



## 第五十八届会议

临时议程\* 项目 40(a)

非洲发展新伙伴关系：实施方面和  
国际支持方面的进展非洲发展新伙伴关系：关于实施和国际支持方面进展情况的  
第一份综合报告

秘书长的报告\*\*

## 摘要

本报告是根据大会 2002 年 11 月 4 日第 57/7 号决议编写的，大会在该决议中请秘书长就该决议执行情况大会第五十八届会议提出第一份综合报告，并敦促国际社会和联合国系统依照《非洲发展新伙伴关系》的原则、目标和优先次序，安排向非洲国家提供的支助。本报告着重说明非洲各国为实施《新伙伴关系》而采取的行动，以及国际社会，包括联合国系统的支持和私营部门及民间社会的回应。非洲对《新伙伴关系》拥有自主权和领导权，重申非洲为其发展负责的原则，此一宣布意义重大，令人欣喜。国际社会的支持则是国际休戚与共、同舟共济的重要宣示。自负责任、休戚与共同舟共济等原则结合在一起就构成成功的方案。即便如此，非洲各国和国际社会必须坚持不懈，齐心协力，以《非洲发展新伙伴关系》初现的势头为基础，实现其承诺。

\* A/58/150。

\*\* 本报告延迟数日提交，原因是获取联合国系统各实体的意见滞后。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 非洲国家的行动 .....	3
三. 国际社会的支持 .....	8
四. 联合国系统的支持 .....	11
五. 其他利益有关者的回应 .....	14
六. 结论和建议 .....	16

## 一. 引言

1. 大会在其 2002 年 9 月 16 日题为《联合国非洲发展新伙伴关系宣言》的第 57/2 号决议中欢迎《非洲发展新伙伴关系》（新伙伴关系）视之为由非洲联盟领导、拥有和管理的倡议，并确认国际支持对其实施<sup>1</sup>的重要性。

2. 大会在其 2002 年 11 月 4 日第 57/7 号决议中，宣布结束 1990 年代《联合国非洲发展新议程》，并促请国际社会和联合国系统作出安排，按照新伙伴关系的原则、目标和优先次序，支持非洲国家。在同一份决议中，大会决定在大会每年的议程中列入题为“非洲发展新伙伴关系：实施方面和国际支持方面的进展”的非洲发展单一综合项目，并请秘书长根据各国政府、联合国系统各组织以及私营部门、民间社会等《新伙伴关系》中其他利益相关者的投入，向大会第五十八届会议提出关于决议执行情况的第一份综合报告。

3. 此外，在 2002 年 12 月 20 日第 57/297 号决议中，大会还宣布结束第二个非洲工业发展十年，并请秘书长将非洲工业化专题列入他每年向大会提出的关于《非洲发展新伙伴关系》执行情况的综合报告。

4. 本报告阐述了实施和国际支持《新伙伴关系》方面已取得进展的领域以及面临的挑战和阻碍。本报告中的信息由新伙伴关系秘书处提供，资料和数据来自各会员国、联合国系统各机构和组织对问卷调查的答复。报告还采用了过去一年中由私营部门举办或有私营部门参加的新伙伴关系会议上形成的观点和建议。

## 二. 非洲国家的行动

5. 大会第 57/7 号决议欢迎非洲国家作出承诺，将《非洲发展新伙伴关系》的优先事项纳入国家政策和发展规划框架，保持在制订和适用这种政策和框架方面充分的自主权和领导权，并调动国内资源支持《新伙伴关系》。决议还欢迎非洲国家致力于和平、安全、民主、善政、人权和健全的经济管理、包括致力进一步建立非洲同侪审议机制。大会确认在非洲各国政府结构中设立《新伙伴关系》国家协调中心的重要性，强调必须建设并加强人力和机构能力，鼓励将《新伙伴关系》的优先事项和目标纳入区域及分区域经济共同体，并鼓励努力使私营部门和民间社会，包括妇女全面参与实施《新伙伴关系》。

### 进展

6. 为设法加强《新伙伴关系》初现的势头，2003 年 7 月 10 日至 12 日，以确保实施《非洲发展新伙伴关系》为主题的非洲联盟（非盟）国家元首和政府首脑大会第二届常会在马普托召开。在审议《新伙伴关系》之前，国家元首和政府首脑新伙伴关系执行委员会主席提出了进展报告。首脑会议最后通过了一份关于实施《新伙伴关系》的宣言。<sup>2</sup>

7. 过去一年在各个领域推动《新伙伴关系》方面取得的进展将在报告中详细阐述。《新伙伴关系》各优先领域的进展处于不同阶段。

### 施政、和平与安全

8. 非洲同侪审议机制已经建立。截止 2003 年 7 月，已有 16 个国家加入这一机制。<sup>3</sup> 预计在 2003 年底前将至多对四个国家开始审查。该机制是实施《新伙伴关系》政治、经济和整体施政优先事项的一个主要支柱，是加强非洲对《新伙伴关系》自主权的重要元素和吸引发展伙伴支持的一种方式。它是一项由非洲联盟成员国相互商定、自愿加入的文书，是非洲进行自我监测、同侪审议和同侪学习的机制。欲加入该机制的国家，必须赞同《民主、政治、经济和法人治理宣言》，签署《非洲同侪审议机制谅解备忘录》并将文书交存新伙伴关系秘书处。

9. 该机制最有创意的特点或许是，它提供一种方法，对非洲朝着经济和政治善政迈进的情况进行监测。它的首要作用是推动通过可促成政治稳定和经济增长的政策、标准及做法。参与国商定开展合作互助，共享最佳做法，确定需克服的缺点，并同意在必要时进行对话和劝说，鼓励改进国家政策和做法。非洲同侪审议机制与发展的关系是，前者将推动善政，而善政是可持续发展的先决条件。

10. 非洲同侪审议机制设有一个管理机构，成员包括：参与国国家元首和政府首脑委员会（“非洲同侪审议论坛”）；由论坛任命、受托负责监督审议进程以确保其完整性、考虑和审议报告并向同侪论坛提出建议的知名人士小组<sup>4</sup>（“非洲同侪审议专家组”）；为该机制提供秘书、技术协调和行政支持的非洲同侪审议机制秘书处；以及被派往各国审议进展情况并作出技术性评估的国别审议小组（“同侪小组”）。开展彻底和技术上可靠的评估，需要很多时间，对于如何确保在国家自主基础上进行正确、严格地分析也有非常高的要求。技术性评估在小组访问之前完成，而且要尽可能利用各伙伴机构正在进行的研究和工作，是至关重要的。在这一点上，非洲经济委员会（非洲经委会）在评估和监测施政方面的工作很有助益。

11. 对同侪审议进行技术性评估的职责分配如下：非洲经济委员会评估经济施政和管理；非洲开发银行评估银行和金融标准；非盟各机构评估民主和政治施政的特殊领域。非盟对政治施政进行技术性评估的机构性工具包括非洲安全、稳定、发展与合作会议，该会议在非洲联盟委员会中设有一个单位。

12. 非洲同侪审议机制以四方面指标为基础：民主和政治施政、经济施政与管理、整体施政以及社会经济发展。同侪审议分五步进行：第一步，分析被审议国的施政和发展环境；第二步，知名人士小组审议团访问被审议国；第三步，编写访问成果，与被审议国政府代表讨论报告草稿；第四步，参与国国家元首和政府首脑讨论并审议访问成果；最后一步是公布审议报告。

13. 在非洲同侪审议机制取得进展的同时，非盟更加努力地巩固非洲的民主，强化预防、解决和管理冲突的区域性机制。例如，非盟正在采取措施建立泛非议会，以确保非洲人民切实有效地全面参与非洲发展和一体化。截止目前已有 12 个国家批准了议定书，但该议定书需要有 24 个国家批准才能生效，这一目标可望在年底前实现。

14. 此外，目前正在努力实施非盟国家元首和政府首脑会议在 2002 年 7 月德班首脑会议上核准的与建立非洲联盟和平与安全理事会有关的议定书。该议定书至少需要 15 个国家批准才能生效，目前已有 12 个国家批准。非盟马普托首脑会议促请未批准议定书的国家在年底前批准，还请非盟委员会与所有利益相关者、包括负责国防与安全的部长进一步协商，以期完成政策文件并提交下届首脑会议审议。通过这些努力，可望最终制定《非洲共同防卫与安全政策》并建立非洲和平与安全理事会。

15. 为加强非洲执行和平支助行动的能力，目前正同时致力制订一项行动计划。这项计划与八国集团联合制订，旨在调动技术和财政力量，支持在 2010 年底前建立、装备和培训一个具有连贯性的多国、多兵种后备旅，以便切实有效地管理和解决非洲的冲突。

### 《非洲发展新伙伴关系》国家协调中心

16. 不少非洲国家已采取措施设立《非洲发展新伙伴关系》国家联络点。国家联络点的机构安排多种多样，显而易见的有四种：(a) 国家协调中心设于总统办公室内或直接向总统报告；(b) 以部际委员会或外交部司局间委员会的形式组成；(c) 设在财政与规划部内；(d) 设在区域一体化/新伙伴关系部内。这些机构安排表明，非洲国家已明智地决定将现有政府部门作为联络点，从而节省非常有限的财政和机构资源，尽可能减少《新伙伴关系》实施过程中出现的内部协调问题。至于哪种安排能产生较佳效果，目前尚无法下结论。但对每一种安排的功效都至关重要，国家协调中心在政府机构内所掌握的权限数量、资源到位情况、政策分析技能、以及协调中心工作人员的组织 and 操作能力。此外，许多国家在按计划设立协调中心时可能会面临一个极具挑战性的阶段。

### 区域经济共同体

17. 区域经济共同体作为区域发展和一体化的工具，主要负责实施《新伙伴关系》各项方案的分区域部分。共同体的活动已开始调整，以便在工作方案中反映《新伙伴关系》的优先事项。许多区域经济共同体举办分区域高层会议和讲习班，以确定各自在实施《新伙伴关系》方面的作用。这些会议的一个重大成果是决定让区域经济共同体主导在分区域实施的基础设施项目。它们还积极参与制订《非洲农业发展综合方案》。为加强区域经济共同体在各自区域《新伙伴关系》方案和

项目实施方面的作用，国家元首和政府首脑执行委员会强调，该委员会个人代表和区域经济共同体之间必须开展密切合作。

## 农业

18. 许多非洲国家一再发生食品短缺和饥荒、粮食得不到保障之时，《非洲农业发展综合方案》的制订工作受到了极大重视。这项方案现已完成，将作为细致分析各国和区域具体实施项目成本的依据。项目和方案的目的是消除干扰，以提高非洲的粮食保障。区域经济共同体积极参与方案拟订、项目文件编写和分区域协商。

## 保健

19. 《新伙伴关系》保健方案已制订完毕，正在国家和分区域两级实施。方案战略意识到广泛的社会经济和政治因素是非洲许多病患的根源，强调《新伙伴关系》中的其他战略有助于应对更广义的危害健康问题。《新伙伴关系》保健方案是一项中期战略，采用全面、综合的方式处理非洲的疾病负担。方案将加强保健制度和服务作为优先事项，以便提供以有据可查的公共保健做法为基础建立的公平保健。方案呼吁发展伙伴每年捐赠 220 亿美元，帮助非洲实现国际上商定的目标。保健方案目前正处于实施阶段，并连同实施行动计划进行推广。

20. 考虑到人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）给经济和社会发展带来的空前挑战，《新伙伴关系》正与联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）合作，拟订一份跨部门的艾滋病战略。一些国家已制订出防御艾滋病毒/艾滋病及其他问题的行动方案。挑战只有一个，那就是如何确保对最初的行动方案进行有效管理并向其提供资金。因此，已吁请非洲国家增加保健预算，以实现 2001 年 4 月 27 日通过的关于艾滋病毒/艾滋病、结核病和其他有关传染病的《阿布贾宣言》中确定的 15% 的目标。

## 教育

21. 非洲的教育质量继续恶化。这一点加上“人才外流”，仍然是一个严峻的挑战。《新伙伴关系》教育方案除其他外，包括快速通道倡议《全民教育》、课程统一、课本印制和学校膳食方案。《新伙伴关系》与联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界粮食计划署（粮食计划署）和其他伙伴密切合作，通过《新伙伴关系》秘书处成立的一个任务组来实施教育方案。方案的目标是在 2015 年底前实现全民教育的千年发展目标，并开发高等英才学习中心及其科技平台。

## 环境与旅游

22. 《非洲发展新伙伴关系》同非洲部长级环境会议和联合国环境规划署（环境规划署）密切合作，制定了一项关于环境的完整方案，由国家元首和政府首脑执

行委员会提出和核准，并经 2003 年 7 月 10 日至 12 日在马普托举行的非洲联盟大会第二届常会核可。计划范围涵盖下列领域，诸如：防止土地退化、干旱和荒漠化；保护非洲湿地；养护和可持续利用海洋、海岸和淡水资源；防止、管制和管理侵入性物种；应付气候变化；跨界保护和管理自然资源；和贯穿各领域的卫生和环境问题；转让无害环境技术；和自然灾害的评估及早期预警。某些项目已排定优先顺序，并提交将于 2003 年 3 月头一个星期在阿尔及尔举行的捐助者会议，以期为 2004 年年初执行筹妥资金。关于旅游，已由一个工作组编制《行动计划》，正在同非洲各国旅游部长密切协作，将计划最后定稿，以便在 2003 年年底之前执行。

### 基础设施

23. 《新伙伴关系》确认，基础设施是对发展采用通盘兼顾办法的一个组成部分。它在 2002 年 7 月制定了关于基础设施的短期行动计划，这项计划经执行委员会核准并经非洲联盟大会第一届常会核可。现在正在为其中期至长期基础设施计划制订职权范围。非洲开发银行是《新伙伴关系》基础设施规划和执行的牵头机构。所有项目都按下列四个领域分类：研究；便利措施；能力建设和投资。中期至长期计划的编制工作将于 2004 年完成。同时，《新伙伴关系》已将其短期行动计划提交世界各地有组织的私营部门，其中包括：设在瑞士洛桑的非洲能源论坛（2003 年 6 月）；设在华盛顿特区的非洲首脑会议全体理事会 2003 年 6 月。非洲发展新伙伴关系秘书处正在同 I<sup>3</sup> 执行首长对话和英联邦商业理事会协力工作，把该项目介绍到欧洲和亚洲。

### 工业化

24. 认识到工业增长是促进非洲可持续经济发展与消灭贫穷所不可或缺的条件，大会第 57/297 号决议吁请国际社会，包括联合国系统，将其对非洲工业化努力提供的支助置于《非洲发展新伙伴关系》的框架之内。迄今已采取的许多行动或在《新伙伴关系》范围内构思的行动将有助于促进工业化进程，特别是提高非洲的制造能力。举例来说，这些行动包括：针对人力资源发展的措施、改善经济和法人治理，以及生产体系、构建基础设施，特别是包括确保能源供应。2001 年 10 月举行的非洲工业部长会议第十五届会议决定，联合国工业发展组织（工发组织）在非洲经委会和非洲联盟的合作下，应通过工业发展为《非洲发展新伙伴关系》的各项有关目标作出贡献。在这方面，已在非洲组织了四次分区域会议，以期确定开发生产能力和促进区域及全球市场准入的部门性办法和优先事项。这种构想和从而导致的方案将并入非洲发展新伙伴关系行动计划。

### 挑战和制约因素

25. 随着《非洲发展新伙伴关系》的执行情况不断演变，一些挑战和制约因素开始出现。对非洲各国执行《非洲发展新伙伴关系》的努力，可以指出四项制约因

素。第一项是，国家元首和政府首脑执行委员会同各区域经济共同体的联系薄弱。现在正致力确保，在执行委员会各自区域内代表《非洲发展新伙伴关系》的国家元首和政府首脑将成为《新伙伴关系》的宣传员。第二项制约因素是，在国家和区域各级，策划和执行各项发展方案的体制能力薄弱。第三项问题是，还没有作出足够努力，在国家一级推广《新伙伴关系》。这些缺陷应当通过有效的沟通、推广和调动战略来解决。但另一项制约因素是：缺乏充裕的资金。为了维持非洲对《非洲发展新伙伴关系》的主掌权和领导权，核心资金切须来自非洲。这种努力将鼓舞非洲的发展伙伴提供支助。

### 三. 国际社会的支持

26. 国际社会需要在若干政策战线采取行动，协助非洲各国执行非洲发展新伙伴关系。特别是发达国家需要作出具体努力，实现下一指标，即将其国民生产总值的 0.7% 拨供向发展中国家提供的官方发展援助；为非洲重债穷国的外债问题寻求持久的解决办法，包括通过勾销债务和其他安排；在《多哈部长宣言》的框架内改善非洲出口货的市场准入；致力实现最不发达国家所有出口货获得免税和不受配额限制准入的目标；鼓励和便利它们的私营部门向非洲投资；协助非洲国家吸引投资和促进有助于吸引投资的政策；将资金、技术和其他类型的资源引向新伙伴关系的优先事项，特别是基础设施的发展、保健服务、教育、用水和农业。还突出强调南南合作，包括三角合作的重要性和它可对《非洲发展新伙伴关系》的执行作出的贡献。

#### 进展

27. 1990 年代全期，向非洲提供的官方发展援助数额不断下降，从 1990 年的 266.2 亿美元减至 2000 年的 163.8 亿美元。过去两年，数额回升，从 2001 年的 177.29 亿美元升至 2002 年约 186.15 亿美元。<sup>5</sup> 向非洲提供的官方发展援助数额回升反映，2002 年在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资国际会议上作出的认捐数额增加。八国集团的捐款在向非洲提供的官方发展援助中已占四分之三的份额，<sup>6</sup> 它们对认捐作出了切实的回应，在卡纳纳斯基斯通过的《非洲行动计划》中承诺，在到 2006 年年底以前估计增拨的 120 亿美元官方发展援助捐款中，每年将约 60 亿美元投入遵守法制、对本国人民作出投资和执行鼓励增长和有助于减轻贫穷政策的非洲国家。增加的认捐包括：由美利坚合众国千年挑战账户增供援助，2006 年年底以前逐渐增至每年达 50 亿美元。<sup>7</sup> 八国集团 2003 年 6 月在法国埃维昂举行的首脑会议上重申这些官方发展援助承诺。除了八国集团各国之外，若干非洲发展伙伴继续指定，将其官方发展援助的约 25% 或以上专门用于非洲<sup>8</sup>（例如奥地利、比利时、丹麦、芬兰、爱尔兰、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士）。

28. 过去一年里，流入发展中国家的官方发展援助数额增加，这些援助投入若干重要部门，特别是保健和教育，而在每一个部门中又投入特定的领域。举例来说，在保健部门，有几个发达国家为扑灭小儿麻痹症和通过全球防治艾滋病、肺结核和疟疾基金，为防治艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾作出认捐。例如，美国认捐 150 亿美元，今后五年在十二个非洲国家和两个加勒比国家防治艾滋病毒/艾滋病。在教育部门，若干伙伴国家为快速通道倡议《全民教育》作出认捐，目的是在小学入学率非常低的国家提高入学率。

29. 同官方发展援助数额增加密切相关的是，旨在提高援助成效的努力。在这方面有几项重要发展。有几个捐助国采取步骤，解除其援助所附加的条件，从而在采购来源多元化和可能降低所采购货物和服务费用两方面，使受援国有更大的灵活运用余地。已解除所附条件的援助，主要属下列类别：国际收支、勾销债务和部门援助；投资项目、商品支助、商业服务和对非政府组织的援助。

30. 在简化和统一方案编制、汇报和付款程序方面，《罗马标准化宣言》（A/57/763，附文）是一项重大发展。《宣言》是 2003 年 2 月 24 日至 25 日在罗马举行的主要双边和多边发展机构会议上通过的，他向参与机构提供了一个简化和统一其规定和降低相关费用的框架，同时还改善信托监督和公共问责制，并更加着重具体的发展成果。<sup>9</sup> 非洲各国将受惠于这项标准化程序。

31. 去年，有几个捐助国作出认捐，以补足重债穷国倡议信托基金所短缺的 10 亿美元。截至 2003 年 4 月，有七个非洲国家（贝宁、布基纳法索、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、坦桑尼亚联合共和国和乌干达）已达到“完成点”，至此债务实际上已予勾销。有十五个非洲国家（喀麦隆、乍得、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、马达加斯加、马拉维，尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂和赞比亚）已达到“决定点”，至此就会增加实际的临时援助。投入这二十一个非洲国家累计的债务减免总额高达 322.5 亿美元。

32. 此外，许多捐助国宣布勾销双边债务，使得一些符合重债穷国资格的非洲国家受惠。举例而言，澳大利亚勾销一个符合重债穷国资格的非洲国家所积欠的债务；加拿大承诺勾销 17 个重债穷国逾 11 亿美元的债务，其中有 14 个是非洲国家；中国已同 31 个友好非洲国家签署勾销债务议定书，勾销总共 156 笔已到期债务，价值约达 10.5 亿美元，约占这些国家积欠中国到期债务的 60%。德国提供债务减免 20 亿美元，其中约有 10 亿美元为非洲各国所欠债务；意大利保证在重债穷国倡议的范围内勾销非洲各国大约 45 亿美元债务；日本勾销非洲各国所欠约 30 亿美元债务；科威特削减四个非洲国家的债务；大不列颠及北爱尔兰联合王国承诺，加强为实施减免债务筹供资金的信托基金和同其他捐助者协力筹供重债穷国倡议信托基金所短缺的资金。

33. 在贸易领域，正面的国际政策回应并不多，主要集中在有些发达国家对非洲最不发达国家的产品给予免税和不受配额限制的准入。有些国家向多哈发展议程信托基金捐款，以协助非洲国家建设与贸易有关技术能力的努力、协助其参与世界贸易组织（世贸组织）谈判和改善对贸易协定的遵守情况。有些发达国家对农业补助和其他问题，开始表现出有弹性的态度。欧洲联盟宣布，它将开始削减有助于增加农业生产和出口的补助，美国提出一项计划，削减农业补助和削减对所有国家征收的关税和统一征税水平。在 2003 年 9 月将在墨西哥坎昆举行的世界贸易组织第五届部长级会议上，这些问题究竟取得多少进展将会更加明朗得多。

34. 若干非洲伙伴国家已采取步骤，协助促进投入非洲的外国直接投资。举例来说，联合王国和法国 2002 年 8 月在约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议上宣布，它们将分拨 2 亿美元，对最不发达国家（绝大部分在非洲）境内的基础设施投资提供担保。这些资源将用于协助合格国家制定政策，旨在吸引投入基础设施部门的外国投资和发展项目。加拿大设立了加拿大非洲投资基金，投入 1 亿加拿大元，以吸引私营部门对非洲作出更多投资。日本对在非洲投资的日本公司提供海外投资贷款，数额达 2 亿美元。中国政府设立一项特别基金，以资助在非洲的投资和合作。俄罗斯对投资非洲矿物资源、能源和冶金发展的俄罗斯企业提供资助和鼓励。

35. 加强非洲同其他发展中国家，特别是同亚洲和拉丁美洲、加勒比各国之间经济和技术合作的趋势仍在继续。有几个非洲国家利用和受惠于拉丁美洲和加勒比各国在下列范围广泛的各领域内提供的技术能力建设方案：基础设施（能源以及信息和通信技术）、农业、人力资源的发展（保健和教育）和环境。旨在通过增加贸易和资金流量扩大经济合作的努力正在形成阶段。今年，非洲和亚洲各国之间的合作已大有发展，将从最近已经或将要在亚洲组织的政府间活动得到更加强大的动力。其中一项活动是 2003 年 7 月 29 日至 30 日在印度尼西亚万隆举行的亚非分区组织会议。将于 2003 年 12 月举行的中国-非洲论坛二以及预定 2003 年 9 月 29 日至 10 月 2 日举行、标志非洲发展问题东京国际会议十周年的第三次非洲发展问题东京国际会议，除了进一步加强国际社会对《非洲发展新伙伴关系》的支助之外，还将为南南合作和三角合作提供强大动力。

### **挑战和制约因素**

36. 尽管非洲各国是官方发展援助最近增多的主要受益者，但人们日益认识到，即便是官方发展援助数额增多，仍不足以让非洲实现千年发展目标。考虑到非洲在实现这些目标方面面对了艰巨挑战，这种情况令人感到不安。<sup>10</sup> 同发达国家支付给农民的巨额农业补贴相比，向非洲提供的官方发展援助总额并不算多。此外，这些补贴压低了商品价格，损害非洲通过出口脱离贫困和无需依赖援助的能力。

37. 尽管重债穷国倡议最近取得了进展，但若干问题仍然存在。对重债穷国信托基金的认捐，付款一直很慢。在编制减贫战略文件和在实行宏观经济改革两方面都遭遇到困难，推迟了某些非洲国家从“决定点”推进到“完成点”的进程。同时，有一些已达到完成点的国家，其债务指标却在恶化，这种情况可归咎于出口受益减少，经常是商品价格激烈波动所致。再者，有些负债累累的国家花在为其债务还本付息的资金要比用在为其公民提供保健和教育的开支为高。因此，紧急需要支助非洲重债穷国为获得可持续承受债务能力而作的努力。此外，切须作出努力，为几个外债负担沉重、不符合重债穷国资格的非洲国家，解决其问题。<sup>11</sup>

38. 尽管去年为解除援助所附条件而采取的措施是向正确方向跨出的一步，但许多发达国家向大多数国家提供援助的两个最重要组成部分，即粮食援助和技术援助，仍然附有条件，这就意味着，通过解除这些组成部分所附的条件，非洲和其他发展中国家在提高效率方面仍有可为。

39. 在贸易领域，一直缺乏进展，这体现在世界贸易组织（世贸组织）关于下列关键问题的谈判错过了最后期限：对非洲利益攸关的重要问题，例如市场准入、农业补贴等、与贸易有关的知识产权协定和公共保健。此外，需要商定如何实施特殊和优惠待遇的条款。<sup>12</sup> 发达国家在改革农业补贴方面缺乏建树和商品价格激烈波动，导致非洲国家损失出口收入，这种情况还没有改善的迹象。

#### 四. 联合国系统的支持

40. 如同大会第 57/7 和第 57/297 号决议的要求，在执行其现有或拟订新的工作方案时，联合国系统各实体已采取步骤，支助《非洲发展新伙伴关系》。

##### 进展

41. 联合国系统有几个机构和组织已将其活动同《非洲发展新伙伴关系》各优先事项对齐。这种情况已反映在把资金用于与《非洲发展新伙伴关系》相关的活动和优先事项以及支助在《新伙伴关系》特定优先部门拟订计划。举例来说，联合国开发计划署（开发计划署）已向《非洲发展新伙伴关系》秘书处提供资金资助，拟定其五年战略计划，并向非洲联盟委员会提供资金资助，以支助其和平与安全议程。联合国环境规划署（环境规划署）已提供资源，支助拟定非洲部长级环境会议通过的《非洲发展新伙伴关系》关于环境的行动计划。联合国粮食和农业组织（粮农组织）、世界粮食规划署（粮食规划署）和国际农业发展基金（农发基金）协助拟订非洲农业发展综合计划。此外，粮农组织还采取措施，旨在提高对非洲粮食安全情势的认识和通过其咨询服务建设技术能力。粮农组织和农发基金还为非洲各国提供论坛，以阐明其在粮食部门的优先事项。

42. 非洲经委会一向积极参与工作，为非洲同侪审议机制的经济和法人治理制定法规和标准。目前它还同经济合作与发展组织秘书处联手进行技术性工作，旨在

为相互负责和政策的连贯一致制定体制框架，以回应《非洲发展新伙伴关系》国家元首和政府首脑执行委员会的一项要求。联合国贸易和发展会议（贸发会议）、国际贸易中心（贸易中心）和世界贸易组织已为选定的最不发达国家和其他非洲国家启动合办综合技术援助方案的第二个阶段，并将其范围扩延到另外八个非洲国家。此外，贸发会议还对《新伙伴关系》市场准入倡议的制定提供主要投入。在联合国人类住区规划署（人居署）的支助下拟定的可持续《非洲发展新伙伴关系》城市方案已由新伙伴关系执行委员会核可。这项方案最初将在七个城市执行。

43. 利用现有的方案拟订和协调机制，联合国系统建立了支助《非洲发展新伙伴关系》的业务框架，分为国家、区域和全球三级组织。在国家一级，主要的框架将为联合国发展援助框架和共同国家评估，斟酌情况并由现有的减贫战略文件加以补充。由非洲经委会召集、在非洲工作的联合国各机构的区域协商会议是联合国系统各实体之间在区域一级协调和合作的框架。区域协商会议已设立五个集群，由标明的机构召集：(a) 基础设施发展：水和卫生、能源、运输和信息和通信技术（非洲经委会）；(b) 施政、和平与安全（开发计划署）；(c) 农业、贸易和市场准入（粮农组织）；(d) 环境、人口和都市化（人居署）；(e) 人力资源发展、就业和艾滋病毒/艾滋病（儿童基金会）(E/AC.51/2003/6, 第11段)。

44. 集群办法是由联合国系统作出协调一致回应的一种工具，旨在使联合国系统各机构和组织能够汇集力量，支助《非洲发展新伙伴关系》。去年一年里，所有五个集群都至少开会两次，其活动的综合报告已于2003年6月提交方案协调委员会第四十三届会议。题为“联合国系统今后对《非洲发展新伙伴关系》的参与”<sup>13</sup>的报告提供了秘书长对联合国系统支助《非洲发展新伙伴关系》的各种活动性质和范围的第一次评估。

45. 许多机构参与人力和体制发展方面的努力，以支助《非洲发展新伙伴关系》，以及同区域和分区组织进行密切合作。为了增进非洲的能力建设，国际货币基金组织（货币基金组织）在西非和东非建立了区域技术援助中心。为了鼓励对非洲的私人投资，世界银行和货币基金组织正在协助若干试验国家设立投资者委员会，政府高级官员和商业主管可在其中讨论投资的需要和障碍。粮食计划署曾在35个非洲国家执行一项创新的学校供餐计划。联合国教育、科学和文化组织和粮食计划署携手执行一项类似的新方案，即非洲的扶持式教育，旨在向4000万失学儿童提供小学教育。借助这项教科文组织/粮食计划署多国方案框架，其他联合国机构，包括粮农组织、世界卫生组织（卫生组织）、儿童基金会和联合国人口基金（人口基金）正致力扩延在保健、水和卫生方面的各项补充方案。难民专员办事处制定了将增列在和平协定上的非洲人道主义复苏标准框架，目的是保护难民和国内流离失所者的人权和民权。人权事务高级专员办公室正率先致力确保，《非洲发展新伙伴关系》在执行时采用基于权利的办法，并参与工作，为民主和政治施政制定指数、法规和标准。

46. 联合国系统各实体在其任务规定的范围内，正在就各项政策问题同非洲区域和分区组织协力合作。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）正在同《非洲发展新伙伴关系》秘书处以及各区组织携手合作，在非洲各级别执行防治艾滋病病毒/艾滋病的政策和工作级别的倡议。卫生组织一直在积极宣传《非洲发展新伙伴关系》的保健和基础设施优先事项，并将其纳入区域和国家两级的方案，同时向例如非洲联盟之类的区域组织提供支助，以便执行《非洲发展新伙伴关系》。联合国裁军事务部一直在同非洲联盟合作，通过执行《从各方面防治、打击和消除小武器和轻武器非法贸易行动纲领》<sup>14</sup> 支助《非洲发展新伙伴关系》。维持和平行动部正在同诸如西非国家经济共同体（西非经共体）、南部非洲发展共同体（南共体）和政府间发展管理局（发展局）之类的区域组织密切协作，处理这些区域内特定的冲突情势。政治事务部正在支助非洲联盟委员会致力加强其预防、管理和解决冲突能力。

47. 工发组织正在西非经济和货币联盟的八个国家内，支助一项关于制定区域标准和提高质量的方案。作为人力资源发展、就业和艾滋病病毒/艾滋病集群的共同主席，国际劳工组织（劳工组织）正在通过其体面的工作议程支助《新伙伴关系》，其方式是，同诸如西非经共体和南共体之类的组织，以及同雇主和劳工组织合作，宣扬工作场所的劳工标准和权利、就业、社会保护和社会对话。《在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》<sup>15</sup> 秘书处一直在就荒漠化问题同非洲各分区域组织合作。国际民用航空组织支助南共体、东非和南部非洲共同市场和东非共同市场的空中运输方案。

48. 信息和通信技术工作队特别重视非洲。目的是同非洲主导的倡议密切协作，以促进可持续地把信息和通信技术应用于非洲的发展需要和目标。工作队已决定，在下列三个主要领域担任战略伙伴：支助在非洲信息和通信技术方面创新的信息和通信技术方案和研究与发展；在非洲境内和非洲与其他各大洲之间，利用数量庞大的各种信息和通信技术倡议之间的协同作用和联系；提供一个界定《新伙伴关系》同非洲信息社会倡议之间合作关系的框架。

49. 依照大会第 57/2 和第 57/300 号决议，秘书长设立了副秘书长兼非洲问题特别顾问办公室，从 2003 年 5 月 1 日起开始运作。特别顾问的任务包括：协调全球支助《非洲发展新伙伴关系》的宣传活动、协调提交大会和经济及社会理事会关于《新伙伴关系》的报告；就各次全球会议和首脑会议的建议中与非洲有关的部分采取后续行动。该办公室担任《新伙伴关系》在联合国总部的协调中心，还将同非洲经委会合作，向秘书长提供支援，推动全系统作出协调一致的回应，通过联合国系统行政首长协调理事会，支助非洲的发展，特别是《新伙伴关系》的执行。

50. 作为机构间协商和协调的主要机制，行政首长协调会在联合国系统各实体支助非洲发展方面向它们提供监督和政策指导。2001 年以来，向《非洲发展新伙伴

关系》提供支援一直列在行政首长协调会的议程上。现在行政首长协调会经常审查旨在维持联合国系统在非洲参与工作的政策准则，并定期评价联合国系统各实体推进《新伙伴关系》各项目标的工作进展。

51. 联合国支助以《新伙伴关系》的名义执行的宣传方案在国家、区域和国际各级运作。在非洲国家内，联合国机构和新闻中心正在支助非洲发展新伙伴关系秘书处推广《新伙伴关系》和增进当地人对这项方案的认识和主导权。联合国新闻部关于非洲的活动现在针对支助《非洲发展新伙伴关系》。它同非洲和全球媒体、捐助者和有影响力的民间社会组织协作，向民众宣传《新伙伴关系》。在出版物《非洲复苏》中，新闻部突出强调和检视对非洲实现《非洲发展新伙伴关系》各项目标的机会具有影响的政策。目前正借助联合国系统的各项活动，为《非洲发展新伙伴关系》制定一项全球宣传战略，作为新设立的非洲问题特别顾问办公室、非洲经委会和新闻部协力推进的一项努力。

### 挑战和制约因素

52. 联合国系统各实体之间在支助《非洲发展新伙伴关系》方面日益加强的合作以及每一个机构、方案、基金或组织在其任务范围内个别向《新伙伴关系》提供支助，令人感到鼓舞。然而，对于若干问题，还有许多工作要做。迄今为止，最重要的挑战是，在形形色色的各种机构（其中许多正在国家和区域各级执行方案）进行工作时，如何促成更加协调和连贯一致的合作。解决这项挑战的一种显而易见的重要方式是，加强和广泛利用由非洲经委会主持的区域协商年度会议，以其作为一个平台，在分区域和区域各级实现支助《非洲发展新伙伴关系》全系统协调一致的成效。在这方面，集群的安排为每一个联合国实体的工作提供了很有用的组织框架。此外，主题集群需要查明其个别方案的协同关系，并将这些关系转变成进行跨部门合作的机会。贯穿各领域的问题，诸如艾滋病毒/艾滋病、性别和人权问题，应当纳入所有集群的活动成为主流。科学和技术是一个重要领域，围绕这个领域将组成一个主题集群或分集群。2003年5月举行的最后一次区域协商会议同意，应当组成一个由教科文组织领导的非正式机构小组，同《非洲发展新伙伴关系》协作，审查是否可能在此一领域组成一个新集群或分集群。鉴于它们将在执行《非洲发展新伙伴关系》方面发挥重大作用，人们日益认识到，联合国系统需要提供协助，加强区域经济共同体、《非洲发展新伙伴关系》秘书处和非洲联盟委员会的能力。

## 五. 其他利益有关者的回应

53. 在非洲发展方面，私营部门和民间社会都是重要的利益有关者。大会第57/7号决议鼓励它们参与《非洲发展新伙伴关系》的执行工作。

## 进展

54. 非洲内外的私营部门对《非洲发展新伙伴关系》倡议作出了有利的回应，去年一年里，它们进行了几项活动，加强其对执行工作的参与。已组成一个新伙伴关系商业小组，将其作为一个工具，促进《新伙伴关系》同支助其各项目标的私营公司之间的合作。具体而言，该小组将分享关于非洲贸易和投资机会的信息，并鼓励私营部门参与《新伙伴关系》和其他项目。该小组由非洲内外最主要的商业组织组成，其中包括：国际商会、非洲商业界圆桌会议、商业界人道主义论坛、英联邦商业理事会、法国对非洲投资管理委员会、法语国家事务论坛和国际商业领袖论坛。为了使其支助《新伙伴关系》的承诺实际生效，新伙伴关系商业小组的成员共同赞助 2002 年 3 月 30 日至 31 日在喀麦隆雅温得举行的第三届国际商会非洲区域第三届年会。会议的主题是：通过创造财富促进发展，会议用一次全体会议专门讨论商业同《新伙伴关系》的对话，会议审查了商业可用来参与执行《新伙伴关系》各优先事项的途径。

55. 此外，非洲商业界圆桌会议同工发组织和其他赞助者合作，组织了 2003 年 3 月 3 日至 5 日在尼日利亚阿布贾举行的《非洲发展新伙伴关系》——西非经共体商业论坛。会议强调，需要以阿布贾会议作为典范，召开更多论坛，以供商业协会传播关于《新伙伴关系》的信息，并推动设立商业咨询小组，以监测论坛的各项建议。

56. 根据其 2002 年的主题“非洲发展新伙伴关系正在运作：商业界参与新伙伴关系”，2003 年 6 月在南非德班举行的世界经济论坛非洲经济首脑会议专门讨论“利用伙伴关系的威力”这个主题。主要的目标是，检查商业界如何能在新伙伴关系的执行方面发挥其作用，并协助非洲各国政府，特别是填补能力、资源和专门技能方面的缺口，以便应付非洲各经济体面临的挑战。首脑会议的具体成果包括：启动新伙伴关系电子学校倡议，旨在弥补数字鸿沟，和发布公共机构索引，作为《2003-2004 年非洲竞争力》的一部分，这份出版物旨在披露非洲的商业环境，以期提请注意在该区域进行私人投资的机会和制约因素。

57. 在致力提高私营部门和民间社会对《新伙伴关系》执行工作的参与方面，作为其努力的一部分，特别顾问办公室同开发计划署驻阿克拉办事处组织了一次关于为非洲发展新伙伴关系调动支助：私营部门和民间社会的作用的区域讲习班，于 2003 年 5 月 28 日至 30 日在阿克拉举行。主要的目标是，探讨如何以创新方式加深私营部门和民间组织对新伙伴关系进程的参与，和加强政府同私营部门和民间社会之间的接口。

58. 在阿克拉会议上，私营部门小组强调，需要在国家一级建立一种有效的正式机制，使私营部门参与《新伙伴关系》的执行工作；为私营部门的发展构建健全

有效的法律和管制框架；建立公私伙伴关系，以便执行一整套新伙伴关系方案；和通过为新伙伴关系的执行征收一次过“团结税”来调集资源。

59. 民间社会和非政府组织原先对宣传新伙伴关系的程序颇有微词，但逐渐体会到它们可以对新伙伴关系的执行作出建设性的重大贡献。这种转变反映在阿克拉会议，民间社会组织在会上强调：通过诸如媒体（包括视觉媒体和印刷媒体两者）、会议、讨论会、对话、政策、研究分析和宣传之类的渠道推广新伙伴关系；设立国家新伙伴关系论坛，由民间社会、私营部门和政府代表组成，以便就新伙伴关系进行对话；利用新伙伴关系的框架制订国家发展计划；和建立可用来在新伙伴关系范围内监测、评价和确定国家优先事项的机制。此外，非洲民间社会会议由非洲民间社会论坛（一个新成立的非洲民间社会组织伞状协会）召开，2003年6月27日至7月2日在马普托举行。会议强调，切须将非洲民间社会纳入非洲联盟和新伙伴关系的决策和凝聚共识程序以及民间社会和新伙伴关系秘书处之间的对话。

### 挑战和制约因素

60. 过去一年里举行的这些会议和论坛见证了私营部门和民间社会包括非政府组织为了积极参与新伙伴进程而作的努力。它们还协助强调私营部门和民间社会在支助新伙伴关系的执行方面所面对的挑战和制约因素。

61. 有几项因素仍然阻碍私营部门在非洲的发展。这些因素包括：大多数非洲国家境内现存的不良政策环境、若干非洲国家，在公司部门和政府之间供进行政策对话和协商的体制机制薄弱，导致各自与新伙伴关系相关的活动信息交流不足；在许多国家基础设施不佳，妨碍了商业活动；缺乏扶持式的施政环境；在着手处理一系列新伙伴关系优先事项时对公私伙伴关系利用不足。

62. 民间社会面对的主要制约因素是，以民间社会组织、政府和私营机构之间为一方面，民间社会组织和新伙伴关系秘书处之间为另一方面，彼此之间沟通不足；参与执行新伙伴关系的资源不足；在民间社会组织参与新伙伴关系活动时，协调不良，彼此间没有发挥协同作用；目前有一种趋向，非洲政府主要同由捐助者或政府部门创建或支助的民间社会组织和非政府组织合作，同时又经常忽略其他的这类组织。

## 六. 结论和建议

63. 由非洲主掌和领导新伙伴关系是一种令人欣喜的重要宣示，重新申明由非洲为其发展负责的原则。国际社会提供支助是休戚与共同舟共济的重要宣示。然而，在推进新伙伴关系的执行方面，仍有许多工作要做。所有利益有关者都需要采取果敢的行动，解决已指明的挑战和制约因素。联合国系统决心在其组成机构之间加强合作与协调，以便为《新伙伴关系》的有效执行提供必要的支助。

64. 为了维护新伙伴关系的执行程序 and 为了持续和深化非洲发展伙伴对新伙伴关系的支助，兹提出一些建议以供审议。

- 非洲各国将需采取必要措施，把新伙伴关系的优先事项纳入其发展进程。行动的范围必须不限于设立国家协调中心。它包括确保为新伙伴关系的政策优先事项提供充裕的资金、围绕指定的优先事项拟订健全的方案和为优先事项创造有效的政治和公众支助。
- 非洲发展伙伴已对新伙伴关系作出了有利的回应。在贸易和援助政策方面，它们切须致力做到协调一致和相辅相成。还应当采取步骤，支付已认捐的资源。
- 应鼓励私营部门和民间社会对新伙伴关系采用积极的取向。同时，敦促各国政府便利私营部门和民间社会实体参与新伙伴关系的执行。

#### 注

<sup>1</sup> A/57/304，附件。

<sup>2</sup> “尼日利亚联邦共和国总统兼非洲发展新伙伴关系国家元首和政府首脑执行委员会主席奥卢塞贡·奥巴桑乔阁下向非洲联盟国家元首和政府首脑大会第二届常会提出的进度报告”（Assembly/AU/Rpt [II]）；和“关于实施非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）的宣言”（Assembly/AU/Decl.8 [II]）。

<sup>3</sup> 关于非洲同侪审议机制的评论参考了下列《新伙伴关系》文件：2003年3月9日“非洲同侪审议机制谅解备忘录”、2003年2月24日“非洲同侪审议机制的组织和进程”、2003年2月24日“非洲同侪审议机制的目标、标准和指标”。

<sup>4</sup> 已任命了非洲同侪审查专家组。专家组目前有七名成员，由南非总统塔博姆贝基主持就职典礼，并于2003年7月25日至27日在开普敦举行其第一次工作会议。

<sup>5</sup> 这个数字只是估计数，它假定，就流入所有发展中国家的合计数额而言，2002年官方发展援助要比2001年增长5%。最后的数字可能略高。

<sup>6</sup> 见“非洲领导人个人代表关于八国集团《非洲行动计划》执行情况的报告”（2003年6月2日）。可在<http://www.g8.fr/evian/english> 网站上查阅。

<sup>7</sup> 见“千年挑战账户最新资料”，近况说明表，2002年6月3日，可在[http://www.usaid.gov/press/releases/2002/fs\\_mca.html](http://www.usaid.gov/press/releases/2002/fs_mca.html) 网站上查阅。

<sup>8</sup> 根据2001年经济合作与发展组织发展援助委员会提供的数据。

<sup>9</sup> 欧洲联盟委员会为标准化进程选定了四个试办国家，包括两个非洲国家，即摩洛哥和莫桑比克。捐助者还在赞比亚启动一个标准化项目。

- <sup>10</sup> 根据《2003年人类发展报告》(纽约,牛津大学出版社,2003年),除非情况有所改善,撒南非洲要到2129年才能实现普及小学教育、要到2147年才能把赤贫人口减半、要到2165年才能把儿童死亡率降低三分之二,而消除饥饿则没有指定日期,因为情况仍在恶化。
- <sup>11</sup> 非洲经委会将于2004年举行一次关于非洲债务减免问题的国际会议,以便构想重债穷国倡议以外的措施,并拟定减轻非洲债务负担的新政策和工具。
- <sup>12</sup> 非洲各国在2003年7月10日至12日在马普托举行的非洲联盟首脑会议和2000年6月19日至20日在毛里求斯大湾举行的部长级会议上都通过世界贸易组织第五次部长级会议所通过的宣言对这些问题表示关注(Assembly/AU/Decl.4 [II])。
- <sup>13</sup> E/AC.51/2003/6。该报告根据截至2003年3月可取得的资料编写。
- <sup>14</sup> 《联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会的报告,2001年7月9日至20日,纽约》(A/CONF.192/15)。
- <sup>15</sup> 联合国,《条约汇编》,第1954卷,第33480号。
- <sup>16</sup> 纽约,牛津大学出版社,即将出版。
-