



经济及社会理事会

Distr.: General
15 May 2014
Chinese
Original: English

2014 年届会

临时议程* 项目 5(b)

高级别部分：发展合作论坛

国际发展合作的趋势与进展

秘书长的报告

摘要

秘书长根据大会第 61/16 号决议提交本报告，供发展合作论坛审议。该论坛的双年度高级别会议将于 2014 年 7 月 10 日和 11 日在纽约举行，本报告是在这次会议的两年期筹备工作的基础上编制的。报告简要概括了筹备工作的情况，以及筹备工作如何把重点放在重新阐述发展合作、以适合正在成形的 2015 年后发展议程所设想的转型这个问题上(第一节)。报告回顾了国际发展合作的近期趋势，尤其是官方发展援助的进展和分配情况，以及其他发展合作途径——公共和私人资源、国际和国内资源——中呈现的趋势；这些发展合作对支持执行雄心勃勃的 2015 年后发展议程是不可或缺的(第二节)。报告还检查了发展合作的质量和成效性原则(第三节)，审查了南南合作的原则、方针与特点、近期趋势及遇到的难题(第四节)。报告探索了新的全球发展伙伴关系应有的特征(第五节)，并着眼于 2015 年后发展合作的全球监测和问责制框架，阐述了如何加强相互问责、普及便于利用的信息等问题(第六节)。报告最后总结了若干重要信息和建议(第七节)。

* E/2014/1/Rev.1，附件二。



一. 引言

1. 秘书长根据大会第 61/16 号决议提交本报告，供发展合作论坛审议。本报告是在为 2014 年论坛进行的两年期筹备工作的基础上编制的，将情况分析、利益攸关方的贡献及分别在埃塞俄比亚、德国和瑞士等地举行的高级别筹备研讨会的成果融为一体。

2. 2012-2014 周期发展合作论坛的重点目标是：(a) 检查 2015 年后发展议程会对今后的发展合作产生哪些影响；(b) 对如何在实践中落实新的全球发展伙伴关系进行评估；(c) 推动南方发展合作伙伴之间就面临的共同问题和挑战开展政策对话；(d) 明确增强发展合作成效及全球监测和问责制的办法。此外还就不同行为体——包括南方伙伴、妇女、慈善基金会及地方和区域政府等——在 2015 年后发展合作中所能发挥的作用分别举办了专门的政策对话。

3. 2015 年后发展议程旨在合力解决消除贫穷和可持续发展的问题，是一项普遍适用于所有国家的议程；2014 年论坛的目的是为关于这个议程的讨论做出贡献。报告反映了论坛筹备工作中产生的主要信息，表明需要重新阐述发展合作、以适合正在成形的 2015 年后发展议程所设想的转型。

二. 国际发展合作的近期趋势

A. 官方发展援助的进展与分配情况

4. 官方发展援助将继续成为 2015 年后发展资金的主要来源。不过，需要重新考虑如何利用官方发展援助来满足已有的和新的需要，并使之适应一个统一和普遍的发展议程。官方发展援助能比其他资源更有针对性地帮助确保普遍获得公共服务；利用其他发展资金来源或加强其针对性；并将全世界引向可持续性轨道上。同样重要的是要在官方发展援助的质量、透明度和问责制方面继续取得进展。

5. 根据经济合作与发展组织(经合组织)的统计，官方发展援助总额在经历两年减少后，2013 年出现回升，达到历史最高水平，净付款达 1 348 亿美元。¹ 这标志着官方发展援助净额按实际价值计算比 2012 年增长了 6.1%，最主要的增长来自于多边及人道主义援助和债务减免增加。其中，发展援助委员会捐助国将各自国家国民总收入合计总额的 0.30% 用于官方发展援助，与联合国制定的 0.7% 的指标还相去甚远。只有 5 个捐助国实现了 0.7% 的指标，² 其中包括大不列颠及北爱尔兰联合王国。自 1970 年商定上述指标以来，这是达到指标的第一个八国集团

¹ OECD, “Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high” (Press release, Paris, 8 April 2014).

² 丹麦、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

国家。28 个发展援助委员会成员中，17 个增加了官方发展援助，³ 另外 11 个国家报告称援助减少。发展援助委员会 2014 年进行的前瞻支出调查表显示，2013 年可列入国家方案的援助按实际价值计算增加了 10.2%；预计 2014 年这项援助按实际价值计算将有 2.4% 的小幅增加，并在 2014 年之后保持稳定。⁴ 即将发布的千年发展目标差距工作队 2014 年报告将详细分析实现千年发展目标 8 的进展情况，包括官方发展援助的趋势。

6. 官方发展援助的增长并未使所有发展中国家平等受益。2013 年对最不发达国家的双边官方发展援助净额按实际价值计算增长了 12.3%，达到 300 亿美元，不过这笔资金主要是用于为缅甸提供例外债务减免。尽管对非洲的官方发展援助被视为分配官方发展援助时的国际重点，但 2013 年提供给非洲的官方发展援助却减少了 5.6%。2012 年(2013 年已掌握的数据还不完全)，对最不发达国家的官方发展援助依然远低于联合国设定的 0.15%-0.20% 的指标，只达到发展援助委员会捐助国国民总收入的 0.09%；只有 8 个国家达到指标。⁵ 近年来，流向最不发达国家的官方发展援助不断减少，同时，分配给中上等收入国家的援助却有增加。⁶ 同样，贸易承诺方面的整体援助 2012 年增长了 20%，但最不发达国家 2012 年在贸易方面获得的援助总额却减少了 2%。⁷ 鉴于这些国家在实现千年发展目标方面表现不佳，而且官方发展援助仍占最不发达国家接受外部资金总额的 70% 以上，⁸ 因而流向最不发达国家，特别是非洲国家的官方发展援助减少的前景令人担忧。⁹

7. 对内陆发展中国家的官方发展援助自 2009 年以来已连续四年停滞在 245 亿美元左右(以 2012 年美元计算)。¹⁰ 对小岛屿发展中国家的官方发展援助大幅减少，从 2010 年的 73 亿美元减少到 2012 年的 44 亿美元。此外，对受冲突影响和处于脆弱局势的国家(其中一些受到的援助本已不足)的官方发展援助预计也将进一步缩减。¹¹

8. 一个清楚的认识是，尽管消除贫穷工作将依然是 2015 年后的中心任务，但可持续发展也将占据中心位置；目前致力于可持续发展目标的工作也反映了这一

³ 分析中包含了捷克共和国、冰岛、斯洛伐克和斯洛文尼亚的援助资金。

⁴ OECD, Outlook on aid: survey on donors' forward spending plans 2014-2017, 即将发表。

⁵ 丹麦、芬兰、爱尔兰、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典和联合王国。

⁶ OECD, Targeting ODA Towards Countries in Greatest Need, DCD/DAC 2014(20)。

⁷ OECD, Aid for Trade in 2012: Increasing Volumes Hardening Terms, CTD Session on Aid for Trade, WTO, 9 April 2014。

⁸ OECD, Targeting ODA Towards Countries in Greatest Need, DCD/DAC 2014(20)。

⁹ OECD, Outlook on aid: Survey on Donors' Forward Spending Plans, 2014-2017(forthcoming)。

¹⁰ 联合国，千年发展目标差距工作队 2014 年报告(即将发表)。

¹¹ OECD, "Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation", 2014。

点。所有发展中国家都需要继续得到支持才能寻求可持续发展，但所需支持的种类却会随着时间而变化。它们需要各种不同组合的财政支助、能力建设、知识交流和技术转让。有利的宏观经济环境和国际金融合作以及援助政策与非援助政策(例如，贸易、债务、农业补贴、金融、税务条例和技术)之间更大的政策协调性对所有国家都至关重要；不过这些因素对越来越多不那么依赖援助的国家尤其重要。

9. 官方发展援助对最不发达国家依然至关重要。¹² 不过，对中等收入国家提供针对性强的支助也会非常有效地帮助其过渡。官方发展援助尤其能对中等偏下收入的国家发挥关键作用，解决其结构性障碍，建设增长、善治和吸引投资所需的机构框架。¹³

10. 决策者面临的一项重大挑战是如何协调各不同国家群组为执行比以往更加雄心勃勃的 2015 年后发展议程而提出的要求。目前，收入或消费分别低于每天 1.25 美元和 2 美元贫困线的大多数人属于中等收入国家这个状况不均的国家群组。如果按照目前的不平等趋势发展下去，即使到 2030 年，全球还会有三分之一到一半的贫困人口生活在中等收入国家(根据两个不同的收入贫困线估算)。¹⁴ 与此同时，30 个左右主要低收入国家——许多正在摆脱冲突——依然非常脆弱。必须采取有针对性的措施，帮助这些生活赤贫的人。

重新定义官方发展援助

经济合作与发展组织(经合组织)正在讨论更新官方发展援助衡量方法的几种途径，其中包括只计入贷款等额赠款，而不是计入官方发展援助的贷款总面值；从官方发展援助中刨除捐助国国内的费用，例如难民费用或经营发展合作机构的行政费用，从而取消不正常的激励措施等等。¹⁵

讨论的中心是确立“减让性”一词的明确量化标准。为了更好地体现和记录捐助国的预算努力和分担责任的做法，提出的建议包括采用固定利率(例如从 10%减少到 5%)为贷款贴息并确立赠与成分，或采用按风险调整的有区别的参考利率，以更好反映出当今全球金融市场的状况。

有人担心，重新定义的做法可能会在统计上夸大官方发展援助数额，使捐助国更容易达到将国民总收入的 0.7%用于官方发展援助的目标，同时捐助国却无

¹² 以最不发达国家指标、人均国民总收入、人力资本指数和经济脆弱程度指数等商定标准为依据分配官方发展援助将能使最不发达国家受益(见大会第 67/221 号决议)。

¹³ Jose Antonio Alonso, Jonathan Glennie, and Andy Sumner, “Middle-income countries and the future of development cooperation”, 2014。

¹⁴ Sumner, Andy, “Where do the Poor Live?”, World Development, 40, 2012。

¹⁵ OECD, “Modernizing the DAC’s Development Finance Statistics”, DAC Senior-level meeting, 3-4 March(2014)。

需做出在现有定义下所需的同等努力来达到官方发展援助的目标。不过，也有人将它视为一个机会：确保官方发展援助作为捐助国努力的一个可靠指标，并进一步吸引官方发展援助、将其引导到需要最迫切、最能发挥作用的地方去。

这件工作预计于 2014 年底以前完成，工作内容还包括制订一个衡量“官方发展援助总额”的涵盖范围更大的办法，纳入其他资金流动，例如采用创新办法从私营部门发掘的资源、对全球公益物的支持，可能还包括某些和平与安全支出等。

一个如此广泛的概念涉及的减让性资本流动比官方发展援助要少，同时涉及用作目前官方发展援助定义以外的用途的资金。这是对目前就官方发展援助范畴问题所开展的讨论、以及伴随 2015 年后发展议程的更广阔前景而来的前所未有的融资需求所作出的回应。

11. 官方发展援助正被越来越多地用于资助区域和全球公益物，包括对传染病控制、犯罪控制和环境可持续性进行研究。¹⁶ 为气候变化筹资的工作大体在一个独立轨道上发展。2015 年后发展议程将消除贫穷与可持续发展融为一体，令人担心官方发展援助可能会偏离除贫工作。虽然用于全球公益物的国际公共资金往往会给受援国带来很大的发展益处，但这笔资金在概念上是不同的，我们也应当如此理解。用于全球公益物的资金流动必须单独列报；这些资金必须是现有官方发展援助承诺以外的资金。¹⁷

B. 其他发展合作来源的趋势

12. 要完成千年发展目标未竟事业，并资助与可持续发展有关的大规模长期投资需求，国内和国际来源的私人和公共资源都是必不可少的。下文第 13 至 20 段将审视官方发展援助的趋势，以及官方发展援助在带动其他来源的发展筹资方面可以发挥的作用，特别是在缺少或没有私人来源的情况下。

13. 在增加公共收入方面，虽然最近取得了进展，但还存在很大差距，特别是低收入国家，2009 年税收仅占国内总产值的 10%至 14%，比中等收入国家少三分之一，远远低于高收入国家税收在国内总产值中所占的 20%至 30%。¹⁸ 税收与国内总产值的低比率因资本外流而雪上加霜。尽管捐助方作出有力的政治承诺，也有越来越多的证据表明用官方发展援助支持税务所取得的成功，但是，2012 年向发展中国家提供的官方发展援助只有 0.07%(1.2 亿美元)主要用于支持税务活

¹⁶ 联合国工作队可持续发展筹资问题工作组背景文件“*The variety of national, regional and international public sources for development finance*”，2013。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 世界银行，《2015 年后的发展筹资》，2013 年。

动。¹⁹ 鉴于国际社会正在扩大用于支持国内筹资的官方发展援助，各种国际税务对话论坛，例如国际税务对话、国际税务契约和非洲税务管理论坛，可帮助确保一致性和协调性，但它们不能取代改进的捐助方报告。²⁰

14. 全球外国直接投资仍然是发展中国家最大和最稳定的外部私人筹资来源。2013 年，流入发展中国家的外国直接投资达到 7 590 亿美元新高。²¹ 外国直接投资的分配和质量仍然令人关切。外国直接投资仍然集中在少数发展中国家。流向巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(金砖国家)的外国直接投资总额为 3 220 亿美元。流向非洲的投资虽然呈上升趋势，但仍然集中在资源丰富的国家。数据显示，投资正在转向更不稳定的形式。²² 官方发展援助可帮助促进外国直接投资，并支持发展中国家创造有利的国内环境，吸引外国直接投资，用以推动经济增长、就业和其他发展目标。这些努力应该得到有利的宏观经济和金融环境的支持，并有更多机会利用国际金融市场。

15. 同时也需要采取步骤发掘机构投资者的资源。目前，机构投资者的投资组合中只有不到 1% 分配给发展中国家的基础设施投资。²³ 高收入和新兴经济体中的养恤基金、保险公司、共同基金或主权财富基金被视为这类投资的潜在集资来源。²⁴ 开发这一潜力的主要障碍包括缺乏下列条件：高质量的可行性研究；银行可担保的项目；发展中国家有利于投资的使能环境；评估基础设施项目的知识专长；适当的治理机制和体制。

16. 利用公共筹资有可能产生更多的发展合作资源。公共筹资能鼓励参与原被视为风险太大或无利可图的投资。投资如果得到有利的宏观经济环境和结构的支持，能将其与贫穷农民和服务提供者可参与的价值链挂钩，则会带来更大的影响。公共和私人筹资的利用和融合应遵循发展实效原则，防止出现以下各种障碍：附带条件和目的不明确；捐助方和受援方对投资设计和执行过程的影响有限；缺乏透明度和问责制；私营部门与国家优先事项有可能不一致；存在增加债务负担的危险；忽视中小型企业；在利用公共资金调动私人资源实现不了将其直接用于发

¹⁹ OECD, 2012 data on ODA commitments for tax activities (excludes figures from the International Monetary Fund).

²⁰ 发展援助委员会的发展筹资统计工作队负责制定备选方案，以改善捐助方关于其直接支持税务活动的报告。

²¹ 联合国贸易和发展会议，《全球投资趋势监测》，第 15 期，2014 年。

²² 见 E/2014/53。

²³ 经济和社会事务部，“全球公共部门筹资流量概览(2013 年)”，可持续发展筹资工作政府间委员会的背景文件。

²⁴ 同上。

展目的所产生的同样或更大的发展影响的情况下所产生的机会成本；存在挪用资金的风险。

17. 关于各种慈善基金会提供的越来越多的捐款，包括新兴经济体日益增加的这类捐款，尚无可用的准确数据。数目虽小但不断增加的风险慈善家——或影响投资者——所作的努力大有作为，²⁵ 但需要对其进行仔细审查，以评估其举措的可持续性和扩大规模的潜力。

18. 南南合作的规模和重要性继续上升，南南贸易、投资和区域一体化也不断增长(见下文第四节)。鉴于大型发展中经济体计划在未来五年中大大增加南南合作，预计这类合作将作为国际发展合作的一部分继续增长。

19. 由于快速城市化和新的分权治理与合作形式的出现，地方和地区政府明显地更多参与发展合作的规划和实施。人们越来越有兴趣对分权发展合作这种日益切合实际的渠道进行量化，并确保与国家支持分权制方案产生协同作用。

20. 创新性发展筹资机制迄今只筹集或代筹到少量资源——保健资源 58 亿美元，气候和其他环境方案资源 2.6 亿美元。但是，这些机制如果成功实施，每年可追加产生高达 4 000 亿至 4 500 亿美元的长期可预测资金，²⁶ 包括低碳投资。²⁷

三. 确保发展合作的质量和实效

21. 所有发展伙伴都出现实效问题，这涉及到技术层面的挑战以及缺乏优先次序。所有各类发展合作都需要提高实效，以支持包容性的国家自主权和基于信任的包容性伙伴关系，并注重具有成本效益的长期发展影响。时间表如果过于雄心勃勃或不现实，没有考虑到吸收和运作能力、预算问题、政治因素以及多个行为体的分散性和不统一，则会妨碍国际发展合作的有效实施和利用。

22. 为促进有效发展合作全球伙伴关系编写的 2014 年进度报告审查了 2011 年第四次援助实效问题高级别论坛商定的原则，报告了关键的官方发展援助承诺以及有效发展合作的其他方面所取得的一些进展，并呼吁进一步提高实效。

23. 为了在实现有效发展合作方面取得更大进展，各会员国和其他行为体需要进行有效监测，并在联合国持续开展政策对话。全球伙伴关系可为这一努力作出具体贡献。

²⁵ OECD netFWD(2014 年), *Venture philanthropy in development: dynamics, challenges and lessons in the search for greater impact*, 2014。

²⁶ 经济和社会事务部, “寻找新的发展资金”, 《世界经济和社会概览》, 2012 年。

²⁷ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程任务小组可持续发展筹资问题工作组, 《国家、区域和国际各种公共发展筹资来源》, 2013 年。

A. 官方发展援助的质量原则：改善运作的未来方向

24. 自 2002 年达成《发展筹资问题蒙特雷共识》以来，一直强调国际社会需要努力提高官方发展援助的效力和减贫的影响。援助实效议程所列的某些原则取得了一些进展，例如：取消附带条件(开放由援助供资的采购以供竞争)；在受援国国家预算中报告官方发展援助；利用国家行政系统管理由援助供资的方案和项目。由于缺乏可计量的指标或目标，联合国各次首脑会议和会议提到的其他“官方发展援助质量”原则尚未得到足够的重视。

25. 官方发展援助附带实施条件仍然过多，有些情况下也过于繁琐。政策条件如果由所有官方发展援助提供方统一设为奖励制度，并以加强与其他政策领域的协调一致为基础，将会产生最佳效果。通过对共同商定官方发展援助实施目标、基准和政策的良好做法进行独立评估，并根据明确的指标对进展情况进行全球跟踪，可以进一步推动进展。

26. 2012 年，不附带条件的双边官方发展援助所占比例达到 79%。²⁸ 如果向所有受援国提供完全不附带条件的官方发展援助，可将货物和服务费用减少 15%至 30%，例如在粮食援助方面甚至可以减少更多费用。²⁹

27. 全部门或基于方案的办法，包括利用集合筹资和直接预算援助的办法，在支持国家统一规划、付款和报告程序方面显示了良好效果。应该进一步分析和更好地分享这些有效方式。

28. 内部捐助方程序虽然不断改革，但仍然复杂而不够灵活，阻碍了由国家自主的合作。下放决策权以及增加多年联合方案拟定、筹资和分析仍然是优先事项。官方发展援助提供方各行其是的局面给受援国政府带来不平衡的影响，这主要取决于受援国政府管理这种多样性的能力，例如国家协调机构能否更协调一致地管理官方发展援助。

29. 官方发展援助计划的和实际执行的付款如果更具可预测性或提供更可靠的信息，可使政府能够按照优先事项有效规划和部署资金。在 77 个官方发展援助提供方的计划付款中，84%是按计划在财政年度内支付，高于 2010 年的 79%。³⁰ 但付款计划的准确性仍有差距。平均而言，前瞻支出计划涵盖了 2014 财政年度

²⁸ 经合组织/开发署(2014 年)，《提高发展合作的实效：2014 年进展报告》。

²⁹ OECD(2009), *Untying aid: is it working? Thematic study on the development effectiveness of untied aid; evaluation of the implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC recommendation on untying ODA to the LDCs.*

³⁰ 经合组织/开发署(2014 年)，《提高发展合作的实效》。

资金总额估计数的 83%，2015 财政年度为 70%，2016 财政年度为 57%。³¹ 必须继续努力实施三至五年滚动前瞻支出计划，以便全面进行中期预测。

30. 议会和民间社会——包括独立媒体和审计与评价机构，以及地方和地区政府当局和机构——在加强问责制和参与性治理方面各自发挥独特和重要作用。有利的民主环境，包括必要的立法和体制框架、告知和咨询公众并使其参与的机制以及公民教育，对于促进官方发展援助支出和国家预算的社会问责制都是必不可少的。

31. 发展中国家必须更好地利用关于官方发展援助支出和吸收情况的信息，以便有效规划和管理发展方案，在最需要服务的方面有效地提供服务，并按照商定目标向提供方问责。同样重要的是，议会和官方发展援助提供方以及公民都必须向政府问责。

32. 提供方应该帮助建设能力，以加强数据收集和统计分析。这方面的支持情况可以通过现有的全球倡议来监测，例如国际援助透明化倡议、开放式政府伙伴关系或预算公开化伙伴关系。在加强国家对发展合作的相互问责制方面取得了一些进展，但仍然有限(见下文第六节)。

33. 各国正在加大努力跟踪官方发展援助向性别平等领域分配资金的情况。³² 官方发展援助在性别平等标码系统中的覆盖率有所提高，但提供方还应制定跟踪系统，以查明直接面向妇女和女孩的投资承诺。需要加强对性别问题有敏感认识的监测和问责制，并进行严格的影响评价。

34. 通过自愿跟踪各项原则的执行进展情况，可促进行为改变以及政策、业务和程序改革。自愿跟踪应扩大到官方发展援助质量原则的范围，并将其列入跟踪官方发展援助执行情况的问责制和透明度的举措中。对提供方和受援方进展情况进行独立审查也可以有效施加压力。这些审查应该得到充分供资，并与国家监测工作协调一致。

B. 官方发展援助以外的发展合作的质量与实效

35. 各发展合作行为体之间的伙伴关系建立在独特历史和做法的基础上。有必要进一步探讨不同行为体遵循的实效原则，将其纳入新的全球发展伙伴关系和关于 2015 年后发展合作的共同构想中(见下文第五节)。尽管在技术方面存在差异，但国家主导，建立基于信任、包容性的伙伴关系，注重长期、高成本效益的发展影响是各方存在的共同之处。私营部门参与发展的影响需要在今后得到定期评估。

³¹ 同上。

³² 经合组织/开发署(2014 年)，《提高发展合作的实效》。

36. 尽管慈善组织的创新业务模式具有吸引力，但他们执行援助的方式可能会产生意想不到的影响。一些基金会开始参与发展合作实效对话，寻找协作机会并提供数据，包括开展影响评估。³³

37. 南南合作通常是应发展中国家的要求，为满足具体需求而开展，并不会促进某种发展模式或强加政策条件，重点关注的是共同利益(见下文第四节)。援助通常会以及时和灵活的方式提供。南南合作为发展中国家提供机会，使他们能受益于高成本效益、来自类似发展环境的解决办法。南方合作伙伴正在作出努力，更好地衡量和评价他们的合作，超越仅以货币价值量化的范围。

38. 《民间社会组织发展实效问题伊斯坦布尔原则》和《民间社会组织发展实效问题国际框架》提出了民间社会如何能更有效地倡导和落实有关工作的办法；概述了民间社会组织作为独立行为体，应采取哪些步骤在内部运作和关系中提高透明度、建立多层面问责制和保持完整性。民间社会需要有一个便于开展结构化独立分析、对发展实效全球原则进行全球进展监测的有利环境、资源和所属机构。

39. 分散式发展合作从捐助方-受援方模式显著地转变为地方和区域政府、其关联机构和多边行为体之间的对等协作。这种合作可以促进有成本效益、有针对性的服务交付，直接应对影响到公民生活的挑战。此种合作还得益于位置的近便、当地主导和责任意识，尽管监测需要在本地开展，尚处于起步阶段。此外，还面临扩大成功范围、与国家优先事项保持一致的挑战。需要开展更多研究，更有系统地收集绩效资料，包括分散开展的南南合作、地方和区域政府与私营部门互动的绩效情况。

四. 利用南南合作的裨益

A. 原则、办法和特点

40. 在过去 60 年间，随着南方国家的演变，其发展合作也随之变化。南南发展合作在考虑到不同的历史、经济能力、政治制度和机构设置的情况下，采用多种方法解决各类发展挑战。

41. 即使存在这种多样性，南方合作伙伴在政策和实践中仍普遍体现了在内罗毕举行的南南合作问题联合国高级别会议和其他国际会议的成果文件中强调的一些原则，如尊重国家主权、自主和独立；不干涉内政；与国家优先事项保持一致；伙伴之间的统一、团结和平等。经济和社会事务部开展的一次评估表明，南南合作原则随着地缘政治和经济的发展而发生了演变。在全球得到认可的许多原则首先出现在双边或区域环境中。这些原则被用于不同的情况，以不同的方式执行。

³³ 见几个基金会与经合组织和 netFWD 合作制定的自愿性慈善活动实效导则。

42. 在发展合作论坛的支持下，南方合作伙伴在近期对话中明确了南南合作的一些关键特点，包括方法的多样性；自愿、彼此商定的横向关系；平等分配惠益；不带附加条件；全面的愿景，培养促进长期持续发展的能力；注重成果，旨在加强互利，促进双赢结果和互补性；灵活分享发展经验和知识；注重切实成果，开展针对国家需要、以需求驱动的项目，实现更高的可见度。

43. 一些南方合作伙伴认为，综合性办法是南南合作的另一显著特点，即合作还包括贸易和投资中的非减让性贷款和商业交易，但这超出了本报告讨论的南南合作的范围。

B. 近期趋势和发展

44. 2011 年，南南合作³⁴ 的价值估计在 161 亿美元到 190 亿美元之间。³⁵ 南南合作在全部发展合作中的份额从 2006 年的 6.7% 增至 2011 年的 10%，但低于 2008 年 11% 的最高水平。南南人道主义援助占南南合作总额的 3.5% 至 5%，其中阿拉伯国家占所支付款项的一半。

45. 许多南方合作伙伴在各自的区域内开展发展合作，发挥“中心”作用，拉动增长、贸易和投资。一些合作伙伴还优先考虑与他们有历史文化、宗教或语言联系的国家。有全球影响的合作伙伴相对较少。南方多边机构的作用日益提升，³⁶ 这可能会扩大南南合作的地域覆盖范围。对规模较大的南方合作伙伴所做分析表明，他们有超过四分之三南南合作涉及低收入国家或最不发达国家。他们将减让性资源集中提供给这些国家，对较富裕的国家则提供非减让性出口信贷。

46. 南南合作覆盖大量不同部门。一些南方合作伙伴尤其乐于支持基础设施和生产部门，这在一定程度上反映了他们认识到这些部门在发展中发挥的作用。基础设施在南南合作中占主导地位，估计约占 55%。然而，三分之一以上的南南合作继续支持社会部门，主要是在农业和粮食安全、卫生、教育领域，社会保护也得到越来越多的支持。单个合作伙伴的部门分配模式往往借鉴各自国家的强劲和成长部门，这使他们能够利用高水平的专门知识和新技术。

³⁴ 为报告目的，本报告中的南南合作包括在南方国家之间为发展目的提供的官方优惠资源(优惠贷款、赠款以及债务减免和技术合作)。

³⁵ 许多南方伙伴不会每年公布数据。因此，关于南南合作总量的统计数字是根据为编写《第二次国际发展合作报告》(经济和社会事务部，即将出版)所收集的数据得到的估计数。2012-2013 年仅可获得部分数据。因此，无法报告 2012-2013 年南南合作的规模。报告还确认，由于南南合作的特殊性，关于南南合作资金价值的报告只是指示性的，不能反映南南合作的实际规模 and 影响。

³⁶ 如伊斯兰开发银行、阿拉伯经济与社会发展基金、阿拉伯非洲经济发展银行、石油输出国组织国际开发基金和南方银行。

47. 许多南方合作伙伴只提供基于赠款的合作，而一些较大的双边和多边合作伙伴主要是提供优惠贷款。详细分析表明，大多数南南合作贷款都提供极大的优惠。然而，在国际社会中，关于这类贷款的费用问题似乎存在很大误区，部分原因是观察者将非减让性出口信贷或出口信贷额度、私营部门贷款和投资也包括在其中。

48. 南南合作的特点是具有多样性、通过多种方式提供。技术合作和能力建设等项目约占南南合作的 75%。近年来，一些南方合作伙伴将技术合作从培训转变为更大规模的投资，在伙伴国家开展机构建设。

49. 南南合作主要通过双边渠道开展。近年来，南方合作伙伴越来越多地与多边机构合作，如联合国、世界银行和区域组织。一般而言，较小的发展中国家相对更重视通过多边组织输送发展筹资。南方多边组织也成为南南合作的重要渠道。

50. 南南合作往往很少有在合作生效之前必须满足的程序性条件。从供应国采购货物和服务或直接提供专家、劳工和材料在双边南南合作中更加常见；多边和区域组织开展的大部分南南合作没有此类条件。合作伙伴还特别重视南南合作的灵活性，以支持本国发展方案中关键(且不断变化)的优先事项(见下文见第三节 B 部分)。

C. 挑战

51. 南方合作伙伴之间的近期对话一再强调，需要从多个方面改善南南合作。

52. 有人呼吁，需要加强南南发展合作的可持续性。据指出，在这方面，有些目标宏大的南南倡议受到资金的限制，因而缺乏后续行动。

53. 南方合作伙伴之间相互学习的需要不断增强，而有关南南合作规模和影响的资料的质量和可得程度却跟不上这一需求。因此，南方合作伙伴强调，必须加强对南南合作项目的成果及其对发展影响的评估。这有助于南方合作伙伴更系统地反思其发展合作的优势和劣势，进一步改善成果。一些南方合作伙伴已采取步骤改善信息的提供，同时加强对合作的评估。

54. 现有的分析框架借鉴了传统发展合作使用的框架。考虑到南南合作不同的形式，现有框架是不够的。有人建议制定一套适合南南合作的术语，重新考虑南南合作办法、方式和问题的表述。

55. 南方合作伙伴还表示，有必要在全球层面进一步促进南南学习。在全球论坛上，发展中国家正在分享其成功经验。此类同侪学习有可能丰富全球发展对话的内容。人们期望多边机构和发展合作论坛发挥更积极的作用，为此类学习提供便利。

五. 更新全球发展伙伴关系

A. 实施全球发展伙伴关系

56. 全球发展伙伴关系载于《千年宣言》、2002 年《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》、2002 年《可持续发展问题约翰内斯堡执行计划》中。除其他目的外，

全球发展伙伴关系是动员国际支持的框架，以执行千年发展目标和其他国际商定的发展目标。

57. 关于建立全球发展伙伴关系的千年发展目标 8 重点关注官方发展援助、贸易、债务减免以及使人们从新技术中受益，反映了《蒙特雷共识》中提出的多项关键问题。然而，《蒙特雷共识》的范围远远超出了这些问题，还涉及到国内资源调动、国际私人融资和系统性问题，即确保国际货币、金融和贸易系统能为发展努力提供支持。《约翰内斯堡执行计划》强调了其他要素，如开展能力建设、技术转让和建立多方利益攸关方伙伴关系对过渡到可持续发展的重要意义。在 2012 年在里约热内卢举行的联合国可持续发展大会上，会员国还同意制定战略，为可持续发展提供资金。

B. 新全球发展伙伴关系的主要特征

58. 以可持续发展为中心、具有变革性的 2015 年后发展议程必须伴以不同规模和范围的支持。调动官方发展援助仍将是全球发展伙伴关系的核心目标。但是，需要建立经各国政府商定的新全球发展伙伴关系，更多地强调《蒙特雷共识》中提到的全部问题，并辅之以《约翰内斯堡执行计划》和有关后续进程的成果，如《发展筹资问题多哈宣言》和 2012 年联合国可持续发展大会的成果文件等。

59. 新的全球发展伙伴关系必须将《蒙特雷共识》和《里约原则》的发展筹资工作和执行手段结合在一起，将《蒙特雷共识》作为起点。还须调动国内和国际支持，包括公共部门和私营部门的支持，完成千年发展目标的未竟事业，使世界走上可持续发展的道路。为此，部分工作是增加投资，用于消除贫穷、实现向可持续发展的过渡、提供区域和全球公益物。

60. 我们面临的挑战和机遇不仅是为当下设计新的全球发展伙伴关系，还要为未来数年建立有活力的伙伴关系。伙伴关系需要随着全球经济环境的不断变化而发展，并适应 2015 年后发展议程的统一和普遍性质。尽管主要捐助国当前的经济环境紧缩，但新的全球发展伙伴关系需要符合 2015 年后转型的发展议程的宏伟目标。

C. 如何将 2015 年后新的全球发展伙伴关系落实到实践中

61. 如上文所述(见第二节)，新的全球发展伙伴关系必须建立在官方发展援助基础之上，将其作为发展筹资的重要来源，并更加努力地履行承诺，实现联合国制定的将国民总收入的 0.7% 作为官方发展援助的目标。在新的全球发展伙伴关系设法最大程度地发挥援助对发展的影响的过程中，必须将进一步提高官方发展援助的质量作为重要组成部分(见第三节)。

62. 随着国家减少对援助的依赖性，新的全球发展伙伴关系应帮助它们调动其他发展筹资来源，在当前的千年发展目标议程后继续向前迈进，消除贫穷根源及处

理其多面性。随着国家越来越依赖各种不同类型的发展筹资，更加需要重视作为发展取得进展的动力的援助和非援助政策之间的政策一致性。

63. 处于不同发展阶段的国家需要加倍努力，向可持续发展过渡。官方发展援助将继续成为特别是最不发达国家和低收入国家进行过渡的重要筹资来源。官方发展援助不仅是提供资金，还需要分享知识，并注重能力建设和进行技术转让，当这一切切合了国家的需要，将产生巨大潜力。所有这些方面将为私人投资提供补充，或有助于将其引导到努力吸引私人投资的方面。

64. 此外，还需要获得稳定和可预见的资源，提供区域和全球公益物。新的全球发展伙伴关系需要为创新性发展筹资来源寻求政治支持，为机构投资者进行长期基础设施投资提供激励措施。两个方面的行动都需要有一个稳定的国际金融体系和进行更加公平的经济治理。

65. 各国政府将掌控全球发展新伙伴关系的谈判。但是，光靠政府实现不了所需的转变。务必让所有行为体参与新伙伴关系的设计、实施和监测。必须明确界定不同行为体的作用，确认其不同责任和能力。为广大行为体提供基本准则和激励措施，使他们能够发挥各自所长，对于成功执行 2015 年后发展议程至关重要。

66. 为推动执行工作结成有效、创新和负责任的多利益攸关方伙伴关系，可以为新的全球发展伙伴关系提供重要补充。这样的伙伴关系，包括最近在联合国主持下发起的若干倡议，已显示了巨大的潜力。让包括私营部门在内的广泛行为体参与其中，可以使他们提出更有力的主张、制定有目标和创新的解决方案，并调动更多资源。为了使发展产生最大影响，必须促进所有伙伴关系的一致性，避免建立平行结构，确保伙伴关系与国家的优先事项保持一致。

67. 必须认识到，多利益攸关方伙伴关系拧在一起也不能取代新的全球发展伙伴关系，后者将提供总体框架，并解决系统问题。新的全球发展伙伴关系将为各个多利益攸关方伙伴关系成功运作提供必要的框架。

六. 加强相互问责和方便用户使用的信息的可获取性

68. 加强各级发展合作方面的相互问责和提高透明度，可帮助履行承诺，推动人民享有可持续发展成果，为此需要对国际发展合作中的各方行为体采取奖励措施、相互信任、促进行为方式的积极转变。可以通过 2015 年后各类发展合作的全球监测和问责制框架评估和促进进展、找出问责制方面的漏洞、为最需要的领域提供能力支助。

A. 相互问责

69. 问责制在国际发展合作中的主要目的是，鼓励履行对可持续发展成果的自愿承诺和取得这方面进展，支持参与和执行。³⁷ 问责制有可能成为帮助把所有行为体都放在一个公平竞争的环境中，以改进其工作管理和针对性的一项总体原则和技术工具。随着发展合作行为体的处境、方法和模式不断多样化，这一点尤其重要。

70. 源于《蒙特雷共识》的发展合作问责制自《蒙特雷共识》发表以来发生了演变。在 2008 年发展合作论坛上，会员国和其他利益攸关方一致认为，论坛应作为国际相互问责机制发挥关键作用，汇总国家和全球一级相互问责进程的进展分析，从而有助于对捐助方和方案国实施问责。2010 年大会关于千年发展目标的高级别全体会议重申，相互问责对发达国家和发展中国家履行承诺，加快实现千年发展目标至关重要。

71. 2013-2014 年发展合作论坛全球问责制调查结果显示，国家相互问责机制促成行为方式的更多转变。³⁸ 例如，一些国家报告说，捐助方方案更紧密地结合了国家发展优先事项，供应方承诺在信息平台报告其各项活动。在实践中，相互问责制仍然偏重受援国政府，迄今对供应方行为只产生有限的影响。

72. 受援国报告了在执行方面遇到的一些挑战，如商定各个供应方应达成的目标，包括性别平等目标；追踪分类开支和成果；确保对地方一级的相互问责能力进行充分投资。很多国家制定了建立或加强相互问责的路线图，但是，它们需要获得长期支助和专项资金。证据表明政府的领导作用是取得进展的关键。供应方对机构能力进行必要的投资，以检查或审视发展合作取得的进展和成果，也同样重要。这方面的关键领域包括人员配置、高质量的国家框架、议会和审计等监督机构及评价机构。

73. 供应方的日益多元化为在援助或伙伴关系政策和实现有效发展合作目标的进度审查中激发官方发展援助以外的发展合作实效提供了机会。国家援助或伙伴关系政策为确保官方发展援助与政府对自身预算管理的适当结合与挂钩、向供应方问责、监督预算外的资金流动，提供一个框架。制定上述政策国家的数目大幅增加，2011 年是 39 个国家，到 2013 年至少增加到 47 个，主要是非洲国家。³⁹

³⁷ Jos éAntonio Ocampo and Natalie Gómez Arteaga, “Accountability for development cooperation”, background study for the Development Cooperation Forum Germany High-level Symposium, March 2014.

³⁸ 国家相互问责机制被认为在发挥作用的条件是，国家做到了以下各项：有一项商定的援助或伙伴关系政策；订有有效发展合作的年度目标；定期进行实现目标的联合进度审查；在协调论坛进行各利益攸关方都参加的审查结果讨论；建立了发表这些活动结果的进程。

³⁹ Angela Bester, “Third global accountability survey on mutual accountability”, background study for the Development Cooperation Forum Germany High-level Symposium, March 2014.

74. 制定多区域和全球机制的目的是促进发展合作方面的问责制——从独立“焦点”到多利益攸关方举措和政府间安排。这样的机制显示为消除知识差距所做的努力，例如，在信息来源和信息分析两者间取得平衡、代表不同行为体、作出足够频繁的评估。

75. 外部评价结果表明，全球和区域机制仍未在国家一级得到充分利用，更别说把加强国家一级的相互问责作为明确目标。必须进行明确分工，以巩固相互问责机制、确保更紧密的联系和加强合作。无论是发达国家还是发展中国家，都必须将加强议会和民间社会的参与作为对加强国内社会责任的补充。

B. 管理发展合作信息

76. 有效的相互问责制要求更好地得到关于各级发展合作资金流、实施情况和结果的全面、可充分利用、且方便用户的信息。需要为不同目的对数据进行充分分类。应当探索新技术，使数据采集更加方便、具有参与性和易于获取。

77. 在参加 2013-2014 年发展合作论坛调查的国家中，有一半国家的相互问责制引发了对发展合作信息的需求，主要供政府机构和供应方所用。接受调查的多数政府建立了正规制度，至少每年一次跟踪官方发展援助信息，重点是当前和未来的付款。对按性别分列的开支和成果的跟踪仍然较弱。

78. 供应方的关切主导了收集和提供发展合作信息的全球和区域举措。尽管为兼顾数据来源作出了更多的努力，但数据仍然主要由供应方提供，而且并非始终与方案国所用的国家分类系统相一致。北方的学术机构和民间社会是主要信息用户，它们利用信息进行趋势分析和供应方比较。

C. 建立 2015 年后发展合作全球监测和问责制框架

79. 对发展合作承诺采用问责制的方法绝非只有一种，也没有一个统一模式。一个结构合理、得到充分认可的主要或基本的发展合作全球监测和问责制框架可以汇总对各级相互问责进程中所取得的进展的分析，提供激励措施，调动所有会员国和其他行为体参与其中，把承诺实现消除贫穷和可持续发展的最终成果作为最强大的动力。这样的框架或架构的设计应简单明了，应具有下列重要特点：

- 为所有行为体参与框架提供充分的政策空间和灵活性，以分享知识和与数量和质量有关的承诺取得的进展，其中考虑到他们不同的能力和职责；
- 在全球、区域、国家和地方各级现有的问责机制基础上加强实例资料库，支持高质量决定和有效成果；
- 利用同行审议和相互问责等更有力的横向问责方式，而不仅仅是进行监测和监管；

- 促进对承诺与成果的问责，但采用的方式不得加重已承受压力的当地发展合作小组的负担；
- 确保所有利益攸关方具有充分能力参与有力的一体化协商进程，各国议会应成为国家问责机制的核心；
- 成为与全球发展伙伴关系、全球使能环境和系统问题有着内在联系的 2015 年后更广泛的发展议程监测和问责制的整体部分；
- 促进加强政策的协调性和发展政策的一致性，争取更大成果。

七. 重大信息和建议

80. 本报告在审查发展合作的趋势和进展时，提供了以下重大信息和建议。

81. 官方发展援助仍将至关重要，但须进行调整，以满足新要求和适应一个统一和普遍的 2015 年后发展议程。必须加快取得进展，以达到联合国提出的官方发展援助占国民总收入 0.7% 的目标。

82. 所有发展中国家都继续需要得到支持，以努力消除贫穷和向可持续发展过渡。提供的支持应具有灵活性和符合具体国情。

83. 应提供更多官方发展援助，支持成功调动国内资源、建立生产能力，并激励在原本被视为风险太大、无利可图的国家和部门进行私人投资。鉴于在利用或融合公共和私人渠道创造更多资源方面具有潜力并存在不足，需要做出努力，确保这一模式具有足够的发展影响力、充分的透明度、能够问责并由国家自主。

84. 随着国家日益依赖各种不同类型的发展筹资，必须更加重视作为发展取得进展的决定性因素的援助和非援助政策之间的政策一致性，以及一个有利的国内和国际环境。

85. 用于全球公益物的国际公共资金虽然可能为发展中国家带来很大的发展惠益，但在概念上有别于官方发展援助。用于全球公益物的资金流应单独和准确核算，并确保它们不包括在现有承诺内。

86. 确保官方发展援助质量和效率的现有承诺应得到履行。需要加大努力减少附加条件限制、优化国家间分配、确保具有应对冲击的灵活性、增加优惠措施、减少官方发展援助的分散性。

87. 应将自愿监测扩展应用到官方发展援助的质量原则上，对促进有效发展合作全球伙伴关系进展报告作出补充，并反映在追踪官方发展援助执行情况的问责制和透明度的举措中。需要加强跟踪系统，查明直接面向妇女和女孩的投资承诺，以及加强对性别问题有敏感认识的监测和问责制，并进行严格的影响评估。

88. 需要继续开展全球政策对话和进行有效监测，加紧开展集体行动，促进发展合作成效。还应探讨不同行为体的效能原则，作为对新的全球发展伙伴关系的一项投入。尽管在技术方面存在差异，但在国家自主、建立基于信任的包容性伙伴关系和注重长期、具有成本效益的发展影响方面存在共同点。未来私营部门需要定期评估它们参与发展的影响。

89. 南方合作伙伴强调了加强南南合作项目的成果和发展影响评估的重要性。其中一些合作伙伴建议制定一套适合南南合作的专用词汇，重新考虑如何定位南南合作的方法、模式和议题。

90. 南南合作的各项原则、方法、特征和实践可为确定未来发展合作方向的全球努力提供借鉴。为满足南方国家对同侪学习的强烈需求，需要提高南南合作信息的可获取性和质量。多边机构和发展合作论坛可望在促进这类学习方面发挥更加积极的作用。

91. 一个转型的 2015 后发展议程必须配以不同程度和范围的国际支持。可将《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》作为新的全球发展伙伴关系的起点，而新的全球发展伙伴关系是能够适应未来几年不断变化的需要和不断变化的宏观经济环境的充满活力的伙伴关系。这样的伙伴关系应将《蒙特雷共识》和《里约原则》的发展筹资工作和执行手段结合在一起。

92. 政府应带头促进新的全球发展伙伴关系，广大发展行为体也应从头参与其制定和实施工作。应顾及不同行为体的不同职责和能力，明确界定各自的不同作用。新的全球发展伙伴关系应有利于支持和鼓励多利益攸关方伙伴关系，使其能够促使不同利益攸关方的参与，让他们展现各自的实力，从而推动执行。

93. 问责制在发展合作中的作用是确保履行承诺，在实现可持续发展成果方面取得进展。问责制还可将行为体凝聚在一起，改善对其工作的管理，使之更具针对性。在实践中，国家官方发展援助相互问责制仍更加侧重于受援国政府，目前对供应方行为的影响有限。但是，一个越来越普遍的共识是，如果能够通过成本效益方式和条件约束有限的可预见的供资释放资源和能力，相互问责制就能提高官方发展援助的实效。

94. 尽管没有“一刀切”的做法，一个主要或基本的发展合作全球监测和问责框架，包括千年发展目标 8 的后续安排可以汇总各级的进展分析，提供适当的激励措施，调动所有行为体参与其中，把承诺实现消除贫穷和可持续发展的最终成果作为最强大的动力。

95. 这样的发展合作全球监测和问责框架应成为 2015 年后更广泛的发展议程监测和问责制的整体部分，应与新的全球发展伙伴关系、全球使能环境和系统问题建立内在联系。

96. 2012-2014 年周期联合国发展合作论坛专门就如何在实践中落实新的全球伙伴关系，以及一个统一和普遍的 2015 年后发展议程如何对未来的发展合作产生影响，进行了坦诚的讨论。讨论结果显示广大利益攸关方愿意重新审视发展合作的基本原则，表明正在为调动国际社会支持 2015 年后转型的发展议程的宏伟目标开辟广大空间。发展合作论坛作为全球发展合作协调一致的架构，为推动这方面的讨论提供了一个合适的平台。
