



与布雷顿森林机构、世界贸易组织、
联合国贸易和发展会议联合举行的
高级别特别会议

2005年4月18日，纽约

《蒙特雷共识》执行工作中的一致、协调与合作：实现国际
商定的发展目标，包括《千年宣言》所载各项目标

秘书长的说明*

提要

本说明提供了背景资料，并附上一系列考虑要点，以供经济及社会理事会与
各多边金融机构、世界贸易组织和联合国贸易和发展会议（贸发会议）举行的 2005
年高级别特别会议在讨论时参考。这些资料和要点涉及为今年的互动对话选定的
三个次主题：(a) 政策与战略；(b) 贸易、投资和私人资金流动；(c) 官方发展
援助、创新的融资来源和债务。第一个次主题涉及发展中国家为保证创造适当的
国家环境以调动国内资源而实行的政策，并涉及发达国家和多边的利益有关机构
为保证使国际环境有利于发展中国家的国内努力而采取的行动。第二个次主题涉
及在多边贸易谈判方面采取行动，以确保扩大市场准入，并涉及在投资和私人资金
流动方面采取行动，以加强发展中国家的能力，使其得以融入开放和有规则的国际
贸易和金融制度并从中受益。第三个次主题涉及：官方发展援助是否足以帮助履行《千
年宣言》所载承诺；可用来补充官方发展援助流动的更多和创新的资金来源；为保
证使增加的资金流动与受援国的债务可持续承受性保持一致而实行的政策。

* 本说明参考了与发展筹资后续进程中主要的利益有关机构的工作人员协商所得的意见。但联合国秘书处对本说明的内容承担全部责任。由于经济及社会理事会在 2005 年 3 月 31 日才就会
议将讨论的具体问题作出决定，本说明是于 2005 年 4 月 6 日提交印发；因此，无法保证于 2005
年 4 月 18 日召开会议时分发本文的所有正式语文文本。



导言

1. 秘书长在为筹备 2005 年《千年宣言》审查而提交大会的“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”报告（A/59/2005）第 32 段中指出，为了成功履行《千年宣言》¹ 所载各项承诺，特别是实现第八项千年发展目标，2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行的国际发展筹资会议所建立的富国与穷国之间全球伙伴关系具有核心意义。根据在蒙特雷国际发展筹资会议上达成的历史性《蒙特雷共识》，² 每个发展中国家同意为本国发展承担首要责任，为此加强治理，克服腐败，并通过必要的政策和投资以推动由私营部门牵头的经济增长，最大限度利用现有的国内资源来为国家发展战略筹资。发达国家则承诺，向那些实行透明、可信和费用计算正确的发展战略的发展中国家提供其所需要的全部支持，支持形式包括增加发展援助，建立更加注重发展的贸易制度，并更为广泛和深入地减免债务。各主要的利益有关机构同意在执行国际发展政策时加强一致性、协调与合作，以帮助《蒙特雷共识》的落实。然而，正如秘书长所说，“这一切都还停留在口头上”（A/59/2005，第 32 段）。本次高级别特别会议根据《蒙特雷共识》的规定，使《共识》的所有参与者齐聚一堂，讨论如何履行在蒙特雷作出的承诺，从而除其他外，实现各项千年发展目标。

2. 本说明不过是为讨论提供背景资料，应一并参阅秘书长就有关问题提出的建议，这些建议列于（A/59/2005）文件所载的报告。

一. 次主题 1：政策和战略

调动国内资源

3. 蒙特雷会议距今已有三年，大多数国家的国内政策态势和体制调整工作都在按照《蒙特雷共识》所体现的政策方针和行动方向迈进。每个国家的进展速度并不一样，但大多数发展中国家和经济转型国家均已采取值得注意的举措。然而，只有少数几个国家在所有旨在更多调动国内财政资源以促进发展的政策方面都取得了进展。国际贸易的复苏和初级商品价格的上升为加强国内政策措施和体制改革提供了帮助。这样，大多数国家面临的一个主要挑战是如何保持政策和体制改革的势头，在某些情况下把改革扩展到尚未触及的领域，而某些国家则需要认真地开始改革进程。

4. 发展中国家在管理国内经济政策方面取得进展，但仍然易受外部因素的伤害，如贸易比价的逆转、国际利率的急剧上升、以及成为全球经济局势特点的宏

¹ 见大会第 55/2 号决议。

² 《国际发展筹资会议报告，2002 年 3 月 18 至 22 日，墨西哥蒙特雷》（联合国出版物，出售品编号 E.02.II.A.7），第一章，决议 1，附件。

观经济日益失衡可能导致的资本外流。因此，在国际和国家两级都需要深化改革并采取预防措施，以减轻私人资金流动的顺周期特性，改进债务管理，着手解决主要商品进出口价格波动问题，并保证提供适当水平的社会保护，特别是保护最脆弱的群体。

5. 《蒙特雷共识》指出了为保证创造有利于可持续发展的国内环境所需要的其他重要因素。这些因素包括善政、注重人民需要的牢固民主制度、更好的基础设施、和平与安全、对人权的尊重、男女平等。《共识》还强调，为了鼓励私人在一个充满生气和运作良好的企业部门发挥主观能动性，适当的政策和管理框架起着关键作用。³

6. 尽管人们对何为最适当的有利商业环境持有不同观点，⁴ 但可以确定以下五个重要特点：实行适当和可执行的法规；提供资金；具备基础设施；掌握信息；有一个有利的国内和国际政策环境。工业化各国实行的法规根据不断变化的社会、政治和文化条件而有所调整，因此往往因国家而异，没有一个简单的理想办法。与此同时，法规常常未能达到预期的社会目的，可能引起不必要的成本，增加不确定性和风险以及对竞争形成障碍，由此损害商业环境。因此，发展中国家的法规环境可能在某些方面有很大的改革余地，同时不损害更为广泛的社会目标。

7. 在一些关键领域，法规框架可以对商业环境产生强有力的影响。世界银行指出，在很多国家，关于创办企业的法律规定过于繁琐耗时，有些现行法规限制了企业重组或倒闭的能力。在很多发展中国家，很大一部分土地财产没有正式登记，从而对商业投资的融资形成障碍。由于土地可以用作贷款抵押，这个问题对于小企业特别重要。提高透明度和提供更好的信息，这将使公司能够了解自己的潜在合作伙伴的营业纪录和信用，从而有助于合同的执行。在尚未建立社会保障制度的经济体，就业法规尤其重要；这些法规通常是为了保护工人免受雇主任意行动的损害。然而，在某些国家，雇主可能受到不必要的报告法规和过于详细的法规的妨碍，这些法规窒息私人企业的增长，从而妨碍创造新的就业机会。这些法规有时会助长非正式部门的扩展，而这个部门内的劳工通常得不到任何保护。在进行劳动法改革时，应该尽一切努力来保证维护适当的健康和安全标准，并使工人得到必要的社会保护。有了适当的合同法规，还须建立同样良好的执行这些法规的法律制度，才会使其产生效益。因此需要加强行政管理基础结构和法院，同时解决腐败问题。

8. 正如《千年宣言》和上文提到的秘书长最近发表的报告所强调的那样，增强人的能力是一项核心的国家任务，各国政府有责任保证不断改善教育和卫生状

³ 见私营部门与发展委员会提交秘书长的报告，题为 *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work For The Poor*（纽约，联合国开发计划署，2004年）。

⁴ 即将根据经社理事会2004年9月16日第2004/64号决议提交大会的报告将更加全面的讨论这些问题，该报告题为“加强私营部门和私人创业在发展中的作用”。

况。秘书长提议，最贫穷国家应最迟在 2006 年通过并执行一项雄心勃勃、足以在 2015 年实现千年发展目标之下各项指标的国家发展战略。这些战略应该以切实增加公共投资、能力建设和筹集国内资源以及在必要时增加官方发展援助为基础。为了使行动与根据雄心勃勃和可以监测的指标确定的需要直接挂钩，需要实现突破，在争取战胜贫穷的斗争中更为大胆和加强问责制。这样一个方法并不要求发明任何新的工具，而只是从一个不同的角度来制订和执行政策。一个国家如果已经按照同世界银行和其他国际发展伙伴商定的三年支出框架制订了本国当家作主的减贫战略文件，应该使这些文件符合与实现千年发展目标保持一致的十年期政策和投资框架。在千年发展目标已经实现在即的中等收入国家和其他国家，政府应该通过一项“千年发展扩展目标”战略，以确立更为雄心勃勃的目标。

9. 在这个方面必须回顾，迅速的经济增长和持久的高水平就业有助于减少贫穷，是实现消除贫穷目标的关键所在。国家发展战略是动员国内有关各方参与并加强国际经济合作和筹集国外私人资源的重要工具，这项战略必须明确规定主要的国家目标，例如发掘带来高水平就业的经济增长潜力，以及通过政策来解决国内生产和出口构成方面的部门失衡问题。国家发展战略的制定，有助于确定优先事项，适当安排政府行动的先后次序。

10. 在很多情况下，市场主导的经济增长势头会同时出现在一个或若干经济部门或领域，此时政府负有部分责任来为扩大这些势头创造有利条件，以促成持久的经济扩展。政府的国家发展战略有一个重要任务，即帮助在证明有前途的领域持续提高生产率（例如为此建设高质量的基础设施，进行教育和培训，开展科技研究和开发）。这些政策是创造高质量就业的关键。在那些做得成功的国家，作为国家发展战略一部分的促进出口也在迅速发展中发挥了关键作用。如果宏观经济环境有所改善，而且在实行更为开放的政策方面取得进展，但增长势头仍然很弱或者尚未出现，国家发展战略和生产部门政策变得特别重要。

国际和制度方面的因素

11. 正如《蒙特雷共识》所确认的那样，只有在一个有利于增长和发展的国际环境的支持下，国内努力才有可能取得成功。发达国家和多边金融机构可采取行动，强有力地协调各主要工业化国家的宏观经济政策，以加强全球稳定和减少汇率波动，从而保证国际货币、金融和贸易制度的协调一致。包括国际货币基金组织（货币基金组织）在内的各国际金融机构还必须有一套适当的融资机制和资源，用以及及时和适当地做出反应，来帮助防止金融危机。关于中期至长期的资金流动，《蒙特雷共识》确认，多边和区域开发银行在发展筹资方面发挥着重要作用，应该帮助向那些面临贫穷挑战、但奉行健全经济政策、且可能缺乏资本市场融资机会的国家提供充足资金。这些机构还应该减轻金融市场过度波动造成的影响。

12. 考虑到严重的全球收支不平衡，主要国家（包括发达国家和发展中国家）之间的有效宏观经济协调看来对于顺利消除庞大的经常账户赤字和财政赤字具有

重要意义。虽然美元已连续三年贬值，但对外收支不平衡并未降低到可持续承受的水平，这表明需要采取更多的国际协调措施，以确保如果美利坚合众国财政赤字的矫正和私人储蓄的增加致使该国经济增长率降低，世界其他地区都可利用扩张措施抵消由此产生的影响。

13. 货币基金组织继续调整其各种贷款方案，以使其适应全球经济中的种种变化和寻求其支持的那些国家的种种需要。然而，该组织听任应急信贷额度过期失效，没有提供任何替代办法，用于帮助那些实行健全政策的国家应付资本突然外流可能引起的资本账户危机。作为一种自我保险形式、以防国际资本流动发生波动的预防性储备不断积累，代价高昂。⁵ 因此，在此方面特别需要取得切实进展。

14. 《蒙特雷共识》呼吁寻求实际和创新的方式，用以进一步加强发展中国家和经济转型国家在所有国际经济决策机构和标准制订机构中的参与。在这方面，进展情况同样参差不齐，而且进展速度慢于预期。这个问题已列入国际货币和金融委员会以及发展委员会的议程，人们并已采取了某些初步措施，例如建立一个用于分析工作的信托基金，向世行的各非洲执董提供资助。各布雷顿森林机构正在继续开展关于这个问题的技术性工作，⁶ 并计划进一步审议这一问题。但正如世界银行最近在报告中确认，需要紧迫解决这个问题。经过部长一级的种种技术工作和讨论，现在越来越清楚的是，除非调动必要的政治意愿，象《蒙特雷共识》所表明的那样找到实际和创新的途径来解决这个问题，否则进展将仍然微乎其微。

15. 其他机构的进展情况也是参差不齐。世界贸易组织已采取正式和非正式的步骤来使谈判进程更为包容和透明；但是其他在制订金融标准和准则方面很有影响力的国际机构，例如巴塞尔银行监督委员会和金融稳定论坛，仍然存在制度性的排外做法。这两个机构尽管已经扩大了特邀参与和特邀协商模式的使用范围，但尚未采取任何正式步骤来使发展中国家有效参与。

16. 经济及社会理事会意识到《蒙特雷共识》呼吁“增进各国税务部门之间的对话，并增加有关多边机构和区域组织之间的协调，以加强国际税务合作”，于2004年11月11日通过第2004/69号决议，其中决定将国际税务合作特设专家组改称为国际税务合作专家委员会，该委员会由25个成员组成，来自税收政策和税收征管领域，代表着不同的税制。该委员会应该为进行卓有成效的对话提供一个新框架，以促进和帮助各国政府税务部门之间的国际合作。委员会将于2005年5月组建，于2005年12月5日至9日在日内瓦举行第一次会议。

⁵ 见秘书长的报告，“国际金融体系与发展”（A/59/218和Corr.1），第3-7段。

⁶ 例如，见货币基金组织“Quotas: Updated Circulations”，2004年8月27日，以及货币基金组织，“Report of the Executive Board to the International Monetary and Finance Committee (IMFC) on Quotas, Voice, and Representation”，2004年9月24日。

可以在次主题 1 下讨论的问题：

1. 除了技术援助之外，区域多边开发银行是否可以发挥更加直接的作用，增加向发展中国家内的小企业提供的资金并减少这些企业的融资费用？
2. 各国政府为实现千年发展目标而作出的更多努力经常伴随着较高的公共开支，特别是教育和卫生开支。如何确保成果与增加的开支相配？
3. 如何使世界贸易组织的各项承诺、不断变化的布雷顿森林融资条件和其他针对发展中国家的措施更加协调一致，更有助于国家发展战略？
4. 在对发达国家和发展中国家的宏观经济政策进行更好的国际监督和协调时，如何使这种监督和协调有助于有条不紊地纠正现有的全球收支失衡？
5. 如何改善包括货币基金组织在内的各国际金融机构的融资机制和资源，使其可以及时和适当地做出反应来预防金融危机？
6. 怎样的政治措施可以最有效地推动增加发展中国家在所有其决定对这些国家产生影响的国际决策机构中的发言权和参与？
7. 新成立的国际税务合作专家委员会应该讨论哪些重点方面的问题？例如，该委员会是否可以集中讨论如何协助尽量减少和消除逃税现象？

二. 次主题 2：贸易、投资和私人资金流动

贸易

17. 自根据《国际贸易和发展会议最后文件》（哈瓦那，1948 年）第四章建立的有规则贸易体系开始运作以来，对发展中国家的某些重要出口一直未受适用于工业产品出口的那些规则的制约，而且是在多边谈判范围之外。时至今日，发展中国家依然常常被剥夺了在全球贸易中公平竞争的地位，因为发达国家利用各种关税、配额和补贴限制发展中国家准入其优先市场，保护本国生产者，尤其是在农业产品方面，尽管多边贸易谈判乌拉圭回合谈判达成了《农业协议》。多哈工作方案因此而刻意强调进一步向发展中国家的工业制成品和服务以及发达国家的农产品开放市场所能带来的发展潜力。

18. 2003 年 9 月 10 日至 14 日在墨西哥坎昆举行的世界贸易组织第五届部长级会议要求为按时顺利地完成任务采取行动，为此，世界贸易组织成员国于 2004 年 7 月通过了农业谈判框架，其中包括决定在谈判确定的时限内取消出口补贴；承诺减少或惩戒扭曲贸易的国内支持；（在市场准入方面）商定以梯级方式减少关税，

关税高，则削减幅度大；在农业谈判中处理棉花议题。还通过了关于非农产品市场准入问题的谈判框架；世贸组织成员国商定了关于谈判范围和方法的指导方针，虽说有关具体问题的的工作仍在继续，但如今在减少和取消关税和非关税壁垒方面已有了一个重要模式。关于贸易便利化问题的谈判已经启动，世贸组织成员国商定不在多哈会合中谈判其他的所谓的“新加坡议题”，即投资、竞争政策和政府采购的透明度；通过了促进服务业谈判的建议。此外，在谈判中将特别考虑发展中国家在贸易和发展方面的关切问题，包括能力制约因素。还将注重如何使现行的特殊和差别待遇更加精确、有效，更具操作性。

19. 为了确保通过多哈谈判实现“有利发展的自由化”，应在以下领域采取行动：(a) 改善发展中国家的工业产品、农产品以及服务贸易方式 1 和 4 的市场准入及其可预测性，并取消非关税壁垒，有效解决市场进入壁垒和市场支配力集中的问题；(b) 改善初级商品的市场准入，促进初级商品多样化，为初级商品提供充分资助，并有效解决初级商品价格长期下降和波动的问题；(c) 有效采取对策，解决供应方的制约因素；(d) 在贸易协议中为发展中国家提供切实、可操作的特殊和差别待遇；(e) 采取具体措施，解决贸易自由化导致的贸易优惠条件消蚀和收入减少的问题；(f) 发达国家为最不发达国家的所有出口全面、迅速提供无配额、免关税的市场准入；(g) 提供充分援助以满足贸易协议所要求的调整和能力建设方面的需要，并增强供应能力和竞争力，途径包括设立贸易援助基金以补充发展援助；(h) 鉴于 2005 年 2 月 16 日《联合国气候变化框架公约⁷ 京都议定书⁸》的生效，为发展中国家探索清洁发展机制所带来的机遇；(i) 确保多边贸易制度与区域贸易协议之间以及贸易体系与国际货币和金融体系之间在发展领域的兼容和一致性。

20. 世界贸易组织总干事最近指出，许多难题依然远未解决。他并提醒道，世贸组织谈判诸多领域都需要取得更大进展，才能确保于 2005 年 12 月 13 日至 18 日在中国香港特别行政区举行的第六届部长级会议上取得重大成果。秘书长也促请世贸组织成员国至迟于 2006 年完成多边贸易谈判多哈回合，履行发展承诺；作为第一步，会员国应当对最不发达国家的所有出口实行免关税和免配额的准入（A/59/2005，第 55 段）。

21. 对发展中国家而言，更开放的贸易所能带来的最迅速利益是在农产品领域，因为发达国家在该领域的补贴最高。同时，发展中国家根据 2004 年 6 月 13 日至 18 日在巴西圣保罗举行的贸发会议第十一届会议上宣布的全球贸易优惠制度进行新一轮谈判，以期削减本国的制成品税而从中受益。

⁷ FCCC/CP/1997/7/Add. 1, 决定 1/CP. 3, 附件。

⁸ 《联合国条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

22. 在过去 20 年中,发展中国家已把制造业出口占总出口的比例增至 70%左右,从而稳定了出口收入。但各个发展中区域之间的情况依然大不相同。在非洲,2000 年制造业出口占总出口的比例约为 30%,与 1980 年相比仅增加了 10 个百分点,而该大陆商品出口占世界商品出口的比例以价值计算却从 1980 年的 6.3%下降至 2000 年的 2.5%。非洲不仅仍然依赖初级商品,而且在非燃料初级商品的出口方面已落在世界其他发展中区域后面。⁹ 鉴于多数非洲国家的外汇收入主要依靠二、三种主要初级商品的出口,因此,它们的对外贸易和外债直接受初级商品价格短期波动不稳的影响。而且,研究表明,由于国际初级商品市场架构集中,初级商品产商不大可能得益于国际初级商品批发价和零售价的增长。¹⁰ 鉴于许多非洲国家依赖进、出口税,因此它们的财政收入以及社会支出供资能力很易受初级商品出口收入变动的影 响。因此,非洲要实现《千年发展目标》,就必须采取直接和间接措施,减少对初级商品出口的依赖,减少初级商品价格波动的影响。¹¹

投资和私人资金流动

23. 私人资金流动已在发展筹资中发挥主导作用,超过了官方的双边和多边资金流动。但较之官方资金流动,私人资金流动往往更不稳定,而且有顺周期特性。从蒙特雷会议以来这些年的私人资金流动情况便可看出这一点。发展中国家 2004 年得到的私人资金净额为 596 亿美元,少于 2003 年,但大大高于 1998-2002 年期间平均水平。转型期经济国家 2004 年所得的资金流入净额是负数。直接投资已成为发展中国家外部资金的最重要来源,即便如此,直接投资资金流动净额自 2000 年以来也有所下降,尚未恢复到 1990 年代早期那种稳定增加的状态。

24. 1990 年代期间,若干新生的市场经济体和转型期经济体进行法律和管理改革,国有资产大规模私有化,加上金融危机后外国收购不良公司,这些因素都促成了外国直接投资的增长。但许多公用事业和社会基础设施供应的私有化所带来的结果好坏掺杂,致使人们提议在这些领域更多利用公私合作伙伴关系。

25. 各种资金流动的总体情况是,财政资源净转移额连续第 7 年从发展中国家更多流入发达国家。在有些情况下,净转移额增加表明一些国家的出口收入强劲增长,使经常账户出现顺差。但这些国家大多以此为工具改善自我保护、以防可

⁹ 见贸发会议,“非洲经济发展:贸易情况和对初级商品的依赖”(联合国出版物,出售品编号 E.03.II.D.34)。

¹⁰ J. Morisset (“Unfair Trade? The increasing gap between world and domestic price in commodity markets over the past 25 years”,《世界银行经济概览》,第 12 卷第 3 号(1998 年),第 503 至 526 页中)指出,1970 年代以来,国际市场上初级商品价格下降,而与此同时,消费价却有所上升。例如,1975 年至 1993 年,世界市场上的咖啡价格下降了 18%,而消费价却增长了 240%。

¹¹ 大会主席在有关大会关于商品问题不限成员名额小组的讨论情况的摘要中重申应继续采取行动,增强初级商品出口对发展进程的贡献,A/58/615,附件。

能的国际收支困难，利用顺差增加外汇储备或减少外债。这些国家感到需要有这样的自我保险，这应被视为国际金融体系的一大缺陷。美国联邦储备委员会一位成员在谈到目前的净资源反向流动问题时指出，“从长远看，……目前的国际资金流动趋势如果持续下去，可能会起反作用……基本的经济逻辑由此表明，从长远看，工业国家作为一个团体应有经常账户顺差，向发展中国家提供净贷，而不应该是相反情况”。¹²

26. 近些年，私人资金的流入因工人汇款增加而有所增长。2004年6月8日国集团在佐治亚州海岛城举行的会议及2004年春季货币基金组织/世界银行发展委员会会议均将此问题列入议程，发展委员会2004年4月25日的公报注意到“……工人汇款日益重要，呼吁进一步努力，更好地了解此类汇款的决定因素，为增强此类汇款对发展的影响创造有助益的环境”（第5段）。根据世界银行的估计，汇款在2001年达720亿美元，在2003年达930亿美元。但现有证据表明，汇款主要用于资助消费支出，而且主要集中于相对较少几个国家，如印度、墨西哥、菲律宾和土耳其；撒哈拉以南非洲所得的汇款仅10亿美元左右。但即便汇款大多用于消费，它们仍可为满足基本需要和减轻贫穷作出宝贵贡献。近来的工作倾向于强调汇款流动的发展层面，突出汇款在人力资本开发方面的作用，途径首先是教育，其次是实际投资于农场或住房。此外，有些方面认为需要就此议题商定一套国际指导方针，在下文论述创新资金来源问题时将提及这一问题。

次主题 2 项下或可讨论的问题：

1. 哪些方面仍将是多哈会合发展层面的最重要议题，尤其是对实现《千年发展目标》而言？
2. 如何在谈判成果中把这一发展层面置于更优先位置？
3. 如何减少新生的市场经济发展中国家为自我保护、以防国际贸易和资金流动的动荡不稳而对大量外汇储备的需要及持有大量外汇储备所涉的代价？
4. 如何使那些旨在稳定初级商品价格并增加初级商品出口收益的措施推动实现《千年发展目标》？
5. 国家和国际方面可以作出哪些努力，以提高流入发展中国家的私人资金的稳定性并使之对发展发挥最大作用？
6. 公私合作伙伴关系作为为发展中经济体提供公共基础设施投资的一个机制，其效力究竟如何？如何改善这些伙伴关系？

¹² 联邦储备委员会理事 Ben S. Bernanke 在 Sandridge 讲座上的发言，题为 “The Global Saving Glut and the U. S. Current Account Deficit”，弗吉尼亚经济学会，弗吉尼亚州里奇蒙，2005年3月10日。

7. 金融和贸易管理领域的国际合作如何使工人汇款更有效地用于发展目的？在此方面可能需要哪些国际商定的指导方针？

三. 次主题 3：官方发展援助，创造性的资金来源和债务

官方发展援助

27. 发达国家在蒙特雷会议上作出的增加援助的承诺致使提供给发展中国家的官方发展援助逐渐减少的趋向得到了扭转。由于作出了这些承诺，2003 年的官方发展援助已增至发达国家国民收入的 0.25%，超过上一年的 0.23%。然而，这一数字还是低于 1980–1992 年记录的 0.33% 的水平，而且远远低于国际商定的将国民总收入的 0.7% 用于官方援助的指标。根据经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)2003 年记录的 690 亿美元官方发展援助和一些发援会成员国作出的长期承诺，预计到 2006 年官方发展援助将达到 884 亿美元，¹³ 可能在 2010 年¹⁴ 达到 1 000 亿美元。¹⁵

28. 官方发展援助尽管在最近有了增加的势头，但目前的水平依然远远低于人们认为实现千年发展目标必须要有的各种估计数，包括千年项目中的估计数。而且，虽然官方发展援助在名义上增加的数字令人鼓舞，但必须予以慎重阐释。在调整了美元贬值和价格上涨的因素后，报告 2003 年比 2002 年增加的 18.4% 的年增长即下跌到该数字的四分之一左右。此外，人们通常期望官方发展援助提供新的现金资源，使受援国能够增加发展开支。但是，在最近增加的官方发展援助中，却有越来越大的比例所采取的形式是在捐助国认为对安全至关重要的国家境内供作紧急救助之用。例如，在调整了发援会报告只用于阿富汗和伊拉克的款项之后，2003 年的官方发展援助以实值计算增加无几，这表明用于实现千年发展目标的资源增加得十分有限。再者，在将赠款和减让性资本双边流动用于清偿拖欠多边机构的款项后，可用于发展的资源就更少。

29. 丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典已经达到或超过将国民收入的 0.7% 用于官方援助的指标，其他一些欧洲国家（包括比利时、芬兰、法国和爱尔兰）已经定出实现这些指标的具体日期，西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国已表示将分别在 2010 年和 2013 年这样做。¹⁶ 秘书长最近敦促尚未这样做的发达国家制定

¹³ 发援会刊物《发展合作报告》，2004 年，第 6 卷，第 1 期，第 19 页（巴黎，经合组织，2005 年）。

¹⁴ 预告数字指的是 2003 年美元。

¹⁵ 发援会刊物《发展合作报告》，2004 年，第 6 卷，第 1 期，第 22 页（巴黎，经合组织，2005 年）。

¹⁶ 同上。

固定的时间表，至迟于 2006 年开始大幅增加援助，到 2009 年达到 0.5%，以便至迟于 2015 年实现将国民总收入的 0.7% 用作官方发展援助的指标 (A/59/2005, 第 49 段)。

30. 为了增加官方发展援助的名义水平，迄今已作出努力，通过更好地协调援助程序以及捐助国的政策和程序，改善援助效率。目前在简化援助流程的条件性方面已出现一些进展。例如，联合王国政府在 2005 年年初推出一项新的政策，取消关于援助的具体政策条件，包括私有化和贸易自由化这些敏感领域。

31. 双边捐助者和多边机构在 2003 年大幅度增强了他们的援助承诺，用于提供贸易方面的技术援助和进行能力建设。2003 年，承诺资助在贸易政策和条例方面支助受援国的活动增加了 48%，达到近 10 亿美元，而承诺用于贸易发展的援助增加了 34%，达到近 18 亿美元。除了这些活动以外，捐助者和各机构还承诺提供 80 多亿美元，支助对国际贸易极其重要的经济基础设施——交通、能源和电信。

32. 2005 年 2 月 28 日至 3 月 2 日在巴黎举行的关于协调一致和管理发展结果的第二次高级别论坛发表的《援助实效问题巴黎宣言》强化了 2003 年罗马标准化问题高级别论坛上作出的承诺。秘书长已指出需要迫切实施这些承诺，增加官方发展援助的制定、透明度和问责制，进一步关注各国在国家战略中所确认的地方需要以及实现千年发展目标的任务，而不是关注捐助国本国的商业利益。秘书长建议，作为对巴黎高级论坛采取的后续行动，捐助国应该至迟在 2005 年 9 月制订将其提供援助机制同伙伴国基于千年发展目标的国家战略相协调的援助交付时间表和可监测指标，包括对基于千年发展目标的投资计划的承诺、可预测的多年资助、大为简化的程序和对那些建有适当机制的国家提供直接的预算支助 (A/59/2005, 第 53 段)。

33. 人们一直对贷款和赠款在发展援助中的相对作用争辩不休。一些主要的捐助者认为，严格要求偿还贷款能使人们关注未来项目的成本/收益问题，促使人们确保有效地使用资金。当然，对那些迫切需要基础设施但又无法靠国内资源或国际借贷满足这种需要的贫穷国家来说，提供赠款进行基本建设项目可以发挥相对重要的作用。由于许多这种国家正面临着严重的挑战并长期存在着无法承受的债务负担问题，因此，国际开发协会（开发协会）第十四次资金补充的资助条件将反映每个完全依靠开发协会赠款的国家的债务危机风险，这样就有将近 40 个国家可望得到百分之百的赠款资助，这一举措值得注意。

34. 美利坚合众国通过设立千年挑战账户，也增加了赠款援助，将在 2006 年之前将官方发展援助每年增加 50 亿美元，由新成立的千年挑战公司发放。2005 年 3 月，千年挑战公司的董事会批准了第一个千年挑战协定，在四年期间向马达加斯加提供将近 1.1 亿美元的赠款，使其通过经济增长减少贫穷，重点在于产权、金融部门和农业商业投资。根据千年挑战账户的做法，接受赠款的国家要达到业绩标准，以此替代偿还传统双边贷款援助的还本付息。

35. 发展中国家需要进一步改善管理到期结构和债务货币比例的能力。这些国家需要有一个统一的资产-负债结构，其中也要包括国内债务和资产负债表以外的款项。在这方面，货币基金组织一直建议发展中国家应发展国内的债券市场，通过发行长期的以当地货币为面值的固定利息证券筹集资金，代替从国外借款。对一些中等收入的国家来说，这也许是一个解决方法，但对许多低收入的国家来说，则会有严重的结构上的限制因素，主要原因是它们的金融部门没有足够的储备和变现能力减少它们对外资（特别是官方发展援助）的依赖。

创造性的资金来源

36. 要在 2015 年年底之前实现千年发展目标，不仅需要改变政策和优先事项，而且需要发展中国家与发达国家和国际社会作出重大努力，调动更多的金融资源。《蒙特雷共识》第 44 段呼吁会员国和联合国均应探讨新的筹资来源。迄今已有若干国家响应这一号召。2001 年，秘书长根据发展筹资国际会议筹备委员会的要求，就这一问题及其他撰写了技术说明（见 A/AC.257/27 和补编）；联合国秘书处经济和社会事务部根据大会 S-24/2 号决议，委托联合国大学世界发展经济研究所（联合国大学发展经济学所）对新的发展资金来源进行一项新的深入研究。正如秘书长在向大会第五十九届会议转交该研究的政策摘要说明（A/59/272）第 3 段中所表示的，这项研究的目的是更加详细地讨论比较广为人知的某些现有提议，重点是这些提议的设计和 implementation 所涉的问题。

37. 最近，秘书长呼吁国际社会在 2005 年内采取行动，建立国际融资机制。这一机制最初是由联合王国提议的，其基础是各国增加承付款，至迟在 2015 年达到 0.7% 的官方发展援助指标（A/59/2005，第 51 段）。国际融资机制旨在通过新颖的投资安排，迅速增加官方援助，使政府未来的援助承付款能够在编入预算之前就可供支用。总的目标是帮助在 2015 年年底之前实现千年发展目标。虽然如果全体捐助者都参加，这一机制的影响会更大，但并非必定要如此才能实行这一机制。秘书长的报告指出，应当考虑通过开发其他新的发展筹资来源，提供较长期的支助，以补充国际融资机制。

38. 2003 年 11 月，在法国总统的请求下，组成了一个独立专家小组，设法使全球化带来的更大的繁荣能转换成新的财政捐助，为发展创造更多和更好的资源。该小组在 2004 年下半年提出报告，¹⁷ 其中考查了众多的办法，并对它们的可行性进行了技术分析。

39. 2004 年 1 月，巴西、智利和法国三国总统在秘书长的支持下，发起了与饥饿和贫困作斗争的主动行动，这项行动后来还得到西班牙政府和德国政府的赞同。该行动包括组成一个技术小组，探讨创新的筹资机制，并帮助多边努力调动更多

¹⁷ 由 Jean-Pierre Landau 领导的工作组向共和国总统提出的报告“新的国际财政捐助”（巴黎，法国文献出版社，2004 年 9 月）。

的资源用于发展。2004年9月由巴西总统召集在纽约联合国总部举行的采取行动战胜饥饿和贫穷世界首脑会议在结束时发表了一项宣言。该宣言得到112个国家的支持，其中强调需要进一步关注新的筹资机制，无论是公共的还是私营的，强制的还是自愿的，以便提高和改善发展援助水平。从那以来，由上述五个国家组成的创新筹资机制技术小组继续定期开会。2005年2月10日和11日在巴西利亚举行的会议上，小组发表一项联合声明，其中载有关于创新筹资来源的“各种备选办法”以及关于汇款的单独的文件，其中要求考虑是否有可能就这一问题达成一套国际商定的指导原则。¹⁸ 技术小组最近的一次会议是于2005年3月22日和23日在智利圣地亚哥举行的。

40. 发展委员会在2004年10月2日的年会上，审查了在增加援助资金和承付款的同时辅之以创新体制的提案，并欢迎世界银行和货币基金组织对这些备选方案（特别是国际融资机制、全球税务和自愿捐款）所作的分析，包括对其技术可行性的分析。发展委员会还注意到世界领导人在2004年9月举行的采取行动战胜饥饿和贫穷的世界会议，并要求世界银行和货币基金组织继续开展它们的工作，在下一届会议上报告如何推动这些备选方案。鉴于这一点，将再向发展委员会提交一份工作人员报告，供其在2005年4月17日的会议上审议。¹⁹

41. 所引各种报告中研究的创新筹资来源支助发展的机制计有：全球环境税务；国际金融交易税、航空燃料或票价税和武器销售税（所有这些税都将由国家征收，但需要国际协调）；使用特别提款权用于发展目的；打击偷税漏税行为；调动出境移民的汇款用于发展；私人捐款和其他各种自愿捐款用于国际发展，包括亲戚信用卡、全球摇奖、全球抽奖债券。大多数技术报告的结论是，就非自愿来源而言，国际金融交易税和环境税可能在长期提供最多的补充资源。然而，报告警告说，实现这种资源的潜力通常需要大多数国家完全同意并照章行事，而这一点也许不容易或不可能做到。因此，或许必须要有一个“区别对待”和循序渐进的做法，在其他方面形成共识期间，应先把重点放在能够在区域一级或其他局部级别调动的资源上。由于意识到人们担忧这些举措会减少对传统发展援助的承诺，所有的报告都以同样的口气强调，必须将这些提案视为不过是对现有的官方发展援助的承诺和指标的补充而已。

42. 由于大会一直对这一问题很感兴趣并不断进行审议，大会在2004年12月22日第59/225号决议中决定进一步审议从各种来源，包括公共和私人来源以及国内和国外来源可能提供更多创新发展筹资来源的问题，同时注意到在发展筹资问题国际会议后续行动总的包容性框架内所作的国际努力、贡献和讨论。

¹⁸ 在这五国政府的要求下，已联系大会和经济及社会理事会议程的有关项目，将这些文件作为联合国文件分发（见A/59/719-E/2005/12，附件一和二）。

¹⁹ 见《货币基金组织调查》，第33卷，第18号（2004年10月11日），第287-288页。

债务

43. 发展中国家不可持续的债务负担妨碍了它们实现千年发展目标的能力。目前已在减少这一影响方面取得了新的进展。截至 2005 年 2 月底，已有 15 个国家达到“完成点”，另有 12 个国家达到“决定点”，并已作出决定，将重债穷国倡议再延长两年。给予已到达“决定点”或“完成点”的这 27 个国家的债务减免总额，加上其他的债务减免措施，占到这些国家总的债务额的三分之二。还本付息额在这些国家的出口额中的比率已减少到平均 10%。

44. 然而，秘书长注意到，虽然有可信的证据表明重债穷国进程释出了对实现千年发展目标极为重要的资源，但仍然远远低于所需要的数额（A/59/2005，第 54 段）。为了取得进展，秘书长提议把持续承受债务能力重新定义为能使一个国家实现千年发展目标并在进入 2015 年时不增加负债率的那种债务水平。对大多数重债穷国来说，这将要求全部是赠款的资助和全额取消债务。货币基金组织总裁将在 2005 年春季的会议上，提出建议，包括出售黄金，资助重债穷国进一步减免债务，同时不减少提供给其他发展中国家的资源，而且不至于影响国际金融机构长期的财政生存能力。²⁰ 对许多债务沉重的非重债穷国和中等收入的国家来说，要使它们能够持续承受债务，就需要更多的债务减免和债务重组，其幅度大大超过迄今所提议的数额。

45. 影响债务的可持续性的另一个因素是抵抗外来冲击的能力。对一些债务沉重的穷国来说，主要出口产品崩溃、旱灾和其他自然灾害的冲击以及内战使它们的债务达到无法承受的水平。此外，11 个尚未达到决定点的国家中有 8 个仍在冲突中或处于冲突后状态。它们还拖欠了国际金融机构的大笔久未归还的积债。再者，如果不得不“搁置”捐助款项以便达到货币政策的指标，偿债的代价就会更高。因此，这要求细致地考虑和实施各种措施，优化援助资金的内流，避免资金的有害激增。

46. 然而，在强调使那些在实现千年发展目标方面面临最大困难的国家能够承受债务的同时，不应该忽视另一个事实，即许多没有资格根据重债穷国倡议享受债务减免的低收入和中等收入的国家也面临着同样巨大的债务问题，并依然在等待寻找满意的解决方案。新的埃维安方式²¹ 带来了一些进展，但是还需要有更大的透明度和更多的灵活性。由于许多这类国家拖欠了私人债权人的大笔债款，因此需要继续努力，寻找一个能为国际所同意的机制，可有助于防止今后出现金融危机，并在出现危机的情况下，使债务人和债权人能够更公平地分担负担。在没有根据发达国家的国家破产法模式建立的法定机制情况下，在债券合约中包括集体行动条款可以在有序地解决债务问题方面发挥积极的作用，但只有在所有的未偿

²⁰ 见七国集团财政部长关于发展的结论，伦敦，2005 年 2 月 4 日至 5 日，第 7 段。

²¹ 见秘书长的报告，题为“外债危机与发展”（A/59/219），第 16-17 段。

证券中都列入这些条款，它们才能充分发挥效力。一些主权债务人和私人债权人试图制定自愿的“新兴市场的资本稳定流动和公平债务重组原则”，但进展缓慢。因此，类似于制定这些原则的自愿努力是否能够为解决危机的有效机制提供足够强大的基础还有待于通过检验来确定。

次主题 3 下可讨论的问题：

1. 特别是对最弱势的国家而言，多边和双边发展合作政策如何才能确保实现千年发展目标所必需的持续性官方援助？
 2. 国际社会如何才能确保不将复兴和重建救济包括在通常的发展援助之内？
 3. 如何进一步促进关于制定和实施新的创造性筹资来源的国际辩论？哪些是最有可能在短期、中期和长期取得成功的备选方案？
 4. 必要的最起码多的捐助者多快才能商定拟议的国际融资机制？
 5. 如何在实际工作中运用秘书长提议的债务可持续承受性的定义？
 6. 如何帮助解决中等收入国家面临的债务可持续承受的问题？
 7. 为了满足所有发展中国家的需要，应如何调整低收入国家现行的债务和危机管理机制或制定新的机制？
-