



《新千年人类发展目标》处于中途： 我们现在何处？我们须向何处去？¹

实施纲要

¹ 本文作者：弗朗索瓦·布吉尼翁（巴黎经济学院），阿涅丝·贝纳西—凯雷（巴黎第十大学及国际信息与预期研究中心），斯蒂芬·德肯（牛津大学），安东尼奥·埃斯塔希（欧洲经济学与统计学高级研究中心，布鲁塞尔自由大学），扬·威廉·冈宁（阿姆斯特丹自由大学），拉维·坎伯（康奈尔大学），斯蒂芬·克拉森（哥廷根大学），西蒙·马克斯韦尔（海外发展研究所，伦敦），让—菲利普·普拉图（那慕尔大学），阿梅迪欧·斯帕达罗（巴黎经济学院及巴利阿里群岛大学）。

《新千年人类发展目标》历来就是世界上的一种有益的力量。这些发展目标总是引导全世界去关注最贫穷国家的困境,并且在 1990 年代帮助扭转了官方发展援助的下降趋势,特别是导致了对各项健康与教育计划的资助范围的扩大。这些发展目标还提供了一个框架,在这个框架内,各国可以为其社会 and 经济发展制定计划,而捐助者则可以提供有效的资助。

世界正在稳步实现其第一个发展目标:到 2015 年为止将全球的贫困减少一半。目前我们正处于实现这一前景的中途:从 2000 年至 2005 年,超过 1.2 亿的人口已经摆脱了贫困。此外,通过降低儿童死亡率挽救了大约 2 百万人的生命,另有 3 千万个家庭获得了用水,3 千万名儿童获得了入校学习的机会,而在许多过去男女差别甚大的国家中,在校学习的男孩和女孩已经达到相同的数量。

《新千年人类发展目标》在全球范围内是可以达到的,但大多数国家却可能达不到大多数目标

然而,进步总是极其不平衡的。从全球范围来看,低收入的贫困已经减少,这主要得益于包括中国、印度、印尼和越南等在内的亚洲大国迅速的经济增长。而在其他许多国家中,贫困的减少一直过于缓慢,甚至贫困还有所增加,这主要是因为发展停滞、增长缓慢和/或不断增加的不平等。如果涉及到教育和健康的《新千年人类发展目标》,情况似乎就更加糟糕,这些领域中的进步总是更加缓慢。结果是大多数发展中国家预计不能实现大多数《新千年人类发展目标》。尽管从 2000 年以来出现了一种近期经济增长好转的势头,但是就收入和非收入的《新千年人类发展目标》而言,撒哈拉以南非洲地区仍然是落后的区域。因此,无论是在各个区域之内还是在各个区域之间,展现在我们面前的是一幅差异巨大的各国发展的图景。

由于自 1990 年以来在大多数发展中国家中不断增加的不平等,经济增长对于贫困的影响比预期的程度要小。而且,令人惊讶的是,在不同的《新千年人类发展目标》之间很少存在相互关联的进步现象。尽管增长是必要的,但仅凭经济增长本身是不可能达到目标的。其他方面的发展政策具有同样的重要性。

在国家层面上分析《新千年人类发展目标》的进展

通过逐一分析各个国家可以发现,相对于《新千年人类发展目标》的进展是由三个因素决定的:它们在多大程度上参与了全球经济增长;它们自己的政策在多大程度上有助于分享经济增长和减少贫困;对于那些最贫穷的国家而言,有多少援助被提供和使用了,而且这些援助是如何有效地被提供和使用的。在全部三个领域中,我们都发现了值得关注的原因。而且,对于发展中国家而言,随着全球经济增长的减缓以及石油和食品涨价的冲击,短期的增长前景不如至少十年的增长前景乐观。这将影响到贫困国家的经济前景,可能会减少有利于发展中国家的资金、投资和移民流量,而且会有富国消减对发展援助支持的风险。

我们的分析导致了下述结论：

政策的连贯性是实现《新千年人类发展目标》的关键

2000 年协商制定的《新千年人类发展目标》依然是直到 2015 年的发展行动的一个有价值的框架。同时，《新千年人类发展目标》的实践方面仍然存在着一些严重的问题，这些问题涉及到相关数据的及时性、及时信息的短缺、前后矛盾的指标以及频繁的修改。因此，这些发展目标应该被看作一种宽泛的创意，其目的是为了减少各方面的贫困，而不要将其看作一幅详细的规划蓝图，用来对每项目标或指标进行相互独立的干涉。所以，没有必要像有人建议的那样用额外的目标或指标对其进行补充。然而，这些目标确实有必要成为一项更为连贯的政策的组成部分，这项政策将把这些目标整合到一个以公平和精心设计的各部分政策共同支持发展的框架之内。

这一点对于国际发展共同体中的所有行动参与者都具有重要意义。

捐助者共同体必须按其所承诺的援助数量和更完善的提供方式提供援助

对发达国家而言，援助的数量和更高的效率必须是最优先考虑的事情。格伦伊格尔斯承诺已在连续数次高峰会议上获得了重申，最近的一次是在北海道的八国集团峰会上。尽管如此，援助数量最近还是下降了。目前比承诺短缺的数量（将在 2010 年之前偿付）总计达到 1 年 350 亿美元，即大约为现在援助数量的 35%。援助的提供同样存在许多有待改进之处，这主要表现在可预见性、支付的速度、选择性、协调性、和谐化以及接受方官僚管理的需要。特别是在那些拥有合理的职能机构和透明而健全的决策程序的国家中，按比例增加的援助应该主要作为可预见的预算支持来提供，这种支持必须建立在一种与少数基于结果的目标（而不是事先推断的条件）相关联的明确协定的基础之上。2008 年 9 月批准的阿克拉行动日程为接受国领导层提供了一个框架和行动计划，该框架有助于合理运用国家采购系统，协调各种程序，建立有效的捐助者伙伴关系和相互的责任，解决有关援助效率的其他方面的问题。一旦具备了所有这些保证，捐助者必须迅速履行承诺。

发展中国家的政策具有至关重要的作用

就发展中国家方面而言，发展的历史和全球经济的当前弱点都让我们看到，把《新千年人类发展目标》与追求分享经济增长的努力联系起来是完全必要的。这就特别要求强化各种经济和政治机构，完善的行政管理，对资源流量（尤其是外国的资源流量，在外援的帮助下可能会减少容易遭受意外有害冲击的弱点）严格的宏观经济管理，并且创造一种经营友好型的投资环境。在这方面，没有一种经验和一套政策可以适用于所有的国家，对于各国独特的机遇和局限应当细心地加以辨别和分析。不过，许多国家都存在下述至关重要的方面：在基础设施（道路、港口、发电站……）方面的投资，在公共部门和私营部门两方面的经营管理能力。从长期的观点来看，这些投资与新千年人类发展目标是相互补充的。而从短期的观点来看，如果有额外

的外国资源——比如在“贸易援助”的形式下——可以利用，它们也不应该损害基本的需要和权利。许多实例表明，区域的整合同样可以产生相当可观的规模经济。

全球层面的政策连贯性比以往任何时候都更加重要

在国际社会本身的层面上，《新千年人类发展目标》的政策连贯性必须得到彻底的改进。这同样包括许多重要的方面。富裕国家向贫穷国家的产品进一步开放市场的贸易协定所取得的进步是全球经济全面增长的一个必要条件。更完善的金融监管体系是一个需要优先考虑的问题。富裕国家中阻碍非技术劳工移民的障碍必须减少。最后，现在必须采取行动来减小全球变暖的风险，并且在最可能受到其严重伤害的发展中国家里做好适应的准备。还必须为国际社会准备更多的财政、后勤和军事的支持，以便在必要的时间和地点实施维持和平及预防冲突的行动。全球经济管理对于《新千年人类发展目标》的重要性决不亚于创立新的健康或教育基金。可以证明，它甚至更加重要。

发展社会保护和保险以减少不确定性

当全球经济受到严重冲击时，最贫穷的国家必须受到保护，以防止发生由于收入的波动、食物和石油的高价格或气候变化所带来的严重后果。社会保护，或者更一般地说，面对风险和不确定性，对于《新千年人类发展目标》所实现的进步的保护应该提上每个国家的议事日程。就这方面而言，在发展中国家传播各种创新成果，比如在现金转账领域中的所谓有条件现金转账，保证就业计划，或者新的保险产品，都应该受到鼓励。

为脆弱的国家提出的一项特殊行动日程

在一些公共机构脆弱的国家中存在着一些特殊的问题，这些国家常常卷入冲突或者刚从冲突中产生，因此有时被称为“脆弱的国家”。如果只有按照向非脆弱国家提供援助的方式才能取得进步，那么帮助脆弱国家就会出现重大的困难。脆弱国家在新千年人类发展目标上是最为落后的。因此，如果要实现《新千年人类发展目标》所要求的进步，那么解决“脆弱性”问题就是绝对必要的。这就要求持续不断的努力，并以全新的方式富有想象力地联合运用政治、技术、金融以及有时是军事的资源，不仅要调动政府也要调动市民社会及非国家的行动参与者的积极性。随着联合国建设和平委员会的进一步加强，多边处理方式现已成为必然。应该继续进行探索性的研究工作，以便解决在这些案例上是否需要更加灵活地界定官方发展援助的含义。

2015 年后的可持续发展与可持续的新千年人类发展目标

最后，从现在就开始思考 2015 年以后的《新千年人类发展目标》是很重要的。到那时为止，全球的贫困将会减少一半，但却不会完全根除。随着中国、印度和其他国家达到中等收入水平，随着迅速的城市化改变着贫穷国家的经济前景，贫穷国家的位置和地理分布状态也在发生变化。解决慢性贫困问题仍将是 2015 年以后的国际合作优先考虑的事情之一。收入贫困阈限的界定也会发生演变，并将高于今天的阈限，这也不是不可能的事。另一个值得关注的问题是，《新千年人类发展目标》的实现也是可持续的，也会超过现在的水平。所有这一切都证明了下述看法是正确的：即把《新千年人类发展目标》看作一个全面可持续发展战略的一部分，而不是看作一组可能增加的孤立目标。

欧盟的特殊作用

欧洲联盟为实现《新千年人类发展目标》的这一扩大的新“方案”注入了特殊的力量，这反映在关于发展问题的欧洲共识之中。它自身的历史表明，区域合作、支持弱势成员国以及通过联合行动保护对所有国家都有价值的公共利益的做法，具有明显的优势。它的发展政策和执行能力提供了一种将政治、经济和援助等手段紧密结合起来的独特方式，这种结合方式获得了一种通过条约及联合政治团体形成的相互负责的组织结构的稳固支撑。欧盟作为一个整体，是世界上最大的援助捐助者和主要的贸易伙伴之一。欧盟各成员国在维持和平及建设和平的行动中发挥了一种领导作用。欧盟承诺，通过它在互补性和劳动分工方面的行为准则，致力于改善它在提供援助方面的互补性的实践方式。基于它在经济整合方面的经验，欧盟可以在帮助贫穷国家，尤其是在帮助撒哈拉以南非洲地区方面发挥一种特殊的作用，以便减少内部贸易障碍，纠正市场失效，通过同行评议增加区域对改革的主导权。所有这一切都为进一步参与我们已概略描述过的行动日程提供了一个平台。

同时，为了向前推动这个行动日程，在欧盟及其成员国的层面上还有许多工作需要去完成。如何保持政策的连贯性，尤其是贸易政策、移民政策以及发展政策的连贯性仍然是一个挑战；而在按比例增加援助和更有效地提供援助方面仍然有许多工作需要完成。