

千年发展目标8

# 为实现千年发展目标 建立全球伙伴关系



联合国

千年发展目标差距问题工作组  
2008年报告



本报告由千年发展目标差距问题工作组编写，该工作组由联合国秘书长建立，目的是通过影响机构间协调，加强对千年发展目标8的监测。20多个联合国机构派代表参加了该工作组，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组协调工作的牵头机构。联合国副秘书长兼联合国开发计划署协理署长梅尔科特担任工作组主席，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问题工作组的机构名单

联合国秘书处经济和社会事务部（联合国/经社部）

联合国秘书处新闻部（新闻部）

亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）

西亚经济社会委员会（西亚经社会）

非洲经济委员会（非洲经委会）

欧洲经济委员会（欧洲经委会）

拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）

国际货币基金组织（基金组织）

国际电信联盟（国际电联）

联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）

人权事务高级专员办事处（人权高专办）

联合国难民事务高级专员办事处（难民署）

经济合作与发展组织（经合组织）

联合国儿童基金会（儿童基金会）

联合国贸易和发展会议（贸发会议）

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）

联合国气候变化框架公约（气候公约）

联合国国际伙伴关系基金（伙伴基金）

联合国工业发展组织（工发组织）

联合国训练研究所（训研所）

联合国提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所）

联合国项目事务厅（项目厅）

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

联合国人口基金（人口基金）

联合国社会发展研究所（社发所）

世界银行

世界粮食计划署（粮食计划署）

世界卫生组织（世卫组织）

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）

世界气象组织（气象组织）

世界旅游组织

世界贸易组织（世贸组织）

千年发展目标8

# 为实现千年发展目标 建立全球伙伴关系

千年发展目标差距问题工作组  
2008年报告



联合国  
纽约，2008年

### 封面照片来源

左：联合国照片

右上：Saurabh Mittal©2005年，照片分享特许

右下：联合国照片

联合国出版物

出售品编号：C.08.I.17

ISBN 978-92-1-730157-5

版权©联合国，2008年

版权所有

## 前 言

2000年9月的联合国千年首脑会议上，世界各国领导人就一套关于消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境退化和对妇女歧视的有时限、可衡量的目标达成一致，并将其作为全球议程的核心。世界各国领导人多次确认，他们致力于实现这些目标，并决心巩固全球伙伴关系，以便在一代人的时间内改善全世界穷人的生活质量。

从通过千年发展目标到2015年的预计日期，时间已经过去了一半。虽然取得了一些进展，但在世界大多数地方，还有很多工作要做。关于第八个目标——建立全球发展伙伴关系，会员国做出了具体承诺，尤其关注贸易、官方发展援助、外债、基本药物和技术等领域。这些举措对会员国自身至关重要，同时也将为其其他目标的实现提供重要支持。

若干联合国机构间进程正在追踪千年发展目标1至7是否正在全球和国家各级得以实现。不过事实证明，评估全球发展伙伴关系是否正在建立以及国际承诺是否得以履行更为困难。为此，我于2007年成立了千年发展目标差距问题工作组，以汇总兑现这些承诺方面的所有可用信息。

工作组的第一份报告阐明，虽然已在许多方面取得进展，但承诺的履行方面尚有欠缺，而且落后于预订时间。没有全球一致的行动和牢固的伙伴关系，就不会有全人类的共同未来。在距2015年最后期限还有一半时间的时候，所有伙伴都必须加紧努力，以兑现所做承诺。



联合国秘书长  
潘基文



# 目 录

	页码
<b>执行摘要</b>	
官方发展援助.....	vii
市场准入(贸易).....	ix
持续承受债务能力.....	x
获得负担得起的基本药物.....	xi
获得新技术.....	xii
<b>导言</b>	
为实现千年发展目标建立全球伙伴关系.....	1
<b>官方发展援助</b>	
与联合国设定的0.7%这一目标的差距.....	6
加倍援助非洲的挑战.....	7
对最不发达国家的援助.....	9
对内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的援助.....	9
为基本社会服务分配的援助.....	10
加强非发援会捐助国和私人资源的作用.....	12
提高援助实效.....	13
取消援助的附带条件.....	13
实施《援助实效问题巴黎宣言》的进展情况.....	13
关于发展援助的全球伙伴关系是否已经成型?.....	15
<b>市场准入(贸易)</b>	
千年发展目标8中的具体贸易目标.....	19
增加免关税进入发达国家市场的机会.....	19
削减对发展中国家出口农产品和纺织品及布料所征收的 关税.....	19
高收入国家的农业补贴.....	20
贸易援助.....	21
加强全球伙伴关系的承诺是否在真正履行?.....	23
降低最高关税税率和关税升级.....	23
扩大发展中国家的贸易.....	23

	页码
最不发达国家的出口渗透进展较小.....	24
发展中国家的出口商品集中.....	24
 <b>持续承受债务能力</b>	
按照重债穷国倡议给予的债务减免.....	27
已获得的债务减免.....	28
正在减轻的偿债负担.....	28
有没有更多的资源用于社会支出？.....	29
债务减免的可持续性.....	30
重债穷国以外的倡议.....	33
全球伙伴关系能否帮助发展中国家获得持续承受债务能力？ ..	33
 <b>获得负担得起的基本药物</b>	
最近更新的国家基本药物清单的国家覆盖情况.....	36
基本药物供应情况.....	36
公共部门的药物支出.....	37
基本药物的定价.....	38
非专利药品的替代政策.....	41
国家宪法对基本药物和技术的承认.....	41
近期更新的国家药品政策.....	41
努力加强全球伙伴关系，促进获得负担得起的基本药物.....	42
 <b>获得新技术</b>	
拥有手机的人口比例迅速增长.....	45
因特网使用方面的数字鸿沟.....	47
低收入国家使用因特网及信息和通信技术普遍有限.....	48
公私伙伴关系还是私营化？.....	49
加强全球伙伴关系，促进新技术的获得.....	51



## 执行摘要

千年发展目标差距问题工作组评估了千年发展目标框架中所载的全球承诺，各国政府在千年首脑会议之后的各种国际会议上批准了这些承诺。《联合国千年宣言》强调，需要加强全球发展伙伴关系，创造必需的有利环境，以在千年发展目标所界定的减贫、提高健康和教育水平、实现两性平等和确保环境保护方面加快进展。

本报告所传达的中心思想是，虽然在若干领域取得了进展，但在援助、贸易、减债以及获得新技术和负担得起的基本药物领域，全球承诺的兑现方面仍存在重大差距。世界经济变得脆弱，粮食和能源价格猛增，有可能使人类发展各个层面上取得的某些进展出现逆转。必需加强全球伙伴关系，避免迄今取得的进展发生逆转。在2015年倒计时阶段需要做出紧急响应，以弥合现有的落实差距，并履行为实现千年发展目标所做的承诺。

### 官方发展援助

在履行实现千年发展目标的承诺，满足最不发达国家特殊需要这一具体目标……，为致力于减穷的国家[提供]慷慨的官方发展援助方面，存在着巨大的执行差距。

增加官方发展援助的工作遭遇挫折。2007年，只有丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典达到或超过了联合国设定的占国民总收入0.7%的目标。经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)22个成员国的平均援助额仅为国民总收入的0.45%，若按其经济规模加权计算，发援会成员国的净援助总额仅占其国民总收入之和的0.28%。对最不发达国家的财政援助也少于承诺数额。除了前面提到的国家，只有比利时、爱尔兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国达到了向最不发达国家提供的援助至少占国民总收入0.15%至0.20%这一目标；发援会所有成员国的平均援助额仅为0.09%。自1997年起，援助额在稳步增长，2005年，在当年的债务减免特别行动推动下，援助额达到了1070亿美元的最高值。此后，官方发展援助净额(以不变价格计算)在2006年减少了4.7%，2007年又减少了8.4%，除债务减免和人道主义援助之外，对核心发展方案的支助在1997年的低水平基础上增长了50%多(以不变价格计算)，自2000年《千年宣言》发表以来，增长了近30%，但是自2005年起，增速大幅下降。

2005年《援助实效问题巴黎宣言》是迄今为了改善援助协调并与国家优先任务挂钩所做的最全面的努力。在实现2005年《巴黎宣言》设定的2010年目标方面取得了缓慢进展。定于2008年9月举行的阿克拉援助实效问题高级别论坛将提供一次加速努力的契机，以提高援助的预见性，减少援助的分裂现象和降低援助资源管理中的过高交易成本。各方还需要取得更多的进展，以降低援助与购买捐助国商品和服务捆绑的程度，提高援助与国家预算的一致性，从而扩大各国确定各自的发展优先任务的政策空间。

近年来，非发援会捐助国、发展中国家捐助国和私人基金改善了发展财政资源的供应。据非发援会国家提供的官方发展援助总额的不完全统计，估计官方发展援助总额从2000年的15亿美元增至2006年的51亿美元(以不变价格计算)。各方必须付出额外努力，加强与这些新的利益攸关方的对话和协调，以避免援助进一步分裂，避免受援国的交易成本上升。

当前提供援助方面存在着执行差距，提高官方发展援助质量方面进展缓慢，这些都是在千年发展目标所设定的并经会员国在随后的首脑会议和国际论坛上重新确认的时间框架内无法实现全球目标的风险预警。需要采取紧急行动，使援助走上正轨，支持发展中国家实现千年发展目标1至7。

要加速进展就需要采取明确的行动，其中包括以下行动：

- 捐助国需要在2008至2010年间每年增加180亿美元(以2008年7月汇率计算)的援助，用于支助核心发展方案，以便在2010年之前实现商定目标。2007年的官方发展援助总额离确保顺利实现商定目标所需的数额还差100多亿美元；
- 为了提供一种可驾驭的途径，以便兑现在2010年前增加对非洲的官方发展援助的年度净额这一承诺，以2005年的不变价格计算，捐助国应当每年为该区域额外划拨64亿美元(或者以2008年7月汇率计算，每年划拨73亿美元)；
- 即使履行了增加对非洲的官方发展援助净额这一承诺，还应当进一步增加其对最不发达国家(有很多是非洲国家)的官方发展援助。2008至2010年间，流入最不发达国家的援助总额必须平均每年增加88亿美元(以2008年7月的汇率计算)，才能达到援助额占各捐助国国民总收入0.15%至0.20%的目标；
- 捐助国——包括新增的捐助国——和受援国应当加快其调整援助、协调、成果管理和援助资源相互问责制的步伐，并为遵循这些原则加强与非发援会捐助国的对话。

## 市场准入(贸易)

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，并为最不发达国家的出口提供免关税、无配额的准入机会，在实现千年发展目标的这一具体目标方面，仅取得了缓慢进展。2001年开始的多哈回合贸易谈判目标之一，是根据“发展议程”满足发展中国家的需要。七年来，未能使之最终成为发展回合，成为贸易领域最大的执行差距，也可以说是千年发展目标8范围内的最大执行差距。必须调整国际努力的方向，按照其最初意图，即以发展为重点，为收入最低的国家带来特殊惠益，从而完成这一回合。这要求将发展中国家，特别是最不发达国家的市场准入定为优先任务，继续灵活对待发展中国家，为经济多样化、创造就业机会和粮食保障提供支助。

各方还需要付出额外努力，通过放宽限制性过强的原产地规则，确保对产品的全面覆盖，解决其他的供应方限制，消除发达国家的特惠市场准入条件对最不发达国家产生的侵蚀性后果。要加速进展，必须实现为最不发达国家确定的目标，即其对发达国家市场的免税出口份额从目前的79%增加到97%。

各会员国应做出更为明确、更加坚定的承诺，以扩大贸易援助资源，帮助低收入国家挖掘其生产和出口潜力以及支持其创造生产性就业的努力。贸易援助资源的数量及其分配方式应该更合乎这些国家的特殊需要。加速落实扩大综合框架的类似努力，将为最不发达国家增加获得贸易援助计划资金的机会，从而促进它们融入多边贸易体制。

粮价居高不下及其对贫穷和饥饿的影响，带来了新的重大挑战，这为承认过去的政策未能确保各国和全球粮食保障产生了额外的促动力，也凸显了有必要增加对发展中国家农业发展的投资，同时需要消除发达经济体农业市场中的市场扭曲现象。

为了改善发展中国家的市场准入，国际社会需要采取以下行动：

- 加倍努力结束多哈回合贸易谈判，重新着眼于那些使之成为“发展回合”的内容；
- 确保未来的双边和区域经济伙伴关系为发展中国家的出口提供真正的市场准入机会，确保它们成为达成多边协议的“踏脚石”而不是替代多边协议；
- 将贸易及其与发展 and 减贫的联系作为国家发展战略中的优先任务；
- 大幅削减发达国家对发展中国家农产品、纺织品和衣料征收的关税和关税升级；

- 加速削减发达国家对农产品的内销和出口补贴；
- 立即评估区域和国家的贸易援助需要，确保全部可用资源及其分配方式能满足这些需要；
- 立即评估区域和国家的贸易援助需要，确保全部可用资源及其分配方式能满足这些需要。

## 持续承受债务能力

在实现千年发展目标全面处理发展中国家的债务问题这一具体目标方面取得了重大进展，但仍需付出额外努力，使进展具有可持续性。各方还需要采取行动，为尚未受益于当前的减债倡议的国家减轻债务负担。

截至2008年6月，在41个重债穷国中，有23个已经到达了增加优惠的重债穷国倡议的完成点。还有10个国家暂时处于决定点与完成点之间；另有8个国家可能符合条件，它们有望利用增加优惠的重债穷国倡议。过了完成点的国家随后可以根据多边债务减免倡议获得进一步的债务减免。

免除重债穷国的债务、提高商品价格以及全球经济的强劲增长，有助于在2006年将所有发展中国家的偿债支出与出口额比率减至6.6%。2007年，该比率预计降至3%，从而为投资和恢复创造了条件。然而，在不久的将来，世界经济增长活力下降，可能会逆转这一趋势。近年来，许多受益于债务减免的国家看到它们的债务脆弱程度指标恶化，其部分原因是它们仍然面临着发展筹资的重大挑战。21个重债穷国（包括14个已经过了重债穷国倡议完成点的国家）被认为有重新受到债务困扰的中度到重度危险；10个重债穷国（大多数都是完成点之前的国家）目前已被认为受到债务困扰。

非巴黎俱乐部的官方和私人债权人未能按照重债穷国倡议全部减免其应减免的债务份额。这些债权人参与率低，损害了增加优惠的重债穷国倡议中所强调的平等分摊原则；兀鹫基金的诉讼损害了债务减免行动。

千年发展目标中的全面处理发展中国家的债务问题这一具体目标还没有完全实现。尽管重债穷国倡议和多边减债倡议要求减免债务，社会支出也在相应增加，但许多发展中国家的偿债支出仍然多于公共教育和卫生支出。2006年，有10个发展中国家的偿债支出多于公共教育支出，有52个发展中国家的偿债支出多于公共卫生预算。应该为易受害国家提供额外的优惠资源，应该付出新的努力，减轻那些未被列入重债穷国倡议的国家的债务负担，包括为深受债务困扰的国家建立主权债务仲裁机制。

持续承受债务能力的评估框架应受到不断的审查。如果因为偿债而挤掉了用于千年发展目标的公共支出，即使债务负担不重也不会具有持续承受能力。需要不断的技术援助并加大协调力度，支持各国加强其债务管理能力。

增强各国持续承受外债能力的具体行动包括：

- 动员额外的捐助资源，以促进尚未达到完成点的某些重债穷国的债务减免；
- 鼓励非巴黎俱乐部的官方双边和私人债权人按照重债穷国倡议的类似条件，同等减免符合条件的未偿债务；
- 继续审查和完善当前采用的持续承受债务能力框架；
- 为受债务困扰的非重债穷国建立有序的主权债务重组过程。

## 获得负担得起的基本药物

千年发展目标的一个具体目标是，与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药物。该具体目标有助于调动资源和改善协调，以便为许多国家提供更多的用于抗击艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病的基本药物和医疗。然而，发展中国家的基本药物远远供不应求。

评估履行这一承诺的进展情况有一个难题，这就是缺少确定的量化指标。努力界定这种指标，将增强扩大基本药物可持续供应全球行动的问责制。一些国家提供的信息显示，公共部门和私营部门在药品供应方面都存在巨大的缺口，价格也相差悬殊——大大超出国际参考价格——导致穷人买不起基本药物。世界卫生组织(世卫组织)的最新估计显示，公共部门供应的基本药物仅达到需求量的三分之一，而私营部门供应的基本药物约达到需求量的三分之二。人们从公共部门和私营部门购买最低价非专利药品的价格分别是国际参考价格的2.5倍到6.5倍。有的发展中国家供应情况较好而且价格也较低，这一事实说明，获得质量有保证而且负担得起的基本药物是能够改善的，其途径是，加强政府、制药公司和包括消费者在内的民间社会之间的伙伴关系。

要加快进展，需要在若干领域采取强有力的国家和全球行动，包括：

在国家一级：

- 取消基本药物的各种税收；
- 更新国家药品政策；
- 更新国家基本药物清单；

- 对基本药物采取非专利品替代政策；
- 设法减少基本药物价格中的交易和分销加价；
- 确保公共保健机构能供应足够的基本药物；
- 定期监测药品价格和供应情况。

#### 在全球一级：

- 鼓励制药公司采取差别定价做法，使无法得到非专利药品的发展中国家也可以降低基本药物的价格；
- 大力推广非专利药品的生产，消除获得方面的障碍；
- 增加对发展中国家具有重要意义的医药领域的研发供资，包括儿童药剂和最被忽视的疾病。

## 获得新技术

千年发展目标的一个具体目标是，与私营部门合作，提供新技术、特别是信息和通信技术产生的好处。该具体目标已经在弥合移动电话部门的差距方面取得了快速进展，但在改善关键技术的获得方面(互联网的宽带接入就是一个很好的例子)，仍存在着巨大差距。关键技术对于提高生产率、保持经济增长和改善卫生及教育等领域的服务提供方式至关重要。

评估这一领域的进展情况也有困难，其中一部分是缺少与全球承诺履行有关的数字目标。虽然发展中国家的移动电话和计算机有了长足发展，但发展中国家与发达国家在获得现代技术方面的数字鸿沟越来越大。低收入发展中国家的辅助性基础设施不足，例如供电覆盖面有限，阻碍了信息和通信技术的快速普及。

解决发展方面的新增问题，需要有更坚定的承诺和发展合作。发展中国家最近遇到的粮食危机和气候变化挑战，都需要采取更加灵活的解决办法，以加快促进农业发展的技术转让，改善基本药物的供应以及适应气候变化。

#### 拓展促进发展的技术的获得渠道所需行动包括：

- 制定与更广泛的发展战略挂钩的国家信息和通信技术战略；
- 增强与贸易有关的知识产权的灵活性，以加速向发展中国家传播促进发展的技术，包括与可再生能源和适应气候变化有关的技术；
- 进一步努力扩大基本的基础设施(如供电)及便利信息和通信技术的基础设施，特别是在低收入国家；

- 制定针对私营部门的激励措施，发展对低收入国家的人民具有重要意义的技术，包括那些解决适应气候变化和可再生能源问题的技术；
- 更广泛地应用差别定价做法，降低发展中国家获得关键技术的成本，使所有发展中国家都用得起这些关键技术。





# 导 言

## 为实现千年发展目标建立全球伙伴关系

新千年伊始，世界各国首脑承诺巩固全球伙伴关系，用一代人的时间，即从1990年到2015年，提高全世界穷人的生活水平。千年发展目标是联合国国际发展议程的一部分。该议程包括一些量化指标，即通过巩固发达国家与发展中国家之间伙伴关系，巩固发展中国家之间的伙伴关系，以及有私营部门积极参与的伙伴关系，在减贫、卫生、教育、两性平等和环境保护方面取得更好的结果。

八年前通过的千年发展目标现在已经成为一个平台，借以激发国际社会的积极性，在所有国家减少贫穷和饥饿并推进人类发展议程。然而，各国之间和各国内部在实现千年发展目标方面取得的进展并不平衡。撒哈拉以南的非洲国家面临的发展挑战最为严峻，其差距最大。在中等收入国家，农村地区的居民和传统上遭到排斥的群体也落在后面。

实现千年发展目标方面的成就，既是政府政策的结果，也体现了私营部门的参与程度。但是，国际形势在提供有利的发展环境方面扮演着极为重要的角色。关于千年发展目标框架中的目标8，会员国已经在官方发展援助、贸易、外债、基本药物和技术领域做出了加强全球发展伙伴关系的具体承诺。伙伴关系得到加强，应该为实现其他发展目标提供重要支持。各国政府已经在2000年联合国千年首脑会议之后的各种国际会议和重大事件框架内批准了全球具体目标，其中包括：启动多哈回合多边贸易谈判(2001年)、举行艾滋病毒/艾滋病问题世界首脑会议(2001年)、出台《布鲁塞尔支援最不发达国家行动纲领》(2001年)、举行发展筹资问题国际会议(2002年)、举行信息社会世界首脑会议(2003年、2005年)、举行2005年世界首脑会议，发表《援助实效问题巴黎宣言》(2005年)、举行格伦伊格尔斯八国集团首脑会议(2005年)以及举行世界贸易组织(世贸组织)香港部长级会议(2005年)。

本报告的目标是确认阻碍加速实现千年发展目标8中所载的具体目标现存的障碍。报告将凸显发达国家和发展中国家信守承诺的程度，以便加强全球发展伙伴关系。

联合国大家庭中的各机构对于支助、协调和整合实现千年发展目标的全球和国家努力肩负着特殊义务。联合国系统的核心作用涉及追踪各种承诺的履行情况。有些联合国机构间进程承担的任务是对全球和国家两级的千年发展目标进行监测和报告。目前有一些平台负责对千年发展目标1至目标7进行机构间协调。但是，对千年发展目标8中所载的全球伙伴关系进行监测所提供的信息支离破碎，因此难以有效监测在全球和国家两级国际承诺的履行情况，而这些国际承诺都是为了实现千年发展目标提出的。因此，联合国秘书长潘基文决定成立千年发展目标差距问题工作组，以通过促进机构间协调加强对千年发展目标8的监测。20多个联合国机构派代表参加了编写本报告的工作组，这些机构包括世界银行和国际货币基金组织(基金组织)以及经济合作与发展组织(经合组织)和世界贸易组织(世贸组织)。

监测千年发展目标8的一部分困难是，在某些领域缺少量化指标，缺少充分追踪承诺履行情况所需的数据。要有效监测与千年发展目标8有关的或者根据千年发展目标8所做的承诺，需要一种方法，这种方法有助于保留一份各种国际倡议的最新清单，并提出衡量信守承诺程度的方法。这一举措的最终目的是确认全球伙伴关系如何转化为有利于受援国的实惠，特别是这种伙伴关系为实现千年发展目标1至目标7做了什么样的贡献。因而，在监测千年发展目标8的执行情况时，有可能区分出三种差距：(a) 执行差距，即全球承诺与实际履行情况之间的差距；(b) 覆盖面差距，即全球承诺的实际履行与实际收获在各国之间分布的差距；(c) 千年发展目标8的需求差距，即全球承诺的实际履行与发展中国家“支助估计需求”之间的差距。本报告主要涉及执行差距的认定；千年发展目标差距问题工作组随后的报告将更详细地分析覆盖面差距和千年发展目标8需求差距。支持千年发展目标8的重要全球承诺已汇编为一份《千年发展目标全球承诺信息总库》。信息总库虽然未列入本报告，但可以在网上查到。<sup>1</sup>

另外，在现有的数据允许的情况下，本报告介绍了千年发展目标8的5个组成领域：官方发展援助、贸易、外债、基本药物和技术依然存在的执行差距。报告的每一节末尾都提出了政策建议，意在引导最佳方式的讨论，弥合承诺与促进发展的资源和援助的实际提供之间的差距。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 《千年发展目标全球承诺信息总库》全文可查阅<http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>。

<sup>2</sup> 千年发展目标非洲指导小组报告《在非洲实现千年发展目标》(2008年6月)提出了更为具体的非洲政策建议，可查阅<http://www.mdgafrica.org/pdf/MDG%20Africa%20Steering%20Group%20Recommendations%20-%20English%20-%20HighRes.pdf>(2008年7月5日访问)。

离实现千年发展目标的最后期限，即2015年只有7年时间了，世界各国领导人必须不遗余力地巩固千年首脑会议提出的发展伙伴关系。要想抓住以巩固国际合作和伙伴关系的方式使穷人的生活条件得到大幅改善的这种机会，就需要加强全球承诺问责制，同时提出加速人类发展进程的新倡议。本报告力求为改善全球承诺的监测框架做出贡献。



## 官方发展援助

### 目 标

#### 8b ……向致力于减贫的国家提供更为慷慨的官方发展援助

《联合国千年宣言》呼吁工业化国家“提供更为慷慨的发展援助，特别是提供给那些真正努力将其资源用于减贫的国家”。2002年的蒙特雷发展筹资问题会议和可持续发展世界首脑会议重申了这一呼吁，当时世界各国领导人承诺“做出切实的努力，实现将国民总收入的0.7%”用于官方发展援助的具体目标，并呼吁受援国和捐助国以及国际机构提高援助实效。在2005年格伦伊格尔斯首脑会议上，八国集团领导人指出，他们同意增加每年对发展中国家的援助拨款额，2010年的援助拨款额将比2004年增加500亿美元，他们还承诺将增加额中的250亿美元划拨给非洲。2007年海利根达姆八国集团首脑会议和2008年北海道八国集团首脑会议都重申了这一承诺。根据此项承诺，到2010年，每年的官方发展援助至少要达到1 300亿美元(以2004年的价格和汇率计算)，其中每年有500亿美元以上拨给非洲。在这一背景下，2004年前加入欧洲联盟(欧盟)的15个国家设定了一个共同的官方发展援助目标，即到2010年使援助额达到国民总收入的0.56%，到2015年达到国民总收入的0.7%。欧盟12个新成员国的具体目标是，到2010年官方发展援助达到国民总收入的0.17%，到2015年达到0.33%。

此外，各国根据2001年《布鲁塞尔行动纲领》的要求对最不发达国家做出了具体承诺，即确定了捐助国向这些国家提供国民总收入0.15%到0.2%的目标。

除了增加官方发展援助之外，2005年《援助实效问题巴黎宣言》(2005年)要求捐助国要采取正规行动，以便提高援助实效、强调国家对发展优先项目的自主权、协调和调整捐助活动、提供可预测且不附带条件的援助、采取以方案为基础的方法，改善采购和财政管理制度，以及制定注重成果的框架。

世界经济发展的新态势要求提供额外资源，以防因粮价上涨而出现人道主义紧急状态，并帮助各国防备气候变化的影响。在根据援助目的和受援国特殊需要分配资源时，需要提高明确性和透明度。

千年发展目标8中用于监测官方发展援助承诺的指标是：

指 标	
8.1	官方发展援助净额、总额和向最不发达国家援助的金额，在经合组织/发援会捐助国国民总收入中所占份额；
8.2	经合组织/发援会捐助国提供的双边、部门间可予分配的官方发展援助用于基本社会服务的比例；
8.3	经合组织/发援会捐助国提供不附带条件的双边官方发展援助百分比；
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百分比；
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百分比。

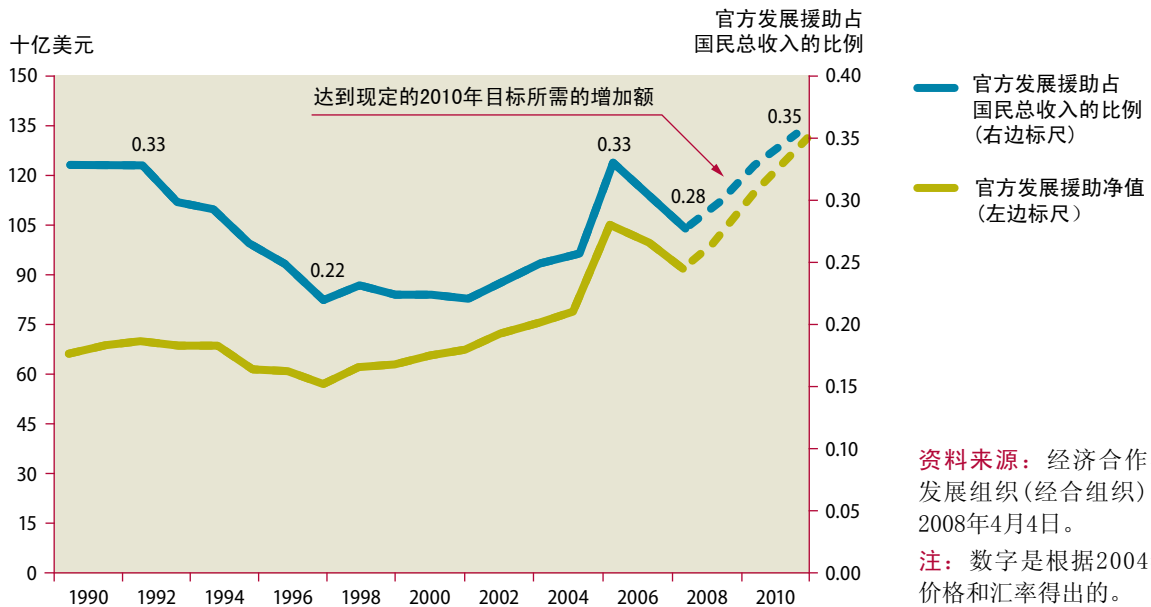
### 与联合国设定的0.7%这一目标的差距

2007年，援助净拨款为1 037亿美元，占发达国家国民总收入之和的0.28%(图1)，在校准价格并调整汇率之后，比2006年的实际价值减少了8.4%。这种减少在意料之中，此前由于巴黎俱乐部对伊拉克和尼日利亚提出大规模债务减免倡议，2005年和2006年的发展援助额特别高。不计债务减免赠款，援助净额的实际价值在2007年增加了2.4%。但是，这种基本增长已连续两年低于2000至2005年期间，履行2010年承诺也因此成为一项更为严峻的挑战。

达到或者超过联合国设定的占国民总收入0.7%这一具体目标的国家只有丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典。相比之下，最大的发达经济体的官方发展援助占国民总收入的比例仍然不足，在2007年大幅下降，这是因为2005和2006年对伊拉克和尼日利亚的特别债务减免资金不再计入援助额。例如，2007年美利坚合众国的官方发展援助净额实际减少了9.9%，官方发展援助/国民总收入的比例降至0.16%。日本提供的官方发展援助的实际价值在2007年减少了30.1%，降至国民总收入的0.17%，从而延续了2000年以来的下降趋势。欧盟15国的官方发展援助总额占全世界官方发展援助总额的60%，2007年，其实际价值的降幅略小——为5.8%。欧盟15国2007年的官方发展援助额仅占国民总收入的0.40%，刚好超过欧盟15国设定的2006年达0.39%的中间目标。欧洲联盟委员会提供的援助增加了3%，体现了预算支助的增长和付款能力的改善。欧盟如果要在2010年达到0.56%的共同目标，也需要取得更快的进展。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 见“债务减免在减少：其他官方发展援助略有增长”，经济合作与发展组织，新闻稿，2008年4月4日，可查阅[www.oecd.org/document/8/0,3343,en\\_2649\\_34485\\_40381960\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34485_40381960_1_1_1_1,00.html)。

图1  
发援会成员国1990至2007年官方发展援助净额和  
发援会秘书处的2010年前模拟分析图



资料来源：经济合作与发展组织（经合组织），2008年4月4日。

注：数字是根据2004年价格和汇率得出的。

格伦伊格尔斯八国集团首脑会议和联合国首脑会议上做出的承诺以及其他承诺，意味着增长目标为从2004年的800亿美元增至2010年的1300亿美元（以2004年不变价格计算）。如果要达到2010年的预计援助水平，大多数发援会成员国现在需要增加其2008至2010年的官方发展援助预算，在未来三年中需要将目前的核心发展方案增长率提高1倍多（图1）。

图2显示，2004至2007年间，发援会成员国的官方发展援助每年的增长额是达到2010年目标所需增长额的一半。为了达到2010年的目标，2008至2010年间，官方发展援助净流入额需要每年平均增长近130亿美元（以2004年美元的不变价格计算），以2008年7月的汇率计算，每年需要增长约180亿美元。经济合作与发展组织（经合组织）最近对发展援助委员会（发援会）成员国支出意向进行了一次调查，结果显示，它们承诺在2010年前提供500亿美元的官方发展援助追加额，到目前仅有210亿美元已经支付或者已经列入规划数字。有近300亿美元——以2004年价格和汇率计算——尚待列入捐助预算方案。<sup>2</sup>

为履行现有的援助承诺，2008至2010年间，捐助国的援助付款每年至少需要增加130亿美元（以2004年不变价格计算）

## 加倍援助非洲的挑战

为了在2010年前达到每年至少增加250亿美元的目标，需要增加对非洲

<sup>2</sup> 见经合组织/发援会2008年报告，援助分配政策和指标性预先支出计划概览（[www.oecd.org/dac/scalingup](http://www.oecd.org/dac/scalingup)）。

图2

2005年格伦伊格尔斯官方发展援助预测与实际情况的对比  
(十亿美元, 2004年不变价格)

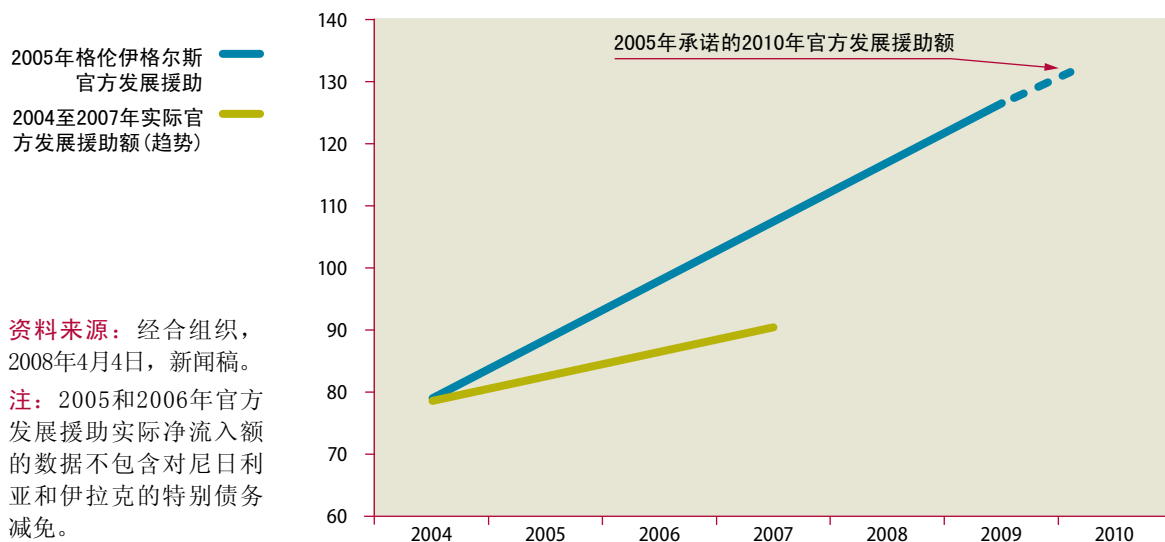


图3

2001至2007年对非洲的官方发展援助(不计对尼日利亚的债务减免)和到2010年所需的增加额(十亿美元)

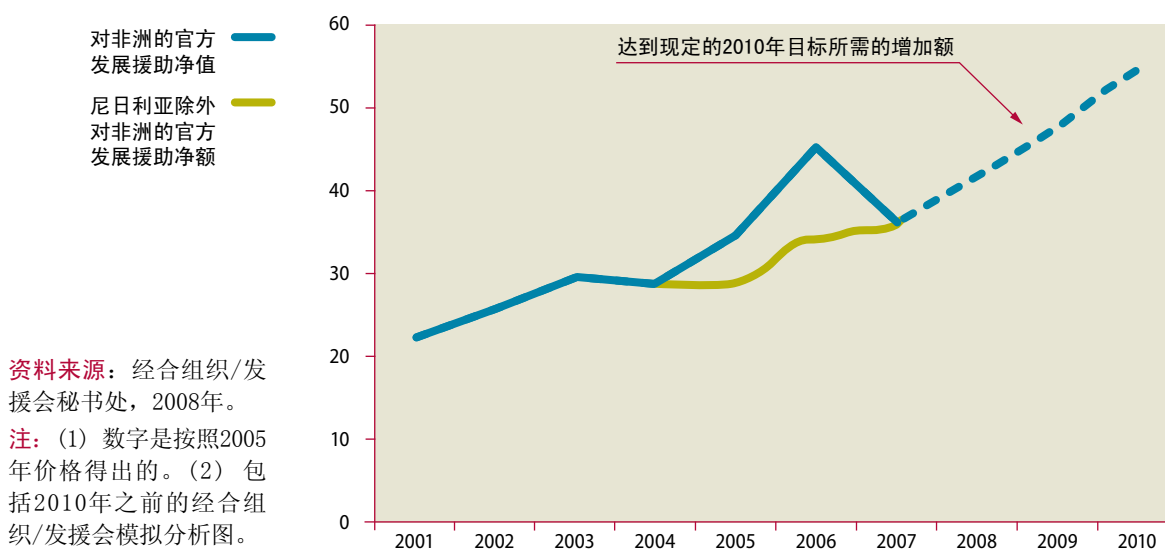
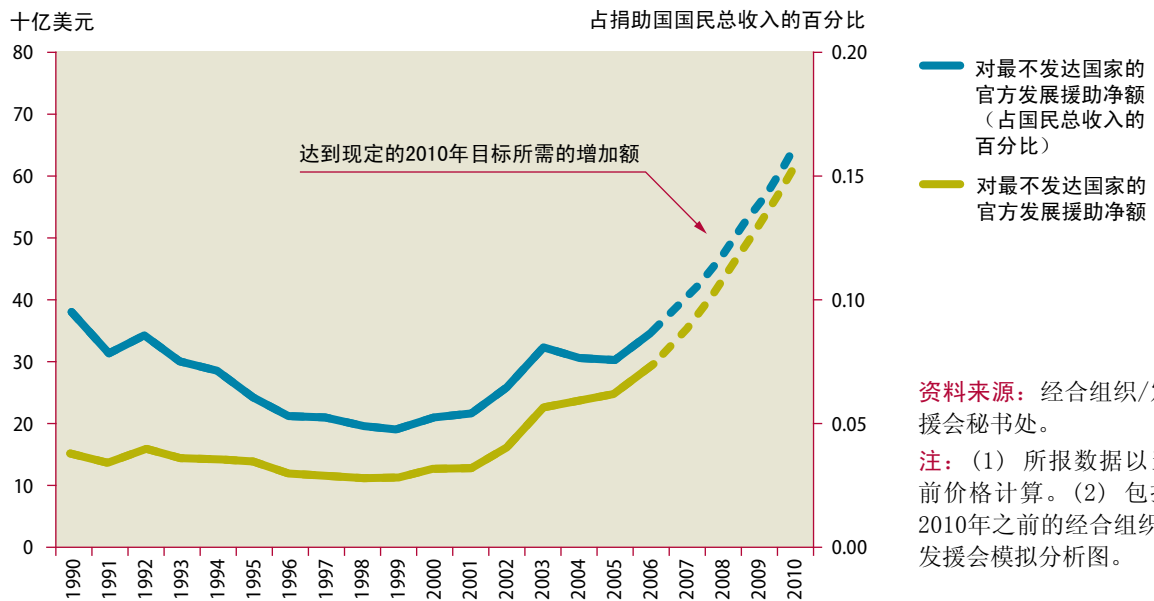




图4

1990至2006年发援会成员国对最不发达国家的官方发展援助净额  
和截至2010年所需的增加额



资料来源：经合组织/发援会秘书处。

注：(1) 所报数据以当前价格计算。(2) 包括2010年之前的经合组织/发援会模拟分析图。

的援助。2007年的初步数据显示，扣除对该区域的债务减免之后，双边官方发展援助增长了9%。2008至2010年间，对非洲的官方发展援助净额的绝对数字必须每年增加60亿美元以上(以2005年价格计算)，才能达到目标(图3)。迄今仅有大约40亿美元的增加额编入了捐助国支出计划。<sup>3</sup>

### 对最不发达国家的援助

到2006年，仅有8个经合组织/发援会国家履行了作为2001年《布鲁塞尔行动纲领》的一部分而重申的承诺，捐助国在该行动纲领中同意在2010年前提供其国民总收入的0.15%至0.2%援助最不发达国家。比利时、丹麦、爱尔兰、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国已经达到或者超过该目标。图4显示出目前的水平——2006年所有发援会国家的总和为294亿美元(0.09%)——与2010年预计620亿美元(或者平均为发援会成员国国民总收入之和的0.16%)的目标之间的差距。

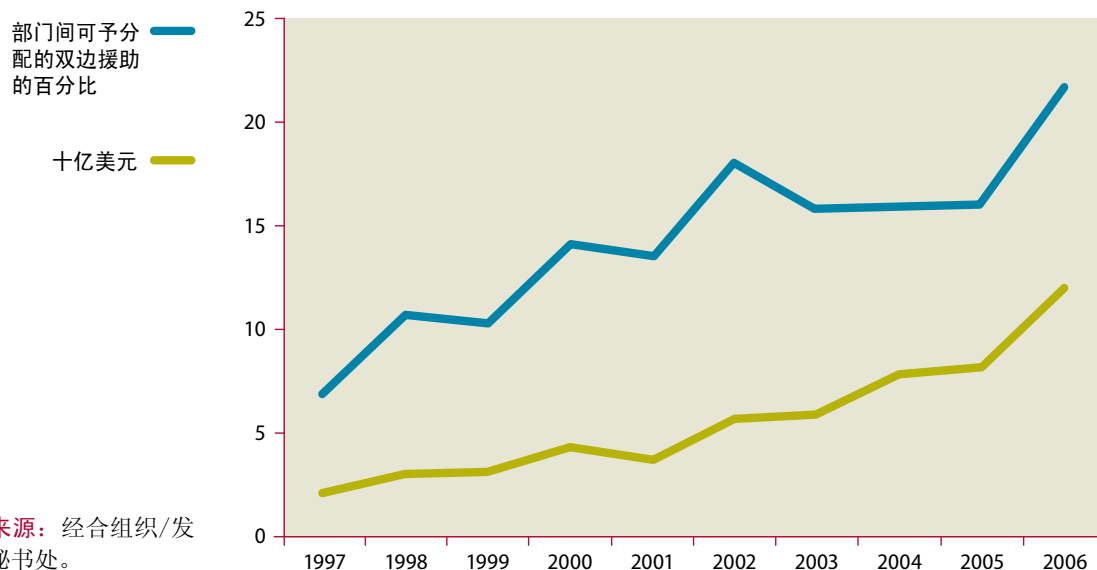
履行2010年前对最不发达国家的援助承诺的执行差距大约是330亿美元

### 对内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的援助

虽然千年发展目标框架具体提到要满足内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需要，但没有规定任何的具体目标。千年发展目标的现

<sup>3</sup> 同上。

图5  
发援会捐助国为基本社会服务提供的官方发展援助，1997至2006年



资料来源：经合组织/发援会秘书处。

有指标追踪记录这些国家得到的官方发展援助占其国民总收入的比例。经合组织为编写《2007年联合国千年发展目标报告》提交的资料显示，小岛屿发展中国家每年继续得到20亿美元到25亿美元的援助，相当于这些国家国民总收入之和的3%。对内陆发展中国家的官方发展援助比例变化不大，2005年为6.3%，约为119亿美元。<sup>4</sup>

### 为基本社会服务分配的援助

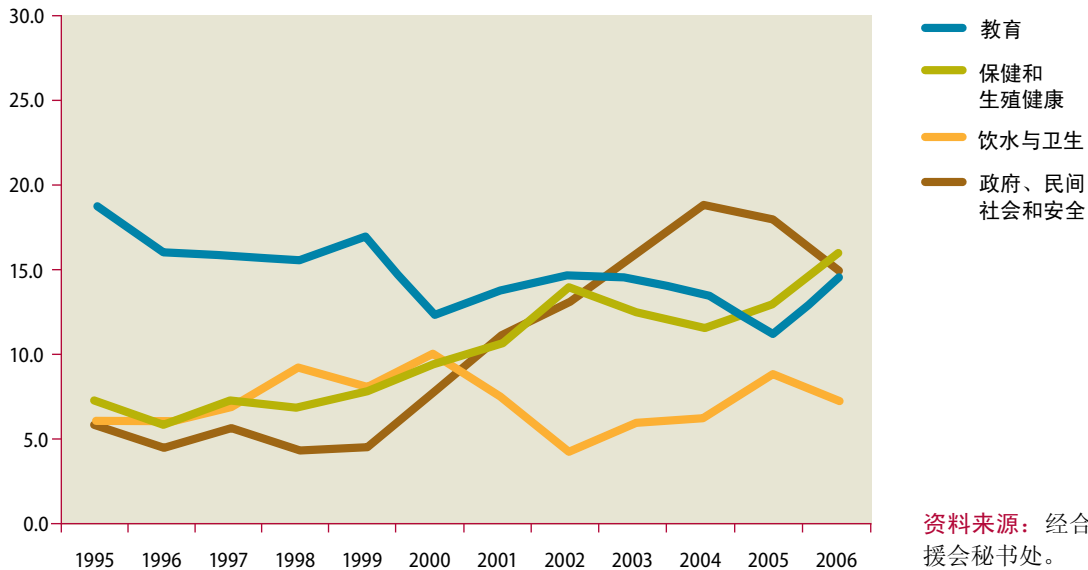
用于基本社会服务的官方发展援助包括基础教育、初级保健、营养、安全饮水和卫生方面的支出。图5显示，为基本社会服务分配的官方发展援助份额从1997年的7%增至2006年的21%以上，每年约120亿美元。用于基本社会部门的官方发展援助份额增大，极其有助于加速实现千年发展目标中具体的保健、教育、水和卫生目标。但是，近年来，官方发展援助流量增速减慢，导致用于促进生产、创造就业机会和减少贫穷而流入经济基础设施和生产部门(包括农业发展和贸易援助<sup>5</sup>)的外部资源减少。

分配给社会部门的援助包括对发展中国家政府和民间社会能力的支助和对冲突预防、和平与安全的支助。自1999年以来，该部门的份额显示了最强劲的增长，到2006年增长到15%。其中3%专门用于和平与

<sup>4</sup> 见<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Data/Stat%20Annex.pdf>。

<sup>5</sup> 关于贸易援助的援助资源的讨论，见下文“市场准入”部分。

图6  
用于社会部门的部门间可予分配的官方发展援助份额，1995至2006年(百分比)



资料来源：经合组织/发援会秘书处。

安全(见图6)。用于保健和生殖保健的拨款份额增加了一倍，用于教育和饮水与卫生的份额相对稳定，分别是15%和8%左右。关于全球保健、教育和饮水与卫生计划的需求评估表明，要实现千年发展目标中相关的具体目标，目前的援助流量仍然不能满足这一要求。

据估计，1999至2003年，对初等教育<sup>6</sup>的援助大约是每年20亿美元，2006年攀升到近40亿美元。但是，要在2015年前实现普及初等教育，这个数额仍然大大低于预计每年所需的110亿美元援助额。<sup>7</sup>2005和2006年，要为约20个其他国家教育计划得到普及教育倡议支持的国家提供支助，估计每年有约5亿美元的资金缺口。<sup>8</sup>

在保健部门，用于产妇、新生儿和儿童保健的官方发展援助从2003年的21亿美元增至2006年的35亿美元，<sup>9</sup>但仍不足以实现这些具体目标。每年大约需要102亿美元的额外援助流量，才能确保有充足的资金加强保健系统，以满足对妇幼保健和其他生殖保健服务的需求。<sup>10</sup>

为基本社会服务分配的官方发展援助有所增长，但要实现千年发展目标中具体的教育和保健目标，援助资源的数量仍不敷所需

<sup>6</sup> 经合组织/发援会秘书处的估算，从教育援助总额中扣除了专门用于中等教育或者中等教育以上的援助额。

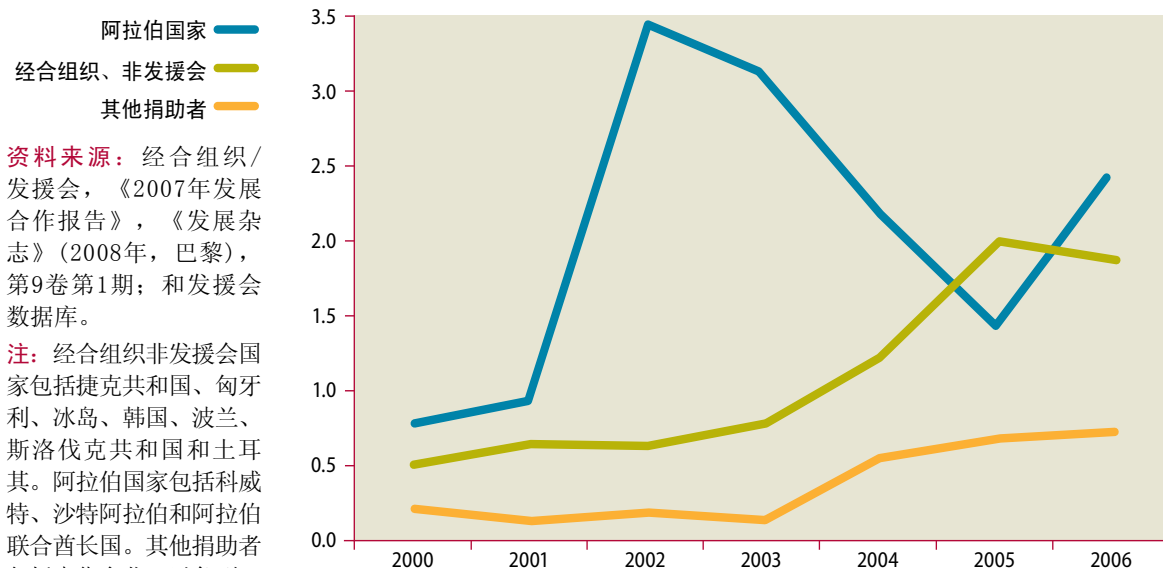
<sup>7</sup> 教科文组织，《2008年全民教育全球监测报告：在2015年之前实现全民教育我们能做到吗？》。该估算是与所有致力于全民教育的伙伴协商后得出的。

<sup>8</sup> 见全民教育快车道倡议 (<http://www1.worldbank.org/education/efafti/faq.asp#III-10>)。

<sup>9</sup> G. Greco等，“2015年倒计时：2003至2006年间捐助国对产妇、新生儿和儿童保健的捐助评估”（《柳叶刀》，2008年4月；371(9620)：1268 - 1275）。

<sup>10</sup> 产妇、新生儿和儿童保健伙伴关系(2008年)。八国集团领导人和其他捐助者支持产妇、新生儿和儿童保健的一项全球呼吁。

图7  
非发援会国家的官方发展援助净总额，2000至2006年(十亿美元)



**资料来源：**经合组织/发援会，《2007年发展合作报告》，《发展杂志》(2008年，巴黎)，第9卷第1期；和发援会数据库。

**注：**经合组织非发援会国家包括捷克共和国、匈牙利、冰岛、韩国、波兰、斯洛伐克共和国和土耳其。阿拉伯国家包括科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。其他捐助者包括中华台北、以色列、泰国等。中国和印度的数据不包括在内，这两个国家被认为是重要的援助提供国，但没有可比数据。

### 加强非发援会捐助国和私人资源的作用

在千年发展目标框架内所做的承诺与经合组织/发援会国家的情况相符。经合组织/发援会国家目前提供的官方发展援助占全球的90%以上。近年来，非发援会捐助国，包括南南合作和非政府捐助者即将提供巨额援助。有13个非发援会捐助国提供了连续统计数据，其官方发展援助净拨款额从2000年的15亿美元增至2006年的51亿美元(欲知这些援助流量的主要来源，见图7)。然而，迄今没有某些南南合作发展援助主要提供者，最主要的是中国和印度的可比数据，它们提供的援助，特别是对非洲的援助在迅速增加。另外，需要更加系统地确定其他发展中国家之间的援助规模(资金和实物)，包括非洲国家之间的援助规模。

非发援会的官方发展援助额有望进一步增长，据估计目前占全世界官方发展援助的5%左右，到2015年有可能增至10%或以上。这种前景衍生出援助数额和内容方面的透明度和对受援国的实效等额外问题。

私人资源的涌现及公共和私人捐助者之间的新型伙伴关系带来了类似的问题。举个例子，自《千年宣言》通过以来，对保健和人口方案的发展援助承诺从1999年的40亿美元增至2006年的137亿美元，这大多是新的健康伙伴关系带来的，例如免疫联盟(以前名为全球疫苗和免疫联盟)以及全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金，其中有的包括比尔及梅琳达·盖茨基金会等大型私人捐助者。

## 提高援助实效

千年发展目标能否实现，不仅取决于官方发展援助的增长，也取决于援助实效的提高。事实上，援助目标一致和协调是实现千年发展目标的前提条件；鉴于此，官方发展援助额的增长，应该辅之以官方发展援助质量和预测性的改善。正如2003年《罗马标准化宣言》和2005年《援助实效问题巴黎宣言》所呼吁的，官方发展援助需要与受援国的优先项目和方案编制制度相一致，以提高其支出实效。

## 取消援助的附带条件

取消援助的附带条件，被视为提高发展援助实效的关键因素，能使发展中国家在健全的采购政策和实践的基础上做出自主决定。如图8所示，提供给各国且报告为无附带条件的资源数量在2006年有了大幅增长，达到双边援助额的95%。这反映了发援会成员国在2001年就取消对最不发达国家援助的附带条件达成协议之后，大大增强了取消附带条件的做法，某些成员国甚至更进一步，取消了所有援助的附带条件。不幸的是，关于取消援助的附带条件的资料没有反映出所有发援会成员国（最显著的是美国）的情况，也没有反映出所有类型援助（报告没有列入技术合作和行政费用）的情况，所以，取消附带条件的全部情况不得而知。

## 实施《援助实效问题巴黎宣言》的进展情况

2005年的《援助实效问题巴黎宣言》反映了100多个国家政府和国际组织做出的一项承诺，即提高官方发展援助的质量。《巴黎宣言》不仅

图8  
取消了附带条件的援助数量和份额，1995–2006年

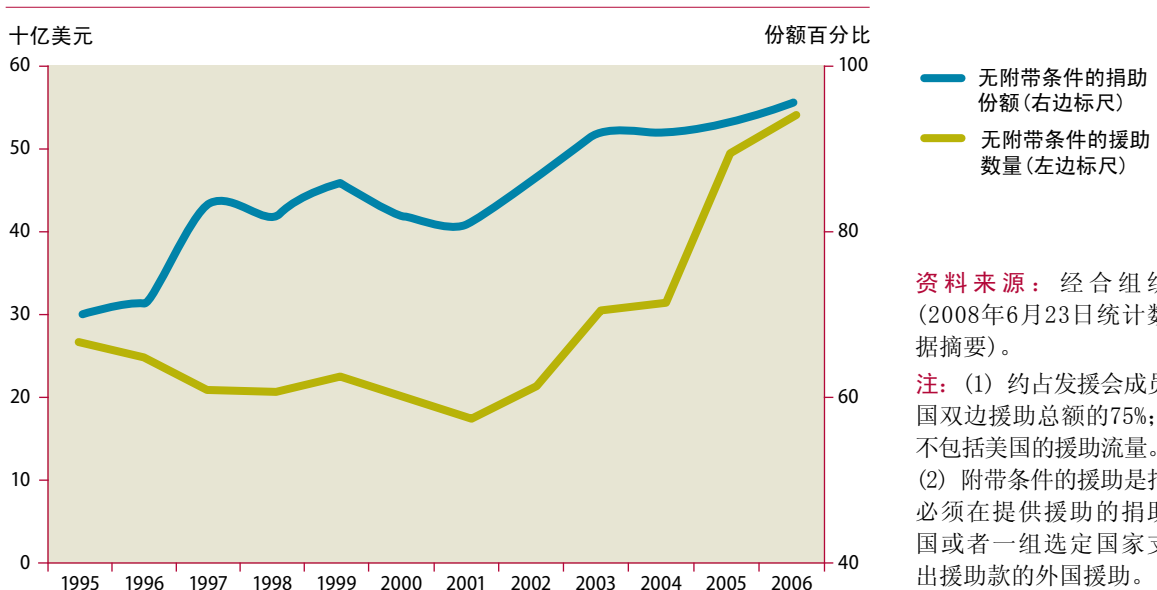


表1  
援助质量7项指标取得的进展, 2005至2007年(百分点)<sup>a</sup>

资料来源: 经合组织/发援会监测《巴黎宣言》实施情况的合办活动, 2008年5月29日至30日。

<sup>a</sup> 百分比变化是每个区域各国报告的百分点变化的未加权平均数。

<sup>b</sup> 包括17个非洲国家、5个拉丁美洲和加勒比国家、4个亚洲国家和其他区域4个国家。

<sup>c</sup> PIU代表项目实施单位; 具体目标是减少单位数量。

指 标	区 域 <sup>b</sup>			
	非 洲	拉丁美洲和加勒比	亚 洲	其 他
与国家方案相协调的技术援助	16.6	37.6	6.0	26.5
与国家结构平行的方案实施单位 <sup>c</sup> 数量(平均减少量)	-2.1	-28.2	-2.3	-3.8
政府时间表和记录上的拨款情况	1.3	-1.0	3.0	5.5
无附带条件的双边援助	9.4	6.0	14.3	8.3
经过协调的捐助国特派团	13.0	20.8	13.8	16.9
经过协调的国家情况分析	20.8	30.2	11.3	7.0

仅是一项一般原则声明, 它通过一个评估进程, 根据一套必须在2010年前实现的指标和目标对一个实用的、以行动为导向的路线图进行协调。

《巴黎宣言》的目标是使大规模的发展援助适合受援国的具体要求, 特别是适合于增强自主权, 提高一致性、协调性、成效管理和相互问责。

对《巴黎宣言》中所做的承诺进行监测, 是通过经合组织/发援会秘书处在受益国进行定期调查完成的。表1显示设立两个数据点的国家在援助实效问题的不同层面上取得了进展。在非洲, 进展大多出现在捐助者相互协调且技术援助与国家方案接轨的领域。在拉丁美洲和加勒比, 技术援助与国家方案接轨、捐助者相互协调以组织特派团并进行国家情况分析, 以及项目实施单位数量大幅减少方面取得了最大的进展。在亚洲, 只有取消双边援助附带条件的工作有了明显进展, 其他进展都不太显著。

将更可预期的援助编入国家一级方案, 可以进一步提高援助质量。可编制国家方案的援助反映了受援国为支助其本国的预算优先项目而编入方案的援助额, 为预测未来的援助支出奠定了基础, 有助于提高援助的预测性。发援会关于支出计划的调查显示, 这一领域有所加强, 特别是撒哈拉以南非洲, 其计划的可编制国家方案的援助有望在2005至2010年间增长38%。

非发援会捐助国和私人基金越来越重要, 这要求加强援助的协调性并与受援国的国家优先项目接轨。例如, 在卫生部门, 双边捐助国超过40个, 全球倡议超过90个, 这种状况造成了援助分裂和实效降低的风险。只有大约20%的保健援助用于支助政府的部门优先项目; 大多数援助都是为特定用途拨付的。<sup>11</sup>旨在减少结核病、疟疾和艾滋病毒/

为防止资源的进一步分裂, 产生较高的交易费用, 以及与受援国的发展优先项目不接轨, 捐助者之间需要加强援助协调

<sup>11</sup> 经合组织/发援会, 《2007年发展合作报告》, 《发展杂志》(2008年, 巴黎), 第三章。

艾滋病发病率的干预行动可否持续，取决于提供公共卫生服务的单位得到加强。有些倡议，如2007年9月在捐助国和受援国政府、多边组织和私人基金会支助下发起的“国际卫生伙伴关系”，提供了一个开创性的范例，找到了加强捐助者协调、使干预行动与国家优先项目相一致及提高受援国机构能力的办法。

改善援助协调和与国家目标相协调等良好做法，特别是保健部门的良好做法，还没有产生深远影响。加强全球发展伙伴关系，要求进一步认可作为援助调拨渠道的国家预算制度，要求国家实施发展项目，以及要求加强捐助者协调以便在明确界定的问责制框架内降低援助的交易费用。显然，官方发展援助的实效大多取决于政府的执行能力。各方必须付出额外的努力，以增强低收入国家的机构能力，改善预算的执行、结算和报告工作。

加强援助协调的最佳做法还没有产生深远的影响

## 关于发展援助的全球伙伴关系是否已经成型？

要履行捐助国在世界首脑会议、一般会议和多边谈判中所做的承诺，以增加对非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的援助资源流量，就必须加速取得进展。

国家资源与为实现千年发展目标而实施的干预措施的成本之间存在着差距。做出援助承诺时，应在对这一差距认真评估的基础上将各国的需要考虑在内。一个更具挑战性的亟需得到重视的问题是，摆脱冲突的国家和有不良施政记录的国家国内形势脆弱这一特殊情况。发援会的“在脆弱国家和脆弱形势下的良性国际参与原则”，是一个很好的出发点，以后还需要加大工作力度。某些最弱势群体，包括儿童和妇女获得国际援助的机会非常有限。

世界经济增长在今后几年会放慢速度，粮食和燃料价格不断上涨，气候变化屡屡引发紧急情况，都要求更有效地提供援助，以期加速实现千年发展目标，并在某些情况下，避免迄今取得的成就发生逆转。

要加快进展，就需要采取明确的行动，其中包括：

- 捐助者应当在2008至2010年间每年增加180亿美元的援助流量(以2008年7月的汇率计算)，以支助核心发展方案，争取在2010年前实现商定目标。2007年的官方发展援助总额离顺利实现已承诺目标所需的资金还差100多亿美元；
- 为了提供一种可驾驭的途径，实现已承诺的在2010年前每年增加对非洲官方发展援助净额的目标，按2005年不变价格计算，捐助者应当每年向该区域分配64亿美元(或者以2008年7月的汇率计算，拨付73亿美元)；

- 即使增加对非洲的官方发展援助净额的承诺得到履行，捐助者仍应当进一步增加对最不发达国家(其中很多在非洲)的官方发展援助。2008至2010年间，对最不发达国家的援助总额必须每年平均增长88亿美元(以2008年7月的汇率计算)，才能达到占各捐助国国民总收入0.15%至0.2%的目标；
- 捐助者和受援国，包括新增的捐助国应当加快进展，以提高援助的一致性、协调性、改善可预测性、成效管理和相互问责制，并为遵守这些原则加强与非发援会捐助国对话。



## 市场准入(贸易)

### 目 标

- 8a 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]在国家在国际两级致力于善政、发展和减轻贫困
- 8b 满足最不发达国家的特殊需要。[在贸易方面，]包括：对最不发达国家的出口免征关税、不实行配额
- 8c 满足最不发达国家和小岛屿发展中国家特殊需要

千年发展目标所包含的贸易方面的主要具体目标是进一步发展开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制。其他具体目标要求特别关注易受害国家——最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家——的需要。

就在《联合国千年宣言》通过的一年后，多哈回合贸易谈判启动。多哈回合的一个主要目标是，满足发展中国家的需要，因此有了根据“发展议程”的直接谈判。7年来，这一回合仍未结束，成为贸易领域的最大执行差距，也可能是千年发展目标8范围内的最大执行差距。多哈回合启动以来，仅取得了缓慢进展(见下页方框)。但是，更重要的是，多哈回合如果就这样结束，很可能达不到其初衷，即以发展为重点，并因此特别有利于发展中国家。

未能结束多哈回合贸易谈判，是千年发展目标8方面的一个最大执行差距

随着多哈回合谈判的继续，在改善最不发达国家的免关税市场准入、降低关税和关税升级以及取消发达国家的生产者支助方面，取得了一些进展。但是，发展中国家仍要面对严重扭曲现象，而且进入它们能出口商品并实现增长的市场机会减少了。非关税壁垒也日益显著。发展中国家之间也存在着贸易壁垒。妥善制定区域经济贸易协定，可以促进南南贸易；区域贸易协定反过来又可以充当拓展多边约定的垫脚石。

各方已经做出了政治承诺，增加资源以帮助发展中国家建设贸易能力——基础设施和贸易机构，但是，2002至2006年间，部门间可分配的专用于贸易援助的官方发展援助比例有所下降。

虽然发展中国家的国家发展战略越来越重视贸易及其与贫穷的联系，但发展中国家在世界出口市场上所占的份额与15年前相比增长甚微。其中许多国家现在面临着燃料和粮食进口价格上涨新的严峻挑

## 多哈回合贸易谈判和发展议程的进展

### 农 业

农业谈判的目标是使市场准入途径得到实质性改善，逐步取消一切形式的出口补贴，大幅减少其他扭曲贸易的国内支助。同时，永远都要承认：发展中国家因其能力和其他的市场制约，需要“特殊和差别待遇”。自2001年在多哈启动谈判以来，谈判进展极其缓慢。能否达成协议，通过特殊和差别待遇，以极其灵活的方式对待发展中国家，人们仍在拭目以待。

### 非农产品的市场准入

与非农产品市场准入有关的这部分谈判旨在削减非农产品的关税、降低关税升级和非关税壁垒。在制定方案以帮助降低高额关税和关税升级方面，已经取得了进展，但是，某些发展中国家仍然担心收入减少，竞争力可能受到削弱，以及市场准入方面的优惠可能受到影响。为了实现特殊和差别待遇这一目标，发展中国家遇到的一个重要问题是，确保结果中的不完全互惠待遇不仅仅出现在延长的实施时限内，这种情况将来是否会发生，人们也在观望之中。

### 服 务

服务谈判是在“要求”与“给予”的基础上开展的，但这导致速度减慢和进程不平衡，没有取得多少实质性进展。有些发展中国家谋求对服务自由化的承认，许多服务贸易在本回合谈判之前就已经开始实行自由化了。

### 规则谈判

规则谈判是为了完善关于反倾销补贴和反补贴措施的各项规章，完善现有的与区域贸易协定有关的规定。它们也是为了出台关于渔业补贴的新规章制度。有些发展中国家认为，谈判有可能取得积极成果，可能制定出使用反倾销和反补贴措施方面更为严厉的规章制度。然而，许多发展中国家本身就是这些工具的使用者，它们担心自己没有能力执行更为复杂的规则。

### 与贸易有关的知识产权

多哈回合正在解决的与贸易有关的知识产权问题，目前涉及保护葡萄酒和酒精饮料的“地理标识”，这与大多数发展中国家没有直接关系。不过，虽然公共卫生和药品供应方面的工作不是多哈回合的一部分，但世界贸易组织（世贸组织）还是开展了这方面的工作，其重点是澄清以何种方式解释与贸易有关的知识产权的弹性，以及以何种方式在公共卫生领域利用这种弹性。尽管2001年通过了《与贸易有关的知识产权协议和公共卫生宣言》，并随后说明了制造能力不足世贸组织成员何时可以通过“强制性许可证制度”从其他国家进口非专利药品，但这种灵活做法还几乎没有付诸实践。

### 贸易便利化

虽然许多发展中国家最初反对开启贸易便利化的谈判，但在谈判过程中这方面取得了相当大的进展。技术支助方案在谈判过程中以及在评估国家需要和差距方面为发展中国家提供了援助。这些谈判的成果会使发展中国家受益，因为它将在贸易政策与贸易援助之间建立联系。

战。这进一步刺激了增加发展中国家农业投资的需求，同时也需要消除发达经济体农业市场中的市场扭曲现象。

### 千年发展目标8中的具体贸易目标

千年发展目标8中与贸易目标有关的指标，涵盖了发达国家市场的免税准入、发展中国家重要出口的平均关税、富裕国家的农业补贴，以及用于建设贸易能力的官方发展援助：

指 标	
8.6	发达国家从发展中国家和最不发达国家免征关税的进口总值(按价值计算, 不包括军火)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布料平均征收的关税;
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	为建立贸易能力而提供的官方发展援助比例。

### 增加免关税进入发达国家市场的机会

1996至2006年间，发展中国家作为一个集团免关税进入发达国家市场的机会有所增加。但是，一旦把军火和石油产品贸易排除在外，对于最不发达国家来说，这种改善充其量不过是有限的改善(图9)。尽管在2005年12月在中国香港特别行政区(香港特区)举行的第六次世界贸易组织(世贸组织)部长级会议通过的《部长级宣言》中，发达国家确立了将免税待遇扩大到占关税细目97%的具体目标，但如果不计军火和石油，最不发达国家仅有79%的出口商品免关税进入发达国家市场。发展中国家与最不发达国家的优惠准入差幅也已经缩小，弱化了最不发达国家以前曾享有的优势。

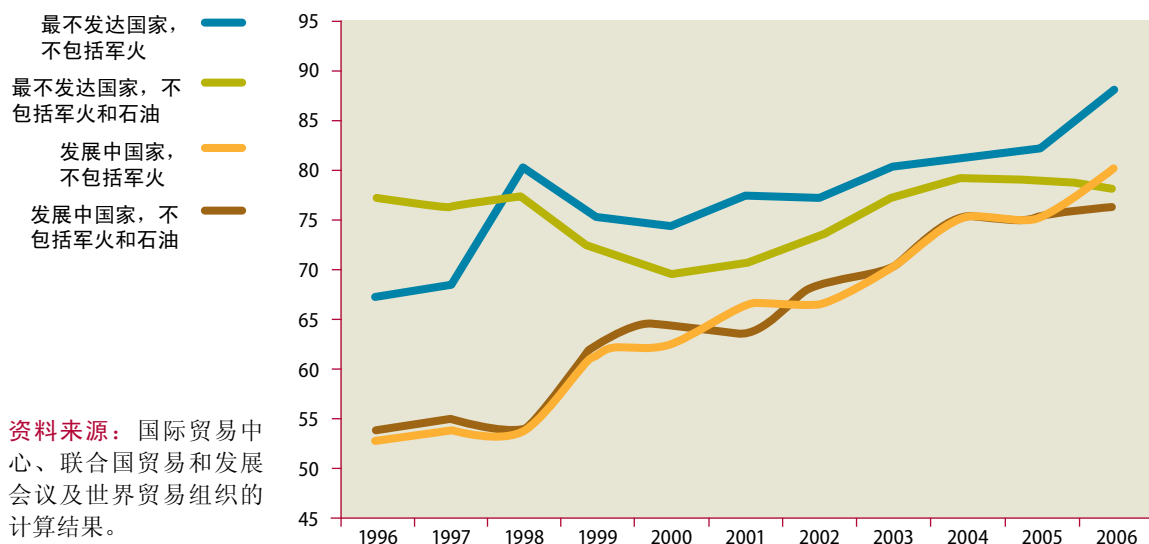
最不发达国家免关税进入发达国家的改善情况大大低于目标

### 削减对发展中国家出口农产品和纺织品及布料所征收的关税

发达国家降低了从所有发展中国家和最不发达国家进口农产品、纺织品和布料的平均关税，但降幅各不相同。在1996至2006年十年间，发展中国家出口的农产品平均关税从10.5%降至8.6%，最不发达国家出口的农产品平均税率从4.0%降至2.8%。同期，发展中国家出口的纺织品关税从7.3%降至5.2%，最不发达国家出口的纺织品关税从4.5%降至3.2%，发展中国家出口的布料关税从11.4%降至8.4%，最不发达国家出口的布料关税

发展中国家出口的农产品关税只略有减少

图9  
发达国家从发展中国家免税进口所占的比例，1996至2006年(百分比)



从8.1%降至6.4%。<sup>1</sup>由于发展中国家小组作为一个整体来说，其出口的布料关税降幅最大，最不发达国家先前享有的优惠准入地位被削弱了。在免税市场准入和平均适用关税水平方面，最不发达国家享有的优惠待遇仅对某些农产品依然具有重要意义。制定优惠准入计划，通过限制性过强的原产地规则或者产品排除规则，或者因为其短期性质以及相关的不确定性，使得发展中国家难以利用现有的优惠措施。<sup>2</sup>

### 高收入国家的农业补贴

经济合作与发展组织(经合组织)国家中扭曲贸易的农业补贴，其价值占国内总产值的百分比和农场得到的数额都在减少。但是，2006年的绝对数值达到3 630亿美元(以2005年价格计算为3 550亿美元)，这依然很高，几乎是官方发展援助的4倍(表2)。<sup>3</sup>

2006年之后粮价上涨是多种因素引起的。最近几十年来，基本谷物的存量在减少，这是因为粮食生产能力增长缓慢，跟不上全球粮食需求的增长速度，而粮食需求增长则是因为世界人口增长和快速增

经合组织国家的农业补贴仍然很高，影响了发展中国家的农业前景

<sup>1</sup> 平均关税是所有从价关税(按进口值征收的关税)的简单平均数。重要的是应注意，这不包含非从价关税的使用(如配额、季节税等)。

<sup>2</sup> 将花生排除在《美国非洲增长与机遇法案》涵盖范围之外，严重限制了该计划对于非洲一些生产者的价值，而在《非洲增长与机遇法案》下取得成功的非洲布料出口商，由于原产地规则也具有限制性，没有能够以同等程度渗透到欧盟市场。

<sup>3</sup> 2007年补贴总额的暂定估计值甚至更高，价值为3 650.82亿美元。

长的经济体，特别是亚洲饮食偏好在发生变化。近年来，粮食商品市场日益紧张的长期态势，因为农业用地转向生产生物燃料以及许多主要粮食供应国遭遇干旱而更为复杂。另外，金融投资者在商品期货市场上日益追求更高的利润，主要经济体的金融市场发生动荡和美元疲弱，粮价因此进一步推高。就多哈贸易谈判而言，对粮食危机的忧虑是双重的。首先，发达国家给予农民高额农业补贴(内销和出口)，世界粮食长期保持低价，但对发展中国家投资农业的愿望产生了消极影响，其部分原因是生产能力增长缓慢。其结果是市场严重扭曲，2001年，由于某些国家的过度生产，价格降到历史低位，而其他国家的农业投资不足。其次，发展中国家最近对粮食危机做出反应，实行出口限制以确保国内粮食保障，此举导致世界粮食市场的粮食供应更加紧张。解决粮食危机需要广泛、协调的方法，而多边贸易谈判应该通过大幅削减发达国家对生产者的补贴、消除发展中国家生产和出口的其他障碍，为改善全球中期粮食保障做出贡献。

### 贸易援助

在2005年世贸组织香港部长级会议期间，有些捐助国政府承诺增加其为贸易援助分配的官方发展援助额。2002至2005年间，第一次全球审查报告指出，每年的贸易援助额平均约为210亿美元。<sup>4</sup>然而，如果以2005年不变价格计算，经合组织贷方报告制度报告的数字在2004年之前一直在上升，但是在达到顶峰之后有所下降(见图10)。另外，在部门间可予分配的官方发展援助中，贸易援助所占份额已经从2002年的35%降至2006年的30%。最后，贸易援助分配不平衡，获得援助最多的5个受援国——伊拉克、印度、越南、阿富汗和印度尼西亚——得到了总额的近30%。<sup>5</sup>

表2  
经合组织国家的农业补贴，1990年和2003至2006年

	1990年	2003年	2004年	2005年	2006年
经合组织国家的农业补贴 <sup>a</sup>					
十亿美元/年 <sup>b</sup>	436	387	390	376	355
占经合组织国家国内总产值的百分比	2.0	1.2	1.1	1.1	1.0
占经合组织国家农民总收入的百分比	32.0	30.0	30.0	28.0	27.0

资料来源：经济合作与发展组织(经合组织)贸易和农业局，生产者/消费者补贴等值数据库，2007年。

<sup>a</sup> 补贴总额估计数。

<sup>b</sup> 以2005年不变价格计算。

<sup>4</sup> 援助承诺体现在捐助者与伙伴签署的协议中。经合组织和世贸组织，《2007年贸易援助一瞥：第一次全球调查》，可查阅[http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en\\_2649\\_34665\\_39619566\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34665_39619566_1_1_1_1,00.html)。

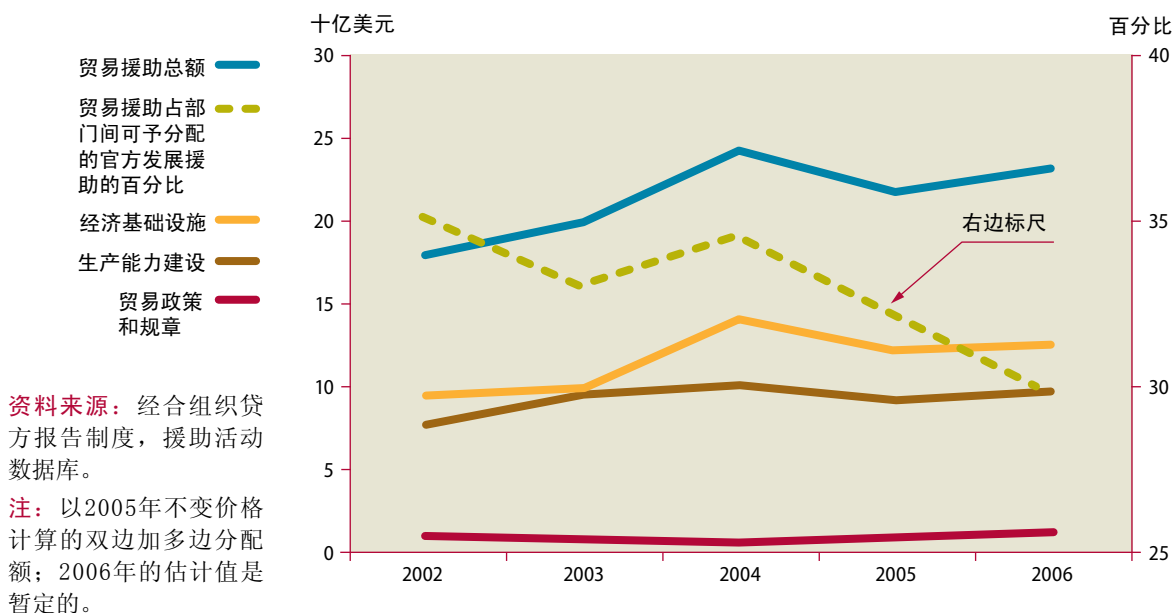
<sup>5</sup> 世界银行和国际货币基金组织，《2008年全球监测报告》(哥伦比亚特区华盛顿：世界银行)。

### 应该增加捐助者用于贸易援助的捐助资源

不断增加的贸易援助被认为是支助各国培养其出口能力的主要途径。世贸组织总理事会通过的贸易援助定义，内容包括旨在支助受援国的贸易政策和法规、贸易发展、与贸易有关的基础设施、生产能力建设以及贸易调整成本而提供的援助。<sup>6</sup>根据这一宽泛的定义承诺用于贸易援助的资源，无法通过现有的援助统计受到准确的监测。迄今可以提供的资料都是以贷方报告制度的记录为基础的，贷方报告制度不可能将专门用于培养贸易能力的援助从用于支助一般基础设施和生产能力的经常性援助中区分出来。

不断增加的贸易援助被认为是支助各国培养其出口能力的主要途径。世贸组织总理事会通过的贸易援助定义，内容包括旨在支助受援国的贸易政策和法规、贸易发展、与贸易有关的基础设施、生产能力建设以及贸易调整成本而提供的援助。根据这一宽泛的定义承诺用于贸易援助的资源，无法通过现有的援助统计受到准确的监测。迄今可以提供的资料都是以贷方报告制度的记录为基础的，贷方报告制度不可能将专门用于培养贸易能力的援助从用于支助一般基础设施和生产能力的经常性援助中区分出来。<sup>7</sup>

图10  
按类别分列的贸易援助承诺，2002至2006年：  
部门间可予分配的官方发展援助的价值和份额



<sup>6</sup> 如果被确认为发展中国家国家战略中的优先发展任务。

<sup>7</sup> Stephen Kosack, 《贸易促进减贫：贸易政策在减贫战略文件中的作用》，联合国开发计划署，2008年(即将出版)。

对于最不发达国家来说，与贸易有关的技术援助增强综合框架(增强综合框架)可以通过确定贸易便利化、基础设施和出口生产领域的投资需要和优先任务以及银行愿意担保的项目，在该领域发挥重要的促进作用。其次，双边和多边捐助者在分配和提供贸易援助时应该遵循最佳实践原则——支持国家优先任务，利用国家系统，协调它们的支助以实现交易成本最小化。<sup>8</sup>

增强综合框架的实施情况仍需改善。2007年5月，增强综合框架的新管理机构采纳了一系列建议，为最不发达国家融入多边贸易体制提供便利。<sup>9</sup>迄今，双边捐助者已经向增强综合框架信托基金认捐1.7亿美元，但是这个数量可能不足以支助最不发达国家更快地融入全球贸易体制。

在增强综合框架内快速拨付资源，有助于最不发达国家实现贸易多样化，但是需要筹集更多的资金

### 加强全球伙伴关系的承诺是否在真正履行？

除了千年发展目标8中的贸易指标之外，还可以考虑使用各种其他指标和数据来源，来衡量是否正在建立全球贸易伙伴关系。

### 降低最高关税税率和关税升级

多哈多边贸易回合谈判的一个目标是，降低对发展中国家特别重要的产品的最高关税税率和关税升级，使它们能够加强出口并从中获得收益。如表3所示——尽管未能完成多哈谈判——高收入国家的最高关税税率实际上已经降低，农业关税升级也是如此。

高收入国家的最高关税税率和农业关税升级已经降低

### 扩大发展中国家的贸易

如果全球贸易伙伴关系正在有效地形成，预计发展中国家贸易额的绝对数值将会增长，并在世界贸易中赢得更大的份额。

在新千年里，世界贸易迅猛增长——出口量在2002至2007年间平均每年增长8%(图11)，是世界产出增速的两倍多。发展中国家作为一个群体，其全球出口份额在1995至2006年间增长了大约10个百分点——不论是否将石油出口计算在内。考虑到许多正在实现工业化的发展中国家——例如中国、印度和巴西——引人注目的增长速度，这实属预料之中的事情。

<sup>8</sup> 第二次全球贸易援助审查定于2009年上半年举行，此前将在2008年9月举行一场专家专题讨论会和若干次国家和次区域贸易援助审查。

<sup>9</sup> 欲知详情，见[http://www.integratedframework.org/enhanced\\_if.htm](http://www.integratedframework.org/enhanced_if.htm)。

资料来源：世界贸易指标，世界银行，2007年。

<sup>a</sup> 可以得到的最新数据。

<sup>b</sup> 应用率高于15%的关税细目所占百分比。

<sup>c</sup> 从原材料到完全加工产品的百分比变化。

表3  
高收入国家的最高关税税率和农业关税升级幅度，1995至2006年

	1995-1999年	2000-2004年	2005/2006年 <sup>a</sup>
关税最高值 <sup>b</sup>	8.92	8.75	7.75
农业关税升级幅度 <sup>c</sup>	-	5.37	4.61
制造业关税升级幅度 <sup>c</sup>	-	-0.144	-0.563

最不发达国家并没有设法增加它们在世界贸易中所占的份额……

……最不发达国家日益依赖少数出口产品

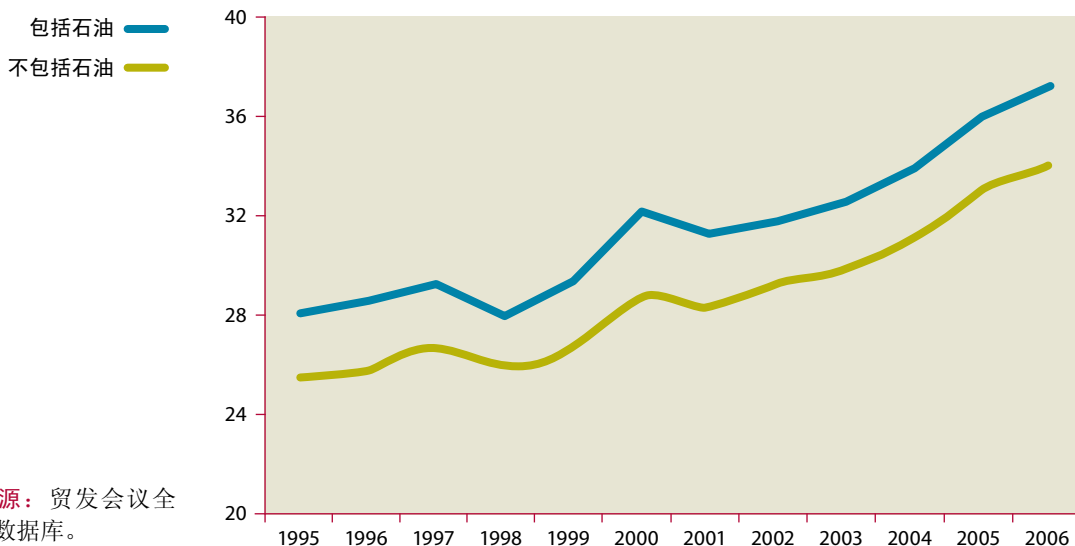
### 最不发达国家的出口渗透进展较小

最不发达国家的情形就逊色多了。这组易受害国家的确努力将其在全球出口中所占份额从1995年的0.42%提高到2006年的0.66%。但是，这次出口渗透的扩大，完全是由于石油出口量价齐升，而出口石油的最不发达国家只有少数几个。如果不计石油，最不发达国家在全球出口中所占份额实际上徘徊在0.38%上下(见图12)。

### 发展中国家的出口商品集中

发展中国家——特别是最不发达国家——仍然极易受到贸易震荡的伤害，最近燃料和粮食价格飙升，已经令人体会到切肤之痛。很多国家依靠几种重要商品来创造它们的大部分出口收入。在过去五年里，国际价格上涨，阻碍了进一步实现多样化。最不发达国家的出口集中率在过去十年有所提高——但这可能反映出石油和非燃料矿产比其他出

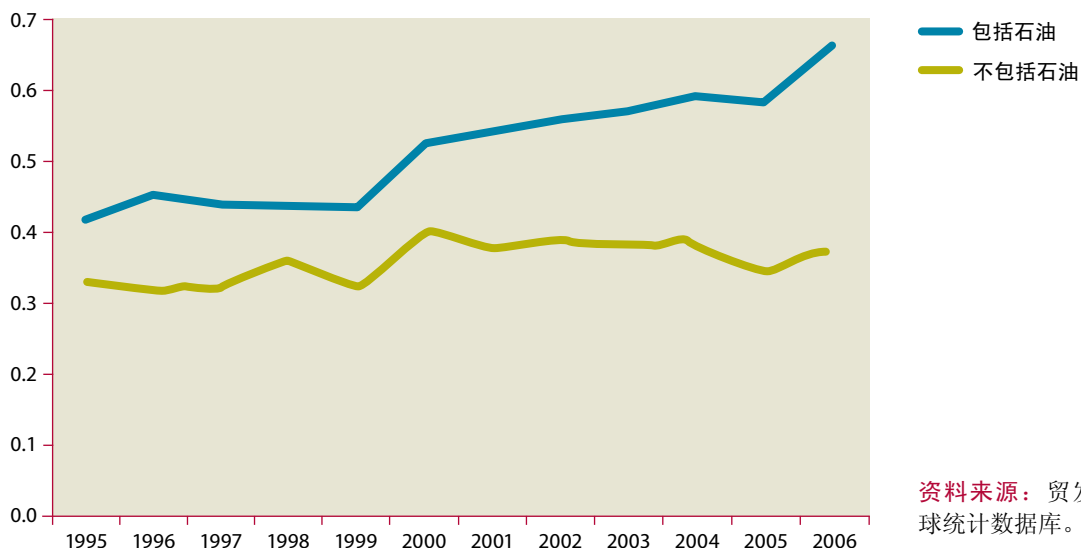
图11  
发展中国家在世界出口中所占份额，1995至2006年(百分比)



资料来源：贸发会议全球统计数据库。

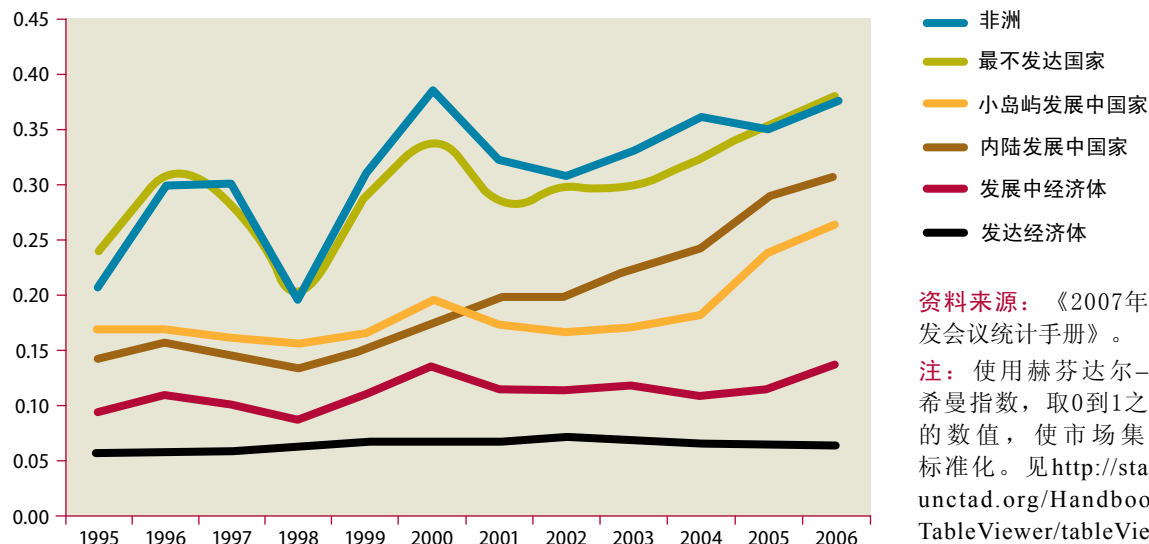


图12  
最不发达国家在世界出口中所占份额，1995至2006年(百分比)



资料来源：贸发会议全球统计数据库。

图13  
发展中国家的出口集中率，1995至2006年



资料来源：《2007年贸发会议统计手册》。

注：使用赫芬达尔-赫希曼指数，取0到1之间的数值，使市场集中标准化。见 <http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=1687>。

口商品的价格上涨(图13)。人们发现，对少数出口商品严重依赖，是宏观经济不稳定的主要根源，对长期增长前景有害。<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 相关证据见联合国(2006年)《2006年世界经济和社会概览：增长和发展情况迥异》；(联合国出版物，出售品编号：E.06.C.II.1)，可查阅<http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2006files/wess2006.pdf>，联合国(2008年)；《2008年世界经济和社会概览：克服经济无保障问题》(联合国出版物，出售品编号：E.08.C.II.1)，可查阅 <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2008files/wess2008.pdf>。

因此，拓宽发展中国家和最不发达国家进入市场途径的努力，需要辅之以重要的贸易援助方案。发展中国家只有提高其生产和出口能力并实现多样化，才能从开放的世界贸易中充分获益。

要改善发展中国家进入市场的途径，国际社会需要采取以下行动：

- 加倍努力结束多哈回合贸易谈判，重新着眼于那些能使其成为“发展回合”的内容；
- 确保未来的双边和区域经济伙伴关系为发展中国家的出口商品提供真正的市场准入和进入渠道，确保它们成为达成多边协议的“踏脚石”而不是替代多边协议；
- 将贸易及其与发展 and 减贫的联系确定为国家战略中的优先任务；
- 更大幅度地削减发达国家对发展中国家农产品、纺织品和布料征收的关税和关税升级；
- 加速削减发达国家对农产品的内销和出口补贴；
- 立即评估区域和国家对贸易援助的需要，确保现有的全部资源和拨款能够满足这些需要；
- 加紧努力，使增强综合框架得到充分实施。

## 持续承受债务能力

目 标	
8d	通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题，使债务可以长期持续承受
8b	……加强重债穷国的减债方案，……对致力于减贫的国家注销官方双边债务

目前衡量具体目标8d和8b的指标如下：

指 标	
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的国家数量(累计)；
8.11	按照重债穷国倡议和多边债务减免倡议承诺减免的债务；
8.12	还本付息额占货物和劳务出口额的百分比。

### 按照重债穷国倡议给予的债务减免

重债穷国倡议是世界银行和国际货币基金组织(基金组织)在1996年发起的。它为各国提供了减轻偿债负担的机会，但各国必须进行一系列的重要改革，才能促进可持续的经济增长、宏观经济稳定和减贫。1999年，重债穷国倡议得到加强，目的是提供更可观的债务减免和更明确的取消债务资格条件，以利于制定明确的减债战略。

2005年6月发起的多边债务减免倡议是对重债穷国倡议的补充。多边债务减免倡议允许百分之百免除那些执行重债穷国倡议的国家欠基金组织、世界银行、国际开发协会(开发协会)和非洲发展基金会的符合条件的债务。各机构分别于2006年1月和2006年7月开始执行该倡议。2007年3月，美洲开发银行参加了多边债务减免倡议，并决定向拉丁美洲和加勒比的5个重债穷国提供类似的债务减免。得到世界银行根据多边债务减免倡议给予债务减免的国家，从开发协会获得的分配额相应地减少。

2007年，为了避免出现多边债务减免倡议提供债务减免导致开发协会提供的援助减少这种情况，捐助者承诺为开发协会额外充资251亿美元。这种资金同世界银行的内部资源相结合，将为第15次充资(最近一次充资)后的开发协会提供总额大约为416亿美元的优惠贷款能力，或者在开发协会本轮充资后的三年里每年提供140亿美元的优惠贷款能力。

### 已获得的债务减免

到目前为止，有41个国家符合或者可能符合重债穷国倡议规定的债务减免条件，到2008年6月底，这些国家中有33个达到了重债穷国倡议的决定点，并且得到了债务减免。从决定点开始，这33个国家中有23个达到了完成点，这时债权人有望不可变更地兑现在决定点上所承诺的全部债务减免。23个到达完成点的国家还受益于多边债务减免倡议所提供的债务减免。

这方面取得了重大进展，但在某些情况下，需要更多捐助资源以进一步减免债务

33个到达决定点的重债穷国将根据重债穷国倡议，获得总额为482亿美元(2006年底净现值)的债务减免。根据多边债务减免倡议，已承诺为全部重债穷国额外减免268亿美元的债务，其中已经为23个达到完成点的国家足额减免212亿美元。据最近公布的最新《重债穷国状况报告》(2008年3月)估计，所有形式的债务减免(重债穷国倡议、多边债务减免倡议、传统债务减免和其他“自愿的”双边债务减免)将使33个达到决定点的国家的持债量从1 050亿美元减至90亿美元(2006年净现值)，减免额超过90%。

非巴黎俱乐部债权人和私人债权人必须参与分担债务减免行动

对于长期拖欠多边机构债务的国家，需要有额外的捐助资源来承担这种情况下的债务减免估计费用。另外，非巴黎俱乐部官方债权人的参与程度较低，平均仅减免了它们在重债穷国债务减免行动中预期份额的约三分之一。<sup>1</sup>私人债权人也没有足额减免其在重债穷国倡议下的债务减免份额。这两种债权人的参与程度都较低，损害了构成重债穷国倡议基础的平等分担原则。国际金融体制没有提供保障和实施债权人同等待遇的机制，建立这种机制应该成为一项优先任务，不仅适用于重债穷国，而且也适用于所有外债债务。

### 正在减轻的偿债负担

重债穷国倡议的首要目的是，释放资源，促进发展。减少持债量，深受所有受益国的欢迎，尽管由于某些国家有大量的拖欠付款，减少持债量未必总能导致大量资源获得释放。

<sup>1</sup> 联合国，《2008年世界经济和社会概览：克服经济无保障问题》(同上)。

不过，总的来说，债务减免为大幅削减33个达到决定点的重债穷国的外债偿付义务做出了贡献。由于最近几年商品价格走高，世界经济强劲，其中的很多国家从中得到了更多的帮助。全部发展中国家的偿债支出与出口额比例从2000年的12.5%降至2006年的6.6%(图14)，并有望在2007年降至约3%。

还有一点也表明偿债负担有所减轻，2006年，所有达到完成点的重债穷国和符合开发协会资格条件的国家的公共外债的外汇偿债率低于25%，这个比率是确定债务能否持续承受的阈值。考虑到1990年有10个重债穷国的外汇偿债率高于该比率，这是一个重大进步。

减轻债务负担，为投资和未来的增长创造了更有利的环境。然而，这一成果并不牢靠。在未来几年里，随着世界经济疲弱，商品价格也许会走低。<sup>2</sup>另外，即使获得了债务减免，也有许多重债穷国被认为很容易重新受债务困扰(见下文“债务减免的可持续性”分节)。

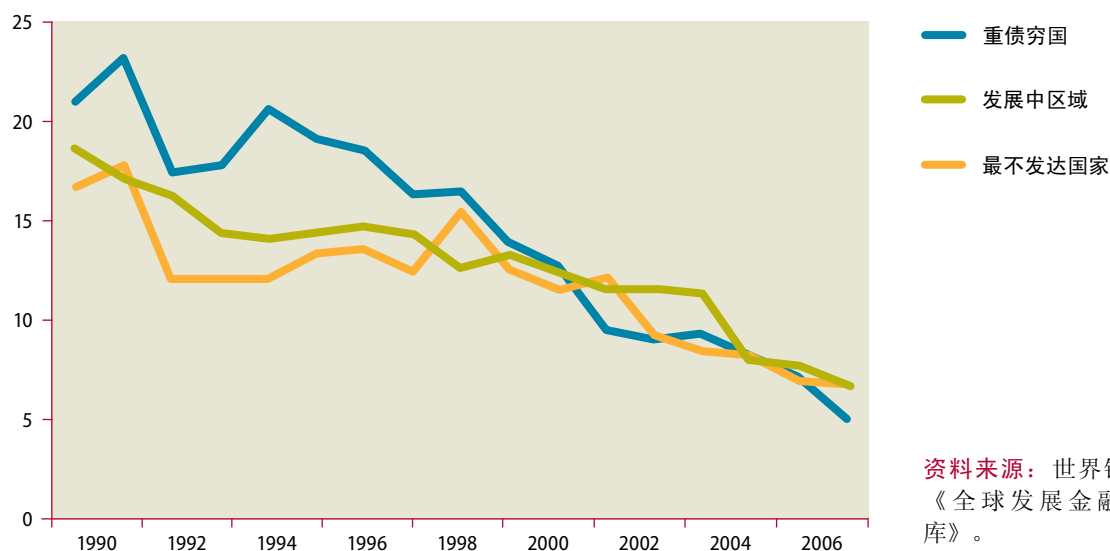
对重债穷国的债务减免加上商品价格上涨和强劲增长，有助于降低发展中国家的外汇偿债率

### 有没有更多的资源用于社会支出？

虽然各国的受益程度不同，但债务减免扩大了受益国的财政空间，使它们能够增加社会支出。在获得债务减免的国家中，其社会部门和减贫方案方面的公共支出有所增加。这种趋势并不出人意料，因为增加这类支出的规定已纳入《减贫战略文件》。各国必须制定这种文件，才能获得债务减免资格。

债务减免倡议刺激了受益国社会支出的增长

图14  
偿债支出占出口收入的比例，1990至2006年(百分比)



资料来源：世界银行，《全球发展金融数据库》。

<sup>2</sup> 见联合国(2008年)，《世界经济形势和前景：2008年中期的最新情况》(可查阅<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2008files/wesp08update.pdf>)。

偿债支出仍然高于教育和卫生资源支出的国家，需要进一步减免债务

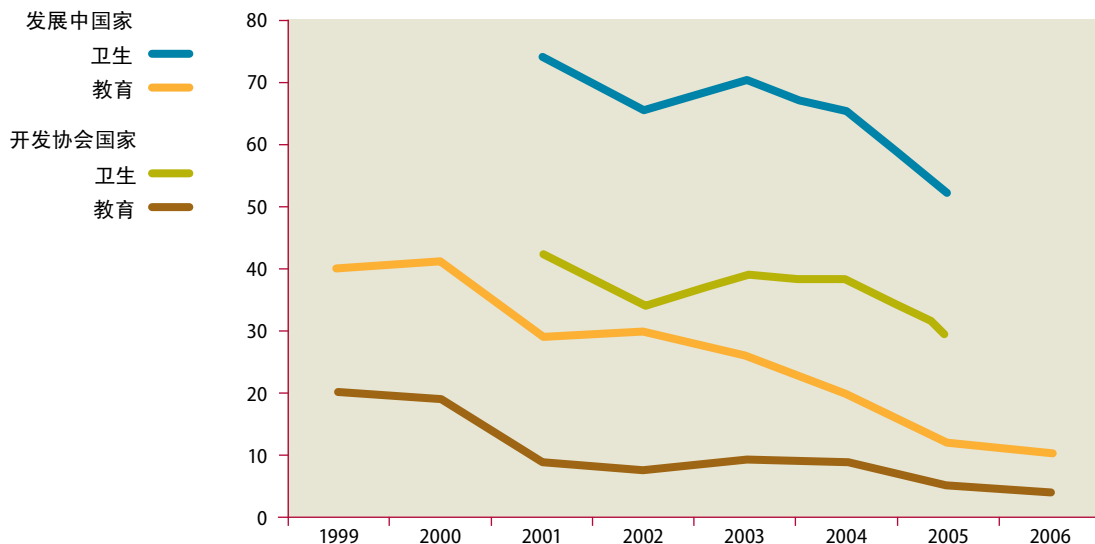
然而，尽管社会支出有所增加，但仍有许多发展中国家的偿债支出多于公共教育或卫生支出。2006年，有10个发展中国家的偿债支出超过公共教育支出，有52个发展中国家的偿债支出超过公共卫生预算。不过，自2000年以来，这类国家已经在减少(图15)。这种改善大多是在根据重债穷国倡议减免债务之后取得的。

### 债务减免的可持续性

在许多重债穷国，持续承受债务能力仍然是一个严重问题。各国偿债支出负担的实际减轻程度轻重不一，这取决于每个国家的债务拖欠程度。以塞内加尔为例，偿债流量减少了不到25%。有三分之一重债穷国的偿债流量减少了25%至50%之间，另有三分之一的国家减少程度略高于50%。另外，世界银行独立评估小组的一份持续承受债务能力报告指出，在可以获得数据的13个国家中，有11个国家的债务比率恶化了。<sup>3</sup>

卢旺达和冈比亚这两个达到完成点的国家分类为受债务困扰“高风险”国家，有12个国家的债务脆弱程度为中等(图16a)。在23个达到

图15  
公共偿债支出超过教育和卫生公共支出的发展中国家数量，1999至2006年



**资料来源：**世界银行为千年发展目标差距问题工作组提交的估计值。卫生支出方面的数据源自世界卫生组织的《世界卫生报告》及其更新，以及世界银行的贫穷状况评估和国家与部门研究；教育支出方面的数据由教科文组织统计研究所提供。

**注：**国际开发协会向最穷国家提供无息贷款和赠金。目前有80个国家得到了开发协会的援助，其中39个是非洲国家。

<sup>3</sup> 请查阅[http://siteresources.worldbank.org/EXTDEBRELPOOR/Resources/hipc\\_update\\_evaluation.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTDEBRELPOOR/Resources/hipc_update_evaluation.pdf)。

完成点的重债穷国中只有9个分类为受债务困扰“低风险”国家。<sup>4</sup>另有24个开发协会国家不是受到债务困扰，就是有可能受到债务困扰(图16b)。

援助环境在急剧变化，非发援会捐助国远比过去活跃。中国和印度，还有商业贷款人成了非洲发展融资的重要来源。受益国应该抓住这些新机遇，但也要谨慎，以使新借款保持在可以持续承受的公共债务总额之内。

虽然重债穷国倡议下的债务减免被设想为补充了现有的援助，但官方发展援助的债务减免净额增长率落后于官方发展援助的总体增长率。有些登记为官方发展援助的资金流在债权人机构之间转移，以抵消未偿债务。就多边债务减免倡议而言，在为开发协会充资时提供的补充性融资，本应成为捐助者以其他方式提供的资金的一种补充。不过，目前尚不清楚，是根据什么基准确定这种“补充性质”的。然而，可以说债务减免在某种程度上挤掉了新流入的官方发展援助，尤其是在最近两年。<sup>5</sup>正如在上文官方发展援助一节所详述的，按实际价值计算，援助总额已经从2005年的峰值开始下降，用于债务减免的重要分配额也是如此。

近年来，世界银行和基金组织的债务可持续性框架经历了重大改进，但仍应该受到审查。如果偿债支出挤掉对千年发展目标的重要投资，债务水平即使很低，也可能不具有持续承受能力。另外，当前的阈值方法不能妥善解决借款的使用问题，因而忽视了投资项目的收益率是否足以偿还债务，以及投资以后能否获得足够的外汇。为此，相关的联合国机构和多边机构应探索如何将持续承受债务能力放在一个更大的资产负债框架内。各方应继续努力，将国内债务完全纳入持续承受债务能力分析中，因为在过去十年，国内负债增长相当明显。最后，虽然联合国机构、多边和双边机构在过去十年提供技术援助以帮助发展中国家大力提高其债务管理能力，但还需要在这一领域继续努力，并进行更有力的协调。

重债穷国，包括那些获得了足额债务减免的重债穷国，受债务困扰的风险仍然很高

用于债务减免的捐助资源必须足额追加给用于核心发展方案的官方发展援助

应该不断审查目前使用的债务可持续性框架并使之进一步完善

---

<sup>4</sup> 衡量持续承受债务能力根据的是世界银行和国际货币基金组织(基金组织)共同开展的特定国家情况评估。衡量受外债困扰程度则根据以下分类：如果所有债务指标都低于特定国家的相关债务负担阈值，该国属于低风险。如果基准线情景没有表明在预测期间会冲破债务或偿债阈值，该国属于中等风险。如果基准线情景表明在预测期间会冲破债务或偿债阈值，该国属于高风险。受债务困扰的国家是指当前的债务和偿债比率远远高于阈值的国家。

<sup>5</sup> 见贸发会议，《2008年贸易与发展报告》(即将出版)。

图16a  
重债穷国受债务困扰的风险，2008年(国家数量)

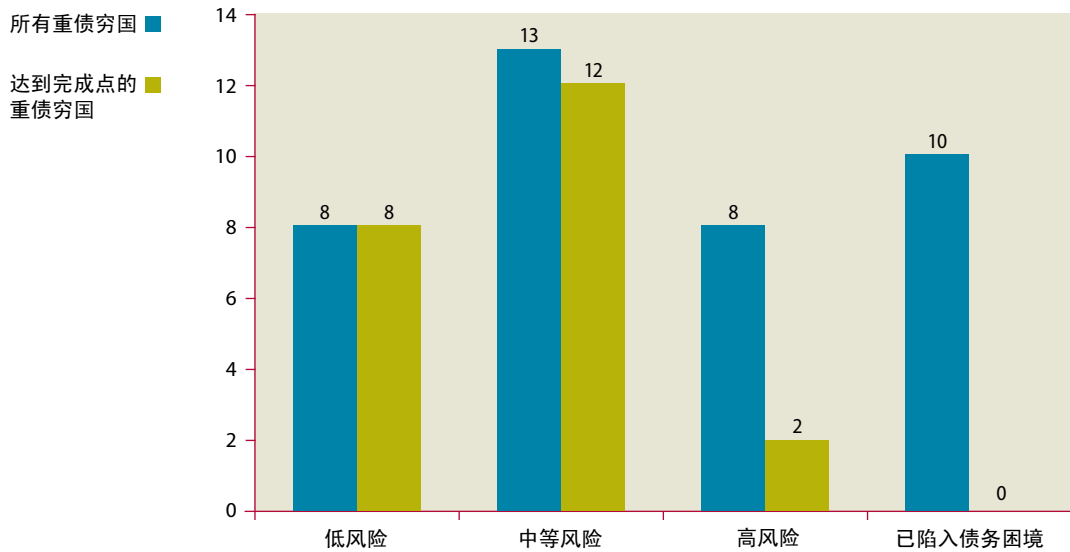
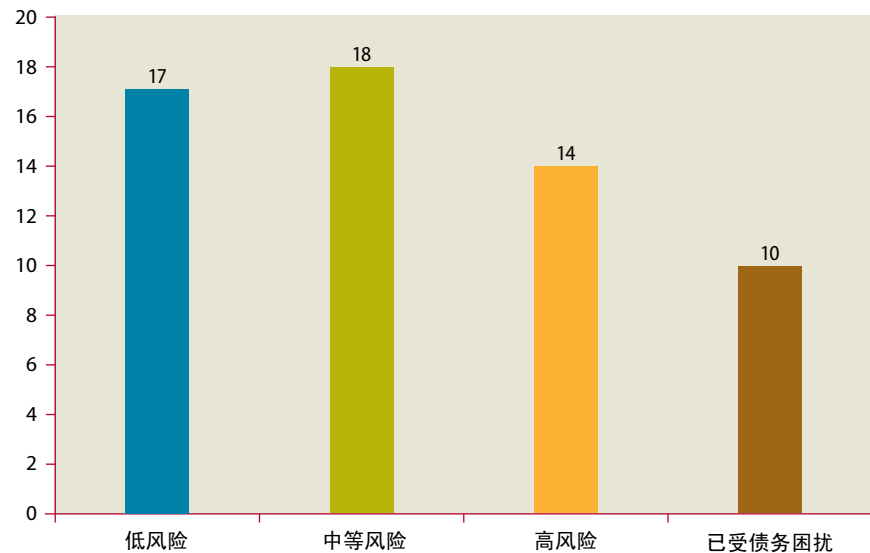


图16b  
只属于开发协会的符合减贫与增长贷款标准的国家面临的受债务困扰风险，2008年(国家数量)



**资料来源：**世界银行为千年发展目标差距问题工作组提交的估计值。

**注：**(1) PRGF代表减贫与增长贷款。(2) 这些数字反映了世界银行/基金组织最近共同进行的低收入国家持续承受债务能力评估的评估情况(到2008年4月底)，该评估涉及到2007年2月1日只属于开发协会且符合减贫与增长贷款标准的国家。



## 重债穷国以外的倡议

或许有必要为更多有外债问题的发展中国家提供更多的债务减免。多边债务减免倡议和重债穷国倡议仅涵盖41个国家，而符合基金组织优惠贷款条件的低收入国家多达78个，如图16b所示，其中有几个国家受到了严重的债务困扰。

此外，许多主要依赖私人融资来源的中等收入国家也负债累累。其中有几个国家，特别是粮食和能源净进口国，如果粮食和石油价格在今后几年里继续走高，随着世界经济减速，可能会受到日益严重的债务困扰。对于这些深受债务困扰的国家，现有的债务重组机制可能不足以有条不紊地解决债务问题，必须出台新的机制。

与粮食和能源价格上涨有关的风险可能会在今后几年加剧低收入国家的债务困扰

必须考虑订立债务重组新机制

## 全球伙伴关系能否帮助发展中国家获得持续承受债务能力？

根据重债穷国倡议和多边债务减免倡议，世界上许多重债穷国在减轻债务负担方面已经取得了实质性进展。从这个意义上讲，设想中的全球伙伴关系是富有成效的。不过，千年发展目标所载的全面处理发展中国家债务问题的具体目标尚未完全实现。

改善各国持续承受外债能力的具体行动包括以下内容：

- 调动额外捐助资源，帮助尚未达到完成点的重债穷国减免债务；
- 鼓励非巴黎俱乐部官方双边债权人和私人债权人，按照与重债穷国倡议相似的条件，一视同仁地减免符合条件的未偿债务；
- 继续审查和修订目前使用的债务可持续性框架；
- 为受到债务困扰的非重债穷国建立有序的主权债务重组进程。



## 获得负担得起的基本药物<sup>1</sup>

### 目 标

8e 与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药物

千年发展目标具体目标8e认识到，向全世界穷人供应负担得起的药物状况必须改善。一些国家在增加防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病的基本药物和基本治疗获得渠道方面取得了很大进展，但发展中国家的基本药物供应仍然不足。在可以提供资料的国家中，公共部门的药物供应量仅占三分之一，而私营部门的供应量约占三分之二。而且，居民在这两个部门购买最低价格的非专利药品所需的费用分别为国际参考价格的2.5至6.5倍。最近一些国家取得的进展表明，可以通过加强政府、制药公司和民间社会(包括消费者)之间的伙伴关系，改善基本药物的获得。各方面应共同努力，确保基本药物的普遍获得。在这项努力中，各类制药公司，从跨国公司、到非专利药品制造商和国内经销商都发挥着至关重要的作用。

具体目标8e目前根据以下指标进行评估：

### 指 标

8.13 可以持续获得负担得起的基本药物的人口比例。

“获得”一词是指：居民从家中步行1个小时便可到达公共或私营保健设施或药房获得不断供应且可负担得起的药品。<sup>2</sup>鉴于其复杂性，只能使用世界卫生组织(世卫组织)的一套药物获得指标对基本药物的获得程度进行全面说明。这些指标与各项关键政策指标相结合，提供了公共和私营部门的药物获得和药价的相关数据。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 世界卫生组织制定的获得基本药物指数可查询<http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>。

<sup>2</sup> 联合国发展集团，《监测千年发展目标的各项指标》(联合国，纽约，2003年)。

<sup>3</sup> 在制定千年发展目标的各项指标时，世卫组织曾与各国专家面谈，请他们对各国的药物状况进行评估。最近，世卫组织通过与国际保健行动合作，制定并鉴定了一套衡量药的价格、获得情况、经济承受能力和药价构成的标准方法。迄今已在

## 最近更新的国家基本药物清单的国家覆盖情况

基本药物是指能满足人们卫生保健优先需求的药物。基本药物的供应渠道为正常运行的保健系统，该系统随时都供应数量充足、剂量形式适当且质量有保证的药物，其价格也在个人和社区承受范围内。国家基本药物清单是政府批准的选定药品清单，它指导公共部门的药品采购和供应，并对药费偿付、药品捐赠和当地药品生产进行规划。它是对大多数传染性和非传染性疾病进行安全而有效的治疗的具有成本效益的方法。<sup>4</sup>

几乎所有的发展中国家都公布了国家基本药物清单，其中大多数清单在过去的五年里都得到更新

几乎所有的(95%)发展中国家都公布了国家基本药物清单。其中，86%的清单在过去五年得以更新。鉴于更新药品选择对于反映新的治疗选择和治理需求变化具有重要意义，所有国家都应确保本国的基本药物清单定期更新。这意味着，19%的发展中国家需要建立基本药物清单或更新现有的基本药物清单。

## 基本药物供应情况

在所有发展中国家区域，公共部门的药物供应普遍紧张，且一贯低于私营部门(图17)。在27个提供了数据的发展中国家，公共部门的平均供应量仅为34.9%。当患者在公共部门无法买到药品时，他们就得起去价格更高的私营部门购买，或者干脆放弃治疗。公共部门的保健设施供应的药品价格一般较低甚至免费，因此，它们在向穷人提供药物方面尤为重要。在个别调查报告中，供应情况为在数据收集当天发现某种药物在药店有售的药店百分比。中位供应量是由每次调查的具体药物清单决定的，并不说明这些药品的替代剂量形式或替代疗法的供应情况。公共部门的数据可能因以下事实受到限制：接受调查的药物清单与国家基本药物(如有)不符，某些公共部门的药店可能没有储存所有接受调查的药物。修改后的调查工具解决了这一问题，允许对公共部门的数据按基本药物清单状况和受关注程度来分析。

药物供应紧张，尤其是在公共部门，是发展中国家，特别是穷人获得负担得起的基本药物的主要障碍

私营保健设施也无法保证药物供应。在发展中国家，平均约三分之一(36.8%)的私营供应商无法供应基本药物。而在东亚、东南亚和南亚的6个样本国家，超过半数(55.4%)的私营保健设施无法提供基本药物。

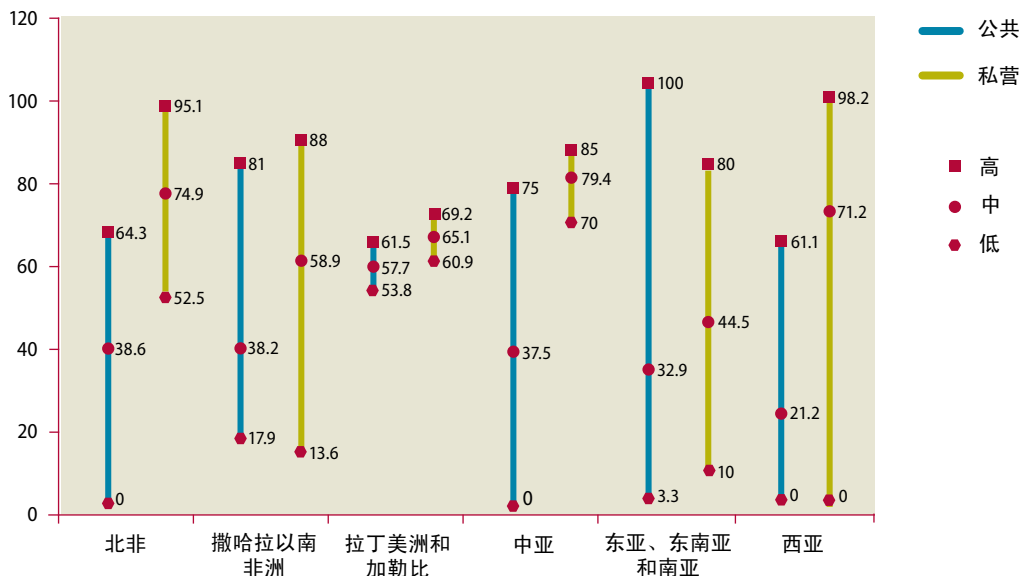
---

40多个国家进行了50多项调查(见<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)。这种调查是令药物“获得情况”可通过标准化的可靠指标进行评估的重要一步。

<sup>4</sup> 世界卫生组织，基本药物，2005年。请查阅[http://www.who.int/medicines/services/essmedicines\\_def/en/](http://www.who.int/medicines/services/essmedicines_def/en/)(2008年6月5日访问)。

图17

公共和私营保健设施中选定药品的供应情况，2001至2007年(百分比)



**资料来源：**采用世界卫生组织/国际保健行动的标准方法对药品价格和供应进行的调查(见<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)。

**注：**(1) 在进行多重国家级或省级调查的国家(中国、印度、苏丹)中，单独调查的结果未经加权计算平均数。(2) 样本国家数量：在发展中国家，分别有27个国家的公共部门和30个国家的私营部门接受了调查；北非：3个国家；撒哈拉以南非洲：9个；拉丁美洲和加勒比：2个；中亚：2个国家的公共部门、4个国家的私营部门；东亚和南亚：7个国家的公共部门、6个国家的私营部门；西亚：5个国家的公共部门、6个国家的私营部门。

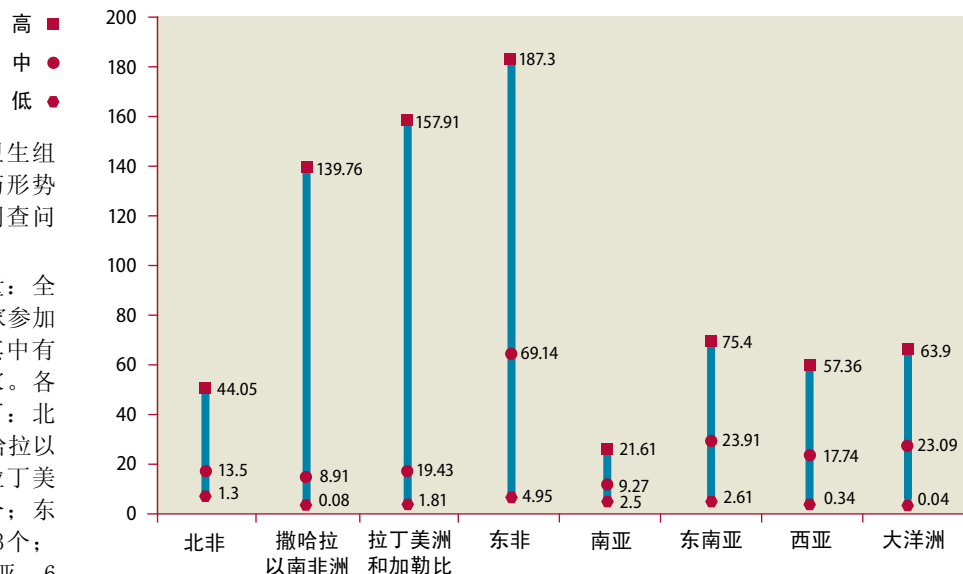
## 公共部门的药物支出

公共部门药物供应紧张可能由多个因素引起。供资不足或预算不足可能造成没有充分的资金来满足国家需要。如图18所示，各国的人均公共部门药物支出之间存在着很大差距，发展中国家之间的差距从0.04美元到187.30美元不等。具有相似经济状况的国家之间也存在这种差距：发达国家间的药物支出从26.67美元到505.46美元不等，最不发达国家间的差距从0.04美元到16.30美元不等。导致公共部门药物供应紧张的其他决定因素包括：采购高价产品(如专利品牌产品)，以及供应链效率低下。

解决导致公共部门药物供应紧张的根源问题，可使药物供应获得实质性的改善。比如在肯尼亚，用于治疗单发恶性疟原虫疟疾的20/120毫克蒿甲醚-苯茛醇的供应量在2006年7月至10月间猛增(图19)。这是因为，肯尼亚在此期间受到全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金提供的财政支助，用于采购并向公共保健设施分配蒿甲醚-苯茛醇。<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金，肯尼亚国家建议疟疾部分，第四次

图18  
药物方面的人均公共支出，2007年(美元)



**资料来源：**世界卫生组织，关于国家医药形势的结构和进程的调查问卷，2007年。

**注：**样本国家数量：全世界共有105个国家参加此次抽样调查，其中有77个为发展中国家。各区域参与情况如下：北非，4个国家；撒哈拉以南非洲，26个；拉丁美洲和加勒比，16个；东亚，3个；南亚，3个；东南亚，6个；西亚，6个；大洋洲，11个。

**充足的供资和负担得起的采购价格是保障公共部门药物供应的决定性因素**

肯尼亚还受益于一份差别定价协议。根据该协议，制造商诺华公司以低价向发展中国家的公共卫生系统销售其生产的药品。<sup>6</sup>指导该差别定价的原则是，药价应根据低收入国家政府和家庭的购买力来调整。这样，这些国家就能以尽可能最实惠的价格获得救命药品。

## 基本药物的定价

**高昂的药价，尤其是在私营部门，是发展中国家获得负担得起的基本药物的另一个主要障碍**

由于公共部门的药物供应不足，患者往往被迫在私营部门购买高价药。在33个提供了数据的发展中国家，私营部门供应的非专利药品的最低售价为国际参考价格的六倍多(图20)。而专利品牌药品整体价格更高。<sup>7</sup>即使在公共部门购买非专利药品，其最低价也比国际参考价格高2.5倍左右。国家政府的采购价格通常接近甚至低于国际价格，但由于产品在供应链中加价，且为了防止断货，当地以高价进药，因此，患者支出的药费高出许多。

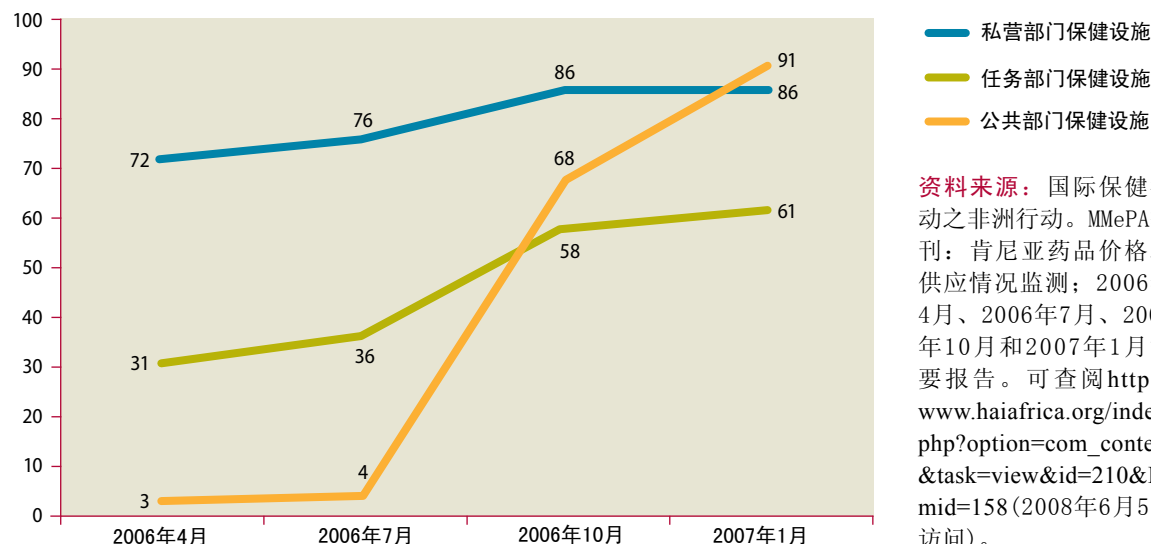
会议。可查阅[http://www.theglobalfund.org/search/docs/4KENM\\_797\\_0\\_summary.pdf](http://www.theglobalfund.org/search/docs/4KENM_797_0_summary.pdf)(2008年6月5日访问)。

<sup>6</sup> 诺华公司，蒿甲醚-苯茛醇在非洲：在非洲大地上迅猛发展，可查阅<http://www.corporatecitizenship.novartis.com/patients/access-medicines/access-in-practice/coartem-in-africa.shtml>(2008年6月5日访问)。

<sup>7</sup> 采用世卫组织/国际保健行动的标准方法对药品价格和供应进行的调查，可查阅<http://www.haiweb.org/medicineprices/>。

图19

肯尼亚20/120毫克蒿甲醚-苯茛醇的供应情况，2006年4月至2007年1月  
(百分比)



资料来源：国际保健行动之非洲行动。MMePA季刊：肯尼亚药品价格和供应情况监测；2006年4月、2006年7月、2006年10月和2007年1月简要报告。可查阅[http://www.haiafrica.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=210&Itemid=158](http://www.haiafrica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=210&Itemid=158) (2008年6月5日访问)。

目前，发展中国家的药价数据具有局限性，它们没有对药物获得的公平程度进行评估。目前使用54次世界卫生住户调查中搜集的数据，对这方面的公平问题进行调查。

药品在整条供销链上流动，其生产成本如何加价没有提供多少数据。在仅有的几个提供了这方面数据的国家，结果表明，公共和私营部门的这些追加成本可能都非常可观(表4)。其中，批发商和零售商加价占追加成本相当大一部分。南非等国家已开始致力于使私营部门的加价透明化。<sup>8</sup>其他国家也通过采用递减办法管理加价。递减办法使得价格较低的产品获得较高的加价率，从而鼓励零售商销售低价产品。例如在阿拉伯叙利亚共和国，当私营药房的药品采购价为1至40叙利亚磅时，药房的加价率为30%；当其采购价为501叙利亚磅或以上时，加价率降至8%。<sup>9</sup>关税和税收也是导致药价在供应链中增长的因素。<sup>10</sup>许多国家已在执行政策措施，通过取消对药品征收的关税和税收降低其价格。

药品的最终价格会深受供应链中高昂的追加成本影响

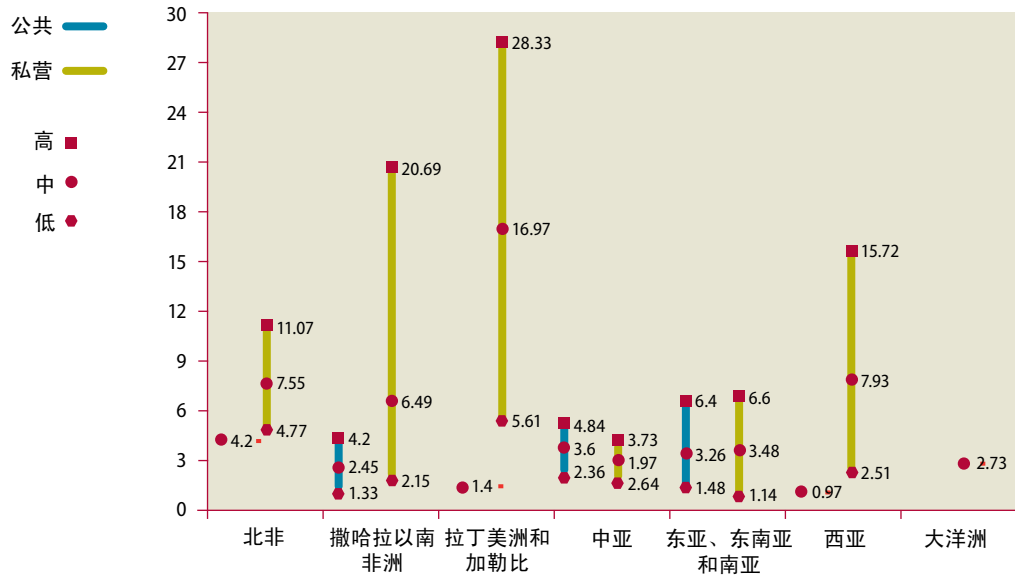
<sup>8</sup> 南非国家医药政策，可查阅<http://www.doh.gov.za/docs/policy/medicinesjan1996.pdf> (2008年6月5日访问)。

<sup>9</sup> 世界卫生组织东地中海办事处，2008年关于药品价格、供应、经济承受能力和价格构成的调查：阿拉伯叙利亚共和国总结调查报告(可查阅<http://www.haiweb.org/medicineprices/surveys/200312SY/sdocs/EMPSyriasummarynewpricingWEB.pdf> (2008年6月5日访问))。

<sup>10</sup> M. Olcay和R. Laing，医药关税：它们对价格、当地工业保护及创收有何影响？(日内瓦：知识产权、创新和公共卫生委员会；2005年5月)。可查阅<http://www.who.int/intellectualproperty/studies/tariffs/en/index.html>。

图20

公共和私营保健设施供应的选定非专利药品的消费价格(消费价格比)与国际参考价格之比



**资料来源：**使用世卫组织/国际保健行动的标准方法对药品价格和供应情况的调查(可查阅<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)。

**注：**(1) 每次调查的中位消费价格比都是通过调查至少四家药房现有的相关药篮子获得的。由于各国的药篮子不尽相同，其结果不完全具有可比性。但具体药物的数据在国际保健行动网站(<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)上公布。(2) 数据对应于2001-2006年对该区域国家进行的最新调查。(3) 各区域公共和私营部门接受调查的样本国家数量分别为：北非，1个国家的公共部门和3个国家的私营部门；撒哈拉以南非洲，9个和10个；拉丁美洲和加勒比，1个和2个；中亚，2个和4个；东亚和南亚，4个和7个；西亚，2个和7个；大洋洲，1个。

表4

公共和私营部门的生产价格与消费价格之差(百分比)

国家	公共部门加价	私营部门加价
中国	24-35	11-33
萨尔瓦多		165-6894
埃塞俄比亚	79-83	76-148
印度		29-694
马来西亚	19-46	65-149
马里	77-84	87-118
蒙古	32	68-98
摩洛哥		53-93
巴基斯坦		28-35
乌干达	30-66	100-358
坦桑尼亚联合共和国	17	56

**资料来源：**采用世卫组织/国际保健行动的标准方法对药品价格和供应进行的调查(可查阅<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)。



全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金、美国总统防治艾滋病紧急救援计划和国际药品采购便利机制为艾滋病、结核病和疟疾的治疗筹得了巨款。还需为心血管疾病、癌症、糖尿病等慢性非传染性疾病和慢性呼吸道疾病提供进一步支持。每年，全世界有近3 500万人死于慢性病(即占全部死亡人数的60%)，其中80%来自中低收入国家。<sup>11</sup>

## 非专利药品的替代政策

在大多数情况下，同等的非专利产品售价大大低于专利品牌产品价格。<sup>12</sup>因此，更多地使用质量有保证的非专利药品，是改善药品的经济承受能力的一项重要战略。已有一系列政策选择出台，以推动非专利药品的使用，包括准许药剂师配发同类非专利产品来代替处方上所列的专利品牌药品。许多国家允许药剂师使用这种非专利替代药品，有时还要求告知患者。<sup>13</sup>分别有86%的发达经济体和100%的转型经济体出台了法律规定，允许和鼓励私营部门使用非专利替代药品。出台这种法律规定的发展中国家较少(72%) (见图21)。不到一半的南亚和西亚国家(40%)和大洋洲国家(38%)也出台了非专利药品替代政策。

非专利药品替代政策是确保国民获得负担得起的基本药物的重要政策，更多的国家应该采用

## 国家宪法对基本药物和技术的承认

国家宪法界定了一国的基本政治原则，通常保障人民的某些权利。健康作为一项基本人权已受到全世界至少135个国家宪法的承认。而获得医疗保健，包括获得基本药物，是实现健康权的一个先决条件。但是，只有五个国家将获得基本药物和技术作为实现健康权的一部分明确载入本国宪法。

大多数国家宪法没有明确承认获得基本药物或技术是实现健康权的一部分

## 近期更新的国家药品政策

国家药品政策在制药部门确立国家目标和目的以及为实现这些目标和目的制定相关策略方面发挥了重要作用。它是卫生政策的重要组成部分，应定期更新。全世界71%的国家颁布了本国的国家药品政策。<sup>14</sup> 86%的发达国家在过去五年里对这些政策进行了更新，相比之下，进行

大多数发展中国家制定了国家药品政策，但许多国家在过去五年里没有对这些政策进行更新

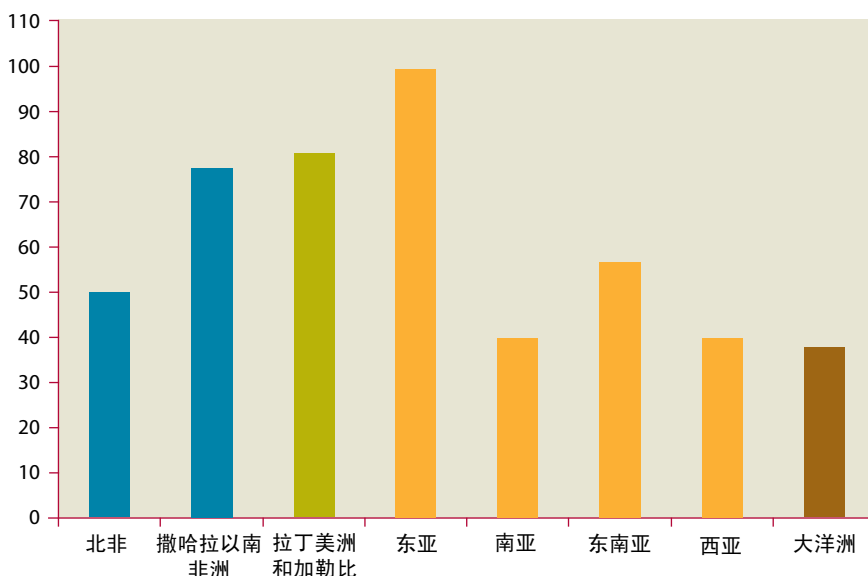
<sup>11</sup> 世界卫生组织，《预防慢性病：一项重要的投资》(日内瓦：世界卫生组织，2005年)。

<sup>12</sup> 采用世卫组织/国际保健行动的标准方法对药品价格和供应进行的调查(同上)。

<sup>13</sup> A. Nguyen, 哪些政策可用于推动发展中国家和转型国家使用非专利药品?(未出版, 2007年)。

<sup>14</sup> 世界卫生组织, 关于本国医药形势的结构和进程的调查问卷, 2007年。

图21  
法律允许或鼓励私营部门使用非专利替代药品的国家比例，2007年



资料来源：世界卫生组织，关于本国医药形势的结构和进程的调查问卷，2007年。

政策更新的发展中国家仅占48%。例如，73%的非洲国家颁布了国家药品政策，但其中仅有33%的国家在过去五年里对其进行了更新。

### 努力加强全球伙伴关系，促进获得负担得起的基本药物

获得基本药物要有保障，离不开政府的承诺、谨慎的选择、公共部门充足的供资、有效的分销系统以及对税收和其他加价环节的管理。确保合理使用这些药物对于避免耐药性和过度消费十分关键。这个复杂的活动网要求公共部门与私营部门之间、处方医生与药剂师之间，以及不同的政府机构之间进行合作，还需要通过一个透明系统了解情况，以解决普遍存在的信息不对称问题。

以前，世卫组织指出过，三分之一的世界人口得不到基本药物。采用世卫组织/国际保健行动的调查方法获得的估计数更为准确，因此，我们得知，在大约40个发展中国家中，公共部门的药物供应仅占三分之一，而私营部门的供应约占三分之二；居民在这两个部门购买的最低价格的非专利药品所需的费用分别是国际参考价格的2.5至6.5倍。显然，所有发展中国家都应至少每两年一次采用这种调查方法对本国药物获得情况进行一次计量。一些发展中国家的供应情况比其他国家好一些，药价也较低，这一事实表明，基本药物的获得可以得到改善。

毫无疑问，千年发展目标中的与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药物这项具体目标有助于调动资源和改善协调，以便为许多国家防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病提供更多的基本药物和治疗手段。但是，在发展中国家，负担得起的基本药物还不能充分获得。

该承诺的履行进展情况难以评估，其部分原因是缺乏量化目标。近年来，为制定用于衡量药物获得情况的可靠指标(即与供应和价格有关的指标)做了一些努力，这将提高增加可持续获得基本药物的全球行动的问责制。一些国家提供的信息表明，公共部门和私营部门的药物供应之间存在着巨大的差距，而价格之间也存在着很大的差异(比国际参考价格高得多)，这导致穷人买不起基本药物。已出台了各种政策和方案选项供国家、公司和消费者选择，以改善发展中国家不同部门的基本药物获得情况。

加速取得进展需要在一些领域制定明确的国家和全球目标。

#### **在国家一级：**

- 取消对药品征收的关税和税收；
- 更新国家药品政策；
- 更新国家基本药物清单；
- 制定基本药物的非专利药品替代政策；
- 设法减少基本药物在贸易和分销中的加价；
- 确保公共保健部门的基本药物供应充足；
- 定期对药价和供应情况进行监测。

#### **在全球一级：**

- 鼓励制药公司采用差别定价做法，以在缺乏同等的非专利药品的发展中国家降低基本药物的价格；
- 进一步推广非专利药品并为其推广清除障碍；
- 增加发展中国家药品相关领域的研发资金，包括儿童药剂和最受忽视的疾病。



## 获得新技术

### 目 标

8f 与私营部门合作，提供新技术，特别是信息和通信技术产生的好处

具体目标8f强调，新技术对发展中国家的社会经济发展具有潜在的积极影响，因此需要拓宽信息和通信技术的获得渠道。该具体目标目前根据以下指标进行衡量：

### 指 标

- 8.14 每百人中的电话数量；
- 8.15 每百人中的手机用户数量；
- 8.16 每百人中的因特网用户数量。

国际社会尚未商定这些指标的数字目标。这给量化该领域的执行差距造成了困难。但是，用这些指标来衡量“更高的信息和通信技术渗透率”或更广泛的信息和通信技术选择方面的进展还是可行的。要评估私营部门在保证获得信息和通信技术方面的作用和贡献，需要更多的信息。

缺少信息和通信技术方面的数字目标，妨碍了对全球承诺进行适当的监测

## 拥有手机的人口比例迅速增长

自1990年代中期以来，手机用户和因特网用户数量迅速增长，而固定电话线路覆盖率却增长有限。移动电话技术可被视为“发展中国家信息和通信技术的一项突破”，<sup>1</sup>有助于缩小固定电话无法填补的连通性方面的不足，从而弥合了贫富之间在获得电信服务方面的差距。

<sup>1</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《2007-2008年信息经济报告——科学和技术促进发展：信息和通信技术的新范例》。(联合国出版物，出售品编号：E.07.II.D.13)，第21页。

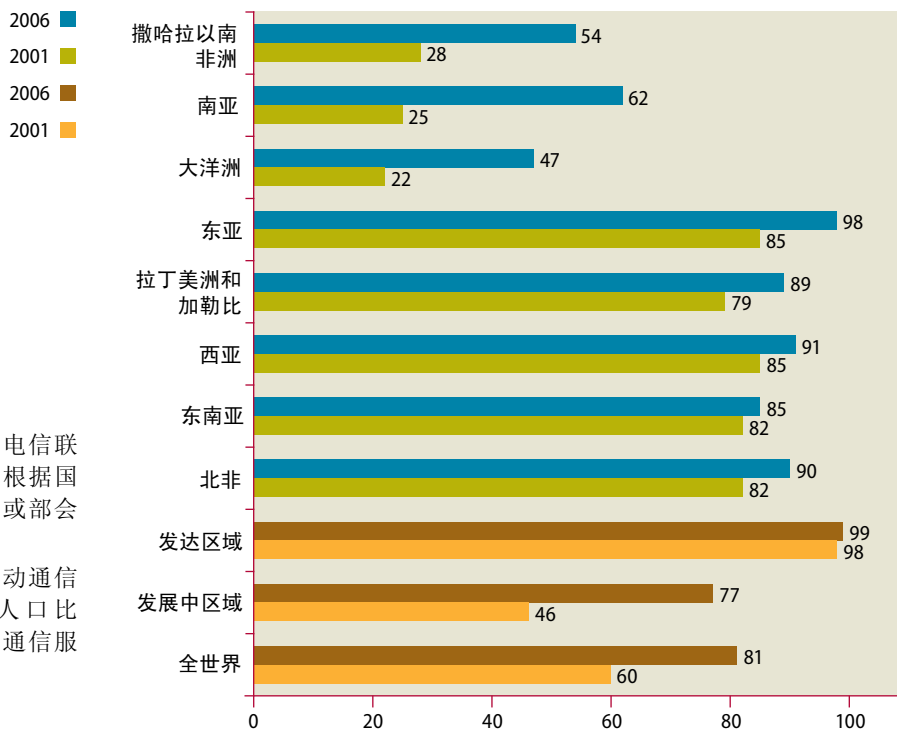
自2005年以来，手机用户增加了5亿，到2006年底，达到了28亿以上。在非洲，几乎每个国家的手机用户都比固定电话用户多；2006年，新增手机用户6 500万人。到2006年底，非洲的手机用户接近2亿人，22%的非洲人拥有手机。但是，应该注意的是，在许多发展中国家，购买手机的人还不到十分之一。

获得信息和通信技术的一项补充措施是，通过手机网络对人口进行覆盖。计量该覆盖率的方法是处于手机信号范围内的居民所占百分比，不论他们是否是手机用户。这项措施非常有效，因为无线通信不仅支持语音通信，还支持文本信息传送和因特网上网(速度越来越快，包括宽带)。图22显示，手机信号的人口覆盖率从2001年的60%增至2006年的81%。到2006年，发展中国家77%的人口被移动通信信号所覆盖。覆盖率最低的区域为撒哈拉以南非洲和南亚，分别为54%和62%。

由于信息和通信技术的基础设施得到快速发展(主要是由于私营部门对基础设施大量投资)，在未来几年里，手机的人口覆盖率可望持续增长。<sup>2</sup>

移动通信网络的人口覆盖率在迅速提高，使电信技术获得方面的差距不断缩小

图22  
手机信号的人口覆盖率(百分比)



资料来源：国际电信联盟(国际电联)，根据国家电信监管部门或部会提供的数据。

注：定义为被移动通信信号所覆盖的人口比例。并非指移动通信服务用户。

<sup>2</sup> 移动通信行业的全球贸易机构一直积极参与扩大移动通信信号的覆盖范围，并以世界最贫穷区域为重点。最近在非洲为扩大通信信号覆盖范围所做的工作就是一例(见[http://www.gsmworld.com/news/press\\_2008/press08\\_34.shtml](http://www.gsmworld.com/news/press_2008/press08_34.shtml))。

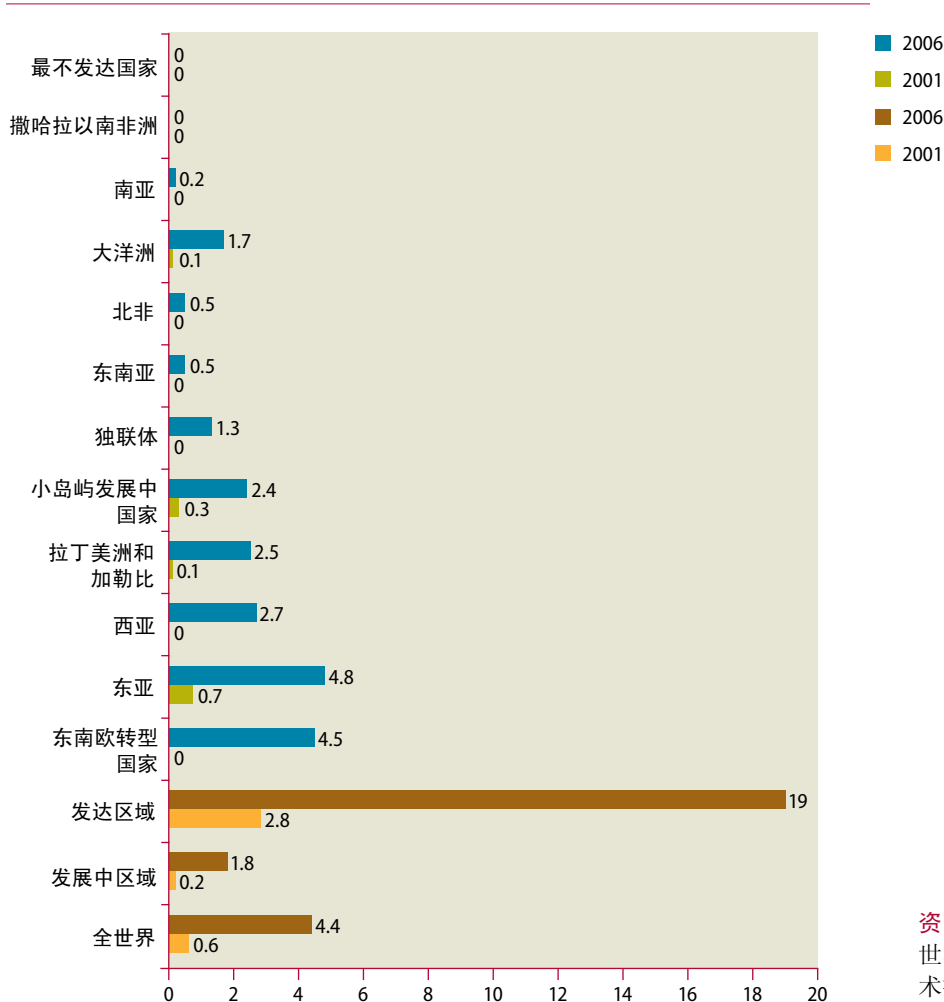
### 因特网使用方面的数字鸿沟

使用宽带在各国向信息社会的转变过程中发挥着重要作用。一些对个人和企业影响最大的用途都与宽带增长密切相关。<sup>3</sup>如图23所示，固定宽带增长的区域数据体现出极大的差异。在大多数发展中国家，固定宽带用户数量极少，而它在发达国家的渗透率则接近20%。到2006年，撒哈拉以南非洲的大多数国家尚未对宽带服务加以商业利用；即使是在可以获得宽带服务的地方，由于令人望而止步的昂贵费用，宽带仍无法使用。

在许多发展中国家，宽带因特网的增长速度非常慢……

全世界因特网的使用和渗透都在持续增长，但发达国家的人口仍占因特网用户的大多数，这些国家也拥有最高的渗透率。2002年，发

图23  
每百人中的固定宽带用户总数，2001和2006年



资料来源：国际电联，世界电信/信息和通信技术指标数据库。

<sup>3</sup> 宽带无线接入可望在发展中国家发挥重要作用。但是，目前移动宽带方面的数据尚不充足(或者不具有国际可比性)。

达国家的因特网使用量比发展中国家高9倍；2006年高6倍。到2006年底，全世界仅有18%以上的人口使用因特网，但是，该比例向高收入国家倾斜。2006年，发达区域近60%的人口在使用因特网，而在发展中区域，用户比例为11%，49个最不发达国家仅为1%。<sup>4</sup>

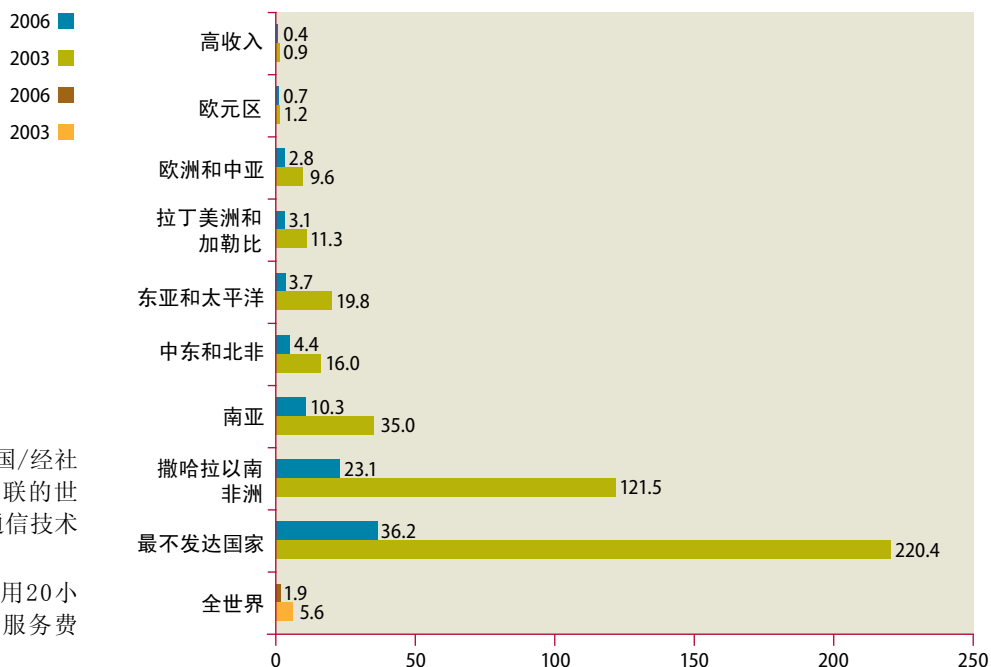
## 低收入国家使用因特网及信息和通信技术普遍有限

……由于费用高和基础设施不足

更广泛地使用因特网(通过宽带或其他途径上网)的障碍之一是，在发展中国家，使用因特网技术所需的费用与平均收入相比较高。按(名义)美元计算，所有区域的因特网用户平均收入均有下滑；一些发展中区域目前提供的负担得起的服务多于发达国家，但其费用较高，在一些区域甚至令人望而却步(图24)。撒哈拉以南非洲和最不发达国家的月价分别平均占月收入的23.1%和36.2%，尽管这些价格比2003年以前已大幅下降。相比之下，发达国家的因特网用户支出的费用占其月收入1%以下。

准确地说，一般基础设施和电力供应不足妨碍了信息和通信技术的快速普及。在撒哈拉以南非洲，74%的人口用不上电，相比之下，

图24  
使用因特网的总月价占人均国民月收入的百分比，<sup>a</sup>2003和2006年



资料来源：联合国/经社部，根据国际电联的世界电信/信息和通信技术指标数据库。

<sup>a</sup> 总月价是指使用20小时收取的因特网服务费和电话费之和。

<sup>4</sup> 欲知该指标的数据和论述，见《2008年千年发展目标报告》，可查阅<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Products/ProgressReports.htm>。



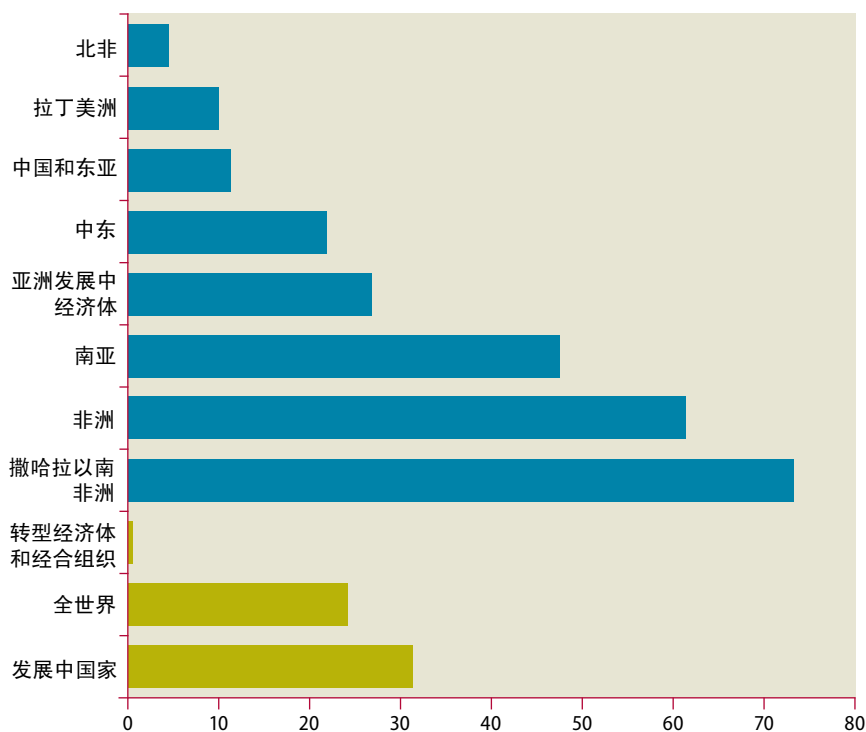
拉丁美洲为10%，而发达国家和转型经济体均接近于普及(图25)。部分由于覆盖率较低和配电系统效率低下(表现为输电和配电损耗百分比偏高)这两个原因，在发展中国家，尤其是南亚和最不发达国家，个人耗电量总体上非常少，并经常断电，致使经常使用现代信息和通信技术的机会受到限制。

### 公私伙伴关系还是私营化？

目前用来跟踪具体目标8f的千年发展目标指标没有专门涉及私营部门在提供信息和通信技术获得渠道方面的作用和贡献，也未能反映该具体目标的精神，即强调加强公私伙伴关系。这种伙伴关系在全世界的重要性，没有多少连贯的信息。但是，随着电信/信息和通信技术部门普遍私营化和放松管制，增强私营部门的作用已经成为一种趋势。图26显示私营部门参与电信基础设施投资的情况。私营部门在中东、北非、撒哈拉以南非洲和南亚国家的作用已经十分突出，而这些区域从前几乎从来没有对信息和通信技术进行过投资和开发。公私伙伴关系还有助于培养发展中国家的人民和私营企业更有效地利用技术的能力，

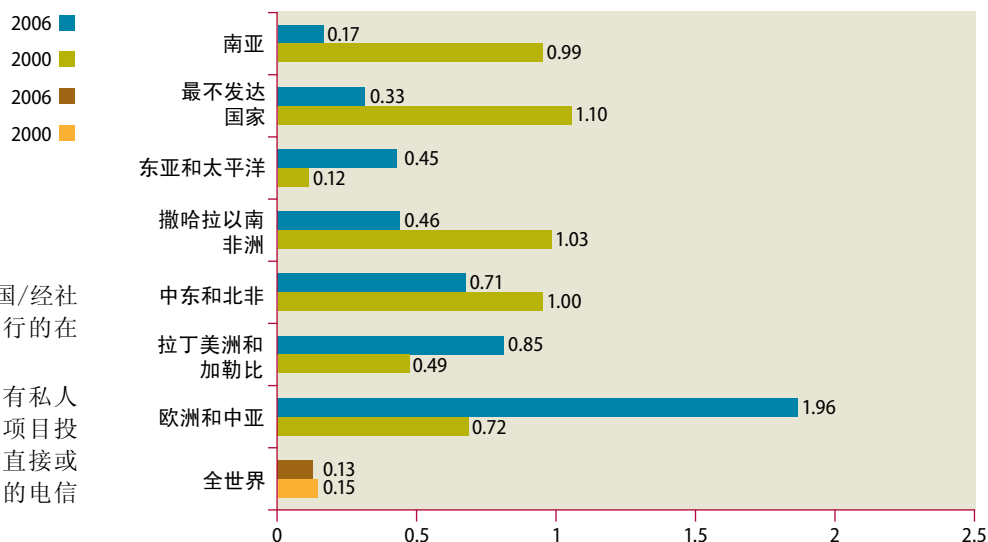
加强公私伙伴关系对于在发展中国家扩大现代技术覆盖面至关重要

图25  
无法用电的人口百分比(按区域分列)，2005年



资料来源：联合国/经社部，根据世界银行和基金组织发布的《2008年全球监测报告》，第191页。

图26  
私人参与的电信投资占国民总收入的百分比，2000和2006年



资料来源：联合国/经社部，根据世界银行的在线世界发展指标。

注：数据指的是有私人参与的基础设施项目投资，私人参与了直接或间接服务于公众的电信投资。

包括制定支持低收入国家年轻人的专业教育和培训的方案。<sup>5</sup>

要使越来越多的人从现代电信及信息和通信技术中获益，就要求市场具有竞争力和效率。国际电信联盟(国际电联)的数据显示，到2006年底，全世界149个国家(全世界国家的78%)拥有具有竞争力的手机市场(见图27)。在因特网市场上，该比率甚至更高：全世界92%的国家拥有具有竞争力的因特网服务供应商。为了降低成本，各国政府需要治理对移动通信征收的税费和高昂的许可费，这些费用限制了这一现代技术的普及，并增加了其使用成本。此外，贸易和投资障碍也可能阻碍新技术的采用。许多发展中国家对信息技术的有关产品征收高额关税，这也有可能破坏其本国的信息和通信技术促进战略。

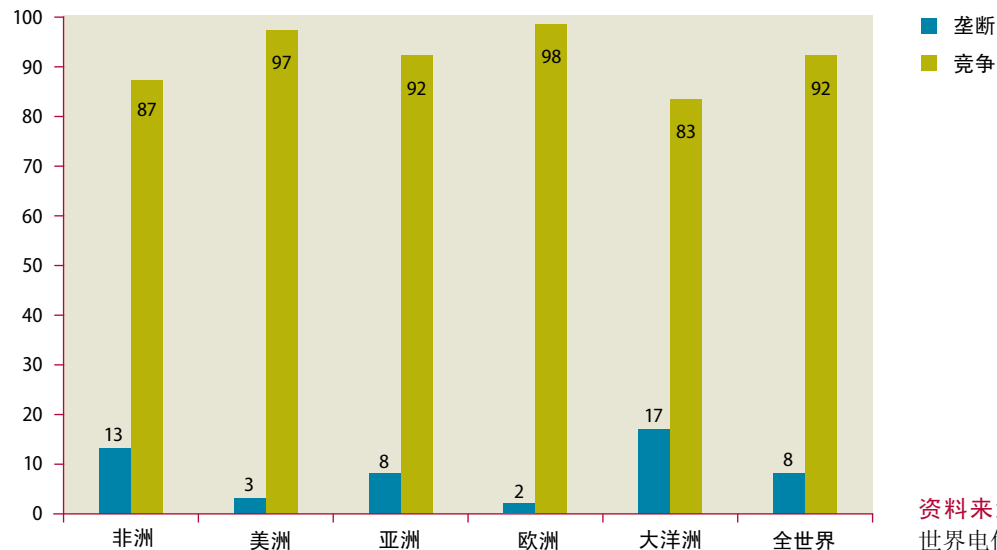
目前，几乎没有商业激励措施来鼓励私营部门开展与低收入国家的穷人具体相关的研究。需要制定这种激励措施并采取相应行动，促进向发展中国家转让技术以及建设当地的能力。“100美元笔记本电脑”和“20美元非洲手机”等倡议催生了其他一些项目，旨在向穷人提供各种形式的廉价信息家电产品(个人电脑、笔记本电脑、手机、个人数字助手等)。<sup>6</sup>同样，私人公司也需要考虑低收入国家的需要，对服

<sup>5</sup> 这种伙伴关系的范例由因特网培训中心倡议提供，该倡议是国际电信联盟(国际电联)和思科系统公司等结成的一种伙伴关系(见<http://www.itu.int/ITU-D/hrd/itci/index.html>(2008年6月19日访问))。青年教育计划与国际电联合作，为年轻人提供奖学金(见[http://www.itu.int/ITU-D/youth/yes/youth\\_education\\_scheme.html](http://www.itu.int/ITU-D/youth/yes/youth_education_scheme.html)(2008年6月19日访问))。

<sup>6</sup> 可在<http://www.infodev.org/en/Project.37.html>查阅这些倡议的例子。

图27

网络服务竞争的国家百分比



资料来源：国际电联，世界电信监管数据库。

务进行差别定价，对许可费的缴纳采取差别对待，促使现代技术加速普及。这方面的例子包括，对某些学术期刊的发展中国家和发达国家订阅者收取不同的费用，而软件产品的定价也采取了同样的积极区别对待。全球合作伙伴应设法为推广这种行动提供激励措施，以便帮助加速传播促进发展的技术。

### 加强全球伙伴关系，促进新技术的获得

要想加快实现千年发展目标中的其他具体目标，促进新技术的获得至关重要。目前，千年发展目标框架内还没有一个定义明确的技术量化目标。尽管手机和电脑的获得已得到极大发展，但发达国家与发展中国家之间的数字鸿沟也有所扩大。这是因为，对于提高生产率、保持经济增长和改进卫生、教育和公共行政等领域的服务提供十分关键的技术来说，当今获得这种技术受到限制。

信息和通信技术应被视为发展的手段而不是最终目的。为了对此进行监测，需要确定补充指标，以衡量新技术对作为千年发展目标框架一部分的社会经济发展的影响。

私营部门的承诺对于信息和通信技术的发展与传播十分重要。但公共部门在推行透明的、可预测的且有利于竞争的政策，在推行充分的法律和监管框架方面，起到重要的支持作用，而这种政策和框架应该为私营部门提供了适当的激励和支助。政府在制定国家的信息和通信技术战略以及对该部门妥善管理的规则方面，发挥着同等重要的作

用。提供一般基础设施(扩大电力在内的基础服务的覆盖面)，加快人力资源开发领域的进展以更加有效地利用技术，这两方面在纳入信息和通信技术促进发展方面十分关键。要使公民成为信息和通信技术的有效用户，可能需要进一步强调学校课程和职业培训中的支持性教育手段。

在全球一级，发达国家工业化早期阶段的经验表明，更加灵活地解释《与贸易有关的知识产权协议》，针对不同发展水平的国家的特别需要对版权、专利和工业设计的保护进行调整，将有助于加快普及促进发展的技术。

除增强信息和通信技术的获得之外，发展中国家还需要为了在关键领域应用技术，特别是在农业发展、改善基本药物的获得以及适应气候变化领域，为技术转让提供更广泛的支持。

普及促进发展的技术必需采取的行动包括以下内容：

- 制定国家的信息和通信技术战略，并与更广泛的发展战略挂钩；
- 更加灵活地适用《与贸易有关的知识产权协议》，加快促进发展的技术在发展中国家的普及，包括普及与可再生能源和适应气候变化有关的技术；
- 加倍努力，扩大基本基础设施(如供电)及信息和通信技术的便利基础设施，尤其是在低收入国家；
- 制定激励措施，鼓励私营部门开发与低收入国家人民相关的技术，包括用于解决气候变化适应和可再生能源问题的技术；
- 更普遍地实行差别定价，降低发展中国家关键技术的成本，确保人人都用得起这种技术。



<http://www.un.org/esa/policy/mdggap>



Published by the United Nations

ISBN 978-92-1-730157-5

Sales No. C.08.I.17

08-42639 — August 2008 — 1040