



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
26 January 2022  
Chinese  
Original: English

## 人口与发展委员会

## 第五十五届会议

2022 年 4 月 25 日至 29 日

临时议程\* 项目 3(a)

一般性辩论：为在全球、区域和国家各级进一步  
实施《国际人口与发展会议行动纲领》采取的行动

## 协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的财政资源 流动情况

### 秘书长的报告

#### 摘要

关于协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的财政资源流动情况的本报告由两个主要部分组成。在第一部分中，秘书长讨论了官方和私人发展援助以及对人口相关事项，特别是《行动纲领》已计算成本部分——性健康和生殖健康，包括生殖健康、计划生育和性传播感染——以及人口数据和政策分析的援助的总体趋势。在第二部分中，秘书长重点介绍了委员会 2022 年的专题焦点，即人口与可持续发展，特别是持久和包容经济增长之间的联系。

官方和私人援助在 2020 年达到创纪录水平，超过 2 000 亿美元，但并未使所有有需要的人都从中受益。就绝对值而言，自 2011 年以来，发达国家向最不发达国家提供的官方发展援助一直顺着平稳趋势上下波动；按在官方发展援助总额中所占比例衡量，它在过去十年有所减少。发达国家未能实现将国民总收入的至少 0.15%至 0.20%用于向最不发达国家提供援助的目标。此外，对人口相关事项的援助就绝对值和相对值而言都有所减少。按赠款等值衡量，官方捐助方在 2018 年为每名发展中国家育龄妇女拨款 5.08 美元；2019 年，该数字减至 3.70 美元，为过去 10 年中年同比降幅最大的一年。过去十年来，支持各国促进更持久、更包容增长的援助有所增加，但仍处于极低的水平。

\* E/CN.9/2022/1。



## 一. 导言

1. 根据为人口与发展委员会第五十二届会议编写的关于协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的财政资源流动情况的报告(E/CN.9/2019/4)所载建议,本报告重点介绍官方发展援助的最新趋势。分析的依据是向经济合作与发展组织(经合组织)报告并由其公布的官方发展援助数据,并辅以向该组织报告的私人援助数据。

2. 援助细目根据经合组织国际发展统计数据库的贷方报告制度按部门和专题领域分列。与总援助资金流数据截至 2020 年可用不同,按部门分列的援助资金流数据仅截至 2019 年可用。这些资金流数据尚未考虑到冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情对发展援助的影响。它们以定值美元和付款净额表示。此外,经合组织采用新方法估计 2018 年官方发展援助。自此以来,官方发展援助只包括赠款成分很少的援助拨款。采用“赠款等值”法意味着官方发展援助的下调,在解释官方发展援助趋势时必须附加说明。

3. 报告包括两个主要部分。在第一部分中,秘书长介绍了关于发展援助总体趋势(第二节)和对人口相关事项的发展援助(第三节)的最新情况。第二部分为专题部分,涉及用于委员会特别专题的资金(第四节)。报告最后一节概述了主要调查结果、结论和建议(第五节)。

4. 将于 2022 年 4 月举行的人口与发展委员会第五十五届会议的特别主题是“人口与可持续发展,特别是持续和包容的经济增长”。因此,秘书长在报告的专题部分讨论了对促进持久和包容的经济增长具有重要意义的领域提供的援助。在报告中,“持久”一词不仅指连续的经济增长,而且还指更可持续、更绿色的经济增长。特别而言,秘书长在报告中审查了用于促进就业和扩大社会保护的援助拨款,这对实现更包容的经济增长至关重要;也审查了用于环境保护和可再生能源的援助拨款,这对实现更绿色的经济增长必不可少。他还审查了用于加强治理能力的援助拨款,这是实现可持续经济发展的基本框架条件。对流向这些领域的援助的分析与提交委员会的其他报告(E/CN.9/2022/2 和 E/CN.9/2022/3)中关于人口与持久经济增长和包容增长之间联系的讨论是一致的。

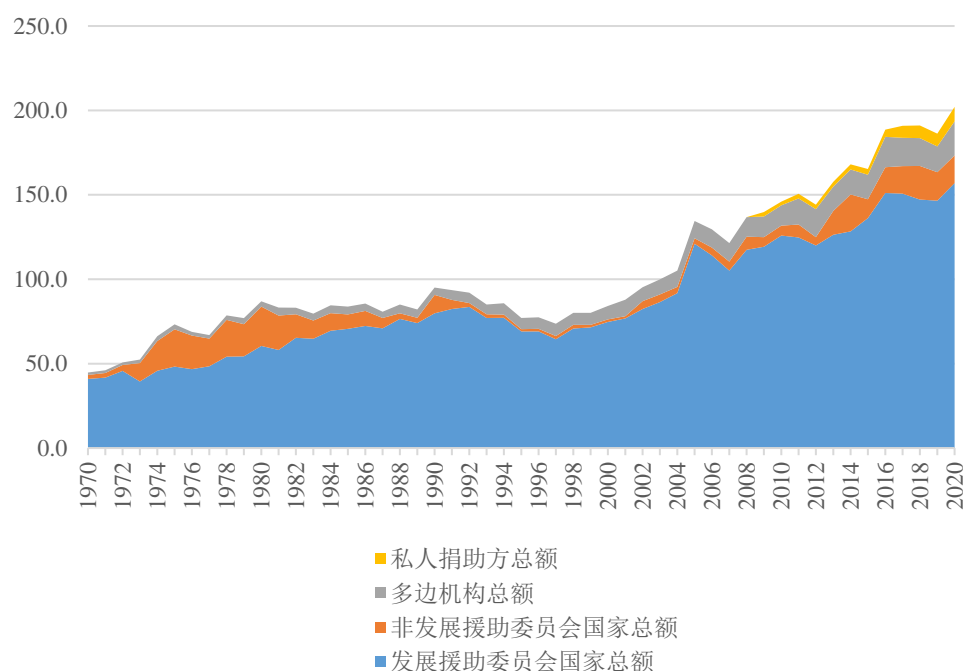
## 二. 官方发展援助的总体趋势

5. 2020 年的初步数据显示,官方援助达到创纪录水平,超过 2 000 亿美元。这一增长是属于经合组织发展援助委员会成员的捐助国(发展援助委员会捐助方)和多边机构提供的官方援助显著增加的结果。相比之下,不是该委员会成员的捐助国(非发展援助委员会捐助方)提供的援助据报较少。官方援助拨款的净付款额在 2018 年至 2019 年期间减少了近 50 亿美元,但在 2019 年至 2020 年期间增加了不少于 158 亿美元。增加的主要原因是发展援助委员会国家和多边机构增加了援助拨款(分别为+105 亿美元和+49 亿美元),这弥补了非发展援助委员会国家援助的减少(-5 亿美元)。

图一

## 1970-2020 年官方和私人捐助方对所有国家的援助付款情况

(十亿定值美元)



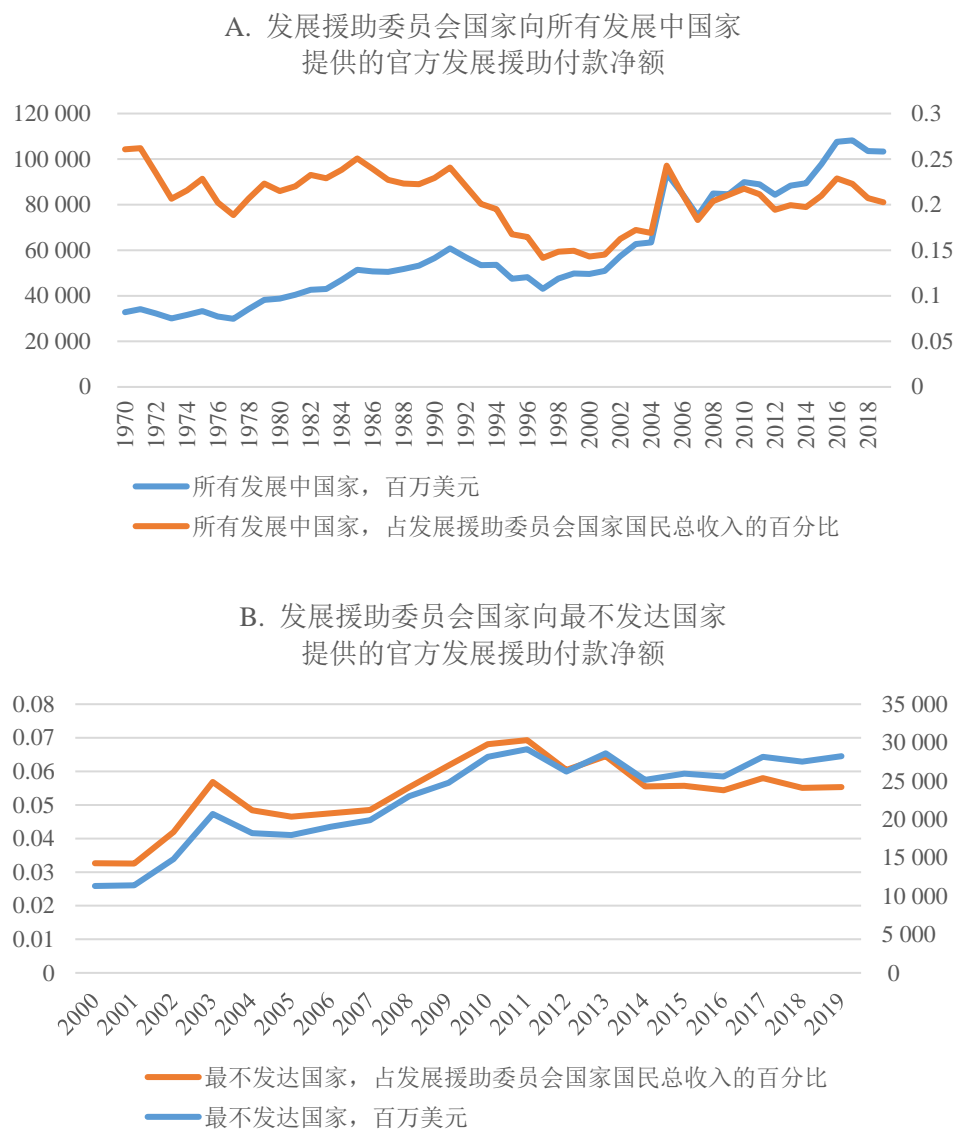
资料来源：基于经合组织国际发展统计的估计数：发展援助委员会表 1，“按捐助方分列的资金总额”，可查阅 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1>；发展援助委员会表 2a，“对各国和各区域的援助(官方发展援助)付款额”，可查阅 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>。

6. 现有的援助数据尚不足以评估疫情对援助额的影响。根据部分证据，疫情极可能导致援助总额减少，并有可能鼓励援助转向卫生领域。如何解读还将取决于为发展中国家提供的疫苗是否被归类为发展援助，如果是，它在目前的体系中如何将如何归类。无论如何，评估疫情对援助的影响需要有今后几年更全面的数据。

图二

## 1970-2019 年发展援助委员会捐助方的援助付款情况

(占发展援助委员会捐助方国民总收入的百分比，以百万美元计)



资料来源：基于经合组织国际发展统计在线数据库的估计数。可查阅 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeID=3&lang=en>。

7. 然而，高水平的援助并未普遍让人受益。对最贫困国家的援助仍然不足，发达国家也未能实现其援助目标。就绝对值而言，发展援助委员会捐助方对所有发展中国家的援助在 2016 年之前有所增加，但之后则有所减少。2019 年，它占了发展援助委员会捐助国国民总收入的 0.2%，远低于已宣布的占国民总收入 0.7% 的援助目标(图二.A)。相比之下，发展援助委员会捐助方对最不发达国家的援助在 2011 年之前不稳定，之后则一直沿着平稳趋势大幅上下波动。2019 年，此类援助仅占发展援助委员会捐助国国民总收入的 0.05%，不到占国民总收入 0.15%

至 0.20% 的援助目标的三分之一。附件一和二所载各图显示了发展援助委员会国家在这两个目标方面的援助拨款情况。

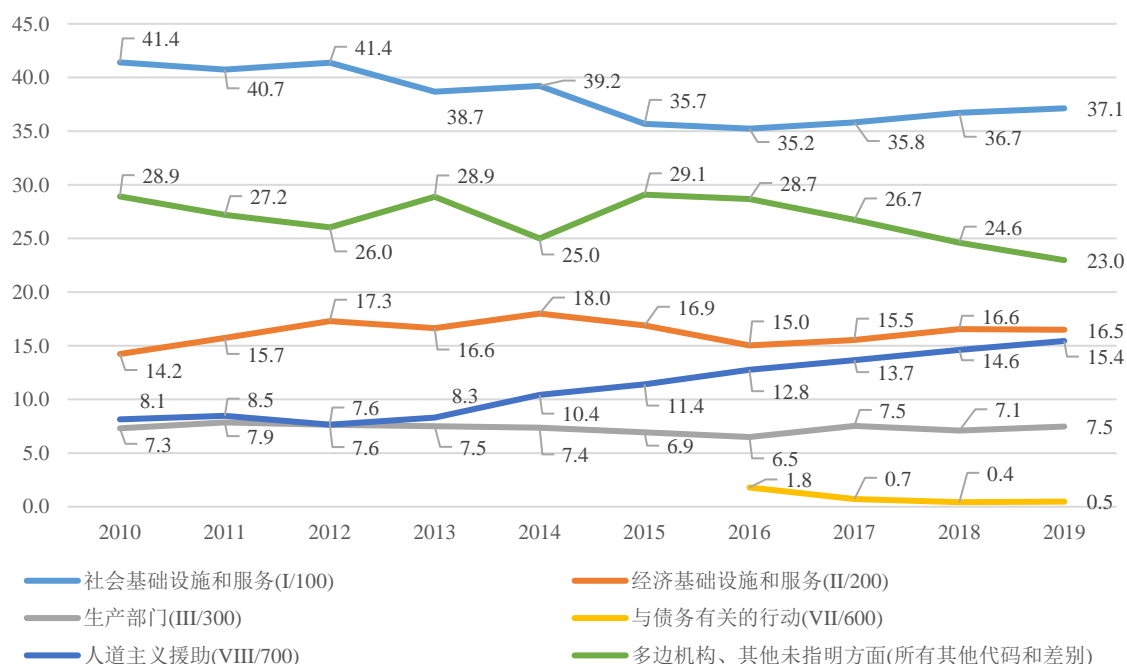
8. 用于社会基础设施和服务的官方和私人援助总体所占份额仍然最大，并连续第四年增加(见图三)，不过它在 2019 年比在 2010 年仍低 4 个百分点。相比之下，用于经济基础设施和服务的援助所占份额在 2019 年比在 2010 年高出 2.3 个百分点。然而，它还不到 2019 年社会用途援助所占份额的一半。

9. 人道主义援助总体所占份额越来越大，继续超过发展援助所占份额，在 2010 年至 2019 年期间几乎翻了一番。2019 年，人道主义援助总体所占份额几乎与经济发展援助所占份额一样大，是用于主要生产部门即农业、工业和服务部门的援助所占份额的两倍多。虽然增加人道主义援助有确实理由，但发展援助拨款的转变对促进更高、更持续和更包容的经济增长构成了挑战。人道主义援助在很大程度上是被动的，如果没有促进可持续发展、建设复原力的援助，人道主义危机将不断发生。用于社会和经济部门以及环境保护和可再生能源的援助对实现可持续发展至关重要。它还有助于减少紧急情况并加强地方应对未来紧急情况的能力。

图三

1970-2019 年官方和私人捐助方按部门分列的援助付款情况

(占援助总额的百分比)



资料来源：基于经合组织国际发展统计在线数据库的估计数。

10. 过去四年来，用于债务减免、核减和债期调整的援助总体所占份额(见图三)明显减少。然而，许多国家在疫情期间大幅增加了公共债务。如果没有持续经济增长，许多国家可能很快就不能持续承受债务负担。国际货币基金组织的数据显示，2020 年出现了第二次世界大战以来最大的一年期债务激增，全球债务总额达

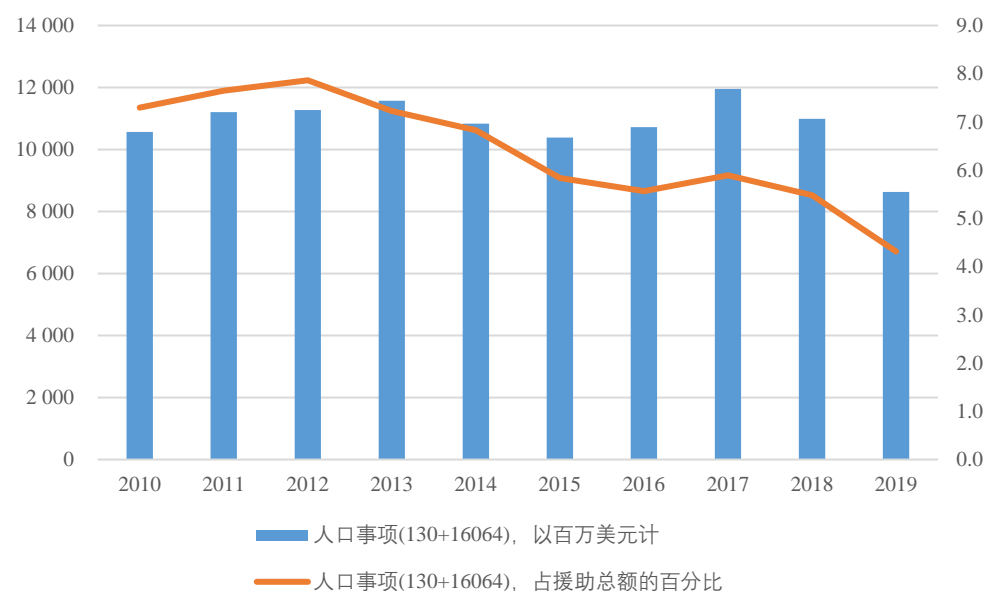
到 226 万亿美元。公共债务约占该总额的 40%。<sup>1</sup> 最贫困国家的债务负担处于 2000 年代初以来前所未有的水平，当时许多国家受益于特别的债务减免努力。在经济增长预测疲软、价格和利率面临上行压力的情况下，债务压力可能进一步加大。鉴于目前的情况，最贫困国家可能很快就会要求各方在债务问题上采取更大的行动，最富有国家则会采取措施降低自己的债务水平。这极可能对今后的发展援助和更广泛的公共开支产生负面影响。因此，公共开支的主要受益者，特别是年轻人和老年人，将因这些调整而承担过度负担。

### 三. 对《国际人口与发展会议行动纲领》已计算成本部分的官方发展援助

图四

2010-2019 年官方和私人捐助方对人口相关事项的援助付款情况

(占援助总额的百分比)



资料来源：基于经合组织国际发展统计在线数据库的估计数。

11. 官方和私人援助在 2019 年至 2020 年期间有所增加，此前在 2018 年至 2019 年期间则有所减少。分类援助额方面只有后一期间的数据，这正是下文各节的重点。在 2018 年至 2019 年期间，对人口相关事项的官方和私人援助有所减少，与该期间的总体趋势一致。然而，该期间对这些事项的援助的减少幅度超过了援助的普遍减少幅度，导致对人口相关事项的援助所占份额减少。图四显示，对人口

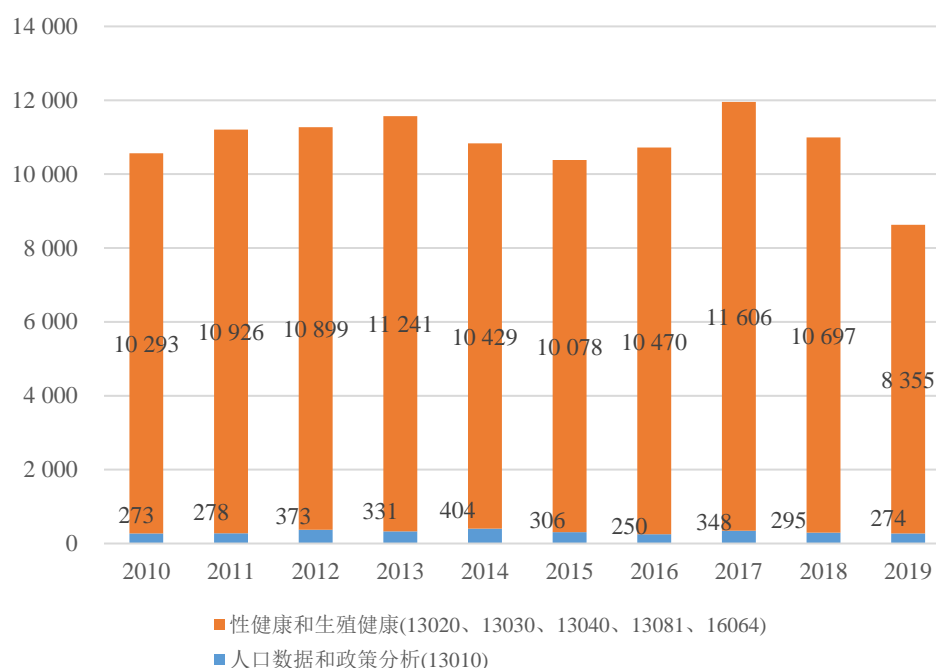
<sup>1</sup> 见 Vitor Gaspar、Paulo Medas 和 Roberto Perrelli(国际货币基金组织(基金组织))，“全球债务达到创纪录的 226 万亿美元”，IMFBlog，2021 年 12 月 15 日。另见基金组织，全球债务数据库，<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>。

相关事项的援助共减少 24 亿美元，在官方和私人援助拨款总额中所占份额减少 0.4%，是过去十年来最大的年同比降幅。

图五

2010-2019 年官方和私人捐助方对人口数据和政策分析以及性健康和生殖健康的援助付款情况

(百万美元)



资料来源：基于经合组织国际发展统计在线数据库的估计数。

12. 这方面的减少更有理由令人担忧。由于 COVID-19 对《行动纲领》所载许多目标的基线造成了打击，资源需求急剧上升。

13. 按主要领域——性健康和生殖健康以及人口数据和政策分析——分列的对人口相关事项的官方和私人援助付款情况细目反映了援助的总体趋势(见图五)。2019 年，用于性健康和生殖健康的援助约占援助总额的 97%，其余 3% 专门用于人口数据和政策分析。因此，对人口相关事项的援助总体减少主要与性健康和生殖健康援助的减少有关。2018 年至 2019 年，性健康和生殖健康援助从 107 亿美元减至 84 亿美元，比上一年度减少 24 亿美元，即 21%，是过去十年来性健康和生殖健康援助减幅最大的年度。2018 年至 2019 年，用于人口数据和政策分析的援助从 2.95 亿美元减至 2.74 亿美元。

14. 2019 年，其他优先事项(包括结束可预防的孕产妇死亡、确保普及计划生育和消除暴力侵害妇女行为)在 2020-2030 年期间所需资源的估计数为 2 640 亿美元。预计其中约 420 亿美元可通过捐助方援助供资，其余 2 220 亿美元由各种外部和国家公共和私人来源包括自付费用负担(见 E/CN.9/2021/4)。令人关切的主要原因是，一方面，需要大量额外资源，另一方面，用于性健康和生殖健康的援助

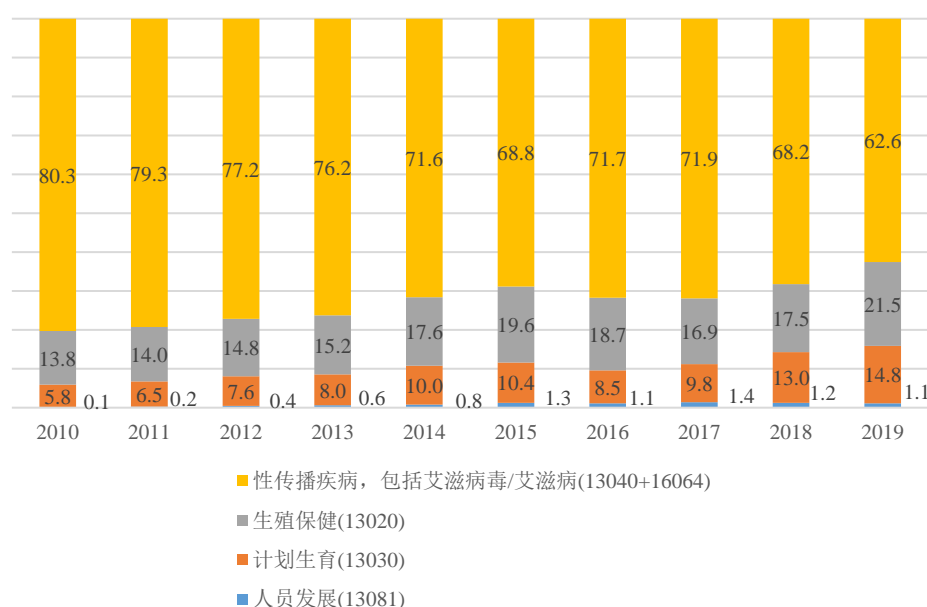


减少。正如秘书长 2022 年提交委员会的方案报告所述，结束性别歧视和投资于人力资本，包括性健康和生殖健康，对于开发人力资本、实现更持久和更包容的经济发展至关重要(见 E/CN.9/2022/3)。官方和私人捐助方在 2019 年适逢国际人口与发展会议二十五周年之际举行的国际人口与发展会议内罗毕峰会上承诺提供款项，<sup>2</sup> 使人们看到了扭转对人口相关事项的援助不足的希望。

图六

## 2010-2019 年官方和私人捐助方按性健康和生殖健康子类分列的援助付款情况

(占性健康和生殖健康援助总额的百分比)



资料来源：基于经合组织国际发展统计在线数据库的估计数。

15. 用于性健康和生殖健康的官方和私人援助有所减少，主要原因是用于其最大的子类即艾滋病病毒/艾滋病以及其他类型的性传播感染的援助减少。这方面援助在援助总额中所占份额从 2017 年的 71.9% 减至 2018 年的 68.2% 和有数据的最近一年即 2019 年的 62.8%。相反，在该子类份额减少的同时，近年来生殖健康和计划生育援助却相应有所增加。人员发展援助所占份额最初很小，之后变得更小。然而，性健康和生殖健康援助这一子类出现一些变化可能是由于援助因各种原因被重新分类，例如，实际上很难将性传播感染援助与生殖健康援助和计划生育援助分开。再例如，改善获得避孕套的途径可达到所有这三个目的。

16. 如果将发展中世界育龄妇女每人每年获得的官方和私人援助换算为美元，则用于性健康和生殖健康的官方和私人援助减幅更大。这是因为，在性健康和生殖健康援助的绝对值减少的同时，发展中世界进入生育年龄的妇女人数却在增加。在 2010 年至 2019 年期间，发展中世界育龄妇女每人每年在性健康和生殖健康方

<sup>2</sup> 承付款项清单可查阅 <https://www.nairobisummiticpd.org/commitments>。



面获得的官方和私人援助从 6.87 美元减至 5.13 美元。如表 1 所示，十年来这种形式的援助有所减少，主要原因是发展援助委员会国家和多边捐助方提供的官方发展援助减少；非发展援助委员会国家总体而言在性健康和生殖健康方面提供的援助相对较少。官方捐助方援助的减少因私人捐助方援助的增加而被部分抵消。迄今为止，在人口相关事项，特别是性健康和生殖健康方面，最大的私人捐助方是比尔及梅琳达·盖茨基金会。

表 1

2010、2018 和 2019 年官方和私人捐助方对每名发展中国家育龄妇女在性健康和生殖健康方面的援助付款情况

(美元/每名妇女)

	援助付款			赠款等值援助		
	2010	2018	2019	2010	2018	2019
官方和私人捐助方	6.87	6.62	5.13	..	..	..
官方捐助方	6.58	6.09	4.65	..	5.08	3.70
发展援助委员会国家	5.06	5.10	3.73	..	5.07	3.70
非发展援助委员会国家	0.00	0.00	0.00	..	0.00	0.00
多边机构	1.53	0.99	0.92	..	0.01	0.01
私人捐助方	0.28	0.52	0.48	..	..	..
比尔及梅琳达·盖茨基金会	0.28	0.39	0.37	..	..	..
其他私人捐助方	0.00	0.13	0.11	..	..	..

资料来源：基于经合组织国际发展统计在线数据库的估计数。

17. 如果只考虑赠款成分很少的援助，援助的减幅甚至更大。<sup>3</sup> 目前，经合组织只公布官方捐助方提供的此类援助。表 1 显示，在 2018 年至 2019 年期间，发展援助委员会国家每年为发展中国家每名育龄妇女提供的性健康和生殖健康方面的援助从 5.07 美元减至 3.70 美元。这意味着一年减少了 1.37 美元，即总额的 27%。

#### 四. 官方发展援助促进可持续发展，特别是持久和包容的经济增长

18. 人口变化，包括人口增长、人口老化和人口减少，加之生育率下降、预期寿命上升和移民活动加速，都影响到社会和经济。它们决定了在实现以下许多发展目标方面的进展：减少贫困、不平等和失业；提供粮食安全、住房和社会保护；普及卫生保健和教育；确保基础设施充足；促进经济增长以及保护环境等等。因此，为确保在实现这其中许多目标方面取得进展而作出的努力越来越注重核算和规划人口变化。

<sup>3</sup> 关于对方法的解释，见 Simon Scott，“衡量贷款优惠和债务减免的赠款成分方法”，第 339 号工作文件(巴黎，经济合作与发展组织，2017 年)。

19. 人口与发展委员会第五十五届会议的其他报告更详细地论述了人口与可持续发展之间的联系(见 E/CN.9/2022/2 和 E/CN.9/2022/3)。这些报告着重指出,处于人口结构转型早期阶段的国家能够在工作年龄人口增加时实现第一次人口红利,而处于人口结构转型后期阶段的国家可能能够实现第二次人口红利,即使由于人口老化,工作年龄人口开始减少。然而,任何一种人口红利都不是一个自动实现的。这两种红利能否实现都取决于在人力资本的整个生命过程中是否对其进行投资。此外,第一次红利要求不断增加的工作年龄人口能够找到生产性的有酬工作,第二次红利要求增加每名工人的资本、不断提高劳动生产率并可能增加移民,以抵消工作年龄人口的减少。为此,对有形资本,特别是机械和基础设施的投资是对人力资本投资的重要补充。

20. 表 2 显示了对直接影响可持续和包容性经济增长的领域的援助拨款,特别是用于加强人力资本(教育和卫生)、创建更包容的经济(创造就业和提供社会保护)、促进更绿色的经济(环境保护和可再生能源)的援助拨款。表 3 对这一分析作了补充,显示了对创造有利环境促进持久和包容经济增长至关重要的领域的援助拨款,特别是在促进生产和供应能力(基础设施、生产和服务)以及加强治理能力(公共行政、体制和反腐败措施)领域的援助拨款。

表 2

2010-2012 年和 2017-2019 年官方和私人捐助方对人力资本发展以及包容性绿色经济增长的援助付款情况

	价值 (百万定值美元)		份额(在所有部门中 所占百分比)		变动 (百分点)
	2010- 2012	2017- 2019	2010- 2012	2017- 2019	2010-2012 和 2017-2019
所有部门(1000)	144 878	201 090	100.0	100.0	0.0
<b>A. 人力资本</b>					
人力资本	28 594	38 980	19.7	19.4	-0.4
教育	12 320	15 520	8.5	7.7	-0.8
基础教育(112)	3 395	4 055	2.3	2.0	-0.3
中等教育(113)	1 126	1 886	0.8	0.9	0.2
高等教育(114、43082)	4 281	5 793	3.0	2.9	-0.1
其他(110、43081)	3 519	3 786	2.4	1.9	-0.5
保健、供水和环卫	16 273	23 460	11.2	11.7	0.4
保健(120)	10 324	16 029	7.1	8.0	0.8
供水和环卫(140)	5 950	7 430	4.1	3.7	-0.4
<b>B. 更包容、更绿色的经济</b>					
更包容、更绿色的经济	10 447	13 430	7.2	6.7	-0.5
更包容的经济	3 610	4 833	2.5	2.4	-0.1
就业	482	980	0.3	0.5	0.2
创造就业(16020)	482	852	0.3	0.4	0.1

	价值 (百万定值美元)		份额(在所有部门中 所占百分比)		变动 (百分点)
	2010- 2012	2017- 2019	2010- 2012	2017- 2019	2010-2012 和 2017-2019
劳工权利(16070)	0	98	0.0	0.0	0.0
社会对话(16080)	0	29	0.0	0.0	0.0
社会保护	3 128	3 854	2.2	1.9	-0.2
社会保护, 各种(16010、16050)	2 910	3 023	2.0	1.5	-0.5
住房(16030、16040)	218	625	0.2	0.3	0.2
粮食安全(11250、43071、43072、43073)	0	205	0.0	0.1	0.1
更绿色的经济	6 837	8 597	4.7	4.3	-0.4
一般环境保护(410: IV.1.)	4 548	4 875	3.1	2.4	-0.7
能源生产、可再生能源(232: II.3.b.)	2 289	3 723	1.6	1.9	0.3

资料来源：基于经合组织国际发展统计在线数据库的估计数。

21. 表 2 节 A 显示，虽然某些项目用于人力资本发展的官方和私人援助在援助拨款总额中的份额有所减少，但在 2010-2012 年至 2017-2019 年期间，表中所列每个项目的人力资本发展援助总体绝对值有所增加。在此期间，人力资本发展援助增加了约 100 亿美元，其中约 70%源自保健援助拨款的增加。保健领域，特别是基本保健以及水和环境卫生方面的援助有所增加。在教育方面，特别而言，同期对基础教育和高等教育的援助有所增加，对中等教育的援助有所减少。

表 3

2010-2012 年和 2017-2019 年官方和私人捐助方对生产和供应能力以及治理能力的援助付款情况

	价值 (百万定值美元)		份额(在所有部门中 所占百分比)		变动 (百分点)
	2010- 2012	2017- 2019	2010- 2012	2017- 2019	2010-2012 和 2017-2019
所有部门(1000)	144 878	201 090	100.0	100.0	0.0
<b>A. 生产和供应能力</b>					
生产和供应能力	33 829	47 370	23.3	23.6	0.2
基础设施(2010、2020、2030)	17 985	25 260	12.4	12.6	0.1
第一、第二和第三产业部门(310、320、332)	15 844	22 110	10.9	11.0	0.1
农业、林业、渔业(310)	7 399	9 775	5.1	4.9	-0.2
矿业、建筑业、工业(320)	2 432	3 116	1.7	1.5	-0.1
旅游业(332)	154	214	0.1	0.1	0.0
贸易、银行及金融监管和服务(240、250、331)	5 860	9 005	4.0	4.5	0.4
<b>B. 治理能力</b>					
治理能力	21 229	25 759	14.7	12.8	-1.8

	价值 (百万定值美元)		份额(在所有部门中 所占百分比)		变动 (百分点)
	2010- 2012	2017- 2019	2010- 2012	2017- 2019	2010-2012 和 2017-2019
公共行政和管理(510、15110、15111、15114、15142、15125、16062)	9 902	12 324	6.8	6.1	-0.7
宏观经济与公共财政(510、15111、15114、15142、15125)	6 614	8 180	4.6	4.1	-0.5
公共部门和行政(15110)	3 136	3 928	2.2	2.0	-0.2
统计能力建设(16062)	152	215	0.1	0.1	0.0
权力下放和国土开发(15112、43030、43040、43050)	3 602	4 660	2.5	2.3	-0.2
民主、民间社会和人权(15170、15180、15190、15130、15113、16063)	4 275	6 078	3.0	3.0	0.1
法律和执法部门(15130、15113 和 16063)	3 450	2 697	2.4	1.3	-1.0

资料来源：基于经合组织国际发展统计在线数据库的估计数。

22. 千年发展目标重视普及初等教育，而可持续发展目标对中等教育给予同等重视。因此，重要的是，即使对中等教育的援助增加，对初等教育的援助也不能就此减少。相比之下，特别是在最贫困国家，小学适龄儿童人数将继续增加，对初等教育的援助有任何减少都将威胁到各国在普及初等教育方面取得的进展。

23. 对教育援助的进一步细分(上表中未作反映)显示，在 2010-2012 年至 2017-2019 年期间，用于各类技术和职业教育的援助拨款增加了 64%，即 8 亿美元。此类教育被认为对从学校向工作过渡特别重要。此外，对成人教育的援助拨款有所增加，而对幼儿教育的援助拨款同样有所增加。在 2017-2019 年期间，前者平均增加了 57%，达到 4 亿美元；在同一期间，后者平均每年增加了 56%，达到 2 亿美元。

24. 对保健、水和环境卫生的援助拨款主要用于基本保健、水和环境卫生。虽然传染病仍然是最贫困国家的主要死因，但非传染性疾病对全球的挑战日益增加。因此，需要提供援助以防治传染病，但也需要提供更多援助以防治非传染性疾病。总体而言，医疗卫生系统迫切需要投资，包括对医疗卫生工作者和卫生信息系统的投资。没有这些投资，就无法满足妇幼保健方面的基本需求，也不可能适应久坐不动的生活方式、不断变化的劳动世界和气候变化造成的不断变化的医疗卫生状况。

25. 虽然人力资本投资是实现经济增长的必要条件，但仅靠它还不够。人们能否利用自己的人力资本取决于是否有使能环境。必须从最广泛的角度理解使能环境，纳入和平、善治、良好的投资环境、充满活力的私营部门、就业机会、社会保护措施以及以增长和就业为导向的经济政策等内容。要可持续地摆脱贫困、分享经济发展的成果，就必须有能力找到正当职业。扩大社会保护的范围十分重要，这样人们就不会在失业时重新陷入贫困。然而，与人力资本发展援助相比，用于促进更包容、更绿色增长的官方和私人援助仍然很少。在 2017-2019 年期间，后者平均为 130 亿美元，前者是后者的三倍，平均达到 390 亿美元。

26. 对包容性经济增长援助的细分显示，约五分之一被用于创造就业机会，包括劳工权利和社会对话，五分之四被用于各种社会保护措施。其中，提供住房的努力约为 6 亿美元，确保粮食安全的措施平均约为 2 亿美元。这并不充足，特别是在人口增长、人口老化和城市化的背景下。在最贫困国家，绝大多数劳动力没有正当职业和体面收入，如果不更多地致力于创造就业和提供社会保护，减少贫困和不平等的目标就仍然难以实现。许多找不到体面工作的人会从农村迁移到城市，或在国外寻求更好的机会。

27. 同样，官方和私人捐助方为保护环境和生产可再生能源提供的援助拨款也不充足。过去十年来，对环境保护的援助几乎没有增加，而即便在有增加时，对生产可再生能源的援助也仍然很少。然而，这两类干预措施都至关重要，可推动各国为减少二氧化碳排放、减缓环境破坏和生物多样性丧失作出贡献。

28. 必须在作出更广泛努力加强生产和供应能力并加强治理的背景下看待促进更包容、更绿色的经济的努力。表 3 节 A 列示了用于加强生产和供应能力的援助拨款，包括对基础设施及第一、第二和第三经济部门的援助拨款，加之对更广泛的监管环境和企业扶持服务的援助拨款。节 B 重点列示了用于加强治理能力，包括公共行政、国土治理、民主进程和人权的援助拨款，加之对法律和秩序的援助拨款。

29. 2010 年(120 亿美元)至 2017 年(190 亿美元)，基础设施发展援助增加了 73 亿美元，在这八年期间，每年的援助总额达到 253 亿美元。基础设施发展援助几乎由运输和储存与能源平分，专门用于发展通信服务的资源相对较少。将相对较大份额的基础设施援助专门用于开发能源具有积极意义，因为能源贫困与货币贫困密切相关，但将大部分的此类援助专门用于不可再生能源则损害了可持续性。<sup>4</sup> 专门用于发展信息和通信技术(信通技术)的援助所占份额相对较小，原因至少部分是与运输网络和主要电网相比，发展信通技术的成本相对较低。然而，缩小国家之间和国家内部的数字鸿沟对于持续和可持续发展至关重要。随着先进国家和地区利用数字化获益，仍在发展互联网连通的其他国家和地区会面临迅速落后的切实风险。此外，从 COVID-19 疫情中获得的经验突显了信通技术获取能力有限的国家的脆弱性。

30. 在 2010-2012 年至 2017-2019 年期间，对生产和服务部门的援助增加了 38 亿美元，在 2017-2019 年期间平均每年为 150 亿美元。最大份额的此类援助被专门用于支持初级部门即农业、林业和渔业的发展，但总体而言，对初级部门的援助仍然很少，上一次就该专题提交委员会的报告(E/CN.9/2021/4)对此有详细说明。在 2017-2019 年期间，对初级部门的援助总额仅为 98 亿美元，而专门用于帮助各国建立贸易和金融监管框架的援助为 90 亿美元。

<sup>4</sup> 尽管对能源生产的援助拨款增加，但据估计，COVID-19 疫情导致更多人无法获得能源。这一情况在撒哈拉以南非洲尤其严重，该地区有五分之四得不到能源的人处于居家状态。见 Laura Cozzi 等人，“疫情继续在实现普遍获得能源方面拖慢进展”，国际能源署评论，2021 年 9 月 24 日。可查阅 [www.iea.org/commentaries/the-pandemic-continues-to-slow-progress-towards-universal-energy-access](http://www.iea.org/commentaries/the-pandemic-continues-to-slow-progress-towards-universal-energy-access)。

31. 在 2017-2019 年期间，援助总额的约 12.8% 被用于建设治理能力，这其中约有一半(6.1%)被用于加强公共部门。然而，这 6.1% 的援助分布并不均衡，大约三分之二用于加强宏观经济和财政能力，三分之一更广泛地用于加强公共行政。在 2010-2012 年至 2017-2019 年期间，尽管对发展统计能力的援助显著增加，但实际提供给该子类的援助很少。在 2017-2019 年期间，用于发展统计能力的援助年均付款额仅为 2 亿美元。

32. 在 2010-2012 年至 2017-2019 年期间，用于加强民主进程、民间社会和人权的援助从 43 亿美元增至 61 亿美元，用于农村和城市发展及国土治理的援助从 36 亿美元增至 47 亿美元。相比之下，用于加强法律制度和执法的援助同期从 31 亿美元减至 24 亿美元。然而，强有力的法律制度和执法是创造有利环境加强透明度和问责制、促进私人投资的一个重要方面。

## 五. 结论和建议

### 官方发展援助的显著趋势

33. 在 2019 年至 2020 年期间，官方援助有所增加，主要原因是经合组织发展援助委员会成员国加大了援助力度，2020 年援助额超过 2 000 亿美元。

34. 援助的增加并未让每个有需要的人受益。除两个国家外，所有发展援助委员会国家都没有达到将其国民总收入的 0.7% 用于发展援助的目标(见附件一)；除三个国家外，所有发展援助委员会国家都没有达到将其国民总收入的 0.15% 至 0.20% 用于援助最不发达国家的目标(见附件二)。对最不发达国家的援助每年大幅波动，过去十年来的趋势线一直持平。

35. 选定证据表明，为了应对 COVID-19，一些重要的捐助国进一步削减了发展援助。很可能由于疫情，总体发展援助有所减少，更大份额的发展援助被用于支助保健。然而，增减与否在很大程度上取决于向发展中国家免费或以补贴费率提供疫苗是否且如何归类为官方和(或)私人发展援助。

### 用于人口相关事项的官方发展援助

36. 按部门分列的援助细目显示，用于人口相关事项的援助有所减少。援助的减少影响到人口相关援助的两个主要组成部分，即性健康和生殖健康援助及人口数据和政策分析援助，也影响到性健康和生殖健康援助的大多数次级组成部分。在性健康和生殖健康援助的次级组成部分中，性传播感染，特别是艾滋病毒/艾滋病方面的援助减少最为明显。

37. 2018 年至 2019 年，对人口相关事项的援助减少，这是 2010 年以来年同比减幅最大的年度。以美元计算，发展中世界每名育龄妇女所获援助的减少更为显著，因为发展中世界育龄妇女的人数继续增加。

38. 如果只考虑赠款成分很少的援助，发展援助委员会捐助方对发展中世界每名育龄妇女在性健康和生殖健康方面的援助跌到了 2010 年以来的最低水平。2018

年至 2019 年，每名妇女获得的此类援助从 5.07 美元减至 3.70 美元，减幅不少于 1.37 美元。

官方发展援助促进可持续发展，特别是持久和包容的经济增长

39. 通过审查旨在促进持久和包容经济增长的官方和私人援助，得出的结论好坏参半。大量的援助资源被用于加强人力资本，包括教育、保健及水和环境卫生，但援助在这些部门内的分布不均。与需求相比，用于中等教育援助和防治非传染性疾病的援助相对较少。

40. 对人口相关事项，特别是性健康和生殖健康的援助大幅减少，破坏了人力资本的发展。如果不在这方面提供充足的援助，许多女童和妇女就有可能无法完成教育并追求梦想，也无法谋生，进而使自己免受贫困、脆弱和虐待之苦。

41. 作为促进更包容的经济最直接和最重要的两项干预措施，用于创造就业机会和扩大社会保护的援助拨款总体上非常有限，重新思考对这些领域的援助似乎至关重要。如果在消除贫困和减少不平等方面没有显著进展，人们将面临越来越大的压力，不得不去往他处寻求更好的生活条件。这将使得城市发展规划能力往往薄弱的最贫困国家的城市增长进一步加速，并最终加大国际移民的压力。

42. 同样，用于促使经济绿色化和更持久、更可持续的资源也有限，过去几十年来，专门用于环境保护的资源在援助总额中所占份额甚至有所减少。迫切需要扭转这一趋势，使各国能够减少温室气体，履行其他环境承诺，促进更可持续的发展。

43. 本文的分析着重指出，用于支持第一产业部门(农业、渔业、林业)、第二产业部门(建筑业、采掘业和制造业)和服务部门(特别是旅游业)发展的资源非常有限，而这些部门对创造就业和实现更包容的增长至关重要。对基础设施特别是运输、储存和能源的援助拨款显著增加，但对能源的援助拨款大多被用于不可再生能源。此外，富裕的国家和区域与贫困的国家和区域之间的数字鸿沟继续扩大，对日益由数字化进程决定前景的社会和经济发展产生了负面影响。

44. 在发展治理能力方面，相当大一部分援助被专门用于发展公共行政能力，但这其中很大一部分被用于发展宏观经济和公共财政能力。此类援助至关重要，但并不充足。用于加强统计能力的援助极少，危及促进更多循证决策的雄心。

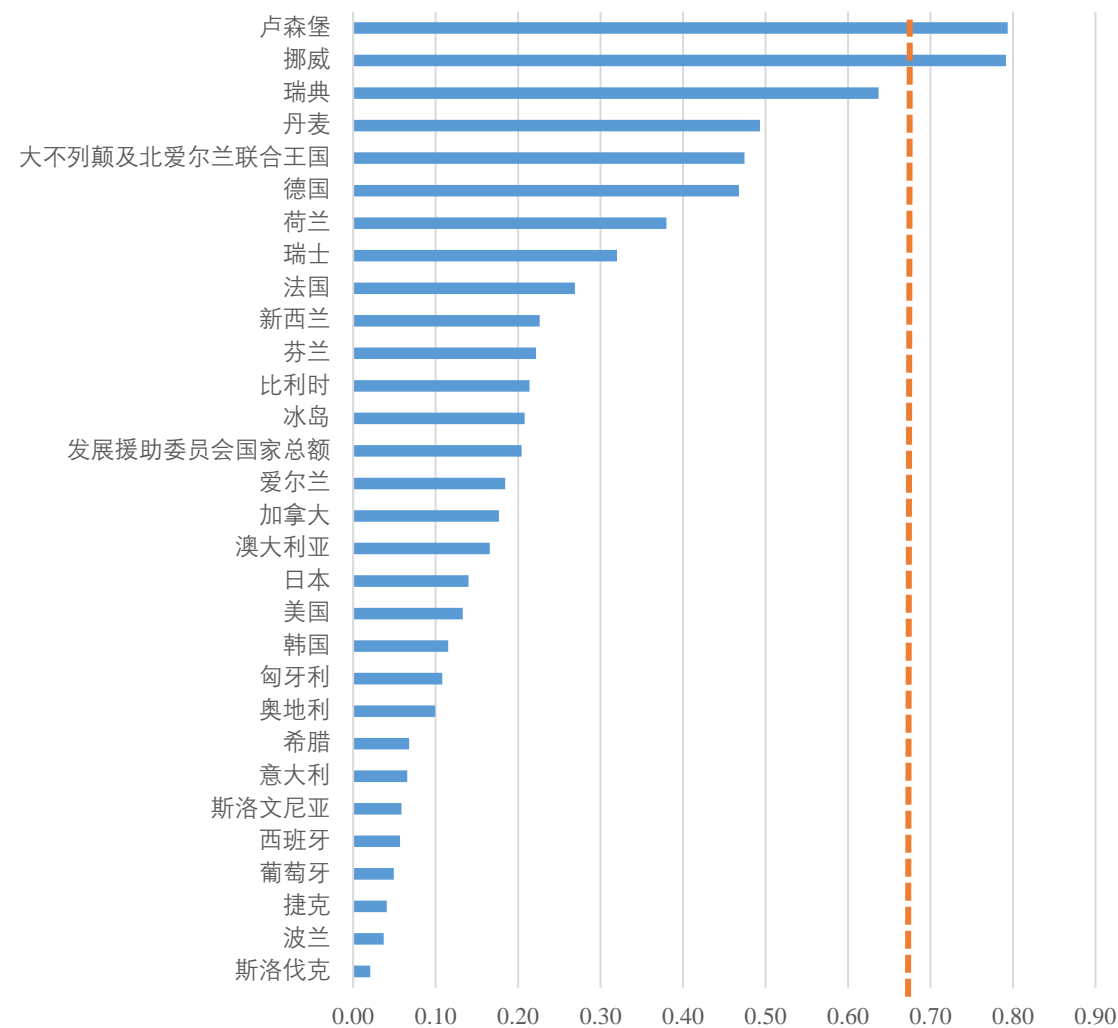
45. 如果不更加注重对促进更持久、更可持续和更包容经济增长最重要的因素——人力资本、创造就业和提供社会保护，加之生产和供应能力及治理能力——的援助，许多国家将难以实现第一次或第二次人口红利。



附件一

2019 年经济合作与发展组织发展援助委员会成员国向所有发展中国家提供的官方发展援助付款净额

(占捐助方国民总收入的百分比)

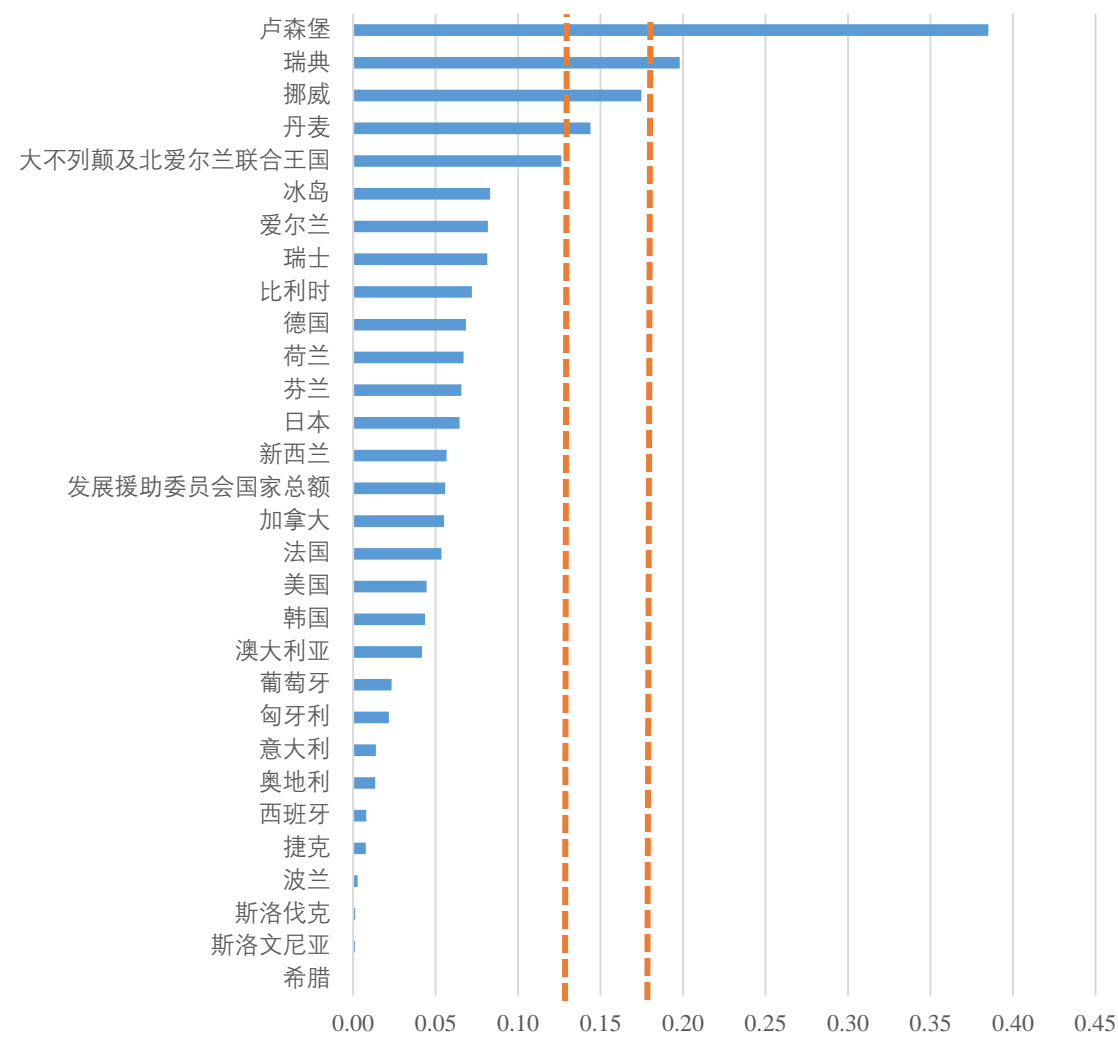


资料来源：基于经济合作与发展组织国际发展统计在线数据库的估计数。

附件二

2019 年经济合作与发展组织发展援助委员会成员国向最不发达国家提供的官方发展援助付款净额

(占捐助方国民总收入的百分比)



资料来源：基于经济合作与发展组织国际发展统计在线数据库的估计数。