



经济及社会理事会

Distr.: General
19 March 2007
Chinese
Original: English

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联合举行的
高级别特别会议

2007年4月16日，纽约

为落实《蒙特雷共识》统筹协调和合作的情况
秘书长的说明*

摘要

经济及社会理事会第 2006/45 号决议请理事会主席，在秘书处发展筹资办公室的支助下，就如何增强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联合举行的高级别特别会议的影响展开协商，包括与所有主要利益攸关机构进行协商。本说明提供了背景资料，附加一些思考要点，以在高级别特别会议展开知情讨论。在“为落实《蒙特雷共识》统筹协调和合作的情况”的总体主题下，选定了高级别会议的如下四个次主题：(a) 在各级推行善治；(b) 发展中国家在国际经济决策、包括布雷顿森林机构中的发言权和参与度；(c) 实现多哈发展议程：有效利用贸易和投资政策；(d) 援助实效和有创意的发展筹资办法。

举行高级别讨论是为了完成大会关于发展筹资问题国际会议成果的后续行动和执行情况的第 61/191 号决议中规定的任务，该决议重申决心继续充分利用现有各机构安排，包括大会举行的高级别对话，以及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举行的春季会议，根据《蒙特雷共识》第 69 段和第 57/270 B 号决议的规定，审查《蒙特雷共识》的执行情况，并铭记必须提高《蒙特雷共识》后续进程的实效。

* 本说明是同参与发展筹资进程的各主要利益攸关机构密切协商编写的；然而联合国秘书处对其内容负全责。



一. 在各级推行善治

1. 《蒙特雷共识》¹ 各签署国承诺“在所有各级制订健全的政策、实施善治和法制”，以协助确保创造和有效利用资源，并在各级建立强有力的、肯负责任的机构。经济发展历来同社会各机构在参与、透明度和问责制方面能力的提高齐头并进。在各个社会的经济成功转型的同时，治理机构也在取得进展，这既是进一步发展所不可或缺的因素，也是本国民众对这种改善的更强烈要求的结果。实际上，在取得成功的国家里，国家在经济及社会政治领域中都发挥了关键的转化作用，而任何限制这一转化作用的尝试，如限制为了使市场更加稳定运转而对其实行公共管制的范围，都减缓了善治的进展。如果私营部门要在经济中发挥更大的角色，国家就需要进行有实效和有效率的管制和监督。在发展范畴内，我们需要警惕主要将治理不善与政府的运作缺乏效力相提并论的框架和施政指标。国际社会对发展中国家加强和改善治理和有效管制努力的支持，是必要的，也是可取的，《蒙特雷共识》实际上将在国家和全球各级打击腐败作为优先事项。

2. 发展中国家需要确定在治理问题上应花费其多少有限的资源。认定发展中国家治理方面的所有弱点都同样重要，可以同时予以处理，这是不切合实际的。只有特别重视那些对加快和维持增长至关重要的治理能力，才最容易保证在国家一级持续不断地提高治理的效力、透明度和公平程度。最近的研究显示，腐败常常是发展中国家财政能力不佳和产权结构薄弱的结果。鉴于发展中国家行政能力的有限，各国必须查明和解决损害其增长和结构发展的治理方面的失误。

3. 应把腐败看作是治理方面一系列错综复杂的难题的一部分。这意味着必须把反腐败努力看作是在各级推广善治做法的长期努力的一个组成部分，并看作是建立各种其他能力的总体发展努力的一部分。一个领域薄弱，会破坏其他领域中的进展，因为任何贿赂行为都涉及两方，即行贿者和受贿者。

4. 联合国系统，包括世界银行和其他机构，呼吁在打击腐败时采取多方利益攸关者参与的做法。在腐败问题上利害关系最大以及最有能力解决该问题的一方，应当在得到辅助的情况下承担起对付腐败的不同方面的主要责任。要在各利益攸关者之间建立积极的伙伴关系，各方就需要支持这种努力，并显然应当避免破坏这种努力的行动。按照这种做法，每个国家都承担着直接和主要的责任：根据一种全国共识并依照在加强其政治治理机构方面取得的稳步进展，查明和消除国内腐败行为，并且发展制订标准与监测和实施这些标准的国家能力。捐助者推动的举措，尤其如果被认为是外部强加的条件，会减弱国内打击腐败努力的合法性。

¹ 《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》（《发展筹资问题国际会议报告》，2002年3月18日至22日，墨西哥蒙特雷。联合国联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7），第一章，决议1，附件。

捐助者应当自始至终进行合作，加强国家的努力，避免逐个分别处理其项目和建立单独的项目实施单位。

5. 成功的反腐战略应当借鉴国际上的最佳做法，但这些战略需要针对具体国家的具体情况量体裁衣。有些工具，如已公布的和实际遵守的标准和守则，是任何成功战略的一部分。简化决策程序，实现决策的透明度和问责制，结合可实行的法定权利以及尽可能对适合于各个国家情况的程序进行审查，都是打击腐败的重要方法。由于腐败问题只能靠来自每个国家内部的战略得到妥善解决，因此，就必须有足够的政治和机构意愿来解决所涉费用问题。此外，还需要顾及能力建设方面，包括以择优任命的方式建立公务员制度，并定期付给其合理的报酬。必须采取行动，支持更好地和透明地管理公共财政、议会监督以及法律和司法部门及公务员工资改革及行为守则的行动，以期提高地方政府更加顺应当地社区的要求并对此承担责任的能力。

6. 必须在国际一级重视善治和打击腐败的努力。打击国际犯罪和腐败行为的努力的成功，是促进全球经济良好运转的关键。《蒙特雷共识》敦促各国批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。发达国家批准《联合国反腐败公约》的速度一直比发展中国家慢。应当更严格地执行经济合作与发展组织(经合组织)的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》，发展中国家可考虑签署该《公约》或订立类似的协定。经扩大的国际税务合作是持续开展的蒙特雷进程的一个关键构成部分，应当改进对非法国际交易的全球监测，减少逃税和隐瞒收入的诱惑，并通过建立更稳定的课税基础而加强国家财政制度。世界银行和国际货币基金组织(基金组织)发表的《2006年全球监测报告》记录了这些机构为向发展中国家打击洗钱和资助恐怖主义行为的努力提供技术支助所作的努力。

7. 在当今高度金融化的全球经济中，广大私营部门，尤其是国际公司、机构和个人投资者及银行承担着日益重要的作用，它们需要通过自我管制和遵守规章来加强各级的治理。私营部门的善治是各级善治中一个不可或缺的因素。联合国《全球契约》、世界经济论坛全球公司公民身份倡议以及对良好的公司公民身份的注重，都是值得赞扬的进展。近年来的公司破产和丑闻让社会付出代价，这一代价不仅体现于货币方面，而且还关系到作为私营市场基础的信息流通的可信度。过去，这种问题产生于个人收益、制订对公司经理的奖励措施结构、使股东获得最大受益的义务和通过扣押和伪造信息及进行贿赂来获得商业优势等现象之间的持续紧张关系。公共部门进行监督和严格实施会计标准，对于市场的完整性和健康运行是不可或缺的。

8. 由于国际金融机构、联合国及其他政府间机构和多边机构在向发展中国家建议的各项公共政策中发挥着决定性作用，这些组织内部的善治至关重要。这些组织和机构不仅是重要的资金来源，它们的行动也引导着其他捐助者和外部私人团体。重要的是，它们还是关于国家发展战略的设想的重要提供者，是对发展中国

家各项政策具有影响力的仲裁者。这些组织在完成其具体任务时，必须小心翼翼，在研究和政策分析的诚实性和技术有效性与其各种角色和照顾各种赞助者和受益者的必要性之间，取得平衡。如此，不同的国际公共机构提供的政策建议不一定是一致的，也不总是连贯的，甚至在共同关注的问题上也并非如此。最近题为“1998-2005年期间世界银行研究工作评估”的报告概括指出，对研究工作进行独立的专家审查是知情善治的必要条件。该报告确定了研究工作在制订政策方面的积极作用，但也指出，有时不得不在分析工作解决所有不确定因素之前确定政策立场。报告还指出，世界银行过于借重初步的或有瑕疵的工作来支持诸如全球化和治理等方面的现行政策立场。同样，联合国全系统一致性问题高级别小组的工作凸现出，即使在联合国系统内也明显存在着不同机构在全球或国家一级的各项任务、职能和政策干预之间的重叠，恐怕会致使通过这些组织向发展中国家提供援助丧失效力。

9. 民主的问责制是善治的一个基本原则。所有全球机构的牢固和有效的治理，最终必须建立在其管理和理事机构的问责制上。这些全球机构的招聘和晋升工作应当符合基本的治理原则，强调素质、能力和绩效。必须加快旨在扩大发展中国家在这些机构中的发言权和有效参与度的努力。需要扩展机会，让更广泛的利益攸关者参加有关全球问题的决策，而且必须消除有关各方之间的不平等。像非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）中现行的那种同行审议进程的扩大，也为促进善治工作带来相当可观的前景。2006年9月完成的关于卢旺达的第一份同行审议报告，纳入了对该国治理和问责制的进程的坦率和清晰的审查，就是说明这一进程的潜力的一个实例。

1.1. 可以采取那些切实步骤来进一步鼓励和帮助增强各级治理能力，包括打击腐败，尤其是作为捐助者和国际机构、公共部门、企业界和民间社会之间的一种参与进程？

1.2. 能否更多地借鉴那些在改进治理方面取得成功的国家的经验并支持私营部门打击腐败、扩大透明度和采用良好的公司治理做法的举措？

1.3. 需要用何种做法和方法来确保各国政府在制订和优先安排其治理方案时始终发挥明确的领导作用？如何充分执行诸如税收管理合作等领域的国际合作进程和途径以加强各级的善治？

二. 发展中国家在国际经济决策包括在布雷顿森林机构中的发言权和参与度

10. 《蒙特雷共识》的签署国呼吁“发展中国家和经济转型国家充分、有效参与，以便帮助它们有效地应对”全球化所带来的挑战和机会。发展中国家占世界人口的79%，并贡献了世界国内生产总值的45%（这一比例还在上升之中）。

11. 现有全球决策机构已经发生了巨大变化，因为这些机构中大多数都是在第二次世界大战刚刚结束之后成立的。自那以来，发展中国家的数目大量增加，新兴经济体的经济作用也大大提高。中等收入国家尤其在全球经济及其所处区域的经济中发挥了关键性作用。许多非欧洲联盟成员的经济转型国家已成为国际贸易市场和国际金融市场中的主要参与者。人们认识到，现有机构只有在其议程和决定更好地反映受其业务影响的大多数国家的需要和问题的情况下，它们才能有效并合法地争取实现其规定的目标。尽管大多数改进发言权和代表性的努力都集中在基金组织和世界银行这两个机构上，但是还有其他一些制定规则和标准的全球一级国际机构，发展中国家在这些机构中代表性不足，在有的情况下甚至根本没有代表存在。正因为此，《蒙特雷共识》涉及到布雷顿森林机构以外的其他论坛，并突出强调有必要扩大讨论发展中国家在其他政策制定机构中的发言权和参与度问题。

12. 即便是相对较近设立的一些机构也没有充分纳入发展中国家的代表。例如，发展中国家和经济转型国家在金融市场稳定论坛中完全没有代表，尽管非成员可以参加其区域会议。自 1990 年代中期以来，发展中国家在国际清算银行中的成员数目持续增加，但是它们在该行 4 个巴塞尔委员会（银行监管委员会、全球金融系统委员会、付款与清算系统委员会和市场委员会）中仍没有代表。这些委员会确实与发展中国家和经济转型国家进行联络，并越来越多地与它们进行协商，并将它们纳入其工作组。但是在金融市场稳定论坛的区域会议中，协商和技术性讨论不能代替决策桌上的席位。扩大这些机构的代表性不仅可以更好地认识到发展中国家的特殊需求，而且可以使有关法规更为公平，得到更广泛的接受，并真正具有普遍性，从而有助于建立一个更稳定的、可以增进各国福祉的金融系统。

13. 诸如国际商会等私人国际协会已经开始在制定标准和仲裁裁决方面发挥重要作用。由于这些活动对发展中国家具有重大经济影响，应当促进增加发展中国家国民在这些机构中的参与。

14. 在其他方面，改革决策程序对于扩大发展中国家的发言权和参与度至关重要。就世界贸易组织而言，发展中国家占成员数目的三分之二，它们在目前的多哈发展回合中更为积极主动，这一现象反映出发展中国家已经更深地融入到多边贸易体系中。目前已有若干集团，包括 20 国集团、33 国集团、被称为“NAMA 11”的发展中国家集团、最不发达国家集团等，它们各自代表积极参与谈判的有关国家的利益、敏感领域和战略。在农业问题上尤其如此，这是当前多哈回合的核心问题。主要工作已不再仅仅是由“四方集团”（欧洲联盟、美国、加拿大和日本）进行。现在有新的四方集团（美利坚合众国、欧洲共同体、印度和巴西）和六方集团（包括澳大利亚和日本）。近年来，世界贸易组织所有成员都更加致力于提高包容性和透明度，这两条对于在所有成员中建立共识以推动谈判十分必要。世界贸易组织的这些小集团近期在具有相同谈判利益的国家中间积极开展活动，加

强了发展中国家在整体国际框架中的发言权和参与度。在其他一些政策领域中，这些“核心小组”在发展中国家中遍地开花也可以加强全球治理。

15. 《蒙特雷共识》强调有必要在更多全球机构中进行决策改革，同时布雷顿森林机构也已明确将加强发展中国家代表性的问题纳入其议程。2006年9月，基金组织理事会通过了一项关于配额和发言权改革的决议。改革的两个主要目标是，确保配额的分配反映成员国在全球经济中的经济比重和作用，加强低收入国家的发言权。普遍的共识是，基金组织的治理改革至关重要，因为发言权和代表性问题是关系到基金组织作为监督全球经济稳定的国际机构的公信力和合法性的核心问题。

16. 作为第一步，已批准临时性提高中国、墨西哥、大韩民国和土耳其这四个代表性明显不足的成员的配额。已拟定了进行重大改革的一个两年行动计划，包括一项关于更简单、更透明的配额分配公式的协议，该公式将成为第二轮临时性提高专项配额和未来提高配额的依据。该计划还呼吁至少将所有成员的基本投票权增加一倍，这是对低收入国家组的现有投票份额的保护；同时呼吁继续增加基本投票权在总投票权中的比重。目前的改革努力需要解决此次改革前基本投票权份额大幅下降的问题，这一份额从基金组织设立时的11%下降到当前的大约2%。此外，该计划还设想为代表较多成员的执行董事增加工作人员。

17. 就配额和发言权改革达成协议并非易事，这在概念上、技术上和政治上都具有一定复杂性。必须进行广泛协商，以达成广泛的共识。基金组织作为一个以相互援助和共担责任为目标的安排，其组织形式是一个合作制机构，而不是一个公司制机构。弥补配额分配方面的民主欠账对于重振基金组织在提供政策咨询、开展调查以及设计和监测附加条件等方面的公信力是必要的，对于重振基金组织在目前资源已大大超出基金组织的私人市场眼中的公信力也是必要的。因此，这一广受欢迎的配额计算公式必须纳入与这些挑战相对应的一些基本原则，即它们必须披露指标的选择、指标的计量方式及其在这一广受欢迎的公式中的权重。

18. 世行与基金组织理事会向发展中国家转移实际资源问题部长级联合委员会在其2006年9月的会议上，认可了世界银行所采取的加强“执行董事”办公室的能力和增加发展中经济体和转型期经济体的资本的措施，请世行与其股东合作，考虑促进发展中国家在该机构治理中的发言权和参与度。这一呼吁得到20国集团财政部长和各中央银行行长的支持。重新就世界银行治理问题展开辩论受到欢迎，也适得其时。

19. 现有全球机构中目前正在进行的投票权的重新分配将是一项复杂的工作，需要各国和其他利益攸关方的善意和政治意愿。现有机构的长期生命力取决于是否能够在这方面取得进展。

20. 建立有效的区域机构也将是扩大发展中国家在解决全球问题中的发言权和参与度的一个关键性步骤。此外，加强区域机构和全球机构的独立性和能力将扩大在一些关键性国际化问题上的治理基础，而不是继续过度依赖一小部分国家。

2.1. 何种政治程序对于提高发展中国家和经济转型国家在全球经济决策中的发言权和参与度最为有效？

2.2. 布雷顿森林机构和其他国际机构的哪些投票权分配原则将确保其相关性和有效开展业务？

2.3. 哪些措施对于进一步加强发展中国家和经济转型国家有效参与国际经济决策的能力是必要的？

三. 实现多哈发展议程：贸易和投资政策的有效运用

21. 国内经济越来越成为全球经济体系的一部分。《蒙特雷共识》和 2005 年世界首脑会议成果文件都承认有效利用贸易、投资和推广技术对于寻求发展的努力与与贫困的斗争都至关重要。例如，为了实现千年发展目标，特别是到 2015 年将贫穷减少一半的目标，许多发展中国家的经济增长速度必须远远超过过去 25 年间的水平。发展中国家应建立更为积极的政策支持资本积累和生产率的提高，以便成功参与国际经济并持续提高各阶层人口的福利。此外，如果贸易是增长的驱动因素，各国的发展努力应得到一个有利的国际经济环境的支持。应该在贸易和投资之间进行适当搭配，形成良性关系：投资创造产能，增加贸易；成功的贸易活动则验证投资风险是值得的。

22. 在 2006 年谈判暂停之后，需要并应该重新作出努力来完成多哈发展回合。取得进一步进展以遏制贸易保护主义的压力固然重要，但谈判各方应牢记其目标，不要为了完成该回合而完成该回合，这一点同样重要。多哈进程的最终成功将在《多哈发展议程》中加以评估，其中包括《多哈宣言》所声明将发展中国家的需求和利益置于工作方案核心的意图。

23. 在 2001 年决定将多哈回合指定为一个发展回合时，世界贸易组织成员国承认必须改变将发展中国家置于不利地位的当前多边贸易体系；其目标是提高世贸组织所有成员国的多边纪律和承诺，建立一个更为公平的环境，为发展中国家提供更好的条件，使其能够分享打破贸易壁垒所带来的好处。

24. 在工业关税方面，成员国通过多哈回合中正在讨论的减扣公式，可以第一次着手解决发达国家仍在使用的关税高峰、高关税和关税升级的问题。最高的进口关税通常都施加在发展中国家享有相对优势的产品之上。

25. 在农业方面，为了重新平衡多边贸易体系以照顾发展中国家的利益，成员国一致认为，多哈回合必须实现发达国家有效削减扭曲贸易的农产品补贴。此外还需要在 2010 年之前消除最为有害的补贴种类-出口补贴-的绝大部分，并在 2013

年之前将其全部消除。谈判应通过减少关税并消除数量限制（特别是发展中国家享有相对优势的产品方面）以提高市场准入（包括南南贸易在内）。与此同时，世贸组织成员国确认发展中国家有权出于粮食安全、生计保障和农村发展的目的保护一系列特殊产品，并使用特殊的保障机制来防止进口激增，以保护自己。成员国已就上述问题达成共识，现在是“多少”的问题。世界贸易体系规则继续存在的理由有赖于将世界农产品贸易置于多边纪律之下的速度。

26. 在最不发达国家方面，成员国同意为最不发达国家 97% 的产品持续提供免税和免配额准入，并最终将这一待遇延伸至其 100% 的产品。由于最不发达国家出口的制成品种类较少，3% 的例外条款可能会抵消大多数的市场准入优惠。

27. 在其他国家，发展方面的内容包括维持关税收入、贸易优惠、特殊和差别待遇以及不完全互惠、农业和初级商品的特殊产品和特殊保障机制、与执行有关的问题、对弱小经济的关注以及政策灵活性。关于所有这些问题的谈判结果将决定发展中国家确保利用贸易推动发展的政策空间。² 在发展中国家，特别是最不发达国家的农业、非农产品市场准入和服务谈判以及贸易便利化方面已经引入了一些灵活性。但从长远来看，更重要的是将发展问题纳入世界贸易组织的架构，并使之能够充分运作。在这方面，已获成员国同意的有关获得药品的新规定值得注意。新规定允许向没有生产设施的穷国授予强制许可。这一规定在拯救生命和确保大多数人能够负担最低水平的治疗方面起到重要作用。发展中国家，特别是那些拥有生产设施的国家可以利用在这方面创造的政策空间来开发其生产和技术能力。

28. 要使发展成为世界贸易体系的目标，仅有市场准入是不够的。发展中国家需要提高能力，向国际市场提供质量并重的商品。联合国贸易和发展会议(贸发会议)最近的一份报告认为，建立“供应方”能力应被视为开发“生产能力”。而生产能力源于三个核心要素的相互作用：生产资源（生产要素）、创新能力（创新并有效管理稀缺资源的能力，特别是通过新技术的使用）和生产联系（行业和企业之间的前后联系）。在开发生产能力方面有三个核心程序：需要大量投资的资本积累；涉及真正可行的适当技术转让的技术进步；结构变革，而结构改革需要一个有利于创新、生产和贸易的环境。有意而非偶然地放开进口以便建立竞争性出口能力，从而利用来自全球生产链的中间投入和技术已经成为成功的贸易政策的一部分。

29. 各种服务的提供占世界总产出的 60% 以上。虽然服务在全球贸易中的比重当前只有 20%，自 1980 年以来服务贸易的增长速度一直快于商品贸易的增长速度。随着更快捷的传送技术和运输方式的出现，“服务贸易”的增长率可望增加。世

² 南方中心认为，“政策空间”为发展中国家提供了选择实现可持续、平等经济发展的最佳政策组合的自由。

贸组织的《服务贸易总协定》于1995年生效，《总协定》列举了服务贸易自由化的管辖规则框架。服务贸易的增加，包括《服务贸易总协定》规定的第四种方式（自然人的流动）对于发展中国家来说有着巨大的潜在好处。然而，在工业化世界里放开劳工的流动显然还仍然存在巨大的政治障碍。

30. 服务贸易包含广泛的活动，包括旅游、教育、卫生、金融、法律等方面的服务。由于其在创造就业机会和出口收入以及提升人力资源方面的巨大潜力，发展中国家应将其纳入干预服务行业发展的国家战略，考虑并充分利用增加的贸易机会。例如，物流服务对于商品贸易中的国际竞争能力至关重要。发达国家和发展中国家都试图提高其在服务业中的国际竞争能力。正如在其他与发展有关的领域中一样，各国可以从服务贸易中受益。他们还必须确保这种贸易不会损害其建立和壮大自己具有竞争力的服务行业的潜力或其宏观经济稳定性，并且与基本社会目标相一致。

31. 一个更为开放的贸易体系要在政治上和经济上实现可持续性，必须有配套政策来同时解决人员、机构或结构的能力问题以及如何分配更为自由的贸易所带来的好处这一挑战。“贸易援助”倡议是对这一挑战作出的一个回应，如果能够适当配置并避免引入累赘的附加条件，将能够使发展中国家从贸易中受益。这一举措可以促进私营部门的发展，帮助企业、商人和投资者抓住出口机会。但它需要世贸组织、世界银行、国际货币基金组织和联合国之间在全球层面进一步开展国际合作和协调，也需要各国主管贸易、金融和发展的部委之间进行合作和协调。虽然“贸易援助”不能代替扩大、公正、稳定的市场准入，但它已成为多哈回合带来的更大挑战的一部分，即确保贸易本身不是目的，而是要努力提高生活水平并减少贫困。该举措旨在通过帮助建立必要的条件以带来收益，确保市场的开放能够为人民带来真正的好处。

32. 有效的贸易政策需要有效的投资政策。布雷顿森林机构近年来的分析表明，许多发展中国家为追求宏观经济稳定在基础设施领域的公共投资不足，这影响了其中期增长前景。许多发展中国家在诸如电力、交通、电信等基础设施和供水、教育和卫生等基本服务方面明显匮乏。最初相信私营部门可代替公共部门提供基础设施，现已证明这种信心是个错误。对于私营部门难以充分考虑社会大众需求的领域（例如道路和供水）内的项目以及私营融资难以起步的低收入国家的项目，公共部门和多边开发银行必须继续活跃提供资金。在电力等其他部门和私营融资程度更高的中等收入国家中，公共部门应通过加强配套服务和化解风险的机制在更大程度上利用私营融资。

33. 最近由经济和社会事务部发展筹资办公室等机构组织的多个利益攸关方进行的协商对发展筹资机构如何帮助弥合发展中国家基础设施的资金缺口等问题进行了审议。关于“为所有人获得基本设施筹资”的磋商探讨了对水和电力项目进行长期融资的可能性，并强调政策制定者需要找到关税制度、补贴和税收政策

的适当组合，以便普遍提供这些服务、让贫穷人口能够负担并且实现财政的可持续性。经济和社会事务部开展的有关基础设施的其他磋商强调，在一些国家中缺乏好的项目成为阻碍投资筹资的关键瓶颈，并呼吁官方机构提供技术和财政援助，以加强发展中国家的项目开发能力。

34. 外国直接投资政策需要符合各国既定的发展重点，应成为提高生产投资、开发技能和技术的更广泛战略的一部分。最为成功的晚期工业化国家的经验表明，周密的国家扶持政策可以加强市场的创新力量和相关国内资本的形成。只有这些政策确保类似投资支持明确的发展目标、最大化外国直接投资的潜在利益并尽量减小排挤国内公司和滥用市场力量等负面影响，外国直接投资才能带来有利的影响。然而在实践中，外国直接投资对发展的影响很可能取决于外国公司的动机和战略以及接受国的政策和特点。例如，一些国家认为投资于新厂房设备的外国直接投资比来自兼并和收购的投资能带来更高的生产能力。东道国的法规应影响外国子公司和当地企业之间建立联系，使得外国直接投资能够被进一步用作传播技能、知识和技术的渠道。促进联系的政策已经被一些国家采纳，并应与更为广泛的措施相结合，以便加强当地经济中的企业的质量，因为国内供应商的存在、成本和质量都是吸引外国公司投资的关键要素。

35. 在设计吸引外国直接投资的公共政策时，必须注意确保针对各国的具体情况设计政策。小的内陆最不发达国家有着特殊情况，在设计政策时尤其不能忽视。在考虑政策时不能孤立于更广泛的发展战略之外，也不能不顾与政府的总体政策、包括贸易、国内投资和其他政策领域（财政、税收、通货膨胀、公共服务、教育、卫生、劳动力市场、科技、体制发展等）的协调。国内投资（公共和私营）和外国直接投资都能通过创造增长和就业以及提高技能、技术和基础设施为发展作出贡献。在这方面，建立外国和国内投资之间的联系是非常有用的。结构转型和减少贫困的成功需要加强机构和机构能力，以增强设计并有效实施投资政策和其他政策的能力。

36. 最近，发展中国家（尤其是东亚和南亚发展中国家）已经成为外国直接投资越来越重要的来源地。这一趋势是由企业因素和政府旨在确保获得矿产等战略性资源的政策所驱动的。这种南南投资流动已开始流入一些发展中国家的外国直接投资中占据相当比重。最近的“世界投资报告”显示，来自发展中国家的投资有可能对提高生产能力带来更大的影响，因为来自发展中国家的跨国公司在进入时更愿意投资于新的厂房设备而不是进行兼并收购。此外，由于发展中国家公司的劳动密集程度普遍较高，他们创造就业机会的潜能也因而更大。这些好处及相关的好处使得许多发展中东道国采取具体战略来吸引这种投资。此外通过国际投资协定进行的南南投资合作也有所上升，可能促进外国直接投资在发展中国家之间的流动。与此同时，有必要进一步了解在各个层面推动这些投资流动的因素及

其影响和将其影响最大化的可能性。多边机构可以提供必要的分析、技术援助以及决策者能够交流经验和讨论进一步合作方式的论坛，从而发挥重要作用。

3.1. 完成多哈发展回合以推进世界贸易中的发展议程的再次努力的范围有多大？如何将多边贸易谈判和制定多边规则方面的进展与支持发展中国家的结构变革和增长所需充分的本国政策空间相结合？

3.2. 如何更为成功地将外国直接投资政策与有关贸易、国内投资和其他政府政策有机结合起来，以便实现发展目标？

3.3. 相关多边、区域和国家机构如何开发职能和工具，使其能够更好地化解对发展中国家基础设施项目感兴趣的私营外国投资者所面临的风险？

四. 援助实效和有创意的发展筹资

37. 各签署方在《蒙特雷共识》中主张，捐助国和受援国之间有效的伙伴关系依据的是承认国家发展计划的领导权和自主权，在此一框架内，必须在各级制定健全的政策和实施善治，以确保官方发展援助带来预期结果。《2005 年援助实效问题巴黎宣言》是一个里程碑，它阐明了实现这一任务规定的原则，并发起了这一进程。应加强正在进行的努力，并吸取经验教训，包括 2008 年 9 月将在阿克拉举行的关于援助实效问题的高级别论坛的成果中汲取的经验教训，此次会议应该可向 2008 年晚些时候在多哈举行的发展筹资问题大会后续会议提供关键投入。发展合作论坛 2007 年 7 月和 2008 年第三季度的会议的讨论以及 2007 年第四季度的发展筹资问题高级别对话的讨论，对推进援助实效议程也将具有重要意义。

38. 经合组织发展援助委员会关于《巴黎宣言》的基线和进展情况的报告将于 2007 年 4 月公布，该报告记载了目前对执行情况进行的广泛监测努力以及相关讨论。该报告确认，越来越多的国家在执行《巴黎宣言》方面明显取得了一些进展。但是，很明显，要在援助实效方面取得真正深刻的变化，尚需进行更多的努力。据该报告称，伙伴国家要牵头在国家一级执行巴黎原则，报告还明确表示，期待各捐助方协调其行动计划，合作监测进展情况，通过帮助建立和加强国家监测成果的能力和系统来支助改进有关国家的公共财务管理和采购系统。这将需要传统的和新的捐助方改变其做法，考虑采用更加有实效的办法，如扩大使用预算支助，并解决已普遍了解的问题，如各自为政不成体系的问题。

39. 当前对国际援助的治理是不均衡的，受援国在这一进程中没有足够的发言权。捐助国的利益和观点在多边金融机构董事会（大多由发达经济体控制）和经合组织发展援助委员会得到充分体现，但没有常设论坛来代表受援国的利益。联合国大会呼吁在发展中国家的参与下召集一个发展合作论坛，建立对援助实效的政治监督。在国家一级，衡量和监测援助实效的机构必须在捐助国和受援国之间建立真正的伙伴关系，这就意味着这些进程应该避免仅仅使用捐助国的模板和指

标的情况。受援国的立法机构和公民团体在国家评估进程中应该有充分的代表权。这些国家一级的进程应包括对捐助国业绩进行评估。

40. 提供官方发展援助的系统不断扩大，日趋复杂和不成体系，而且缺乏充分协调。新的捐助方数目不断增长，国际援助系统现在是一个松散的聚集体，包括 150 多个多边机构，其中含联合国系统的机构以及全球和区域金融机构；身为经合组织发展援助委员会成员的 33 个双边机构；不是发展援助委员会成员但提供大量官方发展援助的几个国家政府；以及数量日渐增多的特别用途全球基金，如全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金。这些特别基金指定资金用途时，可能会扭曲国家优先事项方面的均衡，这些基金必须加速承诺执行巴黎原则。在这一系统内，双边援助大约占 70%，多边系统占其余的 30%。

41. 在目前的系统下，寻求援助的国家，无论援助是通过预算还是通过项目提供的，均需同众多捐助方的诸多援助文书及相关协定打交道。一些受援国接待的捐助方代表团数量众多，让这些国家没有什么时间、空间或资源来进行独立决策。对捐助方来说，有大量的指标要监测，而有时这些指标可能相互不一致。援助是附加条件最多的外资来源，因此，在这一领域更加迫切需要大力简化附加条件。

42. 捐助方的援助拨款通常有选择性，且不稳定。从 1980 年至 2004 年，前 20 名受援国接受了双边官方发展援助净额的一半以上，不到 50% 的受援国接受了经合组织发展援助委员会捐助国所有援助的 90%，许多贫穷的低收入国家得到的援助很少。而且，一些中高收入国家是官方发展援助的最大接受国，它们因地缘政治原因而不是发展需要而得到援助。在有些情况下，一些捐助方向特定国家提供援助，然后又一起中断此种援助，造成援助突然增多而后逆转的现象，使得援助比财政收入更加动荡不定。在面临此类突然变化时，中央银行和财政部必须进行代价高昂的政策变更，包括以增加税收和减少支出等形式来调整财政，这可能会加剧援助流下降的周期性影响，从而使得大多数发展中国家经常面临的宏观经济动荡进一步加剧，并对增长和发展产生破坏性影响。

43. 在实现援助实效这一目标上取得进展，需要就衡量援助数量和质量的办法取得政治上和概念上的一致。现在人们对逐步实行以成果为附加条件的兴趣越来越大，这一附加条件就是根据实现成果的情况付款，受援国就可以自行决定其方案的政策内容。对于提供国际收支支助，有人提出疑问，以成果为基础的办法是否能做到及时支付资金。以成果为基础的附加条件要求及时和正确地衡量各种目标变量并有能力在衡量业绩时考虑到完全是外源冲击的影响。刻板地应用以成果为基础的附加条件可能会减少方案办法的灵活性和变通性。各国的经验表明，成果指标是衡量成果的一个基本工具，但将这些指标用作付款条件时应小心谨慎。以成果作为附加条件的关键优势是加强了自主权，并增加了采用适当工具来实现商定目标的可能性。

44. 如以前的报告所述，官方发展援助下降的趋势在 2002 年得到扭转，2005 年官方发展援助达到 1 065 亿美元，占发达国家国民总收入的 0.33%，尽管增加数额中很大一部分是由于向几个国家提供债务减免以及提供海啸援助造成的。8 国集团允诺在 2010 年以前给非洲的援助将翻一番，达到 500 亿美元。尽管 2002 年以来出现这一积极趋势，但目前官方发展援助的数额以及对 2006-2010 年期间的预测数额仍然大大低于目标。现在估计，若要在 2015 年底以前实现千年发展目标，需要 1 500 亿美元，官方发展援助目前仍然低于发展援助委员会早年曾达到过的 0.5%，并低于 0.7% 的指标。经合组织发援会秘书处对该委员会成员官方发展援助数额进行的最新模拟显示，2006 年的援助数额减少到 0.3%。

45. 在 2015 年以前实现千年发展目标所需筹资的缺口表明，需要加大力度增加发展资金，包括采用新的和有创意的机制。在 2005 年世界首脑会议上，各国国家元首和政府首脑承认了发展创新发展筹资的价值。由于这些理由，加上相信它们能够提供额外和更稳定的长期资金，2006 年，对几个创新项目的审议已达到了执行阶段。这方面的努力是 2004 年发起的，当时 100 多个国家同意通过《关于反饥饿和反贫困行动的纽约宣言》。后来，2005 年 9 月 14 日在纽约联合国总部通过了《发展筹资创新来源宣言》，79 个国家给予认可。最近，在圣地亚哥召开了创新筹资机制技术小组会议，挪威政府主持召开了参加 2006 年在巴黎成立的征收团结税资助发展问题领导小组的 46 个国家的第二次会议。鉴于将于 2008 年下半年在多哈举行国际发展筹资后续会议，必须要保持这一势头，并鼓励采取新的举措。

46. 在不到两年的时间内，第一批项目已经付诸实施。首先，2006 年 3 月 1 日在巴黎开始对机票征收团结税。据说，此税相对较易执行，收税成本开支有限，对竞争没什么影响。迄今，有 25 个成员国，其中大多数是发展中国家，已经承诺开始征收这种税，在一些情况下则提供自愿捐助。现已商定利用这些收益来重点增加获得治疗艾滋病毒/艾滋病、结核和疟疾的机会。这些收益汇总后将交给国际药品采购机制，这是 2006 年 9 月 19 日在纽约成立的一个筹资机制，由世界卫生组织(世卫组织)掌管，其目的是降低高质量的药物和诊断的价格，并加快其提供速度。第二，2006 年 11 月 7 日在伦敦成立了国际免疫融资机制，首次成功地确定了在资本市场发行债券的价格。通过事先投资资源和利用债券市场，这一方案增加了流入的经常援助，以确保在 2015 年前(包括该年)有可靠和可预测的资金额度。这些资金将通过全球疫苗和免疫联盟用于各种保健和免疫方案。第三，2007 年 2 月 9 日，在罗马成立了先进的市场承诺试验方案。该方案将市场融资工具同公共干预措施结合起来，为开发未来的肺部疾病疫苗提供长期融资。

47. 目前正在讨论的其他创新机制包括：促进用于发展的小额供资的各种途径；重点关注环境的项目；分析是否可以实行大约半个基点的低幅度货币交换税，由有关国家自愿实行这一税收，为特定的发展项目提供资金；以及讨论避税地和逃

税问题。从金融制度方面而言，其他更直接有利于中等收入国家的可能筹资机制包括采用新的金融工具（如国内生产总值指数债券和与商品挂钩的债券），以及继续努力通过基金组织的拟议准备金增加额度贷款来为预防危机提供资金。最近，哥斯达黎加总统提出一个倡议（“哥斯达黎加共识”），通过优惠资金流动方式，向减少或限制军事开支的国家提供更多社会经费。可利用现有的一些金融机制或成立一个新的基金来实现这一目的。

48. 现在还存在几个广泛的挑战。我们必须面对现实，应认识到这些举措虽可筹集一些资金，但数量不会很大。人们普遍认为，上述努力是捐助国实现将其国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助的承诺之外的。这些努力中，有些指定所筹资金的用途，可能会不恰当地优先重视某些问题，而实际上其他问题更为紧迫，不过衡量这一不足之处时，必须顾及建立支助发展筹资的全球群体的必要性。应尽可能将所筹资金汇总在一起，通过在实现发展成果方面有着良好纪录的现有多边机构分发；在可能时，应利用联合国系统的各组织。为了调动对新的筹资机制更广泛的支持，应该继续优先考虑可以明确核实和曝光度高的方案。而且，民间社会在参与项目设计和监测资源的使用方面要发挥更加明显可见的作用，在有益的情况下，应该吸收私营部门参与某些项目的设计。总体来说，如何围绕试验性项目和其他可实施的想法建立共识仍然是一个重要的挑战。

- 4.1. 如何进一步改进援助系统，以加强自主权、治理、实效和可预测性？在分配和交付援助方面，有哪些最为有效的评价和信号机制？关于预算支助方面，为扩大发展影响而争取更多预算支助需要有哪些条件？
- 4.2. 在吸引更多的伙伴国家参与改进援助实效的进程方面，存在哪些制约？应该采取何种模式（如捐助方-受援方加强协调、以成果为附加条件以及同其他方面开展有效对话）来确保改进发展成果？我们应该如何让新出现的捐助国参与捐助方的协调和统一？
- 4.3. 如何在创新发展筹资框架下加速开展国际合作？更加普遍的国家参与能在多大程度上推进这一议程？