

**2008 年实质性会议**

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，纽约

临时议程 * 项目 2(b)

发展合作论坛**国际发展合作的趋势和进展****秘书长的报告****摘要**

根据大会第 61/16 号决议，秘书长提交分析背景报告供发展合作论坛审议。本报告的内容取自 2007 年 7 月 5 日在日内瓦正式启动的论坛以及 2007 年 4 月 19 日和 20 日在维也纳及 2008 年 1 月 19 日和 20 日在开罗举行的国家高级别讨论会的讨论结果。

本报告的主要内容如下：

(a) 尽管在全球发展伙伴关系的一些领域已经取得进展，但贸易和投资以及发展中国家参与国际经济决策的协议并不符合预期。概括而言，取得的进展不足以确保发展合作能够快速实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标；

(b) 不把债务减免计算在内的官方发展援助的增长不及在 2010 年以前达到 1 300 亿美元的目标所需增长率的一半。多数捐助方都没有按规定行事，并且多数捐助方也没有为了达到目标预作充分规划。在此同时，来自非经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员的资金流动已有增加，有助于增加筹资的类别，但也同时增加了国际发展合作的复杂程度；

* E/2008/100。



(c) 援助分配不足以促成国际商定的发展目标的实现。虽然较大比例的援助提供给最穷困国家，但援助分配时常并不恰当地基于需要、成果或国家对外来刺激的容易受害程度。社会部门和治理两方面援助流动的增长对应于分配给基础设施和生产部门资金的下降。特别具有重要意义的是提供给农业的援助下降。此外，具有预算和部门支助形式的发展合作也增长缓慢；

(d) 《援助有效性巴黎宣言》的通过标志着阐明进展基准的大步改变，然而各项谈判并没有利益攸关方的充分参与。此外，《巴黎宣言》没有处理方案国政府极感关切的一些问题（例如附加条件）以及其他利益攸关方如议员和民间社会强调的问题（例如问责制和透明度）。巴黎进程主要监测援助的提供情况，但并未显示具有真正能力改变捐助方的行为或将援助实效与可持续发展的成果挂钩；

(e) 方案国家协调和管理援助的能力正在增长，公共财务管理、采购和记录方面的能力也有改善，但主要差距仍在得到最少支持的分析、政策、战略和评价方面的能力。多数能力建设都集中于核心部门，而对议会、审计人员和民间社会的需要的注意相当有限；

(f) 将国际商定的发展目标纳入国家扶贫战略和捐助方援助政策的主流是有选择性的。这些政策工具优先关注降低收入贫穷的经济增长、社会投资和包括法治的善政的一些千年发展目标，而其中许多工具较少考虑到平等、有利于穷人的增长、就业、饥饉和民主治理的广泛议程；

(g) 南南合作和三角合作是国际发展合作中日益重要的层面，它发挥了补充传统双边和多边援助的作用。南南发展合作几乎全部都是项目筹资和技术援助的形式，其中极少或根本没有附加条件。大约三分之二的南南发展合作都作为符合方案国政策的优惠贷款提供，因此降低了使债务不可持续的风险。

本报告也对上述各项问题提出了一些注重行动的建议，包括发展合作论坛未来可能发挥的作用。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	4
二. 全球发展伙伴关系：参差不齐的进展	6-20	5
三. 国际发展合作的最近趋势	21-103	7
A. 援助质量：捐助方增加，提供的援助不足	21-29	7
B. 分配援助最大限度地推动国际商定发展目标的进展	30-44	10
C. 加强援助质量和实效的框架	45-65	14
D. 建设援助协调和管理能力	66-75	18
E. 将全球目标纳入发展战略和援助政策主流	76-87	19
F. 南南合作和三角发展合作	88-103	22
四. 政策意见和建议	104-112	24

一. 引言

1. 世界各国首脑在 2005 年世界首脑会议中，认识到需要一个更有效力的经济及社会理事会作为一个主要机构，就经济和社会发展问题进行协调、政策审查、政策对话并提出建议。为了达到这项目的，世界首脑会议决定理事会应召开每两年举行一次的高级别发展合作论坛，审查国际发展合作的趋势和进展，包括战略、政策和筹资问题，推动不同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。

2. 作为加强理事会的一部分工作，发展合作论坛获得授权，设法查明国际发展合作中的差距和障碍，以期就增进理事会的协调和效力的切实措施和政策备选方案提出建议。预期论坛也将作为分享经验和教训的平台。

3. 本报告分为三部分：

(a) 第二节简要说明落实全球发展伙伴关系的进展，同时特别专注私人资本流动、债务减免、贸易和制度问题。¹

(b) 第三节审查国际发展合作的具体趋势和进展，并特别专注利益攸关方在筹备活动中认为对增进国际发展合作的协调和效力至关重要的六项问题：²

(一) 落实援助承诺；

(二) 为实现全球发展议程分配援助的做法和所涉问题；

(三) 如何进一步改善取得援助实效的现行框架；

(四) 增进国家援助协调和管理能力方面的进展；

(五) 国际商定的发展目标，包括千年发展目标纳入扶贫战略和援助政策主流的程度；

(六) 南南合作和三角合作在国际发展合作中的作用；

(c) 第四节提供如何增进国际发展合作的协调和效力的政策建议供会员国审议。

4. 发展合作论坛预备成为对发展合作问题进行全球各方对话和作出政策审查的关键机制。作为起步，在 2008 年论坛进行的讨论将通告 2008 年 11 月 29 日至

¹ 第二节应配合筹备在多哈举行的发展筹资问题国际会议后续会议的最新报告和摘要一起审议 (A/62/217)。相关报告和摘要请查阅：www.un.org/esa/ffd。

² 背景文件见：www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml。

12月2日在多哈举行的发展筹资问题国际会议后续会议和2008年9月2日至4日举行的阿克拉援助实效高级别论坛。这将是本报告的主要内容。

5. 每次发展合作论坛均可根据相关进程进行的活动和发生的事件，灵活讨论国际发展议程上的各项重要问题，因此，提供比较长期的观点可以成为这个论坛的决定性特征。

二. 全球发展伙伴关系：参差不齐的进展

6. 过去五年世界经济史无前例的增长使发展中国家获得巨大惠益，目前已占有世界商品贸易和内向外国直接投资的三分之一。2007年，发展中国家对世界经济增长的贡献也超过40%。不过，整体经济绩效的改善并不必然消除国内的穷困，因此，最贫穷的国家并不享有生活程度相称的改善。

没有各方协调一致的政策，发展合作只能产生有限的影响。

7. 尽管全球发展伙伴关系的一些领域已经取得进展，但关于贸易和投资以及发展中国家参与国际经济决策的协议并不符合承诺和预期。这种情况令人感到关切，因为对蒙特雷共识的核心领域缺乏全面一致的政策，发展合作的影响将极其有限，或甚至根本不会产生影响。

私人资金流动增加但贸易前景依然黯淡

8. 私人资金流动的进展大都与2002年以来流向发展中国家的资金大幅增加有关，净流量在2007年创下记录，几达10 000亿美元。中等收入国家占流向发展中国家的4 560亿美元外国直接投资的绝大部分，其中五个国家占了这种投资的46%。

私人资金流动正在增长，但对除贫方面的投资关注不足。

9. 外国直接投资均集中在初级商品部门，特别是石油方面。对非洲采掘业的投资尤其强劲。在亚洲，外国投资都拥往制造出口业；在拉丁美洲，外国直接投资只涉猎几个部门，主要是对私有化作出反应。尽管其中有些流动刺激了出口，但对就业的倍增效应依然不彰。流向发展中国家的投资流动急剧增加，但对除贫方面的投资却同样关注不足。

10. 汇入发展中国家的款额，除用于消费之外，也助长了储蓄、信贷和其他形式的投资，其数额也急剧上升（在2007年达到2 400亿美元）。

11. 在国际贸易方面，近年来有限的发展中国家发挥了日益重要的作用。2007年，发展中国家超过以往的记录，占世界商品贸易的34%，但这主要是高昂的商

品价格的缘故，而最不发达国家的商品贸易只占 0.9%。南南贸易的增长目前快于全球贸易，不过三分之二的这种贸易都集中于亚洲。贸易也越来越集中于扩大区域贸易协定的伙伴之间（目前为 45%）。

国际贸易的惠益仍然分配不均。

12. 扩大国际贸易的惠益的进展缓慢，并且不均匀。由于感到没有充分考虑到发展中国家的需要和关切事项，多哈贸易谈判回合黯淡的前景尤其令人关切。尽管原则上已经就免除最不发达国家进入发达国家市场的关税和配额达成协议，但出口和生产津贴以及产品倾销继续扭曲了全球的贸易状况。发展中国家支付给其它发展中国家的关税也继续阻碍了贸易流动。

13. 正如目前由于高涨的石油和粮食价格造成的问题所显示的情况，在保障发展中国家不受商品价格动荡和外来经济刺激方面少有进展。目前补偿性机制效用有限，这部分归咎于使国家无法对经济震荡作出反应的因素，而代之以采用紧缩金融和货币政策。

债务减免方面的一些进展

14. 债务减免方面的进展主要来自重债穷国债务倡议和多边债务减免倡议；预期这两项倡议将减免 31 个国家超过 90% 约 1 000 亿美元的债务。这类受惠国的偿债数额从 2000 年至 2006 年平均减少了国内生产总值的 2%，而扶贫支出从 7% 以下增加到 9% 以上。但许多重债受惠国仍被视为具有重陷不可持续的债务的高风险。

增加援助用以减免大额债务。

15. 大多数债务减免并非是增加的定向援助的附加部分，其中一部分是信贷机构间的调剂，用以结清未偿债务。事实上，债务减免作为捐助方援助的一部分在 2005 年到达顶峰 23%，在 2007 年下滑到 8%。对负有外债的许多发展中国家而言，考虑到它们的增长需求和克服债务压力所需的政策空间，可能需要提供更多的债务减免。

16. 大量拥有巨额私人债务的中等收入国家债务沉重，并在前景暗淡的世界经济中可能面临债务困扰。然而，目前的私有债务重组办法专注于中期目标，因此，并不必然对这些国家在困境之后给予一个重新开始的机会。³

³ 见 A/62/217。

国家一级的进展没有反映在全球一级

17. 在国家一级，近年来发展中国家的正确政策、善治、便商和法治等指数均稳健向上。宏观财务管理、法律和法规框架以及国家发展战略也同样都有改善。

在加强发展中国家的影响和参与方面作出的进展有限。

18. 在此同时，体制问题的进展极为有限，而加强发展中国家参与国际金融决策和规范制定方面的努力尤其欠缺。国际货币基金组织展开了管理结构的经常性改革，世界银行也发动了本身的改革进程，并作出一些努力，以便加强发展中国家在国际组织中就各项决定进行谈判的能力。

19. 不过，尽管所有利益攸关方都认识到需要改革，但这些有限的改变并没有以简单和透明的方式反映出发展中国家参与全球经济的现况。尤其是发展中国家在制定全球金融规则方面的影响渺小，因此，这些规则依然无法迎合发展中国家的需要和能力，更遑论满足它们的发展期望。

全球面临的挑战

新出现的全球问题可能破坏全球发展伙伴关系的进展。

20. 一些先进经济国家财务部门的不稳致使全球经济前途未卜之际，对于经济低迷可能导致保护主义的出现日益感到关切，这将对发展中国家的出口和投资流动都造成不利影响。粮食和能源价格的上升也造成全世界消费者的损失，对依赖粮食和能源的贫穷国家危害尤其显著。此外，气候变化也已成为一项新的风险因素，以致发展中国家要求取得更好的技术和大幅要求增加供资，以便有效回应这项全球挑战。总而言之，在全球发展伙伴关系方面取得的进展尚不足以确保发展合作对实现国际商定的发展目标作出快速进展。

三. 国际发展合作的最近趋势

A. 援助质量：捐助方增加，提供的援助不足

援助低于承付额

21. 到2007年底，官方发展援助额是1 037亿美元，比2004年名义上增加了15%。不过，由于2005年的官方发展援助的实际数额差不多减少了13%，官方发展援助/国民总收入的比率从0.33%降低到0.28%。2006和2007年的数额减少是因为在2005年对伊拉克和尼日利亚一次性地减免了债务。

援助在 2005 年达到巅峰，最近几年走了下坡。

22. 面对这一实际趋势，捐助方 2005 年的认捐数额令人比较不敢乐观，因为根据承付数额，原来预计官方发展援助数额会从 2004 年的 800 亿美元增加到 2010 年的 1 300 亿美元。在这方面，欧洲联盟原来也规定，在 2004 年以前加入的 15 个国家把官方发展援助共同指标到 2010 年增加到占国民总收入的 0.56%，到 2015 年占 0.7%；其余 12 个成员国的指标是到 2015 年增加到 0.33%。许多欧洲国家还制定了更高的个别指标。⁴

23. 减免债务的暂时增加并不能反映向发展中国家真正提供的可用于方案的援助。考虑到这一点，经济合作与发展组织（经合组织）计算的结果表明，官方发展援助（不包括债务减免）的增长率要增加一倍才可能到 2010 年达到 1 300 亿美元的指标，而且大多数捐助方并没有兑现诺言，必须做出前所未有的努力才可能实现它们自己的承诺。

24. 同样重要的是，捐助方没有事先规划如何达到援助指标。发展援助委员会最近的一项调查表明，按照成员国最近关于增加捐助额的规划，要比 2010 年的指标少 380 亿美元。同时，欧洲联盟只有九个成员国达到了欧洲联盟规定的目标，即在 2010 年以前规定每年增加的指标。不过，还有五个成员国正朝着这个目标努力。

供资来源和分散现象增加

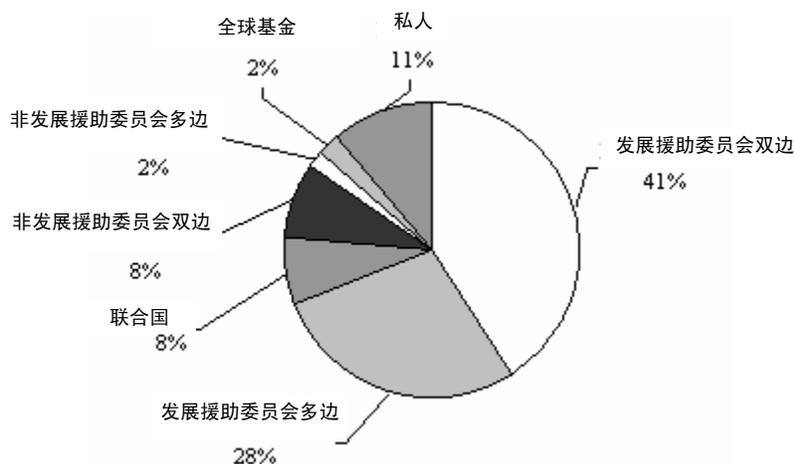
发展供资来源，特别是用于南南合作和私人慈善基金，迅速增加。

25. 近几年来，从正常的发展援助委员会渠道之外提供的发展合作资金增长迅速，特别是用于发展的南南合作和私人慈善基金，在 2006 年分别增加到 126 亿美元（占发展合作总额的 9%）和 148 亿美元（11%）。⁵ 全球和纵向多边基金（大多数由发展援助委员会捐助方供资）大约占这些资金总额的 2%。不过，发展援助委员会捐助方和国际组织继续占全球援助资金总额大约 3/4（见图 1）。

⁴ 一些国家承诺把官方发展援助/国民总收入的比率保持在 0.7% 以上，包括：丹麦(0.8)，卢森堡(1.0)，荷兰(0.8)，挪威(1.0)，瑞典(1.0)。还有几个国家承诺将提早实现 0.7% 的指标：比利时(2010)，法国(2012)，爱尔兰(2012)，西班牙(2012)，联合王国(2013)。

⁵ 详细情况请参看关于“南南与三角发展合作最近的趋势和进展”的背景研究报告（见 www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcfbcjgrd.shtml）。

图 1
2006 年发展合作资金来源



26. 在资金来源方面，多边性质的发展合作略有减少。多边援助大约继续占全球援助数额的 40% (占发展援助委员会捐助方供资总额的 50%)，但是这些资金中大约 50% (包括联合国) 是指定用于特定措施、部门或专题。专用捐款是否真正能够提高发展的效用还有待澄清，但是已经在多边援助的管理和协调工作方面造成扭曲。⁶ 还有一些资金是通过全球基金和民间社会组织提供，没有通过多边基金，这对于整个发展效用的影响有多大，我们也所知不多。

多边性质的发展合作正在减少。

27. 最近出现的情况是捐助机构的数目越来越多，目前估计超过了 1 000 个，包括 56 个双边机构和 230 个多边机构。30 多个发展中国家的政府现在必须与 40 多个机构打交道。机构数目增加产生了一些重要的优点，包括使一些方案国家、特别是资金来源比较少的国家扩大了筹资来源，由于风险分散，提高了资金的稳定性和可预测性。机构数目增加也提供了更多观察发展问题的角度 (从国家和部门发展战略到技术和专门知识转让)，向基础设施和生产等资金不足的部门提供更多资金。

捐助机构增加得越来越快。

28. 不过，机构数目增加可能产生更多的缺点，包括关于发展优先事项和条件的矛盾，全球基金增加专用捐款，以及交易费用大幅度增加。到 2005 年，全世界的捐助方活动超过了 65 000 次 (1997 年是 20 000 次)，有些国家的捐助方活动

⁶ 见 A/62/73-E/2007/52 和 A/62/253。

超过了 1 000 次。随着这个领域的参与者增加，每个捐助方的平均捐款额跟着减少（从 250 万美元减少到 150 万美元）。机构数目增加还干扰了发展中国家的能力，因为政府工作人员要改变工作，成为项目的对应工作人员或捐助方工作人员，要对技术援助花费资金来管理项目或者对并行的项目的执行单位花费资金，并且在全球和国家一级增加与捐助方协调的费用。

29. 要避免数目增加和分散现象产生的问题，捐助方必须设法：

(a) 减少作为优先伙伴的发展中国家的数目。如果再增加援助数额，就可以使援助进一步集中在一些国家，成为“捐助方的最爱”。

(b) 通过分工合作，减少在一个国家或特定部门的捐助方数目。这样做虽然可以减少分散现象，但往往是由捐助方推动，而不是由方案国的分析和政策推动。

B. 分配援助最大限度地推动国际商定发展目标的进展

30. 国际发展合作的一个重要问题是援助的分配不足以推动国际商定发展目标的进展。这种情况出现在发展中国家集团、区域、个别国家以及国家内地区之间的援助分配上，也出现在部门和不同类别援助之间的援助分配上。

援助分配没有最大限度地推动实现发展目标。

31. 在发展中国家集团之间，给最贫穷国家的援助增加得比整个援助快。过去十年期间，提供给最不发达国家和低收入国家的援助在援助总额中所占的比率大幅度增加，分别为 34% 和 63%。欧洲联盟有 9 个成员国分配给最不发达国家的官方发展援助在它们的国民总收入中占 0.15% 到 0.2%，还有 6 个成员国计划到 2010 年达到这个目标。不过，提供给最不发达国家的官方发展援助在发展援助委员会成员国的国民总收入中仍然只占 0.09%。

32. 给非洲提供的援助已经减少，远远低于国际社会 2005 年承诺的目标，就是到 2010 年把提供给非洲的年度援助额增加一倍，每年从 250 亿美元增加到 500 亿美元。可是，如果不计算减免债务，自 2005 年承诺以来给非洲的援助实际数额只增加了 10%。虽然有一些发展援助委员会捐助方制定了向非洲重新分配援助的具体计划，但是许多国家远远没有达到它们的指标。

1. 分配模式

33. 过去十年期间，“偏重小国”（人口少的国家得到的人均援助额较高）的情况已经减少。可是，仍然有很大数额的援助提供给贫穷人口相对来说比较少的国家，因此减少了援助对于实现国际商定发展目标的影响力。同样重要的是，援助的分配没有超越人均收入概念，按照多层次贫穷或需要的措施分配。援助的分配也没有考虑到“贫穷效率”概念，把一个国家贫穷的规模与每一援助美元发挥的减少贫穷的作用合并考虑。

34. 造成这种现象的部分原因是大多数捐助方还没有根据一个客观、透明的基础，在国家之间分配援助。1990年代以来，有几个援助方制定了一些模式，在不同程度上用来决定在国家间分配援助或预先选择它们要提供援助的国家。有些模式是根据捐助方对于方案国家的政策和机构质量的评估，但是这破坏了国家自主权原则，因为缺乏政府和民间社会的参与。另外一些捐助方更多考虑国家的需要、结果和成果，或者考虑一个国家从其他捐助方得到的援助数额，以期纠正国际援助分配的不平衡状况。不过，援助的分配大部分仍然基于政治、战略或经济考虑。

援助没有按照客观、透明的标准分配。

35. 由于使用按照执行结果的模式，多边开发银行大幅度改变了援助分配办法，把援助分配给它主观上认为在治理和政策方面“执行结果最好”的国家，而不是分配给取得了更多可以客观衡量的发展成果的国家。按照执行结果分配援助也越来越影响一些双边捐助方对于优先方案国家的选择。

援助越来越分配给在治理和政策方面“执行结果最好的国家”。

36. 政策和机构的质量虽然重要，但是执行结果指数与发展成果指数之间的关系并不是很明确，特别是如果考虑到外来冲击对成果造成的影响。援助的分配最好既能够照顾到最大限度地推动国际商定发展目标的进展，又能够在透明的框架下照顾到效用和公平原则，把一些国家在结构上容易受到外来冲击的因素列入考虑，特别是因为援助在预防和减轻外来冲击影响方面可以发挥很大的作用。

37. 在这种情况下，要对发展援助委员会向多边组织捐助的资金进行双边分配变得更为困难。虽然通过多边机构提供更多援助可以向低收入国家分配更多资金，从而纠正战略上或经济上的分配不平衡状况，但是好几个多边机构已经在强调政策和机构，不再强调需要或结果。

2. 在大趋势的背后

38. 隐藏在整体趋势后面的是这样一种情况：相当多的国家得到的援助远远超过按照需要或执行结果应该得到的援助（“捐助方的最爱”），几乎同样数目的国家得到的援助远远低于应该得到的援助（“捐助方的孤儿”）。2009年，15个方案国继续得到60%的双边援助。另一方面，一些国家不属于冲突后情况但面对严重国内压力，它们的人均援助数额平均只有其他国家的三分之一不到。这种情况在很大程度上反映了缺乏一种国际制度，用来评估援助的分配是否根据需要或成果，并用来调整援助的分配，公平地援助各国，使得国际社会能够发挥援助的最大效果。

援助不一定提供给各国最贫穷的区域或最贫穷的群体。

39. 在国家内部，许多方案国表示，捐助方比较注意的区域或团体，往往是最靠近首都或可用的基础设施，或者被认为最贫穷，或者是与个别捐助方有长期联系。

捐助方表示，有些国家发展战略的重点是支持政府的区域或团体，而不是最需要帮助的人。因此，在国家内部，援助往往没有用在最能够推动国际商定发展目标的地方。

3. 部门分配

提供给社会部门和治理的援助增加，给经济基础设施和生产部门的援助减少。

40. 过去 25 年来，在部门方面（见图 2 和图 3），分配给保健、教育和其他服务等社会部门的援助急剧增加（从 10-15% 增加到 30%）。对治理的援助也从接近于 0 增加到 10%。与此相对应的是，经济基础设施（从 25-30% 减少到低于 15%）和生产部门（从 27% 减少到只有 7%，尤其农业部门减少最多，从 19% 减少到 4%）所占的比例下降。

图 2

1980-2006 年部门分配 (社会和有关部门)

(占官方发展援助百分比)

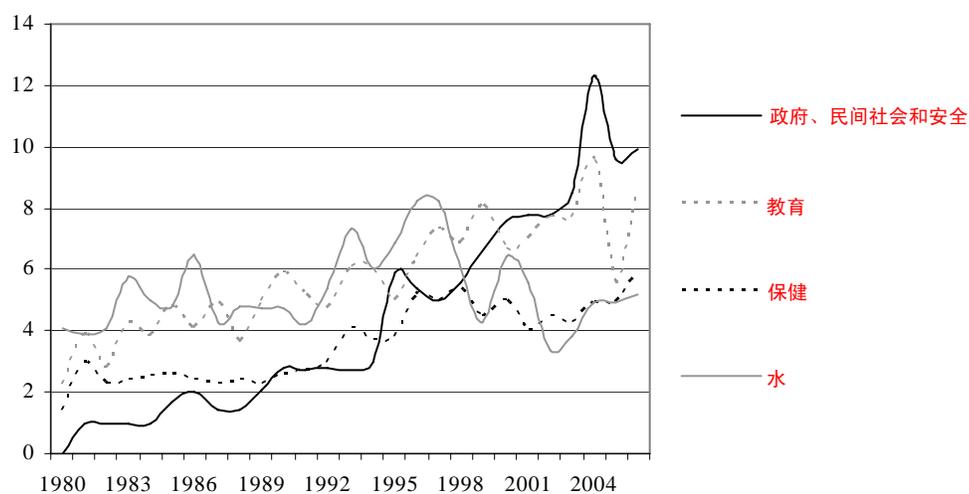
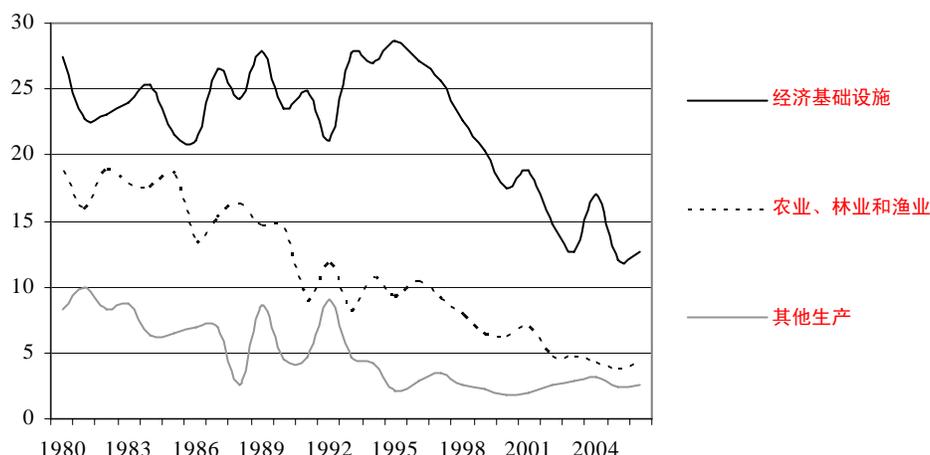


图 3
1980-2006 年部门分配 (经济和生产)

(占官方发展援助百分比)



41. 这种趋势令人担心，而且绝大多数分析最近也指出，对基础设施（交通、能源、水以及信息和通信技术）、农业技术和小额信贷的投资对于实现千年发展目标 1 的收入、贫穷和饥饿部分至关重要。因此，越来越多的证据显示，一些捐助方增加了对基础设施、贸易和生产的支持。最近发生的全球粮食危机也有可能对于恢复农业援助产生同样的影响。

关于社会部门的“速赢”行动占主导地位。

42. 甚至在社会部门中，被认为比较容易实现的千年发展目标——例如针对主要疾病和初等教育的“速赢”行动——也获得更多重视和资金。这种行动除了使水、环境卫生和营养等部门的援助减少，也造成保健和教育服务等部门的资金不足，尽管全民教育快车道倡议以及加强全面保健系统等工作正在纠正这种偏颇。

4. 援助的类别和模式

43. 关于援助的类别，⁷ 在发展援助委员会的捐助方中，项目（大约占 34%）和技术合作（20%）仍然是主要部分，债务减免有短暂的增加。紧急情况 and 粮食援助最近也有增加（到 9%），行政费用、助学金和在发达国家避难的难民占 8%。关于不同类别的援助如何对可持续发展做出贡献的全面评估还有待进行。

⁷ 援助类别的详细分类仍然很难确定，因为方案或项目中包括了许多技术援助成分，部门预算支持在公布的统计数字中也没有单独列出。

预算支持更为切实有效和可以持续，但是增加的速度很慢。

44. 不过，对于一般预算和部门预算的支持已经证明比其他类别的援助更为切实有效而且可以持续，因为这种支持提高了国家自主权和问责制，加快了付款速度、增加了公共支出的分配和业务效率。这种支持与项目援助相比，还减少了扩大援助的边际交易费用，而且不会增加腐败的风险或减少调动预算收入。因此，越来越多的捐助方转而使用预算支持办法。不过，预算支持的增加速度很慢：2006年，预算和部门支持大约只占援助总额的10%。虽然有一些国家现在获得大约50%的预算支持，但是许多发展援助委员会以外的资金、纵向基金和民间社会组织继续着重项目援助工作。

C. 加强援助质量和实效的框架

45. 考虑到质量和实效是取得可持续发展成果的关键因素，令人惊奇的是，2002年在墨西哥蒙特雷召开发展筹资问题国际会议以前竟然一直没有制定改善援助实效的协调一致议程。自那以后，经由颁布关键原则（2003年在罗马）和可监测指标（2005年在巴黎），援助实效议程得到了深化。

1. 《援助实效问题巴黎宣言》：一步改革但没有充分参与

46. 《援助实效问题巴黎宣言》标志着在阐明进展基准方面的一步改革，然而，谈判进程并未得到所有利益攸关方的参与。在提供援助的国家之间，发展援助委员会成员主导了讨论。发展中国家参与有限，民间社会组织和私营基金会也很少参与。这虽有利于达成协议，却使《宣言》没有得到常规国际多个利益攸关方进程的核可。

《巴黎宣言》的谈判没有得到所有利益攸关方的参与。

47. 监测进展的进程自2005年以来集中注意和讨论的是国家一级的实效。此外，还开展了由经合组织捐款国和多边机构，以及发展中国家为整个捐助者集团制定行动计划的做法。然而，这并未帮助发展中国家要求个别捐助者对实现《宣言》所定目标负起更大责任，或以设计它们自己的发展合作政策的方式领导该进程。根据2006年的调查，巴黎机制还不足以在全球一级监测捐助者的援助承诺。

48. 同样，援助实效议程还没有表现出改变捐助者行为的能力。发展援助委员会进行的和方案国家独立进行的对执行这些承诺所获进展的评估，显示出捐助者还远未实现这些承诺，尤其是能力建设、以方案为基础的办法和相互问责等承诺。援助质量低下在接受较低水平援助的国家尤其明显，这使援助非但数量不足，而且较少实效，从而使援助分配的扭曲现象更加恶化。

援助实效议程还没有改变捐助者的行为。

49. 《巴黎宣言》没有处理发展中国家政府主要关心的几个问题（例如，对援助附加条件、能力建设、可预测性、对付冲击的灵活性、政策和程序条件性、减让性），以及议员和民间社会组织等利益攸关方所提倡的其他问题（包括问责制、透明度、以及两性平等、人权和环境等贯穿各领域的问题）。

2. 援助类别和能力建设

50. 援助附加从捐助国购买商品和服务的条件，估计会使成本增加 25% 至 60%，减少了援助的资金效益。2001 年，发展援助委员会捐助国同意对给予最不发达国家的援助取消附加条件（粮食援助和技术援助除外）。许多捐助者还更进一步，增加了没有附加条件的援助，从 2002 年的 43% 增加到 2006 年的 53%。但是，发展援助委员会 20% 的援助有附加条件的情况并未向发展援助委员会报告。粮食援助、技术援助和给予非最不发达国家的援助仍有附加条件，没有附加条件的援助也有一大部分花在捐助国。

一大部分援助有附加条件的情况并未报告。

51. 官方发展援助用于在方案国家购买商品和服务的比例仍然很低，破坏了援助花在促进发展中国家私营部门增长方面的“第一轮效果”。虽然有些多边和双边捐助者优先采用当地供应商，但若干捐助者的采购方法含有扭曲的规定，有利于岸外供应商，当地和区域企业往往没有能力赢得由援助供资的合同。

52. 将技术援助转化为能力建设方面一直缺少进展。巴黎指标没有跟踪技术援助对发展国家能力的影响，方案国家指出，只有约四分之一的技术援助转化为能力建设。报告着重强调有必要加紧监测：能力建设成果、方案国家带头设计和管理、以及当地和区域采购专门知识。

3. 确保可预测性，同时保持灵活性

53. 可以预测的援助使发展中国家能够规划长期发展战略、中期开支框架和年度预算。这既适用于项目援助——拖延可能对实际经济造成不利影响（例如，电力短缺），也适用于方案援助——预算资金支助或是粮食或基本必需药品等商品支助的拖延可能严重干扰预算和方案规划。

有些方案国家已经改善了可预测性。

54. 总的来说，援助一般远比预算收入变化无常，只有 60% 至 65% 的援助得到捐助者在排定的财政年度内支付。约 40% 的援助是安排成多年期的，不到一半的援助在协议中列有具体支付日程。但是，有些方案国家已经改善了可预测性，原因是预算支助绩效评估框架含有“保证部分”，有些捐助者增加了多年方案拟订以配合已计算费用的中期开支框架，或方案国家的部门计划。

为对付外来的冲击，灵活性也至关重要。

55. 但是，重要的是可预测性必须与灵活性取得平衡。方案国家和捐助国的政府都可能改变或换届，有新的优先事项和任务，需要不同类别的援助或着重不同的部门。为对付外来的冲击，灵活性也至关重要，无论是宏观经济的冲击（诸如进口价格上升或出口价格下降），还是自然灾害的冲击。这是援助表现最差的一个方面，对两种冲击都只有约 15% 的灵活性。

4. 政策和程序条件性

56. 造成不可预测的一个关键原因是政策条件性。许多发展援助委员会捐助国和多边组织传统上是根据商定条件支付援助的，尽管研究显示，在绝大多数情况下基于政策的条件性效用不彰、侵扰和不当限制了政策空间。此外，条件往往不必要地多而繁琐，增加了交易费用，导致援助的支付助长了周期性波动：当一国的政策脱轨、减少增长或预算收入时，援助的流动也下降，加快了国内债务或欠款的增长，或削减了投资支出。

造成不可预测的一个关键原因是政策条件性。

57. 自 1990 年代中期以来，捐助机构简化条件的企图只取得有限的成果，因为机构内部激励机制仍然鼓励这种做法。这种努力在一定程度上被与治理指标有关的条件扩散所抵消。通过多捐助方预算支助和部门政策阵列来协调政策条件的做法，起初往往会导致条件的“最高公倍数”，即每个捐助方都在清单上增添一些条件。经过一段时间后，有些方案国家终于能够增加预算支助的可预测性，办法是提高透明度以及在解释履约情况方面的灵活性，从而限制了立即触发暂停支付的情形。

与治理指标有关的条件已扩散增多。

58. 程序条件性也对迅速支付构成严重障碍，尤其是项目援助的支付。财政、体制和分析性先决条件可能将援助的开始支付推迟长达一年。支付程序可能加上 9 个月，财务管理和采购程序又加上一年，实质性报告和审查也可能长达一年。方案国家累赘的程序有同样的效果，如果援助的支付按照国家程序，就会推迟捐助方条件的履行或项目的执行。

59. 总的来说，支付推迟会破坏关键项目的执行，浪费本可专门用于方案/项目目的的资源，并导致错误认识：以为方案国家在“吸收援助”方面遇到困难。《巴黎宣言》只集中注意其中一些问题，⁸ 而忽视了造成推迟的其他关键因素，诸如对应资金、人员雇佣、编集报销单据、通关、复杂的采购程序、交运前检查和未能将程序的实施分散化。

⁸ 诸如平行执行单位。

5. 按统一的减让性条件提供额外资金

60. 另一个关键问题是供资的减让性。官方发展援助一般作为赠款提供（2005–2006 年 89% 是赠款），而非官方发展援助贷款则触发许多债务危机，发展中国家仍然需要借款来为其发展供资。国际讨论集中注意确保审慎对待发展中国家如何取得贷款和贷款方如何提供贷款两方面，尤其是最近曾获得债务减免的国家或债务可能再次沉重到无法维持的国家。结果，国际金融机构对于借出非减让性贷款给方案国家变得更加小心，多边开发银行对不负责任地借款的国家采取削减新的减让性资金的措施，经合组织则颁布准则阻止过分积极地提供出口信贷。

61. 然而，决定方案国家是否能够为其发展方案筹资而又保持债务可以承担的关键因素是，能否取得足够的高度减让的官方发展援助赠款和贷款（这可以防止成本更高的外债或内债）。低收入或易受伤害的国家更是这样，它们的外汇收益或预算收入非常少而且波动无常。由于目前发展援助委员会没有为发展方案提供足够的减让性资金，发展中国家越来越依靠向其他来源借款。

目前对什么是减让性贷款并没有一致意见。

62. 这个问题如此重要，令人惊讶的是，目前对什么是减让性贷款（即官方发展援助）并没有一致意见，发展援助委员会和基金组织采用完全不同的标准。⁹ 在非减让性市场借贷中大多数可兑换货币的现行利率都符合发展援助委员会的标准，这一标准已不再能够保证足够的减让性。

6. 透明地寻求贯穿多个部门的成果

63. 关于透明度，方案国家的公民和议会日益要求更好地获悉国家一级发展合作的情况，这构成改善国家问责制和促进本国自主权的关键先决条件。然而，关于预计的援助承诺和支付、援助附加的政策和程序条件、以及有关援助政策和谈判的关键文件，公开提供的资料数量有很大差别。在这方面，各方案国家的相互问责机制在将议会和民间社会纳入这种讨论的程度上差异悬殊。

目前的援助实效框架没有充分反映贯穿多个部门的发展问题。

64. 另一个令人关注的问题是，目前的援助实效框架不足以应对贯穿多个部门的发展问题，尤其是人权、两性平等和环境。《巴黎宣言》要求协调一致的环境评估和对其他贯穿各领域的问题进行和谐一致的努力。有些利益攸关方认为，这还

⁹ 发展援助委员会按 10% 贴现率计算有 25% 的赠款因素。基金组织按贷款货币低得多的资金成本计算有 35% 的赠款因素。

算不上强烈地宣示决心，而且日增的预算支助可能会使这些问题和脆弱人群边缘化；其他人则认为，处理这些问题的最佳办法是通过发展战略形成强有力、可监测的承诺。

65. 最后，还不清楚的是，巴黎议程能否成功地超越程序改革（这是其大多数指标的重心），以确保发展合作取得可持续的发展成果。本报告前已着重指出方案国家和捐助国没有把全球发展目标作为成果主流化或分配援助以尽量促其实现的程度——有些捐助国还通过附加条件坚持其自己的优先成果。援助实效议程如要得到政治一级和北方与南方民间社会的支持，就必须解决这些问题。

只有集中注意可持续的发展成果，援助实效议程才会得到更广泛的支持。

D. 建设援助协调和管理能力

66. 近年来，方案国家的援助协调和管理能力有所提高，但大多数国家仍然有很大差距。对援助管理周期，包括战略和协调职能的深入评估表明，低收入国家的能力水平与近来国际社会的能力建设和发展努力密切相关。¹⁰

1. 分析、政策和战略能力

67. 分析、政策和战略能力受到的支持最少。只有大约 12 个发展中国家有明确的援助管理政策，即使是这些国家，也很少促成捐助者行为的变化。这部分是因为其政策主要限于《巴黎宣言》的标准，而不是针对一般性效率障碍，例如条件性、不可预测性和缺乏灵活。有关政策也不包括对具体捐助者的年度指标，同时不能采取全面的后续行动，并为此监测和谈判促成捐助者行为的变化。

援助管理政策很少影响援助者行为。

68. 只有三个国家制定了援助战略，通过与具体捐助者的谈判，执行其政策。这些战略包括分析如何实现捐助者干预措施的多样化或合理化，预测战略导致援助效率提高后，将对减少长期援助依赖，扩大发展成果有何影响。

69. 国家不能制定政策和战略的一个主要原因是援助分析能力有限。对宏观经济吸纳和影响的分析仍然由货币基金组织主导。实际上没有哪个国家对微观吸纳援助周期和付款阻塞进行定期分析。目前大约有 30 个国家对捐助者与国家政策和程序契合的程度进行定期分析，但通过对不同效率水平的影响进行长期预测和模拟来提出援助设想的能力很有限。

¹⁰ 评估是以涉及 36 个低收入国家的《重债穷国能力建设方案》为依据。

70. 评估成果的能力在许多国家仍然很有限，尤其是财政部和计划部之外的机构，因为大多数评估程序使用各种捐助者框架，而不是当地方案国家系统。许多国家正在加紧努力，建立可容纳捐助者评估的国家监测框架。

2. 协调和业务能力

71. 援助协调一向等同于捐助者主导的协调，侧重于协调捐助者的政策和程序，讨论方案国家的政策或投资方案，并为支持这些政策和方案作出供资承诺。现在，协调日益由方案国家主导，侧重于根据本国优先考虑来调整捐助者的政策和程序，并为达成国家发展战略确定的结果提供资源。

援助协调日益由方案国家主导，但其谈判能力仍然有限。

72. 在这一方面，谈判整合发展合作的能力是最不发达的领域之一。各国目前缺少信息和技能，以根据对捐助者全球最佳做法的了解，谈判整合各个方案和项目。

73. 正在作出重大努力，改进公共财政管理（包括预算、会计、审计等等）和采购，虽然这些仍然由捐助者根据自己对最佳做法的理解来主导，而方案国家很少作出合作评判，民间社会也很少参与。由于没有进行足够努力，加速付款，并确保方案国家和捐助者的程序便利这方面工作，方案国家继续面临持续的巨额付款不足。还正在作出努力，加强登记和监测系统。

3. 拓展能力建设

74. 另一个至关重要的问题是应在哪些方面进行能力建设。几乎所有的支助都侧重于财政部、计划部和发展部，对部门性部委、议会委员会、分权实体（例如州、市）、独立审计机构以及民间团体的支助不足。因此，这些组织在评估援助效率和发展战略时，倾向于主要依据效率或结果以外的其他问题。

能力建设往往侧重于中央政府一级。

75. 作为提高援助质量的一部分，关键的是建立立法和其他监督机构能力，通过立法管制援助管理职能，核可国家援助政策，监督（与审计机构一道）援助数量和质量及其结果，向行政部门转达民间团体和选民对援助效率和结果的意见，以取得成果。同时，民间社会组织可发挥重要作用，支持援助受益者评估援助效率和结果，帮助他们提倡改进国家援助政策和效率框架。

E. 将全球目标纳入发展战略和援助政策主流

76. 国际商定的发展目标，¹¹ 包括《千年发展目标》，对调动国际社会承诺，应对全球发展挑战发挥了重要作用。发展合作论坛的一个主要目标是通过更为协调和重点突出的发展合作，促进实现国际商定的发展目标。这方面的一个重要指标

¹¹ 见秘书长关于“努力实现国际商定的发展目标，包括《千年宣言》所载目标”的报告(E/2005/56)。

是在何种程度上将这些目标纳入了发展战略、援助政策和有关绩效审查和评估机制的主流中。

77. 发展合作论坛的筹备过程表明，许多千年发展目标，尤其是更广泛的国际商定的发展目标是附带性的，在减贫战略和援助政策中未占据中心位置。一些国际商定的发展目标甚至没有列入政策议程，而对其他一些目标的口头承诺并没有化为行动。这主要是由于没有提出定量指标，或认为这些目标相对于千年发展目标而言是额外的（国际社会关注主要集中在千年发展目标上）。

许多发展目标相对于战略和政策而言是附带性的。

78. 这一过程还表明，方案国家的战略往往受到主要捐助者期望的巨大影响。通过交流这些经验，发展合作论坛可帮助发展中国家确定政策自主权。许多发展中国家认为，在多方框架中的讨论，较之在国家层面上捐助者-受捐助者讨论的非对称关系，更有助于切实评估具体问题。

1. 当地战略和全球发展议程

79. 22份“第二代”减贫战略文件，几乎完全侧重于千年发展目标，而不是更广泛的国际商定的发展目标，而“第一代”减贫战略文件的着眼点则更为狭窄，主要是卫生和教育。在千年发展目标中，基础教育、妇幼保健、水和卫生，以及减轻收入贫穷和改进施政，都属高度优先考虑，并制定了所费不费的行动计划。

减贫战略文件未能侧重于更广泛的发展目标。

80. 其他目标得到的关注更少。减贫战略文件中频频提到环境可持续性、就业、两性平等和妇女赋权以及更广泛参与的施政（民主和民众参与）等承诺，但很少投入费用；与就业、饥饿和社会容纳/融合有关的目标往往不曾提及，实际上没有投入任何费用；与人权（包括侵害妇女的暴力和体面工作）、科学和技术、可持续能源、森林保护和生物多样性以及实现千年发展目标8的国际伙伴关系有关的目标甚至从未提及。

81. 政策往往只处理问题的一个部分，因此不可能促成实现千年发展目标。就收入贫穷采取的费用高昂的行动，大多数涉及促进经济增长，只有少数战略强调扶贫增长或支持弱势或边缘化群体，只有两份“第二代”减贫战略文件载入了消除不平等的明确目标。大多数费用巨大的施政行动涉及公共财政管理和采购、权力下放、法治（尤其是在私人财产方面）和反腐方案。农业政策在目前关于粮食价格的国际辩论中至关重要，但往往旨在加强部门增长和出口或增值，很少明确针对粮食生产或穷人的粮食安全。此外，如果有就业战略，则此类战略往往侧重于扩大就业，不曾明确考虑体面工作和劳动力市场，并使之成为确保增长促进穷人提高收入的主要手段。

2. 捐助者政策和全球发展议程

82. 关于 22 个捐助者援助政策的审查表明，它们的政策几乎始终是以千年发展目标（而不是国际商定的发展目标）为计划依据。其中的主要优先考虑是教育和卫生目标，尤其是儿童保健。减少收入贫困同样对所有捐助者都很重要，加强性别平等、环境保护、和平与安全和施政也日益如此。另一方面，捐助者较少注意在就业、饥谨、社会保障和融合以及科学技术方面的国际商定的发展目标。

捐助者政策同样未能关注国际商定的发展目标。

83. 此外，捐助者对如何实现一些目标也仍然存在基本分歧。一些捐助者依靠促进经济增长减少收入贫穷，其他则注重此类增长是否有助于扶贫。在性别平等领域，一些捐助者只限于教育，其他则更重视产妇死亡率、生殖健康和人权。关于环境问题，一些捐助者主要关心森林保护和生物多样性，其他则强调气候变化。关于施政，发展援助委员会捐助者普遍承认公共财政管理和反腐的重要性，而一些捐助者强调发展私人部门，其他则注重加强穷人和民间社会在有关结构和进程中的代表性。一些捐助者大力强调人权和文化多样性，而其他一些捐助者则基本上忽略这些问题。

捐助者在如何实现发展目标问题上存在分歧。

84. 减贫战略文件和援助政策很少置于国际背景下，减贫战略文件和国家千年发展目标报告很少强调援助、债务减免、贸易、投资、技术政策或其他全面经济治理问题对国家发展前景的影响。捐助者的大多数援助政策声明没有将援助效率与更广泛的贸易、债务、投资和技术转让问题联系在一起，实际上没有哪个捐助者明确规定实现千年发展目标 8 的双边目标，或发表进展报告。¹² 当然，国际社会日益认识到，发展合作要想成功支持国家发展，则部门间的政策协调至关重要。

3. 计划和绩效评估

85. 总的说来，捐助者和方案国家都以千年发展目标（有时则是国际商定的发展目标）为规范框架，制定广泛的目标。许多发展中国家还以千年发展目标作为计划框架，指导资源配置和确定优先顺序，同时根据国家具体情况加以调整。然而，大量援助并没有指向实现千年发展目标，国家一级的援助流量没有按照人们的承诺增长，这部分是由于毫无理由地怀疑发展中国家是否有能力在宏观经济或微观经济层面“吸纳”援助。如此一来，发展中国家往往为高度优先考虑的领域制定耗资巨大的行动计划，注重捐助者供资，因此缩小了发展计划的范围和预算规模，妨碍了实现千年发展目标。此外，这两个群体在以千年发展目标为评估框架方面

¹² 一些北欧加捐助国（丹麦、芬兰、爱尔兰、荷兰、挪威、瑞典和联合王国）为例外。

都有欠缺，对大量援助，并没有在此基础上全面评估其对实现千年发展目标的影响。

86. 用于发展中国家绩效评估的显著手段主要侧重于过程、体制和政策的质量，而不是实现具体成果，例如国际商定的发展目标。大多数“第一代”减贫战略文件的官方评估，很少讨论千年发展目标（更不用说国际商定的目标）是否已经纳入，投入了费用，并与中期支出框架或年度预算联系起来，或减贫战略文件为什么不能以充分实现国际商定的发展目标为目标。“第二代”评估面对类似问题，因为将全球发展目标纳入主流仍然没有成为评估减贫战略文件的关键标准。

绩效评估主要侧重于进程、体制和政策。

87. 在《巴黎宣言》的背景下，对发展战略的评估是本着它们是否“可操作”并按照“以发展成果为目标的管理”来执行，这对要求捐助者配合有关战略给予合作的程度有重要影响。评估包括提及大多数国际商定的发展目标，作为各个部门战略和中期战略的一部分，但有关指标主要是分析制定、监测和评价战略的过程的质量。

F. 南南合作和三角发展合作

88. 南南合作和三角合作在国际发展合作中越来越重要。为发展合作论坛所作的分析工作主要着重南南合作和三角发展合作的规模、范围和质量，特别是 32 个方案国对合作为发展所作的贡献的看法。该分析在南方国家政府的支持下，为更全面和更可靠地掌握关于南南发展合作的资料和数据作出了贡献。¹³

1. 南南发展合作的规模和范围

89. 调查结果表明，2006 年，南南发展合作约有 126 亿美元。近几年来，这一合作形式显著发展，因为一些发展中国家的经济迅速发展，从而增加了现有资金，帮助政府在发展合作中发挥更为积极的作用。多边组织提供的资金约在该总数中占 20%。

2006 年，南南发展合作约有 126 亿……。

90. 从规模和质量来看，南南合作的发展支助目前在国际援助结构中发挥着主要作用，显示出相当的优势和一些弱势。应该指出，这种支助与发援会捐助者和多边机构的援助具有很强的互补性。

91. 大部分南南发展合作(约占 90%)的形式是项目融资和技术支助，只有 10% 采取收支差额或预算支助的形式。一些捐助者正计划在今后采取更加注重方案的做法。

¹³ 为了将南南发展合作与也在迅速增长的其他南南流动区别开来，本报告所讨论的发展合作仅限于符合经合组织发援会使用的官方发展援助定义的流动。

... 大部分南南发展合作的形式是项目援助和技术支助。

92. 南南合作的许多捐助者都有三角合作共同供资的方案，而发展援助委员会捐助者资助由南方机构执行的项目。三角发展合作的重点主要是技术合作，原因是认为捐助者具有满足发展中国家需要的有关专门知识。但由于缺乏资料，因此难以确定数额，或对三角发展合作的规模、质量或影响进行详细的分析。

93. 南南发展合作的捐助者把大部分援助提供给与它有密切的政治、贸易和投资联系的国家。这包括大量集中在周边区域，反映了文化和语言上的联系，对需要、贸易和投资机会更好的了解，以及较为低廉的行政费用。此举还能使南方捐助者将重点主要放在区域项目上。区域项目是许多方案国的重点。

2. 南南发展合作的主要特点

94. 据估计，大约有三分之二的南方援助是以贷款形式提供的，大约三分之一是赠款。但对大部分低收入国家来说，这些贷款并不怎么威胁债务的可持续承受，因为它们符合方案国政策的优惠贷款。

用于南南发展合作的优惠贷款较少威胁债务的可持续承受。

95. 方案国认为，南南合作以相对均衡的方式兼顾其优先事项，为基础设施（例如能源、电信和道路）和生产部门以及社会部门提供大量资金。一些捐助者通过方案国的预算提供几乎所有的援助，而另一些捐助者则以预算外的方式提供几乎所有援助。

96. 方案国还认为，南南合作的捐助者即便在没有正式的应急准备金或专门用来对付外来冲击的贷款机制情况下，也能应对优先事项的变化和自然灾害。

97. 方案国认为，南南发展合作的可预测性较强，因为约四分之三南南发展合作是在预定的财政年度支付的，因而便于作出财政规划。许多项目也比非南南合作项目进行得快，加速它们对发展的贡献。但一些捐助者不像其他捐助者那样容易预测，有些项目在执行中遇到耽搁。

南南发展合作既有灵活性又有可预测性。

98. 南南合作之所以有其可预测性的一个原因是，南南合作基本上不带政策条件。这就使南南合作比那些以改变政策为条件的援助更有吸引力。能够预测的第二个原因是，南南合作相对没有程序和行政上的拖延。这是因为大部分南南合作活动的捐助者使用自己相对不复杂的财务管理和采购程序，个别使用国家的财务管理程序。

基本不带政策条件。

99. 南南发展合作，尤其是技术合作和紧急援助，大多以购买捐助国的货物和服务为条件。这并不一定意味着价格昂贵或质量低劣，因为南方的货物往往价廉物美。一些捐助者，特别是阿拉伯捐助者，对方案国的竞标者给予优惠。

3. 国家一级的协调和交流

100. 除了检查项目的按时进行和完成情况以外，南南发展合作受到的评价相对较少。这就减少了特派团和研究工作，降低了方案国政府的交易成本，但同时也意味着无法远瞩项目的可持续性 or 较广泛的发展影响。对这种合作（特别是基础设施项目）所作的环境影响和社会影响也少得多。

101. 除了通过一些区域论坛和国家领导的论坛以外，大部分南南发展合作的捐助者并不与其他捐助者一起参加正式的协调主动行动。一个有趣的例外是，阿拉伯捐助者通过阿拉伯协调小组，彼此之间在程序上进行高度协调。该协调小组的成员通常共同资助项目。

102. 由于南南发展合作的捐助者拒绝以政策为条件，因此它们不热衷在国家一级与方案国政府进行政策对话，但它们较为经常地参加受援国领导的捐助者协调会议（协商小组、圆桌会议等），尤其在基础设施问题上。

南南发展合作的捐助者很少参与正式的协调主动行动和国家一级的政策对话。

103. 有三分之二的南南发展合作的捐助者签署了《巴黎宣言》，但它们并没有大力参加关于加强援助效力的国际主动行动。尽管经合组织努力联络，但许多南方捐助者依然对捐助者把持的不考虑南南合作具体特点的论坛怀有戒心。

四. 政策意见和建议

104. 以下是提交给发展合作论坛供其考虑政策意见和建议，以增进国际发展合作的协调和效果，实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标。

促进加强发展合作影响的政策协调

105. 贸易、债务、投资、技术、气候变化、粮食保障和系统性问题上的相辅相成政策可极大地加强发展合作的影响。为此，国际社会需要：

(a) 在多哈发展回合取得进展，扩大债务减免范围，采取措施确保贸易和投资收益对穷人有利，加快技术转让，减少和适应气候变化，制定关于粮食保障的全球政策，深化国际组织的改革；

(b) 捐助者提出关于千年发展目标 8 的年度进展报告，概述国家各部门的政策如何有助于全球的协调发展；

(c) 方案国在国家关于千年发展目标的报告中，列入关于国际政策如何影响发展前景的分析。

扩大援助的可信指标和实际付出的款项

106. 如果目前的趋势持续下去，捐助者将远远达不到其承诺提供的援助。为了有效地扩大援助，国际社会需要：

(a) 所有尚未这样做的发达国家作出具体努力，将其国民生产总值的 0.7% 作为对发展中国家的官方发展援助，其 0.15% 至 0.20% 作为对最不发达国家的官方发展援助；

(b) 所有发展合作捐助者都事先作出规划，尽可能多年度地提出每年增长的具体目标；

(c) 逐个国家地分析以往的付款差额，以便能够更好地了解阻碍扩大援助和加强监测阻碍有效付款的问题，以便能够更灵活地规划承付款和支付工作；

(d) 分析成功扩大援助的国家的经验，以有助于效仿。

分配援助的平衡做法

107. 为了通过改善援助分配，最大限度地扩大发展合作对国际商定的发展目标的贡献，国际社会需要：

(a) 捐助者确定具体指标，事先计划每年增加的援助额，特别是给最贫穷国家的援助额；

(b) 捐助者根据多方面的贫穷指标、公平分配发展援助、易受外来冲击影响的结构弱势、实现国际商定的发展目标的进展情况，采取更为平衡的方式分配给方案国的援助，包括透明指标和公共分配模式；

(c) 捐助者在减少优先伙伴前，先评估援助分配政策对减少某个国家获得高质量援助的影响，并让方案国负责领导捐助者在国家一级的“分工”活动；

(d) 大幅度增加援助，支持农业（特别是粮食生产和保障）、基础设施和贸易；

(e) 捐助者和方案国加强合作，扩大方案援助，减少项目数量和技术援助数额；

(f) 制订全球援助效率框架，主要根据需求和实现国际商定的发展目标的进展情况，确定分配援助的明确指标；

加强援助实效框架

108. 2008-2010 年期间，为了加强在提高援助质量和实效方面取得更大进展，国际社会应：

- (a) 通过以下方式加强《巴黎宣言》中的援助实效目标：
- (一) 制订取消援助条件的目标，例如向低收入国家提供的百分之百援助（包括粮食援助和技术援助），并由发援会捐助方提出全面报告；
 - (二) 支助方案国家评估和分析机制，确保权力下放后的各机构、议会和民间社会评估成果；增加对关于如何取得成果的南南交流的投资；扩大对“促进发展成果的管理”的进展情况的评估，以涵盖这些更广泛的内容；
 - (三) 更明确地阐明良好做法标准，加强国家能力和领导能力，以此加快国家一级相互问责进程；
- (b) 将明确的实际步骤纳入援助质量框架，其中包括：
- (一) 仅仅通过减让性资金流动，向包括不可持续债务数额处于高风险的最不发达国家在内的国家提供最佳援助，并制订统一、商定的减让定义；
 - (二) 制定明确的多年期可预测性指标，其中包括至少三年的承付款和付款预测、按方案国家财政年度尽早付款、以及采取加强“年度内可预测性”和减少此类付款条件和程序障碍的采取措施；
 - (三) 改善应对外部冲击的国际机制，利用更多、灵活的应急筹备金应对不断变化的需求，增强对防范冲击预先措施或对方案国家预算中准备金和应急基金的支助；
 - (四) 侧重重大发展成果、基本国际准则和标准及信托问题，并确保增强执行工作的灵活性以防止援助资金时断时续，以此为简化政策条件制订明确目标；
 - (五) 限制导致推迟付款的程序性条件，其中包括财政、体制和分析性先决条件，限制使用扭曲国家方案优先事项的“紧急措施”；
 - (六) 公开提供所有合作协定、政策和准则，以便议员和民间社会认真审查；
 - (七) 确保在配备目标和行动计划的方案国家战略中纳入交叉问题，以便捐助方对此提供全额供资，并对成果进行监督和评估。

国家开展援助协调和管理的能力

109. 为了加强方案国家对援助协调与管理的领导，国际社会需要：

- (a) 方案国家制定援助政策并辅以由个体捐助方负责协调的年度目标，改善援助管理体系，通过与捐助方谈判执行政策；
- (b) 捐助方扩大支助，以加强援助分析、政策、战略、谈判及成果评估方面的国家能力；

(c) 向核心部委以外的中央和权力下放的政府机构、议会和独立审计机构、以及民间社会组织提供能力建设支助；

(d) 在全球一级扩大提供关于捐助方做法、政策和程序的资料，以增强方案国家在制定战略和就协调一致问题进行谈判的能力；

(e) 共同鉴定国家发展战略、以及公共财务管理、采购及促进发展成果的管理的体系的质量，强化对政策变化的主导权。

发展援助和全球发展目标的协调一致

110. 为了增强发展合作与国际商定发展目标（包括千年发展目标）之间的协调一致，国际社会需要：

(a) 更加侧重在国家领导下将更加广泛的国际商定目标以及千年发展目标纳入《减贫战略文件》及各项援助政策的主流，尤其是与就业、消除饥饿、社会包容、人权、科学技术、可持续能源、森林保护和生物多样性有关的目标和政策。在某些情况下，这就需要更好地阐明国际商定目标以及为实现这些目标需要采取的措施；

(b) 方案国家考虑为实现更广泛的全球发展目标制订计算成本的行动计划，以便采取行动，克服阻碍进展的障碍，作出相应的援助承诺；

(c) 制定与千年发展目标的范围和雄心相称的《减贫战略文件》和援助政策，同时鼓励根据个体国家的优先事项作出调整；

(d) 发援会捐助方将国际商定目标作为注重成果的规划框架，更加系统地加以利用；方案国家和捐助方更加系统地评估援助对实现千年发展目标的影响；

(e) 评估国家发展战略的国际工具和进程，以更加密切地关注规划和成果；

(f) 联合国定期评估发展战略和援助政策是否将具体行动纳入为实现国际商定目标开展的政策制定和执行工作。

发展合作架构

111. 为了体现国际援助架构的多样性并在此基础上更进一步，国际社会应：

(a) 就什么是援助，其中包括供资的减让条件，制订国际商定的定义；

(b) 定期评估“多边-双边”援助的规模、其基本理由、以及这种援助在实现预期发展成果方面是否与核心多边援助同样成功；

(c) 定期分析紧急援助以及通过北方和南方民间社会组织提供的援助；

(d) 对不同形式发展合作的规模、范围和质量作出评价，全面承认不同行为体的独特性。尤其在涉及南南合作和三角发展合作时，进一步分析可以：

(一) 包括对南南双边和多边合作作出重要贡献的所有各方；

(二) 评价技术和区域合作、基础设施以及管理切实有效的发展合作方案的体制和法律安排等领域的良好做法；

(e) 鼓励对南南发展合作作出贡献的各方自愿提供更加全面的数据，其中可以包括向南方各国政府的技术支助和增强相关机构的相互协调，以期就定义和信息汇编与处理达成一致；

(f) 研究从不同行为体成功的扩大经验中汲取的教训，制定更加广为接受的共同做法和标准，以协助方案国家最充分地利用现有援助，其中包括让对南南发展合作作出贡献的各方在国际辩论中拥有更大的发言权；

(g) 编制更加可靠的三角合作数据，发援会捐助方可以报告发援会以外机构和南方机构所执行援助合同的百分比，说明发援会或多边组织向其活动联合供资的规模。

发展合作论坛今后的作用

112. 发展合作论坛可以通过以下方式，对加强发展合作的协调一致和实效作出重要贡献：

(a) 通过以下方式，提供独立分析以及交流经验的机会：

(一) 侧重国家发展战略、援助政策和分配做法方面的差距和障碍，对实现可持续发展成果成功地发挥促进作用；

(二) 侧重非发援会来源所提供援助的规模、范围和实效，其中包括通过南南和三角发展合作；

(三) 侧重在加强援助质量和实效以及全球获国家级别双边问责取得的进展；

(四) 侧重从管理和协调更新型援助方式，包括从拥有大量直接预算支助经验的国家吸取的教训；

(b) 提供对政策协调一致、气候变化和粮食安全等新兴问题对发展合作所产生影响的独立分析；

(c) 通过支持关于关键发展合作问题的包容性全球对话，加强方案国家、非法援会发展合作赞助方以及议员和民间社会组织等其他利益有关方的发言权；

(d) 把 2010 年会议的侧重点放在发挥重要作用，为指导切实有效的发展援助制订更具包容性的框架，同时考虑到利益有关方所关切的问题。