



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/55/3
18 July 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

第五十五届会议

2008 年 9 月 15 日至 26 日，日内瓦

临时议程项目 2

高级别部分会议

提高贸易和生产能力，促进实现包括《千年发展目标》
在内的国际议定发展目标

贸发会议秘书处的说明 *

内 容 提 要

本说明载有以下三个主要信息：

- (a) 实现《千年发展目标》的最佳途径是广义的经济发展方针，而不是狭隘地从部门角度侧重于《千年发展目标》之下具体单项的目标；
- (b) 在这一方针下，加快《千年发展目标》的进展需要加强全球发展伙伴关系；
- (c) 在贸易、援助和债务减免、投资和技术领域中有切实可行的政策机制，可使全球发展伙伴关系更加有效。

* 本文件于上述日期提交是由于处理延误。

导 言

1. 在《2007 年《千年发展目标》报告》前言中，联合国秘书长潘基文指出：

“我们现在正处于《千年发展目标》获得批准到 2015 年目标得以实现这一周期的中间点。迄至目前，我们的整体情况好坏不一。本报告中公布的结果表明我们已经取得了一些进展，并且在全世界大多数地方仍可获得成功。但这些结果也表明仍需作出更多努力。很明显，政治领袖们需要紧急采取一致行动，否则千百万民众就不能在他们的有生之年实现《千年发展目标》对他们的基本承诺。”(原文第 3 页)。

2. 本说明旨在推动为实现《千年发展目标》作出更大的努力，这是潘基文秘书长所呼吁的。为此，本说明探讨了加强全球发展伙伴关系的切实途径，尤其重点讨论了贸易和生产能力，以加快《千年发展目标》的进展。

3. 本说明分为两个部分。第一部分简要概述在实现《千年发展目标》过程中所取得的进展，并指出了迄今从经验中汲取的主要教训。第二部分指出有哪些具体的政策机制，可用以加强贸易、援助、债务减免、投资和技术领域的发展伙伴关系。

一、《千年发展目标》进程中点的进展

A. 现 状

4. 《千年发展目标》有两大类目标和具体目标。第一类涉及(a) 结果，即减少极端贫穷和饥饿；(b) 扩展体面工作；(c) 人的发展基本标准方面的改善(在教育、两性平等、健康、住房、使用水和卫生设施的途径方面)；(d) 国家一级的环境可持续性。第二类涉及国际关系，指出为支持实现这些结果而应打造的全球发展伙伴关系的各个不同方面。其中包括在援助、债务减免、市场准入以及信息和通信技术(信通技术)的普及方面的具体目标。

5. 《2007 年《千年发展目标》报告》的主要研究结果可概述如下：

(a) 结 果：

- (一) 全世界和大多数地区正在按计划实现到 2015 年将极端贫困率减少一半的《千年发展目标》；
- (二) 在使更多的儿童上小学方面取得了重大进展；
- (三) 在两性平等方面有一些进展；
- (四) 儿童死亡率正在缓慢下降；
- (五) 在减少疾病、尤其是麻疹和艾滋病毒患病率方面取得了一些显著成绩；
- (六) 毁林仍然以令人震惊的速度进行着；
- (七) 温室气体排放量的增长依然快于可持续能源技术方面的进展；
- (八) 城市的快速扩张使改善贫民窟的工作更加艰巨；
- (九) 极少区域正在按计划实现卫生设施普及目标。

(b) 国际关系：

- (一) 尽管捐款国重申了承诺，但发展援助却下降了；
- (二) 捐助方保证对非洲的援助加倍，但迄今没看到这一保证有多少兑现；
- (三) 优惠市场准入对大多数发展中国家都停止了；
- (四) 发展中国家的偿债负担继续减轻；
- (五) 信通技术的普及在移动通信部门增长最快。

6. 在这一总体画面内，有很大的区域差异。只有东亚这一个区域正在按计划实现所有《千年发展目标》。撒哈拉以南非洲地区的预测实现差距最为严重，尽管对于可用以对比 1990 年代的变化和 2000 年之后的变化的指标来说，2000 年之后时期的绩效有所改善。

7. 贸发会议在最不发达国家方面的工作用以下研究结果补充了这一分析。一些最不发达国家在某些具体的《千年发展目标》方面正在取得重大进展，但很少有最不发达国家正在包括三个以上具体目标的广泛战线上取得进展。进展大多是在主要依靠公共服务提供水平的具体目标上实现的，在这些方面，政府和捐助方承诺增加公共开支和实施普及小学教育等目标明确的方案。有一个很明显的成就等级，这反映了以下两个因素：为扩大开支出资的政府和捐助方的优先考虑以及为成就这些具体目标所需要的投资规模和时间尺度。在更多地依靠家庭收入而不是主

要依靠提供公共服务的具体目标方面，进展最为缓慢。在这方面，减少极端贫困率和饥饿的进展十分缓慢(见贸发会议《2008 年最不发达国家报告》：第 2 章)。

B. 我们应汲取什么经验教训？

8. 《2007 年《千年发展目标》报告》从截至进程中点的经验中汲取的主要教训是“快速和大幅进展是可行的”(原文第 5 页)。但这一判断所依托的是另外两个重要教训。

9. 其一，以实现《千年发展目标》的广义方针的重要性。正如《2007 年《千年发展目标》报告》所指出的：

“一般来说，战略应该采用范围广泛的方法，这种方法力图实现有利于穷人的经济成长，包括通过创造大量体面工作机会的途径。这就要求制订全面的人类发展计划，特别是教育和卫生计划，还要发展生产能力和改善有形基础设施。”(原文第 5 页)。

10. 其二，已实现《千年发展目标》成果的国家与国际社会之间建立伙伴关系的重要性。正如《2007 年《千年发展目标》报告》所指出的：

“几个发展中国家正在证明，如果强有力的政府领导、政策及战略有效地针对贫困人口的需求，再加上国际社会充裕的资金和技术支持，那么朝《千年发展目标》的方向取得快速和大幅进展是可能的。”(原文第 5 页，着重号为后加——原文如此(中译注))。

11. 本说明所要传达的主要信息是，如果我们希望加快《千年发展目标》的进展，就应从政策视角进一步阐明这两个教训。此处扼要提出了几个要点，以便进行深入的政府间讨论。

12. 关于第一个教训，迄今的经验表明，广义的经济发展方针是实现《千年发展目标》的最佳途径。

13. 一方面，在实现《千年发展目标》方面最为成功的东亚，很明显，其发展战略最为密切地以推动结构改造、发展生产能力和创造就业机会为重点，而不是仅仅侧重于贫困问题和人的发展结果本身。

14. 另一方面，过于狭隘地侧重于《千年发展目标》下的指标，其危险性正在表现出来。捐助方目前倾向于以经济部门方针对待《千年发展目标》，例如，

侧重于基本医疗、小学教育或用水问题。捐助方支助是按照与具体的监测指标相关的活动的单项垂直条线提供的。虽然可以有选择地实现某些具体指标，但这加起来并不等于全面的进展。产生不良结果的可能性很大，例如，在越来越多的孩子入学的情况下，公共开支的增加却不足以聘请更多的老师，结果教学质量下降了。要么，孩子接受学校教育但之后找不到工作或生产性谋生方法。最后，实现《千年发展目标》既需要提高私人收入(依靠生产性就业)又需要改进公共服务(例如，教育、健康、用水和卫生设施)的使用便利。

15. 还应指出的是，以争取实现《千年发展目标》的经济发展方针是取得可持续结果的关键。这意味着，创造本国的特定经济条件，有利的社会结果在这样的条件下可以自我维持。这还意味着，在这一“发展方针”中还应纳入应对气候变化挑战的需要这一因素。许多发展中国家已感受到气候变化的影响，它可将近年所取得的任何进展在实际上迅速地抵消掉。食品和能源价格的上涨也在抵消已取得的进展，因为这些国家没有抵御这些不利外部冲击之力。这种脆弱性是一个发展问题。

16. 关于第二个教训，经验表明，在发展中国家和国际社会之间构建更有效的发展伙伴关系是取得成功的核心因素。因此，加快《千年发展目标》的进展，关键是要加强全球发展伙伴关系。

17. 在思考这些经验教训的现实意义之时，很重要的是，不应将全球伙伴关系的范围限制在那些正在《千年发展目标》框架内加以监测的指标上。尽管这些指标很重要，但它们是有缺陷的。这些缺陷包括，它们忽略了私人资本流动、尤其是外国直接投资在实现《千年发展目标》中可能起到的作用，而且它们所侧重的是信通技术而不是更广义的科学、技术和创新。在国际贸易方面也有一个很奇怪的漏失：《千年发展目标》的具体目标 12 改变了《千年宣言》所承诺的“进一步发展开放的、公平的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制”，因为它漏下了“公平的”一词。

18. 应以广义方针处理全球伙伴关系，这也是在国家一级以广义方针实现《千年发展目标》的一个自然推论。上文已指出，国家一级的广义方针包括有利于穷人的增长、创造体面劳动、人的发展综合计划、改善有形基础设施和发展生产能力。全球发展伙伴关系应加强国家经济发展进程，这是广义方针的目标所在。

19. 也很重要是的，确保全球伙伴关系的不同主轴(贸易、援助、金融、投资和技术)以相辅相成的方式运作，以加强它们在国家一级产生的效果。在这些不同类型的国际经济关系之间存在协同作用、共同作为变化杠杆之时，加快进展的成功率最高。

20. 最后，全球发展伙伴关系应包括北南和南南合作。怎样使其共同运作是需要讨论的一个重要问题，但南南合作不在本说明中加以讨论。

二、可用以加强全球发展伙伴关系的具体政策机制

A. 国际贸易

21. 强化全球发展伙伴关系以实现《千年发展目标》的战略应设定以下目标：在国家、区域和国际三级建立具体的政策机制(包括有效的工具、措施和行动)，以帮助发展中国家通过增加贸易获取《千年发展目标》方面的利益和加强生产能力，尤其是加强粮食和能源安全相关部门的生产能力，以及普遍享有必需品和服务。这种伙伴关系应按照《阿克拉协议》第 115 段的要求在扶持型国家框架内为发展中国家政府规定具体的作用和积极的政策。这种机制还应着眼于加强政府间合作和改善全球经济治理。鉴于国内和全球企业所起的重要作用，十分关键的是，既要动员企业界为公共利益服务，使其着眼于共同的发展责任，又要规范市场行为。这些机制可侧重于(a) 为发展中国家的初级商品、制成品和服务出口增加有效的市场准入；(b) 加强参与和通过多样化进入有活力的国际贸易新部门；(c) 使发展中国家能够参与标准制订工作并克服在标准方面对贸易和生产能力造成的障碍；(d) 建设发展中国家高效的促成服务部门并促进这些服务的普及化；(e) 移民对发展的贡献；(f) 农业生产力和粮食安全；(g) 能源安全；(h) 包括竞争政策在内的规章机制，以促进高效的国家、区域和国际市场并控制反竞争做法。

1. 市场准入

22. 通过自主措施、双边或区域贸易协定或世贸组织改善市场准入的政策机制包括：

- (a) 有效解决发展中国家有关出口品(特别是高附加值出口品)面临的高关税、关税高峰和升级问题;
- (b) 进行实质性农业改革, 包括大幅改善发展中国家的市场准入, 逐步取消出口补贴, 大幅削减扭曲贸易的国内支助;
- (c) 处理非关税壁垒问题, 特别是对发展中国家生产能力和出口机会产生影响的技术法规和标准(技术性贸易壁垒和卫生与植物检疫措施)等技术性措施;
- (d) 放开发展中国家有出口利益的服务部门及其供应模式, 特别是《服务贸易总协定》的模式 4;
- (e) 在特殊和差别待遇方面作出适当的可操作化规定, 以确保发展中国家在制定实施《千年发展目标》的政策方面拥有必要的政策空间和灵活性及其它事宜;
- (f) 在优惠贸易安排(包括普遍优惠制(普惠制)办法)下为扩大发展中国家出口及多样化提供更多机会, 为此可通过(a) 增加这些计划的范围和覆盖面; (b) 更加自由、简便和透明的原产地规则; (c) 避免附加条件。

2. 有活力的世界贸易新部门

23. 这些部门包括:

- (a) 加强企业技术革新和整合的能力, 使其专业化经营高附加值产品和服务(国家一级);
- (b) 建立强有力的企业网络, 特别是中小企业网络, 使其与世界市场以及参与国际贸易的大公司建立有效联系(国家、区域和国际三级);
- (c) 确保专门信息(包括市场情报)的获取更加便利, 加强供应商与生产商之间的互动, 提供高质量的公共品, 支持建立品牌知名度, 采取其他商业和贸易便利化措施以提高整体效率和竞争力(国家、区域和国际三级);
- (d) 发展可靠、高质量的基础设施, 例如(一)维护完好的运输和通信基础设施; (二) 信息、通信、营销和物流设施; (三) 出口加工区以及工业和科学园(国家、区域和国际三级);

- (e) 设计和实施特别的政策措施以应对发展中国家的非正规经济部门(国家一级);
- (f) 发达国家采取有吸引力的支助和激励措施, 使其企业在发展中国家、特别是在最不发达国家和非洲投资并开始进行经济上可行的高价值产品与服务的生产和提供(国际一级)。

3. 标准和技术法规

24. 工艺和生产方法的相关标准和技术法规在发展和贸易方面的重要性日益增加。例如, 农业食品部门的新标准不仅以保证食品安全和保持食品的高质量为目标, 而且还使相关风险和成本转给供应商; 这些标准也被用作有效的供应链管理工具。这些新要求还导致供应链上专营供应商的集中, 这可对中小型企业造成很大问题, 尽管标准也可用来支持产品和工艺的升级。发展中国家受这些趋势的影响很大。需采用伙伴关系方法以有效处理标准和技术法规问题, 特别是环境要求和与卫生相关的要求, 这种方法应处理以下主要问题:

- (a) 在国家一级:
 - (一) 进行政策分析, 以便理清‘提高标准对发展的贡献’这一概念, 分析中小型企业和小农户的关注与需要, 优化遵守标准的成本和利益;
 - (二) 促进有形基础设施投资和对标准制定、计量学、测试和质量保证等体系的投资;
 - (三) 资金和财政支助以及推广服务方面的辅助/支持政策;
 - (四) 保证负责标准问题的政府机构之间的政策连贯性和针对捐款方及捐助方案的政策连贯性;
 - (五) 促进利益相关方对话和公私伙伴关系。
- (b) 在国际一级:
 - (一) 在制订新标准和技术要求时应保证透明度、非歧视和包容性;
 - (二) 采取有效措施, 促进发展中国家全面有效参与国际标准制订过程;
 - (三) 增加向发展中国家提供针对性强、国际统一协调、需求驱动的遵守标准问题技术援助, 应特别注重中小型企业和小农户;

- (四) 进一步分析私营部门自愿性标准在发展和市场准入方面的作用，确保这些标准的制订和执行符合技术性贸易壁垒以及卫生与植物检疫措施协定的要求。

4. 服务及其普及

25. 服务业已成为国内生产总值的一个重要组成部分，与商业、电信、金融、运输和物流相联系的服务业对竞争力和生产能力起着关键的基础设施支持作用。此外，服务业(特别是基本服务业)对于实现人的发展目标和国家发展目标、包括《千年发展目标》十分重要。普及教育、卫生保健、用水和环境服务对于实现以下目标十分关键：普及小学教育(《千年发展目标》第 2 项目标)、促进两性平等并赋予妇女权力(《千年发展目标》第 3 项目标)，降低儿童死亡率(《千年发展目标》第 4 项目标)，改善产妇保健(《千年发展目标》第 5 项目标)，与疾病作斗争(《千年发展目标》第 6 项目标)和确保持续获得安全饮用水(《千年发展目标》第 7 项目标)。虽然政府一直是此类服务的提供者，但私营部门的重要性已在日益增加。为确保普遍获得这些基本服务，需按照发展目标制订法规框架和普及服务目标。普及服务相关政策应落实到地方政府一级；应确保利益相关多方磋商、调控、监测和监督。确保普及服务的关键要素包括：供资、利用技术和知识、能力建设、改善基础设施、行之有效的竞争政策，独立的监管方和透明度。重要的是，政府应有灵活性和政策空间以调整发展目标和方法，加强相关服务，制订针对边缘化群体和穷人的措施(特别是补贴)。

5. 移民对发展的贡献

26. 移民和侨民群体对原籍国发展的贡献得到了广泛的承认。通过汇款、投资、创业以及技能和技术转让等活动，移民对实现各项《千年发展目标》作出了积极贡献。移出国应相应鼓励和促进移民的积极参与，包括加强国内经济和生产能力、出口竞争力，增加投资和就业机会，以及确保政治稳定和安全。已证明行之有效的、移出国和接收国、移民和侨民共同参与的发展活动包括(a) 监测移民流，为移民返回或循环移徙提供便利；(b) 支持企业联姻和投资意向(例如，萨尔瓦多和墨西哥的计划，欧洲联盟的项目以及法国对来自摩洛哥的创业者建立企业

的支持); (c) 建立培训机构和其他基础设施, 促进人力资源的补给(例如, 西班牙的 GRECO 计划对移民进行培训, 使其对发展作出贡献); (d) 采纳合乎伦理道德的招聘政策(例如, 联合王国的《国际招聘行为守则》)。这些活动日益成为双边劳务协定、特别是北南协定的重要内容。

6. 食品和农业

27. 全球食品价格的增加反映了全世界食品经济的结构变化, 因此, 应通过国家和国际两级的投资、创新和生产能力机制加以处理。由于资本不足限制着许多发展中国家的食品生产量和生产力, 应促进公私部门对基础设施、灌溉和研发的投资, 还应促进获得农业生产投入的便利, 尤其是小农户的获得便利。发展中国家应界定食品和出口农作物之间的适当配比, 统筹粮食安全、出口收入和赋予妇女权力三项目标。多哈回合贸易谈判也应促使发达国家大幅减少或取消出口补贴和国内支助政策。目前的农产品价格水平可为发达国家生产者提供足够的动力, 余裕资源可用于加强发展中国家的农业发展。国际社会需要对食品投机活动采取协调统一行动, 其中包括, 如果过度投机导致价格攀升, 政府可在食品市场采取一致的干预行动。国际协调有助于将食品出口限制措施可能造成的不利影响减至最低。生产者与消费者之间的合作方案也应重新审视。

7. 能 源

28. 能够以负担得起的价格可靠获得能源, 这对于以下事项十分关键: (a) 提高能源安全、贸易和生产能力; (b) 减贫; (c) 促进可持续发展。除非发展中国家能获得融资而且安全获得能源得到了保证, 否则, 它们就无法解决能源相关的国际收支问题和供应方的不足。由于能源与实现《千年发展目标》之间存在着密切的联系, 在能源部门中提供公共服务的义务特别重要。因此, 公共服务纳入《服务贸易总协定》主流不应意味着公共服务义务的消亡。在国家一级, 各国仍可要求企业承担公共服务义务。然而, 如公共服务义务构成对《服务贸易总协定》下的市场准入和/或国民待遇的限制, 在一国的承诺表中须作出具体说明。在国际一级, 在多边或区域服务谈判框架内, 这种对市场准入和国民待遇的限制应被视为各国谋求公共利益目标的合法工具, 而不是服务贸易自由化的障碍。要想提高能

源安全，各国政府就应处理国家能源政策、能源结构、监管调控、公私合作、当地含量、技术和融资等问题。区域行动也很重要，这包括加强消费者与生产商以及消费者与消费者之间的合作以改进能源部门的效率、安全和盈利能力，可采取如下措施：补偿性融资、价格风险管理、区域炼油厂投资、共同的采购程序、统一价格和战略，实现可再生能源发展。在全球一级，也需要建立愿景和采用连贯的方法以克服能源贫困，可包括以下措施：建立补偿性融资机制和一个全球能源基金，可通过对在能源市场上投机的对冲基金征税提供资金，这些机制和基金可用来消除能源贫困和帮助实现《千年发展目标》。

29. 可再生能源方面的贸易壁垒、特别是非关税壁垒也迅速增加，例如，缺乏国际标准以及各国自定的技术要求大量增加。因此，国际社会应通过一个有各地区生产商参与其中的过程制订这些标准。在生物燃料方面，由于关税、强制性配料目标、以及国内原料和生物燃料生产补贴等综合因素，产生了很强的国内产品偏好。在国家一级，利用这些工具的国家应重新评估生物燃料政策，把对食品价格和食品供应的实际与可能影响考虑在内。在国际一级，多哈谈判，特别是关于环境商品的谈判，可用来减少影响该部门的关税和非关税壁垒。

8. 竞争政策

30. 希望追循《千年发展目标》等社会目标的政府可借助竞争法和竞争政策工具。实现第 1 项《千年发展目标》要求有运作良好的食品市场，低收入者还应能获得金融服务，在这方面，应采取执法措施，制止影响着汇款相关金融服务的反竞争做法。实现《千年发展目标》的一个关键因素是引入新技术，这需要市场条件下的竞争。运输和电信对于实现普遍享有基本服务目标十分关键，这两个部门经常受到反竞争做法的困扰。竞争政策对实现第 2 项《千年发展目标》也可产生重要影响，它可处理教学支助(例如课本和其他教材、学校设备、交通和建筑服务)市场中的串通招投标问题，从而降低教育成本。这些问题可依照《联合国关于竞争问题的一套原则和规则》进行磋商加以解决。

B. 初级商品

31. 贸发会议的以往研究显示，在极端贫困的发生和初级商品依赖之间有着密切的关联。本节重点讨论加强全球发展伙伴关系的三个具体的贸易相关政策机制，以加快《千年发展目标》的进展：(a) 提高初级商品的出口竞争力；(b) 增加初级商品的附加值(通过加工、包装等)；(c) 从近期初级商品价格的兴旺局面谋取长期利益。这种发展伙伴关系对于最不发达国家和非洲来说可能特别重要。

32. 关于出口竞争力，有必要增加官方发展援助和贸易援助以加强初级商品部门的生产能力和利用有活力的发展中新需求机会。也可考虑对能力建设以及对可减轻供给制约的贸易相关基础设施建设给予更大的支持。值得考虑的进一步行动是，投资融资便利化，即制订激励措施，使私营部门、区域和多边机构和主权财富基金投资于非洲国家和最不发达国家的出口部门，特别是价格前景看好的出口部门。

33. 关于提高初级商品附加值问题，可在国际一级采取的行动有两个方面，即政策制订或规则制订与融资行动：(a) 通过减低或取消适用于初级产品的关税和非关税壁垒的方法提高这些产品的市场准入；(b) 鼓励增值和对供应/价值链更大程度的参与，即在国际贸易规则下，为依赖初级商品的低收入国家提供政策弹性空间，以结合初级商品生产多样化国家方案鼓励投资(包括给予国内支助、暂不减免关税和提供出口补助等)，并通过初级产品加工出口谋取附加值。同样，针对初级商品供应/价值链中的反竞争做法采取企业自愿性质的行为守则、成立国家一级的生产者协会和实施关于限制性商业惯例的国际规则等措施，可对增值活动提供支持。

34. 关于从目前初级商品价格的兴旺局面谋取长期利益的问题，需采取行动支持依赖初级商品的发展中国家切实利用初级商品价格升高的机会，以启动增长和减贫进程，并大力缓解能源和粮食价格上涨对于能源和粮食净进口发展中国家的增长和发展前景造成的不利影响。此外，要使初级商品的经济效益转化为真正的发展利益，就必须使国内资源的规模和构成相应扩大，包括可用于生产性投资的储蓄。需将初级商品租金投资于经济回报率最高的部门(和部门内的项目)，不仅短期、而且长期都应如此。一些投资将投入即期市场收益较高的领域。但投资的很大一部分应投入农业、制造业和服务业等关键领域，以及教育、公共卫生、交

通，以及各种有形基础设施，其中包括电力、运输、水资源开发和通信，在这些部门中，生产力提高对社会产生的影响最大而且也最可能带来普及利益。

C. 援助和债务减免

1. 缩小《千年发展目标》资金缺口

35. 《蒙特雷共识》规定，官方发展援助须在发展进程和在 2015 年前实现《千年发展目标》过程中发挥核心作用。稳定和可预测的援助流是接受国有效和高效使用官方发展援助的基石。为帮助发展中国家实现《千年发展目标》，所有国家都认识到，需要作出具体努力，实现列入国际合作议程已久的官方发展援助量化目标。然而，尽管官方发展援助支出有了大量增加，截至 2007 年，大多数捐助方未能按计划达到这些具体目标，除几个例外之外，捐助方可能达不到它们所宣布的官方发展援助目标。捐助方需要提供一个明确的路线图，说明它们打算怎样在 2010 年前达到官方发展援助目标。需作出更大的努力，将经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会的捐助方、发展援助委员会之外的捐助方、受益国和其他利益相关方之间在发展合作论坛和巴黎——阿克拉援助实效性进程中开展的日益增加的政策对话和实务对话、信息分享和建立共识制度化。

36. 国际社会应利用这个机会，审议《蒙特雷共识》的执行情况，以鼓励“大力推动”缩小《千年发展目标》资金缺口和实现现有承诺，尤应包括以下事项：

- (a) 逐步扩大官方发展援助的规模：遵守以往承诺并制订在 2010 和 2015 年前达到官方发展援助目标的明确路线图；
- (b) 通过多年捐款协定，减小援助波动性和不确定性；
- (c) 重点将发展援助委员会之外捐助方和受益国纳入援助协调框架主流；
- (d) 鼓励发展援助的主要民间机构行为方参与官方发展援助进程和协调机制，以更好地协调各方努力和交流专长技术；
- (e) 在缺乏运作良好的国内金融部门的国家，通过公共信贷、担保和创建国家发展银行，增加公共部门金融机构的发展融资作用；
- (f) 利用创新性资金来源提供的可能性，例如，国际免疫筹资机制计划。

37. 也需加以处理的一个特别问题是，社会部门和社会基础结构援助与生产部门和经济基础设施援助之间的统筹平衡问题。《千年发展目标》的引入加强了援助份额向社会目标的转移。例如，在最不发达国家，2006 年用于生产部门和经济基础设施的援助份额仅为 25%。农业援助的下降是移出生产部门的具体表现。正确处理确实必要的用于卫生、教育和其他社会部门的援助和用于经济基础设施和生产部门的援助之间的平衡问题，对于确保在 2015 年之前的剩余年份中《千年发展目标》的加速和持续进展至关重要。这是贸发会议近年来发出的一个主要讯息。

2. 债务减免仍有现实意义

38. 第 8 项《千年发展目标》的具体目标 8.D 呼吁通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题，使债务可以长期持续承受。毫无疑问，这不仅需要对已视为不可持续承受的旧债务进行债务减免，而且关系到采取行动防止不可持续承受债务在未来的积累。此外，债务的“不可持续承受”既可以指偿还能力也可以指《千年发展目标》投资的放弃。再者，这一目标涉及所有的“发展中国家”，而迄今的债务减免倡议侧重于最不发达的重债国家，这些国家构成了所谓的“底层十亿人”的大部分。

39. 粗略地看，发展中国家作为整体的近期外部绩效自 2001 年以来状况有了净改善。但在平均数之外细看，就可明显看出这一总体改善是由几个大国家的行为驱动的。推论发展中国家不再面临外部债务危机的风险为时过早。采用更加系统和更具指示性的方法监测实现目标 8.D 的进展情况，这是近期联合国开发计划署(开发署)、经济和社会事务部(经社事务部)、贸发会议和世界银行之间的技术磋商主题。这一很好的实例说明，国际机构可汇集专长知识和资源，用来促进更好地认识《千年发展目标》挑战的艰巨性和衡量实现差距。

40. 在强调全球发展伙伴关系可为实现《千年发展目标》提供更多资源的同时，在重债穷国/多边减债倡议的债务减免工作的积极经验和教训的基础上向前拓展以加速朝 2015 年前实现《千年发展目标》的方向进展的时机已成熟。这需要鼓励国际社会比以往迈出更大的步伐，在一个全面框架内处理所有发展中国家所面临的长期外部债务挑战，为此，应认识到：

- (a) 债务可持续性既是低收入国家也是中等收入国家所面临的问题。债务减免努力原则上不应区别对待这些不同集团国家。由于需要债务减免的国家也很可能需要更多的外部资源，官方部门应确保债务减免真正是附加性的，而且可同时增加其他形式的援助；
- (b) 可导致债务危机的脆弱性既与债务水平又与债务结构有关，国内公债和外部债务之间存在重要的互动关系。由于在没有关于外部债务和国内公债结构的及时可靠数据情况下无法确定脆弱性，应加强国际协调以制作和传播这种数据；
- (c) 即使改善了债务管理而且拥有了更好、更安全的债务工具，债务危机也必定会发生。国际社会不应放弃创建一个债务解决机制的想法。

41. 在铭记上述考虑的情况下，致力于解决发展中国家外部债务的全球伙伴关系应考虑到以下事项：

- (a) 国际货币基金组织/世界银行共同制订的债务可持续性框架的进一步拟定工作应设法纳入借款使用意向等考量并区分偿债能力和外部资源需要。《债务可持续性框架》也应注重资产和负债，还应将外部冲击的可能性更好地纳入框架之中；
- (b) 将中低收入国家列入债务减免倡议之中，制订债务减免附加性的明确措施，以及设计国际机构可用来更准确地评估遵守情况的方法学；
- (c) 帮助发展中国家创造新工具和机制以减少流动性危机的可能性。这要求创造遭遇外部冲击时的快速支付工具、考虑到债务人偿债能力的新的融资工具(例如，国内生产总值指数工具)、增加新贷款在规模和条件方面的透明度以及借款方和债权人更好的报告制度(可由一个新创立的国际机构来管理)；
- (d) 融资和支助方案，旨在改善发展中国家债务管理和数据收集能力和确保类似系统报告可比较数据并涵盖国内公共债务；
- (e) 建立债务解决机制，旨在保证迅速解决债务危机，债权人和债务人公平分担费用。应以巴黎俱乐部的经验为基础并应包括所有债权人。实际上，需要两个危机解决机制：一个用于商业债务份额较大的中等收入国家，另一个用于官方信贷债务份额较大的低收入国家。可考虑建

立一个独立的国际机构，它由债务国和债权人授权，对面临外债承受力问题的所有国家的债务状况进行评估；在需要提供债务减免的情况下，就债务减免的水平和形式作出决定。

3. 具体建议

42. 改善援助和债务减免领域全球发展伙伴关系的两个具体实用的政策建议是，建立全球债务管理伙伴关系和在国家一级引入受援国主导的援助管理政策。

(a) 全球债务管理伙伴关系

43. 在债务管理工具领域，最近又有了世界银行的《低收入国家债务管理机制》作为现有解决方案的补充，发展中国家将可利用公共领域中面向其需要的一整套有用的债务管理办法。作为初级公债管理的基本债务管理功能的提供者，贸发会议已与这些新举措进行了积极交流，其中包括债务管理绩效评估和中期债务战略。也有必要确保债务管理解决办法的提供方长期承诺支持其服务，并确保有足够的资金对这些方案提供长期支持。

44. 为确保在保持《千年发展目标》8D 进展的工作中取得全面进展，捐款方、受益国和服务提供商应考虑建立全球债务管理伙伴关系，这一伙伴关系将：

- (a) 对公共债务管理新标准与惯例的制订和沿革加以协调；
- (b) 促进债务管理技术援助中公认的最佳做法；
- (c) 对债务管理中的需要评估方法学进行统一；
- (d) 作为新方案、倡议和债务管理解决办法的构建共识论坛；
- (e) 就方案和倡议的供资问题向捐助界提出建议；
- (f) 促进将债务管理纳入更宽泛的公共财政管理框架；
- (g) 协调提供有关现有公债管理技术援助的信息；
- (h) 创建一个相关活动信息交换所，例如，通过债务管理技术援助日历的方式；
- (i) 将债务管理中的利益相关方协作与信息共享机制加以组织；
- (j) 确保所有利益相关方有现成的供决策使用的信息；
- (k) 作为全方位处理公债管理技术援助问题的积极促动方；

- (1) 借助“债务管理绩效评估”举措，定期组织对债务管理技术援助的评估。

(b) 受援国主导的援助管理政策

45. 有效的援助要求发展中国家主导国家发展战略的设计与实施工作，还要求捐助方按照各国的优先考虑和体系定位和协调其援助。各国自主的发展战略是国家一级善政的基础，因为否则就不能期待各国对自己的发展负起责任。在国家一级采用援助管理政策有助于加强国家主权，因为援助的定位和协调性得到了加强，社会部门、生产部门和经济基础设施援助的可预测性和援助结构等问题得到了处理。以结果为导向、围绕系统的绩效评估加以组织以衡量进展情况的最不发达国家和捐款方之间的发展伙伴关系可增加问责而且可灵活调整援助管理政策以适应变化情况。援助管理政策应纳入国家发展计划和《千年发展目标》进程之中。援助管理政策的连贯性，如同更一般意义上的发展政策连贯性，应在横向和纵向两个层面加以解决。在国家一级的“横向”层面上，政府和捐助方分担以下责任：加强善政、加强不同政策之间的跨部门一致性以及可能倡导相互冲突目标的利益相关方之间的一致性。此处的目标是，援助管理、减贫、农业、卫生等政策不再相互矛盾。各国政府和捐助方需重点确定“双赢”局面，使目标及其派生政策在政府的主要部委之间产生协同作用。“纵向”政策连贯性意味着国际、区域、国家和地方不同层级的治理之间的连贯框架。此处的一个重要原则是辅助性，即决策是在最适当、最有效的层级作出的。

D. 投资与企业发展

46. 2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议强调需要扩大和增加对发展中国家的供资。为此目的，人们认为外国投资是长期经济发展获得生产资本的主要潜在供应来源之一，对国内储蓄较低的国家尤其如此。此外，外国投资和企业发展可带来一系列好处和潜在利益，如创造就业、提高生产力、转让技能和技术以及扩大市场准入和提高出口能力。今天，处于各种发展水平的国家都寻求利用外资和企业发展改善其经济并提高生活水准。

47. 考虑到公共政策与私营部门行为者之间的复杂相互联系，促进投资与企业发展这一领域传统上需要各级政府与私营部门和民间社会(包括学术机构)建立强有力的伙伴关系。本节评述这一领域的相关政策机制，包括协调外国直接投资与官方发展援助的新型伙伴关系，提高国际投资协议的发展影响并改善公司透明度。

1. 外国直接投资与官方发展援助的关系

48. 外国直接投资对接受投资国的经济增长和发展可发挥重要作用，因为它不仅带来资本，而且提供获得技术和知识以及进入国际市场的途径。它们还是帮助发展中国家更好地融入全球经济的关键因素。外国直接投资能够直接帮助这些国家提升生产能力。此外，要使外国直接投资成为经济和社会发展的催化剂，它需要成为对其他形式的资本形成的补充，包括国内投资以及官方发展援助、组合证券投资和银行贷款等外部资金流动。

49. 外国直接投资的目标是采矿生产、制造业以及越来越多的制造商和基础设施服务，这些服务是其他行业的重要投入——尤其是电信、贸易、金融和商业服务。然而，在公共设施(电、气和水)以及运输和仓储方面，外国直接投资和官方发展援助并存，因此这些领域有协同效应的潜力。

50. 探索官方发展援助——外国直接投资的协同效应是实现《千年发展目标》的关键。虽然流向发展中国家的外国直接投资有了显著增加，但许多国家、特别是最不发达国家获得的外国直接投资数额很小并且主要依靠官方发展援助为发展融资。重要的是，各国应认识到官方发展援助和外国直接投资之间存在着协同效应并加以发挥以便吸引更多外国直接投资并获得更多相关收益。有效利用官方发展援助建设人力资源能力、开发基础设施并提高接受投资供应国国内企业的能力，就可以创造有利条件吸引更为多样化的外国直接投资并扩大接受投资国的收益。建立全球伙伴关系以便成功地创造和发挥官方发展援助——外国直接投资的协同效应，能够为奠定实现《千年发展目标》需要的财政基础提供新的动力。

2. 国际投资协定

51. 国际投资协定是在可预见、非歧视环境中采取立足规则的办法管理外国投资和生产资本流动的国际内容。因此，为实现《千年发展目标》的目标 8 (建立

全球发展伙伴关系)而进一步发展开放、遵守规则的贸易和金融制度的同时,必须继续改进国际投资制度和国际投资协定。

52. 加强国际投资协定的发展内容为主要关切之一。解决这一关切的办法可以是建立新型伙伴关系并利用这些协定中更为直接的手段促进投资。这类手段可包括要求接受投资国采取覆盖广泛系列问题的措施,如,透明度和交流投资相关信息,促进外国投资者与国内公司的联系,能力建设和技术援助、提供投资保险,鼓励技术转让,减少非正式投资障碍,开展联合投资促进活动,获得资本、金融和财政奖励办法以及设立协调投资促进活动的体制机制。还可包括提到公司社会责任以及公司对接受投资的发展中国家的经济和社会发展作出积极贡献。

53. 这方面的另一考虑是在未来的国际投资协定中让替代争端解决方法发挥更为重要作用。现有机制主要依赖在投资者和接受投资国之间开展国际仲裁,但人们日益关切的是投资者——国家争端及其相关费用近年来大幅度增加的现象,也许在一些情况下会抵消仲裁机制带来的好处。有鉴于此,应更多注意替代争端解决办法。目前仅有为数不多的国际投资协定考虑使用替代争端解决方法解决投资者——国家争端。替代投资解决办法涉及到第三方干预,通常得到争端各方的同意,以便协助争端各方谈判解决其冲突。可以通过专门设立的全球或区域伙伴关系提供这类服务设施以便改进和协助运用替代争端解决办法。

3. 公司治理和透明度

54. 世界经济日益全球化使发展中国家越来越有必要采取标准化全球金融和非金融公司报告做法。发展中国家要想充分利用国际投资机会并动员其国内资源,就必须采取高质量的国际会计和报告标准。实行金融和管理透明可为实现《千年发展目标》(尤其是目标 8)创造必要的有利环境。

55. 在财务报告领域,世界各地越来越多的企业 and 国家已开始实行国际会计准则委员会制定的《国际会计和报告准则》。目前有 100 多个成员国或是要求、或是允许在其管辖地注册的企业使用《国际会计和报告准则》编写财务报告。然而,从作出采取《准则》的决策到实际的切实执行还存在困难。为消除这种政策与实践之间的差距,需要建立新的伙伴关系提供执行新标准的技术能力。

56. 在非财务报告方面，投资者活动日益全球化则要求在公司管理公开这一领域汇总最佳实践，包括在环境和社会问题方面。然而，对许多新兴市场的企业而言，公司管理公开是个相对新鲜的报告做法因此特别需要提供指导和开展培训介绍政府规定以及国际最佳实践方面。

57. 在这一领域加强现有伙伴关系应格外注重能力建设机制。为此可以探索的一个关键现有伙伴关系就是国际会计和报告准则政府间专家工作组。

E. 支持开展科学、技术和创新活动

58. 科技创新并非发展中国家为加速增长需要利用的经济变革的唯一来源，但它具有关键意义，而且随着技术变化与经济全球化日益不可分割，其重要性必将随之提高。而且还必须考虑到，它不仅通过影响整体收入而影响到《千年发展目标》，特别是在信息和通信技术等通用技术方面，而且科技创新的部门应用将直接关系到《千年发展目标》几乎每个单项目标的进展，不管是卫生、饥饿、教育还是平等。

59. 为了能加强知识和技术并提高企业技术吸收水平和加快创新，发展中国家首先需要建设国家科学技术能力。发展中国家的成功经验表明，用于推动技术学习和创新以及协助技术追赶的科技创新政策需要充分纳入国家发展战略。其目的在于利用科技进展以及体制和组织变革，从而提高生产力并因此支助加快增长。

60. 有两个具体全球领域可以推动建设全球伙伴关系以支助加强发展中国家科技创新能力，在此建议作为尤其适合高级别科技创新的政策讨论：提供科技创新援助并帮助发展中国家建设科技创新决策能力。

1. 科学、技术和创新方面的援助

61. 科技创新援助的重要性在于，如果不能达到国内科技发展最低标准，许多发展中国家(尤其是最不发达国家)的经济将无法启动知识吸收和传播进程。

62. 科技创新援助可以是着眼于制定科技创新决策的政策和体制框架，也可以是着眼于通过传播科技知识提高生产力。现有资料表明，(尤其是对最不发达国

家的)援助科技创新不受重视。它涉及减贫战略文件所强调的科技创新内容，如农业研究与推广。

63. 虽然一些捐助方现在将科技创新内容纳入其援助举措中，总体来看仍需强调科技创新问题对援助战略的重要意义。这一点对农业科技创新援助尤为切题，不仅要使农业科技创新援助与这一部门对发展中国家经济活动的根本作用相适应，同时还要提高农业生产水平以便应对全球粮食危机。在此方面，并且从支助实现《千年发展目标》的角度来看，科技创新援助项目的优先考虑不仅包括采用种籽、害虫控制、土壤和干旱以及疲劳控制技术提高基本主要作物产量(尤其要解决气候变化对发展中国家作物生长的影响)，也包括开展方案解决发展中国家在生物安全、包括管理生物技术风险方面的关切。

64. 非农业部门的科技创新支助方案必须确认企业是技术学习和创新的核心所在，这点非常重要。需要制定公私营伙伴关系制度以便支助加强技术能力。在此方面基础设施项目也许是个很好的机会。支助非农业部门开展科技创新能力建设活动对价值链发展、外国直接投资联系发展以及协助开展南南合作方案也具有特别作用。也具有特别作用于。

65. 援助促进发展工作中并非一般都考虑到科技创新问题。然而技术学习是取得贸易发展成功的关键。发展伙伴应考虑将援助科技创新作为支助发展生产力的基本内容之一。也可以设计科技创新援助的供资机制，从而扩大最不发达国家享受贸易优惠积极影响，帮助传播直接受惠于贸易优惠的行业所取得的技术进步，以便在国家经济其他领域推广应用最佳实践。

66. 最后，科技创新领域可以利用现有援助资金的另一种伙伴关系机制，就是设立开放式获取平台以便传播有关发展的公共和私营研究成果，协助开展科学交流、社区建设以及实施开放、协作创新举措。

2. 发展中国家建设科技创新决策能力

67. 科技创新政策的设计和执行是一项极为复杂的工作，可能对许多国家政府的能力构成压力。很多发展中国家都格外需要提高政府在人力资源开发、体制调整和融资机制方面制定科技创新决策的能力。很多情况下这些国家的科技创新制度面临机构分散、缺乏协调以及与科技创新生产部门需求脱节问题。

68. 由国际组织、国家和国际机构及其他利益攸关者组成的全球伙伴关系在此方面可发挥良好作用。类似贸发会议目前开展的科技创新政策审评工作所造成的影响可推广到更多的发展中国家，为此要启动由全球科技创新政策伙伴联络网。这种伙伴关系将协助感兴趣的发展中国家审查并分析其国家科技创新政策，从而查明有利于科技能力建设和加强科技能力、创新和生产力的政策和实践，并将其纳入总体发展政策。

69. 这一工作的重点应放在参加国创新系统中不同机构和行为者的相互关系，以及在所有不同国家机构传播知识并建立联系，同时也要注意查明和传播信息以帮助转让技术和开放技术能力。

-- -- -- -- --