



经济及社会理事会

Distr.: General
10 June 2010
Chinese
Original: English

2010 年实质性会议

2010 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

临时议程 * 项目 2(b)

发展合作论坛

国际发展合作方面的趋势和进展情况

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会第 61/16 号决议提交，供发展合作论坛审议。

自上次发展合作论坛以来，全球经济环境已发生根本性变化，出现了空前的经济和金融危机，粮食无保障状况恶化，油价起伏不定，气候也在变化。结果是，过去十年或更长时间里取得的重要发展成果开始消失。在此情况下，有效的发展合作就变得更加重要。

本报告概述了落实全球发展伙伴关系某些方面的进展情况，并讨论了发达国家和发展中国家政策的一致性问题。它还审查了与援助量承诺兑现情况有关的趋势、近来全球危机的影响、援助分配做法、促进援助实效的框架、发展合作中的相互问责以及南南和三角合作的作用。报告最后提出了一套旨在加强发展合作的意见和建议。

报告强调各国必须对国家发展计划拥有自主权，必须在方案国和提供国之间互信的基础上建立透明、平等和负责的伙伴关系，作为加强发展合作实地影响的关键。它强调指出，加强发展合作成效的过程必须有包括民间社会组织、私营部门、国会议员和地方政府在内的所有利益攸关方的参与。

* E/2010/100。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 全球发展伙伴关系：进展不一	3
三. 旨在增强发展合作影响力的政策一致性	6
四. 国际发展合作中的最近趋势	8
A. 援助数量：继续多样化但需要提供更多援助	8
B. 危机的影响：需求增加、提供一些额外资金、援助减少	9
C. 气候融资：亟需为国际商定发展目标的开支增加创新筹资	10
D. 援助的分配和在实现国际商定发展目标方面取得的进展	11
E. 加强援助质量和实效的框架	14
F. 发展合作方面的相互问责和透明度	18
G. 南南发展合作和三角发展合作	23
五. 政策意见和建议	26

一. 导言

1. 在 2005 年世界首脑会议上，各国领导人决定，联合国经济及社会理事会应每两年召开一次高级别发展合作论坛，审查国际发展合作方面的趋势和进展，促使不同发展伙伴的发展活动更加一致，并加强联合国规范性和业务性工作之间的关联。
2. 赋予发展合作论坛的另一项任务是找出国际发展合作中的差距和障碍，并就切实可行的措施和政策选择提出建议。在其 2007-2008 年周期中，该论坛成为就发展合作问题进行包容各方的全球对话和政策审查的一个关键机制，这一点在审议蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议的成果文件(2008 年 12 月 2 日，多哈)中得到了承认。
3. 2010 年发展合作论坛的筹备工作分析了发展合作方面的总趋势，特别是近来各种危机的影响和与气候变化有关的融资、为实现国际商定发展目标而进行的援助分配以及援助实效问题。筹备工作还重点关注了改进发展合作成果的几个优先问题：它与其他发展政策的一致性、其问责制和透明度以及南南和三角合作的进展。
4. 以本报告为基础的 2010 年论坛讨论的目的是为 2010 年 9 月联合国千年发展目标高级别全体会议提出前瞻性和创新性的建议。这些信息也将传递到将于 2011 年在首尔举行的第四次援助实效问题高级别论坛上。

二. 全球发展伙伴关系：进展不一¹

如果没有全面进展，发展合作只能产生有限的影响

5. 自上次发展合作论坛以来，全球经济环境已发生根本性变化，出现了大衰退以来最严重的经济和金融危机，粮食无保障状况恶化，油价起伏不定，气候也在变化。世界经济在 2009 年萎缩了 2.0%，在 2010 年，复苏将很脆弱。先前的增长并不一定转化成了减贫成果，因此，世界大片地区离国际商定发展目标、包括千年发展目标的实现仍有很大差距。危机致使超过 6 千万民众陷入贫穷，超过 1 亿民众食不果腹，从而使实现千年发展目标的前景更加暗淡。它还缩小了私人资金流动的规模，从而再次显示了这种流动的不稳定性和加强其对发展贡献的必要性。虽然全球发展伙伴关系的某些方面取得了进展，但大多数方面却未能达到预期，尤其是在撒哈拉以南非洲和最不发达国家。在此情况下，发展合作就变得更加重要。但是，如果不能在国际商定发展目标、包括千年发展目标方面实现全面进展，发展合作的影响力将是有限的。

¹ 关于对全球发展伙伴关系更全面的分析，请见《2010 年千年发展目标差距报告》。

私人资金流动不稳定，需要更多努力加强对发展的贡献

6. 私人资本的流动对于帮助许多国家在不迟于 2015 年实现国际商定的发展目标至关重要。但是，这种流动具有高度的顺周期性而且易受外部冲击的影响。在本次全球危机之前，外国直接投资是发展中国家最大的外部资金来源，在 2008 年净值达 6 200 亿美元。但是，流入总额在 2009 年下降了 30%，导致仅有微幅的正流入，尽管预计到 2011 年可望恢复到 2008 年的水平。各国不妨进一步探索缓解过度波动的措施，例如适当的资本管制和金融调控及监督，特别是在短期资本流动方面。

7. 2008 年，全球外国直接投资流入量为 1.7 万亿美元，预计 2009 年将减少到 1 万亿美元以下，2010 年预计会有缓慢恢复。外国直接投资对发展的贡献与其数量一样重要。强有力的证据显示，外国直接投资正在进入越来越多的最贫穷国家。虽然这种投资仍集中在最贫穷国家的采掘业，但它日益多样化，正在进入其他部门。不过，在许多情况下，由于基础设施的缺乏，外国直接投资并未进入这些国家内部最贫穷的地区；而且几乎没有证据显示，流向这些国家的外国直接投资正在明显导致技能的提升或技术的转让，或是导致与地方工业联系的加强。大部分利润继续返回投资国，而且许多投资者都获准免税。需要大大加强努力，以增强外国直接投资对发展的贡献，尤其是要执行多边税务信息交流协定，并要求跨国公司逐国报告利润，从而使来自投资的税收能为重要的发展支出提供资金。

费用降低和侨民债券可将汇款导向对国际商定发展目标的投资

8. 移民汇款在许多国家国内总产值中所占份额可观，也是许多贫穷家庭的一个重要收入支助。自 1990 年代初以来，这种汇款已增加了四倍，而且在本次全球危机期间，其下降幅度小于其他资金的流动。不过，通过方案国的银行系统引入更多的汇款，减少资金转移的费用，并通过“侨民债券”将汇款导入公共投资，能够大幅度增强其对发展的影响。

危机后贸易有所反弹但发展回合毫无进展

9. 本次全球危机导致全球贸易收缩 13%，这是自第二次世界大战以来的最大跌幅，随之而来的是一些保护主义措施，尽管强度不大。贸易预期将在 2010 年反弹 7.6%，但持续的失业可能加剧保护主义措施。发展中国家间的贸易正以更大的幅度反弹，且看来可望持续增长。

10. 在最贫穷国家，贸易仍是增长的一个主要驱动力，但它对可持续人类发展的支持程度取决于贸易规则和各国通过贸易促进经济增长及创造就业机会的能力。为了帮助各国尽量充分利用贸易机会和促进增加对国际商定发展目标的投资，亟需顺利完成多哈回合，在农业、非农业市场准入和服务方面取得有利于发展和有利于扶贫的强有力成果。农业出口的市场准入特别重要，需要在发达国家取消农

业补贴和采取举措建立方案国的贸易能力，方法是改善基础设施和生产能力，包括对贸易援助计划予以支持。

债务减免额急剧下降，亟需建立解决机制

11. 2007-2009 年，债务减免额急剧下降，重债穷国债务倡议和多边减债倡议的影响力不断减弱，针对伊拉克和尼日利亚的特别综合方案宣告结束。这些举措帮助世界上一些最贫穷和债务负担最沉重的国家调动资源，作为减贫和发展投资。但是，债务减免资金的一大部分并非除现有援助之外提供的额外资金，而是为清算拖欠债务而在债权机构之间进行的转账。

12. 全球经济和金融危机使大多数发达国家和发展中国家的债务负担加重，致使重债穷国倡议和千年首脑会议以来取得的一部分进展付诸东流。低收入国家债务不可持续的风险大幅度上升，许多方案国的还本付息额仍高得不可接受，使政府无法扩大国际商定发展目标投资的规模。特别是，中等收入国家的债务负担以及小型和脆弱经济体的债务负担未得到足够的关注，包括在重债穷国倡议中也是如此；私营部门和国内债务也未得到充分关注。需要增加债务减免额，以将其他国家的负担减至可持续的水平和促进经济复苏。这可以采取免息暂停偿债支付的形式，适用于中等债务负担及债台高筑的所有发展中国家，以释放额外资金投资于国际商定发展目标。还应当努力把重债穷国倡议扩大到包括所有的低收入国家和中低收入的脆弱国家。

13. 对全球衰退后出现不可持续债务新浪潮的忧虑增加了就公平和透明的国际债务解决程序达成一项国际协定的紧迫感，出于合法性和公信力的考虑，最好是由联合国主持。这样一种机制将以公平、可预见和有序的方式重组无法偿付的主权债务，从而减少债权人的承担的费用，确保它们之间分担负担，并降低经济危机和开支削减对债务国发展前景造成损害的可能性。

迫切需要面向发展的金融监管

14. 这次危机增加了适当监管国际金融市场的紧迫性。复杂的、全球化的金融工具在继续发展，从而加剧了世界经济的风险，需要旨在加强调控和监督框架的改革、国家和国际金融标准和对金融机构及交易的征税。特别是，发展中国家在制订全球金融规则方面仍然没有什么发言权，因此这些规则不那么适合它们的需要和能力，更不用说它们的发展愿望了。必须增加发展中国家、特别是低收入国家在金融稳定委员会等监管标准制订机构中的代表性，以增强这类机构的合法性和有效性。

必须增加发言权和参与

15. 自上次发展合作论坛以来，全球金融架构方面取得了进展，一些发展中国家在国际金融决策和规范制订中的发言权和代表性有所增加。反映了大型新兴经济

体不断增长的经济重要性的这种情况包括关于国际金融体系的决策权的逐渐转移，以及国际货币基金组织(货币基金组织)和世界银行投票权的变动。至关重要的是，必须对布雷顿森林机构的投票权作出更具实质性的改变，以反映全球经济实力的变化。同样重要的是，必须继续强化联合国在领导全球经济讨论方面的合法作用。这些改革，尤其是如果体现为对发展合作的更平衡的全球治理，将有可能从根本上改善实现千年发展目标 8 以及实现作为一个整体的所有国际商定发展目标和克服当前各种危机的前景。

三. 旨在增强发展合作影响力的政策一致性

16. 仅靠发展合作无法产生成果，发达国家和发展中国家还必须实施一套多样而一致的政策，以期支持国家发展优先事项和实现国际商定发展目标，包括千年发展目标。提高政策一致性以促进发展意味着确保所有政策的制订都把发展目标置于首位，并且避免制订有碍发展目标的政策。为了确保“超越援助”的政策促成发展，需要在两个方面取得进展。发达国家必须确保所有政策都支持在实现国际商定发展目标方面取得进展。发展中国家则必须通过制订综合性政策和加强执行机构更有效地参与“超越援助”的互动协作。

17. 对于发展合作的提供国和接受国而言，政策一致性涵盖了四个方面：每一个提供国或接受国发展合作政策与其他政策之间的一致性(“政府一体化”办法)；数个捐助国发展合作方案之内的一致性；所有提供国或接受国援助和非援助政策的一致性；提供国政策与方案国发展战略之间的一致性(或“协调性”)。本报告的重点是第一个方面，即“政府一体化”办法，并对提供国和方案国双方都进行了审视。

提供国：进展不一表明政治意愿较弱并说明证据有限

18. 捐助国的发展政策主要集中于官方发展援助，并没有考虑到其他方面政策的重要影响，这些方面包括贸易、环境、气候变化、安全、农业、渔业、全球化的社会层面、就业和体面工作、移民、研究和创新、信息社会、运输和能源、国际金融和投资、多边机构政策。驱动这些范围广泛政策的是不同的议程、优先事项、官僚机构和发展进程概念，以及一批各种各样的行为体，其观点、重点、时间表和利益可能并不正好一致。

19. 不过，捐助国正在开始采取措施增强一致性。欧洲联盟在 2005 年同意推动新的以五个主题为基础的“政策一致性促进发展”框架，并自那时以来为在成员国加强政策一致性促进发展方面的程序、工具和机制作出了努力，从而使至少 12 个成员国制订或重申了加强政策一致性促进发展方面的立法。但是，每个成员国在实现政策一致性时需要确定自己的优先事项、订立自己的目标并决定自己的机制(立法、体制安排和评估工具)。

20. 经济合作与发展组织(经合组织)已分三阶段评估了进展。虽然经合组织发展援助委员会(特别是欧洲联盟)有些成员已通过政策声明确定了优先目标,并有几个成员在促进发展的政府一体化办法中把发展政策的一致性置于中心地位,但也有些成员尚未作出任何政策承诺。大部分发表了政策声明的发展援助委员会成员都设有协调政策和解决冲突或矛盾的非正式机制。只有几个成员系统地筛查了各种立法提案对发展的影响,还有一成员设立了一个专门负责政策一致性的单位。欧洲联盟有五个成员建立了监测、分析和向国会及公众报告的制度,但发展援助委员会大部分成员都没有这种制度。

21. 发展援助委员会成员在发展政策一致性方面进展不一,因为发展并非处于政治议程的首位。关于一致性能够带来的惠益和缺乏一致性可能造成的代价,还应当有更加系统的证据。必须与总部位于发展中国家的组织合作,从发展中国家收集更有力的证据,包括图示外部因素对发展的影响。在提供国改进以移民、贸易或气候变化等具体政策问题为重点的分析工作,也能提高发展政策一致性的优先地位。更系统的政治互动协作对于使各利益攸关方认识到一致性的惠益、改变政治观点和推动进展也至关重要。

方案国必须加快制订“超越援助”政策的初始努力

22. 方案国需要确保政策的一致性,还需要促使所有政府部委和机构合作制订综合政策。几乎所有方案国都没有明确的“超越援助”的一致性政策。例如,它们都没有明确界定它们预期不同类型的外部 and 国内发展筹资在支持其国家发展战略方面应当发挥的作用。因此,它们也没有明确的协调机构或与政策声明挂钩的监测和报告要求。出现这些不足的部分原因是缺乏能力、最佳做法文件和国家协调机制。

23. 就方案国而言,一致性适用于两类问题。首先,它意味着在这些国家与涵盖千年发展目标8全部伙伴关系的外部利益攸关方互动协作的各种问题领域中的一致。这将意味着至少要处理贸易、农业、外国直接投资、其他筹资和举债来源、区域一体化和全球化、移民和汇款、气候变化和环境、技术转让等问题。这方面关键政策的例子可能包括尽可能避免给投资者和发展合作提供方免税待遇,以尽量把更多税收用于促进发展并减少预算资金对发展合作的依赖。一个国际税务合作框架的存在将会促进这类政策。

24. 其次,它意味着确保方案国自己有关外部互动协作和对发展影响的政策的所有方面都与本国发展战略的核心重点保持一致。例如,贸易和投资政策必须有利于扶贫,侧重加强最贫穷家庭和地区的就业和生计(特别是女农民和企业家)。在金融部门发展政策方面也可作出类似的努力,以便在加强外国投资和与全球市场联系的同时强调国内储蓄的调动和投资,或投资于更有效地利用能源以增强出口竞争力。

必须提高“援助一致性”以降低对援助的依赖

25. 方案国和其他利益攸关方对于与对发展合作的影响有具体关联的另两类政策一致性也表示了关切，凸显了可被称为“援助一致性”的这一观念的必要性。其中第一是，提供国政策一致性的缺乏会削弱发展合作对增长和可持续发展的影响。为了扭转这种情况，援助提供国必须积极推行将使其援助更加有效的政策。

26. 第二是必须为发展合作制订指标和最佳做法，目的是促进其他发展筹资形式，即促进旨在减少对援助长期依赖的各种发展合作办法。促进贸易(推动贸易和基础设施方面能力建设的“贸易援助”)、外国和国内私营部门投资(通过投资环境的改革、基础设施和私营部门项目联合融资)、金融部门改革、国内储蓄及投资、调动税收或加强公共筹资管理和支出效率在发展合作中所占比例迅速增长。但是，对这些领域中的最佳做法尚未有权威的研究。

27. 逐渐实现政策一致性的理想途径将是每个方案国都为千年发展目标8制订一个一致的“超越援助”战略，由提供国认可这一战略，并且双方都承诺为执行这一战略而采取行动并达到指标，可每年对执行情况进行监测。包括乌干达和越南在内的数个方案国已开始了这样一种进程。发展合作论坛将继续评估这些进程，以期在合作各方面“超越援助”的政策确立最佳做法。

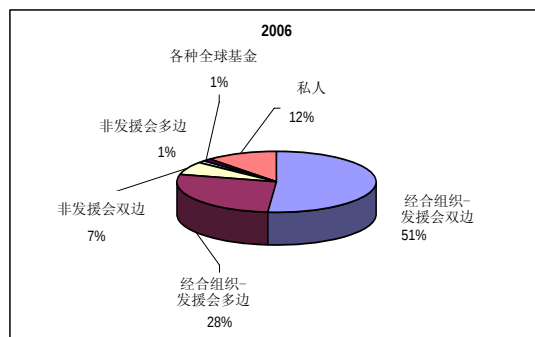
四. 国际发展合作中的最近趋势

A. 援助数量：继续多样化但需要提供更多援助

28. 2009 年底，广义上的国际发展合作估计超过了 1 700 亿美元。发展援助委员会成员提供的双边援助在该总额中所占份额继续下滑(见图一和图二)，从 2006 年的 51%降低至 2008 年的 45%，而发展援助委员会对多边援助的捐助保持不变。非发展援助委员会(包括南南)合作(增至 10.5%)以及各种全球基金和私人慈善事业(增至 17%)的比重持续上升。

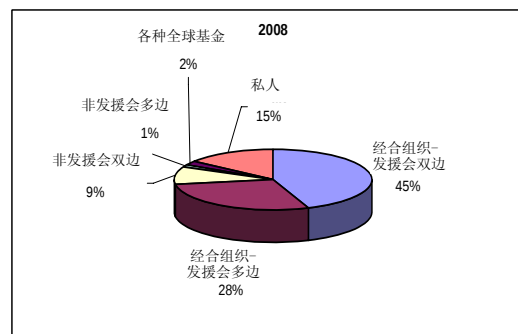
图一

国际发展合作，2006 年



图二

国际发展合作，2008 年



29. 自 2005 年以来，发展合作资金流动量大幅度增加；但是，虽然发展援助委员会的援助在 2006-2008 年期间增加了 20%，南南合作的援助却增加了 63%，私人捐款至少增加了 62%。

30. 2009 年，发展援助委员会捐助国提供的官方发展援助实际价值少于 2005 年。2005 年承诺按 2004 年价格和汇率提供 1 260 亿美元的援助，占国民总收入 0.37%，而到 2010 年底，以 2004 年价格和汇率计算，发展援助委员会捐助国在全球未能兑现的承诺可能为 180 亿美元（占国民总收入 0.04%），而对于撒哈拉以南非洲而言，未能兑现的承诺可能为 140 亿美元。² 另一方面，由于债务减免额近几年急剧下降，可被列入国家方案的援助金在援助资金流动中所占比例大大增加，表明实际上更多的资金向发展中国家转移。

31. 实现目标的能力基本上取决于提供国所制订的明确的预期目标有多高，取决于能否随着更多地使用基于方案的支助而改进支付规划。

32. 今后 15 个欧洲联盟成员依然维持所作出的集体承诺，即到 2015 年使其官方发展援助达到或保持超过国民总收入的 0.7%。挪威也可望继续捐出国民总收入的 1%。其他经合组织捐助国亟需在千年发展目标问题大会高级别全体会议上就不迟于 2015 年使官方发展援助达到国民总收入 0.7% 的目标设定时限，而所有捐助国都亟需立即实施有关计划，通过加强使用基于方案的援助逐步扩大支付规模，以确保将援助提高到足以资助国际商定发展目标的水平。要兑现官方发展援助的承诺，就需要发展援助委员会所有捐助国都将其承诺纳入预算规划之中。

B. 危机的影响：需求增加、提供一些额外资金、援助减少

33. 2006-2009 年期间的多重全球危机对发展合作产生了四大影响。

² 美元按 2004 年的价格和汇率计算。

34. 第一，由于这些危机，方案国的资金需求大幅度增加，以保障粮食和能源供给并填补预算和国际收支的资金缺口。大多数方案国不得不提高补贴以缓和粮食和燃料价格的上涨，并为粮食保障方案花费钱财，同时提高工资和其他资金的转拨，以抵消通货膨胀上升的影响。最近的分析显示，对于发展中国家的消费者而言，无论是粮食还是石油价格在 2009-2010 年都未显著回落。全球金融危机使许多国家失业率剧增，贫困状况更加严重，需要加大再培训和社会安全网方面的开支，这一危机在 2009 年和 2010 年给低收入国家造成了超过 640 亿美元的巨大“财政空洞”。

35. 第二，这些危机导致了对方案国筹资需求的更多分析。分析的重点是与国际商定发展目标有关的、尚未解决的深层次问题，同时为调动或提供资金找到更好的渠道，包括创新的发展筹资机制。

36. 第三，为了应对粮食和金融危机，作出了大量的资金承诺，但其中只有小部分属于额外资金。八国集团在 2009 年匹兹堡会议上为食品和营养认捐 220 亿美元，其中仅 60 亿美元可能为额外资金。由于金融危机，二十国集团在伦敦首脑会议上承诺为方案国提供 2 400 亿美元，但只有约 1 000 亿美元属于额外承诺（发行特别提款权、增加国际货币基金组织对低收入国家的贷款、一些额外的贸易融资）：其余均为多边开发银行和双边贸易融资机构的提前付款。

37. 第四，由于全球金融危机，一些捐助国削减了援助预算计划。虽然这对 2009 年实际资金流动的影响微乎其微，但几乎所有的发展援助委员会捐助国都根据它们国民总收入下降的情况削减了名义援助支付计划。这种影响不应被夸大。截至 2010 年 5 月，只有 9 个发展援助委员会提供国降低了其对 2010-2012 年期间官方发展援助占国民总收入百分比的承诺，或减缓了兑现承诺的速度。此外，虽有少数南方提供国减少了合作，但增加合作的国家更多，特别是巴西、中国、印度和沙特阿拉伯。同样，私人慈善资金（北方和南方）也继续增加。

C. 气候融资：亟需为国际商定发展目标的开支增加创新筹资

38. 2009 年在哥本哈根举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议把气候融资问题推上了中心舞台，经合组织国家承诺在 2010-2012 年期间每年提供 100 亿美元，并且迟于 2020 年每年提供 1 000 亿美元，以满足方案国在适应和减缓气候变化方面的开支需求。这些承诺远不能满足需求，而在今后 20 年间，这种需求预计为每年 1 700 亿至 2 750 亿美元。

39. 目前主要的减缓措施筹资机制是清洁发展机制和其他以市场为基础的机制。但是，这些机制仍然存在以下重大问题：它们能否通过对项目的赞助和额外资金的提供真正促进可持续发展，它们是否有能力以足够迅捷的速度核准和评估各个项目，而且它们提供的资金都集中在一些大型的新兴经济体，很少用在低收入国家或最不发达国家。

40. 因此，如不找到更多的筹资来源，官方发展援助就可能被从资助国际商定发展目标转用于气候融资。更糟糕的是，几乎所有发展援助委员会国家的政府都未能保证它们的气候筹资将是在官方发展援助之外提供的额外资金，而且事实上已有约 4% 的官方发展援助正被用于影响气候的方案和项目。此外，如果这种转用的情况出现，官方发展援助可能会从撒哈拉以南非洲流向其他区域，而且从保健、教育和农业挪至水和能源方面。显然，方案国的贫穷和最脆弱民众既需要传统的官方发展援助资金，也需要气候融资，这些资金应以统筹方式分配，以帮助对发展和气候资金需求最大的那些国家。

41. 与气候融资有关的另一个关切是如何使用这些资金。从官方发展援助中获得的经验教训是，为了对减贫和应对气候变化产生最大的影响，这些资金应由方案国的贫穷和脆弱民众通过各国政府协调的、与国家和社区可持续发展方案相结合的各种方案最有效地用于改善他们的福祉，而不是通过各种全球纵向基金的与政府方案平行的方案或由私营部门通过市场机制来使用。可是，目前用于适应和减缓方面的大部分资金都用在中等收入国家，由私营部门使用，而且当前许多有新意的融资提议都极有可能导致建立新的纵向基金。

42. 因此，最近出现了一系列有新意的气候融资来源提议，包括全球碳税和国际运输排放税、国际金融或货币交易税、改善或拓宽市场机制，以及设立由国际货币基金组织特别提款权、黄金销售或在全球资本市场出售“绿色公债”供资的“绿色基金”。

D. 援助的分配和在实现国际商定发展目标方面取得的进展

43. 一个关键问题仍然是，国际发展合作的援助分配方式不是最有利于推动在实现国际商定发展目标、包括千年发展目标方面取得最大限度的进展。上述评论适用于发展中国家集团间、区域间、各国间以及各国国内不同地区之间的援助分配，也适用于不同援助渠道、不同部门和不同类别援助之间的分配。

1. 国家分配：没有将援助分配给最需要援助的国家

44. 2006 年以来，提供给低收入国家的援助比例上升的趋势出现逆转，从 67% 下降到 61%。这种逆转主要反映出债务减免额的下降。与此同时，最脆弱国家集团获得的援助份额也有所下降：最不发达国家所占份额从 38% 降至 29%；内陆国家从 23% 降至 17%；而脆弱国家的份额从 40% 降至 35%。在脆弱国家集团中，只有小岛屿国家得到的援助比例略有上升（增加 0.5%）。因此，2007 年和 2008 年，中低收入国家获得的援助比例高于最不发达国家，而且他们的官方发展援助/国民总收入比率和人均官方发展援助额也都高于低收入国家。

45. 根据 2005 年的承诺额，非洲在全球援助中所占的份额本应从 30% 上升到 40%。但是，近年来，发展援助委员会成员国对各区域的援助比例并没有显著变化；由于一些捐助方加紧努力资助非洲，到 2010 年，对非洲的援助比例可能上升至 35%，

但因为发展援助委员会捐助国对非洲的援助严重不足，这一比例仍远远低于目标。发展援助委员会关于可列入国家方案的援助的最新预测显示，上述比例没有重大变化。

46. 在提交给 2008 年论坛的报告中重点强调的其他援助分配问题依然存在。大量援助仍流向贫穷人口相对较少的国家，而且援助的分配没有超越人均收入的概念，按照多层面贫穷或需要的衡量标准来分配，也没有考虑到通过每一美元援助能够减少的贫穷程度。大多数捐助方尚未确立一个客观、透明的依据，用以指导国家间援助分配，而是仍然基于政治、战略或经济利益分配双边援助。一些捐助方采取的模式是，主要根据其对方方案国的政策和机构的“绩效”和质量所做的评估来分配援助或预先选定受援国。这种作法破坏了国家自主权原则，因为缺乏政府和民间社会的参与，而且既不透明、也不能客观地显示援助与可客观衡量的发展结果之间的明确联系。另外一些捐助方则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，因此，这些捐助方更可能以有助于实现国际商定发展目标的方式分配援助。

47. 相当多的国家得到的援助仍超过按照需要或绩效本应得到的援助（“捐助宠儿”），而几乎同样数目的国家得到的援助低于其本应得到的援助（“捐助孤儿”）。一些国家的人均援助额或援助额占国民总收入的百分比高于按照其实现国际商定发展目标的需要而应该得到的数额，它们往往是人口少、受冲突影响的国家和一些中等收入国家。而另一方面，虽不属于冲突后情况、但面临严重内部压力的脆弱国家，以及人口较多的非洲和亚洲国家的人均援助额或援助额占国民总收入的百分比都低得多。

48. 援助的分配最好既能照顾到最大限度地推动实现国际商定发展目标的进展，又能在透明的框架下照顾到效用和公平原则，同时考虑到一些国家在结构上容易受到外来冲击。双边和多边机构迫切需要根据各国的需求和脆弱性审查其援助分配。最后，必须继续定期评估援助的分配情况，并强烈建议改变分配方式，以确保分配模式有助于在实现国际商定发展目标方面取得最大限度的进展。

49. 在国家内部，援助不一定流向最贫穷地区或最贫穷群体。许多方案国继续指出，捐助方注重的地区或群体往往最靠近首都或适当的基础设施，或者被认为是最贫穷的，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并不是最需要帮助的地区或人群。因此，在国家内部，援助并不一定用在最能够推动国际商定发展目标的地方。

2. 援助渠道：多边援助份额停滞不前，必须扭转指定用途的援助上升的趋势

50. 29%的发展合作是通过多边机构进行的。发展援助委员会捐助方已将多边援助占总支付款的比例从 26%提高到 30%（虽然有些捐助方以多边方式提供的援助只占 10%）。

51. 联合国的数据显示, 2006 年至 2008 年, 捐款额实际增长了 13%, 达到 220 亿美元。其中 62% 来自发展援助委员会捐助方, 非发展援助委员会成员国政府提供的捐款比例从 7% 上升到 12%, 非政府来源的比例从 13% 上升到 26%。但是, 这些资金中几乎 71% 属于“非核心”, 对其用途有不同程度的限制。2006 年至 2008 年, 非核心援助资金增长了 300%, 而核心资源只增长了 5%。

52. 这是一个更广泛的趋势的反映, 即捐助方“指定”40% 的援助和 50% 以上的多边资金用于资助特定措施、部门或专题, 将这些资金分配给“垂直的”(针对特定部门或问题)全球基金或多边机构的信托基金, 或在方案国一级提供双边项目或方案专项资金。这种做法严重损害了多边机构编制方案的自由以及方案国的自主权。许多资金是预算外的或非常分散, 因而增加了交易成本, 减少了通过多边渠道汇集资金的好处。

3. 部门分配: 基础设施的援助分配急剧增加, 治理和农业部门的援助分配增加较少

53. 2008 年的报告强调指出, 1980-2005 年, 发展援助委员会对社会部门和治理的援助份额急剧上升, 与此相对应的是, 对经济基础设施和生产部门(包括农业)的援助份额大幅下降。2006-2008 年, 发展援助委员会对治理方面的援助继续增加, 其份额从 10% 上升到 12%, 而对社会部门的援助份额从 30% 降至 26%, 对基础设施和生产部门的援助从 19% 上升到 26% (几乎全部增加额都流向基础设施, 其余的用于农业)。

54. 这些趋势令人欣慰, 因为它们顺应了国家发展战略中列出的主要基础设施(交通、能源、水、信息和通信技术)和农业发展的需求, 捐助方过去对这些需求供资不足, 而这些需求对于实现千年发展目标 1 的收入贫穷和饥饿部分又是至关重要的。南部的捐助方对这些部门一直特别敏感, 但最近, 多边开发银行和发展援助委员会捐助方也开始将援助重新集中于这些部门。这一转变在 2009-2010 年速度加快, 因为捐助方将更多资金投向私营部门、基础设施和农业部门, 以应对全球危机的影响。尽管如此, 基础设施在援助总额中所占的份额仍低于 2000 年的水平。

55. 但是, 对治理的援助增加所带来的好处并不确定。虽然这有可能加强方案国公共财政管理的透明度和问责制, 但对其长期影响需要做更全面的分析, 特别是因为这类援助以大型技术援助方案为主。

实现教育、卫生、水和营养方面的千年发展目标需要巨额援助

56. 对教育和卫生部门的援助份额下降令人担忧。同样令人担忧的是, 对教育的援助从“全民教育”项目转向在捐助国设立高等教育奖学金, 而卫生援助也从对卫生系统的整体支持及孕产妇和儿童健康转向防治重大疾病的“速赢”行为。要实现千年发展目标, 就必须大幅增加对基础教育和基本卫生系统的援助。此外, 对水和环境卫生部门的援助继续减少, 其份额远远低于 2000 年的水平, 且远不

能满足实现千年发展目标 7 的需求。如前所述，要实现千年发展目标 1 中的营养目标，到 2012 年，粮食保障援助每年必须增加 120 亿美元。

57. 同样，必须将更多援助明确投向实现与性别平等有关的国际商定发展目标（千年发展目标 3 和 5）。为实现更广泛的国际商定发展目标，在所有其它方案中也应该有明确的两性平等重点。目前尚未对这方面的援助比例进行有效跟踪（经合组织只对 64% 的发展援助委员会官方发展援助进行性别关注程度跟踪）。2000-2002 年期间，这些援助中有大约 6% 是按性别区分的，6% 的援助对两性平等有间接影响；此后按性别区分的援助有所减少，只在 2008 年首次超过援助总额的 7%。

4. 援助的类别和模式

提供给国家方案的官方发展援助太少

58. 发展援助委员会捐助方向发展中国家提供的以发展为目的双边官方发展援助（以“可列入国家方案的援助”来衡量）的比例从 2005 年的 47% 上升至 2008 年的 58%。这反映出债务减免的份额下降了 17%，而紧急情况和粮食援助的份额上升 1%，行政费用、助学金和在发达国家避难的难民所占份额增长 5%，两者将上述下降部分抵消。多边机构的官方发展援助中，90% 以上提供给国家方案。

预算支持更为切实有效和可持续，但增长的速度太慢

59. 在（多边和发展援助委员会的双边）“可列入国家方案的援助”总额中，项目仍占 50% 以上，技术合作占 30% 以上；预算和部门方案所占比例升至 14%。研究继续表明，对一般预算和部门预算的支持仍能更为切实有效和可持续地带来发展成果，因为这种支持加强了国家自主权和问责制，加快了付款速度，提高了公共支出的分配和运作效率。这种支持还减少了扩大援助的边际交易成本，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，几个方案国获得的援助中有 50% 以上是预算支持。

E. 加强援助质量和实效的框架

60. 援助的质量和实效是实现可持续发展和国际商定发展目标成果的关键因素。本节阐述当前为提高援助质量而开展的进程，包括经合组织和发展援助委员会的进程，以及在关键指标方面的进展情况，并说明主要利益攸关方的其他优先事项。

1. 从巴黎到阿克拉：需要有更多的行为改变和多方利益攸关者的代表

61. 2005 年《援助效益问题巴黎宣言》标志着发展援助委员会捐助方和多边机构第一次共同商定通过改变行为来提高援助的质量，并设定了 12 项监测指标。2005 年以来，对这些指标进展情况的监测进程集中注意国家一级的援助实效，促使许多经合组织捐助国和多边机构制定了行动计划。

62. 然而,《巴黎宣言》的实施进展情况令人失望。总体而言,在实现目标、特别是改善公共财务管理的目标方面,方案国比援助国取得的进展更大。

63. 虽然一些捐助方已采取根本措施,重塑它们与方案国的关系,但援助实效议程还没有令人信服地证明有能力改变大多数捐助方的行为。在接受援助较少的国家,情况尤其如此,援助非但数量不足,而且实效较差,从而使援助分配的扭曲现象更加严重;在脆弱国家和低收入国家也是如此,这意味着恰恰是在援助需要实现最大成果的地方,援助的实效较差。

64. 相比巴黎议程,阿克拉行动议程的谈判进程使利益攸关方更充分地参与其中。在《阿克拉行动议程》所载承诺的基础上,发展援助委员会援助实效工作组自阿克拉谈判以来不断加强努力,调动其他利益攸关方的参与。

2. 超越《巴黎宣言》: 监测《阿克拉行动议程》的关键方面

65. 《巴黎宣言》和《阿克拉议程》并没有为方案国政府、议员和民间社会组织重点关心的几个问题(如取消对援助附加条件、能力建设、可预测性、问责制和透明度)确定足够明确的指标,也没有为其他领域(灵活性、对援助附加条件、减让性及两性平等、人权和环境等贯穿各领域的主题)设定指标。因此,本报告利用其他来源的信息监测这些领域的进展情况。

66. 提供援助附加从捐助国购买商品和服务的条件,使成本增加 25%至 60%,因而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)。许多捐助方还更进一步,增加了没有附加条件的双边援助,其份额从 1999–2001 年的 50%增加到 2005–2007 年的 73%。但是,至少 30%的技术合作和 50%的粮食援助仍有附加条件。此外,采购方法方面的非正式扭曲往往对援助国的供应商有利。

67. 在将技术援助转化为真正的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中国家能力的影响: 方案国指出,只有约四分之一的技术援助转化为能力建设。迫切需要加强监测技术援助带来的能力建设成果,方案国在援助的设计和管理方面应发挥领导作用,并需要在方案国当地采购专门知识。

3. 确保可预测性, 同时保持灵活性

68. 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。

对一些方案国来说,可预测性已经得到改善

69. 援助仍比预算收入更加变化无常,只有 65%至 70%的援助是捐助方在排定的财政年度内支付的。《阿克拉行动议程》强烈敦促捐助国向方案国提供多年期指示性预测,从而提高多年期的可预测性。此后,向经合组织报告的多年期预测有

显著增加，但向方案国报告的预测增幅较小(从 40%增至 50%)。只有一半略多的援助在协议中列有具体支付日程。但是，在提高年内可预测性和多年期可预测性方面有一些进步。

提高灵活性对于资助不断变化的优先重点和对付外来冲击是至关重要的

70. 为满足政府的优先事项和各项任务的不断变化并应对外来冲击，无论是宏观经济还是自然灾害有关的冲击，保持援助的灵活性是至关重要的。尽管近年来捐助方已采取措施，提供更多的预算支持，并改善国际货币基金组织和联合国应对冲击的机制，从而提高灵活性，但灵活性仍是援助表现最差的方面之一，80%以上的援助缺乏灵活性。

4. 政策和程序条件性

政策条件性仍是造成不可预测和缺乏灵活性的一个关键原因

71. 造成不可预测和缺乏灵活性的一个关键原因是政策条件性。大多数发展援助委员会捐助国和多边组织仍根据所议定的政策措施的执行情况支付援助，尽管研究表明，基于政策的附加条件往往缺乏实效，且不当限制了政策空间。此外，附加条件往往多而繁琐，导致长期拖延支付用于帮助各国应对冲击的援助，因而加剧了冲击对预算和发展的不利影响。

72. 近年来，在减少附加条件方面没有什么进展，因为机构内部的激励办法仍鼓励这一做法。相反，一直以来的趋势是转向附加“治理”方面的条件，在方案国看来，这种条件若不是限于公共财政管理和信托问题时，就更具干涉性。一些捐助方大幅减少了附加条件，只要求有强有力的发展战略和公共财政管理，并遵守民主和人权方面的国际协定。但对于部门和预算支持，他们仍然认同与其他捐助者联合确定的政策条件，这使各种条件数目繁多。有些方案国一直设法通过减少附加条件的数量、提高有保证的年度预付款的比例、增强解释合规方面的透明度和灵活性，以限制随意暂停支付援助，从而提高预算支持的可预测性。

73. 全球金融危机迫使许多方案国从国际货币基金组织和多边开发银行借款，这增加了设置附加条件的情况。虽然国际货币基金组织在 2009 年显示出更大的灵活性，允许方案国采取财政刺激措施，但这种情况在 2010 年有所减少，其简化结构性附加条件的做法在方案国看来并非是一个重大改变。方案国还指出，世界银行的发展政策性贷款条件仍然数目过多，尽管这些条件更多的是基于结果而非政策措施，因而干涉程度较低。

74. 转向根据成果和结果设定条件的作法是更广泛的全球趋势的一部分，这一趋势由欧洲联盟及其许多成员国率先发起，用基于结果的条件取代繁琐的政策条件。这可以为方案国提供更大的政策空间来选择自己的政策措施，努力实现国家发展目标。但是，其他援助方根据多项政策指标预先选定符合要求的国家，界定

专门用于范围狭窄的子部门指标的“成果”，或主要依赖审计师等外部行为者以干涉或死板的方式监测成果。这种基于成果的附加条件代表着一种倒退，如果为了“按成果支付”而拖延了付款，则更是如此。

75. 程序性附加条件也在继续拖延援助的支付，特别是项目援助的支付。一些援助方(尤其是南南合作的援助方)付款速度一向很快，其他一些援助方近几年来精简了程序，并将程序的执行下放到国家一级。但是，对执行结果最差的国家而言，金融、体制和评估方面的各种附加条件可能使付款的启动延迟 18 个月，而支付和采购程序可能延迟 21 个月。一些方案国繁琐的程序也可能产生同样的影响，导致推迟遵守捐助方的条件或执行项目。

76. 总体而言，支付推迟会破坏关键项目的执行，浪费本可专门用于国际商定发展目标的各种资源，并导致错误认识：以为方案国在吸收援助方面遇到困难。《巴黎宣言》忽视了造成支付推迟的很多关键因素。

5. 增加官方发展援助对于保持债务的可持续性至关重要

77. 2006 年至 2009 年期间，无论是按赠款比例还是贷款中的赠款部分或按官方发展援助总额衡量，官方发展援助的减让性都有所下降，而此前减让性一直在不断增强。国际社会制订了各种框架，鼓励审慎处理新贷款和借款，这使得 2009 年贷款和借款比以往略微灵活，债务负担较低的国家或高回报的项目可以借到更多资金。多边贷款机构也继续向负债最重的国家提供赠款比例大的贷款，国际货币基金组织在危机期间降低了其对低收入国家的贷款成本。目前，发展中国家没有出现新的债务危机的重大危险，但是方案国的预算越来越多地从用于发展性支出转向偿还债务；金融危机期间，许多方案国不得不在国内金融市场上高息借款，因为他们得不到外部融资或外部供资延迟。决定方案国能否为其发展供资同时又保持债务的可持续性的关键因素是，能否取得足够的高度减让性官方发展援助赠款和贷款，对低收入或脆弱国家尤其如此，它们的外汇收益或预算收入非常少而且波动无常。因此，继续承诺增加减让性的官方发展援助对于保持债务的可持续性至关重要。重点应当是，提供赠款以及确保减免债务发挥越来越大的作用。

6. 援助分散和分工合作

78. 另一个关键问题是援助方越来越多，且援助被分散给多个项目，这种情况近几年快速增加，如果建立了新的垂直气候融资基金，可能还会进一步增加。

79. 方案国更希望有一个较为多样化的捐助方基础，以便通过分散风险来提高援助的稳定性和可预测性，并在发展问题上获得更多样化的观点，增加对基础设施和生产等供资不足部门的供资。他们希望在各个部门有合理数目的“讲求实效”和想法相同的捐助方。因此，他们不像捐助方那样，认为援助分散是个令人关切的问题。但是，援助过于分散有很多缺点，包括在发展优先事项和附加条件方面的冲突、指定用途的捐款增多、增加了每一援助美元的交易成本。此外，援助分

散还削弱了方案国的能力，因为工作人员要改变工作，成为援助方的对口工作人员或援助方的工作人员，导致将援助资金用于技术援助或执行单位来管理项目，并增加了援助的协调成本。

80. 为了抵消捐助方数目增多和捐助分散的影响，捐助方设法采取以下行动：

(a) 减少被视作优先伙伴和得到大额援助的发展中国家的数目。2004 年至 2010 年，11 个发展援助委员会捐助国减少了优先伙伴的数目，而只有 5 个捐助国扩大了这一数目(主要是因为他们大幅增加了援助资金)。然而，这一作法使援助更加集中在“捐助宠儿”国家，降低了“捐助孤儿”国家获得援助的稳定性和可预测性。

(b) 通过“分工合作”，减少集中在一个国家或一个国家特定部门的捐助方数目。最近的评估表明，这一作法可以成功地划分各个捐助方的活动范围并任命各部门的牵头捐助方，但却不利于评估比较优势并在此基础上重新规划援助。同样，就影响而言，交易成本可能会下降，但部门对话的质量却没有改善，而且捐助方数目不够合理，导致援助实效迟迟得不到提高。进展缓慢的主要原因是，在许多方案国，分工合作的推动者是某些捐助方群体(而其他希望留在多个部门的捐助方则反对分工合作)，而不是根据方案国就哪些捐助方在哪些部门的成果最佳、哪些部门需要更多捐助者等问题所做的分析而确定的。

F. 发展合作方面的相互问责和透明度

81. 相互问责和透明度是两个关键因素，它们可以加强关于国际商定发展目标的发展合作的影响力。相互问责，即发展合作的提供者、方案国政府及援助国和方案国的非执行性利益攸关方之间的相互问责，可以确保所有发展合作均以与方案国的发展战略和国际商定发展目标相一致的明确结果为目标，并以最具成本效益、高质量和可持续的方式进行。问责制的一个重要基础是，以具有透明度的方式充分传播有关发展合作的预期结果和实际结果以及其它方面的资料 and 文件，提供所有利益攸关方分析上述结果所需要的信息。

82. 本节介绍对国家和国际两级在相互问责和透明度方面的进展情况所做的一项独立审查的结果。这是为筹备发展合作论坛而进行的一次审查，全面调查了现有机制和程序及其对方案国和发展合作的提供方改变行为产生的影响。这些调查是以利益攸关方在 2009 年 11 月维也纳高级专题讨论会上商定的最佳做法为依据而进行的。本节的分析重点是决定进展情况和机制质量的各种因素，以及需要进一步采取哪些措施加快进展，同时强调需要根据每个国家的具体情况来调整措施。

1. 加强国家一级的问责制和透明度

进展有限，但在一些国家有强大的基础

83. 相互问责方面的进展有限。在大多数发展中国家，援助方与方案国就国家发展方案及其资金需求设立了许多对话论坛。但挑战在于如何将这些论坛转化为切实有效的相互问责平台。在国家相互问责机制下，援助方要求方案国对发展结果和援助的管理负责，而方案国要求援助方负责提供援助。方案国已在很大程度上对援助方负责，因为有各种业绩结果指标监测他们的整体进展和各部门的进展情况以及在发展战略、公共财务管理、采购以及监测和评价方面的改善。但援助方却较少对方案国政府负责。援助方和方案国接受其他利益攸关方(议会、审计部门、民间社会)的问责非常有限，在方案国尤其如此；民间社会组织和基金会对方案国所负的责任也很有限。

84. 方案国的国家援助政策包括对各个援助方设定目标，并定期对实现目标的进展情况进行年度审查。这些政策对于加速在相互问责方面取得进展至关重要。国际社会应优先支持受援国努力制订这些战略，并对援助方的业绩情况进行年度独立分析或由方案国主导的分析。到 2011 年底，这一进程应至少覆盖 30 个国家，以在实现《巴黎宣言》目标方面取得更快的进展。这个目标是，《巴黎宣言》所有签署国在 2010 年底前建立有效的相互问责机制。主要援助方还应承诺同意并执行与其全球承诺相一致的国家一级目标。

需要进行年度全球进展评估并填补信息空白

85. 亟需对国家一级相互问责的进展情况进行年度全球评估，以汲取经验教训，并制造一种压力，使援助方和方案国加速改变行为方式。发展合作论坛可以进行这些评估，并在高级别会议和技术层面会议上加以讨论，以确定国际社会如何加快进展速度。在何为国家一级相互问责的最佳做法方面，还存在许多信息空白。因此，迫切需要在国际一级建立一个协调中心，以促进分享最佳做法，尤其在方案国之间进行分享。

增强非执行性利益攸关方的参与是一个最优先事项

86. 国际社会应将相互问责的含义界定为议会和国内其他利益攸关方不仅要求本国政府执行部门、也要求发展合作的提供方对援助及其结果负责。应让议会、非中央化的政府机构和民间社会组织经常参加相互问责论坛的治理工作，并提出独立的分析意见，在高级别国家相互问责会议上应分配足够时间讨论这些意见。

政策、目标和相互问责进程必须注重援助对两性平等的影响

87. 虽然两性平等在国际商定的发展目标中占有重要地位，国家一级援助实效却没有充分重视两性平等。为了提供明确的指导，2011 年在汉城举行的第四次援助实效问题高级别论坛应优先确定与两性平等有关的目标。

撒哈拉以南非洲国家和脆弱国家面临格外严峻的挑战

88. 大多数撒哈拉以南非洲国家和脆弱国家的相互问责情况远远落后于其他国家群体，这使得低效援助更进一步集中在这些国家。国际社会迫切需要建立强有力的方案，以在这些国家建设能力，加强机构对援助的管理及相互问责程序。对脆弱国家和其它国家应给予同等待遇，要求方案国和在脆弱国家的援助方加强相互问责和业绩结果。

需要加强国家一级的透明度以协助问责

89. 为了改善国家一级的问责，必须保证国家一级有关援助信息的透明度。必须大力提高透明度，重点是采取协助问责的步骤。这意味着要确保国家援助信息系统跟踪援助实效的目标；使这些系统更便于非国家行为者所用；提供更广泛的信息(特别是关于付款、援助预测、实现国际商定发展目标方面的进展情况和两性平等问题的信息)，以便利益攸关方将这些信息用于问责；鼓励更多的援助方在国家一级提交资料，特别是关于援助成果和实现国际商定发展目标方面的成果和进展情况的资料；协助非执行性利益攸关方(特别是议会)建设能力，以分析这些资料。

想法相同的捐助方需要更加积极主动地引导国家一级的相互问责

90. 全球一级的政策变化、各援助方的目标和同行压力一直是推动发展合作的提供方改变行为的关键因素。为使方案国自由地为各援助方确定目标，必须有想法相同的捐助方的领导。因此，为确保在各援助方进展平衡，需要在促进国家一级的目标和全球一级的政策改变方面施加强大的同行压力，在那些坚定致力于相互问责的援助方较少的国家就更应如此。想法相同的捐助方在评估国家援助实效时，不仅要依据自己的援助成果，也要看整个捐助群体在相互问责方面的进展情况。

应强烈鼓励非发展援助委员会的援助方参与国家相互问责进程

91. 应鼓励非发展援助委员会的援助方(政府、全球基金、非政府组织和私人基金会)参与国家一级的相互问责。为此，这些援助方需要促进各自用于拟定提高质量方面目标的程序，这些目标应明确反映其在发展合作方面的比较优势。可能需要在联合国等国际论坛上讨论这些目标。

需要对援助国和援助机构的问责情况做更多分析

92. 这一轮的发展合作论坛没有分析援助国和援助机构对援助的问责情况。下一轮发展合作论坛的首要目标可以是与代表非执行利益攸关方的各个组织和联盟密切合作，确定援助提供方在问责方面的最佳做法。

需要进一步加强国际与国家一级的进程之间的联系

93. 需要做出更多努力，将国际一级和国家一级的相互问责和透明度进程联系起来。应向国家相互问责论坛提供从国际机制中获得的有关援助方或方案国业绩比较的有益结果，帮助制订基准以取得更大进展，并建议如何实现基准。

2. 提高国际透明度

由国际透明度倡议提供的信息应更加广泛

94. 在国际透明度倡议范围内提供的信息应包括预期支出、目前的状况和承诺以及方案和项目的资金缺口。这类信息应明确区分预算外援助和计划外援助，以便利方案国和援助方制订规划和预算。这些信息还应包括是否符合国家和国际援助实效目标、实现国际商定发展目标方面的成果和性别针对性，以便更密切跟踪是否取得成果。另外还应包括有关非发展援助委员会成员国政府、民间组织和基金会的资料，以使信息覆盖范围更加全面；此外还应包括综合文件记录，包括贷款和赠款协议、条件、采购文件和援助方的国家战略，以便利益攸关方进行更深入的分析。

更加及时和一致，来源更广泛

95. 信息还需要更加及时，更加一致，来源也要更广泛。这意味着：提供实时信息，由援助方即时更新付款交易方面的信息，以便追踪援助从援助方到达最终受益者的情况；方案国政府和利益攸关方提供投入，以确保援助方的投入准确无误，并与方案国的预算、计划以及监测和评价的周期和制度保持一致；特别是基层利益攸关方提供关于跟踪援助支出和成果的投入。

更便于获取，并系统地传播

96. 此外，还必须扩大信息传播范围，使更广泛的利益攸关方获得信息，分发能协助经验不足的用户获得增加国家一级透明度所必不可少的关键信息要素的文件，并监测各利益攸关方(特别是方案国的利益攸关方)在获取或解读信息方面遇到的任何问题。

必须加快实施国际援助透明度举措的速度并扩大其范围

利益攸关方需要具备利用信息来执行问责的能力

97. 当务之急是确保各利益攸关方，特别是方案国的利益攸关方，有利用这些信息促进问责的能力。这意味着需要制订一个综合指南，指导如何以及在哪里获取促进透明度和问责所必需的关键信息。透明度以及数据获取和分析问题也应作为重点列入为方案国政府和非执行利益攸关方制订的能力建设方案。

98. 国际援助透明度举措旨在解决以上所讨论的许多问题，但其进展缓慢，必须将全球发展合作资金流中更大的一部分列入其覆盖范围。

3. 加强国际相互问责

应合并发展方面和人道主义援助方面的国际相互问责

99. 国际一级确保发展合作问责的机制纷繁多样。这些机制包括方案国和援助方进行相互评估的正式程序(大部分以《巴黎宣言》调查为基础)，以及正式的“同行审议”程序。此外还有许多独立开展的评估，这些评估接触正式讨论的程度不同，对正式讨论的影响也不同。大部分机制是全球性的，但也有一些专门侧重于某一区域，主要是非洲。

100. 发展问题和人道主义援助问题各有其独立的相互问责机制，此外，还有另外一个平行的制度，用以评估捐助方在脆弱国家参与合作的情况。国际社会应当努力结束用于发展、人道主义援助和不同类别国家的相互问责机制各自为政的情况。这可以通过将人道主义援助业绩指标纳入第四次援助实效问题高级别论坛的成果和国家相互问责机制，并将对脆弱国家的评估进程与对援助实效的总体讨论进程整合在一起来实现。

国际相互问责需要改进其来源方面的情况和设计，以便更有针对性

101. 加强方案国政府和非执行利益攸关方对国际相互问责机制的投入非常必要。这将使国际相互问责的内容与各国关切的问题之间更加密切相关，问责内容将包括与方案国一级的透明度和多年可预测性有关的指标以及与援助方参与国家一级相互问责和透明度机制的程度有关的指标。还将包括这些利益攸关方关注的主要指标，如条件性、能力建设、灵活性、反腐败措施和对两性平等问题的关注。

还需要改进覆盖面、互助性、及时性、合作和国家一级的效用方面的情况

102. 此外，国际相互问责机制还需要通过进一步努力争取非发展援助委员会援助方、民间社会组织和各基金会的参与来扩大其覆盖面。这些机制应当评估各援助援助方在各方案国一级的表现。比较理想的情况是每年更新评估结果，最好尽可能以国家一级的年度评估为基础，以避免重复劳动。应通过确保各项正式的机制和进程(例如实践界和能力发展方案)尽最大可能采用独立的分析，来加强各国国际相互问责机制的合作。各项国际机制也应跟踪与国家一级相互问责目标和具体目标有关的各项指标。

国际相互问责必须加强对方案国家和援助方行为的影响

103. 所有这些步骤应可帮助国际相互问责加强其对援助方和方案国行为的影响。不过，还需要更多的步骤来确保加快进展。这些步骤包括：在《巴黎宣言》调查报告中评估各援助方的行为；确保向发展合作论坛及援助实效问题工作组提

交独立的评估报告；确保各方案国及各非执行利益攸关方继续加强其在援助实质问题工作组和发展合作论坛上拟订议程、制定规范和目标方面的作用；对国际相互问责机制的潜在用户进行调查以确定他们的主要需求，使国际机制在支持国家一级相互问责进程方面更加有效。发展有发展中国家参与的同行审议机制的工作也应在国际相互问责机制包括发展合作论坛中予以支持。

需要进行年度进展评估和为重点机制提供更多的资金

104. 重要的是，发展合作论坛应继续评估国际相互问责和透明度方面的进展，不过这些评估的频率最好是一年一次，以便更密切地跟踪进展情况。评估范围也应扩大，以便公布各项机制在落实上述建议方面的进展。国际社会应当根据这些评估的结果优先为最符合上述标准(特别是由方案国和独立来源对各援助方进行的系统评估，以及非执行利益攸关方的有力意见)的四、五个关键机制追加资金，以便克服它们的不足之处，加强它们对国际一级和国家一级行为变化的影响。

G. 南南发展合作和三角发展合作

105. 南南和三角发展合作的重要性继续提高，占整个发展合作的比重在 2006 至 2008 年间从 8% 提高到 10%。然而，其特点和比较优势在其他许多方面依然与 2008 年向发展合作论坛报告的相同。2009 年 12 月 1 日至 3 日在内罗毕召开的联合国南南合作高级别会议强调指出，南南合作不是要取代南北合作，而是对南北合作的补充，南南合作是国际合作促进发展的重要组成部分。

1. 南南发展合作的规模和范围³

南南发展合作在 2008 年大幅增加至 162 亿美元……

106. 一些发展中国家的经济持续快速地发展，更迅速地从全球经济危机中恢复，加上越来越认识到它们在全球经济中的作用，使得南南发展合作在 2006 至 2008 年间增加了 63%，这主要是由于来自中国和沙特阿拉伯的资金流动急剧增加。其中约 25% 是通过多边组织提供的。

……并且大部分是作为项目援助和技术援助提供的，不过越来越重视人道主义方面

107. 大部分南南发展合作的形式(约 90%)是项目融资和技术支助，只有 10% 采取国际收支或预算支助的形式。一些捐助方正计划在今后采取更加注重方案的做法。此外，对 人道主义援助的关注日益增加，2008 年已超过 10 亿美元，特别是来自阿拉伯国家提供者的援助(沙特阿拉伯是全球第三大人道主义援助提供国)。

³ 为区别于其他也在迅速增长的南南资金流动，本报告所讨论的发展合作仅限于符合发展援助委员会所采用的官方发展援助定义的资金流动。

108. 南南合作的许多捐助方都有与三角合作共同资助的方案，发展援助委员会捐助方通过这些方案对南方机构执行的项目提供融资。三角发展合作的重点主要是技术合作，因为南方机构被视为具有满足发展中国家需要的有关专门知识。在 23 个发展援助委员会捐助国中，有 16 个参加了三角合作项目。多边开发银行、联合国各组织以及发展合作的南方援助方也越来越多地采用这一方式。需要有更多的信息来确定援助数额，并对三角发展合作的规模、质量和影响进行详细的分析。

109. 南南发展合作的捐助方仍然把大部分援助提供给与其有密切的政治、贸易和投资联系的国家。这包括将援助大量集中在周边区域，反映了文化和语言上的联系，对需求、贸易和投资机会会有更好的了解，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。自 2006 年以来，随着设立东南亚国家联盟(东盟)基础设施发展基金和南方银行等新举措的实施，这种集中速度有所加快。区域间的合作也有所扩大，特别是巴西、中国和印度与非洲的合作，以及沙特阿拉伯与亚洲的合作。

2. 南南发展合作的主要特点

用于南南合作的优惠贷款对债务可持续性的威胁较少

110. 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。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性，因为它们符合方案国政策的优惠贷款。不过，也有一些涉及大型基础设施或矿产项目的重大例外情况，这引起了人们对几个国家债务可持续性的关注。

111. 方案国认为，南南合作以相对均衡的方式兼顾其优先事项，为基础设施及生产部门和社会部门提供大量资金(见下文第 119 至 121 段)。一些捐助方几乎全部通过方案国的预算来提供所有援助，而另一些捐助方则几乎全部以预算外的方式提供所有援助。

南南发展合作继续兼顾灵活性和可预见性

112. 方案国还认为，南南合作的捐助方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的情况下，也能迅速应对方案国优先事项的变化和自然灾害。

113. 南南发展合作之所以被认为可预测性较强，是因为约四分之三的南南发展合作是在预定财政年度支付的，因而便于作出财政规划。许多项目也比发展援助委员会援助方的项目进行得快，不过也有一些捐助方不像其他捐助方那样容易预测，有些项目在执行中出现延误。

基本不设政策性附加条件，程序也更灵活

114. 南南合作之所以有其可预测性，原因之一是南南合作基本上不带政策性附加条件。这就使南南合作对方案国更有吸引力。能够预测的第二个原因是，这种合作相对而言没有程序和行政上的拖延。这是因为大部分南南合作的捐助方使用自己相对并不复杂的财务管理和采购程序，少数援助方使用受援国的财务管理程序。

115. 南南发展合作，尤其是技术合作和紧急援助，大部分与购买援助国的货物和服务联系在一起。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。一些捐助方，特别是阿拉伯捐助者，优先考虑方案国的竞标者。

3. 国家一级的协调和互动

116. 南南发展合作较少开展评价工作，除了检查项目是否按时进行和完成情况以外。这就减少了考察和研究工作，降低了方案国政府的交易成本，但同时也意味着较少从长远的角度来审视项目的可持续性和发展影响。这种合作(特别是基础设施项目)开展的环境及社会影响评价也少得多。

南南合作援助方可以丰富国家发展合作对话

117. 除了通过一些区域论坛和国家主导的论坛外，大部分南南发展合作的援助方并不与其他援助方一起参加协调行动。一个有意思的例外是，阿拉伯捐助者通过阿拉伯协调小组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。同样，大多数南南合作援助方也不参与方案国主导的国家对话或问责进程。

118. 南南合作援助方更多地参与，可以大大丰富国内对话，因为他们可以提出评估发展合作质量和效果(包括交付速度、是否物有所值、适当的技术转让以及可持续能力发展)的新方法。还可以让方案国对发展合作的概况有更好的了解，就像他们在参与东南亚方案国的对话时所呈现的那样，因此应当予以鼓励。

4. 重点领域：对基础设施、医药和农业的巨大影响

119. 基础设施发展在南南合作中占有很大一部分份额。在非洲，2001年至2006年期间，非经合组织国家每年在基础设施方面的捐款达26亿美元，这种资助在2007年和2008年继续增加。中国、印度和阿拉伯国家是非洲基础设施的主要南方捐助者。非经合组织援助方和经合组织援助方之间有显著的互补性，非经合组织援助方在道路、供水、电力系统、电气化和电信方面起着重要作用。目前正在进行分析，以更清楚地确定南南基础设施合作的比较优势。

120. 南南医疗合作近年来迅速扩大。双边合作的重点是医卫工作(人力资源开发、卫生体系建设、提供医疗设备和基础设施)。关于健康问题的科技合作和联合研究越来越多，不过主要是在技术先进的南方援助方之间。有各种合作网络促进南南合作，主要侧重于发展中国家特有的问题，如疟疾和其他热带传染病。私

营部门在开发、营销和分发成本较低的卫生物资方面也发挥了促进作用。然而，南南合作水平仍然很低，原因是支持这项工作的公共部门资源不足，而且在全球采购中多国公司占据优势。正在继续进行分析，确定是否可能获得公共资源，并进行更公开的采购，以便向低收入国家提供更多成本较低的卫生物资。

121. 关于农业，南南合作提供政策经验和适当的技术，帮助(在类似的土壤、气候和生态条件下)提高农业生产率已经有很长的历史，最近还把重点放在为方案国产品创造新的投资和市场机会上。中国和印度最近都宣布大规模扩展农业合作。技术合作，特别是技术转让和当地能力建设，仍然是合作的主要形式，阿拉伯国家、巴西、中国、印度和南非是主要的提供者。合作大部分是通过与非洲的伙伴关系进行。然而，南南农业合作只有在解决发达国家的市场准入以及贸易融资和便利化等更广泛的问题之后才能获得最佳发展效果。

五. 政策意见和建议

122. 全球发展伙伴关系的大部分领域没有达到预期目标，而不能在所有方面获得全面进展，发展合作的效果将会很有限。必须采取措施减少波动并提高私人资本流动(外国直接投资和侨汇)在发展方面的效果，完成非常有利于穷国的多哈回合贸易谈判，扩大债务减免并建立一个公正透明的债务解决程序，制订有利于促进发展的全球金融法规，并进一步加强发展中国家在国际金融体系中的发言权和参与。

123. 在发展政策的连贯性方面一直以来没有多少进展。如果经合组织国家进行更多的影响分析和更系统的政治参与，发展合作的援助方就其在千年发展目标 8 方面的进展发布年度报告，方案国制订涵盖千年发展目标 8 所有方面的“超越援助”的伙伴关系政策，可能会有助于援助提供国采取可使其发展合作更加有效的政策。此外还迫切需要制订规范和最佳做法，用以提高旨在促进其他类型发展筹资(例如外国直接投资、贸易、国内储蓄和税收)的援助的数量和质量。

124. 2009 年发展合作总额超过了 1 700 亿美元。尽管经合组织各国政府的份额按实际价值计算大幅增加，但所占份额正在下降，而南南合作和私人慈善活动急剧增加。有必要进一步监测和分析南方各基金会的资金流动以及分散式合作的情况。所有经合组织援助方需要为 2015 年设定雄心勃勃的目标并制订扩大支出规模的五年计划，而最有效的落实办法是增加他们基于方案的援助资金流，包括预算支助。第四届援助实效问题高级别论坛将是表明这些承诺的良机。

125. 2006 至 2010 年期间的多重全球性危机(粮食、石油和金融)使方案国家的融资需求急剧增加，导致采用更多的创新机制来满足融资需求。然而，这些机制并未产生多少额外资助，而且还使经合组织削减了未来的一些援助预算。需要作

出更大的努力，利用创新融资机制扩大发展合作，从而扭转危机对实现国际商定发展目标的负面影响。

126. 在哥本哈根举办的 2009 年联合国气候变化框架公约缔约方会议的成果是对气候融资作出了重大承诺。这些承诺远远低于适应和减轻气候变化所需要的公共部门融资，而所需公共部门融资约相当于官方发展援助资金流的 50-80%。并且，人们对资金可能被转用于其他领域表示关切，特别是用于实现非洲国际商定发展目标的资金被挪作他用。提供国政府应当承诺，所有气候融资都是在实现国际商定发展目标所需要的官方发展援助之外另行追加的，最大限度地利用创新融资(税收和特别提款权)，并确保气候融资的使用方式有利于穷国，在实现国际商定发展目标的进展上可以获得最佳效果。

127. 对于实现国际商定发展目标来说，发展合作在发展中国家集团、各区域、各国以及各国国内区域之间的分配仍然不太理想。至关重要的是，要提高对那些国际商定发展目标需求最强烈、资金缺口最大、结构上最容易受到外来冲击的国家(即最不发达国家、内陆国家和脆弱国家，特别是非洲国家)的援助比例。要实现这一点，双边和多边机构需要审查自己的分配方式，设定具体的年度目标，并制定前进计划，扩大对这些国家的援助。

128. 按照渠道、行业部门和类型来看，分配情况也不太理想。多边机构需要得到更多的份额，但应减少指定用于特定行业部门或特定举措的情况。两性平等、粮食安全、保健、用水和卫生等方面都需要大幅增加；基础设施以及更广泛的贸易援助则需要保持最近与国家发展战略相符的增长势头。应向各项国家方案提供更多的发展援助委员会官方发展援助，并应根据这一点评估今后的捐助方进展情况。应当更大幅度地增加一般预算支助和部门预算支助，以便加强自主和问责意识，提高效率。

129. 有必要大大加快《巴黎宣言》各项援助实效目标(特别是援助方)的进展，尤其是在脆弱国家的进展。2011 年的第四届高级别论坛应更多地由方案国和非执行利益攸关方主导，并且需要改进衡量(取消附带条件、能力建设、可预测性和问责等方面)进展的方式，并扩大目标范围，以包括各利益攸关方所关注的其他主要问题(方案国评价制度的运用，防止外来冲击的灵活性，减少政策和程序性附加条件，保持优惠水平，发展合作各援助方之间采用更细致的分工办法，针对两性平等、人权和环保的援助，以及反腐)。

130. 全球发展合作最近受到的批评表明，有必要集中精力，以一场协调的宣传运动，宣传主要的国际商定发展目标、发展合作目前正取得的可持续发展成果以及与其他部门相比较轻的腐败程度。于 2010 年 9 月召开的大会关于千年发展目标的高级别全体会议应当通过加强联合国各组织进行实时监测、宣传在实现国际商定发展目标方面取得的成果和提高援助实效的能力来支持这样的宣传运动。重

要的是，侧重成果最大化，继续发展给予方案国更大政策空间的预算支助方面的最佳做法，并避免根据附加条件事先选定国家，避免指定用途、干扰性强或缺乏灵活性的监测以及拖延支付。

131. 相互问责和提高透明度是加强国际商定发展目标方面成果的两个关键办法。援助方需要致力于各个具体目标以提高对每一个方案国的援助质量，同时优先考虑诸如撒哈拉以南非洲和脆弱国家等在实现国际商定发展目标方面比较落后的几类国家。方案国需要继续改进发展战略、公共财务管理、采购和评价工作。相互问责进程必须由方案国政府主导，并有议会和民间社会组织参与，必须更多侧重援助在两性平等方面的效果。援助方需要积极主动地促进国家一级的进展，应当鼓励非发展援助委员会援助方为各项目标献计献策，以提高援助的质量。

132. 国际社会应当为各项国际机制设定很高的标准，以确保发展合作的援助方和受援方就所作承诺相互问责。国际社会应当每年评估进展情况，设立一个协调中心来分享最佳实践和经验教训，并为最有效用的国际机制提供充足的资金。透明度机制必须扩大关于援助和援助来源的信息范围，使这类信息更加及时、更加符合方案国的制度，确保信息得到系统的传播，并培养利益攸关方利用这类信息进行问责的能力。应当实现全球相互问责机制合理化，增加方案国政府和非执行利益攸关方的投入，并提高覆盖面、互助性、及时性和国家一级的针对性，以便增强对方案国和发展合作援助方的行为的影响。

133. 南南合作可以更多地利用其预算支助和方案支助来加强受惠国的领导，并可利用更详细的评价来展示成果。国际发展合作体系应当充分利用南南发展合作在提供适当的、符合成本效益的医疗和农业技术以及基础设施专门知识方面的比较优势。南南合作援助方可以通过提出评估质量和影响(包括交付速度、是否物有所值、技术转让和能力发展等方面)的方法，大大丰富国家发展合作对话。

134. 最后，发展合作论坛应当确定最佳实践，以便各国制订“超越援助”以涵盖千年发展目标 8 所有方面的政策，并使援助能促进其他类型的发展筹资，从而加强其在政策连贯性方面的工作。论坛应当继续对发展合作的趋势(特别是分配和两性平等问题)以及相互问责和提高透明度方面的进展情况进行定期评估。论坛还应当增加其对分散式合作以及北方和南方各基金会的监测和分析，并继续加强其举办的各种协商特别是在论坛本身的进行的协商所具有的多方利益攸关方的特点。