



经济及社会理事会

Distr.: General
21 June 2007
Chinese
Original: English

2007 年实质性会议

2007 年 7 月 2 日至 27 日，日内瓦

临时议程* 项目 2

高级别部分

2007 年 6 月 18 日奥地利常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信

谨随函附上为 2007 年 4 月 19 日和 20 日在维也纳举行的维也纳高级别专题讨论会：为发展合作论坛作好准备的报告（见附件）。

请将本函及其附件作为经济及社会理事会议程项目 2 的文件分发给荷。

大使

格哈德·普范策尔特（签名）

* E/2007/100 和 Corr. 1。



2007 年 6 月 18 日奥地利常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信
的附件

维也纳高级别专题讨论会：为发展合作论坛作好准备

在协调和管理发展合作方面国家一级的经验

目录

	页次
一. 背景.....	4
二. 维也纳高级别专题讨论会.....	4
三. 专题讨论会开幕.....	5
四. 发展合作的主要问题.....	7
A. 发展实效.....	7
B. 国家发展战略.....	9
C. 国家管理援助的能力.....	9
D. 援助的可预测性和稳定性.....	11
E. 援助质量的监测.....	12
F. 捐助者之间的协调.....	13
五. 取得可持续成果的原则.....	14
A. 国家当家作主：领导发展进程.....	14
B. 参与：与利益攸关者协商.....	15
C. 问责制：对业绩负责.....	15
六. 主要政策信息.....	16
七. 瞻望前景：南南合作和三角合作.....	17

一. 背景

1. 作为加强经济及社会理事会的一部分，会员国在 2005 年世界首脑会议上委托理事会举办两年一次的高级别发展合作论坛，审议国际发展合作的趋势，包括战略、政策和融资问题，推动不同的发展伙伴彼此进一步协调各种发展活动，并加强联合国规范性工作与业务工作的联系。大会在其第 61/16 号决议内还决定于 2007 年 7 月在日内瓦启动发展合作论坛，并于 2008 年在纽约举行第一次两年期论坛。

2. 为了促进各利益攸关方在即将启动的发展合作论坛期间进行对话，并为了 2008 年举行的论坛开展协商进程，联合国秘书处经济和社会事务部对若干由会员国主办并特别注重发展合作所面临的主要挑战的高级别专题讨论会的组织工作提供了支持。

二. 维也纳高级别专题讨论会

3. 与奥地利政府合作主办的第一项活动于 2007 年 4 月 19 日和 20 日在维也纳举行。维也纳高级别专题讨论会的主题是“在协调和管理发展合作方面国家一级的经验”^a

4. 专题讨论会的目标是由捐助者和伙伴国家审查进展情况，查明主要挑战并讨论良好做法以执行 2005 年世界首脑会议和 2002 年在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议所制定的一些与国家一级管理和协调发展合作有关的政策目标。本专题讨论会报告也可作为即将启动的发展合作论坛以及 2008 年举行的第一次论坛的背景文件。

5. 维也纳高级别专题讨论会是一项多方利益攸关者活动，由高级别个人以专家身份参加，共举行了 6 次全体会议。大约有代表各利益攸关方的 130 名与会人员出席这项活动，包括来自发达国家和发展中国家的代表，其中包括佛得角外交部长以及联合国组织、世界银行、国际货币基金组织(基金组织)、经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会、双边援助机构、区域和国际组织及民间社会和私营部门的代表。^b

6. 专题讨论会的方案围绕六个主题安排：^c

(a) 评估发展实效；

^a 见 www.un.org/ecosoc/newfunc/dcfvienna.shtml。

^b 登记的与会人员名单见 <http://www.un.org/docs/ecosoc/prehirs/2007/dcf2007/index.htm/>。

^c 整个方案见同上。

(b) 作为发展合作框架的国家发展战略；

(c) 发展援助的可预测性和稳定性；

(d) 国家管理援助的能力；

(e) 监测援助质量；

(f) 捐助者之间的协调。

7. 在专题讨论会进行的各种讨论中强烈地一致认为必须加速执行与 2002 年蒙特雷会议、2005 年世界首脑会议和援助实效问题巴黎高级论坛确定的与发展合作有关的各项政策目标。挑选出对产生明显而持久成果的发展合作具有重大意义的三项主要原则：国家当家作主、参与和问责制：

(a) 国家当家作主：国家当家作主的真义是发展中国家主导它与捐助国的伙伴关系。当家作主并不仅仅只是同意捐助国确立的发展合作条件，而是积极负责界定合作的框架和进程；

(b) 参与：非国家行为者参与拟订和执行国家发展战略是发展进程的可信度、影响力和可持续性的关键因素。同时政府也不应把参与政治对话进程限于想法相同的利益攸关方，而应从广泛的各种角度获利受益；

(c) 问责制：发展伙伴地位相同，必须平等相处，并应信守商定的承诺。发展合作论坛可以根据问责制原则在加强发展伙伴之间的伙伴关系方面发挥作用。同时，也认识到议会和其他监督机构为了发展援助的实效和影响，对捐助者的监督也更加严格。

8. 一些国家个案研究和陈述大大有利于两天的讨论，这些个案和陈述提出孟加拉国、佛得角、印度尼西亚、莫桑比克、卢旺达、乌干达和越南等国的当地例子以及协调和管理发展援助方面取得的经验。^d

三. 专题讨论会开幕

9. 经济及社会理事会主席达柳斯·采库奥利斯在宣布维也纳高级别专题讨论会开幕时强调，这是为 2007 年 7 月在日内瓦启动发展合作论坛以及为 2008 年在纽约举行第一次论坛迈出的重要第一步。专题讨论会也被视为评价在国家一级执行全球发展合作议程进展情况的大好机会。

10. 发展合作论坛被认为是加强各利益攸关方之间就发展合作政策开展对话和达成共识以实现国际商定的发展目标的主要平台。与会者被鼓励与其各自所代表

^d 见 <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/dcfvienna.shtm>。

的群体分享专题讨论会的成果，以求促进充满活力的包括各种内容的筹备进程，使得论坛能够履行其任务规定，并在国家一级产生真正的影响。

11. 主管经济和社会事务副秘书长何塞·安东尼奥·奥坎波期待发展合作论坛将成为国际社会促进更有效和更协调一致地开展发展合作以实现国际商定的发展目标的主要工具。人们认为，这些目标是所有利益攸关方进行的发展合作的共同框架。应将设立这个论坛视为执行全球发展伙伴关系的重要一步，同时也认识到许多发展中国家关心的问题，即这种伙伴关系仍需要在若干领域充分发挥潜能。

12. 副秘书长表示，发展合作论坛应发挥特别重要的作用加强对援助承诺和援助实效的政治监督，特别是考虑到进一步改善国家一级提供和使用发展援助情况的范围。在这方面，捐助方应高度优先提高援助的质量和数量，而伙伴国家则应更有效地利用发展援助、多边和私人供资及其国内资源。提高援助实效应与改善发展援助治理系统的各项措施相结合。

13. 加强发展合作论坛被视为是提高包容性进程能力，以质量分析为依据，在全球对话和决策中听取所有利益攸关方的意见。没有其他论坛能提供这种政治合法性。

14. 奥地利外交部秘书长约翰内斯-克尔大使指出欧洲联盟承诺为 2010 年和 2015 年制定的目标增加发展援助总额。捐助国和伙伴国家共同了解到增加发展援助数量必须辅以提高援助质量的措施。有了这些目标，双边提供发展援助的办法目前正以关于援助实效的巴黎宣言为指导，在经合组织/发援会的主持下进行深入改革。

15. 人们认为，联合国是国际发展系统不可或缺的部分，但联合国的结构需要进一步加强、精简和提高效率。此外，人们也认为必须改进提供双边和多边援助情况，特别是为了确保明确界定和互相补充这两方面的行为者在国家一级的接口，包括与国际金融机构的关系。

16. 预期专题讨论会将会加深利益攸关方对现有协调机制和国家发展战略与提供发展援助之间相互关系的了解，从而促进援助实效议程。

17. 奥地利联邦欧洲和国际事务部发展合作司司长伊雷妮·弗罗伊登舒斯-赖歇尔大使在宣布开幕会议结束时提请注意若干旨在改革全球发展合作目前正在进行的工作。首先，双边捐助者正在作出个人或集体努力，以便在《巴黎宣言》和即将于 2008 年在加纳举行的援助实效问题高级别论坛的框架内提高援助实效。其次，目前正在积极讨论欧盟范围内发展合作的分工问题，以削减交易费用并精简提供援助的程序。第三，联合国全系统一致性问题高级别小组提出报告后，大大推动联合国发展合作改革。

18. 在联合国改革方面，重要的是不要将辩论局限于审查联合国发展业务活动的效率和实效，同时也要看到联合国在发展合作方面更广泛的作用。以往属于技术

专家范围的问题，例如能源安全、气候变化和水源可持续性等问题后来都具有重大的政治性质，可以成为今后重要的优先事项。因此，在落实联合国总部一级的任务规定时，可以考虑采用专题和地域位置合并的办法。

19. 同时也强调，各种不同的改革途径必须相互搭配，以便在国家一级产生预期的影响。维也纳高级别专题讨论会可以被视为是在发展合作论坛框架下界定这种搭配的第一步，而这个论坛最终必将成为此种互动的场所。

四. 发展合作的主要问题

20. 专题讨论会会议提供了机会，使与会人员能够有机会讨论在协调和管理国家级别发展合作方面的趋势和进展。在专题讨论会中受到热烈讨论的主题是当各种力量有时背道而驰时应如何求取平衡。

21. 有人提到，要求国家优先发展项目符合国际商定的发展目标对一些国家造成特殊困难。发展中国家的国家经济和政治需要回转调整的空间，但同时又得信守联合国规范框架内的各项国际承诺，这也是一项值得注意的问题。

22. 在确保资源流向伙伴国家的社会部门（“千年发展目标部门”）之时，不应损及对间接提高保健和教育等领域的生产部门的投资。此外，将注意力集中在对不易定量的领域（如人权和善政）至为重要的可衡量的千年发展目标的指标数也非易事。

23. 监测被视为是捐助国对伙伴国家制定关注领域和选取指标数具有特别强大影响力的领域。不过，专题讨论会最强烈的信息是需要伙伴国家与捐助国合作，建立强大的国家能力，在发展进程中发挥真正的领导作用。

24. 国家领导是发达国家和发展中国家发展协作的一个方面，而与捐助国行为有关的各项重要问题却是这项协作的另一方面。提到的一项问题是伙伴国家在协调和管理援助资源方面遇到的难题，在许多情况下，它比国家收入更加变化不定。

25. 尽管应优先精简捐助者在国家一级的参与和工作，但对捐助者之间的协调表达了不同看法，其范围从需要全盘调和程序提高协调到设法建立更有利于捐助者之间竞相提供服务的环境不等。

26. 以下各节对 6 次会议的讨论内容作了简短说明。

A. 发展实效

27. 尽管最近在改善发展中国家数百万穷人的生活方面已经取得了进展，但减少贫穷依然是一项艰巨的任务，即使在经济增长取得积极成果的国家也是如此。鉴于经济增长是减少贫穷的必要而非充分条件，因此需要扶贫政策使收入得到恰当分配。即使少量的年度经济增长也可使减少贫穷的工作作出令人信服的成果。因

此，在减缓贫穷的工作上，经济增长的性质和格局与增长率一样重要。例如，在收入分配方面的少量变动都可能使增长对减少贫穷作出重大影响。

28. 各国也应了解助长经济增长的各种力量，因为这些力量确定了这种增长对减少贫穷产生的影响以及伙伴国家减少依赖援助的能力。如果发展援助是促成经济增长的主要因素，这就可能永远得依赖援助度日。因此，经济增长就不一定会成为减少依赖援助的进程。

29. 有助于取得发展实效的政策环境同时需要各种部门政策以及有利于推动政策的全面政策框架。如果个别发展项目能纳入有效的国家发展战略，这些发展项目的影响力就更大。对贫穷者提供更好服务的另一要素可能是启发效应，即一个部门的提高对其他部门作出的改善，例如，孟加拉国女童中学入学人数的增加和农村电气化的改善促成了儿童死亡率的下降。

30. 捐助国应对区域方案提供更妥善的支助，而这些方案一般数量不多，资源不足。大家普遍认为，捐助国和伙伴国家时常都忽略了支持执行用水管理、电力、运输和疾病防治等领域的国家发展战略的区域合作机会。

31. 也有人指出发展实效和援助实效之间的区别，因为发展援助只是一个国家对发展筹措的资金中的一部分。一些亚洲国家通过贸易、投资和商业活动为发展调集资源从而不再依赖援助的经验也是值得仿效学习的教训。

32. 每一个国家在利用援助实现国际商定的发展目标时都需要制定符合本身国情的均衡办法，以免发展失衡。指标数是有用的工具，却是不良的主导，千年发展目标应被视为是使国家维持迈进的工具。例如，为了在保健方面作出改善，也应在基础设施和增加就业等其他领域作出投资。因此，应该避免将社会部门的开支作为实现千年发展目标的主要手段的狭隘观点。

33. 有人认为在许多国家增加发展援助会提高发展实效。为了使增多的发展援助达到预期效果，这种援助应以可预测的方式提供，并应考虑到援助质量，特别是将资金从项目转移到方案和预算支助。这也可能需要有更妥善的方法来评估提供给发展中国家发展援助的成效，因为捐助国可能需要对援助的大幅增加说服公民和监督机构，如议会等。

34. 不过伙伴国家需要认识到，一旦依赖多元援助成为牢不可破的政府管理常规，它就可能成为一种束缚。在有些国家，政府采用公司文化管理，其官员普遍具有根据捐助国提供支助的框架思考各种可能性的经验。尽管有各种做法可以超越对援助的依赖，但墨守成规却胜过独立创新的思考。

35. 有人对最近不断推动改革的这种趋势可能对最困难的发展中国家制造太高的门槛表示关切。对人力资源极度欠缺却又面临最艰巨的发展挑战的国家的要求

是否太高？此外，也有人对发展伙伴关系中偏重改革却时常忽略日常妥善提供国家一级服务的现象表示关切。

B. 国家发展战略

36. 国家发展战略是国家一级推动执行国际商定的发展目标的主要工具。不过应该铭记，这些目标都是目的，而非政策战略。将这些目标在国家一级执行而不适当顾及在社会、政治和经济方面的考虑就极可能破坏现行发展战略的成效，并扼杀目前推动的发展进程。以实现国际商定的发展目标为主的发展援助只有在这些目标反映出国内确立的优先次序时才会有效。

37. 有人不断呼吁以更符合实际的方式制定和评价国家发展战略。国家发展战略有时会扩大范围，从可行的计划变成热切的期待，这可能会使这些战略的信誉受到破坏。在制定这类战略时，应确立它们的优先次序，并且应该注意到在作出取舍国际商定的发展目标的困难决定时，根据经验，会产生一些延宕。有人提出将战略转化成有效计划所需具备的一些特性，例如这些战略都需各方参与、全面彻底以及灵活变通。

38. 有人批评有些伙伴国家将其优先项目和战略计划推往能够持续取得发展援助的方向。他们指出，这种作法不当地将发展援助和国家战略作了结合，其目的是为了满足不同捐助国的期望或甚至为了符合捐助国设定的条件。

39. 在讨论民间社会问题时也提到相同的论点，因为为了符合捐助国制定的优先项目和方法可能需要改变国内的政治进程。有人认为这种情况可能会在政府和民间社会造就一批专业的受惠者，他们似乎顾及了国家的优先次序，但却时常更反映出捐助国的看法。

40. 有人还认为，在国家一级的联合国发展援助框架进程时常过分关心社会、环境和善政问题，而忽略在国家发展战略中举足轻重与经济 and 贸易有关的政策和援助。鉴于确认尊重人权是有效治理的基础，有人表示务须将这些原则纳入实现国际商定的发展目标的发展合作。

C. 国家管理援助的能力

41. 在专题讨论会中获得讨论的另一个重大主题是制定和维持管理和协调发展援助的国家能力及其作为发展基础的作用。国家能力本身应作为广泛的人力、机构、结构和经济能力的总合来理解。

42. 发展伙伴共同定期进行能力评估对建立这种能力的适当搭配至关重要。这种评估不应以满足过去的需要为目标，而应体现前瞻性，并应包括成本计算，以便加强问责和相关各方的支持。

43. 如果政府要在与捐助国的伙伴关系中体现真正的主导地位，就必须具有设计和执行援助管理战略的能力。一般而言，为了符合对国家需求的共识，并为了便利这项进程的国家当家作主和领导，供应导致的需求刺激应被捐助国限制，并且各国应该在真正由需求导致的基础上得到适当的支助。

44. 捐助国严格使用国家系统和程序管理援助流动被视为是加强伙伴国家国家能力的重要要素。引导预算框架之外的捐助国资源对伙伴国家发展国家能力造成重大的挑战。捐助国愈规避国家系统和程序就会愈削弱这些机制，不利于伙伴国家的发展。

45. 然而各种能力的制约并非只有发展中国家政府才有。设于伙伴国家的捐助国办事处时常人手不足，得依赖总部办事处作出决策，并且这些办事处只有有限的能力与国家对应机构进行有意义的对话，而这在发展伙伴关系中都是极其重要的部分。

46. 除了有些捐助国比另一些捐助国更具有支助国家一级能力发展的能力之外，有人建议南南合作和三角合作也是可行的替代办法。这些办法专门针对与加强及补充国家能力有关的国家经验和从中取得的教训。这也适用于制定援助政策所需的能力。通常这些政策都由顾问编写或推动，使伙伴国家在各种援助条件的谈判中处于不利地位。

47. 有人认为，通过提供质量更好的国家发展统计数据，才能使国家一级的规划、决策和监督工作得到大幅改善。例如，在 2007 年举行的非洲财政、规划和经济发展部长会议上，就有人提到应改善符合国际标准的数据的数量、适时性和质量。在提请注意这项问题时，该次会议提出要求，不要落入制定基于政策的证据的陷阱，而应集中力量制定基于证据的政策。

48. 议会和独立审计机构一般并不拥有行使监督任务的适当能力，它们的力量集中于处理程序问题。有人认为，当这些机构有能力监测和分析结果，并且有机制能使执行部门负起责任之时，就能取得进展。他们认为，这种困境部分是由于许多国家权力集中的缘故，它们的财务和规划部门的职责时常过多，但在管理和协调发展合作方面的能力却嫌不够。

49. 捐助国机构借用人才执行落实援助方案的办法也令许多发展中国家感到关切，这种做法削弱并扭曲了国家一级的现有发展能力。虽然这项问题有时由于伙伴国家未能有效改革公务员制度而更形恶化，不过捐助国已越来越认识到这种情况。在国家一级推动的战略人力资源管理在一定程度上也可抵消国家公务员制度中这种低于可比薪酬的情况。

50. 有人指出，如果无法获得捐助国公开和协力的支持，加强评价、分析和谈判的能力，就鲜有达成真正的相互问责、统一协调和最终实现国际商定的发展目标的机会。

51. 有人迫切感到应鼓励具有必要经验和能力的主管部门以更加协调一致的方式进行监测和评价。

D. 援助的可预测性和稳定性

52. 鉴于最近捐助国承诺增加发展援助，其幅度前所未有，这些资金流动在整个援助发放价值链中将以何种方式管理和协调就更具重要地位。除了对依赖外援程度偏高的国家创造可预测的援助环境进行了讨论之外，有人对增加发展援助的可预测性和稳定性的讨论也提出了许多不同观点。

53. 伙伴国家提出的有关协调和管理援助资源的问题特别受到重视，在许多情况下，这些资源远比国内收入更加起伏不定。有人提到，有些国家由于财务前景不确定，它们打算放弃对保健和教育部门的可持续人力资源的投资。这种困境在脆弱国家尤其严重，而这些国家也正是最需要稳定的操作环境的国家。与其他最不发达国家相比较，这些国家的经济增长迟缓，因此有人建议，为了使援助达到最大的相对成效，脆弱国家应成为注意的焦点。

54. 加强援助流动的可预测性和稳定性的一种可行办法就是增加对伙伴国家的一般预算支助。让伙伴国家在分配资金方面更加灵活，最终提高资源流动的可预测性，这种办法效益明显，日益受到喜爱。但有人提出警告，要求捐助国不要将此机制作为在预算年度之末顺利衔接指标数而提供的“填补差额”。一般预算支助并不比其他形式的援助更好，但如能将其以建设性的方式使用，它对捐助国实现发展目标极具潜力。不过，对确保国家一级的发展进程得到可预测的投入的关注不应降低对如何取得可预测的成果的关注。

55. 另一种办法是采用“大推销”手法，目标是针对有能力妥善吸收、管理和分发大幅增加的援助流动的国家。不过，有人对此表示关切，认为捐助国已把焦点偏重于所谓的“捐助宠儿”，而对“捐助孤儿”提供的资金不足。对脆弱国家而言，正面的加强机制可能对需要改善发展进程的国家造成的损害最大。

56. 大家对捐助国能否达成 2010 年和 2015 年发展援助目标的信心各不相同。为了避免在临近转折年时出现援助“付款突增”的宏观经济不稳现象，有人指出，增加前期援助付款对协调和管理这种额外增加的资源大为有利。关于提供资金的问题，多边捐助国系统核心资源的减少也令人倍感关切。

57. 援助流动的可预测性和稳定性可在若干不同级别加以讨论。除了对整体作出讨论之外，有人指出，即使在撒哈拉以南非洲等地区的整个援助流动有所起伏，但人道灾难或社会动乱等未可预知的事件都可能使该地区一些国家正在得到稳定的承诺和一贯的付款的事实遭到扭曲。有人建议，应该彻底对此进行全面分析，超越合并报表中的数字，而按国家审视各国的实际情况。

E. 援助质量的监测

58. 大家最初的评论都集中在应该认真对待监测援助质量的意义。不论其目的是检视援助是否符合会计标准、确保资源得到适当分配或取得预期效果，并非所有发展成果都具有可以衡量的社会产品的形式。虽然与会人员注意到在这种定量中涉及项目取舍，但会议的剩余部分主要对援助发放方法的监测进行了讨论。

59. 大家强烈认为，援助质量的监测和监督不是中央级别的国家机构的职责。尽管议会委员会、审计总长和国家审计部门应在评价援助质量方面发挥重要作用，但地方政府也应该属于监测系统的组成部分。此外，民间社会组织也可作出补充，充当地方问责审计员的作用。因此，援助质量的监测应被视为是涉及所有利益攸关方的进程。

60. 与此相反，参与发展各方有时表示的热切期望鲜能反映伙伴国家国民的期待。从捐助国到目的地村民的援助发放链上各方期待各不相同，这部分是由于国家发展合作的优先次序宣导不足的缘故。如果伙伴国家的国民不知道应对发展援助有何种期待，或根本无所期待，则要求捐助国或本国政府负起最起码的责任也是无望的。

61. 加强援助质量的监测也得靠国家公共财务管理系统的改善。资金应该通过这种系统发放，因为利用其他程序都会增加监测援助流动的难度。大家认为，对发展进行更有效的监测的最佳途径是通过预算支助发放这种援助。

62. 在讨论监测援助的质量时，也有人提出选取适当指标数和评价与伙伴国家最有关的领域的问题。指标数应该审慎加以选取，即使如此，这些指标数也不必然能够反映全貌。关于监测和评价，有人提出了实例，显示在发展伙伴关系中时常见到的不对称现象。以一个国家为例，捐助国希望选取适用于显示其实行巴黎宣言等国际协定的业绩的指标数，而捐助国用来衡量伙伴国家的指标数却选自国家战略和计划。

63. 如果捐助国设定选取评价政府业绩指标数的框架，有人怀疑捐助国是否只评价捐助国有否资助它们鼓励伙伴国家进行的项目的能力。最后这种伙伴关系无法当家作主的现象必会导致它们感到权利被剥夺和不想作为的感觉。

64. 有人对于有些捐助国在援助伙伴关系中跋扈嚣张的做法是否符合独立、自由和民主的概念有所保留。捐助国时常处理伙伴国家政府认为垄断擅权的问题，而有人告知与会人员，曾经发生这种情况的一些国家最近正脱离国内的紧张动乱状况。虽然认识到需要有可执行的契约关系，捐助国参与监测和评价工作反映了最具关键的问题是政府和其人民之间的问责。

65. 最后，有人提出证据，显示许多伙伴国家近年来作为与捐助国伙伴关系的一部分，已在建立记录、协调和监测援助的能力方面作出大幅进展。

F. 捐助者之间的协调

66. 佛得角外交部长在捐助者之间的协调问题的开幕会议上发了言。他说明了佛得角对发展合作的看法，特别提到了最近展开的联合国联合办事处的试办项目，解释了佛得角最近进行的各项改革行动和面临的挑战。

67. 在随后的讨论中，有人强调有关捐助者之间的协调的辩论应作为是改善发展援助的影响的手段看待。专题讨论会因此要求在调和援助进程和程序等纳入“发展合作公式”的各项要素以及这项公式的最后成果之间取得平衡。

68. 虽然在国家一级的捐助者协调方面已经取得一些进展，不过有人提出许多实例，认为继续需要精简捐助者在这一级别的行动，包括它们与伙伴国家的对口。基于方案的跨部门办法以及联合供资或共同筹资的项目等各种措施都被认为是达到节省费用和缓和国家对等机构之间紧张情况的手段。

69. 在提到第一个联合国联合办事处试办项目取得的经验时，有人指出，捐助国将决策权下放到设于伙伴国家办事处的作法也能进一步推动协调工作，因为国家一级的工作人员比较愿意接受改革和协调。有人还提到，协调可视为是结合和调和各种捐助作为和惯例的漫长进程中的最后一步。达到这项目标的第一步应该是加强捐助者本身之间的对话。

70. 有人指出，所有希望和努力并不必然基于捐助努力的协调和统一，因为得到的成果并不一定与作出的努力相称。另一位发言人对现有发展援助系统的管制提出不同看法，他认为中央规划已经实施许久，其潜力可能已经用罄。有人提到，可以让伙伴国家从国际社会的行动者购买服务作为替代办法。从私有部门也可能得到改善援助的分发和分配的经验。

71. 有人对下列情况表示关切，即在有些国家设立了众多涉及捐助的工作组和其他机制，这种情况可能导致优先次序的扩散。在许多活动都被定为优先项目时，调和优先次序几乎成为一项不可能的工作。利用主要捐助国的市场机制诱发竞争也被认为是一种可行的办法。类似的办法还有设立以伙伴国家政府主导并给予捐助国有限席位的部门和国家级别协调委员会，这最终也会激励竞争。

72. 在讨论捐助者之间的竞争时，有人提出，当服务提供者竞相争取伙伴国家的注意时，这些服务均应依照规定的标准和根据具体的法规提供。不过，有人指出，提供援助的市场不是一个标准市场，往往援助有进无出，鲜少竞争。推动捐助者之间的竞争可能获得的益处因此必须在了解一般市场条件并不适用於此的情况下加以考虑。

73. 关于捐助者之间的协调问题，有人提到最近在全球援助系统中至为普遍的纵向特种用途基金。如果这种基金能有效利用资源并被妥善运用，它们就可能发挥关键性的作用；在此同时，有人提出警告，认为为具体用途提供资源的国家有时

会发现其政府官员受到误导，管理阶层的注意力不成比例地被引导到同样的目标，而忽略了其他迫切的发展优先项目。

74. 有人指出，一些捐助者在资助个别项目和方案时常选取联合国机构执行。在这方面，应使多边捐助者设立的核心资金维持在适当水平。他们对一些捐助国计划在未来几年中增加援助但却同时减少伙伴国家的数目的想法表示关切。由于多边机构受到或多或少遵循相同形式制定的分配方式的制约，有些国家必将遭遇更多供资不足的情况，这使目前已经困难的条件和不彰的业绩更形恶化。

五. 取得可持续成果的原则

75. 在专题讨论会上开展的讨论重申了在发展合作中取得可持续成果的一些原则。经常提及的原则有：伙伴国家当家作主并领导发展进程；推动所有主要利益攸关者参与的进程；和发展伙伴通过有效的问责机制对其业绩负责。

A. 国家当家作主：领导发展进程

76. 整个专题讨论会期间，一直都在强调发展进程中国家当家作主的重要意义。真正当家作主应当被理解为一种进程，即伙伴国家在与捐助国的伙伴关系中积极采取主导。伙伴国家政府当家作主并不意味着仅仅只是同意捐助国设想的发展活动条件，而是意味着积极负责界定伙伴国家欲与捐助各方紧密结合的领域和主动行动。

77. 当家作主不应囿限于独揽发展进程的国家政府，而应由本国的利益攸关者集体拥有这一进程，或应包括完全的透明以及民间社会组织、议会、媒体和私营部门的参与。因为穷人鲜有机会能在发展进程中当家作主，因此，有人主张应该对当家作主的概念重作考虑。

78. 捐助国必需向本国选民显示发展成果而同时又得给予伙伴国家足够的时间与空间回转运作，有人对如何在这两者之间取得平衡表示了关切。人们认为，真正的本国当家作主必须以行使国家主权和政治意志为前提，而不是屈服于捐助国规定的条件。有人提出，尽管普遍一致的意见都认为伙伴国家应该处于掌控地位，但是存在的印象是“别人在拖着你走”。最近联合国朝着在国家一级“一体行动，履行使命”的方向进行改革，这也呈现了重点原则和包容原则之间的潜在紧张状态。

79. 国家当家作主和行使主导都被认为是成功的必要因素，而且当家作主的概念在每次讨论、每个选区和每份报告中都会被提及，鉴于它无所不在的情况，大家认为应把这一概念纳入发展进程之中。这一概念包括当家作主和行使主导的决心，以及协调环绕这项决心周围的力量和对取舍做出选择和决定的能力。

80. 有关援助的各种条件凸显于对当家做主问题的讨论之中，特别是有人认为这些条件干涉了国家主权，并限制了政府政策运作的空间。此外，援助条件可能侵犯了穷人的民主和经济权利，因为它们通常不可能符合任何协商的理念。然而，另外有人主张，援助条件是发展伙伴之间契约关系中不可分割的一部分，而且认为应该集中讨论在何种环境下包括事前的、基于结果的和基于进程的不同条件都是适宜和奏效的。在有些情况下，援助条件甚至可能真有价值，因为它们可以让国家领导人据此推展艰难的改革。

B. 参与：与利益攸关者协商

81. 大家毫不含糊地一致认为，非国家的行为者参与国家发展战略的拟定和实施对发展进程的可信度、影响力和可持续性都至关重要。有人提供了几个采用包容办法的实例，其中与民间社会组织和学术界进行协商在拟定国家发展战略中发挥了重大作用。

82. 然而，确保与非国家行为者进行协商只是拟定发展优先次序和战略的第一步。第二步则要确保相同的利益攸关者在相关的进程中有充分的代表性，因为有时候政府只与想法相同的非国家行为者协商。也有人建议，政府应该利用单一的平台与利益攸关者协商，而不是与各别行为者进行双边协商。

83. 此外，与利益攸关者的协商不应当局限于发展合作倡议的设计阶段，而应该成为整个实施过程中开展的持续进程的组成部分。理想的做法应该是在实施此类倡议时把长期的协商机制体制化。有人还指出，协商有时候会不成功，因为民间社会组织对情况了解不充分，而且对手头的问题并不完全理解。

84. 大家感到，一旦事情涉及到要用检查和平衡的方式在体制方面对政府起到有效的抗衡作用，国家机构有时候就显得软弱无力。例如，在国会议员不了解有关发展援助的数量、质量、分配、分布和结果等信息的时候，他们往往在同本国政府打交道时处于不利地位。继续为各国议会在这方面监督行政部门的能力建设提供经费应该是捐助国援助的组成部分。

85. 除了民间社会组织作为协商中的组成部分和议会履行监督职能之外，有效的发展合作有赖于其他运转良好而又独立行事的第三方，如审计总长和国家审计办公室。所有这些利益攸关者都应要求政府对达成的结果切实负责。

C. 问责制：对业绩负责

86. 对问责问题的讨论是围绕着发展伙伴之间的关系以及捐助国和伙伴国家政府最终都需对其人民负责这两方面展开的。

87. 要参与发展的不同行为者应对取得进展或没有取得进展负责的问题时常被人提出。有人指出，这种关系的性质在建立有效的问责制安排方面出现差异。这

种关系应该透明真诚，更应该建立在自愿的基础上。有人强调指出，发展伙伴必需找到相互平等相处的途径；然而，正如与会人员观察到在讨论评估问题时的情况，发展伙伴倘若未能履行其正式认定的职责，它们很少承担同等的后果。

88. 有人指出，捐助国日益受到本国议会和其他机构的监督，以确保发展援助获得最有效的利用。对捐助各方的挑战是如何向其组成单位传递以下信息，即要使援助有效，这些援助必须是可以预测、前期投入和有足够的数量。在这方面，特别强调应该建立一个互相承担责任的框架；让每个组成单位负起责任并评估进展，而同时不减少其他组成单位所负的责任。

89. 有人指出，援助的“大交易”是，捐助国提供财务资源，而发展中国家人民的生活因此而得到改善。要使这种协作奏效，必需对结果有更大的可预见性。因此，任何使捐助国与其提供的资金的使用相分离的措施都可能减少而非增加各自国内的政治支持。有人指出，有一些供资金方式，如最近征收的机票税都不需要从承诺的角度经受政治辩论和审查。

90. 除了对发展援助进行有效的政治审查之外，公众感觉也是务必加以考虑的重要因素，在增大援助规模的背景下尤其如此，因为这不仅要靠捐助各方内部的协作，而且要靠捐助国政府与其民众之间的协作。如果调集的资源没有用掉，公众的支持可能减少。担心的一个原因是，增加资金会因为后勤制约条件而撞上“吸收墙”，例如，发展中国家缺少培训机构，可能导致有人强烈反对给予支持。不过，倘若能更加广泛和有效地传播证据确凿和令人信服的事实，说明发展援助如何使伙伴国家的发展加速和人民生活得到改善，公众的支持是可以得到提升的。

91. 问责制的概念能够推进的程度还是有局限的。例如，有人强调指出，双边的捐助国最终要对它们的纳税人负责，而不是对伙伴国家的公众负责。同样，伙伴国家政府归根结底要对他们的公众负责，而不是对捐助国负责。因此，确保发展伙伴共同负起责任应该是对等和自愿关系的结果。参与发展各方应该共同做出努力，避免双双失利，即捐助国感到他们并未因发展援助而得到预期的价值，而伙伴国家也感到不满，认为捐助国竟然把它们观点强加于主权国家。

六. 主要政策信息

92. 下列主要政策信息是维也纳专题讨论会的讨论结果：

(a) 国家当家作主的真义是发展中国家主导它与捐助国的伙伴关系。当家作主并不仅仅只是同意捐助国确立的发展合作条件，而是积极负责界定合作的框架和进程；

(b) 非国家行为者参与国家发展计划的拟订和实施对发展进程的可信度、影响力和可持续性都至关重要。政府不应把参与政策对话进程局限于想法相同的利益攸关者，而应从范围广泛的各種角度获利受益；

(c) 发展伙伴地位相同，必需互相平等相处，并且应该实践对发展援助商定的框架和承诺。本国利益攸关者的能力应获加强，使其有能力要求政府对援助成效负起责任；

(d) 关于发展成效方面，经济增长性质和格局与增长率同样重要。实现千年发展目标需要包括对与社会部门对等的生产部门提供足够的援助和作出适当的投资；

(e) 国家发展战略是在国家一级推行国际商定的发展目标的主要工具。这些战略有时出于强烈的愿望而有偏差，因此首要之务是从一开始就切合实际；

(f) 确保各国拥有设计和实施援助管理战略的国家能力是伙伴国家主导援助伙伴关系的先决条件。设于各国的捐助者办事处应具备作为该国政府可靠的对等机构所需的必要能力；

(g) 捐助国务须以可预测和稳定的方式履行援助承诺。以可预测和稳定的方式提供资金对脆弱国家特别重要，因为它们在国事管理和取得业绩方面可能前景最为黯淡；

(h) 监测援助质量和影响是捐助者对伙伴国家影响特别强大的领域。监测工作应当反映出政府终究需对其国民负责的事实。有效传播发展援助预期达成的成果是使公众在援助监测中能够发挥建设性作用的关键；

(i) 要求捐助者相互协调的呼声与捐助者在许多国家越来越零星存在的现象一样普遍。加强合作可以作为促进相互协调的第一步，但在有些情况下，捐助者之间相互竞争也是一种可行的方案。

(j) “北南”传统发展合作模式已不再可行。南南合作和三角合作也提供了支持发展中国家建立国家能力包括拟定援助政策能力的另一种可行办法。

七. 瞻望前景：南南合作和三角合作

93. 作为发展合作论坛的第一次筹备活动，维也纳高级别专题讨论会把一些相关的发展合作问题提到了显著的位置，特别受到关注的是发达国家和发展中国家在传统协作之外的合作的重要性和影响力不断增长的情况。与会人员注意到，不包括南南合作就无法体现国际发展合作的全貌。

94. 许多与会人员就南南合作和三角合作发了言，他们提出的一个重要信息是参与发展各方必需舍弃传统的用北南合作的思想框框来看待发展合作。此外，有人

提议，既然有几个属于“新兴捐助国”这一类别的国家已经提供发展援助几十年了，对这种说法应该再斟酌考量。

95. 若干与会人员认为需要改革援助结构，同时关注最不发达国家的需求。有人指出，作为捐助者发挥越来越大作为的国家应该利用这次机会再次研讨援助框架问题。这些“上升的捐助者”应当利用目前的北南经验帮助把现有的框架改造成新的范例，减少以政治或军事为考量的援助。

96. 南南合作和三角合作作为国际发展合作的主要趋势，将成为下次高级别专题讨论会的议题，为 2008 年在纽约召开的首次发展合作论坛做准备。下次专题讨论会将与埃及政府合作举办，并在开罗举行。
