

联合国贸易和发展会议  
2002 年最不发达国家报告

概 述

贸发会议秘书长编写



联合国

注 意  
报刊、广播电台或电视台不得在  
2002年6月18日格林尼治时间17时前  
引用或摘录本报告内容

---

联合国贸易和发展会议  
日内瓦

---

## 2002 年最不发达国家报告

### 概 述

贸发会议秘书长编写



联合国  
纽约和日内瓦，2002 年

## 说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

---

本出版物采用的名称及其材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

---

本出版物的材料可自由援引或翻印，但需说明出处及文件号码。应向贸发会议秘书处提交一份载有文件引文或翻印部分的出版物。

---

此处所载的概述也作为 2002 年最不发达国家报告 (UNCTAD/LDC/2002, 出售品编号: E.01.II.D.14) 的部分内容印发。

UNCTAD/LDC/2002/Overview

本概述的英文本和法文本也载于互联网的下列网址：

<http://www.unctad.org>

## 概 述

### 真正的转折点？

在第三次联合国最不发达国家问题会议(第三次会议)的开幕词中，联合国秘书长科菲·安南敦促各国政府努力使这次会议不同于以往两次会议，使之成为“改变最穷国家贫苦人民日常生活的真正转折点”。本报告的目的是为制定旨在促进最不发达国家减贫工作的国家政策和国际政策提供一个更好的分析基础，从而促进上述目标的实现。

近年来，国际社会已将减贫视为国际发展合作的中心目标。在此背景下，第三次会议通过的《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》的“总目标”是到 2015 年将生活在极端贫困中的人口比例减少一半。《行动纲领》列出了最不发达国家和其发展伙伴须采取的一系列行动。落实这些行动，并使这些行动促进减贫总目标的实现，就要求具有战略眼光，就要求更好地认识最不发达国家贫困的性质和变化机制，更完整地理解什么样的政策最能有效地减轻这些具有特别且多样的社会经济条件的国家的贫困。

为减轻一般穷国尤其是最不发达国家的贫困而采用的分析性基础是有问题的，这一点尚未得到普遍承认。目前使用的国际贫困统计数字存在着各种各样的缺陷，与最不发达国家有关的统计数字尤其如此。现在人们正呼吁根据各国穷人的数量分配援助。对全球化与贫困关系的分析目前仍处在初级阶段。但是，反对全球化和支持全球化的两派人物正在得出以偏概全的、简单化的政策结论。一派称穷国经受的全球化太多了，而另一派称穷国经受的全球化太少了。对于发展中国家经济增长与贫困关系的性质以及这种关系在整个减贫战略中的地位问题，现在连世界上最杰出的贫困问题专家们都难以达成一致认识。然而，10 亿多人，其中包括最不发达国家中的 4 亿人，现

在生活在这样的国家：其政府正在拟定“减贫战略文件”，以此作为获得优惠性援助和债务减免待遇的条件，世界银行的一位官员既真诚又准确地将这一过程称为“一项试验”。

为提高穷人的生活水准而产生理想主义冲动是不应该受到指责的。但除非实际采用的政策办法植根于对贫困原因以及如何才能有效地消除贫困原因的深刻了解，否则结果会很糟，比以往的结果更糟。正如西蒙·库兹涅茨(Simon Kuznets)在1955年发表的那篇著名文章(他在文章中提出了如下假设：在经济发展早期阶段经济不平等现象会增加，而在随后的阶段会下降)中所警告的，帮助穷人的政策如果属于“无视过去经验的纯想像的产物”，那么很可能会“充满浪漫暴力”。这就是说，尽管用心良好，但依靠不完整知识制定出来的政策很可能导致贫困的增加，而不是减少。

本报告力求避免浪漫暴力。本报告的中心思想是，确实存在着通过持续经济增长快速减轻最不发达国家极端贫困状况的重要机会，但这一机会目前被低估了。大多数最不发达国家目前也没有利用这一机会，因为它们陷在了国际贫困陷阱中。通过“减贫战略文件”办法，应该能够比以往更有效地促进减贫目标的实现。但这要求：(a) 更完全地过渡到本国真正拥有减贫战略并拥有更多的政策自主性；(b) 从“减贫战略文件”办法初始阶段正出现的面向调整的减贫战略转到面向发展的减贫战略上；(c) 更具有支持性的国际环境。本报告提出了制定减贫战略的另一种办法，这种减贫战略着重通过实施面向增长的宏观经济政策、建立国内生产能力并实现与全球经济的战略一体化来达到使平均家庭生活水准翻一番的目标。与此同时，减贫战略也注意实施某些特定政策，以减少国内特定社会群体或地区享受不到经济增长益处的危险。本报告还指出，国际政策需要更多地注意打破初级商品依赖、无所不在的贫困、难以承受的外债负担这三者之间的联系。对全球经济日益明显的两极分化现象，也有必要制定相关政策，以减少最穷国家的社会经

济边缘化现象。通过改善国家政策和国际政策，真正的转折点是能够出现的。

### 新的贫困估计

本报告分析了在全球相互依赖性日益增加的背景下最不发达国家的贫困与发展的关系。在编写本报告之前，进行这种分析是不可能的。在此之前能公开得到的具有国际可比性的贫困估计涉及的最不发达国家和年份都太少。本报告克服了这一问题，使用了关于 39 个最不发达国家在 1965-1999 年期间情况的新的一套贫困估计数据。这套数据是为了编写本报告而专门编制的。这套数据不仅对分析全球范围内的贫困具有意义，而且对实现“千年发展目标”和“国际发展指标”以及对实现第三次会议所制定的发展指标都具有意义。

新的估计建立在什么是贫困这个简单的概念上。从根本上讲，贫困是指无力获得最低限度生活水准。生活水准的尺度是私人消费水平。现在用于鉴别穷人的标准是采用每天 1 美元和每天 2 美元这两条国际贫困线，通常用这些贫困线来对全球贫困状况进行国际可比的估计。这些国际贫困线指出了在何种水平之下，私人消费被认为是不够的。按照通行的做法，衡量这种贫困线时，采用了购买力平价汇率。采用这种汇率是为了考虑到不同国家之间的生活费用的不同。

现在许多人指出，贫困是一个多层面的问题，由相互关联的经济、政治、人类社会文化诸方面的匮乏所构成，其特点不单单是缺乏经济机会，而且也是不安全、脆弱和无权力。本报告并不反对从多方面定义贫困。事实上，这种看法显然能够准确地描述人们对贫困的体验。然而本报告使用了一个较狭窄的定义，因为这样的定义有助于进行更有力的分析。这样做既是为了将各国的贫困演变情况放到全球背景中，也是为了理解这

些趋势所反映的过程的多层面性。本报告的做法最好视为对基于多层面贫困定义的做法的补充。

虽然本报告采用了传统的贫困定义，但本报告所作的革新是在推导贫困数字时所用的方法上。目前使用每天 1 美元和每天 2 美元国际贫困线而得出的全球和国家贫困估计根据的是家庭收入或消费调查所得的数据。本报告所采用的贫困估计是与此不同的。这些估计根据的是与国民帐户一致的贫困估计，这种估计计算了一国人口中穷人所占的比例，计算时使用了两个数字：(1) 国民帐户资料中所报告的人均年私人消费额的平均值，以及(2) 家庭调查数据中所报告的私人消费在家庭中的分布情况。

应该指出，与国民帐户一致的贫困估计不同于世界银行的贫困估计，世界银行仍采用每天 1 美元和每天 2 美元国际贫困线标准，但使用家庭调查数据来估计私人消费的平均水平和分布。这种估计上的差异对于全球减轻极端贫困的努力来说十分重要。与国民帐户一致的贫困估计表明，在最穷的国家，尤其是在非洲，贫困的严重性迄今为止被低估了，经济增长对减轻贫困的作用也同样被低估了，与每天 1 美元国际贫困线最相关的国家是那些人均国内生产总值低于 700 美元的国家。

基于家庭调查数据的贫困估计和与国民帐户一致的贫困估计两者之间的差异应该是所有在发展中国家从事有效减贫工作的人所关注的。这种差异意味着现在迫切需要改进贫困统计工作。这就要求为建设国民帐户和家庭调查方面的统计能力而进行投资，最不发达国家需要在这两方面都作出巨大努力。在此之前，有必要先从政策分析着手。

本报告进行分析时根据了与国民帐户一致的贫困估计，因为这些估计与纯粹根据家庭调查数据作出的贫困估计一样，为进行国际贫困比较提供了适当的估计数字。国民帐户提供的数据和家庭生活水准调查所得的数据都不是完美的，但与家庭调查相比，国民帐户的编制程序在各国之间更可能标准化，这一

点尤为重要，因为本报告的目的是对贫困进行国际比较。初步研究结果也表明，与目前流行的基于家庭调查的贫困估计相比，与国民帐户一致的贫困估计与贫困的某些非货币指标具有更高的相关性。

最后，采取与国民帐户一致的贫困估计也是出于实际的原因。借助于这种估计，本报告发现，在人均私人消费水平与贫困现象两者之间存在着密切的统计关系。实际上这种关系极为密切，人们完全可以使用普遍容易得到的关于私人消费的国民帐户资料，对没有家庭调查数据的国家和年份的贫困普遍性和严重性作出有效的估计。本报告从头到尾使用了这种估计。对大量最不发达国家的贫困水平进行描述并对一定时期内的趋势进行分析，现在只能使用这种办法。新的贫困估计开辟了一个前所未有的机会，使人们能够对贫困、发展和全球化之间的关系进行经验性分析。本报告创造了这一机会，也抓住了这一机会。

### 最不发达国家贫困的性质

为本报告准备的新的贫困估计表明，最不发达国家的贫困具有七个重要特征。

首先，大多数最不发达国家的一个特点是，绝对贫困遍布于整个社会。在 1995-1999 年期间，就我们已掌握数据的一组最不发达国家来说，81%的人口每天的生活费不到 2 美元，每个人的平均消费水平每天仅为 1.03 美元。最不发达国家 50%的人口生活在极端贫困中，即每天不到 1 美元，他们的平均消费水平每天仅为 74 美分(0.74 美元)。用这些数字来推断我们没有掌握资料的最不发达国家，可以估计出，在 1995-1999 期间，全部 49 个最不发达国家每天生活费不到 1 美元的总人数为 3.07 亿，每天生活费不到 2 美元的总人数为 4.95 亿。最不发达国家当时的总人口是 6.13 亿。

其次，在非洲最不发达国家中，贫困极为普遍和严重。在 1990 年代后半期，就我们掌握资料的非洲最不发达国家来说，87%的人口每天的生活费不到 2 美元，这些人的平均消费额每天仅为 86 美分。非洲最不发达国家 65%的人口每天的生活费不到 1 美元，这些人的平均消费额每天仅有 59 美分。在我们掌握资料的 29 个非洲最不发达国家中，只有 5 个国家每天生活费不到 2 美元的人口比例不到 80%。这些数字表明，非洲最不发达国家贫困问题的严重性一直被低估了。

相比之下，亚洲最不发达国家虽然也有很高的贫困率，但相对来说没有那么严重。在 1990 年代后半期，就我们掌握资料的亚洲最不发达国家来说，68%的人口每天的生活费不到 2 美元，这些人的平均消费额每天为 1.42 美元。23%的人口每天的生活费不到 1 美元，这些人的平均消费额每天为 90 美分，这十分接近贫困线。

第三，就最不发达国家整体而言，极端贫困的普遍性日益增加。就我们掌握资料的最不发达国家来说，约 48%的人口在 1965-1969 年期间每天的生活费不到 1 美元，而在 1995-1999 年期间，这一比例已经是 51%。这意味着，在过去 30 年里，最不发达国家生活在极端贫困中的人数增加了一倍，从 1960 年代后半期的 1.38 亿增加到 1990 年代后半期的 3.07 亿。每天生活费不到 2 美元的人口比例在 1990 年代后半期和 1960 年代后半期不相上下。这意味着在过去 30 年里，最不发达国家每天生活费不到 2 美元的人口数量也增加了至少一倍。

第四，最不发达国家极端贫困的趋势与抽样调查的另外 22 个其他发展中国家的情况形成了鲜明对比。对这 22 个国家，我们进行了与国民帐户一致的贫困估计。这些发展中国家极端贫困的普遍性从 1960 年代到 1990 年代出现急剧下降趋势，这种趋势受到一些较大的低收入亚洲国家尤其是中国、印度和印度尼西亚情况的巨大影响。由此推断，全世界的极端贫困问题

越来越变成了最不发达国家的问题。实际上，根据新的贫困估计，最不发达国家已经成为世界上极端贫困最集中的地方。

第五，亚洲最不发达国家与非洲最不发达国家极端贫困的趋势存在着明显的不同。在我们掌握资料的亚洲最不发达国家中，生活在贫困中的人口比例从 1965-1969 年期间的 36% 下降到 1995-1999 年期间的 23%。在同一时期，贫困的程度也在下降，每天生活费在 1 美元以下的人口的平均消费额从 1960 年代后半期的每天 84 美分上升到 1990 年代后半期的每天 90 美分。虽然不像抽样调查的其他发展中国家那么显著，但这一减贫记录已经远远超出了非洲最不发达国家的情况。在非洲最不发达国家中，生活在极端贫困中的人口比例从 1965-1969 年期间的 56% 上升到 1995-1999 年期间的 65%。非洲最不发达国家的贫困程度起初略有改善，但从 1970 年代中期以来，程度又开始加深。每天生活费不到 1 美元的人口的平均消费额从 1975-1979 年期间的每天 0.66 美元下降到 1995-1999 年期间的每天 0.59 美元。

第六，最不发达国家的极端贫困现象与依赖出口初级商品有着密切关系。在出口非石油产品的最不发达国家中，69% 的人口在 1997-1999 年期间每天的生活费不到 1 美元，而在出口矿产品的最不发达国家中，这一比例超过 80%。在出口服务的最不发达国家中，每天生活费不到 1 美元的人口比例一般来说较低(43%)。在设法实现出口多样化，已能出口制成品的最不发达国家，这一比例更低(25%)。如果不包括孟加拉国的话，出口制成品的最不发达国家中每天生活费不到 1 美元的人口比例为 44%(孟加拉国在整体平均数中占很大比重)。

第七，最后一点，在主要出口品是非燃料初级商品的最不发达国家中，生活在极端贫困中的人口比例从 1981-1983 年期间的 63% 增加到 1997-1999 年期间的 69%。这种增加在出口矿产品的最不发达国家尤为明显，这些国家生活在极端贫困中的人口比例从 61% 增加到 82%。在出口服务的最不发达国家中，

贫困现象也在增加，虽然增加的速度比出口非燃料初级商品的最不发达国家要慢。在实现多样化已开始出口制成品的最不发达国家，极端贫困的比例已经从 1981-1983 年期间的 30% 下降到 1997-1999 年期间的 25%。在这组国家中，贫困的平均比例已经下降，无论孟加拉国是否包括在内。

从这些趋势可以推断，依赖初级商品出口的最不发达国家在整个最不发达国家集团中属于极端贫困最为集中的地方。在 1997-1999 年期间，最不发达国家生活在极端贫困中的总人数的 79% 生活在专门从事初级商品出口的国家。比较 1981-1983 年与 1997-1999 年两个时期，出口初级商品的最不发达国家中生活在极端贫困中的人数增加了 1.05 亿，而在实现了多样化并开始出口制成品和/或服务的最不发达国家，生活在极端贫困中的人数增加了 1,000 万。出口初级商品的最不发达国家与出口制成品的最不发达国家之间的差别与非洲最不发达国家和亚洲最不发达国家之间的差别有重叠，但并不是完全一致。

## 国际贫困陷阱

在大多数最不发达国家，绝对贫困很普遍，这是因为大部分人口的收入水平仅仅够满足基本需要，或者连基本需要也满足不了，而现有的资源，即使平等地分配，也不足以持久地满足全体人民的基本需要。贫困通常也是长期存在的。本报告的核心论点是，在大多数最不发达国家，贫困无处不在，并且是长期存在，原因是这些国家陷在了国际贫困陷阱中。

这一总论点可以分解为五个分论点。

- 在普遍贫困的社会，包括最不发达国家的社会，持续的经济增长通常对减轻贫困尤其是极端贫困具有强大的积极作用。
- 然而普遍贫困也是对经济增长的主要制约，这种制约尤其体现在以下方面：普遍贫困影响到可用

于私人投资和生产所有公共产品(包括行政服务)的国内资源，也影响到环境资产。

- 国际经济关系在帮助最不发达国家打破普遍贫困和经济停滞这一恶性循环方面能够发挥关键作用。
- 然而在许多最不发达国家，尤其是依赖初级商品出口的国家，相互关联的国际贸易和金融关系网正在强化普遍贫困和经济停滞的循环，而这一循环反过来又强化不利的外部关系网。
- 目前所看到的全球化正在关紧而不是打开这种国际贫困陷阱。

### 通过持续经济增长实现快速减贫的机会

在普遍贫困的形势下，持续的经济增长通常对减轻贫困尤其是极端贫困具有强大的积极作用。从各国的人均私人消费水平与生活费每天不到 1 美元和不到 2 美元的人口比例之间的关系上，可以明显地看到这种变化模式。新的贫困估计表明，随着人均私人消费水平的普遍提高，贫困比例也自然地并且可预测地下降。原先基于家庭调查的贫困估计未能使人们看到如此密切的关系。新的贫困估计还表明，贫困比例的下降速度也比原先想象的快得多。因此可以说，目前对未来减贫潜力所作的预测是过于悲观了。

如果一个国家人均私人消费水平一年约为 400 美元(按 1985 年购买力平价美元计算)，通常人们会预料该国人口的 65% 生活费每天不到 1 美元。如果人均私人消费水平增加一倍，达到每年 800 美元，预计生活费每天不到 1 美元的人口比例将不到 20%。

在很穷的国家可以通过经济增长实现快速减贫，这一点不应该让人感到意外。可以理解的是，在普遍贫困的国家，增长

与贫困的关系与富国的情形不同，因为在富国，只有人口中的一小部分人生活在绝对贫困中；也与中等收入国家的情形不同，因为那些国家虽已经实现了一定程度的繁荣，但仍有相当比例的人口被置于发展进程之外。在富国，经济增长不大可能减少绝对贫困，因为不管人均收入有多高，总有一些个人或家庭，由于本身的特殊原因或由于经济部门的变化或经济周期的影响，而掉在贫困线以下。在这些情况下减贫必然要涉及转移收入、社会福利制度或开展有针对性的创造就业计划。在中等收入国家，重新分配措施也是极端重要的。但在普遍贫困的情况下，由于经济中可用资源即使在平等分配之后也不足以持久地满足全体人民的基本需要，因此只有通过经济增长，通过提高每个家庭的生活水准，才能大规模地实现减贫。

这一结论必然产生于本报告所指出的贫困的普遍程度与人均私人消费水平特有的关系。这一关系的形式已经考虑到不平等现象的增加对贫困的影响。通常在低收入国家，随着平均收入和消费的增加，不平等现象会增加。当然，在人均国内生产总值增加的情况下，如果没有同时伴随着人均私人消费的增加，那么贫困的普遍性也不会下降。

### 普遍贫困和经济停滞循环

虽然在普遍贫困的条件下存在着快速减贫的重要机会，但正由于同时普遍存在着绝对贫困，所以实现这种机会也是十分困难的。在这种情况下，不仅经济增长影响到贫困的发生，而且贫困的发生也影响到经济增长。在存在着普遍贫困的社会，贫困本身也是对经济增长的主要制约。

贫困制约经济增长的主要原理是，普遍贫困对用于投资和生产品(包括行政服务)的国内资源产生了消极的反馈作用。在大部分人口每天收入不到 1 美元或 2 美元时，国内生产总值的相当一部分必须用来采购生活必需品。例如在 1995-

1999 年期间，最不发达国家人均收入按当前价格和官方汇率(而不是按 1985 年购买力平价美元)计算为每天 0.72 美元，而人均消费为每天 0.57 美元。这就是说，平均而言，每人每天只有 15 美分用于私人资本形成、基础设施的公共投资以及重要的公共服务(包括卫生、教育、行政以及法律和秩序等)。

在国内资源如此有限的情况下，很难用国内资源来进行新的投资。经济的脆弱性也极高，因为国内资源还不足以应付气候方面以及外部来的冲击。最后，用于公共物品和服务包括行政、法律和秩序以及整个政府系统的资金都严重不足。提供必要的有形的资本货物、教育、卫生和其他社会 and 实际基础设施，以赶上人口的增长速度，这一直是难以解决的问题。

贫困现象越是普遍，国内资源的有限性就越表现得突出。让我们集中看一下抽样调查中 80%以上人口每天生活费不到 2 美元的最不发达国家，可以看出国内储蓄率平均不超过国内生产总值的 2%至 3%，在 1995-1999 年期间，政府的总消费开支(包括卫生和教育)平均每人每年才合 37 美元，而在同一时期平均每人每年的卫生开支只有 14 美元。

政府开支额按人均计算如此之低，并不是公共部门调动资源不力的结果。在我们掌握资料的最不发达国家中，政府收入(不包括赠款)占国内生产总值的比例在 1995-1999 年期间平均是 16%，这与其他发展中国家相比并没有低很多。但鉴于大多数最不发达国家国内生产总值数额很小，这一比例代表的数额按人均计算之后，自然就显示出公共服务开支的严重不足。

可用的资源极端有限，这意味着最不发达国家的政府经常要在提供各种不同的重要公共服务方面作出困难的选择。大多数公共服务例如卫生、教育、农业支持服务、一般行政以及执法活动等，构成了现代经济发展的基础，但由于最不发达国家严重的供应制约，这些服务都处于落后状态。当然，通过重新分配公共开支，也可以实现某些改善。但除此之外，最需要的是解决国内资源有限这一问题。

在许多最不发达国家，不仅用于投资和公共服务的国内资源少得可怜，而且正在发生着被迫性的环境退化过程。当为了生存而不得不消耗自然和环境资源时，这种情况便发生了。在最穷的最不发达国家，“实际国内储蓄”平均是国内生产总值的负 5%。“实际国内储蓄”是衡量储蓄的一种尺度，它从国内储蓄总额中扣除由于环境资源的消耗和人造的资本货物的贬值而造成的国民财富的减少。许多最不发达国家不仅仅是陷入“欠发展”这一低水平的陷阱中，而且陷入越跌越深的循环中。大多数生活必需品所依赖的环境资源正在被消耗，而高速的人口增长、环境退化与贫困的增加又具有相互加强的作用。

### 通过全球一体化实现经济增长的机会

在帮助最不发达国家冲破造成普遍贫困持久存在的国内恶性循环方面，国际经济关系可以发挥关键的作用。

首先，利用外国储蓄可以起到催化作用，帮助穷国冲破低收入、低国内储蓄和低投资这三者之间的低水平平衡。一旦增长开始起步，外国储蓄还能使私人消费的增长加速，而这又不要求采取勒紧裤带的措施。如果增长完全靠国内储蓄来支持，则勒紧裤带的措施是必要的。

其次，普遍贫困意味着国内需求十分有限，国内市场往往缺乏活力并通常形成勉强维持人们生存的分割局面。向国际市场出口便使土地和劳力资源这些由于国内需求有限而一直得不到充分利用的资源被调动起来，用于发展生产。

第三，更多地获取能够得到的现代技术使落后的经济体能够迅速提高生产率，而不需要不停地重新进行发明创造。出口有利于这一过程，穷国获取技术的一个主要渠道是通过进口机器和运输设备。在适当的情况下，外国直接投资也是获得技术的一个重要渠道。

第四，国际人口流动的增加使得穷国的穷人能够找到工作，即使他们本国的机会十分有限。

国际关系可以帮助打破经济停滞和普遍贫困这一恶性循环这一点导致一些分析家得出结论认为最不发达国家的主要政策问题是它们没有足够地融入到全球经济中。但这是一种错误的推论。

国际贸易在最不发达国家的经济中已经占有很大的比重。在 1997-1998 年期间，最不发达国家货物和服务的出口额平均占其国内生产总值的 43%。最不发达国家平均贸易一体化程度与世界平均水平相同，也与最近世界银行报告《全球化、增长和贫困》列为“更加全球化的发展中国家”的那组国家的平均水平几乎相同。贸易一体化的平均水平实际上还高于经合发组织中的高收入国家。

同样，最不发达国家已经在相当大的程度上依赖外部资金，以补充其国内资源不足。在 1995-1999 年期间，在 80% 以上人口生活费不到两个美元的最不发达国家中，外部资源差幅，即货物和服务贸易净余额，约相当于其国内投资总额的 90% 和政府消费开支的 125%。而对其他最不发达国家来说，这方面的比例略低一些。但预算和积累过程依然还是以外部资源为主，特别是外国援助。

最不发达国家的问题不是与世界经济一体化的水平，而是一体化的形式。目前的一体化形式，其中包括很弱的出口能力，并不能支持持久的经济增长和减贫努力。事实上，对许多最不发达国家来说，对外贸易和金融关系是贫困陷阱的不可分割的一部分。

### 国际贸易、外部资金以及贫困循环

在初级商品出口是主要出口收入来源的最不发达国家，国际贸易和金融关系是贫困陷阱不可分割的一部分，这一点最为

明显。正如我们已经看到的，这些国家的贫困问题最为严重。也正是在这些国家，其在水世界经济中的社会经济边缘化也最为明显。经过对人口加权计算并且以购买力平价进行估计，在1960年，世界20个最富有的国家其人均收入比出口非石油初级商品的最不发达国家的水平高16倍，而在1999年，已经高35倍。那些到1990年代末已经实现多样化，进入制成品和/或服务出口领域的最不发达国家，它们的情况有所不同。在1960年，20个最富有的国家人均收入水平比这组最不发达国家的水平高8倍，而在1999年高12倍。在1990年代，最富有国家人均收入与出口制成品和/或服务的最不发达国家人均收入水平实际上出现了缓慢的接近。

这种收入上的接近趋势反映了原先所说明的贫困趋势。鉴于经济增长对减轻贫困所具有的重要性，贫困的持续存在可以恰当地视为那些依赖初级商品的最不发达国家未能共享全球经济增长的结果。

在依赖初级商品出口的最不发达国家，普遍贫困与经济停滞的循环又因外部贸易和金融关系的消极联合而得到加强。这种联合含有三个相互关联的因素：

- 初级商品实际价格下降和起伏不定；
- 难以承受的外债负担；
- 由援助国所左右的援助/还债制度。

从1960年以来，非燃料初级商品的实际价格出现了长期下降趋势。进行的比较研究表明，1980年代所出现的初级商品价格的下跌比1930年代大萧条时期更为严重，时间也更为漫长。贸发会议的非燃料初级商品价格综合指数，在刨去发达国家制成品出口的价格指数因素之后，相当于1979-1981年期间年平均水平的一半。大多数依赖初级商品的最不发达国家尤其受到这种趋势的不利影响，因为其生产力很低，并且通常出口范围十分狭窄、没有多少活力并且是附加值很低的产品。在极端贫困相当普遍以及教育水平很低的情况下，很难为提升生产

水平而调动投资资金和专门知识。市场份额的减少也因而强化了初级商品价格下跌的影响。

另一个问题是，对初级商品的依赖和过多外债负担的积累两者之间存在着密切的联系。在 1998-2000 年期间，所有依赖初级商品的最不发达国家都存在着按照国际标准来说已经难以维持的外债负担，但四个国家例外(不丹、厄立特里亚、索罗门群岛和乌干达)。外债的积累显然有很多原因，其中包括国内管理不善以及腐败。但存在着普遍贫困的依赖初级商品出口的国家其拥有难以维持的外债负担的概率极高，因此债务问题被恰当地视为系统性的，而不单单是一个国家的问题。一些共同的因素在起作用，影响到所有这类国家。

一旦一个国家出现了无法维持的外债，便会出现一些消极的特点，进一步强化普遍贫困的陷阱。首先，由于债务的很大一部分是政府，而不是私人部门所欠的，因此还债负担严重减少了可用于公共投资的人力和物力资源。其次，巨大的债务余额因使一国的形势具有不确定性，所以对私人投资是一个遏制因素。国内利率也可能很高。第三，还债加剧了外汇的紧张。高额外债也吓阻了私人资本流入，迫使人们普遍认为风险很高，使出借者和投资者望而止步。虽然高负债国家仍然收到外国直接投资，但它们实际上已经被排斥在国际资本市场之外。这种情况的一个重要后果是，很难获得应付外部冲击和气候冲击所需要的短期贷款。

无法维持的外债也弱化了援助的效果。这部分是通过外债对私人部门投资以及对政府提供公共服务的能力的影响来发生的。但在 1990 年代期间，由于未能为那些主要欠官方债务的国家建立起有效的还债机制，因而导致了如下一种援助/还债制度的产生：援助越来越被用于——不论是以隐含的方式还是以明显的方式——确保官方债务能够得到偿还。这削弱了援助对发展的促进作用，这种情况又反过来强化了援助疲劳症，并为援助疲劳症找到了理由。

## 全球化与国际贫困陷阱

全球化意味着更多的货物和资源跨界流动，并出现管理这些流动的起补充作用的一套组织结构。这种全球化正在关紧依赖初级商品出口的最不发达国家所处的国际贫困陷阱，并强化了那些已从初级商品出口转移到制成品和/或服务出口的最不发达国家的脆弱性。造成这种情况有直接的和间接的两种原因，直接的原因是全球化正在改变世界初级商品经济，间接的原因是，全球化对较先进的发展中国家产生了影响，而这些影响又影响到最不发达国家的发展前景。

世界初级商品经济最近发生的重要变化包括：国际贸易日益集中化，拥有重要市场份额的公司数量大幅度减少，大公司又出现纵向的一体化趋势；为在更为开放也更为复杂的市场中竞争而起码要求具备的资本、复杂技术和人力资源的水平提高了；营销委员会的解散、贸易壁垒的拆除以及外国公司在最不发达国家经营活动的限制也被取消；发达国家的超级市场建立了全球初级商品的供应链。对这种变化的全部后果目前尚未充分认识，但有一种危险是，最不发达国家的生产商将在更大程度上被排斥在全球市场之外，因为初级商品链中的买主不断提升其采购额、可靠性和质量标准，而更为严格的市场要求又要求进行越来越大的投资，才能满足买主的质量要求和规格。

目前的全球化形势也正在影响最不发达国家与较先进的发展中国家之间的关系。这些关系可以是相互支持性的，也可以是相互竞争性的。国际体系中的各种不均衡性，加上全球金融的不稳定，使较先进的发展中国家难以深化工业化进程，使技术水平上升到一个新台阶，从而完全脱离正在由更穷的国家出口的简单产品。由于那些实现了小幅度繁荣的较先进的发展中国家遇到了“玻璃屋顶”，无法进一步推进其发展，所以最不发达国家也越来越难以在发展的道路上迈出步伐。

在这方面值得注意的一点是，随着最贫穷的发展中国家的边缘化，全球经济也日益出现两极化现象。贸发会议的研究表明，中层发展中国家的数量，即那些人均收入是先进国家的40%至80%的国家，比1970年代少了。另外货币基金组织也指出，“自1980年代初以来，两极分化的力量似乎更加强大了”。在这种形势下，最不发达国家很难以持久的方式向前发展。

与其他低技术制成品出口国的更激烈的竞争是导致另一些最不发达国家脆弱性增加的主要因素：这些最不发达国家试图通过摆脱对初级商品的依赖而脱离贫困陷阱。虽然这些最不发达国家的情况平均而言比依赖初级商品出口的最不发达国家要好，但从全球范围来看，这些国家的贫困水平依然很高，其增长途径和减贫办法依然十分脆弱。出口制成品的最不发达国家与那些出口初级商品的国家一样，近年来遭受了贸易条件恶化的不利影响。而且它们的出口基础往往也很狭窄，集中在低技术的产品上，与国内经济的其他部分联系很少，其附加值也很低。最不发达国家的纺织品和服装出口往往借助于特别优惠而得到发展，尤其借助于按照《多纤维安排》而在工业化国家市场所享受的配额，这些配额会在近期的将来受到削弱。虽然对于已经摆脱对初级商品的依赖而进入制成品和/或服务出口领域的最不发达国家来说，国际贫困陷阱不是那么明显，但这些国家依然很脆弱，减贫过程能否持久以及制造业方面就业前景能否扩大都依然是问题。

### **“减贫战略文件”办法的潜力和局限**

描述国际贫困陷阱并不是为了使人们对最不发达国家的未来前景产生悲观情绪。相反，这样做的目的是为了更好地查明为在既多样又特殊的49个最不发达国家中促进减贫而有必要采取的国家政策和国际政策。

近年来，人们开始关注最穷国家的长期的无法接受的高贫困率，这也导致人们对国际发展合作进行重新思考。新的办法是由货币基金组织、经合发组织发展援助委员会和世界银行共同拟订的。新办法产生于一项广泛的共识，即不可维持的外债负担正在严重地阻碍增长和减贫工作；也产生于旨在解决这一问题的更好的帮助重债穷国倡议的拟定工作。但新的办法现在已远远超出了减免债务的问题。现在已要求各国政府在本国肩负起减贫的责任，制订本国拥有的减贫战略。捐助国正在有选择地将其援助和减免债务集中在具有良好的减贫战略并具有能拟订和实施政策并调动和管理公共资源的良好行政系统的国家。捐助国正在努力本着发展伙伴的精神与这些国家一道努力，将援助集中在这些国家的优先目标上。另外也有一些行动显示，人们现在更多地重视提高国际政策的协调性，以支持最穷的国家的减贫工作，例如为穷国的产品提供更多的市场机会，增加与贸易有关的技术合作，鼓励向最穷的国家进行用于发展的外国直接投资并鼓励其他有益的私人资本流动。当然，鼓励外国直接投资和私人资本流动的工作做得还远远不够。

这种处理国际合作的新办法的核心内容是编写和实施“减贫战略文件”。减贫战略文件同时具有几项作用：各国政府据此拟订本国的减贫政策，货币基金和世界银行通过这些文件确立令人满意的政策环境，而各双边捐助国通过这些文件将其减贫援助协调起来。《第三次联合国最不发达国家问题会议行动纲领》所规定的各国应采取的行动正是通过减贫战略文件在大多数最不发达国家中得到落实。有效的减贫工作将取决于这一试验性的机制在实际当中如何发挥作用，或者说，由于减贫战略文件办法不是绘制蓝图而是一个正在实现的过程，因而有效的减贫工作取决于它如何得以在实际中发挥作用。

本报告所作的分析表明，由于存在下述三个重要问题，减贫战略文件办法的潜力正在受到削弱：

- 由捐助国驱动的政策向本国拥有政策和实现政策自主的过渡并不彻底；
- 减贫战略文件的政策内容；
- 资源方面的限制。

这些问题并不是上述办法的必然后果，也不是不可解决的。然而如果不采取措施解决这些问题，没有理由期望会比过去的政策能够产生更好的结果，实际结果反倒可能更糟。

### 由捐助国驱动的政策向本国拥有政策和实现政策自主的过渡不彻底

随着采取减贫战略文件办法，现在正在发生的最重要的一项变化可能是从由政策驱动的政策向本国拥有政策和实现政策自主的过渡。这种过渡是建立在加强本国拥有政策这一点上。这意味着政策应在国内制订和实施，而不是由捐助国驱动或由货币基金或世界银行规定，各国政府应通过参与性的过程制订政策，即让本国的各有关方面以及更广泛地说让公民社会参与政策的制订。

显然，采用减贫战略文件办法之后，本国政府在政策拟定的技术过程中将会发挥更多的领导作用，而与公民社会组织也将举行更多的对话。通常这种对话是受到限制的。然而，加强本国对政策的所有权以及实现政策的自主实际上是极为困难的。优惠性援助和债务减免随时有可能被撤回，这使得政府官员很难冒一些风险，而冒这些风险是充分发挥减贫战略文件办法的潜力所需要的，这种情况也使得国家当局难以坦率地说明自己的意见。

向政策自主的过渡也正受到下述因素的妨碍：最不发达国家在关键的领域缺乏本国的能力，例如在了解贫困、发展与全球化之间的复杂关系，并将这种关系转化为具体的政策方面。对独立行动的余地也缺乏信心，因为在采取减贫战略文件办法

的初始阶段，临时减贫战略文件与重债穷国达到完成点的条件之间存在着很大差异。这很可能反映实施减贫战略文件办法的早期阶段的实际情况，但象征性的信息是，即使减贫战略文件没有达到货币基金组织和世界银行所认为的正确标准，所认为的适当条件性照样会确定的。

### 减贫战略文件的政策内容

在这种情况下，在减贫战略文件办法的最初阶段所出现的减贫战略往往是侧重于调整的减贫战略。这种战略试图将很薄弱的公共开支局面与更深和更广泛的结构改革以及在原先的结构调整方案中所采取的宏观经济政策结合起来。过去经验表明，在那些生产能力、市场和经营人才都未得到充分发展并且绝对贫困十分普遍的国家，这些方案不足以使这些国家摆脱贫困的陷阱。所采取的政策模式不适于实现这一特定目的。

大量的最不发达国家在 1990 年代采取了结构调整方案，结果是，许多最不发达国家的政环境发生了重大变化。这对宏观经济产生了一定的积极影响，尤其是降低了过高的通货膨胀率，纠正了高估的汇率，出口也往往增加。但国内投资和储蓄率并没有普遍增加，也没有吸引来私人资本流入；虽然制止了传统出口市场份额的下降，但没有逐步实现结构调整，实现更有活力的出口局面。事实上，不但没有提升初级商品的出口，而且出口前的当地加工能力也严重下降，有时质量也明显下降。

总之，在实施调整政策之后，并没有随之出现贫困现象稳步下降的趋势。在采取了“扩充的结构调整贷款办法”这种结构调整方案的最不发达国家，每天生活费不到一美元的人口比例从实施这种调整方案之前三年的 51% 上升到实施之后头三年的 52%，以及第二个三年的 53%。由于总人口已增加，这意味

着实施这些方案的最不发达国家生活在极端贫困中的人口也增加了。

由于调整政策一般并没有带来也不可能带来持久的经济增长，并且即使有增长率也不足以明显地减轻贫困，故新的减贫战略力图使经济增长更有助于减贫。因此存在着这样的危险，即减贫战略文件办法可能使最不发达国家陷入最糟糕的境地。为实施新的减贫战略而采取的政策可能使这些国家面对激烈的竞争性全球市场，但这些政策并没有促进其参加竞争所需要的生产和供应能力的发展。与此同时，通过国际发展合作，对社会福利也将有更多的符合经济规律的管理和行政指导。

### 资源制约

严重的资源制约也妨碍着减贫战略文件办法实现减贫潜力。资源制约源于以下几方面：（一）未能解决外债问题，（二）援助水平低，出现了减贫资金的缺口，（三）“用一只眼睛”看待援助的效能。这些问题将在概述的最后一节即讨论国际政策的最后一节加以论述。

### 国家发展战略与减贫

从以上的分析中，从对国际贫困陷阱性质的理解中，人们必须得出这样的结论：即人们对随着采用减贫战略文件办法而实施的新的国家和国际政策可能产生的影响过于乐观。但同样对通过实用和实际的备选办法实现迅速减贫的机会又过于悲观。通过减贫战略文件办法，详细拟定减贫战略，为过去的经济改革和调整政策提供一个真实和更好的备选办法，这应当是可能的。但这将要求基于国家能力重建的真正国家所有权和政策自主，要求国家政策的一种真正的突破，超越1990年代的调整政策，以及更具支持性质的国际政策。

本报告的一项中心建议是：必须从面向调整的减贫战略转为面向发展的减贫战略。

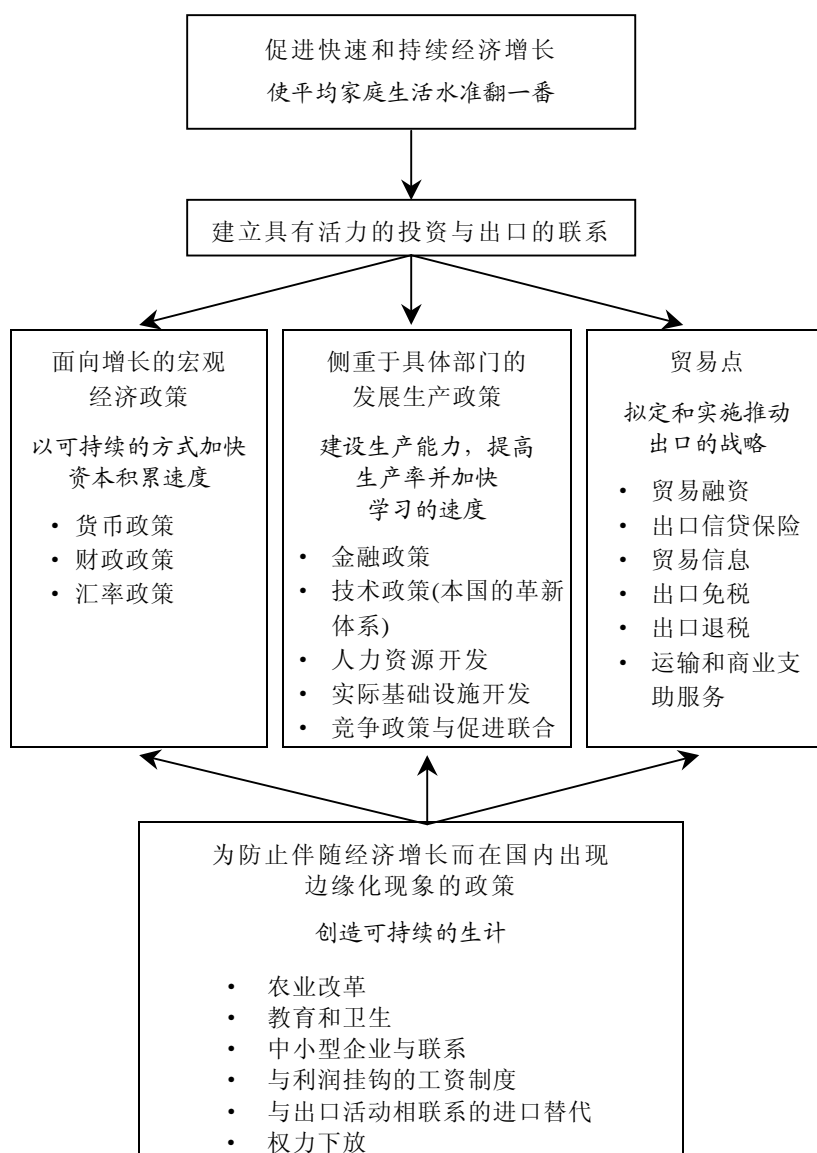
要实现这一点，减贫战略就要注重长期发展战略，而不是作为过去调整政策的延续。采用这种办法，就可从总的发展战略中推出减贫战略文件办法范围内的优先政策行动、包括目前没有得到深入处理的贸易问题。私营企业在实现此种战略的目标方面应当发挥领导作用。但有关发展进程应当得到务实和注重发展的国家的催化和指导，国家通过对市场的良好管理，将利益驱动引向国家发展和减贫的目标。建立能干有效的政府，以及培育一个能动的国内企业家阶层，使他们愿意将资源用于国内投资而非用于奢侈品消费或在国外拥有私人财产，这是一个中心的体制问题，这一问题也必须在促进发展的减贫办法中予以处理。

要由各国政府自己来作出其战略选择。但本报告中对普遍化的贫困所作的分析表明了四个一般政策方向，很可能具有广泛的适用性，尽管有具体的环境情况。它们是：

- 促进快速和持续经济增长的中心重要性；
- 建立一种能动的投资出口联系；
- 拟定生产发展政策备选办法；
- 采取政策，确保社会群体和地区在实现增长方面落后。

总的办法是力求通过基于建设生产能力的经济增长和持续发展来实现减贫。

## 最不发达国家面向发展的减贫战略要点



## 快速和持续经济增长的重要性

政府需要优先考虑促进快速和持续的经济增长。鉴于私人消费的平均水平很低，因此很简单，首要目标必须是：尽快使平均家庭生活水平翻一番。

要实现这一点就不仅需要扩大国内生产总值，而且需要一种基于资本和技能积累以及生产率增长的经济增长，提供更多可持续的生计和就业机会，从而增加家庭和个人消费的可能性。

新的支援最不发达国家行动纲领确定了国内生产总值 7% 的增长目标。这是一项宏伟目标。但如果实现了这一目标，如果私人消费与国内生产总值同步增长，到 2015 年，最不发达国家生活在赤贫中的人数可能比目前趋势持续到那时的人数少两亿人。

对于最不发达国家减贫而言，经济增长最为重要并不意味着可以忽视不平等和排斥。在普遍贫困的情况下，旨在提高效率的资产和收入再分配对持续经济增长和减贫十分重要。占人口比例很小的富人的行为也很重要。持续经济增长取决于这些人是否以将利润再投资于国内生产等方式使用其高收入和财富，从而支持资本积累、提高生产率和扩大就业。尊重权利也是一个问题。但唯一的优先事项应当是使平均家庭生活水平翻一番。

## 必须建立一种能动的投资出口联系

必须建立一种可持续的增长机制，支持使平均家庭生活水平翻一番。《行动纲领》设想了更高的投资率，将之视为更高增长率的基础。但经验表明，可持续的增长进程要求投资增长与出口增长之间良性互动，相互增强。而且，尽管外部资金——通常为援助——在建立投资出口联系的最初阶段至关重

要，特别是对启动进程而言，但国内储蓄开始随着投资与出口而增长，并随着时间的流逝推动这一进程，这才是增长持续的最佳保证。

建立一种能动的投资出口联系需要创造有利可图的投资机会，减少投资活动的风险和不确定性，并确保资金到位，以便企业家能够投资于扩大生产。各种政策干预必须发挥关键的作用，创造一般条件，以利于更快速的资本积累和纠正具体阻碍获得资金和技术的市场失灵情况。还需要用特殊的刺激对出口活动予以特别的推动。有一系列久经考验的出口促进措施，对最不发达国家而言，这些措施仍然与世贸组织兼容，包括：退税，以便出口公司能够以国际价格得到进口货物；免税；优惠信贷，使出口商能够以有国际竞争力的利率得到融资；出口信贷保险；通过投资促进机构提供信息；和补贴基础设施。必须处理的重要战略问题是：贸易扩大最好是以什么为基础：是以初级产品出口的升级换代，以劳动密集的制造业，以旅游等服务业，还是以上述某种组合为基础；进口替代在投资出口联系中的作用(通过反向联系和从进口替代行业中发展出口)；以及出口活动与食品安全之间任何潜在的冲突。

### 生产发展政策备选办法

良好的宏观经济政策是长期发展战略的一个基本要素。但追求内外平衡的短期宏观经济目标的手段应当符合长期发展目标，且不要求可能有损于未来增长的太低的投资水平。太低的信贷限额实际上可能损害当地企业获得其扩大生产和提高供货能力所需资金的能力。低廉和稳定的利率——以便为生产投资融资——和有竞争力的汇率是面向增长办法的构成要素。财政措施也可用来提高公司利润，鼓励保留资金以加速资本积累。

在采取面向增长的宏观政策的同时，采取具体设计来提高供货能力和生产能力的中观和微观经济政策也很重要。这是有

关政策方向的第三个基本要素。这种政策在拉丁美洲被称为生产发展政策，包括金融政策、技术政策，人力资源开发和有形基础设施发展。制定这些政策的目的是在一些具体部门并从而在整个经济中加速资本积累，提高生产率并鼓励学习，管理部门之间和生产企业之间的动态互补，否则其可能阻碍在任何一个领域有利可图的投资。提高农业生产率可能是许多最不发达国家一个特别重要的初始部门重点，因为大多数人都以务农为生。

政府必须确保作为生产发展政策之一部分而提供的任何补贴或租金都是设计来鼓励发展供货能力的。为实现这一点，可使补贴或租金以投资、出口、技术学习和生产率目标为条件，可使补贴变为临时补贴，可使补贴着重用来克服具体的市场失灵，也可促使私营部门开展“竞赛”，作为分配补贴的机制。这并不是向企业施舍的问题，而是创造寻租机会，诱导私人市场采取它通常不会采取的经济上有效益的发展行动。

### 在最不发达国家内防止边缘化的政策

随着经济增长的出现，很有可能有些群体或地区被抛在后面陷于贫困。因此，本文所述办法的第四个要素是采取政策，在最不发达国家内防止边缘化。确保经济增长更具包容性的最可靠办法是通过广泛的资产分配，扩大生产性就业，建立联系，将边缘群体纳入生产率增长的范围，并使进口替代与促进出口挂钩。

通过系统的贫困分析，能够最好地查明特定的政策。这种系统性的分析使人们更多地注意创造可持续的生计，其在经济结构中的位置，其如何受到国民经济与世界其他经济的关系影响，以及个人和群体易受贫困伤害的情况。性别关系被纳入了系统的分析中，作为一种在所有经济活动中起干预作用的变数，性别关系影响到要素市场和产品市场起作用的方式，各种

投入的生产率和代理人的经济行为，以及增长和收入分配的联合确定。对防止国内边缘化可能十分重要的政策包括：土地改革和乡村发展政策(土地占有制、农业生产率增长、乡村工业和乡村劳动市场)；微额贷款；支持中小企业；促进出口活动的反向联系；通过教育和卫生投资进行基础广泛的人力资源开发；建立与利润挂钩的工资制度；权力下放。善政原则的实行也有助于通过更多采用问责制而确保包容性。

### 争取有效减贫的国际政策

良好的国家政策是争取在最不发达国家有效减贫的一个必要条件。但贫困陷阱是国际的且目前形式的全球化正趋向于加剧这种状况这一结论的一个主要影响是，国际政策同样重要。因此需要一种多层次的办法。

本报告中的分析重申了最不发达国家长期来对援助、援助效力、债务减免和市场准入的关注，这些关注是《2001-2010十年期支援最不发达国家行动纲领》的主要内容。但是，贫困陷阱分析中查明的相互依存也表明，应当更多地注意两个关键的政策问题：

- 如何打破初级商品依赖和债务问题之间的联系；
- 如何打破世界经济两极化与最贫穷国家社会经济边缘化之间的联系。

### 提高援助水平

从实际人均数字来看，1990年至2000年期间，对最不发达国家的官方发展援助付款减少了46%。援助流入一直在减少，无论有关国家是否具有所谓良好政策环境。对那些达到了决定点(就货币基金和世界银行而言，这要求有良好政策业绩)的重债穷国/最不发达国家的人均净官方发展援助付款按实际价值计

在1990至2000年期间下降了35%，自重债务国倡议开始前的1995年以来下降了25%。还有证据表明，减少还本付息是通过降低援助水平实现的。

减贫战略文件办法的一个主要的潜在好处是它将便利扭转这些趋势。但目前各国须提交外部融资预测“比较现实”的减贫战略文件。这一要求来自减贫战略文件办法的一个主要目标，即确保政府岁入和援助更有效地用于减贫，并被表明得到更有效的使用。这当然是一个至关重要的目标。但是，在援助水平低的情况下，现实主义的要求导致了减贫机会的丧失，导致了利用这种机会能力的丧失。

通过增加用于减贫的资源，通过提高公共开支的减贫效率，可以实现更多的减少成果。如果随着方案的制定能够获得先前承诺的大量捐赠者援助，就可以从一开始就确立符合谨慎的财政立场的较高公共开支。但实际上，这种情况并未发生。随着各国政府编制减贫战略文件，出现了减贫资金短缺的情况。因此它们正在放慢减贫的步伐，以确保减贫战略文件被认为比较现实，从而值得捐赠者支持。

鉴于国内用于减贫的资源有限，捐赠国在《行动纲领》中同意从一套备选办法中提供相当于其国民生产总值的0.15%至0.20%的官方发展援助给最不发达国家，此举可能产生极大的积极影响。捐赠国须澄清其实际的承诺是什么，并迅速予以兑现。不难想象，假定第二次最不发达国家问题会议之后流行的承诺模式继续下去，并假定捐赠者着手在2007年之前实现有关目标，则有可能实现比2000年水平高出63%的援助流动。贸发会议估计，援助流动若能翻一番，这对于在中期之内加速增长和减少援助依赖十分重要。据世界银行估计，要实现国际减贫目标，援助流动必须翻一番。而要实现这一点，日本和美国就必须身体力行。按绝对价值计，日本和美国是最不发达国家最大的捐赠国，但却尚未承诺于国内生产总值0.15%或0.20%的援助目标。

## 提高援助效力

人们普遍同意，需要更多也需要更有效的援助。但是，目前提高援助效力的努力是基于一种“一只眼”的办法，这种办法确定接受国政策中援助效率不高的问题，但却无视捐赠国政策中的缺陷。基于这种“一只眼”的办法，人们相信，提高援助效力的方法是通过增加选择性，就是说注重将援助提供给那些具有好的国家政策环境的国家。当然，毫无疑问，如果国家政策对头，援助将更加有效。但是将重点放在选择性上则将捐赠国政策也会降低援助效力的问题完全排除在了分析范围之外。

采用减贫战略文件办法在这方面也可能带来很大的好处。在1980年代和1990年代，结构调整本身就损害了援助的效力。在这一时期，没有机制协调援助的流入，因此援助提供制度的特点是零散的由援助供资的方案和项目的堆积，对接受国而言交易成本很高，又没有很好地被纳入国家经济和行政结构。捐赠者支持国家拥有的减贫战略文件办法会有效地解决这一问题。但是，至今为止，捐赠者的支持在各捐赠国和接受国之间是不均匀的。

捐赠者援助应当通过政府系统提供，除非另有强烈理由不这样做；如果不可能通过政府系统提供援助，则任何备选机制都应当在时间上是有限的，应当发展和建立政府系统而非损害和绕过政府系统。援助的效力还将通过下列方式得到加强：(一)提高援助流入的稳定性和可预测性，(二)迅速执行经合组织/发展援助委员会关于放松对最不发达国家的援助的建议，和(三)利用援助促进技术进步，并纠正国际资本市场失灵的不利影响。在这方面，处理好官方发展援助和外国直接投资之间的关系十分重要。不应当以作为有利于穷人的措施容易监测为理由，将援助仅仅局限于社会部门。在增加援助付款方面，应当

更加注重用援助来支持生产部门，特别是农业部门，支持改善经济基础设施。

能够在伙伴关系原则范围内提高援助效力的一个重要的体制创新是在接受国一级采用捐赠者绩效监测指标。正在坦桑尼亚联合共和国发展的这一办法可以为此提供一个工作模型。

### 改善市场准入并提高其效力

新的行动方案的重点之一是改善最不发达国家的市场准入情况，通过综合框架提供与贸易相关的技术援助，以帮助最不发达国家利用这些机会。但改善最不发达国家的市场准入情况并不单纯是一个提供无配额和无关税准入的问题，而且也是一个使贸易优惠在商业上有意义的问题。例如，在1999年，在“除军火外的一切”主动倡议之前，非加太(非洲、加勒比和太平洋)之外最不发达国家进入欧洲联盟的所有进口品99%都有资格在欧盟享受普惠制待遇，但在有资格享受优惠待遇的进口品中仅有34%实际得到了优惠保障。使贸易优惠在商业上有意义需要特别注意优惠的保障、产品覆盖面、原产地规则和供货能力的问题。很清楚，在那些供货能力很弱的国家，贸易优惠不应当被视作援助流入的替代。如果涉贸技术援助活动得到广泛界定，并集中于加强出口供货能力；如果在使贸易问题在减贫战略文件中成为主流方面充分尊重所有权原则；如果提供了资金和技术援助，则综合框架能够有所帮助。在存在五年之后，综合框架现在必须迅速着手实施具体的能力建设项目，并向最不发达国家展现具体的好处。为依赖初级商品的国家提供技术援助方面积累的知识与综合框架的工作“分离”的状况应当迅速得到纠正。

## 重新加强债务减免

无法承受的外债是穷国增长停滞和普遍贫困恶性循环的一个主要因素。认识到这一关系，人们提出了重债穷国倡议。但是，即使在1999年得到加强之后，在重债穷国范围内提供的债务减免也没有为减贫提供多少额外的财政空间，不足以使其持久地摆脱债务问题。在20个已达到重债穷国决定点的重债穷国/最不发达国家中，有4个国家2003-2005年度应付的还本付息款额实际上将高于其在1998-2001年所支付的年度还本付息款额，另外6个国家年度还本付息款额的减少不到1500万美元。只有3个国家2003-2005年度应付还本付息款额比其在1998-2000年度所付款额少5000万美元以上。

更多更快的债务减免是许多最不发达国家有效减贫的一项重要要求。正如编写(塞迪洛)报告的小组成员所强调的，重新加强重债穷国倡议值得认真考虑。这要求认真注意为进一步债务减免供资的问题，因为正是供资问题而非有关国家在促进经济增长和减贫方面的需求决定正在提供的债务减免的规模。为了避免未来的债务问题，必须探索方法和手段，打破初级商品价格下降和波动与无法承受的外债之间的联系。

## 国际商品政策

在1974年之后的十多年中，争取稳定价格的国际商品协定是国际商品政策的核心。这一办法的成果最多是好坏参半，其重新采用看来不大可能。但是，很明显，必须处理商品出口国家所面临的具体问题。三个问题对一项有关促进发展和减贫的国际商品政策至为关键。第一是出口产品生产国是否有足够量的商品能够引起买方的兴趣，并满足消费者日益严格的要求。第二，出口国需要在能够产生更高附加值的切入点进入有关产品的供应链。第三个问题是世界初级商品的价格问题。必须减

少初级商品价格过度的不稳，至少减轻其负面影响，也必须处理有关价格持续下降趋势的问题。

鉴于在国际市场上，最不发达国家有出口兴趣的许多商品供应充裕，改善供货能力应当被解释为意味着提供质量更好附加值更高的产品，最好以其加工后的形式提供，而不是直接增加投放世界市场的产品数量。技术援助的提供应当有这种针对性，可以通过增加商品共同基金可用的资源或直接通过有关国际组织来动员资金。在研究与开发、质量控制和保险等领域，也许可以采取次区域办法。

新的供应链结构导致在销售和分配阶段产生更大比例的附加值。国际商品政策的新办法必须包括各种措施，使发展中国家、特别是最不发达国家能够在供应链的这些阶段更充分地参与。需要各国际组织与国际商品机构合作开展研究，以便更好地了解供应链的结构，查明产生高附加值的具体阶段，评估出口国进入这些活动的潜力，然后制定适当的政策，使最不发达国家能够在最终产品附加值中得到更大比例。

减少世界初级商品价格的过度不稳，至少减轻其不利影响，以及处理这些价格持续下降趋势的问题也需要国际商品机构和各国际组织在政府政策支持下采取协调一致的行动。过去在国际商品协定方面通过经济措施来减少过度不稳的努力只是在有限的时期内有效。鉴于这种好坏参半的记录，以及目前缺乏采取此种经济措施的政治意愿的情况，将其重新引入国际商品协定看来不大可能。在这方面，一种可能的办法看来是促进买卖双方之间基于长期承诺而非日常交易的安排。但是，所有方面都必须接受，实现某种程度的稳定可能意味着放弃一些短期的收益。在这方面，在主流贸易中至少引入“公平贸易”原则的一些方面可能是有待探索的一条途径。为此，需要各国政府提供优惠刺激，需要非政府组织与大公司企业之间的合作。

价格风险管理工具是生产者和贸易商限制发生不稳定情况的手段。但是，风险管理工具要在最不发达国家成功地使用，

创新的组织形式就必须及于各个小农户。还需要在培训方面大量投资，需要建立所需的机构和法律框架。这些工具目前正在一些最不发达国家采用，它们有可能揭示这种办法的问题和潜力。

补偿融资是减少价格和收入不稳定的某些不利影响的另一种手段。国际社会在讨论针对国际商品政策的新的发展办法时，迫切需要重新考虑对出口收入不足采用补偿融资，将其作为解决新的发展方案所称“负债的结构性原因”努力的一部分。

设法处理世界商品价格长期下降问题也许是最困难的问题。国际商品政策应当包括各种模式，通过这些模式，各国际组织、国际商品机构和各国政府之间开展定期磋商并提高透明度，使增加生产的努力从拥挤的市场转向更有活力的产品。在这方面，需要支持以帮助高成本生产商克服各种可能妨碍其对价格下降作出合理反应的出口障碍，并帮助那些无法消除出口障碍的生产商。国际商品政策还必须考虑自愿供货管理办法的机制。在考虑此种机制之时，必须仔细评价不同的目的(消除累积库存和减少生产)及不同的供货控制情况(阻止新的更多的生产或出口，鼓励退出生产)，以及消费者所期望的情况。在价格下降方面，国际商品政策还必须充分重视通过一般促进和通过新的和创新的使用来增加商品的消费。

### 南南合作和世界经济两极化问题

最不发达国家有效减贫还需要加强南南合作。新的《行动纲领》承认，南南合作在最不发达国家的发展中可以发挥重大作用，并鼓励使用“三角机制”，通过这种机制，“有可能通过使用一个或多个捐赠者的财政贡献，利用发展中国家之间的经济互补性，成功地实现南南合作”。

更多地在中国发展中国家之间作出区分应当被视为互利互动的一种机会。《行动纲领》中指出，南南合作的可能领域包括鼓励区域贸易和加强投资活力，正如本报告说明的，区域贸易和投资活力是促进最不发达国家发展新的出口能力的一个重要因素。南南合作还包括在一系列领域提供技术援助和交流最佳做法(如基于巴西助学办法的最低收入助学倡议)。一些最不发达国家是内陆国或是过境国，对这些国家而言，用一种区域办法处理运输基础设施筹资问题以及处理发展和管理过境系统问题很可能是建立动态的投资出口联系的一个特别重要的方面。

重要的是，南南合作应当是北南合作的补充，而不是其替代。在国际制度存在各种不对称的情况下处理加强南南合作问题时还须同时解决这些不对称使那些较先进的发展中国家难以深化工业化并难以在技术阶梯上升级的问题。如果那些较先进的发展中国家面对一种阻碍其发展的“玻璃天花板”，最不发达国家就很难攀上发展的阶梯并往上升级。

最后，处理最不发达国家社会经济边缘化问题就需要处理世界经济的两极化问题。如果采取一种办法使所有发展中国家都能进步，从差别待遇中所得的好处对最不发达国家而言就将特别大。确实，为了防止更多的发展中国家滑入最不发达国家之列，这一点很可能极为重要。

贸发会议秘书长  
鲁本斯·里库佩罗

-- -- -- -- --