

千年发展目标8

全球发展伙伴关系： 实现目标的时机

千年发展目标差距工作队
2011年报告



联合国

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

参加千年发展目标差距工作队的机构名单

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

千年发展目标8

全球发展伙伴关系： 实现目标的时机

千年发展目标差距工作队2011年报告



联合国
纽约，2011年

联合国出版物

版权©联合国, 2011年
版权所有

序 言

去年9月，世界各国领导人汇聚一堂，评估在实现千年发展目标方面取得的进展，他们一致认为，实现千年发展目标是切合实际的，并确认了其在2015年之前实现这些目标的义务。

各国政府还重申，致力于通过直接援助和创造一个更有利的国际经济发展环境，支持各国为实现千年发展目标所做出的努力。

为此，各会员国与国际机构和民间社会当中的非国家行为者及私营部门建立了全球发展伙伴关系。本报告对这种伙伴关系的现状进行了评估。

该伙伴关系取得了重要成就，其中包括2010年官方发展援助总额创历史新高、增加了对最不发达国家的援助，而且南南合作及其他发展合作也在不断加强。

尽管如此，鉴于2015年日益临近，仍有理由对取得进展的速度和规模表示关切。有三个例子着重突出了这一问题。

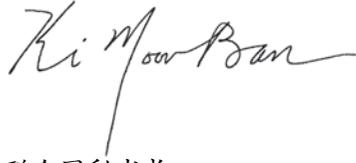
首先，虽然2010年的官方发展援助额达到创纪录的水平，但捐助国政府准备在2011-2013年期间放缓支出增速。目前尚不清楚这能否使其兑现在2015年之前将官方发展援助水平提高到占国民总收入0.7%的联合国目标承诺。

第二，尽管世界贸易组织就落实《多哈发展议程》举行了密集谈判，但仍有人担心，已经持续了十年之久的多哈回合谈判可能无法圆满结束。各国政府正在讨论针对2011年12月部长级会议的一揽子旨在惠及最不发达国家的政策改革方案。虽然这是一个积极的进展，但我认为还有更多的工作要做。

第三，虽然在增加获取药物、信息和通信技术方面做出了重大努力，但其成本仍然使很多发展中国家的人们望而却步。这两个指标对发展构成了障碍。

本次报告系千年发展目标差距工作队的第四次报告，它敦促国际社会和其他利益攸关方加紧努力，以期发挥其全球发展伙伴关系的潜力。正如报告所强调的那样，有很多或大或小的官方和非国家倡议可用来监测其执行情况，联合国系统正在启动一个更加全面的框架，使所有合作伙伴都能对其所作所为及其不足之处负起责任。

我呼吁全球伙伴关系的所有成员都能兑现其承诺。距离最后期限仅剩四年了。风险很大，但回报也很大。

A handwritten signature in black ink, reading "Kim Moon Ban". The signature is fluid and cursive, with the first name "Kim" being the most prominent.

联合国秘书长
潘基文

目 录

	页次
序 言	
千年发展目标和具体目标一览表.....	ix
执行摘要	
官方发展援助.....	xii
市场准入（贸易）.....	xiii
债务可持续性.....	xv
获得负担得起的基本药物.....	xvi
获得新技术.....	xvii
导 言	
2010年以后承诺的行动.....	1
发展伙伴关系承诺的政治性质.....	4
加强全球伙伴关系的一致性.....	6
实现目标的时机.....	8
官方发展援助	
2010年官方发展援助履行情况及其近期前景.....	10
按国家分列的援助分配情况.....	14
援助条件和用途.....	18
提高援助实效.....	19
发展合作的多种模式.....	21
市场准入（贸易）	
全球复苏乏力及其对贸易的影响.....	25
贸易融资.....	26
贸易限制措施.....	27
更严格的劳工流动限制.....	28
多哈回合谈判面临失败的危险.....	28
市场准入指标.....	30
关税壁垒和关税优惠.....	30
高峰关税和关税升级.....	33
经合组织国家的农业补贴.....	34
其他非关税措施.....	34

贸易援助.....	36
债务可持续性	
债务状况和向发展中国家的资金流动.....	39
减免债务倡议执行进展情况.....	42
脆弱国家和受债务困扰的国家.....	43
债务可持续性评估.....	46
低收入国家.....	46
中等收入国家.....	47
债务可持续性的政策连贯性问题.....	48
加强债务重组的体制安排.....	49
获得负担得起的基本药物	
可获得基本药物的情况和价格.....	51
治疗慢性病的药物.....	52
儿科药物.....	53
基本药物的可负担性.....	54
推动使用非专利药物.....	54
公共卫生系统.....	55
改善基本药物可获得情况的全球举措.....	56
改善儿科药物的可获得情况.....	56
加强制药行业的参与.....	57
创新和知识产权.....	58
药品专利许可联盟.....	60
联合采购.....	61
非洲药品和诊断创新网络.....	62
基本药物的本地生产.....	62
获得新技术	
获得信息和通信技术服务.....	65
加强信通技术对发展的影响.....	68
信通技术私有化和自由化.....	70
国家宽带战略.....	71
促进电子政务技术的作用.....	71
改善全球衡量和监测效果.....	72
获得技术和资助，为应对气候变化提供资金.....	72
获得减少灾害风险的新方法.....	75

页次

表

发援会捐助国在履行援助承诺方面存在的差距.....	11
2009年排名最靠前的官方发展援助受援国.....	17
1996年、2000年和2005-2010年经合组织高收入国家的高峰关税和关税升级.....	34
1990年、2000年和2005-2010年经合组织农业扶持估计额.....	35
如果家庭购买必需药物则被“推至”国际贫困线以下的人口的平均比例.....	55
使用基本药物强制许可的近期范例.....	61

图

发援会成员国官方发展援助的主要组成部分，2000-2010年....	10
2000年和2010年发援会成员的官方发展援助.....	11
在格伦伊格尔斯承诺方面存在的官方发展援助履行差距，2004-2010年.....	12
2000年和2009年发援会捐助国提供给最不发达国家的官方发展援助.....	15
2000-2009年优先类别的国家收到的官方发展援助总额.....	16
2009年发援会成员不附带条件双边官方发展援助的份额.....	19
2000-2009年发达国家从发展中国家的进口获得免征关税的比例，按价值分列.....	30
2000-2009年发达国家对来自发展中和最不发达国家的主要产品征收的平均关税.....	31
2000年和2009年发达国家对来自最不发达国家的主要产品的出口征收的平均关税.....	32
2002-2005年平均和2006-2009年贸易援助承付额.....	37
2002-2005年平均、2008年和2009年按区域分列的贸易援助承付款分配情况.....	37
2005-2010年外债偿还额占出口额的比率.....	41
2000年、2007年和2009-2010年按区域分列的外债偿还额占货物及服务出口额的比率.....	41
符合减贫与增长信托条件的国家的债务可持续性评估概览.....	44
低收入国家相对于临界点的公债指标（2010年）和外债指标（2009年）.....	45
2005-2010年中低收入国家的财政收支.....	46
2001-2009年期间选定非专利药物在公私保健机构的平均可获得情况.....	52
2000-2010年发达国家和发展中国家移动电话和因特网用户的普及率.....	66

	页次
2000年、2008年和2009年每100名居民中移动电话用户的数量..	66
2000-2010年发达国家和发展中国家移动电话和因特网用户的 普及率	67
2002年、2007年和2009年每100名居民固定宽带用户数量.....	69
2010年按地区分列的信通技术服务每月平均价格.....	69
2000-2010年每100名居民中移动电话宽带用户.....	70

千年发展目标 and 具体目标一览表

目标1至目标7

- 目标1: 消灭极端贫穷和饥饿
- 目标2: 普及初等教育
- 目标3: 促进两性平等并赋予妇女权力
- 目标4: 降低儿童死亡率
- 目标5: 改善产妇保健
- 目标6: 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争
- 目标7: 确保环境的可持续能力

目标8: 促进全球发展伙伴关系

具体目标	指 标
	对于最不发达国家、非洲、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家, 下列一些指标将分别加以监测。
具体目标8. A: 进一步发展开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制 包括在国家和国际两级致力于善治、发展和减轻贫穷	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济合作与发展组织/发展援助委员会捐助国国民总收入中所占百分比 8.2 经合组织/发援会捐助国提供的双边、可在部门间分配的官方发展援助总额中用于基本社会服务(基础教育、初级保健、营养、安全饮水和环境卫生)的比例 8.3 经合组织/发援会捐助国提供不附带条件的双边官方发展援助比例 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
具体目标8. B: 满足最不发达国家的特殊需要 包括: 对最不发达国家出口品免征关税、不实行配额; 加强重债穷国的减债方案, 注销官方双边债务; 向致力于减贫的国家提供更为慷慨的官方发展援助	市场准入 8.6 发达国家从发展中国家和最不发达国家免关税进口的总值(按价值计算, 不包括军火)所占比例 8.7 发达国家对来自发展中国家的农产品以及纺织品和服装平均征收关税 8.8 经合组织国家农业补贴估计值占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
具体目标8. C: (通过《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》和大会第二十二届特别会议成果) 满足内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需要	债务可持续性 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 8.13 可以持续获取负担得起的基本药物的人口比例
具体目标8. D: 通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题, 以便能长期持续承受债务	8.14 每100人电话线路数 8.15 每100人移动电话订户数 8.16 每100人因特网用户数
具体目标8. E: 与制药公司合作, 在发展中国家提供负担得起的基本药物	
具体目标8. F: 与私营部门合作, 普及新技术、特别是信息和通信的益处	

执行摘要

在距离实现千年发展目标各项主要具体目标最后截止日期仅剩四年之际，世界上大多数国家的国家元首和政府首脑于2010年9月齐聚于纽约联合国总部，对迄今为止在千年发展目标方面取得的进展进行了评估。尽管2008-2009年全球经济危机以及粮食和能源价格急剧上涨为千年发展目标带来了重大挑战，但发展中国家作为一个整体似乎能够实现多项千年发展目标。然而，一些国家和地区在实现千年发展目标方面并未取得进展，需要加大努力，降低贫困及儿童和产妇死亡率，改善饮用水和卫生设施的状况。千年发展目标8的目的是协助所有发展中国家通过加强全球伙伴关系，促进国际发展合作，从而实现千年发展目标。本报告介绍了全球伙伴关系如何在众多方面取得重要成果，但它也指出，在期望和现实之间仍存在重要差距。在2010年9月20日至22日举行的联合国千年发展目标高级别会议（“千年发展目标首脑会议”）上，各国政府承诺加强全球伙伴关系，以信守对世界各国人民做出的承诺，特别是其中最贫穷的人民，这个承诺是他们在10年前的《千年宣言》中做出的。

在制定千年发展目标伙伴关系的目标时，并未预料到会发生2008-2009年影响深远的全球金融和经济危机及其后果。事实上，很多国家现在仍然需要向千年发展目标相关方案投入大量补充资源，以克服全球经济衰退带来的影响；在某些情况下，需要投入国民生产总值的1.5%，而这超出了很多国家自身可以调动的资金。因此，加强国际社会支助至关重要。

为了强调在2015年之前实现千年发展目标方面加强承诺合作的重要性，联合国正在建立一个强化监测机制，加大对所有利益攸关方落实全球发展伙伴关系承诺情况的问责。拟议机制是一种综合执行框架，预计会在2011年底投入运营。

与此同时，人们日益认识到，在我们高度分散化的国际体系中，需要加强援助、贸易、金融、就业和环境政策之间的一致性。在众多国际论坛和会议上做出承诺的同时，必须使这些政策和其他努力互相补充，不附带其他交叉目的。由于联合国是国际社会进行综合和全面政策讨论的论坛，故大会决定于2011年早些时候开始审议如何更好地发挥这一职能，以便最大限度地促进各国实现千年发展目标。

官方发展援助

2010年，捐助国提供了1 290亿美元的官方发展援助，创历史新高，相当于发展援助委员会（发援会）成员国国民总收入的0.32%。只有5个国家提供的援助超出了占国民总收入0.7%的联合国目标水平，因此，实际上仍然存在1 530亿美元的缺口。此外，由于若干国家面临财政困难，致使其2011–2013年期间官方发展援助的年增长率预计会从过去三年的8%降至2%。

对最不发达国家的援助也有所增加，但是仍然低于目标水平。2009年，发援会成员国向最不发达国家提供了370亿美元的官方发展援助，占这些国家国民总收入总额的0.10%，远低于联合国确定的0.15%至0.20%的水平。从绝对值来看，缺口在210亿至400亿美元之间。联合国特别关注的其他国家集团（特别是非洲、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家）获得的官方发展援助也有所增加，虽然没有达到这些国家所需援助的规模。总体而言，官方发展援助仍然高度集中。前10个受援国获得发援会援助的四分之一左右，前20个受援国获得的援助占援助总额的38%。与之相反，很多国家获得的援助不足。

十年来，南南合作和其他促进发展的发援会官方合作有了显著增长。虽然有关这一方面的数据不太完整，但截至2008年底的援助额估计在120亿至150亿美元之间。2009年私人慈善机构支持发展中国家发展资金估计达530亿美元，主要来自（虽然不全是）美国。

与此同时，重要资源需求仍未得到满足；因此，关于“创新型”发展筹资来源的讨论最近重新得到关注。对于征收金融交易税的兴趣似乎有所增加，特别是在欧洲，这么做可以调集大量可用于发展目的的额外资源。

国际社会一直关注提高援助实效问题，致力于加强发展中国家政府的能力建设，并促进有效性援助，比如将捐助者的援助目标与受援国的国家发展战略联系起来，简化行政程序，以及促进受援国对捐助者援助方案和项目的“自主权”。2011年底将在大韩民国釜山举行会议，国际社会将在发援会主导下对援助实效议程执行情况进行评估。参加将于2012年7月举行的经济及社会理事会高级别会议的联合国会员国将进一步深化执行联合国发展合作论坛的职责，就持续增强所有发展努力的有效性和一致性提出建议，并探讨与援助数量和质量有关的其他问题。

已经启动了某些倡议，以便在国际一级加强促进援助工作的国际协调。特别是在2011年，发援会通过了一项关于良好认捐做法的建议，其目的是形成更为明确的捐助承诺范围，增加不同捐助者承诺的

可比性，并提高对结果进行监测的能力；所有这些都将有助于改善对受援国需求的问责。

关于官方发展援助，本报告建议：

- 各国政府落实所有其官方发展援助承诺
- 所有捐助国均提供关于其国家可列入方案的多年期详细援助计划，并使其符合国家发展战略
- 捐助者和个别方案国加强共同努力，改善相互之间合作以及与国际发展目标 and 原则的协调性
- 2012年联合国发展合作论坛进一步讨论了在釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛上所探讨的问题，以期就改善所有促进发展的国际合作努力的有效性和连贯性达成国际共识
- 所有利益攸关方完全赞同将日益加强的南南合作及促进发展的慈善事业与受援国的发展计划联系起来
- 国际社会进一步加快引入并实施创新型发展筹资来源

市场准入（贸易）

发展中国家2009年的出口下降了9%，原因是全球金融危机导致贸易资金蒸发及其主要市场出现衰退。2010年，发展中国家出口得到恢复，增长了13%。预计2011年和2012年将增长8%，远低于危机前三年平均每年11%的增长率。商品价格高企及波动使最不发达国家受到的影响特别大。然而，最不发达国家越来越能够使其出口市场多样化，其中新兴市场经济体吸收了其出口中较大一部分。尽管如此，低收入国家（特别是撒哈拉以南非洲国家）在获得贸易融资方面仍然面临困难，因此，也面临着在今后世界贸易增长中被边缘化的危险。

虽然广泛的保护主义已得以阻止，但一些国家在经济危机爆发之后确实采取贸易限制措施。分析还表明，一些国家（包括二十国集团成员国）采取的歧视性措施影响了发展中国家，特别是最不发达国家。与危机有关的失业率上升加剧了公众对劳工移民的负面态度，一些目的地国家甚至采取了限制移民工人流入的措施。向发展中国家的汇款在2009年有所下降，但在2010年恢复到3 260亿美元。

在经过近10年的谈判之后，缺少旨在实现真正的“发展回合”的政治意愿阻碍了多哈回合议程的结束。虽然存在一些绊脚石，但造成僵局的最直接原因是世界贸易组织（世贸组织）一些成员要求新兴国家大幅削减其对农产品的关税，使其接近发展中国家的水平。这与多哈任务和千年发展目标8的具体目标不符，后者强调改善对发展中国家出口产品的市场准入。多哈回合谈判的失败将削弱世贸组织以规则为基础的体系。

发展中国家向发达国家的出口中有很大部分是免关税的，这反映了世界贸易的总体自由化。但是，仍有20%的出口面临关税，特别是，自2004年以来，来自最不发达国家的出口被征收关税的情况没有得到改善，因此，这些出口仍然面临着严重阻碍。自2005年以来，除了来自最不发达国家的一些农产品以外，对来自发展中国家出口关税几乎没有减少。关税水平和贸易优惠参差不齐，在产品和地区方面都是如此。经济合作与发展组织（经合组织）成员国对国内生产者的农业补贴也对贸易产生严重负面影响，影响了发展中国家出口商的农产品市场准入。

非关税措施日益发挥着贸易壁垒的作用，包括服务贸易，这个领域的非关税措施很复杂，也很难进行评估。更广泛来讲，较高的国内物流和交易成本提高了出口价格，限制了低收入国家参与国际竞争的能力。减少运输成本和其他国内制约因素是这些国家支持加强市场准入的一些最重要措施。

捐助国和机构通过针对支持最不发达国家的贸易援助和强化贸易相关援助综合框架等倡议，支持发展中国家努力建设贸易能力。贸易援助支持发展生产和出口能力，以及调整因贸易自由化所带来的成本。2009年，该倡议继续增加其援助，使其援助额达到创纪录的401亿美元，虽然与往年相比，增长速度有所降低。

在贸易领域，本报告建议国际社会：

- 加大努力，结束一个平衡、全面、雄心勃勃以及面向发展的多哈回合贸易谈判
- 增加对发展中国家（特别是最不发达国家）发展贸易能力的支持，支持其国家发展战略并实施贸易援助和支持最不发达国家的强化综合框架
- 制定并加强各种方案，以确保最不发达国家和其他低收入国家以负担得起的价格获得贸易融资，并通过加强边境管理和物流的方式进一步削减交易成本
- 取消自2008-2009年危机以来采取的贸易限制措施，并避免引入新的贸易限制措施，特别是那些对发展中国家（特别是最不发达国家）商业利益具有负面影响的限制措施
- 确保至迟于2011年底商定关于支持最不发达国家的具体措施，包括永久全面实施免关税和非配额的准入、取消对棉花的出口补贴和国内支助措施，以及对最不发达国家服务出口提供优惠市场准入
- 加快履行在2013年之前消除一切形式的农业出口补贴，以及在可信的中期时间框架内取消发达国家的农产品补贴的承诺

债务可持续性

随着2008-2009年全球经济和金融危机之后经济出现复苏，大多数发展中国家2010年的债务指标有所改善。然而，一些国家发现其更难摆脱经济衰退，或者仍在应对由于巨额赤字和财政空间缩小带来的问题，特别是考虑到较高的食品和能源价格所造成的额外冲击。在全球危机爆发前已经面临各种问题的一些中低收入国家，情况十分严重。此外，全球经济预测的不确定性对债务可持续性构成风险，因为经济运行情况的恶化可能危及还本付息的顺利进行。继续着重改善债务国的债务管理能力对良好的财政管理至关重要。

由于世界贸易的恢复，发展中国家和新兴国家还本付息额与出口额的比率已恢复到危机前的水平，虽然低收入和中等收入以下国家的还本付息数额有所增加。然而，各国和各地区之间的情况各不相同。例如，加勒比、大洋洲和亚洲南部的还本付息与出口的比率有所增加，在某些情况下脆弱性增至较高水平。

截至2011年5月中旬，国际货币基金组织（基金组织）确定，有19个国家身陷债务困扰或面临债务困扰的风险，包括8个已经完成《重债穷国倡议》的国家。自2010年6月以来，《重债穷国倡议》继续取得进展，有4个国家达到了其完成点（因而获得根据《重债穷国倡议》和《多边债务减免倡议》所承诺的不可撤销债务减免资格），1个国家（科摩罗）达到重债穷国决定点。因此，截至2011年3月底，在40个符合条件的国家中有32个达到了完成点，有4个国家仍然处于其决定点和完成点之间。

债务可持续性的主要监测工具是基金组织-世界银行的低收入国家债务可持续性框架以及基金组织的市场准入国家债务可持续性分析框架。目前正在对这些框架进行审查，以改进其分析，进而提高其帮助发展中国家管理其债务状况的能力。

应当完善国际金融体系，解决债务困扰问题，因为拖延和不公平对债务国政府及其债权人来说代价都很大。很多国家都在政府间协定中都确认了债务重组架构中存在的主要不足，如2010年的千年发展目标首脑会议成果文件呼吁加强债务重组机制。需要采取措施，在这方面取得进展，因为适当的债务解决方案（必要时暂停偿债）可以确保在债务人、债权人和受影响债务国之间公平分摊债务，并有助于实现千年发展目标。与此同时，国际机构、双边捐助者和受援国之间需要加强政策协调，以确保官方发展援助和债务减免决定以及借款和贷款决定关注债务可持续性。

在与主权债务相关的政策领域，本报告建议国际社会：

- 设立一个关于债务可持续性的机构间技术工作组，以加强现有事前框架的分析和有效性
- 通过采取赠款形式大幅度提高对低收入国家的援助份额来确保债务可持续性
- 考虑将《重债穷国倡议》扩展至所有饱受债务困扰的低收入国家
- 阻止不参加国际商定债务解决方案的债权人提起诉讼
- 思考如何提高债务重组和减免方式（包括可能使用暂停偿债的标准）的有效性，以制定一个强化框架，帮助任何有潜在需要的国家有序解决主权债务问题
- 除了债务可持续性技术组之外，召集一个机构间工作组来解决债务困扰问题，直至制定一个全面的国际框架
- 通过技术合作方面的更多努力（特别是在实际债务管理薄弱的国家），加强债务管理能力

获得负担得起的基本药物

获得药物对实现与保健有关的千年发展目标和满足发展中国家的保健需求至关重要。然而，只有42%的公共部门设施提供基本药物，相比之下，私营部门的比例为64%。除了供应不足之外，缺乏国家管理能力以确保药物质量仍然是很多国家面临的问题，因此，人们获得劣质药物的风险仍然很大。治疗非传染性疾病的药物的供应甚至比治疗传染性疾病的药物还要少。这在低收入国家也日益成为一个关切问题，因为这些疾病的负担正在迅速增加。

儿童未能获得充足药物是另一个值得关切的重要领域。不仅需要增加儿科配方的供应，也需要更好地促进卫生保健人员对这种配方的使用。

公共部门基本药物供应有限迫使患者从私营部门购买药物，而那里的药物价格更为昂贵。由于中低收入国家中大部分人是自费购买药物，因此，药物价格是否负担得起是决定可否获得药物的关键。很多中低收入国家的大量人口可能因药费成本高昂（特别是在使用原装品牌的产品时）而陷入贫困。若将私营部门购买原装品牌产品转变为最低价格的等值产品则可减少60%的开支。

已经采取了若干措施，以降低成本和增加基本药物的供应。这些措施包括国际药品采购机制一系列旨在促进扩大儿童艾滋病治疗和降低儿童艾滋病治疗费用的活动，同时通过世界卫生组织的资格预审方案确保其质量；以及很多发展中国家政府利用世界贸易组织（世贸组织）《与贸易有关的知识产权协议》与公共卫生有关的灵活性，比如

国内生产或进口受专利保护药物的强制许可证。最近的一些倡议也很有用，其中包括制药行业准许其他研究机构获取“早期阶段”的药物化合物倡议，从而增加成功开发治疗易被忽视疾病的药物的几率，以及发展促进一般竞争和本地能力建设的创新办法。

本地生产可以提供另一种增加药物供应的方式，并能促进创新，特别是通过技术转让安排。发展本地生产能力已经成为一些非洲区域和次区域方案的重点，在博茨瓦纳、加纳、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国，它还被列为国家一级的优先事项。

使人们更容易获得负担得起的基本药物需要在地方、国家、区域和国际各级采取更有力和更加全面的措施，并加强公共部门与私营部门之间的协作。

本报告建议采取以下行动，以提高基本药物的可及性和可承受性：

- 协助中低收入国家政府推广使用质量有保障的低价非专利药，并通过公共卫生系统向穷人提供费用很少或免费的基本药物
- 实施侧重于非传染性基本药物的方案，作为国家药物政策的组成部分
- 提供更多的捐助资金用于非传染性疾病的治疗和预防
- 增加对世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协议》与公共卫生有关的灵活性的运用，并增加发展中国家专利信息的供应
- 促进并鼓励发展中国家的区域合作，通过药品专利池等促进制药企业的创新

获得新技术

发展中国家开发相关技术及从发达经济体转让适当技术对于长期发展至关重要。比如，已在全球共享信息和通信技术和应对气候变化及其影响（包括自然灾害风险日益增加）的技术方面取得重大进展。

在全球范围内，对信息和通信技术的获取继续增长。在发展中国家，移动电话用户的增加仍然十分迅速，2009年至2010年估计增长了17%，占总人口的68%。然而，一些地区仍然十分落后。

发达国家和发展中国家对因特网的使用也继续增加，用户人数已突破20亿大关。移动电话网络和升级技术的全球传播开始使移动宽带服务成为固定宽带因特网接入的替代品。这在发展中国家尤为重要，因为那里的固定宽带接入仍然十分有限，特别是在世界上最贫穷地区，用户数量仍然可以忽略不计。由于认识到宽带是一个可以带来一系列社会、经济和环境效益的重要引擎，世界各地已经有70个国家通过了国家宽带计划或包括宽带在内的国家政策。

在过去十年里，已经做出了大量努力，使国有信息和通信技术服务提供商私有化，并促进信息和通信技术的市场竞争，以使价格下降。然而，在世界上很多最贫穷国家，宽带服务仍然相当昂贵，各地区之间和内部价格差异仍然存在，虽然信息和通信技术服务价格继续大幅下降。

发展中国家在努力保护自己免受气候变化的不利影响方面需要获得技术和财政援助。在2010年坎昆联合国气候变化框架公约缔约方会议上，发达国家不仅重申了先前在哥本哈根会议上做出的承诺，即提供快速启动和长期融资，用于发展中国家减缓和适应气候变化，而且还商定设立一个绿色气候基金和建立一个新的技术机制，以促进技术开发和转让，支持减缓和适应气候变化行动。

人们普遍认识到，迫切需要减少由自然灾害造成的灾害风险。在开发、共享和使用新的减灾技术方面已经取得了进展。然而，还需要做出更大的努力，包括进一步发展预警系统和收集关于过去灾害所造成损失的可靠数据。

为了进一步获取新的发展技术，本报告建议国际社会采取下列行动：

- 促进在私营、非营利和官方各方之间开展跨国界研究和发展合作，以加强技术开发和向发展中国家转让技术
- 加强对信息和通信技术开发的全球监测，特别是追踪发展中国家不断变化的需求
- 在减缓和适应气候变化的新技术机制于2012年开始运作后，促进对该机制的使用
- 确保如期向发展中国家兑现关于减缓和适应气候变化的快速启动和长期融资承诺
- 协助各国政府与私营部门合作，支持电子医疗和电子教育倡议和其他公共服务
- 增强国家和地方利用先进技术减少自然灾害风险的能力

导 言

我们致力于……为确保在2015年之前
实现千年发展目标
而促进全球伙伴关系
——联合国大会第65/1号决议

国际社会定期在联合国举行会议，对在实现重要和广泛认同的目标方面取得的进展进行评估；审查为实现这些目标所做出的承诺；注意到取得的成功和吸取的经验教训，包括不同政策之间的不一致；并再次承诺通过新的、更加全面和彻底实施的政策承诺实现这些目标。从2010年9月20日至22日，联合国大会第六十五届会议举办了一次这样的会议，即千年发展目标问题高级别全体会议。本报告由千年发展目标工作队编写，审查了截至2011年上半年千年发展目标8的执行情况，该目标最初是在2000年千年首脑会议¹上确定，随后在2005年世界首脑会议²和2010年9月高级别全体会议以及其他论坛上得到更新。总之，这些承诺和做法构成了全球发展伙伴关系。

2010年以后承诺的行动

2010年9月，各国国家元首和政府首脑、部长和高级官员齐聚纽约联合国总部，承诺将“信守承诺”，到2015年之前实现千年发展目标。他们欢迎自上一次在2005年召开会议以来所取得的进展，但同时对所取得的进展远低于需要达到的水平深为关切。³他们充分认识到，距离实现千年发展目标的最后期限仅剩5年，决心“在未来几年，共同推进和加强作为[他们]合作核心的全球发展伙伴关系”。⁴各国政府在首脑会议结束时一致通过的成果文件中指出，国际社会将致力于制定一个全球行动计划，以期在目标年实现所有八项千年发展目标。

与此同时，个别国家政府、多边机构和非国家实体也另外做出或大或小、或常规或创新的承诺，以加速在实现在千年发展目标的具体

¹ 大会2000年9月8日第55/2号决议。

² 大会2005年9月16日第60/1号决议。

³ 大会2010年9月22日第65/1号决议，第1段。

⁴ 同上，第7段。

目标方面取得进展。⁵例如，为了促进消灭贫穷和饥饿（目标1），世界银行承诺将其《农业行动计划》之下的农业支助增至每年60亿到80亿美元（相比之下，2008年之前为每年40亿美元）。计算机制造商戴尔公司在2010年承诺提供1 000万美元用于教育技术倡议，以推动普及初等教育（目标2）。塞内加尔承诺实施刚刚通过的一项关于两性平等的法律，包括妇女和男子在所有机构中代表性平等（目标3）。联合国秘书长从一些官方和非国家捐助者调集了400多亿美元的认捐额，这些资金将在2011-2015年期间被用于全球妇女和儿童保健战略（目标4和目标5）。全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金承诺继续支助重新拟定方案，以防止在20个负担最重的国家出现母婴传播艾滋病（目标6）。美国承诺将在2011-2015年期间向全球清洁炉灶联盟（一个由联合国基金会领导的公私合作伙伴关系）提供5 100万美金，用于在世界各地安装1亿台清洁燃烧炉灶（目标7）。此外，中国承诺对更多从最不发达国家进口的商品提供零关税待遇，并继续取消债务（目标8）。

商定的行动议程（以及上文所述个别承诺）必须要有一个针对已承诺积极支持实现千年发展目标的发展中国家和发达国家、国际机构和非国家行为者的、内容丰富的工作方案。随着2015年迅速来临，所剩时间已经不多；因此，应当在目前每5年进行一次进展评估的基础上增加审查频率。事实上，首脑会议成果文件呼吁大会对执行情况进行年度审查。⁶这些工作将于2011年底开始。

参与合作监测千年发展目标落实情况的国际组织秘书处，比如那些与千年发展目标差距工作队合作的国际组织，需要监测商定案文中所载众多具体发展伙伴关系承诺和在2010年千年发展目标首脑会议上宣布的单边承诺，以及先前选定进行定期审查的千年发展目标的具体目标和指标。⁷

此外，还要继续在各种论坛上通过新的承诺和共识案文，并且需要将其考虑在内。比如，在2010年11月首尔首脑会议上，二十国集团（G-20）通过了“首尔共享增长发展共识”，其中包含一个多年期行

⁵ 所举例子摘自2010年千年发展目标首脑会议期间宣布的各种承诺和倡议，可在以下网站找到：http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/MDGSummit_Matrix_12Nov2010_rev2_REV%20DZ.pdf。

⁶ 同前，大会第65/1号决议，第79段。

⁷ 每年对22项具体目标和60个指标进行监测。最新的全球统计更新是《2011年千年发展目标报告》（联合国出版物，出售品编号：E.11.1.10）。大多数编写国家一级千年发展目标报告的国家政府对全球具体目标和指标进行了调整，以最大限度与其本国需求相适应；比如，将国家贫困线指标替换成全球层面使用的每天一美元的衡量指标（联合国开发计划署，《跨过中点：实现千年发展目标》（纽约：开发计划署，2010年1月），英文第8页至12页）。关于个别国家报告，见<http://www.mdgmonitor.org/factsheets.cfm>。

动计划，涉及落实九个方面的具体承诺和期限。⁸此外，二十国集团所有成员国还做出了补充认捐的承诺，其中包括那些与具体发展承诺相关的认捐。

此外，国际社会继续审查、调整并延长其他能够影响2010年千年发展目标首脑会议成果时又不越过该成果的全球发展战略和政策。这种国际会议之一是2011年5月9日至13日在伊斯坦布尔举行的第四次联合国最不发达国家问题会议，各国政府在会议上商定加速贸易、投资和援助措施，支援最不发达国家在下一个十年里实现可持续发展。⁹联合国大会关于预防和控制非传染性疾病的高级别会议将于2011年9月在纽约举行，会议将主要侧重于激发在全球和国家一级采取行动，以解决和控制非传染性疾病对健康和社会经济的影响。此外，第五次发展筹资问题高级别对话会议将于2011年12月7日和8日在纽约联合国大会期间举行。在此之后，将于2012年4月21日至26日在多哈举行第十三届联合国贸易和发展会议贸发会议，并于2012年6月4日至6日在里约热内卢举行联合国可持续发展会议（“里约+20”）。“里约+20”的主题是“可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济”以及“促进可持续发展的体制框架”。¹⁰除了这些特别会议之外，联合国系统政府间机构的定期会议也可能对实现千年发展目标的进程产生影响。¹¹

在这方面，正准备建立一个机构间机制，以帮助确定并监测在全球发展伙伴关系框架内所做共同及个别承诺的进展情况。由于各国在不同论坛做出了很多具体的承诺，故不仅很难评估和加强相互之间的一致性，而且也很难加强对承诺履行情况的监测。这一综合执行框架倡议将会在一个互动门户网站上创建并不断更新一个供所有利益攸关方使用的数据库；介绍关于支持千年发展目标的所有国际承诺的概况；提供关于这些承诺的信息；追踪落实情况、确定差距和不一致之处；并查明支持国家发展战略方面尚未满足的需求。¹²该机制旨在增加

⁸ 基础设施、人力资源开发、贸易、私人投资和创造就业机会、粮食保障、弹性增长、财政融入、国内资源调动和知识共享（见2010年11月11-12日，《二十国集团首尔首脑会议文件》，附件一）。

⁹ 联合国，《2011-2020年十年期支援最不发达国家行动纲领》（A/CONF.219/3/Rev.1）。

¹⁰ 大会2009年12月24日第64/236号决议，第20段。

¹¹ 这些会议包括联合国大会、经济及社会理事会及其发展合作论坛，以及与联合国专门机构相关联的各机构的会议，以及其他非关联会议。

¹² 联合国，“综合执行框架：通过相互问责来支持更有效地实现千年发展目标”，行政首长协调理事会方案问题高级别委员会第二十一届会议概念说明，2011年3月3日和4日，纽约（CEB/2011/HLCP-XXI/CRP.3/Rev.2），第4段（行政首长协调理事会在2011年4月2日的会议上批准了这一提案）。

各项承诺的有效透明度，提高有关利益攸关方要求行为者对其支助承诺进行问责的能力。预计该机制将于2011年底投入运作。

发展伙伴关系承诺的政治性质

在努力开展综合执行框架以加强对国际合作承诺的监测的同时，一些政府间论坛也正在努力使承诺更加精确，并表明其兑现承诺的具体期限。¹³这两项努力均是针对近年来一些官方承诺落实情况令人失望而做出的。这在一定程度上反映了这些承诺带有政治性质。

在任何多国论坛的商定文件中所做出的联合承诺都是主权当局领导人或其他代表所做出的集体意向声明，无论是在联合国等全球性论坛，还是在二十国集团等成员数目有限的论坛上，都不具有法律约束力。没有一个全球执行机构对不履行承诺的国家进行处罚。唯一具有约束力的承诺是那些在条约机构所做出的承诺，如世界贸易组织的多边贸易协定。相反，大多数发展合作承诺都是由政府行政部门做出，并寻求通过其立法机关采取行动来履行这些承诺。事实上，伙伴关系承诺几乎都是公开宣布的，只有这样，集团或个别国家政府领导人才能获得公众对倡议的支持，并战胜潜在的立法反对意见。

因此，这就出现一个策略性问题。如果承诺比较模糊，承诺当局与执行立法机构之间就会有一些谈判空间。在很多国家，精确的承诺会在调动政治支持（包括通过媒体和民间社会）方面对支持者提出适当挑战，以实现预期目标。因此，具体承诺对执行立法机构施加的压力更大，因为要求后者批准领导人的承诺，但是，如果立法机构拒绝批准承诺的行动，则这种承诺也面临失败的风险。

当某个集团做出行动承诺时，承诺的精确或模糊程度甚至包含更多的政治策略。集团成员在承诺一起行动的同时也暗示了他们打算如何分摊彼此之间的负担。从概念上讲，问题相当于该承诺是否涉及援助、贸易、债务减免或全球发展伙伴关系的任何其他方面。可以用援助的例子对此进行说明。

按照一些多边机构所采用的做法，根据负担分摊公式预先设置每个捐助者的相对缴款数额（比如，它可能与确定如何使用资金的表决权保持一致）。在这种情况下，捐助者之间的谈判与缴款总额有关，而每个捐助者则各自计算这对本国承付款项意味着什么。因此，

¹³ 最后期限在二十国集团首尔首脑会议上商定的《多年期发展行动计划》中做出了更为明确的规定，其中具体指明了实际履行日期（见2010年11月11-12日，《二十国集团首尔首脑会议文件》，附件二）。此外，经济合作与发展组织的发展援助委员会最近通过了关于官方发展援助良好认捐做法的指导方针。

认捐总额实际上是由最不慷慨的捐助者决定的。这可能会被视为“不公平”，且调动的资源不足。按照另一种选择，各国政府自愿承诺其认为适合本国的数额（同时接受不均衡的负担分摊），以调动更多的资金。有一个理想目标只有更加慷慨的捐助者可以达到，它可以将负担分摊理念重新纳入自愿承诺进程。它提供了一种方式，既能对不太慷慨的捐助者施加道义压力，迫使其增加援助，同时也能说服国内选民，即政府正在努力满足支持发展的全球慷慨度规范。事实上，这一直是联合国关于将国民总收入的0.7%用作官方发展援助这一目标的有效功能。

事实上，某些捐助国政府并未认可联合国的援助目标；因此，对照目标衡量其表现是对其分担责任的道德评价，而不是对其是否履行承诺的评价。然而，当民间社会活动家、媒体和政治行为者评论令人无法接受的全球贫困并认为更多的国际援助能够有助于各国取得进步时，就增加了巨大压力，促使不符合或者不接受共同认捐目标的各国政府完成某个单边目标，从而增加其缴款和分摊的负担份额。

这一政治进程在2002年的发展筹资问题国际会议举行之前非常明显，当时，民间社会要求提高援助水平、减少债务负担和赢得其他改革承诺的公共压力日益加大，这在会议形成的《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》得以体现。¹⁴然而，关于增加援助水平的实际联合承诺必须以各国政府都能接受的方式做出，即需要“大幅增加官方发展援助和其他资源”。“大幅”一词未作定义，但各国政府一致同意敦促尚未这么做的发达国家“做出具体努力，实现将国民总收入的0.7%用作官方发展援助的目标”。¹⁵

后一种表述本身并不一定包含任何不接受该目标的国家增加官方发展援助的承诺。第一个表述被理解为要求所有捐助者做出承诺，但是措辞比较模糊。这两段的列入促成了关于“大幅”增加官方发展援助的共识。事实上，个别国家和集团增加了承诺的精确性，宣布了具体的官方发展援助承诺，包括欧洲联盟承诺到2006年将其官方发展援助从占国民生产总值的0.33%增至0.39%，¹⁶以及美国承诺在未来三年将

¹⁴ 见Barry Herman，“民间社会和联合国发展筹资倡议”，《民间社会和全球融资》，Jan Aart Scholte和Albrecht Schnable等人编辑（伦敦：罗德里奇出版社，2002年），英文第162-177页。

¹⁵ 见《发展筹资问题国际会议的报告，2002年3月18日至22日，墨西哥蒙特雷》（A/CONF.198/11，第一章，第1号决议，附件），第41至42段。

¹⁶ 官方发展援助目标后来被规定占国民总收入的某个百分比，一种纯粹的技术变更。

其对发展中国家的核心援助增加50%，并规定了每年的具体目标水平。加拿大、挪威和瑞士也做出了额外的具体承诺。¹⁷

因此，编制《蒙特雷共识》的外交官们找到了适当措辞来克服如何简洁地结合自愿援助和负担分摊援助原则这一问题，而一些国家政府则单独规定了精确且其可以负责的援助承诺。但最后，最要紧的并不是这些词语本身，而是它们反映了某种程度政治势头的事实。国家元首和政府首脑及其代表回到各自首都，开始对立法机构施压，要求其履行新的承诺。

由于很难为促进国际合作调动政治势头，故必须在国际合作形成之初就要加以推动，以免政治势头被削弱。公众对承诺履行情况的监测可以作为检查这种侵蚀政治势头的工具，因为它有助于推动政府执行商定或已经宣布的目标。它增强了媒体适当关注这一问题的能力，也增强了民间社会为促进履行承诺而进行游说的能力。

认真思考先前的商定目标和具体目标，加上公众的兴趣和民间社会的压力，可以为过去几年未履行的承诺注入新的活力，或者可以引导政府将努力争取实现新的承诺。2010年的千年发展目标首脑会议就是一个很好的例子。在这次首脑会议上，近140位国家元首和政府首脑汇聚在纽约联合国总部，最后再次确认了战略和新的行动承诺。成果宣言更新了促进全球发展伙伴关系的政治势头。现在，官方和非国家部门的发展倡导者需要利用这一政治势头，为实现2015年目标进行最后冲刺。

加强全球伙伴关系的一致性

如上所述，全球发展伙伴关系包括在各种全球和其他官方论坛上共同谈判达成的承诺，以及由各国政府、国际机构、个体私营企业、基金会和其他非国家行为者所做出的承诺。从很大程度上讲，履行承诺由高度分散的全球公共和非国家行为者系统中的承诺当局进行。因此，众多政策行动并不总是保持一致，或者，集体采取的一些政策并未形成连贯一致的整体，这样很正常。

关于国际合作政策具有多重目的的例子有很多。事实上，经济合作与发展组织有一项旨在提高“发展政策的一致性”的重要工作方案。¹⁸一方面捐助国援助政策鼓励出口，同时又对援助提供国的进口

¹⁷ 联合国，“发展筹资问题国际会议的后续努力”，秘书长报告（A/57/319-E/2002/85），第4至14段。

¹⁸ 见http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html。这也是《2010年世界经济和社会概览：调整全球发展》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.1）的重点。

设置壁垒，这就是政策不连贯的具体实例。同样，如果发达国家表面上试图通过“绿色保护主义”减轻全球变暖，可能会出现新的政策不一致，从而对发展中国家的出口造成负面影响，这个问题可能会成为2012年“里约+20”讨论的一个主题。¹⁹

一个更加具体的例子是，援助捐助者提供资源，增强国内系统的能力，使其能够按照2005年《援助实效问题巴黎宣言》中所载承诺，更加有效地对援助进行管理，但后来由于捐助国的内部信托法规而避开了这些承诺。如果不加以利用，这些系统便无法建立，能力发展在很大程度上将会有名无实。围绕国家系统在援助实效议程范围内开展的辩论往往把重点放在降低交易成本上；换言之，如果受援国能够使用本国的系统来报告和监测捐助资金的使用情况，而不用满足每个捐助者的具体报告要求，这将简化并减少管理援助的费用。虽然这样做具有明显的价值，但辩论中几乎没有提及使用国内系统对国家能力和实力发展的积极影响。²⁰

并非所有政策不一致的情况都涉及到官方发展援助，但那些确实涉及官方发展援助的政策自然成为了捐助国和联合国关于援助实效论坛的讨论主题（见官方发展援助相关章节）。其他一致性问题也在多个论坛和特设程序中进行了探讨。比如，在一个专家小组的帮助下，联合国贸易和发展会议最近发布了一套“关于促进负责任的主权借贷原则草案”，其目的在于促进国际社会讨论“责任”概念，包括贷款与国内和国际发展原则的一致性。²¹

但是，很多对一致性的关切远远超过了发展合作政策本身。除了上面提到的对“绿色保护主义”的恐惧，发达国家的宏观经济政策也可能破坏发展中国家的宏观经济和汇率管理，例如，发展中国家不得不对2010-2011年“量化宽松”货币政策所带来的全球流动性增加问题。²²在此背景下，联合国大会有关考虑加强联合国在全球经济治理中作用的决定可能十分重要。²³

这一倡议延续了早前的努力，即努力加强国际辩论对更加协调一致的全球政策的贡献，包括在1992年联合国环境与发展会议（地球问题首脑会议）上设立可持续发展委员会，以全面解决可持续发展的三

¹⁹ 见联合国，《共同主席摘要》，联合国可持续发展会议，第二次筹备委员会会议，2011年3月7日和8日，英文第2页。

²⁰ 2011年5月6日国际货币基金组织提供的资料。

²¹ 见http://www.unctad.org/en/docs/gdsddf2011misc1_en.pdf。

²² 《2011年世界经济状况和前景》（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.2），英文第28-30页。

²³ 大会2010年12月8日第65/94号决议：关于一致性问题的相关讨论，见《2010年世界经济和社会概览：调整全球发展》，同上。

大支柱：社会、经济和环境。随后，在联合国设立一个充分包容的一致性论坛（尽管重点为财政）的努力是蒙特雷发展筹资问题国际会议的后续（“保持参与”）进程。联合国大会在关于全球经济治理的辩论中所提出的倡议可借鉴过去这些倡议的成功和不足之处，因为世界要求我们加大努力，形成促进发展的全球社会、经济、金融和环境一致性。

实现目标的时机

最近的全球金融和经济危机是实现千年发展目标进程中的一个重要挫折，但很多国家正在（或再次）朝着到2015年至少实现部分目标的道路上前进。绝大多数低收入国家在所有千年发展目标上均远远落后，其部分原因是这些国家进一步被排除在千年发展目标之外。²⁴ 能否实现目标的前景取决于重要但并不确定的持续、快速、创造就业机会的经济增长。此外，由于遭遇挫折，很多发展中国家需要为千年发展目标方案投入更多资源，以实现目标。在某些情况下，每年所需资源可能相当于国内生产总值的1.5%。²⁵ 在如此短的时间里调集额外国内资源超过了大多数国家的承受能力。

因此，加强对全球发展伙伴关系的国际支持必不可少。这意味着，考虑进行财政紧缩的捐助国不应在预算削减计划中包括官方发展援助拨款，而实际上应增加官方发展援助，正如一些捐助国正在做的那样（进一步讨论，见下文关于官方发展援助的章节）。这还意味着，需要支持发展中国家努力增加收入，捐助国应实施其承诺的宽松贸易政策，甚至在面对选民的强烈政治反对以及对就业水平的普遍担忧时也是如此。有很多方法既能创造就业机会，又不影响世界上最贫穷国家人民。同样，贸易、投资和官方发展援助政策必须支持向发展中国家提供负担得起的基本药物。一方面，需要强劲但可持续的官方和私人投资，另一方面，也需要国内和国外投资，这不仅是为了扩大固定资本和人力资源的储备，也是为了促进新企业及活动中所包含的新技术。此外，各国政府需要仔细管理其货币、财政和主权债务政策，以维持可持续性和有利的经济环境，同时，国际社会需要密切监测全球范围内在实现2015年目标方面取得的进展，并确保全球发展伙伴关系能够做出充足而及时的贡献，并且能够覆盖所有相关社区。

²⁴ 关于前景的更多详细内容，见世界银行和国际货币基金组织《2011年全球监测报告：增加实现千年发展目标的可能性》（哥伦比亚特区华盛顿，2011年），第二章。

²⁵ 见《2011年世界经济状况和前景》中对6个国家的评估，同上，英文第14-16页。

官方发展援助

履行所有官方发展援助承诺至关重要 ——联合国大会第65/1号决议

在2010年9月举行的联合国关于加快实现千年发展目标首脑会议期间，捐助国重申其对增加官方发展援助的承诺，其中有很多国家承诺使官方发展援助达到国民总收入0.7%的目标，对最不发达国家的官方发展援助达到国民总收入0.15%至0.20%的目标。¹ 欧洲联盟（欧盟）承诺在2015年之前达到0.7%的目标。确定2010年中期官方发展援助额目标的国家也承诺将努力在年底前实现这一目标。

在首脑会议上做出的官方发展援助承诺并非做出新的承诺，为兑现这些承诺而认捐的援助资金也不是新的认捐资金。因此，为了解决本报告导言部分所述的一项关切，即对发展伙伴关系的承诺应当更加具体和加以适当监测，作为主要国际捐助者论坛的经济合作与发展组织（经合组织）下的发展援助委员会（发援会）于2011年4月通过了关于良好认捐做法的建议。在今后的认捐活动中，发援会成员将努力确保透明，明确与分摊认捐额有关的所有参数；确保可比性，以便对不同的捐助者承诺进行汇总；确保现实主义，考虑到每个捐助国的预算和经济情况；确保可计量性，以现有可用或所提供的指标为依据；以及根据受援国的需要进行问责以及由受益人进行透明度监测。²

捐助者已同意采取措施，加强对其承诺的监测

此外，国际发展界一直在寻求提高援助实效的方法。第四次援助实效问题高级别论坛将于2011年11月29日至12月1日在韩国釜山举行，此次论坛将汇集一些援助利益攸关方和捐助界人士，对旨在改善援助影响的努力进行评估。联合国会员国参与2012年7月联合国经济及社会理事会高级别会议将进一步深化联合国发展合作论坛的任务，就持续增强所有发展努力的有效性和连贯性提出建议，解决与援助数量和质量有关的问题，并且可能就各自对旨在实现千年发展目标的发展合作承诺的履行情况实行问责。这两次会议为加强国家和机构援助工作的一致性提供了机会，其中包括不断增长的潜在补充援助来源，以使其最大限度与国家发展战略保持一致。

¹ 见2010年9月22日大会第65/1号决议，第78(f)段。

² 经济合作与发展组织，“发援会关于良好认捐做法的建议”，在2011年4月6日举行的发援会高级别会议上提出(DCD/DAC(2011)12/REV1)。

2010年官方发展援助履行情况及其近期前景

2010年的援助额创历史新高……

根据初步数据，发援会捐助国在2010年提供的官方发展援助额创历史新高，达到近1 290亿美元。发援会成员国2010年的官方发展援助占其国民总收入的0.32%，2009年占0.31%。除去债务减免（不涉及新的资金转移）和人道主义援助（由紧急需求而不是计划援助所推动），按2009年美元计算的官方发展援助额自2004年以来稳步增长，期间只在2006年出现小幅回落（见图1）。

……但仍远低于联合国确定的目标

尽管官方发展援助额创下历史新高，但它仍远远低于联合国确定的占捐助国国民总收入0.7%的目标。如果所有发援会捐助国提供的捐助都能达到这一水平，官方发展援助额将会达到2 820亿美元，为目前水平的两倍以上（表1）。2010年，只有5个国家（丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典）达到了联合国确定的目标（图2）。按绝对数量计算，最大的两个捐助国（美国和日本）在2010年增加了援助，但是如果按照占国民总收入比重来衡量，这两个国家仍然位于捐助最少的国家之列。

格伦伊格尔斯目标尚未实现……

近年来，在国际论坛（比如，2005年八国集团格伦伊格尔斯首脑会议）上做出的一些具体承诺使官方发展援助额有所增加。然而，这些承诺的履行情况也不尽如人意。如果这些承诺得到履行，则2010年的官方发展援助额将达到1 490亿美元。按2004年美元价值（最初承诺的基准年）计算，捐助国承诺到2010年将官方发展援助额增加到1 270亿美元，但2010年实际履行总额为1 090亿美元。尽管这意味着在2004年790亿美元的基础上增加了300亿美元，但与认捐数额相比，仍存在180亿美元的缺口（表1和图3）。

图1

发援会成员国官方发展援助的主要组成部分，2000–2010年

（单位：10亿美元，按2009年美元价值计算）

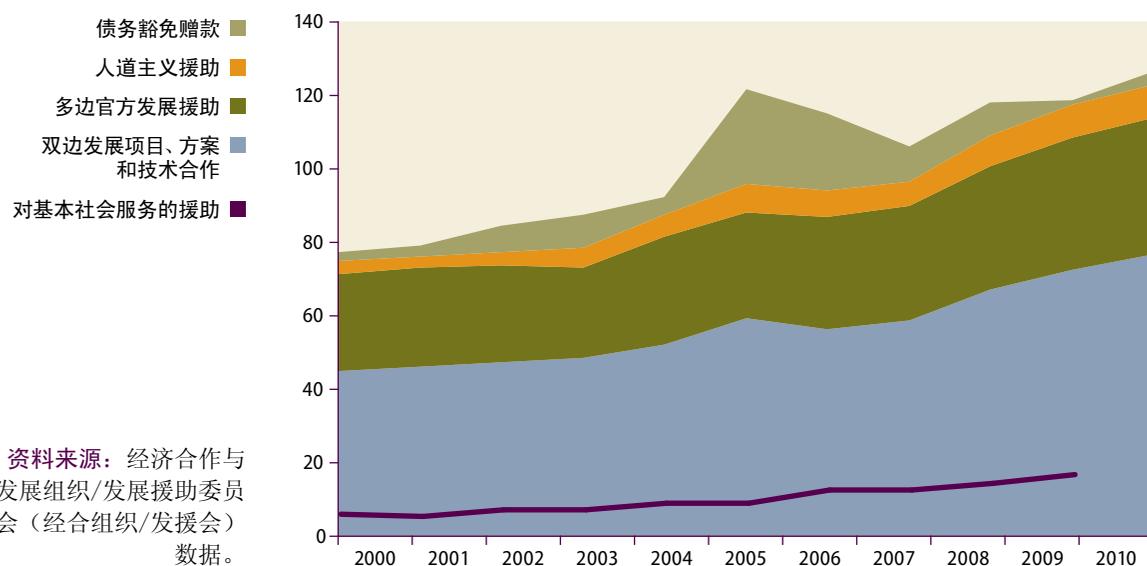


表1
发援会捐助国在履行援助承诺方面存在的差距

		占国民 总收入 百分比	按2010年 美元计算 (10亿)	按2004年 美元价值 (10亿)
官方发展援助总额	联合国总体目标	0.7	282.2	-
	2010年履行情况	0.32	128.7	-
	2010年差距	0.38	153.4	-
对最不发达国家的 官方发展援助	目标	0.15-0.20	58.2-77.6	-
	2009年履行情况	0.10	37.6	-
	2009年差距	0.05-0.10	20.6-40.0	-
2010年格伦伊格尔斯承诺^a				
官方发展援助总额	承诺额 ^b	0.38	148.5	126.9
	履行情况	0.32	127.6	109.0
	差距	0.05	21.0	17.9
对非洲的官方发展 援助	承诺额	-	64.0	54.5
	履行情况 ^c	-	46.0	40.0
	差距 ^c	-	18.0	14.5

资料来源：联合国/经社部，基于经合组织/发援会数据。

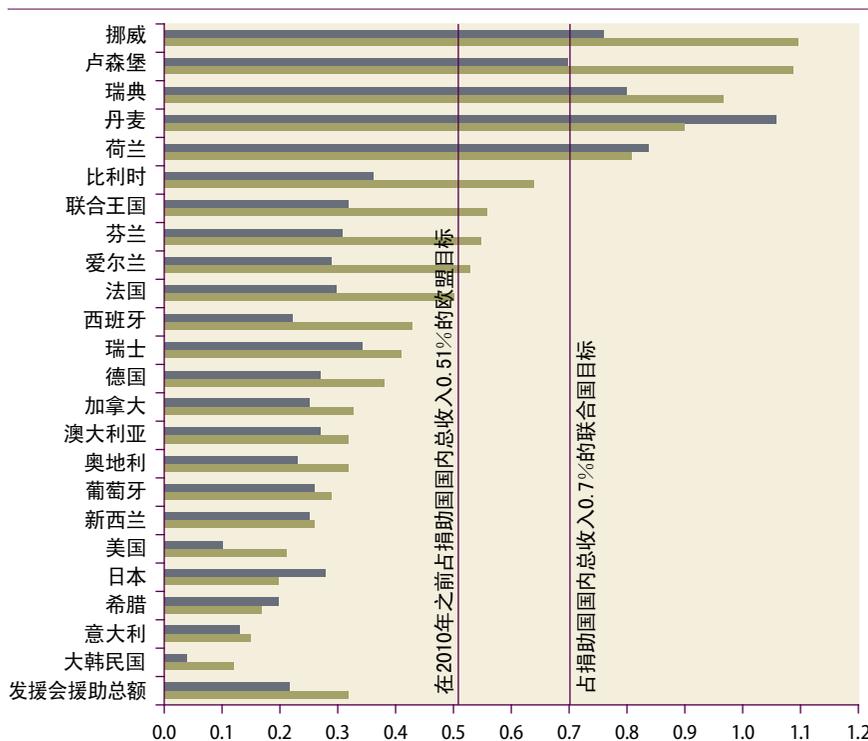
注：连字符(-)表示该项数据暂缺。

^a 不包括大韩民国，因为该国在2005年做出格伦伊格尔斯承诺时并不是发援会成员。

^b 由于全球经济衰退，按照低于预期的国民总收入对目标进行了调整。

^c 依据经合组织关于2010年对非洲官方发展援助估计数。

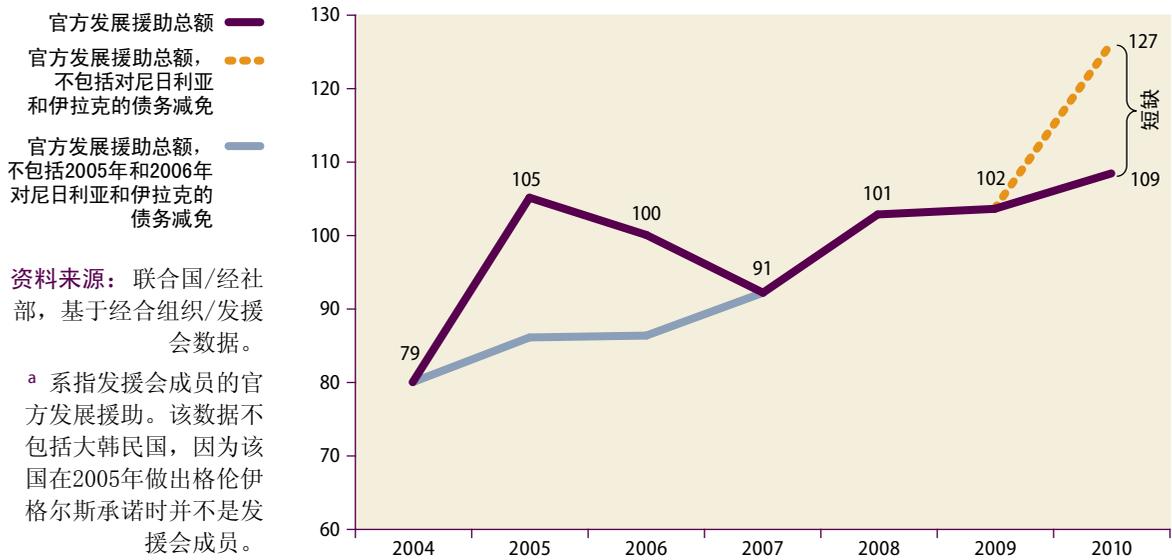
图2
2000年和2010年发援会成员的官方发展援助（占国民总收入的百分比）



资料来源：经合组织/发援会数据。

图3

在格伦伊格尔斯承诺方面存在的官方发展援助履行差距，2004–2010年^a
（单位：10亿美元，按2004年美元价值计算）



……尽管一些捐助国确实履行了其各自的承诺

作为格伦伊格尔斯倡议的一部分，欧盟的15个发援会成员国承诺到2010年使援助水平达到或维持在至少占国民总收入的0.51%。从图2可以看出，有8个国家达到了这一目标，而法国则仅差国民总收入的0.01%。美国承诺在2004年和2010年期间将对撒哈拉以南非洲的援助增加一倍。美国在2009年超过了这一目标，比原计划提前了一年。加拿大履行了其承诺，其国际援助额比2001年水平增加一倍。澳大利亚实现了其将援助预算增至40亿澳元的目标。挪威超过了其承诺的维持援助占国民总收入1%的水平，而瑞士则履行了使其官方发展援助占国民总收入0.41%的承诺。此外，2005年，日本承诺在2004–2009年期间增加100亿美元的援助额，但最终提供的数额比承诺额少36亿美元。然而，2010年日本的援助预算再次大幅增加。新西兰似乎正在努力实现其计划的到2012–2013年使官方发展援助额达到6亿新西兰元的目标。

除了在2010年9月千年发展目标首脑会议（如前一章所述）和格伦伊格尔做出的个别和集体官方发展援助承诺之外，各国政府还将其承诺与多边官方发展援助相协调，后者是在定期举行的多年期资金补充谈判中确定的。最近最大规模的一次资金补充是2010年12月完成的世界银行国际开发协会第十六次资金补充，它将在2011年7月至2014年6月期间拨付490亿美元，较上一个三年期拨款额增加18%。³同样，为

³ 资金补充活动从发达国家和发展中国家捐助者调动了260亿美元的新承诺额，这些资金将与未兑现供资承诺一起，用于国际开发协会（开发协会）的债务减免、偿还开发协会贷款（包括一些退出开发协会的会员国加快还款），以及利用世界银行其他收益进行转移支付（见世界银行，《主席摘

非洲开发银行的非洲开发基金提供捐款的国家也将其承诺额增加了约11%，加上内部产生的资金，将在2011-2013年期间为非洲提供约95亿美元极其优惠的资金。⁴在其他例子中，全球环境基金也在2010年5月获得资金补充，收到的资金增加了34%（40多亿美元），用于在2010年7月至2014年6月期间执行的项目。⁵2009年，对联合国系统发展方面的业务活动捐款总额达到220亿美元，与上一年持平。非核心资金现占联合国资金的73%，捐助者之间对这笔资金缺乏协调。⁶

官方发展援助的近期前景尚不明朗。如果有历史可供参考的话，那么有理由对援助前景表示关切。一项研究表明，捐助国政府通常会在金融危机之后几年（平均为十几年）削减援助预算。⁷然而，历史并不是注定要重演。在当今背景之下，很多国家仍然致力于实现援助目标。这体现了援助潜力的大幅增加，虽然目前大多数捐助国因公共债务增加而面临削减财政支出的政治压力。然而，有很多捐助国政府认为官方发展援助是非必要且可自由酌处的支出，因此，是一个随着财政整顿工作而进行调整的预算项目。

在任何情况下，官方发展援助的未来趋势仍将保持对政治优先事项的敏感度。在这方面，大不列颠及北爱尔兰联合王国已经发出了积极信号。虽然新的联合政府对整体预算支出作了大幅削减，但它保留了官方发展援助。它还重申了前政府的承诺，即努力在2013年之前达到联合国确定的官方发展援助占国民总收入0.7%的目标。事实上，英国政府已经宣布，它打算向议会提议将0.7%的目标纳入法律。所有主要政党已就此问题达成了共识。⁸

但是，总体而言，从2011年经合组织对捐助国支出的调查中发现，2011年至2013年期间，“可用于方案的援助”（计划用于发展中国家的方案和项目的官方发展援助）预计每年将会增长2%（按不变价格和汇率计算）。鉴于捐助国正在转向财政紧缩，这可被视为一个积极迹象，但是，援助增长仍将远远低于2008-2010年期间实现的8%年增

今后几年的援助增长速度将会放缓

要》，开发协会第十六次充资会议，2010年12月14日至15日，布鲁塞尔，第4段）。

⁴ 见非洲开发基金，《非洲开发基金第12次资金补充会议的报告：实现成果和持续增长》，非洲开发基金第12次资金补充会议，2010年9月，突尼斯。

⁵ 关于本次及其他多边退款行动，见载于经济合作与发展组织《2010年发援会关于多边援助的报告》的“2010年总体资本增加和补充情况”（2010年9月，巴黎），附件四，英文第140-143页。

⁶ 完整细节，见联合国“2009年联合国系统发展方面业务活动供资情况分析”，秘书长报告（A/66/79-E/2011/107）。

⁷ 见世界银行和国际货币基金组织，《2011年全球监测报告：增加实现千年发展目标的可能性》（2011年，哥伦比亚特区华盛顿），英文第128页。

⁸ 经济合作与发展组织，“联合王国：发展援助委员会（发援会）同行审议”（2010年，巴黎），英文第48页。

长率。此外，预计增加的大部分援助将来自多边机构的支出。发援会成员国双边官方发展援助的年增长率预计只有1.3%。⁹

应当努力提供更可预测
和协调一致的援助流

在这种不确定的官方发展援助环境下，如果捐助国致力于在官方发展援助支出多年期计划的基础上支持受援国的方案，则官方发展援助的受援国切实规划其发展方案的能力将会得到提高。虽然捐助国政府没有具体的多年期官方发展援助预算，但它们通常有指导性计划。发援会成员目前正在向发援会秘书处提供保密信息，用于援助意向调查。此外，国际援助透明度倡议等合作行动也使一些捐助国承诺向发展中国家提供预付开支和执行计划，并提供指示性资源分配，使发展中国家能够将其纳入规划。主要目的在于促进合作制定对受援国国家发展战略的一揽子支持。从目前来看，捐助国彼此之间未能充分协调其援助分配决定，更不用说与受援国进行协调。多边机构和某些双边捐助者有一个正式的分配体系，¹⁰因此，虽然捐助国的个别分配决定可能是理性的，但其集体后果可能意味着，某些国家“所获援助不充足”。这种协调问题在未来几年里可能会成为官方发展援助的一个问题，因为一些捐助国倾向于将援助提供给少数目标国家。

按国家分列的援助分配情况

向最不发达国家提供的
援助额已经增加，但仍
远低于联合国目标

发援会的捐助者曾经承诺优先考虑将援助分配给某些最需要的国家，特别是最不发达国家。由发援会捐助者向最不发达国家提供的官方发展援助额已经大幅增加，按2009年价格和汇率计算，从2000年的210亿美元增到了2009年的370亿美元（现有详细数据的最近一年）。¹¹这反映了发援会对最不发达国家的援助从2000年占捐助国国民总收入的0.06%增加到2009年的0.10%。然而，在发援会的23个成员国中，只有9个达到了联合国的下限目标，即向最不发达国家提供的援助额占其国民总收入的0.15%（图4）。如果所有发援会成员都达到0.15%的目标，则向最不发达国家提供的官方发展援助额应当多出210亿美元（表1）。此外，0.15%的目标只是从占国民总收入0.15%至0.20%这一幅度区间的下限。只有7个援助国达到了0.20%。如果发援会所有成员国都达到0.20%的目标，则向这些国家提供的援助应当多出400亿美元。

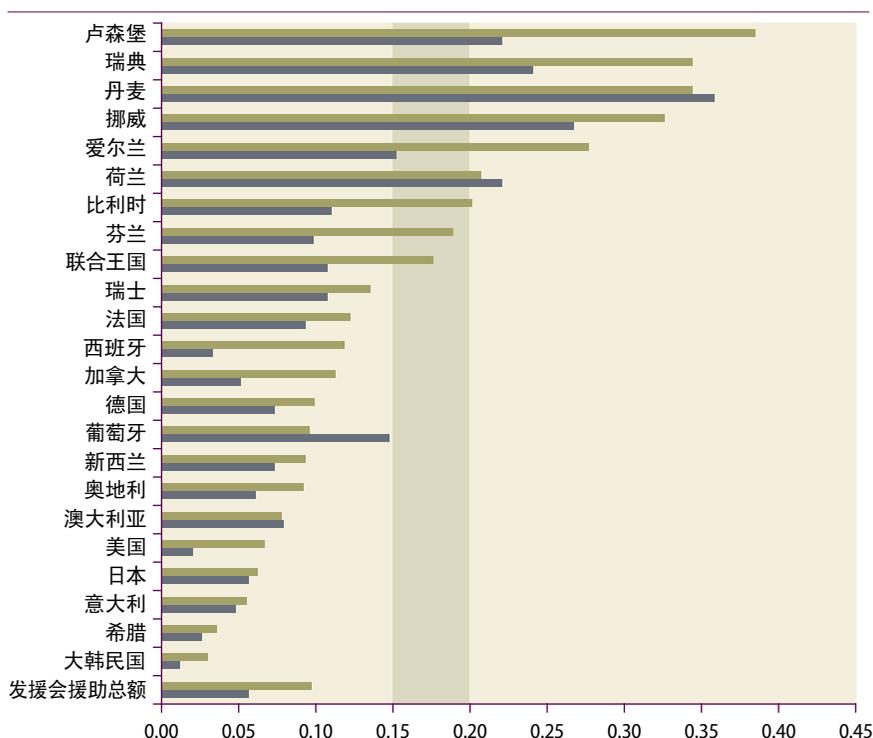
⁹ 经济合作与发展组织，《2011年经合组织援助可预测性报告：捐助国未来支出计划调查（2011-2013年）》（巴黎，即将发表）。

¹⁰ 见2008年6月30日至7月1日在纽约举行的2008年发展合作论坛的背景研究资料，特别是，Edward Anderson，“援助分配做法和影响”，英文第21-27页，以及Patrick Guillaumont，“采纳援助分配标准，实现发展目标”，见<http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/2008dcfbckgrd.shtml>。

¹¹ 这些数据与图5所示数据略有不同。图5报告了从所有来源收到的援助的情况。

图4

2000年和2009年发援会捐助国提供给最不发达国家的官方发展援助 (占国民总收入的百分比)



资料来源：经合组织/发援会数据。

在2011年5月于伊斯坦布尔举行的第四次联合国最不发达国家问题会议上，发展伙伴为使一半最不发达国家能够在2020年之前实现摆脱最不发达国家状态的标准设定了目标。¹²对最不发达国家的官方发展援助目标没有调整，但达到目标的压力有所增加。2009年至2012年间，向最不发达国家提供的可列入国家方案的援助预计会增加23亿美元，但几乎全部都在2010年和2011年完成。此外，向48个最不发达国家中13个国家提供的可列入国家方案的援助额在未来几年预计会减少8.47亿美元，其中90%集中于埃塞俄比亚和阿富汗——它们曾是2009年最大的官方发展援助受援国（见下文）。¹³

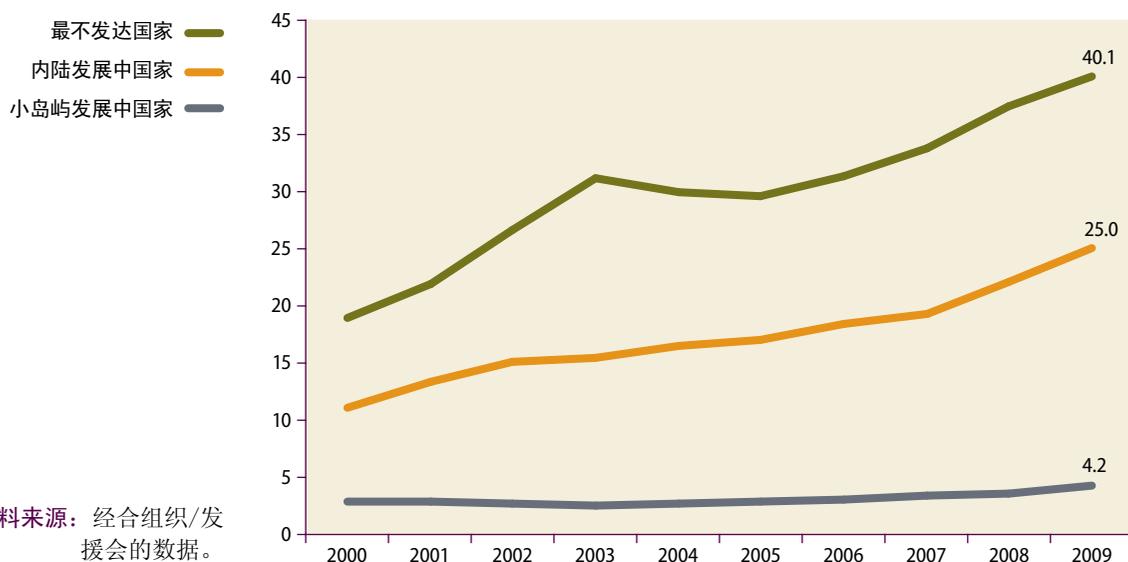
此外，在格伦伊格尔斯做出援助承诺的各国政府还承诺到2010年向非洲国家追加250亿美元的官方发展援助。如表1所示，如果这一承诺实现，向非洲国家提供的援助已经达到近640亿美元，而不是经合组织估计的460亿美元。按做出承诺的基准年即2004年的美元价值计算，2010年的援助目标大约为550亿美元；以2004年价格计算的实际援助额为400亿美元，意味着大约还差150亿美元。

同样，援助非洲的格伦伊格尔斯目标也未实现

¹² 联合国，《2011-2020年十年期支援最不发达国家行动纲领》（A/CONF.219/3/Rev.1），第28段。

¹³ 见联合国，《支援最不发达国家的国际金融合作的趋势》，2012年发展合作论坛背景研究报告草案，2011年4月29日，可查阅http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/ldc_study-executive_summary_en.pdf。

图5
2000–2009年优先类别的国家收到的官方发展援助总额
(按2009年美元计, 10亿美元)



资料来源：经合组织/发展委员会的数据。

各国政府还呼吁捐助者重点关注对小岛屿发展中国家和内陆发展中国家的援助。2009年，各捐助者总共向小岛屿发展中国家提供了40多亿美元的援助，向内陆发展中国家提供了250亿美元的援助。¹⁴2009年，向小岛屿发展中国家提供的官方发展援助实际上增长了16%，是自2003年以来第6年增长（图5）。2009年，向内陆发展中国家提供的援助额（按2009年价格和汇率计算）增长了13%，延续了长达十年的增长趋势。

援助仍集中于排名最靠前的少数几个受援国

过去十年内流向内陆发展中国家的官方发展援助的增长主要是被该类别当中两个最大的官方发展援助受援国——阿富汗和埃塞俄比亚所吸收。2007年和2008年，伊拉克是所有发展中国家当中最大的受援国，每年吸收了大约100亿美元的官方发展援助，但这主要是因为将债务减免列入了官方发展援助统计。然而，2009年，流向伊拉克的官方发展援助下降了70%以上（表2），从而使阿富汗成为最大受援国，远远超过其他国家。表2所示各主要受援国既有受冲突影响的国家也有和平国家，既有增长缓慢的国家也有增长迅速的国家，既有较大的经济体也有非常小的经济体。2009年，官方发展援助的10大受援国收到了25%的官方发展援助。2000年，这些国家吸收的援助额占总额的13%。2000年10大受援国吸收的援助额也占了当时官方发展援助总额的25%。同样，2009年和2000年的20大受援国的份额均为官方发展援助接收总额的38%。这说明，虽然最获青睐的受援国随时间变化而变化，但国家集中度总体上保持相对稳定在排名最靠前的一些受援国当中。

¹⁴ 援助流入额有所增加，估计占小岛屿发展中国家受援国国民总收入的3.8%，占内陆发展中国家受援国国民总收入的6.4%（千年发展目标8的指标8.4和8.5特别按受援国而不是捐助国的国民总收入说明官方发展援助）。

表2
2009年排名最靠前的官方发展援助受援国
(按2009年美元价值和百分比比重)

	2000年 受援国	2009年 受援国	2008到2009年 变化
阿富汗	220	6 235	31.0
埃塞俄比亚	1 037	3 820	18.3
越南	2 151	3 744	47.7
被占的巴勒斯坦领土	961	3 026	21.8
坦桑尼亚联合共和国	1 547	2 934	31.4
伊拉克	164	2 791	-71.7
巴基斯坦	917	2 781	88.3
印度	1 837	2 502	20.9
科特迪瓦	574	2 366	287.2
刚果民主共和国	288	2 354	38.0
苏丹	345	2 289	-1.3
莫桑比克	1 429	2 013	5.6
乌干达	1 296	1 786	12.2
肯尼亚	723	1 778	34.3
尼日利亚	244	1 659	31.1
加纳	843	1 583	25.6
土耳其	503	1 362	21.7
赞比亚	1 209	1 269	17.7
孟加拉国	1 676	1 227	-38.0
中国	2 271	1 132	-18.9
2009年排名最靠前的10个受援国小计	9 696	32 554	
占官方发展援助总额的比重	13.4%	25.5%	
占国家可分配的官方发展援助总额的比重	17.7%	36.0%	
2009年排名最靠前的20个受援国小计	20 236	48 651	
占总额的比重	27.9%	38.2%	
占国家可分配的官方发展援助总额的比重	37.0%	53.8%	
2000年排名最靠前的10个受援国小计	18 174		
官方发展援助总额比重	25.1%		
占国家可分配的官方发展援助总额的比重	33.3%		
2000年排名最靠前的20个受援国小计	27 488		
占官方发展援助总额的比重	37.9%		
占国家可分配的官方发展援助总额的比重	50.3%		

资料来源：联合国/经社部，依据经合组织/发援会的数据。

援助条件和用途

捐助者已经增加了赠款份额，尤其是对最不发达国家……

发援会已经制订了各种标准，以定义作为官方发展援助的资源转移。它必须是以非常优惠的条件向发展中国家提供的赠款（资金支助或技术援助）或贷款，而且必须用于发展目的。截至2009年，来自发援会的官方发展援助只有11%是以贷款形式提供，其中大韩民国和日本所占份额最大（分别为54%和48%）。大多数捐助者主要是以赠款形式提供官方发展援助。渐渐地，赠款和优惠贷款的赠款部分已有所增加，尤其是对最不发达国家的援助——其中2008-2009年赠款和优惠贷款的赠款部分占官方发展援助总额的比率高达99.3%。向所有受援国提供的官方发展援助的可比较数字为96.1%，高于1998-1999年的94.3%。¹⁵

……但在消除援助附带条件方面还有更多工作要做

向受援国转移的援助价值不仅在于其财务条件更加优惠，而且也在于减少了在如何使用资金问题上的限制。发援会因此努力让其成员同意不要求将援助资金花在来自捐助国的供应商身上。2009年，有84%的双边发援会援助属于这种意义上不附带条件的援助。然而，根据经合组织提供的信息，虽然自本十年中期以来一些援助者增加了其不附带条件援助的份额，但其他一些国家却削减了这部分的份额。截至2009年，澳大利亚、意大利、荷兰和西班牙的不附带条件援助份额从十年中期时较高水平下降到了85%以下。如图6所示，2009年希腊和葡萄牙提供的援助中不附带条件援助还未占到一半，大韩民国的情况也是一样（该国计划到2015年使其75%的援助不附带条件）。应当注意，发援会捐助者提供的不附带条件援助的估计数不包括技术合作和粮食援助。如果将这些项目也包括在内，不附带条件援助的平均份额就会下降到70%左右。¹⁶

此外，国际社会牢记千年发展目标，在分配援助时把重点放在了社会部门。十年来，分配给基本社会服务的双边援助有所增加，2009年达到了近170亿美元，相当于全部双边援助的21%，是自2000年以来的最高水平（见图1）。此外，在发援会援助者提供的可用于部门间分配的官方发展援助中，有将近60%在2009年被用于社会基础设施和服务，20%用于经济基础设施和服务。2000年的可比较份额分别为50%和26%。“贸易援助”也是援助分配中的优先事项，2009年约占部门可分配官方发展援助的33%。官方发展援助统计包括经济基础设施、贸易和管理政策制订、建设生产能力和贸易援助下的贸易相关调整援助（详情见关于市场准入的章节）。

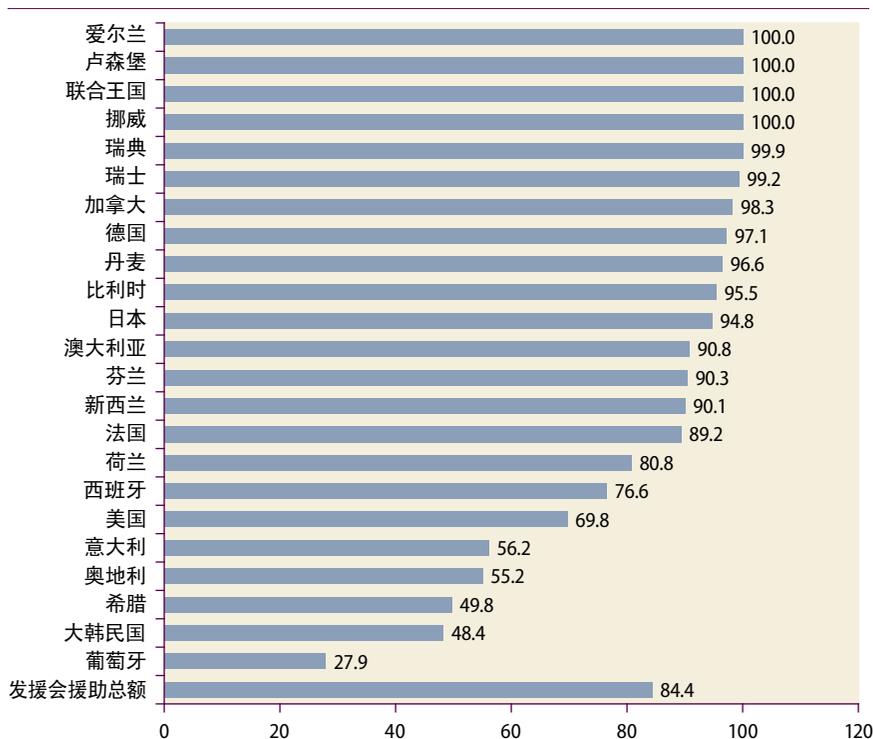
捐助者在满足多个优先事项方面面临挑战

2009年，农业部门仅获得了5.3%的部门可分配援助。下一年度，如果能够兑现在2010年9月联合国千年发展目标问题首脑会议上做出的

¹⁵ 经济合作与发展组织，“流向发展中国家的资源流统计”，表20和22，2010年12月23日更新，可查阅<http://www.oecd.org/dac/stats/dcrannex>。

¹⁶ 联合国，“国际金融合作趋势”，同前文引书，英文第36页。

图6

2009年发援会成员不附带条件双边官方发展援助^a的份额（百分比）

资料来源：经合组织/发援会的数据。

^a 不包括技术援助和行政费用。

有关促进“一个强大的有利环境以增强发展中国家的农业生产、生产率和可持续性”的承诺，这一份额可能会增加。¹⁷此外，国际社会已经承诺支助最不发达国家加强一些部门生产能力的优先事项。¹⁸与经合组织预测和上述那样，如果官方发展援助今后的增长受到相当大的限制，那么将难以在不影响目前在分配方面优先重视社会部门的情况下增加分配给生产能力投资的官方发展。虽然援助并非生产投资的唯一资金来源——实际上国内外私营资本流普遍承担了大部分负担，但发展中国家由援助供资用于提高生产力的公共投资所做贡献十分重要。上述情况突出了捐助者在其援助额增长势头日减的环境里在满足多优先事项方面面临的困难，而这种局面又会造成在实现国际商定目标方面可能会遇到资金持续短缺的局面。

提高援助实效

关于官方发展援助如何加快发展速度的问题在官方发展援助本身产生之时就已经有了。事实上，提高援助实效的全球承诺在2002年3月《蒙

援助实效问题高级别论坛将有助于确定新的援助框架

¹⁷ 大会第65/1号决议，同前文引书，第70(o)段。

¹⁸ 联合国，《支援最不发达国家行动纲领》，同前文引书，第43段。

特雷共识》得到认可时就获得了动力。¹⁹后来，发援会首先是在2005年的《援助实效问题巴黎宣言》中，然后在2008年的《阿克拉行动议程》中，领导开展了一次特别努力的活动，以通过捐助者和受援者之间的非正式国际对话加强援助实效。许多国家承诺采取行动，特别是通过促进受援国对援助方案和项目的自主性、在国家战略背后捐助者努力的一致性、捐助者简化行政程序的国内努力的协调性，以及更为广泛的是，通过追求实效和认可捐助者和受援国对官方发展援助成果的共同责任，执行这些文件中的各项原则。这些会议的与会者所做出的一些特别承诺将在2010年获得落实，而釜山第四次援助实效问题高级别论坛将评估落实情况以及帮助定义新的援助质量框架。

与此同时，人们越来越认识到，提高和扩大发展合作质量及影响需要一个比传统的双边和多边官方发展援助提供者及其受援国更大的网络的积极参与。一方面，正在南南合作及三角合作背景下提供日益重要的发展合作。²⁰发援会援助实效工作队认识到这一点，并主持了一个由来自北方国家的政府、来自南方国家的一些政府、区域组织和机构以及民间社会组织的“更好的援助”网络组成的南南合作工作队。同样，有一个民间社会组织联盟创建了民间社会组织发展实效问题开放论坛。该论坛在其2010年9月28日至30日伊斯坦布尔第一次全球大会上通过了一套共8条的民间社会组织发展实效原则（《伊斯坦布尔原则》），所涉问题包括人权、两性平等、民主自决以及环境可持续性。²¹

在这些特别进程的同时，自2007年成立以来，联合国发展合作论坛已经发展成为就发展合作的数量和质量以及官方发展援助政策的一致性进行全球政策对话的主要机会。发展合作行动者在发展合作论坛下进行的广泛辩论及活动对巴黎和阿克拉倡议下的辩论和活动起到补充作用。比如，发展合作论坛的讨论直指发展中国家和其他发展合作行动者所关切的一些在援助实效议程中需要更详细地加以解决的领域（比如灵活性、条件和减让）。²²发展合作论坛的活动包括对捐助者和方案国之间的共同责任以及国家一级援助透明度进行的第二次调查。调查与联合国开发计划署（开发署）合作进行，是对巴黎宣言监测情况调查的补充。两项调查的结果都将在本报告发布后公布。发展合作论坛还探索加强发展中国家的政策空间和能力的办法，以定义、监测和更好地“追求”实效。事实上，这是2011年5月5日至6日在马

¹⁹ 见《发展筹资问题国际会议报告，2002年3月18日至22日，墨西哥蒙特雷》（A/CONF.198/11，第一章，第1号决议，附件），第43段。

²⁰ 联合国，“发展合作促进千年发展目标：将成果最大化”，联合国秘书处经济和社会事务部编写的《国际发展合作报告》（ST/ESA/326），第三章。

²¹ 见《伊斯坦布尔民间社会组织发展实效原则》，可查阅http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_istanbul_cso_development_effectiveness_principles_footnote.pdf。

²² 见联合国，“发展合作促进千年发展目标”，同前文引书，英文第23页。

里巴马科举行的2012年发展合作论坛第一次筹备讨论会重点讨论的问题。

由于2010年是巴黎承诺的商定到期年，故需要在釜山高级别论坛之后举行一次有关援助实效问题的国际政治讨论，这次会议将是已经计划的一系列特别政治会议中的最后一次会议。釜山论坛的结论应当提交联合国，正如首次巴黎会议在联合国发展筹资问题国际会议上所产生的承诺那样。随后进行的讨论，比如将在2012年发展合作论坛上进行的讨论，可导致在联合国就持续提高发展援助质量和实效的目标和方法问题达成全球共识——可以委托发展合作论坛根据发援会、开发署、世界银行和国际社会中其他官方及民间社会伙伴的专业知识及现有报告职能对其进行审查。

发展合作论坛将进一步审查如何提高援助质量、实效和一致性

发展合作的多种模式

官方发展援助越来越多地获得包括由发展中国家和转型经济体提供的援助方案在内的其他援助方案的补充。这些国家有些向经合组织通报了其援助努力，其在2009年的援助额相当于70亿美元——虽然人们相信这远远未能反映南南合作的总体水平。世界银行的一项研究估计，2008年非发援会官方援助额在120亿至150亿美元之间。²³为发展合作论坛进行的一项研究估计，2008年南南合作的资本流为150亿美元，两年间增加了78%。²⁴除了南南政府对政府支助之外，发展中国家还存在尽管未获系统性监测但却日益增多的慈善运动，它们调集了大大小小的资金，用于国内和区域合作方案。

南南合作和私人慈善事业已经成为越来越重要的发展援助来源……

鉴于资金直接转移给发展中国家的服务提供者以及全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金等某些多捐助者机构参与供资，设在发展中国家的私人慈善事业是发展合作资金越来越重要的来源。根据14个发援会国家的主要类别提供者调查数据和各国政府向发援会通报的关于私人援助的不完整数据，2009年来自发援会成员国的非国家援助估计达530亿美元。²⁵美国是最大的来源国，提供了375亿美元；这包括私营和志愿组织（120亿美元）、公司（90亿美元）、宗教组织（70亿美元）、基金会（近50亿美元）、志愿服务（30亿美元）以及大学和学院（20亿美元）。²⁶

²³ Penny Davies, “新发展伙伴的作用和活动述评”, 优惠融资与全球伙伴关系工作文件汇编, 第四卷(哥伦比亚特区华盛顿, 优惠融资与全球伙伴关系, 世界银行), 2010年1月。

²⁴ 联合国, “发展合作促进千年发展目标”, 同前文引书, 英文第72页。

²⁵ 全球繁荣中心, 《2011年全球慈善事业和汇款指数》(哥伦比亚特区华盛顿, 哈德逊研究所, 2011年), 英文第12-14页。

²⁶ 同上, 第9页。

鉴于近几十年全球范围内私人财富的增长和集中，还有可能做出更大的努力。因此，主要的一些慈善家正在鼓励其他富人加入他们的行列，增加捐助，促进发展——最为著名的例子是比尔·盖茨和沃伦·巴菲特2011年对印度和2010年对中国的访问。²⁷事实上，据估计，世界上有1 210位个人拥有至少10亿美元的财富。²⁸这些个人总共掌握着4.5万亿美元的财富，他们每年可以将其中一小部分捐出来用于发展和消除贫穷而不会影响他们的生活水平，也不会影响他们的财富持续增长的前景。

……而其他创新筹资机制正在获得考虑和执行

即使有了这些日益增加的私人自愿努力，对捐助国和受援国公民负有责任的主管当局所需要的额外支出范围远远超过国内税收和迄今为止已经调集的国际官方援助的数额，特别是在官方发展合作的传统侧重点之外考虑到十分重要的减缓和适应环境变化支出时。目前国际社会正在从“创新机制”的范畴考虑调集额外公共资金来补充传统国内税收及官方发展援助机制的办法。有些已经获得执行，比如机票税和国际免疫融资机制。²⁹联合国大会已经注意到创新机制在稳定、可预测和自愿基础上增加大量资源的潜力并将在2011年底就该问题举行一次特别会议。³⁰

金融交易税是最近特别引人注意的一个创新机制。在参加此种机制的国家，进行各种金融交易的行动者应支付金融交易税。税款可能是很少的一项收费，但鉴于每日的金融交易额巨大，它可以筹集到相当可观的资金用于发展，而且对金融服务价格影响极小，行政费用也非常低。³¹质疑这项税收公平性的一种简单论据是：富人从事的金融交易远远多于穷人，特别是非现金交易；税款因此将主要落在富人身上，他们势必会强烈反对。也许因为存在这种政治观点斗争，该建议在联合王国被称为罗宾汉税。³²

虽然尚需更多概念性工作和实际工作，以制订各种机制和决策程序，分配所收到的资金，但包括奥地利、比利时、贝宁、法国、德

²⁷ Heather Timmons和Vikas Bajaj，“巴菲特和盖茨鼓励印度富豪更多地参与慈善事业”，《纽约时报》，2011年3月25日。

²⁸ Luisa Kroll，《2011年的全球亿万富翁：名单内》，Bounty Hunter的博客，《福布斯杂志》，2011年3月9日。

²⁹ 各种举措详情见经济合作与发展组织，“一些重要创新性发展筹资机制情况图”，官方发展援助统计工作队（DCD/DAC/STAT/RD(2011)1/RD1），2011年2月7日。

³⁰ 2010年12月20日的大会第65/146号决议。

³¹ 见创新性发展筹资领导小组的研究报告中推荐供审议的金融交易税方案：“将团结全球化：以金融征税为例”，专家委员会提交给国际金融交易促进发展工作队的报告（巴黎：法国外交及欧洲事务部，2010年6月）。

³² 见<http://robinhoodtax.org>。

国、日本、挪威和西班牙在内的一些政府已经表示有兴趣推进金融交易税建议；创新性发展筹资领导小组的所有成员都已经表示支持。³³事实上，欧洲议会在2011年3月通过了两项决议，要求欧盟成员国实行低利率的金融交易税制度，据估计，这项税收每年可以为欧洲各国政府产生2 000亿欧元的收入。在缺乏全球性的支持就无法在世界范围内征收这种税收的情况下，该决议要求欧盟率先在欧洲实行这项制度。

欧盟的决议还要求欧盟成员国采取更多措施减少逃税和骗税，并且要求增加与税收有关的发展援助，以提高发展中国家的收入和效率。这缘于最近的一些研究。这些研究表明，由于存在避税天堂和非法资金流动，每年有多达8 000亿欧元从发展中国家流失。³⁴事实上，在许多情况下，让人们交税就是发展筹资的一种重要来源和一项重大创新。

政策建议

根据此前的讨论，提出以下建议，以期加强优惠财政支助，促进发展：

- 各国政府必须，作为当务之急的优先事项，消除其承诺和官方发展援助的落实之间的差距，以信守对发展中国家，特别是其中的最不发达国家的《千年宣言》承诺
- 所有捐助者都应当提供详细、多年期可列入国家方案的援助的意向，以使官方发展援助受援国能够加强其国家发展战略的远期规划及其发展干预的可预测性
- 捐助者和个别方案国需要联合进行更多努力，改善相互合作以及与国际发展目标及原则有关的一致性，以加强共同责任及透明度
- 联合国发展合作论坛应当讨论即将在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛所讨论的问题，以就所有国际发展合作努力的质量、实效和一致性的改善方法达成全球共识
- 在欢迎和进一步鼓励深化南南合作和增加国内及国际慈善事业以促进发展的同时，在私人投资流入方面，所有利益攸关方必须在共同责任框架内确保这种流动与接受国的发展规划完全一致
- 国际社会应当，包括通过在联合国大会——如计划在2011年底举行的会议——以及在区域和其他论坛上进行审议，努力进一步促进近年来的增长势头，以创造、落实和管理创新性发展筹资渠道

³³ 创新性发展筹资领导小组，“几个国家在纽约正式签署一份支持建立金融交易税的声明”，新闻稿，2010年9月21日，可查阅<http://www.leadinggroup.org/article844.html>；以及“拟议金融交易税的进展”，新闻稿，2011年3月3日，可查阅<http://www.leadinggroup.org/article836.html>。

³⁴ 见欧洲议会的新闻稿，“欧洲议会议员呼吁实行金融交易税制度”，2011年3月8日，可查阅<http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110308IPR15028>。

市场准入（贸易）

我们致力于……全力支持并进一步发展具有普适性的、
以规则为基础的、开放的、非歧视性的、
平等的、透明的多边贸易体系
——联合国大会第65/1号决议

在2010年9月的大会千年发展目标高级别全体会议上，世界各国领导人重申了贸易作为增长和发展引擎的重要作用，并承认贸易对实现千年发展目标的贡献。¹2010年11月，二十国集团世界主要经济体在大韩民国举行会议，重申了在9月千年发展目标首脑会议上所做出的反对保护主义的承诺。他们还认识到2011年是以进取、全面和均衡的方式结束多哈回合多边贸易谈判的“一个关键的机会窗口”。²

尽管各国做出了支持结束多哈回合谈判的政治声明，但世界贸易组织（世贸组织）各成员在一些关键问题上依然存在重大分歧。这已使顺利结束该回合谈判“面临严重危险”，³因而引起了人们对多哈回合谈判失败会给世贸组织所代表的多边贸易体系的前途所造成的影响表示担忧。多哈僵局还阻碍了在千年发展目标8的市场准入目标上取得进展。与此同时，虽然贸易援助已经被公认属于官方发展援助的重要组成部分，但各发展伙伴支助发展的贸易政策措施依然参差不齐。与此同时，全球经济复苏乏力和国际商品价格动荡也给发展中国家的决策者们带来了挑战。

全球复苏乏力及其对贸易的影响

贸易对发展中国家增加收入和减少贫穷所需要的快速经济增长至关重要。全球危机致使发展中国家2009年的出口量下降了9%，但在2010年有所反弹，在东亚和南亚强劲复苏的推动下，发展中国家出口量增长了13%。预计2011年和2012年发展中国家的出口量将增长8%左右，与2008年危机爆发前三年平均值10.6%相比并不出色。⁴在全球范围

危机后贸易量恢复……

¹ 2010年9月22日的大会第65/1号决议。

² 见“二十国集团首尔首脑会议领导人宣言，2010年11月11日至12日”，可查阅http://www.g20.org/Documents/2010/11/seoulsummit_declaration.pdf。

³ 世界贸易组织，“贸易谈判委员会主席的封面说明”，贸易谈判委员会（TN/C/13），2011年4月21日。

⁴ 联合国，《2011年中期世界经济形势与展望》（E/2011/113）。

内，2007年至2010年间危机导致新增了将近2 800万人失业，近期内该数字恢复到危机前水平的希望渺茫。⁵ 发展中国家的大多数失业发生在出口部门，这使更多的工人不得不从事脆弱的低薪工作，尽管对许多人来说那只是暂时的，因为发展中国家的就业形式比发达国家复苏得更快。此外，2010年国家商品价格剧烈波动，将进出口交换比率收益带给了燃料和矿物（均为5%左右）以及农业产品（1%）出口商。然而，制成品出口商则经历了小幅进出口交换比率亏损（1%），不出口石油或矿产品的粮食净进口国也是如此。⁶ 鉴于商品价格波动，这些收益和亏损可以很容易地逆转。

……但发展中国家，特别是最不发达国家，依然脆弱

许多发展中国家在国际商品价格的震荡面前非常脆弱，因为他们严重依赖少数一些商品获得出口收入。最不发达国家的出口特别高度集中于少数一些商品，而在过去十年期间，它们对这些商品的依赖有所增加。最不发达国家的平均出口集中度指数从1995年的0.23增至了2008年的0.54⁷——远远高于其他类别的发展中国家。最不发达国家因此特别容易受到外部冲击的影响。

2009年，最不发达国家在世界贸易中进一步落后，因为它们占世界出口的份额下降到了不足1%。然而，最不发达国家的确扩大了与其他发展中国家，特别是与东亚一些充满活力的经济体之间的贸易。最不发达国家对发展中国家的出口份额从2006年的45%增加到了2009年的49%。

贸易融资

低收入国家在评估贸易融资方面继续面临困难

金融危机爆发和信贷市场紧缩之后，贸易融资资金枯竭，从而影响到发展中国家的贸易。对此，二十国集团在2009年伦敦首脑会议上承诺两年内调集2 500亿美元用于贸易融资。⁸ 在该举措推出后的第一年里，所调集的额外贸易融资达1 700亿美元，主要是通过出口信贷机构进行。⁹ 世贸组织召集的专家讨论会表明，自2009年第二季度以来，贸

⁵ 国际劳工组织，《2011年全球就业趋势：就业复苏的挑战》（日内瓦：贸发会议，2011年）。

⁶ 《2011年世界经济形势和展望》（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.2），英文第49-51页。

⁷ 本文报告的出口集中度衡量指标是Herfindahl-Hirshmann出口产品集中度指数，其范围是从0至1。值为1表示完全集中于一种产品，而值接近0表示完全多样化，涵盖了各种产品（见联合国贸易和发展会议（贸发会议），《2010年最不发达国家报告：建立支援最不发达国家的新国际发展架构》（日内瓦，2010年））。

⁸ 见“二十国集团伦敦首脑会议领导人声明”，可查阅<http://www.g20.org/documents/final-communicue.pdf>。

⁹ Marc Auboin，“二十国集团关于确定低收入国家贸易融资的任务”，VOX，2010年11月25日，可查阅<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5844>。

易融资市场已大为改善。然而，低收入国家，特别是撒哈拉以南非洲国家在以负担得起的成本评估贸易融资上仍然面临困难。全世界60个最贫穷国家中只有三分之一定期从贸易融资方案提供的服务中受益。如果没有针对这些国家的国际风险减缓方案，本地进口商将面临非常高的费用和需要抵押品。¹⁰因此，应当优先考虑加强和扩大贸易融资便利化方案。

贸易限制措施

对危机导致保护主义蔓延的恐惧并未成为现实。然而，一些国家的确采取了限制贸易的措施。这些措施覆盖的贸易范围只是略有增加，从2009年占世界进口总额的1.0%增至2010年的1.2%。¹¹此外，二十国集团经济体在截至2011年4月的前6个月里采取贸易限制措施的数量比此前一段时间增长更快，从而增加了它们抵制保护主义承诺的压力。¹²

新措施大多包括提高关税、其它进口相关税和非关税措施以及启动可能导致对进口征收附加关税的一些贸易补救调查。¹³一些政府实行的经济刺激方案所包含的一些特别措施致使贸易进一步扭曲。它们使人们担心其可能会对开放和公平竞争产生潜在影响。包括最不发达国家在内的发展中国家已经受到这类措施的消极影响。¹⁴

根据全球贸易预警组织的分析，¹⁵世界各国采取的141项措施已经影响到了最不发达国家的商业利益，其中70%是由二十国集团自2008年11月以来采取的。常用的措施包括增加关税、出口税或限制以及出口补贴。这些措施——影响到最不发达国家的纺织品和服装、皮革、粮食以及谷物等关键出口部门——直接影响到了最不发达国家的贸易流量。然而，暂时还没有这些国家的贸易损失估计数据。

最不发达国家特别受到限制措施的影响

¹⁰ 世界贸易组织，“贸易融资问题专家小组会议——2010年10月22日”，世贸组织秘书处的非正式报告（WT/WGTDF/W/49），2010年10月26日。

¹¹ 世界贸易组织，“国际贸易环境发展情况综述”，总干事的年度报告（WT/TPRO/OV/13），2010年11月24日。

¹² 世界贸易组织，“二十国集团贸易措施报告（从2010年10月中旬至2011年4月）”，可查阅http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/g20_wto_report_may11_e.doc。

¹³ 贸易补救调查是指按世贸组织协议执行的程序，其目的是确定反倾销、反补贴或保护措施是否合理。

¹⁴ 贸发会议，“评估国际贸易体系的演变和加强其对发展和经济复苏的贡献”，贸发会议秘书处的说明（TD/B/C.I/15），2011年3月28日。

¹⁵ 详细方法见Simon J. Evenett，“对最不发达国家商业利益造成的伤害：二十国集团扮演何种角色？”，《所包含的紧张局面……现在：全球贸易预警组织的第8次报告》，Simon J. Evenett编辑（伦敦经济政策研究中心，2010年）。

贸易限制措施对最不发达国家从贸易优惠中获得市场准入好处产生不利影响。为解决该问题，需要加强政策一致性，并取消给最不发达国家和其他发展中国家带来不利影响的限制措施。

更严格的劳工流动限制

几个国家已经采取措施
控制移徙工人流入

为跨境工作的人员流动提供方便是公平多边贸易体系的一个重要组成部分。最近的一些趋势使人们对这方面产生了一些忧虑。在许多国家，与危机有关的严重失业率上升加剧了公众对移徙本来就已经敏感的态度。一些移民目的国已经采取措施限制移徙工人流入。各国政策各不相同，但决策者一般试图通过调整对移民数量的限制（配额、指标和上限）、收紧评估对外籍劳工需求的劳动市场测试、限制移民改变其地位或延长许可的能力、实行阻止移民流入的补充条件（比如限制家庭团聚和人道主义流动）以及为回移提供激励等措施来控制移民流入。此外，一些国家加强了其遏制非正常移徙的努力。¹⁶所采取的行动主要是修改和限制适用现有规则。¹⁷与此同时，一些移民来源国政府也采取了一些保护移徙工人权利的措施，比如帮助回归者重返其劳动力市场以及帮助有希望的移民开拓其他受危机影响没有那么严重的移民目的地。¹⁸

平均而言，移民寄回家的钱减少了，因为在经济衰退期间，许多移民遭到了减薪或失去了工作。2009年流向发展中国家的汇款总额有所下降，但在2010年又恢复到了3 260亿美元。对于最不发达国家整体集团而言，汇款额已增至危机前以上水平：从2007年的174亿美元到2010年的260亿美元。¹⁹其中原因是收到汇款最多的一些最不发达国家的主要移徙走廊所涉及到的国家受到的危机影响较小，比如在印度和沙特阿拉伯的孟加拉国工人。

多哈回合谈判面临失败的危险

多哈回合谈判的核心已
经转移到“早期收获”

在谈判持续将近10年之后，无法弥合的分歧给结束多哈回合谈判造成了障碍。在可能遭遇失败面前，以及在为试图恢复对进程的信心和使关于最棘手问题的谈判在今年结束之后能够继续下去，世贸组织各成员国已经将其侧重点转移到2011年12月15日至17日在瑞士日内瓦举

¹⁶ 国际劳工组织，“危机后保护移徙工人”，《全球就业契约政策简报丛刊》，第17卷，可查阅http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--integration/documents/publication/wcms_146814.pdf。

¹⁷ C. Kuptsch，“经济危机与欧洲国家的劳动移徙政策”，在2011年2月16日至17日日内瓦举行的危机的主要教训和前进之路研究会议上提交的论文。

¹⁸ 国际劳工组织，“危机后保护移徙工人”，同前文引书。

¹⁹ 世界银行，《2011年移徙与汇款概况》（哥伦比亚特区华盛顿，2010年）。

行的第八次世贸组织部长级会议上找到一套可以达成的目标——一个“早期收获”方案。但在一揽子“可以达成目标”方案的性质和范围上找到共识也非易事。多哈回合谈判也不可能在可预见的将来结束。

世贸组织成员之间在工业产品减税——属于非农业市场准入类别——方面的分歧是产生障碍的最直接原因。在一些关系到新兴国家出口利益的部门，有些世贸组织成员坚持要将新兴国家的关税降到与发达国家相同的水平，这与多哈回合谈判的任务相抵触。该任务只要求减少或酌情取消关税，特别是在关系到发展中国家出口利益的产品上。

此外，关于农业的谈判几乎没有进展。问题之一是在履行减少发达国家所确定的敏感产品的贸易壁垒的义务中许可“灵活”的范围。另一个问题是确保发达国家大幅减少国内补贴，从而消除继续对农业进行高水平扶持的空间；这将包括棉花，它是许多发展中国家的一个重要部门。

继续通过双边与多边“讨价还价”式的讨论进行服务贸易谈判也进展缓慢。在部门范围以及准入问题上，提出的要求和收到的回应之间依然存在重大差距。比如，《服务贸易总协定》“方式4”的回应内容（“自然人”跨境流动提供服务）没有涉及许多关系到发展中国家利益的部门，除了限制回应内容价值的其他限制因素之外，还受到居留权和国籍要求、数量上限和经济需要测试等限制。然而，拟议的一项豁免使世贸组织成员能够向最不发达国家的服务出口提供更加优惠的市场准入条件，这是一个积极信号。然而，如上所述，经济危机导致各国收紧了控制跨境劳工流动的条件。

世贸组织，通过包括其监督和司法职能在内的一些途径，²⁰帮助防止金融危机期间保护主义的恶性循环，并更加广泛地支持贸易自由化。多哈回合的失败可能会使人们对国际社会对以规划为基础的多边体系的承诺本身产生疑问。双边和区域贸易协议的盛行并非多边框架的替代品。减少农业补贴等一些悬而未决的事关发展中国家利益的问题不可能在该框架之外获得解决。发展中国家，特别是最不发达国家的市场准入——无论是农业、工业产品或服务方面——可能也不会得到改善，或可能只有付出重大的互相减让代价才能改善。因此，如果2011年12月能够实现多哈回合的早期收获，那么它，就其反映原来的多哈承诺而言，将向世界发出一个积极信号。它应当拥有强大的发展部分，并应当产生特别关系到最不发达国家利益的领域的可达成目标，比如原产地规则简单、透明和可预测的免关税、免配额市场准

多哈回合谈判的失败可能会使国际多边体系承诺受到质疑

²⁰ J. Bhagwati和Peter Sutherland，“多哈回合：设定最后期限，确定最终协议”，高级别贸易专家小组的中期报告，2011年1月，可查阅http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2011/01/2011-01-28-davos_property=publicationFile.pdf/2011-01-28-davos。

入、服务业中对最不发达国家的豁免，以及发达国家的出口补贴和对棉花生产的具有贸易扭曲性质的国内扶持的消除。

市场准入指标

最不发达国家产品的市场准入依然存在重大障碍

在发达国家，来自发展中国家的出口有很大一部分是免进口关税的。在增加免税产品的份额上，对最不发达国家的进展远远低于对其他发展中国家。对最不发达国家来说，这一份额起初高于平均值，但自2004年以来几乎没有什么改善，如今已经趋向于所有发展中国家的平均值，占出口总额的80%左右，不包括武器和石油（图1）。由于有20%的出口依然面临关税壁垒，发展中国家的出口增长依然存在重大障碍。

关税壁垒和关税优惠

对发展中国家出口征收的关税继续呈减速下降趋势（图2）。最新进展是几项举措的成果，比如，欧洲联盟（欧盟）将稻米和糖全面纳入“除武器之外一切产品”倡议。

对最不发达国家出口征收的关税自2005年以来几乎没有什么变化

撒哈拉以南非洲国家受益于对其出口征收的低平均关税。2009年，其水平为：农业4.5%、服装1.6%和纺织品2.9%。相比之下，来自东亚的进口需要缴纳的关税高于来自其他区域的进口。对来自东亚的进口产品征收的平均关税为：农产品及服务11%，其他纺织品6%。2009年对从最不发达国家进口的农产品征收的关税为1%；服装略高于6%，纺织品为3%。对最不发达国家的服装和纺织品出口征收的平均关税自2005年以来没有发生变化，这表明这项市场准入指标总体上没有改善。

图1

2000-2009年发达国家从发展中国家的进口获得免征关税的比例，按价值分列（百分比）

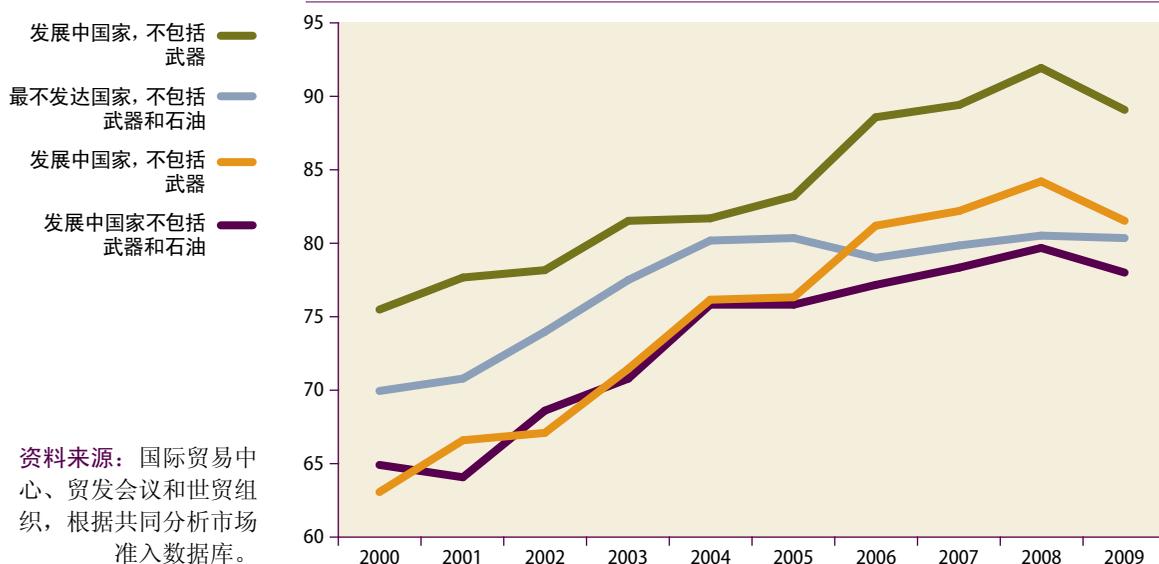
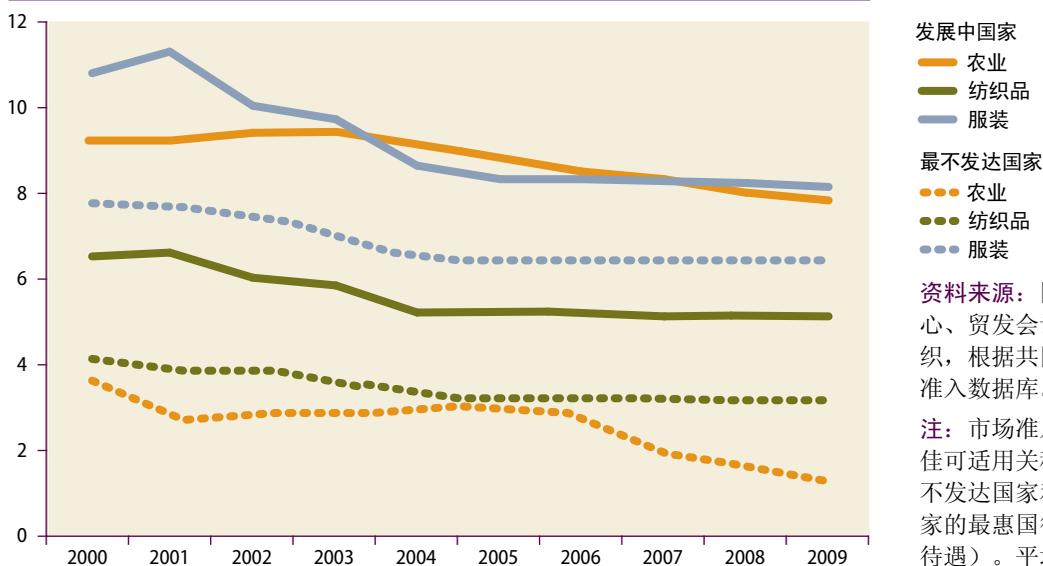


图2

2000-2009年发达国家对来自发展和最不发达国家的主要产品征收的平均关税（从价百分比）



资料来源：国际贸易中心、贸发会议和世贸组织，根据共同分析市场准入数据库。

注：市场准入是基于最佳可适用关税（给予最不发达国家和发展中国家的最惠国待遇和优惠待遇）。平均关税用基于1999-2001年数据的标准出口结构来进行加权处理，以限制出口组成和相对价格逐年变化对指标的影响。

在很大程度上，这些趋势反映了世界贸易总体上的自由化，因为如今越来越多产品的进口通常以最惠国待遇的免税方式进行。根据《信息技术协定》，最惠国免税待遇不仅包括原材料产品，而且包括电子设备等制成品。事实上，2009年发展中国家向工业国家的出口有78%获得免税（不包括石油和武器）；其中，59%为最惠国待遇的结果，19%为2009年“真正”优惠待遇的结果。²¹

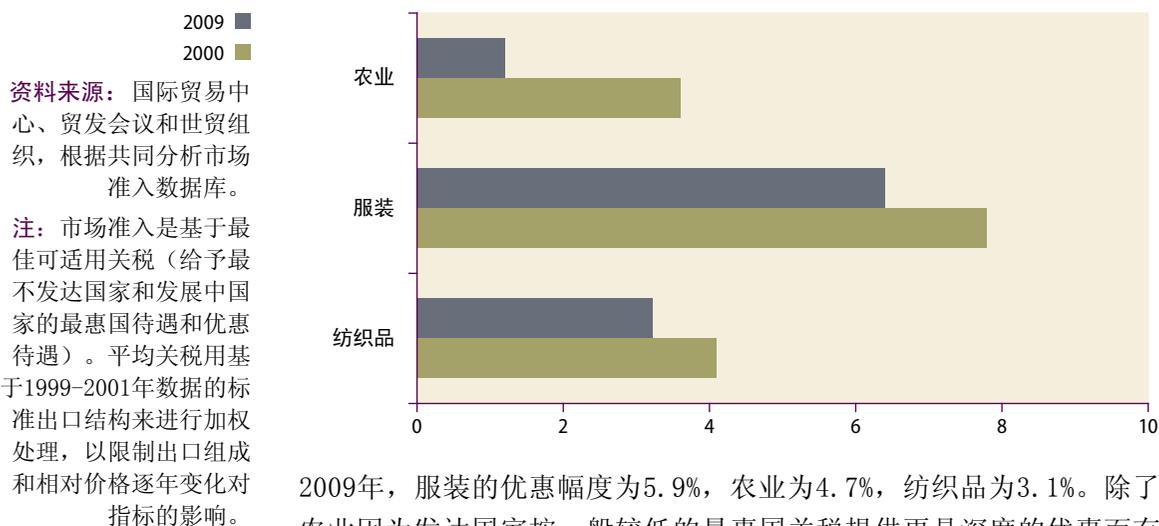
对于最不发达国家，他们向工业国家的出口有80%不用缴税，其中27%属于最惠国待遇，53%属于真正优惠准入（这一水平自2006年起没有变化）。不仅关税优惠按不同国家类别有所不同，而且关税优惠涉及的产品范围也不均衡。比如，东亚出口只有11%享受到真正优惠待遇。这主要是因为纺织品和服装没有被列入一些优惠计划，特别是对美利坚合众国的出口。然而，他们被排除在一些双边和区域贸易协议之外也是份额较少的原因。²² 由于受到排斥以及不同产品的税率不同，不同的出口类别平均关税也不同。图3显示了对最不发达国家的这种差异。

因为给予低收入国家特别的优惠，其优惠幅度——按其必须支付的最低关税和最惠国待遇之间的差异衡量——大于其他发展中国家。

²¹ 真正优惠待遇是指受益于免税准入的进口而不是受益于最惠国制度下免税待遇的产品百分比。

²² 见联合国，《与世贸组织的规定和给予最不发达国家的优惠市场准入有关的国际支助措施调查：最不发达国家的反应——总结与分析》，可查阅www.un.org/ldcportal。

图3
2000年和2009年发达国家对来自最不发达国家的主要产品的出口征收的平均关税（百分比）



为所有最不发达国家的出口提供免关税、免配额待遇对发达国家并无明显影响

原产地规则必须简单、透明和可预测

2009年，服装的优惠幅度为5.9%，农业为4.7%，纺织品为3.1%。除了农业因为发达国家按一般较低的最惠国关税提供更具深度的优惠而有所增加之外，这一幅度一直保持稳定。

此外，所提供的市场准入优惠并非总是得到出口方的充分利用。2008年，部分发达国家（澳大利亚、加拿大、欧盟和美国）的最不发达国家优惠计划的平均利用率为87%。欧盟较低（81%），美国较高（93%），但只适用于较小范围的产品。²³除了某些关键出口产品遭到排除和优惠幅度低下之外，与优惠的可预测性有关的不确定性、与获得优惠产品有关的能力限制、非关税壁垒以及复杂的原产地规则似乎也是导致利用率低下的原因。²⁴另一方面，虽然国际货币基金组织（基金组织）的研究²⁵表明发达国家和新兴国家向来自所有最不发达国家的出口增加100亿美元，但这种出口增加只占发达国家进口总额的0.02%，不可能对其经济产生明显影响。至于新兴经济体，总的国内影响虽然也不是很明显，但需要设定符合这些国家的经济发展需要的步伐和时间表。

为确保关税优惠只向符合条件的出口方提供，进口国实行了“原产地规则”，以将不符合条件的产品排除在外。确定和适用这些要求

²³ 世界贸易组织，“关系到最不发达国家出口利益的产品和服务的市场准入”，秘书处的说明（WT/COMTD/LDC/W/48/Rev.1），2011年3月9日。

²⁴ 同上。

²⁵ Katrin Elborgh-Woytek、Rob Gregory和Brad McDonald。“实现千年发展目标：贸易行动计划”，基金组织工作人员职务说明，第SPN/10/14号（哥伦比亚特区华盛顿：基金组织）2010年9月16日，可查阅<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1014.pdf>。

的方法决定了最不发达国家能够受益于优惠计划的容易程度，特别是对于某些制成品，比如服装。某些规则，比如要求最不发达国家用纱线而不是面料生产出口服装产品的规则（“双转型”规则）对有关最不发达国家的制约特别大。在这方面，一些优惠提供国已经对原产地规则进行了一些改进。比如，欧盟2011年1月实行了新的普惠制原产地规则，包括针对最不发达国家的制成品规则。大量服装产品现在只需满足允许使用进口面料生产服装的“单转型”原产地要求。这使最不发达国家的纺织品和服装出口商更容易符合优惠待遇的条件。另一方面，新出台的行政手续拟于2017年实施，到那时核实原产地的商业和财务负担将转移至出口方和进口方，这可能会影响到最不发达国家有效利用优惠政策。

高峰关税和关税升级

各种问题不仅与对进口征收的平均关税有关，而且与税率表中的税率有关。对不同进口产品适用不同税率导致了差别性贸易扭曲。这种问题之一是“高峰”关税。这是指一些产品的关税处于远远高于平常税率的水平的情况。在表1中，高峰关税被定义为高出15%的个别关税。该表显示，经济合作与发展组织（经合组织）的高收入国家对高峰关税的适用几乎没有什么变化。平均而言，它十年来对9%的关税细目造成了影响。大多数高峰关税被适用于农产品。它们在该部门居高不下，为产品细目的35%。世界银行制定的关税贸易限制指数²⁶证实，高收入国家2008年对农产品适用了最高关税。中上收入国家对这些产品适用的关税税率最低。

农业高峰关税和关税升级居高不下

关税“升级”是另一个问题。它是指对制成品和中间产品征收的关税税率高于对初级原材料征收的关税税率的关税计划。总体上，2000年代后半期关税升级程度没有发生变化，虽然适用于制成农产品的关税依然远远高于未加工农产品。关税升级鼓励进口初级产品在国内加工，把它们变成获得更高保护的中间产品或制成品。为此，它不鼓励初级产品出口商向更高附加值的出口发展，通常迫使他们不得不高度集中于初级产品出口并因此非常容易受到商品价格波动的影响。

²⁶ 关税贸易限制指数概括了一个国家的贸易政策姿态，当国家实际上对不同产品征收不同关税时，通过计算统一各关税使总的进口关税保持在当前水平。与贸易加权平均关税不同，关税贸易限制指数考虑到全部进口中每种产品的重要性以及每种产品的进口在关税方面的反应能力。

表1
1996年、2000年和2005-2010年经合组织高收入国家的高
峰关税和关税升级^a（百分比）

资料来源：国际贸易中心。

^a 各国累计值为在世界进口当中所占份额的加权平均值。

^b 一个国家最惠国关税表中关税在15%以上的细目占全部关税细目的比例。

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

	1996年	2000年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
高峰关税^b								
所有产品	10.4	9.2	9.5	9.5	9.3	9.0	8.9	8.8
农业	35.4	33.4	37.6	37.6	37.4	37.5	36.5	34.6
非农业	4.0	3.1	2.2	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2
关税升级^c								
所有产品	1.1	1.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
农业	13.4	12.6	10.7	10.7	11.2	11.8	11.2	9.8
非农业	2.4	2.1	1.6	1.6	1.3	1.4	1.4	1.2

经合组织国家的农业补贴

各国政府往往通过关税和补贴来扶持国内生产者。提供补贴不一定是出于贸易保护目的，但实际上它们具有同样的影响，因为它们给予国内生产者竞争优势。经合组织国家的农业扶持措施是这种隐性贸易保护主义的典型例子

接受经合组织国家对农业部门生产者扶持的农场比例在2009年有所增加，但2010年回落到2008年以下(表2)。2009年的增加打断了1986年以来出现的温和但稳定的下降趋势。²⁷ 经合组织秘书处的报告称，“大多数扭曲的扶持形式……在大多数经合组织国家中依然占据主流”。²⁸ 这种扶持对发展中国家，包括最不发达国家的生产和贸易有严重的不利影响。扶持措施抵消了经合组织捐助国官方发展援助增加带来的潜在福利收益，与（包括通过贸易援助）增强发展中国家在农业领域的贸易能力的努力背道而驰。

其他非关税措施

在关税壁垒较低的情况下，非关税措施已经成为影响发展中国家出口的保护主义的更重要形式。海关和行政手续、技术措施、国内条例、原产地规则以及出口补贴（无论是否符合世贸组织的规定）限制了对发展中国家，尤其是最不发达国家的市场准入。

非关税措施还影响到服务贸易，虽然这种壁垒比较复杂且难以量化。它们关系到投资和往往依部门不同而各异的境内复杂法规。虽然

发达国家的农业补贴对发展中国家的贸易有严重的不利影响

非关税措施和国内制约因素限制了市场准入，尤其是对最不发达国家

²⁷ 经济合作与发展组织（经合组织），《2011年经合组织国家与新兴经济体的农业政策》（巴黎，即将发行）。

²⁸ 经合组织，《2010年经合组织的农业政策：概览》（巴黎），英文第5页。

表2
1990年、2000年和2005–2010年经合组织农业扶持估计额^a

	1990年	2000年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年 ^b
经合组织国家农业扶持款总额^c								
10亿美元	324	321	370	359	355	377	378	366
10亿欧元	255	349	298	286	260	258	272	277
占经合组织国家国内生产总值的百分比	1.81	1.22	1.03	0.95	0.86	0.86	0.92	0.85
经合组织国家对农业生产者的扶持^d								
10亿美元	251	245	270	258	252	261	251	227
10亿欧元	197	266	217	206	184	179	180	172
占农场接收总额的百分比	31.7	32.2	27.8	25.8	21.4	20.2	21.9	18.3

资料来源：经合组织，《经合组织国家和新兴经济体的农业政策》，经合组织，巴黎，2011年。

^a 自2010年起，经合组织的合计数包括智利和以色列。

^b 初步数据。

^c 扶持总额估计数包括对个体以及集体农业生产者的扶持以及对消费者的补贴。

^d 生产者扶持额估计数衡量直接提供给农业生产者的支助。

服务贸易自由化可以提高经济效率，但如果没有协调的监管改革和附加的政策，这可能不会实现。²⁹

国际贸易中心在发展中国家出口公司当中进行的调查结果显示，“技术措施”被认为是最具挑战性的障碍，可能是因为措施复杂和缺乏透明。³⁰对产品的这种技术要求可能由政府或私营实体设定。

标准是必要的，但也必须适当适用。比如，环境标准可有效促进有利于可持续发展的技术转型，无论是发达国家——伴随着适当的合作计划——还是发展中国家，³¹然而，标准和专利保护的结合使用影响了环保技术的充分推广。它强化了对有利发展的需要，以促进发展中国家环保技术的开发、适应和转让。这包括国际贸易规则的调整。³²

发展中国家缺乏对国际标准制订机构的参与是他们对国际措施欠熟悉的部分原因，并造成在制订国际标准时发展中国家的技术能力和

²⁹ P. Brenton等，“非洲的服务贸易和经济伙伴关系协议的机会及风险”，《非洲贸易政策说明》，第6卷（哥伦比亚特区华盛顿：世界银行），2010年。

³⁰ 调查只覆盖了商品贸易。调查方法、所覆盖国家等详情见国际贸易中心，《2010年全球贸易中的市场准入、透明性和公平性：对出口的长久影响》（联合国出版物，出售品编号：E.11.III.T.1）。

³¹ 《2011年世界经济和社会调查：绿色技术大转型》（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.1）。

³² 同上，英文第43页。

需求结构可能不被虑及的风险。³³透明以及发展中国家有效参与标准制订以及为实行和满足包括环保标准在内的技术措施提供充分的技术和财政支助依然至关重要。

国际贸易中心的调查结果进一步突显了阻碍发展中国家贸易的不当行政手续和薄弱的出口便利化措施的重要性。比如，一项研究表明，“在布基纳法索，在74家受访公司中有超过50%的公司曾遭受与国内挑战有关的贸易壁垒。类似的初步结果也出现在其他受调查国家当中。其他与非关税措施没有直接联系的障碍却与运输、商业环境和安全有关”。³⁴

事实上，最不发达国家的出口商面临更高的国内物流和交易处理费用。文件处理工作耽搁和行政费用较高影响到出口竞争力。一项对交易费用进行的比较证实，最不发达国家的出口商明显处于劣势。他们在办理出口手续中面临远远更长的等待时间。³⁵单位集装箱费用达近1 800美元，比发达国家的出口商高63%，比东亚和太平洋地区的出口商高95%。交易费用方面的这种差异极大地抵消了最不发达国家可能通过优惠贸易计划获得的任何竞争优势。通过改善贸易便利措施和运输物流来减少运输费用对帮助发展中国家更好地利用市场准入机会至关重要。这一需要已经在多哈贸易便利化谈判和贸易援助倡议中获得认可。

贸易援助

贸易援助的步伐一直在
放缓

由于预计贸易增长将在发展战略中发挥重要作用，各捐助国家和机构特别重视通过贸易援助和向最不发达国家提供贸易方面技术援助的强化综合框架等倡议提供加强发展中国家的生产和出口能力的援助。在现有数据的最近一年，即2009年，被归类为贸易援助的官方发展援助总额增至401亿美元（图4）。该数字意味着与2002-2005年基准期相比增加了60%。然而2009年贸易援助的平均增长率急剧下滑至2005年世贸组织成员启动以来的期间的2%。经济基础设施依然是最重要的组成部分，其次是对建设生产能力的支助。撒哈拉以南非洲和亚洲收到了分配给贸易援助的大部分资金（图5）。2009年，向前者提供的贸易援助增加了35亿美元，达到创纪录的125亿美元。在亚洲，印度和伊拉克收

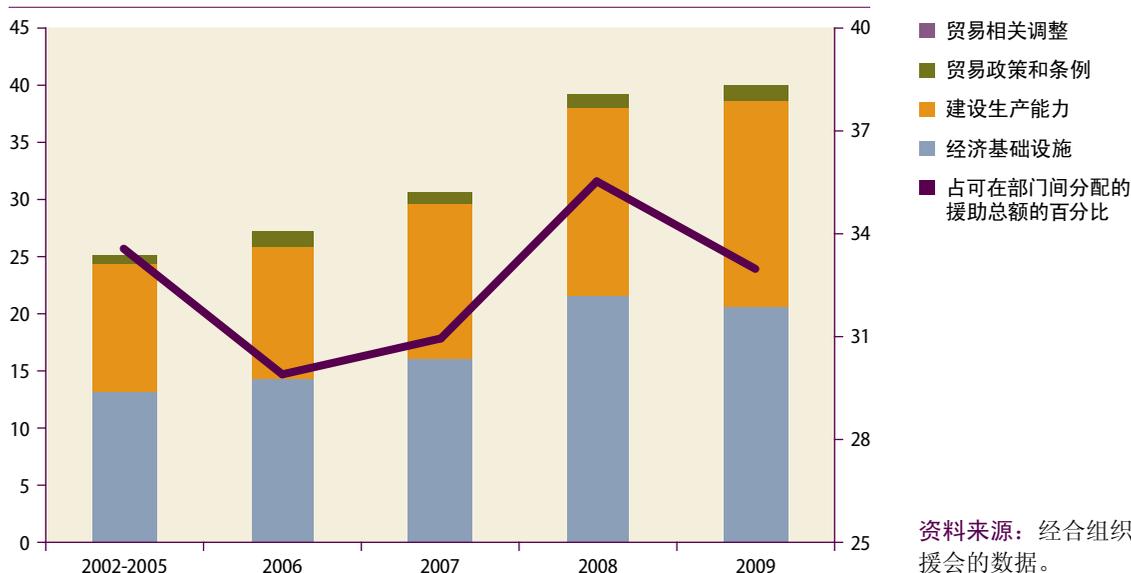
³³ 世界贸易组织，《2005年世界贸易报告：探讨贸易、标准和世贸组织之间的联系》（日内瓦）。

³⁴ Carolin Averbek和Olga Skorobogatova，“非关税措施和技术条例：出口商的遵规挑战”，《国际贸易论坛》，第3/2010期，可查阅<http://www.tradeforum.org/news/fullstory.php/aid/1592>。

³⁵ 见“跨境贸易的方法”，世界银行的营商环境项目，可查阅www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/TradingAcrossBorders.aspx。

图4
2002-2005年平均和2006-2009年贸易援助承付额

(左边为10亿美元,按2009年美元不变价计算;右边为贸易援助总额占可在部门间分配的援助的总额的百分比)



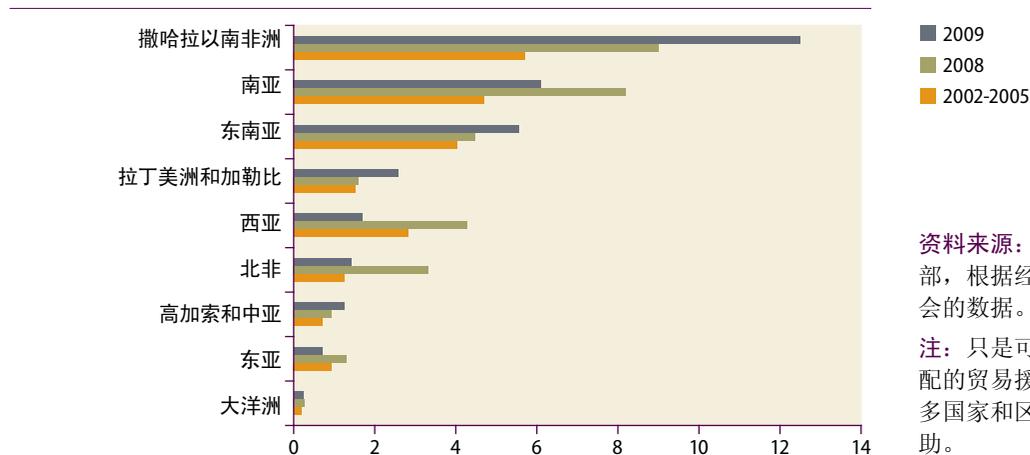
资料来源: 经合组织/发援会的数据。

到的属于贸易援助的官方发展援助有所下降。2009年,对最不发达国家和其他低收入国家的贸易援助承付款占了贸易援助总额的49%。越南是最大受援国,其次是印度。

经合组织和世贸组织正在主导一项对利用贸易援助的国家经验的审查。这将在2011年7月18日至19日于日内瓦举行的全球审查中进行讨论。国家发展战略对确定建设贸易能力的优先需要非常重要。日内瓦全球审查的结果应当为2011年11月19日至12月1日在大韩民国釜山举行

二十国集团国家已经承诺维持贸易援助水平

图5
2002-2005年平均、2008年和2009年按区域分列的贸易援助承付款分配情况 (10亿美元,按2009年美元)



资料来源: 联合国/经社部,根据经合组织/发援会的数据。

注: 只是可在国家间分配的贸易援助,不包括多国家和区域贸易援助。

的第四次援助实效问题高级别论坛的更广泛审查以及随后举行的2012年联合国发展合作论坛上的讨论提供依据（见“官方发展援助”一章）。二十国集团已经承诺在2011年后将贸易援助支助维持在相当于至少每年325亿美元的水平，即2006-2008年间提供的平均水平。³⁶ 这项支持能否得到有效利用，很大程度上取决于（包括通过贸易）加强生产能力和促进经济多样化的更广泛的政策框架（包括受援国的国家发展战略）。

政策建议

需要在国家和国际一级采取行动，确保改善发展中国家的市场准入，包括下列各方面：

- 加强努力，以均衡的、全面的、进取的和以发展为导向的方式结束多哈回合贸易谈判
- 通过贸易援助和强化综合框架增加对发展中国家，特别是最不发达国家的贸易能力发展的支助，同时确保这项支助符合国家发展战略
- 制定并加强（如适当）贸易融资和贸易便利化方案，以确保最不发达国家和其他低收入国家以可负担得起的成本获得贸易融资；提供支助改善边境管理和物流
- 取消为应对危机而采取的贸易限制措施以及不实行新的贸易限制措施，特别是对发展中国家，特别是最不发达国家的商业利益有不利影响的措施
- 确保通过多边贸易框架最迟到2011年底出台有利于最不发达国家的具体措施，包括：
 - 有能力的发达国家以及发展中国家长期地充分执行针对所有产品和所有最不发达国家的免关税、免配额措施，原产地规则必须简单、透明和可预测
 - 达成进取的、便捷有效的和具体的协议，以克服棉花贸易中的障碍，特别是通过消除发达国家的出口补贴和对棉花生产的使贸易扭曲的国内支助
 - 在服务贸易中给予最不发达国家优惠的市场准入和按世贸组织的豁免制度采取有利于出口的方式
- 加快履行承诺，以到2013年消除一切形式农业出口补贴和在一个可信的中期时间框架内消除发达国家的农业生产补贴

³⁶ 根据经合组织/发援会的信贷报告系统的在线数据库进行计算（经合组织信贷报告系统）。

债务可持续性

我们承诺……帮助发展中国家通过协调以推动
债务融资、债务减免和债务重组为目标的政策，
确保长期债务可持续性
——联合国大会第65/1号决议

外部借款在对国内储蓄进行补充以便为所需发展投资（包括必要的基础设施）提供资金、加快经济增长和保持宏观经济周期的平稳方面起到至关重要的作用。然而，由于诸多原因（其中既有外部原因也有内部原因，并且也包括经济和自然灾害），许多发展中国家在某个时期积累了越来越庞大的债务负担和沉重的偿债义务。审慎的宏观经济政策和公共债务管理是维持可持续债务负担的必要条件，但尽管做出了这种努力，但债务可持续性也会因全球经济和金融动荡以及预料之外的冲击而失控。

当主权债务困境变成危机时，核心政策事务就变成重组工作能够如何迅速有效地使国家回到可持续的债务组合上，以及如何能够将重组压力在债权人和债务人之间进行分摊，避免人民做出不必要的牺牲或致使千年发展目标的实现受到延缓。为此，大会千年发展目标高级别全体会议（千年发展目标首脑会议）的成果文件¹强调了确保长期债务可持续性的重要性，并重申了当主权债务变得不可持续时进行适当债务重组的必要性。事实上，决策者关切的一个问题是不同发展中国家在其债务重组中的不公平待遇以及在如何处理贫穷和中等收入国家未来债务危机问题上的不确定性。尽管需要加强债务重组办法的问题得到了认可，但由于2003年就该问题所进行讨论的结果并不成功，国际社会尚未采取行动建立一个全面高效的国际债务重组机制。

债务状况和向发展中国家的资金流动

虽然发展中国家引领着全球复苏，并且债务比率总体上已有所下降，但一些国家发现更难摆脱经济衰退或仍面临巨额赤字和财政空间减少，尤其是在粮食和能源价格上涨的额外冲击下。

债务比率有所下降，但
财政压力依然存在

¹ 大会第65/1号决议，2010年9月22日通过。

2010年，新兴经济体和其他发展中经济体的未偿还外债增加了8%。² 尽管如此，全球经济复苏已经帮助将外债与国内生产总值的比率平均值从24%降到22%。2010年多边贷款继续其反周期激增。自2008年中期以来，国际货币基金组织（基金组织）已经做出总共超过2 500亿美元的贷款承诺。在2010年财政年度里，世界银行承诺以非优惠资源提供440亿美元的贷款，多于2009年创历史新高的330亿美元。在2010年财政年度里，从世界银行国际开发协会（开发协会）流出的优惠资金高达145亿美元，比2009年增加3.5%。来自开发协会等多边发展银行的优惠资金受到其可支配资源的固定极限的限制。然而，为加快其应对危机的行动，它们已经通过前期可用资金增加向最贫穷国家的流动。³

一定程度上因为从多边贷款机构借贷的资金激增，以及私营部门和新兴市场的贷款人的贷款额增加，以及由于此前实施了针对一些中低收入国家的债务减免行动，债务总额中来自巴黎俱乐部成员的贷款份额已经变得相当小。2009年，巴黎俱乐部贷款人提供给低收入国家和中下收入国家的贷款额分别占债务总额的20%和13%。中上收入国家的份额只有2%。⁴ 巴黎俱乐部官方贷款机构重要性的减小增加了建立新的债务重组安排的需要。下文将对此进行讨论。

此外，由于优惠融资渠道有限以及发展需要紧迫，最近一些低收入国家寻求扩大其国际贷款渠道，并开始在国际资本市场上发行更多的债券。这些国家一般是那些债务和偿债水平低的国家。然而，它们的信用评级一般较低（即B-/B+级），因此面临相对较高的借贷成本。话虽如此，在这些国家当中，各国面临的风险溢价差别很大。

然而，其他低收入国家有相当一部分尚未能克服其债务困难，仍然存在拖欠款。2008-2009年，低收入国家的欠款额平均为出口额的18%——虽然少于2005年的31%。仅仅6个国家就总共占了拖欠款额的大部分。⁵

² 国际货币基金组织（基金组织），《世界经济展望：二元速度复苏造成的紧张——失业、商品以及资本流动》（哥伦比亚特区华盛顿，2011年4月），表B22。

³ 世界银行和基金组织，《2011年全球监测报告：改进实现千年发展目标的机会》（哥伦比亚特区华盛顿，2011年），英文第154页。

⁴ 根据巴黎俱乐部网站和基金组织2011年4月世界经济展望数据库的数据计算。

⁵ 2009年，柬埔寨、刚果民主共和国、缅甸、索马里、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦拖欠款都超过10亿美元，占低收入国家拖欠款总额的77%。估计数根据世界银行的全球发展筹资数据库报告的拖欠款数据，可查阅<http://data.worldbank.org/data-catalog/global-development-finance>，以及基金组织2011年4月世界经济展望数据库公布的出口数据。

作为千年发展目标8的具体目标的一部分进行监测的关键债务可持续性指标是外债还本付息额与货物及服务出口额之间的比率。现有最新估计数如图1所示。它们表明，2010年所有收入类别的国家的比率都下降到了危机前水平。下降的原因主要是出口的普遍恢复。

偿债比率已经下降到危机前水平

2010年，低收入国家和中下收入国家偿债付款的美元价值有所增加。然而，2010年大约有43%的国家偿债额有所下降，而所有国家的偿债额与出口额的比率下降了大约三分之二。加勒比和南亚负债国2010年没什么改善，其原因是出口复苏缓慢（图2）。在大洋洲，债务增长快于出口增长，这导致偿债比率略有增加。

图1
2005-2010年外债偿还额占出口额的比率（百分比）

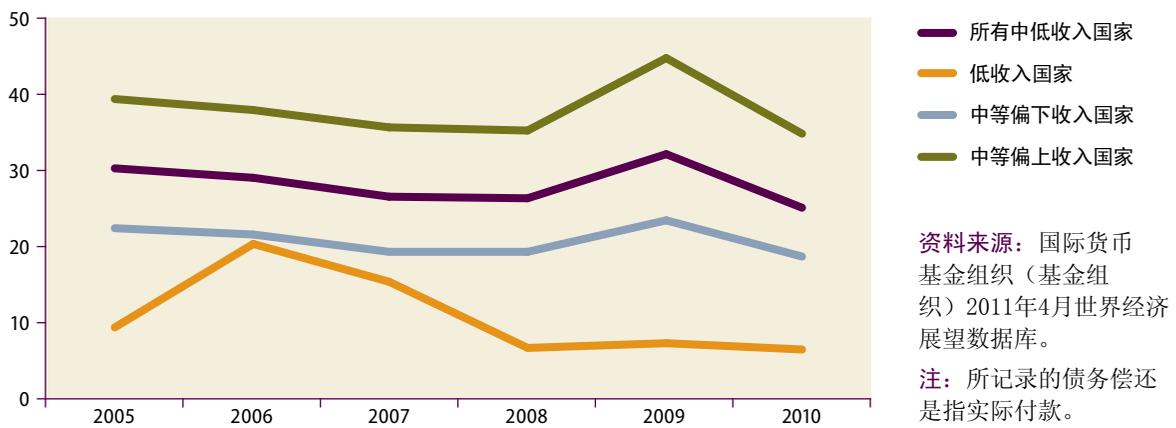
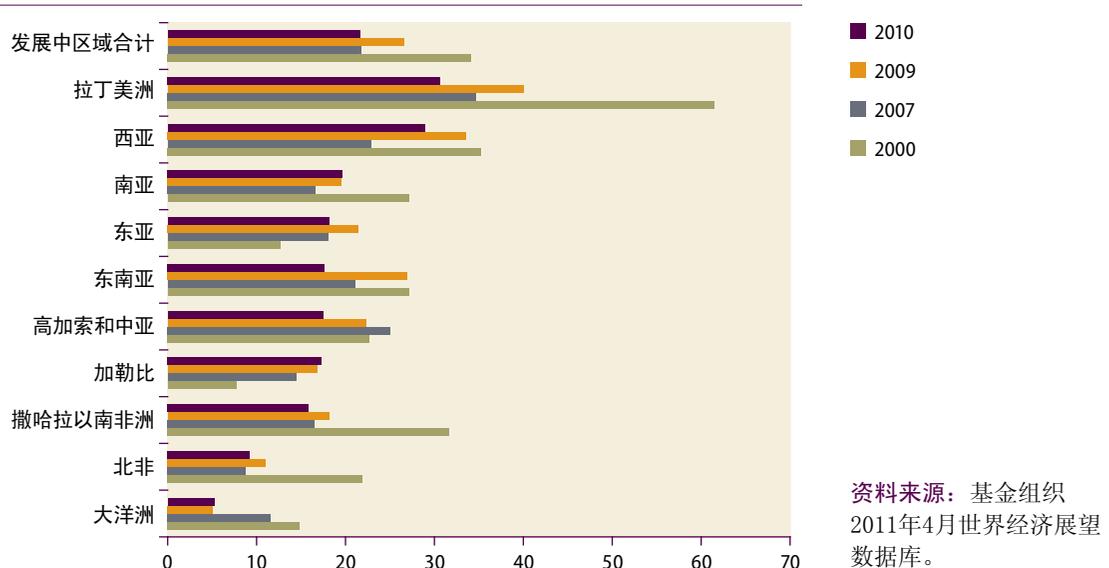


图2
2000年、2007年和2009-2010年按区域分列的外债偿还额占货物及服务出口额的比率（百分比）



国际收支的经常账户是衡量外部融资需要的一项指标，因为它必须涉及国外借款净额、直接与股权投资净流入额以及储备动用额的某种组合。2010年，低收入国家的经常账户赤字平均为国内生产总值的9%，远高于低收入和中高收入国家。它们的赤字占国内生产总值的比重分别为2.2%和5.6%。⁶十三个低收入国家面临潜在的流动性困难，因为它们的国际储备水平已经跌至三个月进口价值的最低极限值。

与此形成鲜明对比的是，一些新兴经济体吸引了私人投资资本的大量流入，导致其汇率压力增加以及国际储备额增加。在几个例子中，资本流入导致国内资产价格泡沫加剧，增加了通胀压力。⁷这反过来又增加了资本流突然反转的恐惧。越来越多的新兴经济体已经实行资本控制，以遏止短期投资流入。⁸

减免债务倡议执行进展情况

目前又有四个国家符合
债务减免的条件

1996年，国际社会通过了一项特殊机制，以全面解决重债穷国的债务危机。这后来得到了多边减债动议的补充。自2010年6月以来，利比里亚、刚果民主共和国、几内亚比绍和多哥已经达到重债穷国进程的完成点，因而符合《重债穷国倡议》和多边减债动议下的不可撤销债务减免条件。与此同时，科摩罗达到了其决定点，这是向获得债务减免过渡的一步。截至2011年3月末，40个国家中有32个国家被视为完成点后国家，4个处于决定点和完成点之间，⁹其余4个（决定点前）国家为厄立特里亚、吉尔吉斯斯坦、索马里和苏丹。要符合全面债务减免的条件，这8个国家将“需要继续努力加强政策和机构以及需要国际社会的支助”。¹⁰

截至2010年末，《重债穷国倡议》和多边减债动议进程已经减少了36个后决定点重债穷国80%的债务。¹¹针对重债穷国的减债倡议使用了将债务水平减到被视为“可持续”债务偿还的水平，即不超过出口额的15-20%的目标。实际上，减债行动使大多数重债穷国面临的偿债比率大大降低到了这一临界值。1999年至2010年间，作为一个群体，有36个后决定点国家的偿债额占出口额的比率从18%下降到了3%，而外

⁶ 数据反映了按类别进行的简单平均。

⁷ 基金组织，《全球金融稳定性报告：持久的金融稳定——从这里走向成功》，（哥伦比亚特区华盛顿，2011年4月），英文第xi页，可查阅<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf>。

⁸ 比如，见联合国，《2011年中期世界经济形势和展望》（E/2011/113）。

⁹ 世界银行，《重债穷国概况指南》，2011年春，可查阅http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1240603491481/HIPC_Spring2011_ENG.pdf。

¹⁰ 基金组织，“资料介绍：《重债穷国倡议》下的债务减免”，2011年3月。

¹¹ 世界银行，《重债穷国概况指南》，同前文引书。

债现值相对于国内生产总值的比重从114%下降到19%。¹²减少的债务负担一定程度上使更多支出可以用于减贫。平均而言，有关支出从2001年占收入的44%（或占国内生产总值的6%）增加到2010年占收入的57%（或将近占国内生产总值的10%）。¹³

并非所有债权人都遵照协议向重债穷国提供债务减免。而且，一些债权人还试图通过法庭恢复贷款的面值。2009年末结诉讼案件数量达到17起，其中1起为新案件（诉吉尔吉斯斯坦）。¹⁴

除了《重债穷国倡议》和多边减债动议之外，巴黎俱乐部还通过关于在2010年9月达成的基金组织支助方案的三年期内减少86%偿债额的协议向安提瓜和巴布达提供了临时债务减免。¹⁵牙买加和塞舌尔2010年进行了重大债务交换。牙买加的债务交换包括47%的公债，仅限于国内债务工具和国内居民债券持有人。塞舌尔的商业债权人（持有塞舌尔60%的债务）同意政府2010年1月提出的重组方案，将欠债额削减了50%。根据该协议，余下的还款将在2016–2026年期间进行。此外，2010年9月，通过霍尼亚拉俱乐部协议下的合作，所罗门群岛与其债权人一起使其还债义务回到正常水平。

脆弱国家和受债务困扰的国家

根据基金组织和世界银行最近联合进行的债务可持续性框架评估，¹⁶基金组织将具有利用其减贫与增长信托资格的国家清单中19个国家列为高风险或受债务困扰国家。¹⁷这些国家按债务困扰风险的程度和根据世界银行收入分类分列的分布情况见图3。它们当中有13个国家被世界银行列为处于脆弱状况，¹⁸有8个为完成点后重债穷国。在4个过渡期重债

有相当数量的国家处于高风险或受债务困扰……

¹² 同上。

¹³ 国际开发协会和基金组织，“《重债穷国倡议》和多边减债动议——执行情况”，2010年9月14日。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 见“巴黎俱乐部重新安排安提瓜和巴布达1.17亿美元债务的偿还期限”，巴黎俱乐部新闻稿，2010年9月16日。

¹⁶ 根据“符合减贫与增长信托条件的国家的低收入国家债务可持续性评估清单，截至2011年5月15日”，可查阅<http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>查阅，2011年6月7日。

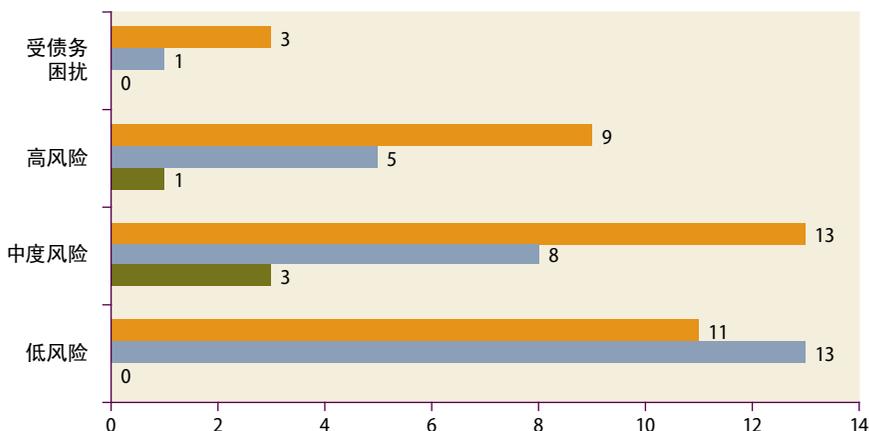
¹⁷ 自2010年4月的评估（见基金组织和世界银行，“全球危机爆发后保持低收入国家的债务可持续性”，2010年4月1日，可查阅<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/040110.pdf>），圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、马尔代夫和多哥的风险水平变成了“中度”；利比里亚从“受债务困扰”变成了低风险，而对此前为受债务困扰的索马里、缅甸和厄立特里亚没有进行新的评估。

¹⁸ 见“2011年财年脆弱状况统一清单”，可查阅http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/Fragile_Situations_List_

图3
符合减贫与增长信托条件的国家的债务可持续性评估概览（国家数量）

低收入国家 ■
中等偏下收入国家 ■
中等偏上收入国家 ■

资料来源：根据基金组织的符合减贫与增长信托条件的国家的低收入国家债务可持续性评估清单，截至2011年5月15日。



穷国当中，有2个（科摩罗和几内亚）被列为受债务困扰国家，有1个（科特迪瓦）为高风险国家。虽然4个决定前重债穷国中有两个的评级情况不详，但其中1个（苏丹）被列为受债务困扰国家。津巴布韦虽然不属于重债穷国，但也处在受债务困扰国家行列。其他6个非重债穷国被列为受债务困扰高风险国家，它们是：吉布提、格林纳达、老挝人民民主共和国、塔吉克斯坦、汤加和也门。

公债占国内生产总值的比率是债务脆弱性的另一项指标。虽然在该比率相对于可持续性损失基点的临界水平上尚未达成共识，¹⁹但一些研究人员建议将低收入国家的临界点设为40%。²⁰为了正确评估债务危机的潜在风险，该脆弱性指标需要根据具体情况进行考虑和结合债务的组成和期限结构、利率水平、通胀、增长前景和外部经济环境等其他影响因素进行评估。

……而许多低收入国家非常脆弱

2009年，有11个低收入国家的债务和出口比例超过150%，这是当前《重债穷国倡议》中债务注销的极限值，这表明它们的债务状况非常脆弱且它们正在面临或在不久的将来将要面临偿债问题。如图4所示，这些国家中有9个国家在2010年的公债占国内生产总值的比率也超过40%。²¹ 22个中低收入国家2010年的公债占国内生产总值比率也超过40%这一临界水平。

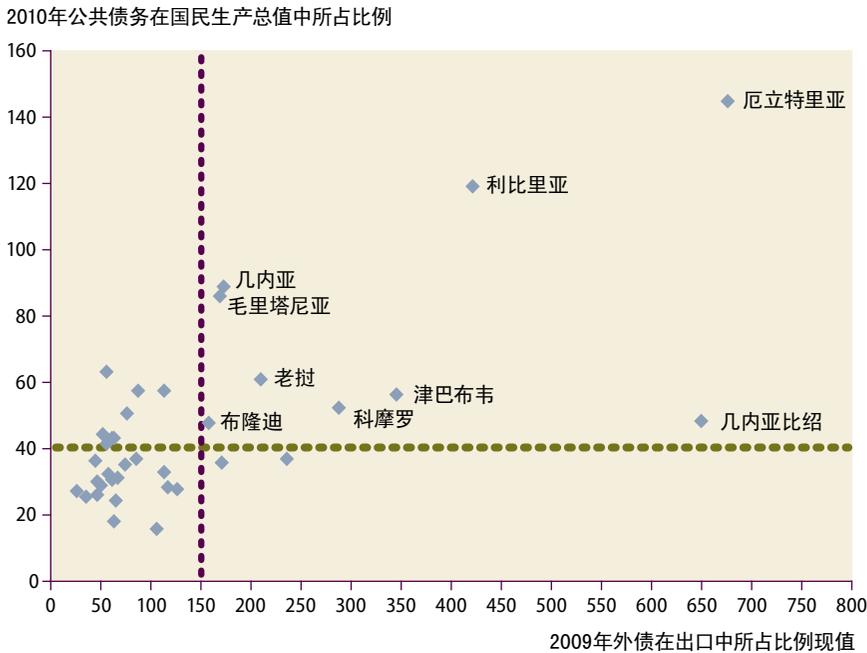
FY11_(Oct_19_2010).pdf。

¹⁹ Carmen M. Reinhart、Kenneth S. Rogoff和Miguel A. Savastano，“债务不容忍”，国家经济研究局的工作文件，第9908号（马萨诸塞，剑桥：国家经济研究局），2003年8月，英文第17页。

²⁰ 基金组织-世界银行针对低收入国家的债务可持续性框架将被归类为拥有“中等”政策绩效的国家的临界点设为40%（见基金组织和开发协会，“工作人员适用银行-基金低收入国家持续承受债务能力框架指导说明”，2010年1月22日，英文第9页）。

²¹ 厄立特里亚和几内亚为完成前重债穷国，意味着其债务被归入减少名单。

图4
低收入国家相对于临界点的公债指标（2010年）和外债指标
（2009年）（百分比）



资料来源：世界银行2011年全球发展筹资（外债现债），以及基金组织2011年4月世界经济展望（公债、国内生产总值和出口）。

有几个加勒比国家的公债占国内生产总值比率也比较高。²² 由于它们也面临其他外部脆弱性，它们的状况值得关切。平均而言，最近的金融危机扭转了过去十年债务负担指标的下降趋势。²³ 一些新兴经济体（比如中东欧）和中亚国家的公债也有所增加，特别是其中的净能源进口国。拉丁美洲的一些中等收入国家的公债比率也比较高。由于这种债务很大一部分是以外币计价的，债务可持续性对汇率变动也高度敏感。

尽管存在上述个别例外现象，但数据表明，发展中国家并未濒临系统性危机。2009年财政赤字增加主要因为金融危机导致。如图5所示，2010年，由于经济复苏，发展中国家的财政赤字有所减少，但仍在国内生产总值中占显著比例，在低收入和中低收入国家尤其如此。在一些复苏乏力的国家以及因能源和粮食价格等其他压力而加重脆弱性的国家，局势具有挑战性。

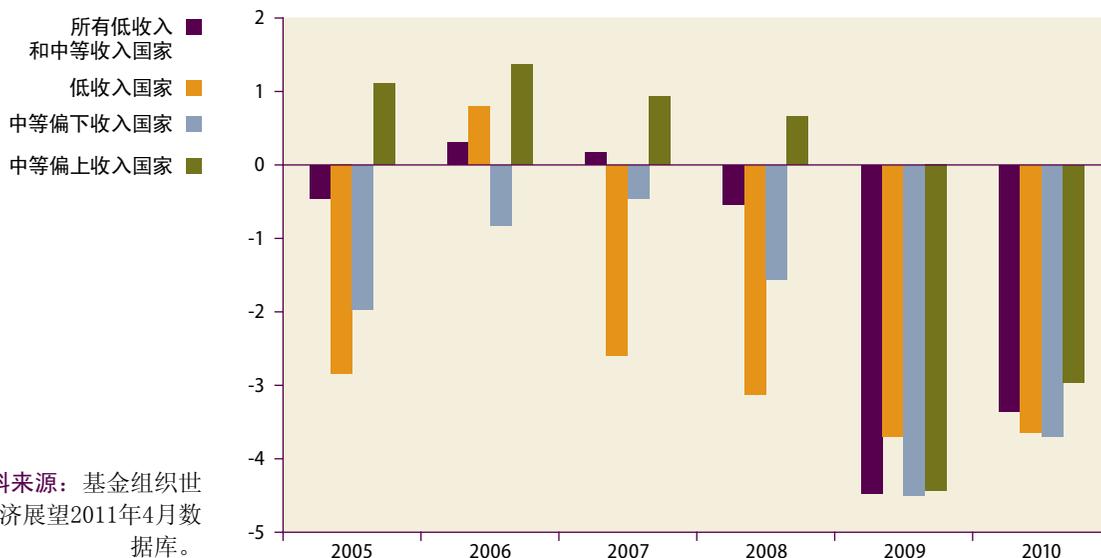
财政赤字仍然较高

考虑到发达国家复苏乏力以及粮食、能源与外汇市场的动荡不定，全球前景仍然不确定，同样，债务可持续性的前景也不确定，许多国家的状况出现恶化的风险仍然较大。因此，形势要求持续不断地进行严密监测。

²² 其中有4个国家的公债与国内生产总值的比率超过100%。

²³ Dorte Dömeland、Tihomir Stučka和William O'Boyle，《金融危机前后的小国》（哥伦比亚特区华盛顿：世界银行，即将发行）。

图5
2005–2010年中低收入国家的财政收支（国民总收入百分比）



债务可持续性评估

低收入国家

可以完善当前债务可持续性框架的分析和效力

布雷顿森林机构使用其联合债务可持续性框架对低收入国家的债务可持续性进行分析。²⁴最初，该框架确定了贷款的建议限值，以维持债务可持续性。特别向能够以赠款而非贷款形式提供援助的捐助方提及此点。在全球金融危机之后，该限值得到调整，变得更加灵活。进一步的审查工作正在进行之中，旨在改进该框架的分析性同时保持其简单性。²⁵

债务可持续性框架分析按照指示性限值审查各国家的指标，这些限值部分依照相关国家政策和体制的力量评估结果而定。实验证据表明，实际上在实践中很难确定使主权债务变得不可持续的临界限值。各国的经济状况差别太大，以致不能明确地确定此种限值。为了部分反映这种不同的状况，债务可持续性框架根据世界银行国别政策和体制评估对低收入国家进行区分，它是旨在评估借款国政策和体制“质量”的一个指标。该指标是一个定量指标，以银行工作人员对一系列经济、体制和社会因素进行的评估为基础，这些因素的确定原本并非

²⁴ 债务可持续性框架是在2005年引进的，从那时起，已经对其进行了两次审查。

²⁵ 见“国际货币基金理事会国际货币和金融委员会第二十三次会议公报”，2011年4月16日，可查阅<http://www.imf.org/external/np/cm/2011/041611.htm>。

以评估债务可持续性为目的。为了重点关注直接影响债务可持续性的因素，货币基金组织和世界银行将债务可持续性框架内的国别政策和体制评估替换成与债务和宏观经济管理相关的指数，这会更好地评估各国当局管理公共资源的能力。

债务可持续性框架包括“压力测试”，该测试旨在分析如果主要经济变量发生重大改变会产生哪些后果。²⁶ 不过，可设计更多的压力测试；例如，极端气候事件的影响或预计援助的中断。

债务可持续性框架还应考虑全国或者至少是金融部门的资产负债评估。该资产负债表方法考虑政府的资产负债组合、到期结构和货币组成。该方法便利更好地理解内债和外债之间以及政府、准公债和私债（危机发生时可变为政府责任）之间的联系。例如，该方法可推动分析人员明确考虑或有债务，特别是金融部门的或有债务。重要的是，在衡量主权债务可持续性时要将公债和私债的总负债结构考虑在内。

中等收入国家

目前使用货币基金组织的市场准入国家债务可持续性分析框架监测中等收入国家的债务可持续性。该框架认为，如果债务与国内生产总值的比率稳定或减少，则满足偿付能力条件。不过，如果该比率稳定在高位，仍有可能出现问题。²⁷ 与针对低收入国家的债务可持续性框架不同，该框架未使用任何债务比率限值。原因之一是这种限值能直接影响风险溢价，中等收入国家将不得不偿付国际贷款，而无论各国的实际情况是否适合。

在分析市场准入国家债务可持续性时其他因素也很重要。市场准入国家框架的外债衡量包括私债和政府负债（与出口相关），内债指标则仅指公债。因此，将不会追踪到国内金融部门内的泡沫积聚，也不会追踪到资金不足的保险或投资者担保。正如金融危机之后所看到的那样，私营部门脆弱的债务情况可随后演变成公共部门的负债。²⁸ 因此应将包括金融体制在内的或有负债考虑在内，尽管很难对其加以量化。

²⁶ 目前的方法是改变一个变量，使其他变量保持不变，然后观察对比率造成的影响。备选方案是合并不同变量间的互动，根据国别数据加以校准，并使用置信区间创建一个基线假想。如果某些风险出现，可随后进行备选假想。

²⁷ Morris Goldstein, “债务可持续性，巴西和货币基金组织”，国际经济研究所工作文件，第03-1号（哥伦比亚特区华盛顿：国际经济研究所），英文第14页；和基金组织，“市场准入国家债务可持续性分析的工作人员指南说明”，2008年7月3日，英文第5页。

²⁸ Morris Goldstein, 同上，英文第9页。

另一个重要问题是可持续性框架仅关注偿付能力，而给予流动性风险的关注则不足。尽管该框架包括融资总需求的估计数（即偿付到期债务的借款和新借款净额），但其着重广泛关注涉及债务存量的比率、减少对相关流动性指标²⁹的强调，这些指标将查明债务义务和财政资源之间货币和到期日的不相配。尽管流动性关切是货币基金组织而非债务可持续性分析的一个监测关注，但该框架也能同关于债务存量³⁰的更细分列——更高频率——的数据，包括短期债务和国内债务，一起考虑这些因素。

隐性因素不能忽视

另外，仅研究产生债务的流动，分析人员会忽视非债务产生资金流入产生的资产泡沫的积聚，这会在泡沫扩大或破裂时通过影响宏观经济变量而影响债务可持续性。此外，只关注政府债务会忽视私营部门脆弱债务情况的积聚。如果这种债务情况严重，导致需要救助，则一定会因此产生公共部门负债。³¹该框架还应包括债务的现值。同样，分析应覆盖内外公债的总额，以期确定公共部门之内和之外的不可持续模式。或有负债尽管难以量化，但也应加以考虑以提供潜在债务负债的准确图像。最后，债务、货币和金融问题的溢出效应也应加以考虑以避免系统性风险。

应当成立一个机构间技术工作小组，以研究这些问题并建议备选方案，以改进债务可持续性分析框架。这将有助于各国获取，并随后确保2010年千年发展目标首脑会议³²所要求的长期债务可持续性。

债务可持续性的政策连贯性问题

必须协调国家发展战略和捐助方的努力

有时，低收入国家担负的发展财政和金融管理责任会因国际机构和希望支持政府方案和项目但只能提供贷款的多个双边捐助者间的协调不足而变得复杂。低收入国家债务可持续性框架的一个目标是在应当用赠款代替贷款时发出信号，但是捐助方并非总能获得转换融资方式的选择。同时，各国政府通过国家发展战略，捐助方许诺帮助实现这些战略。当已向公民做出项目相关许诺但未提供所许诺的援助时，各国政府就被置于调动包括非优惠性信贷在内的替代融资来源的压力之下。因此，一方面建议各国不应借非优惠性借款，另一方面又不能确保足够的援助资源以支持其国家投资计划，如千年发展目标相关方案内的计划，这两方面出现脱节现象。

²⁹ 这包括三个月的进口值加上在中短期到期负债。

³⁰ 基金组织，“债务可持续性分析的工作人员指南说明”，同前文引书。

³¹ Morris Goldstein，同前文引书。

³² 大会第65/1号决议，同前文引书，第78(q)段。

加强债务重组的体制安排

当违约发生时，债权人团体通常会协商最佳交易，解决方案常常过度地有利于债权人，因此发展中国家会付出高昂代价。³³ 最终成果依债务人和其不同级别的债权人的政治实力而定。决议的做出常常需要很长时间，³⁴ 在考虑到债务困扰开始和实际违约之间的时间时尤其如此。最终结果是，即使危机已经解决，许多国家仍不能踏上可持续发展的道路。

2010年千年发展目标首脑会议的成果文件要求审议一个债务重组的强化方法，但迄今尚未采取任何行动。包括巴黎俱乐部³⁵ 在内的当前非正式官方债务重组机制面临许多挑战。在巴黎俱乐部创建之时，国际私人贷款非常少，非发达国家政府和国际机构提供的国际贷款也不多。因此俱乐部在主权债务重组中发挥了核心作用。今天，这种作用弱化了许多。一个新问题是缺少针对新的发展资金提供方（主要是在资助其他发展中国家中发挥越来越重要作用的新兴经济体）的机制。《斯蒂格利茨委员会报告》³⁶ 建议设立一个国际债务重组法院作为解决方式。

需要国际债务重组机制

此外，私债在外债总额中的地位日益重要，这给巴黎俱乐部造成了新挑战，巴黎俱乐部要求其债务人从私人债权人等其他债权人中寻求类似待遇。除了道德劝告和基于关系的成果，私人 and 官方非巴黎俱乐部债权人向巴黎俱乐部债权人提供类似待遇的基础薄弱，相关协议不具约束力。由于货币基金组织一方面是一个优先债权人，另一方面又是债务人和债权人间的经纪人，因此在货币基金组织在巴黎俱乐部债务重组中的咨询作用方面也存在潜在的利益冲突。

通常，私债重组通过伦敦俱乐部等商业银行债务特设团体进行，或者有时通过在破产时为债券债务成立的债券持有人委员会进行。在债券重组中，当债务人表示愿意以降低的条件用违约债券换取新

³³ 见Barry Herman、José Antonio Ocampo和Shari Spiegel编辑，《克服发展中国家债务危机》（牛津和纽约：牛津大学出版社，2010年）。

³⁴ 在巴黎俱乐部，据报告整个过程耗时六个月至两年半，有些债权人会较快达成协议。在俱乐部会议上达成协议后，需要花时间进行双边谈判以商定利率和确定所覆盖的债务列表。不同双边协议商定的利率可能不同。在1980年代，各国要求重定期限，即使最终协议尚未经双边谈判最终达成。债券重组可快速安排，或者就阿根廷而言，可耗时几年。

³⁵ 巴黎俱乐部自1956年开始运作，其成员包括19个政府债权人，货币基金组织在债务重组过程中发挥重要咨询作用。已经邀请其他债权国会参加与个别拥有大规模债权的国家的谈判。

³⁶ 联合国，“联合国大会主席国际金融和货币体系改革专家委员会的报告”，2009年9月21日，英文第124页。

债券，而法定绝对多数持有人予以接受时，一个解决性方案通常会达成。

一个可在必要时邀请所有债权人同时全面地应对债务国的困难的永久债务重组机制能消除现有系统的多个缺点。该机制应由评估债务人支付能力时所使用的原则予以指导，如以往支付记录、未来的收入流量、承受冲击的能力和最重要的社会职责，尤其是实现千年发展目标。如果非正式谈判失败，可赋权一个国际机制裁定争议。其可处理的其他困难与寻找解决方案时的延迟和随之产生的高成本以及在处理所有负债时缺少综合性相关。该系统在解决债务问题时需要更公平、更及时和更有效。

政策建议

为了加强全球金融稳定，减少高额债务负担对发展中国家穷人的影响，国际社会应当继续努力防止和管理债务危机。应当考虑通过以下政策备选方案来加强这方面努力：

- 建立一个债务可持续性跨机构技术工作小组，其目的是加强当前生效的措施前框架的分析和有效性
- 通过切实增加以赠款形式提供给低收入国家的援助份额来确保债务可持续性
- 考虑使《重债穷国倡议》覆盖所有受债务困扰的低收入国家
- 债权人通过不参加国际安排债务解决性方案来妨碍诉讼
- 考虑债务重组和减免方式已改善的效力，包括可能利用债务冻结的标准，以期制定一个强化框架，提供任何国家潜在需要的有序主权债务解决性方案
- 除债务可持续性技术小组外，召集一个跨机构工作组，应对紧迫的债务困扰局面，直至制定一个综合的国际框架
- 通过加大技术合作努力，特别是在有效债务管理薄弱的国家加大努力，加强债务管理能力

获得负担得起的基本药物

我们致力于……改善获得医药的途径……
[和]生产负担得起的安全有效的优质药品
——联合国大会第65/1号决议

基本药物是抗击疾病的重要组成部分；因此，获得负担得起的基本药物对实现与健康相关的千年发展目标和应对发展中国家其他健康需求至关重要，尽管对其本身的要求尚不充分。本章的分析强调获得基本药物对慢性病和传染病至关重要。药物必须以可接受的数量、剂量和质量并以负担得起的价格提供给人们。遗憾的是，在大多数发展中国家情况并非如此，过去十年来在这方面只取得了不大的进展。

可获得基本药物的情况和价格

病人必须能购买或以其他方式获得所需的基本药物。对于发展中国家依赖公共部门分发药物的人们来说，情况并非通常如此。2001–2009年期间，平均而言，只有42%公共部门机构可以获得基本药物，私营部门机构可以获得基本药物的比例为64%（图1）。¹平均价格分别较公共部门和私营部门的国际参考价格高2.7倍和6.1倍。

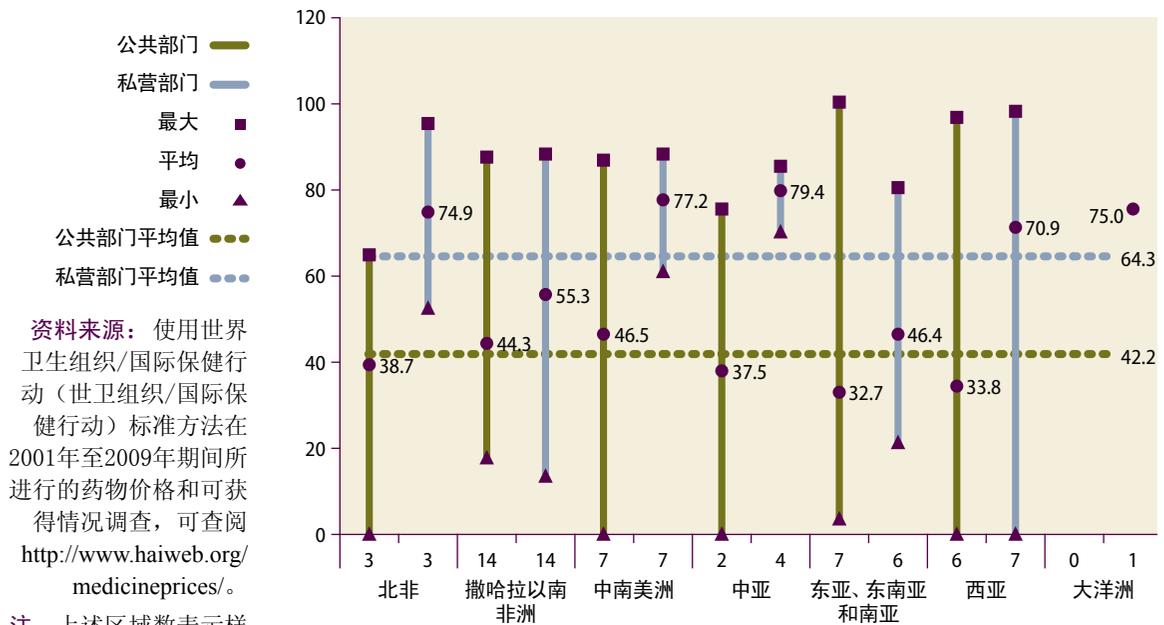
可有限获得基本药物且价格高昂的局面依然存在

公共部门获得基本药物用途有限，这常常是由于资源缺少、预算不足、需求预测不准确或采购和销售的效率低下。患者不得不向私营提供商购买（非专利）药物，价格常常要高出两至三倍。²对私营部门研发厂家品牌产品的青睐进一步提高了价格，使治疗越发不可负担。因为制造商价格、税负和关税较高，供应链的加价高，所以私营部门的价格趋于较高。

¹ 可获得情况作为数据收集当日产品所在机构所占百分比进行报告。

² 世界卫生组织（世卫组织），《世界卫生报告——卫生系统融资：通向普遍覆盖之路》（2010年，日内瓦）。

图1
2001-2009年期间选定非专利药物在公私保健机构的平均可获得情况
(百分比)



注：上述区域数表示样本国家数。进行了多个国家或省级调查（中国、印度、苏丹），单个调查的结果已进行平均但未进行加权。

治疗慢性病的药物

治疗慢性病的药物特别有限

一般而言，尽管非专利基本药物的可获得情况有限，特别是在公共部门的可获得情况有限，但是治疗慢性病的药物的可获得情况却尤其糟糕。考虑到不低于40%的低收入国家的所有死亡是由慢性病导致的，这种情况很令人忧虑。³实际上，一份近期的研究表明，用于慢性病治疗的非专利药物仅在36%的公共部门机构和55%的私营部门机构可以获得。⁴此外，在需要治疗慢性病的、来自低收入国家贫困家庭的答卷者中，仅有27%的家庭报告已接受治疗。⁵

³ 《千年发展目标差距问题工作组2010年报告：全球发展伙伴关系处在面临抉择的重要关头》（联合国出版物，出售品编号：C.10.I.12）。

⁴ 以对比40个发展中国家用于治疗急性和慢性疾病的30种常用药物的可获得情况的结果为基础。Alexandra Cameron等，“发展中国家公私部门用于慢性和急性疾病药物的可获得情况的差异”，《世界卫生组织公告》第89卷，第6号（6月），英文第412-421页。

⁵ Anita K. Wagner等，“获得看护和药物、保健开支负担和风险保护：世界卫生调查成果”，《卫生政策》，第100卷，第1期（2011年5月），英文第151-158页。

尽管过去十年来发展中国家的非传染病基本药物的捐助供资发展很快，但是仍仅占2008年全球卫生发展援助总额的不到3%。⁶ 多边组织仍是最大的捐助方，但是近年来私人非营利捐助方的捐助增幅最大。卫生援助很重要，在约15%的卫生支出由外部来源供给的低收入国家尤其如此。

在许多发展中国家，慢性病治疗药物的获得受到限制，这也是因为一些政策决定妨碍了在公共部门进行广泛提供（由于这些疾病被认为不太严重）以及技术和资源相关障碍使卫生系统不适应其人口不断变化的流行病状况。药物质量也常常是个问题。例如，近期在卢旺达做的一份调查表明，在市场上购买的20%的治疗高血压的药物是劣质产品，80%的产品稳定性不足。⁷ 慢性病假药的售假案例也日益增加，例如通过未受规范的互联网进行销售。

最后，在制定非传染性疾病循证临床准则方面仍面临着挑战，其中包括诊断标准和关于何时开始药物治疗的标准的国际协定。在编制这些准则时，必须慎重查明和管理行业、患者组织、职业协会、医疗保险和公共部门组织间的潜在利益冲突。

儿科药物

儿童所需药物的获得是另一个关切领域。对14个非洲国家的主要儿科药物的研究发现，这些药物在主要保健诊所内的可获得情况很低（幅度为从28%至48%）。⁸ 零售或私营药房内的可获得情况虽然通常较高（幅度在38%和63%之间），但仍然不足。

儿童药物的获得障碍源于供需两方面的因素。在供应方面，存在抑制制造商生产儿科制剂的因素。儿童药物的临床研究常常很难，成本高昂，而儿科药物市场由于特定体重强度的需要常常是小而零散。对需求方面的问题的了解不是非常充分，但是据指出，国家层面使用儿科制剂的障碍包括：机构工作人员缺少这些药物存在的意识、监管障碍和不愿意使用分散性片剂等新的剂型以及标准治疗准则不足和保健工作人员和护理人员的再训练。⁹

⁶ Rachel Nugent和Andrea B. Feigl, “所有捐助方都去了哪里？非传染性疾病的捐助供资稀少”，全球发展中心第228号工作文件（哥伦比亚特区华盛顿：全球发展中心，2010年11月）。

⁷ Marc Twagirumukiza等, “热带气候条件对卢旺达药房的抗高血压药的质量的影响”，《美国热带医学与卫生杂志》，第81卷, 第5号(11月)，英文第776-781页。

⁸ Jane Robertson等, “哪些基本儿童药物在销售？”，《世界卫生组织公告》，第87卷, 第3号(3月)，英文第231-237页。

⁹ Brenda Waning等, “全球儿科抗逆转录病毒市场：产品可获得情况和使用的分析揭示儿科制剂发展和儿童艾滋病毒/艾滋病治疗面临的挑战”，《BMC

基本药物的可负担性

低收入国家和中等收入国家用现款购买大多数药物，这使药物可负担性成为一个决定获得性的关键因素。单种药物的可负担性通过对比其成本和国际确定的贫困线予以评估。在下文所述评估中，评估结果以假定购买必要药物后处于每天1.25美元和2美元（购买力平价）的收入贫困线以下人口的份额表示。

购买基本药物可使贫困人口的比例增加

一份进行此类评估的近期研究发现，在16个中低收入国家中，有很大比例的人口将会由于购买药物被“推至”贫困线以下，如果使用研发厂家品牌产品的话尤其如此（表1）。¹⁰例如，在菲律宾发现，购买研发厂家品牌制剂治疗高血压（Atenolol）将额外22%的人口“推至”每天1.25美元的贫困线之下，相比之下，如果提供最低价的非专利同等药物以供购买则这个数字为7%。¹¹

评估可负担性的另一个方法是观察购买药物所需的家庭资源的比例，以及家庭支付该款项的能力。一般而言，如果保健支出占非食品支出的比例超过40%，则有时会被认为“灾难性的”。据假定，在此临界点，家庭可能被迫放弃购买其他基本必需品、变卖资产、招致债务或被推进贫穷的境地。¹²对家庭调查数据的分析发现，在22个低收入国家，每5个家庭中就有1个多家庭负担了“潜在灾难性”级别的医疗花费，40%多的家庭不得不依赖额外的资源来支付这些支出。¹³

推动使用非专利药物

从研发厂家品牌药物转到非专利同等药物可节省60%的费用

一般而言，研发厂家品牌药物较其非专利同等药物要昂贵得多。发展中国家在私营部门购买研发厂家品牌的患者平均比购买其最低价非专利同等药物的患者多2.6倍。¹⁴因此非专利同等药物有以较低成本实现同等保健成果的潜力，前提是这些药物的质量得到保证。一份研究发现，如果私营提供商从研发厂家品牌转至最低价非专利同等药物，那

儿科学》，第10卷，第74号（10月）。

¹⁰ Laurens M. Niëns等，“量化购买药物对贫穷的影响：对发展中国家药物可负担性的国家研究”，《公共科学图书馆-医学》，第7卷，第8期（8月），英文第1-8页。

¹¹ 该研究使用流行率估计数，并假定流行率在收入分配间平均分配。此外，该研究假定支付药物的负担是基本家庭必需品以外的负担，这反映在贫困线上。

¹² Owen O'Donnell等，《利用家庭调查数据分析医疗公平：技术及其执行的指南》（哥伦比亚特区华盛顿：世界银行，2008年）。

¹³ Anita K. Wagner等，同前文引书。

¹⁴ Alexandra Cameron等，“36个发展中国家和中等收入国家的药物价格、可获得情况和可负担性：第二次分析”，《The Lancet》，第373卷，第9659期（1月），英文第240-249页。

表1
如果家庭购买必需药物则被“推至”国际贫困线以下的人口的平均比例

健康状况	治 疗	每天1.25美元贫困线以下人口的附加百分比		每天2美元贫困线以下人口的附加百分比	
		研发厂家品牌药物	最低价非专利同等药物	研发厂家品牌药物	最低价非专利同等药物
哮喘	沙丁胺醇100微克吸入器(30天供应量)	10	2	13	4
糖尿病	格列本脲5毫克片剂(每天2片,共30天)	11	6	20	6
高血压	阿替洛尔50毫克片剂(每天1片,共30天)	12	3	23	9
成人呼吸感染	阿莫西林250毫克片剂(每天3片,共7天)	17	7	25	13

资料来源: Laurens M. Niëns等, “量化购买药物对贫穷的影响: 对发展中国家药物可负担性的国家研究”, 《公共科学图书馆-医学》, 第7卷, 第8期(8月), 英文第1-8页。

么平均而言可节省60%费用。¹⁵同样的效益也可能在公共保健提供商间取得。例如, 在中国, 在2008年公共医药只提供四种药物的情况下, 通过转而使用非专利药物本可节省8 600多万美元。这将使患者平均节省65%的实际费用。

不过, 有证据表明, 非专利药物的使用未达最佳状态。在没有专利保护的制药市场, 医生和药剂师缺少开具或分配非专利药物的动力。¹⁶患者和医疗专业人员也常常不信任非专利药物的质量。更多使用非专利药物会带来增效, 这表明有必要对促进非专利药物的可获得情况和使用以及确保其质量进行投资。

公共卫生系统

人口中最贫穷群体可能不能负担即使是最低价的非专利产品。因此, 通过公共卫生系统确保免费或以极少费用获得药物对确保向所有人提供药物至关重要。充分发挥作用的公共卫生系统被认为与必需药物获得性提高和使用存款或借款或变卖资产以支付保健费用的需要降低相

¹⁵ Alexandra Cameron和Richard Laing, “私营部门消费从研发厂家品牌药物转至非专利同等药物所实现的费用节省”, 《世界卫生报告背景文件》, 第35号(日内瓦: 世界卫生组织, 2010年)。

¹⁶ Panos Kanavos、Joan Costa-Font和Elizabeth Seeley, “无专利药物市场的竞争: 问题、监管和证据”, 《经济政策》, 第23卷, 第7号, 英文第499-544页。

关联。此外，确保医疗保险系统就基本药物提供广泛的承保范围有助于减少药物购买对贫穷的影响。¹⁷ 公共医疗保险还可阻止不适当的自行服药行为，例如，使用过期或劣质药物或服用部分剂量。¹⁸

改善基本药物可获得情况的全球举措

除了上述广泛的战略措施以外，还采取了多个步骤减少基本药物的费用，改善其可获得情况。更多步骤可在2011年9月联合国大会首次非传染性疾病高级别会议上建议。该首脑会议将汇聚国家元首、政府首脑和公共卫生专家应对非传染性疾病（慢性病）对中低收入国家大量人口造成的威胁。在讨论衡量、预防和健康促进等多方面内容的同时，该首脑会议的一个重要内容将是如果改进药物发挥关键作用的医疗护理。该首脑会议还应使给予传染病和慢性病的政策关注度更加平衡。

改善儿科药物的可获得情况

一个改善儿科药物可获得情况的国际努力是国际药品采购机制在儿科抗逆转录病毒领域开展的活动。具体来说，国际药品采购机制正在推动扩大儿科抗逆转录病毒治疗范围，努力降低价格。国际药品采购机制与克林顿基金会艾滋病毒/艾滋病行动合作，已为大规模购买儿科抗逆转录病毒药物提供可预测的融资。通过确保可靠融资来源的最小订货量，激励生产商进入儿科抗逆转录病毒药物的利基市场。¹⁹ 成果非常显著：每个儿科产品供应商的平均数量翻了一番，²⁰ 对有需要儿童的治疗覆盖范围从2005年的10%增加到2008年的38%，²¹ 自2006年起儿童高质艾滋病药物的价格已下降了60%。²²

¹⁷ Anita K. Wagner等，同前文引书。

¹⁸ Lucy Gilson和Di McIntyre，“在非洲消除使用者初级保健费用：采取慎重行动的需要”。《英国医学杂志》，第331卷，第7519号，英文第762-765页。

¹⁹ Brenda Waning等，同前文引书。

²⁰ 见“国际药品采购便利机制和克林顿基金会艾滋病毒/艾滋病行动宣布主要药物的新减价”，可查阅<http://www.unitaid.eu/en/resources/news/198.html>（2011年6月23日上网发布）。

²¹ 世卫组织、联合和共同赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）、联合国儿童基金会（儿童基金会），《迈向普遍获得：相应增加卫生部门内艾滋病毒/艾滋病干预措施的优先性——2009年进展报告》（2009年，日内瓦：世卫组织）。

²² 见“儿科艾滋病毒/艾滋病采购项目”，可查阅<http://unitaid.eu/en/paediatrics.html>（2011年6月23日上网发布）。

加强制药行业的参与

由于是大型制药公司生产的药物最多，因此使穷人更易获得基本药物的战略之一即是使这些公司直接参与进来。药品获得指数项目是在2005年实施的一个多利益攸关方举措，旨在确定获得药物方面的差距和制药公司应在应对差距方面发挥的作用。²³以调查结果为基础，各公司根据七个战备领域的绩效评分排名（汇总于药品获得指数之中）：获得药物管理、公共政策、研究、衡平定价、专利、产品开发以及捐助和慈善行为。该两年期分析于2008年首次出版，促进确定和共享领先和滞后做法、推动所有利益攸关方间进行合作与对话、作为制药业的一个学习工具和评估自上次调查以来取得的进展。

一份调查已对制药公司在改善基本药物可获得情况方面的作用进行了评估

20个最大的以研究为基础的“研发厂家”和7个最大的“非专利”制药公司根据其在被认为最急需的88个国家提供药物的努力进行排名。针对在两年期间造成最大医疗负担33种重点疾病对公司在药物、疫苗和诊断产品组合方面的举措进行分析。

2010年药品获得指数显示，有些公司越来越多地使外部研究组织参与研究其潜在宝贵地“早期”药品化合物，从而提高了为被忽视的疾病成功开发新产品的机会。一个典型范例是葛兰素史克公司的“开放实验室”，该实验室向60名外部研究人员提供使用公司的专门技术、知识和基础设施的机会。²⁴此外，各公司更加愿意进行合作，常常是与一个公共伙伴合作，开发产品用于治疗严重影响发展中国家人们的疾病。

该指数还表明，越来越多的公司正在开发创新的方法。在产品供应层面的公私伙伴关系的一个范例是“生命短讯”。这是一个试点项目，旨在通过使用短信息服务、互联网和映射技术减少或消除偏远医疗机构库存短缺的发生，改善疟疾药物的获得情况。²⁵生命短讯行动于2009-2010年在坦桑尼亚的三个农村地区展开，涉及129个医疗机构。坦桑尼亚卫生和社会福利部、减疟伙伴关系、Novartis Pharma AG、沃达丰全球企业和IBM公司参与该试点项目。

一些研发厂家还通过“非排他性自愿许可”安排便利其产品的非专利竞争。此举维持了对研发厂家和非专利公司的激励，同时扩大可获得情况。不过，目前的范例大多仅限于几个产品和国家。

该指数还衡量各公司建设当地能力的努力。一个范例是诺和诺德正在与当地卫生部合作减少供应链加价行为，这些加价常常对消费者

²³ 药品获得指数可查阅<http://www.accessmedicineindex.org/>。

²⁴ 更多信息，见<http://www.gsk.com/collaborations/tres-cantos.htm>。

²⁵ Jim Barrington等，“生命短讯：一个使用标准技术在坦桑尼亚农村地区改善抗疟药物供应管理的试点项目”，《疟疾杂志》，第9卷，第298号。

支付的最终价款造成重大影响。²⁶另一个范例是赛诺菲-安万特集团正在临床发展和产品注册方面与当地监管机构进行密切合作。

该指数还确定了一些有待改进的领域。尽管大多数公司为产品定价时会对各国不同的经济状况进行一些考虑，但是相对而言很少有公司在目前会试图使定价反映出各国的购买力差异。此外，当公司参与更公平的定价做法时，对消费者或公司的影响仍是未知或未公开的。另外，利益攸关方觉得目前关键领域的信息公开不充分，例如营销和推销活动、游说政策和做法以及知识产权和竞争政策，所有这些均对药物的获得和合理使用产生影响。

创新和知识产权

知识产权可作为开发新的保健产品的重要激励手段，因为专利赋予的这种排他性权利使专利持有方得以回收其研发投入。不过，当潜在市场较小或者不稳定时，单是这个激励手段不足以促进新的抗击疾病产品的开发，被忽视的疾病即是这种情况。此外，与知识产权保护相关的立法、政策和措施也或促进或阻碍获得更多负担得起的非专利基本药物。

尽管世界卫生组织（世卫组织）的《基本药品示范清单》²⁷所列大多数药物是非专利药物，即不受专利保护，²⁸但是在没有非专利药物竞争时，专利药物会非常昂贵，二线抗逆转录病毒药物即是这种情况。²⁹此外，在许多发展中国家很难获得最新的国内专利信息（包括关于申请归档、授予专利及其法律地位的信息）。各采购机构、公司和个人需要获得该信息，以决定如何采购或制造产品或者他们可能必须就许可进行谈判的范围。³⁰

世界贸易组织（世贸组织）《与贸易有关的知识产权协议》于1994年通过。该协议要求世贸组织成员国为新发明的制药产品和程序提供专利，专利期限至少为20年。不过，最不发达国家目前享受延长的过渡期，它们在2016年1月1日前免于承担保护和强制执行与专利和

²⁶ 更多详情，见http://changingdiabetesaccess.com/Differential_Pricing.aspx。

²⁷ 世卫组织，“世卫组织的《基本药品示范清单》”，第17版，2011年3月，可查阅http://whqlibdoc.who.int/hq/2011/a95053_eng.pdf。

²⁸ 关于分析，见Amir Attaran，“专利和经济政策如何影响发展中国家基本药物的获得？”，《健康事务》，第23卷，第3号（5月），英文第155-166页，以第十三版世卫组织的《基本药品示范清单》为基础。

²⁹ Médecins Sans Frontières，《解开抗逆转录病毒药物降价网》，第13版（日内瓦，2010年），可查阅<http://utw.msfaaccess.org/downloads>。

³⁰ 为了便利获得专利信息，世卫组织已出版了一份关于如何进行药物专利搜索的逐步指南。见世卫组织，《如何进行药物专利搜索：逐步指南》（新德里：世卫组织东南亚区域办事处；马尼拉：世卫组织西太平洋区域办事处，2010年），可查阅http://www.wpro.who.int/publications/PUB_9789290223757.htm。

非公开资料相关权利的义务。³¹《与贸易有关的知识产权协议》还规定，知识产权的保护和实施应当对促进技术革新以及技术转让和传播做出贡献，对技术的生产者和使用者的共同利益做出贡献，并应当以一种有助于社会和经济福利的方式进行。³²

该协议载有使各国政府采取措施促进公共卫生和获得药物的条文。这些条文常称为“《与贸易有关的知识产权协议》灵活性”。

《关于与贸易有关的知识产权协议和公共卫生的多哈宣言》对一些主要灵活性予以重申，该宣言宣布，该协议“可以也应该以支持世贸组织成员有权保护公众健康，特别是促进所有人获得药物的方式予以解释并实施”。³³《与贸易有关的知识产权协议》公共卫生灵活性的使用也得到了联合国大会通过《关于艾滋病毒/艾滋病问题的政治宣言》、³⁴世卫组织关于公共卫生、创新和知识产权的全球战略性和行动计划以及许多其他国际机构和国家政策给予的支持。国际贸易和公共卫生政策间的这种一致性应当得到加强，以便改善基本药物的可获得情况，但是其将导致必须解决上述供需方面的问题。

制造、进口或以其他方式处理专利保护药物的强制许可和政府命令是主要的《与贸易有关的知识产权协议》公共卫生灵活性。政府得以使用或允许第三方使用一项专利发明，而无需征得专利持有方的同意。许多发展中国家政府已在国内生产或进口药物时对其加以使用，以降低药物成本。世贸组织的一项特别弃权还允许在制药部门依照强制许可生产药物专供出口至生产能力不足或缺乏的国家。³⁵《与贸易有关的知识产权协议》要求在诉诸强制许可前与专利持有方进行提前谈判，但是在公共、非商业使用的情况下或者在存在反竞争行为或出现

强制许可可能增加更多负担得起的基本药物的可获得情况

³¹ 世界贸易组织（世贸组织），与贸易有关的知识产权协议理事会2002年6月27日决定（IP/C/25）。

³² 世贸组织，《与贸易有关的知识产权协议》，第一部分，第7条，可查阅http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm。

³³ 世贸组织，2001年11月14日通过的《关于与贸易有关的知识产权协议和公共卫生的宣言》（WT/MIN/(01)/DEC/2），第4段，可查阅www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm上。

³⁴ 2006年6月2日大会第60/262号决议，第20段和43段。另请见联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署），《实现零感染率：2011-2015年战略》（2010年，日内瓦），英文第7、17、41、46页；和联合国开发计划署，《良好做法指南：利用世贸组织〈与贸易有关的知识产权协议〉的公共卫生灵活性改善治疗的获得性》（2010年，纽约）。

³⁵ 迄今为止该机制仅用过，用于从加拿大向卢旺达出口抗逆转录病毒药物。另见“《关于与贸易有关的知识产权协议和公共卫生的多哈宣言》第6段的执行情况”，总理事会2003年8月30日决定，可查阅www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/implem_para6_e.htm。

国家紧急或其他严重紧急情况时，各国可放弃该要求。³⁶ 专利持有方必须被通知，并且根据许可的经济价值收到充足的补偿。联合国开发计划署（开发署）和世卫组织已就如何计算补偿款项出版了指南。³⁷ 不久前的一些基本药物包括抗逆转录病毒药物的强制许可和政府用许可汇总于下文表2。

印度案例说明了如何利用知识产权政策在发展中国家提高负担得起的艾滋病药物的可获得情况。通过利用过渡期，印度能够将采用制药产品的专利保护的时间延至2005年，使其非专利制造商以显著低于品牌药物的价格提供抗逆转录病毒药物。印度制药业是高度外向型产业，通过利用过渡期，印度成为一个向发展中国家提供非专利药物和低成本抗逆转录病毒药物的供应国。³⁸ 不过，一份关于《与贸易有关的知识产权协议》影响的近期研究却发现，由于印度被阻止生产新型非专利抗逆转录病毒药物及其他专利药物，印度制药出口将下降，这剥夺了发展中国家负担得起的非专利药物的主要来源。³⁹

药品专利许可联盟

药品专利许可联盟于2010年7月在国际药品采购机制的支持下建立，旨在通过提高更合适更负担得起的艾滋病毒治疗方案的可获得情况，改善发展中国家携带艾滋病毒/艾滋病的人们的健康状况。⁴⁰ 它与艾滋病毒药物专利持有方谈判自愿许可，以期增加非专利竞争，从而拉低价格，以此来实现其目的。2010年9月，美国国家卫生研究院授予该许可联盟首个许可；目前，该许可联盟正在与更多专利持有方就主要抗逆转录病毒药品进行谈判。⁴¹ 如果谈判成果，该许可联盟将推动加强非专利竞争、降低价格、简化治疗方案以及制造新的治疗制剂，如针对儿

³⁶ 见世贸组织，《与贸易有关的知识产权协议》，第二部分，第5节，第31条。

³⁷ 世卫组织，“非自愿使用医疗技术专利的补偿指南”，《卫生经济学和药物》，传统医药系列第18号，（日内瓦：世卫组织基本药品和传统药物技术合作，2005年）。

³⁸ 关于抗逆转录病毒药物，见Brenda Waning、Ellen Diedrichsen和Suerie Moon，“治疗生命线：印度非专利制造商在向发展中国家提供抗逆转录病毒药物方面的作用”，《国际艾滋病学会杂志》，第13卷，第35号（9月）。

³⁹ Sudip Chaudhuri、Chan Park和K. M. Gopakumar，“五年进入产品专利时期：印度的回应”（2010年12月，纽约：开发署），可查阅<http://content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&id=3089934>。

⁴⁰ 见“艾滋病药物专利许可联盟最后阶段完成”，联合国艾滋病/艾滋病联合规划署2010年6月10日新闻稿，可查阅<http://www.unitaid.eu/en/resources/news/263.html>。

⁴¹ 见“美国国家卫生研究院自成立以来首次与药物专利许可联盟分享专利”，2010年9月30日，可查阅<http://www.medicinespatentpool.org/content/download/310/2027>。

表2
使用基本药物强制许可的近期范例

国家	许可类型	药物	期限	补偿
巴西	政府使用进口许可	依法韦仑（抗逆转录病毒药物）	自2007年5月起，5年	非专利药物价格的1.5%
厄瓜多尔	本地非专利生产商强制许可	Lopinavir/ ritonavir（抗逆转录病毒药物）	2010年4月- 2014年11月	每个胶囊0.02美元
加纳	进口强制许可	非专利抗逆转录病毒药物	2005年10月至 紧急状态结束	未包括
印度尼西亚	政府用生产许可	Lamivudine Nevirapine （抗逆转录病毒药物）	2004年10月， 7至8年	销售净值的 0.5%
泰国	从印度进口和本地生产的政府用许可	依法韦仑（抗逆转录病毒药物）	2006年11月- 2011年12月 31日	销售总值（本地生产和进口）的0.5%
泰国	政府用许可	厄洛替尼、来曲唑、紫杉特尔（治疗癌症）	2008年1月至 专利期结束	3%至5%

资料来源：联合国开发计划署（开发署），《良好做法指南：利用世贸组织〈与贸易有关的知识产权协议〉的公共卫生灵活性改善治疗的获得性》（2010年，纽约）和开发署提供的资料。

童的制剂。药品专利许可联盟依赖制药公司将其专利自愿许可给该许可联盟的信誉。

联合采购

若干单个发展中国家进行集团采购或联合采购可帮助制药公司证明其以商业形式向市场输入产品行为的合理性。近期寻求进行区域联合采购的努力范例包括在撒哈拉以南非洲进行的洛克菲勒基金会的“规划知识产权更公平步骤”方案；开发署和世卫组织对东非共同体的援助；以及南部非洲发展共同体（南共体）通过一份《制药运营计划》，⁴² 该计划将统一南共体成员国间一系列的药品监管问题，范围包括治疗方案、治疗协议、药物监管和知识产权政策和立法。此外，国际结核病和肺病防治联合会建立了哮喘药品融资机制，向中低收入国家提供保证质量的基本哮喘药物。该哮喘药品融资机制是一个为保证质量产品获得减价的采购机制。这些低价格意味着大大节省了患者和公共卫生系统所花费用。⁴³

⁴² 见“2007-2013年南共体《制药运营计划》”，南部非洲发展共同体制药方案，可查阅http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/PSD/BEP/SADC%20PHARMACEUTICAL%20BUSINESS%20PLAN%20-APPROVED%20PLAN.pdf。

⁴³ 见哮喘药品融资机制，可查阅<http://www.globaladf.org/>。

非洲药品和诊断创新网络

非洲药品和诊断创新网络于2008年由世卫组织热带病研究和培训特别方案创建，⁴⁴并于2010年10月在肯尼亚内罗毕正式启动。⁴⁵世卫组织热带病研究和培训特别方案寻求通过加强非洲各机构的合作和促进非洲的公私伙伴关系为非洲的保健相关创新建立一个可持续平台。⁴⁶

基本药物的本地生产

有证据表明，安全有效的药物可在中低收入国家生产。非洲似乎存在发展本地生产的政治意愿，首个达到世卫组织资格预审标准的企业已经建立。《关于公共卫生、创新和知识产权的全球战略和行动计划》要求增加对研发和基本药物生产的投资。该战略将由受惠国协调。⁴⁷这标示了中低收入国家现在必须转换成本国政策、战略和活动的一个政治共识。⁴⁸发展本地生产能力在若干非洲区域和次区域方案中订为优先事项，例如非洲联盟（非盟）的《药品制造计划》，⁴⁹南共体2007-2013年《制药运营计划》，⁵⁰以及目前正在审定之中的东非共同体（东共体）的区域药品制造行动计划草案。⁵¹此外，发展本地生产药品能力的重要性也在博茨瓦纳、加纳、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国等国家

⁴⁴ 见“非洲药品和诊断创新网络：在尼日利亚阿布贾启动的新网络”，《热带病研究新闻》，2008年11月，可查阅<http://apps.who.int/tdr/svc/publications/tdrnews/issue-81/african-network>。

⁴⁵ 见“启动非洲主导的新保健研发网络”，联合国非洲经济委员会，第69/2010号新闻稿，2010年10月11日，可查阅http://www.uneca.org/eca_resources/Press_Releases/2010_pressreleases/pressrelease6910.html。

⁴⁶ Solomon Nwaka等，“发展非洲药品和诊断创新网络：非洲保健产品研发新方法”，《公共科学图书馆-医学》，第7卷，第6期（6月）。

⁴⁷ 见第六十一届世界卫生大会，议程项目11.6，“关于公共卫生、创新和知识产权的全球战略和行动计划”（WHA61.21），2008年5月24日，可查阅http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_R21-en.pdf，于2011年6月24日上网发布。

⁴⁸ M. Berger等，“加强非洲制药创新：国家制药创新设计战略——决策者和国家的选择”（日内瓦：保健研究促进发展理事会和约翰内斯堡：非洲发展新伙伴关系），可查阅www.policycures.org/downloads/COHRED-NEPAD_Strengthening_Pharmaceutical_Innovation_AfricaREPORT.pdf。

⁴⁹ 见“药品制造计划”，第三届非洲联盟卫生部长会议，部长会议，2007年4月10-13日（CAMH/MIN/8(III)）。

⁵⁰ 见“2007-2013年南共体《制药运营计划》”，同前文引书。

⁵¹ 见《2011-2016年东非共同体区域药品制造行动计划》，www.eacgermany.org/index.php/documents-and-studies/doc_download/80-1st-eac-regional-stakeholder-meeting-on-trips-and-pharmaceutical-sector-promotion-feb-2010文件附件六。

层面承认为一个优先事项。⁵²在37个拥有一些药品制造能力的非洲国家中，最大的本地生产份额当属南非，其次是尼日利亚。⁵³

目前，除南非外，撒哈拉以南非洲地区的本地生产限于制造镇痛剂、简单抗生素和维生素等最终制剂。仅有几个本地生产商满足世卫组织资格预审要求，这使它们得以在由国际捐助方资助的抗击艾滋病、结核病和疟疾的药物采购计划下参与竞争。不过，肯尼亚生产商已获得国际药品监查合作计划的认证。⁵⁴

本地生产合作似乎在最初阶段即已进行。南部非洲非专利医药协会（SAGMA）⁵⁵于2009年成立，东非药品制造协会于2010年底启动。一个生物等效性研究中心在亚的斯亚贝巴开业，高级工业制药培训课程在坦桑尼亚联合共和国开课。⁵⁶

较早对国家药品生产能力进行投资的发展中国家如印度、中国和巴西已具备药品和疫苗研发能力，并拥有必要的基础设施和人员。孟加拉国是当地制药业日益强大的又一低收入国家的范例。⁵⁷

政策建议

为了提高负担得起的基本药物的可获得情况，需要在当地、国家、区域和国际层面采取更有力的措施，需要公私部门进行更密切的合作。这是适当应对大量财政、法律、技术、人力资源、供应和销售挑战的唯一途径。为了提高基本药物的可获得情况和可负担性，在国家层面和国际层面建议的行动包括：

- 鼓励各国政府在国际社会的协助下，通过加强信任、提高药品质量、成立拥有检查生产设施和药物的法律权利、资源和人员配备充足的国家监管当局以及强制执行质量标准等手段，在中低收入国家促进用保证质量的低成本非专利药物替代研发厂家品牌药
- 通过公共卫生系统免费或以极少费用向穷人提供基本药物，同时，通过以下措施控制任何预算影响：改善公共采购、通过私营部门进行社会营销、调动基金会支持、控制批发和零售加价、基本药物免于税负、编制建议可获得的非专利药物的临床指南、偿还措施、差别定价、本地生产和增加对国际贸易协定如《与贸易有关的知识产权协议》所载灵活性的使用

⁵² 见“工发组织在发展中国家协助促进当地制药业，特别是在基本保健产品方面”，总干事的报告（IDB.38/15），英文第3页。

⁵³ 同上，英文第7页。

⁵⁴ 同上，英文第9页。

⁵⁵ 见南部非洲非专利医药协会，可查阅<http://www.sagma.net/>，于2011年6月24日上网发布。

⁵⁶ 获得坦桑尼亚联合共和国的圣路加基金会、霍华德大学、普渡大学、工发组织等的支助。

⁵⁷ A.K. Azad, “孟加拉国制药部门：现状与潜力”，《BAPA杂志》，第15卷。

政策建议（续）

- 采用着重非传染性疾病基本药物的专门方案，作为国家医药政策的一部分
- 增加对防治非传染性疾病的捐助供资，使其与贫穷发展中国家因为这些疾病而快速加重的负担相符合
- 在发展中国家内鼓励通过药品专利许可联盟等机制在探究创新方面开展区域合作
- 改善发展中国家专利信息的可获得情况

获得新技术

我们承诺……促进科技的战略作用，
包括与实现千年发展目标有关的
各领域的信息技术和科技创新
——联合国大会第65/1号决议

各国可通过提高劳动生产率来提高收入水平，方法之一是使用更先进的技术。因此，在发展中国家发展相关技术和以适当条件从发达国家转让先进技术是长期发展的核心。因此，千年发展目标的具体目标8.F呼吁，国际社会与私营部门合作使发展中国家可获得新技术的惠益。

尽管所有技术对发展而言都很重要，但本报告主要讨论已取得全球重大技术进步的三个领域，与发展中国家和在发展中国家间共享这些技术已置于国际政策日程之上：信息和通信技术、应对气候变化和灾害发生率增高的潜在影响。

获得信息和通信技术服务

信通技术革命仍在继续，已蔓延至发展中国家。2010年底全世界共有近53亿移动电话用户(2009年是46亿)，因特网用户超过20亿。相比之下，固定电话数量下降了约1.5%，这是因为更多的人倾向于仅使用移动电话网络或者合并的因特网和语音服务。¹在发展中国家，许多地方的固定电话服务供应不足，质量较差，而移动电话服务的蔓延仍呈迅猛状态，在2009和2010年间估计增长了17%。在2000年，发展中国家仅占全球手机用户的约40%，但是截至2010年该份额升至73%。在2008和2009年期间，发展中国家手机普及率超过50%，截至2010年底，该数字估计为68%（图1）。

尽管大洋洲和撒哈拉以南非洲的用户有所增加，但仍落后于其他区域。截至2009年底，这两个地区移动电话普及率不到40%（图2）。同南亚一样，这两个地区在固定电话数量方面也是落后的（图3）。在全世界很多地方，移动电话网络通常提供一个额外的通信网络，或者替代或是补充固定电话网络。不过，在最不发达国家的重要地方，只有移动电话网络可用，在农村地区尤其如此。例如，在孟加拉国、布

发展中国家的全球移动电话用户所占份额已极大提高……

……但是大洋洲和撒哈拉以南非洲仍然落后

¹ 源于国际电信联盟（国际电联）、世界电信/信通技术指标数据库的数据。

图1

2000-2010年发达国家和发展中国家移动电话和因特网用户的普及率
(居民百分比)

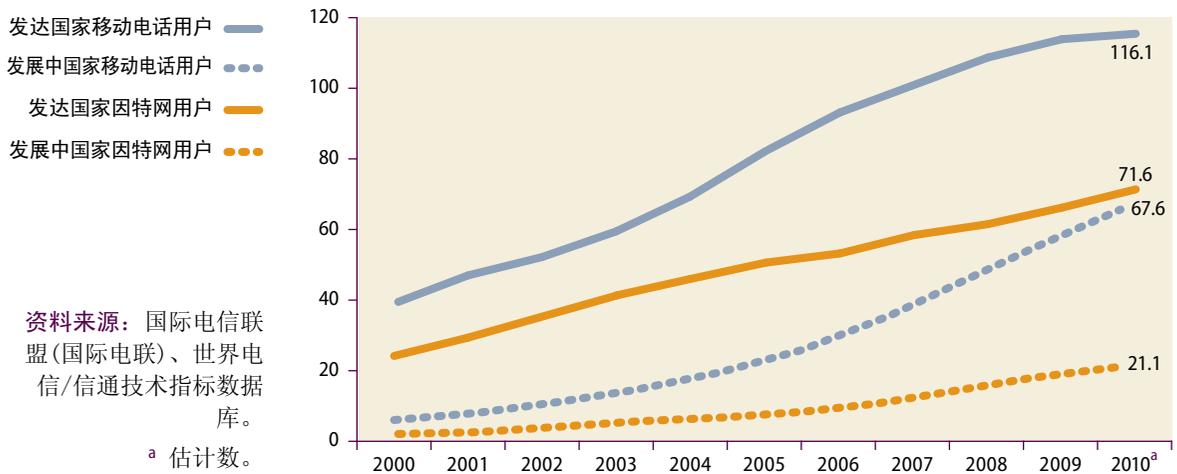
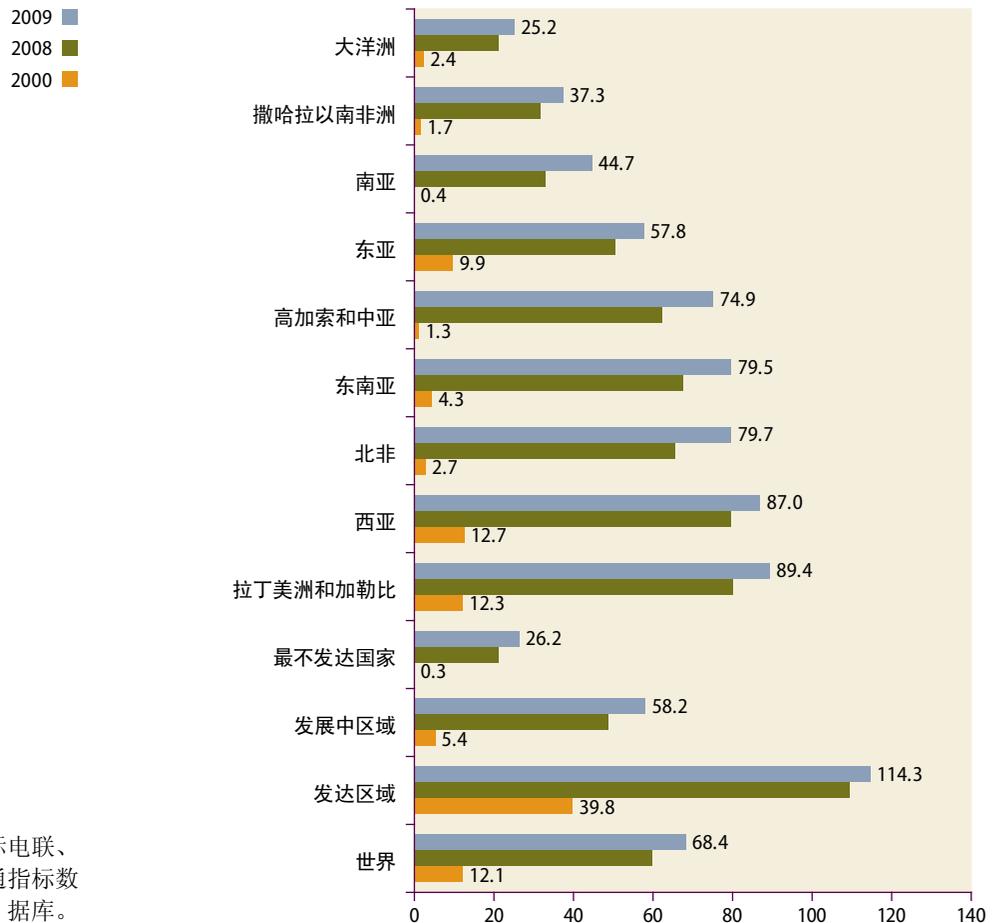


图2

2000年、2008年和2009年每100名居民中移动电话用户的数量



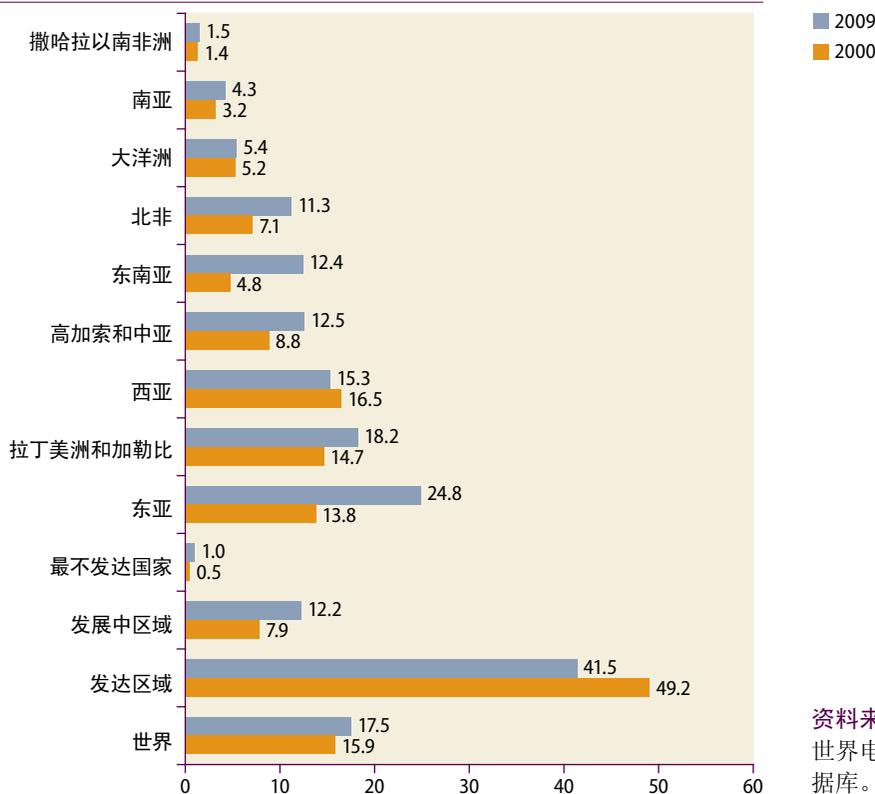
基纳法索、刚果民主共和国、吉布提、厄立特里亚和老挝人民民主共和国，超过90%的固定电话在城市地区。²

因特网用户在发达国家和发展中国家继续增加。在2005和2010年间，全世界因特网普及率平均增长约14%，但发展中国家的增长（22%）较发达国家的增长（7%）要强劲。应当指出的是，发展中国家的增长起点较低。截至2010年底，发达国家72%的人口连接了因特网，而发展中国家为21%（图1）。仅中国就占发展中世界所有因特网用户的三分之一多。

固定宽带因特网服务继续增长，估计截至2010年底用户已达到5.55亿。不过，在大多数发展中国家连接宽带仍然有限。结果是，截

固定宽带服务在非洲很多地方仍负担不起

图1
2000-2010年发达国家和发展中国家移动电话和因特网用户的普及率
(居民百分比)



资料来源：国际电联、世界电信/信通指标数据库。

² 国际电联，“国际电联在促进最不发达国家发展方面的作用：趋势、挑战和机会”（2011年，日内瓦）。

至2010年底，在宽带连接方面仍存在巨大差异，发达国家的普及率估计为24.6%，而发展中国家仅为4.4%（见图4，2009年区域数据）。发展中世界固定宽带用户大量集中在少数几个国家，中国占了总数的约一半。全世界最贫穷地区的固定宽带用户数量仍然微不足道。尽管截至2010年，几乎所有最不发达国家均布署了商业固定宽带，但该服务通常过于昂贵。³尽管信通技术服务，特别是固定宽带服务的价格已大幅下滑，但是这种情况仍然存在。在2008年和2010年间，全球固定宽带服务的平均价格下降了52%，2010年客户移动电话服务付款平均减少22%。⁴尽管信通服务正在变得更加负担得起，但区域之间仍存在差异。固定宽带因特网服务的价格在非洲尤其高。在该区域的一些国家，固定宽带连接包月费用超过一个公民的平均月收入（图5）。

全球移动电话网络蔓延以及2G平台转为3G平台使得移动电话宽带服务成为固定宽带因特网连接的一个替代选择。尽管目前还没有数据显示仅使用移动电话宽带网络访问因特网的人数，但是潜在用户数量却在迅猛增加。据国际电联估计，实际上，连接宽带网络的移动电话用户的数量在2008年超过了固定宽带用户的数量，在2011年初超过10亿。尽管发展中国家的移动电话宽带普及水平仍相对较低（2010年估计为5%），但高速移动技术和网络将对因特网使用产生潜在的巨大影响，当服务变得更加负担得起时尤其如此（图6）。

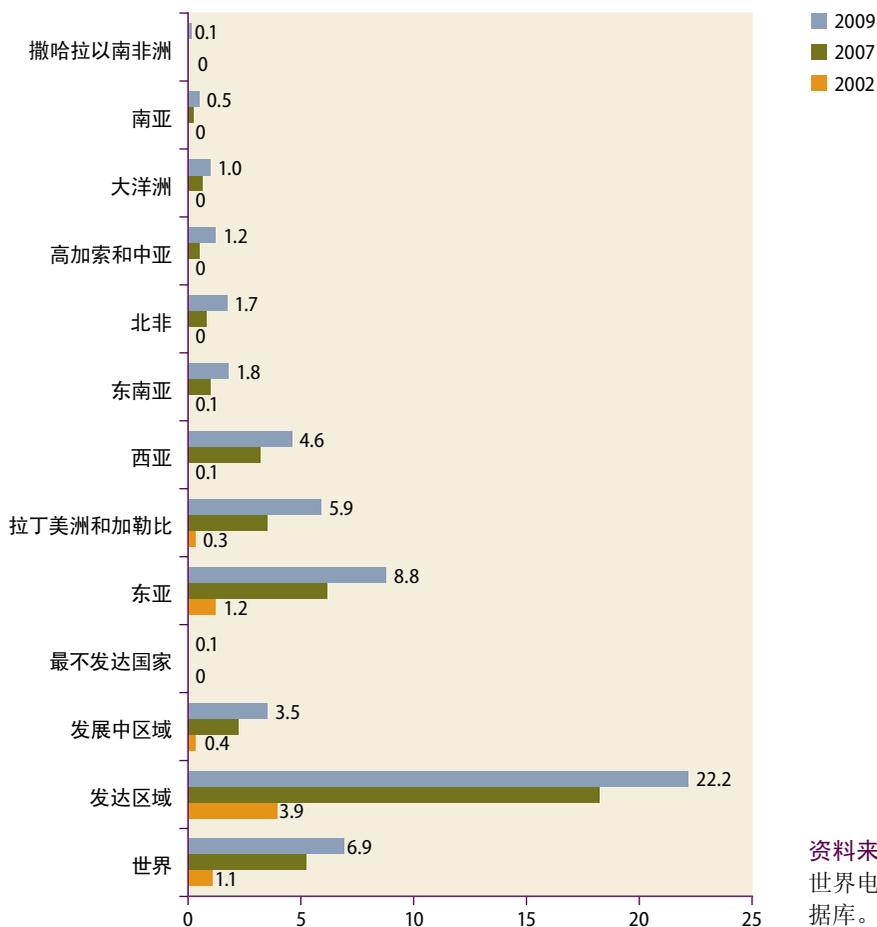
加强信通技术对发展的影响

传统上对信通技术促进发展问题的讨论着重于升级技术和扩大信通技术实际基础设施的提供。尽管提供足够范围的信通技术网络和服务非常必要，但单是该条件不能使服务具有充分的可获得情况。还需要关注如何提供信息以确保用户从中受益的问题。例如，在许多背景下，以当地语言提供信息至关重要。此外，有效的监管环境对促进政府实体、私营部门乃至公民获得、了解和使用更新技术也很重要。还需要应对信通技术的传统障碍，如缺少使用新技术的技能和服务的成本高昂。

³ 见国际电联2010年信通技术价格篮子，可查阅<http://www.itu.int/ITU-D/ict/ipb/>；和国际电联“信通技术服务在全世界变得更加负担得起”，新闻稿，日内瓦，2011年5月16日，可查阅http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2011/15.aspx。

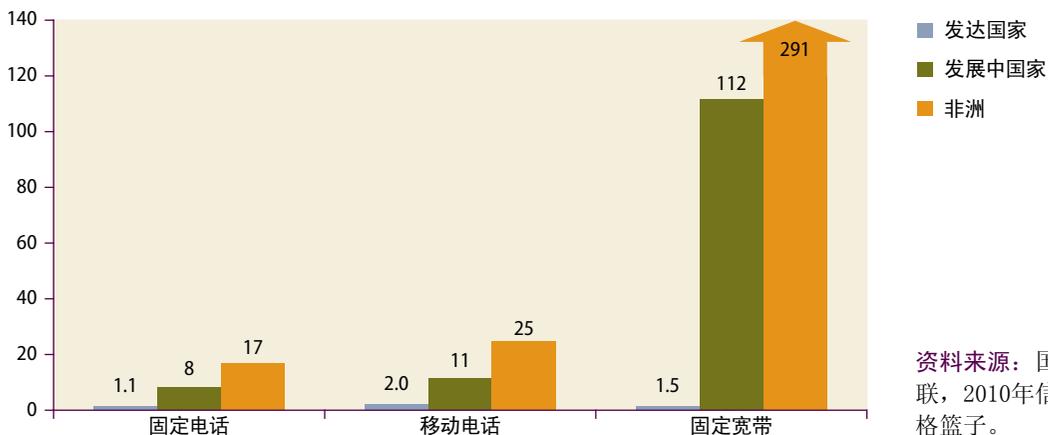
⁴ 同上。

图4
2002年、2007年和2009年每100名居民固定宽带用户数量



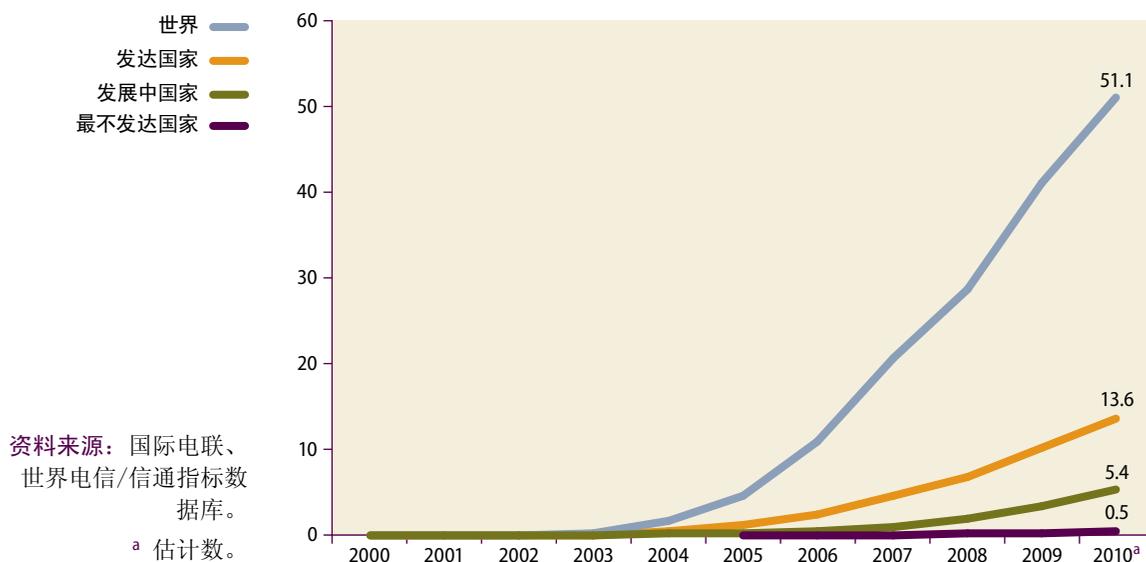
资料来源：国际电联、世界电信/信通指标数据库。

图5
2010年按地区列的信通技术服务每月平均价格
(每月人均国民总收入百分比)



资料来源：国际电联，2010年信通技术价格篮子。

图6
2000–2010年每100名居民中移动电话宽带用户



信通技术私有化和自由化

透明的竞争政策至关重要。大多数信通技术服务通过私营企业提供。近年来国有提供商的私有化进程有所减缓，部分因为是全球经济萎缩使得有兴趣的投资人和可用的投资基金减少。根据在国际电联在126个国家开展的最新年度电信/信通技术监管调查的答复中所收到的信息，现在国有运营公司部分或全部由私营部门所有者拥有，其中仅34%为完全国有。更多的参与者通过外国投资进入该市场。尽管全世界超过四分之三的国家对外国投资进入其国家电信/信通技术市场不设限制或设有限的限制，但仍有10%的国家为了少数人的利益限制投资。

信通技术市场竞争仍在加剧

过去十年来，在促进信通技术市场竞争方面也做了大量努力。建立单独的信通技术监管机构是该改革进程的主要内容之一。截至2010年底，全世界超过80%的国家建立了单独的监管机构。⁵此外，超过93%的国家允许在提供因特网服务方面的竞争，较2000年的86%有所上升。从竞争程度来看，尽管过去十年来有70%的国家在基本固定电话服务部门引进了竞争，较2000年的38%有所上升，但该部门仍落后于其他信通技术市场。作为因特网服务的一个重要组成部分的国际网关服务目前

⁵ 国际电联、关于国际电联慧眼的世界电信/信通技术监管数据库，可查阅 www.itu.int/icteye。

在全世界81%的国家处于竞争之中。约大多数国家（95%）允许3G移动电话宽带服务市场的竞争。

国家宽带战略

确保宽带的广泛使用是一个多层面的复杂问题。许多国家为此通过了国家宽带计划或政策。2010年，70个国家拥有此种计划，另有35个国家正要通过一个计划。⁶大多数计划认为宽带是促进经济、社会和人类发展和支持环境保护政策的一个重要因素。现在，40多个国家将宽带纳入其普遍服务/普遍获得定义中。有些国家甚至将连接宽带作为一项法定权利。

移动电话宽带覆盖可除其他外使电子保健服务的提供成为可能。一个范例是通过通信网络使用低成本视像会议解决方案。例如，在孟加拉国，这使得一个在流动医院运作的医疗小组得以通过远程咨询寻求他人的医疗意见。通过同样的通信手段，当地和国际专家能够为农村社区人们的外科和医药治疗提供支助。其他电子保健服务的范例包括远程保健监测和实时远程医药咨询、听觉障碍者的视像转诊服务和提供时间敏感的医疗服务与内容。

许多新的信通技术创新以移动电话和通信连接偏远和不能获得充分服务的人们的潜力为基础。尽管一些移动电话创新仅使用简单的短信息服务（短信服务）技术，但提供这些服务仍需要有先进的主干网宽带基础设施。创新短信服务应用已用于：在加纳通过键入一个序列号来查证一种药品的真伪以查出假药；帮助农民查询市场价格以通过更好地安排其收获时间为增加收入；在印度通过移动电话收集临床资料以查出疾病爆发；在巴基斯坦农村地区提高青春期少女的识字率；以及在菲律宾、南非和肯尼亚获得移动电话金融服务。

促进电子政务技术的作用

政府更多地使用信通技术也能通过提高公共行政的质量在推进国家和地方发展目标和支持实现千年发展目标方面发挥关键作用。在许多国家，在线应用和移动电话应用已显著提高以下领域的透明度、效率和范围：政府运作和服务、保健和医疗信息、教育和培训、就业、创造就业机会、商业、农业、交通、环境保护和自然资源管理、灾害预防、文化活动和消除贫困以及其他商定的发展目标。

信通技术能改善公共服务和支持实现千年发展目标

⁶ 同上。

信息社会世界首脑会议电子政务目标的审查表明，自2005年11月信息社会世界首脑会议突尼斯第二阶段会议以来，大多数联合国会员国已支持提供电子服务。一项调查指出，截至2010年，192个联合国会员国中已有189个建立了中央/国家政府网站。⁷此外，大多数国家已在线公布大量信息，其中许多超越了基本网站的范围，而是提供了国家门户，用户可以此为起点访问不同部委的政府信息。同时，通过整合行政程序、简化电子政务发展计划和提高关于公共部门信通技术基础设施、人力资源能力和电子服务的数据的可获得情况，实现千年发展目标进度也得以加快。扩展交易服务如在线登记和支付也有促进发展的潜力。不过，在发展中国家执行环节仍较薄弱，由于缺少门户和保障交易安全的能力，仅有几个国家能提供其中的多项服务。⁸

改善全球衡量和监测效果

信息社会世界首脑会议的关键问题之一是改善全球信通技术统计数据的质量和可获得情况。应对举措之一在于衡量世界首脑会议目标工作组开展的工作。该工作组于2010年5月成立，是衡量信通技术促进发展情况伙伴关系的一部分。工作组的主要目标之一是追踪世界首脑会议10个目标的实现进度。这些目标包括从截至2015年连通各村庄、大学和小学到确保世界一半多的人口获得信通技术以及推动在因特网上更多地使用世界的所有语言。⁹

此外还建立了其他举措以追踪信通技术的进展情况。例如，国际电联和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)最近成立了数字发展宽带委员会。在2010年9月千年发展目标首脑会议期间，委员会成员通过了“2010年普及宽带宣言”，¹⁰该宣言敦促各国政府采取措施确保普及宽带连接。国际电联在此背景下建议了多个具体目标，其中包括到2015年至少一半的世界人口应连入宽带因特网的目标。

获得技术和资助，为应对气候变化提供资金

发展中国家需要保护自身免受气候变化的不利影响，建设本国的可持续未来；鉴于其财政和技术上的局限性，它们不能完全仅凭自身力量

⁷ 见《2010年联合国电子政务调查：金融与经济危机时期电子政务的利用》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.H.2），英文第77页。

⁸ 同上，英文第59页。

⁹ 国际电联，“衡量世界首脑会议的目标：一个统计框架”（2011年，日内瓦）。

¹⁰ 见<http://www.broadbandcommission.org/report1/report1.pdf>。

实现这一点。因此，在2010年12月11日墨西哥坎昆举行的《联合国气候变化框架公约》第十六届缔约方会议上，公约缔约方通过商定减少温室气体排放和协助发展中国家应对气候变化的国家行动和计划和商定实现这些目标的支助机制，朝着达成全球目标共识迈出了重要一步。

具体来讲，一个由缔约方会议指导并向其负责的技术机制得以建立，以便利加强技术研发和转让行动，支持减缓和适应工作。该机制包含两个部分：一个技术执行委员会和一个气候技术中心与网络。该技术机制预计于2012年全面运作。技术执行委员会将以政策为重，通过以下功能推动技术研发和转让：（一）概述技术需求和分析政策与技术问题；（二）审议和建议加速开展减缓和适应行动的行动；（三）就政策和方案优先事项建议指导；（四）推动和便利政府、私营部门、民间社会和学术研究界间的合作；（五）就应对技术研发和转让的障碍建议行动，以便加强减缓和适应行动；（六）寻求与相关举措进行合作，包括与公约之下或以外的活动进行活动；（七）通过相关利益攸关方面的合作促进在国际、区域和国家层面编制和使用技术路线图。

气候技术中心与网络的目标是调动和加强全球清洁技术能力、向发展中国家提供直接援助和推动为使用现有技术采取快速行动。此外，该中心还鼓励与公私部门以及学术和研究机构进行合作，以研发和转让新技术。为此，该中心将便利一个国家、区域、部门和国际层面网络、组织和举措的系统，并将直接答复各缔约国的请求。

在坎昆会议上，各国政府还就若干问题达到新的一致意见，包括一些与快速启动资金和长期资金相关的问题。关于快速启动资金，发达国家政府承诺，定期提供关于以前商定的2010-2012年期间300亿美元资金的信息，以使该项资金的提供更加透明。关于长期资金，各政府确认向发展中国家提供增加的、新的、额外的、可预测的和充足的资金的承诺，同时考虑到这些国家紧急迫切的需要，特别是那些易受气候变化不利影响国家的需要。各政府还承认发达国家以前在哥本哈根做出的在2020年前每年调集1 000亿美元以应对发展中国家的需要的承诺。提供给发展中国家的资金可来自广泛的来源——公共和私营、双边和多边以及替代来源。

坎昆会议重申了为应对气候变化提供短期和长期资金的承诺

各政府还商定建立一个绿色气候基金，将其指定为该《公约》财政机制的一个运作实体（受缔约方会议指导并向其负责），并启动一个将于2011年完成的设计进程。此外，它们在缔约方会议之下成立了一个常设委员会，委员会将协助缔约方会议在以下方面实施其职能：加强气候变化资金提供的一致性和协调性、使供资机制合理化、调动财政资源以及衡量、报告和核查提供给发展中国家的支助。常设委员会的具体作用和职能还有待发展。

全球环境基金在2010年得到补充资金，其中一部分（14亿美元）将分配给2010年7月1日至2014年6月30日的气候变化减缓工作。¹¹此外，私营部门资源，在经国际和国家公共部门适当指导后，可为发展中国家减缓气候变化工作做出重要贡献。过去几年来，碳市场和清洁能源领域的私人投资迅猛发展，尽管只在一些国家得到发展。仍需要做出大量努力，提供激励措施以吸引来自国内和国际的私营资金并使投资从传统技术转向气候相关替代技术，以此进一步加强政策框架。¹²

专供适应工作使用的当前和承诺的资源数量包括通过多边和双边渠道提供的资金。《气候公约》的《京都议定书》缔约方成立的适应基金用于资助《议定书》发展中国家缔约方的具体适应项目和方案。截至2011年4月底，适应基金累积收款约2.406亿美元（来自通过清洁发展机制发布合格认证排减征收2%的税款及其他捐助）。¹³成立了气候变化特别信托基金以资助与气候变化相关的、作为全球环境基金的气候变化关键领域所分配资源以及双边和多边资金予以资助的活动、方案和措施的补充的活动、方案和措施。截至2010年8月底，承诺的资金总额达到1.69亿美元，其中包括9400万美元的供给适应方案。¹⁴最不发达国家基金成立，以支持旨在协助最不发达国家缔约方除其他外编制和执行国家适应行动方案。截至2011年8月底，向该基金认捐的资金总额达到2.9亿美元。¹⁵

研发合作是转让技术的关键……

人们普遍认识到，有一国或多国企业、大学、政府和其他实体参与的合作研发是为促进研发和转让适应和减缓技术做出贡献的一个有效手段，对技术能力有限的发展中国家尤其如此。最近对现有合作研

¹¹ 全球环境基金（全环基金）“全环基金第五次充资的方案制定文件”，全环基金秘书处为全球基金信托基金第五次充资第六次会议编制，2010年5月12日，巴黎（GEF/R.5/31/CRP.1）。

¹² 《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》），“解决气候变化的投资与资金流：一项更新”（FCCC/TP/2008/7），2008年11月26日，波恩。另见《2011年世界经济和社会概览：巨大的绿色技术变革》（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.1），促进广泛讨论挑战和综合政策框架，这是在全世界加快研发和传播技术所需要的。

¹³ 见截至2011年4月30日适应基金信托基金的财务状况，由世界银行作为适应基金受托方编制，可查阅http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB.EFC_5.8%20AF%20Trustee%20Report_0.pdf。

¹⁴ 气候公约，“全球环境基金提交缔约方会议的报告”，秘书处的说明（FCCC/CP/2010/5），2010年9月20日。

¹⁵ 同上。

发活动的审查提供了关于合作研发主要特征的信息。¹⁶ 审查还揭示了当前活动的可能差距。审查确认了之前一份报告的结论，¹⁷ 即现有研发方案组合主要关注能源技术，特别是可再生能源技术。工业、交通和建筑能效领域的合作研发活动要少得多；林业、农业和废弃物仅在更为基本的方案内有所覆盖。

尽管已着重关注能源技术，但用于创造新技术的研发资金仍远远不能满足要求。各种研究表明，如果要实现长期气候目标，能源方面的研发支出需要大量增加。¹⁸ 审查还显示，环境变化适应相关技术的研发组合覆盖不足。保健部门和农业部门在一定程度上由研发组合覆盖，以新的创新合作研发方法为特征。涉及各伙伴分担费用的合作研发举措非常缺乏。对减缓和适应来说，国际合作举措倾向于更多地共享知识和经验，而非实际进行合作研发。审查的另一个结果是涉及与最不发达国家合作特别是与非洲的最不发达国家合作的举措非常少。最积极参与合作研发的发展中国家来自亚洲（中国和印度）和拉丁美洲。

……不过，需要更多资金

为促进合作研发以加强发展中国家的技术研发并向其进行技术转让，强烈建议应对如下三个主要目标：(a) 根据当地条件和环境适应或修改现有技术和产品；(b) 针对发展中国家特有的未予应对的需求，研发技术和产品，包括内生技术；(c) 研发技术应对中长期需要。

获得减少灾害风险的新方法

尽管没有确定证据证明，气候变化增加了灾害次数，但是自然灾害却在持续增加，在最不发达国家尤其如此。¹⁹ 自1970年代以来，自然灾害发生率增加了五倍。这在一定程度上可以确定是由人类活动引起的气

¹⁶ 《气候公约》，“关于促进合作研究和开发技术的各种备选方案问题的报告”，技术转让专家组主席的说明(FCCC/SBSTA/2010/INF.11)，2010年11月24日，坎昆。

¹⁷ 《气候公约》，“根据《公约》为促进技术的发展、采用、推广及转让今后进行融资的可选做法建议”，技术转让问题专家组主席的报告(FCCC/SB/2009/2)，2009年5月26日，波恩。

¹⁸ 例如，国际能源机构，《2010年世界经济展望》（2010年，巴黎）和《2011年世界经济和社会概览》，同前文引书。

¹⁹ 《联合国国际减少灾害战略》（《减灾战略》），《2011年减少灾害风险全球评估报告：揭示风险、重新定义发展》（联合国出版物，出售品编号：E.11.III.M.1）。

候变化导致的。热浪、旱灾、龙卷风和飓风所增加的频率和强度尤其大。²⁰

因此，人们广泛承认，迫切需要减少自然灾害导致的灾害风险。各国的不同政府和社区层级均拥有大量减少灾害风险的专门技能。该知识与几乎各类风险相关，以广泛的形式体现，从土著习俗和做法到关于风险和实际措施的资料，从通过建筑类型减少不利影响到预警系统和农业做法。

新技术正在更多地用于
减灾……

在《国际减少灾害战略》（《减灾战略》）背景下就灾害风险减少专门技能进度进行的定期审查强调了在新技术使用方面的进展情况，如风险和灾害影响概率建模。在《减灾战略》成本利益分析的发展和利用上也取得了一些进展。许多创新支持现有当地知识和经验。例如，在印度尼西亚地震后对建筑损害进行系统性研究，特别是对非工程建筑物如某些砖石建筑造成的损害进行研究，研究得以确定适应当地建筑文化的简单工程方法，用来加固地震风险高危区的建筑。

正在通过中美洲概率风险评估来利用先进技术了解自然灾害的风险。中美洲概率风险评估应用概率技术对地震、海啸、飓风、洪水、泥石流和火山进行分析。灾害信息与显露和脆弱性数据相结合，用户得以在相互关联、多灾害基础上同时确定风险。一个重要创新是凭借与低概率灾害相关风险资料以及更频繁发生风险的已记录损失的混合风险模型。这些模型已由私营部门使用，现在正在由政府使用以评估其整个灾害风险的可能性。

第二项创新是对便利参与交换信息和互可操作性的网络应用进行整合。经验表明，这些技术的最大效果在整合时得以发挥；例如，当土著预警系统经科学分析证实时——反之亦然——当卫星预警系统适应当地条件和做法时。

2010年1月海地地震后信通技术在灾害准备和响应方面的重要性得以展现。通过使用短信服务和全球定位系统技术，志愿者能将救援队领至困于倒塌建筑内的幸存者。在快速评估损害时使用了类似方法，使复原工作加速开展。由于是在危机期间建立了该系统，因此这种努力受到限制，但是，最近几个月一个新网络已提前建立，使挽救生命救灾行动更加有效。

²⁰ 《2011年世界经济和社会概览》，同前文引书，第四章。

尽管在开发、编纂和共享减灾风险减少专门技能方面已取得许多进展，但是仍存在巨大差距。例如，许多国家尚未搜集关于历史灾害损失的可靠数据，与大型灾害相关的损失除外。由于这一数据搜集差距，各国政府不能有效地决定风险级别。《减灾战略》于2010年5月启动的全球“建设具有抗灾能力的城市”活动等举措需要得到加强。这些举措有助于将减灾知识带给当地政府——他们最经常负责灾害风险管理。不过，考虑到互相竞争的优先事项，在当地背景下应用外部专门技能可被适应和投资费用所妨碍。减灾方案必须成为国家发展方案的一部分，以便确保给予其适当关注。²¹

……但是需要更多地关注加强各国复原能力

此外，持续评估减少灾害风险的知识 and 做法以及确保有效交换经验的方式也很有必要。一个典型范例是即将公布的政府间气候变化问题小组题为“管理极端事件和灾害风险，推进气候变化适应”的特别报告，报告会审查将灾害风险减少知识与气候变化适应相结合的最有效方法。该报告将指导各国政府采取行动，加大减少气候相关灾害风险的努力，将其作为适应和发展计划的一部分。

政策建议

为改善新技术的可获得情况以促进发展，国际社会应当采取以下行动：

- 促进私营、非营利和官方行动方进行跨国研发合作，以加强发展中国家的技术研发并向其进行技术转让
- 加强信通技术研发的国际监测，确定和追踪可衡量目标，特别是与发展中国家不断变化的需要相关的目标，包括通过世界首脑会议和宽带委员会程序
- 促进和便利使用将于2012年开始运作的新技术机制，以加强技术研发和转让，减缓和适应气候变化
- 确保按时向发展中国家提供就气候变化减缓和适应承诺的快速启动和长期资金
- 支持各国政府通过交换经验和更多的财政支助与私营部门合作开展的电子保健和电子教育以及其他公共部门服务
- 通过持续评估专门技能和做法加强国家和地方减少自然灾害风险的能力，支持《减灾战略》确保进行有效的国际经验交流的努力，特别是确保在发展水平类似的国家间交流经验的努力

²¹ 同上。

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

Printed at the United Nations, New York

11-38393—September 2011—230