买加财务秘书,牙买加常驻
联合国代表

罗贝托·坎波斯先生

巴西驻英特命全权大使,曾任巴西
政府规划和协调部长

英耶蒙德·本格松先生

瑞典前劳工部长、议会议长

赫加齐先生

埃及政府前总理兼财政部长

保罗·马克·亨利先生

曾任开发计划署助理署长,经合发
组织发展中心主席

德里斯·贾扎里先生

阿尔及利亚驻比利时、卢森堡和欧
洲经济共同体特命全权大使

卡萨斯教授

埃及,开罗大学植物生态学教授

曼苏尔·哈利德博士

苏丹政府前外交部长

拉尔·贾亚瓦丁纳先生

斯里兰卡驻比利时、荷兰、卢森堡和
欧洲共同体特命全权大使,曾任斯里
兰卡财政和规划部秘书

保罗·热兰·拉儒伊先生

加拿大魁北克、蒙特利尔国际项目公
司总经理,曾任加拿大国际开发署署
长

菲利普·恩德格瓦先生

肯尼亚商业银行总裁,曾任联合国环
境规划署副助理执行主任(主管方案)

小岛博士

东京大学核子工程教授，曾任（经合
发组织）科技和工业主任

阿道夫·沃纳先生

曾任萨洛蒙兄弟公司（投资银行）副
主席兼国际经济分析专员

约瑟夫·亚格尔先生

布鲁金斯研究所，外交政策研究，高
级研究员

会议召集人

穆斯塔法·托巴博士

环境规划署执行主任

秘书处

优素福·艾哈迈德先生

环境规划署沙漠化组代理助理执行主
任

阿纳斯塔塞·戴阿曼蒂迪斯先生

环境规划署欧洲区域办事处主任邦办