



大会

Distr.: General
12 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程 * 项目 19

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《关于发展筹资问题的多哈宣言》的后续行动和执行情况

秘书长的报告 **

摘要

根据大会第 64/193 号决议，本报告对《蒙特雷共识》和《多哈发展筹资宣言》执行情况做了年度评估。六个主题领域列出了最近的发展变化，即：调动国内财政资源促进发展；调动国际资源促进发展：外国直接投资和其他私人资本流动；国际贸易作为发展的动力；加强国际金融和技术合作以促进发展；外债；解决系统性问题：加强国际货币、金融和贸易体系的统一性和连贯性以促进发展。与加强发展筹资政府间后续进程有关的其他近来的发展变化载于题为“继续参与”的第七节。

* A/65/150。

** 本报告是与参与发展筹资进程的主要利益攸关机构工作人员磋商后编写的。但联合国秘书处对其内容负全部责任。



一. 调动国内财政资源促进发展

1. 世界经济 2009 年缩减 2%，如今正不稳定地恢复，预计 2010 年经济增长达到 3%，2011 年为 3.1%。¹ 然而，各国经济增长前景并不均衡。全球经济增长放缓的情况很可能持续很长一段时间，原因是发达国家财政赤字巨大、失业率居高不下，而且经济复苏前景黯淡，妨碍其带动全球经济的恢复。亚洲发展中国家，特别是中国和印度，是经济增长的排头兵，但非洲和拉丁美洲的经济复苏情况则差得多。近期继续予以政策支持，对巩固和扩大当前的经济复苏仍必不可少，特别是要扩大就业。

2. 发展中国家的国际经济环境普遍有所改善。金融危机期间的形势有所逆转，资本流入恢复，外部融资成本下降，贸易流量回升，一些商品价格稳定并且汇款流动正在加强。不过，高失业率和贫困依然存在，从中期看，给实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标造成了不良后果。

3. 2007 至 2009 年，全世界失业人数增加了 3 400 万，大多数急剧增加是在 2009 年，使全球失业率由 5.7% 增至 6.6%。² 就业可望逐步恢复到危机前水平。目前需要加强现行政策工作，刺激创造就业机会，如对雇用新工人予以补贴，促进向小企业提供信贷，为失业人士提供再培训课程。执行《全球就业契约》应作为优先事项。³

4. 据估计，这场危机到 2010 年底还会让 6 400 万人口陷于极端贫穷状况，到 2015 年，全球贫困率预计为 15%，与没有发生的情况相比几乎高出 1 个百分点。⁴ 同样，预计 2015 年撒哈拉以南非洲贫困率为 38%，而非 36%。

5. 尽管对社会保护和服务的需求不断增加，但发展中国家的政府资源仍然有限，因为全球经济衰退造成收入大幅下降。一些发展中国家能够利用前 10 年经济稳定增长期间逐步建立的财政政策空间实施反周期政策，以应对危机。三分之一以上的发展中国家 2009 年实施了财政刺激方案。⁴ 除了危机前出现财政和债务问题的一些国家，社会安全网的支出也得到了较好的保证。然而，在国库岁入不景气的情况下，国家财政赤字 2009 年大幅增加，2010 年仍有很大差距。⁵

¹ 见 E/2010/73。

² 见国际劳工局，《全球就业趋势：2010 年 1 月》（日内瓦，国际劳工局，2010 年 1 月）；国际劳工局，1980-2020 年经济活跃人口估计和预测，劳工统计数据库（见 <http://laborsta.ilo.org>）。

³ 见 E/2010/64。

⁴ 见世界银行和国际货币基金组织，《2010 年全球监测报告：危机之后的千年发展目标》（2010 年）。

⁵ 见国际货币基金组织，“应对今后的财政挑战”，《财政监测》，2010 年 5 月 14 日。

6. 从中期来看,宏观经济政策应侧重于持续的经济增长和就业增长并且减少贫困,同时保持实施反周期措施的能力。然而,为了重建财政空间,同时提高财政平衡和债务水平的可持续性,各国政府须限制支出。⁴从短期来看,援助承诺提供的预算支持可有助于减少资金缺口。国际金融机构应继续把反周期贷款放在优先地位,以加强国际金融安全网(见第六节)。
7. 私营部门是创造就业、投资和技术创新的主要源泉。监管框架和政策应提供一个有利环境,促进推动经济和社会发展的私营生产活动。私营公司必须认真对待自己的企业社会责任,直接或间接促进发展目标。
8. 金融危机期间国际资本流动繁荣萧条的周期变化及其后果显示了金融全球化对国家宏观经济管理带来的压力。为了减轻资本流动和外部金融冲击造成的金融动荡和经济衰退,发展中国家需要在汇率和资本账户方面有本国的政策空间,包括在必要情况下采用资本控制(见第六节)。
9. 由于每个国家都负有自身发展的首要责任,调动国内资源需要与旨在促进包容性增长这一长期目标的社会和经济综合发展战略保持一致。这些需要包括对基础设施和人力资源发展进行长期的公共投资,扩大生产能力,保障粮食和能源,应对气候变化,提供公共服务并且为最脆弱者提供社会保护。
10. 在许多发展中国家,调动国内资源因狭窄的财政空间和不确定的增长前景而受到限制。因此,除了上文讨论的适当的宏观经济、外汇和资本账户政策外,各国工作应包括采取适当的税收政策,补之以可持续的公共借款并改善公共支出管理(见第五节)。
11. 为提高税收,发展中国家的财政改革、包括税制改革应予以加强,可采用公平的现代化税收制度,进行有效的税收管理,扩大税基,打击逃税行为。减少纳税人和政府的税收稽征费用,将有助于最大限度地利用现有收入,同时鼓励进一步的投资。特别是低收入国家需要开展这方面的能力建设。
12. 非法资金流动,特别是与逃税有关的非法资金流动,极大消耗了发展中国家和发达国家的资源。逃税与洗钱、恐怖主义和毒品贩运等其他非法国际活动之间的联系突显出进行有效的国际应对的紧迫性。国际税务合作专家委员会提出了合作打击国际逃税行为的行为准则,并且加强了信息交流和转移定价方面的工作。⁶各级还需要加大工作力度,打击腐败、犯罪和恶习,包括加入《联合国反腐败公约》和另外采取措施,防止被盗资产的国际转移,并协助追回被盗资产。
13. 完善且基础广泛的金融部门对有效筹集和调拨资金开展生产性活动必不可少。普惠金融的目标是增加穷人、妇女以及中小型企业获取资金的机会,用于消费、生产和创造就业。因此,发展中国家的金融监管应该着眼于促进财政的稳定

⁶ 见 E/2009/45。

性和包容性。在多伦多举行的 20 国集团首脑会议上，20 国集团领导人注意到，在寻找大有可为的公私伙伴关系模式以促进中小企业融资方面取得了进展。20 国集团还制订了促进普惠金融的一系列原则，其将作为改善穷人获取金融服务的行动计划的依据。⁷

14. 以适当的政策和健全的机构为基础，在各级施行善政，对实现发展目标必不可少。目前，越来越重视与发展目标有关的、注重结果的治理改革。人们还日益认识到，善治的目标也是发展成果，因此应与长期的发展目标共同推行。⁸

15. 对最脆弱国家，如最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲其他易受影响国家而言，应对气候变化挑战的资源需求巨大。适应和缓解气候变化的长期战略应纳入国家发展计划，以正确规划可预测的国内和国际资源，促进可持续发展。哥本哈根协议确认，2010–2012 年期间需调动 300 亿美元新的、额外的财政资源，并且 2020 年前每年需调动 1 000 亿美元。气候变化筹资问题高级别咨询小组为达到这些目标正在制定潜在的公私收入来源建议，供 2010 年 12 月将在墨西哥举行的框架公约缔约方会议审议。

二. 调动国际资源促进发展：外国直接投资和其他私人资本流动

16. 金融危机导致流入发展中国家的私人资本净额急剧下降，从 2007 年的 3 772 亿美元降至 2008 年的 1 041 亿美元。然而，最新的估计表明资本流入强劲复苏，特别是对一些新兴经济体，2009 年共计 2 788 亿美元。⁹ 这次经济复苏得益于重组金融机构资产和稳定市场的政策措施，以及一些新兴经济体快速增长和股市振奋。一些投资者认为，由于一些欧洲经济体的预算赤字以及公共债务问题，先进经济体和新兴经济体的相对风险特征可能发生了有利于后者的变化。¹⁰ 然而，尽管预测 2010 年私人资本流动会增加，但流向发展中国家的私人资本总体水平可能仍然大大低于 2007 年记录的高峰值。

17. 全球经济危机对流入非洲的私人资本影响相对有限，因为该地区大多数金融市场的风险往往与先进经济体的金融市场风险不相关。事实上，流入非洲的外国直接投资在 2008 年达到创纪录的水平，但估计 2009 年有所减少。这些流动有很大一部分进入了自然资源部门和矿产丰富的国家。一个主要问题涉及到这种外国直接投资对发展的影响，因为在一些情况下没有实现经济收益，并且矿石开采一

⁷ 见 20 国集团首脑会议宣言，2010 年 6 月 26–27 日，多伦多，可查阅 <http://g20.gc.ca>。

⁸ 见 A/65/130。

⁹ 见国际货币基金组织，《世界经济展望数据库》，2010 年 4 月。

¹⁰ 见国际货币基金组织，《全球金融稳定性报告》，2010 年 4 月；世界银行，《2010 年世界经济展望》。

直与各种社会和环境成本相关联。虽然这场危机导致流入东亚和南亚地区的私人资本净额急剧下降，但受投资组合流动和银行贷款回升带动，过去一年出现了强劲复苏。尽管流入拉丁美洲的私人资本净额在过去一年持续下降，但特别是受有价证券投资反弹带动，现在呈现出稳定的迹象。

18. 外国直接投资仍然是流入发展中国家的私人资金中的最大组成部分，尽管2009年流入净额(2 306 亿美元)大大低于2008年(3 422 亿美元)和2007年(3 072 亿美元)的水平。¹¹ 这次危机对外国直接投资带来了不利影响，投资公司的融资机会减少，并且由于黯淡的经济前景和市场条件，投资者信心低落。大多数地区的外国直接投资流入量下降，复苏将因企业降低发展“绿色领域”的愿望而受到削弱。¹²

19. 这场危机迄今没有对与外国直接投资有关的政策产生重大影响。各国的总趋势仍然是扩大开放，包括降低投资壁垒和公司所得税。¹³ 不过，人们还有对于可能为应对危机实施投资保护主义的担心。许多国家，包括发达国家和发展中国家，已实施了一揽子刺激措施，包括公共投资计划、降低税收和利率、为某些经济部门提供紧急援助和其他形式的临时支持。这些措施可能对外国直接投资的流入产生积极影响，条件是制订的措施没有歧视并且外国投资者可参与制订。在多伦多首脑会议上，20国集团领导人强调增加外国投资机会和避免新的保护主义措施有重要意义。

20. 有证据表明，尽管发生了危机，但国际投资协定网络在继续扩大。¹³ 尽管这些协定在确保国家投资制度的可预测性、稳定性和透明度方面可发挥重要作用，但还可以作为一种工具来对付可能出现的投资保护主义。虽然过多的国际投资协定可能为外国投资制定更有利的框架，但其复杂性也日增为政府和企业带来了挑战，特别是在发展中国家。重要的是要确保国际投资制度和国际金融系统协调一致。

21. 推出和传播减少温室气体排放技术方面的外国直接投资所受关注增加了，这种投资也被称为低碳外国直接投资。近几年，低碳外国直接投资快速增加，尽管2009年由于危机而有所减少。2003-2009年期间，按价值计，可以确认的低碳外国直接投资约40%是在发展中国家；尽管跨国公司是主要的投资者，但这一领域的项目约10%来自发展中国家和转型经济体的投资者。尽管低碳外国直接投资可以为发展中国家应对气候变化作出宝贵贡献，但发展中国家的决策者必须认识到可能的弊端，包括排挤本国公司以及基本商品和服务成本较高。¹³

¹¹ 见国际货币基金组织，《世界经济展望数据库》，2010年4月；联合国，《2010年世界经济形势与展望》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.2）（2010年1月）。

¹² 见国际货币基金组织，《全球金融稳定性报告》，2010年4月。

¹³ 见联合国贸易和发展会议，《2010年世界投资报告：投资于低碳经济》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.D.2）。

22. 这场危机也影响到流向发展中国家的其他类别的私人资本。虽然银行贷款在亚洲部分地区有所恢复，但在其他地区仍受到抑制。欧洲和中亚转型经济体的情况特别不好，那里日益增加的不良贷款可能会抑制贷款。¹⁴ 危机期间，流向发展中国家的证券资本也明显下降。然而，流向亚洲和拉丁美洲一些具有较好发展前景国家的资本流动出现了复苏。一般说来，新兴国家债务融资成本和提供方面有很强的改善迹象。新兴市场的企业和主权债券的发行速度今年创下了纪录。¹⁵

23. 有人担心，投资者又对有风险的新兴市场产生兴趣，可能预示着流入某些国家的短期资本激增，这可能产生通货膨胀压力，并有可能造成货币和金融市场的稳定。在这种情况下，标准的政策应对要求确立适当的审慎监管，并采取措施，限制过多的资本流入对国内经济的影响。然而，过去 10 年的情况显示，这种政策可能不足以减轻不稳定资金流动的影响。因此，应更多地考虑限制国际资本流动，如采用国际税收或国家资本管制，作为降低周期性危机风险的手段。一些国家已开始尝试资本管制，最近在大韩民国举行的 20 国集团财长会议上讨论了这个问题。还有人认为，可以用反周期的方式管理资本账户，在顺境时限制过度对外借款，在危机期间控制资本流失。¹⁶

24. 官方记录的汇入发展中国家的汇款总额 2009 年超过 3 000 亿美元，低于上一年的水平，但与其他类别的私人资本流动相比，仍稳定得多。不过，也有地区差异；流向拉丁美洲和东欧等一些地区的汇款 2009 年大幅下降。尽管如此，汇款有助于逐步建立国际储备，并促进减少一些发展中国家的对外收支赤字，从而在全球经济危机期间为抵御外来冲击起到了缓冲作用。汇款来源国和目的地国之间须开展协作，以降低汇款的交易成本，并尽可能放宽对移民汇款和其他资金流动的法律和资金限制。¹⁷

三. 国际贸易作为发展的动力

25. 经历了 70 多年来最大幅度的下降之后，世界贸易增长率预计将在 2010 年回升到 7.6%。根据预测，2011 年将继续保持这一逐步上升趋势，贸易量将扩大 5.9%。¹⁸ 对于世界经济，回升是令人欣慰的消息。然而，这一趋势只能帮助恢复 2009 年一部分失地，当时金融危机导致全球贸易量缩减了 13.1%。出口需求的下降、商

¹⁴ 见世界银行，《2010 年全球经济展望》。

¹⁵ 见《金融时报》，“新兴市场是债券发行的关键”，2010 年 6 月 27 日

¹⁶ 见联合国贸易和发展会议，《2009 年贸易和发展报告》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.D.16）。

¹⁷ 见世界银行，《迁徙与发展简讯》，第 12 期，2010 年 4 月。

¹⁸ 见 E/2010/73，第 24 段。

品价格的波动、贸易条件的恶化、高失业率以及贸易融资途径的限制和高昂成本，继续威胁着很多国家在实现千年发展目标方面取得的来之不易的进展。

26. 商品出口国尤其面临挑战。在全球危机发生之前的几年中，石油和非石油商品价格呈普遍上升趋势，继而在 2009 年急剧下降。最不发达国家的出口价格相对其进口价格大幅下降。目前，最不发达国家的出口与过去比“量大价低”。最不发达国家向其主要贸易伙伴出口非石油产品的货物数量虽然增加了近 6%，但出口价值却降低了 8.5% 以上。¹⁹ 非洲、南美和西亚的矿产和石油出口国收复了部分损失，特别是通过中国和东亚的需求增长。然而，价格仍然远远低于危机前的水平而且极易波动，使经济更加不稳定，也对长期发展造成挑战。

27. 《20 国集团多伦多首脑会议宣言》重申，必须抵制保护主义措施。大体而言，贸易保护主义的升级已被阻止。但是，一些国家已提高关税，并实行了其他贸易保护机制。此外，若干财政和金融一揽子计划也含有有利国内货物和服务而抑制进口的措施。由于先前所采取措施的撤出相对缓慢，出现了贸易限制累积的风险。²⁰ 新的贸易限制往往针对发展中国家具有相对优势的高度保护部门，例如矿产、纺织品和金属产品。²¹ 而这些国家普遍缺乏报复能力，也缺乏能帮助受此种行动影响者的安全网。

28. 南南贸易的增长有助于危机后的复苏。中国一直是扩大南南贸易的主要驱动力，印度、巴西、南非和东南亚各国也具有类似的潜力。²² 然而，最不发达国家尚未充分受益于不断增长的南南贸易。最不发达国家逾 80% 的出口面向经合组织国家，并越来越多地面向中国、俄罗斯、巴西和印度，其中主要是矿物和燃料。²³ 证据显示，低收入国家向南方国家的出口往往比向北方国家的出口程度更高。²⁴ 因此，数量更大且更具综合性和多样性的南南贸易流动可为商品依赖型低收入国家带来新的出口机会，并提供危机时期亟需的缓冲保护。

29. 世界贸易组织目前正在进行的多哈回合贸易谈判力求建立一个普遍实行、有章可循、开放、无歧视和公平的多边贸易体制。经过几个月的僵局之后，最近开始举行双边会议，同时与总干事进行小组协商，并开展多边进程，这些举措看来

¹⁹ 见国际贸易中心，“最穷国家贸易条件收益流失”，2010 年 6 月 1 日新闻稿。

²⁰ 见经济合作与发展组织，联合国贸易和发展会议，“关于 20 国集团贸易和投资措施的报告”（2010 年 6 月 14 日，日内瓦和巴黎）。

²¹ 同上，2010 年 3 月 8 日。

²² 见联合国贸易和发展会议，《发展与全球化：事实和数字》（联合国出版物，出售品编号 E.07.II.D.20），2008 年。

²³ 见世界贸易组织，“贸易地图概况介绍：发展中国家 2009 年出口下降”，第 12 页。

²⁴ 见联合国贸易和发展会议，“让南南合作成为包容性增长的动力”，《政策简报》第 8 期，2009 年 11 月。

有助于为谈判注入新的动力。²⁵ 然而，各种重要贸易措施，例如减少农业补贴、扩大市场准入以及加强特殊和差别待遇等方面进展缓慢。发达国家各种形式的农业补贴继续形成严重的贸易壁垒，促使世界市场价格下降，导致与发展中国家当地生产商的不公平竞争。从占国内总产值百分比来看，经合组织国家对农业部门的扶助措施总体上有所下降，但这些措施的绝对值有所增加，2008 年达到 3 680 亿美元。²⁶ 因此，多哈回合取得强有力的发展成果可成为对实现千年发展目标的重大贡献。

30. 发达国家对发展中国家主要出口产品征收的关税仍然较高。世贸组织第六次部长级会议的目标是通过通过对最穷国家的出口实行免税和免配额，帮助这些国家更多参与国际贸易，但这一目标并没有完全达到。2004 年至 2008 年，发达国家从最不发达国家免税进口(不包括军火和石油)的比例仅增长不到一个百分点。即便是高比例的免税免配额，其发展影响往往也不大，因为最不发达国家的主要出口项目仍被排除在某些市场之外。非关税壁垒(例如限制性的“原产地规则”标准或严苛的卫生和植物检疫标准)可能使免税免配额的进展所形成的潜在积极影响受到减损。从积极方面来看，由于新兴经济体在世界贸易中的份额不断增长，对这些经济体更多实行免税免配额可为最不发达国家的未来出口市场带来巨大潜力。在这方面，最不发达国家有效参与南南区域贸易协定，可对加强它们的供应能力和出口多样化起到额外的催化作用。

31. 为了确保贸易与气候政策之间的一致，需要协调开展工作。扩大环境商品与服务的贸易有助于应对气候变化、创造就业机会和促进技能和技术转让。但是，目前关于环境商品与服务范围和定义的讨论应该考虑到发展中国家的关切问题。发展中国家从中获益的程度取决于它们参与环境商品与服务出口的能力。在这方面，环境商品与服务市场的开放应逐步和谨慎进行。这将使发展中国家能够提高供应能力，调整监管制度，并建立必要的基础机构，以获取最大的潜在效益。

32. 贸易援助可帮助发展中国家建立与贸易相关的基础设施和生产能力。初步分析显示，2007 年至 2008 年，贸易援助实值增长了 37%。2008 年，贸易援助总额达到 417 亿美元，比 2002 至 2005 年的基线上升了 62%。²⁷ 20 国集团领导人在多伦多首脑会议上承诺保持贸易援助势头，并呼吁国际机构提高能力，加强对贸易便利化的支持。²⁸ 捐助资金在针对受援国的贸易相关需求和优先事项时最具效力。

²⁵ 见世界贸易组织，总干事向贸易谈判委员会非正式会议所作发言，2010 年 7 月 27 日。

²⁶ 见经济合作与发展组织，“经合组织国家的农业政策：2009 年监测与评价”，2009 年 7 月。

²⁷ 见经济合作与发展组织，“2008 年报告的贸易援助概览”，在世界贸易组织关于“贸易援助与发展筹资”的工作会议期间陈述，2010 年 5 月 27 日，巴黎。

²⁸ 见《20 国集团首脑会议宣言》，2010 年 6 月 26 日至 27 日，多伦多，第 39 段，载于 <http://g20.gc.ca>。

因此，未来的支持应该促进在国家发展战略中加强国家自主权和贸易一体化。这意味着需要在发展中国家提供足够的政策空间，以提高必要的生产和贸易能力。

四. 加强国际金融和技术合作促进发展

33. 官方发展援助数额虽然有所增加，但援助发放数额未达到 2005 年在苏格兰格伦伊格尔斯举行的 8 国集团首脑会议上所作的承诺，根据这一承诺，官方发展援助应从 2004 年的约 800 亿美元提高到 2010 年的近 1 300 亿美元 (2004 年价格) 或国民总收入总和的 0.36%。根据经合组织的资料，格伦伊格尔斯目标 2010 年预计短缺 180 亿美元 (2004 年价格)，对非洲的官方发展援助因此进一步减少，预计 2010 年这项援助将不到 250 亿美元承诺额的一半。²⁹ 只有五个国家 (丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典) 的官方发展援助/国民总收入比率超过了 0.7% 的联合国援助目标。但是，经合组织/发展援助委员会各捐助国在整体上无法实现 2010 年的援助目标。2009 年，来自发展援助委员会 23 个成员国的官方发展援助净总额为 1 200 亿美元，按名义价值下降了 2.2%。³⁰

34. 由于先进经济体仍然面临连续两次经济衰退的危险，未来的官方发展援助数额存在诸多不确定因素。³¹ 官方发展援助还可能受到捐助国财政整顿的冲击。一些捐助国已经削减了对外援助预算项目。

35. 受援国国家一级的援助流动主要是可列入国家方案的援助。2004 年至 2008 年，全球可列入国家方案的援助每年实际增长率为 5%。对于发展援助委员会所有双边援助国而言，可列入国家方案的双边援助平均占其双边官方发展援助总额 50% 多一点，而可列入国家方案的多边援助占其多边官方发展援助总额约 90%。全球可列入国家方案的双边和多边援助从 2007 年的 750 亿美元增长到 2008 年的 850 亿美元，其中约四分之三属于可列入国家方案的双边援助。³² 但是，以实值计算的增长率仅为 3%，而相比之下官方发展援助净额增长率为 10%。³³ 要达到 2010 年援助目标，需要每年大幅度增加可列入国家方案的援助。

36. 很多发展中国家面临千年发展目标资金缺口，而大多数捐助国仍在根据自身政治和经济利益分配双边援助，倾向于集中援助少数国家和依靠基于绩效而不是

²⁹ 见经济合作与发展组织，“2009 年发展援助有所增长，大部分捐助国将达到 2010 年援助目标”，2010 年 4 月 14 日。

³⁰ 不包括大韩民国，各国于 2010 年 1 月 1 日加入经济合作与发展组织/发展援助委员会。

³¹ 见联合国，《2010 年世界经济形势与展望》。

³² 见经济合作与发展组织，《2009 年劳动分工状况报告：解决各国援助零散化和集中化问题》(2009 年，巴黎)；这些数字包括大韩民国可列入国家方案的援助。

³³ 见经济合作与发展组织，《发展援助委员会 2009 关于援助可预测性的报告：捐助国 2009 至 2011 年前瞻支出计划调查》，第 15 页 (2009 年，巴黎)。

基于需求的分配手段。因此，最不发达国家和其他弱势国家没有成为发展援助委员会各捐助国的优先援助对象。³⁴ 2008 年，官方发展援助 10 大受援国占官方发展援助总额的 38%，2000 年这一比例为 12%。由此可见，捐助界更为集中地援助少数国家，造成了所谓的“捐助宠儿”和“捐助孤儿”。

37. 1990 年以来，官方发展援助的分配从经济部门急剧转向社会部门。1990 年，经济基础设施所占份额最高(三年平均份额约为 25%)，其次是一般方案援助、生产部门(包括农业、林业、渔业和旅游业)以及社会部门(三年平均份额低于 20%)。2008 年，双边官方发展援助承诺的最大份额分配给了社会部门(40%)，其次是经济基础设施(17%)。2008 年，双边官方发展援助对农业、林业和渔业的承诺仅占 5%，1990 年这一比例约为 17%。³⁵ 而粮食危机则使农业投资下降的问题更为突出。

38. 根据经合组织的报告，提高援助实效方面的进展情况不尽相同，各项指标和各国之间存在相当大的差异。由于援助分配失衡现象加剧，获得援助较少的国家、脆弱国家和最不发达国家在实现《援助实效问题巴黎宣言》所述目标方面的进展尤显缓慢。2008 年《阿克拉行动议程》强调，需要加强国家自主，建设更有效的伙伴关系，实现发展成果并实行成果问责制。已达成进一步的协定，以提高对脆弱国家的援助质量(2010 年 4 月《帝力宣言》)以及中等收入国家、民间组织和非政府组织提供的发展援助质量(2010 年 3 月《波哥大宣言》)。2011 年 11 月将在大韩民国举行下一次关于援助实效问题的高级别论坛，以期在千年发展目标日期 2015 年以前制定援助质量框架。³⁶

39. 经济及社会理事会 2010 年发展合作论坛强调指出，一些方案国家已提高援助方案的可预测性，但还须具有更大的灵活性，才能资助不断变化的优先事项并抵抗外源冲击。要提高援助实效，就必须进一步加强持久性、稳定性和灵活性。政策条件仍然是造成上述困难的主要原因。

40. 相互问责制的进展仍然有限。截至 2009 年底，只有七个受援国建立了功能完备的相互问责机制。捐助行为的改进情况也不平衡。³⁷ 在国际一级存在多种不同机制，包括正式的同行审议程序。也有很多独立管理的评估，这些评估要求建设更平等、更具包容性的伙伴关系。此外，任何一级的相互问责机制都没有将两性平等问题列为系统重点。为了有效监督相互问责制，需要进行国际协调，以精简现有的同行审议机制。

³⁴ 2008 年以来的第二大和第三大受援国埃塞俄比亚和阿富汗属于例外。

³⁵ 见“发展援助纵览：各区域统计数字”，表 1.3.3(第 11 页)和图表 1.3.7(第 13 页)，载于 <http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf>。

³⁶ 见经济合作与发展组织，“援助实效与问责：8 国集团的支持是进步的关键”，2010 年 6 月 10 日。

³⁷ 见联合国，《千年发展目标差距问题工作组 2010 年报告》，经济和社会事务部。

41. 在简化条件、监测指标和确保国家自主方面还需要更多努力。自主权与受援国在援助结构治理方面的发言权密切相关。在加拿大马斯卡卡举行的 8 国集团首脑会议核可了一项行动计划，目的是加强努力，实现各项发展相关承诺，包括取消援助的附加条件，以及通过伙伴国家系统及时和可预测地发放援助等承诺。³⁸

42. 2006 年至 2008 年期间，南南合作增长了 63%，为实现千年发展目标做出了重要贡献。根据经合组织的资料，南南合作占援助流动总额约 10%。在区域一级，由于经济下滑造成的资源和外部援助短缺，拉丁美洲的一体化努力受到一些阻碍，但在大多数情况下，区域和次区域合作进一步加强了势头。约 90% 的南南发展合作仍然采取项目筹资和技术援助的形式。此外，人道主义援助、基础设施发展、医疗卫生和农业日益受到重视。³⁹

43. 创新的发展融资机制为补充官方发展援助起到了日益重要的作用。据估计，2000 年至 2008 年，创新的筹资途径产生了 571 亿美元的官方资金流量。⁴⁰ 虽已制定各种计划，但最成功的计划是着重处理与医疗卫生相关的发展议程。各种论坛也讨论了其他建议，包括国际金融/货币交易税、碳税、促进发展的特别提款权分配、非法资本流动回拨以及汇款便利化。找出切实可行的创新机制，以应对气候变化，这一期望尤为殷切。

44. 债务可持续性对于发展筹资至关重要。很多脆弱经济体需要赠款弥补收入和外汇的不足。在发展援助委员会各成员国提供的官方发展援助净额中，赠款所占比例从 2005 年的 89% 下降到 2009 年的 66%。但是，多边贷款机构仍在向债务最重的国家提供高比例赠款。为应对危机，基金组织推出了一套向合格低收入国家提供优惠贷款的新金融工具。世界银行也为应对危机改变了贷款机制。

五. 外债

45. 由于全球金融和经济危机的影响，在减少发展中国家债务负担方面取得的进展受到减损。全球经济的减慢导致贸易和财政收入下降，汇款和资本流动减少，商品价格更加波动，因此很多发展中国家债务状况恶化。此外，很多发展中国家不得不依靠内部和外部借款，使公债水平上升。

46. 这场危机严重影响了国际流动性，导致国际资本流动急剧减少。为此，20 国集团首脑会议发起了来自官方渠道的新国际贷款。基金组织 2007 年的贷款承诺总

³⁸ 见 8 国集团，《马斯卡卡问责制报告：履行发展相关承诺的行动和成果评估》，载于 <http://g8.gc.ca/g8-summit/accountability/> (2010 年 7 月 1 日上载)。

³⁹ 见 E/2010/93。

⁴⁰ 见 Navin Girishankar, “Innovating development finance: from financing sources to financial solutions”, 世界银行《政策研究文件》(Policy Research Working Paper), 第 WPS 5111 期, 2009 年 11 月 1 日。

额为 10 亿美元，2008 年和 2009 年先后增加到 490 亿美元和 1 200 元亿美元。⁴¹ 基金组织 2007 年的优惠贷款承诺总额为 2 亿美元，2008 年和 2009 年先后增加到 12 亿美元和 38 亿美元。寻求基金组织资助的低收入国家从 2007 年的 8 个增加到 2008 年的 22 个。其他多边金融机构也大幅增加了贷款数额。世界银行的承诺总额从 2007 年的 365 亿美元增加到 2009 年的 650 亿美元。同一时期，主要区域开发银行的贷款总额从 300 亿美元增加到 500 亿美元。⁴¹

47. 2009 年，发展中国家外债总额(公共和私人债务)占国内总产值的比例上升到 24.8%，比上一年增加 2.2%。在危机发生以前，偿债额对出口额比率呈下降轨迹，表明发展中国家的偿债能力提高，货物和服务出口增加，出口额在 2003 年至 2007 年期间增长了近一倍。由于危机对实体经济的破坏性影响，2009 年出口减少 22%。外汇收入因此下降，导致该年偿债额对出口额比率上升 5%。⁴² 发展中世界的每个区域都受到了影响，尽管影响程度因政策选择、借款机会和现有财政空间的差异而不尽相同。

48. 很多已达到完成点的重债穷国的债务超过了债务注销的门槛标准。其他低收入国家以及很多低收入小国，包括结构脆弱的国家，也处于债务困境。大多数情况下，欠巴黎俱乐部债权国的债务不到外债总额的 25%，因此对某些国家而言，要解决这一问题，还需要重点解决多边债务以及欠私人债权人和非巴黎俱乐部官方债权人的债务。

49. 由于需要应对危机的影响，发展中国家总体财政结余发生逆转，2007 年为国内总产值的 0.48%，2009 年为国内总产值的-4.85%。在很多国家，公债对国内总产值比率甚至高过 60%的欧元区马斯特里赫特标准。鉴于发展中国家的金融指标相对于先进经济体而言处于弱势，发展中国家可持续公债的可接受水平可能更低，并且需要逐案评估。证据显示，很多发展中国家的公债比率高于 40%，其中包括受益于重债穷国倡议的国家，这说明这些国家进一步借款的余地已很有限。

50. 很多发展中国家不仅公债比率高，经常账户赤字也普遍高于国内总产值 5% 的可接受水平，而国际储备额只能应付不到三个月的进口。因此，这些国家的债台不断增高，偿债能力受到财政空间的限制，而同时还在加紧努力实现千年发展目标。其国内总产值、出口和财政收入的恢复力度和速度不足，无法确保其仍有能力承担债务。

51. 赠款筹资不对未来的财政空间施加额外限制，而且使绩效较好的受援国能够设想更多的筹资选择途径，以筹措亟需的生产能力投资。原则上，新的外来资源不应该用于清偿债务。根据偿债困难的程度，并根据对受影响国家未来增长前景

⁴¹ 在 8 国集团首脑会议之前，为应对 2008 年中发生的粮食、燃料和金融危机，已经开始加快官方贷款。

⁴² 根据国际货币基金组织的“世界经济展望”联机数据库，2010 年 4 月。

和经济绩效的判断，可以采取传统的债务减免形式，也可以采取债务冻结和债务核销，作为预防和应对危机的手段。

52. 根据基金组织的资料，对 39 个国家(包括 10 个非重债穷国中等收入国家)的危机后债务可持续性分析显示，债务额与偿债额比率显著上升。⁴³ 截至 2010 年 4 月，27 个债务困扰和高风险国家的分布情况证实，重债穷国以及一些非重债穷国⁴⁴ 更为脆弱。基金组织的研究结论认为，抽样分析的国家不大可能出现体系性债务困难，预期其中约一半国家(包括所有债务困扰国)的债务脆弱性将通过重债穷国倡议/多边债务减免倡议下的减免得到大幅度减轻，或是需要类似的减免。另一半国家需要协同努力，通过以下途径解决债务脆弱性问题：(a) 改进政策和体制；(b) 改善财政状况；(c) 债权人提供更有利的筹资条件。

53. 到 2010 年 7 月 1 日，在 40 个符合或可能符合重债穷国倡议下的债务减免资格的国家中，有 30 个已达到完成点并符合或可能符合重债穷国倡议和多边减债倡议下的不可撤消债务减免资格。6 个处于“决定”点和“完成”点之间的国家获得了临时减免。因此，共有 36 个国家获得了该倡议下的债务减免。

54. 日落条款第四次延期于 2006 年 12 月底到期后，由于发生危机，没有考虑再度延期。这意味着 2006 年未达到重债穷国资格标准的发展中国家，无论其债务水平多么难以持续，都不能受益于重债穷国/多边减债倡议下的债务减免，尽管这些国家面临债务脆弱性和债务困扰。

55. 世界银行和基金组织 2009 年对低收入国家债务可持续性框架进行的联合审查带来了一系列改进。⁴⁵ 不过，有关国家政策与体制评估的一些关切问题仍然存在。⁴⁶ 虽然体制问题事关长期发展，但根据体制质量界定的中短期债务承受能力门槛标准更注重体制和治理因素，而没有认识到体制和治理的改善也需要财政能力。因此，有必要根据需求进行评估，以分配用于千年发展目标和其他目标投资的赠款，使发展效益带来更好的体制治理和更强的债务承担能力。需要进一步开展工作，为新资源、债务冻结和债务减免之间的平衡提供技术基础。

56. 尽管全球出现复苏迹象，国际金融市场仍处于相当大的波动之中，全球经济前景尚难确定。最近的证据和迹象显示，先进国家进一步出现的债务问题可能引发不稳定，并对发展中国家造成不利影响。欧洲局势的发展表明，缺乏应对债务

⁴³ 国际货币基金组织和世界银行，“全球危机过后维持低收入国家的债务可持续性”，2010 年 4 月 1 日。

⁴⁴ 指不仅实际发生或即将发生债务重组谈判或已有拖欠款，而且当前债务额与偿债额比率明显超过或持续超过门槛标准的国家。

⁴⁵ 见国际开发协会和国际货币基金组织，“关于运用世行-基金组织联合制定的低收入国家债务可持续性框架的工作人员指导说明”，2010 年 1 月 22 日。

⁴⁶ 见 A/65/130，第 59 段和 A/64/884。

困境的工具和体制机制，不仅使发展中国家，也使发达国家付出高昂代价。需要做出新的努力，制定各种工具和机制，以重组债务并全面、迅速地摆脱债务困扰。

六. 解决体系问题：加强国际货币、金融和贸易体系的统一性和连贯性以促进发展

57. 1930 年代以来最严重的财政危机揭示了金融中介的弱点，突出强调目前缺乏适当的体制框架，以管理发展和快速的经济和金融全球化。作为回应，国际社会已启动一系列改革，以建立一个更有复原力的金融体系。国际金融体系稳定问题已经越来越被置于全球经济治理较大的范围内审视，包括配额和国际金融机构发言权改革以及联合国的作用。

58. 2008 至 2010 年，货币基金组织和世界银行都采取了若干步骤，以纠正发言权和代表性的不平衡。这两个机构的理事机构决定实行有利于发展中国家和转型经济体的两步配额重新调整，并重申承诺保护最贫困成员的有表决权股份。这两个机构正在进行的其他治理改革包括：在政策和行动的战略监督方面考虑更大程度的部长级参与，执行局的成效和重新研究其投票程序，改革高级管理人员的选择标准，以及增进工作人员的多样性。尽管在配额和发言权改革议程上达成共识，许多问题仍有待解决，需要政治意愿和全体成员的大力支持。事实上，2008 年货币基金组织非常有限的配额和发言权改革尚未生效。改革在很大程度上将促成新兴市场国家和发展中国家集团之间配额的重新分配。

59. 人们认识到，要促进全球稳定，货币基金组织在其监测活动中需要更加重视金融部门的问题，以及政策的溢出效应，特别是具有系统重要性国家的溢出效应。评估国际政策的统一性和促进各国政策的协调，应成为多边合作的中心目标。大多数成员支持该基金发挥更大的直接作用，但具体细节没有得到很好的界定。因此，可能应该澄清什么是所预期的，包括关键模式、程序和结果。

60. 迄今，在最高政治级别进行重大尝试，以便制定国家政策时考虑到多边层面，都是在货币基金组织的监督进程之外。2009 年 9 月在匹兹堡举行的 20 国集团首脑会议上，20 国集团领导人宣布了“强劲、可持续和平衡增长框架”，并承诺通过相互评估程序，提交政策进行“同行审议”。相互评估程序第一阶段在 2010 年 6 月多伦多 20 国集团首脑会议之前已经完成。

61. 以 20 国集团替代八国集团作为国际经济合作的主要论坛，是值得欢迎的发展。然而，联合国大多数会员国仍被排斥在外。因此，20 国集团进程有必要建立更大的合法性，包括通过加强与其他国家的体制联系和与联合国进行建设性对话，确保所有国家的意见和关切问题都得到考虑，特别是最贫穷的国家。

62. 实现更可持续和均衡的全球增长还要求宏观经济决策与全球治理其他领域密切协调，包括多边贸易体制、援助结构、消除贫穷和可持续发展议程以及气候

变化等领域。在加强统一性、多边组织协调与合作、特别是回应多重国际危机⁴⁷的后果方面取得了进展，但是促进对相互依存的发展问题做出协调一致政策反应的特别机制目前还不存在。有人已提出建议，加强联合国增进协调和互补的框架，将其置于解决这一差距的努力的中心。⁴⁸

63. 金融监管和监督改革进程的重要一步，是修改有关资本和流动性监管的巴塞尔协议二框架，预期将在 2012 年底开始逐步实施。修改后的框架预期将提高银行资本的水平、质量、一致性和透明度，引进反周期的缓冲资本，并规定强制性杠杆比率，即银行资产数额相对其股本能够达到的上限。此外，将实行全球流动性标准，包括较高的流动性缓冲资金，并限制到期错配。然而，人们有些担心，国际银行标准的最终版本将会以最低共同标准为依据。

64. 改革的另一个重点是制定跨界解决办法的法律和政策框架，允许各种类型和规模的机构失败，而不让金融系统的其他部分或纳税人陷入危险。一些替代办法可能会获得较广泛的接受，包括限制金融公司的某些商业活动、规模和结构。还决定探讨一些选项，设计出金融部门作出的公平而重要的贡献，承担金融失败的财政成本。此外，正在开展工作，以拟订出单一一套全球会计准则和国际上一致实施的商定措施，提高对冲基金、信贷评级机构、补偿做法和过度场外交易衍生产品的透明度和机制监管和监督。密切合作与协调许多国家和国际监管和制订标准机构至关重要，这样才能确保金融改革措施的统一性和连续性，并评估改革提案的成本和收益。

65. 有效的全球金融安全网是维护全球经济和金融稳定的重要支柱。在危机期间，通过为多边开发银行增资 3 500 亿美元，改革货币基金组织信贷机制，包括建立一个灵活的信贷额度，承诺把货币基金组织的资源增加两倍，从而明显加强了多边安全网。基金组织的作用越来越被看作是不稳定跨境资本流动和危机蔓延风险局面中提供类似于保险的预防危机机构。

66. 即使在货币基金组织资源增加两倍之后，这一数额在全球国内总产值中的份额仍小于基金组织创立时所占份额。此外，大部分增加的资源是借入资金的形式。预计将于 2011 年 1 月完成的第十四次份额总审查，应该借助大幅度增加基金组织份额的办法恢复一般资源的核心作用。

67. 更广泛的全球金融安全网还包括通过按比例的准备金积累、各主要央行和区域储备公库之间的双边外汇互换安排进行自我保险。在公共流动性支持的不同要素之间找到适当的平衡，以及建立有效的协调机制，这些都至关重要。

⁴⁷ 见世界银行，《多边组织的一致性、协调和合作：2009 年进展报告》。

⁴⁸ 例如，见《联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会的报告》(2009 年)，见 http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf。

68. 现在人们广泛承认，对于目前实际上以一国货币为基础的国际储备体系，需要探讨改革方案。人们普遍同意，应不断考虑逐步建立更加多样化、均衡和稳定的国际储备体系这个长期问题，包括加强特别提款权的作用。现行国际储备体系的改革应是更广泛框架的一部分。任何可行的变革会带来顺利和自动的国际收支平衡调整，是不太可能的。因此，随着储备选项逐步实现更大程度的多样化，旨在促进更均衡和可持续全球经济增长的对话与合作仍然不可或缺。

69. 发展筹资进程认识到税收与发展之间的联系较早，仍然是讨论国际税务合作问题的唯一真正的全球论坛。例如，最近设立的经营组织税收与发展非正式工作队体现了对这些关系的认识日益提高。然而，提供给联合国履行其包括能力建设的税收领域固有任务的资源仍然很少，

70. 国际税务合作专家委员会日益发挥重要作用，但委员会成员虽由政府提名，却是以个人身份行事。现在应该考虑设立一个联合国税务事项政府间委员会，以有关国家和国际活动为基础，让所有国家的税务机关都参与促进真正的全球税务合作。不过，这要更多地侧重推动税务合作在发展方面包括千年发展目标方面的作用。

七. 继续参与

71. 在报告年度，发展筹资进程方面有几个重大事件，都谋求为大会关于千年发展目标的高级别会议(2010年9月)筹备进程提供实质性投入。

72. 2010年3月23日和24日，大会举行了第四次发展筹资问题高级别对话，总主题是“《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》：执行情况和未来任务”。对话包括四个互动讨论：(a) 国际货币和金融制度改革及其对发展的影响；(b) 当前金融和经济危机对外国直接投资和其他私人资本流动、外债和国际贸易的影响；(c) 金融和技术发展合作，包括发展资金的新型来源在调集国内和国际资金促进发展方面的杠杆作用；(d) 发展筹资与实现千年发展目标之间的联系：通往2010年高级别活动的道路。大会主席提供了对话摘要(A/65/130)。

73. 经济及社会理事会与布雷顿森林机构、世界贸易组织和联合国贸易和发展会议的高级别特别会议于2010年3月18日至19日在纽约举行，总主题是：“以蒙特雷和多哈为起点：推动实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标”。根据理事会2009/30号决议，这次会议是在布雷顿森林机构哥伦比亚特区华盛顿2010年春季会议5周前举行的，持续时间延长至两个整天。会议采用了新的互动方式，组织了三个专题讨论：(a) 筹集国内和国际资源，为消除在实施千年发展目标方面现存的和新产生的差距提供资金；(b) 支持有特殊需要和面临人道主义紧急情况的发展中国家的复兴、恢复和发展努力；(c) 加强国际货币、金融和贸易体制的连贯性和一致性，以支持发展。随后，经济及社会理事会主席印发了高级别特

别会议的摘要(A/65/81-E/2010/83)。2010年4月25日,经济及社会理事会主席应邀在哥伦比亚特区华盛顿向世界银行/货币基金组织联合发展委员会介绍了理事会会议的成果。

74. 大会不限成员名额特设工作组对《世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议成果》采取后续行动,2010年4月至6月,连续举行6次实质性会议,主题是:(a)危机对发展中国家债务可持续性的影响;(b)筹集更多的资源,以减轻危机对最脆弱者的影响;(c)获得信贷和优惠资金,实行反周期波动政策的财政空间以及目前的全球储备体系;(d)改进金融调控和监管;(e)改革国际金融和经济体系,包括发展中国家在布雷顿森林机构的发言权和参与;(f)加强联合国在全球经济治理中的作用。工作组向大会第六十四届会议提出的进度报告(A/64/884)概述了审议情况。

75. 国际税务合作专家委员会第五次会议于2009年10月19日至23日在日内瓦举行。委员会的报告(E/2009/45)载列了联合国合作打击国际逃税行为守则。委员会议程上的其他实质性问题包括对常设机构定义、税收服务和发展项目、税率奖励、转移定价,以及《联合国发达国家和发展中国家双重征税示范公约》和《发达国家和发展中国家双边税务条约谈判手册》。委员会第六届会议将于2010年10月18日至22日在日内瓦举行。

76. 2010年6月3日在纽约举行的关于发展筹资创新来源的非正式活动由两次小组讨论组成,主题是:(a)运作中的创新发展筹资机制;(b)发展背景下的创新性发展筹资举措。此外,联合国秘书处经济和社会事务部发展筹资办公室与其他利益攸关方合作,继续组织讲习班、多方利益攸关方协商、小组讨论会和其他活动,旨在更好地使成员国履行其在《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》商定的承诺。关于这些活动的信息定期在网站上发布,网址是:www.un.org/esa/ffd。

77. 大会第64/193号决议认可经济及社会理事会关于强化和更有效的包容各方的政府间进程,以执行发展筹资的后续行动的第2009/30号决议中提出的建议,重申有必要酌情审查发展筹资后续进程的各种模式,并请秘书长在年度分析评估报告中纳入关于进一步加强发展筹资后续进程的具体建议,以供会员国审议。在这方面,可以回顾秘书长关于为落实《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》进行的统筹、协调与合作的说明(E/2009/48)详细介绍了各种后续行动建议,包括秘书长提出的建议,尤其是建立一个新机制,其核心是有代表性的多方利益攸关方“发展筹资委员会”。这些建议可以继续充当有效的参照点,酌情供会员国进一步审议。