



经济及社会理事会

Distr.: General
29 May 2012
Chinese
Original: English

2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 2(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

秘书长谨根据大会第 61/16 号决议提交本报告，供发展合作论坛审议。本报告根据 2011 年 5 月在马里、2011 年 10 月在卢森堡和 2012 年 5 月在澳大利亚举行的三次高级别专题讨论会的讨论编写。

报告的主要结论是：

(a) 千年发展目标 8 仍有许多承诺尚未履行。危机在削弱债务的可持续性，贸易谈判已陷入僵局，获得负担得起的药物和技术的机会很少。进一步加强发展合作伙伴关系可加速进展；

(b) 发展合作与发达国家的非援助政策取得一致方面无甚进展。但是，发展合作可增加税收并获得负担得起的金融服务，从而发挥强有力的作用，促进国内的发展筹资。发展合作论坛筹备会议的讨论和研究确定了有关最佳做法；

* E/2012/100。



(c) 可持续发展意味着重新思考发展合作的模式和结果，突出发展权、公平、就业、资源的可持续使用和应对气候变化这些问题。全球和国家机构有必要提高其促进制定一致性政策的能力，让方案国主导，让非执行性利益攸关方充分参与。需要大幅度扩大供资，改善提供资金的情况，必须培养伙伴关系，促进创新和技术发展，并确保穷人能够享用。发展合作的成功事例和最佳做法必须经过事前和事后的影响分析予以核实，证明它们能够支持可持续发展的所有三大支柱(经济、社会和环境)；

(d) 发展合作的增长正在减缓，但发展合作对最不发达国家和实现千年发展目标依然至关重要。合作提供方越来越多样化，南南合作、慈善合作和分权合作都在增加。发展援助委员会的官方发展援助有可能在中期停滞不前，国家的官方发展援助到 2015 年达到国民总收入 0.7% 的前景越来越渺茫。更多的合作应该通过多边机构进行；

(e) 目前虽然在向最需要的国家提供官方发展援助方面取得了一些进展，但必须加速这一进展。援助模式依然不符合方案国的希望。方案国希望增加预算支持，减少技术援助。需要在基础设施、保健系统、基础教育和性别平等方面进行更多的投资；

(f) 发展合作论坛的讨论强调，必须有一个评估发展合作质量和成果的全面办法。不同的合作提供方有评估质量的不同方式，但方案国和非执行性利益攸关方特别强调衡量长期成果，并特别强调评估增加可预测性、减少条件、减少支离破碎现象和对援助的附加限制、维持优惠待遇方面的进展。这些都是进展不足的问题。在援助质量方面，应该避免重复讨论和框架重叠，比如可以为此在釜山会议后的部长级会议和发展合作论坛这一具有普遍性的论坛之间建立更系统的联系；

(g) 问责制和透明度对取得成果至关重要。联合国的调查表明，国家战略、每个合作提供方的目标和强有力的领导是加强提供方和方案国在国家一级相互问责的关键。这种相互问责进而可对方案国和提供方的行为产生重大的积极影响，并显著增加成果。相互问责应容许所有提供方和国内的利益攸关方更充分地参与其中。一个强有力的全球相互问责框架是在国家一级取得进展的先决条件，也是克服能力局限的先决条件。透明度也至关重要，但必须根据问责制的需要更细致地进行调整；

(h) 2008 年以来，关于南南合作的全球政治对话已增加。这种合作定会继续增加。合作的模式和国家重点会大不相同。发展合作论坛的研究表明，南南的基础设施支助成本效益很高，预测性很强；农业方面的南南合作如安排妥当，可增加小农的生产和粮食保障。三角合作仍有很大优势，对能力发展而言尤其如此。

报告在最后对发展合作的未来作用提出了若干注重行动的建议。这些建议包括履行千年发展目标 8 的各项承诺、更有效地利用国内资源、促进可持续发展、改善分配、提高质量和成果、在问责制和透明度方面加快进展、最大限度地扩大南南合作和三角合作惠益等措施。最后，报告审议了发展合作论坛今后可能在帮助这些举措取得进展方面发挥的作用。

目录

	页次
一. 导言	5
A. 背景	5
B. 发展合作	5
二. 全球发展伙伴关系	6
A. 履行千年发展目标 8 的承诺	6
B. 发展中国家的债务脆弱性	6
C. 多边贸易谈判	7
D. 药品和技术的供应	8
三. 发展方面的政策协调	8
四. 可持续发展	9
五. 国际发展合作的近期趋势	13
A. 发展合作的数量、来源和渠道	13
B. 分配发展合作资金——国家、部门和交付方式	16
六. 促进制定发展合作综合办法	17
A. 体现多样性的必要性	18
B. 主要问题：可预测性、条件限制、分散、附带条件和减让	18
七. 基于相互问责制和透明度的伙伴关系	21
A. 相互问责制	21
B. 透明度	23
八. 利用南南合作和三角合作的好处	23
A. 总体趋势和特点	23
B. 重点部门：基础设施和农业	25
九. 关键信息和建议	26

一. 引言

A. 背景

1. 发展合作论坛起源于 2005 年的世界首脑会议。会议要求经济及社会理事会每两年举办一个论坛，以审查国际发展合作方面的趋势和进展，促进不同发展行为体保持一致，并加强联合国制定规范的工作和业务工作的联系。发展合作论坛的任务是查明国际发展合作方面的差距和障碍，并就克服这些障碍提出切合实际的政策建议。

2. 论坛 2007–2008 年的第一轮讨论为发展筹资问题国际后续会议提出了战略意见，并且为关于援助实效的阿克拉高级别论坛提供了信息。同样，论坛 2009–2010 年第二轮讨论的重要信息及其国际发展合作报告《发展合作促进千年发展目标：争取最大成果》(ST/ESA/326) 为千年发展目标首脑会议的成果文件作出了贡献。发展论坛还对《釜山有效发展合作伙伴关系协议》产生了影响。发展合作论坛作为讨论独立分析和对增加发展合作成果提出建议的多方利益攸关者论坛，建立了自己的盛誉。

3. 论坛 2011–2012 年第三轮讨论着重以下六个领域：(一) 发展合作促进可持续发展；(二) 利用发展合作促进国内发展筹资；(三) 数量、分配和质量方面的趋势；(四) 相互问责和透明度；(五) 南南合作和三角合作；(六) 全球慈善事业和基金会。论坛就这些问题撰写了多个分析研究报告。2010 年 5 月在马里、2011 年 10 月在卢森堡、2012 年 5 月在澳大利亚举办的 3 个高级别筹备专题讨论会以及若干其他专家会议对这些报告进行了讨论，以便达成政策建议方面的一致意见(见 <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/2012dcf.shtml>)。

B. 发展合作

发展合作必须扩大并增加影响，以对付全球的巨大挑战

4. 本报告发表时，全球的经济、能源和粮食危机仍在继续对世界上最贫穷的民众产生最严重的影响。在实现千年发展目标方面加速进展所需的巨额资金仍未落实。此外，国际社会还在关注如何以经济、社会和环境可持续的方式进行发展的新挑战——包括公平、体面工作、发展权、应对气候变化等。

5. 但在许多方面，千年发展目标 8 的进展相对较少(见下文第三节)，总体发展政策的一致性也是如此。在促进国内发展筹资方面正在出现一些最佳做法(见第四节)。尽管发展合作在支持可持续发展方面能发挥重要作用(见第五节)，但发展援助委员会(发援会)的官方发展援助增长最近显著减缓(见第六.A 节)，改善其分配(见第六.B 节)或质量(见第七节)的工作也无甚进展。相互问责和透明度为加强影响和提高成效提供了巨大的机会(见第八节)，南南合作和三角合作也提供了许

多很好的经验(见第九节)。本报告最后一节(第十节)总结了主旨和建议,包括发展合作论坛今后的作用。这一作用已在发展合作论坛这一轮的工作中崭露头角。

二. 全球发展伙伴关系

A. 履行千年发展目标 8 的承诺

千年发展目标 8 的许多承诺依然未得到履行

6. 在 2010 年的千年发展目标首脑会议上,世界各国领导人商定紧急采取果断行动,至迟在 2015 年实现这些目标,尤其是加强全球发展伙伴关系(千年发展目标 8)。

7. 此后,2011 年 5 月举行的第四次联合国最不发达国家问题会议建议采取新的措施,使 50%的最不发达国家至迟能在 2020 年摆脱这一境地。2011 年 11 月,由经济合作与发展组织(经合组织)牵头的第四次援助实效问题高级别论坛启动了有效发展合作的新伙伴关系。2012 年 4 月举行的贸发会议第十三届会议将包容性增长和体面工作以及加强南北合作、南南合作和三角合作以促进贸易和发展均定为必不可少的目标。在本报告发表时,里约+20 大会和目前围绕 2015 年后发展议程开展的工作都将再次强调,必须将可持续发展作为发展战略的核心。

8. 尽管开展了这一全球对话并再次作出了承诺,但在发展合作的数量和质量(见下文第六节和第七节)、贸易和债务减免方面仍存在重大差距。在基本药品供应方面并未取得多大进展;在发展中国家利用新技术的机会及新技术价格的可承受性依然变化不定。

9. 实现千年发展目标 8 的进展缓慢的另一个原因是,与其他千年发展目标相比,这项目标缺乏明确的具体指标。联合国系统已制定综合执行框架,帮助审查履行千年发展目标 8 各项承诺的进展情况,并查明差异和未满足的需要,以支持国家的发展战略。不过,为了确保履行千年发展目标 8 的各项承诺,需要大力提高透明度,增强问责制。

B. 发展中国家的债务脆弱性

虽然大幅度减免了债务,但危机正在削弱得之不易的债务可持续性。

10. 根据重债穷国倡议和多边减债倡议减免的债务使许多国家得以将更多的钱用于减少贫穷。2001 年至 2010 年期间,达到决定点后的 36 个重债穷国的偿债总比例从出口的 13%减少到 4%,现有债务总值从占国内总产值的 114%减少到 19%。但这一过程很缓慢,仍有 7 个国家尚未得到其减免的部分或全部债款。此外,并非所有的债权人都予减免。国际社会需要通过更多的立法,防止商业债权人提起诉讼。

11. 为了更快、更全面、更透明、更公正地为所有受债务困扰的发展中国家减免债务，还需要有更广泛的举措。但是，国际社会却在向相反的方向行进。最近，重债穷国倡议已不再接受新的国家，从而使未来最有可能受债务困扰的国家无法获得减免。建立公平、透明的仲裁程序的提议也未取得显著进展。

12. 严重的债务脆弱性依然存在。截至 2011 年底，有 8 个低收入国家依然受债务困扰，还有 15 个国家很有可能受债务困扰。全球经济危机造成赠款匮乏，因而在一定程度上使许多国家愈发靠举债资助发展方案。许多债务借自国内债权人，转而供给政府企业或私营部门的借款人，或通过预算外的公私伙伴关系和其他或有负债转移。这些做法已导致一些国家的新的债务负担迅速增加。一些中等收入的小岛屿发展中国家的债务负担也在急剧增加。

13. 最近，国际货币基金组织和世界银行审查了国际社会使用的分析框架，以评估低收入国家的债务可持续性，并决定更密切地监测债务情况。贸发会议的责任主权借贷原则也在形成势头。但是，必须将这些倡议变成借贷双方的明确指南，并加快努力，建设方案国设计项目和管理债务的能力，使它们能够资助可持续发展的所有三大支柱，而不致于再次导致不可持续的债务负担。

C. 多边贸易谈判

贸易谈判的进展对最不发达国家的可持续发展至关重要

14. 关于贸易谈判多哈发展回合的谈判已陷入僵局。2010 年千年发展目标首脑会议呼吁各国至迟在 2015 年免除最不发达国家的关税和定额，但这一呼吁依然没有得到响应。最不发达国家的出口中，有 1/5 继续面临很高的关税壁垒，制成品和加工农产品尤其如此。由于没有取得多边进展，区域和双边的贸易安排在继续泛滥（见 A/66/329）。发达国家继续通过条例、标准以及检验和核证程序等扭曲市场的非关税措施，支持国内生产。

15. 贸易谈判的进展可有助于可持续发展的所有三大支柱。最不发达国家可寻求多样化，不再局限于初级产品，从而向增值环节的高端发展，形成规模经济，减少商品价格冲击的影响。改善市场准入可以创造就业，增加税收用于社会开支，并有助于包容性增长。由此产生的新技能和技术可帮助最不发达国家向清洁和节能生产跃进。然而，为了实现这些惠益，必须采取措施，加强发展中国家在全球生产链中的谈判地位。

16. 为了使发展中国家更充分地利用全球贸易机会，发达国家必须解决三个问题。首先是减少它们的保护主义，从而使它们的贸易援助能够产生预期的惠益。其次是更加注重合作，以加强生产能力，使出口多样化。第三是加强知识交流和技术转让，尤其是转让为可持续发展服务的知识和技术。

D. 药品和技术的供应

负担得起的药物的供应极不充分，发展合作可在此方面发挥作用

17. 药品供应方面还有很大差距，药品价格也相差很大。世界卫生组织称，在发展中国家，只有一半的公共部门设施提供基本药物，且其平均费用比国际参考价格高三倍。扩大负担得起的药品的供应需要财政资源，还需要培训、质量保证和恰当运转的卫生保健系统。

18. 发展合作可通过以下方式来为该领域做贡献：(a) 促进创新；(b) 协助各国利用与贸易有关的知识产权协定的灵活性，生产负担得起的通用名药；(c) 应对非价格壁垒；(d) 加强国家保健和医药系统能力。

新技术越来越普及，但需要更强有力的伙伴关系

19. 使发展中国家有更多机会获得新技术(特别是信息通信技术)的工作取得了一些进展。移动电话服务和因特网接入范围迅速扩大，但在接入和费用方面依然存在区域差异。南南贸易和投资关系特别有助于为发展中国家提供适合其工业化水平的技术。

20. 应对气候变化和频发自然灾害影响的技术得到一些全球倡议和供资承诺的帮助。私人、非盈利行为体和官方行为体之间跨界开展更多协作研究和开发活动，将促进技术开发和推广。

三. 发展方面的政策协调

21. 发展合作论坛的筹备工作继续关注政策协调。上文第三节已讨论了在贸易、债务和技术政策的一致性，下文第四节B部分讨论与方案国战略一致性(或挂钩)。

22. 在发展合作论坛上的讨论曾强调，发援会捐助国需要确保其非援助政策支持在国际商定发展目标方面的进展；方案国需要在“超越援助”的问题上与发展伙伴更有效地接触。尽管一些方案国努力与提供方更有力地讨论非援助政策，这两方面的政策协调仍进展不大。

23. 当前的发展合作论坛周期侧重于发展合作与其他类型的发展筹资的一致性，这种一致性通常称为发展合作的“促进作用”。尤其受关注的是，发展合作可如何帮助确保方案国通过调动税收和小额信贷来获得更可持续的国内发展筹资来源。今后的发展合作论坛工作将侧重于促进外国投资等外部私人资本流动和公私伙伴关系方面的最佳做法。

在调动收入方面的援助需要超越技术援助，以便进行更好的管理

24. 在最不发达国家，非正规部门往往占主导地位，而且缺乏多样化，因此税基狭窄。这一问题可能会因免税、通过避税地避税和逃税以及执法能力薄弱而加剧。

经合组织国家的法律坚持免除经合组织国家投资者的地方税，或在经合组织总部经济体纳税，这些规定加剧了上述问题。近年来，一些提供方为加强税务管理和公共财政管理提供了支持。但是，截至 2010 年，这在发援会官方发展援助流量中的份额不到 5%。

25. 继续开展与收入有关的援助被明确为优先事项。其中最主要的是由发展中国家彼此交流筹资知识，就促进公平、有效税收的最佳做法进行培训。联合国税务委员会、非洲税务管理人员论坛、美洲税务管理中心都正在开展这些工作。其次，一切支持税收工作的技术援助都必须着重于建设增加税收的国家能力，而不是让当地机构依赖外国技术援助。第三，重要的是确保税收改革是渐进的，阻止过度使用资源，使资源能最大限度地帮助实现公平和可持续性。第四，至关重要是，让所有关键的利益攸关方都参与税收和支出决策，使政府开支有利于穷人，并展示出国家发展方面的明确成果，从而最大限度地发挥自主权。最后，如果经合组织国家改变全球(和国家)税则，加强发展中国家的税收，并鼓励自动共享信息，以减少跨境逃税和资本外逃，就可取得更多成就。

获得负担得起的金融服务在减贫方面发挥关键作用

26. 在为仍无法获得负担得起的金融服务的全球 25 亿人拓宽资金渠道方面，发展合作也可发挥促进作用。发展合作论坛的背景工作发现，如果被排斥在金融服务之外，就没有机会进行投资、提高或稳定收入以及使资产多样化。穷人面对外来冲击时的复原力较低，因为他们无法使资产多元化，也无法防范风险。缺乏储蓄机会往往加剧了经济脆弱性。获得融资对小型企业也至关重要，这些企业是充满活力的私营部门的核心，为生产性投资和创造就业机会提供支持。

27. 小额信贷在为众多穷人提供贷款方面取得了巨大成功，但在减贫方面的成就有限。发展合作需要密切关注那些以减贫和可持续发展(而不是金融业的利润)为主要动力的机制。

28. 发展合作论坛的研究和讨论已经确定了扩大金融服务面的最佳做法的明确标准；强调需要采取措施，解决市场失灵问题，包括调整金融机构监管和监督，消除市场准入障碍；并强调需要确保金融机构以尽可能少的时间和金钱成本，包括利用移动电话等新技术来为最穷的人提供金融服务。金融服务还应针对将为穷人带来可持续生计的生产性投资。应通过动员储蓄来为今后的投资提供资金，使金融服务具有可持续性；金融服务应更注重小额保险和社会安全网，防止最穷的人遭受风险和冲击，给予他们更多安全，以鼓励储蓄。

四. 可持续发展

29. 2012 年发展合作论坛之前，联合国可持续发展大会(里约+20)将于 6 月 20 至 22 日举行。可持续发展的三个支柱是：促进公平增长和减贫；促进社会公平；

确保环境可持续性。预计，持发大会将重申可持续发展的政治承诺并制订实施路线图。

30. 为筹备发展合作论坛，围绕可持续发展对发展合作的意义举行了多次利益攸关方讨论。最近一次是在澳大利亚举行的发展合作论坛筹备座谈会，会议得出了以有效发展合作支持可持续发展的一些经验教训。

要实现可持续发展，就要重新思考发展模式和指标

31. 这些讨论得出的第一个结论是，要实现可持续发展，就要重新思考占主导地位的发展模式。该模式侧重于促进增长以及主要以社会发展为导向的千年发展目标。全球可持续发展高级别小组的报告断定，目前的全球发展模式是不可持续的，一切如常的做法不是可选方案。里约+20 大会可能会加快最近关于 2015 年后全球发展框架内容的讨论，促进关于千年发展目标的讨论。

32. 2015 年后，《千年宣言》的核心价值观将依然具有相关性；千年发展目标在让政府和公民关注发展、关注政府支出和发展合作成果方面已取得巨大进展。这是因为这些目标简单、数目有限、透明、易于在世界各地宣传。有鉴于此，各利益攸关方群体认为这些目标具有变革作用，并敦促大家以这些目标为基础继续开展工作。

33. 但是，2015 年后的联合国发展议程需要更关注公平和包容性发展；应以更具包容性的方式来拟订该议程，尤其要让非执行利益攸关方参与。这意味着从发展权开始，在此基础上确保增长的利益得到公平分配，而不是仅关注减少赤贫。这意味着注重生产性资产、政府服务、粮食和水的公平提供，注重尊重人权，还意味着重视体面就业和适应性，特别是青年人的体面就业和适应性，拨出更多的经费用于幼儿期的认知技能培养，用于职业和技术培训。这意味着加强对城市化影响的分析。在落实上述各要点的同时需要以可持续方式利用资源，应对气候变化。

34. 新框架还需要更加重视以下方面：由于气候变化等原因，穷人在面对自然灾害和经济冲击时的脆弱性日益增加。这意味着需要建立强大的全面社会保护机制和专门机制，通过减少灾害风险来提高穷人应对灾害和气候的复原力。

35. 要协调在公平增长、社会公平和环境可持续性方面的需要，需要对有利于穷人的绿色技术进行大规模投资。向最贫穷的国家及其公民提供这种技术和知识也很重要，以便这些国家向公平的绿色经济迅速转型。需要在可持续发展和消除贫困战略的更广泛背景下实现这种转型。

全球和国家机构以及相互问责进程需要调整

36. 全球和国家层面支持发展合作的结构(机构和进程)也需要从根本上予以调整。关于经济、社会和环境问题的辩论和计划往往“各自为政”。在全球一级，联合国和其他多部门机构(包括经济及社会理事会和发展合作论坛)需要同时就

所有三个支柱进行规划，避免平行监测框架或平行治理机构的风险。这将需要各个机构和单位/部门之间开展更多协作。

37. 对可持续发展的关注也应该促进加强三个支柱之间的政策协调，确保提供方的所有政策(无论涉及发展合作还是更广泛的领域)对三个支柱都产生积极影响。例如，需要评估贸易和投资政策和流动对公平、权利、穷人的可持续生计、环境可持续发展以及应对气候变化工作的影响：仅在一两个领域产生积极影响已经不够。

38. 变化最根本的动力是方案国的领导力。这将需要根据以往各次峰会的授权，更新国家发展战略或采取国家可持续发展战略，以确保这些战略涵盖三个支柱及彼此之间的联系。此外政府首脑需要发挥更有力的领导作用，各机构需要更密切的合作。目前各机构经常为获得发展合作资源而竞争。

39. 非执行行为体(议会和民间社会组织)也需要走出各自为政的委员会或非政府组织，在三个支柱方面开展合作。这将需要开展更系统的工作，让环境组织、青年组织、妇女组织和城市组织参与国家发展战略的设计和执行，参与实施进展情况定期评估，将此作为相互问责机制的一部分。

40. 对于提供国和方案国的所有机构和进程而言，需要极大地加强对能力建设的支持，帮助决策者和工作人员同时考虑问题的所有三个方面。

41. 相互问责过程需要在发展成果及以这些成果为目标的发展合作方面更突出经济和社会公平以及环境可持续性，并将需要拓宽相互问责框架，使其涵盖影响可持续发展前景的“超越援助”的一致性问题。

需要极大地加强供资、交付机制和伙伴关系

42. 大幅增加供资对促进可持续发展和应对气候变化必不可少。向绿色经济转型每年所需的递增投资预计将超过 1.1 万亿美元(见 E/2012/7)。如果发援会不大幅增加官方发展援助，就需要更加注重创新的融资机制。

43. 与由预算供资且受经济波动影响的发展合作相比，这些资金来得更为自动，更可预测。这些资金将继续通过且应该通过官方(最好是多边)渠道提供。资金的提供方式应以协作、注重成果、按需分配以及由方案国领导等最佳特色为基础。应避免一些全球纵向基金自上而下决策等负面特征，避免平行计划、制度和管理结构。这将使增强发展合作成果和成效的工作对可用于为可持续发展供资的新结构和新渠道而言更具相关性。

44. 只要需要就三个支柱同时进行规划和预算编制，就更有理由为多部门预算提供支持。如果不可能完成这项工作，那么发展合作很有可能被重新用于应对气候变化或保护自然资源，这可能会导致流向低收入国家和撒哈拉以南非洲的资金减

少，而使那些环境需求更多和受气候变化影响更大的国家受益。因此，发展合作论坛和其他论坛需要更关注分配方面的未来发展趋势。

45. 考虑到挑战的规模，还需要大力加强发援会提供方、南部提供方、慈善机构和私营部门之间的伙伴关系。这样可以促进创新和适当的技术，以此来加强彼此的贡献和学习。三角合作可能极其重要。

46. 在此背景下，发展合作在促进其他供资和创新/技术方面能发挥独特的作用。正如在药品和其他技术一样，发展合作有助于克服知识产权壁垒，有助于在全球和区域(而非国家)层面进行投资，为“示范”项目供资，而这些项目可利用私人资金予以复制。需要更多地分析实现这些目标方面的最佳做法。然而，正如在发展合作促进作用的其他方面一样，需要认真分析并确定最佳做法，以确保合作不被用于补贴对可持续发展影响极小的私营部门投资。

47. 可持续供资的最后一个方面是需要减少对外部流入(不仅仅是发展合作，还有极其不稳定的私人资本流动)的依赖，加强调动国内资金。设计发展合作时需纳入退出战略、应对不稳定的私人资本流动的战略和促进国内筹资的战略。这包括推广穷人的社会保护和可持续生计，使他们能够为增长和调动收入做贡献。

48. 在未来发展合作论坛的优先事项方面，各利益攸关方敦促发展合作论坛继续评估这种供资(尤其是用于应对气候变化的资金)与“发展合作”相比产生的“额外性”。但是，他们还强调，论坛必须成为一个重要的实体，借以对新筹资方式进行评估，评估基础与对发展合作所做评估的基础相同，即对取得成果的贡献。

需要进行事前和事后的影响分析来补充最佳实践

49. 在为可持续发展的三个支柱进行发展合作方面，有很多最佳做法事例(与将环境可持续发展作为“附加”部分的方案或项目不同)。这些方案使较穷的公民可同时增进公平、提高生产能力、增强资源利用的可持续性，并应对气候变化。然而，目前的知识的许多内容是提供方的正面“案例”，没有独立的质量控制，也并不清楚这些案例是否可予以复制或扩大。

50. 为了确保各国支持真正的最佳做法并就此进行交流，必须为方案国、提供方和非执行利益攸关方设计简单的方法，以便对政策、方案和项目(不论其资金来源)的经济、社会 and 环境影响进行事前评估。这将使所有干预措施都“经过可持续发展的检验”。需要开展以下工作对上述工作进行补充：就正面案例对所有三个支柱的影响进行周全的事后评估，利用联网简编和网络社区进行系统知识交流，以最大限度地增强对可持续发展成果的作用。

五. 国际发展合作的近期趋势

A. 发展合作的数量、来源和渠道

发展合作方面的增长正在放缓，但对于最不发达国家和千年发展目标而言依然至关重要

51. 发展合作所涉金额据估计在 2010 年已超过 1 700 亿美元，2008 年为 1 610 亿美元，2006 年为 1 270 亿美元。名义增长明显放缓，2006–2008 年期间为 27%，2008–2010 年期间仅为 6%。

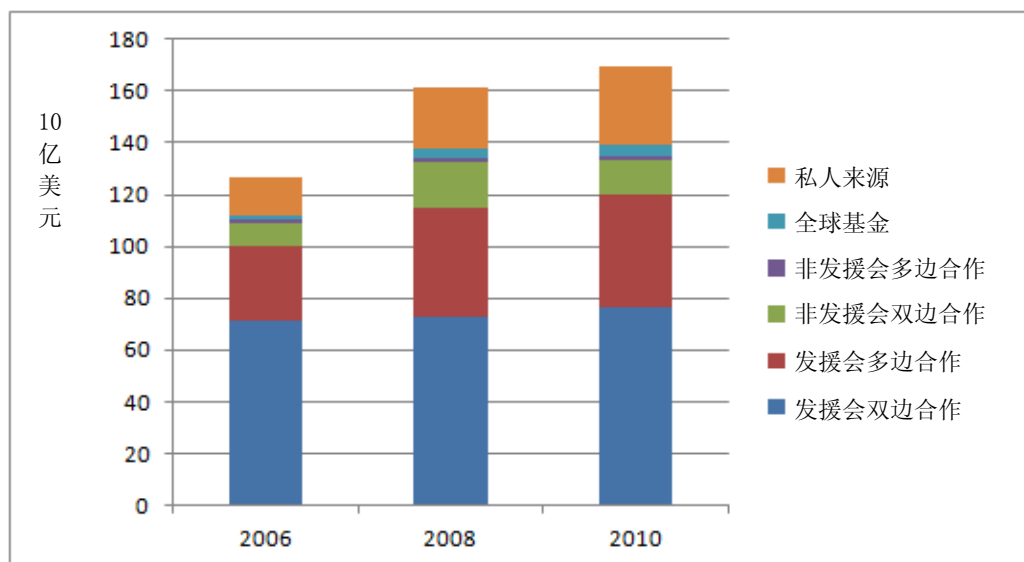
52. 在过去十年中，由于私人资本流动(尤其是工人的汇款、外国直接投资和新的商业贷款)增加，发展合作作为全球发展融资的一个来源的重要性已变得小得多。尽管如此，发展合作金额虽然在流向发展中国家的资金总额中已减少到不足四分之一，但继续占流向低收入国家的资金数额的大约 70%。特别是对于最不发达国家而言，发展合作金额在国民总收入中的份额依然比汇款和外国直接投资加起来还重要，所提供的资金占这些国家预算支出的近 40%。

53. 此外，发展合作被方案国家视为一个极其关键的资金来源，因为它同私人资本流动相比，远远更加重视可持续发展问题(减贫和环境)，而且直接为大多数低收入国家很高比例的教育、医疗卫生、食品安全、水和环境卫生支出提供资金。千年发展目标的资金缺口仍然巨大(根据经合组织和联合国的数据，每年的缺口为 1 100–1 200 亿美元)，尤其是随着实现这些目标的截止日期日益临近，发展合作对于弥补这些缺口仍然至关重要。

发展合作提供者继续多样化，同时南南合作、慈善捐赠和分散管理的合作不断增加

54. 经合组织/发援会成员国以外来源的发展合作的可靠估计数难以获得。尽管如此，如下图所示，南南合作以及私人来源和全球基金所占份额据估计在 2006 年至 2010 年期间大增。

2006 年、2008 年和 2010 年国际发展合作



资料来源：联合国经济及社会事务部，根据经合组织/发援会的数据和其他来源的数据。

55. 私人慈善组织¹已成为发展合作的一个关键来源，在卫生和教育等关键部门特别如此。各个基金在官方渠道以外开展业务，面临的风险较高，投资开展更有创新的项目。这些基金有时可以用较低的交易成本更迅速地应对紧急情况，并将资金交付给民间社会组织而减少被挪用的风险。不过，只有那些采用最佳做法的私人慈善组织具备这些优势，它们同时还要面对不成体系、协调不力、间接费用或采购费用高昂以及问责缺失等危险。

56. 然而，由于资金结构和业务背景复杂，法律和财政要求多种多样，关于全球私人慈善事业的作用、数量、范围和特点的资料存在巨大缺口。需要进行更多分析，以确定和传播最佳做法，增加私人赠款对发展成果的影响。发展合作论坛将继续发挥关键作用，推动进行这类分析，将慈善事业纳入全球发展合作对话。

57. 在城市化和分散管理趋势的推动下，地方政府和市政当局正越来越多地参与发展合作。这种“分散管理的合作”形式由于接近当地社区，可以在满足社区需求方面提高反应能力，增强问责制。另外也在通过工会等“社会合作伙伴”增加

¹ 按照发展合作论坛筹备研究报告的定义，私人慈善指的是向其他组织、机构或个人提供赠款或优惠贷款的非赢利性非政府实体，以促进经济发展和福祉为目的。这类组织中包括基金会、基金、信托基金或捐赠基金，但不包括非政府组织、民间社会组织、宗教组织或自筹资金的机构。

分散管理的合作。然而，关于分散管理的发展合作的数据，以及关于其对实现发展目标贡献的证据，都很有限。进一步努力收集这类证据将有裨益。

发援会的官方发展援助在中期内很可能会停滞，达到官方发展援助目标的前景暗淡

58. 在过去十年里，方案国部分依赖于稳步增长的发援会官方发展援助款项，这类款项在 2000-2010 年期间增长了 63%，最高峰时达到 1 285 亿美元。然而在 2011 年，发援会几个捐助国所面临的财政制约开始对其援助预算产生影响：发援会 16 个成员国减少了援助。经合组织/发援会成员国的官方发展援助净额的实际价值自 1997 年以来第一次下降（下降 2.7%），在国民总收入中所占比重从 0.33% 下降到 0.31%。

59. 全球经济恢复力度疲软，各种风险普遍存在，这些在近期内对发援会官方发展援助而言都不是好兆头。改变这种局面的主要前景是发援会成员国政府把从创新融资（如金融交易或燃料/碳税）渠道调集的收入分配给发展合作。到 2015 年达到联合国规定的官方发展援助占国民总收入 0.7% 的目标的前景日益变得暗淡。经合组织/发援会国家中仅有 5 个在 2010 年之前达到或超过了目标比例，而其中 4 个国家的比例在 2011 年下滑。发援会其他捐助国中仅有 4 个国家的官方发展援助金额超过了占国民总收入 0.5% 的比例，因此，大多数其他国家看起来不大可能到 2015 年达到 0.7% 的目标。

更多发展合作应该通过多边机构进行

60. 经合组织/发援会成员国继续增加通过多边组织提供的援助的份额，但在 2006 年至 2011 年期间，核心捐款所占份额在 26% 和 31% 之间波动。对联合国的核心捐款的份额已经从 2007 年的 33% 下降至 2010 年的 30%。

61. 从双边提供国的角度看，专款专用更有利于对资金的使用情况和结果进行监督。不过，从方案国家的角度看，这种做法损害对本国优先事项的应对能力，并且增加交易费用。对多边机构而言，这种做法也损害中期基于需求的规划，并且增加行政费用。

62. 通过多边组织提供援助被理所当然地视为可减少发展合作的政治化和商业化问题，因此发援会许多国家积极看待这种做法。南南合作也越来越多地利用多边渠道，发援会一些成员国继续通过多边机构提供 60% 以上的合作资金。然而需要作出更大努力，增加通过多边机构提供的未指定用途资金量，以提高成效。

63. 以发展项目、方案和技术合作等形式提供的双边官方发展援助大约占经合组织/发援会成员国官方发展援助净额的 60%。2011 年，双边官方发展援助的实际价值下跌 4.5%。这对最贫穷国家的打击最大，因为对最不发达国家的双边官方发展援助实际价值下跌了 8.9%。

B. 分配发展合作资金——国家、部门和交付方式

目前根据国家需求分配官方发展援助的比例略有增加，但迫切需要取得更多进展

64. 另外一个重要的关键指标是核心官方发展援助。² 该指标提供了一个将人道主义援助、债务减免和提供者行政费用排除在外的衡量标准，反映可用于国家优先项目相关规划和支出的官方发展援助资金。核心官方发展援助在总额中所占比例于 2010 年急剧上升至 55%，之后估计将在 2011 年下降 2.4%，并且预计在未来几年里将停滞。

65. 2005 年至 2010 年期间，在官方发展援助总额中，最不发达国家所得份额从 31%增至 48%。在同一期间，小岛屿发展中国家的份额翻了一番，达到 8%，内陆国家的份额从 18%升至 24%。给最脆弱国家的官方发展援助已经进行过大幅度重新分配，但增加的空间依然很大。

66. 给中等收入国家的官方发展援助份额从 61%下降到 42%。尽管如此，考虑到全世界每天生活费不到 1.25 美元的人口中有四分之三在这些国家，并且这些国家对周边低收入国家而言是区域增长的推动力，因此应该合理地给中等收入国家提供一些官方发展援助。

67. 一个重要的问题是官方发展援助分配决定过程中提供者的“宠儿”和“孤儿”问题。这里的问题是把援助分配给最需要的国家，还是过分集中在几个方案国。发援会表示，2010 年，大约有 20 个方案国家得到的援助相对于其需求和表现而言偏少，而这些国家几乎都是最不发达国家。不过，也有一些迹象显示核心官方发展援助的分配集中程度已经下降，接受经合组织/发援会核心官方发展援助最多的前 10 个国家仅占总数的 37%，而在 2007-2009 年期间为 40%。

所用模式依然同方案国的优先事项不一致

68. 方案国认为预算支持等模式最有利于国家掌管和领导，其原因也是这类模式使议会和民间社会能够要求本国政府（而不是提供者）对高效、公平的服务负责。在马里召开的发展合作论坛筹备研讨会上，有人建议给最不发达国家的发展援助中至少有 30%以预算支持的方式提供。

69. 尽管如此，经合组织/发援会成员国的大部分双边和多边官方发展援助继续以项目的方式交付。2010 年，项目占双边官方发展援助的 53%，占多边官方发展援助的 61%，双边援助中仅有 5.6%、多边援助中仅有 18.2%以预算支持的方式提供。技术援助数字完全不可靠，因为发援会大多数捐助国只报告“独立”的技术援助，而项目资金中有 40%左右也是技术援助，从而使技术援助的实际份额超过

² 如需更多关于“核心援助”概念的背景资料，见 http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_2649_3236398_46022758_1_1_1_1,00.html。

30%。方案国一再强调，它们希望看到技术援助的份额大幅下降。相比之下，人道主义援助在 2010 年占发援会官方发展援助总额的 6.5%。

部门：基础设施、卫生系统、基础教育和男女平等方面需要更多资金

70. 就部门而言，官方发展援助在 2009–2010 年期间继续从治理转向基础设施（能源和交通运输）、农业和环保。最值得注意的是，2010 年分配给能源的官方发展援助中有 18% 用于可再生能源发电，几乎是 2009 年的 2 倍，远远高于不可再生能源。这些趋势符合 2011 年伊斯坦布尔最不发达国家问题会议表明的方案国新优先事项。不过，几乎所有发展中国家的基础设施资金仍然有巨额缺口，需要在可持续能源、交通运输和水等部门进行更全面的投资。

71. 卫生、水和环境卫生的总体份额大致维持不变。在卫生部门，更多援助用在基本保健上，同时日益重视疾病或疟疾、肺结核和营养等分部门，而不是对卫生系统的综合支持。另一方面，用于教育的官方发展援助数额略有减少，基础教育在总体教育官方发展援助中的份额减少，而提供国内的学生奖学金在整体支出中的份额依然过大。

72. 发援会的官方发展援助在 2010 年有 22% 左右用于促进性别平等和增强妇女权能，同 2008 年的 15% 相比有了增加。这其中包括直接针对这些目标的官方发展援助，以及这些目标作为次要目标情况下的官方发展援助。发援会各捐助国的表现差异巨大：其中 3 个捐助国将 60% 以上用于这些目标，而另外 2 个捐助国用于这些目标的援助则不到 10%。

73. 发展合作论坛强调加强这些努力的重要性。2010 年 6 月在赫尔辛基召开的发展合作论坛筹备研讨会确定了加强发展合作对两性平等的影响的指标和最佳做法。³ 在本周期内，已经在各种论坛推动采用这些指标。

六. 促进制定发展合作综合办法

74. 在发展合作论坛上的讨论还强调必须根据其政府及非政府方面多个利益攸关方的投入，采取更综合全面的方法来评估发展合作的质量；强调必须提高可预测性，减少条件，增加在应对冲击和不断变化的需求方面的灵活性；并要求更加注重性别平等和发展成果。

³ 如需了解这些指标，见“Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results”，(ST/ESA/326，第 68 和 69 页)。

A. 体现多样性的必要性

不同的提供方对质量的评估可能不同

75. 最近关于质量的讨论重点为发展成果。这对所有国家都是一个关键方面。然而，当评估所取得进展时，必须看到成果之外的东西。这包括将更好地反映所有国家——发达国家和发展中国家——和利益攸关方的意见的各种不同质量评价方法考虑在内。例如，一些发展中国家指出，必须更多地关注提供发展援助的速度，而现行援助实效标准中不包括这一项。同样，许多民间社会组织高度重视受益者的参与和赋权，认为这对于各种成果的可持续性十分必要。因此，必须认识到一个评估发展合作质量的框架需要涵盖广泛的方面和各种意见。

76. 发展合作必须考虑到结构的脆弱性和结构性需求，首先以需求为基础。应以平衡的方式资助国家优先事项，覆盖所有关键部门。从全球来看，发展合作应继续针对脆弱国家和边缘化国家，如最不发达国家、小岛屿发展中国家和冲突后国家。这些国家得到的合作也往往是低质量的。加之它们对合作高度依赖，因而出台了参与援助脆弱国家的新政。新政还强调，处境不同的国家可能对特定合作类型的重视程度不同。例如，那些刚刚摆脱冲突的国家可能优先进行紧急建设和平和国家政权建设。

在讨论质量时应该考虑到更长期的成果

77. 以最低的成本快速展示成果对于争取提供国纳税人和方案国公民的支持十分重要。与此同时，发展合作论坛马里研讨会指出，狭隘地侧重于短期成果和成本效益是相当危险的。较难以量化的成果(如赋权、可持续性和权利)或容易归于某一个提供国的成果可能会对可持续发展产生重大影响。因此，制定一个顾及中期和长期需要的综合办法是关键所在。⁴

78. 同样，审查和分析发展合作质量进展情况的全球进程不应彼此重复。应努力确保各种进程相辅相成，相得益彰。

B. 主要问题：可预测性、条件限制、分散、附带条件和减让

79. 马里研讨会的主要信息之一是，发展合作如果得到有效分配、交付和管理，会大大有助于减少贫穷。发展合作以需求为基础并以及时透明的方式交付时，影响力最大。因此，提高发展合作的质量和增加成果的主要方法包括：提高可预测性、减少政策条件限制、解决数量增加和分散问题、减少附加条件、保障减让性。

⁴ 让发展合作有利于实现千年发展目标，马里高级别专题讨论会的报告，2011年5月。

发展合作放缓影响其可预测性

80. 发展合作需要加强可预测性，减少波动。这将使方案国不必进行代价高昂的重新制订开支计划预算工作。大多数提供国都有多年方案编制框架，以滚动方式显示今后的流向。少数提供国仍受到年度预算编制过程的制约，但可以作出指示性预测。应当全面适用长期参与的最佳做法。

81. 经合组织-发援会的核心官方发展援助放缓已开始影响到可预测性。2010 年，支付的款项比承付款少 5%。这与 2009 年形成了鲜明对比，当时支付的款项超过了承付款，因为多边组织迅速采取行动提前付款，以对抗全球经济危机。

政策和程序的条件性破坏了可预测性

82. 马里研讨会重申，迅速如期提供发展合作要求大幅降低政策的条件性。总体而言，提供国对方案国提出的条件略有减少，基于方案国政策文件的条件所占比例提高，但仍有太多条件是由捐助方提出。仍需取得更大的进展以精简条件。

83. 对仍存在的政策条件的深入分析表明，附加“治理”方面的条件成为趋势，而方案国视之为妨碍其掌管权(E/2010/93)。与此同时，附加基于结果和成果的条件⁵的趋势加快发展。原则上，这可以为方案国提供更大的制定本国政策的空间。然而，这也可能导致出台一套全新的成果指标。这使一些人担心提供国将通过数据收集和审计工作对方案国进行微观管理。

84. 如要保证交付速度，有关程序的其他限制条件也需减少。在这方面，目前时间已到，应当采取对提供国的任务和分析工作进行协调之外的行动。下一步将是调整所有任务和分析，使其与政府主导部门或方案审查一致。提供国还将更加依靠国家监测和评价系统，以及规划、制订预算、财务管理和采购系统。

提供国增加和分散削弱发展合作的影响力

85. 数目增加是指与某一个特定方案国合作的国家数目增加。最近的估计表明，目前有 126 个双边经合组织-发援会机构、23 个非发援会提供方和 263 个规模不等的多边援助机构。近年来，几乎所有低收入国家都有更多的合作提供方。提供方数目增加导致交易费用(包括协调费用)增加，并增大了因优先发展重点和限制条件引发冲突的可能性。当公职人员作为提供方工作人员的对人员时，或当有限的资源被用来聘请技术援助人员或建立项目运行的管理单位时，这也可能削弱能力。

86. 一个相关的问题是分散问题。自 2007 年以来，平均每个项目的发援会官方发展援助价值已大幅下降。同时，项目数目稳步增加，导致相当高的交易成本。

⁵ 这些限制条件反映了一种转变，即从有利于事先商定政策和政策改革的传统事先限制条件转向注重实际完成的措施和(或)成果的事后限制条件。

气候变化和可持续发展方面可能有新的重要供资渠道，但为实现这些额外目标，援助可能更加分散，使得这些挑战更为紧迫。

87. 通过捐助方之间“分工”等举措解决数目增多和分散问题的努力进展速度不够快，仍未带来分配或支付方面的明显改变。今后，方案国应能够评估各提供国的相对优势并据此指导其分工。然而，在相对优势评估和分工事宜谈判能力最弱的低收入国家和最不发达国家，分散的问题似乎最为严重。

对发展合作附加条件的做法继续降低成本效益

88. 将发展合作与提供国的商品和服务的购买挂钩的问题，目前仍受到广泛关切。据估计，这导致成本增加 25%至 60%，大幅减少了成果。但是，在 2010 年之前的五年中，未附加条件的发援会官方发展援助比例从 91%降至 83%，而减少附加条件的全球努力仅限于最不发达国家和重债穷国，不适用于技术援助或紧急援助。虽然南南合作也可以有附加条件，但往往比有附加条件的发援会官方发展援助代价低得多，更有价值。

减让性降低可能削弱债务可持续性方面的进展

89. 发展援助的减让性是另一个重要元素，有助于避免累积形成新的债务负担并增加千年发展目标支出的长期财政空间。即便依据高回报项目的较少优惠条件，一些低债务国家仍有增加借款的余地，但是这需要加以仔细分析和利用。

90. 自 2005 年以来，以赠款形式提供的双边发援会官方发展援助的份额已经从 89%降至 85%。5 个发援会提供国已经改变政策，重新开始为低收入国家提供的贷款。多边赠款从 61%增至到 67%，多少抵消了这种趋势。向低收入国家提供的大多数发援会官方发展援助贷款条件是非常优惠的，所以没有增加债务负担的风险，但有一种趋势是向发展中国家特别是中等收入国家提供出口信贷形式的援助。

体制治理安排应随局势不断变化而发展变化

91. 联合国正在讨论关于发展合作的今后全球体制安排，作为发展实效过程的一部分。发展合作论坛在审查、促进和指导发展合作及其一致性和有效性方面，可发挥关键作用。应与其他进程建立实质性和组织上的联系，确保多边组织之间的密切合作。关于援助质量的讨论应该在发展合作论坛等包容性论坛进行。这将使重点得以放在发展中国家和其他利益攸关方认为至关重要的各种更广泛的质量问题上，并确保就进展情况与所有利益攸关方团体进行定期协商。在这方面，有必要使各种论坛能发挥协同作用，但应适当考虑到其各自的任务和职能。

92. 各种过程都必须应对不断变化的发展环境。各种发展合作形式的特点必须得到承认。南南合作以及私营部门、民间社会组织、基金会、权力下放的政府实体和社会伙伴之间的合作，都与南北合作具有不同的特点。应向那些希望发展自己

的评估其合作特点、质量和成果的框架的各种提供方提供平台和支持。同样重要的是营造一个环境，让行为体可以交流经验教训和良好做法，促进创新解决方案并确定新的伙伴关系。发展合作论坛非常适于实现这一点。

七. 基于相互问责制和透明度的伙伴关系

发展合作问责制和透明度对于成果至关重要

93. 改善问责制和透明度可以提高发展合作的质量，使财政资源更充足、更可预测、更有针对性。在 2010 年千年发展目标首脑会议上，成员国确认相互问责制的重要性。加强问责制的努力还应与千年发展目标的统筹执行框架挂钩，该框架作为一个关键问责制文书获得联合国行政首长理事会通过。

A. 相互问责制

94. 相互问责制是指方案国政府、提供国和其他利益攸关方(包括民间社会和议会)之间的问责制。全球、区域、国家和部门各级的相互问责制越强，发展合作的提供国和方案国改变其行为以最大限度地增加发展成果的可能性就越大。

国家战略、每个提供国的目标、强有力的领导是关键所在

95. 2010 年和 2011 年，经济和社会事务部/开发署对 105 个国家进行了基础广泛的调查。调查结果强调政治领导力和远见对于确保相互问责制的重要性。调查结果强调必须投资于能力建设，并引导发展合作结出成果。调查显示，提供国最高层领导人必须承诺实行全球和国家相互问责制。这是促进总部政策变化和确保权力下放有助于适应国家优先事项的关键所在。

96. 发展合作论坛的分析表明，有效的国家相互问责机制必须包括三个要素。首先是一个商定的国家发展合作政策或战略文件。其次是为政府和每个提供方设定具体实绩指标。这些指标必须符合国家发展优先事项。第三是强有力的方案国政府领导，特别是每年通过高层政策对话审查进展情况。

97. 事实清楚地表明，强有力的国家一级相互问责制对方案国和提供国的行为有重大的积极影响。这种问责制改善了国家发展战略、成果框架和公共财政管理系统的质量，并提高了提供国使其合作与国家战略和系统保持一致的程度。因此，这种问责制降低了交易和管理成本，减少了重复，防止了项目数目增多的现象，提高了可预测性，从而增加了发展合作(和其他方案国支出)的成果。

98. 国家相互问责制的这些关键支柱很少到位。进展缓慢，令人失望。最多也只有 26 个国家已经在国家一级相互问责制方面取得了一些进展，目前 20 个国家正在采取举措提高其相互问责制的质量。然而，只有 3 个国家的援助政策订有具体提供国的目标，受到定期监测。国际社会应优先支持受援国努力制定战略、在现

行战略中添加各个提供国的目标、并每年根据目标进行独立的或由方案国主导的提供国绩效分析。

相互问责制框架应包括各提供方和利益攸关方

99. 今后，至关重要的是国家相互问责制框架应允许纳入非经合组织国家的提供方、民间社会组织、分散的提供方和其他行为体。对于囊括所有类型的发展合作(例如气候变化筹资)以更广泛的使成果最大化,这是必不可少的。在某些情况下,这将要求量身定制不同的框架和指标,以反映不同援助的具体特点。

100. 一些国家也已开始扩大问责制框架,将“伙伴关系政策”包括在内。这些政策覆盖贸易、债务减免、农业、技术和其他与发展有关的政策等问题。这可以促进在更广泛的问题上取得进展,并在中期减少对援助的依赖。然而,这些国家面临的问题是,提供国不愿在国家相互问责制进程中讨论这些问题。这主要是由于提供国各部委之间缺乏一致性。

101. 在提供国或方案国,国内利益攸关方必须能够让本国政府接受问责。然而,只有 10 个方案国(和相对较少的提供国)已在这方面取得任何重要进展。非执行利益攸关方的充分参与是相互问责制取得成功不可分割的组成部分。议会、地方政府、民间社会、妇女组织、工会和私营部门应发挥强有力的作用。它们应当参与提出分析意见,供相互问责会议讨论。它们还应参与执行委员会和部门/技术工作组的工作,确定讨论议程。

强有力的全球相互问责框架是国家一级进展的先决条件

102. 监测工作必须适应国家优先事项和国情。然而,方案国和民间社会有大量证据表明,国家一级的进展高度依赖强有力的全球框架,而全球框架会改变提供方的决策者的积极性。因此,全球进程和国家进程必须并进。

103. 全球举措和区域举措也可帮助激发各提供方开展辩论,鼓励各方分享经验,协助方案国和其他利益攸关方建设能力。因此重要的是,各种旨在促进对话和知识共享的全球进程应共同努力,相互配合;发展合作论坛在这方面可发挥关键作用。

能力限制是有效相互问责的主要障碍

104. 能力限制对提供方和方案国政府机构是个问题,尤其对非执行的利益攸关方是个问题。为有效分析提供方的表现和发展成果,就要加强分析能力和数据汇编。这在撒哈拉以南非洲和冲突后或脆弱国家尤其如此。国际社会应投入更多的努力来解决此问题,为全球、区域和国家非执行的利益攸关方的机构提供协助。最佳实践经验教训和南南交流,可成为今后步骤的关键路标。网上的信息和各方的经验教训信息交流可为改进工作提供指导。

B. 透明度

透明度是问责的关键——但两者的联系很弱

105. 综合汇编和及时分发发展合作数据有助于最大限度地取得成果。数据可协助政府更容易、更有效地管理发展合作事宜，从而改善问责制。国际援助透明化倡议是一个有益的全球进程：其 29 个签署国的官方发展援助占经合组织发援会官方发展援助的 80%。然而，至关重要的是，这些数据是“实时”的，具有前瞻性，展望今后三至五年的前景，从而协助国家规划。此外应该仔细区分预算内外的合作，确保预算内合作归入方案国预算。

106. 全球数据也需要更密切地与国家援助信息管理系统联系起来，从而与规划和预算制度联系起来。特别应努力加强全球和国家一级的努力，扩大数据传送范围，把数据传送给非经合组织国家、民间社会组织和其他提供方，其中许多已经报告在方案国中的流动情况。

今后行动必须着眼于把透明度转化为问责制

107. 透明度也应侧重于利益攸关方需要让他方负责的数据和文件。这些数据和文件事关流动的数量和组成及其促成发展成果的成效。在理想情况下，这将需要通过全球和国家数据库，跟踪其他提供方在釜山会议后采用的指标和框架，自动监测进展。这将减少对监测调查的需求，避免“报告疲劳”。这还要求有更大的选择性，避免编入不太可能得到利用的信息，造成不必要的开支。这也意味着应更多地使用各种在分权社区层面有用的工具，如地理编码和移动电话。

108. 最后，在全球、区域、部门和国家各级增进相互问责和透明度的机制层出不穷。这是积极的发展，因为这可以促进相互学习最佳做法。然而，应该协调和简化机制，避免冲突或重复。发展合作论坛应继续评估相互问责和透明度机制的情况，评估由方案国领导，与非执行利益攸关方密切合作进行。这将需要改善评估包容性的方法，纳入对发展战略和成果框架的评估。

八. 利用南南合作和三角合作的好处

A. 总体趋势和特点

2008 年以来关于南南合作的全球政治对话有了增加

109. 关于南南合作的全球对话继续变化发展。2010 年千年发展目标首脑会议和第四次联合国最不发达国家问题会议回顾内罗毕成果文件的意见，强调南南合作是对南北合作的补充，而非取代(见大会第 65/1 号决议)。第四次联合国最不发达国家问题会议还强调南南合作的作用和评估其影响的必要性，以“注重

成果，提高质量”。⁶ 釜山成果文件还提出了加强南南合作的知识共享和相互学习的具体步骤。

110. 在进行全球对话的同时，南方合作伙伴渴望利用其合作的潜力，设立了若干平台，并使其正式运作。诸如非洲-南美洲首脑会议、中国-非洲合作论坛和印度-非洲论坛首脑会议等结构，正在成为讨论发展合作的重要平台。最近，金砖六国(巴西、俄罗斯、印度、印度尼西亚、中国和南非)首脑会议决定探索成立金砖六国开发银行的可能性。

南南合作将继续增长

111. 2010 年，公共文件(如预算)显示，南南发展合作金额估计为 129 亿美元至 148 亿美元之间，虽然数据方面的欠缺使得估计数字偏低。这比 2008 年下降了 20%左右。在 2008 年，阿拉伯人道主义援助和委内瑞拉优惠石油融资异常多。然而，2010 年的数字仍比 2006 年高出 50%。展望未来，南南合作有望再度增长，中国、印度和委内瑞拉都计划大幅增加。

南南合作的方式和国家重点差别很大

112. 南南合作采取许多不同的形式。技术援助、能力建设、知识共享和培训计划是重要组成部分，对较小的提供方而言特别如此。然而，项目支持在数量上占主导地位，尤其是用于基础设施发展(也用于农业和粮食安全、卫生和教育)。对预算的支持极少，几个与战略盟国和邻国的关键关系除外。

113. 南南合作的地域重点也大不相同。许多提供方，如阿拉伯国家和巴西，倾向于与文化、宗教和语言有联系的合作伙伴开展合作。其他提供方往往优先考虑邻国和重要的贸易伙伴。少数提供方(尤其是中国和印度、南南多边组织)在全球合作的面更广一些。

114. 关于减让性，许多较小的南南提供方只提供赠款。一些较大的双边和多边提供方主要提供减让性贷款，这一般符合国家发展计划中的减让性标准，因此不会造成新债务问题的风险。大多数南南合作都以使用供应国的货物、服务或人员为附加条件；不过，阿拉伯国家提供的援助大多没有附加条件。

南方提供方表示希望更好地评估自己的成果

115. 南南合作因不附带限制策条件，侧重基础设施和生产部门，因而往往被方案国视为更能顺应且适合于其需求和优先事项。这是因为这种合作反映了类似的历史背景和发展阶段以及牢固的社会或文化纽带。

⁶ 第四次联合国最不发达国家问题会议通过的《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》。

116. 发展合作论坛一项关于南南基础设施合作的背景研究表明，方案国也认为这种合作具有成本效益，因为其手续简便，交易成本低，交付速度快，更可预见。这些特点在南南合作提供方为审查合作成果设立的框架中十分显著。

117. 尽管最近为更好地协调发展合作作出了努力，许多南方合作伙伴还是通过多种渠道和机构提供援助。若干伙伴正试图建立更强有力、更集中的机构。发展合作论坛可以协助交流设立和运作这类机构的经验。

118. 能力建设可以支持设立框架，由南方提供方自我评估其合作的成果和成本效益。南方一些提供方表示，它们希望看到更多关于内部评价和评估方法的知识交流。

B. 重点部门：基础设施和农业

南方提供方为基础设施和农业提供主要支持

119. 就部门重点而言，中国和阿拉伯国家的发展合作的很突出的一部分工作是支持基础设施发展。巴西和印度在社会部门和农业的技术合作占较大份额。

120. 2010 年，秘书长提交发展合作论坛的报告(E/2010/93)详细审视了南南卫生合作情况。本周期的分析侧重基础设施和农业方面的南南合作。

就基础设施而言，南方提供方受青睐，但对供水部门的支持需增加

121. 南方提供方投资基础设施，有助于方案国经济多样化。它们以较低的成本提供可靠的能源来源、运输路线和信息通信技术。2001 年至 2008 年，南方提供方的援助占撒哈拉以南非洲官方基础设施融资的 47%。大多数项目交付及时，可预测，具成本效益。

122. 这一点，加上发援会官方发展援助用于基础设施的相对缺少，使南方提供方的援助成为方案国的优先来源。然而，一些部门，如供水部门，相对被发援会和南方提供方忽略，使实现千年发展目标的进展放缓。

安排妥善的农业南南合作可以促进小农生产，加强粮食安全

123. 南南农业合作伙伴关系主要是在技术合作和技术转让方面。三角合作也广为使用，联合国各机构常发挥促进作用。2010 年，签署了 40 多项此类协议。

124. 安排妥善的南南合作可以提高国家的农业生产力和粮食自给能力，减轻自然灾害的影响，应对气候变化，还可以促进高效率的小农生产，让穷人得到粮食安全。应该密切关注土地获得和权利问题，确保穷人能保留并控制其赖以生存的土地。需要进一步研究，更清楚地确定南南合作的最佳做法，以促进农业和粮食安全。

三角合作对方案国具有主要优势

125. 方案国希望有更多的三角合作。三角合作的优先事项是能力发展、知识和信息共享。三角合作最大限度地增进北方供资和南方专长的比较优势，因此更容易满足方案国的需求和优先事项的需要。关键国家扩大合作的信誉和潜力被认为是最重要的好处之一。三角合作面临的重要挑战是交易成本高，政策协调难，但其好处远远超过其潜在的弊端(见 A/66/229)。

九. 关键信息和建议

126. 发展合作论坛筹备协商中得出八组关键信息：

127. 一——时间已到，应落实未兑现的千年发展目标 8 的承诺，包括：

(a) 加紧努力，到 2015 年达到官方发展援助占国民总收入 0.7% 的目标；

(b) 发展更有力的债务减免机制，使其独立于债权人，并采取强有力的措施，保持债务负担可持续；

(c) 特别就成品和加工农产品的出口而言，对所有最不发达国家免除关税、配额和非关税贸易壁垒；

(d) 充分履行承诺，增加获取负担得起的药物和新技术的机会。

128. 二——可更有效地促进国内发展融资，方法是：

(a) 让最贫困的家庭有更多机会在储蓄、保险和可扩展的企业投资方面获得负担得起、包容性的金融服务；

(b) 确保对小额信贷实行妥善监管，降低费用，重视减贫和可持续生计，关注生产性投资；

(c) 更多地支持能力建设，帮助调动国内收入，特别是通过南南合作最佳做法交流和培训来做到这一点；

(d) 深化强制性税收信息交流方面的跨境合作，改革经合组织税收规则，增加在方案国内的付款；

(e) 确保税收制度遏制资源过度利用，促进可持续发展。

129. 三——我们必须抓住机遇，促进可持续发展，方法是：

(a) 动员更多全球资金，特别是通过创新的融资机制来做到这一点；

(b) 学习最佳发展合作的经验教训，同时注重可持续发展的三大支柱，保护按需分配，促进科技创新；

(c) 预检所有发展合作，确保这种合作有利于公平、人的发展和环境可持续性；

(d) 确保方案国提高能力，以便制定可持续发展战略，在决定资金的分配和管理方面发挥主导作用；

(e) 扩大全球和国家相互问责程序和指标范畴，更充分纳入公平和可持续性。

130. 四——发展合作的分配必须进一步改善，方法是：

(a) 发援会捐助国为方案国提供更多的核心援助；

(b) 将更多未指定用途的合作资源交给多边组织；

(c) 让更多的合作以最贫穷、最脆弱、受援助不足的国家的需求为准；

(d) 调整援助模式，使其符合方案国的优先安排，增加对预算的支持，减少技术援助；

(e) 优先投资于可持续的基础设施和生产能力，支持多样化，不仅仅限于初级商品出口；

(f) 更加注重基础教育、卫生系统、水和卫生设施，建立强有力的社会保障制度；

(g) 开展合作时更注重两性平等和赋予妇女权力。

131. 五——必须增进发展合作的质量和成果，方法是：

(a) 以滚动方式作出三至五年的支出预测，减少政策和程序条件，更多利用国家系统，借此提高可预见性；

(b) 通过方案国主导的分工过程，不减少关键部门的资源流动，减少提供方扩散和分散的现象；

(c) 所有提供方加紧努力，解除发展合作的附加条件；

(d) 向面临不可持续的债务高风险的国家提供赠款和减让性贷款，避免债务问题重现。

132. 六——要加强问责制，提高透明度，需要各方更广泛的参与，方法是：

(a) 努力让民间社会组织、基金会和分散的提供方自愿自行报告数据和最佳做法；

(b) 支持更多的方案国制定援助政策，设定各个提供方的业绩指标，组织年度高级别对话，审查进展情况；

(c) 确保非执行利益攸关方能充分参与国家相互问责和透明度举措的实施；

(d) 向方案国政府和非执行利益攸关方提供能力建设支持，在国家一级加强相互问责，提高透明度；

(e) 发展以方案国为主导的系统，评价和评估提供方合作的质量和影响；

(f) 让国际援助透明化倡议更好地配合国家预算和援助信息系统的运作，确保跟踪质量指标，减少调查的需求。

133. 七——要尽量扩大南南合作和三角合作的收益，需要：

(a) 继续支持各个南南提供方的全球自愿进程，交流和讨论其发展合作的最佳做法，包括资金效益、交付速度、提高可预见性等方面的最佳做法；

(b) 更加侧重可持续、低成本能源、运输和通讯系统的基础设施建设合作，侧重促进国家粮食安全和小农生产方面的农业合作；

(c) 继续扩大三角合作，特别是促进能力发展。

134. 八——发展合作论坛可在推动进展方面发挥关键作用，方法是：

(a) 继续审查和报告实现千年发展目标 8 项承诺的进展，协助确定 2015 年后的框架对发展合作的更明确的承诺；

(b) 扩大关于发展合作的促进作用的分析和辩论，尤其是确定有关外国私人资本流动和汇款的最佳做法；

(c) 深入评估可持续发展方面发展合作的最佳做法的经验教训，包括促进技术创新；

(d) 继续监测国家、模式和部门的分配情况，以及发展合作侧重可持续发展、两性平等和赋予妇女权力的程度；

(e) 继续推动多方利益攸关方讨论广泛的框架，评估发展合作质量，评估过程中应参照不同类型的合作的需求、优先事项和具体特点；

(f) 扩大对国家和全球一级增进相互问责和透明度的进展的监测范围，更详细地列入所有利益攸关方和成果框架质量；

(g) 继续研究各部门和各种类型的南南合作的最佳做法；

(h) 继续为慈善家提供一个平台，共享信息，分析最佳做法，最大限度地扩大发展成果，根据需求调拨资金；

(i) 与分散的提供方和方案国合作，更深入分析分权合作的最佳做法；

(j) 各国更多交流发展合作方面的最佳做法信息。