



亚洲及太平洋经济社会委员会

新出现的社会问题委员会

第四届会议

2007年11月26-28日

曼谷

社会发展的筹资问题

(临时议程项目 4)

秘书处的说明

内容提要

贯穿 1990 年代的世界峰会及会议所有社会发展辩论的一个关键题目就是“执行手段”，即商定的行动计划和行动纲领的资金筹措。

2000 年的《千年宣言》针对这一执行目标确定了一整套原则和行动框架，由此产生《千年发展目标》，它代表着为填补“执行差距”的一种集体努力，同时又为各国和国际社会提出到 2015 年应实现的具体目标。

社会发展形式尚未得到充分改观，并非因为缺乏决策，而是由于实施工作仍未达到预期目标。2002 年蒙特雷共识以及“走向执行联合国千年宣言的路线图”就是为此采取的对策，它列举了为推动更为平等的全球社会发展开展国际和国内筹资的新方法。

本文件针对亚太经社会区域范围内与执行手段相关的社会发展问题进行探讨。第一部分简要介绍本区域相关社会发展目标和指标方面的执行进展。第二部分讨论社会发展与主要执行办法方面取得与未取得的进展之间的联系，即国内资源、贸易以及援助。第三部分探讨新的和创新的筹资途径及其前景，注重支助国家社会发展的区域筹资选择以及区域社会政策。

目 录

	页 次
导 言.....	1
一、亚太经社会区域的社会发展.....	2
A. 社会发展世界峰会行动纲领执行情况.....	2
B. 《千年宣言》的执行情况.....	3
二、亚太经社会区域社会发展的资金筹措.....	5
A. 为社会发展投资.....	5
B. 动员国内资源，以及贸易和援助.....	7
三、更多、创新的社会发展融资手段.....	9
A. 《蒙特雷共识》之后提出的建议.....	9
B. 对公共开支的影响.....	11
C. 采取预算进程解决排斥现象.....	11
D. 展望.....	12
四、结论.....	16

导 言

1. 1990 年代的世界峰会和会议都广泛讨论了社会发展问题。从 1990 年的儿童问题世界峰会到 1995 年的社会发展问题世界峰会到 2000 年的千年峰会，其基本关注问题一直是人的固有尊严、不管其属于何种社会群体，对教育、卫生、就业、社会保障、环境清洁设施以及安全用水等等这些长期匮乏但应该人人享有的服务。社会发展也是重新分配问题，管理市场体制及社会结构以改变经济活动的不平等分配成果。¹它还是关于社会权利的阐述，可导致采取有效立法和体制机制帮助公民索取社会权利。

2. 如果有一个贯穿 1990 年代世界峰会及会议所有社会发展讨论的关键主题，那就是“执行手段”，即，商定的行动计划和行动纲领的筹资问题。世界上大多数国家缺乏可用于推动经济发展为社会发展筹资的投资资金。应该从这一方面理解千年峰会的召开。峰会产生的《千年宣言》²为这一执行目标确定了一整套原则和一个行动框架。会议还制定了《千年发展目标》，为各国和全球社会制定了到 2015 年应实现的具体目标。《千年发展目标》代表着为消除先前世界峰会和会议留下的“执行差距”作出的一种集体努力。

3. 千年峰会之后两年于 2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行了发展筹资国际会议。会上各国政府通过了《蒙特雷共识》，³它概述了为促进更为公平的全球社会发展开展国内和国际筹资的新办法。2008 年，联合国将在多哈召开第二次发展筹资全球会议。会议旨在总结《蒙特雷共识》各项决定的执行情况并确定尤其在实现《千年发展目标》方面应采取哪些新举措。

4. 本文件从执行手段的角度探讨亚太经社会区域范围内一些社会发展问题。第一部分简要介绍本区域相关社会发展目标和指标方面的执行进展情况。第二部分探讨社会发展与关键执行手段（即，国内资源、贸易和援助）方面取得或是缺乏进展之间的联系。第三部分谈论新的和创新性社会发展筹资方式及其前景，重点是支助国家社会发展的国内和区域性筹资选择。

¹ Bob Deacon, Isabel Ortiz 及 Sergei Zelenev 著，“区域社会政策”，联合国经社事务部工作文件第 38 号 (ST/ESA/2007/DWP/38)，2007 年 6 月。

² 见联大 2007 年 9 月 8 日第 55/2 号决议。

³ 见联合国出版物，销售号 E.02.II.A.7，第一章，决议，附件。

一、亚太经社会区域的社会发展

A. 社会发展世界峰会行动纲领执行情况

5. 在 2005 年举行的社会发展世界峰会第二次计划中的审评会议上，亚太经社会报告说，针对社会发展问题世界峰会行动纲领⁴的三个关键领域，及，扶贫、创造就业及社会融合，亚太区域取得了稳步但不平衡的进展。⁵亚太区域几个国家将无法实现到 2015 年使贫困人口减半的目标。总体来看，本区域就业情况没有跟上劳动力的增长速度，在青年失业以及各经济体创造就业不同能力方面尤其如此。在国际迁徙以及人口老龄化方面新出现的人口动态、残疾的发生率、持续存在的性别不平等以及艾滋病毒/艾滋病疫情以及其它问题，继续造成某些人口被排斥在经济和社会发展利益之外。

6. 亚太经社会还审评了本区域国际迁徙及人口老龄化方面的新出现的人口动态。虽然劳工迁徙不论在原国籍或是目的地的重要性都在增加，迁徙工人的社会保障系统常常依然不够充足，对无证件、女性以及非熟练迁徙人员尤其如此。亚太经社会的报告⁶还指出，由于尤其是在较发达经济体的低水平出生率和死亡率，本区域一些国家老年人的比例迅速上升，对经济和社会发展产生影响。

7. 农村到城市的迁徙，非传染性疾病的增加（传染病的疾病负担之外增加的负担），尤其是青年失业率的上升以及熟练工人的迁徙都在一些情况下阻碍了社会发展问题世界峰会行动纲领的实施。

8. 亚太经社会还审评了本区域在执行《为亚太区域残疾人缔造一个包容、无障碍和以权利为本的社会琵琶湖千年行动框架》⁷方面的进展。虽然残疾人为国家发展做贡献的能力日益得到承认，而且本区域许多政府已采取具体措施处理残疾人的发展问题，很多残疾人依然缺少机会实现其自身潜力并充分享受他们应有的权利和自由。残疾人构成亚太区域最为边缘化的群体之一；他们通常被排斥在发展机会主流之外，残疾妇女和女童尤为遭受排斥，包括被排斥在主流性别平等方案之外。

⁴ 《社会发展问题世界峰会报告》，哥本哈根，1995 年 3 月 6-12 日（联合国出版物，销售号 E.96.IV.8）第一章，决议 1，附件 2。

⁵ 见 E/ESCAP/SVG/1;E/ESCAP/CESI(2)/1; E/ESCAP/CESI(2)/3

⁶ 见前文注 2。

⁷ 见 E/ESCAP/APDDP/E/Rev.1。

9. 亚太经社会还审评了为促进和容纳妇女在发展中的作用及地位所作出的努力情况。取得众多进展的领域主要有：法律上的更大平等，许多国家学校入学率更接近性别平衡，更大程度参与劳工市场和商业活动，在婚姻和家庭事务中给予妇女平等权利的机制和体制；倡导和协调妇女增权以及性别平等的战略和计划的国家机制。然而依然存在许多障碍，由于包括家庭法和劳工法在内的法律和习惯障碍以及根深蒂固的社会文化观念和做法，妇女更充分的社会参与受到阻碍。在很多发展中国家，在卫生、识字率、教育、收入以及就业指标方面依然普遍存在性别差异。

10. 亚太经社会报告⁸还提到，实现社会发展目标需要投资在人力资本、农村及城市发展以及人人享受社会保障方面。由于知识、技能以及良好健康是创造生产性就业的先决条件，而后者又是国家经济增长的必要条件，对教育、卫生和生产性就业的投资必须被视为任何可持续的社会发展战略的不可或缺的组成部分。

B. 《千年宣言》的执行情况

11. 亚太经社会最近对亚太区域《千年发展目标》的审评结果参差不齐。⁹本区域作为一个整体正走向实现目标，但很多国家的各自的进展仍然缓慢，而且在尤其是在卫生相关的一些指标方面（包括水和环卫）的表现不能令人满意。就绝对数字而言，亚太区域面临的贫穷程度十分严峻。它占有世界遭受多种贫穷痛苦的人口的大多数，例如，生活在乡村地区无环卫设施的人口；体重不足的儿童数目；营养不良的人；每天生活费不到 1 美元的人口；肺结核患者人数。

12. 亚太区域作为整体正按计划到 2015 年走向实现《千年发展目标》的大多数指标。肺结核相关的发病率和死亡率已开始下降。森林覆盖和保护区范围扩大以及二氧化碳和氯氟碳化合物排放下降，都表明扭转环境资源损失的进程已经开始。贫困与饥饿减半的进展、实现普及初级教育以及消除各级教育中的性别差异的进展速度超过了实现指标的要求。

13. 本区域在 3 个指标方面的表现令人关切。首先，虽然总体儿童死亡率迅速下

⁸ 见前文注 2。

⁹ 亚太经社会，开发计划署及亚行，“可以实现的未来。在充满差异的亚太区域改组机制以实现《千年发展目标》”（ST/ESCAP/2376）；千年发展目标：2006 年亚太区域的进展（<http://www.mdgasiapacific.org>）；亚太区域实现千年发展目标卫生指标成果：卫生系统内外的政策与行动（联合国出版物销售号 E.07.II.F.19）。

降并且预期到 2015 年将从 1990 年的水平下降三分之二,但婴儿死亡率方面的进展缓慢。其次,本区域艾滋病毒发病率持续上升。第三,城市地区获得基本卫生设施的改善工作缓慢,而且整个区域可以获得安全用水的城市居民的比例实际上在下降。

14. 此外,虽然本区域在目标 1,根除赤贫和饥饿;目标 2,实现普及小学教育;目标 3,促进性别平等和增强妇女权力;目标 4,减少儿童死亡率;目标 6 的指标 8,疟疾和其它主要疾病的发病率;和目标 7 的指标 9,将可持续发展原则纳入国家政策和方案并扭转环境资源损失方面属于已经取得或正在取得结果的行列,但这些领域仍然有大量工作要做。主要原因在于,虽然亚太区域正走向实现农村地区获得水和卫生设施的指标,在每天不到 1 美元的贫困、体重不足儿童以及肺结核病人的发生率方面,本区域在全球遭受这些贫困问题影响的人口数目中所占的比例超出其在世界人口中的比例。一些情况下,超出比率相当大。例如,2004 年世界范围无法获得基本卫生设施的 20 亿农村居民中超过 15 亿人(占 77%)生活在亚太区域。

15. 本区域也在按期实现小学生读到 5 年级的比例、大学教育性别平等、儿童死亡率以及乡村地区获得干净水和基本卫生设施方面的指标,然而提供数据的超过三分之一的亚太国家表现落后。虽然本区域较早实现了森林覆盖和二氧化碳排放指标,然而在这两方面分别有 45%和 59%的国家未能达标。

16. 亚太区域最不发达国家作为一个群体占有本区域最高的儿童死亡率、产妇死亡率以及肺结核发病率和死亡率。这些国家在除了两项肺结核病措施之外的其它所有指标方面都落后形势。对比之下,本区域的最不发达国家正按期实现或已经实现目标 7 下的指标—确保环境的可持续性,只有森林覆盖土地面积是例外。

17. 南亚(印度除外)与本区域的最不发达国家之间存在大量重叠。阿富汗、孟加拉国、不丹、马尔代夫和尼泊尔两边都属于。因此或许并不令人惊讶的是,这两个群体在走向实现目标的进展、绝对成就水平以及受影响认识方面极为相似。

18. 中亚前苏联成员在实现卫生相关指标方面面临特别问题。作为一个群体,这些国家在艾滋病毒发病率、肺结核发病率和死亡率方面出现倒退,而在降低儿童死亡率(5 岁以下以及婴儿)方面进展缓慢。后一点涉及到该次区域在使农村居民连接清洁用水和基本卫生设施方面进展缓慢。然而,中亚国家作为一个群体较早实现了指标 9 下的所有内容(将可持续发展原则纳入国家政策和方案并扭转环境资源损失)。

19. 太平洋次区域的进展由于常常得不到必要的数据而难以评估，但其主要关切领域与中亚国家类似。太平洋地区进展落后的方面也是儿童死亡率（进展缓慢）以及获得用水和卫生设施（除乡村地区用水是进展缓慢之外，所有都倒退）。

二、亚太经社会区域社会发展的资金筹措

20. 对于一个国家或另一个国家在实现《千年发展目标》方面取得成功或归于失败的原因没有单一的解释。然而，投资于社会发展显然是一重要因素。

A. 为社会发展投资

21. 亚太经社会最新的进展报告表明：东亚和东南亚在走向实现许多目标方面取得巨大进展，但仍要做很多工作并需要更多资源。例如，中国的经济一直迅速增长，但它依然需要在公共卫生系统、乡村基础设施、教育以及环境管理方面进行大量投资，后者是为了处理迅速工业化造成的一些负面结果。东亚和东南亚的其它地方也需要在基础设施、环境和社会服务方面进行类似投资，此外还要再加上注重公共管理系统并提高科学技术能力。

22. 南亚的扶贫工作总体上取得迅速进步，尤其以印度的富有活力的增长为动力。然而，乡村和城市地区依然存在大范围赤贫现象。优先投资包括改善基本卫生基础设施和服务；增加高质量学校入学率；农田基础设施（公路支线、存储设施）；改善农业水管理（灌溉、回收用过的水、管理地下水供应）；贫民区改造；以及改善公共部门管理。投资方案还应注重实现性别平等，包括生殖健康和权利并使边缘化人口融入社会，包括低等级人和贱民社区以及部落人口。

23. 中亚国家遭受了后苏联时期经济崩溃、不利的内陆地理以及在使本区域与世界市场相连接的运输基础设施投资不足等多重影响。经过过去 15 年多在很多人类发展指标连续下降之后，需要有广泛整套的投资用于基础运输和能源基础设施，改进水和环卫设施以及更为有效的卫生和教育系统。此外，各国需要加强其公共部门管理能力，减少腐败并提高跨界合作以改善区域一体化和环境管理。而且，许多国家需要改善政策环境以利于私营部门发展。

24. 亚太经社会区域的最不发达国家需要得到特别援助，因为这些国家不管其自

身政策或政务质量如何都无法以国内资源满足其基本需求。对这些国家提供的支助应符合《布鲁塞尔行动纲领》，¹⁰该文件列举了帮助消除最不发达国家贫困陷阱的关键领域，其中包括人力资源开发、供应方薄弱环节的投资、环境保护以及食品安全投资。

25. 本区域内陆国家对运输基础设施、区域市场一体化以及协调贸易程序有特殊需求。许多相关问题都列在 2003 年《阿拉木图行动纲领：在发展中内陆国和过境国过境运输合作全球新框架内处理发展中内陆国的特殊需求》¹¹ 中。需要对铁路、公路、能源和通信基础设施作出重大改善以便降低运输成本。

26. 太平洋小岛屿发展中国家面临着面积和地理方面的挑战，使经济多样化的可能性受到限制并且对于环境风险十分脆弱。《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》(巴巴多斯行动纲领)¹²，应得到全球财务和政治支助。除了需要注重《目标》的投资之外，小岛屿发展中国家还容易受到因气候变化造成海平面上升和珊瑚礁退色的影响。它们需要得到在针对性的投资以便适应全球升温影响。

27. 亚太经社会区域还有几个特别容易受到自然灾害影响的国家，在社会安全网、减灾基础设施、早期预警系统、危机前紧急状况和应急规划以及危机后紧急状况支助方面需要得到特别投资。这些投资应该远在灾害发生之前到位，以便能预作准备并减轻灾害，同时在灾害刚刚发生、生命遭受最大威胁时作出反应。

28. 此外，对外债台高筑以及债务偿还侵吞了用于社会发展的资源。本区域一些国家债务累计高居不下，其他国家则为债务偿还高额款项。例如不丹外债总额与产品及服务出口比例高达 431%，相比之下债台高筑的国家的临界水平为 250%。另一方面，哈萨克斯坦的债务偿还总额比例(相对于产品和服务的出口)高达 52%，远远超出负债累累的国家的 30%的临界水平。

29. 根据世界银行 2005 年分类标准¹³，本区域 10 个国家属于有沉重债务、10 个属于有轻度债务。有沉重债务的国家包括不丹、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、

¹⁰ A/CONF.191/13, 第二章

¹¹ 《发展中内陆国和过境国、捐助国、国际金融和发展机构关于过境运输合作的部长级国际会议报告》，哈萨克斯坦阿拉木图，2003 年 8 月 28 日和 29 日(A/CONF.202/3)，附件一。

¹² 《小岛屿发展中国家可持续发展问题全球会议报告》，巴巴多斯布里奇顿，1994 年 4 月 25 日-5 月 6 日(联合国出版物，销售号 E.94.I.18 和订正)，第一章，决议 1，附件二。

¹³ 世界银行，“2005 年全球发展融资：动员资金和管理风险”，见<<http://www.siteresources.worldbank.org>>。

缅甸和塔吉克斯坦(均为低收入国家)以及印度尼西亚、哈萨克斯坦、马尔代夫、萨摩亚以及土耳其(均属中等收入国家)。轻度债务的国家包括蒙古、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、所罗门群岛及乌兹别克斯坦(均为低收入国家), 马来西亚、菲律宾、俄罗斯联邦、斯里兰卡和土库曼斯坦(均为中等收入国家)。

B. 动员国内资源, 以及贸易和援助

30. 《蒙特雷共识》以及走向执行《联合国千年宣言》(A/56/326)的路线图将动员额外资源的首要责任归于发展中国家。

1. 国内资源

31. 对亚太经社会区域拥有足够数据的 25 个国家的关键社会部门公共开支进行研究可以看出, 需求最高的国家在动员国内资源方面努力不足。一个国家, 其 2002 年公共教育开支只达到国内生产总值的 1.1%, 在上述 25 个国家中排名最低, 它实际上在读到五年级的学生比例以及大学水平女生对男生比例方面比早期成果有所后退, 而且预计要 2015 年之后才能实现小学全面入学。其他一些国家在教育相关指数方面进展更为缓慢, 但它们大多数是相对于要高得多的绝对成果水平而言。

32. 还有一些国家 1999 年到 2004 年公共教育开支下降(降低到不足 3.5%), 在小学入学率以及小学和中学男女生比例方面属于 2004 年教育状况指数排列最低的。相比之下, 该指数排名最高的国家中帕劳(超出指标 10%)、汤加、马来西亚和斐济, 2004 年教育开支为国内生产总值 6%以上。

33. 一些国家在卫生部门也显示了在公共资源分配与健康指标进展(如 5 岁以下儿童和婴儿死亡率)之间有类似对应联系。本区域 5 岁以下儿童以及婴儿死亡率最高的国家, 其降低速度非常缓慢难以到 2015 年实现《目标》的指标, 它们也是本区域公共卫生开支比例最低的国家。

34. 总体进展较慢的国家同样也是教育和卫生开支占国内生产总值比例相对较小的国家。亚太区域提供数据的国家中, 有 6 个国家的教育和卫生开支属于最低 10 名之列。在这两方面花费较大比例国内生产总值的国家有基里巴斯、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、蒙古和帕劳。

35. 当然，开支更多并不能保证有更好的社会成果。资源拨款需要有良好效益并且能确保可持续性并使所有人能够获得基本社会服务。比如，就卫生而言，亚太经社会区域许多国家象其他地方一样在卫生方面开支太少，穷人因此深受其害。研究表明，医疗保健公共开支与穷人健康状况之间的正比关系在低收入国家比在其他国家表现更为明显¹⁴。只要看看各个地区卫生开支占国内生产总值的比例就会发现存在很大差异。在区域一级，东亚和太平洋及南亚地区比其他任何地区花费都少，分别为 5.0%和 4.4%¹⁵。更令人惊讶的是，在世界这些地区公共或政府开支尤为低下，东亚和太平洋为 1.9%，南亚为 1.1%。亚太经社会区域很大一部分私人支出(用于弥补政府支出与总体开支的差额)属于自掏腰包。在此方面，穷人的负担最为沉重，他们常常由于这种开支而变得更加一贫如洗。

2. 贸易条件

36. 国际贸易是促进经济和社会发展的推动力。《蒙特雷共识》以及执行《联合国千年宣言》的路线图都鼓励建立一种更为开放、公平、遵守规则、可预见和不带歧视的多边贸易系统。

37. 实际上货物、服务、资本和劳工贸易都给亚太地区许多国家的发展作出巨大贡献。为维持这一势头，发达国家必须继续扩大发展中国家进入其市场。然而多边贸易谈判多哈回合陷入僵局导致亚太区域仓促产生各种双边和区域贸易协定。亚太经社会成员国已签署总共 62 项双边和 11 项区域贸易协定。缔约方不平等的谈判实力以及商定的条件因其对贸易和社会发展目标的影响而遭至人们严厉批评并质疑这些协定的用处和质量。

38. 亚太经社会、联合国开发计划署和亚行的研究报告¹⁶ 还表明，在《目标》方面进展缓慢的国家其出口产品也缺乏进入发达国家市场的机会。例如，蒙古在《目标》进展指数方面排位最低，它在《目标》状况指数方面得分也是负数。然而，2003 年蒙古

¹⁴ S. Gupta, M. Verhoeven 和 E. Tiongson 著，“医疗保健公共开支与穷人”，国际货币基金工作文件(华盛顿特区，2001 年)。

¹⁵ 亚太经社会，《在加强经济增长以便在亚洲及太平洋实现千年发展目标的过程中发展卫生系统》(联合国出版物，销售号 E.07.II.F.12)。

¹⁶ 千年发展目标：2006 年亚太区域的进展，见<<http://www.mdgasiapacific.org>>。

出口产品只有 23% 免税进入发达国家市场，低于 1996 年的 71%。本区域另外两个进展落后于其它国家的国家出口产品免税进入发达国家市场的比例只有不到 50%。

3. 援助

39. 就官方发展援助而言，也存在相互关系。本区域一些实现《目标》方面进展低于平均速度的国家获得官方发展援助的数额也低于其国民总收入的 5%。考虑到这一国家群体的人口规模，要使援助发挥重大影响，则所需的数额十分巨大。因此这些国家加强自身努力完成任务就格外重要。

40. 此外，捐助方正日益重视官方发展援助拨款的切实效益。或许并非偶然的是，获得援助不到其国民总收入 5% 的那些国家也正是那些将相对较少的国家资源用于教育和卫生开支的国家群体。

41. 显然在教育和卫生部门进展缓慢、现状指数排名较低的国家，在这些部门的公共的开支也相对较小，而在实现《目标》总体进展以及现状指数方面表现较差的国家免税进入发达国家市场的机会也相对较少，而且获得的官方发展援助数额也较少。不过，也有几个国家的例子表明其进展和现状似乎与这些方面的努力成正比关系。

42. 本区域发展中国家加强努力的同时必须得到国际社会的支持。这点为目标 8 所承认，其宗旨是建立全球发展伙伴关系。衡量这一目标进展的指标包括消除贸易壁垒以及青年就业。本区域许多地方由于其经济社会发展水平及其在实现《目标》方面取得的进展程度因而得不到官方发展援助。

三、更多、创新的社会发展融资手段

A. 《蒙特雷共识》之后提出的建议

43. 《蒙特雷共识》标志着一个转折点，各国政府明确承认需要有更多财政资源促进发展。很多方面提出的解决办法就是建立新型融资机制以便运用全球化带来的部分利益促进社会发展。不久之前还被视为全然不现实的建议现在却在所有主要国际论坛上展开讨论。

44. 执行蒙特雷承诺的一个重要政治步骤就是 2004 年 9 月 20 日在纽约举行的世界领导人峰会上发起“采取行动解决饥饿与贫困”倡议以便推动“新型、创新的发展

资金来源”概念，它由巴西、法国和智利的总统联合提供政治领导。从那以后，有多种会议和多次讨论都注入一种全新的活力并进一步推动执行工作的辩论和状况。例如 2005 年 3 月 2 日由巴黎高级别论坛通过的“援助效益巴黎宣言”标志着将以全新的角度看待发展援助的质量，并承诺协调官方发展援助以适应接受国的发展战略需要、降低交易成本并且不附带援助条件。2005 年，欧洲联盟各国政府商定到 2015 年将官方发展援助累计增加到国民总收入的 7%。经济合作与发展组织发展援助委员会成员 2005 年官方发展援助达到历史性的 1068 亿美元。¹⁷

45. 众多新建议的中心点在于提出统一的国际税收。多年来一直讨论的主要建议包括征收国际货币转让税(所谓‘托宾税’); 对使用全球公共产品征税和收费，如对使用世界海域征收一种国际海运税; 航空柴油税; 国际二氧化碳/能源税。

46. 正在出现的其他机制或为外部发展融资的重要来源。全球金融市场的新气候、伴以迅速扩大的亿万富翁俱乐部导致出现新一代私人捐助方进入发展融资舞台的趋势。Bill 和 Melinda 盖茨基金会每年拨款 30 亿美元用于发展援助¹⁸。中国、大韩民国以及中东国家等正越来越多地参加官方发展援助。

47. 汇款正逐步成为外部发展筹资的一个重要来源。保守的估计显示，每年汇款流动额已超过 1000 亿美元的令人震惊的数字，而且对许多发展中国家来说已成为重要性远远超过官方援助的资金来源。然而，应该指出的是，国际汇款的主要部分与最贫穷的国家无关因为主要受益者是中等收入国家。虽然必须强调，汇款很难算得上是创新的发展筹资来源，开展措施便利汇款转帐(降低交易成本)以及分散汇款流动用于促进生产性的提高增长的用途，已成为国际社会近年来的重大举动。

48. 已开展数项研究调查新型、创新融资机制的技术可行性¹⁹。这些研究报告出台后国际社会对此展开的政治辩论和讨论情况表明，虽然其中一些建议具有短期内加以实施的政治可行性，其他建议依然面临国际社会强烈反对，并且从长远来看获得实现的

¹⁷ Frank Schroeder 著，“巴黎会议之后的创新融资来源”，Friedrich Ebert 基金会简报(纽约, 2006 年), 见 <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50423.pdf>>。

¹⁸ 见<<http://www.cin.com/it-channel/18829461>>。

¹⁹ 这一领域最为全面、最引人注目的两份出版物是：A.B. Atkinson 著，“发展融资新来源”，联合国大学—世界发展经济学研究所“发展经济学研究”(日内瓦, 2005 年); 以及对发展筹资的国际新贡献工作小组(2004 年), 提交法国总统雅克·希拉克的报告。

机会甚小。

B. 对公共开支的影响

49. 对于最近就‘新的’创新发展融资办法建议展开的讨论而言，有三个重点需要注意。首先，讨论工作掩盖了这样一个事实，即，所描述的情况并非真正具有新意。然而，不应低估对于这种概念表现的前所未有的政治注意力。国际社会就以广泛的发展议程表现出如此密集的注意是十分罕见的。目前为振兴国际发展融资所作出的新努力和采取的新举措其程度之广泛，表明各国政府现在采取了比过去几十年更为严肃认真的态度。

50. 第二点与此相关并且也更为显著。所有这些‘新型’和创新的融资来源往往同时重视募集资金工作以及指导作用。例如，托宾税法本应限制货币投机交易额，从而提高金融市场的稳定；国际运输税将意味着船运和航空运输的生态成本将打入价格，以便减少交通及其破坏性环境影响；而一项国际能源税应减少矿物燃料的使用并因此减少气体排放，两者都对气候产生不利影响。汇款对发展的影响以及捐助国作出努力方便这种金融流动，代表着采取不同的政治选择以改善工作条件、社会保障和移民的法律地位。

51. 第三，几乎所有的建议首先都是要求在国家一级征税，而且它基本上属于各个国家自行处理的工作。然而，即便是只有很小比例的税务收入拨出用于社会发展目的，社会发展工作的资金来源将因此大幅度提高。如果资金指定用于具体目的，还可以进一步加强税收的指导作用。

52. 因此，这就意味着社会发展公共开支的效益必须符合更多、创新的财政资源的指导功能。查明具体群体的需求可帮助实现这点，同时还要分析缺乏重点的方案处理这些需求的成败原因。

C. 采取预算进程解决排斥现象

53. 社会排斥造成一些人口群体比其他人更为贫穷，食物更少，寿命更短，经济和政治参与程度更低，以及更难以从服务和其他社会发展进程中受益。

54. 例如，越南政府估计到 2010 年，90%的国家贫困现象将集中于少数民族。印度估计歧视女童使得儿童总体死亡率上升 20%。在印度的两个邦，在册贱民和在册部落

女童小学入学率为 37%，相比之下非在册贱民女童升学率为 60%。非在册贱民男童入学率为 77%。中国的少数民族虽然只占总人口不到 9%，却占已知艾滋病毒感染病例的 37%。²⁰

55. 可通过预算进程做很多工作解决排斥问题。实际上已有事例表明，政府与民间社会开展协作，分析研究公共政策与开支的受益者以及着手改善那些无法受益的人的状况。²¹

56. 例如，性别预算举措可成为一种特别有效的指导机制，用于确保当排斥行为造成严重贫困时，国家的政策和政府开支需要对此作出反应²²。性别预算是一种分析方法用于突出说明在男女两方面公共开支的差异。它不仅研究不同部委的供资水平，而且分析各部委内部的优先开支情况。例如，性别预算分析或许会发现农业开支削减主要落在贫穷妇女农民身上。恢复农业预算可增加家庭收入、提高农业生产并改善所有村民的生活质量。倡导者认为，性别预算使政府资源的使用更有针对性、更加富有成效，因此将同时使男女受益。

57. 1995 年 9 月在北京举行第四次世界妇女大会之后，各国政府以及妇女组织对性别预算办法兴趣增加并且推出各种举措。迄今为止已有 40 多个国家启动了各种形式的性别预算举措。这种举措已日益证明是性别问题纳入国家预算的工作的最佳做法之一，它旨在对资源调拨结构产生影响，以确保男女平等受益。因此，分析预算可使那些受社会排斥者获得好处，不管是因为年龄、种性、出生、残疾、族裔背景、艾滋病毒或其他健康状况、迁徙身份、宗教、社会地位或是居住地点原因而受排斥。

D. 展望

58. 毫无疑问，接触目标群体首先是各国自身的责任。各国政府通过《千年宣言》表达了承诺，因此要在动员和分配所需资源方面发挥重要的直接作用。然而若要在 2015 年之前实现《目标》指标或是哥本哈根峰会目标，许多利益攸关者也须作出努力。

²⁰ 大不列颠及北爱尔兰联合王国政府国际发展部，“解决社会排斥从而减少贫困”（2005 年 9 月），见 <www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-exclusion.pdf>。

²¹ 同上。

²² 除非另有说明，本节的参考资料、数据和信息均来自联合国妇女发展基金维持的网址 <http://www.gender-budgets.org/>。

59. 一个非常重点的国内政策问题就是国家可能由于增加或是转移资源用于社会开支而承受过量的财政负担。亚太经社会区域许多发展中国家已经出现大量预算赤字，而且与此同时，许多转移系统由于不断变化的家庭形式、人口老龄化以及失业率上升而面临新的需求。如果不加处理，许多国家的国民经济中用于社会转让的可动用财政空间将进一步受到限制或缩小，很大一部分原先来源公共开支的费用将转移到私有系统，或是由私人承担。

60. 在这一背景下，切实有效的财政整合是本区域发展中国家的一个重要政策目标。为了筹集资金用于开展社会投资的公共开支，政府需要有向所有公民和企业征税和募捐从而获得财政活动空间。政府若是无法征税或募捐必要的资金数额从而为其公民提供基本公共和社会服务并提供基本基础设施，国家就根本无法执行社会发展任务。诚然，维持宏观经济稳定应是首要目标。但是协调政策以确保连贯一致对于创造必要的财政空间也是十分重要的。

61. 社会投资的财政空间也可以‘改善’、而不是‘扩大’开支中获得。人们正跳出发展开支数量的圈子而日益重视质量问题。社会发展格外取决于有效使用资源。创造财政空间的关键内容之一在于减少非生产性开支。‘非生产性公共开支’是指在不影响到政府产出或目标(如维持法治以及提供基本教育和卫生服务)的情况下可以减少的公共开支。非生产性开支来自于一些政治和经济性影响，包括公共开支方案中追求实现多重目标(如将公共部门作为最后的雇主)，缺乏培训良好和有上进心的公务员队伍，预算体制和进程不全以及腐败。非生产性开支可造成大量财政赤字，有效公共部门产出水平相应降低以及不必要的沉重税务负担。

62. 一个行之有效、公正的税收系统是实现社会发展的不可或缺的条件。不管发展中国家所获得的外国直接投资、官方发展援助以及它们可以受益的技术援助的形式和程度如何，甚至不管它们因某个极为抢手的出口商品而得到多少收入，这些国家都需要建立并且管理税收政策。

63. 例如，一种专用于社会投资和转让的消费税可成为发展中国家募集资金的有效途径，尽管对某些正在挣扎走出经济低谷的国家而言这种机制的效果可能适得其反。这方面的其他例子还有对酒精产品和烟草提高征收货物税(‘罪恶’税)，本区域一些国家已经开始实施以便为普及社会健康保险政策提供资金。虽然这些都是重大的成就，但

必须指出，这些增值税(VAT)以及‘罪恶’税收政策同时也应包括充分的税务管理措施。

64. 还有其他有关社会保障系统的例子，例如新加坡采用的以个人和公司强迫储蓄为基础并且由某个中央基金负责管理和投资的社保系统。它为，比如说退休人员，提供了收入保障，同时又不会对国家造成过分财务负担。类似情况还有卫生保健系统，它可将个人支付、有限的国家保险范围以及工作单位提供的医疗福利切实有效地相结合。

65. 国家提供的基本服务还可用社会健康保险系统和社区服务制度加以补充。比如后者，在包括亚太经社会区域在内的发展中世界各地如雨后春笋般地出现，而且在这些制度的管理方面有进一步的增长空间和质量改善余地。当然它们不可能成为或是取代以全国范围的联合和风险共担为基础的普遍基本保障系统。不过这些保险制度可以为健康等部门创立一种效率好、质量高的付费者—服务机构关系。此外，必须与某个中央的国家或国际机构建立财务联系(为穷人提供补贴并担保恶性风险)以确保这种制度具有长久的生命力。立足社区的保险制度具有潜力扩大社会保障的总体资源基础并因此增加政府的财务空间。它事实上也是间接向非正规经济征税的办法，或者换言之，使非正规经济部门的工人为资助一些国家功能作出贡献。它因此是走向非正规经济‘正规化’、并因此将工人纳入某种形式的全国团结而迈出的一步。

66. 鉴于目前的人口变化趋势，横向公平的原则可用于家庭支助政策。政府参与支助家庭的基本考虑在于承认儿童、老年人等等的社会价值。这是所有社会群体对社会发展与进步的经济价值所在。横向公平意味着社会承认那些养育儿童以及照料老年人或残疾人与其他无此负担的人相比，不管其收入水平如何，要额外付出开支，并因此为这一额外开支至少部分提供补偿。补偿形式可以是现金支付、个人纳税的退税或是因照料儿童或老年人或为其支付开支而减税、或是提供服务补贴。鉴于公共财政有限，毫无疑问大多数开支将由家庭的工作成员承担。上述形式的社会转让可部分抵消提供社会福利的开支。

67. 私营部门也可通过几种途径影响社会发展。例如，得到适当管理的私人对基础设施项目的投资可使公共预算减压，从而使政府得以腾出资源转用于社会开支。私营部门参与基础设施还可改善提供基本服务的效率并扩大帮助穷人。经验表明，只要管理有效，公用设施私有化带来的效率增益可惠及所有收入水平阶层，并且加上适当的税收政策就可使低收入群体获利相对高于高收入群体从而改善收入分配。可设计优惠办法，

比如要求投标方向贫困地区提供服务(如，通过公共水塔对生活必须用水供应征收较低的税)，而相关费用将由政府以降低优惠收入的形式加以吸收。

68. 具有这种特征的公私营伙伴关系可帮助解决贫困问题，因为政府认识到必须以公共预算赞助开展这种活动，而同时私营公司认识到协作投资的价值所在，这对社区关系以及资金回报而言都是如此。这种做法使得对于非成本回收活动的补贴透明化并且是良好公共政策的最佳体现。相互交叉补贴既不透明也非持续可行。尽管它们在没有其他更好转让资源的情况下对穷人有所帮助，但从长远来看能够而且应该制订出更好的办法以取代相互交叉补贴。

69. 私营部门获得公共资金而提供产品和服务的办法也可作为另一种支助扶贫工作的形式十分适用于社会部门，在此有时可以合同形式使私营部门参与管理非赢利性社会设施，如学校和医疗诊所。只要掌握适当，私营部门管理常常比公共管理更有效率，而且能够以更低的成本提供更好、更有创新的服务。很多国家的医疗服务由私营部门提供，但同时得到公共资金赞助。此外，私营部门能够、而且常常的确向较高收入群体、赢利性医院、高等教育等等提供赢利性社会服务，从而腾出政府资源用于帮助低收入群体的需求。显然，私营部门对扶贫工作可发挥一定作用。然而，私营部门既不会从其自身收支平衡表提供非成本回收社会服务、也不会不计报酬地参加非赢利活动。因此不能期望私营部门自觉开展广泛的扶贫干预活动。

70. 各政府能够而且也必须面对全球化作出联合努力以加快社会发展进步。在这方面，区域合作有助于动员资金促进社会发展。例如，经济全球化以及技术发展使得各国政府之间的过分税收竞争更为雪上加霜，使它们丧失了推动经济和社会发展以及扶贫所需的收入。一项在政策上应吸取的教训是，要支持采取公司税收和相关政策、鼓励外国投资者从事真正有助于生产力和创造就业的国内投资，同时促进可持续的经济和社会发展。更为密切开展区域合作可以极大地有助于获得能力并鼓励开展那些本来由于担心外国竞争而刻意避免的国内税收改革，并且极大地有助于培养样板，然后在全球范围推广采用。亚太经社会在这些领域可发挥作用支助各国间查明并交流全球化环境中可持续发展的好经验。

71. 为此，应考虑采取区域社会政策，它们是国家社会政策的延伸。区域社会政策应符合国家社会政策目标。区域社会政策处理可受益于政府间跨界合作的问题，其领

域包括：²³

(a) 区域跨界投资。可处理各种共同的社会政策优先事项，如在区域范围生产廉价医药产品从而受益于规模经济，或是避免疾病跨界蔓延的共同方案；

(b) 区域社会政策技术合作。它提供机会学习地方一级有效的良好做法，并制订创新的地方解决办法。同样，交流负面事例的教训也有助于避免重蹈覆辙。

72. 诚然，在社会政策和财政方面需要进一步开展区域合作并不只限于政府。虽然民间社会组织、私营部门和政府之间区域范围互动情况一般并不理想，在发展中国家尤其如此，但它至少具有重要意义。而且它的确被视为政府间合作不断增长的必然结果以及适当管理制度的重要内容。除政府之外，也有必要在区域和全球范围加强民间社会组织以及私营部门组织和活动的代表性、声誉和效力。

73. 发展中国家政府对动员资金促进社会发展的确负有首要责任。然而对那些深陷贫困泥潭的国家而言，即使大幅度增加国内资金动员仍不足以帮助实现《千年发展目标》。需要通过官方发展援助联合提供大量资金(特别是为最不发达国家)以便扩大所需的社会投资。《蒙特雷共识》还认识到改善穷国贸易市场准入是筹集资金促进社会发展的一个必要措施和重要来源。²⁴

四、结论

74. 在社会发展问题世界峰会上，国家元首和政府首脑保证要最优先地考虑“促进社会进步、正义和改善人类状况”²⁵ 以便实现安全、稳定和公正的社会。会议强调，社会发展意味着促进更为公平的分配机会、收入、财产和权力，并呼吁政府、民间社会及私营部门共同参与以促进包容和参与。会议转移了辩论中心，扭转传统上社会对经济的依赖，将重点转向社会发展的众多经济内容，不管是贸易、财政或技术方面，这些对社会非常重要，并不在于其经济利益、而是在于它们如何最大限度促进生产性活动以满足社会需求。

²³ 以下建议摘自 Deacon, Ortiz 和 Zelenev, 同前。

²⁴ 除非另有说明，以下章节所有数据和资料均来自“千年发展目标：2006年亚太区域的进展”，见 <<http://www.mdgasiapacific.org>>。

²⁵ “社会发展问题世界峰会报告”，哥本哈根，1995年3月6-12日(联合国出版物，销售号E.96.IV.8)第一章，决议1，附件一。

75. 五年之后, 2000 年各国政府在日内瓦再次会晤召开联大第二十四届特别会议, 审评所取得的成果并承诺发起新举措。大会通过了一项政治宣言, 审评并评估社会发展问题世界峰会成果执行进展并进一步采取行动和举措执行峰会承诺。²⁶

76. 《千年宣言》于 2000 年大会第二十四届特别会议之后不久出台, 它采取了略有不同的办法。《宣言》确定中心挑战在于确保全球化要成为对全世界人民有利的力量。《千年发展目标》以一种社会发展问题世界峰会后续行动无法做到的方式使国际社会集中注意力, 并且为随后蒙特雷会议进展奠定了坚实基础。《蒙特雷共识》的目的在于确保世界各国在先前 20 年联合国各个会议上就社会发展问题作出的承诺能够得到必要的资金。

77. 《蒙特雷共识》五年之后、在《千年发展目标》进程的中点, 亚太经社会区域作为整体正按计划实现、或者已经完成一些指标, 包括将贫困和饥饿人口减半、实现普及小学教育以及在所有教育层面消除性别歧视。与其他区域相比, 本区域的进展表现令人印象深刻。然而本区域的平均进展速度及其相对表现使人们没有理由提早庆功。根据《目标》指标所衡量的社会经济贫困绝对规模依然十分庞大。

78. 区域总体成绩单也掩盖了国家间迥然不同的进展情况。不管是根据具体目标的水平和趋势、或是以《目标》状况和进展的总体衡量来评估, 很多最不发达国家、太平洋岛国以及中亚国家有可能无法实现《目标》的许多方面, 甚至可能有所倒退, 包括儿童健康、艾滋病以及肺结核方面的指标。

79. 本区域各国政府如果真的要为穷人实现社会发展问题世界峰会或《千年发展目标》所作出的承诺, 同时实现可持续的社会发展, 依然有很多工作要做。目前有很多在教育与健康目标的进展或状况方面步伐缓慢的国家在这些部门只拨出很小比例的国内生产总值。本区域最令人关切的国家也常常是那些得不到足够贸易或援助的国家。

80. 的确, 发展中国家政府对确定国家发展的轻重缓急、承诺在建立机制和采取政策以便推动可持续经济增长从而实现《目标》方面负有首要责任。然而为向最有需要的国家提供帮助, 发达国家也必须兑现它们在全球伙伴关系谈判中的条件, 加强努力提供更多、更为有效的援助并确保开展公平贸易以及确保穷人获得全球繁荣的公平份额。

²⁶ 见关于进一步采取措施促进社会发展的大会 2000 年 7 月 1 日第 S-24/2 号决议, 附件。

81. 当然光靠钱本身不足以实现《目标》，但是需要增加投资以帮助开展体制改革、采取良好政策并加强努力改善政府问责制。除非能够更切实有效地提供更多财务援助，否则低收入国家及其发展伙伴将无法认真坦率地讨论开展改革和投资以实现《目标》。对那些已开展改革并采取良好政策的国家而言，高收入国家应本着《蒙特雷共识》精神兑现它们要增加官方发展援助的承诺，以便使这些国家努力走向实现《千年发展目标》以及社会发展问题世界峰会的目标。

82. 现在正是朝这些方向采取举措的大好时机。很多国家正认识到需要相互更为密切合作驾驭全球化进程、减少对社会稳定的威胁并且要抓住在可持续社会发展方面相互日前依赖所带来的机会。

.