

千年发展目标8

全球发展伙伴关系： 让言语成为现实

千年发展目标差距工作队
2012年报告



联合国

本报告由千年发展目标差距工作队编制。该工作队由联合国秘书长创建，旨在通过加强机构间的协调，改善对千年发展目标8的监测。20多个联合国机构派代表参加了该工作队，其中包括世界银行和国际货币基金组织，以及经济合作与发展组织和世界贸易组织。联合国开发计划署和联合国秘书处经济和社会事务部是工作队协调工作的牵头机构。联合国主管经济发展助理秘书长乔莫·夸梅·孙达拉姆和联合国开发计划署助理署长兼发展政策局局长奥瓦·科耶文共同主持工作队的工作，联合国秘书处经济和社会事务部主任罗伯特·沃斯负责协调工作。

参加千年发展目标差距工作队的机构名单

联合国秘书处经济和社会事务部 (联合国/经社部)	联合国气候变化框架公约(气候公约)
联合国秘书处新闻部(新闻部)	联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)
亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)	联合国工业发展组织(工发组织)
西亚经济社会委员会(西亚经社会)	联合国训练研究所(训研所)
非洲经济委员会(非洲经委会)	联合国国际减少灾害战略(减灾战略)
欧洲经济委员会(欧洲经委会)	联合国项目事务厅(项目厅)
拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)	联合国最不发达国家、内陆发展中国家和 小岛屿发展中国家高级代表办公室 (最不发达等国家高代办)
国际劳工组织(劳工组织)	联合国人口基金(人口基金)
国际货币基金组织(货币基金组织)	联合国社会发展研究所(社发所)
国际电信联盟(国际电联)	世界银行
国际贸易中心(国贸中心)	世界粮食计划署(粮食计划署)
联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署 (艾滋病规划署)	世界卫生组织(世卫组织)
人权事务高级专员办事处(人权高专办)	联合国大学世界发展经济学研究所 (联合国大学发展经济学所)
经济合作与发展组织(经合组织)	世界气象组织(气象组织)
联合国儿童基金会(儿童基金会)	世界旅游组织(世旅组织)
联合国贸易和发展会议(贸发会议)	世界贸易组织(世贸组织)
联合国开发计划署(开发署)	
联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)	

千年发展目标8

全球发展伙伴关系： 让言语成为现实

千年发展目标差距工作队2012年报告



联合国
纽约，2012年

联合国出版物

版权©联合国，2012年
版权所有

前 言

旷日持久的全球经济危机已开始对国际发展合作产生影响。去年，贸易保护主义措施不断增加，与此同时，官方发展援助多年来首次开始下降。在全球发展伙伴关系的其他关键领域也未能取得什么进展。在过去十年中，最贫困国家的债务得到了慷慨减免，但很多国家仍然面临不可持续的债务问题。在很多发展中国家，基本药物仍然过于昂贵和难以获取。尽管最近取得了进展，但就数字通信而言，发达国家与发展中国家之间仍然存在很大差距，其部分原因是，对于低收入家庭来说，因特网和手机的使用仍然过于昂贵。

在本报告中，另一个令人关注的突出问题是贸易。谈判各方尚未完成多哈回合谈判，迈向一个更加公平的多边贸易体制。为寻找摆脱僵局的途径，我希望谈判各方通过采取务实办法，首先就特定领域达成协议，例如确保向最不发达国家出口品提供免征关税和不实行配额的市场准入。

在刚刚结束的里约+20会议上，各国就一项雄心勃勃的可持续发展议程做出了各项承诺。但为保持这些承诺的可信度，我们必须兑现先前做出的承诺。作为国际社会，我们必须将语言变为现实，并信守实现千年发展目标的承诺。

我相信我们能够做到这一点。尽管在财政上受到很大限制，但很多捐助国仍在继续实现将国民收入的0.7%用于官方发展援助这一全球商定具体目标，或已设法维持其援助预算。这些举措，可以而且应该仿效。有鉴于此，同时考虑到提高透明度可促进问责制，我已于6月推出了综合落实框架，以更好地跟踪国际社会和各国为实现千年发展目标所提供的支持。世界上任何人都可使用或获取该框架——该框架可用于对各会员国做出的所有承诺进行一站式监测，从而有助于实现千年发展目标。

本报告的警示发人深省。工作队很难确认在实现千年发展目标方面具有明显新进展的领域，但可以发现希望的迹象。事实证明，全球卫生倡议在方便人们获取重要药物方面发挥了有效作用。我的人人享有可持续能源倡议已显示了伙伴关系的力量，这种伙伴关系可动员各国政府、企业、基金会和其他方做出承诺，从而在未来几十年中为10亿多人口带来光明和希望。此外，一些发展中国家正在采取主动行动，获取并开发绿色技术，这表明我们不仅有可能朝着未来的绿色经济跃进，而且还有可能确保发展和环境保护齐头并进。

这些我们实现的点滴进展应能给予我们鼓励和启示，我们面临的挑战就是如何扩大和增进这些成功事迹，实现千年发展目标关于改善世界上最贫穷和最脆弱人口福祉的承诺。

A handwritten signature in black ink, reading "Ki Moon Ban". The signature is written in a cursive style with a long vertical line extending downwards from the end of the name.

联合国秘书长
潘基文

目 录

	页次
执行摘要	
官方发展援助.....	xii
市场准入(贸易).....	xiii
债务可持续性.....	xiv
获取基本药品的机会.....	xvi
获取新技术.....	xvii
导 言	
全球金融和经济危机的持续影响.....	1
有关全球伙伴关系的政治支持削弱了吗?.....	3
重建全球伙伴关系的理由.....	4
官方发展援助	
2011年的官方发展援助承诺.....	7
2011年官方发展援助的落实及前景.....	8
按国家划分的官方发展援助分配.....	12
援助形式.....	16
为特殊目的分配的官方发展援助.....	18
援助实效性.....	18
发展中国家的官方发展援助需求.....	21
多种发展合作形式.....	23
图	
图1 2000-2011年发援会成员国官方发展援助各主要部分的趋势..	9
图2 2000年、2009年、2010年和2011年发援会成员国的 官方发展援助.....	10
图3 与2010年相比,2011年财政紧缩以及官方发展援助 拨付款的变化.....	12
图4 2000年、2009年和2010年发援会捐助方提供给最不发达国家的 官方发展援助.....	14
图5 2000-2010年优先国家组收到的总官方发展援助.....	15
图6 2010年,发援会成员国无附加条件双边官方发展援助 所占的份额.....	17
图7 2010年发援会成员国向最不发达国家提供的无附加条件 官方发展援助比重.....	17

	页次
图8 2010年《巴黎宣言》各指标的全球进展.....	20
图9 到2015年前，千年发展目标类公共支出融资的外国援助需求.....	23
表	
表1 发援会捐助方已兑现援助与援助承诺之间的差距.....	9
表2 2010年位居前列的受援方.....	15
市场准入(贸易)	
无成效的全球贸易谈判.....	27
多哈回合陷入僵局.....	27
其他国际贸易政策讨论.....	29
发展中国家的贸易表现.....	30
全球经济危机的影响.....	30
贸易限制措施.....	30
贸易融资.....	31
劳工流动与汇款.....	32
市场准入.....	33
特惠准入发达国家市场.....	33
特惠准入南方市场.....	34
关税壁垒.....	35
关税高峰和关税升级.....	36
经合组织国家的农业补贴.....	37
非关税措施.....	38
贸易援助.....	40
实地结果.....	42
图	
图1 2000-2010年发展中国家和最不发达国家免税进入发达国家的进口物品的构成.....	33
图2 按区域分列的发展中国家根据最惠国免税和真正特惠免税进入发达国家的进口物品构成.....	34
图3 2000-2010年发达国家对进口自发展中国家和最不发达国家的主要产品征收的平均关税.....	35
图4 2002-2008年欧盟和美国拒绝食品和饲料产品入境的理由.....	40
图5 按种类分列的贸易援助承付款，2002-2005年平均值和2006-2010年数据.....	41
图6 2002-2005年、2009年和2010年按区域分列的贸易援助承付款.....	42

表

表1 选定发展中国家的最不发达国家市场准入政策.....	35
表2 1996年、2000年和2006-2011年高收入经合组织国家的 关税高峰和关税升级.....	37
表3 1990年、2000年和2006-2011年经合组织国家的农业支助....	37

债务可持续性

发展中国家的债务情况.....	46
面对新的债务危机，发展中国家有多么脆弱？.....	48
保护来源与脆弱性.....	50
改善债务可持续性评估.....	52
针对低收入国家的债务可持续性框架.....	53
针对市场准入国家的债务可持续性分析.....	53
债务减免的进展.....	53
完成重债穷国倡议.....	54
巴黎俱乐部的未来参与.....	56
迈向国际债务解决机制.....	56

图

图1 2005-2011年发展中国家对外公共债务占国内生产总值的比率	47
图2 2005-2011年按发展中国家收入群体分列的外债偿债与出口的 比率.....	48
图3 2005年、2007年和2009-2011年按发展中区域分列的外债 还本付息与出口的比率.....	49
图4 2005-2011年按发展中国家群体分列的短期债务占外债总量 的份额.....	49
图5 2005-2011年低收入和中等收入国家财政收支.....	51
图6 2005-2011年发展中国家经常账户.....	52

表

表1 2009-2012年低收入国家和脆弱国家债务危机风险等级.....	50
表2 2005-2011年发展中国家欠私人债权人的外债份额.....	57

获得负担得起的基本药品

2011年做出的新承诺.....	59
基本药品的供应及价格.....	61
抗逆转录病毒药品的供应和价格.....	63
对基本药品价格的承受能力.....	64

关于基本药品获取机会的其他事态发展.....	65
通用名药品的当地化生产.....	65
知识产权.....	67
药品质量.....	69
研究与开发.....	71

图

图1 2007-2011年期间公共和私人医疗卫生机构部分通用名药品供应率中位数.....	62
图2 2007-2011年公共和私人机构部分低价通用名药品的消费价格与国际参考价格比.....	63
图3 最低收入政府工作人员为一名患高血压的成人和一名患哮喘的儿童进行30天药品治疗所需花费日薪收入的天数.....	65
图4 东欧和中亚洛吡那韦/利托那韦合剂通用名药和创新品牌药的价位.....	68

获得新技术

获取信息和通信技术.....	73
移动电话和因特网服务的迅猛扩张.....	73
负担能力方面的差距仍然存在.....	77
使信息和通信技术对发展产生影响.....	78
对信息和通信技术部门进行监管的趋势.....	78
增加信息和通信技术的竞争.....	80
电子政务的作用.....	81
增加利用气候变化技术的机会.....	81
利用信息和通信技术应对气候变化.....	82
利用信息进行灾害风险管理.....	83

图

图1 2001-2011年信通技术利用情况全球趋势.....	74
图2 发达国家和发展中国家的移动电话用户和因特网用户.....	74
图3 2000年、2009年和2010年每100名居民中移动电话用户数量.....	75
图4 2000年、2005年和2010年每100名居民中固定电话数量.....	76
图5 2010年每100名居民中的因特网用户.....	77
图6 2001-2011年发达国家与发展中国家的固定（有线）宽带和移动宽带用户.....	77
图7 2011年全世界监管机构的任务.....	79
图8 2011年按区域分列的允许部分信通技术业务进行竞争的国家所占份额.....	80

千年发展目标和具体目标一览表

目标1至目标7

- 目标1： 消灭极端贫穷和饥饿
- 目标2： 普及初等教育
- 目标3： 促进性别平等和赋予妇女权力
- 目标4： 降低儿童死亡率
- 目标5： 改善孕产妇保健
- 目标6： 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争
- 目标7： 确保环境可持续能力

目标8： 促进全球发展伙伴关系

具体目标

指 标

对于最不发达国家、非洲、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，下列一些指标将分别加以监测。

具体目标8.A： 进一步发展开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制
包括在国家和国际两级致力于善治、发展和减贫

具体目标8.B： 满足最不发达国家的特殊需要
包括：对最不发达国家出口品免征关税、不实行配额；加强重债穷国的减债方案，取消官方双边债务；向致力于减贫的国家提供更为慷慨的官方发展援助

具体目标8.C： 通过《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》和大会第二十二届特别会议成果，满足内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需要

官方发展援助

- 8.1 给予最不发达国家的官方发展援助净额和总额在经合组织/发援会捐助国国民总收入中所占百分比
- 8.2 经合组织/发援会捐助方提供的可在部门间分配的双边官方发展援助总额与基本社会服务(基础教育、初级保健、营养、安全饮水和环境卫生)之间的比例
- 8.3 经合组织/发援会捐助方提供不附带条件的双边官方发展援助比例
- 8.4 内陆发展中国家收到的官方发展援助占其国民总收入比例
- 8.5 小岛屿发展中国家收到的官方发展援助占其国民总收入比例

市场准入

- 8.6 发达国家从发展中国家和最不发达国家免关税进口总值(按价值计算，不包括军火)所占比例
- 8.7 发达国家对来自发展中国家的农产品以及纺织品和服装所征收的平均关税
- 8.8 经合组织国家农业补贴估计值占其国内总产值的百分比
- 8.9 为帮助建立贸易能力而提供的官方发展援助比例

目标8：促进全球发展伙伴关系(续)	
具体目标	指 标
	债务可持续性
具体目标8.D： 通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题，确保能长期持续承受债务	8.10 达到重债穷国决定点的国家总数和达到重债穷国完成点(累计)的国家总数
	8.11 根据《重债穷国倡议》和《多边债务减免倡议》所承诺的债务减免
	8.12 还本付息额占货物和劳务出口额的百分比
具体目标8.E： 与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药品	8.13 可持续获取负担得起的基本药品的人口比例
具体目标8.F： 与私营部门合作，普及新技术、特别是信息和通信的益处	8.14 每100人的固定电话线路数
	8.15 每100人的移动电话订户数
	8.16 每100人的因特网用户数

执行摘要

2007年，联合国秘书长邀请多边体系的各个组织设立了秘书处间工作队，以更好监测各项承诺的执行情况——这些承诺通常被概括为千年发展目标的“目标8”。自其成立时起，千年发展目标差距工作队一直在对各项承诺的实施进展进行测算，其目的是加强官方发展援助，改善发展中国家出口品在国际市场上的准入能力，增进合作以实现和保持发展中国家外债的可持续性，深化发展中国家对可负担基本药物和新技术的获取渠道。自2008年的首份报告以来，除了报告这些领域的进展外，该工作队还列出了承诺与已兑现承诺之间的差距，并呼吁国际社会弥补这些差距。

每份年度报告都列出了全球为按照时间表实现千年发展目标所需要的额外进展和额外努力。尽管在全球金融和经济危机期间，千年发展目标差距工作队对额外进展进行了报告，并在其结论中指出，国际社会正在朝着其目标迈进。但本报告所含信息则更加发人深省：工作队很难确认具有明显新进展的领域，而且首次发现了倒退迹象。如今离2015年的时间还不到3年，各国政府尚未做出旨在及时“扭转倒退问题”的承诺。因此，实现千年发展目标的数量和国家都将会减少。

可以理解，在长期经济和金融危机的背景下，全球发展伙伴关系所获得的支持会逐渐削弱，但应将全球发展伙伴关系视为“正和博弈”。当发展伙伴国家的经济实现强劲增长并成为有活力的世界贸易和投资市场时，将会获得积极回馈。将全球伙伴关系视为收获正和成果时机的另一原因与地球自然极限所受到的不可持续压力有关。需要为气候变化缓解和适应之目的以及具有全球影响的其他环保之目的进行大规模投资。这种投资只有通过集体行动才能发生——需要有国家的集体行动，当然，最重要的是还需要有国际集体行动。在这方面，联合国可持续发展会议(里约+20)承诺加强国际合作，解决全民可持续发展的相关挑战。不实现这些承诺将会给国际社会带来无法承担的后果。但是，如果不兑现以往关于实现千年发展目标的承诺，该议程的可信度将会如何呢？只有当切实履行了所做出的承诺并将言语成为现实时，该议程才具有可信度。

官方发展援助

继2010年达到顶峰之后，2011年的官方发展援助总量下降了将近3%，这主要与捐助国的财政紧缩措施有关。2011年，发展援助委员会(以下简称“发援会”)成员国提供了1 335亿美元的官方发展援助，这相当于这些国家合计国民总收入的0.31%。按照联合国的具体目标，官方发展援助为捐助国国民总收入的0.7%，2011年，由于前述下滑之故，实际援助拨付额和基于该具体目标的承诺额之间大约相差1 670亿美元。此外，2013年至2015年期间，核心官方发展援助的增长将会停滞，这反映了全球经济危机对捐助国预算所带来的滞后影响。

2010年，发援会成员国流向最不发达国家的官方发展援助额增加到440亿美元，或占这些成员国合并国民总收入的0.11%。而联合国的具体目标是占国民总收入的0.15%–0.2%，因此，缺口在170亿美元至380亿美元之间。初步估算结果显示，2011年，发援会捐助方至最不发达国家的双边援助实际减少了2%。2011年，至撒哈拉以南非洲国家的双边援助将近下降了1%，不过，对北非的援助增加了，这与起因于“阿拉伯之春”的政治过渡有关。2010年，对内陆发展中国家的援助出现了10年来的首次下降，而对小岛屿发展中国家的援助则有大幅上升。

尽管《援助实效问题巴黎宣言》的十三项具体目标已经取得了进展，但全球仅仅实现了与技术合作协调有关的具体目标。其他个别指标实现了某些进展，尤其是受援国实现了某些进展。另外，援助流量仍然波动很大，至于改善援助可预测性和透明度以及增强相互问责制等具体的商定目标，捐助方没有或极少取得进展。

2011年11月29日到12月1日，在大韩民国的釜山举办了第四次援助实效问题高层论坛，这次论坛将焦点从纯粹的援助实效性转向了更注重全局的做法，考察了有效发展合作对总体发展实效的贡献情况。已商定了一个发展合作框架，该框架首次涵盖了昔日的捐助方、南南捐助方、发展中国家以及一些民间组织和私人资助者。在关于如何落实在釜山达成的各项协议以及如何通过发展合作助推发展融资的持续官方论坛中，联合国发展合作论坛可发挥其关键作用，能为更广泛的对话提供各种机会。

尽管官方发展援助依然是发展合作的主要资金来源，但用于发展的其他融资来源还在继续增长，其中包括非发援会援助和私人慈善。尽管通过国际融资创新来源动员和拨付的资金额较小，但有不少提议可动员更大金额的发展资金。其中，每个额外来源都可为发展融资做出重要贡献，但如何使这些来源与国家优先发展事项保持一致，仍是一项挑战。

政策建议

- 尽管受到预算的限制，但捐助国政府也应兑现其承诺，增加其官方发展援助
- 对于可列入国家方案的援助，强烈建议所有捐助方和多边组织都公开这类援助的多年支出计划，以提高透明度和减少援助波动性
- 各会员国应利用联合国发展合作论坛讨论各项措施，以酌情改善发展合作的实效性；根据现有承诺和问责程序，加强发展成果的相互问责制；就发展融资问题进行更广泛的对话
- 鼓励那些提供非发援会官方发展援助以及慈善性和创新性发展资金的国家和机构继续加强发展资源的动员活动，确保资金稳定，发放形式与受援国的优先事项和战略保持一致

市场准入(贸易)

在经过11年多的旷日持久谈判之后，多哈回合贸易谈判仍处于僵局，难以圆满成功的风险依然存在。尽管世界各国领导人承诺将努力通过可信的新谈判方式结束多哈回合谈判，但却没有取得任何进展。取得以发展为导向的多哈回合谈判成果将是纠正贸易体系中结构性失衡问题的重要方式，甚至部分可交付项目也可发出积极信息，重新激起谈判势头。

在全球经济危机之后，发展中经济体的贸易反弹比发达经济体更为强劲。到2011年，发展中经济体占了世界贸易的43%。但最不发达国家在世界贸易中所占的份额仍然很小。2010年，发展中国家之间的贸易大幅增加，这与亚洲贸易的快速增长有关。

当前的经济形势使各国政府重又回到保护主义贸易政策。20国集团国家对新贸易限制措施的实施步伐并没有放慢，这种措施对全球贸易的影响在不断加剧，如今已成为一项令人担忧的因素。自危机开始以来，累计已有将近3%的世界贸易受到了这些贸易限制措施的影响。贸易融资市场似乎也恶化，有人担心，《巴塞尔协议三》条例可能会阻碍发展中国家贸易的融资。

如今，在发达市场中，约有80%来自发展中国家和最不发达国家的出口值是免税进口值。自2004年以来，就整个最不发达国家来说，该份额大致保持了稳定。然而，大多数最不发达国家的确享有实实在在的优惠准入。自2004年以来，发达国家对来自发展中国家产品所征税的关税也大体没有变化，但来自最不发达国家的农产品除外。各产品以及各地区之间的关税水平和贸易优惠水平仍不均衡。现有证据显示，发展中国家正在加大努力向最不发达国家的产品开放其本国市场。

先进经济体的农业补贴会对发展中国家的农业贸易和生产带来不利影响。2011年，经合组织国家农业部门的补贴总额达到了4 070亿美

元的高点。经合组织国家补贴在其国内生产总值中所占的份额上升到0.95%，扭转了2010年所观察的下降局势。

阻碍贸易的另一措施是非关税措施和非技术措施(例如：原产地规则)，其中非关税措施包括进口货物必须满足的技术要求，例如：卫生与植物检疫标准。非关税措施的限制性要比关税措施强。尽管这在很多情况下都是无意的，但广大发展中国家，尤其是低收入国家的贸易往往会不成比例地受到非关税措施的伤害。需要额外通过更加有效的技术援助使发展中国家能够满足国际标准和条例的要求，从而使它们能够在国际市场上保持竞争力，同时克服合规问题所带来的各项挑战。

2010年，贸易援助倡议获得的捐助方承诺总额达到了453亿美元。尽管与前几年相比，该年有了大幅增长，但据预计，2011年和2012年的贸易援助分配额还会受到捐助国更紧缩援助预算的影响。

政策建议

为确保和进一步改善发展中国家的市场准入能力，需要在国家和国际层面采取以下行动：

- 继续探讨不同的谈判方式，以达成一项均衡的多哈回合贸易谈判结果，包括为最不发达国家确定一个有意义的方案
- 消除全球危机爆发以来采取的所有贸易限制措施，避免引进任何新措施
- 按照可负担得起的费用，大幅提高面向所有低收入国家的贸易融资
- 全面落实承诺，向最不发达国家产品提供免税和免配额的准入，同时简化原产地规则
- 增加对发展中国家的能力开发支持，包括通过可预测的贸易援助和最不发达国家强化综合框架遵守国际标准和非关税措施
- 到2013年，消除所有形式的农业出口补贴，同时消除发达国家中扭曲贸易的所有农业生产补贴
- 落实里约+20关于加强国际合作使发展中国家转向绿色经济的承诺

债务可持续性

根据标准债务指标，发展中国家在这段时间尚未出现系统性债务问题，但脆弱性依然存在。就在全球金融危机之后，发展中国家的外部公债与国内生产总值之比有了上升，之后的2011年，该比率又下降了，但低收入国家除外。尽管大多数低收入国家的债务比率较低，但近期的负债开始增加，如果这种趋势持续下去，则有可能会成为令人担忧的一个因素。很多其他发展中国家还会再度受到外债积压问题加重的影响，因为全球经济环境具有不确定性，2012年世界产出和贸易增速预计将会减慢。

2011年，发展中国家的偿债与出口比略有上升，为26.4%，这主要与中低收入国家数量的增加有关。相反，低收入国家的比率在持续下降。尽管各个国家和地区之间的情况不同，但北非、东亚、东南亚和大洋洲的偿债负担都在加重。

目前，债务可持续性分析采用了两个独立框架。近期对基金组织-世行有关低收入国家的债务可持续性合并框架进行了重审，审查重点是根据低收入国家的债务情况变化，对框架进行调整。这种调整为债务可持续性分析纳入国别问题提供了更多机会。最近还根据发达国家的近期债务危机，对基金组织关于发达经济体、中等收入发展中经济体和转型经济体的债务可持续性分析框架进行了重审。

截至2012年5月，39个重债穷国中有36个国家已达到重债穷国进程中可享受临时债务减免的决定点，这36个国家中又有32个已达到完成点，因而不仅可以享受不可撤销的债务减免，而且还可根据《多边减债倡议》进一步享受债务减免待遇。4个临时减免国家中有3个国家预计会在一年内达到其完成点。按照2010年末的现值计算，《重债穷国倡议》给债权人带来的总成本估计为760亿美元，而《多边减债倡议》所带来的总成本则为338亿美元。到2012年，大型多边债权人和巴黎俱乐部债权人已全面按照其份额向所有达到完成点的重债穷国提供了债务减免，但仍需确保所有债权人的全面参与。近几年中，巴黎俱乐部债权人已在减少，如今，发展中国家有70%的未偿外债为私人债权人的。

尽管债务减免倡议成功地减少了重债穷国的外债，以及减少了某些中等收入国家的债务重组数量，但仍有20个发展中国家处于或面临着很高债务困境风险，包括7个已达到完成点的重债穷国。

如今，《重债穷国倡议》已基本完成，如果有任何新的国家需要主权债务解决方案，则不得不借助于一项特别程序。新迹象表明，人们对于探讨如何开发国际主权债务解决方案机制又有了兴趣。

政策建议

为减轻沉重债务负担给发展中国家穷人所带来的影响，需要继续通过国际举措防止和管理债务危机。应考虑一些旨在加强这些举措的政策选择方案：

- 根据债权人和债务人报告系统改善国家债务数据的时效性和覆盖面，加强债务可持续性的评估能力
- 为旨在加强发展中经济体和转型经济体债务管理能力的技术合作提供支持，同时利用债务可持续性分析
- 对于那些不参与债务解决方案国际安排的债权人，阻止他们起诉

政策建议(续)

- 促进讨论所提议的借贷责任原则以及外债和人权准则
- 召集国际工作队对旨在提升国际债务重组设计的各种选择方案进行研究

获取基本药品的机会

增加获取可负担基本药品的机会对于实现与健康有关的千年发展目标很重要。然而，在近几年中，发展中国家在改善基本药物可用性和可负担性方面没有取得什么进展。在这些国家中，只有51.8%的公共卫生部门和68.5%的私人卫生部门能够向病人提供基本药品。可用基本药品的价格往往数倍于国际参考价。因此，获取基本药品，尤其是慢性病药品，依然令发展中国家的低收入家庭望而却步。在一个家庭中有若干成员同时生病时，这种问题则更加严重。在这种情况下，甚至采用最低价格的非专利药来治疗常见病，很多低收入家庭也无力负担。私人卫生部门往往会更多地提供创新品牌药，而且其定价也要高出很多，因此，是穷人可望而不可及的。

尽管全球经济低迷，但2011年通过某些特种疾病的全球健康基金为基本药品供应提供的资源却增加了。已向全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金以及全球疫苗与免疫接种联盟承诺了新资金。诸如这类的全球倡议对于特种疾病的预防和控制一直很有效。这些倡议所面临的挑战是要额外动员新资源，而不仅仅是在已经承诺的官方发展援助和私人慈善捐款中充当调解角色，此外，还需要使特种疾病干预措施与受援国更广泛的国家健康方案和政策保持一致。

正在探讨各种旨在改善获取基本药品状况的行动计划。一些举措是为了在发展中国家进行生产，以减少非专利药的生产和经销成本。一些发展中国家已在发达国家和发展中国家药业和行动计划的支持下，努力在本地生产了各种药品。

在最近几年中，已有越来越多的发展中国家成功利用了世贸组织《与贸易有关的知识产权协议》（《TRIPS协议》）的灵活规定，以促进本地生产或非专利药品的进口，降低基本药品的成本和增加基本药品获取机会。但很多国家还需要修订其本国法律以全面纳入《TRIPS协议》的灵活规定。此外，有越来越多的双边和区域自由贸易协定列入了知识产权保护规定，这些规定超出了《TRIPS协议》所要求的最低标准，因而可能会妨碍灵活性规定的使用。

质量是获取基本药品的另一关键问题。假冒药和不合格医药产品可能会给健康带来严重威胁。但有限的资源限制了发展中国家监管当局的

能力，因而无法对其市场上流通的药品质量、安全性和疗效进行适当监督。

政策建议

- 应将捐助方旨在支持急性和慢性疾病治疗和预防全球倡议的承诺切实列入官方发展援助
- 国际社会应协助发展中国家政府提高公共部门的药品供应和使用，同时通过公共卫生系统，向穷人提供免费或低价药品
- 国际社会和南部国家的新伙伴应进一步加强合作，为发展中国家就地生产非专利药提供支持
- 国际社会应进一步鼓励制药行业利用资源许可协议，加入专利队伍
- 发展中国家应认真评估采纳《TRIPS协议》附加规定对其获取药品可能带来的负面影响
- 国际社会应继续为各种旨在加强发展中国家监管能力的举措提供支持，以便对药品质量进行监督
- 国际社会应继续努力增加新药研发资金，尤其是被忽略疾病的新药研发资金

获取新技术

让所有人都能使用因特网和移动电话会对发展产生很大影响。这类信息和通信技术在全世界的使用在继续增加，但仍有悬殊差距。到2011年末，全世界的移动电话用户几乎达到60亿。发展中国家移动电话用户的增速仍然很快，2010年增长了20%，因而缩小了与发达国家之间的差距。到2011年末，发展中国家有79%的人口拥有一部移动电话。相反，2010年，最不发达国家只有三分之一的人口使用移动电话。

全世界对因特网的使用也在继续增长，但发达国家与发展中国家的数字鸿沟仍旧很大。2011年，发展中国家的因特网渗透率为人口的26.3%，而发达国家为74%。

即使信息与通信技术的传播速度很快，也面临着要让各种技术变得更容易、更方便和更实惠的挑战。尽管信息与通信技术服务费用一直在下降，但发展中国家的这种费用仍然要比发达国家高很多，而且仍是某些地区，尤其是非洲的绝大多数人口望尘莫及的。

事实证明，运营商与服务供应商之间的适当竞争以及必要的监管措施能在降低服务价格和保护消费者利益方面发挥关键作用。2011年期间，各国继续为促进电信/信息与通信技术市场的竞争做出了很大努力。在所有国家中，有90%以上国家的移动电话和因特网服务是在允许竞争的市场上供应的。同时，很多新地区都由于信息与通信技术使用的

快速增长而更加需要将监管扩大到诸如电子内容、网络安全、数据保护和环境问题之类的领域。

按照可负担得起的费用，获取气候变化缓解和适应新技术以及灾害管理新技术也已成为迫切的优先事项。2011年11月-12月在德班举行的会议上，《联合国气候变化框架公约》各缔约方重申了他们的承诺，即通过各种机制，为发展中国家旨在缓解和适应气候变化影响的各种举措提供支持。已做出了各种安排，以确保绿色气候基金和技术机制在2012年开始运作。

在发达国家和发展中国家，自然灾害的风险仍在加大。除其他方面以外，进一步推进旨在减少和管理风险的行动还需要更好和更系统地记录灾害损失和影响，同时还需要实现国家灾害记录系统的制度化。目前，大多数国家都缺乏这类系统。

政策建议

- 发达和发展中国家政府应在私营部门的合作下加快努力，以增加因特网尤其是宽带使用的机会和可负担性
- 鼓励各国政府增加信息与通信技术在其服务供应中的使用，以便提高效率和实现千年发展目标
- 敦促各国政府遵守其对绿色气候基金和技术机制的承诺，以使发展中国家更多地使用那些能够解决气候变化影响的技术
- 鼓励各国政府提高技术转让的协调水平以减少灾害风险，同时找出与发展中国家适应战略之间的协同增效作用

导 言

五年前，联合国秘书长邀请多边体系的各个组织设立了秘书处间工作队，以更好监测各项承诺的执行情况——这些承诺通常被概括为千年发展目标的“目标8”。由此成立的千年发展目标差距工作队于2008年编写了其首份报告，该报告对各项承诺的实施进展进行了测算，其目的是加强官方发展援助，改善发展中国家出口品在国际市场上的准入能力，增进合作以实现和保持发展中国家外债的可持续性，深化发展中国家对可负担基本药物和新技术的获取渠道。除了报告这些领域的进展外，首次编写的这份报告还列出了承诺与已兑现承诺之间的差距，同时呼吁国际社会弥补这些差距。

这也是每份后续报告所列的信息：已取得了额外进展，但还有很多工作要做，全世界若要按照时间表实现千年发展目标，还需做出更大努力。即使在全球金融和经济危机谷底期间，千年发展目标差距工作队也充分报告了在国际合作方面所取得的额外进展，其结论是，国际社会正在朝着各项目标前进。本报告所含信息则更加发人深省：工作队很难发现具有明显新进展的领域，而且某些被监测的关键指标出现了倒退迹象。如今离2015年的时间还不到3年，政府似乎尚未做出旨在及时“扭转倒退问题”的承诺。因此，实现千年发展目标的数量和国家都会减少。

全球金融和经济危机的持续影响

可以肯定，2008年爆发的全球金融和经济危机原本会削弱国际发展合作举措，幸运的是，这并没有发生。20国集团(G20)在从财政部长讨论论坛升级为包括国家元首和政府首脑在内的论坛且就联合应对危机措施做出共同努力时，还重申了捐助方的发展援助承诺，同时承诺避免采取有违世界贸易组织(世贸组织)规则的新贸易保护主义措施或出口促进措施。另外，还承诺达成一组被其称为《多哈发展议程》的谈判结果。总之，20国集团在其2008年11月的公报中牢记了危机对发展中国家所产生的影响，并重申了全球关于千年发展目标的承诺。¹在不到一

¹ 20国集团(G20)，“金融市场和世界经济峰会宣言”，哥伦比亚特区华盛顿，2008年11月15日，第13段和第14段。

个月之后，作为一个整体的国际社会在多哈发展筹资问题后续国际会议上重申了这些承诺。²

危机由发达国家金融部门的无节制所引起。尽管20国集团首先重点关注了应对其本国危机的政策行动，但他们还关注了发展中世界所遭受的负面影响，以及所有发展中国家在2015年前实现千年发展目标所面临的威胁。因此，除了旨在重启其本国经济和重新规范发达国家金融系统的各项措施外，20国集团还承诺向那些受危机影响的发展中国家提供应急财政支持，同时对20国集团成员的贸易政策实施密切监测，以集体抵制贸易保护主义压力，这些压力会损害发达国家和发展中国家的恢复举措。这些举措得到了国际机构的认可，根据要求，这些机构要落实这些举措或对各国举措进行监测。在全球一级，这些举措还得到联合国2009年7月举办的世界金融和经济危机及其对发展影响会议的认可，该会议还坚持主张将国际重点放在发展优先事项上，包括千年发展目标，同时主张“以重新开始的多边主义作为支持，为公平、包容和可持续的全球化奠定更为坚实的基础”。³

应急财政措施包括在国际货币基金组织(基金组织)创建改良过的新贷款工具和信用额度，发行1981年以来的首个多边国际流动性工具——特别提款权。但是，2009年创设的2 840亿美元特别提款权(20国集团承诺了2 500亿美元，另外340亿美元自1997年以来一直悬而未决)大多分配给了发达国家。发展中经济体和转型经济体总共接受了大约1 070亿美元特别提款权。⁴此外，世界银行和各区域开发银行推进了其贷款项目，这些项目以其增加的资本和补充的优惠贷款工具作为支持。同时，正如有关20国集团贸易政策措施的密切监测结果所显示的那样，为避免再次发生贸易保护主义措施而做出的承诺有了较轻微下滑(但最近有所上升)。⁵

实际上，大多数发展中经济体和转型经济体都从危机引起的产出下滑中迅速反弹，总就业已回到了危机前的水平。然而，危机使更多工作者的就业不稳定，某些地区的失业率尤其是青年失业率依然普遍很高。⁶此外，尽管近期国际上对主权债务的关注大多以一些发达国家为

² 《审查〈蒙特雷共识〉执行情况的发展筹资问题后续国际会议报告》，卡特尔多哈，2008年11月29日至12月2日(A/CONF.212/7，附件，第1号决议，第一章)，第3段、第32段和第40段。

³ 2009年7月9日大会第63/303号决议，第10段。

⁴ 计算采用了国际货币基金组织的数据，利用了《2012年世界经济形势与展望》的国家分类(联合国出版物，出售品编号：E.12.II.C.2)。

⁵ 世界贸易组织(世贸组织)、经济合作与发展组织(经合组织)和联合国贸易与发展会议(贸发会议)的半年度报告对20国集团的贸易与投资限制措施进行了联合监测，这些措施对世界进口的累积影响大约为3%(见下文有关市场准入章节)。

⁶ 《2012年世界经济形势与展望》，同前，第10-11页，附件表A.8。

重点，但基金组织和世界银行仍将一些低收入和脆弱的发展中经济体视为具有债务困境风险的经济体(见有关债务可持续性的章节)。面临最严峻经济形势的发展中国家也是最令人担心其是否能在2015年前实现千年发展目标的国家。在这种背景下，联合国大会于2010年9月对实现千年发展目标的进展情况进行了全球性审查，在此期间，联合国各会员国为深化全球发展伙伴关系做出了努力。此外，很多会员国和国际组织承诺为伙伴关系特别做出额外贡献。⁷

遗憾的是，18个月之后，只能说为本报告汇编的国际合作举措信息令人失望。正如后续章节所述，2011年，按不变价格和汇率测算的官方发展援助额下降了，既未完成世贸组织的多哈回合谈判，也没有达成向最不发达国家所承诺的“早期收获”贸易协定。此外，自2011年下半年以来，全球前景——以及可将国际经济环境称为“有利”的程度——已经明显恶化。如2012年中期所见，往好里说，前景是不确定的，往坏里说，前景令人担忧。⁸

发达经济体走出危机的进程很慢，其中一些国家已陷入衰退，欧元未来危如累卵，严厉的财政紧缩对欧元区内外和欧元区外的增长都产生了负面影响，金融部门依然脆弱，美国复苏步伐蹒跚，且主要为不能创造就业的复苏。不过，实施国际伙伴关系承诺——尤其是官方发展援助和早期收获——并不需要发达经济体做出波及整个经济的巨大牺牲。财政整顿计划原本可以保持官方发展援助的预算分配，实际上，有些捐助国就属于这种情况。另外，如果按照早期收获协定提议，对来自最不发达国家的竞争性进口品放松各种限制性措施，则原本可以保护那些很可能面临着更激烈竞争的特定行业。实际上，不仅没有发生这些情况，而且还可能完全违背了全球伙伴关系的精神和目的。发展优先事项应该而且可以更为优先。

有关全球伙伴关系的政治支持削弱了吗？

全球发展伙伴关系既包含了旨在规划各项战略和评估各项战略实施情况的国际合作审议事项，又考虑了发展中国家和发达国家实际采纳的各项具体政策。在过去十年的大部分时间里，有关伙伴关系的讨论一直很活跃，其后开展了大规模的尽管并不十分充分的政策落实工作。然而，政策落实情况已越来越令人失望，其失望程度之大，以致如今可能会伤及国际审议中的对话。

⁷ 以往的工作队报告对大会期间做出的各项承诺进行了总结(见《千年发展目标差距工作队2011年报告——全球发展伙伴关系：实现目标的时机》(联合国出版物，出售品编号：E.11.I.11)，第1-4页)。此外，如下文所述，经常更新的伙伴关系承诺及其实施信息载于综合落实框架网站，“跟踪千年发展目标获得的支持”，可查阅<http://iif.un.org>。

⁸ 联合国，“2012年中期世界经济形势与展望”(E/2012/72)。

究竟有多少次和在多少论坛中，世贸组织成员国可以在作出完成多哈回合多边贸易谈判的承诺之后，还能在不兑现该承诺的情况下，保持其可信度？究竟有多少次，国际社会可以在作出采取重大举措解决气候变化和环境可持续发展问题的承诺之后，还能在至多只是取得了很小进步的情况下，保持其可信度？究竟有多少次，各国政府可以在做出实现金融合作具体目标的承诺之后，还能在不实现这些目标的情况下，保持其可信度？究竟需要多少次，多边会议才能通过发布乏味的不明朗承诺宣言来掩饰深度的分歧？

全球发展伙伴关系所获得的支持在逐渐减弱，在很多发达世界还受困于持久经济和金融危机的背景之下，这可以理解。国家和区域层面，团结也在减弱。捐助国的纳税人希望缩减政府部门和减少纳税，这不仅因为他们个人感觉到经济不安全，而且因为他们似乎不再相信政府能为服务对象提供有效和高效的适当服务——这是通过其税金购买的服务。无论这种观点是否合理，但最终都是不可持续的，无论在国家层面还是在国际层面都是如此。在解决社会和经济问题方面，自愿性私人主动行动，甚至世界上最富裕人口的主动行动，都无法与政府的动员和融资能力相比。在国家 and 国际层面，通过国家采取的集体行动依然很重要。

为恢复全球伙伴关系的势头和可信度，至关重要的是要加强相互问责制。在千年发展目标差距工作队的支持下，最近推出了网络平台“跟踪千年发展目标所获得的支持”，⁹该平台旨在加强兑现承诺的问责制，为千年发展目标提供支持，同时落实联合国秘书长所提议的综合落实框架，以此作为2010年9月大会关于千年发展目标高级别全体会议的后续活动。使承诺与落实情况之间的差距更加透明，应能对兑现承诺有所帮助。但需要所有利益攸关方来确保各项承诺不只是停留在语言上，而是要变为现实。

重建全球伙伴关系的理由

建立全球发展伙伴关系的一个令人信服的道德理由就是国际团结。但还有更令人信服的政治和经济理由：在任何地方，人民的最终安全和福祉都取决于每个地方人们对适当生活水平的期望。富裕的人们可能会设法生活在本国的堡垒中，而富裕国家则可能会设法架起堡垒防止外国穷人的进入。在我们这个高度全球化的世界中，他们都在自欺欺人。无论是是否能够如愿以偿，他们都已在相互依赖。

应将全球发展伙伴关系视为“正和博弈”。当发展伙伴国家的经济实现强劲增长并成为有活力的世界贸易和投资市场时，将会获得积极回馈。当穷国福利得到改善时，富国的公民也会受益。当本国可以提供好

⁹ 可查阅<http://iif.un.org/>。

工作和好生活条件时，将会减少移徙流的压力。将全球伙伴关系视为收获正和成果时机的另一基本原因与人类活动增加给地球自然极限所带来的不可持续压力有关。需要为气候变化缓解和适应之目的以及具有全球影响的其他环保之目的进行大规模投资。¹⁰这种投资只有通过集体行动才能发生——需要有国家的集体行动，当然，最重要的是还需要有国际集体行动。在这方面，联合国可持续发展会议(里约+20)承诺“加强国际合作，应对持久存在的各种挑战，为所有人实现可持续发展，尤其是在发展中国家做到这一点，……[并且]重申必须实现经济稳定，实现可持续经济增长，同时增进性别平等，赋予妇女权力，为所有人创造平等机会，增进儿童的保护、生存和发展，通过教育使其充分发挥潜力”。¹¹

任何人都不应假设全球科学和企业创造力分布与全球收入分布相称。由于一些地区依然贫困，而机遇又青睐于富裕地区，因此，全球潜能未得到开发，因而既没有科学突破和发明，也没有实现创新的商业化。全球发展伙伴关系必须努力克服这些制约因素和解决不平等问题。

这里的假设就是，为务实和伦理之目的，世界非常需要国际经济合作所带来的好处。关键是要让政策制定者相信这是其本国利益所在，同时反对短视行为和重新确立全球发展伙伴的理由。

¹⁰ 例如，见《2011年世界经济与社会概览：绿色技术大变革》(联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.1)；联合国环境规划署(环境规划署)，《迈向绿色经济：通往可持续发展和消除贫困的各种途径》(内罗毕，2011年)，可查阅www.unep.org/greeneconomy；Rob Vos、Richard Kozul-Wright和Frank Ackerman编辑，《气候保护与发展》(伦敦：布鲁姆斯伯里学术出版公司)。

¹¹ 联合国，“我们期望的未来”(A/CONF.216/L.1)，2012年6月19日，第11段。

官方发展援助

2011年，财政紧缩政策给广大发达国家的经济带来了不利影响，也对官方发展援助带来了明显影响。除去债务减免之后，实际官方发展援助总量出现了10多年来的首次下降，从而加大了已兑现承诺与未履行承诺之间的差距。同时，国际捐助界加强了以前关于增加官方发展援助的承诺，而高层国际会议又产生了旨在改善援助实效性的新承诺。但是，以前为提高援助有效性而确定的具体目标在进展方面一直令人失望。这正是国际社会在2012年所处的背景：在如何将官方发展援助承诺变为现实方面，将面临着明确的和越来越大的挑战。

2011年的官方发展援助承诺

各发展伙伴在《伊斯坦布尔行动纲领》中重申了援助承诺，该纲领是2011年5月在第四次联合国最不发达国家问题会议上商定的。为确保捐助方对最不发达国家的官方发展援助承诺得到履行，那些按照国民总收入0.2%的比例向最不发达国家提供援助的捐助国不仅承诺维持其援助水平，而且承诺将尽最大努力进一步提高援助水平。那些已经达到联合国具体目标下限（即：按照国民总收入的0.15%向最不发达国家提供发展援助）的国家承诺迅速实现0.2%的具体目标。那些通过了最不发达国家援助目标但尚未实现0.15%这一具体援助目标的国家承诺将尽最大努力在2015年达到该目标，或者加快其旨在增加最不发达国家援助的各项努力。最后，其他捐助国同意将尽最大努力在《行动纲领》的期限内提高其对最不发达国家的官方发展援助，这大大提高了对最不发达国家的集体援助。¹

捐助方重申了其援助承诺

此外，8国集团的捐助国于2011年5月在法国多维耶召开会议，重申了他们为兑现援助承诺所做出的承诺，包括2011年9月在联合国大会千年发展目标问题高级别全体会议上宣布的承诺。8国集团还强调了他们通过先前倡议确保健康和粮食安全的承诺。²

在多维耶会议上，8国集团还承诺改善其援助信息的透明度和问责制。此外，发展伙伴还在伊斯坦布尔承诺提高其援助与最不发达受援国国家优先事项、制度和程序之间的一致性。

¹ 《第四次联合国最不发达国家问题会议报告》，土耳其伊斯坦布尔，2011年5月9-13日，“2011-2020十年期支援最不发达国家行动纲领”，(A/CONF.219/7)，第二章，第116段。

² 见“8国宣言：自由与民主新承诺”，法国多维耶，2011年5月27日，第56-63段。

确立新的发展合作框架

在更广泛的背景下，这也是第四次援助实效问题高级别论坛的主题，该论坛于2011年11月29日至12月1日在韩国釜山举办。该论坛广泛召集国际利益攸关方对《巴黎宣言》援助实效性原则的实施进展情况进行了考察，同时就如何进一步加强援助对发展的影响作用进行讨论。与会者一致同意建立釜山“有效发展合作伙伴关系”，为此，确立了一个一致认可的发展合作框架，该框架首次涵盖了昔日的捐助方、南南合作方、新兴捐助方、发展中国家以及一些民间组织和私人资助者。釜山论坛是国际发展合作讨论的转折点，它将焦点从纯粹的援助实效性转向了更注重全局的做法，考察了有效发展合作对总体发展实效的贡献情况。另外，还签署了《参与脆弱国家新政》，其目的是创造新的发展框架，以更好适应脆弱国家的形势和挑战问题。

除了确认有关援助和援助实效性的现有承诺外，20国集团在其2011年11月召开的戛纳会议上承认，随着时间推移，有必要为发展和全球公益品开发新的资金来源，包括一些20国集团国家已在实施的创新机制（诸如机票税）和他们正准备探讨的机制（诸如金融交易税）。他们还同意动员自身能力，通过投资增加农业生产，减轻农业产品价格波动性，以解决发展中世界所面临的农业挑战问题。³

2011年官方发展援助的落实及前景

2011年，援助下降……

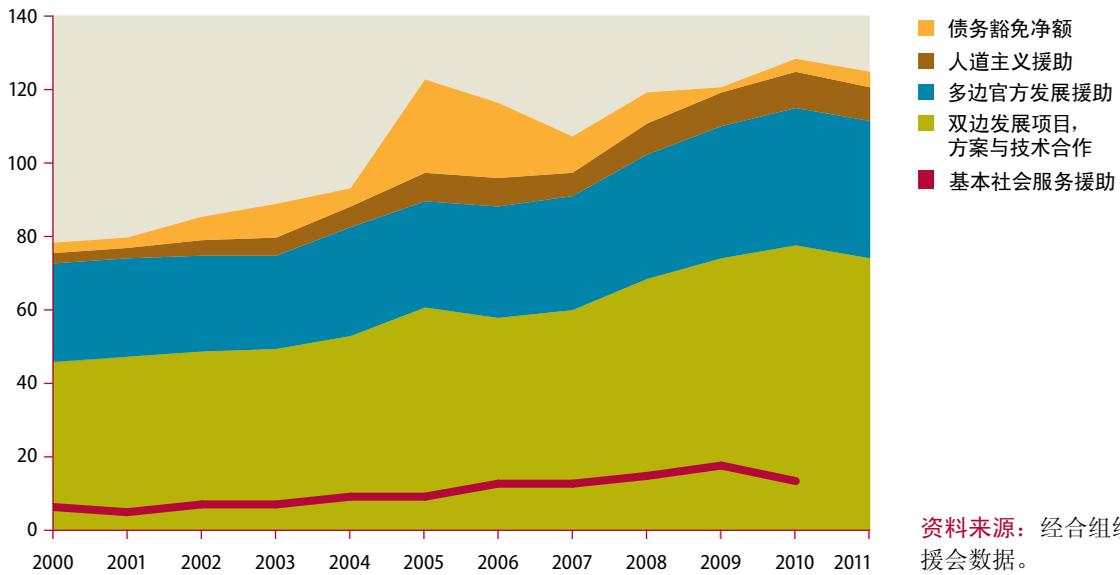
按照不变价格和汇率测算，继2010年达到顶峰之后，2011年的官方发展援助总量下降了近3%（见图1）。由于例外债务减免刺激了被测算官方发展援助流量的增长，所以在剔除这些减免之后的年份后，2011年的下滑数据将表示1997年以来首次出现的明显下降——援助下降了将近6%。核心双边项目和方案的援助实际下降了4.5%，该援助不包括债务减免和人道主义援助。

2011年，经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会（发援会）提供的官方发展援助流量达到了1 335亿美元，相当于他们合并国民总收入的0.31%。2011年，在23个发援会捐助方中，有16个减少了其援助，这主要与当前经济危机导致的财政限制因素有关——危机已对他们的官方发展援助预算产生了负面影响。希腊（39.3%）和西班牙（32.7%）的跌幅最大，这种下降是由危机直接导致的。其次是澳大利亚（14.3%）和比利时（13.3%），这种下降则是因为这两个国家减少了其债务豁免。继2010年的大幅上升之后，日本官方发展援助也大幅下降（10.8%）。只有瑞典、挪威、卢森堡、丹麦和荷兰⁴依然超过了联合国的具体目标，即：国民总收入的0.7%（见图2）。

³ 见“戛纳峰会最后宣言——建立我们共同的未来：为所有人之利益重新采取集体行动”，法国戛纳，2011年11月4日，第71-72段和第81-82段。

⁴ 就荷兰而言，2011年，实际官方发展援助下降了6.4%，这是因为政府决定将官方发展援助减少到国民总收入的0.75%。2012年预算宣布将进一步将官方发展援

图1
2000-2011年发援会成员国官方发展援助各主要部分的趋势
(10亿，按2010年美元价值计算)



官方发展援助的下降使实际流量与联合国基于捐助方国民收入总值0.7%的具体目标之间的差距略有扩大。2011年，该差距相当于国民收入总值的0.39%，而2010年则相当于0.38%(表1)。为了实现联合国的具体目标，官方发展援助总额应增加一倍以上，即：大约增加到3 000亿美元(按2011年美元价值计算)，这样，基于该承诺的兑现差额将为1 668亿美元。2011年，差距比上年扩大了40亿美元。

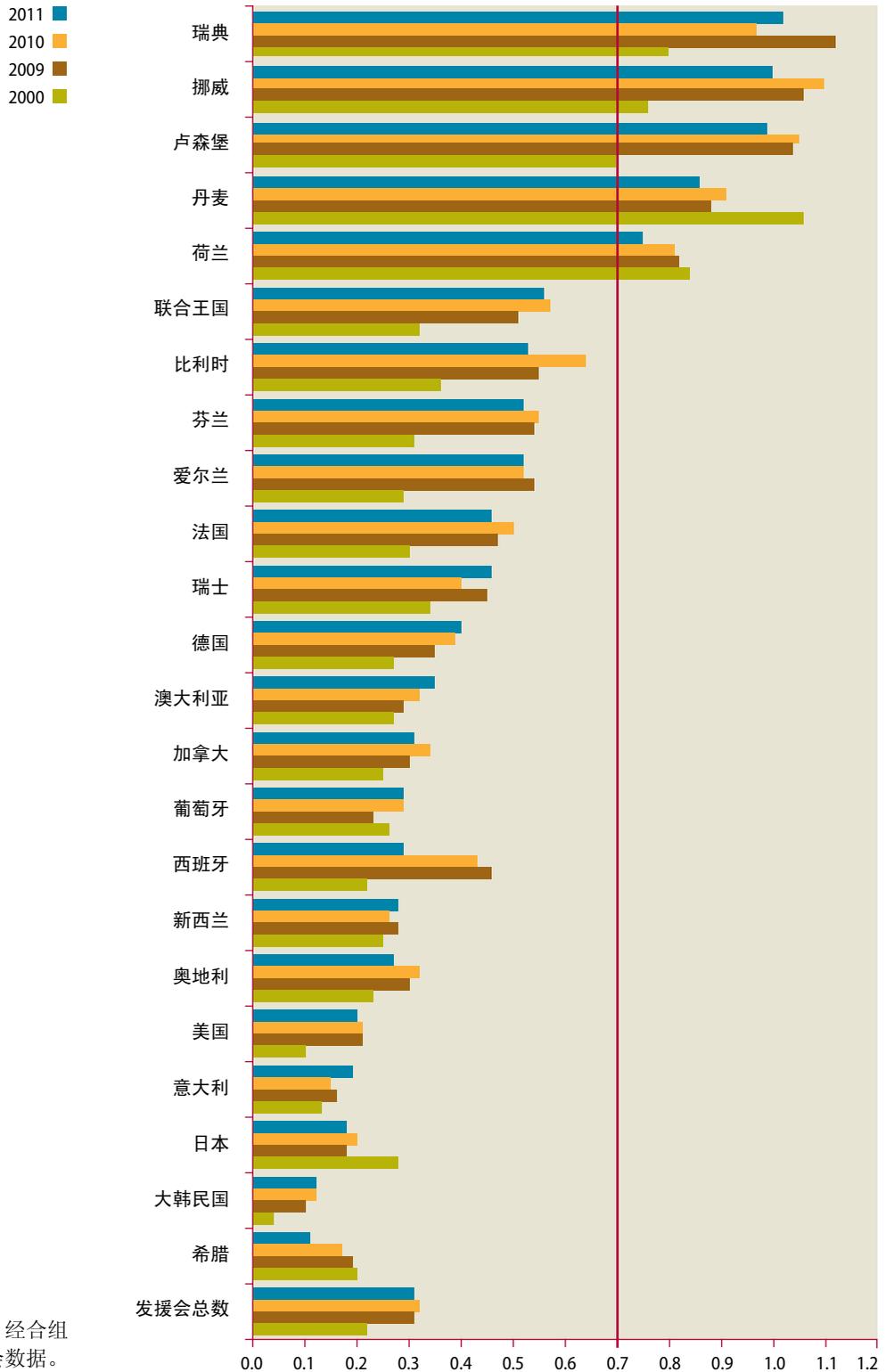
……且与实现联合国具体目标之间的差距加大

表1
发援会捐助方已兑现援助与援助承诺之间的差距

		占国民总收入的 百分数	10亿美元，按2011年 美元价值计算
合计官方发展援助	联合国的具体目标	0.7	300.3
	2011年兑现	0.31	133.5
	2011年差距	0.39	166.8
对最不发达国家的 官方发展援助	联合国的具体目标	0.15-0.20	63.7-84.9
	2010年兑现	0.11	46.5
	2010年差距	0.04-0.09	17.2-38.4

资料来源：联合国/经济与社会事务部，采用了经合组织/发援会的数据。

图2
2000年、2009年、2010年和2011年发援会成员国的官方发展援助
(占国民总收入的百分比)



资料来源：经合组织/发援会数据。

根据发援会预测，2011年的援助流量没有下降。2011年经合组织对捐助方远期支出计划的调查曾预测，国家方案援助会有小幅上升⁵——国家方案援助通常是预测总援助趋势的良好指标。展望未来，2012年经合组织对捐助方远期支出计划进行的初步调查结果显示，2012年，国家方案援助预计将增加6%左右，不过，这主要是因为各多边机构的软贷款流出预计会由于早期资金补充而增加(2009–2011年)。⁶但是，自2013年至2015年，国家方案援助预计会停滞，这与全球经济危机对捐助国预算的滞后影响有关。

实际上，如果以史为鉴，经济危机对援助的影响可能会持续数年。继1990年代初衰退之后的财政紧缩措施，也将1990年代大部分时间里的官方发展援助推进了旷日持久的急剧下滑通道。⁷瑞典和芬兰花了6年多的时间才将官方发展援助提高到1991年北欧危机前的水平。⁸

在呼吁财政整顿的当前压力之下，可自行决定的官方发展援助正面临着更大的预算削减风险。但强有力的政治承诺可抵消这种风险；实际上，2011年有7个国家——澳大利亚、德国、意大利、新西兰、韩国、瑞典和瑞士——增加了援助。意大利援助的增加是因为该国向人数不断增加的北非难民提供了更加慷慨的债务豁免和支持。但就其他国家而言，援助的增加则是因为这些国家继续履行了他们增加官方发展援助的承诺。大不列颠及北爱尔兰联合王国政府重申，其打算承诺在2013年前实现基于国民总收入0.7%的具体目标。2011年，这一具体目标的实现受挫，因为联合王国提供的官方发展援助略有下降，从2010年基于国民总收入的0.57%下降到0.56%。此外，2012年第一季度的经济开始衰退，因此，与没有经济下滑的情况相比，实现联合国的具体目标将意味着实际援助总量的增加要大打折扣。

削减其预算赤字的大多数经合组织/发援会国家也削减了官方发展援助(净债务减免)。西班牙和挪威官方发展援助在国内生产总值中所占的百分比出现了最大跌幅。爱尔兰经历了到目前为止最严重的财政紧缩，但却只是略微削减了其官方发展援助。尽管进行了全面的重大财政调整，但葡萄牙和德国的官方发展援助却基本上没有变化(见图3)。

全球危机将对未来几年的援助产生影响……

……财政紧缩措施正在给援助预算带来压力

⁵ 国家方案援助(CPA)是官方发展援助用于方案和项目的一个核心子集，但不包括不可列入方案的项目，如人道主义援助、减免债务和在捐助国内所产生的成本，例如管理和照顾难民。

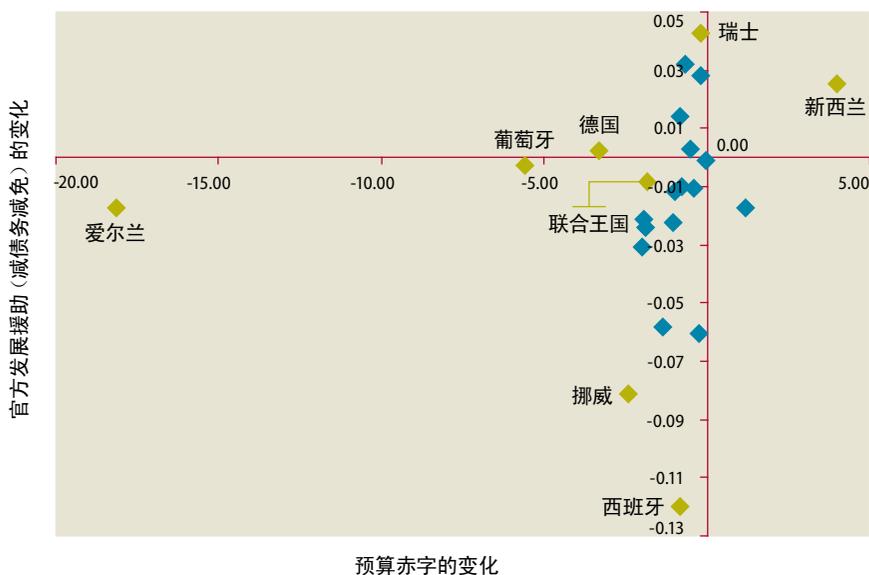
⁶ 经济合作与发展组织、发展援助委员会(经合组织/发援会)，“援助前景：经合组织/发援会对捐助方2012–2015年远期支出计划进行调查的初步结果”，可查阅<http://www.oecd.org/dataoecd/45/25/50056866.pdf>。

⁷ 经济合作与发展组织(经合组织)，《1996年发展合作报告：发展援助委员会各成员的举措与政策》(巴黎)，第四章。

⁸ 该分析以净援助转移而非净官方发展援助为基础，见<http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2008/10/history-says-financial-crisis.php>。

图3

与2010年相比，2011年财政紧缩以及官方发展援助拨款(减债务减免)的变化(在国内生产总值中所占的百分点)



资料来源：经合组织，《经合组织经济展望》，第2012/1卷(5月)预算赤字数据；经合组织国民账户统计数据为国内生产总值数据；以及经合组织/发援会官方发展援助数据。

注：预算赤字变化负值表示赤字减少或盈余增加。

按国家划分的官方发展援助分配

格伦伊格尔斯目标到期，但对非洲的其他承诺依然保持不变

在2005年召开的苏格兰格伦伊格尔斯8国集团峰会上，各捐助国承诺到2010年将每年给予非洲的援助增加250亿美元。但这一目标未能实现。不过，撒哈拉以南非洲依然是收到官方发展援助最多的地区，现有承诺大体上仍然主要以非洲为重点，包括：面向最不发达国家的《伊斯坦布尔行动纲领》，该纲领的绝大多数援助都在非洲；8国集团为支持农业和粮食安全以及孕产妇、新生儿和儿童保健而分别在2009年拉奎拉峰会和2010年马斯科卡峰会上做出的援助承诺；向2011-2013年非洲联盟-欧洲联合战略行动计划承诺的援助流量。⁹为推进非洲千年发展目标而做出的其他承诺，如：秘书长提议的《促进妇女和儿童健康全球战略》，也包含在联合国大会2010年高级别全体会议的承诺中。¹⁰

尽管有了这些承诺，但2011年的初步数据显示，对撒哈拉以南非洲的双边援助实际下降了0.9%——降到280亿美元。¹¹相反，对北非的援助却增加了，这与起因于“阿拉伯之春”的政治过渡支持有关。因此，2011年，对非洲的双边援助总额实际上升了0.9%，即：上升到314亿美元。

2011年对最不发达国家的官方发展援助也下降了

如前所述，增加对最不发达国家的援助是另一国际优先事项。在有详细数据可查的最新年份——2010年，发援会成员流向最不发达国家

⁹ 见 http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_jaes_action_plan_2011_13_en.pdf。

¹⁰ 见 <http://www.everywomaneverychild.org/>。

¹¹ 截至撰稿之际，没有针对非洲的包括推算双边援助在内的总援助数据。

的官方发展援助(包括推算多边援助)从上年的374亿美元上升到440亿美元。对最不发达国家援助在发援会国民总收入中所占的比重几乎翻了一倍,从2000年的0.06%上升到2010年的0.11%,这更接近了联合国具体目标的下限(表1)。该差距已缩小至捐助方国民总收入的0.04%,或大约170亿美元。不过,与提供给撒哈拉以南非洲的援助趋势一致,初步估计数据显示,2011年,发援会捐助方提供给最不发达国家的双边援助似乎已实际减少了2%。

然而,从更长远来看,捐助方已越来越重视最不发达国家。给予最不发达国家的官方发展援助比重已从2000年的26.0%上升到2010年的34.4%。但近期增长数据主要包括向刚果民主共和国和利比里亚增加的债务减免和向海地提供的紧急救援。2010年,利比里亚获得了8亿美元的债务豁免承诺(2009年为1亿美元),而刚果民主共和国则获得了13亿美元的承诺(2009年为1.44亿美元)。

尽管增加了对最不发达国家的官方发展援助是令人鼓舞的,但在2010年观察的23个发援会捐助方中,只有9个国家达到了联合国基于国民总收入0.15%的具体目标下限。加拿大几乎实现了这一具体目标(见图4)。

还有两组由于地理位置之缘故而被列为国际援助重点的国家是内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。2010年,对内陆发展中国家的援助首次出现了下降,实际下降了1%,下降到250亿美元(见图5)。内陆发展中国家收到的援助已从2000年代前五年占其国民收入总值7.4%的平均水平逐渐下降到4%。无论是在内陆发展中国家,还是在所有发展中国家,阿富汗都依然是迄今为止最大的受援国,2010年收到的金额超过60亿美元(见表2)。

相反,2010年,对小岛屿发展中国家的援助总量则大幅上升到68亿美元,比上年实际增长57%。流向小岛屿发展中国家的官方发展援助在其国民总收入中所占的比重已从2000年的2.4%上升到2010年的5%。这种增加可能主要与2010年1月破坏性地震后提供给海地的援助有关。该国收到的金额为30亿美元,其中有将近20亿美元为紧急人道主义援助。

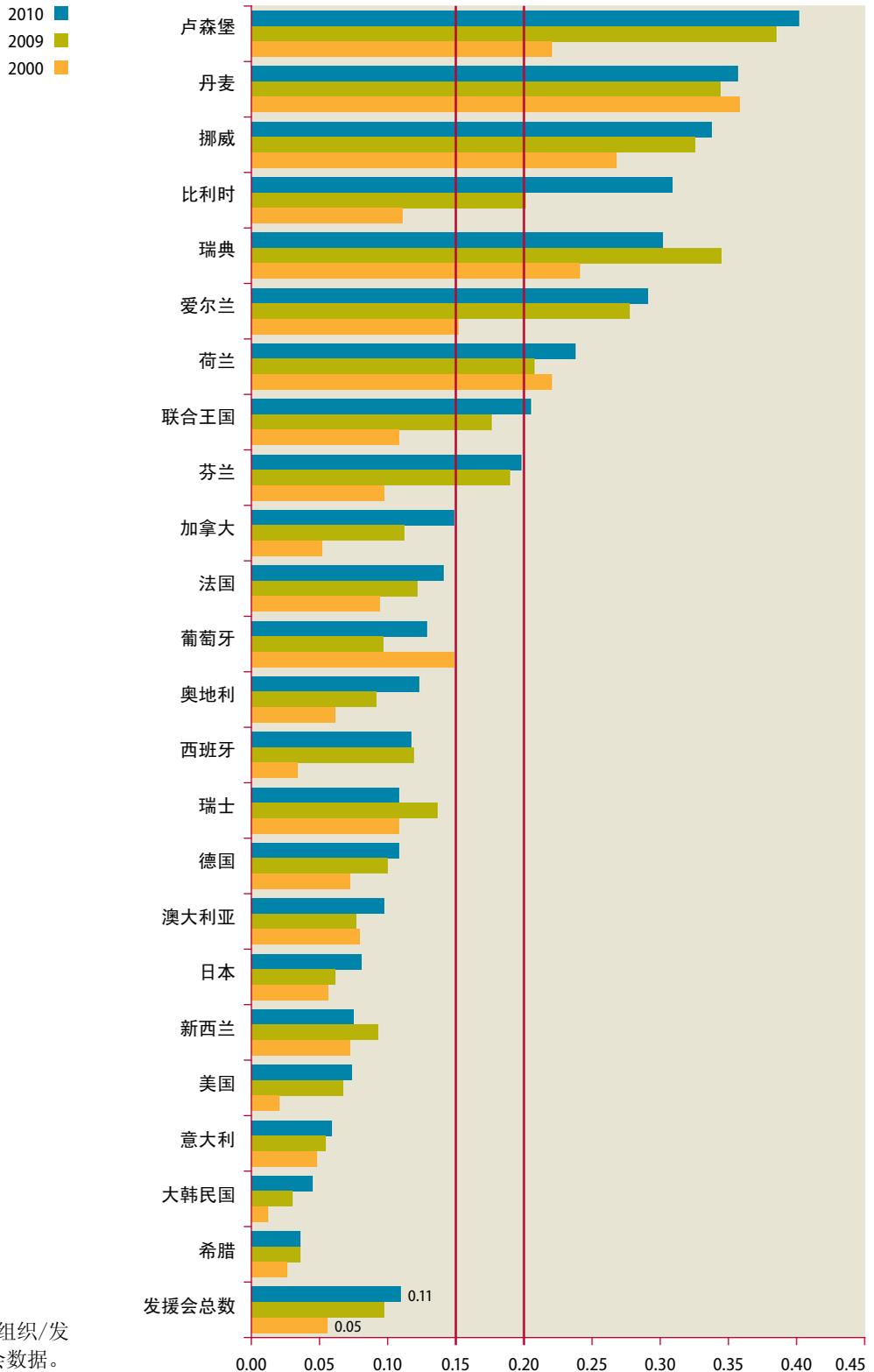
援助继续集中在少数国家中。2010年,(在153个国家和地区中)排名前20的受援方大约占了官方发展援助总额的38%。自2000年以来,这种集中度一直没有明显变化,但前20国家的构成有所变化。2000年,作为2010年前20受援方组成部分的受援国只收到25%的官方发展援助。

援助依然集中在少数几个国家

如前所述,在未来几年的官方发展援助总额的前景令人失望,这种前景对所有受援国的影响程度不一。根据预计,国家方案援助将在中美洲国家和东亚一些受援大国(如印度尼西亚和菲律宾)出现最大跌幅。在拉美,国家方案援助预计在2013年以后继续下降,但在南亚和中亚国家,则可能会上升。根据经合组织的预计,国家方案援助在非洲不会有什么变化。刚果民主共和国和肯尼亚预计会有大幅增长,而海地和阿富

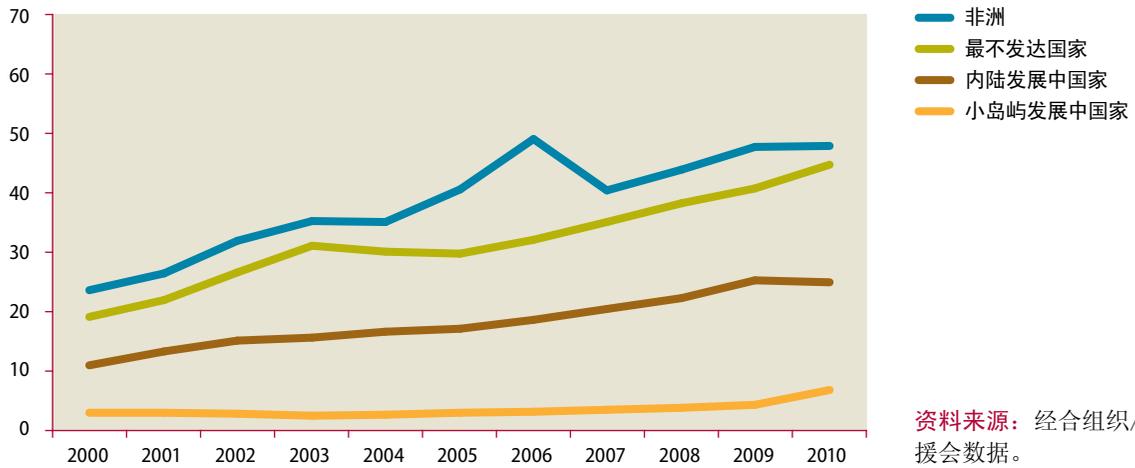
图4

2000年、2009年和2010年发援会捐助方提供给最不发达国家的官方发展援助(在国民总收入中所占的百分比)



资料来源：经合组织/发援会数据。

图5
2000-2010年优先国家组收到的总官方发展援助
(10亿，按2010年美元价值计算)



资料来源：经合组织/发援会数据。

表2
2010年位居前列的受援方(百万美元，按2010年美元价值计算)

	2000年收取 的官方发展 援助	2010年收取 的官方发展 援助	从2009年至 2010年的变化 (百分数)
阿富汗	223	6 371	0.6
刚果民主共和国	286	3 541	49.6
埃塞俄比亚	1 037	3 524	-8.4
海地	298	3 065	171.0
巴基斯坦	936	3 011	7.1
坦桑尼亚联合共和国	1 559	2 958	-0.4
越南	2 212	2 940	-22.8
印度	1 869	2 806	10.9
西岸和加沙	1 033	2 517	-11.1
伊拉克	167	2 190	-22.8
尼日利亚	246	2 062	23.4
苏丹	354	2 046	-14.3
莫桑比克	1 427	1 952	-3.3
乌干达	1 287	1 723	-4.0
加纳	850	1 693	6.4
肯尼亚	731	1 629	-9.0
利比里亚	99	1 419	176.7
孟加拉国	1 705	1 414	13.4
印度尼西亚	2 184	1 392	25.2
刚果	52	1 312	376.6
前10的合计	9 620	32 923	..
在总官方发展援助中所占的份额(百分数)	13.1	25.3	..
前20的合计	18 554	49 566	..
在总官方发展援助中所占的份额(百分数)	25.3	38.1	..

资料来源：联合国/经济与社会事务部，基于经合组织/发援会的数据。

汗则可能会有大幅下降。2015年之前，在除非洲以外的所有地区，发展中国家的人口增速预计会超过所有提供给这些国家的核心援助，因此，人均国家方案援助预计会下降到与2005年大致相同的水平。¹²

援助形式

援助主要以赠款形式进行分配……

根据发援会定义，援助流量系指为发展之目的而提供的高度优惠金融和技术援助。援助形式可以是赠予或至少含有25%赠予成分的贷款，可包括减免所欠捐助国的债务。2010年，赠予在总援助中所占的比重为86%，大大低于该比重的只有少数国家，包括：法国、日本和大韩民国，分别为68%、52%和46%。¹³ 赠予在总官方发展援助承诺中所占的比重达到95.4%，与1999-2000年的水平持平，2009年，则比原来的96.3%略有下降。在给予最不发达国家的官方发展援助中，赠予所占的比重高于平均水平，2009-2010年达到99.4%，这与长期以来发援会关于向最不发达国家提供赠款而非贷款的建议一致。¹⁴

……但其中更多的应该是不附加条件的……

在捐赠方要求受援方将援助用以购买捐助国供应商提供的货物与服务时，援助将为“有条件”援助。正因为如此，“有条件”援助可能会降低援助的成本-效益，因为会限制受援方对供应商的选择。还会削弱国家对所用援助资源的所有权，这可能会破坏援助与国家发展优先事项之间的一致性。¹⁵ 2010年，有83.6%的双边援助(不包括技术合作与行政成本)是无附加条件的，与2005年高峰时期的91.4%相比，有所下降(见图6)。¹⁶ 向无附加条件援助迈进的步伐在各捐助国之间有很大差异。很多捐助方，包括加拿大，都在过去一个年代中逐渐解除了援助的附加条件，而其他国家(如奥地利、意大利和西班牙)的进展则出现倒退。2010年，美国不附加条件援助所占的比重仍然不到70%。希腊不附加条件援助所占的比重仅为62.2%，但这比前几年的水平要高出很多。2010年，葡萄牙和大韩民国不附加条件援助所占的比重不到其援助的一半。大韩民国作为近期加入发援会的成员，打算在2015年前解除其75%援助的附加条件。

……尤其对最不发达国家

2001年，发援会发布了一项建议，要求尽可能解除对最不发达国家官方发展援助的附加条件。¹⁷ 2010年，发援会对最不发达国家的双边

¹² 经合组织/发援会，“援助展望”，同上。

¹³ 经合组织，“流向发展中国家的资源统计”，2011年12月，可查阅www.oecd.org/dac/stats/dcrannex。

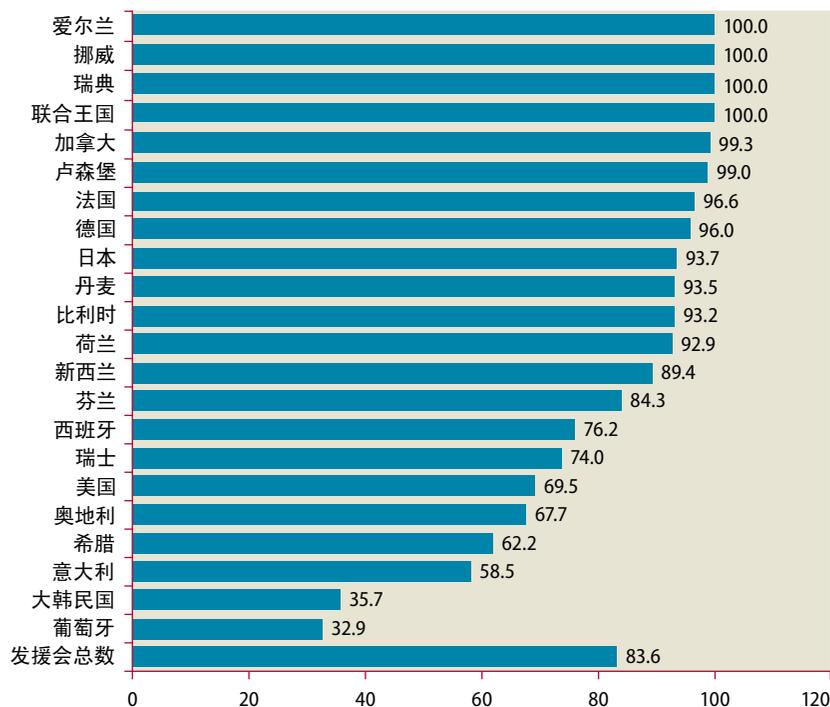
¹⁴ 见经合组织/发援会，“关于1978年援助条款和条件的建议”，第8段，可查阅<http://www.oecd.org/dataoecd/58/25/31426776.pdf>。

¹⁵ 经合组织，2005-2010年的援助实效性：《执行巴黎宣言的进展情况》(巴黎，2011年)，第53页。

¹⁶ 应该指出，对基于2010年承诺的双边援助(不包括行政成本和技术合作)，澳大利亚没有就这种援助的附加条件状况呈报汇总统计数据，因而对发援会合计均数的可比性略有影响。

¹⁷ 见“发援会关于解除对最不发达国家官方发展援助附加条件的建议”，DCD/DAC(2001)12/FINAL，第2段，可查阅<http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf>。

图6

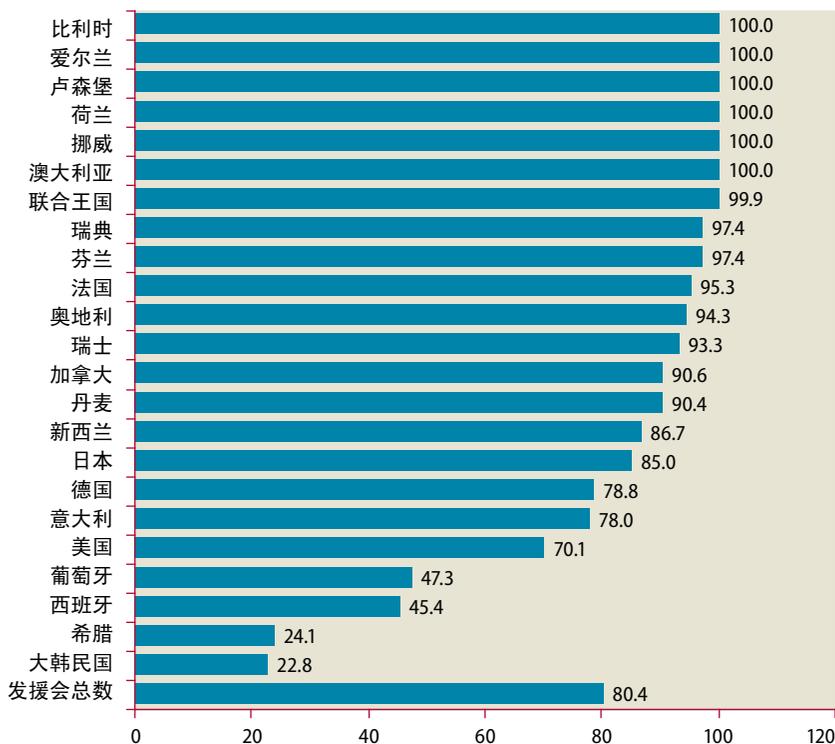
2010年，发援会成员国无附加条件双边官方发展援助^a所占的份额^b

资料来源：经合组织/发援会数据。

^a 不包括技术合作与行政成本。

^b 澳大利亚没有根据承诺就其附加条件的双边援助(不包括行政成本和技术合作)报告汇总统计数据，因而对发援会平均总数的可比性略有影响。

图7

2010年发援会成员国向最不发达国家提供的无附加条件官方发展援助^a比重

资料来源：经合组织/发援会数据。

^a 不包括行政成本。

援助(不包括行政成本)有80.4%是不附加条件的,因此,还有改善余地(见图7)。

为特殊目的分配的官方发展援助

基本社会服务的援助分配额下降了……

捐助方一直在设法提高可在部门间分配的双边基本社会服务援助比例。该部门包括基础教育和健康服务、人口和生殖健康方案、饮用水供应和基本卫生系统以及多部门基本社会服务。2010年,可在部门间分配的捐助方双边援助有15.6%分配给了基本社会服务,低于上年的21.2%。按照2010年的美元计算,这相当于20.7%的降幅,也就是下降到138亿美元。2006–2010年期间,人口和生殖健康方案的援助流量大幅提高,平均占发援会可在部门间分配官方发展援助的8.8%,高于2000–2005年5.6%的比例。

……同时农业部门正在受到越来越多的关注……

近几年中,农业部门获得了更多的关注,捐助方做出了很多承诺,其中包括:在2010年联合国大会千年发展目标高级别全体会议上承诺,提高农业生产率、促进生产和可持续性;在第四次最不发达国家问题会议上承诺,为最不发达国家农业部门的发展提供更强有力的金融和技术支持;8国集团拉奎拉粮食安全倡议超过200亿美元的承诺,其中一些将重点关注可持续农业发展。2010年,官方发展援助资源中有54亿美元分配给了农业部门,相当于可在部门间分配援助的6.1%,高于2009年的5.1%。应该注意的是,粮食援助和粮食安全援助是按单独类别登记的,2010年达到了14亿美元。根据《8国集团戴维营问责制报告》¹⁸的数据,共为《拉奎拉倡议》承诺了222亿美元。截至2012年5月,该承诺已拨付了58%。在对该倡议做出承诺的13个捐助方中,四个国家(加拿大、意大利、荷兰和联合王国)——已全面拨付了其承诺款。¹⁹

援助实效性

在《巴黎宣言》的13个具体目标中,只实现了其中的一个……

2005年在巴黎召开的会议上,发达国家和发展中国家以及多边机构通过了旨在加强援助实效性的五项原则和旨在测算其实施情况的13项具体目标,2008年在阿克拉举行的会议强化了这些原则和目标。²⁰这些具体目标预定在2010年前实现。关于《巴黎宣言》各项原则和具体目标实施情况的最终报告显示,尽管13项具体目标大多取得了可观进展,但全球只实现了具体目标4(协调化技术合作)(图8)。²¹该项具体目标是让50%受

¹⁸ 见“戴维营问责制报告——8国集团关于健康、粮食与保障的承诺:行动、方法和成果”,可查阅<http://www.state.gov/documents/organization/189889.pdf>。

¹⁹ 各捐助方实现其《拉奎拉粮食安全倡议》承诺的进展,见综合落实框架网站,可查阅<http://iif.un.org>。

²⁰ 可查阅<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>。

²¹ 经合组织,《2011年援助实效性:执行〈巴黎宣言〉的进展情况》(巴黎,2012年),采用了对78个国家的调查数据,这78个国家对发展中国家提供

援国的技术合作方案通过各种能够与伙伴国家发展战略保持一致的捐助方协调化方案来提供。实际上，2007年已超过了该项具体目标。自该日期起，比重实际上已略有下降，不过仍然在50%以上的国家得到了保持。此外，一直以来的观点是，对能力开发提供的这种支持仍然主要受到供应的驱使，不是对发展中国家需求做出的实际反应。²²

尽管总体结果不如意，但个别指标，尤其是受援国的指标，却取得了一些进展。例如，为了提高国家对援助的所有权，发展中参与国同意制订具有明确优先事项的稳健国家发展战略，这些战略与那些反映在年度预算中的中期支出计划相挂钩。具体目标要求75%的发展中参与国能够取得这一成果。到2010年，在被调查的76个发展中国家中，有37%的国家实现了这一目标。2005年对32个国家进行了一项可比调查，结果发现，只有19%的国家符合该目标的标准。但在原有的这32个国家中，有52%的国家在2010年达到了标准(图8)。

至于为使援助与伙伴国家优先事项保持一致而确定的其他相关指标，结果各不相同。改善援助与优先事项之间一致性的途径之一是改善受援方财政管理系统的质量，并让捐助方采用这些系统。据发现，有三分之一的国家在这方面进行了改善。具体目标是要让半数国家将其预算和财政管理评分至少提高1个量度(绩效标度的0.5个点)。在那些同时可以提供2005年和2010年数据的52个国家中，有20个国家已实现了这一目标，还有7个国家(柬埔寨、中非共和国、冈比亚、老挝人民民主共和国、毛里塔尼亚、多哥和汤加)改善了2个量度(绩效标度的1个点)。已有越来越多的捐助方根据这些改善的发展中国家系统进行了调整，不过，到2010年，在所有援助拨付款中，仍有半数以上是通过捐助方而非受援国定义的财政管理和采购系统进行管理的。此外，未发现财政管理系统与捐助方使用该系统的意愿之间存在任何有规律的关系。

就按照预定年份内援助拨付程度进行衡量的援助可预测性和透明度而言，自2005年以来，没有取得任何进展。经合组织为收集未来援助分配数据做出了努力，这种努力改善了有关中期援助可预测性的信息，但很多捐助方都受到年度预算系统的限制，这种系统使他们难以提供可靠的远期支出信息。2012年，经合组织对捐助方远期支出计划进行调查的初步结果显示，在40个被调查的发援会捐助方和多边组织中，有23个愿意公开其远期支出计划。²³ 其余捐助方不愿意公开的原因包括：未来预算具有不确定性，相信其现有通信渠道足以确保可预测性和透明度。

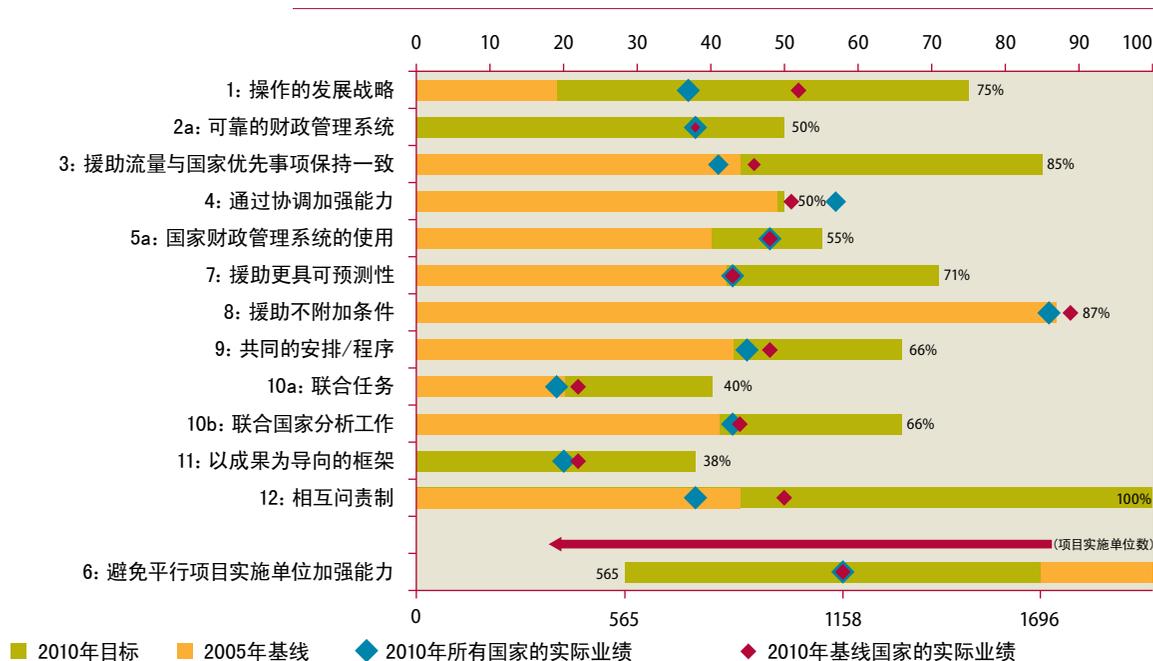
……而受援国的表现好于捐助方

的核心援助超过了700亿美元。32个国家同时参与了2006年和2011年的调查，是图8中的基线国家。

²² 同上。

²³ 经合组织/发援会，“援助展望”，同上。

图8
2010年《巴黎宣言》各指标的全球进展(百分比)



资料来源：经合组织，《2011年援助实效性：〈巴黎宣言〉的实施进展》（巴黎，2012年）。

说明：

- (一) 2005年基线是指，对同时参与了2006年和2011年调查的32个伙伴国家进行情况评估。
- (二) 2010年基线国家的实际业绩是指，同时参与了2006年和2011年调查的32个国家在根据2010年具体目标进行衡量时所取得的进展。
- (三) 2010年所有国家的实际业绩是指，参与2011年调查的全部78个伙伴国家在根据2010年具体目标衡量时所取得的进展(指标5a、6和7除外，这些指标的具体目标取决于2005年基线)。以下指标的数据只针对其中部分国家：指标1(76个国家)、指标2a(52个国家)和指标11(44个国家)。
- (四) 2011年经合组织监测报告中的一些具体目标可能不同于前几年公布的指示性具体目标，这是因为对历史数据进行了调整。

尽管《阿克拉行动议程》承诺启动有关捐助机构之间国际劳动分工的讨论，但援助却变得更加分散。非显著援助关系分值为12或12以上²⁴的伙伴国家数量已从2008年的40个上升到2009年的44个。²⁵

《巴黎宣言》强调，为增加援助实效性，必须有相互问责机制，然而这一领域所取得的进展最小。国家进展是根据援助战略、具体的援助实效性目标，以及与广大捐助方和其他利益攸关者之间的对话来进行评

²⁴ 关系的显著性根据捐助方在受援国中的官方发展援助比重加以确定。

²⁵ 经合组织，“2011年经合组织关于劳动分工的报告：解决各国援助的分散问题”，2011年11月，为2011年11月29日至12月1日大韩民国釜山第四届援助实效问题高层论坛准备的背景资料。

估的。近期调查发现，具有这些机制的国家很少。²⁶ 缺乏政治领导阶层和能力受限被列为加强相互问责机制的主要障碍。

如前所述，如今已过了《巴黎宣言》的目标年，因而2011年釜山高层论坛是有关援助实效性讨论的转折点。釜山有关透明度的问题也取得了进展，因为加拿大、美国、英联邦的联邦开发公司集团、泛美开发银行、联合国资本开发基金和联合国人居署宣布他们将签署国际援助透明度倡议，这增加了该倡议的成员数量，从而使其在官方援助流量中占了75%的比重。已签署该倡议的捐助方承诺向发展中国家定期提供有关其滚动三至五年期远期支出和/或实施计划的及时信息。这将至少包括指示性资源分配数据，发展中国家可将该数据列入其中期规划和宏观经济框架中。

釜山成果文件承认了联合国补充进程的重要性，并邀请联合国开发合作论坛在釜山协定实施问题的协商中发挥作用。实际上，在关于如何通过发展合作推进发展融资的持续官方论坛中，发展合作论坛为涉及更多利益攸关方的更广泛对话提供了机会。发展合作论坛可通过讨论帮助拓宽发展实效性议程的范围，以列入利益攸关方所关心的但却可能无法在更有限论坛中得到适当关注的各种问题。例如，关于如何提高援助可预测性的更深度对话可使政策进行调整，从而使各国能够致力于更长期的发展战略，同时改善落实援助的灵活性可使捐助方对各种冲击或政府优先事项的变化做出更快反应。发展合作论坛过去的讨论也显示，有必要更加关注发展援助的落实速度，该因素一直未成为援助实效性议程的焦点。

发展合作论坛可在更广泛的对话中发挥作用

发展中国家的官方发展援助需求

尽管本章的重点是从援助总量和实效性角度，根据商定的具体目标对官方发展援助的落实情况进行衡量，但还应注意这些具体目标是否足以满足受援国的发展需求。然而，单是计算实现千年发展目标的所需资金就很不困难，更不用说计算其中有多少应以官方发展援助形式提供了。

很多研究都得出了总体估计数据。例如，根据2005年联合国千年项目的计算结果，为实现千年发展目标，典型的低收入国家需要在2006年进行人均70-80美元左右的投资，以实现千年发展目标，并在2015年前的期限结束前将该投资逐渐提高到人均120-160美元。尽管这种不断增加的份额将通过国内资源提供资金，但研究计算结果显示，需要通过官方发展援助提供相当于国内生产总值10%-20%的资金。这将意味着，到2015年，发援会成员国需要将官方发展援助的年度流量提高到其合并国

²⁶ 基于联合国/经济和社会事务部以及联合国开发计划署2010年和2011年为联合国发展合作论坛(发展合作论坛)之目的而在105个国家中进行的广泛调查。

民总收入的0.54%。²⁷这些数据只是关于实现千年发展目标的数据，没有考虑其他优先事项，例如：在促进环保和使经济步入可持续发展轨道方面的需求。根据千年项目研究的结论，为考虑到其他所有优先事项并实现千年发展目标，捐助国必须贡献其0.7%的国民总收入，这与联合国的具体目标一致。根据世界银行以前的估计，为了在2015年前将贫困减半或实现具体的教育、健康和环境目标，每年需要增加400亿美元至700亿美元的援助。²⁸这大致相当于2000年援助金额的两倍，该年的金额相当于捐助方国民总收入的0.22%。

但很难确定可普遍适用于各个国家的需求。初始条件有很大差异，实现千年发展目标各决定因素的相对重要性也有很大差异。这意味着，在减贫、让所有儿童入学、减少儿童和孕产妇死亡率、促进饮用水和卫生设施的使用方面，具有成本效益的政策干预措施会因国家而异。为得出作为这些干预措施基础的全球估算融资需求数据，需要进行大量的全面国别研究。另外，财政状况也因国而异，因而很难说大体上需要多少外部融资。最后，人类发展投资会在发展中国家的整个经济体中产生反响，而工资和价格水平的变化又会反过来影响实现千年发展目标的成本。

发展中国家实现千年发展目标需要大量外部融资

尽管没有尝试估算全球融资需求，但一项最新研究却对9个发展中国家进行了足够全面和严格的评估，结果显示，到2015年前实现千年发展目标的年度成本可能很大，相当于每年至少要按照国内生产总值5%的比例增加资源，具体要视融资类型而定。²⁹该项研究建议，在9个被研究的国家中，有5个国家(埃及、菲律宾、南非、突尼斯和乌兹别克斯坦)可通过增加国内税收来提供其千年发展目标战略所需的资金。在其他四个国家中(吉尔吉斯斯坦、塞内加尔、乌干达和也门)，为满足融资成本的需要，研究建议将增加外国援助作为国内资源动员活动的补充。他们要求每年增加相当于国内生产总值6%-26%流量(图9)。这些结果以及用以取得这些结果的方法可普遍适用于那些努力制定各项战略以实现千年发展目标或其他发展目标的国家，或者那些将与捐助伙伴之间进行国家主导型对话的国家。但应注意，这些数据假设所有举措都压缩在2015年之前的短时间内，这在很多国家中并不可行。结果的确显示，需要大量外部融资来实现千年发展目标。

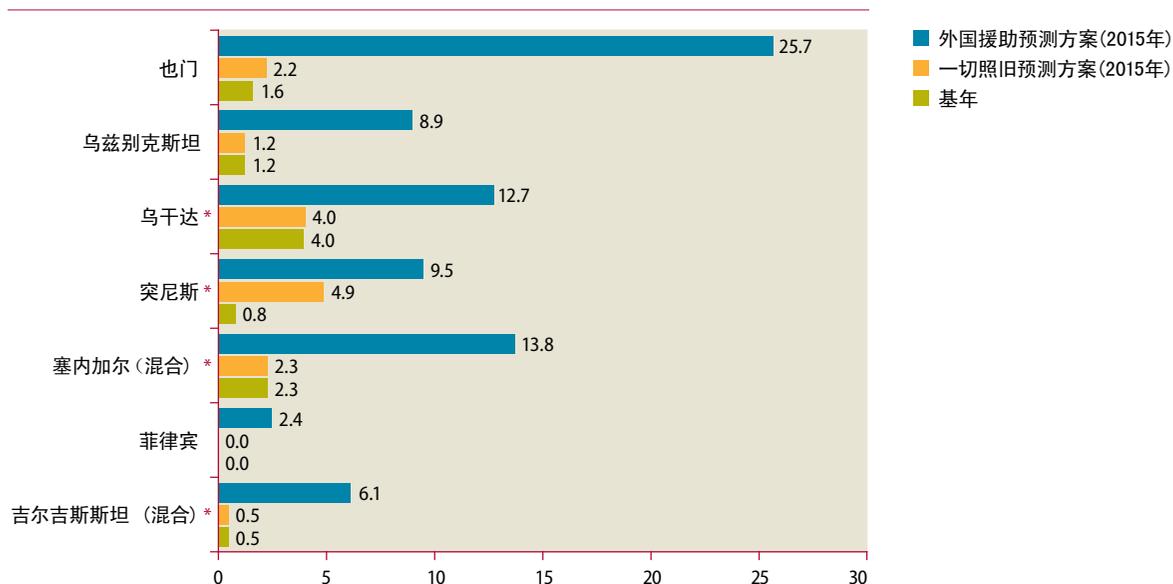
²⁷ 联合国千年项目，《发展投资：旨在实现千年发展目标的实际计划》(伦敦和纽约：地球瞭望出版社，2005年)。

²⁸ Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller和Eric V. Swanson, “发展目标：历史、前景和成本”，世界银行政策研究，第2819号工作文件(哥伦比亚特区华盛顿)，2009年4月。

²⁹ Marco V. Sánchez和Rob Vos编辑，《非洲、东亚和中东的人类发展融资》(伦敦：布鲁姆斯伯里学术出版公司，即将出版，2012年)。

图9

到2015年前，千年发展目标类公共支出融资的外国援助需求
(在国内生产总值中所占的百分比)



资料来源： Marco V. Sánchez, Rob Vos, Keiji Inoue与Diyora Kabulova, “人类发展融资：比较分析”，载于《非洲、东亚和中东的人类发展融资》，Marco V. Sánchez与Rob Vos编辑(伦敦：布鲁姆斯伯里学术出版公司，即将出版，2012年)。

说明： 模拟期间的基年在2005年前后(也门为2004年，吉尔吉斯斯坦和菲律宾为2006年，乌干达为2007年，其他所有国家为2005年)。所列结果只针对千年发展目标被视为切实可行方案时的情况。“外国援助预测方案”显示的是，在由官方发展援助提供全部资金的情况下，实现教育、健康、饮用水供应与卫生等千年发展目标所需要的社会部门支出水平，或者正如吉尔吉斯斯坦和塞内加尔那样，所显示的是，官方发展援助增加和国内税收方面的混合数据。在假设2015年经济和政策趋势不变的情况下，将追加支出需求与一切照旧支出方案进行了比较。支出需求指为了弥补与2010-2015年千年发展具体目标之间的剩余缺口而需要按比例增加的服务供应。

* 星号表示相应的国别研究建议采用援助融资方案(单独采用，或与旨在增加税收的方案并用)。

多种发展合作形式

尽管官方发展援助依然是主要的发展合作融资来源，但其他发展融资来源的资金却在继续增长。这些包括非发援会官方援助、私人慈善和创新性发展融资来源。其中每个来源都会对发展融资做出重要贡献，但有效地将这些来源与国家发展优先事项统一起来依然是一项挑战。

非发援会和私营行动者正成为重要的发展融资来源

2010年，向经合组织提供报告的非发援会捐助方已向发展中国家拨付了72亿美元的发展援助资金。³⁰ 这些捐助方的援助一直在迅速增

³⁰ 2010年，这些捐助方包括：塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、冰岛、以色列、科威特、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、中国台湾省、泰国、土耳其和阿拉伯联合酋长国。

长——自2000年以来，实际增长了三倍。提供报告的最大捐助国是沙特阿拉伯，几乎占了总数的一半。

发达国家和发展中国家各个来源的私人慈善已日益被视为官方发展援助的重要补充之一。但缺乏有关这些流量性质和目的的可比数据和全面信息，因此，难以确定究竟有多少流量实际上被用来支持各种发展举措。³¹ 2010年有关私人援助流量的估计数据大约在306亿美元至560亿美元之间。³² 大多数私人慈善组织都活跃于健康与教育领域。

此外，有很多国家都在努力开发创新性国际发展融资来源，即：具有更多以下特征的融资办法：(a) 需要官方部门合作进行跨境划拨；(b) 建议对资源类型以及如何管理收付进行创新；(c) 为传统官方发展援助提供补充。创新来源的吸引力不仅在于可作为发展融资的补充来源，而且在于有希望成为更稳定的资金来源，减少对国家资本年度预算决定的依赖。

正在探讨各类创新融资……

到目前为止，为帮助解决具有高度针对性的需求问题而动员和拨付的创新资金额较小。但到目前为止的各种倡议与常见方法之间的确出现了值得注意的差异——这是一种被某些国家集团一致认可的尝试。尤其是，创新发展融资问题领导小组已使若干提议得以实现，包括如今由11个国家征收的机票税和挪威对飞行燃料征收的碳排放税。在两种情况下，资金都专门提供给联合国国际药品采购机制——这是一个为了批量购买艾滋病/艾滋病毒、疟疾和肺结核治疗药物而专门设立的国际机构。另一不同类型的机制则通过发行债券提前启用捐助国的部分官方发展援助，债券的还本付息将从未来官方发展援助预算中提取。尤其是，国际免疫筹资机制将官方发展援助约束在一个较长期间内，以便支付债券利息，并将债券收益提供给全球疫苗与免疫接种联盟。第三类创新则通过公共资金来减轻私人投资风险，即：确保为新产品生产者提供市场。与此相关的一个突出示例是2009年一组发达国家和比尔与梅林达·盖茨基金会关于肺炎球菌疫苗的预先市场承诺试点。³³

……但为确保将这些资金分配用于发展，仍将面临各种挑战

同时，很多提议可用来动员大量的发展资金，包括炭税、由国际货币基金组织继续分配特别提款权(并将该提款权用于发展融资)、金融或货币交易税。只有最后一个属于政治讨论尤其是欧盟政治讨论的更高级阶段。但截至撰稿时，还没有明确承诺将该资金的一部分用于发展合

³¹ 联合国发展合作论坛(发展合作论坛)，“国际发展合作中的私人慈善组织：新机遇和具体挑战”，2012年2月为联合国特别政策对话准备的议题说明，可查阅http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/def_philanthropy_issues_note.pdf。

³² 下限估计数据来自经合组织，《2012年发展合作报告》统计附录，上限估计数据来自Carol Adelman, Kacie Marano和Yulya Spantchak,《2012年全球慈善与汇款指数》(哥伦比亚特区华盛顿：哈德逊研究所全球振兴中心，2011年)。

³³ 其他细节，见《2012年世界经济与社会概览：寻求新的发展资金》(联合国出版物，出售品编号：E.12.II.C.1)。

作。换言之，征收金融交易税并将部分税收作为发展专款仍然是一个需要大力动员政治意愿的工程。更适度的融资创新机制显示，可争取让政府采取各种旨在支持发展的创新措施。目前所面临的挑战问题是如何动员足够的政治意愿，以采取有可能规模更大的计划——的确，要为提供官方发展援助的承诺注入新生命本身就是一项挑战。

政策建议

- 尽管预算紧缩，捐助方政府也应兑现其承诺，增加其官方发展援助，否则将会危及2015年前实现千年发展目标的已有进展
- 所有捐助方和多边组织都强烈建议为国家方案援助制订多年支出计划，并公开这些计划，以提高透明度和减少援助波动性
- 会员国应利用联合国发展合作论坛就各项措施的落实问题进行有成效的讨论，以酌情改善发展合作的实效性；以现有承诺和问责制为基础，加强发展成果的相互问责制；就发展融资问题进行更广泛的对话。发展合作论坛可以而且应该有助于拓宽援助和发展实效性议程的范围，以补充利益攸关方所关心的问题
- 鼓励那些提供非发援会官方发展援助以及慈善和创新性发展资金的国家和机构继续加强发展资源的动员活动，同时确保资金稳定，发放形式与受援国的优先事项和战略保持一致

市场准入(贸易)

发展中国家扩大出口创汇的能力——这对加速经济发展从而实现千年发展目标来说至关重要——依赖于世界贸易的发展、开放市场准入以及多样性的能力。受全球金融和经济危机的持续影响，世界贸易增速较危机前放缓。此外，由于2012年世界经济前景整体黯淡，世界贸易预计增速已多次下调。¹

贸易增速迟缓不仅涉及其自身，还给各国政府增添更多压力，迫使政府采取贸易保护主义政策。越来越多地使用非关税措施的行为对市场准入造成了歧视性限制影响。同时，多哈回合全球贸易谈判仍陷僵局，使得更加难以设想圆满的结局。虽然来自贸易援助的援助增加，20国集团的许多成员国提供的援助显著高于其在2010年20国集团首尔峰会上的承诺，即把贸易援助资源维持在2006-2008年的平均水平，但许多捐助国的财政和经济困境可能会削弱未来几年的支助(见有关官方发展援助的章节)。

无成效的全球贸易谈判

世界各国领导人在若干峰会上承诺将力争以新颖、可信的方法来结束多哈回合谈判，并抵制其各自国内的贸易保护主义压力(例如，2011年5月在多维尔举行的8国集团峰会、2011年11月在戛纳举行的20国集团峰会、2011年12月举行的世界贸易组织(世贸组织)第八届部长级会议、2012年4月在巴亚尔塔港举行的20国集团贸易部长会议以及2012年6月在洛斯卡沃斯举行的20国集团领导人会议)。然而，实际的协议仍遥遥无期。

多哈回合陷入僵局

逾11年的谈判未能结束多哈回合。虽然世贸组织成员国在2011年12月举行的世贸组织第八届部长级会议期间承诺将积极并务实地开展工作以顺利结束本轮多边贸易谈判，²但截至2012年6月未报告任何具体成果。尽

¹ 联合国，《2012年中期世界经济形势与展望》(E/2012/72)。

² 世界贸易组织(世贸组织)，“政治指导的要素”，WT/MIN(11)/W/2，2011年12月1日；和世贸组织，“主席的结论声明”，世贸组织第八届部长级会议，WT/MIN(11)/11，2011年12月17日。

管世贸组织第八届部长级会议上的协定探索了在完全结束单一承诺前达成临时或限定的一致协定的方式，但仍未取得任何进展。

实际上，一些世贸组织成员国，尤其是发展中国家，表达了对诸如“早期收获”方法的强烈保留意见，并主张应尊重单一承诺。虽然谈判小组仍在运行，但这些(更不用说多哈回合中的其他要素)似乎不太可能在近期结束。造成僵局的原因之一是成员国尚未解决核心问题：什么构成了全球贸易体系中权利和义务的公平分配？这是一个政治问题，需要得到政治回应。

然而，世贸组织第八届部长级会议做出了若干与最不发达国家具体相关的决定。³首先，成员国现在将被获准授予特惠市场准入以服务于来自最不发达国家的出口和服务供应商。这被广泛视为一项具有实验性质的协定，其实际效果仍不得而知。其次，指示最不发达国家小组委员会制订建议以进一步加强、简化并运作关于最不发达国家加入世贸组织的2002年指导方针。这包括制定货物和服务贸易领域内的基准并考虑到现有最不发达国家成员国执行承诺的水平，通过补充双边市场准入谈判和多边框架来提高准入谈判的透明度，制定具体和有差别的待遇条款使其适用于所有加入世贸组织中的最不发达国家，并且增强技术援助和能力建设。第三，根据《与贸易有关的知识产权协议》第66.1条，最不发达国家成员可将提交将其过渡期延长至2013年以后的请求。⁴

新谈判必须以一种透明和包容的方式来应对多哈回合中的发展任务

结束以发展为导向的多哈回合将是一种用来纠正贸易体系中结构性矛盾的重要方式，甚至可以说，即使产生部分成果也将会发出积极的信号并重启谈判势头。然而，任何新方法都需解决多哈回合发展任务，并以一种透明和包容的方式开展。所有发展中国家的重要议题必须得到充分解决，诸如增加免税市场准入、降低发达国家对棉花生产的出口补贴和具有扭曲贸易性质的国内支助。

结束多哈回合将有益于全球经济，特别是通过降低贸易关税并增强边境的透明度和可预见性。此外，结束多哈回合，通过世贸组织的承诺“锁定”单边自由化并通过降低贸易关税，将给国际贸易体系带

³ 这包括：(一) 对最不发达国家的服务和供应商的特惠待遇(WT/L/847)；(二) 最不发达国家准入(WT/L/846)；以及(三) 根据《与贸易有关的知识产权协议》第66.1条规定的过渡期(WT/L/845)。其他决定包括振兴小经济体和电子商务的工作方案，以加强其发展重点，延长贸易有关的知识产权非违反申诉和情势申诉的延缓偿付期，加强总干事的贸易监测报告在贸易政策审议机制中的作用。

⁴ 世贸组织，《与贸易有关的知识产权协议》，第六部分，第66条，可查阅http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf。

来保障，从而制约未来潜在的贸易保护主义。⁵ 这些结果预计将在发达国家与发展中国家间共享，尽管每一结果以不同的方式带来益处。

其他国际贸易政策讨论

2012年4月举行的联合国贸易和发展会议第十三次部长级会议(贸发会议十三大)涉及到若干经济、贸易和金融问题。本次会议通过了一份妥协文本《多哈任务》，⁶ 尤其指示贸发大会在对《最不发达国家强化综合框架》和有效实施贸易援助做出贡献方面“提高效果”。该文件还确认了为解决商品价格波动对弱势群体的影响，并为支持依赖商品的发展中国家制定可促进附加值和经济多样化的可持续和包容性发展策略，在国家、区域和国际一级需要确定和执行的政策。

2012年6月，在洛斯卡沃斯举行会议的20国集团领导人重申，一个开放、可预知、基于规则和透明的多边贸易体系具有重要意义，并承诺确保世贸组织的中心地位。他们明确强调了对多哈回合任务的支助，并再次承诺将努力实现结束多哈回合谈判，包括在可能取得进展的特定领域(例如贸易便利化和最不发达国家关注的问题)的成果。⁷ 20国集团领导人在《洛斯卡沃斯增长和就业行动计划》中同样呼吁采取行动，以减少与世贸组织规则相矛盾的限制性贸易措施和抵制金融保护主义，并停止将确认多哈回合结束作为迈向长期发展和就业复苏的行动。⁸

2012年6月举行的联合国可持续发展大会(里约+20)涉及了贸易和环境的迫切需求。在其成果文件“我们希望的将来”中，会员国强调，向绿色经济转型不应创造新的贸易壁垒，也不应对贸易和融资设置新条件；它应该能够拉近发达国家与发展中国家间的技术差距并降低对发达国家的技术依赖，包括通过向发展中国家提供适当的财政资源、能力建设和技术专业来加强国际合作。⁹ 该协议还明确谈及了发展中国家的关注，即绿色经济不会成为任意或无理歧视的工具或国际贸易的变相限制；而应避免在进口国管辖权之外以单方面行动应对环境挑战，涉及跨境或全球环境问题的环境措施必须建立在国

会员国一致认为向绿色经济转型不应制造新的贸易壁垒

⁵ 这可防止全球经济产生多国内生产总值1%的潜在损失。见国际货币基金组织，《世贸组织多哈贸易回合——解读谈判和其他》，2011年11月16日。

⁶ 见http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/td500_Add_1en.pdf。

⁷ 见《20国集团领导人宣言》，墨西哥洛斯卡沃斯，2012年6月18-19日，可查阅http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/G20_Leaders_Declaration_2012.pdf。

⁸ 见《洛斯卡沃斯发展和就业行动计划》，20国集团领导人峰会，墨西哥洛斯卡沃斯，2012年6月18-19日，可查阅http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/Los_Cabos_Growth_and_Jobs_Action_Plan_2012.pdf。

⁹ 见联合国，《我们希望的将来》(A/CONF.216/L.1)2012年6月19日，第58段，可查阅<http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>。

际共识的基础上。¹⁰此外，会员国重申，在无害环境技术的转让过程中，知识产权制度应作为一种激励机制而绝不是技术和相应专长转让过程中的障碍。会员国还强调，一种开放、无歧视、公平的多边贸易体系对发展中国家的农业和农村发展以及全球粮食安全很有必要。¹¹

发展中国家的贸易表现

全球经济危机后，发展中经济体和转型经济体的复苏势头较发达国家更为强劲。因此，发展中经济体的出口值占全球出口值的份额由2008年的39%增至2011年的43%。¹²一如过去十年，亚洲的发展中国家，尤其是中国和印度，是此次危机后发展中国家贸易的驱动器。该区域占全球贸易的份额由2008年的30%增至2011年的34%。¹³最不发达国家的份额在2010年有所增长，但仅占世界贸易额的1.1%（2011年该比例没有变化，在剔除石油之后，仅占0.5%），贸易额仍旧微不足道。

发展中国家之间的贸易在2010年大幅扩大了32%，这是由于亚洲发展中国家贸易的快速发展和2009年南北贸易相对暴跌。南南贸易目前吸收了发展中国家出口值的49%。¹⁴这一份额自2008年以来增长了3%，主要受几乎占南南贸易半壁江山的亚洲内部贸易复苏的驱动。中国自该区域内的进口充满活力，是增长的主要驱动力。另一方面，2010年，亚洲其他发展中经济体之间以及亚洲以外其他发展中国家之间的贸易较2008年降低了5%。

全球经济危机的影响

贸易限制措施

自全球经济危机初期以来，近3%的世界贸易受到了贸易限制的影响

虽然全球宏观经济迹象以及生产结构和位置的全球性转移是发展中国家贸易模式的首要决定因素，但贸易政策干预也发挥了作用。实际上，随着全球经济恶化，值得对贸易保护主义予以关注。根据世贸组织从其成员国处收集的信息，自2011年10月中旬至2012年5月中旬，已有124项

¹⁰ 同上，第58段。

¹¹ 同上，第118段。

¹² 数据来自贸发会议数据库。

¹³ 同上。

¹⁴ 世贸组织，《秘书处关于发展中经济体参与全球贸易体系的说明》，2011年10月21日，WT/COMTD/W/181。

新的贸易限制措施得到执行。¹⁵新的进口限制措施涉及20国集团进口的1.1%或全球进口的0.9%，而在之前六个月，上述两项数据分别为0.6%和0.5%。自全球经济危机开始以来，逐渐有近3%的世界贸易受到了贸易限制的影响。

钢铁、电机和设备、车辆、蔬菜、饮料和烈酒以及化工产品最常受到新措施的影响。¹⁶更为重要的是，某些新措施由贸易大国提出，影响了各类行业，产品类别和贸易伙伴。

20国集团成员国承诺将抵制保护主义，在2013年年底之前不再引入新措施，并撤回任何保护主义措施，与此相反，去除贸易保护主义措施的进程非常迟缓。截至2012年5月中旬，在经济危机开始以来所采纳的全部措施中，仅有18%被废除。

全球经济复苏势头疲软且迟缓以及失业率的持久高企(特别是在欧洲)正持续考验着各国政府抵制贸易保护主义的政治决心。这引发了如下关注，即越来越多地使用限制性贸易措施或会逐渐破坏贸易便利化和开放带来的益处。各国政府需要有更多的政治意愿来遵守其承诺。

贸易融资

在2008年和2009年，随着经济危机爆发，贸易融资的可供性大幅紧缩，其成本也升至难以承受的水平，尤其是在许多低收入国家。自那时起，可供性似乎略微有所改善，然而，因为实际上不存在一致的数据，对贸易融资的监管仍困难重重。

根据近期的调查结果显示，¹⁷自2009年第二季度开始的一年内，贸易融资增长了19%，次年又增长了17%。然而，调查对象预计贸易融资市场将开始恶化。财政约束是2012年贸易融资预计下降的最重要原因。大多数调查对象指出，信贷或流动资金的可供性降低将影响他们的贸易融资活动，尤其在撒哈拉以南非洲、中东欧、拉丁美洲和加勒比地区。也须留意若干区域信贷成本上升的问题。

由于新的财政限制，
2012年的贸易融资预计
将会下降

《巴塞尔协议三》的规定或会对发展中国家的贸易融资造成障碍，已在国际论坛(包括2010年11月举行的20国集团首尔峰会)上提出了这一忧虑。《巴塞尔协议二》和《巴塞尔协议三》框架采用了额外要求，实质上将贸易融资分类为一种风险资产，即使大多数贸易融资的短期性

¹⁵ 世贸组织，《关于20国集团贸易措施的报告》(2011年10月中旬至2012年5月中旬)，2012年5月31日。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 基金组织与业界合作于近期对银行和金融机构对贸易融资条件的调查显示了贸易融资近期趋势及前景。见国际商会和基金组织，《2012年1月国际商会-基金组织市场快照》(巴黎，2012年1月)，可查阅http://www.uscib.org/docs/2012_01_19_trade_finance_survey.pdf。

质使其成为一种相对安全的金融活动，还款一般由商品的流动予以支付。¹⁸经修订的规定并未说明原本的巴塞尔协议框架中提及的贸易融资的低风险及短期性质。实际上，前述调查中近四分之三的调查对象指出，他们已受到了影响。为解决这一问题，世贸组织和世界银行与国际商会展开合作，提出了其对巴塞尔银行监管委员会的关切，该委员会同意修改处理方式。¹⁹

劳工流动与汇款

随着运输成本降低及信息可供性的提高，货物、资本、投资和服务贸易得到扩张。然而，促进人员流动的跨境移徙制度未跟上流动性增加的步伐。实际上，自经济危机开始以来，已采取了趋紧的移徙政策，而且移徙者的失业率高于本国人，特别是在欧洲联盟境内。尽管移徙者就业困难，但汇款流量继续增长。据估计，在2011年，汇至发展中国家的汇款达到3 510亿美元，相较2010年增长8%。²⁰之后，尽管受到下行风险，包括所在国失业率持续高企、汇率波动以及围绕石油价格的不确定性（影响中东地区对移徙劳工的需求），预计截至2014年的汇率年增长率将达到7%–8%。

20国集团领导人在2011年戛纳峰会上承诺将在2014年前使汇款成本从汇款额的10%降至5%。五个百分点的降幅每年将使发展中国家的收款人多得到150亿美元。由双边汇款流量加权的汇款成本呈下降趋势，在2011年第三季度降至7.3%，而2008年则为8.8%。²¹然而，当以简单平均值的形式进行测量时，自2010年第一季度以来，汇款成本上升。这一差异反映了汇款“通道”，与竞争力较低的小型市场相比，高容量的流动给市场带来更多竞争。建立具体措施和时限以促成自然人的临时流动将促进实现千年发展目标进程。这也有助于降低资本自由化与劳工之间现有的不对称现象。

¹⁸ 世贸组织，“关于20国集团贸易措施的报告（2011年5月至10月中旬）”，2011年10月25日。

¹⁹ 世贸组织，“拉米概述改变为巴塞尔框架后对贸易融资的益处”新闻稿，2011年10月27日，可查阅http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/gc_rpt_26oct11_e.htm。修订详情请见国际清算银行，巴塞尔银行监管委员会，“根据巴塞尔资本框架的贸易融资协议”，2011年10月，可查阅<http://www.bis.org/publ/bcbs205.pdf>。

²⁰ Sanket Mohapatra, Dilip Ratha和Ani Silwal，“2012–2014年汇款流动展望：2011年流向发展中国家的汇款超过3 500亿美元”，《移徙和发展简报》，第17号（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2011年12月），可查阅<http://sit-eresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief17.pdf>。

²¹ 同上。

市场准入

目前，发展中国家输向发达国家的约80%出口物品(武器和石油除外)免于征收进口税。然而，自2004年以来，最不发达国家出口中的免征进口税份额几乎不变，而发展中国家整体份额有所增长(图1)。当发展中国家的出口物品免税进入发达经济体市场时，通常根据“最惠国”制度不再对该产品征税，因此未给予特惠。

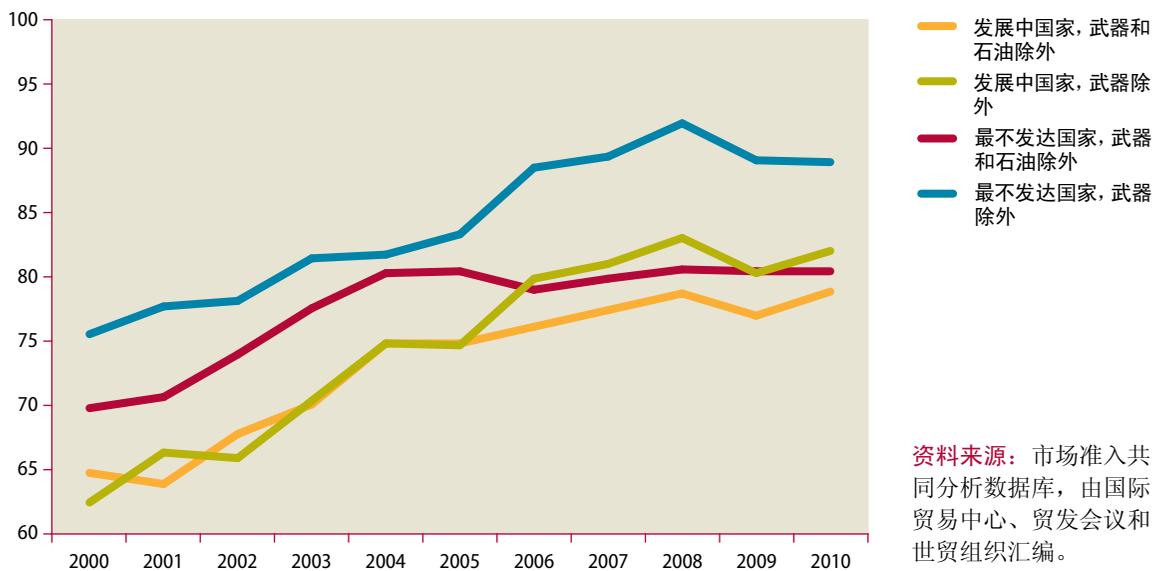
特惠准入发达国家市场

大多数最不发达国家享有“真正”特惠进入发达国家市场的待遇：在2010年，根据真正特惠，最不发达国家53.5%的出口货物免税进入发达国家市场，而2000年该数据为35%。²² 2010年，就发展中国家整体而言，79%的出口物未被征税，其中60%根据最惠国待遇免税，19%根据真正特惠准入免税。

大洋洲以及东亚和东南亚区域出口物的真正特惠准入特别低(图2)。2010年，在发达市场中，来自北非和西亚以及东亚和东南亚地区进口物的整体免税市场准入水平最低。

大多数最不发达国家的出口物品免税进入发达国家市场

图1
2000-2010年发展中国家和最不发达国家免税进入发达国家的进口物品的构成(百分比)

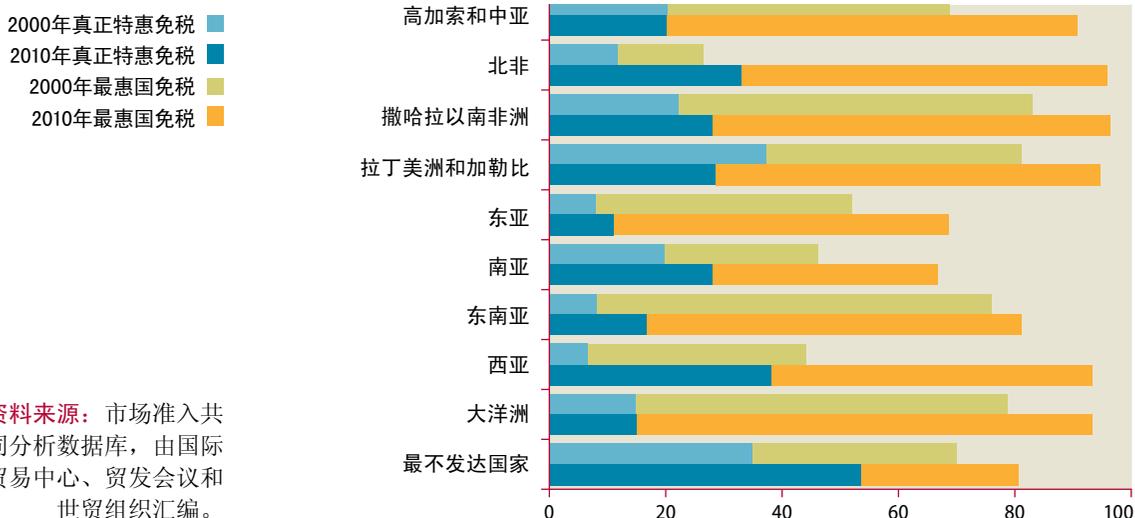


资料来源：市场准入共同分析数据库，由国际贸易中心、贸发会议和世贸组织汇编。

²² “真正”的特惠免税准入的定义是，与根据最惠国待遇向产品提供的免税进入比率相比，根据针对最不发达国家的普遍特惠制和其他特惠制度，享受免税待遇的产品百分比。

图2

按区域分列的发展中国家根据最惠国免税和真正特惠免税进入发达国家的进口物品构成(百分比)



资料来源：市场准入共同分析数据库，由国际贸易中心、贸发会议和世贸组织汇编。

按照2005年《世贸组织香港宣言》，除美国以外的大多数发达国家为最不发达国家的产品提供了免税准入。但是，发达国家针对来自最不发达国家和发展中国家的产品所提供的特惠方案的实际利用率存在差异，这出于多方面的原因，包括限制性原产地规则或高昂的行政费用。然而，特惠制的利用率日渐提升，在选定的发达国家市场，利用率估计达到87%。²³

全面执行2005年香港承诺，为来自最不发达国家的产品提供免税免配额的准入机制，并简化原产地规则，这将促进最不发达国家参与世界贸易体系。

特惠准入南方市场

发展中国家向最不发达国家的开放其自身市场

现有证据显示，发展中国家正加大力度向来自最不发达国家的产品开放其自身市场，例如，按照2005年香港决定以及区域和多边计划给予免税准入待遇。此类计划的若干实例如表1所示。归功于这些计划，发展中国家针对最不发达国家产品的特惠免税准入制覆盖了32%至95%的税目。²⁴

²³ 世贸组织，“秘书处关于最不发达国家具有出口利益的产品和服务的市场准入的说明”，WT/COMTD/LDC/W/51，2011年10月10日。

²⁴ 同上，以及世贸组织，“发展中成员国确认对最贫穷国家开放市场的承诺”，新闻稿，2012年4月16日，可查阅http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/acc_16apr12_e.htm。

表1
选定发展中国家的最不发达国家市场准入政策

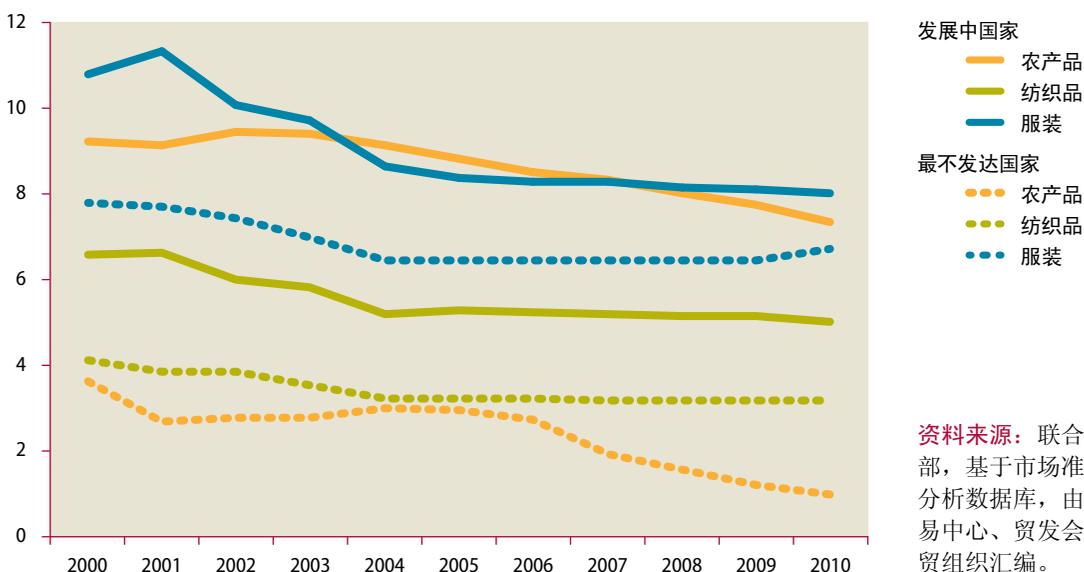
国家和地区	描述	生效日期	关税免税税目百分比
中国	最不发达国家免税待遇	2010年7月	60%(2010年), 逐步扩展至97%
印度	最不发达国家关税免税特惠计划(DFTP)	2008年8月	2012年将覆盖85%
大韩民国	最不发达国家特惠关税总统令	2000年1月	95%(2011年)
中国台湾省	最不发达国家免税待遇	2003年12月	约32%(2009年)
土耳其	普遍特惠制(GSP)	2002年1月	约80%(2009年)

资料来源: 世贸组织, “秘书处关于最不发达国家具有出口利益的产品和服务的市场准入的说明”, WT/COMTD/LDC/W/51, 2011年10月10日; 世贸组织, “发展中会员确认向最贫穷国家开放市场的承诺”, 新闻稿, 2012年4月16日; 世贸组织, 特惠贸易协议数据库, 可查阅 <http://ptadb.wto.org>。

关税壁垒

自大约2004年以来, 发达国家针对发展中国家农产品所征收的关税基本无变动(图3)。2009年至2010年间农产品平均关税小幅下跌, 主要反映了价格与进口物品构成的变化, 而非贸易政策的改变。最不发达国家农产品关税由2004年的3%降至2010年的1%。

图3
2000-2010年发达国家对进口自发展中国家和最不发达国家的主要产品征收的平均关税(从价百分比)



资料来源: 联合国/经社部, 基于市场准入共同分析数据库, 由国际贸易中心、贸发会议和世贸组织汇编。

纺织品进口关税仍无变化，而对进口自最不发达国家的成衣制品所征收的关税在十多年来首次上升。这主要是由于从不享受美国市场对最不发达国家特惠方案的国家（孟加拉国、柬埔寨和三个被排除在独立的美国特惠方案——《非洲增长和机会法》以外的非洲国家：几内亚、尼日尔和马达加斯加）进口的产品增多。与其他发达国家相比，美国对最不发达国家的全部三类进口物品所征收的关税最高。

小岛屿发展中国家、非洲的最不发达国家和非洲的其他低收入国家从服装领域几乎免税的特惠政策和农产品方面的极低关税中获益。亚洲的最不发达国家还需要为其农业和纺织出口产品支付约3%的关税，成衣制品则须缴纳7%的关税。来自东亚发展中国家的全部三类产品则面临着迄今为止最高的平均关税，农产品为10.5%，服装为11%，纺织品为5.7%。此外，自2000年以来，关税水平仅略有下降。对进口自东南亚、高加索地区和中亚的农产品和成衣制品所征收的关税也高于发展中国家平均值。

特惠关税的下降大体上紧接最惠国关税的下降，近十年来优惠幅度实际上保持不变，但最不发达国家出口的农产品除外。

根据7个国家提供的数据，²⁵相较于发达国家，新兴经济体对来自最不发达国家的进口物品所征收的关税更高，2009年，农产品关税为14%，纺织品为8%，成衣制品为20%。²⁶但是，关税水平自2005年起开始下降。虽说优惠幅度自2005年以来一直在增加，选定的发展中国家对最不发达国家进口产品所征收的平均关税仍与其最惠国水平相近。

关税高峰和关税升级

农业关税高峰和关税升级仍然高企

关税计划结构及其在不同进口产品间的不同税率也影响着对市场准入程度的确定。关税高峰是指某些产品的关税显著高于正常水平，规定为高出15%以上。如表2所示，约9%的税目受到经济合作与发展组织（经合组织）高收入成员国关税高峰的影响，在过去十年内变化不变。关税高峰主要涉及农产品，逾36%的税目受到影响，较上一年的34.6%略有上升。

关税计划的另一方面是关税升级，即一个国家对其制成品征收的关税税率高于其对中间产品征收的关税税率，相应地，对该国进口的初级产品征收的关税税率较低。关税升级对生产最终产品的后期阶段予以更强有力的保护。2011年，关税升级的程度略有上升。对经加工的农产品和未加工的农产品征收的关税尤为不同。

²⁵ 巴西、中国、印度、墨西哥、南非、中国台湾省和土耳其。

²⁶ 世贸组织，“秘书处关于产品和服务市场准入的说明”，同前。

表2

1996年、2000年和2006-2011年^a高收入经合组织国家的关税高峰和关税升级(百分比)

	1996年	2000年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
关税高峰^b								
所有货物	10.4	9.2	9.5	9.3	9.0	8.9	8.8	9.3
农产品	35.4	33.4	37.6	37.4	37.5	36.5	34.6	36.3
非农产品	4.0	3.1	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3
关税升级^c								
所有货物	1.1	1.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
农产品	13.4	12.6	10.7	11.2	11.8	11.2	9.8	11.2
非农产品	2.4	2.1	1.6	1.3	1.4	1.4	1.2	1.2

经合组织国家的农业补贴

发达经济体对农业的补贴给发展中国家的农业贸易和生产造成不利影响。2011年, 经合组织国家对农业部门的总支助达到4 070亿美元的高值(表3)。近十年来, 与经合组织国家国内生产总值有关的农业支助在前五年中下降, 但在后五年内反增。2011年, 农业支助额占国内生产总值的0.95%, 与2006年相近。以占农场收益总额的百分比衡量, 直接提供给经合组织各国农业生产者的支助在2009年有所增长, 但之后似乎又恢复缓慢下降的趋势。

2011年, 在经合组织国家提供的农业支助中, 欧洲联盟占到近三分之一(29%)。1990年, 农业支助额占欧盟国内生产总值的2.05%, 2011

表3

1990年、2000年和2006-2011年经合组织国家的农业支助

	1990年	2000年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年 ^a
经合组织国家农业支助总额^b								
以10亿美元计	325	321	357	351	374	377	384	407
以10亿欧元计	256	348	284	256	256	271	290	293
占经合组织国家国内生产总值的百分比	2.38	1.15	0.96	0.89	0.93	0.96	0.93	0.95
经合组织国家对农产品的支助^c								
以10亿美元计	251	244	255	248	258	250	241	252
以10亿欧元计	198	265	203	181	176	180	182	182
占农场接收总额的百分比	31.8	32.2	26.4	22.0	21.0	22.7	19.9	18.8

资料来源: 国家贸易中心。

^a 各国累计值是在世界进口当中所占份额的加权平均值。

^b 一个国家最惠国关税表中关税在15%以上的细目占全部关税细目的比例。

^c 制成品(或充分加工产品)适用的关税和原材料适用的关税之间的百分点差异。在按国家进行综合处理之前, 国家平均值是协调制度六位数关税平均值的简单平均。

2011年农业总支助达到高峰

资料来源: 经合组织, 经合组织和新兴经济体农业政策(巴黎, 即将发布)。

^a 初步数据。

^b 支助总额估计数包括对个体以及集体农业生产者的支助以及对消费者的补贴。

^c 生产者支助额估计数衡量直接提供给农业生产者的支助。

年则占0.68%，目前低于经合组织国家0.95%的平均值。在过去的25年，欧盟的共同农业政策已历经多次改革，部分是为了回应降低其造成的扭曲贸易的压力。²⁷这一改革降低了市场价格支助和付款在总支助中的份额，此类支助以产出和使用的可变投入为基础，是最为扭曲的支助种类，其份额由1986–1988年的92%降至2011年的25%。

归功于这些改革，欧盟农业部门生产和贸易中的扭曲现象已经减少。然而，在一些商品部门，特别是糖、谷物、大米和奶制品部门，市场准入仍受限，利用出口补贴的条款仍然存在。欧盟在近年未大量使用出口补贴，自1990年代以来，补贴值也逐渐下降，从1991年的145亿欧元降至2000年的39亿欧元，2008年又降至9.2亿欧元。然而，共同农业政策的未来改革应关注于更广泛地改善市场准入。这需要进一步降低基于产出的价格支助水平，这是最为扭曲的支助形式之一，需要与降低贸易壁垒(包括扩大市场准入和取消出口补贴)同时进行。

非关税措施

有一类贸易障碍不同于传统的进口关税和配额。这些所谓的“非关税措施”包括进口货物必须满足的技术要求，诸如卫生和植物卫生标准，以及原产地规则(具体指定一项产品的多少部分必须在受惠国生产)等非技术措施。

根据贸发会议主导的多机构支持小组知名专家倡议，并与世界银行和国际贸易中心合作，截至2012年4月，在约30个发展中国家收集了有关非关税措施的数据，其中包括约10个低收入国家。这一努力将作为“贸易透明倡议”的一部分继续得到执行。²⁸

根据国际贸易中心的调查，²⁹平均而言，非关税措施给农产品出口商造成的影响似乎要大于制成品出口商受到的影响。已报道的大多数繁重的非关税措施涉及卫生和植物检疫标准和技术性贸易壁垒，例如认证、检测和技术检验要求，其次是原产地规则、装船前检验以及费/税。³⁰此外，证据显示，区域贸易协定并没有使出口者免受非关税措

²⁷ 经济合作与发展组织(经合组织)，《欧洲联盟农业政策改革评价》(巴黎，2011年10月)。

²⁸ 这一用于确认和追踪增加贸易成本政策的新型全球伙伴关系由世界银行、非洲开发银行、国际贸易中心和联合国贸易和发展会议(贸发会议)与联合国统计司联合制定。世界银行还为决策者开发了一套工具包，帮助其处理与贸易竞争力和业务监管改进议程有关的问题。(见Olivier Cadot, Mariem Malouche和Sebastián Sáez,《简化非关税措施：给决策者的工具包》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2012年)。

²⁹ 基于在布基纳法索、埃及、牙买加、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、摩洛哥、巴拉圭、秘鲁、卢旺达和乌拉圭开展的调查获得的数据。

³⁰ 在出口至发达国家时，近四分之三的非关税壁垒案例与卫生和植物卫生标准/技术性贸易壁垒措施有关。在伙伴国不断发展时，该比率降至约半数，而其他

施影响。例如，东非共同体的出口者报告，他们在发货至伙伴国时也面临非关税措施。总之，技术性贸易壁垒与卫生和植物卫生标准的使用频次已大幅增加。³¹ 各国目前平均对约30%的贸易设置技术性贸易壁垒，对约15%的贸易实施卫生和植物卫生标准。

发展中国家一般会受到非关税措施造成的不成比例的影响(虽然许多案例并非故意)，低收入国家甚至会受到更大的影响，而最不发达国家尤甚。非关税措施更为频繁地应用于农产品、纺织品和服装。实际上，贸发会议近期的一项分析显示，在限制发展中国家市场准入方面，相较于关税，非关税措施的作用更为显著。³² 例如，该研究表明，虽然进口自低收入国家的农产品面临约5%的平均关税，一旦纳入非关税措施的影响，整体贸易壁垒相当于关税的27%。

最不发达国家尤其会受到非关税措施造成的不成比例的影响

原产地规则与特惠贸易协定或安排是非关税措施常见的复合限制性形式。其可以设置难以满足的原产国规定。例如，严格的“双转型要求”(使用规定的合格国内来源原料与进口自其他受惠国原料的百分比率)，这一要求被载于欧盟原产地规则中，在某种程度上阻碍了非洲的出口。遵守原产地规则使尼泊尔出口至欧盟、日本和美国的某些产品的成本增加了20%至30%。³³ 须对原产地规则进行修订，以使得发展中国家，特别是最不发达国家可以从提供的特惠中充分获益。实际上，在2011年，欧盟根据其普惠制简化了原产地规则标准，尤其有益于最不发达国家。³⁴

近期，一项针对被欧盟和美国列为边境拒入的农产品、食品、货物的数据分析，揭示了发展中国家在遵守技术性贸易壁垒与卫生和植物卫生标准措施时面临的挑战。³⁵ 从图4可以看出，拒入原因各异，从不遵守对霉菌毒素水平的限制(主要在欧盟市场)，到不遵守标签和公司或工序登记要求(主要在美国)。技术性贸易壁垒与卫生和植物卫生标准措施已到位，从而确保产品满足消费者的需求并保证消费者安全；保护人类、动物和植物的健康；确保透明度和产品兼容性。它们是多边贸易体制中所有参与者公平待遇的基础，但其被发展中国家的出口商(特别是

类型的措施相应增加。

³¹ 贸发会议，“用于贸易的非关税措施：发展中国家的经济和政策问题”(日内瓦，即将发布)。

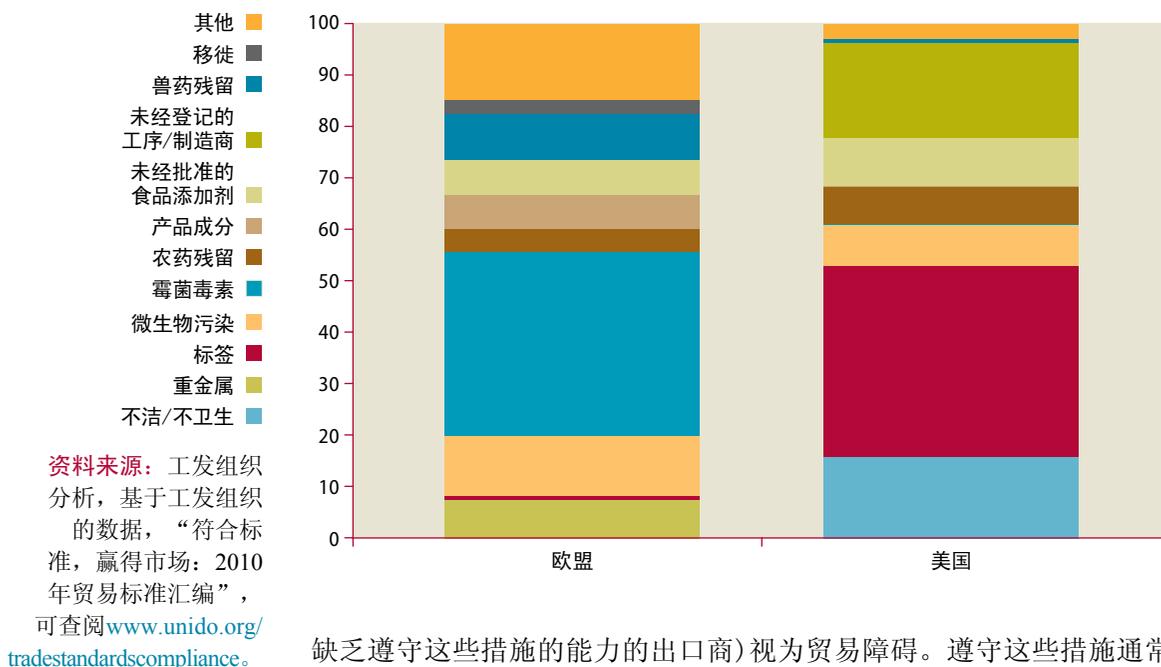
³² 同上。

³³ 同上，基于Khanal的调查结果。

³⁴ 世贸组织，“秘书处关于产品和服务市场准入的说明”，同前。

³⁵ Spencer Henson和Edward Olale，“拒绝入境告诉了我们有关发展中国家贸易标准合规的什么问题？2002-2008年欧盟和美国数据分析”，工作文件(维也纳，联合国工业发展组织(工发组织))；以及工发组织，“符合标准、赢得市场：2010年贸易标准合规”，可查阅www.unido.org/tradestandardscompliance。该分析着重农业食品部门，尤其是鱼类和渔业产品、水果和蔬菜、坚果和种子以及草药和香料，这是最常发生拒绝入境事件的领域。

图4
2002-2008年欧盟和美国拒绝食品 and 饲料产品入境的理由(百分比)



缺乏遵守这些措施的能力的出口商)视为贸易障碍。遵守这些措施通常要求改善产品工序，投资于新技术以及高效的贸易基础设施。一些出口国在满足特定产品的具体标准时遇到困难。³⁶

除发达国家外，发展中国家也颁布了许多非关税措施。技术援助越来越多，并且更为有效，这是必不可少的，可帮助发展中国家满足国际标准和规章，使其能够克服国内限制和合规性挑战，并保持在国际市场的竞争力。标准和贸易发展基金是在此方面的一个良好示例，作为全球合作伙伴，该基金为发展中国家执行国际卫生和植物卫生标准方面的能力建设提供了支助和财政援助。更多针对能力建设的有针对性的贸易援助也可以为此方面的进程提供支助。

贸易援助

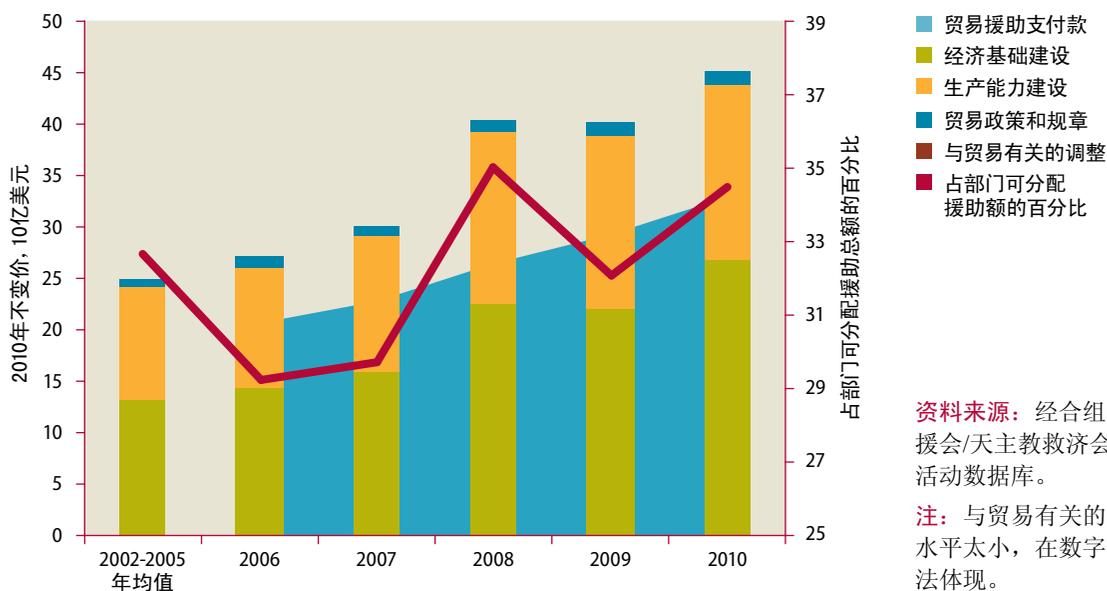
贸易援助将有可能受整体援助预算紧缩的影响

2010年，尽管经合组织的许多成员国遇到财政和经济困境，由世贸组织主导的贸易援助倡议的承诺捐款总额达到了453亿美元(图5)。这一数字实质上较2002-2005年的平均值增长了80%，较2009年的水平增长了12%。虽然出现了一些波动，官方发展援助中贸易援助的份额同期仍有所增长，在2010年约占到部门可分配的官方发展援助的35%。支付款相对于承诺款较少变化，2010年总共达到330亿美元。贸易援助流量的增加主要归因于日本、美国和德国不断加大的努力，这三个国家的捐助额

³⁶ 诸如伊朗出口至欧盟的坚果或泰国渔业产品出口的案例，但少数国家，主要是中国和印度，在符合所有农产品类别的标准方面遇到限制。另一方面，发现阿根廷、智利、厄瓜多尔和南非等国拥有非常良好的合规记录。

图5

按种类分列的贸易援助承付款，2002-2005年平均值和2006-2010年数据
(2010年不变价，10亿美元；贸易援助总额占部门可分配援助总额的百分比)



资料来源：经合组织-发援会/天主教救济会援助活动数据库。

注：与贸易有关的调整水平太小，在数字中无法体现。

共占双边捐款总额的近70%和贸易援助总额的40%多。正如在官方发展援助一章讨论的那样，贸易援助的分配可能会受到经合组织捐助国整体援助预算紧缩的影响。

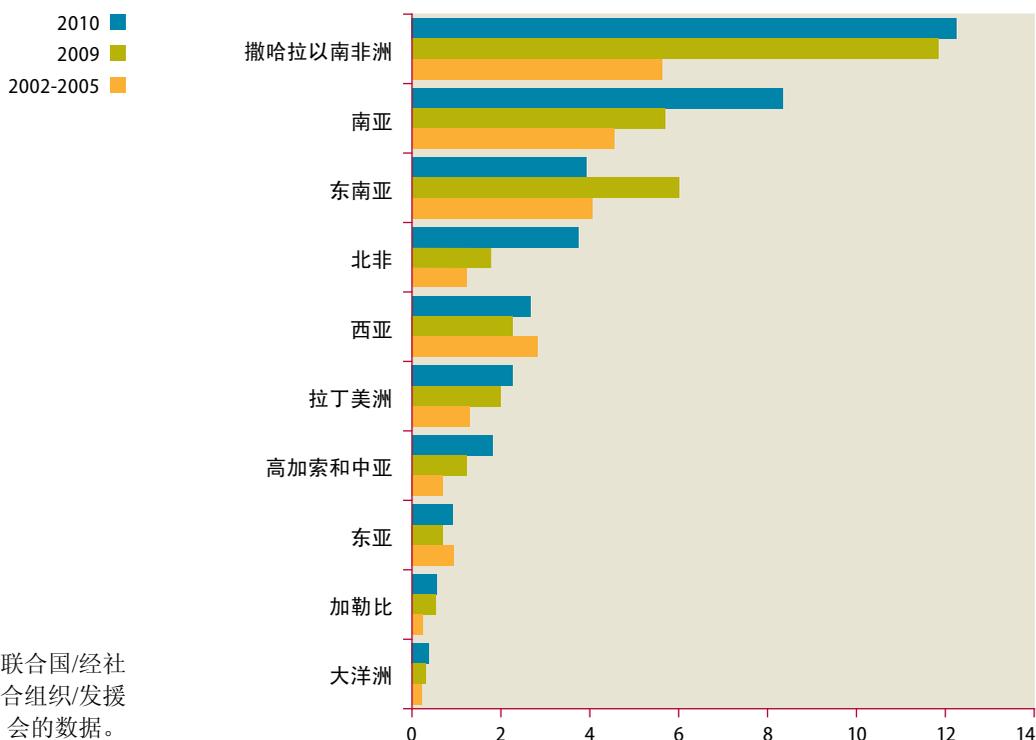
从图5中也可以看出，贸易援助的增长大多集中在经济基础建设部分。针对生产能力建设的援助保持稳定，但对贸易政策和法规的支助在2010年却略有下降。³⁷

2010年内增加的支助主要分配给南亚和北非(图6)。撒哈拉以南非洲和南亚继续得到大部分的认捐资金。印度是2010年最大的单个受援方，³⁸其次是阿富汗、埃及和越南。对最不发达国家的贸易援助在2002-2005年基线水平上翻了一倍多，在2010年增至137亿美元，相较于2009年增长了14%。最不发达国家接受的援助现占贸易援助总额的30%。

³⁷ 与贸易有关的调整性援助于2008年作为一项贸易援助方案被推出，因援助量过小，故难以在图5中体现，2010年为2 900万美元。

³⁸ 2010年，对印度的贸易援助承付捐款额达到28亿美元，主要来自提供给德里大众快速交通系统延长工程的轨道交通融资。2010年，对北非的贸易援助的增长主要归因于对埃及可再生能源的重大投资，以及对突尼斯铁路交通的投资和对摩洛哥道路建设的投资。

图6
2002–2005年、2009年和2010年按区域分列的贸易援助承付款
(10亿，按2010年美元价值计算)



资料来源：联合国/经社部，基于经合组织/发援会的数据。

实地结果

2011年的贸易援助第三次全球审查包括了由受援国、双边和多边捐助方、来自南方的捐助伙伴以及区域经济共同体提交的269项案例报道和逾140项自我评估，涉及150多个国家。这些案例中描述了数量庞大的活动，显示出贸易援助努力的重要性，它已扎根于许多国家。

所有权是贸易援助成功的关键

案例报道强调了对于贸易援助方案成功而言至关重要的若干因素。在最高政治层面的国家所有权最常被报告为成功的关键因素。积极的地方参与，以及私营部门和民间团体参与活动准备和执行工作也非常关键。整合发展途径，例如通过结合公共和私人投资与技术援助，增加了成功率。同样地，长期援助承诺以及充足和可靠的资金被视为必不可少的要素。案例报道中强调的其他成功因素还包括利用伙伴关系(包括与来自南方的伙伴)，保持项目设计的灵活性以促进初步计划的调整，在地方和全球一级共享知识及可传授的经验教训，以及支持性的宏观经济政策和结构调整政策与良治。贸易援助努力应特别集中在将贸易纳入发展政策的主流，促成私营部门的参与，将关于援助实效的关键原则纳入贸易援助方案和项目。

政策建议

贸易方面的全球发展伙伴关系为发展中国家有效提供了改进的市场准入，这需要国际社会继续努力从而在2015年实现目标。为确保并进一步改善针对发展中国家的市场准入，国家和国际一级所需的行动包括如下内容：

- 继续探索不同的谈判方式以使多哈回合贸易谈判得到平衡结果，包括针对最不发达国家的一揽子积极方案和有利于最不发达国家的世贸组织第八届部长级会议决定
- 消除自全球经济危机爆发以来采取的任何贸易限制措施并防止引入新措施
- 以所有低收入国家可承担的成本，显著提高贸易融资的可供性
- 全面贯彻落实《2005年香港宣言》的承诺，为最不发达国家的产品提供免税配额的市場准入，并简化原产地规则
- 增加对发展中国家能力发展的支助，包括遵守国际标准和非关税措施的能力，包括通过可持续和可预测的贸易援助以及《最不发达国家强化综合框架》，并确保其纳入发展效率原则
- 至2013年取消发达国家一切形式的农产品出口补贴和具有扭曲贸易性质的农产品补贴
- 落实里约+20承诺以加强发展中国家在向绿色经济转型过程中的国际合作(通过提供充分的财政资源、能力建设和技术转让)，并且不以发达国家的限制市场准入条件为代价

债务可持续性

在过去一年中，世界各地的主权债务显著发展。主要债务危机仅发生在欧洲发达经济体，这一事实强调了公共财政的紧急状态和有效解决未偿债务时面临政治困难是普遍现象。欧债危机的教训重申了新兴市场债务危机以及整个主权债务危机史的教训。最近来自欧洲的教训之一是，针对债务重组特设的政治进程，不一定会在债务危机发生后产生及时、有效或公平的责任分担。

官方国际融资在2009年剧增，在此支助下，在国际货币基金组织（基金组织）、世界银行和各区域发展银行以及来自一些双边资源（包括其他发展中国家）的较大资金流动的斡旋下，大多数发展中国家合理地控制了全球危机。然而，一些国家在危机中面临债务困难，有些国家仍面临债务危机的风险。此外，降低和重组重债穷国过多的主权债务的国际倡议即将结束，有必要达成解决低收入国家未来主权债务危机的国际新框架。欧洲目前的主权债务危机显示出必须有一个针对公平有序的债务重组的更广泛的框架，可适用于更为广泛的国情。实际上，大会千年发展目标问题高级别全体会议2010年成果文件¹和《2011年支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》²重申了确保债务长期可持续性的重要性。这些文件还强调需要建立有序的债务解决机制，从而更充分地应对无法维持的主权债务状况。针对债务重组的协商一致的一般国际框架，可向政府及债权人提供更有效、公平和迅速的债务问题解决方案的机会。

未来的国际纷争将会激发新的危机，这一威胁并不遥远，可同时影响发达国家和发展中国家。如今，非常有必要探索建立一个早期合作解决主权债务危机的国际机制，正如同十年前国际社会在《蒙特雷共识》中建议的那样。³

¹ 2010年9月22日大会第65/1号决议。

² 《伊斯坦布尔行动纲领》于2011年5月9-13日在土耳其召开的第四届联合国最不发达国家会议上获得通过。

³ 见《发展筹资问题国际会议的报告，2002年3月18日至22日，墨西哥蒙特雷》（A/CONF.198/11，第一章，第1号决议，附件），第60段。

发展中国家的债务情况

此时，标准债务指标并不预示着发展中国家存在系统债务问题。然而脆弱性依然存在，这主要是由全球经济环境的不确定性以及2012年出口增长减速预期造成的。

2011年的外债比率下降……

作为全球金融危机的直接后果，发展中国家整体的对外公共债务⁴占国内生产总值的比率增加，然而，由于经济增长复苏，2011年，债务比率下降(图1)。在提供数据的121个发展中国家中，有62个国家的对外公共债务/国内生产总值比率在2011年降至40%以下，一些观察人士将此视为低债务风险状况的标志。但是，2011年下半年全球经济增长放缓，预计2012年和2013年的增速将进一步降低。这可能将使发展中国家的国内生产总值和出口增速放缓，⁵从而减少负债比率。

……但是低收入国家仍然存在债务脆弱性

然而，2011年，低收入国家对外公共债务占国内生产总值的比率自2005年来出现首次增长。基金组织预计，近半数低收入国家的债务比率有可能上升，从而进一步扩大基本财政收支的赤字。⁶这些国家的外债实际利率预计也将上升，鉴于整体双边援助的前景令人失望，获得增款的机会将有可能更加受限(见官方发展援助一章)，低收入国家越来越多地借助非减让性贷款来获得基础设施、能源、采矿业和运输部门的投资资金。基金组织警告称，尽管大多数低收入国家的债务比率相对较低，但若延续这种趋势，近期增长的债务会成为一个值得关注的问题。⁷

利用不同的标准衡量，一些低收入国家业已面临具有挑战性的形势，这是由于外部债务占出口额的比率异常高造成的。⁸厄立特里亚(589.3%)、苏丹(286.4%)和科摩罗(196.1%)尤为如此，前两个国家尚未得到根据重债穷国倡议施行的债务减免，科摩罗迄今仅得到中期债务减免。圣多美和普林西比的外债/出口比率为215.3%，远高于根据

⁴ 此时仅对外公共债务被包括在主要债务数据系列中，因为国内公共债务不适用于样本中的所有发展中国家。为解决这一问题，2010年末，国际货币基金组织(基金组织)和世界银行成立了公共部门债务数据库，其中包括有关到期的一般政府债务、货币和国外/国内债权人分类账的数据。有关企业债务和私人债务的数据也不多，其中的一些可能会成为公共债务，届时将需要对银行进行救助。

⁵ 联合国，《2012年中期世界经济形势与展望》(E/2012/72)，2012年5月10日。

⁶ 基本财政收支是指政府收入减去支出，不包括债务偿债费用。

⁷ 基金组织。《财务监测：平衡财务政策的风险》(哥伦比亚特区华盛顿，2012年4月)，第7-10页。

⁸ 更确切地说，该指标是公共和政府担保的外债与货物和服务出口的比率。

图1
2005-2011年发展中国家对外公共债务占国内生产总值的比率(百分比)



资料来源：基金组织，2012年4月《世界经济展望》数据库。

重债穷国倡议为债务减免设立的150%的合格门槛，其他一些低收入和中收入国家的外债/出口比率也较高。⁹

偿债/出口比率是第三项债务指标，2011年，发展中国家总体偿债/出口比率略有增加(图2)。这一增长主要来源于中低收入国家。2011年，低收入国家的偿债负担继续降至出口收益的4.8%，但如果债务比率如上所述继续增长，未来的形势可能会改变。

偿债比率略有增加

如图3所示，2011年北非、东亚、东南亚和大洋洲的偿债负担增加。撒哈拉以南非洲是偿债开支水平唯一下降的区域。拉丁美洲、加勒比、西亚以及高加索和中亚的出口增速快于偿债增长，从而降低了这些地区2011年的偿债/出口比率。

.....但在不同收入群体和区域间存在差异

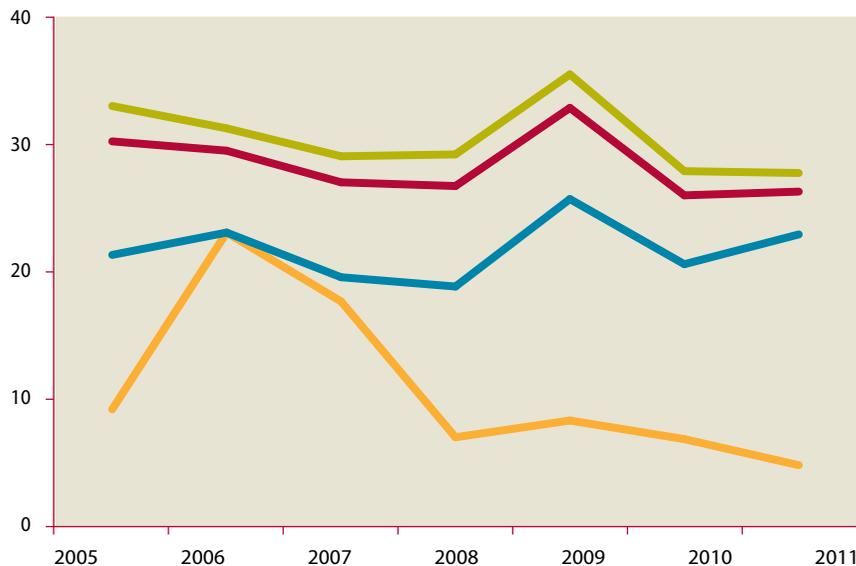
第四项指标是短期债务(一个国家一年内到期或偿还的滚动债务)占外债总额的比率。所有收入群体的这一比率在2010年均有所增加。这一上行趋势在2011年得到延续，但有个别重债穷国和最不发达国家的短期债务/外债总额比率出现小幅下跌。目前，中上等收入国家约三分之一的外债是短期债务；中低收入国家的比率增至14.8%，而低收入国家的比率仅超过4%。¹⁰短期债务的大部分增量与贸易有关，这通常不存在问题，因为借款涉及出入国境的货物，销售这些货物所产生的利润可

⁹ 对多项指标的国家详情，见世界银行，《2012年全球发展融资：发展中国家外债》(哥伦比亚特区华盛顿，2011年12月)，总表1。

¹⁰ 基于基金组织2012年4月《世界经济展望》数据库的计算。

图2
2005-2011年按发展中国家收入群体分列的外债偿债与出口的比率(百分比)

所有低收入和
中等收入国家
低收入国家
中低收入国家
中高收入国家



资料来源：基金组织，2012年4月《世界经济展望》数据库。

用来偿还债务。但是，正如同2008-2009年间发生的那样，¹¹在危机时期，贸易信贷会迅速枯竭并抑制进口需求，而有关贸易的负面影响降低了国内收入和整体偿债能力。

面对新的债务危机，发展中国家有多么脆弱？

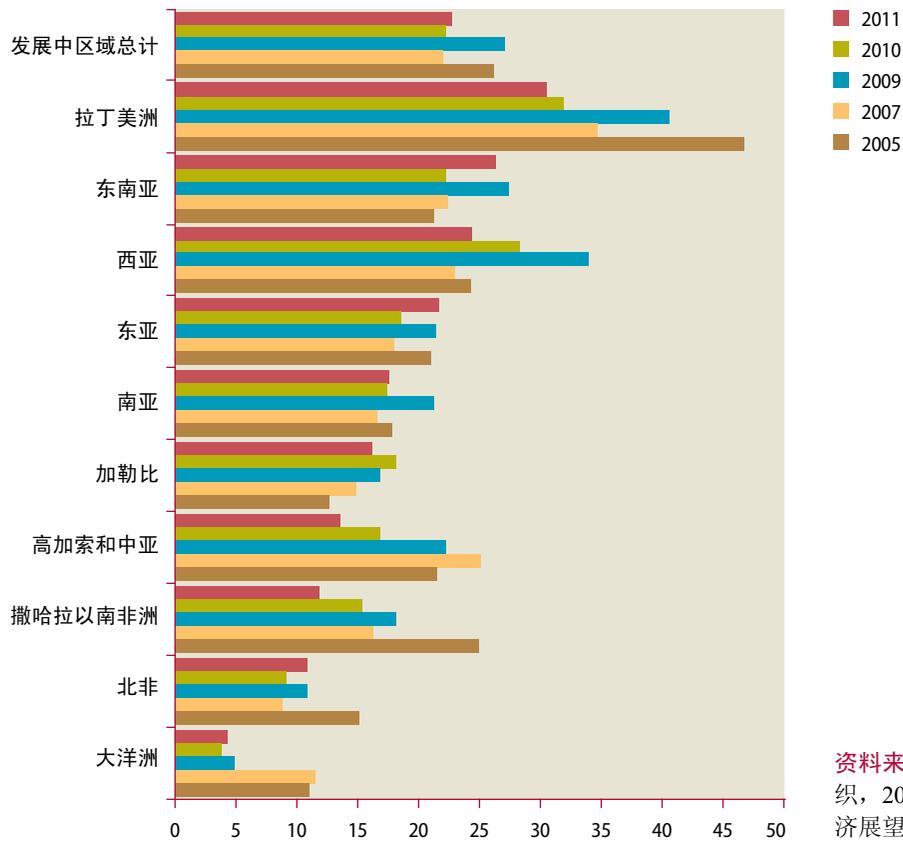
20个国家正面临高风险
或受债务困扰

尽管许多发展中国家的国内生产总值和出口复苏，债务减免举措成功地减少了重债穷国的外债，更不用说某些中等收入国家直接与债券持有人安排重组，基金组织和世界银行共同将20个发展中国家分为正处于债务危机中或面临债务危机的高风险。根据其最近在2012年5月联合编制的债务可持续性分析，在有资格利用基金组织减贫与增长信托减让性贷款机制的72个国家中，有4个国家正处于债务危机中(科摩罗、科特迪瓦、¹²苏丹和津巴布韦)，还有16个国家被评定为面临债务危机高风险

¹¹ Jean-Pierre Chauffour和Mariem Malouche, “2008-2009年贸易融资萎缩：关键点”，《世界银行经济概述》第66号(2011年9月)。

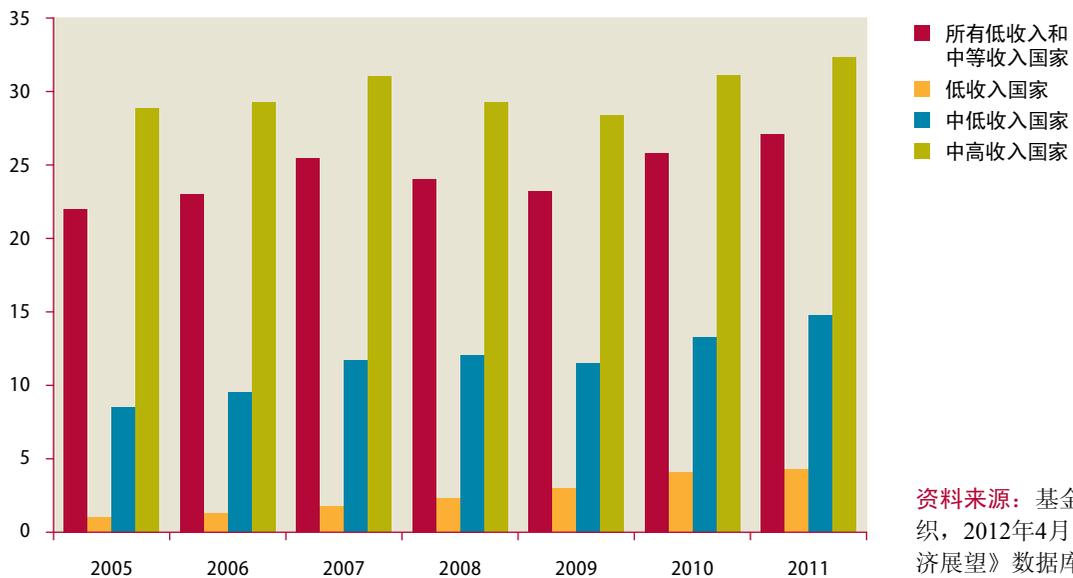
¹² 自上一次债务可持续性分析以来，科特迪瓦的形势得到明显改善。该国即将完成重债穷国进程，其债务将显著下降。该国有望在下一次审查中得到中度风险的评级。

图3
2005年、2007年和2009-2011年按发展中区域分列的外债还本付息与出口的比率(百分比)



资料来源：基金组织，2012年4月《世界经济展望》数据库。

图4
2005-2011年按发展中国家群体分列的短期债务占外债总量的份额(百分比)



资料来源：基金组织，2012年4月《世界经济展望》数据库。

险。另有23个国家被评为面临中度债务危机风险，25个国家则被视为处于低风险状态(表1)。¹³

自2009年来，尽管大多数国家的债务危机风险未曾改变，基金组织和世界银行降低了对一些国家所面临的风险程度的评级，并提高了对其他国家的评级。2010年至2012年间，贝宁、柬埔寨、刚果和埃塞俄比亚的评级从债务危机中高风险降至债务危机低风险。刚果民主主义共和国和几内亚由正处于债务危机被调整为处于债务危机高风险，几内亚比绍和多哥由正处于债务危机调整为处于债务危机中等风险。利比里亚由正处于债务危机被调整为处于债务危机低风险。然而，马尔代夫则从债务危机中等风险变为高等风险，科特迪瓦由债务危机高风险变为正处于债务危机状态。最后，马里由债务危机低风险变为债务危机中等风险。

保护来源与脆弱性

除低收入国家外，财政收入复苏缓慢……

带着必须吸收债务危机成本的回忆，许多发展中国家曾试图在当前经济危机在2008年爆发之前构建宏观经济缓冲，包括大量持有国际储备，改善财政态势并降低债务比率。这使得这些国家能够采用反周期政策并有助于其渡过难关。¹⁴全球危机后，正在重建财政缓冲，尽管进展缓慢。平均财政赤字已从危机时的膨胀水平略微下降。中上等收入国家的平均财政收支在金融危机前显示为盈余状态，在2011年底仍为赤字状态。但是，低收入国家的财政赤字由2010年占国内生产总值的3%增至2011年占国内生产总值的3.5%(图5)。

一些国家采取措施通过提高国内补贴来保护其国民免受较高的能源及食品进口价格的影响，这些国家的财政赤字显著扩大。实际上，约半

资料来源：基金组织对有资格获得其减贫与增长信托贷款的国家分类。

^a 年终数据，2012年为截至5月31日的日期。

^b 分类不适用于每一年度符合减贫与增长信托贷款的所有国家。

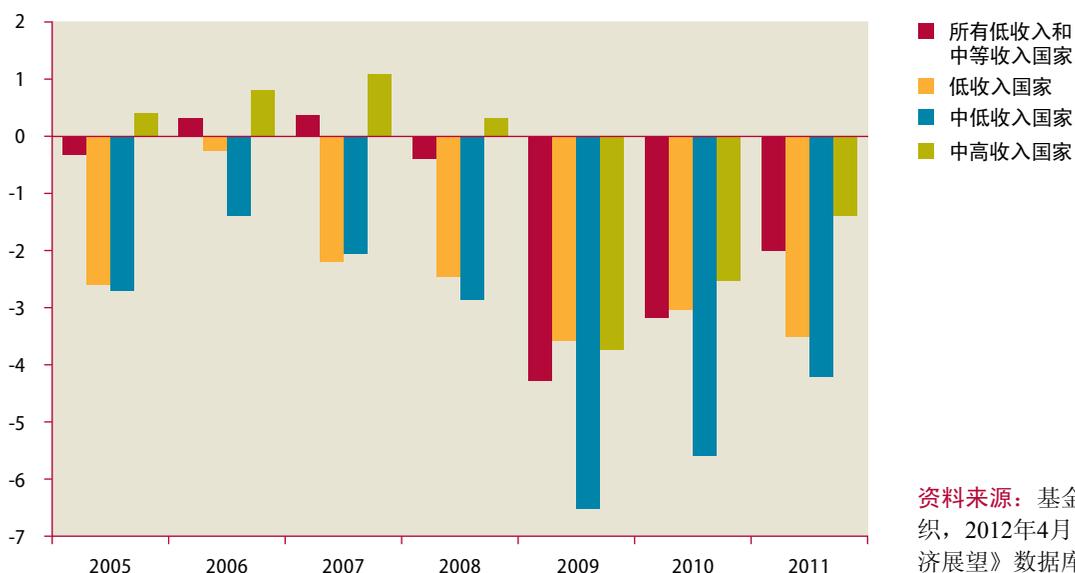
表1
2009–2012年^a低收入国家和脆弱国家债务危机风险等级(国家数量^b)

风险等级	2009年底	2010年底	2011年底	2012年5月
处于债务危机	8	6	5	4
高风险	14	14	16	16
中等风险	23	23	21	23
低风险	19	23	25	25

¹³ 对有资格得到基金组织减贫和增长信托贷款的国家进行债务可持续性分析的清单是风险分类的基础，该清单月度更新(见<http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>)。数据由2012年6月4日咨询获取。

¹⁴ 基金组织，“从全球危机中浮现：低收入国家面临宏观经济挑战”(哥伦比亚特区华盛顿，2010年10月5日)。可查阅<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/100510.pdf>。

图5
2005-2011年低收入和中等收入国家财政收支
(占各类型国家国内生产总值累积值百分比)



资料来源：基金组织，2012年4月《世界经济展望》数据库。

数低收入国家采取财政措施来缓解始于2011年第一季度的商品价格冲击带来的社会影响，预算中位数估计超过国内生产总值的1%。¹⁵措施包括食品和/或能源价格补贴、安全网支出以及减少税收和进口关税。

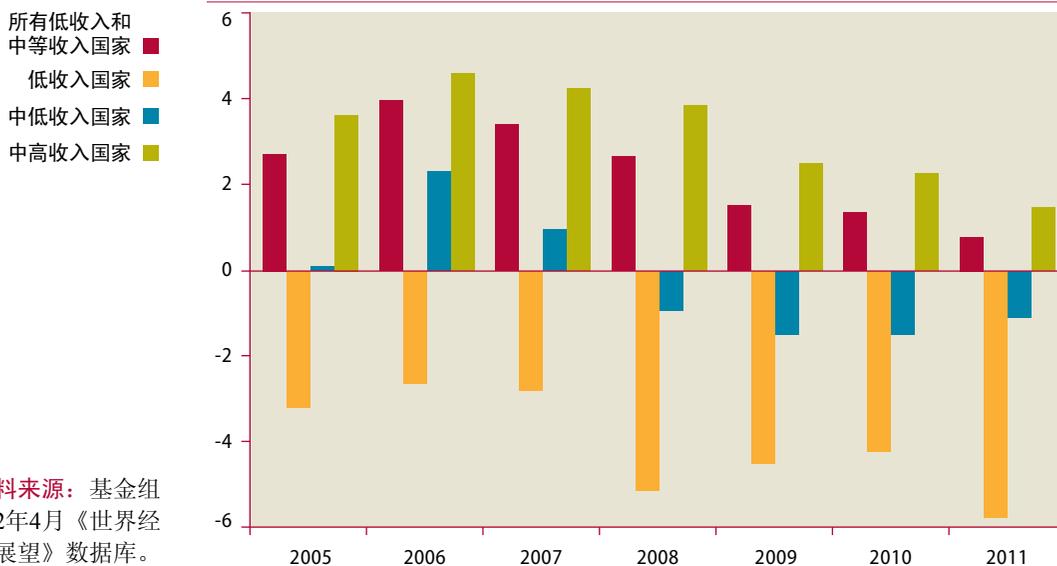
一个国家的对外借款需求部分取决于国际收支经常账户的规模和其是否处于盈余或赤字状态。在2012年4月被纳入基金组织《世界经济展望》数据库的160个发展中经济体和新兴经济体中，有77个经济体2011年的经常账户赤字高于其国内生产总值的5%(2005年有62个国家超出)。这些国家正在利用各种形式的国际金融资源。如表6所示，经历2009-2010年间小幅下降后，2011年低收入国家的经常账户赤字增至5.8%；超过2006-2007年度赤字水平的两倍。这些国家也在利用国际资源，更多地从公共资源而不是私人资源处借款。中上等收入国家的盈余呈逐渐下降趋势，自2006年占国内生产总值的4.6%降至2011年的1.4%。

.....而经常账户收支恶化

各国可通过净资本流入或使用官方储备资产来抵消经常账户赤字。通过积累储备，各国抵御外部经济冲击的能力得到提升。一个强有力的国际储备状况也会给予外国债权人信心，外汇将可用于偿还短期债务和其他偿债责任；其也可提供缓冲作用从而在危机中维持必要的进口。然而，在一些中等收入国家，储备积累增加，超过了往往被视为预防性保险必要的水平。2011年，发展中国家储备增量合计达到约1.1万亿美

¹⁵ 基金组织，《世界经济展望》，同上，方框4.1，第162页。

图6
2005-2011年发展中国家经常账户(占各类型国家国内生产总值
累积值的百分比)



元，总额超过了7万亿美元，预计2012年将另增1万亿美元。¹⁶但低收入国家的进口增速却超过了储备积累速度，其储备缓冲仅略高于2011年进口3.8个月的最低限水平。¹⁷

总之，较低收入国家相对而言似乎更易受到未来危机的伤害。基金组织增加了在此类情形下供这些国家使用的资源。这将使低收入国家使用的减让性资源增长一倍以上，在2014年增至170亿美元。该组织也增加了为其他国家需要而部署的整体资源以及在新的紧急情况下可被动员的额外双边基金。但是，这些均为新的引起债务的资金流。负债累累的国家反而可能需要暂停偿债并以某些方式重组其外债。稍后将会讨论，可用来处理此类情况的拟议机制可能极为繁琐和极为特别。

改善债务可持续性评估

近期审查了债务可持续性框架

布雷顿森林机构使用一个框架来进行债务可持续性分析，基于经验教训和多变的财务状况，该框架随着时间的推移已经多次修订。目前，两个独立的框架被用于分析债务可持续性，一个框架针对低收入国家（由世界银行和基金组织共同制订），另一框架针对世界其他地区，即“市场准入国家”（由基金组织制订）。近期，两个框架均在接受彻底审查。

¹⁶ 《2012年世界经济形势与展望》（联合国出版物，出售品编号：E.12.II.C.2），第69页。

¹⁷ 数据来自基金组织2012年4月《世界经济展望》数据库，同前。

针对低收入国家的债务可持续性框架

对基金组织-世界银行联合债务可持续性框架的审查关注低收入国家国内公共债务的变化。¹⁸ 该审查针对国内公共债务和私人(对外)债务日益增加的重要性, 虽然其尚未在低收入国家普及, 但在一些国家得到了越来越多的利用。所采取的变化将给基金组织和世行的分析带来更多机会, 以便考虑到个别国家的具体情况, 例如: 决定何时有必要衡量公共债务总额而不仅是对外债务额; 何时考虑汇款作为一种常规及可靠的外汇流入来源的地位, 怎样更为充分地反映新借款对经济增长的潜在贡献, 何时更加注重债务的期限结构和货币组成以及政府的投资基础。该审查也鼓励更多地使用判断来说明一个国家突破了债务指标阈值。将通过一项针对低收入国家的新脆弱性演习来解决有关脆弱性和新生风险的问题, 该演习旨在分析源自外部环境变化的风险。¹⁹

……根据低收入国家多变的债务状况

针对市场准入国家的债务可持续性分析

由于近期发生在发达国家的债务危机, 对发达国家、中等收入发展中国家和转型国家的基金组织债务可持续性分析框架进行审查。²⁰ 因此, 该基金将把公共债务占国内生产总值60%作为参照点(但非明确的门槛), 该参照点将被灵活用作更深入分析的触发器。工作人员也将更多地使用所谓“资产负债表方法”(评估一个经济体内关键部门资产和负债的结构, 包括家庭和非金融企业), 今后, 进一步将或有负债纳入分析之中。审查还将更加重视债务的期限、货币组成和利率, 以及流动性考虑, 并评估一个国家的债权人基础是否可靠、多元化、受控、主要是国内的还是国外的。

……最近发生在发达国家的债务危机

总之, 审查强调了在具体说明基线预测中的财政调整途径、经济增长和利率时需要具备“更大的现实主义”。²¹ 这反映出对在以往案例中就财政校正所达到的程度和速度以及对过度雄心勃勃的紧缩政策的负面后果所表示的过度乐观给予了承认。

债务减免的进展

解决债务危机通常需要结合债务偿还的取消和重排以及各类债务的偿付, 各国通常顺次与银行、债权人、其他政府(对于最贫穷国家

¹⁸ 基金组织和世界银行(2012年), “再访低收入国家债务可持续性框架”(哥伦比亚特区华盛顿, 2012年1月12日), 可查阅<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/011212.pdf>。

¹⁹ 基金组织, “控制波动: 低收入国家脆弱性演习”(哥伦比亚特区华盛顿, 2011年3月9日)。

²⁰ 基金组织, “使财务政策和公共债务可持续性框架现代化”(哥伦比亚特区华盛顿, 2011年8月5日)。

²¹ 同上, 见7-11页。

而言，还有国际金融机构和基金组织)着手实施。国际社会策划了一种具体进程用以全面处理最穷国家的债务，这一进程即为重债穷国倡议。该进程正接近尾声，并给巴黎俱乐部未来的具体作用带来质疑，该俱乐部是一个主要的政府间债权人论坛。

完成重债穷国倡议

重债穷国倡议大幅减少了债务负担

捐助国政府支持了重债穷国倡议和多边减债倡议，上述两项倡议分别发起于1996年和2005年。这些倡议减少了重债穷国的债务，旨在恢复这些国家的长期债务可持续性并直接释放发展资源。按2010年底现值计算，重债穷国债权人减免的总价值约为760亿美元，多边减债倡议减免的总价值约为338亿美元。

截至2012年5月17日，在39个重债穷国中，已有36个达到重债穷国进程中的“决定点”（此时给予中期减免），32个国家已达到“完成点”，从而从不可改变的债务减免中获益，将按照多边减债倡议辅之以进一步减免。

给予达到决定点后的国家的债务减免约为其2010年国内生产总值的35%。这一援助，连同根据传统机制做出的债务减免以及一些政府债权人提供的“超越穷国重债”减免，使36个达到决定点的国家的债务负担相较于其达到决定点之前的水平降低了90%，使得这些国家在过去十年能够使减贫方案上的支出平均增至超过国内生产总值的3%。

……但得到债务减免的若干国家处于债务危机高风险中

然而，官方监测报告发现，一些根据重债穷国倡议获得债务减免的国家再次面临难以为继的债务风险。在32个已经达到完成点的国家中，有7个国家被分类为处于债务危机高风险状态，有12个国家则处于中度风险状态。此外，一些国家难以满足为完成此进程和获得充分减免所需的政策要求。

重债穷国进程虽然效力强大，但也十分复杂，可以从科特迪瓦近期的经历体会到这一点。这个饱受冲突蹂躏的国家在2011年拖欠了230亿美元的欧盟债务，无法支付2 900万美元的利息。该国还拖欠了其他各国政府的债务。当主要政府债权人在“巴黎俱乐部”开会，于2011年11月15日同意针对减免应用1999年《科隆条款》，债务重组便开始了，接下来要满足巴黎俱乐部的前提，即一个国家参与基金组织的经济调整安排。在具体截止日期前，《科隆条款》取消了债务承担责任的90%，并对剩余的10%进行了长期重新安排。

由于科特迪瓦的偿债能力有限。巴黎俱乐部债权人也同意，针对短期债务和截止日期以后获得的贷款，在十年期内推迟并重新安排其到期还款时间，并且在八年期内重新安排拖欠的索赔。此外，他们同意在总额之上推迟全部的到期利息。科特迪瓦的截止日是1983年7月1日，230

亿美元的债务仅取消了不到4亿美元。²² 2012年5月，基金组织理事会批准了该国复苏方案的进程。²³ 这一支助性审查使该国更加接近其穷国重债完成点，此时，巴黎俱乐部各国将全面落实其11月协定，在多边减债倡议截止之日前对世界银行国际开发协会、基金组织、非洲开发银行做出的所有已发生债务将被取消（对于国际开发协会，时间为2003年年底前，其他则为2004年年底前）。最终，在2012年5月，该国政府宣布其将自6月起恢复偿债，开始处理其欠债。总之，通过巴黎俱乐部为双边债务设置的单独安排（根据重债穷国倡议），重债穷国倡议和多边减债倡议为多边债务设置的单独安排，以及一项针对私人债务即将做出的安排，科特迪瓦正在获得债务减免措施。

截至2012年，大型多边债权人和巴黎俱乐部债权人为所有达到完成点重债穷国的债务减免提供了全部份额，但所有债权人仍未曾全部参与其间。²⁴ 大多数多边债权人已承诺向达到完成点的重债穷国提供债务减免。这些债权人已为达到完成点的重债穷国提供了其债务减免承诺的55%。在去年，非巴黎俱乐部双边债权人所提供的债务减免也在增多。近年，商业债权人向重债穷国提供的债务减免也有增加，2010年至2011年，私人债权人针对重债穷国的诉讼案件数量均为17件（有助于减少诉讼风险的国际开发协会减债贷款机制被延长至2017年7月底）。

因此，重债穷国倡议大体上已完成，在四个处于中期状态的国家中，有三个国家有望在一年内达到完成点，仅有三个国家（厄立特里亚、索马里和苏丹）²⁵ 未能根据该倡议启动债务减免的合格进程。基金组织理事会最近对重债穷国倡议和多边减债倡议的执行情况进行了审查，其在2011年11月30日一致认为这些倡议大体上已实现，但也注意到了关注额外行动潜在需求的可取条件。理事们还同意使用2010年数据对资格标准重新计算，并基于此“圈定”合格国家或可能合格国家清单。大多数理事认为这一有限的变化将降低道德风险并给终止重债穷国倡议带来进一步的意义。理事们认识到，将对合格国家或可能合格国家清单进行修订，以纳入那些经后来验证，数据已满足2004年底和2010年底债

重债穷国倡议即将完成，但重债穷国仍面临挑战

²² 额外详情请见巴黎俱乐部债务处理，可查阅<http://www.clubdeparis.org/sections/traitements/cote-d-ivoire-20111115/viewLanguage/en>。

²³ 见<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12175.htm>。

²⁴ 国际开发协会和基金组织，“重债穷国倡议和多边减债倡议——执行状况和对重债穷国倡议未来的建议”，2011年11月8日，可查阅http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/ProgressReports/23063134/HIPC_MDRI_StatusOfImplementation2011.pdf。

²⁵ 决定点前国家的状况不确定，延期拖欠阻碍了索马里和苏丹的进程，厄立特里亚继续就寻求重债穷国援助问题犹豫不决。此外，虽然津巴布韦目前被视为不具有符合重债穷国倡议的潜在资格，因其难以为继的债务（占国内生产总值的231%），该国或需全面免债。

务标准的国家。理事们也承认许多重债穷国在实现千年发展目标方面依然面临挑战。²⁶

巴黎俱乐部的未来参与

巴黎俱乐部的活动有所减少……

截至6月，巴黎俱乐部在2012年已举办了两次谈判(为几内亚以及圣基茨和尼维斯)。2011年全年仅有两次巴黎俱乐部谈判(科特迪瓦和几内亚比绍)，2010年则举办了9次谈判，与1990年代相比，据观察，会议数量在最近几年出现下降趋势，且这一趋势正在加强。²⁷巴黎俱乐部活动减少背后的主要原因是大幅消减了重债穷国的债务。该倡议旨在停止反复重新安排偿债期限(这是以往的典型做法)。接下来会处理一些非重债穷国案例，某些未决案例仍有待解决，主要是阿根廷的案例，自2001年危机以来，该国的债务重组仍悬而未决。但是，整体来看，巴黎俱乐部的议程较以往减少。

目前大多数的债务来自私人债权人

实际上，在提供给发展中国家的外部信贷中，巴黎俱乐部债权人似乎仅占较小份额。自2005年以来，在低收入和中等收入发展中国家的外债中，全部官方债务所占的份额不断下降，目前，未偿外债的70%来自私人债权人(表2)。但是重债穷国和最不发达国家未遵循这一趋势，官方债务在其外债中的比例一再上升，在2011年分别达到81.4%和91.5%。假定巴黎俱乐部将截止日期移至接近当前，这些国家可能会陷入新的债务危机，实际上，巴黎俱乐部可能需要在债务重组中发挥较大的作用。对于世界其他地区而言，尚不清楚巴黎俱乐部协议是否会影响足够大比例的债务，从而对整体债务负担造成实质影响。

在全球金融危机爆发前的十年间，巴黎俱乐部成员国得到的来自中等收入国家的债务还款和谈判预付款要多于其支付的新贷款。2009年来自双边官方资源的新借款激增，2010年，借款净额进一步增长了76%。然而，这一增长主要受来自非巴黎俱乐部成员的新兴市场债权人(特别是中国)的贷款的驱动。²⁸(2007年至2010年间，双边债权人签订的新贷款协议总计约1 350亿美元，中国一国就几乎占了总量的三分之一。)因此，中等收入国家欠巴黎俱乐部成员的债务所占份额一再下降。

迈向国际债务解决机制

共有四分之一的重债穷国和三分之一的最不发达国家被分类为面临高负债脆弱性。此外，随着最不发达国家和其他发展中国家人均收入的增长，获得赠款和减让性贷款的机会减少，使得非减让性借款更具吸引

²⁶ 见<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2011/pn11151.htm>。

²⁷ 详细情况见巴黎俱乐部网址，可查阅www.clubdeparis.org。

²⁸ 世界银行，《2012年全球发展融资》，同前，第4页。

表2
2005-2011年发展中国家欠私人债权人的外债份额(百分比)

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
所有低收入和中等收入国家	55.7	61.8	67.0	68.4	67.2	68.6	70.0
低收入国家	5.8	6.9	10.0	12.1	13.7	16.6	16.7
中低收入国家	32.0	37.3	41.6	43.6	44.3	45.7	47.6
中高收入国家	68.8	74.0	77.9	79.7	77.9	78.7	79.8
重债穷国	12.0	13.8	16.1	17.1	16.9	19.7	18.6
最不发达国家	1.4	3.1	5.7	7.3	7.6	8.7	8.5

资料来源：基金组织数据，2012年4月《世界经济展望》数据库。

力，尽管其可能是危险的替代品。如果任何后重债穷国需要新的主权债务解决方案，它们必须依靠现有针对非重债穷国的特设进程。与重债穷国倡议一直遭到不同角度的批评类似，它着眼于综合的债务解决方案，将使国家回到可持续债务的道路上。后重债穷国现在必须加入其余陷入债务危机的国家行列，单独应对巴黎俱乐部债权人、非巴黎俱乐部双边债权人、多边开发银行和基金组织、私人银行、供应者和债权持有人，这令其很难确保获得足够的整体程度减免。

在这种情况下，并且面临着最近不尽如人意的希腊主权债务特别重组，有新迹象表明重燃了对探索制订出所有国家均可借鉴的国际主权债务解决方案机制的兴趣。一个迹象是2011年6月德国发展部汇集了44名高级官员和其他利益攸关方参与一个有关管理主权债务的讲习班。议会国务秘书在总结会议时称：“无论有多少困难，都值得继续倡导建立一个国际债务解决方案机制。”²⁹第二个迹象是2011年10月瑞士议会通过的一项命令，授权联邦委员会“为各国提出有关公平和独立的国际破产框架的建议……[并且]倡导国际支助和实施这一建议”。³⁰第三个迹象是2012年5月加拿大国际治理创新中心和联合国秘书处经济和社会事务部办公室在纽约共同举办的专家组会议，旨在鼓励著名的新兴市场投资者、法律顾问、国际组织专家和学者就可增进债务重组进程效率的可能措施进行坦诚的技术讨论。根据此次会议的初步摘要，以往强烈反对任何债务解决方案机制的私人债权人或会仔细考虑在此时支持建立这一机制。³¹

需要一个综合的国际主权债务解决方案机制

²⁹ 德国联邦经济合作和发展部部长，“控制发展中国家的主权债务危机”，BMZ讲习班，柏林，2011年6月27日，第4页，可查阅http://www.development-finance.org/en/component/docman/doc_download/948-managing-debt-crises-bmz-wks.htm。

³⁰ 见“破产状态债务法庭概念加快步伐”，Swissinfo.ch，2011年10月7日。

³¹ 该摘要提及此立场改变的两个原因：(1) 根据目前推迟重组的做法，相较于基于规则的综合方法的结果，优先还款的官方贷款往往代替需要更多私人“减量”的私人贷款从而实现所需的全面减债；以及(2) 希腊债务协议后，债

“负责任的”借款和放贷原则可以指导此类框架的决策。实际上，联合国贸易和发展会议已承诺与专家及政策制订者协作，制定一套协商一致的自愿“促进负责任的主权放贷和借款原则”。³²此外，在国际协商进程的支助下还制订了一套“外债和人权指导原则”，于2012年6月提交至人权理事会。³³这些倡议可为会参与其间的调解人或仲裁人或“破产法官”提供指导，从而有助于实现主权债权人及其债务人所寻求的及时、有效和公平的债务解决方案。

政策建议

为缓解高债务负担对发展中国家的穷人造成的影响，国际社会需持续努力以预防和管理债务危机。应考虑到若干加强这些努力的政策选项：

- 基于债权人和债务人报告制度，改善国家债务数据的时效性和覆盖面，从而加强评估债务可持续性的能力
- 加强技术合作以加强发展中国家和转型国家的债务管理能力，以便使其更多地定制并运用债务可持续性分析，并将此作为其自身国家决策的一部分
- 债权人通过不参加国际安排债务解决性方案来妨碍诉讼
- 促进个别债务国与债务国就拟议的负责借款和放贷原则以及外债和人权指导方针进行讨论。应将此类讨论通报给借款国的决策者和领导人，并最终建立共同认可的标准
- 召集国际工作组开会，在均衡的国际专家小组的支助下，对用于增强国际债务重组架构的选项进行考察

债权人有可能要求革新债券公约以使债券成为“重组凭证”，在这种情况下，债务解决机制不再起效(见James A. Haley, “有关主权债务重组的不断演化的讨论”，不确定的新时代博客(加拿大多伦多：国际管理创新中心)，2012年5月24日)，可查阅www.cigionline.org/blogs/new-age-of-uncertainty。

³² 该原则草案截至2012年1月，可查阅http://www.unctad.info/upload/Debt%20Portal/Principles%20drafts/SLB_Principles_English_Doha_22-04-2012.pdf。

³³ 见联合国，“秘书长有关国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，尤其是经济、社会、文化权利的影响的说明”，A/66/271，2011年8月5日。

获得负担得起的基本药品

尽管国际社会愈加重视医疗卫生问题，但是在获得基本药品方面的进展却是微乎其微。新数据显示，穷人仍然既无力承担也难以获得基本药品。受公共和私人资金支助的国际举措，将继续促进增加廉价药品的供应，并改善其分配状况，而在条件允许的情况下，其他发展也将有助于缩小差距。例如，在发展中国家当地生产药品，可以降低生产成本，但这有赖于提高这些国家的能力，还要为灵活利用国际贸易条例提供便利。因此，发展中国家更多地参与其中，对于强化旨在增加基本药品供给的全球伙伴关系至关重要。

2011年做出的新承诺

2011年举行了两次与医疗卫生有关的重要国际会议。虽然这些会议的议题范围超出了药品供应问题，它们仍将有助于加大改善基本药品供应的努力。6月，联合国会员国举行了关于艾滋病问题的高级别会议。各国政府做出新承诺，并设定了新目标，以加强全球艾滋病防治工作。在一项大会决议中，各会员国同意，争取在2015年之前实现下述目标：艾滋病毒的性传播率减少50%，杜绝艾滋病毒的母婴传播，大幅减少与艾滋病有关的孕产妇死亡人数，使死于结核病的艾滋病毒感染者死亡人数减少50%，为1 500万人提供抗逆转录病毒治疗。¹

2011年9月，联合国大会举行了关于预防和控制非传染性疾病问题的高级别会议。各会员国确认非传染性疾病对发展构成的重大挑战，包括使与健康有关的千年目标的进展受到限制。它们一致同意，在国家 and 全球发展议程上，应当优先考虑预防非传染性疾病。各会员国做出如下承诺：推动干预措施的落实，以降低非传染性疾病风险因素的影响；建立或者加强国际医疗卫生系统和预防及控制非传染性疾病的多部门政策；加强国际合作与伙伴关系，为预防和控制非传染性疾病的各项计划提供支助；促进研究和开发。一些具体行动包括：建立一个全球监测框架，并在2012年底之前设定具体的全球(自愿完成的)目标；建立联合

¹ 2011年6月10日大会第65/277号决议。

全球疫苗和免疫联盟与
全球基金调动资源……

国各机构之间以及与其他机构之间的伙伴关系；制订一项2013–2018年期间的实施计划，以建立预防和控制非传染性疾病的全球战略。²

尽管出现全球经济衰退，但在2011年，为基本药品筹资的工作仍然取得两项重大进展。2011年9月，全球疫苗和免疫联盟宣布，它将提供新的追加资金，在16个发展中国家引进轮状病毒疫苗，采取这一重大步骤可保护儿童免于感染腹泻和肺炎，而腹泻和肺炎是儿童死亡的两个主要原因；在18个国家引进肺炎双球菌疫苗，并为5个国家的五联疫苗³提供资金，为12个国家的其他类型疫苗提供资金。⁴共有37个新受益国将获得这些疫苗(有的获得一种以上)，其中有24个国家在非洲。能够有此进展，依靠的是主要公共和私人捐助者在2011年6月向全球疫苗和免疫联盟承捐43亿美元，使全球疫苗和免疫联盟在2011–2015年间的可用资源总数达到76亿美元。⁵到2015年，全球疫苗和免疫联盟及其伙伴计划将其轮状病毒疫苗方案扩大到40个以上世界最穷国，可为5 000万以上儿童接种疫苗。

全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)在2002年创立以来，已经成为抗击艾滋病、结核病和疟疾各项方案的主要资金来源，已批准为150个国家的1 000多个方案提供226亿美元资金。时至今日，受全球基金支助的各种方案，通过为330万人提供艾滋病治疗，为860万人提供抗结核病治疗，提供2.3亿顶用于预防疟疾的驱虫蚊帐，挽救了约770万人的生命。但是，由于全球经济衰退，2011年底，全球基金理事会对原先的资金预测重新进行评估，并建立了一个过渡性供资机制，旨在支助可能面临基本服务和方案明显难以为继的全球基金方案。⁶全

² 世界卫生组织(世卫组织)，“秘书处关于预防和控制非传染性疾病的报告：大会关于预防和控制非传染性疾病的高级别会议以及首届关于健康生活方式和非传染性疾病预防问题全球部长级会议成果”(EB130/6)，2011年12月8日。可查阅http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB130/B130_6-en.pdf。

³ 五联疫苗是5种疫苗：白喉、破伤风、百日咳、乙型肝炎和B型流感嗜血杆菌(引起髓膜炎、肺炎和耳炎的细菌)合一的疫苗。

⁴ 全球疫苗和免疫联盟，“37个以上国家获得预防主要儿童疾病的疫苗”，新闻稿，2011年9月27日，可查阅<http://www.gavialliance.org/library/news/press-releases/2011/vaccines-against-major-childhood-diseases-to-reach-37-more-countries/>。

⁵ 全球疫苗和免疫联盟，“捐助者承诺为疫苗供资，成为全球保健方面的历史性里程碑”，新闻稿，2011年6月13日，可查阅http://fr.gavialliance.org/media-centre/press_releases/pledging_conference.php。

⁶ 全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)，“过渡性供资机制(TFM)”，情况说明，2011年12月12日，可查阅www.theglobalfund.org/documents/tfm/TFM_Request_InfoNote_en/。

球基金预计可以在2012–2014年间支付16亿美元的追加资金。⁷ 2012年1月，比尔及梅琳达·盖茨基金会宣布为基金会发行7.5亿美元的期票，以增强该组织的财力。⁸ 日本政府随后于2012年3月捐款3.4亿美元。⁹

诸如全球基金和全球疫苗和防疫联盟这类全球举措，已经为以医疗卫生为重点的发展援助的大幅增长提供了支助，并改变了该领域发展合作的格局。但是，它们并没有开辟新的和额外的资源；而不过是把官方发展援助和私人慈善捐助引入了医疗卫生部门。¹⁰

……但是这些并不是新的和额外的

基本药品的供应及价格

因为供应量小，价格昂贵，穷人仍然难以获得或者采购基本药品。一些在发展中国家举行的国家和国家以下各级调查得出的数据显示，¹¹ 他们获得价格低廉的(通用名)药品的机会仅略有增加。2007年至2011年，某些药品的平均供应率，¹² 在公共部门医疗卫生机构为51.8%，私人部门为68.5%，比用以前的衡量方式得出的数字多了几个百分点。¹³ 在低收入和中低收入国家的次级样本中，基本(通用名)药品的供应在公共部门卫生机构中仅为50.1%，在私人机构中是67%(图1)。中等偏上收入国家公共医疗卫生机构的通用名药品平均供应率甚至更低，为44.4%。数据显示出通用名药品的供应很不平等，巴西南里约格朗德为零，伊朗为96.7%。在大多数低收入和中等收入国家，穷人依赖公共部门获得药

基本药品的供应仍然很少……

⁷ 全球基金，“全球基金预测2012–2014年可以获得16亿美元资金”，新闻稿，2012年5月9日，可查阅http://www.theglobalfund.org/en/mediacenter/pressreleases/2012-05-09_Global_Fund_Forecasts_USD_1_6_billion_in_Available_Funds_for_2012_2014_Major_Shift_Reflects_Strategic_Choices_by_Board_Renewed_Confidence/。

⁸ 全球基金，“全球基金欢迎比尔及梅琳达·盖茨基金会发行7.5亿美元期票”，新闻稿，2012年1月26日，可查阅www.theglobalfund.org/en/mediacenter/pressreleases/2012-01-26_The_Global_Fund_Welcomes_USD750_Million_Promissory_Note_from_the_Bill_Melinda_Gates_Foundation/。

⁹ 全球基金，“全球基金欢迎日本提供3.4亿美元捐助”，新闻稿，2012年3月13日，可查阅http://www.theglobalfund.org/en/mediacenter/pressreleases/2012-03-13_Global_Fund_welcomes_USD_340_million_contribution_by_Japan/。

¹⁰ 《2012年世界经济和社会概览：寻找新的发展资金》(联合国出版物，出售品编号：E.12.II.C.1)。

¹¹ 自2007年至2011年，药品价格和供应情况数据来自利用世界卫生组织/国际保健行动的标准方法，在低收入和中等收入国家实施的17次国家和国家以下各级调查。

¹² 供应率是按照在收集数据的日期有药品存货的机构所占百分比估计的。

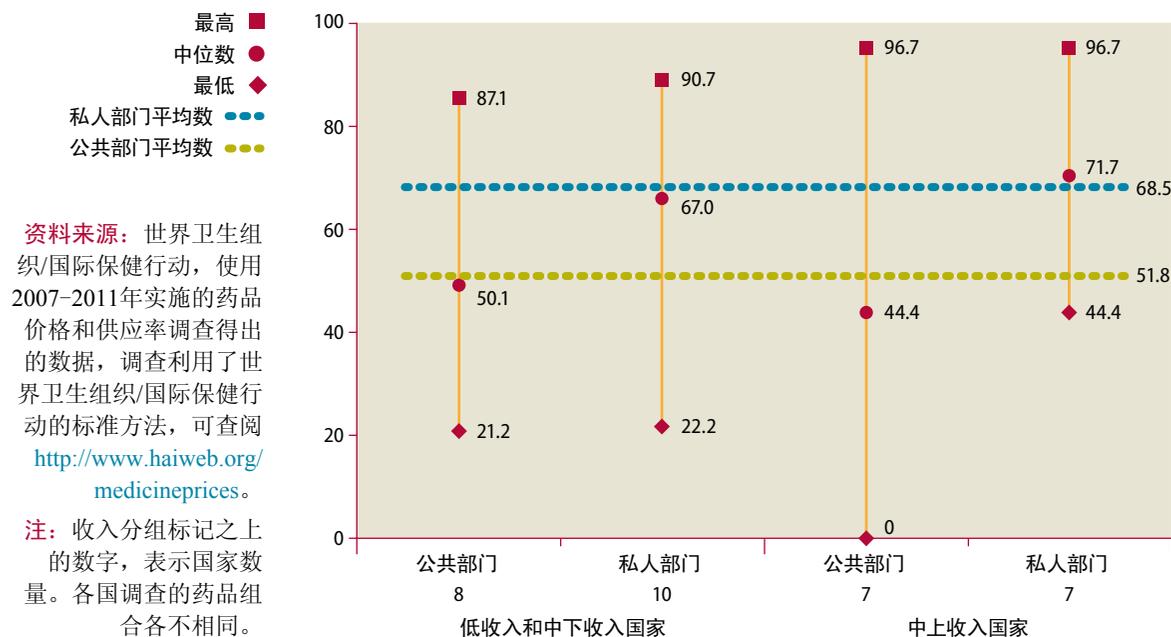
¹³ 虽然没有严格的可比性，但是《千年发展目标差距工作队2011年报告》从2000年至2009年的调查中引用了公共机构42%的供应率和私人机构64%的供应率。

品，因为他们从那里可以免费获得，或者以远低于私人部门的价格获得，而私人部门供应的药品大多数是高价创新品牌药。

……而且价格仍然居高不下

在发展中国家，可获得的基本药品价格仍然比较昂贵，换句话说，它们比国际参考价要贵几倍。¹⁴新数据显示，情况几乎没有改善。上文提到的调查显示，公共部门的平均价格，仍然比国际参考价高2.6倍。在发展中国家的私人部门，患者支付的药费要高5倍。¹⁵在低收入和中等收入国家，患者购买价格最低的通用名药品的价格，平均为公共部门机构国际参考价的3.1倍，为私人部门机构的5.3倍(图2)。在中等偏上收入国家，私人部门的平均价格略低于低收入和中等收入国家(为国际参考价的4.7倍)。中等偏下收入国家私人部门的价格，相差最大，在印度尼西亚为国际参考价的两倍，而圣多美和普林西比则比国际参考价高出近14倍。

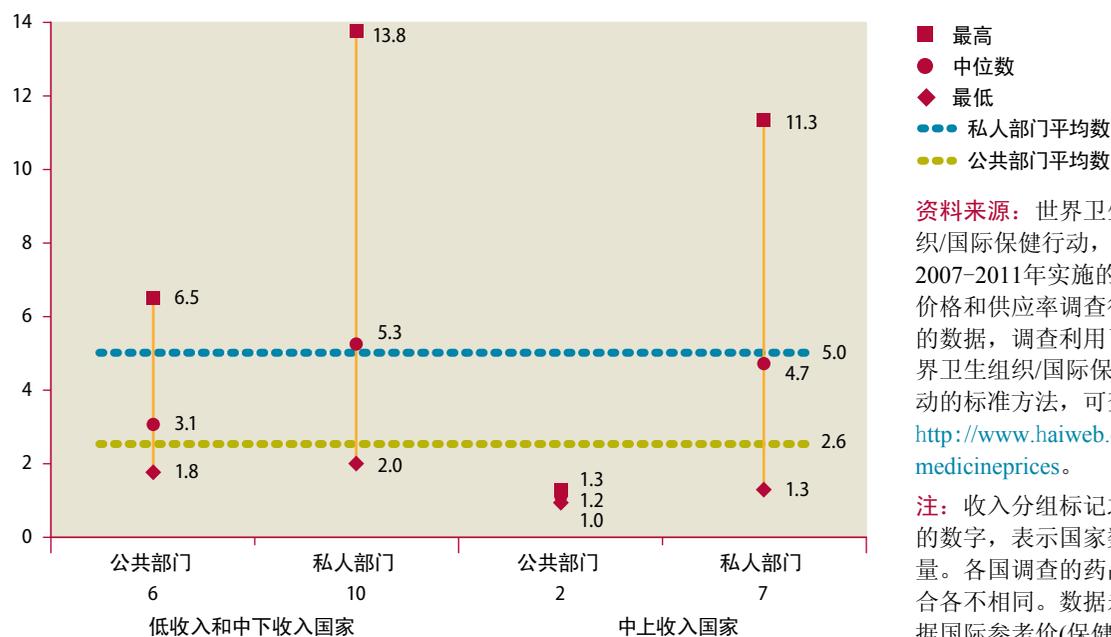
图1
2007-2011年期间公共和私人医疗卫生机构部分通用名药品供应率中位数(百分比)



¹⁴ 国际参考价格是在保健管理科学协会的国际药物价格指标指南没有给出供应商价格、国际投标价格的情况下，非营利性供应商为低收入和中等收入国家提供高质量、多来源药品的中位价，可查阅<http://erc.msh.org/mainpage.cfm?file=1.0.htm&id=1&temptitle=Introduction&module=DMP&language=English>。

¹⁵ 2000年至2009年实施的调查显示，公共部门的中位价比国际参考价高2.7倍，私人部门的中位价比国际参考价高6.1倍。

图2
2007-2011年公共和私人机构部分低价通用名药品的消费价格
与国际参考价格比



资料来源：世界卫生组织/国际保健行动，使用2007-2011年实施的药品价格和供应率调查得出的数据，调查利用了世界卫生组织/国际保健行动的标准方法，可查阅<http://www.haiweb.org/medicineprices>。

注：收入分组标记之上的数字，表示国家数量。各国调查的药品组合各不相同。数据未根据国际参考价(保健管理科学协会的价格)的不同使用年份、汇率波动、国家通货膨胀率、购买力平价变化、发展水平及其他因素做出调整。

虽然这些结论以有限的国家调查为基础，但它们所表露的现象，足以引起对某些中等收入国家廉价药品供应不足这一现象的关切，尤其是在贫困人口占很大比例的地方。在某些情况下，社会保险制度使门诊病人享受药品方面的某些好处，它可以提供某种保护使人免受高价之苦。不过通常只能保护有限的一部分人口。

抗逆转录病毒药品的供应和价格

2010年，全世界约有3 400万人感染艾滋病毒。¹⁶ 因与艾滋病有关的原因死亡的人数，从2005年高峰期的220万人，减少到2010年的180万人。为预防和改变行为方式付出更多努力，促进了这一积极趋势，但是最近的死亡人数减少，在更大程度上可以归功于增加了抗逆转录病毒疗法的利用机会。仅在2010年，通过增加利用抗逆转录病毒疗法的机会，预防了大约70万例与艾滋病有关的死亡。

2010年底，低收入和中等收入国家需要治疗的艾滋病毒感染者中，有47%获得了抗逆转录病毒治疗，而2009年底为39%，所有各区域的治疗覆盖率都有所提高。在撒哈拉以南非洲这个感染率最高的区域，抗逆

¹⁶ 联合国艾滋病/艾滋病联合规划署(艾滋病署)，《2011年世界艾滋病日报告》(2011年，日内瓦)；以及世卫组织、艾滋病署、联合国儿童基金会(儿童基金会)，《2011年进展报告：全球艾滋病/艾滋病应对工作》(2011年，日内瓦；世卫组织)。

转录病毒疗法的覆盖率在2009年至2010年提高了20%，达到49%。治疗覆盖率在80%以上即为普及治疗，博茨瓦纳、纳米比亚和卢旺达达到了普及，斯威士兰和赞比亚的覆盖率在70%-79%之间。

抗逆转录病毒疗法的利用机会增加，而价格降低了

抗逆转录病毒疗法是世卫组织必需药品示范表的组成部分，¹⁷ 2010年在低收入和中等收入国家，这一疗法的利用率提高了18%。2010年，提供抗逆转录病毒疗法的机构，总共有78%属于公共部门，8%属于私人部门。¹⁸ 六种最常用的一线抗逆转录病毒疗法，在低收入国家，价格在2009年和2010年之间下降了2%-53%。中等收入国家也有类似的趋势。撒哈拉以南非洲的平均价格，往往低于其他区域。

虽然在2006-2010年间，二线抗逆转录病毒疗法的价格下降了，他们在所有区域仍然明显很高，高于一线疗法的价格。二线药物的价格略降，其原因可能是通用名药品的价格下降，治疗人数增加，以及主要利益攸关方拓展二线药品市场的努力。但是，在美洲以外的低收入和中等收入国家，需要治疗的成年人仅有3%得到了二线治疗。随着需要二线抗逆转录病毒疗法的人数增加，设法降低这些药品的价格仍然很重要。

对基本药品价格的承受能力

基本药品的价格仍然难以负担

要确定某些药品或疗法是否真正负担得起取决于很多因素，例如家庭收入、特定药品的价格区间及发病率。缺少家庭一级综合了所有这些方面的足够数据，就难以做出准确的估计。然而，使用现有调查的代用变量来考察，¹⁹ 很多基本药品的价格，尤其是慢性病药品的价格，在很多发展中国家似乎依然令人望而却步。不过，各国的支付能力相差很悬殊(图3)。创新品牌药，通常在私人部门更容易见到，价格更高，更超出穷人的承受能力。如果不止一个家庭成员同时患病，问题可能会更严重。治疗一位患高血压的父亲或者母亲及一个患哮喘的孩子，需要花费低收入家庭很多天的薪资收入。此处把最低收入的政府工作人员的日薪作为被认为能承受的家庭药费月负担标准。按照这一标准，即使价格最低的通用名药品，也会使普通治疗超出发展中国家很多低收入家庭的承受能力。例如在布基纳法索，最低收入政府工作人员每月需要拿出5.7天的薪资收入，从私人部门购买价格最低的通用名药品，而需要购买创新品牌药时，则要拿出17.1天的薪资收入。刚果民主共和国的低收入家庭，更是买不起药品，他们购买价格最低的药品，需要花费一名家庭成员半

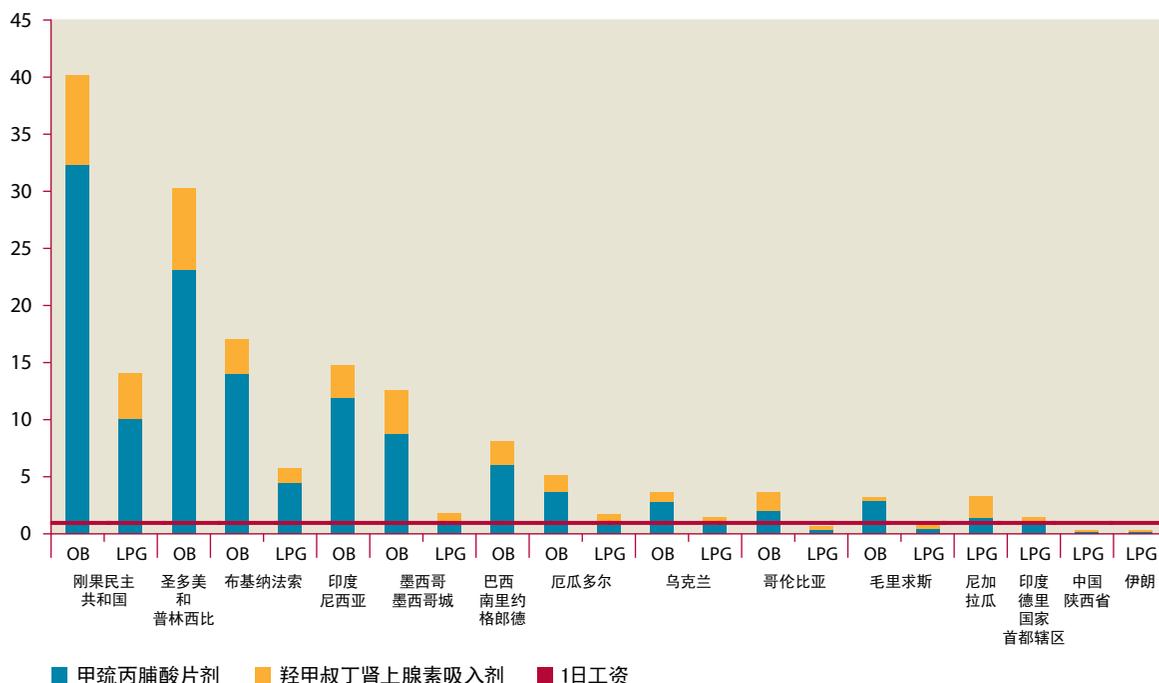
¹⁷ 可查阅<http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/en/index.html>。

¹⁸ 其余14%没有具体说明部门归属。

¹⁹ Laurens M. Niëns和其他人，“实际衡量可负担性：对药品的应用”，《世界卫生组织公报》，第90卷，第3号(3月)，第219-227页。

图3

最低收入政府工作人员为一名患高血压的成人和一名患哮喘的儿童进行30天药品治疗所需花费日薪收入的天数



资料来源：世界卫生组织/国际保健行动，使用2007–2011年实施的药品价格和供应率调查得出的数据，调查使用了世界卫生组织/国际保健行动的标准方法，可查阅<http://www.haiweb.org/medicineprices>。

注：OB表示创新品牌药，LPG系指最低价通用名对等药物。高血压和哮喘的配药剂量分别是甲硫丙脯酸25毫克每片x2/天，以及羟甲叔丁肾上腺素吸入剂100微克/揆，200揆(原文如此)。这些药品的估价参考了私人医疗机构药品的价格。

月的薪资。实际上，在很多情况下情况更糟糕，因为大多数工人的收入少于最低收入的政府工作人员。

关于基本药品获取机会的其他事态发展

国际社会继续为提高对基本药品的承受能力而进行种种努力。其中就有有助于降低通用名药品生产成本的一些措施，尤其是鼓励在发展中国家制造这些药品。除其他外，产能的扩大将依靠开发人力资源和技术转让，依靠增强发展中国家利用《与贸易有关的知识产权协议》(《TRIPS协议》)提供的灵活性的能力，以及适当的质量控制。

通用名药品的当地化生产

当地生产厂家，尤其是低收入国家的当地生产厂家，必须应对一些重大挑战，包括：物质基础设施薄弱；受过适当训练的技术人员稀缺；

包括重要的药品有效成分在内的原材料严重依赖进口；市场脆弱而且不稳定；进口关税高；缺少有利的政策环境和部门间的政策一致性；以及质量控制和监管措施薄弱。不过，一些发展中国家已经在国际支持下，通过本国的努力，实现了当地化生产。

发达国家已经通过双边技术援助和政策建议，为当地化生产提供了支助。例如，由欧洲联盟供资的Artepal项目，向亚洲和非洲的生产厂家提供了青蒿素原材料和配方的技术援助。德国通过国际合作机构(GIZ)，成为在非洲最不发达国家建立当地生产设施的最积极的支助者之一。²⁰

南南合作促进了药品的 当地化生产

公共部门和私人部门支持当地化生产的南南合作均有所增加。私人部门的例子有：设在乌干达卢齐拉的上品化学公司，经过世卫组织的初审并在印度通用名药品制造厂商西普拉和乌干达政府帮助下创立，于2012年2月开始生产一种抗逆转录病毒药物替诺福韦。^{21、22}上品化学公司还生产一种由拉米夫定、奈韦拉平和齐多夫定这三种抗逆转录病毒药品合成的通用名片剂Duovir-N，通用名药品依法韦仑，以及抗疟疾的多种药品。在公共部门这方面，巴西已经宣布了向设在莫桑比克毛托洛生产抗逆转录病毒药品的工厂投资2 300万美元的意向，以便为东南部非洲提供药品。巴西奥斯瓦尔多·克鲁斯基金会的药物技术研究所，有望向莫桑比克监管机构提供技术和训练，用于生产抗逆转录病毒药物工厂的药物营销监管、核查、认证和控制。²³南非政府通过Pelchem有限公司，于2012年与瑞士龙沙公司合资，创办了一家制药厂，在南非生产抗逆转录病毒药物的活性药物成分。

²⁰ 世卫组织，《制药和相关技术转让》(2011年，日内瓦)，可查阅http://www.who.int/phi/publications/Local_production_and_access_to_medicines.pdf。

²¹ 见“世卫组织公共部门检查报告”，可查阅http://apps.who.int/prequal/WHOPIR/WHOPIR_QCIL25-28January2010.pdf。

²² Taddeo Bwambale和Vivian Agaba，“乌干达制造新型抗艾滋病药物”，《新愿景》，2012年2月8日，可查阅www.newvision.co.ug/news/628873-uganda-makes-new-aids-drug.html。也见“乌干达制造新型低成本抗艾滋病毒/艾滋病药物”，2012年2月8日，可查阅http://news.xinhuanet.com/english/health/2012-02/08/c_131398948.htm。

²³ 见“迎接被忽视疾病的挑战的创新政策”，Claudia Inês Chamas在世界知识产权组织2009年7月13日和14日于日内瓦举行的知识产权和公共政策问题会议上所作的陈述，可查阅www.wipo.int/meetings/en/2009/ip_gc_gc/presentations/chamas.pdf；卫生合作，巴西国际卫生通报第1号，2009年10月，可查阅http://portal.saude.gov.br/portalsaude/arquivos/pdf/2011/Ago/23/boletim1_ing_180811.pdf；及Katherine E. Bliss，编辑，“全球卫生的关键角色：巴西、俄罗斯、印度、中国和南非如何影响局面”（哥伦比亚特区华盛顿，战略和国际研究中心，2010年11月），可查阅http://csis.org/files/publication/101110_Bliss_KeyPlayers_WEB.pdf。

为了确保建立当地化生产和改善向穷人提供基本药品之间的密切联系，需要采取一种全面的和全系统的方法。²⁴已经成功拥有当地化制药厂的国家业已揭示，国家各项政策的一致性对当地化生产的发展具有极其重要的作用。²⁵在可行的情况下，产业政策应当与医疗卫生政策的目标协调一致，并扶持当地化生产。对当地化生产的激励和直接扶持也发挥着不可或缺的作用。

知识产权

近年来，有越来越多的发展中国家成功地利用世贸组织《与贸易有关的知识产权协议》提供的灵活性，通过促进本地化生产或者进口通用名药品，降低成本，增加基本药品供应。例如，2012年，印度专利管理局应一家印度通用名药品公司的请求，根据《印度专利法》，为一种肝癌和肾癌疗法(索拉非尼)颁发了第一份强制许可。²⁶对强制许可的请求依据的是《印度专利法》，该专利法允许有利害关系的人，基于无力承受合理负担的价格的理由，申请颁发强制许可。²⁷

然而很遗憾，对“《与贸易有关的知识产权协议》的灵活性”的利用并不多见。其中一个原因是，很多国家尚未修订它们的国内法，将《与贸易有关的知识产权协议》中的灵活性全部纳入其中。在一项对95个国家的研究中，只有大约半数的国家调整了它们的专利法，像人称“波拉例外”所允许的那样，允许在未经专利所有人授权的情况下利用专利发明，在专利期满之前获得通用名药物产品的销售许可。²⁸这一例外，使通用名药品能够在专利期满之后，更快地进入市场。

此外，在过去几年里，世贸组织“多哈回合”的僵局，已经导致产生越来越多的双边和多边自由贸易协定。很多发达国家往往将所谓“《与贸易有关的知识产权协议》附加”条款纳入这些协定，这样一来，知识产权的保护水平就超过了《与贸易有关的知识产权协议》所要求的最低标准。可能对公共卫生有影响或者可能妨碍利用灵活性的《与贸易有关的知识产权协议》附加条款包括：限定和限制颁发强制

《与贸易有关的知识产权协议》的灵活性日益得到利用……

……但挑战依然存在

²⁴ 见系列报告结果，可查阅<http://www.who.int/phi/en/>。关于对投资药品当地化生产和技术转让的支助举措的审查，见世卫组织，《药品生产和相关技术转让》，同前。

²⁵ 《发展中国家的药品当地化生产和相关技术转让：贸发会议秘书处的系列个案研究》(联合国出版物。出售品编号：E.11.II.D.18)。

²⁶ 强制许可是各国政府不经专利所有人同意而授权他国政府或者第三方利用享有专利保护的发明而使用的一种机制。

²⁷ 见http://www.ipindia.nic.in/ipoNew/compulsory_License_12032012.pdf。

²⁸ 知识产权组织，“多边法律框架中与专利有关的灵活性及其在国家和地区立法中的落实”(CDIP/5/4)，2010年3月1日，日内瓦，可查阅http://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_5/cdip_5_4-main1.pdf。

许可的权力；规定专利展期或者补充性保护；要求药品监管机构在给予通用名药品生产商销售授权之前，虑及药品的专利地位；要求实施试验数据保护，这种保护使药品监管机构在一定时间之内为批准通用名药品而使用关于药品的临床试验数据时受到限制；允许专利持有人限制平行进口，²⁹这将阻碍发展中国家从最经济实惠的国际来源购买药品。^{30、31}

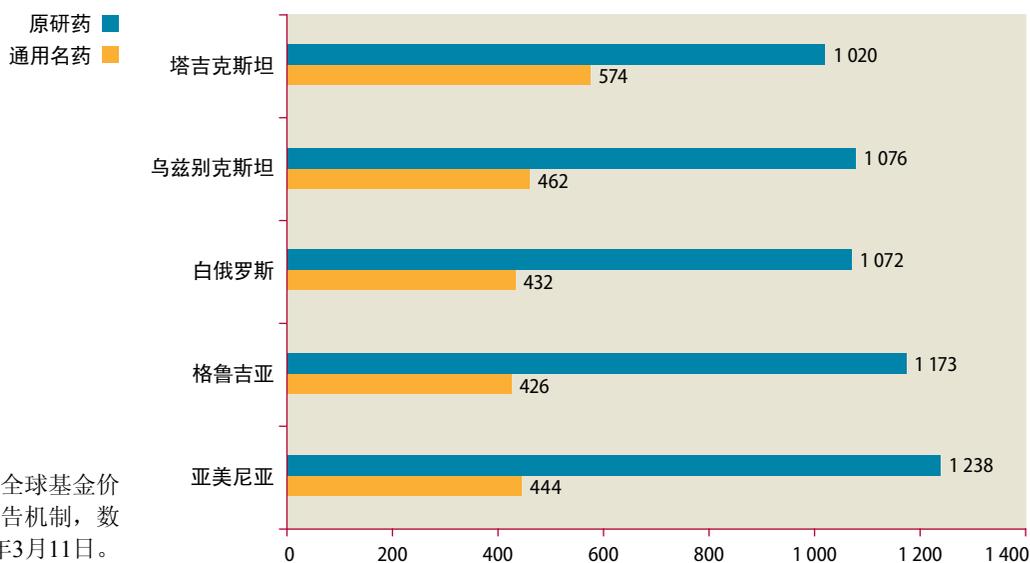
东欧和中亚某些知识产权保护制度不太严格的国家，似乎已经通过通用名药品的竞争，成功地降低了治疗方案的费用。图4说明了各国如何利用一种抗逆转录病毒通用名药品洛吡那韦/利托那韦合剂，将费用降为二分之一到近三分之一。

药品专利池旨在促进抗
艾滋病通用名药品的
生产

主动许可协议则是另一种促进通用名药品供应竞争和增加药品获取机会的方式。这方面的一项初步行动是国际药品采购机制于2010年创立的药品专利池基金会，专利池正在与生产抗艾滋病病毒产品的研究型制药公司谈判许可证协议，目的是授予通用名药品公司从属许可证，以增加发展中国家患者得到治疗的机会。专利池还努力汇集与抗艾滋病病毒关键药品有关的必要知识产权，用来研制新的将多种药品合成一粒药的固定

图4

东欧和中亚洛吡那韦/利托那韦合剂通用名药和创新品牌药的价位(美元)



资料来源：全球基金价格和
质量报告机制，数据截至
2011年3月11日。

²⁹ 从药品定价较低、专利持有人已经“用尽”其所售产品的产权且不能阻止其转售已售出产品的国家购买的产品。

³⁰ 艾滋病署，世卫组织和联合国开发计划署(开发署)，“利用《与贸易有关的知识产权协议》的灵活性改进对艾滋病治疗方法的运用”，《政策简报》，可查阅http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2011/JC2049_PolicyBrief_TRIPS_en.pdf。

³¹ Carsten Fink和Patrick Reichenmiller，“严格《TRIPS协议》的执行：最近的美国知识产权协定的知识产权条款”，贸易说明，第20号，(哥伦比亚特区华盛顿：世界银行，国际贸易部)。

剂量组合产品，以及现有治疗方法中缺少的儿科配方。2011年，专利池与吉利德公司达成一项协议，协议涉及与替诺福韦和替诺福韦与恩曲他滨合剂配方有关的非专属许可，以及与埃替拉韦、可比西他及它们与替诺福韦和恩曲他滨的合剂有关的许可。协议中还包括替诺福韦可用于治疗乙型肝炎。随后，专利池与通用名药品公司签署了生产这些产品的三项许可协议。

2011年，几家生产抗逆转录病毒药物的研究型制药公司，签署了非专属许可协议，允许一些国家进行通用名药品竞争。法曼吉尼奥斯(克鲁斯基金会的一个科学技术机构)与百时美施贵宝公司达成协议，允许在巴西生产和经销阿扎那韦，包括在当地生产药物的活性药物成分。³² 其他公司扩大了现有许可方案，以涵盖更多产品或者国家。例如，梯柏泰克制药公司决定，不与专利池基金会谈判，但它将目前对于抗逆转录病毒专利药品利匹韦林的许可协议所涵盖的地理范围，从66个国家扩大到了112个国家。

药品质量

在考虑基本药品的供应状况时，另一个关键问题是质量。假冒药品是可能有害产品的一个来源，引发了严重关切，但是也有不达标的药品在市场上注册销售。假冒产品是一个严重的问题，但是对它们的重点关注，分散了不达标药品的注意力，这些不达标的药品对健康也是严重的威胁。³³

药品的质量取决于很多因素，包括：活性药物成分；恰当的配方和生产水平低或者储存不当造成的质量下降；受其他药物污染或者品质不纯；以及产品贴错标签等。

能够提供关于发展中国家药品质量信息的调查不多。现有的此类调查，主要关注于治疗结核病和疟疾等重大急性病的产品。^{34、35} 尽管缺少

改进基本药品的供应应
包括保证质量

³² 百时美施贵宝“百时美施贵宝公司签署新的协议，在巴西扩大进入Reyataz®(阿扎那韦硫酸盐)”，新闻稿，2011年11月11日。可查阅http://www.bms.com/news/press_releases/pages/default.aspx?RSSLink=http://www.businesswire.com/news/bms/20111111005380/en&t=634600733951874311。

³³ 见乐施会关于药品监管与知识产权执法作为解决药品不达标问题的适当措施的报告，可查阅<http://www.oxfam.org/en/policy/eye-ball>。

³⁴ 关于药品不达标情况的主要调查的汇总信息见JM Caudron和其他人，“在资源贫乏的设置里的不合格药品：不可再被忽略的问题”，热带药品和国际卫生，第13卷，第8期(8月)，1062-1072页。

³⁵ 在“药品质量”网站上可找到一份不够详尽的有关劣质药品的出版物列表，可查阅<http://www.quamed.org/en/news-articles/quamed-factsheet-on-access-and-quality.aspx>。

关于医疗卫生系统所需的更广泛的药品信息，但是已有证据表明还是有效果的，应当为此做出更大努力。例如，最近的一项着眼于非洲国家抗疟疾药品质量的研究发现，在加纳检验的产品，有39%不达标，在尼日利亚检验的产品，有多达64%不达标。³⁶检测的样品包括进口产品和当地生产的产品。

由监管机构做出的全面质量保证，涉及推行优秀的生产规范、实验室规范和销售规范等概念，以及开展旨在监测上市产品的“药物警戒”活动。监管能力常常不是发展中国家的主要瓶颈。相反，是资源紧张限制了监管机构执行监管和提供充分的产品质量监督的能力。最近在对非洲26国的一项研究显示，各国均不具有监管其市场上流通药品的质量、安全性和有效性的能力。³⁷各国对药品监管的基本方面均作过法律规定，但是缺乏进行充分监管所需的资源。

为确保国际供资机构为治疗重大急性病所采购的药品质量，世卫组织建立了一个资格预审方案。它的职能与严格的监管机构对种类有限的一系列抗艾滋病毒、结核病和疟疾药品履行的某些职能相同。近年来，又有一些产品被列入资格预审清单，例如那些与艾滋病有关的治疗机会性感染³⁸的药品(氟康唑和阿奇霉素)、避孕药品、治疗流行性感冒的药品和以及治疗痢疾的含锌产品。该方案实施以来已核准了约240种药品。³⁹虽然资格预审计划能够对治疗某些危重疾病的药品进行监管，例如在确保抗逆转录病毒药品的质量方面发挥了关键作用，但是扩大这种做法，对全部基本药品都实行监管，则将花费高昂，而且也不是长期保证基本药品质量的可持续的方法。

为应对这一挑战，正在实施一些举措。世卫组织基本药品小组为监管能力建设提供支助。肯尼亚的国家质量控制实验室，就是通过了世卫组织方案资格预审的一个实例。美国药典支助非洲国家的抗疟疾药品售后监测。由比尔和梅林达·盖茨基金会赞助、世卫组织、世界银行及非

³⁶ 世卫组织，“在撒哈拉以南非洲的六个国家就选定抗疟疾药物进行的质量调查”(2011年1月，日内瓦)，可查阅http://www.who.int/medicines/publications/WHO_QAMSA_report.pdf。

³⁷ 世卫组织，“评估撒哈拉以南非洲国家药品监管系统：对26项评估报告调查结果的概述”(2010年，日内瓦)，可查阅<http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s17577en/s17577en.pdf>。

³⁸ 免疫受损的个人免疫反应弱或者无免疫反应而产生的感染。

³⁹ 世卫组织，“世卫组织的药品资格预审”，情况简报，第278号，(2010年8月)可查阅<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs278/en/>。

洲发展新伙伴关系实施的非洲统一药品监管举措，⁴⁰正在谋求打造非洲区域经济共同体内各国家药品监管局的协同工作。与联合国工业发展组织(工发组织)建立伙伴关系的非洲联盟，已经制订了《非洲制药计划》，⁴¹目的是开发能够在国家药品监管机构正确监管下基本药品清单所列有的国际标准药品的生产资源。

研究与开发

全世界仅有10%的医疗卫生基金被用于研究发展中国家的疾病，而全世界可预防的死亡有90%发生在发展中国家(也被称为“10/90”差距)。⁴²热带病和结核病占全球疾病的12%，但是自1975–2004年开发的1556种新药仅有1.3%被用于治疗这些疾病。⁴³自1975–1999年，总共有46种用于治疗这些被忽视的疾病的新药获得批准，其中85%被列入世卫组织的基本药品清单。自2000年至2009年5月，尽管研发资金大幅增加，但仅有26种治疗被忽视疾病的新药和疫苗上市，其中仅50%被列入世卫组织基本药品清单。⁴⁴

被忽视的疾病尤其需要研发

2010年，世卫组织成立研究与开发方面筹资和协调问题磋商性专家工作小组，以解决为治疗主要影响发展中国家的疾病而实施的研究与开发工作资源分配不足的问题。研究与开发磋商性专家工作小组建议采取下述措施：制订一项有约束力的全球医疗卫生研发与创新工具；直接给予公司补贴；增进专利池和集合资金；促进研发与创新方面的公开措施；以及对创新予以奖励。⁴⁵

⁴⁰ 非洲统一药品监管举措的网站上载有详细资料，可查阅<http://www.amrh.org/>。

⁴¹ 《非洲制药计划》正在制订的一项商业计划将遵循非洲联盟委员会2011年6月在乍得举行的多利益攸关方讲习班设定的任务范围。《非洲制药计划》最早在2007年阿克拉峰会上就得到了非洲各国领导人的支持。

⁴² Hélène Delisle和其他人，“非政府组织在全球卫生研究发展的角色”，卫生研究和制度第3卷，第3期(2005年2月21日)，可查阅www.health-policy-systems.com/content/pdf/1478-4505-3-3.pdf。

⁴³ Pierre Chirac和Els Torreele，“全球基本卫生框架(R&D)”，柳叶刀杂志，第367卷(2006年5月13日)，1560–1561页。

⁴⁴ Joshua Cohen, Maria Staroselsky Dibner和Andrew Wilson，“开发和使用被忽视的疾病的的产品”，PLoS上卷，第5卷第5期(2010年5月)，可查阅<http://www.plosone.org/article/info:doi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0010610>。

⁴⁵ 世卫组织，“为满足发展中国家需求而研究和开发：加强全球筹资与协调”，《研究与开发方面筹资和协调问题磋商性专家工作小组的报告》(2012年4月，日内瓦)，可查阅www.who.int/phi/news/cewg_2011/en/index.html。

2011年10月，世界知识产权组织(知识产权组织)宣布启动“Re:Search”，这是一个由制药厂商、政府机构和非政府组织组成的新联盟，它们将共享专利，以促进新药品、疫苗及结核病、疟疾和被忽视的热带疾病诊断手段的研发。⁴⁶

印度在被忽视的疾病领域树立了一个榜样，发起了印度开放源药物开发倡议。开放源药物开发倡议是一个开放的创新平台，利用这一平台，可以在网络资源上报告正在实施的项目和研究成果。⁴⁷ 登记在册的伙伴大约有5 300个，来自130多个国家，其中，来自31个不同国家的1 500名注册参与者正在从事100多个发布在网上的项目。2011年，开放源药物开发倡议宣布，已经与两个制药厂商举行了讨论，以便开始进行两种分子的临床试验，有可能根据试验结果生产出有效治疗结核病的廉价药品。⁴⁸

政策建议

- 捐助者为治疗和预防急慢性疾病全球倡议承捐的款项，必须真正是官方发展援助之外的款项
- 国际社会应当帮助发展中国家政府增加公共部门的药品供应和利用，通过公共卫生系统为它们提供廉价或免费药品
- 国际社会和南方新伙伴应当进一步加强多边和双边合作，支持发展中国家通用名药品的当地化生产，这样有可能改善发展中国家的供应情况
- 国际社会应当进一步鼓励制药行业利用主动许可协议并且加入专利池，这样可以让通用名药品及早进入市场
- 发展中国家应当仔细评估在双边和区域贸易协定中采用《与贸易有关的知识产权协议》附加条款时，对药品供应可能产生的不利影响
- 国际社会应当继续为各区域和国家的努力提供支助，以加强发展中国家的监管能力，监测进入其市场的药品质量
- 国际社会应当继续努力增加新药研究与开发资金，尤其是治疗被忽视疾病的药品，以缩小“10/90差距”

⁴⁶ 知识产权组织，“主要制药厂商和研究机构提供知识产权和专门知识用于治疗被忽视的热带疾病，以此作为世卫组织Re:Search的组成部分”，新闻稿，2011年10月26日，可查阅http://wipo.int/pressroom/en/articles/2011/article_0026.html。

⁴⁷ 见开放源药物开发倡议，可查阅www.osdd.net/home/organisation。

⁴⁸ Jacob P. Koshy，“CSIR关于临床试验中的两个开放源分子”，livemint.com，2011年3月24日，可查阅<http://www.livemint.com/2011/03/23224801/CSIR-in-talks-for-clinical-tri.html?type=tp>。

获得新技术

发展中国家获得新技术的节奏正在加快，特别是在信息和通信技术领域。信息和通信技术也继续在发达国家传播，因此，数字鸿沟仍然很大。日益增加对信息和通信技术的利用，为更广泛的发展进程提供了支持，包括增进了对社会服务的利用机会和效率。虽然信息和通信技术的成本继续下降，但发展中国家的国民对这些服务仍然难以负担。因此，进一步降低信息和通信技术成本，可有助于加速实现千年发展目标的进程。

虽然千年发展目标8.F的部分内容以信息和通信技术为重点，但是应对气候变化和确保不逾越环境极限的迫切需求，要求技术进步和知识传播都要大力加速。只有这样才能实现可持续发展。因此，低价获得用于缓解和适应气候变化的新技术，以及用于灾害风险管理的新技术，已经成为当务之急。虽然最近在创建框架和机制方面有所进展，这些框架和机制能够有助于在上述方面实现技术进步和传播，但当前所面临的挑战是将这些措施付诸实施，并确保它们获得充足的资金。

获取信息和通信技术

移动电话和因特网服务的迅猛扩张

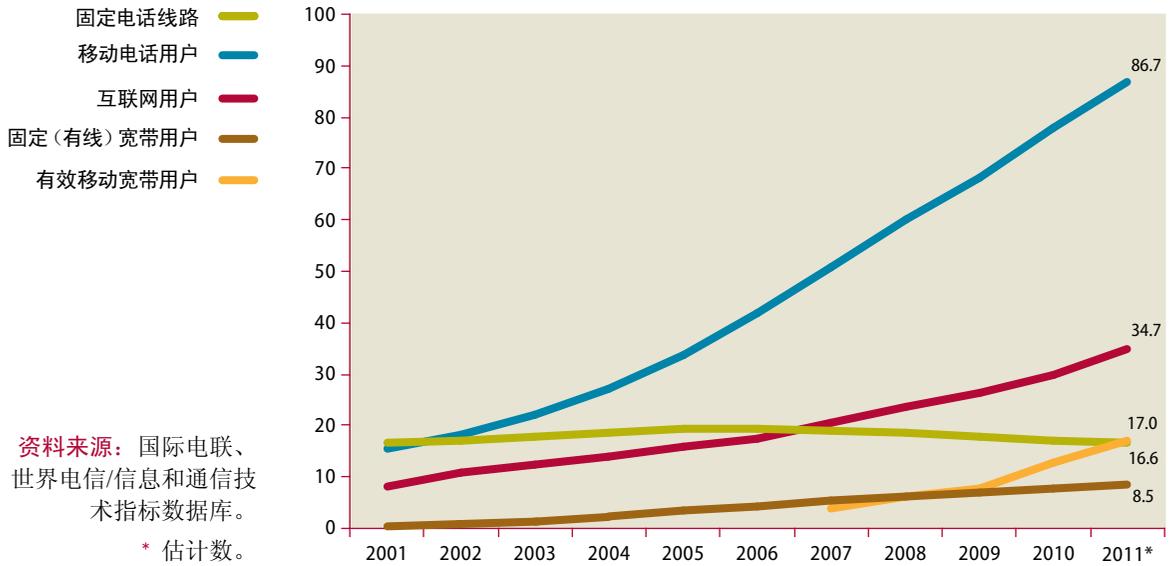
对信息和通信技术的利用继续在全球一级迅猛增长，尤其是在移动电话领域。截至2011年底，据估计，移动电话用户数量，已从2006年的27亿，增长到近60亿。全球普及率，¹从2006年的41.8%提高到2011年的86.7%(见图1)。因特网用户数量增长到24亿。这意味着全世界三分之一的人能够利用因特网，而5年之前还不到五分之一，与此同时，自2005年开始，固定电话持续减少。

发达国家的移动电话普及率，似乎接近饱和点，自2009年至2010年，用户数量仅增加了1%。但是发展中国家的移动电话用户持续快速增长，2010年增长20%，增速没有放缓的迹象，因此缩小了与发达国家的差距。截至2010年底，发展中国家的移动电话普及率估计已达到78.8%，比发达国家低39个百分点(见图2)。虽然这一差距与2001年相同，但是移动电话方面的数字鸿沟已经比2008年缩小了。

移动电话方面的差距继续缩小……

¹ 普及率系指每100名居民中的用户数量。

图1
2001-2011年信通技术利用情况全球趋势(每100名居民的普及率)



……但是最不发达国家滞后

尽管2010年的增长率高于发展中国家的平均水平，但最不发达国家的移动电话普及率仍然很低，只有34%。按照区域看，大洋洲和撒哈拉以南非洲大大落后于其他区域，2010年的普及率不到50%(见图3)。另一方面，拉丁美洲的普及率已经超过100%。

图2
发达国家和发展中国家的移动电话用户和因特网用户(居民百分比)

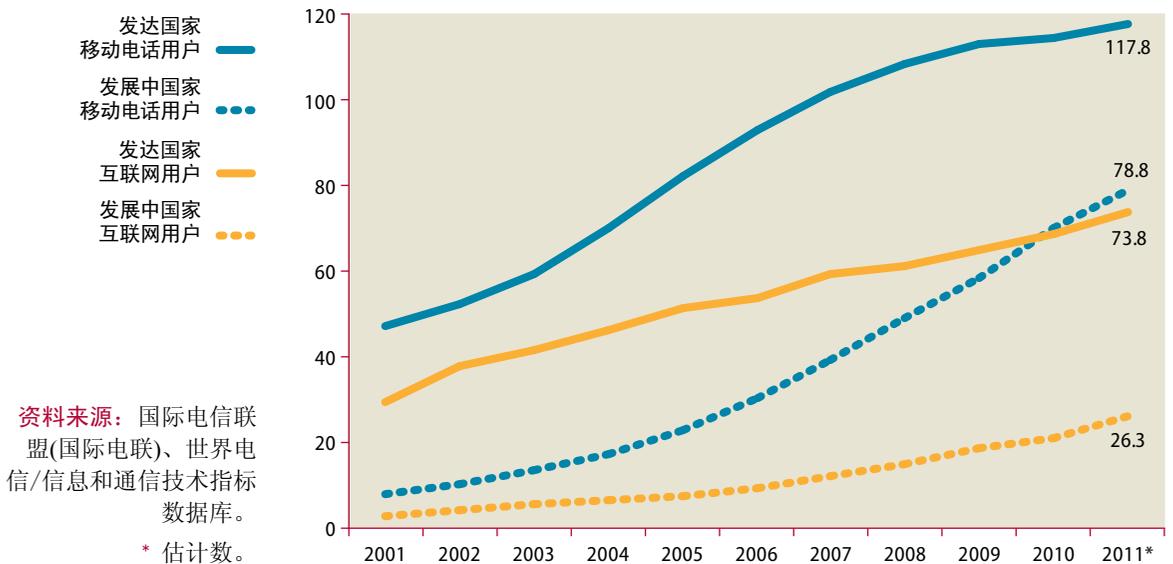
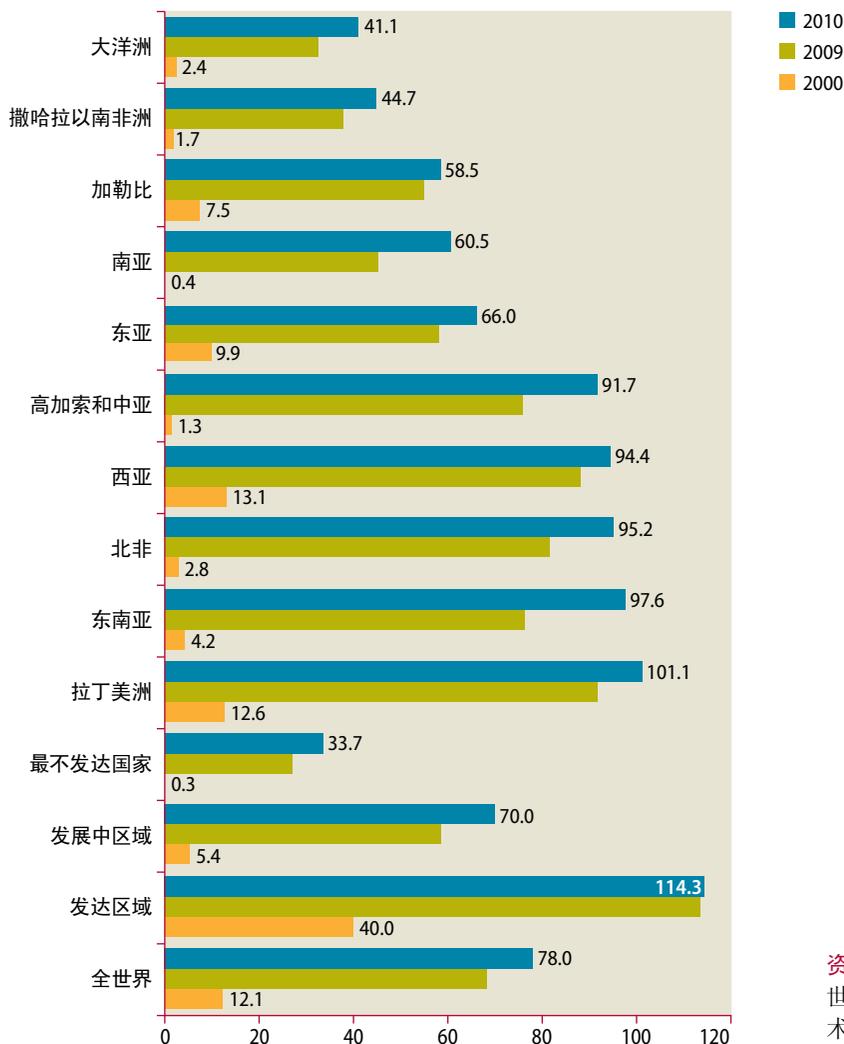


图3
2000年、2009年和2010年每100名居民中移动电话用户数量



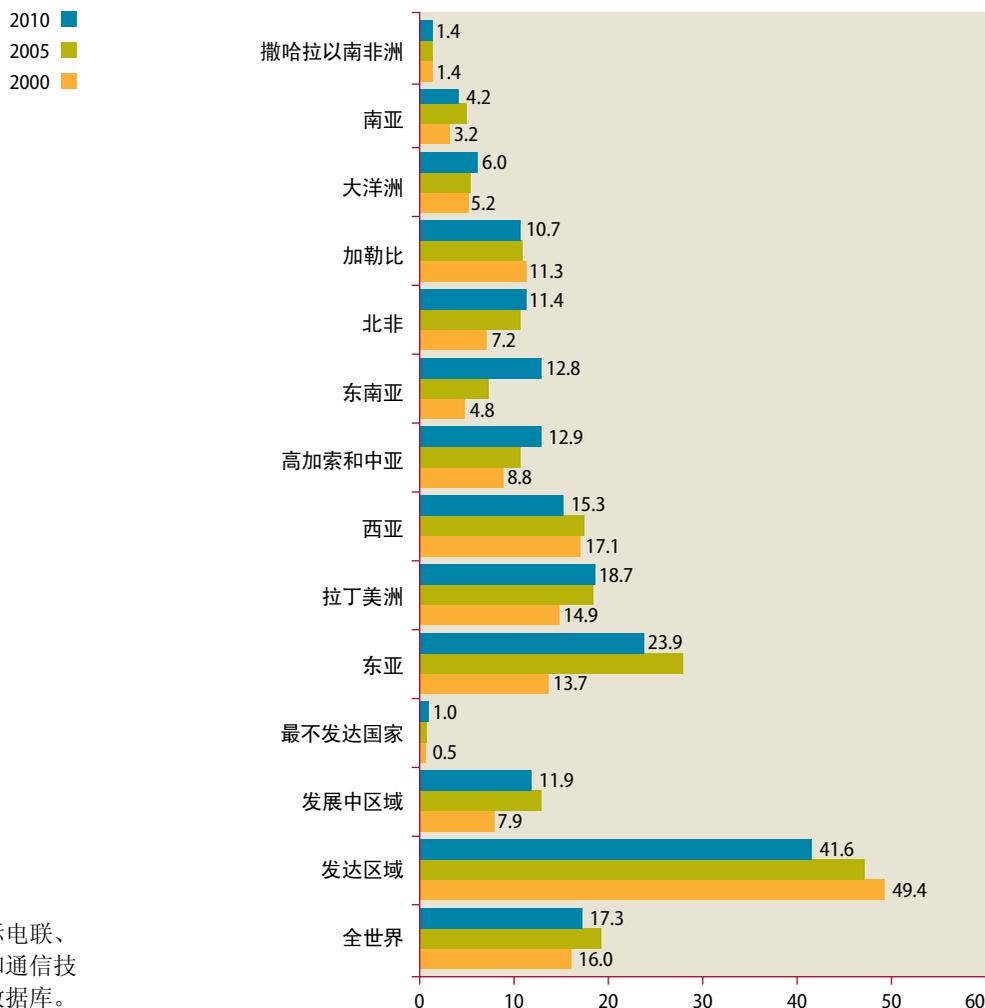
资料来源：国际电联、世界电信/信息和通信技术指标数据库。

撒哈拉以南非洲、南亚、大洋洲和加勒比的固定电话普及率最低，约为10%或更少(见图4)。

发展中国家在全世界因特网总数中所占份额已经从2006年的44%，增加到2011年的62%，发展中国家的因特网普及率为26.3%(图2)。但是，最不发达国家的大多数人口仍然缺乏利用因特网的机会(图5)。在大洋洲、南亚和撒哈拉以南非洲，能够利用因特网的人还不到九分之一。

政策制订者和投资者一直相当重视宽带网的推广。在全世界范围内，固定宽带用户已在过去5年里增加了一倍多，从2006年的2.84亿，增加到2011年的5.91亿。发展中国家所占的份额迅猛增长，但仍然与发达国家有巨大差距。虽然发达国家的固定宽带连接普及率在2011年增长

图4
2000年、2005年和2010年每100名居民中固定电话数量



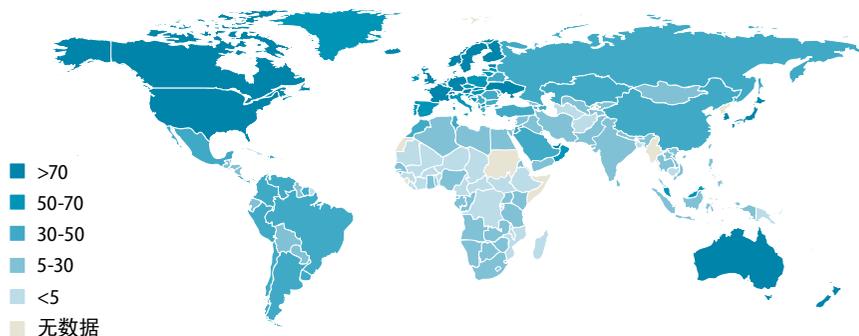
资料来源：国际电联、世界电信/信息和通信技术指标数据库。

到近26%，但近年来增速放缓，很快可能达到饱和(图6)。发达国家的固定宽带覆盖率，平均达到4.8%，但不同国家和地区的覆盖率相差悬殊。

移动宽带比固定宽带增长得更快

相形之下，移动宽带的增速要快得多。2011年底，有效移动宽带用户数量估计达到12亿，是固定(有线)宽带用户数量的两倍。目前，提供商业3G宽带服务的国家超过160个。对发展中国家的大多数人来说，移动宽带，包括预先缴费的移动宽带，常常是唯一可用的因特网接入方式。截至2011年底，发展中国家的有效移动宽带普及率，估计已达到8.5%。使人们通过无线接入方式上网，可能会对发展产生极大影响，移动宽带技术及其发展，有望对实现各项发展目标发挥重要作用。发达国家无线移动宽带接入的发展速度还要快得多，其覆盖率从2007年的19%，增长到2011年的56.6%。

图5
2010年每100名居民中的因特网用户

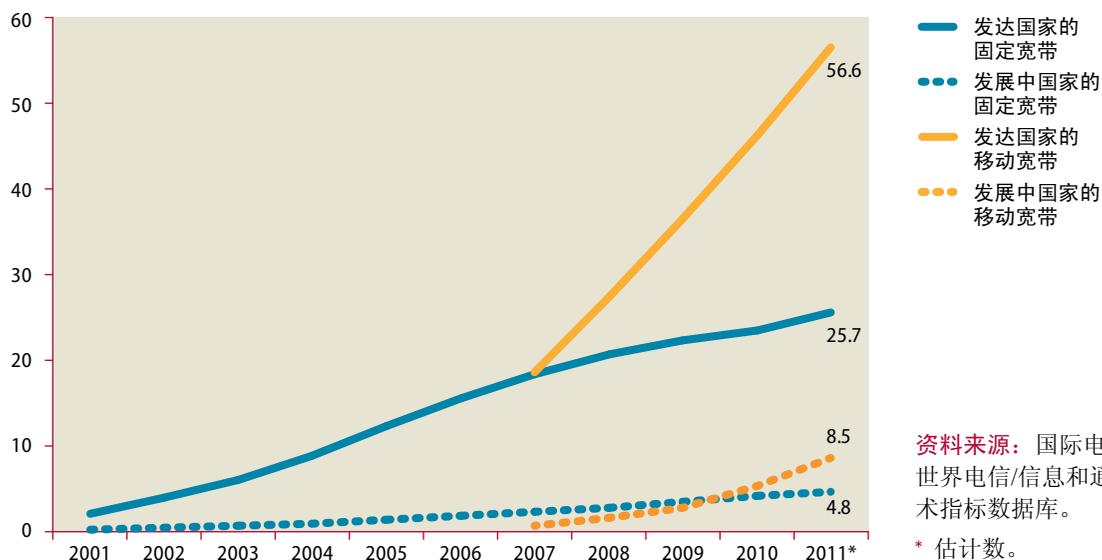


资料来源：联合国/经社部引自综合落实框架网站，可查阅<http://iif.un.org>。

负担能力方面的差距仍然存在

虽然信息和通信技术服务的费用已经在下降，但发展中国家的费用仍然远高于发达国家。费用问题仍然使某些区域尤其是非洲的人民望而却步。移动电话服务费占发展中国家人均收入的10%左右，但是在非洲，这笔费用高达人均收入的25%。²非洲固定宽带用户的平均费用，几乎是人均收入的3倍。而在发展中国家，每个用户的平均费用不到人均收入的2%。

图6
2001-2011年发达国家与发展中国家的固定（有线）宽带和移动宽带用户（居民百分比）



资料来源：国际电联、世界电信/信息和通信技术指标数据库。

* 估计数。

² 《2011年千年发展目标差距工作组的报告：全球伙伴关系促进发展——落实承诺的时候到了》(联合国出版物，出售品编号：E.11.I.11)。

新的宽带目标和指标已 设定

2011年10月，宽带数字发展委员会认识到增加因特网利用机会有可能促进发展，遂建议设定具体目标和指标，以指导宽带政策，监测对宽带的承担能力和利用情况。³目标包括实现宽带政策的统一，其途径是制订国家宽带计划和战略，使发展中国家的人口和家庭与承受得起的宽带服务相连接。

设定宽带目标，将有助于更好地监测在信息和通信技术利用方面的进展情况。关于全球发展伙伴关系与私人部门合作的目标8.F，已经因为缺少数字的因此也是可衡量的精准度而招致批评。尽管如此，与该目标相关的各项指标，已经帮助核实了在信息和通信技术传播方面取得的进展。然而，还有一些与此平行的努力，旨在为建设信息社会设定可衡量的目标。其中之一项是通过衡量信息通信技术促进发展问题伙伴关系实施的，该伙伴关系是一项旨在增进信息和通信技术统计的可用性和质量的全球倡议。2010年5月，该伙伴关系设立了一个新的衡量信息社会世界首脑会议目标工作组，目的是追踪实现信息社会世界首脑会议10项目标的进展情况，这10项目标的涵盖范围，从连接村庄、大学和学校，到确保全世界超过半数的人口在2015年之前都有机会利用信息和通信技术。⁴这些都在2005年信息社会世界首脑会议上达成了协议。

使信息和通信技术对发展产生影响

信息和通信技术改变的不仅是人们的通信方式；可以说，还提高了商业交易的效率，并且在更广泛的方面，使几乎所有能够想得到的领域的信息都更易于获取，正如已经指出的，重要的挑战仍然是，信息和通信技术是否能够更易于获得，费用更为低廉。事实已经表明，运营商和服务提供商之间的充分竞争，加上必要的监管措施，对于降低服务价格和保护消费者利益至关重要。同样的情形已经对创新产生了激励作用，并促进了新商业模式的形成。信息和通信技术的快速成长，也导致需要更好的新监管方式，下文将进一步阐述这一点。各国政府也可以在促进信息和通信技术的利用方面率先垂范，更多地利用信息和通信技术提供服务，这反过来将有助于加速实现各项千年发展目标。

对信息和通信技术部门进行监管的趋势

当前信通技术的跨部门和无所不在的特性要求监管者超越传统监管，传统监管主要包括监管对因特网及其服务的利用情况，确保公平竞争，保

³ 宽带数字发展委员会，“2015年的宽带目标”，可查阅http://www.broadband-commission.org/Documents/Broadband_Targets.pdf。宽带数字委员会是在联合国秘书长的支持下，由国际电信联盟(电信联盟)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)于2010年设立的。

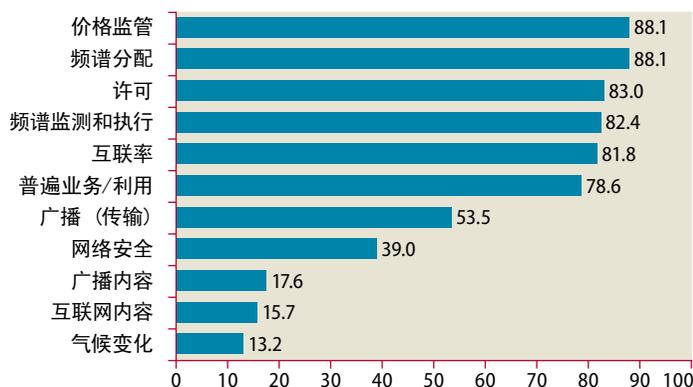
⁴ 《信息社会世界首脑会议日内瓦行动计划》核准的信息社会世界首脑会议10项目标清单，见<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>。

护消费者利益，以及推进普及。在过去五年里，电信及信通技术监管者的任务范围，已经扩大到包括信息技术、广播，以及最近的电子内容、网络安全、数据保护和环境问题(图7)。2011年，接近40%的监管者将网络安全纳入其任务范围，将近16%的监管者还对内容进行监管。有些政府将各自独立的电信/信通技术监管机构与广播监管机构合二为一；还有些政府，主要是在非洲、美洲和欧洲，在其市场达到一定的成熟度之后，建立了多部门监管机构。⁵

认识到信通技术和宽带在当前的数字经济中发挥的关键作用，有130多个国家的政府已经采取或者计划采取促进宽带发展的国家政策、计划或者战略。多数宽带政策的重点是建设全国宽带基础设施，通过采取在线服务和应用刺激需求，扩大联通性以提供普遍利用的机会。要实现这些目标，就需要巨额投资。如果私人投资有限，公共部门可以首先投资于网络建设和运营，澳大利亚、马来西亚和新加坡就是这样。另一种方式是如法国、肯尼亚和泰国所做的那样，可以建立公/私伙伴关系，以管理普及应用项目。第三个选项是，政府也可以考虑直接提供补贴；这是欧洲联盟和美国的做法，这是它们为增进对宽带的利用而采取的一揽子刺激计划中的内容。⁶

图7

2011年全世界监管机构的任务(百分比)



资料来源：国际电联、世界电信/信息和通信技术监管数据库。

注：数据系指监管机构对其监管框架的任务领域进行的世界电联电信/信通技术年度监管调查的答复，以占总共159项答复中的百分比显示。

⁵ 国际电信联盟，《2010/2011年电信改革趋势：为明日的数字世界创造有利环境》(2011年，日内瓦)。

⁶ David Rogerson, “数字经济中开放准入监管”, GSR 2011年讨论文件, 可查阅<http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR11/documents/02-Open%20Access-E.pdf>; 和Mandla Msimang, “为普及宽带接入的融资策略”, GSR 2011年讨论文件, 可查阅<http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR11/documents/06-Universal-broadband-access-E.pdf>。

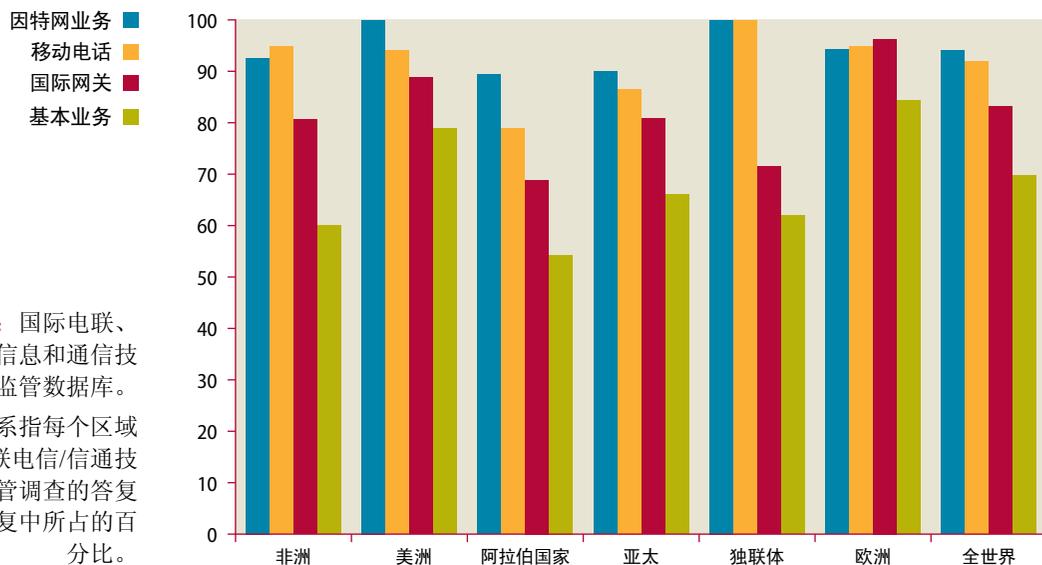
增加信息和通信技术的竞争

2011年，各国继续做出相当大的努力，促进电信/信通技术市场的竞争。移动电话和因特网业务的提供，依然在全球具有高度竞争性。全世界超过90%的国家，允许在提供此类业务方面展开竞争(图8)。目前全世界83%的国家有国际网关⁷进行竞争。2011年，92%的国家允许在提供3G业务方面进行竞争。在竞争力方面，基本定点通信业务仍然落后于其他信通技术市场。尽管如此，这一领域的竞争也在加剧，2011年有70%的国家允许竞争，而2000年仅为38%。

在过去几年里，私有化活动放缓。全世界65%以上的提供商已经实施私有化，有兴趣的投资者减少，可用的投资资金减少。过去两年里有望发生的寥寥几起私有化活动，只有赞比亚现有运营商赞比亚电信公司以及萨摩亚现有的萨摩亚电信公司，在2010年实施了私有化。其他国家继续努力解放市场，途径是简化许可证发放机制，开放信通技术部门，引进外国投资。虽然全世界有四分之三的国家，或者不限制、或者允许外国控股权益进入本国信通技术市场，但大约有15%的国家仍然对投资加以限制，使之只能获得少数股权。

图8

2011年按区域分列的允许部分信通技术业务进行竞争的国家所占份额
(每个区域的国家百分比)



资料来源：国际电联、世界电信/信息和通信技术监管数据库。

注：数据系指每个区域对世界电联电信/信通技术年度监管调查的答复在所有答复中所占的百分比。

⁷ 国际网关是电子通信内容(即声音、数据和影像)能够从一国的国内网络传送到另一国的国内网络所经过的任何设施。

电子政务的作用

政府利用新技术能够在公共管理和提供公共服务方面提高效率、效力、透明度和包容性，从而为实现千年发展目标提供助力。各国政府面临的一项重要挑战是提高公共管理质量。通过利用信通技术，政府提高了效率和透明度，提供了更多在线信息，简化了行政手续，优化了官僚职能，并提供了更多公开的政府数据。根据最近的一项调查，有179个国家通过国内门户网站提供法律、政策信息和公民关心的教育、卫生、社会福利等领域和其他部门的其他文件信息。⁸信通技术还被有效地用于减贫；它为弱势群体提供机会，获取关于一系列主题的信息，包括医疗卫生和教育信息及管理、教育及自然资源管理。为衡量宽带对国民经济的影响而实施的研究显示，它们不仅对各项收入和创造就业有直接影响，还有助于提高效率，从而在其他部门产生延展效应，与此同时，也进一步刺激了对宽带的采用。⁹

信通技术可以大幅改善公共服务

政府还试图将提供服务的切入点集中到一个门户网站，公民可以在这里获得政府提供的所有服务。2012年，70%的国家提供了统一的一站式服务门户网站，而2003年仅为26%。这不仅使公民更容易查找公共服务，还鼓励政府统筹安排各部门进程和提高效率。

增加利用气候变化技术的机会

在制定一个更能促进国际合作的框架方面也取得了更多的进展，该框架适用于全球温室气体减排、缓解气候变化影响以及支助发展中国家在这些领域的努力等方面的全球合作。在2011年11月28日至12月11日于德班举行的联合国气候变化会议上，《联合国气候变化框架公约》缔约方同意制定一项关于气候变化的全球法律协议。从2012年开始的这一进程，由德班加强行动平台问题特设工作组牵头，将于2015年完成。各国政府也重申落实它们2010年在坎昆做出的承诺，并进一步取得进展，意在提供一揽子机制，支助发展中国家与气候变化作斗争。¹⁰这一揽子机制包括建立绿色气候基金、气候技术机制和一个适应委员会。

⁸ 《2012年联合国电子政务调查：电子政务服务人民》(联合国出版物，出售品编号：E.12.II.H.2)。

⁹ 见<http://www.broadbandcommission.org/work/documents/case-studies.aspx>。

¹⁰ 《联合国气候变化框架公约》(《气候变化公约》)，《缔约方会议第十七届会议报告，2011年11月28日至12月11日在德班举行；增编第二部分：缔约方会议第十七届会议采取的行动》(FCCC/CP/2011/9/Add.1)，2012年3月15日，可查阅<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>。

支付快速启动资金以加强 与气候相关的支助

绿色气候基金已经获得若干国家提供启动资金的承诺，这些国家包括丹麦、德国和大韩民国。关于扩充长期气候资金和对调动不同来源的资源的可行性进行分析，一项重点工作方案经商定将于2012年实施。该方案忆及发达国家缔约方曾承诺在2020年之前每年筹资1 000亿美元，用于解决发展中国家的需求。另外，为使基金在2012年全面投入运作已经采用了一个管理框架。基金将为一些活动筹资，使发展中国家的适应、缓解、技术开发和转让、能力建设及编写国家报告等行动能够得到加强。同时，发达国家还承诺提供快速启动资金，在2010-2012年期间支付300亿美元的额外资源。

为衡量与气候相关的援助投入的资金量，虽然已经做出某些努力，但是第一份关于气候相关援助的全面数据是最近才公布的。¹¹ 2010年的第一个综合数据显示，2010年经合组织/发援会成员提供的与气候变化有关的双边援助总额为229亿美元，大约相当于官方发展援助总额的15%。有三分之二专门用于缓解气候变化影响，三分之一专门用于适应。但是不清楚这些援助中有多少金额(如有的话)与快速启动资金承捐金额有关。

在德班商定的其他安排要确保为便利技术转让行动建立的技术机制在2012年开始运作。气候技术中心与网络的全部工作范围，技术机制的业务构成均已商定，旨在解决发展中国家技术需求的活动也即将启动。气候技术中心与网络的任务，是鼓励技术合作，加强技术开发和转让，应发展中国家缔约方的请求为其提供援助。气候技术中心与网络将包含一个气候技术中心和一个相关机构的网络，该网络能够对发展中国家缔约方关于技术开发和转让的请求做出响应。

适应委员会由16个成员组成，定期向缔约方会议报告它为改善全世界适应行动的协调工作所作的努力。最贫穷和最脆弱国家的适应能力将得到加强。最脆弱国家将得到更好的保护，以防范与气候变化有关的极端天气事件造成的损失和破坏。

利用信息和通信技术应对气候变化

2010年9月，宽带委员会成立了若干个工作组，重点研究在宽带网络、业务和应用方面机会与挑战相关的特殊问题。气候变化是重点问题之一。2011年，气候变化专门工作组¹²成立，其主要目标是为信通技术以及宽带网络、业务和应用方面的创新提供支助，它们都有促进采取变革性低碳解决方案的潜力。气候变化工作组将确定如何从环境角度利用宽

¹¹ 可查阅www.oecd.org/dac/stats/rioconventions。

¹² 详情见<http://www.broadbandcommission.org/work/working-groups/climate-change.aspx>。

带投资，解决气候变化问题。工作组将就宽带能否成为缓解和适应气候变化的一种解决方式提交报告，并就利用信通技术实现一个低碳、可持续的未来提出建议。

利用信息进行灾害风险管理

发达国家和发展中国家的灾害风险在增加。生活在容易受洪水侵袭的江河流域的人口增加了114%，生活在受暴风侵袭的沿海地区的人口增加了192%。¹³世界上最大的城市(人口超过200万的城市)，目前有半数以上位于地震风险很高的区域。随着受侵袭的风险在增长，蒙受经济损失的风险也在扩大。虽然居住在洪泛平原和居住在受暴风侵袭的沿海地区的人口相对于人口规模而言死亡风险正在下降，但许多国家正在努力解决因受暴风侵袭而遭受的损失。而且，低收入家庭因灾害频发而蒙受的损失往往不准确。灾害风险水平取决于多种因素，例如气候多变性、贫困率、土地利用规划和管理，以及生态系统的退化。与天气有关的危险造成的死亡风险，仍然集中在贫困率高、城市和区域发展规划和管理不善，以及环境退化的国家。

要在减少风险方面取得更多进展，将有赖于政府采取决定性步骤，明确承认它们面临的全部风险。关键的第一步，涉及系统记录灾害损失和影响，以及将国家灾害编目系统制度化。各国收集关于人口、就业、经济活动和很多其他发展指标的统计数据，但是如果没有对灾害损失的准确说明，这样的指标无法呈现一幅完整图景。虽然大约有40个国家已经建立了灾害编目系统，但仍存在很大的改善余地，因为大多数国家目前还没有运行中的制度化灾害损失记录系统。印度尼西亚、莫桑比克和一项涉及埃及、约旦、摩洛哥、阿拉伯叙利亚共和国和也门的区域性举措，已经建立了与政策相关的数据库。例如在莫桑比克，有关受影响和遭破坏的区域和作物类型的详细信息，为农民和政策制订者提供关于自然灾害发生概率的信息，以及它们可能在哪些方面影响农业部门和农村生活的信息。

2011年，减少灾害风险全球平台第三届会议呼吁，除其他措施外，利用信通技术确保问责制、监督和报告进展情况、以标准方式说明灾害损失、对投资进行追踪以及提供获取风险信息的机会。¹⁴目标是促进对各种资源和统筹兼顾促进发展做法的有效利用，以统筹兼顾促进发展做法解决适应气候变化、减少灾害风险和生态系统的管理和恢复问题。

降低死亡风险，蒙受损失增加

信通技术必须在应对气候相关挑战方面发挥统筹作用

¹³ 联合国国际减少灾害战略，《2011年关于降低灾害风险的全球评估报告：暴露风险，重新定义发展》(2011年，日内瓦)。

¹⁴ 见http://www.preventionweb.net/files/20102_gp2011chairsummary.pdf。

技术转让和知识共享对于推动减少灾害风险和适应气候变化至关重要。缺少对技术转让和合作的协调工作，加剧了在执行上各自为政的状况。因此，政府间气候变化问题小组(气候变化小组)呼吁全球社会探索协同作用，尤其是在为灾害风险管理和适应气候变化进行国际筹资方面的协同作用。¹⁵

政策建议

- 发达国家和发展中国家政府应当与私人部门合作，加紧努力，提供更多利用因特网的机会，使价格更易于承受，尤其是宽带网，其方式是采取国家宽带政策，以增加基础设施，采取在线服务和应用，扩展连通性以提供普遍利用机会。各国政府还应当促进新投资并通过监管确保公平竞争，从而继续努力促进信通技术部门的竞争
- 鼓励政府更多地利用信通技术服务，以便提高效率并为实现千年发展目标提供助力
- 敦促政府遵守其对绿色气候基金和技术机制的承诺，使发展中国家更有机会利用对付气候变化影响的技术
- 鼓励政府和技术转让方面加强协调，以减少灾害风险，找到与发展中国家适应战略的协同增效方式

¹⁵ 政府间气候变化小组(气候变化小组)，“管理极端事件和灾害风险以推动气候变化适应行动”，《气候变化第一工作组和第二工作组的特别报告》(剑桥：剑桥大学出版社，2012年)。

