



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
18 June 2008  
Chinese  
Original: English

### 2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，纽约

临时议程 \* 项目 2(c)

高级别部分：年度部长级审查

### 2008 年 6 月 17 日大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信

我谨向经济及社会理事会 2008 年实质性会议高级别部分期间进行的年度部长级审查提交题为“落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺”的联合王国国家报告（见附件）。

请将本函及其附件作为经社理事会临时议程项目 2(c) 项下的文件分发为荷。

常驻代表

约翰·索沃斯（签名）

\* E/2008/100。



2008年6月17日大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信的附件

联合王国自愿提交的国家报告

落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺

目录

	页次
1. 背景 .....	3
联合王国的发展援助 .....	3
联合王国与可持续发展 .....	4
2. 扭转环境资源退化的现象 .....	5
3. 如果在千年发展目标 7 方面不能取得进展我们将面临何种风险 .....	6
4. 联合王国目前在做些什么? .....	7
5. 加紧努力, 迎接当前和今后的挑战 .....	10
6. 支持千年发展目标的援助实效 .....	12
7. 联合王国为提高援助实效所做的工作 .....	13
8. 注重结果: 千年发展目标行动呼吁 .....	16

## 1. 背景

### 联合王国的发展援助

联合王国在减贫方面发挥着表率作用。我们估计，联合王国国际发展部每年帮助 300 万人摆脱贫穷。

在今后 3 年里，联合王国将继续增加发展援助。截至 2010 年，用于发展援助的实际金额将是 1997 年以来的 3 倍多。这些资金将确保我们能够兑现联合王国在 2005 年格伦伊格尔斯 8 国集团首脑会议上做出的承诺，并帮助各国在实现千年发展目标方面加快取得进展。

联合王国做得怎么样？我们向世界各地生活在赤贫中的 10 亿人提供了怎样的帮助？在联合王国国际发展部 2008 年年度报告“使发展成为现实”中介绍了为帮助发展中世界朝更好的方向发展，我们在 2007 年 4 月至 2008 年 3 月间的所作所为。

报告全面地介绍了为解决我们面对的各种挑战，去年公共资金的去向以及我们承诺今后几年在哪些领域进行投资。

例如，联合王国已经：

- 改善了津巴布韦 150 万人的供水和环境卫生条件，加强了他们的营养和基本的医疗保健条件；
- 通过向儿童基金会捐款，帮助向 8 万名严重营养不良的儿童提供了营养支助；
- 通过支持印度政府的普及小学教育方案，2003-2006 年期间，又帮助 2 700 多万名儿童上了学；
- 为促进执行紧急情况下的营养、保健、住所、保护以及恢复生活方案而提供的非洲人道主义援助帮助了大约 3 000 万人；
- 通过向阿富汗重建信托基金捐款，帮助确保 540 万名阿富汗儿童获得受教育的机会，其中超过三分之一是女孩。

“使发展成为现实”综合回顾了对于国际发展部重要的一年，其中更多关注的是如何有效、透明地提供援助。这是我们这一年的工作记录，也是我们今后的工作申述，以实现我们做出的确保世界上的穷人能够过上更好生活的承诺。

## 联合王国与可持续发展

可以说，联合王国长期以来一直重视环境和可持续发展。从非法的木材贸易和濒危物种到认识到环境是减贫的一个重要方面以及最近推动巴厘气候变化会议的召开，我们在许多重要的全球环境问题上都表现出了领导力。世界上许多主要的环境思考者和非政府组织或者来自联合王国，或者常驻联合王国，而联合王国的工业和商业在历史上就一直能够迅速看到与控制污染、更清洁生产以及最近的低碳增长相关的机会。欧洲碳排放交易系统是碳排放交易方面最先进的系统，这个系统就位于伦敦。

但是，在碳排放和固体废物方面，联合王国也在全球生态系统中留下了很大的足印。联合王国是一个能源消耗大国，人均消费能源量是许多发展中国家的 6 倍多，<sup>1</sup> 而人均二氧化碳排放量约是孟加拉国或埃塞俄比亚等国的 100 倍。联合王国 90% 的食物靠进口，也是从汽车到计算机等奢侈品的主要消费国，我们使用了大量的水、木材和新闻用纸，我们还产生了大量的家庭、建筑及工业废物。2004 和 2005 年，联合王国产生了大约 3.35 亿吨的废物。

因此，虽然过去取得了很多成绩，从帮助逐步取消氯氟烃的使用，到解决酸雨造成的区域影响，实行掩埋税或去除燃料中的铅等，但是我们在国内和国外促进环境可持续发展方面的责任依然很重。

在 2002 年世界可持续发展首脑会议上，联合王国与其他国家一道，作出了将环境更多纳入发展目标的强大承诺并最终成功地做到了这一点。在此次首脑会议上，比以往任何一次都明确地指明，穷人依赖环境维持他们的生活，而穷人又特别容易受到环境变化，例如水灾、干旱及其他自然灾害的影响。

因此，环境的可持续性被看作是其他发展目标的基础，这一原则早已写入千年发展目标 7 中，但是至此才得到充分认可。而在千年发展目标 7 方面取得的进展也有快有慢（见下面方框中的内容）。

自从发表《千年宣言》以来，全球气候变化已经成为我们这个时代的主要议题之一，人们对环境和发展问题也给予了更突出的关注。全球最近进行的评估，例如《联合国全球环境展望》（2007 年）和千年生态系统评估（2005 年）都指出，环境资源和自然资源都在不断恶化。最近的气候变化评估指出，对于大多数穷国而言，环境变化很有可能势不可挡。世界上已经有三分之一的人口生活在没有足够水资源的国家，到 2025 年（按照现在的趋势）这一比例将上升至三分之二。

<sup>1</sup> 国际能源机构，《世界能源展望》，2000 年。

**→ 目标 9：将可持续发展原则纳入各项国家政策和方案，并扭转环境资源损失的情况。**

许多发展中国家的各项国家计划和政策缺乏有效措施，解决环境恶化及促进自然资源的可持续使用问题。世界银行对 53 份减贫战略文件的评估显示，尽管从 2002 年至 2004 年在将环境问题纳入国家政策方面逐渐取得进展，但是纳入环境问题的国家政策依然很有限。

**→ 目标 10：截至 2015 年，将无法可持续获得安全饮用水和环境卫生的人口比例减半。** 11 亿人依然缺乏安全、可靠的饮用水，而 26 亿人无法获得基本的环境卫生。<sup>2</sup> 如果自 1990 年以来的这些趋势听之任之的话，有可能世界上将有 6 亿人无法达到环境卫生目标。的确，联合国自己的评估得出结论认为，实现这些目标“将需要付出额外努力”。

**→ 目标 11：截至 2020 年，提高至少 1 亿贫民区居民的生活水平**

2005 年，三分之一的城市居民生活在贫民区条件中。世界上已经有一半的人口居住在城镇；预期截至 2030 年这一比例将增长至 60%。

## 2. 扭转环境资源退化的现象

如果我们看一看大多数发展中国家的增长轨道，这些国家是依靠使用自然资源，特别是森林和地下资产。然而，成功的经济体和失败的经济体的一个重要区别是，是否把资源财富作为一种发展筹资来源使用。

博茨瓦纳树立了一个国家理解这一信息的榜样。该国曾是一个极其贫困的内陆国，自独立以来它通过有远见的政府财政政策，以及坚持对教育、保健和基础设施进行投资，把钻石财富转化为经济增长。

有助于可持续地把自然资本（土地、森林、保护区、地下资产）变为长期经济增长的根本因素可大概分为“市场措施”，例如环境资源估值或改变经济行为的鼓励措施；和“治理措施”，例如加强市场管理和增加产权分配的透明度。<sup>3</sup>

在发展中国家，市场措施相对很少，主要是因为这些措施往往太复杂而难以应用。然而，在表明和加强对环境资源经济估值的政治支持方面显然有工作可做。

<sup>2</sup> 联合国《全球环境展望》，第 4 期（2007 年）。

<sup>3</sup> 政治因素也起着重要作用（例如与权力下放相关的地方政权结构改变），但它们更多地是背景因素，而不是与政策改革相关的因素。

随着日益注重改进公共财政管理，在这个领域设计和应用公共政策的机会将会增加。

而改进自然资源治理的机会则非常广泛，随着政府日益走向民主化和权力下放，就尤其如此。

- 要反映更公平地分配环境资源和自然资源权利，尤其认识到最贫困人口的需要，规章制度改革就具有根本重要性。
- 在使用自然资源的方式方面，必须加强透明度，以制止腐败做法，这些做法已成为环境退化的同义词。《采掘业透明度倡议》是促进治理改革的一个特别成功的例子，联合王国在制定该倡议方面发挥了主导作用。
- 在利用这些改革时必须支持地方社区，使地方社区能够同政府和投资者就使用自然资源问题进行谈判。

在上述每一领域扩大努力，还将加强穷人对全球气候变化的适应能力——20亿贫穷人口的粮食、家庭收入、住所、水和环境卫生都直接依靠环境自然资源。

### 3. 如果在千年发展目标 7 方面不能取得进展我们将面临何种风险

从国际发展来看，风险是显而易见的。确保可持续管理环境资源、提供安全饮水和能获得卫生设施，是实现其他千年发展目标的先决条件，特别是关于贫穷和饥饿的千年发展目标 1、关于儿童死亡率的千年发展目标 4 和关于孕产妇保健的千年发展目标 5。例如，要实现关于减少饥饿的目标，仅仅作物对水的需求就必须比目前增加一倍。<sup>4</sup> 要实现减少儿童死亡率的目标，就必须能获得安全饮水，全世界在这方面勉强进入了实现这个目标的轨道，撒哈拉以南非洲则偏离这个轨道很远。

如果不采取行动，就要付出很高的代价，从直接费用和损失的发展机会来看都是如此。不能获得安全饮水和卫生设施，每年仅仅在非洲造成的经济损失估计就达 140 亿美元，相当于非洲大陆国内总产值的 5%。大多数穷国的增长预计要依靠的自然资源基础在逐渐退化，再加上关键的生态系统服务（防洪保护、土地生产和营养供应）退化，将使子孙后代可选择的手段大幅减少，更容易受气候变化的影响。到 2050 年，可能有 2 亿多人因为海平面升高、洪水和干旱而无家可归，一些国家的农业减产率可能高达 50%。此外，现在每年捐助国为应对自然灾害所采取的必要的人道主义行动捐款 60 亿美元，共占官方发展援助总额的 7%，这个数字还很可能增加。

<sup>4</sup> 政府间气候变化专门委员会，《第四次评估报告》。

#### 4. 联合王国目前在做些什么？

联合王国通过国际援助方案致力于可持续发展，帮助发展中国家通过兼顾经济、社会和环境因素来实现改进。我们的活动分为三大类：直接协助改进环境管理；解决根源因素；应对气候变化。

##### 联合王国在国际可持续发展方面的主要承诺

- 联合王国的第三期《国际发展白皮书》（2006 年）把可持续发展作为政府 2006-2011 年政策优先事项和承诺的中心事项。该白皮书加强了联合王国减贫和实现千年发展目标的重要目标。
- 联合王国将落实八国集团的国际承诺，包括关于气候变化、非法伐木和增加对非洲援助的承诺
- 联合王国批准了各项多边环境决定，包括气候变化、生物多样性、荒漠化、保护臭氧层和持久性有机污染物。
- 全球环境基金是执行许多多边环境协定的财政工具。联合王国增加了对该基金的捐款，并承诺将进一步补充该基金。
- 联合王国致力于执行人居署议程，该议程包含旨在解决贫困和环境退化问题的各种各样的行动，包括监测实现千年发展目标 7 具体目标 11 的情况。
- 可持续发展问题世界首脑会议（2002 年）在《约翰内斯堡执行计划》中提出了各种承诺。国际发展部在四个方面发挥主导作用，包括环境一体化以及获得清洁饮水和卫生设施。
- 联合王国《可持续发展战略》（2005 年）提出了联合王国在国际可持续发展促进减少贫困方面的主要承诺。

##### 改进环境管理

联合王国在国家一级、并通过伙伴关系在国际上支持对诸如水、森林、鱼类、生物多样性和土地等环境资源进行更好地治理。我们对什么能行之有效以及为什么，了解得很多。例如，我们知道人们一旦有了明确和可靠的土地权后，就更可能对环境管理进行投资。

在印度尼西亚，我们通过我们的多方利益攸关方森林方案，一直在帮助地方社区、地方政府和民间社会共同努力使穷人确实能够获得业已伐光的森林土地。



在柬埔寨，80%的农村家庭没有正式的土地产权，我们支持建立土地权制度，这使农业生产增长率高达60%。

在坦桑尼亚，联合王国同开发署一道帮助政府更好地把环境管理纳入《国家发展和减贫战略》。提供的援助包括制定贫穷—环境指标，作为该战略的贫穷情况监测系统和预算编制程序的一部分，并同主要利益攸关方一道制定该战略。因而《战略》主要部门共有目标中的14%与环境管理相关，例如减轻土地退化、水污染和生物多样性丧失。

我们通过支持跨界倡议，帮助改进对那些历来是区域冲突触发点的重要自然资源的治理。尼罗河流域倡议是尼罗河沿岸10个国家间对话的论坛。这个论坛使各种各样的利益攸关方聚在一起，产生了解决办法，有助于推动经济增长。同样，南亚水倡议促进7个国家就分享水资源利用的惠益进行对话，并促进了区域研究合作。

## 弄清根源

### 从贸易中得到更多好处

英国促进改革、支持无害环境的可持续发展的一个根本方法，是改革国际贸易政策。从发展中国家买来的大部分货物都得自自然资源，正好有机会促进可持续地利用这些资源，同时确保穷人得到公平待遇。英国成立了一个跨政府贸易政策单位，使援助和贸易政策更连贯一致，并协助更优先考虑发展中国家的需求。

我们支持“欧盟森林法执法、治理和贸易倡议”，这恰好说明贸易可以促进穷国的可持续生产。欧盟同生产国之间的《自愿伙伴关系协议》促进合法木材贸易。欧盟同时协助这些国家改善森林治理。欧盟目前和印度尼西亚、马来西亚、喀麦隆和加纳进行谈判，争取到2008年底达成协议。

英国正在率先努力，对付非法捕鱼，包括支持捕鱼业、海洋管理理事会和公平贸易基金会，促进渔业产品认证。这将有助于确保未来进入欧洲联盟的鱼类供应来源合法，可以持续。

贸易还具有促进无害环境的可持续发展的潜力，可以加快发展，并更多使用低碳货物、服务和技术。举例来说，“多哈发展议程”下的世贸组织贸易与环境委员会就在探讨如何减少一系列的低碳产品，如风力涡轮机零件和光伏电池的关税和非关税贸易壁垒。取消关税和其他壁垒，会鼓励推广可持续的技术、使用这些技术所需要的技能和进一步创新。



## 重视环境资源

经济持续增长，是使人们摆脱贫困的唯一最有力的手段，在最贫穷国家，这在很大程度上有赖于自然衍生的财富。我们尽可能寻找机会，鼓励发展中国家合作伙伴评估环境资源的价值，了解改善环境管理带来的机遇。

国际发展部/世界银行提供支助，对自然资源给加纳增长做出的贡献进行经济评估，这促使财政部对环境退化的代价进行长期评估。评估结果表明，自然资源给政府带来 25% 的收入。这一举措促使财政部对环境恶化的代价进行建设性的评估——经计算，这一代价占每年国内总产值的 10%——积极探讨可持续地利用自然资源，改善长期增长远景的重要性。

英国还向加纳可可小农提供财政和技术支持，1999 年，为 40 万英镑的贷款提供保证，成立一家公司，销售公平交易的可可。重要的是，英国国际发展部的贷款担保，载有创新条文，让农民持有控股公司 33% 的股份，使其不仅对分红，而且对巧克力生产和销售都有利益相关。

## 能力建设

更好地估价自然财富，为能力建设和加强国家环境管理系统提供了机遇。这些系统在很大程度上获得国家预算资金仍然不足，英国国际发展部正在要求通过财政预算过程，拨出更多环境资金。让捐助者的支助同发展中国家的优先事项相吻合，这样的重点转移带来了具体机会。我们最近一直与爱尔兰政府一道制定和运用指南，使预算支助方案更好地满足环境管理能力建设的需求。

在国际上，英国与巴西、中国、印度、墨西哥和南非开展可持续发展对话，继续取得良好进展。这些双边伙伴关系定在部长一级，从 2007-2008 年起的 4 年期间得到一笔约 1 100 万英镑资金的支助，力求履行根据可持续发展问题世界首脑会议做出的承诺。去年，我们与中国和墨西哥共同签署了战略工作计划，正在同其他对话国家拟定工作计划。这些工作计划指导对话所涵盖的具体活动，去年启动了许多令人振奋的活动。

例如，我们借鉴英国全国工业共生方案的经验，正与中国云南省分享工业资源利用效率和废物管理方面的最佳实践。还在与墨西哥开展类似的工作，把全国工业共生方案纳入国家废物管理策略草案。我们还在印度开展了一系列项目，为社区森林发展可持续林业的做法，提供经济、环境和社会效益。

## 研究

未来五年投资高达 20 亿美元，用于发展研究，帮助迎接可能给穷国和穷人带来最大影响的全球性挑战，如气候变化、人口迁移、油价和食品价格上涨。其中将包括研究自然资源的估价问题并探讨政治进程、政策改革和体制问题如何影响自然资源管理。

国际发展部支持的生态系统扶贫服务研究方案，将解决与可持续生态系统管理相关的复杂问题，以便扶贫。工作的基础是千年生态系统评估的成果。它将帮助发展中国家制定和管理成功的研究项目，开发更好的工具，评估生态系统服务及其对人类福祉带来的影响。

### 面对气候变化

目前，影响到下一代人的气候变化带来的影响已经不可避免。但有很多事情可以做，而且必须去做，来帮助发展中国家进行适应，保护最易受伤害者。英国在三个相关领域的工作将：帮助各国了解气候变化的风险，和如何适应；帮助各国把这方面的知识纳入发展计划；并提供资助，应付建设气候应变能力中出现的额外费用。

#### 气候变化带来的影响

到 2080 年，世界上营养不良者可能增加 6 亿。感染疟疾可能增加 4 亿。用水不足者可能增加 18 亿。

到 2050 年，2 亿人可能由于海平面上升、洪水和干旱而无家可归。

到 2035 年，喜马拉雅山的冰川很可能消失，影响亚洲 10 亿人当中四分之三的供水。

2007 年，英国设立了 15 亿美元的环境改造基金，扩大供资，迎接气候变化及相关环境管理的挑战。重点领域包括：资助清洁技术，应付气候变化；促进可持续森林管理投资；试行把气候应变能力纳入国家一级的发展计划和预算。

我们明显加大了对适应能力研究的支助，这同一个气候变化网络相关，以确保发展中国家能获得这方面的知识。我们在 4 个国家（印度、孟加拉国、肯尼亚和中国）完成了气候风险评估。我们正在支持具体行动，帮助脆弱地区的薄弱的应变能力，如孟加拉国的低洼地带、和称作“Chars”的沿海沙滩和泥滩。

## 5. 加紧努力，迎接当前和今后的挑战

现在，我们需要在一系列很有可能促进发展、有助于实现千年发展目标 7 的业已得到证明的战略领域加紧行动。

将强有力的发展观点纳入全球气候变化挑战之中。气候变化比其他任何现有的环境问题更有可能让国际社会再次关注千年发展目标 7。联合王国的重点优先事项的相关成果包括：

- 调整气候变化辩论的框架，以便让发展成为就公平的 2012 年后全球交易达成一致的中心，以推动这项任务，建立联盟，帮助发展中国家订立和谈判本国的目标；
- 支持拟议的战略性气候基金，帮助发展中国家走上低碳和对气候有适应能力的增长道路。

帮助发展中国家更好地理解自然资源管理的经济学和如何制定可持续增长战略，对于依赖自然资源的国家尤其如此，这意味着：

- 大大增加向决策者提供的关于自然资源和环境服务如何支持经济增长的高质量信息数量；
- 就维持中长期经济增长的必要措施提供切合实际的具体政策建议；
- 加强财政和环境部门与自然资源部门之间的对话数量和质量。

通过在国家一级支持加强政策和体制能力继续强化环境治理——例如，我们需要：

- 确保各国制定统一的国家水资源计划，以最佳方式利用已属稀缺的水资源，以满足基本需要，支持工农业发展，做好应对日益严重的气候多变性的准备，确保公平分配，以避免内部冲突和与邻国的冲突；
- 确保向最贫困人口提供土地和其他关键的自然资源，提供他们维持生计所必需的额外支持；
- 继续支持和利用成功的全球性倡议，例如可持续发展对话和开发署/环境署扶贫环境倡议。<sup>5</sup>

对“好作法”提供更加直接的支持，实现千年发展目标 7 的具体目标，尤其是涉及提供安全水和卫生条件的目标，例如：

- 联合王国正在向孟加拉国政府和儿童基金会联合实施的耗资 7 500 万美元的环境卫生、个人卫生和供水方案提供资金，同时在支持埃塞俄比亚的一个类似项目。

发挥贸易在推动无害环境的可持续发展的转化潜力，途径有：

- 利用当前的对高企食品价格的辩论推进农产品贸易改革，推动发展中国家投资于土地改革和提高农业生产率；
- 增加贸易援助，以帮助发展中国家受益于新的机会，例如低碳环境技术和有关服务的转移；

<sup>5</sup> 扶贫环境倡议提供财政和技术支持，以确保国家规划和预算与千年发展目标 7 的成果相吻合。

- 制定特定产品的可持续性标准和全球准则，促使世贸组织将这些标准作为参照点。<sup>6</sup>

## 6. 支持千年发展目标的援助实效

实现千年发展目标和应对气候变化挑战需要所有国家，包括富国和穷国、发达国家和发展中国家齐心协力。发展中国家必须牵头制定政策和战略，以便实现发展、反对贫困和降低自然灾害风险。但是富国也可以发挥关键作用，提供充足的适当的援助，注重实际成果。

2008 年是国际发展的关键一年。阿克拉援助实效高级别论坛、千年发展目标行动呼吁和联合国发展筹资会议将提供重要机会，可借此在改变穷人状况的关键领域达成一致。

联合国政府希望看到 2008 年会议在下列领域取得进展：

- **更多的援助**——进一步努力确保 2005 年欧盟和八国集团确定的援助目标得以实现
- **更好的援助**——尊重国家主导权，让穷人从援助中更多地受益
- **注重成果**——加强实现千年发展目标的政治势头

**更多的援助**对于推动长期发展和应对气候变化挑战至关重要。援助是有助于达成千年发展目标和满足最贫困人口迫切需要所必需的。鉴于气候变化引发的自然灾害预计会有所上升，这具有双重重要性。

**更好的援助**意味着确保每一美元的援助都能对穷人的生活产生最大的影响。这意味着确保援助不仅产生短期效果，而且还有助于有关国家建立有效的问责制度，能够在较长时间内反对贫困。这意味着以各种有助于建设国家能力的方式提供援助，以便各国能够确立对穷人至关重要的政策和提供有关服务。这意味着确保有关国家在使用自身资源和捐助资源时更好地对本国公民负责。在很长的时期内，这意味着帮助穷国更加自力更生，摆脱对援助的需求。

**注重成果**意味着有关政府必须履行对于实现千年发展目标的官方发展援助的承诺。政府仅提供资金和改变政策是不够的。千年发展目标行动呼吁倡议涉及实现千年发展目标工作的参与范围，将私营部门、信仰团体、民间社会和非政府组织纳入进来，同时一一列出工作任务。距 2015 年时间已经过了一半，我们已经取得一些至关重要的进展，但是仍面临巨大挑战。必须作出非凡的努力，否则千年发展目标将无法实现。如果能够与更为广泛的行为者进行更为密切、更好的合作，就能实现我们所订立的目标。行动呼吁的本意正在于此。

<sup>6</sup> 气候变化全球技术项目办公室正在了解国际标准在普及低碳技术方面的作用。

## 7. 联合国为提高援助实效所做的工作

### 履行对援助额的承诺

联合国是世界上最大的双边捐助者之一。1997年以来，我国官方发展援助增长了两倍，到2006年从原来的21亿英镑增加到68.5亿英镑。联合国坚定地承诺进一步增加援助，在2013年前达到0.7%这一目标，比2005年商定的欧洲联盟联合援助额目标提前两年。我国坚定地迈向这一目标。到2010年，联合国援助额将超过90亿英镑，达到我国国民总收入的0.5%，而且在今后三年将增加40亿英镑以上。

### 落实《援助实效问题巴黎宣言》

《援助实效问题巴黎宣言》是提高对穷人援助效果的重要里程碑，联合国对此予以强烈支持。2006年对《巴黎宣言》执行情况进行的监测调查表明，联合国正在按计划实现《巴黎宣言》所载的各项目标，我国在各个领域都超过了捐助者的平均水平。但是为保持我们工作的力度，我国正在确保《巴黎宣言》的各项原则充分纳入我们的政策、程序和战略。

我们已经采取步骤，按照五项巴黎原则改进援助实效：

**国家自主权**是《巴黎宣言》的基础。没有自主权，援助就无法取得持久的减贫效果。我们支持国家自主权，同意与各伙伴国家之间的十年发展伙伴关系安排。在过去两年中，我们同也门、赞比亚、巴基斯坦和乌干达做出了这种安排。

联合国关于附加条件的立场也是支持国家自主权的。我们的立场是附加条件不应用来向受援方强加特定的政策选择。我们还成功地对世界银行施加影响，使其发布了关于附加条件的新《良好惯例原则》。

我们在与各国政府直接合作的同时，还支持通过加强议会和支持民间社会组织而扩大国家自主权以及各国与其公民之间的问责制。在尼日利亚，我们有一个265万英镑的方案，用以增强国民议会的能力。在阿富汗，我们正帮助非政府组织世界女性组织增强妇女能力并帮助她们影响政策。

《巴黎宣言》的第二个支柱是**调整**。调整意味着捐助方根据伙伴国的国家发展战略、体制和程序而提供其总体支助。调整之所以重要，是因为援助只有配合而不是绕过政府的政策和制度，才会在立即减少贫穷和增进有效和负责任的国家方面产生更大效果。

例如，在卢旺达，对卫生部门的大部分援助是通过非政府组织、当地政府或单独的捐助方项目，而不是通过中央政府提供的。结果，一些最流行的疾病仅获得一小部分援助。政府有一项根据关于适合于穷人的援助的例证而扩大保健服务的战略，却没有足够的中央资金来实施其战略。

我们的经验表明，在恰当的情况下，加强政府制度的最佳方法就是利用这些制度。我们利用如下三种“伙伴关系承诺”来确定是否应利用我们的援助支持伙伴国政府的政策和战略：

- 承诺减少贫穷；
- 尊重人权；
- 承诺加强公共财政管理、善治和反腐败。

在政府达到这些承诺要求的伙伴国，我们配合政府的优先任务并利用国家制度来管理我们的资金，例如提供预算支助或其他以方案为基础的办法。

联合国配合国家的优先任务，在我们经评估认为政府达到这三项伙伴关系承诺要求的伙伴国提供一般和针对部门的减贫预算支助。在 2006/07 年度，我们向 14 个国家提供了预算支助，占我们双边援助总方案的 18%。我们还支持全部部门办法，即根据特定部门中由政府牵头的战略而调整捐助方的支助。在马拉维，我们正为用以在穷人中减少疾病和夭折的“一揽子基本健康方案”提供支助。2006 年，在马拉维某些医院中生产的妇女人数增加了 200%。

《巴黎宣言》的第三个支柱是**协调一致**。协调一致意味着捐助方更好地协调其行动，采用简单和透明的通用程序。协调一致之所以重要，是因为没有协调的援助会将政府工作人员和各部长的注意力从基本职能上转移，而去注意管理单独的捐助项目和议程。2005 年，发援会的估计显示，34 个国家接待了 10 453 次捐助方访问，平均每个国家每个工作日一次。每个伙伴国需要应付的平均捐助方数目从 1960 年代的 12 个增加到 2001-2005 年度的 30 多个。

联合国正配合其他捐助方，以如下一些方式协调援助：

- 配合伙伴国和其他捐助方商定**联合援助战略**（例如在加纳和坦桑尼亚）。
- 建立**联合捐助办公室**（例如在苏丹和柬埔寨）。
- **同其他捐助方商定代理合作或“无声的伙伴关系”**协议。此举使我们能够通过其他捐助方输送我们的资金并减轻伙伴国的行政负担。例如在也门，联合国最近同意在五年内向荷兰政府捐助 350 万英镑，用于资助各种保健方案。
- 配合各个伙伴国和其他捐助方，商定捐助方之间更好的**分工**。例如在赞比亚，财政部估计我们所参与的由政府牵头的分工做法，将往来业务费用降低了至少 50%。



- 在制度薄弱且我们对向其提供预算支助难以信任的国家，我们通过**多方捐助者信托基金**输送援助，后者结合了以方案为基础的办法的原则。这方面的例子包括世界银行经营的阿富汗重建信托基金。

《巴黎宣言》的第四项内容是**以发展成果为目标的管理**。为了进一步加强我们对成果的专注，我们发表了一份《成果行动计划》。该计划概述了确保我们和伙伴们有效利用例证来扩大发展成果的优先行动。

我们在国际发展部内成立了一个发展影响问题独立咨询委员会，帮助评价联合国援助的影响。我们还与其他捐助方合作，扩大关于效果良好与效果不佳的援助的例证，方法是制定共同的办法，通过经合组织-发援会的评价网络、效果评价网络网以及制定新的国际效果评价倡议来评价效果。

我们正与其他捐助方合作，加强我们对各多边捐助方的效果的了解，并为我们的主要多边伙伴编写了《多边发展效果摘要》，于 2007 年 12 月出版。这些摘要精选出资料，说明单独的多边组织如何管理其资源，对当地的成果做出贡献，建设未来并同其他方面配合。

我们还通过多边组织业绩评估网集团同其他捐助方合作，建立各种多边捐助者的共同谅解及对其效果的例证库，并对多边效果进行监测。例证将用于为目前的改革进程添砖加瓦，并协助资源决策。多边组织业绩评估网还鼓励多边捐助方寻找改进其自我报告工作的方式。

《巴黎宣言》的第五项即最后一项原则是捐助方和伙伴国**共同**对发展成果**负责**。捐助方和伙伴国承诺在落实援助效果方面的商定承诺时对进展进行共同评估。捐助方和伙伴国互相追究其行为责任及其对发展的影响的有效机制，能够形成使捐助方和伙伴国改变行为的刺激。这些机制还可以扩大各国议会和民间社会对捐助方和各国政府施加压力以使其交付成果的机会。

《巴黎宣言》的目标只是让捐助方和伙伴国承诺建立国家一级共同问责机制。联合国认为，还需要在国际一级建立捐助国和伙伴国互相追究责任的更佳机制。我们支持通过发援会开展工作，在国家与国际两级评估现行的机制，查找差距并考虑如何消除这些差距。我们希望在 2008 年 9 月的阿克拉高级别论坛上就解决这些问题取得进展。

#### 推动在援助效果方面取得更快和更深入的全球进展

联合国在确保我们充分落实《援助效果问题巴黎宣言》的同时，还致力于促进对国际援助制度的进一步改革。

在筹备定于 9 月在加纳阿克拉举行的第三届**援助效果问题高级别论坛**方面，我们正发挥关键作用。我们催促各伙伴国在高级别论坛上发挥强大的领导作用。



我们正同各个伙伴国、其他捐助方和民间社会组织合作，推动就抱负远大的《阿克拉行动纲领》达成协议。

联合王国希望在阿克拉特别就如下方面取得协议：

- 提高援助的可预测性
- 加强对援助的管理
- 减少援助泛滥的情况
- 扩大对捐助方的奖励，使其利用和加强国家制度
- 在取消对援助附加的条件方面取得更快的进展

在阿克拉之后，联合王国还希望与伙伴国合作，制造必要的国际势头以改革我们的国际机构，使其更具代表性并更有能力有效地应付当今全球的挑战。优先任务中包括改进国际社会对摆脱冲突的国家的支助。联合王国政府在首相的领导下对此举做出承诺。

## 8. 注重结果：千年发展目标行动呼吁

2007年7月，我国首相有幸同联合国秘书长一道发出了千年发展目标行动呼吁，鼓励国际社会在实现千年发展目标方面加速取得进展。对联合王国来说，这一行动呼吁意味着汇集不仅是各国政府的努力，而且是私营部门、民间社会、非政府组织和信仰团体的努力，以实现千年发展目标。这意味着激发更有效和效率更高地利用资源的行动。自从这一行动呼吁发出以来，来自4个大陆的42位政府首脑签署了这一《宣言》。在开发署和联合王国于2008年5月主办了一次业务行动呼吁活动之后，现在已有79位私营部门领导人签约提供支助并对旨在加快在千年发展目标方面取得进展的核心业务倡议做出承诺。

当联合国秘书长和大会主席于9月25日在纽约召开关于千年发展目标的高级别会议时，他们将使世界领导人以及私营和非政府部门、各个城市、信仰和专业团体的代表聚集一堂，评估迄今取得的进展，展现全世界可以加以扩大的成功，确定通往2015年的未来道路，让每个团体都可以就他们将做出的贡献做出实际承诺。确保环境的可持续性将成为我们在通往2015年的道路上取得各种成功和应付各种挑战的基础。