



第六十五届会议

临时议程* 项目 63(a)

非洲发展新伙伴关系：实施进展和国际支持

一个负责审查对非洲发展需要所作各项承诺的监测机制

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会在其第 63/1 号决议中通过的政治宣言第 39 段提出的，并在第 64/258 号决议中得以重申，其中大会请秘书长向其第六十四届会议提交一份关于“非洲发展需求：各项承诺执行情况、挑战和下一步行动”的综合报告，以期建立一个机制，负责于大会第六十五届会议之前审议有关非洲发展的所有承诺及时全部兑现的情况。

报告表明了从非洲国家及其发展伙伴的角度，为鼓励这些承诺的执行，促进伙伴关系和相互问责制，并提高援助实效，而设立此类监测机制的理由。

根据非洲的情形重新审议关于监测承诺的关键概念之后，报告审议了主要审查机制，突出了各项目标、专题报道、分析方法、参与方式、以及差距和挑战。

该报告简要介绍了改进后监测机制的性质、范围、优先事项和体制安排，这一机制建立于旨在使其更具有包容性的现有进程的基础之上。其附加值具有更大的包容性，充分利用了大会及其普遍会员制的政治权威性和合法性。改进后监测机制或者是根据大会在其关于非洲发展新伙伴关系的议程之下所进行的正式的定期审查，或者是根据经济及社会理事会职权范围内专门为非洲问题而两年举行一次的发展合作论坛一个分会段。改进后监测机制需要秘书处发挥额外的职能，因此对资源有着更多需求。供大会审议的建议列在报告的最后一部分。

* A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 设立监测机制的理由	3
A. 非洲视角	4
B. 国际社会的观点	5
C. 改进对发展目标监测的支助	6
三. 关于监测概念的一些问题	7
四. 审查现有监测机制和过程	7
A. 综合机制与进程	8
B. 主题明确的机制和程序	9
C. 监测千年发展目标的实施	10
D. 现有监测安排的优势和局限性：一项评估	10
五. 改进后监测机制的范围和体制安排	12
改进后监测机制所覆盖范围	12
对改进后监测机制进行审查的体制安排	13
六. 结论与建议	16
附件	
监测机制清单	18

一. 导言

1. 这份报告是依照大会在其第 63/1 号决议中通过的政治宣言第 39 段编写的，其中大会请秘书长向第六十四届会议提交一份关于“非洲发展需求：各项承诺执行情况、挑战和下一步行动”的综合报告，以期建立一个机制，负责于大会第六十五届会议之前审议有关非洲发展的所有承诺及时全部兑现的情况。这一政治宣言在 2008 年 9 月 22 日在联合国总部举行的关于非洲发展需要的高级别会议获得通过，出席了这次会议是国家元首和政府首脑。大会重申其在题为“非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持”的第 64/285 号决议第 10 段中提出的要求。

2. 本报告以秘书长题为“非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持”的前两份报告为基础(A/63/130 和 A/64/208)。这两份报告强调，只要非洲国家和外部合作伙伴下决心努力把现有承诺转变成具体行动，就有可能满足非洲的发展需要。本报告赞成并进一步充实了改进后监测机制的构想。

3. 大会和联合国秘书长已在各种场合强调指出，有必要采取更大胆的步骤，加强对非洲的全球发展伙伴关系，呼吁改进监测并更加努力促进相互问责。因此，现在时机已经成熟，可以提议根据大会的要求，设立改进后监测机制，以监测在联合国范围内各级别对非洲发展所作承诺的执行情况。

4. 改进后的机制建立在现有程序基础之上。其附加值主要在于利用大会的政治权威性和合法性及其普遍会员制，以纳入现有监管安排的捐款和成果，使其更具包容性，特别是对非洲其他发展伙伴所发挥越来越重要的作用。这一机制将推动现有体制的发展，并提高其可信度。拟议机制将补充千年发展目标非洲指导小组的工作，该小组在努力调动国际上对非洲实现各项目标的支持。

5. 设立改进后的机制将要求秘书处，特别是非洲问题特别顾问办公室发挥更多的职能，如编制和综合现有的监测框架的成果和产出，根据要求进行进一步的分析工作，并为筹备大会会议举行专家会议和其他利益攸关方的会议。为完成上述各项任务，需要提供额外的财政和人力资源。

6. 本报告在很大程度上汲取了以下各方面的意见和建议：各会员国、非洲联盟委员会、新伙伴关系计划和协调机构(NEPAD)、¹ 非洲开发银行(AfDB)、经济委员会(非洲经委会)、世界银行、国际货币基金(IMF)、经济合作与发展组织(OECD)、联合国机构间和部门间非洲问题特别工作组、非政府组织、学术界和私营部门。

二. 设立监测机制的理由

7. 在本十年初期发生的重大国际事件推动形成了对发展伙伴关系和问责制的一种新方法。2000 年通过了千年发展目标之后，召开了若干重大国际会议：发展

¹ 作为非洲新伙伴关系并入非盟机构和程序的一个步骤，非洲新伙伴关系秘书处最近已经改编为非洲新伙伴关系规划和协调局。

筹资会议(墨西哥蒙特雷, 2002年)、可持续发展会议(南非约翰内斯堡, 2002年)和多边贸易自由化会议(卡塔尔多哈, 2001年), 从而增强了对实现各项目标所需广泛战略和政策的理解。随着非洲发展新伙伴关系的开始, 非洲的领导人认识到, 善政是长期增长的根本条件。非洲同侪审查机制于 2002 年启动, 目的在于遵守和履行这一重要承诺。

8. 蒙特雷共识提出了一个建立在伙伴关系和问责制基础上的新援助模式: 发展中国家将致力于健全的政策和善政, 而发达国家则承诺增加财政方面的支持。因此, 提高援助实效已成为一个核心目标。继 2003 年的罗马标准化宣言和 2004 年的《关于加强管理以取得发展成果的马拉喀什联合备忘录》之后, 100 多个签署国在 2005 年批准了援助实效问题巴黎宣言, 其核心内容包括, 承诺要改变发展伙伴和受援国政府一起做生意的方式方法。2008 年在阿克拉举办的关于援助实效的第三次高级别论坛回顾了所取得进展, 并在巴黎宣言和罗马宣言的基础上, 努力加快改革步伐, 进一步提高援助实效。

9. 因此, 这些共同努力对贫困者所产生影响正在受到越来越多的审视。援助的交付和发展资源的使用方面更大程度的问责制得到最多的关注。在更广的意义上, 人们在关于发展的整个对话中的重点已经从对投入和产出的关注转到对取得成果和长期影响的关注。监测内容也逐步从对实现承诺的记录转向对发展方案所产生影响的更广泛意义的评估。对非洲及其发展伙伴所作承诺的监测有助于建立和巩固交流及对话渠道, 借以对发展做法加以改进并对各项政策和措施作出必要调整。

A. 非洲视角

10. 虽然目前实行的监测主要集中在汇报和记录所取得成就和所遭遇挫败, 而且本身并不触发进一步的行动或实施工作, 这种监测还是有助于推动对非洲发展所作各项承诺的执行。非洲目前不仅在实现千年发展目标方面落后于其他发展中地区, 而且多数非洲国家还面临着到 2015 年期限不能实现若干项目标的极大危险。更为糟糕的是, 全球金融和经济危机已经对许多非洲经济体的金融状况产生重大影响, 减缓了其发展速度, 甚至在有些情况下抵消了已经取得的进展。因此, 非洲发展伙伴必须作出新的努力, 争取实现其目前承诺, 而且非洲国家政府必须发挥更大的领导作用, 因此, 需要对这些承诺的落实及其对发展的影响加以更为严格的监测。

11. 非洲各国和各机构常常强调对该区域可持续发展进行监测的重要性。非洲各国财务部长于 2006 年 5 月通过了阿布贾行动承诺, 表示在相互问责基础上对程度进行监测在确保非洲顺利发展和取得成功方面具有至关重要的意义。非洲发展新伙伴关系框架也要求建立辅助性独立监测工具, 以确保捐助方履行承诺, 以及官方发展援助在各受援国得到有效利用。

12. 与其他区域相比，非洲可得到的外国资本更为有限，并在更大程度上依靠援助作为外来发展资金的主要来源。加上不少非洲国家在人力和机构方面能力较弱，外来资金和技术援助对于非洲实现千年发展目标进展的速度会产生更大的影响，使得对国际援助的监测在非洲比在其他发展中区域更为重要。

13. 有人指出了非洲发展伙伴国在履行承诺方面的重大缺陷，因而这些伙伴国更加有理由作出进一步努力。例如，当官方发展援助总额于 2008 年达到创纪录的 1 223 亿美元时，其中 440 亿美元给了非洲，我们依然远远没有实现八国集团关于加倍援助非洲的承诺。自 2004 年以来，非洲在不同年份所得到的全球官方发展援助的年增长率在 32%到 35%之间，大大低于八国集团格伦伊格尔斯首脑会议所宣布的 50%。

14. 治理方面存在的缺陷是阻碍非洲发展的一个重大障碍。非洲各国政府强调指出有必要对治理、透明度以及法制等问题进行监测。有 29 个非洲国家已经加入了非洲同侪审查机制，即用于在国家和非洲一级以及就有关民主和政治、经济以及公司治理的有关问题进行同侪监测和自我监测的手段。

15. 按照同一思路，非洲国家和政府首脑执行委员会²请非洲经济委员会/经济合作与发展组织就非洲与其发展伙伴在相互问责的框架内就发展实效性问题进行联合审查，由此产生了发展实效相互审查。

16. 非洲在履行其关于推动增长、投资于公共卫生和教育、改善治理和调动资源方面取得良好进展。在实现某些千年发展目标方面取得重大进展，但就总体而言，各方面进展缺乏平衡。能力方面的欠缺依然是各个领域的主要制约因素。此外，在非洲实现可持续发展过程中所面临的挑战与整个全球经济的转变有着千丝万缕的联系。虽然大多数非洲经济体于 2010 年出现增长反弹，若干经合发组织国家进行金融整顿的趋势很可能将影响到外界对非洲的援助，并对其中期增长前景产生不利影响。而且，尽管非洲在全球碳排放方面所占比例最小，但预计会在气候变化中受到很大影响。

17. 监测工作不仅在相互问责之中发挥着关键作用，而且有助于倡导活动，由包括非政府组织在内的国家利益攸关方进行的倡导活动可以有助于加强国内责任制。从非洲国家政府的角度看，监测工作还有助于主管当局注重实证的决策工作。倡导/国内问责以及注重实证的决策这两项进行监测的额外效益均为发展的重要因素。

B. 国际社会的观点

18. 从国际社会角度看，应该设立监测机制，以确保发展中国家资源的有效使用，推动公共资源的调动，并维持伙伴国家在发展援助方面的政治势头。

² 非洲新伙伴关系与非盟合并之后，非洲新伙伴关系国家和政府首脑执行委员会改名为国家和政府首脑方针委员会。

19. 在捐助国方面，发展援助与国内其他优先事项形成竞争；一个有效的监测机制会有助于表明援助发挥的作用，并实现物有所值。在更普遍的意义上，监测已经在提供资源或能力支持方面，从狭窄的“注重输入”，转为旨在实现援助效益的更广义目标，从而有助于向捐助国的民众确保发展援助正在取得预期成效。目前在整个发展援助过程中正在越来越多地被采用注重成果的管理方式。这将进一步加强监测工作。

20. 在 2009 年意大利拉奎拉举行的八国集团首脑会议上，八国集团领导人强调了有效利用国际援助问责制的重要性，并保证加速实施有效援助的承诺，到 2010 年充分采取全面相互问责机制，监测进展情况，以明确突出国内实施的方式加强其行动的实效。

21. 从参与设计全球援助结构的合作伙伴的角度看，监测是要求其会员承担责任，维持贫穷国家在实现发展目标工作中的政治动力的有效手段。根据《援助实效巴黎宣言》进行的两项监测调查使人们认识到，为提供真正有效、更为强大、更为平衡的援助，需要在国家和国际两级建立问责机制，使得援助的提供者和接受者可以实现互相负责。

22. 监测还为宣传工作提供了关键投入，这是由联合国、国际金融机构、区域开发银行和非政府组织等多边发展机构所发挥的作用。这方面的显著事例是由世界银行和国际货币基金提出的联合全球监测报告、各项目标年度报告、审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题国际后续会议报告以及各项目标非洲指导小组。

C. 改进对发展目标监测的支助

23. 监测机制的工作重点在于可衡量发展目标，这意味着需要通过更多和更确切的统计数字来掌握政策并监测进展。然而，对于国家统计系统的这种新要求超出了许多国家的能力。外界的帮助发挥一定作用，但这种进展常常难以为继。目前，在数据方面有着重大空档，特别是在发展中国家，尤其是非洲获得基本社会服务和基础设施服务方面的数据。

24. 在这方面主要的措施包括：在国际方面有创立于 1999 年的 21 世纪统计促进发展伙伴关系或巴黎 21 世纪和 2004 年商定的马拉喀什统计行动计划。在非洲方面，主要工作包括于 2009 年非洲联盟国家元首和政府首脑会议通过的非洲统计宪章、由非洲财政部长会议倡议创建的非洲经委会的非洲统计中心，以及最近由非洲联盟委员会与联合国儿童基金 (UNICEF) 协作成立并且旨在促进非洲统计工作发展的“非洲信息”。

25. 在应对全球经济危机的过程中，联合国系统行政首长协调委员会针对当前危机给世界上最为脆弱群体所造成影响在信息方面的明确空白，已经启动了一个薄弱环节监测和预警机制。

三. 关于监测概念的一些问题

26. 要监测承诺的履行情况,就需要将各国政府和发展伙伴为协助非洲发展所做承诺的履行或不履行情况记录在案。在强调援助实效和注重成果管理的情况下,监测工作还增加了涉及相互问责的更宽层面,相互问责通过所持目标和相互承诺方面的交流将受援国与其发展伙伴紧密联系在一起。《巴黎宣言》进一步展开了这一概念,将相互问责与国内问责联系在一起。因而不仅发展中国家政府及其发展伙伴需要相互承担责任,而且他们还必须对自己的选区负责。虽然各项承诺一般情况下并不具备合同的性质,相互问责的做法在进一步扩大到国内问责之后,为各国政府及其发展伙伴履行各项承诺提供了更加充分的理由,而且也促使其他利益攸关方更加积极地参与对承诺履行情况进行监测。

27. 大会关于审查或监测机制的呼吁反映了大会要鼓励并通过间接影响推动会员国履行其对非洲发展所做承诺的决心,同时并未考虑任何“强制实施”措施。不过由于多数承诺都属于“自愿性”的,因而不具备约束力,监测工作和相互问责的概念在衡量其实施进展方面发挥着至关重要的作用。

28. 从概念上讲,监测承诺的履行可以按不同方式来理解。最狭隘的观点是提供一项援助款或是实施一个具体行动或措施。由于提供资金的问题最为引人注目,人们将很大注意力放在投入指标方面,有时会因此而忽略更有意义的成果及效益。第二类承诺指标则侧重过程(例如一项法律的通过或批准)。在注重成果的管理和发展实效成为重点之后,人们开始越来越关注产出和成果方面的指标,但在这些方面作出评估则更为困难。

29. 至于伙伴关系和相互问责的相关概念问题,非洲发展的监测工作不应只集中于发展伙伴所作承诺,而应包括非洲各国政府所作保证和承诺,这些国家的政府在促进经济和社会发展方面负有主要责任。在国家一级,根据减贫战略的年度进展报告、其他国家的政策审查机制以及为数不多、却逐步增加的国家所使用基于国家的结果监测框架,在监测国家发展战略的实施方面取得了一定进展,诸如绩效评估框架,其中涉及到国内利益攸关方,诸如国会议员和民间社会组织,以及政府。

四. 审查现有监测机制和过程

30. 国际社会、非洲各国政府和其他利益攸关方设立了各种不同机制,监测对非洲发展所作承诺。由于目标各不相同,现有监测机制在以下几方面大不一样:(a) 专题覆盖范围;(b) 重点在于投入还是在于更广泛的成果和影响层面;(c) 分析和数据所涉范围;(d) 利益攸关方的参与。这一节并不准备对目前各种现存监测机

制³进行详细审查，但集中论述了发展机构普遍认为对非洲发展最为有效和相关的监测机制。

A. 综合机制与进程

31. 发展实效相互审查是由非洲经委会和经合组织在发展新伙伴关系国家元首和政府首脑执行委员会 2002 年的要求联合提出的报告，其目的是每两年汇报一次发展伙伴关系双方的工作进展情况。这一审查覆盖了 15 个行业部门，于 2009 年收集了非洲和各部门发展伙伴所作承诺；双方均就履行各自承诺进行了审查；评估了每个行业部门的结果；并确定了未来的主要优先行动。报告公布之前，与学术和研究机构以及民间社会进行了磋商。发展实效相互审查的上—份报告于 2009 年 1 月出版。下一份报告的发表将比正常的两年周期稍稍提前，以将审查报告作为 2010 年 9 月举行的大会第六十五届高级别全体会议的背景文件。

32. 非洲同侪审查机制(审议机制)的任务就是鼓励非洲国家与政治、经济和公司的治理价值观、准则和标准保持一致。这一机制或许是目前最全面的一个现有监测机制，其部份原因在于机制的专题覆盖范围广泛以及机制特意建立的流程、程序、政策和多个层次验证。这一机制不仅涵盖治理的所有不同领域——政治、经济、企业和社会经济治理——而且包括了机制进行有效审查所必须的进程。到目前为止，已有 29 个国家正式加入该机制，其中 12 个国家在进行同侪审查。

33. 八国集团在 2003 年于法国埃维昂举行的首脑会议上设立了非洲伙伴关系论坛，以支持扩大非洲与经合组织国家，连同非洲联盟、新伙伴关系、欧洲委员会(EC)、国际货币基金组织、经合组织、联合国、世界银行、世界贸易组织以及非洲经济委员会之间的高级政策对话。这一论坛每年召开两次会议，在每年第二季度为八国集团与非洲的伙伴关系制定方向，作为对八国集团会议的投入，并在每年第四季度监测审查八国集团以往每年就不同部门所作承诺的履行情况。尽管论坛在制定战略和监测履行承诺方面比较成功地发挥了双重作用，其他发展伙伴仍然被排除在与非洲交流的高级别论坛之外是在覆盖范围方面的重大挑战。

34. 与前两个针对非洲的监测机制有所不同，由世界银行和国际货币基金组织编写的年度全球监测报告(GMR)提供了发展中国家和发达国家以及多边机构等主要行为者在政策议程方面进展情况的定期监测；优先行动措施；以及最后主要行为者在全球范围内实现千年发展目标方面的责任。编写这一报告是一项严谨的统计工作，尽管报告的分析框架十分全面，但报告并未追踪所有承诺的进展情况。全球监测报告只提供了有关非洲的部分资料。

35. 为加强问责制，八国集团在 2007 年启动了自身监测程序，并由 2007 年一份关于卫生的报告开始，到 2009 年扩大到食品安全、水、卫生和教育。八国集团的第一份问责报告(又称为马斯科卡问责报告)介绍了八国集团在履行与发展相

³ 关于监测机制的更为完整清单，请参阅本报告附件 5。

关的重点承诺方面的表现；评估八国集团所采取行动的结果；并为今后报告提出了所吸取的经验教训。该报告仅限于八国集团所作各项承诺的审查，而对全球实现各项国际发展目标的进展则并不作任何评估。

36. 欧洲联盟(欧盟)和非洲联盟还在非洲与欧盟首脑会议上制定机制，监测 2007 年通过的欧盟非洲战略伙伴关系的实施情况。然而，欧盟和非洲联盟需要将这一战略与其他国际高级别活动联系起来。

37. 民间社会组织也参与监测工作。非洲债艾贸报告是由倡导机构(非洲债务、艾滋病和贸易)编写的——并且该组织随后与英国的基层的 ONE 组织合并——以集体和单独的形式分析八国集团在对非洲所作承诺方面的实施进展。这一数据密集型综合行动的优势在与八国集团国家付款部委直接磋商的基础上就下一年度预计援助拨款提供更详细的信息。但是，它只关注着八国集团各国所作承诺，同时忽略了其他经合组织发展援助委员会的合作伙伴和非发展援助委员会捐助者所作承诺。按照其初衷，非洲债艾贸报告不监测非洲国家所作承诺。

38. 另一项监测活动是由 2008 年成立的非洲发展小组进行的；其现任主席为前联合国秘书长科菲·安南。这一机构最初是作为非洲在发展方面进展的监测手段而设立的，小组年度报告提供了经济增长、治理、教育、卫生以及和平与安全、粮食和营养保障、气候变化和发展资金等领域的最新情况。小组报告阐述了在发展业绩与大致可描述为非洲各国政府为改进非洲大陆发展表现需要采取的行动之间广泛联系。

39. 非洲民间社会组织也参与了监测工作。2006 年成立的非洲监测是设在南非的机构，主要致力于监测捐助方自 2005 年以来作出的各项承诺，以及非洲各国政府所作各项承诺，特别是非洲联盟和区域集团集体所作承诺。与其他监测报告不同的是，发展支助监测报告于 2007 年和 2009 年发行，以基层为重点从泛非洲的角度，跟踪捐助方和非洲各国政府所作承诺并编排目录。就所涉范围而言，该报告只关注重点专题领域，例如贫穷、粮食安全和农业；发展融资；区域一体化及贸易；教育和卫生，同时并不涉及其他方面的承诺。

B. 主题明确的机制和程序

40. 目前对治理进行监测的有 30 个左右的不同程序，其中一些最有影响力的机构包括伊布拉欣非洲治理指数、非洲经济委员会非洲治理报告以及世界治理指标。⁴ 伊布拉欣指数是作为非洲自我监测机制，由非洲联盟各会员国自愿加入的一个工具。这一指数在调整的治理指标基础上以四个主要支柱的形式提出了非洲

⁴ 其他监测机制包括：清廉指数和行贿指数(透明国际)、失败国家指数(外交政策与和平基金)、政治自由(自由之家)、乌普萨拉冲突数据库(乌普萨拉大学)、两性权力的衡量(开发计划署)、城市治理指数(联合国人居署)、公共部门的效率和绩效(欧洲中央银行)或国家政策与体制评估(世界银行)。

国家的综合排名：安全和法治、参与和人权、可持续经济机会，以及人类发展。非洲治理报告是一份两年期出版物，致力于评估和监测 35 个非洲国家良好治理的进展。世界银行的治理指标包括 6 个领域的治理：话语权和问责制、政治稳定与杜绝暴力现象、政府效能、监管质量，法治和腐败控制。

41. 经合组织发展援助委员会跟踪着发展援助的承诺和及其交付情况，该委员会负责监测每年向包括所有非洲受援国在内的 150 多个国家提供援助和其他资源的数量、来源和种类。关于援助实效性，经合组织不定期地公布关于监测巴黎宣言的调查结果和编制一份关于协调统一的调查结果。由发展援助委员会提出的数据是关于援助实效性问题的最权威信息。

42. 撒哈拉以南非洲地区经济展望是国际货币基金组织每半年发表一次的报告，这是获取关于撒哈拉以南非洲的经济和财务表现的信息和分析的一个重要来源。虽然报告并不按照具体承诺去衡量实际表现，但会对其主要经济和金融指标做出评估，并与国际货币基金组织的世界经济展望同时发表。

C. 监测千年发展目标的实施

43. 千年发展目标是当前实际发展的基础，并且体现了世界各国领导人于 2000 年在联合国千年首脑会议上所作出并在 2005 年世界首脑会议上审查过的重要承诺。不少机构对千年发展目标的进展定期加以监测，而秘书处经济和社会事务部的年度评估报告则最具权威性，因为其依据是联合国系统内外的各种国际组织所收集内容广泛的数据。此外，世界银行每年出版世界发展指标，这是一份关于发展的综合统计概况。其他出版物涉及到非洲的具体层面，例如由联合国开发计划署，非洲联盟，非洲经委会和非洲开发银行等联合编制的千年发展目标非洲区域的年度报告。具体部门的报告专门论述特定目标。例如，由秘书长设立的千年发展目标差距问题工作组集结了 20 多个联合国机构，编写关于全球发展伙伴关系（目标 8）——的实施进展情况年度报告，而联合国艾滋病规划署则发表全球艾滋病流行年度报告（目标 6），联合国教科文组织负责每年编写关于全民教育——全球监测报告（目标 2）。

D. 现有监测安排的优势和局限性：一项评估

44. 审查表明现有监测机制及程序包括了由非洲各国政府和机构及其发展伙伴所作相当广泛的承诺。随着时间的推移，人们掌握了越来越多的信息，明显趋势是，虽然在覆盖面和及时性方面仍然存在不足，监测工作越来越依赖于量化分析。此外，在更加注重成果的发展政策和支持的压力之下，对各项承诺的监测已逐渐从对投入（例如行动或政策）的狭窄关注转到为衡量成果和影响及其与实现千年发展目标的相互关系，和为履行各项承诺和预期成果而采取行动和（或）政策。

45. 审查还突出了现有的监测安排的局限性(见表 1): (a) 多数机制都集中在数量有限的承诺之上; (b) 对于其他发展伙伴的监测不足, 这些发展伙伴, 无论在发展援助的数量上还是种类上, 都发挥着越来越大的作用, 在非洲则尤为如此; (c) 对非国家机构的覆盖程度有限, 诸如非政府组织、议员和在国家一级的监测发挥着特别作用的其他群体; (d) 非洲各国政府和利益攸关方在所审查机制中参与不足。正如上文第一节所示, 这种不均衡的参与可能损害许多监测机制的自主性与可信度。

表 1
现有的多部门监测机制的优势和局限性

监测机制	优势	差距和局限性
发展实效方面的相互审查	<ul style="list-style-type: none"> • 专题覆盖范围较为全面(2010 年发展实效相互审查报告包涵 17 个部门)。 • 在伙伴关系原则的基础上注重各个方面所作承诺。 • 提供为履行承诺所采取行动及已取得成效的细节(按部门分类)。 • 涉及面广泛的数据和信息。 	<ul style="list-style-type: none"> • 非洲方面的参与不足。 • 不包括非发展援助委员会捐助者和其他利益攸关方。 • 缺乏规律性: 直到不久前尚未定期出版。
非洲同侪审查机制	<ul style="list-style-type: none"> • 广泛的专题覆盖范围, 涉及政治, 经济, 企业和社会经济管理。 • 为参加非洲同侪审查机制的国家提供一个交流最佳做法的论坛。 	<ul style="list-style-type: none"> • 执行国家行动纲领进展有限, 其原因之一是缺乏资源。
非洲伙伴关系论坛	<ul style="list-style-type: none"> • 非洲更多的参与增强其合法性。 • 侧重于制定战略方向和监测两个方面。 	<ul style="list-style-type: none"> • 监测部分承诺。 • 不包括非发展援助委员会捐助者。
全球监测报告	<ul style="list-style-type: none"> • 有效的分析框架和数据。 • 监测包括多边机构的作用和责任。 	<ul style="list-style-type: none"> • 非洲的局部监测。 • 尽管非常详细, 却并不包括所有承诺。
八国集团问责框架	<ul style="list-style-type: none"> • 八国集团持续努力在问责制基础上改善承诺的履行。 	<ul style="list-style-type: none"> • 受援国参与率较低。 • 只监测八国集团的承诺。
欧盟与非洲联合战略伙伴关系	<ul style="list-style-type: none"> • 最高层次政治承诺基础上的长期政策框架。 	<ul style="list-style-type: none"> • 只监测欧洲联盟/非洲联盟的承诺。

非洲债务、援助和贸易报告	<ul style="list-style-type: none"> • 十分详细的资料。 • 有助于更好地理解八国集团对非洲的承诺及其影响。 	<ul style="list-style-type: none"> • 只监测八国集团的承诺。
非洲发展小组	<ul style="list-style-type: none"> • 提供非洲发展业绩的全面更新。 	<ul style="list-style-type: none"> • 尽管全面，却未没有包括所有的承诺。 • 非洲的承诺与其发展表现之间的薄弱联系。
非洲监测	<ul style="list-style-type: none"> • 提供基层的观点。 	<ul style="list-style-type: none"> • 对承诺的局部监测。

五. 改进后监测机制的范围和体制安排

46. 根据目前所审查现有监测机制的优势和局限性，关于改进后的机制会具备以下特征：

(a) 建立在伙伴关系和相互问责的原则之上，不仅注重发展伙伴所作承诺，而且注重非洲各国政府作出的承诺；

(b) 涉及广泛的议题。鉴于非洲在发展要求方面有些复杂，有效的监测机制必须有广泛的覆盖面，涵盖所有或大部分相关部门；

(c) 以可靠和及时的数据为依据，并在掌握数据的情况下，对所产生结果和影响作出评估，而不是仅单纯注重投入；

(d) 推动所有感兴趣伙伴的广泛参与，包括所有感兴趣的非洲国家和包括非发展援助委员会捐助者的广大外部合作伙伴；

(e) 推动包括民间社会在内所有利益攸关方的参与，这一参与对保持自主性、可信度和透明度是必不可少的；

(f) 作为定期成就审查，推动定期会议和分析报告，以监测对非洲发展所作承诺的落实情况；

(g) 鼓励和(或)激发发展伙伴和非洲各国政府采取行动，更有效地履行各项承诺，并提高发展效益。

改进后监测机制所覆盖范围

专题范围

47. 为有效取得发展成果，改进后的机制应当对 2008 年关于非洲发展需求的政治宣言，其执行情况和影响，所提出对非洲发展十分重要的全部或至少大多数领域的承诺进行监测，其中包括：和平与安全；治理；资源调动和援助实效性；私

营部门的发展和获得资金的机会；基础设施；促进贸易和区域一体化；环境可持续性；气候变化；粮食安全和农业发展；两性平等；卫生；教育；及南南合作。

监测内容

48. 在能够得到相关资料的情况下，改进后监测机制应努力把监测范围从投入扩大到产出和成果，诸如一个国家财政援助的发放或必要的政策实施。这一机制将促进更系统地收集包括输出和(或)结果指标的相关资料，并鼓励就涉及到这些调查结果的发展方面难题进行讨论。从发展实效相互审查、非洲同侪审议机制和其他设在非洲的监测机制得到的投入将确保国际社会和非洲国家所作承诺均受到同样审查。

系统的方式

49. 改进后监测机制并不要求建立一个新的分析体系负责监测对非洲发展所作承诺，而将在现有安排的基础上，从当前数据库收集信息，并利用大会的召集力，推动最有代表性的监测机制参加审查会议。除通过非洲与发展伙伴之间的相互问责机制强调能力建设和自主权之外，拟议的机制将十分重视国内问责制的重要性，通过议会监测和其他参与的做法，协助建立援助关系，而且通过利用包括国内公共资源在内所有发展资源过程中的透明度和问责制来加强发展成果。

参与和政治合法性

50. 改进后监测机制的一项基本特点是能够推动其他有关非洲利益攸关方的参与，诸如民间社会组织、学术界以及参与监测非洲发展的研究机构的代表。在现有监测机制中已经显示出此类实体参与的欠缺和不足。改进后监测机制将涉及到两类成员国群体，即非洲国家政府和包括非经济合作与发展组织/发展援助委员会国家伙伴在内的外部发展伙伴。联合国是举行关于机制的审查会议场所，而联合国的普遍性和合法性则有助于将这种参与扩大到所有国家，同时也开启了与非国家行为者对话的窗口。

51. 除了国家和其他公共机构之外，设在非洲和国际上的非政府组织以及包括议员在内的其他利益攸关方都更加频繁地参与了各种监测活动，在国家一级相互问责制框架十分活跃的情况下尤为如此。正如由开发计划署 2010 年题为“后一半时间：实现千年发展目标”的报告所指出，民间社会组织在监测过程中必不可少，因为它们可以表明，发展从根本上关系到扩大政治空间和因为贫困和排斥而受影响者的发言权问题。随着拟议的改进后监测机制日益成熟和更具包容性，需要分阶段实现非国家代表的参与。

对改进后监测机制进行审查的体制安排

选择进行审查的论坛

52. 本报告就应该在何处进行审查考虑了几方面选项。表 2 提出了各种选项的优点和缺陷。可能进行审查的四个论坛是：(a) 大会常会；(b) 经济及社会理事会

职权范围内的会议；(c) 大会特别会议；及(d) 由非洲联盟委员会、非洲发展新伙伴计划和协调机构、非洲同侪审查机制秘书处、非洲开发银行和非洲经济委员会等参与的区域一级特别审查。最为适当的选项应当是大会常会或在经社理事会职权范围内每隔一年为专门讨论非洲问题举行的发展合作论坛分会议段。利用大会常会作为论坛不仅符合第 63/1 号和第 64/258 号决议提出的明确任务，而且在其成员的普遍性和独特召集能力的基础上，还给这一程序提供一种特殊的政治合法性。在这一选项中，关于机制审查可以安排在题为“非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持”的议程项目之下。另外，大会第 60/1 号决议于 2005 年设立了发展合作论坛并责成经社理事会每两年召开一次高级别发展合作论坛，论坛可以通过会议特别会议段进行审查。高级别发展合作论坛为会员国交流支持国家发展战略方面的经验，提供了一个平台。虽然经社理事会的成员有限，高级别发展合作论坛则对所有利益攸关方和发展伙伴开放。

表 2
对非洲发展所作各项承诺进行审查的体制安排选项

制度安排	优势	约束和缺陷
联大常会	<ul style="list-style-type: none"> • 联合国的召集力。 • 联合国会员的普遍。 • 政治合法性和任务(第 63/1 和第 64/258 号大会决议)。 • 大会所进行各个级别, 包括关于国家元首和政府级别的类似审查。 	<ul style="list-style-type: none"> • 由于涉及面广泛的议程安排, 能见度有限的审查。 • 大会安排的正式设置以及与联合国会员国之外的利益攸关方互动方面的相对僵化。
经济及社会理事会特别会议	<ul style="list-style-type: none"> • 联合国的召集力。 • 长期以来对发展问题的关注。 • 在促进国际发展合作方面新形式对话的经验(例如发展合作论坛)。 • 与非国家行为者进行非正式辩论的经验(例如非政府组织、专家小组等论坛)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 国家会员数额有限(仅 14 个非洲国家会员), 但发展合作论坛对所有相关利益攸关方开放。 • 与大会决议相比较, 给人的感觉是, 经济及社会理事会决议地位较低。
联大特别会议	<ul style="list-style-type: none"> • 与常会具有同样的优势。 • 相较于常会, 特别会议的审查较为透明。 • 相较于常会, 特别会议在与非会员国利益攸关方进行沟通时较为灵活。 	<ul style="list-style-type: none"> • 相较于固定常会, 举行特别会议涉及到额外财政和组织工作的负担。 • 采取特别会议的形式, 频繁定期重复审查活动难度较大。

- | | | |
|--------------------------------------|---|---|
| 区域一级的审查
(非洲联盟/非洲
经委会) | <ul style="list-style-type: none"> • 更多地关注非洲问题和观点。 • 非洲各国政府以及涉及非洲发展问题的区域和其他机构更广泛参与的选项。 • 扩大非洲国家的自主权。 | <ul style="list-style-type: none"> • 非普遍性的制度安排和较弱召集力。 • 与非区域安排相比较,可能会给人“不够中立”的感觉。 |
|--------------------------------------|---|---|
-

审查的周期性

53. 有人建议,针对改进后监测机制的审查会议每两年举行一次。联合国对其他机制的审查会议周期不尽相同,从三年一次的发展业务活动的综合政策审查大会(最近转变为四年期一次)到每年度一次的联合国发展活动认捐会议。大多数国际会议,包括发展融资会议后续会议都是每五年举行一次。鉴于支持非洲发展努力所作承诺的金融和非金融性质,每两年进行一次审查似乎最为可取,原因是更加频繁的审查将致使成本过高,因而不切实际。由于机制将有赖于现有监测工作,两年一度的审查周期将有助于与发展实效相互审查等其他机制的协调,这是每两年更新一次的机制。

审查秘书处

54. 为进行审查会议的各种相关活动,需要得到足够的技术和后勤支持。这些活动都涉及到与其他组织(包括其他发展伙伴和现有监测机制的代表)之间的联系;涉及相关承诺及其执行情况的现有信息的协调、统一和解释;按照大会第 63/1 号决议和第 64/258 号决议的要求,为审查会议制作合成文件和提出汇报,提供这种支持,应该没有必要设立任何新的机构履行审查秘书处的职能,只需充分加强现有机构就足够了。尽管以上列出的功能可以委托给秘书处内与审查主要对象相连的任何实体,非洲问题特别顾问办公室——与联合国非洲机构间工作队、非洲经济委员会和非洲联盟委员会的协作和协商——处于进行这些活动的最佳位置。除确保会员国,特别是非洲国家在这一过程中的充分自主之外,非洲问题特别顾问办公室完全可以凭借着专业知识和对这些问题的熟悉程度履行这些职能。

审查所需文件

55. 审查会议将使用的是:(a) 现有监测机制印发的定期报告;和(b) 审查秘书处编写的具体报告,其中总结了在履行对非洲发展的承诺以及落实所得具体成果的基础上从现有资源得到的信息。

审查的方式

56. 对非洲发展所作各项承诺的定期审查将采取若干种表现形式,其中最为明显是审查会议。为确保审议会议文件的质量和合法性,所编写的报告在提交给大会

或发展合作论坛审查之前，将经过两轮磋商，首先在技术层面上与参与监管和发展的专家进行磋商，后来通过参与的过程与利益攸关方进行磋商。两次协商会议上的意见和建议将列入准备提交给大会或发展合作论坛的报告。

57. 目前设想的是三个层面的会议。按时间顺序排列，技术级会议将是第一次会议，并为代表部分现有监测机制和专门致力于非洲事务的技术专家提供一次机会，审查和补充审查秘书处的文件草稿。这项工作可能包括非洲联盟委员会、非洲观察以及来自非洲民间社会组织的一部分代表、非洲开发银行、联合国系统机构间非洲工作组、非洲顾问办、非洲经济委员会和在国际社会方面，来自经社部秘书处、联合国开发计划署，所需联合国系统其他组织、经合组织、世界银行、国际货币基金组织以及包括英国 ONE 组织在内的部分国际非政府组织的参与代表。非洲区域机构和一些非洲和国际学者的参与对于整个过程的合法性是必不可少的。

58. 经过技术审查之后，准备提交给大会或发展合作论坛的报告将进一步受益于非洲和国际非政府组织民间社会组织和其他利益攸关方的代表之间的参与性对话，这些组织在协助拟议的机制提高整体信誉和质量的过程中发挥着核心作用。

59. 最后，十分重要的一点是，政府间或政治级会议将涉及到所有会员国的代表，会员国认为这样进行审查，才可以确保审查的能见度、相关性和政治合法性。这一会议将构成大会一次正式会议或发展合作论坛特别会议段的核心，非洲联盟的代表将参加会议。

所涉财政影响

60. 上文提案是以成本效益原则为基础，以现有分析来源的资料和分析为依据的。举办审查会议的额外任务和职责，包括编写报告的工作，需要更多的人力和技术资源。充足的额外财政资源需要为此纳入联合国预算程序。

六. 结论与建议

61. 非洲大陆正处在一个十字路口，尤其是其发展需要力度较大，而且全球金融和经济危机的进一步影响使得许多较弱经济体的财政状况恶化，无法取得重大进展。本报告确认，必须继续共同努力建立起非洲的全球伙伴关系，这种关系要以加强相互问责和对承诺进行更严格监测的基础上，在规定时间内实现各项发展目标。

62. 根据本报告的分析，特别是第五节提出的建议，大会不妨考虑以下各项：

(a) 在大会主持下或在经济及社会理事会职权范围内建立一个审查程序，作为一个专门致力于非洲事务的发展合作论坛分会论坛，非洲各国政府和发展伙伴

对非洲发展所作承诺及其实施情况，将每两年一次在大会期间得到审查。审查将从第 68 届常会开始在大会进行，或者从 2014 年年会开始在发展合作论坛进行。

(b) 决定每个审查会议的目标是评估促进非洲发展的各项承诺，在何种程度上已经实施并在实现发展目标方面取得成果。

(c) 在上文(a)分款下提出的每次审查会议在安排工作中应当包括下列内容：
(一) 在大会或发展合作论坛特别会议期间举行政府间级别的正式审查；(二) 参与负责监测对非洲发展承诺的现有机制工作及其实施情况的技术专家所作审查，(三) 愿意推动为非洲发展所作承诺实施工作的非洲和国际社会所有其他利益攸关方之间的对话。

(d) 确保在安排审查会议的各方面时，主要的区域和次区域机构均广泛参与，其中包括非洲联盟委员会、非洲开发银行、非洲经济委员会和非洲区域经济共同体、联合国系统其他组织和管理促进非洲发展方面关键监测机制的机构、所有发展伙伴和国家利益攸关方的适当比例的代表，包括非政府组织、私营部门以及民间社会的其他部门。

(e) 请秘书长在每次审议会议进行会议安排之前，向大会或发展合作论坛提交的一份报告，在从现有监测机制、分析来源和可用文档所获信息的基础上，提供关于履行对非洲发展所作承诺的情况和实际成果的简要信息。

(f) 为履行其职能，设立上述审查程序，包括安排审查会议、编写有关报告和所有附加文件、与现有监测机制的沟通，并将信息传播到更大的范围，要求在非洲问题特别顾问办公室的预算中安排适当的人力和财力资源，并提供用于协助该功能。

附件

监测机制清单

全面监测机制

非洲伙伴论坛

全球监测报告(世界银行(货币基金组织))

非洲发展实效相互审查报告(非洲经济委员会和经济合作与发展组织)

针对具体部门的监测机制

官方发展援助资金和援助的实效性

国际发展统计报告(经合组织)

《巴黎宣言》监测调查(经合组织)

治理和安全

非洲同侪审议机制

易卜拉欣非洲治理指数

全球治理指标(世界银行)

“政府概览”(经合组织)

清廉指数, 或行贿指数(透明国际)

失败国家指数(外交政策与和平基金)

致力于发展指数(全球发展中心)

全球清廉指数(全球完整性)

公共部门的效率和绩效(欧洲中央银行)

国家政策与体制评估(世界银行)

电子政务绩效指数, 全球电子政府, 或电子政府准备状况报告(秘书处经济及社会事务部)

公共部门的价值模式(埃森哲)

城市治理指数(联合国人居署)

非洲民意研究

政治自由(自由之家)
 Cingranelli-Richards 人权数据库
 妇女数据库选举配额(民主和选举援助国际研究所)
 工人的权利的差距(劳工组织)
 两性权力的衡量(开发计划署)
 全球民意调查网(斯特拉斯克莱德大学)
 人权指标(丹麦人权中心)
 政治约束指数(美国宾夕法尼亚大学)
 政治恐怖量表(普渡大学)
 新闻自由调查(自由之家)
 公共诚信指数(公共诚信中心)
 国家失败问题集(马里兰大学)
 全国议会统计资料馆的妇女数据(各国议会联盟)
 世界治理评估(WGA 的)(联合国大学)
 非洲治理报告(非洲经委会)
 乌普萨拉冲突数据库

千年发展目标

千年发展目标的报告
 千年发展目标差距问题工作组的报告
 发展合作论坛的报告
 非洲千年发展目标进展报告
 人类发展报告
 全球监测报告(世界银行、国际货币基金组织)
 教育、科学及文化组织——全球监测报告：全民教育
 关于全球艾滋病流行的报告(艾滋病规划署)
 世界人口状况(人口基金的国家)

经济指标

营商环境便利指数(世界银行)

增长竞争力指数(世界经济论坛)

世界竞争力年鉴(管理发展研究所)

全球创业观察(伦敦商学院)

国家风险评级(经济学人信息部)或国际国家风险指南(政治风险服务组)

营商环境和企业绩效调查(欧洲复兴和开发银行和世界银行)

经济自由度指数(传统基金会及华尔街日报)

不透光率指数(普华永道会计师事务所)

世界发展报告(世界银行)

全球发展金融(世界银行)

全球经济展望(世界银行)

全球金融稳定报告(国际货币基金组织)

世界经济展望; 区域经济展望(国际货币基金组织)

非洲经济展望(经合组织, 非洲开发银行和联合国非洲经济委员会)

非洲经济报告(联合国非洲经济委员会和非盟)

全球就业趋势(国际劳工组织)

国际贸易统计(世贸组织)

民间社会的监管机制

非洲监测, 设在南非的非政府组织。两年一度发布发展支持监测

非洲债务、艾滋病、贸易(即 DATA), 一个英国非政府组织的报告。每年一份年度报告, 反映发展在各方面的前进步伐(社会、政治和经济指标)

非洲进步小组, 由联合国前秘书长科菲·安南任主席