



第六十三届会议

暂定项目表* 项目 60(a)

非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持

非洲的发展需要：各种承诺的履行情况、挑战和今后的道路

秘书长的报告

摘要

大会在第 62/242 号决议中要求秘书长就“非洲的发展需要：各种承诺的履行情况、挑战和今后的道路”这一主题向非洲发展需要问题高级别会议提交一份综合报告。本报告即应此要求提交，作为会议的背景文件。

本报告力求重点说明非洲基本的发展需要和挑战，包括拟订和实施健全政策的人力和机构能力缺乏以及经常不断的武装冲突。报告回顾了包括联合国在内的国际社会和非洲国家对满足非洲大陆需要所作的各项主要承诺。报告不仅分析了非洲国家和机构所作承诺的履行情况，而且审议了国际发展伙伴在国际发展援助、债务减免、贸易自由化和贸易援助以及和平与安全等关键领域所作承诺的履行情况。报告还分析了联合国在支持非洲联盟方面的作用及联合国非洲发展新伙伴关系，评估了非洲实现千年发展目标的进展情况。报告最后指出，满足非洲的需要是可以实现的，只要非洲国家和国际社会下决心将现有承诺转化为切实行动。为此目的，报告就国际社会如何更好地努力因应非洲发展需要提出了一些实际建议。

* A/63/50。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 非洲的发展需要和挑战	6-13	4
三. 承诺及履行情况	14-65	5
A. 非洲国家和机构的行动计划及进展情况	15-27	6
B. 国际社会的承诺和进展	28-64	9
四. 南南合作	65-70	19
五. 结论和未来之路	71-91	20

一. 引言

1. 大会在第 62/242 号决议中回顾其第 61/229 号和第 62/179 号决议，决定于 2008 年 9 月 22 日举行主题为“非洲的发展需要：各种承诺的履行情况、挑战和今后的道路”的高级别会议。大会要求秘书长就此会议主题向高级别会议提交一份综合报告。本报告即应此要求提交。

2. 非洲近来已成为国际注意力相当集中的地方。它是安全理事会近期大多数决议的所涉对象，在联合国发展机构和人道主义机构以及世界银行、国际货币基金组织（货币基金组织）、经济合作与发展组织（经合组织）等其他多边组织和专门机构和八国集团的当前优先事项中排列在前。最近出现了一个新趋向，即组织召开支持非洲的多边首脑会议，如中-非合作论坛、南美-非洲首脑会议、第四次非洲发展问题东京国际会议、欧洲联盟-非洲首脑会议、印度-非洲论坛和土耳其-非洲首脑会议。

3. 国际社会尤其关注非洲的另一原因是，该大陆在实现千年发展目标和其他国际商定发展目标方面显然脱轨。今年距 2015 年全球实现千年发展目标的时限尚剩一半时间，但根据当前趋势，没有一个非洲国家有可能实现所有各项目标。脆弱、冲突后国家尤其难以创造势头来减贫并进而改善生活水平。不过，许多国家在单个目标领域的成功例子表明，如果有健全的国内政策，辅之以国际社会大量的技术和资金支助，快速进展是可以取得的。因此，大会决定拨出一天时间专门评估非洲的发展需要以确保非洲为因应这些需要所作的努力得到国际社会行动承诺的配合，这是尤为及时的。

4. 世界再次关注非洲，非洲大陆的领导人采取了果敢之举，借着由此产生的势头，二十一世纪应该是非洲的世纪。非洲发展需要问题高级别会议和将于 2008 年 9 月 25 日举行的关于千年发展目标的高级别活动是重要契机，可借以重申政治意愿，履行现有承诺以满足非洲的发展需要。这两次活动也将为所有利益攸关方承诺采取实际行动支持非洲实现目标提供及时的场合。

5. 本报告评估了非洲的发展需要，确定了相关行动，若得以实施，将确保这些需要在实现千年发展目标和国际商定发展目标的过程中得以满足。报告分为三个部分：第一部分在全球、区域和国家这三个范围内审视了非洲的发展需要和面临的挑战；第二部分评估了非洲国家和国际社会为应对这些挑战而作出的主要承诺；第三部分提出了可对非洲大陆产生积极影响的建议。本报告的编写得益于与非洲联盟委员会、非洲发展新伙伴关系秘书处（非盟）、非洲同行审议机制秘书处、联合国非洲经济委员会（非洲经委会）和经合组织之间的实地磋商。报告还参考了非洲千年发展目标指导小组的工作，该小组是由秘书长在 2007 年 9 月首次召集，以便在中点之时促动国际社会采取更有效力和效率的行动支持非洲实现目标。此外，召集了一个机构间工作队，审议并协商报告编写工作的各个阶段。

二. 非洲的发展需要和挑战

6. 非洲的人力资源和自然资源丰富，环境多样，文化和古迹丰富多彩。该区域是一个年轻的大陆，人口超过 9.2 亿，其中 60% 都不到 25 岁。在过去十年里，区域内若干长期内战得以结束，多数国家的民主制度得以巩固。1990 年代中期以来，许多非洲经济体恢复增长，这同样令人瞩目。2007 年，非洲的实际增长率平均为 5.8%，与许多其他发展中区域看齐，甚至超前。这一增长率不仅归功于石油等初级商品价格上升而使该大陆的贸易条件改善，而且归功于宏观经济管理和政治治理的改善。整个大陆的通货膨胀率较低，财政收支平衡，储备正在积累。近期的外债减免使得未偿债务和清偿制约因素减少，从而为增加社会支出开辟了空间。

7. 但非洲的巨大潜力远未充分发掘。该大陆仍是世界上最贫穷区域之一，约五分之二人口以每日不足 1 美元为生。虽说许多国家的总体经济增长强劲，但没有一个国家的增长速度足以大幅减少贫穷人数。事实上，在距实现千年发展目标的时限尚剩一半时间之际，没有一个非洲国家走在实现各项目标的轨道上。在许多经济层面，非洲大陆都未发掘其潜力。例如，该区域人口占世界人口 12%，但其国内生产总值（国内总产值）却仅占全球国内总产值约 1%，贸易占世界贸易的 2%。在其他一些不理想领域，非洲也占有过高比例。全世界艾滋病毒/艾滋病感染者有 75% 在非洲，每年因疟疾而亡者有 90% 在非洲大陆。

8. 非洲面临四大主要挑战：全球粮食危机、气候大变、能源价格直线上升以及顽固存在的赤贫。高昂的粮食价格对非洲经济体影响巨大，因为非洲城乡大多数人都是粮食净购买者。价格飙升的部分原因是人口增长率高、农业生产力低下、技术有限及高油价对运输成本的影响，这些在非洲最为突出。随着气温继续上升，非洲的穷人虽说对全球趋暖应负的责任最少，却最易受其不利影响。在非洲已能感受到气候变化的影响。降雨模式正在变化，作物正在枯萎，畜牧者需花更多时间寻找水源和牧场。气候变化可能改变农业模式，触发人口流离，进而对非洲经济体带来重大消极影响。¹ 非洲受这些挑战的影响最为严重，但美国、欧洲、印度和澳大利亚等其他地方也深受干旱、洪水、创纪录的商品价格及滞涨的夹击。因此可以说，其他区域的福祉和利益与满足非洲的发展需要密切相连。

9. 暴力冲突导致人力损失、基础设施被毁、经济资产转移、自然资源使用不当及外国直接投资不足。1998 年，秘书长题为“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”的基本报告（A/52/871-S/1998/318）概述了导致非洲出现冲突

¹ 见世界银行和国际货币基金组织（货币基金组织），《2008 年全球监测报告：千年发展目标与环境：包容和可持续发展议程》，2008 年；《非洲发展：承诺与前景》，非洲进步小组的报告，2008 年 6 月；或《在非洲实现千年发展目标：非洲千年发展目标指导小组的建议》，2008 年 6 月。

并妨碍非洲发展的历史遗留问题、内外部因素及经济动机。2007 年秘书长的后续报告 (A/62/204) 指出, 非洲大陆持久和平与持续发展所需的各项基本条件尚待切实巩固。贫穷、国家机构软弱无力、自然资源管理不善、人权得不到保护、气候变化的威胁等问题顽固存在。《非洲联盟组织法》也承认, 非洲的冲突祸害是该大陆社会经济发展的一大障碍。

10. 殖民时期遗留的历史问题包括重要人力资源和自然资源的丧失、任意划定的边界以及政治和经济发展进程受阻。但非洲领导人自己也表明, 殖民时期留下的这些不利后果不应成为推卸责任的借口。《非洲联盟组织法》和非洲发展新伙伴关系方案反映了这一观点, 承认非洲大陆的贫穷因许多国家在独立后时代采取的政策缺陷而加剧。

11. 业绩指标显示, 一些非洲国家政府采取的行动对本国公民的生活条件产生不利影响。一些非洲国家全然实行人治, 权力过度集中, 体制性腐败, 这些特点在许多情况下都严重有损经济增长和政治稳定前景。但非洲国家政府已承诺积极促进人权、法治及巩固和平, 为此而采取诸如参加非洲同行审议机制和非洲发展新伙伴关系等举措。

12. 即便国家为人民提供了教育和培训, 但得益于此类投资的许多人却助长了人才外流, 剥夺了这些国家公私管理所需的人力资本。因此, 为发展创造和保留能力, 这应成为一项高度优先工作。何况, 非洲的技术和职业培训资金缺乏、管理不善, 使得非洲国家面临青年高失业率和技能短缺等问题。目前, 在撒哈拉以南非洲, 青年失业率超过 20%。²

13. 国际社会为非洲发展提供了支助, 但需使这一援助更为有效。在有些情况下, 支助方案与所涉非洲国家的需要和特点未能充分衔接。这在相当程度上制约了现有的经济、社会和政治架构以及非洲的财政和人力资源。在某些情况下, 这些部门层次的压力因宏观经济结构调整方案及相应的条件而加剧, 这些方案可能过度强调整调整甚于发展和社会优先事项, 导致经济增长、工业化和发展速度低于预期。

三. 承诺及履行情况

14. 非洲国家和机构及国际社会为满足非洲的发展需要所做的努力在质量、数量和实效方面差别很大。在实现千年发展目标这一进程的 midpoint 之际做重要反思是适当和及时的。以下各节将审查为满足非洲的发展需要所做主要承诺的履行进展情况。

² 见非洲经济委员会和非洲联盟, 《2005 年非洲经济报告: 应对非洲的失业和贫穷挑战》, 2005 年。

A. 非洲国家和机构的行动计划及进展情况

15. 2001年7月，非洲统一组织第37届国家元首和政府首脑会议正式通过了非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系），将其作为非洲社会经济发展综合框架。新伙伴关系是一个由非洲自主领导的进程，反映了非洲领导人对消灭贫穷、使非洲国家各自和集体走上可持续增长和发展道路的共同愿景和承诺。它还力求促进妇女在各项活动中的作用。更为重要的是，新伙伴关系旨在成为非洲实现千年发展目标的政策框架。它所包含的伙伴概念是这一倡议的强项之一。新伙伴关系特别重视非洲各国政府与其发展伙伴间、政府与包括私营部门和民间社会在内的人民之间开展合作。作为非洲联盟的一个方案，新伙伴关系通过确保和平与安全、构建民主和善治；促进政策改革和增加对优先部门的投资以及调动实施资源，为可持续发展创造条件。

16. 作为非洲联盟的一个方案，新伙伴关系的根本目标有四个方面：第一，在非洲消除贫穷，使非洲走上可持续发展道路，从而终止非洲大陆在全球化进程中的边缘化；第二，提升妇女在各项活动中的作用；第三，在未来15年，实现并保持国内生产总值年均增长率超过7%；最后，确保非洲大陆实现千年发展目标。2008年4月在达喀尔举行的新伙伴关系审查峰会重申了这些承诺。

17. 2004年《瓦加杜古宣言》和《非洲就业及减贫行动计划》的通过更强化了消除贫困的承诺。宣言中表述的23项承诺包括保证在国家、区域和非洲大陆层面上制定综合经济和社会政策并进行有效改革，以解决抑制投资和创业的结构性的制约因素，促进公私伙伴关系，鼓励企业社会责任，并创造有利于增加生产和提供体面就业机会的环境。

18. 非洲各国政府对提升妇女作用的承诺在1994年《达喀尔行动纲领》、《非洲联盟组织法》、2003年《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》、2004年《非洲两性平等庄严宣言》和正在进行的非洲联盟性别政策的制定过程中均有体现。但是，只有23个国家批准了2003年议定书。另外，尽管《庄严宣言》要求各国保证维和进程要有妇女的参与和代表，但承诺的履行非常有限。非洲国家需要加倍努力将性别平等规定纳入其国家政策并迅速缩小两性之间的差距。

19. 过去四年，非洲经历了前所未有的经济增长。根据《2008年非洲经济报告》，³ 2007年非洲大陆的国内生产总值增长率达到5.8%。自1994年以来，非洲的增长平均接近5%，远远高于1980年代不到2%的水平。⁴ 然而，非洲各国的经济远未达到实现新伙伴关系各项目标所需要的7%的高增长率。近年来很多非洲国

³ 非洲经济委员会和非洲联盟，《2008年非洲经济报告：非洲与蒙特雷共识：追踪业绩和进步》，2008年。

⁴ 来自世界银行，2008年“在线世界发展指标”。

家在减贫方面取得了进步，比如，在撒哈拉以南非洲，每日收入低于 1 美元的人口比例从 1993 年的 45.5% 下降到了 2004 年的 41.1%。⁵

20. 实现千年发展目标的总体进展速度缓慢是令人担忧的一个严重问题。2008 年 3/4 月召开的非洲联盟经济及财政部长大会和非洲经济委员会非洲财政、计划和经济发展部长大会第一次联席会议认为，主要制约因素包括在实施国家发展计划和战略以及为实现千年发展目标调动充足资源以增加关键部门的投资方面行动延迟。在联席会议通过的部长声明中，非洲各国重申对全面及时实现千年发展目标的承诺，并呼吁包括联合国系统在内的发展伙伴增加财政和技术援助，以支助他们的努力。联席会议还确定了实现千年发展目标的重点优先事项和将要采取的具体行动，特别是在工业、减缓气候变化、基础设施建设和发展筹资等方面。

21. 新伙伴关系确定了在农业、基础设施、善治、投资、卫生和教育等领域的优先战略行动。在农业方面所做的承诺包括：2003 年“非洲农业发展综合方案”框架要求实现 6% 的农业增长率；2003 年《关于非洲农业和粮食安全的马普托宣言》要求到 2008 年，将 10% 的公共支出用于农业和农村发展；2004 年《关于在非洲执行农业和水资源综合可持续发展面临的挑战的苏尔特宣言》包含 25 项豪迈承诺，重申了在“非洲农业发展综合方案”和《马普托宣言》中所做的承诺；还有 2006 年阿布贾粮食保障首脑会议决议。综合方案框架的执行正取得进展，通过区域经济共同体达成了多项区域契约。此外，在目前粮食危机的情况下，非洲联盟/新伙伴关系于 2008 年 3 月通过了一个雄心勃勃的“非洲粮食保障框架”，包括增加粮食供应的眼前、中期和长期优先事项。最新的非洲联盟数字表明，只有六个国家达到了《马普托宣言》要求的将 10% 国家预算用于农业的目标。同样，根据非洲联盟报告，只有 11 个国家履行了“非洲农业发展综合方案”所载的有关农业增长率的承诺。

22. 基础设施方面的重大承诺体现在新伙伴关系蓝图中。该蓝图拟订了一个方案，包括增加投资以维护和兴建新的基础设施、建立新的管理框架和促进公私伙伴关系。这些承诺的履行情况有好有坏。从好的方面讲，国家一级和跨国界项目的协调有所改善。事实上，很多国家制定了道路交通战略框架。此外，2005 年，非洲国家和机构支助建立了非洲基础设施银团，以加强新伙伴关系的短期行动计划和中长期战略框架。另外，非洲联盟、新伙伴关系、区域经济共同体和非洲开发银行于 2006 年通过了一个“非洲基础设施发展协调机制”，以便为促进非洲基础设施发展确定一个共同议程。但是，制约因素依然存在。千年发展目标非洲领导小组认为，非洲大陆在包括大型水电和输电网络在内的转换能源生产项目和基础设施维护方面存在明显不足。

⁵ 世界银行，2007 年“在线世界发展指标”。

23. 非洲联盟在多个场合对善治做出承诺，最初是在 2000 年非统组织洛美首脑会议上，会上通过了《非洲联盟组织法》，另一次是在 2002 年南非德班举行的非洲联盟创始首脑会议上。非洲各国还通过了治理倡议，包括关于非洲可持续发展条件的 2001 年新伙伴关系蓝图，2002 年《民主、政治、经济和法人治理宣言》，2003 年《非洲联盟防治腐败公约》，2004 年生效的《非洲人权和人民权利宪章议定书》以及 2007 年《非洲民主、选举和治理宪章》。在新伙伴关系方案中，非洲国家具体承诺改革行政和公务员制度，加强议会监督，促进参与式决策，采取有效措施打击腐败，并进行司法改革。

24. 非洲国家建立了“非洲同行审议机制”，这是一个促进非洲大陆善治的自我监测工具。该方案得到了非洲经委会、开发署和非洲开发银行等战略伙伴的技术和财政援助。到目前为止，已有 29 个国家加入了该审议机制，14 个国家建立了国家自我评估体系，7 个国家（阿尔及利亚、贝宁、加纳、肯尼亚、卢旺达、南非共和国和乌甘达）经过了同行审议。虽然这一机制的公信力和严谨性值得赞赏，但仍存在局限性。首先，它需要与两个重要群体建立更紧密的联系：一是公民，审议是以公民的名义进行的，需要通过政府、媒体和民间社会的推广工作联系公民，二是联系更广大的非洲和国际社会。其次，某些非洲国家没有意愿落实该机制提出的建议以确保不错失它所创造的难得机会。同行审议需要有具体的后续政治行动。提高民间社会和私营部门对这一机制及其程序的认识可以增加对政府的压力，使其履行承诺和执行计划。因此，这些行为体需要积极开展对话，并在实施同行审议机制和新伙伴关系的过程中发挥主动积极的作用。

25. 创建一个有利于私营部门投资的环境对于可持续增长和发展至关重要。新伙伴关系蓝图强调增加向非洲的私人资本流动的重要性，并确定了一些优先事项，包括努力澄清对风险的误解、构建公私伙伴关系和深化资本市场。发展私营部门的另一个具体行动是非洲联盟在 2005 年阿布贾首脑会议上做出的使“非洲私营部门论坛”制度化的决定。这一论坛是私营部门与决策者进行对话的一个重要平台，为各行为体就如何提高商业活动交流意见提供了机会。千年发展目标非洲指导小组 2008 年 6 月的报告也强调，私营部门通过创造经济价值这一核心功能和通过公私伙伴关系提供有针对性的投资和服务以及在基础设施和其他公共投资领域进行关键共同供资，可以为实现持续增长和千年发展目标做出不可或缺贡献。据世界银行和国际金融公司报告，很多非洲国家已实施了重要改革，包括简化商业条例、加强产权、减轻税务负担、增加获取信贷的机会和降低进出口成本。其结果是，“商业开办手续费用”作为人均国民总收入的一个比例，从 2003 年的 260.1% 下降到了 2007 年的 148.1%。⁴ 包括外国直接投资、商业银行债务和组合资本流动在内的私人资本净流动额从 2002 年的 130 亿美元显著增加到 2006 年的 600 亿美元。虽然和其他区域相比外国直接投资的净流入额仍然较少，但其占国内生产总值的百分比已从 1980 年的 0.1% 分别增加到了 2000 年的 2.0% 和 2006 年的 2.4%。⁴

26. 非洲各国还在医疗卫生领域做出了重要承诺。首先，它们承诺将医疗卫生预算提高至公共支出的 15%。这一目标是在 2001 年关于非洲防治艾滋病毒/艾滋病、结核病和其他有关传染病的《阿布贾宣言》以及其后的 2003 年关于非洲防治艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾和其他有关传染病的《马普托宣言》中宣布的，并由非洲联盟卫生部长们在 2006 年阿布贾首脑会议上再一次重申。但是，到目前为止，只有六个国家达到了这一目标。其次，在《阿布贾宣言》中，非洲各国政府承诺要将防治艾滋病毒/艾滋病列为国家发展的最高优先事项。在这方面有一些积极进展：大多数非洲国家已经成立了国家主管当局，负责协调防治艾滋病毒/艾滋病工作，并提出了战略行动框架；三分之一的国家建立了国家监测和评价系统，43%的国家成立了国家以下一级的协调机构。此外，《阿布贾宣言》要求各国保证制定防治结核病的国家战略。迄今，18 个国家已宣布防治结核病为国家紧急事务，并已执行特别行动计划加速对该病的控制。最后，2000 年《阿布贾宣言》和《减少疟疾行动计划》包含有非洲领导人的承诺，即促进区域一级的行动，以确保由世界银行和多个联合国机构于 1998 年推出的“减少疟疾方案”的执行、监督和管理。但是，在制定防治疟疾的区域政策方面进展缓慢。根据世界卫生组织，在撒哈拉以南非洲，每年有 70 万到 130 万人死于疟疾。⁶ 这些承诺已纳入最近的“非洲联盟 2007-2015 年卫生战略”，其目标是在 2015 年以前改善非洲人民的健康状况以促进非洲的社会经济发展。

27. 教育是非洲大陆的另一重点优先领域，非洲教育第一个十年（1997-2006）和第二个十年（2006-2015）行动计划的通过反映了这一点。非洲联盟对第一个十年的评价侧重于基础教育的公平性和接受教育的机会，教育质量、针对性和效果，补充学习方式及能力建设。评价结果表明，行动计划中确定的大多数目标均未实现。就第二个教育十年，行动计划做出了更大胆的承诺，包括开发实用的国家教育管理信息系统、提高教育成就（机会、质量、效率、针对性）和在初级和中学教育中全面实现两性平等。根据该计划，区域经济共同体将评价每个国家的计划是否与整个大陆的计划相一致，并监测国家计划的实施。

B. 国际社会的承诺和进展

28. 正如非洲领导人所阐明的，非洲发展的主要责任应由非洲人民自己承担。但是，他们的努力一直得到国际合作伙伴的大力支助。非洲发展新伙伴关系和千年发展目标描绘了一个共同的蓝图，非洲国家与联合国、国际发展合作伙伴和南方合作伙伴一道，根据这一蓝图调整他们的努力方向，以促进非洲的发展。本节讨论这些国际合作伙伴与非洲各国政府一道为满足非洲大陆的需求所起到的作用。

⁶ 世界卫生组织，《2006 年非洲疟疾报告》。

联合国对非洲发展的支助

29. 联合国对非洲发展的贡献内容广泛，从政策研究和分析到各种形式的筹资、支助、技术援助、能力和机构建设、宣传和人道主义救济的提供。多年来，联合国将协助满足非洲发展需要的工作集中于两个优先行动领域：支持新伙伴关系和千年发展目标。

联合国对非洲联盟及其新伙伴关系方案的支助

30. 联合国对新伙伴关系的承诺载列于大会第 57/7 号决议。在这一决议中，联合国许诺通过各种行动支助新伙伴关系的实施，包括：增强宣传，为能力建设开展技术合作，调动资源，监测和报告发展活动，以及在方案交付方面加强协作。多年来在这些承诺的基础上，联合国显示了支助新伙伴关系的坚定决心，这体现在联合国的优先事项与新伙伴关系的优先事项的一致，为新伙伴关系各项目的发展提供技术和财政支助，以及区域协商机制的启动。区域协商机制于 2002 年设立，目的是协调联合国在区域级别和次区域级别对新伙伴关系的全系统支助。非洲经委会是该机制的战略协调者以及年度区域协商会议的召集者。该机制是根据涵盖新伙伴关系优先领域的九个专题组安排的。自从 2003 年关于将新伙伴关系纳入非盟结构和进程的《马普托宣言》的发表，联合国对非洲发展的支助反映了非盟的优先领域。

31. 区域协商机制流程是一个令人信服的合作架构。在过去几年中，各组的协作有所改善，各组活动的重点更加明确。此外，非盟委员会、新伙伴关系秘书处、非洲开发银行和区域经济共同体更多地参与到区域协商机制中。非盟委员会和新伙伴关系秘书处现在共同主持区域协商机制和各组的会议。但是，该机制的分组制度需要改进，并应更加符合非盟各方案和优先事项。而且，分组制度需要将非盟及新伙伴关系方案的性别、健康、文化和区域一体化优先事项充分主流化。至于问责制，区域协商机制需要加强落实各项建议并系统监测和评价产出及其影响。现在需要在最高级别增加承诺和机构领导，以及提供充足的专用资源。设在非洲经委会内的秘书处也需要得到加强。不过，在整体上，区域协商机制流程是支助非盟及新伙伴关系方案的有效架构。其分组性质明确显示联合国按照非盟优先事项协调支助工作。现正加强区域协商机制的职能，目的是加快实施新伙伴关系和联合国与非盟之间的合作方案。

32. 2006 年非洲联盟和联合国签署的能力建设十年方案为联合国协助非洲联盟的能力建设提供了适当的框架。这一方案反映了这两个组织对进一步巩固双方之间已存在的建设性的伙伴关系的共同承诺。

33. 在全球一级，非洲问题特别顾问办公室战略性地协调对新伙伴关系的全球宣传和支助。该办公室负责征集更多的国际支助，并改善联合国系统对非洲支助的一致性和协调工作。概括而言，该办公室负责提高国际社会对非洲发展需要的认识。

国际商定的发展目标

34. 国际商定发展目标和千年发展目标提供了一个全球认可的框架，通过致力于可持续发展解决非洲面临的四项危机。自从千年发展目标在 2000 年联合国千年首脑会议上的提出，这些目标已经成为世界商定的有时限、量化的可持续发展目标，旨在解决极端贫穷的多个层面——收入贫穷、饥饿、疫病、缺少适当住房和遭受排斥，同时促进两性平等、教育和环境可持续性。这些目标还体现了基本人权，即世界上人人享有健康、教育和安全的权利。千年发展目标与其他的国际商定发展目标具有挑战性，却是可行的，为在 2015 年前在非洲减缓极端贫穷方面的国内和国际努力指明了方向。千年发展目标是非洲的目标，也是全世界的目标。在 2005 年世界首脑会议成果文件中，会员国和联合国表明了他们确保这些目标得以全面及时实现的承诺。在其后多次场合，联合国和会员国强调了他们的宗旨是争取国际上对这些目标的支持。千年发展目标还被纳入新伙伴关系协定和非洲同行审议机制中。实际上，这些目标构成了几乎所有减贫战略文件的基础，尽管很多减贫战略文件设定的目标比千年发展目标更高。

35. 在将减贫战略转化为千年发展目标的进展方面，实施仍是关键挑战。联合国系统通过各种方式设法支持非洲国家努力实施其减贫战略。对关键概念的争论甚少，但援助仍不足。现在的挑战是将工作进行到底并确保各项举措的一致性。

千年发展目标非洲指导小组

36. 为激发对非洲实现千年发展目标的支持，秘书长在 2007 年 9 月启动了千年发展目标非洲指导小组。指导小组的主要目标和承诺是，首先，拟定切合实际的提案，通过量化援助需要、加强国际机制、解决现有机制的瓶颈并填补空白，补充和支持与千年发展目标相关的活动；其次，确定切合实际的步骤提高援助可预测性；第三，在国家级别加强支助，改进为实现千年发展目标加大干预力度的政策；第四，加强非洲国家的统计能力以监测进展。非洲指导小组显示了参与非洲事务的国际发展界众多领导者的前所未有的合作水平，该小组最近商定了一系列具体建议，如得以全面实施将会有效推进非洲发展。

37. 2008 年 6 月 30 日和 7 月 1 日在埃及沙姆沙伊赫召开的非洲联盟国家元首和政府首脑会议认可了指导小组的建议，这是非洲为实现千年发展目标而实施有效行动计划的一个重要里程碑。秘书长邀请所有发展合作伙伴为其有效实施作出贡献。

38. 联合国出版的《2007 年千年发展目标报告》显示，非洲大多数国家未能如期取得在 2015 年之前实现千年发展目标所需进展。尽管非洲每天生活费用为 1 美元或以下的人口比例从 1999 年的 45.9% 降低到 2004 年的 41.1%，⁵ 要求在 2015 年前将赤贫人数减少一半的目标 1 若要得以实现，需要将目前的减贫速度提高近一倍。尽管非洲自 1995 年以来经济增长迅速，各国的增长情况差异很大。例如，26 个非洲国家，占撒哈拉以南非洲的国内生产总值的 78% 和人口的 70%，在过

去十年中平均年国内生产总值增长率为 6.9%。⁷ 而三分之一的非洲国家在同期仅实现了 2.1% 的平均增长率。⁸

39. 尽管世界经济增长放缓，非洲各国经济预计在 2008 年平均增长 6.2%。³ 但是，实现千年发展目标需要保持高增长率，同时提高将增长转化为人类发展的速度。正如千年发展目标非洲指导小组报告中所表明的，实现这些目标的主要责任应由非洲国家政府承担，他们正在实施一些综合方案。他们的领导对于克服实现千年发展目标的障碍，如气候变化、基础设施瓶颈和不平等加剧等，十分重要。³ 冲突后经济体的特殊情况需要特别关注。⁹ 但是，这些困难不应淡化这样一个事实，即一些非洲国家确实走在实现某些千年发展目标的轨道上。

40. 尽管学龄儿童数量剧增，初级教育入学普及率大幅提高，从 1999 年的 57% 提高到 2005 年的 70%，这在很大程度上是由于旨在减少接受教育的经济障碍的政策措施取得了成效，如免费初级教育政策、学校供餐方案和人头补助。但是，由于对基础设施、人力资源培训和保留等教育相关投资落后于入学速度，教育质量受到了影响。因此，需要加大力度提高教育入学率和质量。

41. 关于两性平等，妇女在非洲议会席位中所占比例从 1990 年的 7% 大幅增长到了 2007 年的 17%。然而，非农业有薪就业的妇女比例仅从 1990 年的 28% 增长到 2005 年的 32%。

42. 儿童死亡率从 1990 年的每 1 000 例活产死亡 185 人降到 2005 年的每 1 000 例活产死亡 166 人，与在 2015 年前减少三分之二的目标相差甚远。但是，在撒哈拉以南非洲，1 岁儿童接种麻疹疫苗的比例从 1999 年的 49% 大幅上升至 2005 年底的 64%。在北非，进展更为显著，从 1990 年的 85% 上升到 2005 年的 95%。

43. 特别令人担心的是撒哈拉以南非洲妇女在其一生中死于妊娠和生育有关的并发症的可能性为 1:16，而发达世界的比例为 1:3 800。在撒哈拉以南非洲，由熟练保健人员助产的比例所增无几，从 1990 年的 42% 到 2005 年的 45%；同期，北非这一比例显著上升，从 40% 到 75%。

44. 非洲在防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病这一目标方面进展滞后。2007 年，非洲患艾滋病者人数估计在 2 100 万到 2 400 万之间。每年，约有 170 万新增感染病例。南部非洲是感染情况特别严重的地区。它有世界上 65% 的艾滋病毒/艾滋病病例，在一些国家，超过 20% 的人口被感染。但是，三个非洲国家已实现抗逆转录病毒疗法的普及。

⁷ 资料来源于世界银行，世界发展指标数据库。

⁸ 世界银行和国际货币基金组织，《2008 年全球监测报告：千年发展目标与环境》，2008 年。

⁹ 参见《非洲的冲突后经济》，A. K. Fosu, 和 P. Collier (纽约：帕尔格雷夫·麦克米兰，2005 年)。

45. 关于环境可持续性，在 2004 年，只有 42% 的农村人口可获得干净的饮水，所有人口的 63% 缺少基础卫生设施。非洲距离实现在 2015 年前将此人口比例减少一半的目标仍然相差甚远。同时，随着城市的快速扩张，62% 的非洲城市人口生活在贫民区环境中，是世界的最高比例。

46. 最后，目标 8 要求建设一个开放、基于规则、可预测和非歧视性的贸易和金融体制。下文关于国际社会的承诺和进展情况的第三节 B 部分对此目标作了全面评估。

全系统步调一致

47. 非洲面临的发展问题错综复杂，需要联合国系统各基金、方案和专门机构在该区域作出协调一致的努力。需全面应对全球贫穷问题，这是《联合国千年宣言》发出的基本信息。秘书长关于联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组的报告 (A/61/583) 也要求建立一个协调一致的发展系统来统一和综合联合国组织的工作。“一体行动，履行使命”这一试行方案要求把联合国在每一个国家的所有活动简化和协调为单一一个国家方案和一个预算框架，2008 年对该方案的预先评价表明，国家自主权和领导作用得到了加强，与国家政策和战略的结合更加明确。在“一体行动，履行使命”的 8 个试行方案中，有一半在非洲（佛得角、莫桑比克、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国）。同时，涉及联合国在非洲工作的机构和组织的区域协商机制提供了在区域和次区域两级“一体行动，履行使命”的框架，以支持非洲联盟及其新伙伴关系方案。

48. 联合国在履行《联合国千年宣言》所作承诺方面已步入正确轨道，但是前面还有很长的路要走。联合国往往同时支持许多与非洲有关的活动，造成不一致现象，使有限的资源得不到最佳运用。例如，有 30 多个联合国组织处理可持续发展这个重大问题，至少有三个主要组织着重农业和粮食安全。这些活动当然需要合理化和协调，才会发挥最大效率、效用和可持续影响。

国际发展伙伴

49. 2000 年《联合国千年宣言》有一节说明了非洲的发展需要，会员国在这一节中承诺援助非洲国家政府争取持久和平、消除贫穷和实现可持续发展。两年后在南非约翰内斯堡，可持续发展问题世界首脑会议的参加者在水和卫生、能源、健康、农业、生物多样性和生态系统管理等领域商定了一大批大胆的承诺和执行计划。2002 年在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议也成为国际发展合作的主要基准点。2005 年世界首脑会议成果文件同样重申了国际社会满足非洲特殊需要的承诺，并且要求制订按比例增加发展援助的时间表。2002 年在加拿大卡纳纳斯基斯举行 8 国集团首脑会议，发展伙伴在会上通过了非洲行动计划，自从那次会议以来，非洲大陆的特殊需要已经成为每年举行的 8 国集团首脑会议的一个专

题。2003年，8国还商定成立非洲伙伴关系论坛，任务是监测8国、其他捐助国和非洲国家政府本身所作承诺的履行情况。

50. 下文一节审查和评估了国际社会履行以下四个方面重大承诺的进展情况：(a) 国际发展援助；(b) 债务减免和取消；(c) 贸易自由化和贸易援助；(d) 和平与安全。非洲大陆的发展需要有一个多方面和综合的办法。这四个方面对于实现这项目标至关重要。

国际发展援助

51. 当今援助制度的特征是加强国家自主权、扩大使用国家能力、更多利用预算支助和援助流量的预测性有限。官方发展援助日益以业绩为基础，以成果为方向。此外，私营基金会、国际非政府组织和新的双边捐助者等非国家行为体已具有相当大的影响。这种新的态势得到了《联合国千年宣言》的推动，它承诺要创造有利于发展和消除贫穷的环境。后来，三次里程碑式的会议都在审议工作中把这种态势具体化。第一次，在2002年，各国通过了《发展筹资问题蒙特雷共识》，其中确定了如何确保提供充足的财政资源以实现联合国各次主要会议和首脑会议所定目标。第二次，在2003年，发展机构的主管通过了《罗马标准化宣言》，其中要求参加机构承诺简化和统一条件并减少相关费用，同时改进信托监督和公共问责制，更加注重具体的发展成果。最后，在2005年，《援助实效问题巴黎宣言》要求签署国承诺继续努力改进协调和一致的问题。在这种背景下，审查主要承诺并且评价履行情况是必要之举。本报告着重说明三个方面：发展筹资、援助数量和援助质量。

52. 在发展筹资方面，根据2008年《非洲经济报告》，³《蒙特雷共识》各项承诺的履行结果表明在外债减免方面已经取得很大进展（见下文）。然而，在调集国内和国际财政资源促进发展、促进作为发展发动机的国际贸易、加强国际财政和技术合作促进发展和解决制度问题等方面取得的进展非常有限。正如秘书长在蒙特雷共识的后续行动和执行情况报告（A/62/190）中所述，汇款已经成为重债穷国越来越重要的财政来源。2006年，非洲有据可查的汇款达到220亿美元，相当于向该区域提供的官方发展援助的一半左右。汇款是重要的，但是它们并没有支助实现千年发展目标所需的公共投资。

53. 对非洲的援助从1960年开始增加，到1990年达到第一个高峰，为334亿美元（按2005年价格和汇率计算）。然而，1990年代对非洲援助的份额下降，1999年非洲成为国际援助界的重点以后才重新增加。根据经合组织的数据，2006年对非洲的援助占援助总额的41%左右，达到434亿美元创纪录的水平，与2005年的水平相比实际增加69亿美元，与2004年的数额相比名义增加124亿美元。不过，增加的大多数官方发展援助都来自债务减免。2005年和2006年之间债务减免净额增加8%，而包括债务减免在内未经调整的援助增加41%。尽管官方发展

援助呈增加的趋势，但是捐助者却达不到他们的承付水平。根据经合组织的资料，捐助者“将需要前所未有地增加捐款”，¹⁰ 才能兑现他们在 2005 年联合王国格伦伊格尔斯 8 国集团首脑会议上所作的承诺，即把对非洲的援助实际翻一番以上。发展筹资问题高级别小组、《蒙特雷共识》、联合国千年项目的报告、非洲委员会的报告¹¹ 和 2005 年世界首脑会议都肯定了这项标志性的举措。2005 年 8 国集团首脑会议最明确地商定至迟在 2010 年把对非洲的官方发展援助翻一番，据经合组织和千年发展目标非洲指导小组计算，翻一番就是要把（按 2004 年不变价格计算的）援助流量从 2004 年的 290 亿美元增加到 2010 年的 540 亿美元。按照 2007 年的价格和汇率计算，这将达到 620 亿美元左右。鉴于 2008 年美元进一步贬值，格伦伊格尔斯承诺现在的名义价值更大。这将更大幅度增加为在 2010 年兑现格伦伊格尔斯承诺所需做出的额外努力。

54. 《蒙特雷共识》还重申了 1970 年首次提出的目标，即把援助数量增加到相当于捐助国国民总收入的 0.7%。2005 年世界首脑会议成果文件吁请各国提出实现这项目标的时间表。在 2005 年通过的《发展问题欧洲共识》中，欧洲联盟商定了官方发展援助集体临时目标为至迟在 2010 年达到相当于国民总收入的 0.56%，长期目标为至迟在 2015 年达到相当于国民总收入的 0.7%。在同份文件中，欧洲联盟承诺增加对撒哈拉以南非洲的财政援助，把官方发展援助增加的资源中至少 50% 提供给非洲大陆。它还强调，根据《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》，最不发达国家和低收入国家将在总体资源分配中得到优先考虑。尽管欧洲联盟作出了承诺，但是它的援助却稍有减少，从 2006 年的 477 亿欧元（占欧盟国民总收入的 0.41%）减少到 2007 年的 460 亿欧元（占欧盟国民总收入的 0.38%）。目前，有 5 个国家达到了 0.7% 的目标。不过，欧盟普遍走在实现其官方发展援助承诺的轨道上，特别是直接针对非洲的官方发展援助。2006 年，欧盟把 62% 的按区域分配的双边援助提供给非洲，比 2005 年的 51% 有了增加，并且它向非洲区域提供的援助占全球援助流量的一半以上。

55. 不过，在兑现《罗马宣言》和《巴黎宣言》关于援助质量、实效和协调问题的里程碑式的承诺方面还存在差距。格伦伊格尔斯 8 国集团首脑会议重申了这些承诺，包括更努力使援助不附带条件。常常提到的造成援助低效的一个重要因素是众多捐助者的不同目标缺少一致性，而且未能把这些目标同受援国的需要、优先事项和偏好相结合。¹² 按部门分配援助也受到捐助国偏好和所适用的不同标准的极大影响。根据经合组织的最新数据，2006 年，仅有 42% 的国家援助与发展中国家的国家优先事项相结合，41% 的援助根据商定的时间表分发，18% 的援助

¹⁰ 2008 年 4 月经合组织-发援会发表的声明，引自“非洲发展：承诺与前景”，第 15 页。

¹¹ “我们的共同利益：非洲委员会的报告”，2005 年 3 月。

¹² 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《非洲经济发展：把援助翻一番：使“大推进”出成效》(联合国出版物，出售品编号：C.06.II.D.10)。

仍是有条件的，仅有 35% 的援助以方案为基础分发。¹³ 不过，欧盟完全有条件至迟在 2010 年履行所有巴黎承诺。2007 年，欧盟通过了《发展政策分工行为守则》，其中的 11 项指导原则就是用来减少捐助国在国家之间和国家内部的工作重叠。

56. 由于多年来援助分配的变化，从面向生产活动转向社会部门，这就需要确保最近以社会部门为重点不会导致对基础设施和生产部门的忽视，因为这些部门对促进增长、创造就业和减少贫穷都很重要。关于相互问责制，在非洲区域有一个关切问题是，虽说政府加强了对捐助国的责任，但还需更多接受国内人民的问责；这种状况有损国家对发展进程的真正自主权。最后，最近对非洲的援助集中在少数几个国家，近期增加的官方发展援助分配不均匀。

债务减免和取消

57. 重债穷国债务倡议由世界银行和基金组织于 1996 年发起，以后又增加了优惠，旨在向低收入国家提供债务减免，以便将外债偿还支付减少到可持续承受的水平。在这之后，国际社会为非洲国家减免和取消债务作出了多项关键承诺，又进一步扩大了这方面的支持。《联合国千年宣言》包含一项承诺，勾销重债穷国所有官方双边债务，以换取他们对减少贫穷做出明确承诺。在格伦伊格尔斯，8 国集团同意取消符合条件的重债穷国欠国际开发协会（开发协会）、基金组织和非洲开发基金的所有债务。为实现这一目标，各国政府同意在增加优惠的重债穷国倡议之外补充实施多边减债倡议，根据后者，当各国达到增加优惠的重债穷国完成点时，它们对国际开发协会、基金组织和非洲开发基金的债务如符合条件就予以取消。正如《世界首脑会议成果文件》和秘书长关于外债问题最新动态的报告（A/62/151）所强调的那样，债务可持续性对于增长和释放资源以实现国家发展目标包括千年发展目标来说，是必不可少的。

58. 债务减免近年来取得了显著进展。截至 2008 年 7 月，有 19 个非洲国家达到了增加优惠的重债穷国完成点，8 个国家仍处在决定点到完成点之间的过渡期，6 个国家还没有达到决定点。此外，8 国集团取消多边债务的提案正在落实，目前，有 19 个非洲国家获得了多边减债倡议的债务削减。因此，非洲拖欠各国政府及多边机构的官方债务从 1999 年的 2 057 亿美元减少到了 2007 年的 1 445 亿美元。然而，非洲各国拖欠银行和其他私人债权人的债务却从 1999 年的 924 亿美元上升到去年的 1 102 亿美元。尽管到目前为止在债务减免方面取得了令人瞩目的记录，但非洲国家仍然有理由担心，一些国家在达到增加优惠的重债穷国完成点方面进展缓慢，突出表明国际社会有必要更多支持减贫战略的执行，在完成点的触发点应用上简化条件。增加优惠的重债穷国的过渡期延长，也突出表明了债权人

¹³ 经济合作与发展组织，《2006 年监测巴黎宣言情况调查：结果综述》，又在《经合组织发展学报》中发表，第 8 卷，第 2 号（2007 年）。

有必要尽快向债务国提供额外的临时流动减免，表明迫切需要确保所有债权人，尤其是私人债权人，履行他们分担债务的义务。否则，增加优惠的重债穷国为至关重要的发展项目释放资源的能力将会受到限制。

贸易自由化和贸易援助

59. 被称为“发展回合”的多边贸易谈判多哈回合正处于关键时刻。该回合原定的目标日期是 2007 年末，后来有所推迟，不断被世界贸易组织（世贸组织）151 个成员之间明显的利益分歧所打断。在 2005 年世界首脑会议上，会员国在目标 8 中承诺发展一个普遍的、遵循规则的、开放的、非歧视性的和公正的多边贸易体系。会员国还承诺落实多哈工作方案的各项发展任务。2005 年在格伦伊格尔斯，8 国集团也承诺要大幅削减导致贸易扭曲的国内支助并改善市场准入，以更强的紧迫感在 2006 年底之前结束世贸组织谈判。在 2006 年于俄罗斯联邦圣彼得堡举行的首脑会议上，8 国集团还同意削减对农业的国内支助，并在 2013 年底之前取消一切形式的农业出口补贴，这取决于多哈回合能否成功结束。然而，这实际上很难完成。2005 年 12 月在中国香港召开的世贸组织第六次部长级会议，尽管在某些领域取得了少许进展，但未能就农业和非农产品市场准入的自由化模式达成协议。虽然谈判在 2007 年取得了一些进展，但要完成这一回合，必须在 2008 年初秋就削减农业关税和补贴及工业关税的模式达成协议，并且必须在作为整体之组成部分的所有其他领域取得同样的进展。从非洲国家的角度来看，谈判最终仍然必须解决农业领域的敏感和特殊产品这两个一体双生的问题。自 2001 年以来，欧盟、美国、日本和加拿大在农业补贴方面的花费超过 7 500 亿美元。因此，要实现 2013 年目标还有很长的路要走。

60. 2005 年 12 月，在中国香港召开的第六次部长级会议制订了世贸组织关于贸易援助的新工作方案。一个工作队提出了一些建议，于 2006 年得到认可，赋予世贸组织监督任务。这些举措是 8 国集团 2005 年在格伦伊格尔斯所作承诺的后续行动，该承诺旨在向发展中国家增加援助，包括通过贸易便利化措施，帮助发展中国家建设贸易方面的物力、人力和机构能力。特别是，8 国集团预期对发展中国家“贸易援助”的花费到 2010 年底之前将增加到 40 亿美元。在这些承诺的后续行动中，世贸组织于 2008 年通过了一份贸易援助路线图，其中设定以下目标：提高发展中国家对贸易援助的自主权；将重点转移到监督执行工作，主要是国家、区域和部门的优先事项；启动一项工作方案，以制定业绩指标，加强自我评价。由非洲经委会、非洲开发银行和世贸组织于 2007 年 11 月在坦桑尼亚联合共和国联合组织的贸易援助进展情况审查结果认为，非洲的经济体系往往没有竞争力，使之更难以可靠、高效并且有竞争力地出口至全球市场。支离破碎的基础设施、效率低下的机构、过多的条条框框、不大可靠的供应链以及差劲的服务部门，使不利的地理条件雪上加霜。

61. 根据经合组织的报告,8国集团2005年在撒哈拉以南非洲的贸易援助花费总共是11.3亿美元,其中,8.45亿美元用于基础设施,2.85亿美元用于贸易政策、规章制度和贸易开发。这说明对非洲的贸易援助支出从2004年8.14亿美元的水平上提高了39%。8国集团似乎在有条不紊地实现其2010年目标,但他们最初的承诺对于满足目前非洲与贸易有关的技术援助需求还远远不够。例如,千年发展目标非洲指导小组2008年的报告估计,要解决非洲关键的基础设施瓶颈问题,每年在公共和私人投资资金上将需要522亿美元。

62. 发展中国家之间的区域合作与一体化有支持国家开发战略和填补全球经济治理体系某些不足的潜力。非洲领导人因而承诺在2028年底之前建立整个大陆的经济和货币联盟。不过,进展比较缓慢。根据非盟2007年的审计,原先指望担当一体化进程基础构件的非洲各区域经共体受到了多种因素的限制,特别是成员资格重叠,各区域经共体之间合作不够,以及缺乏整个大陆的协调和统一。目前,区域内的贸易在非洲大陆外贸总额中所占比重不到10%。目前,这一局面因一些非洲国家团体与欧盟之间正在磋商的经济伙伴协定而变得更为复杂。与单个非洲国家及非洲国家集团签署临时经济伙伴协定却没有对现有的区域经共体给予特别关注,这会延缓或破坏非洲大陆的区域一体化议程。因此,有必要给予更多的关注,以确保各项双边贸易协定不会损及区域和多边贸易自由化及提高非洲国家的市场准入。

和平与安全

63. 1991年在尼日利亚签署的《建立非洲经济共同体条约》认为,促成一个和平的环境是经济发展的前提。国际捐助界保证提供技术和财政资源以帮助非洲各国政府履行消除暴力冲突的承诺。2002年8国集团卡纳纳斯基斯首脑会议通过了《非洲行动计划》,其中载有为非洲和平与安全构架提供技术和财政援助的承诺。8国集团法国埃维昂(2003年)、美国海岛(2004年)和格伦伊格尔斯(2005年)各次首脑会议重申和扩展了这一计划。在海岛,8国领导人重申了到2010年底以前训练和装备75000人的部队以参加全球和平支助行动并持续侧重非洲的承诺。在格伦伊格尔斯,与会者许诺训练25000人的非洲维持和平部队,还承诺向非洲待命部队提供协调一致的技术援助。《2005年世界首脑会议成果文件》同样作出承诺,要联合国会员国与非盟共同制订一项能力建设十年计划。2007年下半年,非洲和欧洲领导人通过了《非洲-欧盟联合战略和行动计划》,欧盟以此表达了自己的承诺,要继续支助非盟在非洲有关区域组织的合作下努力实施非洲和平与安全构架,包括通过为其中提供的各种架构进行长期的能力建设。

64. 总体而言,这些承诺取得了实际成果。2006年11月,联合国和非洲联盟签署了“加强联合国-非洲联盟合作:非洲联盟能力建设十年方案框架”的宣言(A/61/630,附件),该宣言与非盟的观点一致,把重点放到了安全问题上。联合国在这一框架下的各项承诺目前正在通过区域协商机制(和平与安全问题上

组)等手段落实,在培训和调停方面取得了显著的进展。8国集团同样在履行其各项承诺。虽然8国集团成员国对非洲安全构架的援助总体而言往往不协调一致,具有临时性质,但他们在实现维和训练承诺方面进展不错,光美国一国预计就将在2010年底以前,通过非洲应急行动训练和支助方案,在非洲培训至少75 000人的部队。根据非洲联盟所述,2007年,该组织从国际伙伴那里收到了2.506亿美元支助其和平与安全活动。尽管取得了这些进展,但大多数援助仍然专供维持和平或执行和平的任务,而不是预防冲突或战后重建。非盟2007年审计报告指出,落实非盟预警系统的路线图还没有执行,非洲各区域经济共同体的预警机制还处在不同的开发阶段,并且大多还不能运行。最后,欧盟正作出同样有力的政治和财政承诺,支持非洲和平与安全构架。欧盟的援助以非洲和平融资机制为基础,这是用来支持由非洲主导的和平支助行动并促进非洲安全构架的能力建设。从2005年到2007年,非洲和平融资机制拨付了2.5亿欧元支持这一构架,并保证在今后三年内(2008-2010年)进一步提供3亿欧元。

四. 南南合作

65. 近几年来,在发展中国家和中等收入国家之间经济和技术合作方面的“南南合作”有所增加。《2005年世界首脑会议成果文件》肯定了南南合作的成就和巨大潜力,并鼓励促进这种协作。同年,南方领导人在第二届南方首脑会议上通过了《多哈行动计划》,作为2000年《哈瓦那行动纲领》的后续举措。该行动计划包含在全球化、知识和技术、南南合作、南北关系各领域的100多项承诺。

66. 在实现上述承诺方面,已取得了一些进展。在过去20年里,发展中国家之间的贸易增长远高于整体全球贸易的增长,因此,到2006年,南南贸易已占发展中国家出口总额的46%。¹⁴在整个非洲,有更多的国家正在与它们的亚洲和南美洲发展中国家伙伴建立新的关系。非洲南南贸易现已成为该大陆国际贸易中一个快速增长的部分。例如,2000年至2005年,非洲对中国的出口翻了两番还多,达195亿美元。此外,2005年,来自南方国家的外国直接投资增加了17%。非洲外国直接投资越来越多地来自亚洲地区,尤其是中国,以及印度和海湾国家。虽然非洲内部贸易仍然相对较小,但目前有证据表明,在区域贸易集团内其增长尤为明显。在非洲一体化工作进程中,也有一些南南合作的例子,表现为南非等中等收入国家对欠发达非洲国家的贸易和投资流动。

67. 2003年,南南合作高级别会议通过的《马拉喀什南南合作宣言》也表达了各国政府对在信息和通信技术、贸易、投资、金融、债务管理、粮食、农业、水利、能源、保健和教育等不同领域开展和进一步加强南南合作的承诺。多年来,南南合作已成为发展援助这一“大厦”的重要支柱之一,而现在参与提供援助和开展

¹⁴ “贸易的新兴和活跃部门:南南方面”(TD/B/COM.1/EM.34/2)。

发展合作的非经合组织国家数量已急剧上升，达到近 30 个。然而，这些国家不太愿意参与捐助者在援助分配、行政管理和报告方面的标准做法，而经合组织估计这方面的援助将达到每年 80 亿美元。

68. 在这方面的合作中有三个国家特别活跃：中国、印度和巴西。2006 年，在中非合作论坛上，中国承诺在未来 3 年中向非洲国家提供 30 亿美元的优惠贷款和 20 亿美元的优惠出口买方信贷。双方还通过了《北京行动计划（2007-2009 年）》。在过去几年中，中国已成为非洲主要的贸易和经济合作伙伴之一。根据贸发会议的资料，非洲与中国之间的贸易（出口和进口）已从 2000 年的 110 亿美元增至 2006 年的 560 亿美元。到 2005 年，中国在非洲的外国直接投资存量已达 16 亿美元。¹⁵ 2008 年 5 月，中国评估了《北京行动计划》的实施情况，并宣布，2007 年，中非贸易已达到 733.1 亿美元，预计到 2010 年将达到 1000 亿美元。

69. 印度也扩大了与非洲的经济关系。2008 年 4 月，印度举办了首次“印非合作论坛首脑会议”，审议了加强双方伙伴合作关系的方式。在这次论坛上，印度承诺了在未来 5 年中为非洲国家提供 54 亿美元的信贷额度和 5 亿美元的官方发展援助。此外，印度还公布了对 50 个最不发达国家的关税减免优惠计划，其中有 33 个是非洲国家，以便为这些国家的出口提供优惠的市场准入。巴西也加强了与非洲国家的合作，特别是通过在选举援助、建设和平、能源、信息和通信技术等领域提供技术支持。巴非贸易已从 2002 年的 50 亿美元增至 2007 年的 199 亿美元。巴西不仅开展双边合作，而且通过南美洲-非洲首脑会议（作为南美洲方面的总协调员）开展多边合作。

70. 在上述国家的贡献之外，还有一些新出现的捐助者，如马来西亚、俄罗斯联邦、大韩民国和中东国家，它们设法通过私人投资，如通过阿拉伯经济与社会发展基金、欧佩克国际开发基金、沙特发展基金、伊斯兰开发银行和伊斯兰会议组织的伊斯兰团结发展基金，来促进非洲大陆的发展。

五. 结论和未来之路

71. 非洲在实现千年发展目标和其他国际商定发展目标方面的进展仍无起色，还需做更多的工作，才能使非洲和国际社会关于采取行动的现有承诺得到兑现。非洲和国际社会的大多数承诺仍没有完全兑现。国际社会在提供债务减免、贸易援助以及和平与安全支助方面，已取得重大进展，但还需做更多的工作，以贯彻对部门一级非洲发展支助方面的承诺。在此关头，要满足非洲的发展需要和应对其面临的挑战，就必须拿出决心和发挥领导作用，兑现非洲和国际社会现有的承诺，

¹⁵ 亚洲在非洲的外国直接投资：开创发展中国家间合作的新时代（联合国出版物，出售品编号：E.07.II.D.1）。

并将展望转化为政策行动。无可否认，这是非洲国家和机构以及国际社会，包括联合国，面临的一个最重要的挑战。为协助这方面的努力，谨提出如下建议。

72. 非洲国家应继续加强有关机制，以便让社会各阶层，包括民间社会、社区和家庭均能参与和融入政治和发展进程并增强其权能。新伙伴关系方案确认，在制定目标方面赋予社区当家作主的权力，将社区包容在内，使社区参与其中，这有助于将公共行动集中于社会优先事项。新伙伴关系的创始文件强调，非洲领导人决心将这一强烈的公众意愿转化为行动。

73. 非洲联盟委员会和新伙伴关系秘书处应加紧努力，推进正在进行的将新伙伴关系融入非盟委员会架构之中的工作。非洲联盟委员会主席最近按照 2007 年 3 月在阿尔及尔举行的新伙伴关系国家元首和政府首脑执行委员会关于新伙伴关系的集思广益研讨会通过的《结论和建议》要求，成立了一个新伙伴关系协调股，旨在加速这一进程。非盟各成员国应支持该股的工作。

74. 鉴于农业在非洲大陆发展中的重要性，并为了应付当前的粮食危机，非洲国家应实现《马普托宣言》所定的将 10% 的公共开支用于农业和农村发展的目标。

75. 鉴于国际社会和非洲各国政府就非洲发展所作的承诺数量众多，有必要加强新伙伴关系秘书处内现有的相互问责监察机制，该机制由非洲经委会提供支助，并与非洲伙伴关系论坛支助股合作。

76. 区域协商机制应得到加强，以确保向非洲联盟及其新伙伴关系方案提供切实支助。这就要求包括联合国机构以及非洲区域和次区域组织在内的所有有关各方作出更强有力的承诺和加强机构领导。该机制的各分组应获得足够的专用资源，用于确保进行有效协调和产生最大影响。此外，应加强设在非洲经委会内的区域协商机制秘书处，以确保它能够有效发挥战略协调作用。

77. 鉴于非洲国家在实现千年发展目标方面的纪录喜忧参半，非洲国家应着手开展在千年发展目标方面的同行审议活动。作为经济及社会理事会年度部长级审查（这是最近推动的一项举措）的后续活动，非洲经委会应召开一次区域年度部长级审查，以鼓励非洲国家彼此间进行同侪学习及经验分享。鉴于非洲国家元首及政府首脑最近已要求非盟委员会与非洲经委会合作编写非洲实现千年发展目标进展状况报告及相关统计资料，区域年度部长级审查应成为分享信息和评估进展的适当场合。还需要增加国家发展战略与《非洲同行审议机制行动纲领》之间的一致性。

78. 非洲国家需要采取进一步步骤，改善经济和政治管理水平。这就要求已受同行审议的国家执行非洲同行审议机制报告中所提的建议。

79. 为了处理非洲人力资源和收入贫乏的问题，应采取特别行动来支持人力和体制能力建设，以实现经济和社会发展、宏观经济政策、家庭和社区等领域中的适

当程度的可持续性。在人力和体制能力建设方面提供切实支持，这有助于妥善拟定、规划和实施改革方案。非洲国家和国际社会应协调努力，以加强其在能力建设方面贡献的成效。

80. 非洲国家应将气候问题纳入国家和区域两级的经济规划和管理，同时，国际伙伴也应支持他们在缓解和适应气候变化方面进行的努力，确保旨在实现商定发展目标的所有项目和政策不受气候影响，并为这一进程提供资金补偿。必须获得大量资金，才能使发展开支不受气候变化的影响，使减贫工作适应气候变化，加强应灾，并建立有关能力，以支持适应规划和实施气候变化战略和计划。应为实现这些目标设立专用基金。

81. 如果国际社会将其承诺转化为成果，就有可能获得巨大的收益。目前，有切实时机，可借以落实和加大支持千年发展目标举措。这些机会包括：(a) 满足因全球粮食价格暴涨而造成的短期紧急粮食需求，以防止营养不良和控制政治动乱；(b) 在非洲农业发展综合方案框架内，发动一场非洲绿色革命；(c) 投资于关键基础设施；(d) 投资于教育，以便到 2015 年实现千年发展目标和全民教育目标，包括各级教育的两性平等和执行全国学校供餐方案；(e) 加强卫生系统和逐步实施儿童生存干预措施；(f) 确保所有妇女获得紧急产科护理；(g) 为所有人提供计划生育服务；(h) 防治传染病；(i) 执行国家供水和卫生战略；(j) 加强国家统计系统。

82. 为了就千年发展目标非洲指导小组的评估采取后续行动，到 2010 年时，国际社会须将对非洲农业外部融资从目前的每年 10-20 亿美元增至约 80 亿美元。在教育方面，大约每年需要 83 亿美元，以确保实现教育方面的千年发展目标。在健康方面，到 2010 年时，估计外部融资须达每年 250-300 亿美元。最后，在基础设施方面，每年需要 22 亿美元的公共和私人投资，才能解决重大瓶颈问题。

83. 非洲国家还应确定速效措施的优先次序，如扩大营养计划的覆盖面、对疟疾和其他病媒传染疾病的防治、通过取消学费迅速提高入学率、改善投入以提高农业生产力和增加计划生育服务的提供等措施。

84. 按照千年发展目标非洲指导小组 2008 年 6 月的建议，而且因为对非洲发展的外部融资须增至每年 720 亿美元，以支持实现千年发展目标，发展伙伴应履行在发展筹资问题国际会议上和在 2005 年世界首脑会议前，包括在八国集团格伦伊格尔斯首脑会议上作出的官方发展援助承诺。

85. 由于在援助的质量及提供工作的协调方面多有欠缺，发展合作伙伴应该象千年发展目标非洲指导小组强调的那样，通过多年契约，使其援助与各国本国系统统一协调，以增加援助的可预测性，改善捐助者之间的分工，并加快从基于项目的财政支助向预算支助的转变。许多国家和组织虽并不是经合组织发展援助委员会的成员，但作为非洲国家的发展伙伴，却日益发挥着核心作用。因此，在为提

高援助实效而采取的举措中，也需要让非发援会成员中的高收入国家捐助者，如海湾国家参与进来，还需加强与巴西、中国和印度以及大型私人基金会等伙伴的南南合作。

86. 国际社会有必要通过设立货币交易税、碳税等全球环境税以及货物运输税，来增加资源。

87. 尽管取得了一些进展，但是目前的低收入国家的债务可持续性框架仍值得商榷。有必要扩延重债穷国倡议和多边减债倡议，使其覆盖非重债穷国的非洲国家，包括中等收入和低收入国家，还有必要应对那些使各国迟迟不能达到完成点的各种挑战。

88. 即将举行的贸易谈判应考虑到发展中国家需要为其出口产品，包括农业、制造业和劳动力密集型服务产品获取更好的市场准入和进入条件。因此，发达国家应减少农业补贴。正如千年发展目标非洲指导小组所强调的那样，目前粮食价格上升趋势使得农业补贴的理由难以自圆其说，因此，为贸易改革打开了一扇机会之窗。

89. 2006年在冈比亚举行的第七届非盟首脑会议提出，区域经济共同体应彼此协调和统一政策。此外，现有的区域贸易协定应进行调整，使之与非洲经济共同体的规章制度相一致。同时，区域贸易协定，特别是发展中国家与发达国家之间的协定，如经济伙伴协定，应与非洲国家的发展目标和战略以及与世贸组织现有关于区域贸易协定的规则相一致。

90. 非洲国家应处理的一个主要优先事项是改善他们的供应方能力并深化他们的区域一体化。在这方面，非洲国家应加快制定主次分明的贸易援助执行行动计划，明确列出银行可担保的国家和区域一级的项目。而国际社会则应通过提供足够和可预测的财政资源，来协助非洲国家实施贸易援助行动计划中的重点项目。同时，应放宽《世界贸易组织与贸易有关的知识产权协定》和《与贸易有关的投资措施协定》的规则，以便非洲国家采用技术以及拓宽政策空间。

91. 捐助界应集中精力于预防冲突/预警、战后重建、维持和平和执行和平，以便按照大会第61/230号决议所述，到2010年实现非洲无冲突的目标。应加强对政府间发展管理局、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等组织的预警机制以及整个非洲大陆预警系统的支助。