



经济及社会理事会

Distr.: General
9 May 2008
Chinese
Original: English

2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日

临时议程 * 项目 2(b)

高级别部分：发展合作论坛

2008 年 4 月 25 日埃及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 2008 年 1 月 19 日和 20 日在开罗举行的开罗高级别专题讨论会：
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 2008 年实质性会议临时议程项目
2(b)的文件分发给荷。

常驻代表

大使

马吉德·阿卜杜拉齐兹（签名）

* E/2008/100。



2008 年 4 月 25 日埃及常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信的附件

为发展合作论坛作好准备：开罗高级别专题讨论会

发展合作的趋势：南南合作和三角合作及援助实效

2008 年 1 月 19 日至 20 日

目录

	页次
一. 导言	4
二. 开罗高级别专题讨论会	4
三. 专题讨论会开幕	5
四. 重新审议援助框架	6
A. 援助构架：仍然需要改革	6
B. 援助质量方面优先事项：国家一级的看法	7
1. 与各国的优先事项一致	7
2. 能力建设实践	7
3. 避免徒有虚名的问责制	8
4. 可预测性和灵活性	8
5. 包容各方和参与	8
C. 审评援助质量：说起来容易做起来难	9
D. 结束援助：需要有统一和连贯的政策	9
五. 附加条件	10
A. 词语有其意，附加条件是否也有？	10
B. 理论困难和实际困难	11
C. 后门附加条件	11
D. 把婴儿和洗澡水一起丢掉？	12
E. 相互问责和开发合同	13
六. 南南和三角发展合作	13

A.	南南合作的趋势.....	13
B.	平衡南南合作取得的惠益.....	15
C.	相对利益.....	15
D.	为不同方向提供不同动力.....	15
E.	目前的各项挑战.....	16
F.	进行协调的可能途径.....	17
七.	主要政策信息.....	17
八.	向前瞻望：利益攸关方的参与.....	18

一. 引言

1. 作为加强经济及社会理事会的努力的一部分，会员国在 2005 年世界首脑会议上授权理事会举办两年一次的高级别发展合作论坛，审查国际发展合作的趋势，包括战略、政策和融资问题；推动不同发展伙伴彼此进一步协调发展活动；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 号决议中决定于 2007 年 7 月在日内瓦启动论坛，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 2008 年发展合作论坛上进行对话，秘书处经济和社会事务部对若干由国家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。通过与奥地利政府合作，2007 年 4 月 19 日和 20 日在维也纳举行了第一次高级别专题讨论会。¹ 讨论会的主题是“在协调和发展管理合作方面国家一级的经验”。

二. 开罗高级别专题讨论会

3. 与埃及政府合作主办的第二次专题讨论会于 2008 年 1 月 19 日和 20 日在开罗举行。开罗高级别专题讨论会的主题是“南南合作和三角合作与援助实效”。作为 2008 年的一项主要筹备活动，本文件所反映的讨论情况和政策信息可望为即将举办的论坛的协商进程和分析性筹备工作提供参考。

4. 专题讨论会的目的是加强对国际发展合作重大趋势的了解，为利益攸关者之间开诚布公和建设性对话提供一个各方面都能参加的场所，其做法是：

(a) 根据国家领导权和相互问责的原则，探讨扩大现有议程，使援助更具实效的前景；

(b) 审查有关条件限制的现行做法和未来前景；

(c) 更深入地了解指导南南发展合作和三角发展合作的原则和优先事项。

5. 这次专题讨论会是一项多方利益攸关者活动，由高级官员和具有专家身份的个人参加，共举行了 3 次全体会议。代表各利益攸关方的约 180 名与会人员出席这项活动，包括来自埃及、厄立特里亚、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国的部长、联合国各组织，双边和多边援助机构、区域和国际组织的高级别代表以及民间社会和议会代表。²

¹ E/2007/80。

² 关于议程和登记的与会人员名单请见 www.un.org/ecosoc/newfunct/dfcairo.shtml。

三. 专题讨论会开幕

6. 埃及外交部长艾哈迈德·阿布·盖特先生在开幕式发言中提请注意全球促进发展伙伴关系和将于 2008 年 12 月在多哈举行的审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题后续国际会议。迄今为止在国际层面的讨论表明，多数国家都认为需要进一步努力达成《蒙特雷共识》，包括发达国家须作出努力，履行增加援助的数量的承诺。

7. 埃及外交部长强调在遵守这些承诺时必须特别考虑到援助实效和国家当家作主的原则，特别是将发展援助同方案国本国的优先事项结合起来。应在捐助方的支持下，通过建立和发展人的能力和机构能力来落实这些优先事项，以便能够在国家层面有效吸收发展援助。

8. 这位部长认为，使援助更具实效是发达国家和发展中国家的共同责任，这在一个传统的发展合作在一种条件限制下其痕迹明显显露的日益复杂的环境中，其重要性更加明显。无论是在经济或政治方面，施加条件限制都是在干涉他国内政，因此违背了国家拥有发展方案和战略的原则。

9. 这位部长最后指出，最近几年由于某些发展中国家经济迅速增长，使南南发展合作得到加强，从而提高了向其他发展中国家提供援助的能力。但是，由于发展中国家的能力仍然有限，因此在进行南南发展合作时不应损害南北合作，而是应对南北合作进行补充。

10. 经济及社会理事会主席莱奥·梅罗雷先生强调，论坛在汇集众多发展行为体，包括方案国和捐助国、南南合作伙伴、民间社会、议员、基金会、私营部门实体和全球基金方面产生了增值效应。论坛的实力在于它有能力促进各方行为体之间的非正式和公开对话，以便影响相关的政府间机构中的辩论和决策。

11. 为此，会员国和其他利益攸关方对于论坛具有极高的期望，希望它能够为进一步加强国际发展合作的实效和协调统一提出新观点和新方法。因此，论坛可望通过讨论提供政策指导和建议，并为国际社会广泛接受。

12. 联合国常务副秘书长阿莎-罗丝·姆滕盖蒂·米吉罗女士喜见发展行为体成员数目增加，同时告诫说，由此而产生的复杂的援助架构对协调形成前所未有的挑战。她强调，论坛的目的尤其是要促进不同国际行为体彼此进一步协调共同的发展合作努力。

13. 论坛还将作为一个场所，借此讨论国际发展合作的最新趋势，包括南南合作和三角合作以及权力下放式合作和慈善行为体等主题。促进对这些新趋势和其他新趋势的了解意味着将开始一个认真的审查进程，以便使论坛成为全球发展伙伴关系的一个基石。

14. 因此，第一次发展合作论坛将帮助筹备多哈发展筹资问题后续国际会议，为金融和技术合作促进发展领域的审议提供资料。定于 2008 年 9 月在非洲举行的援助实效高级别论坛将为影响国际发展合作谈判提供另一次机会。

15. 主管经济和社会事务副秘书长长沙祖康先生最后发言，他概述了专题讨论会将讨论的主要项目。这次专题讨论会的目的是为进一步加强现有的援助质量框架，特别是确保捐助国和方案国享有平等和全面所有权，提出构想和建议。

16. 预计与会者将讨论未来的条件限制，特别是在建立在全球发展伙伴基础上的援助环境中设置条件限制是否可行。最后，专题讨论会将着重讨论南南发展合作和三角发展合作，以了解这类合作的方法和潜力。与会者将论坛视为是促进各方都参加有关这一问题的对话的可能的场所。

四. 重新审议援助框架

A. 援助构架：仍然需要改革

17. 由于有 24 个国际开发银行，250 多个双边和区域援助机构和 30 多个联合国组织参加发展合作，因此提请注意国际发展援助的大构架。建议重点注意援助机构面临的挑战，并同时指出，要取得改进，就要在提供援助者分工的问题上做出困难的决定。

18. 有人提到，在国际一级弥补国际援助构架的不足效果较好，这部分是因为国际一级缺少有力的问责制可能会减轻发展伙伴在履行交付和利用援助方面的压力。但是，也有人强调说，已经有一些加强援助框架的基点。鉴于过去多次“重新发明轮子”，建立新的机制和提出新概念，增加了方案国的负担，因此强调发展伙伴应更好地利用现有的工具。

19. 《蒙特雷共识》申明全球开展合作以促进发展，是实现国际商定的发展纲要的共同目标。包括若干重点监测千年发展目标的文书在内的一些文书和其他文书正在监测这一合作，例如世界银行和国际货币基金组织的[全球监测报告](#)在评估发展中国家和发达国家是否信守了它们的承诺。

20. 有人指出，作为发展筹资大框架的一部分，《援助有效性巴黎宣言》中有一些具体承诺，通过国家发展战略来支持实现千年发展目标。有人在谈到宣言可否提出更大目标时说，宣言是一个谈判的结果。在指出现有的发展合作领域全球政策审查和监测框架基本上不适用于非政府组织提供援助的同时，还鼓励方案国建立一个范围比《巴黎宣言》更大的框架，以用于指导提供捐助国家和接受捐助国家之间的关系。

21. 要加强援助构架的连贯性和效力，分发援助的机构以及国际管理制度和金融管理制度就必然要进行改革，因为人们认为这一制度已经失衡。有人指出，除非

改变目前的力量平衡，特别是在那些继续在援助和债务减免问题上发挥主导作用的机构中这样做，否则很难真正掌管提供援助工作。这意味着需要通过增加发展中国家在决策过程中的发言权和代表权，来改革国际金融机构。

22. 在审议这些问题时还结合讨论了多边和双边贸易协定以及国际资金流动问题，因为这些问题都影响到发展中国家的发展进程和它们为摆脱对援助的依赖而做出的努力。

B. 援助质量方面优先事项：国家一级的看法

1. 与各国的优先事项一致

23. 虽然人们普遍认为捐助国的援助政策要同方案国的国家优先事项一致，方案国当家作主是提高援助效力的一个重要先决条件，但有人对方案国在同捐助国的关系中是否真正掌握主导权提出质疑。虽然大多数捐助国在提供发展援助时以千年发展目标为准则，但是应参照这些目标来起草方案国的中期发展计划。但也有人强调说，最终应参照和依循国内提出的发展重点来制订计划。

24. 方案国在进行中期规划时，经常在确定优先事项方面遇到困难，因为大多数捐助国认为扶贫的开支主要用在教育和保健等与实现千年发展目标有关的领域。而许多方案国则认为，不对促进经济发展的生产性部门投资，就无法收回这些开支。一些捐助国同意这一看法，承认这些部门需要资金，应在方案国如何以最佳方式完成这些优先事项方面提供咨询。

2. 能力建设实践

25. 有人强调说，只有本国拥有充足的能力，才能做到当家作主；有条件的援助，不管其本意多好，都不能让方案国避开这一条件。一个同侪审查方案就是最近的一个例子。该方案规定，必须为一个国家制订改进公共财政管理的计划。由于该国缺乏能力，在捐助国而不是本国人主导下制订了一个计划。但是，该计划被搁置了数年，因为没有执行计划的能力。只是在有了足够能力后，计划才最后重新得到制订和执行。

26. 意识到各国建立和培养能力的重要性，有人提出了如何将之付诸实施的问题。这是否意味着不管各国的机构是否正常工作，捐助国始终要使用这些机构，而完全放弃使用平行的执行机构？是否可以采用更加实际可行的做法，因为许多国家的发展需求无法等通过本国的预算或方案来建立适当的机构和问责制再来满足。

27. 还敦促发展行动者严格检查正为方案国提供哪些类技术援助。人们认为技术援助是一个效力低下的领域，在援助中的比重有时太大。有人建议巴黎进程考虑规定最多可以提供多少技术援助，放弃目前重点注意技术援助协调程度的做法。

鼓励方案国制订捐助国在这方面表现良好的原则，因为能够鼓励捐助国这样做的因素有限。

3. 避免徒有虚名的问责制

28. 方案国尤其非常需要建立监测、分析和同捐助国谈判的能力，以切实促使捐助国履行它们在国家在国际一级做出的承诺。此外捐助国和方案国在拥有的信息方面有很大的差异。那些试图促使捐助国改进表现并真正负起责任的国家无法获得捐助国在其他情况下的表现的信息。这些因素重点表明方案国加快在全球和区域一级交流“最佳”和创新做法的重要性。

29. 目前进行的相互问责情况相同，相互问责在很大程度上要么是捐助国主导的，因为它依靠捐助国之间相互施加压力，要么是在缺少方案国领导人的意见建议或领导的情况下独立进行的。除了极个别的在自己确定优先事项后再让捐助国加入的情况外，方案国并没有认真监测捐助国的行动和表现。

4. 可预测性和灵活性

30. 迄今为止，有关援助额的信息只是追溯性的，但经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会（发援会）的新系统预期会提供有关捐助国预期援助额的信息。这一系统将更好地协助方案国进行中期规划和宏观经济管理，特别是因为捐助国的议会一般只核准下一年的援助支出。新系统还可能有助于货币基金组织的中期财政规划工作，过去人们认为这一规划因对援助数额悲观而有偏低的倾向。

31. 有人举例谈到方案国的战略规划因捐助国援助承诺是短期性的而遇到困难。最近的一个例子是，一个国家通过了一个只有三年资金得到落实的五年减贫战略，而假定可在晚些时候筹集资金。这种情况不利于有效开展规划，结果常常是用不得力和不明确的计划来匹配质量不高的援助。

32. 要求捐助国有灵活性，能够在外部环境情况发生超出原先预计的变化时，迅速对项目 and 方案做出相应的必要调整。鉴于发展活动通常有数年之久，而且先要进行长时间的谈判，因此随着时间的消逝，开始遇到的问题可能不那么重要，或甚至被新的更紧要的问题取代。还有人关切地指出，国际社会目前没有适当注意到发展中国家受自然灾害或商品价格波动等外来因素影响的风险，没有为这些紧急情况留出足够的资金。

5. 包容各方和参与

33. 有人提出改变援助框架的侧重点，注重分析穷人在自己社区中的地位。通过让穷人拥有自己的权利，将能从适当的角度推动发展。现有框架有关本国当家作主和政府主导的定义太狭窄，特别是鉴于本国当家作主并不假定它具有民主性质。因此，在辩论援助质量问题时，宜有一个更好的当家作主和政府主导的定义。

34. 关于预算支助，有人问捐助国是否宜规定民间社会应参加国家一级的协商和对话。在一些捐助国家中，非政府组织不太赞同提供预算支助，因为这样可能会忽略同地方利益攸关者进行对话。有人建议制订一个框架，据以支持方案国政府开展这种协商，并由此让政府对地方利益攸关者负责，而不是让捐助国进行控制。

35. 除了强调利益攸关者在国家一级的参与外，还有人强调说，捐助者与受援者之间合同关系细节通常是非公开谈判商定的。因此，公众可以阅读政策文件是扩大有关这种关系的辩论的一个重要方面。还有人指出，议会可以起到制衡政府，特别是在优先事项的关联性和受托监管方面。有人说，有强大议会的方案国更可能得到捐助国的优先注意。

C. 审评援助质量：说起来容易做起来难

36. 在讨论审评援助质量时应考虑到哪些因素和哪些应得到鼓励时，谈到了有关挑战。有人强调说，制订既得到广泛赞同又能实际落实的援助质量措施非常困难。方案国主导援助议程的一个方式是在制订审评方法时更多发挥主导作用。

37. 在介绍审评援助质量旅游采用的方法时，有人强调更多地依循《巴黎宣言》开展工作，即收集援助数据，以便审评各种问题，包括可预测性和波动。另一个建议是在埃尔南多·德索托围绕一个国家需要多少步骤才能获得开业许可问题开展的工作的基础上，确定方案国需要采取多少步骤才能获得援助。一个更加主观的做法是了解政府是如何看待捐助国在政策和程序方面的表现的。

38. 但有人指出，用公式来评定援助质量有其限度。一个好的援助机构不一定采用公式，而是聘用能够在国家一级根据当地情况做出判断的优秀人才。

39. 在如何评判有关支持巴黎进程的资料问题上，有人说，捐助国和方案国在援助的多大比例应用于预算的问题上分歧很大。此外，捐助国对这一问题的答复可以因国家而有很大的不同。这表明，将有关援助质量良好设想付诸行动和制订大家都同意的措施是一件复杂的事情。另一方面，也有人表示，《巴黎宣言》提出了一个捐助者和受援者可以在基本问题上达成一致的有益进程。

D. 结束援助：需要有统一和连贯的政策

40. 还有人指出，在呼吁方案国采取统一做法的同时，捐助国应进一步扩大国内在发展合作领域中的协作。为了加强政策连贯性，需要加强同环境、贸易、经济和金融等政策部门的对话。尤其呼吁在发展合作方面采取统一做法，因为要确保有可以预测的稳定资金，常常需要处理好捐助国的国内行动者的问题。

41. 还呼吁发达国家加强那些对方案国产生影响的政策的连贯性。有人问，如果不相应改变贸易政策以便让最不发达国家融入世界经济，在努力达到 0.7% 的指

标³的同时减少附带条件是否能产生积极的影响。同样的，有人另外提出，发达国家在推动发展合作的同时鼓励有技能的人从发展中国家移民到发达国家的做法言行不一，不免使人提出谁在帮助谁的问题。

42. 除了讨论捐助国政策连贯性和一致性问题外，有人建议国际社会更多注意如何负责地制订计划结束援助。有人强调说，这并不意味着停止援助，而是把注意力转移到方案国建立自力更生能力上。由于援助可以替代国内资源，因此它应用于开展直接有助于创造资源的活动。创收包括加强贸易，加强地方税收制度和获取私人资金以进行长期投资。但经验表明，有些捐助国不愿意为贸易相关活动提供资金。

43. 有效的结束援助战略在很大程度上是一个连贯性问题。有人问，如果在鼓励方案国消除关税或以向外国企业征税的方式获取投资收入等贸易收入的同时期望它们主要依靠贸易和外国直接投资，那么方案国如何才能建立收入来源，而不再依赖援助。有人强调说，成功地同跨国公司谈判签订合同因而预算收入增加的国家与希望改变这种局面但大跨国公司几乎都不缴税的国家完全不同。

44. 有人在讨论结束援助战略时间目前是否有鼓励制度来推动国际发展合作。有人问目前是否有鼓励措施来奖励结束了对援助的依赖的方案国，是否有鼓励措施奖励援助机构成功地让人们不再需要它们。

五. 附加条件

A. 词语有其意，附加条件是否也有？

45. 附加条件被视为是企图从外部控制国内问题，这违背了共同商定的概念：发展战略需要内部的接受和所有权。人们认为，毫无限制地附加条件，取代方案国国内规划和决策的趋势，是国际发展合作的一大败笔，破坏了国家能力发展。人们强调，国家所有权十分重要，认为外部捐助者并不比方案国政府更了解如何更好地实现经济增长，减少贫困和可持续发展。人们尤其指出，利用援助来收买不情愿的政府进行改革，根本行不通。

46. 捐助者常常企图给附加条件增添新的含义，但迄今为止已经失败。继续依赖附加条件，正说明人们印象中的国际发展合作、实现长久成果工作失败。附加条件为一硕大概念，充满消极内涵，强烈暗示方案国无权所用。捐助者和方案国之间的合作伙伴关系应赋予积极内容，基于共同价值观，侧重给予鼓励，取得成果。

47. 附加条件的局限已被广泛承认，但有人强调，附加条件的一些成分可能有其作用，如果条件是方案国定的话。附加条件不应属于强迫，而应加强国内政策和决策，目的是加强新的或现有的发展努力。在这方面，指标和具体目标应来自国

³ 国民总收入的 0.7% 是捐助国要提供的官方发展援助。

有发展议程，这样做会减少外部侵扰程度，同时使其更容易显示成果。如果条件或目标源自国家发展战略，附加条件概念则可视为可行。

B. 理论困难和实际困难

48. 人们一致认为，附加条件如用至今所用的方式，则不会有效。传统的附加条件或是无法影响方案国的政策，或是影响政策本身，尽管其干扰程度很高。在大多数情况下，附加条件被认为只给方案国带来有限的积极影响。

49. 人们认为，国际金融机构的影响也往往被夸大。有人认为，既不值得大书特书其所称的成果经验，也不必因工作败笔而大力指责。他们缺乏影响力的原因之一是，机构内有内部压力，不论结果如何，都要发放贷款。

50. 在一些情况下，给支付资金附加某些条件，可能提高援助的功效，但执行有误，效果会相反。充分的证据表明，采取措施前带有附加条件的政策是行不通的。不过，解决办法未必是把重点从政策转为注重成果的附加条件。虽然有些与会者赞成注重成果的附加条件，但还有人关注列入指标，但却置于政府行政部门所能控制之外，及不切实际的监测，过长的筹备时间。

51. 在理论上，有人认为，衡量某一国家实现千年发展目标的进展是很难的，因为每个社会都有错综复杂的利益冲突，政治愿望毫不相干，以及相反的经济力量。千年发展目标的实现不能归功于任何一套特定的国家行动，所以很难根据目标的实现，来附加条件。不过，这方面，政府确实负有责任，发挥关键作用，但也依赖于其他利益相关者的行动，如公民、工商业以及国际社会。

52. 在拟定附加条件时，并不总是充分考虑方案国的政局，条件中的指标有时无视现实。例如，有人提到，在少数党派组成政府的国家，要求活跃的反对党参加和合作，并不现实。捐助者要求合作，规定政府采取哪些行动，可能不利于反对派进行合作，因为掌权的政府与捐助者建立了合作关系，受到了约束。

53. 尽管几十年来附加条件已列于议程，一个基本的两难局面仍然存在，很难解释其产生的影响：如果表现不尽人意，是否意味着增减援助？一方面，表现不佳，可能表示有问题，因此更需要援助；但另一方面，表现良好可能表明，援助是用得其所，因此值得增加拨款。两难之上又加一难的是，很难把取得的成果，归功于任何特定类型的援助或干预。

C. 后门附加条件

54. 有人强调，除明说的附加条件外，有时还以更微妙的方式出现。例如，关于资金，捐助者的优先事项和准则可能只在方案国评估期间才显示出来，或者融资可能以某些项目或倡议未执行为条件。通常的说法是，如从事其他项目，将转移对考虑之列拟议项目的优先地位的注重。

55. 方案国和捐助者之间的合作伙伴关系也可能受制于“附加条件滋生”，这意味着随着时间的推移，条件越来越多。例如，突发事件可能带来更多的条件，为的是提高业绩。大力鼓励捐助者避免采用这种做法。一个例子侧重捐助者在环境保护领域提供合作。在这个领域，某一特定方案达到的里程碑实际上可能最终被重新作为其他情况下的附加条件，如贸易谈判。在这方面，据指出，环境问题越来越多地同贸易联系起来，并在此情况下加以讨论。

56. 方案国的另一个困境是，捐助者要求拿出国家资源，作为对应资金，用于并不确切符合现行国家发展优先事项的活动。这种做法破坏了国家所有这项原则，无助于有效地利用国家资源，特别是专用于基础设施投资的资源。

D. 把婴儿和洗澡水一起丢掉？

57. 人们呼吁结束附加条件做法，但一些与会者主张不要完全放弃这一概念，特别是在法治、治理和人权方面，因为这种跨领域问题是国际商定发展议程的有机环节。若不尊重这些方面的最低标准，发展合作就不太可能持久。但也有人指出，在许多情况下，治理附加条件得到捐助者大力推动，给公共财政管理、采购和某些情况下更多方面附加大量、详尽的干预条件。人们指出，这是经合组织/发援会捐助者与南南合作伙伴之间的一大分歧所在。

58. 一方面认识到，方案国往往宁愿从南部援助者那里得到发展援助，一方面也承认，这些国家如世界任何其他国家一样，同样考虑政治利益。发援会捐助者越来越多，以预算支助形式提供发展援助，有人认为，方案国现在有更多的选择，为国家主导的发展融资，特别是如果经合组织/发援会捐助者较少参与财政预算过程所有方面的话。

59. 以前，发援会捐助者近乎垄断，现在相反，发展中国家有可能选择多个资金来源，包括新兴经济体，其经济增长记录已有事实证明，其发展经验会令其他发展中国家感兴趣，并受到鼓舞。这个新情况，被看作是经合组织/发援会捐助者调整和更新援助方法的机遇，以便进一步加强与方案国之间的伙伴关系。

60. 有人认为，北方捐助者和南方援助者的技术和财政支持，基本上侧重完全不同的议程，如基础设施和执政；还有人认为，这些领域的进展是密切关联的。举例来说，有效的基础设施发展依赖于治理制度，因为订约基础设施发展的重要环节。

61. 有人指出，因为对援助、贸易和投资问题采用了统筹方式，一些发展中国家得不到关注，经合组织/发援会捐助者被认为是要在相似情况下坚持附加条件，如在双边投资条约和贸易优惠谈判中。不过，有人指出，较小的捐助者一般不大坚持附加条件，而且发展援助的重要性下降，最终可能使捐助者在发展合作中不大坚持附加条件。

62. 人们认为，多方捐助者预算支助集团中消除附加条件，如果没有规模较大的捐助者带头，则难以实现。只要国际金融机构坚持附加条件，捐助者若愿意超越同方案国的非互惠关系，就将面临挑战。这甚至可能意味着，力求加入对方捐助者集团的发展中国家，可能需要主动要求附加条件，才能参与这样的安排。

E. 相互问责和开发合同

63. 人们批评附加条件为一种单向问责机制，其目的无他，只是为了肢解方案国。在这个有缺陷的安排内，人们还批评捐助者增添具体的附加条件，从而恶化本已不妙的关系。人们认为，如果一方面促进相互问责，一方面附加各种条件，使方案国很少有机会，或没有机会审查捐助者的业绩，则纯属虚伪。

64. 人们还注意到，相互问责这一趋势的侧重点是过程，而非结果，即工作的方式，而非工作的成果。捐助国和方案国政府的首要责任应是对本国议会和公共部门负责，对取得的成果以及资金如何开销尽责。也有人指出，预计发展援助规模将扩大，这可能促进捐助国的公开审查，及关于援助实效的辩论。

65. 有提议认为，为了打消人们对附加条件这一概念的传统看法，应将其看作是一项发展合约，是从有关发展优先事项的开诚布公的对话演变而来。这一接触应由方案国来引导，在国内确定发展的轻重缓急，争取国际社会的支持。方案国和捐助者就目标和业绩预期拟定明确的协定，不仅将增进资金流动的可预测性，还将增进行为方面的可预测性。

66. 发展合约远非万能，对其提出了一些含义深远的问题。人们考虑的是，如果方案国决定终止合约，特别是如果在合约某个阶段无法取得国内认可的成果的话，这是否为人所理解和接受。

67. 人们还注意到，即使发展合约意味着相互问责，但违反合约后可能进行的制裁不大对称。同时，如果方案国不履行义务，捐助者可以考虑各种各样的制裁；但如果捐助者业绩不佳，方案国实施制裁的手段受到严重限制。除缺乏互惠外，问题仍然是，制裁是否有利于使伙伴关系回到正轨。

六. 南南和三角发展合作

A. 南南合作的趋势

68. 在设定南南和三角发展合作讨论的舞台时，联合国贸易和发展会议（贸发会议）秘书长素帕猜·巴尼巴滴先生强调指出，南南合作作为全球经济系统的一部分，与其它国际合作手段密切相关。他指出若干主要趋势：

69. 南南贸易的增长相对快于全球级别贸易的增长。南南贸易的数量目前约占全球贸易总量的 43%，并预期未来数年将达到全球贸易总量的一半。

70. 一般而言，以往外国直接投资都从先进经济体流向贫穷经济体，而目前的趋势却显示南方国家的投资越来越多，主要都流向其它发展中国家。在全球大约 14 000 亿美元的外国直接投资中，发展中国家目前约占 1 300 亿美元。
71. 在优惠贷款总额中，目前至少有 29% 优惠贷款由发展中国家提供，而附加的条件又极为有限。讨论会注意到，这需要对他种方式回应发展中国家供资要求的供款方式和框架进行讨论。
72. 亚非两地区域贸易协定的数量急剧增加，然而其结构并不必然会使参与这类贸易的经济体得到最大利益。关于区域合作和一体化问题，讨论会也指出，这些努力不应仅限于进入贸易市场的谈判。
73. 在广泛全球经济系统的背景下，贸发会议秘书长提请注意有助于摆脱一些市场金融风暴的强大发展中经济体的出现。在这方面，他强调主权财富基金日益重要的作用，并注意到发达国家内部随之要求采取相应保护措施的不利后果。
74. 讨论会还讨论了期望多哈贸易谈判顺利达成成果的黯淡前景。不过，讨论会强调指出，多哈发展议程已经协助扩大了南南合作，使其超越了贸易、投资和援助范围，并已将贸易谈判包括在内。经验显示，发展中国家愈来愈愿意在某些谈判领域组成集团，以便加强它们在改革农业贸易等方面的谈判力量。
75. 作为多哈谈判的一部分，与贸易有关的知识产权协定也已进一步扩大了在贸易和援助方面进行南南合作的机会，特别是包括治疗疟疾、结核病和爱滋病毒/爱滋病的药品在内的公共保健领域。因此，免除一些知识产权的规定已使贫穷国家更易取得必要的医疗和目前在发展中国家生产的常用药品。
76. 此外，讨论会也要求讨论全球和区域关注的公共事项，其中包括气候变化、用水管理、运输、标准化和金融稳定等问题。它提到，南南级别的辩论在这些领域至关重要，以便能在全球一级提出解决办法和达成协议。
77. 讨论会强调，技术转让是发展中国家希望通过对气候变化的全球讨论作出进展的关键问题。它指出，如果没有这种转让，发展中国家就无法真正参与气候变化的讨论，并且如果没有三角合作，也不会产生真正的技术转让。
78. 在所谓的全球贸易优惠制度的第三轮谈判取得进展，这对进一步促进南南合作至关重要。为促进发展中国家间的贸易，对制定发展中国家间交换贸易优惠的框架作出的进展不多。因此，讨论会敦促发展中国家考虑在这一领域相互积极合作。
79. 关于在财务上对贸易筹资的支持，讨论会认为应该关注贸易规则和市场进入问题，以便增进南南合作。讨论会注意到，有时北南贸易比南南贸易更易筹集资金。为了补救这个问题，讨论会建议发展中国家应查明保证取得适当供资的措施，特别是在进行南南贸易的资金极度欠缺之时。

80. 缺乏财务支持是对南南合作的普遍制约，因此，讨论会吁请发达国家信守提供官方发展援助的承诺，减少贫穷国家的债务，同时加强对三角合作的支持并消除贸易保护主义。

B. 平衡南南合作取得的惠益

81. 南南经济合作的范围仍然有限，主要都是大型新兴经济体带动这项进程，但一些国家未能从这种机会得到充分惠益。对于市场机制是否能够使发展中国家能够以更均衡的方式公平分配参与这项进程，也有疑虑。除了地理位置的考虑之外，南南活动大都局限于某些部门，而主要活动集中于采掘业。各国应扩大这些活动的范围，使其与参与南南经济合作的发展中国家的丰富资源密切挂钩。

82. 在对采掘业投资快速增长的情况下，特别是在跨国公司参与采矿和能源活动的情况下，东道国和母国双方需要加强合作。为了使这些投资发挥效用，让本地社区得到租赁所得，就需要加强收益的透明度。因此应该鼓励支持《采掘业透明度倡议》，即使目前签署此项倡议的国家和跨国公司不多。

83. 高涨的油价已使巨大收益集中积累在某些国家。不过，石油进口国家的财富转移到世界上有石油净出口收益的地区并不必然是北方国家到南方国家的转移。在多数情况下，主要是穷困的石油净进口国对包括中等收入国家在内的其他发展中国家的转移。

C. 相对利益

84. 在一般性讨论中，讨论会强调，南南发展合作在补充传统的北南合作方面，已经发挥日益重要的作用。即使南南发展合作的数量仍然有限，但北南发展合作的相对减少已使南南合作的增长更显突出。

85. 尽管南南发展合作日益增长的数量被视为是一个重大趋势，不过发展中国家时常强调，对这项支持的回应是更重要的现象。讨论会指出，传统的北南发展合作国家只要仿效一些南南合作的成功原则就可得到利益。讨论会也认为，多哈贸易谈判的持续停滞不前可能有助于近年来南南合作的增长。

86. 讨论会指出，当发展中国家面临类似的发展挑战时，它们对国家发展战略和优先事项大都采取相同看法。这种经验的接近是南南合作的一项主要特性。讨论会还进一步强调，利用发达国家作为基准只能显示发展中国家将所面临的发展挑战的严重程度，而南南发展合作却显示了实际作出的能力开发的进程。

D. 为不同方向提供不同动力

87. 南南发展合作在有些情况下限于技术合作、奖学金和培训，在另一些情况下，它包括财务支助、联合公共投资和人道主义援助。有些发展中国家选择在单一实

体下对南南合作进行综合管理，另外一些国家则实行分工，根据提供的支持的类别，设定不同的联络点。

88. 在接受援助一方，情况也各不相同，因为负责协调和管理技术和财务支助的主管机构在发展中国家并不必然存在。为了解决这种制约，讨论会认为，应让不依赖现有解决办法的适当地方实体参与。讨论会还指出，提供支持的南方国家也取得可贵的经验，并通过与其他发展中国家合作的方式，加强它们的专业技能和机构能力。

89. 大家普遍不愿通过使用捐助方和接受方等用语以目前北南发展合作模式看待南南发展合作，因为现有框架和组别分类显示出加附条件的关系。“新兴捐助方”的用语尤其不适合于一些发展中国家。讨论会建议，当使用这个名词时，应用于不属于发展援助委员会成员的经合组织捐助方。此外，它还建议应将双边“捐助方”这一用语专门用于发达国家。

E. 目前的各项挑战

90. 南南发展合作尽管已经取得重大进展，但要扩大这项合作仍有许多阻碍。这种情况在没有明确的国家经济发展政策及有效的机构支助结构的国家内尤其显著。此外，成功的南南发展合作案例的资料有限，并且欠缺可信的项目数据、可靠的资金流动记录以及将提供给南南技术合作项目的典型“实物”捐助登账的标准方法。

91. 缺乏奖励发展中国家扩大南南和三角合作的办法是阻碍这个领域持续增长的另一项制约，其部分原因是由于北南合作可能比较简便并提供更直接的惠益的缘故。讨论会也强调指出，解决发展中国家一些公共部门的颞颥无能，能够协助加快进行南南合作进程。讨论会还指出，资料和信息，特别是关于资源的资料和信息，以及产品和投资机会的不足都对促进南南合作造成制约。

92. 讨论会注意到，国际社会对南南合作的支持，特别是对业务方面的支持，至今仍然欠缺。例如，对国家行为者而言，参与区域和其他南方国家伙伴的工作极其困难，因为它们的知识时常囿于非常地方的层面。区域和国际援助机构应对这项进程提供更多支持，特别应使发展中国家联系到区域和国际行动者的新机制或现有机制受到更加注意。

93. 讨论会鼓励联合国系统加强它对南南和三角发展合作的支持，特别是：

(a) 进行南南发展合作倡议的影响和可持续性的评估；

(b) 建立机制指导非政府组织和商业机构加强参与南南和三角发展合作项目；

(c) 通过专门制定的质量控制机制改善南南发展合作的管理并拟定传播有关项目及其成果的信息的准则；

(d) 将国际交换的南南发展合作的资料标准化，并对其进行监测。

F. 进行协调的可能途径

94. 对南南发展合作尊重不同发展行动者的不同愿景特别受到赞扬。在此同时，讨论会强调指出，这种办法可能削弱了发展中国家就共同战略的协调对话。此外，鉴于南南发展合作的一些方式涉及相同的主题、地理区域或人民，讨论会注意到，为取得最大效果，可能对用于这种合作的各种概念和见解有进行协调的空间。

95. 讨论会指出，有些发展中国家可能不愿采用《援助有效性巴黎宣言》等国际框架，因为这种承诺极可能与目前或计划参与的南南合作发生冲突。提供支助的南方国家在另一方面对其在发展合作问题的国际对话中发挥更加积极的作用受到赞扬。此外，讨论会也鼓励这些行动者对现行援助结构进行讨论，特别是目前的进程是否太过繁杂的问题。

96. 基于南南发展合作愈来愈成为传统北南框架的重要补充，并且有愈来愈多的发展中国家相互合作，讨论会认为，应制定一种适当切实的机制，推动这种替代办法向前迈进，并以循序渐进的方式作出协调。讨论会期望发展合作论坛推动参与发展合作的发展中国家进行这项对话进程。讨论会建议，初步工作可集中于分享可作为商定一项能对南南发展合作加强协调的机制的经验。

97. 讨论会强调，促进南南发展合作的努力应得到七十七国集团和中国在哈瓦那（2000 年）和多哈（2005 年）建立的框架提供的资料。此外，讨论会也注意到联合国大会南南合作高级别委员会以及 2009 年布宜诺斯艾利斯行动计划后续行动的协调作用。

七. 主要政策信息

98. 在开罗高级别讨论会的讨论中达成的主要政策信息如下：

(a) 为加强援助构架的协调和效力需要改革援助分配机制以及国际和财务治理系统；

(b) 国家所有权在没有适当国内能力下无法实现，然而目前少有动力促使个别捐助方为达到这个目的超越技术合作方面的协调；

(c) 加附的条件通常都由于其无法影响政策或以引起混乱的方式实际影响政策而无法落实；加附条件已经破坏了方案国家发展国内规划和决策的能力；

(d) 将成果作为条件有助于加强捐助方和方案国家对实现发展目标的注意及改善双方的政策对话，然而经验显示，在评价其影响的方法方面出现困难；

(e) 在多边捐助预算支助集团中消除加附条件的倡议，如果没有较大捐助方的牵头推动，将难以实现；只要它们坚持加附条件，愿意与方案国家超越非互惠关系的捐助方将面临挑战；

(f) 相互问责进程通常均由捐助方牵头推动，其中少有方案国家的参与和带领。捐助方和方案国政府的问责应主要对其各自议会和公共部门负责；

(g) 方案国家需要在设计评估和衡量工具方面担任主导，以便在援助质量方面采取主动；

(h) 捐助国除需在政府项目方面维持统一政策之外，并需在发展、贸易和投资等领域维持一贯政策，以便向方案国家提供更妥善的脱离依赖援助的办法；

(i) 南南发展合作数量日益增长的情况至为突出，但对这种支持的回应是更重要的现象。传统的北南发展合作国家能够仿效一些南南合作的成功原则；

(j) 基于有愈来愈多的发展中国家相互合作，讨论会认为应制定一种适当切实的机制，推动这种替代办法向前迈进，并以循序渐进的方式作出协调。

八. 向前瞻望：利益攸关方的参与

99. 作为 2008 年发展合作论坛的最后关键筹备活动，在意大利政府的合作下，将举办多边利益攸关方的活动。罗马利益攸关方论坛的目的是使主要来自议会、地方政府和民间社会的代表参与公开和包容各方的对话，讨论各自工作领域内的具体发展合作问题。
