



第六十六届会议

临时议程* 项目 18

2002 年发展筹资问题国际会议以及
2008 年审查会议成果的后续行动和
执行情况

《蒙特雷共识》和《多哈发展筹资宣言》的后续行动和执行情况

秘书长的报告**

摘要

根据大会第 65/145 号决议的要求，本报告对《蒙特雷共识》和《多哈发展筹资宣言》的执行情况进行年度评估。报告分以下六个专题领域介绍执行情况：调集国内金融资源促进发展；调集国际资源促进发展；外国直接投资和其他私人资本流动；以国际贸易带动发展；加强国际金融和技术合作促进发展；外债；解决系统性问题；加强国际货币、金融和贸易体系的连贯一致促进发展。“继续努力”一节阐述了有关加强发展筹资政府间后续进程的最新情况。

* A/66/150。

** 本报告与国际发展筹资主要机构利益攸关方的工作人员协商编写。联合国秘书处对报告内容承担全部责任。



一. 调集国内金融资源促进发展

1. 2000年至2007年,中等收入和低收入国家储蓄占国内生产总值(GDP)的平均比例从25%上升至31%,但随后在金融和经济危机爆发的2009年下跌到了28%。但是,一些发展中国家和新兴经济体克服危机影响,扩大了国内资源的调集范围。尽管如此,这一情况在发展中地区呈现极不平衡的状态。撒哈拉以南非洲的国内储蓄停滞不前,拉丁美洲及加勒比地区略有增加,东亚及太平洋地区则大幅攀升。¹

2. 国内资源调集的持续改善取决于经济的继续复苏。2011年和2012年全球产出预计分别增加3.3%和3.6%,低于2010年的3.9%。发展中国家,特别是大型新兴经济体,是危机后世界经济增长的主要推手。相反,许多发达国家的增长继续呈现疲软态势。²但是,发展中国家增长前景出现的一些问题引起了人们的担心,包括发达国家的外溢风险、国内通胀加剧、在大量资本流动的助推下国内资产价格可能出现泡沫、汇率失调、以及商品价格波动等。为应对商品价格上涨,不少发展中国家的宏观经济政策转向货币与财政紧缩和汇率升值,其增长势头可能放慢。

3. 以贫困和弱势群体为主要目标的减贫筹资和扩大就业机会,是各国发展战略的重要目标。千年发展目标首脑会议(2010年9月20日至22日大会高级别全体会议)确认,虽然发展中国家都遭遇挫折、形势喜忧参半,但是包括减贫在内的千年发展目标都取得了进展。³根据预测,全世界的赤贫人口将从2005年占世界总人口的25.2%下降至2015年的14.4%,到2015年撒南非洲(35.8%)和南亚(22.4%)将成为贫困率最高的地区。⁴鉴于全球经济复苏继续保持疲软和参差不齐的态势,全球失业率将保持在高于危机前的水平之上。2010年全球失业率达到6.2%,远远高于2007年的5.6%。许多国家在就业方面面临长期失业率上升和青年失业率高企等特殊挑战。拥有大量贸易顺差和经济基本面良好的国家应从经济政策着手,考虑拉动国内需求,刺激就业和增长。⁵

4. 调集国内资源是一个尤为适合行使国家自主权利以及根据国家需要制定和执行政策的领域。与外部发展筹资不同,政府直接控制着税收体系等推动政策和体制的重要系统。因此,政府应在发展战略中加大对国内资源调集的重视程度。

¹ 世界银行,《世界发展指数》。

² 《2011年年中世界经济形势与展望》(E/2011/13)。

³ 大会第65/1号决议。

⁴ 世界银行和国际货币基金组织(基金组织),《2011年全球监测报告:改善实现千年发展目标的机会:差异、差距与挑战》。

⁵ 国际劳工局,《2011年全球就业趋势:恢复就业的挑战》;国际劳工大会,《摆脱世界金融和经济危机:全球就业契约》,2011年。

5. 建设一个健全、基础广泛的金融部门，是有效调集和划拨国内资源促进生产活动的基础。在许多发展中国家，金融部门改革，包括在加强金融法规和区域金融市场方面，依然存在挑战。但是，尽管发展中地区存在较大差异，进入中下收入国家私营部门的国内信贷从 2000 年占 GDP 的 49% 增加到了 2008 年的 60%。⁶

6. 近年来，普惠金融概念在政策议程上的优先地位得到加强。普惠金融概念基于如下设想——贫困和弱势群体以及中小型企业获得各种金融服务有利于促进发展，有利于调集国内资源。普惠金融并非小额金融，而是一种涵盖储蓄、付款、保险以及其他为低收入借贷和储蓄客户量身打造服务的全面方法。⁷ 2010 年 11 月，20 国集团领导人首尔峰会启动了全球普惠金融伙伴关系，以期与集团以外国家、联合国和其他国际利益攸关方合作，推动普惠金融议程。

7. 鉴于发展进程需要公共投资，筹集公共收入成为了国内资源调集的重要部分。许多发展中国家在增加政府收入方面继续面临重重困难。在最近的金融危机中，新兴经济体和发展中国家增速放慢，政府收入在 GDP 中的比重从 2007-2008 年的约 29% 下跌至 2010 年的 27%，⁸ 而发达经济体平均为 36%。⁹ 推行增长政策是筹集公共收入的关键。在征税的同时，还应制定适当的税务政策，建立透明、公平、现代化的税收制度，进行有效的税务管理，拓宽税基，并打击偷税漏税。因此，发展中国家应加快财政和税务改革的步伐。应进一步加强国际税务合作，包括税务合作的机构安排。¹⁰

8. 富有活力的私营部门是增长、就业、投资和创新的主要推动力。政府应继续制定有利于私营部门生产活动的监管和政策框架。部分发展中国家改善了商业监管框架，而发展中国家作为整体也正在不断深化监管改革。¹¹ 各项政策应重点针对中小型企业，以促进生产性就业，加强地方行业。

9. 非法资本流动耗竭了发展资金。¹² 应继续采取有效的国家和国际措施，打击洗钱和偷税漏税。国际税务合作专家委员会加大了打击偷税漏税和相关信息交换工作的力度。委员会正在编制转让定价手册，为发展中国家提供实际指导。

⁶ 世界银行，《世界发展指数》。在部分情况下，国内信贷比例波动也反映出外部筹资评估的局限。

⁷ 联合国，《建立包容性金融部门促进发展》2006 年；《联合国秘书长包容性发展筹资特别代言人，提交秘书长的年度报告》，2010 年 9 月。

⁸ 有关全球经济危机对发展中国家财政空间影响的讨论，见《全球社会危机：2011 年世界社会状况报告》(ST/ESA/334)。

⁹ 基金组织，世界经济展望数据库，2011 年 4 月，见 www.imf.org。

¹⁰ E/2011/76 号文件概述了为加强国际税务合作提出的各项倡议，包括国际税务问题对话(世界银行、基金组织、经合组织和其他利益攸关方的联合倡议)。

¹¹ 世界银行/国际金融公司，《2011 年商业之道：为企业家开创新局面》。

¹² 见联合国开发计划署(开发署)讨论文件，《来自最不发达国家的非法资金流动：1990 年至 2008 年》，2011 年 5 月。

10. 腐败阻碍着国内资源的调集和分配。各级应通过建立有效的法律和司法体系以及提高透明度等方法，继续开展反腐活动。《联合国反腐败公约》是这一领域重要的国际法律文书，该公约于 2005 年 12 月生效，已有 152 个国家签署公约。

11. 为实现绿色经济的逐步过渡和克服气候变化的影响，未来需要调集大量资源。据估计，绿色技术每年投资 1.3 万亿美元，约占全球 GDP 的 2%。¹³ 发展中国家的部分需要将外部资源加以满足，但其在国内资源的筹集与分配以及公共投资方面也需作出调整。此外，许多发展中国家应把投资重点放在粮食安全和降低全球市场冲击脆弱性这一方面。¹⁴

二. 调集国际资源促进发展：外国直接投资和其他私人资本流动

12. 对发展中国家的私人资本流动在最近的全球金融和经济危机中经历严重下滑之后出现强劲反弹。据估计，对发展中国家的私人资本净流动已从 2009 年的 3 250 亿美元增加到 2010 年的 3 920 亿美元。¹⁵ 在部分发达经济体经济复苏前景不明和利率低位运行的同时，发展中国家则以强劲增长和高位利率吸引着投资者。此外，在部分发达国家，特别是欧洲国家，财政和公共债务问题依然存在，而发展中经济体则出现了有利的风险特征。

13. 外国直接投资继续成为对发展中国家私人资本流动的重要部分，2010 年外国直接投资估计超过 3 000 亿美元。¹⁶ 外国直接投资和其他私人资本流动在集中于部分发展中国家的同时，出现了地域扩大的迹象。对非洲的投资比十年前大幅增加。虽然大部分投资继续进入自然资源部门和部分初级商品大国，但是非洲的农业部门和新的服务部门也在吸收外国投资。¹⁷ 2006 年以来，对最不发达国家的外国直接投资流动已经超过双边官方发展援助。尽管如此，最不发达国家的外国直接投资流动仍然存在巨大差异，80% 的投资进入了非洲的资源大国。¹⁸ 相反，对亚洲最不发达国家的外国直接投资则要少得多，并主要进入电信和电力等部门。¹⁹

¹³ 联合国环境规划署(环境署)，《创建绿色经济：通往可持续发展和减贫的道路》，2011 年。

¹⁴ 《2011 年年中世界经济形势与展望》。

¹⁵ 基金组织，世界经济展望数据库，2011 年 4 月。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 人们担心，农业领域的大型外国投资将使小型农户和地方粮食生产难以维系，并对就业与环境产生不利影响。

¹⁸ 基金组织，世界经济展望数据库，2011 年 4 月。对安哥拉、赤道几内亚、苏丹和赞比亚四个自然资源出口大国的外国直接投资占最不发达国家总量的一半以上。

¹⁹ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《对最不发达国家的外国直接投资：2011 年至 2010 年的十年经验与前进道路》，2011 年 5 月。

14. 扩大外国直接投资与本国经济的联系，才能对发展产生最大影响。外国直接投资与亚洲的最不发达经济体有效结合，而在非洲的影响则较为有限。这可能是由于投资集中于非洲少数的初级部门，与其他经济部门的联系较少。而在亚洲，这种联系比较多样化。²⁰ 虽然实现对非投资多样化是一项长期工作，但同样重要的是，应该制定适当的政策法规，确保外国投资进入采掘业，实现可持续发展的大目标。

15. 各国固然对本国的税务制度负责，但其在税务领域的决策，包括为吸引外国直接投资所作决策，可能对其他国家产生不利影响。为此，应继续扩大和深化国际合作，包括在联合国诸多论坛的合作，以尽量减少有害的税务竞争，遏制由此造成的税收损失，尤其是在资源大国。

16. 近年来，发展中国家和经济转型国家作为投资者的地位不断提高，其在全球外国直接投资外流中的比重，从第 2007 年的 16% 上升到了 2010 年的 29%。²¹ 巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非等国作为对外投资国家的作用日益增强。这些国家超过三分之二的投资进入其他发展中国家和经济转型国家，其公司在对最不发达国家投资中的比重不断增加。²² 上述国家在非洲的投资活动主要集中于自然资源部门，但是多元化迹象已经出现，正在逐步向电信、金融服务、基础设施和旅游等发展影响力较大的部门发展。总体而言，南南之间外国直接投资有效联系和技术吸收的范围正在扩大，发展中国家跨国公司采用的技术和技能与本国水平日益接近。因此，决策者应扩大南南合作，促进南南投资流动，特别是具有积极发展影响的投资流动。

17. 对发展中国家私人资本流动的其他部分，包括国际银行借贷和证券投资，危机之后继续复苏。对新兴市场的跨国借贷出现增加，大部分进入了中国和拉丁美洲等高增长经济体，巴西在国际银行借贷中占有较大比重。但是，由于发达国家的银行尚未摆脱困境，跨国银行借贷仍然受到制约。²³

18. 危机之后，证券投资止跌反弹，并主要进入中等收入新兴经济体，特别是亚洲和拉美国家。2010 年，对发展中国家的证券投资十分强劲，发展中国家股市在危机中造成的损失基本收回。²⁴ 在巴西和中国等国，证券发行创历史最高纪录，

²⁰ 同上。

²¹ 贸发会议，《2011 年世界投资报告》。

²² 贸发会议，《全球投资趋势监测》，2011 年 4 月 27 日。

²³ 国际结算银行，《国际结算银行季度审查》，2011 年 3 月。

²⁴ 世界银行，《2011 年全球经济展望：激流勇进》，2011 年 1 月。

大韩民国和印度等其他新兴经济体的证券发行也十分活跃。证券债务流入的复苏，也引发拉美等新兴市场大量发行企业债务。²⁵

19. 外国资本激增固然有利于促进发展，但也可能加大国内金融部门的脆弱性，并造成资产价格出现泡沫。并且，在短期资本流动增加的同时，部分国家的通胀压力不断升高。这可能使遏制通胀政策变得复杂化，因为利率提高会吸引更多的短期资本流动。短期资本流动急剧增加，也给汇率上升带来了压力，并可能对部分国家的出口竞争力产生不利影响。人们还担心，外部发展产生了大量资本来源，而这些经济体可能无法承受这种资本急剧变化带来的压力。

20. 鉴于资本流动固有的稳定风险，一些新兴经济体已经出台措施，以遏制短期资本流动激增产生的不利影响。虽然资本控制效力各不相同，但是各国应该拥有政策空间，按照国际货币基金组织(基金组织)协定条款第6条的规定，采取措施有效遏制短期资本流动的过度增加。广泛而言，应在国家、区域和国际各级考虑降低私人资本流动的顺周期性。这些措施包括，通过反周期法规和文书，有效监督系统风险的各种来源，包括对冲基金和衍生工具的系统风险。在各国不变和可持续实际汇率的基础上改进汇率体系的设计，有助于进一步缩小投机资本流动的范围。

21. 官方数据显示，2010年进入发展中国家的汇款总额估计超过3 250亿美元，比小幅下滑的2009年增长6%。²⁶ 2010年最大汇款的目的地国为印度、中国、墨西哥和菲律宾，汇款也已成为低收入小国的重要收入来源，在部分国家汇款占GDP的比重已经超过20%。²⁷ 十年来汇款大幅增加显示国际移徙规模扩大，也能更好地衡量汇款移徙规模，并显示侨民作为外部资金来源的重要作用日益加大。除汇款之外，侨民的贡献还包括证券融资，以及加强外国直接投资和贸易联系。汇款来源国和接收国都应加大努力，通过侨资债券，包括通过提供有利的法律、监管和体制环境以及降低汇款成本，挖掘侨民的经济潜力。

三. 以国际贸易带动发展

22. 世界贸易2009年大幅下滑，2010年出现反弹，增幅接近12%，预计2011和2012两年的增幅分别为7%。²⁸ 发展中国家是这次复苏的领军者，发达经济体则尚未恢复危机前的水平。因此，从2008年到2010年，发展中国家在全球贸易中的比重上升了三分之一，已经超过40%。但2010年中以来，世界贸易增长失去动

²⁵ 基金组织，《全球金融稳定性报告》，2011年4月。

²⁶ 但是，由于美元贬值，本国货币价值降低。

²⁷ 世界银行，《2011-2012年度汇款流动展望》，移徙与发展通报第13号，2010年11月8日。

²⁸ 《2011年年中世界经济形势与展望》(E/2011/113)。

力，短期前景被诸多重大风险的阴云所笼罩，如粮食、能源等其他初级产品价格攀升，失业率居高不下，发达国家出现债务危机等。

23. 由于经济前景不明，保护主义措施纷纷出笼。20 国集团在 2010 年 10 月至 2011 年 4 月期间出台的贸易壁垒措施，超过了上个金融危机时期。20 国集团同期出台的新的限制进口措施比六个月前增加了一倍，比例占 20 国集团进口总量的 0.6%。²⁹ 出口限制的扩大使危机爆发以来受新限制措施影响的全球贸易总量继续增加。

24. 全球危机在一定程度上转移了决策者对世界贸易组织(世贸组织)十年前启动的多边贸易谈判多哈回合的注意力。世贸组织成员在为多哈回合实现平衡、面向发展、影响深远的成果继续努力的同时，应特别注意对发展中国家具有特殊意义的重大问题，特别是《蒙特雷共识》述及的问题。但是，虽然几经努力，这些问题，尤其是农业、非农业市场准入和服务以及发展中国家特殊和优惠待遇等方面的进展十分缓慢。

25. 除此之外，大米、食糖和棉花等农业补贴继续增加发展中国家的经济负担。总体而言，发达国家的农业补贴 2009 年以来首次出现增加，目前补贴总额达到 2 530 亿美元。³⁰ 令人难堪的是，最为扭曲的补贴形式占补贴措施的一半以上。³¹ 在关税程度和结构继续阻碍诸多部门的贸易的同时，非关税措施也陆续出台。因此，应进一步确保避免法规、标准、检测和认证程序成为不必要的贸易障碍。

26. 在多边贸易谈判缺乏重大进展的同时，区域、双边和多边贸易协定继续大量增加。一半以上的世界贸易有各种优惠安排。在现有近 300 个优惠贸易协定中，2000 年以后生效的约占半数。虽然区域一体化和双边贸易始终是多边贸易体系的重要内容，但是往往违反最惠国原则，并歧视其他贸易伙伴。并且，由于这些承诺的深度和广度超越了世贸组织的多边贸易制度，不少发展中国家难以利用政策空间，世贸组织规定和实际采用的关税税率之间的巨大差异就说明了这一问题。³²

27. 虽然发展中国家在世界贸易中的作用不断加大，但是《蒙特雷共识》通过以来最不发达国家在全球贸易中的比重仍保持 0.33%的水平不变(不包括石油)。³³ 2010 年千年发展目标首脑会议再次呼吁，到 2015 年实现最不发达国家零关税、免配额准入。多数国家为最不发达国家出台了重大优惠措施，但是最不发达国家

²⁹ 经合组织/贸发会议，《关于 20 国集团投资措施的第五次报告》，2011 年 5 月 24 日。

³⁰ 经合组织，《2010 年经合组织国家的农业政策》，第 5 页。

³¹ 同上。

³² 贸发会议，《2010 年最不发达国家报告》，第 183 页。

³³ 同上，第 90 页。

仅有 50%的出口贸易实际以零关税、免赔额方式进入全球市场。³⁴ 通过针对最不发达国家的单方特殊优惠措施节省的关税与对其征收的进口税相差无几的情况并无改变。³⁵ 扩大对最不发达国家具有商业利益的产品覆盖，简化原产地规则，将大大加强零关税、免赔额准入对发展的影响。然而，对最不发达国家有利的重大市场准入措施在多哈回合中继续受阻，最大的原因是发达国家和新兴经济体在其他问题的政策方面依旧存在分歧。

28. 最不发达国家呼吁“尽早执行”³⁶ 世贸组织《香港部长级会议宣言》的规定，对源自最不发达国家的所有产品实行零关税、免赔额准入。³⁷ 尽早执行的重要规定还包括，放弃对最不发达国家加快服务出口的限制，向服务和供应商提供更加优惠和有利的待遇，消除棉花补贴这类扭曲贸易措施。目前，各国正在作出努力，以期在 2011 年 12 月日内瓦部长级会议上取得多哈回合上述初步成果。同时，应努力克服调整方面的潜在挑战，因为实现产品全覆盖将使部分最不发达国家的贸易优惠受到损害。

29. 最不发达国家的生产能力较低，因此限制了其实现经济多元化的能力，加大了对国际价格冲击的风险。虽然商品交换可能减少这种波动，有利于市场定价和转移风险，但是商品交换的日益“金融化”可能破坏规避风险的潜力。金融投资造成了与初级产品相对稀缺毫无关系的价格转移。因此，交易成本的增加削弱了许多发展中国家规避风险的能力。

30. 应采取一致措施和行动，帮助最不发达国家以出口产品多样化等方式降低对商品的依赖程度，减少商品价格波动的不利影响。为此，应帮助发展中国家进入垂直整合产业链，并提高其参与全球价值链所产生的附加值。

31. 2009 年，世界贸易援助总额达到 401 亿美元。³⁸ 针对明确且国家自主的援助措施有助于开发贸易技能，建设贸易基础设施，推动产品多样化措施。这类战略一体化贸易援助措施对最不发达国家尤为有利，一般而言最不发达国家的出口产品较为单一。针对具体困难提供援助，如为粮食安全、动植物卫生等领域的能力建设而开展的标准与贸易发展贷款机制项目，也能为最不发达国家带来极大助益。

³⁴ 《尽早执行错过早班车》，贸发会议政策通报 20/B 号，2011 年 4 月。

³⁵ 国际贸易中心(贸易中心)，《2011 年全球贸易出口中的市场准入、透明度和公平性对商品的影响》。

³⁶ 见 2009 年 10 月 14 日至 16 日在达累斯萨拉姆举行的第六次最不发达国家贸易部长会议通过的《达累斯萨拉姆宣言》(世贸组织 WT/MIN(09)/2 号文件)。

³⁷ 世贸组织 WT/MIN(05)/DEC 号文件，附件 F，第 36 号决定。

³⁸ 世贸组织/经合组织，《对最不发达国家的贸易援助：初见成效》，2011 年，第 9 页。

32. 对最不发达国家的贸易援助最近出现增长，令人鼓舞。承诺援助款项从 2002 年的 52 亿美元增加到了 2009 年的 121 亿美元。但是，贸易援助的分布仍不平衡，10 个最不发达国家所得援助占援助总额的三分之二。为此，2011 年《伊斯坦布尔行动纲领》(A/CONF. 219/3/Rev. 1) 呼吁发展伙伴优先向最不发达国家提供与贸易有关的有效技术援助和能力建设，包括提高对最不发达国家贸易援助的比重，加大对《优惠综合框架》的支持力度。鉴于最不发达国家的经济脆弱性，新的贸易援助承诺应做到可以预测，以赠款为主，并作为对既有官方发展援助承诺的补充。还应制定贸易筹资方案，以降低交易成本，确保出口国的稳定。

四. 加强国际金融与技术合作促进发展

33. 虽然对发展中国家的援助流动出现增加，但是实际援助并未达到承诺水平。2010 年，经济合作与发展组织发展援助委员会(发援会)成员国提供的官方发展援助净额，创造了 1 290 亿美元的历史记录，占发援会成员国民总收入的 0.32%。这一数字大大高于 2001 年的援助水平(530 亿美元，国民总收入占比 0.22%)。³⁹ 但是，许多大型捐助国的官方发展援助/国民总收入比率仍然低于联合国规定的 0.7% 的目标，超过目标的仅有五个国家(丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典)。2005 年，八国集团格伦伊格尔首脑会议承诺，到 2010 年援助额增加 500 亿美元，但全球实际援助相差 210 亿美元。⁴⁰ 八国集团也没有履行对非援助增加 250 亿美元的承诺(按 2004 年价格计算)。据估计，2010 年对非援助总额为 460 亿美元(按 2004 年价格计算为 400 亿美元)，实际援助差距预计达到 180 亿美元(按 2004 年价格计算为 150 亿美元)。⁴¹ 同时，南南合作从 2005 年的 19 亿美元增加到了 2009 年的 46 亿美元。⁴² 并且，发援会三分之二的捐助国已经开展三角合作。

34. 2000 年至 2009 年，发援会成员国向最不发达国家提供的官方发展援助从占国民总收入的 0.05%(120 亿美元)提高到了 0.10%(370 亿美元)。⁴³ 但是，这一水平仍远远低于 2015 年达到 0.15% 至 0.20% 的目标。⁴⁴ 并且，据预测 2009 年至 2012 年对大多数最不发达国家的方案援助将增加 31 亿美元，对 13 个国家的方案援助可能减少 8 亿美元，预计 2012 年将基本保持不变。⁴⁵ 2010 年千年发展目标首脑

³⁹ 经合组织援助总额统计数据库，“按捐助方分列的官方发展援助”(见 <http://stats.oecd.org>)。

⁴⁰ 联合国，《2011 年千年发展目标报告》，第二章。

⁴¹ 同上。

⁴² 根据经合组织“对发展中国家资源流动统计数据”计算，2010 年 12 月 23 日，表 33。

⁴³ 同上，表 31。

⁴⁴ 可列入国家方案的援助是指捐助方可受援国编列方案的援助，显示用于受援国根据本国优先任务进行规划和开支的援助流动，其预测性更大。

⁴⁵ 经济及社会理事会发展合作论坛，“2012 年发展合作论坛背景研究：围绕最不发达国家的国际金融合作趋势”，2011 年 4 月 29 日。

会议重申，必须履行官方发展援助各项承诺，并鼓励全体捐助国制定达标时间表。⁴⁶ 同样，《伊斯坦布尔行动纲领》也呼吁捐助国履行 2015 年承诺，并考虑进一步增加对最不发达国家的援助。⁴⁷

35. 社会基础设施和服务继续保持主要援助领域地位。2009 年，发援会成员国向上述领域提供的援助承诺占承诺总额的 43%，高于 2000 年的 32%。⁴⁸ 2009 年对生产部门的援助占发援会承诺的 8%。⁴⁹ 《伊斯坦布尔行动纲领》要求发展伙伴把对最不发达国家的援助集中用于生产力的建设。此外，为了提高发展中国家的农业生产力和可持续性，千年发展目标首脑会议强调，应加大对农业领域的援助。

36. 十年来，援助集中于为数不多的发展中国家的情况并未改变。发援会向大约 150 个国家提供官方发展援助，但在 1990 至 1999 年和 2000 至 2009 年两个十年期，20 个国家的受援比重就占年均官方发展援助总额的 40%。⁵⁰ 为避免援助过于集中，应根据受援国的需要并考虑其脆弱性，进一步改善援助的分配。虽然部分最不发达国家已经进入受援国前 20 名之列，但得到的官方发展援助并不多于其他发展中国家。

37. 官方发展援助承诺中的赠款比重进一步加大，从 1998 至 1999 年的 94% 增加到了 2008 至 2009 年的 96%。但是，在无条件援助方面，冲突后局势的捐助协调和适当经济支持进展较为缓慢。⁵¹ 同样，应继续提高援助的可预测性（特别是中期可预测性）和透明度。⁵² 增加捐助方多年期支出意向信息，有助于受援国改进前瞻性规划。加大援助协调和统一力度，能够避免捐助方案的进一步分割和重复。

38. 应进一步加强发展合作承诺的后续行动，改善现行全球监测评价机制，并探讨采用国际同行审查等新方法。2001 年 11 月 29 日至 12 月 1 日在大韩民国釜山举行的第四次援助实效高级别论坛以及 2012 年经济及社会理事会发展合作论坛，将为援助实效评估议程提供重要机会。

39. 脆弱国家和受冲突影响国家对可持续、可预测援助的需求更大，但与其他国家相比，对这些国家的援助流动波动幅度很大。发展援助波动削弱了援助实效。并且，捐助方往往开展小型短期项目，通过与国家机构并行的系统执行，因此错

⁴⁶ 大会第 65/1 号决议，第 78(f) 段。

⁴⁷ A/CONF.219/3/Rev.1，第 116.2 段。

⁴⁸ 经合组织援助总额统计总数据库，“按部门分列的官方发展援助”（见 <http://stats.oecd.org>）。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 经合组织，《发展援助一览表，按区域分列的统计数据：1. 发展中国家，2011 年版》（www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf），table 1.2.9。

⁵¹ 联合国，《2011 年千年发展目标报告》，第二章

⁵² 另见《国际援助透明度倡议》。

失了机构建设的良好机会。⁵³ 七国集团加俄罗斯联邦代表在《帝力宣言》中阐述了建设和平和国家建设中的这些问题和其他挑战，并呼吁改善援助提供体系，以逐步过渡到国家政府通过本国系统提供援助。⁵⁴

40. 据估计，创新融资机制共为气候变化与环境筹资 370 亿美元，资金主要来自碳排放交易。鉴于发展中国家这些部门的融资需求巨大，这些措施应加以进一步探索并酌情扩大。并且，应确保排放水平较低的最不发达国家同样纳入这些机制。⁵⁵ 这些金融和投资流动基本来自私营部门，因此被认为是对现有官方发展援助的补充。⁵⁶ 但是，这种对创新筹资对其他部门发展筹资传统来源的“补充”范围要小得多。如在运行机制最多的卫生部门，据报告 2002 年至 2010 年部分机制预计筹集的 55 亿美元中，按照经合组织的分类仅有 2 亿美元是对官方发展援助的“补充”。⁵⁷

41. 创新发展筹资问题领导小组最近把集中征收的多货币交易税作为全球公益物的最佳筹资机制，预计每年可征收 250 亿至 340 亿美元（按 0.005% 税率征收）。⁵⁸ 秘书长气候变化融资高级别咨询小组也审查了把金融交易税作为《哥本哈根协议》各项承诺可能融资机制的问题。⁵⁹ 应该为这些资源进一步设计适当的管理方法。大会确认创新融资来源具有的发展潜力，并决定第二委员会在第六十六届会议期间专门举行一次会议，审议创新发展筹资机制问题。⁶⁰

五. 外债

42. 2010 年，在增长和出口复苏的带动下，许多发展中国家的债务指数得到改善，尽管名义外债增幅达到 8%。⁶¹ 外债与 GDP 的比率从 2009 年的 23.7% 下降到了 2010 年的 21.6%。2010 年外债偿还与商品和服务出口的比率，还显示出与危机前水平相比各类收入国家的恢复程度：低收入国家 6.5%，中下收入国家 19%，中上收入

⁵³ 世界银行，《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》。

⁵⁴ “帝力宣言：建设和平和国家建设新愿景”，2010 年 4 月 10 日 (www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821.pdf)。

⁵⁵ 世界银行，《世界银行的碳融资，碳融资的十年经验：与京都机制合作得到的启示》，2010 年。

⁵⁶ 经合组织统计工作队，“对部分重要创新发展筹资机制的考察”（经合组织 DCD/DAC/STAT/RD (2011)1/RD1 号文件），2011 年 2 月 7 日。

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 创新发展筹资问题领导小组，《全球一致：金融税案例，国际金融交易促进发展工作队专家委员会的报告》，2010 年，巴黎。

⁵⁹ 联合国，《秘书长关于气候变化筹资问题高级别咨询小组的报告》，2010 年 11 月 5 日。

⁶⁰ 大会第 65/146 号决议。

⁶¹ 基金组织，《2011 年 4 月世界经济展望》，表 B 22。

国家 35%。⁶² 但是，各个区域和国家之间存在巨大差异。比如，加勒比地区的债务水平继续恶化，偿债比率从 2006 年的 11.5% 增至 2010 年的 17.3%，南亚地区 2007 年为 16.7%，2008 年至 2009 年上升至 19.4%，并在此后保持不变。在大洋洲，债务增幅略大于出口增幅。⁶³ 并且，在各区域中，有 20 个国家继续处于高风险之中或受债务困扰。⁶⁴

43. 截至 2010 年底，重债穷国倡议和多边减债倡议使 36 个决策点后重债穷国⁶⁵ 的债务减免幅度达到 80% 以上。⁶⁶ 1999 年至 2010 年，上述 36 个国家的偿债总额从占出口额的 18% 下降至 3%，现有债务价值与 GDP 之比从 114% 降至 19%。利用外债负担减轻所创造的部分财政空间增加了减贫开支。预计，相关支出占收入的比例将从 2001 年的 44% 提高到 2010 年的 57%。⁶⁷

44. 2009 年，因全球危机产生的公共开支增加和收入减少造成财政赤字增加（部分赤字通过提高国内债务筹资），低收入国家财政赤字占 GDP 的比例增至 3.7%，中等收入国家增至 4.5%。但是，在经济复苏的带动下，2010 年财政赤字小幅回落，低收入国家和中下收入国家分别下降 3.6% 和 3.7%。中上收入国家尚未恢复至 2008 年的盈余水平，2010 年赤字占 GDP 的比例为 3%，2006 至 2008 年期间则有 1% 的盈余。

45. 许多发展中国家（特别是具有外部脆弱性的国家）公共债务与 GDP 的比率居高不下，可能引起人们的担忧。2010 年，60 个国家的公共债务与 GDP 之比超过 40%（17 个低收入国家，22 个中下收入国家，21 个中上收入国家）。⁶⁸ 为了更好地评估这种高额公共债务的影响，应进一步完善脆弱指数，并应纳入债务结构和债务期限结构、贷款目的、利率水平、通货膨胀、增长前景、潜在的外部冲击等其他密切相关的因素。

46. 欧洲债务危机的溢出效应以及能源和食品价格波动、汇率动荡等其他风险因素，可能对许多发展中国家和新兴经济体的债务可持续性前景产生严重影响。发达国家经济增长的前景以及由此产生的全球需求，也将受到这些国家减少巨额公共和私人债务的影响，并将通过实体经济对发展中国家的前景产生影响。欧洲采

⁶² 基金组织，世界经济展望数据库，2011 年 4 月，见 www.imf.org。

⁶³ 同上。世界银行数据库与基金组织数据库之间存在差异。

⁶⁴ 基金组织，“List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries, As of August 4, 2011” (www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf)。

⁶⁵ 多边减债倡议受惠国有 32 个，不包括 4 个临时重债穷国。

⁶⁶ 世界银行，“重债穷国简介指南（2011 年春季）”。

⁶⁷ 国际开发协会和基金组织，“重债穷国倡议与多边减债倡议——执行情况”，2010 年 9 月 14 日。

⁶⁸ 根据基金组织世界经济展望数据库，2011 年 4 月。

取的政策应对措施是以官方资源救助受影响国家，私营部门最近也参加了救助行动。私营部门随后出现的缺乏信任说明，如不制定一整套明确的原则和程序，危机管理将面临挑战，效力十分有限。如不建立有效、公平的债务重组机制，解决债务问题将是一个艰难、代价高昂的过程。联合国应讨论出台改善债务重组金融结构的实际方案，官方和私营部门的所有利益攸关方都应该参加讨论。

47. 2010年，针对新兴经济体和发展中国家债务方面的流动有所增加，在2008年至2009年大幅下滑之后增至3 730亿美元。银行借贷，特别是其他私人债权人的借贷，2008年至2009年急剧下降，而官方的中长期借贷占债务流动的比例从2009年的48%下降到了16%，接近2008年15%的水平。⁶⁹

48. 巴黎俱乐部中政府债权人在债务总额中的比重相对较小，原因是多边、私营部门和新兴市场债权人的贷款增加，以及巴黎俱乐部早先开展了减债行动。2009年，巴黎俱乐部的贷款占低收入国家债务的20%，占中下收入国家债务的13%，但仅占中上收入国家债务的2%。⁷⁰ 鉴于巴黎俱乐部以外的信贷流动增加，应制定新的方法来处理新兴经济体和发展中国家对巴黎俱乐部以外债权人的债务问题。

49. 此外，私人债务在外债总额中的比重不断提高，对巴黎俱乐部提出了新的挑战，债务人将从其他债权人，包括私人债务人那里寻求得到相似待遇。巴黎俱乐部以外的私人人和官方债权人提供与巴黎俱乐部类似待遇的法律基础十分薄弱，也不具有法律约束力。在透明度和效力方面也存在一些问题，如债务数据核对问题和债务重组采用的利率问题。基金组织既是官方债务重组的优先债权人，又在有待巴黎俱乐部弥补的筹资差距方面扮演评估角色，因此存在利益冲突的情况。

50. 世界银行和基金组织的低收入国家债务可持续性联合框架，以及基金组织的市场准入国家债务可持续性分析，是债务可持续性方面的重要监测文书，这两份文书目前正在审查之中。为此，债务可持续性评估应该考虑国内国外的公共和私人债务的总负债结构，包括金融部门的或有债务，以及贷款目的和成本效益分析。应进一步采取措施，改进报告程序中有关这些债务的数据及其可靠性。产生债务问题的主要原因是自然灾害、国际金融波动和其他外部冲击，而不论政策是否健全，债务管理是否妥善。因此，对冲击的结构脆弱性与政策和机构的质量同样重要，这是世界银行和基金组织现行债务可持续性框架考虑的主要因素。进一步开展机构间技术工作，对于加强这些框架的分析和效力十分有益。

⁶⁹ 基金组织，《2011年4月世界经济展望》，表B18。

⁷⁰ 巴黎俱乐部网站(www.clubdeparis.org)和基金组织，《2011年4月世界经济展望》。

六. 解决系统性问题：加强国际货币、金融和贸易体系的连贯一致以促进发展

51. 国际社会继续在金融监管、多边监测与宏观经济政策协调、主权债务、全球金融安全网和国际储备体系等重要领域推进国际货币和金融体系改革。⁷¹ 人们更加倾向从全球经济治理机制改革的角度来看待国际金融稳定问题。目前的挑战是，国际社会应加强协调与合作，以更有效的方式应对全球风险。

52. 布雷顿森林机构为改善治理结构作出了努力。2010年4月商定进行的世界银行治理改革已经进入第二阶段。通过改革，发展中国家和经济转型国家的投票权将会增加，平等投票权将逐步实现。基金组织2008年配额和治理改革于2011年3月3日开始执行。2010年12月，基金组织董事会批准进行第十四次配额总审查规定的配额和治理改革。改革需经2012年度会议批准执行，将在不降低最贫困成员国配额和投票权的基础上把成员国的配额增加一倍，向发展中国家转移6%以上的配额，并逐步扩大执行局的代表性。对目前配额方案的审查将于2013年1月进行。随着商定改革的全面执行，应继续解决各种治理问题，包括进一步改善治理结构，增加管理人员和工作人员的多样性，并推进高级主管公开、透明和基于业绩的甄选工作。

53. 为应对金融危机，金融监管改革国际倡议正在陆续出台。重要的优先领域是，执行巴塞尔协议三国际银行监管框架，⁷² 制定系统性重要金融机构新规则，以及对影子金融体系的充分监管。必须以全球一致和促进发展的方式执行新的规则，反对在改革过程中谋取国家竞争优势。除监管改革外，还应继续加强金融监管领域的国际合作，因为潜在的系统风险主要是跨国现象。

54. 人们认为，基金组织应更加注重对金融部门问题、政策外溢（特别是系统性重要国家和金融中心的外溢）以及跨国联系的监测活动。为加强基金组织的全球监测作用，正在对五个主要经济体进行外溢分析试点。另外，已经决定编写一份新的多边监测综合报告，将利用更多的信息对潜在的溢出效进行分析。为加强金融稳定和全球可持续增长，各国应在其经济政策方面加强国际协调一致，这应成为基金组织工作的中心目标。

55. 人们认为，危机期间20国集团的经济政策协调有利于避免更加严重的滑坡，并有助于为复苏创造条件。危机过后，应在多边议程上继续进行和不断加强宏观经济政策协调并实现制度化，以确保实现强劲复苏。但是，把联合国绝大多数会员国排除在外的20国集团非正式进程，应继续建立合法性，包括通过加强与非

⁷¹ A/66/167。

⁷² 人们担心，巴塞尔协议三可能对贸易与发展筹资产生不利影响。

成员国以及联合国等世界性国际组织之间的机构联系。应该制订更加明确的程序，确保 20 国集团、联合国和其他多边组织的努力相辅相成。

56. 实现平衡、可持续的增长，还需加强宏观经济政策问题与其他全球治理其他领域之间的联系，包括涉及多边贸易体系、援助、债务、移徙和气候变化领域的问题。目前没有这种具体的协调程序，应该考虑创建这种程序。

57. 金融危机后，对新兴经济体资本流动的波动问题已经成为政策议程的中心议题。辩论的焦点在于，如何应对具有潜在破坏稳定作用的资本流动，以及应该采用何种政策工具。其他方案包括采用宏观经济和审慎政策工具，以及进行资本管制。但是，应对资本流动的措施可能产生多边影响。因此，在金融全球化时代，可能需要为跨国资本流动制定一套国际商定原则。

58. 基金组织目前正在制定框架，以帮助各国处理大量资本流入问题。⁷³ 框架旨在评估资本流动管理的政策方案，并确定采取这种措施的适当环境。资本流动方面的政策建议与合作，应同时包括援助提供国和接受国。

59. 人们逐步认识到，发达国家公共债务高企是全球金融体系动荡的主因。为解决这一问题，应该在保持金融市场稳定的同时确保财政的中期可持续性。应在国际一级进行协调，并严格把握时机，以避免破坏复苏前景。人们还建议为主权债务的重组建立国际框架。

60. 全球金融安全网在最近的危机期间和危机之后得到了加强。特别是，在对现行灵活信贷额度进行修改并确立预防信贷限额后，基金组织的信贷设施得到巩固。基金组织拥有的借贷资源大大增加，配额资源增加了一倍，达到近 7 500 亿美元(有待批准)，与成员国和中央银行的借贷安排有所扩大。应继续审议建立系统性危机筹资机制问题。加强与区域和次区域机制的合作，是加强全球金融安全网方面的一项重要工作。

61. 人们普遍认为，应对国际货币体系的多种改革方案进行探讨。虽然国际外汇储备出现了一定的多样性，但是大部分报告的国际外汇储备继续以美元持有。⁷⁴ 为了减少基于本国货币的储备体系的缺陷，人们特别提出应加强特别提款权的作用。基金组织目前正在研究这项储备资产的作用。⁷⁵ 特别提款权目前在全球储备总额中的占比不足 4%，作用十分有限。实际上，特别提款权作为储备资产的作用今后数年将会逐步扩大，并逐步建立起增加特别提款权并同时采用多种本国提供

⁷³ 基金组织，“资本流入管理方面最近的经验——全面主题和可能的政策框架”，2011 年 2 月 14 日，以及基金组织工作人员讨论纪要，“资本流入管理：采用何种手段？”，2011 年 4 月 5 日。

⁷⁴ 向基金组织报告的数字显示，全球外汇储备的美元比例比十年前下跌 10 个百分点，降至略高于 60% (基金组织官方外汇储备货币币种数据库)。

⁷⁵ 基金组织，“加强国际货币的稳定性——特别提款权的作用？”2011 年 1 月 7 日。

的储备资产的综合体系。要推进这一进程，就应采取一些措施，提高特别提款权的接受度，增加供应量，并扩大使用。可能还需要扩大特别提款权篮子的组成，扩大其代表性，特别应纳入新兴市场的货币。

七. 继续努力

62. 2011年3月10日至11日，经济及社会理事会与布雷顿森林机构、世界贸易组织、联合国贸易和发展大会在纽约举行高级别专门会议。会议的总主题是“发展筹资的协调、一致与合作”。会议辩论围绕四个专题进行：(a) 2010年千年发展目标首脑会议成果后续行动：建立全球发展伙伴关系，包括应对新挑战和新问题；(b) 联合国系统在全球经济治理中的作用；(c) 为最不发达国家的发展努力提供经济支持：发展筹资，包括创新机制、贸易援助和债务减免；(d) 为中等收入国家的发展能力提供经济支持：发展合作、贸易、资本流动、政策空间和储备体系。主席的会议摘要对审议情况进行了总结(A/66/75-E/2011/87)。

63. 大会第五次发展筹资高级别对话会议定于2011年12月7日至8日在纽约举行。为启动会议筹备进程，经济和社会事务部发展筹资办公室2010年11月15日至16日在纽约召开了发展筹资区域合作问题专家组会议，探讨现有和新的区域合作形式在促进发展融资和宏观经济合作方面的潜力。2011年5月18日至20日，非洲经济委员会(非洲经委会)在亚的斯亚贝巴举办“发展筹资：调集资源促进非洲经济转型”论坛，探讨建立加强非洲国家能力调集更多国内外资源促进发展机制。2011年7月25日至26日，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)在曼谷举行第八次亚太商业论坛，主题是“应对挑战，抓住机遇”，讨论了贸易投资新机会，促进了公私部门的合作与对话。2011年8月10日至11日，拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)召开发展筹资区域协商会议，对中等收入国家新的需求及其在新全球经济环境中的实力进行了评估，并探讨了创新融资机制以及区域合作新的安排和形式。

经济及社会理事会2011年实质性会议在议程项目6(a)(发展筹资问题国际会议的后续行动)下，就以下主题进行了小组讨论：“全球经济治理与发展：加强国际货币、金融和贸易体系的连贯一致”，以及“在伊斯坦布尔基础上继续前进：为最不发达国家的发展努力提供经济支持，包括通过南南合作和三角合作”。理事会还就涉及发展筹资的问题通过了一系列决议，包括(a)“摆脱世界金融和经济危机：全球就业契约”；(b)“发展筹资问题国际会议的后续行动”；(c)“世界金融和经济危机及其对发展的影响会议成果的后续行动：有关可能设立特设专家组的审议”；以及(d)“国际税务合作专家委员会”。

详细资料见 www.un.org/esa/ffd。