



大会

第六十三届会议

议程项目 44

联合国经济、社会及有关领域 各次主要会议和首脑会议成果 的统筹协调执行及后续行动

2008 年 11 月 6 日秘书长写给大会主席的信

谨与你分享第三次援助实效问题高级别论坛的会议成果。本次论坛于 2008 年 9 月 2 日至 4 日在阿克拉举行，由经济合作与发展组织筹办，加纳政府主办。

论坛商定的《阿克拉行动纲领》(见附件)为捐助方和发展中国家提出了加速实现《援助实效问题巴黎宣言》承诺的切实举措。《行动纲领》注重一些关键领域，包括加强对本国发展进程的主导地位，着力强化机构能力、人力资源能力、透明度和问责制，以及改善援助条件和降低交易成本等。《阿克拉行动纲领》是依循《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》、《联合国千年宣言》和相关千年发展目标，朝着加强全球发展伙伴关系方面迈出的重要一步。

今年 9 月召开的以“非洲的发展需要：各项承诺的履行情况、挑战和今后的道路”为主题的高级别全体会议和千年发展目标高级别会议都成功地突显了阿克拉会议的成果。此外，应经济合作与发展组织秘书长安赫尔·古里亚的请求，在我们为即将于 2008 年 11 月 29 日至 12 月 2 日在多哈召开的审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议进行筹备期间，请你将本信及其附件分发给各会员国为荷。

潘基文 (签名)



附件

阿克拉行动纲领

(第三次援助实效问题高级别论坛核可)

(2008年9月2日至4日，阿克拉)

为加快和深化2005年3月2日《援助实效问题巴黎宣言》的实施，发展中国家和捐助国负责促进发展的部长及多边和双边发展机构负责人于2008年9月4日在加纳阿克拉核准下列声明：

这是一个充满机遇的时刻

1. 我们致力于建设更加强大、更加有效的伙伴关系来消除贫困和促进和平与繁荣，使发展中国家得以实现其发展目标。
2. 目前已取得了进展。15年前，有五分之二的人口生活在赤贫之中；而今天，这一数字已减少到四分之一。然而，今天仍有14亿人(多为妇女和女童)生活在赤贫之中，¹ 在世界上许多地方，获得安全饮用水和卫生保健仍是一大难题。此外，食品和燃料价格上涨及气候变化等新的全球性挑战也威胁到许多国家在消除贫困领域中业已取得的进展。
3. 要在所有国家都实现千年发展目标，我们还需要取得更大的成就。援助仅仅是发展全景图中一个组成部分而已。民主、经济增长、社会进步和爱护环境，是所有国家的主要发展动力。在国家内部和国家间解决收入和机会不平等问题，对全球性进展至关重要。两性平等、尊重人权和环境的可持续性是对贫困妇女、男性和儿童生活和潜力产生持久影响的首要因素。重要的是，我们的一切政策必须以更加系统和协调一致的方式解决这些问题。
4. 2008年召开的三个国际会议将有助于我们加快变革步伐：关于援助实效问题的阿克拉高级别论坛、在纽约召开的联合国千年发展目标高级别会议以及在多哈举行的发展筹资后续会议。今天，我们在阿克拉扬帆引路，团结在一个共同目标下，那就是：充分发掘援助的潜力，取得持久的发展成果。

我们正在取得进展，但还不够

5. 2005年3月，我们以《罗马标准化宣言》为基础，汲取以往发展合作中的成败教训，制定了一系列雄心勃勃的改革大纲：《援助实效问题巴黎宣言》。在《巴

¹ 世界银行最近的一项研究发现，按照2005年价格水平界定的贫困线为每天1.25美元。以上数字是以此为依据的。

黎宣言》中，我们商定与明确掌控本国发展进程的发展中国家建立真正的伙伴关系。我们还商定，各国均应对实现具体的发展成果负责。三年半过去了，我们今天再次聚集在阿克拉，重新审查进展情况，并应对我们面临的挑战。

6. 有证据表明，我们正在取得进展，但进展还不够。最近的一项评估显示，《巴黎宣言》为变革发展中国家和捐助方实地合作方式提供了强大的动力。根据 2008 年的监测调查，许多发展中国家加强了对公共资金的管理。捐助方还在日益加强国家一级协调。然而，进展的速度还是太慢。如果没有进一步的改革和更快速的行动，我们将无法实现在 2010 年前提高援助质量的承诺和目标。

我们将采取行动，加快进度

7. 有证据表明，我们需要解决三大挑战，以加速在援助实效方面取得进展：

8. **国家所有权是关键。**发展中国家政府将更坚定地掌控本国的发展政策，并让本国的议会和公民参与制定这些政策。捐助方将尊重这些国家的优先事项，着力建设人力资源和机构，更多地利用这些国家的系统提供援助并提高援助流量的可预测性，为它们提供支助。

9. **建立更加有效和更具包容性的伙伴关系。**近年来，越来越多的发展行为体(包括中等收入国家、全球基金、私营部门和民间社会组织)一直在努力做出贡献，并为会议带来了宝贵经验。与此同时，这也意味着管理和协调方面的挑战。所有的发展行为体将携手在更具包容性的伙伴关系内开展工作，使我们所付出的努力能在减贫方面产生更大的影响。

10. **实现发展成果并开诚布公地为其承担责任，必须是我们所做一切事情的核心。**各国的公民和纳税人比以往任何时候都更希望看到发展方面的努力产生切实成果。我们将证明，我们的行动会给人们的生活带来积极的影响。我们将对各国、各国议会和治理机构负责，为实现这些成果承担责任。

11. 不消除阻碍实现更快进展的障碍，我们将无法实现自己的承诺，亦将错过改善全世界最弱势群体生计的机会。因此，我们重申在《巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》中的承诺，并就加快进度、力争在 2010 年之前实现这些承诺商定了具体和可监测的行动。我们承诺继续开展监测和评估努力，评估我们是否已实现在《巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》中做出的承诺，以及援助实效正在何种程度上加强和创造出更大的发展影响。

加强国家的发展自主权

12. 发展中国家决定并实施其发展政策，以实现自身的经济、社会和环境目标。我们在《巴黎宣言》中商定，这将是我们的首要事项。今天，我们加强采取措施，力争把这个决心变为现实。

我们将扩大国家一级的发展对话

13. 我们将就发展政策开展开诚布公和包容的对话。我们承认议会对确保国家对发展进程的自主权具有重要作用和责任。为推动这个目标，我们将采取下列行动：

(a) 发展中国家政府将更紧密地与议会和地方当局合作，共同制定、实施和监测国家发展政策和计划。他们还将与民间社会组织(民间组织)协作。

(b) 捐助方将支持加强包括议会、中央和地方政府、民间组织、研究所、媒体和私人部门的发展中行为者的能力，支持它们积极推动发展政策对话以及援助促进国家实现发展目标。

(c) 发展中国家和捐助方将确保设计和实施的发展政策和方案符合对两性平等、人权、残疾人和环境可持续性等问题商定的国际承诺。

发展中国家将加强领导和管理发展的能力

14. 没有坚实的能力——有力的机制、制度和地方专业资源，发展中国家就无法充分自主支配和管理自己的发展进程。我们在《巴黎宣言》中商定，能力发展是发展中国家的责任，捐助方将发挥支持性作用，另外还商定，技术合作是发展能力的手段之一。发展中国家将与捐助方一道采取下列行动，以加强能力发展：

(a) 发展中国家将系统地确定需要在国家、国内、部门和专题各级加强开展和交付服务能力的领域，并制订战略，处理这些问题。捐助方将加强自身能力和技能，更加积极主动地应对发展中国家的需求。

(b) 捐助方为能力发展提供的支助将以需求为导向，并以支助国家自主权为目的。为此，发展中国家和捐助方将：(一) 共同选择和管理技术合作；(二) 通过南南合作等方式，推动地方和区域资源的技术合作。

(c) 发展中国家和捐助方将在各级共同推动业务改革，使能力发展支助切实有效。

我们将充分加强和利用发展中国家的各项系统

15. 发展要取得成功，在很大程度上取决于政府凭借自身的机制和系统实施政策和管理公共资源的能力。在《巴黎宣言》中，发展中国家承诺加强自身系统，² 而捐助方承诺充分利用这些系统。但事实表明，发展中国家和捐助方并没有开始兑现这些承诺。各国在提高国家系统质量方面的进展情况相差很大；甚至在有高质量国家系统的情况下，捐助方也常常不利用这些系统。不过人们普遍承认利用国家系统有助于发展。为加强和增加对国家系统的利用，我们将采取下列措施：

² 这些制度包括，但不限于公共财务管理、采购、审计、监测和评估，以及社会和环境评估系统。

(a) 捐助方商定，将国家系统作为支持公共部门所管理活动援助方案的首选。

(b) 如果捐助方选择其他方式并且依靠国家系统之外的援助交付机制(包括并行的项目执行单位)，则需以透明的方式说明这样做的原因，并定期审查状况。在无法利用国家系统的情况下，捐助方将增设保障措施，强化而不是削弱国家系统和程序。

(c) 发展中国家和捐助方将在一个由国家牵头的进程中对国家系统的质量进行联合评估。这个进程利用双方商定的分析工具。在国家系统需要加强的情况下，发展中国家将牵头制订改革方案和优先项目。捐助方将支持这些改革，并提供能力建设援助。

(d) 捐助方将立即着手制订和交流透明的计划，履行在巴黎作出的在各种发展援助中利用国家系统的承诺；就如何利用这些系统向工作人员提供指导；确保制订内部激励措施，以鼓励利用这些系统。它们立即紧急确定这些计划。

(e) 捐助方回顾并重申《巴黎宣言》承诺，即 66%的援助将采取基于方案的做法。此外，捐助方将通过国家信用系统，包括以基于方案的办法增加提供援助的比例，来传送 50%及以上的政府对政府的援助。

建设更有效、更加包容的发展伙伴关系

16. 援助还关系到建设发展伙伴关系的问题。此类伙伴关系如果能够充分利用所有发展行为者——双边和多边捐助者、全球基金、民间组织和私人部门——的能量、技术和经验，将取得最大的成效。为支持发展中国家建设未来的努力，我们决心组成包括所有这些行为者的伙伴关系。

我们将减少援助分散代价昂贵的情况

17. 如果重复的倡议过多，特别是在国家和部门一级重复倡议过多，必然会削弱援助的成效。我们将加强捐助方之间的互补作用以及捐助方的分工，包括改善部门内、国家内和各国的资源分配，减少援助分散的情况。为此目的：

(a) 发展中国家将牵头确定捐助方在国家、区域和部门各级上支持发展努力方面，应如何发挥最佳作用。捐助方将尊重发展中国家的优先事项，确保新的分工安排不会造成发展中国家收到的援助减少。

(b) 捐助方和发展中国家将与援助效益工作组合作执行由国家牵头的分工良好做法原则。为此，它们将制订计划，确保最大程度地协调发展合作。我们将自 2009 年起评估实施进展情况。

(c) 我们将自 2009 年 6 月起就各国国际分工情况展开对话。

(d) 我们将努力致力于解决国家受援不足的问题。

我们将提高援助的资金效益

18. 自 2005 年商定《巴黎宣言》以来，经合组织-发援会捐助方在取消对援助附加条件方面取得了进展，一些捐助方已经完全取消援助的附加条件。我们鼓励其他捐助方也这样做。我们将通过采取下列行动来开展和加速这些努力：

(a) 经合组织-发援会将扩大 2001 年发援会关于取消对非最不发达重债穷国援助附加条件建议³的涉及范围，并完善这些国家就 2001 年发援会建议的报告工作。

(b) 捐助方将制订具体计划，尽可能取消对援助的附加条件。

(c) 捐助方将通过确保地方和区域采购程序透明并允许地方和区域公司竞标，以加强利用地方和区域采购。我们将借鉴良好做法，加强地方公司在由援助供资的采购中成功竞标的能力。

(d) 我们将尊重就共同社会责任达成的国际协议。

我们欢迎并将与所有发展行为者合作

19. 如果发展中国家能够管理和协调所有发展行为者，这些行为者才能做出富有成效的贡献。我们欢迎新捐助方发挥作用，并通过采取下列行动来改进所有发展行为者的合作方式：

(a) 我们鼓励所有发展行为者，包括参与南南合作的行为者，将《巴黎宣言》的原则作为发展合作的衡量标准。

(b) 我们承认所有发展行为者的贡献，特别是中等收入国家在提供和接受援助方面的角色。我们认识到南南合作的重要性和特殊性，并承认我们能够汲取发展中国家的经验。我们鼓励进一步发展三角合作。

(c) 全球基金和方案为发展做出重要贡献。它们所资助的方案，若与改善和加强它们合作所在部门的政策环境和机构的努力相配合，则最为有效。我们呼吁所有全球基金支持国家自主权，积极主动地调整和协调援助，并善用相互问责框架，同时继续注重取得实效。由于全球性的新挑战不断出现，捐助方应确保利用现有的援助交付渠道，并在必要时先加强现有渠道，然后再另辟新的渠道。而新的渠道有加剧分散化并使协调更加复杂的风险。

(d) 我们鼓励发展中国家为其他发展中国家的利益，调动、管理和评估其国际合作倡议。

³ 2001 年发援会关于取消对最不发达国家援助附加条件的建议涉及 31 个重债穷国。经合组织发展援助委员会(发援会)在 2008 年高级别会议上商定，扩大 2001 年建议的覆盖范围，把属于重债穷国倡议的其余 8 个国家包括在内，它们是：玻利维亚、喀麦隆、科特迪瓦、加纳、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜和刚果共和国。

(e) 南南发展合作的目的是遵守不干涉内政、发展中合作伙伴地位平等并且尊重它们的独立、国家主权、文化多样性和文化特征以及地方内容的原则。这个原则在国际发展合作方面具有重要作用，并且是对南北合作的有益补充。

我们将加强与民间组织的协作

20. 我们将深化与民间组织的协作，把它们作为独立的发展行为者，它们的努力是对政府和私人部门努力的补充。我们在确保充分发挥民间组织对发展的贡献方面具有共同的利益。为此目的：

(a) 我们请民间组织反思如何从民间组织的角度落实关于援助实效的巴黎原则。

(b) 我们欢迎民间组织提议邀请我们参与由民间组织牵头以加强民间组织发展成效的多方利益攸关者进程。在进程中，我们将致力于：(一) 加强民间组织努力与政府方案的协调；(二) 强化民间组织对结果的问责；(三) 增加有关民间组织活动的信息。

(c) 我们将与民间组织一道创建有利环境，让它们为发展做出更大的贡献。

我们将针对脆弱国家调整援助政策

21. 在《巴黎宣言》中，我们商定援助实效原则同样适用于脆弱局势(包括刚刚摆脱冲突的国家)中的发展合作，不过，需对这些原则进行调整以适应自主权或能力较弱的环境。自那以后，商定了“脆弱国家和脆弱局势中良好国际参与原则”。为进一步提高这些环境中的援助实效，我们将开展下列行动：

(a) 捐助方们将对治理情况和能力进行联合评估，审查冲突、脆弱性和不安全的根源，并使发展中国家当局及其他相关利益攸关方尽可能地参与进来。

(b) 在国家一级，捐助方和发展中国家应致力于商定一整套切实可行的建设和平和建设国家目标，解决冲突和不稳定的根源，帮助确保保护妇女并使其参与进来。伙伴和捐助方就这些目标展开的国际对话将向大家灌输一种观念，即该进程是发展的先决条件。

(c) 捐助方们将为国家核心职能及早期的持续恢复工作提供以需求为导向、有针对性和协调的能力发展支助。他们将与发展中国家合作，制定协调有序并可推动成立可持续地方机构的临时措施。

(d) 捐助方们将努力共同寻找一个灵活、迅速的长期融资方式，酌情适用于：(一) 跨越人道主义、恢复和长期发展等阶段；(二) 有利于稳定、建设包容性和平及建设有能力、负责任和反应迅速的国家。捐助方与发展中国家合作，与联合国系统、国际金融机构和其他捐助方建立合作伙伴关系。

(e) 在国家一级，捐助方和发展中国家将在自愿的基础上，监测执行“脆弱国家和脆弱局势中的良好国际参与原则”的情况，并将监测结果作为《巴黎宣言》执行进度报告的一部分。

取得发展成果并对之负责

22. 评判我们的依据是我们的共同努力给穷人生活带来的影响。我们认识到，国内外发展资源使用情况高度透明和实行问责是取得进展的强有力推动因素。

我们将侧重于取得成果

23. 我们将开展下列行动来加强成果管理：

(a) 发展中国家将通过改进信息系统，包括酌情按性别、区域和社会经济状况分列数据，提高政策制定、执行和评估工作的质量。

(b) 发展中国家和捐助方将致力于开发成本效益较高的成果管理工具，评估发展政策的影响，做出必要调整。我们将更好地协调和汇合各种信息来源，包括国家统计系统、预算、规划、监测及国家牵头对政策执行情况进行的评估。

(c) 捐助方们将根据国家信息系统调整其监测工作。他们将支持并进行投资，以加强发展中国家的国家统计能力和信息系统，包括援助管理方面。

(d) 我们将强化各项激励措施，以提高援助实效。我们将系统地审查和解决在履行援助实效国际承诺过程中遇到的各种法律和行政障碍。捐助方将更多地关注下列问题：授予国家办事处足够的权力；根据援助实效原则，变换组织和工作人员激励措施，以激发上佳表现。

就发展成果而言，我们将对公众负起更多责任，让他们对我们的工作一目了然

24. 对发展成果而言，透明度和问责制是至关重要的因素。它们是《巴黎宣言》的核心。在《宣言》中，我们商定，国家和捐助方将对彼此、对其公民担负起更多责任。我们将通过开展下列行动，继续朝这个方向努力：

(a) 我们将使援助工作更加透明。发展中国家将通过提高公共财务管理的透明度，为议会监督提供便利，其中包括公开披露收入、预算、开支、采购和审计。捐助方将及时定期公开披露关于数额、拨款情况及适当时关于发展开支各项成果的详细信息，以使发展中国家的预算、会计和审计更加准确。

(b) 我们将循序渐进，以确保在《巴黎宣言》中商定的那样，于 2010 年之前在所有已批准《宣言》的国家进行相互评估审查。这些审查将以国家成果报告和信息系统为依据，辅之以有效的捐助方数据和可靠的独立证据。我们会在强有力的议会监督和公民参与之下，采用新的良好做法。有了这些，我们将能够根据国家发展和援助政策，使彼此对共同商定的结果负责。

(c) 为了对国家一级的相互评估审查加以补充和推动上佳表现，发展中国家和捐助方将对现有的国际问责机制，包括有发展中国家参与的同行审议，进行联合审查并加以强化。我们将于 2009 年底对关于加强各项机制的提案进行审查。

(d) 发展筹资的有效和高效使用要求捐助方和伙伴国双方竭尽全力打击腐败。捐助方和发展中国家应尊重它们已商定的各项原则，包括《联合国反腐败公约》规定的各项原则。发展中国家应改进公共资金使用方面的调查、法律补救、问责和透明度制度，解决腐败问题。捐助方则应在自己国家内部采取措施，打击个人或公司性质的腐败，追踪、冻结和追回非法获得的资产。

我们将继续改变附加条件的性质以增强自主权

25. 为了增强国家的自主权和提高援助流量的可预测性，捐助方在《巴黎宣言》中商定，它们会尽可能地根据发展中国家自身的发展政策，提出它们的条件。我们重申对该原则的承诺，并将继续开展下列行动，调整附加条件的性质：

(a) 捐助方将与发展中国家一道，根据国家发展战略，商定一套双方同意的有限的附加条件。我们将对捐助方和发展中国家在履行承诺过程中的表现进行联合评估。

(b) 从现在开始，捐助方和发展中国家将定期公开付款的所有附加条件。

(c) 发展中国家和捐助方将在国际一级协调合作，审查、记录和传播附加条件方面的良好做法，通过更多地强调和谐、注重结果的附加条件，强化国家自主权和《巴黎宣言》的其他原则。它们还将乐于听取民间社会的各种意见。

我们将提高援助的中期可预测性

26. 在《巴黎宣言》中，我们商定有必要提高援助流量的可预测性，以使发展中国家能够有效规划和管理其中的短期发展方案。作为优先事项，我们将通过开展下列行动，提高援助的可预测性：

(a) 发展中国家将加强国内外资源管理的预算规划进程，并加强开支和成果之间的中期关联。

(b) 从现在开始，捐助方将提供全面、及时地资料，介绍年度承付款和实际付款的情况，以便发展中国家能够在其概算和会计系统中准确记录所有援助流量。

(c) 从现在开始，捐助方将定期、及时地向发展中国家提供资料，介绍滚动的三年至五年期预先承付开支和/或执行计划，其中至少要提供发展中国家可以纳入其中期规划和宏观经济框架的指示性资源划拨情况。捐助方应研究提供此类资料方面的各种限制因素。

(d) 发展中国家和捐助方应就进一步提高援助中期可预测性的方法，协调国际合作，包括制定各种工具来衡量可预测性。

展望未来

27. 今天，我们在阿克拉商定的各项改革仍然需要持续的高级别政治支持、同伴压力及全球、区域和国家级协调行动。为了实现这些改革，我们重申对《巴黎宣言》所确定之原则和指标的承诺，并将继续对执行进展情况进行评估。

28. 我们今天达成的承诺需视各国国情不同而进行调整，其中包括中等收入国家、小国和处于脆弱局势中国家。为此，我们鼓励发展中国家在捐助方的积极支持下，制定国家行动计划，确定有时限、可监测的提案来执行《巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》。

29. 我们商定，在 2010 年之前，各自都应实现在巴黎以及今天在阿克拉所做的关于援助实效的承诺，并竭尽我们之所能，做得更多。我们同意考虑和借鉴此次高级别论坛上提出的许多宝贵意见和倡议。我们认为，气候变化以及粮食和燃油价格上涨等挑战更强调了适用援助实效原则的重要意义。面对粮食危机，我们将尽快、有效和灵活地建立和开展全球粮农合作。

30. 我们请援助实效工作组继续监测在执行《巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》方面取得的进展，并向 2011 年第四次援助实效高级别论坛提交报告。我们认识到，有必要开展更多工作，来改善与援助实效进展有关的方法和指标。2011 年，我们将开展第三轮监测工作，届时便可知晓我们是否实现 2005 年在巴黎商定的各项 2010 年指标。⁴ 为推动这项工作，我们应为发展中国家的联合、平等伙伴关系及利益攸关方的参与，制定制度化的程序。

31. 我们认识到，援助实效是更广泛发展筹资议程的重要组成部分。为了实现各项发展成果和千年发展目标，我们必须履行在援助质量和数额两方面做出的承诺。我们请联合国秘书长向将于本月早些时候在纽约举办的千年发展目标高级别活动及将于 2008 年 11 月在多哈举办的筹资审查会议传播第三次援助实效高级别论坛的各项结论。我们欢迎经社理事会发展合作论坛为国际对话及关于援助问题的相互问责制做出的贡献。我们呼吁联合国发展系统进一步支持发展中国家进行能力建设，切实有效地管理发展援助。

32. 今天，我们抱着以往任何时候都更加坚定的决心，协调合作，帮助世界各国建设我们共同期待的光明未来——一个以共同承诺消除贫穷为基础的未来，一个任何国家都将无需援助的未来。

⁴ 我们将向 2011 年第四次援助实效高级别论坛提供上述信息，以及对截至 2010 年《巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》执行情况的第二阶段全面评估。此外，还将注意改进和发展援助实效方面的沟通，以便取得长期发展成果和得到广泛的公众支持。