

千年发展目标8

面对危机，加强促进发展的 全球伙伴关系



千年发展目标差距问题工作组
2009年报告

世界贸易



本报告由千年发展目标差距问题工作组编写，该工作组由联合国秘书长建立，目的是通过影响机构间协调，加强对千年发展目标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。联合国主管经济发展助理秘书长乔莫·夸梅·孙达拉姆和联合国副秘书长兼联合国开发计划署协理署长梅尔科特共同担任工作组主席；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)

联合国秘书处新闻部(新闻部)

亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)

西亚经济社会委员会(西亚经社会)

非洲经济委员会(非洲经委会)

欧洲经济委员会(欧洲经委会)

拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)

国际货币基金组织(基金组织)

国际电信联盟(国际电联)

国际贸易中心

联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
(艾滋病规划署)

人权事务高级专员办事处(人权高专办)

经济合作与发展组织(经合组织)

联合国儿童基金会(儿童基金会)

联合国贸易和发展会议(贸发会议)

联合国开发计划署(开发署)

联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)

联合国气候变化框架公约(气候公约)

联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)

联合国工业发展组织(工发组织)

联合国训练研究所(训研所)

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)

联合国项目事务厅(项目厅)

联合国最不发达国家、内陆发展中国家和
小岛屿发展中国家高级代表办公室

联合国人口基金(人口基金)

联合国社会发展研究所(社发所)

世界银行

世界粮食计划署(粮食计划署)

世界卫生组织(世卫组织)

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)

世界气象组织(气象组织)

世界旅游组织

世界贸易组织(世贸组织)

千年发展目标8

面对危机， 加强促进发展的 全球伙伴关系

千年发展目标差距问题工作组2009年报告



联合国
纽约，2009年

封面照片说明

左：联合国照片/Christopher Herwig
右(上)：联合国照片/Philip Teuscher
右(下)：联合国照片/Eskinder Debebe

联合国出版物

出售品编号：C.09.I.8

ISBN 978-92-1-730199-5

版权©联合国, 2009年

版权所有

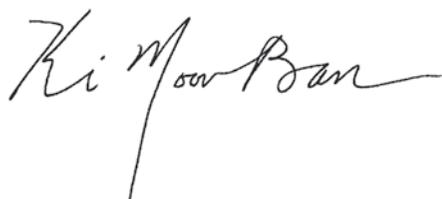
前 言

本出版物为千年发展目标差距问题工作组的第二份报告，其发行正值全球经济危机之时。全球经济危机继续对实现千年发展目标的努力构成威胁。在一些情况下，危机应对举措，如保护主义措施和新的移民限制等，令种种风险更加错综复杂。捐赠国面临削减援助预算的压力，这可能会限制向发展中国家提供的资源数量，从而令发展中国家在对抗危机和满足人民需要方面面临更大的难题。

自2000年千年发展目标通过以来，全球在诸多领域中取得了巨大进展，其中包括，消除贫穷、饥饿、普及受教育机会、促进性别平等、改善健康状况、确保环境的可持续性。然而，这场经济危机使这些来之不易的成果存在逆转可能，时间非常紧迫。

没有全球一致的、强有力的应对举措，这场危机可使全球发展陷入紧急状态。幸运的是，我们看到了各国政府和国际社会开展了史无前例的紧密合作。二十国集团领导人达成一致，大幅增加危机国家可用的国际流动资金数量，打击保护主义，改革国际金融体系。他们亦重申了曾经做出的承诺，即为最贫穷国家提供更多的援助和债务减免，并将承诺资源总额中的500亿美元用于支持低收入国家的社会保障、促进贸易、保障发展。

目前全球面临的挑战是如何确保这些资源调配到位，本报告旨在确认需要采取的举措。本报告将阐述，如何处理针对千年发展目标8——建立全球发展伙伴关系——所做承诺与其成就之间已有和新近出现的差距。最重要的一点是，它突出强调了完整、快速履行这些承诺的重要性，这对于我们的努力，即为全人类建造一个更安全、更繁荣的世界而言至关重要。正是出于这一目标，在此，我谨向全球的政策制定者、发展官员和相关个人推荐本报告，即，千年发展目标差距问题工作组的第二份报告。



联合国秘书长
潘基文

目 录

	页 次
执行摘要	
官方发展援助	vii
市场准入(贸易)	ix
持续承受债务能力	x
获得负担得起的基本药物	xi
获得新技术	xii
导 言	
面向2010年的全球发展伙伴关系	1
官方发展援助	
各国近期纷纷重申官方发展援助目标	3
官方发展援助目标的进展情况	4
官方发展援助总额	4
对非洲地区的援助承诺	6
对最不发达国家的官方发展援助	8
对内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的援助	9
弥补落实差距的前景展望	10
“覆盖面”差距	10
官方发展援助的地区分配	11
国家覆盖面	11
官方发展援助在部门间的分配	17
非发援会合作伙伴与私人资源	18
援助实效	18
自主权	19
分散化	19
援助流量的可预测性	20
援助的协调性	20
一致性	20
取消援助的附带条件	21
加强官方发展援助全球伙伴关系	21

市场准入(贸易)

未能结束多哈回合是一个重大的执行差距	23
多重危机交织, 保护主义再度抬头	24
增加最不发达国家的免税准入	26
农产品、纺织品和衣料的关税削减进程缓慢	28
最高关税税率和关税升级的发展趋势不明朗	32
发达国家的农业补贴	32
贸易援助增长不均	34
在国际贸易中加强全球伙伴关系	36

持续承受债务能力

全球金融和经济危机对发展中国家外债形势造成的影响	39
重债穷国倡议和多边债务减免倡议取得的进展	42
非重债穷国的债务状况	46
衡量持续承受债务能力	46
加强全球伙伴关系, 解决外债问题	47

获得负担得起的基本药物

衡量药物获得的差距	51
疾病的主要起因	51
非传染性基本药物的供应情况	53
影响药物供应情况的其他因素	56
全球经济危机对药物获得的影响	57
提供全球流行病治疗所需费用的必要性	59
向差距筹资以实现千年发展目标8e	59
制药公司在增加获得负担得起的药品方面的作用	60
加强全球伙伴关系, 提供获得负担得起的基本药物	61

获得新技术

移动电话技术的使用	64
贫富国家之间因特网使用上的差距	65
针对数字鸿沟采取的追加措施	67
信息和通信技术部门私有化和自由化得到加强	68
气候变化和获得技术	70
加强全球伙伴关系以获得技术	71

执行摘要

本报告认同，实现千年发展目标8中体现的承诺已取得了进一步的进展；与此同时，本报告亦发现了重要不足，其中大多源于全球经济现状——目前全球正在遭受自20世纪30年代大萧条以来最严重的一次全球经济衰退。部分捐赠国正在削减各自的官方发展援助预算；在部分发达国家和发展中国家，保护主义再度抬头；债务困境再度显现，更深入、更宽泛的债务减免需求不断上升；基本药物的成本呈现持续上涨的势头；发达国家与发展中国家之间的技术鸿沟似乎在进一步加大。上述因素进一步加剧了全球经济衰退对发展中国家造成的极具毁灭性的后果。不仅实现千年发展目标的进展放缓，而且，在很多领域，即便近年来那些来之不易的成果亦面临丧失的危险。由于这场危机，非常有必要加强千年发展目标8提出促进发展的全球伙伴关系。

针对席卷全球的经济危机，正在采取的全球一致的行动——所涉及的行动体层面之高史无前例——包括，主要经济体于2009年4月二十国集团伦敦峰会上所达成的一致。伦敦峰会一致同意，提供大规模紧急融资，确保为低收入国家提供资助，启动重大改革，监管全球金融体系和国际金融机构。此外，峰会亦重申了此前做出的所有承诺，增加官方发展援助，为发展中国家提供债务减免，以及打击新的保护主义措施。不过，由于经济衰退持续存在，履行这些承诺变得难上加难。

距2015年最后期限已过了大半时间，如今，发达国家又引发了一场全球经济危机，全方位加速履行对千年发展目标8所做的承诺已成为“应立即解决的问题”，而不仅仅只是“急待解决的问题”。通过履行援助、贸易、债务减免、获得负担得起的药物和新技术领域的所有承诺来加强全球伙伴关系，这对于避免经济危机演变为发展危机而言至关重要。

官方发展援助

继2006、2007年连续下降后，2008年，经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织/发援会)的官方发展援助增至1 198亿美元，与2007年相比增加了10%(以实值计算)。尽管发达国家的官方发展援助在国民总收入中的比例由2007年的0.28%增至2008年的0.3%，但是，这仍低于2005年0.33%的比例(这一比例的驱动因素是对伊拉克和尼日利亚的债务减免)。

尽管官方发展援助于2008年达到了有史以来的最高水平,然而,现有承诺的落实仍存在重大差距。格伦伊格尔“八国峰会”2010年官方发展援助目标约为1 540亿美元(以现值计算),要实现这一目标,每年需追加170亿美元。2008年,向非洲提供的援助约为260亿美元,然而,要想使援助走上正轨仍存在约200亿美元的缺口。

2007年,向最不发达国家提供的官方发展援助相当于经合组织成员国国民总收入的0.09%。然而,达到向最不发达国家提供的援助至少占国民总收入0.15-0.2%这一目标的经合组织/发援会成员国不足半数——这一目标作为20世纪90年代《布鲁塞尔支援最不发达国家行动纲领》(2001年)的一部分再度得到了成员国的确认。

从当前形势来看,未来贫穷国家获取官方发展援助面临风险——贫穷国家对官方发展援助的需求增加,其目的不仅在于保护自身实现千年发展目标取得的来之不易的成果,更在于抗击全球经济衰退的负面影响。部分国家担心,援助预算会遭到削减,20世纪90年代初期经济衰退时就出现了这种情况。由于几个捐赠国以国民总收入份额作为援助目标,考虑到国民收入的不断下降,除非采取纠正措施,否则,这些国家2009年的援助预算很可能会下降(以绝对数值计算)。同样,在其他国家,整体预算限制对格伦伊格尔目标进一步取得进展构成了威胁。4月召开的G-20峰会突出强调了危机时期不得削减官方发展援助承诺的重要性。然而,与承诺本身相比,这些承诺的落实才是最为关键的一环。

除官方发展援助总额与总目标之间存在落实差距外,发展援助的分配上亦存在“覆盖面差距”。2000-2007年间,划拨至贫穷国家的官方发展援助份额逐年递增,但增幅不大。各国官方发展援助的分配不均,其中几类并未偏向于发展途径最少、贫困人口最多的国家。2007年,官方发展援助的最大受援国为伊拉克(以绝对数值计算),它所获得的发展援助为第二大受援国阿富汗的两倍多。虽然这两大受援国的人口尚不及发展中国家人口总数的2%,然而,这两国从发援会成员国接受的援助总额却占到了发援会国家间可予分配的官方发展援助的六分之一左右。

就地区而言,撒哈拉以南非洲地区继续成为接受官方发展援助最多的地区,2000-2007年间,该地区接受的发展援助翻了一倍多(以现值美元计算)。这符合该地区较高的贫困人口比例。而西亚则成为第二大受援地区,这应归因于对伊拉克人道主义和重建事业资助的大幅增长。过去七年来,流入南亚地区的官方发展援助也翻了一倍多,这很大程度上是因为国际社会增加了对阿富汗的援助,不过,与该地区极端贫困人口的数量相比,援助数额仍然相对较小。在此期间,即便东

南亚地区贫困率仍相对较高，国际社会向该地区提供的援助却出现了下降。

自2000年《联合国千年宣言》通过以来，发展伙伴——包括参与新的多边协议和南南合作以及诸多非政府组织的国家——的数量不断增多，从而令发展中国家获得的援助出现增长。与此同时，这亦使受援国在发展援助管理上面临着更加复杂的挑战。为最大化实现国际支持的惠益，发展中国家及其合作伙伴必须降低这类援助的分散化，确保这类援助有益于国家发展战略。2005年《援助实效问题巴黎宣言》和2008年《阿克拉行动议程》列明了一系列准则与实务，指导发展中国家制定自身战略，同时，指导合作伙伴在提供援助时遵守国家战略，并确保合作伙伴之间的行动协调一致。

为向发展中国家提供实现千年发展目标所需的支持，降低全球经济危机对贫穷国家的冲击，国际社会应：

- 到2010年，每年追加340亿美元官方发展援助(基于2008年的水平和价格)，全面落实格伦伊格尔峰会上所做的承诺，其中，这一增长的绝大部分应流入非洲地区，以履行国际社会所做的承诺，即，在这一时间框架内，将对非洲地区提供的援助翻倍。
- 确保援助的划拨可令最贫穷国家受益，并可保护国内的弱势群体，从而缩小当前的覆盖面差距。
- 加大、加快努力，落实《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》，改善援助实效。
- 鼓励其他提供发展援助的发展中国家更加全面地参与国际辩论，例如，联合国发展合作论坛，以改善所有发展伙伴之间的对话和透明度。

市场准入(贸易)

多哈回合贸易谈判未能达成一致，这是千年发展目标8——加强全球伙伴关系——范围内最大的落实差距，主要体现在两个方面。第一，如果这一回合能够更为及时地完成，发展中国家可享受诸多惠益，而现在，发展中国家未能获得这些惠益。第二，从目前来看，多哈回合的成果距离《多哈发展议程》最初的发展意图存在差距。谈判过程中，就一系列迄今为止难以处理的问题达成一致方面取得了一定的进展，然而，受这一回合“单一承诺”性质所碍，承诺落实方面取得的进展尚未达到商定目标。

2007年，发展中国家向发达国家市场的免税出口额继续增长，这主要归功于发达国家基于最惠国待遇持续取消关税。过去十年来，最不发达国家的免税贸易份额出现增长，其根本原因在于发达国家的优惠权，但2007年未取得进一步的进展。部分发达国家已着手落实2005年针对最不发达国家确定的目标，即，最不发达国家对发达国家市场的

免关税、无配额出口份额至少增加到最不发达国家出口的97%，不过其他国家尚未着手实施。总体而言，最不发达国家之间以及这些国家内部在免税准入方面存在着较大的地区和部门差异。

发达国家对农业的支助仍然是影响发展中国家贸易和农业生产主要的“绊脚石”。2007年，发达国家农业支助占国内生产总值比例进一步下降，然而，即便如此，无论以绝对数值来看，还是与官方发展援助作比较，其农业支助总额仍然很高。

在当前全球经济环境下，帮助所有低收入发展中国家建设与贸易相关的基础设施和供给能力尤为重要。2007年，贸易援助承诺总额增加，但超过半数援助仅提供给了11个国家。

自2007年底，粮食和金融危机引发了新的保护主义浪潮，由此，多边贸易体系面临的压力进一步升级。面对这些危机，发达国家和发展中国家均采取了各种保护主义措施，其中包括一系列关税与非关税措施，国家刺激计划中限制贸易或可引发不公平贸易的特定要素。

要使发展中国家从国际贸易中获取更大的惠益，国际社会应采取如下举措：

- 履行承诺，尽早结束雄心勃勃、以发展为导向的多哈回合；这包括在打开发达国家市场方面取得快速、显著进展。
- 根据2005年世界贸易组织第六次部长级会议通过的目标，将最不发达国家对发达国家市场的免关税、无配额出口额至少增加到最不发达国家出口的97%。
- 落实2005年的承诺，到2013年，取消所有的农业出口补贴。
- 迅速履行承诺，大幅增加对“贸易援助和增强综合框架”倡议的技术、财政和政治支持。
- 在全球经济危机期间，确保针对此次危机采取的保护主义措施得以尽快取消，进一步的措施得以制止，从而维持一个公开的国际贸易与交流体系。

持续承受债务能力

债务减免方面取得了重大进展，然而，全面落实重债穷国倡议，国际社会仍需继续努力。截至2009年3月底，40个重债穷国中，有35个国家达到了重债穷国倡议的债务减免条件，其中24个国家达到了重债穷国倡议和多边债务减免倡议的不可撤销债务减免条件。

在金融危机席卷全球之前，较高的商品价格和强劲的贸易增长改善了很多发展中国家的出口收益。由此，发展中国家偿还外债的负担下降——2000年，偿债支出约占出口收益的13%，而2007年，这一比率则降至不及4%。然而，受当前危机影响，发展中国家出口额和商品价格大幅下降，由此，这一下降趋势出现了逆转。自2008年第四季度以

来，发展中国家的外债与国内生产总值比率以及外债偿还与出口额比率出现了显著增加。另外，由于当前全球信贷紧缩，发展中国家在获得新的外部融资机会方面亦面临重大逆转。

这些因素综合作用，导致很多国家产生了国际收支平衡问题。部分国家在偿还外债方面面临问题。发展中国家借款的风险溢价上升，货币贬值，这亦增加了其外部公开借款的成本，令政府预算面临更大的压力。这反过来又限制了发展中国家，使其无法采取应对措施，无法在基础设施、教育、卫生与社会保障领域维持充足的公共支出水平。

为全面解决发展中国家的债务问题，国际社会应采取如下举措：

- 完成重债穷国倡议和多边债务减免倡议。
- 确保，依据《千年宣言》中体现的两项单独的承诺，将所有的债务减免作为官方发展援助的补充。
- 提供额外支持，防止重债穷国陷入严重受债务困扰的境地。
- 对于因全球危机而面临严重债务困扰的国家，就现有偿债义务提供临时的延期偿付权。
- 协助非重债穷国延缓偿付于2009年和2010年到期的大额国债和公司债务。
- 制定一套有序的国债解决机制，改进跨国破产框架，以解决本国严重受债务困扰的现状。

获得负担得起的基本药物

在发展中国家，很多基本药物穷人是根本无法获得的，原因有二。第一，公共部门和私营部门在药物供应方面都存在巨大的缺口；第二，与国际参考价格相比，所供应的药物价格过高。

在发展中国家，非传染性疾病(如糖尿病、哮喘、心血管系统功能障碍)为主要的疾病杀手，然而，治疗这些慢性病每月的药物开支通常相当于薪酬最低的政府公务人员几天的工资。在发展中国家，政府仅承担一小部分药物开支，并且，发展中国家仅少数人有医疗保险。绝大多数家庭需自行支付药物费用，发展中国家大部分家庭无力持续支付这类疾病的治疗费用。

受当前全球经济危机影响，药物的可负担性很可能会进一步恶化。很多人的收入正在减少，货币贬值令进口药物的成本进一步上扬。对于公共部门采购、分销体系资助不足或运作低效的国家，贫困家庭无法获得医疗保险或药物公共供给的国家，以及药物大多为专利而非非专利药品的国家而言，上述因素令其陷入了最为困难的境地。

据估计, 如果采取适当的补充性措施, 发展中国家有望令每个人均可获得可负担的药物, 每年药物总支出约为50亿美元——就所有的发展中国家而言, 每年人均支出不及1美元。

此外, 全球还面临着新的传染性疾病和潜在流行病突然爆发这一挑战。正如甲型流感爆发一例所示, 国际社会通常能够迅速在发达国家做出应对, 然而, 对于发展中国家而言, 这一应对通常难度较大。事实上, 就甲型流感而言, 一个重大挑战就是, 疫苗一旦研发成功, 如何让所有被认为存在风险的发展中国家都能够以一个可以承担的价格使用这类疫苗。

为降低慢性疾病的负担, 改善发展中国家基本药物的可获得性和负担性, 国际社会应采取如下举措:

- 在发展中国家和全球医疗伙伴关系的医疗保健政策中, 将治疗慢性疾病放在更为优先的位置上。
- 与私营部门合作, 努力使人人能够以可以负担的价格获得基本药物, 合作途径包括, 创建国际专利联盟(令专利更加负担得起)及扩大医疗保险的覆盖面。
- 保护低收入家庭免受全球经济危机引发的药物成本上涨之苦。
- 最大化利用与基本药物相关的《与贸易有关的知识产权协议》, 由此, 便利发展中国家向需要的国家出口非专利药物。
- 鼓励国际社会、各国政府和制药公司继续在发达和发展中国家就甲型流感采取措施, 抑制病毒传播。

获得新技术

在金融危机席卷全球之前, 信息和通信技术的获取方面进一步取得了进展, 其中, 移动电话部门尤为如此。然而, 各国、各个收入群体之间在可获取性和可负担性方面仍然存在着极大的差距。

对于那些失去工作和/或收入的人而言, 信息和通信技术使用的可负担性肯定会相对下降, 然而, 全球经济危机将在多大程度上对技术的获取造成影响, 这一点目前尚不明确。对信息和通信技术基础设施的公共和私营部门投资, 亦可能随整体的经济活动和政府收入而相应减少。

应对气候变化挑战已使进一步获得新技术成为必要。为缓解和适应气候变化, 需向技术研究、开发和应用注入大额投资。部分技术需以提高信息和通信技术获取机会为支撑, 不过, 此处这一挑战超出了千年发展目标8界定的特定目标的范围。

截至2008年底, 手机用户已激增至40多亿人, 相当于全球人口的60%; 相比之下, 固定电话用户仅为13亿。因特网的使用继续稳步增

长，全球约四分之一的人口在使用因特网。然而，发展中国家使用因特网的人口不及13%(最不发达国家仅为1.5%)，而发达国家使用因特网的人口则占60%以上。鉴于发展中国家缺乏使用因特网服务的机会，新的支持高速宽带的移动技术可为缺乏固定宽带的人口提供一个可获得性和负担性更高的选择。

普遍私营化和放松监管已成为信息和通信技术部门一个显著特点。所需资金数额较大、跨国公司在开发所需技术方面发挥主要作用、以及技术开发的快节奏，使得私营部门成为向全球推广信息和通信技术的领军者。然而，各国政府仍需在部门监管方面扮演重要角色，确保公平竞争，并在缺乏有能力的私营部门提供商的情况下创建公私伙伴关系。

为改善信息和通信技术的可获取性和负担性，缩小数字鸿沟，国际社会应采取如下举措：

- 拓展3G手机系统，使之充当宽带上网平台，提高发展中国家宽带上网服务的获取机会。
- 在缺乏私营部门参与提供信息和通信技术和信息和通信技术配套基础设施的情况下，鼓励创建公私伙伴关系。
- 加强信息和通信技术市场的监管，消除现有不公平的市场竞争。
- 为长期融资提供便利，提高信息和通信技术部门的投资水平。

导 言

面向2010年的全球发展 伙伴关系

千年发展目标差距问题工作组¹于2008年发布的首份报告已发出警告，不断下滑的全球经济以及一路飚升的粮食和能源价格，对落实援助、贸易、债务减免、获得负担得起的药物和新技术领域的承诺所取得的进展构成了威胁，使之存在逆转的可能。过去一年来，金融危机进一步升级，已演变为一场席卷全球的经济危机。这场危机对全球发展伙伴关系提出了重大挑战，然而，它亦为加强这一伙伴关系创造了新的机遇。《世界金融和经济危机及其对发展的影响高级别会议成果文件》²认识到，发展中国家是本次全球经济危机最大的受害者。联合国成员国确认，将采取二十国集团领导人商定的一致行动，提供大量额外发展筹资以复苏全球经济，不过，他们亦建议，应进一步解决发展中国家，尤其是低收入国家的财政需要。

部分初期危机应对举措包括，对“开放的、遵循规则的、非歧视性的贸易和金融体制”这一目标的实现构成威胁的新的保护主义措施。由于这场危机，部分捐赠国的援助预算正面临着越来越大的压力。然而，在多个国际论坛上，包括近期的联合国大会上，各国已明确达成共识，即，面对危机和发展挑战，要找到适当的应对举措，全球协调一致的行动必不可少。这需要更强有力的多边主义，其中包括，落实商定目标，加强2000年《联合国千年宣言》中阐明的全球发展伙伴关系。

对这一目标所做的承诺越大，就越有必要加强问责，持续评估全球伙伴关系的效力。与全球伙伴关系相关的千年发展目标8中并非所有的目标都得到了精准界定。千年发展目标差距问题工作组(由联合国秘书长于2007年成立)制定了一个总体方法，帮助解决在衡量千年发展目标8信守承诺程度时遇到的部分关键问题。这些问题涵盖范围较广，如，部分维度缺乏量化指标、发展伙伴解释自2000年《千年宣言》以来所做承诺不断发生一些变动的方式存在差异等等。

¹ 《千年发展目标差距问题工作组2008年报告：为实现千年发展目标建立全球伙伴关系》(联合国出版物，出售品编号：E.08.1.17)。

² 《世界金融和经济危机及其对发展的影响高级别会议成果文件》(A/CONF.214/3)。

千年发展目标差距问题工作组通过提供系统化的问责框架,帮助改善千年发展目标8的监测质量。工作组的主要职责是,识别承诺落实方面可能存在的缺陷,加强千年发展目标8中列明的全球发展伙伴关系。工作组已确定了三种可能产生的差距类型。第一类就是所谓的“落实差距”,即全球承诺与实际落实之间的差距。第二类是“覆盖面差距”,即全球承诺的实际落实与实际收获在各国之间分布的差距。第三类为“需求差距”,即全球承诺的实际落实与发展中国家“支助估计需求”之间的差距。《2008年报告》主要关注于第一类差距,即,“落实差距”。在全球经济危机这一背景下,本报告提供了在全球经济危机背景下所有商定承诺落实情况的最新进展;此外,本报告首次尝试衡量了援助、贸易、债务减免、获得负担得起的药物和新技术等领域的“覆盖面差距”。在大部分领域中,国际社会尚未就各国援助的适当分配确立精准的基准线,因而无法精确地衡量覆盖面差距。然而,如果增加援助的承诺总额等特定目标能够实现,但其实现方式却是,仅援助一两个国家而不增加对其他国家的支助,不满足其他国家的需要,这样的做法应予以关注。本报告发现了部分这类性质的分配不均问题,国际社会应引起注意并做进一步的考虑。

报告中采用的方法论以两大监测工具为支撑:《全球承诺信息总库》,³这是于国际重要会议和论坛上做出的与千年发展目标8相关的承诺汇编;以及与千年发展目标8特定目标相关的指标系统。此外,该方法论亦采取了一套补充数据,便利监测全球承诺在国家层面上的落实情况,评估阻碍受援国实现预期目标的相关因素。

尽管现有数据限制了分析的范围,但是它却为评估“需求差距”提供了跳板,“需求差距”将是千年发展目标差距问题工作组2010年报告的主要关注领域。面临的挑战包括,如何估计发展中国家的实际需求与国际社会支助落实之间的差距。工作组将力求为2010年峰会各国对话做出贡献,该峰会旨在审查千年发展目标所取得的进展。

目前,全球身陷经济危机的洪流之中,而且,距离实现千年发展目标的期限(至2015年)已不足六年时间,本报告认为,巩固全球发展伙伴关系仍存在重大挑战。然而,无须将当前这场危机看作是千年发展目标取得进展的绊脚石,而应将其视作一个加快履行商定承诺、根据需求改善利益分配的良机。

³ 全文可查阅<http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>。

官方发展援助

目 标

8b 解决最不发达国家的特殊需求，[包括]向致力于减贫的国家提供更为慷慨的官方发展援助。

各国近期纷纷重申官方发展援助目标

自《千年发展目标差距问题工作组2008年报告》¹发布以来，发达国家多次重申了增加官方发展援助的承诺。联合国成员国于2008年12月“多哈发展筹资后续国际会议——审议《蒙特利尔共识》执行情况”上通过的《多哈宣言》声称：“全面履行官方发展援助承诺至关重要，其中包括许多发达国家应对发展中国家履行的承诺——到2015年，官方发展援助达到国民总收入的0.7%，到2010年，官方发展援助至少达到国民总收入的0.5%。”²它亦“对八国集团首脑于日本北海道岛发表的宣言表示欢迎，即他们坚定承诺，将努力履行于苏格兰格伦伊格尔峰会做出的承诺，其中包括与其他捐赠国一起，到2010年，对非洲地区增加250亿美元官方发展援助(与2004年相比)”。

2009年4月2日会面时，二十国集团领导人重申，他们将履行官方发展援助承诺，其中包括贸易援助、债务减免承诺以及格伦伊格尔承诺，尤其是针对撒哈拉以南非洲地区所做的承诺。此外，他们亦达成一致，在未来两到三年内，向低收入国家追加500亿美元，用于支持社会保障、刺激贸易、保障发展，并向最贫穷国家追加60亿美元优惠、灵活融资。³

2009年4月26日，世界银行/国际货币基金组织联合发展委员会召开会议，会上，委员会认同必须将这些以及其他承诺付诸实践，将其转变为协调一致的行动和追加资源。它敦促所有捐赠国不仅要加快落实增加援助的承诺，此外还应考虑突破现有承诺，做出更大努力。

联合国多哈发展筹资国际会议强调了实现官方发展援助目标的需要

二十国集团领导人重申了他们的援助承诺

¹ 《千年发展目标差距问题工作组2008年报告：为实现千年发展目标建立全球伙伴关系》(联合国出版物，出售品编号：E.08.1.17)。

² 可查阅http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf。

³ 见2009年4月2日二十国集团伦敦峰会上通过的《关于复苏和改革的全球计划的声明》(可查阅<http://www.g20.org/Documents/final-communicue.pdf>)。

2009年5月27日至28日,经合组织发展援助委员会召开高级别会议,会上通过了《行动计划》——成员国重申了他们此前做出的官方发展援助承诺,尤其是针对非洲地区的援助承诺。尽管这一姿态令人鼓舞,而在实践中,承诺的落实依然不足,人们担忧,危机会使捐赠国的援助预算面临更大的压力。

官方发展援助目标的进展情况

官方发展援助总额

指 标

8.1 官方发展援助净额、总额和向最不发达国家援助的金额,在经合组织/发援会捐助国国民总收入中所占比例

2008年,官方发展援助开创历史新高

自《联合国千年宣言》通过以来,官方发展援助取得了增长,债务免除这一组成要件出现了部分大范围的波动(见图1)。继2007年出现下降后,2008年,发援会成员国的官方发展援助净拨款总额增加了10.2%(以实值计算),达到了历史最高记录——将近1200亿美元。美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、西班牙、德国、日本和加拿大外国援助预算的绝对金额增幅最大。另外,澳大利亚、比利时、希腊、新西兰和葡萄牙亦出现了大幅增长。⁴2008年,援助方案金额最大的国家分别为美国、德国、联合王国、法国和日本。

债务减免应作为官方发展援助承诺的补充

《联合国千年宣言》减少发展中国家债务的承诺是单独做出的,债务减免是对增加官方发展援助承诺的补充。然而,如图1所示,部分债务减免的成本被纳入了捐赠国上报的官方发展援助。这引发了这样一种可能,即,债务减免可能会取代非债务减免官方援助流量,而非增加新鲜的资源流量。根据《千年宣言》承诺,债务减免应超出所确立的官方发展援助目标的范畴。

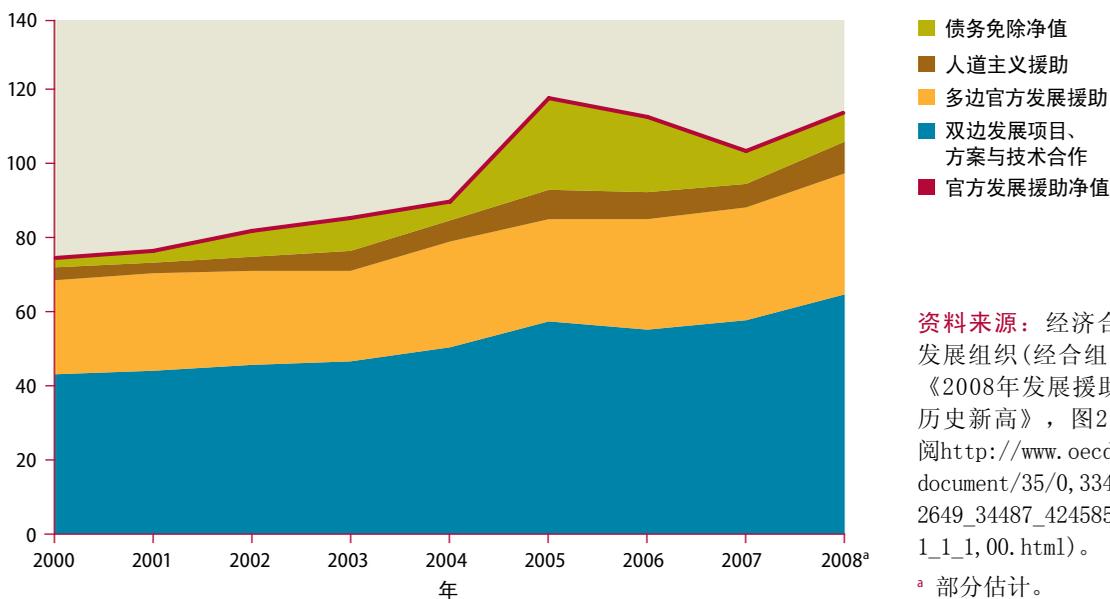
官方发展援助在捐赠国国民总收入中所占比例仍远远低于0.7%这一目标

尽管官方发展援助出现增长,然而,2008年发援会成员国发展援助净流量仅占这些国家国民总收入的0.3%。尽管较之2007年(0.28%),这一比例有所增长(2001年为0.22%),但它仍远远低于联合国确立的0.7%这一目标(见图2)。发援会22个成员国中,仅丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典达到或超过了这一目标。平均而言,发援会成员国划拨的官方发展援助占国民总收入的0.47%,但各国之间这一比例存在广泛差异——瑞典不足1%,日本和美国为0.18%,希腊和意大利则为0.2%。

⁴ 经济合作与发展组织(经合组织),《2008年发展援助开创历史新高》,可查阅http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html。

图1

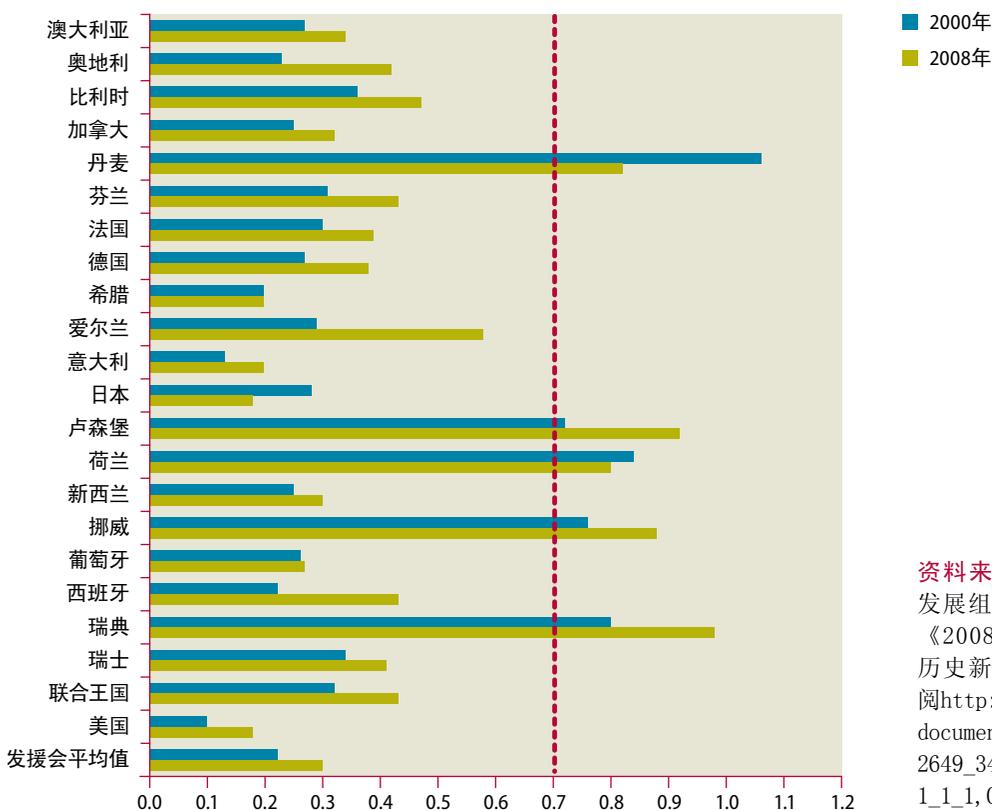
2000-2008年发援会成员国官方发展援助总流量(按组成要件分列),
(单位:十亿美元,以2007年美元价格计算)



资料来源:经济合作与发展组织(经合组织),《2008年发展援助开创历史新高》,图2(可查阅http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1,00.html)。
^a 部分估计。

图2

2000-2008年联合国官方发展援助目标取得的进展,
按发援会捐赠国分列(占国民总收入百分比)



资料来源:经济合作与发展组织(经合组织),《2008年发展援助开创历史新高》,表2(可查阅http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1,00.html)。

2000-2007年间, 除日本外, 其他所有的捐赠国都增加了官方发展援助在国民总收入中的比例。

2009年3月, 经合组织/发援会总结称, 对进一步支出计划进行的调查表明, 2010年发援会成员国提供的官方发展援助净值约为1 210亿美元(以2004年价格计算)。⁵如果这些支出成为现实, 这将低于格伦伊格尔承诺中暗含的1 300亿美元(以2004年价格计算)这一目标(见图3)。这一不足部分可归因于部分捐赠国降低承诺额, 但更大一部分原因在于, 由于全球经济下滑, 发援会成员国的国民总收入低于预期。由此, 对于将国民总收入份额作为官方发展援助目标的援助国来说, 其援助预算将会下降(以绝对数值计算)。2008年, 援助总额为1 007亿美元(以2004年价格和汇率计算), 由此, 每年需追加147亿美元, 方可实现格伦伊格尔2010年官方援助总额目标(见表1)。仅执行现有的、经合组织做过调查的支出计划还远远不够, 就当前的落实差距而言, 这仅能填补210亿美元的缺口(以2004年价格计算)。

以2008年价格和汇率计算, 格伦伊格尔承诺的落实差距总额为347亿美元(见表1), 其中, 到2010年, 除计划的外国援助预算外, 还需追加102亿美元。

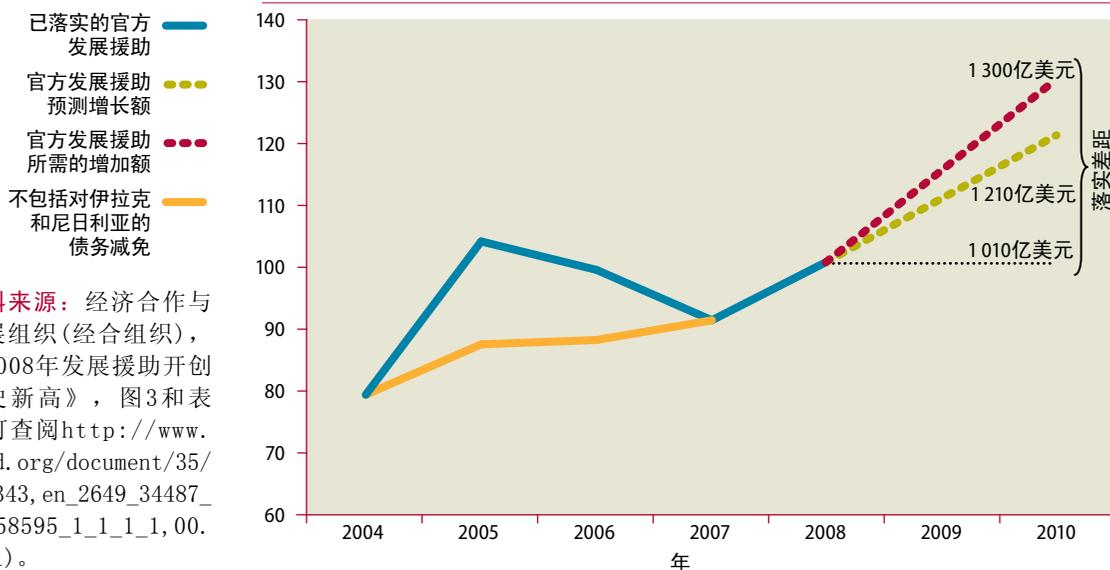
对非洲地区的援助承诺

格伦伊格尔非洲地区援助目标进展缓慢

认识到非洲地区面临的重大挑战, 《千年宣言》特别关注非洲大陆的发展, 但未针对该地区设定官方发展援助量化目标。2005年, 八国集

图3

2004-2008年发援会捐赠国官方发展援助总额, 2009-2010年官方发展援助预测(单位: 十亿美元, 以2004年美元价格计算)



资料来源: 经济合作与发展组织(经合组织), 《2008年发展援助开创历史新高》, 图3和表4(可查阅http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.html)。

⁵ 同上。

表1

2008年与承诺和目标相关的官方发展援助年度落实总额

		以2004年美元 价格计算 (单位: 十亿)	以2008年美元 价格计算 (单位: 十亿)	国民总收入 比例 ^a
官方发展援助				
总额^b	2010年承诺额	130.0	154.5	-
	总体目标	-	-	0.7
	2008年落实金额	100.7	119.8	0.3
	差距	29.3	34.7	0.4
对非洲地区的官方				
发展援助^b	2010年承诺额	52.7	62.6	-
	2008年落实金额	35.3	42.0	-
	差距	17.4	20.6	-
对最不发达国家的				
官方发展援助^b	目标	-	53.2-70.9	0.15-0.20
	2007年落实金额	-	31.9	0.09
	差距	-	21.3-39.0	0.06-0.11

资料来源：联合国/经社部，基于经济合作与发展组织(经合组织)，《2008年发展援助开创历史新高》，图3和表4(可查阅http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.html)。

^a 发援会成员国国民总收入的总和。

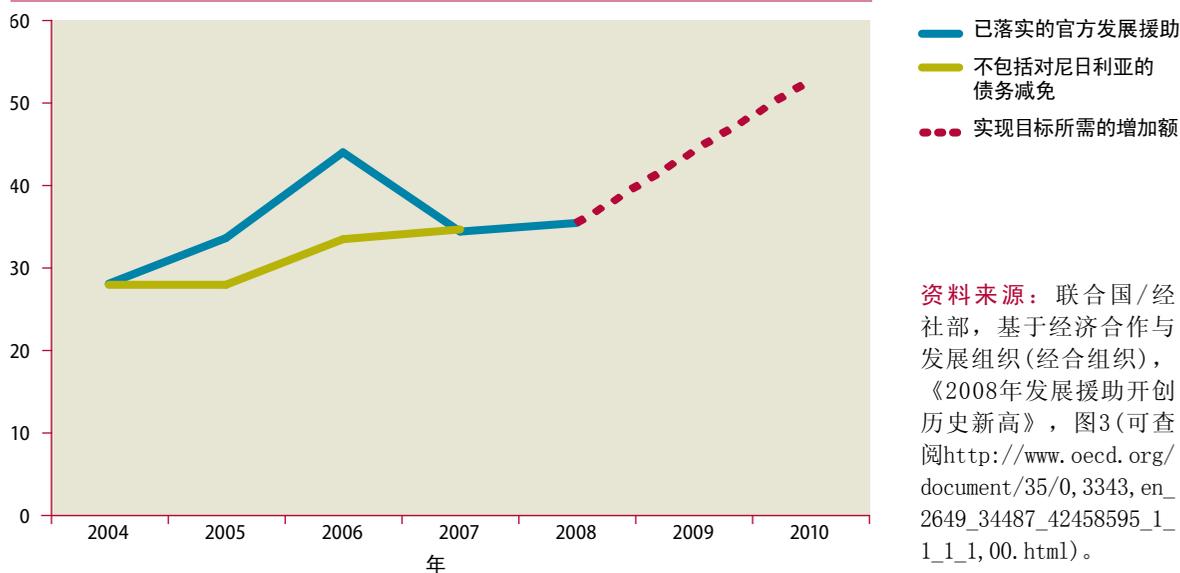
^b 发援会成员国提供的官方发展援助。

团于格伦伊格尔做出了援助承诺，其中，部分国家做出了特别承诺，即通过多种方式，如传统的发展援助、债务减免和创新的融资机制等，增加对非洲地区的援助。据估计，在格伦伊格尔峰会上，经合组

图4

2004-2010年与格伦伊格尔承诺相关的对非洲地区官方发展援助净额

(单位: 十亿美元, 以2004年美元价格计算)



资料来源：联合国/经社部，基于经济合作与发展组织(经合组织)，《2008年发展援助开创历史新高》，图3(可查阅http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.html)。

织成员国向非洲地区提供的官方发展援助为250亿美元(以2004年的价格计算)。此外,成员国亦做出了追加承诺,据估计,到2010年,这些追加承诺可使非洲地区的官方发展援助每年增加250亿美元,由此,与2004年相比,对非洲地区的援助增加了一倍多。

自2005年以来,对非洲地区的官方发展援助增加缓慢(不计对尼日利亚的债务减免)。2008年,全球官方发展援助出现增长,其中约30%的增长流入了该地区,以2004年的价格计算,2008年非洲地区获得的官方发展援助总额仅比2004-2005年度高出约80亿美元(见图4)。目前尚无捐赠国2009年和2010年对非洲地区官方发展援助支出计划的相关数据,不过以2004年的价格计算,2008年承诺落实额与格伦伊格尔目标之间仍存在174亿美元的缺口,以2008年的价格计算,这一缺口则为206亿美元(见上方表1),而且就补救这一情势而言,距离2010年年底仅剩不到两年的时间。2008年承诺落实额与全球2010年承诺总额之间存在官方发展援助流量缺口,非洲地区占到了这一缺口的60%。其中,几个较大的发展中国家要实现他们于2005年做出的承诺,就必须大幅增加对非洲地区的官方发展援助。

对最不发达国家的官方发展援助

在官方发展援助总额占国民总收入0.7%这一目标范围内,国际社会多次呼吁增加对处于最不利境地的发展中国家,即最不发达国家的官方发展援助流量。《布鲁塞尔行动纲领》呼吁捐赠国提供其国民总收入的0.15%至0.2%援助最不发达国家,但未设定这一目标的实现日期。⁶这一目标本身在此后多个国际论坛上得到了重申。

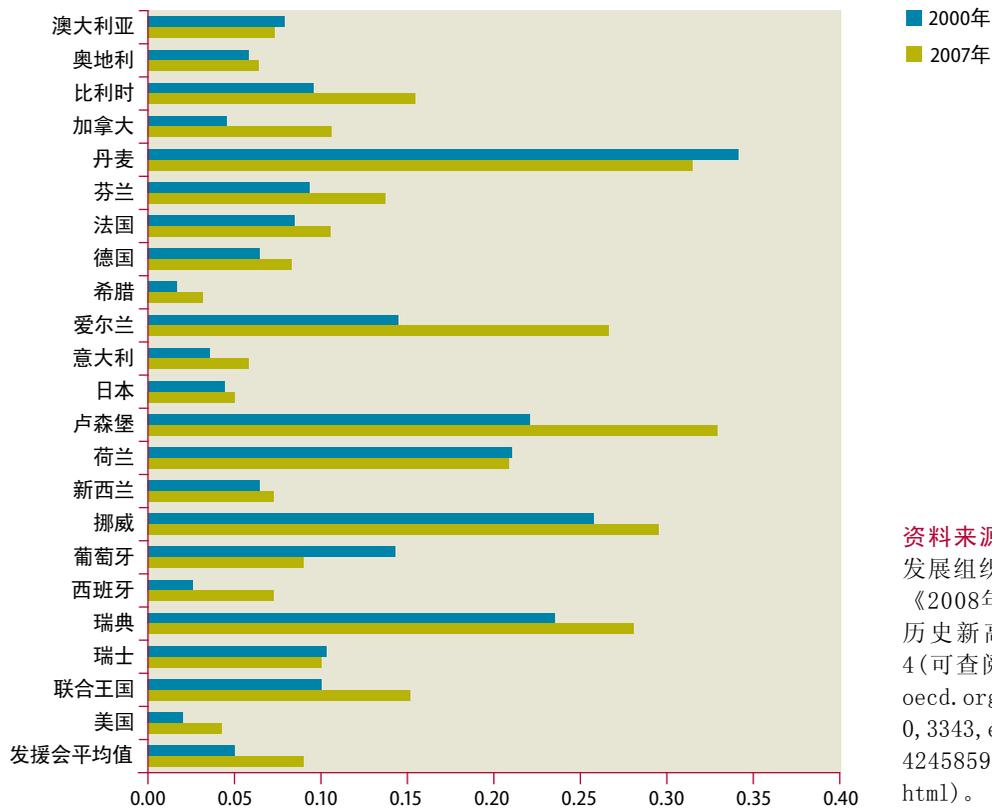
对最不发达国家的官方发展援助出现增长,但与布鲁塞尔目标相比,仍存在差距

自《布鲁塞尔行动纲领》通过以来,对最不发达国家的官方发展援助流量已由2001年不足140亿美元增加到了2007年320亿美元这一历史最高点。目前,最不发达国家接收的官方发展援助约占援助总额的30%。对最不发达国家的官方发展援助总额在发援会成员国国民总收入中所占比例已由2001年的0.05%增至2007年的0.09%,不过,这仍低于《布鲁塞尔行动纲领》确立的0.15-0.2%这一目标(见上方表1)。2000-2007年间,除葡萄牙外,所有的捐赠国对最不发达国家官方发展援助占国民总收入比例均出现增长或保持不变,在此期间,实现国民总收入0.15%这一目标的发援会成员国数量已由五个增加到了八个(见图5)。相反,2007年,希腊和美国对最不发达国家的官方发展援助尚不及本国国民总收入的0.05%。

⁶ 《第三届联合国援助最不发达国家会议报告》(A/CONF.191/13),第83(a)-(d)段,该会议于2001年5月14日至20日在比利时布鲁塞尔召开。

图5

2000-2007年针对最不发达国家的布鲁塞尔官方发展援助目标取得的进展，按发援会捐赠国分列(占国民总收入百分比)



资料来源：经济合作与发展组织(经合组织)，《2008年发展援助开创历史新高》，图3和表4(可查阅http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.html)。

对内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的援助

2007年，对内陆发展中国家的双边官方发展援助共计113亿美元。2008年9月，联合国大会对《内陆国家阿拉木图行动纲领》进行了审议，并指出，对内陆发展中国家的官方发展援助大多采取紧急救援和食品援助的形式进行。⁷尽管内陆发展中国家急需财政支持以进行基础设施的建设和维护，然而，过去五年来，对交通运输、存储和通信领域的发展援助分配未发生改变。

小岛屿发展中国家每年继续获得20-25亿美元的官方发展援助，相当于这些国家国民总收入之和的3%。⁸对部分小岛屿发展中国家而言，以所占国内生产总值份额和人均官方发展援助计算，官方发展援助数额巨大(见下方)。

⁷ 联合国大会第62/204号决议。

⁸ 见千年发展目标数据库(可查阅<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>)，指标8.5(基于经合组织提供的数据)。

在经济衰退期间,政治承诺是增加官方发展援助的关键

弥补落实差距的前景展望

在过去,发达国家缺乏政治意愿,再加上财政约束,导致经济衰退期间官方发展援助出现了下降,人们担心,本次经济危机可能会重现这一模式。然而,在本次经济危机中,各国展现了较高的政治意愿,正如本章开头处所指,2008年底和2009年上半年,各国纷纷重申了过去做出的承诺。

发达国家承认对此次全球经济危机负有责任,并将履行相应的义务,协助发展中国家解决危机对其造成的重大负面影响,这将进一步加强上述这一态度转变。⁹发达国家国内对危机的应对举措涉及到增加财政和其他支出,其数额远远高于官方发展援助。这一做法有两层含义。第一,这些大额的国内支出增加使发达国家很难为降低官方发展援助提供正当理由,毕竟,正是由于发达国家的所作所为才引发了当前这场经济危机,令发展中国家陷入困境。第二,国内措施的大额财政和其他成本支出损害了发达国家此前所展示的财政纪律。如此大额增加财政和其他支出,大部分发达国家已经违反了他们的财政准则——其增加的额度之大,即便将官方发展援助增加至履行现有承诺所需的金额,对该国财政可持续性的影响亦可忽略不计。与此同时,2009年4月21日G-20峰会上国际社会做出的追加承诺预示着未来几年内官方发展援助极有可能出现进一步的增长——尽管很多追加资源并不会以官方发展援助的形式出现。

格伦伊格尔目标仍有实现的可能

要实现八国集团首脑2005年力求达到的目标,即2010年官方发展援助总额目标和非洲地区援助目标,所需要的资金仍存在巨大缺口。不过,这一目标仍有实现的可能,其前提条件是,各国领导人履行他们的政治和财政承诺,所有的发展伙伴加倍努力,确保发展援助的预期增长在受援国得到落实。

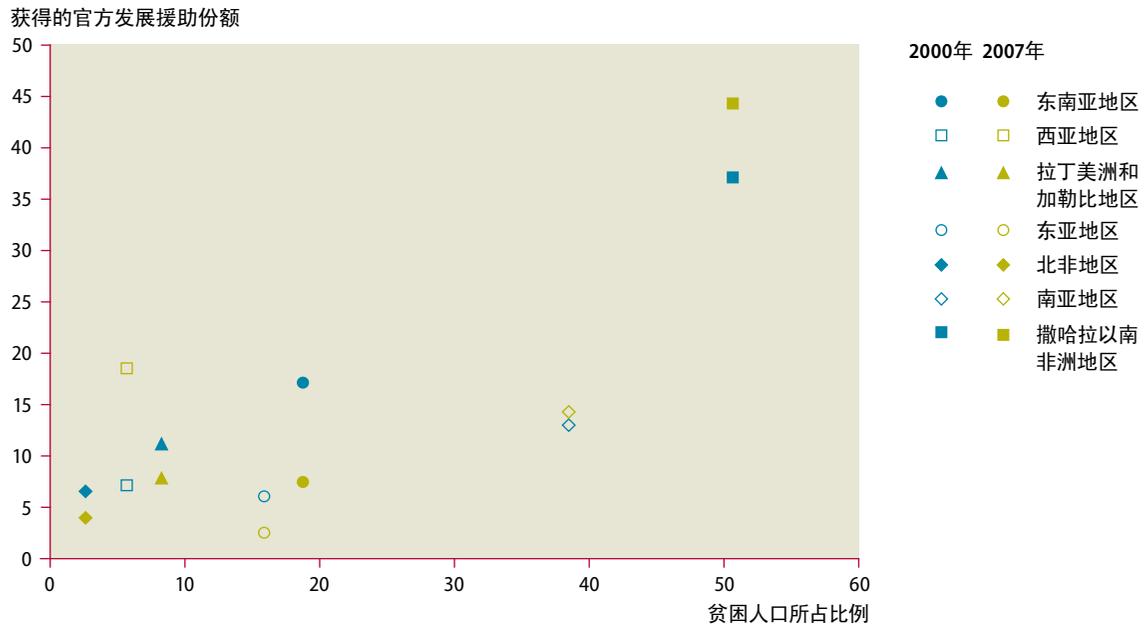
“覆盖面”差距

除特定的全球承诺与官方发展援助流量之间的“落实差距”外,《千年宣言》的有效执行亦取决于官方发展援助在地区和国家之间根据需求情况做出的合理分配。对流入一系列国家组别的官方发展援助进行的审查,为了解国家覆盖面提供了一个视角,有助于识别本报告导言中界定的“覆盖面差距”。

⁹ 例如,可见《世界金融和经济危机及其对发展的影响高级别会议成果文件》(A/CONF.214/3),特别是第16和28段。

图6

2000年和2007年获得的官方发展援助净额份额和2005年贫困率，按地区分列(百分比)



资料来源：联合国/经社部，基于经合组织贷方报告系统数据库和千年发展目标数据库中的数据(可查阅<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>)，基于世界银行提供的数据库中的数据。

注：这些是千年发展目标各项指标机构间专家组采用的地区(可查阅<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Data/RegionalGroupings.htm>)。

官方发展援助的地区分配

就发展中地区而言，撒哈拉以南非洲地区仍然是获得官方发展援助最多的地区，2000-2007年间，该地区获得的发展援助翻了一倍多(以现值美元计算)。这与该地区较高的贫困人口比例相符(见图6)。现在，西亚地区排名第二，2000-2007年间，该地区获得的发展援助翻了五倍多。然而，西亚地区的援助增长归因于伊拉克的债务减免特别行动和用于人道主义与重建工作的官方发展援助，而并非针对减贫。七年间，流入南亚地区的官方发展援助翻了一倍多，这在很大程度上应归因于对阿富汗的援助增长，不过，考虑到该地区较高的极端贫困人口比例，其流量仍相对较少。同一时期，尽管东亚和东南亚地区的贫困率仍居高不下，流入这两个地区的官方发展援助却出现了下降。在此期间，其他地区获得的官方发展援助略有增长。

官方发展援助的地区分配与贫困程度之间的关联度较弱

国家覆盖面

《千年宣言》和千年发展目标的首要目的就是减贫。由此，官方发展援助应越来越多地流向因发展水平低、易受外来冲击影响、缺乏其他

要实现千年发展目标，各国获得的官方发展援助应与该国的贫困程度成反比

表2

2007年官方发展援助十大受援国

受援国	2007年获得的官方 发展援助 (单位: 百万美元)	2000年获得的官方 发展援助 (单位: 百万美元)	人口 (百万)	人均官方发展 援助数额 (美元)
A. 按官方发展援助的数额计算				
伊拉克	9 176	96	29.5	311
阿富汗	3 951	136	26.3	150
坦桑尼亚联合 共和国	2 811	1 035	41.3	68
越南	2 497	1 681	86.1	29
埃塞俄比亚	2 422	686	78.6	31
巴基斯坦	2 212	700	173.2	13
苏丹	2 104	220	40.4	52
尼日利亚	1 947	174	147.7	13
喀麦隆	1 905	381	18.7	102
巴勒斯坦被占 领土	1 872	637	4.0	466
受援国	人均官方发展援助 数额, 2007年 (美元)	人均官方发展援助 数额, 2000年 (美元)	人口 (单位: 千)	获得的官方发展 援助(单位: 百万美元)
B. 获得的官方发展援助				
瑙鲁	1 852	400	14	26
帕劳	1 100	2 059	20	22
密克罗尼西亚 联邦	1 035	949	111	115
图瓦卢	978	403	12	12
马绍尔群岛	784	1 101	67	52
圣文森特和格林 纳丁斯	604	57	109	66
所罗门群岛	494	164	498	246
巴勒斯坦被占 领土	466	202	4 017	1 872
佛得角	336	214	492	165
伊拉克	311	4	29 486	9 176
受援国	官方发展援助与国 内生产总值比率, 2007年(百分比)	官方发展援助与国 内生产总值比率, 2000年(百分比)	人口 (单位: 千)	获得的官方发展 援助(单位: 百万美元)
C. 按官方发展援助与国内生产总值比率计算				
利比里亚	95	13	3 627	696
东帝汶	70	99	1 064	278
所罗门群岛	63	23	498	246

受援国	官方发展援助与国内生产总值比率, 2007年(百分比)	官方发展援助与国内生产总值比率, 2000年(百分比)	人口 (单位: 千)	获得的官方发展援助(单位: 百万美元)
C. 按官方发展援助与国内生产总值比率计算(续)				
布隆迪	48	13	7 838	466
密克罗尼西亚联邦	46	47	111	115
马绍尔群岛	45	58	67	52
瑙鲁	44	12	14	26
图瓦卢	43	34	12	12
阿富汗	41	..	26 290	3 951
几内亚比绍	32	35	1 541	123

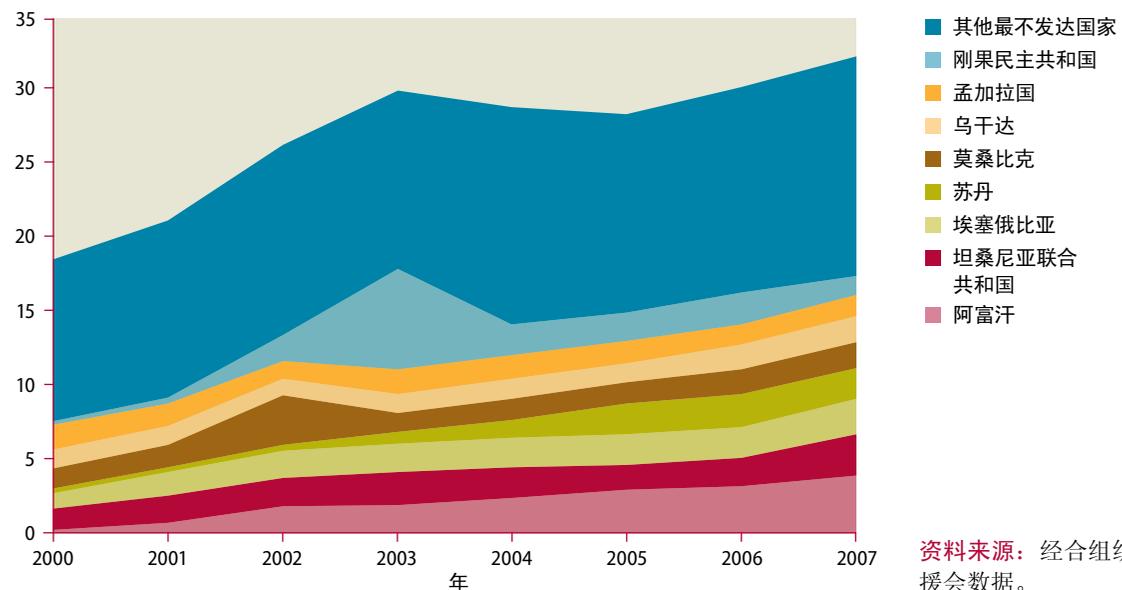
资料来源: 联合国/经社部, 基于经合组织贷方报告系统数据库、联合国《世界人口展望》数据库、世界货币基金组织《世界经济展望》数据库和世界银行发展指数数据库。

国际发展筹资来源而陷入贫困境地的人口和国家。尽管很难确定某一国内官方发展援助的最终受益人, 以及这些受益人是否已发生改变, 不过, 可利用官方发展援助流量的地理模式来确定援助是否已朝最贫穷国家发生转变。

各个国家获得的官方发展援助绝对数值是国家覆盖面的第一个指标。相对而言, 人口多的国家理应获得更多的援助, 由此, 人均官方发展援助额亦是比较有用的审查工具。从受援国的视角来看, “覆盖面”可视作官方发展援助在本国经济中的重要性; 这可反映于官方发

图7

2000-2007年最不发达国家官方发展援助的主要受援国
(单位: 十亿美元, 以2006年价格和汇率计算)



资料来源: 经合组织/发援会数据。

展援助在国内生产总值中的比率。最后,看一下多边和双边官方发展援助的分配是否存在差异,这也是一个比较有用的方法。

伊拉克和阿富汗是2007年官方发展援助的主要受援国

人均收入2 100美元的伊拉克是2007年官方发展援助最大的受援国,该国获得的援助是第二大受援国阿富汗(人均收入350美元)的两倍多(见表2)。2007年,阿富汗获得的官方发展援助比第三大受援国——坦桑尼亚联合共和国多出约40%,而与阿富汗相比,坦桑尼亚联合共和国人口相对较多,人均国内生产总值仅稍稍高于阿富汗。2007年,全球150多个受援国中,前十大受援国获得的官方发展援助约占总额的40%,而2000年,这一比例不及35%。2000年至2007年间,发援会成员国追加的国家间可予分配的官方发展援助中,前两大受援国共获得了其中的45%,即便这两国人口尚不及发展中国家人口总数的1%。

小岛屿发展中国家获得的人均官方发展援助最多……

从人均官方发展援助这一角度来看,2007年十大受援国中,小岛屿发展中国家占了九个,这些小岛屿发展中国家大多人口很少:前五大小岛屿发展中国家的居民总数不足225 000人。这些国家获得的支助——大多来自周边国家——绝对数值较小,但是,若按人均计算则数额较大,且变数极高。十大受援国中,唯一一个非岛屿国家为伊拉克,2007年该国获得的人均官方发展援助为300美元。按人均官方发展援助计算,前五大受援国与2000年相同,另外五大受援国亦大多为小岛屿发展中国家。

……但对最不发达国家这一组别而言,这一数值亦非常高

另外,最不发达国家这一组别所获得的人均官方发展援助较为平均,并远远高于发展中国家。然而,这一组别获得的援助总额亦高度集中,而且这一趋势愈发明显(见图7)。2006-2007年,八个国家——约占这一组别成员数的六分之一,人口占这一组别人口总数的16%——所获得的官方发展援助约占这一组别所获援助总额的54%,而2000-2001年,这一比例约为42%。

从官方发展援助对国家经济的重要性这一角度来看,官方发展援助与国内生产总值比率最高的十个国家中,小岛屿发展中国家占了六个,这再次反映了外部支助对这些小型经济体的重要性。其余四个国家为最不发达国家,包括部分正在遭受冲突或动乱或新近出现这一局势的国家。利比里亚排名最高,2007年,该国获得的官方发展援助几乎占到其国内生产总值的100%。

近期增加的官方发展援助大多未被分配至最贫穷国家

尽管视角存在一定的局限性,不过,对官方发展援助主要的受援国进行的这份审议反映出巨大的“覆盖面差距”。首先,自《千年宣言》通过以来,所增加的官方发展援助大部分仅提供给了极少数几个国家;大部分国家获得的官方发展援助增幅较小。第二,这些主要受援国的人口仅占发展中国家人口总数的一小部分。第三,基于上述标准得出的官方发展援助的主要受援国仅占全球贫穷国家很小一部分。

图8

2000-2001年度和2006-2007年度发援会双边官方发展援助的分配情况，按基于人均国内生产总值排名的发展中国家^a人口十分位分列(百分比)

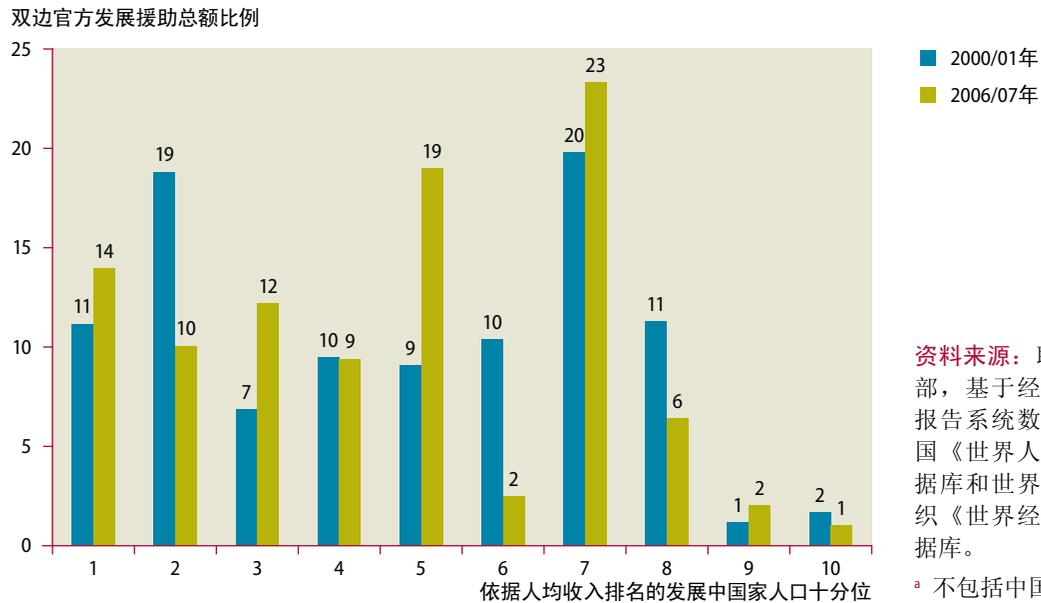
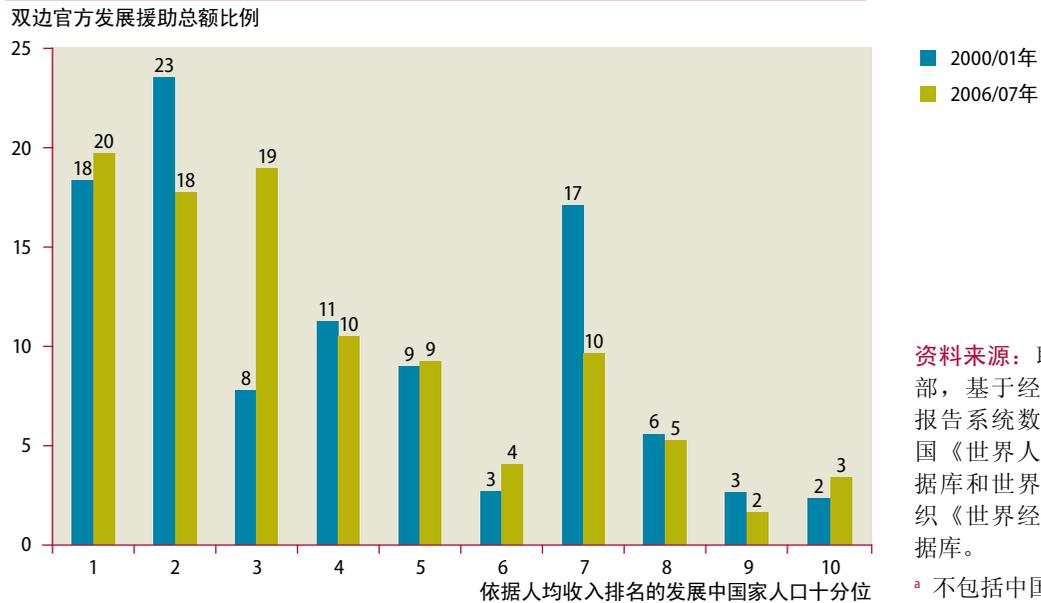


图9

2000-2001和2006-2007年度发援会多边官方发展援助的分配情况，按基于人均国内生产总值排名的发展中国家^a人口十分位分列(百分比)



对所有发展中国家进行的数据比较可进一步了解官方发展援助向最贫穷国家的倾斜程度。如果仅以人口作为官方发展援助的分配依据，并且，各国根据人均国内生产总值进行排名，那么，发展中国家总人口中，每十分位可领取到(全球)官方发展援助总额的10%。如果官方发展援助朝最贫穷国家倾斜，名列第一个十分位的国家(低收入国

家)接收的援助可超过(全球)官方发展援助的10%,接下来的十分位国家所获得的援助则逐个呈现递减之势。

在进行这项分析时,中国和印度不包括在内,原因是,这两个国家的人口总数占到了全球人口的两个十分位以上(2007年,中国在全球人口中的比例超过了24%,印度超过了21%)。如按人口计算,中国将降至2006-2007年援助分配的第七个十分位(获得的援助占官方发展援助总额的1.9%),而印度则将名列第三个十分位(获得的援助占官方发展援助的1.7%)。

如果不计这两个国家,那么2006-2007年,其他发展中国家10%的人口——最贫穷国家人口——获得了14%的双边官方发展援助和20%的多边官方发展援助(见图8和图9)。就多边和双边官方发展援助而言,第一个十分位2006-2007年度的官方发展援助份额高于2000-2001年度。2000-2001年度,第二个十分位获得的双边和多边官方发展援助高于第一个十分位,不过,这一情况在2006-2007年度发生了逆转,这很大程度上归因于对阿富汗援助的大幅增长(该国位于第一个十分位)。

在中等收入层面上,双边官方发展援助与贫困之间的关联度较弱

然而,中等收入十分位的数据表明,随着人均国内生产总值上升,双边官方发展援助与贫困之间的关联较弱;部分中等收入十分位获得的官方发展援助份额大于低收入十分位。例如,在2000-2001和2006-2007年度,第七个十分位获得的双边官方发展援助比其他任何一个十分位都要高,另外,基于收入水平,该十分位所获得的多边援助亦高于预期。这在很大程度上要归因于对受冲突影响的高收入国家提供官方发展援助(2000-2001年度,前南斯拉夫国家,2006-2007年度,伊拉克)。正如所预料的一样,无论是2000-2001年度还是2006-2007年度,收入最高的两个十分位几乎未接收到双边或多边官方发展援助。

尽管存在异常情况,数据表明,就2000-2001和2006-2007年度而言,与双边官方发展援助相比,不管采用何种基准界定“贫穷国家”,多边官方发展援助更倾向于贫穷国家。第二,2000-2001至2006-2007年间,多边官方发展援助对贫穷国家的关注度进一步提高。相反,除最贫穷十分位获得的援助份额有所增加外,在双边官方发展援助上却看不到这一转变的迹象。收入最低的两个十分位2006-2007年度获得的双边官方发展援助份额低于2000-2001年度;2000-2001和2006-2007年度,排名第三和第四的低收入十分位获得的双边官方发展援助份额相当。这表明,双边官方发展援助在高收入和低收入发展中国家之间的分配问题仍存在极大的改善空间。

指 标

8.2 经合组织/发援会捐赠国提供的双边、部门间可予分配的官方发展援助用于基本社会服务的比例

官方发展援助在部门间的分配

自《千年宣言》通过以来，作为减贫努力的一部分，捐赠国逐渐增加了对基本社会服务的官方发展援助分配，例如卫生和教育等。尤其是当缺乏证据证明较高的经济增长正在降低贫困时，捐赠者，包括私营部门在内，通常认为，最有效的做法就是支持社会服务，解决非收入（或基本需求）方面的贫困。这些努力已在很多领域取得了可喜成果，其中最突出的当属卫生领域。¹⁰

然而，这一做法可能存在一些不足。首先，这一做法假设官方发展援助是满足这些基本需求的最佳或唯一方式。然而，利用国内或其他资源来满足这些基本需求，而将官方发展援助用于解决那些无法满足的需求或解决政府在国家发展战略中列明的优先事项可能更为合适。政府总是面临着各种各样的需求，需要利用所有可获取的资源，而这些需求总是随着时间在变化。

第二，自《千年宣言》通过以来，新的担忧和额外需求浮出水面，这些均对有限的官方发展援助资源施加了进一步的需求压力。其中，应对气候变化必定会是一个极端重要的、长期的优先事项。尽管所需资源远远超出了预期的官方发展援助流量，大部分资源必须通过其他渠道获取，然而，部分活动可通过官方发展援助进行筹资。同样，2008年的粮食危机突出了发展中国家增加对粮食安全投资的必要性，其中包括，转变对本国农业部门的忽视态度。由于粮食价格高居不下，以及当前全球经济与金融危机导致收入锐减和大量失业，对粮食和营养品援助的需求仍然存在。2009年，饥饿人口超过10亿。国际社会广泛认同，增加对社会部门的关注应对基础设施和生产能力进行投资。作为增加资本投资努力的一部分，并使发展中国家能够从融入全球经济中受益，国际社会正通过贸易援助计划和增强综合框架，对发展中国家的建设贸易能力需求给予特别关注。

对官方发展援助出现了
几大新的需求

上述需求，再加上其他长期存在的需求，这些新的优先事项突出了确保捐赠国履行承诺、增加官方发展援助的必要性。然而，与此同时，这些需求在不同的国家有着不同的优先排序，具体取决于国情和该国的发展目标。针对各种需求对官方发展援助等资源进行分配，这

¹⁰ 见《2009年千年发展目标报告》（联合国出版物，出售品编号：E.09.I.12），可查阅<http://www.un.org/millenniumgoals/reports.shtml>。

一工作由受援国政府负责。这便突出了在履行官方发展援助承诺时必须遵循国家自主权原则这一需要。

非发援会合作伙伴与私人资源

非发援会官方捐赠者向发展中国家提供的援助正不断增长

自《千年宣言》通过以来,非发援会官方捐赠者和非政府组织以及其他国际民间社会组织提供的发展融资出现了大幅增长。其中,以色列、俄罗斯联邦和欧盟成员国(非经合组织成员国)均为发展中国家提供了广泛的发展援助,并且援助数额正在不断增加。就发展中国家自身而言,多个主要的石油出口国一直都是其他发展中国家发展援助的重要来源。过去几年来,巴西、中国、印度、南非和泰国等国纷纷加入,援助方案的规模不断增大。另外,大部分发展中国家亦向通过多边组织提供的发展融资方案进行了捐赠。

据估计,这些流量不及发援会援助流量的十分之一

部分这类援助流量达到了官方发展援助的标准,然而,国际社会和发展中国家自身均未就这类流量的总额设定目标。针对这些流量的数额和条件的官方数据较为有限,不过,据估计,2007年,所有非发援会捐赠者提供的援助约为85亿美元,相当于发援会援助流量的7.5%左右。援助总额中,约71亿美元来自发展中国家。¹¹向多边机构提供的捐款约占发展中国家发展援助流量的18%,而对于发援会成员国而言,这一比例平均为29%。¹²

越来越多的私人捐赠者纷纷提供捐赠,为各国政府提供发展援助这一机制做出了良好补充。这些私人捐赠者包括国际非政府组织、私人基金会和私营部门企业。据估计,2007年私人捐赠达到了186亿美元,不过,国际社会广泛认同,这一数字存在极大的漏报情况。¹³许多私人捐助赠与卫生和教育领域。

援助实效

指 标

8.3 经合组织/发援会捐赠国提供不附带条件的双边官方发展援助的百分比

国际社会正在应对改善援助质量这一需求……

除增加官方发展援助额外,国际社会亦认同,有必要改善援助质量或实效,并就实现这一目的的一系列行动和目标达成一致。2005年《援

¹¹ 见Matthew Martin和Jonathan Stever,《全球发展合作面临的重大挑战》,为2007年联合国发展合作论坛准备的报告,日内瓦,7月5日,第21页。

¹² 可查阅www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf。

¹³ 国际货币基金组织和世界银行,《2009年全球监测报告》(哥伦比亚特区华盛顿,2009年),第123页。

助实效问题巴黎宣言》的目标是，增强受援国的自主权，使援助与国家优先事项相一致，协调多方捐赠者的努力，提高援助承诺履行的数量和质量，加强相互问责。

2008年9月，第三届援助实效问题高级别论坛针对《巴黎宣言》的执行情况审议了一份官方发展援助报告。¹⁴这项调查表明，援助实效有所改善，但进展缓慢：2008年实现的成果与针对2010年设立的12个量化目标之间仍存在巨大差距。其中，到2010年，确保50%的技术援助项目与国家方案协调一致，这一目标已于2008年实现(实现的比率为60%)。此外，就消除剩余所有捆绑式援助这一目标而言，捐赠者已实现了一半，同时相对而言，在改善公共财政管理体系方面，发展中国家亦取得了同等进展。而其余目标所取得的进展相对较小。

……但进展缓慢

为加快和扩大目标的落实，参加第三届援助实效问题高级别论坛的多个发展伙伴通过了《阿克拉行动议程》(AAA)。《行动议程》的核心议题是捐赠国做出的承诺，即，将发展中国家自身的发展战略作为他们的援助框架，降低援助的分散化，针对计划援助预先向伙伴国家提供信息，协调援助活动，利用受援国体系提供援助，援助不可附带条件。

《阿克拉行动议程》的目标是加快进展

自主权

改善官方发展援助实效面临的最大的挑战就是，受援国对官方发展援助拥有较强的自主权这一理想状态与现实之间持续存在差距。2008年经合组织调研涵盖的受援国样本中，具有国家发展战略可作为官方发展援助方案运作和有效执行基础的受援国尚不及四分之一。尤其突出的一点是，国家预算与国家发展战略之间的关联度通常极小。发展中国家需使发展目标在国家预算中较好地体现出来，并应增加其他利益相关方——如，国会、民间社会和私营部门等——在发展活动规划、执行和监测过程中的参与度。与此同时，在分配官方发展援助时，捐赠国必须采取更为灵活的举措，识别每个国家的政策优先事项。

分散化

对发展中国家而言，捐赠机构过多令援助管理的难度加大。援助分散化的起因包括，双边援助、部门基金和非传统捐赠者的增加。多边官方发展援助流量的相对减少，这降低了捐赠机构从不同捐赠者处汇总基金的作用。《巴黎宣言》呼吁，通过全球、国家和部门层面上的分工，在不减少援助总额的情况下降低援助的分散化。

捐赠机构的分散化令援助实效问题难度加大

或许从本质而言，这应当是捐赠者的责任，不过，降低援助分散化的努力应建立在捐赠者与受援国之间的对话基础之上，原因是，

¹⁴ 经合组织，《2008年巴黎宣言监测调查：到2010年令援助更加有效》(巴黎，2008年)。

在全球层面上,旨在降低分散化的双边捐赠行动可引发对部分国家或部门的过度关注,而忽视了其他国家或部门。在《阿克拉行动议程》中,捐赠者和发展中国家一致同意,2009年6月前就提供援助的跨国分工启动对话。

在国家层面上,捐赠者降低援助分散化的单边行动可能有悖于国家自主权原则。在《阿克拉行动议程》中,与会者一致同意,发展中国家将发挥主导作用,确定本国希望捐赠者在其发展努力中扮演怎样的角色。

援助流量的可预测性

援助的部分组成要素,如人道主义援助和债务减免等,本身具有不稳定性,不过实践证明,即便是长期的发展援助往往也存在波动(见图10)。即使捐赠国已针对其官方发展援助总额制定了中期计划,他们往往也不会定期、及时告知受援国未来他们可获得多少援助,或援助可能会采取何种形式。即便提供了这类信息,计划支出也有未能落实的可能。这令发展中国家难以规划援助资源的用途。这些要素不仅妨碍了援助资源的有效利用,亦令“让发展中国家对其援助方案享有更大的自主权”这一努力打了折扣。

捐赠者应就官方发展援助中期规划向发展中国家提供相关信息

提高援助的可预测性,这是《巴黎宣言》的核心目标之一,《宣言》呼吁发展中国家改善预算规定程序,呼吁捐赠国就财政承诺提供年度信息,并呼吁双方确定进一步改善援助可预测性的方法。捐赠国就其未来的援助支出可能已做好整体的预算规划,但他们并不一定会向受援国政府提供拟议支出的相关信息。经合组织调查发现,自《巴黎宣言》通过以来,这一领域的进展微乎其微。对此,正如《巴黎宣言》所呼吁的,《阿克拉行动议程》要求所有的捐赠者做出承诺,每三至五年就未来的支出规划提供相关信息。

援助的协调性

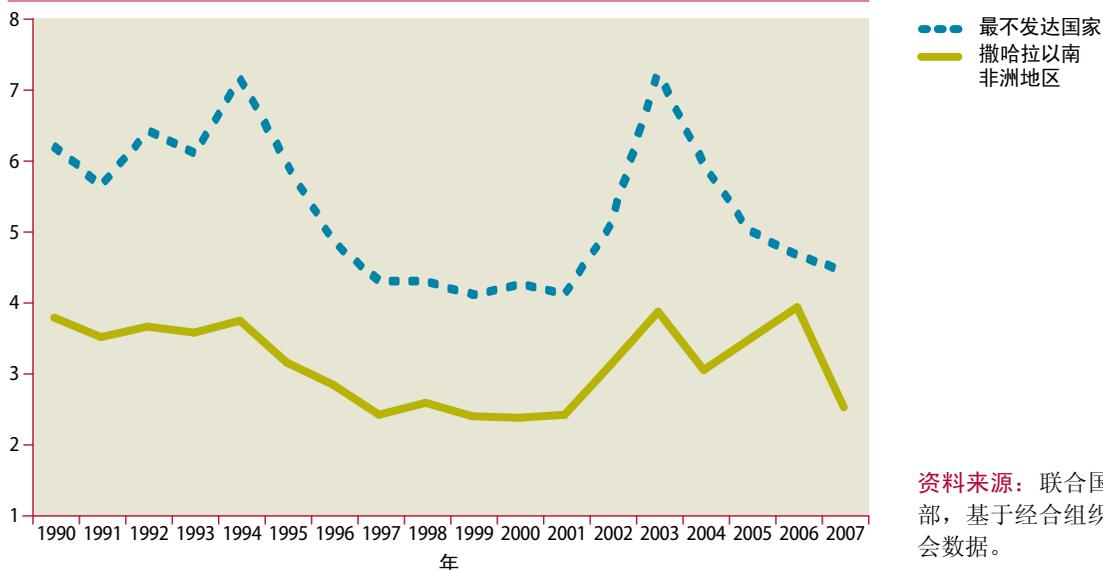
2008年调查发现,发展伙伴之间援助活动的协调性取得了一定的进展——在联合程序和融资机制方面尤为如此。其中,技术合作的协作性大有提高,已超过了“挑战度不高”的2010年目标。不过,必须加快取得进展方可实现《巴黎宣言》的目标。

一 致 性

2008年调查总结称,受援国在改善公共财政管理体系方面取得了一定的进展,不过,捐赠国并未就这些体系的运用相应做出应对。同样,在使用受援国体系开展采购方面亦未出现改变。另一方面,捐赠者成功地减少了与国家结构平行的方案实施单位(PIU)的数量——尽管这部分要归功于自然原因。最后,调查发现,2006年,拥有良好的、基于成果的监

图10

1990-2007年最不发达国家和撒哈拉以南非洲地区官方发展援助占国内生产总值的比率(百分比)



资料来源：联合国/经社部，基于经合组织/发援会数据。

测框架的国家占5%，而2008年，这一比例仅增至7.5%。¹⁵总体而言，如要实现《巴黎宣言》的目标，捐赠者需在利用受援国体系管理援助方面做出更大的努力，其中包括，采取行动鼓励实地工作人员这样做。

取消援助的附带条件

尽管2006年在取消援助的附带条件方面取得了长足进展，然而，2007年却止步不前，报告的双边援助总额中，10.4%为附带条件的援助（2006年这一比例为7.3%）；58.2%为无附带条件的援助（2006年这一比例为59.6%）；剩余的31.2%（2007年）和33%（2006年）是否附带条件未予报告。对附带条件的情况进行了记录的援助而言，无附带条件的援助比例不尽相同——爱尔兰、卢森堡、瑞典和英国最高，为100%，而希腊最低，不及43%（见图11）。2008年5月，发援会拓展了关于取消援助附带条件的《2001年建议》的涵盖范围，纳入了八个重债穷国——这八个国家因其最不发达国家地位而一直未被纳入其中。

加强官方发展援助全球伙伴关系

官方发展援助是全球发展伙伴关系的基石，在实现千年发展目标正在取得的进展中发挥着至关重要的作用。不过，官方发展援助的承诺与履行依然存在差距，就联合国目标而言，这一差距最为显著，而就近期做出的、难度稍小的其他量化承诺而言，这一差距亦未弥合。此

¹⁵ 同上。

图11
2007年发援会成员国无附带条件的双边官方发展援助比例^a (百分比)



资料来源: 经合组织, 《2009年发展合作报告》(巴黎, 2009年), 表23。

^a 不包括附带条件情况不明的官方发展援助。

外, 官方发展援助的质量亦需获得进一步的提高。就目前困扰发展中国家的发展危机而言, 这两个维度的改进已愈发紧迫。

国家和国际层面需采取下列行动, 进一步提高官方发展援助的捐赠额:

- 捐赠者应全面履行于格伦伊格尔峰会和其他会议上就官方发展援助总额和对非洲的官方发展援助做出的承诺。尚未履行承诺的捐赠者应努力增加对最不发达国家的官方发展援助, 实现《布鲁塞尔行动纲领》中规定的目标比率。经济危机令发展中国家遭遇重创, 由此, 立即、大幅提高官方发展援助可起到较好的对抗冲击的作用。
- 捐赠者应确保, 援助以有利于最贫穷国家和保护国内弱势群体的方式进行分配。自2000年起, 受援国双边官方发展援助的分配出现的部分转变似乎与减贫这一全球性目标的关联度较弱。
- 捐赠和受援国应加大努力, 改善援助的质量和实效。在部分领域中, 受援国应肩负起主要责任, 然而, 要实现《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的目标, 捐赠者应更加积极地予以配合。
- 应鼓励新增的、向发展中国家提供援助的发展伙伴参与发展合作国际框架, 包括联合国发展合作论坛。此外, 他们亦应在国家层面上完全融入捐赠群体。

市场准入(贸易)

目 标

- 8a 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]在国家在国际两级致力于善政、发展和减轻贫困
- 8b 满足最不发达国家的特殊需要，[在贸易方面]包括对最不发达国家的出口免征关税、不实行配额
- 8c 满足最不发达国家和小岛屿发展中国家的特殊需要

未能结束多哈回合是一个重大的执行差距

2008年，围绕2001年启动的多哈多边贸易谈判回合，国际社会几次尝试就全面协议达成共识。2008年7月，世界贸易组织(世贸组织)微型部长级会议力求就农业和工业商品等核心领域的问题达成一致。贸易谈判最终宣告失败，这不仅仅是因为各国未能就可使农产品特殊保障机制生效的救济措施触发水平达成一致，还因为对很多发展中国家非常重要的问题未能获得足够的关注。这些问题包括，优惠侵蚀、工业品自由化，以及发展中国家保护政策空间的需要。根据“不完全互惠”原则，发展中国家要求非农产品市场准入关税削减公式采用更高的税率，免除反集中条款，以及维护部门倡议的自发性。发达国家要求进一步降低工业产品的关税，执行反集中条款，针对部分发展中国家强制执行部门倡议。鉴于上述种种分歧，截至目前，长达七年、波折不断的贸易谈判最终未能圆满结束。¹

谈判崩盘除上述原因外，还因为，世贸组织成员国就本回合的发展维度存在根本性分歧。2001年《多哈部长宣言》²承诺，重新平衡世贸规则，令发展中国家受益。尽管发展中国家已发现与农业相关的规则存在扭曲，作为主要优先事项的乌拉圭回合协议执行不足，然而，他们仍被敦促接受一份广泛的多边贸易谈判议程。这项更为广泛的谈判议程能否成功，取决于发达国家是否接受以改善新兴国家农业企业和工业、服务业出口商的市场准入作为主要发达国家降低农业支助的交换条件。事实证明，对谈判存在的上述分歧难以调和。

¹ 与反集中条款相关的分歧除外，该分歧已于2008年7月解决。

² 2001年11月14日在2001年11月9日至14日于多哈举行的世界贸易组织第四次部长会议通过的《部长宣言》。

其他悬而未决的问题与发展中国家的担忧息息相关,即,贸易相关多边协议执行问题的某些方面令其国内政策的部分关键领域缺乏灵活性。例如,世贸组织《与贸易有关的知识产权协议》衍生出的强制措施已成为发达国家与发展中国家自由贸易协议中的常见元素。同样,发展中国家对发达国家及其商业组织发起的一系列旨在协助保护知识产权的倡议日感担忧。这些倡议大多针对伪造和盗版,但它们的涵盖范围则要宽泛得多,一般会涉及到所有类型的知识产权侵权行为。

农业市场准入和降低国内支助方面取得了进展

截至目前,多哈回合已就一系列棘手问题取得了一定的进展,如农业市场准入等,其中,降低这一部门扭曲贸易的国内支助和出口补贴取得的进展尤其突出。然而,在那些已达成重要协议的领域,包括2005年已达成一致的领域(例如,最不发达国家对发达国家市场的免关税、无配额出口份额至少增加到最不发达国家出口的97%,到2013年取消农业出口补贴),受这一回合“单一承诺”这一性质所碍,承诺落实方面取得的进展未达到商定目标。

多重危机交织,保护主义再度抬头

2007年粮食危机与2008年金融危机引发了新一轮的保护主义浪潮。2007年,全球粮食价格开始上涨,对此,几个发展中国家降低或暂停对粮食征收关税和税务,对出口征税并施加配额。尽管就进口采取的相关举措旨在鼓励贸易与生产,然而,出口措施加剧了粮食价格的增长与波动,并进一步降低了全球粮食供给。³2008年下半年国际粮食价格开始平稳,上述部分举措,尤其是出口限制等得到了调整。很多出口禁令被取消或放宽,出口关税下降。

同样,全球经济衰退引发了保护主义浪潮,在解决全球性问题时,各国纷纷采取各种单独措施,而非协调一致的多边行动。许多国家的经济活动宣告失败,由此,采取保护主义和其他扭曲贸易的措施的可能性有所增加。尽管各国纷纷做出政治承诺,不采取保护主义,⁴然而,保护主义及其他扭曲贸易的措施的使用却出现了增长势头。

对国内生产者的补贴不断增加

世界贸易组织在可能会对国际贸易产生影响的措施开展监测时发现,自危机开始以来,各国已采取了大量且种类繁多的关税、非关税措施以及其他扭曲贸易的举措(见表3)。发展中国家主要是提高了进口

³ 发展中国家中,31个国家对战略性农业出口采取了削减、限制或征税措施,最不发达国家中,9个国家推出或增加了出口限制以及(或)关税措施(联合国粮农组织,《作物前景与粮食形势》,罗马)。

⁴ 见2008年11月15日于哥伦比亚特区华盛顿召开的二十国集团领导人金融市场和世界经济峰会上通过的宣言(可查阅http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf);以及2009年4月2日二十国集团伦敦峰会上通过的《关于复苏和改革的全球计划的声明》(可查阅<http://www.g20.org/Documents/final-communicue.pdf>)。

表3

2008年9月至2009年3月间各国出台的贸易和贸易相关措施

措 施	国 家	措施数量 (总计)
贸易限制措施		
进口关税	中国、厄瓜多尔、欧共体、印度(2)、印度尼西亚、哈萨克斯坦、墨西哥、大韩民国、俄罗斯联邦(2)、土耳其、乌克兰、越南(2)	15
进口禁令	中国、印度、俄罗斯联邦	3
出口支助/补贴	阿根廷、中国、欧共体、印度	4
国内支助/补贴(包括购买当地、国内产品)	印度、印度尼西亚、巴拉圭、中国台湾省、美国(3)	7
出口关税和限制	中国(2)、印度尼西亚、菲律宾、越南	5
其他非关税措施(进口配额、限制、许可、质检程序)	阿根廷(2)、印度(3)、印度尼西亚(5)、马来西亚、俄罗斯联邦、美国(2)	14
总 计		48
贸易救济		
启动反倾销	阿根廷、加拿大、中国、土耳其(3)	6
征收/续征反倾销税	巴西、加拿大(2)、欧共体(5)、印度、马来西亚、美国	11
反补贴税	加拿大(2)、欧共体、美国	4
特殊保障措施	印度、日本、菲律宾、中国台湾省(2)、土耳其	6
总 计		27
贸易自由化和贸易便利化措施		
	阿根廷、巴西、加拿大(2)、中国(3)、厄瓜多尔、欧共体(2)、中国香港特别行政区、印度(4)、印度尼西亚、哈萨克斯坦、马来西亚(3)、墨西哥、新西兰、菲律宾、俄罗斯联邦(4)	27

关税，采取了非关税措施，但约三分之一的举措涉及向国内生产者发放补贴。发达国家基本上是青睐于采取补贴和其他支助一揽子，这类措施的贸易扭曲影响有时较不明显。为解救萎靡不振的产业，尤其是钢铁、汽车产业以及金融服务行业，各国不断增加可扭曲贸易的国家援助与补贴。⁵已有20多个国家推出了旨在拉动内需的国家刺激计划，

资料来源：世界贸易组织，《总干事就金融和经济危机以及贸易相关问题向贸易政策审议机构做的报告》(JOB(09)/30)。

注：(1) 仅包括已证实的信息，未包括经济刺激计划、国家救助和对金融机构的援助。

(2) 如某国在同一个类别中推出了不止一项措施，其措施数量以括号中的数字表示。

⁵ 截至2009年3月，全球拟议拨出约480亿美元用于援助汽车产业，其中，高收入国家拟议拨款427亿美元。见Elisa Gamberoni和Richard Newfarmer，

这亦会对贸易产生不利影响。2008年下半年,新的反倾销调查和关税数量比2007年同期增加了15%以上。尽管反倾销措施可能符合世贸组织的规则,然而,它们却对贸易产生了限制性的影响。

保护主义措施可产生反作用

采取上述措施本身就存在缺陷,此外,新的保护主义环境还可能使缩小差距、完成多哈回合的难度升级,亦增加了已取得的进展发生逆转的风险。此外还存在这样一种可能性,即,继续使用这些措施将减缓经济的复苏进程。即便这类措施不再继续增加,现有保护主义措施的废除也远比施行要难得多,并且,一旦经济恢复增长,这些措施将很难消除。

融资成本增长令贸易活动减少

此外,随着金融危机的波及范围不断扩大,全球贸易融资逐步紧缩。全球约90%的贸易交易是通过某种形式的信贷实现融资的,国际贸易与贸易融资之间呈反比关系。贸易活动下降可减少对贸易融资的需求,而缺乏融资或贸易融资成本增加则会阻止部分交易的实现,从而减少贸易额。在金融危机期间,很多严重依赖贸易融资的发展中国家发现自己正在遭受上述第二种情况的冲击。

贸易融资的相关数据仍然较少,不过,据估计,全球贸易融资总额约为10万亿美元。2008年11月,据估计,贸易融资的流动性缺口为250亿美元。另外,据估计,与2007年相比,2008年第四季度全球贸易融资下降了约40%。与此同时,调查数据估计,贸易融资缺口为1 000-3 000亿美元。2009年4月伦敦峰会上,二十国集团领导人达成一致,通过多边发展银行和出口信贷与投资机构,使未来两年全球流动资金至少达到2 500亿美元,以支持贸易融资。

增加最不发达国家的免税准入

指 标

- 8.6 发达国家从发展中国家和最不发达国家免征关税的进口总值(按价值计算,不包括军火)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布料平均征收的关税

国际社会长期以来一直将最不发达国家视为一个在贸易领域需给予特殊待遇的国家组别。2005年召开的第六次世界贸易组织部长级会议通过的《香港宣言》即体现了这一理念,《宣言》确立了最不发达国家对发达国家市场的免关税、无配额出口份额至少增加到最不发达国家

《贸易保护:刚刚起步但发展趋势令人担忧》,《贸易资讯》,第37期(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行国际贸易部,2009年3月)。

出口的97%这一具体目标。⁶目前,大多数发达国家和部分发展中国家通过单边优惠计划向最不发达国家提供了较高等度的免关税、无配额准入。这一目标所取得的进展应体现于最不发达国家与非最不发达国家在贸易措施国家覆盖面领域存在的差异。

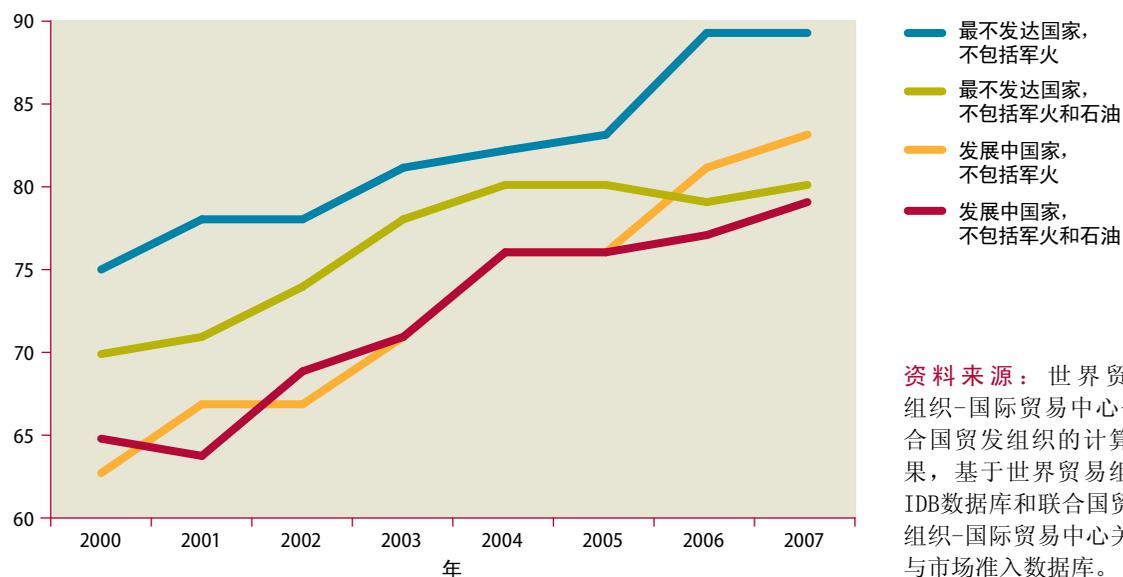
在当前这场经济危机爆发之前,发达国家从发展中国家和最不发达国家免征关税的进口比例(不包括军火和石油)继续出现增长(见图12)。然而,与2005年目标相反的是,自2004年以来,在最不发达国家整体的免税准入方面,这一措施事实上并未取得进一步的进展——在此期间,发展中国家整体的免税准入继续增加。截至2007年,与发展中国家这一组别相比,最不发达国家这一组别免税进入发达国家的出口比例增加了不到一个百分点(分别为80%和79%)。尽管这两个数字并不具有直接可比性(目标针对的是关税税目的数量,而指标针对的是免税准入的进口比例),然而,2005年目标与目前取得的成果之间仍存在不小的差距,当然,各地区和各产品之间的缺口大小不尽相同(下文将作进一步的探讨)。

发展中国家市场准入的改善主要是因为最惠国待遇的落实令关税得以取消,而并非是因为发达国家给予优惠准入。过去十年来,就发展中国家整体而言,获得发达国家优惠免税待遇的进口比例一直在20%

最不发达国家出口的优惠准入不断增加

图12

2000-2007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)



资料来源:世界贸易组织-国际贸易中心-联合国贸发组织的计算结果,基于世界贸易组织IDB数据库和联合国贸发组织-国际贸易中心关税与市场准入数据库。

⁶ 《香港宣言》亦鼓励发展中国家积极为最不发达国家的出口产品提供免关税、无配额(DFQF)准入。

左右波动。相反,对于最不发达国家而言,向发达国家出口优惠准入的涵盖范围则从20世纪90年代末的35%增至2007年的50%以上。⁷

就发展中国家整体而言,最惠国待遇已日益成为发展中国家工业品、纺织品和布料出口免税进入发达国家的重要途径,而最不发达国家则主要是通过优惠准入增加了这些行业的免税贸易比例(见表4)。对最不发达国家来说,2007年,近93%的农产品出口免税进入发达国家市场,2000年这一比例则为88%。然而,就这一总值而言,基于最惠国待遇免税进入发达国家的出口值,与通过优惠准入免税进入发达国家的出口值之间发生了转变。2000年,最不发达国家超过70%的农产品出口是通过最惠国安排免税进入发达国家的,另外16%则通过优惠准入免税进入发达国家。截至2007年,前一类准入在出口总额中的占比不到60%,而后的准入份额则增至近33%,充分体现了优惠准入对最不发达国家出口的重要性。

产品和地区之间的免税准入差异明显

免税准入存在地区差异。就发达国家免税准入的获取来说,亚洲最不发达国家的出口比例不仅持续低于其他的最不发达国家组别,亦低于发展中国家这一整体(见图13)。2000年,小岛屿最不发达国家免税出口比例最低,但是,到2007年,这些国家所有的出口都获得了免税准入机会。此外,到2007年,非洲最不发达国家几乎所有的出口亦获得了免税进入发达国家的机会

农产品、纺织品和衣料的关税削减进程缓慢

2007年,发达国家对发展中国家这一组别和最不发达国家农产品、纺织品和衣料进口征收的平均关税继续呈下降趋势。然而,自2004年起,除农产品外,关税的削减较为有限,2006-2007年间,关税降幅较小(见图14)。

2004-2007年间,发达国家对来自最不发达国家的衣料进口平均征收的关税保持不变,仍为6.4%,而对发展中国家整体而言,对其平均征收的关税则由8.6%降至8.2%。由此,最不发达国家这一部门的优惠准入继续被侵蚀。最不发达国家纺织品和衣料部门的优惠待遇不及2%,这一过低数值令其无力向其他几个具有极大竞争优势的国家出口。另一方面,最不发达国家农产品出口的优惠准入差幅仍超过6个百分点,这得益于这一事实,即,2007年,对来自最不发达国家的农产品进口平均征收的关税由2.8%降至2.1%,而对发展中国家这一组别的农产品进口平均征收的关税则由8.5%仅降至8.4%。

⁷ 见《2009年千年发展目标报告》(联合国出版物,出售品编号:E.09.I.12)。

表4

2000年和2004–2007年发展中国家和最不发达国家免税进入发达国家的出口比例，不包括军火和石油，按准入类型分列(百分比)

		2000年	2004年	2005年	2006年	2007年
农产品						
通过最惠国待遇免税出口	发展中国家	47.1	43.5	42.9	42.1	42.2
	最不发达国家	72.2	65.5	65.4	62.3	59.8
通过优惠准入免税出口	发展中国家	15.6	22.7	23.3	24.1	25.1
	最不发达国家	15.9	26.3	27.0	31.0	32.9
工业产品						
通过最惠国待遇免税出口	发展中国家	57.3	64.2	64.1	66.1	68.2
	最不发达国家	66.5	60.3	60.7	55.0	56.9
通过优惠准入免税出口	发展中国家	16.4	18.7	19.0	18.3	18.0
	最不发达国家	28.8	38.2	38.1	43.6	42.7
纺织品						
通过最惠国待遇免税出口	发展中国家	4.4	6.9	7.1	6.9	8.3
	最不发达国家	9.4	15.3	16.7	14.9	14.8
通过优惠准入免税出口	发展中国家	19.8	30.9	27.0	27.0	27.8
	最不发达国家	40.5	51.1	50.7	55.7	59.2
布料						
通过最惠国待遇免税出口	发展中国家	0.1	0.3	0.3	0.4	0.3
	最不发达国家	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
通过优惠准入免税出口	发展中国家	14.4	34.0	30.3	28.4	27.6
	最不发达国家	45.0	65.5	63.0	63.0	62.4

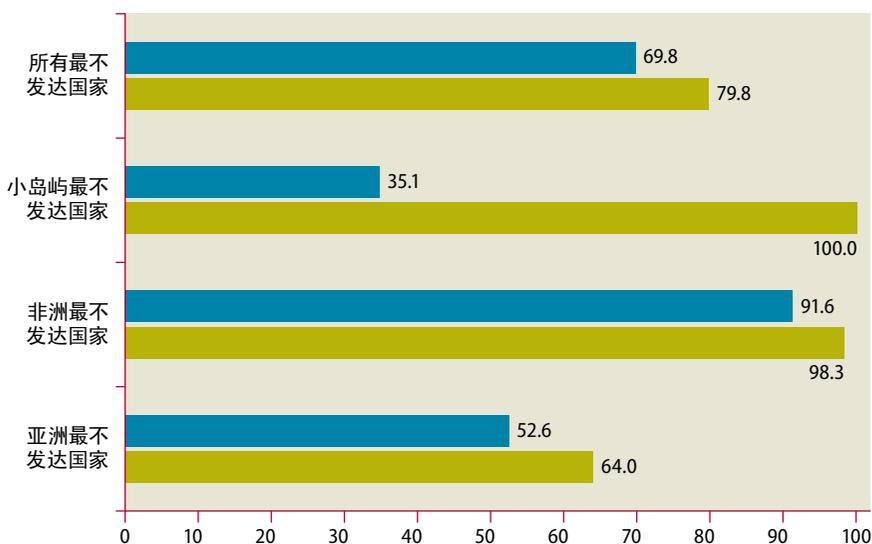
资料来源：世界贸易组织-国际贸易中心-联合国贸发组织的计算结果，基于世界贸易组织IDB数据库和联合国贸发组织-国际贸易中心关税与市场准入数据库。

在最不发达国家优惠准入出现总体下降的同时，这一组别的国家覆盖面亦发生了变化。自2000年以来，非洲最不发达国家和小岛屿最不发达国家在衣料出口方面获得了极大的优惠准入——关税实际已降为零(见图15)。竞争力相对较高的亚洲最不发达国家在衣料出口上面

对劳动密集型工业品征收的关税最高

图13

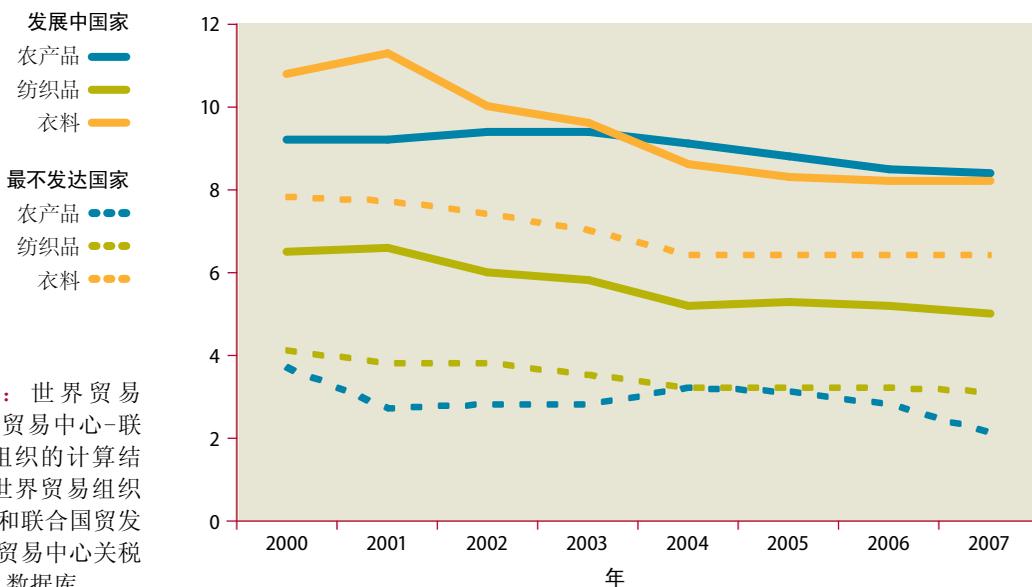
2000年和2007年最不发达国家免税进入发达国家的出口比例, 按地区分列 (百分比)



资料来源: 世界贸易组织-国际贸易中心-联合国贸发组织的计算结果, 基于世界贸易组织IDB数据库和联合国贸发组织-国际贸易中心关税与市场准入数据库。

图14

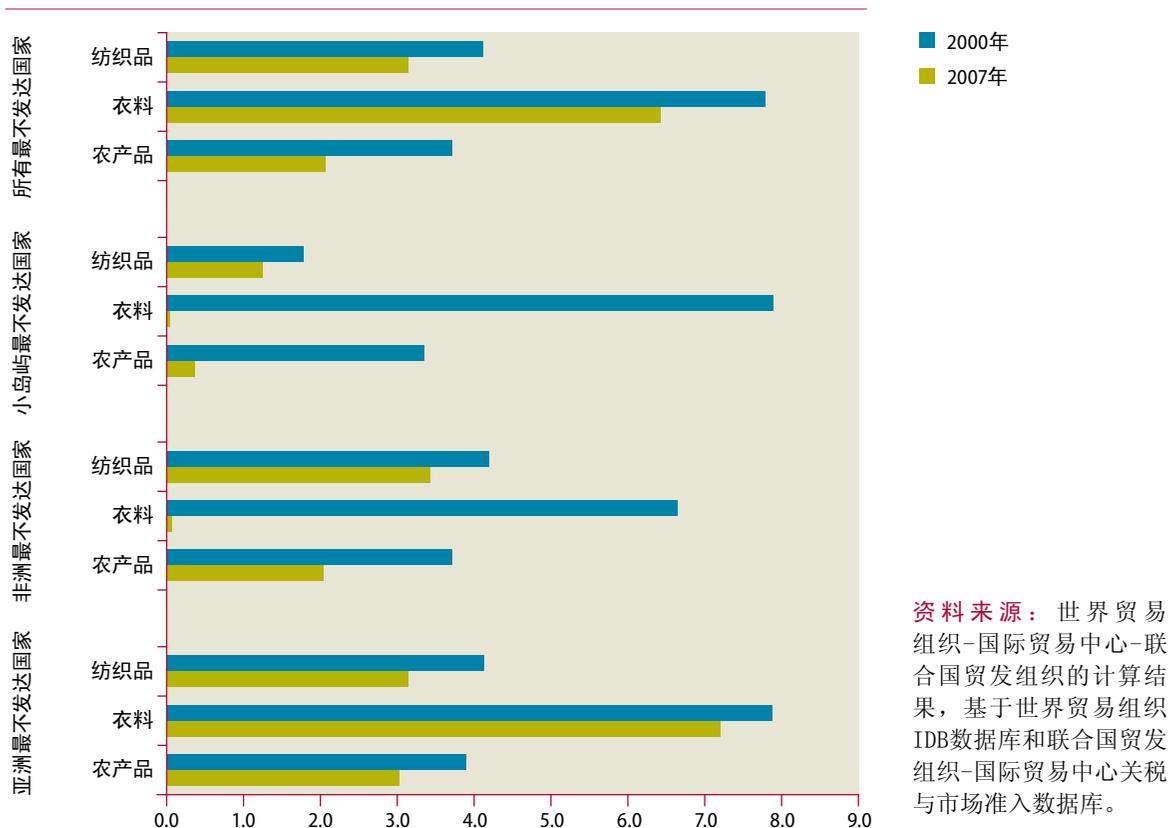
2000-2007年发达国家对来自发展中国家和最不发达国家的农产品、纺织品和衣料平均征收的关税(百分比)



资料来源: 世界贸易组织-国际贸易中心-联合国贸发组织的计算结果, 基于世界贸易组织IDB数据库和联合国贸发组织-国际贸易中心关税与市场准入数据库。

图 15

2000年和2007年对最不发达国家农产品、纺织品和衣料出口征收的关税，按地区分列(百分比)



资料来源：世界贸易组织-国际贸易中心-联合国贸发组织的计算结果，基于世界贸易组织IDB数据库和联合国贸发组织-国际贸易中心关税与市场准入数据库。

临着较高的关税，在此类关税中占比最高。对劳动最密集的工业品征税依然最高(最不发达国家平均为6.4%)，与其他发展中国家相比，其优惠差幅最低。⁸

最不发达国家在完全利用优惠计划以及解决供给约束方面继续面临困难。尽管目前仍然很难衡量优惠计划的有效利用情况，⁹不过据估计，2006年，加拿大、欧盟和美国优惠计划的利用率介于69%和88%之间。¹⁰

⁸ 同上。

⁹ 衡量方法亦是导致困难产生的原因之一(例如，基于海关数据或税收，或基于产品是否符合一个以上优惠计划)(见世界贸易组织关于有利于最不发达国家出口产品和服务市场准入的年度审议(WT/COMTD/LDC/W/28、31、35、38、41/Rev. 1和42/Rev. 1))。

¹⁰ 同上。

最高关税税率和关税升级的发展趋势不明朗

平均关税税率无法完全体现发展中国家在努力获得发达国家市场准入机会时所遭遇的种种障碍, 其中, 加工与工业产品面临的障碍尤为突出, 这类产品经常成了最高关税税率和关税升级的牺牲品。针对发展中国家存在出口利益的产品纠正发达国家关税结构的这些问题, 可望增加其贸易收益。自20世纪90年代末以来, 发达国家整体以及工业最高关税税率有所下降, 然而, 自2005年以来, 农产品的最高关税税率却呈现出了上升趋势(见表5)。¹¹

自2000年起, 非农产品关税升级相对仍较为稳定, 成品关税仍然不到原材料关税的1%。然而, 自2000年代初, 农产品的关税升级出现了大幅增长, 由2000-2004年近5个百分点增至2008年近20个百分点。

发达国家的农业补贴

指 标

8.8 经合组织国家农业支助估计值占其国内生产总值的百分比

发达国家扭曲贸易的农业支助仍然很高

由于粮食危机, 农业支助出现下降, 这一下降趋势必须继续保持

2007年, 发达国家对农业部门提供的支助占国内生产总值的百分比进一步下降, 由2006年的0.97%降到了0.89%。然而, 与官方发展援助相比, 3 650亿美元(以绝对数值计算)这一支助总额估计值(TSE)依然很高。同样, 尽管发达国家的生产者支助估计值继续下降, 以绝对数值计算这一数额也仍然很高(见表6)。2007年, 基于商品产出的支出——最扭曲贸易的支助类型——继续下降, 但仍占到了生产者支助估计值的51%。

发达国家削减对农业生产者的支助, 大部分原因在于一路攀升的粮食价格, 而非农业政策的改变。¹²随着全球粮食价格不断上涨, 国内与边界价格之间的差距不断缩小, 政府从而减少了对生产者发放的支助。自2008年中粮食价格开始回落, 不过, 据预测, 它仍会高于过去十年来的价格。¹³随着粮食价格的下降, 对农业生产者的国内支助可能会再次增加。如持乐观态度来看, 发达国家可利用较高的粮食价

¹¹ 欧共体的关税结构对经合组织农业最高关税税率的简单平均数有极大的影响; 在其他经合组织成员国, 这一部门的最高关税税率正在下降。

¹² 经济合作与发展组织(经合组织), 《经合组织成员国的农业政策: 2008年回顾》(巴黎, 2008年)。

¹³ 经合组织/粮农组织, 《2008-2017年农业展望》(巴黎, 2008年)。

表5

2000-2008年发达国家最高关税税率和关税升级^a

	2000-2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
最高关税税率^b					
所有商品	10.1	11.8	10.1	10.0	9.7
农产品	33.5	40.0	40.9	41.0	42.6
非农产品	3.0	2.3	2.1	2.1	1.6
关税升级^c					
所有商品	-0.4	-0.1	0.1	-0.1	0.6
农产品	5.0	15.1	15.5	15.8	19.5
非农产品	-0.5	1.6	1.7	1.3	1.4

资料来源：世界银行，世界贸易指标数据库，2008年。

^a 数值为各国的简单平均值。

^b 一国最惠国关税计划中的关税税目与高于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。

表6

1990年和2003-2007年发达国家农业支助估计值

	1990年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
农业支助总额^a						
单位：十亿美元	322	351	381	376	363	365
占国内生产总值百分比	2.0	1.2	1.1	1.1	1.0	0.9
对农业生产者的支助						
单位：十亿美元	237	258	283	272	257	258
PSE ^b 在农场收入总额中所占份额(百分比)	32	30	30	28	26	23

资料来源：经合组织，支助总额估计值/生产者支助估计值数据库，2008年。

^a 支助总额估计值由对农业生产者(包括个人和集体)的支助和对顾客的补贴构成。

^b 生产者支助估计值衡量的是直接发放给农业生产者的支助。

格作为调整本国农业政策、降低贸易扭曲危害的一个契机。¹⁴目前整体而言，农业政策已经出现了重要转变，即支助逐步与特定生产水平脱钩，其中欧盟的转变尤为突出。不过，目前仍存在进一步的改革空间，可在效率和公正方面获得额外收益。多哈回合的成功完成可推动高收入国家的农业政策改革进程，解决发展中国家出口遭遇的其他壁垒，并为全球粮食安全做出贡献。

¹⁴ 经合组织，《经合组织成员国的农业政策》，如前。

贸易援助增长不均

指 标

8.9 为建立贸易能力而提供的官方发展援助比例

应增加有利于低收入国家的贸易援助资源

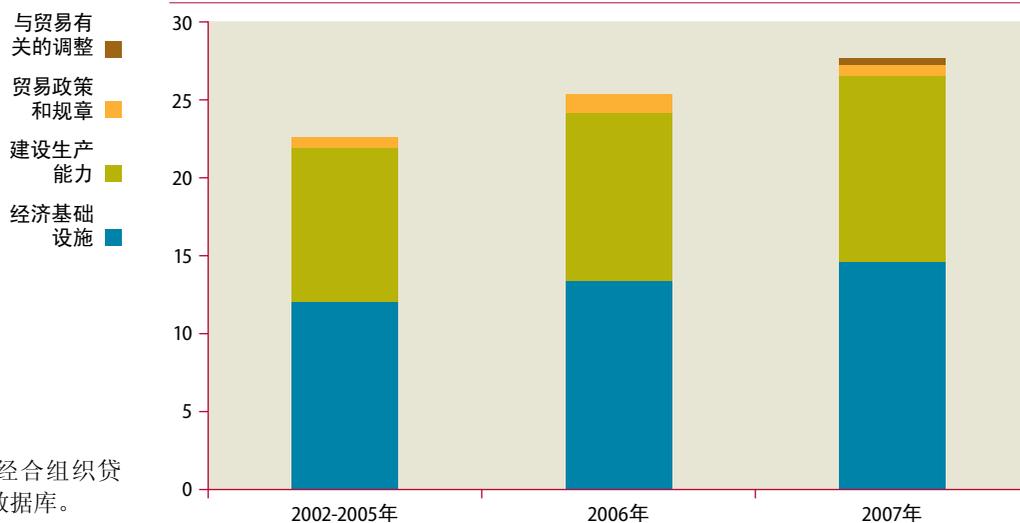
绝大部分贸易援助增长流入了撒哈拉以南非洲地区, 用于支持该地区的基础设施建设

由于贸易能力有限, 如缺乏基础设施, 生产能力较差, 许多发展中国家, 尤其是最不发达国家, 一直无法完全从贸易机遇中获益。贸易援助旨在支持发展中国家建设贸易能力, 尤其是帮助低收入国家利用多哈回合取得的成果。在当前日益恶化的全球经济局势下, 帮助低收入国家建设与贸易相关的基础设施和供给能力显得尤为关键。

2007年, 贸易援助总额达到了270亿美元, 与2006年相比增长了8%, 与2002-2005年的基准线——每年约220亿美元——相比, 高出约20%(以实值计算)(见图16)。绝大部分援助增长流入了撒哈拉以南非洲地区, 用于支持该地区的基础设施建设。¹⁵与贸易相关的基础设施继续获得了最高的援助承诺额, 占贸易援助总额的54%, 用于建设生产能力的贸易援助比例紧随其后。

图16

2002-2007年贸易援助承诺, 按类别分列(单位: 十亿美元, 以2007年美元的不变价格计算)



资料来源: 经合组织官方报告系统数据库。

¹⁵ 由于数据包括能源、运输和通信援助, 并非全部与贸易直接或完全相关, 这一增长有可能出现膨胀(见经合组织, 《贸易援助回顾》(即将发行))。

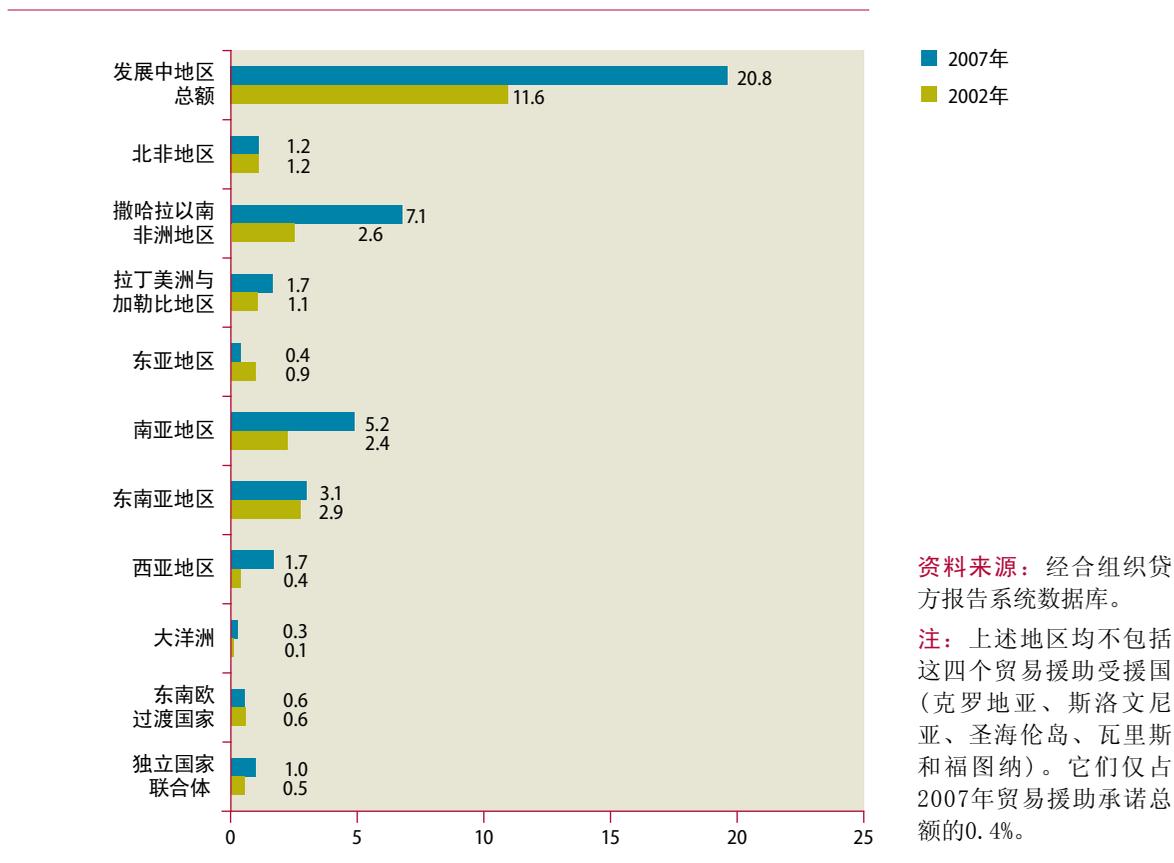
针对2005年贸易援助议程的扩展并为了更好地确定流量构成，一个新的援助类别——与贸易有关的调整——被纳入了此前的分类。¹⁶2007年，仅加拿大和欧洲共同体(欧共体)报告称，向与贸易有关的调整提供了援助，援助金融分别为30万美元和1 940万美元。

美国、日本和世界银行仍然是贸易援助最大的双边捐赠者(以绝对数值计算)。上述三个捐赠者，再加上欧盟，其捐赠额接近实现了于2005年世界贸易组织部长级会议上做出的贸易援助承诺。多个国家称，已制定了2009-2011年度贸易援助支出计划，这表明，贸易援助将呈现出上升趋势。然而，鉴于当前的经济危机，许多捐赠国的财政情况日益恶化，由此，贸易援助和增强综合框架的动力和承诺可能会下降。

就地区而言，亚洲是贸易援助最大的受援地区，所接受的援助占援助总额的41%(见图17)。非洲地区贸易援助的增幅最大。此外，拉丁美洲和加勒比地区以及大洋洲的贸易援助承诺额亦呈增长之势。

图17

2002年和2007年，贸易援助承诺，按地区分列(单位：十亿美元，以2007年美元的不变价格计算)



¹⁶ 相对于前几年的贸易援助流量而言，增加这一类别的影响将会很小，未来几年里很可能会逐步增加，直至贷方报告系统数据库的报告员能够调整其内部系统，反映这一新的报告项目。

2007年,就国家覆盖面而言,十一个最大的受援国获得的援助占国家间可予分配的贸易援助承诺额的51.5%(或贸易援助承诺总额的42.7%)(见表7)。

在国际贸易中加强 全球伙伴关系

总体而言,过去一年来,现实与遵循规则的、可预测的、非歧视性的国际贸易体制之间的差距进一步拉大。保护截至目前在落实与市场准入相关的千年发展目标8方面取得的成果仍然非常重要,并且,国际社会需加大努力,帮助发展中国家缓解粮食和经济危机对贫困人口的冲击,保障对发展中国家未来发展至关重要的支出。有效改善发展中国家市场准入的全球贸易发展伙伴关系需要国际社会做出新的努力。

国家和国际层面需采取下列行动,改善发展中国家的市场准入:

- 世界贸易组织成员国履行承诺,尽早完成雄心勃勃、以发展为导向的多哈回合谈判;必须继续将“在打开发达国家市场方面取得快速、显著进展”列为优先事项。
- 发达国家应进一步削减扭曲贸易的农业支助(以及取消出口补贴),这样一来,发展中国家才有机会向竞争激烈的市场出口他们的农产品。
- 国际社会应通过长期行动计划等方式向专业机构注入新鲜资源,尽快解决贸易融资日益紧缺的问题;确保最需要的国家能够获得贸易融资的透明机制至关重要。
- 尽管面临经济衰退,国际社会应迅速履行承诺,大幅增加对贸易援助和增强综合框架的技术、财政和政治支持。这有助于发展中国家,尤其是最贫穷国家,加强自身的贸易与生产能力。
- 国际社会应制止就当前危机采取任何进一步的保护主义措施,已经采取的保护主义措施必须严格设定时间限制。在全球经济危机期间维持一个开放的国际贸易体系至关重要。

表7

2007年贸易援助承诺的最大受援国(单位:百万美元)

受援国	数额
印度	2 033
越南	1 759
阿富汗	1 399
伊拉克	1 147
埃塞俄比亚	882
印度尼西亚	792
肯尼亚	772
加纳	702
乌干达	691
马里	690
孟加拉国	689
小计	11 555
国家间可予分配的贸易援助总额	22 428
贸易援助总额	27 084

资料来源:经合组织贷
方报告系统数据库。

持续承受债务能力

目 标

- 8b 应对最不发达国家的特殊需求[包括]加强重债务国减债方案和对致力于减贫的国家注销官方双边债务
- 8d 通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题，使债务可以长期持续承受

在通过联合国千年宣言时，有关发展中国家的外债，国际社会主要关注的是低收入国家面临的困难局面。重债务国倡议是国际货币基金组织(基金组织)和世界银行在1996年发起的。1998年，重债务国倡议得到加强，但进展缓慢。2002年发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》强调，有必要全面、快速地执行重债务国倡议，作为对实现千年发展目标的重要贡献。作为该进程的一部分，重债务国倡议在2005年得到了多边债务减免倡议的补充。多边债务减免倡议通过全面减免那些符合条件的债务，计划释放更多资源帮助重债务国实现千年发展目标。

2008年爆发的全球金融危机造成更多国家对外债困境的恐惧。出口收入下降减少了可用于支付现有债务利息的资源，而国际收支困境要求许多发展中国家增加他们的国外借款。如果国际社会要完全履行其千年宣言中“广泛处理发展中国家债务问题”的承诺，这些事态发展表明，有必要获得更为广泛的多边框架。

全球金融和经济危机 对发展中国家外债形势 造成的影响

指 标

- 8.12 偿还债务在货物和服务出口中所占百分比

2003年至2007年间，发展中经济体出口收入几乎翻番，这使得各国拥有更多资源偿还他们的外债。对于一般发展中国家来说，偿还外债负担已从2000年占出口收入近13%下降到2007年的4%(见图18)。2007年，

2008年偿债比例将很可能出现倒退

该比例在每个区域都有所下降。但在同一年, 该比例在西亚仍然超过10%, 在拉丁美洲和加勒比区域以及南亚区域位于5%至10%之间。在其他所有区域, 到2007年, 该比例已经降到5%以下。但是, 在2008年最后一个季度, 发展中国家出口收入受全球经济危机影响而开始下降。尽管在起草本文件时还没有一致的最新数据, 但预计2008年发展中国家偿债支出占出口收入的比例与以前的下降趋势相比, 已经出现逆转。

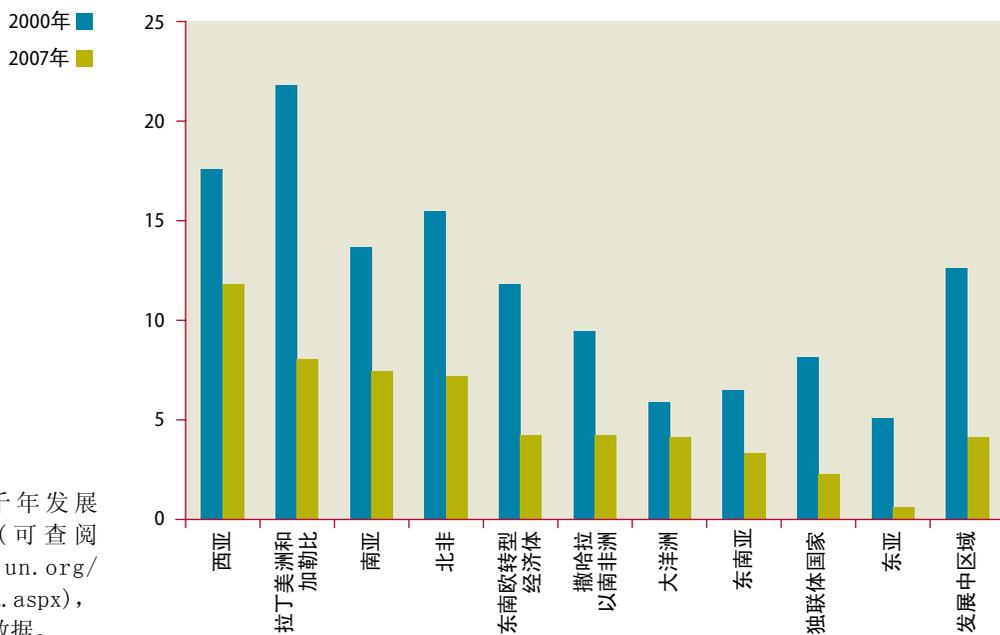
出口收入下降已经增加了外债负担

通过各种途径, 全球经济减速已经影响了发展中国家的外债形势, 这主要是困扰大多数发展中国家的出口收入下降所造成的。商品出口国家的形势尤为严重, 因为2008年中期以后, 商品出口的数量和价格都有所下降。大多数发展中国家遭遇的对外收入下降, 加重了当前与出口有关的偿债义务负担。

更高的进口价格加剧了国际收支困境

出口收入暴跌的同时又伴随着进口食品价格和燃料费用上涨, 这对许多发展中国家造成了全面的国际收支困境。一些发展中国家在出口收入快速增长时已经建立了自己的外汇储备, 并且已经能够在短期内使用这些外汇储备向不足额筹措资金。在一些国家(例如巴西、肯尼亚、南非和泰国), 国际收支紧张外加世界金融市场动荡, 已经造成了国家货币贬值。

图18
按地区分列的偿债支出占出口收入的比例, 2000年和2007年(百分比)



资料来源: 千年发展目标数据库(可查阅 <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>), 基于世界银行数据。

许多发展中国家国际收支状况被削弱的同时，还伴随着财政状况恶化。国家货币贬值增加了偿还外债的国内费用，并增加了债务在国民生产总值中所占比例。同时，出口收入下降减少了来自诸如矿物出口税收这样的外汇收入，以至于来自进口税和增值税的进口收入也被缩减。另一方面，货币贬值本应增加政府从这些贸易税中获得的、以本国货币计算的收入。如果一个国家的外债在一开始非常庞大，偿还增加的债务的费用可能超过货币贬值带来的收益。

拥有大量外汇储备或财政稳定基金的国家能够缓冲国库收入下降带来的影响。在其他国家，被削弱的财政状况以及有必要履行的偿债义务，使得用于发展活动的公共开支得不到保障，除非马上获得追加资源。

许多缺乏国内资源的发展中国家要求得到额外的外来资源，以帮助抵消危机产生的影响，但是借入外债会对那些已经背负高额债务负担的国家造成严重风险。基金组织已经查明，有28个国家的债务超过国内生产总值¹的60%，而且基金组织的模拟实验表明，如果另外三个国家借入更多借款以弥补其外资筹措中的不足，那么这三个国家的债务比例也可能超过60%这一水平。一些已经过了倡议完成点并且债务困扰水平增加(见下文)的重债穷国，可能也属于那些面临困境的国家之列。另一方面，根据重债穷国倡议和多边债务减免倡议，可能向还没有到达完成点的重债穷国提供债务减免，这些国家应当能够实现持续承受债务的能力。但是，总的来说，这场危机正在恶化那些最近还没有获得债务减免的国家的外债状况，这将危及在这两项倡议下取得的进展。

偿还债务以及借入资金以向更大的国际收支逆差提供资金变得日益困难，除此之外，许多发展中国家——即使是那些没有遇到债务偿还问题的国家——在延期偿还他们当前日益庞大的私营部门外债方面也遇到了困难，特别是企业借款，因为这方面贷款的全球可获得性已因金融危机而陡然下降。在能够提供贷款的情况下，这类贷款的利率已经上涨。

在2009年4月的会议上，二十国集团领导人就一系列安排达成一致，以增加发展中国家可获得的外部融资。他们宣布了1.1万亿美元的一揽子方案，既用于帮助受影响国家满足因危机所造成的紧急财政需求，也用于推进世界经济活动。利用这笔资金，基金组织有望使其资源增长三倍，从2 500亿美元增加到7 500亿美元。在2009年4月26日的

财政状况也已经恶化

延期偿还现有债务已变得更加困难

二十国集团领导人已同意追加提供资金

¹ 国际货币基金组织(基金组织)，《全球金融危机对低收入国家的影响》(基金组织，2009年)，第25页(可查阅<http://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf>)。许多相关国家可在附件五表1中找到。

会议上, 世界银行/基金组织发展委员会强调, 有必要将这些承诺化为行动, 并敦促所有相关各方提供必要的追加资源。在世界金融和经济危机及其对发展影响会议(2009年6月24日至26日)上, 联合国各成员国一致同意, 作为最后手段, 债务国可寻求协商债务冻结协议, 以帮助减轻危机的负面影响。²

重债穷国倡议和多边债务减免倡议取得的进展

指 标

- 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的国家数量(累计)
- 8.11 按照重债穷国倡议和多边债务减免倡议承诺减免的债务

60%符合条件的重债穷国得到了债务减免

到2009年3月底, 40个被认为可能符合重债穷国倡议规定的债务减免条件的国家中, 有35个已经具有资格(见表8)。余下的大多数国家都因冲突或政治困难尚不能够进行审议。按照多边债务减免倡议, 35个被证明合格的国家预计将获得573亿美元债务减免以及236亿美元额外的宽减, 这都是按照2008年底的币值计算的。2008年, 有两个国家达到其完成点, 而在2009年前三个月又有一个国家达到完成点, 这意味着, 35个国家中, 已有24个国家满足了所有条件, 可以不可变更地获得债务减免。

债务减免应是官方发展援助的补充

按照重债穷国倡议提供的债务减免, 是对受益国家现有资源流动的补充。但是, 按照经合组织/发援会会计程序, 重债穷国减免债务的一些费用包括在捐助者报告的官方发展援助中。为与千年宣言承诺保持一致以及为避免重复计算, 将通过排除减免债务的方式获得更为精确的官方发展援助计算方式。

一些重债穷国仍然面临极高的债务困扰风险

减少偿债支出不足以避免债务困扰风险。该风险部分取决于一个国家的出口收入水平, 它们的稳定性以及其他对此类收入的需求。持续承受债务能力分析表明, 许多已经过了完成点的重债穷国的债务状况对于外部冲击仍然非常脆弱, 特别是贸易冲击和影响借款成本的因素。许多重债穷国仍然高度依赖商品出口, 因此易于受到自2008年中期以来发生的世界需求和价格下降的冲击。即使在此次经济衰退之前, 仅有大约40%过了完成点的国家面临较低的将来受到债务困扰的风险(见图19), 面临较高债务困扰风险的国家数量³已由2008年报告的一

² 见世界金融和经济危机及其对发展的影响会议的成果文件(A/CONF. 214/3)。

³ 如果一个国家长期冲破债务和/或偿债限定的指示性政策依赖阈值, 那么该国受外债困扰程度为高风险。

表8

重债穷国倡议执行情况

	重债穷国 决定点 ^a	重债穷国 完成点 ^a	重债穷国 倡议援助 ^b (百万美元)	多边债务减免 倡议援助 ^c (百万美元)
阿富汗	2007年7月	浮动	571	..
贝宁	2007年7月	2003年3月	366	604
玻利维亚(多 民族国) ^d	2000年2月	2001年6月	1 856	1 596
布基纳法索 ^{d, e}	2007年7月	2002年4月	772	603
布隆迪 ^d	2005年8月	2009年1月	908	67
喀麦隆	2000年10月	2006年4月	1 768	747
中非共和国	2007年9月	浮动	611	..
乍得	2001年5月	浮动	227	..
刚果	2006年4月	浮动	1 847	..
科摩罗	..	..	..	..
科特迪瓦	2009年3月	浮动	3 005	..
刚果民主 共和国	2003年7月	浮动	7 636	..
厄立特里亚	..	..	..	..
埃塞俄比亚 ^e	2001年11月	2004年4月	2 575	1 458
冈比亚	2000年12月	2007年12月	93	199
加纳	2002年2月	2004年7月	2 910	2 095
几内亚	2000年12月	浮动	761	..
几内亚比绍	2000年12月	浮动	581	..
圭亚那 ^d	2000年11月	2003年12月	852	402
海地	2006年11月	浮动	147	..
洪都拉斯	2000年7月	2005年4月	776	1 543
吉尔吉斯斯坦	..	..	..	..
利比里亚	2008年3月	浮动	2 845	..
马达加斯加	2000年12月	2004年10月	1 167	1 292
马拉维 ^e	2000年12月	2006年8月	1 310	705
马里 ^d	2000年9月	2003年3月	752	1 043
毛里塔尼亚	2000年2月	2002年6月	868	450
莫桑比克 ^d	2000年4月	2001年9月	2 992	1 057

表8(续)

重债穷国倡议执行情况

	重债穷国 决定点 ^a	重债穷国 完成点 ^a	重债穷国 倡议援助 ^b (百万美元)	多边债务减免 倡议援助 ^c (百万美元)
尼加拉瓜	2000年12月	2004年1月	4 618	954
尼日尔 ^e	2000年12月	2004年4月	899	519
卢旺达 ^e	2000年12月	2005年4月	908	225
圣多美和普林 西比 ^e	2000年12月	2007年3月	163	26
塞内加尔	2000年6月	2004年4月	682	1 374
塞拉利昂	2002年3月	2006年12月	857	352
索马里	..	..	..	..
苏丹	..	..	..	..
多哥	2008年11月	浮动	270	..
乌干达 ^d	2000年2月	2000年5月	1 434	1 805
坦桑尼亚联合 共和国	2000年4月	2001年11月	2 828	2 038
赞比亚	2000年12月	2005年4月	3 489	1 632

资料来源: 为千年发展目标差距问题工作组准备的世界银行数据。

^a 加强重债穷国倡议。

^b 假设债权人充分参与的重债穷国援助总计(承诺债务减免), 2007年底净现值。薪酬补贴援助和根据最初重债穷国倡议提供的援助都是以到决定点时的净现值做出的承诺, 并转换为2007年底的条件。

^c 多边债务减免倡议援助已向过了倡议完成点的重债穷国足额提供, 以2007年底净现值列出。

^d 根据最初的重债穷国倡议, 也达到了完成点; 援助包括最初的债务减免。

^e 援助包括完成点的薪酬补贴。

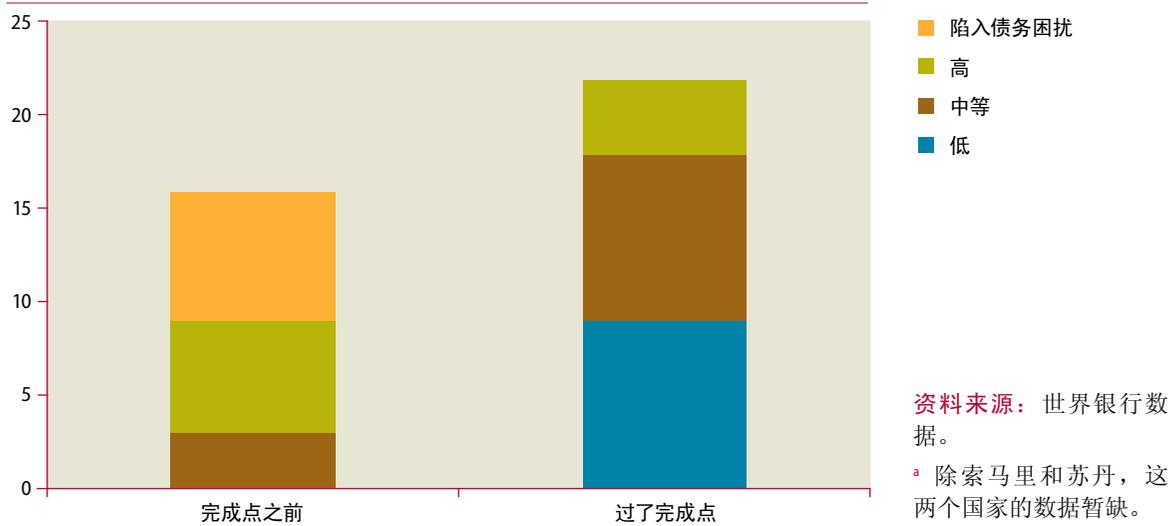
个增加到四个。尽管过了完成点的国家比许多非重债穷国发展中国家面临更低的债务困扰风险, 但数据表明, 单靠减免债务不足以确保重债穷国的债务状况长期保持可持续性。

在通过千年宣言之前, 存在着对许多发展中国家的担忧, 特别是许多最穷国家将更多资源花在偿还债务, 而不是减贫措施上, 例如向穷人提供健康和教育服务。更低的偿债开支让重债穷国得以增加此类社会开支。在一份拥有可用数据的低收入国家样本中, 2000年有将近20个国家的偿债开支超过了教育开支; 到2006年, 这个数字降到了5个国家。卫生开支的可用数据更少, 但它们表明了类似的下降趋势(见图20)。

为确保所有符合条件的重债穷国完成该进程, 需要做出新的努力

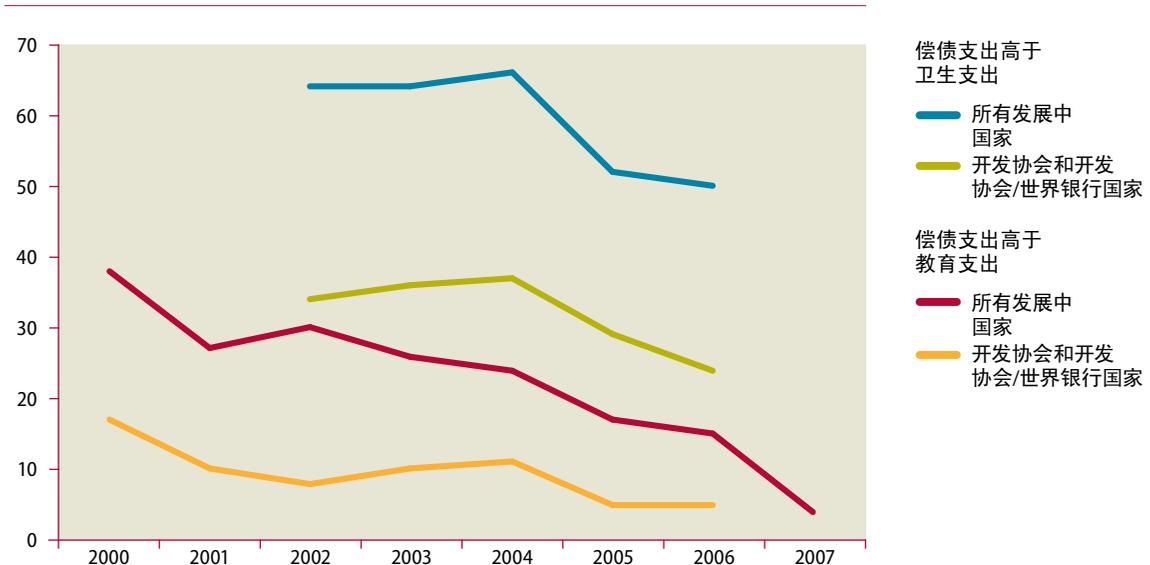
国际社会为履行其1996年和1998年的承诺, 努力向大多数重债穷国提供债务减免, 并在自通过《蒙特雷宣言》后做出的债务减免关键建议上取得了进展, 现在仅遗留下一些难于处理的案例。但是, 在完全履行重债穷国承诺方面仍然存在着许多挑战。首先, 有必要尽快帮助那些债务减免已被证明从“决定点”过渡到“完成点”的国家。其次, 完全履行重债穷国承诺要求对余下的债务减免申请国家做出决定。但是, 其中大多数国家都需要首先获得加强他们发展能力的援助, 以便他们能够从债务减免中受益。

图19

重债穷国债务困扰水平，^a2008年9月(国家数量)

同时，国际社会必须提供所需的财政资源以实现减免未偿债务。在某些情况下，涉及的金额可能非常巨大，但是参与重债穷国倡议是自愿性质的。尽管越来越多的非巴黎俱乐部债权人向迄今提供的债务

图20

公共偿债支出超过教育和卫生公共开支的发展中国家^a数量，2000年至2007年

资料来源：世界银行为千年发展目标差距问题工作组提交的估计值。卫生支出方面的数据源自世界卫生组织的《世界卫生报告》及其更新，世界银行贫穷状况评估和国家及部门研究对这些数据进行了补充；教育支出方面的数据由联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)统计研究所提供；偿债方面的数据源自世界银行全球发展金融数据库。

^a 拥有完整可用数据的国家；样本规模每年不同。

减免提供了捐款,但一些债权人却没有提供捐款。所有贷款人应充分参与当前全球帮助世界最穷国家的共同努力。

非重债穷国的债务状况

即使国际社会完全完成重债穷国倡议,在国家一级全面处理债务问题并使发展中国家外债长期可持续承受方面,仍会存在一些覆盖上的差距。除重债穷国之外,还有多个低收入和中等收入国家有着长期的外债问题,但自2000年以来,他们中仅有几个国家解决了债务问题。

许多发展中国家需要审查他们增加的私营部门借款

多个非重债穷国发展中国家通过利用2003年至2007年可用的私营部门贷款创纪录数额,已经减少了他们对多边筹资的依赖。因此,许多发展中国家在2009年及以后将不得不延缓偿还向私营部门提供的大量主权债务和公司债务。由于金融危机,他们在调动必要资金方面面临潜在困难,并且面临未来借款成本增加的风险。因此,其中许多国家的外债形势很可能恶化,一些国家可能受到债务压力。为了在这些国家实现千年发展目标,以及为了全球金融稳定,国际社会应考虑有必要制订一些措施应对他们的债务状况,包括延期偿还债务和建立主权债务重组机制的可能性。

在2009年6月的世界金融和经济危机及其对发展影响会议上,联合国成员国申明,应采取适当措施减轻危机对发展中国家负债的负面影响,并且避免出现新的债务危机。他们还同意研究加强主权债务重组的办法,并研究在该领域使国际合作更为有序的框架的必要性和可行性。⁴

衡量持续承受债务能力

对国家持续承受债务能力进行精确评估需要关于所有借款的总额、期限和条件的完整信息。在最近一些年,许多新的官方放款人已经开始向发展中国家,特别是非洲低收入国家提供发展资金。但是,在许多情况下,对与新债权人订立契约的债务数量及其订约条件进行评估非常困难。筹资扩大和多样化是一个值得欢迎的进展,但这些新出现债权人对接受贷款国家持续承受债务能力的影响,因缺乏透明度而很难确定。

为应对发展中国家不断变化的债务状况,世界银行和基金组织共同制定了一个持续承受债务能力框架,力求确保支持发展努力和实现千年发展目标的外资筹措不会造成受影响国家再次发生债务困扰,特别是那些从重债穷国倡议和多边债务减免倡议下债务减免中获益的国

⁴ 见世界金融和经济危机及其对发展影响会议的成果文件,同前,第33段和34段。

家。持续承受债务能力框架还旨在帮助债权人调整他们的融资条件以考虑到将来的风险，并帮助债务国根据他们的偿债能力调整他们的融资需求。例如，国际开发协会(开发协会)利用持续承受债务能力框架为其受援国确定赠款-贷款组合。持续承受债务能力框架设立于2004年，最新一次审查是在2006年。

2009年4月，二十国集团一致认为，由于全球经济危机，持续承受债务能力框架的灵活性应受到审查。⁵同时，在联合国金融和经济危机会议上，各国政府支持充分利用持续承受债务能力框架内现有的灵活性。⁶

这场危机强调了这样一个事实，即许多需要更多资源支持发展活动的发展中国家面临不可持续的债务形势。不存在简单的可持续性指标，对国家履行未来债务能力的任何评价需要针对具体国家，并且应当涉及多项变数。从千年宣言的角度看，应将注意力放在确保优先实现千年发展目标上，而不是必须偿还外债。

二十国集团领导人呼吁对基金组织/世界银行持续承受债务能力框架的灵活性进行审查

不应让外债危及千年发展目标的实现

加强全球伙伴关系， 解决外债问题

多年来，国际社会在减轻发展中国家外债负担方面已经取得了显著进展。但是，由于全球金融危机，发展中国家的对外支付和财政收入再次受到压力。公共和私营部门两方面的外资筹措条件都已经收紧。更低的收入、货币贬值和借款成本日益上升都增加了财政压力。所有

国家和国际一级为全面应对发展中国家债务问题所需采取的行动包括：

- 完成重债穷国倡议和多边债务减免倡议。
- 确保根据千年宣言中两个单独的承诺，所有债务减免都是对官方发展援助的补充。
- 提供更多支持以防止重债穷国陷入严重的债务困扰。
- 向那些因全球危机面临严重财政困扰的国家提供现有偿债义务的暂时延期偿付选择。
- 向那些延期偿付2009年和2010年大量到期的主权债务和公司债务的非重债穷国提供援助。
- 制订有条不紊的主权债务解决机制和一个得到改进的跨境破产框架，以应对严重的债务困扰。

⁵ 见2009年4月2日二十国集团伦敦峰会通过的全球恢复和改革计划联合公报(可查阅<http://www.g20.org/Documents/final-communicue.pdf>)。

⁶ 见世界金融和经济危机及其对发展影响会议的成果文件，同前，第33段。

这些因素对发展中国家的持续承受债务能力造成了严重风险, 并削弱了他们偿还或延期偿还外债的能力。重债穷国的前景已经变得不可预测, 而其他一些发展中国家可能陷入债务困扰。

获得负担得起的基本药物

目 标

8e 与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药物

指 标

8.13 可以持续获得负担得起的基本药物的人口比例

除三个备受瞩目的疾病，即艾滋病毒/艾滋病、肺结核和疟疾之外，与提供药物有关的国际承诺几乎没有。这在千年发展目标6中得到述及，其进展情况在《千年发展目标报告》中每年都受到监测。¹现有的关于药物的承诺经常缺少量化指标，而且不像本报告述及的其他承诺，通常既不涉及全球累计供给量，也不涉及国家一级的供给量。这使得衡量全球承诺“执行差距”和评估各国惠益分布（“覆盖面差距”）都很困难。

获得药物取决于四个关键因素：第一，它取决于确保病人在要求时限内获得正确剂量的适当药物；第二，政府和个人必须能够负担得起保持健康的基本药物；第三，支付治疗的资金必须在需要时可持续获得；第四，卫生和供给系统应当确保药物在需要时的可获得性，获得药物需要得到这个系统的支持。

由于卫生目标首先与个人相关，因此国际承诺通常采取改善人民获得预防措施（例如，疫苗、经过驱杀蚊虫处理的蚊帐或饮用水）或是获得治疗药品和治疗（例如对艾滋病毒/艾滋病采取抗逆转录疗法和对肺结核采取短期直接观察疗法）的方式。但是，与食品一样，获得药物不仅是总供给量足以满足总需求量的问题；而且还是在需要的地方和需要的时间提供药物的供给问题和个人问题，特别是穷人，应当能够满足他们的需求。后者要求穷人要么通过政府渠道，要么通过私营部

¹ 见《2009年千年发展目标报告》（联合国出版物，出售品编号：E.09.I.12）。

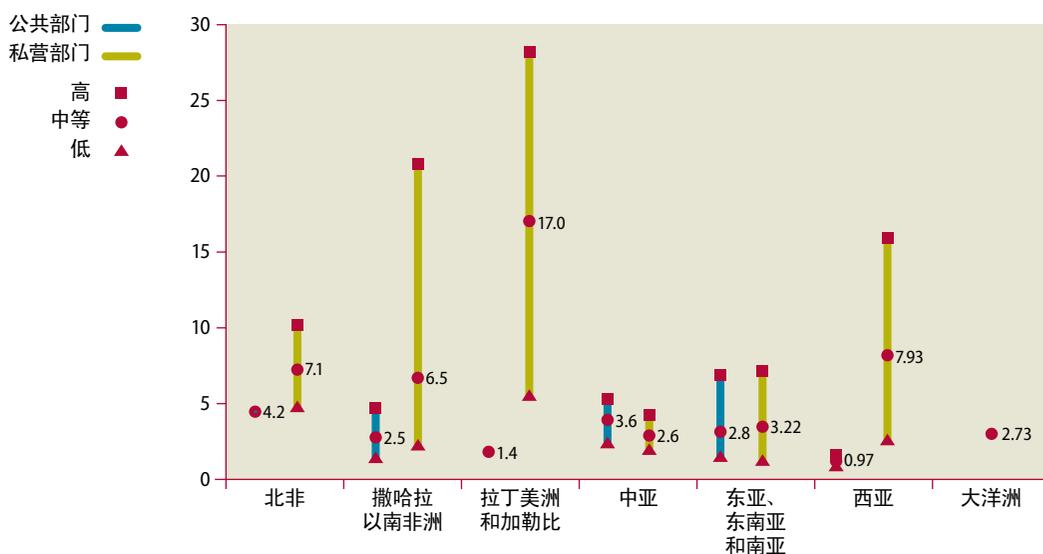
门市场能够负担得起所需的药物。这实质上是一个“需求差距”，而不是“执行差距”或是“覆盖面差距”，尽管包含这两方面内容。

发展中国家药物价格仍然很高

《千年发展目标差距问题工作组2008年报告》²发现，公共部门和私营部门在药品供应方面都存在着巨大差距，各国药品价格差异很大，而且通常比国际参考价格更高。这两个因素共同造成世界许多穷人无法获得基本药物。全球经济危机使数以千万计的人陷入贫困，也使同样多的人无法获得药物。即使是在危机之前，发展中国家选定基本药物的可获得性就很低(公共部门38.1%，私营部门63.3%)，而且再加上高昂的价格，已经限制了基本药物的获得。平均来说，公共部门的中间价格比国际参考价格高出2.5倍，私营部门中间价格比国际参考价格高出6.1倍(见图21)。调查发现，仅有中国、印度、伊朗伊斯兰共

图21

2001-2006年期间公共和私营保健设施中选定非专利药品的消费价格与国际参考价格之比



资料来源：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(<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)。

注：地区上方的数字表示的是样本中的国家数量：

	公共部门	私营部门		公共部门	私营部门
北非	1	3	东亚、东南亚和南亚	6	9
撒哈拉以南非洲	9	11	西亚	2	7
拉丁美洲和加勒比	1	2	大洋洲	0	1
中亚	2	4			

² 《2008年千年发展目标差距问题工作组报告：为实现千年发展目标建立全球伙伴关系》(联合国出版物，出售品编号：E.08.I.17)。

和国和乌兹别克斯坦实现了私营部门非专利药品价格低于国际参考价格的两倍。

药物价格过高部分是由供应链上的高附加费用造成的，例如批发和零售利润、关税和各种税费，所有这些因素都会增加公共和私营部门的最终价格。在提供资料的有限数量发展中国家中，私营部门批发价格涨价范围在2%至380%，零售价格涨价范围在10%至552%。³在对药物征收增值税的国家，增值税费用在4%至15%之间。除供应链上的费用之外，制造商推广药物的广告费用和营销费用经常占最终价格的很重要部分。⁴

衡量药物获得的差距

疾病的主要起因

世界范围内十起死亡事件中，六起是因为非传染性疾病，三起是因为传染性疾病、生殖疾病或营养状况，一起是因为伤害(见图22a)。⁵低收入和中等收入国家中，死亡的主要原因是非传染性疾病，占这类死亡事件的大约80%(见图22b)。⁶慢性非传染性疾病不仅对个人和家庭造成财务影响，而且还破坏国家的宏观经济发展。例如，2005年中国因心脏病、中风和糖尿病造成的国民收入损失估计为180亿美元，俄罗斯联邦为110亿美元，印度为90亿美元，巴西为30亿美元。这些损失随着时间的过去而累加。2005年至2015年期间，估计中国因心脏病、中风和糖尿病对国民收入造成的损失将会达到5 580亿美元(占每年国内生产总值约1.5%)。⁷尽管这些疾病在发展中国家造成巨大和越来越沉重的负担，但通过改善药物获得以治疗这些疾病却并未得到多少国际上的注意。

发展中国家非传染性疾病是主要死因

儿童获得药物是另一个值得关注的领域。估计每年有多达1 050万儿童死亡，其中许多死亡的儿童本可以采用现有基本药物进行治疗。但是，许多基本药物没有针对儿童的合适剂量。即使有针对儿童的剂量，它们的使用也可能存在问题。例如，尽管治疗艾滋病毒/艾滋病的

³ Alexandra Cameron等，《36个发展中国家和中等收入国家的药物价格、获得情况和经济承受能力：二级分析》，*The Lancet*，第373卷，第9659号(2009年1月17日)，第240页至249页。

⁴ 世界卫生组织，《知识产权、创新和公共卫生委员会报告：公共卫生、创新和知识产权》(日内瓦，2006年)。

⁵ 世界卫生组织，《全球疾病负担：2004年更新》(日内瓦，2008年)。

⁶ Derek Yach等，“慢性疾病与风险”，国际公共卫生：疾病、方案、系统和政策、第2版，Michael H. Merson, Robert E. Black和Anne J. Mills, eds. (Sudbury, Massachusetts, Jones和Bartlett Publishers, 2006年)，第293页。

⁷ 世界卫生组织，《预防慢性疾病：一项至关重要的投资》(日内瓦，2005年)。

图22a

世界范围内按性别分列的死亡分布, 2004年(百分比)

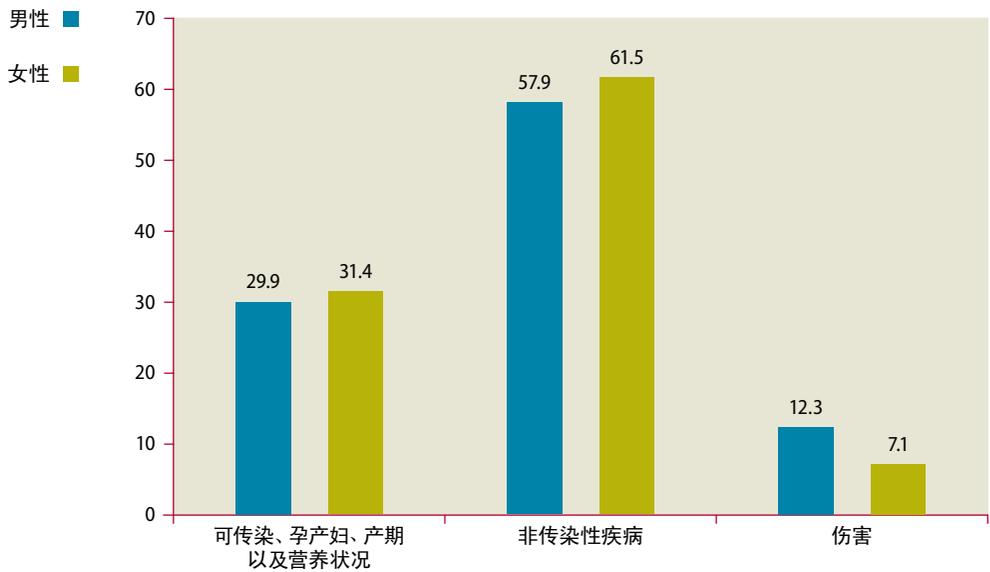
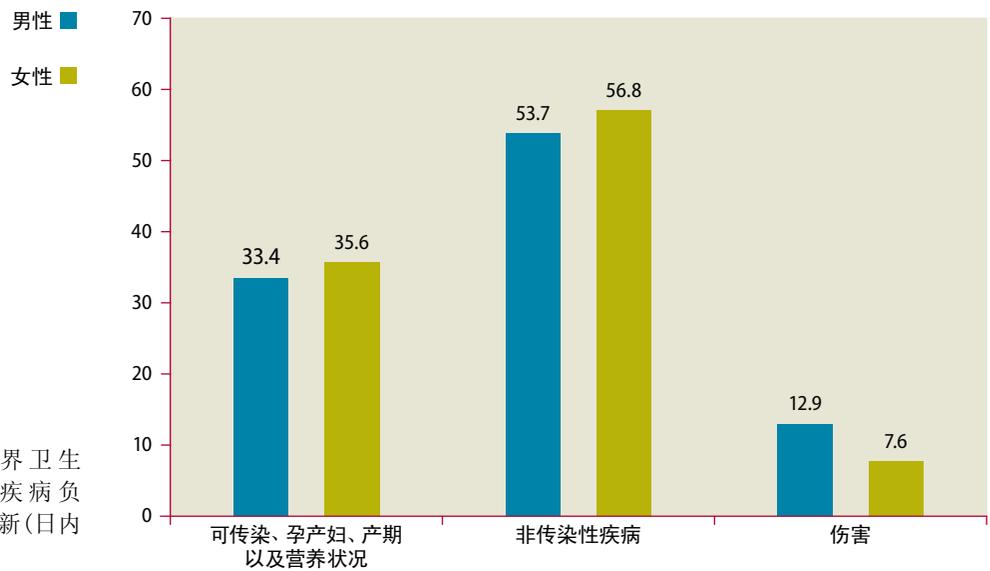


图22b

低收入和中等收入国家按性别分列的死亡分布, 2004年(百分比)



资料来源: 世界卫生组织, 《全球疾病负担》。2004年更新(日内瓦, 2008年)。

一些药物有口服液的形式，但它们的费用比相同剂量用于成人的药丸高出二至三倍。⁸

其他阻碍供应或使用儿科药物的因素包括：糖浆形式的药物造成药物质量更重(带来更高的货运费用)；缺乏清洁饮用水将药粉溶解为液体；为不同年龄段儿童使用精确剂量的液体配方存在困难。此外，液体配方通常没有固体制剂形式的药物稳定，而且通常需要特别的储存条件。

非传染性疾病基本药物的供应情况

为评价药物的经济承受能力，有必要建立一个药品开支在收入中所占比例的基准。一天的工资可被看作是每月负担得起的药物费用，这些药物对于病人继续维持生命是必需的。收入方面，对于一个国家的穷人来说，一个现成、普遍的可用基准是政府工作人员的最低收入。但是，许多低收入和中等收入国家的人员收入比政府工作人员最低收入更低。可能的备选基准是用于国际贫困基准的收入水平，即每天1.25美元(以前为1美元)(极端贫困)和每天2美元。不管使用何种基准，药物的经济承受能力并不包括其他治疗费用，例如诊断，因此，这会造成对真实的保健费用估计不足。

糖尿病影响了世界超过2.2亿人，⁹而且全世界糖尿病的发病率还在上升，特别是在低收入和中等收入国家。¹⁰对于这些国家中的许多人来说，当使用一天工资作为标准时，仅糖尿病基本的口服治疗费用就无法负担。在大多数国家，糖尿病最低价格的非专利药品综合治疗方案就超过两天工资，在加纳甚至达到八天工资(见图23)。如果是品牌药品，费用甚至更高。此外，糖尿病患者还同时患有其他疾病，例如高血压，这可能增加治疗费用，进一步降低其经济承受能力。

在大多数国家，糖尿病治疗费用超过两天工资

对于哮喘也存在着类似情况。即使在使用最低价格同等非专利药品时，在几乎所有国家都无法承受哮喘病的治疗(见图24)，而且在将专利品牌药品开为处方药并配药时，在经济上就更加负担不起。在肯尼亚，收入最低的政府工作人员需要近10天工资购买这些品牌药品，而在巴西、科威特、秘鲁、斯里兰卡和乌兹别克斯坦，购买这些药品的费用将超过5天工资。总的来说，使用专利品牌吸入器将对世界患哮喘病的2.35亿人中的许多人承受治疗费用产生负面影响。¹¹

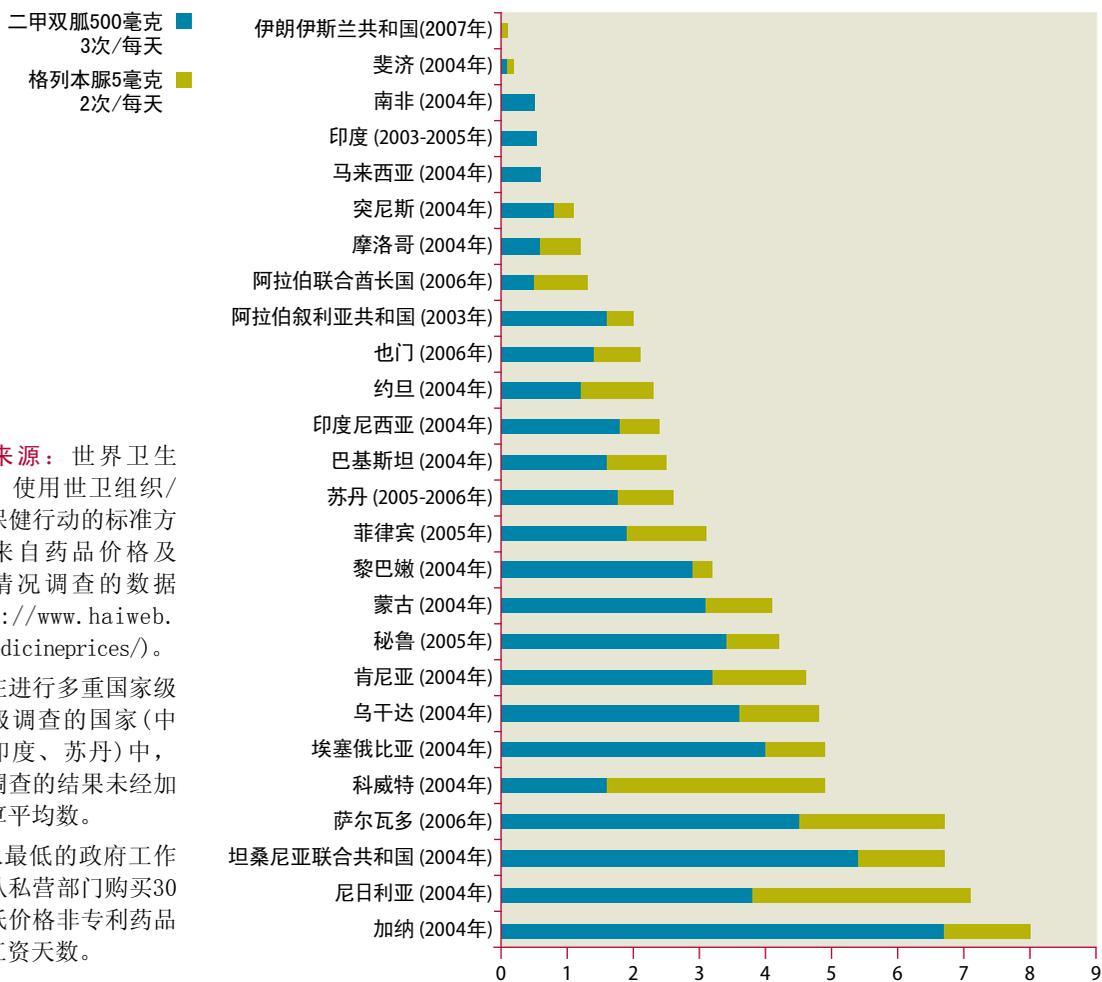
⁸ 保健管理科学协会，国际药物价格指标指南估算，可查阅<http://erc.msh.org/mainpage.cfm?file=1.0.htm&module=Dmp&language=English>。

⁹ 世界卫生组织，《全球疾病负担》，同前。

¹⁰ 估计到2025年，世界7.3%的成人(20岁至79岁)将患糖尿病(国际糖尿病联盟，《糖尿病图集》第3版(布鲁塞尔，2006年))。

¹¹ 世界卫生组织，《全球疾病负担》，同前。

图23

糖尿病治疗的经济承受能力(相当于工资价值的工作天数^a)

资料来源: 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 (<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)。

注: 在进行多重国家级或省级调查的国家(中国、印度、苏丹)中, 单独调查的结果未经加权计算平均数。

^a 收入最低的政府工作人员从私营部门购买30天最低价格非专利药品所需工资天数。

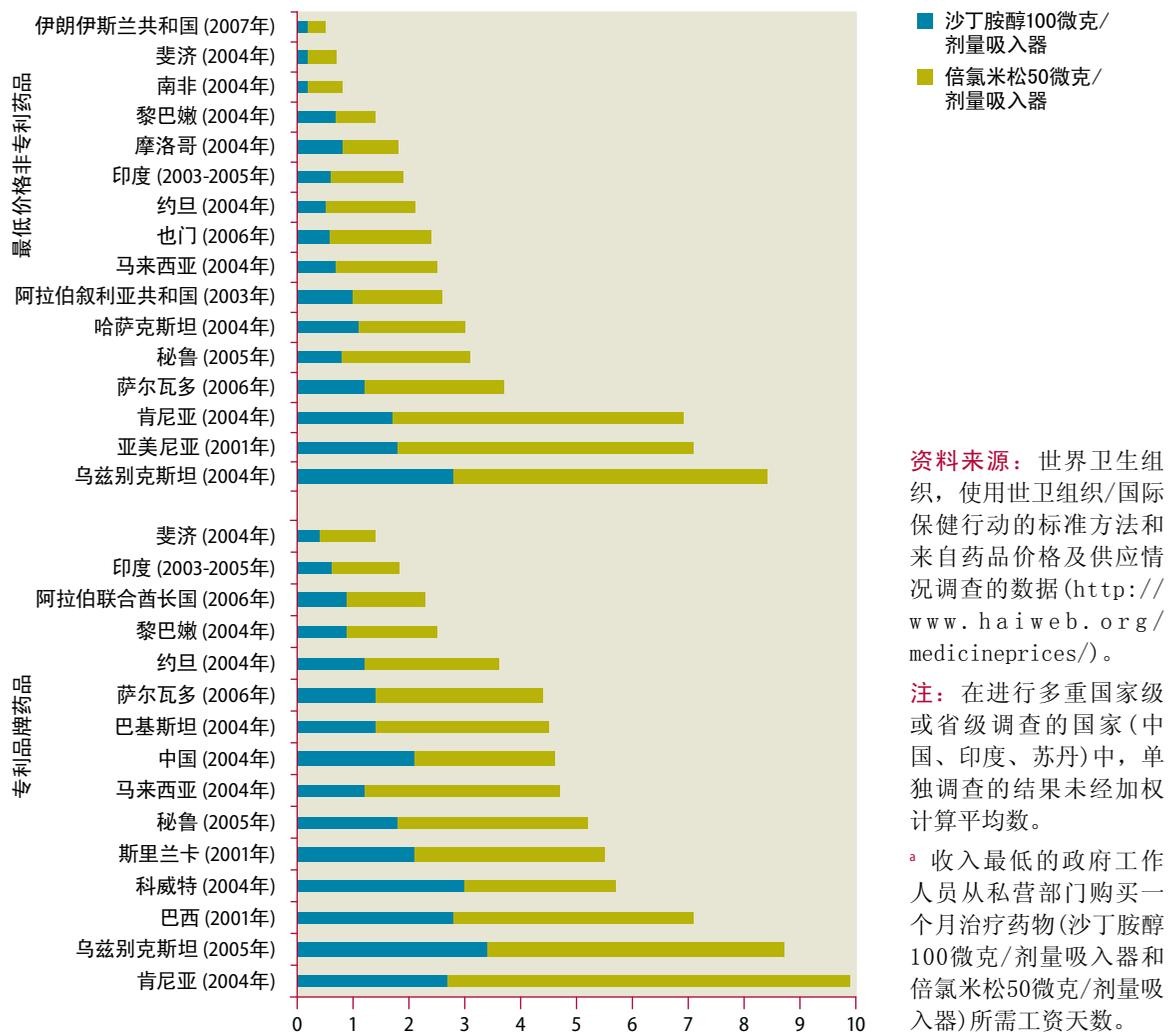
在发展中国家心血管疾病是主要死因

世界范围内, 心血管疾病是主要死因, 占低收入和中等收入国家死亡数的28%。¹²在多数国家, 对于收入最低的政府工作人员, 使用普通血管紧张素转换酶抑制剂治疗高血压的费用(卡托普利25毫克cap/tab, 每天50毫克)将超过二天工资, 因此被认为负担不起(见图25)。此外, 在除吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦之外的所有样本国家中, 收入最低的政府工作人员的收入超过极端贫困每天1美元的基准, 这意味着最穷困人口更加负担不起。例如在秘鲁, 对于收入最低的政府工作人员来说, 卡托普利治疗相对还能够负担得起(0.8天工资), 但秘鲁大多数人的收入低于这个标准。对于他们来说, 远远负担不起治疗费用: 对于那些每天收入1美元的人来说, 需要3.7天工资, 而对于那些每天收入2美元的人来说, 需要1.8天工资。

¹² 同上。

图24

哮喘病治疗的经济承受能力(相当于工资价值的工作天数^a)



资料来源：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 (<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)。

注：在进行多重国家级或省级调查的国家(中国、印度、苏丹)中，单独调查的结果未经加权计算平均数。

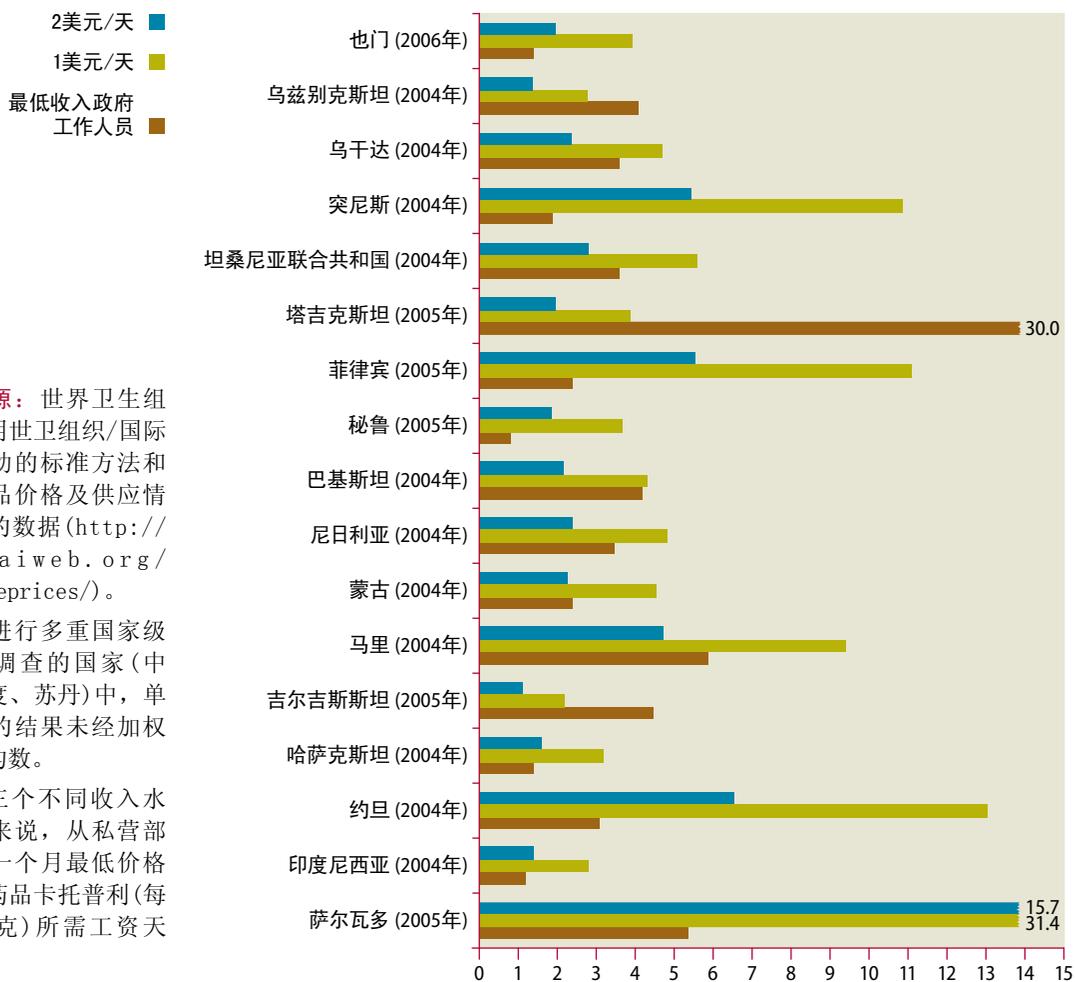
^a 收入最低的政府工作人员从私营部门购买一个月治疗药物(沙丁胺醇100微克/剂量吸入器和倍氯米松50微克/剂量吸入器)所需工资天数。

由于慢性疾病的长期性，而且经常需要综合疗法，因此治疗慢性疾病的费用尤其负担不起。不管私营部门的药品价格有多低，最穷困的那部分人通常都无法负担这些药品的费用。即使对于那些不是那么穷困的人来说，当前的药物支出和灾难性的药物费用可能使得家庭陷入贫困。¹³因此，应将优先重点放在那些帮助改善最穷人群获得慢性疾病基本药物经济承受能力的战略上，包括在公共部门以极低费用或免费方式提供此类药物。而这将有助于增加最穷困的人和最易受伤害的人获得治疗和照料。

一些疾病的慢性性质使得它们的治疗费用更加负担不起

¹³ Ke Xu等，《家庭灾难性卫生开支：一项对多个国家进行的分析》，*The Lancet*，第362卷，第9378号(2003年7月12日)，第111页至第117页。

图25

高血压治疗的经济承受能力(相当于工资价值的工作天数^a)

资料来源: 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(<http://www.haiweb.org/medicineprices/>)。

注: 在进行多重国家级或省级调查的国家(中国、印度、苏丹)中, 单独调查的结果未经加权计算平均数。

^a 对于三个不同收入水平的人来说, 从私营部门购买一个月最低价格非专利药品卡托普利(每天50毫克)所需工资天数。

影响药物供应情况的其他因素

国家药品支出

总的药品支出与一个国家的国内生产总值及其总的卫生支出有着密切联系。药品支出占国内生产总值的1.35%至1.5%, 更高收入国家比更低收入国家在药品上支出的国内生产总值比重更低。用在药品上的总卫生支出比例在富裕国家也比贫穷国家更低(见表9)。

在发达国家和发展中国家, 药物的筹资来源之间也存在着差别。在发达国家, 公共部门占总药品支出的近60%, 政府医疗保险或社会保障系统支付大多数药品的费用。在发展中国家, 各国政府支付总药品支出的不到三分之一。在这些国家, 大多数药品为私人付现付款。发展中国家中, 私人支出比例与收入成反比: 低收入国家与更高收入国家相比, 私人支出占药品支出的比例更高, 虽然仅是略微更高。

表9

按收入群体分列的药品费用与国内生产总值和卫生支出之比，2006年

收入群体	人口 (百万)	世卫组织 成员数	样本 规模	国内生产总值 比重 (百分比)		总卫生开支 比重 (百分比)	
				平均数 (百分比)	中位数 (百分比)	平均数 (百分比)	中位数 (百分比)
高	983	48	43	1.40	1.40	18.6	17.9
中等偏高	782	42	35	1.35	1.20	21.5	19.8
中等偏低	3 106	54	33	1.48	1.20	25.3	22.7
低	578	49	19	1.50	1.50	28.9	26.0
共 计	5 449	193	130	1.40	1.30	22.6	20.2

资料来源：世界卫生组织，国家卫生账户。

医疗保险覆盖面

涵盖药物费用的综合公共医疗保险系统是保证广泛获得治疗的最合理制度。不幸的是，发展中国家仅有很小比例的人群得到覆盖；低收入国家仅有2.8%的人口拥有医疗保险，这些拥有医疗保险的人主要是上层收入阶层。在除高收入国家外的所有国家，不到一半的人群得到覆盖；拥有包括药物在内的保险的人口比例甚至更低。

发展中国家的医疗保险覆盖面极低

全球经济危机对药物获得的影响

全球经济危机通过各种途径，造成了发展中世界更大比例的人群无法获得负担得起的药物。在需求方面，穷人数量增加了，新出现的穷人将加入那些再也无法负担药物费用的人群行列。同时，危机将增加对公共医疗服务的需求，因为失业率上升和收入降低将使人们更加没有能力保持他们的健康，让他们面临更大的健康风险，因此增加了疾病的发生率和流行率。

在供给方面，世界上自由支配的公共部门支出受到了压力，特别是在发展中国家，使他们不能拥有足够借款抵消他们的财政赤字。如果削减卫生部预算，在药物支出被不成比例削减的同时，人们的薪水将可能保持原有水平。如果汇率贬值，像进口制造药品的原材料或者是没有生产能力的国家进口成品药这样的药物进口，将可能变得更加昂贵。全球信贷紧缩也可能意味着进口商将不能获得贷款购买医药产品。¹⁴

¹⁴ 见持续承受债务能力部分有关经济危机对贸易贷款的影响的讨论。

对于那些拥有发展良好、备货充足的公共部门基本药物系统的国家,以及提供选定基本非专利药品的成熟医疗保险系统的国家,将能够更好地应对和适应这些事态发展。对于那些资金贫乏或缺乏公共部门采购及分配系统的国家,那些穷人必须付现支付药费的国家,以及在私营部门拥有品牌药品,而不是非专利药品供应系统的国家,形势将更为困难。

为衡量全球经济危机对卫生系统的影响,世界卫生组织与艾美仕市场研究公司合作,已经拟定了一套跟踪药品消费的方案。¹⁵在大多数国家,药品平均价格都有所上涨。¹⁶在一些国家,这还伴随着2008年最后一个季度和2009年第一个季度的药品总支出增加;但是,在除东欧一些国家之外的大多数国家,药品消费看来并没有受到负面影响。

全球经济危机的影响仍然不甚明朗,但各国必须加强医疗保险系统

截至2009年第一季度末,使用的药品总量还没有出现大的变化,治疗慢性疾病的药物使用也没有出现下降,正如1998年亚洲金融危机时的情况那样。这些药物的配方没有从品牌配方变化到非品牌配方。但是,总的来说,没有确凿证据表明经济危机对获得药物产生了负面影响,或是公平价格上涨减少了药品消费。

但是,危机等级和持续时间尚不清楚,而以前的经济危机表明,它们对各国的影响并不一样。过去的危机还表明,对药物产生的影响将在国内生产总值下跌以后表现出来。因此,评论当前危机对药品消费的影响可能还为时过早。如果形势恶化,各国政府在采取措施缓和形势方面还有广泛的政策工具。

尽管发生了危机,但一些药品,例如全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金或全球疫苗和免疫联盟(免疫联盟)供资的那些药物,包括逆转录病毒药物和青蒿素综合疗法,可能仍然可以获得。但是,即使在利用这些方案支付药物费用的情况下,经济危机可能仍然会对预防方案产生负面影响。对于其他药物,特别是慢性疾病药物,形势则可能会恶化。慢性病发病率日益增加已经增加了对胰岛素、心血管疾病药物和哮喘吸入器等这类治疗的需求。当前必须以现金支付慢性病药物的家庭可能会日益变得穷困,而且经济低迷可能会加剧这种影响。

因此,关键药物的可获得性在严重的危机期间和恢复阶段都很高,在整个危机期间,公共卫生设施中也大量使用基本药物。¹⁷但是在危机之后,在公共和私营部门,病人每个处方都多支付25%至50%的费用。

¹⁵ 除南非外,撒哈拉以南非洲国家没有可用的艾美仕市场研究公司的数据。

¹⁶ 艾美仕市场研究公司向世界卫生组织提交的报告,2009年5月20日,《跟踪经济危机对药物消费、支出和单价造成影响的指标》(可查阅<http://www.who.int/entity/medicines/areas/policy/imsreport/en/index.html>)。

¹⁷ Sri Suryawati等,“经济危机对印度尼西亚药品供应情况、价格和使用的影 响,1997-2002年”(世界卫生组织,日内瓦,2003年)。

在积极的一面，印度尼西亚和泰国的经验表明，经济危机可提供一个急需但难以做出的政策改革的机遇。例如，在上世纪九十年代的危机期间，印度尼西亚卫生部采取了多项措施保持获得药物，这包括：

- 建立一个监测系统以确保公共卫生设施中关键基本药物和市场上非专利药品的供应。
- 保持国家基本药物的缓冲储备。
- 向生产非专利药品的制药公司购买原材料提供补贴。
- 采取措施确保有效使用捐款。

提供全球流行病治疗 所需费用的必要性

除改善获得长期、持续和公认疾病的治疗外，发展中国家与发达国家一样，面临着偶然爆发新的传染病和潜在流行病的挑战，例如2003年的严重急性呼吸系统综合症(SARS)和近期发生的H1N1流感。正如艾滋病毒/艾滋病所表现的那样，如果未能及时阻止或减缓此类疾病的传播将在死亡率、发病率和健康状况方面带来毁灭性的后果——而且会在很长时期内对卫生费用 and 经济发展带来严重后果。

应对措施可能包括预防行动、接种疫苗(如果可以获得或能够开发出来)以及治疗疾病本身。在所有这些领域，发展中国家与发达国家相比，都面临更大困难，因为他们相对来说缺乏资源，主要但不仅限于是财务资源。快速宣传有关此类疾病的信息以及采取必要的控制行动受到落后的通信水平和教育水平的阻碍。极少有发展中国家拥有开发新疫苗以及其他药物的能力，在让他们以可接受费用获得所需数量药品方面面临困难。对于治疗来说也是这种情况。

正如最近爆发的H1N1流感所表现出的那样，尽管一直有改善余地，发达国家通常能够对目前的全球流行病制定应对措施。但是，这一起H1N1流感案例，可能还将证明应对措施在发展中国家是否同样有效，特别是是否有可能向所有发展中国家被认为面临风险的人群提供负担得起的即将研发出来的疫苗。有一些证据表明私营部门在促进流感药物的获得。

主要的担忧是发展中国家是否能够有效应对H1N1流感的威胁

向差距筹资以实现千年发展目标8e

建立创新型国际卫生系统融资高级别工作小组，推动了对加强卫生系统、增强提供服务以及在低收入国家实现与卫生相关的千年发展目标

所需费用进行估算。¹⁸这个实践包括在2007年人均国民总收入为935美元或其以下的49个国家治疗挑选出的通常的慢性疾病所需基本药物的费用。

最终的估算结果表明, 为在这些国家实现与卫生有关的千年发展目标, 除千年发展目标4、5和6涵盖的那些情况之外, 向治疗这些疾病提供的资金必需在2009年增加大约6.3亿美元, 随着覆盖面扩大和面临风险人口增加, 在2015年将增加到30亿美元。每年增加的费用将从2009年的1.5亿美元增加到2015年的11.7亿美元。每年这些基本药物的人均费用估计在2009年的略低于0.5美元到2015年的近2美元之间。

为弥合在获得基本药物方面存在的这些差距, 这些药物应当负担得起, 因为这会增加国家每年药品支出人均不到1美元。使用适当的筹资机制, 调动这个数额的资源应当是可以实现的, 因为总的人均费用和每年为实现目标8所需提供的治疗费用的人均增支费用仅是国家每年人均卫生支出中很小的一部分。

制药公司在增加获得负担得起的药品方面的作用

国际药品采购机制是一个国际药品筹资机构, 将与制药公司和其他有关利益方协商, 以建立创新性的机制, 改善药物获得。国际药品采购机制成立于2006年, 作为确保为艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾药品提供可持续筹资的一种途径。这个机制力求对市场产生持续影响, 本质上是通过降低价格和增加产量。国际药品采购机制还计划在确保开发艾滋病毒/艾滋病儿科配方或在没有固定剂量产品的情况下, 在开发固定剂量产品上发挥作用。

申请专利将使基本药物更加昂贵

执行世界贸易组织(世贸组织)与贸易有关的知识产权协议, 将造成传统上重要的非专利基本药物生产国家的新药品申请专利。因此, 除非采取相反措施, 否则新药的非专利版本只有在20年专利过期后才能获得。专利药品通常来说更为昂贵。例如, 根据世卫组织的建议, 使用最负担得起、得到改进的第一线疗法治疗艾滋病毒/艾滋病患者一年, 使用专利产品的费用在613美元至1 033美元之间, 而使用非专利药品为87美元。¹⁹专利权还可能妨碍开发固定剂量产品或供儿童使用的配方, 因为不同内容的专利权被不同公司持有。²⁰

¹⁸ 见<http://www.internationalhealthpartnership.net/index.html>。

¹⁹ Médecins Sans Frontières, “清理抗逆转录病毒价格削减网络”, 第11版, 2008年7月。

²⁰ 世界卫生组织药物选择和使用专家委员会在其2009年会议上批准了一份可作为专利权联盟潜在候选名单的没有固定剂量的艾滋病毒/艾滋病综

应对因专利权造成的困难的一种途径是建立专利联盟。尽管在其他部门存在着专利联盟，但在制药部门还没有采用这种方式。药品专利权持有人以前反对推动非专利药品市场准入的措施，²¹但对建立专利联盟的兴趣正在增加。例如，2009年2月13日，Glaxo Smith Kline (GSK) 公司宣布将把其拥有知识产权的化学制品或工艺投入专利联盟，这些知识产权与开发美国食品和药物管理局凭单计划中列出的被忽视疾病的药物有关，²²因此允许它们由其他研究人员开发。这对于那些不存在专利权研究豁免的国家特别有用。

2008年7月，国际药品采购机制执行局决定建立国际艾滋病病毒/艾滋病药物专利联盟，以应对获取和创新两方面的问题。在专利联盟中，不同的专利权持有人，例如公司、大学和研究机构，将自愿在非独家基础上向其他人提供他们的专利权。作为向该联盟支付特许权使用费以向专利权持有人支付报酬的交换，非专利药品制造商可获得联盟中专利权的许可证，以生产艾滋病病毒/艾滋病药物，并对它们进行改进，以及生产并在发展中国家以较低价格销售这些药品。因此，这个联盟将作为一个管理许可证、协商和收入特许费的授权机构，而不必对现有药物专利权制度做出根本改变。这个自愿机制为改善获得负担得起的药物提供了一个机会，但其能否取得成功将取决于专利权持有者(将他们的专利权投入联盟)和非专利药品制造商(支付特许费，使用专利权和改进药物)两方面的意愿。因此，这将作为衡量制药公司实现在发展中国家提供获得负担得起的药物目标的一项重要措施。

建立专利联盟可有助于缓解形势

加强全球伙伴关系，提供获得负担得起的基本药物

在发展中国家的公共和私营部门，药物的可获得性都存在着巨大差距，与药物的国际参考价格相比有着很大差异。这两个因素使得许多基本药物无法获得，特别是对于穷人来说。这不仅是加速实现千年发展目标8取得进展的重大障碍，而且还是实现千年发展目标4、5和6的障碍。

合药物清单(见http://www.who.int/selection_medicines/committees/expert/17/WEBuneditedTRS_2009.pdf)。

²¹ Ellen F.M.'t Hoen, 《全球药物垄断势力政治: 药物专利权、获得、创新和世贸组织与贸易有关的知识产权多哈宣言的应用以及公共卫生》(荷兰, AMB出版公司, 2009年)。

²² 该计划允许新核准药物发起者获得可接着适用于另一产品的优先审查凭单。这种新核准药物可预防或治疗符合条件的热带病或被忽视的疾病。优先审查缩短了食品和药物管理局评估提交供核准产品的时间。此外, 凭单的拥有者可将其在公开市场出售。

在国家和国际一级为改善基本药物的可获得性和经济承受能力所需采取的措施包括:

- 各国政府应向低收入家庭提供更多保护, 以应对因全球经济危机而不断上涨的药物费用。
- 除国家一级做出努力外, 还应进一步采取国际行动以改善基本药物的可获得性和经济承受能力, 例如建立国际专利权联盟。
- 拥有生产能力的国家应根据与贸易有关的知识产权协议中包含的灵活性条款, 向急需药物的国家出口非专利药品, 并在可能的情况下, 在发达国家和发展中国家之间转让技术, 以便生产基本药物。低收入和中等收入国家政府应改革国家知识产权法规, 以让与贸易有关的知识产权协议具有灵活性, 并促进所有人获得药品。
- 公共部门在与私营部门合作下, 应努力以负担得起的价格提供基本药物, 并加紧改善医疗保险的覆盖范围。
- 政府应与私营部门合作, 更多地优先重视治疗慢性疾病, 改善治疗这些疾病的药物的可获得性。

获得新技术

目 标

8f 与私营部门合作，提供新技术，特别是信息和通信技术产生的好处

在全球经济危机之前的几年，世界人口在使用信息和通信技术方面取得了进一步进展，特别是在移动电话技术方面。但是，贫富之间表现为使用和经济承受能力差异的数字鸿沟仍然十分巨大，不管是在国家之间还是在一国之内，在过去十年几乎没有缩小。

尚不清楚全球经济危机会在何种程度上影响技术的使用和转让。显然，对于那些失业和/或失去收入的人，使用信息和通信技术将变得更加难以承受，而对信息和通信技术的公共及私人投资会随着经济活动和政府收入的下降而降低。以至于各国虽然能够参与财政刺激一揽子方案，但是不可能减轻这类负面影响。

正如在《千年发展目标差距问题工作组2008年报告》¹中所指出的，千年发展目标框架中缺乏数字或量化的具体目标，这对衡量技术获取的执行差距造成了困难。²此外，现有数据来源没有考虑到以每月或每季度为基础评价商定指标，这使得获得关于经济危机如何影响千年发展目标8这部分内容履行情况的直接指标很难获得。由于在时间上有些滞后，不可能确定在更高的信息和通信技术普及率方面取得的进展，³但是断定取得的进展速度是否迅速到足以满足发展中国家的需求则更加困难。2003年信息社会世界首脑会议行动计划宣布，到2015年将实现总计10项具体目标。这包括“使用信通技术连接各村庄并建立

¹ 《2008年千年发展目标差距问题工作组报告：为实现千年发展目标建立全球伙伴关系》（联合国出版物，出售品编号：E.08.1.17）。

² 当前，衡量数据鸿沟和迈向信息社会所取得进展使用的大多数数据是以管理或供应方数据为基础的，例如固定电话线路数、移动电话和宽带用户数量。但是，为充分跟踪进展和查明差距，需要研究信息和通信技术使用更为具体的指标。家庭和个人获得及使用信息和通信技术的统计数据通常是国家统计局通过家庭调查的方式收集的。越来越多的国家开始调查家庭和个人使用信息和通信技术的情况，数据的有效性在未来一些年有望增加。国际电信联盟(国际电联)在与衡量信息和通信技术发展伙伴关系协作下(见<http://www.itu.int/ITU-D/信息和通信技术/partnership>)，正积极鼓励各国收集信息和通信技术的使用数据，主要通过提供信息和通信技术指标核心清单、培训材料和向非政府组织提供能力建设的方式。

³ 使用信息和通信技术或使用信息和通信技术的总人口的百分比。

社区接入点”的目标和“确保世界一半以上的居民在可及范围内获得信息和通信技术”的目标。⁴关于信息和通信技术类型以及应连接的村庄数量仍然尚不确定, 但这个倡议将为确定那些能够顾及更多目标监测的可衡量目标铺平道路。

通常, 使用新技术的需求正在扩大, 特别是必须采取紧急行动以应对气候变化挑战已经得到认可。对于缓解和适应气候变化这两方面来说, 在研究、开发和使用增加能效的技术、可再生能源、低排放技术和防御气候变化基础设施方面将需要大量投资。⁵随着使用信息和通信技术的加强, 其中的一些技术将需要得到支持, 但这方面的挑战超过了达成联合国千年宣言时商定的具体目标8F的范围。

指 标

8.14 每百人中的电话数量

8.15 每百人中的手机用户数量

8.16 每百人中的因特网用户数量

移动电话技术的使用

到2008年底, 世界移动电话用户飙升至41亿(2007年为34亿), 相当于普及率刚好超过60%。相反, 世界固定电话线路达到13亿, 普及率低于20%(见图26)。

移动电话技术向那些曾经无法使用信息和通信技术的地区提供了新的重要通信机遇。2007年期间, 非洲增加了6 500多万新移动电话用户, 移动电话普及率升至接近总人口的三分之一, 而在2000年, 50人中仅有1人使用移动电话。⁶移动电话不仅增加了对基本语音通信的使用, 而且它们还日益被用于非语音用途, 包括短消息, 移动银行和移动商务以及灾害管理。由于第三代(3G)移动技术支持宽带速度, 移动通信有望在发达和发展中区域提供高速因特网接入方面发挥日益重要的作用。这是一项重要的发展, 可有助于弥补许多发展中国家因特网服务费用过高以及缺乏接入因特网服务方面的问题, 下文将进行讨论。

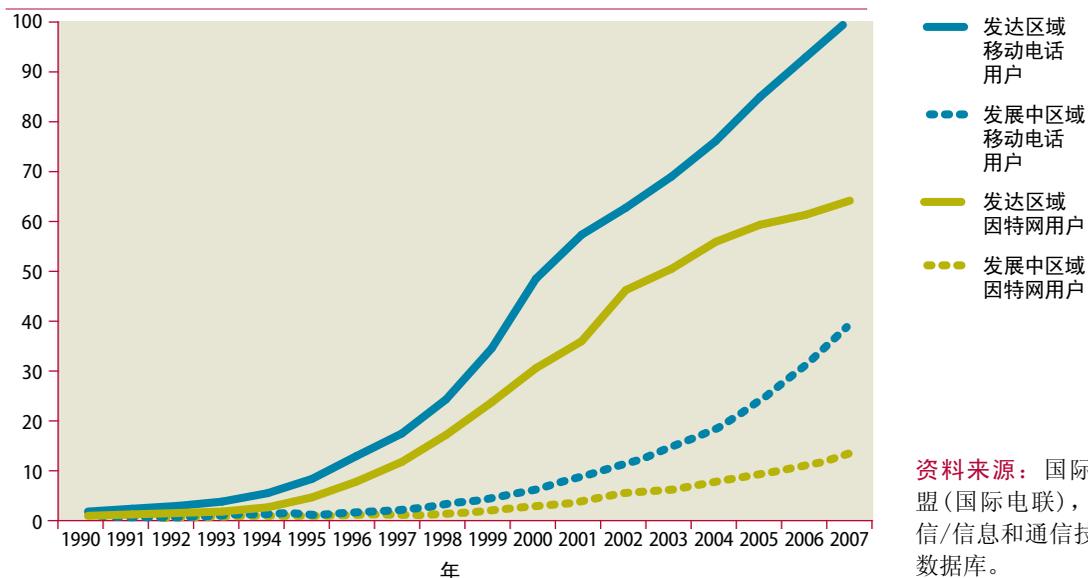
⁴ 见<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html#c4>。

⁵ 例如见《2009年世界经济和社会调查: 促进发展, 拯救这个星球》(联合国出版物, 出售品编号: E.09.II.C.1); Nebojsa Nakicenovic, “发展中国家支助政策: 模式改变”, 提交给《2009年世界经济和社会调查》的背景文件; 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纪元》(伦敦, The Bodley Head, 2009年)。

⁶ 尽管有2008年全球数据, 但仅有到2007年的地区数据。

图26

发达区域和发展中区域手机用户及因特网用户普及率，1990年至2007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。

尽管发展中国家移动电话普及率在2006年至2007年期间继续上升(从每百人30名用户增加到每百人39名用户)，但这些国家仍然远远落后于发达国家，因为发达国家已经超过了100%(见图26)，这意味着更富裕的国家平均每人拥有一部以上的移动电话。最不发达国家的普及率仍然最低，尽管与2002年每百人中仅有1名用户相比有所增长，但到2007年每百人中仍然仅有15名用户。按照地理区域，大洋洲、撒哈拉以南非洲地区和南亚的普及率仍然最低(见图27)。这些地区的固定电话线路数量同样也是最低的，表明他们使用电信及信息和通信技术受限(见图28)。

移动电话在大洋洲、撒哈拉以南非洲和南亚覆盖率最低

贫富国家之间因特网使用上的差距

因特网使用日益稳定，到2008年底，有将近17亿人(约占世界人口的四分之一)上网。但是，发达区域60%的人口使用因特网，而发展中区域使用因特网的人数不到13%，在最不发达国家仅有1.5%。

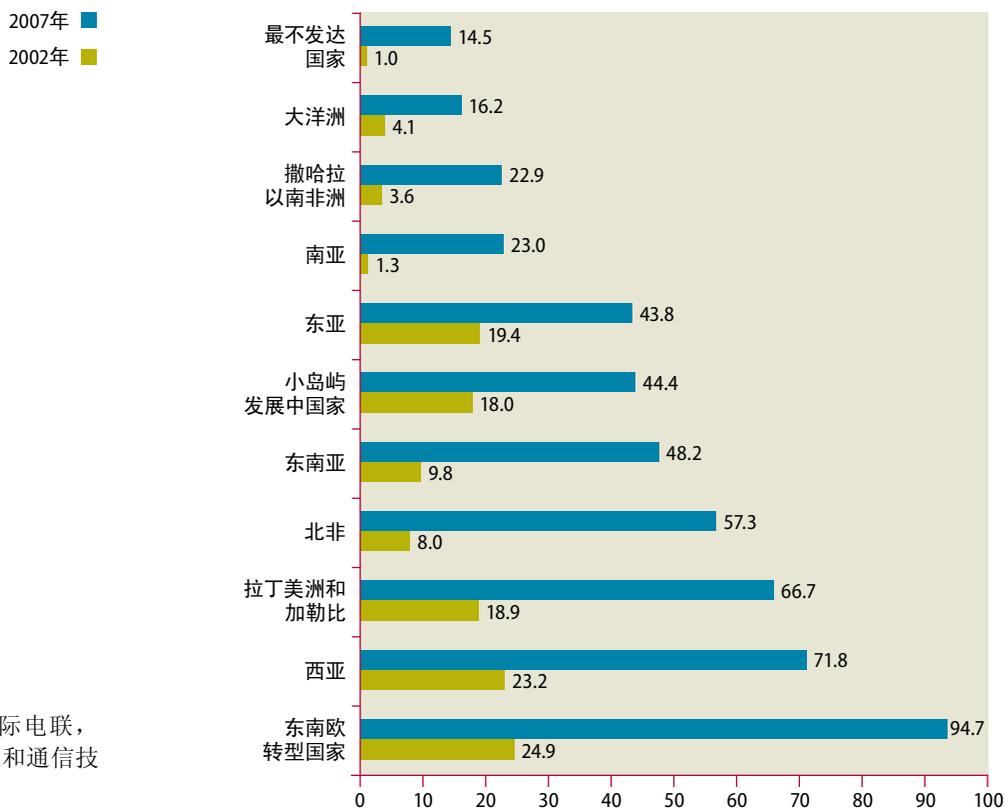
固定宽带因特网接入在加速使用信息技术，减少企业和个人交易成本方面发挥着催化作用。⁷最不发达国家主要位于撒哈拉以南非洲和南亚，是迄今获得这类技术惠益最少的国家(图29)。因此，这些国家

撒哈拉以南非洲和南亚在宽带上网方面也落在后面

⁷ 对于大有前途的新宽带服务以及宽带如何促进经济增长和发展的国家研究，见国际电联《亚洲-太平洋电信/信息和通信技术指标2008年报告：亚洲-太平洋宽带：太多，太少？》(日内瓦，2008年)第2.1节和第2.2节。

图27

每百人中移动电话用户数量, 2002年和2007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。

的经济在世界市场上处于非常不利的境地, 这对经济增长和发展有着长期的影响。

与发达国家(图30)的价格相比, 由于大多数发展中国家的固定宽带因特网服务费用仍然极为昂贵, 因此, 大多数潜在用户负担不起。国际电联近期比较150个国家宽带价格的研究表明, 与收入水平相比, 大多数发展中国家的价格都非常高。⁸在30个最不发达国家中, 固定宽带服务月价超过了人均国民月收入。

当前, 固定宽带是高速因特网接入的主要方法。但是, 在越来越多的国家, 国际移动通信-2000, 即所谓的第三代移动通信网络开发将成为一个替代平台。移动宽带允许用户通过移动电话网络接入因特网, 对于固定电话网络受限的地区, 例如非洲, 大有希望。到2007年底, 在非洲大约有12个国家拥有商业化的可用移动宽带服务, 大约有230万移动宽带用户。理论上, 移动宽带服务允许用户高速接入因特

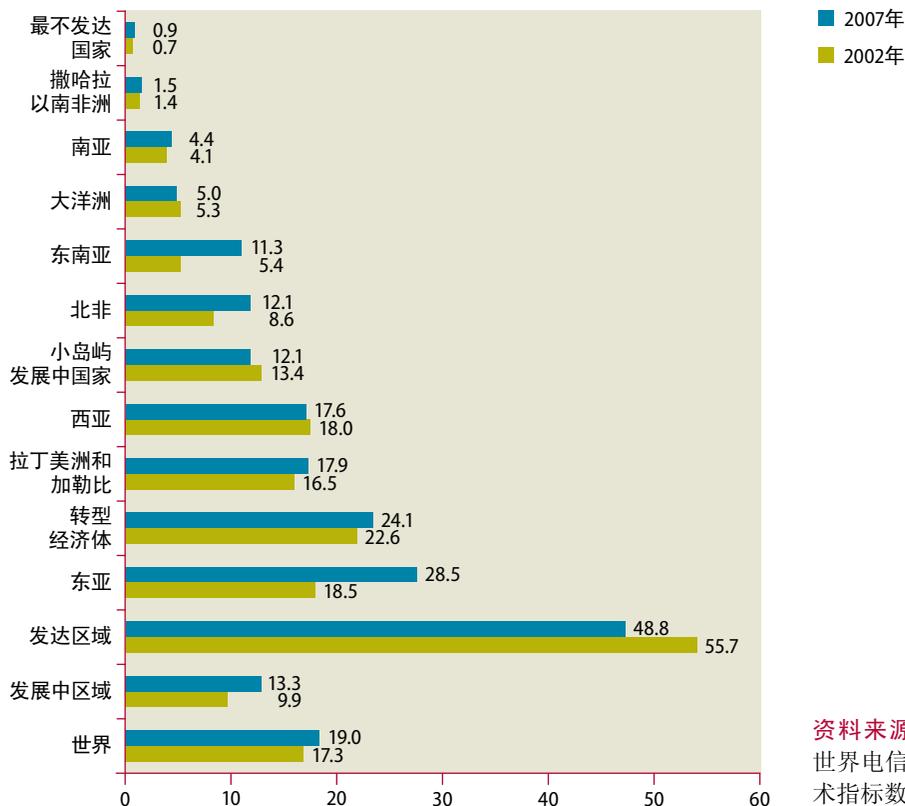
⁸ 见国际电联, 《衡量信息社会: 信息和通信技术发展指数》(日内瓦, 2009年), 可查阅<http://www.itu.int/ITU-D/信息和通信技术/publications/idi/2009/index.html>。

网，尽管当前很难知道出于接入因特网目的而使用移动宽带的实际用户有多少，但是移动宽带有可能成为未来非洲地区主要的宽带因特网接入方法。尽管移动宽带在发展中国家的普及率仍然非常低，但是这些替代移动宽带网络和服务有可能营造更具竞争力的环境，并影响固定宽带服务的价格(当前很高)。

针对数字鸿沟采取的追加措施

为评估全球数字鸿沟是在扩大还是缩小，国际电联制定了信息和通信技术发展指数，这是一套基于11项指标的复杂指数，这些指标比较了2002年至2007年间的信息和通信技术发展情况。这个基准工具覆盖150多个国家，强调了尽管所有国家在五年期间都普遍改善了他们的信息和通信技术水平，但是仍然存在着巨大差距。总的来说，2002-2007年期间，发达区域和发展中区域之间的数字鸿沟仍然存在，基本上没有改变(见图31)。

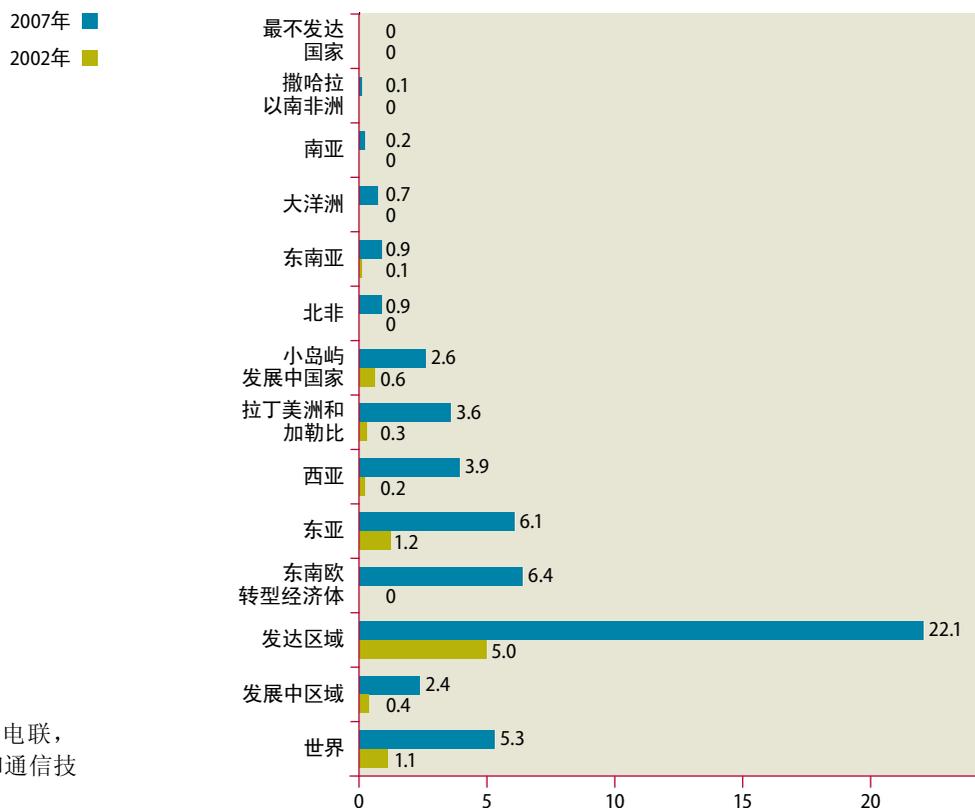
图28
每百人中固定电话用户数量，2002年和2007年



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29

每百人中国定宽带用户总数, 2002年和2007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。

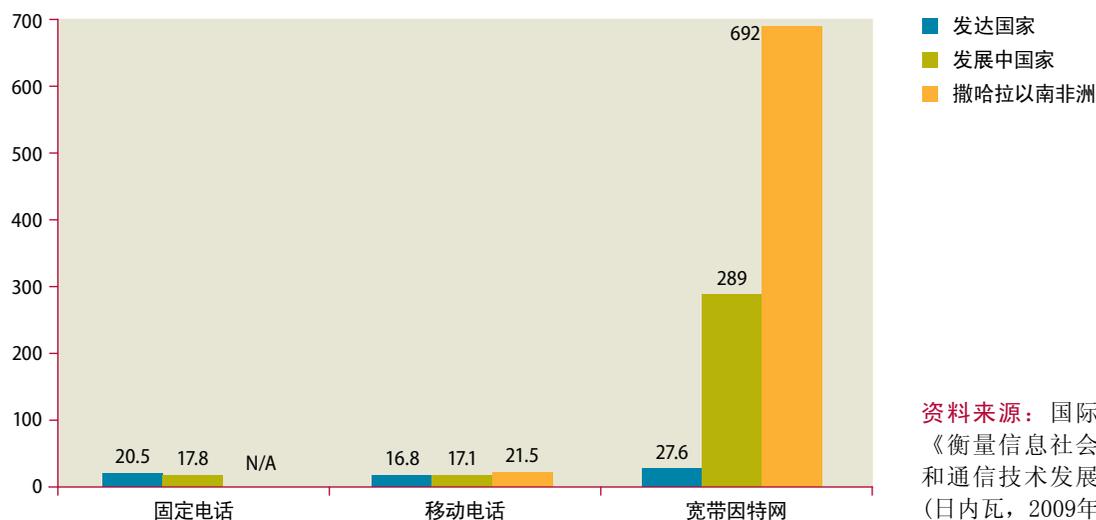
信息和通信技术部门私有化和自由化得到加强

千年发展目标具体目标8F的一个固有目的是鼓励公私伙伴关系。但是实际上, 电信/信息和通信技术部门的趋势是增加私有化和自由化。私营部门已经相对增加了参与, 因为私营部门能够进行大规模投资, 这是在商业中保持领先所必需的。大多数新的、快速变革的技术是由大型跨国公司开发的, 他们也一直引领着这些技术在世界上的普及。二十年前, 大多数固定线路传统电信公司都是国家所有。现今, 在64%的国家中, 这些供应商已经完全或部分实现私有化, 而另外20%的国家正在进行私有化或计划进行私有化。在仅有约30个国家(占有所有国家的16%), 仍然是由国家提供固定电话线连接。

电信及信息和通信技术市场不仅日益实现私有化, 而且还公开竞争并受到私营部门推动, 特别是在移动和因特网服务领域。国际电联的数据显示, 到2008年底, 世界160个国家(占有所有国家的84%)拥有具有竞争力的手机市场。因特网市场的比例甚至更高, 在这个领域, 世界87%的国家拥有具有竞争力的因特网服务提供商(见图32)。这些数字强调了私营部门的作用日益重要, 特别是在拓展更新的信息和通信技

图30

按地区分列的信息和通信技术服务月价，2008年(购买力平价，美元)



资料来源：国际电联，《衡量信息社会：信息和通信技术发展指数》(日内瓦，2009年)。

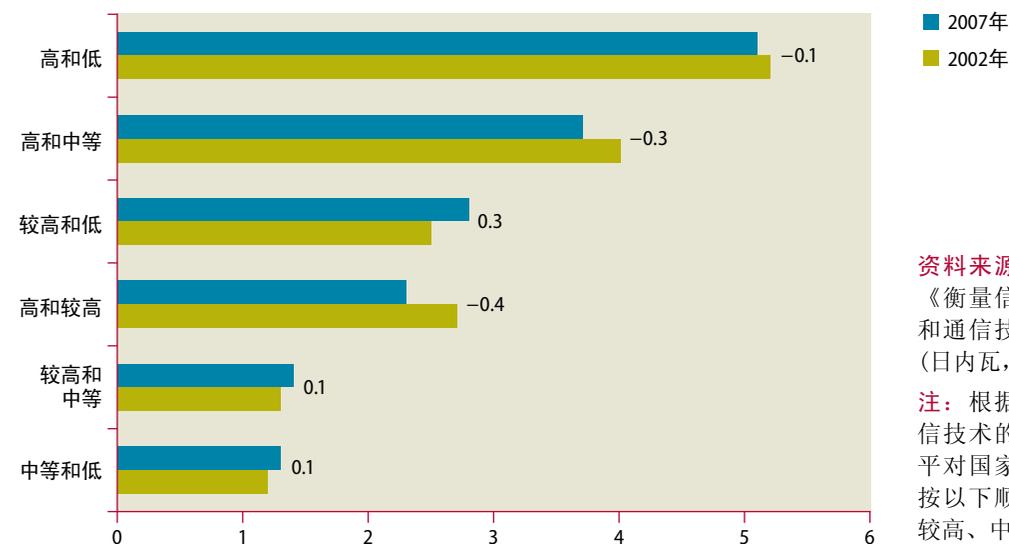
术形式方面。但是，当前经济危机预示着这个趋势不一定仍将继续下去。

有效监管是过去二十年发达国家和发展中国家信息及通信技术快速发展的关键。各国政府和国家监管部门在促进可预测、稳定和透明的管理环境并将投资障碍减到最小以及加强竞争方面，发挥着重要作用。创造有利的监管环境可以促进信息和通信技术部门的公私伙伴关系，特别是那些将有助于加速使用信息和通信技术以及宽带的伙伴

公私伙伴关系仍然很有必要

图31

国家分组内数字鸿沟的程度变化，2002年和2007年(信息和通信技术发展指数值)

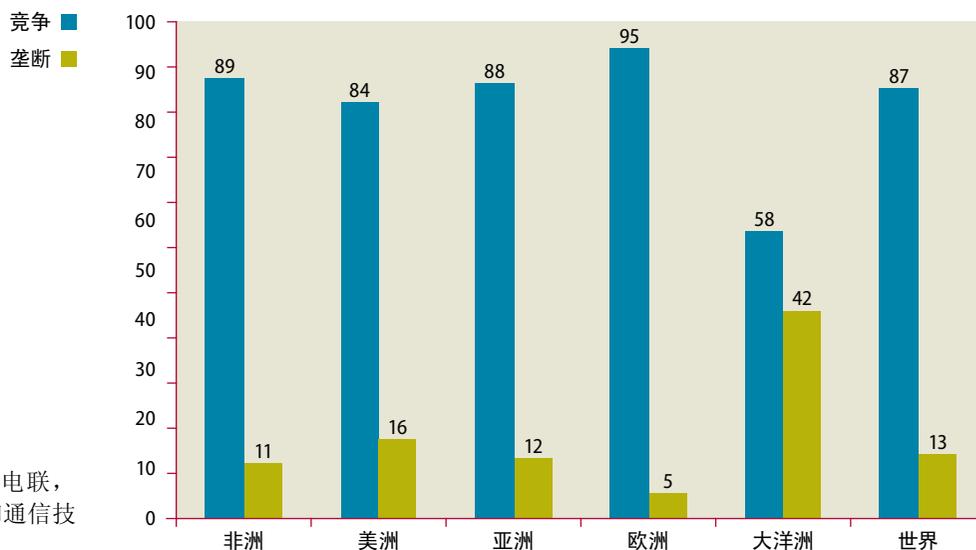


资料来源：国际电联，《衡量信息社会：信息和通信技术发展指数》(日内瓦，2009年)。

注：根据各国信息和通信技术的获得及使用水平对国家进行分类，并按以下顺序排列：高、较高、中等和低。

图32

具有竞争性和非竞争性因特网服务提供市场的国家分布, 2008年
(份额百分数)



资料来源: 国际电联, 世界电信/信息和通信技术指标数据库。

关系, 尤其是在农村和得不到充分服务的地区。在经济和金融低迷时期, 公私伙伴关系可更好地提供信息和通信技术网络基础设施。此外, 许多项目本质上需要公共部门和私营部门两方面的参与, 例如, 开发电子政务或建立区域通信网络, 例如旨在将21个非洲国家与世界其他地方连接起来的东非海底电缆系统。⁹

气候变化和获得技术

一般而言, 具体目标8F呼吁更多地向发展中国家提供新技术。鉴于全球环境形势, 应对气候变化的技术是一个关键领域, 国际社会应在该领域加强全球伙伴关系, 以便应对相关后果并实现千年发展目标7的具体目标。有证据表明, 即使排放年流量稳定在当前水平, 到2050年, 大气中累积的温室气体排放将是工业化之前的两倍, 很有可能造成危险的温度升高, 并且可能造成经济和政治不稳定, 特别是在发展中国家。¹⁰这种情况既要求在发展中国家和发达国家采用缓解措施控制温室气体排放, 还要求在大多数易受伤害的经济体中采取措施, 应对已经出现的气候变化。

必须改革知识产权制度以增加穷国获得技术的机会

联合国提出了三个具体战略, 帮助向发展中国家转让缓解和适应气候变化的技术。¹¹首先, 应建立一个可运作的气候技术方案, 以检查

⁹ 更多信息见<http://www.eassy.org/>。

¹⁰ 见《2009年世界经济和社会调查》, 同前。

¹¹ 同上。

发展中国家各个领域面临的技术挑战并提供技术援助。其次，应通过协调的国际供资机制，调动所需的重要经济资源。全世界在与能源相关的研究、开发和使用活动上的投资仅为每人每年2美元。这需要增加二至三倍，以便能源系统过渡到采用新的和得到加强的技术。第三，目前的技术知识产权制度需要改革。知识产权通过暂时赋予创新者在创新商业化方面的专利权，在理论上向创新者提供激励。由于它们的专有性质，知识产权还往往造成受保护物品价格更高，这会限制获得这些技术，特别是在贫穷的发展中国家获得这些技术。在世界贸易组织与贸易有关的知识产权协议框架内，有多项可供利用的灵活性条款，例如强制许可证，¹²对专利权作出的例外，自愿许可证的监管，以及严格的专利申请标准。

如果各国已经拥有足够数量的技术和机构能力，各国可以利用这些措施。因此，这些措施可能不会让许多发展中国家立即受益。因此，值得认真考虑诸如允许发展中国家拒绝重要部门的专利申请，以及建立一个全球气候变化(以及信息和通信技术及其他技术)的技术库这样的备选方案，因为他们将提供技术获得的确定性和可预见性，并且将进一步使急需的局部适应和普及的研发成为可能。

加强使用信息和通信技术还可向灾害预防和与气候变化有关的缓解和适应努力提供支持。发展中国家经常是最易受伤害的，并且对保护他们的人口和土地免受更为频繁、不可预测的恶劣天气影响缺乏准备。国际电联帮助其成员国制定国家战略并发展促进可持续发展所需的能力，主要是通过使用信息和通信技术转播相关信息、工具和培训材料。

加强全球伙伴关系以获得技术

尽管没有评估当前经济危机对信息和通信技术部门所产生影响的数据，但这个部门很有可能还受到了世界范围内投资和需求全面下降的影响。毫无疑问，当前的经济危机必定会对发达国家和发展中国家间技术获取上的差距缩小造成进一步阻碍。因此，公共和私营部门进一步加强伙伴关系就变得日益重要。鉴于有必要在开发中全面解决与信息和通信技术相关的跨领域问题，秘书长2006年批准了一项建立全球信息和通信技术与发展联盟(全球信通联盟)的倡议。¹³该联盟的作用是，作为使用信息和通信技术促进实现国际商定的发展目标(特别是减贫目标)的跨部门政策对话全球多利益攸关方论坛和平台。

¹² 强制性许可指的是在没有专利持有人授权的情况下，政府允许的对专利权的使用。

¹³ 见<http://www.un-gaid.org/About/tabid/861/language/en-US/Default.aspx>。

国家和国际一级为扩大获取发展技术所需采取的行动包括:

- 在全球和国家一级制定更为具体的信息和通信技术目标,以便更好地衡量在获取信息和通信技术上取得的进展。
- 支持全球衡量项目并开发基准工具,例如衡量信息和通信技术发展的伙伴关系。
- 努力缩小信息和通信技术差距,特别是在获取固定宽带因特网服务方面,因为固定宽带因特网服务在人们开展业务和沟通中日益重要。
- 鉴于3G网络相对更低的费用及其在发展中国家移动电话网络中的可获得性,扩大3G网络以作为宽带因特网平台。
- 在缺乏私营部门参与的地方建立公私伙伴关系,更好地监管信息和通信技术市场,以便确保公平的市场活动,并扩大基础及促进信息和通信技术的基础设施建设。
- 通过建立可行的气候变化技术方案,改革技术知识产权制度以及建立协调的国际筹资机制,促进在发展中国家转让气候变化缓解和适应技术。
- 利用诸如全球信通联盟这样的倡议,将政策数据库与国际具体行动挂钩。

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

USD 15

ISBN 978-92-1-730199-5



Printed at the United Nations, New York

09-37776—August 2009—425