



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
13 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 11 日比利时常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信

谨随函附上比利时为将于经济及社会理事会 2008 年实质性会议高级别部分期间举行的年度部长级审查编写的国家报告（见附件）。

请将本函及其附件作为经济及社会理事会临时议程项目 2(c) 的文件分发为荷。

常驻代表

大使

扬·格罗斯（签名）

\* E/2008/100。



## 2008年6月11日比利时常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信的附件

[原件：法文]

### 比利时国家报告

## 目录

	页次
执行摘要 .....	4
导言 .....	6
1. 关于比利时为实现千年发展目标 7 所作贡献的一般背景 .....	6
1.1 里约会议以来比利时的可持续发展工作 .....	6
1.2 1999 年《发展合作法》 .....	6
1.3 千年发展目标 .....	6
1.4 《2002 年环境战略说明》 .....	7
1.5 比利时发展合作机制和千年发展目标 7 .....	7
2. 比利时参与制订可持续发展政策 .....	8
2.1 国家协商机制和协调机制 .....	8
2.1.1 一般的体制框架：作为一个联邦的比利时 .....	8
2.1.2 协商机制和协调机制 .....	8
2.2 欧洲和国际协商机制和协调机制 .....	8
2.3 可持续发展委员会 .....	9
2.4 国际环境治理 .....	9
3. 比利时参与执行可持续发展政策 .....	9
3.1 多边领域 .....	9
3.1.1 多边环境协定——全球环境基金（环境基金） .....	9
3.1.2 与环境署的伙伴关系 .....	10
3.2 欧洲领域 .....	11
3.3 双边领域 .....	12
3.4 一项独到的可持续发展倡议：比利时生存基金 .....	12

---

4.	气候变化与发展国际会议 .....	13
5.	个案研究：在刚果民主共和国、越南和厄瓜多尔采取的措施 .....	14
5.1	比利时对刚果民主共和国林业管理的贡献 .....	15
5.2	越南胡志明市城市改造 .....	16
5.3	厄瓜多尔埃斯梅拉达斯市保健和环境方案 .....	18
6.	对现有困难、良好做法和未来建议的归纳分析 .....	19
6.1	总方针 .....	19
6.2	业务层面 .....	20
7.	结论和前景 .....	20

## 执行摘要

1. 自 1992 年里约首脑会议以来，比利时制定并向联邦议会提交了若干联邦可持续发展计划，这些计划为国家可持续发展规划提供了核心战略要素。
2. 比利时发展合作机制的优先目标是，依据伙伴关系的概念并在遵守与发展相关的准则基础上，通过与贫穷作斗争实现人类可持续发展。比利时发展合作侧重于五个部门（卫生、教育、农业、基础设施、预防冲突和巩固社会）和四个交叉主题（性别平等、环境、经济社会、儿童权利）。比利时目前的重点是 18 个伙伴国家，并与 21 个国际组织进行系统的合作。
3. 比利时环境和可持续发展行动基于六个优先领域：水资源的可持续管理、荒漠化和森林退化的防治、生物多样性的保护和可持续管理、城市和郊区生态管理的改善、气候变化不利影响的减少和预防。
4. 比利时合作署向议会提交的 2007 年比利时实现千年发展目标行动状况报告介绍了伙伴国在这方面的进展、以及比利时在多边和双边层面上的贡献。
5. 比利时官方发展援助包括在联邦一级以及在大区和区域一级采取的行动。
6. 比利时为达成欧盟在可持续发展和环境问题上的共同立场作出积极贡献，即通过联邦和地区政府与联邦可持续发展理事会所代表的民间社会组织就此联合举行多边协调会议。
7. 比利时参加了可持续发展委员会（持发委）的工作，并全力支持其主要为落实先前承诺而进行的改革。
8. 比利时密切关注在纽约举行的关于加强国际环境治理的讨论。比利时高度重视逐步加强环境署，以及加强环境公约之间和联合国业务活动之间的一致性。
9. 比利时合作机制为《蒙特利尔议定书》、《联合国生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》和《联合国气候变化公约》经费的筹措作出贡献。比利时发展合作署还为全球环境基金经费的筹措作出贡献，并参与向发展中国家提供援助，帮助这些国家制定法律文书和设立干预方案，以便它们遵守多边环境协定。
10. 除了为环境公约和全球环境基金作出贡献外，比利时主要通过环境署，在多边层面上帮助实现千年发展目标 7。比利时是最早与环境署签订合作协议的捐助国之一，协议旨在改善参与有关方案的不同利益攸关方之间的交流、即地方政府、执行机构、捐助者、受益社区等之间的交流。
11. 在欧洲，比利时参与了发展方案和项目的制订。比利时是欧洲供水倡议协调小组和欧洲能源倡议咨询小组的成员。

12. 在双边层面上，环境养护与可持续发展被视为须系统纳入比利时合作机制干预行动之中的跨领域问题。在千年发展目标 7 方面，主要是在提供饮用水和基本环卫设施领域进行积极的双边合作。

13. 比利时生存基金旨在改善最贫穷人口的粮食保障。基金采用跨部门的方法，以便在更好地满足人民当前需求的同时不损害子孙后代的利益，从而使之成为可持续发展的先导。

14. 比利时于 2008 年 3 月 7 日在布鲁塞尔召集了一次关于气候变化和发展问题的国际会议。该会议必将促使就如何应对气候变化所带来的挑战而制定发展合作政策提出具体的建议。

15. 比利时合作机制是世界野生动物基金会、教科文组织和粮农组织在刚果民主共和国森林保护和可持续管理方面开展的多边行动的共同供资方。该机制还注资由世界银行管理的刚果民主共和国森林管治多方捐助者共同基金；还于 2007 年和 2008 年参加了各种关于这一主题的各种多边活动，并于 2007 召集了刚果民主共和国森林可持续管理国际会议。在欧洲方面，《森林法实施、治理和贸易行动计划》构成了欧盟委员会应对滥砍滥伐和非法木材贸易问题的行动一部分。按计划，比利时将负责在刚果民主共和国试行该行动计划。

16. 由比利时技术合作机制和胡志明市人民委员会联合开展的越南新华-洛贡运河双边项目旨在清理运河，整治周边住区、以及迁移安置被征用住区人口。有关社区的参与、加强能力建设和体制建设从一开始就是这一项目执行过程中的重要因素，确保其至少暂时获得成功。该项目的经验也激发了其他捐助者。

17. 厄瓜多尔埃斯梅拉达市卫生和环境双边方案是在该国卫生保健事务权力下放新政策的背景下开展的。下列各项要素始终起着重要作用：城市和市民的参与、当地文化的振兴、公共与私营部门之间的伙伴关系、以及国际合作的支助。这些都是导致有关干预举措成功的有利因素。

18. 报告最后扼要指出了在各项目实施过程中遇到的主要困难和采取的最佳做法，并为比利时发展合作署今后总体方向以及行动计划提出了若干条经验教训和建议。

19. 其结论部分指出，比利时发展合作机制将会结合面临的所有全球挑战并在国际合作的框架下采取行动。

## 导言

比利时很高兴能够积极参与，特别是通过此份年度报告积极参与 2008 年度部长级审查。比利时回顾到，经社理事会是联合国各会员国就经济、社会和环境这三大发展支柱进行有效政治辩论的著名论坛。比利时继续大力支持经社理事会进行改革，使之具有更大的合法性、信誉和实效，同时也继续大力支持 2005 年世界首脑会议确定下来的每年一次的部长级审查和两年一次的发展合作论坛。

### 1. 关于比利时为实现千年发展目标 7 所作贡献的一般背景

#### 1.1 里约会议以来比利时的可持续发展工作

自 1992 年里约热内卢首脑会议以来，以及自可持续发展的概念在国际层面上付诸实践以来，比利时已经制定了四个版本的《联邦可持续发展计划》。这些五年计划由一个以联邦规划局为首的工作组制定，然后提交给由各联邦部门和大区部门以及民间社会的代表组成的联邦可持续发展理事会审议。然后再提交联邦议会讨论，并通过战略要点。这些计划必须以整个国家可持续发展规划系统为基础。计划实施两年后，则提交一份中期报告，评估正在进行的计划的实施进度。

#### 1.2 1999 年《发展合作法》

1999 年 5 月 25 日颁布的比利时国际合作法首要目标是，通过在依据伙伴关系的概念并遵守与发展相关的准则基础上与贫穷作斗争，实现人类可持续发展。该法要求侧重于五个部门（基本保健、教育和培训、农业和粮食保障、基础设施、预防冲突和巩固社会，包括支持对人的尊严、人权和基本自由的尊重）和四个交叉主题（男女权利和机会平等、对环境的尊重、经济社会）。2006 年又增加了儿童权利这一交叉主题。正是为了突出重点和提高效率，比利时将双边合作伙伴国减至 18 个，<sup>1</sup> 多边合作伙伴国际组织减至 21 个。<sup>2</sup> 值得注意的是，比利时侧重的部门和主题反映了 90 年代重大会议关注的问题和国际承诺，且大多可在千年发展目标中找到。

#### 1.3 千年发展目标

2000 年 9 月纽约首脑会议结束时通过的千年发展目标理当给我们的发展合作政策带来一个新的层面，使之成为整个国际社会为到 2015 年将世界贫困人口减少一半以及确保数以百万计贫困家庭生活条件真正改善而进行的努力的一部分。

<sup>1</sup> 这些国家是：南非、阿尔及利亚、贝宁、玻利维亚、布隆迪、刚果民主共和国、厄瓜多尔、马里、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔、乌干达、巴勒斯坦、秘鲁、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、越南。

<sup>2</sup> 这些组织是：开发署、人口基金、儿童基金会、妇发基金、资发基金、难民署、环境规划署、人权高专办、人道协调厅、近东救济工程处、艾滋病规划署、粮食计划署、粮农组织、世卫组织、劳工组织、教科文组织、国际农业研究磋商组织、国际移民组织、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、红十字国际委员会、世行。

在其通过时，比利时便对千年发展目标表示拥护，现在则继续予以高度重视。在这一过程中，比利时始终最重视以下四个它认为与千年发展目标直接相关的方面：(一) 其全球的性质，这使得每一目标之间不可分割和相互依存，不能孤立地解决任何一个千年发展目标；(二) 其准契约的作用，这使之成为所有参与执行的有关行动者之间的真正伙伴关系依据；(三) 其为将要采取的行动确定总体方向和定位的重要作用，同时又不会采取过于简单化的方式；(四) 作为北方和南方参与这些项目执行的广大行动者首选的宣传和赋权工具的价值。正是本着这一精神，比利时积极应经社理事会之邀，出席专门讨论目标 7 的 2008 年部长级年度审查。

应进一步指出的是，比利时 2005 年 6 月 14 日颁布的关于监测政府在千年发展目标方面行动的法律要求每年向议会提交一份报告。报告要向议会说明千年发展目标运动在全球以及在比利时 18 个发展合作伙伴国家的进展情况。报告还要说明比利时通过国际组织采取的行动及其双边贡献。第二份报告已于 2007 年 10 月提交。报告特别提到关于千年发展目标 7 的情况、比利时参加国际环保谈判的情况、其对全球环境基金和环境署的财政贡献、以及其在刚果民主共和国采取的可持续森林管理措施（见 5.1）。在其双边合作项目组合中，环境既是一个具体的部门，也是一个应反映在每一个项目之中的交叉主题。

#### 1.4 《2002 年环境战略说明》

1999 年颁布的法律规定，应按部门和按专题起草战略说明，其中要确定比利时合作的主要战略和政治优先事项。因此，关于环境的战略说明于 2002 年公布。该说明不断得到更新，覆盖比利时采取行动的六个优先领域：

- 水资源的可持续管理；
- 抗击荒漠化和土地退化；
- 森林保护和可持续管理；
- 生物多样性的保护和可持续管理；
- 改善市区和城市周边地区的生态管理；
- 抗击和减少气候变化的影响。

应特别指出，第一个优先领域同千年发展目标 7 中的具体目标 10 对应，后面三个同具体目标 9 对应，倒数第二个与具体目标 11 对应，最后一个则是跨领域的。

#### 1.5 比利时发展合作机制和千年发展目标 7

本报告主要侧重于联邦发展合作机制在千年发展目标 7（确保环境的可持续能力）框架内采取的行动。联邦合作机制的运作主要通过两个实体进行：发展合作总署，负责制订战略以及与伙伴国家和组织商定方案；和比利时技术合作署，专门负责双边方案的执行。

比利时的官方发展援助包括联邦一级以及在大区和区域一级资助的行动。这些资金约占比利时官方发展援助总数的 5%。参与的联邦实体有自己的战略以及各地域和各部门的优先事项。值得注意的是，弗拉芒语大区 2007 年将其其官方发展援助的 9%用于可持续发展和环境保护。瓦隆大区自 2000 年以来则一直为毛里塔尼亚的一个防治荒漠化试点项目提供捐助。

## 2. 比利时参与制订可持续发展政策

### 2.1 国家协商机制和协调机制

#### 2.1.1 一般的体制框架：作为一个联邦的比利时

正如上文第 1.5 段指出的那样，比利时今天已形成一个联邦国家，由三个区域和三个大区构成。因此，国家的行政由若干联邦或邦联机构管理，这些机构有时会酌情独立行使其管理自身事项的权限。联邦、大区和区域在法律面前一律平等，因此在平等的基础上在不同范围运作。尽管《宪法》和一系列专门法规已经就如何划分这些职权作出了明确规定，但仍须通过一些机制，确保各级权力机构运行协调一致。在可持续发展和环境问题上，尤其如此。

#### 2.1.2 协商机制和协调机制

比利时正是在上述框架内，根据 1997 年 5 月 5 日颁布的法律作出有关安排，对其可持续发展政策进行最佳协调的。该法规定每四年提出一份《联邦可持续发展计划》，<sup>3</sup> 并要求利用若干文书和机构来制定这一计划，特别是：

- 跨部门可持续发展委员会，负责总体协调并由联邦、大区及区域政府成员的代表以及规划局的代表组成；
- 联邦“可持续发展”规划公共服务局，负责编制和协调执行联邦可持续发展政策；
- 规划局及其‘可持续发展’工作队；
- 联邦可持续发展理事会，是由民间社会和学术界代表组成的一个咨询机构。该理事会须应联邦政府要求或主动就可持续发展和发展合作问题提出意见。

### 2.2 欧洲和国际协商机制和协调机制

比利时定期参与制订欧洲联盟（欧盟）在可持续发展委员会会议、有关多边组织董事会会议以及多边环境协定缔约国会议上关于可持续发展和环境保护的共同立场。

<sup>3</sup> 在其筹备期中接受很多公众的咨询。



在欧洲一级，比利时在欧盟理事会国际环境问题工作组（国际环境问题工作组）中提出并维护其有关立场。该工作组在各成员国意见的基础上拟订欧洲在环境署、可持续发展委员会以及在联合国其他机构（如大会和欧洲经济委员会）关于可持续发展问题的讨论中的立场。

比利时在欧洲一级提出的立场始终是通过各利益攸关方之间的密切协调而达成的。这些立场意见是通过联邦和大区和区域政府各部门（环境、可持续发展、外交、发展合作等部门）在联邦外交事务部倡议下举行多边协调会议，共同研究的成果。民间社会也通过联邦可持续发展理事会的发言人参与这一每月一度的对话。

在国际可持续发展政策方面，在比利时也是由联邦外交事务部负责协调的。具体而言，仍是每月举行可持续发展会议。在国际环境政策方面，已根据联邦政府和大区之间签署的一项合作协定，设立了国际环境政策协调委员会，作为另一个常设协调结构。

### 2.3 可持续发展委员会

比利时积极参与可持续发展委员会的工作，并充分赞同约翰内斯堡首脑会议确定的任务，即重点执行以前的承诺，尤其是每两年对取得的进展和仍然存在的挑战进行总结。比利时也是在 2003 年参与创始马拉喀什全球进程的国家之一，该进程旨在建立可持续生产与消费方案的十年框架，自该框架创立以来，比利时在为之作出贡献的同时，还继续加以密切跟踪。

### 2.4 国际环境治理

比利时密切跟踪在纽约举行的关于加强国际环境治理的讨论。比利时高度重视逐步加强环境署，以及加强环境公约和联合国业务活动之间的一致性。当今时代，环境问题已经不再适合由一个基于自愿捐款的联合国方案来管理，而且联合国的活动被众多的公约和论坛化整为零，很难协调一致。

## 3. 比利时参与执行可持续发展政策

### 3.1 多边领域

#### 3.1.1 多边环境协定——全球环境基金（环境基金）

比利时的合作有助于向比利时签署的下列四项多边公约的资源提供资金：《蒙特利尔议定书》、《联合国生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》和《联合国气候变化框架公约》。比利时还向全球环境基金提供资金，据此参与援助发展中国家拟定法律文书和行动方案，使它们能够遵守在以下领域的国际环境协定：气候变化；维持生物多样性；保护臭氧层；防止国际水域的污染；防止土壤退化（主要是荒漠化和毁林）和消除持久的有机污染物。

在每一个领域中，比利时希望支援发展中国家作出的努力，以处理往往主要是发达国家所造成的情况，但在这些情况中，发展中国家首当其冲。

在具体执行多边环境协定方面遇到的主要问题在于有关协定的复杂性和相互关联性。因此，必须设法鼓励协同在当地执行协定。在这方面，环境基金通过制定旨在同时补充执行几项协定的“多重目标”项目，看来是达到这一目标的最佳手段。

必须鼓励的有利于这一协同作用的另一项做法是鼓励把环境协定目标有计划地并入国家发展计划和减贫战略以及有关预算。比利时具体地采取这种做法，资助环境署和开发署共同方案“贫穷与环境倡议”，并补贴教育界人士研究减贫战略文件的绿化问题。

### 3.1.2 与环境署的伙伴关系

除了全球环境基金和多边环境协定外，比利时主要是通过环境署协助在多级实现千年发展目标 7。2004 年拟定的 2008 年执行的一项“发展合作总署-环境署战略说明”指出了比利时与环境署合作的大方向，其主要内容如下：

- 确认环境署的规范和促进作用的优越性，负责协助各国政府就环境问题作出决定；
- 支持加强其科学基础；
- 支持联合国环境活动协调中心的作用；
- 必须提供技术援助和加强能力，使发展中国家能够实施多边环境公约（《巴厘战略计划》）；
- 支持将环境问题纳入国家发展计划和减贫战略；
- 支持加强与联合国其他机构特别是与开发署、人居中心、工发组织和世贸组织的合作。

在比利时与环境署的业务合作方面，必须指出过去五年出现的极为积极的事态发展。以前是根据环境署的建议个别提供资金。因此，必须从每年预算中资助很多小型的项目。从 2004 年起，方案编制改为四年期，着重数量有限的一些重要方案。2004-2007 年方案保留的主题是加强环境署的科学基础；保护沿海区的环境以及将环境问题纳入国家发展计划和减贫战略。在 2008-2011 年期间，将继续推行这三个方案，可是将进一步强调加强国家和地方一级的能力。

从 2005 年起，环境署主动建议捐助国制订伙伴关系协定。这些协定的目的是确保资金供应更可以预测、与有关组织的工作方案更加协调一致，并加强与不同行为者的协商。比利时是最先采用这种做法的捐助国之一。这种伙伴关系目的不但是为了采取一项基于成果的共同做法，还为了改善方案不同利益攸关方之间

的交流：地方政府、执行机构、捐助者、受惠社区等。2006 年公布的比利时-环境署伙伴关系中期评价提出以下的评论意见。

- 和传统的做法比较，每个项目的实效增加；
- 由于承诺提供多年期资金，财政资源的可预测性增加；
- 必须集中在环境署具备相对优势的领域；
- 如项目包括很多构成部分和覆盖大量国家，可能抬高交易费用；
- 环境署参与同一项目执行工作的不同部门之间必须进行更好的合作；
- 包括世界银行在内的多边组织之间必须在国家一级协调增强能力的活动；
- 必须具体落实环境署-开发署《谅解备忘录》。

从这些评论意见和建议中，得出以下行动结论，促进比利时发展合作机制与环境署之间的合作：

- 减少方案数目，覆盖数量有限的国家，其中包括与我国双边合作的伙伴国家；
- 对于由几个部门执行的方案，应指定一个协调部门，这是为了改进沟通和交流知识；
- 提出的项目文件应包括行动逻辑，同时提供指标、一个活动日历和开支情况；
- 与不同执行伙伴，特别是与开发署缔结业务《谅解备忘录》；
- 比利时参加战略机构会议和后续会议；
- 就报告方式的后续工作和协调与其他捐助者进行协商。

### 3.2 欧洲领域

如前文指出，比利时也非常积极地参与欧洲在发展合作方面的集体努力和参与欧洲联盟为其伙伴国家（特别是在《科托努公约》框架内，包括在区域范围内的非洲-加勒比-太平洋（非加太）国家）拟定援助方案和项目的工作。比利时也是欧洲供水倡议协调小组（前领导小组）及其非洲工作组的积极成员。该倡议的主要成果之一是设立了非加太-欧盟供水基金并有效地调动了基金。这项 5 亿欧元的基金在提供饮用水和基本环卫服务方面能够资助了当地的协同项目；特别是在刚果民主共和国、坦桑尼亚和卢旺达，比利时合作署直接参加了这些协同项目。

此外，必须指出，比利时也是欧洲能源倡议咨询小组成员，这项倡议得到非加太-欧盟能源基金 2.2 亿欧元的支助。这项基金总是优先提供协同项目和合作

项目、农村地区和市区能源供应方面的资金，以便在发展的范围内更有效地消除贫穷。

欧洲联盟委员会最近的通报说明欧洲联盟作为全球发展伙伴的情况<sup>4</sup>和欧洲联盟理事会关于该问题的各种交流和结论。通报刚刚指出，在2008年6月即将举行欧洲联盟理事会会议和阿克拉、纽约、多哈大型国际会议时，比利时打算支持欧洲的意愿，采取全球的伙伴合作办法，动员国际社会所有行为者，加速和加强千年发展目标特别是目标7取得的进展。在这方面，千年发展目标7所载的环境与可持续发展问题，包括其不同构成部分，也是交叉的问题，在拟定欧洲援助方案和项目时，比利时合作机制对此一向非常重视。因此，在2008年1月1日生效的新的欧洲发展基金框架内（2008–2013年第10项欧洲发展基金），比利时为非加太国家每一份战略文件有计划地准备了一项“环境概貌”。

### 3.3 双边领域

在比利时双边合作方面，维护环境和可持续发展也被认为是两个交叉的主题，必须有计划地并入所有发展援助行动概念和执行工作。

如多边合作要支助更多项目，以实现千年发展目标7具体目标9（将可持续发展原则纳入国家政策和方案，并扭转环境资源的损失），直接间接的双边合作主要是在提供饮用水和基本环卫（具体目标10）领域和在改善贫民窟居民生活（具体目标11）领域采取行动。

本报告在后面的内容中提出详细的个案研究，说明比利时分别在越南和厄瓜多尔对这两个领域直接采取的双边干预行动。对供水部门提供支助也是比利时在摩洛哥、阿尔及利亚和塞内加尔等其他伙伴国家进行的合作优先事项之一。也是在直接双边援助领域，<sup>5</sup>仍在进行中的方案和项目包括：12个旨在实现千年发展目标7具体目标9、30个旨在实现具体目标10和另外12个旨在实现具体目标11。虽然这些方案和项目的地域分布仍然非常广泛，但大家可以看到特别重视北非区域和撒哈拉以南非洲区域，尤其是中非各国。

大家还可以注意到，间接双边合作（非政府组织和大学）在2007年将8%的开支用于为了直接实现千年发展目标7具体目标9、10和11的活动上。

### 3.4 一项独到的可持续发展倡议：比利时生存基金

比利时生存基金是一项综合双边合作与多边合作手段的独到倡议。这项方案的目的是改善最贫困居民，主要是撒哈拉以南非洲最贫困居民的粮食保障。因此，从1999年至2007年，24个伙伴组织（多边组织、比利时非政府组织和比利时技术合作署）执行了89个项目。

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/michel/Policy/key\\_documents](http://ec.europa.eu/commission_barroso/michel/Policy/key_documents)。

<sup>5</sup> 不包括已完成或处于准备阶段的方案和项目。

该基金是通过 1999 年 2 月 9 日的一项法律设立，这项法律保证分 12 年从国家彩票局中向基金捐赠 2.5 亿欧元。一个议会工作组就项目进展情况、进行的评价工作和提出的调整等每年提出报告，以改进方案的执行情况。

作为先驱方案，比利时生存基金采取一项整体的办法，综合多部门行动，防治贫穷和粮食无保障的多种原因。关于发展的环境问题，比利时生存基金提倡自然资源的可持续管理，方法是养护水土、恢复退化的土地、小规模重新造林等。比利时生存基金的全面做法以人为本，着重经济、社会、体制和环境问题，以改善人类在实际需要方面的情况，而不会损害子孙后代，实际上这就是杰出的可持续发展方案。

然而，对该基金 1999 年至 2007 年覆盖的方案进行的全面审查表明，由于把改善粮食保障战略与扫贫战略联在一起，使不同伙伴的任务复杂化。因此，必须设法更好地区分这两项战略。

#### 4. 气候变化与发展国际会议

2008 年 3 月 7 日，比利时发展合作机制组织召开关于气候变化与发展合作专题的国际会议，比利时阿斯特里德公主殿下出席了会议。会议由比利时卢万天主教大学教授 Jean-Pascal van Ypersele 主持，他是政府间气候变化专家组第二工作组副主席。

本次会议是在发展合作大臣倡议下召开的，目标是组织一个论坛，让各界人士聚集一堂，讨论气候变化问题并交流看法，因为该问题是发展合作面临的新挑战。发言者包括比利时合作署、荷兰外交部、开发署、经合组织、世界银行、欧洲联盟委员会、海牙红十字/红新月会气候中心、世界野生动植物基金会及 Gand 大学、Bruxelles 大学和 Louvain-la-Neuve 大学的代表。参加会议的有民间社会和非政府组织的许多代表，以及外交使团、议会、联邦和区域行政机构，双边和多边发展机构、大学和研究机构及私营部门和工会的代表。

气候变化是发展合作的重大挑战，因为气候变化危及发展中国家的社会发展，对在 2015 年以前实现千年发展目标构成威胁，特别是目标 1（将每日生活费低于 1 美元的人口比率减半）和目标 7（确保可持续发展）。

此外，气候变化可能严重影响发展合作项目及其持续实施。正如世界银行最新研究报告显示，世界银行 55% 的项目易受气候影响，25% 以上的项目很可能受到气候变化消极后果的影响，只有 2% 的项目不易受气候影响。

根据该报告，会议希望就下列主题广泛交流意见、看法和实际经验：

- 减轻小气候变化影响：增强发展中国家吸收温室气体的能力（关于中部非洲林业项目等主题的干预措施），并考虑到与能源或技术转让项目有关的排放量；



- 适应气候变化：通过《减贫战略文件》生态化改进规划；
- 比利时合作现状和正在采取的措施。

本次会议旨在密切比利时发展合作机构与联邦可持续发展理事会之间的合作，该理事会负责就可持续发展政策向比利时政府提出建议，以及与外交部、环境部和比利时技术合作署进行协商，后者是负责执行发展合作方案的机构。

会议主要着眼于促进可持续发展，推动考虑将气候变化问题纳入比利时发展合作政策。Jean-Pascal van Ypersele 教授将就此编写并在 2008 年 6 月底完成一份报告，向发展合作部长提出建议，进一步将气候变化及其对发展中国家的影响纳入比利时发展合作政策和项目。

在该报告提出建议之前，比利时现行合作政策似乎应关注在其他国家已经突显的风险和缺陷，特别是：

- 气候变化概念作为主要由专门负责环境问题的部门进行的相关国际谈判的主题；
- 未认识到气候变化对整个发展乃至具体项目的重大影响（气候变化对发展项目的预期影响、项目所涉社区和/或生态系统易受气候变化的影响、发展项目影响到社区和/或生态系统易受气候变化影响的程度）；
- 缺乏合格人员，既能够查明气候分析和气候政策之间的关系，也能够查明发展政策和具体合作项目之间的关系；
- 用于在各阶段（事先、后续和事后）和针对各类项目（按项目对环境的敏感程度分类）评价气候变化与发展项目互动情况的程序或工具不够。

根据准确报告，同时充分考虑到比利时合作政策的具体情况（伙伴国家的特点和地点），依照欧洲联盟就此确定的方向和措施，比利时发展合作机构将：

- 制定协调一致的气候变化“主流化”战略，包括各种发展援助渠道（双边、多边和间接合作及特别方案）；
- 审查在人员培训、获得可直接使用的气候资料、加强与科技界联系及制定方法框架（“进入点”、“工具箱”、“核对单”等）等领域的一系列具体建议。

## 5. 个案研究：在刚果民主共和国、越南和厄瓜多尔采取的措施

本节更详细地说明针对千年发展目标 7 具体目标 9（扭转当前环境资源损失的趋势）的一个多边方案，以及比利时技术合作署针对具体目标 11（到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善）在两个城市实施的双边方案。

## 5.1 比利时对刚果民主共和国林业管理的贡献

比利时合作机制多次资助或共同资助在保护和可持续管理刚果民主共和国森林领域采取的多边行动。事实上，保护刚果民主共和国热带雨林完整不仅是刚果民主共和国和整个刚果盆地次区域发展的需要，也是维护生物多样性和阻止全球变暖的主要优先事项。目前，特别是通过三个方案为改进森林管理提供支助。世界野生动植物基金会实施的一个方案涉及森林立法，帮助制定森林特许权修订计划范本，并支持下刚果Luki森林保护区缓冲地带的养护和发展；粮农组织支持制定社区林业模式。教科文组织支持监测保护区的管理，并在ERAIFT<sup>6</sup>进行林业干部培训。

除资助这些方案之外，比利时还投资支持多方捐助者资助的很多措施。

2006年，比利时积极支持设立由世界银行管理的刚果民主共和国森林治理多方捐助者共同基金。该基金是一项联合举措，目标是妥善治理和可持续开发森林。该基金由欧洲联盟委员会、比利时和法国设立，旨在支持执行刚果民主共和国《森林守则》和改革优先议程。但遗憾的是迟迟未启动该基金，比利时很高兴世界银行设想在2008年7月中旬启动该基金。

比利时合作机制还在刚果民主共和国和国际社会（欧洲联盟委员会、世界银行、联合王国和法国）的支持下，于2007年2月26日和27日在布鲁塞尔主持召开刚果民主共和国可持续森林管理国际会议。刚果林业界人士参加了这次会议，以便说明当前状况，并考虑可持续、创新的森林管理办法，以及适当的供资机制，使森林成为可持续人类发展的一个因素。会议结论已载入《布鲁塞尔宣言》。

会议的一项重大成果可能是，联合王国和卢森堡追加捐款，加强刚果民主共和国森林治理多方捐助者共同基金。比利时提供第二笔捐款的目的是增设两个保护区和养护特许权信托基金。德国和荷兰也宣布作出捐助。此外，比利时合作机制内设立了刚果民主共和国森林支助单位。

2007年4月14日，应刚果民主共和国政府、比利时政府和世界银行行长的请求，在华盛顿举行了题为“刚果森林新愿景”的圆桌会议。

2007年12月，应英国国际发展部和世界银行的要求，比利时合作机制非常积极地参与在伦敦举办的一次英国皇家国际事务研究所活动，主题是“其他模式和供资机制：查明刚果民主共和国可持续使用森林的可选办法”。会议结束时制定并资助五个具体项目，包括在刚果民主共和国设立保护区信托基金。在这次重要活动之后，将于2008年6月23日和24日在金沙萨举办第二次英国皇家国际事务研究所活动。

<sup>6</sup> ERAIFT：区域热带森林综合行政管理学院。

最后，在里斯本举办了 2007 年欧洲发展日活动，主题是“气候与发展：有何变化？”。比利时主动组织了一次关于在刚果民主共和国“避免毁林”的创新文件的配套活动。比利时合作机制在这一领域的行动重点是促进业务伙伴关系，并建立可持续供资机制，由刚果民主共和国林业部门提供环境服务费。在欧洲，《森林法实施、治理和贸易行动计划》<sup>7</sup> 是欧洲联盟委员会对非法砍伐和买卖木材问题的具体对策。应该委员会的邀请和刚果民主共和国政府的要求，比利时将资助在刚果民主共和国试行《行动计划》。

## 5.2 越南胡志明市城市改造

**胡志明市**——胡志明市是越南面积最大的城市，比首都河内还大。胡志明市还是该国经济中心。在经历快速发展的同时，胡志明市与东南亚许多大城市一样，也必须面对难以控制的农村人口外流问题。该市人口的官方数字为 600 万，另有大约 200 万人未统计在内。城市人口年增长率为 4.2%，高于 3% 的全国平均水平。增长率控制不力。贫富差距日益扩大。

胡志明市河道纵横，拥有总长度近 100 公里令人瞩目的人工及天然河道网络。这些航道穿越市区，从一开始就成为居民非常实用的运输网络，如今则主要用于排除垃圾和废水。

**新华-洛贡项目**——新华-洛贡运河是胡志明市污染最为严重的地方之一。河区人口约为 70 万，其中许多生活凄惨，社会经济处境非常困难。城市基础设施远远不能满足需要，河区污染极其严重。正是在这一背景下，比利时合作机制从 1998 年起出资实施城市改造与新华-洛贡运河净化项目，将改善运河两岸生活条件以及提高地方当局和社区处理垃圾和消除城市贫穷的能力作为优先事项，虽然时常引发争论，但却取得了巨大成功。该项目由胡志明市人民委员会和比利时技术合作署共同实施，两个伙伴在一个称为 PMU415 的地方管理结构内已经合作十年，现有大约 25 名工作人员。实施总费用为 2 000 万欧元，胡志明市人民委员会和比利时合作机制各承担一半。参与程度、社会经济活动发展以及能力和机构的加强，是项目取得成功的关键因素。

该项目从一开始就选择采取通盘处理办法，向居民征求意见，并让地方当局积极参与。在项目第一阶段，外部专家作了社会经济调查和技术研究，同时还有一个环境社工和教员小组向该项目提供支持，多个小额信贷和活动安排小组也相应组建。

**不同样式的居民新住宅**——为了扩大运河的航运功能，必须拆除在河边或河道上建造的大量临时住宅。为此向居民提供了三种选择。首先是在运河附近靠近原住址的地方建造小户型低价公寓，这些公寓可通过改造夹层扩大面积，而且拥

<sup>7</sup> 《森林法实施、治理与贸易行动计划》。



有大量适合开展社会及经济活动的公共空间。还有一个市场可确保居民拥有稳定收入，同时加强街区的生命活力。

第二种选择是在一个十几公里远的地方向其他家庭提供地下通水通电的小块土地，居民可向该项目设立的建造基金借款盖房。在居民的要求下，项目原定建造的市场已被一所小学取代。

最后，由于在取得所需许可方面出现延误，第三种选择可使其他家庭为建造新住宅获取补偿资金。

拓宽运河无需搬迁所有居民。在运河附近地区，大量住宅选择进行了通水通电的城市改造，下水沟和下水道重新挖通，化粪池建造计划也制订出台。虽然街区仍然不算正规，但住房问题从中期看已告解决。另外，基础设施工程的完工也激励大批居民自行对住房进行了改造。

**垃圾管理**——从前有三分之一家庭直接往水里丢垃圾。每天来自运河的垃圾多达五吨，需要由市政服务部门清除。最贫穷居民则拒绝支付垃圾收集费，当街扔垃圾。

项目管理单位在一个专业社工小组的协助下改进了四个街区的垃圾管理。该小组在垃圾收集员、居民和当局之间发挥调解人作用，通过谈判成立了一个由 30 名垃圾收集员组成的合作社，还通过重新安排路线，节约了时间，提高了效率，收集员的收益也有所增加。他们与区内 92% 的家庭签订了合同。巴莱小型转运站作为垃圾中转仓库也已建造完成。收集员在那里将垃圾存放到集装箱中，以便分拣回收。然后，将这些垃圾直接运往市政堆放站。

然而，垃圾毕竟还是垃圾。这就是为什么要在区内 17 所学校开展环境问题认知活动，以减少垃圾量和促进垃圾回收。每年还针对学生举办环境问题讲习班。

**水净化**——项目管理单位于 2006 年 3 月 30 日为胡志明市第一个水净化站举行了落成仪式。这个净化站最多可处理 20 万居民产生的废水，有两个系统并行运作，每个系统都以自然和尊重环境的方式，采用泻湖氧化技术处理废水。这是越南第一个采用这项技术的系统。从净化站流出的水完全符合地表水的标准，净化站本身也不会产生任何异味或噪音危害。

**成功秘密**——参与和能力强化从一开始就是执行项目技术部分的两大要素。这一横向处理办法贯穿项目始终，体现了居民和当局对拟议活动的支持以及活动本身的可持续性。

社工小组安排与居民会面，了解他们的关切。重点是花一些时间找到满足居民需求的适当办法，同时必须利用这些活动，改善街区的生活条件。社工小组的使命布满荆棘，以往街区一级的参与经历浇灭了有些人的热情，还多多少少令人生疑。因此，社工小组必须表现出很多理解和信心，以消除这一疑虑。

市政当局的态度也非常重要。改善通常不受法律约束的贫穷移民人口的生活条件，事实上可能会鼓励新来者非法定居。

**更大规模的适应**——这个项目的经验让其他捐助方以及市政府本身深受鼓舞。世界银行的越南城市升级改造项目（预算为 4 亿欧元）就直接得到了比利时双边试点项目的启发。居民参与和社工小组介入征用程序，从此在胡志明市司空见惯。重新安置贫穷家庭的各种可能方法（土地分块、公寓、多层楼房），也成为公共辩论的一项内容。

在垃圾管理方面，市政府自行规定利用亚洲开发银行的资金增设 25 个堆放站。泻湖型水净化站被认为是对更传统或更天然系统的最佳替代。此外，为环境问题互动培训而设计的工具箱如今已被胡志明市所有小学采用，教育部打算在全国范围推广使用。

该项目取得的经验也已经被其他城市、甚至外国城市利用。例如，坎帕拉市议会成员最近就访问了胡志明市的项目，因为坎帕拉市也是在比利时双边合作的支持下实施贫民区整治项目。两个城市的负责人会面交流了知识和良好做法。乌干达方面因此得以就近感受到，协商和参与极其重要，是此类项目成功的关键。

**总结**——2006 年 3 月对这个项目作了最后深入评价。评价小组当时的结论是，必须认真和大力跟进这个项目，以便更好地了解更加长期的结果。可以预料的是，由于胡志明市当前正在经历城市快速增长，新华-洛贡项目的合理性显得比当初构思之时还要清晰。这类试点项目虽然也有其限制，但从其成功看来，在任何情况下都应该进行更加广泛的探讨和利用。

### 5.3 厄瓜多尔埃斯梅拉达斯市保健和环境方案

埃斯梅拉达斯市是厄瓜多尔西北部埃斯梅拉达斯省省会。如果将附近农村地区计算在内，埃斯梅拉达斯大约有 17 万人口，其中市区有 10 万人，主要是非洲裔厄瓜多尔人。

埃斯梅拉达斯与该国其他地区长期隔绝，只有海路进出。道路网在 70 年代兴建。权力集中于首都基多，城市授权有限，省级机构孱弱，腐败率居高不下。埃斯梅拉达斯是该国最贫穷地区之一，面临许多与贫穷有关的保健和环境问题。

厄瓜多尔目前正在推动权力下放和现代化进程，将工作、责任和资源授予国家以下一级实体。在这一背景下，埃斯梅拉达斯市政府制订了《2002-2012 年地方发展计划》，并与居民共同编写了地方版《21 世纪议程》。还请开发署、联合国人居署和比利时作了多项研究，然后再次与居民进行讨论。通过这项工作制定了一份优先事项清单，用于加强在环境、文化、城市整治、固体废物处理、保健系统、公共空间改进和市郊绿化等领域开展活动的地方机构。通过每半年举行一次有助于监测进展情况的市民大会，参与市政规划工作目前已形成制度。2007 年 6 月，所有参与方签署城市契约，确保进程深入人心。

市政府希望能够对居民负起责任，并注意认真考虑地方文化背景。国际发展伙伴应邀支持这一规划进程。比利时决定向保健和环境部门提供支助。比利时的支助以地方发展计划的优先事项为重点，与地方结构和政策完全融合。该方案的主要组成部分如下：

- 发展地方机构能力

这部分的目标是改善保健服务和医疗废料的管理，并加强市级卫生、环境、地方发展和规划部门。热带疾病控制和艾滋病/艾滋病预防尤其受到关注。

- 加强社会参与

这部分包括居民参与保健和环境领域的预防活动、社会投资和医院宿舍安排。弱势群体尤其受到关注。

- 改善城市环境，包括清除固体废料和废水、水源管理和基础设施等

进展情况令人瞩目。埃斯梅拉达斯市没有下水道系统，传染病是一个长期威胁，艾滋病毒/艾滋病迅速蔓延。

该市过去一直被认为是整个区域最肮脏和最有害健康的地方之一，如今 60% 的下水道网络已经建成。其他成就包括建成废水收集系统、80% 的城市居民拥有饮用水、85% 的居民享受固体垃圾收集等。贫穷率和传染病控制水平均有所改善，但仍然是一个重大挑战。

成功的秘密之一是市政府对居民“自有”方案进行大力控制。在这种情况下，发展援助完全可以适用国际良好做法，并将这些做法纳入当前进程。

## 6. 对现有困难、良好做法和未来建议的归纳分析

第 4 节提到 2008 年 3 月气候变化与发展问题会议提出的第一批意见和建议。此外，在审查比利时在可持续发展和环境管理领域的合作战略和优先事项及其在上述领域、在双边、欧洲和多边活动中的各种贡献之后，还可以提出以下几项意见和建议。

### 6.1 总方针

现有困难：

- 千年发展目标在国家一级各项成果的地域和社会分布不均
- 多边环境协定由于复杂和相互联系众多，难以付诸实施

建议：

- 通过评价对实地的具体影响，完成关于千年发展目标实现程度的报告

- 增进多边环境协定之间在实地执行时的协同增效作用
- 将这些协定的各项目标系统地纳入发展和减贫战略以及相关预算
- 加强这些协定与联合国业务活动之间的连贯性
- 支持加强联合国有关机构之间的协作

## 6.2 业务层面

现有困难：

- 多边捐助方案在调集资金方面可能出现延误
- 在远程大规模试点项目中不信任地方当局
- 多边机构活动中存在复杂的官僚作风

有效做法：

- 对发展采取全面和交叉的处理办法
- 促进社会、当局和执行机构之间的对话和伙伴关系
- 加强有关行政部门的制度和能力
- 开展修复和整治方案的附属社会经济活动及宣传活动
- 通过社会工作推动不同发展行为体与受益人之间进行对话
- 根据实际情况和当前可能性，以务实态度选择解决办法

建议：

- 有必要进行项目/方案后期跟踪，以了解可持续能力和更长期的结果
- 继续推行一贯更加注重成果的管理办法
- 在跟踪和统一报告方式方面，安排捐助方与其他行为体/受益人进行协商
- 创造与最弱势居民相适应的条件，使他们有能力依靠自身改善生活质量

## 7. 结论和前景

千年发展目标仍将是比利时发展合作的主题。虽然 2008 年在这方面已有重大复苏，比利时仍将加倍努力，以实现从现在起到 2010 年将国内生产总值的 0.7% 用于官方发展援助的目标。另外，比利时拥护《巴黎宣言》关于自主决策、协调实施、目标一致、追求实效和共同负责的各项规定，还赞同采取在不同捐助方之间，特别是在欧洲联盟内部进行分工的处理办法。

本报告阐述的经验充分显示，要想在以可持续发展为主题的千年发展目标 7 方面取得进展，就必须作出不懈的努力，有关当局必须清晰和明确地表达意愿，

有关民众也必须有条不紊和心怀所愿地参与。可持续发展只有在与所有伙伴密切协作努力的情况下才能实现。

不能再孤立地考虑发展合作问题，应当始终更进一步地与涵盖国际安全、全球化、移民管理、资源特别是用水压力日增、气候变化带来的挑战等多个领域的所有国际活动合为一体。在所有这些领域，比利时的发展合作都注意将减贫作为行动的基本目标，并继续将伙伴国家制订的减贫战略文件作为这方面的参考文件。事实上，上文所述的困难和挑战大部分都是因贫穷所致。因此，尤其要将“可持续发展”部分广泛融入其中，以确保预期进展不会损及子孙后代。