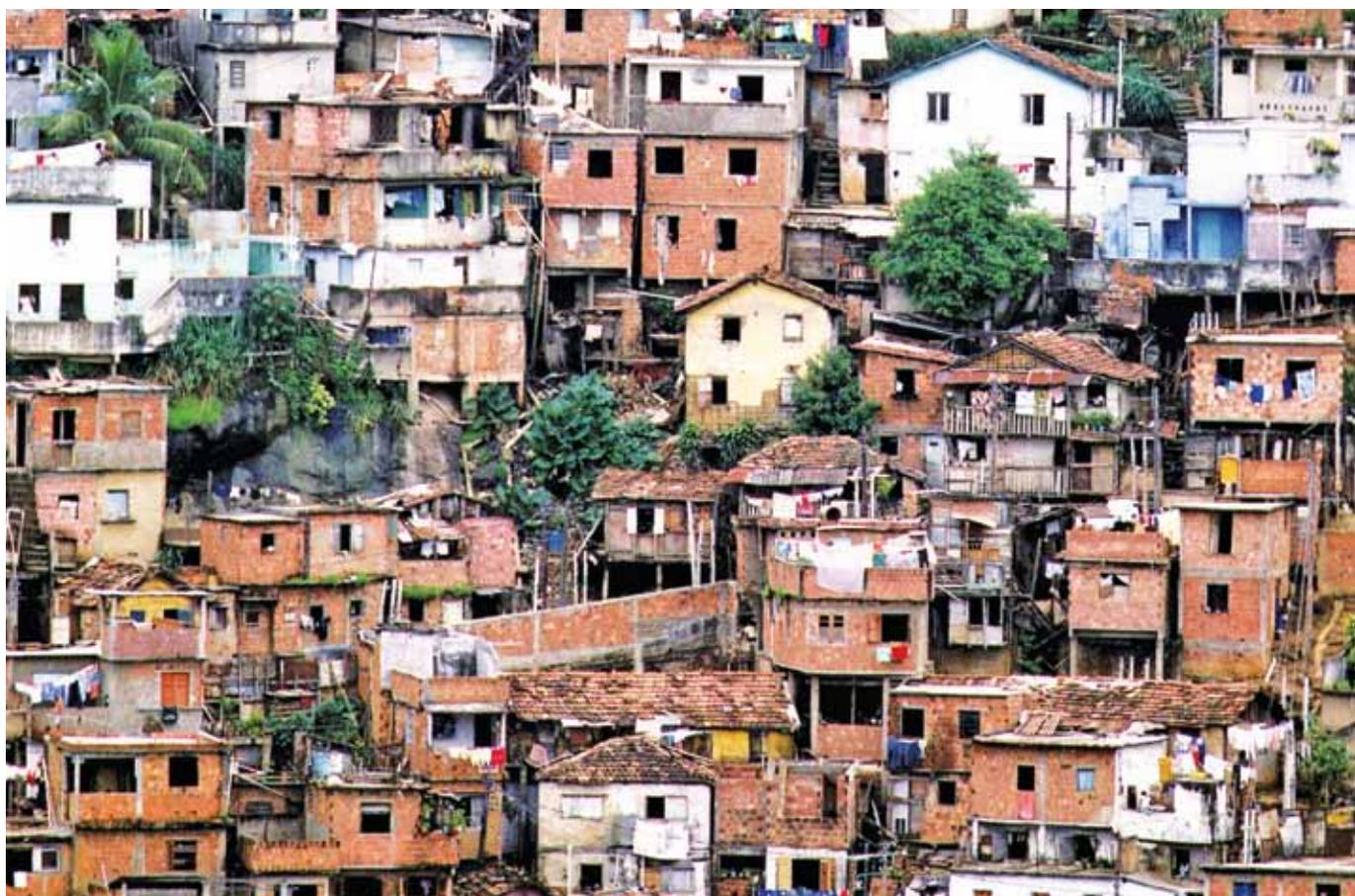


千年发展目标8

# 全球发展伙伴关系： 我们面临的挑战

千年发展目标差距工作队  
2013年报告



联合国

本报告由千年发展目标差距工作队编写。联合国秘书长创建工作队，是为了利用机构间协调，加强对千年发展目标8的监测。30多个联合国实体和其他组织派代表参加了工作队，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。联合国秘书处经济和社会事务部和联合国开发计划署担任牵头机构，协调工作队的工作。工作队共同主席是联合国主管经济发展的助理秘书长沙姆沙德·阿赫塔尔和助理秘书长兼联合国开发计划署发展政策局局长奥拉夫·薛文；联合国秘书处经济和社会事务部的代理主任洪平凡和经济事务干事井上庆滋负责协调工作。

---

## 参加千年发展目标差距工作队的组织和机构清单

---

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

千年发展目标8

# 全球发展伙伴关系： 我们面临的挑战

千年发展目标差距工作队2013年报告



联合国  
纽约，2013年

联合国出版物

版权©联合国，2013年  
版权所有

## 前 言

千年发展目标促使全世界各国政府、民间社会和其他伙伴采取行动，并取得了丰硕成果。极端贫穷人数减半。更多人获得了更好的水源。两亿生活在贫民窟中的人，条件得到改善。女童就学人数增多。儿童和产妇死亡率正在下降。

放眼世界，千年发展目标带来了成功，但不是圆满成功。国家内部和各国之间，成就大小不一。从全球来看，我们在某些目标上严重滞后，特别是对人民健康和环境构成重大威胁的卫生问题。

消除这些差距的行动时间还剩不到1 000天。为了加大力度并加强看来行之有效的措施，国际社会必须遵守财政承诺，并强化全球发展伙伴关系。这不仅对实现全球发展目标很重要，对于能够消除极端贫穷和饥饿的2015年后可持续发展议程的可靠性也很重要。

本报告跟踪调查千年发展目标8(全球发展伙伴关系)列出的各项承诺的落实情况。某些指标显示已有进展，但是联合国关于分配国民总收入的0.7%用于发展援助的具体目标，在过去两年里变得愈加遥远。我们必须扭转这种趋势。

最不发达国家的出口商品在优惠进入发达国家市场的比例日益提高，显示出国际贸易政策的某些进步，但是多哈发展议程自2011年底以来越趋不前。在债务可持续性方面，针对重债穷国的国际倡议，已经成功付诸实施。但是，有一些小岛屿发展中国家需要在2012年对它们的债务进行重组，还有一些国家面临债务困扰的高风险，其中有9个位于撒哈拉以南非洲。

基本药物获取情况尚未得到改善。价格依然很高，配发机构中没有适量药物库存。虽然获得信息和通信技术的机会迅速增加，但是利用机会不均衡，费用仍然很高。

形势有喜有忧。我们可以做得更好。为2015年之后做准备的最好方式，是展示国际社会就全球发展伙伴关系作出的承诺是严肃认真的，并且将资源拨付到最需要的地方。为此，让我们在剩下的岁月里加倍努力，力争在2015年之前实现千年发展目标。



联合国秘书长  
潘基文



# 目 录

	页次
<b>前 言</b>	
千年发展目标 and 目标8的具体目标及指标一览表.....	ix
<b>执行摘要</b>	
全球发展伙伴关系回顾.....	xi
官方发展援助.....	xi
市场准入.....	xii
债务可持续性.....	xiii
获得负担得起的基本药品.....	xiv
获取新技术.....	xv
<b>全球发展伙伴关系回顾</b>	
监测目标8得出的经验教训.....	2
全球发展伙伴关系的起源.....	5
《千年宣言》发表以来的全球伙伴关系.....	7
走向更有效的全球发展伙伴关系.....	9
<b>方框1</b>	
工作队所监测指标的演变.....	3
<b>官方发展援助</b>	
对承诺的增补.....	13
官方发展援助的拨付和前景.....	15
按区域和国家分列的分配情况.....	18
援助模式.....	21
国际发展合作中的其他行为者.....	24
有效发展合作的未来.....	25
<b>图</b>	
图1 2000-2012年来自发援会成员国的官方发展援助主要成分.....	15
图2 2000年、2010年、2011年和2012年发援会成员国的官方 发展援助.....	16

图3 2000年、2010年和2011年发援会捐助方向最不发达国家提供的官方发展援助.....	19
图4 2000-2011年各重点类别国家获得的官方发展援助总额.....	20
图5 按区域分列的2010年穷人(每天的生活费为1.25美元)人均官方发展援助和贫穷人口比例.....	22
图6 2010年和2011年发援会成员国无附加条件的双边官方发展援助所占份额.....	23
图7 2011年发援会成员国对最不发达国家没有附加条件的双边官方发展援助所占份额.....	24
<b>表</b>	
表1 2011年和2012年发援会捐助方援助承诺的落实差距.....	17
表2 2011年的最重要受援国.....	21
<b>市场准入(贸易)</b>	
多边主义的方向不确定.....	29
打破多哈僵局的努力.....	29
对区域贸易协议的依赖日益严重.....	31
全球贸易中的发展中国家.....	33
贸易限制措施.....	33
劳动力流动和汇款.....	34
市场准入.....	35
优惠准入.....	35
关税壁垒.....	37
经合组织国家的农业补贴.....	38
非关税措施.....	39
贸易援助.....	41
<b>图</b>	
图1 1957-2013年的区域贸易协定有效通知.....	32
图2 2000-2012年各区域在全球出口中所占份额.....	34
图3 2000-2011年发达国家免税进口发展中国家的产品比例.....	36
图4 2000-2011年发达国家对发展中国家重要产品征收的平均关税.....	37
图5 影响出口方的关税和非关税措施.....	40
图6 2002-2011年拒绝“农业-粮食”进口情况.....	41
图7 2006-2011年的贸易援助承付款.....	42

	页次
图8 2002-2005年、2010年和2011年按区域分列的贸易援助承付款	42
<b>表</b>	
表1 2000年和2006-2012年高收入经合组织国家的关税高峰和 关税升级.....	38
表2 1990年、2000年和2006-2012年经合组织国家的农业支助....	39
<b>债务可持续性</b>	
发展中国家的债务情况.....	46
债务危机国家债务减免的进展.....	51
迈向国际债务解决机制.....	53
可持续债务融资政策.....	57
负责任的放款和借款 .....	57
债务管理 .....	57
必要时有条不紊地进行债务重组 .....	58
<b>图</b>	
图1 2000-2012年发展中国家的外债.....	46
图2 2005-2012年发展中国家的政府债务.....	46
图3 2006-2013年撒哈拉以南非洲受债务困扰的风险.....	48
图4 2000-2012年发展中国家外债还本付息情况.....	48
图5 2005-2012年低收入和中等收入国家财政收支.....	49
图6 2005-2012年发展中国家的经常账户收支.....	50
图7 2000-2012年发展中国家短期债务占外债总量的份额.....	50
图8 2001-2012年重债穷国的平均减贫支出和债务还本付息情况..	53
<b>表</b>	
表1 重债穷国债务减免情况(截至2013年4月底) .....	52
<b>获得负担得起的基本药品</b>	
国际承诺和发展.....	59
供应情况及价格.....	60
对基本药品的负担承受能力.....	61
努力增加获得负担得起的药品的机会.....	62
公司排名 .....	63

	页次
知识产权 .....	64
当地生产 .....	67
研究和开发 .....	70
药品质量 .....	70
<b>图</b>	
图1 2007-2012年低收入和中等偏低收入国家公共和私营医疗卫生机构内部分通用名药品供应率.....	61
图2 2007-2012年低收入和中等偏低收入国家公共和私人医疗卫生机构部分最低价通用名药品的消费者价格与国际参考价格比 ..	62
图3 2007-2012年最低收入政府工作人员为高胆固醇血症进行30天的治疗所需花费日薪收入的天数.....	63
<b>表</b>	
表1 利用强制性许可证和政府使用声明的部分案例.....	66
表2 部分主动许可协议.....	68
<b>获得新技术</b>	
获得信息和通信技术.....	73
信通技术对发展的影响.....	76
增加使用机会的国际努力 .....	77
信通技术部门的监管趋势 .....	78
电子政务的作用 .....	79
获得与气候相关的技术.....	80
灾害风险管理.....	81
<b>图</b>	
图1 2000-2013年信通技术利用情况全球趋势.....	74
图2 2000-2013年发达国家和发展中国家的移动电话用户和因特网用户.....	75
图3 2000年、2010年和2011年每100名居民中移动电话用户数量..	76
图4 2000年、2005年、2010年和2011年每100名用户中固定电话数量.....	77
图5 2008-2013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.....	78
图6 1990-2012年的自由化和改革趋势.....	80

## 千年发展目标 and 目标8的具体目标及指标一览表

### 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。
<b>具体目标8.A：</b> 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	<b>官方发展援助</b>
<b>具体目标8.B：</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	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/发援会捐助方国民总收入中所占百分比
<b>具体目标8.C：</b> 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	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
	<b>市场准入</b>
	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)所占的比例
	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
	<b>债务可持续性</b>
<b>具体目标8.D：</b> 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
<b>具体目标8.E：</b> 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
<b>具体目标8.F：</b> 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

在过去一年里，有一些承诺取得了进展，但是千年发展目标8的其他一些目标区域发生了明显退步。虽然在增加新技术利用机会，免税获得发展中国家出口产品方面，其次是在增加获得价格低廉的基本药物方面，有一些应予报告的进步，但国际社会没有全面落实它对于发展援助和就注重发展的多边贸易达成一项协议的承诺。不同的方向和不同的结果，削弱全球伙伴关系的凝聚力。由于很多发展中国家正在加倍努力，力争加快步伐，在2015年之前实现千年发展目标，因而需要增强全球伙伴关系内的政策连贯性和一致性，为发展中国家的努力提供支助。

### 全球发展伙伴关系回顾

在发生全球经济危机之后，推动国际发展合作的政治动力似乎已经减弱了。国际社会在重新设计一种可以在2015年之后赢得所有各方的支持和热情的全球伙伴关系时，必须考虑到这一点。

半个世纪以来，国际社会使用伙伴关系这一概念，拟定一套关于促进发展的承诺。它要求对发展中国家实施有条件的资金转移，并提供技术援助，给予贸易优惠，并给予特殊和差别待遇。但是在世纪之交，这种全球伙伴关系模式呈现弱化的迹象，于是成员国在2000年齐聚千年首脑会议，重申尚未兑现的承诺。2002年，不同类型的全球协议熔铸成《蒙特雷共识》，各国在共识中共同就发展政策作出承诺。蒙特雷会议距今已有10年，千年首脑会议距今已有近15年。需要重振2000年代初的政治势头。

一种行之有效的全球伙伴关系，需要拥有共同愿景，体现一种可接受的义务和责任分担，必须有一揽子承诺，足以吸引伙伴加入。需要有一揽子政策，解决当前最显著的关切，可能包括：加强税务问题上的国际合作；加强有系统的金融监管；并推动解决气候变化问题的谈判。

### 官方发展援助

官方发展援助在2012年遭遇1997年以来的第一次连续第二年缩减，减少了4%，从2011年的1 340亿美元降至1 259亿美元。发展援助委员会(发援会)25个成员国中，有16个成员国削减了官方发展援助，这主要

是因为采取了财政紧缩措施。多边官方发展援助和人道主义援助分别减少了大约6%和11%。双边官方发展援助略微增长了1%，但是对最不发达国家的双边官方发展援助的实际减少了12.8%，2012年约为260亿美元。初步数据显示，发援会捐助方提供给撒哈拉以南非洲的双边援助，自2007年以来首次减少，2012年的援助总额为262亿美元，实际减少了7.9%。给予内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的援助在2011年也减少了。

2012年，发援会捐助方的官方发展援助总额，相当于它们的国民总收入之和的0.29%。这种状况扩大了关于达成联合国具体目标的落实差距：捐助国提供的捐助额从2011年占国民总收入的0.39%提升到2012年的0.41%，最终达到每年提供国民总收入的0.7%。发援会捐助方对最不发达国家的官方发展援助与联合国0.15%的具体目标下限之间的差距，已经扩大到占捐助方国民总收入的0.05%。

2012年6月召开的联合国可持续发展大会(里约+20)和2012年12月召开的经合组织-发援会高级别会议，承认履行与官方发展援助有关的全部承诺仍然很关键。里约+20成果文件呼吁探索新伙伴关系和创新筹资来源，以增补和带动国际合作的传统资金来源。作为2011年在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛的后续行动，全球有效发展合作伙伴关系于2012年6月建立，成为在有效发展合作方面进行政治对话、问责和相互学习的特设平台。随后举行的讨论，设想了一种伙伴关系，包括通过发展合作论坛，促进更有效、更包容和更具前瞻性的国际合作，以支持消除全球贫困实现千年发展目标和帮助实施2015年后发展议程的努力。

### 政策建议

- 捐助国政府亟需扭转官方发展援助这两年的削减趋势，加倍努力实现联合国的目标，尤其是援助最不发达国家的目标
- 发达国家和发展中国家的政府均应提高在落实、可预见性和利用发展合作方面的透明度
- 所有利益攸关方都应当像全球有效发展合作伙伴关系所阐述的那样，强化它们在国家和全球两级的协调和合作过程

## 市场准入

历经十多年之后，多哈回合全球贸易谈判仍然停滞不前。但是，将于2013年12月在印度尼西亚巴厘岛举行的第九次世界贸易组织(世贸组织)部长级会议，是一次打破僵局的机会，它将专门处理贸易便利化、农业谈判问题和一揽子发展问题，包括针对最不发达国家的一揽子问题。

与此同时，发达国家和发展中国家已经建立了范围较小的区域贸易协定，它们将对全球贸易讨论构成进一步的挑战。它们是一个重叠的双边和多国“自由贸易”协定系统，背离了世贸组织呼吁每个成员国对所有其他成员国的贸易一视同仁的一般规则。

2012年世界贸易增速低于2011年，反映出发达国家经济增长乏力。发展中国家和转型经济体的贸易，增速高于全球经济。发展中国家在世界贸易中所占份额，在2012年上升到44.4%，但非洲和最不发达国家的份额仍然分别占3.5%和1.1%。

2012年，20国集团成员国重申，它们承诺不采取保护主义措施，并且基本拒绝了制造新的贸易壁垒。尽管发达国家的失业率上升，汇款的成本很高，但2012年流向发展中国家的汇款增长到了4010亿美元，比2011年增加了5.3%。

最不发达国家和发展中国家总出口产品的免税市场准入，在2011年分别提高到83%和80%。对发展中国家农产品、纺织品和服装征收的平均关税仍然相对较高。2012年发达国家的农业补贴为2590亿美元，占农业收款总额的18.6%。

发展中国家的出口商继续努力遵守卫生、植物卫生和技术要求。捐助者对贸易援助倡议的承付款总额，在2011年减少了14%，减至415亿美元，这对非洲区域的影响最大。

### 政策建议

- 多哈回合贸易谈判达成注重发展的结论
- 落实消除一切形式农业出口补贴的承诺，向最不发达国家的产品提供零关税、免配额的市场准入
- 增加支助，以加强发展中国家的生产部门

## 债务可持续性

2012年，发展中国家外债和政府债务总额占国内总产值的比例略有上升，分别达到22.3%和45.9%。2011年，外债还本付息额占出口额的24.9%，2012年上升到27.1%。虽然这些比例相对较低，但是它们掩盖了某些发展中国家，尤其是加勒比国家，债台高筑的严重程度或面临债务困扰的风险之大。大多数发展中国家的财政收支情况已有改善，但是财政调整的速度及其对社会支出的影响，在2013–2015年将会增加。另一方面，低收入和中等偏低收入国家的经常账户收支情况继续恶化。

截至2013年4月，在39个重债穷国中，有35个国家已经到达完成点。虽然很难显示减免债务和减贫支出之间的联系，但有数据显示，随着重债穷国的还本付息支付额下降，它们已经增加了减贫支出。

近年来，债务危机深重。主权债务危机中调整过程的目标，常常被界定为制止资本的恐慌性外流，恢复市场向负债国家提供贷款的信心。改革债务解决机制的努力收效甚微，已经采取的步骤，并没有制订出及时并且有成本效益的债务危机解决方案。主权债务过重问题得不到适当解决，这种状况威胁着全球金融稳定，需要探索建立一个国际机制，及早以合作方式全面解决主权债务危机。

### 政策建议

- 确保及时为债台高筑的发展中国家减免债务，以免妨碍在实现千年发展目标方面取得进展
- 国际社会应当开发和传播促进有效债务管理的技术，同时考虑到债务可持续性的社会方面
- 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

## 获得负担得起的基本药品

发展中国家获取负担得起的基本药品，代价依然很大，供应不充分，而且往往超出承受能力。2012年，只有57%的公共卫生机构和65%的私人卫生机构提供基本药品。药品价格大约是国际参考价值的3.3倍到5.7倍，很多治疗方法的定价，远高于世卫组织订立的可承受基准。

创新而不增加创新成果的利用机会，导致公共卫生需求得不到充分满足；增加现有药品的利用机会，而不鼓励开发新药品和新技术，则不能解决对健康的新威胁。《与贸易有关的知识产权协议》允准的某些灵活措施，可以促进发展中国家获取负担得起的药品。事实证明，颁发强制性许可降低了药品价格。

### 政策建议

- 制药公司应当降低基本药品价格，并通过创新，开发发展中国家最需要的新药品
- 发展中国家政府应当增加公共卫生机构中的基本药品供应
- 鼓励发展中国家利用《与贸易有关的知识产权协议》的灵活规定，以增加获取更廉价基本药品的机会

## 获取新技术

近年来，信通技术的利用有爆炸性增长。全世界移动电话用户数量增长到68亿，有效移动宽带用户在过去三年里每年增长30%以上。同时，固定电话线路数量自2006年以来持续下降。

发展中国家因特网个人用户数量增速，继续高于发达国家，2013年的增长率为12%，而发达国家的增长率为5%。发展中国家的因特网普及率，从2011年的25%，增长到2013年的31%。2011年，信通技术服务的价格继续下降，但是发达国家和发展中国家的费用仍然相差很多。

对信通技术部门进行适当监管，对于增加信通技术服务的利用机会至关重要。截至2012年底，有160个国家设立了独立监管者，但是电信私有化的数量在过去五年里下降了，其中一部分原因是全球金融危机和许可证制度的简化。

技术转让对于克服气候变化的影响至关重要。在2012年12月于多哈举行的《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）缔约方会议第十八届会议上，成员国支持制订新制度和手段，向发展中国家提供更多气候资金和技术。还需要做更多工作，向尤其是易受影响的小岛屿发展中国家提供利用新减灾技术的机会。

### 政策建议

- 发展中国家政府应当加紧努力，增加信通技术的获取机会和经济承受能力
- 发展中国家政府应当继续增加对信通技术应用程序的利用，改善服务供给情况，特别是那些对千年发展目标有直接影响的服务
- 发达国家和发展中国家的政府和研究机构，应当向发展中国家转让更多与气候相关的技术和备灾/减灾技术



## 全球发展伙伴关系回顾

在本报告中，千年发展目标差距工作队列出了关于国际合作特定方面的最新数据和政策讨论，这些方面被放在一起，并被确认为千年发展目标的“目标8”。联合国秘书长于2007年创建工作队，是为了评估实现目标8所涵盖的国际承诺进展情况，由此帮助国际社会集中关注如何消除承诺与落实之间的差距。正如报告着重指出的，在过去一年里，有若干承诺进一步取得进展，而另一些承诺的落实情况则出现明显退步。的确需要加倍努力，才能实现我们的共同目标。

一项特殊关切是，推进国际发展合作的必要政治势头似乎减弱了。这种势头的初始动力，可以追溯到13年前在充满希望的新世纪初举行的联合国千年首脑会议。今天，2008年全球金融危机和接踵而至的“大衰退”的影响，催生了这样一种全球政策背景：它尚未接纳一些国家关于多边贸易谈判的一致愿望和关于发展援助的承诺。

虽然有一个因素是各国政府转向解决它们的金融和经济困难，但与此同时，各国政府保持了它们的外向型定位。例如，在贸易领域，从2011年开始，欧洲联盟(欧盟)放宽了发展中国家在欧盟市场获得优惠准入的条件。另一方面，还需要20国集团带头自觉付出努力，限制其成员国在贸易政策中添加保护主义壁垒，这项工作大体上是成功的，但并非圆满成功。

在官方发展援助方面，大不列颠及北爱尔兰联合王国(联合王国)尽管采取了更为严厉的国内紧缩政策，但始终坚持履行提高援助额的承诺，以期达到联合国设定的援助额占国内总产值0.7%的具体目标。此外，丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典继续提供不低于其国内总产值0.7%的官方发展援助。但是，这5个国家2012年的援助额，仅占发展援助委员会(发援会)成员国所提供总援助额的11%；即使加上联合王国2012年的援助，其份额也仅达到22%。

看来是“大衰退”以外的因素妨碍了很多发达国家履行实现千年发展目标的承诺。官方发展援助的减少，是这一现象最明显的证据，尤其是因为参加发援会的援助部扮演着领导角色。它们在1996年为制订千年发展目标的原始框架发挥了作用，制订框架时利用了1990年代的联合国历次会议作出的承诺，并成功地向国际社会宣传这些承诺，其方式包括将它们纳入《千年宣言》。<sup>1</sup>由于距实现千年发展目标的目

---

<sup>1</sup> 经济合作与发展组织，《发援会：50年，50个重点》(巴黎，2010年)，方框4。

标年份还有两年，对官方发展援助的需求没有减少，实际上在即将出台的2015年后发展议程上还会增加，因此此刻是增加而不是减少官方发展援助的时候。

如果对全球发展伙伴关系的长期政治承诺事实上在削弱，国际社会在重新设计2015年之后的全球伙伴关系时，必须考虑到这一点。必须注意构建一个与所有各方的要求完全一致的框架，使之赢得广泛的支持和热忱。我们还需要有效地全面监测这套承诺，向国际问责论坛发送可靠信号。因此后面的章节试图让人们首先关注衡量问题，然后关注调动政治承诺的挑战，如果我们要实现我们希望人人拥有的未来，我们就需要这种政治承诺。

### 监测目标8得出的经验教训

公开监测实现千年发展目标的进展情况，已经成为机构间合作的一个值得注意的做法。<sup>2</sup>联合国的《千年发展目标报告》年年对它进行统计计量，国际货币基金组织(基金组织)和世界银行联合编写的《全球监测报告》以及联合国系统的各种出版物、研究报告和民间社会组织，也每年进行评估。

作为这项工作的一部分，每一期《千年发展目标差距工作队报告》都继续使国际社会集中关注发达国家落实对全球发展伙伴关系的承诺时取得的进展和不足。自《报告》于2008年发表以来，人们日益认识到，有些因素被忽视了，应当添加到指标当中，还应当监测补充承诺在这个十年里的落实情况。工作队据此将补充指标纳入监测工作，同时继续覆盖这个十年之初设定的千年发展目标8的正式指标(方框1)。

---

<sup>2</sup> 从包括国际货币基金组织和世界银行以及发展援助委员会(发援会)在内的联合国系统抽调的一个工作组，在秘书长办公室的主持下成立，旨在制订一套指标，指标与目标和具体目标一起，在2001年“行进图”报告的附件中首次公布(A/56/326)。随后成立的机构间工作组进一步检验了这些指标，2003年，联合国发展集团在《监测千年发展目标的指标：定义、原理、概念和来源》中公布了这套已确定的指标(联合国出版物，出售品编号：E.03.XVII.18)。千年发展目标指标机构间专家小组在2007年修订了这份清单，自2008年起一直使用这套指标(一份关于指标的定期增补的在线技术手册，可查阅<http://mdgs.un.org/unsd/mi/wiki/MainPage.ashx>)。

## 方框1

### 工作队所监测指标的演变

最初用于监测目标8的一套指标，在本报告的开篇再次列出，它充当千年发展目标差距工作队的业务框架。但是，工作队认识到在某些情况下可以有追加的细节。

#### 官方发展援助

工作队跟踪考察了官方发展援助承诺直至目标年2010年的落实情况，2005年在苏格兰格林尼格斯举行的八国集团首脑会议宣布2010年为目标年。工作队还定期报告直至目标年2010年实现2005年《巴黎宣言》及其2008年阿克拉后续行动的援助实效目标进展情况。例如，它监测捐助方和受援方承诺的相互问责落实情况。实际上，本报告中关于官方发展援助的一章，继续监测增强援助实效的努力。此外，虽然不属于千年发展目标正式承诺，但是南南合作的日益提高的重要性和非政府捐助方日益重要的作用，也得到了突出强调。

#### 市场准入(贸易)

除了规定指标，工作队还定期报告对发展中国家有重要意义的农产品和其他产品的关税高峰和关税升级变化情况，以及具有歧视性限制作用的非关税措施。报告还跟踪调查发展中国家的贸易模式，突出显示出口市场的多样化，但是很多发展中国家继续依赖少数商品出口，这使它们仍然极易受到贸易上的冲击。此外，20国集团作出避免用保护主义措施应对全球金融危机的承诺之后，工作队逐年报告对它们的监测结果，以及因危机而遭受不利影响的贸易融资供应情况。由于20国集团在2011年承诺降低工人汇款成本，工作队在2012年开始报告这个问题。报告还跟踪调查贸易政策谈判和讨论，例如，反映对与气候有关的贸易措施可能产生的不利影响的关切。

#### 债务可持续性

工作队对最初的指标进行了增补，以加强对正在显现的债务困难的预警，特别是利用了国际货币基金组织(基金组织)和世界银行对低收入国家债务风险的定期评估。它还监测债务与国内总产值的比率，短期债务在全部外债中所占份额和国际收支中的经常账户，以及基金组织和世界银行在改善债务可持续性评估方法方面所做的工作。虽然最初的指标侧重于重债穷国倡议的落实情况，但工作队已经监测了其他债务减免进程和关于创建一个国际债务解决机制的讨论。

#### 获得负担得起的基本药品

由于规定指标相当宽泛，工作队监测了公共和私人卫生机构中部分儿童和成人药品的供应情况和质量。另外，工作队还报告了世界卫生组织的努力，世卫组织跟踪调查高价产生的影响，包括通过估算家庭如果必须自行购买必需的药品，有多大比例的人口将被推到国际贫困线以下。但是设定关于廉价药品的目标，其意图不只是衡量，而是与制药公司合作，以期增加供应量。因此工作队监测国际动态，例如寻求和引进国际创新机制，为购买药品提供资金，建立利益攸关方之间的伙伴关系，以及采用新机制，包括建立专利池、订立许可协议和利用世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协议》提供的灵活措施和公共卫生保障；它还监测发展中国家的动态，包括当地化生产。

## 方框1

## 工作队所监测指标的演变(续)

## 获取新技术

虽然关于技术的目标在原则上很宽泛，但是规定指标仅指涉及信息和通信技术方面的内容。除了应要求跟踪调查在何种程度上获取技术，工作队还按区域报告关于信通技术服务价格的数据，因为高价阻碍了扩大因特网的利用渠道。鉴于具体目标要求政府与私营部门合作，工作队报告该部门的监管趋势和拥有相互竞争的因特网服务提供商的国家所占百分比，以及在调动信息从事灾害风险管理和应对气候变化的政府服务中的信通技术应用程序。工作队还有选择地监测气候政策融资方面的谈判和政策。

然而，需要强调的是，目标8并不涵盖全球发展伙伴关系的所有方面，该伙伴关系的范围是由大会在《2005年世界首脑会议成果文件》中划定的，包括《千年宣言》、《发展筹资问题蒙特雷共识》和《约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议执行计划》中的承诺(大会第60/1号决议，第20段)。这项决定大大扩宽了监测活动有可能覆盖的范围，但是在随后对千年发展目标衡量指标所作的修订中，与目标8有关的那些指标没有发生变化。

工作队因此在一段时间里监测了某些追加指标，但是一旦对特定目标和指标的监测获得认可，就绝对不应当抛弃或者做出实质性改变。改变一个指标，可能导致重新界定该指标旨在监测的承诺，从而损害这项工作本身的意图。

不过，固定指标也有可能随时间推移而失去可靠性。发援会前主席最近讲述了一个这方面的例证。<sup>3</sup>为了具备官方发展援助的资格，捐助者的支出必须用于发展的目的，并采取拨款或者贷款的形式，并达到足够的优惠程度。全球金融市场的变化，特别是利率降低，已经使最初的优惠测试成为过时的东西，抬高了官方发展援助的支出额。总之，目前的官方发展援助，即便采用不变的方式衡量，也不能与它早先的努力等量齐观。

虽然关于官方发展援助应当包含或者不包含的内容，这些年来一直存在争议，但国际社会对发援会的定义始终抱有信心。发援会当前正在修订它的方法，以界定官方发展援助，并确定官方发展援助是否是应当向全世界报告的最具相关性的一类官方发展援助。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 见理查德·曼宁“致《金融时报》的信”，2003年4月9日。

<sup>4</sup> 发援会的工作方案为期两年，始于2013年。见经济合作与发展组织，“改善发援会对外发展资金衡量和监测方式的初始路线图”（发展合作局/发援会(2013)12），2013年3月20日。

## 全球发展伙伴关系的起源

国际社会长期使用伙伴关系的概念来拟定一套关于促进发展的承诺。这些承诺，在一系列国际宣言中获得通过，体现了发达国家的各套国际贸易和金融政策承诺，它们与发展中国家奉行改善国内环境政策的承诺相结合，将使增加的机会转化为发展成果。这样的政策集合，至少自加拿大前总理莱斯特·皮尔逊领导的国际发展委员会报告《发展中的伙伴》于1969年出版以来，被视为伙伴关系。委员会委员与大约70个发展中国家政府和发援会成员国政府会晤，并在不到一年时间里撰写出报告，强调其紧迫性。该委员会由世界银行总裁罗伯特·麦克斯纳马拉于1968年创建，目的是：

“基于令人信服的原理，制订一项[国际]援助战略，可以用来有效对抗如此日益明显的刻意谨慎。出于不同理由，有些理由与国内问题和国际收支困难有关，有些与公众对“浪费和贪腐”的判断有关，一些主要捐助国在减少它们的对外援助拨款。它们的此番作为，曾经(并且正在)危及一种国际政治理想的可行性，这种理想在1961年之前，曾支持迅速增加的优惠发展资金从富国流向穷国……。”<sup>5</sup>

委员会提议，捐助方提供国民总产值的0.7%作为官方发展援助，<sup>6</sup>在“1975年或者稍后，但无论如何不迟于1980年”实现。<sup>7</sup>此外，该报告称，行之有效的伙伴关系，要求双方的行动均接受详细审查，它呼吁采取支持贸易和投资的政策，辩称轻率的贸易政策可能会抵消增加援助产生的实效。<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Peter M. Kilborn, “世界银行历史大事记：皮尔逊委员会”引述，可查阅 <http://go.worldbank.org/JYCU8GEWA0> (2013年4月14日查阅)。

<sup>6</sup> 这不是官方发展援助目标概念的起源，因为世界基督教协进会在1958年就向所有驻联合国代表团散发了一份声明，建议将拨款和优惠贷款目标设定为国民收入的1%。见Helmut Führer, “官方发展援助的由来：发展援助委员会和发展合作局的历史上的日期、名称和数字”，OECD/GD/(94)67(巴黎，经济合作与发展组织，1996年)，第7页。

<sup>7</sup> 见国际发展委员会(皮尔逊委员会)，《发展中的伙伴》(纽约，Praeger出版社，1969年)，第149页。

<sup>8</sup> Kilborn, 同前。

因此皮尔逊委员会着重强调了全球发展伙伴关系的若干核心和持久存在的方面。首先，它是捐助方推动的，主要面向被要求为伙伴关系筹资的捐助国政府。其次，它承认发达国家和发展中国家的很多政策，影响发展中国家的发展轨迹，而不仅仅是援助部负责的那些。其实，发展中国家至少自1960年代初开始，就迫使国际社会认识后面这一点，呼吁国际关注它们的贸易政策需求，它们感觉关税和贸易总协定(关贸总协定)之下的谈判没有着手解决这些需求。发达国家接受这一点，导致1964年首次召开联合国贸易和发展会议。<sup>9</sup>贸发会议后来提供论坛，就给予发展中国家出口产品的普惠制和若干项国际商品价格稳定协议开展谈判，基金组织将引入一个补偿贷款机制，用于向遭遇意想不到的出口收入不足或者食品进口成本上涨的发展中国家快速支付贷款。贸发会议还开始呼吁给予处境较为困难的发展中国家特殊政策关注，这些国家在1968年第二届会议(第24(II)号决议)上被归类为“最不发达国家”。与此同时，关贸总协定在1965年通过了一套关于贸易与发展的原则，将“非互惠”原则引入谈判，也就是说，不期望参与贸易自由化谈判的发展中国家，其市场开放度同发达国家一样，或者以“不符合自身发展、金融和贸易需求”的方式开放市场。<sup>10</sup>

联合国大会也在伙伴关系问题上发挥了积极作用，充当全球经济和社会以及政治事务的一致论坛。大会因此开始系统地看待全球促进发展的要求。第一届诺贝尔经济学奖共同获得者扬·廷贝亨主持下的联合国发展规划委员会，开始在技术层面实施这种做法。它建议将1970年代这十年的国际发展合作纳入一个框架，该框架是一套连贯的发展中国家产出与人均收入目标，和它们的农业与工业、进口和出口以及资金转移目标，并以发达国家和发展中国家的政策来支持实现这些目标。大会的一个筹备委员会审议了发展规划委员会的报告，筹备委员会成立的目的是就大会在1970年通过的一项“国际发展战略”进行谈判。<sup>11</sup>这项战略包括呼吁对最不发达国家采取特别措施，发展规划委员会认识到它们的特殊脆弱性，在1971年就特别措施提出了具体建议。

有些国家的政府以某种程度的热情采纳了该战略的部分内容，而有少数国家的政府对特定段落有保留。尽管如此，全世界首次提出一

---

<sup>9</sup> 联合国《贸发会议的历史：1964–1984年》(联合国出版物，出售品编号：E.85.II.D.6)，第8–10页。

<sup>10</sup> Alexander Keck和Patrick Low，“世贸组织中的特殊和差别待遇：为何，何时及以何种方式？”《世界贸易组织工作人员工作文件ERSD-2004-03》，2004年5月，第4页。

<sup>11</sup> 见Mahfuzur Rahman，《联合国中的世界经济问题：半个世纪的争论》(波士顿：Kluwer学术出版社，2002年)，第7章。

套全面的计划和政策来实现它们。这也为国际伙伴关系奠定了一个特殊基础。<sup>12</sup>

虽然事实证明1970年代的世界经济与大会的预测有天壤之别，但是国际社会仍然就另外两项国际发展战略开展了谈判，一项针对1980年代，另一项针对1990年代。然而在这些连续事例的每一个事例中，关于实施战略的政治承诺似乎都不太明确。长期经济计划曾经是(现在也是)高度不确定的做法，现在已经不再受欢迎。这项工作在2000年终于被《千年宣言》所取代，《千年宣言》在另一种不同意义上是综合性的，它解决和平与安全、发展和消除贫穷、环境、人权以及加强联合国自身等问题(大会第55/2号决议)。

### 《千年宣言》发表以来的全球伙伴关系

半个世纪以来，诚如我们所见，要建立促进发展的伙伴关系，发达国家就必须向发展中国家进行资金转移并提供技术援助，还要向它们提供贸易优惠，并在全球贸易谈判的相互妥协中给予“特殊和差别待遇”。在提供援助的同时，捐助方一般会提供政策咨询，往往由国际金融机构借助正式“条件”协议，在国家一级对此进行协调。

然而，在《千年宣言》发表之前，这种全球伙伴关系模式已经显露颓势。一方面，发达国家在1990年代的政策咨询，用拥有后见之明者的话来说，越来越被对市场效率的过度信赖所左右，特别是对金融市场的过度信赖，引导很多发展中国家走入不必要的经济危机。另一方面，捐助方日益重新思考它们的援助目标，这些目标越来越侧重于紧迫的社会关切，例如消除贫穷和性别不平等，同时促进医疗卫生和教育。<sup>13</sup>因此捐助方的部分注意力从对基础设施、农业和基本经济部门的投资转移开，这些部门以前曾是发展合作的重点领域，它们越来越依靠私人国际来源为其资本形成提供资金，这些私人国际来源有时与发展中国家的政府建立了有效的伙伴关系，有时是作为外国直接投资，有时作为公共投资中的私人资金。

因此，在2000年时，问及《千年宣言》有可能激发什么样的全球发展伙伴关系，并无不当。问及各国政府在何种程度上履行它们的承

---

<sup>12</sup> 这项战略包括呼吁对最不发达国家采取特别措施，发展规划委员会负责确定哪些国家应当归入这一类。1971年，大会核可了这份清单(第2728(XXVI)号决议)，发展援助委员会同意对最不发达国家予以特别关注(Fürher, 同前, 第23页);《关税和贸易总协定》(《关贸总协定》)最终在1979年通过“授权条款”时，编纂了对最不发达国家及其他国家实行贸易优惠的法律依据(Keck和Low, 同前, 第5页)。

<sup>13</sup> 见经济合作与发展组织/发展援助委员会(经合组织/发援会),《塑造21世纪:发展合作的贡献》(巴黎,1996年5月)。

诺，也不算鲁莽。几十年来宣布一种“全球伙伴关系”的做法，意味着伙伴将感受到政治压力，需要对彼此作出承诺。不是所有的承诺都会兑现。而且，千年首脑会议通过的《宣言》，所涉范围很广，并且侧重于加强对1990年代联合国各次会议确立的目标和具体目标作出的尚未落实的承诺。

大会要求秘书长明确说明应当如何兑现《宣言》中的承诺，并在正在进行的全球政策对话中，将发展置于优先地位(第55/162号决议)。在答复中，秘书长编写了关于落实承诺的“行进图”的报告(A/56/326)。它全面阐述了《宣言》中提及的一系列问题，但也载有一个附件，列出了从《千年宣言》中摘出的目标和具体目标，并详细规定了一套统计指标，用于衡量实现这些目标的进展情况。为此，通过了一项战略，对承诺进行量化，监测它们的落实情况，然后公布结果，以此鼓励各国政府履行它们的千年承诺。因为各国承付同意对它们支持千年发展目标的情况实施监测，这种做法预示着全球伙伴关系将获得新生。

尽管如此，在一项不同类型的全球协议订立之前，援助流并没有开始反映这种乐观预期。早在2002年于墨西哥蒙特雷召开的发展筹资问题国际会议上，<sup>14</sup>各国政府共同作出一系列广泛的政策承诺，这些承诺所涉范围比目标8中的承诺更宽泛，但是它们在精神上别无二致，并在2002年的蒙特雷共识中得到一致认可。

实际上，不久之后就为落实蒙特雷承诺采取了政策步骤。这些步骤包括官方发展援助提供方在2005年于苏格兰格林尼格斯举行的八国集团首脑会议上所作的承诺，以及由发援会牵头的旨在增加援助实效的强化国际工作。这些承诺也出现在2005年的多边减债动议中，该项动议大幅深化了对一组重债穷国的债务减免，也出现在事实证明很复杂的谈判中，开展这些谈判是为了落实提高发展中国家在基金组织和世界银行决策中的声音和参与度的承诺。还有，对于来自发展中国家的进口商品，虽然削减壁垒的谈判常常会落空，人们仍然可以在推动这些谈判的多重努力中看到，曾经有过要尽力而为的重要承诺。与此同时，很多发展中国家奉行谨慎的国内货币、财政和汇率管理(在很多情况下是用官方储备建立实质性缓冲工具)政策。此外，有关发达国家和发展中国家开始提出创新性建议，以调动国际资源促进发展。<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> 见《发展筹资问题国际会议的报告，墨西哥蒙特雷，2002年3月18日至22日》(A/CONF.198/11)，第一章，决议1，附件。

<sup>15</sup> 见联合国，《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)。

## 走向更有效的全球发展伙伴关系

回顾导致蒙特雷共识的独一无二的政府间进程很重要。发展中国家的驻联合国代表，与一些发达国家的伙伴，早已着手解决若干关切，包括国际经济体系的不足之处，发展中国家在体系治理中的作用微不足道。驻联合国的外交官们采取了非常务实的办法，让他们本国的财政部长和驻其他国际机构的政府间代表参与进来，还吸引某些商业和民间社会利益攸关方的兴趣。这一进程始于大会第二委员会，围绕诸多政府感兴趣的一揽子政策倡议，产生了重要的政治势头，只是花了五年时间才结出硕果(1997-2002年)。<sup>16</sup>

结果，如上文所述，是一套承诺，各国政府立即开始就此付诸行动。工作不是在每一个地方都很成功，但是在每一个地方都郑重其事。事实上，蒙特雷共识同时也是一种新的对传统促发展伙伴关系的集体推动(特别是以官方发展援助、取消穷国债务和援助实效性为重点)，也是各国政府在联合国召开并商定将系统的特定不足之处交给负责的国际机构采取行动的首次会议。它还商定，应当以整体方式对落实承诺的进展情况和共识中的挑战以及进一步的政策需求的审议情况进行审查，审查者将是政府和国际机构中专门在经济及社会理事会的年度会议上以及大会两年一次的高级别对话中处理发展、金融和贸易问题的代表，它们还要接受随后举行的国际会议的审查，到目前为止，其中一次会议已于2008年在卡塔尔的多哈举行。<sup>17</sup>

蒙特雷会议距今已有十年多了，千年首脑会议距今几乎已有15年了。2000年代初的政治势头，现在需要一种推动力。推动力如何产生？

人们开始回答这个问题时，可能首先会问“伙伴关系”一词是什么意思。这个词描述一种为实现共同目标而自愿建立的关系。这个词本身并没有先入为主地假定这种关系是一种平等关系。有些伙伴可能在伙伴关系中的利益较多，收益较大，而有些伙伴在伙伴关系的决策过程中拥有比其他伙伴更大的权力。尽管如此，一般认为，每一个伙伴都拥有一定权利和对其他伙伴的义务，每一个伙伴都期望从中获益。因此，有效的全球伙伴关系需要拥有共同愿景，体现可接受的义务和责任分担，并且必须有一揽子足以吸引伙伴加入的承诺。

确立了共同愿景之后，有效的全球伙伴关系需要有一种用于实现愿景的有吸引力而在政治上又能做到的“交易”。伙伴关系的一个基

---

<sup>16</sup> 见Barry Herman,《蒙特利进程中的包容性政治》，经社事务部第23号工作文件(ST/ESA/2006/DWP/23)，2006年4月。

<sup>17</sup> 见联合国,《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,卡塔尔多哈,2008年11月29日至12月2日》(A/CONF.212/7)。

本原则，或者伙伴关系要取得实效的一个必要条件，可以表述为“共同的全球需要支持有效的国家治理”。另一个原则可能是，各国政府必须提供某些全面落实商定改革议程(例如，关于全球金融结构及其治理)和全球谈判取得可信进展(例如在贸易和气候变化方面)的前景。第三个原则可能是，认识到世界公民认为非如此不值得认真关注。

总之，只有官方利益攸关者能够在全球伙伴关系中作出承诺，并在政府间论坛上就承诺对其问责，但是官方和非政府实体之间可以结成特定伙伴关系，以此作为全球协定实施工作的一部分。其实，约翰内斯堡执行计划的一个方面，是激发多种促进实施的伙伴关系。<sup>18</sup>此外，秘书长已经倡导建立促进实施的特定伙伴关系，尤其是为了推动实现千年发展目标。<sup>19</sup>因此，为加强全球发展伙伴关系而采取的运作原则，应当是(目前也正是)为所有利益攸关方提供适当参与空间。

如上文所述，蒙特雷共识所拥抱的全球发展伙伴关系，比千年发展目标8所包含的伙伴关系更为广泛。通过采取另外的具体合作步骤，重新对共识中阐述的政策行动作出承诺，可以再次激发伙伴关系中的信心和热情。一揽子政策需要解决目前最显著的关切，其中可以考虑的问题如下：

- 当前一个强烈侧重于全球经济的问题，是加强税务问题上的国际合作，到目前为止，它主要涉及强化发达国家之间的跨境合作。各地履行义务的纳税人，希望加强防范逃税避税的努力，并采取更有效的国际合作，反对腐败并将非法转移的资金返还原主国；
- 发生劳工在安全条件下工作的权利遭受侵害的案件之后，全世界人民都欢迎各国政府作出联合监测和维护工厂最低安全标准的全球承诺。国家和志愿者的努力，在全球竞争面前失利，全球竞争制造了无视人员伤亡而以最低价格从事生产的压力。在国家一级加强最低标准的国际协议，可以制止政策实践中的“竞相逐低”。坚持制造业和工业发展必须是可持续的并且充分尊重人权，它们还应当在生产和消费上具有资源效率，适用适当的健康和安全标准，促进公平的收入分配，宣布这样的原则很容易。但是对大多数公民而言，最重要的是如何将这些原则纳入实际政策中；
- 加强系统性金融监管方面出现的倒退和延迟，使全球经济受到来自全球金融中心的额外经济冲击的不必要影响，为此，需要加强国际承诺，进一步予以应对。此外，在全球贸易谈判难以取得进展时，各国政府作出替代性临时贸易安排，令多边贸易体系无法长期维持

---

<sup>18</sup> 根据约翰内斯堡进程及其后续进程，有近200个可持续发展伙伴关系已经启动(完整清单可查阅<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1500>)。

<sup>19</sup> 该倡议由联合国伙伴关系办公室协调落实(见<http://www.un.org/partnerships/>)。

下去。如果全世界不能找到办法，认真推动应对气候变化的谈判，关于可持续发展的承诺将变得不可信；

- 全世界能够，因此也必须终结大约10亿极端贫穷人口的深重苦难。贫穷的原因有多种，需要采用多种政策来消除它，官方发展援助在此可以有效解决很多，还有官方发展援助为一代人重点解决的发展、环境和医疗卫生方面的其他当务之急。此外，创新性国际公共筹资来源方面的工作，有很多可以扩大，还有基金会、南南合作和私营部门的参与所做的越来越大的国际贡献(如下一章所述)。

这样一个多方面的组合，我们且不要先入为主地假定它本身是一个组合，可能会在处于不同发展阶段的各国赢得广泛支持，并推动那些同意积极联手实现它的伙伴国，采取紧急、协调一致的行动。



## 官方发展援助

2008-2009年的金融和经济危机以及若干捐助国在危机后采取的紧缩政策，对于官方发展援助的支出，产生了广泛的不利影响，官方发展援助在2012年遭遇了连续第二年缩减。不过，看到有一些例外存在，是令人鼓舞的事，因为有一些国家重申，它们有意履行承诺，支持发展中国家在2015年之前实现千年发展目标的努力，并在增加援助，尽管它们的预算情况不佳。在国际社会即将通过2015年后发展议程之时，很关键的一点是有足够数额和质量的官方发展援助，辅之以新的和创新性的国际公共供资形式。近来，令人失望的流量表明，出现了一种必需予以解决的挑战：关于发展合作的特设官方论坛，为应对该挑战提供了机会。

### 对承诺的增补

2012年6月召开的联合国可持续发展大会(里约+20)，重申国际社会对实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的承诺。<sup>1</sup>人们认识到，履行与官方发展援助有关的全部承诺仍然至关重要，包括与很多发达国家作出的在2015年之前提供相当于国民总收入0.7%的官方发展援助的承诺，以及提供国民总收入的0.15%至0.2%作为对最不发达国家的官方发展援助的承诺。

捐助方重申其承诺

经济合作与发展组织(经合组织)中的发展援助委员会(发援会)成员国在它们于2012年12月举行的高级别会议上，就官方发展援助的有关信息，与里约+20同声相应。与会国政府重申它们的承诺，继续集中力量支持千年发展目标，并强调2015年之后可持续性方面的全面整合。<sup>2</sup>人们承认，官方发展援助作为一种外部资金来源，对于促进发展至关重要，可以结合并带动其他资金流。<sup>3</sup>发援会成员国重申它们各自的官方发展援助目标，包括那些已经赞同联合国确定的国民总收入0.7%这一目标的成员国，并同意继续竭尽全力实现目标。

<sup>1</sup> 大会第66/288号决议，“我们希望的将来”，2012年7月27日，附件。

<sup>2</sup> 见“发展援助委员会2012年高级别会议公报”，伦敦，2012年12月5日，第9段，可查阅<http://www.oecd.org/dachlm/pressreleasesspeechesstatements.htm>。

<sup>3</sup> 同上，第15段和第16段。

八国集团成员国于2012年5月在戴维营召开会议，承诺履行<sup>4</sup>2009年7月在拉奎拉作出的尚未兑现的财政诺言，它们已在年底之前完成。八国集团将保持强有力的支助，包括通过双边和多边援助，谋求解决当前和未来的全球粮食安全挑战。它们还同意采取新步骤，在非洲和全球粮食安全与营养方面加速取得进展。<sup>5</sup>八国集团承诺发起粮食安全和营养新联盟，加快私人资本向非洲农业流动，在整个非洲大陆推广新技术和其他创新，以提高可持续农业生产力，并减少那里的脆弱经济体和社区承担的风险。<sup>6</sup>

此外，20国集团于2012年6月在洛斯卡沃斯召开会议，重申千年发展目标中阐述的它们对全球发展伙伴关系的承诺，并欢迎有助于实现这一目标的努力，包括通过第四次援助实效问题高级别论坛商定的全球有效发展伙伴关系，该次论坛于2011年11月29日至12月1日在大韩民国釜山举行。<sup>7</sup>20国集团还承诺，继续努力增加基础设施投资，包括通过多边开发银行。

#### 政府间委员会评估筹资需求

面对实现全球可持续发展的新挑战，需要在国际一级调动更多资源。有鉴于此，里约+20成果文件建议联合国成员国制订一项可持续筹资战略，评估筹资要求并探索新伙伴关系和创新筹资来源，对传统资金来源加以补充，并在传统来源带动下，促进国际合作。在大会主持下于2013年6月设立的政府间委员会，负责评估筹资需求，审议现有工具和框架的实效、一致性和协同作用，评价进一步的举措。

最后，国际货币基金组织和世界银行的部长级发展委员会，支持世界银行集团提出的在2030年之前将极端贫穷(被定义为每天的生活费相当于1.25美元)发生率的目标降至不高于世界人口的3%，并促进每个国家占40%的最底层人口的收入增长，这些目标将以一种“环境、社会和经济可持续的方式”实现。世界银行集团已经提出一项战略，“坚定地将其活动和资源集中用于”消除贫穷的任务，发展委员会将在2013年10月的会议上审议该战略。在此背景下，委员会还呼吁“大量补充”世界银行向穷国贷款的机构国际开发协会的资源，此事最近开始得到审议。<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> 拉奎拉粮食安全倡议报告称，222.4亿美元的三年承付资金，到2012年12月，完全拨款率已达106%，虽然尚未全部予以分配，可查阅<http://www.state.gov/documents/organization/202922.pdf>。

<sup>5</sup> 见“戴维营宣言”，八国集团会议，马里兰州戴维营，2012年5月19-20日，第16段，可查阅<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/19/camp-david-declaration>。

<sup>6</sup> 同上，第18段。

<sup>7</sup> 见“20国集团领导人声明”，20国集团会议，墨西哥洛斯卡沃斯，2012年6月19日，第67段，可查阅<http://www.g20.org/documents/>。

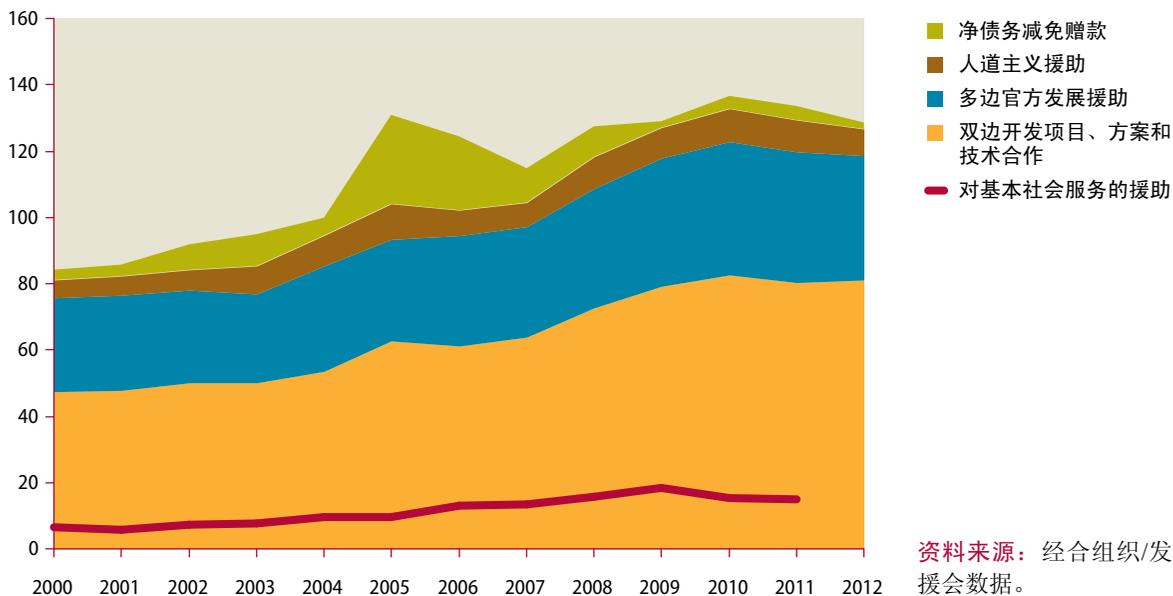
<sup>8</sup> 世界银行理事会和基金组织理事会向发展中国家转移实际资源联合部长级委员会(发展委员会)的公报，哥伦比亚特区华盛顿，2013年4月20日，第4-8段。

## 官方发展援助的拨付和前景

尽管作出了承诺，以2011年的价格和汇率衡量，2012年来自发援会国家的官方发展援助仍然减少了4%，此前于2011年减少了2%。<sup>9</sup>如果我们不计2005年和2006年分别给予伊拉克和尼日利亚例外债务减免之后的时期，这是自1997年以来官方发展援助首次经历连续两年缩减。多边官方发展援助约占官方发展援助总额的30%，其美元总额减幅最大，减少了大约6%。占官方发展援助总额63%的双边官方发展援助约略有增长，增幅约为1%。人道主义援助减少了15%，而债务减免拨款减少了大约60%，这与债务减免倡议基本完成的情况一致(图1)。

官方发展援助连续两年缩减……

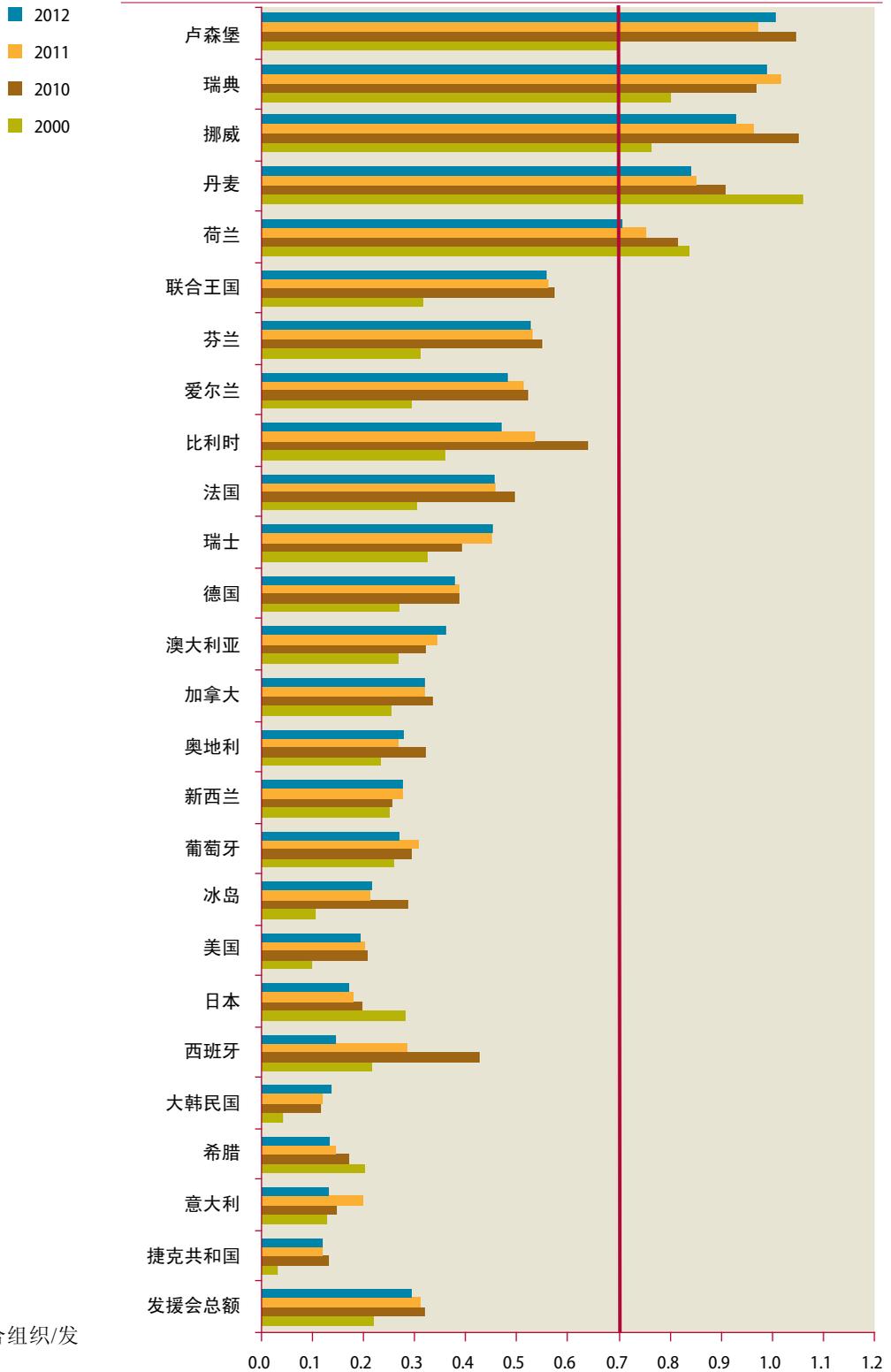
图1  
2000-2012年来自发援会成员国的官方发展援助主要成分  
(10亿，按2011年美元价值计算)



2012年，以现值美元计算，来自发援会国家的官方发展援助净流量总额达1 259亿美元，少于2011年的1 340亿美元。25个发援会国家中，有16个国家减少了官方发展援助(图2)。发援会欧洲联盟(欧盟)成员国的财政紧缩，是援助额减少的主要原因。来自这些国家的官方发展援助减少了83亿美元。西班牙的援助额减半，意大利的援助额减少了三分之一以上，占减少额的一大部分。其他明确削减援助预算的国家，主要是在金融危机背景下削减的，它们是希腊和葡萄牙。

<sup>9</sup> 以美元计量，并考虑到2011年的通货膨胀情况和汇率。

图2  
2000年、2010年、2011年和2012年发援会成员国的官方发展援助  
(占国民总收入百分比)



资料来源：经合组织/发援会的数据。

与此同时，丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典继续履行它们对联合国目标的承诺(图2)。此外，澳大利亚和大韩民国的捐款在2012年分别增加到54亿美元(实际增加9%)和16亿美元(实际增加近18%)。澳大利亚还承诺在2013–2014年提供的官方发展援助相当于国民总收入的0.37%，到2017–2018年为0.5%，而大韩民国的目标是到2015年达到国民总收入的0.25%。新西兰也努力将官方发展援助增至6亿新西兰元，相当于国民总收入的0.28%，或者大约4.55亿美元，其目前援助水平为5.62亿新西兰元。2013年3月加入发援会的冰岛，2012年将其官方发展援助增加了6%，达到占国民总收入的0.22%。2013年5月，捷克共和国也加入发援会；它在2012年提供占国民总收入0.12%的官方发展援助。

虽然，由于意大利在2012年降低了对北非难民的援助并减少了债务减免拨款，从而导致其官方发展援助额减少，但它已经作出鉴定承诺，增加官方发展援助拨款，以期在2013年达到相当于国民总收入的0.15%到0.16%。瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国的援助额有望增加，这符合它们作出的承诺：分别在2015年和2013年使援助额达到相当于各自国民总收入0.5%和0.7%。

官方发展援助的缩减，意味着支付捐助国国民总收入的0.7%这一联合国目标，与实际数额之间的差距在进一步扩大。2012年，发援会捐助方的官方发展援助总和，相当于它们的国民总收入总和的0.29%(表1)，将落实差距从2011年的0.39%扩大到0.41%。为了实现目前按2012年的美元计算将达到3 006亿美元的联合国目标，发援会捐助方需要将其年度支付额增加约1 750亿美元。

表1  
2011年和2012年发援会捐助方援助承诺的落实差距

		占国民总收入 百分比	按现值美元 计算(10亿)
官方发展援助总额	联合国目标	0.7	300.6
	2012年落实情况	0.29	125.9
	2012年的差距	0.41	174.7
对最不发达国家的 官方发展援助	联合国目标	0.15–0.20	64.7–86.2
	2011年落实情况	0.10	44.7
	2011年的差距	0.05–0.10	20.0–41.5

援助的可预期性，对于受援国的规划工作极为重要，但是捐助方在危机和资源紧张的时候，更加难以做到。根据对捐助方先期支出计划的调查，可列入国家方案的援助，在2012年减少了(减至922亿美元)，与官方发展援助的总体缩减一致。2013年，全球可列入国家方案的援助预计将回升，增长9%，这主要是因为少数加大的双边发展援助提供者，例如澳大利亚、德国、意大利、瑞士和联合王国，计划增加

……实现联合国目标的差距继续扩大

资料来源：联合国/经社部，依据经合组织/发援会的数据。

预计援助额在中期难以增长

援助，多边机构的优惠贷款也将增长。但是，可列入国家方案的援助额，在2014–2016年期间，预计不会进一步增长。<sup>10</sup>

### 按区域和国家分列的分配情况

对非洲和最不发达国家的援助减少

初步数据显示，2012年，发援会捐助方对撒哈拉以南非洲的双边援助为262亿美元，实际减少了7.9%。对整个非洲大陆的双边援助，在2012年减少了9.9%，减至289亿美元，但此前在2011年，由于对阿拉伯之春的支持所推动的对某些北非国家的例外支助，援助额增长了44%。这是2007年以来对非官方发展援助首次减少。

2012年，对最不发达国家的双边官方发展援助净额，实际减少了12.8%，减至260亿美元左右。包括应计双边援助，<sup>11</sup>发援会流向最不发达国家的官方发展援助，从2010年的440亿美元，略微增至2011年的447亿美元，2011年是有详细数据可用的最近的一年。至于占发援会国民总收入的比例，对最不发达国家的援助，自这个千年之初以来，占比几乎翻了一番，从2000年的0.06%，提高到2011年的0.11%，但在2011年下降到0.10%。发援会捐助方对最不发达国家的官方发展援助，与联合国0.15%的目标下限之间的差距，已经扩大到占捐助方国民总收入的0.05%(表1)。

2011年，23个发援会捐助国中只有10个达到了联合国当年对最不发达国家援助目标的下限，即国民总收入0.15%。法国接近达到目标，而曾在2010年达到目标的加拿大，将对最不发达国家的官方发展援助减少了0.04个百分点，从0.15%减至0.11%(图3)。除了瑞典和联合王国，所有曾在2010年达到目标的捐助方，在2011年都减少了对最不发达国家的官方发展援助额。

由于地理位置之缘故而被列为国际援助重点的额外两组国家是内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，对它们的援助也减少了。在十年里对内陆发展中国家的援助首次下降是在2010年，当年的援助额为国民总收入的4.0%，2011年继续下降，降幅为0.6个百分点，降至国民总收入的3.4%。对小岛屿国家的援助，从2000年平均占国民总收入的1.7%，跃升至2010年的平均5%，2011年又降至平均4.5%，下降了20%，实际数额从2010年的48亿美元，降至2011年的37亿美元(图4)。

最重要受援国获得加大份额的援助……

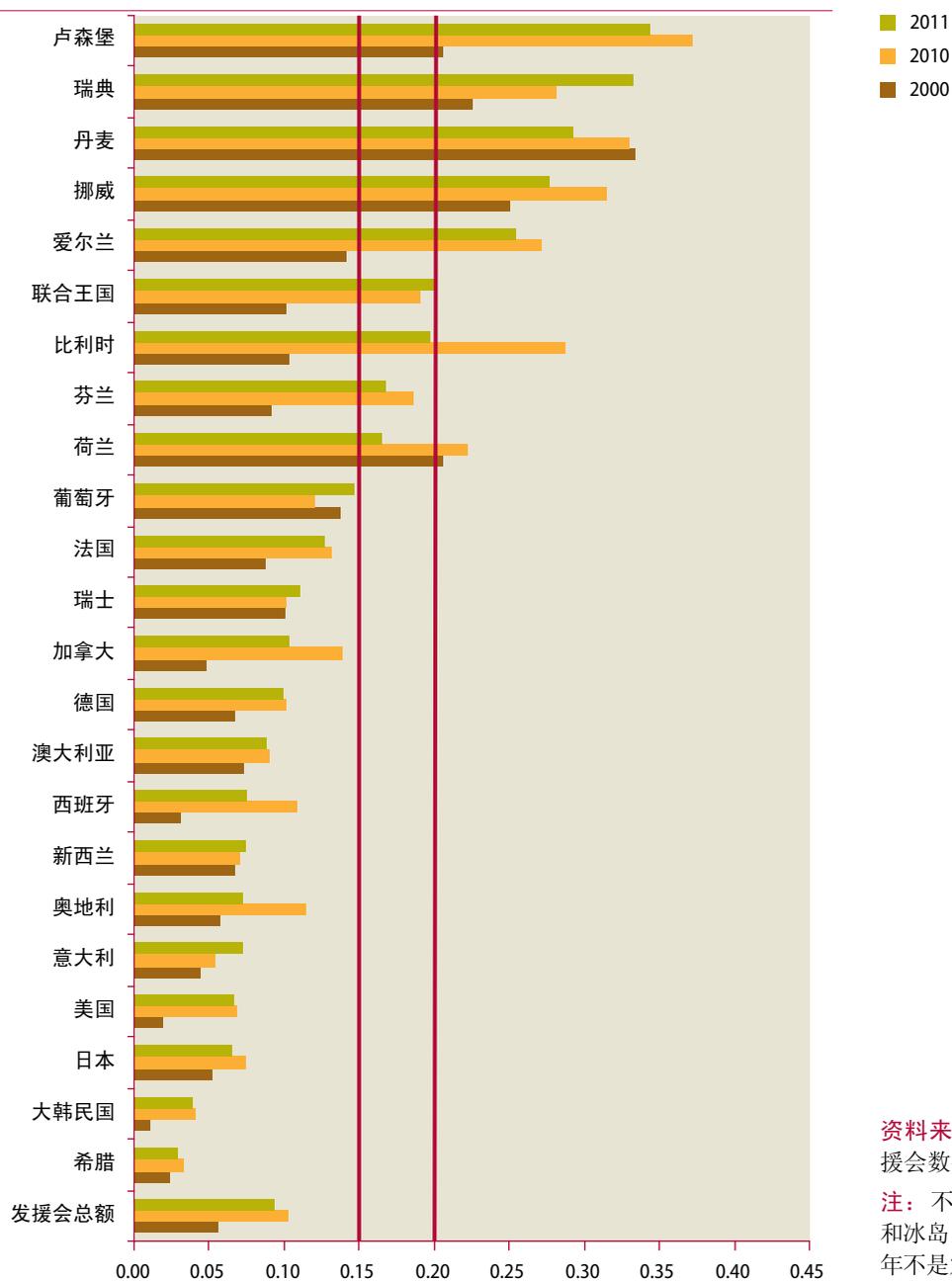
援助越来越集中给予少数国家。2011年最重要的20个受援国(在158个国家和领土中)占官方发展援助总额的55%左右，而上一年为38%。

<sup>10</sup> 经济合作与发展组织，“援助展望：捐助方2013–2016年预期支出计划调查”，可查阅<http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/aidpredictability.htm> (2013年4月16日查阅)。

<sup>11</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)计算对特定部门或区域的多边援助近似值，依据多边机构对发展援助委员会(发援会)的报告，报告陈述每个机构对该部门或区域的援助总额。然后将这一近似值用于捐助方对该机构核心资源的捐款。

图3

2000年、2010年和2011年发援会捐助方向最不发达国家提供的官方发展援助  
(占国民总收入百分比)



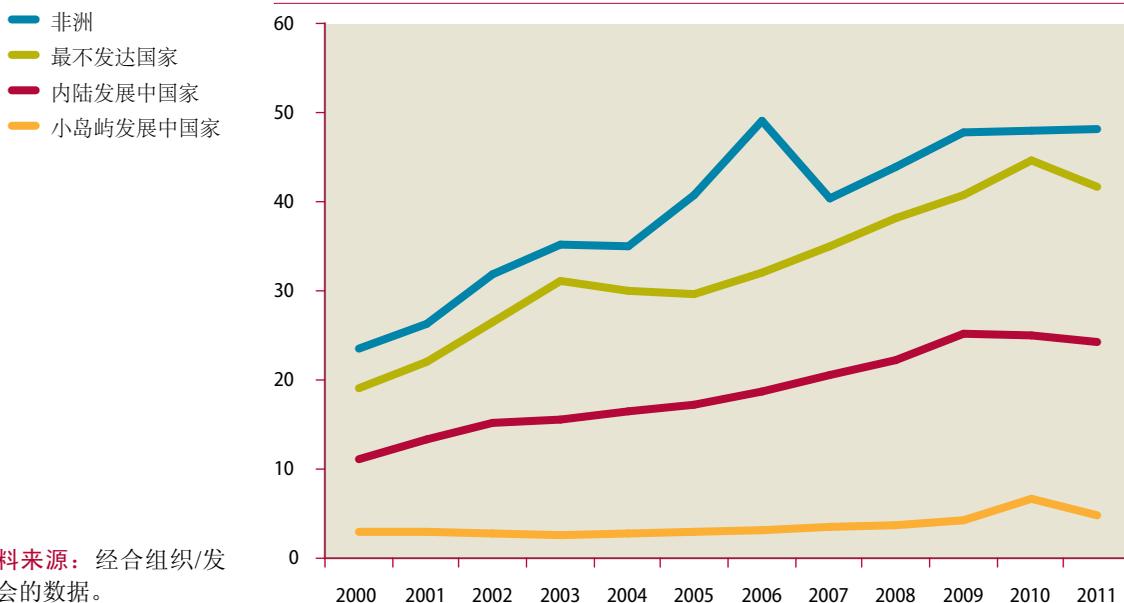
资料来源：经合组织/发援会数据。

注：不包括捷克共和国和冰岛，因为它们2011年不是发援会成员国。

于2010年相比，2011年20个最重要受援国的构成状况有所变化。<sup>12</sup>尽管援助额稍减，但阿富汗仍然是最大的受援国，不仅是在内陆发展中国家

<sup>12</sup> 2011年的3个最重要受援国，与2010年相同。海地下降了10个位次，从2010年位居第4的受援国，降至2011年的第14位。这可以归因于该国地震后时期援助额下降。坦桑尼亚联合共和国也从2010年位居第6的受援国，降至2011年的第9位。莫桑比克、加纳和肯尼亚，排名都上升了。分别从2010年的第13、15和16位，升至2011年的第10、13和第7位。苏丹、利比亚、印度尼西亚和刚果共

图4  
2000–2011年各重点类别国家获得的官方发展援助总额  
(10亿，按2010年美元价值计算)



资料来源：经合组织/发援会的数据。

家中是最大的，在发展中国家中也是最大的，2011年获得了60多亿美元(表2)。

……最贫穷区域需要更多援助

官方发展援助的一个重要目标，是减少发展中国家的贫穷。在全球一级，官方发展援助与贫穷人口之间的比值在提高，尤其是自2003年以来。这反映出自蒙特雷共识和发展筹资问题国际会议获得通过以来，全球贫穷比例在下降，官方发展援助在增加。<sup>13</sup>但是，这一结果并不意味着贫穷的减少，可以归功于官方发展援助，也不意味着它惠及了最贫穷国家的最贫穷人口。在区域一级，我们可以看到，穷人人均获得的援助额，与该区域的贫穷人口数量很不相称(图5)。例如，虽然撒哈拉以南非洲作为一个区域获得的官方发展援助份额最大，穷人人均获得的官方发展援助却不是最多的，尽管它的贫穷人口比例最高。

当前各国的援助分配情况有很大不同，收入水平相近的各国，分配额很不平衡(表2)。经合组织的一项研究将援助分配的不平衡，归咎于捐助方之间缺乏协调。<sup>14</sup>从需求和注重结果的援助分配办法来看，有

和国，在2011年分别从第12、17和19位，跌出了前20位，科特迪瓦、南非、马里和卢旺达取代它们，凑足20个最重要受援国。

<sup>13</sup> 联合国，《发展筹资问题国际会议的报告，墨西哥蒙特雷，2002年3月18–22日》(A/CONF.198/11)第一章，决议1，附件。

<sup>14</sup> 经济合作与发展组织/发展援助委员会(经合组织/发援会)，“对可能没有得到足够援助的国家的更好确认和监测方式”(2012年)，可查阅[http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/Identification\\_and\\_Monitoring\\_of\\_Potentially\\_Under-Aided\\_Countries.pdf](http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/Identification_and_Monitoring_of_Potentially_Under-Aided_Countries.pdf)。

表2  
2011年的最重要受援国(百万, 以2010年美元计算)

	2001年官方 发展援助 收款额	2011年官方 发展援助 收款额	2010年至 2011年的变化 (百分比)	2011年 人均国民 总收入
阿富汗	704	6384	-1	470
刚果民主共和国	398	5216	47	190
埃塞俄比亚	1697	3364	-5	370
巴基斯坦	2698	3341	11	1120
越南	2150	3268	11	1270
印度	2538	3014	7	1420
肯尼亚	724	2342	44	820
西岸和加沙	1559	2301	-9	..
坦桑尼亚联合共和国	1918	2294	-22	540
莫桑比克	1514	1921	-2	460
伊拉克	204	1829	-17	2640
尼日利亚	263	1716	-17	1280
加纳	980	1713	1	1410
海地	249	1625	-47	700
乌干达	1278	1489	-14	510
孟加拉国	1595	1398	-1	780
科特迪瓦	328	1349	60	1090
南非	675	1214	18	6960
马里	565	1196	10	610
卢旺达	475	1190	15	570
前10位合计	15901	33445	..	..
占全部官方发展援助的份额 (百分比)	25	38	..	..
前20位合计	22515	48164	..	..
占全部官方发展援助的份额 (百分比)	35	55	..	..

资料来源：联合国/经社部，依据经合组织/发援会的数据。

9个国家看来可能没有得到足够的援助。这些国家是孟加拉国、布基纳法索、冈比亚、几内亚、马达加斯加、马拉维、尼泊尔、尼日尔和多哥。这9个国家均被指认为最不发达国家，其中6个被归类为受冲突影响的国家和形势危若累卵的国家，其机构能力参差不齐；它们在实现千年发展目标方面也落后了。<sup>15</sup>

## 援助模式

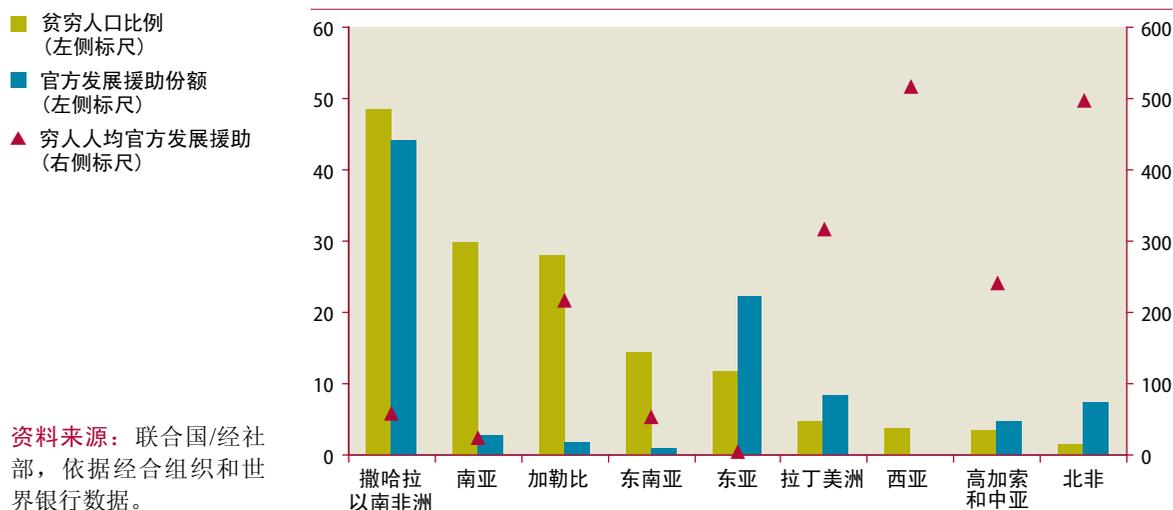
官方发展援助被定义为提供给发展中国家和多边组织用来促进发展中国家经济发展和福祉的优惠援助。有些援助是实物援助(例如技术援

援助继续采取赠款的形式

<sup>15</sup> 同上，第15页。

图5

按区域分列的2010年穷人(每天的生活费为1.25美元)人均官方发展援助和贫穷人口比例(贫穷人口所占百分比; 官方发展援助份额; 以现值美元计算的穷人人均官方发展援助额)



资料来源：联合国/经社部，依据经合组织和世界银行数据。

助、粮食援助、在捐助国学习的奖学金)，有些是算作官方发展援助的资金流，提供的条件是，它或者作为赠款或者作为含有至少25%的“赠款成分”的补贴贷款。<sup>16</sup>只有5个国家的赠款比例低于80%(法国、德国、日本、大韩民国和葡萄牙)。有些捐助方，特别是大韩民国，强调贷款对受援国有积极的学习效应，促进给基于受援国自身经验的财政纪律。<sup>17</sup>2010-2011年期间，赠款成分在对最不发达国家的官方发展援助中，所占平均比例为99.3%，继续高于它在全部官方发展援助中所占的95.6%的平均比例。<sup>18</sup>

……但其中应当有更多是不附加条件的

2011年，除技术合作、捐助国境内难民和管理费用之外的双边援助，有84.6%是无附加条件的，比2010年的83.6%略有提高(图6)。但是，这种改善无法与2005年时91.4%的最高点等量齐观。各国政策一向不同。有一些捐助国，包括加拿大在内，在过去十年里已经逐渐解除了援助附加条件，而另一些国家逆转了较早时候的进步。2011年，美国无附加条件的援助所占比例，仍然低于70%。希腊2011年无附加条件的援助占93.2%，比2010年的62.2%有明显提高。除葡萄牙以外，所有发援会捐助国半数以上的援助无附加条件。葡萄牙2011年仅有11.9%的援助无附加条件，比2010年的32.9%有所下降。

<sup>16</sup> 经济合作与发展组织/发展援助委员会(经合组织/发援会)，“关于援助条款和条件的建议”(1978年)，可查阅<http://www.oecd.org/dac/stats/31426776.pdf>。

<sup>17</sup> 经济合作与发展组织，“2012年发援会同行评议：韩国”，可查阅<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/korea.htm>。

<sup>18</sup> 经济合作与发展组织，“流向发展中国家的资源统计”，可查阅<http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> (2013年5月17日查阅)，表20。

图6

2010年和2011年发援会成员国无附加条件的双边官方发展援助所占份额  
(百分比)



资料来源：经合组织/发援会的数据。

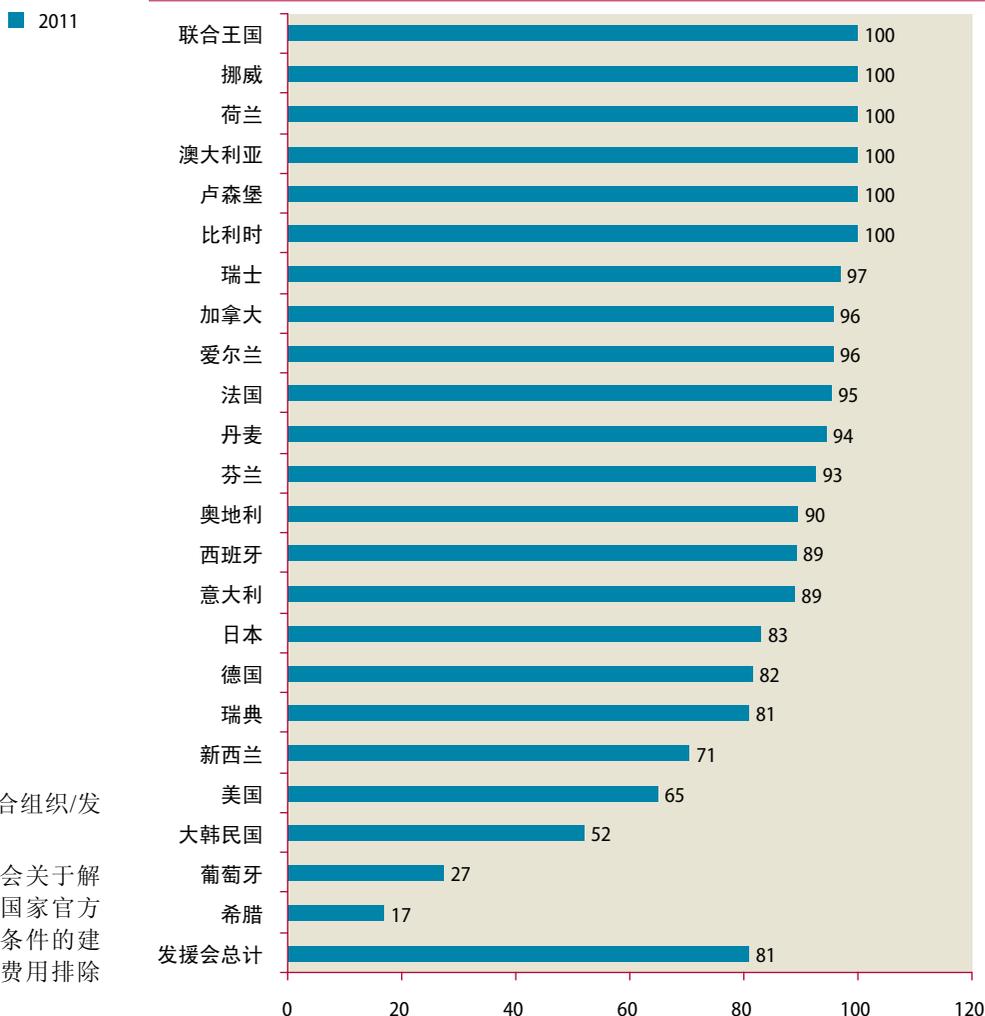
注：2011年的数据不包括捐助国境内的难民费用，因为不是所有国家都报告了这一项目的有无附加条件的情况，澳大利亚的2010年数据阙如。

由于对成本效益的影响和缺乏与国家发展战略的一致性，关于给援助捆绑附加条件的负面效应的问题仍然存在。此外，经合组织强调，有必要增进“关于援助附加条件情况的报告的准确性、一致性和全面性，并与伙伴国[制定]相关办法，提高获得援助后为当地带来的惠益”。<sup>19</sup>

2001年，发援会提出了一项对最不发达国家的官方发展援助最大限度地解除附加条件的建议。如图7所示，2011年，发援会对最不发达

<sup>19</sup> 经济合作与发展组织/发展援助委员会(经合组织/发援会)，“给援助解除附加条件：2012年报告”(DCD/DAC(2012)39)，2012年10月15日，第10页。

图7  
2011年发援会成员国对最不发达国家没有附加条件的双边官方发展援助所占份额(百分比)



资料来源：经合组织/发援会数据。

注：根据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，仅将管理费用排除在外。

国家的双边援助，不包括行政费用，有81.1%没有附加条件，比2010年(80.3%)略有提高。

### 国际发展合作中的其他行为者

来自非发援会国家和私人来源的发展筹资继续增长

除了发援会成员国的官方发展援助，发展中国家还获得其他提供者提供的优惠援助。这些国家有的向经合组织报告它们的援助，经合组织根据发援会关于官方发展援助的规定，为其做记录。2011年，据报这类援助有97亿美元，而2010年为73亿美元。主要来自沙特阿拉伯(51亿美元)，其次是土耳其(13亿美元)。其他发展中国家也是重要援助提供者。来自不报告的国家的优惠援助总额，2010年估计约为36亿美元，这些国家包括巴西、中国、印度、南非和委内瑞拉(玻利瓦尔共和

国)。<sup>20</sup>但是,也有关于这些国家的援助额的更高估计数,中国的援助额占大部分。<sup>21</sup>显然,这些重要的发展援助资金来源在范围上有很程度的不确定性,凸显了提高所有提供者提供的官方援助透明度的重要意义。

发展中国家也获得大量慈善资金,包括为促进发展提供的资金。这些资金中的一部分,由于它们的优惠性质和与发展有关的包括医疗卫生、经济增长、治理和教育在内的目标领域,可以被视为对官方发展援助的补充。虽然私人慈善在增加,但是要评估它们对发展的影响,仍然是一个挑战;很难以不同方式计量它们的数额并且从与发展目标的关系各不相同的多重来源收集数据。据估计,在2011年,来自私人自愿机构的赠款,共计306亿美元,自2010年以来没有变化。<sup>22</sup>美国的机构在这一数额中占233亿美元。

## 有效发展合作的未来

作为2011年在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛的后续行动,全球有效发展合作伙伴关系于2012年6月建立,充当就有效发展合作开展政治对话、问责和相互学习的特设平台,参与者有商业和民间社会代表以及提供方和受援国政府以及多边机构,自2014年第一季度开始,大约每18个月召开一次部长级会议。由15名委员组成的指导委员会为其提供指导,印度尼西亚、尼日利亚和联合王国担任委员会共同主席,经合组织和联合国开发计划署(开发署)提供秘书处支持。

建立了全球有效发展合作伙伴关系……

根据在釜山商定的原则,指导委员会经过讨论,制订了一个愿景:全球有效发展伙伴关系将促进更有效、更包容和前瞻性的国际合作,以支持消除全球贫穷的努力,实现所有千年发展目标,帮助实施2015年后发展议程。为此目的,确定了一套有限的实质性优先项,包括观察发展合作与例如通过增税和一致非法流动调动国内资源之间的相互关系,使私营部门发挥作用并为发展做出贡献,开展促进包容性

---

<sup>20</sup> 估计数所依据的数据来自Felix Zimmermann和Kimberly Smith,“更多行为者、更多资金、更多理念促进国际合作”,《国际发展杂志》,第23卷,第5号(2011年7月),第722-738页。

<sup>21</sup> 例如,见Julie Walz和Vijaya Ramachandran,“勇敢新世界:新捐助方和外国援助不断变化的性质文献概览”,全球发展中心第273号文件(哥伦比亚特区华盛顿,2011年11月)。

<sup>22</sup> 经济合作与发展组织,“流向发展中国家的资源统计”,2012年12月20日更新,可查阅<http://www.oecd.org/development/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>。

发展的透明合作，找出分享知识的办法，以此作为发展合作的一种形式。<sup>23</sup>

……提出了一种监测框架……

还拟定了一个全球监测框架，提供给那些可能希望跟踪调查它们在釜山论坛所作承诺实施情况的国家。框架包含十个指标，其中一些以衡量2005年《援助实效问题巴黎宣言》中的承诺实施情况所用指标为基础。<sup>24</sup>这套全球指标是广泛协商过程的结果，以发展中国家认为特别重要的指标为基础，可能不完全反映参与该过程的所有利益攸关方的观点。最终指标意在囊括关键指标，这些指标与未完结的援助实效业务以及釜山伙伴关系协议某些更宽泛的方面有关。这些指标侧重强化发展中国家的体制，提高民间社会、私营部门和议会的参与度，提高透明度、可预期性、互相问责、性别平等和解除援助附加条件。将在单个国家一级对这些方面进行衡量，并进行合计，以便提供关于全球进展情况的概览。<sup>25</sup>

虽然是自愿的，但是参与监测工作对于提供关于进展情况的证据，以及指明未来进展的机会或者障碍，至关重要。在釜山达成的协议，就其本质而言，承认不同利益攸关方可能以不同方式处理共同发展议程。在此情况下，非传统捐助方将受邀分享他们在实施有效发展合作的商定原则方面的经验和成就。

发援会的初步盘点表明，其成员国如果要落实关于加快解除援助附加条件、提高中期可预期性和解决法律及程序限制的釜山承诺，就需要付出更多努力。<sup>26</sup>在加快解除援助附加条件方面，所取得的进展不平衡。如上文所述，有一些捐助方已经解除了90%以上的官方发展援助的附加条件。但是，虽然有一些捐助方承诺进一步付出努力，但是另一些捐助方在它们认为政治上有困难的领域，几乎看不到进一步解除附加条件的余地。而且，关于将不包含在指示性先期支出计划内的发展合作资金比例减半从而提高中期可预期性的釜山承诺，不大可能在2013目标年之前实现。虽然有若干捐助方已经付诸努力，更好地提供关于支出的先期信息，但是这类努力通常集中面向一组“重点”伙伴

<sup>23</sup> 见全球有效发展合作伙伴关系，“指导委员会第二次会议：摘要”，印度尼西亚巴厘岛2013年3月23-24日，可查阅：<http://www.effectivecooperation.org/resources.html>。

<sup>24</sup> 见经济合作与发展组织，《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》（巴黎，2005年和2008年）。

<sup>25</sup> 见全球有效发展合作伙伴关系，“全球伙伴关系框架监测指南：供协商用的初步版本”，2013年3月1日，可查阅<http://www.effectivecooperation.org/resources.html>。

<sup>26</sup> 见经济合作与发展组织，“全球有效发展合作伙伴关系：增进全体利益攸关方将来对发展的贡献”，发援会高级别会议，伦敦，2012年12月4-5日。可查阅<http://www.oecd.org/dachlm/DACHLMGlobalPartnership.pdf>。

国，似乎很少有捐助方准备向发展中国家提供全面的、向前滚动的先期支出计划。

国际援助透明化倡议成立的特设工作组，发援会发展融资和统计工作组以及釜山透明化构件，已经在更明确地界定关于在釜山商定的援助信息电子发布的共同、开放标准方面，取得了进展。有40多个国家和组织已经公布了它们的落实计划，在计划中简要介绍了它们将如何在2015年底之前提高各自的发展融资报告系统的透明度。经合组织/发援会和国际援助透明化倡议正密切合作，以确保釜山承诺的所有支持者，履行它们关于全面实施共同标准的承诺。特设小组继续密切合作，促进透明化指标的制订，以此作为全球伙伴关系监测框架的一部分。

……并将开始对援助信息进行电子发布

总的来说，关于实现互相问责的承诺仍处于起始阶段。拥有广泛成员和多种利益攸关方参与的完备的全球相互问责机制，尚未出现。但在过去十年里，已经取得某些进展。在联合国系统内，双年期高级别发展合作论坛于2008年在经济及社会理事会之下成立，是加强互相问责制的重要步骤。在第一个五年内，发展合作论坛充当了一个包容性的多种利益攸关方论坛，通过相互问责问题全球和区域专家组会议，已经通过发展合作论坛自己的讨论，促进了对话和知识共享。

尽管如此，经济和社会事务部与开发署于2010年和2011年在105个国家为发展合作论坛实施的两项基础广泛的调查显示，在个体捐助方和受援国的关系方面加强相互问责，还需要做很多工作。最多有26个国家已经在国家一级相互问责指标方面取得了一些进展，有20个国家正在采取措施提高其相互问责制的质量。然而，只有3个国家的援助政策订有具体提供国的目标，受到定期监测。调查结果确认，缺少政治领导者和能力有限，是加强相互问责制的主要障碍。

## 政策建议

- 为加快实现千年发展目标的进展，确保新的全球发展议程开局有力，关键是大力增加援助额。捐助国政府亟需扭转官方发展援助两年来的缩减，付出更大努力，实现联合国目标
- 鉴于其他资源的利用机会有限，最不发达国家为实现千年发展目标，需要更多援助，应当恢复给予最不发达国家的援助，并将其列为优先项，以实现联合国目标
- 发达国家和发展中国家政府都应当提高落实、可预期性和对发展合作的利用等方面的透明度，参与国际举措，以提高发展实效
- 成员国应当在2014届发展合作论坛上集体制订具体步骤，增进相互问责制和发展合作实效
- 捐助国政府、其他官方提供者、基金会、受援国政府和其他利益攸关方，应当如全球有效发展合作伙伴关系所述，加强它们在国家 and 全球两级的协调合作进程



## 市场准入(贸易)

半个多世纪以来，国际社会设法消除国际贸易的政策壁垒，加强解决贸易纠纷的法律手段，支持贸易对发展做出贡献。在20世纪最后十年里，人们在实现这些雄心壮志的方向上，大踏步向前迈进。新世纪之初，关于进一步推进这些目标的鉴定承诺，被载入《千年宣言》。2001年11月，世界贸易组织(世贸组织)发起了一系列全面多边贸易谈判(多哈发展议程)。但是，十多年过去了，可以说，全球贸易谈判基本陷于停滞。一些国家的贸易谈判者，转而重新以国家小集团之间的安排为谈判重点，或者以双边谈判为重点。贸易援助开始减少，尽管正在落实一些国际贸易政策承诺，这些承诺有利于发展中国家，尤其是最不发达国家。在两年之内就目前为止成果寥寥的多边贸易谈判达成协议，不仅有助于使全球发展伙伴关系回到实现千年发展目标8中的愿景的轨道，还将支持全球经济复苏，并为2015年后发展议程奠定坚实基础。

### 多边主义的方向不确定

世贸组织多哈回合多边贸易谈判的12年会谈，留下了相当大的鸿沟，割裂了成员国的利益，尤其是在农业扶持措施和工业关税方面。其实，谈判已在2011年12月被正式宣布陷入僵局。

### 打破多哈僵局的努力

世贸组织第九次部长级会议，将于2013年12月在印度尼西亚巴厘岛举行，这是一个打破僵局的机会。有可能得到落实的三个领域是：贸易便利化、农业谈判中的某些问题，以及一揽子发展问题，包括针对最不发达国家的一揽子问题。成员国还将讨论一份巴厘岛后的路线图，该路线图将为结束多哈回合留出余地，同时尊重发起该轮谈判所依据的原则和任务范围。<sup>1</sup>

关于贸易便利化，世贸组织成员国谋求达成一项协议，加快货物运输、放行和清关，包括过境货物；澄清并改进商定规则和规范；增进技术援助和对能力建设的支助，并提供有效的海关合作。目前正在

---

<sup>1</sup> 见世界贸易组织(世贸组织)，主席的总结发言(WT/MIN(11)/11)，2011年12月17日。

开展的讨论，其重点是依据实施能力和需求评估对承诺进行规划的灵活性问题，这将决定实施新的便利化承诺的资源要求。虽然贸易便利化不足仍是很多穷国的瓶颈，而一项协议有可能帮助这些国家克服它们面临的限制，但是由于当前环境受资源限制，很难说援助是否会符合发展中国家的要求。

关于农业的讨论，迄今将重点放在各国如何管理和适用“税率配额”<sup>2</sup>和为粮食安全目的的公共库存。但是，这些不是目前仍处于僵局的农业谈判核心问题。有为数不少的一组发展中国家最近建议，在人们长期等待的终结一切形式农业出口补贴一事悬而未决的情况下，在出口补贴和出口信贷方面取得局部成果。预计还将提出另外的关于棉花问题的建议。

有一批发展问题，包括适用对发展中国家的特殊和差别待遇原则；全面落实2005年香港部长级会议商定的最不发达国家产品零关税、免配额市场准入；落实2011年日内瓦部长级会议商定的最不发达国家服务出口的优惠市场准入；以及关于棉花贸易的有意义成果。<sup>3</sup>一个相关的重要内容，是涉及延长最不发达国家按照《与贸易有关的知识产权协议》履行义务过渡期的讨论，《与贸易有关的知识产权协议》委员会最近将过渡期延长至2021年7月1日（也见关于获取价格低廉的基本药品的章节）。<sup>4</sup>

即使巴厘岛会议真的制订出一项“早期收获”议程，接下来怎么做仍然是一个问题。有人担心上述领域中的进展，不会推动例如农业等其他领域中的行动。很多国家正在发出的信号是，某些影响更为深远的问题，包括农业保护，在巴厘岛之后的更广泛谈判中，而不是作为一揽子早期收获协议的一部分，或许能得到更好地解决。

很多发展中国家也继续表达了对于需要在2013年看到出口竞争方面的进展的关切。贸易部长们2005年在香港一直同意取消一切形式出口补贴和有同等效果的平行措施（例如，出口信贷、粮食援助和国有贸易企业的出口）。然而，某些仍盛行此种措施的国家表示，在本回合谈判没有取得相当进展的情况下，它们不愿意取消这种形式的扭曲贸易的扶持措施。

根据其原定任务范围全面结束多哈回合，是确保贸易对发展发挥更大作用的最佳方式，可能有助于提振实现千年发展目标的前景。实

圆满结束多哈回合对发展极为重要

<sup>2</sup> 有些国家对初始配额用完之后另外进口的商品征收较高的关税。

<sup>3</sup> 由“C-4”国家牵头，它们是贝宁、布基纳法索、乍得和马里。

<sup>4</sup> 世贸组织成员国在2013年6月11日商定，将最不发达国家按照《与贸易有关的知识产权协议》履行义务的最后期限延长8年。

际上，实现全球贸易规则的重新平衡，将有助于恢复全球对多边贸易体系的信心。

### 对区域贸易协议的依赖日益严重

作为全球贸易自由化趋势的补充，发达国家和发展中国家自始至终有区域贸易协定。区域贸易协定是一种较为狭窄的贸易政策工具，它们背离了世贸组织呼吁每个成员对所有其他成员的贸易一视同仁的一般规则(即：每个国家的特定商品或服务贸易都应当得到与它给予其“最惠国”的待遇相同的待遇)。世贸组织机制含有某些最惠国待遇的一般性例外，例如发达国家允许发展中国家的出口产品优惠进入它们的市场。世贸组织还允许发展中国家之间存在区域贸易协定和具有更深远影响的区域贸易协定，例如自由贸易区或者关税同盟(只要它们遵循世贸组织的准则)。

由于成员国在通过区域贸易协定或者有新成员加入一个既有区域贸易协定时，须通知世贸组织，世贸组织可以检测它们的盛行程度。世贸组织由此观察到，区域贸易协定的数量自1995年以来已经出现了几何级数的增长(图1)。虽然与货物有关的区域贸易协定历史上一直占主导地位，但在最近的区域贸易协定中，与服务有关的协定日益增多。当前，有247个区域贸易协定在运作，有更多的协定在谈判中。<sup>5</sup> 世贸组织每一个成员都加入了或者正在就至少一个区域贸易协定开展谈判，平均每一个世贸组织成员加入了13个不同的区域贸易协定。<sup>6</sup>

从全球观点来看，贸易自由化的多边办法，优于区域贸易协定的有差别贸易准入。它们可能会使贸易从有效率的(外部)生产者，转到效率较低的(内部贸易集团)生产者手中，虽然它们也有可能创造国家间的新贸易，据说这些国家因此受益于按照比较优势提高了的专业化。区域贸易协定要求集团内部适用非成员不得共享的不同规则，因此还有可能使贸易管理复杂化，并扭曲市场的激励作用。此外，区域贸易协定有可能制造监管上的分歧，虽然区域贸易协定下的某些监管规则可能是非歧视性的。<sup>7</sup>

多边协议将比区域协定更好地服务于全球贸易

区域贸易协定始终带有导致多边贸易体系分崩离析的风险。过去，当正在形成的区域贸易协定涉及加深一体化的进程时，例如在欧

<sup>5</sup> 因为世贸组织成员就服务类和商品类区域贸易协定分别提交通知，根据世贸组织的区域贸易协定数据库，与247个区域贸易协定有关的通知，有375个(2013年5月查阅)。

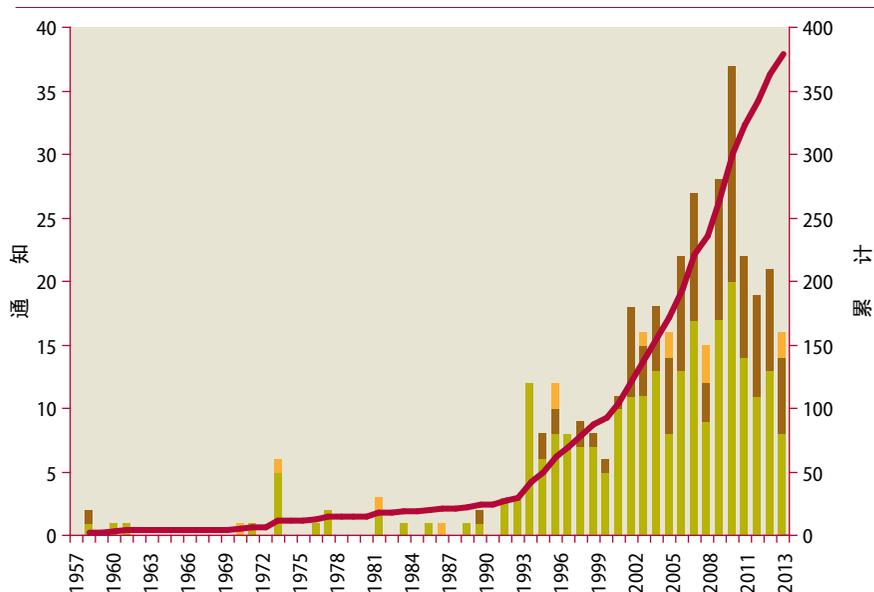
<sup>6</sup> 世界贸易组织，《2011年世界贸易报告：世贸组织和最惠国待遇——从共存到一致》(哥伦比亚特区华盛顿，2011年)。

<sup>7</sup> 世界贸易组织，“贸易的未来：合流面临的挑战”，世贸组织总干事帕斯卡尔·拉米召集的界定贸易未来小组2013年4月24日的报告。

图1  
1957–2013年的区域贸易协定有效通知

资料来源：世贸组织。

注：货物、服务和加入现有区域贸易协定的情况，是分开计算的。世贸组织收到的区域贸易协定通知数量(247)少于根据世贸组织关于货物和服务的规定分别提交的通知数量(375)。



洲联盟(欧盟)，似乎值得冒这种风险。还有人辩称，非洲大陆一体化框架，在经济和人类发展成果方面，将是该区域最好的一体化选项。<sup>8</sup>但是，图1列出的迅速增加的系列区域贸易协定，较少体现传统区域一体化计划，而更多地反映一种新的相互重叠的双边和多国“自由贸易”协定体系。而且，当这些协定是在一个发达国家和一个发展中国家之间订立时，发展中国家的生产商可能发现它们正在跟发达国家接受补贴的生产商展开竞争，例如在农业和技术密集型产品领域。发展中国家进入这种安排，可能会获得惠益，但是从全球视角看，此类区域贸易协定的扩散，损害了世贸组织关于非歧视性的重要原则，以及给予发展中国家的普遍的“特殊和差别”待遇。典型的现象是，在大多数南北区域贸易协定中，发展中国家在例如投资保护或者知识产权领域也作出进一步的承诺，而根据世贸组织规则，它们无须作出此种承诺。

有一些拟议中的多国区域贸易协定，涉及世界上最大的贸易国，这些协定进一步对全球贸易谈判构成挑战。其中一项是2009年美国提出的与毗邻太平洋东西两岸的10个国家谈判缔结跨太平洋伙伴关系的倡议。<sup>9</sup>它旨在实现几乎所有货物和服务贸易自由化，将包含当前世贸组织确立的承诺以外的承诺。定于2013年完成协议草案。<sup>10</sup>另一项倡议

<sup>8</sup> 见联合国开发计划署，《区域一体化和人类发展：2011年非洲之路》，和联合国非洲经济委员会的系列报告：不同年份的《非洲区域一体化评估》。

<sup>9</sup> 预定伙伴是澳大利亚、文莱达鲁萨兰国、加拿大、智利、马来西亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、新加坡和越南。日本自2013年4月起加入谈判。

<sup>10</sup> 见美国贸易代表处，可查阅www.ustr.gov(2013年6月6日查阅)。

是欧盟和南共市之间的双区域联系协定，<sup>11</sup>自2010年以来已经就此开展谈判。拟议的联系协定的贸易支柱，其目标是达成一项全面协定，以减少工业和农业货物、服务、政府采购规则、知识产权和其他因素的贸易壁垒。2013年宣布的最新倡议，是在美利坚合众国和欧盟之间建立跨大西洋贸易和投资伙伴关系。参与谈判的国家都是世贸组织成员国，大多数都是它的缔造者。有时据称有限论坛内的协定，例如上文提到的这些，有可能催化出更多全球协定。<sup>12</sup>但是如果这些区域贸易协定谈判能够缔结协定，随后在全球获得通过，这些政策将反映小集团的利益，世界其他国家并没有从中发挥作用。最好是付出同等努力，使全球体系能够更好地履行其承诺。

## 全球贸易中的发展中国家

2012年，世界贸易仅增长2.0%，低于2011年的5.2%，反映出发达经济体的经济增长放缓。这是1981年以来的最低世界贸易年度增长率。<sup>13</sup>发展和转型经济体的贸易增长高于世界平均增长率，但是相对较低，为3.3%。因此，发达国家和发展中国家在全球出口中所占份额的差距继续缩小(图2)。2012年，发展中国家在世界贸易中所占份额升至44.4%。然而，非洲所占份额仍然仅为3.5%，最不发达国家的份额(包括石油)仍为1.1%。而且，有5个国家占最不发达国家商品出口的62%。<sup>14</sup>2011年以及2012年部分时期，按照历史标准衡量，商品价格保持在高位，商品出口国因此受益，但是价格继续显示出强烈波动性。<sup>15</sup>

## 贸易限制措施

全球金融和经济危机开始时，20国集团成员国承诺抵制国内要求实施保护主义措施的压力，它们时常重申这一承诺，最近的一次是在它们于2012年6月在墨西哥洛斯卡沃斯举行的首脑会议上，它们在会议上

各国抵制保护主义压力

<sup>11</sup> 南方共同市场，包括正式成员国阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)，玻利维亚(多民族国)在加入过程中，另有智利、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁为联系国，可查阅[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)。

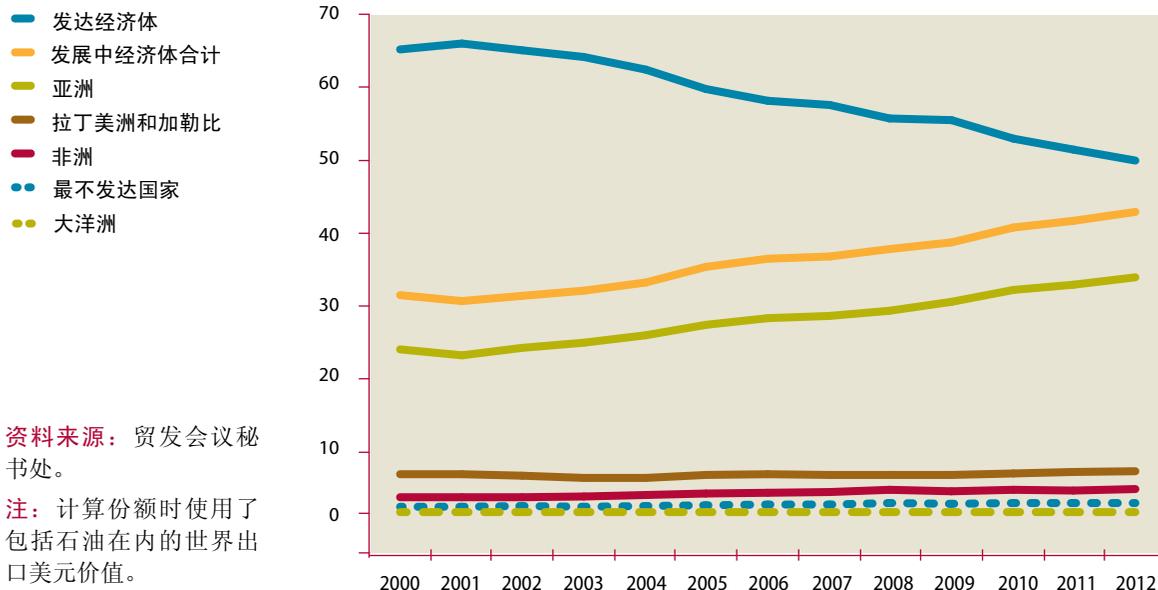
<sup>12</sup> 见美国负责经济增长、能源和环境的副部长Robert D. Hormats的言论，载于“跨大西洋贸易和投资伙伴关系：美国受益于并振兴其全球经济领导地位的新机会”，哥伦比亚特区华盛顿，2013年4月23日，可查阅<http://www.state.gov/e/rls/rmk/207997.htm>，2013年6月6日查阅。

<sup>13</sup> 世界贸易组织，“2012年世界贸易，2013年展望”，新闻稿，2013年4月10日。

<sup>14</sup> 安哥拉、孟加拉国、赤道几内亚、苏丹和也门。见联合国贸易与发展会议，《2012年最不发达国家报告：利用汇款和侨民知识建设生产能力》(联合国出版物，出售品编号：E.12.II.D.18)。

<sup>15</sup> 见《2013年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.13.II.C.2)和世界贸易组织《2012年世界贸易，2013年展望》，同前。

图2  
2000–2012年各区域在全球出口中所占份额(百分比)



承诺继续暂缓实施贸易和投资措施，直至2014年底，并撤销尽管如此仍然出现的新保护主义措施。<sup>16</sup>实际上，20国集团政府大体上，但是没有完全抵制住制造新贸易壁垒的压力。根据世贸组织从其成员收集的信息，2012年5月中旬至10月中旬，有71项措施付诸实施(这是可用的最新资料)，比2011年10月中旬至2012年5月中旬的124项有所减少。<sup>17</sup>虽然措施的数量看起来很多，但它们仅覆盖20国集团进口额的0.4%或者世界进口额的0.3%，低于较早时期分别为1.1%和0.9%的覆盖率。<sup>18</sup>尽管如此，截至2012年10月，自2008年以来推行的措施，仅有21%被撤销。<sup>19</sup>

### 劳动力流动和汇款

金融和经济危机之后，发达国家严重且不断恶化的失业状况，导致对移民的限制更严格，一些移民团体的处境更困难。年轻移民者受危机打击特别严重：根据经济合作与发展组织(经合组织)的观点，2008年

<sup>16</sup> 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，第28段，可查阅<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/19/g20-leaders-declaration>。

<sup>17</sup> 世界贸易组织，“关于20国集团贸易措施的报告(2012年5月中旬至10月中旬)”，2012年10月，第2页。

<sup>18</sup> 同上，第4页。

<sup>19</sup> 同上，第5页。

至2011年间，失学、无业和未接受培训的年轻人增多，这在移徙者中间表现得尤为明显。<sup>20</sup>

然而，尽管移徙者面临就业困难，但是汇款额继续增长。2012年，汇至发展中国家的汇款额达到4 010亿美元，比2011年增长了5.3%。<sup>21</sup> 2013-2015年，汇款有望年增8.8%，到2015年达到5 150亿美元，但是如果东道国的失业率居高不下，这就可能是一种乐观的预测。

尽管就业形势不利，但汇款增多

在2011年的戛纳首脑会议上，20国集团领导人承诺，将在2014年之前使汇款成本从汇款额的10%降至5%。在2008年至2010年之间，全球平均汇款成本一直呈下降趋势，在2010年第一季度达到8.7%的低点。但是此后的汇款费用再次上涨，在过去12个月里大体维持在9%上下。在过去12个月里，从20国集团汇出款项的成本很稳定，一直追随全球平均数的相似走势。<sup>22</sup>

## 市场准入

目标8下的核心贸易政策承诺，涉及扩大发展中国家，尤其是最不发达国家，进入发达国家市场的机会。重点是削减发达国家对来自这些国家的进口品实施的关税和配额限制。

## 优惠准入

在2005年世贸组织香港部长级会议上，以2001年的多哈《部长宣言》为基础，会议商定，有条件的发达国家和发展中国家将为最不发达国家提供零关税、免配额的准入。这使根据普惠制获得惠益的发展中国家，得到更多惠益。实际上，零关税准入一直在改善，包括在有数据可查的最近一年，2011年，在这一年它覆盖最不发达国家出口产品的83%，和发展中国家总体出口产品的80%(图3)。

发展中国家的大部分出口产品，根据最惠国待遇免税进入发达国家市场，因此没有特殊优惠。<sup>23</sup>但是最不发达国家半数以上出口产品受益于“真正”特惠待遇。<sup>24</sup>总体上，2011年有52.7%的最不发达国家出

虽然有更多最不发达国家享受真正的优惠准入……

<sup>20</sup> 经济合作与发展组织，《2012年国际移徙展望》，巴黎。

<sup>21</sup> 《世界银行移徙和发展简报第20号》，2013年4月。

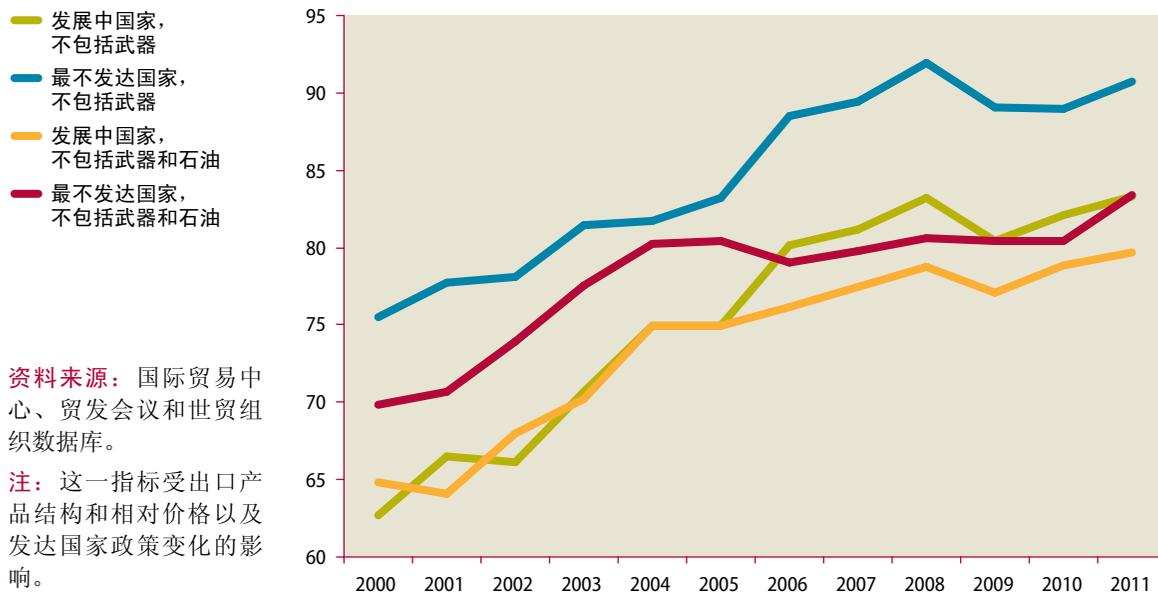
<sup>22</sup> 2013年第一季度，用世界银行的汇款价格数据库计量，全球汇款的平均总成本为9.1%。

<sup>23</sup> 除其他外，这反映了大型新兴经济体集中出口《信息技术协定》所涵盖的工业产品，而最不发达国家占份额较高的非石油出口产品，是根据最惠国待遇通常需要征税的产品，例如农业或者服装产品。

<sup>24</sup> “真正”的特惠准入的定义是，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

图3

2000–2011年发达国家免税进口发展中国家的产品比例(百分比)



资料来源：国际贸易中心、贸发会议和世贸组织数据库。

注：这一指标受出口产品结构和相对价格以及发达国家政策变化的影响。

口产品，根据真正特惠待遇，零关税进入这些市场。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。

与过去十年的较低水平相比(2000年为35%)，对最不发达国家的真正特惠，除其他外，是由于澄清了发达国家用来确定进口货物是否有资格享受特惠待遇的“原产地规则”。特别是，欧盟在2010年修订了其普惠制使用的原产地规则，在2011年1月开始实施，并以更灵活方式对待特别是来自最不发达国家的进口产品。最近，它对普惠制度作出改变，更准确地以最有需要的国家为重点，并遵循《里斯本条约》所要求的体制变革，欧盟自2009年起受该条约管辖。<sup>25</sup> 欧盟还辩称，撤销对中等偏高收入和高收入发展中国家的特惠待遇，将加强最不发达国家的竞争地位，为它们开启新的市场可能性。<sup>26</sup>

除了少数例外，包括日本和美国对服装和纺织品，所有发达国家现在都为最不发达国家的出口提供零关税市场准入。但是，虽然大多数国家提供给最不发达国家的零关税、免赔额制度覆盖所有产品，或

产品百分比。

<sup>25</sup> 见[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm)。

<sup>26</sup> 但是，普惠制改革对最不发达国家出口的影响，尚难看出。在某些情况下需要以供应方改进为补充，以符合欧洲联盟市场的卫生、植物卫生及其他要求。

者仅有非常有限的产品限制，某些亚洲最不发达国家的重要出口产品，在美国市场上并不享有进入零关税准入。<sup>27</sup>

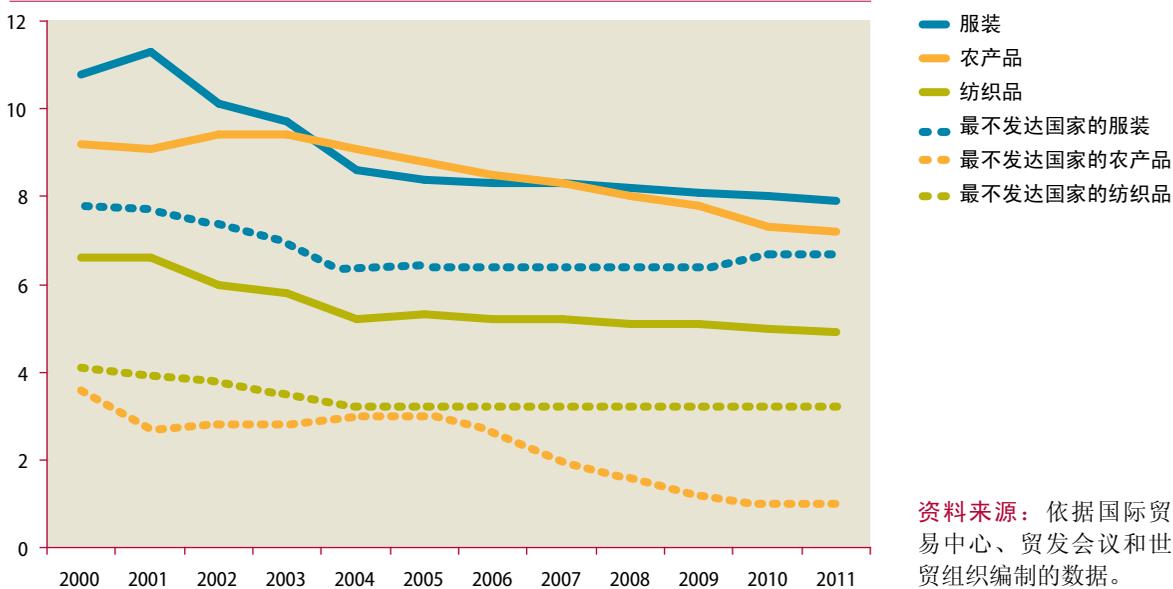
如千年发展目标差距问题工作队以前的报告所述，一些重要发展中国家伙伴也为最不发达国家的出口产品提供了程度很高的零关税、免配额市场准入。例如中国、印度或者大韩民国等国家，继续增加它们的零关税、免配额市场准入所覆盖的产品。印度尼西亚最近宣布，它也在考虑制订针对最不发达国家的零关税、免配额市场准入制度，有望从2014年开始实施。智利也宣布了一项对最不发达国家逐渐实施零关税、免配额市场准入制度的动议，当前对最不发达国家征收的关税，比伙伴特惠贸易高5个百分点。

### 关税壁垒

一国关税的平均水平和结构，共同决定着壁垒的规模，壁垒阻碍来自贸易伙伴的出口量扩大。就最不发达国家的出口产品而言，发达国家的关税已经完全取消或者很低，例如农业关税。与此同时，来自其他发展中国家的进口货物，所缴纳的平均关税也下降了，缩小了给予最不发达国家的优惠幅度。但是，对发展中国家征收的平均关税，在农业、纺织和服装方面仍然相对较高(图4)。这使最不发达国家的农业货物出口，享有大幅度的优惠(约为6个百分点)，但由于上文提及的优惠排

……但是最不发达国家的服装享受的优惠幅度很小

图4  
2000-2011年发达国家对发展中国家重要产品征收的平均关税(从价百分比)



资料来源：依据国际贸易中心、贸发会议和世贸组织编制的数据库。

<sup>27</sup> 例如孟加拉国和柬埔寨这些最不发达国家的主要出口产品，包括服装，不在美国普惠制的覆盖范围之内。就孟加拉国而言，它的对美国的服装出口，面临平均15%的最惠国关税。尽管征收这些较高关税，亚洲最不发达国家的出口方在美国市场上所占的份额仍然增加了。

除，纺织品(约为2个百分点)，特别是服装(约为或不到1个百分点)的优惠幅度较小。鉴于服装是很多最不发达国家最重要的出口货物，它们面临的总体平均关税，很容易高于非最不发达国家面临的平均关税。

在评估对加工产品和制造业产品设置的壁垒时，关税结构特别重要。发展中国家的个别产品类目，可能面临很高的关税(“关税高峰”)，尽管平均关税很低，还面临层叠式结构的关税，它们对最终产品的保护，甚于投入品(“关税升级”)。消除发达国家对发展中国家的出口产品征收的关税的此类结构特征，有可能增加它们的贸易收益。

### 针对农产品的关税和关税升级仍然很高

如表1所示，经合组织高收入成员国的贸易加权关税细目中，有近10%的关税仍然相对较高。关于关税高峰的数据显示，在过去两年里略有增加。而且，对农产品的高度保护，在农产品关税高峰的数据中一目了然。

所有原材料的平均关税，与所有成品的关税大体相同，在此意义上，关税升级的程度在总体上很小，2012年依然如此。然而，从各个行业来看，情况可能不那么乐观，农产品的情况尤为明显，其关税升级仍然严重。

资料来源：国际贸易中心。

<sup>a</sup> 所列数值是按照占世界进口量的份额加权的平均值。

<sup>b</sup> 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。

<sup>c</sup> 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。

表1  
2000年和2006–2012年高收入经合组织国家的关税高峰和关税升级<sup>a</sup>  
(百分比)

	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>关税高峰<sup>b</sup></b>								
所有货物	9.2	9.5	9.3	9.0	8.9	8.8	9.3	9.7
农产品	33.4	37.6	37.4	37.5	36.5	34.6	36.3	36.0
非农产品	3.1	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.5
<b>关税升级<sup>c</sup></b>								
所有货物	1.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	-0.4
农产品	12.6	10.7	11.2	11.8	11.2	9.8	11.2	10.0
非农产品	2.1	1.6	1.3	1.4	1.4	1.2	1.2	0.3

### 经合组织国家的农业补贴

提供补贴的做法仍然存在……

国内政策也可能对贸易产生阻碍作用，发达国家的农业补贴正是这方面的一个主要例证。2012年，经合组织地区对农场主的支助达2 590亿美元。2012年支助在农场收入中所占百分比变化甚微，总体上仍然低于最近几年。这种支助中直接与生产相关的一部分，也是最扭曲贸易

表2  
1990年、2000年和2006–2012年经合组织国家的农业支助

	1990	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>a</sup>
<b>经合组织国家农业支助总额<sup>b</sup></b>									
以10亿美元计	325	321	356	347	380	376	383	409	415
以10亿欧元计	256	348	284	253	260	270	289	294	323
<b>占经合组织国家国内总产值的百分比</b>									
	2.37	1.15	0.95	0.88	0.94	0.95	0.93	0.96	0.94
<b>经合组织国家对农产品的支助<sup>c</sup></b>									
以10亿美元计	251	245	255	244	265	249	242	257	259
以10亿欧元计	198	266	203	178	181	179	183	185	201
<b>占农场收款总额的百分比 (生产者补贴等值百分比)</b>									
	31.8	32.3	25.6	20.8	20.7	21.9	19.2	18.3	18.6

资料来源：经合组织，《经合组织国家和新兴经济体农业政策》(巴黎，即将发布)。

<sup>a</sup> 初步数据。

<sup>b</sup> 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。

<sup>c</sup> 生产者支助额估计数衡量直接提供给农业生产者的支助。

的一类，仍然约占总额的一半。<sup>28</sup>虽然这种支助明显对主要受益人有利，但它与提供补贴的国家的其他优先项有冲突，尤其是和促进发展及帮助消除全球贫穷的全球目标相抵牾。

## 非关税措施

市场准入还依靠遵守数量日益增多的监管措施，一般系指非关税措施。在实践中，很多此类政策对贸易的限制效果，远高于关税。例如，虽然现行特惠制度对低收入国家的农产品出口征收相对较低的关税(平均为5%左右)，一旦加上非关税措施的从价同等效应，总限制作用变成27%左右(图5)。<sup>29</sup>

2000年以来，非关税措施的使用增加了，特别是在农产品贸易和发展中国家拥有巨大出口利益的其他部门，例如纺织和服装。而且，非关税措施的影响，不仅取决于监管框架本身，而且取决于它们的实施程序和管理机制。<sup>30</sup>在这方面，发展中国家及其企业达到非关税措

……非关税措施的使用日益增加，正在影响农业出口的市场准入

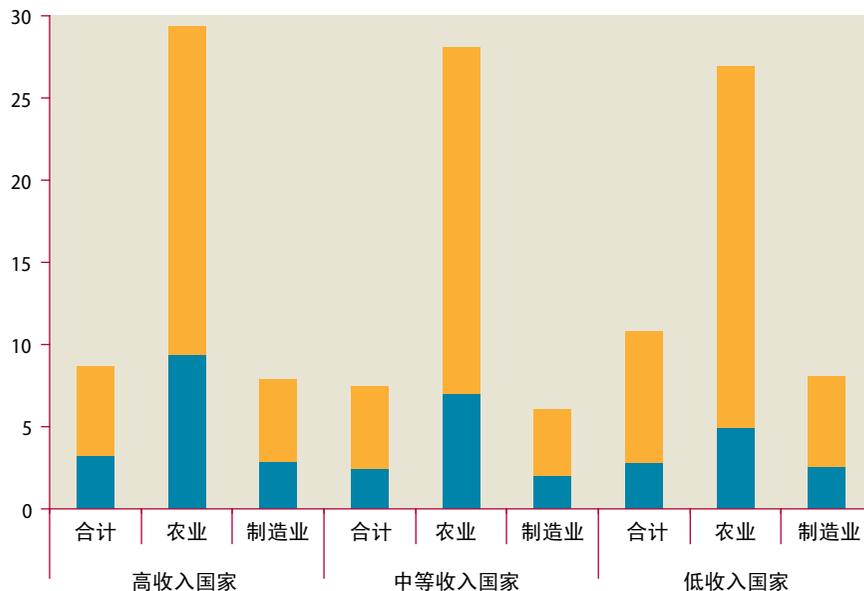
<sup>28</sup> 经济合作与发展组织，《2012年农业政策监测和评价：经合组织国家》(巴黎，2012年)。

<sup>29</sup> 联合国贸易和发展会议，“一项对新收集的非关税措施数据的初步分析”，《国际贸易和商品政策问题研究系列》第53号(UNCTAD/ITCD/TAB/54)，纽约和日内瓦，2013年。

<sup>30</sup> 联合国贸易和发展会议，“用于贸易的非关税措施：发展中国家的经济政策问题”，《发展中国家国际贸易研究》(UNCTAD/DITC/TAB/2012/1)，纽约

图5  
影响出口方的关税和非关税措施(2000–2010年从价税平均值和非关税措施对等值)(百分比)

■ 平均关税  
■ 非关税(平均从价对等值)



资料来源：贸发会议。

注：关于出口所受限制总体水平的衡量方法，见Hiau L. Kee、A. Nicita和M. Olarreaga，“估算贸易限制指数”，《经济杂志》第119期(2009年1月)，第172–199页。关税数据更新至2010年，利用了贸发会议的贸易分析和信息系统数据库。

施规定要求的能力常常更有限(或者发生更高的成本)。生产过程的不足，脆弱的贸易相关结构和低下的出口支助服务，仍然构成障碍。<sup>31</sup>

例如，最近一项关于主要贸易伙伴拒绝农业和粮食产品入境情况的分析显示，发展中国家出口方继续力争符合卫生、植物卫生和技术要求(图6)。<sup>32</sup>克服这些挑战，需要提高当地确保、评估和证明与国际标准和技术规范相符的能力，公私部门需要努力建立一种注重质量的文化，改善生产过程，并投资于新技术。<sup>33</sup>

需要用一致的办法解决非关税措施，既处理进口国推行非关税措施的合法目的，也处理关于协调和相互承认监管措施的国际协议。<sup>34</sup>发展中国家需要增强能力，以遵循并证明其遵循贸易相关标准。

和日内瓦，即将发布。

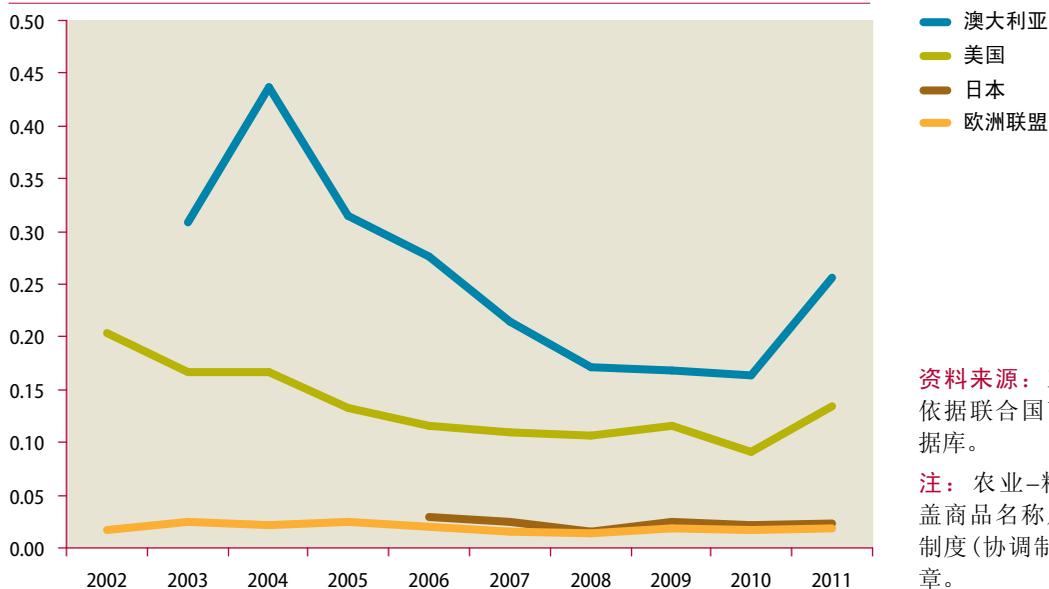
<sup>31</sup> 联合国贸易和发展会议，非关税措施的演变：来自部分发展中国家的新案例，《国际贸易和商品政策问题研究系列》第52号(UNCTAD/ITCD/TAB/53)，纽约和日内瓦。

<sup>32</sup> 依据澳大利亚检疫检验局、欧洲联盟的粮食和饲料快速预警系统、日本厚生劳动省以及美国食品和药物管理局的进口支助业务和行政系统的数据。

<sup>33</sup> 见联合国工业发展组织，《符合标准、赢得市场：2013年贸易标准遵守情况报告》，维也纳，即将发布。

<sup>34</sup> 联合国贸易和发展会议，“用于贸易的非关税措施：发展中国家的经济政策问题”，同前。

图6  
2002–2011年拒绝“农业–粮食”进口情况  
(每百万美元进口货物被拒绝的次数)



资料来源：工发组织，依据联合国商品贸易数据库。

注：农业–粮食部门涵盖商品名称及编码协调制度(协调制度)第2–23章。

## 贸易援助

“贸易援助”是官方发展援助中专门用于加强贸易能力的一个类别，在2011年大幅减少。以2011年的价格和汇率计量，承付款为415亿美元，比2010年减少约14%。如本报告上文所述，官方发展援助在2012年再次减少，预计在得到详细数据之后将会看到，贸易援助也已再次缩减。

援助承付款急剧减少……

一半以上的承付款和实付款仍然是为经济基础设施提供的，这些款项的登记减少额占大部分(图7)。用于建设农业和工业等部门的生产能力的支助，在2011年略有增长。帮助实现贸易便利化的承付款，比2010年减少了10%。

2011年资金减少，非洲是所影响最严重的区域。承付款减少了29%，或者54亿美元以上，减至131亿美元(图8)。北非国家比2010年减少了75%。南亚所占的贸易援助份额仍然相当大。加勒比，其次是大洋洲，与2010年相比增幅最大，分别增长84%和34%，但数额仍然很小。

……尤其是在非洲

在2005年世贸组织香港部长级会议上，贸易援助越发成为国际重点。它并不代表一个新的官方发展援助目标，而是呼吁快速划拨和使用一部分官方发展援助，提高发展中国家从贸易中受益的能力。20国集团在2010年于首尔召开的首脑会议上，承诺将贸易援助支出至少保

图7

2006–2011年的贸易援助承付款(10亿, 2011年定值美元, 左侧标尺;  
占部门可分配援助总额的百分比, 右侧标尺)

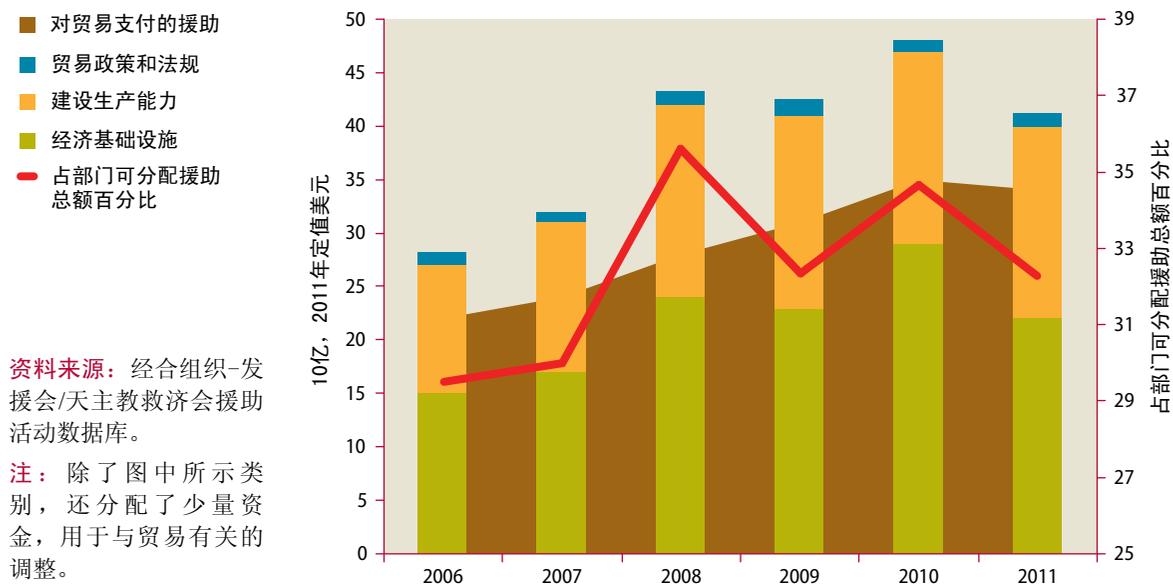
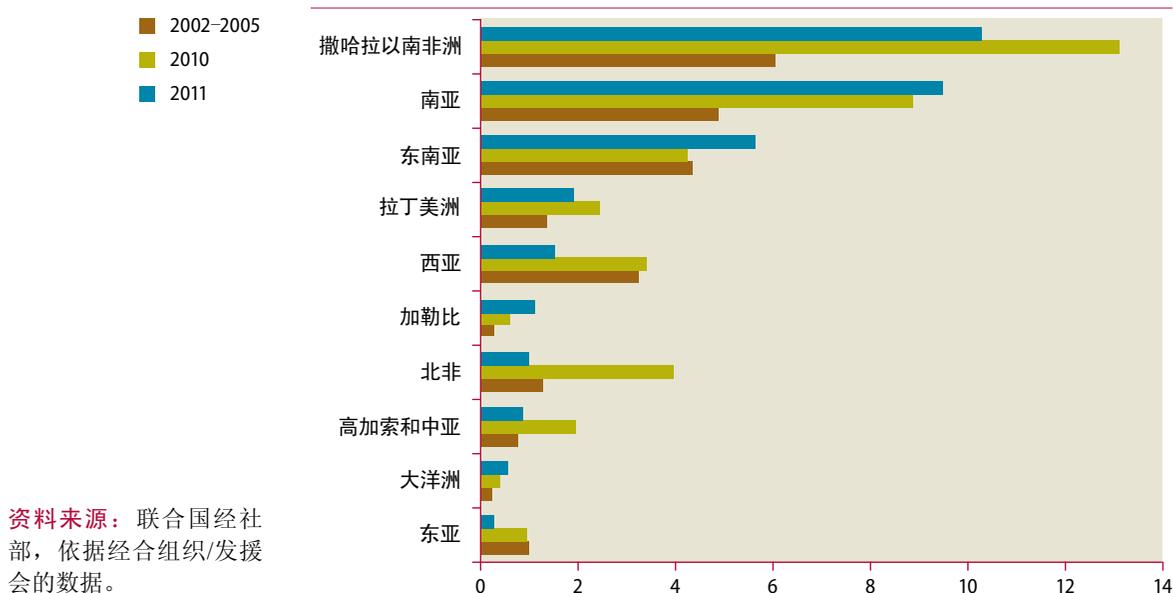


图8

2002–2005年、2010年和2011年按区域分列的贸易援助承付款  
(10亿, 按2011年美元计算)



持在2006–2008年的平均水平上。<sup>35</sup>与此同时，七国集团的每一个成员国，在2011年提供的贸易援助，均少于2010年，几乎占2011年的全部减少额。尽管如此，法国、德国、日本和美国仍然是最大捐助方，共占总援助额的40%。

对贸易援助的支持，包括强化综合框架(一个用于支持最不发达国家的多机构实施安排)，仍然很重要。<sup>36</sup>最近实施的旨在评估强化综合框架活动进展情况的中期审查显示，这一全球方案的确正在建设国家一级能力。它还显示，最不发达国家将受益于额外的量身定制的支助，以发展推动性项目，管理贸易议程，协调支助并将贸易纳入发展规划的主流。<sup>37</sup>

经合组织和世贸组织主导对贸易援助倡议的国际监测，并将于2013年7月8–10日在日内瓦实施第四次全球审查。重点将是分析，侧重于制订战略，使发展中国家和最不发达国家的企业与“国际价值链”相连，“国际价值链”一词被用来描述在不同国家分阶段发生的产品(或服务)设计、生产和交付。由于增加值(和收入)在价值链上的较为常规的阶段比较低，因此目标是向价值链的“上端移动”。暗含的目标是加大力度，在一国之内发展价值链的所有阶段。正如联合国贸易和发展会议(贸发会议)最近的研究显示，加入国际价值链对发展有益处，但益处不是自动产生的，并且必须考虑到商品沿着国际上分散的价值链各环节移动带来的环境和社会影响。<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> 见20国集团，“发展问题多年行动计划”，2010年11月12日举行的首尔领导人会议通过，第4页。

<sup>36</sup> 强化综合框架方案受多捐助方信托基金支持，已支付捐款1.68亿美元(截至2012年底)。

<sup>37</sup> 见强化综合框架，“强化综合框架指导委员会欢迎将方案延长至2015年底的建议，并认识到在实地产生的影响”，新闻稿，日内瓦，2012年12月14日。

<sup>38</sup> 见联合国贸易和发展会议，《全球价值链和发展：全球经济中的投资和增值贸易》(UNCTAD/DIAE/2013/1)，2013年。

## 政策建议

不可否认的是，全球发展伙伴关系的成功，将取决于它能否发动关键政策领域里的行动和国际支助措施，包括取决于贸易和劳动力流动。在千年发展目标剩下的岁月里，需要采取行动，改善发展中国家的市场准入。对多边主义所作的承诺，也成败未定。在这一核心问题上不履行承诺，将严重损害贸易体系的合法性。需要在国家和国际两级采取一致行动，体现在下述建议中：

- 多哈回合谈判得出平衡的、注重发展的结论，包括关于最初任务范围全部核心内容的结论
- 按照2005年《香港部长级宣言》的诺言，落实在2013年底之前取消一切形式出口补贴和所有具有同等效应规范的承诺
- 全面实施2005年《香港部长级宣言》的承诺，为最不发达国家的产品提供免关税、免配额的市场准入，并简化原产地规则
- 承诺取消自全球经济危机爆发以来采取的所有贸易限制措施并不再采取新措施
- 为加强发展中国家的生产部门而加大支助力度，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》
- 探索在多边斡旋下达成区域贸易协议的选项，以便在最惠国待遇基础上增加贸易收益
- 澄清贸易和可持续发展之间的概念联系，评估实现生产能力和经济多样化相关国家和全球目标的选项，从而促进全球关于2015年后框架的讨论

## 债务可持续性

一些重债穷国已经根据重债穷国倡议和多边减债动议，获得了数额很大的债务减免。其他发展中国家已经安排与各类私人 and 官方债权人进行债务重组。尽管如此，国内和国际经济政策仍存在一个核心问题，即如何减少发展和发达国家的主权债务问题发生率，以及当它们的债务负担过重时，如何帮助它们以有效和公平方式进行债务重组，使它们拥有一个全新的开始。有效的债务解决方案，对于将过度债务积累引发的经济和社会成本降至最低至关重要。债务减免和重组的历史，充斥着因迟迟找不到解决方案而付出时间和代价的例证。

国际社会已经同意遵循某种宽泛原则进行债务重组，包括诚如蒙特雷共识所呼吁的，由债务人和债权人“公平分担负担”（A/CONF.198/11，第一章，解决方案1，附件，第51段），和《多哈宣言》中阐述的“法律可预期性”（A/CONF.212/L.1/rev.1，第60段）。到那时，它们尚未通过具体实践形成制度。大会千年发展目标问题高级别全体会议成果文件（第65/1号决议）和支援最不发达国家的伊斯坦布尔行动方案<sup>1</sup>强调确保长期债务可持续性的重要意义，并重申在主权债务变得不可持续时，需要有适当的债务解决办法。

联合国贸易和发展会议（贸发会议）协调下的一个专家小组，草拟了一套促进负责任的主权放款和借款原则，<sup>2</sup>迄今已获得12个国家的支持。另外，贸发会议、世界银行和其他提供者的技术援助方案，使债务管理得到加强。虽然包括联合国之内的多个不同论坛，正在探讨基于规则的债务危机管理框架，但对于如何着手，尚未达成共识。将“游戏规则”纳入商定框架，大大有助于确保为未来的债务问题找到更高效、更快速的解决方案。

---

<sup>1</sup> 伊斯坦布尔行动方案于2011年6月在第四次联合国最不发达国家问题会议上获得通过（A/CONF.219/3）。它承认，尽管受益于债务减免，伊斯坦布尔行动方案仍呼吁，除其他外，对并非重债穷国倡议受益者的最不发达国家，逐个采取特殊减债措施。

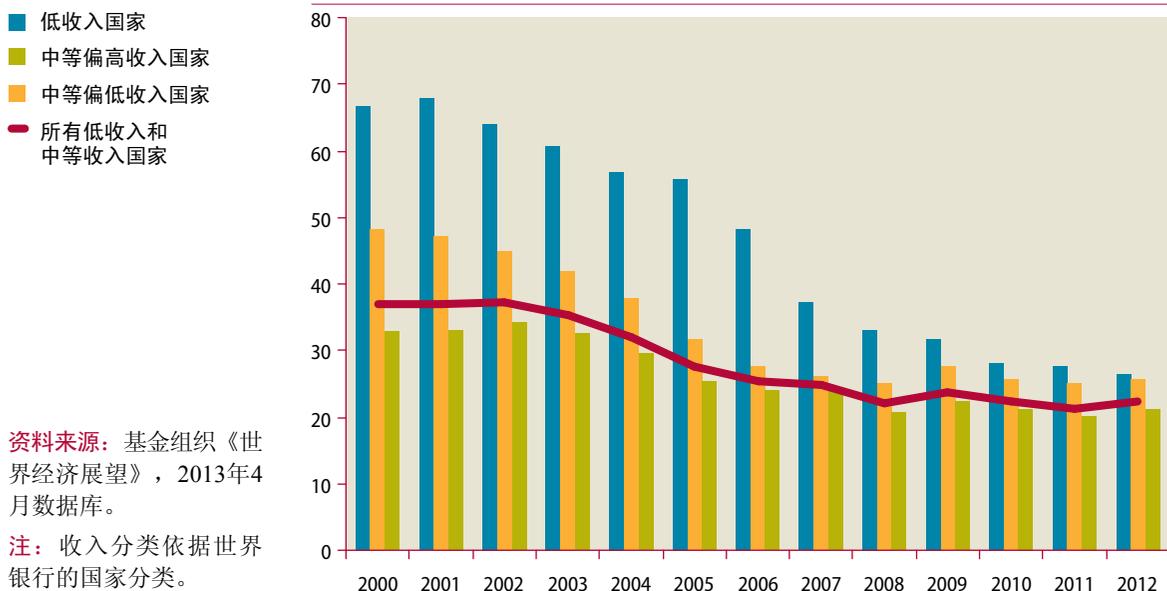
<sup>2</sup> 见联合国贸易和发展会议，“促进负责任的主权放款和借款原则草案”，日内瓦，2011年4月26日，可查阅[http://unctad.org/en/Docs/gdsddf2011misc1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/gdsddf2011misc1_en.pdf)。

## 外债比例下降……

## 发展中国家的债务情况

对发展中国家整体而言，2012年(公共和私人)外债总额与国内总产值的比例为平均22.3%，比2011年的21.4%略有上升(图1)。2012年，政府债务总额与国内总产值的比例(从外国和国内部门借入)为45.9%，比2011年略有上升，2011年该比例为45.3%(图2)。这些比例处于历史低位，与2011年的差额并不能说明发生了重大变化。

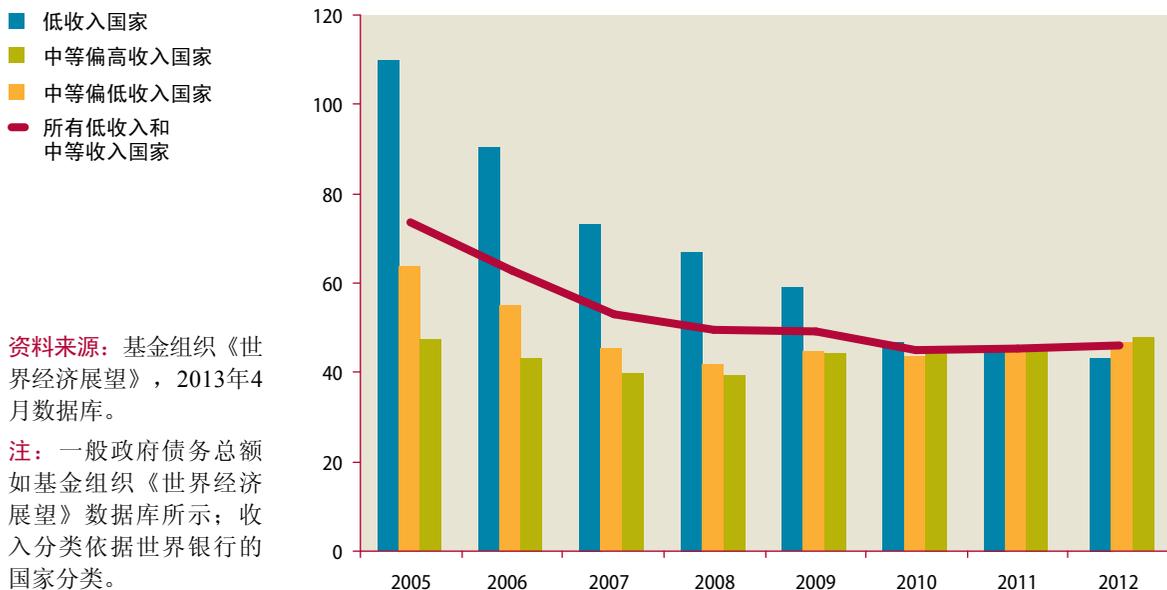
图1  
2000–2012年发展中国家的外债(占国内总产值百分比)



资料来源：基金组织《世界经济展望》，2013年4月数据库。

注：收入分类依据世界银行的分类。

图2  
2005–2012年发展中国家的政府债务(占国内总产值百分比)



资料来源：基金组织《世界经济展望》，2013年4月数据库。

注：一般政府债务总额如基金组织《世界经济展望》数据库所示；收入分类依据世界银行的分类。

然而，合计数据掩盖了某些发展中国家的严重负债和面临债务困扰重大风险的程度。尤其是，有几个小国面临宏观经济管理和主权债务方面的挑战。加勒比国家的问题最为严重，伯利兹、格林纳达、牙买加以及圣基茨和尼维斯背负着不可持续承受的债务，它们在2012年谋求重组部分债务。

……很多发展中国家，尤其是加勒比发展中国家，面临挑战……

加勒比的债务情况，凸显了很多小国面临的挑战。在全球金融和经济危机之前，有若干国家在经济增长的支持下，稳定甚至降低了它们的公债比例。但是，与美利坚合众国及欧洲经济的紧密联系，以及对旅游业的高度依赖，意味着该区域作为一个整体，受到最近经济危机的严重不利影响。这些因素，加上贸易优惠减少(见关于市场准入的章节)和若干国家出现的极端气候事件，导致经济增长缓慢甚至出现负增长。有几个加勒比国家的应对方式是增加公共支出，以刺激经济活动并限制失业。通过新借款为这些措施供资，结果公债增加。从那时以来，财政整顿的迫切要求，和为缓冲就业影响及对社会稳定的压力而继续支出的需要，两者之间存在竞争。<sup>3</sup>

撒哈拉以南非洲低收入国家的经验，可以与之形成鲜明对比，很多撒哈拉以南非洲国家在过去二十多年里，受益于全面、深入的减债方案。经国际货币基金组织(基金组织)和世界银行评估，面临高风险或者债务困扰的国家数目，2006年底有18个，到2013年6月已经减少到8个(图3)。

尽管有这种令人鼓舞的趋势，外债偿债额仍然从2011年占出口额的24.9%，上升到2012年的27.1%，因为出口增速比不上偿债额的增速。对中等偏高收入国家来说，还本付息额为2012年出口额的29.1%(图4)。

……和外债偿债额增加

虽然大多数发展中国家的财政收支尚未恢复到危机之前的水平，但它们已经有所改善。2012年，低收入和中等收入国家的财政收支略有好转，赤字从2011年占国内总产值的2.53%，降至2012年的2.27%(图5)。很多国家担心严厉的紧缩措施会产生不利的社会影响，尤其是在危机时采取这些措施，这导致削减财政赤字的速度放缓。尽管如此，财政调整的速度及其对社会支出的影响，在2013–2015年将会加大。<sup>4</sup>

财政收支改善速度放缓……

<sup>3</sup> 也见国际货币基金组织(基金组织)，“小国的宏观经济问题及基金组织参与的意义”，2013年2月20日。

<sup>4</sup> 依据基金组织对181个国家尤其是监测公共支出计划的报告的审查(见Isabel Ortiz和Matthew Cummins，“紧缩时代：对181个国家公共支出和调整措施的审查”，政策对话行动工作文件，哥伦比亚大学和南方中心，2013年3月29日，可查阅[http://policydialogue.org/publications/working\\_papers/age\\_of\\_austerity/](http://policydialogue.org/publications/working_papers/age_of_austerity/))。

图3  
2006–2013年撒哈拉以南非洲受债务困扰的风险(国家数量)

■ 高风险/债务困扰  
■ 中等风险  
■ 低风险

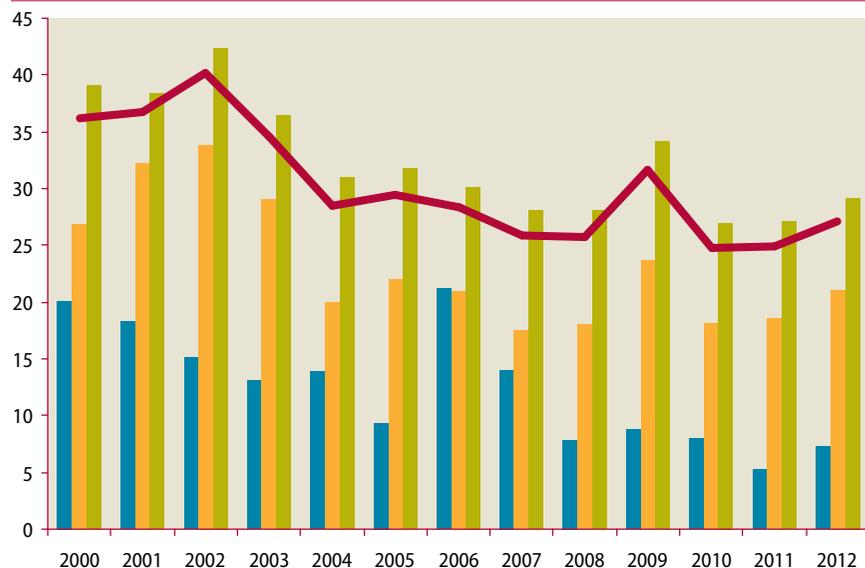


资料来源：基金组织和世界银行的联合评估。

注：截至2013年6月的2013年初步数据。

图4  
2000–2012年发展中国家外债还本付息情况(占出口额百分比)

■ 低收入国家  
■ 中等偏高收入国家  
■ 中等偏低收入国家  
— 所有低收入和中等收入国家



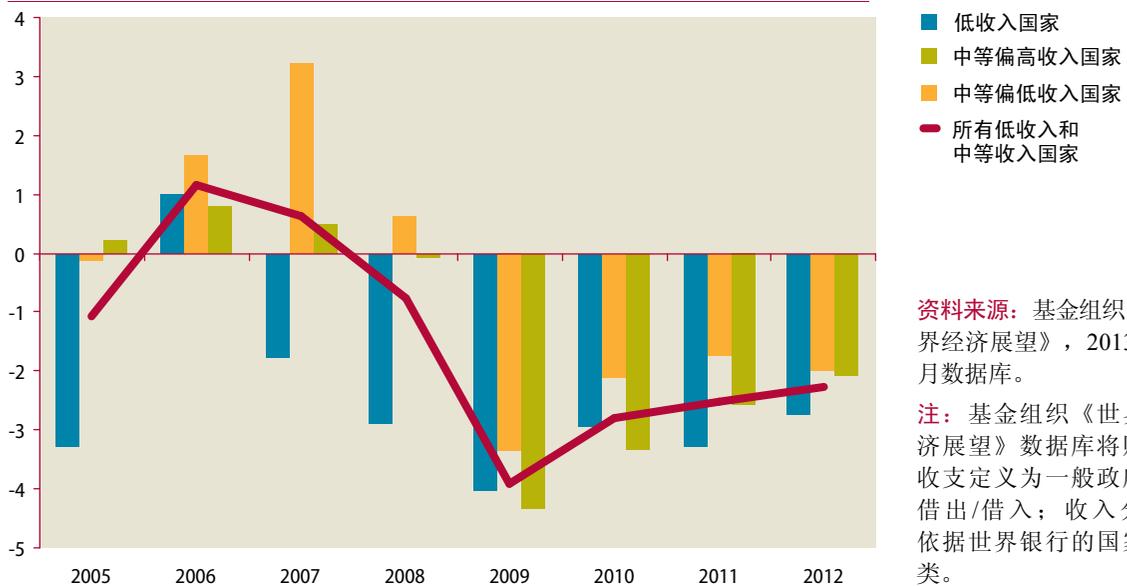
资料来源：基金组织《世界经济展望》，2013年4月数据库。

注：收入分类依据世界银行的分类。

……而经常账户收支情况恶化了

另一方面，低收入和中等收入国家的经常账户收支继续恶化。这一点很重要，因为国家经常账户的赤字大小，决定着它的对外借款需求。2012年低收入国家的经常账户赤字为国内总产值的6.5%，而2011年为6.4%；中等偏低收入国家的经常账户赤字，从2011年占国内总产值的1.4%，进一步大幅提高到2012年的2.8%。而中等偏高收入国家自

图5  
2005–2012年低收入和中等收入国家财政收支(占国内总产值百分比)



资料来源：基金组织《世界经济展望》，2013年4月数据库。

注：基金组织《世界经济展望》数据库将财政收支定义为一般政府净借出/借入；收入分类依据世界银行的国家分类。

2005年以来保持了经常账户盈余，盈余规模自最近的经济危机发生以来，逐年下降(图6)。

最后，所有各类发展中国家的公债构成，都在发生变化。这种变化的一个方面，是短期债务占国内总产值的份额在扩大(图7)。中等偏低和中等偏高收入国家尤其如此。2012年，中等偏高收入国家31.5%的外债是短期债务，比2011年的30.2%有所上升。中等偏低收入国家2012年16.9%的外债是短期债务，而2011年为15.7%。如果这种情况持续下去，将构成新旧叠加的挑战。

第二个方面是，很多发展中国家越来越依赖各种形式的私人而非官方形式。越来越多的国家，包括撒哈拉以南非洲若干低收入国家，已经开始在国际资本市场上发行主权债券。2012年和2013年，这种趋势继续存在，发行债券的有卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。这些高利差债券的成功发行，可能部分地有助于金融市场了解发行国，包括高速增长的前景，持续的走高的商品出口价格、资源发现，及未偿还债务因全面减债行动而处于低水平。此外，国际投资者已经发现他们过多流动性，这是发达国家推行扩张性货币政策产生的副作用。

但是，这种债务是非减让性的，凸显了政府利用从资本市场筹资的资源是何等重要，它们用这些资源从事高度生产性投资，用投资产生的收益偿还高利差债务。此外，有些国家依赖少数易于波动的商品出口，它们对非减让性贷款的利用增多，可能会加剧它们的债务脆弱性，突出显示了对于充分提供赠款资源以促进发展合作的需求没有减

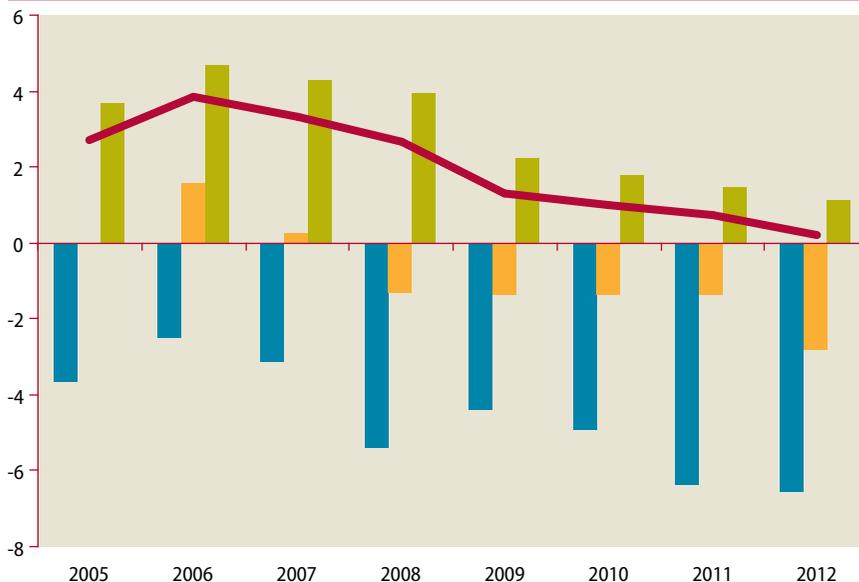
发展中国家短期公债的份额扩大……

……这些国家更加依赖私营部门

图6

2005–2012年发展中国家的经常账户收支(国内总产值百分比)

■ 低收入国家  
■ 中等偏高收入国家  
■ 中等偏低收入国家  
— 所有低收入和中等收入国家



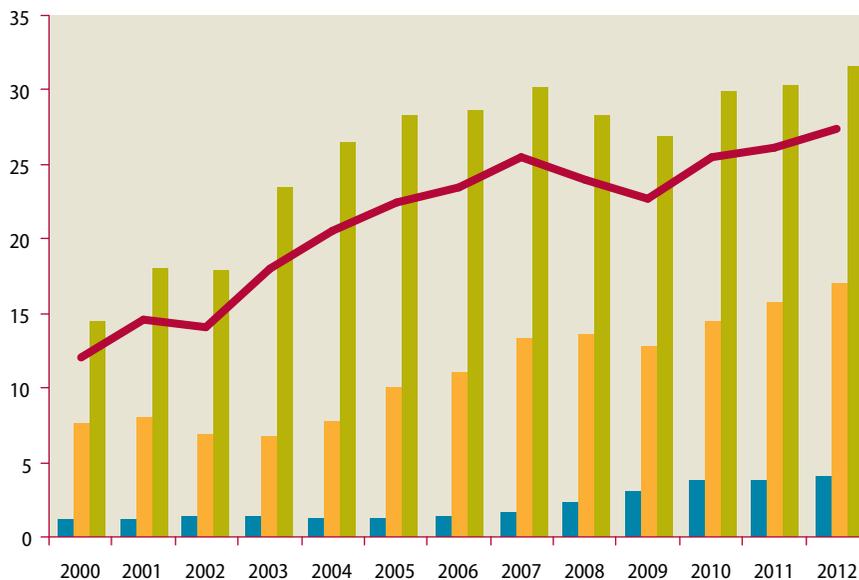
资料来源：基金组织《世界经济展望》，2013年4月数据库。

注：收入分类依据世界银行的国家分类。

图7

2000–2012年发展中国家短期债务占外债总量的份额(百分比)

■ 低收入国家  
■ 中等偏高收入国家  
■ 中等偏低收入国家  
— 所有低收入和中等收入国家



资料来源：基金组织《世界经济展望》，2013年4月数据库。

注：收入分类依据世界银行的国家分类。

少。最近的研究显示，八个前重债低收入穷国，其债务与国内总产值的比例已经提高，在短短四年里向减免前的水平倒退了三分之一。<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 见Dino Merotto、Mark Thomas和Tihomir Stucka，“自债务减免以来的非洲债务：石板何以清洁？”，Mimeo，世界银行，2012年。

虽然债券发行属于中长期筹资金来源，当用当地货币发行的债券被外国投资者收购时，它们有可能被用于从事短期利率和汇率投机，加剧了对宏观经济管理不稳定性关切。因此，更多地依靠国际资本市场来弥补财政赤字和为公共发展支出筹资的国家，即使借入当地货币的债务时，也容易受制于资金供应的突然和没有预见的中断、资金成本的变化，以及资金骤然撤出而产生破坏性影响。另外，在一些发展中国家，低于国家一级的债务在增长；政府可能因此背负大量或有负债，这些负债与国营企业、国家保障和公私伙伴关系有关，更不用说国内银行系统。国家在评估它们的风险状况时，需要考虑这些因素。

### 债务危机国家债务减免的进展

大多数陷入债务危机的发展中国家，不得不和它们的各组债权人一起作出特别安排，对它们过多的债务进行重组，同时，国际社会为一组重债穷国制订了一项全面倡议。重债穷国倡议始于1996年，在1999年得到加强，2005年辅之以多边减债动议，现在已经接近完成。

重债穷国倡议接近完成……

截至2013年4月，在总共39个重债穷国当中，有35个国家已经到达了所谓的完成点，全面债务减免变得不可撤销(表1)。2012年，有3个国家到达它们的完成点：科特迪瓦、几内亚和科摩罗。但是，这35个国家中有6个仍然处于债务困扰的高风险之中。现在，乍得是唯一到达“决定点”的国家，获得中期减免，以便到达完成点。另外3个国家，厄立特里亚、索马里和苏丹，符合根据重债穷国倡议和多边减债动议获得债务减免的条件。基金组织和世界银行报告称，苏丹已经朝着决定点取得进展，包括与债权人实施了债务调节，并起草了一项减贫战略文件。厄立特里亚和索马里预计不会很快进入倡议。不丹、吉尔吉斯共和国和老挝人民民主共和国被认为不再需要从倡议获得支助，而对缅甸的评估，尚需等待更好的数据。尼泊尔仍然可能符合条件，但该国政府已经表示，它们不希望利用该方案。最后，津巴布韦仍然受债务困扰，如果将来的债务评估确认它符合负债标准，该国有可能被添加到符合条件的国家名单上，它利用减贫与增长信托的资格也得到恢复。<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 见国际开发协会和国际货币基金，“重债穷国倡议和多边减债动议——统计更新”，2013年3月25日，可查阅<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBT-DEPT/Resources/468980-1256580106544/HIPCStatisticalUpdate2013.pdf>。

表1  
重债穷国债务减免情况(截至2013年4月底)

35个过了完成点的重债穷国 <sup>a</sup>				
阿富汗	科摩罗	几内亚	马拉维	圣多美和普林西比
贝宁	刚果	几内亚比绍	马里	塞内加尔
玻利维亚	科特迪瓦	圭亚那	毛里塔尼亚	塞拉利昂
布基纳法索	刚果民主共和国	海地	莫桑比克	多哥
布隆迪	埃塞俄比亚	洪都拉斯	尼加拉瓜	乌干达
喀麦隆	冈比亚	利比里亚	尼日尔	坦桑尼亚 联合共和国
中非共和国	加纳	马达加斯加	卢旺达	赞比亚
1个过渡期重债穷国 <sup>b</sup>				
乍得				
33个到达决定点之前的重债穷国 <sup>c</sup>				
厄立特里亚	索马里	苏丹		

资料来源：世界银行，重债穷国/多边减债动议统计更新，2013年4月。

<sup>a</sup> 有资格根据重债穷国倡议获得不可撤销的债务减免的国家。

<sup>b</sup> 根据重债穷国倡议已经到达决定点但尚未到达完成点的国家。

<sup>c</sup> 有资格或者可能有资格并希望利用重债穷国倡议或者多边减债动议的国家。

……用于减贫的公共开支增加

要完成倡议，需要更多债权人

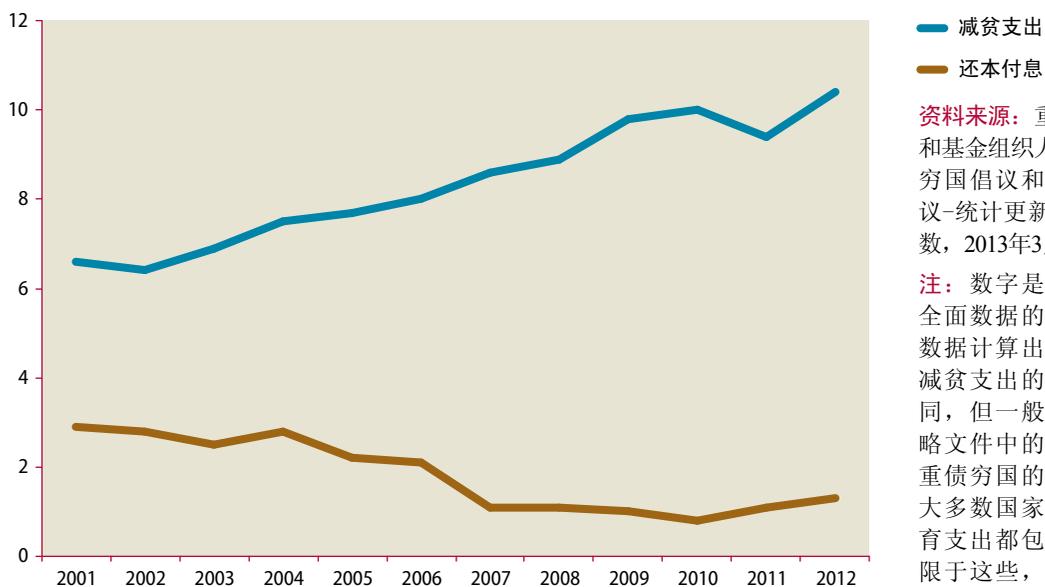
重债穷国倡议的一个强烈动机，是释放正被用于偿债的资源，使之能够分配到减贫措施上。很难展示债务减免和减贫支出之间在实践中的联系，因为债务减免之外的其他因素也发挥作用。尽管如此，确有数据表明，重债穷国最近几年增加了减贫支出，<sup>7</sup>与此同时它们的还本付息额占国内总产值的比例下降了(图8)。这是一项重要成就。

重债穷国倡议债务减免的总成本，以2011年底的现值计算，估计为760亿美元。四个参与的多边债权人(基金组织、世界银行、非洲开发银行和美洲开发银行)的多边减债动议成本，以2011年底的现值计算，估计为370亿美元。提供了所有的商定减免之后(包括按照传统机制的债务减免和巴黎俱乐部债权人的额外减免)，重债穷国的外债负担将平均减轻90%。99%以上的多边债权人承诺提供必要的减免(通过双边捐助和自己的收入供资)，大多数加入巴黎俱乐部的双边债权人，已经自愿承诺提供重债穷国倡议的要求以外的额外债务减免。但是，争取一些非巴黎俱乐部双边债权人的加入，是一个挑战，因为巴黎俱乐部成员已经达成了一些协定，而且对其他债权人没有约束力。截至2013年6月，在55个非巴黎俱乐部债权人当中，据报有三分之一尚未参加重债穷国倡议。<sup>8</sup>由于巴黎俱乐部协定缺少法律依据，世界银行和国际货币基金继续依靠利用道德劝告，并依靠重债穷国自身的努力，提高这些债权人的参与率。

<sup>7</sup> 正如基金组织和世界银行为减贫战略文件所作的界定，各国有所不同。

<sup>8</sup> 国际开发协会和国际货币基金组织，“重债穷国”，同前。

图8  
2001–2012年重债穷国的平均减贫支出和债务还本付息情况  
(占国内总产值百分比)



**资料来源：**重债穷国文件和基金组织人员在“重债穷国倡议和多边减债倡议-统计更新”中的估计数，2013年3月25日。

**注：**数字是利用可提供全面数据的25个国家的数据计算出来的。各国减贫支出的覆盖范围不同，但一般都与减贫战略文件中的定义和每个重债穷国的预算一致。大多数国家的卫生和教育支出都包括在内但不限于这些，所包含的部门开支有很大差别。

国际上已经作出努力，鼓励私人债权人提供重债穷国债务减免。世界银行使用了当初为了应对1980年代的债务危机而创立的减债贷款机制，为重债穷国提供赠款，以很大折扣回购商业债务。它已经为21个重债穷国的回购，支助了100亿美元。受减债贷款机制支助的业务，平均回购价已经下降，债权人的参与率一直很高。<sup>9</sup>

尽管如此，某些私人债权人已经通过发起对单个重债穷国的诉讼，设法收回全部债务价值(包括违约金和费用)。2013年，基金组织和世界银行报告，至少有16个各自独立的商业债权人，对9个重债穷国提起诉讼。<sup>10</sup>与所谓秃鹫基金的法律斗争，耗费了债务人政府大量时间和资源，这是应当在国际一级建立某种主权债务解决机制的诸多例证中之一。

## 迈向国际债务解决机制

主权债务重组缺少公司破产机制在国家一级享有的一些特征，包括纠纷集中解决机制、可强制执行的债权人优先规则和所有利益攸关方的有组织代表权。此外，公司案例常常是通过债权人及其债务人的非正

没有主权债务重组的正式机制

<sup>9</sup> 见Jeffrey D. Lewis在联合国经济及社会理事会关于“从债务减免中学习”的陈述，纽约，2013年4月23日。

<sup>10</sup> 国际开发协会和国际货币基金组织，“重债穷国”，同前。

式谈判予以解决，避免了使用破产程序正式办法的必要性，节省了时间和资金。这在主权债务案例中并不存在，因为没有解决案例的现成的正式程序。公司破产案例还受益于监管法庭提供的“喘息空间”，在各方寻求合作解决方案时，禁止对债务人提起诉讼。

第二次世界大战之后的最初几年，国际资本流动很小，大多数国家保持着对它们的控制，以降低它们的不稳定性。因此，国际政策中没有关于冻结国际资本转移的规定，也没有实施主权债务解决方案的框架（虽然1956年成立了双边债权人巴黎俱乐部，当时官方贷款构成发展中国家的大部分国际融资）。国际支付问题主要是出口和进口不平衡造成的，通过调整国内政策和国际官方部门的临时贷款予以管理。

资本账户驱动的危机很大……

随着1990年代国际私人资金流动的复苏和资本账户的开放，出现了资本账户危机现象，有时涉及很大的资金总流量，以及由此产生的不可持续的债务水平的累积，有时包括金融机构破产然后由政府接管。结果，资本账户驱动的债务危机很大，可能同时涉及投资者的恐慌性撤出并因此产生货币危机。鉴于所需的调整规模之大，由于银行系统的卷入和系统维持其业务的迫切需求，又鉴于可用的国际资金有限，对政府财政不平衡的调整（无论是何来源），被压缩在一个很短的时间框架中，提高了债务危机国家的人付出的代价。

主权债务危机中调整过程的目标，常常被界定为制止资本的恐慌性外流和恢复市场向负债主权国家贷款的信心。如何做到这一点，涉及包括基金组织在内的公共部门，旨在恢复正常供资的政策措施背景下提供大量资源。<sup>11</sup>原则上，需要分清流动性问题 and 无偿付能力问题。在流动性危机中，政府可能在付款方面暂时遇到问题，但是如果它获得资金或者债务重组，它的增长和恢复正常供资来源的前景看好。因此它可能需要重新安排这些支付及基金组织危机供资的时间表。无偿付能力是一种更深重的危机，在危机中，可能需要减债，借入的新款项将增加已经不可持续的债务负担。接下来的问题是需要减免多少债务。更为复杂的是，表面上的流动性问题，可能很快被揭示为一个无偿还能力问题。而且，对官方支助可能导致债务人和债权人道德风险的关切，依然存在，因为债务人会延迟所需的调整，以期经济形势改善，而债权人不正确地计算风险。

……调整过程代价很大且旷日持久

要在调整过程中真正进行债务重组，债务国必须接触不同机构和非正规组织，这使债务重组成为多方面的、代价很高且旷日持久的活动。例如，为了解决重新安排官方双边债务的时间表问题，债务国需要接触巴黎俱乐部，并与全体有代表权的债权人达成一项协议。但是，由于不是巴黎俱乐部成员的官方双边债权人越来越多，需要与这

<sup>11</sup> 见国际货币基金组织，“主权债务重组：近期发展和对基金组织的法律及政策框架的影响”，2013年4月26日。

些国家另外举行一些双边谈判。此外，重组商业银行债务，导致债务国进入与“伦敦俱乐部”的讨论，伦敦俱乐部是国家主要私人债权人组成的非正式团体，它有一套与巴黎俱乐部不同的程序。再者，随着对国际资本市场而不是对银行的依赖度越来越高，重组债券债务需要不同的程序。

事实上，重债穷国倡议是作为一个综合过程开始实施的，处理债务危机政府的全部债务，尽管仅面向一些低收入国家。无论如何，这一倡议现在已经对新进入者关闭，前文提及的少数国家除外。这意味着对于那些面临极为沉重的公共外债负担的低收入发展中国家而言，和中等收入国家一样，如果出现主权债务问题，在国际一级，没有千年发展目标8的具体目标8D呼吁的那种全面处理这些问题的机制；相反，它们将需要依靠与债权人举行特别谈判。

实际上，巴黎俱乐部已经设法通过他的“埃维安方式”，在各种不同的债权人团体之间维持一定程度的一致性。它本身就是一个债权人团体，因此不被其他债权人视为监督一国债务重组条款的中立一方。而且，巴黎俱乐部债权人在发展中国家欠双边债权人的债务中，所占的份额日益减少，更不用说双边债务在债务总额中所占的份额日益减少了。这意味着似乎需要有某种全面解决主权债务的其他论坛。

十年之前，基金组织审议过一项关于对债务重组架构进行此种改革的建议，叫做主权债务重组机制。虽然它可以提供比现行债务解决方式更全面的办法，并获得了一些政府和利益攸关方的支持，但最终遭到金融部门和多国政府的反对。它们更愿意采取一种叫做“集体行动条款”自愿的办法，侧重对债券合约进行修订，以便于在需要对未来的重组进行债权人协调。

自愿办法开始实施……

国际社会随后致力于将这些集体行动条款纳入新的债券发行。这显然是一个不完整的解决方案。它最多能促成所发行债券的重组中的债权人协调规则，而常常有几种债券为尚未偿还。解决这个问题，制订了“集合条款”，根据这些条款，所涵盖的所有债券的持有人，将集体决定是否接受拟议的重组。这类条款现在被纳入了标准化的欧元集体行动条款和其他债券合同，但是它们在债务解决过程中的效用，尚有待检验。而且，包含集体行动条款但不包含集合条款的债券发行临界质量，要经过多年才退出使用。此外，集体行动条款不解决向债务国政府求偿的其他债权人的问题，也不解决其他推高一国债务重组成本的问题。

2003年的主权债务重组机制失败之后，由于全球金融和经济危机之前似乎有利的全球金融环境，国际讨论进入了历时十年之久的间断期。改革债务解决机制的努力，殊少进展，已采取的渐进步骤，并未

……但是最近的危机显示出问题可能极为严重

导致及时和成本效益高的债务危机解决方案。<sup>12</sup>预防和管理主权债务危机的挑战普遍存在，近年来在发达国家和发展中国家都可以看到。不能充分解决主权债务过多问题，威胁着全球金融稳定。将来问题可能极为严重，最近一些欧洲国家规模史无前例的救援行动，说明了这一点。

换言之，政策层和私人金融部门高枕无忧的态度，已被欧元区成员国的债务危机所动摇，迫使它们认识到债务解决政策的政治性，或许还干扰了作为债权人的投资者对他们的权利可靠性的信心。此外，一小部分阿根廷债权人面临的法律挑战，对债券合约的强制性可能构成威胁，这进一步增加了不确定性。

对一种国际债务解决机制的需求，已经被列入多种不同国际论坛的议程

在此背景下，探索建立一个早期合作和全面解决主权债务危机国际机制的必要性，再次被列入国际论坛的议程。联合国大会2012年10月的讨论和经济及社会理事会2013年4月的讨论，表现了对当前主权债务重组办法的关切。还有，联合国秘书处经济和社会事务部已经在组织高级别小组讨论和专家组会议，审议旨在增进债务重组进程效力的可能措施。会议报告提出了可能的前进选项，并包含合同和法律替代方案，供进一步讨论。<sup>13</sup>贸发会议还举行关于债务解决机制设计的技术性讨论，作为它的负责任的放款和借款原则后续行动。<sup>14</sup>贸发会议侧重于确定一套用于债务解决机制的核心组件。另外，基金组织正在用全新的眼光，看待主权债务重组，因为它决定在基金组织理事会于2013年5月举行关于主权债务重组的讨论之后，审查其主权债务重组政策和做法。<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> 见Udaibir S. Das、Michael G. Papaioannou和Christoph Trebesch，“1950–2010年的主权债务重组：文献概览、数据和典型事实”，基金组织工作文件第12/203号，2012年8月1日，第60–65页。

<sup>13</sup> 见多利益攸关方关于融资促发展的协商中“发展中国家的外债”，联合国秘书处经济和社会事务部，可查阅<http://www.un.org/esa/ffd/msc/externaldebt/index.htm>。

<sup>14</sup> 见围绕债务解决机制项目召开的各次会议，可查阅<http://www.unctad.info/en/Debt-Portal/Events/Our-events/Debt-Workout-Mechanism-meetings/>。

<sup>15</sup> 见基金组织在线调查“基金组织启动关于主权债务重组的讨论”，2013年5月23日，可查阅<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/pol052313a.htm>。

## 可持续债务融资政策

信贷对各国政府及私营公司和家庭来说，是强有力的甚至是至关重要的金融工具，但是贷款涉及借方和贷方之间的关系和义务。<sup>16</sup>需要以一种可持续的方式利用信贷，并在必要时对偿付方式作出调整。在这一方面，有三个政策支柱，可以提高主权借款对增长和发展的作用：负责任的放款和借款；债务管理；以及在必要时有条不紊地进行债务重组。

## 负责任的放款和借款

公民在通常情况下从政府借款获益，但也承担其负担。它们缴纳税款用于还本付息，在债务达到过度的水平时，还要忍受相伴而生的紧缩政策。因此公民强烈要求他们的政府负责任地借款。公民同样有理由坚持要求债权人负责任地向政府放款。但这意味着什么呢？如上文所述，贸发会议提议制订负责任的主权债务放款和借款原则，并建议各国和他们的利益攸关方予以审议和批准。此外，人权委员会鼓励所有各国政府、联合国有关机构、基金和计划署及私营部门在制订政策和方案时参照“外债与人权问题指导原则”（A/HRC/20/23）（第20/10号决议，第3段）。民间社会组织也向各国提出了指导方针。<sup>17</sup>国际社会，更不用说各国政府，应当考虑采纳这些建议，作为主权借款的标准。

## 债务管理

随着债权人和借款工具的范围不断扩大，合理制订的旨在管理主权债务和遏制其风险的战略，变得越来越重要。各国政府需要定期利用分析工具，评估替代性借款战略，并管理资产负债表上的资产和债务。为了各个项目的借款，应当基于对其估计回报率和还本付息能力的合理经济和金融分析。借款国和国际金融机构应当进一步发展债务可持续性分析。还应当为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。

---

<sup>16</sup> 一向如此；见David Graeber，《债务：第一个5 000年》（布鲁克林：麦尔维尔出版社，2011年）

<sup>17</sup> 例如见非洲债务与发展论坛网络，《借款章程：撒哈拉以南非洲国家主权金融借款的原则和指导方针》（津巴布韦哈拉雷，2011年），可查阅<http://www.afrodad.org/?afroul=Pages/Debt/External%20Debt/Borrowing%20Charter>；和European Network on Debt and Development（欧洲债务和发展网络），《负责任的金融章程》（比利时布鲁塞尔，2011年），可查阅[http://eurodad.org/uploaded-files/whats\\_new/reports/charter\\_final\\_23-11.pdf](http://eurodad.org/uploaded-files/whats_new/reports/charter_final_23-11.pdf)。

### 必要时有条不紊地进行债务重组

如上文所述，国际社会应当更积极地谋求制订一种基于商定规则的主权债务解决办法，提高可预期性和必要时对债务的即时重组，公平分担负担，包括为预算中的社会保障最低标准支出提供“安全港”。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，将是朝这个方向迈出的第一步。

#### 政策建议

- 确保为在不可持续的债务和其他问题中苦苦挣扎的严重负债的发展中国家及时提供债务减免，以免阻碍千年发展目标的进展
- 鼓励国际社会进一步制订和推介进行有效债务管理的工具和技术，包括有系统地将债务可持续性的社会方面纳入考虑
- 根据债权人和债务人报告系统改善公开提供的国家债务数据的时效性和覆盖面，以加强债务可持续性评估能力并鼓励提高透明度
- 鼓励加强国家债务数据，将与国家级以下债务、政府担保和与债务有关的财政风险纳入考虑
- 为旨在减少过度负债的调整工作间表制订原则，以达到融资、债务重组和政策改革速度之间的社会与发展平衡
- 鼓励各国政府通过和实施拟议的负责任主权借款和放款原则和指导方针
- 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

## 获得负担得起的基本药品

正如在多个不同国际论坛上报告的，尽管私营部门对于在发展中国家增加负担得起的基本药品的供应的必要性有了更好的认识，但药品仍然昂贵，分发机构的供应不足，并且价格常常令人无法承受。使药品和生产药品所需的技术更易获得，同时鼓励进一步创新，这需要更好地理解关于公共卫生、创新、知识产权和国际贸易的政策之间的联系。在制订这些领域的政策方面，亟需加强国际合作。

### 国际承诺和发展

最近商定了若干步骤以加强政策联系，这些联系对获得负担得起的基本药品有影响。有一个范例是2011年预防和控制非传染性疾病问题联合国大会高级别会议的后续行动，成员国在会议上承诺，除其他外，增进利用安全、负担得起、有效和优质的药物和技术来诊断和治疗非传染性疾病的机会。<sup>1</sup>随后，在2013年5月，世界卫生组织(世卫组织)成员国通过了《2013–2020年预防和控制非传染性疾病全球行动计划》。该计划意在促进这项承诺的落实，途径是加强卫生系统和监测实现全球自愿目标的进展情况，包括获得基本技术和治疗非传染性疾病的基本药品。<sup>2</sup>

此外，响应非洲联盟(非盟)于2012年1月29日和30日在亚的斯亚贝巴举行的联盟大会第十八届常会上的请求，非盟委员会及非洲发展新经济伙伴关系规划和协调局，与联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)合作，制订防治非洲艾滋病、结核病和疟疾分担责任和全球团结路线图，以此作为2012–2015年源于非洲的、可持续的艾滋病病毒、疟疾和结核病行动战略。<sup>3</sup>路线图围绕三个支柱：多样化融资；获得负担得起的、质量可靠的药品；以及加强领导和治理。

此外，2012年1月，一些制药公司和多种公共和私人伙伴在伦敦召开会议，一致同意联合起来，发挥新的协调推动作用，在消除和控制

---

<sup>1</sup> 2011年9月19日的联合国大会第66/2号决议。

<sup>2</sup> 世界卫生组织，2013年5月27日第六十六届世界卫生大会通过的“2013–2020年预防和控制非传染性疾病全球行动计划”(A66/9)，可查阅[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA66/A66\\_R10-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_R10-en.pdf)。

<sup>3</sup> 非洲联盟，“非洲应对艾滋病、结核病和疟疾问题共同责任和全球团结路线图”，可查阅[http://www.au.int/en/sites/default/files/Shared\\_Res\\_Roadmap\\_Rev\\_F%5B1%5D.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/Shared_Res_Roadmap_Rev_F%5B1%5D.pdf)。

10种被“忽视”的热带病方面取得更快进展。与会者具体说明了它们的参与情况和在《关于被忽视的热带病的伦敦宣言》中所作的承诺。<sup>4</sup>在《宣言》中，所有伙伴都承诺扩大现有方案，以确保必要药品供应和其他干预措施，来治疗被忽视的热带病，并通过伙伴关系和供资推动研究和开发，开发下一代治疗方法。这些伙伴还承诺，继续提供资金支助，为2020年之前消除和控制这些疾病取得更快进展。

艾滋病毒与法律问题全球委员会是一个独立委员会，由各个领域里的卓越领导人和一个由联合国开发计划署代表艾滋病署大家庭召集的技术咨询小组组成，艾滋病署大家庭调查法律对策、人权和艾滋病毒之间的关系。委员会于2012年7月发布报告，报告建议，除其他外，“确保对艾滋病毒采取一种符合人权义务的有效、可持续的对策”，并呼吁联合国召集一个中立、高级别机构，审查和评估各项意见并提出一个药品知识产权新机制。<sup>5</sup>

## 供应情况及价格

仅稍多于半数公共机构  
有基本药品存货……

发展中国家的基本药品仍然供应不足，尤其是低收入和中等偏低收入国家。<sup>6</sup>在一组样本国家，公共部门卫生机构的通用名药品平均供应率<sup>7</sup>为57%(图1)。私营部门机构的平均供应率为65%。<sup>8</sup>一些国家的供应率极低。

……价格仍然太高

除了获得机会有限，发展中国家的患者支付相对高价，购买最低定价的通用名药品。低收入和中等偏低收入国家的价格，在公共部门机构平均为国际指导价的3.3倍，<sup>9</sup>在私营部门机构为5.7倍(图2)。要考虑的另一个因素是创新品牌药品和通用名药品之间的价格差异。在低

<sup>4</sup> 关于《宣言》，可查阅[http://www.unitingtocombatntds.org/downloads/press-london\\_declaration\\_on\\_ntds.pdf](http://www.unitingtocombatntds.org/downloads/press-london_declaration_on_ntds.pdf)。

<sup>5</sup> 联合国开发计划署，《艾滋病毒与法律问题全球委员会：风险、权利和健康》(纽约，2012年)，可查阅<http://www.hivlawcommission.org/resources/report/FinalReport-Risks,Rights&Health-EN.pdf>。

<sup>6</sup> 2007–2012年期间，来自国家和国家级以下调查的药品价格和供应率数据，调查利用了世界卫生组织/国际保健(世卫组织/国际保健行动)行动的标准方法，即世卫组织/国际保健行动《2008年药品价格、供应情况、可负担性和价格组成部分的计量》(日内瓦，2008年)，可查阅<http://haiweb.org/medicineprices/>。

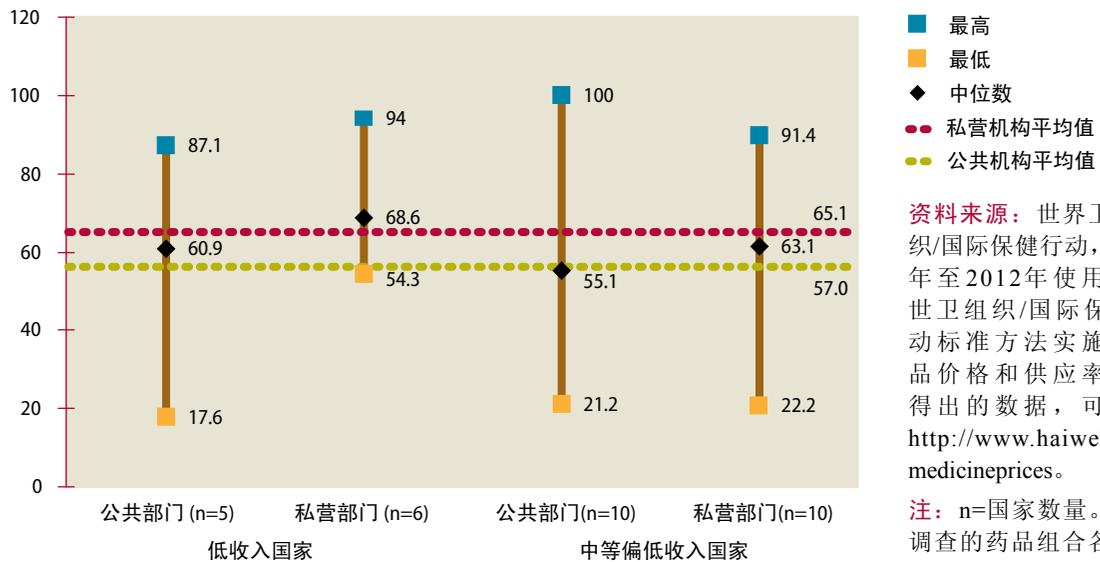
<sup>7</sup> 供应率是按照在收集数据的日期有药品存货的机构所占百分比估计的。

<sup>8</sup> 这一指标没有可用的时间序列数据。

<sup>9</sup> 国际参考价格是在没有供应商价格、国际投标价格可用的情况下，非营利性供应商和营利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。见保健管理科学协会国际药品价格指数指南，可查阅<http://erc.msh.org/mainpage.cfm?file=1.0.htm&module=DMP&language=English>。

收入和中等偏低收入的样本国家，创新品牌药品的定价平均为同等最低定价通用名药品的4倍。<sup>10</sup>在印度尼西亚，差价最高达18倍。

图1  
2007–2012年低收入和中等偏低收入国家公共和私营医疗卫生机构内部分通用名药品供应率(可供药品百分比)



资料来源：世界卫生组织/国际保健行动，2007年至2012年使用按照世卫组织/国际保健行动标准方法实施的药品价格和供应率调查得出的数据，可查阅 <http://www.haiweb.org/medicineprices>。

注：n=国家数量。各国调查的药品组合各不相同。

特别令人关切的还有，治疗非传染性药品，包括治疗心血管疾病、糖尿病和慢性呼吸道疾病的药品，价格相对较高，供应短缺。

《2013–2020年预防和控制非传染性疾病全球行动计划》设定了负担得起的基本药品供应率80%的目标，包括公私机构内治疗主要非传染性疾病所需的通用名药品。

### 对基本药品的负担承受能力

正如我们在上文所看到的，基本药品并不总有供应，当有药品供应时，患者必须能够买得起。当在公共部门机构中不能随时拿到药品，患者被迫用现款从定价通常较高的私营机构购买时，这一点尤为重要。能否负担得起治疗费用，取决于若干因素，包括家庭收入、药品价格，以及治疗方案和周期。不幸的是，人们发现，很多发展中国家的治疗费用令人无法承受，尽管各国情况有很大差异。

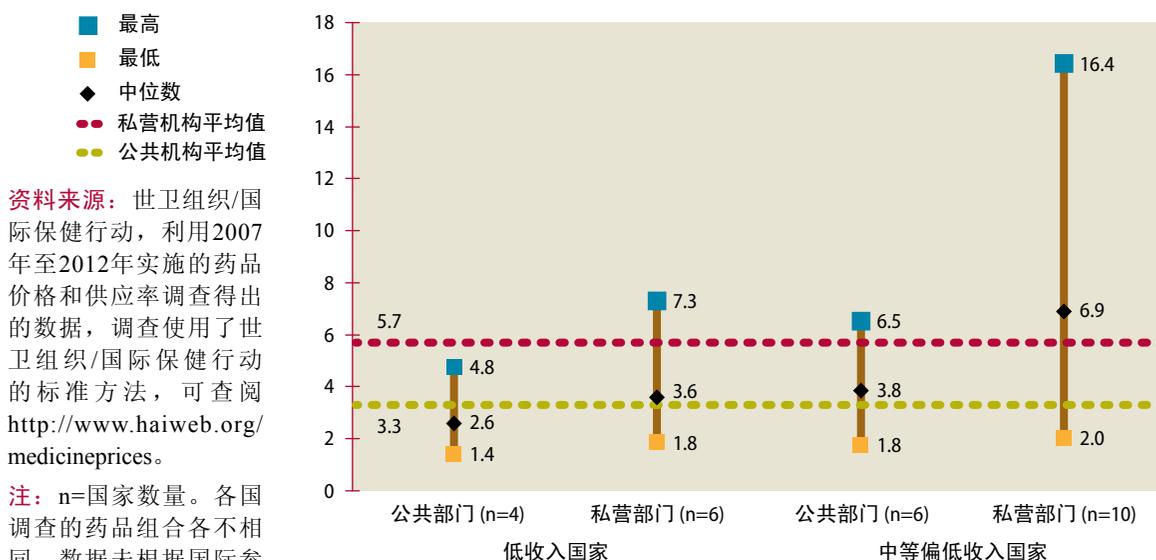
更准确的方式是，使用价格中位数，并用最低收入非熟练政府工作人员为支付在私营部门的治疗费所需工作的天数表示价格承受能力，调

很多贫穷患者买不起基本药品

<sup>10</sup> 依据世卫组织/国际保健行动提供的信息。

图2

2007–2012年低收入和中等偏低收入国家公共和私人医疗卫生机构部分最低价通用名药品的消费者价格与国际参考价格比



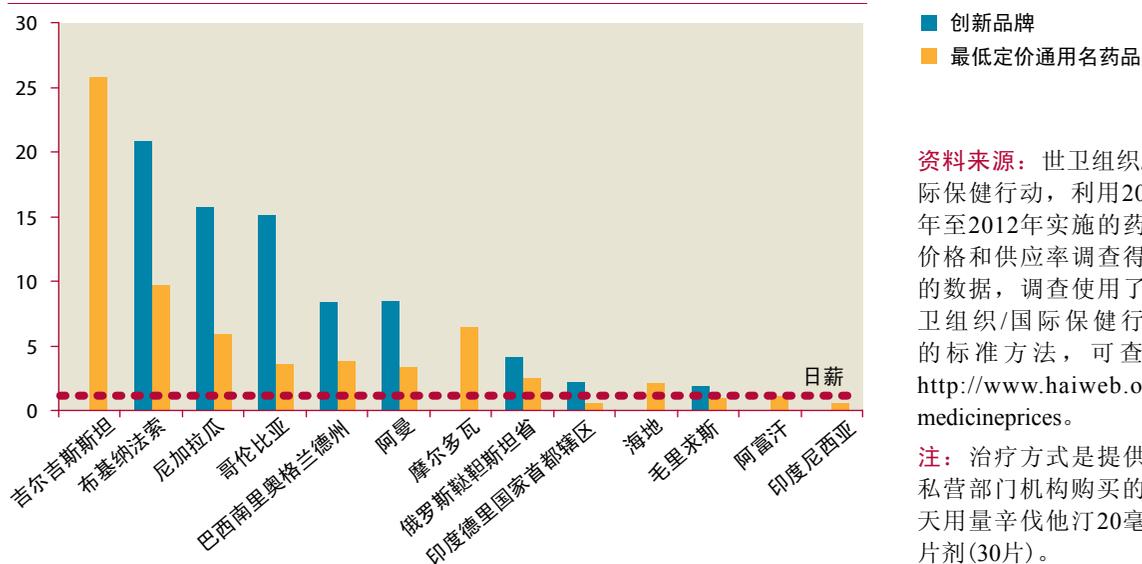
查显示，为高胆固醇血症而提供为期30天的治疗，在吉尔吉斯斯坦需要相当于25天以上的工资，即使购买的是最低定价通用名药品(图3)。这种治疗远高于世卫组织设定为一日工资的承受能力基准。在很多其他国家也可以看到这种困难处境。例如，在布基纳法索和尼加拉瓜，购买创新品牌需要15天的工资，购买通用名药品需要6天的工资。虽然有些国家的情况似乎好一些，例如在阿富汗、印度和毛里求斯，购买最低定价通用名药品需要不超过一天的工资，但是大量患者的境况可能更糟糕，他们的收入低于最低收入政府工作人员，或者失业，尤其因为费用大部分由个人承担。

### 努力增加获得负担得起的药品的机会

鉴于基本药品的供应率低，价格高，改善这种状况至为重要。增加负担得起的基本药品的供应，依靠很多相互关联的因素。制药公司作为供应商，其作用固然重要，但政府在所有相关政策领域具有核心重要地位。很多监管措施可能有助于降低药品价格，包括取消药品关税、控制税收和加价幅度、抑制价格、创造竞争性的和有利于创新的环境，及为利用贸易政策的灵活规定提供便利。在拥有必要能力的国家实现当地生产，在某些特定情况下，也可能成为一项增加药品供应率的战略。如果我们要面对疾病负担日益加重带来的挑战，促进研究和开发改进的和全新的疗法至关重要。但是保证所有药品的质量也很重要。

图3

2007–2012年最低收入政府工作人员为高胆固醇血症进行30天的治疗所需花费日薪收入的天数



**资料来源：**世卫组织/国际保健行动，利用2007年至2012年实施的药品价格和供应率调查得出的数据，调查使用了世卫组织/国际保健行动的标准方法，可查阅<http://www.haiweb.org/medicineprices>。

**注：**治疗方式是提供从私营部门机构购买的30天用量辛伐他汀20毫克片剂(30片)。

### 公司排名

重要的是监测和评价制药公司作为药品生产商和供应商，自身为增加其产品供给情况的所作所为。药品可及性指数<sup>11</sup>按照制药公司旨在增加其药品全球供应的战略和技术努力，给制药公司排名。排名由“增进药品可及性基金会”每两年公布一次。目的是形成一种透明手段，使制药公司能够据以评估、监测和改进它们的表现，并建立一个平台，使所有利益攸关方能够借以分享全球药品供应领域的最佳做法，并鼓励各公司使它们的药品更易于获取。

该指数根据制药公司在103个国家为预防、诊断和治疗疾病而提供药品、疫苗和技术的努力，对20家制药公司进行排名。2012年的指数覆盖33种疾病，包括被忽视的热带病、传染病和非传染病，并引入对孕产妇健康和新生儿感染的分析。排名依据衡量下述领域表现情况的指标：例如总体组织，与可能影响供应的利益攸关方的关系，研究和开发，定价政策，专利和许可证发放政策，促进发展中国家开发和分配它们自己的药物并检测药效的能力建设，以及产品捐助倡议和慈善活动。葛兰素史克凭借药品供应管理、研究和开发活动、能力建设进展和药物捐助及慈善活动，在2012年排名第一。根据调查，葛兰素史克以公平价格向发展中国家提供它的全部疫苗组合，并对专利和许可证发放采取了促进可及性的办法。

<sup>11</sup> 增进药品可及性基金会，2012年药品可及性指数(荷兰哈勒姆，2012年11月)，可查阅[www.accessmedicineindex.org](http://www.accessmedicineindex.org)。

各公司付出更大努力，  
增加药品供应

2012年指数的一个重要结论是这样一个事实：各公司目前的表现，好于接受2010年指数调查时。例如，它们付出更大努力，改善药品可及性，而且这个问题开始被列入更多公司的董事会议程上。<sup>12</sup>表现最好的那些公司，成就方面的程度差异已经减小。各公司似乎有了更有系统的办法，越来越多地设定改善药品可及性的目标。也有更多公司根据国家或者一国内的不同地区，采用分级定价，并投资于新药品，治疗对穷人有影响的疾病。

### 知识产权

在制药行业，创新尤为重要，因为疾病对人类和经济造成的负担已经很重，当新疾病和疾病新变种出现时，负担加重。此外，很多热带病依然被忽视，需要在研究方面予以重视。为健康产品的创新建立激励措施的标准方式，是借助专利制度，根据特定条件，在专利已获批准的那些国家，规定对一项发明享有有时限的专属权。这样能使创新企业赚回研制新药品投入的资金，并从中获利。它还能补偿开发新药品的机会成本。而且，大多数医药产品成品都包含一个多种技术投入的组合，专利系统在便利研制伙伴关系和产生与捆绑这些投入所需的许可协议方面，发挥着重要作用，增加了激励效应。<sup>13</sup>但是，就任何创新激励措施而言，没有研究能力和基础设施，以及充分的资金投入和其他资源，则专利制度无能为力。制药公司实施了某些研究，但是它们通常不从事难以从研究发现中获利的基础研究；因此，公共研究资金通常是私人研究投资的重要先导。总之，建立和维持必要的能力和资金，对大多数国家构成一项挑战，尤其是对于发展中国家。因此该行业一向集中在发达国家和跨国制药公司。

应当同时促进创新和获得

使外国的低收入患者在专利有效期有获得机会，是过去十年来的一项重大政策关切。此外，最近的一份研究报告强调，必须同时促进创新和获得。有创新却不增加获得创新成果的机会，导致公共卫生需求得不到充分满足，而增加对现有药品的获得机会却不鼓励开发新药和新的医学技术，将无法解决健康面临的新威胁。<sup>14</sup>

经世界贸易组织谈判，《与贸易有关的知识产权协议》允许在知识产权方面采取某些灵活措施，这可为发展中国家获得廉价药品提供

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 世界卫生组织、世界知识产权组织和世界贸易组织，《推动获得医学知识和创新：公共卫生、知识产权与贸易之间的交结点》（日内瓦，2012年），可查阅[http://www.who.int/phi/promoting\\_access\\_medical\\_innovation/en/index.html](http://www.who.int/phi/promoting_access_medical_innovation/en/index.html)。

<sup>14</sup> 同上。

便利。<sup>15</sup>在各种灵活措施中，包括发放“强制性许可证”和授权“政府利用”药品服务于公共、非商业目的。根据发放强制性许可证的做法，出具专利的政府必须允许第三方，无须专利持有者允许，生产或进口专利药品，这个第三方可以是一个政府机构。通常，该第三方首先应当试图与专利持有者举行谈判，争取主动许可，<sup>16</sup>但在出现全国紧急状态，或者意在用于公共非商业目的时，这项要求不适用。在两种情况中的任何一种情况下，专利持有者都有权因授权使用它们的创新而得到“适当报酬”。<sup>17</sup>这种提供方式一般假定要求发放强制许可证的国家有能力在当地生产专利产品的通用名药品，并进行销售和分发。为照顾没有当地生产能力的国家，世贸组织成员国同意建立所谓的“第6段制度”，允许根据强制性许可证，生产通用名药品，专门用于向缺少国内生产能力的国家出口。

发展中国家减价获得专利药品的另一种方式，是通过“平行进口”。当一个国家采取了“国际用尽”原则，就可以这样做，在“国际用尽”的情况下，无论首次分配发生在何地，专利持有者在该国的分配权被用尽。这样，专利持有者就不能阻止药品的进一步进口和减价销售。<sup>18</sup>必须指出的是，利用这些灵活措施的能力，还是取决于受惠国的行政和监管能力、法律框架和与贸易有关的基础设施方面的一系列广泛假设。

2012年11月，厄瓜多尔政府发放了关于治疗艾滋病毒的药品阿巴卡韦/拉米夫定的强制性许可证，并设法根据相关人均名义收入，降低了专利使用费率。<sup>19</sup>同样，印度尼西亚总统于2012年9月发放了7种艾滋病毒/艾滋病和乙型肝炎药品的强制性“政府使用”许可证。<sup>20</sup>这些强制性许可证对价格变化的影响，尚未见诸报道，但是有望增加印度尼西亚大量携带艾滋病毒的人获得治疗的机会。较早的案例显示，利用强制性许可证，可大幅降低患者购买基本药品的价格(表1)。例如，2012年初，印度政府发放了治疗肝癌和肾癌的药物索拉非尼(以

利用强制性许可证已经帮助降低了药品价格

<sup>15</sup> 世界贸易组织2001年11月14日通过的《与贸易有关的知识产权协议》第31条，可查阅[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf)。

<sup>16</sup> 主动许可证是一种合同协议，权利所有人，例如专利持有者，据此允许另一方在特定条件下利用这些权利，常常但不是必然换取谈判商定的专利使用费。

<sup>17</sup> 《与贸易有关的知识产权协议》，同前，如世界贸易组织的解释，“情况说明：与贸易有关的知识产权和药品专利”，可查阅[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/factsheet\\_pharm02\\_e.htm#importing](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/factsheet_pharm02_e.htm#importing)。

<sup>18</sup> 世界贸易组织，“情况说明：与贸易有关的知识产权和药品专利”，同上。

<sup>19</sup> 知识生态国际，“厄瓜多尔2012年11月12日发放关于阿巴卡韦/拉米夫定的强制性许可证”，可查阅<http://keionline.org/node/1589>。

<sup>20</sup> Matthew Bigg，“印度尼西亚采取行动废除艾滋病毒药物专利”，路透社，2012年10月12日，可查阅<http://www.reuters.com/article/2012/10/12/us-indonesia-hiv-idUSBRE89B00620121012>。

表1  
利用强制性许可证和政府使用声明的部分案例

国家和发放日期	措施类型	药品和医学指征	影响
厄瓜多尔 2012年11月	发放强制性许可证，以便在当地生产通用名药品	阿巴卡韦/拉米夫定（抗逆转录病毒）	未知
印度尼西亚 2012年9月	政府使用	7种抗逆转录病毒和乙型肝炎药品	有待确定
印度 2012年2月	发放强制性许可证，以便在当地生产通用名药品	索拉非尼（治疗肾癌）	导致价格下降97%
厄瓜多尔 2010年4月	发放强制性许可证，以便在当地生产通用名药品	利托那韦（抗逆转录病毒）	导致专利持有者将品牌药降价70%
泰国 2008年1月	发放政府使用许可证，以便进口通用名药品	来曲唑（治疗乳腺癌）	预计价格下降97%
巴西 2007年5月	发放强制性许可证，以便进口通用名药品	依非韦伦（抗逆转录病毒）	导致价格下降72%
泰国 2007年1月	发放政府使用许可证，以便进口通用名药品	洛匹那韦/利托那韦（抗逆转录病毒）	预计价格下降80%
印度尼西亚 2004年10月	发放政府使用许可证，以便在当地生产通用名药品	拉米夫定/奈韦拉平（抗逆转录病毒）	导致价格下降53%
马来西亚 2003年11月	发放政府使用许可证，以便在当地生产通用名药品	司他夫定、Didonasine和奈韦拉平合剂（抗逆转录病毒）	导致价格下降83%

**资料来源：**厄瓜多尔：Andrés Ycaza Mantilla, “Propiedad Intelectual y Salud Pública: La Experiencia Ecuatoriana”, 在“艾滋病/艾滋病药品和基本供应获得和管理问题区域会议”上的陈述，多米尼加共和国圣多明各，2011年11月9–11日；泰国：Adun Mohara等, “在泰国采用政府使用许可证对7种药品用药支出的影响”，《健康价值杂志》，第15卷，第S95–99期，可查阅[www.ispor.org/consortiums/asia/ViH/3rdIssue/Impact-of-the-Introduction-of-Government-Use-Licenses.pdf](http://www.ispor.org/consortiums/asia/ViH/3rdIssue/Impact-of-the-Introduction-of-Government-Use-Licenses.pdf)；巴西：M. El Said和A. Kapczynski, “获得药品：知识产权法律和政策的作用”，为艾滋病与法律问题全球委员会编写的工作文件，2011年；印度尼西亚和马来西亚：M. Khor, “专利、强制性许可证和获得药品：近期的一些经验”（马来西亚槟榔屿：第三世界网，2009年），可查阅<http://www.twinside.org.sg/title2/IPR/pdf/ipr10.pdf>。

商标名多吉美出售)的强制性许可证。根据许可，通用名药品制造商Natco能够将一个月的治疗费降至175美元。这比生产商过去的定价降低了97%。<sup>21</sup>该许可证遭到专利所有者拜耳公司反对；但是，印度知

<sup>21</sup> 无国界医师组织新闻稿, “拜耳企图阻止在印度提供廉价专利药品”, 2012年9月3日, 可查阅<http://www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=6282>。

知识产权上诉委员会于2013年3月支持发放强制性许可证的决定。<sup>22</sup> 仅仅宣布一项发放强制性许可证的计划，也会导致某些基本药物降价。最近，印度卫生部建议对罗氏公司生产的治疗癌症药物发放强制性许可证。响应这一呼声，据报罗氏公司表示它将把目前在印度的定价下调30%。<sup>23</sup>

如上文所述，如果主动许可协议能允许正当竞争，它们有可能成为促进通用名药品供应并增加获得机会的一种方式。自药品专利池基金会<sup>24</sup>在国际药品采购机制联合援助计划的支持下于2010年创建以来，制药公司陆续达成治疗艾滋病毒的主动许可协议，日益扩大它们的地理覆盖范围(表2)。专利池已经在与生产抗艾滋病毒产品的研究型制药公司谈判许可协议，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。2013年，另行签署了一项关于儿科抗艾滋病毒药品(阿巴卡韦)的非专属许可协议，地理覆盖范围很广阔。根据协议，专利池可以向总共118个国家的通用名药品供应商发放产品许可，这些国家占携带艾滋病毒儿童总数的98.7%。

2002年，最不发达国家的过渡期得到延长，它们在过渡期可免于遵守制药产品方面的《与贸易有关的知识产权协议》，直至2016年。2005年，它们在《与贸易有关的知识产权协议》除了不歧视以外的其他方面，得到一次普遍延期，至2013年7月。后来，在2013年6月，世贸组织成员国同意进一步延期至2021年7月1日。<sup>25</sup>

## 当地生产

当地生产商，尤其是在低收入国家的生产商，仍然面临若干障碍，包括缺乏基础设施，缺乏合格人力资源，以及缺乏原材料。不过，一些发展中国家已经在国际支助下，通过本国的努力，具备了当地化生产的能力。<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Rupali Mukherjee, “拜耳就癌症药物专利上诉失败”, 《印度时报》, 2013年3月5日, 可查阅<http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Bayer-loses-cancer-drug-patent-appeal/articleshow/18805475.cms>。

<sup>23</sup> Eric Palmer, “Roche dropping Herceptin price in India by 30%”, FiercePharma, 2013年3月1日, 可查阅<http://www.fiercepharma.com/story/roche-dropping-herceptin-price-india-30/2013-03-01>。

<sup>24</sup> 药品专利池基金会的资料可查阅<http://www.medicinespatentpool.org/>。

<sup>25</sup> 见世贸组织IP/C/64号文件, 新闻稿和决定正文可查阅[http://www.wto.org/english/news\\_e/news13\\_e/trip\\_11jun13\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/trip_11jun13_e.htm)。

<sup>26</sup> 最近的例证, 见《千年发展目标差距工作队2012年报告: 全球发展伙伴关系——让言语成为现实》(联合国出版物, 出售品编号: E.12.I.5), 第66页。

表2  
部分主动许可协议

公 司	药品(医学指征)	地理范围	国家数量	被许可人数量	专 利 费
勃林格殷格翰公司	奈韦拉平；替拉那韦 (抗艾滋病病毒)	非洲全部、印度、 最不发达和低收入 国家	78	若干	免专利费
百时美施贵宝公司	阿扎那韦 (抗艾滋病病毒)	撒哈拉以南非洲， 印度	48	4	免专利费
	Didanosine； 司他夫定 (抗艾滋病病毒)	撒哈拉以南非洲， 其他	50	11	
吉利德科学公司	泰诺福韦 (抗艾滋病病毒/肝炎)	国家清单	112	若干，包括 通过药品专 利池	3%–5% 半专属 许可， 10%–15%
	埃替拉韦		100		药品专利池外
	Cobicistat		103		
	Quad (抗艾滋病病毒)		100		
默克公司	依非韦伦 (抗艾滋病病毒)	南非	1	6	免专利费
	拉替拉韦 (抗艾滋病病毒)	撒哈拉以南非洲， 低收入国家	60	2	
罗氏公司	沙奎那韦 (抗艾滋病病毒)	撒哈拉以南非洲， 最不发达国家	65	13	免专利费
蒂博特克制药	地瑞那韦	印度	1	1	未知
杨森研发中心	利匹韦林 (抗艾滋病病毒)	国家清单	112	5	2%–5%
ViiV 保健公司	齐多夫定； 拉米夫定； 阿巴卡韦 (抗艾滋病病毒)	撒哈拉以南非洲、 最不发达国家和 低收入国家	68	11	免专利费
ViiV保健公司 通过药品专利池	儿科用阿巴卡韦	国家清单	118		免专利费

**资料来源：**依据P. Beyer，“制订承担社会责任的知识产权许可政策：药业部门的非专属许可倡议”，J. deWerra编，《制药业的知识产权》，（苏黎世：Schulthess Verlag，2012年）。

**注：**关于许可协议的地理范围(国家清单等)的更多信息，请见P. Beyer(2012)(见资料来源)。

<sup>a</sup> 2012年11月，强生公司的杨森制药公司宣布，它们有意不执行它们拥有和控制的抗逆转录病毒药物地瑞那韦的专利权，前提是产品在医学上是可接受的，并且仅用于资源有限的地方，即撒哈拉以南非洲和最不发达国家。见<http://www.jnj.com/connect/news/all/janssen-announces-intent-not-to-enforce-patents-for-darunavir-in-resource-limited-settings>。

落实了几个便利当地化  
生产的国际倡议……

在落实公共卫生、创新和知识产权全球战略和行动计划背景下，<sup>27</sup>世卫组织正在牵头实施一个受欧盟委员会支持的当地化生产项

<sup>27</sup> 世界卫生组织，《公共卫生、创新和知识产权全球战略和行动计划》（日内瓦，2011年），可查阅[http://www.who.int/phi/publications/Global\\_Strategy\\_Plan\\_Action.pdf](http://www.who.int/phi/publications/Global_Strategy_Plan_Action.pdf)。

目，以增加发展中国家获得医疗产品的机会。<sup>28</sup> 第一阶段的目标是确定医疗产品的当地化生产面临的主要挑战，和在药品、疫苗、血液和血制品以及医疗器械等一些领域对发展中国家的相关技术转让面临的主要挑战。这一项目的第二阶段，将包括一个以国家为基础的政策分析，以确定行业和医疗卫生政策之间是否存在政策一致性，促进当地化生产的程度，制订价格对比方法，对当地生产的药品和进口药品进行比较，以及为制造商和国家监管机构提供培训和能力建设，以支持一系列医疗产品的高质量生产。有针对性的行动将包括，确定最适合当地化生产的基本药品，确定血制品当地化生产的可行性，以及分析若干药品的专利方面的情况，以便评估在发展中国家进行当地化/区域化生产的可能性。

为了促进高质量的廉价基本药品生产，以期有助于改善健康结果和它们的相应经济惠益，非洲各国元首和政府首脑在2007年的阿克拉首脑会议上批准了《非洲制药计划》。<sup>29</sup> 非洲联盟(非盟)各国元首和政府首脑于2012年7月在他们的亚的斯亚贝巴首脑会议上批准了一项“业务计划”。该业务计划是非盟委员会和联合国工业发展组织(工发组织)为加快实施非洲制药计划而结盟的产物。<sup>30</sup> 这份文件提出了发展非洲制药业的一种全面方法。目标是通过行业发展，改善廉价、安全、有效药品的供应情况。这种办法解决结核病、疟疾和艾滋病毒/艾滋病这三种流行病以及肆虐该大陆的其他传染性和非传染性疾病产生的需求。

还有一些区域倡议，对非洲制药计划的努力予以补充。例如，南部非洲发展共同体(南共体)的《制药运营计划》，目标是提高成员国的能力，有效预防和治疗该区域引起公共卫生重大关切的疾病。<sup>31</sup> 该计划解决在所有成员国提供高质量药品的有关问题。在东部非洲共同体(东共体)，东共体《区域制药行动计划(2012–2016年)》的目标是发展一个富有效率和效力的区域制药产业，能够向国家、区域和国际市场

---

<sup>28</sup> 项目的网址，可查阅[http://www.who.int/phi/publications/local\\_production/en/](http://www.who.int/phi/publications/local_production/en/)。

<sup>29</sup> 见文件“关于非洲联盟第三届卫生部长会议报告的決定”，南非约翰内斯堡，2007年4月9–13日，DOC.EX.CL/354 (XI)，(EX.CL/Dec.361 (XI))，2007年7月在阿克拉召开的第九届非洲联盟首脑会议期间公布，可查阅[http://www.africaunion.org/root/au/conferences/2007/june/summit/doc/accra/EXCL\\_DECISIONS.pdf](http://www.africaunion.org/root/au/conferences/2007/june/summit/doc/accra/EXCL_DECISIONS.pdf)。

<sup>30</sup> 可查阅[http://www.unido.org/fileadmin/user\\_media\\_upgrade/Resources/Publications/Pharmaceuticals/PMPA\\_Business\\_Plan\\_Nov2012\\_ebook.PDF](http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Resources/Publications/Pharmaceuticals/PMPA_Business_Plan_Nov2012_ebook.PDF)。

<sup>31</sup> 南部非洲发展共同体，“南共体制药运营计划(2007–2013年)”，2007年6月27日，可查阅[http://www.unido.org/fileadmin/user\\_media/Services/PSD/BEP/SADC%20PHARMACEUTICAL%20BUSINESS%20PLAN%20-APPROVED%20PLAN.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/PSD/BEP/SADC%20PHARMACEUTICAL%20BUSINESS%20PLAN%20-APPROVED%20PLAN.pdf)。

提供疗效显著的高质量药品。<sup>32</sup>西非国家经济共同体正在制订章程，以利于缔结公私伙伴关系，在当地生产抗逆转录病毒药品和其他基本药品。<sup>33</sup>

## 研究和开发

……促进研究和开发……

需要新的和改进型药品来治疗被忽视的疾病，但是在这些情况下，市场刺激效果不彰。因此，需要采取公共举措予以解决。2013年5月，世卫组织成员国达成协议，在世卫组织秘书处建立一个全球医疗卫生研究和开发(研发)观察点，监测和分析医疗卫生研发的相关信息。这一协议依据的是世卫组织“研究与开发方面筹资和协调问题的磋商性专家工作小组”的报告。<sup>34</sup>世卫组织成员国还商定，探索和改善现有卫生研发捐资机制，以防治严重影响发展中国家尤其是穷人的疾病，并促进能力建设和改善研究工作协调。世卫组织秘书处还负责为少数卫生研发示范项目的落实提供便利，解决防治这些疾病方面已确认的应该立即采取行动处理的差距。<sup>35</sup>

此外，2011年10月，世界知识产权组织Re: Search项目，一个由多种多样的公共部门和私营部门实体组成的联盟，创立了一个通过发放许可，进行知识共享和资产管理的平台，目标是促进被忽视的热带疾病研究，还有疟疾和结核病研究，最终向市场提供治疗这些疾病的可负担的新药。<sup>36</sup>所有研发和制药许可，都对全世界各地的一切用户免收专利费。此外，根据世界知识产权组织Re: Search项目的许可开发的任何产品，若出售给最不发达国家，都必须免收专利费。在第一年，世界知识产权组织Re: Search项目为成员之间的11项研究合作或者协议提供了便利。

## 药品质量

……并确保基本药品的质量控制

确保药品当地化生产和进口的质量控制并建立监管措施，在很多国家构成一项挑战。非盟《非洲制药计划》的一个关键组成部分，是统一

<sup>32</sup> 见《东部非洲共同体区域制药行动计划(2012–2016年)》，[http://feapm.com/fileadmin/user\\_upload/pharma\\_marketing\\_plan\\_2011.pdf](http://feapm.com/fileadmin/user_upload/pharma_marketing_plan_2011.pdf)。

<sup>33</sup> 见<http://www.wahooas.oeg/IMG/pdf/CHARTE.pdf>。

<sup>34</sup> 世界卫生组织，《满足发展中国家卫生需求的研究与开发：加强全球筹资与协调——研究与开发方面筹资和协调问题的磋商性专家工作小组的报告》(日内瓦，2012年4月)。

<sup>35</sup> 世界卫生组织，总干事关于“研究与开发方面筹资和协调问题的磋商性专家工作小组报告后续行动”的报告(A66/23)，2013年3月11日，可查阅[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA66/A66\\_23-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_23-en.pdf)。

<sup>36</sup> 详情可查阅<http://www.wipo.int/research/en/>。

药品监管。统一非洲药品监管方案与非洲区域经济共同体共同工作，支助非洲国家改善公共卫生，具体途径是通过统一和简化药品监管，提高审批程序的透明度，及加快基本药品登记，从而增加高质量、安全和有效药品的供应。<sup>37</sup>

### 政策建议

如上文所述措施显示，在同时存在不同的政策和倡议的情况下，需要多面性办法，因此也必须加以协调，以刺激创新并改善可负担的基本药品的供应。除了现行措施，必须增强下述势头：

- 鼓励制药公司付出更大努力，提供更多可负担的基本药品并研制新产品，尤其是发展中国家最需要的那些药品
- 敦促发展中国家通过公共机构提供更多基本药品
- 鼓励发展中国家利用与贸易有关的知识产权灵活措施，目的是在条件允许的情况下，通过当地生产和进口，包括平行进口，改善可负担的基本药品的可及性
- 鼓励发展中国家有能力的制药公司，在当地生产更多可负担的基本药品，同时利用为此提供便利的国际努力
- 需要进一步制订和实施有助于将高昂的研发成本和产品价格脱钩的研发新举措
- 各国应当努力实现监管要求的区域统一和简化，改善高质量、安全和有效的药品的可及性

<sup>37</sup> 见统一非洲药品监管网站，可查阅<http://www.amrh.org/>。



## 获得新技术

千年发展目标8关注新技术为发展带来特别裨益的一个方面，即信息和通信技术(信通技术)。多年来，《千年发展目标差距工作队报告》跟踪调查发展中国家主要是在私营行业推动下，获得信通技术的机会激增现象。它还审视各国政府便利信通技术惠益扩散，和借助“电子政务”越来越多地利用信通技术改善自身服务的不同办法。本报告进一步监测了获得与气候相关技术和医疗技术的机会增多的情况(见关于获得负担得起的药物的章节)。

技术与发展有关的其他领域包括，可持续的农业方法和旨在减少饥饿的粮食安全，可持续的能源，获得安全饮用水以及为穷人提供金融服务。认识到它的广泛经济和社会效益，联合国经济及社会理事会决定深化关于技术对发展的广泛作用的国际讨论。尤其是2013年年度部长级审查会议，以“科学、技术和创新以及文化潜力，用以促进可持续发展和实现千年发展目标”为重点。<sup>1</sup>随着国际社会确定2015年后发展议程的优先事项，扩大获得新技术的范围和监测这方面的努力，同时强化获取、吸收并创造技术进步的能力，开始具有新的意义。

## 获得信息和通信技术

随着越来越多的人接入和利用信通技术，信通技术在全世界各个区域的使用率继续增长。根据2013年的最新估计，全世界移动电话用户数量已增长到68亿，接近全世界71亿人口数量，普及率<sup>2</sup>达到96%(图1)。由于全球移动电话市场接近饱和，在2013年，到目前为止，增长率已经降至10%。过去3年来，有效移动宽带用户数量年增长30%以上，这是因为移动电话的普及和移动宽带网络的扩张，以及“智能电话”和平板电脑投入使用。与此同时，每100名居民的固定电话线路数量自2006年以来持续下降，逐渐被移动电话所取代。

虽然全球移动电话用户最近增速减缓，但是在发展中国家继续增长，发达国家和发展中国家之间的差距正在缩小(图2)。<sup>3</sup>特别是中

继续增加获得信通技术的机会，特别是获得移动电话和宽带的机会

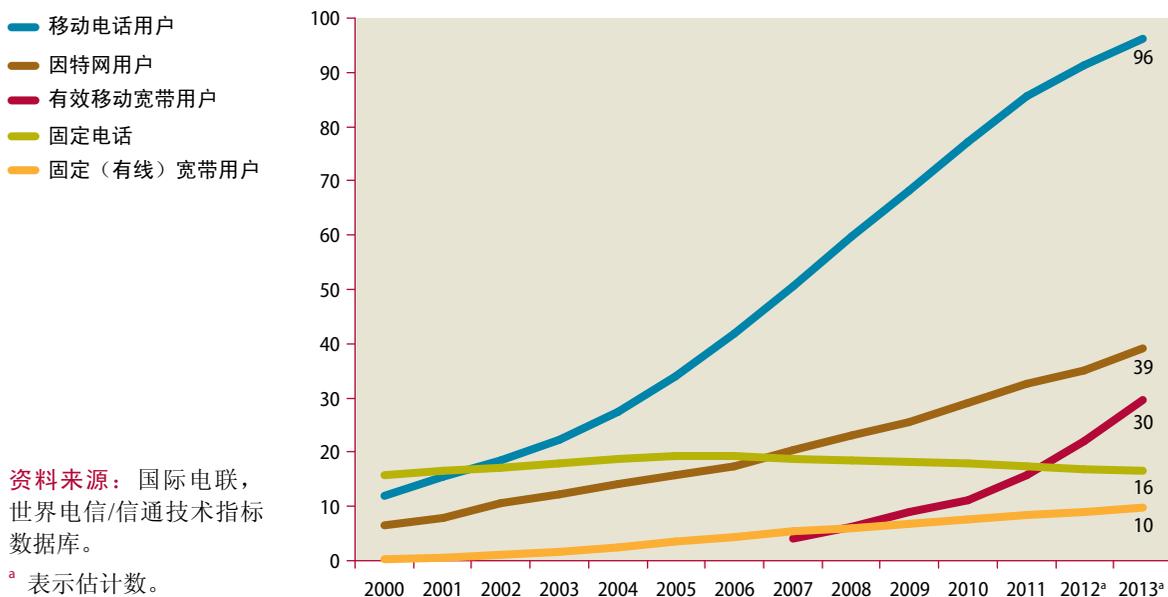
发达国家和发展中国家之间的差距缩小，但是……

<sup>1</sup> 秘书长关于“科技创新和文化潜力促进可持续发展和实现千年发展目标”的报告，供2013年部长级年度审查会议审查，2013年4月，可查阅[http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2013/13\\_amr\\_sg\\_report.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2013/13_amr_sg_report.pdf)。

<sup>2</sup> 普及率系指每100名居民中的用户数量。

<sup>3</sup> 国际电信联盟，《衡量信息社会发展，2012年》(日内瓦，2012年)。

图1  
2000–2013年信通技术利用情况全球趋势(每100名居民的普及率)



国，已经拥有超过10亿移动电话用户，而印度在2012年底的用户数量已接近9亿。

……最不发达国家在移动电话方面仍然落后

最不发达国家的移动电话用户普及率，由2010年的34%增至2011年的42%(图3)；但是总体上仍然较低。大洋洲和撒哈拉以南非洲仍是普及率最低的地理区域，但后者在2011年超越了50%的标记点。拉丁美洲、中亚、东南亚和北非的移动电话普及率，在每100名居民中，用户数量超过100名。

在大多数发展中区域，固定电话普及率继续下降(图4)。最不发达国家每100名居民中，仅有一条固定电话线路。撒哈拉以南非洲、南亚和大洋洲仍然落后于所有其他区域，每100名居民中固定电话线路不到10条。

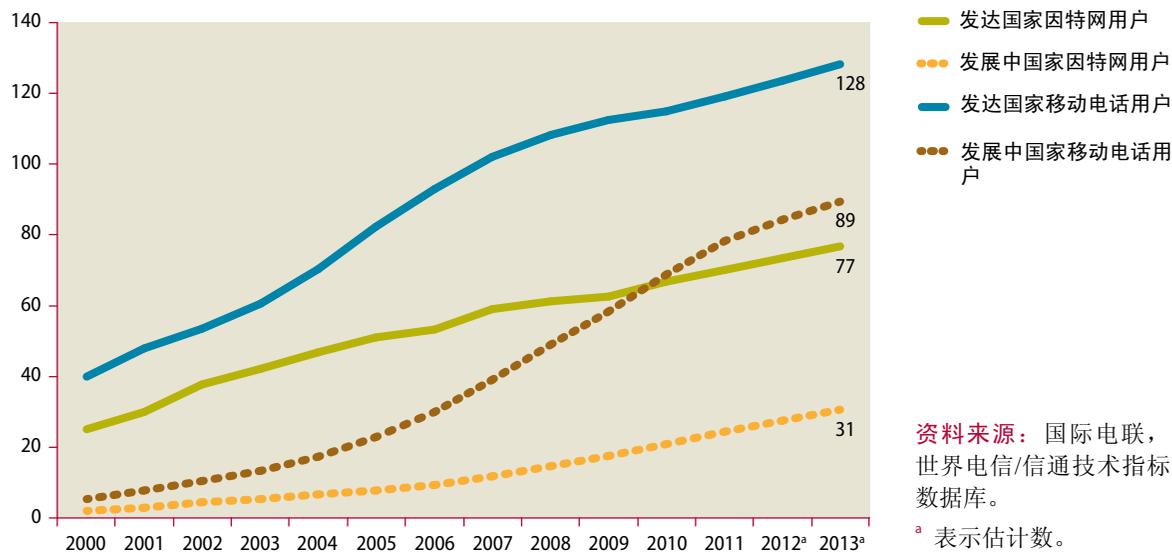
发展中国家因特网利用率增速也较快

发展中国家的因特网个人用户数量，增速超过发达国家，2013年增长了12%，相形之下，发达国家的增长率为5%。2013年，发展中国家的因特网用户总数，占全世界因特网用户总数的65%，而2005年为40%。发展中国家的因特网利用普及率，也从2011年的25%，提高到2013年的31%(图2)。非洲的普及率仍然是最低的，每100名居民中有16个用户，但一直在逐渐增长。

不断增长的宽带连接，对于促进因特网的利用至关重要。全世界的固定(有线)宽带用户，增长了两倍多，从2005年的2.2亿，增长到2013年的6.96亿。增长大多发生在发展中国家，发展中国家占这些用户的一半以上，在2013年超过了发达国家的固定宽带连接总数。但是，

图2

2000—2013年发达国家和发展中国家的移动电话用户和因特网用户  
(每100名居民的普及率)



固定宽带普及率仍然很低，发展中国家为6%，发达国家为27%(图5)。非洲的普及率最低，每100名居民中有0.3个用户。

相形之下，移动宽带用户增长了接近7倍，用户数量从2007年的2.68亿，增长到2013年的21亿。这些用户一半以上是在发展中国家，2013年，他们的数量超过了发达国家。但是，与人口相对的普及率差别很大，发展中国家为20%，而发达国家为75%。与其他信通业务的进展形成鲜明对比，非洲已经是移动宽带普及率增长最快的区域，在2010年至2013年间，从每100名居民中的用户数量，从1.8个增长到10.9个。但是，非洲仍是总体普及率最低的区域。

2011年，信通业务价格变得更加易于承受，这主要是由于发展中国家的相对费用下降(以固定电话、移动电话和固定宽带业务月租费占人均国民总收入的百分比衡量)。<sup>4</sup>不过，发达国家和发展中国家的相对费用下降速度已经放缓。此外，发达国家和发展中国家的费用差异仍然很大，但差距在缩小。固定宽带业务费用降幅最大，其次是移动电话和固定电话业务费用(2011年在发达国家，固定电话业务的相对费用实际上提高了)。尽管固定宽带业务的相对费用下降，对发展中国家的大多数人口来说，仍然负担不起。

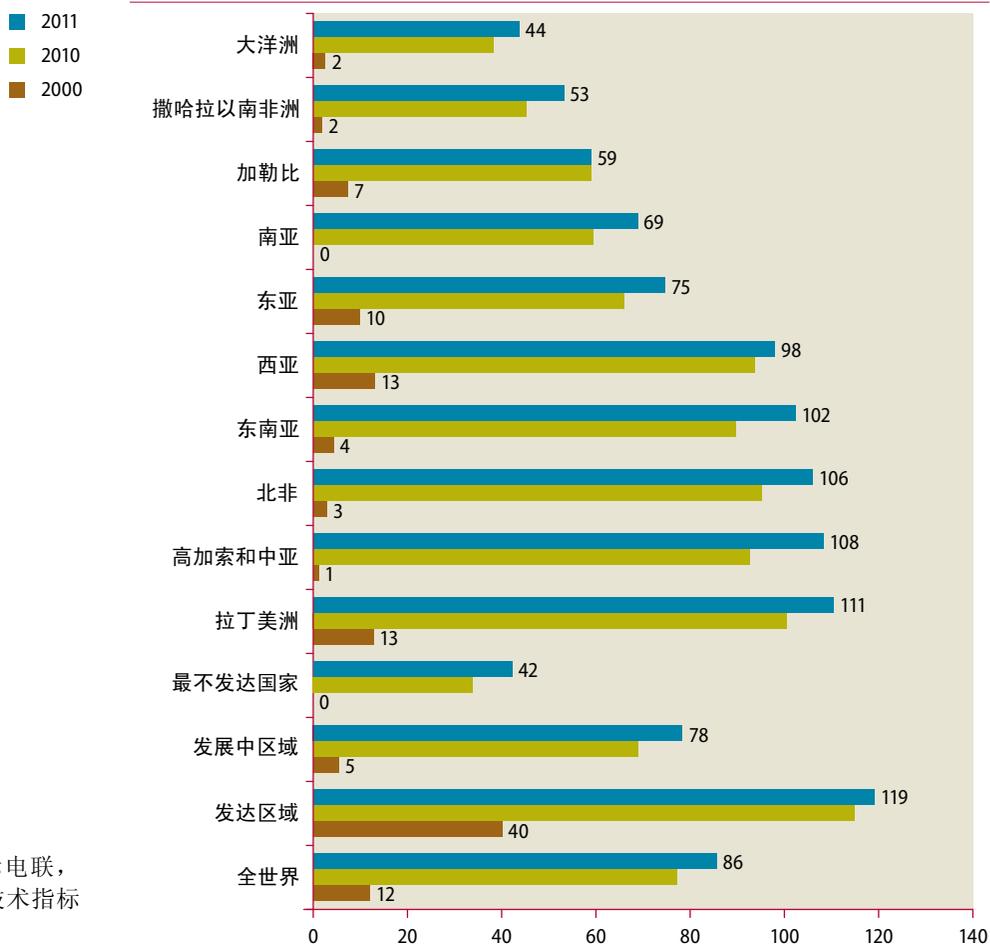
发展中国家的移动宽带使用率开始增长，特别是非洲

信通技术费用继续下降，但差距依然存在

<sup>4</sup> 依据国际电信联盟(国际电联)信通技术价格综合指数，它按照固定电话、移动电话和固定宽带业务月租费占人均国民总收入的百分比来衡量一项指数。见国际电信联盟，同上，第71页。

图3

2000年、2010年和2011年每100名居民中移动电话用户数量



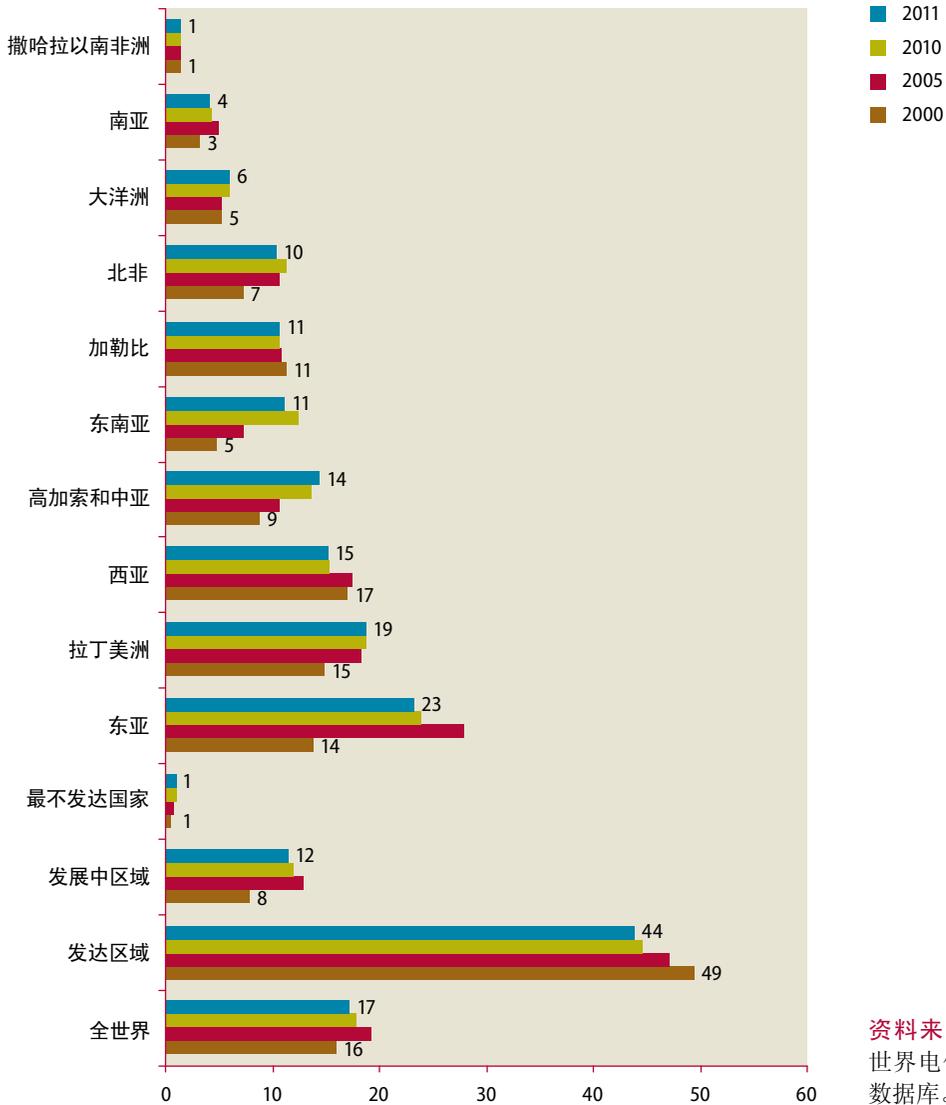
资料来源：国际电联，世界电信/信通技术指标数据库。

移动宽带业务与固定宽带业务相比，价格相对低廉。例如，在发展中国家，2012年，一个数据流量为1千兆字节(GB)的后付费电脑移动宽带计划，费用相当于月人均国民总收入的18.8%，而数据流量为1GB的后付费固定宽带计划，费用相当于月人均国民总收入的30.1%。入门级移动宽带计划的费用，在发达国家为月人均国民总收入的1.2%到2.2%，而在发展中国家约为11.3%到24.7%，取决于业务类型。发展中国家看来有降价空间。

### 信通技术对发展的影响

信通技术的经济惠益，并不是自动收获的。需要使大部分人口能够利用信通技术并且用得起，并以鼓励开发适当应用的方式予以监管。也有必要投入资金，升级并加强相互连接的网络和系统。最大的应用差距存在于宽带网络，它是信通技术应用的主要媒介。加强的专用网络，以及因特网，也可能有助于提高政府服务的质量和效率，特别是旨在推动实现千年发展目标的公共方案。

图4  
2000年、2005年、2010年和2011年每100名用户中固定电话数量



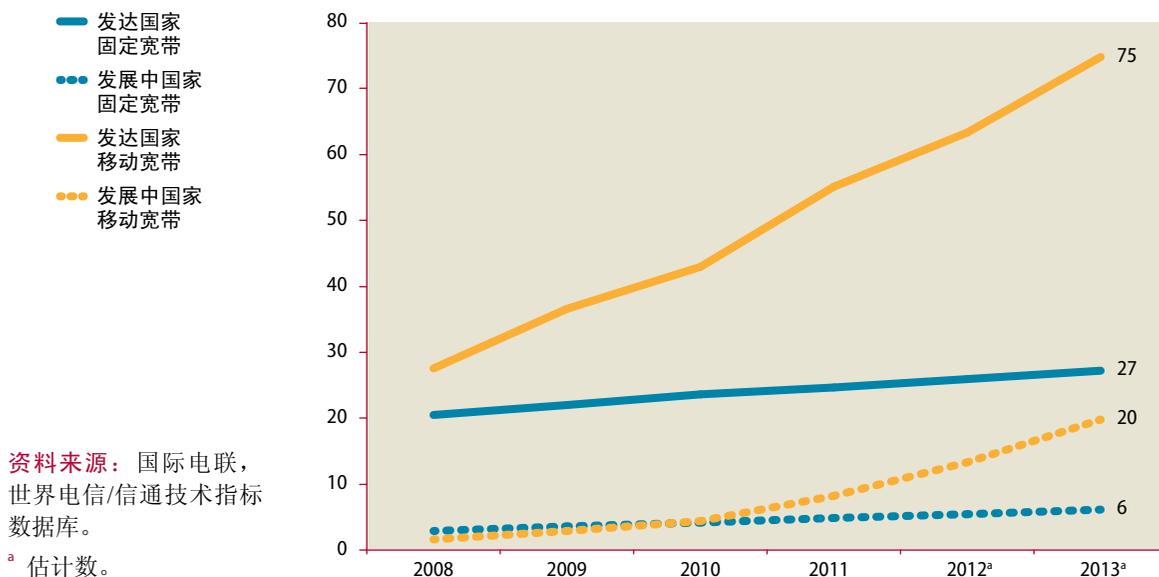
资料来源：国际电联，世界电信/信通技术指标数据库。

### 增加使用机会的国际努力

2010年5月，国际电信联盟(国际电联)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，在联合国秘书长支持下，建立了宽带数字发展委员会，以加强宽带技术在发展中国家的作用，并帮助加速实现千年发展目标的进展。宽带委员会的一个主要目标，是在2015年之前实现宽带政策的统一。截至2012年底，有121个国家(包括78个发展中国家)已经通过了国家宽带计划或者政策，另有25个国家正在规划或者引入这样的措施。此外，有50个已经采用普遍享受/服务定义的国家，已将宽带纳入定义。其他三个目标包括使宽带价格降低；使家庭与因特网连接；以及增加在线人数，无论他们身在何处。委员会在2013年3月于墨

目标是在2015年之前实现宽带政策的统一

图5  
2008–2013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  
(每100名居民)



西哥城召开的第十七次会议上，确立了第五个目标，呼吁在2020年之前，在利用宽带方面实现性别平等，并将很快开始跟踪其进展情况。

2012年12月，国际电联在阿拉伯联合酋长国迪拜召开国际电信世界大会。会议审查了《国际电信规则》这项1988年订立的条约，该条约旨在便利国际互联和信息与通信事务的互用性，并确保它们的效率和广泛有用性及可用性。2012年12月14日商定的新《国际电信规则》条约，<sup>5</sup>勾画出了全球同意的全民联网路线图。条约规定了一般原则：保证信息在全世界自由流动，促进全民可承担的公平利用，并为正在进行的创新和市场增长奠定基础。《国际电信规则》的某些关键内容包括，特别强调利用国际电信服务的自由，确认国家以尊重和坚持人权义务的方式落实条约的承诺。总体上，人们希望《国际电信规则》鼓励对国际电信网络的投资，促进电信传输的竞争性批发定价，避免对国际电信服务双重征税。

### 信通技术部门的监管趋势

监管和竞争几乎无处不在

监管对于增加信通技术服务利用机会极为重要。例如，监管机构可以通过干预，防止收取过高服务费，从而保护消费者的利益。它还可以促进竞争，设定最低价格以防止某些提供商占据支配地位，或者制订规则，使用户在更换服务提供商时，能够保留移动电话号码。这有利

<sup>5</sup> 见<http://www.itu.int/wcit-12/Documents/final-acts-wxit-12.pdf>。

于用户自由选择提供商。<sup>6</sup>自1990年以来，全世界大多数国家采取了战略，对私人提供信通技术进行监管。设立了专职电信监管者以促进竞争的国家，现有私有化提供商数目增多，这类国家占全世界大多数(图6)。<sup>7</sup>截至2012年底，全世界有160个国家设立了独立监管者。与此同时，在过去5年里，电信私有化数量减少，其中一个原因是全球金融危机，以及许可证发放制度的简化使私营实体更容易进入市场。

## 电子政务的作用

信息技术在改善治理和公共行政质量以及提高政府的机构能力方面，可以发挥关键作用。国家政府日益在教育、卫生、农业、减贫和公共部门管理等方面运用技术解决方案。但是，发达国家在政府利用新技术方面，仍然领先于发展中国家，表明发展中国家仍有有待提高的领域。<sup>8</sup>

信通技术越来越多地被用于改善公共服务

发达国家和发展中国家的国家和地方两级政府，已经采用在线解决方案，改善它们的效率、有效性、灵活性和对公众的外联活动。获得信通技术，还密切了不同政府机构之间的机构联系，有利于提高资源配置效率和增强透明度。为了提高效率，政府越来越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，无论是哪个政府机关提供的。<sup>9</sup>

还有，越来越多的政府正在与民间社会或者私营部门第三方组织合作提供电子服务。<sup>10</sup>与此同时，信通技术还被用于世界上很多国家的电子参与。结果，借助信通技术的公民参与和政府与公民的协商，在2010年至2012年之间，增加了73%。

在发展中国家，虽然各国政府对信通技术的利用日益增多，导致利用信息和服务的机会增多，但是挑战仍然存在。总体上缺少技术技能，技术成本高和政府监管无效，阻碍了很多发展中国家增加投资。实现千年发展目标的进展情况，因电子政务没有充分融入发展计划并与公共服务提供者充分结合而受到干扰。电子政务方面的数字鸿沟仍然存在；非洲很落后，其电子政务发展指数平均数约为世界平均数的一半。

---

<sup>6</sup> 国际电信联盟，同上。

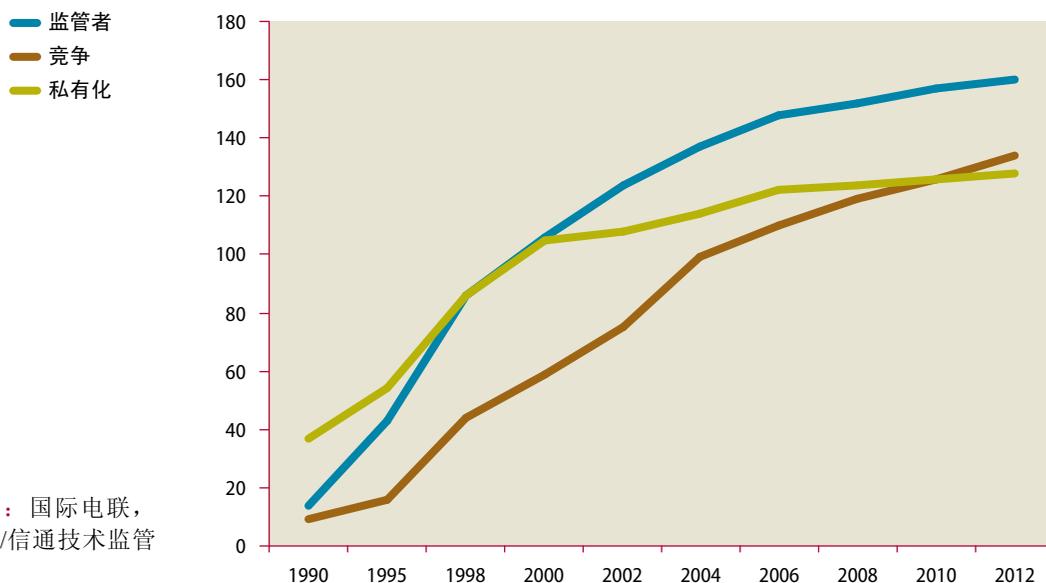
<sup>7</sup> 国际电信联盟，《2013年电信改革趋势：网络社会监管的跨国方面》(日内瓦，2013年)，第一章。

<sup>8</sup> 依据联合国电子政务发展指数的数据，可查阅<http://unpan3.un.org/egovkb/>。

<sup>9</sup> 联合国，《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)。

<sup>10</sup> 同上。

图6  
1990–2012年的自由化和改革趋势(国家数量)



资料来源：国际电联，世界电信/信通技术监管数据库。

## 获得与气候相关的技术

在2015年之前通过普遍性气候变化协议

应对环境要求，例如适应和减少气候变化影响，需要技术开发和对发展中国家的技术转让。在这一领域有了更多进展。在2012年底于多哈举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第十八届会议上，成员国同意在2015年之前通过一项普遍性气候变化协议，从2020年开始实施。<sup>11</sup>此外，它们支持创建新的机构和手段，向发展中国家提供规模更大的气候资金和技术。其中之一是绿色气候基金，该基金有望在2013年下半年开始运作，2014年发起活动。各国政府还批准成立一个联合会，来主办气候技术中心和网络，气候技术中心和网络是2010年商定的“气候技术机制”实施机构，借以将国际支助集中用于减少和适应气候变化的技术开发。气候技术中心和网络将由联合国环境规划署牵头，与联合国工业发展组织和发达国家及发展中国家的11个重要技术组织合作。它的目标是加速向发展中国家转让气候相关技术和专门知识，并扩大国际伙伴关系，加速无害环境技术的推广。

<sup>11</sup> 《联合国气候变化框架公约》，“2012年11月26日至12月8日在多哈举行的缔约方会议第十八届会议报告，第二部分：缔约方会议第十八届会议采取的行动”（FCCC/CP/2012/8/Add.1），2013年2月28日，可查阅<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>。

发达国家重申它们加大对发展中国家的长期气候融资支助的承诺，目的是在2020年之前，每年从一切来源调动1 000亿美元资金，用于适应和缓解。另外，各国还宣布了要在2015年之前这段时间为发展中国家提供融资的具体融资承诺。

## 灾害风险管理

减轻灾害影响也需要获得新技术。在发达国家和发展中国家，灾害的严重程度及其对人民生活的影 响，增强了建设更好的抗灾和备灾能力的必要性。小岛屿发展中国家是在这方面极易受影响的一类国家。它们高度依赖旅游业，易受多种自然灾害影响，经济恢复力低，这使它们在灾害高风险国家清单上位居前列。<sup>12</sup>同样，很多撒哈拉以南非洲国家，有很大一部分人口以农业为生，这些国家位于旱灾频仍的地区，面临长期粮食短缺和危机的风险。对于这两类国家，自然灾害风险和造成人员及财产损失的可能性极高。这些国家尤其可能受益于改善技术，以监测风险和提供预警，既指短期预警(可以使人逃往安全地点)，也指长期战略(据以实施旨在减轻风险的投资)。

还需要获得技术，以减轻灾害影响

目前，除了夺走生命，灾害还由于全球供应链的相互依存度加深，有产生重大全球影响的危险。例如，2011年3月11日发生在日本的大地震，打断了印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国的汽车及电子零部件生产。<sup>13</sup>无论灾害发生在哪里，在减少灾害风险领域，发达国家和发展中国家的私人部门和公共部门均需要合作，共享知识和技术，并采取联合行动，通过建设更合适的基础设施提高抗灾能力，并改进投资风险评估。

---

<sup>12</sup> 联合国，《从共同风险到共同价值：减轻灾害风险业务论证》，(2013年全球减轻灾害风险评估报告)(日内瓦)。

<sup>13</sup> 同上。

## 政策建议

---

- 发展中国家政府加倍努力使信通技术得到更广泛的利用且价格更易于承受，尤其是宽带因特网，为此通过宽带政策和法规，促进提供商的竞争性进入
- 发展中国家政府应当继续增加对信通技术应用的利用，以提供更好的服务，尤其是那些对千年发展目标有直接影响的服务，并付出努力，为新的发展议程提供支持
- 鼓励发达国家和发展中国家的政府和研究机构，继续支助包括气候技术中心和网络在内的气候技术机制的努力，向发展中国家转让更多与气候变化相关的技术。敦促发达国家增加长期气候融资，2020年之前履行承诺
- 敦促发达国家和发展中国家的公共和私营部门加强合作，使新技术得到更广泛的利用，以提高针对自然灾害后果的备灾抗灾能力
- 联合国所有成员国和利益攸关方均应当重新审视科学、技术和创新以及相关技术转让对于实现所有领域发展目标的意义和作用



