



经济及社会理事会

Distr.: General
25 April 2008
Chinese
Original: English

2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 3 日，纽约

临时议程* 项目 4

联合国系统在执行经济及社会理事会 2007 年
实质性会议高级别部分部长宣言方面的作用

联合国系统在执行经济及社会理事会 2007 年实质性会议高
级别部分部长宣言方面的作用

秘书长的报告

摘要

根据第 2007/261 号决定，经济及社会理事会决定实质性会议协调部分的重点是审查联合国系统在执行关于加强消除贫穷和饥饿的工作、包括建立全球发展合作伙伴关系的《2007 年部长宣言》方面的作用。宣言强调，须采取全面办法至迟在 2015 年消除赤贫和饥饿，宣言还确定了须采取紧急行动的若干政策领域。

本报告概述了联合国系统在宣言强调的广泛领域所做工作，还评估了联合国系统在发展中国家面临的当前挑战情况下所起作用。报告确定了联合国系统须在哪些领域促进采取更全面、有效的办法，且对可加强联合国系统的支助方式提出了建议。

* E/2008/100。



目录

	段次	页次
一. 背景	1-2	3
二. 导言	3-9	3
三. 联合国办法概要	10-56	4
A. 计量和评价进展情况	12-15	4
B. 分析性的支助	16-18	5
C. 农村和农业发展	19-23	6
D. 城市贫困问题	24-25	7
E. 就业	26-29	7
F. 可持续发展	30-37	8
G. 科学和技术	38-47	9
H. 贸易	48-52	10
I. 发展筹资	53-56	11
四. 将国家一级的经验和汲取的教训用于国家和国际干预	57-62	12
五. 结论	63-67	13
六. 建议	68	14
附件		
千年发展目标 1(消除贫穷和饥饿): 联合国系统的举措		16

一. 背景

1. 经济及社会理事会第 2007/261 号决定请秘书长审查联合国系统在执行关于加强消除贫穷和饥饿的工作、包括建立全球发展合作伙伴关系的《2007 年部长宣言》方面的作用。
2. 《部长宣言》重申了在当前和新出现的挑战情况下面临的多层面挑战。宣言强调，要成功消除贫穷和饥饿，则不能仅依赖侧重面狭窄的政策工具和针对具体部门的国际支助，还应该与国家综合战略相结合，从广泛的发展角度应对贫穷和饥饿问题。特别是，宣言强调为减少贫穷和饥饿须在若干战略领域采取行动，如农村和农业发展、创造就业、发展企业、可持续发展、科技以及贸易和发展筹资。这些领域被视为全面扶贫发展战略的主要组成部分。

二. 导言

3. 世界范围内减少贫穷和饥饿工作取得了实质性进展。然而，这一进展的分布并不均匀。尽管国家加大了努力，但仍有若干因素阻碍在实现消除贫穷和饥饿目标方面取得进展。大规模贫穷和粮食无保障的风险还在继续威胁那些才摆脱赤贫和饥饿的人群。人口快速增长、人口结构变化、土地持续退化、内乱、自然灾害和人为灾害、气候变化影响、商品价格上涨、全球金融不稳定和经济增长放缓等增加了在实现千年发展目标方面的全国性和全球风险及挑战。
4. 当前趋势若继续下去，则 2020 年世界人口将达到 77 亿，其中大多数人口增长是在发展中国家城区。然而，撒哈拉以南非洲及南亚和中亚的农村人口比例仍会居高不下，分别为 58% 和 63%。人口快速增长会加剧自然资源的紧张状态，同时，特别是发展中国家农村地区寻找就业机会的劳动适龄人数不断增长，这会进一步造成向城市移徙问题。
5. 到 2020 年，城市居民人数预计会达到 42 亿，其中 77% 在发展中国家。无规划的城市快速增长有可能会增加城市贫穷状况，因为会有更多的人居住在拥挤的贫民窟和非正式居住区。到 2030 年，生活在条件糟糕的贫民窟的人数可能会达到 20 亿，而城市贫穷的增长会快于农村贫穷的增长。
6. 城市化和工业化的快速发展会加剧环境退化、气候变化和能源短缺问题。城市扩张正在不可避免地侵蚀土地、森林和流域。不可持续的生产和消费模式加剧了气候变化和对生态系统的破坏。干旱、洪水和飓风对生态造成的严重打击的增加很有破坏性，对沿海脆弱国家和城市的影响最严重，因为这些国家和城市适应气候变化和减轻其影响的技术能力最为低下且基础设施最薄弱。迅速增长的需求造成的能源短缺产生了新的重大问题。原油费用上涨，加上对谷物制造的生物燃料等替代能源的需求日益增长，粮食价格受到了极大影响，对穷国的影响尤其突

出，因为这些国家是粮食和能源的净进口国。粮食援助紧急方案以及从事紧急粮食援助的联合国各机构发现，其预算减少，能支助的实际交付量也有所缩水。

7. 《2007 年部长宣言》呼吁采取紧急行动，以促进可持续地有效使用自然资源、提高农业生产率、发展非农业部门、在农业和非农业经济中创造体面的生产性工作、增加进入市场和获取金融服务的机会且把其作为全国扶贫综合发展战略的整体部分。

8. 尽管各国政府负有制订和实施这种战略的首要责任，但国际社会可通过支助性的全球方案、措施和政策在扩大发展中国家的发展机会方面发挥关键作用。就此，《部长宣言》强调了国际支助在以下方面的重要意义：(a) 增加发展资源；(b) 建设发展中国家针对具体情况制订有效政策的能力；(c) 宣传贸易、金融和技术转让等方面的国际公平体制，促进发展中国家融入国际经济。

9. 本报告审查联合国系统依照《2007 年部长宣言》确定的办法和政策领域为加强其作用所做努力，还审查联合国系统为制订更综合的全系统办法以支助国家发展和减贫战略所做努力。

三. 联合国办法概要

10. 消除贫穷和饥饿一直是联合国发展工作的中心目标。根据联合国发展议程的规定，联合国系统所有组织都在各自任务范围内贯彻这一目标；联合国发展议程提供了进展情况计量框架。《2007 年部长宣言》重申，须实施发展议程，消除贫穷和饥饿，并在这一方面更进一步，围绕综合行动框架使国际达成共识。

11. 联合国系统在把这一框架纳入其政策、方案和行动方面取得了一些进展。目前，正开展若干联合国倡议以推动全系统办法，如，共同努力计量和评价实现千年发展目标方面的进展情况，共同开展研究以促进理解有关政策领域之间的互补性，以及共同开展活动，建设国家制订全面发展战略和调动资源的能力（见附件）。其中的一些倡议和办法已开始依照《2007 年部长宣言》方针推动联合国做出更全面的应对。这些倡议分为以下几大类：

A. 计量和评价进展情况

12. 《2007 年部长宣言》强调，千年发展目标框架在实现目标 1 的进展评估方面有重要意义。依照这一办法，秘书长发起了重要的交流和宣传倡议，以恢复围绕千年发展目标的政治势头，并加大支助，在目标年 2015 年中期，即 2007 和 2008 年扩大实施工作。为了支助这一进程，秘书长设立了联合国千年发展目标差距问题工作组，其主要重点是追踪在目标 8 下为支助实现千年发展目标所做的现有国际承诺情况，确定国际和国家一级实施这些承诺的程度，就此确定可能阻碍尽快取得进展的差距问题，并提出应对这种差距问题的办法。

13. 工作组包括联合国系统各机构、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织和经济合作与发展组织（经合组织）/发展援助委员会，力求制订追踪进展情况 and 问题的共同办法，且提供一个监测在千年发展目标下所做承诺的共同框架。

14. 这一框架对促进发展行为者有效确定和应对资源缺口方面的相互问责和伙伴关系至关重要。工作组的第一个报告将于 2008 年中提交给政府间进程。报告将补充联合国统计司协调的千年发展目标指标机构间和专家小组监测目标成果的持续努力，还将补充向公众提供国家一级资料的千年发展目标监测的工作。

15. 秘书长还设立了千年发展目标非洲指导小组（这一小组聚集了包括联合国开发计划署（开发署）在内的国际发展系统领导人），作为联合国发展集团的主席，以促进取得进展，在这一区域实现千年发展目标且实施现有承诺。这一倡议旨在审查和评估在非洲实现千年发展目标的现有国际实施机制，同时确定实施方面的关键瓶颈问题，并提出办法加强现有机制或制订新机制。这一小组的重点是非洲开发银行和伊斯兰开发银行及欧洲联盟委员会等联合国系统各组织和国际金融机构之间日常业务协作中的问题。这一倡议将（a）在健康、教育、农业和粮食保障、基础设施和贸易便利化及统计这五类领域制订国际支助非洲机制，以确定财务障碍和现行体制机制的缺陷；（b）确定办法，确保援助的可预测性；（c）帮助提高支助国家发展战略的协调工作，以实现千年发展目标。指导小组得到了由常务副秘书长担任主席的千年发展目标非洲工作组的支助。

B. 分析性的支助

16. 联合国系统就消除贫困和饥饿开展的分析工作目的在于查明相关政策领域之间的互补性，向发展中国家说明可供选择的政策，以期有效实现目标。在这方面的努力包括加强国家能力建设，分析各国的制约因素和机会，制定有效的发展战略，并为执行这一战略调集足够的资源。

17. 举例说，联合国秘书处经济和社会事务部连同开发署、世界银行以及各区域委员会开展了一些能力建设举措，协助发展中国家应用整个经济领域的模式框架。这种框架有助于分析生产过程、劳动力市场、金融市场、家庭收入分布和人类发展等因素之间复杂的互动关系，并有助于理解这些因素是如何推动实现千年发展目标的。拟议分析性框架还将帮助各国评估经济和社会政策对实现这些目标的成效，也有助于帮助各国估计实现这些目标所需资源以及宏观经济方面的利弊，根据不同的融资策略，可能出现扩大援助、向外国更多借贷或调集更多国内资源的趋势。

18. 迄今为止，有 18 个拉丁美洲和加勒比国家从这项工作中获益。目前在 5 个阿拉伯国家也开展类似工作。2008 到 2009 年期间，在联合国的支助下，世界银行在 7 个非洲国家开展的工作将扩大到非洲其他 7 个国家以及一些亚洲低收入国家。

C. 农村和农业发展

19. 《2007 年部长宣言》重申，农村和农业发展对于消除主要集中在发展中国家农村地区的大规模贫困和粮食无保障问题，可发挥关键作用。有利于穷人的农村和农业发展对于以下方面十分关键：减少农村贫困人口依赖非正规生计或仅够糊口生计的状况，改善市场准入和金融服务；创造农村就业机会，减少穷人因其依赖的自然资源遭到破坏而易受伤害的程度，改进其获得水和卫生服务、电力和基本保健服务的机会。

20. 农村和农业发展对于联合国消除贫穷和饥饿的工作仍然至关重要。联合国在这一领域的工作涉及广泛问题，包括中短期需要，并横跨联合国广泛的方案和活动。世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）和国际农业发展基金（农发基金）对农村发展采取了一项“双轨”的共同做法，这种做法认为战胜饥饿既需要：(a) 立即采取直接行动，以纾缓最易受伤害者的饥饿状况；(b) 执行较长期方案，促进农村和农业发展，粮食保障和营养，以消除饥饿和营养不良的根源。中长期干预措施包括：提高农业生产力、管理自然资源、适应和减轻气候变化的影响、市场基础设施和活动、对农村生产者和小农进行专业培训、农村和非农业就业以及提供金融服务。

21. 然而，联合国在这方面的工作需要进一步整合和扩大，以促进联合国广泛活动之间的协同作用，提高这些活动对各国消除贫穷和饥饿努力的影响。有必要更多地了解农村和农业发展各个阶段有关政策领域之间的联系和互补性，促进联合国支助短期和长期目标的方案之间更加协调一致。举例说，有必要理解在经济成长不同阶段，农业对社会发展的影响，从而弥合农业政策和社会政策之间的差距。在这方面，社会发展委员会第四十六届会议强调，农业必须为体面工作和生产性就业创造机会，把发展中国家的经济增长转化为强有力的正规工作创造机会，以消除贫穷。

22. 可持续发展委员会在其第八届会议上强调，有必要在国家与国际两级对农业、环境和宏观经济政策作出重大调整，为可持续农业和农村发展创造条件。联合国系统农村发展和粮食安全网络协助联合国各机构之间就这一问题继续进行对话，委员会在其 2008-2009 年度第三个执行周期期间将审查这方面的进展。

23. 粮食价格上涨幅度前所未有，并发生了严重的粮食危机，已影响到超过 37 个非洲、亚洲和加勒比区域的国家，在此之后，秘书长承诺成立一个高级别工作队以协调联合国系统应对目前粮食挑战的工作，包括人道主义、发展、政治和安全层面。工作队的目标之一是必须确定一项国际战略，以应对全球和国家一级的挑战，处理当前资金短缺的问题，应付粮食紧急情况，尤其是应对粮食计划署和其他应急合作伙伴发出呼吁的紧急情况。

D. 城市贫困问题

24. 有必要根据减贫和发展战略，更好地理解城市贫困问题。许多发展中国家正面临严重的“贫困城市化”问题，这体现在贫民窟和非正规住区扩散规模前所未有，其人口已占城市人口的 70%。这种趋势已成为实现千年发展目标的最大障碍，因为绝大多数贫民窟居民无法获得体面住房、清洁用水和基本卫生设施、能源供应、卫生和教育设施以及安全和保障。他们也遭受洪灾和地震等自然灾害的风险。不断上涨的粮食价格对城市居民的打击比对农村人口的打击更加沉重，正成为造成城市地区饥饿和贫穷的新来源，粮食市场价格上涨，使城市居民越来越难负担得起。

25. 1996 年在土耳其伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类住区会议 曾呼吁开展可持续都市化以及有利于穷人的城市发展。《2007 年部长级宣言》进一步呼吁联合国系统各组织支持通过考虑到城市贫困问题的国家减贫战略。把可持续都市化和减少城市贫穷纳入联合国援助发展框架进程，是对联合国系统的一个主要挑战。

E. 就业

26. 2006 年《经济和社会理事会部长宣言》谈到充分和生产性就业的问题以及人人获得体面工作的问题。该宣言重申就业和体面工作对于消除贫穷和促进发展具有重要作用，强调必须把这些目标纳入国家和国际有关的发展和消除贫穷战略，以实现千年发展目标。该宣言要求，国际劳工组织（劳工组织）牵头推动对就业和体面工作问题采取协调一致办法，并促进将其纳入联合国系统的各项方案和业务活动。《2007 年部长级宣言》进一步重申就业在消除贫穷方面的关键作用，重申就业在包括减贫战略在内的国家发展战略中的中心地位。

27. 联合国系统内部涌现出一些支持这一做法的合作倡议。举例说，《开发署-劳工组织 2007—2008 年度行动计划》概述开展合作，支持妇女和男子享有充分和生产性就业和体面工作，认为这是国家减贫和促进具有包容性的经济增长的中心内容。劳工组织和粮农组织已承诺携手合作，努力改善农村穷人（包括妇女和男子）的生计并使之多样化，扩大农村地区体面工作和充分就业的机会。劳工组织和粮农组织还特别合作，促进农村地区合作社的发展，目的是创造农村就业机会，改善全球妇女和男子的生活和工作条件，向被国家和私营部门投资忽略的地区，提供必不可少的基础设施和服务。

28. 2007 年，行政首长理事会认可了劳工组织领导下编写的把就业和体面工作纳入主流的工具包，以便进一步促进联合国系统在就业问题上的合作，并把这一目标纳入联合国系统各机构的方案和行动。工具包提供了一个问题分析清单，以评估用户政策、方案和活动对就业和体面工作产生何种影响，并确定在哪些方面和

如何加以改进。自我评估的结果将构成每个机构制定和执行行动计划的基础，以便将就业和体面工作纳入其政策、方案和活动的主流。

29. 为在国家一级应用，对该工具包进行了修改。应有关驻地协调员的要求，在埃及和联合国的 3 个试点国家（莫桑比克、坦桑尼亚联合共和国和越南）运用了该工具包。在这些国家，向联合国国家工作队介绍了该工具包，将其作为审查联合国发展援助框架和国家发展框架的切实方法，以确定在体面工作和减贫方面，如何改进“一体行动，履行使命”的一致性和效率。国家一级下一个阶段的任务是向国家利益攸关者介绍工具包。

F. 可持续发展

30. 《2007 年部长宣言》重申了消除贫困、改变不可持续的生产和消费模式、保护和管理自然资源等目标之间的密切联系，重申它们是促进可持续发展的首要目标和基本要求。切实实现这些目标的有效战略需要与农业和工业政策、科学和技术、环境管理、减灾和适应性政策结合起来。

31. 目前面临的挑战加强了这种做法的必要。在农业和工业方面可持续利用自然资源和能源已变得十分必要，这不仅将减少环境退化和气候变化造成的日益破坏性的影响，而且也会加强并保持农业生产力和粮食保障。

32. 在这方面的几个机构间举措正在取得进展。举例说，联合国能源倡议拟订于 2004 年，帮助确保联合国系统在能源方面对可持续发展问题世界首脑会议作出一致反应。该倡议旨在促进全系统在能源问题上的一致方法，并考虑到其对工业活动、创造就业机会、交通、商业、微型企业和农业发展的影响。它促进联合国系统在这方面的连贯一致的做法。

33. 联合国水机制倡议的成立是为了协助会员国努力实现 2002 年可持续发展问题世界首脑会议和千年发展目标中与水有关的决定后续行动中的水和卫生目标。该倡议旨在实现联合国各机构和方案与水和卫生服务有关工作的一致性和整合，以便在该领域发出联合国系统的共同声音。这方面工作的范围包含水资源的各个方面及其发展、评估、管理、监测和使用（包括住宅用水及农业和生态系统的需求）。该倡议侧重于卫生设施的获得和使用以及水灾造成的损失、紧急情况和其他极端事件，包括其对人类安全的影响。

34. 其他联合国倡议旨在将环境问题纳入消除贫困和发展战略的主流，并将其纳入减贫筹资机制的主流。举例说，开发署-联合国环境规划署（环境署）贫困与环境倡议是一项合办方案，旨在为各国提供财政和技术支助，以便将贫困与环境之间的联系纳入国家发展规划进程的主流，如减贫战略文件和千年发展目标实现策略。粮农组织、农发基金、世界银行与德国技术合作署合作，努力支持通过建立农村金融学习中心为农村家庭和企业提供更好的金融服务，帮助建立发展中国家组织提供这些服务的能力。

35. 联合国系统各组织也开展了一系列联合研究和调查，旨在评估气候变化对贫困和饥饿各个方面的影响。举例说，粮农组织和农发基金计划于 2008 年拟订一项工作方法，以评估气候变化对农村地区的影响，用于国家气候变化适应战略。环境署，世卫组织和劳工组织也开展了一项题为“劳工与环境——天然协同效应”的联合研究，以探索劳工与环境保护之间的众多联系。

36. 正在行政首长协调会的框架内开展努力，以减少在应对气候变化方面由于部门和机构分散所造成的局限，并制定联合国系统在这个问题上更加协调一致的做法。类似做法是基于这样一种理解，即对气候变化的回应立足于可持续发展和公平，所采取的行动应该而且能够由会员国在授权给联合国系统各组织的任务范畴内开展。其总体目标是使联合国系统作为一个整体能够更敏锐地对各会员国的要求作出反应，这些要求是在气候变化框架公约谈判进程完成后以及根据国家一级确定的需求提出的。

37. 将气候变化问题纳入联合国系统方案和活动的主流将有助于平衡气候变化需求与实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标需求之间的关系，使两方面的努力相辅相成。秘书长最近一份关于联合国有关气候变化活动的报告（A/62/644）概述了联合国实体根据各自政府间任务，为免受气候变化影响的发展工作已作出和将作出的广泛贡献。在秘书长的主持下，预计行政首长协调会将在现有的协调和报告机制内进一步协调联合国系统有关气候变化的一致行动，动员所有有关联合国实体的参与。

G. 科学和技术

38. 技术创新可以为加快实现千年发展目标 1 发挥至关重要的作用，提高工业和农业生产力、推动环保、促进市场准入和社会服务并提高人力资源开发和社会包容。获得技术一直是发展中国家的主要关切。由于技术创新的步伐不断加快，获取最新的技能以利用新技术的重要性日益增长，发展中国家在这方面的关切日益加剧。因此，发展中国家，特别是最贫困的发展中国家从科学和技术以及最新创新中受益已变得越来越困难。

39. 要利用科学和技术的潜力促进消除贫困和进行发展，就需要将科学和技术政策与促进必要的体制能力、技能和基础设施的战略相结合，以获取、改造和传播适合发展中国家具体情况的技术创新。在这方面，《2007 年部长宣言》强调必须促进技术转让并建立发展中国家获取、改造和传播技术的能力，包括新的和对环境无害的技术以及相应的技术诀窍。

40. 联合国系统在这方面的支助主要侧重在以下四个方面：提高对与发展中国家经济和社会发展相关的科学和技术发展的认识；通过技能、体制和基础设施发展促进技术创新的获取、转让、改造和传播；通过南南合作促进技术转让；提供有关科技的国际条约和议定书的资料。联合国系统一直在促进科学和技术的使用，

以提高农业生产力、促进企业发展、增加市场准入和社会服务、促进贸易和投资流动并改善人的技能。

41. 举例说，联合国贸易和发展会议（贸发会议）着重于充分挖掘信息和通信技术促进中小型企业发展的潜力，帮助建立更牢固的体制基础设施，支持中小型企业使用信息和通信技术，特别是在非正规经济行业企业家和女企业家之间的使用，并改善对于最佳做法的了解，以便在企业家之间推广、传播和改造技术。

42. 粮农组织向发展中国家和发展机构提供援助，以通过一个独立的多方捐助者信托基金（国际技术研究促进灌溉和排水方案（排灌方案））制定和实施农业可持续农用水资源管理战略和方案。该基金资助发展中国家在灌溉和排水系统方面的研究、技术交流、管理创新和能力建设。

43. 该国际方案的目标是通过帮助农民、农民协会和服务供应商更容易获得适当的灌溉、排水、蓄水、盐度管理和洪水管理等技术和做法，减少农村和城市贫困、增加粮食保障并加强环境的可持续性。

44. 粮农组织、农发基金、开发署和世界银行是国际农业研究磋商小组的共同赞助机构。该磋商小组与国家农业研究系统、民间社会和私营部门协作，促进可持续农业增长和粮食保障，以便通过农业、林业、渔业、政策和环境方面的科学研究和相关活动消除贫困和饥饿。举例说，磋商小组赞助对农作物品种的研究，以便在发展中国家，特别是非洲生产高产、抗病作物。

45. 联合国教育科学及文化组织通过其技术和消除贫困项目，旨在促进穷人获得科学技术，使他们更了解工程和技术以及小企业发展在减贫和可持续社会和经济发展中的重要作用。该项目帮助获取信息和知识，并鼓励当地利用各种媒体对多元化需求作出反应。

46. 科学和技术促进发展网络是贸发会议科学和技术促进发展委员会开发和维护的一项倡议，是另一项重要的努力。它帮助获取联合国组织、其他多双边发展机构和非政府组织等在科学和技术促进发展领域开展的活动的信息，包括政策、方案、项目、关系网和伙伴关系机会以及在线出版物等。

47. 尽管提出了这些众多倡议，联合国系统在科学和技术方面的做法在联合国各机构的工作范畴内仍然不一致的。联合国需要一个科学和技术促进消除贫困方面更全面的做法，以着重科学和技术的潜力，解决贫穷和饥饿各方面的问题，包括新出现的挑战，如气候变化、生物燃料、农作物品种和热带疾病药品等。这可能还需要增强联合国系统的能力，把重点放在广泛的技术创新上。

H. 贸易

48. 国际贸易被广泛认为是经济增长和减少贫穷的重要推动力。不过，对贸易进行的研究表明，贸易的增长对减贫的影响在各国之间存在差异，取决于国家出口

的类型和多样化程度。因此，贸易自由化已不再被认为是减少贫困的灵丹妙药。人们认识到贸易自由化必须辅以工业和其他生产部门的发展政策才能在这方面有效发挥作用。

49. 联合国在贸易方面的做法长期以来一直强调，要圆满完成多哈发展回合贸易谈判，必须辅以加强最贫穷国家尚处于早期发展阶段的生产部门，也强调必须解决最为脆弱的社会群体的需要，以确保国家的生产部门不会受到过早的贸易自由化对经济和社会造成的不利后果的影响。

50. 人们主张以贸易援助补充贸易改革，以帮助各国应付与贸易改革相关的宏观和微观经济重大调整，在世贸组织贸易谈判中也是如此。由经合组织和世贸组织联合筹备的第一次贸易援助全球年度审查会议于 2007 年 11 月在日内瓦举行，促进了各国和各机构就如何提供贸易援助进行重要对话。联合国支持贸易援助的重点是形成供应方的反应，以免农产品贸易壁垒的撤消由于大量小规模耕作和基础设施的普遍匮乏触发强烈的出口反应。

51. 在全系统倡议层面，行政首长协调会方案问题高级别委员会经济发展工作队在联合国工业发展组织的领导下，开发了联合国系统提供的相关服务在线贸易能力建设机构间资源指南。

52. 个别措施层面的努力集中在促进贸易援助和建立发展中国家的能力方面，以减轻贸易壁垒的影响、商定贸易协定并实施贸易改革。贸发会议尤其注重建立国家能力，以便利利用贸易来扩大经济增长和就业机会，实现千年发展目标。在特定的阿拉伯国家，贸发会议已设立第六档的主题，重点支持通过创新、建立联系和知识管理实施包括千年发展目标在内的国际商定发展目标。这是为实现千年发展目标促进面向次区域增长的经济和贸易政策及统计分析工作的一部分。

I. 发展筹资

53. 根据千年发展目标 8，发达国家和发展中国家承诺合作促进发展并为发展筹资。但是目前发展中国家所能获得的资源依然不足以维持长期的发展和减少对外援的依赖。近年来，通过《巴黎宣言》所倡导的减免债务、官方发展援助、市场准入和援助增效，在提高筹资的质量和数量方面取得了一些进展。但是努力的规模还不够，并且依然是在捐赠方单独的战略范围之内进行而没有纳入基于国家所有权和主导权的综合努力。

54. 联合国系统对发展筹资的方针一直侧重于加强发展中国家在评估自己的资源需求、吸引和管理国际资源并创造国内资源、优化其使用方面的能力。有些国家由于缺乏数据和准确的资料，很难评估财政需求和制定全面的投资规划。联合国有几个倡议侧重于各种能力的建设：评估资源需求；分析外援流动的趋势和影响；在国内外寻找新的来源以增加筹资总量，包括通过公私伙伴关系、多方利益攸关者的方式和区域合作来提供公益。

55. 举例说，西亚经济社会委员会做过一项研究，分析阿拉伯区域援助流动的主要趋势和特征及其对经济增长和社会指标的影响，指出了提高援助流动实效而必须处理的关键政策领域。贸发会议侧重于培养非洲国家寻求不形成债务的国内外资源的新来源、增加供生产部门使用的发展资金总额的能力。贸发会议 2007 年题为《非洲的经济发展——开拓政策空间：国内资源调动和发展型国家》的报告，审查了非洲国家的潜力，即增加国内财政资源总量以减少对官方发展援助的依赖，实现发展资源多样化，并着重如何将这些资源用于生产性投资。

56. 在帮助发展中国家确定并解决投资决策和资源分配中的部门失调方面，联合国系统也可以发挥作用。举例说，按照目前在社会部门与农业的投资比例，非洲最贫困的国家将无法长期地维持它们的保健和教育系统。要想帮助解决这种失调，联合国可以倡导一个更广泛的资源和投资需求评估概念框架，把气候变化等新的和当前的挑战所需的资源纳入。

四. 将国家一级的经验和汲取的教训用于国家和国际干预

57. 国际社会广泛认为，解决贫困和饥饿问题不能搞“一刀切”。政策和战略要想奏效就需要考虑各国不同的国情和需求。国际社会的作用就是帮助发展中国家培养能力，以有效地使用政策空间和制定适当战略和政策来实现国家发展目标。

58. 在减少贫困和饥饿方面取得显著成就的国家探索了不同的做法。举例说，在近来全球减贫成就中贡献卓著的中国、越南和其他亚洲区域国家，强调了投资驱动型和劳动密集型经济增长。它们各自根据本国具体的需求和制约增长的宏观经济因素，制定了不同的政策蓝图，但它们都有共同的发展战略，即通过一套宏观经济、产业和技术相结合的政策来实现增长和再分配措施。它们还特别强调提高人力资本的技能水平，创造正式就业机会和提供公共社会服务。

59. 在农业大国，一些有效的做法强调投资于农村和农业发展和侧重劳动密集方法的农业制造活动。这些做法在农村地区带来了大量的新就业机会，虽然劳动力增加，但失业率却下降。在农村人口占多数、贫困率高的一些非洲（例如坦桑尼亚联合共和国、莫桑比克、乌干达和加纳）和亚洲（例如柬埔寨）的低收入国家，一些消除贫困和饥饿的成功策略强调了对农业部门采取更全盘考虑的做法，强调要在一些超出农业部管辖权以外的关键领域内，例如在农业市场和包括社会和金融服务在内的农村基础设施领域，采取协调的干预措施。这些国家所采取的多方利益攸关方的方式有助于促进在制定农村和农业部门政策的过程中地方的积极参与和自主权。由此产生的农村和部门政策在为日益增长的人口创造就业和创收机会方面已经开始产生成果。

60. 但是，对于大多数的穷国来说，如何解决制约增长的宏观经济因素和实施适当政策的挑战，将继续取决于国际机构和捐赠国的支助。要建设国家能力以制定

全面考虑千年发展目标广泛框架内有关贫困方方面面的发展战略，国际支助必不可少。

61. 实践表明，当国际发展合作战略能够根据千年发展目标的框架，促进开展有关贫困的性质和社会成本的全国对话时，则最为有效。在确定政策利弊、向政府推荐解决具体的宏观经济制约因素和目标的政策替代方案时，这种做法特别有效。通过支持并建设国家分析发展问题和制约因素的能力，并在制定扫贫战略和部门政策时鼓励地方的积极参与和自主权，联合国系统做到了这一点。坦桑尼亚联合共和国、越南和柬埔寨都是这种做法的成功范例。

62. 有证据又表明，联合国系统在促进发展战略方面可以发挥重大作用以更有效地将扫贫与增长政策联系起来。减贫战略文件进程和其他类似发展支助框架，包括贫困和社会影响分析，近几年来因为在战略中加上了过去所没有的社会因素，并更加注重设计和执行政策的机构环境而受到表扬。但是对于这些工具的政策内容以及究竟在多大程度上让地方决策者真正地当家作主还有很多严重的保留。一项具体的关切是引入社会政策使僵硬的经济战略和改革议程虽屡经失败而继续得到执行。联合国系统的一个关键挑战是如何确保现有的各种框架的依据是扎实分析各种发展政策包括与消除贫困和饥饿相关的发展政策对社会、环境和经济造成的影响，并促进地方对这些工具的积极参与和自主权。这需要联合国在提供支助时侧重于培养国家的能力，以分析贫困和饥饿的所有重要问题，并倡导国家参与，以确保将这些问题列入国家发展战略制定进程。同时还要将这些问题变成联合国发展援助框架的关键要素。

五. 结论

63. 在消除贫困和饥饿问题上，联合国系统在发展和采取更全面的方式方面取得了一些进步。这在创造就业、发展贸易、发展农村和农业方面特别明显。同时，在联合国系统支助国家扫贫努力的方案和活动中，还需要进一步努力使可持续发展层面与科技层面相结合。科学和技术、贸易和发展筹资也是跨领域的问题，需要在全系统内解决。

64. 如何加强联合国系统的支助，可以借鉴国家一级的一些经验。有证据表明，联合国系统可发挥作用，通过促进对政策互补性的较佳理解，帮助培养确定有效政策的国家能力和领导能力。这些政策互补性的例子包括：社会与农业政策，技术革新、扫贫与能源政策以及生物能源与粮食安全政策。联合国也可以发挥作用，倡导多方利益攸关方做法和伙伴关系，以促进更好地理解国家、区域和次区域的挑战。

65. 利用这一潜力需要加强联合国系统在分析、方案和业务各方面的合作。加强系统的分析能力对能否向发展中国家提供政策支助至关重要。为此，必须促进机

构间对广泛领域内的问题开展研究、分析和跨学科研究。特别是在统计、劳动、贸易和信息通信技术领域，需要进一步加强合作，才能分享联合国系统内现有的专业特长和知识，将它们应用于不同领域来促进发展中国家的扶贫政策和战略。

66. 方案协调一致，包括通过行政首长协调会方案问题高级别委员会和其他全系统的倡议的协调至关重要，特别是在实现联合国统一方法方面进步甚少的领域，如可持续发展和科技领域尤其如此。开发在这些领域工具包，对于简化联合国系统各组织的方案和政策中的这些方面可能是很有用的方法。

67. 在业务方面，联合国系统应该更有效地使用现有的国家一级的支助框架和工具，如联合国发展援助框架、减贫战略文件和贫困和社会影响分析，以确保这些框架都考虑到了贫困和饥饿问题的方方面面。为此，所有相关联合国机构都必须参与这些进程。

六. 建议

68. 兹建议如下：

(a) 加强国家分析农村和农业发展对社会，特别是对就业的影响的能力，以促进将社会因素纳入可持续的农村和农业发展战略；

(b) 培养国家分析水、土地和森林等各种自然资源管理对这些资源的直接依赖者生计的影响的能力，以根据国家发展战略使自然资源管理政策与减贫政策相结合；

(c) 促进将着重城市拥挤贫民窟的“城市支柱”纳入共同国家评估和联合国发展援助框架进程，以促进将可持续的城市化和城市减贫纳入国家扫贫战略；

(d) 促进将可持续发展和科技纳入联合国系统各组织的政策、方案和业务，以消除贫困和饥饿，包括通过开发全系统的工具包消除贫困和饥饿；

(e) 促进拟订一个包括信息和通信技术在内的科技促进减贫全系统工作方案。工作方案应该包括制定扶贫科技方案和支持发展以科技促进减贫的机构能力；

(f) 促进机构间共同努力以支持联合国贸发会议第六档方案，通过创新、建立联系和知识管理来加强包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的执行工作；

(g) 鼓励开发分析工具以确定资源与投资分配的部门失调，例如社会支出与农业支出之间的失调，并处理应付气候变化和城市贫困等新挑战所带来的资源新需求；

(h) 促进联合评估援助流动趋势和特征及其对农村发展的社会指标的影响；

(i) 联合国系统应该继续调动所有联合国机构和方案参与支助国家发展战略，以确保这些战略考虑到贫困和饥饿的所有相关方面；

(j) 联合国系统还应继续努力，促进国家对减贫战略的参与和自主权，办法是采取全系统协调机制和促进多方利益攸关方的方式以加强地方当局、公民社会组织和私营部门的参与。

附件

千年发展目标 1 (消除贫穷和饥饿): 联合国系统的举措

粮食保障和营养

- 为了加速取得进展, 实现千年发展目标 1, 世界粮食计划署 (粮食计划署)、联合国儿童基金会 (儿童基金会) 和世界卫生组织 (世卫组织) 三个机构的执行主任在粮食及农业组织 (粮农组织) 和民间社会合作伙伴的大力支持下, 成立了一个高级别机构间小组, 即“消除儿童饥饿和营养不良倡议”。该小组已制定一个工作计划, 支持各国政府加紧实施基于证据的营养干预行动, 同时借鉴由卫生组织牵头开展的国家加紧实行这类干预措施准备就绪情况分析资料, 以及其它类似工作。该工作计划的一部分是极为重视加强联合国系统的协作与协调。萨赫勒北部五个国家已经在实施这种办法, 东部和中部非洲也将很快采取该办法。

- 粮食计划署的食品换教育方案越来越多地在基本学习整套措施的框架下运作。这套措施包括 12 项干预行动, 目的是改善学校的保健情况和学龄儿童的营养。该整套措施的基础是集中资源用于有效学校保健框架。这一框架是一个部门间倡议, 为有效落实在学校保健方案内获得保健和营养服务提供环境。

- 消除饥饿国际联盟是总部设在罗马的联合国粮食机构、非政府组织、民间社会组织、私营部门和其它地方、国家和国际行为者之间的自愿伙伴关系。该联盟在 2003 年 10 月 16 日世界粮食日期间正式启动, 目的是作为建设多方利益攸关者平台的协调机制, 宣传消除饥饿。迄今为止, 有 19 个正在开展业务的国家联盟和另外 25 个处在不同发展阶段的联盟, 为动员一系列政府、联合国和民间社会行为者提供一个论坛。

- 在联合国系统内牵头就营养问题采取行动的儿童基金会正与联合国其他机构 (其中包括世卫组织、粮食计划署、粮农组织以及世界银行) 密切合作, 协调战胜饥饿的各项战略、政策和方案。

- 联合国大学—世界发展经济学研究所正在进行一项研究, 从经济、社会和政治的综合观点审查饥饿问题。

农村和农业发展

- 粮农组织支持发展中国家建立基础广泛的国家和区域粮食保障方案, 把政府、非政府行为者和国际行为者集中到一个共同框架之下。迄今, 已经通过国家进程拟订和批准了 30 个国家和区域方案, 15 个国家方案和 3 个区域方案已经在执行中。在非洲, 这类方案正在具体支持非洲发展新伙伴关系的非洲农业发展综合方案。

- 由政府 and 私营部门合作伙伴联合落实的国际劳工组织（劳工组织）培训促使增强农村经济能力工具，是一个以社区为基础的创收和创造就业培训方案，其目标是社会最边缘化的群体。这一工具显示，通过查明当地潜在的经济机会，设计和提供以社区为基础的培训以利用这些机会，以及提供培训后服务，如何能够扩大农村地区有限的技能发展机会并将之与就业挂钩。马达加斯加、尼泊尔、尼日尔和斯里兰卡目前正在调整和实施培训促使增强农村经济能力方案。

- 国际农业发展基金（农发基金）在布基纳法索发起了一个 1 900 万美元项目。该项目通过一个小型灌溉和水管理项目改善灌溉条件，从而将有助于大约 2 万农村贫困家庭加强作物生产和提高收入。该项目将首先开展一个信息、教育和传播运动，以增强参与者加紧开展作物生产并使其多样化以及支持销售活动的的能力。这个项目展示了农发基金利用略少于 30 亿美元的资金开展 184 个项目所采用的办法。

就业

- 劳工组织通过着眼于鼓励和支持公平增长的战略来解决发展中国家的就业需要。劳工组织在增长、投资和就业等方面促使与有关国际组织、政府和其他伙伴之间的政策对话和倡议，以促进公平增长战略。已经在大约 50 个国家运作的就业密集型投资计划协助各国政府制定和监测就业密集型基础设施方案，其中包括加强私营部门、以社区为基础的组织 and 负责这类方案的职能部委的能力。

科学和技术

- 联合国贸易和发展会议（贸发会议）的《2007 年最不发达国家报告》重点探讨知识、技术学习和创新促进发展问题。该报告首次全面调查了在科学和技术领域内最落后的最不发达国家的技术能力发展情况；贸发会议的《2006 年信息经济报告》则提出了一个有利于穷人的信息和通信技术政策框架，用于设计和评价信息和通信技术政策，评估这些政策对生活贫困的人产生影响方面的价值。

- 粮农组织和国际电讯联盟正在牵头开发电子农业信息和通信技术应用技术，以此作为信息社会世界首脑会议的后续行动。

- 国际原子能机构（原子能机构）具体探讨了有效转让核技术和知识以促进可持续发展的问题，其重点是粮食和农业、人类健康、水资源、环境和工业。在过去四年中，原子能机构消除贫困和饥饿的具体技术合作专题领域包括支持会员国的技术、研究和监管机构在国家发展、安全和保障方面发挥宝贵作用。对核科学与核技术的投入有助于以下几个千年发展目标相关领域的能力建设：可持续能源规划和发展；粮食和农业；人类营养和孕产妇保健；海洋和陆地环境保护。

可持续发展

- 联合国环境规划署（环境署）和劳工组织合作编写了一份环境署—劳工组织关于“绿色就业”的研究报告，该报告将在 2008 年年中印发；粮农组织、农发基金和劳工组织合作制定工作方法，计划在 2008 年评估气候变化在农村地区的影响，供国家级适应气候变化战略使用。

- 联合国森林论坛秘书处目前正在通过森林合作伙伴关系（这是一个创新型伙伴关系，成立于 2001 年 4 月，由 14 个与森林有关的主要国际组织、机构和公约秘书处组成）与联合国其他 14 个机构、基金和方案以及与森林有关的牵头国际组织合作，以加强协作和协同作用。通过该伙伴关系开展的一些协作活动力求促进和加强减缓贫穷工作以及改善生计。

- 森林合作伙伴关系已率先采取行动，推动有利于消除贫困和饥饿的可持续森林管理。关于所有类型森林的无法律约束力文书于 2007 年 12 月 17 日获得通过，进一步推动了监测世界森林状况以及保证对可持续森林管理做出长期政治承诺的各项努力。

发展筹资

- 在发展筹资问题国际会议 2008 年后续会议召开之前，贸发会议《2008 年贸易和发展报告》审查了自 2002 年拟订《蒙特雷共识》以来，世界经济所发生的变化对发展中国家为新生产能力提供资金所面临的挑战的影响。报告还审视了调整全球发展伙伴关系以适应全球经济相互依存的新特点、改革国际金融架构以及采取新办法以调动国内财政资源等问题。

- 贸发会议题为“调动财政资源：发展地方增长能力以在非洲实现千年发展目标”的项目，预计将提出一份关于加强国内资源在发展中作用的政策手册；而 2007 年贸发会议《非洲经济发展报告》（《开拓政策空间：国内资源调动和发展型国家》）则审查了非洲国家增加国内财政资源总量的潜力，以便减少对官方发展援助的依赖，促使其发展资源多元化，并着叙述如何把这些资源输送到生产性投资中。

其他举措

联合国系统行政首长协调理事会及其方案问题高级别委员会已经发起一系列磋商，商讨如何以最佳方式解决有关挑战，即进一步推动全系统支持非洲，其中包括确保关于非洲发展的各项举措之间的协调和协同作用。