

千年发展目标8

全球发展伙伴关系处在 面临抉择的重要关头



联合国

千年发展目标差距问题工作组
2010年报告



本报告由千年发展目标差距问题工作组编制。该工作组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组，其中包括世界银行和国际货币基金组织，以及经济合作与发展组织和世界贸易组织。联合国开发计划署和联合国秘书处经济和社会事务部是工作组协调工作的牵头机构。联合国开发计划署助理署长兼发展政策局局长奥瓦·科耶文和主管经济发展助理秘书长乔莫·夸梅·孙达拉姆共同主持工作组的工作，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问题工作组的机构名单

联合国秘书处经济和社会事务部 (联合国/经社部)	联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)
联合国秘书处新闻部(新闻部)	联合国工业发展组织(工发组织)
亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)	联合国训练研究所(训研所)
西亚经济社会委员会(西亚经社会)	联合国提高妇女地位国际研究训练所 (提高妇女地位研训所)
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)
国际货币基金组织(货币基金组织)	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 (艾滋病规划署)	世界粮食计划署(粮食计划署)
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(儿童基金会)	世界气象组织(气象组织)
联合国贸易和发展会议(贸发会议)	世界旅游组织(世旅组织)
联合国开发计划署(开发署)	世界贸易组织(世贸组织)
联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)	
联合国气候变化框架公约(气候公约)	

千年发展目标8

全球发展伙伴关系处在 面临抉择的重要关头

千年发展目标差距问题工作组2010年报告



联合国
纽约，2010年

封面照片说明

上：联合国照片

左下：联合国照片/Marie Frechon

中下：iStockphoto.com/MalcolmFife

右下：iStockphoto.com/peeterv

联合国出版物

出售品编号：C.10.I.12

ISBN 978-92-1-003828-7

版权©联合国, 2010年

版权所有

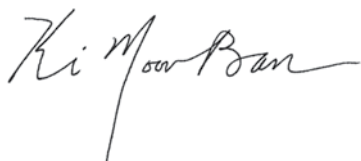
前言

在2000年举行的千年首脑会议上，世界各国领袖一致同意，建立强大的国际伙伴关系对于实现千年发展目标极其重要。全球在加强国际伙伴关系方面已经取得了巨大进展，特别是通过增加官方发展援助和大量减免债务。为此付出的努力正在结出累累硕果，许多国家目前已经步入发展正轨，有望实现千年发展目标当中的若干目标。同时，我们也知道，其他许多国家没有达到要求，而且由于全球经济危机的影响，导致有更多的人正在面临更加困难的境况。2015年的商定最后期限即将到来，尚有许多工作要做。

尽管国际社会再次承诺支持合作，但经济动荡不定，前景不明，已对实现目标8的进展造成危害，目标8旨在加强全球发展伙伴关系。对官方发展援助的发放速度正在放缓。格伦伊格尔斯首脑会议宣称到2010年对非洲的援助加倍的承诺将无法落实。多哈回合多边贸易谈判仍然停滞不前。债务负担日益加重，越来越多的发展中国家面临陷入债务困境的高风险。并且价格不断上涨正在阻碍获取药物，同时已经削弱对技术的投资。

然而，经济前景不明既不能成为我们放慢发展步伐的借口，也不能成为背弃国际承诺不提供支助的借口。恰恰相反：前景不明正是加速落实这些工作和承诺的理由。我们投资千年发展目标，就是投资全球经济增长；我们关注最弱势群体的需求，就是为更加可持续和繁荣昌盛的未来奠定基础。

本报告是千年发展目标差距问题工作组的第三份报告。它记录了国际合作工作，根据承诺评价这些工作，并且就立足发展加强全球伙伴关系、以期实现更加均衡和可持续的世界经济增长方式提出建议。请让我们利用这份报告的资源，推进这项目标，确保2010年9月成功举行大会第六十五届会议千年发展目标高级别全体会议，并在2015年前落实全球发展伙伴关系。只有履行对穷人、弱势和边缘化群体做出的承诺，我们才能建设一个更繁荣、更公正、更安全的世界。



联合国秘书长
潘基文

目 录

	页次
前 言	
千年发展目标和具体目标清单.....	vii
执行摘要	
官方发展援助.....	x
市场准入(贸易).....	xi
债务可持续性.....	xiii
获取负担得起的基本药物.....	xiv
获取新技术.....	xv
导 言	
全球发展伙伴关系处在面临抉择的重要关头.....	1
千年发展目标、危机和全球伙伴关系.....	1
评估需求差距面临的挑战.....	3
全方位推进.....	6
官方发展援助	
政治承诺回顾.....	7
官方发展援助的落实差距.....	8
2009年和2010年发援会捐助国提供的官方发展援助总额 ...	10
对全球危机的紧急应对.....	10
官方发展援助收入	12
官方发展援助条件.....	14
官方发展援助的国家覆盖面差距.....	15
优先国家	15
官方发展援助的主要受援国.....	16
根据国家需求提供相应的援助.....	18
在援助实效议程方面取得的进展	18
拨付特定用途的官方发展援助.....	20
一致性和相互问责.....	21
具有互补性的国际发展合作.....	22
南南合作	22
创新性及其他发展筹资金来源	22
国际合作动员国内公共资源.....	23
加强国际发展合作.....	24
市场准入(贸易)	
贸易政策十年展望.....	25

	页次
发展中国家的贸易表现.....	26
全球危机的影响	26
多哈回合陷入僵局.....	28
保护主义的状况.....	31
发达国家的贸易壁垒	31
发达国家的农业补贴	31
对最不发达国家的优惠情况.....	33
贸易援助.....	37
加强国际贸易中的全球伙伴关系.....	39
债务可持续性	
已采取和承诺采取的政策.....	41
全球危机和发展中国家的债务.....	43
根据重债穷国倡议和多边减债倡议在提供减免债务方面取得的 进展	45
可能面临主权债务危机的国家.....	48
前进的道路：缩小国际债务结构中的差距.....	50
获取负担得起的基本药物	
基本药物的供应情况和价格.....	53
基本药物的可负担性.....	55
国家公共和私营部门在药品上的支出.....	55
全球经济危机对制药行业的影响.....	56
改善基本药物获取情况的全球举措.....	59
创新性融资机制	59
抗逆转录病毒药物的本地生产	60
知识产权和创新政策	60
加强全球伙伴关系，增加获取负担得起的基本药物的渠道.....	61
获取新技术	
全球经济危机对信通技术的影响.....	63
信通技术服务的使用.....	64
信通技术的私有化和自由化.....	67
电子政务在实现千年发展目标方面的作用.....	68
获取应对气候变化的技术.....	68
新技术机制	69
气候相关技术开发和转让的融资需求和差距	70
获取减少灾害风险的专业知识.....	72
加强获取技术的全球伙伴关系.....	73

千年发展目标 and 具体目标清单

目标1至目标7

- 目标1: 消灭极端贫穷和饥饿
 目标2: 实现普及初等教育
 目标3: 促进男女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: 全球合作促进发展

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
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	8.1 给予最不发达国家的官方发展援助净额和总额在经合组织/发援会捐助国国民总收入中所占百分比 8.2 经合组织/发援会捐助国提供的双边、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. 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	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. D: 通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题，以便使债务可以长期持续承受	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. 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	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

执行摘要

世界经济经历了自1930年代大萧条以来最严重的衰退，目前正在复苏之中。但复苏乏力，表现也参差不齐。主要发达国家的失业率居高不下，许多发展中国家的失业率攀升，就业形势严峻，足以证明全球就业危机尚未平息。就业复苏迟缓，抑制消费和投资需求，从而危及产出复苏。财政和货币刺激措施必不可少，它们可以阻止这场全球衰退演变成新一轮的萧条，并且继续作为推动复苏的主要动力。但这些刺激措施也加重了某些国家的财政赤字，特别是对于一些发达经济体，它们的公债水平正在逼近临界值。

就业危机仍在持续，财政空间大幅缩小，使得全球经济复苏前景未卜，也使得在实现千年发展目标方面举步维艰。世界各地的就业社会愈发渺茫，导致减贫进展缓慢。收入不稳定程度加深，政府削弱社会服务支出，限制了获得教育、保健服务、饮用水和基本卫生设施的机会。为了减轻全球经济危机有可能造成的长期破坏性影响，国家的应对政策需要得到更加牢固的全球伙伴关系的支持。

距离2015年这个最后期限仅剩5年时间，各国在落实千年发展目标8的承诺方面仍存在重大差距。目前，官方发展援助的执行额显然远远低于格伦伊格尔斯首脑会议确定的援助目标。国际社会尚未明确2010年以后的援助承诺，但就在这个关键时刻，许多捐助国认为需要尽早开始整顿财政，而这会对现有资源造成更大压力。多哈回合以发展为导向，近期结束其谈判的前景似乎仍旧很不明朗。目前未被宣布符合条件的国家无法利用现有处理重债穷国债务问题的国际商定框架，而且现如今，中低收入国家担负沉重的偿债义务，导致用于支助实现千年发展目标的财政资源紧张，并且某些国家在未来有可能会陷入债务困境。关于获得负担得起的一些基本药物，用于满足这方面需求的资源面临压力。另外，加强获取新技术已经变得日益迫切，尤其是减缓和适应气候变化所需的那些技术。

因此，全球发展伙伴关系因以下原因而处在面临抉择的重要关头：

- 履行所作承诺和实现千年发展目标的时间越来越少；
- 各国家组为履行多项合作承诺(例如援助额和援助实效、结束多哈回合多边贸易谈判)制定的最后期限是2010年，但在此之前兑现承诺的可能性几乎为零；
- 全球经济危机和气候变化的潜在威胁造成恶果，因此更有必要加强这种伙伴关系。

官方发展援助

2009年,发展援助委员会(发援会)成员国提供的援助接近1 200亿美元,净增长不足1%。官方发展援助占捐助国国民总收入的份额是0.31%,远远低于联合国规定的0.7%的目标,其中仅有5个捐助国达到并超过这个目标。如果所有捐助国在2015年之前实现这个目标,就要平均每年筹集3 000亿美元以上的发展资金(按2009年价格和汇率计算)。

从整体上看,发援会不会在2010年截止日期之前实现格伦伊格尔斯首脑会议上提出的追加援助额的目标。尽管其中某些成员国将实现它们各自的目标。2009年的执行额和2010年目标之间的差额达260亿美元(按2009年美元计算)。据预测,今年的官方发展援助增长不容乐观,2010年援助额至少将比目标援助额减少200亿美元。

据估计,2009年对非洲的官方发展援助接近440亿美元。然而2010年预期非洲仅能获得约450亿美元,相比格伦伊格尔斯目标还差160亿美元(按2009年价格计算)。2008年的综合数据显示:最近这一年发援会提供给最不发达国家的援助仅占捐助国国民总收入的0.09%(360亿美元)。为了应对发展中国家面临全球金融危机和经济危机时的筹资需求,国际社会显著提高了供资水平,并且加大对国际货币基金组织(货币基金组织)和多边开发银行的优惠融资机制的改革。

除官方发展援助总额存在缺口外,各国还在援助分配上出现严重不均,并且日益集中在少数几个国家。2008年,位居前十位的受援国获得的援助占可在国家间分配的官方发展援助总额的38%。伊拉克是最大的受援国,它获得的援助是阿富汗的两倍。而阿富汗接受的援助比第三大受援国埃塞俄比亚接受的援助多出大约50%。

发援会成员国提供用于基本社会服务的官方发展援助达155亿美元,2000-2001年仅占双边、可在部门间分配的官方发展援助的15%左右,2006-2008年略低于20%。

国际社会在兑现承诺方面取得了一定成绩,提高了各方面的援助实效,例如将技术援助同国家方案结合在一起,加强公共财政管理制度。然而,捐助国在利用受援国的国家系统以便提高援助流量的可预测性及降低提供援助的交易费用方面几乎没有多大的进展。发援会报告说,2008年87%的双边捐助国援助不附带条件,但个别国家之间的差异较大。2009年底,只有7个国家建立了全面的相互问责机制,因此有必要进一步发展相互问责制。相关关注重点一直是提高援助透明度。

各项国际工作逐渐吸引了更多的关注,其中包括南南金融和贸易合作,以及有关国家为制定和实施创新性筹资来源及加强国际打击腐败和逃税合作开展的各项行动。这些对官方发展援助起到补充作用。然而,在危机期间,国际基金会赠款反而有所削减,私人慈善事业也不太景气。

为了加速取得进展，向发展中国家提供实现千年发展目标和消除全球危机对穷人的冲击所需的支持，国际社会应：

- 再次承诺支持联合国援助目标，并为实现目标制定时间表。为了实现2015年目标，从2011年至2015年平均每年须追加资金约350亿美元，以达到3 000亿美元的预期官方发展援助目标额(按2009年价格和汇率计算)；
- 确保捐助国以透明的方式做出认捐承诺，随时可接受国际社会的核查，正如在格伦伊格尔斯首脑会议上做出的承诺一样；
- 立即筹措多边和区域发展资金，补充过去两年提前支付用于应对危机工作的资金，并且追加资金，使得这些资金在危机后的世界中发挥预期的更大作用。尚未支付分摊费用的捐助国应当加入到已支付国家的行列之中；
- 向非洲和最不发达国家等优先国家组全额发放已承诺的追加资源。此外，针对目前得不到充分服务的、低收入及社会和经济需求强烈的脆弱经济体，应当加速提供援助，并且按照需要制定筹资援助服务的有效执行方法；
- 增加作为预算支助的援助份额，并确保捐助国指定的官方发展援助的特定用途符合受援国表明国家优先事项；
- 兑现2010年实现提高援助实效的承诺，并就2010年以后重新制定的各项目标达成一致。这是捐助国和受援国共同承担的责任。其中实行相互问责具有举足轻重的意义(包括以透明的方式提供和使用援助资源)，这是建立相互信任、有效结合援助和国家可持续发展战略的必要措施。应将这些措施同提高援助透明度及通过可预测、透明和有条件的方式履行承诺紧密联系在一起。+

为了补充和深化传统援助形式，下述行动也应被列入审议范围：

- 鼓励发展中国家扩大发展合作；
- 认可创新性发展筹资问题领导小组在为实现千年发展目标筹措追加资金和探索创新性筹资机制方面发挥的促进作用，其中包括金融交易税，并执行领导小组的建议；
- 加强国际税务合作和多边反腐举措，杜绝逃税和腐败，并动员更多的发展资源。

市场准入(贸易)

在2008年底至2009年中期经历急剧下滑之后，全球贸易量在2010年实现反弹。此前贸易几乎接近崩溃，对发展中国家造成严重影响。各国为应对危机而实施贸易限制的做法普遍受到限制，从而有助于防止继续延长衰退时间。

距离启动多哈回合差不多已经过去9年了，多边贸易谈判依然陷入僵局。尽管近期为恢复谈判开展了多项工作，并且20国集团宣布将2010年结束多哈回合作为一项目标，但自从2008年7月最后一次大力推动谈判以便取得突破性进展以来，尚未就结束多哈回合制定新的具体截止日期。另外，某些发展中国家强烈感到谈判已将发展问题置于次要地位。

2008年，发达国家没有显著降低关税，并且对发展中国家主要产品征收的平均关税仍然相对较高。经济合作与发展组织(经合组织)成员国实行的农业支助导致贸易扭曲，尽管支助额持续下降，从2007年占国内生产总值的0.88%降至2008年的0.84%，但这主要是因为市场价

格上涨，而非政策改革。按绝对值计算，2008年的支助额达到3 760亿美元，甚至比2007年多出120亿美元。

千年发展目标8要求满足最不发达国家的特殊需要，这些国家极易受到贸易冲击，并且出口能力薄弱。目标规定对最不发达国家至少97%的产品免征关税、实行非配额市场准入，但距离这个目标还存在差距，而且该目标也未覆盖全部的产品。由于最不发达国家作为受益国，它们的其他应税产品可被列入积极出口的产品类别，2008年，发达国家从最不发达国家免关税进口的总值(不包括军火和石油)所占比例仅为81%，换言之，超出2004年的比例不足百分之一。在免税准入方面，存在显著的地区和国家差异及差距。许多发达国家对最不发达国家的出口实行100%免征关税、不受配额限制的准入规定，但还有改进其中一些方案的余地，特别是考虑到向最不发达国家实行全面市场准入对给惠国的产品和出口的预期影响非常小。实际上在某些情况下，非关税壁垒导致最不发达国家失去市场准入机会。规模较大的发展中国家批准对最不发达国家实行免征关税、不受配额限制的准入，从而也做出巨大贡献。鉴于新兴发展中国家为推动世界贸易发挥了日益重要的作用，这方面的进展值得欢迎，有可能扩大最不发达国家的出口。

2008年，发展中国家获得的贸易援助捐款按实际价值计算上涨35%，创历史记录，接近420亿美元。相比2006年和2007年10%的平均增长率，2008年的增幅相当可观。但证据显示，位居前10位的受援国获得的援助占总捐款的45%，资源仍旧集中在少数几个国家。最不发达国家获得的援助仅占总捐款的25%。

为了促使发展中国家从贸易中获得更多的惠益，国际社会应当：

- 加紧努力，在实际可行的时限内结束以发展为导向的多哈回合贸易谈判，以有效建立更加开放、公正、有章可循、可预期和非歧视性的多边贸易体制；
- 确保发展中国家，特别是其中最脆弱的国家享有必要的灵活性和支持，加强它们的生产和贸易能力，以纳入更广泛的发展战略。要培养这样的国家能力，就必须发挥国内政策选择和国际支持的作用，并且要求做到：
 - 发展中国家继续将贸易及其同发展和减贫的关系作为国家发展战略的优先事项；以及
 - 捐助国加快执行现有援助承诺，包括恢复对“贸易援助计划”的技术、财政和政治支持，以及提高对“增强综合框架”的支持，它是最不发达国家获得贸易援助的切入点；
- 确保取消为应对危机采取的贸易保护措施，并抵制进一步的措施，包括新形式的非关税壁垒；
- 加速执行发达国家2005年做出的承诺，即2013年之前取消所有农业出口补贴和具有同等作用的其他扶持措施，以此增强发展中国家生产和出口具备竞争力的农业产品；
- 加速推动对最不发达国家出口的所有产品执行免征关税、不实行配额的准入，这对于最不发达国家加快创造就业机会至关重要，并且结合这种准入，制订更加透明、简化的原产地规则。

债务可持续性

全球经济减速，贸易量、汇款额和商品价格下跌，导致许多发展中和经济转型期国家的债务状况在金融和经济危机期间出现恶化。私人的财务状况捉襟见肘，许多国家面临收支问题，财政赤字不断扩大，多边金融机构的贷款出现大幅攀升，而政府的国内借款也在增加。一方面内外部借贷增加，另一方面财政收入、出口收益和收入下降，在这两方面的综合作用下，公债比率上升。偿债义务更加沉重，不断削弱财政状况。而这又使越来越多的国家在千年发展目标方面陷入支出困境。

在危机爆发之前，许多国家的债务状况得以改善，表现为相对较为强劲的经济增长态势，降低了对新的借贷的需求。然而，许多发展中和转型期经济体在危机爆发时的债务状况原本已经岌岌可危，特别是一些小岛屿发展中国家和低收入国家。在2008年至2009年期间，发展中和转型期经济体的偿债比率增加近5%，导致这些国家遭受不利影响。欧洲和亚洲的多个中等收入国家的偿债比率也大幅增加。

许多低收入国家在危机爆发之前就已经陷入债务困境，其中包括一些根据重债穷国倡议符合债务减免条件的国家。截至2010年5月底，根据重债穷国倡议有可能符合债务减免条件的40个国家当中，有28个国家达到了完成点（在那时，债务总额符合不可撤销债务减免条件），7个国家处在决定点和完成点之间（一些债权国开始提供临时债务减免）。如果其余5个国家保持宏观经济稳定发展，通过参与进程编制减贫战略，并且在达成决定点之前临近一年的最新数据显示，债务负担指标超出重债穷国倡议的临界值，那么这些国家就可以达到决定点。

2009年底，加强优惠的重债穷国倡议规定的援助总成本按现值计算估计达到760亿美元，从中已经划拨585亿美元，为35个达到决定点的国家减免债务。根据多边减债倡议，按现值计算追加的援助达到270亿美元，用来注销从若干主要多边金融机构贷款的债务。这些机构已在多边减债倡议截止日之前发放贷款，并且债务国在实施重债穷国减债之后达到决定点之时尚未偿还贷款。如果根据重债穷国倡议这40个国家都达到完成点，2009年底，多边减债倡议的总成本按现值计算预计将增加到310亿美元。最大的债权国根据重债穷国倡议所做的承诺执行了债务减免，但其他债权国只是执行了部分债务减免。

近期，货币基金组织和世界银行将11个国家（共审查了39个国家）列入被债务困扰的国家，将16个国家列入被债务严重困扰的国家。他们并没有排除至少其中有一些国家存在减免债务的需求。鉴于全球经济复苏乏力，步伐也不一致，中低收入国家陷入债务困境的可能性更高，数量也更多。

债务危机爆发后，解决债务问题迫在眉睫。根据仓促出台的重债

穷国倡议，属于巴黎俱乐部的债权国政府为非重债穷国制定了“埃维安方式”，或其他临时方式。然而，这些进程普遍不符合《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》规定的标准，即“由债务人和债权人参与，共同及时有效地调整债务结构”，并且由它们产生的解决方式也没有完全体现出“使公营部门和私营部门、债权国和债务国及投资者之间公平分担负担”。

为了推动全面解决发展中国家的债务问题，国际社会需要采取包括以下在内的补充措施：

- 按照《蒙特雷共识》的提议，应当在债务可持续性框架内考虑债务对实现千年发展目标进展的影响。因此建议召集相关利益攸关方技术工作组，如布雷顿森林机构，利用发展筹资进程制定的国际讨论模式，审议如何在债务可持续性分析中更深入地思考公债、中期财政框架和千年发展目标之间的相互关系；
- 双边捐助国和多边机构应当通过赠款的形式，对政府债务负担沉重的低收入国家提高它们的官方发展援助资源；
- 根据商定的标准，饱受财政危机、外部冲击、冲突和自然灾害破坏的国家应当享有暂时延期偿债的选择权；
- 必须立即根据重债穷国倡议制订各种全面的国家安排。不仅要求所有重债穷国按照完成点的要求实现适当的进展(届时给予全额债务减免)，还要求各国政府和机构债权人立即制订方案，全面履行其减债义务；
- 必须阻止持有重债穷国债务的私营部门在不道德但未违法的情况下提出索赔
- 认识到需要按照《蒙特雷共识》载明的主权债务调整机制寻找加强优惠的各种做法，因此，应当召集多方利益攸关方专家组，利用发展筹资进程形成的国际讨论模式，拟订其他提案，供国际社会审议；
- 在创建更加牢固的国际机制之前，应当审议创新性的债务危机解决办法，其中包括如下措施：
 - 制定独立的仲裁或调解计划，或为组织债务人及其债权人特设会议继续提供支持；
 - 扩大和重新开放参与重债穷国倡议的资格；也就是说，在调整标准和条款后，尽可能延长日落条款规定的期限，使得覆盖面可以扩大至容易陷入债务困境的任何低收入和中低收入国家。

获取负担得起的基本药物

扩大获取基本药物的机会，这方面工作仍然十分紧迫和艰巨。某些国家表现出一定的进展，但总体上，发展中国家近期在提供负担得起的药物方面几乎没有实现任何改善。在发展中国家，基本药物的供应水平仍然很低，特别是治疗慢性病的药物。令人特别关切的是，慢性病已在低收入国家成为主要的死亡原因，对家庭和国家卫生系统的经济状况造成巨大负担。

在发展中国家，基本药物的价格通常要比国际参考价格高出数倍。由于公共部门支付比例很低，自行支付在中低收入国家是购买药品的主要渠道。因此，发展中国家的许多人仍然负担不起某些药物，

即使是治疗慢性病和急性病的最廉价的非专利药物。与此相反，在高收入国家，公共资金或主要由雇主缴纳的健康保险支付了大部分药物的费用。

发展中国家在提供药物用以防治急性病方面取得较大的进展。提供抗逆转录病毒疗法是一项预防艾滋病毒战略，加强这方面工作对减少艾滋病感染者的病毒负荷产生巨大的影响。全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金为病人提供免费治疗，有助于遏制这种疾病的流行。当然某些方面也出现倒退，包括在耐药结核病的传播形式方面。此外，家庭收入下降，政府收入减少，削减了艾滋病毒/艾滋病方案的预算，降低了许多国家应对艾滋病流行的能力。

财政危机对获取药物的影响是好坏参半。尽管医药消费水平没有下降，但药物的价格和支出却有所升高。

为了在发展中国家减轻急性病和慢性病的负担，提高获得及负担得起的基本药物的水平，国际社会应考虑采取下述行动：

- 鼓励发展中国家政府提供公共部门的药物供应，必要时通过官方发展援助增强国家卫生体系，并确保低收入家庭也能获得负担得起的药物，更可取的做法是将其纳入更广泛的机制，以建立社会保护底线；
- 因地制宜地实施措施，改善国家基本药物的供应情况，方式包括如下方面：
 - 具备强大的药品生产能力的国家应考虑发挥世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协议》载明的灵活优势，从而便利进口更多经济实惠的基本药物；
 - 具备药品生产能力的发展中国家应考虑发挥《与贸易有关的知识产权协议》中相关公共卫生方面的灵活优势，生产专利药物的非专利药物，便利外国投资，以掌握生产这种药物的新技术；
 - 发达国家应通过将《与贸易有关的知识产权协议》表现出的灵活性纳入国内立法，以便进一步促进以最低廉的价格向不具备生产能力的国家出口非专利药物；
 - 为了促进实施上述相关《与贸易有关的知识产权协议》的行动，国际社会应加强努力，发挥本协议具有的灵活性，降低发展中国家的成本，或就这些成本向它们做出补偿；
- 国际社会应支持开展研发工作，着眼于在发展中国家存在的且受到忽视的疾病，以研制治疗这些疾病的药物；
- 发展中国家应加强药物价格信息交流机制，提升它们同制药公司讨价还价的能力。他们可以建立联合采购、“团购”及其他创新性筹资机制，从而进一步提升议价能力。

获取新技术

尽管全球爆发经济危机，但在扩大获取信息和通信技术(信通技术)方面取得了进展，特别是手机和因特网。增加使用和应用信通技术的机会，大大发挥了信通技术推动各行各业发展的潜力。加大使用“电子政务”，从而有助于完善教育、卫生和环境方案管理，这些方面能够对千年发展目标的实现产生一定影响。

到2009年底，手机用户增长至46亿人，相当于全球人口的68%。发展中国家的增长态势仍然非常强劲，在那里，手机普及率从2007年的38%迅速增至2009年的57%。

因此，2008年数字鸿沟进一步缩小，不过发达国家和发展中国家之间的差距依然存在。在使用和接受信通技术服务方面，也存在不小的区域差异。例如在发展中国家，获取宽带接入互联网的机会仍然非常低，在最不发达国家，这种机会几乎可以忽略不计。考虑到缺少因特网接入服务，高速(3G)移动宽带网络可以发挥主导作用，以提高因特网用户人数，特别是在固定电话普及率非常低的地区，例如非洲许多地区。

经济危机影响对行业进行新的投资，并且可能会延误向新技术的跨越式发展。有证据显示，对网络升级计划的投资减少了，并且由于财政吃紧，向市场推出“下一代”网络的计划或被拖延或被取消了。

提供信通技术的私营部门日益增多，彼此之间出现竞争，特别是在移动和因特网服务上。这通常有助于降价，使得服务更加便宜，但对于发展中国家而言，事情并不总是如此。

为了应对气候变化的挑战，要求进一步获取可再生能源的生产技术和可持续发展的环保技术。发展中国家已经查明的经济和市场壁垒，特别是资金短缺，成为技术转让的主要障碍。发达国家在2009年哥本哈根联合国气候变化大会上达成一致，即确保动员充足的可预见新增资金，批准改善技术供应，特别针对发展中国家，从而能够为减缓和适应气候变化加强行动，促进技术开发和能力建设。

自然灾害对最贫穷国家的影响最严重，特别是参照它们的经济规模来计算。执行有关减少灾害风险的措施可以产生长期利益，包括降低未来的损失和重建费用，减轻生计的脆弱性，恢复社区活力，以及保护生态系统，为它们注入更多的活力。

为了提高新技术的可获得和可负担性，国际社会应当采取以下行动：

- 支持编订具体目标和指标，用以监测新技术的获取情况；
- 为支持使用因特网服务增强公私合作关系，包括区域通讯网络和电子政务，以及应用电子政务促进改善社会服务工作；
- 鼓励对发展中国家的信通技术进行投资，以期提高宽带因特网服务的利用机会。为此，针对目前固定宽带覆盖率非常低的国家，特别是非洲国家，优先事项应是扩大无线网络；
- 增强因特网服务供应商市场的竞争能力，巩固监管框架，推动传播新技术，同时降低价格；
- 国际社会共同努力，推动促进开发和转让技术，以使发展中国家减轻和适应气候变化，并提供必要的财政资源和技术援助，从而立即满足发展中国家应对气候变化不利影响的需求；
- 提高发展援助，支持易受自然灾害影响的发展中国家在其国家发展战略中采纳灾害风险预防方案。

导 言

全球发展伙伴关系处在面临抉择的重要关头

世界各国通过《联合国千年宣言》承诺加强全球发展伙伴关系，支持各国在2015年之前实现各项千年发展目标。在许多国家，国家主管部门和民间社会与国际合作伙伴合作，为实现这些目标开展大量重要且富有成效的工作。千年发展目标差距问题工作组通过本报告审查了2010年千年发展目标全球伙伴关系的发展情况，并建议采取各项措施来增强这种伙伴关系，以增加在2015年普遍实现千年发展目标的可能性。

千年发展目标差距问题工作组创建于2007年，当时联合国秘书长邀请多边经济发展机构的各个成员共同监测各项国际承诺和目标的落实情况，这些承诺和目标已被归纳成“目标8”，并已被确认为全球努力实现千年发展目标的必要条件。20余家机构接受秘书长的邀请，工作组自2008年以来就这些承诺和目标的落实情况发表年度报告。本报告是工作组的第三份报告。

2010年9月，世界各国领导人将会在联合国大会高级别全体会议上评估千年发展目标取得的最新成果。自2000年以来，已经取得了很大进展，但要兑现千年发展目标的承诺，尚需实现更多的成果。然而，履行千年发展目标各项承诺的时限日益逼近，现存差距依旧巨大，并且全球粮食、能源和财政危机导致成果出现倒退。从这个意义上来说，全球发展伙伴关系处在面临抉择的重要关头。对于某些重要伙伴关系领域(包括增加援助量，提高援助实效，以及结束多哈回合的贸易谈判)而言，2010年至关重要，这是明确承诺的最后期限，但成功落实的前景极其渺茫。

千年发展目标、危机和全球伙伴关系

千年发展目标包括各项相互关联的社会目标和发展目标。这些目标的实现，主要是通过政府预算，制定明确的国家政策和具体的支出类别，与此同时，人均收入和就业保持充分和可持续增长。发展中和转型期经济体承担了动员国内力量促进实现千年发展目标的首要责任，特别是通过如下方式进行：采取适当的税收政策，减少无助于推动社会经济发展的支出，以及以可持续的方式增加向国内外政府的借贷。

要取得成功，还需要制订全面和统一的国家加速发展和减贫战略，从而为政府直接承担的部分战略制订综合性的公共支出一揽子计划。国际发展伙伴的职责和义务是协助这些进程。

2008-2009年的全球金融危机和经济衰退严重削弱了千年发展目标取得的进展。许多发展和转型期经济体产出下滑，收入和就业减少。2009年，54个发展中经济体和10个转型期经济体的人均国内生产总值(按不变价格计算)出现萎缩，并且据估计，在业穷人的人数增加了2.15亿人。更重要的是，这场危机似乎使得全球经济增长的中期势头受挫。尽管世界各地开始出现经济复苏迹象，但复苏步伐普遍乏力，并且尚不能排除陷入另一场全球性衰退的可能性。此外，相比危机前的形势预测，估计到2010年底穷人数量将超过6 400万，营养不良人口将超过4 100万。¹

衰退对就业和贫穷产生直接影响，此外，它还对发展中国家政府是否能够维持与千年发展目标有关的支出动力构成挑战。由于税收收入萎缩和服务需求居高不下，世界各国政府不得不大量借贷，特别是在2009年。在许多国家，这种情况已经形成巨大压力，限制继续支出。此外，许多积极参与提供社会服务的非政府组织，特别是面向撒哈拉以南非洲的非政府组织，都面临捐款减少问题，因此他们的业务活动也受到限制。²

2008年底金融危机爆发后，20国集团动员国际社会应对这场危机。尽管20国集团主要关注其成员国之间的相互财政支持，但还是做出安排，大幅提高对发展和转型期经济体的国际援助。特别是通过多边开发银行和国际货币基金组织(货币基金组织)扩大贷款发放规模，同时也放宽向低收入国家提供资源的条件，其中包括注销2011年到期应付的利息。向中等收入国家提供并迅速发放了大部分的追加资源。然而，这些新资源远远不能抵消经济衰退带来的冲击，并且许多发展中国家，特别是低收入国家，仍然难以维持用于开展千年发展目标各项活动的费用。事实上，捐助国政府面临同样的困境，它们要在各自财政吃紧的情况下提高国际援助。

因此，这场危机还对落实全球发展伙伴关系构成更大的挑战。即使是在危机爆发之前，在履行千年发展目标8的承诺方面已经存在巨大差距。目前，官方发展援助的落实情况显然远远落后于2010年在格伦伊格尔斯确定的目标。国际社会尚未明确2010年以后的援助承诺，但就在这个关键时刻，许多捐助国认为需要尽早开始财政改革，这可

¹ 见《2010年中期世界经济形势与展望》(E/2010/73)，第3页。

² 见Eva Hanfstaengl关于《全球经济危机对民间社会组织的冲击》的研究，2010年2月10日，可查阅<http://ngosocdev.files.wordpress.com/2010/01/full-study-on-impact-of-global-crises-on-csos-2-25-10.pdf>。

能会对现有资源造成更大的压力。多哈回合以发展为导向，近期结束谈判的前景似乎仍然很不明朗。现有处理重债穷国债务问题的国际商定框架已向新的国家关闭了大门。此时，许多国家尚未排除未来陷入债务困境的可能性，并且一些中低收入国家担负沉重的偿债义务，导致用于支助实现千年发展目标的财政资源紧张。在获得负担得起的一些基本药物方面，满足这方面需求的资源面临压力。另外，日益迫切需要扩大获取新技术的机会，尤其是减缓和适应气候变化所需的技术。

评估需求差距面临的挑战

工作组在上一年报告中提出，本年度报告将密切监测与落实千年发展目标8有关的承诺的进展情况(和倒退情况)。2009年的报告对“落实差距”(定义为全球承诺³与实际落实之间的差距)进行了分析，并通过最新评估的“覆盖面差距”(宽泛地定义为全球承诺的实际执行额缺口及在受惠国之间合理分配实收款项的方式)加以补充。本报告尝试从某些方面入手对全球伙伴关系进行评估，因为全球伙伴关系涉及它们通过何种方式以及在何种程度上满足各国的预期需求。为此，对四个国家进行了个案研究。⁴因此，本报告对预期“需求差距”的分析结果仅仅说明了特定国家的情况，不可能是广义上的归纳总结。评估需求差距是一项艰巨的挑战，如果希望全球伙伴关系更好地适应各国需要，就要开展大量的工作。

这项任务的难处在于比较各种做法。多项不同的做法被用来尝试回答国际社会实现千年发展目标需要付出多少成本。某些估计涉及实现单个千年发展目标所需的费用。例如，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)估算，到2015年要在46个低收入国家实现普及初等教育和更广泛的“全民教育”目标，将需要在2007年现行国家基础教育支出120亿美元的基础上每年追加240亿美元。假设低收入国家增加国内资源调动，为此目的追加80亿美元，据教科文组织估算，它们的基础教育(扫盲、学前和初等教育)将面临每年160亿美元的外部融资缺口。⁵世界银行运用类似办法估算，36个负担最重的国家需要追加103亿美元的公共资源和15亿美元的私人住户资源才能成功防治营养不良问题。⁶

³ 本评估获得最新千年发展目标全球承诺信息总库的支持，见<http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>。

⁴ 这四个国家案例指孟加拉国、玻利维亚、柬埔寨和乌干达，见<http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>。

⁵ 联合国教育、科学及文化组织，《2010年全民教育全球监测报告：普及到边缘化群体》(巴黎，教科文组织，2010年)。

⁶ Susan Horton及其他人，《提高营养的成本是多少？》(哥伦比亚特区华盛

第二种办法是估算特定国家组实现某一类千年发展目标所需的费用。例如，世界银行估算，中低收入国家为实现“专项千年发展目标”——全民教育、健康、艾滋病毒/艾滋病以及供水和卫生设施，每年需追加350亿美元至650亿美元。⁷第三种办法是估算某部分人口实现全部千年发展目标所需的资源。例如，一个研究小组估算，低收入国家未来数年根据千年发展目标采取财政干预手段促进两性平等每年所需外部资源达130亿美元左右，并且根据国内为支持这些干预手段所追加的资源情况做出调整。他们还估算，视国家情况不同，实现两性平等的平均成本占实现千年发展目标总成本的三分之一至二分之一。⁸

最后，第四个办法是估算选定的国家实现全部千年发展目标所需的费用，经过深入研究后将这些估计数加在一起算出全球总费用。这是联合国千年项目采取的办法。据估算，2006年所有低收入国家实现千年发展目标的筹资缺口(指的是千年发展目标所需的总资源减去国内资源量)是730亿美元，2010年890亿美元，以及2015年1 350亿美元(按2003年的美元计算)。⁹

鉴于采取各种办法计算千年发展目标所需的费用，因此不难理解国际社会没有采纳单一的全球所需资源的估计值，更不用说指定国际社会提供的资源应当占这些资源的份额，也没有指定多少份额的国际资源应当作为援助。相反，普遍做法是同捐助者对话，为各国制定单独的需求评估，以作为发展和扶贫战略的一部分。然后，单个捐助国将资助个别方案、项目，或提供预算支持。国际社会也会根据情况准备提供更多的支持，例如上文提到的应对危机筹资工作。在这些做法中，外部的经济和政策环境通常被视为既定的因素，而非受到政策变化影响的可变因素。事实上，环境变化非常重要，可以产生积极和消极影响。

另外，还要考虑发展中国家无法控制的可能出现的国际政策变化。例如，在四个国家的个案研究中，假设发达国家履行承诺向所有的最不发达国家给予免征关税、不实行配额的准入，这样的举措会有利于孟加拉国(特别是该国向美国的服装出口)和柬埔寨，但可能对乌干达和玻利维亚有些不利，因为竞争对手可能会牺牲它们的利益而为自己获得更大的市场准入。事实上，据估计，向所有最不发达国家执行免征关税、不实行配额的准入政策，将使玻利维亚一年付出7 200万

顿，世界银行，2010年)。

⁷ 世界银行，发展委员会，“进度报告及扩大规模的后续关键步骤：全民教育、卫生、艾滋病毒/艾滋病、水和卫生设施”(发展委员会2003-2004年)，2003年3月27日。

⁸ Caren Grown及其他人，“实现两性平等和赋予妇女权利的资金需求”，载于《两性平等：加速实现千年发展目标》(纽约，妇发基金，2008年)。

⁹ 联合国千年项目，《投资于发展：实现千年发展的切实计划》(纽约，2005年)。

美元，对乌干达也没什么帮助，但可以使孟加拉国和柬埔寨的出口收入分别增长大约3.75亿美元和1亿美元。¹⁰

除考虑到可能出现的国际政策变化以外，各国也可以考虑调整它们的筹资策略。事实上，通过模拟演习，某项重大研究对18个拉丁美洲国家的千年发展目标筹资方案使用的不同策略进行了检测，对相对更加依赖国外借贷、国内借贷或提高税收产生的影响进行了比较。¹¹这项研究考虑了正规需求评估工作通常不会考虑的相互作用因素。例如，研究发现，强调通过国内借贷资助一国的千年发展目标方案可能会对私人投资造成挤压，削弱收入增长，既而削弱家庭自行提供某些与千年发展目标有关的服务的能力。所以，这类筹资战略提高了公共部门支出需求(而且有可能使公债上升到危险级别)。换句话说，筹资方式可能会影响公共千年发展目标方案所需筹资的规模。本研究还发现，某些情况下选择依靠国外借贷的费用最低(原因是拉丁美洲向国外借贷的成本通常低于国内，特别是低收入国家可以获取优惠资金)，但这种方式不受大多数国家的青睐，因为它可能会导致汇率上升，造成外债状况陷入风险。在大多数情况下，更受欢迎的策略反而是增加对国内税收的依赖，尽管这项研究确认政府提高税收的能力有限，并且倾向于综合不同类型的融资策略。

尽管如上所述，但假如世界经济仍然疲软，单个国家在实现千年发展目标方面依靠自身实力能够取得的成果有限。世界银行调查了各国离弥补糟糕的国际经济和援助环境的负面影响还存在多大的差距，结论是它们无法充分弥补这些影响：全球经济和援助的低增长状况导致千年发展目标的实现受到影响，国内调整对此只能弥补部分损失。¹²总之，经济危机和金融危机及其后果是全球性的现象，让千年发展目标步入正轨需要一个全球性的解决方案。

¹⁰ 海外开发协会，“为千年发展目标差距问题工作组开展的个案研究：孟加拉国、玻利维亚、柬埔寨和乌干达概览”，见<http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>。

¹¹ Rob Vos、Marco V. Sánchez和Cornelia Kaldewei，“拉丁美洲和加勒比实现千年发展目标所面临的挑战：筹资选择和权衡取舍”，摘自《人类发展公共政策：在拉丁美洲和加勒比实现千年发展目标》，Marco V. Sánchez及其他人(纽约，帕尔格雷夫，2010年)。

¹² 世界银行使用的方法同本文提到的拉丁美洲研究使用的方法一样，根据对世界增长、援助流入量和国内政策反应的不同假设，审查了典型国家采用的备选方案(一个是低收入国家，资源丰富；另一个是低收入国家，资源匮乏)(见世界银行和国际货币基金组织，《2010年全球监测报告：危机后的千年发展目标》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行)，第107-110页)。

全方位推进

令人遗憾的是，考虑到全球经济增长、援助筹资以及发展中和转型期经济体贸易货物和服务的市场准入前景，我们有理由谨慎从事。全球仍旧缺少迅速和公平解决主权债务危机的全面国际机制。鉴于世界各地的主权借贷现象呈此起彼伏态势，如今解决主权债务危机的需求表现得愈发突出，况且危机时期并非所有的主权借贷都是可持续的。

2015年是千年发展目标的目标年，距离这个目标年仅剩5年时间，正如上文所述，全球在危机过后的复苏步伐乏力，前景不明。这将需要所有相关行动者加紧努力。若要推动实现千年发展目标，至少必须遵循目标8强调的原则，加强国际合作。事实上，对于国际发展合作我们正处在面临抉择的重要关头。

官方发展援助

《联合国千年宣言》吁请工业化国家给予更慷慨的发展援助，特别是援助那些真正努力将其资源用于减贫的国家。¹³ 国际社会采取提高援助额和提高援助效率的双轨策略。自新千年伊始，这种策略的特点就是出台大量的国际官方发展援助政策。

政治承诺回顾

千年首脑会议召开后的第二年，发展筹资问题国际会议于2002年3月18日至22日在墨西哥蒙特雷举行。国际社会在此次会议上确认，实现千年发展目标，特别需要“大量增加官方发展援助”，并且吁请尚未这样做的发达国家“做出具体努力”，实现联合国援助目标，¹⁴ 亦即官方发展援助总额占捐助国国民总收入0.7%及将国民总收入的0.15%至0.20%给予最不发达国家。“蒙特雷共识”还启动全球进程，“促使官方发展援助更为有效”。¹⁵ 或许最重要的在于提供援助的政治动力从此一改之前的松懈、疲软状态。

官方发展援助目标近年来更加具体，援助实效已被列为一个优先事项

在接下来的八年中，捐助国做出更加具体的承诺，加强其官方发展援助的数额和实效。8国集团作为主要的工业化国家于2005年在格伦伊格尔斯首脑会议上宣布了最具体的官方发展援助额目标，即根据8国集团的具体承诺和其他捐助国的承诺，对发展中国家的捐助总额到“2010年时比2004年每年增加约500亿美元”；另外，在此范围内，将使对非洲的援助到“2010年时每年增加250亿美元，比2004年对非洲的援助翻了一倍多”。¹⁶ 这样的承诺极其独特，既有具体目标，又定期监测目标进展情况，以此推动落实工作。另外，在首脑会议召开之前的数个月，捐助国政府举行了援助实效问题大型会议，援助机构的部长和多个受援国在会上通过了《援助实效问题巴黎宣言》；正如在格伦伊格尔斯所作的承诺，《巴黎宣言》也包括了在2010年之前落实的各项具体监测目标。¹⁷

¹³ 见大会2000年9月8日第55/2号决议，第15段。

¹⁴ 《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)，第41-42页。

¹⁵ 同上，第43段。

¹⁶ 见2005年7月8日8国集团通过的《格伦伊格尔斯公报》，非洲部分，第26-27段和附件二，可查阅<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/communique.pdf>。

¹⁷ 还通过各项目标进展监测指标(见经济合作与发展组织，《援助实效问题

随后的国际会议批准并进一步详细制定了这些基本的协定。2008年，官方发展援助的捐助国同多个受援国在阿克拉举行会议，通过《阿克拉行动纲领》，以“加快和深化执行《巴黎宣言》”。¹⁸此外，联合国创建隶属经济及社会理事会的发展合作论坛，作为全球性机构来审查发展合作战略、政策和筹资；促进不同发展伙伴的发展举措加强一致性并提高实效；以及增强联合国各项工作之间的常规性业务联系。论坛于2008年首次召开，参与方包括会员国和联合国系统的多个组织、国际金融和贸易机构、区域组织、民间社会和私营部门的代表。

20国集团领导人采取紧急措施，协助应对全球危机

就在不久前，重新注入活力的20国集团领导人为了应对2008年底爆发的全球金融危机，于2009年4月举行会议，并商定了应对危机的多项紧急措施。这些措施包括“向低收入国家调拨500亿美元，以协助社会保障、促进贸易和维护发展”，以及国际货币基金组织通过出售黄金储备及货币基金组织业务活动的盈余来筹措大部分资金，“在未来2至3年向最贫穷的国家提供60亿美元形式灵活的追加优惠资金”。¹⁹

官方发展援助的落实差距

捐助国不可能在2010年实现格伦伊格尔斯目标

经济合作与发展组织(经合组织)的发展援助委员会(发援会)负责对其成员国的援助流量进行监测。根据发援会秘书处的2009年初步评估及其2010年援助预算审查，整体看来，发援会成员国不能如期实现上述2010年援助额目标(见图1)。经合组织实际预测，相比最新的格伦伊格尔斯目标，2010年官方发展援助总额的缺口达180亿美元(按2004年价格和汇率计算)(图1)。按照最新的2009年价格计算，缺口达200亿美元(见表1)。尚未通过2010年后的中期目标，使得联合国目标成为仅存的可适用基准。参照这个基准，2009年的落实差距达到1 530亿美元。

巴黎宣言和阿克拉行动纲领》(巴黎，经合组织，2005/2008年)，第9-11页)，可查阅<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>。

¹⁸ 同上，第14页。

¹⁹ 20国集团2009年4月2日在伦敦首脑会议通过《复苏与改革的全球计划》，第25段；有关其他详细信息，见20国集团2009年4月2日通过的《关于通过国际金融机构提供资源的宣言》。

图1

自2004年以来有关2010年承诺的官方发展援助

(单位: 十亿, 按2004年美元计算)

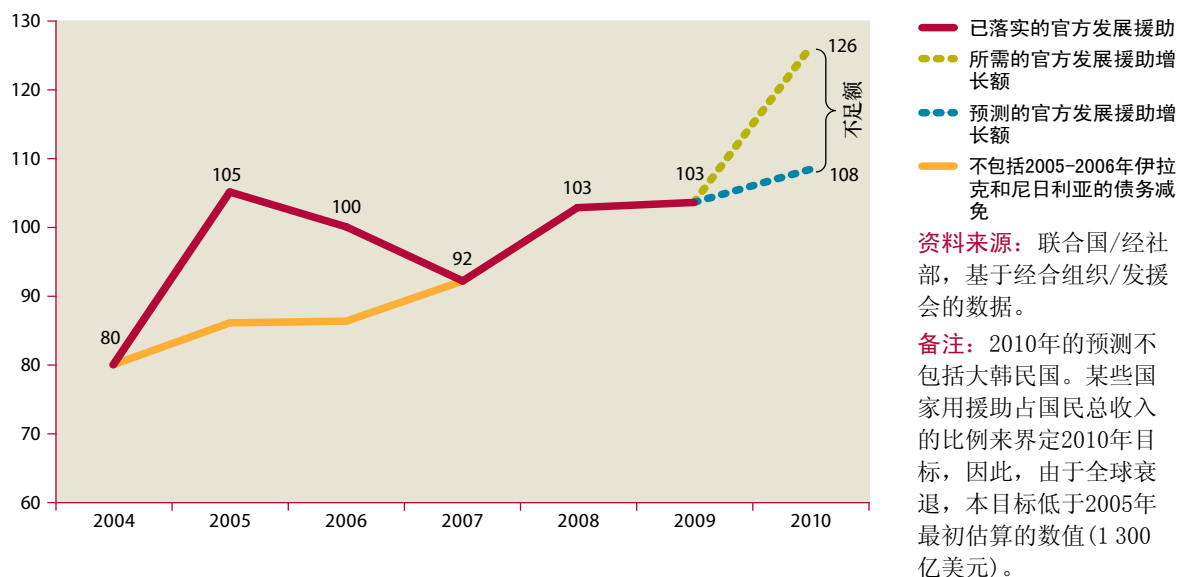


表1

2009年和2010年官方发展援助的承诺额和目标额

		按2004年美元 计算(十亿)	按2009年 美元计算 (十亿)	占国民总收入 的比例
官方发展援助总额	2010年的承诺额	125.8	145.7	-
	2009年的执行额	103.3	119.6	-
	2009年的差距	22.5	26.1	-
	2010年预期缺口 ^a	17.7	19.7	-
	联合国总目标	-	272.2	0.7
	2009年的执行额	-	119.6	0.31
	2009年的差距	-	152.7	0.39
对非洲的官方 发展援助	2010年的承诺额	53.1	61.5	-
	2009年的执行额 ^b	37.9	43.9	-
	2009年的差距 ^b	15.2	17.6	-
	2010年预期缺口 ^b	14.1	16.3	-
对最不发达国家的 官方发展援助	目标	-	58.9-78.5	0.15-0.20
	2008年的执行额	-	36.0	0.09
	2008年的差距	-	22.9-42.5	0.06-0.11

资料来源: 联合国/经社部, 基于经合组织/发援会的数据。

^a 基于经合组织对2010年捐助国预算计划的审查, 不包括大韩民国。

^b 于经合组织对非洲的官方发展援助的估算。

2009年和2010年发援会捐助国提供的 官方发展援助总额

初步数据表明，发援会捐助国2009年提供的援助总额达到近1 200亿美元，占捐助国国民总收入的0.31%。²⁰ 只有5个欧洲国家实现并实际超出0.7%的联合国目标，即丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典（见图2）。位居援助额前五位的捐助国分别是美利坚合众国、法国、德国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和日本。但是，考虑到这些国家的经济规模，它们的官方发展援助/国民总收入比率远远低于联合国目标。

2009年官方发展援助呈窄幅增长，但捐助国的表现参差不齐

虽然发援会2009年的援助额超过2008年，但按2008年价格和汇率计算，涨幅不足1%，援助总额显示，各国的援助表现参差不齐。在实现2005格伦伊格尔斯目标的7个发援会成员国中，法国的援助额增长17%，联合王国15%，美国5%。与之不同的是，加拿大的援助额下降了近10%，德国下降了12%，意大利下降了31%，日本下降了11%（分别按2008年价格和汇率计算）。

对全球危机的紧急应对

国际金融机构的贷款和援助显著增加

全球金融危机和经济危机增加了许多发展中国家对大量新增快速支付的财政支助的需求。国际社会通过大幅增加供资及多边融资机制改革做出应对。以货币基金组织为例，特别是在2010年1月，该组织对有资格接受优惠资源的国家放宽条件，提供简化融资机制（见图3）。即使是在简化融资机制到位之前，货币基金组织已经在2007年向低收入国家提供了2亿美元的优惠贷款，2008年上涨至10多亿美元，2009年接近40亿美元。²¹ 截至2010年4月30日，货币基金组织已经在30个低收入国家安排了优惠方案，共计约50亿美元。²²

多边开发银行也为应对危机大幅提高了其贷款。尽管大部分属于非优惠贷款，但同货币基金组织一样，也大量增加了优惠贷款。特别是世界银行国际开发协会在2009年调拨140亿美元的贷款，比2008年增长了20%。²³ 这些信贷的拨付，加上为了加快向各国注入资源而采取尽可能提前的提款方式，造成这些机构的能力受到限制。世界银行/货币基金组织的联合评估显示，“这些必要措施旨在危机肆虐时期提供迫

²⁰ 见经合组织，“2009年发展援助增长以及多数捐助国将实现2010年援助目标”，2010年4月14日，可查阅http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34487_44981579_1_1_1_1,00.html。

²¹ 信息来自国际货币基金组织的工作人员。

²² 货币基金组织的数据，可查阅<http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2010-04-30>。

²³ 关于机构的追加成果，见世界银行和货币基金组织，《2010年全球监测报告：危机之后的千年发展目标进程》（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2010年），第139-142页。

图2A

关于2009年发展援助委员会成员国的官方发展援助的初步数据(十亿美元)

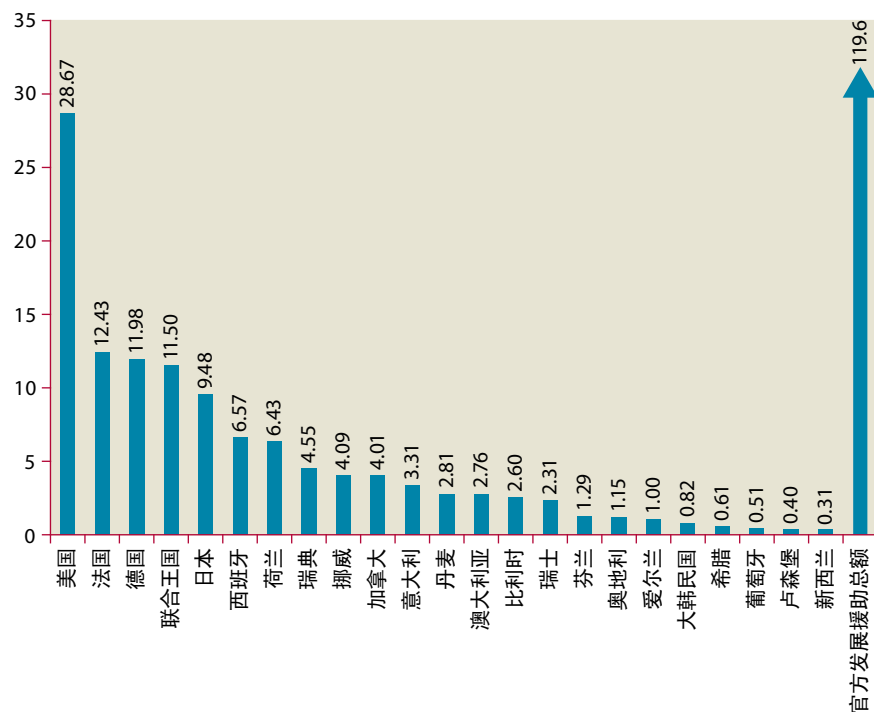


图2B

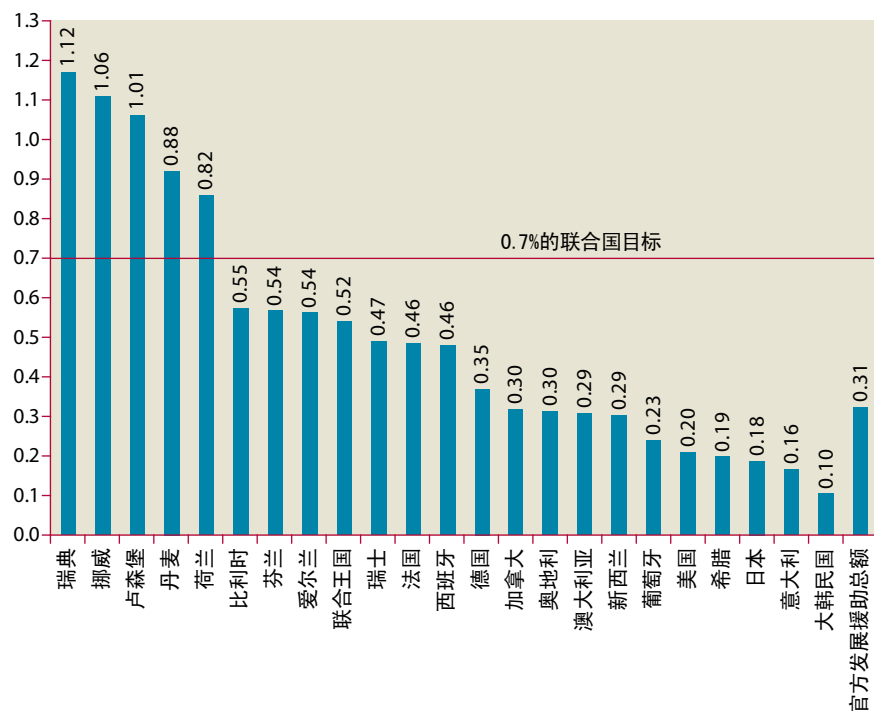
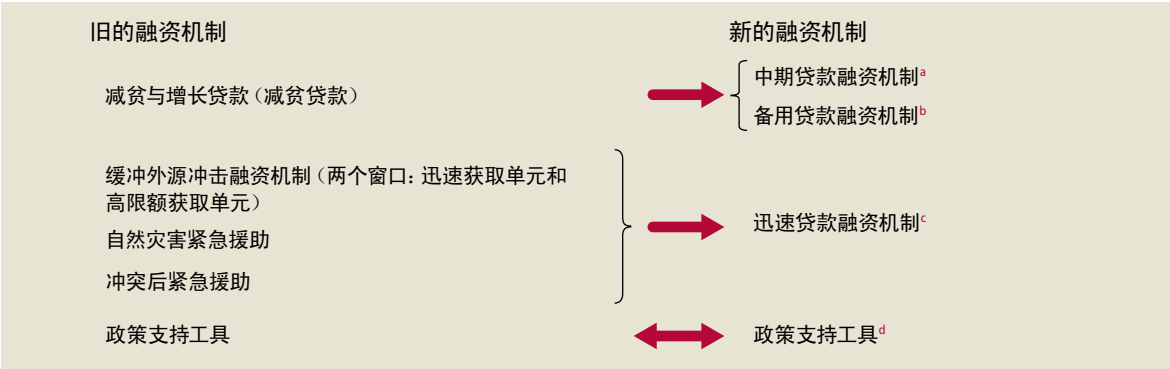
关于2009年发展援助委员会成员国的官方发展援助的初步数据
(占国民总收入的比例)资料来源：经合组织/发
援会。

图3
2010年国际货币基金组织为低收入国家简化了融资机制



资料来源：货币基金组织向低收入国家提供资金支助的情况说明(查阅<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eng/list.aspx>)以及Elliot Harris向关于对世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议成果文件所列问题采取后续行动不限成员名额联合国大会特设工作组所做的情况介绍：“货币基金组织新的贷款框架”，2010年4月30日在纽约举行。

备注：新的融资机制的利率是年均0.25%(2011年之前暂不适用)。

^a 中期贷款融资机制指3-5年期贷款安排，专用于调整方案，还款期为10年，宽限期为5.5年。

^b 备用贷款融资机制指1-2年期贷款安排(限于在任何5年期间的2.5年内使用)，专用于调整方案，还款期为8年，宽限期为4年。

^c 迅速贷款融资机制指快速支付的贷款(可以不用于方案)，还款期为10年，宽限期为5.5年。

^d 政策支持工具不是指融资机制，而是与组织签订的协定，用以密切监测和协助国家经济调整方案(针对希望向捐助国和债券人签署经济调整意向的国家)。

切所需的资源，但在缺少更多资源的情况下，这将意味着未来数年优惠融资贷款面临严重短缺问题”。²⁴

官方发展援助收入

债务减免应作为官方发展援助的补充

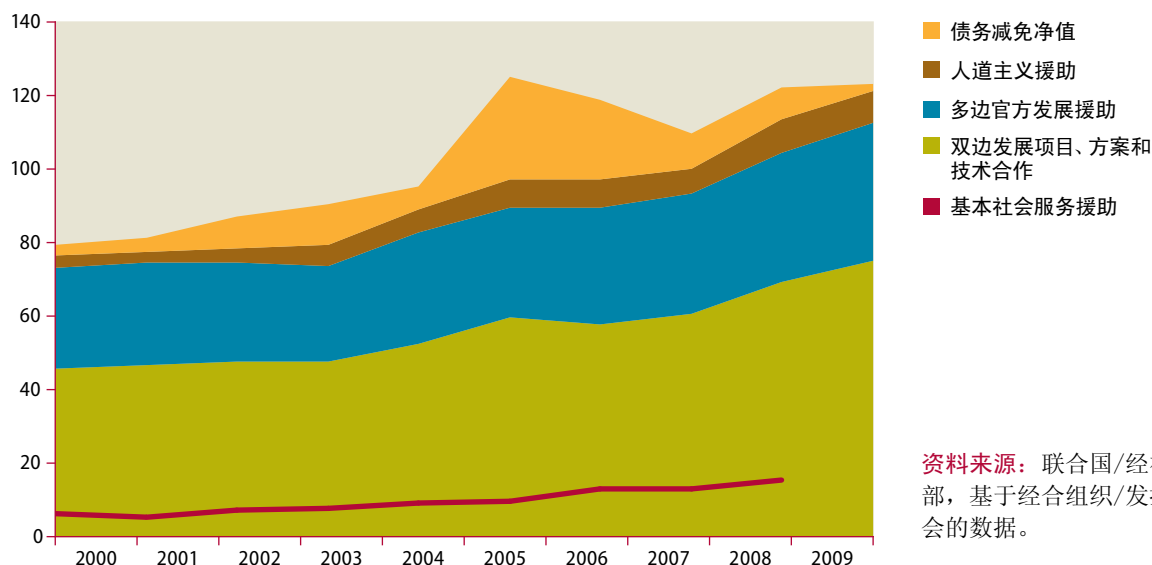
按照惯例，捐助国在核算援助量时，也将没有向受援国支出或转让给受援国的资金计算在内。图4是发援会援助的主要支出类别细目，解释了存在差异的主要原因。图表上端橙色区域是发援会国家政府批准的债务减免额。长期以来对于将债务减免额作为官方发展援助问题，争议声一直不断。捐助国认为，有理由将债务减免计入援助，特别是如果捐助国政府的出口信贷机构放弃偿还贷款的要求而从国家援助预算中获得补偿。²⁵ 如果债权人是债券持有人，其拖欠贷款的价值是经市场折算过的小额债券面值，而且信贷机构在债务注销之前可能已经消化

²⁴ 同上，第142页。
²⁵ 作为目标8的指标和其他方面的官方发展援助数据被称为“官方发展援助净值”，其中包括提供的现金赠款、技术援助和其他实物援助的预算值，以及支付的优惠贷款减去这些贷款的已偿还部分。因此，实际还款作为负值计入援助数据，拖欠贷款没有作为净值计入；但免除的还款额作为正值计入统计数据。

图4

2000-2009年发展援助委员会成员国的官方发展援助的主要构成部分

(单位: 十亿美元, 按2008年美元计算)



了全部或大部分损失。同样地, 债务国认为, 在它所拖欠的贷款被注销后, 并没有注入追加的现金流量。没有获得用于发展的捐款净值, 而这一点又是发援会是否将资金流列为官方发展援助的具体条件之一。否则, 债权人正式承认债务无法收回。

部分原因是受援国没有收到官方发展援助的追加类别, 发援会为援助流量制定的概念是“可列入国家方案的援助”。捐助国同受援国当局共同在国家一级使用援助资金开展方案。因此“可列入国家方案的援助”不包括直接转让的资金, 如债务减免、为捐助国发展研究提供的经费或行政费用, 以及不可预知的援助, 比如紧急情况下的人道主义救济, 以及上述意义上不可列入方案的其他支出(例如, 非政府组织提供的核心资金)。2008年, 发援会官方发展援助总额是1 220亿美元, 发援会国家的可列入国家方案的援助估计接近600亿美元, 几乎占了50%。²⁶ 根据发援会成员国的上报, 将目前和预测的可列入国家方案的援助同选定的多边机构的援助以及发援会秘书处其他估计值加在一起, 可列入国家方案的援助总额预计从2008年的810亿美元增长到2009年的820亿美元, 以及2010年的860亿美元(按2008年价格和汇率计算)。²⁷

可列入国家方案的援助
约占总援助的一半

²⁶ 基于经合组织, 《2009年发援会援助可预测性报告: 2009-2011年捐助国未来支出计划纵览》(巴黎, 经合组织, 2009年), 第11页; 以及经合组织, “发展援助在2009年增长了”, 同前。

²⁷ 信息由发援会秘书处提供。

官方发展援助条件

捐助国逐渐放宽其援助
的财政条件……

为了符合官方发展援助的条件，捐助国的支出要么是无偿赠款，要么是优惠贷款，从技术上看，贷款应包括至少25%的“赠与成分”。²⁸ 捐助国逐渐放宽了官方发展援助的财政条件，特别是对最不发达国家的援助。2007–2008年发援会国家总体的赠款部分占援助的99%。对于所有受援国而言，赠款部分占96%（84%的双边官方发展援助完全属于赠款；某些多边捐款也属于赠款形式，而其余部分是优惠贷款）。²⁹ 即便赠款所占成分很高，但以贷款形式发放的官方发展援助仍然加重了受援国的外债负担问题。正如债务可持续性一章所述，相当数量的低收入国家面临陷入债务困境的高风险；假设在这些情况下以纯粹赠款的形式提供更多的官方发展援助，那么，就能够避免产生援助流量，从而不会加重这些国家的债务负担。

官方发展援助条件的其他重要方面是援助“被绑定”的程度，也就是说，官方发展援助资金仅能用于购买捐助国的货物和服务。已有2008年最新的全面数据，发援会捐助国据此报告称它们提供的不附带条件的援助平均达到87%。然而，各国之间的额度差异较大，爱尔兰、卢森堡、挪威和联合王国提供了百分之百不附带条件的援助，而希腊、葡萄牙和大韩民国提供的援助附带了苛刻的条件。³⁰

……但在提供不附带条
件的援助方面可以改进

尽管取得了这些进展，国际社会还能增加不附带条件的援助。经合组织汇编的发援会捐助国的数据不包括技术合作和行政费用。事实上，发援会捐助国正式承诺仅对最不发达国家和未被列入最不发达国家类别的重债穷国提供完全不附带条件的援助。此外，即使是正式提供不附带条件的援助，限制因素似乎依然存在。世界银行和货币基金组织认为，即便解除附带条件，资格预审和采购过程可能还会偏袒设在捐助国的公司，这或许也是大部分合同仍被来自捐助国的公司赢得的原因。³¹ 实际上，根据《2008年阿克拉行动纲领》第18b段，发援会捐助国承诺在2010年前“将制订具体计划，尽可能取消对援助的附加条件”。³²

²⁸ 可以将优惠贷款设想为按资金计算相当于赠款和附加商业条款的贷款的总和，合并在一起支付同样数额的资金，以作为优惠贷款。利率越优惠，一揽子等值资金中的“赠与成分”就越高，商业贷款的份额也就越少。

²⁹ 经合组织，《2010年发展合作报告》（巴黎，经合组织，2010年），统计附件，表20（数据不包括大韩民国）。

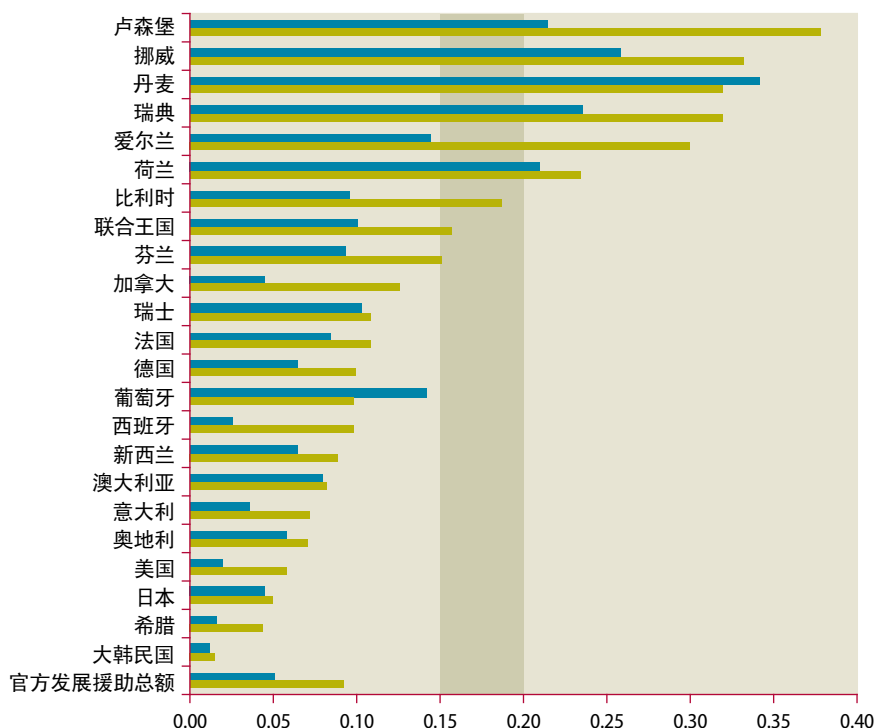
³⁰ 葡萄牙报告称59%的援助仅仅部分附带条件（同上，表23）。

³¹ 见世界银行和货币基金组织，《2010年全球监测报告》，同前，第136页。

³² 另见经合组织，《2010年发展合作报告》，同前，方框1.1。

图5

2000年和2008年发展援助委员会成员国对最不发达国家提供的官方发展援助（占国民总收入的比例）



资料来源：经合组织/发援会的数据。

官方发展援助的国家覆盖面差距

优先国家

对最不发达国家援助目标的落实情况差强人意。最近的数据显示，2008年发援会的官方发展援助总额占捐助国国民总收入的0.09%，比承诺的最低目标0.15%还要低（见表1）。³³ 正如图5所示，仅9个发援会捐助国实现这个目标，比2000年实现目标国的数量多出4个。2008年，它们对最不发达国家的援助额占发援会总援助额的34%。

对最不发达国家的援助几乎没有取得什么进展

国际社会一再强烈要求，落实援助时应给予非洲高度优先地位。据经合组织估算，非洲2009年收到的官方发展援助几乎近440亿美元。对非洲的援助增长显著，但还不足以实现格伦伊格尔斯目标。为了实现这一目标，2009年对非洲官方发展援助应当超过610亿美元（见表1）。格伦伊格尔斯目标指的是按2004年价格和汇率计算，为非洲追加250亿美元的援助，但据发援会秘书处的估计，目前预期仅能执行约110亿美元。这将造成140亿美元的缺口，主要原因是欧洲捐助国通常将大部分的援助分配给非洲国家，但相比它们制定的雄心勃勃的目标，援助额出现萎缩。不幸的是，这方面的不足掩盖了其他发援会捐助国显著提

对非洲的援助增长显著，但仍落后于格伦伊格尔斯目标

³³ 数据包括双边净付款额和捐助国估算的多边流量。

高对非洲援助的事实。例如，美国承诺从2004年到2010年对撒哈拉以南非洲的援助加倍，并且在2009年实现了这一目标。³⁴

目标8单独挑选出另外两类国家，并要求给予特别关注，它们是小岛屿发展中国家和内陆发展中国家。小岛屿发展中国家包括联合国38个会员国和14个非会员国但属于联合国区域委员会的准成员国。它们国土面积小，分布在各个岛屿上，使得它们成为非常典型的脆弱的发展中经济体。内陆发展中国家共有31个，包括国土面积小的国家，如莱索托和斯威士兰，也包括领土面积相对较大的国家，如哈萨克斯坦和玻利维亚。这些国家没有海上交通要道，在国际贸易中面临高昂的转运和交通费用。

经合组织的数据显示，小岛屿发展中国家2008年获得的官方发展援助约40亿美元，这个数据是最近一年的综合数据，表明当前十年间援助增长相对缓慢(按2008年价格和汇率计算，年均增长3.2%)。相比之下，内陆发展中国家在2008年获得的官方发展援助约230亿美元，表明自2000年以来年均增长9%。此类国家的援助收入出现强劲增长的主要原因是其中的两个成员国——阿富汗和埃塞俄比亚，是世界上第二和第三大受援国。但从这两个国家的情况来看，内陆特征都不是捐助国的主要动机。

官方发展援助的主要受援国

伊拉克和阿富汗仍然是
获得援助最多的
国家……

官方发展援助支出非常片面地反映了国际商定的官方发展援助拨款的优先次序，出现这样的事实也不难理解。捐助者出于各种原因并在各种情况下提供援助。正如表2所显示的那样，伊拉克在2008年获得100亿美元的官方发展援助，远远超过其他国家的援助拨款。³⁵在这一年中，它获得的援助是阿富汗的两倍多，而阿富汗获得的援助又比仅次于阿富汗的第三大受援国埃塞俄比亚高出近50%。清单上紧随埃塞俄比亚的是巴勒斯坦被占领土，它的人口是埃塞俄比亚的5%，而它的人均收入几乎是埃塞俄比亚的5倍。³⁶

表2着重表明了对战略敏感的发展中地区给予援助的重要意义。整个区域的安全状况在一定程度上取决于顺利开展合作，以便消除某些国家内的政治脆弱性。此外，它提醒我们，动机被充分调动起来以后，国际社会如何能够调拨大量援助资源。在千年发展目标方面面临的政策挑战是对那些处于外国决策者的战略关切次要地位但其需求不容

³⁴ 经合组织，“发展援助在2009年增长了”，同前。

³⁵ 伊拉克所获援助的数据反映了在巴黎俱乐部安排下将特别债务减免一揽子计划包括在内的标准做法。

³⁶ 数据来自联合国统计司，《2009年世界统计袖珍手册》，可查阅<http://unstats.un.org/unsd/pocketbook/default.htm>。

表2

2008年位居官方发展援助前20名的受援国

(单位：百万美元，按2008年美元计算)

	2000年官方发展 援助收入	2008年官方发展 援助收入
伊拉克	174	9 880
阿富汗	232	4 865
埃塞俄比亚	1 065	3 327
巴勒斯坦被占领土	986	2 593
越南	2 104	2 552
苏丹	359	2 384
坦桑尼亚联合共和国	1 601	2 331
印度	1 867	2 108
孟加拉国	1 716	2 061
土耳其	502	2 024
莫桑比克	1 488	1 994
乌干达	1 362	1 657
刚果民主共和国	299	1 648
巴基斯坦	907	1 539
中国	2 256	1 489
肯尼亚	745	1 360
埃及	1 927	1 348
加纳	864	1 293
尼日利亚	252	1 290
利比里亚	102	1 250
小计，2008年位居前10位	10 607	34 124
小计，2008年位居前20位	20 808	48 994
备忘录项目		
占官方发展援助总额的份额 (可在国家间分配的援助比例)：		
2008年前10个受援国所占的份额	19.1	37.6
2008年前20个受援国所占的份额	37.5	53.9
每年前10个受援国所占的份额	34.5	37.6
每年前20个受援国所占的份额	51.9	53.9

资料来源：联合国/经社部，基于经合组织/发援会的数据。

忽视的发展中国家和领土给予重点的政治关注。

另外，表2显示，虽然援助的集中程度从2000年至2008年略有上升，但接受援助金额最大的国家已有所改变。也就是说，2008年排名前20名的受援国所获援助占同年可在国家间分配的援助额一半以上，但同样是这些国家在2000年获得的援助低于总额的38%。捐助者出于各种原因改变优先次序，但它们通常导致两种结果，一种是“捐助国的宠儿”——无论是由于战略原因，还是由于这些国家相对有效地利用

……但捐助者的优先援助次序可能会随时间而改变

了援助——另一种是“捐助国的孤儿”。不管是出于落实援助的过程艰难，还是由于捐助国政策关注不到位，都是由生活在此类国家中的穷人承担后果。

根据国家需求提供相应的援助

在援助实效议程方面取得的进展

已在某些领域提高援助实效方面取得进展……

为了筹备2008年援助实效问题阿克拉会议，近期对巴黎原则的执行情况进行了全面调查，即国家自主权、一致性、协调性、结果管理和相互问责。³⁷ 调查显示，在《巴黎宣言》载明的12项量化目标中，2007年实现了将50%的技术援助项目同国家方案保持协调一致的目标。捐助国也在实现所有援助不附带条件方面取得很大进展(见上文)。此外，从2005年到2008年，发展中国家在改善其公共财政管理制度方面也取得了不俗的进展(36%的国家提高了其在公共财政管理的得分，至少比目标得分提高了50%)。然而，在其他目标方面取得的进展很小，特别是在使用地方国家系统、预测援助流量和降低提供援助的交易费用方面。³⁸

……但在其他方面还需要付出更多的努力

捐助国不愿依靠伙伴国的公共财政管理和采购系统，这种情况特别糟糕。2008年的调查表明，在当年被调查的国家中，捐助国仅使用了其中45%的国家系统，而目标是达到80%。虽然据说原因包括捐助国选民认为代理机构存在信用风险，但国家系统的质量和捐助国对系统的使用之间似乎不存在关联。³⁹ 为此，发展中国家及其援助伙伴正在不断开展联合诊断工作。特别是在2009年底，60多个国家应用了由公共支出和财政问责举措制定的公共财政管理绩效评价框架。⁴⁰ 这种标准化的诊断进程有助于伙伴国和捐助国商定改革和能力建设的优先事项，也提供了一种有说服力的方式，使捐助国在客观评估表明这些国家具备适当能力和改革记录的情况下能够使用国家系统。

应当提高援助的透明度和可预测性，降低不稳定性

相关的关注焦点一直是官方发展援助的透明度。由于援助流量的相关信息未能得到及时收集，因此妨碍各国政府计划、规划和评估援助在其国家产生影响的能力。政府财政的透明度同官方发展援助的透明度相辅相成，共同增强国内问责，扩大国内公民的参与，促进议会对相关方案和项目做出决定，也推动政府对发展成果负责。

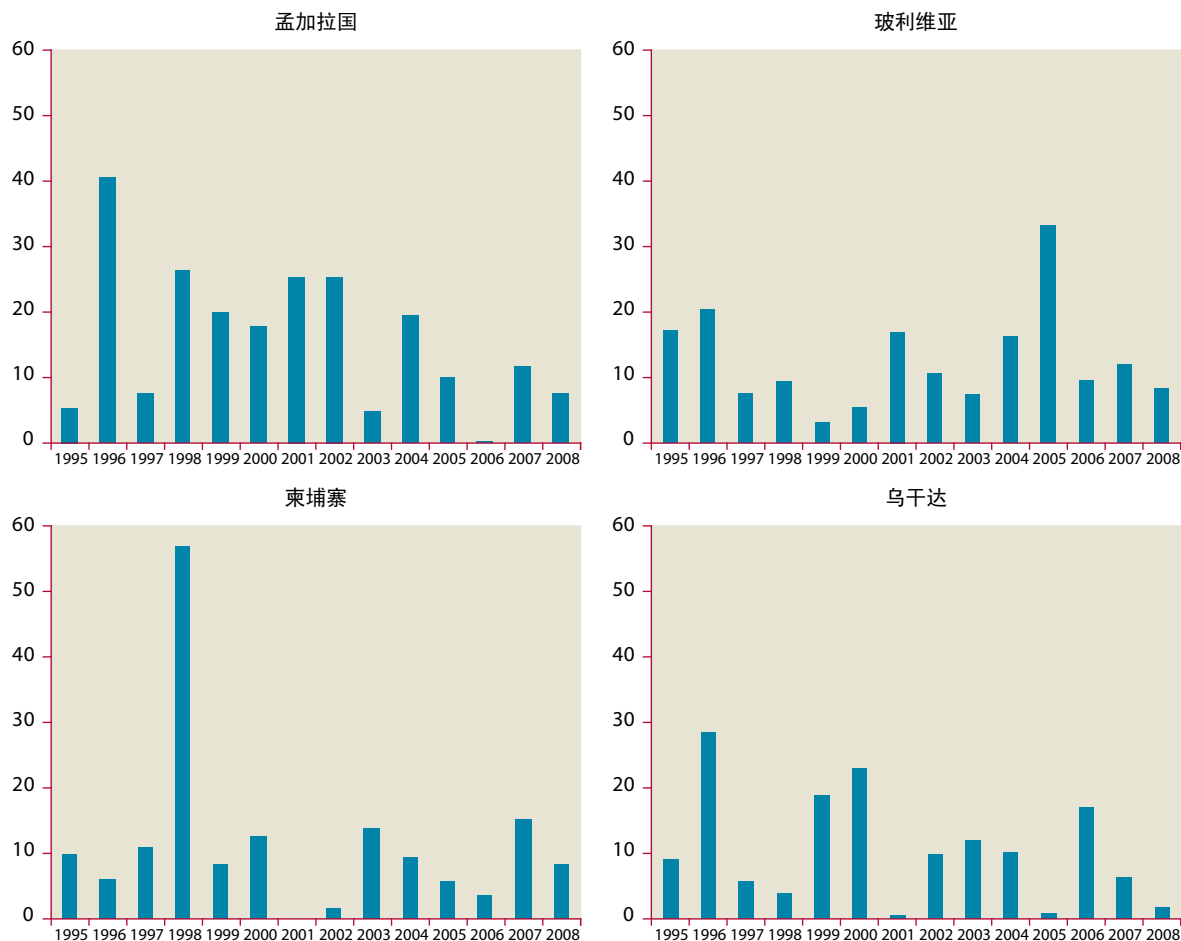
³⁷ 关于2010年执行情况的后续调查是为巴黎承诺最后评估做准备的，此次评估将于2011年在大韩民国举行的第四次援助实效问题高级别论坛上进行。

³⁸ 经合组织，《2008年巴黎宣言监测纵览：2010年之前提高援助实效》（巴黎，经合组织，2008年）。

³⁹ 同上，关于捐助国不愿使用国家系统的更多原因以及发援会开展活动鼓励提高使用国家系统的信息，见经合组织，《2010年发展合作报告》，同前，第3章。

⁴⁰ 有关其他信息，见<http://www.pefa.org>。

图6

1995–2008年四个国家援助流量的不确定性^a（百分比）

资料来源：海外开发协会，为千年发展目标差距问题工作组编制的四个案例研究：孟加拉国、玻利维亚、柬埔寨和乌干达，2010年5月。

^a 不确定性是根据霍德里克-普雷斯科特滤波，用暂时部分（与计算的趋势成分成对比）在当年所获官方发展援助对数中所占的比例来进行计算的（R. J. Hodrick和E. C. Prescott，“战后美国商业界：实证研究”，《货币、信贷与银行期刊》，第29卷，编号：1（1997年），第1–16页）。

此外，每当计划的援助拨款不到位或出现拖延，受援国政府面临的挑战就是通过提取储备金或增加他们的借贷来进行弥补。为此，《巴黎宣言》将提高援助的可预测性和降低不稳定性纳入目标之中。事实上，有证据表明援助的不确定性阻碍经济增长。⁴¹ 此外，援助的不确定性不是一成不变的，对四个国家的案例研究证实，可以降低不确定性并将它保持在较低水平。图6列明的各国除玻利维亚以外，在不确定性出现下降或普遍保持在低水平的那段时期，援助也呈现大幅增长（如柬埔寨）。玻利维亚表现出来的波动似乎反映了在玻利维亚成功从

⁴¹ 见《2010年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.1），第60–61页。

出口碳氢化合物中增加公共资源并从蓬勃发展的经济中增加国内税收以后，捐助国大幅削减了援助。

拨付特定用途的官方发展援助

基本社会服务始终是优先事项

国际社会已经商定将重点关注直接用于受援国基本社会服务的官方发展援助额。2008年的最新数据非常详实，足以确认基本社会服务所需的供资额。作为整体，发援会成员国拨付的资金达155亿美元。⁴²正如上文图4所示，这笔数额自2000年以来已经增长了一倍多。另一方面，由于总援助额有所增长，用以满足基本社会服务的援助份额也随之增长，从2000–2001年仅占双边、可在部门间分配的官方发展援助的15%左右，到2006–2008年增至略低于20%。

国际社会也确定了其他优先关注的官方发展援助支出类别。例如，在2009年11月罗马举行的世界粮食安全首脑会议上，各国家元首和其他高级官员承诺“根据国家要求，大幅提高官方发展援助中用于农业和粮食安全的比重”，并鼓励国际金融机构和区域开发银行能够加以效仿。⁴³有些人支持在官方发展援助预算内或预算外确认特定类别的官方发展援助支出，但很少说明因此应当减少哪些其他类别的官方发展援助资源的支出，并且也不说明某一部门所获的援助增加额是否应当全部作为现有援助流量的追加额。

在相关领域，国际专项基金在过去二十多年也相应获得成倍增长，如投资于环境改善或防治特定疾病的基金。这些工作将官方和私营捐助者的其他资源转交给有需求的国家，但这样做也会妨碍在国家一级开展的其他方案。例如，防治特定疾病的地方方案需要有社区保健服务的支持，因此可能会吸收其他优先事项的资源。另外，这类资金支持的项目属于多边性质，而且常常规模较小，受援国政府一般必须对其加以管理，所以导致援助更加分散，增加行政费用，并凸显协调问题。⁴⁴

⁴² 由经合组织提供的数据包括基础教育、基本卫生、人口和生殖保健、基本饮用水供应和基本卫生设施的支出，也包括基本社会服务的多部门援助。

⁴³ 首脑会议也欢迎“拉奎拉全球粮食安全联合声明：拉奎拉粮食安全倡议”，包括承诺“在今后三年内实现筹集200亿美元资金的目标”（随后增加至220亿美元），这项承诺的落实应以“立足可持续农业发展的协调性综合战略为指导”。（见联合国粮食及农业组织《世界粮食安全首脑会议宣言》，罗马，2009年11月16–18日（WSFS2009/2），第38段，可查阅http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf；以及“拉奎拉全球粮食安全联合声明——拉奎拉粮食安全倡议”，拉奎拉8国集团首脑会议于2009年7月10日通过，第12段，可查阅http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D.0.pdf。）

⁴⁴ 见发展政策委员会的政策说明，《落实千年发展目标：卫生不平等和全球卫生伙伴的作用》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.A.2）。

事实上，有令人信服的理由反对捐助国指定资金用途。原因非常实际：捐助国对受援国政府的净支出的控制有限。指定援助用途的目的通常是增加某项专用类别的总支出，而不仅仅是用国外纳税人的钱代替国内纳税人的钱。这类关切就是经济学家所称的预算资源的“可互换性”。

指定用途的资金未必满足优先需求

除了实践上操作困难，反对捐助国指定资金用途的其他理由是它同不断增加官方发展援助与国家发展战略之间的一致性并为此在编制方案和预算时依靠国家领导(或自主权)的国际战略背道而驰。根据《巴黎宣言》的各项原则，最终目的是建立互信，提供的官方发展援助成为不附带条件的预算支助。指定援助用途的理由则具有政治性：在捐助国，促进具体的社会经济目标的援助要比不附带条件的财政支助常常更易获得立法多数支持。但这样做未必最适合发展政策，因为它不可能满足受援国的优先需求。

一致性和相互问责

发展中国家的政府(实际上所有国家的政府)首先要对它们的选民负责，期望当代人及其子孙后代享受更多的发展成果，承担较少的贫穷负担。援助实效议程强调体现发展合作伙伴关系的发展中国家的其他责任——“相互问责”，是指发展中国家的政府与捐助国分担责任。⁴⁵不仅是受援国政府要为资金使用情况对捐助国负责，也是捐助国为承诺、认捐和支付的款项对受援国政府负责。换言之，它们要对彼此负责。

国际社会有机会在联合国发展合作论坛的框架内，进一步发展和促进在全球和区域、以及国家一级确认相互问责的理念。发展合作论坛负责增强国际发展合作的一致性和有效性，包括支持实现千年发展目标。作为在联合国经济及社会理事会主持下的全球多方利益攸关方的论坛，发展合作论坛为解决这个问题提供了独特的机会。事实上，相互问责是今年6月底举行的本年度会议的重点。

讨论这个问题的理由非常明确。到2009年底，只有7个国家建立了全面运作的相互问责机制，⁴⁶并且对供应者行为的改变结果不是一致的。国家一级的经验表明，国家援助政策和联合绩效框架能够有助于提高相互问责制，不但促使利益攸关方持续参与对话，而且更重要的

有了相互问责机制，可以提高援助透明度和促进实现目标

⁴⁵ 关于“相互问责”的不同方式和做法的讨论，见“发展合作论坛高级别专题讨论会的背景研究：增强发展合作的相互问责和透明度”，2009年11月，可查阅[http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20\(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency\).pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency).pdf)。

⁴⁶ 阿富汗、柬埔寨、莫桑比克、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、越南和也门(同上，附件2)。

是分配责任，有效促进实现发展目标和透明度。⁴⁷ 实际问题是如何传播这种机制，增强它们的操作性，从而提高援助伙伴关系的实效。

具有互补性的国际发展合作

千年发展目标8的基本承诺反映了发达国家和发展中国家之间的相互关系，这是全世界都在参与构建另一种发展伙伴关系，对传统贸易伙伴关系起到补充作用。由于其中许多方面的工作都已得到发展壮大，所以在此值得提一提。

南南合作

非发援会成员国和发展中国家捐助方提供的援助变得日益重要

不属于传统捐助类型的非发达国家正在对发展中国家的千年发展目标工作做出日益重要的财政贡献。最新收集的2008年综合数据显示，发展中和转型期经济体的政府上报经合组织的援助额约为96亿美元。其中沙特阿拉伯的援助额占总数的一半以上，东欧经济转型期国家的政府提供了8亿多美元，土耳其的援助额也接近这个数字。尽管这方面的援助仅占发援会双边援助的10%左右，但援助量已有大幅增长。例如，从2006年至2008年，按不变价格和汇率计算的援助流量几乎增长了50%。⁴⁸ 此外，看来还有至少约20亿美元的援助来自未提交报告的国家，中国提供了其中大部分的援助，不过印度和委内瑞拉玻利瓦尔共和国也提供了大量援助。巴西、尼日利亚和南非的贡献也不小。⁴⁹ 另外，尽管全球金融和经济危机对这些捐助国造成压力，但2009年的捐款总额有可能继续攀升。如果兑现承诺，2010年总流量有望达到150亿美元。⁵⁰

创新性及其他发展筹资来源

创新性发展筹资问题领导小组当前包括55个成员国、5个观察国、16个国际组织和多个致力于南北合作的非政府网络和组织。本领导小组齐心协力，采取的各项举措超越了全球共识或标准捐助国论坛商定的目标的局限。正如对国际机票征税一样，它证明了通过创新性合作途径动员其他大量追加资金在政治上是可行的。⁵¹

⁴⁷ 资料来自联合国开发计划署。

⁴⁸ 数据来自经合组织。

⁴⁹ 基于经合组织提供的信息，以及2009年8月24日联合国秘书长题为“南南合作情况”的报告(A/64/321)，第8段。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ 智利、科特迪瓦、法国、马达加斯加、毛里求斯、尼日尔和大韩民国实行对机票征收国际互助税，卢森堡和西班牙通过航空乘客自愿认捐筹集资金，所得收益分配给国际药品采购机制。另外，对于收益可被立即用于提高儿童抵御疾病免疫力的债券，多个国家从法律上认可向这些债务提供资金(法国、意大利、挪威、西班牙、南非、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国)。另外，2009年6月商定达成示范性先期市场承诺，确保按照预先

本领导小组不仅计划进一步商定调动资源的方式，还计划提出其他建议，包括执行国际金融交易税。⁵² 货币基金组织和20国集团也正在对国际金融交易税及其他提案进行审议。根据这些讨论，通过国际金融交易税筹集的资源，将主要用来支付近期的财政紧急费用，并作为今后应急之用的准备金，还可以划拨用于发展用途，包括实现千年发展目标。

来自发达国家和发展中国家的私营基金会以及数百万的个人捐款，不论多少，也都为与千年发展目标有关的活动做出越来越大的贡献。根据经合组织，2008年私人志愿机构跨境发展援助赠款总额近240亿美元。2008年的数据是最新综合数据。⁵³ 然而，据预计因全球金融和经济危机导致的收入和资产缩水，将在短期内降低个人和基金会的慈善捐款。捐助能力已经明显下降，但现金流量的减少幅度可能只会延后显现出来。

国际合作动员国内公共资源

国际社会加大努力，协助各国政府打击逃税，加强反腐败方案，并确保归还非法转移的资金。例如，毒品和犯罪问题办公室与世界银行自2007年开始共同开展追回被盗资产联合举措，2010年有望追回首批资产，尽管数量不多。⁵⁴ 加强国际反腐合作，有助于开展更多的调查，提出法律援助请求，以及冻结资产。因此，目前正在向腐败分子发出信号，他们的处境愈发危险。

正在制订其他倡议，以加强打击逃税方面的国际合作。特别是经合组织的税务事宜透明度和信息交流全球论坛在2009年9月一致同意加强经合组织非成员国的参与作用。全球论坛启动首届18国同行评审，审查税务机关对各种商定标准的执行情况，如经合组织和《联合国发达国家和发展中国家双重征税示范公约》通过的标准。⁵⁵ 另外，联合国国际税务合作专家委员会2009年10月通过并向经济及社会理事会提交了拟议的合作打击国际逃税行为守则。⁵⁶

其他国际行为者发起倡议，动员增加国际资源……

……以及用于支持千年发展目标和发展的国内资源

安排的价格采购尚未研制出来的肺炎疫苗(加拿大、意大利、挪威、俄罗斯联邦、联合王国和比尔及梅林达·盖茨基金会)。

⁵² 见创新性发展筹资问题领导小组第七次全体会议通过的《圣地亚哥宣言》，智利圣地亚哥，2010年1月28-29日；以及会议摘要，可查阅<http://www.leadinggroup.org/article589.html>。

⁵³ 经合组织《2010年发展合作报告》，同前，表13。

⁵⁴ 见世界银行与毒品和犯罪问题办公室，《追回被盗资产：追回被盗资产的进展报告》，2009年10月，第3页。

⁵⁵ 这18个行政当局来自澳大利亚、巴巴多斯、百慕大、博茨瓦纳、加拿大、开曼群岛、丹麦、德国、印度、爱尔兰、牙买加、泽西、毛里求斯、摩纳哥、挪威、巴拿马、卡塔尔和特立尼达和多巴哥。

⁵⁶ 见国际税务合作专家委员会第五届会议报告，2009年10月19日至23日，

加强国际发展合作

格伦伊格尔斯目标是增加到2010年期满的援助量(关于提高援助实效的巴黎目标也是在2010年到期)。并非所有捐助国都实现了这些援助目标。联合国官方发展援助目标是占捐助国国民总收入的0.7%。若在2015年落实这些援助,就要每年筹集3 000亿美元以上的发展资金(按2009年价格和汇率计算)。⁵⁷ 欧洲联盟承诺到2015年实现这个目标。⁵⁸ 应当鼓励所有尚未实现这个目标的其他捐助国也做出这样的承诺。

为了加速取得进展,向发展中国家提供实现千年发展目标和消除全球危机为穷人带来的冲击所需的支持,国际社会应:

- 再次承诺支持联合国援助目标,并为它的实现制定时间表。为了实现2015年目标,从2011年至2015年平均每年须追加资金约350亿美元,以达到3 000亿美元的预期官方发展援助目标水平(按2009年价格和汇率计算);
- 确保捐助国以透明的方式做出认捐承诺,随时可接受国际社会的核查,正如在格伦伊格尔斯首脑会议上做出的承诺一样;
- 立即筹措多边和区域发展资金,补充过去两年提前支付用于应对危机工作的资金,并且追加资金,使得这些资金在危机后的世界中发挥预期的更大作用。尚未支付分摊费用的捐助国应当加入到已支付国家的行列之中;
- 向非洲和最不发达国家等优先国家组全额发放已承诺的追加资源。此外,针对目前得不到充分服务的、低收入及社会和经济需求强烈的脆弱经济体,应当加速提供援助,并且按照需要制定筹资援助服务的有效执行方法;
- 增加作为预算支助的援助份额,并确保捐助国指定的官方发展援助的特定用途符合受援国表明的国家优先事项;
- 兑现2010年实现提高援助实效的承诺,并就2010年以后重新制定的各项目标达成一致。这是捐助国和受援国共同承担的责任。其中在提供和使用援助资源方面实行相互问责具有举足轻重的意义,这是建立相互信任、有效结合援助和国家可持续发展战略的必要措施。

为了补充和深化传统援助形式,国际社会应:

- 鼓励发展中国家扩大发展合作;
- 认可创新性发展筹资问题领导小组在为实现千年发展目标筹措追加资金和探索创新性筹资机制方面发挥的促进作用,其中包括金融交易税,并执行领导小组的建议。

加强国际税务合作和多边反腐举措,杜绝逃税和腐败,并动员更多的发展资源。

《经济及社会理事会正式记录, 补编第25号》(E/2009/45), 附件。

⁵⁷ 按货币基金组织在其《全球经济展望: 重新平衡增长》中的预测, 发达经济体年均增长率达2.3%(哥伦比亚特区华盛顿, 货币基金组织, 2010年4月)。

⁵⁸ 见欧洲联盟委员会, “欧洲议会委员会、欧洲理事会、欧洲经济和社会委员会以及区域委员会之间的交流: 欧盟为支持千年发展目标制订的12项行动计划”(COM(2010) 159最后文件), 布鲁塞尔, 2010年4月21日。

市场准入(贸易)

《联合国千年宣言》和千年发展目标高度重视在开放、遵循规则、可预测和非歧视性的国际贸易体系中推动发展中国家的市场准入，特别是发达国家的市场。此外，目标8呼吁会员国通过具体的支助举措，满足发展中国家的贸易相关需要。目标8进一步肯定，需要通过名为“贸易援助”的国内能力建设，帮助发展中国家对贸易机会做出更有效的回应。虽已经采取许多措施来落实这些目标，但仍存在诸多挑战，尤其是最近严重的全球经济和金融危机对发展中国家造成的冲击。

全面实现市场准入目标
仍存在诸多挑战

贸易政策十年展望

大约在十年前的2001年11月，世界贸易组织(世贸组织)成员国在卡塔尔多哈一致同意就全球促进贸易一揽子措施进行谈判，特别强调要实现促进发展的成果。因此，所谓的“多哈回合”寻求消除发展中国家尤为关切的一些领域存在的贸易壁垒，这些领域包括反对之前努力达成双边协定的领域，例如农业、服务业(可能包括国际劳工运动)、(关税升级做法中)的非农业贸易、以及知识产权保护(确保不是通过限制获得药物的机会，以牺牲发展中国家公共卫生为代价来实施知识产权保护)。⁵⁹

多哈一揽子方案还责成成员国对最不发达国家出口的产品实行优惠的市场准入政策(例如，免关税和非配额市场准入)。这也是联合国最不发达国家问题会议上所做政策承诺的重点，尤其是2001年5月14日至20日举行的第三次联合国最不发达国家问题会议上最不发达国家发展伙伴通过的《布鲁塞尔行动纲领》中载明的政策承诺。⁶⁰ 国际社会还赞同将重点放在满足小岛屿发展中国家和内陆发展中国家的特殊需要上。⁶¹

此外，贸易援助向发展中国家提供帮助，为其带来长期回报，这一点得到广泛认可。捐助方目前在这方面的努力是建立在1997年启动的一个最不发达国家多边机构方案《向最不发达国家提供贸易方面技术援

⁵⁹ 全文内容请查阅http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm。

⁶⁰ 见A/CONF.191/11，第68页。

⁶¹ 见《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》(A/CONF.207/11，附件二)，尤其是第66至第69段和第97段；以及《阿拉木图行动纲领：在内陆发展中国家和过境发展中国家过境运输合作新的全球框架内解决内陆发展中国家特殊需要》(A/CONF.202/3，附件一)，第38至第41段。

助的综合框架》的基础之上，因此捐助方和六个核心国际机构⁶²支持最不发达国家政府更好地将贸易纳入其国家发展战略中。现在，贸易援助包括两个方面。一方面帮助发展中国家制定贸易战略并进行更有效的谈判。另一方面，帮助发展中国家投资基础设施和生产能力，适应关税削减、贸易优惠日益减少或贸易条件不断恶化对国内造成的影响。这些援助最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其他发展中国家的方案一直在要求增加供资，而其供资方式主要作为官方发展援助的一部分提供的。在世贸组织之内，并且通过经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)，在全球和国家两个级别上对捐助国和受援国的“贸易援助”情况进行了全球协调和监督。

发展中国家的贸易表现

全球危机的影响

在近几十年发展中国家贸易持续强劲增长的基础上，国际社会努力帮助发展中国家更加有效地参与国际贸易。然而，最近发生的全球危机却对经济造成前所未有的冲击。

商品价格大幅度下降对最不发达国家的影响尤为明显

2009年世界贸易量下降了13%。⁶³而2008年9月到2009年3月期间商品价格的暴跌加剧了这种低迷状况。受影响最严重的是转型经济体国家和西亚国家，这些国家的贸易下滑，国内生产总值分别下降近13%和9%。对于大部分出口创收严重依赖几种商品的最不发达国家而言，危机的影响尤为明显。商品价格的暴跌使其出口价值严重缩水。⁶⁴尽管如此，2009年，其出口数量仍有所增长，尤其是主要出口产品，出口量扩大了6%；但价值却降低了9%(表3)。价格大幅下跌的商品依次为矿产、金属和木材。最不发达国家虽然出口增多，但价值却有所下降。

随着商品价格的回落，2009年下半年开始出现恢复。但是，根据一些估计，2010年在一些发展中区域，按美元价值计算，贸易价值比危机前水平仍要低约20%。⁶⁵根据联合国《世界经济形势与展望》的基准，预计2010年世界贸易增长率超过7%，而2011年的增长率约为6%。⁶⁶要知道，这几年是恢复期，预期并不理想，因为低于2004-2007年世界贸易年平均增长率接近8%的水平。

⁶² 国际货币基金组织、国际贸易中心、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、世界银行和世界贸易组织。

⁶³ 《2010年中期世界经济形势与展望》(E/2010/73)，第2页。

⁶⁴ 世贸组织，“对最不发达国家具有出口利益的产品和服务的市场准入”(WT/COMTD/LDC/W/46/rev.1)，2010年2月26日。最不发达国家受国际石油和矿产价格下跌的影响最大，石油和矿产是它们的主要出口产品。

⁶⁵ 世界银行和货币基金组织，《2010年全球监测报告：危机之后的千年发展目标进程》(华盛顿，世界银行，2010年)。

⁶⁶ 《世界经济形势与展望》，同前。

表3

最不发达国家对主要伙伴的出口：2009年的增长

(百分比和百分比变化)

统一编码 制度	产 品	2008年 出口份额	价值 增长	出口量 增长
—	除原油以外的所有商品	100	-8.5	5.8
61	编织或针织的服装、装饰品	21	-2.8	-1.2
62	非编织或针织的服装、装饰品	16	-0.5	-1.5
27	矿物燃料、石油、蒸馏产品等	15	-29.4	-13.0
26	矿石、矿渣和灰	9	-22.3	19.9
03	鱼、甲壳类动物、软体动物、水生无脊椎动物	5	-13.6	4.0
74	铜及其制品	4	14.6	63.0
44	木材及木制品、木炭	3	-32.9	-23.3
09	咖啡、茶、巴拉圭茶和香料	2	-6.9	6.4
81	其他贱金属、金属陶瓷及其制品	2	-58.1	-8.1
76	铝及其制品	2	-22.5	5.2

资料来源：国际贸易中心，国际贸易中心贸易图情况说明3。

发展中国家出口商对发达经济体贸易自由化减弱的担心加剧了全球衰退引发的问题。在全球危机爆发的前几个月中，由于一些国家开始采取保护主义措施来应对危机，20国集团(G-20)承诺抵制这种做法，并要求主要国际贸易机构监督国家在这方面的活动。⁶⁷ 2009年9月至2010年2月中旬，20国集团成员国寻求实施新的贸易限制的做法与2008年9月以后相比已经不太明显，这些限制的总体情况受到限制。⁶⁸

寻求通过限制贸易的方式来应对危机的做法受到限制

引发衰退的金融危机还损害了发展中国家的出口，因为很难筹措贸易融资。尽管2009年下半年全球贸易筹资市场有所松动，但各区域受益的程度不同。新兴市场在这方面表现突出，但低收入国家，尤其是撒哈拉以南非洲的低收入国家，它们在贸易融资上仍面临各种严重制约。2009年4月伦敦峰会上20国集团制定的一揽子支持短期贸易融资方案帮助缓解了这种状况。但是，一揽子方案的其余资源应继续重点关注长期行动计划，应确保满足最急需国家的需要。⁶⁹

低收入国家在获得贸易融资方面仍然面临各种制约

⁶⁷ 见世贸组织“国际贸易环境发展概况”(WT/TPR/OV/12)，2010年11月18日。

⁶⁸ 见经合组织、贸发会议和世贸组织“20国集团贸易与投资措施报告”(2009年9月至2010年2月)，2010年3月8日，可查阅<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/44741862.pdf>。

⁶⁹ 见世贸组织，“总干事就贸易有关发展情况致贸易政策审议机构的报告”(WT/TPR/OV/W/3)，2009年6月14日。

危机爆发前发展中国家的出口趋势

虽然人们认为本次危机只是暂时现象，但尚不清楚更加有活力的、危机爆发前的世界贸易增长是否以及何时会再次出现。过去二十年来，发展中国家参与世界贸易的势头迅猛增长。若干发展中国家和经济转型国家成为主要贸易国，实现了经济连续多年持续增长。⁷⁰ 发展中国家整体在全球出口中所占份额持续增长，2008年达到39%（不包括石油为31%），其中亚洲发展中国家占30%。然而，最不发达国家在世界出口中所占份额仍然非常低。2008年刚刚超过1%，但不包括石油，最不发达国家的出口在全球出口中仅占0.4%。⁷¹

最不发达国家仍然依赖为数不多的商品出口，并且易受价格波动影响

危机前一些发展中国家的出口集中度一直在增加，尽管部分原因是由于一些国家的商品出口价格升高。因此，虽然2000年以来发展中国家整体的出口集中度相对保持稳定，但最不发达国家和非洲国家的集中度有所增加，而内陆发展中国家的增幅最大，这是由于矿产和燃料带来高收入（图7）。这也反映了非常容易受到同价格波动的相关影响，如表1所示。

发展中国家，包括最不发达国家的出口市场愈加多样化。2008年，最不发达国家高达50%的出口运往其他发展中国家。2008年，中国成为最不发达国家产品的主要进口国（占全球最不发达国家出口的23%，欧洲联盟（欧盟）为21%）。重要的是，最不发达国家出口到其他南部国家的产品增多，而这些产品恰恰是国际价格上涨的产品。⁷²

多哈回合陷入僵局

多哈回合的基本战略是通过减少贸易壁垒，尤其是减少发达国家市场中的贸易壁垒，从而增加发展中国家的贸易机会。然而，实际上多哈回合谈判却陷入僵局。自2008年7月最后一次为取得突破而做出的重要努力失败以后，世贸组织成员国一再试图将谈判推进到最后阶段，但无果而终。最近对2009年11月底在瑞士日内瓦召开的世界贸易组织第七次部长级会议之后进行的“总结”使那些希望建立积极势头的成员国感到失望。⁷³

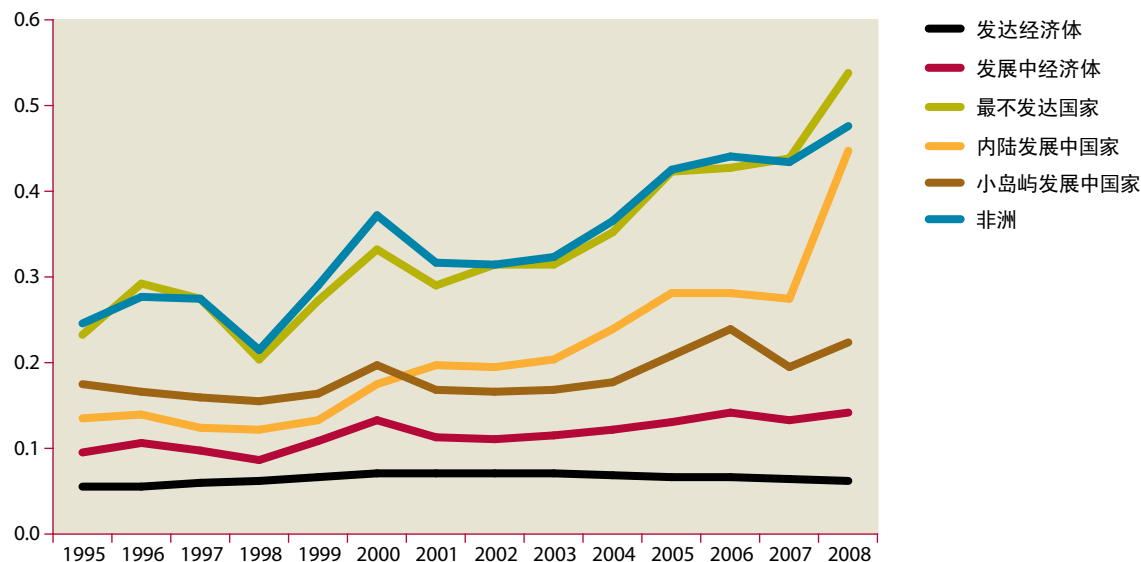
⁷⁰ 贸发会议，《2007年发展中国家的国际贸易：贸易和发展指数》（日内瓦，贸发会议，2007年）。

⁷¹ 世贸组织，“金融危机对最不发达国家的影响”，世贸组织第七次部长级会议的背景资料，2009年11月30日至12月2日，可查阅http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/impact_fin_crisis_e.pdf。

⁷² 世贸组织，“产品和服务的市场准入”，同前。

⁷³ 世贸组织，“总结最后集体决定开始建设全球多哈一揽子方案”，贸易谈判委员会，2010年3月26日。

图7
发展中国家的出口集中比率，1995-2008年^a



资料来源：贸发会议在线统计手册。

说明：市场集中度的Herfindahl-Hirschman指数通常数值为0至1。接近1的指数值表示市场非常集中；值接近零反映出口商或进口商中间的市场份额分配更加平等。更多细节，请访问http://www.unctad.org/en/docs/tdstat33ch2_enfr.pdf。

^a Herfindahl-Hirschman指数。

在部长级会议期间，呼吁大力支持发展的影响，特别是考虑到最不发达国家特别关心的问题，以此结束多哈回合。所有发展中国家集团都表示，不能透明、公正、公平地结束多哈回合，就不会消除目前对贫穷国家具有消极影响的多边贸易体系中存在的不均衡问题。⁷⁴ 最后，20国集团制定的2010年结束谈判的目标似乎无法实现，但并未设定新的最后期限。关于如何改进农业和工业产品的市场准入，包括通过大幅减少农业补贴的办法仍然存在分歧。此外，对于发展中国家要求增加对其贸易的特殊和差别待遇(例如允许小幅削减关税)仍未做出答复。

限制自然人为了找工作而进行国际流动的做法被认为严重妨碍了服务贸易，这是世贸组织谈判的另一个领域。取消限制可使全世界整体大大受益，尤其是这类劳动力主要来源的发展中国家。根据一些估计，发展中国家从临时劳工力流动中获得的收益每年可高达1 500亿美元。⁷⁵ 然而，自然人的流动仍然受到严重控制，提议在多哈回合背景下

取消对自然人国际流动的限制可能会促进服务贸易

⁷⁴ 关于部长级会议的场外活动，世贸组织20国集团和世贸组织发展中国家非正式小组的两次协调会议都强调，需要以非常注重以发展为导向的成果结束多哈回合。

⁷⁵ T. Walmsley和A. Winters, “放松对自然人临时流动的限制：模拟分析”，《经济一体化杂志》，第20卷，第4期(2005年12月)。援引估计数字的示

谈判这个问题遭到了发达国家的阻挠。并且，通过此类贸易完善基础设施服务，例如提高金融、电信和交通领域的效率，可以为发展中国家带来巨大收益。

并且正愈加重视环境商品和服务方面的贸易自由化以及它可能如何促进应对气候变化的努力。⁷⁶ 逐步实现贸易自由化和谨慎管理这些部门的市场开放，可以通过创造就业机会和技能及技术转让，使之成为促进经济发展的有力工具。但一些发展中国家仍对环境商品和服务的定义以及要自由化的商品和服务的范围表示关切。为了从这类自由化中获得收益，发展中国家需要提高供应能力，适应制度框架，发展辅助性的物质、体制和人力基础设施。

与气候有关的贸易措施
可能损害发展中国家的
贸易

迫切需要解决多边贸易规则和多边环境协定之间的冲突。⁷⁷ 世贸组织总干事认为，在试图将多边气候协定和多边贸易规则联系起来时，应优先考虑气候关切，因为贸易依赖于气候条件，贸易本身不是目的，只是促进福祉的一种手段。⁷⁸ 由于没有对生产商实行强制性减排，这些国家的生产成本较低，而执行严格气候变化政策的国家将不得不与这些国家的出口商品竞争，它们对此表示关切。为了弥补对贸易的潜在不利影响，越来越多的发达国家正提出关于二氧化碳的边境措施提议。这种把气候和贸易联系起来的做法有可能被作为保护主义的依据，并且可能损害发展中国家的贸易。

20国集团领导人强调需要比支持贸易走得更远，反对保护主义，支持怀着充分的政治意愿进行谈判，确保国际和国家政策措施之间协调一致。但是，呼吁调整多哈回合的目标使得人们对致力于以发展为导向的果的政治承诺产生怀疑。⁷⁹

多哈回合必须在谈判的
所有领域取得进展，尤
其是对发展重要的领域

一些发展中国家强烈感觉到谈判的发展方面被放到了次要位置。同样，一些发展中国家认为，同前几次谈判回合相比，它们对多边关税削减的贡献已经远超过发达国家。⁸⁰ 在这种背景下，担心近期仓促结

范模拟认为，允许进入发达经济体的临时工人的数量增加，占发达经济国家劳工力的3%。

⁷⁶ 世贸组织，“主席摘要”，世贸组织第七次部长级会议，日内瓦，2009年12月2日(WT/MIN(09)/18)。

⁷⁷ 《2010年世界经济与社会概览：重探全球发展之路》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.1)。

⁷⁸ Pascal Lamy，“气候第一，贸易第二：关贸总协定怪物早已远去”，主旨演讲，Simon Reisman的演讲，卡尔顿大学诺曼帕特森国际事务学院和加拿大外交和国际贸易部主办，渥太华，2009年11月2日，可查阅<http://www2.carleton.ca/newsroom/speech/pascal-lamy-simon-reisman-lecture/>。

⁷⁹ 20国集团(G-20)，“20国集团领导人的联名信”，2010年3月29日，可查阅<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-letter-G-20-leaders>。

⁸⁰ 世贸组织，2009年11月30日至12月2日在日内瓦举行的世贸组织第七次部长级会议全体会议上成员国和观察国发表的声明，可查阅http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/min09_statements_e.htm。

束本回合可能损害发展中国家的合法权益。多哈回合的目标是在谈判的所有领域实现重大均衡进展,尤其是那些对发展重要的领域。另一方面,进一步延迟结束多哈回合将使以下方面进一步放慢,包括减少全球农产品补贴;重新调整世贸组织在许多领域的规则;并采取其他措施,这些措施能够打开发展中国家的其他政策空间。

保护主义的状况

多哈回合承诺探讨贸易政策阻碍发展中国家进入发达国家市场的诸多方面。这些市场的保护主义状况表明,如果不能在结束谈判时实现市场准入高度自由化,则可能继续增加成本。

发达国家的贸易壁垒

此时大多数发达国家并未改变其贸易政策(如上所述,只是为了应对全球经济危机才以有限的方式进行了改变)。因此,记录下来的平均关税水平的变化主要反映了贸易构成的变化。数据显示,2008年以后的十年期间稍有下降,2008年数据是现有最新综合数据。数据还表明,发展中国家的主要产品,尤其是纺织品和服装的平均关税水平仍然很高。发展中国家整体,尤其是最不发达国家的农产品的关税分别下降为8%和1.6%,使得最不发达国家维持了这些产品的优惠幅度(图8)。在这个背景下,2008年服装和纺织品的利润率仍约为2%,最不发达国家的优势很少。

对发展中国家主要出口商品的平均关税仍然很高

近年来关税结构也并未发生重大变化。多哈回合的一个目标就是降低发展中国家尤为关切的产品最高关税税率和关税升级。出口加工品具有更高的附加值,因而带来更大的潜在回报。因此,重视同原材料商品和加工有关的市场准入问题以及上下游阶段相应的关税水平显然是必要的。

总体而言,过去十年高收入经合组织国家的最高关税税率相对保持稳定,平均为所有关税细目的9%(表4)。但是,农业最高关税税率仍然很高,为36%。同样,尽管总的关税升级表明在过去十年里一直保持稳定趋势,但在适用于完全加工农产品和原始农产品方面的关税存在很大不同。

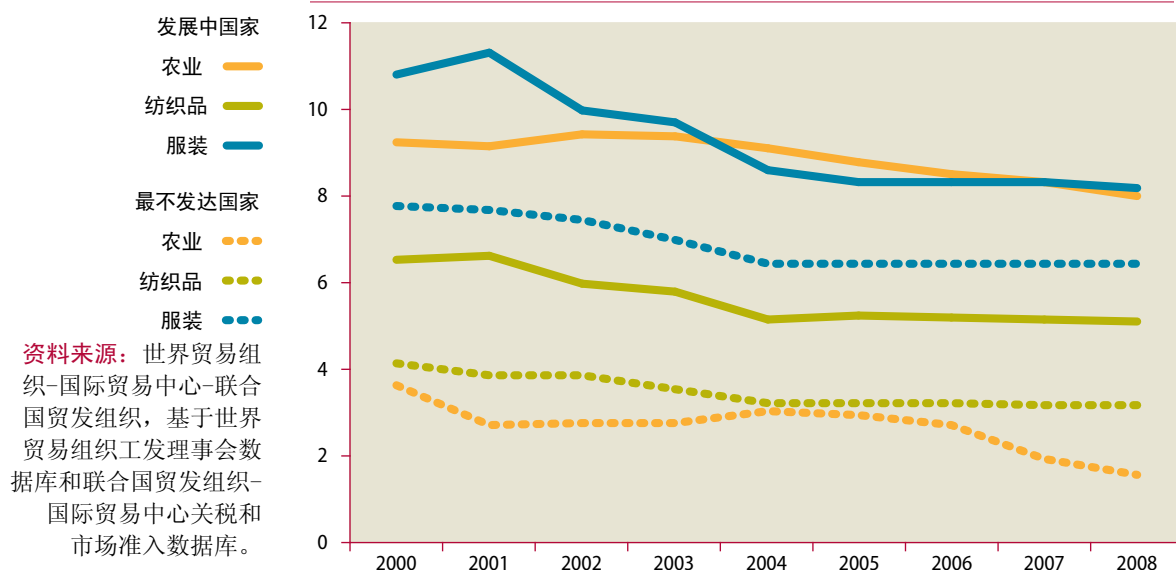
农业最高关税税率仍然很高

发达国家的农业补贴

经合组织国家提供的农业补贴对政策和市场价格起到了扭曲贸易的作用。2008年,数据显示,农业补贴占这些国家国内生产总值的比例下降,从2007年的0.9%下降到2008年的0.8%,因此延续了1990年代后持续下降的趋势。然而,从绝对数值来看,3 760亿美元的补贴仍然

经合组织国家的农业补贴仍然很高并继续扭曲贸易

图8
发达国家对发展中国家和最不发达国家主要产品征收的平均关税，
2000-2008年(按百分比)



很高，2007年甚至增加了120亿美元(表5)。同样，直接向生产者提供的补贴的比例也在持续下降，并达到了1980年代中期以来的最低水平。⁸¹

正如2007年的情况一样，农业补贴的减少主要是由于农业价格高，农业价格一直高于其长期水平，而不是农业政策改革的结果。商品输出补贴是生产和贸易中提供补贴的最扭曲形式，仍是生产者补贴的最主要组成部分。⁸²

考虑到扭曲贸易的消极影响，人们对经合组织国家提供的高额扭曲贸易的补贴表示担忧。即使补贴是针对当地的消耗品，或者补贴并不与生产或价格挂钩，补贴仍会影响贸易，从而限制发展中国家的出口机会。此外，补贴产品进入世界市场推动价格下跌，这使发展中国家出口商受到伤害，这种伤害表现在两个方面。首先，经合组织经济体的农业补贴使生产者与世界价格波动脱节，将调整的重担转移到国外。其次，经合组织国家出口从发展中国家更有效率的出口商和本地生产者手中拿走了重要的市场份额。在一些国家，这种情况加剧了粮食安全问题。

⁸¹ 各国为生产者提供的补贴估计额各不相同，从占新西兰农业总收入的0.8%到挪威占62%不等。

⁸² 经合组织，《经合组织国家的农业政策：2009年监测与评估》(巴黎，经合组织，2009年7月)。

表4

1996年、2000年和2004–2009年经济合作与发展组织高收入国家的最高关税税率和关税升级^a(百分比)

	1996	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
最高关税税率^b								
所有产品	10.4	9.2	9.7	9.5	9.5	9.3	9.0	8.9
农产品	35.4	33.4	35.6	37.6	37.6	37.4	37.5	36.5
非农产品	4.0	3.1	2.4	2.2	2.3	2.2	2.2	2.2
关税升级^c								
所有产品	1.1	1.0	0.5	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
农产品	13.4	12.6	10.8	10.7	10.7	11.2	11.8	11.2
非农产品	2.4	2.1	1.6	1.6	1.6	1.3	1.4	1.4

表5

1990年、2000年和2004–2008年经济合作与发展组织国家的农业补贴估计值

	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008 ^a
经合组织国家农业补贴总额^b							
单位：十亿美元	327	323	383	375	363	364	376
单位：十亿欧元	257	351	308	302	289	266	257
占经合组织国家国内生产总值的百分比	2.0	1.2	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8
对经合组织国家农业生产者的补贴^c							
单位：十亿美元	249	245	286	271	258	260	265
单位：十亿欧元	196	266	230	218	206	189	182
占农业总收入的百分比	31.5	32.5	30.0	28.3	26.2	22.5	21.3

资料来源：国际贸易中心。

^a 各国累计价值为世界进口份额的加权平均值。

^b 一国最惠国关税计划中的总关税税目与高于15%的关税比例。

^c 成品(完全加工品)与原材料之间适用关税的百分比差异。在国家累计之前，国家平均值只是统一制度六位数字关税平均数的简单平均值。

资料来源：经合组织，补贴总额估计值/生产者补贴估计值数据库，2009年。

^a 初步估计值。

^b 补贴总额估计值由对农业生产者(包括个人和集体)的补贴和对顾客的补贴构成。

^c 生产者补贴估计值衡量的是直接发放给农业生产者的补贴。

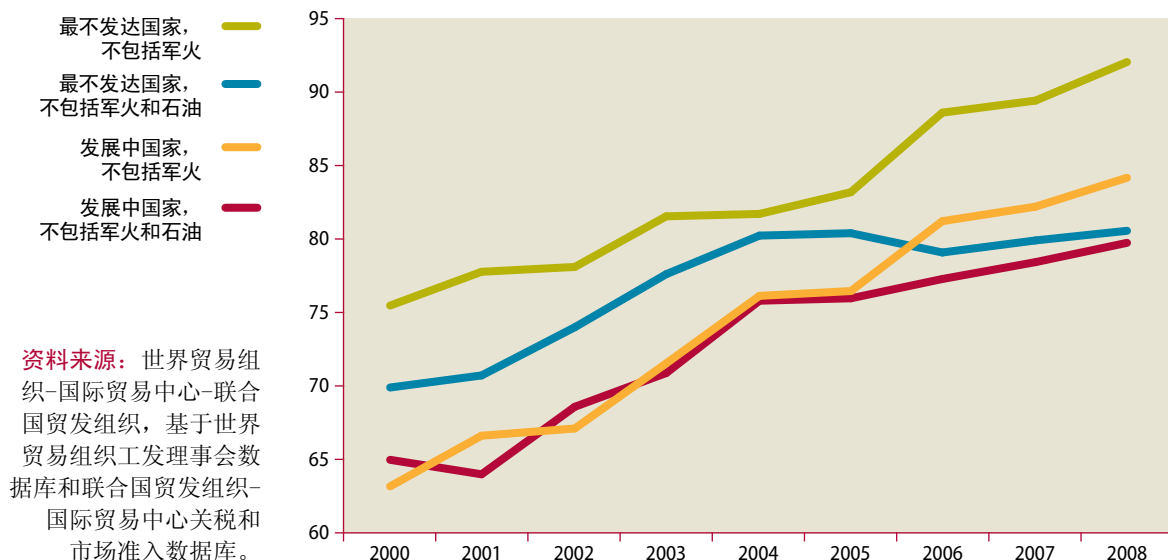
对最不发达国家的优惠情况

国际社会在各种论坛上同意给予最不发达国家优惠市场准入。尽管几乎所有世贸组织的发达成员国都采用了有利于最不发达国家的优惠制度，一些发展中国家更易进入这些国家的市场，但实际市场开放对2004年以来最不发达国家的贸易流动几乎没有任何影响。除军火和石油外，2008年发达国家市场从最不发达国家免征关税的进口比例为81%，这一比例比2004年略高不到1个百分点(图9)。与此同时，由于在最惠国待遇基础上总体关税的削减，2008年发展中国家整体努力使其免征关税达到80%，从而几乎达到了最不发达国家在优惠待遇基础上的相同水平。对于发展中国家整体而言，2004年以来的优惠准入范围约为20%，截至2008年，使用最惠国待遇免征关税准入已经超过60%。

在向最不发达国家产品提供免关税和非配额市场准入方面仍然存在巨大差距

图9

2000-2008年发达国家从发展中国家和最不发达国家免征关税的进口比例，按价值分列(百分比)



实际上，单个国家可以利用优惠制度的程度存在很大不同，因为这些计划可用非常复杂的方式区分这些国家。例如，尽管不丹和坦桑尼亚联合共和国出口的市场准入从2007年的不足97%分别增加到了2008年的98%和99%，但老挝人民民主共和国、马拉维、莫桑比克、索马里和赞比亚的出口却低于97%(图10)。另外10个国家的准入也出现下降，但仍高于97%。

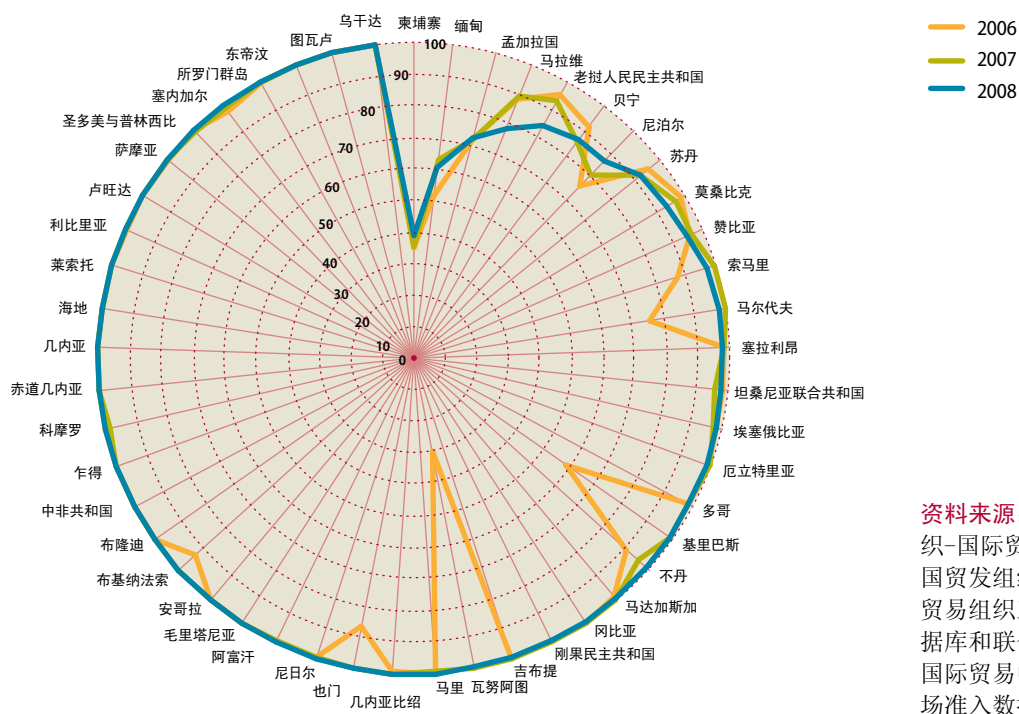
如果能够取得完全免关税、非配额市场准入，亚洲最不发达国家将大大受益。估计数字显示，经合组织向最不发达国家提供的完全免关税、非配额市场准入，将为孟加拉国和柬埔寨带来收益，包括推动出口分别增长4%(约3.75亿美元)和3%(约1亿美元)。⁸³ 同样，由于发达国家全面大幅削减最惠国待遇关税和补贴，最不发达国家面临优惠日益减少的挑战。经合组织在最惠国待遇基础上减少关税和补贴将使孟加拉国和柬埔寨的出口创收分别减少约2.2亿美元和5400万美元。⁸⁴ 但其他低收入国家的出口创收也开始减少。例如，如果获得完全免关税和非配额市场准入，玻利维亚也将遭遇最不发达国家所经历的优惠日益减少的情况。而已经从若干优惠制度中受益的乌干达可能也会遇到

⁸³ 海外发展研究所，“孟加拉国：千年发展目标差距问题工作组的案例研究”(2010年5月)和“柬埔寨：千年发展目标差距问题工作组的案例研究”(2010年5月)。参见David Laborde，“在多哈发展议程中寻找有实际意义的免关税和非配额市场准入倡议”，国际贸易和可持续发展中心4号议题文件(日内瓦，国际贸易和可持续发展中心，2008年12月)。

⁸⁴ 海外发展研究所，同前。

图10

2006–2008年发达市场经济体从几个最不发达国家免征关税的进口比例
(不包括军火和石油)，按价值分列(百分比)



同样的问题。⁸⁵

除了发达国家给予最不发达国家的优惠，许多大的发展中国家也开始给予最不发达国家免关税和非配额市场准入(表6)。考虑到新兴发展中国家逐渐成为世界贸易的推动者，这是一个积极的事态发展，可能扩大最不发达国家的出口。

尽管许多国家为最不发达国家的出口提供100%免关税准入，但许多方案都还有改进的空间，特别是考虑到优惠提供国向最不发达国家的生产和出口提供完全市场准入的经济成本非常小。⁸⁶ 尤其是亚洲最不发达国家将从扩大这些方案中获益最大，特别是在普惠制之下扩大美国方案中受益，但普惠制目前并不包括服装出口。尽管这些优惠多数

⁸⁵ 海外发展研究所，“玻利维亚：千年发展目标差距问题工作组的案例研究”(2010年5月)和“乌干达：千年发展目标差距问题工作组的案例研究”(2010年5月)。

⁸⁶ Antoine Bouët等，《穷国家获得免关税和非配额市场准入的成本和利益：对谁和对什么最重要》，全球发展中心，206号工作文件(哥伦比亚特区华盛顿，2010年3月)。估计数字表明，如果美国对97%的关税税目给予免关税、免配额，最不发达国家向该国的出口可增长约10%，抑或相当于约10亿美元；见Celine Carrere和J. de Melo，“多哈回合和最不发达国家的市场准入：欧盟和美国市场的前景”(国际发展研究中心，2009年3月)。

表6

向最不发达国家出口提供的优惠制度^a

方案或国家	生效	产品范围	2007年最不发达国家出口免关税市场准入(关税税目百分比)	原产地规则: 灵活程度	方案持续时间
澳大利亚	2003年	100%	100	一般	无限期
巴西	2010年	截至2010年中旬开始占关税税目的80%; 将扩大到100%	..	..	2009年末宣布
加拿大——最不发达国家关税	2003年	100%(不包括配额控制的乳制品、禽类和蛋类)	98.9	高	延长到2014年
中国——中非合作论坛	2008年	开始为60%的产品, 扩大到95%(对于与中国建立外交关系的非洲最不发达国家)	..	一般	..
中国——亚洲最不发达国家免关税和非配额市场准入	2006年	只在个别关税税目上实行免关税和非配额市场准入	..	一般	..
欧盟——所有, 除武器外的一切产品	2001年	到2010年达到100%(不包括军火和弹药)	99.4	一般	无限期
冰岛	2002年	基本所有产品, 但并非100%	..	低	无限期
印度——免关税优惠制度	2008年	5年内达到关税税目的85%(2010年14个最不发达国家完全可以实行)	..	一般	..
日本	2007年	关税税目的98%(不包括某些农业、渔类和皮革产品)	98.2	低	延长10年(延长到2011年)
大韩民国	2008年	总统令规定免关税和非配额市场准入扩大到75%	17.4 (2006年)	低	不确定
新西兰——最不发达国家/内陆发展中国家普惠制制度	2001年	100%	100	一般	无限期
挪威	2002年	100%	100	低	无限期
瑞士	2007年	2010年达到100%	85.2	低	无限期
土耳其(EBA)	2005年	2010年达到100%	..	高	无限期
美国——最不发达国家实行的普惠制	1976年	83%(不包括服装)	82.5	一般	特别/一般1-2年(延长至2010年)
美国——《非洲增长和机会法》	2000年	各不相同, 最高达98%(24个撒哈拉以南最不发达国家)	..	高	延长11年(延长到2015年); 服装为5年
美国——海地机会伙伴促进法案	2006年	海地制造的成衣免关税进入	..	一般(通过2010年《海地经济提升计划法》讨论可能的灵活性)	延长10年; 讨论延长到2020年

资料来源: 世界贸易组织, 《有利于最不发达国家出口利益的产品和服务的市场准入》(文件WT/COMTD/LDC/W/46/Rev.1); Kimberly Elliot, 《向贫穷国家开放市场: 我们是否已经这样做?》CGD184号工作文件(哥伦比亚特区华盛顿, 全球发展中心, 2009年); Kimberly Elliot, 《向最贫穷国家开放市场: 贸易优惠发挥作用》, CGD全球贸易优惠改革问题工作小组(哥伦比亚特区华盛顿, 全球发展中心, 2010年4月)。

^a 白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、摩洛哥、巴基斯坦、俄罗斯联邦、斯里兰卡、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦也执行有利于所有或部分最不发达国家出口的優惠计划。

是单方面的，但多哈回合的结束将把它们整合在一起。反过来说，对于能力不足以适应中期更具有竞争性的贸易环境的低收入国家而言，这意味着真正的挑战。

优惠准入的统计指标建立在最不发达国家充分利用现有优惠的假设基础上，但一些优惠制度含有的条件妨碍了充分利用优惠制度。⁸⁷ 解决妨碍最不发达国家利用市场准入机会的非关税壁垒问题仍是一大挑战。这些例子包括严格的“原产地原则”标准，以决定是否有权享受优惠(例如在最不发达国家制造产品的比例中)或不恰当的卫生和植物检疫标准，这些标准是为了阻止产品进入而不是保障消费者的安全。

严格的原产地原则和非关税壁垒使市场准入机会对最不发达国家无效

贸易援助

进一步就加强发展中国家的贸易能力以及捐助方继续做出贸易援助承诺达成共识。同2006-2007年扣除物价因素平均增长10%相比较，2008年向发展中国家提供的承诺总额扣除物价因素增长了35%，达到创纪录的420亿美元，⁸⁸ 这比世贸组织贸易援助工作队确定的2002-2005年基准数增长了62%。

2008年部门可分配的援助承诺总额增长了37%。承诺的组成稍稍转向了与贸易有关的基础设施，同2002年至2007年的平均52%相比较，2008年占贸易援助总额的55%(图11)。另一方面，承诺帮助建设生产能力的比例从2002年至2007年的45%下降到41%。

贸易援助的10个最大受援国占2008年国家间可分配承诺额的52%，或承诺总额的45%(表7)。向一些国际大型项目的承诺帮助说明了贸易援助高度集中的情况。一些承诺通过一次性贷款为2008年开始的大型基础设施项目提供资金。在双边捐助方中，以绝对数值计算，日本现在是最大的捐助方(90亿美元)，其次是美利坚合众国(60亿美元)和欧盟(60亿美元)。

贸易援助资源继续集中在少数几个国家

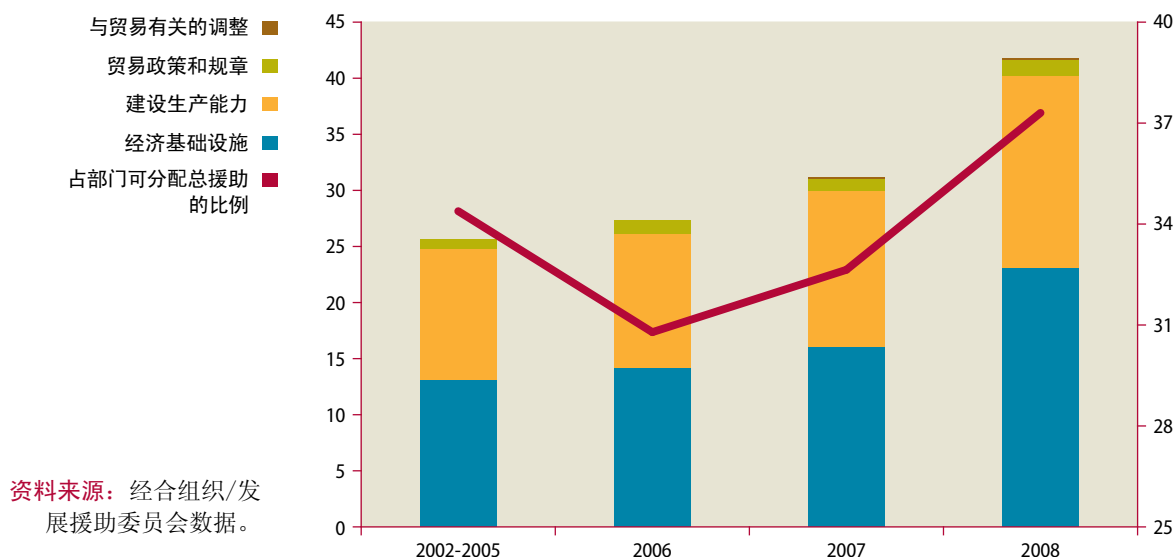
贸易援助旨在帮助发展中国家，特别是最不发达国家建设其与贸易有关的基础设施和生产能力。2008年，贸易援助的最大份额(40%)投向中低收入国家。最不发达国家收到了105亿美元的贸易援助，占贸易援助总额的25%。同2007年包括四个最不发达国家相比较，2008年贸易援助的10个最大受援国包括三个最不发达国家(阿富汗、孟加拉国和坦桑尼亚联合共和国)。

⁸⁷ 纺织品和服装等产品的实际利用率可能低至40%。世贸组织，《产品和服务的市场准入》，同前。

⁸⁸ 贸易援助数字是临时数字。

图11

2002-2008年总贸易援助承诺额(十亿美元, 以2008年美元的不变价格计算(左手坐标系); 贸易援助在部门可分配的援助中所占比例(右手坐标系))



尽管重要的政治和财政资源都用于贸易援助和《增加优惠综合框架倡议》，其他资源将有助于将贸易纳入应对贸易自由化调整成本的发展方案（“贸易主流化”）和支持措施中。初步估计数字显示，具备增加和改进资源目标的空间，从而确保最需要的国家获得最多援助。⁸⁹ 尽管更多发展中国家已经采纳这些倡议——回答2009年世贸组织/经合组织贸易援助问卷的发展中国家的数量已证明了这一点，其中大多数国家表示将逐渐把贸易纳入其国家发展战略——增加供资将确保同贸易相关的需要和优先事项的国家分配方案能够满足捐助国更有力的回应。

发展中国家需要进一步援助，以支持其“贸易主流化”工作

对于尚未确定同贸易有关的需要和优先事项的国家，政府的一项重要措施是进行相关的国家需要评估。认识到一些国家需要技术和财政援助来支持这一进程，从而促使制定具体的行动计划，该计划将包括克服查明制约因素的具体项目，以及成为从发展伙伴获得额外支持之基础的调整措施。⁹⁰ 这一进程的根本在于国家发展战略中要反映这些评估，而捐助国则根据这些国家发展战略决定其财政支助。

⁸⁹ Elisa Garmberoni和R. Newfarmer，《贸易援助：潜在供求相匹配》，世界银行第4991号政策研究工作文件（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2009年7月）。

⁹⁰ D. Gay, A. Mbonde和M. Riva，《贸易援助和人类发展：进行贸易援助需要评估实践指南》（联合国出版物，出售品编号：E.09.III.B.28）。

表7

2008年贸易援助的最大受援国(百万美元和百分比)

排名	国 家	数额	排名	国 家	数额
1	印度	3 254	11	印度尼西亚	871
2	伊拉克	2 836	12	中国	762
3	土耳其	2 421	13	埃塞俄比亚	761
4	越南	2 033	14	尼日利亚	729
5	摩洛哥	1 894	15	加纳	654
6	阿富汗	1 701	16	泰国	640
7	坦桑尼亚联合共和国	1 353	17	突尼斯	602
8	孟加拉国	1 240	18	马里	591
9	巴基斯坦	1 126	19	莫桑比克	542
10	埃及	1 014	20	蒙古	533
排名前10位的受援国			排名前20位的受援国		
小 计		18 873	小 计		25 559
国家间可分配的贸易援助总额		51.8	国家间可分配的贸易援助总额		70.2
贸易援助总额		45.3	贸易援助总额		61.3

资料来源：联合国/经济和社会事务部，根据经合组织/发展援助委员会数据。

加强国际贸易中的全球伙伴关系

有效改善发展中国家市场准入的全球贸易发展伙伴关系可增加贸易对增长的贡献，并支持在2015年前实现千年发展目标。

国家和国际层面需采取以下行动，改善发展中国家的市场准入：

- 加大努力在现实的时间框架内结束多哈回合谈判，从而有效建立一个更加开放、公正、可预测且和非歧视性的多边贸易体系；
- 确保向发展中国家，特别是最脆弱的发展中国家提供所需支持，从而以灵活的方式加强它们的生产和贸易能力，将其作为更广泛发展战略的一部分。发展这种国家能力是国内政策选择和国际支持的职责，并要求：
 - 发展中国家继续将贸易列为优先事项，并在国家发展战略中将其与发展 and 减贫联系起来；
 - 捐助方加快履行现有援助承诺，包括通过向贸易援助倡议提供新的技术、财政和政治支持，并加大对《增加优惠综合框架》的支持力度，而这是最不发达国家获得贸易援助的切入点；
- 确保废除为应对危机所采取的保护主义措施并抵制其他措施，包括新形式的非关税壁垒；
- 加快履行发达国家2005年做出的关于在2013年前取消所有出口补贴及其他具有相同效果的扶持措施的承诺，从而加强发展中国家生产和出口具有竞争力的农产品的能力；
- 加紧全面落实最不发达国家所有产品免关税和免配额市场准入的进度，这对于最不发达国家出口部门创造就业机会仍然非常重要，并将这一点与建立更简化的原产地原则结合起来。

债务可持续性

2000年通过《联合国千年宣言》时，许多发展中国家政府，特别是低收入国家和许多中等收入国家的政府正面临不可持续的外债负担。国际社会已于1996年制定了重债穷国倡议来全面解决低收入国家的债务问题。该倡议在1998年得到加强，但到2000年为止仍未提供有效减免。此外，作为1990年代亚洲和其他地方紧急救援的一种替代办法，国际社会开始制定新的国际政策来推动“私营部门”合作参与以解决中等收入国家的主权债务危机，而私人债权人可能承担债务重组的损失。但是，当时《千年宣言》承认重债穷国倡议和其他倡议并不完善。十年后，它们仍然不够完善。

然而，过去十年债务状况似乎有所改善，至少在全球金融和经济危机爆发前是如此。首先，2005年的多边减债倡议对重债穷国倡议起到了补充作用，多边减债倡议规定100%免除参加多边金融机构的一些低收入国家符合条件的债务。第二，通过债权人组织的新债券换旧债的市场活动解决个别中等收入国家遇到的债务困难，主要针对拖欠私人债权人的债务。不管减免债务是否足以使国家恢复可持续状态，各国的确获得了进入金融市场的机会。因此，许多发展中国家和经济转型国家的政府外债负担在十年中期得以缓解，这主要得益于世界贸易和商品价格以及低利息的有利趋势。但是，2008年以后许多国家的债务负担再次加重。由于一些国家在陷入经济危机时情况比其他国家糟糕，故其债务危机的风险增加。

虽然希望债务国能够经受压力，但最好还是做好更充分的准备，从而回到有关解决制定一个广泛的国际框架的问题上来，在危机发生时以综合、公正的方式处理债务危机，从而全面履行千年发展目标8的承诺，使国际制度能够“全面解决发展中国家的债务问题”。

已采取和承诺采取的政策

国际社会在《千年宣言》的背景下推行三种同债务有关的改革。首先是重视帮助重债穷国倡议下符合条件的低收入国家的政府实现外债可持续状态的承诺。这要求连续几轮更大力度减免债务，因为这些国家的官方债权人多次发现它们承诺的债务减免额度远远不够。最后，主要传统政府债权人、巴黎俱乐部的成员、以及多边减债倡议下的多边机构实际已经免除了重债穷国所欠的大部分债务。

过去十年有所改进，但危机期间许多国家的债务状况恶化

国际社会逐步努力使债务变得更具有可持续性

第二个途径是加快国际援助，帮助债务国更有效地管理其外债，为低收入国家的官方债权人提供关于何时借贷风险过高的指导，而不是以赠款形式提供援助。为此，国际货币基金组织(基金组织)和世界银行为低收入国家制定了具体的债务可持续性框架。基金组织还为从国际金融市场获得巨额资金的国家制定了单独的框架。这些框架的政策不仅重视发展中经济体和转型经济体总体外债和公债的发展状况，还鼓励大幅增加外债方面的公共信息，因为公布债务评估已经成为惯例。尽管如此，最好将这些框架理解为指导政策讨论的宽泛指标，因为它们必然会涉及一定的主观性。实际上，已对这种方法进行了定期审议和修改，最近一次是在2009年4月应20国集团强烈要求进行了关于低收入国家框架的审议和修改。⁹¹

第三个途径是考虑建立一个综合的主权债务解决机制，该机制将寻求对危机国的债务进行充分重组，从而化解政府的破产危机，使它有重新开始的机会。这一机制的另一目的是让政府债权人公平分担减债义务，包括各类私人债权人。重债穷国倡议是这种方式的一个新形式，但只是一次性的活动，而不是处理一般主权债务的先例。2002年发展筹资问题国际会议上通过的《蒙特雷共识》承诺解决这一问题，自此以后召开的包括2009年6月举行的世界金融和经济危机及其对发展的影响会议在内的各次联合国经济和金融问题会议，也做出了这样的承诺。⁹² 巴黎俱乐部在2003年通过了其“埃维安方式”，⁹³ 这就是它为此采取的部分措施，凭借这一点，它在决定有必要全面减免危机中非重债穷国债务、并视需要与基金组织合作制定全面的一揽子债务解决办法过程中起到了带头作用，目的是在可比较的基础上将其应用于所有双边的官方和私人债权人。⁹⁴ 基金组织提出了一个更加系统化的改革提案(主权债务重组机制)，但在2003年遭到拒绝，主要是由于金融市场

⁹¹ 见世界银行国际开发协会和国际货币基金组织，“工作人员关于低收入国家应用世界银行-基金组织可持续性联合框架的指导说明”，2010年1月22日，可查阅<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:22482307~menuPK:4876135~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043~isCURL:Y,00.html>。

⁹² 分别参见《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1章，决议1，附件)，第60段，以及大会关于世界金融和经济危机及其对发展的影响会议成果的第63/303号决议(附件)，第34段。

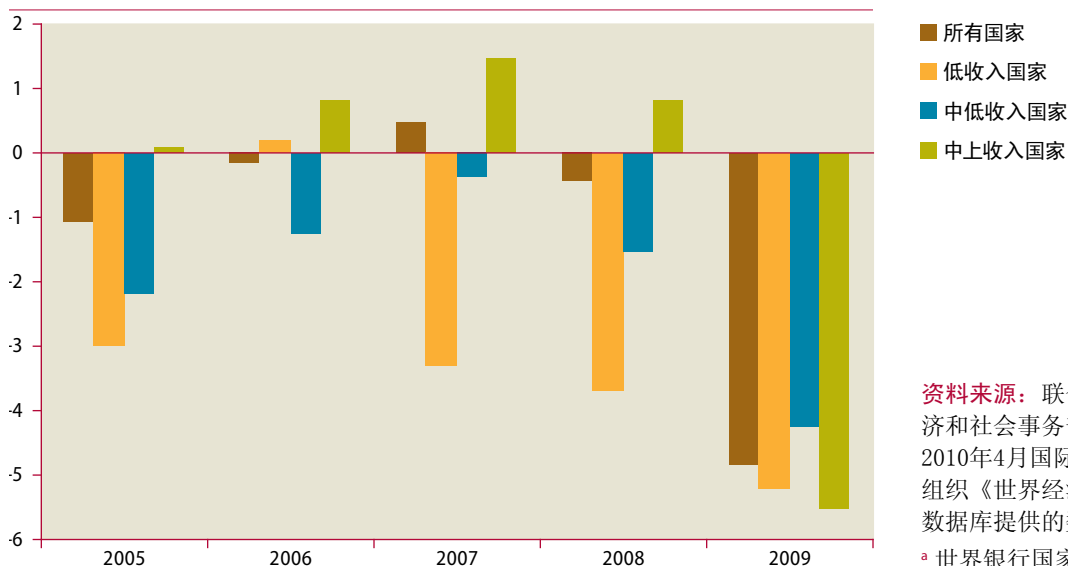
⁹³ 关于一般方式，见巴黎俱乐部，“埃维安方式”，可查阅<http://www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/reechelonnement/approche-d-evian/switchLanguage/en>。

⁹⁴ 最近的一次是2009年4月同意为塞舌尔作出这种安排，而两大非巴黎俱乐部双边债权人的马来西亚和南非以相似的条件接受了这种安排；截至2009年底，塞舌尔也对其商业债务进行了重组。

图12

2005–2009年发展中国家和经济转型国家的财政平衡^a

(国内生产总值的百分比)



资料来源：联合国/经济和社会事务部，依据2010年4月国际货币基金组织《世界经济展望》数据库提供的数据库。

^a 世界银行国家分组。

中利益攸关方反对。⁹⁵ 在此之后，任何官方国际论坛中都未讨论任何进一步的提案。

全球危机和发展中国家的债务

全球金融和经济危机影响发展中国家和经济转型国家的公债状况。许多政府寻求增加反周期支出，或者未按照周期性税收的下降比例缩减开支。不论是哪种情况，结果都是政府赤字扩大，如图12所示。

在目标8下对发展中国家外债定期监测的一个关键指标反映了这一发展：外债偿还占商品和服务出口的比例增加，外债偿付包括某一年期间到期应付外债利息和本金总额。除了还本付息的债务扩大之外，由于全球衰退对许多国家外汇收入造成影响，全球危机使偿债比率的分母减小。⁹⁶ 如图13所示，由于政策选择、借贷机会或政府运作财政空间的程度，发展中世界的每个区域都受到影响，程度不同而已。

如图13所示，2007年和2009年的偿债比总体低于2000年。世界银行估计，欧洲和中亚的转型经济体是受到打击最严重、被视为最脆弱的区域。⁹⁷ 危机前许多新兴欧洲国家(国内和国外)资金的迅速扩大超过

财务状况已经恶化

危机前偿债比率持续下降的势头出现逆转

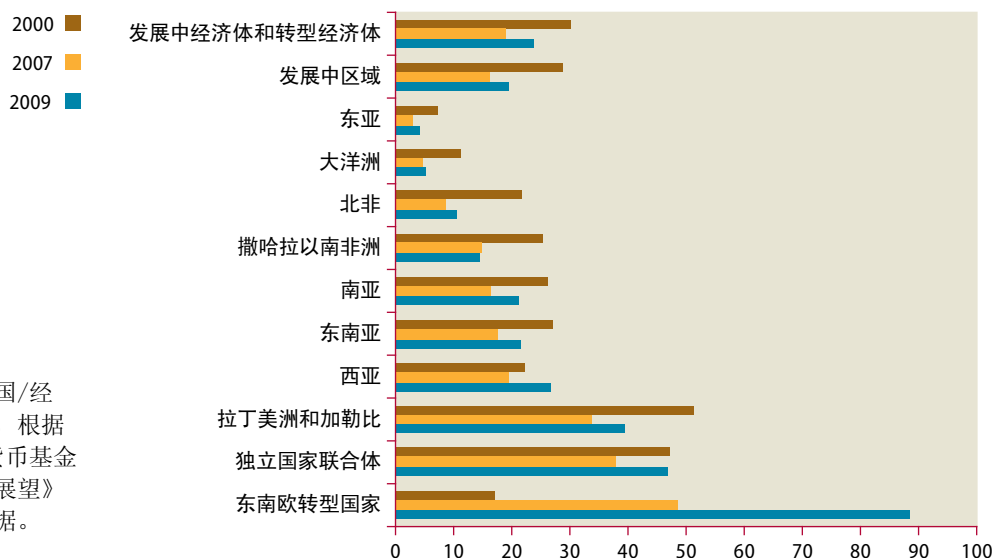
⁹⁵ 见Sean Hagan, “制定重组主权债务的法律框架”，《乔治敦国际法杂志》，第36卷(2005年)，第299至402页。

⁹⁶ 出口创收平均下降21%，导致发展中国家偿债占出口比率增加，而2009年偿债义务增幅低于4%。

⁹⁷ 世界银行，《全球经济展望—2010年夏：财政逆风与恢复》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行)。

图13

2000年、2007年和2009年发展中经济体和转型经济体的偿债支出比
(占商品和服务出口收入的百分比)



资料来源：联合国/经济和社会事务部，根据2010年4月国际货币基金组织《世界经济展望》数据库提供的数据。

了其吸收能力，导致通货膨胀、经常项目赤字增加，最终使这些经济体易受到国内和国外冲击的影响。其他更谨慎管理其债务的国家在危机时处境较为安全，但它们也不得不进行调整，以应对更强烈的负面冲击。

对于那些从国际资本市场借贷的政府，国际借贷成本首先感受到全球危机的影响。2008年10月，发展中国家主权债券的平均利差达到7年来的最高值——874个基点。⁹⁸ 5个国家(阿根廷、厄瓜多尔、哈萨克斯坦、巴基斯坦和乌克兰)的利差扩大超过1 000个基点。同时，世界所有货币对美元实际贬值，一些发展中国家的货币贬值超过50%。在政府看到起收入来源大大削减的同时，这也大大增加了外债偿付的负担。国际评级机构全面下调了发展中国家的信用等级。这反过来进一步增加了借贷成本，削弱了许多政府的财政地位。少数中等收入国家设法限制这些发展的消极影响，因为政府(及公司)能够更多地依赖国内货币债券市场。但许多发展中世界的国家却没办法利用国内金融市场。

国际金融机构大量增加其贷款……

由于全球危机伴随着国际私人资金流动的突然急剧下滑，许多国家突然面临国际收支融资问题，向基金组织寻求支助。正如官方发展援助一章指出的那样，基金组织可根据20国集团的倡议提供更多资源，并在贷款安排上表现出新的灵活性。在危机爆发前的2007年，基

⁹⁸ 国际债券定价惯例是拿利率或收益与被视为无风险替代物(违约机会很小)的特定基本利率进行比较，通常用比较成熟的美国国债。无风险利率上的“利差”用“基点”衡量，一个基点是0.1个百分点。

金组织的贷款承诺总额为10亿美元，但2008年增加到490亿美元，2009年达到1 200亿美元。⁹⁹ 截至2010年4月末，57个国家具有基金组织安排，包括30个低收入国家。

其他多边金融机构也大幅增加了其贷款额度。世界银行将其承诺总额从2007年的365亿美元增加到2009年的650亿美元，以帮助应对危机，全球发展机构的额度达到了创纪录的高度。同期主要区域开发银行也将其贷款从300亿美元增加到了500亿美元。¹⁰⁰

公债占国内生产总值的比例提高是为了应对金融危机而进行新的国内和外部借贷所造成影响的具体体现。经过几年的下降之后，2009年的公债比率上升，如图14所示，该图按人均收入水平对国家进行分组。同样，2009年各国家分组的外债总额(包括私营部门和政府部门的债务)增加，只有少数国家例外，这些比率仍然低于2010年水平。

……导致公债比率提高

但是，自从2009年中期以来，危机正逐步减弱，全球经济开始恢复，不过恢复幅度不大，比较脆弱。¹⁰¹ 利差在危机爆发后有所减小，信用评级机构提升了许多主权国家的信用等级。一些中等收入国家的主权借款国和借款公司重新开始进入国际资本市场，而一些国家(尤其是智利和巴西)开始再次吸引巨额资本流入；不过银行贷款仍然疲软。¹⁰² 尽管如此，国际金融市场仍存在波动，全球前景仍不明朗。

全球经济开始恢复，但前景仍不明朗

根据重债穷国倡议和多边减债倡议在提供减免债务方面取得的进展

截至2010年3月末，在重债穷国倡议下符合或可能符合减免债务资格的40个国家中，有28个国家达到了其“完成点”，并获得了全面减免。由于参加了多边减债倡议下的机构，它们还可以从其余多边债务中获得额外减免。7个国家介于“决定点”和“完成点”之间，它们获得了临时减免，使共有35个国家在《倡议》下至少获得了一定的减免。自2009年6月以来，达到重债穷国进程完成点的4个国家——阿富汗、中非共和国、刚果和海地——达到了不可撤销债务减免的条件。

2009年6月以来有四个国家达到了完成点

由于重债穷国倡议和多边减债倡议，以及传统上的减免债务和其他额外援助，预计同决定点之前的水平相比，这35个国家的债务负担将减少80%以上。其偿债支出占国内生产总值的比率将从2001年的3.2%

⁹⁹ 国际货币基金组织工作人员提供的资料。

¹⁰⁰ 世界银行和货币基金组织，《2010年全球监测报告：危机之后的千年发展目标进程》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2010年)，表5.3。

¹⁰¹ 见《2010年中期世界经济形势与展望》(E/2010/73)。

¹⁰² 见世界银行，《全球经济展望——2010年夏》，同前，以及《世界经济形势与展望》，如上。

图14A

2005–2009年发展中经济体和转型经济体的公债债务比率^a
(占国内生产总值的百分比)

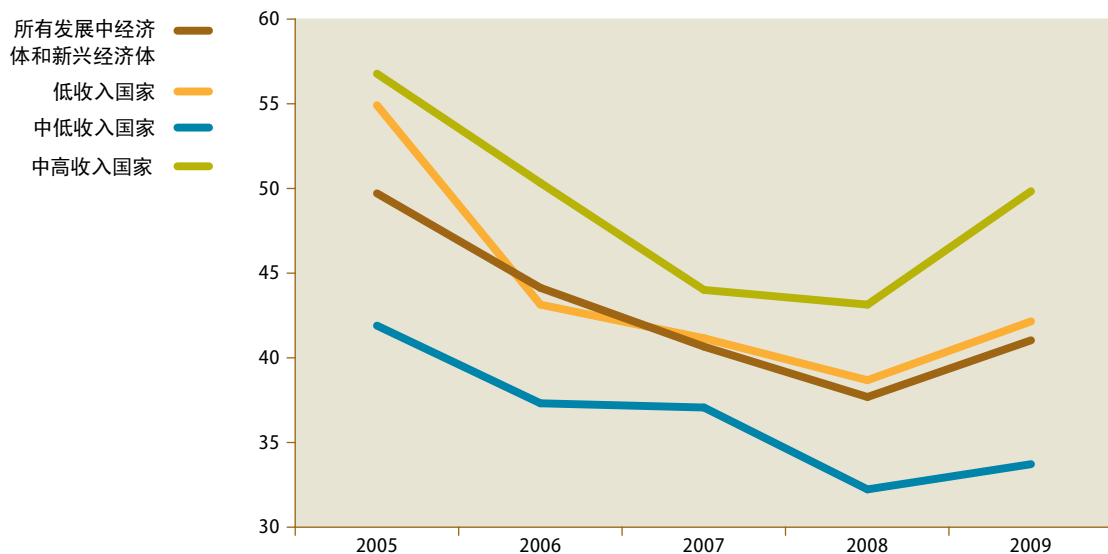
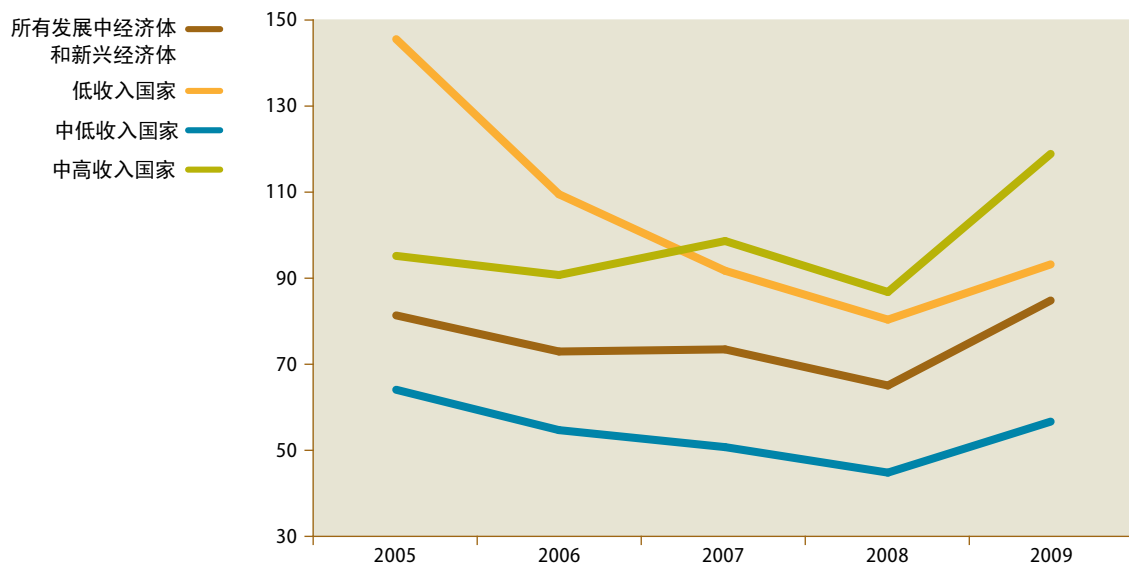


图14B

2005–2009年发展中经济体和转型经济体的外债债务比率^a
(占出口的百分比)



资料来源：联合国/经济和社会事务部，根据2010年4月国际货币基金组织《世界经济展望》数据库提供的数据。

注：公债包括国内和外国政府的债务；外债包括政府和私营借贷者的外债。

^a 世界银行国家分组。

下降到2009年1.0%，这些国家的减贫支出占国内生产总值的比例平均将从2001年的6.3%增加到2009年的8.9%。¹⁰³

尽管如此，并非所有债权人都在履行计划的承诺。最大的债权人——世界银行、非洲开发银行、基金组织、美洲开发银行以及巴黎俱乐部成员——根据其在重债穷国倡议下做出的承诺提供债务减免。但是，截至2009年，其他债权人只提供或同意提供一部分减免份额。一些较小的多边机构占重债穷国减债总额的14%，它们承诺在重债穷国达到完成点时向其提供债务减免。根据2009年进行的调查，20个多边债权人中有7个债权人对调查做了回复，表示在过渡期间，它们已经提供了一半或一半以上的债务减免。占总额13%的非巴黎俱乐部双边官方债权人提供了计划减免的约35-40%，不过总体减免比例不能体现出减免的不同结果，因为这些债权人有近一半根本没有进行任何减免。占总成本6%的商业债权人提供了估计为33%的预期减免。¹⁰⁴

较小债权人未履行其承诺的债务减免份额……

许多商业债权人已对一些重债穷国提起诉讼，目的是为了全面收回原有债务，这使得情况变得更加复杂。过去两年来，至少对12个重债穷国提出至少54起商业债权人起诉。债权人索赔的金额总额超过26亿美元。大多数案件得以庭外解决，包括债权人通过世界银行减债贷款机制参加高贴现的债务回购操作(截至2009年9月还剩14个案件，尽管仍可能提交新的案件)。在一些案件中，裁决判定支付债权人的全部欠款。同时，多边组织和若干债权政府还在国家一级引入立法或其它举措制止此类活动。¹⁰⁵

……商业债权人已提起诉讼

官方债权人向重债穷国提供债务减免时，从本质上讲，它们是以另一种资产作为交换，从其账面上注销债务。因此，根据重债穷国倡议减少双边和多边债务代表了预计成本。以2009年末净现值的价值计算，¹⁰⁶ 这类成本总额估计高达近760亿美元，其中585亿美元承诺用于减免已过决定点的35个国家的债务。多边机构和巴黎俱乐部债权人在重债穷国倡议总成本中所占的份额最大(分别占45%和36%)。同样，在

¹⁰³ 世界银行，“减免债务”，2010年4月，可查阅<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20040942~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html> (2010年5月11日访问)。

¹⁰⁴ 世界银行国际开发协会和基金组织，“重债穷国倡议和多边减债倡议——执行情况”，2009年9月15日，可查阅<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/091509.pdf>，第17至第19页。

¹⁰⁵ 例如，2008年欧洲联盟(欧盟)寻求所有27个欧盟成员国承诺不在二级市场上出售官方债务，巴黎俱乐部债权人赞同类似举措。非洲开发银行最近设立非洲法律支持基金，以提供技术性法律咨询。英联邦秘书处为重债穷国开设法律债务诊所，为面临商业债权人诉讼的国家提供固定法律顾问。

¹⁰⁶ 由于大部分重债穷国债务在优惠条件基础上延期，债权人的债务价值，即一段时间后贷款现在的现金流动价值，要少于债务的票面价值。优惠贷款的“净现值”是市场汇率债务价值的估计值，根据市场汇率债务得出相当于实际优惠贷款的现金流量。

扩大重债穷国倡议使其
包括易受债务困扰的国
家，这可成为一种短期
办法

多边减债倡议下已经提供以现值计算的270亿美元中，其中85%已经划拨给过了完成点的重债穷国，且基金组织将其多边减债倡议部分扩展到的两个非重债穷国(柬埔寨和塔吉克斯坦)。¹⁰⁷ 基金组织估计，手头上的资源足以将其剩余的多边重债穷国和多边减债倡议减债承诺覆盖35个国家，但如果索马里和苏丹加入重债穷国倡议，将需要大量的额外资源。¹⁰⁸ 如果所有40个国家都达到重债穷国倡议下的完成点，预计以2009年末现值计算，多边减债倡议的总成本将增加到310亿美元。

根据现有政策，只有包括索马里和苏丹在内的五个国家获准加入重债穷国进程(其他三个国家为科摩罗、厄立特里亚和吉尔吉斯斯坦)。几次延期后，确定重债穷国倡议的“日落条款”截止日期为2006年12月底。根据现有政策，可能不会添加目前未被列入合格或可能合格的国家。¹⁰⁹ 这意味着，由于近期的全球经济危机，其债务变得不可持续的低收入国家都不能享受重债穷国/多边减债倡议债务减免。延长日落条款可作为解决重债穷国/多边减债倡议下未获得减免的低收入国家债务危机的一个短期办法。

可能面临主权债务危机的国家

低收入和脆弱小国面临
潜在债务困难……

虽然发展中经济体和转型经济体的债务状况总体应继续监测，这两类国家此时似乎尤其面临潜在的公债困境：低收入国家和脆弱中等收入小国，它们没有资格从主要多边金融机构获得优惠资源。当一国政府持有大笔债务是外币时，如果汇率大幅贬值，看似可持续的偿债负担很快就会变得不可偿付，正如出口创收下降或财富所有者将其资产转移到国外的情况一样。在这种情况下，决策者还必须关注其银行体系可能受汇率波动的影响，因为政府在危机期间必须对其银行负责，以免失去基本的金融服务。

在这种背景下，近期国家分析得出的结果很有参考意义，这些分析主要是在基金组织/世界银行为低收入国家联合制定的债务可持续性框架下进行的。部分依据世界银行对国家经济政策和体制质量的判断，框架认为主要债务比率的等级象征着债务困扰风险低、中和高。例如，如果认为国家具有“中等政策”质量，外部公债(以现值计算)占出口的比率的基准为150%，而占国内生产总值和政府收入的比率分别为40%和250%。此外，偿债义务占出口和政府收入的比例应分别少于

¹⁰⁷ 世界银行国际开发协会和基金组织，“重债穷国”，同前，第11-14页。

¹⁰⁸ 基金组织，“基金组织向低收入成员国家提供优惠援助和债务减免有关筹资的最新资料”，2010年4月20日，第16-17页。

¹⁰⁹ 缅甸可能是一个例外，原因在于实行“优税制度”做法时尚不具备合适的的数据。因此在具备此类数据时可将其纳入可能符合资格的国家名单(基金组织，“在全球危机背景下维护低收入国家持续承受债务的能力”，2010年4月1日，第19页)。

20%和30%。给政策和体制较弱的国家设定较低的基准，相应地认为较强的国家能够管理更高的债务负担。但是，比例并非适用于某一特定年份的数据，也不是机械地适用。而是观察比率在“基准”情景预测活动中的预期时间内的轨迹，同时还有替代情景以及询问如果某种经济冲击(例如货币大幅贬值)时会发生什么等“压力测试”。之后提出的分析问题是比率是否冲破阈值，如果冲破，在什么条件下冲破以及冲破是暂时的还是长期的。¹¹⁰

基金组织和世界银行工作人员审查了2009年5月以来(因而将全球经济预测纳入危机后的调整预测)对39个低收入国家或脆弱小国(基准不适用于中等收入国家，但根据债务动态做出判断)进行的债务可持续性分析。最近将11个国家归类为处于“债务危机”，16个国家处于“有债务危机高风险”(见表8)。债务危机被定义如下：认为其所拥有的债务和还本付息率大大冲破阈值，正在或打算进行债务重组谈判或正处于积累欠债过程中。高风险被定义为长期冲破阈值，但在偿还到期债务上尚未面临困难。¹¹¹毫不奇怪，决定点前重债穷国被归类为陷入债务困扰或处于债务困扰的高风险，因为这是进入重债穷国倡议的条件。还指出一些脆弱的小国经济体被评定为处于高风险。实际上，两个国家未在此列，即牙买加和塞舌尔，如果不是最近与其官方和私人债权人达成的一揽子债务重组方案，它们也将被列入高风险国家。

……许多国家被归类为陷入债务危机或很有债务危机高风险

基金组织和世界银行工作人员建议，可着手解决表8中确定的27个国家的债务状况，无需采取特别措施，例如债务重组，即使是在某种假设之下。首先，有关国家需要以赠款而不是贷款的形式增加其外部筹资的份额，或者其贷款中至少包括大笔赠款部分。实际上，在一般压力期间有必要以赠款的形式向低收入国家和高风险国家提供国际援助，在偿债义务基础上提供延期偿付就是这样(基金组织在2011年底之前对其优惠贷款实行免息支付就是一个例子)。第二，需要更严格财政调整，同时保障“重点支出”。¹¹²尽管如此，至少不应将一些国家的债务减免需要排除在外。

此外，基金组织/世界银行分析确定的27个国家可能并非唯一可能需要债务重组的国家。如上所述，为确定是否需要债务重组的国家而进行的债务可持续性分析是依据基金组织的全球经济展望做出的。基金组织，像联合国和世界银行以及最常见的私营预测机构一样，对其近期的预测给出了一定的不确定性。实际上，世界可能经历“两次连续经济衰退”和新一轮的金融动荡。换句话说，在中短期内，还可能

¹¹⁰ 对于基金组织和世界银行工作人员如何应用框架的详细说明，参见世界银行国际开发协会和基金组织，“工作人员指导说明”，同前。

¹¹¹ 基金组织，“维持债务可持续性”，同前，第6页。

¹¹² 同上，第22至第25页。

表8
2010年处于债务困扰高风险的低收入经济体和脆弱小国经济体

资料来源：基金组织，“在全球危机背景下维持债务可持续性”，2010年4月1日，第17页。

^a 马尔代夫、圣卢西亚和圣文森特和格林纳丁斯也被列入，理由是公债总额脆弱性高，公债的现值占国内生产总值的比重超过65%。但多米尼加公债现值占国内生产总值的比率只是暂时小幅度冲破这个阈值，即便是在基准情形下，故而没有将其列入名单。

处于债务困扰	处于债务困扰的高风险 ^a
重债穷国	重债穷国
超过决定点	超过决定点
科摩罗	科特迪瓦
厄立特里亚	超过完成点
索马里	阿富汗
苏丹	布基纳法索
超过决定点	布隆迪
刚果民主共和国	冈比亚
几内亚	海地
几内亚比绍	圣多美和普林西比
利比里亚	非重债穷国
多哥	吉布提
非重债穷国	格林纳达
缅甸	老挝人民民主共和国
津巴布韦	马尔代夫
	圣卢西亚
	圣文森特和格林纳丁斯
	塔吉克斯坦
	汤加
	也门

前进的道路：缩小国际债务结构中的差距

没有任何主权债务综合解决机制

关于今后几年许多国家可能需要进行债务重组的结论强调了上文指出的一点，即世界缺乏一个充分应对主权债务危机的综合机制。几个过了完成点的重债穷国被列入脆弱国家，但它们却退出了重债穷国进程。这些国家可能向巴黎俱乐部申请上述埃维安方式之下的待遇。然而，已经取消或减少对这些国家索赔的巴黎俱乐部成员此时不大可能成为主要债权人。不清楚非巴黎俱乐部债权人(双边或私人)是否愿意接受依据由危机国家的小债权人设定的“可比性”作为减免条件。

没有国际论坛可供重债穷国在需要时制定出可以解决债务危机的全面办法，这一点并不稀奇。不存在任何一般性的国际主权破产机制。主权破产的解决并不一定高效、公平。实际上，对待主权破产不同于非主权破产：不论是在重债穷国、巴黎俱乐部还是在平常特别安排之下，破产政府的债权人决定债务解决办法。例外情况发生在最大债务人不履行责任，且所欠金额巨大，需要制衡权力，例如，阿根廷

在2001年不履行债务后就是这样。但是，债权人或债务人的权力都不是适当模式；而是应由一个没有利益牵涉其中的独立权威人士（法官或仲裁人）对各方之间的谈判进行监督。这是国家解决公司或个人破产时采取的一般模式，也是一种强制性的模式。也不缺少使这种模式得以运作的途径。¹¹³

这个权威人士还可能接受国际社会的指示，考虑国际商定的有效、公平解决债务的原则，包括指导如何解决债务对政府实现千年发展目标和其他发展目标的能力的影响。已经就大体提出的主要原则达成一致，包括“使公营部门和私营部门、债权国和债务国及投资者之间公平分担责任”以及“由债务人和债权人参与，共同及时有效地调整债务结构”；¹¹⁴而且正如目标8指出的那样，解决机制不应妨碍国家努力实现千年发展目标以及可持续和公平发展。

从更广泛的角度来讲，国际社会在单个国家主权债务管理中具有合法利益，因为一国政府的债务困难可能破坏国际金融稳定。因此要求基金组织就国家的债务可持续性与其国家主管当局对话，基金组织和世界银行合作对相关低收入发展中国家行使这项职能。最近增加了评估低收入国家可持续性框架的灵活性，这是正确的一步。随着情形的发展（尤其是对于进入资本市场的国家而言），方法可能会进一步发展变化，可能会更明确地考虑国家之间的互动、危机蔓延的可能性、以及区域一体化加深的影响等。最后，虽然分析中低收入国家所采用的情景及其主要供资来源可能会继续不同，但似乎没有分析理由能够支持低收入国家专门采用机械基准的单独办法。

毕竟，主要目标应该是帮助政府在宏观经济管理、中期财政框架和发展战略的背景下有效地管理其债务。关于这一点，债务动态的分析结果可有助于评估公债偿还义务对一国实现千年发展目标的潜在影响。¹¹⁵事实上，国际社会已经通过联合国贸易和发展会议的债务管理和金融分析系统、英联邦秘书处的债务记录和管理系统、以及世界银行的债务管理机制等向各国提供重要的债务管理援助。这些系统旨在帮助各国收集完整、及时、准确的债务统计数字，并管理公债风险，从而减少出现偿债困难的可能。

债务可持续框架需要更加灵活

国际社会提供援助，帮助各国更好地管理其债务

¹¹³ 见，例如，Barry Herman、José Antonio Ocampo和Shari Spiegel，编著，《战胜发展中国家的债务危机》（纽约和牛津，牛津大学出版社，2010年）。

¹¹⁴ 《发展筹资问题国际会议的报告……》，同前，第51和60段。

¹¹⁵ “未来的债务承受力审查也要考虑到债务减免对于实现《千年宣言》中所载发展目标的进展产生的影响”（《发展筹资问题国际会议的报告》，同前，第49段）。

这些考虑指出国家和国际一级有必要采取的许多行动：

- 正如《蒙特雷共识》中提议的那样，应将偿债义务对实现千年发展目标进展的影响纳入债务可持续性框架。因此建议召集由相关利益攸关方，包括布雷顿森林机构组成的技术工作组——利用发展筹资进程中提出的国际措施模式——探讨如何将公债、中期财政框架和千年发展目标之间的彼此关系更好地纳入债务可持续性分析；
- 双边捐助方和多边机构应逐步以赠款的方式向政府债务负担严重的低收入国家提供其官方发展援助资源；
- 应根据商定的标准化标准，就现有偿债义务向受到金融危机、外部冲击、冲突和自然灾害严重影响的国家提供延期偿付；
- 必须尽快全面结束重债穷国倡议下的所有国家安排。这不仅要求所有重债穷国在“完成点”要求上取得充分进展，届时将提供全部减免，还要求所有政府和机构债权人立即提供其计划减免的全部分额；
- 必须阻止重债穷国债务的私人债权人索要不道德(如果不是非法)债务的努力
- 认识到需要探索更有力的方式来处理《蒙特雷共识》中列出且在《发展筹资问题多哈宣言》中再次重申的主权债务重组问题，应召集多边利益攸关方专家组，制定供国际社会审议的其他提案，并利用发展筹资进程中制定的国家磋商模式；
- 在建立强有力的国际机制之前，应考虑创新的债务危机解决办法，包括以下几点：
 - 建立独立的仲裁或调解机制，或在举办债务人与债权人特别会议时提供进一步支持；
 - 延长并重新开放参加重债穷国倡议的资格；也就是说，在修改有关可能纳入低收入国家和中低收入国家的标准和条款之后延长重债穷国倡议的日落条款。

获取负担得起的基本药物

增加获取负担得起的基本药物的渠道对于实现千年发展目标，尤其是目标4、5和6非常重要。千年发展目标差距问题工作组自从2007年开始对这一情况进行监督以来，发展中经济体和转型经济体中在获取基本药物方面平均来看并未有任何明显改善。在许多国家，药物供应总体仍然不足，且价格高昂，使发展中国家的大部分人口无力支付药物。全球经济危机对获取基本药物的影响并不均衡。尽管全球药品支出并未下降，但几个国家的药品支出减少，尤其是波罗的海国家。此外，治疗和缓解艾滋病毒/艾滋病的一些国家和国际方案由于供资减少而受到直接影响。

增加获取基本药物渠道遇到的阻碍有多个方面，国家、区域和国际各级都存在阻碍。面临的挑战包括：公共财政限制、知识产权法和政策、有效药物成分的费用、卫生保健知识有限、制定充分的医疗和药品供应和分配体系以及技术和其他保健提供等诸多限制。

基本药物的供应情况和价格

发展中国家继续面临基本药物供应不足和费用高昂的境况。平均来看，在公共部门进行的调查显示，42%的设施拥有基本药物，私营部门中为64%，说明2001-2008年未有多大改善。¹¹⁶ 发展中国家公共保健部门的药物中间价格高于国际参考价格2.7倍，私营部门的药物中间价格高于国际参考价格高6.3倍(见图15)。

治疗慢性病的的基本药物供应量非常低。在公共部门(分别为36%和53.5%)和私营部门(分别为55%和66%)¹¹⁷ 发现治疗慢性病的非专利药品的供应量要远低于治疗传染性或急性病药物的供应量。在低收入国家和中低收入国家中，治疗急性病的药物的可利用率为治疗慢性病药物可利用率的4倍。在非洲，差距高达9倍。按药物类型比较，在可利用率方面的差距同急性病和慢性病患者率上存在的差距不匹配。慢性病是造成全球死亡总数中60%、低收入国家死亡总数中40%和非洲死亡总数中25%人口死亡的原因。

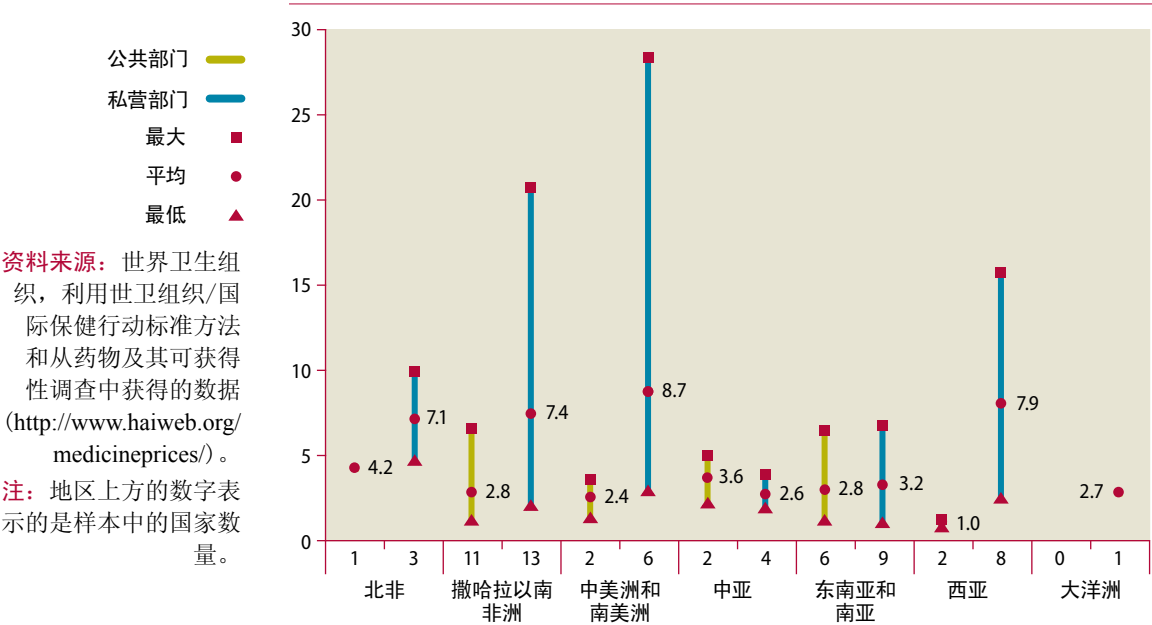
供应不足和持续高价

治疗慢性病的药物供应
少于治疗急性病的药物
供应……

¹¹⁶ 世界卫生组织，使用世卫组织/国际保健行动的标准方法和来自药品价格及供应情况调查的数据，可查阅<http://www.haiweb.org/medicineprices/>。

¹¹⁷ 世卫组织利用从标准的机构调查中获得资料，对40个发展中国家中30种治疗慢性病和急性病的一般常用药物的供应进行了比较，据此提供了数据。

图15
2001-2008年期间公共和私营保健机构中选定非专利药品的消费平均价格
与国际参考价格比



.....可对经济产生消极影响

治疗慢性病的药物供应不足对经济产生消极影响。由于拖延保健需要，以及工作日损失和劳动生产力减少导致收入较低，慢性病可能给家庭造成沉重负担。这些慢性病的高发病率还意味着医疗系统的成本增加，最终限制整个经济增长潜力。¹¹⁸

急性病的治疗面临新问题

发展中国家在战胜急性病中取得了很大进步，但出现了新的问题。例如，作为艾滋病预防战略的抗逆转录病毒疗法，与高效抗反转录病毒治疗一样，对于减少艾滋病毒感染者的病毒负荷具有重要影响。观察研究发现，低病毒负荷与减少将艾滋病传染给性伴侣的风险之间存在联系，这为上述结论提供了支持。在对艾滋病毒呈阳性的妇女母乳喂养其艾滋病毒呈阴性的子女的一些研究中也发现了低病毒负荷与减少传染风险之间的联系。¹¹⁹

然而，耐多药结核病和大量耐药结核病带来新的威胁。根据2008年世界卫生组织(世卫组织)关于抗结核病药物耐药性的报告，显示，通常感染艾滋病的结核病患者身体中的耐多药结核病是未感染艾滋病

¹¹⁸ 世卫组织，《预防慢性病：一项重要投资》(日内瓦，世卫组织和加拿大公共卫生署，2005年)，可查阅http://www.who.int/chp/chronic_disease_report/full_report.pdf。

¹¹⁹ 全球宣传艾滋病预防，“概况介绍：预防治疗”，2010年1月，可查阅<http://www.avac.org/ht/a/GetDocumentAction/i/5855>。

的结核患者的近两倍。¹²⁰ 报告还发现，耐药结核病是一种实际无法治疗的呼吸疾病，有45个国家已经发现这种疾病。耐多药结核病的治疗费用是首次肺结核治疗费用的100倍，而耐多药结核病和耐药结核病的死亡案例超过90%。

基本药物的可负担性

公共部门药物供应不足可能使患者无法获得治疗，或使他们转到药价更高的私营部门购买药物，因而加重了获取医药的问题。图16显示了利用抗生素环丙沙星治疗成人呼吸道感染患者的治疗过程费用，显示需要最低收入政府工作者几天的收入。¹²¹ 在大多数情况下，费用为此类工作者1天的薪水，则被认为是可以“负担得起”。但是，必须牢记，在低收入国家和中等收入国家中，大部分人口的薪水要远低于政府工作者的薪水。因此，利用这个指标可能会低估可负担性制约因素的程度。图16显示，即便利用价格最低廉的非专利药品，在进行调查的几乎所有国家中，用上述抗菌药物治疗的费用都超过了一天的薪水，而在一半的国家中，治疗费用超过了两天的薪水。这说明在许多国家，无法负担得起治疗费用，即使是用最便宜的非专利药品。

在许多发展中国家，即便是非专利药品也买不起

但是，如果使用原产地品牌，费用甚至更高，可负担性会进一步下降。在接受调查的绝大多数国家中，用品牌产品治疗将花费最低收入政府工作者10天的薪水。在亚美尼亚和肯尼亚，要购买这种治疗药物，将需要超过一个月的薪水。在接受调查的所有国家中，没有一个国家用品牌药治疗疾病的费用少于两天的薪水。这表明，在接受调查的国家中，最低收入政府工作者和低收入的大多数人都一直无力承受用品牌药治疗。乌干达抗疟疾案例说明了引入更有效的药物可如何减少获取负担得起的药物的渠道(见方框1)。

国家公共和私营部门在药品上的支出

发达国家和发展中国家在药品支出上仍存在巨大差距。在取样的161个国家中，2005–2006年低收入国家和高收入国家人均平均支出从7.70美元到434.70美元不等，各收入组的国家之间存在一定程度的不同。¹²² 1996年至2006年，所有收入组的公共和私营人均药物支出都在

药品支出水平上仍然存在巨大差距

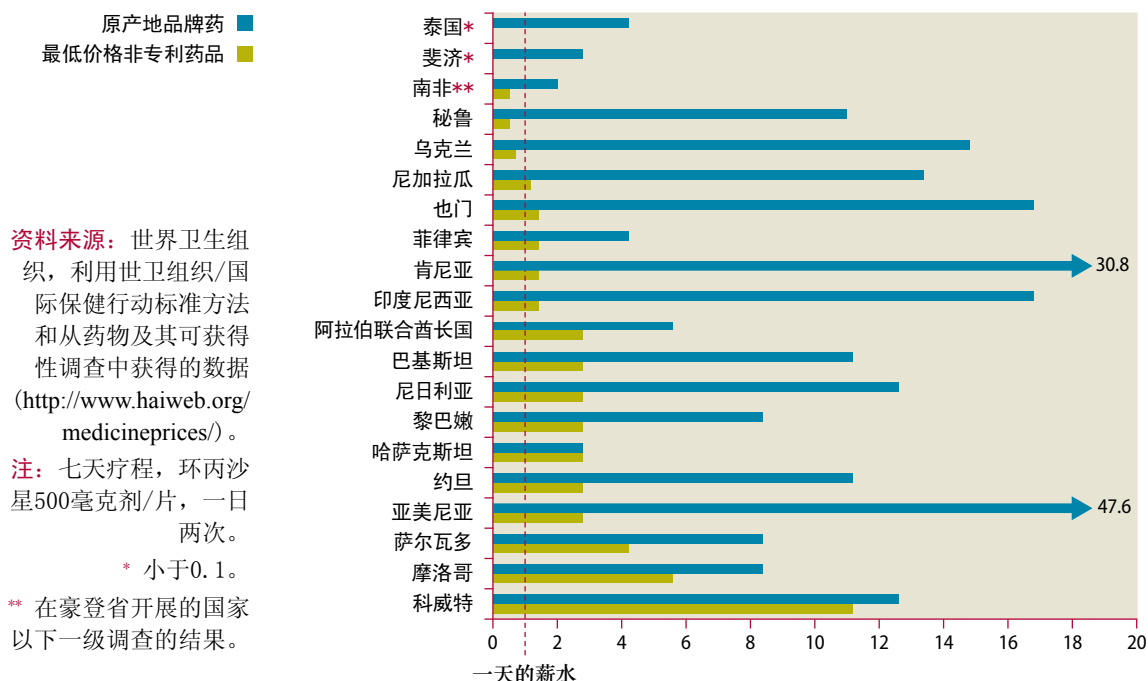
¹²⁰ 世卫组织，“世界抗结核病的药物：第四次全球报告”(WHO/HTM/TB/2008.394)，可查阅http://www.who.int/tb/publications/2008/drs_report4_26feb08.pdf。

¹²¹ 数据是环丙沙星(500毫克剂/片，一日两次)七天疗程的数据。见A. Cameron等，“价格、可用性和承受能力”，《2010年世界药物情况报告》(日内瓦，世卫组织，即将公布)。

¹²² 见世卫组织国家卫生账户数据库，可查阅<http://www.who.int/nha/en/>和<http://www.who.int/whosis/en/index.html>。

图16

最低收入政府工作者需要几天的薪水来支付治疗成人呼吸道感染的费用
(年代各异)



增加，其中不包括低收入群体，2000年低收入群体人均药品公共支出首次下降，2006年又有所增加(见图17)。中等收入国家私营部门的支出要快于公共部门的支出，而高收入国家的情况恰恰相反。

全球经济危机对制药行业的影响

尽管发生全球经济危机，但药品消费总量并未下降……

全球金融危机可能对政府预算和医疗服务可用资金产生一定的影响。¹²³ 过去几次经济衰退，特别是1997年的亚洲金融危机，表明金融危机可对公共卫生和药品支出造成严重影响。但是，目前危机影响的证据却并不是很明显。据观察，在全球范围内，药品消费下降不大或没有下降，波罗的海国家和欧洲其他部分除外。¹²⁴ 即使在经济危机之前和经济危机期间，几乎所有国家的药品价格都有所上涨，这可能说明，尽管收入减少，但家庭的支出成本可能仍然会增加。

¹²³ I. Buysse、R. Laing和A. K. Mantel-Teeuwisse，“经济衰退对制药行业的影响”，油印本，2010年2月。

¹²⁴ 世卫组织，“2009年第四季度最新情况：追踪经济危机对药品消费、药品支出和单价的影响”，可查阅<http://www.who.int/medicines/areas/policy/imsreport/en/index.html>。

方 框 1

乌干达引入更有效的抗疟疾药物

在非洲，疟疾是一个严重的健康问题，尤其是在乌干达，那里超过50%的发病率和死亡率是由疟疾造成的。国家和国际社会防治疟疾的意愿达到了前所未有的水平。涌现了新的资金、工具和领导力，并发明了可以取代无效药物的有效药物青蒿素综合疗法。2004年以来，许多国家都大力承诺可以在公共部门获取这些产品。

然而，青蒿素综合疗法的费用比氯喹等较老的药物和之前建议首次治疗药物磺胺多辛-息疟定贵几倍。公共部门主要利用国际资金，例如全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金来购买青蒿素综合疗法的药物，并通常免费向患者提供。但是，对于绝大多数人而言，如果要自费从私营部门购买这些药物，还是承受不起。尽管如此，还是经常有人通过私营部门购买治疟疾药物，因为并不总是可以从公共部门购得。

2007年，在乌干达等疟疾肆虐的国家进行了一项市场调查，以促使发明有效、可承受的优质青蒿素综合疗法药物。结果显示，国际筹资机制要对青蒿素综合疗法制造商的价格进行补贴，预计这将大幅降低患者购药价格。^a 研究发现：

- 公共和特派团机构免费提供青蒿素综合疗法，但在一些地区只有50%的公共医疗机构可以提供青蒿素综合疗法，许多机构在其下次交货前就已经脱销；
- 在一些地区，只有不到4%的私营部门店铺储存有青蒿素综合疗法药物；
- 青蒿素综合疗法药物要比老的、不太有效的药物最高贵60倍；
- 穷人甚至无力支付市场上最便宜的抗疟疾药物；
- 相当一部分人口无力坚持到任何抗疟疾药物的结束疗程，只有50%购买了较低价格(但不太有效)药物的全部疗程；
- 购买5岁儿童所需青蒿素综合疗法药物的单个疗程平均需要11天的家庭收入；
- 服用首次推荐的治疗药物(蒿甲醚-本芴醇每片20/120毫克)，购买一年所需抗疟疾药物将需要平均家庭相当于1.5-2个月基本食品所需费用。

^a 疟疾新药研发公司，《了解疟疾市场：乌干达2007年——供应方概况》（日内瓦，疟疾新药研发公司，2008年8月）。

药品消费下降最多的国家是爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛，在这些国家，同2008年初相比较，2009年下半年药品消费甚至下降了17%。马来西亚、墨西哥、罗马尼亚、俄罗斯联邦和乌克兰的药品消费也有大幅下降。

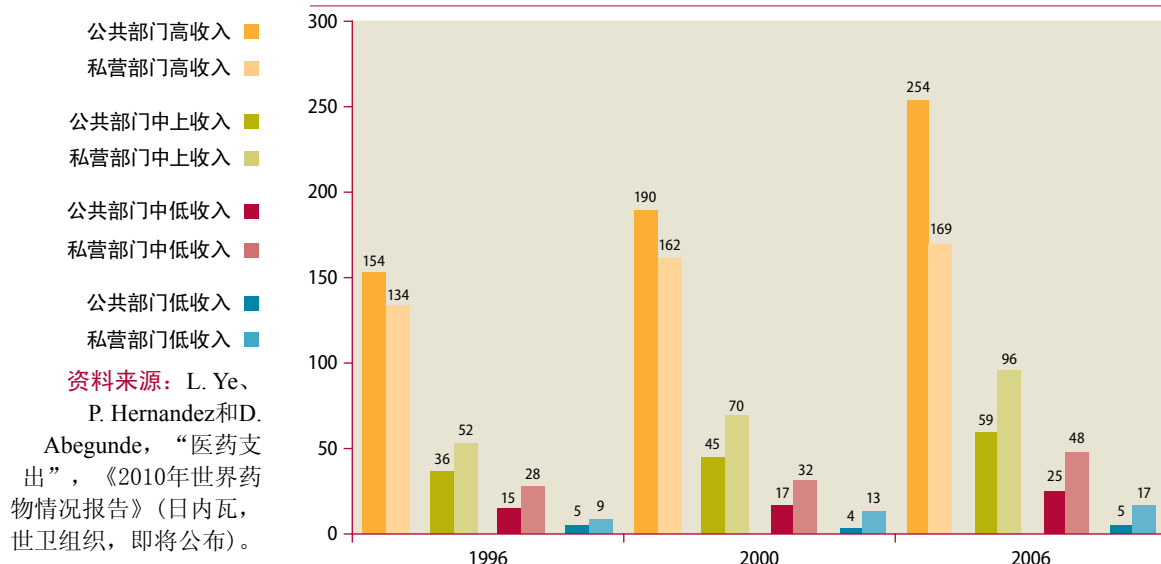
……除了波罗的海国家和一些其他国家

但是，几乎所有国家的药品价格都在上涨。同2008年第一季度相比较，2009年第四季度期间，高收入国家的相对平均价格增长了5%，而低收入国家和中高收入国家的价格分别上涨了11%和15%。在欧洲，罗马尼亚的价格上涨幅度最大，达到39%，其次是爱沙尼亚和拉脱维亚，分别上涨了21%和11%。

除了欧洲国家以外，调查期间药品的价格都在上涨。在低收入国家，2009年第四季度平均比2008年初上涨了31%。在中等收入国家，2009年第三季度，中国的支出增加了37%，马来西亚增加了14%。与此相反，波罗的海国家的支出减少。拉脱维亚的降幅最大(2009年第三季度降了23%)。

图17

1996年、2000年和2006年按收入水平分类国家组公共和私营人均药品支出
(按购买力平价计算的美元数)



危险的影响在具体方案和服务的供资方面更加明显, 特别是与艾滋病毒/艾滋病有关方案和服务(见方框2)。在全球一级, 捐助方供资减少。经济活动的减少意味着政府减少对这些方案的支助。在支助减少的同时, 家庭越来越感到难以就医或继续治疗, 因为他们的收入减少并且新引进的治疗方法变得更加昂贵。

方 框 2

经济危机对艾滋病毒/艾滋病方案和服务的影响

全球经济下滑继续对大多数低收入国家和中等收入国家的艾滋病方案造成消极影响, 尽管影响的严重程度在各国并不一样。发展中国家应对艾滋病流行的能力下降, 因为家庭收入减少且政府收入减少, 后者导致政府削减用于艾滋病毒/艾滋病方案的预算。

艾滋病治疗方案预算的缩减反映在公共卫生部门非薪金支出减少; 抗逆转录病毒药物缺乏, 包括通过外部援助提供的药物; 以及营养状况恶化。^a 预算限制使得愈加难以满足治疗需要。截至2008年底, 在中低收入国家需要抗逆转录病毒疗法的人中, 只有约400万艾滋病患者得到了治疗, 其余58%没有得到治疗。^b 感染艾滋病的儿童情况更加糟糕。在中低收入国家730 000名患有艾滋病且需要抗逆转录病毒疗法的15岁以下儿童中, 截至2008年12月底, 只有大约275 700名, 即38%的儿童得到了治疗。^c 但是, 在撒哈拉以南非洲的两个国家肯尼亚和赞比亚, 截至2008年底, 依靠抗逆转录病毒疗法的患者总人数从数百人增加到近250 000人。2008年底, 南非的治疗范围增加到覆盖约700 000名艾滋病患者, 2009年每月平均增加20 000名患者。

成本压力也在逐步增大。新出现的抗药性导致引入更加复杂、更加昂贵的二级、三级抗逆转录病毒药物, 截至2008年底, 这使中低收入国家花费的价格是一线疗法的好几倍。2008年, 一线治疗中广泛使用的四种组合(占低收入国家一线治疗处方的91%)的平均价格为人均143美元。然而, 低收入国家和中低收入国家患者每年用于最常用的二线药物(去羟肌苷、阿巴卡韦、利托那

^a 见世界银行, “全球经济下滑期间避免发生人类危机: 世界银行人类发展网的政策措施”, 可查阅<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/AvertingTheHumanCrisis.pdf>。

^b 世卫组织, 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)和联合国儿童基金会(儿童基金会), 《努力实现普及: 加强卫生部门对艾滋病毒/艾滋病的优先干预: 2009年9月进度报告》, (日内瓦, 世卫组织, 2009年), 可查

韦+洛匹那韦)的平均费用分别为1 105美元和2 192美元。抗逆转录病毒疗法

的费用,尤其是几种专利药品的高昂价格,仍是获取药品的一大障碍。经济下滑带来的消极影响预计将会减慢国家实现其国家战略计划中治疗目标的进程。这反过来可能对艾滋病预防产生消极影响。例如,在南非,预算缺口超过1亿美元,这迫使卫生部长于2009年9月宣布国家将无法在2011年前实现其普遍供应的目标,除非从其他渠道获得额外供资。^d为了缓解经济下滑带来的消极影响,南非于2010年4月开始一项艾滋病咨询与检测运动。运动的目的是在2011年6月前对1 500万人进行检测,从而在该年末实现将新感染率减少50%并向80%有需要的人提供治疗的国家目标。南非的抗逆转录病毒治疗方案是世界上最大的方案,将通过分散模式进一步扩大,使服务走近患者居住的地方。方案的最终目标是让该国所有4 000家公共医疗保健机构都能够提供抗逆转录病毒疗法。这个方案的试点项目已经在实施。由于艾滋病咨询与检测方案刚开始运作,确定其影响为时尚早。

与此相反,其他许多国家政府都下调了抗逆转录病毒疗法覆盖目标,例如博茨瓦纳,^e或者宣布削减方案预算,例如坦桑尼亚联合共和国。^f此外,家庭收入下降可能减少获得治疗方案的人数,因为需要抗逆转录病毒疗法的患者不再能够负担得起那些提供相关治疗的门诊或医疗中心就诊的费用。报告显示,分享或定量供应其抗逆转录病毒药物的人越来越多。此外,贫困家庭数量增加也可能导致营养状况恶化,可获取的水和卫生减少,所有这些都可能破坏继续抗逆转录病毒疗法和长期治疗的成功。

捐助方供资更加有限,这正影响严重依赖此类供资的低收入国家的治疗方案。在埃塞俄比亚和卢旺达,近100%的抗逆转录病毒疗法方案的费用是由外部捐助方支付的。全球基金面临资金短缺。全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金表示,预计2010年其预算缺口达40亿美元。美国总统艾滋病紧急救援计划在至少今后两年内无法扩大其任何方案。^g通过降低投入成本、减少垃圾、避免重复资助方案并改进受益对象来提高效率,这样仍有减轻预算限制的空间。可通过建立更好的采购做法、尽可能利用世界贸易组织与贸易有关的知识产权的灵活性,并将一部分治疗服务交给费用不太高的医疗人员(又称任务转换)并减少未跟进治疗的患者人数,从而降低抗逆转录病毒药物的成本。各国还应探索减少药品价格的其他机制,包括利用市场信息与制药公司谈判降价,减少进口关税、通过联合(或“集中”)采购增加规模经济和议价能力,如果可行,对本地生产能力进行投资。

阅<http://www.who.int/hiv/pub/2009progressreport/en/>。

^c 同上。

^d 无国界医师组织,“惩罚成功? 艾滋病毒/艾滋病护理和治疗承诺减少的早期迹象”,可查阅http://www.msf.org/source/countries/africa/southafrica/2009/aidsreport/punishing_success.pdf。

^e 见“博茨瓦纳: 未来艾滋病筹资前景暗淡”, PLUS新闻报道,2009年2月25日,可查阅<http://www.aidsmap.com/en/news/0E611AB8-9920-4BB9-AF53-D13F6B8987CD.asp>。

^f 见艾滋病规划署,“全球经济危机与艾滋病预防和治疗方案: 脆弱性与影响提要: 坦桑尼亚”,可查阅http://data.unaids.org/pub/Report/2010/20100204_executive_summary_tanzania_coverage_final_40210_en.pdf。

^g 无国界医师组织,同前。

改善基本药物获取情况的全球举措

为了解决开发疗效更好、价格低廉的新药与增加获取负担得起的基本药物的渠道之间的不一致问题,正在融资、鼓励本地生产抗逆转录病毒药物以及使用知识产权除外情形等领域探索全球创新举措。

创新性融资机制

新的扩大获取可负担的青蒿素类复方疗法渠道的创新融资机制将于2010年实施。负担得起的抗疟疾药物筹资机制的目的在于通过价格谈判和买方共同支付,使消费价格降低到可以承受的水平,并通过引入国内支持干预措施,确保逐渐有效增加抗逆转录病毒疗法的使用,从而鼓励使用有效的抗疟疾药物,淘汰市场上的无效药物。2010年将在试点国家开始推行全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金管理的负担得起的抗疟药物筹资机制。

抗逆转录病毒药物的本地生产

本地生产药物结果喜忧参半

为了减少基本药物的成本而努力推动本地生产，但其结果令人喜忧参半。一方面，2006年的数据显示，以每年患者人数计算，印度的抗逆转录病毒药物占交易价值的70%。¹²⁵ 印度抗逆转录病毒药物普通制药生产商在满足中低收入国家的艾滋病治疗需要方面发挥着重要作用。另一方面，加纳、肯尼亚、南非、乌干达和津巴布韦等国家也在本地生产抗逆转录病毒药物，尽管撒哈拉以南非洲多数抗逆转录病毒药物的制造商都是进口有效药物成分，然后在各自国家完成制造。一个例外情况是，南非的Aspen Pharmacare公司也生产有效药物成分，有效药物成分是制造成品药剂必需的主要材料。通过在南非开普敦、印度海德拉巴的合资企业得以生产有效药物成分，该合资企业由Aspen Pharmacare公司与印度Matrix Laboratories共同所有。由于非洲本地生产抗逆转录病毒药物致使节约药物成本的例子还有很多。

但是，非洲当地制药生产商面临诸多挑战。加纳的一家非专利药品生产商Danadams就面临三个主要挑战。第一，如果非洲本地制药生产商不能获得世卫组织的资格预审——这是参加全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金资助治疗方案的前提条件，或如果不能从美国食品和药物管理局获得由美国总统艾滋病紧急救援计划资助的治疗方案所需要的销售许可，非洲本地制造商可利用的潜在市场可能大大减少。第二，世卫组织资格预审要求对产品进行生物等效试验，费用高昂。第三，有效药物成分在小量购买时费用高昂。

为了加强非洲本地生产和供应基本药物的能力，2007年非洲领导人在非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)框架内通过了《非洲药品制造计划》。该计划旨在减少非洲对海外供应商的依赖，并减轻诊断、护理和预防的资金负担。该计划和类似的倡议可为确立政府对非洲基本药物生产的对策提供重要契机，包括建立监管和金融环境，确立有利于投资者长期参与的质量控制程序。

知识产权和创新政策

利用与贸易有关的知识产权可促进增加获得负担得起的药物的渠道

知识产权法、政策和措施在促进或阻碍获取普通抗逆转录病毒药物及相关基本药物中发挥着关键作用。对于没有强大制药产业的国家而言，有利的立法可促进进口更多负担得起的基本药物。虽然世卫组织《与贸易有关的知识产权协议》开创了必须遵守的新时代，但世卫组织成员国仍有重要的灵活性和保障手段。例如，国家具有根据国内战略目标解释专利的三个标准(具有新颖性、创新步骤和工业实用性)的空间。各国还可以颁发强制许可证和政府使用令，授权政府或协助第

¹²⁵ 数据来源：世卫组织全球价格报告机制，该机制追踪全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金和其他几个机构采购抗逆转录病毒药物的情况。

三方在未经专利持有人同意的情况下使用受专利保护的发明，条件是要提供充分的补偿。如果能够得到有效利用，这些灵活性可使中低收入发展中国家有能力兼顾知识产权保护和具体的发展优先事项，包括增加获取基本药物的渠道。

发展中国家公民在获取基本药物方面一直面临的一个挑战是如何鼓励对主要影响低收入国家的疾病的研发。两个倡议在这方面提供了宝贵的机会。第一，2008年世界卫生大会通过的《公共卫生、创新和知识产权全球战略和行动计划》为各国参与国际讨论如何增加主要影响发展中国家疾病的药物生产的创新性提供了契机。其次，2009年获得批准的国际药品采购机制自愿专利共享，为推动增加获得最新一线和二线抗逆转录病毒药物的渠道，并鼓励发明其他重要抗逆转录病毒药物提供了契机，例如，新产品和儿童特殊配方的固定剂量组合。

需要加强对影响发展中国家的疾病的研发

发展中国家可利用的其他办法包括，逐步利用市场信息与制药公司谈判更低的价格，并通过联合或“集中”采购增加规模经济和议价能力。例如，2007年，全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金制定了自愿集中采购(VPP)机制，这让购买量不大的国家集中其采购，从而通过竞争增加获得更优惠价格的机会。截至2009年12月，不同地区的30多个国家都证实它们参加了自愿集中采购倡议。区域一级也存在集中采购。例如，据报道，同单个采购药品的国家相比，2002年东加勒比国家组织(OECS)通过联合采购节约了近44%的资金。

集中采购还可减少成本

加强全球伙伴关系，增加获取负担得起的基本药物的渠道

确保发展中国家获得负担得起基本药物仍是一项迫在眉睫、且非常具有挑战性的工作。正如目标8.E指出的那样，公共部门和私营部门必须合作，改进药品供应，而且必须长期坚持。如上所述，全球经济危机导致的成本增加以及治疗方案预算减少阻碍了取得进步。

为改进基本药物的供应和可负担性而建议在国家和国际一级采取的行动包括以下几点：

- 应鼓励发展中国家政府增加公共部门药物的供应并加强国家卫生制度，必要时辅以官方发展援助；
- 所有政府应向低收入家庭购买基本药物提供更有力的保护，例如涵盖住院病人和门诊病人的医疗保险；
- 应通过以下几点根据国情采取措施，改进基本药物的供应：
 - 不具备强大制药能力的国家应利用《与贸易有关的知识产权协议》中包含的灵活性，从而推动进口更多价格可以承受的基本药物；

- 具有生产药品能力的发展中国家应利用同公共卫生有关的《与贸易有关的知识产权协议》灵活性制造非专利的专利药品，并考虑将外国投资作为获得生产此类药品新技术的途径；
- 发达国家应通过将相关的《与贸易有关的知识产权协议》灵活性纳入国内立法，进一步鼓励以最低价格向不具备生产能力的国家出口基本药物；
- 为了鼓励同上述《与贸易有关的知识产权协议》有关的行动，国际社会应加大努力，减少发展中国家在利用《协议》提供的灵活性时发生的费用，或对此种费用进行补偿；
- 通过执行《公共卫生、创新和知识产权全球战略和行动计划》，发展中国家鼓励对受到忽视的疾病进行研究开发，以此增加获取基本药物的渠道，为此采取了诸多措施，所有国家应对这些措施给予支持；
- 发展中国家应加强药品价格有关的信息共享机制，从而加强它们与制药公司商谈优惠价格的能力。它们还可通过加快联合或“集中”采购或其他创新筹资机制，例如国际药品采购机制自愿专利共享，进一步强化其议价能力。

获取新技术

获取新技术的机会帮助发展中国家获得了更先进的技术，使他们能够节约资源，甚至促进开展一些如果没有配套设施便无法开展的活动。尽管目标8.F关注信息和通信技术(信通技术)，但也包括获取所有新技术。正如千年发展目标差距问题工作组在前几次报告中指出的那样，国际社会有必要群策群力，以向发展中国家更好地提供其他关键技术，例如应对气候变化不利影响和减少温室气体排放的技术。《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)中发达国家庄严承诺“采取一切切实可行的步骤，酌情促进、便利和资助向其他缔约方特别是发展中国家缔约方转让或使它们有机会得到无害环境的技术和专有技术”。¹²⁶

在信通技术领域，在移动电话和因特网使用方面取得了巨大进步。信通技术在使用和应用方面的增长大大提高了其作为行业发展催化剂的潜力。增加使用“电子政务”有助于改进教育、卫生和环境方案的管理，这可能影响实现千年发展目标。然而，在使用和可负担性问题上，数字鸿沟仍然存在。

很难确定国际社会在履行改进获取新技术渠道承诺上的具体差距，因为并未制定量化目标，将其作为千年发展目标8的一部分。信息社会世界首脑会议宣布，到2015年要实现10个同信通技术有关的目标。这些目标包括“利用信息通信技术连接村庄，并建立社区接入点”和“确保世界上半以上的居民在可及范围内获得信息通信技术”。¹²⁷ 2010年标志着信息社会世界首脑会议2005年突尼斯阶段和2015年的中间点，是实现各国政府在信息社会世界首脑会议会上商定的十个目标的最后期限。¹²⁸

需要具体目标和指标监测获取新技术

全球经济危机对信通技术的影响

全球经济危机并未使信通技术行业免受波及。信通技术有关设备的需求下降，导致投资减少。还有一些证据表明计划的网络升级投资减

¹²⁶ 《联合国气候变化框架公约》，第4条，第5段，1992年5月9日通过，可查阅<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>。

¹²⁷ 完整清单见<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>。

¹²⁸ 虽然信息社会世界首脑会议《行动计划》并未将具体的量化指标与目标联系起来，但《2010年世界电信/信通技术发展报告：监测信息社会世界首脑会议目标——中期审查》(日内瓦，国际电信联盟，2010年)将根据拟议的一整套定量指标对每个信息社会世界首脑会议目标进行中期审查。

少，下一代互联网进入市场因财政紧缩而推后或放弃。与此同时，本行业从一些主要经济体，尤其是经济合作与发展组织成员国为应对危机而采取的一系列刺激计划中受益，这些计划包括电信部门的活动。认为政府带头投资宽带基础设施是消除危机负面影响并促进今后发展前景的一个途径，这是基于以下认识，即信通技术激励创新，创造就业机会，是经济和社会经济总体发展的主要推动力。¹²⁹

信通技术服务的使用

尽管危机爆发，但信通
技术服务接入增加

尽管有投资减弱的迹象，但到目前为止，最近的经济危机看上去并未减慢使用信通技术服务，如移动电话和因特网的增速。电脑和移动电话等设备价格持续下降助长了这种趋势。移动电话用户人数的稳定增长速度惊人，截至2009年底，全球移动电话数量估计达到46亿部，拥有率达68%。与此相反，固定电话线路市场份额下降，¹³⁰ 全球拥有率不到18%。¹³¹

发展中国家移动电话普
及率迅速增加

发展中世界移动电话的增速最为迅猛，现在已经是发达世界移动电话用户的两倍多(分别为32亿和14亿)。发展中国家的用户绝大多数为中国和印度用户，超过12亿(分别约为7.5亿和5.25亿)。2008年至2009年，发展中国家移动电话的普及率超过了50%，预计到2009年底将达到57%(见图18)，而发达国家的普及率远远超过100%。

尽管增速迅猛，但发展
中国家在互联网使用上
仍落后于发达国家

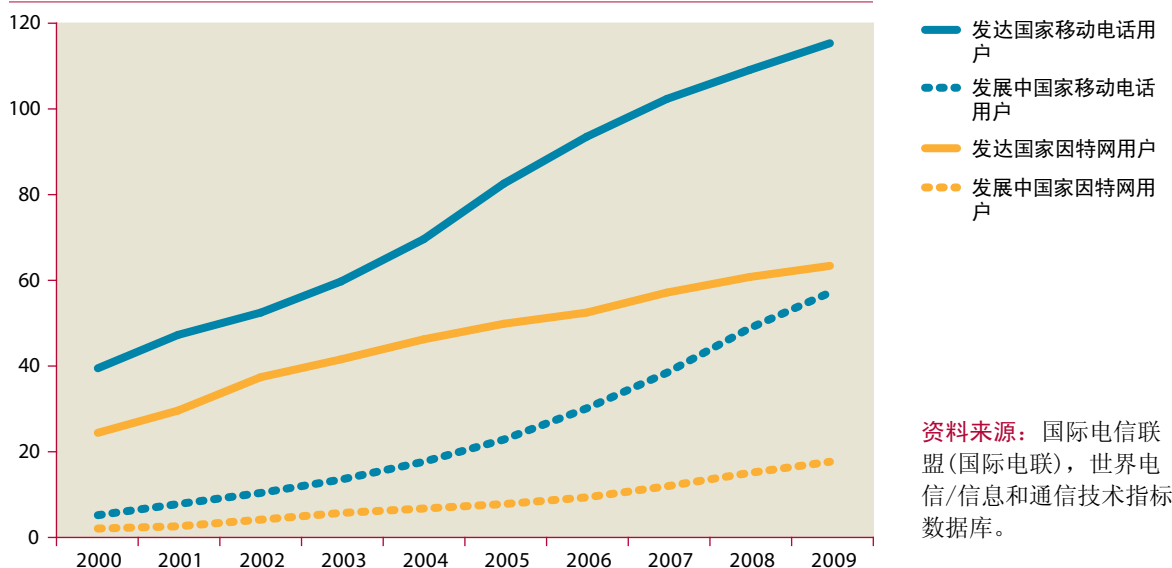
互联网使用也持续增加，尽管比移动电话的增速慢。2007年以后发达国家的互联网年平均增长率约为6%。在发展中国家，同期年平均增长率非常强劲，超过20%，尽管比1998年至2009年这些国家年平均增长38%的增长率要低得多。2009年，预计世界人口的26%，也就是说超过17亿人在使用互联网。但是，在发达国家，这个比例要远远高于发展中国家(分别占人口的64%和18%)(见图18)。换句话说，2009年发展中国家超过80%的人口仍被排除在互联网及其惠益的大门之外。利用互联网的许多用户都在中国，占发展中世界互联网用户的三分之一。最不发达国家在使用上仍远远落后，尽管2008年每百人中用户从2007年的1.6人增加到2.1人。大洋洲、撒哈拉以南非洲和南亚仍然是人均移动电话最少(图19)和固定电话线数最少的地区(图20)。

¹²⁹ 见国际电联，“直面危机：信通技术经济增长刺激计划”，可查阅http://www.itu.int/osg/csd/emerging_trends/crisis/confronting_the_crisis_2.pdf和经合组织，“应对经济危机的政策措施：投资创新，促进长期发展”，可查阅<http://www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf>。

¹³⁰ 固定电话线路数量的下降，部分是因为网络电话增加，网络电话常作为捆绑服务以及因特网服务的一部分提供。

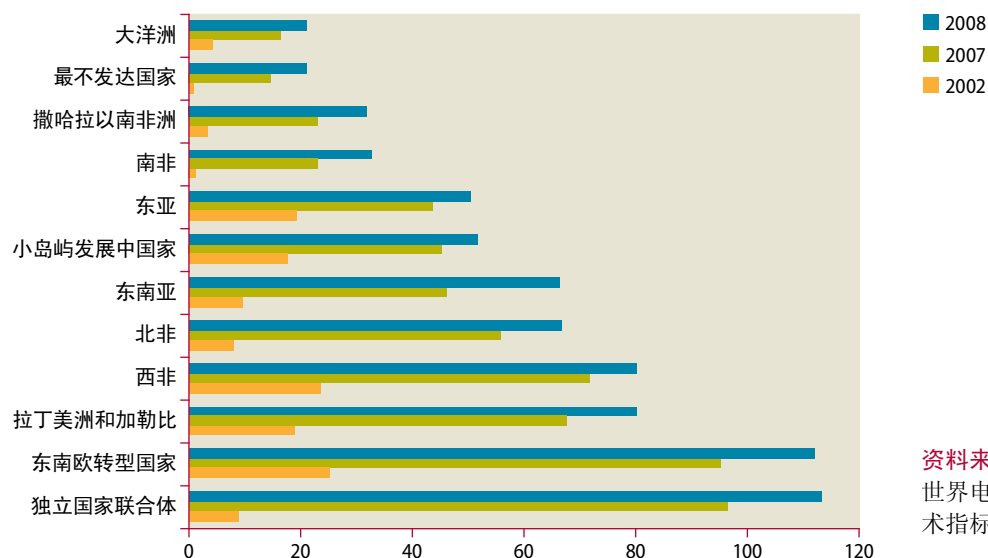
¹³¹ 国际电联，世界电信/信息和通信技术指标数据库提供的数据库。

图18
发达国家和发展中国家移动电话用户及因特网用户普及率，
2000-2009年(百分比)



资料来源：国际电信联盟(国际电联)，世界电信/信息和通信技术指标数据库。

图19
每百位居民中移动电话用户数量，2002年、2007年和2008年

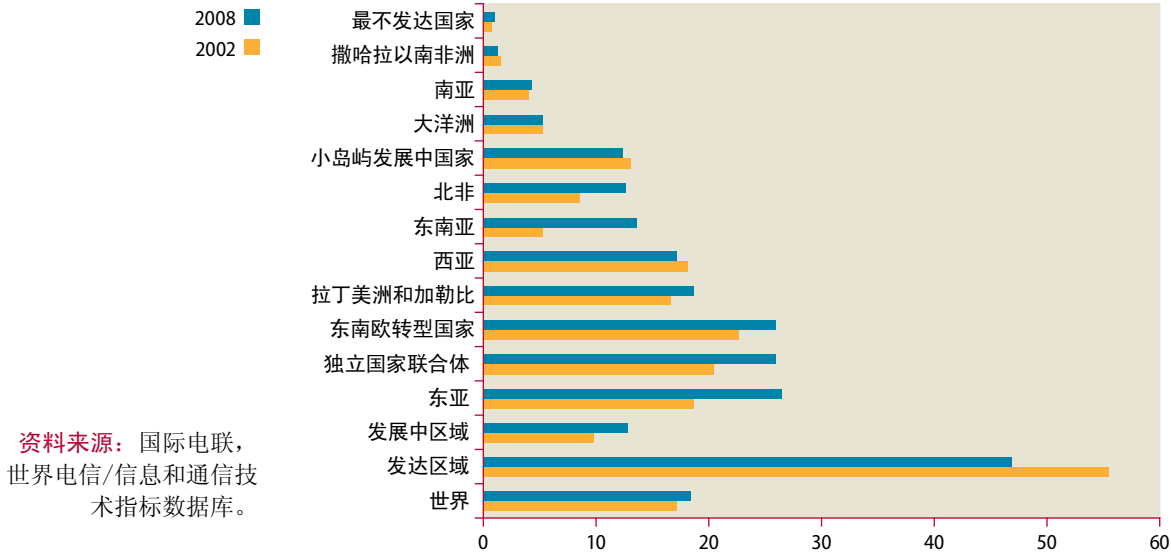


资料来源：国际电联，世界电信/信息和通信技术指标数据库。

宽带的应用正改变着业务和人们彼此往来的方式，在改变社会中发挥着重要作用。¹³² 固定宽带接入大部分仍然局限于发达国家的因特网用户，可以发现宽带使用上一直存在巨大差距，2009年，27%的宽带

¹³² 由于在发展中国家获得基本通信通过移动通信来实现，预计无线宽带将在发展中国家发挥关键作用。但目前无法广泛提供移动宽带使用的数据(也不具有国际可比性)。

图20
每百位居民中固定电话用户数量，2002年和2008年



使用集中在发达国家，而发展中国家只有3.5%。发展中国家的固定宽带使用高度集中在几个国家，中国在2亿固定宽带用户中占了一半，2008年超过美国成为世界上最大的固定宽带市场。¹³³

各区域在通信技术服务的使用上仍存在巨大差距

尽管固定宽带使用在增加，但各地区仍存在巨大差距(图21)。在世界许多最贫穷的地区，许多固定宽带用户仍可忽略不计。在大洋洲、南亚和撒哈拉以南非洲，普及率不足1%。尽管到2009年，多数最不发达国家在商业上铺设了宽带，但由于费用奇高而无法利用这项服务。

发展中国家，尤其是非洲的固定宽带服务价格非常高

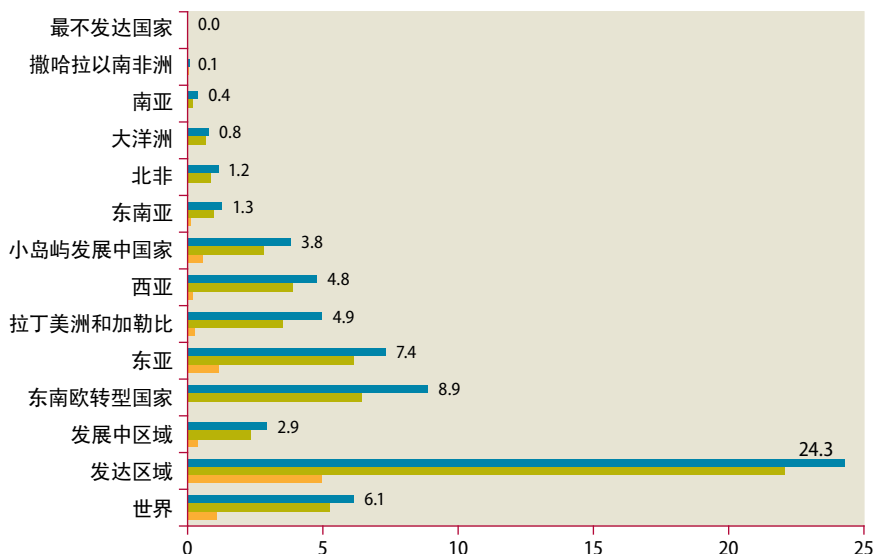
尽管价格持续下降，但与2009年的收入水平相比，绝大多数发展中国家的固定宽带服务的价格仍然很高。实际上，在28个最不发达国家中，固定宽带服务的价格实际超过了月人均国民总收入。发展中国家的用户用于这项服务的支出平均是发达国家的7倍，而非洲则高达15倍(撒哈拉以南非洲的价格甚至更高)(见图22)。

固定宽带是全世界高速因特网接入的主要方式，但越来越多的国家引入高速(3G)移动宽带网络，这可进一步增加因特网用户的数量，特别是在固定宽带连接普及率不高的国家，如非洲的许多地区。2008年移动宽带用户的数量实际超过了固定宽带用户的数量。尽管发达国家和发展中国家在移动宽带覆盖上仍存在巨大差距(2009年发达国家每100人中有39个移动宽带用户，而发展中国家每100人中有3个用户)，预计今后发展中国家的移动宽带用户可能会大幅增加。

¹³³ 国际电联，世界电信/信息和通信技术指标数据库。

图21

每百位居民中固定宽带用户总数，2002年、2007年和2008年

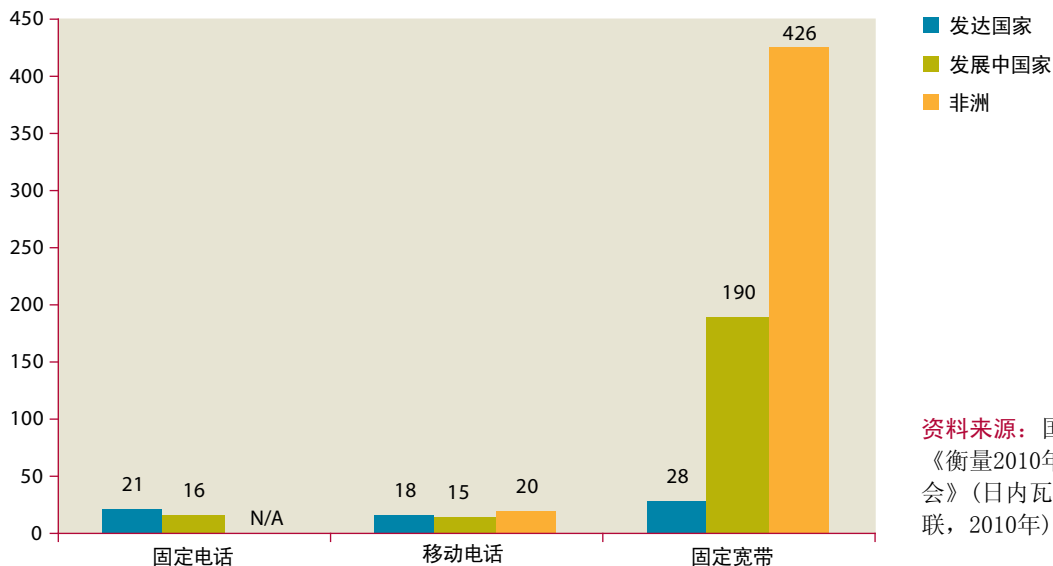


资料来源：国际电联，世界电信/信息和通信技术指标数据库。

图22

按地区分列的信息和通信技术服务月平均价格，2009年

(购买力平价，美元)



资料来源：国际电联，《衡量2010年的信息社会》(日内瓦，国际电联，2010年)。

信通技术的私有化和自由化

电信/信通技术部门正变得更加私有化，且市场变得更加自由化。在全世界近65%的国家中，1980年代几乎全是国有的主要运营商现在已成为完全或部分实现私有化。在另外19%的国家中，有的正在进行私有化，有的则正计划进行私有化。尽管全球明显有私有化的趋势，但略超过三分之一的传统电信公司仍为国家所有。

信通技术部门正变得更加私有化，更面向竞争

电信与信通技术市场也更多面向竞争，尤其是在移动和因特网服务领域。截止2009年末，全世界171个国家(占有国家的近90%)具有竞争性的移动电话市场。由于全世界92%的国家的这类市场中都存在竞争，其比例甚至高于因特网服务供应商市场(图23)。这些数字突出了私营部门越来越重要的作用，尤其是在传播新技术和通信技术方面。竞争还有助于降低价格，而价格的降低反过来又导致推动信通技术的普及。¹³⁴

电子政务在实现千年发展目标方面的作用

信通技术服务促进其他
部门的发展

电子政务就是利用信通技术加强公共机构的管理。它可帮助更快捷、更经济地提供公共服务。同样，电子政务可通过使过程更加透明、活动更为精简，而帮助执行制度改革。¹³⁵此外，电子政务还有助于改进对于实现千年发展目标重要的社会服务。例如，宽带因特网有助于更快捷、更广泛地传播医疗信息，得以进行远程诊断并做出治疗性医疗决策。这种形式的“电子卫生”成功应用于柬埔寨的一个偏远小村庄 Neak Loeng。该村庄的医生和护士现在可以利用宽带因特网获得疾病方面的电子资料，并通过电子邮件与合作伙伴及其他医疗工作者交流。这些发展使医疗工作者能够获得更多医疗知识，而这反过来又促进了数千柬埔寨人医疗保健的改进。其他50个村庄正学习这种经验。更具体地说，新技术正通过加强使用公共卫生信息系统，包括跟踪贫困儿童的免疫、有效处理医疗记录、保险索赔和付费纪录来促进更好的管理。

目前，在联合国的192个会员国中，有189个会员国拥有国家政府网站。但是，在绝大多数发展中国家中，尚未发挥电子政务的充分潜力，主要是由于发达国家和发展中国家在获得和使用信息和通信技术上存在数字鸿沟。

获取应对气候变化的技术

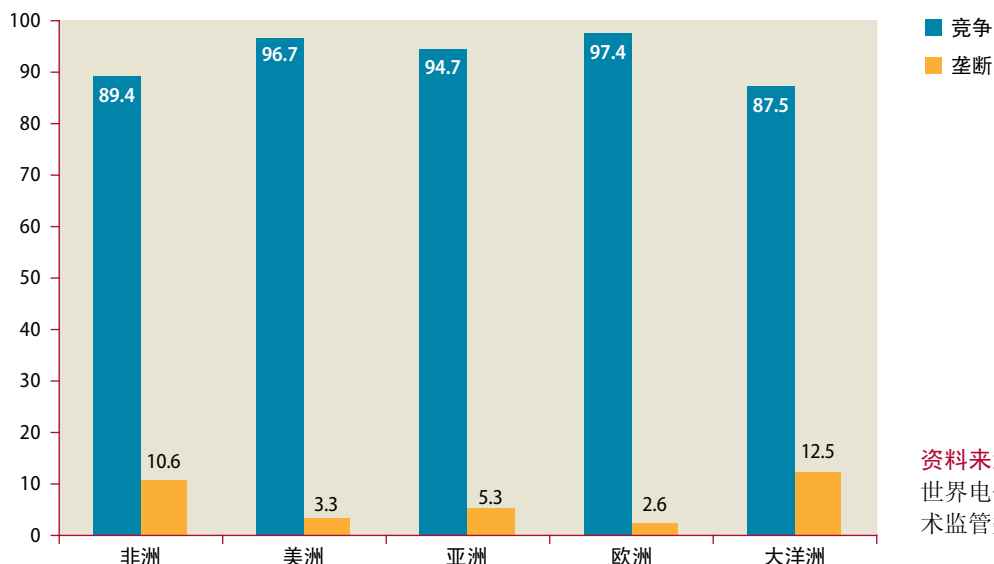
应对气候变化的技术是国际社会应加强其全球伙伴关系的一个关键领域，从而支持努力实现可持续发展。2009年12月7日至19日在哥本哈根举行的联合国气候变化框架公约(《气候公约》)缔约方会议第十五届会议注意到了《哥本哈根协议》。该《协议》表明了政治意愿，并为目前在《气候公约》下进行的讨论提供指导。发达国家缔约方同意向

¹³⁴ 国际电联，《衡量信息社会》(日内瓦，国际电联，2010年)，可查阅 http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/Material/MIS_2010_without%20annex%204-e.pdf。

¹³⁵ 《2010年联合国电子政务调查：在金融和经济危机中利用电子政务》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.H.2)。

图23

提供具有竞争性和非竞争性因特网服务市场的国家分布，2009年(百分比)



资料来源：国际电联，
世界电信/信息和通信技术
监管数据库。

发展中国家按比例增加新的和追加的、可预测的充足供资，并同意完善供资渠道，使其能够强化缓解、适应、技术开发和转让以及加强执行《公约》的能力建设，并为其提供支持。发达国家集体承诺在2010–2012年提供约300亿美元新的额外资源，将其在适应和缓解气候变化方面进行平均分配。发达国家还承诺在2020年前每年筹集1 000亿美元来满足发展中国家的需要。希望通过公共(双边和多边)和私营的各种渠道以及创新的资金渠道筹措这些资金。

新技术机制

获取新技术对于发展中国家采取行动，从而减少温室气体排放并适应气候变化的不利影响非常重要。2001年，为了加快向发展中国家转让技术，《气候公约》缔约国制定了《技术转让框架》，¹³⁶ 这包括五个专题的合作活动：技术需要和需要评估；技术信息；支持技术转让的环境；技术转让能力建设；以及技术转让机制。2007年商定了广泛的补充行动，以加强《技术转让框架》的执行力度，包括创新的融资办法、加强与相关公约和政府间进程的合作、内部技术开发、以及合作研究与开发。

应对气候变化需要获取
新技术……

¹³⁶ 《气候公约》，《缔约方会议关于其第七届会议的报告》(FCCC/CP/2001/13/Add.1，第4/CP.7号决定)。

最近对执行效果进行的评估得出结论，虽然加大了对发展中国家技术开发和转让的财政支持力度，但仍需要更多资金来满足需要。¹³⁷此外，需要有政策和措施来推动更多私营部门对缓解和适应气候变化技术进行投资。

在2009年哥本哈根首脑会议上，缔约国在说明《气候公约》之下制定的新“技术机制”的范围和可能作用上取得了进展。新机制应加快研发、应用、传播和转让，以便支持发展中国家根据其国情和优先事项采取的缓解和适应行动。

气候相关技术开发和转让的融资需求和差距

截至2009年，所有国家可用于进行与缓解技术有关的技术研究、开发、应用、传播和转让的筹资资源预计为每年773亿美元至1 640亿美元。发展中国家目前可用财政资源中只有部分估计资金到位(见表9)。目前有关缓解技术开发和转让财政需求的资料对能源部门存在偏见。目前没有关于适应技术方面的可靠数据。

……以及大规模融资

随着新技术的创新周期从研发向论证和部署发展并在全球经济中的应用，技术融资缺口也在不断扩大(见图24)。估计值来源于公共和私人资料的混合数字，其范围对所采取的基准和缓解情景具有敏感性。尽管确切的融资需求仍在辩论中，但显然需要大量融资。气候公约秘书处的估计表明，所有国家用于缓解技术的筹资需要在目前水平上每年增加2 620亿美元至6 700亿美元。据预计，在这个增长额中，发展中国家将额外需要40–60%，或每年额外需要1 050亿美元至4 020亿美元。麦肯锡公司研究估计，缓解费用可高达8 000亿美元。而Nicholas Stern的最新估计则呼吁2030年前每年额外需要6 000亿美元至12 000亿美元的费用，这取决于是将温室气体排放的二氧化碳浓度稳定在百万分之550，还是稳定在百万分之450。¹³⁸此外，气候公约秘书处还估计，2030年前世界适应气候变化所需要的年投资和资金流量将达490亿美元至1 710亿美元不等。但是，由于投资新的气候友好型技术需要经过一段时间才能成熟，而且需要有适当的规模并在可承受成本范围之内，所以有人认为大规模投资和筹资可能需要“提前”(也就是说，需要在2030前就进行)，从而及时实现全球减排目标。¹³⁹

¹³⁷ 《气候公约》，技术转让专家组主席《关于促进〈公约〉之下技术开发、应用、推广和转让的未来筹资办法的建设的报告》(FCCC/SB/2009/2和Summary)。

¹³⁸ Nicholas Stern, 《更安全星球蓝图：如何管理气候变化并创造一个新的繁荣时代》(伦敦：Bodley Head, 2009年)。

¹³⁹ 《2009年世界经济和社会调查：促进发展，拯救地球》(联合国出版物，出售品编号：E.09.II.C.1)。

表9

目前发展筹资和传播气候缓解技术的估计值，按技术成熟阶段和来源划分

(单位：十亿美元/年)

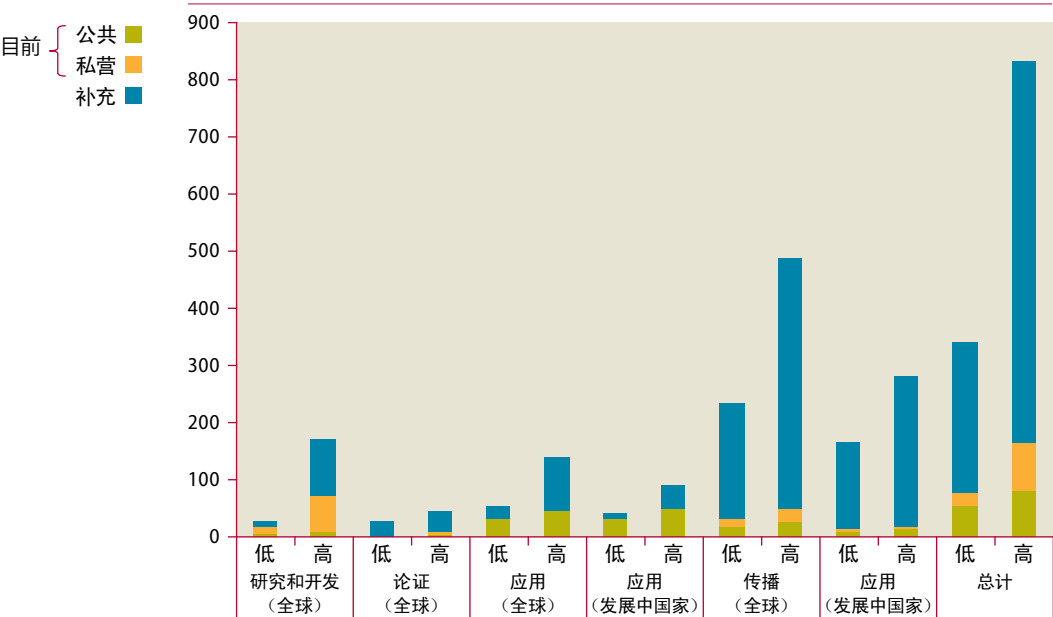
	研发 (总支出)	论证 (总支出)	应用(气候缓解技术的 额外成本)		传播(气候缓解技术的 额外成本)		总 计
	全 球	全 球	全 球	发展中 国家	全 球	发展中 国家	全 球
公共			33 ^c				
	6 ^a	包括在	45 ^d				
	10 ^b	研发中	30 ^e	..	19.5–27.0 ^f	8.0–15.5 ^g	55.5–82.0
私营	至少9.8 ^h						
	13 ^a	包括在					
	40–60 ⁱ	研发中	..	..	12–22 ^h	3.3 ^h	21.8–82.0
总计	15.8–70		30–45	..	31.5–49	11.3–18.8	77.3–164.0

资料来源：联合国气候变化框架公约秘书处汇编的数据。^a 基于2006年占全球研发支出2%的比例。^b 国际能源机构，《研发预算》(2008年)，可查阅<http://wds.iea.org/WDS/ReportFolders/reportFolders.aspx>。^c Nicholas Stern，《气候变化经济学：斯特恩评论》(英国剑桥，剑桥大学出版社，2007年)，第347页。^d R. Doornbosch、D. Gielen和P. Koutstaal，“动员在规模需要基础上投资低排放的规模能源技术，从而减少气候变化风险”(SG. SD/RT(2008)1)，第5页。^e 《气候公约》，《解决气候变化的投资与资金流》(伯恩，《气候公约》，2007年)，第7页。^f 这是清洁发展机制、双边官方发展援助、多边开发银行、出口信贷机构和全球环境基金提供的缓解技术筹资总额，外加新能源资金对2007年在合规和自愿市场上投资碳基金以购买排放许可证的估计值。^g 不包括用以购买排放许可证的碳基金投资。^h 联合国环境规划署，《缓解气候变化的公共财政工具：备选方案文件》(巴黎，环境署-可持续能源融资倡议，2008年)。ⁱ 国际能源机构，《2008年能源技术展望：到2050年的能源情景与战略》(巴黎，国际能源机构，2008年)，第169页。

许多发展中国家已对其技术需求进行了详细评估。发现最需要的缓解技术是可再生能源技术、改进作物管理技术、节能设备、废物管理技术、森林相关技术以及更清洁和高效的车辆。发现最需要的适应技术包括与作物管理、节约用水、改进灌溉系统、森林火灾预警系统有关的技术、植树造林技术、以及防治海平面上升并适应海平面上升的技术。

发展中国家确定的最大技术转让壁垒是经济和市场壁垒，尤其是缺乏资金。《气候公约》缔约方打破解决这些壁垒所确定的各项措施目的在于增加外国投资、加大私营部门参与技术转让的力度、消除补贴和价格扭曲、完善技术的合作研发，并提高公共意识。多数国家都明确指出，国家内部目前的能力不足以充分满足国家技术需要，声称发展中国家仍需要大量能力建设支助。

图24
2030年前缓解技术年筹资需求估计，按来源和技术成熟阶段划分
(单位：十亿美元/年)



资料来源：联合国气候变化框架公约秘书处。

注：“目前”指的是目前资金水平的估计值；“追加”是目前额度外需要的估计值。并未对目前发展中国家的应用筹资按来源分类。目前论证的资金需要包括在研发中。所需筹资额是一种情景估计，目的是将大气中温室气体排放浓度稳定在每百万二氧化碳当量的500分之一。“低”和“高”指的是手头研究中较低估计值和较高估计值。

获取减少灾害风险的专业知识

最贫穷国家的人口和经济通常更易受到自然灾害的侵袭，并蒙受巨大损失，尤其是与其经济规模相比。据估计，发展中国家经济相关损失占国内生产总值的比例比更先进国家高20多倍。例如，1995年，飓风Luis给安提瓜和巴布达造成的损失估计占加勒比国家国内生产总值的66%。2010年1月海地大地震造成的破坏和经济损失总额估计达79亿美元，相当于2009年海地国内生产总值的120%还多。需要采取措施，增加对减少灾害风险和适应气候变化的投入，保护资产和土地，而这一切都需要外部资源进行支助。

一些国家的经验证明，执行减少灾害风险的措施具有长远利益，包括减少未来损失和重建成本，而且还会强化民生、增强社区的复原力以及建设具有保护作用和生产作用的生态系统。孟加拉国、古巴、马达加斯加和越南等国已经能够通过改进预警系统和其他备灾和降低风险措施，大幅减少热带风暴、洪水等气候相关的灾害。1960年至2000年期间，中国在防洪基础设施上投入了32亿美元，避免损失估计约为120亿美元。

全球减灾和灾后恢复基金是世界银行和《联合国国际减少灾害战略》(《联合国减灾战略》)之间的一项伙伴计划,为执行《2005-2015年兵库行动框架:建设国家和社区抗灾能力》提供支持。2009年,全球减灾和灾后恢复基金的工作重点是推广抗灾医疗和教育制度,以期为更安全的医院和学校提供工具。全球减灾和灾后恢复基金齐心协力,确保发展中国家在遇到灾害袭击时能够迅速回到可持续发展之路。在全球减灾和灾后恢复基金的支持下,有30个国家制定了国家减少灾害风险和适应气候变化综合方案,制定了未来三年实现《兵库行动框架》目标的路线图。

减少灾害风险和建设复原能力还需要发展并利用信通技术,以便向人们提供知识和信息,包括通过预警系统提醒即将发生的灾害。政府需要在私营部门提供技术帮助的情况下执行这些信息平台。

利用信通技术传播信息
对执行减少灾害风险措施非常重要

可在灾害保险领域进一步加强与私营部门的合作。需要做出系统努力,包括制定减小风险的标准,加强对资产和投资的保护。私营部门应成为灾害保险计划的提供者,以防止遭受灾难性损失。这类保险还应成为向穷人提供综合性金融服务的一部分,确保覆盖大部分社会弱势成员。

加强获取技术的全球伙伴关系

新技术使得发展中国家能够在类似发展阶段的发展速度超过发达国家。与此同时,技术的飞速发展又造成了拥有技术的国家与没有技术的国家之间出现新的差距。全球经济危机及气候变化的影响也形成了更大的障碍,并使发展中国家需要新的技术。在此领域,全球伙伴关系需要有更明确的目标和措施。

为增加获取新技术的渠道,促进发展,国际社会应采取以下行动:

- 支持制定具体目标和指标,监测新技术获取情况;
- 加强公私伙伴关系,支持使用因特网服务,包括使用区域通信网络和电子政务,并利用因特网服务完善社会服务;
- 鼓励对发展中国家进行信通技术投资,从而加强对宽带互联因特网服务的使用。为此,在目前固定宽带覆盖率非常低的国家,特别是非洲国家,应优先扩大无线网络;
- 加强因特网供应商市场竞争和监管框架,从而推动传播新技术,降低价格;
- 加强国际协调一致的努力,促进技术开发和转让,以便发展中国家缓解和适应气候变化,并提供必要的资金和技术援助,以便满足发展中国家在应对气候变化不利影响时的各种需要;
- 增加发展援助,支持易遭受自然灾害的发展中国家采取灾害风险预防方案,将其作为国家发展战略的一部分。

