



特设全体委员会

大会：对《1990年代联合国非洲发展新议程》 执行情况的最后审查和评价

2002年6月14日，纽约

对《1990年代联合国非洲发展新议程》执行情况的独立评价

执行摘要

小组的任务

1. 大会第46/151号决议通过了《1990年代联合国非洲发展新议程》（联非新议程）。大会在该决议中要求对联非新议程的执行情况进行中期审查，随后再进行最后审查和评价。1999年，经济及社会理事会请秘书长独立评价联非新议程，大会强调这一评价应独立进行，并且是高质量的。秘书长设立了由一小组资深独立专家支助的12人知名人士小组履行这项任务。

对联非新议程优先领域总体执行成效的 主要独立评价结论

2. 联非新议程是非洲国家和国际社会相互承诺的契约。新议程的一个突出特点是设定了在涵括的期间内想要达到的平均实际增长率指标，即每年至少达到国民生产总值（国产总值）的6%。为实现这一增长率，估计1992年至少需要净额300亿美元的官方发展援助，之后官方发展援助的实际净额将每年平均增长4%。但是，在整个十年的大部分期间，增长率大约是3%，远低于实现国际社会设定的减贫目标的所需增长率，这是令人极为失望的结果。

3. 经济成效不佳可归咎于几个原因。中心问题是已经应允的外来支助没有到位。十年期间给予非洲的官方发展援助不但没有增长，反而下降了，从1990年的286.2亿美元减到2000年的163.8亿美元，减少了43%。此外，到十年末了，债务削减机制很少产生重大的成果。举例来说，有资格受惠于1996年发起的重债穷国倡议的33个非洲国家中，到2002年4月中止实际偿还债务时，18个已经达到了“决定点”。到2002年4月有效取消债务时，只有其中四个国家达到了“结束点”。许多债权国暗地承认增加优惠的重债穷国倡议有其不足，已安排各种另外的措施取消和削减债务。

4. 贸易机会的增加远比预期的慢。此外，非洲经济继续依赖范围很窄的初级商品，致使它们无法从制成品全球出口量的大幅增长获益。在1990年代期间，商品占有非洲总出口的26.6%，石油占54.7%，制成品18.4%。整个十年期间，贸易条件恶化了，导致出口收入的不断下降。新议程将要结束时，几个发达国家对普惠制办法和其他安排作了改进，将使非洲国家得利。

5. 联非新议程确认有必要对非洲国家增加资源，支助多样化方案，具体用于发展人们所说的基础设施服务与支助服务和发展信息网络及有关的多样化服务。不过，虽然也支助设立非洲多样化基金，以刺激所需的技术援助和提供更多的方案及项目资金，但是这种基金从未设立起来。

6. 这一期间所推动的自由化、私有化和市场改革，帮助执行调整方案的国家改善了宏观经济状况；例如，这些国家的通货膨胀率显著下降了。但总体来说，调整方案对社会状况有严重的不利影响，并且未能恢复增长。有几种原因可以解释为什么会出现这种结果：回复到增长的过程往往是很缓慢的，而且非常不确定，损害到试图处理严重的社会问题的尝试，特别是在保健和教育方面；尽管投资环境有所改善，很少非洲国家能够成功地吸引到能够支助就业带动的加速增长的投资。

7. 在过去二十年，非洲国家取消了老的投资法和采行了往往提供很大的奖励动因的投资，以期使它们的国家能够成为有吸引力的外国直接投资的对象。取消了对外国所有权的限制，并鼓励以合资企业作为与海外投资者往来的主要方式。但是尽管有了这些自由化措施，预期得到的利益并没有实现。投资率仍然很低，资本外逃很严重；外国直接投资不但微不足道，而且仍旧集中于少数几个国家，主要是在消耗资源的行业。

8. 但是这一期间不良的经济表现也有一部分归咎于内部因素。呈现了专制和贪污腐化特点的内部治理的失败，进一步加剧了经济危机，这种治理部分是与创租经济政策有关的。

9. 在 1990 年代期间，非洲国家在民主化进程中作出了很大的努力。民选政府日益成为常规，而不是例外情况。非洲统一组织（非统组织）颁布了若干声明和决定，提供了规范性的民主政府制度、法治、言论自由和人权的方向。重要的是，该组织决定，除非一国能够经由民主选举过程改变政治领导人，否则将从

非统组织中排除出去。非统组织也采取了积极的步骤加强其解决冲突和预防冲突的能力。

10. 十年期间另一个值得注意的发展是公民社会的兴起，反映在非政府组织包括妇女组织的增长方面。这一演进随着寻找非洲发展危机解决办法的过程和想要找出对发展工作的更参与性做法而加速。非政府组织也特别积极调动民众参与新兴民主进程、环境保护运动，有时也调动它们促进和参与和平谈判。虽然在这一民主转化过程中，有组织的民间社会的参与已得到广泛的确认，它们的充分潜力仍然受到许多非洲国家中不愿出钱的政府的压制。

11. 非洲各国政府多年来致力于加强次区域和非洲大陆两级的经济合作。已取得了显著的进展，尤其是在次区域一级，这点表现在大量次区域组织的存在上面，有时甚至是重复和重叠的。就象最近启动的非洲联盟一样，在 1991 年在联非新议程开展前夕所通过的设立了非洲经济共同体以之作为经济合作和整合蓝图的《阿布贾条约》，是这一趋势的发展极致。

12. 联非新议程设定的目标之一是把农村经济充分结合进国家范畴内，实现粮食安全。十年期间农业方面的记录明显是好坏参半。虽然北非取得了显著的进展，撒哈拉沙漠以南的非洲地区却出现了停滞。结果令人失望的一个重要原因是在这一期间的调整方案的构架内，非洲各国政府和捐助界，包括国际机构急剧减少了给予农业部门的预算支出。

13. 发展进程中人的方面的问题包含了人口教育、保健和妇女与发展等事项，成效好坏参半。将人口政策纳入发展工作的努力得到了加强，社会领导层，包括政府和社会各界在设计 and 执行各项方案时增加了对人口议题的认识。由于这些努力，已有 35 个以上的国家将人口政策纳入其发展战略中，比 1990 年多出一倍。从通过计划生育和限制家庭人数减少生育力到更大的问题，人口控制观念得到了扩充。即使如此，发展进程中的生态和物质方面的问题仍然是非洲未来发展的主要问题。

14. 过去十年与 1980 年代相较，小学和中学的注册情况略有改进，在 1980 年代呈现了下降的情况。但是小学注册人数的增长不足以扭转 1980 年代的减少。当然，因为内部冲突、经济困难和经济政策，各国间的注册率有很大的不同。在实施调整政策的国家，各国政府被迫急剧减少已经少得可怜的教育预算，转由家庭负担。另外，人人享有免费小学教育的说法在十年期间实际上已经消失不见了。在许多国家，因为着重于基础教育，实际上忽略了高等教育，严重削弱了在日益加重的全球知识经济中的能力建设。

15. 在整个 1990 年代，若干主要的疾病（疟疾、肝病、小儿麻痹症和日益增加的艾滋病毒/艾滋病）重创了本区域的大部分保健系统。在此同时，各国政府削减了本来已经很少的保健预算，把保健费用的大部分从国家转到个人身上。不可避免的一个结果是许多非洲人减少了获得任何保健的能力。但是，正如世界卫生组织（卫生组织）宏观经济学和卫生委员会最近的报告所指出的，健康不良的结果是生产力不高和人们贫困无依。已开展若干有价值的倡议，包括最突出的是联合国秘书长设立了全球防治艾滋病、肺结核和疟疾基金。2001 年 4 月在阿比让举行的一次主要非洲首脑会议上，非洲国家承诺将其每年预算的 15% 用于改进保健部门和把适当的款额专门用于防治艾滋病。另已开展了“减少疟疾”运动。必须维持、加强和协调这些努力，以确保达到最大效果。

16. 非洲各国为实现把妇女纳入发展的目标开展了大量工作。非洲妇女建立起了网络和伙伴关系，用以应付对其生活有着重大影响的问题的方方面面。因此，两性平等问题在政策、方案以及行政和财政程序中都开始得到考虑。全非洲 53 个国家都已制订了有关两性平等问题的国家行动计划或政策指令。35 个以上的国家设立了妇女/两性平等事务部/委员会；50 个国家签署了《消除对妇女一切形式歧视公约》。但是，在其他领域，问题依然存在。在多数国家，女孩的入学率还不到男孩的一半。决策机构和议会中的妇女代表严重不足。虽然总体上有所进展，但两性之间的差距还很大。

17. 为应对非洲地区的环境退化，非洲国家政府采取了多种措施，包括最重要的是，各国成立了环境保护部，制订了法律和规章，并制定了环境规划，以减少环境破坏。各国为加强实施可持续发展方案的机构、管理和技术能力进行了努力，双边和多边机构也对这种努力进行了补充。但是，投入的资源与存在的风险并不相称。

18. 联合国《非洲发展新议程》把非洲与其他发展中地区之间的合作确定为优先工作，并认为这是一项对各方有利的长期工作。在整个 1990 年代，南南合作的数量、质量和范围都有大幅度增加、提高和扩大。非洲发展问题东京国际会议改善了机构间支助和企业家网络，另外还设立了亚非论坛机制，非亚两洲之间的合作因此更加巩固。马来西亚、大韩民国和印度在对非洲国家的投资和其他多种技术合作方面尤为活跃。在小范围方面，非洲与加勒比已开始建立联系，而在拉丁美洲，巴西率先制定了涉及广泛领域的合作倡议。一些捐助者和联合国机构也采取了若干倡议，以推动建立非洲和其他地区之间的互利联系，并传播最佳做法。这些发展无疑令人鼓舞，但由于通信基础设施落后，尤其在亚非论坛交流方面缺乏充分的后续机制，南南合作的潜力尚未得到充分发挥。

吸取的教训和新倡议成功的条件

19. 小组认为，联合国《非洲发展新议程》工作方面的重大教训和旨在推动非洲加速发展的新倡议取得成功所含条件，必须包括以下几点：

20. **十年当中最大的教训是：冲突与发展互不相容。**因此，保障和平与安全必须成为非洲国家自身和集体的首要责任和最高优先。非洲统一组织/非洲联盟和联合国在这方面采取的行动应该得到赞扬和鼓励。国际社会也有责任积极支持这种和平努力。在双边一级，工业大国有责任在军火贸易等领域谨慎行事，避免军火贸易危害区域和国际社会的建设和平努力。

21. 非洲的许多冲突仍然没有解决，而其他冲突则暂时平息，随时可能再度爆发。冲突的许多当事方，包

括非洲人和非洲之外的人及公私利益方，还需加大努力，并由联合国发挥主导作用。

22. **第二，应该对过去两个十年主导非洲多边和双边方案的思维作出重大调整，并在此基础上开展国际发展合作，支持非洲加速发展。**从《联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》以及联合国《非洲发展新议程》两方面的经验来看，过度依赖自由化、私营化和市场改革都有各自的局限，往往不利于促进发展和减少贫穷，吸取的教训尤其深刻。小组注意到，盲目照搬这一理论，包括一方面非洲各国政府和捐助者尽量降低国家作用，并取消国家对地方工农业的各种支持，而另一方面发达国家继续通过大量转让加以支持，现在每天平均投入约十亿美元，其结果就是非洲地区的发展从多方面遭到破坏。

23. 一些国家严格进行市场结构调整，但取得的进展都不如人意。在整个联非新议程期间，贫穷大幅增加，贫富差距不断扩大，而外国直接投资水平十分低下，甚至不足以刺激结构调整最成功的国家加速发展。有些国家对减贫战略文件过程始终心存疑虑，也许原因就在于此。

24. 每一非洲国家必须制定自身的长期发展战略，这项工作应基于制订除贫政策，以结构改革强调加速发展并应包括直接针对弱势群体的政策。非洲各国政府首先须与本国人民发展伙伴关系，然后应该与国际捐助界和联合国系统建立伙伴关系。须不断加强国内的财政政策和制度，提高国内储蓄和投资水平。非洲国家应该为此竭尽全力，但是，这种努力也应得到大量外部资源流动的补充。

25. 捐助者和国际金融机构须对非洲人当家作主的方案采取切实行动：须允许民主选出的政府与民间社会联合制定的政策留有空间。如果非洲民选政府执行外国强加的政策，非洲的民主就会遭到破坏，而其民主体制将无实际选择可言。

26. **第三，必须遵守承诺。**这一点本来无需重申。非洲人已经认识到，已加强的治管理标准是经济发展的根本条件。捐助者也有义务履行财政支助承诺：即加

快和增加债务减免，包括全面取消有良好的政策和透明的民主环境记录的国家的债务；为非洲国家产品切实提供市场准入；增加无条件援助，但在首先由国家领导的谈判进程框架内各国自行定为成绩基准的条件除外。

27. 为此，应该建立可行机制，用监测对非洲承诺的方式来监测援助承诺。在这两种情况下，监测对评估进展、确定各方履行承诺水平、传播信息以保持公众兴趣和认识都至关重要。在另一方面，确立一套商定指标也是进行这种监测的一项重要条件。

28. **第四，须持续宣传非洲发展。**联合国在国际论坛上一贯提出非洲问题，并将非洲问题长期列入国际议程，功不可没。联合国在和平与安全这一重要领域，特别是在秘书长 1998 年题为“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”的历史性报告（A/52/871-S/1998/318）发表之后，提出了若干倡议，小组对此表示赞许。这一报告为直接和间接冲突的各个方面提出了许多建议，其中的一些建议已经得到执行。

29. **第五，须提高联合国的效率和相关性。**为此提出了两大步骤。首先，联合国在非洲开展活动应该得到财政资源。一些机构应该为其区域优先工作重新分配资源，但是，如果联合国及其机构的业务活动的总体预算维持在如此之低的话，相对而言，重新分配资源这一变化微不足道。由于缺乏有效使用资源的手段，大量的专门知识和其他知识都付诸东流。

30. 此外，须改进合作。应该承认，联合国系统内部取得了重大进展，传统的机构间竞争正在被国家和区域两级更具建设性的合作所取代。必须推动这一进程，并加速已进行中的程序简化和统一工作。联合国须加强协调，提高效率，在国家、区域和全球各级调动其有限的财政资源和丰富的专门知识。

31. 在国家一级，这意味着应相互合作拟定共同国家评估和联合国发展援助框架（联发援框架），以满足各国在其国家发展战略中表达的需要。因此非洲各国政府在拟定政策和确保所有伙伴在国家一级的协调以

支助这些政策方面可起到至关重要的作用。小组认为，各国应为联合国驻地协调员和国家小组提供机会，与布雷顿森林机构的代表一道参与减贫战略文件的协商进程。

32. 在区域一级，联合国系统需要更充分的准备工作。小组对在非洲经济委员会(非洲经委会)主持下召开的活跃在非洲的各机构的年度区域协商会议和联合国系统执行首长协调理事会对此给予的鼓励表示欢迎。但是，要成功地进行联合国各机构与区域及全大陆范围的倡议之间的互动，还需要作出更多的努力，以减少机构间竞争，促进政策协调一致。

33. 在全球一级，应加强联合国在非洲问题上的宣传作用，其中应包括定期向联合国大会提出报告。应将确保联合国代表非洲开展的动员活动的协调一致的责任赋予具备行使这一责任的手段的单一机构。小组还建议经济及社会理事会和安全理事会就与非洲有关的问题定期召开联席会议。

前面的路

34. 本评价的责任之一是审议是应当延长联非新议程，还是应当通过一种新的后继安排。小组认为，非洲人当家作主和担任领导角色在区域发展中所起的主要作用已得到普遍承认，这是值得欢迎的，因此，符合逻辑而且适宜的做法将是，联合国系统以延长的联非新议程的形式，或是一项全新的倡议，为区域自己制定的发展倡议提供支助，而不是另外开展一项并行的倡议，小组还认为，非洲发展新伙伴关系提供了这类支助所需要的框架。小组宣传该观点是以下述考虑和看法为指导的：

35. 非洲发展新伙伴关系是由非洲领导人自己设计的一个促进非洲发展的综合、全面的框架。该框架在对导致非洲增长缓慢、贫困现象日益严重的原因进行诊断的基础上，勾划出该大陆未来的蓝图，概述了实现这一蓝图的战略并制定了一项以一系列关键优先领域为重点的行动方案。它提供了促进稳妥的经济政策及管理以及具有透明度的民主施政的总原则框架。参加该方案的各国承诺实施依照这些总的原则制定

的政策。但是，尽管没有可供所有国家——不论各国具体国情如何——遵循的以立法形式规定的具体蓝图或发展模式，但是有一个拟议中的同伴相互审查机制，参与国可通过该机制相互制约。非洲发展新伙伴关系除了为在国家一级指导政策提供一个广泛的原则框架外，还为非洲政治领导人与八国集团提供了一个论坛，以就包括援助的充分性、贸易准入和减免债务问题在内的总的非洲发展问题进行对话。小组认为，可扩大该对话的参与者范围，将联合国秘书长、世界银行总裁、国际货币基金组织总裁和经济合作与发展组织秘书长也包括在内。

36. 小组在建议联合国系统采用非洲发展新伙伴关系作为其非洲支助努力的框架的同时，也充分注意到截至编写本报告的最后阶段时，该伙伴关系还是一个正在发展演变中的进程。特别是，小组注意到，尽管非洲发展新伙伴关系赢得国际社会的普遍赞许，仍然有许多工作要做，不仅要通过非洲民主机构和民间社会的深入参与使该伙伴关系以非洲的充分协商一致意见为其坚实的基础，而且还需要进一步澄清其政策基础，以表明与过去失败的正统做法是截然不同的。

37. 非洲发展新伙伴关系的潜力也反应出其脆弱性。将文件所体现的愿望变成各国或分区域的具体政策这一至关重要的进程尚待实施。当家作主只能通过采取适宜的国家政策在当地实现。而非洲发展新伙伴关系的章程还直言，为了实现其许多愿望将大量依靠外援。作为提供这种外援的捐助方将需要重申承诺确保非洲的领导地位，避免回到过去那种效果适得其反的附加条件的老一套做法，以在非洲发展新伙伴关系框架中起到合作伙伴的作用。

38. 联非新议程未见成效的主要原因之一是缺乏适当的机制以监测执行情况并确保各种承诺得到兑现。因此，非洲发展新伙伴关系提议的同伴相互审查机制就是朝着正确的方向迈出的一步。在政治层面，非洲联盟和各分区域政治分组正在发展各种用于实施这类审查的切实可行的手段。在经济层面，必须实现同伴相互审查的非政治化，必须从技术角度进行客观的

审查。应非洲发展新伙伴关系的要求，非洲经委会正在拟定有关标准，以指导有关经济及法人治理的审查。进行同伴相互审查将需要各国统计部门和联合国系统可帮助提供的可靠的指标。

39. 对经合组织国家来说，在发展援助委员会的框架范围内已经提供了同伴审查的功能。小组建议应扩大

这些目前多限于援助政策及惯例的同伴审查的范围，将对非洲有影响的所有政策都包括在内，特别是与贸易和农业有关的政策；还建议，当审查讨论到援助政策和贸易惯例对非洲国家的影响时，应考虑允许非洲国家参与。小组建议所述用于捐助国的同伴审查机制也应适用于联合国系统。
