



关于发展筹资的高级别国际政府间  
活动筹备委员会

第二届实质性会议

2001年2月12日至23日

秘书长提交关于发展筹资的高级别国际政府间活动筹备委员  
会的报告\*

目录

章次	段次	页次
导言 .....	1-18	2
一. 调集国内财政资源促进发展 .....	19-45	5
二. 调集国际发展资源：外国直接投资和其他私人资金流动 .....	46-66	11
三. 贸易 .....	67-81	16
四. 通过官方发展援助等办法扩大国际金融合作促进发展 .....	82-113	19
五. 债务 .....	114-126	25
六. 关于体制问题：加强国际货币、金融和贸易体制的协调一致以支持发展 .....	127-177	28

\* 联合国系统内外许多个人和机构提供投入和给予密切合作，对缩写本报告很有帮助，很感谢他们的宝贵贡献。特别是除了联合国本身的部门和实体外，特别致力顾及大会和筹备委员会具体地确定为对发展筹资倡议具有特别重要性的三个“利益有关的主要机构”——世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织——的秘书处或工作人员的想法、意见和观点。然而，联合国秘书处对本报告的建议和其他内容负全部责任。

## 导言

1. 在新世纪开始时，联合国面临的最迫切工作是千年首脑会议所确定的帮助 10 亿多男女老少摆脱“凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”。在首脑会议上，各国政府还议定，全球化的好处——较快且较持续的成长，较高的生活水平，较多就业，以及技术进步为人类带来丰硕的效益——需要在全国和国际上采取一致行动，不能任由市场力量摆布。反之，必须指导和利用全球化及其一起存在的市场力量，使成为涵盖促进可持续、以人民为中心的发展的力量。在这项努力中，政府、国际组织、私人实体和民间社会都可以本着真正的伙伴精神发挥作用。

2. 在联合国详细讨论发展筹资是历史性的机缘。1990 年代在金融世界发生了构造上的改变，对全世界的发展产生重大影响。许多参数已改变，旧的假定不再那么适切。虽然新的全球环境已帮助许多国家，并且为更快成长和生活水平的提高创造了机会，但是，社会大众的想法越来越重视全球化的消极影响。国际合作促进发展调整得太慢，无法配合不断改变的世界。全球社会共有的目标是维持经济增长，纳入那些尚未从全球化得到好处的人、同时尽量扩大它提供的机会，以及便利从事消除贫穷的工作。在这方面以及在其他领域，诸如紧急人道主义援助和“全球公益物”的提供，以及拨出供公共和私人之用的资金都是最重要的。

3. 发展依靠许多因素，联合国一系列会议已概述一个框架，其中包括目的和目标、部门的政策范例以及决心建立促进发展能力和促进技术转让及促进发展的新的与追加的资金等。所有这些要素构成一项议定的方案框架，1997 年大会通过的发展纲领（第 51/240 号决议，附件）也综合了这个框架。最近最高级别千年首脑会议已赞同联合国这些会议制订的一组发展和环境的关键目的（见大会第 55/2 号决议）。发展的主要资源是发展中国家人民自己的大量未开发的创造潜力和天才；要发挥人民这种潜力就需要投资在教育、基本建设、公共卫生和其他基本社会服务以及适

合市场的生产。发展筹资的高级别活动不是要重订发展的目标和内容——它的主要宗旨应当是满足这些发展在资金方面的需要。

4. 金融世界和发展世界之间的联系主要是通过储蓄-投资机制。预期在 2000 年全世界将储蓄和投资 7.5 兆美元，这笔款项的一大部分是通过国内金融市场处理的。从资本剩余国家到资本进口国家的资源净转移为 4 500 亿美元——其中约四分之三被美国吸收，但是，跨国界的流动毛额要大很多。例如，现在外汇市场上每日的成交额估计超过 1.5 兆美元。

5. 在 2000 年，发展中国家在全球投资所占的份额约占 23%，即共计 1.7 兆美元。这项投资的一小部分通常由国外的净资本流动资助——包括减让性官方资本流动和私人/非减让性资本流动两方面——虽然在 2000 年，部分由于爆发危机国家的继续紧缩和石油出口国借款需要减少，出现流出发展中国家的资金净转移现象。然而，1990 年代在这方面的主要趋势是私人资本流动的日益重要——虽然主要流向一小群发展中国家——以及最近官方发展援助方面停滞不前。这个期间另一个重大特征是，接受大量私人资本流动的发展中国家和转型期经济体国家很容易遭受信心危机和资源流动突然逆转的伤害。1994/1995 年在墨西哥的比索危机以及在 1997 年和 1998 年影响亚洲、拉丁美洲和俄罗斯联邦的一系列金融危机就是例子。

6. 1990 年代官方发展援助的趋势特别令人感到困扰。它在此刻来临，但是因为下列情况官方发展援助本来应该大量增加：(a) 联合一系列重要会议提出了促进发展合作的明确方案基础，(b) 更多发展中国家进行了经济上和政治上的施政改革，(c) 捐助国的财政情况大有改进以及通货膨胀的压力减少了。

7. 还可以将关于发展筹资的高级别活动看成是千年首脑会议成果的执行过程的一部分，世界各国领袖们在千年首脑会议上通过了一套重要的发展目标，并且保证尽力确保发展筹资活动获得成功。各国领袖们在保证他们支持平等、团结和社会正义的价值的同

时，说明“我们今天面临的主要挑战是确保全球化成为一股有利于全世界所有人民的积极力量”，并且认识到“发展中国家和转型期经济国家为应付这一主要挑战而面临特殊的困难。因此，只有以我们人类共有的多样性为基础，通过广泛和持续的努力创造共同的未来，才能使全球化充分做到兼容并蓄，公平合理”（见大会第 55/2 号决议，第 5 段）。

8. 各种用途的投资数额及其分配或许是决定经济增长的速度和形态的最重要因素。投资数额的起落是发展进程不稳定的一项重要原因。可当作公共资源获得的部分对于达到某种广泛接受的发展目标至关重要。因此关于发展筹资的公共政策的中心目标必须是支持发展中国家公平和可持续的增长，减少发生系统危机的风险，并且提供实现关键发展目标的所需资源。

9. 虽然国内储蓄和资金流向发展中国家对它们投资和建立促进增长的坚实基础的能力至关重要，然而取得国外资源的机会仍是关键性的补充要素。私营部门的资源在外来资金总额中日益重要，特别是对中等收入国家而言，私人资本流入的稳定对维持经济稳定扩充至关重要。在这个领域的进展将帮助发展中国家和转型期经济体国家获得私人资本流动可能继续迅速扩大的好处，并且将鼓励更多国家执行争取国际资本市场的信任及利用私人部分的金融、管理和技术方面的资源来支持发展的政策。

10. 经济的剧烈变动需要能对经济繁荣和衰退的交替循环作出回应的中期财政规划。中期预算框架提供一项对付繁荣周期的政策工具。同时，最迫切的是重视家庭和家庭内部的收入和保障。宏观一级的总量无法显示家庭里男女老幼在应付这些不安定状况时的痛苦。发展筹资进程得以就提高保障进行实质性对话，保障家庭不致发生无法控制的危机。

11. 对于最不发达国家和其他低收入国家，在其外来筹资中，官方来源占较大部分，对许多国家而言，官方发展援助仍然是供投资之用的外来筹资的主要来源——实际上是唯一的来源。虽然私人资本流动可能

逐渐扩大其范围，但在帮助人民大多数生活贫苦的许多国家方面，官方发展援助仍可发挥极重要的作用。由于工业化国家繁荣昌盛发展中国家从事政策改革，现在是难能可贵的时机，不仅能够大量增加援助数额和提高援助效力，并且能在减轻贫穷和促进发展这两方面发挥重大作用。现在是捐助国对扭转官方发展援助下降作出重大承诺的适当时机，以努力实现其重新作出的保证，即达到国民生产总值（国生产总值）0.7% 的指标。需要推动一项全球运动，才能在一定时限内实现这个指标。

12. 许多发展中国家和转型国家的债务负担已严重限制其减少贫穷和达成其他发展目标的能力。虽然减免债务只是各种财务援助工具之一，必须确认在一些情况下债务负担对发展构成无法克服的障碍，必须立即处理。

13. 发展中国家和转型国家可获得的资源大部分是本国的资源。没有有效地调动本国资源，就无法实现持久的增长和可持续发展。本国政策和有效的资源调动应发挥极重要的作用，这对于取得本国资源和有效地利用都是很重要的。此外，支持发展努力的健全政策对于国家调动稳定的外来资源的能力也极为重要，外来资源能以最有效和面向增长的方式补充国内资源。此外，还需要适当的技术转让和其他知识流动及补充的技术援助和能力建立。

14. 金融、货币、贸易和其他国内的宏观经济政策，特别是工业化国家的政策，在影响其他国家的发展前景方面也起关键作用。其中最重要之一是贸易政策。以迅速增长的世界市场而言，发展中国家和转型期经济体国家出口货物的市场准入机会不断扩大对这些国家潜在的影响比直接的财务援助要大很多倍——假如与其顺利实现生产能力增加和多样化的努力同时并进的话。这种并肩前进、协调一致的攻势应当是最优先事项。

15. 随着经济一体化增加，国际机构的重要性也随而增加。现有机构正在承担更多任务，并且创立了新机构和讨论论坛。在这种情况下，追求发展筹资目标的

关键手段是国际施政措施遵循支持发展的方式逐渐发展。特别是必须确保发展中国家和转型期经济体国家在每个论坛上有适当的发言权，因为在这些论坛上作出的决定和拟订的政策将影响其发展前景。

16. 如各国领袖在千年首脑会议上确认的“这些努力还必须包括顾及发展中国家和转型期经济体的需要、并由这两者有效参与制订和执行的全球性政策和措施……因此，我们决心在国家一级及全球一级创造一种有助于发展和消除贫穷的环境……上述目标能否成功实现，除其他外，取决于每个国家内部施行善政。这也取决于国际一级的善政，并取决于金融、货币和贸易体制的透明度。”（见大会第55/2号决议，第5.12和13段）。

17. 本报告是为了协助政府间活动对上述问题进行审议和讨论。它遵照的是大会第54/196号决议第3

段，大会在该段中说“2001年高级别政府间活动将在全球化和相互依存的范围内综合处理与发展筹资有关的国家、国际和体制问题。因此，这项活动也将从财政的观点处理发展问题。在这一全盘范围内，这项活动也应处理为充分实施联合国在1990年代举行的各次主要会议和首脑会议的成果以及《发展纲领》、特别是为消灭贫穷调动财政资源的问题”。

18. 在讨论发展筹资问题时必须探讨的因素彼此密切相关，而且必然是互相重叠的。因此必须时刻铭记许多互相联系因素。筹备委员会提供一个框架，以便有系统地讨论2000年6月1日通过的临时议程所载的问题，<sup>1</sup>这个议程有六个大标题（见A/AC.257/L.3，第23段）；本报告第一章至第六章附的标题与上述标题相合。供筹备委员会审议的建议载于方框内，并采用使人注目的黑体字。

## 第一章

### 调集国内财政资源促进发展

**有利的国内环境：施政问题；妥善的宏观经济政策、包括财政政策和私人储蓄政策；非洲、最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆和过境发展中国家及其他发展中国家以及特别难以吸引发展资金的经济转型国家的特殊需求**

#### 有利的环境

19. 调集国内资源是自力维持发展的基础。国内资源在为国内总体投资和社会方案提供资金方面发挥着主要作用。它们对于实现经济增长、提高人的能力以及在消灭贫穷方面取得永久性的成绩都是必不可少的。因此，这里的两大难题就在于要引起不断增长的国内资源流，并且有效将这些国内资源引导到发展目标上，并用以提高生产力。这就需要创造一个有利于私人储蓄的环境、加强公共财政、建立高效率和有利的机制来分配公共开支、并且需要为私人的主动行动提供充足的空间——简而言之，需要具有良好的宏观经济政策。这种环境的其他重要成份还包括法治、良好的法律制度、对私人投资的应有保障、政府的透明度、市场与公司以及施政的参与进程。

20. 宏观经济政策在促进国内资源的调集和发展方面发挥着主要作用。妥善的宏观经济政策很大程度上取决于具体国家的起步条件和优先目标。因此关于如何排定众多目标的优先秩序和选择哪些手段的决定，最好由各国自行作出。然而，一项通则是，良好的政策需要以中期目标为基础，而中期目标应当为短期政策决定提供框架。这也可以作为使宏观经济政策的制订不受政治环境波动影响的手段。

**高级别活动应当突出说明，国家的宏观经济政策应当以提供一个中期框架为目标，该框架应能够平衡持续的经济增长、就业增长和减少贫穷等重大目标，同时考虑到必须确保低通货膨胀率，并确保财政及经常帐户的收支平衡能够得到持续。在确定**

**宏观经济的一揽子政策时，国家经济当局应当特别注意执行工作的期限，以及各个目标及手段之间的连贯性。**

21. 良好的宏观经济政策鼓励资金流入——这能导致生产性投资增多，并不鼓励资金流出（或资金外逃）。资本流动全球化增加了机会，但也提高了风险。资本帐户的开立通常应当通过为资本帐户的自由化奠定基础及为它妥善安排顺序的方式来进行，以便由此产生的资金流入和流出能够得到充分吸收。

**国际社会应当同意，对待发展中国家和经济转型国家开立资本帐户的问题应当特别谨慎，因为人们认识到国家政策有其自主的必要，而这种政策的自主权在某些情况下可能会要求国家在资金流动猛增时对短期的资本实行限制或管制。但是，采用资本管制不可能取代良好和应有的宏观经济政策。**

22. 正如第六章将讨论的，工业化大国的宏观经济政策对国际经济环境和金融环境都有着重要影响。因此这些国家对于支持强劲的全球经济增长和扩大国际贸易、以及对于抑制利率和国际资本市场的突然变化都负有特殊责任。同时，发展中国家本身必须创造新的手段来管理与利率和汇率波动有关的风险，以便应付新的环境条件。

**国际社会应当创造和促进一个有利的国际经济环境，支助发展中国家和经济转型国家的妥善宏观经济政策和国内资源调动。工业化大国应当努力制定和实施那些有利于强劲的国际全球增长和与稳定的国际经济环境保持一致的政策，并采取特别措施尽量减少利率、国际金融市场中的资本供应以及储备货币汇率等方面的突然变化。**

23. 确保长期稳定的关键措施之一是要在繁荣时期使宏观经济政策的管理力图避免强烈的循环性周期。这包括要保持可持续的财政和经常帐户收支平衡，并维持低通货膨胀率或减缓通货膨胀。它还要求采取一种与整套宏观经济政策的其他要素保持完全一致的汇率制度。

虽然传统的宏观经济手段仍然至关重要，但会员国应当同意，有必要制订补充手段，以应付财政收支平衡和外汇储备方面的波动以及因全球化加速而更加恶化的动荡所带来的更大风险。这些手段可以包括设立财政稳定基金以供日后使用——这种基金可以平衡财政收入或外汇收入的偶然增多——以及对国际开放工业及金融部门方面进行更严格的监督和管制。

24. 不同的国家群体在宏观经济管理方面面临着不同的挑战。国与国之间有所不同的因素之一是宏观经济的能力，也就是政策决定及其实施所需要的技能、手段和体制的水平。各国在发展这种技能、手段和体制的过程中，必须避免着手那些他们可能尚不能充分应付的任务（例如过早地开立资本帐户以致使自己面临新的风险）。

发展中国家和转型经济国家应当高度优先地加强宏观经济体制，特别是中央银行和政府财政部，并应当优先改进或建立监督机构。这将涉及到能力建设，例如通过为政府官员开办培训班的方式，并需要加强技术合作，这对最不发达国家来说更是如此。所有国家都应当着重加强能够把宏观经济政策的主要成份纳入公共范畴的体制安排，以便这些宏观经济政策的全部后果，包括其社会方面的后果，能够得到应有的讨论，以致在经济优先目标与社会优先目标之间取得平衡，并促进人们接受所选择的宏观经济政策，以及促进这些政策的实施。

25. 以参与方式对待发展可以促进政治和社会的稳定。对所有个人权利的促进、以及公民社会的发展和参与，正越来越被视为经济和社会进步的必要成份。人们还广泛认为，政府需要具有透明度和问责制，而且需要日益加强地遵循《世界人权宣言》（大会第 217 A (三)号决议）和有关的盟约、公约和宣言、包括《发展权利宣言》（大会第 41/128 号决议，附件）等所载的各项原则。

会员国应当加快实施其在大会第二十四届特别会议上所重申的承诺，即实行有效、参与性、透明和负责任、并响应人民及其需求的施政和体制，并加紧进行适当的改革，以加强法律和管制框架，改进社会、经济和体制方面的基础设施，提高男女获得资源的平等机会和对资源的控制，进一步实施关于私人财产的合同及国内法，并加强财政部门的改革。

26. 过去 50 年来的经验教训强调了遵守国内法律和财政条例与调集国内资源之间的联系。没有腐败的公共机构和负责任共同施政是帮助有效调集和分配国内资源的环境的必要成份。

会员国应当加强措施，打击国家和国际层面的腐败行为，包括通过加强国际合作的方式。在这方面，他们应当呼吁迅速完成关于在联合国的主持下拟订一项国际反腐法律文书——独立于联合国打击跨国有组织犯罪公约——的筹备工作，并呼吁尽早召开一次谈判有关法律文书的会议。

27. 要加强施政制度有很高及十分复杂的体制要求，发展强有力的体制是个长期的过程，需要有持续的努力和国际援助。最近几十年来的经验已经突出地表明，严重的外部冲击以及国内的政治和社会动荡都可能使体制发展和政府施政的能力受到严重的挫折。

国际社会应当长期地支援发展中国家。特别是非洲国家、最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆及过境发展中国家、以及经济转型国家等为发展有效的施政制度而作出的努力，特别是应当为体制建设提供更多的技术援助资源。

#### 加强公共财政

28. 实现持续和无通货膨胀的增長的关键在于调集充足的政府财政收入，同时不抑制私人的首创精神。全球化、自由化、国际贸易协定以及吸引外资的努力等都促使许多国家降低一些税率和关税，从而导致财政收入下降，往往使国际流动因素——金融资本——

受惠，但牺牲了劳工的利益，这突出地说明有必要建立或加强累进税制度。

29. 公共财政管理的框架通常是制订年度预算。政府能够用于支出的资源年年都可能发生大幅度变化，其原因包括经济的波动、政府无法控制的国际利率或贸易条件的变化、或意外的紧急状况。资源方面的这种变化往往导致公共开支方面的类似变化。而调整的负担往往落在发展支出上，特别是那些用于社会目标的支出方面。简而言之，公共财政的管理正由于国际环境的变化不定而日益恶化。

30. 通过制定中期预算框架，例如 5 年预算框架，可以使对公共开支和财政收入的管理都更加可以预见。这种框架可以为政府的方案规划提供指示性参数。中期框架还可以涉及到预算的经常帐户和资本帐户，有助于管理公共债务的数额和期限变化状况。

**各国应当考虑制定中期财政框架，以便为公共开支方案提供某种可预见性，并为调集征税收入和非征税收入以及公共资产和债务（包括或有债务）的结构都订立明确的目标。国际机构应当随时愿意协助各国研拟这种框架，所有捐助伙伴在向这些国家提供援助时也应将此考虑在内。**

31. 过去的经验表明，有必要加强或建立这样一个税务制度：它应当是公正和公平的；并能尽量减少对经济效率的抑制因素；它应当较容易理解和管理；并能消除瞒税和漏税；它应有足够的灵活性，以便从新的和创新财政手段所产生的收入中取得足够的税收；并且它应能有利于逐渐扩大税收基础，并有利于使非正规部门融入主流经济。为逐渐扩大非正规部门征税基础所作的努力有可能引起更多的避税行为，除非同时采取步骤向在非正规部门工作的人员提供更多的公共服务，并改善他们的工作条件和提高他们的生产力。

**各国应当努力发展累进征税制度，应当努力确保征税的过程是公平和有参与性的，其方法包括下列政策和措施：**

- 采取措施确保对不同的收入阶层和不同的收入类别、例如工资、利润和房租等都实行公正的征税；
- 使征税基础涵盖那些目前未被征税的活动所产生的收入；
- 扩大间接的征税，并使它们更加公平，为此应以不断增长的现代服务部门和对社会和环境有害的活动为征税对象。

32. 对税收和关税的选择要确保它们在管理上可行，并能导致有效地征收税收。透明的预算程序和有效的公共体制可以增进问责制，并使税收合法化。改善预算程序透明度的努力包括，例如，遵守某些具体的标准，如国际货币基金组织（货币基金组织）《财政透明规则》所载的具体规定。一个高效率 and 没有腐败的税务管理体制也是有效征税的关键之一。

**所有国家都应当努力简化税法，提高税务管理的效率和效能，并加强执行，为此应加强机构、技术和科技上的能力，包括发展一个透明、负责任和没有腐败的体制。发达国家和国际机构应当为经历这些变革的发展中国家和转型经济国家提供更多的援助，特别是能力建设方面的技术援助资源。**

33. 在正规登记和报告制度之外存在较大规模的非正规部门的在一些国家，可能难以实施标准的征税和收税制度。对那些定义明确的企业类型按照收入的某种替代物进行“推定”征税的方式，是解决这一问题的办法之一。对工商企业进行有系统的全面调查和将福利与缴税证据挂勾，是扩大这种税收网的其他方式。这是发展中国家之间有着类似状况的领域之一，它为南南合作提供了基础。

**发展中国家和经济转型国家应当采取适当的行政和立法措施，打击逃税和防止避税。国际机构应当为此提供援助，特别要促进南南合作。**

34. 国家预算开支规划的关键问题是要确保以民主方式反映公众所表达之愿望、需求和要求，以便确定各项优先次序，并确保可用于公共方案的资源具有足够的可预见性，以便能够进行中期方案规划，这是上文在讨论中期预算框架时已讨论到的问题之一（见第30段）。

35. 国家预算开支在执行国家发展战略方面发挥着根本作用，并可发挥多种职能。它们是提供警察和司法、安全、秩序及和平的基础，所有这些都是政府的基本职能。国家预算开支对于充分提供公益服务和基本服务，例如教育、卫生保健和基础设施，都至关重要。它们也是缓解宏观经济波动的重要工具之一，并可在危机时提供救济。在某种意义上说，政府满足社会各阶层人民、特别是妇女和处境不利阶层的需求，并为他们提供基本服务的程度，正是衡量政府合法性的尺度。

**国家、地区和地方当局都应当建立透明的预算程序，便利民间社会参与审查公共财政开支，以期更加高效和公平地提供卫生、教育、社会安全和基础设施等服务以及安全网。这种透明的程序和审查也应当有助于政府在调整时期保护基本的维修和发展开支、提高公共方案的成本效益和纠正那些目标错误的方案，并有助于政府评价这些方案对穷人、特别是对妇女和环境的影响。**

36. 对许多国家来说，重大的挑战在于要在国内资源稀少和行政能力有限的环境下提供更多“公益服务”、奖励服务和基本服务。要增加对公共行政职能和服务的供资就需要得到有利于合法分配开支的明确程序的支持，并得到民间社会和私营部门参与提供服务所给予的支持。为求人人受惠，许多服务仍将主要由政府来提供，以便广泛全面和公平地提供，例如司法、大众医疗保健和教育服务、以及消费者保护和环境保护等服务。但是，往往与公共范畴有关的其他重要服务，例如基础设施和各种教育和医疗保健服务，也可以由私营经营者来高效率地提供，但是这些服务仍必须受到适当管制和监督。

**各国当局，在国际社会的支援下，应当探索是否有可能开发利用民间社会和私营部门的资源，包括管理和财政方面的资源，以增进基础设施和社会服务的提供，从而提高服务质量和扩大最贫穷者、特别是妇女获得服务的机会，同时尽量把更多的政府财政资源用于提供为建立更加公正和公平的社会所需要的其他非商业服务，包括安全网。**

#### **加强国内金融部门**

37. 金融部门的中心目的是促进储蓄和把可用于投资的资源引导到生产性渠道。国内资源调集和平等发展的必要条件之一是建立良好的金融体系，该体系应便利高效率地分配生产性融资，并广泛地提供设施，以期便利储蓄和寻求贷款，包括为妇女和穷人提供这种便利。如果金融体系运行良好，它们可调集资源和储蓄，并以较低的交易费用将其分配于最具有生产价值的用途。运行良好的金融市场也能够便利外部资金的交易和套头交易。分散和减少风险损失，并引入外部资金。鉴于商业银行在提供金融服务方面的主导作用，应当优先重视加强和改革银行制度，包括由独立当局进行监督。

**所有国家都应当支持发展运行良好的金融市场，并为此采取以下措施：**

**建立一个透明和高效率的法律总框架和行政管理体制，并通过有效的管制和监督体制来加以补充，以便除其他外减少过多的风险承担和“道德危害”；**

**建立有效的破产制度，适当和平等地平衡债务人与债权人的权利与义务；**

**在私营和政府的实体里，建立良好的共同管治及良好的会计和审计惯例；**

**培养一个竞争性的环境，以促进金融服务领域里的效率和创新，包括酌情考虑允许外国金融机构在国内经营。**



38. 国家在支助发展运行良好的金融市场方面可发挥重要作用，为此政府可提供健全的管制和监督体制并确保实施。金融市场是全球经济中最积极活跃的部门之一，因此管制框架和监督作法必须能够适应不断的变化，同时不致扼杀有利的金融创新。与此同时，在许多国家里，政府需要采取更为积极的干预以便填补空白，例如通过发展银行提供长期的投资资金，并对国家希望通过这些银行输送的津贴资金实行透明的管理。

**所有国家都应当竭力发展具有多样性的金融体系，该体系应符合法律和文化上的传统，具有充分管制的力量，能够响应社会对金融服务的多方面需求，特别是能够促进家庭储蓄和便利长期投资。这样一个金融体系包括：可上市交易和不可上市交易的债券和股票的市场；退休金基金、人寿保险公司、共同基金、邮政储蓄和抵押贷款提供商等机构；以及发展银行和非银行金融机构。经济规模较小的和缺乏金融深度的国家群体应当考虑发展金融服务的区域市场。**

39. 中小型企业，包括由妇女经营的许多企业，可以在发展进程中发挥有生命力的重要作用，从而推动增长在国内更广泛地扩大，并促进更多的就业密集型增长。这些企业的融资需求需要在公共政策方面作出特别的努力。

**所有国家都应当便利中小企业获得融资，为此应当提供贷款——特别是小额贷款——和适当的保证制度，并引进适应中小企业需求和可实施更灵活规则的股票市场。努力的重点应当是企业的透明度、创新和基于市场的融资机制以及适合小企业的方式，例如风险投资公司、租赁公司和保险产品。**

40. 在大多数发展中国家，向农业及有关部门提供贷款特别重要。这些部门可提供大量的就业机会，在国民产值中占很大的比重。大规模及面向市场的农业，往往是着眼于出口的种植园农业，通常都有机会进入有组织的贷款市场。但是，需要作出重点突出的公共政策努力，为大量的小型农场主提供贷款、保险及其

他金融服务机会，这些小型农场主，特别是妇女农场主，往往分散在农村各地，距离金融服务业的零售点很远。在许多国家，合作社型的贷款机构在这方面发挥了特别重要的作用。

**各国应当研拟一种农村贷款计划，为农民、渔民及其他农村小型生产者提供获得短期和长期贷款、作物（天气）保险及其他金融服务的平等机会。在这方面，发展法律框架及促进措施来便利信贷合作社，可以发挥重要的作用。**

41. 发展健全和具有多样性的金融体系对于向穷人及易受伤害社会阶层提供贷款及其他服务的机会以支助发展和减少贫穷也是至关重要的。城市及农村地区生活贫穷的群体以及非常小型的企业往往受到正规金融机构的忽略，因为向他们提供服务被认为带有很高的代价，因此这些群体依赖替代性金融媒介和各种型式的金融手段的发展来获得金融服务。政府在促成和支助这种金融媒介及手段的发展以及在适当情况下直接通过政府机构提供金融服务方面，可发挥重要的职能。

**所有国家都应当便利穷人及易受伤害群体获得金融服务，为此应当发展以小型储蓄者及小额借款人和微型企业为对象的各种型式的金融媒介，包括微额融资机构、合作社、信用社及邮政储蓄。为此目的，各国应当努力排除机构和管理上的障碍，例如对费用回收的限制、缺乏安全交易法及不健全的财产登记。各国还应当努力改善妇女获得主要融资来源的机会，包括采取加强妇女获得抵押担保贷款权利的方式。各国政府和捐助方应当提供资源和探索向生活贫穷的人们提供服务的方式，包括通过国际性的公私伙伴基金来鼓励研究和应用创新的金融手段。**

42. 由于金融交易的特殊性质，缺乏监督或不给私人金融机构提供默许或明确的政府保障，都有可能造成“道德危害”。这会鼓励金融机构过份地承担风险，这种行为最终可能导致金融危机，带来产值损失、广泛失业和财政紧缩等方面的惨重和持续的代价，而且

这不仅会发生在一国范围之内，而且会影响到其他地方。即使不涉及到制度性的危机，金融市场的参与者也应受到保护，以免遭到肆无忌惮经营者的危害。

**各国应当进一步评估运行良好的金融市场的基础——运行良好的金融市场应当有助于减少国际和国内的金融体系爆发危机和蔓延扩大的危险，为此应当按照例如多机构的“金融部门评估方案”和“关于标准和守则遵守情况的报告”所载的规定，进行自我评估或得到外部援助的评估。在许多国家，这种准则可以大大有助于确定金融改革的优先目标，并有助于适当地安排改革及经济自由化措施的顺序。**

43. 如上所述，最近的经验教训表明，国内金融部门的自由化应当基于深思熟虑和审慎明智的管理，并应当基于谨慎安排自由化措施及金融机构改革的顺序，以便确保金融管理能力以及监督和管制体制都得到充分的加强，从而在面临国内经济突然变化和国际资金流动动荡时保持弹性。这就需要加强国际合作及援助。

**应当促请各双边和多边供资机构和发展机构继续提供更多的技术援助资源，长期地支持发展中国家和经济转型国家为加强金融部门作出的能力建设努力。**

#### **社会安全和调集储蓄**

44. 社会保障是社会声援的一种表示，它在个人工作能力下降或失去工作能力，因而丧失收入时给予援助。传统的经济体一般通过汇集家庭单位内的资源来提供这种协助。较为发达的经济体一般都发展出更加正规化的社会安全机制，它们在不同程度上涉及公共筹资和供资，以便利风险管理和满足个人及家庭的基本需要。这些机制通常能调集极其大量的资源，其中包括退休金、失业保险、疾病和残疾保险、私人保险和医疗保健服务以及住房方案。低收入国家通常没有能力为全面的社会保障制度筹集资金或对其实行管理，但其人口中的穷人和易受伤害群体，特别是妇女，是最需要而且也有权享有社会保障的群体，这在爆发

经济危机和金融危机时更是如此。1990年代的亚洲危机更加突出地说明，早在这种危机来临之前视为国家发展政策的不可缺少的组成部份，设计好社会保障政策和社会安全网是十分重要的。

**各国当局应当支持以全面综合的方式发展出可持续的社会保障制度，以使这种制度达到以下目的：便利个人和家庭层面、特别是妇女的风险管理；增加分配给社会保障的国家资源；尽可能支持普遍参加的原则；不仅评价社会保障制度作为支助机制所具有的效能，而且评价这种制度对生产力、创造就业和竞争能力所产生的影响；发展体制机制来改善国家和地方层面在社会保障开支方面的统一性；研拟方式和调集资源，向那些在非正规经济部门从事劳动者和那些从事无偿劳动的工作者——其中很可能大多数是妇女——提供社会保障；以及建立社会安全网，以便在经济危机时向穷人及易受伤害群体提供社会保障。**

45. 在许多发达国家和中等收入国家，缴款退休基金已成为退休金制度的成份之一。由于退休基金是长期的金融契约，它们可长期地调集储蓄，使其可用于长期的国内投资。此外，作为机构投资商的退休基金可以促进国内资本市场的发展。尽管退休基金在国内资源调集方面可发挥作用，但它们的首要职能应当是可以可靠地向工作人员提供退休收入；其他的职能应当只是从属性的目标。然而，如果这些储蓄资金得到利用，它们对金融部门发展的影响则取决于退休基金的规模及投资表现，以及是否存在金融手段、金融管制和监督，并取决于金融部门总体发展的水平。

**各国当局应当根据国内的情况探索发展退休基金，作为改善收入安全的机制之一，并作为全国退休金制度的组成部分之一。退休基金具体方案的设计应当旨在确保其可持续性和实现其提供可靠收入的首要目标，同时适当地考虑通过有效、透明和可以调整的管制及负责任的管理，促进退休基金对储蓄调集和金融部门发展所具有的潜在影响。国际社会应当通过提供技术援助资源来支持在这一领域里分享经验。**

## 第二章

### 调集国际发展资源：外国直接投资和其他私人资金流动

**为发展筹资促进私人资本流动：便利私人资金的流动，特别是较长期的流动；扩大对更多发展中国家、转型期经济国家和部门的外国直接投资；加强跨国公司在发展中国家的投资对发展的影响；改进目的国和来源国的各项措施，减少国际金融过度动荡的风险；能力建设和技术援助**

46. 外国私人资本在补充国内资源方面可发挥重要的作用。对于发展中国家和整个转型期经济体而言，官方资金流动数额从 1990 年占外来资源流动总数的 58% 下降至 1999 年的 18%；其余均为私人资金的流动。然而，私人资金流动集中在较少的中等收入国家，低收入国家仍主要依赖官方资金流动进行外资筹措。特别是对于最不发达国家而言，官方发展援助仍然极为重要：1998 年，官方发展援助占流入 48 个最不发达国家的资源流动总数的 84%，其余大部分为私人资金流动。长期私人资金流动包括外国直接投资、中长期外国一揽子有价证券投资（发行证券和长期债券）以及中长期银行贷款。

47. 这些趋势对各项政策和涉及私人资金流动的三个主要利益有关者：接受国、来源国和国际投资者均具有重要的影响。各项政策还必须考虑到发展中国家并不是仅仅追求更多的私人资金流动本身；而是力求为推动其发展努力吸引投资，以期形成本国实体经济的生产能力。在这方面，还必须承认不同类型的私人资金流动，包括不同类型的外国直接投资可能对接受国的经济产生不同的影响。承认这些差异对于确保来源国和接受国作出充分的政策回应以及制定得到国际社会支助的适当方案都是十分重要的。与此同时，还应铭记一些例如在“出口加工区”运作上的负面经验，特别是与遵守接受国劳工和环保方面的规章和条例有关的经验。

### 促进长期私人资金流动

48. 接受国有关外国直接投资流入的决定因素包括该国的经济发展水平、其政策和管理框架以及便利工商界的现有服务机构的情况。其中，经济因素是最重要的因素。管理框架的重要性在于能为私人资金的流入创造条件。尽管管理框架通常并不是主要的制约因素，但却是必须立即采取政策行动的决定因素之一。的确，在过去的十年里，这一领域已实现相当大程度的自由化。例如，在 1990 年代期间，世界各国均对其国内的外国直接投资法进行了修订，据记载，其中大多数对外国直接投资十分有利。这些政策上的改变意在帮助吸引外国直接投资，其他新制定的政策和措施将有助于此种投资产生积极影响，而同时尽量减少其负面影响。便利工商业的服务机构应立即采取政策行动。事实上，许多国家已成立了提供这种服务的投资促进机构。在联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国工业发展组织（工发组织）和世界银行集团的共同倡议下，成立了世界投资促进机构协会（投资促进会），以促进和便利在这一领域交流经验。

**凡寻求吸引长期国际投资流入的发展中接受国和转型期经济体接受国均应继续采取步骤为私人投资制定透明、稳定和可预见的框架并建立有效执行该框架的体制基础设施。这种框架以及相关基础设施不仅可鼓励国际投资，而且同样重要的是，还可鼓励国内投资。**

49. 还可通过来源国，特别是发达国家采取的行动来促进对发展中国家的外国直接投资（和相关技术的转让）。有一些现成的措施可供这些国家采用，比如，提供有关发展中国家投资机会的信息、向对外投资者提供金融和财政支助、保险计划以及市场准入的条件（特别是指面向出口的外国直接投资），尽管并不是所有发达国家在这方面都同样先行一步。

**应编制资本来源国为促进对发展中国家的外国直接投资，可采取的措施的资料汇编。发达国家应效仿这类措施的最佳作法，还应制定出新的措施以鼓励和便利向发展中国家、特别是最不发达国家和其他低收入国家的投资流动。**

50. 各国政府也采取了共同行动创造有利的投资气候。尤其是在 1999 年年底之前签定的双边投资协定达到 1 856 个，双重课税协定也达到 1 982 个。这两种协定都是为了建立更为稳定和可预见的投资气候。发展中国家之间签署这种协定的也越来越多。在区域一级也制定了有利的框架。

51. 在多边一级，多边投资保证机构提供非商业性风险的保险。此外，自 1996 年以来，世贸组织就一直在讨论贸易和投资的关系。在 1999 年 12 月的世贸组织第三次部长级会议上，世贸组织的一些成员建议开始就外国投资多边规则框架进行谈判，这一建议遭到世贸组织其他一些成员的反对。所涉及的问题十分复杂，世贸组织贸易和投资关系工作组正根据其 1996 年规定的任务权限，继续进行讨论。就各种国际投资协定的已知有利和不利之处、特别是其对促进发展可能作出的贡献更广泛地交流看法，可补充上述小组进行的讨论。这种作法的目的是进行实况调查，征求广泛意见，在初期不一定形成结论和建议。

**各会员国应考虑举行全球范围的特设听证会，讨论有关国际投资协定的问题，特别是这种协定可在何种程度上推动发展中国家的发展。这一对话应包括政府、私营部门和民间社会。**

52. 除外国直接投资外，外国证券组合投资也成为许多发展中国家和转型期经济国家外来资金日益重要的来源。这种投资在为国内企业筹措资金和满足政府资金需求方面可发挥积极作用。改进财务报表并为建立投资者信心公布其他有关资料可有助于发展中国家和转型期经济国家及其公司进入国际资本市场并获得出口信贷。良好的公司治理、公司信誉、透明度和充分公布资料对于广大利益有关者也是十分重要的。国际会计标准委员会、国际会计师联合会和国际会计和报告标准政府间专家工作组等组织在这方面均可发挥关键作用。

**高级别会议应鼓励有关国际组织深入审查关于公司管理的问题，特别是公司管理对于发展中国家和转型期经济国家的重要性，同时考虑到这些国家**

**在法律、社会、文化方面的具体环境。尤其是应支持制定和执行国际会计、报告和审计标准的努力，同时考虑到这些国家的需要。**

### 扩大外国直接投资的范围

53. 向发展中国家和转型期经济国家的投资流向非常集中。1993 年至 1998 年期间，20 个国家占了向所有这类国家的外国直接投资总额的 70% 以上。大多数低收入国家普遍被国外的私人资金所忽略——1999 年最不发达国家作为一个整体，只得到了全世界外国直接投资流量的 0.5%。对于面向出口的工业、具有技术出口巨大潜力的工业以及可将外国生产纳入当地经济的工业而言，外国直接投资可对接受国的经济多样化、创汇并提升技术和管理技能作出贡献，因此可产生积极的扩散效应。鉴于外国直接投资流向在地域上的不平衡，面临的挑战是确保使外国直接投资流向更多的国家，特别是最不发达国家。

**有关国际组织和捐助国应与潜在的接受国、公司和私营部门协会进行合作，扩大和促进有关在发展中国家、特别是最不发达国家和非洲国家投资的信息流动。与此同时，参与推动外国直接投资流动的国际机构应评价投资流动对接受国发展的影响，包括对社会发展关切的影响。**

54. 为了吸引外国直接投资，更广义地说，为了鼓励投资，发展中国家和转型经济体必须改善其定位资产的状况，这就意味着在保健、教育、供水、环境卫生、能源、运输和电子通讯方面进行投资。这些基础设施的服务对于经济增长以及改进生活质量都是至关重要的。虽然其中一些可由私营部门提供，但大多数其他需求必须由公共部门来满足。在这方面，官方发展援助和外国直接投资可以起到相辅相成的作用。

55. 尽管私人资本的流动有所增长，但正如本报告其他章节所指出的，大多数发展中国家无法进入国际资本市场。对于一些“临界国家”的借贷者而言，通过公共部门/私营部门的伙伴关系，可促进获得某种国际一揽子有价证券投资的机会——例如，风险资本资

金、大型基础设施项目的股份资金以及甚至发行债券。作为一项局部和临时性措施，有关金融机构可利用其担保权使发展中国家和转型期经济体进入国际私人资本市场，并协助他们赢得国际贷款者和投资者的信任。这种作用对于发展最不发达国家、非洲国家和其他低收入国家的基础设施而言特别有价值。因为改进了的基础设施不仅是这些国家全面发展的关键，也是开拓这些国家吸引私人资本前景的关键。

**各国应审查在基础设施方面有哪些严重问题制约了私营部门的发展。应查明优先事项，以便让私营部门为基础设施项目、包括有助于弥合在数字化方面差距的电子通讯领域提供资金。私营/公共部门之间建立商业伙伴关系（例如，共同筹措资金、提供部分或全部风险担保以及提供技术和咨询服务）也可为上述项目提供机会。如果接受国为促进私营部门筹资提供了鼓励措施，应彻底查明担保条件，将其适当分类并加以监测，使其不隐藏任何紧急的、可威胁到财政稳定的风险。**

56. 发展中国家的公司本身也越来越地在海外投资。发展中国家的外国直接投资从 1980 年代初期占全部外国直接投资总额的 2% 增加到目前的 10%。各区域内部的这种增长是特别重要的。

**高级别会议应建议成立一个专家小组，以审查进一步鼓励发展中国家之间外国直接投资流动的各种方式和方法。应注意“增长三角地带”，特别是那些地理上邻近的地区，并注意区域投资框架在促进区域内劳务分工及推动吸引外国直接投资方面的作用。**

### 促进投资对发展的影响

57. 促进外国直接投资流动对发展的影响，可转变为充分利用其潜在的益处，特别是加强技术能力、提高出口竞争力、创造就业机会并加强技术基础。加强国外附属公司和接受国经济的联系，特别是与中小型企业之间的联系是使国内企业分享上述益处的重要途径。鉴于技术是一揽子外国直接投资的最重要组成部分，而

且对于发展十分关键，因此应特别注意鼓励在接受国转让和传播技术的问题，除此之外，还可建立本土的研究和开发能力。

**接受国、来源国、跨国公司和各国际组织应编纂一套最佳作法资料汇编，借以鼓励国外附属公司与当地企业建立更多和更深的联系，从而帮助促进发展中国家有一个活跃的本国企业部门；这份资料汇编特别应载有成功转让和传播技术并建立当地研究与开发能力的经验。跨国公司应最大限度地效仿这些最佳作法。同样，应制定各种选择方案，使鼓励技术转让的现有国际协定付诸实行。**

58. 促进外国直接投资对发展的影响还必须尽量减少与这种投资相关的负面效应，例如，人为操纵转让价格对国家税收基础造成不利影响或使用反竞争作法。关于其中第一个问题，由于出现了复杂的公司国际生产系统以及其中涉及的公司内部的劳务分工，使得越来越难以确定哪里盈利，哪里受损，以及必须由谁来付税。鉴于税收是一国政府财政能力的基础，应加强在国际生产和贸易增长所引起的税务问题上的国际合作（见第六章的建议）。

59. 外国直接投资流动的增长越来越多地受到跨界兼并和收购风潮的激励。这种兼并和收购引起了各种问题，其中特别重要的是由于市场越来越集中以及竞争的减少对市场结构产生了影响。主要原因是兼并和收购有可能导致竞争减少，甚至在通常互相竞争的市场内的竞争也减少。跨界兼并和收购就其本身性质而言，多个竞争当局应予注意。这就引起了一系列的问题，包括评价标准、有关市场的定义、审查的时期以及执行的措施等。随着跨界兼并和收购的步伐加快，特别是对于发展中国家而言，加强合作的必要性就变得更加紧迫，因为这些国家可能无法单方面在必要时采取有效的补救措施。目前，讨论这些事项的主要多边论坛（除经济合作与发展组织（经合组织）外）是贸发会议竞争法和竞争政策政府间专家组以及世贸组织贸易和竞争政策之间的相互作用工作组。

**各国竞争当局之间进行更大范围的国际合作是必要的，应得到鼓励。应特别注意为加强在竞争政策和规章，尤其是有关兼并和收购的政策和规章问题上的国际合作所进行的工作，以促进特别是发展中国家对所涉问题有更深入理解，并加强所有有关国家间在执行方面的合作。在这方面，兼并审查准则可通过加强透明度以及减少所使用的技术标准上的差异来发挥作用。**

60. 尽管政府在尽量扩大外国直接投资的积极影响和尽量减少其消极影响方面可发挥重要作用，但各跨国公司也有其自己的责任。最近修订的《经合组织多国企业准则》是如何界定这些责任的一个案例—可将这些责任视为较广泛的“优良公司意识”概念的一部分。优良公司意识超出了对股票价值和利润的追求。由于全球市场和生产体系必须辅之以共同价值和责任的制度，这一点就更加重要了。在这方面，联合国倡导的全球协约为跨国公司和东道国之间更好的互动提供了框架。

**跨国公司和其他公司应采纳和执行优良公司意识的原则，除其他外，应全面赞同联合国的全球协约。全球协约的参与者应采取可促进发展的具体措施—建立有创意的伙伴关系和联系并采取集体行动—从而与所有利益有关者分享经验。**

#### 协助减少负面影响

61. 一方面，外国直接投资被看作是相对稳定的财政资源，另一方面，短期的纯资金流动（特别是短期商业银行贷款和存款）则引起人们对其变化无常的关切。接受国的各种因素和政策、外部因素（包括来源国的宏观经济政策和国际投资者的战略）、关于金融交易的不均衡信息以及国际金融界的相互感染性均对短期资本流动的变化无常发生作用。此外，大量资本流入可导致通货膨胀的压力和实际汇率的升值，因此，接受国应酌情予以认真的监测和规范。正如第一和第六章指出的，必须制定某些机制以利用财政流动的积极贡献，同时减少其带来的风险。

62. 信用评级机构在提供有助于投资决定的资料方面可发挥关键作用。在发生金融动荡之时，发布负面的评级消息可造成特别重大的影响，并可能加剧市场对发生危机的国家作出消极反应，促使投资者的恐慌情绪蔓延。在发展中国家和转型期经济体建立当地的、健全和可靠的信用资料系统，并与国际评级机构进行密切合作，可为当地的借贷者提供补充信息，还有助于降低评级的成本。

**信用评级机构应努力按照尽可能客观和透明的标准评价国家风险。借贷的发展中国家和转型期经济国家应按照国家惯例优先发展本国的信用资料系统，并与国际评级机构进行密切的合作。**

63. 非银行金融机构施加的过度影响以及过多购置某种类别的资产也是金融市场动荡不安的重要原因。各种国际论坛都强调各国必须监测金融市场的活动。有关投资者购置各种不同类别的资产—特别是高度举债的非银行金融机构购置资产的资料十分有限。所有各方更大程度的透明度也可有助于降低可能出现的引起周期变化的效应，或减少对国家信用评级的传染性偏见。第六章将进一步讨论这些问题。

**各国政府和国际组织应采取措加强金融市场的透明度；有关当局在审查高度举债的国际投资者的活动对国家银行系统稳定性产生的影响时，应建议采取哪些办法以便在修改现有的银行资本充足标准时考虑到与这种影响相关的风险。**

64. 要实现金融市场的透明度就必须注意资金非法转移和洗钱的问题。金融市场、乃至国际金融体系的健全有赖于有效防止滥用权力和犯罪活动。正如大会第 54/205 号决议和国际货币和金融委员会 2000 年 9 月 24 日的公报指出的，国际和各国的持续努力对于打击洗钱的斗争是十分关键的。最近 11 家大型国际私营银行一致商定采取共同的加强监测的措施，以查明存款资金的来源，以及帐户的真正受益人。

**应落实大会和布雷顿森林机构最近关于打击洗钱行为的倡议，各会员国应继续加强反对非法转移**

**资金的措施并改进跨界信息的交流；鼓励国际大银行采取额外措施；促进国际合作以便制订打击洗钱和金融犯罪的共同办法（见第一章所载建议）。**

#### **能力建设和技术援助**

65. 发展中国家、特别是最不发达国家对加强外国直接投资方面的努力和技术援助的需求不断增加。在以下领域特别需要提供援助：改进外国直接投资的规范框架并加强进行和保持这一改进的能力；进行面向政策的分析，以改善对外国直接投资在世界经济中的作用及其对发展的影响的理解；提供关于投资机会的信息；吸引外国直接投资（包括作为其中一部分的技术）的措施以及从中尽可能获益的办法；发展具有国际竞争力的企业。

66. 鉴于事实上，对于许多发展中国家（尽管不包括最不发达国家）而言，私人资金的流动现已占外资的

较大份额，并鉴于外国直接投资在世界经济中的作用，似宜考虑建立一种可让所有主要利益有关者讨论有关外国直接投资问题的机制。这种机制不一定拥有决定权，可由国际组织的工作人员组成的特设工作队提供服务。这种机制可提供一个机会，以交流有关吸引外国直接投资和从而获益的最佳作法的经验，并讨论国际社会在这方面的作用。

**高级别活动应考虑成立一个特设论坛，使各国政府、各国际组织、工商界、劳工界和非政府组织聚集一堂，从而促进有关外国直接投资政策和技术援助问题的对话。目标是促进外资向发展中国家—特别是最不发达国家—的流动，并查明障碍，审查政府政策的最佳作法，尽量扩大外国直接投资对发展的贡献，并尽量减少其负面影响。**

## 第三章

### 贸易

**促进贸易以推动发展筹资：确保发展中国家关注的出口产品的市场准入；解决贸易自由化造成的国库岁入下降的有关问题；加强区域合作/一体化以扩大全球贸易；能力建设和技术援助，包括为贸易谈判和解决争端提供援助；非洲、最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆和过境发展中国家、其他发展中国家以及在吸引发展筹资方面面临特殊困难的经济转型期国家的特殊需求**

67. 如今，人们广泛接受的观点是，从长远来看，扩大国际贸易和融入世界经济是促进经济增长及减缓和消除贫穷的必要途径，尤其是因为他们有利于经济行为主体最有效地利用生产潜力，提高生产力，减少武断的政策干预，并有助于抵挡经济冲击。从整体上说，自 1980 年代以来，发展中国家的出口大幅增加，在贸易体制自由化方面也取得重大进展。至 1990 年代末，发展中国家的平均名义关税比 1970 年代中期水平降了一半多。1990 年代，随着贸易体制的自由化，若干发展中国家的收入和出口快速增长。但是，贸易自由化应当循序渐进地执行，而且必须辅以有利于多样化和扩大生产能力的有力措施。从中短期看，快速的贸易自由化可能带来沉重的调整成本，如就业和产出的削减，工业和企业人力资本的损失，及国际收支困难或政府岁入减少造成的潜在的宏观经济动荡。

68. 虽然在整体上有所进展，但许多发展中国家、尤其是最不发达国家的人均国内生产总值（国内总产值）在过去三十年中没有持续增长。许多最贫穷国家所面临的总体经济环境使他们难以迅速提高生活水平，难以改善甚或保持其在传统市场中的出口份额，难以推动迅速多样化。这一结果反映了一些复杂情况，本报告其他部分对其中要素有所阐述。成功融入世界经济的经验表明，推动快速增长和融入需要多方面采取多种和协调的主动行动。

**捐助国及国际金融和开发机构应实施一项由他们全额供资的全球方案，帮助相关的发展中国家、特别是最不发达国家和其他低收入国家酌情开放经济中的贸易部门，建设有竞争力的开展货物和服务贸易所需的政策、物资和人力能力，并确保循序渐进的贸易自由化成为发展和减贫战略的组成部分，并与之相符。**

#### 市场准入

69. 目前发达国家对其市场的保护使发展中国家付出的成本大大超过援助流量。各种自由化措施使发展中国家可能获得的利益估计在 1 000 亿至 1 500 亿美元之间。因此，继续开放货物市场可使发展中国家获益匪浅。与此同时，发展中国家在扩大服务出口方面也有很大发展余地，特别是涉及自然人流动方面的服务，扩大其在高收入国家服务市场中的准入份额，并将因此而大大获益。但是，评价贸易制度不应看它是否使发展中国家的贸易量达到最大限度，而应看它是否有助于可持续增长及最大限度地利用了国家一级的发展潜力。

70. 即使在乌拉圭回合全面落实后，由发展中国家出口至发达国家的平均关税仍将超过 12%，有些重要产品的关税高峰将达 350%（尽管进口税加权后的平均税率低于此比率）。农业部门的关税配额和其他非关税措施导致一些高关税，许多部门的准入机会仅在关税配额范围内提供。对许多发展中国家利益攸关的纺织和服装部门在 2005 年前的数量限制不断下降，开放现有配额制度的最有意义措施将在最后实施，该部门的关税仍将维持高水平。而且，高收入国家纺织和服装部门自由化进程缓慢阻碍了这些部门的一体化及农业的市场准入。

**所有贸易伙伴应开放与发展中经济体尤为相关的货物和服务的贸易，努力实现此类货物和服务的有约束性、有所扩大、且有商业意义的市场准入。首先，应特别关注纺织和服装部门全面纳入世贸组织；减少农业产品的贸易壁垒；去除影响发展中国家出口产品的关税高峰和关税升级；酌情扩大普遍优惠制（普惠制）。**



71. 欧洲联盟委员会已建议欧洲联盟国家向世界上最贫穷国家全面开放除武器以外的所有货物的市场。该委员会的建议将给予 48 个最不发达国家的产 品无 关税、无配额的准入。希望其他发达国家也这么做。似乎没有理由担心这将影响来自并非最不发达国家的 发展中国家的贸易。但有必要将类似措施扩大适用于 其他发展中国家和经济转型期国家。

**各个发达国家应立即向最不发达国家和重债穷国的所有非武器出口提供无关税、无配额的 市场准入，并考虑对其他发展中国家也这么做，尤其是非洲国家、小岛屿发展中国家、内陆和过境发展中国家和其他发展中国家，以及在吸引发展筹资方面面临特殊困难的经济转型期国家。**

72. 许多国家认为，《世贸组织协定》的实施出现不平衡和不对称情况，特殊和优惠待遇条款未得以全面实施。许多此类条款都以“尽力”等措辞表示，而未使之成为坚定的法律承诺。此外，各个市场不断采用日益复杂的行业标准、技术条例及卫生和植物检疫条例给发展中国家带来新的困难。而且，临时贸易措施、尤其是反倾销措施日益影响到与发展中国家有关的部门，如加工食品、新鲜农产品、鱼类、金属、塑料、纺织、服装和鞋帽类。由于人力、体制和财务方面的制约因素，有些发展中国家在执行《世贸组织协定》方面也面临困难。

73. 许多分析家还认为，需要以新办法实施特殊和优惠待遇。这一办法应提供包括实施《世贸组织协定》的适当时间框架在内的约束条款；充分的援助以建设人力和机构能力；适当的发展政策所需的空间以增强抓住市场准入机遇所要求的有竞争力的供应能力。有些人指出，需要在结构性生产和投资条件方面采取直接的政策行动和加强国际支助。此外，许多国家还普遍反对将那些可用于保护主义目的的非贸易性关切问题引入世贸组织。

**世贸组织成员国应确保以有助于发展的方式执行《世贸组织协定》及相关规章制度。世贸组织中的发达国家成员国和国际金融机构应确保为发展**

**中国家执行《世贸组织协定》提供充分的资金和技术援助。世贸组织成员国不应采取临时措施和限制性原产地规则，并确保不利用标准、技术条例及卫生和植物检疫措施阻碍贸易，确保这些条例和措施便于发展中国家遵行，确保为发展中国家遵行这些条例和措施提供适当援助。**

#### 补偿性融资和价格风险管理

74. 最近，货币基金组织和欧洲联盟（欧盟）针对出口收益短期波动而设的补偿性融资机制及旨在保护商品部门不同经济体免受价格不稳的消极影响的主要安全网措施都有重大变化。根据货币基金组织简化的补偿性融资贷款机制，通常将在该基金一个常规安排内提供国际收支融资。欧盟与非洲、加勒比和太平洋国家集团（非加太国家集团）之间的一项新协定，通过一个特别帐户提供新的融资渠道，以期建立和利用以市场为基础的机制以冲抵农业和矿产出口收入的减少，如采用以期货市场和直接市场为基础的战略。

**国际金融机构应继续采用在商品价格出现冲击时提供国际收支支助的机制，并使这些机制更加灵活。**

75. 商品部门的动态大幅变动，农业和矿业政策在以市场为基础的新环境中正发生重大变化。为因应这一形势发展，自 1990 年代初以来，国际社会努力寻求借助市场手段的创新办法，以保护商品营运者（生产者、国内出口商和贸易商、各国政府和准政府机构，以及商品进口商、加工公司和消费者）免受价格动荡的不利影响。

76. 价格动荡在宏观和微观方面均给依赖商品的国家带来问题。对各国政府而言，进出口价格难以预测的波动干扰了预算规划和还债指标的实现。对当地的出口商和加工公司而言，价格变动增加了现金流动的不稳定性，减少了库存的担保价值，由此增加借贷成本。同样，那些往往难以享有充分的储蓄和保险便利的小规模经营农民深受价格下跌的影响，他们以安全

网措施获益的可能性很有限。贸易自由化和稳定价格的干预活动减少，其影响尚不明朗：有些分析家估计，自由化将有助于稳定价格，另一些人则估计，减少持有股份时可能增加不稳定性。这说明有必要考虑一些战略，他们即使不能消除上述风险，至少应设法有效地应付和管理这些风险。

77. 自 1998 年 4 月以来，发展中国家商品风险管理国际工作队根据此前主要在贸发会议开展的工作一直在考虑国际合作的作用，探索以市场手段处理年内商品价格波动的新办法。考虑的特别议题包括通过一个国际架构提供风险管理工具、调解和交易保证的可能性；提供价格安全网；建立风险管理机构；提供这方面的技术援助。

**有关国际组织应紧急订立措施以帮助发展中国家处理商品价格风险，包括在可能情况下设立一个新的全球基金，以便发展中国家享有商品价格风险管理和阶段性商品融资机制，并协助他们发展区域和国家商品交易所。**

### 脆弱性

78. 在扩大生产和出口基础的多样化以降低脆弱性方面，各国可利用世贸组织规章制度所许可的众多政策，包括非专项补贴和拨用于区域开发的补贴，以及企业技术更新和遵循环境保护规则。应特别关注农业部门的脆弱性。发展中国家大部分人口、尤其是妇女，仍依靠农业部门来满足他们的基本粮食需要和赚取收入的机会。

79. 小规模经济体面临外部冲击的极度脆弱性由三组相关因素所造成：地理（国家大小和所处位置）、人口和经济。贸易高度开放和出口制度高度僵硬集中均可带来特殊风险。小国的传统和非传统性出口往往

集中于农产品、纺织和服饰等重要领域。其中每一领域都对工业化国家内部的保护主义压力很敏感。

80. 中等人均收入水平、且出口组合较多样化的国家同样易受进口市场专断行动的影响。尽管乌拉圭回合协定成功减少了歧视和“灰色地带”规则，但有日益增多的证据表明，一些成熟技术部门大量利用反倾销措施，自动限制出口协定再度大量出现。事实显然表明，发展中国家出口享有稳定和可预测的市场准入对保持可进行贸易部门的高水平投资至关重要。

**多边开发银行应率先拟订一个重要方案，帮助发展中国家、尤其是小规模 and 脆弱的经济体在产品组合（货物和服务）和目标市场两方面实现出口基础多样化。双边捐助者和各多边援助机构在审议支出和援助优先项目时应切记出口多样化方案的重要性。世贸组织应严格监测利用反倾销措施和任何自动限制出口协定的情况，尤其是针对发展中国家的情况。**

### 技术援助和能力建设

81. 乌拉圭回合前后的经验显然表明，大多数发展中国家在贸易政策的订立、谈判和实施方面的体制能力不足，因此必须拟订必要的分析和政策框架以便将贸易纳入国家发展战略的主流。《综合框架》的目的在于因应 48 个最不发达国家的这一重大需求，但它迄今仍是一项资金尚未有着落的任务，而且，没有一个针对也需要此类能力建设的其他发展中国家的类似机制。

**捐助国应迅速慷慨地向《综合框架》所设的信托基金提供捐款。世贸组织成员国应将《综合框架》的范围由最不发达国家扩展至其他发展中国家，特别是非洲国家和小岛屿国家、内陆和过境发展中国家。**

## 第四章

### 通过官方发展援助等办法扩大国际金融合作促进发展

**加强官方发展援助：重新作出达到 0.7% 指标的承诺，包括重新确立基于最佳做法的领导能力，加强宣传和健全的新闻政策，以消除误解，并将促进经济增长的官方发展援助与全球公益物筹资区分开来；增强官方发展援助的效力和效率，特别是通过扩大自主权和更好地协调各项倡议，如综合发展框架，联合国发展援助框架和减贫战略文件；非洲、最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和在吸引促进发展筹资方面存在特殊困难的其他发展中国家的特殊需求**

82. 《千年宣言》(大会第 55/2 号决议)载有一系列目标，使一般的发展努力、尤其是调动官方发展援助和其他官方援助的努力能够围绕这些目标进行。在 2015 年之前将贫穷减少一半的关键目标，强有力地说明了国际社会所面临的挑战。为达到该目标，发展中国家和经济转型期国家必须达到和保持高增长率，并消除社会障碍，以期减少贫穷。这又要求经济和社会政策鼓励参与，并考虑到对穷人的影响，以确保资源的分配既有效又平等。此外，各国政府认识到，为了获得全球化的好处，它们必须建立透明、负责和有效的机构，既能建立有利的环境，又能促进调动国内外的资源。

83. 作为国内努力和外国私人资本流量的补充，官方发展援助和其他官方援助在协助发展中国家和经济转型期国家方面能发挥极为重要的作用。然而，若要使官方发展援助的资源有效促进发展，则必须围绕两项基本原则：支助根据减贫目标制订的战略和能够产生可持续和公平的增长的战略；另外，应依靠接受国政府和民间社会自行制订的政策和方案。这两项原则

意味着捐助者与接受国之间建立合作伙伴关系，不仅为了转移财政资源，提供知识和建立能力；而且也为了协助增强穷人的能力，尤其是妇女，因此，这种合作伙伴关系必须基于相互尊重，共有的目标，以及对全球化产生的共同利益的承认。

84. 在这方面，多边、区域和分区域的发展筹资机构在调动减让性和非减让性资源促进发展方面能发挥重要作用。这项作用在向较低收入国家提供筹资方面是必不可少的，因为这些国家进入私营市场的机会有限。此外，官方筹资比私人筹资在偿还日期和费用方面具有更多的优势，而且能反周期提供(见第六章)。因此，国际社会需继续支持这些机构，并不断向它们提供可预期的资源，以便有足够资金进行已获授权的活动。

#### 官方发展援助额

85. 官方发展援助的数量在 1990 年代初达到顶点。自那时以来，数量一直在下降，而且按实际价值计算，下降的幅度非常大。尽管一直到 1990 年代中期，捐助国财政赤字是一项重大因素，但大部分捐助国的财政收支平衡已大为改善。官方发展援助下降的其他主要因素很可能包括：缺乏动机(部分与冷战结束有关)；对官方发展援助所支助的项目和方案的效力始终存在的疑虑；以及私人资本供应的增加。

86. 1980 年代和 1990 年代向发展中国家和转型期国家提供的私人资本流量迅速增加，使人感到由于私人资本继续增加，将能向这些国家提供加速投资和增长所需的资源。然而，自 1997 年以来，在金融危机之后，私人资本流量已出现下降，目前其前景似乎更加不确定。最重要的是，即使当私人资本流量在 1996 年达到顶点时，经常被引用的“剪刀差”的图表(即官方发展援助总额从大于私人资本流量总额到比私人资本流量少得多的状况)没有正确地反映最不发达国家和其他低收入国家所面临的局面。如上一章所述，官方发展援助流量继续在几乎所有的低收入国家中占外部筹资的绝大部分，而且仍然对这些国家的发展前景至关重要。

87. 所以，对许多国家来说，官方发展援助仍然是一个筹资来源和技术援助来源，它能发挥关键作用，促进这些国家实现持续增长和稳步减轻贫穷所作的努力获得成功。官方发展援助能协助各国在适当的时间内调动足够的国内资源，并能协助它们扩大人力资源和生产能力，并使其出口多样化。官方发展援助也能协助各国通过开发基础设施和机构，改善私人部门活动的有利环境，因此为通过国内外私人投资为强有力的增长打下基础。

88. 捐助国在财政方面的压力影响到官方发展援助流量的下降趋势。但许多捐助国正出现前所未有的繁荣。随着赤字的减少，甚至变成盈余，只有少数捐助国已扭转官方发展援助实际预算的下降趋势。许多发达国家财政状况改善并出现繁荣景象，已为增加促进发展筹资创造机会。然而，官方发展援助不但没有朝 0.7% 迈进，反而按捐助国总的国民生产总值的百分比计算出现下降（从 1992 年 0.33% 下降到 1999 年的 0.24%），而且大部分捐助国也出现下降现象。

89. 因此，所面临的挑战有三方面：促进增加官方发展援助及相关的资源流量；确保所提供的资源能满足发展中国家和经济转型期国家的短期和长期的需求；以及改善提供机制，协调和能决定现有资源的效力和影响的其他因素。

**会员国应同意，官方发展援助能发挥关键作用，确保全球化能使许多低收入国家的穷人受惠，因此，官方发展援助应围绕通过持续和公平的增长以期达到减轻贫穷的目标。为此，必须加强官方发展援助捐助者与接受国之间的合作伙伴关系，而且捐助者的援助应基于接受国根据其总体发展目标制订的减轻和消除贫穷的战略。**

90. 《千年首脑会议宣言》大力支持 1990 年代重大专题会议和首脑会议产生的发展目标，其中包括 2015 年之前减轻贫穷的目标。因此，这些目标可成为重新促进官方发展援助的基础。强调这些千年发展目标有助于双重目的。第一，能确保监测实现发展目标是否获得进展；确保在偏离预期的进程时发出警告；并确

保对落后的部门或国家确定所需经费和改变政策。第二，能提高捐助国对发展援助的兴趣，办法是将发展援助与公众、尤其是捐助国的纳税人和舆论所关心的具体问题联系在一起。

91. 希望能预先准确估计如此众多国家 15 年的所需资源，并能这么长的时期作出认捐，是不现实的。因此，应开始一个互动的进程，既评估需求，又确定所需资源，以达到上述两项目标——监测进展和调动资源。2000 年上半年为此目的采取的机构间主动行动（包括联合国、世界银行、货币基金组织和经合组织），是朝着该方向迈进的有用的初步经验。但这种经验也突出表明，需采取争取更多参与者和更宽广目标的办法。可开展一场“引人注目”的专门运动，在捐助国首都大力宣传所需的官方发展援助，并以富有建设性的方式促进有关国际执行机构。

**应为千年发展目标开展一场运动。该运动将以五年为限。其任务将是汇集不同机构和政府所收集的资料，其中涉及不同国家在实现各项目标方面的进展；每个阶段所涉经费问题；以及促进这种进展现有的资源。**

92. 实现发展目标需要有效的国内政策，加强国家能力和国际政策的协调，并加强提供和协调援助的机制。另外，还需要：(一) 以更加灵活的方式转移更多资源；(二) 适合于各种目的和接受国状况的减让程度（包括赠款）；(三) 援助渠道多样化，以便向接受国提供适合它们需求的各种选择（包括应急和人道主义的援助）。在这方面，向联合国发展系统的各项基金和方案提供的捐款出现下降，是一项令人关切的严重问题。

**应吁请捐助国加倍努力，增加官方发展援助额，并立即履行这方面的国际承诺。捐助者应尽快作出承诺，防止官方发展援助进一步下降。官方发展援助仍然远远低于其国民生产总值 0.7% 的国家，应保证履行现有的承诺，在一定的时限内稳步增加实际的官方发展援助额。另外，应敦促捐助国不仅要探讨如何能够增加所提供的官方发展援助额，而且也要探讨如何灵活地提供资源。**

93. 若要使官方发展援助能充分处理各国面临的不同状况，则必须通过均衡的渠道和一系列金融及其他手段加以提供。联合国发展系统核心资源严重减少，正使得援助系统出现漏洞。因此，发展中国家和转型期国家更难以得到充分的发展援助方面的选择。

**应敦促捐助国确保通过各种多边援助机构提供充分的资源，以便它们能完成任务，并保持官方发展援助的各种机制和渠道。这些机制和渠道必须满足发展中国家和转型期经济国家的需求，同时注意渠道的多样性，又注意提供援助的效率。**

94. 如上所述，若要使官方发展援助能充分处理各国所面临的状况，则必须通过一系列金融和其他手段来提供。资源总额必须充足，而且各种类型的资源必须足以进行有效的援助。这一系列手段首先是应付只需要赠款的状况（如紧急情况、灾难和冲突后状况、为建立有利环境的技术合作以及为建立管理援助的能力而提供的技术援助）。它还包括为协助各国应付贸易条件产生的震荡而提供的国际收支资金融通；为最不发达国家和其他低收入国家提供的公共开支筹资；为中低收入国家的贫穷地区提供具体支助；以及为区域或分区域主动行动提供筹资和其他支助。

**应经常审查官方发展援助及相关资金的数量和组成，以便除其他外确定关键的差距。所有有关的国际组织应审查各种发展需求和手段，并相互协商，确定这些差距。尤为重要的是，需要发现发展援助没有到达具有大量穷人地区的状况。根据这项审查，并在经社理事会的协助下，应向有关机构的理事会提出协调的意见，以弥补与各实体的任务及能力最为有关的差距。**

#### 援助的效力和效率

95. 援助的效力受两类因素制约。第一类涉及接受国的政策和体制的先决条件（包括根据减贫目标将公共开支专门用于优先领域）。第二类涉及提供援助系统业务费用的数量和性质。几年来，在了解援助效力前

提方面已取得相当大的进展。这些前提也是围绕着确立调动国内资源的相同因素而发展，而且突出表明发展援助只能补充国内的努力。制订健全的国内政策不仅对有效利用资源至关重要，而且也提供了捐助者确定援助的基础。在这方面，提高援助效力的两项重要前提是：

(a) 确保援助接受国政府在制定将得到捐助者和国际机构支持的方案中发挥关键作用，而且率先以参与和透明的方式，努力监测外部援助的影响；

(b) 确保减轻贫穷真正成为国际官方援助的最重要的目标，同时使得有利于发展的着重增长的宏观经济政策成为实现该目标的一项重要手段，并使得财政调整的时限适合于各国的状况。

96. 越来越多的接受国正在将其本国的发展计划和方案变成综合的发展框架，并要求国外机构（包括多边和双边捐助者）确保它们的援助战略成为执行这些框架的组成部分。此外，分析和决策应围绕减少贫穷的目标以及它们与国家发展战略的关系。减贫战略和联合国发展援助框架是朝着该方向迈进的重要步骤，因此应仔细分析执行这些战略和框架的初步经验。

**发展中国家应采用促进平等增长的综合框架，并制订减贫战略，以便除指导本国的努力之外，也能引导外部援助，并作为各捐助者为有关国家制订援助战略的基础。同样，捐助机构本身应相互合作，并与接受国政府合作，避免所需的审查和方案规划手段重叠。**

97. 所有双边和多边发展机构的业务政策和程序要求均能指导它们与发展中国家和转型期国家之间的关系。这些政策和要求所涉及的领域十分广泛，包括对环境和社会问题的评估、采购、金融管理和分析、项目处理和评价以及国家和部门战略的制定。一项重大的问题是，即使当各机构具有类似的目标，它们的具体要求却不同。因此，官方发展援助的接受国、尤其是执行能力有限的较穷和较小的借贷国在与多个

捐助者打交道时，会遇到大量行政方面的复杂问题和高昂的业务费用。

98. 对减少这些费用和复杂问题的关切，以及对扩大发展影响的关切，已促使人们进行“协调”的努力。这项努力包括多边开发银行、联合国各基金和方案以及其他捐助者，包括业务政策、战略和做法的圆桌会议，该会议由多边开发银行和经合组织发展援助委员会（发援会）协调捐助者程序的工作队参加。然而，最有效和最持久的解决办法是，由各国制订健全的业务政策和程序框架，以便能为管理所有发展开支提供基础，而不论这些开支是由捐助者资助与否。因此，建立这方面的国内能力对援助效力至关重要。

**捐助机构应优先努力简化和协调业务政策和程序。在这方面，多边和双边捐助者应竭尽全力，协助发展中国家和经济转型期国家加强自身的能力，以制订和管理它们本身的业务政策和程序。**

99. 除协调程序和增加提供援助机制的灵活性之外，减少援助的业务费用仍需多方协调捐助者在整个参与过程中的各项活动。协商小组会议和圆桌会议的现有制度一直在演变，反映出人们日益认识到广泛自主权的重要性。目前需要根据综合发展框架和类似的机制的方针，朝该方向采取更多果断的步骤，以确保不仅接受国政府，而且民间社会团体均具有自主权。

**高级别的活动应赞成下述原则，即在酌情得到有关国际组织和双边捐助者的帮助和支持之下，接受国必须不仅是发展方案的主要制订者，而且也必须是协调援助机制的基石。捐助者之间的协调应在接受国政府的指导下在该国境内进行。**

100. 由于已系统地分析援助效力方面的经验教训，捐助者已保证将资源集中在政策环境有利于援助效力的贫困国家。对于当前的社会经济政策或施政的方式导致援助不太可能产生积极影响，在这种情况下，捐助者不再提供资金。然而，它们尚未能够充分地加强资金转移，以支持那些采取健全政策并逐步改善总体施政的国家。

101. 传统基于项目的援助方案作为转移资源的一项渠道存在局限性，因此，援助效力的教训有可能阻碍官方发展援助的流量，而非作为向很可能取得援助效力的国家增加援助的基础。围绕一揽子项目和部门方案组织捐助的努力通常产生的效果有限，而且似乎无法充分解决该问题。

102. 需审议各种替代办法，确保捐助者提供援助机制和付款程序不会对接受国的机构提出过多或不切合实际的要求，而是要支持实施接受国制订和通过的有希望的方案。对于具有健全和适当政策并已改进施政结构和体制的国家来说，捐助者对官方发展援助采取更加灵活的做法，也将促使其他国家实施适当的改革和发展方案，以便从这种灵活的做法中获益。

**捐助者应针对接受国在政策和方案方面取得的进展，在其提供援助和付款制度方面采取更多灵活做法。捐助者需采取特殊方针，以便能协调预算支助，联合部门方案筹资和其他加强付款灵活性的办法，对已采取最佳做法政策的国家和正在努力改善施政结构和体制的国家尤其如此。**

103. 多年来，已做出许多努力，加强提供服务的效力，并制订能对发展产生最大影响的项目。提供公共服务机构的改革和能力建设可以极大地加强效力。对某些类型的服务来说，公共部门提供服务机制的替代办法能为改善结果提供最佳的前景。“产出”合同便是这类机制之一，它能利用私营部门的主动性，去提供政府和捐助者希望补贴的服务（如儿童免疫），按照所得结果计算报酬。这类合同吸取改革和私营部门参与基础设施部门的经验，协助缓解对发展具有重大意义部门所存在的主要瓶颈现象。这种办法可称为“产出援助”，它通过合同和金融方面的鼓励措施，将资金流量与发展的结果联系在一起。

**为了更广泛地提高援助和公共开支的效率，发展中国家政府应考虑确保它们的管制系统能对提供服务机制开放，这些机制补充公共部门的能力，诸如产出机制，包括通过确定监测指标，使这类援助获得成功。同时，多边机构应进一步努力支持开发管制能力，支助产出机制；双边捐助者应修改程序，确保在接受国政府提出请求时，它们能在资金和其他方面支助这类提供援助的方式。**

104. 需在国际上采取类似的步骤，加强自主权，确保有效援助的合作伙伴关系。捐助国已发现经合组织发援会在讨论和促进改善援助政策方面发挥有效作用。官方发展援助接受国现在或许需要建立一个类似的组织，以便利发展中国家和经济转型期国家交换关于官方发展援助的看法，而且能确保接受国充分参与援助政策的国际讨论。

**会员国应商定促进官方发展援助接受国作为一个整体有效参与援助政策国际讨论的进程，这种讨论旨在建立坚实的合作伙伴关系，并加强援助的效力。**

探讨发展筹资的创新来源：审议创新的全球手段，包括税务合作和全球公益物筹资机制；加强多边发展机构、尤其是世界银行和区域开发银行对创新的发展筹资办法作出贡献；促进国内和国际上公共与私营部门之间的合作伙伴关系

### 全球公益物和服务

105. 全球化的一个重要方面是各国边界的开放，这已有助于国际贸易、金融、旅行和通信不断扩大。此外，它也使得许多公益物和服务从传统的国内性质转变为国际性质：这类公益物或服务包括麻醉药品的管制、控制疾病、清洁空气、法律和秩序、和平与安全以及金融稳定等。现在仅通过国内政策采取的行动已无法提供这些公益物或服务。

106. 提供这些公益物和服务局部有赖国际合作。国际农业问题研究协商小组成功地促进开发优良种子供发展中国家使用，便是通过这类协作能够取得成就的一个实例。国家公益物和服务正越来越多地变成国际（区域和全球）的公益物和服务，反之亦然。国际社会目前面临的重要任务是，制订各种适合的方式，以应付为了提供所谓全球公益物而产生的更大挑战。

107. 关于协作提供全球公益物和服务的日益增加的需求反映在关于这类事物的国际协定迅速增加，有可能使这类全球关切的问题会转移一些注意力和资源，而这些注意力和资源原本应用于传统的官方发展

援助方案；用于消除贫穷以及使各国和各国人民均能从全球化受惠。

**国际社会应同意明确处理全球公益物的有关问题，并寻求对扩大目前国际合作议程达成共识。应通过现有论坛、尤其是在联合国，并在必要时通过设立新的论坛，来完成这些任务。**

108. 国际社会已逐渐认识到全球公益物这项新的和不断扩大的挑战，以及全球公益物与低收入国家国内发展开支之间的相互关系。对这个领域的问题已作出务实反应，即以现有国际合作基金、尤其是官方发展援助的资金来资助与全球公益物有关的开支，并通过各种援助渠道来办理。最近的估计表明，官方发展援助资金总量的 15% 用于与全球公益物有关的目的。

109. 由于认识到议程已扩大，亟需审议资助全球公益物的各种备选方案。需要采取行动和为这项审议打下基础的一项关键挑战是，需确保专门用于全球公益物所涉问题的资源，是那些专门拨供现有发展援助方案使用之外的资源。为了避免将援助资源转用于全球公益物的目的，也应在汇报制度中对两类不同的国际发展合作加以区分。

**捐助国应考虑各种有效办法，以便通过向全球公益物所涉问题提供额外捐款的方式，来补充向各国提供的援助。为了能提供这类额外资源，可考虑的一项备选方案是，增加捐助国的部门预算，使它们能资助有关部门涉及全球公益物的国际合作，同时将现有的援助资源重点放在资助国家方案。**

110. 鉴于许多全球公益物会产生重大和复杂的挑战，没有任何一个行动者能单独加以应付。因此，应以战略的眼光利用公共财政，并寻求借助私人筹资，这才能以多种方式扩大资源的总量。在一些情况下，应利用公共资金创造全球公益物，并“促进”发展方面的改革；在其他情况下，应部署公共资金，以吸引私人捐款。私营部门资助全球公益物有关的开支，需要基于市场和调控的适当框架。通常，在不计一些好

处或在实施一项补贴计划时，私人筹资可成为一项可行的备选方案。

**政府和国际组织应交流经验并制订各种机制，将公共财政集中在纠正奖励措施的不平衡现象，以便鼓励私人行动者为全球公益物作出贡献。**

111. 目前参与国际发展合作的决策者和专家经常依赖现有的援助方式，因为缺乏适合于资助全球公益物的手段。一些全球挑战是可预期的，而且持续时间较长，较易于预测和处理。其它一些挑战会突然出现，因此，国际社会需要有一个机构/组织框架，能发挥核心作用，并采取特殊的主动行动。这意味着需要既有核心资源，又有专门性资源。现在时候已到，可以评估为促进资助全球公益物有关开支所作的各种专门的安排和其他新的措施。

**多边开发银行、联合国各基金和方案以及联合国的其他有关机构应在经社理事会的协助下，共同审查为支助提供全球公益物的筹资和机构安排，评估所获得的经验，探讨筹资可能采用的新办法，并提出关于筹资和协调具体机制的建议。应与所有有关各方密切协商来完成这项任务，其中包括双边捐助机构，来自发展中国家和经济转型期国家的利害攸关者和国际私营部门。**

### 筹资的其他创新来源

112. 由于需要提供更多和更能够预测的官方发展援助资源，并且为全球公益物获得额外资金，因此，应重新努力确定国际发展援助的创新来源，包括发展筹资的“创新来源”。如上所述，目前促进发展的资金显然极端不足，而且与需求相比，很可能会继续极端不足。

113. 题为“社会发展问题世界首脑会议及其后的发展：在全球化世界实现惠及所有人的社会发展”的大会第二十四届特别会议吁请“严格分析有关开发新的和创新的公共和私人资金来源专供社会发展和消除贫穷方案使用的建议的优缺点和其他所涉问题”（见大会 A/RES/S-24/2 号决议，附件，第 142 (g) 段）。提出该段落的一些代表团表明，需要分析的建议应包括关于各国“货币交易税”的建议。此外，建立这类机制的可能性（不仅为了增加公共收入，而且为了减少资本流入和滚出突然出现重大变化的消极影响），是 2000 年 11 月 6 日和 7 日举行的民间社会团体关于发展筹资“听证会”相当注意的问题之一。

**高级别活动应作为其审议的一部分，审查严格分析关于开发新的和创新公共和私人资金来源的建议的优缺点和其他所涉问题的结果。秘书长将根据 A/RES/S/24-2 号决议提出的请求授权进行这项工作。**



## 第五章

### 低收入发展中国家

#### 债务

**迎接外债挑战：处理发展中国家债务问题，包括高额外债和道德为害问题；加强并扩大重债穷国倡议；除其它外，采取预防性措施，避免不可持续的公共债务和私人债务，避免债务危机重演；提供债务管理方面的技术援助**

114. 调集国内资源并采取其他国家政策是一国实现发展的关键所在。进入国际金融市场和获得官方财政援助在许多意义上是采取这种政策的结果，同时也是国际资本的供应、利用国际资本的风险特别是构成国际金融体制的规则、准则和做法的结果。因此，不仅本章讨论外债问题，而且在第一章、第二和第六章的有关章节，特别是第二和第六章也有所涉及。

115. 外债管理和筹资是各国用以调集公共和私人投资资源的一个重要可选办法。近年来资本市场的发展为信用良好的国家提供了更多可选办法，这使审慎债务管理日益重要。许多发展中国家有效利用了债务资金筹措，扩大投资水平，这反过来又导致增长，创造了充足的资源，用于偿还债务并支助消费和投资支出。然而，一些国家最终却背上无法承受的债务负担。这些国家分为两大类：

(a) 低收入国家。对许多低收入国家而言，由于内乱或军事冲突、不健全的经济政策、自然灾害或外部因素的干扰，举债并未带来增长。特别是许多低收入国家因债台高筑而面临沉重的外债偿付负担，无力为刺激增长的关键投资提供资金并支助减少贫穷方案，包括目的是满足人的基本需要的方案；

(b) 中等收入的发展中国家和经济转型国家。其中有许多国家的债务水平过高，而且/或者其筹资需要与债务到期日严重脱节。尽管这种债务在增长迅速和经济环境有利的条件下也许可以应付，但由于这种债务状况，这些国家非常容易受到内部或外部因素突然变化的影响。

116. 第一组国家是提出重债穷国倡议的动机和对象。该倡议的目的是将低收入国家的债务减少到可持续的水平；目前可能有 20 个国家通过增加优惠的重债穷国倡议得到债务减免，另有 17 个国家可在今后得到相同减免。发展委员会以及国际货币和金融委员会为深化债务减免并加快重债穷国进程所作的努力是方向正确的步骤，因而受到欢迎。

117. 充分执行重债穷国倡议是一项紧迫而重要的目标。目前，许多债务国正在履行国际社会对其提出的要求，债权人亟需尽快履行为它们一方作出的安排。捐助者需要提供必要的资源，同时确保这不会损害其他官方发展援助的流入。但大多数低收入国家面临不只是债务问题。它们还面临发展筹资的重大问题。根据近几十年的经验，国际社会必须调集资源并行使必要的灵活性，给正在执行增长和减少贫穷政策的所有低收入国家一个获得成功的机会。在重债穷国倡议下实现债务可持续性的国家仍将需要进一步的大量援助，以实现既定目标。

118. 经济脆弱的低收入国家在某些情况下可能无力偿付债务，无论其经济管理技能如何高超。这些情况可能包括自然灾害或经济灾难（例如出口商品价格暴跌或其他贸易条件方面的冲击）。在这些情况下，也许需要采取特殊措施，减轻偿债负担甚至取消债务。

**双边和多边债权人应积极、迅速地实行债务减免，包括采取措施，立即向最贫穷国家提供大量债务减免。此外，还应考虑采取步骤，在特殊情况下并在适当时，延期偿还债务或甚至取消债务。同样，应当继续灵活处理低收入国家的债务问题，并在需要时拟订进一步的提议，补充重债穷国倡议。**

119. 在执行重债穷国倡议并为其他信用较差的低收入国家争取债务减免以及采取彻底解决这些国家的债务问题所需的补充措施方面，有三项目标比较重要：必须在现有官方发展援助之外提供资金；债务减

免必须以支助增长和减少贫穷方案为明确目标；而且所制订的程序必须避免造成机构瓶颈。

120. 债务负担仅是发展筹资问题的一个方面，因此必须确保为减免债务而提供的资金是额外的，不应替代其他形式的发展援助。在这方面，债务减免的受惠国也应确保国内政策和有效的施政方式有利于高效使用与债务有关的节余以及支助增长和减少贫穷的所有其他资源。此外，还必须确保新筹资更为现实地看待债务可持续性，从而确保新的筹资援助以赠款为形式或以极其优惠的条件提供。尤其必须确保为债务减免供资不会影响为不必面临紧迫债务问题的低收入国家提供优惠资金。

**应请捐助者确保在不会减少用于向低收入国家提供发展援助的资源的情况下，为债务减免提供资源。债务国应同样确保因采取债务减免措施而节余的资源用于支助增长和减少贫穷方案。为确保债务问题不再出现，应当努力改善债务管理，为所有低收入国家筹措的新资金应当以极其优惠的条件提供，或者以赠款形式向偿付能力极端有限的国家提供这种资金。**

#### **中等收入的发展中国家和经济转型国家**

121. 对于能进入国际资本市场因而拥有官方、准官方和私人债权人的中等收入国家和少数低收入国家而言，它们的债务情况更为复杂，不易总结概括。近年的状况很可能不是国际社会必须处理的最后一次债务危机，这仍是不争的事实。因此，有必要在今后作更好的准备，并且现在就采取必要的预防性措施。

122. 但还必须铭记，存在“道德为害”的严重危险，而且减免一些国家的债务有可能减少其他发展中国家可利用的资源。因此，有必要避免使其他发展中国家和经济转型国家为一些中等收入国家的债务结构调整间接“付出代价”，例如，如果非优惠性的多边债务受到影响或国际金融机构作为首选债权人的地位未加保护，从多边开发银行借款的费用就会提高。

123. 巴黎俱乐部通常是债务结构调整的关键，而且可能仍将是这方面的关键。尽管它正在采取步骤，提供更多关于其程序的资料，但仍有必要在解决债务问题方面制订更为明确的原则和更为透明的机制，而且可能需要采取新的补充办法。一个主要目标应当是确保所有双边债权人充分参与债务谈判，亦即鼓励它们开展对话。

124. 此外，还需要私人 and 公共债权人进行更好的协调。看来债权人经常低估借出贷款的风险。目前，国际社会致力于落实今后由私营部门参与解决债务危机国家的问题的设想，以确保对这些风险有更多的认识。为便于在债券筹资中实行这一想法，各个适当论坛目前正在讨论在债券合同中引入“集体行动”条款的做法。然而，危机是难以预测的。为尽可能减少发生危机的风险，国际社会应当通过适当机构继续积极努力，推广健全的经济政策和良好的债务管理、监测资本流动并确保在所有有关债权人间公平分担费用。

125. 决策者需要保持足够的灵活性，以期对个别情况作出反应；这就需要在判断与明确的规则间保持适当平衡。要满足这种有效解决债务的要求，审查过去接受的债务处理办法并研究更加协调的债务减免一揽子计划会很有用处。实现的途径可以是在债务国可以使用的办法之外，增列一项机制，用以同时、公平和充分地处理一国的所有外债义务，并由国际社会或其他债权人提供所需的额外资金。已经与货币基金组织及其他国际金融机构开展合作的任何国家均可在特定条件下使用这种机制。它将把代表银行债权人、债券持有人、巴黎俱乐部以及在适当情况下代表其他双边官方债权人的委员会以及债务国政府会召集在一起。例如，可在货币基金组织以及其他专家协助下，由一名独立调解员负责促成一个商定的一揽子筹资计划。其目的是确保公平、迅速减少金融方面的不确定性并降低债权人以及债务人达成债务结构调整最终协定的费用。此外，还应考虑将更多“最后动用”机制增列为国际社会用以公平、迅速解决债务危机的工具。

发展中国家和经济转型国家的所有债权人应支助有关措施，确保债务筹资成为这些国家发展努力的一部分，而不是这些努力的障碍。为补充正在实行的其他倡议，调解型机制的潜在价值值得特别考虑。债务国可以利用这种机制，将其作为调整私人 and 官方双边债权人债务结构的另一项自愿可选办法。

126. 防止积累过多债务或短期偿债挤迫对于确保债务筹资在发展筹资方面发挥建设性作用至关重要。

发展中国家改进债务管理机制能在这方面发挥重要作用。即时披露关于外债的其他资料以及提高金融交易透明度的其他手段对防止债务危机也极有裨助，并促进国际社会帮助发展中国家和经济转型国家管理债务的努力。

国际组织应当确保它们有办法对发展中国家和经济转型国家改善其债务管理制度的请求作出有效回应。同时应当鼓励国际金融机构大力提高金融交易的透明度，加强国家当局管理债务的能力。

## 第六章

### 关于体制问题：加强国际货币、金融和贸易体制的协调一致以支持发展

#### 改进全球施政：更广泛地参加决策和制订规则；问责制；透明度；区域安排；为促进更公平的世界经济增长进行政策协调

127. 全球金融和贸易体制的国际结构主要是在第二次世界大战末形成的。在 1944 年布雷顿森林会议上，以及在随后进行的审议中拟定了全球施政综合体制，旨在建立国际贸易组织（贸易组织，但即使在当时，此结构仍然不完整，因为从未建立拟议的贸易组织）。

128. 在贸易领域，《关税及贸易总协定》（关贸总协定）半个世纪以来一直是商讨贸易政策自由化问题的主要国际论坛。该协定除其他外，包括向发展中国家提供特别和优惠待遇的条款。贸易的其它一些“发展方面”，如国际商品协定等则另由贸发会议处理。1995 年成立了世界贸易组织，旨在落实国际贸易组织的某些创新想法，虽然该组织未成为联合国系统内的机构。

129. 在国际和金融关系领域中，国际货币基金组织一直是讨论国际宏观经济政策和协调问题及国际金融结构改革的主要论坛，特别是通过其部长级临时委员会（2000 年改为国际货币和金融委员会）。货币基金组织和世界银行的联合部长级委员会（发展委员会）最初注重促进向发展中国家转移资源的政策，目前制定了更广泛的发展纲领。这两个委员会和两个机构同其它组织一样，必须应付许多出乎意料的挑战。

130. 事实上，自 1940 年代中叶以来已经发生许多新情况：在 1950 年代和 1960 年代，多边发展金融机构发展壮大；1970 年代初，固定汇率制崩溃，货币基金组织的作用随后发生变化；在 1980 年代初和 1990 年代，中等收入发展中国家和低收入国家分别发生了债务危机，减免债务政策日益重要；在 1980 年代和

1990 年代，私人资本流动增加；1990 年代下半叶发生了金融危机。

131. 所有这些事态发展导致现有机构发生特别变化，新机构有所发展。主要工业化国家集团、特别是“七国集团”的成立有助于协调其成员国的宏观经济政策，这些集团日益成为制订关于国际经济和金融政策的立场和建议的论坛，对世界其它国家和地区具有深远的影响。为应付九十年代的金融危机，七国集团设立了金融市场稳定论坛，使一些专门金融实体、货币基金组织和世界银行与各国金融机构、特别是主要工业化国家的金融机构在此聚首一堂。多年来，发展中国家也建立了任务规定各不相同的特设政府间机构，如“24 国集团”和“15 国集团”等，以审议不同的经济合作事项。最近，还成立了一系列金融问题特设协商小组，在选定的发达国家和发展中国家中交流意见。1999 年，这些小组最终合并为“二十国集团”。

#### 参与、透明度和问责制

132. 为有效执行各论坛和机构的任务，成员国不仅应享有适当的代表权，而且应适当参与决策，并拥有对决策的有效发言权。参与和代表权同等重要，这使论坛或机构能够受益于成员国的各种观点，有助于提高工作效率，加强所有成员国“当家作主”的意识。因此，机构的施政责任能够反映出成员国随着时间推移发生变化的相关国际作用，而不损害代表制和参与的基本原则。所有论坛和机构都应使其活动尽可能透明，这是对它们针对利益有关者实行的问责制提出的主要要求。

133. 与此同时，应认识到包括国际金融机构在内的国际组织近年来在提高活动透明度方面取得了重大进展，增加了各论坛与民间社会组织相互作用的机会，并开始审查其领导人当选的方式。例如，目前正在审议货币基金组织向成员国分配资金和投票权的办法。

134. 因此，应提出的全球施政核心问题是，是否有改进制订规则和协调政策现行安排的余地，从而提高

效率、公平、问责制、透明度、参与和发言权的标准。对此问题的回答是肯定的。此外，我们还应问是否需要采取额外步骤，进一步加强现有国际机构和网络结构，特别是如果它们涉及促进更公平的世界经济增长这一目标时。对此问题的回答也是肯定的。如本报告引言所引述，世界领导人一定铭记着前一问题，在其《千年宣言》中表示决心在国家和国际两级创造支持发展的环境，并坚称发展目标取决于每个国家内的善政和在国际一级的善政（见上文第 16 段）。

**应欢迎国际金融机构理事会正在进行的改革努力，并应大力和优先进行这些努力，以期除其它外，帮助这些机构更积极地应付不断演变的全球化和发展挑战；改进代表权和参与的总体情况、特别是发展中国家的代表权和参与；加强问责制并提高透明度。**

135. 有时由独立的机关定期对政府和多边组织进行“核查”或监测，以便监督各项政策理念、原则和准则的管理执行，协助决策机构自己对各项政策作出评价。在一些机构中，已经由联合国秘书处内部监督事务厅及世界银行业务评议局和检查小组履行这项职能。货币基金组织最近设立了一个独立评议厅，将于 2001 年开始运作。这些机关通常利用自己的技术秘书处，向该组织的立法或监督人员直接报告。它们为事后审查已付诸实施的组织政策提供了一个场所，帮助查明在实施官方政策中的错误，还帮助认识到必须自己重新思考这些政策。

**多边金融组织应继续由独立的监测机关根据其各自理事会确定的职权范围，定期对它们的业绩进行外部评价。作为一般规则，可授权这些监测机关满足成员国政府、民间社会、私营部门和劳动部门提出的某种评价要求，并响应评价者自己提出的倡议。**

### 政策协调

136. 虽然可以理解各特设国际论坛和委员会是在某些全球危机最严重的情况下建立的，但如果这些实

体体制化而未建立公平的全球代表制或监督制度，并开始定期和经常制订具有全球意义的决策和建议，包括关于宏观经济政策问题的决策和建议，则人们有理由感到关切。国际社会对这种做法很敏感，各种特别协商和外部评价机制应运而生。但还应建立更有系统的机制，并酌情与联合国系统建立更加密切的联系。目前，越来越多人表示、包括来自工业化国家的人都表示相信，加强代表制可实际提高这些机关的效能和效率；作为一般规则，影响治理国际经济的实体应通过公开、包容和参与性进程开展业务。

**一些特设集团和论坛未建立适当的全球代表制度，但实际上却提出具有全球影响的政策建议。它们应主要用作国际货币和金融委员会、发展委员会、大会和经济及社会理事会等更具代表性并负有明确和基础广泛的政府间任务的论坛进行讨论的补充和投入。**

137. 即使在具体情况下可向限制成员名额的机关提出要求，这些机关也有义务说明限制成员名额的理由，向代表不足的集团提供经成员审议、用于答复和提出建议的明确手段。这些手段可包括与全球论坛和协商机关建立体制关系，以便与非成员国家、民间社会和私营部门每年或定期酌情进行对话和合作。例如，这应适用作为各实体之间的合作安排而建立的金融市场稳定论坛。该论坛一直积极参与国际金融稳定问题许多方面的工作，主要发挥协商作用。

**一些限制成员名额的机关履行涉及全球施政的职责。这些机关应努力建立明确的程序，不断增加与各有关非成员利益相关者的接触，使他们定期参与，并征求他们的意见。金融市场稳定论坛和为审议金融部门的普遍标准、守则和准则而建立的其他国际机关应通过充分包容、参与、负责和开放的进程，遵循这些程序并制订运作方式。联合国系统的有关机关应讨论这些机关的建议。**

138. 长期以来，国际社会一直关切国际货币和金融政策与国际贸易政策之间以及这两套政策与发展目标和承诺之间的协调一致问题。尽管在世贸组织与

1990 年代的两个布雷顿森林机构之间作出了正式合作安排，以进一步协调它们在各自职责范围内通过的政策和措施，但会员国决定不将世贸组织纳入联合国系统，这给整个系统的协调一致提出了重大挑战。

139. 过去几年中，在机构间合作方面取得了重大进展，特别是在管理部门和工作人员两级，世贸组织总干事还参加了经济及社会理事会年度政策对话，但问题是如何进一步加深这种合作。应请卫生组织充分利用现有机会，加强与联合国系统的合作。目前，可以促进世贸组织参加联合国各论坛就有关问题进行的讨论，特别是借鉴经济及社会理事会最近与联合国秘书处合作的经验。此外，最近还制定了一种令人感兴趣的方式，促进卫生组织通过其贸易和发展委员会与发展筹资筹备委员会主席团相互作用。该方式可成为进一步行动的基础，如在贸发会议贸易和发展理事会与卫生组织贸易和发展委员会之间，扩大这些机关之间彼此已建立的观察员地位。同样，如前所述，卫生组织、贸发会议、国际贸易中心(贸易中心)、联合国开发计划署(开发计划署)、货币基金组织和世界银行在最不发达国家贸易发展综合框架内进行的合作以及在合作中吸取的经验教训可导致采取进一步的联合业务行动。最后，世贸组织部长级会议不妨在其长期议程上保留进一步审议与联合国的体制关系问题。

**联合国和世界贸易组织应继续以创新和建设性的方式，共同努力处理与国际货币、金融和贸易体制有关的总体协调一致问题，特别是如果这些问题与支持发展有关。在此情况下，贸发会议贸易和发展理事会应进一步加深与世贸组织总理事会贸易和发展委员会之间的定期交流。此外，还应以类似方式促进其它交流及高级官员、委员会主席、有关政府代表交叉参加联合国和世贸组织的政府间会议。**

140. 目前，日益需要改进各国税务机关之间的合作安排。国际经济和金融日益相互依存正在限制国家确定和运用各种税收工具的能力。各国政府日益受限于

在税收形式和税率方面的国际竞争。改进税务机关之间的国际合作，除其它外，将有助于减少瞒税漏税的机会；促进降低有时影响发展中国家的资本流动不稳定性；采取税率奖励和抑制措施支持公益活动，如避免耗减全球公域。

141. 这些目标要求极大地改进税务方面的国际合作。限制成员名额的组织设立了论坛，从其成员的观点讨论这些问题，特别是经合组织。此外，在联合国各论坛、特别是国际税务合作特设专家组以及贸发会议设立的某些会计和其它有关问题专家组中，也在专家一级讨论了税务问题。然而，尽管经合组织与非成员国家开展了若干推广活动，但目前仍没有一个全球政府间论坛，连续审议税务问题，或能够在更广泛的范围内、包括在发展范围内就税务问题进行辩论。

142. 为填补这一空白，税务合作国际组织可将各种与税务有关的国际努力合并为一个单独的实体。如此基础广泛的国际组织可提供一个全球论坛，就税务问题进行讨论和合作。这些问题包括：交流国家税收经验；为税收政策、管理和有关事项制订定义、标准和准则；查明国际税收趋势和问题；税务报告；向国家税务机关、特别是发展中国家和转型经济国家的税务机关提供技术援助。此外，还提出其它一些目标较低的计划，包括加强国际税务合作特设专家组。

**高级别活动应授权与货币基金组织和其它有关的国际金融机构合作，共同认真、深入地研究为加强税务有关的国际合作可能采取的办法，包括批准就此问题达成国际协定的特别谈判进程，以及建立促进税务合作的国际组织或论坛的可能性。**

#### 区域协调

143. 为应付与全球化有关的各种挑战，人们重新关注区域集团和其它国家集团之间的经济和金融合作，包括在国际贸易、投资、货币问题和金融部门监督方面的合作。更具体而言，人们认为这些挑战提供了进行宏观经济协商和协调、在危机中提供流动资金以及进行发展信贷业务等机会。与在全球进程中相比，此

类行动可促进小国更有效地参加制订规则—参加在制订、通过和执行可适用辅助原则的金融部门慎行守则和标准等领域的工作。区域和分区域安排可成为促进发展的非常有效的工具，有关国家应探讨加强一体化的机会，国际社会应予以支持。

**应加强国际社会对区域和分区域金融和贸易合作的支持，这种合作应符合全球协议并与之相辅相成。在此情况下，联合国各区域委员会应加强与其它分区域和区域机关就这些问题进行的合作，例如通过促进交流经验和措施方面的有关信息。**

**加强支持发展的国际金融结构：提高金融稳定性；主要是通过增强社会安全网、流动资金和最后借贷者提高对金融危机进行预警、预防和反应的能力**

144. 全球金融的领域内，世界社会面临的挑战是建立一种国际金融系统，使之在全球化和相互依存的环境中最佳地为发展服务。只有一种系统才能实现这一目标，那就是开放性的、高效能的和创新的系统，是公正而且向所有人提供机会的系统，是合理稳定的系统，也是能使发生的任何危机都得到有效和公平管理的系统。它还要求加倍努力，以便建设发展中国家和转型经济国家的能力，协助它们充分参与国际贸易和金融。世界各地健全的国内金融系统，是此种国际系统至关重要的组成部分。

145. 国际金融系统由具有相辅相成作用的私人 and 公众行动者组成。私营金融机构正在寻找各种机会，并对国家内内部和全球各地的事态发展作出反应，转拨数额和形式相应地大不相同的财政资源。如第一章所述，政府单独和集体发挥的基本作用之一，是建立政策框架、机构、法治和制订规章，用以提供私营金融可在其中运作的基础设施和准则。官方部门应通过这种手段，促进私营部门的进程，抑制其过度部分，并以官方金融流动补充其不足。

146. 如上文讨论的那样，为了促进发展，每个国家都应努力维持一整套宏观经济和金融政策及机构，使之能在经济方面和社会方面都得到维持，并适应该国

的条件以及它与全球社会的关系。除其他外，这需要有一种社会保护制度，这种保护制度应以与日益融入全球经济的同等速度予以加强。从国际金融体系的角度来看，这种国家的必要措施也是可取的。从这种国际角度出发，审慎地管理资本帐户以及管制银行和其他金融机构也具有特别的重要性。

147. 例如，如第一章所述，如果国家决定放松其对外部资本帐户交易的控制，它们应认真安排其先后次序和速度。作为这一进程的组成部分，可对变化无常的资本流动采用一些类型的措施，用以对付它们对许多低收入和中等收入经济国家造成的潜在危险。一般而言，国家应努力争取采用这些措施中的“最佳办法”，并应为了维持金融市场的信心而保持透明。例如，那些设想可能在金融恐慌期间对资本流动采用“断路开关”型控制的国家，应该制订具体准则，供在实施控制以及在其后放松控制时遵行。

#### **标准和措施**

148. 在范围广泛的经济和金融领域内，国际标准可能提供前后一致“良好办法”的指标。由于国际和国家机构的合作，正在拟订或已在以下领域内拟订或改进各种国际标准：数据传播；银行监督；财政、货币和金融政策透明度；证券管制；会计和审计；保险管制；以及支付制度。发展中国家有效地参与制订这些标准的工作是至关重要的。

149. 这些国际标准和良好措施准则中有许多是为了供世界各地实施而制订的，但在制订另一些标准和准则时，所考虑的是发达国家更为先进的金融交易和机构。在这些情况下，这些标准是否适用，则要视国家的发展阶段而定。鉴于其不同的经济、管制和体制条件，国家可能希望为执行各种国际标准确定不同的优先次序。这些考虑因素可由个别国家或在区域或其他论坛中予以处理，而有关国家的同侪审查制度，可成为有效执行标准的有用机制。与此同时，在发展中国家和转型经济国家中，存在建设监督金融部门能力的广泛必要性。因此，加强这一领域内的国际支助，不但有助于全球金融稳定，而且将反映对发展的更坚

定的承诺。应避免采用“万能措施”的办法。应欢迎并鼓励货币基金组织以及参与制订和评估标准的其他机构认识到这些差异。

**国际社会应认识到，执行国际审慎标准和国际金融制度条例时，应考虑到各国不同的经济发展阶段和管理能力以及不同的文化和法律传统。在发达国家中，所有有关的金融市场和机构，包括大量贷款的机构，都应成为审慎标准和条例的对象。在金融部门较不发达的经济中，由于一些部门没有发展或发展有限，并非所有标准都对它们完全适用。为了加强执行标准，发展中国家和转型经济国家监督金融部门的能力建设应得到更多的国际支助。应制订特别条款，使这些国家能克服妨碍其全面参与国际金融和贸易制度的各种结构或体制障碍。**

150. 判断经济和金融政策及措施是否健全，要求官方和私人监测经济和金融状况以及国家经济的前景。而这又要求提供健全、及时和公开的资料，主要说明国际收支、国际净投资状况、国家的资金流入和流出数量以及在主要金融市场的流动和可能遭受的风险。这是货币基金组织特别数据发布标准和一般数据发布制度的主要目的。此外，由于全球金融市场日益复杂，要求活跃于国际上的私营金融机构以及国家当局更大程度地并更协调地公布信息。

**所有国家的国家当局和有关国际机构应加强在国内和国际各级收集和报告由政府办公室、中央银行及金融当局提供的经济和金融资料，同时考虑到在国际论坛中确定的各种准则。这是新的全球经济环境造成的结果而必须满足的一种额外要求，因此国际社会应对发展中国家和转型经济国家在这一领域内提请援助的要求作出积极的回应。**

### 监督和监测

151. 由于不能自动地确保世界经济和国际金融系统顺利运作，需要对整个系统及其主要组成部分以及该系统运作所产生的广泛的经济和社会后果进行多边监督。其目标应是按照对可持续发展和消除贫穷的

现有承诺，确保所有国家充分和持续的经济增长。如上所述，这又要求有一种有利的国际环境，包括活跃的贸易机会和向发展中国家和低收入转型经济国家大量、稳定和持续地转移净资源。应该从这些目标的角度对世界经济状况进行监测和评估，并应除其他外处理经济增长、失业、通货膨胀、国际收支、汇率和利率——特别是主要国家的汇率和利率、全球金融流动、国际商品价格、世界贸易增长以及全球“风险”因素。

**为了向决策者提供各种观点，应继续在各国际金融机构、联合国、世界贸易组织和其他有代表性的全球和区域论坛中，对全球经济进行监测和评估。**

152. 对国家和区域经济的经济和金融政策的多边监测，特别是由国际货币基金组织进行的这种监测，既有利于个别的会员国，也有利于全球公众。通过查明国家经济和政策中的弱点，它可将即将发生的经济困难和金融危机向个别国家的政府预先提出警告。然而，整个世界也从多边监测中获益，因为个别国家的经济发展和政策行动可在全球市场中产生后果，影响其他国家和整个世界经济。在这方面经常提到的一个实例，是美国联邦储备委员会对利率所作的改变。

153. 为了达到这些目的，多边经济和金融监测的重点应放在“健全性”的关键决定因素方面，同时认识到不同国家的状况可能要求采取相应不同的办法。关键的关切问题包括提供准确和充分的信息、透明的措施、坚定地遵守健全的政策，并根据上文提出的原则，遵守国际经济和金融标准及准则。有效地对国际金融市场的监测也是至关重要的，应强调对审慎和有竞争性方面的关切问题、透明度、并使所有的用户和经费提供者都获得非歧视性的机会。

154. 国际货币基金组织对多边监测负有首要责任，并必须将其重点首先放在全球和国家宏观经济稳定、重大的和布局适当的经济增长、可持续的国外收支帐户以及适当的汇率方面。货币基金组织要理解其成员的经济和政策，就必须要求进行定期的审查和更新，



这特别是鉴于必须对更大程度的全球化和相互依存关系作出反应。对国家经济——特别是最大的国家经济——的多边监测，应更加重视国内发展对其它国家和对整个国际经济以及国际金融稳定产生的后果。

**高级别活动应强调货币基金组织代表国际社会充分和均衡地监测所有国家和区域经济的重要性。这种监测应继续强调国家经济发展和政策的系统性后果，同时考虑到国家之间不同的情况。多边监测的内容和性质应随着世界经济和金融环境的逐步发展而继续不断地予以审查、更改和加强。**

155. 如上一节所述，在许多情况下，国家已组成了一些集团，它们在这些集团中就经济政策目标及其相互一致性加紧进行对话。例如，作为七国集团一些最大经济国家的政府力图协调它们的宏观经济政策——这些政策可对世界经济和金融状况产生重大影响，包括有能力引起关键货币汇率的波动，并在国际资本流动的数量和方向方面造成急剧的变化。同样，发展中国家的区域集团，例如海湾合作委员会、马尼拉框架集团以及更广泛的 24 国集团等，也已进行相互的宏观经济政策讨论。成员数目有限的国家集团进行的相互监测，可补充上文讨论的多边监测之不足。

**高级别会议应认可的原则是，国家集团之间相互监测的安排是对多边监测的有益补充，并应鼓励发展中国家和转型经济国家参与此种工作。国际金融机构和其它实体应密切合作，相互加强它们各自的监测和政策协调努力。**

### 筹资和流动资金

156. 国际金融界的作用之一是，协助国家平安渡过并适应经济和金融危机，并维持或恢复宏观经济稳定和增长。这种情况已变得特别重要，这是鉴于私人金融流动比官方流动占有优势，也鉴于金融市场的失败造成很高的社会代价。为了对付这些关切问题，有关的多边机构应继续根据包括中期筹资的适当条件，提供各种不同的信贷服务，用以支持增长和面向发展的

调整方案。它们应继续探讨是否可建立或更改政策工具，以便迅速和更有效地对危机作出反应。

157. 根据现有安排，可以在某些情况下向爆发危机国家提供半自动和迅速付款的多边金融支助。在其它一些情况下，借贷国必须首先谈判一套商定的政策调整办法，作为使用多边资源的条件。这种政策条件应符合而且不超越贷款机构的任务和责任。此外，人们更加认识到，这种政策要求应充分考虑到各项社会目标和关切问题。在国际收支危机期间，应作出一切努力，维持基本进口，并确保国内缺乏信贷的现象不致造成经济活动的瘫痪。在一些极端情况下，则可能需要在国家和债权人正在确定更持久安排的同时，暂时停止偿债付款——即“保持债务现状”（又见第五章）。

158. 第五章也指出，私营部门参与预先防止和解决金融危机的工作，可成为旨在加强国际金融系统的努力的重要因素。在这方面，货币基金组织最近在使私营部门参与的框架开始运作方面取得的进展是重要的。然而，长期的私人资金流动仍然可能在危机中减少或停止，因此官方资金可发挥有用的促进作用，使这种流动得以恢复，可以降低财政紧缩的需要，并抵消危机的消极社会后果。世界银行、区域开发银行和双边捐助者可维持或增加它们的长期发展资金，以此协助抵消危机的后果。然而，主要的反周期性流动是货币基金组织通过其借贷服务、更重要的是通过其促进作用而进行的反周期性流动。

**高级别活动应重申，国际支持的调整方案应该是面向就业和增长的方案，并应最大限度地降低调整的社会代价，特别是它们对贫穷和对获取基本社会服务机会的影响。各项方案应得到充分的资金，包括规定对外债偿还义务的结构作出充分的调整。为此目的，国际社会应继续探讨是否有可以加入现有筹资和政策文书的机制。**

159. 在对特定的金融市场和货币普遍丧失信心之后，金融市场会受到感染，全球或者会感到惊慌，这种现象有可能造成同时出现的多重的国外支付危机。

要对付这种情况，可能需要向爆发危机国家迅速供应大量的流动资金。如果知道存在有能力提供这种流动资金的机制——即“最后借贷者”，其本身就可增强一般公众和投资者对国际金融体系的信心。尽管目前通过各种机制，包括根据紧急信贷限额进行迅速部署的安排，可以向货币基金组织提供大量资源，但人们仍然对如果出现全球性危机时能否得到充分资源一事表示关切。需要全面地理解可能以什么方式来迅速部署充分的国际流动资金，用以对付有可能影响整个世界经济的危机。货币基金组织所建议的事先核准对特别提款权的临时分配办法也许是这种可能性之一。

**高级别活动应建议，鉴于多重和同时发生危机的可能性，货币基金组织应与其他有关国际机构合作，评估对国际流动资金的紧急需要作出反应的全球能力，包括评估临时分配特别提款权的可行性。**

### 能力建设

160. 能够增强经济利害攸关者对某个国家的信心的办法是，与投资者和贷款者，无论是国内或国外、官方或私人的投资者和贷款者以及其它与发展有利益关系者定期分享信息并进行对话。这种交流也可有助于预见各种困难，并便于在它们出现时予以对付。由于联合国系统在大多数发展中国家和转型经济国家当地有所存在，所以它具有独特的地位，可协助国家促进这种对话。联合国可在与国际金融机构的合作下，协助个别国家将不同社区的代表聚集一堂，讨论国家经济发展及其筹资。这不仅能使公众了解关于国家发展的辩论情况；而且还可以处理财政不稳定的起因，加深对国家状况的金融市场分析，甚至可有助于预测各种困难的出现并建立信心，在金融危机开始隐现时，及时地采取预防行动。

**高级别活动应要求联合国系统拥有并利用专业和业务能力，协助所有有关的发展中国家和转型经济国家制订和推动适当的机制，用以与有关的利害攸关者进行关于发展及其筹资问题的国家和国际对话。**

**为了增强发展援助工作的协调一致，应在协助和补充有关国际货币、金融和贸易机构根据各自任务所从事的工作中加强联合国的作用**

161. 千年首脑会议不仅认为需要“国际一级的善政”和“金融、货币和贸易体制的透明度”，而且表示要重视最高一级就全球化的重大问题进行公开、民主和全面的政策对话，其中心议题是金融、贸易、技术和债务。

162. 正如本章前几节所述，国际贸易和金融市场日益融合造成的一项主要挑战，是需要处理贸易和金融体制中伴生的体制风险和不平等现象，因为它们有可能令人怀疑该体制的公正性、开放性和长期稳定性。这些挑战和应付挑战所需的对策性质突出了国际施政问题，即需要为消除现有差距采取经协调的全球对策的问题，并突出了联合国在帮助增强所需的全盘协调一致方面能够和应该发挥的重大作用。

163. 千年首脑会议作为最突出的和最近的实例，证明联合国具有号召力和能力，能够就和平与发展各个方面的全球政策问题促进民主、开放和全面的对话。联合国过去十年的会议和后续特别会议帮助促成协商一致意见，以期制订解决经济、环境和社会领域的新问题的准则、标准和对策。联合国还特别对民间社会和私营部门等其他利益相关者参加对话持开放态度。

164. 在这方面，世界各国领导人在千年首脑会议上决心“确保联合国、其机构、布雷顿森林机构和世界贸易组织以及其他多边机构之间的政策更加协调一致，并进行更好的合作，以期对和平与发展问题采取全面协调的对策。”（见大会第 55/2 号决议，第 30 段）。联合国能够并应该为国际社会应付这项挑战提供一种方式，包括协助和补充有关国际货币、金融和贸易机构根据各自任务所从事的工作这项目标。

**高级别活动应要求加强联合国，把它作为国际系统的栋梁，发挥关键作用，让它同布雷顿森林机构和世界贸易组织合作，处理全球经济一体化问题以及在增长、公平、稳定、协调一致等重大方面帮助制订充分的对策。高级别活动应促请各会员国加**

**强联合国的能力，让它促进基础广泛的参与性对话并在国际工作中更充分有效地利用这种能力，确保全球化促进发展，让所有人享受全球化的惠益，同时建立一个开放、公平、有章可循、可预测和非歧视的多边贸易和金融体制。**

## 大会

165. 大会多年来通过以下方式制订了发展和国际经济合作问题的重大政策：为几个联合国发展十年通过的国际发展战略；10 届贸发大会；专门讨论发展问题的各届特别会议；1997 年《发展纲领》；1990 年代的专题会议；最近专门审查 1995 年社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的大会第二十四届特别会议和千年首脑会议。因此，加强联合国发展援助工作的任何努力必须从进一步加强大会本身及其运作开始，这是连续不断的过程。应寻找新的方式和方法进一步增强大会经济和财政委员会（第二委员会）工作的效用，进一步增强第二委员会和经济及社会理事会、其附属机构和其他组织间的工作关系。大会关于继续通过伙伴关系加强国际经济合作问题的对话的两年一度讨论会应主要集中于需要最高一级作出经协调的国际决策的全球化问题。

166. 世界各国领导人在千年首脑会议上决心“重申大会作为联合国主要的议事、决策和代表机构的核心地位，并使它能有效发挥这一作用”（见大会第 55/2 号决议，第 30 段）。大会作为联合国最高决策机构在联合国众多活动的各个方面负有广泛、跨部门和制订规范的权力和责任，其中包括有关发展的活动。参加千年首脑会议的国家元首和政府首脑认为在圆桌会议上交换意见很有价值，他们感到今后需要更经常地组织这类活动。

**会员国应考虑在大会届会范围内定期召开最高一级的圆桌会议，解决全球经济增长、稳定、公平和一体化等广泛和横向的政策问题。这种圆桌会议应有公开和各方参与的筹备过程，让有关多边机构、民间社会和私营部门充分参与。**

167. 如上所述，国际经济受到多边机构、国家政府在区域一级的社团、常设和临时的政府间协商论坛和私营部门机构网的综合影响。经济和金融活动全球化对国民经济和国家间及多边管理国民经济的工作产生了特别重大的影响。加强全球治理需要在政府间、区域和国际三级进行互补和强化的交流。

**应请大会主席同有关区域的政府间团体、国际金融和贸易组织及联合国系统从事经济工作的机构的负责人一起探讨相互协商和与所有相关行为者协商的适当方式，那将有助于查明并处理机构政策上的差距和集中注意全球关注的有关发展政策的问题。**

## 经济及社会理事会

168. 目前全球经济体制中一个明确的方面是，它由一批权力分散不仅从事制订决策而且协调政策的专业机构、论坛和网络组成。但没有任何必然的过程确保一个机构的决定同另一个机构的决定充分一致。即使有关机构是官方的多边机构，同一国政府派驻不同实体的代表也可能不会充分协调他们的立场，特别是当他们来自本国不同部委时更会如此。

169. 《联合国宪章》第九章把促进经济和社会进步和发展的广泛责任赋予联合国，并指出要以各方参与的方式履行这些责任，联合国利用专门机构系统推动这些目标的实现，而每个专门机构在各自任务规定的权限范围内作出自己的贡献。《联合国宪章》第十章把经济及社会理事会放在该系统的中心位置。第六十三条具体规定，“经济及社会理事会……为调整各种专门机关之工作，得与此种专门机关会商并得向其提出建议，并得向大会及联合国会员国建议”。第六十四条接着规定，经社理事会“得取适当步骤，以取得专门机关之经常报告。本理事会得与联合国会员国及专门机关，商定办法俾就实施本理事会之建议及大会对于本理事会职权范围内事项之建议所采之步骤，取得报告”。这些规定在同各专门机构和其他机关，如布雷顿森林机构签定的协议中构成了具体合作方式的一般基础。

170. 这样，在尊重有关国际货币、金融和贸易机构各自任务和职责的同时，需要增强全球政策的协商一致，有鉴于此，经济及社会理事会的任务及其最近让所有伙伴参与对话的积极经验表明，经社理事会非常适合促进国际协调、增强协调一致并解决有关问题，包括可能需要在更专门的论坛上详细审议的问题。因此，各会员国和联合国系统各组织能够并应该更好和更有效地利用经社理事会作为对话的论坛，特别是进行有关政策统一和协调问题的对话。

171. 如上所述，经济及社会理事会作为一个战略性论坛在联合国系统内协助编写全盘指导方针并促进政策协调。它提供了一个实际论坛，供联合国系统各部分跨越职能、部门和机构的界限在此进行富有成效的对话，全球大系统的各部分通过这个论坛彼此“谈论”相互关心的问题并同整个世界对话交流。世界各国领导人因而在千年首脑会议上决心“在经济及社会理事会最近成就的基础上，进一步加强经济及社会理事会，帮助它发挥《宪章》为其规定的作用”（见大会第 55/2 号决议，第 30 段）。

**高级别活动应商定，应当加紧努力，更有效地利用联合国经济及社会理事会这个论坛，查明统一方面的差距，并讨论国际经济、社会和有关问题的一般政策协调问题，以及关于增强国际货币、金融和贸易体制支助发展工作的协调一致这个目标的有关问题。**

172. 自从 1980 年代开始大张旗鼓地进行“联合国经济、社会和有关领域的改革和改组工作以来”，加强经社理事会及其工作方法并恢复其活力的工作已取得很大进展，包括大会第 50/227 号决议的内容和《发展纲领》关于机构问题和后续行动的第三章中列入的措施。经济及社会理事会进行了许多改革创新，以便提高效率，特别是努力改善和丰富它同国际金融和贸易机构及其他专门机构和机关的关系。人们对经社理事会届会高级别部分开始时举行的年度“政策对话”的兴趣日增并且参加人数增多，使主要的国际金融和贸易机构负责人都云集经社理事会。

173. 同样，经社理事会和参加布雷顿森林机构半年度会议的代表，特别是财政部官员在每年春天开会，这是召集财政、发展合作和外交部门决策者聚首一堂的成功主动行动，受到人们的赞赏（为便利经社理事会成员同布雷顿森林机构董事会执行董事的联系和互动，现定期组织非正式意见交流会，应结合这些交流会看上述主动行动）。这些机制可以进一步予以加强和改造，以便利经济及社会理事会把互动结果纳入其他有关论坛的讨论中，并且这些会议的议程能够并应该加以进一步深化。有人提出一种想法，即经社理事会应根据需要就高度优先的议题更多开议题集中的短会。

**各会员国应深化和丰富这类主动行动，如近年来为便利经济及社会理事会同国际货币、金融和贸易机构代表相互作用而采取的主动行动。应把年度“政策对话”和经社理事会与参加布雷顿森林机构半年度会议的代表举行会议看作促进政策协调和统一的一系列机会，应为此编写它们的议程和从事其筹备工作，以便获得更加明确的结果。**

174. 经社理事会除了自己的常会外，还有一套由涉及广泛社会经济问题（可持续发展、社会发展、环境、性别、人权、公共行政、生境和犯罪等问题）的职司委员会和专家机构组成的确定体系。它们通常吸引部长参加并同有关机构间的机制相互作用。它们的报告纳入经社理事会的工作，现正努力让经社理事会能从全局统一处理它们的问题。经社理事会还加强同行政协调委员会（行政协调会）的对话和互动并努力促进联合国系统各组织行政首长参与它的工作。因此，经社理事会拥有很大的潜在力量，可召集全系统开会和推动政策协调问题的对话，包括在该系统处理金融、贸易、环境和社会问题的方式上增强协调一致。

175. 作为过去几年在这方面取得进展的一部分，经社理事会通过了市场准入、消除贫穷、就业与妇女和信息技术促进发展等广泛问题的部长级公报。它成功地促使多边开发和金融机构、其他专门机构、民间社会和私营部门参加有助于改变经社理事会特征的多

方利益相关者的对话。当然经济及社会理事会还远没有达到能说充分挖掘潜力的地步，因此应积极落实为进一步加强经社理事会工作的影响力而提出的其他意见。

176. 经社理事会最近努力促进以综合方式从事全球会议的后续行动，这有助于把国际上的注意力集中在国际商定一千年首脑会议赞同一的发展目标和执行方式上。经社理事会现在能够把这个进程推进一步，在行政协调会及其附属机构的支持下并在多边开发、金融和贸易机构和民间社会的参与下，安排定期审查和评价实现这些目标的进展情况、发展合作政策和执行情况的趋势并更系统地分析和评价发展合作、金融和贸易政策的总体发展影响。行政协调会作为该系统行政首长组成的机构应有责任分析和评价这些趋势及政策、编写全系统对重大政策问题的对策和协助经社理事会进行审查。

**作为全球会议后续行动和发展筹资高级别活动的一部分，经济及社会理事会应定期和系统地审查和评价：**

- (a) 实现国际商定的发展目标的进展情况；**
- (b) 发展合作政策和执行情况的趋势；**
- (c) 发展合作、金融和贸易政策的总体发展影响。**

### **后续行动和多方利益相关者的参与**

177. 争取各有关利益相关者，特别是民间社会和私营部门代表的积极投入和参与是联合国会员国近年来的重大关注问题，尤其是在发展筹资的主动行动方面。有人考虑到这一点并超越便利各方广泛参与与发展筹资过程的新颖模式，建议经济及社会理事会作为最后的高级别活动后续行动的一部分，以灵活和基础广泛的方式把部分会议时间用于发展筹资的后续讨论，参加者除了经社理事会成员、专门机构和其他有关政府间机构的代表外，还有具有经社理事会咨商地位的非政府组织和有关金融、商业和劳工团体。为了不过度增加经社理事会的工作负担，这些会议可以每两年召开一次，让与会者预先进行公开和非正式的讨论和对话，然后举行圆桌会议和有关活动。如上文建议所述，讨论会也可以同关于联合国重大会议和千年首脑会议成果执行情况的会议相联系。

**应请经济及社会理事会考虑把部分届会时间定期供在广泛基础上讨论有关发展筹资活动后续行动和执行情况问题之用，讨论会应通过进一步革新和灵活的机制让各有关机构和非机构的利益相关者积极投入和参与。**

#### **注**

<sup>1</sup> 见《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 28 号》(A/55/28) 第二部分，第六章，B 节。