



经济及社会理事会与布雷顿森林机构、  
世界贸易组织及联合国贸易和发展  
会议举行的高级别特别会议

2010年3月18日至19日，纽约

以蒙特雷和多哈为起点：推动实现国际商定的发展目标，  
包括千年发展目标

秘书长的说明\*

摘要

为了促进知情讨论，本说明提供关于以下选定主题的背景资料和提议的思考要点：

(a) 筹集国内和国际资源，为消除在实施千年发展目标方面现存的和新产生的差距提供资金；

(b) 支持有特殊需要和面临人道主义紧急情况的发展中国家的复兴、恢复和发展努力；

(c) 加强国际货币、金融和贸易体制的连贯性和一致性，以支持发展。

\* 本说明是与参加发展筹资进程的各大机构利益攸关方的工作人员协商编写的。不过，本说明的内容完全由联合国秘书处负责。



## 一. 引言

1. 2002年发展筹资问题国际会议通过的《蒙特雷共识》确认“发展筹资与实现国际商定的发展目标和指标有关，其中包括《千年宣言》中有关评估发展方面的进展和帮助确定发展优先事项的目标和指标。”《蒙特雷共识》还强调，实现千年发展目标必须在各国对本国经济和社会发展负有首要责任的基础上，在发达国家和发展中国家之间建立新的伙伴关系，并强调各国发展努力需要有一个有利的国际经济环境提供支持。2008年《多哈发展筹资宣言》重申对建立这一伙伴关系的承诺，并强调筹集财政资源及有效利用财政资源，是建立全球伙伴关系，促进支持实现国际商定发展目标，包括千年发展目标等可持续发展的核心。

## 二. 筹集国内和国际资源，为实施千年发展目标方面现存的和新产生的差距提供资金

2. 实现千年发展目标显然已取得进展，但是记录显示，不同目标之间和区域之间的进展并不均衡。很多国家，特别是撒哈拉以南非洲的大部分国家和很多最不发达国家仍未走上实现发展目标的正轨。全球金融和经济危机以及粮食和能源危机产生的双重影响，导致进一步后退。这就更加迫切需要加快取得进展，以便到2015年实现千年发展目标。

### A. 筹集国内资源

3. 发展中国家对持续筹集国内资源促进本国发展负有首要责任。持续和公平的经济增长是减贫的先决条件，而国际投资和贸易可成为重要支助来源。

4. 全球经济从2009年的急剧减速中走了出来，开始了脆弱的复苏，而劳动力市场并未显示有多大的改善。据国际劳工组织(劳工组织)估计，2007年至2009年失业人数增加了3 400万人，失业人数主要是在2009年增加的。预计这种不利条件更加缩小了妇女原本就相对不足的就业机会。发展中国家获得体面工作的条件严重恶化，2008年至2009年在业穷人的人数增加了。今后五年必须创造3亿多个新工作机会才能回到危机前的失业水平。<sup>1</sup>《全球就业契约》的实施将有助于满足创造就业机会和体面工作的特别需求。

5. 这次危机估计致使4 700万至8 400多万人仍身处贫穷或陷入贫穷，这就需要加紧努力扩大社会安全网以及加强对穷人和弱势者的保护。<sup>2</sup>二十国集团(20国集团)领导人在匹兹堡首脑会议上一致认为必须促进普惠性金融，增加穷人获

<sup>1</sup> 劳工组织，《2010年全球就业趋势》2010年1月(国际劳工组织，2010年，日内瓦)；国际劳工局，1980-2020年经济活跃人口估计和预测，劳工统计数据数据库。可查阅：<http://laborsta.ilo.org>。

<sup>2</sup> 《2010年世界经济形势和展望》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.2)。

得金融服务的机会，以便帮助他们平安度过经济冲击并增加自营职业。他们还承认改善中小企业获得融资机会是促进就业机会的一个手段，具有重要意义。

6. 低收入国家因缺乏资源而无力采取财政刺激措施、创造就业机会和扩大所需的社会服务，它们在实现千年发展目标方面可能会遇到重大挫折。这一前景突出说明确保捐助国提供预算支助的重要性以及这些国家必须留有政策空间，在经济衰退时能够持续投资教育、卫生、基础设施和能力建设，以便促进长期发展和支持实现千年发展目标。此外，还有一系列反周期政策工具，如储备基金、定向公共开支方案和税收制度来调和繁荣和萧条的景气循环。

7. 《多哈宣言》重申致力于妇女赋权和两性平等，确认它们对千年发展目标的溢出效应。需要加倍努力消除性别歧视，包括在金融和劳动力市场，以及在资产所有权和产权方面。与此同时，应将推动和加强促进两性平等的公共资源管理和预算编制以及增加妇女在各级决策中的发言权作为国际议程中的优先项目。

8. 面对消除危机余波的压力，必须持续进行提高公共开支质量以及增加财政政策空间的金融改革，即在现代化、有效和公平的税收制度和扩大的税基基础上，进一步有效获得税收。在发展方面，由于非法资本流动，包括发展中国家资本外逃及被盗资产转移到国外而蒙受巨额损失，在这一点上已形成共识。逃税，包括集团内部交易定价偏差是一重大关切问题。另一个关切的方面是，在并非总能导致可持续发展的竞争性税率奖励中经常出现“竞相逐低”的现象。

9. 加强国际合作，缩小发展中国家在技能、信息和技术方面的差距、在南南间进一步交流成功的税收做法、解决气候变化对税收造成的后果等新问题、提高发展中国家在规则制定中的声音和加强参与，这些都成为与发展有关的迫切任务。会员国在多哈要求审查加强机构安排，包括加强国际税务合作专家委员会的情况，经济及社会理事会立即采取行动响应这一要求，将是朝此方向迈出的一个坚定步伐。

10. 在各级以各种形式出现的腐败严重阻碍了为发展筹集资源。各国在打击腐败方面取得的进展各异。加大力度进行机构建设和改进公共管理，对于提高能力打击腐败以及在利用公共和私营部门资源方面加强透明度和效率仍然是至关重要的。

## B. 筹集国际资源：私人资本流动

11. 新兴市场国家的私人资本流入在2007年达到高峰，2008和2009年大幅下跌，但预计在同步推出政府财政刺激和金融稳定措施以及普遍改善经济条件后，将在2010年得到恢复。<sup>3</sup> 发展中国家和经济转型国家，特别是依赖外部融资的国家受到的打击最大。私人资本流动特别是证券组合相继加速，但是由于银行部门的去

<sup>3</sup> 国际融资研究所，“对新兴市场经济体的资本流入”，国际金融研究所研究说明(2010年1月26日，哥伦比亚特区华盛顿)。

杠杆化和到处筹资，银行的借贷业务仍然很消沉。同时，国际金融稳定仍然只是一个暂时现象，一些小型欧洲国家主权债务的可持续性问题的可持续性已使人们担心会再次发生可能产生全球影响的金融风暴。<sup>4</sup>

12. 外部因素，特别是国际金融体制中心受到的信心和流动性冲击，继续操作着对发展中国家的资本流入。由于在回报率方面的风险偏好，投机性金融流通的迅速扩充可造成宏观经济、金融和汇率动荡。这就需要制定有效管理流入的监管政策和避免资产泡沫扩大化的反周期政策。在此情况下，已日益认识到对较游动型的资本流动，如金融部门的债务和外国直接投资采取资本控制，是管理资本流入的广泛政策工具箱中的一项有用的工具。<sup>5</sup>

13. 发展中国家和经济转型国家 2009 年外国直接投资流入分别减少 35% 和 39%。有迹象表明国际投资环境在缓慢改进，联合国贸易和发展会议(贸发会议)预测 2010 年将温和复苏。<sup>6</sup> 尽管外国直接投资是流向发展中国家的私人资本中最稳定的部分，然而研究表明，金融部门的外国直接投资却在破坏稳定和助长周期性波动。<sup>5</sup> 因此，外国直接投资的性质是决定这些资本流动稳定性的一大因素。

14. 对于这些国家来说，外国直接投资以及技术和管理技能是一种潜在的资本来源，因此必须优先为这类投资提供持续有利的环境。外国直接投资高度集中在少数几个中等收入国家是一个令人关切的问题。必须不断减少风险和加强能力建设，以便将外国直接投资扩大到更多的发展中国家，特别是低收入国家，以及扩大到能源、基础设施建设、技术、人力资源和农业等在投资方面存在差距的基础设施和生产性部门。此外，接受外国直接投资的国家必须采取行动遵守多哈承诺，加强国家和国际努力，以便尽可能密切外国直接投资与本国生产之间的生产联系，加强技术转让和培训当地工人。

15. 虽然发展中国家收受的汇款向来都是反周期的，然而即使美元疲软，2009 年的汇款额已下降到 3 170 亿美元，而 2008 年是 3 380 亿美元。东亚和东南亚的情况最好，收到的汇款额仍在继续上升，撒哈拉以南非洲的汇款流入也仍在增长。<sup>7</sup> 虽然总体上汇款总额在减少，但是它在危机中比私人资本流通更具复原力，在这场经济衰退中继续成为发展中国家和经济转型国家的一大资金来源。全球经济复苏缓慢，移民工人工作机会受限，是阻碍汇款回升的一大威胁。一致同

<sup>4</sup> 联合国经济和社会事务部，《每月简报：世界经济形势和展望》，第 16 期(2010 年 2 月 17 日)。

<sup>5</sup> 国际货币基金组织(基金组织)，《资本流入：控制的作用》，基金组织 20 国说明(2010 年 2 月 19 日，哥伦比亚特区华盛顿)。

<sup>6</sup> 联合国贸易和发展会议，《全球投资趋势监测》，第 2 期(2010 年 1 月 19 日，日内瓦)。

<sup>7</sup> Dilip Ratha, Sanket Mohapatra and Ani Silwal, “Migration and remittance trends 2009”, Migration and Development Brief No. 11(2009 年 11 月 3 日，哥伦比亚特区华盛顿)。

意有必要加强国际合作，消除金融危机对移徙和移民工人造成的影响。鉴于汇款对于收受国的重要性，本国和国际社会也要持续努力降低汇款费用。

### C. 国际贸易与发展

16. 2009 年初发达国家进口需求锐减，这一现象因贸易融资枯竭而变得雪上加霜，从而导致 2009 年世界贸易额下跌近 13%。<sup>2</sup> 2010 年世界贸易在总需求量增长下可望出现微增长。发展中国家因制成品、石油商品和非石油商品出口下滑而深受打击，使得商品出口国的收入和国库岁入特别是因为价格变化不定和需求低迷而受到损失。

17. 在减轻全球衰退对国内生产所产生的影响方面面临挑战，由此而可能产生新一波的保护主要措施。2009 年，尽管手段相对温和，一些政府仍不顾 2008 年 11 月 20 国集团领导人发出的抵制保护主义措施的誓言，而采取了保护本国产品和就业的措施。<sup>8</sup> 不过尽管在政策上有些滑动，仍避免了广泛采取保护主义措施。<sup>2</sup>

18. 这些事态发展着重说明贸易对发展筹资的重要性以及迫切需要推动在 2010 年完成多边贸易谈判多哈回合。这些谈判结果必须能够实现其核心发展目标，包括发展中国家农业、制成品和服务出口有效的市场准入、消除各种形式出口补贴，同时大幅削减导致贸易扭曲的国内支助。多哈回合取得卓有成效和重大成果将有助于发展中国家实现其经济潜力和巩固市场准入成效。

19. 为了使发展中国家能够利用改善的市场准入和更公平的规则的好处，必须继续扩大可在发展中国家的能力建设方面发挥重大作用的“贸易援助”规模，以克服供应方和与贸易有关的基础设施的制约，因为这限制了它们对区域和全球市场的参与。2009 年 7 月第二次贸易援助全球审查会议也强调，额外的、可预测、可持续和有效的筹资可发挥作用，推动从当前的经济衰退中复苏。会议还强调非经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员的伙伴在支持贸易援助方面发挥了日益重要的作用。<sup>9</sup>

20. 全球贸易援助供资应保持在每年至少增加 10%，发展中国家也应继续承诺将贸易纳入本国和区域发展战略的主流。贸易援助活动应以国家和区域优先事项为准，因此应符合《援助实效议程》。同时，应继续采取行动，使出口国在短期流动性和长期结构性获取方面更多地得到贸易融资，从而为发展中国家的贸易提供支助。

<sup>8</sup> 经济合作与发展组织、世界贸易组织和联合国贸易和发展会议，《关于 20 国集团贸易和投资措施的报告》；以及 Elisa Gamberoni and Richard Newfarmer, “Trade protection: incipient but worrying trends”, Trade Note No. 37 (2009 年 3 月 2 日，哥伦比亚特区华盛顿)。

<sup>9</sup> 见 2009 年 7 月 6 日和 7 日在日内瓦举行的第二次贸易援助全球审查会议的简要报告。可查阅：[www.wto.org](http://www.wto.org)。

## D. 国际金融和技术合作

21. 据预测，2009 年和 2010 年来自发展援助委员会捐助国的官方发展援助总净额在持续增加，然而，一些捐助大国预计不会兑现其援助承诺。这将使援助的交付从 2004 年到 2010 年只增加 440 亿美元(按 2004 年美元计算)，而非最初预测的 500 亿美元，预计 2010 年交付的援助将短缺 170 亿美元。<sup>10</sup> 2010 年官方发展援助在国民总收入中所占比率是 0.34%，而 2005 年预测是 0.36%。与发展援助委员会捐助国在格伦伊格尔斯 8 国集团首脑会议所作承诺相比，交付差距扩大，这严重威胁到低收入国家的千年发展目标筹资，并对援助在严重经济衰退中发挥的积极作用构成重大挑战。

22. 过去和当前的危机表明，援助流动深受捐助国政治和商业周期的影响。当出现全球性衰退、受援国亟需援助时，这一问题更是严重。在经济衰退时，受援国需要扩大财政空间和制定反周期宏观经济政策，因此提供援助支持预算就变得极为重要。为此有必要制定机制，将援助流动与捐助国的商业周期脱钩。<sup>11</sup> 还迫切需要改进援助质量、可预测性和持久性，以及提高数量。《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》确立了增强援助实效的原则和做法，必须立即执行。发展援助必须符合国家发展战略和需求。需要继续努力，在捐助国帮助下在国家层面评估援助的落实情况。

23. 非发展援助委员会成员的伙伴一直在增加对发展援助的捐助，估计它们的捐助已占全球援助流动的 8%至 10%，补充了传统的官方发展援助。《多哈宣言》以及联合国南南合作高级别会议内罗毕成果文件都鼓励加强南南发展合作和三角合作。非政府组织和私营部门的捐助不断增加，进一步补充了传统的官方发展援助，扩大了在各类捐助国和优先援助项目中进行选择的范围。同时也日益需要在捐助国之间进行协调，以避免捐助国不断增多和零散进行发展合作而产生的不利影响。

24. 多边开发银行利用新工具和贷款机制，满足加速和扩大贷款的需求，以减轻金融危机对穷国的影响。捐助国必须兑现它们在匹兹堡 20 国集团首脑会议上作出的承诺，以确保它们的优惠贷款融资机制和为实现千年发展目标作出的努力能够获得充足的资金。由于发展和全球减贫对于多边开发银行的核心任务至关重要，它们必须与其他国际机构合作，作出共同努力，以便更有重点地应对粮食安全、气候变化、人类发展、私营部门发展和基础设施投资领域的紧迫的发展挑战。

<sup>10</sup> 经济合作与发展组织发展援助委员会，《2010 年发援会对援助数额的展望》(2010 年 2 月 12 日，巴黎)。

<sup>11</sup> 见联合国贸易和发展会议，“持续顺利地提供官方发展援助：全力以赴”《政策简报》第 7 期(2009 年 3 月，日内瓦)。

25. 自《蒙特雷共识》通过以来，创新性筹资来源更加多样化，作为传统官方发展援助的补充，其重要性与日俱增。创新性发展筹资已运用到实现具体发展目标上，在应对发展中国家的严重健康问题方面取得显著进展。创新性发展筹资框架包括公共-私营伙伴关系这一重要组成部分以及发展中国家和发达国家在调动资源方面的合作。另外，在减缓和适应气候变化筹资以及限制非法资金转移方面新提出了许多建议。应迅速探索可行的新方案和办法，以扩大和最大限度地提高其对发展的影响。

26. 秘书长开拓发展筹资新渠道问题特别顾问以及其他方面强调，对外汇交易征收小额费率对于发展援助委员会捐助国弥补官方发展援助交付差距具有重大潜力。目前正在八项创新性筹资机制小组(I-8 小组主要创新性公平筹资)领导下开展工作。<sup>12</sup>

## E. 外债

27. 在通过重债穷国倡议和多边债务减免倡议减轻外债负担方面取得显著进展后，负债发展中国家的外债情况因全球经济放缓而受到不良影响。在面临进口食品和能源价格上涨的国家，出口收入下降而进口支出增加，因此，国际收支逆差对商品出口国的影响尤为严重。进口关税收入的损失以及某些国家出口税的损失，也使财政平衡出现恶化。这些事态发展暴露出过度依赖这些不稳定收入来源所产生的风险，甚至使一些已获得债务减免的国家的债务可持续能力受到威胁。

28. 应对若干建议进行审议，为重债穷国和非重债穷国的负债国应对异常外部冲击对这些国家债务可持续能力的影响提供更多选择。例如，一些人建议，能否提供额外赠款、就暂停偿还债务进行谈判以及为到期债务的展期提供援助。《多哈宣言》重申就减免债务不应以牺牲官方发展援助的其他部分为代价达成的国际共识。通过更加密切关注公共投资对增长的影响、汇款的作用以及国有企业外债处理，对国际货币基金组织(基金组织)/世界银行为低收入国家提出的债务可持续性框架进行了审查并使之更具灵活性。对低收入和中等收入国家而言，应继续作出努力，制定公平有序的国际债务偿还机制。世界经济正处于困难时期，必须强调以下国际共识：债务可持续能力框架应适当重视筹集资金，以满足债务国的发展需求。

## F. 新出现的挑战

29. 在发生对发展中粮食进口国造成特别冲击的粮食危机之后，在拉奎拉举行的 8 国集团首脑会议和在匹兹堡举行的 20 国集团首脑会议承诺在三年期间提供 200 亿美元，为粮食安全筹措资金。应紧急提供这些资金，以启动全面行动计划的执行工作，特别是通过启动新的多方捐助者信托基金，让小农户提高粮食生产能力。

<sup>12</sup> 创新性发展筹资。I-8 小组主要创新性公平筹资(2009 年 12 月)。

捐助国应尽一切努力，除官方发展援助外再提供资源履行这些承诺。还必须确保在6月加拿大8国集团和20国集团首脑会议之前履行这些国际承诺。

30. 对最容易受到气候变化不良影响的发展中国家而言，减缓和适应气候变化的预算需求尤其庞大。《多哈宣言》强调，除传统的官方发展援助资金来源之外，还必须提供用于气候变化的资源。还必须把资源用于最需要的地方，其中包括获得技术和能力建设。为让发展中国家应对发展与气候变化的双重挑战，将必须成倍增加向这些国家提供的资金——目前来自双边和多边来源的资金估计为210亿美元。<sup>13</sup>

31. 2009年12月联合国气候变化框架公约缔约方大会第十五届会议达成的《哥本哈根协定》认识到，需要为2010-2012年期间筹集300亿美元新的、可预测额外资源，并在2020年年底之前每年筹集1000亿美元。2010年2月12日，秘书长设立气候变化筹资问题高级别咨询小组，以筹集在哥本哈根会议期间承诺的资金。该小组的任务是，就如何大幅提高各种公共和私营来源对发展中国家减缓和适应战略提供的长期资金，提出切实可行的建议。预计将在2010年12月在墨西哥举行的下一次框架公约缔约方大会之前提出建议。

供讨论的几个问题：

1. 需要制定那些政策措施来减缓这场危机对收入、就业和社会服务的影响，同时为可持续增长和发展奠定坚实基础？如何才能确保必要的政策空间？如何才能把就业和收入稳定目标纳入宏观经济政策框架？

2. 应采取什么行动来履行关于加强国际税务合作机构安排，包括加强国际税务合作专家委员会的国际承诺？

3. 如何才能使国内和国际措施降低发展中国家私人资本流入的不稳定性并提高长期投资的数量和质量？如何才能使国际合作促进和保护移徙工人的权利并扩大汇款对发展的贡献？

4. 必须采取哪些行动才能在完成多哈回合方面取得进展并确保实现其发展目标？如何才能切实执行贸易援助战略和供资，以使发展中国家能够参与国际贸易？

5. 为缩小发展援助委员会援助承诺的交付差距需要做些什么？哪些是探索创新性发展筹资来源方面的优先行动领域？国际社会如何才能帮助负债的发展中国家避免和摆脱外部冲击造成的债务困境？

<sup>13</sup> 《2009年世界经济和社会概览：促进发展，拯救地球》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.C.1）。

### 三. 支持有特殊需要和面临人道主义紧急情况的发展中国家的复兴、恢复和发展努力

32. 金融、粮食和能源危机(破坏性自然灾害,例如最近在海地和智利发生的地震)以及气候变化构成的挑战接踵而至,使许多国家陷入并非其自身造成的紧急情况。这些危机给发展中经济体造成的负面影响最大,其中,最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家、处于冲突和冲突后局势的国家以及贫穷人口占很大比例的中等收入国家等有特殊需要的国家受到的冲击尤为严重。若要扭转这些多重危机造成的影响,让那些有特殊需要的国家以及面对人道主义紧急情况的国家走上复兴、恢复和可持续发展的稳定道路,就必须在各个级别采取紧急和协调一致的全面行动。为此,秘书长已启动了全球影响和脆弱性警报系统,以实时监测今后发生的全球性危机对最弱势和最贫穷者造成的影响。

33. 衡量有特殊需要的国家遭受外部冲击的脆弱性,是拟订国际支助工作首先要采取的重要步骤。最近多重危机对有特殊需要的国家造成的影响表明,除政策或体制因素外,国际社会还必须考虑一个国家经济结构的脆弱性。如果援助的目标是为结构性制约提供补偿,以促进机会均等,那么结构脆弱性就必须作为分配援助的标准。此外,当结构脆弱性程度较高时,援助实效也相应提高,这是因为援助可以缓冲外来冲击的不利影响。联合国发展政策委员会制定的经济脆弱指数等指标,为国家控制范围之外的此类结构性因素提供了适当衡量标准。<sup>14</sup> 综合监测和分析系统是联合国经济和社会事务部拟订的,是在更可靠地监测和衡量全球经济冲击对发展中国家(包括有特殊需要的国家以及面临人道主义紧急情况的国家)的影响方面作出的重要尝试。<sup>15</sup>

#### A. 多重危机对有特殊需要的国家产生的影响

34. 目前,海地最能感受到外来冲击对有特殊需要的国家造成的大规模破坏,该国连续遭受粮食、能源和金融危机,最后还要遭受毁灭性的自然灾害。国际社会对海地地震的初期反应既及时颇具规模,但是,国际社会还必须长期投入,并继续支持复原、恢复和发展努力。大会呼吁联合国系统以及国际金融机构和发展机

<sup>14</sup> 目前的经济脆弱指数包括三个冲击指数和四个风险指数,在用算术平均数时每组指数得到同等权数。冲击指数包括:(a) 因自然灾害而流离失所的人口比例;(b) 农业生产的不稳定;(c) 贸易冲击。风险指数包括:(a) 人口规模;(b) 出口集中;(c) 农业、林业和渔业所占的份额;(d) 远离世界市场。见Guillaumont, Patrick. "An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy". Oxford Development Studies, 第37卷,第3期(2009年9月)。

<sup>15</sup> 与《世界经济形势与展望每月简报》一并印发的《世界经济和脆弱性监测》报告了初期工作成果。迄今已印发的三个出版物侧重于衡量全球经济“冲击”和趋势对世界各地贸易活动的发展产生的影响以及这些冲击通过粮食和能源价格造成的潜在脆弱性。见 [www.un.org/esa/policy/publications/dpad\\_wespwvm.html](http://www.un.org/esa/policy/publications/dpad_wespwvm.html)。

构根据在国家一级确定的优先事项，通过持续有效的人道主义、技术和财政援助，向海地提供援助。

35. 金融危机多种多样，已经对有特殊需要的国家造成重大影响，而且在许多情况下造成极端影响。这些影响通过外部资金流入减少、汇款额下降、贸易收入减少、商品价格波动和旅游业收入不足等各种渠道，可能危及在消除贫穷的斗争中取得的来之不易的成果。此外，尽管在调动国内资源进行发展筹资方面取得重大进展，大多数有特殊需要的国家在重大公共服务和投资的供资方面必须依赖于官方发展援助。在这方面，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认识到，发展中国家，特别是最不发达国家，将需要额外短期资金流动和长期发展供资。

36. 粮食和能源危机对进口粮食和能源的发展中国家影响尤为严重。自2008年以来，粮食和能源价格迅速下降，由此而降低通货膨胀压力，但最近价格再次上扬。尽管粮食价格上升可能增加农民收入，但由于投入价格上升，能源危机妨碍了最不发达国家提高粮食生产的努力。收成不好限制了国内供应，许多最不发达国家继续面临长期粮食无保障的困境。在非洲之角和东部非洲，长期干旱导致粮食严重短缺和普遍饥荒。粮食危机还暴露出从地方一直到国家、区域和全球各级在粮食供给方面存在的严重缺陷。

37. 气候变化的影响使许多最脆弱国家——特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家——陷入最恶劣的境况。气候变化已显现对这些国家的经济增长、健康指数、供水、粮食生产和脆弱生态系统产生的不利影响，而全球气温大幅上升则使一些地势较低的岛国有可能被全部淹没。此外，低洼沿海地区遭受洪涝、水资源短缺加剧、农业产量和渔业资源减少以及生物资源损失，这些都对非洲和亚洲的最不发达国家构成威胁。

## B. 为特殊发展需要筹资

38. 应对发展伙伴关系给予特别和持久关注，以在有特殊需要的国家和面临人道主义紧急情况的国家落实提高国内能力，推动重建、复兴和发展的计划。联合国系统和国际组织在收到请求时，应根据《兵库行动框架》的要求，及时、协调一致地提供国际救济援助，以降低风险和脆弱性，改善国家能力，确保在国家和地方两级制定切实有效的国际合作安排。国际支助应鼓励灾害频繁的发展中国家制定减少灾害风险的国家战略、行动计划和方案，并发展其机构和技术能力。这些努力应建立在以下战略之上：分散风险，降低保险费和推动建立一种鼓励保险文化的环境。还可以通过在债务合同内捆绑保险条款的方式，在发生大规模自然灾害之后更快、更有效地提供援助和债务减免。<sup>16</sup>

<sup>16</sup> 见联合国贸易和发展会议，“海地的复原首先是取消该国债务”，第11号政策简报（2010年1月）。([http://www.unctad.org/en/docs/presspb20101\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/presspb20101_en.pdf))。

39. 在过去十年中，许多有特殊需要的国家通过成功推行宏观经济政策、改善治理和扩大特别是对基础设施的公共支出，继续推动全面经济改革，并采取了一系列措施提高国内和外国投资。在发生世界金融和经济危机之前，按照固定资本形成总额与该组所有国家国内生产总值(国内总产值)的比例计算，最不发达国家的投资率从2000年的16%增加到2007年的25%，比《2001-2010十年期支援最不发达国家行动纲领》(《布鲁塞尔行动纲领》)的目标高出两个百分点。大部分增长可以归因于几乎所有最不发达国家的外国直接投资流入增加，但是这些投资的流入在很大程度上局限于资源开采、特别是采矿，在撒哈拉以南非洲尤其如此(见A/64/80-E/2009/79)。在此危机期间，发展中国家的汇款流入减缓，但一些最不发达国家继续保持稳定的资金流入。由于这些流入可以有助于维持困难时期的国内需求，来源国和接受国为降低交易费用开展合作以及为以发展为导向的投资创造机遇，应继续成为国际发展议程的优先事项。

40. 由于商品价格下降、获得筹资的机会更有限以及总体经济放缓，有特殊需要国家的全球外国直接投资流入有可能下降。同时，争取此类投资的竞争可能加剧，这可能导致为增加私人资金流入而进行不可持续的放宽监管的“逐低竞赛”。因此，《多哈宣言》认识到，特别应对那些在吸引此类资金流入方面处于特别不利地位的国家提供援助。这些努力可以包括提供技术、财政及其他形式的援助；促进公共-私营伙伴关系；在各个级别作出其他合作安排。

41. 《多哈宣言》欢迎一些个体国家自《蒙特雷共识》以来采取行动，以实现所有最不发达国家享受全面免关税和免配额市场准入的目标。对有特殊需要的国家而言，还必须采取措施，帮助它们改善贸易表现和减轻商品价格不稳定产生的不利影响。减轻这些不利影响的可能机制可以包括国际价格稳定基金以及可用来缓冲商品价格大幅波动的缓冲储存。对于降低易受商品价格冲击的脆弱性而言，扩大出口多样化以及发展工业和服务部门，依然是最为适当的长期战略。此外，当各国的生产能力具有足够竞争力从而可以利用得到任何改进的市场准入时，这些国家就可以从贸易自由化中受益。如果贸易援助方案得到巩固、增强并具有可预测性，就能够通过促进生产能力、与贸易有关的基础设施投资以及制定贸易政策和法规、推动贸易发展、与贸易有关的调整及其他与贸易有关的需求，刺激经济发展，特别是在最不发达国家。

42. 2008年，经合组织发展援助委员会成员国家对最不发达国家的官方发展援助总净额占捐助国合并国民总收入的0.094%，这远远低于《布鲁塞尔行动纲领》规定的向最不发达国家提供的官方发展援助达到国民总收入0.15%至0.20%的目标。根据格伦伊格尔斯8国集团首脑会议的估计，对非洲的官方发展援助从2004年至2010年每年增加250亿美元，但在此期间每年仅增加120亿美元(按2004年

美元计算)。<sup>10</sup> 因此,所有捐助国政府必须履行在《蒙特雷共识》中作出并在《多哈宣言》中重申的承诺,即达到 0.15%至 0.20%的目标。

43. 至关重要的是,要把减少灾害风险措施纳入向容易发生自然灾害的发展中国家提供的多边和双边发展援助方案的主流。在紧急状况下,发展援助和紧急援助往往重合,因此协助这些国家监测援助流量的系统尤其重要。例如,联合国开发计划署制定的援助信息管理系统可以追踪进入一国的援助数量以及援助用于何处和如何使用,因此可以向各国政府提供一个平台,以协调与其发展伙伴开展的救灾工作。<sup>17</sup>

44. 主要通过重债穷国倡议和多边债务减免倡议的方式,在减轻最不发达国家外债负担方面取得重大进展。然而,世界金融和经济危机再次造成财政压力,在收支两个方面给低收入国家的财政可持续能力造成压力。因此,《多哈宣言》呼吁采取大胆措施,以取消债务等切实有效和公平的方式,解决发展中国家、特别是非洲和最不发达国家的债务问题。鉴于实现发展目标需要外部资源,尤其是在受债务困扰风险更大的最不发达国家,因此,双边捐助方和多边金融机构扩大提供赠款和优惠贷款至关重要。由于面临人道主义紧急情况的国家筹资需求极大,创造国内收入或出口收入的能力下降,因此债务豁免也是对这些国家的重要救济。

供讨论的几个问题:

1. 联合国系统应如何帮助有特殊需要的国家和面临人道主义紧急情况的国家及时、一致和协调应对多种危机一并发生而产生的挑战?

2. 为使最贫穷和最脆弱国家更好地承受各种类型的外来冲击,能力建设的优先事项是什么?如何有效确保发展中国家——尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家——财政的可持续性?

3. 什么类型的指标能充分反映有特殊需要国家的经济脆弱性,以及如何改进这些指标,以计入金融和经济危机蔓延风险和环境因素?

4. 应如何将紧急人道主义援助及复原和恢复工作纳入有关减贫、经济持续增长和可持续发展的国家发展战略?

5. 在支持有特殊需要的国家和面临人道主义紧急情况的国家开展恢复、复原和发展工作中,发展筹资程序可发挥哪些作用?

<sup>17</sup> 该方案已用于 60 多个国家,其中包括冲突后国家和中等收入国家。见 [www.aideffectiveness.org/aims](http://www.aideffectiveness.org/aims)。

## 六. 加强国际货币、金融和贸易体制的连贯性和一致性，以促进发展

45. 2009年6月召开的世界金融和经济危机及其对发展的影响会议得出结论，危机不仅突显了长期存在的系统性弱点和失衡之处，也促使加大力度改革和加强国际金融体制和结构。目前的挑战是，要确保针对危机的行动和对策与其规模、深度和迫切程度相符，能够获得充足的资金和迅速执行，并得到适当的国际协调。要进行必要的改革，就必须在国际政治方面，包括在关键机制的任务、范围、治理、反应能力及发展方向等领域，发生重要改变。

### A. 加强国际经济治理

46. 解决全球经济治理问题是国际金融结构所有其它改革的必要先决条件。此外，国际金融机构需要更具有代表性、反应更迅速和更负责的治理，反映21世纪的现实。因此，国际金融机构的下一轮治理改革应远远超出在布雷顿森林机构2008年春季会议期间所取得的微不足道的初步成果。国际货币和金融委员会同意，将在定于2011年1月完成的下一轮配额审查中，将基金组织总配额份额的至少5%从发达国家转给发展中国家和经济转型国家。发展委员会同意，应通过拟于2010年春季会议上达成的持股审查，在世界银行话语权改革第一阶段已增加的1.46%的表决权之外，再为发展中国家和经济转型国家增加至少3%的表决权。但是许多发展中国家坚持认为，发达国家应转给发展中国家和经济转型国家的基金组织配额份额和世界银行表决权至少应分别是7%和6%。

47. 除了重新平衡配额以外，这两个机构还在进行其他工作，以提升发展中国家和经济转型国家在执行董事会中的话语权和代表权，增加管理人员和工作人员的多元化，以及拟订公开、透明和择优选拔高层领导的程序。同时，为更好地平衡大国和小国的利益，可以考虑降低关于关键决定的投票门槛，以及将双重多数机制适用于范围更广的决定。

### B. 多边监督和经济政策协调

48. 另一个重要的治理问题是设计和实施多边监督，这是基金组织预防危机的主要工具。基金组织在传统上一直重视成员国的汇率政策，自1980年代以来，则重视新兴市场和发展中国家存在的问题。但危机却把宏观金融和宏观审慎问题以及发达国家的风险推到基金组织监督工作的中心位置。在这一点上，应更加重视金融风险，包括资产价格泡沫、杠杆作用、大银行的风险集中和隐蔽风险或资产负债表外的风险，还应更加重视改进宏观经济和金融部门监督的一体化，重点在于宏观经济和金融市场之间的联系以及成员国金融部门的健全。基金组织/金融稳定局联合开展早期预警工作可以帮助建立一个比较完整和更有针对性的监督体系。同样，2009年9月对基金组织和世界银行的《金融部门评估方案》进行了

修订，旨在使方案更加注重和适应国家发展需要，更加以风险为基础并具有前瞻性，更加强调整外部联系和溢出效应，更好地融入更广泛的宏观经济监督框架。在执行方面，20国集团的所有成员都承诺参与此项方案及每五年一次的更新。

49. 基金组织的监督只有在成员配合并响应的范围内才有效。实际上，在危机前，基金组织和包括联合国在内的其他国际组织已就全球失衡所造成的风险反复发出警告。然而，没有采取有效的集体行动。目前的挑战在于，需确保今后国际社会更愿意并能够以更为协调一致的方式应对全球性风险。必须在国际金融机构计划进行的治理改革的背景下，建立加强多边宏观经济和金融政策协调的有效框架。如果不能在该领域达成一项政治协定，则针对当前危机的任何解决办法都只能是不完整和不充分的。

50. 有必要促进适当的协调，目标是在财政、货币和汇率等问题上采取相互一致的政策，包括实施这些政策过程中的问责和强制执行机制。在这方面，20国集团提出的强有力、可持续和均衡增长的框架是朝着国际政策协调迈出的重要一步。框架的目的在于确保各成员国的财政、货币、贸易和结构性政策在整体上符合框架目标，其中包括减少发展不平衡。还决定由基金组织帮助20国集团成员共同评估如何将各国的政策结合在一起。经商定将由世界银行协助20国集团成员评估20国集团国内政策框架以及发展和减贫经济前景的影响。20国集团领导人还代表各自的国家承诺，将采纳《全球就业契约》的关键因素，以推动全球化的社会层面，并且指示各国部长审议劳工组织和其他组织关于20国集团政策对就业形势影响的报告，并考虑是否需要采取进一步措施。

51. 为进一步加强旨在重新平衡全球经济的多边努力，20国集团成员呼吁在2010年年底之前结束多哈回合。在这方面，正如《2010年世界经济形势和展望》所阐明的，要重新建立全球经济的可持续平衡，除其他因素外，新的多边贸易制度必须有利于达成发展目标并且更加注重执行、政策审查和提高与贸易有关的各项能力，以避免不执行风险和争端。<sup>2</sup>

52. 这场危机表明，如果主要经济大国的利益受到威胁，国际合作是可以调动起来的。国集团国家，以及多边金融机构在他们的要求下，采取的迅速果断的政策行动似乎帮助避免了全球经济和金融的彻底崩溃。同时，也有人担心决策者采取的行动可能会放慢甚至有可能阻止必要的全球调整，提供“过分”的需求刺激，从而为将来的繁荣和萧条时期播下种子。但是，个别国家为了“有序退出”而过早撤回货币和财政刺激的作法，会带来重大风险。因此，退出战略中应保留一个反周期的政策框架，在失业率下降到可接受的水平以后，再逐步撤销刺激措施。

53. 20国集团已经成为多边经济讨论的重要中心，但在近期全球努力解决贸易、金融和公共-私营经济组合领域存在的国际不平衡过程中，其有效性将得到真正检验。20国集团进程有必要取得更大的合法性，特别是当该进程着手处理一系列

更广泛的问题时。取得更大合法性的途径包括与非成员国建立更强有力的机构间联系，以及让更多的全球性国际机构响应 20 国集团的决定，从而确保能反映所有国家，特别是最贫穷国家的看法及关切的事项。

54. 《2010 年世界经济形势和展望》提到，要重新建立世界经济的可持续平衡，就必须紧密协调全球治理的其他领域，其中包括与全球发展议程、多边贸易体系和气候变化有关的全球治理。目前还没有具体的协调机制，而创立这样一个机制似乎值得考虑。

### C. 金融监管国际合作

55. 这场危机表明，亟需大力改进金融监管和监督，以确保金融杠杆水平不会危及整个系统的稳定。大家的共同意愿是重塑监管制度，以查明并考虑到宏观审慎性风险；将监管和监督的范围扩大到对整个体系有重要意义的所有金融机构、工具和市场；减少审慎监管中的助长周期性波动；加强资本、流动性和风险管理；落实关于主管薪酬的新原则；以及改进估值和拨备标准。

56. 在金融一体化的世界中，监管改革的持久成功在很大程度上取决于大幅度加强监管者之间的国际合作、协调和沟通。然而，在可预见的将来，监管责任可能仍然属于国家主权事务。

57. 目前的体制安排不足以确保关于监管的国家决定适当考虑到国外和国内后果。各国监管制度之间存在重大不一致，并且，国家当局注重国内利益而不顾其行动造成消极国际影响的趋势很明显。需要在未来数年开展一个漫长但必要的进程，以建立更有效的国际机制，用于协调国家监管、监督和解决框架，尽可能减少相互冲突的标准，以及执行达成的协定。

### D. 国际货币基金组织的贷款和资源

58. 尽管多边贷款机构最近出现了积极变化，但是在官方流动性部署方面仍有进一步创新的空间。重要的是，在灵活信贷额度和便捷预防性安排之外，进一步加强基础广泛的预防性融资手段，使其能够可靠地替代自我保险。危机突出表明，需要极大规模的流动性缓冲机制，以应付快速和大规模的资本市场震荡。因此，需要一个绝大多数发展中和发达国家都可以获得的、规模大得多的预防性机制来减少针对危机的自我保险需求。一个更具有代表性和合法性的基金组织可以成为可靠紧急融资的重要提供者，在双边互换和区域储备池等其他保险安排方面逐步承担起国际最终贷款人的作用，并将发挥重要的补充作用。

59. 在如何使用提款计划中的资源方面，还有进一步创新的余地。基金组织最近发放的贷款与以前相比，条件更少且更有针对性。但是，基金组织的许多国家方案中仍包含助长周期性波动的因素，例如，在全球需求急剧下降期间减少公共部门的支出，这会不必要地加剧一些发展中国家的经济衰退。基金组织应扩大其资

源的使用范围，帮助那些从中期看有可持续的公共财政但目前受到不利市场条件阻碍的发展中国家采取反周期性措施。因此，有必要进一步修改货币基金组织的贷款条件，避免采取助长周期性波动的货币和财政政策立场。

60. 目前有一个共识，即鉴于低收入国家长期公认的国家需求及其更易遭受全球波动影响的事实，基金组织给低收入国家的贷款应更为灵活。2009年7月，基金组织宣布一项新的优惠贷款框架，以便增强贷款框架对低收入国家的用途。基金组织还加强了优惠贷款能力，到2014年将最高达到170亿美元。双边借款安排和扩大借款新安排的范围很可能是最可行的及时调动流动性的办法，以便大大提高基金组织的贷款能力。然而，就中期而言，从治理和资产负债表两个角度看，都必须恢复配额机制，将之作为基金组织扩充贷款的首要基础。在这方面，将于2011年1月进行的下一次基金组织配额审查来得正是时候。

## E. 全球支付和储备制度

61. 金融危机再次暴露出以美元为基础的国际货币体系的缺陷，并且，伴随着关于如何改进现有机制的建议，关于替代性储备货币安排的讨论重新恢复。国际社会应抓住这一机会，开始审议创设一个新的、更稳定和更公平的国际货币体系是否可行和可取。有人建议逐步建立一个基于几种相互竞争的国家货币或多或少平等发挥储备功能的体系。但是，由于国际需求可能从互为紧密替代的两种国际货币中的一种急速转向另一种，因而这样一个系统可能导致更大幅度的汇率波动。此外，储备货币供应仍将主要根据国家的审议而定，而不取决于国际审议。

62. 另一个选项是按照约翰·梅纳德·凯恩斯在1940年代提出的思路，采用一种新的全球储备货币。但是，建立一个成熟的国际储备货币需要深远变革，包括在经济政策的核心事宜上放弃国家主权，而国际社会尚未做好这种准备。更现实的改革可能是扩大现有的特别提款权安排，假以时日，特别提款权可以逐步发展成广为接受的世界储备货币。在降低现有制度内在不稳定性的同时，更多地利用特别提款权可以使国际流动性控制更民主，包括更公平地分享铸币税所得。

63. 为使特别提款权发挥重要作用，必须结合预期的外汇储备额外需求，定期发行特别提款权。还有人建议在发生危机时分配特别提款权，但需要适当承诺这些资源只能用于应对危机，而不得成为永久性的转让，并且/或者，需要事先确定一旦危机过去且基金组织得到偿付后，立即核销特别提款权的明确标准。<sup>18</sup> 要让特别提款权成为有吸引力的储备货币单位，还需要具有深度和流动性的特别提款权要求市场，以及运转良好的结算制度，以便将特别提款权要求直接兑换成所有组成货币，其中应包括发达国家和发展中国家的货币单位。

<sup>18</sup> 如见伊莎贝拉·马特奥斯·拉戈，鲁帕·杜塔古普塔和里希·戈亚尔合著的“关于国际货币体系的辩论”，基金组织工作人员情况说明，第SPN/09/26号，(2009年11月11日)。

供讨论的几个问题：

1. 需要采取哪些措施，以进一步提高发展中国家和经济转型国家在国际经济决策制订和规范制订工作中的发言权和参与度？
  2. 如何让宏观经济协调及合作的国际进程更有效？需要哪些机制来加强国际宏观经济决策制订与其他全球治理领域的协调？联合国系统在这项工作中应发挥什么作用？
  3. 为加强跨境金融监督和监管安排，需要采取哪些步骤？
  4. 如何进一步增加多边融资，以提供流动性支持和外部调整？
  5. 现有的全球储备制度需要改进还是改革？哪种储备货币替代安排最具可行性？
-