



经济及社会理事会

Distr.: General
9 July 2012
Chinese
Original: English

2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约

议程项目 2(b)

高级别部分：发展合作论坛

2012 年 6 月 29 日卢森堡常驻联合国代表给联合国经济及社会理事会主席的信

谨随函转递主题为“共同努力提高援助对发展的影响”的高级别专题讨论会的报告。本次专题讨论会于 2011 年 10 月 18 日和 19 日在卢森堡举行，以筹备 2012 年发展合作论坛(见附件)。

请将本函及其附件作为理事会议程项目 2(b) 下的文件分发为荷。

常驻代表

大使

西尔维·卢卡(签名)

12-41895 (C) 230712 250712



请回收 



2012年6月29日卢森堡常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信的附件

筹备2012年发展合作论坛：2011年10月18日和19日在卢森堡举行的主题为“共同努力提高援助对发展的影响”的高级别专题讨论会的报告

目录

	页次
一. 导言	3
二. 卢森堡高级别专题讨论会的目标	3
三. 专题讨论会的主要信息	4
四. 专题讨论会各小组讨论详细摘要	7
A. 可通过援助调动有利于发展的其他资金流动	7
B. 在利用援助拓宽包容性金融部门准入方面获得了很多经验教训	9
C. 国内资源调动是建立复原力的核心所在	12
D. 在利用援助促进外国直接投资方面机遇与风险并存	15
E. 需要进行能力建设，以促进国家一级更协调一致的筹资管理和利用	18
F. 相互问责制日益被视为对取得最大援助成果至关重要	20

一. 引言

1. 2005 年世界首脑会议授权联合国经济及社会理事会每两年举行一次高级别发展合作论坛，以“审查国际发展合作的趋势和进展情况，包括战略、政策和筹资；提高不同发展合作伙伴的发展活动的一致性，并加强联合国工作中的规范和业务工作的联系。”¹
2. 论坛旨在促进和改善国际发展合作，以实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标。论坛为加强所有利益攸关方之间的对话提供一个平台，以寻找支持这一进程的有效途径。²
3. 下次论坛将于 2012 年 7 月 5 日和 6 日在纽约举行。为促进发展合作行为体与联合国会员国之间的对话，联合国秘书处经济和社会事务部为 2011 年和 2012 年举办的高级别专题讨论会提供了支持。卢森堡专题讨论会是为 2012 年发展合作论坛进行准备的三场专题讨论会中的第二场。第一次专题讨论会于 2011 年 5 月在马里举行，探讨援助如何实现长远发展成果。第三次专题讨论会将于 2012 年 5 月 14 日和 15 日在澳大利亚布里斯班举行，讨论发展合作与可持续发展的联系。

二. 卢森堡高级别专题讨论会的目标

4. 本次专题讨论会是在持续的经济和金融危机背景下举行的。在此时刻，人们担心发达国家的经济衰退很有可能二次探底，还有人认为主要经济体需要采取更有效的行动，把世界推向经济复苏之路。此外，人们还预期今后的官方发展援助趋势是严峻的。
5. 本次专题讨论会旨在更好地了解如何以最佳办法最大限度地发挥援助的影响。专题讨论会侧重讨论了如何利用援助来调动最有利于消除贫穷和实现国际商定发展目标的其他发展筹资渠道。各场会议和分组讨论使与会者得以交流经验教训，热烈讨论了如何利用援助拓宽获得包容性金融服务的机会、促进国内收入调动和吸引外国直接投资。
6. 本次专题讨论会还就发展中国家在促进援助和其他发展资金的管理和使用、特别是国内和国外资源的管理和使用更协调一致方面的经验进行辩论。专题讨论

¹ 有关 2012 年发展合作论坛及其筹备工作的更多信息，可查阅以下网站：<http://www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml> 和 <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/preparations.shtml>。

² 《多哈成果文件》承认发展合作论坛对努力提高官方发展援助的质量和提高其发展影响方面的重要贡献。文件还授权论坛审查追踪援助数量、质量和成效方面更系统化和通用的办法，并适当考虑到现有的机制（见大会第 63/239 号决议，附件）。

会并思考了如何让所有有关行为体参与国家和部门对援助政策和承诺进行审议，以提高援助的影响。

7. 贯穿讨论的一个共同主题是，需保持提供一定数量的援助，使之与发展中国家面临的挑战相匹配，并与所作承诺保持一致。

8. 约 150 人出席了此次专题讨论会，代表着广泛的发展行为体，其中有政府官员和国会议员以及非政府组织、私营部门和地方当局的代表。讨论坦率而热烈，并按查达姆研究所规则进行。讨论的主要信息如下。

9. 卢森堡专题讨论会提出的建议将作为 2012 年发展合作论坛讨论的基础。关于援助的促进作用的讨论也促进了 2011 年 11 月和 12 月间在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛的筹备工作。

三. 专题讨论会的主要信息

10. 专题讨论会发出的主要信息如下：

(a) 可利用援助来调动有利于发展的其他发展资金：

- 有关如何使援助对发展产生最大影响的讨论不应在真空中进行。有必要更积极地考虑政治经济的层面
- 每当公共资金用于调动私人资金，必须确保取得具体和可衡量的发展成果
- 如项目显得长期可持续，就应利用担保、软贷款和证券来资助这些项目，而不是动用珍贵和稀少的援助资金。同时，应审查目前的债务可持续性框架，使各国不会陷入债务困境
- 有些人认为，多边开发银行应更注重国内资源调动，而不是侧重于外国直接投资
- 更好地利用创新资金来源的潜力是为发展中国家实行反周期政策提供必要的政策空间的一个办法。

(b) 在如何支持包容性金融部门方面获得了许多经验教训：

- 不应将包容性金融本身视为目标，而应视为可能有助于实现千年发展目标中的许多因素中的一个
- 获得小额信贷不足对实体经济有影响，导致投资和创造就业机会的数量欠佳

- 在国家一级，对供应方和需求方进行公共政策干预，并对整个金融部门采取有针对性的措施，这是确保包容性金融三要素即机会、使用和影响所必要的
- 呼吁采取重要措施解决市场失灵问题；有必要进一步建立金融部门的支撑结构，并为金融服务提供商建立能力建设框架
- 公共资金可以调动大量私人(资本市场)资金来支持包容性金融部门；可以成功地将公共利益和私人利益汇聚到创新合作伙伴关系中
- 在全球一级，已拟订建立包容性金融部门的主要原则
- 2006年《建立包容性金融部门促进发展》蓝皮书为目前和未来的许多全球性举措铺平了道路
- 有关援助支持的小额信贷的发展影响证据目前仍很复杂。需要作更多的分析来说明金融服务确实支持着千年发展目标的实现

(c) 国内资源调动是建立复原力的核心所在：

- 国内收入调动应是有关全球一级有效发展合作的讨论不可或缺的一部分
- 税制改革是国内资金的主要来源，也是减少依赖外援的有力手段。改革需得到政府高级官员的明显支持，并由其制订
- 需要更多的长期外部支持，以加强国家税收制度，提高名义税收收入。这种支持应是需求驱动型的，配合国家的优先事项，并与所有相关行为体有良好的协调。它应与具有广阔基础的税收问题和税收制度运作问题政治对话同时进行
- 为证明纳税的积极影响，政府必须改善为最弱势群体提供的服务。至关重要是，税收收入显然应有助于实现国际和国家发展目标
- 国家政府还应突出关注逃税问题
- 与外国直接投资有关的政策与与国内资源调动有关的政策之间增强一致性，这方面的空间很大。在对纳税大户和跨国公司及其他纳税群体进行征税时，政府需在取得平衡

(d) 在利用援助促进外国直接投资方面机遇与风险并存：

- 私人投资对于扩大发展中国家的收入基础和促进其财政独立是至关重要的。然而，发展中国家在吸引足够的私人资本流动和确保其有助于实现国家发展目标如创造就业机会、可持续增长和消除贫困等方面面临着相当大的挑战

- 在调动私人投资/外国直接投资促进发展方面机遇与风险并存
- 过去 30 年来吸取了以下方面的一系列经验教训，即如何最好地利用援助来吸引私人投资，包括外国直接投资，以促进减贫工作和实现包容性增长
- 应利用援助来减少私人投资者的风险/成本，并改善整体投资环境以吸引各种投资。但援助不应变成一种有损受援国的外国直接投资补贴形式，也不应变成另一种形式的附带条件的援助
- 与此同时，利用援助吸引外国直接投资的战略需将私人投资奖励与发展中国家的国民经济和国家发展目标这两方面联系起来
- 除了利用援助作为吸引外国直接投资的催化剂之外，还应配套建立适当的监管框架，并在国家一级定期审查外国直接投资与基础更广泛的投资形式相比，对东道国经济的影响如何
- 在促进国家发展方面，国内私人投资比外国直接投资更有效和更可持续

(e) 需要进行能力建设，以促进国家一级筹资管理和使用更加协调一致：

- 管理各种资金流动以最大限度地发挥其发展影响涉及到对事关这些资金流动的各种奖励措施、模式和时限的了解
- 应优先考虑加强受援国在管理各种资金流动方面的能力和公共财政系统
- 包括建立伙伴关系的政策和框架在内的各种国家发展战略是确保各种资金流动协调统一管理的重要工具。这些战略应确保所有行为体携手合作和利用国家的系统。退出战略也是必不可少的。利益攸关方必须共同努力确保这些战略和政策取得成效
- 捐助方和受援国应“各尽其职”。捐助方应加速分工，并确定预算支持的优先次序。受援国应确保其政策与发展目标相一致。

(f) 相互问责日益被视为最大限度发挥援助效果的关键：

- 方案国家与发展提供方之间相互问责在有关援助成效和影响的政治辩论中正越来越受重视。它应成为国家一级注重成果的发展规划的一个组成部分。然而，在建立有效的相互问责机制方面的进展依然缓慢，令人失望
- 援助政策和绩效评估框架可以成为在履行承诺方面取得进展的一大动力。如其中包括提供方和方案国家各自的目标，并建立在国家发展战略的基础之上，则情况尤其如此

- 援助方面的高级别包容性多利益攸关方平台以及可进入的数据库也同样重要
- 需注入资源以扩大分析、协商和谈判方面的信息系统、监测和评价能力以及国家的领导
- 与此同时，需为方案国家简化问责制和报告结构。需减少用于评估受援国的指标数目
- 还应在相互问责机制内更好地解决影响发展的“援助以外”的问题
- 在未来几年，国家和区域两级的同行学习将至关重要。迄今为止，发展中国家就吸取的经验教训进行有组织的南南交流对于促进相互问责进程非常有效
- 在全球一级，发展合作论坛应进一步加强其作为相互问责领域全球高级机构的地位。对话结构需有真正的包容性。

四. 专题讨论会各小组讨论详细摘要

A. 可通过援助调动有利于发展的其他资金流动

11. 这一专题小组讨论了如何(a)有效利用援助调动其他来源的发展资金；(b)确保继续把发展合作重点置于减贫和实现千年发展目标。赞比亚、美国、欧洲债务和发展网络做了初步陈述。

背景

12. 为到 2015 年时实现千年发展目标，弥补“千年发展目标资金缺口”并使援助对发展产生最大影响至关重要。目前，未能充分按需求和结构脆弱性分配援助，这是限制援助对发展影响的因素之一。尽管如此，援助着眼于千年发展目标和社会部门，针对最贫困的人口，而其他来源的发展资金并非一向如此。

13. 虽然援助的绝对数量激增，但在最贫穷的国家，援助依赖程度，即政府支出中来自援助的比例大幅下降。降低对援助的依赖有助于各国扩大财政和政策空间，通过避免援助流的不稳定性，增强权能，制定由本国自主和主导的发展战略。在得到有效利用的情况下，援助本身对降低援助依赖程度也有重要作用。通过鼓励更高的税收、储蓄和投资，包括来自最贫困的人口，援助有利于调动其他资源，加快增长速度。

14. 而且，目前在很多发展中国家，与汇款、外国投资、银行贷款或债券等其他财政资源，以及税收、储蓄投资、贷款等国内资金来源相比，援助的作用相形见绌。创新型资金来源的作用也日益提升。外国资金可对发展做出重要贡献。外国

直接投资在与地方整体经济建立联系的同时，还可对发展和实现千年发展目标产生积极影响。南南外国直接投资对建立此类联系尤为有效。

主要挑战和成功因素

15. 如何使援助对发展产生最大影响的问题不应在真空中讨论。需要更积极地从政治经济角度考虑。必须认识到发展中国家与捐助国之间的潜在矛盾，前者关注国家自主，而后者关注根据全球目标评估发展成果。

16. 援助实效高级别论坛(巴黎、阿克拉和釜山)确定，应注重国家自主。这意味着支持各国实现其选择的发展道路。为保证持续供资，捐助方常常追求全球目标和具体目标明确、高度定向的援助方案。这常导致缺乏国家自主，与各国国家战略的结合欠佳。

17. 未来援助的前景严峻。尽管发展援助在 2010 年达到历史最高点，但仅有少数国家实现或超越了联合国 0.7%的官方发展援助目标。此外，援助日趋双边化。

18. 迫切需要解决“援助孤儿”问题。欧洲联盟委员会提出，应优先考虑需求最迫切和最脆弱的国家，这是值得欢迎的。与会者指出，需开展政治经济分析，以取得切实进展。

19. 发展援助常附带政策建议。条件性仍普遍存在，特别是在技术援助领域。应采用相关条例和标准，确保公私伙伴关系达到最起码的标准。

20. 当前的供资模式不应使国家陷入债务困境。出现了使用混合供资和利用援助的趋势，使日趋稀少的援助资金更加摊薄。为确保各国不被推入债务困境，有关方面呼吁审查世界银行/国际货币基金组织(基金组织)目前的债务可持续性框架，确保各国能在还债的同时为实现千年发展目标作必要投资。

21. 私人投资需可长期持续。在更多地利用公共资金来调动私人资金方面，与会者指出，将援助与贷款结合可能适合私营部门借贷。如果某项目似可确保能长期持续，则应使用担保、软贷款、证券，而非宝贵的援助来为该项目供资。

22. 需更严格地评估调动私人投资对发展的影响。世界银行对国际金融公司所有项目的评估报告发现，有半数以上的项目无法证明产生了发展成果。需开发相关工具，以确保发展影响不仅更大，而且可清晰衡量。

23. 应支持发展中国家努力加强签订公平投资合同的谈判能力。发达国家应采用促进负责任投资的投资规则。

24. 多边开发银行应更强调国内资源调动，而不是把重点置于外国直接投资。近期经验显示了不受监管的金融市场可带来的各种风险。有关方面呼吁，应将更多资金用于支持国内投资，而这在几家开发银行目前的投资组合中被忽视。

25. 强调有效的税收制度是获得国内收入的关键要素，必须加以推进。迫切需要遏制发展中国家每年 1.3 万亿美元的非资本外流。应有效执行经济合作与发展组织(经合组织)《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》和联合国反腐败公约。

26. 各国需了解可用于发展的所有各种资金，包括预算内和预算外资金。这有助于确保发展是国家自主，由国家主导。将议会和捐助方纳入援助管理战略也十分重要。与会者把卢旺达列为一个成功案例。

27. 更好地利用创新筹资渠道的潜力，可为各国提供必要的政策空间，以推行反周期政策。欧洲联盟委员会在新文件中建议，应为创收潜力可观的创新融资机制分配更高的援助份额，包括通过混合融资及其他风险分担机制。

28. 在援助分配方面，一位与会者指出，有的国家已制定了必要政策、制度和框架，因此有可能在未来实现千年发展目标，而有的国家并未采取必要行动，因此可能永远不会实现千年发展目标，应对这两类国家加以区别。

B. 在利用援助拓宽包容性金融部门准入方面获得了很多经验教训

29. 这一专题小组讨论了如何使援助产生最大影响，促进有利于贫困人口的包容性金融系统和部门的发展，特别是发挥援助对小额信贷、小额储蓄和小额保险的影响。

30. 布基纳法索、卢森堡、联合国资本发展基金及一位独立专家做了发言。小组讨论成员和与会者随后分享了相关政策和做法，指明挑战并建议了解决方案。

背景

31. 目前，全球超过 25 亿人口缺乏获得可负担得起的常规金融服务的机会。这使他们缺乏投资机会，无法提高或稳定收入，或使资产多样化，进而无法减轻自身的脆弱性。

32. 《发展筹资问题蒙特雷共识》³ 确认了包容性金融部门的重要性。《共识》指出，“为加强金融部门的社会和经济影响，必须[……]为微型、小型、中型企业提供小额信贷和信用，并建立国民储蓄方案”。在 2012 年，或可将保险、汇款及其他多种创新金融服务列入其中。

33. 近年来，为实现包容性金融而提供的援助数额急剧增长。援助贫穷者协商小组开展的一项研究显示，2010 年，国际捐助方和投资者为此投入了 130 多亿美元，年增长 10 亿美元。

³ 《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》(联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7)，第一章，决议 1，附件。

34. 在这一趋势下，证明由援助支持的小额信贷对发展的影响变得更为重要。目前，证明这一影响的情况喜忧参半。有迹象表明，小额信贷能使具有创业技能、处于贫困线左右或以上的人口受益，但无法惠及最贫困的人口。

35. 布基纳法索将小额信贷作为减贫战略的重要工具，该国案例体现了小额信贷的潜力。布基纳法索加入了西非经济和货币联盟，这有助于其建立有利的环境。1995 年以来，在作出特别努力以惠及最脆弱和最贫困人口的情况下，小额信贷部门出现显著增长。虽然取得了瞩目进展，但仍然存在重大挑战。需完善金融部门支持结构，为金融服务提供方建立更多的能力建设框架。

36. 卢森堡的经验显示，公共资金可为小额信贷和其他举措调动大量私人资金。公私伙伴关系是这一成功的关键。卢森堡在国家部委、非政府组织和私人行为体之间持续建立联系，促进包容性金融特别是小额信贷领域的合作。例如，卢森堡小额信贷和开发基金是商业小额信贷的投资载体，该基金利用外国投资者的资金，为非洲、亚洲和拉丁美洲的低层级专门小额信贷机构筹措资金。又如，非洲绿色革命联盟利用地方投资者特别是地方银行的资金，为非洲创新农业项目提供资金。目前，商业小额信贷投资的所有载体中有三分之一在卢森堡注册，所管理的资产规模超过 30 亿美元。

37. 讨论中发出的主要信息如下：

主要挑战和成功因素

38. 不应将包容性金融视为目标本身，而应将其视为促进实现千年发展目标的多项要素之一。包容性金融和小额信贷有潜力帮助发展中国家人民更好地管理现金流和风险，减轻贫困，应对自身的脆弱性。

39. 存在鼓舞人心的成功个案，且小额信贷似对发展中国家的实体经济有重要影响，因其影响着整体投资水平和就业机会创造。然而，包容性金融服务提供方的可持续性和推广程度仍为重要挑战，客户负债过重的情况更为普遍。因此，仍无法确切证明小额信贷能真正影响发展，显然需要开展更多的分析，证明包容性金融可支持千年发展目标。

40. 在国家层面，需在供给方和需求方两侧均进行公共政策干预，并针对整体金融部门实施相关措施，以确保实现包容性金融的关键要素：机会、使用和影响。包容性金融意味着获得金融服务的机会，这要求具备分行、自动柜员机或其他类型的实体销售点。此外，不管一个发展中国家的金融基础设施多么密集和完善，为确保实现包容性金融，人们还需具备充分理解金融服务的条款和条件、风险及成本的能力和知识。并且，即使可充分利用信贷、储蓄、保险并获得其他金融服务，为充分实现包容性金融，还需使其产生积极的影响，即对个人或社会整体的福祉产生影响。因此，包容性金融要求进行国家公共政策干预，包括主要影响机

会的供给方干预举措和主要影响使用的需求方干预举措，并针对整体金融部门采取的措施，这主要影响包容性金融服务的效果。

41. 在全球层面，已为建设包容性金融部门确定了核心原则。2005年国际小额信贷年之际，在由世界银行、基金组织、国际劳工组织、国际农业发展基金组成的小组的协调下，在金融部门众多其他专家的支持下，联合国资本发展基金与秘书处经济和社会事务部发展筹资办公室启动了包容性金融协商进程，这明显体现了联合国为支持和加强包容性金融部门所拥有的特殊召集力。作为该进程的主要组成部分，在非洲、亚洲和拉丁美洲举行了一系列多利益攸关方协商，最终促成了建设包容性金融部门促进发展全球会议的召开及载有包容性金融核心原则的“蓝皮书”的发表。

政策解决方案和建议

42. 需要采取重要措施解决市场失效问题；有必要进一步发展金融部门的支持结构，为金融服务提供方制定能力建设框架。旨在增加获得包容性金融服务机会的供给方干预措施既可包括相对直接的举措，如成立政府银行、开发金融机构和农产品生产与出口基金；也可包括相对间接的举措，如为发展包容性金融系统、提供包容性金融服务创造有利的环境。在后者的情况下，有效运作基础设施、调整金融系统监管、消除市场进入障碍、巧妙提供补贴、为包容性金融服务提供方制定财务奖惩办法可发挥重要作用。旨在改善包容性金融服务的使用的需求方干预举措更注重金融教育和消费者保护，包括开展提高认识运动、提供金融基础知识培训等。

43. 最后，旨在提升包容性金融服务的影响的措施尤其涉及到发展金融部门支持结构并为包容性金融服务提供方建立能力建设框架。采取行动提升金融部门的透明度并使包容性金融服务提供方之间能更好地交流数据及其他信息，也可在这方面发挥重要作用。

44. 公共资金可用于调动大量私人(资本市场)资金，为包容性金融部门提供支持；创新伙伴关系可成功结合公私利益。可通过在国家部委、民间社会组织和私营部门之间持续建立并加强联系，实现包容性金融领域整体特别是小额信贷领域的成功合作。特别是当商业利益与发展成果相关时，创新型公私伙伴关系的前景光明。但是，各个包容性金融服务提供方应谨慎评估可加利用的各种支持和筹资机会的相对优势和劣势。

45. 2006年《建立包容性金融部门促进发展》蓝皮书为多项全球举措奠定了基础。《蓝皮书》是在联合国包容性金融全球协商进程框架下发布，为支持全球包容性金融部门及为其筹资确立了核心原则。《蓝皮书》还为随后开展的多项举措打下了基础，如20国集团的“全球包容性金融伙伴关系”、包容性金融联盟、援助贫

困者协商小组以及国际金融公司。但毫无疑问，仍需继续开展多利益攸关方交流，有效协调，共同努力打造包容性金融部门。

C. 国内资源调动是建立复原力的核心所在

46. 税制改革是国内财政的主要来源，是减少对援助依赖的有力工具。因此，税制改革成为对发展中国家和捐助方吸引力日益提高的领域。完善税收政策和管理对政府改进服务提供、更好地接受公民的问责也十分重要。随着捐助国财政紧缩日益加强，稳健公共财政的重要性不断提升，税制改革受到越来越多的关注。

47. 德国、乌干达、援助行动组织做了简短发言。南北研究所前主席随后主持了互动辩论。小组讨论会结束时，来自 Nathans Associates 的一名咨询人总结了讨论的主要成果。

背景

48. 调集国内资源问题通过发展筹资进程而得以受到重视。经合组织和欧洲联盟委员会也正在处理这一问题，包括努力消除避税港。征税的根本目的在于高效益、高效率、公平地提高税收，作为提供公益和服务的经费，以加快实现千年发展目标。当前，对面临的挑战已有深入了解。虽然各国国情对税制改革有决定性影响，但各国面临的挑战也有许多共同点。

49. 在减少援助依赖方面成绩显著的国家往往拥有高效率的税收系统。此系统是其发展战略的核心部分。在促进税收方面表现良好的国家在发展实效方面也名列前茅。它们的每月收税额远超过初次投资额。

50. 虽然增强税务政策和税务管理可发挥巨大潜力，但仅有少数捐助国在此领域提供长期支助。它们的重点通常是非常具体的关注领域，或者是公共财政管理的总体改革。据捐助国报告，它们的参与在增加名义收税额方面的效果喜忧参半。

主要挑战和成功因素

51. **改革税制与政治经济密切相关。**许多发展中国家的税制属于递减型，而不是累进型。意识形态和公平性方面存在的根本性问题使税制改革面临多重挑战。国与国的挑战各不相同。税制改革取决于政府高层人士是否有政治意愿。促进税收对治理具有关键作用，并需要加强政府的问责制。

52. **税制改革是一项多层面的活动。**良好的税制政策改革需要建立这样一个税收系统，其要素包括：税基广大，税率适度，自我报税，税收简化，减少免税和优惠待遇，以及对小企业实行精简税收制度。良好的税务管理则需要统一的管理结构、优异的战略规划、现代化的信息和技术系统以及业务流程。此外，还必须实施良好的人力资源管理，建立注重客户服务的文化，拥有健全的内部审计能力，并实现机构一体化。

53. **税基往往极其有限。**许多发展中经济体有大规模非正规部门，而且管理系统和组织能力薄弱。每年的逃税额均几倍于全世界官方发展援助年度总额。资本向欧洲和其他国家外流的现象司空见惯。许多国家盛行免税文化。贸易自由化也会减少许多发展中国家作为一项主要税收来源的关税。

54. **捐助国的支助仍零散不整。**各捐助国的活动之间缺乏协调，不能充分配合具体方案国的特殊需要。这些活动集中于技术性工作（例如系统自动化、税务部门一体化、能力建设），很少鼓励方案国开展政治对话和宣传。方案国有时对税制改革援助缺乏控制，或者需要与众多捐助国进行协调。

55. **为税制改革提供援助不应导致减少援助。**方案国欢迎以援助促进税收，但前提是该援助能长期提供并配合国家的需要。方案国还表示关切的是，向税务系统投资的长期代价可能是官方发展援助减少。还有人提出援助不应与税制改革挂钩。

56. **援助方式各不相同。**关于如何将援助用于支持税制改革，并没有放之四海皆准的妙法。各捐助国需妥善协调所提供的支助。应将该援助置于国家有关当局包括税务当局、财政部、规划部的领导之下。

57. **吸引投资可能代价高昂。**发展中国家向外国企业提供相当规模的税收优惠，以确保其投资于发展中国家的基础设施并促进经济增长。鉴于许多发展中国家迫切需要增强经济基础，这种做法可以理解。然而，应极大增强外国直接投资政策与国内资源调集政策之间的协调。捐助国应为此承担更大责任。外国企业还往往在贸易上定价不当和重做发票。

58. **对援助款征税。**援助是许多发展中国家的一项主要收入来源。有人提出可对援助征税，用于对捐助国已提供预算支助的领域增加投资。另一方面，有人指出税收仅应针对个人和企业的经济活动。援助会被两次征税，一次在发展中国家，一次在捐助国。

政策解决方案和建议

59. **应鼓励与方案国优先事项相配合的长期性投资。**需要更多提供长期性和需求驱动式援助，以确保国家税务政策与税务管理获得可见的改善。有许多机会支持采取良好做法以增强工作力度。捐助国的任何举措均需应对错综复杂的挑战。应避免供应驱动式支助，以免成果零散不整。提供税务援助不应以减少官方发展援助承诺为代价。税制改革应确保税务系统更有利于穷人。为最终增加应纳税经济盈余，捐助国和国家政府需更注重创造就业，对产能进行投资，并推行优惠和增强权利的社会和劳动力政策。

60. **税收应用于发展。**至关重要的是，通过促进税收得到的收入应切实用于推动国际和国家发展目标的实现。为显示纳税的积极效果，政府必须改善为穷人提供

的服务。长此以往就会产生激励作用。此外还必须增强穷人的权能，确保他们在公共决策和增进良政的努力中更有发言权。如果人们感到捐助国比政府更善于投资，就可能削弱纳税的动力。应注重建立最低限度社会保障。同样重要的是把税款用在国内，包括增强本地采购。一项有益的工作是就如何使税收对发展产生最佳效益以及实现此目标的战略达成共识。

61. **有必要在征税对象上保持平衡。**将所有经济活动纳入正规经济当然重要，但税收系统不应将合作社和其他低收入群体赖以生存的实体作为主要目标，因为这样做会降低穷人的购买力。相反，税收当局应以灵活方式对待不同纳税群体。有人提出应将大型纳税人、享受免税的多国企业、与税务当局有私人关系的企业家作为具体目标。

62. **应把焦点置于逃税问题。**在一些国家展示企业和其他潜在大型纳税人如何逃税(即使是合法范围内逃税)，产生了有益效果。非常需要增强通过按国家列报系统监督本地纳税人的能力。还有人鼓励在这方面开展区域合作。

63. **即便经济活动水平较低的国家也应增强税制。**即使是税基和资源有限的国家，也有改进税制和税务管理的余地。有必要使人们感到税制和税务管理是公平、可预测和稳定的。需要加大打击资本外逃、逃税和腐败的力度。此举还能为捐助国增强援助方案提供理由。

64. **需要确保国家在支持税收方面发挥领导作用。**至关重要的是，中央政府应发挥领导作用，并应鼓励捐助国在支持税收的努力中相互配合、相互协调。与会者同意，政策对话应将重点放在如何以更得力的税收来促进国家和国际发展目标的实现。

65. **应使用信息和通信技术，但要增加人力资源投资。**投资建设网上税收系统已在增大税基、减少腐败、增进纳税责任感等方面发挥作用。要取得实效，此类工作必须更注重人力资源能力建设和管理以及人员训练。税务管理部门流程日益信息技术化，也使这一点具有重要意义。如果这方面缺乏强大的人力资源，就无法取得发展成果。

66. **应投资于发展中国家的研究部门。**税收当局的研究部门是关于国家和全球经济状况的预警系统。在就未来如何生成国家资源进行战略规划方面，研究部门也发挥重要作用。国家和区域如没有强大研究能力，就难以克服冲击的影响。

67. **需提高税制改革的政治意愿并加强法律基础。**必须确保政府高级官员支持税制改革。需采取更多行动调整税制改革的法律基础。例如，建立自动化税收系统可与制定电子商务法和电子签名法同步进行。

68. **应改善与捐助国之间的协调。**一些国家的经验表明，可通过使用篮子基金或任命负责与政府协调的主要捐助国，确保多个捐助国相互协调。捐助界应进一步

支持税制改革，包括提供专项支助，大力扩展公共财政管理方案，并在整个方案和项目期间将税务建议纳入主流。此外，捐助国应努力“不造成损害”，避免削弱方案国的问责关系。

69. **应增进发展中国家内部的联系沟通。**税务当局各部门间保持联系沟通，对于在税制改革主流化过程中避免各自为政至关重要。应大力支持这些机构对多种客户开展外联和宣传活动。同样重要的是鼓励负责援助管理与协调的部委和部门与国家税务当局开展互动，讨论如何在不同措施间达成平衡（例如在贸易自由化与促进外国直接投资之间达成平衡），并讨论其财政影响。需鼓励就税收政策开展更多的循证评估。同样重要的是，应就能力限制因素、需求以及税制改革的政治经济环境展开对话。此对话须由中央政府领导，并有议员、民间社会、私营部门等所有相关的国内利益攸关方的参与。

70. **应推动发展中国家间双重征税协定。**发展中国家间双重征税协定日益增多，这是区域协作方面许多令人鼓舞的情况之一。南方行为体之间交流知识和建立横向伙伴关系，也有益于处理跨国界全球性税务挑战。捐助国应大力注重采取措施鼓励跨境协作，协助避免非法资金流动和逃税。需进一步提供支持以促进多国企业税收等领域的协作。还应进一步增强区域和全球旨在减少非法资本外逃的举措。

71. **应将税务和国内促进税收议题纳入发展合作对话。**在区域和全球两级，非洲税务管理论坛和国际税务契约等现有举措为国家级别方案编制提供了宝贵的政策建议。应确保此类举措不造成重复努力。在这些举措的基础上，应促进将发展合作的重点从支出方面转到收入方面。关于高效发展合作的讨论应将此类举措作为一个组成部分。

72. **应编制指标以测量国内资源调动进展情况。**应与各国政府联合编制国内资源调动效果指标。指标应超出税收与国内生产总值比率等单纯业绩标准的范围，因为税务当局对此类基准的影响有限。税务应成为捐助国公共财政管理支助的组成部分，也应成为国家一级支出规划进程的组成部分。与会者认为，发展合作论坛可作为今后探索此问题和促进相关辩论的战略场所。

D. 在利用援助促进外国直接投资方面机遇与风险并存

73. 本次会议讨论了如何使用援助才能最有效地调动有助于减贫和包容性增长的私人投资，特别是外国直接投资。

来自阿富汗、土耳其国际合作与开发署、欧洲促进救济与发展非政府组织联合会的专题发言人作了简短发言，然后进行了互动讨论。

背景

74. 发展筹资日趋多样和复杂，迫使人们重新评价援助相对于其他发展资金来源的作用。人们日益达成一项共识，即：仅以援助为公共支出筹资是不可持续的。外国和本国私人投资对于发展中国家扩大税基至关重要。这是确保发展中国家拥有财政独立和政策空间的必要条件。然而，发展中国家在吸引足够私人投资方面遇到艰巨挑战。更难的是确保私人投资有助于实现创造就业、可持续增长、消除贫穷等国家发展目标。如能有效提供和利用援助吸引可促进发展中国家发展的外国直接投资和其他私人投资，就能更有效地应对上述挑战。

主要挑战和经验教训

75. 讨论中再次谈到根据过去 30 至 40 年的经验总结出的以外国直接投资促进发展的相关风险和机会。与会者就如何以援助为工具将外国直接投资用于实现国家发展目标交换了看法。

76. 私人投资以利润为指针，可能不利于实现国家发展目标。以私人投资促进发展带有众所周知的风险。外国直接投资往往挤压东道国国内私营部门，给经济增长和发展机会带来消极影响。援助战略既需要包含吸引私人对发展中国家投资的激励措施，也要符合增强国民经济这一大目标，并符合创造就业、消除贫困、包容性增长等具体的国家发展目标。这一点对最不发达国家尤为重要，因为它们由于本国私营部门生产力低下而高度依赖外国直接投资促进经济增长。

77. 要吸引对发展中国家的外国直接投资就需为私人投资者降低成本和缓解风险。可利用援助来为私人投资者降低风险并帮助减少成本。为此目的，可分担在发展中国家投资的成本，帮助获取熟练工、基础设施的使用，改善经营环境，并便利贸易。但要确保，以官方发展援助为外国直接投资的催化剂不会变成以东道国的发展部门为代价来补贴外国直接投资。其实有其他方法可减少投资者在发展中国家的风险。例如，在支持对中小企业投资方面，多边开发银行可以帮助弥补商业银行的不足。但是，这可能需要更多的资本以及利益攸关方的担保和其他形式的风险缓和。这包括多种形式的支持，旨在改善企业经营环境以及通过贸易援助来促进贸易。为了使多边开发银行能够消化更大的风险并发挥这一作用，这些措施十分重要。

78. 旨在促进对方案国外国直接投资的私企——公共伙伴关系可能是另一种形式的附带条件的援助。有些证据显示，为发展中国家私营——公共方案提供资金的捐助国往往也让其本国的私营公司参与实施这些项目。因此，以援助作为外国直接投资的催化剂可能成为将援助同使用捐助国具体公司挂钩的另一种方式。支持本国的私人投资相对于外国直接投资而言，可能对促进国家发展更加有效，并且从长期来说更加可持续。

79. **需要全面促进私人投资，而不仅是外国直接投资。**外国直接投资只是私人投资的一个组成部分。虽然外国直接投资这些年来有增加，但国外投资者仍然对投资于发展中国家、特别是最不发达国家很谨慎。因此，公共部门需要出来推动国内外对发展中国家全面的私人投资，以确保由此带来更多的工作机会和更好的生计。特别是援助，其作用应该是调动能够对这些目标产生更大影响的其他形式的资金流动。支持在方案国家建立更好的总体投资环境，以此吸引各种投资，则可实现这一目标。

80. **扩大私营部门的作用并非包容的经济增长和消除贫穷的保障。**目前官方发展援助的 30%继续投入于私营部门以及基础设施的发展。然而，据说过去 30 年显示，私营部门的发展不一定促成消除贫穷。75%的穷人生活在中等收入国家的事实说明了这一点。如果将官方发展援助从保健和教育部门转向私营部门发展能够促进可持续和包容性增长、创造就业机会并消除贫穷，才有理由这样做。

援助作为外国直接投资的催化剂的提议

81. **应促进当地创业精神的萌发。**投资于人、特别是妇女和女孩的援助将会产生更大的作用。关于公共财政的讨论通常没有提到这个方面。私营部门发展与社会方面的考虑应并举，因为这是人们工作生活相互关联的方面。

82. **应向私人投资者提供具体的奖励，鼓励其投资于发展中国家的地方和全国的生产性活动。**援助应有助于改善方案国的企业经营环境，包括促进市场准入、能够雇用熟练工和使用土地。在当前的情况下，这尤其紧迫，因为私营部门在发展合作中的作用肯定会增加。

83. **应促进知识和技术转让。**需要制定一个适当的外国直接投资管制框架，以利于知识和技术转让。应利用援助来发展国家能力，以制定这样一个框架。例如，可利用官方发展援助来帮助制定适当的税额和税率以及环境、劳工和社会方面的标准。还可用它来帮助国家的能力建设，从而确定和谈判达成国家自己管制外国直接投资的条件，并使之对经济产生尽可能大的作用。

84. **应促进发展导向的贸易政策。**发展中国家对技术的使用和获取受到国际和双边贸易规则的制约。捐助国的贸易政策应确保外国直接投资便利技术转让。还需要使国际管理制度(贸易和产权制度)允许最不发达国家规定自己的条件，以利于国内私营部门的产生和发展。

85. **应鼓励私人投资的可持续性。**与赠款相关的投资如有收益应有撤出战略。

86. **应促进问责制与透明度。**应该就外国直接投资对伙伴国家经济的总体净影响做定期的国家一级审查，从而能够同其他形式更广的投资作比较。这一审查应包括所有相关的利益攸关方，包括民间社会和议会。确保提供关于如何管理外国直

接投资的更多信息和更大的透明也很重要。在将援助用于促进外国直接投资之前，应该满足这些条件。

E. 需要进行能力建设，以促进国家一级更协调一致的筹资管理和利用

87. 会上讨论了如何管理各种资金流动，使之共同促进发展成果。大家普遍认为协调援助和非援助资金流动尤其具有挑战性，因为接受国缺乏这方面的能力，给予国和接受国均缺乏协调，而且刺激这类资金流动的因素多种多样。

88. 来自乌干达、基金组织和比利时的专题小组成员作了简短发言，然后进行互动讨论。

背景

89. 发展中国家得到多种来源的筹资。这些资金性质不同。筹资方式日益多样化。确保国内外所有资源共同发挥作用，帮助实现国家发展目标，这对所有发展中国家来说仍然是一项持久的挑战。

90. 不同来源的资金不一定具有相同的动机、利益、目标和优先地位。援助往往受外交政策目标驱使。投资者的优先目标多种多样。发展中国家与捐助者或投资者谈判的地位颇为不利。在实践方面，这一领域的经验交流和讨论很少。

主要挑战

91. **各种来源的资金受制于不同规则。**双边、多边和新的国家行为体、非国家行为体以及纵向基金都有自己的机构设置、主管机构、总部与外地之间的关系以及各自不同的强项和弱点。

92. **各行为体的目标和宗旨各不相同。**投向一些具体部门的资金注重某一领域，或许与国家优先事项并不一致。私人筹资着眼于利润，这方面需要有管制框架和明确的税收规定。

93. **发展筹资的方式日益多样化。**将常规预算支助、全部门办法、债务、创新性筹资和非资金流动(例如技术援助)全部纳入一个框架是一项复杂的任务。

94. **时间框架不一定同步。**不同筹资渠道有不同的时间框架。发展筹资与预算周期配合，但就非发展筹资而言，并非一定如此。

95. **捐助国和受援国的治理结构不利于协调一致地管理资金流动。**在援助领域，国家一级的良好相互问责机制可推动发展伙伴的参与。但在援助以外的资金流动协调问题上，需要有其他主管机构的参与。但在捐助国和发展合作部委中缺乏对话，而且除了关于援助资金外，与其他主管当局很少有任何讨论，受援国的情况也是如此。

96. **援助协调进展很有限。**随着援助实效议程内外的行为体进入发展合作领域，援助活动态势发生了变化。援助协调不佳，也不符合国家优先事项。在一个国家中，各行为体彼此不了解在同一部门的活动。有一种各图己谋的倾向。未经协调的国家访问团是缺乏协调的一个例子。捐助方之间分工未取得足够进展。有时这种情况导致捐助方撤出某些领域。

97. **缺乏捐助者活动的实时“快照”。**受援国通常不太清楚捐助方所做或计划做的事，因此不可能进行协调。等到了解了，则政情可能已经改变，优先事项可能也变了。

98. **进行协调的资金不足。**制定协调框架、机制和计划涉及费用。有时承诺满足这些要求，但却没有相应资金支持。

经验教训和解决方法

99. **应订立伙伴关系政策/框架/国家契约。**要协调一致就要有大的框架。在框架中应参照不同的要求来确定优先发展重点。乌干达的伙伴关系政策树立了一个榜样。乌干达于 2009 年订立了一个政策协调框架，用以评估所有伙伴的业绩。该框架包括各种指标，如预算支持、政策协调、取消对援助附加的条件、联合执行任务、透明以及说明方案国政府符合资金价值和透明原则的指标。框架强调须有援助以外的战略，包括补贴、贸易、市场准入和技术。各利益攸关方共同努力，以确保这一框架取得成果。伙伴关系政策可带来的效益主要包括更大的资金流动惠益以及往来业务成本减少。

100. **应使国家发展战略包括多个方面。**国家发展战略必须审视国家如何能够管理不同的资金流动，何处存在差距。这必须首先了解有哪些可用资金及其相关的条件、时限、可预测性以及战略目标的吻合程度。这可以带来机构间取长补短以及相互问责和业绩机制。最终，这一战略必须确保所有行为体围绕着它并用国内制度开展协作，而无须多少管理。还必须有一项撤出战略。围绕战略的协调必须为非政府组织和私营部门开出一个空间。两者参与的条件可能不一样。

101. **应让受援国制定游戏规则。**一旦制定了框架，应让所有行为体参与。如果一些行为体做事一切照旧，受援国应有说不的力量。真正的对话通常发生在部门小组，在那里政府可更容易地发挥领导作用。另一方面，捐助方和方案国都应做好自己的工作。方案国应确保其各项政策符合其发展目标。

102. **应加强受援国政府的能力。**订立和管理政策框架需要有专门的机构，并需要更新人员的技能，有时仅靠受援国做不到，原因是缺乏能力。还需要资源用来管理、收集、处理和传播信息。健全的公共财政系统也至关重要。过去低估了能力上的局限，应作为优先事项加以纠正。

103. **应加快分工。**欧洲联盟鼓励其成员将重点放在三个部门。例如，卢森堡决定在一些国家退出某些部门，将重点放在较少领域。应广泛介绍这一经验。

104. **应该优先给予预算支持。**捐助方应该尽可能与政府订立单一合同。如果不能给予预算支持，至少应该利用国家系统。纵向资金应该谨慎使用，因为这些资金可能会扭曲预算。应该更仔细地管理贷款，以尽量减少对未来预算的影响。

105. **应该利用援助调动私人资源。**目前大部分穷人生活在中等收入国家，这一趋势还会持续。仅靠援助是无法满足这种巨大需求的，除非通过援助调动其他资金。官方发展援助的优先事项已有明显变化。与会者说，应该利用官方发展援助创造有利于包容性增长的环境和条件。通过加强这种联系，可以进行协调一致的资金管理。

F. 相互问责制日益被视为对取得最大援助成果至关重要

106. 这次会议指出了相互问责制的近期趋势。会议探讨了以何种方式将有关行为体纳入国家和部门一级对援助政策的审查以及对援助质量目标的界定和审查。与会者认为，这一改变的最终目标有两方面：提高援助的影响，并确保捐助方对援助承诺承担责任。

107. 坦桑尼亚联合共和国、多哥、欧洲联盟委员会和 IBON 基金会/BetterAid 提出了各自的意见，随后进行了互动辩论。

背景

108. 发展中国家与提供方之间的相互问责制正在形成势头。相互问责制是监督实地发展合作实效的一种手段，应该在针对国家优先事项的前提下予以普遍推行。相互问责制应该建立在各国的民主体制之上，并尊重议会的监督和民间社会的参与。相互问责制应该适用于发展成果。这些成果应该根据国家优先事项来确定，并按照所有利益攸关方商定的国家优先事项和国际商定原则进行评估。

109. 近年来，很少有国家在建立所有相关行为体参与的有效相互问责机制方面取得进展。普遍认为，这种机制的一个组成部分是援助政策和业绩评估框架，包括各项具体目标、高级别多方利益攸关方平台以及便于使用的援助数据库。目前，55 个接受调查的发展中国家没有援助政策文件。

110. 问责机制如果注重方案国家选定的优先部门，其效率会更高。应该利用现有的业绩评估框架审查根据当地情况商定的有限数目发展实效目标的进展情况。尤其有用的是针对单个提供方确定的具体目标。业绩评估框架应该切合各国的情况，应该基于多方利益攸关方的协商，并由政府主导。应该加强实地出现的政治势头，在国家主导下使所有行为体有效地参与。

111. 在全球一级，与会者认为应该由一个轻型结构独立监测进展情况。作为促进多方利益攸关方协商的全球论坛，发展合作论坛是一个重要的全球相互问责制顶级机构。

有效实行相互问责制所面临的主要挑战

112. **与重大国家优先事项一致。**援助政策需要以国家发展战略为基础。这样，援助政策将被纳入按照国内、国家和国际承诺和标准制定的框架。这样还将确保更大的国家自主权，避免在多个行为体参与相互问责制时发生干涉行为。

113. **能力挑战。**同时，政府常常表示，缺乏国家能力是进一步实行相互问责制的一个主要障碍。处于转型期或正在摆脱冲突的国家尤为如此。需要大量注入资源，用于以下目的：(a) 扩大国家信息系统和数据库，为国家规划及时提供援助信息；(b) 投资于监测和评价能力，将相互问责制根植于有效的证据基础；(c) 加强国家在分析政策文件和谈判变革方面的主导作用。如果由所有利益攸关方掌控援助文件和审查程序，会耗费很多时间，而且需要费用高昂的协商和培训。

114. **在方案国家建立问责关系。**在某些情况下，缺乏政府对公民担责的国内问责制，这是建立问责制文化所面临的主要限制。议会和民间组织往往没有充分参与监督援助的管理、协调和交付。应该赋予议会和民间组织更大的权力。还必须与地方政府和最高审计机关以及媒体更密切地互动协作。这些对于创造基于善治的有利环境至关重要。政府尤为关切民间组织作为发展合作提供方的问责，尽管区域和全球一级已有相关标准和行为守则。

115. **提供方在实地的协调。**提供方在国家一级的协调性和一致性程度有限，令人关切。相互问责机制可以帮助促进捐助方协调，进而又可以使援助关系更加平衡。与会者指出，捐助方有时对发展中国家的报告所应参照的目标意见不一。如果不加强捐助方在国家一级做法上的一致性，发展中国家将无法向捐助方问责，也无法简化国家对捐助方的担责和报告。

116. **过于复杂、缺乏重点的报告。**在援助事项相互问责机制中，用于评估方案国家发展政策的指标数目过多，需要减少。这些指标应该切合具体情况，更集中地反映相关发展成果而不是投入和产出。

117. **扩大覆盖范围。**一个特殊挑战是确保相互问责制的审议范围除了提供一般预算支持的发展伙伴之外，还包括其他发展伙伴。在国家一级，应该鼓励这些发展伙伴——包括发展援助委员会以外的捐助方和私营部门——自愿参与相互问责制并报告它们具体开展的发展合作活动。这可以包括与中央政府和其他捐助方签署协定。这些协定应该反映中等收入国家作为发展合作提供方和受援方的双重特点。在部门一级，应该通过部门范围的做法促使所有相关的政府实体、双边和多边发展伙伴、民间组织以及私营部门参与。

118. **寻求其他发展筹资。**援助在发展筹资中所占比例越来越有限。捐助方不对援助以外的问题担责，特别是对那些影响发展的的问题，例如贸易、投资或债务减免政策。

从辩论中产生的政策解决办法和建议

119. **加强相互问责制需要综合并且针对具体国家的改革。**相互问责制不应该仅仅是技术性的对话，而应该是关于成果交付和援助影响的更广泛讨论的一部分，改革应该力求让执行人员发挥主导作用。另外，必须着重使用一套适用于所有行为体的可管理的指标。这些指标应该以全球进程为指导。还应该激励全球政策对话，以具体确定不同行为体在追究提供方和政府履行承诺的责任方面的作用。

120. **应该用战略性和包容性的构想驱动这些改革。**与会者说，釜山会议后，应该由一个具有全球代表性的行为体联盟共同起草一份战略计划，目的是确保相互问责机制成为注重成果的国家一级规划的一部分。这就要求提出建议，以促进相互问责制并确定披露相关援助资料的方式。需要捐助方支持这一进程。

121. **应该循证确定各种挑战。**更透彻地分析各国的政治经济及其相互问责制状况，可能有助于评价为什么在某些情况下进展极小，也有助于确定哪些国家应该优先。

122. **无需重起炉灶。**在已有相互问责要件(政策、对话结构等)的国家，应该避免建立新的相互问责机制。应该将国家发展战略置于改革的核心，以改进现有的政策和会议/治理结构。这对于管理在政府主导下与提供方进行的对话十分重要。改革还应该有助于建立国内公民问责制同政府与提供方相互问责制之间的密切联系。必须确保在全球一级定期审查经验教训和挑战。全球审查机制和独立报告在这方面至关重要。

123. **可从具体部门吸取经验教训。**在一些国家，部门、分部门和方案一级相互问责机制对发展成果产生了很大影响。这些机制采用务实办法，更注重实证，以此激励政府发挥主导作用。在这一级，有效的做法是让提供方的知情执行人员、地方政府、议员和民间组织参与。这些行为体中有的只能在这一级承担责任。应该在地方一级培养基本问责关系。例如，地方公共听证对国内问责制也有很大影响。这类评估在了解哪些做法对促进问责制有效、哪些无效时，其效率是最高的。但这些评估应该为更高级别的协调提供信息。这将确保它们对中央政府的发展规划和总体政策框架产生长期影响。

124. **必须加强政治支持。**相互问责制本身具有政治性。对相互问责制采取双管齐下的审查办法有助于实现有效成果。这种办法应该包括关于发展努力的进展和实效的包容性高级别政治辩论，以及执行人员为找出尚存挑战的解决途径而进行的知情的政策对话。

125. **应该与超国家的结构建立联系，以加强行为改变。**区域和全球各级的对话框架也应该真正具有包容性。这些对话框架不应相互重叠(另见国际相互问责制专家组会议就此问题提出的广泛建议)。可从《科托努协定》的形式和非洲联盟吸取经验教训。

126. **应该分享良好做法。**在建设统计领域的的能力、促进民间社会的开放式参与以及加强议会对预算和方案的监测和政策评价等方面有一些良好做法。经验交流有助于在可行情况下推广和扩大这些做法。应该更好地利用议会网络促进有关成果问责制的交流。有效运作的地方政府应该倡导并鼓励其他地方当局参与相互问责制。

127. **援助之外的问题应该得到处理。**国家一级相互问责制应该审查援助之外的资金流入情况。有效的办法是谈判确定指标，这些指标应注重援助对加强发展合作实效的贡献。需要扩大和加强国家监测和评价系统，因为这些系统能为有效的相互问责制提供实证。此外，捐助方代表应该有更强的能力和更大的权力，能够讨论援助之外的问题和政策一致性问题。各种国家论坛应该越来越多地讨论援助作为其他发展筹资的催化剂的作用。

128. **可从南南交流中吸取经验教训。**今后几年，国家和区域一级的同行学习将至关重要。迄今为止，发展中国家之间通过有序的南南经验教训交流，有效改进了相互问责制程序。这些交流有助于加强国家对相互问责制议程的自主权，也有助于以经济合算、注重成果的方式建设国家一级的能力。