



经济及社会理事会

Distr.: General
15 December 2008
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十七届会议

2009年5月4日至15日

临时议程* 项目3

2008-2009年执行周期(政策会议)专题组

加速执行进展的各种政策选择和可采取的行动：非洲

秘书长报告

摘要

本报告审查加速执行《约翰内斯堡执行计划》所确定各项行动的政策选择和切实措施，以促进非洲可持续发展。报告提出了非洲广泛发展战略的要素，重点审查了可持续发展的三个支柱。报告审查了与经济增长和多样化有关的问题，包括增加基础设施投资；提高农业生产力和促进可持续农业；社会和人力资本长期投资；保护环境和自然资源基础，包括应对干旱、荒漠化和气候变化。报告还审查支持非洲可持续发展议程所需要的必要资源和体制，包括处理冲突、加强区域和国家机构以及确保国际社会履行对非洲的承诺等问题。

* E/CN.17/2009/1。



目录

	页次
一. 导言	3
A. 非洲面临的主要可持续发展挑战	3
B. 非洲实现可持续发展的道路	4
二. 加强非洲可持续发展框架	4
A. 通过投资、升级和多样化实现持续增长	4
1. 自然资源：从诅咒到福音	4
2. 非洲经济多样化	5
3. 基础设施发展	8
4. 农业和农村发展：化潜力为现实	10
B. 改善社会福利和着力加强人力	13
1. 通过改善教育提高福利	13
2. 改进保健系统	13
C. 保护环境和自然资源基础	15
1. 改善可再生自然资源的管理	15
2. 应对干旱、荒漠化和气候变化	17
三. 加强对可持续发展的机构、技术和财政支持	19
A. 解决冲突	19
B. 国家和区域机构：应对挑战	19
C. 国际社会面临的挑战以及与非洲的接触	20
四. 前进的道路	22

一. 引言

1. 可持续发展委员会第十六届会议(2008-2009 年第三执行周期审查会议)评价了《21 世纪议程》、《进一步执行 21 世纪议程方案》和《约翰内斯堡执行计划》所载农业、农村发展、土地、荒漠化、干旱和非洲等有关专题组取得的进展。¹ 委员会确定了在执行这些专题组方面存在的限制因素和遇到的障碍以及出现的新挑战和机遇。

2. 委员会第十七届会议(本执行周期政策会议)将就加速这些专题组执行进度的政策选择和切实措施作出决定。在委员会这届会议之前,将举行政府间筹备会议,拟定谈判文件草案,供委员会审议。

3. 本报告是为政府间筹备会议讨论加速与非洲有关的问题执行进度的政策选择和切实措施而拟定的。报告对委员会第十六届会议报告着重指出的挑战和障碍作了回应。报告在各章节审查了委员会第十一届会议确认的贯穿各领域的问题,包括执行的途径。以下各方为报告提供了投入:联合国环境规划署(环境署)、非洲经济委员会(非洲经委会)、国际农业发展基金(农发基金)、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和各主要集团。本报告应与同样将提交给委员会政府间筹备会议的秘书长关于农业、农村发展、土地、荒漠化和干旱等问题的报告一并阅读。本报告在必要的地方指出与这些报告的相互参照之处。

A. 非洲面临的主要可持续发展挑战

4. 虽然非洲大陆及其各国家和社会高度多样化,但是,委员会第十六届会议确认了一些巨大挑战,只有解决这些挑战,非洲才能在可持续发展道路上取得进展。

5. 虽然该地区许多国家最近取得了经济增长,但贫穷仍然是非洲压倒一切的可可持续发展挑战。在多数国家,贫穷与获得安全饮水和卫生设施、作物灌溉系统和保持良好状态的农村公路等现代能源和其他基础设施的机会不足有关。虽然在过去十年里取得了进展,但贫穷仍然很普遍。在许多国家,几乎看不到最贫穷人民状况有任何改进的痕迹。粮食价格上涨影响到非洲最贫穷人民,可能使最近在消除贫穷方面取得的进展前功尽弃。

6. 非洲的挑战包括提高农业生产力和确保粮食保障。一如在委员会第十六届会议期间¹以及在 2008 年 9 月 25 日联合国总部粮食和气候变化危机高级别晚间活动上提到的那样,找到解决粮食危机的适当短期办法对于支助受影响最深的国家非常重要,但是,找到解决粮食和农业体系结构失衡的长期办法至关重要。

¹ 见 E/2008/29, 第二章。

7. 非洲疾病广传，保健系统薄弱，虽然最近在教育方面取得了进展，但教育机会仍然不足，所有这些都严重妨碍非洲的人力资本发展。在实现千年发展目标方面，非洲正在落后。非洲面临的挑战包括加强保健系统，防治流行病、特别是疟疾和艾滋病毒/艾滋病，进一步发展教育系统。

8. 人民极度贫穷，人口日益增加，有些国家的体制薄弱，这些因素对自然资源基础造成了压力。尤其是，非洲森林以及许多非洲渔场岌岌可危。该大陆大片地区出现了土地退化和荒漠化现象。由于人口增加、农业用水需求日益增加以及气候变化，该大陆许多地区广泛缺水，预计今后这种情况将更加严重。

9. 许多国家公共部门治理虽有改进，但仍然薄弱。政策和体制不利于生产性私营部门投资和创业。在最近几年里，采掘资源成为许多国家丰厚收入的来源，但是，如何公平分享和有效使用这些资源创造的收入，仍然可望而不可及。

10. 促进建立和平环境是实现可持续发展的前提条件。虽然一些地方的冲突减少了，但其他地方仍然存在严重冲突，严重拖累了经济和社会发展。在一些地方，旷日持久的冲突进一步加剧了自然资源基础的退化。

B. 非洲实现可持续发展的道路

11. 面对这些艰巨挑战，非洲各国政府和促进可持续发展的其他有关利益攸关方认识到必须采取综合、多管齐下的做法，这种做法调动政府各个部门和各级政府以及民间社会和私营部门所有成员，考虑各部门之间和可持续发展三个支柱之间的联系和相互关系。必须在加强经济和社会支柱方面持续取得进展，唯有如此，才能同时加强环境支柱。

12. 本报告以下各部分详细阐述非洲全面可持续发展战略的主要因素。其焦点是确定各国政府和其他利益攸关方必须采取的行动以及可能采取的政策选择和切实措施，以支持这些要素。细节将因国家而异，但有许多共同特点，这些特点可大致分为三个领域：实现可持续经济增长，途径包括提高农业生产力，进行重大基础设施投资，增加地方的增加值，增强经济多样化；采取政策和体制措施，确保广泛分享增长的惠益，提供公平获得包括教育在内的创造财富资产的机会，向弱势人民提供社会保护；采取措施，为今世和后代维护和可持续地管理自然资源基础。报告最后一部分审查各国、区域和国际机构支持非洲可持续发展议程的途径。

二. 加强非洲可持续发展框架

A. 通过投资、升级和多样化实现持续增长

1. 自然资源：从诅咒到福音

13. 石油、天然气和矿产是许多非洲国家的主要收入来源。一项高度优先政策是如何有效率和有成效地使用这些资源以促进发展。若干非洲国家制定了关于石油

和矿产收入分配和管理的法律和管控框架。许多国家建立了矿产收入基金。² 约 15 个非洲国家被列为《采掘业透明度倡议》³ 候选国。但是，社会各阶层缺乏预算信息，这往往严重妨碍提高透明度。

14. 非洲各国应致力加强各级的自然资源管理制度；增强体制能力，包括增强人力、技术和金融等能力；制定并执行有效政策和立法；使各利益攸关方有自主权，促使地方参与自然资源管理和发展。在这方面，国际社会可以继续倡导《采掘业透明度倡议》和其他透明度倡议，并向有意实施这些倡议的非洲国家政府提供技术支持。

15. 国际社会还应提供支助，在中央和地方政府、非政府组织和社区以及中小企业内加强训练和能力建设，以改进包括环境评估在内的项目评估、投资规划和项目执行。尤其是，技术援助和能力建设方案可以将有潜力向石油或采矿业跨国公司提供服务以及有潜力成为发展项目具有竞争力的供应商的中小企业定为服务对象。

16. 各国政府应努力提高各级政府、不同行业部委和其他机构等各行为体在使用资源收入方面的协调。国家政府应建立适当的信息渠道和机构，促进参与性分权治理，确保民间社会参与选择和执行以采掘业收益开展的项目，包括在生产社区开展的项目。此外，还必须保证分享收入方案拨出适当收入，补偿采掘活动所在社区承担的相关环境和社会成本。

17. 严重依赖石油和矿产收入的国家还必须使其经济多样化，发展各种活动或工业，减少经济对矿产的依赖。

2. 非洲经济多样化

18. 实现非洲大陆经济多样化是促进经济强有力增长和帮助非洲经济体摆脱贫困陷阱努力的首要任务。促进工业多样化的政策，特别是通过非传统出口的强劲增长，能够特别有效地提高生活水平和让许多人进入正规经济部门工作。

19. 在国际一级，发展伙伴需要确保有利的外部环境并且支持贸易能力建设工工作，以便支持非洲实现多样化的目标。应该消除非洲实现多样化的种种限制，包括关税壁垒和非关税壁垒，确保非洲产品获得更大的市场准入。应当消除地方产品增值的障碍，包括关税升级。至关重要的是努力建设一种多边贸易体系，为非洲国家提供更多的机会，使其能够扩大工业出口和其他加工产品的出口以及实现出口产品组合的多样化和升级（见第三.C 节）。

² 博茨瓦纳收入稳定基金常常被引为示范矿产财富基金。

³ 《采掘业透明度倡议》网址是：<http://eitransparency.org/implementingcountries>。

20. 发展中国家公司和资本进入非洲为东道经济体带来了不少收益。发展中国家在北方国家投资缩减的情况下提供非常需要的资金和投资。⁴ 南方国家公司采用往往更适合非洲经济体的销售、商业网络模式、生产流程和技术。⁵ 南方国家的投资者应对非洲的经济条件往往更加内行, 往往不那么反对承担风险并且比较愿意应对许多非洲经济体非正式的治理安排。⁵ 南方国家的公司创造大量的就业机会并且通常把大量利润留在非洲经济体再投资。⁶ 这促进了非洲东道经济体的后向和前向联系, 从而有效地支持东道国国内企业的发展。

21. 非洲经济体转向更加知识密集型的工业时, 需要对基本基础设施、研究和开发以及教育工作进行公共投资, 以便支持工业逐步多样化。

22. 非洲国家需要在三个层次上提出多样化措施: 贸易和投资政策、宏观经济政策和加强机构作用。更具体来说, 可以遵循下列途径。

23. 贸易政策选择包括:

(a) 定向促进出口措施能够有效地鼓励多样化, 朝非传统出口产品发展, 把国内公司纳入国际供应链。这种措施可包括: 免关税获得进口的投入; 让税; 信贷补贴; 提供有配套服务的土地和基础设施; 发展标准、测试和认证的机构; 政府主办的出口市场促销活动;

(b) 强化的援助促进贸易举措可有助于非洲国家建立供应方能力、实现经济多样化和更广泛地扩大贸易。

24. 可以通过国家政府的若干政策和行动增加进入非洲的私人资本流量, 其中包括:

(a) 减少投资者面临的不确定因素和风险。政治和宏观经济稳定加上政策透明和前后一致都是吸引更多资本流动的重大决定因素;

(b) 从财产权利、合同执行和司法部门的力量和公信力方面围绕法治问题改善有关机构;

(c) 打击公开贿赂和所谓疏通费等形式的腐败现象;

(d) 建立便利投资管制框架, 并以一贯、透明和公正的方式加以适用;

⁴ C. Dupasquier 和 N. Osakwe, “非洲的外国直接投资: 业绩、挑战和责任”, 非洲经济委员会, 非洲贸易政策中心, 第 21 号工作文件, 2005 年, 亚的斯亚贝巴。

⁵ 联合国贸易和发展会议, “2006 年世界投资报告: 来自发展中经济体和经济转型经济体的外国直接投资, 对发展的影响”(联合国出版物, 出售品编号 C.06.II.D.11)

⁶ J. Henley、S.Kratzsch、M.Kulu 和 T. Tandogan, “中国、印度和南非对撒哈拉以南非洲的外国直接投资: 新现象是老现象?” 联合国大学世界发展经济研究所, 第 2008/24 号研究文件 (2008 年 3 月)。

(e) 在国家和国家以下各级政府开展积极的内向外国直接投资宣传活动，尤其注重吸引中国、印度、南非和其他国家等南方国家投资者。^{6 7}

(f) 把来自具体国家具体行业的外国直接投资定为目标：例如，鼓励打算把增值较低的生产任务移到境外的亚洲制造公司进行这类投资，以此作为促进非洲制造部门的一种方式；

(g) 提高公路、港口、铁路和供电等吸引私人投资所需的基本基础设施的质量；

(h) 在更广泛的经济基础设施能得到大规模升级之前，建立有竞争能力的特区，吸引外国直接投资；

(i) 通过增加教育投资和定向技能投资，包括建立公私伙伴关系，提供旨在加强作为外国公司供应链一部分的国内公司技能的技术教育，提高人力资本的质量和数量。

25. 可以通过以下方面增强外国直接投资对经济多样化的积极影响：

(a) 增强国内能力：建立奖励计划，鼓励公司增加对培训的投资，以便提高其劳动队伍的技能并且促进技术消化工作；

(b) 建立奖励计划，鼓励国内公司融入外国公司的供应链。

26. 支持中小企业和鼓励创业是实现多样化、进入新行业和新服务业的有效机制。需要制定政策，提供必要的支助机制，发展以中小企业为基础的蓬勃发展的私营部门，特别是加强和建立中小企业技术和财政支助协调方案，以便利它们进入国内市场和融入全球供应链。

27. 除了上述政策选择之外，能够加强中小企业部门竞争力的具体行动还有：

(a) 设计和建立可支助中小企业的法律和管制制度；

(b) 向能够协助国内公司达到国际产品标准的技术机构提供财政和技术支助；

(c) 从技术、组织设置、设计、销售和后勤方面提供援助，使国内公司能够进入比较先进的部门；

(d) 向风险筹资提供公共支持，鼓励企业家在探索新产品市场时承担更大的风险；

(e) 进行管理培训和能力建设；

(f) 普遍向中小企业提供市场信息和推销服务，如举办贸易展览会、派出国际贸易代表团和成立能够满足特定行业中小企业具体需要的行业协会；

⁷ 联合国工业发展组织，“2005年非洲外国投资者调查”（2007年，维也纳）。

(g) 为新成立的企业提供优惠税务待遇；

(h) 便利中小型企业获得用作生产能力投资和周转资本的银行信贷。

3. 基础设施发展

28. 非洲的基础设施迫切需要扩展、升级和维护。根据非洲千年发展目标指导小组的资料，非洲大陆在大型水电和传输网络等能源基础设施和基础设施维护方面都受到严重的限制。另一项高度优先事项是公路网络，包括农场到市场的公路、国家公路和跨界公路。灌溉、安全饮用水和环境卫生以及通信也需要大量投资。非洲基础设施银团的结论是基础设施每年需要的资金约为 380 亿美元，而能源部门的需要约占三分之二。

29. 从公营和私营各种来源增加区域基础设施项目的资金至关重要。非洲国家政府必须努力吸引私人资本，为基础设施项目筹集资金。中国、印度和其他国家已经成为非洲的重要投资者。这些新的角色已经为非洲基础设施的发展创造了更多的机会。非洲国家政府还应当设法吸引主权财富基金向非洲的基础设施投资，如果这些基金把其投资组合的 1% 投资在非洲，这将成为非洲区域重大的新投资资源。世界银行、非洲开发银行和其他行为体也可以通过创造承保和担保在所谓前沿市场的投资的新工具和更好的工具，促进基础设施的投资。

30. 管制和定价框架以及公共采购程序的透明和保障措施都需要予以加强，以便吸引对基础设施的投资。分享管制、定价和维护费用回收的最佳做法模式和多边银行和其他机构在这方面提供技术援助的能力都是这些工作的中心环节。各国政府还应当继续改善跨界项目的协调工作。

31. 迫切需要对一次能源生产能力和销售网络进行投资。在国家宏观政策和部门政策中应该把获得能源，包括用于农业和农村发展的能源列为优先事项。需要加强各级能源项目的规划和执行能力。国家还需要在区域一级采取行动，优化能源资源的使用和增加对能源部门的投资。

32. 非洲在太阳能、风能和水力发电等可再生能源生产方面拥有巨大的潜力。对于在人口稀少地区不能进入公用事业网络的家庭和企业，太阳能电池板、生物气和微型水电等其他小型能源就能够使他们获得现代能源，从而减少对传统生物物质燃料的依赖。不过，目前许多可再生能源仍非常昂贵并且没有使用目前的技术进行规模测试。非洲国家的挑战是在其多样化和可负担的能源组合中逐步加入可再生能源。

33. 尤其可采用以下方式激励有关方面增加对非洲可再生能源项目的投资：努力建立碳排放费用内部化的全球系统；通过碳收费引导利用新的双边和多边清洁技术基金挑选项目，以便为低碳动力和矿物燃料动力之间的增支成本差额提供资金；以及提高非洲国家利用现有筹资工具的能力。鉴于可再生能源的全球总需求非常大，足以影响学习曲线，多边机构也可以发挥重大作用，促进产生全球总需求。

34. 许多非洲国家生物燃料生产正在迅速增加。如果精心设计利用不适合种植粮食作物的土地生产生物燃料的模式,则有可能增加农村获得能源的途径、提高农村社区的收入并且有助于土地的再生。然而,如果在适合种植粮食的土地上大规模生产生物燃料,也有大量风险,包括剥夺土地、当地社区贫穷化、丧失生物多样性和由于竞相使用良田而使粮食更无保障。⁸ 因此,尽管生物燃料是许多非洲国家的一个机遇,但是必须建立经济、法律和体制框架,以确保国家粮食保障不会受到破坏,并且生产系统的安排有利于地方社区。

35. 对新公路的投资和对现有公路的适当维护是确保经济发展的重要条件。在以农业为经济主体的国家,农村公路基础设施特别重要。不过,由于公路投资能够对环境产生重大影响,需要在投资计划和项目设计中列入这些要素。在对进行公路投资时,还应采取适当措施,处理现有公路和新建公路的公路安全问题。

36. 除城市化迅速发生外,粮食危机和提高农业生产率的需要也突出了解决水基础设施问题的必要性。

37. 千年发展目标具体目标 7 是,到 2015 年将那些无法可持续得到安全饮用水以及缺乏基本环境卫生设施的人在人口中所占比例减少一半,要实现这个具体目标,就需要对基础设施投资,把与水 and 环境卫生相关的干预措施列为国家发展计划的优先事项,逐步推广良好做法,改善公用事业的治理,使人们能公平和以负担得起的价格获得饮用水和环境卫生设施,制定定向能力建设战略,以确保可持续地提供水和环境卫生服务,包括适当维护现有的系统和增强农村地区各社区管理饮用水和环境卫生系统的能力。为了消除差距,需要大幅度增加关于饮用水和环境卫生的国家支出和国际援助流动。

38. 改善农业用水是高度优先事项,提高水的管理效率也是高度优先事项。非洲大陆拥有大量未动用水资源的一些地区可以进行投资,扩大灌溉网。然而,在非洲大陆其他地区,可再生水源有限并且将来的压力会更大,因此,必须优先提高水的使用效率。

39. 尽管信息和通信技术在非洲迅速推广,但是非洲与发达国家的数字鸿沟仍在扩大。现在还没有确定技术问题全球伙伴关系的具体数字目标。建议的行动包括:制定与更广泛发展战略相一致的国家信息和通信技术战略;继续催生可产生发展效益的移动电话服务供应商和相关服务供应商(如移动银行业务);扩大基本基础设施(如供电)和促进信息和通信技术的基础设施,特别是在低收入国家扩大和促进这些设施。

40. 许多非洲国家的城市化比率很高。应采取措施,促进建设可持续人类住区,包括获得土地和使用期保障、使用当地资源和技术进行贫民窟改造、妥善使用城市土

⁸ L. Cotula、N. Dyer 和 S. Vermeulen,“助长排斥?生物燃料带来的繁荣和穷人获得土地问题”,国际环境与发展研究所和联合国粮食及农业组织(2008 年,伦敦)

地和规划运输以及创造生产性就业(见秘书长关于土地的报告(E/CN.17/2009/5))。地方当局需要与其规划、发展和管理可持续城市责任相称的资源调集能力。

41. 必须确保贫民窟居民的人权和公民权得到维护和保护,以防止他们在政治、经济和社会方面受到进一步排斥。与国际和区域金融机构建立战略伙伴关系可帮助增强国家一级贫民窟改造方案。应当采用多种渠道,包括小额信贷和侨汇为低成本住房筹集资金。

4. 农业和农村发展: 化潜力为现实

(a) 解决粮食危机

42. 非洲受到最近全球粮食危机的严重影响。因此,就采取满足短期需要的行动而言,非洲大陆应当特别受到国际社会关注。面对全球粮食危机,必须提供:向处于最危险处境的族群和区域提供紧急粮食援助;迅速向因高粮食价格而受到不利影响的低收入国家提供更多的补偿性融资;提供有效和有力的社会安全网,尽量减少对穷人的不利影响(见秘书长关于农业的报告(E/CN.17/2009/3))。

43. 在中期,对所有非洲国家而言,最重要的是寻求各种途径加强粮食市场可靠性和可预测性并减少其波动。在这方面,非洲联盟不妨设置一个高级别静思小组,妥善分析造成粮食价格变动的各种因素和政策,并据此提出区域一级的适当解决办法。首要任务是制订各种政策和措施以提高农业生产力。第二个应予关注的方向是土地被用于粮食生产之外的用途,包括生产生物燃料。在这方面,发达国家必须审查其生物燃料补助政策和法律规定。第三个方向是考虑如何通过较广泛地发展商品交换等方式,改进市场的基础结构和价格信息系统。其他解决办法可能包括设立区域或次区域粮食储备,保证面临粮食短缺的国家可取得这些储备。还应当根据非洲的情况,促进其他预防粮食短缺或高粮食价格的做法。

44. 特别是在最近的粮食危机发生后,非洲成为了外国投资者关注的中心点,因为非洲大陆以外的国家谋求解决其本身的粮食保障问题,这将刺激对非洲供出口的粮食生产的投资。非洲生物燃料的生产也越来越令人关注。虽然对非洲而言,这可能是发展经济的机会,但也明显存在对经济和社会造成不利影响的风险。在国家一级,在外国粮食保障情况改善之际,本国粮食保障可能受到危害。在地方一级,由于土地保有制度没有保障,地方社区可能因出价低而得不到良田,或根本得不到土地。必须避免将自给自足的社区大规模转变为一群依赖商品粮的无土地雇工。非洲国家应当考虑进行必要的研究,制订法律和管制框架,采取保障措施,以确保外国对土地和农业的投资确实对它们有利。可以在较广泛的土地政策改革范围内实施这些措施,以改善农村土地市场和土地保有制度的运作。国际社会应当提供技术咨询、进行能力建设以及经济和社会研究,以支持这种努力。

(b) 增加非洲农业的投资

45. 非洲的农业需要大量增加投资。国际社会必须增加对非洲农业、包括农业研究和开发的支助。非洲国家应当致力实现 2003 年《关于非洲农业和粮食保障的马普托宣言》和 2006 年《关于肥料促进非洲绿色革命的阿布贾宣言》阐述的目标，即：至少将 10% 的国家预算专门用于农业和农村发展(目前的平均数仅为 3-4%)。必须界定使用 10% 预算拨款的核心领域，建立一个综合机制，以监测迈向目标的进展情况(同时应铭记公共农业支出有很大部分没有编入预算)，并建设追踪农业支出的国家和区域能力。

46. 刺激非洲农业部门将亟需增加资本投资，将要求：维持和改善价格奖励办法(包括鼓励竞争性投入市场)；将更多公共支出和外国援助投放到农村社区(包括地方基础结构)，并发掘农民的储蓄潜力。有创意的筹资模式，包括小农补助和小额供资计划，会有助于增加小农户投资。

47. 必须改善贸易制度，途径包括发达国家大幅度减少国内对农业产品的支助和消除出口补贴。短期而言，消除这些补贴可能导致世界粮食价格上涨，因此最不发达的净粮食进口国可能需要补偿资金以减轻调整造成的不利影响。

(c) 提高农业生产力和可持续性

48. 需要进行庞大的新投资以提高农业生产力。各国政府和国际社会必须尽一切努力投入大量资源，以开发新种子、建立推广系统和提供肥料等主要投入，以提高粮食生产。必须向专门研发新技术的国际、区域、国家和地方各级机构提供充足资源，这些技术将提高作物产量，或加强抗旱和抗病能力。⁵ 出现了一个积极的发展，这就是，非洲农业研究又重新重视区域和分区域做法。通过这种区域网络，在一国取得的技术革新可以迅速促进其他农业气候类似的国家的研究。⁹

49. 除了提高生产力外，还需要提高收割、储存、分发和销售的能力。目前，在撒哈拉以南非洲，一些作物在收成后的损失可高达 40%。必须采取措施，以减少浪费和损失并改善生产到市场的联接，包括：改善推广服务；修建道路基础设施和进行其他投资，例如改善加工设备和设施以及战略性地设置储存设施(谷物筒仓)；协调分发和销售方案，包括设立合作社；采取措施，建立更多有活力的区域市场。私营部门在供应和销售链中可发挥重要作用。

50. 还必须解决非洲在供应方面受到的其他限制，这样尤其可以刺激增值出口农业。这些限制包括产品认证和检验设施不足，不能满足卫生和植物卫生的要求，以及后勤基础设施(例如新鲜产品的冷藏链设施)相对薄弱，提供的产品在价格、数量、质量和时限方面不能满足国际买家的要求。

⁹ N. Beintema and G. Stads, "Agricultural Research and Development in sub-Saharan Africa: An Era of Stagnation", background paper published by the International Food Policy Research Institute (August 2006), p. 30.

51. 为了在非洲实现绿色革命，需要改变农业的典范模式。非洲普遍存在土壤生产力和有机养分低的情况，一些地区的雨量少，农民的购买力低，因此在亚洲采用基于大量使用肥料和其他化学投入和灌溉的成功模式不适用于非洲所有地区。采取基于可持续土地、土壤和水管理做法和农业技术的另类模式或可大大提高产量。这种技术可能特别适用于干旱和半干旱区域，有助于解决普遍的荒漠化问题，同时避免肥料和农业化学品污染对环境造成的遗害。必须寻求有效手段，使农民能够获得科技进步带来的益处。

52. 必须进一步确认妇女在农业方面极其重要的作用，并促使她们参与提高生产力和可持续性的措施。¹⁰ 应采取参与式做法，使妇女参与设计供她们使用的产品和服务，参与规划向她们提供的服务，这样可以有的放矢地开发技术，进行有针对性的服务，使这些技术和服务更具有以需求驱动的性质，并且同这些可能的主要使用者有更大的关联性。

(d) 使农业适应气候变化

53. 为了使非洲的农业适应气候变化，需要在几个方面采取行动。在国家一级，必须使支持农民，使其能够采用使农业生产系统适应气候变化的技术，农民已经自发采用其中一些技术。可以通过下列方式加以实现：开展关于气候变化影响的宣传活动；培训技术人员，包括推广人员，让他们学习土壤和土地管理和水维护技能；向农民推广适应性生产方法及种植适应性强的作物，等等。在区域一级，区域经济机构和国际社会应当鼓励和支持面对类似气候环境的国家交流和传播经验，包括农民和农民协会之间的直接交流。

54. 必须加紧研究和广泛传播气候适应性强并适合非洲生长环境的品种。国际社会的一个相关目标是尽可能广泛维护原生质的基础，以防范日后气候的变化。

55. 为了解决许多非洲国家难以适应气候变化的问题，必须制订减轻影响和适应变化的战略，并将其融入经济规划中。已经实施的这种战略包括旱灾预警和应对系统(埃塞俄比亚)；莫桑比亚综合防洪系统；在马里传播气象信息并使农民据以行事(选种、播种决定等)；¹¹ 在马拉维给农民引进以指数为基础的气候保险产品。¹² 更广泛而言，加强水管理机构极其重要。

¹⁰ 联合国，千年发展目标高级别会议，2008年9月25日，“致力行动：实现千年发展目标”，秘书长的背景说明。

¹¹ 国际气候和社会研究所，M.E. Hallmath 等，《非洲气候风险管理：从实践、气候和社会取得的教训》，第1号(纽约哥伦比亚大学)，2007年。见 http://portal.iri.columbia.edu/portal/server.pt?open=18&objID=1309&parentname=CommunityPage&parentid=0&mode=2&in_hi_userid=2&cached=true。

¹² J. Syroka 和 E. Bryla，《制订基于指数的发展中国家农业保险》，可持续发展革新简报第2号(2007年3月)，见 <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/innovationbriefs/no2.pdf>。

B. 改善社会福利和着力加强人力

1. 通过改善教育提高福利

56. 初等教育机会会有所改善。随着时间的推移，大多数国家的小学入学率明显提高，就学性别差距缩小了。¹³ 国家政策促成了这些成果。¹⁴ 不过，撒哈拉以南非洲各国在实现千年发展目标这项具体目标方面继续落后于其他地区。在很多情况下，教育质量仍然很差，贫穷儿童不太可能上学和毕业，许多国家学生的核心科目成绩不好。在一些国家，教育领域的性别差距仍然明显。

57. 各国政府需要增加国内教育支出，使其达到国家预算的 15%至 20%，并且应优先考虑基础教育。由于大部分教育资源都来自国家预算，因此多边和双边援助可以在提供可预测的预算支助方面发挥重要作用。必须做出更多努力，通过加强国家教育系统改善高质量全民教育机会的能力，提高教育援助效益。

58. 经证明对提高入学率和保留率切实有效的战略包括：取消学杂费，尤其是取消低收入家庭的学杂费；以子女入学或到校出勤为条件向贫困家庭提供现金转款；在校提供免费餐和基本保健服务，以改善儿童健康、营养和认知发展；扩大学龄前教育方案；以及确保提供有吸引力的环境，鼓励女童入学，并减少旷课和辍学率，如为女童提供分开的卫生设施。社区外联和宣传运动、针对女童的早期教育方案以及聘用更多女教师作榜样，这些都可提高女童的在学人数。为了提高教育质量，还有必要培训更多的师资，对在职教师进行有效再培训，并有力地提高他们的积极性。确保提供适当教材和免费分发课本也同样重要。

59. 还必须加强包括英才中心和研究机构在内的非洲高等教育机构的作用。还需要制定以终身教育(包括非正规部门和成人教育)为中心的政策，并采取行动，因为如果仅注重正规学校系统，那么在提高识字率和更新技能方面，将漏掉大多数人。

60. 受冲突影响或正在摆脱冲突的国家通常在实现社会目标方面滞后。因此，任何应对冲突后局势和紧急局势的人道主义反应都必须包括这样一个重要组成部分，即：保障教育，包括建立安全学习空间和利用创新办法重建教育制度。

2. 改进保健系统

61. 要实现商定的国际保健目标，就必须有能够以适合人生不同阶段对性别敏感的方式提供服务、运作良好的保健系统。特别重要的是，应将服务扩展到穷人和得不到充分服务的人民，比如生活在农村或城市贫民区的人民，途径包括在社区层面采用创新和参与式卫生保健方法。

¹³ 《可持续发展趋势：非洲报告，2008-2009 年》，(联合国出版物，出售品编号：E.08.II.A.1)。

¹⁴ 联合国，“非洲与千年目标，2007 年订正版”，可以查询 <http://www.un.org/millenniumgoals/docs/MDGafrica07.pdf>。

62. 保健基础设施和人员在很大程度上仍然不够。总的来说，非洲缺乏提供适当水平保健服务所需要的基础结构、设施和经过培训的人员。撒哈拉以南非洲保健工作者仅占全世界保健工作者的 3%。¹⁵

63. 全球资源和干预措施可通过培训更多保健人员以及建造初级保健设施和诊所，改进基础保健服务，从而加强保健系统。

64. 在国家一级克服保健人员缺陷的行动包括：培训更多保健专业人员，包括医生、护士和地方社区保健工作者，特别注重预防和以家庭为基础的护理；确保农村充分得到保健工作者的服务，比如，将国家保健教育支助与法定农村服务挂钩；为在海外从事专业保健工作的国民提供临时返回母国/社区服务的机会，包括培训地方保健人员。

65. 非洲各国继续面临致命疾病的挑战。就疟疾而言，国际社会 2008 年 9 月在纽约联合国发起了《全球防治疟疾行动计划》。该行动计划旨在推进减疟伙伴关系的目标，包括至迟于 2015 年实现普及有效预防和治疗干预措施的目标并维持这种情况，并使可预防的疟疾相关死亡接近零。

66. 要成功防治疟疾，就必须采取一种整体办法，包括病媒控制(通过环境管理和使用生物和其他杀虫剂)；预防，其中一个成功例子是对驱虫蚊帐的投资；使用负担得起的治疗疟疾方法；改进疟疾发病率和传染率数据以及社区参与。同样紧迫的是，必须推广其他经过证明、具有成本效益的预防和治疗干预措施，如减疟伙伴关系所确定的措施。因此需要更多资金。

67. 要防治艾滋病毒/艾滋病，就必须根据国家防治艾滋病计划，由多重利益攸关方采取多部门的长期措施，确保包括保健、教育和社会服务在内所有有关部门都参与。推广艾滋病毒预防措施对于控制这场流行病至关重要。还必须加强治疗和护理方案。各级应特别采取行动：

(a) 增加对这场流行病的空间知识，并向决策者提供在这种知识，途径包括加强监测系统；

(b) 以迄今取得的重大进展为基础向感染者提供更多抗逆转录病毒治疗，特别注重艾滋病毒阳性孕妇；

(c) 加强教育运动，提高对艾滋病毒传染方式和所有人特别是 15 至 24 岁男女预防感染方式的认知；

(d) 向特别容易感染的群体提供充分艾滋病毒预防服务，包括确保提供免受歧视的适当法律保护。

¹⁵ 国际金融公司(世界银行集团)，《非洲保健业：同私营部门结成伙伴关系改善人民生活》，(华盛顿特区，2007 年)。

68. 国际社会应支持非洲各国实现千年发展目标关于获得买得起的必需药物的具体目标。必须加紧努力，确定明确指标，加强干预措施，以扩大发展中国家穷人以合理价格获得必需药物的机会。¹⁰ 必须向买得起的必需药物全球伙伴关系认捐更多资金，包括通过全球疫苗和免疫联盟发起的试点预先市场承诺等有创意的机制，支持开发新的肺炎球菌疾病疫苗。

69. 在全球一级，制药公司应采取区别定价政策，大幅度降低发展中国家必需药物价格，生产非专利药物，并为研发被忽视热带疾病必需药物提供更多资金。非洲各国可以更好地利用世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协定》规定的权利，对进口挽救生命的药物颁发强制许可。¹⁰

70. 推进在非洲获取必需药物和保健服务的政策选择包括：取消对必需药物的各种征税和关税；更新国家的必需药物清单；制定必需药物的非专利替代药物政策；建立定期监测药物价格和供应的机制；鼓励制药公司降低没有非专利替代药的发展中国家的必需药物价格；消除地方生产障碍；确保必需药物加价透明和降低加价幅度；以及监测药物价格以确保买得起。

71. 在国际一级，必须增加经费，以研究和开发发展中国家关心的药品、包括被忽视疾病的药品。有必要根据《巴黎援助效益宣言》确定向穷国提供教育和保健官方发展援助的多年期承诺，并促进建立机制，大幅度增加多国资金，用于研发治疗结核、疟疾、艾滋病毒/艾滋病以及其他传染病的必需药物。确保为长期防治艾滋病毒/艾滋病提供可预测和可持续的资金特别重要。此外，还必须支持注重成果的国家保健计划和战略，推动相互问责，并在全球和国家两级监测问责情况，以提高援助效益。

C. 保护环境和自然资源基础

1. 改善可再生自然资源的管理

72. 鉴于贫困人口的生计严重依赖自然资源基础，环境退化可能破坏可持续发展的努力，并因此阻碍实现千年发展目标。环境退化破坏生态系统的自然复原力和适应力。城市贫困人口也同样受到贫民窟迅速扩大而使条件退化的影响。因此，把环境关切纳入发展政策、规划和投资的主流仍然是需要迫切解决的优先问题。¹⁰

73. 森林对于许多非洲国家的经济十分重要，森林不仅为常住人口提供生态系统服务，并且是粮食和其他非木材产品的来源。目前，森林面积萎缩造成气候变化，生物多样性减少，自然灾害风险增加，并使依靠森林的农村家庭和土著人民的生计受到威胁。

74. 非洲中部仅存的密集潮湿林的采伐正在扩大，对这种采伐进行监测对生物多样性的养护和气候变化都具有重要作用。

75. 为减缓并最终停止森林采伐，许多森林资源丰富的国家需要财政资源以及新型技术和能力，以执行符合国家发展战略的可持续和参与性的森林管理和养护做法。应迫切建立(地方、国家和国际各级的)创新财政机制，为可持续管理和保护森林筹集大量资金，包括收取生态系统服务费用，并建立其他机制，为避免森林采伐提供鼓励措施。

76. 在社区养护与恢复自然资源和生态系统促进减贫方面出现了一些大有可为的实例。非洲萨赫勒国家部分地区因荒漠化而出现贫穷，但在下放管理权和利用地方资源之后，将有可能扭转过去造成的森林损失。制定创新方案让地方民众参与森林可持续管理已经初见成效，但是收获成效的林地还相当有限(见 E/CN. 17/2005/5)。

77. 非洲拥有大量、多样化的动植物种。非洲大陆生物多样性减少的趋势仍在继续，虽然减速不一定高于世界其他区域。¹⁶ 土地使用变化是造成生物多样性减少的主要原因之一。自然资源过度开发、生态系统受到污染以及外来物种的出现也是促使生物多样性减少的主要原因。由于渔业监管不善，商业捕捞船队扩大，越来越多的鱼类被过度捕捞。最后，同样重要的是，今后气候变化将成为生物多样性和自然生态系统的主要威胁。

78. 可以采取多项措施克服这些挑战，例如，在国际社会的支持下在资源养护，包括保护区和濒危鱼种的有效管理方面增加资金投入和加强能力建设；进一步制订方案和举措，为实行养护和可持续资源管理而致贫的人口提供经济利益；制订和执行向贫困人口倾斜的参与性和以社区为基础的自然资源和生态系统管理系统。

79. 据估计，非洲大陆仅仅使用了可再生淡水资源的 5%，但是非洲国家之间和国家内部在水的供应和使用方面存在巨大差异。在干旱和半干旱地区，水正在成为最重要的自然资源之一。在许多地方，淡水资源正在严重枯竭和退化。气候变化可能以干旱和洪涝更加频发及其他方式使这些问题进一步恶化。湖泊和海区等生态系统基本不受保护的情况继续存在。水资源污染的情况日益严重，给现有水资源带来了新的压力。

80. 应在水资源的养护、使用和管理方面采取更有成效的办法，以满足不断增长的需求，并确保在国家与国际两级公平供水。应在投资基础设施的同时采取需求管理措施，改善水的使用效率，特别是农业用水的使用效率。还应建立适当的水资源管理结构，促进资源分享和充分利用。应按照各项商定承诺促进水资源的综合管理。

81. 重金属和持久性有机污染物造成的问题，已经成为非洲普遍存在的严重环境问题。如不采取适当的控制措施，这些物品就会对土壤、水和空气造成污染，在人体组织中累积并诱发潜在的基因和生殖后果，污染食物链，并因健康情况下降或生物多样性减少而使生产力下降。工农业产生的化学废物是污染的重要来源。

¹⁶ Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis* (Washington, D.C., World Resources Institute, 2005)。

汞在个体和小型金矿开采中的使用引起了严重关切。环境署最近关于含铅、镉和汞等重金属产品运输的研究显示，这种产品（主要是在非洲使用或回收的电子设备）在贸易中大量流动。含有过期杀虫剂的库存物资也是一个普遍问题。因此，继续帮助非洲国家改善和实施化学品使用法规、制定化学品管理的切实办法，是非洲大陆的一项优先任务。

2. 应对干旱、荒漠化和气候变化

82. 荒漠化是一个全球性问题，需要所有的利益攸关方采取一致行动在全球范围内加以应对。就非洲而言，特别重要的是应该确保做出充分承诺，执行《10 年期战略计划和框架》，加强执行《联合国防治荒漠化公约》以及联合国防治荒漠化公约第八次缔约方会议通过的有关决定，这些决定为在 2008-2018 年期间执行《公约》的工作提供了重要的指导。

83. 应该把国家防治荒漠化行动纲领确定的优先工作纳入国家发展计划，包括减贫战略，以调集资源，并促进就减少干旱和控制荒漠化做出中长期承诺。

84. 人们认为，在土地得到恢复的许多成功案例中，改善土地管理和改进农业规范是根本因素之一。土壤和水的养护技术，包括在半月形微型集水区的等高隆脊、犁沟、沟渠植树，能够减少土壤侵蚀和流失。农林业的创新技术，如开发林地、农林混种和协助式自然恢复技术，有助于恢复旱地并改善生物多样性养护和碳的固存。¹⁷

85. 此外，对土地恢复成功经验的评价显示，政府可以考虑采取若干政策措施。尼日尔从森林动源作用的变化着手，对农村法规进行改革，加大不动产和土地保有制（如树木所有权）的保障力度，取得了积极的成效。取得成功的其他因素还包括：在方案上脱离捐助方和政府，而更加注重微额筹资、基础扫盲、企业发展、经济鼓励措施和生计问题；支持能力建设和机构建设、向地方非政府组织提供赠款、森林院校开展培训、农业和自然资源管理相互挂钩并建立伙伴关系、农村生产者与城市市场、农民交流、公共部门机构和私营部门、以及应用研究和商业发展服务。¹⁸

86. 国家内部和国家之间的气候条件、地形、土壤以及机构和现行农业做法大不相同，使土地恢复的最佳做法在转让方面受到限制。但是，人们一致认为，要使土地恢复取得成功，包括土地和财产权方面的法律和法规框架在内的所有问题都应得到解决。成功的干预措施需要很长时间才能显现成效。最成功的干预措施都

¹⁷ H. Roy-Macauley, A. Kalinganire, “Agroforestry innovations for greening dryland Africa: Interest And Obstacles, paper presented at the International Conference on Agricultural Innovation in Dryland Africa: What are Key Drivers for Success, held in Accra, 22-24 January 2007 (http://inco-aida.cirad.fr/news_conference)”.

¹⁸ Y. Boubacar, M. Larwanou, A. Hassane, and C. Reij, in conjunction with International Resources Group, “Etude du Sahel, rapport étude pilote Niger”, April 2005, available from www.cilss.bf.

有地方社区密切参与。非洲国家防治荒漠化综合能力建设方案应该借鉴过去的经验。¹⁹ 这种经验大多在非洲，但是应该为传播经验提供资源。

87. 非洲是极端天候多发大陆。从干旱和洪涝受灾和死亡人数来看，自然灾害往往对非洲造成严重影响。²⁰ 就干旱造成的经济损失而言，非洲大片地区还位居前百分之十。²¹ 气候变化使极端天候、风暴激增、洪涝和干旱等多种自然灾害加剧。因此，国家发展战略必须纳入多项措施，以通过经济发展、扩大收入多样性、加强自然和基础设施防范和改进备灾工作来加强社区的复原能力(见A/63/130)。

88. 改善非洲的天气预报台站网络至关重要，不仅可以提供优质数据加强模型捕捉区域实际气候规律的能力，并且能够建立和改善需要优质气候数据投入的系统，如洪涝和饥饿预警系统以及农业天气保险。

89. 不受气候影响的基础设施必须在设计和建造中预计并考虑到气候变化。广泛而言，把降雨量变化等气候因素纳入经济模型和预测，应该成为基础设施政策和规划的优先工作。应该联合规划灌溉设施等农业基础设施以及补充农业生产的道路等其他基础设施。为此，必须促进运输部、公共工程部、农业部和财政部等部门机构之间的协调。沿海区管理、水管理、灾难风险减少和卫生保健体系(特别是关于疟疾和登革热的保健体系)也同样是适应气候变化的重要领域。

90. 对于依赖农业的许多非洲经济体而言，应该优先开展各种不受气候影响的活动。教育能够增强人们的适应力，因此教育投资也十分重要。

91. 国际社会应该支持非洲国家减轻影响和适应变化的工作，并使旨在实现国际商定发展目标的各种项目和政策不受气候影响。必须提供大量资金，建造不受气候影响的基础设施，加强灾难应对措施，建设能力，以计划和开展适应工作。为此，应该划拨适当资源并建立相应的财政机制。

92. 非洲较少利用《京都议定书》清洁发展机制的资源流动。迄今为止，批准的清洁发展机制项目十分有限，另有一些项目正在审批。这种情况与成功利用清洁发展机制资源的中国、印度和巴西等国形成鲜明对照。非洲国家和国际机构需要解决一些问题，清洁发展机制才能在非洲发展中发挥重大作用。这些问题包括：提高政府对机制的认识；提高区域的投资吸引力；建设地方开发和指导项目的能力；寻找降低交易费用的适当办法，因为鉴于非洲各个项目的规模，目前的交易费用偏高。

¹⁹ H. Linger and W. Critchely, editors, *Where the Land is Greener: case studies and analysis of soil and water initiatives worldwide*, World Overview of Conservation Approaches and Technology (2007)。

²⁰ M. Dilley and others, "Natural disaster hotspots: a global risk analysis - synthesis report" (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank and Columbia University, 2005), available from <http://sedac.ciesin.columbia.edu/hazards/hotspots/synthesisreport.pdf>。

²¹ "Disaster risk reduction: 2007 Global Review" consultation edition, prepared for the Global Platform for Disaster Risk Reduction, First session, Geneva, Switzerland, 5 - 7 June 2007 (ISDR/GP/2007/3)。

三. 加强对可持续发展的机构、技术和财政支持

A. 解决冲突

93. 国际捐助界承诺提供技术和财政资源，协助非洲国家消除暴力冲突。总体而言，这种承诺已经产生具体成果(见 A/63/130)。应该支持并加强和平、稳定和民主化努力，支持并巩固已经出现的趋势。

94. 虽然取得了上述进展，但是所需资金仍然不足。多数援助仍然用于维持和平和加强和平，而非预防冲突和战后重建。非洲联盟作为非洲大陆的维持和平机构和区域论坛的潜力，受到了资源和能力不足的限制。非洲待命部队仍未实现所述目标，部队资金严重不足。

95. 捐助界应把解决冲突/预警、战后重建、维持和平和加强和平作为工作重点，以按照大会第 61/230 号决议的设想至迟于 2010 年建立一个无冲突的非洲。应该加大行动力度，支持政府间发展管理局、西非国家经济共同体、中非国家经济共同体、南部非洲发展共同体的预警机制以及全非预警系统(同上，第 91 段)。广泛而言，应该建立并加强非洲各国预防和解决可能引发暴力的土地、水和自然资源争端的能力。

96. 为解决现有冲突并预防新的冲突发生，国际社会必须支持非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)。八国集团应特别履行承诺，为非洲维和提供长期的财政和其他支持。广泛而言，必须支持非洲联盟加强能力建设，才能解决向非洲冲突地区提供运输、后勤支持和人道主义援助等需要解决的问题。

97. 正在走出冲突的国家面临各种特殊挑战，这些国家必须确认和有效地处理这些挑战，否则很可能再次出现暴力。国际社会应该支持各国从安全管理向发展计划过渡，包括支持会员国 2006 年建立、由建设和平委员会、建设和平支助办公室和建设和平基金构成的维持和平新构架。²²

B. 国家和区域机构：应对挑战

98. 截至 2007 年底，执行国家可持续发展战略的非洲国家约为 15 个，²³但是在战略承诺和实际进展方面仍有差距。应该把国家可持续发展战略纳入减贫战略等其他发展计划的进程。

99. 包括贫穷和边缘群体在内的广大民众参与决策和执行，是推动实现可持续发展的必要条件。为此，应该支持建设民众进行有效参与的能力。

²² 联合国，《2008 年千年发展目标报告》(纽约，2008)。

²³ 经济和社会事务部可持续发展司，全球地图。

100. 必须把非洲发展新伙伴关系进一步纳入非洲联盟的结构。国际社会应该加大行动力度，支持执行在新伙伴关系下开展的各种方案。特别是，新伙伴关系可在以下方面发挥重大作用：加强政府改革努力；促进区域进一步一体化，帮助各国适应气候变化；以及通过执行《2003 年非洲农业发展综合方案》支持非洲农业。

101. 非洲国家应加强政治和发展进程的社会各阶层参与、包容和增强能力机制。非洲同行审议机制应该得到加强，以便充分发挥机制的潜力。应该在审议后采取具体的政策行动。政府、公民、媒体和民间社会等所有行为体都应积极参与对话，积极主动地执行机制和新伙伴关系。

102. 区域合作和一体化有助于支持国家发展战略和填补全球经济管理体系的空白。非洲领导人承诺，将最迟于 2028 年建立全非经济货币联盟。非洲领导人应该重申承诺，并采取具体行动，加快区域一体化进程。开发有效的区域和次区域市场，有助于刺激工业发展，使国内小型市场的生产商能够获得规模效益。为此，应该采取各种措施，消除国内市场障碍以及阻碍跨国贸易的“边界间”障碍。²⁴

C. 国际社会面临的挑战以及与非洲的接触

103. 千年发展目标关于综合处理发展中国家债务问题的目标并没有全面实现。必须采取行动，减轻增加优惠的重债穷国倡议未涵盖国家的债务负担。此外，在所有债务国，减免债务都需要补充努力，以保持可持续的债务水平。必须在各级采取行动，以：加强国家债务管理制度；消除拖延完成增加优惠的重债穷国倡议的障碍，包括为尚未达到完成点的国家增加资源；鼓励非巴黎俱乐部成员的官方双边债权人和私人债权人以重债穷国倡议的条件，为符合减免资格的未偿债务提供类似减免；审查和改进现有的债务可持续性框架；为深受债务困扰的非重债穷国建立有序的主权债务重组进程；增加用于赠款援助而不是用于减让性贷款的双边资源分配额。

104. 国际社会应尽一切努力，确保实现到 2010 年对非洲的官方发展援助增加一倍的承诺²⁵（以不变值美元计算从 2004 年的 250 亿美元增加到 500 亿美元）。2007 年的初步数据显示，不包括减免债务，2005 年以来，向非洲区域提供的双边官方发展援助增加幅度不超过 9%。¹⁰

105. 在增加官方发展援助的同时，应提高官方发展援助的质量和可预测性。正如 2005 年通过的《援助实效问题巴黎宣言》所要求的，官方发展援助必须与受援国的优先事项和制度相一致，从而提高有效利用援助的可能性。有必要将 2005

²⁴ H.G. Broadman, *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*(Washington, D.C, World Bank, 2006)。

²⁵ 八国集团 2005 年在苏格兰格伦伊格尔首脑会议上作出的承诺。

年确定的官方发展援助全球捐助国时间表细分为国家一级的执行时间表。发达国家应向每个受援国提供今后官方发展援助流动的可靠中期时间表。¹⁰

106. 必须实现改善援助有效性的承诺。有必要加速实现《巴黎宣言》确定的目标，这不仅有助于提高援助的可预测性，避免援助过于分散，避免管理援助资源交易费用过高，而且也将减少将援助与采购捐助国货物和服务挂钩的做法，使援助资金与国家预算更好地协调，从而扩大政策空间，使各国得以确定自己的发展重点。同样重要的是，不是发展援助委员会成员的捐助国必须认识到国家所有权的重要性。¹⁰

107. 许多非洲国家一直无法利用发达国家市场的贸易优惠制。虽然平均而言，发达国家对一些农产品的关税保护壁垒仍很高，但由于根据普遍优惠制、《科托努》计划(非洲、加勒比和太平洋国家)、欧洲联盟“除军火外一切免税”计划以及美利坚合众国《非洲增长和机会法》执行的特惠待遇，大多数非洲国家面临的关税相对较低。在今后几年内，在多哈回合贸易谈判顺利结束后，非洲国家与其他发展中国家竞争的环境将大为改变。

108. 迄今为止，未能完成一项能为发展中国家带来真正和实质性好处的多边贸易谈判回合。多哈回合谈判的结束方式，必须是能推进发展中国家、特别是非洲国家的利益。必须更加谨慎，以确保双边贸易协定不损害区域和多边贸易自由化进程，不妨碍不是此类协议缔约国的非洲国家的市场准入。

109. 应在各级采取行动，确保非洲、特别是其农产品有效融入世界贸易，这些行动包括：

(a) 发达国家大幅度降低对发展中国家农产品和劳动密集型制成品实施的关税和非关税壁垒；

(b) 发达国家根据 2005 年在中国香港特别行政区作出的至迟于 2013 年取消农业出口补贴的部长级承诺，取消这些补贴；

(c) 评估区域和国家对贸易援助的需要，以确保所有可用资源和分配额能满足这些需求；

(d) 最后确定需要评估强化综合框架的运作机制，从而能够确认投资的优先次序；

(e) 加快进度，使强化综合框架投入运作，以便使最不发达国家切实融入多边贸易体系。

110. 鉴于非洲大多数国家国内储蓄率偏低，在非洲的发展筹资方面，外部资源极其重要。对于实现非洲可持续增长和发展至关重要是增加私人资本的流入。⁴ 急需推动经济增长，促进技术转让，创造就业机会，更好地利用管理专门知识、全球资本和产品市场、营销和分销网络，为此特别需要外国直接投资。

111. 国际社会应继续推动监管、税务、财政和其他鼓励外国在非洲直接投资的经济刺激措施，例如通过《非洲增长和机会法》以及“除军火外一切免税”计划等机制，以优惠条件进入美国和欧洲联盟市场。²⁶

112. 侨汇是非洲国家经济、特别是移民率高的国家经济的重要动力。在国际发展机构的协助下，非洲国家应努力开创有利的法律和监管环境，鼓励更多的金融中介参与侨汇业务，使侨汇能够有效利用在促进可持续发展方面。

四. 前进的道路

113. 基于本报告第二和第三节详细列出的政策选择和切实措施，非洲国家在今后可持续发展道路上显然可以考虑下文概述的优先事项。

114. 促进建立和平环境也许是可持续发展的最重要先决条件。

- 在国际社会的支持下，特别是在联合国支持下，非洲国家应努力防止冲突，解决现有冲突，并向摆脱冲突的国家提供支持。
- 加强包括区域一级的治理和机构，以防止未来的冲突，这应成为非洲各国政府的一个重要目标。

115. 非洲的自然资源基础是经济和社会持续发展的关键因素。可持续管理森林和渔业；管理稀缺的水资源；保护和恢复受荒漠化影响的土地资源；使非洲社会适应气候变化都是至关重要的目标，必须纳入国家和区域发展框架和战略。

116. 振兴农业并以此作为可持续农村发展的基础，应成为最高的政治优先事项。在非洲实现可持续绿色革命，可作为一个全球性的目标。非洲发展新伙伴关系的非洲农业发展综合方案提供了宝贵的框架。

- 有必要大幅度增加对农业和农村发展的投资，以期实现《马普托宣言》规定的国家预算应至少有 10% 用于农业和农村发展的目标。
- 鼓励增加私人农业投资也很重要。
- 捐助界增加对非洲农业的支持，可对国内调集资源的行动启动关键的辅助作用。

117. 要提高农业生产力，就必须在各个层次执行包括以下各方面的政策：

- (a) 介绍适应当地可用资源和制约因素的耕作模式和做法；
- (b) 农民及时获得可负担得起的投入和信贷；

²⁶ 联合国贸易和发展会议，《2007 年世界投资报告：跨国公司、采掘业和发展》，（出售品编号.E.07.II.D.9）。

(c) 对农民进行教育和培训，包括采取强调农民之间横向传播知识和创新做法的推广模式；

(d) 支持建立供应链，以发展当地高增值产品；

(e) 改善市场基础设施和市场信息系统；

(f) 通过改进加工、储存和运输，减少收获后损失。

与此同时，必须改进非洲农业参与竞争的国际环境，以便改进非洲农业的市场准入，包括改进非洲加工农产品的市场准入。

118. 非洲各国政府应该在国际发展界的支持下，确保非洲的农业发展以可持续的方式进行。

- 通过改进农业和土地管理做法，制止并扭转土地退化和荒漠化，这对于许多干旱和半干旱国家至关重要。
- 在适当的条件下，促进使用化肥，促进补充投入的利用，可大大提高产量，但要注意尽量减少对环境的破坏和对生物多样性的不利影响。
- 正在广泛试用并验证投入密集程度较低、以科学为基础的提高农业生产力的方法，这些方法也许很有前途，因为化肥投入对于许多非洲小农而言成本过高。
- 应向有类似农业气候条件的国家和地区更广泛地传播地方改进水和土壤管理方法的丰富经验。

119. 农业改革的社会方面也必须纳入政策决定。随着非洲在发展道路不断前进，该区域大多数国家将面临较发达国家曾经必须应对的挑战。这些挑战包括：

(a) 确保农村社区的权利，尤其是土地权；

(b) 管理农村人口大规模向城市迁移的活动，途径包括强有力地创造城市就业机会；

(c) 为适宜的社会政策和安全网提供资金，以应对变化。

120. 大幅度增加基础设施投资对于提高农村生产力、促进经济多样化以及增加农村收入十分重要。需要为以下方面筹措资金：建设、改造和维修，范围从灌溉和其他水资源基础设施到道路和交通、能源和通讯等。

- 跨界和跨区域合作对于基础设施的发展十分重要，其中包括连接电网、公路网和分享水资源效益。
- 国际捐助界和私营部门必须大幅增加对非洲基础设施的投资。要吸引更多的私人投资，就必须有健全的国家管理和体制环境。

121. 加强卫生、教育和其他社会服务对于支持农村经济，以及支持国家长期和短期经济发展至关重要。许多非洲农村居民将成为城市居民，因此，在农村地区人的发展方面进行的投资也将改变城市的经济前景。

- 要提供获得高质量医疗保健服务机会，包括获得预防保健服务的机会，在很大程度上将取决于是否有训练有素和具有积极性的农村卫生工作人员。
- 充满活力的农村经济最终将有助于把合格的保健人员留在农村地区，但就短期而言，政府需要制定积极主动的政策，包括满足农村服务需求，增加投资以提高地方民俗医士和社区医务辅助人员技能。
- 事实证明，把提供家庭保健和营养方案与儿童入学率联系起来，是提高儿童福利工作很有前途的一种整体方式。
- 在非洲许多国家，必须特别制定促进儿童福利的方案，以应对照料艾滋病毒/艾滋病孤儿的挑战。

122. 气候变化将影响到特别是农村社区和整个非洲社会面临的社会、经济和环境问题。

- 非洲必须充分利用现有和未来的有关气候变化筹资和能力建设的国际工具。
- 国际社会必须不仅通过《联合国气候变化框架公约》和《联合国防治荒漠化公约》下的国家行动计划并且通过减贫战略文件、国家可持续发展战略等一切适当工具，提供财政和技术支持，使非洲经济适应气候变化。
- 国际社会应加强对抗旱作物和其他适应气候变化作物品种的研发的支助，并支助符合非洲需要和条件的适应技术。
- 必须在国家一级进行广泛的跨部门协商，以便把所有与农村发展有关的国家机构的优先事项统一起来，为农村社区提供更好的体制支持，以应对气候变化的影响。