

## 第二章 文獻回顧

目前有關國際公共財的文獻越來越多，相關議題的討論更是蓬勃發展。本章第一節先探討國際公共財的定義，並以聯合國千禧年發展目標為例，說明目前有那些受到大家關注的國際公共財。第二節說明國際公共財數量決定的方式以及目前國際公共財的供給現況。第三節主要討論的是目前籌措國際公共財的主要財源及方式。

### 第一節 何謂國際公共財

傳統的財政學理論以非敵對及非排他的特性來定義公共財，一個適當的國際公共財定義也可依此來定義。例如 Kaul et al. (2003)提出：

定義一：如果一項財貨，具備非敵對的消費利益，或者非排他的消費利益，或者兩者兼備的特性，則此項財貨就是一項潛在（potential）的公共財。

定義二：如果一項財貨的消費並不排他，而且供所有消費者共同消費，則此項財貨就是一項事實（de facto）的公共財。

定義三：消費利益及於所有國家、人類及各世代的財貨<sup>1</sup>。

Kaul, Grunberg, and Stern (1999) 提出一個範圍較寬廣的定義：「所謂國際公共財是指財貨的利益及於一個以上的國家，且並未歧視其他人口族群或世代。」，在 Kaul 等人的定義下，可將國際公共財的分類以表 2.1 呈現：

表 2.1：國際公共財的分類（Kaul et al.）

特性	排他性	非排他性
敵對性	純粹私有財	非純粹公共財—俱樂部財 • 跨國性公園 • 國際通訊衛星 • 運河、航道
非敵對性	非純粹公共財—擁擠財 • 減少酸雨	純粹公共財 • 抑制全球暖化

<sup>1</sup>其原文為：「Global public goods are goods with benefits that extend to all countries, people, and generations。」

	<ul style="list-style-type: none"> <li>•遠洋漁業資源的共享</li> <li>•控制組織型態犯罪</li> <li>•管制害蟲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•基礎學術研究</li> <li>•抑制傳染疾病的擴散</li> <li>•強化臭氧層</li> <li>•特定的發明和知識</li> </ul>
--	--	--

資料來源：Kaul et al. (1999, p.5) and Sandler (2002, p.86)

Morrissey et al. (2002) 將國際公共財定義為可以使全球人民受惠的利益。可分為：1.直接提供效用、2.減少風險，以及 3.提高生產力等三面向，其分類如表 2.2。

表 2.2：國際公共財的分類（Morrissey）

利益種類 利益範圍	直接提供效用	減少風險	提高生產力
全球	保存生態多樣性	減少氣候變化風險；減緩財務不穩定的風險	全球管理機構；全球知識的產生
區域	保護森林與湖泊；維持和平	減少酸雨；減少疾病的發生	對乾燥地區農業的研究

資料來源：Morrissey et al. (2002)

世界銀行（World Bank 2001, p.133）將國際公共財分類為核心活動（Core activities）與補充活動（Complementary activities）兩部分，例如根除瘧疾是核心活動，而在個別國家間控制蚊子滋生的行為，則是補充活動；另一個例子為知識為核心活動，人們要獲得知識則需要接受教育，所以教育為補充活動。

Morrissey et al. (2002) 依照世界銀行的分類，並區分為國際間（international）及國家的（national），而提出如表 2.3 的例子。

表 2.3 依照世界銀行分類的國際公共財的例子

部門及範圍	核心活動	補充活動
環境（Environment）		
國際間	減少污染的排放	管制與租稅誘因
國家的	保育	環境生態教育
健康（Health）		

國際間	根除疾病的研究	接種疫苗的系統
國家的	保障國民健康	醫療照顧系統的健全
知識 (Knowledge)		
國際間	專門的研究中心	網路基礎建設去傳播知識
國家的	教育服務	教育基礎建設
安全 (Security)		
國際間	衝突的預防	衝突管理機構
國家的	減少犯罪	治安的維護
治理 (Governance)		
國際間	建立多邊機構	尋求國內社會的共識
國家的	好的政府管理	市政服務的改革

資料來源：Morrissey et al. (2002, p.41)

Anand (2004) 引述 Kaul et al. (1999)對國際公共財所做的定義，歸納出：

1. 國際公共財影響的層面會大於一個以上的團體或國家。
2. 受國際公共財獲益的範圍非僅限於一個國家，而是全球人口。
3. 國際公共財能滿足當今世代的需求，且不會危及未來世代。

Reisen, Soto, and Weithoner (2004) 則在 OECD 的工作報告中，進一步提出下列定義：

定義一：公共財是指具備非敵對、非排他及永續性的商品、衡量、事實或服務。

定義二：國際公共財 (International Public Goods) 是指其提供的利益會跨越生產國邊境的公共財。

定義三：區域公共財 (Regional Public Goods) 是指會產生外溢利益給生產國鄰近國家的國際公共財，不過，享受外溢利益國家的範圍並不及於全球上的其他國家。

定義四：全球公共財 (Global Public Goods) 是指會使全世界的消費者受益的國際公共財。

聯合國於 2000 年 9 月通過的聯合國千禧年發展目標<sup>2</sup> (UN Millennium Dev

<sup>2</sup>在聯合國千禧年高峰會議中，189 個聯合國會員國 (其中 149 個會員國由其國家元首或政府領導人直接代表)，就消除世界貧窮、飢餓、疾病、文盲、環境惡化以及婦女歧視等重要國際社會關心議題，商定一套有時限且能計量成果的工作發展目標。這些目標被置於全球事務的核心地位，

el-opment Goals) 中，提到多項具體的國際公共財，並予以特別重視，計畫能在 2015 年完成千禧年發展目標，此八項發展目標分別為：

(一) 消滅極端貧窮和飢餓

1. 與 1990 年的水準相比，在 2015 年時將每日收入低於 1 美元的人口比例減半。
2. 與 1990 年的水準相比，在 2015 年時將遭受飢餓恐懼的人口比例減半。

(二) 普及小學教育

確保到 2015 年時，任何地方的兒童，不論男女，都能完成全部初等教育的課程。

(三) 促進兩性平等與賦予婦女權力

最好在 2005 年時，在小學教育及中學教育中，消除兩性差距；至遲在 2015 年時，在各級教育中消滅此種差距。

(四) 降低兒童死亡率

與 1990 年的水準相比，在 2015 年時將五歲以下兒童的死亡率降低三分之二。

(五) 改善孕婦保健

與 1990 年的水準相比，在 2015 年時將孕婦死亡率降低四分之三。

(六) 與愛滋病、瘧疾及其他疾病對抗

1. 到 2015 年時，遏止並開始扭轉愛滋病毒的蔓延趨勢。
2. 到 2015 年時，遏止並開始扭轉瘧疾及其他主要疾病的發病率。

(七) 確保環境的永續能力

1. 將「永續發展」原則，納入國家政策及計畫之中；扭轉環境資源的流失趨勢。
2. 與 1990 年的水準相比，在 2015 年時將無法持續獲得安全飲用水和基礎衛生設施的人口比例減半。
3. 到 2020 年時，使至少 1 億貧民窟居民的生活有明顯改善。

(八) 全球合作促進發展

---

統稱為「聯合國千禧年發展目標」。

- 1.進一步發展開放的、遵循規則的、可預測的、非歧視性的貿易和金融體制。包括在國家及國際兩級，致力於改善政府治理、發展以及減少貧窮。
- 2.滿足最落後國家之特殊需要，包括對其出口品免徵關稅及限制配額、加強重度負債國家的減少外債方案、註銷官方雙邊債務、向努力於消滅貧窮的國家提供更優惠的正式發展援助（official development assistance）。
- 3.滿足地處內陸及小島嶼之發展中國家的特殊需要。
- 4.透過國家與國際方案，全面處理發展中國家的債務問題，使債務可以長時期承受而不致產生經濟問題。
- 5.與發展中國家合作，為青年創造有發展性及生產力的就業機會。
- 6.與製藥公司合作，在發展中國家提供可負擔的基本藥物。
- 7.與私人企業合作，普及新技術，尤其是資訊及通訊技術方面。

聯合國所提到的這八項國際公共財，包括應該「事實上」屬於由國家提供的公共財（教育和國民健康），以及其他各項跨越國境的財貨和勞務（全球性的公衛系統、全球性安全體系等）。

## 第二節 國際公共財的數量決定及供給情形

Sandler (1998)提出四種衡量國際公共財供給水準的方法：

### 1.總和法(Summation)：

將各國提供的公共財數量加總並估算最適數量。如為了維持全球氣候變遷的穩定，需要每一個國家在減少溫室氣體的排放上有所貢獻，故採總和法估算。

### 2.加權總和法(Weighted sum technology)：

在加權總和法下，一國應供給的公共財數量，端視他國公共財帶來之比例利益而決定。適合用來研究影響範圍僅有數個國家的區域性公共財，如酸雨問題。

### 3.最佳表現法(Best shot technology)：

公共財的數量由供給最大數額之國家所提供的數量決定。當外溢效果較強時，就較適合採取最佳表現法。如發現外太空有一小行星將墜落在地球造成嚴重傷亡，科技最先進的國家發射太空梭到外太空把小行星撞離原本的軌道，進而避免可能的損害。

### 4.最弱聯結法(Weakest link technology)：

公共財水準等同於最少量提供者所供給的數量。如為了防禦傳染病 SARs 的擴散，就算是公共衛生系統“最弱”的國家亦需有一定的防護努力。

目前國際公共財的供給情形，由聯合國於 2008 年 9 月 25 日在紐約召開的千禧年發展目標高層會議的背景資料說明，可以得知若干國際公共財的最新供給情形：

### （一）消滅極端貧窮與饑餓

消除極端貧窮的普遍目標仍然是各國、發展夥伴和民間社會組織的主要工作重點，這些努力正在對貧窮的廣度和深度產生影響。然而，儘管極端貧窮人口在全世界繼續減少，但在一些國家，包括大多數撒哈拉沙漠以南的非洲國家，這種進展緩慢而不平衡。

儘管 1990 年代初期以來，世界上營養不良和饑餓人口比例已經下降，但無法獲得足夠食物的人數卻增加了。發展中國家大多數窮人是純粹的糧食購買者，由於糧食價格上漲，大約 10 億人挨餓，估計至少有 20 億人營養不足。由於這種情況，實現到 2015 年將饑餓人口比例減少到 1990 年水準一半的千禧年發展目標指標更為困難。減少兒童營養不良方面的進展也很緩慢，發展中國家體重不足兒童的比例從 1990 年的 33% 縮小到 2005 年的 27%，遠低於 1990 年水準減半的目標。目前，發展中國家大約有 1.43 億五歲以下兒童營養不良，這種情況加重了疾病的影響，降低了他們的健康和教育潛力。

### （二）普及小學教育

2006 年，發展中國家的平均小學入學率達到 88%，高於 2000 年的 83%；不過，撒哈拉沙漠以南的非洲地區依然落後。在所有區域中，教育機會的不平等依然是主要障礙，阻礙充分實現千禧年發展目標 2 關於確保到 2015 年任何地方的兒童，不論男女，都能完成全部初等教育課程的具體目標。在許多情況下，教育品質依然欠佳，貧困兒童完成學業的機會較少，大多數發展中國家學生基礎學科的成績水準也較低。

### （三）促進兩性平等與賦予婦女權力

儘管有證據表明取得一定的成功，尤其是在小學入學方面，但在某些區域，

尤其是在撒哈拉沙漠以南地區，教育中的性別差距仍顯而易見。按照目前的進展速度，千禧年發展目標 3 關於最好到 2005 年在初等教育和中等教育中消除兩性差距，至遲於 2015 年在各級教育中消除此種差距的具體目標仍無法實現。

在消除教育方面的兩性差距已經取得進展。最突出的是小學入學率，三分之二的國家在 2005 年目標年實現了兩性平等。但在確保沒有入學的幾百萬女孩獲得基礎教育方面，進展還不夠迅速，而且各地區的進展很不平衡。在未能實現小學和中學入學率兩性均等這一目標的 113 個國家中，只有 18 個國家有可能在 2015 年實現這一目標。在中學一級已實現兩性均等的國家只有 35%，在大學教育中已實現兩性均等的國家只有 3%。

全球婦女參加勞動隊伍的人數增加了。如今，在不包括農業部門的有酬工作中，婦女幾乎占 40%，而 1990 年為 36%。但各區域婦女參與經濟的情況大不相同，農村地區特別受到限制，全球的婦女失業率也高於男子。

增強婦女在各國議會的政治代表人數已穩步取得進展，但十分緩慢，各區域情況很不均衡。2000 年至 2008 年期間，婦女在議會中的席位比例從 13.5% 增加到 17.9%。婦女在議會中代表人數超過 30% 的只有 20 個國家。雖然代表人數是衡量婦女影響決策能力的重要指標，但佔據領導地位的代表人數也十分重要。然而，擔任議會主持者的婦女人數僅從 1995 年的 10% 增加到 2008 年的 10.7%，還需要取得更大的進展。

#### （四）降低兒童死亡率

1990 年至 2006 年期間，全球五歲以下兒童死亡率從每 1,000 例活產中 93 例降至 72 例。儘管如此，62 個國家五歲以下兒童死亡率的下降速度仍不夠快，不足以達到千禧年發展目標 4 關於五歲以下兒童死亡率降低三分之二的具體目標。27 個國家的此項比率原地不動或有所惡化。撒哈拉沙漠以南非洲五歲以下兒童占世界五歲以下兒童人數的五分之一，但兒童死亡人數卻占全球總數的一半。在許多國家，營養不良和無法獲得水和衛生設施等初級保健和基本基礎設施問題，仍是使得母親及幼兒健康狀況不佳和死亡的主要原因。

#### （五）改善孕婦保健

每年都有五十萬名以上的婦女死於妊娠和生育相關併發症，主要發生在低收

入國家。1990 年以來，撒哈拉沙漠以南非洲或亞洲部分地區的孕婦死亡率幾乎沒有任何變化，婦女死於懷孕併發症的機率比已開發國家高好幾百倍。完全實現千禧年發展目標 5 關於 1990 年至 2015 年期間將孕婦死亡率降低四分之三的具體目標仍是艱難的任務，這是千禧年發展目標中進展最小的領域。妊娠期間、妊娠過後和生產過程中得到合格保健工作者的護理以及在出現危及生命的併發症時，及時得到婦產科急診的服務，對於防止孕婦死亡至關重要。

孕婦、新生兒和兒童保健方面的正式發展援助從 2003 年的 21 億美元增加到 2006 年的 35 億美元，但仍不足以達成目標。為了確保提供充足的資金用於加強保健系統，需要每年增撥 102 億美元的援助資金，以滿足孕婦和兒童保健及其他生育健康服務的需求。

#### （六）與愛滋病、瘧疾及其他疾病對抗

在 2007 年時，全球估計有 3,300 萬名愛滋病患者。撒哈拉沙漠以南非洲地區受該傳染病的影響最為嚴重，60% 左右感染愛滋病毒的成年人都是婦女。婦女仍特別容易感染愛滋病毒，尤其是在動盪不安的危機局勢中。而在擴大治療方面取得重大進展，中低收入國家需要接受抗愛滋病毒治療的 970 萬人中，已有 300 萬人接受此種治療。愛滋病毒抗體陽性的孕婦中，2004 年僅有 9% 為預防母嬰傳染而接受抗愛滋病毒治療，到了 2007 年增長為 33%。但是，在可以獲得資訊的國家中，只有不到 40% 的男子和 36% 的 15 至 24 歲婦女瞭解愛滋病毒如何傳播和如何預防感染，遠遠低於 95% 的目標。在許多國家，各人口群體尤其是易感染的群體沒有適當獲得預防愛滋病毒的服務，往往是由於防範歧視的法律不足。2007 年為低收入和中等收入國家方案提供的國際資金達到 100 億美元，在不到 10 年的時間裡增加了 9 倍。然而，這個數額仍低於防治愛滋病所需的每年 180 億美元的援助額。

瘧疾每年導致 100 多萬人死亡，其中 80% 是撒哈拉沙漠以南非洲五歲以下的兒童。在瘧疾控制方面取得了進展，特別是通過使用驅蟲蚊帳。自 2000 年以來，有統計資料的非洲國家在擴大使用驅蟲蚊帳方面都有顯著進步，但使用水準仍然很低。在撒哈拉沙漠以南非洲，要達到 80% 的使用覆蓋率估計需要 2.5 億頂蚊帳。到目前為止，承諾的資金僅夠提供 1 億頂蚊帳，還不到所需數量的一半。

在結核病方面，雖然發生率在大多數地區已穩定下來，病例總數仍在上升，



估計 2006 年有 920 萬新病例，170 萬人死亡。結核病的治療已有確切的良好方法，但主要挑戰在於如何擴大覆蓋面並解決抗藥性。

### （七）確保環境的永續能力

雖然已經有八十多個國家將國家永續發展策略納入國家政策，但顯然地，策略中的承諾與實際進展之間仍存在差距。重要的是，要將發展策略與其他發展計畫過程（例如減少貧窮策略）結合，這是強化環境發展與減少貧窮議題之間的聯繫、推動實現千禧年發展目標方面共同進步的途徑，也是獲得和協調來自捐贈國政府、國際組織以及主要團體支援的重要手段。

目前大約有 10 億人無法獲得安全的飲用水，25 億人缺乏基本的環境衛生服務。婦女們被迫將一天的大部分時間用於取水，而兒童，特別是女童，則被剝奪了受教育的權利。目前的趨勢表明，全世界有可能實現飲用水目標，但卻不能實現環衛目標。各地區情況差異很大，例如使用改善的飲用水水源的人口比例在撒哈拉以南非洲僅為 58%，但在東亞（88%）、西亞（90%）和北非（92%）則高得多。在獲得環衛服務方面也存在很大差異，撒哈拉沙漠以南非洲和南亞遠遠落後。同樣地，城鄉之間差異也很大。2006 年，每 10 個無法獲得改善的飲用水水源的人中，有 8 個以上生活在農村地區。而每 10 個缺乏改善的環衛條件的人當中，有 7 個生活在農村。

據估算，採用低成本和永續的技術來實現有關水和環衛的千禧年發展目標，每年至少需要 100 億美元。現在的情況是，在水和衛生方面的支出不到國內生產總值的 0.5%。理想情況下，各國應將這些支出提高到至少占國內生產總值的 1%。為實現目標，國際援助資金需要每年增加 36 億到 40 億美元。

根據聯合國人類住區規劃署的估計，在過去的十五年時間裏，全世界居住在貧民窟的人口與城市人口同步增長。撒哈拉沙漠以南非洲以及南亞和西亞的情況尤其嚴重。即使實現到 2020 年至少 1 億貧民窟居民生活有明顯改善這一目標，也不過占世界貧民區估計人口的 10%。照目前的增長速度，預計到了 2050 年，世界貧民區人口將增加兩倍，達到 30 億。

儘管以永續方式管理的森林面積有所增加，全世界的森林砍伐區域（主要是因為土地使用的改變）仍以每年大約 1,300 萬公頃的速度持續著。世界上最具生物多樣性的一些地區和森林生態系統，包括東南亞、大洋洲、拉丁美洲和撒哈拉

沙漠以南非洲，森林喪失速度最快。這導致了氣候變化、生物多樣性的喪失和自然災害風險的增加，威脅著依賴森林的農村家庭和土著人民的生活。很多森林豐富的國家需要財政資源、改良技術和提高能力，來實施符合國家發展戰略的可持續、參與式森林管理和保護做法。

#### (八) 全球合作促進發展

自 2001 年啟動杜哈回合多邊貿易談判以來，在給發展中國家帶來實質利益的貿易制度問題上始終沒有達成協定。相反的，各國正越來越多地致力於雙邊、多邊和區域的貿易、投資以及其他經濟協定。與此同時，在按照千禧年發展目標中，滿足最落後國家的特殊需要方面，進展很少。相對於其他發展中國家，對最落後國家的優惠因已開發國家優惠制度的擴大而受到侵蝕。就免稅市場進入和適用關稅的平均水準而言，對最落後國家的優惠待遇只在農業方面比較明顯。不包括軍火和石油貿易，已開發國家市場的免稅進入，只涵蓋最落後國家出口的 79%，遠遠低於 2005 年 12 月世界貿易組織在香港舉行的第六次部長級會議《部長宣言》確定的 97% 的指標。

擴大正式發展援助的努力也遭遇挫折。2007 年，達到或超過援助占國民總收入 0.7% 的商定指標的國家僅有丹麥、盧森堡、荷蘭、挪威和瑞典。來自發展援助委員會成員的淨援助總額 2007 年下降到 1,037 億，占已開發國家國民收入總和的 0.28%，對最落後國家的財政援助，也低於所作承諾。除了上述國家外，只有比利時、愛爾蘭和英國達到了向最落後國家提供的援助至少占其國民總收入 0.15%~0.2% 的指標。以貨幣實值計算，對發展中國家的援助流量比 2006 年的水準下降了 8.4%，而 2006 年已經低於 2005 年的最高水準。2005 年援助流量達到高峰，是由於對尼日利亞和伊拉克的巨額債務減免，以及一次性增加人道主義救濟，而不是擴大對核心發展方案支持的結果。

千禧年發展目標中全面處理發展中國家債務問題的具體目標，目前尚未充分實現。實際上，進展主要體現在對最貧窮國家的債務減免方面。截至 2008 年 6 月，41 個根據重債窮國計畫<sup>3</sup>有資格獲得債務減免的國家，有 33 個達到了其決定點，23 個已達到完成點，即預期債權人不可撤回地全額提供在決定點承諾的債

---

<sup>3</sup>重債窮國計畫 (the Heavily Indebted Poor Countries, 縮寫為 HIPC) 希望能夠協助世界最窮困的國家將外債降低至能夠承擔的水準，讓這些國家的政府得以正常施政。

務減免額。各種形式的債務減免將把 33 個決定點後國家的債務總額從 1,050 億美元減少到 90 億美元（2006 年淨現值），減少了 90% 以上。這一點，幫助將所有發展中國家的外匯償債率，從 2000 年占出口收入近 12.5% 降低到 2006 年的 6.6% 和 2007 年的 3% 左右，從而創造了沒有沉重債務負擔的投資和復甦環境。

千禧年發展目標中關於提供負擔得起的基本藥物的具體目標促使人們採取實際行動，增加對愛滋病、瘧疾和肺結核基本藥物和治療方法的供應。然而，在許多發展中國家，很多基本藥物人們仍然負擔不起。追蹤對基本藥物所作承諾的履行情況面臨困難，部分是由於對何為基本藥物缺乏具體指標，情況模糊。為此，應制訂明確的指標，加強干預措施，以擴大發展中國家的窮人以合理價格獲得基本醫藥的機會。

以上的背景資料概述了到目前為止千禧年發展目標的執行情形以及所獲得的成就。千禧年發展目標是有史以來最大也是最有規模的國際公共財供給計畫，對於改善國際公共財數量提供不足的現況很有幫助，只是能否在 2015 年達成預定目標，仍然有賴各國政府的支持與配合。

### 第三節 國際公共財的財源籌措方式

Kaul et al. (2003) 提出四種國際合資<sup>4</sup> (cooperative financing) 的財源策略方式：

#### (一) 國際財務誘因 (International financial incentives)

通常與提供國內財務誘因的方式一致，包括租稅、罰款、補貼等。在國際公共財的提供上，有兩項國際性租稅最受重視，一是通貨交易稅(currency transaction tax，又稱杜賓稅，Tobin tax)，另一是碳稅(carbon tax)。另一方面，國際財務的反誘因通常採取經濟制裁或者削減國際援助的方式表達。某一國家不能遵守國際規範(例如保障人權)，其他國家可能取消預定給予的援助，相反的，配合國際需求，打擊毒品走私與恐怖活動的國家，便可能得到更多的外國援助。

---

<sup>4</sup>一個國家本身投入國際公共財的資源越大，就有越大的誘因尋求其他國家的合作。尤其是面對一些具有「最弱聯結」性質的國際公共財，例如口蹄疫，狂牛症等傳染疾病的防治，只有一個國家的投入，欠缺其他國家的共襄盛舉，政策執行的效力一定事倍功半。故理想的政策是追求以國際合作的方式來共同出資提供有需要的國際公共財。

在財政學的討論中，對某項行為的補貼是促進這項行為的方法之一，國際公共財的情形也一樣。然而，在國際舞台中，這些為促使某些國家提高國內有關國際公共財支出的補貼，卻常以外援的形式來進行。

(二) 成本增加補助或補償 (Incremental cost payments or compensation)

所謂的成本增加補助是指當某一國家支出在國際公共財上的經費超過基於本國利益所可能支出的部分，則可得到補助或補償。例如聯合國氣候轉變架構條約 (UN Framework Convention on Climate Change) 及生物多樣性條約 (Convention on Biological Diversity) 都有這種財務補助的規定。

(三) 跨國服務機構的直接支出 (Direct spending on intergovernmental service facilities)

聯合國轄下和所屬的各個國際組織就是國際公共財的服務提供者。在這些國際組織中，國與國之間能夠交換經驗、研商國際協議。有些國際組織負有蒐集各國資訊和統計數據、觀察和分析全球趨勢、監管國家遵守協議的情形等責任與功能。對個別國家而言，這些工作交由國際組織執行，能夠享受相當的規模經濟，自然比自己單獨執行來得有利。更加上這些國際組織很多時候同時負責多項工作職掌，同樣的功能由多個國際組織共同提供，又可產生另一層面的規模經濟。

這些擔負協調和有時直接提供服務的國際組織的經費來源主要來自會員國的強制捐款，捐款額度通常依照國家的「支付能力」來計算<sup>5</sup>。國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 和世界銀行的經費主要來自各會員國的中央銀行和財政部預算，世界衛生組織的經費由各國衛生或保健部預算支應，糧食及農產組織 (FAO, Food and Agriculture Organization) 的預算主要來自各國的農業部，而勞工部負擔國際勞工組織 (ILO, International Labor Organization) 的預算支出等，都是由會員國的相關部門提供捐款的例子。

(四) 全球服務使用費 (User fees and charges for global services)

例如國際郵政聯盟 (Universal Postal Union) 為改善開發中國家的郵務系統

---

<sup>5</sup>在加入IMF時，每個會員國需存入一筆認繳款，稱為份額。一國的份額主要由其相對於其他會員國的經濟地位而決定，考慮會員國國內生產總值、經常帳戶交易和官方儲備的規模。份額決定成員國向IMF認繳的本金以及可以向IMF借款的限額，份額同時還幫助決定成員國的投票權。以美國為例，在2008年時佔有17.09%的份額，並擁有16.77%的投票權。

而成立的服務品質基金 (Quality of Service Fund)，即規定工業國家的郵件寄往開發中國家時，工業化國家除了要支付正常的費用外，額外約繳付 7.5% 的費用要撥入基金內，作為基金運作的財源。至於其他像機場稅、飛越領空稅、燈塔費等的徵收，都規範於國際條約中，對本國及其他國家的使用者收取使用費，以回收提供服務的成本。

Kaul et al. (2003, pp.329)，在討論國際公共財財源籌措現況的研究結論中，指出以下的幾項特點：

1. 大部分的國際公共財財源來自對國家公共財的提供。
2. 國際公共財的國際合資策略主要是已開發國家的願望。
3. 國際公共財的國際合資提供方式基本上呈現受益者支付的原則。
4. 國際公共財的國際合資很多時候以已開發國家對開發中國家提供援助的外表進行。

Atkinson (2004) 提出了七種國際公共財的財源籌措方式，希望能透過這些除了正式發展援助以外的新的來源收入，作為達成聯合國千禧年發展目標的資金來源。

#### (一) 全球環境稅

針對會產生環境外部性的財貨課稅，尤其是使用碳氫化合物燃料的財貨，並根據他們產生的碳排放量來課稅。這種稅課的好處在於會產生雙重紅利 (double dividends)，即一方面對污染的行為課稅，使得污染的減少，另一方面利用獲得的稅收，在稅收不變的原則下，減少扭曲程度較高的租稅的徵收<sup>6</sup>。據估計若是對高所得的國家課每加侖汽油 4.8 分美元的環境稅，將會產生一年 500 億美元的稅收。

#### (二) 通貨交易稅 (杜賓稅)

以國家或是市場為基礎，針對通貨交易來課稅，涵蓋的交易範圍包括即期交易、遠期合約、期貨、交換及其他衍生性商品。通貨交易稅一開始的目的是設計用來減少財務上的投機性，故其稅率較高，而在 Atkinson 的設計下，是為了籌

---

<sup>6</sup>加拿大的英屬哥倫比亞省從 2008 年 7 月 1 日起課徵二氧化碳排放量每噸 10 元加幣的碳稅，以每年增加 5 元的速度直到 2012 年達到 30 元的水準，而為了維持稅收的中立性，將會同時調降公司及個人所得稅。

措聯合國千禧年發展目標的財源，所以在原先的設計下，每次投機性交易要課交易金額 0.25% 的稅，如改成只課 0.01%，每年可產生 150 億美元的稅收；如稅率為 0.02%，每年的稅收則可達到 280 億美元。

### （三）創造新的特別提款權（Special Drawing Rights）

特別提款權<sup>7</sup>原先的目的是去增加國際間的流動性，但是目前有人關注在新的特別提款權的創造以提供資金給發展中國家。倡導者認為新的特別提款權應該被創造，且已開發國家應該重分配他們特別提款權收益的份額以提供資金流量的補充給個別發展中國家。對於聯合國千禧年發展計畫的融資需求來說，250 億到 300 億美元的新的特別提款權將會是相當大的數目。不過，這種特別提款權的信用提供若利息費用由接受幫助的國家負擔，則類似於低利貸款。若由捐獻國家負擔，則類似於正式發展援助。

### （四）國際融資機構（International Finance Facility）

國際融資機構這個概念由英國政府所提出，主要是提供額外的財源並且確保所提供的資金能被有效運用。這種財務安排有三個關鍵要素：1. 每年的正式發展援助能持續增加，一直到 2015 年達成千禧年發展計畫。2. 借款國家必須要預先承諾，以確保約定能達成。3. 允許在發展支出上，立即且大量的增加。國際融資機構的好處在於不需要每個已開發國家都加入，非常具有彈性。

### （五）增加私人對於國際發展援助的捐獻

慈善捐贈的數額在富有的國家是非常豐盛的，如美國一年有超過國民所得 1.5% 的捐贈。而且，人們不只捐錢，有時還會以志工等方式呈現。不過，大部分的慈善活動還是比較著重在國內，國外事物的比重上還是較少，這有可能是因為地理環境上的間隔，使得人們認為和自己較無直接關係。可能的政府政策包括：給予捐贈者更多的租稅誘因去增加對國際發展的援助，又可以建立全球性基金會，基金會的目標著重在擴大私人捐獻者的參與、尋求企業的援助、網路捐獻，以及舉辦對於捐獻者的教育課程。

---

<sup>7</sup>特別提款權，又稱為「紙黃金」，是 IMF 於 1969 年創立來用於進行國際支付的特殊手段。它依據各國在 IMF 中的份額進行分配，可以供成員國平衡國際收支。它是 IMF 分配給會員國的一種使用資金的權利。會員國發生國際收支逆差時，可用它向基金組織指定的其它會員國換取外匯，以償付國際收支逆差或償還基金組織貸款，還可與黃金、自由兌換貨幣一樣充作國際儲備。

## (六) 全球樂透

這個概念由前芬蘭總統 Martti Ahtisaari 所推動，聯合各個國家一起舉辦全球樂透，其獲利的一部份移轉到全球樂透基金，而這個基金將會由聯合國或是其他機構所獨立運作的。此項收入很難準確估計，大約一年有 60 億美元。

## (七) 增加移民的匯款回國

移民的匯款回國據估計已經從 1980 年的 150 億美元增加到 2002 年的 800 億美元，對於開發中國家而言是僅次於外國直接投資（FDI）的外部資源流入。移民的匯款可視為全球資源的重分配，可以幫助開發中國家的資本形成、提供基礎建設以及作為企業的融資等。故要增加移民的匯款回國最重要的是減少匯款的成本，例如把匯款的手續費降低以吸引更多的資金匯回國內。

Jha R. (2004) 亦提出了 21 種取得國際公共財財源的建議方式，以表 2.4 歸納整理。

表 2.4 21 種取得國際公共財財源的建議方式

1	交易流通稅（杜賓稅），和其相類似的為跨國境的資本稅。
2	對出口及進口總額課徵租稅。
3	碳稅（根據碳排放量來課稅）。
4	國際武器交易稅。
5	對郵政及通信收入收取附加費。
6	國際樂透。
7	對國內稅收收取附加費，例如對處於所得稅最高級距的人課徵附加稅。
8	對某些國內稅採指定用途方式，例如針對奢侈消費課稅。
9	對人造衛星置放在衛星軌道上的行為收取停泊費。
10	在國際海域中開採礦物的特許權費。
11	對在南極的開發收費。
12	對在國際海域的捕魚行為收費。
13	對電磁波譜的使用課稅。
14	對國際航線的飛行課稅。
15	對國際貨運的課稅。

16	對污染課稅。
17	對可交易污染特許權課稅。
18	一個自願的國內稅，稅收移轉予重要的全球性機構。
19	新發行的特別提款權，分配給貧窮的開發中國家（或是使用這些特別提款權來提供有迫切需要的國際公共財）。
20	處分部分 IMF 的黃金儲備。
21	對網路課稅。

資料來源：Jha R. (2004)

為了達成千禧年發展目標，估計每年仍需較目前的正式發展援助金額多出 500 億美元<sup>8</sup>，如果各捐助國能達到聯合國所設定的援助金額占國民總收入 0.7% 的目標，則不需要另外籌措新的財源。然而在目前正式發展援助金額仍不足夠的情形下，額外的經費來源將會是相當的重要，故本節整理各學者的意見，說明未來可能的財源籌措方式。

<sup>8</sup>在世界首腦會議上，捐助國已承諾將援助從 2004 年的 800 億美元增加到 2010 年的 1,300 億美元（按 2004 年不變價格計算）。要想到 2010 年實現承諾的援助水準，未來三年內，目前對核心發展方案的援助（不包括債務減免）的增長率必須提高許多。