



经济及社会理事会

Distr.: General
15 November 2010
Chinese
Original: English

2010 年实质性会议续会

议程项目 2(b)

高级别部分：发展合作论坛

2010 年 11 月 15 日芬兰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 6 月 3 日至 4 日在赫尔辛基举行的关于“协调一致地开展发展合作：在不断变化环境中扩大影响”主题的发展合作论坛高级别讨论会报告(见附件)。

请将本信及其附件作为议程项目 2(b) 的文件分发为荷。

常驻代表

亚尔莫·维纳宁(签名)



2010 年 11 月 15 日芬兰常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信
的附件

6 月 3 日至 4 日在赫尔辛基举行的关于“协调一致地开展发展
合作：在不断变化环境中扩大影响”主题的发展合作论坛
高级别讨论会报告

目录

	页次
一. 导言	3
二. 赫尔辛基高级别研讨会的目标	3
三. 赫尔辛基高级别研讨会开幕：必须进行更为协调和可持续的发展合作， 以实现千年发展目标	4
四. 保持一个发展重点：确保协调政策促进发展方面的挑战	5
A. 捐助国/提供国在提高政策协调性中的作用	5
B. 受援国对政策协调性的看法	8
C. 共同努力实现国际商定的发展目标：基金会、民间社会组织和 分散的发展合作的作用	12
五. 在发展合作方面实行问责和平等的伙伴关系	13
A. 重温问责制公式：由国家主导的谈判和对话论坛	14
B. 加强促进国家发展的能力	15
C. 国际议程：实现千年发展目标的共同责任	17
六. 一贯努力实现两性平等目标：发展合作对实现性别平等方面千年发展 目标的影响	18
A. 根据需要按性别分列的数据，做出更好的注重证据的决策	19
B. 关于需要如何从事，证据很足	19
C. 援助在促进两性平等方面的作用是什么？	20
D. 对影响作出评价和向同行学习，以加快进展	20
七. 关键的政策信息	22

一. 引言

1. 2005 年世界首脑会议责成联合国经济及社会理事会每两年举行一次高级别发展合作论坛，审查国际发展合作的趋势和进展情况，并就加强其连贯性和有效性的方式方法提供实际措施和政策选项方面的指导。论坛也经授权提高不同发展角色的开发活动之间的连贯性，和加强联合国工作中的规范性和业务链接。建立论坛的目的是为了给会员国提供一个交流经验的平台，并开放给所有发展合作的关键利益攸关者参加。按照大会的要求，第一届论坛于 2008 年 6 月 30 日和 7 月 1 日在纽约举行。¹

2. 2008 年，论坛确立了其自身作为联合国系统内协调机构的地位，并作为国际发展合作效力和协调性的全球政策对话的主要论坛。2008 年论坛的这一作用和一些关键信息都反映在多哈发展筹资问题会议后续会议的成果文件之中。同样，关于援助实效的阿克拉高级别论坛²肯定了高级别发展合作论坛在援助问题的国际对话和相互责任中的作用。²

3. 为方便各发展合作利益相关者在 6 月 29 日和 30 日的 2010 年论坛上所举行的对话，秘书处经济和社会事务部协助了 2009-2010 年两个国家主导的高级别研讨会。第一次筹备研讨会于 2009 年 11 月 12 日和 13 日在奥地利维也纳举行，其首要主题是：对促进“负责任和透明的发展合作：建立一个更具包容性的框架”。³

二. 赫尔辛基高级别研讨会的目标

4. 赫尔辛基高级别研讨会的目的是为加强各提供国和方案国内部和相互间各项涉及发展的政策的协调一致，提出务实的解决办法。

5. 这一研讨会推动了关于协调政策促进发展的坦率讨论，并审查了在影响到发展的各项政策的协调——避免不协调——的多方面困难。研讨会的亮点之一就是就不同政策如何能够对发展和千年发展目标的产生正面或负面重大影响，交流经验。研讨会还提出实际解决方案协议，以提高实现包括千年发展目标的国际商定发展目标的政策连贯性。

6. 研讨会还提供了一个重要机会，用以(a) 讨论民间社会、基金会和私营部门在促进协调发展以及发展合作中的重要作用和责任；(b) 分析各国相互问责机制

¹ 关于 2008 年论坛及其筹备工作的详细资料可查阅网址 www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml 和 www.un.org/ecosoc/newfunct/preparations.shtml。

² 多哈成果文件确认论坛在提高官方发展援助的质量和增加其对发展影响方面所作努力中的重要贡献。多哈成果文件还授权论坛审查更系统化、更普遍的方法，来追踪援助的数量、质量和实效，同时适当注意现有机制(见 A/RES/63/259)。

³ 关于维也纳研讨会的细节，请参阅：www.un.org/en/ecosoc/newfunct/dcfvienna10.shtml。

有效援助和发展伙伴关系所产生的积极影响；(c) 通过更好和更有效援助促进为实现与性别有关的发展目标所做努力。

7. 出席本次研讨会会有大约 170 名各方面利益攸关方的代表，包括来自提供国和方案国的援助管理资深技术专家、议员、民间社会组织、地方政府代表和国际组织。

三. 赫尔辛基高级别研讨会开幕：必须进行更为协调和可持续的发展合作，以实现千年发展目标

8. 芬兰外贸与发展部长帕沃·韦于吕宁在开幕致辞中，呼吁所有发展合作的参与方在基础广泛的可持续发展原则之上，制定发展政策。他强调指出，可持续发展的社会层面在实现发展中是至关重要的，而包容性经济增长必须推动有效的国家减贫计划。此外，发展议程应由国家主导和推动。

9. 韦于吕宁部长说，发展合作论坛是一个带有权威性的和普遍性的论坛，促进利益攸关者们参与关于发展合作中最紧迫全球问题的讨论。他指出，需要更好的协调和合作，争取让所有发展政策更好地综合到一起。这位部长呼吁南方提供国提供更多的赠款援助，并给予最不发达国家(LDCs)进入其国内市场的更多机会。

10. 经社理事会主席哈密顿·阿里先生阁下强调指出，在经济复苏的迹象尚不明确的关键时刻，多边主义和国际团结十分重要，而且必须加强国际发展合作。不仅要实现官方发展援助的国际目标，而且复苏也应该是可持续的，其效益应当得以更平等地分享。为了最大限度地扩大发展努力的效果，必须确保发展合作的各方面角色之间的协调和互补。对发展产生影响的国家政策也需要更加相辅相成。与此同时，阿里先生强调说，必须在所有行为者之间的信任和透明度的基础上，建立更为平等的伙伴关系，而且需要在发展合作援助者方面作出更大的努力。

11. 主管经济和社会事务副秘书长沙祖康先生表示，为确保更有效的援助成果，一个主要难点在于保持国家之间和国家内部政策的协调性。他欢迎捐助者向经济合作与发展组织(经合组织)和欧盟的协调政策促进发展议程增加捐助承诺，并强调必须与国家优先事项在政策上更好的协调并且于主要利益攸关方保持更紧密的合作。

12. 发展援助提供者的数量不断增长给国际化发展合作带来了一些重大挑战。政府和非政府援助者之间的伙伴关系需要加强，以增进整个发展合作结构的协调，并减少各方面行为者所做重复劳动。另一方面，重要的是要确保妇女和男子平等地受益于所提供援助。沙先生呼吁与会者就如何将赋予妇女权力的战略植入国家发展战略和性别敏感宏观经济分析、预算和报告交流经验。

13. 世界公民参与联盟秘书长 Ingrid Srinath 代表民间社会组织在研讨会上的发言，指出发展合作论坛能对多方利益攸关者开放的确不同凡响。尤其是目前存在着结构性不公正，而且贫困和弱势群体以及许多会员国被排除在全球决策进程之外。目前仍有一种观点，将穷人描绘成要求索赔的公民、没有钱的消费者、难题或罪犯。同时——尽管对其服务的需求量较大——民间社会组织的资源较少，面临的局限性较大。鉴于即将召开的全球会议，Srinath 女士敦促加快目标 8 方面的进展，寻求全球机构改革，并确保普通老百姓提出的问题得到诚实、谦逊而大胆的答复。

四. 保持一个发展重点：确保协调政策促进发展方面的挑战

A. 捐助国/提供国在提高政策协调性中的作用

加强政策的协调性

14. 非援助政策在推动千年发展目标方面的巨大潜力。

15. 协调政策促进发展越来越被看作为现代发展合作的关键，寻求全面发展方针和协调一致的全球政策的一部分。不断变化的全球环境已经有力地带动协调政策促进发展：危机、日益增进的相互关联、全球公益物和创立 20 国集团。

16. 这一更为广泛的政策问题并非一种新见解，但系统本身在过去 5 至 10 年间，将其解释为协调政策促进发展：欧洲联盟于 2005 年商定在五个主题的基础上提出新的协调政策促进发展框架。例如，欧盟发达国家削减了农业补贴；并已承认安全与发展之间的关系。特别是在形势特殊的国家，确认了防卫、外交和民主之间的关系。目前已经取得了一些进展，但还不够。

17. 政策的协调性是一个非常政治化的问题，并且涉及到政治选择问题。将发展作为优先事项至关重要。有人表示，政治影响力、公众意识、外部压力和财力都比正规结构更为重要。

18. 但是需要建立机制。经合组织建立的总体框架，可以有所帮助，但机制必须针对具体国家。由于政治环境是重要因素，每个国家的每个过程都有所不同。国内问题将显得更为重要，以致常常会忽视对外义务。这种情况必须避免。

19. 欧洲联盟已经制定了一个负责协调政策促进发展的单位，以及每两年提出一份协调政策报告的制度。欧盟还制定了这一领域的工作计划。荷兰也成立了一个协调政策特别股。

20. 协调政策很难付诸实施。要推动国家战略的协调，特别是在受援国，必须具备实施政策的空间和能力。

21. 同时有必要在全球一级提出并信守承诺，作为协调政策的最终目标。在可持续发展的三大支柱之间还存在着不平衡状态，而经济则是其中最受关注的一项。监测多边规则的制定和目标 8 十分重要，而联合国在这方面要发挥关键作用。同时有必要突出各项成果和影响，方法是开展研究和循证分析，确定指标和加强问责制。

22. 捐助者/提供国应着眼于更广泛的发展政策，并与发展中国家的地方和国家一级相联系。国家政策必须是全球政策的一部分。

23. 援助也至关重要，尤其是作为政策协调性的一种补充。协调政策促进发展并不是援助的替代物。

国际政策制度，政策的不协调及其对发展的影响

贸易/金融/债务减免

24. 在国际贸易和贸易政策方面有一些矛盾。自由贸易往往并不自由，关税、出口补贴、国内支持以及一系列的非关税措施和其他限制都可说明这一点。目前这些矛盾之处对发展不利，应当杜绝其延续。

25. 与汇率变动和金融投机所产生的风险相比，来自削减关税和其他贸易措施的收益就不显得很大了。国家间的汇率变动会严重影响其出口竞争力；热钱的“投机流动”也会影响到汇率。

26. “利差交易”——利用国家之间的利率差价——对接受国有着不稳定影响，因为它强制其货币升值，并增加通货膨胀的压力。然后，该国不得不保持大量储备存储作为防止资本流动突然逆转的保险，正如 1997-1998 年亚洲发生的情况。

27. 贸易援助是增加收入的一种方法。这种援助应该明确致力于发展。有人说，贸易援助应该由联合国贸发会议在国际一级处理。

28. 为避免国家间竞争性货币贬值及其投机性流动，需要有更广泛的汇率监督和管理。这种协议将反映出基于规则的非歧视性贸易系统的存在，并会在贸易和金融制度之间进行协调，确保资金不再影响贸易。

29. 应得到加强援助和其他金融资金之间的协调一致。例如可以用官方发展援助加强税收制度，解决外国直接投资分布偏态问题(这种援助应该提供给最依赖援助的国家)。

30. 为了加强援助和其他融资流动之间的协调一致，各国应当提出糟糕政策选项和立法漏洞方面不协调之处所导致损失估算数字，诸如资本外逃、不公平的出口信贷和补贴。

31. 债台高筑的国家也需要在其还款和借款需求方面得到援助，以使援助不会浪费在偿还债务中。在这方面，有人建议，应该设立一个多边债务清偿机制。这将提高债务人和债权人之间的协调性并提高援助开支和债务减免的效率。在金融和经济危机期间，出现了一个从私人部门到公营部门、从富人到穷人的债务再分配，同时私人赤字变成公共赤字。另一个方面，公共税收被用来救助冒风险的私人公司。有人指出，若干国家因此所经历的主权债务危机，在一定程度上代表了财富从穷人到富人的大规模转移。

32. 有人认为，这对捐助国援助方面的政治经济会产生影响。援助预算的资金来自税收制度，而这一税收越来越多地压在无法逃避纳税的低收入和中产阶级纳税人身上。联合国进行的研究表明，援助预算在经济危机之后会下降，但如果对外援助和发展被视为没有道理，也就是说，如果政府认为他们被视为在援助其他国家的穷人却忽略了国内的穷人，就会出现削减援助预算的更多呼声。有人说，现在已经到了关闭避税地和停止滥用财富特权作法的时候。需要以一种协调方式完成这项工作，以避免税务司法管辖区之间的套利，而且联合国已就此提出建议。

33. 有若干机构和组织参与了国际经济治理，以及有关金融部门改革和全球经济的讨论，诸如联合国布雷顿森林机构和最近成立的 20 国集团。然而，有必要确保这些机构、其任务、职能和政策相互之间的协调一致。

34. 国际货币基金组织在特定领域需要得到加强并进行改革，尤其在其监测和货币政策的职能方面。然而，改革应包括改变机构的管理层，使之能更为明确地代表其成员，并反映其意见的多样性。国际货币基金组织以往一直专注于一种类型的国家（诸如有逆差的国家），未能对有其他类型问题的国家给予同等关注（诸如顺差国）。此外，国际货币基金组织自身应摆脱开发展工作本身，而侧重于其核心任务。

35. 20 国集团自去年成立以来，已打起国际金融机构改革的大旗，但并没有能够迅速作出重大改变。无论是 20 国集团，还是布雷顿森林机构，以其目前形式，都未能取得与联合国同等的地位，因为联合国代表了几乎所有国家以及十分广泛的意见和观念。有人说，如果在联合国多边体系内实施改革，改革工作将更为协调一致，而在联合国系统内已经提出了经济和金融改革的多种选择。

需要采取区域举措

36. 除在国家一级和国际一级之间以及捐助者和受益人之间需要协调一致以外，区域一级也越来越需要协调一致。在贸易方面，区域贸易协定和出口制度的泛滥会导致业务的混乱。发达国家和发展中国家之间关于区域贸易协定的双边谈判可

能包含所谓“世贸组织+”规章，还可以妨碍其他方面的承诺或破坏为发展所作努力。

37. 尽管如此，对于不少发展中国家而言，以区域方式取代多边举措是一项合理选择，并且可以带来很多积极效益。然而要确保与国际一级保持协调一致，则需进行更多的监测，而且要确保在市场准入与采取各项措施和政策为国家利用新市场发展能力之间取得平衡。

B. 受援国对政策协调性的看法

国家发展战略自主权的重要性

38. 《援助实效问题巴黎宣言》的一个主要特点就是所有权的概念。它强调：一旦确立了所有权，协调、调整、管理成果和问责制即可实现。每个国家都需要确定自己的道路；评估其挑战并优先采取最佳行动，以确保顾及其发展重点。受援国只有在顾及其历史、政治、经济和社会层面时，才能确保援助是有效的。各国拥有本国减贫战略的重要性怎么强调也不过分。而捐助国则有责任采纳和尊重这一概念，从而加以协调，确保其项目、计划和援助体现方案国家政府的发展重点。在某些情况下，发展中国家政府没有足够的力量，不能在其自身的发展政策方面充当强有力的领导，在制定这些政策过程中，并没有同议会和公民充分接触。在这种情况下，发展伙伴/提供者需要支持发展中国家，尊重各国的优先事项，对其人力资源和能力建设体制进行投资，更多地利用其系统来提供援助，增加其援助流动的可预见性。

39. 对于冲突后国家、特别是情况特殊的国家而言，政府是否有能力承担责任，也就是说确定如何使援助发挥最大效力，如何分配援助及如何对援助实行问责制——这往往已被证明是难以实现的前景。然而，很明显，现在正发生动态的变化。例如，经合组织《在脆弱国家和局势中的国际良好参与原则》确认，脆弱国家有着特殊和个别的需要。

40. 援助也必须适应力强、保持灵活性，甚至可以兼容突发积极和消极转变的环境。各国政府同样需要在以下方面负起责任来：良好的领导能力、沟通渠道畅通，在导致脆弱情况加剧之前，确定它们的需要。正是在这种背景下，方案国家及其伙伴在就减少贫穷、社会和经济、能力建设和加强体制方面作出中、长期规划的同时，能够满足该国的迫切需要。

方框 1

国家所有权是关键所在：东帝汶案例

东帝汶建立了实施和协调其工作的机制，使其发展伙伴成为本国国家规划架构的一部分。这一进程的第一步是制定国家优先事项进程并利用这些国家优先事项，指导该国制定新法、有力的社会和财政政策以及有针对性的战略年度行动计划，以实现国家目标。东帝汶的国家优先事项每年都有变动。起初，这些优先事项使得政府能够确定和解决威胁国家安全的短期问题。大约 150 000 国内难民在不到两年的时间内得到安置，在未发生进一步暴力的情况下，得以化解安全威胁，并向老人、退伍军人和残疾人发放了第一批退休金。此外，预算执行率增加了两倍，甚至在发生全球金融危机的背景下，东帝汶仍取得了三年平均双位数经济增长的成绩。

该国现已将重点转移到长期优先事项方面，诸如保健、教育、粮食安全、司法和区域平衡。国家优先事项框架在政策和规划两方面作出了综合协调。东帝汶将援助管理工作并入了财政部下属的援助实效局。在国家优先事项进程内设立了工作组，为方案调整奠定了基础。发展伙伴季会使各方有机会就各种方案和倡议进行讨论、交流信息和基准进展情况。

迄今为止的事态发展已证明，国家优先事项进程是政府与发展伙伴间进行更有效和高效政策对话的成功起点。此项成功体现在：现在加强了协调和所有权，已使得我们能在年度预算范畴内准确地报告捐助者供资的情况，加强了援助的问责制、可衡量性和透明度。

41. 东帝汶的政策连贯性(见下文方框 1)可以成为世界各地处境特殊的其他国家的样板。为协助解决这些问题和其他问题，东帝汶连同刚果民主共和国和其他一些处境特殊的国家一起创立了七国加集团(g7+)。七国加集团打算通过建设和平和建设政权的共同原则，把致力于长期和可持续发展的冲突后国家和处境特殊的国家联合起来，并影响捐助者的改革。该集团还旨在促进全球政策，并通过国际对话影响改革，特别是在迎接定于 2010 年 9 月举行的审查千年发展目标首脑会议以及定于 2011 年在大韩民国举行的第四次援助实效问题高级别论坛期间这样做。

在国家政策/国家发展战略方面确立一致性，以及连贯使用援助和非援助流量(受援国对“全政府办法”的看法)

42. 每个国家自身都要应对一系列独特的挑战，因此必须自行设定作业时间表。这是援助实效内在的全球性挑战。对于许多发展中国家而言，由于种种原因，包括缺乏政策空间，制定一部完善的国家发展战略本身就能构成挑战，比如：

(a) **宏观经济政策**：各国在设法调动资源用于生产性投资时，可以期待若干项资金流动，但是它们必须进行协调，以能制定适当宏观经济政策，让这些资金流动的益处最大限度地表现出来。宽松的财政和货币政策可能造成预算赤字，但在增长和创造就业情况下，或为避免出现衰退(如 2009 年的情形)起见，这不一定是坏事。

(b) **产业政策**：从东亚的经验来看，很明显，有选择地利用产业政策来培育和保护战略产业，对于实现工业多元化和提高竞争力而言至关重要。如同先进经济体的发展一样，在执行产业政策的同时，应当有选择地搭配使用贸易政策，如关税和区域贸易协议，直到产业具有能在国际上竞争的竞争力为止。

(c) **劳动力市场和社会政策**：创造就业机会和提高工资是维持减贫和发展的最佳手段。此外，通过税收制度或劳动力市场政策作出再分配的努力，将确保增进收入平等；后者同增长有着强有力的联系，是快速简便的减贫方法。有人认为，财富积聚在少数人手中会给发展带来两个直接的问题：首先，他们可能无法或不愿花费额外的资金流动或不愿作出投资；其次，假设创业率在全体人口中——男女之间——分布均匀，那么，财富集中在收入图谱一端、一般是在男子手中，就有可能阻遏充满活力的经济人才和各项创新对发展进程作出贡献。因此，收入平等应该不仅成为减少贫困工作的首要目标，而且也是发展的首要目标。社会保障体系也可以通过以下方式促进发展进程：提供经济安全和人的安全，以及释放在许多国家作为自我保障的储蓄——举中国为例，储蓄占收入的比例从 1990 年的 16%增加至 2010 年的 30%。

43. 此外，制定连贯的国家发展战略前的筹备进程需要各方(包括国会议员和民间社会)参与，并考虑到在国际援助结构范畴内的趋势和做法。此进程也必须处理政府在管理与不同发展伙伴关系时采取的办法、筹款方式和援助管理及协调方面的体制安排。“援助之外”问题必须连同关于此类问题如何影响国际援助结构或受此结构影响的讨论，纳入国家发展战略本身。大多数发展中国家所面临这种最重要的问题包括：贸易、技术、气候变化、农业、移徙和汇款等。

捐助国/供应者在提供援助时的作用

44. 其作用包括：

(a) **减少提供官方发展援助方面的复杂性和交易成本**：目前，捐助者/发展伙伴通过太多渠道，以十分零散方式提供援助。受援国面临复杂的任务：除了多边安排外，还要处理许多双边协议——从而面临着高昂的交易成本。例如，在乌干达(见下方方框 2)有超过 40 个发展伙伴，其中 30 个只占整体援助资金的 10%。

(b) **提高援助额的灵活性和可预测性**：援助额往往随着时间的推移而增加，但仍难以预料，且波动大。必须要有灵活性，以承认优先事项方面的变化。

(c) **尊重国家制度和结构：**关于援助额的决定最终是以个别捐赠者的决定、而不是一项共同承诺为基础，尽管在联合框架内提供预算支助方面有进展。官方发展援助有相当一部分是非预算的，即在政府预算外提供的，以及(或)通过不使用政府系统的方式提供；此类官方发展援助创建了平行结构，难以加以协调和评估。

(d) **确保加强一致性以及作出长期承诺：**在捐助界，人员更替持续而快速的发生，登记制度往往不佳，导致对伙伴关系原则的基础及其与其他承诺的联系方面的机构记忆很少。如果捐助国和捐助机构在现有的短期支助外，作出更长远和一贯的承诺，就会增值许多。

方框 2

在确保连贯使用援助和其他发展资金方面的经验以及在协调支助国家发展战略的发展政策和国家政策方面的良好实践：乌干达案例

在乌干达，政府管理官方发展援助的准则载于 2003 年《乌干达政府与其发展伙伴间消除贫穷行动计划伙伴关系原则》。这项倡议是建立在提高援助实效的一系列本土解决方案基础之上的。此类原则是在 1997 年之前确定的，当时，乌干达推行消除贫困战略，但非常符合 2005 年《援助实效问题巴黎宣言》和 2008 年阿克拉行动议程。

政府已加强了其国家协调机制，该机制 2003 年由内阁成立，属总理办公室领导，就执行战略事宜同当地发展伙伴集团协商，审查发展伙伴援助，审查提高援助实效的努力。国家政策是通过内阁授权的治理结构加以协调的；协调对象有内阁级的政策和技术委员会，直至行政部门中较低的技术干事层次。这一政策协调机制虽然是 2010 年之前若干年既已批准的，但已经重新设计和改组，以领头协调所有战略政策问题，包括那些与援助实效和效率有关的问题。

乌干达认识到了政府和发展伙伴之间须有单一的沟通渠道。在这方面，乌干达政府目前正考虑如何主要通过地方发展伙伴集团、就官方发展援助方面的相关问题进行接触。这将要求所有向乌干达提供官方发展援助者，包括非传统的发展伙伴，参加并积极参与当地发展伙伴集团，在其统筹安排下运作。为加强相互负责的原则，援助伙伴关系协定必须涉及所有利益攸关方的承诺，包括——政府、发展伙伴、议会和民间社会组织。在乌干达的援助管理系统中，这种关系十分匮乏。各国政府和发展伙伴必须考虑到运行在其他国家已取得成功的相互问责机制，如发展伙伴业绩评估框架以及当地专家小组进行独立监督。

C. 共同努力实现国际商定的发展目标：基金会、民间社会组织和分散的发展合作的作用

45. 每一个发展合作行动者都具有独特的技术和资源，用以应对最艰巨的发展挑战。非营利组织和其他独立行动者都具有实地知识、变革理论和当地的人力，以确保交付恰当的服务。私人基金会/慈善事业带来专题知识和资金。社区成员对哪些文化优势可加以利用、化挑战为机遇，多了一份细微的认识。在同领导人和决策者接触方面，联合国所提供的机会是无与伦比的，加之联合国历时已久的国家存在，而公司除提供资金外，还提供了市场营销、物流、研发和项目管理方面的专业知识。

46. 与会者同意，国家发展战略并不总能有效反映实地的发展现实。因此，民间社会组织在代表公民需求和权利方面必须要发挥作用，同时增进与其他发展伙伴的关系，以确保一致性。在这方面，民间社会的代表必须更好地参与捐助者-政府对话。有人强调，国家所有权应以参与性进程为基础。

47. 民间社会组织本身就是发展合作的行动者。它们多种多样，涉足分析、政策制定或业务工作等领域。这种丰富性是其附加价值的一部分，应该通过以下原则予以承认——对这些组织不存在“一刀切”的框架或办法。例如，工人组织和雇主组织即属民间社会组织，却常被排斥在发展合作进程之外。

48. 同时，民间社会组织的活动比较分散，而且重复。因此，有人建议，这些组织应订立工作守则，发展伙伴关系和合并，避免重复劳动。也有人提议，民间社会组织应将其活动并入单一、透明的信息来源(报告或网站)，须便于议员、地方政府和广大公众查阅。

49. 民间社会组织也需要有更加强大和更加协调的联盟、网络和伞式组织。这种网络的发展必须要得到各国政府和议员的支持，因为他们是基层民间社会的重要对话者。应注意避免重复，避免争夺本已紧张的资源。

50. 虽然民间社会组织追究责任的体制可能较复杂(例如对所服务的社区以及对为它们提供支持和资助者)，但它们对自己提供发展合作的方式承担责任。有人提到，问责章程已经制定，签约者包括大型非政府组织。

51. 在私营部门的作用方面，与会者认为，复杂的问题要求采取多方利益攸关者方法。有些问题市场可以解决，有些则不能。非营利组织和商企之间的道德判断是错位的，效果适得其反；商企和非政府组织必须具备职业道德、诚信、透明度和问责制。基金会应更密切地合作，联合国系统应更积极推动这种合作伙伴关系。还应该找到新的奖励措施，鼓励私营部门更多地同赤贫者接触。“明智的慈善事业”是基金会应采取的做法。明智的慈善事业不只是关于援助事项的。这是利用慈善事业对穷人进行真正投资的方法，不只是不创造可持续性的给予。

52. 例如，诺华公司在坦桑尼亚联合共和国建立了医疗培训学校，通过公私伙伴关系，争取能够营利。这种伙伴关系应注重成果，可以审慎地承担一定风险。

53. 同样，阿拉伯基金会通过在人权、教育和青年就业方面结成伙伴关系，进行了战略性社会投资。在巴勒斯坦结成的一个当地伙伴关系进行了可持续和真正具有包容性的普及教育试点。这种伙伴关系也争取投资有最高的回报。例如，把保健和教育相连，确保人们能够在保健方面做出有益的生活选择，正在产生成果。这种伙伴关系在各层次上都有多个实体参与。

54. 地方当局/政府在发展合作方面的作用同样重要。然而，他们没有得到应有的重视，往往缺乏负担所分配责任的能力。到 2015 年，世界 60%的人口将居住在城市地区，而南方城市将快速增长。为了实现千年发展目标，估计需要 2 000 亿美元，以满足新城市居民的需要。实现千年发展目标有赖于地方当局提供基本服务。粮食安全是城市基础设施的一个环节。二氧化碳排放量的 80%源于城市。城市和国际机构之间需要形成全球伙伴关系。城市既是受援者(占官方发展援助不到 10%)也是提供援助者和合作者(在西班牙，所提供援助有 20%来自城市)。

55. 分散的发展合作既是南北之间的，又是南南合作。此类合作吸收民间社会组织参加伙伴关系，能对发展产生重要影响。联合国应让地方当局参加其进程，DCF 在这方面可起到特殊作用。

五. 在发展合作方面实行问责和平等的伙伴关系

56. 会议的讨论是以关于实行问责和透明的发展合作的高级别研讨会(2009年11月12日和13日在维也纳举行)的报告为基础的。相互性和相互问责机制的包容性乃是维也纳讨论的中心议题。

57. 赫尔辛基高级别研讨会的背景研究报告分析了一份关于国家一级相互问责和援助透明度的状况和进展情况的独立调查报告的结论。此番调查由经济和社会事务部进行，得到了联合国开发计划署、各国议会联盟、重要民间社会组织和对经合组织援助实效工作组相互问责制工作队的支助；调查得出以下重要结论：

(a) 国家一级相互问责工作进展有限，特别是在制定具有明确目标的国家援助政策方面；现有相互问责制导致的行为改变，是令人失望的；

(b) 援助关系仍不平衡：受援国受到特别严格的审查，却没有充分对捐助者问责。议员和民间社会组织没有充分参加监督援助管理工作。并未加入经合组织发展援助委员会的提供者很少参加相互评估审查；

(c) 这个问题在全球层面得到优先重视，但相互问责机制对援助对性别平等的影响问题，明显不够重视；

(d) 地理覆盖也不平衡，特别需要在撒哈拉以南非洲形成相互问责机制，在刚刚摆脱冲突的国家设立适当的支助结构；

(e) 没有提供足够的支助，以发展受援国政府、议会和民间社会组织参加共同责任机制的能力。需要迅速加强此项支助，特别是用以培训工作人员。

58. 与会者再度确认这些结论，重申进行更有效的援助协调对于援助实效和实现千年发展目标而言至关重要。大家多次强调，相互问责制是发展伙伴关系的核心要素。

59. 发展中国家与会者吁请捐助者将其援助同国家优先事项进一步保持协调一致，尊重各国的具体需要和当地的实情。他们还建议评估捐助者的业绩，并在国际上公布评估，以建立透明的信息制度。人们认为，此种同侪压力有利于促进发展合作行为变化，特别是鼓励预算列入更多援助、提供更多的一般预算支助、更好地利用政府系统以及确保多年援助的可预测性和透明度。捐助者因而将履行在蒙特雷共识中和其他国际会议上所作的承诺。

60. 受援国在以下诸方面的领导能力不足或在减弱：改进国家体制，包括改革采购和监测及评价制度，以及制定国家发展战略。在这方面，其他国家提到，问责制应把重点放在提供援助的结果上面，不仅受援者，而且多边组织、基金会、全球基金和民间社会组织，都需要进一步增强其问责制，提高官方发展援助和其他资金流动的透明度。这些国家还鼓励受援者就捐助者应该做哪些事进行公开讨论。大家认为，制定针对具体国家和捐助者的承诺和目标、以衡量履行承诺的情况——这一点很重要。

A. 重温问责制公式：由国家主导的谈判和对话论坛

61. 在各个国家，相互问责机制的形式也不同。独立监测组和捐助者业绩评估有赖于援助关系的性质和复杂性以及特定情况下发展合作伙伴之间形成的信任程度。虽然已取得一些进展，但与会者重申，所有国家现有的相互问责机制需要升级，还要创建更多的此类机制。这是对个别捐助机构实行问责制所必须的。通常也应让非执行利益攸关方参与这一努力。

62. 通常只有在作出承诺并在尽可能最高政治层次上拥有此种承诺时，现有评估机制和对话平台才会有效运作。在监测实现国家和国际发展目标方面的进展时，政府的领导和所有权是必不可少的，应将目标转化为清晰易懂的指标，并对各发展利益攸关方之间的关系产生积极的影响。

63. 有人指出，过去几年间，关于相互问责制的辩论过于技术性，必须要加强政治性，特别是突出面向各行为者的激励机制并借助 2010 年 9 月大会关于千年发

展目标问题的高级别全体会议的势头，强调相互问责制的重要性，以加快推进实现千年发展目标的工作。⁴

64. 在此背景下，务必要主动解决政治紧张局势。例如，在援助管理的协商中，必须听到不同政党的成员以及来自民间社会各阶层、具有相关专业知识的非政府组织的声音。各国议会必须更加突出地表明对不易获取相关援助信息的关注。还需要让当地政府部门成为关于开展有效发展合作、提供援助和实现千年发展目标的全球和国家政策对话不可或缺的一部分。

65. 为确定没有发生变化的原因，对话平台需具有足够的包容性。这方面必须开展坦诚的对话。根据正面经验，有人建议让利益攸关方参与编制预算，以便于其更好地了解政府决策。这可能导致更加现实、易懂的成果框架，并避免平行的问责对话。

66. 大家一致认为，要使一个国家的问责制框架顺利运作，首先要就明确目标、所有权和分工(包括在部门一级)开展艰难的、包容性的谈判。有证据表明，有时限的共同成果框架(列出提供者和受援国的业绩指标)能最好地有效实行相互问责以及监测履行承诺的进展情况。必须在与民间社会密切协商的情况下，制定提供援助和接受援助的利益攸关方的共同构想，必须持之以恒地携手迎接全球和国家两级的挑战。这样的构想必须基于国家优先事项，把重点放在设法提高资金效益上。这方面有着各个部门的事例，应进一步予以加强和分享。

67. 因此，问责制并非可有可无的，而是所有发展行动者面临的明确任务。如果一段时间以来，对话结构有效并以信任为基础的，提供者则需采纳更有利的援助方式，同意在国家一级对其活动作出评估。特别是，发展中国家与会者强调须提供相关财务资料以及与国家预算周期保持一致等问题的重要性。受援者也可以开发和讨论各个模板，评估捐赠者的业绩。

B. 加强促进国家发展的能力

68. 受援国政府内的行为者往往因其国家结构负担沉重而受到不利影响。他们陷于有多种程序、对话者和条件的局势，在资金流动多变和走向不明时，就难以对未来的需求和预算作出现实估计。执行机构和国家平台能力薄弱，往往导致捐助者可以对一个国家发展政策的整体方向产生很大影响。本国不同行动者在援助管理方面的作用往往不清楚，同样导致捐助者居主导地位，左右各项进程。

69. 虽然各国政府应主导并积极发展相互问责制结构，提供发展合作者则须提供长期资源，来帮助实现此项所有权，避免出现瓶颈。为确保受援者切实坐在主导位置上，应在政府有关部门建立援助管理单位，并为与所有伙伴有效协作，予以加强。

⁴ www.un.org/en/mdg/summit2010/。

70. 尽管存在这些挑战，与会者建议，让利益攸关方参加进来，可能会同发展中国家能力的工作形成互惠。应明确界定、更好地记录利益攸关方参与的益处，如追究对口部门的责任、提高认识和传播信息。在一个有利的环境中，这对于更好地划拨资金用于人力资源开发、研究和机构能力建设而言，是至关重要的。国际方案，如世界银行议会网络，对支持此种能力而言至关重要，特别是在参加对话和获取信息的机会更加受限的情况下。

71. 同时，人们认为，重要的是统一行政程序、确保部际对话和诊断程序，从而进行更好的分工，更好地把发展伙伴同部门优先事项相匹配。大家强烈建议，捐助者应集中精力于少量的干预和活动，以减少援助分散的情形。

72. 要对提供、协调和管理援助方面的国家和地方两级人力资源进行投资，此项工作尤为迫切。这对于避免该领域人才流失、避免各机构争夺稀缺人力资源也很重要，在处境特殊的国家尤其如此。

73. 在此背景下，一些与会者还强调，如果提供者用国家系统来进行采购和监督，并拆除已设用以传送资金的并行系统，则提供援助的费用将大幅降低。其他人提出了加强公共财政管理制度问题，并指出公共支出和财政问责制改革进程是一个卓有成效的机制。只有在具备足够的资源并有捐助者使用时，政府才能对资金流动情况作出说明，并提供高质量的数据。这对于减少非预算援助份额而言也具有关键意义。

74. 为制定国家援助战略并在相互问责制问题高级别政治论坛期间对公共开支作出知情评价，与会者强调需要政府提出高质量的援助发放情况年度报告。据说独立的分析工作对于在这方面作出知情决定而言极其重要。许多南方国家政府需要在国家和分散的分析能力方面有逐级增加，以确保提供及时和全面的信息，特别是在援助高度分散之时。敦请提供者尽量对关于援助资金的分类数据的收集工作进行投资。

75. 有越来越多的证据显示，议员更多地参与部门委员会的审查工作；部门委员会对部门战略和预算加以讨论，然后提交议会批准。主要的挑战仍然在于缺乏可用于加强议会监督的资源。也必须确保通过主计长办公室进行的事后控制，以便能将所核准的审计报告提交议会。议会可以组织听证会，与相关利益攸关方商讨具体的部门性挑战。议会的监督对国内问责制而言具有关键意义。

76. 为了加强对公民负责，民间社会组织吁请进行适当的长期投资，以确保它们专心致志地参与相互问责制框架。他们回顾指出，让利益攸关方参与相互问责对话论坛，不应意味着让它们脱离实地的实际发展工作。

77. 此外，鉴于通过政府机关发放的援助份额越来越大，大家指出，为更好地吸引地方政府机关参与，重要优先事项是提供足够的人员、培训和宣传援助实效及

国际商定的发展目标。在这方面，提供者也应鼓励中央政府加强与国家以下各级机构的交流。

78. 大家强调独立媒体、最高审计机关和反腐败机构发挥作用，以对发展行为者施加压力，包括披露文件和程序。大家认定，最高审计机关国际组织在训练这些机构方面非常有效。这些控制功能的规律性和效力，可以协助找出不足和差距、促进利益攸关方之间的合作并在所有相关行为者之间发展服务和绩效文化。

79. 与会者还讨论了具体的性别承诺是如何纳入国家计划和预算之中的。大家欢迎在财政部内设立性别预算单位，以把性别目标纳入国家预算的主流；大家同样欢迎设立了性别部以及制定了国家和部门的性别战略。

80. 为同所有这些行动者有效接触，大家认为，关于援助管理的国家讲习班是非常有益的练习，可以不负众望并商谈传达到各级决策者的工作计划。

81. 最后，与会者要求更广泛地交流经验，并要求设法确保国家一级更加平衡的援助关系，包括与南南知识共享平台。成功的故事往往被人忽略，尤其是因为没有可供国家、区域或全球三级开展同侪学习活动的长期资源。

C. 国际议程：实现千年发展目标的共同责任

82. 联合国在千年发展目标8中提出了承担责任、建立全球发展伙伴关系的概念。在提供者和接收者之间实现这一契约的主要挑战是，在援助、贸易、债务、负担得起的医药、信息和通信技术促进发展以及在法治下实施包容性善治的领域里，让国家发展目标与国际承诺并行不悖。为实现各项目标，重要的是让目标8下的承诺，与相互问责做法吻合起来。因此，援助的数量、质量和效益等内容可以构成提供者和接收者之间加强契约和民间社会有关各方参与的基础。

83. 在这种大背景下，民间社会组织表明必须把问责辩论纳入总体人权框架之内，确保援助关系中的问责工作平等公正。重点应是确保地方所有权和公民参与援助决定。另一个问题是，如何让私营部门对其发展投资负责。

84. 民间社会组织主要关注的是，援助关系本质上是不平等的，需要一种国际机制，让方案国能够对捐助者实施问责。不过，人们觉得，建立解决争端机制不符合发展基于信任的援助关系的目标。与此同时，呼吁民间社会组织在其活动中要对提供者和接收者都负起责任。对此，民间社会组织指出，关于滥用资金和破坏信任等行为已经作有法律规范。他们将进一步加强其已经同意遵守的自愿行为守则。

85. 虽有各种高端机制对利益攸关者在国际一级问责，但这些机制却无法实现其目标，特别是因为没看到这些机制采取协调行动。有人建议，把相关分析汇集起来，发展合作论坛就能协助积累大量证据，对发展援助的提供者问责。参与公共

援助的各个方面商定一个单一结构，将避免混淆，可以确保明确的重点和高质量的标准。

86. 国际和国家机制间需要更有力的联系和更多互动。国家层面的证据，特别是来自独立报告的证据，需要更好地融入全球政策对话。目前，全球和区域机制在改变提供者行为方面作用不大，因为他们提出报告时间不同，场合不同。发展合作论坛和经合组织发展援助委员会完全有能力协助加强全球和区域相互问责机制的协调。区域机制，包括非洲发展新伙伴关系，也可以把全球机制与国家相互问责程序联系起来。

发展合作论坛能做出什么贡献？

87. 发展合作论坛在相互问责方面的领导作用得到广泛重视。国际社会在相互问责方面仍然面临着严重的知识差距，鼓励发展合作论坛每年开展相互问责调查，进一步支持相互问责制的进展，促成迫切需要的问责文化的实地转变。

88. 发展合作论坛可以作为国际相互问责机制的信息库，通过全球和区域问责报告和机制等各种形式，促进有效问责的独立分析和政策对话。作为联合国的一个机制，应作为一个独立机构，监督相互问责方面的挑战和成就。

89. 同时鼓励论坛促进利益攸关者之间分享交流信息，介绍 Stet 在传统和新型发展合作方面相互问责的具体经验教训。

六. 一贯努力实现两性平等目标：发展合作对实现性别平等方面千年发展目标的影响

90. 各种危机不成比例地极大影响到妇女和女童的福祉。在这方面，更关键的是认清促进性别平等和妇女赋权方面的挑战和解决办法，特别注重援助奏效之处以及如何推广良好做法。

91. 尽管有国际协定，让发展行动者致力于促进进展，以及组织良好的众多妇女实地倡议，但在国家和国内地区一级的决策并没有显示预期结果。这种执行差距的原因是，缺乏政治意愿和战略伙伴关系，无法有效推动两性平等工作。发展中国家呼吁发展伙伴有系统地提供援助，协助国家性别实体履行承诺，协助实现有关性别问题的千年发展目标和国家两性平等目标。

92. 在这方面，还认为，通过履行有时限的承诺，实现可持续贸易、援助、债务减免和技术转让目标，以实现目标 8，也是建立促进两性平等有利环境的关键。发展和安全之间的关系仍然是妇女赋权和两性平等方面的重要组成部分。此外，应该考虑到，两性平等议程应由男女平等拥有。

93. 国际发展合作已被证明是许多国家宣传和推广两性平等和妇女赋权议程的核心组成部分。尽管千年发展目标作用重大，但其充分实现两性平等的关键重要性，特别是在当前后危机情况下，仍未得到充分认识。

94. 所有缺乏进展的千年发展目标都在很大程度上与两性问题相关。妇女承担着开发经费减少带来的负担，她们兼顾家庭和工作，经常得不到报酬或者在非正规部门工作。在此背景下，民间社会组织呼吁新的发展模式，主张人人有平等机遇，尊重妇女对社会的非货币贡献。其基础应该是全面的司法和人权框架，增进新的全球经济治理系统，让那些对金融危机负责者承担其后果。其他国家⁵强调，性别平等需要纳入更广泛的人权框架。

A. 根据需要按性别分列的数据，做出更好的注重证据的决策

95. 有人强调，全国平均数往往掩盖严重不足和差距，不能反映出国内越来越严重的的不平等现象。其他国家强调，性别辩论要以注重证据的政策对话为基础。由于亟需可靠的信息基础，按性别分列数据、按区域、年龄以及其他社会经济特征分列的数据是至关重要的。只有得到这样的信息，才可以看清男女之间的不对称现象。

96. 人们关注的是，国家统计系统还没有经系统调整的过程或产出，以应对千年发展目标方面的需求。虽然有《北京行动纲要》，有如何确保国家系统提供基于性别的规划和评估基本信息的一整套建议，但编制高质量数据的适当指标和系统还很稀少。

97. 国家统计局要应付不同的信息来源，这些来源往往因覆盖程度不同，而不能相互比较。信息还可能在不同的时间点公布。在许多情况下，从国际数据仓库得出的数据与在国家一级得出的数据不吻合，国家机构也不向联合国数据库报告数据，其部分原因是因为数据不存在，国家机构之间不互相协调，无法应对日益增长的需求。在这种背景下，各国面临一系列困难，因国家统计制度不一致，难于在2015年展示实现千年发展目标的成就。

98. 因此，发展中国家与会者呼吁提供者支持系统发展国家的统计系统，更好地规划和提供服务，监测其影响。此外，需要拨出更多的统计发展专款，在国家一级和国际一级具体加强统计机构的协调，由其确定统计需求。就如何改进千年发展目标工作的报告开展培训，尤为必要。

B. 关于需要如何从事，证据很足

99. 与会者广泛同意，下列政策有着极大潜力，可在短期、中期和长期加快所有与性别有关的千年发展目标的进展：

⁵ 研讨会期间，进行了分组讨论，共分三个组：(a) 77国集团和中国，(b) 其它国家，(c) 非执行性利益攸关方。协商结果载于本报告。

(a) 实现教育平等，减少女生辍学率，包括免除用户收费，提供奖学金和现金转移，聘请女教师，提供学校膳食和寄宿，确保上下学交通安全；

(b) 推广普遍社会保障基准，主要是提供免费卫生保健，利用社区保健方式，特别注重产妇和儿童保健，改善计划生育服务；

(c) 优先创立充分生产性和体面的工作，通过加强小额信贷和小企业计划，还通过解决土地所有权和继承权问题，让妇女控制生产性资产；

(d) 促进积极行动和临时特别措施，增加关键职位上的妇女人数，在政府机构内外促进性别更平衡的国家、区域和地方决策机构；

(e) 在做出基础设施和农业投资决策时，承认妇女肩负多重重任，包括无报酬看护工作。

C. 援助在促进两性平等方面的作用是什么？

100. 发展合作显然有助于促进这样的政策取得进展。为确保资源缺乏之际援助获得最大的影响，与会者讨论了哪些援助方式最有利于实现两性平等目标。重要的是在所有两性平等援助手段中进行仔细挑选，包括具体的资金、性别部门规划和直接预算支助。两性平等援助应该在预算中提出，以确保纳入审计监测框架。

101. 亟需使用国家系统，这在许多情况下已经成为一种可能，目的不仅是为了减少援助的成本，还要创造就业，确保援助资金在受援国内消费。同样，与会者强调，援助分配决定必须更好地与注重两性平等的国家发展战略相一致。应当根据国家财政年度调整，发放和方案规划，让政府不必在不同时间处理不同捐助机构的预算。

102. 促进相互问责制的国家机构(如技术工作组，捐助者协调和统一进程，讨论影响落实承诺政治问题的高级别论坛等)往往忽略性别平等问题。一些国家有平台讨论与性别相关的问题，或促进性别倡议，但没有一个主流的全国性进程，优先注重相互问责中的性别平等。在这方面，有人指出，民间社会组织尤其需要作出努力，加强与其他发展行动者之间的问责。

103. 援助应该针对至少三个挑战：(a) 能力建设，即建设和维持国家妇女机构和民间社会的能力，使其能履行任务；(b) 法治，即解决国内外法律对性别问题的盲点，让法律框架更注重两性平等；(c) 体面工作，即进一步推进小额信贷，妇女的中小型企业，并与当地政府部门合作，创造平等文化。

D. 对影响作出评价和向同行学习，以加快进展

104. 评价具体性别方案的影响，对确保以证据为基础的同行学习和更有针对性的资助至关重要。评估两性平等和赋予妇女权力方面进展的国家指标，应由政府

代表、发展伙伴、民间社会组织和其他有关各方商定。在许多情况下，这已经成为现实，但仍需要通过积极监测和评估计划加以实施。

这种讨论应涉及：

- 国家统计局在多大程度上定期制作按性别分列的信息，说明有关社会部门进展情况，使政策制定者能够按需要进行分析，监测业绩
- 政府高级官员参加关于性别平等讨论的政治意愿，国家发展战略注重性别平等的情况，各国政府和其他利益攸关者兑现承诺的情况
- 是否有国际和国家承诺提供资金，有效促进两性平等的信息，例如通过妇女教育和保健，包括性生殖健康和体面工作等，作为使各国政府和其他提供者承担责任的基准
- 支助系统有多少到位，能够加强各机构打击针对妇女的暴力，促进妇女的政治和经济赋权
- 实现有关性别的发展目标的差距，包括千年发展目标方面的差距
- 法律和程序框架中存在的歧视性政策
- 促进两性平等的预算编制有多少得到落实，作为国家和地方政府公共财政管理的基本手段，并得到适当培训和学习工具的辅助

与会者还突出了有关事例和经验，认为应尽最大可能进一步加以研究和推广：

- 亚洲开发银行独立性别咨询机构，是监测性别平等方面进展，向高级管理层提供咨询的重要工具。应在其他多边机构设立类似的结构。
- 就援助的分配和交付作出决定时应考虑到反映出男女需求的现有分析，一些捐助国正是这样做的。
- 有人建议，资金应该用于工作中注重两性平等的政府系统，以免为两性问题创造条件。
- 提供者应参照性别平等目标，积极主动地更新发展合作和扶贫准则。
- 在提供性别分列的信息方面已经取得一些进展。非洲性别和发展指数即为一例。
- 基层的妇女倡导者和实践者有相当的实用知识，而且要参与关于发展合作的磋商，包括如发展合作论坛等。
- 地方和地区政府在促进性别平等方面可发挥特殊作用。例如，可通过把地方政府所有可用资源的最少一部分用于具体性别平等目标，同时让所

有其他部门在其优先事项中直接反映出性别平等需求，实现性别工作主流化。

- 发展集团性别平等工作组计划进行一次全部门方法、一篮子基金和其他援助模式的比较分析，以确定哪一个最适宜实现性别平等目标。
- 国家方案扩大了指标清单，用以跟踪性别平等和妇女赋权工作的进展，编制更全面的两性平等议程。这种做法是以性别平等框架为核心，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》、《北京行动纲要》和千年发展目标。应该在国家一级进一步推进。

七. 关键的政策信息

107. 赫尔辛基高级别研讨会上的讨论可得出下面关键政策信息：

(a) 人们日益认识到，所有部门和领域的政策均应与发展目标相一致，而“非援助”政策对推动实现千年发展目标具有巨大的，尚未开发的潜力；

(b) 政策连贯性，必须在捐助国内部及其相互之间，在捐助国和受援国之间，在受援国内部加以推动；

(c) 由国家拥有的有效发展战略，是促成捐助国/提供国之间协调一致的重要因素。政策空间和实施国家发展战略的能力，是促进方案国政策一致性的关键。简化提供援助的渠道，提高援助的可预见性和灵活性，利用国家系统，也会加强发展援助的一致性；

(d) 在许多国家，发展前景因贸易政策方面的不一致，以及贸易和金融体系之间的一致而受阻。援助与其他资金流动的一致性也必须得到加强。例如，官方发展援助应用于加强税收系统，解决外国直接投资流入量的分配倾斜。还应加强全球经济治理结构内的一致性；

(e) 应收集更多的证据，说明政策不一致对发展产生的影响和带来的损失；

(f) 在当前纷乱的援助环境中，国家所有权和领导作用比以往更加重要。民间社会组织、基金会、地方政府和其他发展合作者之间更好的协调和伙伴关系，是减少工作重复，确保可持续发展援助的关键。发展合作论坛应作为一个促进这种伙伴关系，包括各基金会之间关系的论坛；

(g) 需要坦率地辩论问责机制为何仍然没有能够改变实地提供者和受援国的发展合作行为。有效问责制的各项环节已逐步到位，但发展成果仍然没有显现出来。确定国家领导下有时间限制的援助目标，可持续能力建设，以及有关非执行利益相关者参与发展规划和监测，都是加强接受公民和发展伙伴问责的关键支柱；

(h) 发展合作论坛可发挥作用，讨论相互问责中哪些有效，哪些无效，特别是在有效和连贯的发展合作这一更广泛的议程中。这是一个对各国问责，促其履行发展合作承诺的平台。它也可以协助加强其他国际相互问责机制间的协调；

(i) 需要更进一步，确保男女平等受益于援助。承诺已经做出，解决方案已经制订，尚需要制订新法律、新政策和新战略，并制定具体步骤，让女童继续上学，让妇女获得生产性资产和发挥领导能力，改善生殖健康，采用特殊临时措施，保护弱势群体；

(j) 国家统计能力要加强，跟踪进度的指标要制订。提供透明信息，说明有关性别的援助的使用情况和影响及国家相互问责机制中优先重视性别平等问题，也是促进更好的发展成果的关键。这方面，充足的资源和有利的环境，给民间社会组织留出充足的空间的重要性，怎么强调也不为过。
