



EXPERT WORKING GROUP  
ON GLOBAL PUBLIC INVESTMENT

专家工作组  
全球公共投资

# 进展报告

2021年7月



---

Equal



# 致谢

本报告由Equal International召集的全球公共投资专家工作组（EWG-GPI）独立编写。

感谢各位合作伙伴和同事的积极参与，与我们一起共建全球公共投资（GPI）体系（见附件2）。特别感谢琼普·兰格研究所、伦敦玛丽女王大学、韦尔科姆信托基金会和比尔及梅琳达·盖茨基金会对本项目的资金支持。

秘书处：Equal International于2020年10月召集了全球公共投资专家工作组，成为该工作组的秘书处。Equal International是一家专业咨询公司，具备全球发展领域的专业知识，提供高质量的咨询服务。Equal International旨在通过思想领导、战略制定、执行支持、研究、监测、评价和学习促进包容性发展。Equal International乐于与民间组织、政府部委、联合国机构、社区团体和企业部门合作，也支持这些组织之间的交流协作。获取关于Equal International的更多信息，请访问 <https://www.equalinternational.org/>

## **Equal International, 为全球公共投资专家工作组提供行政支持:**

Anton Ofield-Kerr, Equal International 主任

Valli Yanni, Equal International 共创领导

Jonathan Glennie, Equal International 全球公共投资主任兼主要作者

Simon Reid-Henry, 主要作者, 玛丽女王大学/独立报

Maria Stacey, Equal International 高级研究员

Hugh Reed, Equal International 项目经理

Patricia Alemañy Billorou, Equal International 方案助理

# 目录

前言 .....	2
1. 为什么我们支持全球公共投资 .....	3
2. 共同受益：全球公共投资如何使用？ .....	18
3. 共同决定：如何管理全球公共投资？ .....	25
4. 共同贡献：如何增加全球公共投资？ .....	28
5. 共同创造：全球公共投资的路线图 .....	33
关于专家工作组 .....	37



# 前言

在我们思考如何确保全人类的可持续生存大计时，国际合作从未像在当下这样重要。目前的“援助”体系业已过时，难以奏效——仅靠自愿承诺永远无法筹集到足够的公共资金来应对全球危机，减少贫困并解决日益严重的不平等。

我们正在建立全球公共投资（GPI）的概念，以此论证国际财政因其特殊之处，在为可持续发展目标（SDGs）提供资金支持、应对气候紧急状态和为下一次大流行病做准备的过程中，发挥着关键作用。我们需要一个具体的体系，通过对所需货物、资本和基础设施进行长期、稳定的投资来实现这些目标。

在全球公共投资体系中，所有国家均可有所贡献，并从中受益，能够共同管理用于实现全球目标的公共资金。这不仅仅将转变当前的国际援助体系，更代表了21世纪财政政策的新思维。

在过去的几年里，越来越多的专家、组织和政府表示支持建立全球公共投资体系。仅在最近几个月，诸多国际专家组和领导人就呼吁建立一个类似的体系。其中，大流行防范和应对独立小组的调查结果建议建立一个“基于支付能力的全球公共商品长期融资模型”；国际货币基金组织（IMF）总裁克里斯塔琳娜·格奥尔基耶娃（Kristalina Georgieva）呼吁在国际财政中建立新的“布雷顿森林”体系。<sup>1</sup>

为响应了诸如此类的呼吁，我们试图建立一个全球公共投资路线图。然而，我们还需要解决一些关键的技术问题，并将政治上的机会与阻碍纳入考量，从而形成完整连贯的行动计划。大多数人都已认识到需要变革，也有不少人单独提出了自己的想法，<sup>2</sup>但尚没

有技术上合理和政治上可行的路线图能够让政府、多边组织、民间社会和其他利益攸关方直接签署。因此，我们于2020年秋成立了全球公共投资专家工作组（EWG-GPI），来制定这样一份路线图。

这份进展报告概述了专家工作组迄今为止在建立全球公共投资体系方面取得的进展。报告基于长达八个月的分析和审议，但并不构成这一议题上的最终意见。按照全球公共投资体系的理念，全球民众的意见必将持续影响体系的发展。为此，在专家工作组继续进行讨论的同时，秘书处正在咨询国际社会的意见，征求广大的利益攸关方对国际公共财政未来走向的看法。在过去的几年里，我们召集了来自不同的选区和组织的人士，进行了多次线上和线下的讨论，共同创造了全球公共投资这一概念。我们致力于实现全球公共财政的民主化愿景，在全球范围内征求意见综合反映了我们近期在这一方面的努力。

在我们开始下一阶段工作时，我们鼓励国际社会的所有部门参与其中。在全球范围内完成意见征询之后，我们将根据反馈，继续与各方携手共创全球公共投资体系，同时同步开展外联和宣传活动，确保该体系能够获得广泛的高级别支持。

指导委员会，全球公共投资专家工作组

- Clara Bosco，全球公民参与联盟
- Alicia Ely Yamin，健康伙伴基金会
- Harpinder Collacott，发展举措扶贫研究所
- Milindo Chakrabarti，金达莱政府与公共政策学院
- Christoph Benn，乔普·朗格研究所
- Pascale Allotey，联合国大学-全球健康研究所（UNG-IIGH）

1 大流行防范和应对独立小组(IPPPR)，COVID-19: Make it the last pandemic，2021年5月，[https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-make-it-the-last-pandemic\\_final.pdf](https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-make-it-the-last-pandemic_final.pdf)；Kristalina Georgieva，“A New Bretton Woods Moment”，2020年10月，<https://www.imf.org/en/news/articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment>

2 Homi Kharas和Meagan Dooley，Debt Distress and Development Distress: Twin Crises of 2021，《Brookings Global Working Paper》第153卷，2021年3月，<https://www.Brookings.edu/research/debt-distress-and-development-distress-twin-crises-of-2021/>；M.Manuel和C.Manuel，2018年，Achieving Equal Access to Justice for All by 2030: lessons from global funds，<https://odi.org/en/publications/regeeting-equal-access-to-justice-for-all-bo-2030-creement-from-global-funds/>

# 1. 为什么我们支持全球公共投资

全球公共投资体系（GPI）旨在成为当前国际融资格局中一种灵活的筹资渠道，为有公共需求但因结构原因容易出现供应不足的产品及服务筹措资金。在不少情境中，人们已经在朝这个方向努力<sup>3</sup>，但尚未能凝聚各方力量，开展统筹工作。

这一21世纪的国际公共筹资方法代表了一种全新的筹资理念，各方都将为可持续发展注资，为保障全球公共产品、服务和设施安全，维护全球人民福祉贡献力量。筹资只是全球治理的一部分，但其重要性不言而喻。利用全球公共投资可以让我们跳出当前体系，不再通过零散有限的双边渠道购买物资，转而建立一个基于共同责任和普遍受惠原则的体系。各国将根据公平分摊的额度持续捐款，各国都将对如何分配资金（赠款还是低息贷款）拥有发言权。全球公共投资意味着所有人都从中受益，所有人都享有决定权，所有人都做出贡献。

3 JM Severino和O.Ray, The End of ODA: The Death and Rebirth of Global Public Policy, 全球发展中心第167号工作文件, 2009年3月, [https://www.cgdev.org/sites/default/files/1421419\\_file\\_end\\_of\\_oda\\_final.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/1421419_file_end_of_oda_final.pdf)

# 历史性机遇

随着新冠肺炎疫情持续蔓延，国际上仍在努力筹措必要的资金，确保所有国家能够有效应对疫情。对所有人而言，现状都不尽如人意。甚至在新冠肺炎之前，几乎所有发生经济边缘化的国家中，煽动对立情绪的民族主义都已死灰复燃，人们无法确知多边主义将何去何从。我们亟需改进国际合作方式，却可能正处于冷战结束以来合作能力最弱的阶段。因此，提出全球公共投资这一想法可谓恰逢其时。

长久以来，由于受到以下因素的阻碍，人们很难就建立协调一致的国际财政合作机制时进行严肃的探讨。

- a) 人们担心“全球税”历来不受欢迎，且不具备可行性。
- b) 1970年代以来的政治对话不利于开展全球经济合作。
- c) 人们普遍没有意识到开展对话的紧迫性，这一点直到最近方才改变。

如今，我们对这三点的认识必须有所改观。首先，长期以来认为各国永远不会分享其财政主权或汇集财政资源的观点越来越不合时宜。国家与国家分享公共收入的方式有很多，北约等国际组织的会费、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金（全球基金）伙伴国家的长期捐款（许多较贫穷的国家也是该基金的捐赠国）都属于收入共享<sup>4</sup>。数十年来，人们都不曾如此郑重地考虑设定跨国公司应缴纳的最低税额；而美国也已支持在世界贸易组织就可能的TRIPS豁免进行基于文本的谈判<sup>5</sup>。

第二，全世界正在反思新自由主义经济的话语体系。这一流派历来强调个人自由，弱化社会保障与生产体系的作用，以此限制政府对社会事件的干预能力。近几十年，新自由主义在自由民主国家广泛传播。1980年代以来，不走维护本国财产安全，保障国家富裕的“正确”路线，想要将经济政策重心转移到投资和互惠的政党总是很难获得发言权，往往也没能注意到参与谈判的利益攸关方之间的权力差异。如今，人们终于认识到，当前的多边体系已经岌岌可危，应当及时修补提升，从而保障更多民众的福祉，为建立更公平更具可持续性的体系提供支持。这也就意味着，让所有人参与构建国际秩序，参与制定新规则。

4 Frankman, M.J., 1996, 'International Taxation: The Trajectory of an Idea from Lorimer to Brandt', 《世界发展》第24卷第5期第807-820页；Bird, R., 2018年, Are Global Taxes Feasible?, International Tax and Public Finance, 第25期, 第1372-1400页。

5 《纽约时报》，US Backs 15 % Global Minimum Tax to Curb Profit Shifting, 2021年5月20日；Cody Kallen, Effects of Proposed International Tax Changes on U.S. Multinationals, Tax Foundation Fiscal Fact第761期, 2021年5月, <https://files.taxfoundation.org/20210427161012/effects-of-improdes-international-tax-changes-on-us.-multinationals.pdf>；《与贸易有关的知识产权协定》豁免提案可参阅<https://docs.wto.org/dol2fe/pages/ss/directdoc.aspx?filename=q://ip/c/w669r1.pdf&open=true>

第三，自2008/9年全球金融危机以来，尤其是在新冠疫情全球大流行，各国经济社会活动受限的背景下，未能解决共同风险和脆弱性问题所造成的巨大的国内社会经济损失暴露无遗，而这正是新自由主义政策主导的后果。人类即将面临气候紧急状态，生物多样性受损正影响着地球生命的未来，而新冠疫情进一步加剧了贫困与不平等现象，这一切都表明人们必须尽快吸取新自由主义带来的教训。

几十年来，全球各国终于开始寻找类似全球公共投资体系的联合方案，以解决“集体行动问题”。即使所有国家纸面上都认同某些目标，集体行动的困境依然造成了在这些方面融资不足。<sup>6</sup>而集体不行动的成本比集体行动的成本高得多。

---

<sup>6</sup> 除其他外，Anatole Kaletsky, *Europe's Hamiltonian Moment*, 报业辛迪加，2020年5月21日，二十国集团高级别独立小组为大流行防范和应资助公共资源；全球开发银行峰会。所有上述高级别小组均表示有必要为国际财政探索新方案。可是到目前为止，尚未明确新方案。

# 四大支柱

全球公共投资体系有四大基本支柱，这些支柱使得公共资金在国际范围能亦能发挥其独特作用。



1. **全员捐款，公平分摊：**目前国际秩序中“捐助国”为“受援国”提供的援助有限，且这套话语体系已经过时。新体系将采用公平分摊的办法，让**所有国家**都成为全球公共投资中的贡献方。



2. **持续投资：**不再坚持各国在达到较低人均收入水平后不再获得国际支持这一存在缺陷的做法，转向**持续投资**，以实现未来繁荣和公共效益。



3. **代议制度：**摆脱与当前国际公共财政官方发展援助（ODA）的主导范式相关的根深蒂固的权力关系，采取一种更加**民主责任**的管理办法。转变不仅局限于决策结构，而是从一开始就改变优先事项。南南合作的经验有助于建立全球公共投资体系的管理模式。



4. **共同创造：**从为解决过去的问题而确定的已有融资安排，转变为能够适应未来挑战的更有活力的进程。各国将共同设计与其当地和全球需求相关的有影响力的解决方案。





## 筹集更多资金

全球公共投资体系具有吸引力的根本原因是它有可能筹集到额外的资金。在大多数国家政府债务增加的情况下，更加需要额外的资金来源。通过增加捐赠方的数目，并按照平均分摊的原则分配捐赠额度，全球公共投资体系即使减轻了传统捐助方在满足全球普遍需求方面的相对负担，也能够筹集到新的资金。例如，如果每个国家每年捐赠仅一天的名义国内生产总值（GDP）（0.28%），按2019年的价格计算，全球公共投资体系每年就可以筹集2400亿美元。许多国家已经在向国际公共基金捐款：印度是流行病防范创新联盟的创始成员，布基纳法索是全球基金的捐赠国。

各国的捐款额度可以根据精细化的支付能力衡量标准进行分级。当前已经存在一些公认的分担办法，能够确定不同国家对国际计划的捐款额度。其中最简单的是以人均国民总收入（GNI）的一定比重为标准。但也可以考虑其他办法，包括一些创新的方法。例如，获得抗击新冠肺炎工具加速器（ACT-A）促进委员在分配额度时，考虑了国家经济在全球化背景下的开放程度；也有其他标准在参照制度质量等因素对一个国家承担相应责任的能力进行评估后进行分配。



## 提升资金使用效益

在注重数量——即关注筹集资金的数量同时，更要关注质量，确保筹得的资金发挥效益。在2007/8年全球金融危机期间，各国政府为避免再次陷入大萧条投入了大量资金，但并不是所有的钱都用在了刀刃上。正如一位著名经济学家所说，“如果经济结构薄弱，注入数万亿美元也将收效甚微。”<sup>7</sup>国内的问题让政府认识到，在接下来的几年中需致力于“重建美好未来”（BBB），但新冠疫情的爆发让他们认识到国际经济结构也面临着同样的问题，亟待优化。根据目前的估计，新冠肺炎已经使全球极端贫困人口数量增加了约1亿，<sup>8</sup>如不采取措施，这个数字还将继续增加。应对如此大规模的挑战需要一个由各方合作建立的考虑周全的流行病应对架构，而全球公共投资体系即可以提供这样一个平台。

<sup>7</sup> Mazzucato, Mariana. 《Mission Economy》第十九页，企鹅出版集团

<sup>8</sup> 世界银行：<https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>

## 影响力提高

有大量证据表明，只有在预期受益者充分参与管理和监测时公共支出才最具实效——而这也是《援助实效问题巴黎宣言》的基本原则<sup>9</sup>。全球公共投资体系本身就包含了接受国自主和各方权力共享的机制。虽然在过去的援助中，这类机制往往可有可无，但这本不应该是一个可选的附加项。如果我们要认真对待人的尊严和权利，那么我们就应当在全球范围内采取干预措施时，提升各方参与度，让各方共享权力；这也是迄今为止最有效的干预办法。评估全球公共投资体系的影响时，不仅要从事物有所值的角度出发，还要考虑其为社会带来的价值。这意味着需要建立新的评估框架。

## 承担更高风险

在人类历史上，冒险是进步的前提。作为公共投资的一种形式，全球公共投资体系将允许为高风险项目注资；一些官方发展援助过去已经成功地做到了这一点。全球公共投资体系可以借鉴私人部门投资的创新做法，在各方一致同意后，将一部分资金专门用于“风险性”支出，特别是与创造全球公共产品和维护全球福祉有关的研究。除非我们准备为更具野心，投资风险也更高的项目注资，我们将永远无法应对气候变化或健康脆弱性带来的挑战。事实上，在人类创新的历史上，有一个共同的特征：当我们投资时，我们认为我们确切地知道社会需要什么，但最终却会发现我们真正需要的东西，而这些我们从未想过要寻找。

## 更长期更稳健

全球公共产品融资将使需要长期支持的项目，如基础设施和公共服务，获得更多资金，确保和维持其运营。拜登政府向世人展示了政府在致力于保障公共利益时所能取得的成就。但并非所有国家都拥有美国这样的财政空间。目前，以优惠形式提供的国际公共资金存在投资期限，需定期递交报告或证明短期“成果”，这些往往使得促进社会繁荣所必需的基础项目更难获得资金支持。

<sup>9</sup> <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>



## 公共资金

由于经济结构固化加之政治上对不平等观念的放任，过去几十年里，无论国家富裕还是贫穷，越来越多的财富都掌握在私营经济部门的少数人手中。今天，税收、知识产权、反垄断、贸易以及其他领域的法律框定了我们彼此之间的关系以及我们与世界的关系，从而限制了全球民众可获得的商品和服务的总价值。过去四十年中所构建的这些规则，使财富和权力进一步集中到少数人手中。乐施会（Oxfam）每年的报告都提醒我们，世界一半的财富都掌握在少数人手里。这些规则在系统层面损害了各国公平分配资源的财政能力。但我们可以同心协力，重建这些规则。

重新确定使用有限资源的优先次序，也意味着改变那些将不平等内化的制度安排。旧体制造成了国际和国内的不平等；只有在投资时将公众利益置于首位，才能将其消弭。全球公共投资为我们如何向前迈进，代表全球民众重建国际领域提供了蓝图。

## 服务和基础设施

我们需要公共服务，因为无论受益方支付能力如何，公共服务都能确保提供并维护公共产品。维护全球卫生安全，保障全球公共利益需要一个正常运作的国际卫生结构和得力的国家卫生系统。私营供应商可能为此作出贡献，但不能保证。正如专家工作组的一名成员所言：“公共产品、服务和基础设施具备类似性质，（一定程度上）都是非排斥性和非竞争性产品。例如，教育可以由私人提供，但研究表明，只有在所有人都能享受免费教育时，才能实现教育社会效益的最大化。随着时间的推移，一些服务本身甚至可能被视为公共产品（例如，很难将英国国民健康保险制度“仅仅”视为一项服务），从而成为社会基础设施的一部分。公共产品和服务使人们在各个政治层面团结起来。”<sup>10</sup>不仅仅是在国家内部，在国际上，我们也需要有这样的公共产品、服务和基础设施。

<sup>10</sup> Reid-Henry,S, 2019年, Global Public Investment: Redesigning International Public Finance for Social Cohesion—A Preliminary Sketch. De Boeck Supérieur, « Revue d'économie du développement », 2019年2月, 第27卷, 第169至201页, 第181页。 <https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2019-2-page-169.htm>

## 国家和国际凝聚力

从20世纪的国内资源再分配到21世纪的国际合作，采用全球公共投资体系，可以在民族国家内外建立社会凝聚力，并在此过程中加强多边体系。各福利国家的形成过程表明，社会凝聚力与其说是一种文化遗产（即较小的国家或社会自然更“和谐”），不如说是优良的制度和公共关系的产物。而我们正式需要建设这样的制度和公共关系。在国际范围内，如果我们能建立某种形式的国际财政制度，让所有人公平参与，我们也将体制层面为加强国家间的凝聚力作出重要贡献。这样做不仅能够满足公众需求，还能够建立共同的纽带。发挥作用的多边主义创造了这种额外的公共利益，也为其他领域的经济稳定和增长奠定了基础。法律和政治上的确定性使贸易和创新更容易进行。



## 应对全球性问题

单凭国家力量已无法满足21世纪的新需求。过去的二十年的历史表明，各国社会极易受到国际危机的影响，基础设施和公共产品缺乏时更是如此。我们从保险业的动态看出，社会——尤其是政府——往往会高估上一次危机的代价，低估尚未出现的下一次危机的代价。这场流行病就是鲜明的例子。完善国际公共财政体系有助于避免全球危机带来的荣衰周期。

全球公共投资体系可以让我们以更有效更公平的办法决定国际公共需求的优先级别。采用全球公共投资体系能够扩大参与面并使决策结构多样化，从而增强行动力，让我们不至于在下次危机避无可避时追悔莫及。全球公共投资体系本身不是万能的，但它确实为解决各种问题提供了框架。目前已经有不少改革提案备受热议，包括加大对应对气候变化的资金支持、为流行病防控募集资金、建立全球社会保护基金等等。很多提案都可以归入全球公共投资的大类，而建立全球公共投资体系代表着公共筹资范式的改变。

## 日益加剧的不平等现象

2019年进行的一项分析表明，每年需要增加4000亿美元的公共资金，方能确保世界上59个最贫穷国家在卫生、教育、基础设施、农业、生态系统服务、社会保障和司法方面的基本需求得到满足。<sup>11</sup>这远远无法使这些国家接近生活在较富裕地区的民众所期望的那种生活水平。南半球另有一百个左右的国家也迫切需要援助，这使得所需资金大幅增长。世界银行估计，要在全球范围内实现可持续发展目标，每年需要2万亿至3万亿美元，这个数字简直遥不可及。如果无法实现这一目标，世界上最贫困的人群将遭受最沉重的打击。这些人目前最难获得基本公共产品、服务和基础设施，而没有这些也就不可能具备从打击中复原的能力<sup>12</sup>。

从这些例子中可以看出，当今社会所面临的挑战规模之大前所未有，必须长期调动巨资方能应对。能否实现这一点又取决于国际社会能否空前团结，开展集体行动和合作。但这里的悖论在于，国际和国内的不平等可能让这种集体行动沦为泡影。因此，我们不能放任不管，将问题都留给自愿付出的国家、私营部门或慈善机构；同样也不能只是简单地修补当前的体系。<sup>13</sup>我们需要的不仅是全球版的马歇尔计划，因为所有国家迟早都要作出承诺。<sup>14</sup>效仿马歇尔计划，采用全球公共投资体系，将在国际社会筹得更多公共资金。这也能形成更好的决策和监测体制，从而提高资金使用效益，满足各方民众的需求。

- 
- 11 Fajans-Turn, V. & Smith, T., New Report Estimates SDG Financing Needs for 59 of the World's Lowest-Income Countries, 联合国可持续发展解决方案网络, 2019年。 <https://www.unsdsn.org/new-reportestimates-sdg-financing-needs-for-59-of-the-worlds-lowest-income-countries>, (accessed 1 October 2020)<sup>12</sup> 世界银行, The Landscape for Institutional Investing in 2018 – Perspectives of Institutional Investors, an input into the Investor Forum, 世界银行, 2018年。 <http://documents1.worldbank.org/curated/en/492461543350814564/pdf/132533-WPBackgroundPaperforInvestorForumweb.pdf> (accessed 1 October 2020)
- 13 例如，私营企业对新冠肺炎的捐款在大多公共疫情应对中所占比例较小。详细情况，请登录：<https://www.devex.com/news/interactive-who-s-funding-the-covid-19-response-and-what-are-the-priorities-96833>
- 14 马歇尔计划就是一个预警信号，这也不是唯一的信号。除了美国出台的马歇尔计划对1945年以后的欧洲复苏和发展产生影响外（具体参见Michael J.Hogan在1947年至1952年编著的《The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western Europe》），还可以参考日本明治时期国家规划（参见K. Shibata, 2008年, The Origins of National Planning Culture Building a Nation State, 1868-1945年, Research Papers in Environmental and Spatial Analysis, 第128号, 伦敦政治经济学院地理和环境科学系, 英国伦敦）。

## 全球绿色新政

如何将经济增长由牺牲环境向绿色可持续模式转变是政策制定者长期关注的问题。近来，不论国家收入水平如何，绿色经济增长更是成为了突出的现实和政治需求。这些问题不能分开而论。假设工业化国家要求较贫穷的国家将二氧化碳排放量控制在最低限度。它们将需要按《联合国气候变化框架公约》缔约方大会订立的原则，为此付出高昂的代价。目前，从国家（如美国）到区域（如欧盟）再到全球，各个层面都在进行讨论全球绿色“新政”的某种变体。所有这些都需要对绿色技术和基础设施进行公共投资，以便所有国家能够公平共享这些技术和基础设施。如果有了全球公共投资体系，所有这些都更容易实现，因为可以通过全球协调行动更有效地利用额外支出，此外，协调行动还有助于解决国家间日益加剧的不平等问题<sup>15</sup>。

例如，全球公共投资可以为硬基建和软基建提供资金，支持低碳经济转型，改善能源贫困，纠正全球范围内因数字、技术、基础设施以及能力差距所造成的日益加剧的不平等。在协调各国作用时，应参照“共同但有区别的责任”原则——这一原则是《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）的核心，同时要考虑根深蒂固的权力不对称问题。

如果将全球绿色新政的呼吁与联合国贸易和发展会议（贸发会议）对最不发达国家的现行援助制度的批评以及贸发会议的目标结合起来解读，则更易理解这一理念。贸发会议的目标包括（i）使最不发达国家在国际论坛上拥有更大的发展战略自主权和更多代表权（ii）加强传统官方发展援助和南南合作决策和资源分配的透明度；和（iii）让最不发达国家政府和公民发挥更大的自主性<sup>16</sup>。

气候危局近在眼前，我们不能继续坐以待毙。我们正在进入一个新的历史时期，我们的全球安全将取决于我们能够在多大程度上改善国际合作，以确保提供全球公共物品（如流行病中的疫苗），保护全球公域（如冰盖），并共享所需的技术、基础设施和机构。

## 为可持续发展目标筹资

2015年9月，世界各国批准了可持续发展目标，以取代千年发展目标。千年发展目标中设定了贫穷国家的发展目标，由富裕国家协助达成；而在可持续发展目标中，各国首次一致同意向着统一的目标努力。虽然极端贫困主要集中在南半球，但我们发现全球各地都存在着不平等和不可持续发展等问题。在我们的讨论中，将不再

15 联合国贸易和发展会议(2017a)。《联合国贸易和发展会议 2017 年贸易和发展报告》。联合国出版物。纽约和日内瓦。

16 联合国贸发会议（2019年）。The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges.联合国出版物。纽约和日内瓦。

对“发展中国家”和“发达国家”进行分组、对比。尽管世界各国之间的发展存在着差异，处于不同的发展阶段，但都在朝着可持续发展努力。“普适性”作为可持续发展目标的核心原则已被纳入全球公共投资，使其成为帮助实现可持续发展目标的最佳融资工具：正如全球各国都受益于全球繁荣一样，世界各国也为支撑全球福利的公共物品和服务做出了贡献。

当然，即使是新冠疫情前，若没有私有资源的重大贡献，雄心勃勃的2030年可持续发展议程还是不可能实现的。在新冠疫情爆发之后，2030年可持续发展议程就更加难以实现了。虽然还需要筹集更多的可持续发展资金，将其“从数十亿美元增加到数万亿美元”。但不应盲目地将任何形式的公私合作政策都合法化为可持续发展的合作伙伴关系。相关各方有不同的利益、权势动态、以及问责制框架。因此，并不是所有的部门都适合公私合作。

此外，发展战略的真正所有权需要（对公众负责）国家来承担一般监督作用。公共投资在全球绿色新政中的重要地位，证实了国家作为“规则制定者”、“协调者”、以及“投资者”，起着举足轻重的作用。新冠疫情应对措施的实施，再次凸显了国家扮演的这三重角色的重要性。全球公共投资为国家扮演的三重角色制定了一个框架，使其更具有意义，以促进其国际推广，并为社区参与提供了明确方案。

## 新冠疫情

新冠疫情引发了对当前制度和政治的反思—例如，在世界经济论坛提到了“进行颠覆性的改革”的必要性。这为全球公共投资中提议的国际公共财政模式改革凝聚动力，提供了一个难得的机会。新冠疫情加剧了资金挑战的严峻性。这不仅妨碍了国际社会获取必需的全球公共物品，还让在全球范围内实现可持续发展的雄心受挫。此外，对新冠疫情全球大流行的准备不足，以及疫苗供应有限而导致的不公平分配都在提醒我们，长期存在的集体行动问题正在逐渐破坏世界各国为提供充足的全球公共物品而进行合作的程度。这进一步突出表明，目前迫切需要更多、更可靠的大量国际公共资金。

在新冠疫情后期会出现财政紧缩，因此这时我们更需要加大多边合作。虽然新冠疫情对全球各地的影响程度不同，但其影响范围却遍及世界各地。包括世界卫生组织在内的疫情监测和危机应对系统都属于“公共物品”，代替了全球各国的相应机能，在新冠疫情期间保障各国人民的安全：事实上严格来说，在国际范围内，它们具有非排他性和非竞争性。但是，当这些公共物品面临资金不足时，它们实际上就会变成俱乐部或半私人化的资源。只有各个地方、国家、以及国际社会共同努力筹措资金，才能确保全球公共卫生（包括氧气、防护设备、以及疫苗）需求得到保障。然而，目前，全球新冠肺炎疫苗分配（新冠肺炎疫苗实施计划）的迫切性和资金短缺等问题，凸显了我们目前获得资金方式的局限性。许多国家（尤其是较贫穷的国家）会发现，在新冠疫情后期，很难获得用于公共投资的财政资源，甚至可能会被迫削减现有的公共支出计划。未来几年，在全球公共投资方面的国际合作，将成为确保世界各国持续发展，为数不多的方法之一。



## 应对多边合作的瓶颈问题

全球公共投资能振兴多边主义，变革20世纪中期界定当前国际公共财政管理的过时治理政策。它为联合国（理论上实行“一国一票”制，但由于各国的投入与实际融资需求脱节，这一制度实际上往往意义不大）中错综复杂的国际关系，以及国际货币基金组织之类的组织投票权份额权重的不均衡，提供了一种折中方案。它还可以创建一个能更好代表世界各国利益的论坛，从而环节国际事务中现有的僵局。事实上，许多不同的国家因国家利益需求不同，发展模式也不尽相同。但由于各国都是在同一世界经济体系中开展经济活动，我们需要统一的、普适的全球公共投资方法。<sup>17</sup>

<sup>17</sup> 这是约翰·梅纳德·凯恩斯在主张建立国际清算联盟时坚持的观点：一个正常运作的系统必须在范围内广泛适用，而且必须满足不同发展情况下各个国家的不同需求。然而，凯恩斯的这种观点未能实现。根据当时实施的一系列制度，发达国家虽然在政府开发援助的基础上，自愿将利益让给其他国家，可是受益最多的还是它们，这也将构成经济秩序。显然，我们需要改变这一现状。



## 解决财政主权问题

专家工作组意识到，个别国家不愿意放弃财政主权（允许把从本国获得的税收以其他国家决定或共同决定的方式用于其他国家）。然而，在今天这个时代，这些障碍不再是难以解决的。<sup>18</sup>欧盟可能是鼓励世界各国放弃部分财政主权，最典型的区域性实例—尽管欧盟在某些方面确实做得很好，其在有些方面依然存在着争议。当然，还存在着其它全球或区域公共物品的具体例子，例如北约，或者由非洲联盟成员和西非国家经济共同体（ECOWAS）成员共同商定的共同征税。当集体利益得到认可时，这种制度就会有效运转起来。尽管一些国家的话语权可能总是比其他国家更有分量，但这依然是在可控范围内的。新冠之后人们愈发认识到了这些益处，但保障这些益处的组织还未建立起来。

全球公共投资可从两方面解决这一问题。首先，在全球公共投资模式下，各国可自由决定如何达到全球公共投资的要求（例如调整税率、开征新的财富税、重新分配各部门预算、或税收抵免）。在税收收入分享计划中，在总资金/资源上还能再产生增值收益。通过公平的决策机构分享权力是非常重要的，这也正好是全球公共投资所提倡的。

## 减少搭便车

国际上提供的公共物品，所面临的一个典型问题是“搭便车”：因为，从这些公共物品的本质上而言，任何国家、任何人都可以使用这些公共物品，从而诱发了一些国家不愿意做出相应贡献的动机。理论上，是不可能阻止未做出贡献的国家对公共物品的消耗、使用。但实际上，许多“全球公共物品”并不是纯粹的公共物品。正如新冠疫情所证明的那样，有充足的理由认为，在应对全球紧急情况上（仅在过去十年就发生了两次：金融危机和新冠疫情），与数万亿美元的投入相比，（相对的）小规模“保险”的投入，能更好的提高公共物品的全球价值、服务水平、以及基础设施，并已被证明这是一种更有效的资金利用方式。全球公共投资举措还能带来“双重利益”，并且世界各国都将因此而受益。例如，实现更高水平的国际合作，有助于消除搭便车的动机。如果我们考虑较长时间范围内的全球公共物品和对发展合作的支持，而不是目前强调的短期项目周期，就可以减少搭便车的问题。

<sup>18</sup> Bird, R., 2018年, Are Global Taxes Feasible?, *International Tax and Public Finance*, 第25期, 第1372-1400页.

## 决策的公平性

广泛合作和分配协商模式，是全球公共投资中的一个关键争议点。在政府发展援助的背景下，较贫穷国家经常被迫认为，在决定如何在穷国领土上使用资金方面，“捐助国”比它们更有发言权。所谓财政主权不可谈判的障碍，实际上只适用于提供国际援助的国家，而不是接受国际援助的国家。虽然动机可能值得称赞，但结果却往往不如人意。例如，一些非洲国家，虽然获得了大量支持艾滋病病毒防治规划方面的援助，但是在解决基本医疗卫生体系问题方面，却几乎没有获得任何帮助。确保所有国家都成为“贡献者”，这样每个国家都将在全球公共投资体系中占有重要的一席之地，并可参与决定如何使用全球公共投资的所有资金。全球基金、国际太阳能联盟、以及其它相关机构，已经证明了这种方法是有效的。

最近的趋势是，呼吁从国家（主权）结构转向管制更少、责任更少的非正式“合作伙伴关系”制度，以及治理安排。这样，在公共资金如何使用方面，私营部门和私人基金会获得了很大的发言权。因此，在这种情况下，赋予公众代表发言权是非常重要的。此外，还将建立各种相应的制度，以确保专业性和合法性—无论是专题方面还是地域方面。全球公共投资所作的决定都是在充分知情和严格监测的情况下作出的，并以透明度和问责制为核心。因此，全球公共投资将成为一个更公平的，更有效的体系。无论国家大小与否、强弱与否，都能获得平等的发言权。世界各国、各地区在如何使用资金方面，应被赋予更多的发言权。此外，地方利益相关方也应获得更大的权力来决定其社区应该获得的资金。

## 全球保险计划

新冠疫情全球大流行提醒我们，虽然一些国家有社会保障计划，可为其公民提供一定程度的保险，以抵御生活中的风险，但并不是全球每个国家都有社会保障计划。这意味着“大规模”的威胁超出了现有机构的处理能力。致力于建立一种更可预测的国际公共财政形式，可将我们从2020年以来出现的糟糕局面中拯救出来。因此，联合国启动了新冠疫情应急响应基金，但是一些富裕国家却拒绝承担其应承担的责任和义务，最终这些富裕国家都遭到了相应的损害。

新的全球保险制度不会取代人道主义或扶贫救济工作，但它却可以更快、更有组织地提供救援，例如地震后的供水恢复工程（该任务目前介于人道主义应急救援和往往慢得多的开发援助之间），再例如粮食援助（数十年来，粮食援助除了面临贫穷国家农业的实际挑战外，还一直随着大宗商品价格和富裕国家经济目标的变化而变化。）此外，新的全球保险制度也意味着，当危机来袭时，有预先批准的资源来应对危机。



## 一个引人注目的现代叙事

全球公共投资是一项雄心勃勃、具有潜在变革性的事业，但同时它也是一个简单直观的概念。所有国家参与缴款并享受保险，所有国家都对钱的使用有发言权。本报告中概述了机制的运作方式，其特征与大多数人理解中的财政联邦制有许多相似之处。以美国为例，阿拉巴马州等较贫穷的州从联邦政府获得更多资金，而纽约州等较富裕的州投入资金比其获得的资金多，那么国家对全球公共投资（“GPI”）的贡献也按类似方式进行处理。实际上我们早该致力于创建这类框架。虽然我们长期以来一直生活在全球化的世界中，但却缺乏全球化的体系来组织和规划我们在全球问题上如何正确地花钱。这就好比一个国家没有中央银行或财政部决定在哪里修路，或者如何筹集和投入教育资金。

世界不是一个国家，它没有政府，更没有共同的财政体系。然而，作为全球公民，我们都会遭遇某些困难，这些难题，即使最强大的国家也无法独自解决。因此，我们需要一个更协调、更公平、更有效的机制，在全球范围内筹集和使用公共资金。这个机制将促进国家和地区之间更加公平，让世界不再划分为富人和穷人两极世界，而是将每个人都拉到平等的标准上来。

## 2. 共同受益： 全球公共投资如何使用？



本节概述了实现全球公共投资的主要考虑因素，并绘制了一个可行的全球公共投资方法路径。专家工作组考虑到了一系列问题，例如，全球公共投资基金是否应通过中央信托机构管理，受援国是否可以将其受援资金授予当地公共倡议，受援资金是否可以通过多个区域方案进行汇集和部署，如何将全球公共投资资金直接分配给诸如环球资金等此类的现有国际机构，如何处理全球公共投资与现有国际公共财政格局之间的关系？

上述例子也表明，我们设想中的全球公共投资并不只是一种纯粹的为“全球”规模活动提供资金的方法，事实上它具有很强的地区性，并将嵌入国家和地方支出计划。全球公共投资的资金将用于实现国际商定的全球公共目标，但同时也按照区域和国家进行分配，尤其是当加强国家级公共产品、公共服务和基础设施建设（例如，通过减少家庭污染）有助于实现更广泛的普惠时。

### 全球公共产品

从专业上来讲，全球公共产品是在消费上既不排它又非竞争性的商品，例如新鲜的空气，所有人都需要，但一个人呼吸新鲜空气理论上并不会妨碍另一个人的呼吸<sup>19</sup>。官方发展援助的预算中有相当大一部分已经用于支付某些全球公共产品<sup>20</sup>。例如在挪威，据估计，约三分之一的挪威援助预算用于提供全球公共产品，而非传统意义上的“发展”。全球公共产品是全球公共投资支出的重要目标领域。但是全球公共投资并不是专门给全球公共产品提供资金的，因为从技术层面讲，可持续发展支出的许多重要领域并不属于全球公共产品，比如国家级或区域级的进步或一些重要的“公共领域”。

19 参见T.Sandler, *On Financing Global and International Public Goods*, 世界银行, *Economic Policy and Prospects Group*, Policy Research Working Paper第2638号, 2001年7月; Kaul, *Financing Global Public Goods: What Role for the Multilateral Development Banks*, 海外发展研究院报告, 2017年4月。有关全球公共物品和发展的文献浩如烟海, 但直到最近, 大部分还停留在理论上, 未能认真讨论付诸实践。

20 参见N.Birdsall在2018发表的*On Global Public Goods It's not Big Money but It's a Big Breakthrough*, 回顾了世界银行建立的1亿美元GPG型窗口。

# 公共服务、公共基础设施和公共领域

全球公共投资将用于扩大与GPG相关的官方发展援助支出，以保护全球公共领域，例如渔业、公共服务和基础设施、卫生、环境、创新和知识以及社会保护等。因此，全球公共投资作为独特的供资项目运作，可以更好地界定全球公共需求，更好地向国家协会解释这些需求，更好地保护公众获得这些需求，从而更好地满足这些全球公共需求。

在新冠肺炎疫苗等拯救生命的公共卫生创新中，这种更广泛的方法展示了其显而易见的裨益。所以从一定程度上讲，疫苗或许就应该被视为全球公共产品。但就目前新冠肺炎疫苗的资金来源来看（包括它们通过知识产权而具有的排他性），这些表面上是公共产品，但实际上仍是半私人产品，充其量是俱乐部产品。这就是为什么我们最终出现了这样一种情况，即各国囤积有限的疫苗供应，并与制药公司达成单独协议，以在“新冠肺炎疫苗实施计划”等表面上的“共同”基金之外获得疫苗。利用全球公共投资为这些公共产品供资，可以进一步体现公共产品本身的公共性质，全球公共投资计划可以通过分担安排提供前期基金，并通过让公共获得保障实现充分的全球购买。此外，全球公共投资还可以为疫苗供应链的其他环节提供资金，以确保人们拥有平等的机会获得疫苗，并确保疫苗交付时间表在不同国家之间而不仅仅是在各个国家内部被公平地执行。

问题不在于，在当今复杂的援助格局中，公共产品得不到承认。现有的大多数专项资金渠道通常侧重于提供某种形式的公共产品，如世界卫生组织根除小儿麻痹症的专项基金、美洲开发银行提供水和卫生基金以及亚洲开发银行提供的水融资机制。<sup>21</sup>问题是它们的交付日益分散，以及GPG问题本身的跨境性质（和规模）。全球公共投资可以提供另一种方法，让各国掌握自己的国家政策的同时也能够采取更协调更一致的办法以满足更广泛的普遍需求。

21 S.Burall, S.Maxwell与A.Rocha Menocal, 2006年, Reforming the international aid architecture: Options and ways forward, 海外发展研究院报告第278期, 第4页。

# 谁是全球公共投资的受益者？

当今世界，大多数国家是中等收入国家，195个国家中有109个国家是中等收入国家，中等收入国家的人口占世界总人口的75%，62%的世界贫困人口来自于中等收入国家，<sup>22</sup>而且他们当中的大部分仍然没有足够的国内资源调动能力以满足可持续发展的要求。但受援国逐渐跃迁仍然是“援助”的一个关键目标。因此，一个国家从低收入逐渐过渡到中等收入时，其获得优惠资金的条款也会随之改变。

鉴于世界在未来几年将面临的一系列挑战，我们需要采取更恰当的方式来分配国际公共财政。我们应该始终优先考虑最贫穷的人和国家，因此不应将资金从低收入国家转移到中等收入国家。但同时，我们也必须承认，中等收入国家的贫困问题、不平等问题和可持续性发展的需求问题。如果采取全球公共投资方法，国家就不会面临这个问题。相反，他们的收入和贡献都会按照公平透明的共担共享份额计算。当我们不再以人均GDP作为主要（甚至有时也是唯一）的衡量标准时，国家在评估其需求时就会考虑许多因素。

北约组织的核心筹资原则是“费用自负”，换言之，除了基本会费之外，向实际任务捐款的国家支付这些任务的费用。同样，全球公共投资认为哪里有需要就应该在哪里满足需求。在大多数情况下，最迫切的需求还是出现在比较贫穷的国家。当然，富裕国家在正当理由下也可以利用全球公共投资满足其公众需求。因此，所有参与者达成一致的公平治理安排和明确的原则性目标，对于裁定应该优先满足哪些需求至关重要。

这里可以参照欧盟的做法。所有欧盟成员均可以从欧盟的结构性基金和投资基金中受益，同样，根据不同的需求水平，富裕国家也可以从全球公共投资中受益。以挪威为例，虽然挪威依赖石油，不利于保护环境，但挪威也有一些诸如挪威全球种子库这样的政策和机构，帮助世界保护环境安全。

<sup>22</sup> <https://www.worldbank.org/en/country/mic>

全球公共投资比政府开发援助更加灵活，更能应对全球化挑战，因为它可以为全球共同惠益提供资金（无论资金于何处筹集），并在最需要的地方满足全球性的需求。这些都不会削弱富裕国家对贫穷国家的特殊义务，也不意味着富裕国家会以损害穷国利益为代价发展。相反，它将对现有（薄弱的）税收制度施加更大的压力，这种税收制度对富国和穷国的公民都有损害，而且越来越多的学者已经证明，根据当代基础转移惯例，这种制度足以筹集有效公共政策所需的资本--即使在富国也是如此。<sup>23</sup>况且，发达国家的大量中产阶级下层受到全球化的负面影响，这是近年来西方自由民主国家经历政治动荡的一个重要因素。如何满足这些公民的需求，解决方法并不像穷国公民的需求那样纯粹属于国内公共政策范围。

当然，具体如何裁定相互竞争的事项的优先级是个棘手的问题。因此必须有适当的分层治理安排，既可以涵盖高层次的优先事项设置，也可以确保更客观、更专业的交付。另外，全球公共投资在任何情况下都必须符合核心标准，即用于实现公共利益并惠及后世后代的机构、机制和成果。

---

<sup>23</sup> Zucman和Saez, *The Triumph of Injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*, 美国诺顿出版公司, 2019年

# 全球公共投资如何分配？

## 按地域分配

全球公共投资设想创建一个在地理上比较分散的参与者系统，再创建一个在地理上更有代表性的分权方法来监督该系统。为此，不仅要让所有国家能够在谈判桌上享有‘一席之地’，而且还要使利益攸关方都能够参与到不同规模行动的决策中来。鉴于全球治理结构十分复杂（有时甚至处于瘫痪状态），由地区会议决定至关重要。全球公共投资治理必须兼容并包，能够吸引参与，也必须有效和灵活。这需要人们重新思考。

现代世界，并非所有国家都需要援助，也并非所有国家都有机会取得重大进步，而是其中的一部分国家需要援助，一部分国家有机会取得重大进步。与其把世界看成由200个国家组成的一个整体，不如把它看成一个由2000多个次于国家的部门组成的整体。也许适当的做法是，将一些全球公共投资集中投资某些领域而非国家，或某些特定地区特有但又非国家范围内的某些区域需求，以促进发展和确保优先保护最需要的公共利益，不管这些公共利益的规模如何。

## 按主题分配和优先事项确定

与所有公共支出一样，无论投资在全球、区域还是国家范围内进行，也无论投资分配到哪个地理区域，全球公共投资最终会用于固定资本（新建基础设施）、公共服务和实现跃迁，旨在实现国际商定的全球政策目标。“可持续发展目标”是最全面的全球目标框架，当然也存在其他框架，如2015年针对气候变化签订的《巴黎协定》。全球公共投资会将这些目标变成具体的工作方案，在基础设施、平台技术、政府服务提供等方面实现可衡量的产出。如果当地的生活水平或基础设施低于全球平均水平，各国出于理性考虑可能会同意帮助这些地区，使其与其他地区持平。因为减少全球不平等完全符合公共利益，而且更高效的经济也有利于全球贸易，所以这也是合理的决策。相反，如果全球需要发展卫生和监测设施或分发疫苗，以在应对流行病方面取得进展，那么无论在富国还是穷国都应该优先考虑高技术制造业。像流行病防范创新联盟（CEPI）这样的组织已经在尝试这样做了。通过为共享和可持续繁荣奠定基础，私营行为者也可以看到更好、更广泛的创新机会和增长机会。



# 全球公共投资资格和合规性

全球公共投资融资可以有多种渠道，全球公共投资供资也可以有许多不同的方式。全球公共投资资格将按照对诸如地域、重点、专题领域以及公共回报优于私人回报等问题的一致意见确定。

## 金融品种

全球公共投资作为一种公共开支，旨在为基本公共产品、服务和基础设施提供跨界融资，因此只能是优惠性的（广义上指比市场上可融得的资金更便宜）或者是赠款融资。换言之，全球公共投资并不寻求投资的金钱回报。正如国家的公共支出，全球公共投资的回报将是社会回报，表现在实现人类的潜能和保护共同的资源。具体而言，资金将以各种支出方式进行支付，包括如下（以与气候有关的支出为例）：

- **定向补贴。**有明确的用途，例如两年内在A、B、C三个国家新增X%装有太阳能电池板的新建建筑。
- **一揽子拨款。**在实现方案目标上有更大的酌处权，例如，某特定经济体要减少x%的煤炭能源，至于如何实现这一目标其享有酌处权。
- **按公式计算补贴额度。**对所有受到绿色转型政策负面影响的工人进行再培训和补偿，为此直接拨款为x%。
- **竞争性赠款。**用于激励某些行为，如对工作友好的绿色转型研究。
- **补贴。**降低风力发电提供商的成本。
- **直通赠款。**在符合全球公共投资的问题上向更多地方地区提供直接资金。

## 平衡双边和多边开支

主权捐助者面临的一个主要挑战是，双边资助途径无法有效解决分散的全球性问题。但同样，多边组织面临的一个主要问题是，筹集足够的资金来完成其工作。多边组织比双边援助者更有能力解决这些问题。全球公共投资结合了二者的优势。某些重要目标既不纯粹是国内问题，也不在政府开发援助标准范围内，因此缺乏资金，而全球公共投资则可以为这些重要目标提供资金。在这方面，全球公共投资将有助于扩大并实施由于政治利益和/或资金不足而没有太大进展的现有国际条约和国际计划。

全球公共投资并非从零开始发明一切，在许多情况下它意味着新的资金流入到现有的安排。全球公共投资提供一些更好地协调现有公共财政的手段，以实现更具体的国际目标，即及时公平地解决重大的跨国挑战，使类似“地球奋斗”（**earth-shots**）的计划成为可能。

### 3. 共同决定： 如何管理全球公共投资？



与任何国际支出计划一样，全球公共投资意味着监督有限的资金，并需要通过明确、公平的方式来确定优先事项。此外，还要求国际社会进行深度合作，以协调该计划并促进遵守优先事项的确定。相比政府开发援助，全球公共投资则需要有代表性的决定。关于良好的治理，我们有丰富的思想和经验。通过运作良好的国际决策论坛来管理全球公共投资，该论坛能够作出决定，管理分歧，并委派所有利益攸关方的代表，而不仅仅是国家政府的代表。特别是，全球公共投资模式要求民间社会以及其他相关具体部门行为者发出声音。重要的公民话语权、公平参与和社会责任是全球公共投资的组成部分，而不是后来添加的东西。然后，有关供资优先事项和监督的决定才可以转给相关受托人去执行。向全球公共投资转变让我们有机会在筹集的资金、流向、如何决策以及产生的影响等方面拥有更大的透明度。治理的核心部分在于让区域和全球对其影响进行独立评价。

经济领域国际治理的最大问题之一是，缺乏有效的国家和具有代表性的部门。全球公共投资需要一个更具代表性的决策结构，从而提高其合法性和有效性。全球公共投资的短期愿景是，通过调整和修正现有的治理安排来纳入这些原则。从更有条理的全局公共投资方法的长期远景来看，我们需要一种新的制度安排。

表1：平衡技术与政治

这个决策结构的核心是政治代表和技术代表协力合作。专家工作组提出，国家元首/政府首脑/财政部长可召开会议，决定哪些全球问题应在全球公共投资供资周期中优先考虑。若是优先考虑的特定问题，再分配的关键是确定需要分配给世界上哪些区域。之后，由技术性更强的专家小组（来自所有国家）来推进工作，确定需要哪些具体机制和具体方案。政治小组将减少开会次数，而技术小组将更定期地开会。这种决策进程可在三年滚动的基础上运作。需要什么政策和项目实际上将移交给区域机构和国家政府通过更定期的会议来决定，而且所有机构均以联合方式开展工作。如此一来，全球公共投资可以首次在国际层面通过公平的分享机制进行长期规划。

## 受托人

一旦确定了供资优先事项，全球公共投资资金便可以通过多种渠道汇出，并从全球范围转移到当地范围。为了实施监督，我们需要一个信誉良好的受托人（或多个受托人）。取代单一或集中的全球基金，全球公共投资的现金流最终将在这个区域规模上进行管理，并向上、向多边机构或向下向各国政府根据商定的优先事项进行发放。可能有必要建立一个半自治实体——“国际投资基金”——所有国家都向其付款，并由其根据全球公共投资原则确定治理安排。一个中央基金对全球公共投资的保险部分至关重要。

## 对各区域的关键作用

区域层面在多边主义中日益重要。国家规模太小，而全球规模又往往太大，因此区域层面的支出可能是将全球愿景与各国优先事项相匹配的最佳方式。专家工作组建议，将大部分全球公共投资用于区域层面，以处理商定的优先事项，并建议对其可行性进行探讨。这样做有利于进一步刺激区域一体化，一些区域可能会用更多的区域资金补充全球公共投资资金。

在实践中实现全球公共投资原则，需要修改现有的国际机构，甚至是国际框架。最灵活的安排，也是最有可能确保各国接受的安排，可能是区域决策实体的集合，国家代表可以在其中提名更多代表参加（新的）总体国际理事会。如此，整个全球公共投资基础设施将建立在现有基础之上，只有在真正需要新的治理结构时才会增加。无论是建立新结构还是发展现有结构，都需要文化的转变，因此阻力可想而知，阻力可能会阻碍全球公共投资的变革雄心，当然也会阻碍变革的步伐。需要政治能量。

## 监测支出和影响

全球公共投资必须证明它比其他方式更有效，更能实现共同商定的全球目标。因此，它也需要就常用的定义和衡量进展的方式达成共识，并要求建立监督制度，以确保其可以按照商定的目标对资金进行管理和使用。

目前，GPG的国际融资并没有像政府开发援助那样可以衡量和报告。它应该是要加以衡量和报告的，而且在全球公共投资框架内也将会这么做。正如最近的一份报告指出，有充分的理由“将GPG支出视为赞美领导者和鞭挞落后者的工具”，为此，“应该采取不同的（新的）措施来体现和赞美如减缓气候变化之类的GPG支出。<sup>24</sup>拨款需要完全透明，包括前瞻性承诺，通过独立评估进行问责（这对检查人民生活的改善情况至关重要）即谁受益，在哪里受益了以及如何受益的？激励持续资助也意味着更加关注倡导影响力的故事。

## 民间社会充分参与

过去的20年间，民间社会在全球发展与进步中发挥了核心作用，例如宣传、提供服务、帮助人们参与决策、抗议、提出备选方案、监督政府决策和审查基层组织等。全球公共投资坚持以人权原则为基础，让不同的人在其影响其生活的决定中享有发言权，并让政府对满足包括边缘群体在内的所有人的需求负责。通过群众广泛参与来制定政策，将有助于各机构提供更好的服务。倡议人发现问题、提高认识、参与政策对话、给出政策解决方案，并争取支持（包括通过诉讼）以采用这些解决方案。

采用全球公共投资应该考虑到，充满活力的公民社会是我们社会结构的重要组成部分，是我们民主制度的支柱，是一种需要培育而不是压制的公共产品。尊重公民权利、民主自由，并为公民社会创造有利环境是实现全球公共投资目标的重要先决条件。应让不同的公民社会行动者参与有意义的设计过程，并确保一些全球公共投资投资用于资助公民社会的基础设施。

民间社会必须从一开始就参与到全球公共投资体系的各级决策和监测中。全球基金已率先在其理事会和秘书处以及国家一级的治理中引入了公民社会参与这一理念。这样可以根据事实和权利尽可能采用多种方式提供服务，增加对边缘化群体的病毒预防和卫生保健服务，并改善资源分配和执行方面的疏漏。全球公共投资甚至还可以促成全球公民大会在某些关键问题上达成共识，专家们正在探寻各种高效运作的方法<sup>25</sup>。

24 Charles Kenny, *Official Development Assistance, Global Public Goods, and Implications for Climate Finance*, 全球发展中心第188号工作文件, 2020年10月, 第14-15页。

25 参见John Dryzek等撰写的全球公民大会文章: John Dryzek等, *Global Citizen Deliberation on Genome Editing*, 《科学》, 2020年9月18日, 第367卷第6510期, 第1435-1437页。

## 4. 共同贡献： 如何增加全球公共投资？



上述所有情况都是基于该计划有足够的资金投入这一假设。全球公共投资资助有多种方式，并不仅限于国家贡献。此外，还需要对利用国际税收和更具创新筹资方案的可行性进行可靠评估。本节介绍了不同全球公共投资资助方法的利害关系。

当然，全球公共投资不能解决所有问题；除此之外，一个更公平的国际经济体系将需要新的国际贸易和货币政策以及管理跨国避税的新监管架构。并且，全球公共投资在调节这些其他政策杠杆方面发挥着关键作用，它可能会成为改变旧经济体系的第一步。旧的经济体系带来了无法持续增长和机会不平等的问题。在许多情况下，政府支出受到限制（因为较贫穷的国家无法使用本国货币借款），或者出于国家自身利益考虑阻止了对诸如疫苗等广泛认同基本项目的国际支出（最终每个国家所投入的费用远高于互相合作共同分担的费用）。面对这种状况，全球公共投资可以提供方法，汇集所需的全球资源，来应对这些挑战。要实现这一目标，需要有更多的国家继续支持该举措。

### 国家贡献

要找到启动国际经济关系转变所需的全球公共投资资金，当前最简单的方法是从国家贡献层面出发，将0.7%的承诺<sup>26</sup>扩大到所有国家，但贡献水平分为多个层级。这些资金不是来自现有的“援助”预算，而是可以通过国库或财政部门拨款获得，理论上，每个国家都承诺每年提供指数化的款项。或许甚至可以作为法定承诺纳入到法律执行当中。然而，为了避免0.7%的承诺带来困难，也可不采用百分比，可以在每一轮新增支出中确定每个国家对总额份额做出的承诺。如果各国不愿意作出这种具有约束力的承诺，或者需要通过批款或其他政治批准程序筹集国际支出，则各国可以承诺在每个年度各个周期分阶段提供资金（例如承诺3年分期支付），以便能够进行长期规划。

普遍认可的最佳办法可能是让各国根据其各自需要和财政能力采取不同的贡献方式。从理论上讲，拥有货币主权的国家（即拥有雄厚资本市场和本国货币的富裕国家，如美国、英国、日本和中国）没有理由不采取简单的方式发行所需的基金，正如G20集团国家过去通过协调刺激计划。并且不享有货币主权但拥有共同货币机构的欧元成员国，可以通过欧洲央行作为一个单一实体发行此类基金。

26 1970年，经济合作与发展组织成员国承诺将各自年度国民总收入的0.7%用于政府开发援助。更多信息请登录：<http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/08/Factsheet-0-7%25.pdf>

对其他国家来说，为公共支出筹集资金的选择标准当然也适用，但通常也有限制。例如，在经济低迷时期，各国通常会面临来自削减公共支出的压力，特别是对于有外币借款的负债国家。这些措施包括提高收入、财富或消费税（增值税）等。无论采取哪种措施，各国都自行调整税收负担。例如，人们越来越关注各种形式的财产税，其中涉及到对目前征税不足的资产征收新税，对于许多目前征税不足的资产，国家还需要追回财政损失增加收入。就此经济合作与发展组织（经合组织）成员国最近提出了各种相关建议。例如，Piketty（2020）提出国家征收财富税和遗产税，用于普遍的国家捐赠。征税的这部分财富大多来自海外投资。因此，也有理由认为，这种税不仅是全球公共投资可用的资金来源，而且通过对现有的全球不良商品征税来为新的全球商品筹集资金是恰当和可靠的。全球公共投资贡献还有其他方式，例如：

- **通过部门/财政预算为国际商定的具体全球公共投资目标拨款**（例如，可从国内教育预算中重新分配部分全球公共投资配额，用于研究、发展和教育）。现已有案例采用这种方法，一些国家正在为流行病防范创新联盟（CEPI）和其他全球研发伙伴关系作出贡献。
- **实行国家税收抵免计划**公民可以申请对其现有部分所得税进行抵免，然后将其转化为全球公共投资贡献。全球公共投资旨在维护全球共同利益和相互联系，并承担相应的权利和义务。这也可以证明此计划与个人息息相关，以获得公众支持，而不会产生“捐助疲劳”。
- 对于债务负担较重的低收入国家和中等收入国家，如果公共和私人债务人愿意就其进行协商，同意注销（或取消）政府开发援助时积累的现有债务，全球公共投资的公共收入就可以有所增加。以健康为代价来偿还债务，目前已有一些这方面的先例<sup>27</sup>。同样，关于如何使用国际货币基金组织的特别提款权（SDR）进行重新分配一直争论不休，这可能有助于较贫穷的参与国家释放一定的财政空间，并从全球公共投资中获益。

27 更多信息请登录: [https://www.uhc2030.org/fileadmin/uploads/ihp/Documents/Results\\_\\_\\_Evidence/HAE\\_results\\_\\_\\_lessons/Taskforce%20factsheet\\_-\\_global\\_fund\\_debt2health\\_initiative\\_EN.pdf](https://www.uhc2030.org/fileadmin/uploads/ihp/Documents/Results___Evidence/HAE_results___lessons/Taskforce%20factsheet_-_global_fund_debt2health_initiative_EN.pdf)

## 从自愿到制裁

综上所述，最好将全球公共投资理解为一种结构化的国际公共财政方案，在理论上它包括所有国家的捐助者和方案的受助者。这种多方位的财政合作已经在各种多边环境（区域开发银行、全球基金等机制，甚至欧盟内部的财政转移）中已开展实施。

全球公共投资与其中一些计划的不同之处在于，全球公共投资属于国际公共财政范围内法规所限定的内容，其中包括其他形式的财政转移，如国际税务合作计划、国际组织筹资（联合国维持和平部队、世界卫生组织核心捐款）以及国际货币基金组织特别提款权的规定。将该方案的各方定义为该计划的成员，因此他们可享有共同的权利和义务。可以在不符合规定的情况下实施制裁，但该计划以激励措施为主。制裁不单纯是一种威胁手段，而是让各国对国际承诺细则付出实际行动，而不只是停留在口头承诺；从这种合作中获得的利益和实际意义更为重要。

## 用于全球公共投资的国际收入

这些来自不同渠道且主要以预付形式的国家贡献，将足以在第一时间实现全球公共投资的运作。但是，也需要国际来源进行补充。

### 跨国税收

每个国家的年度捐款可由具体的跨国税收（对国际资本流动的税收，例如跨国公司利润、金融和货币交易等）所产生的额外收入流进行抵消。可以通过对相关的负外部性征税，来为全球公共产品和其他共同利益提供资金，还可以对“全球”私人资本流动进行部分征税来提高全球公共投资收入，政府利用这些收益来减少所需捐款的净值。抵消规模将根据每个国家而有所不同，具体取决于批准的税收政策。这种情况可能在较贫穷国家总全球公共投资承诺中占比很大，并且有很强的流动性，而且大多数征税不足。最终，这一收入流的规模将逐年增加。理想情况下，随着时间的推移，国家贡献将会变得越来越重要。



## 其他来源（如特别提款权）

还可考虑选择另外一种额外筹措资金的方式，特别应用于该计划的启动阶段，即通过利用特别提款权专用拨款或其他一次性资金来源的方式（如慈善或基金会捐款），进一步提高全球公共投资收入。关于特别提款权，以下有两种方式（后者的优点是可以单方面执行）：

- 以全球公共投资为由对正式特别提款权进行分配，或将全球公共投资贡献作为其中一部分由一般国家进行分配
- 另外一种方式，即重新分配现有未使用的特别提款权（由主要国家，最有可能是G20集团内的国家）。

### 表2：全球公共投资债券？

全球公共投资不是进行双边“分配”，而是以持续的一系列多边流动的形式进行集体监督。因此，国家年度贡献和其他部分捐赠可以由一个共同的受托行为人（如世界银行）持有，然后代表这个基金发行全球公共投资债券，并由主权国家支付计划给予支持。已证明这种方式对社会和疫苗债券均有效（如国际疫苗接种融资机制，针对Gavi的IFFIm计划），这将确保长期投资者（如养老金或主权财富基金）作为这些债券的购买者提供额外的前期资本，故也称为SusDevs。投资者将从每个国家的年度全球公共投资贡献中获得一份息票<sup>28</sup>。这些全球公共投资债券为全球公共投资融资提供额外的前期资本，确保出资国能从该计划中获得最大的整体回报，并为参与此项计划提供额外的激励。

## 非财政贡献

最后，有些投资要素不具有财务指标特性，但可能会计入成本，会纳入到全球公共投资捐款中进行整体计算。例如，如果是在一个目前缺乏此类技术的国家进行投资，并且利用这种技术能够带来更广泛（全球）的社会回报，在这种情况下的各种形式的技术转让（疫苗生产所需的技术转让）。

<sup>28</sup> 注：正是法律约束力确保了捐助者能够长期兑现承诺。国际疫苗接种资金援助机制是迄今为止唯一一个20年里长期从捐助者获得捐助，同时获得大量私人投资的援助筹资机构。这一机制当时仅在10个主权国家的支持下便得以实施。

## 私人发展资金来源如何？

归根结底，如果全球要致力完成目前国际商定的发展目标，就需要最大限度地利用多种类型的资金：国内税收、私人融资、慈善基金、汇款等。全球公共投资完全是一项公共融资方案，需要与资金来源方进行沟通对话。因此，公共资金在国家范围内的独特品质和特点在国际范围内也得到了尊重。从这个意义上说，全球公共投资基金不寻求财务回报，而是寻求社会回报；可对其进行长期投资，按照公平透明的原则计算，并对公众负责。与国家预算和私营部门投资相比，它们所占比例很可能相对较小。但是，它们可拉动经济增长，并有助于确保公共产品、服务和基础设施在国际上的及时供应，而在没有财政回报承诺的情况下，私人市场往往不愿投资这些公共产品、服务和基础设施。

# 5. 共同创造： 全球公共投资的路线图



全球公共投资从提出以来，就一直是一个共同创造的过程。从确定待解决的问题，到制定解决方案的原则，从专家工作组不断审议，到为实施制定具体建议，都需要各方共同参与创造。因此，正如我们第一次会议所强调的，为了使专家工作组的审议具有代表性并立足于实际，相关提议必须要征求各大利益攸关方的意见。为指导规划全球公共投资的协商和共同创造进程，专家工作组开展了一项关于协商和共同创造的最佳实践的研究，以便指导全球公共投资的未来发展<sup>29</sup>。

对共同创造过程的承诺即是对政策设计过程合法性的承诺。因此，全球公共投资的持续发展旨在推进参与式设计和验证过程的迭代。自共同设计概念开始，这一过程现即将进入与主要利益相关者进行广泛协商阶段。通过协商最后共同编制全球公共投资，并将其形成一种政策制度，特别是要对专家工作组确定的三个关键主题达成共识：健康、气候变化和不平等。作为这一进程的一部分，全球公共投资还将明确关注问责制和透明度<sup>30</sup>。确保共同创造立足于实际，即除了具有合法性，共同创造过程还可以构建额外的公信度。在此基础上，对于最终报告可以规划出一条在技术上和政治上都可行的路径。

共同创造的过程并非没有挑战。其中会涉及到一些实际操作问题，如知识差距、流程、技术和薪酬。其他的则更多地与共同创造中涉及到的政治性质有关，即获得信任、权力变化和政府买入。与此同时，其中一些挑战可能为最终结果带来益处，每一个问题都会成为障碍，需要通过切实可行的战略方法对权利进行平衡，才能避免在以后的政策中出现问题。特别是，当一系列相关原则指导共同创造过程时，全球公共投资将变得更加可靠和有效。

共同创造是一个吸引人的“流行语”，但要使其具有意义和合法性，必须建立在一个强大的关键原则基础上予以指导和实施。根据全球公民参与联盟（CIVICUS）等组织的早期工作，专家工作组确定了以下核心原则，以指导共同制定全球公共投资，打造成一项国际公共政策：

29 相关完整报告请登录：<https://globalpublicinvestment.org/convention-to-co-creation/>

30 EWG-GPI为指导共同创造全球公共投资进程借鉴的上述考虑因素及其他最佳做法要素，均是通过采访参与决策的研究咨询组织和专家获取的。

全球公共投资报告的咨询过程将在未来几个月开展，要想顺利推进，需要解决以下四个基本问题：

- 合法性：基于战略利益相关方的规划，确保盟友、竞争对手和利益集团具有包容性和代表性
- 公信力：以事实为依据，对其进行规划并实施。
- 可行性技术建议：通过寻求对关键利益相关方的投入，加强全球公共投资的可行性，并为应对人类和地球面临的挑战做出贡献
- *政治得当的提议*：在对外协商合作的同时，将涉及的主要利益攸关方纳入其中，以此促进实现全球公共投资（GPI）。

# 实现途径

为构建全球公共投资模型，我们该如何行动呢？又以怎样的方式加快进程呢？接下来，短期、中期和长期计划又该如何呢？总体而言，实现全球公共投资主要分为三个阶段。

**一、共同创造。**我们需要继续打造共同创造这一理念，在专家工作组职权范围内变得“技术可行，政治得当。即便理念内容清晰，我们也要继续坚持共同创造，确保最终结果获得国际认同，随后保持不断发展。当前，在全球协商框架清晰明确的同时，还需不断巩固深化共同创造这一理念。随后，共同深化全球公共投资，包括与关键利益相关方进行对话。

**二、贯彻执行。**除上述内容外，先头组织还要发挥带头作用。这些组织可以是政府、多边组织或国际合作生态系统的构成方，包括民间组织和智囊团。“共同创造”这一理念清晰后，需要贯彻执行。尽管该理念具有“普遍”性，全球公共投资在表现形式和迭代方式上却较为灵活。这一理念将足以引导众多先头国家，具体来说是有几十个国家，率先证明合作是行之有效、各方受益的，同时通过实践尝试，丰富改善这一理念，以便于传播和推广。

**三、达成一致。**在某一阶段，各国代表必须同就“共同创造”这一框架达成一致，并确定各自的具体考量因素及有效模式。预计实现上述计划需要花费数年时间，同时可以肯定的是我们需要为2030年以后的时代创建一套系统。2030年之后，可持续发展目标将得以实施，届时将迫切需要公共财政资金。因此，为实现2030年之后的全球目标，不论采取哪种融资模式，全球公共投资始终是至关重要的一环。

# 先行者

国际合作中所有参与方都有可能成为此项计划举措的先行者。因此，我们呼吁国际合作生态系统中的各位同僚及各个组织，要争做先行者，要鼓励变革，而当前也是采取行动的大好时机。不论具体环境如何，只有将“共同创造”这一理念融入其中，并加以完善，我们才能为2030年以后的发展奠定起坚实的基础。未来发展进程中，最为关键的一步就是变革发展结构、管理模式、措辞和语言。

## 语言表述

作为先行者，我们的语言表述要具有普世性，不仅要符合可持续发展目标和其他国际论坛定下的目标所提出的国际发展纲要，还需要反应出为之努力的具体举措。这种变革任重道远。我们需要先改变措辞和表述，随后才是结构性变革。只要主要的参与者继续因循守旧，采用不合时宜的表述，未来的发展进程将举步维艰，尤其在获取公众支持以及政治变革方面。我们需要将这种新表述贯彻到战略文件以及对外舆论当中。

## 结构/管理

作为先行者，我们要变革发展模式以及组织管理模式，改变自己组织的结构和治理，为实现全球公共投资采取的新举措及所需资金给予支持。例如，世界银行、区域银行和全球基金等大型援助机构可以率先对管理模式和决策过程进行改革。我们还可以创建各种新型基金，诸如清洁海洋基金、生物多样性基金、区域性的全民医疗保障基金；粮食安全基金等。

## 公众支持

正如其他新项目，公众支持必不可少。过去的竞选活动表明，当政府决策者意识到某项举措备受人民推崇时，任何技术或障碍都会被消除。世界范围内，重视公众看法、海纳百川的组织应将全球公共投资纳入考虑范畴，在国际合作和国际金融方面，推动建立与时俱进的新举措。

# 关于专家工作组

全球公共投资专家工作组（EWG-GPI）于2020年10月成立，旨在审议全球公共投资方面的关键技术和政治问题，从而为该领域提出具体建议。虽然“共同创造”的理念已然初步成形，EWG-GPI还需要突破原则，设想实际操作中的GPI。

“EWG-GPI的整体宗旨是：为全球公共投资提供**技术合理、政治得当**的行动计划，从而获得全球各个部门的支持”。

## 专家工作组是如何构成的呢？

EWG-GPI的核心是确保由强大的利益集团以其他方为名义创建的举措，自上而下得到贯彻实施。

工作组成员来自不同政治派别、世界各个重要区域、不同国家政府机构、非政府组织和多边机构，包括联合国机构和慈善基金会。工作组以这种方式构成并汇报其工作进展情况，从而可以帮助我们以民主透明的方式了解国际公共开支情况，从而满足二十世纪的具体需求。

登录[www.globalpublicinvestment.org](http://www.globalpublicinvestment.org)，可以查看相关报告在公布前的草案。

## 全体会议

迄今为止，EWG-GPI分别在2020年10月、2020年12月、2021年1月和2021年3月召开了全体会议。第一次会议确定了小组的职责范围和工作目标，并在接下来的几周里为即将涉及的领域做好充足准备。第二次会议建立了多个子组，就关键问题展开深入研究。相关内容将在下一节描述。第三次全体会议回顾取得的进展。此外，小组预计将在2021年中期提交最终报告，报告的编制需要协商。此次会议也针对该协商阶段制定相关计划，小组成员就计划内容达成一致。最后一次会议确定了协商材料。

## 子组

工作组委派了若干子组深入研究极其重要的领域。子组的部分成员并非是工作组的一份子。

**定义：**工作组正详细阐述该“共同创造”理念的定义（例如，全球公共投资的功能，如何区分全球公共投资与全球公共物品（GPGs）、政府开发援助（ODA）等可能采取的方案。讨论的主题包括全球公共投资的“合规性”、衡量方法以及包含或不在全球公共投资范围内的某些事宜。讨论主题还包括协商一致的价值取向，包括非财政转移支付以及“不抛弃不放弃”的原则。

**管理：**小组从跨区域、跨国家、跨组织以及民间社会等关键部门入手，就实际工作中全球公共投资的核心管理进行讨论。讨论内容包括全球公共投资的“核心”原则具体内容，例如包容，并和全球公共投资的“需要但不必要”内容展开对比。该小组还讨论了全球公共投资的最贴切属性，具有“强制性”还是“自愿性”。经过讨论，小组意识到纵观世界政坛，即便是强制性规定，最终也在某种程度上沦为自愿规定）。

**国家/区域：**工作组深入研究了全球公共投资对不同国家类型和区域机构的具体意义。采用全球公共投资可以为不同类型的政府/国家带来的益处。采用全球公共投资可以让双边机构对在内容和效率上促进全球目标达成的具体表现。双边机构推进全球公共投资的具体措施。

**共同创造：**为指导规划全球公共投资的协商和共同创造进程，专家工作组进行研究，以确定影响国际发展部门实现相关进程最佳措施的影响要素。这项快速研究由以下三部分构成：对抽样文献进行审核、和关键信息源头进行面谈、召开研讨会，与专家工作组共同创造子组讨论初步研究结果。为获取研究内容，重点参访的对象包括：积极参与全球公共投资的利益相关者，尚未参与全球公共投资却熟知共同创造的专业人士。接收采访的具体组织包括：国际非营利组织ONE Campaign、国际治疗准备联盟、联合国艾滋病联合规划署（UNAIDS）、英国防治艾滋病网络（STOPAIDS）、全球公民参与联盟（CIVICUS）、健康伙伴基金会（Partners in Health）以及MASS LBP。



添加所有人照片

## 指导委员会（同时为专家工作组成员）



Pascale Allotey,  
联合国大学球健康  
国际研究所



Christoph Benn,  
乔普·朗格研究所



Clara Bosco,  
全球公民参与联盟



Milindo Chakrabarti,  
金达莱政府与公共政  
策学院



Harpinder Collacott,  
发展举措扶贫研究所



Alicia Ely Yamin,  
健康伙伴基金会

## 专家工作组成员



Solange Baptiste,  
国际治疗准备联盟



Annabelle Burgett,  
比尔及梅琳达·盖茨基  
金会



Jamie Drummond,  
反贫困组织“一个活  
动”



Paulo Esteves,  
金砖国家政策中心



Jayati Ghosh,  
尼赫鲁大学



Jonathan Glennie,  
独立研究员



Nikolai Hegertun,  
挪威开发合作署



Gail Hurley,  
独立研究员



Rosemary Mburu,  
WACI Health



Anton Ofield-Kerr,  
Equal International



Mavis Owusu-Gyamfi,  
非洲经济转型中心



Mario Pezzini,  
经济合作与发展组织  
发展中心



Simon Reid-Henry,  
伦敦玛丽女王大学



Hannah Ryder,  
睿纳新国际咨询公司



Iris Semini,  
联合国艾滋病联合规划署



Shu-Shu Tekle-Haimanot,  
抗艾滋病、结核和疟疾  
全球基金



Giovanni Valensisi,  
联合国贸易和发展会议



Kristian Weise,  
Oxfam IBIS

## Annex 2 - Partners and Collaborators

Action for Global Health	Open Societies Foundation
African Centre for Economic Transformation (ACET)	Overseas Development Institute
African Futures Institute	Oxfam IBIS
Agencia Presidencial de Cooperación - Colombia	Partners in Health
BRICS Policy Centre	Queen Mary University of London, Global Policy Institute
CIVICUS	Savannah Accelerated Development Authority
Coalition for Epidemic Preparedness and Innovation (CEPI)	Save the Children
Coalition Plus	Southern Voice
Development Initiatives	STOP AIDS
Development Reimagined	Sustainable Development Solutions Network
Eurodad (European Network on Debt and Development)	The Bill and Melinda Gates Foundation
FORO Nacional Internacional	The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
Friends of the Global Fight	UNAIDS
German Development Institute (DIE)	United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD)
Global Fund Advocates Network (GFAN)	United Nations Development Programme (UNDP)
Global Innovation Fund	United Nations Economic Commission for Africa (UNECA)
Government of Norway	United Nations University IIGH
Health GAP	Universidad Complutense de Madrid
Health Poverty Action	University of Birmingham
Helen Clark Foundation	WACI Health
International Civil Society Support	Wilton Park
International Treatment Preparedness Coalition (ITPC)	Wellcome Trust
Jindal Global University	
Joep Lange Institute	
KANCO	
King's College London	
Mexican Embassy in Norway	
National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP)	
OECD Development Centre	
ONE Campaign	

