



第五十七届会议

暂定项目表* 项目 41

最后审查和评价《1990 年代联合国
非洲发展新议程》执行情况

对《1990 年代联合国非洲发展新议程》的独立评价

秘书长的报告

摘要

作为编制对《1990 年代联合国非洲发展新议程》(联非新议程)的最后审查和评价的一部分,大会要求对新议程进行独立评价。秘书长成立了 12 人知名人士小组履行这项任务。独立评价报告载于文件 A/57/___。大会 2001 年 12 月 21 日第 56/218 号决议要求秘书长就独立评价编制一份报告,并就联合国今后如何参与非洲发展新伙伴关系提出建议。本报告是应上述要求而作。

鉴于独立评价已对执行新议程的成就和问题进行了详细评估,本报告故以提请注意执行新议程中所吸取的教训开头。然后就联合国今后如何参与新伙伴关系提出了建议。这一伙伴关系是作为非洲发展的后续政策框架提出来的。最后,报告提出了支助执行新伙伴关系的一些建议,其中重点是非洲国家以及国际社会需采取的一整套已精心确定目标的行动。

* A/57/50/Rev. 1。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 从执行新议程中吸取的教训	4-11	3
三. 关于联合国今后参与非洲发展新伙伴关系方式的建议	12-28	4
四. 建议	29-39	6
五. 结论	40	8

一. 引言

1. 大会 1991 年 12 月 18 日第 46/151 号决议通过了《1990 年代联合国非洲发展新议程》(联非新议程)，该决议还大致规定了对新议程实行定期审查的时间表。后来，大会在关于联非新议程中期审查的 1996 年 12 月 6 日第 51/32 号决议中决定，在 2002 年对新议程进行最后审查和评估。1999 年经济及社会理事会题为“非洲发展：联合国系统执行非洲发展倡议的情况和协调一致的后续行动”协调部分会议通过了第 1992/2 号商定结论，¹ 其中请秘书长委托有关方面对新议程执行情况进行独立评价（第 22 段）。

2. 大会 2000 年 12 月 21 日第 55/216 号决议强调，评估必须独立进行，并且是高质量的。2001 年 6 月，秘书长设立了一个 12 人知名人士小组，以便由该小组在 12 名顾问的协助下进行这一独立评价。大会第 56/218 号决议请秘书长编写一份评价报告，并决定 1990 年代联合国非洲发展新议程执行情况最后审查大会特设全体委员会应于大会第五十七届会议期间举行会议，根据秘书长关于独立评价的报告对新议程和相关倡议的执行情况进行最后审查和评价，并就联合国今后如何参与非洲发展新伙伴关系提出建议。本报告是应该要求而编写，并吸收了独立评价的成果。

3. 鉴于独立评价已对执行新议程的成就和问题进行了详细评估，本报告提请注意所吸取的主要教训。报告还就联合国今后如何参与非洲发展新伙伴关系提出了建议，报告最后就非洲国家和国际社会如何能改善新伙伴关系的执行情况提出了一些建议。

二. 从执行新议程中吸取的教训

4. 独立评价找出了可从执行新议程的经验中吸取的五个主要教训。秘书长谨对这些教训作如下评论：

5. **和平与安全对发展很关键。** 尽管新议程指出了和平与发展之间存在至关重要的联系，但还需要反复强调这一教训，因为 1990 年代非洲比以往任何时候都遇到更多的棘手和暴力的冲突以及与战争有关的种种暴行。在暴力冲突和内乱横行的所有国家和次区

域，发展遭受了重大挫折。事实上，秘书长 1998 年关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告 (A/52/871-S/1998/318) 找出了该大陆冲突的原因，并指出“从整体而言，非洲近年来已经开始取得重大的经济和政治进步。但是，在该大陆的许多地方，进步仍然受到冲突的威胁或阻碍”（第 2 段）。作为对该报告的回应，大会成立了一个非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展大会不限成员名额特设工作组来监测这些建议的执行情况，该工作组 2000 年和 2001 年开过会。已成立一个机构间和部门间工作组，以密切监视这些建议的执行情况并编制秘书长每年提交大会的报告。向大会第五十七届会议提交的进展报告会详细介绍为管理非洲冲突已采取的行动。最近，秘书长向大会和安全理事会提交了一个关于预防武装冲突问题的报告 (A/55/985-S/2001/574 和 Corr.1)，安全理事会随后成立了预防和解决非洲冲突特设工作组。尽管十年中为减少和解决非洲冲突采取了许多措施，但仍有许多要做。从 1990 年代的经验中可看到，新伙伴关系的经济方案和项目必须同加强预防和管理冲突的进程和机制并行。因为没有和平就不可能有发展，而没有发展和平就不可能持久，这是一个公理。联合国系统将继续积极促进非洲的和平与安全。

6. **同非洲的发展合作需要新方向。** 日益认识到有必要审查与非洲进行的国际发展合作的方向。在这一方面，评价报告突出了需要考虑的两点。第一，认识到在新议程期间，非洲对自由化、私营化和市场改革的过度依赖已显示出其局限性。第二，报告指出，应该允许非洲国家，在民间社会的参与下，设计、指导和执行符合其需要和现状的政策和方案。这将确保他们对方案的主人翁地位。主人翁地位是一个重要因素，它可促进承诺、鼓舞信心并提高积极执行的机会。

7. **必须遵守承诺。** 新议程是非洲国家和国际社会相互承诺和承担责任的一个契约。但是，独立评价指出：“非洲政府部分执行了新议程的内容，而捐助界几乎没有执行”。这就部分地解释了执行工作无所成功的

原因。将来，遵守承诺很重要。国际社会在新议程中做出的有关援助、贸易和减免债务的承诺仍然具有现实意义，在新伙伴关系背景下甚至需要更加有力地遵守这些承诺。应采纳评价报告的建议，在非洲国家对捐助资源实行问责制的同时，要对捐助国发放援助的情况进行审查。因此，应该建立适当机制来监测捐助者对非洲的承诺，对这些承诺的审查应超过援助政策和做法的范畴，应包括贸易和农业。

8. 必须要建立一种有效监测机制，以定期评估进展并确定是否所有各方正在履行其承诺。在设计这样一个监测机制方面，有几个选择。一个选择是在每一个非洲国家建立一个国家监测机制，该机制除了报告政府就特定方案（如伙伴关系）采取的行动外，还报告它从国际社会得到的支助。可以在关于该方案的国家协商论坛上讨论这些报告。这样做有明显的优势，可加强各国对方案的拥有以及国家一级对方案的了解。另外一个选择是将监测机制设在一个次区域或区域组织，由其负责收集和分析来自各国政府的数据和资料，并召集次区域或区域利益有关者会议，定期交流有关方案执行情况的经验。还有一个选择是，成立由技术专家协助的知名人士独立小组，定期对方案中商定的承诺进行审查并提交报告；该报告可以作为同侪审查业绩情况的基础。为新伙伴关系设计的同侪审查机制选择了后一种模式。

9. 与设计监测机制的必要性紧密相连的是为方案中规定的目标建立一些精确指标的必要性。指标在设定评估取得进展或缺乏进展的通用参考点方面特别有用。在方案监测的最初阶段应作出特别努力，以确定用来衡量商定目标的有关指标。新议程确定了涉及国内生产总值和官方发展援助水平的两个主要指标。独立评价指出，“除了增长和援助指标外，新议程缺乏其他指标，因而无法精确监测任何相关行动者执行议程的情况”。没有足够数量的指标往往导致在评估方案的商定目标执行情况时只是泛泛而论。

10. **加强对非洲发展的宣传仍很重要。**特别是过去十年中，联合国系统在支助非洲发展方面作出的公认贡献之一就是增加了世界对该区域需求的了解。这导致

对该区域取得的成就和存在的困难两方面更多的了解。结果，各全球会议的宣言和《千年宣言》²中突出了非洲所关切的问题。联合国系统应继续充当宣传对非洲发展进行国际支助的先锋，这极为重要。但是，其他发展伙伴在宣传非洲发展方面也可以发挥作用。

11. **改进联合国驻非洲各机构间的协调和合作也有帮助。**随着联合国机构活动的增多，也更需要改进它们之间的协调和合作。这反映了一种认识，即增进协调和合作带来的成果会超过每一个组织的贡献的总和，会扩大联合国系统的总体影响。要实现这些目标，需给非洲更多的资源，也需要业务中有更大的连贯性。下一部分所介绍的模式将会处理评价报告中的一些受关注的问题。

三. 关于联合国今后参与非洲发展新伙伴关系方式的建议

12. 在 2001 年经济及社会理事会高级别部分会议的主旨发言中，秘书长保证联合国将支持新伙伴关系的执行。

13. 联合国今后参与新伙伴关系方式的建议基于以下前提：

- 促进非洲和平与发展仍是联合国的优先事项。
- 执行新伙伴关系的首要责任在非洲，在非洲政府和人民。这与新伙伴关系由非洲人当家作主和担任领导角色的原则以及联合国《非洲发展新议程》的一个重大教训是一致的。联合国系统的作用是支持非洲自身的努力。
- 联合国系统各机构和组织积累了许多有助于非洲发展的经验，可用来支持非洲发展新伙伴关系的执行。
- 新伙伴关系是一个联系和平与安全问题和施政与发展问题的综合行动框架。因此，联合国系统针对其执行工作需要有一种全面

的方法，其中包含和平与安全、人道主义、人权、经济和社会等方面的问题。

14. 非洲发展新伙伴关系承诺实现若干千年发展目标，这意味着它与《千年宣言》的重要联系。此外，新伙伴关系完全反映了《千年宣言》中有关满足非洲特殊需要的优先事项，即：支持非洲新兴民主国家的政治和体制结构；与区域组织合作进一步建设维持和平的能力；通过增加官方发展援助、促进私人资本流动和建设贸易能力并采取特别措施来应对消除贫穷和可持续发展的挑战；帮助非洲建立对付人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）和其他传染病蔓延的能力。联合国新议程由于缺少一套详细的指标，阻碍了对其执行进展情况的准确监测。鉴于这个教训，现建议：在千年发展目标中未涉及的领域，建立一些特定指标来监测新伙伴关系的目标。在进行这项工作时将与新伙伴关系指导委员会密切协商。

15. 联合国系统各机构和组织将通过各种行动支持新伙伴关系的执行，包括：加大宣传力度，开展能力建设方面的技术合作，为新伙伴关系调动资源，监测和报告其支持新伙伴关系的活动，以及加强新伙伴关系方案实施的协调工作。联合国与新伙伴关系的接触将分三级进行。

国家一级

16. 国家一级就是把新伙伴关系的优先事项落实到国家政策和方案中实施。联合国已开发出方案拟订和协调的重要工具，如《联合国发展援助框架》（联发援框架）和《共同国家评估》，用来支持国家一级执行非洲发展新伙伴关系的工作。布雷顿森林机构中有关非洲国家的基本框架是《减贫战略文件》。《减贫战略文件》是国际货币基金组织（货币基金组织）《减少贫穷促进增长信贷额度》的行动框架，并与世界银行的《综合发展框架》和《共同援助战略》挂钩。独立评价报告看到了联合国系统各机构和组织的这些方案拟订工具之间的互补性，但也指出，这些工具增加了各机构与政府之间一层层的协商和报告。因此，

联合国系统将使用现有方案拟订工具作为国家一级接触的主要机制，同时将会特别注意需要减轻各政府和机构本身的协调负担。

区域一级

17. 联合国各机构和组织越来越认识到在区域一级改进机构间协调与合作的重要性，并把它作为联合国系统协助推进新伙伴关系执行的一个重要方式。因此，联合国执行首长协调理事会（前行政协调委员会）申明，“全非洲范围的方案应提供在区域和次区域一级增加协作的框架。”³ 它还进一步强调，必须“把机构间协调的重点逐步向区域一级转移，作为推进其方案由非洲人当家作主和担任领导角色的协助手段……鼓励联合国系统各组织参与非洲经济委员会（非洲经委会）召集的机构间区域协调会，以决定如何协助执行新伙伴关系。”⁴

18. 联合国驻非洲各机构于2001年10月召开的年度区域协商会议⁵审议了联合国系统非洲特别倡议的经验教训，以及联合国系统在区域一级对执行新伙伴关系作出协调反应时如何借鉴这些经验教训。协商结果有以下几点：须按职能互补的主题小组来编排各机构；小组编排中牵头和联合牵头机构的体制很有用；提供启动经费有助于培育各小组间的协作；应有对各机构的活动进行监测和报告的有效框架。

19. 通过汲取这些经验教训，联合国驻非洲各机构和组织为今后支持新伙伴关系提供了一些切实可行的建议。各机构将围绕这些优先领域组成小组，一些机构将分别担任各主题领域的牵头机构。牵头机构负责保证联合国系统向新伙伴关系的特定主题领域作出协调的回应。在新伙伴关系下确定了各机构间协作的六个主题领域。这些主题领域是：基础设施；人力资源开发（包括教育技能开发、扭转人才外流）和健康；宏观经济政策、贸易和多样化；信息与通信技术；农业与环境；人口与就业。各机构还确定了另一个关于人道主义和难民问题的主题小组，后来也列入其中。

20. 年度区域协商会议还商定，非洲经委会将根据各机构提供的看法编写一份报告，提供一份支持新伙伴

关系的机构间集体工作方案。报告将围绕协商会议确定的七个主题按小组展开。年度区域协商会议将作为制度化的信息共享和对话的场所，讨论联合国系统作为一个整体，如何相互协作支持非洲的优先事项，以报告联合国各机构如何应付新伙伴关系提出的挑战。

21. 在这些协商会议之后，联合国一些机构与新伙伴关系秘书处之间在直接支持新伙伴关系方面开展了大量对话。但是，联合国系统面对的一个关键性挑战是，如何确保对新伙伴关系的协调反应与执行首长协调理事会第二届会议和 10 月份区域协调会议所作的决定相一致。因此，一旦有关新伙伴关系及其执行机制的发展变得更加明朗，非洲经济委员会执行秘书将与区域协商会议的所有成员联系，实施商定程序，以实现联合国对新伙伴关系的协调一致的集体反应。

22. 非洲经委会将定期向执行首长协调理事会和方案问题高级别委员会简要通报有关非洲发展新伙伴关系的进展情况，并向非洲经委会的财政和计划部长关于新伙伴关系联席会议报告。非洲经委会还将按要求继续就新伙伴关系的管理机制提供不同形式的业务和技术支助。

全球一级

23. 在过去几年中，联合国的三大机构——大会、安全理事会和经济及社会理事会——密切关注有关非洲的问题。除了设立非洲冲突起因和促进持久和平与可持续发展不限成员名额特设工作组外，大会定期商议发新议程的执行问题，并设立了特设全体委员会，对发新议程进行最后审查和评估。

24. 安全理事会已就非洲局势问题召开多次会议，向非洲派出了多个实地调查团，召开了一次讨论艾滋病/艾滋病对非洲和平与安全的影响的会议，以及如前所述，设立了预防和解决非洲冲突特设工作组（工作组职权范围见 S/2002/207）。

25. 经济及社会理事会专门为非洲发展问题开了一次协调会议和两次高级别会议，并正在考虑设立一个冲突后非洲国家问题特设咨询小组。所有这些都突出

说明了在联合国政府间一级对与非洲有关的问题的重视。为支持执行新伙伴关系，需要保持目前程度的政府间一级对非洲事务的参与和关注。

26. 促进联合国在政府间一级对非洲和平、安全与发展这些相互关联的问题作出协调一致的反应，这将进一步加强联合国在非洲工作的实效和影响。为推进这一过程，评估小组建议安全理事会和经济及社会理事会定期举行联席会议，以此调动对非洲预防和解决冲突方面以及非洲冲突后经济复兴、重建和发展方面工作的国际支持；前者是安全理事会的工作，而经济及社会理事会则对后者责无旁贷。此外，作为联合国支持新伙伴关系的一部分，建议把联合国支持执行新伙伴关系这一项目列入每年大会的议程。为协助大会审议该项目，应从 2004 年开始编写一份非洲问题报告。这将使所有机构都能报告其在支持非洲发展新伙伴关系方面的工作。

27. 非洲和最不发达国家特别协调员办公室目前负责的工作包括：在全球一级为非洲进行有关的宣传；为联合国总部各政府间机构（方案和协调委员会（方案协调会）、经济及社会理事会和大会）审议非洲问题提供有关非洲发展的实质性服务，以此推动政府间的辩论和谈判；充当负责秘书长 1998 年关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告中建议后续行动的部门间和机构间工作队的秘书处；以及调动国际支助——包括通过促进南南合作来实现这一目的，以执行非洲发展新伙伴关系。特别协调员办公室还充当 1992 年秘书长设立的关于非洲发展问题的高级人士小组的秘书处；该小组的任务是就联合国在推动和保持非洲发展方面可采取的措施向秘书长提供建议。

28. 秘书长正在审查联合国将如何向新伙伴关系提供支助。

四. 建议

29. 独立评价的任务范围包括就新议程的后续安排提供建议。**独立评价指出，新伙伴关系已经成为事实**

上的非洲政策框架，致力于非洲发展的各有关方面必须为其成功提供帮助。因此，建议将新伙伴关系作为新的非洲发展政策框架，包括联合国系统在内的国际社会应以此为中心来协调其非洲发展方面的努力。成功执行新伙伴关系的关键是有效的执行。在上一节中讨论了联合国系统如何帮助执行新伙伴关系。本结论这一节根据从新议程得到的经验教训提供一些建议，其重点是一整套非洲国家和国际社会应采取的已精心确定目标的行动。

非洲国家

30. 非洲国家的第一项基本任务是将新伙伴关系的各优先事项纳入其国家发展规划框架，如政府通过的国家战略前景或国家发展计划。这不仅将会扩大新伙伴关系的执行，而且还会实际体现对新伙伴关系的国家自主权。如果政府还决定在次区域或区域范围内展开一些优先事项，则必须为这类活动制定恰当的实施办法。

31. 从执行新议程中可吸取的一个主要经验教训是需要非洲国家的政府间机构中设立一个新伙伴关系联络中心。这一联络中心将促进把新伙伴关系的优先事项纳入国家发展的计划或战略，监督新伙伴关系的执行情况，充当新伙伴关系活动信息和数据的储存中心，促进对新伙伴关系的认识，并推动各国政府对新伙伴关系作出协调的反应。

32. 对一个方案的资金承诺是对其拥有、负责以及重视的主要标志。非洲国家政府将需要从其资本预算中为新伙伴关系的方案拨出相当数量的资金。这种行动不仅显示它们对新伙伴关系的承诺，还显示它们对其的拥有，同时还将保证执行工作。

33. 缺乏足够的协调外部资源（包括资金和技术资源）的能力已成为援助的谈判、交付和使用中的一个重大问题。这个问题有几个方面。一方面，非洲国家内的现有能力有限，难以应付各捐助方的许多代表团、捐助方所要求的报告程序和会计标准。非洲的发展伙伴们可通过减少捐助者要求来给予帮助。另一方

面，非洲国家必须作出特别努力，加强其援助谈判和管理的能力。

34. 非洲国家在新伙伴关系中已作出多项承诺，改进施政和改善经济管理。这些承诺是自愿作出的，目的是突出非洲决心在财务透明、责任制、保护货币制度完整性以及银行和金融标准方面制定并遵守普遍接受的标准和准则。建立一个监测这些准则遵守情况的非洲同侪审查机制将大大有助于促进非洲国家遵守议定的规范并确定各国在能力方面的需求。这些是最受欢迎的事态发展，值得大力支持。非洲国家需要拨出资源，建立有关体制，发展技术专长，从而在国家 and 区域各级有效地管理同侪审查工作。

35. 非洲经济长期疲弱的主要原因之一是其严重依赖初级商品，评价报告对此作了叙述。在独立评价中指出，非洲的出口组成证明它继续依靠商品，其中非石油商品占非洲出口总额 26.6%，石油占 54.7%，制成品占 18.4%。⁶ 严重依赖商品造成了多种结果，包括：低水平的非洲间贸易，世界贸易中非洲份额的下降，不能大量利用市场准入优惠条件，以及越来越依赖援助和债务资金筹措，其结果是出口收入日益减少。尽管新议程强调多样化的重要意义，非洲国家政府也完全认识到这一点，但是这方面的进展极少，提供的数字也说明这种情况。非洲国家必须作出巨大努力，在新伙伴关系框架内实现多样化，为此特别需要创造一个有利于工业发展的环境。

国际社会

36. 新伙伴关系得到了很大的国际支持和关注。这方面还需要有实际行动的支撑，特别是在贸易、援助、债务和能力建设方面。在过去几年中，一些发达国家在贸易领域采取了一些措施，以改善发展中国家的市场准入。非洲国家将受益于这些措施。此外，《多哈发展议程》为多方面的贸易问题谈判打下了基础。但是，众所周知，后多哈工作方案将给非洲国家带来更多的贸易谈判和遵守规则的负担。因此，它们将需要更多的时间来适应一些新达成的规则，培养很高的制定贸易政策和谈判的能力，并投资于生产能力建设，

以获益于进一步的贸易自由化。同时，还需要做许多工作，消除继续妨碍非洲出口的一系列贸易障碍，如阻碍非洲农产品出口的补贴、关税高峰和其他非关税壁垒。发达国家重新作出并加强其承诺，消除对非洲加工品、半加工品和农业物资出口的各种限制，这很可能会促进新伙伴关系的执行。而且，加强国际对非洲国家经济多样化努力的支持，特别是消除它们的供应方限制，将帮助非洲更好地利用现有的市场准入机会。

37. 在 2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行的国际发展筹资会议上，一些捐助国宣布将增加官方发展援助。尽管新的认捐将有助于扭转近年来援助下降的趋势，但对于非洲面临的巨大任务来说，这些措施可能不够。对非洲的援助至少需要增加一倍，以增加在教育、保健和基础设施方面的投资，从而刺激生产力和经济增长，这些是减贫的关键因素。为取得期待的效果，在增加援助的同时，还必须由捐助方和接收方作出努力，提高援助效益。

38. 在外债问题方面，人们广泛认识到，捐助方/债权人以及重债务国本身需要采取协调努力，包括在《增加优惠的重债务国倡议》的框架下实行更快、更深入和更广泛的债务减免。在这方面，应增加对该倡议的资源承诺，以确保该倡议得到充足的资金。对重债务国债务承受力的分析应建立在对受惠国出口收益更现实的预测之上。

39. 长期以来技术援助是对非洲官方发展援助的一个重要组成部分。但是，逐渐出现了一种新的看法，即必须把双边捐助者拨给技术援助的资金转向非洲的人员和体制能力建设。非洲的发展伙伴将技术援助资源转向非洲的能力建设，现在是采取这一行动的最好时候，因为现在正在执行非洲发展新伙伴关系这一非洲拥有、由非洲领导的方案。

五. 结论

40. 非洲正处在一个十分重要的转折点，可以看到许多令人鼓舞的趋势和事态发展。《非洲联盟组织法》已经生效，这为非洲统一组织转变成非洲联盟铺平了道路。一些国家在此之前由于冲突和斗争而不得安宁，它们目前正在挣脱这种过去，向民主以及冲突后的恢复和重建过渡。新伙伴关系的展开加强了非洲确定其发展道路的决心。非洲领导人与非洲发展拥有权的合一、国际社会对新伙伴关系表示的有力支持以及联合国系统承诺对新伙伴关系的需要作出协调和连贯的反应，这一切给予非洲发展新的推动。工业化 8 国集团 2002 年 6 月在加拿大卡纳纳斯基斯首脑会议上通过的《非洲行动计划》是新伙伴关系得到国际支持的一个重要体现。非洲发展存在着机会，应该抓住这一机会，非洲国家及其发展伙伴们，包括联合国系统的机构和组织，必须以合作的方式创造性地抓住这一机会。

注

¹ 见《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 3 号》(A/54/3/Rev.1)，第五章，第 6 段。

² 见大会第 55/2 号决议。

³ 见行政协调会 2001 年第一届常会作出的结论概要 (ACC/2001/4)，第 27 段。

⁴ 见行政协调会 2001 年第二届常会作出的结论概要 (ACC/2001/5)，第 8 段(c)。

⁵ 本报告提及的区域年度协商会议的各项决定吸收了非洲经委会下述文件的内容：“非洲发展新伙伴关系：最近事态发展和联合国系统的支持”(2002 年 2 月 25 日，CEB/2002/HLCR/CRP.2)。

⁶ 对新议程的独立评价报告指出，这是 1990 年代末的出口组成。