



联合国

发展政策委员会

第四届会议报告

(2002年4月8日至12日)

经济及社会理事会

正式记录，2002年

补编第33号

E/2002/33
经济及社会理事会
正式记录，2002 年
补编第 33 号(E/2002/33)

发展政策委员会

第四届会议报告
(2002 年 4 月 8 日至 12 日)



联合国 • 2002 年，纽约

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。

目录

章次	段次	页次
一. 主要研究结果和建议	1-13	1
A. 援助效能：着重非洲	1-5	1
B. 在基于知识的全球社会中人和社会的发展能力	6-9	2
C. 审查最不发达国家名单	10-13	2
二. 援助效能：着重非洲	14-60	3
A. 援助流的趋势	15-30	3
1. 援助简况	15-26	3
2. 多边援助	27-30	5
B. 为非洲追加援助的需求	31-35	5
C. 不断演变的援助模式：援助效能和伙伴关系	36-50	6
D. 结论和建议	51-60	8
三. 在以知识为基础的全球社会上人和社会促进发展的能力	61-114	10
A. 最不发达国家：愈来愈缺乏人和社会的能力	61-64	10
B. 新的挑战 and 威胁	65-76	10
C. 可循途径和创新行动	77-114	12
1. 教育和健康之间的协同作用	78-81	12
2. 保证获得服务	82-85	12
3. 保证质量和灵活性	86-95	13
4. 发展创新性体制框架：政府的新作用	96-101	14
5. 加强社会能力	102-106	14
6. 信息和通信技术	107-111	15
7. 创新性资金筹措	112	15
8. 促进伙伴关系	113-114	16
四. 确定最不发达国家	115-168	17
A. 导言	115-120	17

B.	改进确定最不发达国家所采用的标准	121-145	17
1.	人口众多的国家	123-124	17
2.	人均国内生产总值对人均国民总收入	125-128	18
3.	物质生活质量强化指数——人的资产指标	129-134	18
4.	经济脆弱程度指数	135-139	19
5.	国家脆弱程度简介的作用	140-144	19
6.	技术问题	145	19
C.	审查其他有关指标	146-150	20
D.	转型期经济国家的案例	151-152	20
E.	马尔代夫的案例	153-156	21
F.	脱离最不发达国家地位的国家的平稳过渡	157-162	21
G.	脱离名单的影响以及属于此类别的实惠	163-168	21
五.	委员会的工作方法和工作方案	169-171	22
六.	会议安排	172-177	22
附件			
一.	双边发展伙伴对脱离最不发达国家地位的国家可能做出的反应		25
二.	多边组织给予最不发达国家的优惠及脱离最不发达国家地位的预期影响		27

第一章

主要研究结果和建议

A. 援助效能：着重非洲

1. 对非洲区域的援助最近几年急剧下降。而且，非洲区域在人和社 会的能力方面仍继续落后，同时又面临着持续贫穷和不平等现象增多、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）流行、以及区域冲突扩散等新旧挑战。尽管有这些困难，官方发展援助中流向最不发达国家的援助所占的比重并非令人鼓舞。由经济合作与发展组织/发展援助委员会（经合组织/发援会）国家向最不发达国家所提供的援助从 1989—1990 年度占这些捐助国援助总额的大约 37% 降到了 1999—2000 年度占援助总额的 30%。¹ 重新建设向该区域提供援助的赞助群，已成为当务之急。造成 1990 年以来援助流全面平坦的原因是冷战的结束，而在冷战时期提供的许多所谓援助较少着眼于发展，而更多地是为了确保政治效忠。第二个因素是前殖民大国对其前殖民地的发展进程的参与和兴趣都在日益减弱。第三个原因是捐助国本国预算受到的压力不断上升，而第四个原因是捐助国对受援国的表现感到失望，并担心他们的援助没有达到目的。

2. 随着向最不发达国家提供的官方发展援助的下降，承诺向最不发达国家经济提供的官方发展援助的目的也发生了变化：指定用于社会基础设施和服务的官方发展援助承诺款的比重已大幅度增加，而援助经济基础设施和服务、生产性基础设施和多部门项目的承诺款则已经下降。1990 年代里的另一个趋势是紧急援助增多和以免除债务形式提供的赠款增多。援助收入的波动和靠不住已影响到援助的效能，而许多发展中国家对这种波动不定的援助收入的依赖，以及它们普遍遭受的外来冲击，都加剧了许多最穷国家经济的脆弱性。

3. **委员会强调，援助的首要目标应当是受援国的能力建设，也就是说，创建和发展将会推动自主发展、**

创新和变革的人和社会方面的能力。本着这一重要目标，援助的优先顺序应当由捐助国和受援国一道从受援国自己所充分拥有和设计的发展战略的角度来加以确定。由于援助通常在良好和稳定的政策环境中会取得较好的效果，因此，发展中国家施政和体制的改善往往可以改善服务和促进援助的效能。采用某种能够发挥跨部门、跨机构和跨方案的增效作用的全盘方式，也往往会提高援助的效能。最后，由于活跃的民间社会可改善公共服务，对项目设计和服务提供采取参与性的方式，同自上而下的技术官僚方式相比，有可能取得一些大幅度的改善。有效的援助会有助于私人投资。

4. 关于捐助国，委员会认为，若干优先措施可以使援助更为有效，包括改善以低收入国家为对象的做法，积极支持冲突后局势中的政府，开展针对各国具体情况的援助活动和使援助纳入国内的发展优先目标，以及受援国积极参与援助方案的设计和管理。就非洲的情况来说，许多国家的冲突和冲突后局势，以及艾滋病毒/艾滋病的流行，要求在减少贫穷和加速增长的一般资源需求以外，还应有大量更多的资金流入。

5. 委员会强调，拥有权是必不可少的，因为各国对其自身的发展承担着首要责任。委员会指出，《减贫战略文件》把重点放在分担减贫目标、政策对话和民间社会的广泛参与上，因此可被视为发展有效伙伴关系的第一项尝试。在新的倡议中也包含一些重要的机构创新，包括非洲发展新伙伴关系和非洲发展问题东京国际会议。² 在交通基础设施、发电和配电、电信、应用农业和保健研究、教育和卫生、以及安全等领域里的区域合作，例如通过非洲发展新伙伴关系而正在推动的区域合作，对于非洲的发展至关重要。**根据非洲发展新伙伴关系的积极经验，委员会促请非洲各国在国家 and 区域层面寻求创新方式，与所有利益相关者建立非洲发展和援助的伙伴关系。在这方面，委员会还建议由联合国系统创建一个非洲发展和援助的门户（例如，与世界银行协作设立的联合国开发计划署（开发计划署）），以便提供一个通向非洲所有的发展和援助项目、包括非政府组织的项目的通道。**

B. 在基于知识的全球社会中人和社会的发展能力

6. 提高人和社会的能力对于发展进程来说是必不可少的。随着发展进程的推进，新的挑战 and 威胁会不断产生，这就要求采取新的有活力的方式加以应付。保健和教育是人力资源开发的两个至关重要而且相互关联的领域。虽然在这两个领域整体上已取得进展，但并非所有的发展中地区都表现相同。尤其是撒哈拉以南非洲在所有各级教育方面和在卫生条件方面都处于落后状况。**委员会重申，发展中国家，特别是非洲的发展中国家，有必要调整其发展战略，包括人力开发战略，以便能够充分地参与当代基于知识的全球社会。**³

7. 全球化带来了挑战和机会。但是，如果对挑战不加以应付，就无法抓住机会，新的威胁又会出现。当人和社会的能力得不到充分实现时，贫穷和不平等就会加剧。教育和保健系统的目标和结构都已发生巨大变化，这要求对保健和教育的政策和机构进行重新设计。例如，过去的教育目标狭隘和静态地与生产需求联系在一起。而今天，基本的识字被视为必不可少，而且并非构成发展所需的充分条件。个人必须培养自己的能力，使自己能够从目前能够获得的太多的信息中获取信息，并有效地利用信息来满足自己的需求，同时发展自己的分析、综合及交流的技能；更为重要的是，人们必须培养自己终身学习的能力。此外，人们需要培养一些能便利他们顺利地适应不断变化的劳工条件的技能。最后，人们需要获取培训和再培训服务，以便能够在不同的工作和不同的地区之间自由流动。

8. 为了更好地应付新的挑战，**委员会建议发展中国家做到：(a) 发展和利用保健与教育之间的增效作用；(b) 确保大众能普遍获得保健和教育方面的综合服务；(c) 确保教育和保健制度具有高质量和高度的灵活性；(d) 建设创新的机构框架；(e) 加强社会能力；(f) 利用新的工具、例如信息和通信技术所带来的机会；(g) 设计出创新的筹资计划；以及(h) 组成地方和全球性的伙伴关系，以应付这些新挑战。**

9. **委员会促请联合国系统协调本系统的活动，以便支持和引导各国进行上述努力，并根据 1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议期间以及在 2002 年于墨西哥的蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议上作出的认捐承诺，推动这些国家的筹资。**委员会还欢迎秘书长关于建立一个特别基金以遏制艾滋病毒/艾滋病的蔓延的倡议。⁴

C. 审查最不发达国家名单

10. 根据秘书处和专家组关于确定最不发达国家的方法问题会议的工作，并根据委员会自己的进一步讨论，委员会拟订了若干建议，以回应经济及社会理事会在第 2001/43 号决议中提出的要求，即：(a) 对定于 2003 年举行的最不发达国家名单三年期审查中将采用的标准进行修订；(b) 重新审查委员会关于让马尔代夫脱离名单的建议，以及(c) 必须确保脱离名单的国家顺利地完 成摆脱最不发达国家地位的过渡。

11. **委员会建议，为了清楚和前后一致，应当用人均国民收入来取代现行脱离标准中的人均国内生产总值标准。**这样，无论是就列入还是就脱离名单来说，三年期审查都将依赖于《世界银行图表级》中采用的人均国民收入数据。由于《物质生活质量强化指数》的标示没有充分地反应该指数所要表示的水平——即人力资本的水平，委员会也建议将该指数改名为“人力资产指数”。由于小学的正 规教育已反映于成人的识字率中，**委员会还建议将小学的入学率从物质生活质量强化指数/人力资产指数中去除，并着重于中等教育的入学率总数，作为反映教育水平的更好指数。**

12. **委员会建议，应由联合国贸易和发展会议编写关于马尔代夫的新国情简介。**该份国情简介还应当讨论，在下次对名单进行三年期审查时用人均国民收入取代人均国内生产总值会对马尔代夫产生哪些影响。此外，委员会强调，必须参照由多边和双边捐助方提供的新的进一步资料，来确定让马尔代夫脱离最不发达国家地位所产生的影响。

13. 为了确保脱离名单的国家顺利地完 成脱离最不发达国家地位的过渡，**委员会建议，今后每一个脱离案**

例都应当提供理由，说明为何应由联合国召开一次圆桌会议，以便发展伙伴及脱离名单的国家审查确保平稳过渡的措施。在这一方面委员会还强调，主要的挑战将在于要使这种过渡不仅是平稳的，而且要使之成为一种积极动态的发展进程的继续。委员会进一步建议，应在2003年审查最不发达国家名单之前组织一次关于整个平稳过渡问题的专家会议，以便阐明脱离名单的国家的主要双边和多边伙伴应给这些国家何种待遇。

第二章

援助效能：着重非洲

14. 委员会着重于在非洲的援助效能，是基于三条相互关联的理由。第一，对非洲的援助近几年已急剧下降。第二，过去援助该区域的经验一直令人失望。第三，该区域在人和社会的能力方面正在落后，同时又面临着持续贫穷和不平等现象增加、艾滋病毒/艾滋病流行以及区域冲突扩散等新旧挑战。因此，重新建设向非洲提供援助的赞助群是目前的当务之急。

A. 援助流的趋势

1. 援助简况

15. 有关官方发展援助流的最显著和最突出的事实，就是这种援助流在1990年代里所下降的程度。以现有价格计算，官方发展援助净额从1950年代初期开始基本上持续不断地上升，在1992年左右达到高峰，而自那以后已经下跌。因此，按现有价格计算，官方发展援助收入款净额在1992年达到608亿美元，而到2000年该总额只有537亿美元，下降了11.7%。⁵ 鉴于这一时期的世界通货膨胀率，实际的下降数额就更大。

16. 人们对1992年以后所看到的援助流下滑的现象提出了若干解释。说明之一是指由于1990年代初期冷战的结束，因为在冷战时期提供的许多所谓援助较少考虑发展，而更多的是为了争取政治上的效忠。第二个因素涉及到前殖民大国对其前殖民地的发展进程的参与和兴趣日益减弱。第三个原因是捐助国本国的预算受到的压力日益增加。人们对援助数额下降通常提出的第四项原因是，捐助方对受援国的表现感到失望，并担心他们的援助没有达到援助目的。

17. 无论是何种原因，官方发展援助在捐助方国民总收入中所占的比重都已大幅度下降。这种下降就欧洲联盟(欧盟)和美利坚合众国的情况来说尤其明显(表1)。值得注意的是，日本的援助在其国民总收入中所占的比重一直保持相对稳定，尽管日本经历了长期的衰退。在过去十五年里，主要捐助方官方发展援助与国民总收入的比率所出现的有记录在案的下降，大幅度地扩大了现有比重与0.7%的指标之间的差距。

表 1.

某些捐助方国民总收入中官方发展援助所占的比重

(时期平均值:百分比)

	1985-1989	1990-1994	1999-2000
欧洲联盟	0.45	0.44	0.32
日本	0.31	0.29	0.31
美利坚合众国	0.20	0.18	0.10

资料来源：发援会会刊：《发展合作：2001年报告》，第3卷，第1号(2002年)，表6a。

18. 而且，流向最不发达国家的官方发展援助总额所占的比重也不是令人鼓舞。1989年至1990年期间，发援会国家向最不发达国家提供的援助占捐助方援助总额的大约37%。1999年至2000年期间该比重则只有援助总额的30%，而在1998年之前，只有五个国家——即丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典——达到了《1990年代援助最不发达国家行动纲领》⁶所规定的援助最不发达国家的官方发展援助的特别指标。⁷

19. 1999年至2000年期间，撒哈拉以南非洲获得了双边官方发展援助净额的大约23%。在这同一时期，流入该地区的官方发展援助支付净额为多边官方发展援助支付额的32%，并且占流向发展中国家的官方发展援助总额的大约27%。在撒哈拉以南非洲范围内，以绝对值来说，2000年受援最多的国家是莫桑比克、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚和南非。

20. 向撒哈拉以南非洲提供援助的主要捐助方属于两大类。第一类是前殖民国家，它们在该地区有着“战略”利益，包括诸如殖民历史等因素。另一类国家主要为丹麦、爱尔兰、挪威和瑞典等国，它们根据区域的需求将其援助的很大部分提供给了这一地区。2000

年，这些国家向该地区提供的援助在其援助总额中所占的比例分别为 38.6%、66.8%、32.1%和 29.7%。⁸

21. 从受援国的角度来看，重要的不仅仅是援助的数量。援助在这些国家的经济中所占的份量更为重要。反映援助对受援国的重要性的指数之一是官方发展援助与国民总收入的比率。在某些国家，这种比率非常高，对某些撒哈拉以南国家的经济来说尤其是如此，包括许多最不发达国家（表 2）。官方发展援助与国民总收入的比率在若干小国特别高，这些国家包括圣多美和普林西比（它的这种比率超过 65%），几内亚比绍（超过 25%），以及佛得角（几乎 24%），尽管这些国家的人均收入差别很大。受战争蹂躏的国家，或因其他社会紧急状况而处于恢复期间的经济，也往往有着很高的官方发展援助与国民总收入的比率。但是，若干贫穷的撒哈拉以南非洲国家，例如尼日利亚和埃塞俄比亚，尽管有着很低的人均收入，但他们的官方发展援助与国民总收入的比率极低。

表 2

撒哈拉以南国家官方发展援助与国民总收入的比率和人均国民收入

国家	2000 年官方发展援助与国民总收入的比率(百分比)	1999 年人均国民收入(美元)
比率最高的六国		
圣多美和普林西比	65.1	270
几内亚比绍	25.7	170
佛得角	23.8	1 330
毛里塔尼亚	23.7	390
马达加斯加	23.0	250
莫桑比克	22.0	220
比率最低的六国		
南非	0.4	3 160
尼日利亚	0.5	250
毛里求斯	1.0	3 540
博茨瓦纳	1.3	3 040
埃塞俄比亚	1.3	100
塞舌尔	2.2	7 010
撒南非洲所有国家	4.30	
非洲所有国家	3.30	
非洲最不发达国家	8.46	
所有最不发达国家	0.92	

资料来源：发援会会刊：《发展合作：2001 年报告》，第 3 卷，第 1 号（2002 年），表 25。

22. 在 1960 年代，援助大体上着重于建设发展中国家的工业能力和物质基础设施，而在最近几年官方发展援助越来越集中于建设为长期发展所必要的“社会投资”。1977 年至 1978 年期间，社会部门（教育、保健、供水及其他社会基础设施）的双边援助占发援会成员国双边援助总额的 20%。1997 年至 1998 年期间，以及在 2000 年，这种援助占大约 30%。⁹与此同时，紧急援助已经增加，在某些情况下已大幅度增加，特别是为了应付非洲的饥荒危机和长期难民问题的急剧增多。这种救济援助在 1997 年至 1998 年里在双边援助中占大约 6.5%，而在 2000 年则增加到 7.7%（表 3）。

表 3

2000 年按主要目的划分的援助(百分比)

社会和行政基础设施	31.7
其中	
教育	7.8
保健	3.5
经济基础设施	16.5
其中	
运输和通讯	9.6
生产	7.0
其中	
农业	5.1
多部门	8.2
方案援助	7.1
债务减免	7.8
紧急援助	7.7
行政开支和未特别规定的	13.9
共计	100.0

资料来源：发援会会刊：《发展合作：2001 年报告》，第 3 卷，第 1 号（2002 年），第 235—236 页，表 19。

23. 按目的划分的数据目前还没有关于撒南非洲的，而只有关于最不发达国家经济的。采用现有的数字可以看出，随着 1990 年代向最不发达国家提供的官方发展援助的下降，承诺向最不发达国家提供官方发展援助的目的也发生了变化。指定用于这些国家的社会基础设施和服务的官方发展援助承诺款所占的比重大幅度增高（从 1985 年至 1989 年期间的 14%的承诺款，增长到 1995 年至 1998 年的 33%），而向经济基础

设施和服务、生产性基础设施和多部门项目提供的承诺款则从前一时期的 59% 降至后一时期的 39%。

24. 1990 年代期间出现的另一重要趋势，是紧急援助和以免除债务方式提供的赠款增多。1998 年，这两类援助共计达到向最不发达国家提供的双边官方发展援助赠款的 35%。¹⁰

25. 官方发展援助的构成一方面趋向于紧急援助和债务免除，另一方面趋向于社会基础设施和服务，这种变化可能有助于说明为什么援助对增长所产生的效果有限，因为它们往往对生产力和增长只会产生有限的长期影响。这也可以归因于援助金流入方面较高度的不确定因素。造成援助收入动荡和不可靠的原因有两条。第一，捐助方经常利用援助款来促进变化不定的政治目标。第二，捐助方的付款程序经常十分繁琐，以致尽管资金已被承诺，但往往要经过长期和难以预料的拖延之后，政府才能够支用这些资金。¹¹

26. 许多发展中国家对动荡不定的援助收入的依赖，以及外国冲击的普遍存在，都加剧了这些国家经济的脆弱性。不确定因素对投资（特别是公共投资）产生不利的影响，并由此对增长产生不利的影响。¹² 不定因素也限制了政策和财政的行为。因此，从经验的角度来说，援助的不定性显然对经济表现有着不利的影响。¹³ 这一研究结果的含义之一是指，要使援助有效，就需要一个稳定的政策环境。¹⁴

2. 多边援助

27. 在 1990 年代期间，向受援国提供的多边援助是双边援助量的大约 40%。2000 年，经由多边机构提供了 135 亿美元，相当于该年双边官方发展援助流量（360 亿美元）的大约 38%。¹⁵

28. 由于多数的多边机构专长于某些领域或部门，援助所投入的领域在某种程度上取决于捐助机构。但是，可以观察到某些趋势。在过去十年里，多边援助已转向那些旨在通过能力建设实现结构改革的项目和方案。1999 年，投入社会和行政基础设施的多边援助占比例最大（38%），而为改善经济基础设施提供

的援助为 29%，有 8% 被投入于生产性扩增和结构改革。其余 25% 被用于为多部门项目供资。

29. 为了保持自己“非政治”的性质，多边援助经常发挥了“填补空白”的作用，着重于那些不在政治或经济议程上的国家，或那些对捐助国不具有什么“战略利益”的国家。结果之一是，多边援助在受援国之间的分布比双边援助更加均衡。因此，多边援助更加均衡地提供给了大小不同国家。然而，与此同时，由于多边援助往往数额小于双边援助，它的波动往往更大。事实表明，这种趋向会影响到受援助国的稳定。例如，在 1993 年至 2001 年期间，双边的官方发展援助下降了 8.6%，而多边援助则下降了 16%。¹⁶

30. 流向最不发达国家——包括多数的撒哈拉以南国家的国家群——的多边援助的比重比双边援助的比重要高得多。1987 年，世界各地所支付的多边援助额的 54% 流向了最不发达国家。尽管这一比率此后没有得到保持，但 1997 年的比重（这是所能获得数据的最近年份）约达 40%。因此，显然多边援助更多地着重于最贫穷的国家。

B. 为非洲追加援助的需求

31. 就非洲的情况来说，许多国家内的冲突和冲突后局势的持续存在，以及艾滋病/艾滋病的流行，要求减少贫穷和加速增长的一般需求以外，追加大量的资金。在撒南非洲有超过 19 个国家经历过、或仍在经历严重的国内冲突，导致它们的基础设施、人力资源基础和广泛的政治经济环境受到破坏。关于艾滋病/艾滋病流行疫，最近的估计表明，在非洲境内至今死于艾滋病的已达 1 200 万人（全球范围有 2 200 万人）——超过比利时的全部人口，而且还有数百上千万的人是艾滋病毒的感染者。

32. 世界银行的一项研究估计，由于艾滋病/艾滋病，非洲的人均收入增长正在每年被减少大约 0.7%。¹⁷ 其部分原因是对于活跃的劳动力人口的健康和人数及生产力所带来的不利影响。在南部非洲某些国家，艾滋病/艾滋病正在将人的寿命减少 20 年以上，这一重大影响意味着人力资本的储存和增长潜力将被大幅度削弱。由于死亡率上升，经验丰富的雇员已变得稀

缺，返回在职培训的人数已经下降。储蓄率和投资率（无论是国内和外来的）都已下降，它们不仅收到死亡率趋势的影响，也受到人的寿命减少的影响。这些趋势反过来又使人力资本生产力和总体因素生产力恶化，以致进一步阻碍投资和降低了经济增长。

33. 为了避免艾滋病在非洲造成社会和经济灾难，据估计，一年将需要花费 30 至 40 亿美元，以发起一场制止该流行疫的重大行动。¹⁸ 鉴于非洲大陆的财政资源有限，因此国际社会有必要增加对最穷国家艾滋病方案的支援，以补充这些国家的国内开销。在这方面，一些非洲国家（例如布基纳法索，莫桑比克和乌干达）已经在利用《减贫战略文件》及其它国家开支框架，来说明防治艾滋病毒/艾滋病方面的资源需求和部署情况。捐助方应当在这些已补充艾滋病毒内容的《减贫战略文件》的范围内努力提供更多的援助。

34. 冲突也已摧毁了许多国家的增长动力。除了采取紧急援助措施以遏制冲突和保护人的生命之外，冲突结束之后援助政策的关键目标之一应当是顺利和尽早地从紧急救济援助向恢复和重建以及冲突后的发展援助过渡。¹⁹ 对于经历过冲突的 19 个国家来说，光是重建关键的基础设施就需要大量的资源。随着冲突后出现广泛的增长和发展的进一步要求，由此造成的资源需求将大幅度上升，以致需要大量增加援助。

35. 与艾滋病毒/艾滋病有关的问题，以及涉及冲突后资金需求的问题，在非洲发展新伙伴关系中及在非洲发展问题东京国际会议上都得到讨论。非洲发展新伙伴关系强调，国内的和平、安全与民主体制对于前进的道路有着核心的意义，并要求国际社会通过各种类型的资金流动（包括官方发展援助和减免债务）提供资金援助，并增加国际市场的准入机会。优先领域包括基础设施、人力资源开发（包括保健）、农业、环境、以及科学与技术。为实施这些方案，需要大量的国内和国外的资源，这就要求建立有效的伙伴关系和支援互助。

C. 不断演变的援助模式：援助效能和伙伴关系

36. 世界经济和政治环境中近来所发生的变化，尤其是因流向发展中国家的私人资本急剧增加所带来的

变化，使援助模式也发生变化，以至于人们对发展战略中的援助方式再次提出种种问题。委员会已注意到一些作者早已强调说明的危险，即捐助方在援助过程中有可能“压制”或“削弱”受援国。²⁰ 如果援助方明确规定受援国所应做的事情，同时还作出指示、提供奖励或规定条件以促使受援国朝“正确的”方向迈进，则可能发生“压制”的情况。例如，所规定的条件要求实行良好施政、愿意实行改革或统一各种政策等等，这往往造成压制受援国的独立的动机和意愿。另一方面，“削弱”的发生往往是因为捐助方在提供援助的过程中为受援国的长期依赖创造了条件，或提供了“让实施者可以处于或继续处于受援状况的动机”。²¹ 慈善救济无论多么善良，都有可能最终削弱受援者的自主动机。为了避免压制或削弱，委员会强调，援助的首要目标应当是受援国的能力建设，换句话说，应当是创造和发展人和社会的的能力，以推动自主的发展、创新和变革。

37. 援助效能是指达到方案和项目的发展目标。因此，它是一个包含能力建设、减少贫穷和可持续发展的多方面概念。要实现这些目标，在受援国内应当有良好和稳定的政策环境，所有的国际和国内的利益相关者之间应在促进发展的有效伙伴关系的框架内协调彼此的行动。要使援助方案有效，就需要将它们纳入由国家驱动的、可持续经济增长的长期战略，同时着重于成效和相互责任的框架。

38. 拥有是必不可少的，因为各国对其自身的发展负有首要责任。而且，国家战略必须享有广泛的政治支持，这样才可能为外部援助提供前后一致的长期框架。发展也要求有一个稳定、可预见的框架。从内部来说，稳定需要通过建设协商一致和参与性方式来加以确保；在外部方面，则需要通过可预见的多年援助环境来加以确保。

39. 伙伴关系，包括正式的合同安排，是至关重要的。虽然不存在任何受援的权利，但要取得发展，所有有关的利益相关者都需要作出实施一项减少贫穷和促进发展的一贯议程的明确承诺。这种议程应包含由发展中国家本身所设计的综合宏观的、贸易和结构方面

的政策和方案，其中明确规定由有关的利益相关者所商定的所有利益相关者的相互义务。这些还应当包括一整套现实可行和可以监测的指标和业绩指数——它们应对捐助方和受援国都适用，并包括对外来冲击的充分准备。更重要的是，它们应当纳入独立的监测和评价程序，而且资金分配将以这些程序为条件。然后伙伴关系的巩固可有赖于来自不同集资来源的适当资金，包括官方发展援助的分配款，创新资金，私人捐助，或由私营部门提供的债务融资和/或股权融资。

40. 在这样一个框架范围内，各种援助方案应被视为扩大了一个国家所能获得的筹资的选择，这些选择的价格和设计同资金的整体流量同样重要，而约束筹资选择的不仅仅是捐助方的慷慨程度，而且还有受援国的国际收支状况和管理能力。

41. 从捐助方的角度来说，关于援助效能的讨论已导致提出下列建议：(a) 改善条件规定；(b) 扩大选择性；(c) 提供技术援助和同那些政策环境薄弱的国家对话（“筹资前先设想”）；以及(d) 从基于项目的援助转向一般预算或部门援助。

42. 过去，条件规定被用作一种改善援助效能的手段。证据显示，条件规定在试图引起受援国并未承诺的行为改变方面、或在努力对援助程序进行“微管理”方面没有取得成功。但是，明确规定的业绩指标对良好的公共政策有着根本性意义。那些有限的、同政策制订者们联合谈判达成的、以及符合所有当事方的学习需求的条件，可以支持捐助方援助的赞助群，同时提高受援国政府制订和执行政策的质量。就它们培养受援国的机构能力来说，它们可在援助协议中发挥重要作用。

43. 选择性不是为今后的业绩设定援助条件，而是要奖励那些已经具备被认为有利于援助效能的政策环境的国家。委员会注意到选择性有若干问题。第一，发展援助只是官方援助的成份之一，援助总额在很大程度上受到捐助方的非发展方面动机的影响，以致没有给基于政策的选择性留下多少实际余地。第二，选择性的经验基础很弱。第三，这种方式很可能使某些最急需的国家丧失他们为发展基础设施、维持经济稳

定、进行政策改革和能力建设所需要的援助。最后，选择性可能使发展援助在很大程度上受制于任意决定和动荡不定，而这些可能降低援助的效能。

44. “筹资前先设想”的问题在于，第一，必须供资才能保障捐助方“在谈判桌前的一席之地”，以及第二，事实证明技术合作是效能最低的一种援助方式。体制能力是贫穷国家发展的主要制约因素，但捐助方社会尚没有研拟出支持援助而非取代援助的技术合作方式。

45. “方案优于项目”的说法也可能存在问题。方案贷款的侵入性被认为比项目援助要小得多。从项目贷款改为方案贷款的部分原因，是预期非洲国家公私部门之间的劳力分工将得到改善，以致政府从那些被认为应由私营部门供资的工农业项目中退出。在基础设施发展方面，或在技术发展导致竞争加剧、例如在电信领域方面，预期会出现同样情况。但是，对基于项目的融资进行批评的中心论据是可交换性假设，而该假设对那些最穷的国家似乎并不适用，在这些国家私人供资并没有出现，而项目援助往往提供了几乎所有公共投资预算的资金。此外，受援国还是在项目的框架范围内学得最多。

46. 减贫战略文件进程着重于分担减贫目标、政策对话和民间社会的广泛参与，可被视为发展有效伙伴关系的第一项尝试。在减贫战略文件范围内，达到指标并非因为条件规定，而是因为要实现共同的优先目标。对那些贫穷和体制薄弱相互交织的国家，例如撒南非洲的许多国家，减贫战略文件的方式正确地把重点放在地方参与和拥有上。

47. 许多非洲政府认为，减贫战略文件的框架包含许多正在兴起的有效援助的准则。它有着规定明确的投入，中间的产出，以及各种指标，并纳入监测制度。在提供服务方面，它着重于确保资源能够到达提供服务的单位（即问责制），并着重于服务提供的成本效益。另一方面，减贫战略文件框架为捐助方和受援国都规定了重要的制约。在捐助方方面，该程序建立起中期规划和承诺前景，并保护受援国在制定优先目标和选择政策手段方面的作用。在受援国方面，如果

达不到商定的指标，进一步的捐助方援助就会成问题。

48. 但是在实践中，要把参与、拥有和能力建设的目标与减贫战略文件程序完全协调一致，是非常困难的。由于捐助方工作人员的数量和经验以及他们有更充分的机会获得信息，因此对话是由捐助方所主导。更重要的是，受援国都知道要挑战捐助方的优先目标是有风险的。减贫战略文件的关键特征，包括它对多年承诺和广泛参与的强调，与许多受援国的法律和政制制度背道而驰。许多受援国缺乏机制，无法让开支单位按多年的框架制定预算。

49. 重要的体制创新措施也包含于新的区域性倡议，包括非洲发展新伙伴关系和非洲发展问题东京国际会议。²² 捐助方之间和受援国之间都存在的同侪压力，是有助于改善援助效能的一项未被充分利用的资源。例如，根据非洲发展新伙伴关系，参与国政府可以选择适合其体制能力和改革优先目标的倡议（例如，资本市场的倡议要求致力于经济和政治施政倡议），对他们在这些承诺方面的业绩表现可通过国家元首的年度会议来加以监测。

50. 在援助和经济表现方面，由国内产生的体制创新的另一事例是坦桑尼亚联合共和国目前进行的关于援助效能的独立监测系统的实验。该系统对捐助方在良好援助实践方面进展提出年度评价，其依据是下列指数：(a) 拥有权及其投入（包括政策对话和内部报告机制）；(b) 交易成本；(c) 问责制；(d) 能力建设；以及(e) 灵活度。该系统也评价受援国在改善政策和体制环境方面的进展情况，它得到坦桑尼亚政府的充分承诺，并部分地得到双边捐助方之间同侪压力的支持。

D. 结论和建议

51. 自 1990 年代初以来，流向非洲的援助已大幅度下降。虽然债务减免正在进行，私人资金流也有所增加，但非洲大陆的许多国家仍严重地依赖于官方资金援助。标准的预测显示，实现国际发展指标将需要大量增加官方的援助流。这些指标的道德紧迫性以及区

域各地的种种关切，包括艾滋病毒/艾滋病和各种冲突，应当有助于建立一个支持非洲发展援助的新赞助群。委员会感到遗憾的是，全球艾滋病和健康基金所获得的捐助远远低于所需资金的估计数，因此呼吁那些还没有慷慨捐助的国家提供捐助。

52. 40 年来的经验表明，援助的效能只是部分地取决于援助数额。援助的每一美元的效能可以也必须通过捐助方和受援国的共同努力来提高。无论援助的水平如何演变，这一目标都至关重要，而且它对实现净援助流的持续增长也可能至关重要。

53. 事实证据表明，援助的效能取决于两个方面：(a) 受援国政策环境的质量，以及(b) 捐助方援助的质量、及时性和适当性。这两方面的因素在 1990 年代初以后都已发生巨大变化。许多非洲国家的宏观经济政策和部门及贸易政策都已改善，若干国家在能力建设和公共部门改革方面也取得了很大的进步。而多边捐助方也已实行了体制改革，以便利债务减免、协调捐助方行动、以及促进更加着重于成效和地方拥有权，同时主要的双边捐助方已重新评价它们的国家组合，并研拟出援助和贸易的新框架。要取得进一步的进展，就必须继续同时强调良好的政策及良好的援助。

54. 从受援国的观点来看，重新思考援助方式可得出以下若干结论：

(a) 在良好和稳定的政策环境下援助可取得更佳的效果，这样，发展中国家施政及体制的改善可以提高服务系统的水平，并促进援助的效能；

(b) 采取一种能够利用跨部门、跨机构和跨方案的增效作用的更全盘方式，会增进援助的效能；

(c) 活跃积极的民间社会可改善政府的服务。在自然资源管理、小学教育、农村供水和城市环境卫生等部门，以**参与式的方式**进行项目设计和提供服务与自上而下的技术官僚方式相比，可以取得巨大的改善；

(d) 有效地援助可以补充私人投资。在致力于改革的国家里，援助可增进私营部门的信心和更好地支

援政府服务，而在严重歪曲的市场和环境里，援助替代了自主的私人投资，这往往是在这种情况下援助效果甚微的原因。

55. 从捐助国的观点来看，下列优先可以使援助更加有效：

(a) 资金援助需要更好地针对最不发达国家，特别是非洲的最不发达国家，并针对其他低收入国家。目前许多援助仍然继续流向中等收入国家，这些国家利用私人资金流的能力一直在不断增加；

(b) 以政策为依据的援助对于信誉好的改革者来说有助于加强政策改革。与此相比，带有强烈的条件性、但未得到国内领导人和政界有力支持的捐助方供资，一般都未能产生持久的变革。依据坚实的业绩纪录或依据愿开始良好排序的改革措施的可信意愿的显著承诺，有助于援助的效能。处于冲突后局势的政府，如果是改革和现代化的倡导者，应当受到积极的援助；

(c) 援助活动的重点及组合应当视国家的具体情况而定，并应纳入国内发展的优先目标。在那些有着良好宏观经济政策、但提供服务的体制能力较弱的国家，如果利用援助来建立这种能力，则援助可取得较好的效果。体制能力的建立应当包括，除其他外，对金融市场的有效管制，以便使其他的资金流，通过股权和债券市场来辅助援助的效能。而在那些宏观经济政策及体制能力都很强的国家，援助应当以预算支助的形式更加自由地提供，这样可减少维持成本和简化管理；

(d) 所有有关的利益攸关者之间进行协调乃必不可少，这样可以在项目及方案的设计和在执行中避免重复、不一致和效率低下。应当在地方、省级和国家层面促进协调，确保从增效作用和促进外来因素中受益；

(e) 为确保持续的成效，援助项目有必要着重于培养和传播知识和能力。受援国通过与捐助国的有效伙伴关系积极参与援助方案的设计和管理，是提高它

们作为平等伙伴参与全球知识社会的能力的重要手段。在许多情况下，要以创新方式提供服务，就必须加强地方社区的参与和进一步下放决策权。援助效能也要求对效果进行客观及严格的评价，并分发信息，以有利于机构学习和冲突解决的机制。

56. 减贫战略文件方式的中心理念涉及到对援助效能的许多批评。减贫战略文件程序是朝向建设有效的伙伴关系迈出的第一步，它概述了受援国和捐助方的相互义务。但是，它的灵活性应当加强，以便支持各种国家发展方案，包括那些把长期的增长作为减少贫穷之主要手段的方案。它应当鼓励那些可加强国内政治代表结构的参与、监测和评价的方式，并支持受援国本身为提高政府的透明度和问责制所作的各项努力。

57. 要与受援国政府建立有效的伙伴关系，不仅要愿意协调方案援助和消除相互重叠或相互角逐的条件，而且要求捐助方应根据专业知识和体制结构认识到专门职能的范围。关于公共/私营部门的活动分工，在市场失败最大的领域——包括分配目标方面的失败，政府干预的理由最充分。捐助方应当努力创造条件，以便私人资本，包括国外和国内的资本，可为非洲发展作出最大的贡献。

58. 在运输基础设施、发电和配电、电信、应用农业和医疗卫生研究、教育和保健以及安全等领域，区域合作，例如通过非洲发展新伙伴关系而正在促进的区域合作，对于非洲发展至关重要。它要求研拟一种区域方式，克服按国家提供援助方面所出现的市场和政策失败。如今，提供有效和基于区域的援助的需求和范围，比 1960 年代以来的任何时候都要大。应当尽可能地通过现有的区域组织来提供这种援助，并把这些组织本身的能力建设视为一个单独和重要的目标。

59. 根据非洲发展新伙伴关系的积极经验，委员会促请非洲各国在国家或区域的层面探索，可采取哪些创新方式来与所有有关的利益相关者，包括捐助国、国际金融机构、多边发展银行、以及私营部门及在当地运作的非政府组织，建立非洲发展和援助伙伴关系。欧洲联盟（欧盟）与非洲-加勒比和太平洋（非加太）

国家集团签署的《科托努协定》提供了这方面的一个有益范例。

60. 在这方面，委员会还建议由联合国系统创立一个非洲发展和援助门户（例如，与世界银行协作的开发计划署），以提供一个通向非洲所有发展和援助项目、包括非政府组织项目的通道。非洲发展和援助门户将包括一个按国家排列、列出所有项目和方案的详细清单，其中包括地理位置、部门、说明、数额和数量、参与国及非政府组织、执行进展、财务和业务详情以及其他信息。这将有利于捐助方之间以及受援国与捐助方之间更好地协调和避免工作重复，并导致提高透明度和加强捐助方和受援国对项目及项目设计的创新和成败决定因素的相互了解。将向地方社区提供项目信息，增加地方“拥有”的程度和参与，提供地方的“声音”，以导致提高发展与援助的效能。这为捐助方与受援国政府提供了更好的“联合责任制”。非洲发展和援助门户的因特网门户将通过增进世界各地对非洲援助所支助活动及各项目进展情况的了解，对各国及政治领导人（既包括捐助方也包括受援国）产生同侪压力，以增进外部援助的持续性和效能。非洲发展和援助门户还将包括关于各国家减贫战略文件执行进展情况的资料。

第三章

在以知识为基础的全球社会上人和社会促进发展的能力

A. 最不发达国家：愈来愈缺乏人和社会的能力

61. 在过去 50 年中教育和保健系统迅速扩展。大多数国家的学校和大学蓬勃发展，同时提供保健服务已成为几十亿美元的全球性行业。发达国家和发展中国家的教育和健康指数随着教育和保健的投资增加而改善。发展中国家对教育的公共支出已从 1990 年每个儿童 148 美元左右增加到 1997 年的 194 美元，²³ 而对保健的公共支出 1997 年达到人均 200 美元左右。²⁴

62. 不过，世界上还有几个区域一直落在后面。国家之间和国家境内继续存在种种差异。1990 年至 1997

年之间最不发达国家对教育的公共支出总额仍停留在每个儿童每年 39 美元的水平上，而这些国家政府对健康的支出仅为人均 6 美元，低于世界卫生组织（卫生组织）为这些国家设定的每年人均 36 美元的最低限额。虽然 1990 年至 1997 年之间发展中国家的识字率从 67% 增加到 72%，但是南亚地区仅有一半多一点的人口（53%）识字。撒南非洲和阿拉伯国家的识字率仅稍高一点，为 58%。这些区域内最不发达国家仅有不到一半的人口（48%）识字。撒南非洲和阿拉伯国家的小学入学率分别为 77% 和 85%。这两个区域的基础教育中男女差别一直普遍存在，特别是在最不发达国家，其中仅有 62% 的女童上小学，仅有 38% 的妇女识字。

63. 在中等和高等教育中，发展中区域之间和发展中区域与发达区域之间的差距更大。发达国家中学总入学率达 100% 以上，而发展中国家仅达 52%，最不发达国家这个分组仅为 19%。撒南非洲落在所有发展中区域后面，入学率为 26%。高等教育领域的这个差距就更加突出了，许多发展中国家仅有 1/10 的学生继续接受高等教育。撒南非洲的排名又在最后，大学入学率仅为 4%。

64. 在改进保健工作方面，发展中国家，特别是非洲国家远远落在后面。1990 年代期间，特别是撒南非洲的预期寿命仍相对停滞，一直为 50 岁，大大低于 67 岁的世界平均预期寿命。同样，1990 年至 1998 年期间撒南非洲区域仅把每千名活产婴儿五岁以下的死亡率减少了 4 人，而就整体而言，最不发达国家已将每 4 千名活产婴儿五岁以下的死亡率减少了 20 人（从 1990 年的 171 人减少到 1998 年的 151 人）。撒南非洲有三分之一的人口仍营养不良，南亚地区有四分之一的人口处于类似状况。因此，人力资本水平低的国家大部分在撒南非洲，其次是在南亚。

B. 新的挑战 and 威胁

65. 除了在识字率、教育水平和保健指数上落后外，最不发达国家，特别是非洲国家现在还面临新的挑战 and 威胁。这些问题产生于 1980 年代和 1990 年代的全

球化和信息及技术革命。在以知识为基础的新的全球社会中，人和社会的能力落后和数字鸿沟扩大能够加剧贫穷和不平等，在非洲和最不发达国家尤其如此。

66. 这些新的紧急需求在很大程度上是因为需对政策目标重新界定。全球教育制度正得到重新设计：获得技能和“被动知识”的制度被转变成促进个人和集体能力发展的制度。同样健康领域正从治疗服务和治疗方式转向预防服务和预防方式。在这个过程中要特别注意保健和教育之间的增效作用和能力建设的综合政策。

67. 教育服务的结构和内容正在迅速变化。过去的小学和技术教育用于保证人们识字和获得基本技能，这样不论是工厂还是农村地区的工人都能够阅读和遵循文字说明和蓝图。另一方面，中等教育，特别是高等教育用于培养技术、科学和管理的人才，负责生产单位的正常运作、促进技术革新和加强稳定的施政。正是出于这些原因才优先考虑普及小学教育，而不是有选择地进行高等教育。这样，教育成为一种完全考虑年轻人的等级森严和僵化的制度。

68. 今天基本识字能力被看作为发展的必要条件，但不是充足条件。个人必须建立获得现有纷繁信息的能力、把这种能力有效地用于满足自己的需要、发展分析、综合和交往的技能并且更重要的是建立终身学习能力。还有，个人需要建立能顺利适应劳力市场变化的灵活应付能力。最后，他们还需要获得培训和再培训服务，以便能够自由改换工作和地点。

69. 今天，在不确定性增加的世界里，人人保健不仅意味着人们普遍获得基本的公共保健服务、经改善的环境和足够的营养，而且意味着个人建立评价和应付新老健康风险的能力。保健教育正迅速成为基本教育的重要组成部分。

70. 因此，人力资源开发已演变成范围更为广泛的概念，它涉及相关及可持续的人和社会的能力发展。人和社会的能力发展指可持续地加强社会上个人、团体和机构识别、管理和解决经济和社会现有问题

的能力以及加强个人和集体为改善生活前景而创新的能力。

71. 当前迫切需要从尊重和理解人类多元化的角度建立网络和学习和睦相处。因此，发展集体能力已成为人力资本构成的组成部分和重大优先事项。鉴于全球环境退化的危险和流行病蔓延，需要重新审视把保健和教育作为社会发展工具的构想。必须用新的眼光看待旧有的问题并用新的眼光迎接新的挑战。

72. 目前全球范围内旧有的和新产生的紧急需求间存在差异，这就需要我们改变规范并采用新的作法促进社会和经济的发展。我们要采用新的、创新和整体的方式先行处理和迎接这些挑战。上述紧急需求要求我们把教育和保健工作看作为一个灵活和综合的系统，以之作为终身能力建设工作的基础。

73. 发展中国家既要迎接这些新的挑战，又要处理传统的问题。目前这些国家提供的许多服务似乎不足以和/或不适于实现发展目标。出现这种情况有以下三个相互依赖的原因：

(a) 由于以知识为基础的社会正在重新设计其教育和保健制度和战略，由外部资金提供的投资往往不仅有限，而且逐渐过时；

(b) 缺少提供教育和保健服务的综合方式已加剧了恶性循环，教育不足导致健康不良和贫穷，这反过来又限制了教育能力；

(c) 现有制度并不一定符合地方的经济和社会需要的事实，这造成劳工市场搭配不当和效率不高。

74. 大多数发展中国家沿用工业化国家教育制度和保健制度的步调，分别发展教育制度和保健制度，所提供的差别服务由不同的部管理，而这些部执行的政政策议程都未经过协调。这些国家仍确认人力资源的开发，国家人员的培训几乎完全由政府进行，但常常得到外国技术援助的协助并由官方发展援助提供资金。但是多年来这种方式的局限性日渐明显。

75. 大多数发展中国家在保健问题上反映出明显的社会鸿沟。受过良好教育的人、富人和穷人之间日益

扩大的差距也包括在保健问题上日益增大的差别。贫穷、过时的教育和日益增大的健康风险(包括艾滋病毒/艾滋病和结核病)等问题相互消极作用导致穷人边缘化并造成普遍保健工作的社会障碍。

76. 因此,发展中国家必须解决一个基本矛盾:先进技术和全球化造成期望值提高和一系列需要及新的机会增多,同时它们也带来了新的挑战。只有通过发展人和社会的能力,才能防止不平等和更大的边缘化。这需要发展中国家采用新的方式和创新行动全面审查保健制度和教育制度。

C. 可循途径和创新行动

77. 采用新的规范除其他外意味着:(a) 发展和利用教育和健康之间的增效作用;(b) 保证人们普遍获得综合性服务;(c) 保证教育制度和保健制度的高质量和灵活性;(d) 建立创新机构框架;(e) 加强社会能力;(f) 利用信息和通信技术等新工具带来的机会;(g) 编制创新筹资计划和(h) 最重要的是,形成地方和全球的伙伴关系,以迎接这些新的挑战。

1. 教育和健康之间的协同作用

78. 对健康含意的重新认识不仅包括同疾病作斗争,而且包括创造积极生活所需的条件。如果不加强健康和教育之间的协同作用,这就不可能实现。协同作用具有双重性:更多的学习意味着更大的自我调节和负责行为的能力,这有助于保持健康并避免健康危险。健康佳和身体好意味着拥有更多的终身教育机会和更大的广泛使用信息的能力。此外,人力资源开发是在危机、战争和自然灾害之后处理健康受损和残疾问题的先决条件。

79. 健康和教育对赋予个人和集体权力、保护环境和施政等其他发展目标也有增效作用。因此,教育人民争取发展可以促进经济目标、社会需要和生态责任之间的平衡并向人们提供在可持续社区生活的技能、前景、价值观和知识。社会能力建设还可以促使人们改变对可持续发展的态度并对它采用新的思维方式。

80. 正如《联合国千年宣言》²⁵所述,人们日益认识到,把性别观点纳入不同发展领域可以更有效地实现经济和社会的目标。在健康和教育领域,有目标的干预可以满足妇女的需要和实现男女平等,因为妇女代表着健康和教育之间关系的关键环节,她们的贡献对实现社会目标必不可少。

81. 按照这种观点,妇女识字是改善家庭健康、营养和教育状况和赋予妇女更多地参与社会决策的权力的关键所在。对女童和妇女的正规和非正规教育和培训的投资具有很高的社会和经济回报率,现已证明这是实现经济持续和可持续发展的最佳途径之一。政府、私营部门和民间社会应确保学校和非正规教育系统在预防传染病感染,特别是预防艾滋病传染方面发挥更有力的作用。教育还应通过对性别问题有敏感认识的安全性行为和负责行为的教育,在消除对妇女的歧视方面发挥作用。

2. 保证获得服务

82. 目前社区和学校之间的关系往往是疏远的,对于识字率低的家庭更是如此。最近得到家庭更多参与的社区学校的发展是一项重大突破,有力地激励基础教育一级增加和保持入学率。在全国各地建立以社区为基础的职业和技术学校也能增加获得教育的机会和教育相关性。

83. 加强参与还意味着消除获得保健和教育服务的区域和文化障碍。同龄群的压力、社区和非政府组织的参与能够并应当在保证获得服务方面发挥积极作用。

84. 最近许多发展中国家的经济危机和随后的经济增长停滞和下降已造成学校入学人数减少和健康状况恶化,特别是农村社区青年、女童和社会上处于经济弱势群体的健康状况恶化。尤其是艾滋病孤儿占早期退学生的比例不断增加。为了确保人们普遍获得基本的保健和教育服务,必须采取以下行动:

(a) 制定政策,动员家庭和发动社区提供支助及财政援助。在全日制学前班和小学扩大学前教育、培

训父母和发展网络，向社会处境不利家庭的子女提供膳宿和护理，这些是保证社区接受和参与的重要步骤。以尽可能少的家庭/社区捐助提供学校午餐是争取社区支持与参与的有力工具；

(b) 制定教育和保健公共支出的最低标准。尤其是在最不发达国家，应提供公立小学教育，确保所有儿童获得高质量的基本教育。可利用信息通信技术促进教师培训并让更多的儿童学习。在培训新教师的同时，可重新聘用退休教师，以解决现有教师不足的问题；

(c) 把基本教育与基本培训结合起来，包括提供传统技能、基本保健培训和计算机扫盲，同时必须在这个过程中提高环境意识和发展团队技能。

85. 保证获得服务还意味着要对中等和高等教育投资，除其他外包括在穷国投资，以便增加有技能的人员储备并解决教师和医生越来越短缺的问题。高等教育投资，特别是穷国的高等教育投资可以在区域范围内更有效地进行，它对于改善施政和增强区域及国家的能力建设非常重要。

3. 保证质量和灵活性

86. 强调按数字指标实现教育和保健的高标准往往忽视质量中更微妙的方面。在教育领域，需要区分质量问题的两个重要方面：第一，教育在何种程度上帮助建立人和社会的能力以及挖掘人的潜力；其次，教育过程在何种程度上成功地促使人们获得就业所需的技能。

87. 上述区分指的是一个国家能够建立人力资本，但忽略某些方面的质量问题。许多高收入国家的情况表明，这并不是发展中国家独有的问题。保证质量同设立评价人和社会能力发展情况的高标准联系在一起。

88. 虽然认识到既得利益者几乎总是要抵制新标准的订立，但是委员会强调，如果没有评价进展情况的统一标准，就不可能确定教育投资的有效性。例如，应制定教师质量标准，定期在地方和国家两级进行检

查并且制订奖励办法，吸引最符合条件的人从事教学工作。

89. 按入学率和小学毕业生人数衡量教育成果的标准措施是不完备的质量措施。因此，即使入学率高，也需要建立能查明“半文盲”的测试和其他程序。

90. 一般措施侧重于正规教育，但非正规教育过程——例如家庭和社区教育——也有助于获得知识。不过，没有评价和衡量这种贡献的手段。通过非正规过程获得技巧特别影响到妇女，因为许多妇女仅非正规地获得用于生存和支助家庭的技巧——无论是无报酬的家庭生产，还是非正式付酬的生产（例如手工活、在家工作，等等）。

91. 如果学校课程与国家发展现实不相干，社会就不能获得最佳的投资效益。尽管已经独立了几十年，非洲许多国家的教学课程内容与殖民时期相比变化不大。经济全球化、艾滋病毒/艾滋病等健康威胁、环境退化及信息和通信技术要求修改教学课程，以产生必要的社会资本，并应付发展中国家现在面对的这些及其他挑战。不这样做将会进一步使它们在全球社会中边缘化，并使贫穷成为后代的生活现实。

92. 质量还与教育和保健的支出数额相联系。只要设计得当，高额支出导致高质量的教育和保健。因此，迫切需要在支出少的方面增加支出。

93. 对快速变化和冲击的适应和应变能力很大程度上取决于社会是否有能力快速和高效率地适应这些变化。除其他外，教育和保健方案决定一个国家未来的适应能力，这些方案通过自身的适应和变化确保灵活性。亚洲金融危机以及在过去 20 年中实施了结构调整方案的许多国家的经验表明，必须灵活地设计和实施保健和教育方案，以帮助因此类经历而受到最不利影响的社会群体。然而，多数国家没有准备好执行这项任务。因此，委员会敦促作出努力，为此目的增强灵活性并拨出资源。

94. 灵活性还可被视为对付全球化消极影响的社会保护方案的组成部分，特别是在影响最易受到伤害群体

的失业和丧失医疗保险方面。实际情况表明，一国的开放性与其提供社会保护之间有正面相关关系。²⁶ 在各种方案——从失业基金到短期培训和再培训方案，到为长期获得正规教育提供资金——的帮助下，这种保护导致顺利地过渡到新的就业。

95. 在非洲国家，部分因为学龄人口很多，以及现有的教育制度框架僵化，退学者很少有机会返回学校。由于某些社会制约因素，其中包括作母亲和家庭杂务，妇女的机会甚至更少。根据季节性工作的要求重新考虑校历，开晚间课，假日开课，都可以提高灵活性，使所有人都能参加。终生学习，更强调进入点的灵活性，将特别鼓励缩小目前各级教育中的性别差距。

4. 发展创新性体制框架：政府的新作用

96. 过去，发展中国家政府被视为变革的主要动力，因为市场和民间组织不发达。提供教育和保健服务被视为政府为确保基本人权和提供一些公益而单独承担的责任。结果，政府作用过大往往造成以下问题：管制过度、僵化、腐败、效率低、压制私营部门和民间组织的主动性和活力。

97. 在新范例中，提供教育和保健服务被视为政府、个人、私营部门和民间组织的共同责任，以创造环境确保充分发展人的能力，并提供私益和公益。政府仍将发挥主导但有所改变的作用，不仅继续提供这些服务，而且必要时增加监督和管理私营部门的活动，以便保证在提供服务上进行健康竞争。私营部门参加提供教育和保健服务，可能给过去公共行政部门占主导地位领域带来新的标准。今后民间组织和基层运动也可以发挥越来越大的作用，因为它们更接近教育和保健服务的最终接受者。

98. 要运用发展理念的这一转变，特别是在撒南非洲，就需要创新性体制框架。这些框架的重点应是多部门的，应便利将保健和教育事项纳入国家的整体发展进程。创新性体制框架必须处理交叉问题，这些问题是教育和保健的核心问题，其存在表明该系统有瓶颈或失误现象，如人才外流、两性不平等或童工。

99. 提供保健和教育服务的创新性体制安排必须鼓励（而不是阻碍）所有战略性利益有关者——政府、私营部门、非政府组织、个人和雇主组织，等等——的参与。这些安排必须是开放性的，使每个伙伴都能在其已显示出比较优势的领域中和问题上开展工作。因为这个世界快速前进，所以这种安排必须有机制来监测趋势和干预对社会群体，特别是更易受伤害群体的影响。它们还应有机制必要时进行自我改正、自我调整或自我克制。

100. 在当今时代，市场比较发达，所以政府必须注重使教育和保健系统的所有组成部分——私营部门、政府和民间社会——更有效力和更有效率地工作。市场越发达，该系统就可以而且应当越有参与性。在这种环境中，政府应该：

- (a) 制订优先事项和国家议程；
- (b) 提供信息并促进监测；
- (c) 制订标准衡量获得服务的质量、灵活性和功效；
- (d) 确保目前不能参加的人获得服务。

101. 由于保健和教育部门需要大量人力资源，期待仅由政府应付这些挑战是不合理的。政府行动的重要优先考虑之一，应是辅助和扶持地方、国家和全球广泛的联盟和伙伴关系，以联合解决人力资源能力欠缺的问题。要使这种伙伴关系发挥作用，政府就必须做出适当的立法和体制安排，并发展协调机制，确保各种伙伴的所有活动都发挥协同作用并负责任。

5. 加强社会能力

102. 社会能力是指一个社会用以组织自己促进发展的能力。社会能力是一种多层面的要素：包括与教育和保健以及法律和金融制度相关的能力。它还包括使经济和社会更具效力和效率的集体特征。

103. 能力建设必须在社会各级——国家、省和地方进行。只有地方社区有能力设计和创造自己的未来时，真正的发展才可能发生，使它能够在各种技术和

社会办法中进行选择，采用最适当的办法。能力最终随着各种——社会、实物和金融——体制和基础设施的加强发展。在这种努力中，必须对经济、保健和教育问题之间的相互关系，特别是贫穷、两性不平等和艾滋病毒/艾滋病之间的联系有所认识。

104. 在全球化时代，知识是竞争力的战略因素。因此，社会能力投资在经济增长和技术变革方面有很高的收益。近年来，人们逐渐认识到必须进行社会资本投资，对通过建立更团结互助的社区和提供小额信贷加强地方经济，人们的兴趣似乎越来越大。

105. 强大的社会能力保证人的潜力可以得到充分开发和利用。为了发展这种社会能力，必须做出以下努力：

(a) 使各阶层人民有获得保健和教育服务的机会；

(b) 促进扶植诚实、公正、透明、人权、自由和有保障的民主决策制度的价值观念体系；

(c) 加强关键的体制能力，其中包括建立在上述价值观念体系的基础上的法律、教育和金融制度；

(d) 用法治结构和公平市场制度加强纪律性。

106. 发展中世界的许多国家都存在社会问题，这些问题阻挡甚至破坏了人的能力。最具伤害性的问题就是渗透到整个社会的腐败和毒品滥用。除非对腐败和毒品滥用给予迎头痛击，致力于扩大社会能力和体制结构的创新都可能会徒劳无功。

6. 信息和通信技术

107. 1990年代的十年目睹了信息和通信技术在各发达国家成熟和广泛使用。这种扩散之所以可能，是因为使用计算机和通讯产生了因特网。使用信息和通信技术虽被发达国家的企业、政府和民间社会视为标准作业程序，但在大多数发展中国家，特别是最不发达国家仍不常见。

108. 根据取得的经验，信息和通信技术有很大潜力改变发展中国家社会的办事方式，帮助处理教育和保

健事务方面持续存在的社会问题。然而，在大多数情况下，信息和通信技术尚未用于这种目的。延缓利用信息和通信技术所提供的机会，可能会进一步扩大发展中国家人民，特别是农村人民在生活质量上已经存在的巨大差距。信息和通信技术，若加以有效利用，将大大促进发展中国家的教育和保健，办法是：

(a) 扩大提供教育和保健服务的覆盖面；

(b) 提高提供教育和保健服务的质量；

(c) 减少提供教育和保健的费用。

109. 应为保健和师资培训拟订基于信息和通信技术的新课程表，重点在于社会能力建设，其中包括社区工作的基本知识和技巧，建立社会联系，社会康复、团队工作方法、防范健康风险及文化间交流。应制订基于信息和通信技术的方案，将土著文化的知识、传统和技能纳入现代知识管理体系，用于教育和保健管理。精心设计的信息和通信技术服务，其中包括高等电子教学，可适应社区需要并辅助终身学习。

110. 为了扩大知识以应对保健领域的新挑战，特别是缺少经过训练的医务人员，政府不仅应利用新型知识（信息和通信技术），还应作为一项政策，为土著预防性和创造性医药系统提供适当支助，这种系统仍在满足许多人的需要。

111. 信息和通信技术还可以帮助改进妇女的健康状况，办法是提供可用于使保健系统更好地满足妇女需要的知识、信息和政策咨询。通过信息和通信技术传播有关保健准则、资源的供应和质量及其定价的信息，这也使健康条件得到改善。同时，权力下放的管理将有助于使保健服务部门更接近社区，并加强其对资源的问责制。

7. 创新性资金筹措

112. 鉴于保健和教育日益需要增加投资来处理全球化和艾滋病毒/艾滋病等问题，政府将必须采取创新性办法调动资金。提议调动资金的潜在领域包括：

(a) **家庭的贡献**。保健和基本教育的首要责任在于家庭。尽管经济上困难的家庭资金有限，但许多小笔款项可以汇成大量资金。使家庭以这种方式作出回应将需要全面的伙伴关系。这意味着家庭参加政策制定、选择教员和医生、决定课程内容等过程，过去它们可能被排斥在外；

(b) **社区的贡献**。虽然最穷社区指望政府提供教育和保健服务，但越来越多的迹象表明，可以动员社区对基础教育和保健作出重大贡献。社区可以开展特别活动，提供实物捐助，因此不需要提供某些资源。例如，社区可以帮助维持保健和教育基础设施，这些基础设施又可以用于满足更广泛的社区需要。同家庭一样，这将使地方政府和社区建立不同的关系，其中社区是政府的正式伙伴，在执行共同议程中用其资源来补充政府资源；

(c) **私营部门的贡献**。私营部门的成功在很大程度上取决于其雇员的能力和素质。因此，私营部门在支持高质量的教育和保健服务方面有既得利益。在多数发展中国家，政府与私营部门的关系局限于税收岁入。同社区一样，让私营部门参与教育和保健将需要重新界定这种关系。为此，政府可以提供有利环境，使私营部门成为作出贡献的伙伴。以更高效率提供保健和教育服务将最终使各方获益；

(d) **地方政府**。传统上，地方政府根据中央政府规定的政策和指示运作，来自它们所服务社区的投入十分有限。多数发展中国家正在实施权力下放，旨在保障社区更多参与规划和决策。地方政府与社区和私营部门的伙伴关系是一种新的机制，有很大潜力提高教育和保健服务的效力。这还将需要拨给地方资源，或者通过转拨资金，或者通过地方收入规定；

(e) **国家政府**。全面分配资源的责任是国家政府的责任。政府认识到教育和保健之间的有力协同作用，应考虑将这两种分开的工作结合起来，以便实现协同作用，最终增加这些方面的拨款。更好的教育已证明大大改进健康状况；

(f) **增加 20/20**。根据 1995 年社会发展问题世界首脑会议上达成的关于所谓“20/20 公式”的共识，发达国家和发展中国家分别承诺将官方发展援助的 20%和预算的 20%用于社会部门。²⁷ 然而，在发展中世界的大多数地区，公共社会支出总额一直在下降。²⁸ 履行这一承诺将大大增加可用于保健服务和教育投资的资源；

(g) **增加官方发展援助**。自 1960 年代末期以来，捐助国承诺将国民总收入的 0.7%用于官方发展援助。1995 年在丹麦举行的社会发展问题世界首脑会议重申了这项承诺。不过，对官方发展援助的捐助继续呈下降趋势。这种情况已经不利地影响了向最不发达国家的资金流动，加剧了资源制约因素，特别是在保健和教育领域。捐助国在 2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议上再次确认，需要大量增加官方发展援助，以实现《千年宣言》所规定的发展目标和宗旨。²⁹ 有鉴于此，应采取具体步骤实现在蒙特雷作出的承诺；

(h) **国际全球艾滋病与健康基金**。该委员会欢迎八国集团国家的倡议，设立一项特别基金，制止艾滋病毒/艾滋病特别是在非洲的蔓延，并鼓励工业化国家进一步作出承诺；

(i) **创新性资金来源**。即使成功地执行了上面的措施，发展中国家在资助日益成为全球公益的教育和保健方面还会面临资源限制。因此，委员会建议探讨调动资源的新途径(例如碳税、对金融转移收费、使用领空和领海的租金，等等)，为发展中国家、特别是非洲发展中国家的人力资源能力开发筹措资金。

8. 促进伙伴关系

113. 更多依靠涉及人际互动的地方倡议以及政府、民间社会和私营部门之间的宝贵联盟和伙伴关系应得到鼓励。因此，应鼓励地方社区内的雇主、各种组织、工会、教育当局、培训提供者等建立伙伴关系，以确保公共部门和私营部门培训和教育的质量。应鼓励青年组织在社区和国家两级提出倡议并采取行动。

114. 除了地方和国家两级的伙伴关系外，区域和(或)全球两级促进发展的伙伴关系也可以是重要的体制机制和工具，在日益提高对区域和全球相互依存的认识的基础上，促进发展中国家的能力建设。促进能力建设和人力资源开发的伙伴关系即可以增加现有教育和保健资源的数量，也可以提高发展中国家政策的效力。在这方面，委员会欢迎担任可持续发展问题世界首脑会议筹备委员会的可持续发展委员会主席提出的订正文件(A/CONF.199/PC/L.1/Rev.1)建议，在为2002年8月24日至9月4日将于南非约翰内斯堡举行的首脑会议开展筹备工作时，促进就科学和教育以及可持续发展有关的保健问题建立的伙伴关系。

第四章

确定最不发达国家

A. 引言

115. 经济及社会理事会关于发展政策委员会报告的第2001/43号决议请委员会，除其它外，继续研究用来确定最不发达国家的方法，并酌情协同涉及环境和经济脆弱性问题的其他国际组织一起开展工作，以及在2002年向理事会提出报告，说明它建议在预定于2003年进行的最不发达国家名单三年期审查中使用的标准。

116. 理事会同一决议还请委员会继续进行重新审查使马尔代夫脱离最不发达国家名单的建议的工作，并向理事会下届实质性会议提出进度报告，向2003年实质性会议提出最后建议，同时考虑到第2001/43号决议序言部分第6和7段提及的资料以及相关的发展伙伴和多边组织提供的其他资料。

117. 最近，大会题为《进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展全球会议的成果》的第56/198号决议考虑到理事会第2001/43号决议，再次强调需要毫不延迟地完成大会第二十二届特别会议通过的审查文件所授权的关于脆弱程度指数的定量和分析工作，³⁰强调这项工作对委员会就最不发达国家的确定标准

所进行的工作具有现实意义，对相关小岛屿发展中国家也很重要。

118. 委员会第四届会议讨论确定最不发达国家方法方面的一些问题，包括改进2000年采用的经济脆弱程度指数；以及马尔代夫脱离名单之个案。关于确定最不发达国家方法的专家小组会议于2002年1月16日和17日在纽约联合国总部举行；此次会议的报告对委员会工作起了帮助作用。

119. 在这次会议期间，秘书处提出了对确定最不发达国家所采用的各有关标准进行诊断测试和模拟的结果。联合国系统内外其他组织的专家介绍了其关于脆弱程度工作的情况。专家组重申脆弱程度概念对于发展中国家、尤其是对于最不发达国家具有现实意义。它强调各组织关于脆弱程度工作的目标不同，但各项努力是相辅相成的，一项适合于所有用途的指数是不存在的。

120. 本报告以下各节概述委员会第四届会议的主要结论和建议。

B. 改进确定最不发达国家所采用的标准

121. 一个国家必须符合所有三项标准(人均国内生产总值、物质生活质量强化指数和经济脆弱程度指数)，才能列入名单。此外，人口超过7500万的国家概不能列入名单。一个国家必须要达到三项标准中的至少两项，才可以脱离最不发达国家名单。

122. 委员会审议了经济及社会理事会最近提出的建议，以及发展政策委员会2001年4月第三届会议所提要点。委员会还重新审查了将最不发达国家列入和脱离名单的标准方面的指标，确保它们仍是现有的最佳指标。同时，委员会着重指出，改进标准将是一项持续进程，因为总能得到较好的新数据。

1. 人口众多的国家

123. 一个国家人口超过7500万，就不再考虑列入最不发达国家名单。理事会1991年明确作此规定，表明此类别只适用于小规模经济体；这一概念昔已有之，只是未明说而已。最不发达国家组的总人口大量

增加，会减弱发达国家的支助承诺；设定人口上限，就不可能出现上述情况。委员会建议，在 2003 年下一次三年期审查时，维持人口众多国家不予列入的做法。

124. 只有一个人口众多的国家一直列入名单——独立之后的孟加拉国。委员会认为，孟加拉国既已列入名单，就应当依照正常的脱离规定，即须达到三项标准中至少两项之脱离门槛。在 2000 年审查时，孟加拉国只达到了三项标准中的一项（经济脆弱程度指数）。

2. 人均国内生产总值对人均国民总收入

125. 委员会一直用世界银行低收入国家组作为确定最不发达国家名单的一个出发点。有人指出，世界银行低收入国家的截断点随通货膨胀而在名义上渐有提高（例如，由 1995 年 695 美元增至 1999 年 785 美元）——从而实际数值保持恒定，而且世界银行采用人均国民总收入而不是国内生产总值来确定低收入国家组成员。此外，国民总收入被视为同国内生产总值一样，充分反映一国的生产能力。

126. 委员会建议，为清晰和连贯起见，现行脱离名单标准用人均国民总收入取代人均国内生产总值，正如列入名单标准已这样做那样。就列入和脱离名单而言，三年期审查主要都依靠世界银行图表集所用之人均国民总收入。对于有可能脱离的个案而言，有人进一步建议，汇款、外援和其他收入形式的作用，要联系其对国民总收入数字和对国内生产能力的影 响加以考虑。在能得到有关资料时，也应考虑资本、包括自然资本的任何大规模销毁的情况。

127. 委员会获悉：统计委员会主席之友的报告（见 E/CN.3/2001/18，附件，第 64 段）敦请在多国抽样分析中采用以购买力平价为基础的人均收入，而委员会一直采用世界银行图表集方法之国内生产总值/国民总收入数据。委员会指出，购买力平价法受到经验方面的一些限制。在中期内，需要做进一步工作，委员会才能就此方法的采用问题提出具体建议。此外，一些低收入国家没有以购买力平价为基础的数据。

128. 委员会请秘书处通过经济和社会事务部统计司，要求世界银行就其以间接估算取代欠缺数据之购买力平价法的准确性、清晰性和可靠性，澄清一些方法问题。

3. 物质生活质量强化指数——人的资产指标

129. 物质生活质量强化指数现为下列四项指标的平均数：(a) 营养，以人均日卡路里摄入量占人均日卡路里需求量的比例计量；(b) 健康，以五岁以下儿童死亡率计量；以及 (c) 教育，以中小学综合总入学率和成人识字率计量。

130. 有意见认为，“物质生活质量强化指数”一词不能充分反映该指标原来想要表示的内涵，即人的资本水平，而非安康水平。因此，有人建议将此指标改名为人的资产指数。

131. 就营养指标而言，委员会倒是愿意采用营养不足人口所占百分比，可是许多国家没有这一数据。因此，大家广泛支持保留人均日卡路里摄入量占日卡路里需要量之比的办法。但有人指出，作为监测千年发展目标进展情况的一部分，联合国粮食及农业组织（粮农组织）预期将提高关于营养不足人口比例的国家数据之质量和覆盖范围。最近的将来如能得到此类数据，2003 年三年期审查期间的物质生活质量强化指数/人的资产指标中即可采用。

132. 委员会重申，由于数据质量令人关注，出生时预期寿命并非人口健康状况的最佳现有指标；它反映保健和营养方面的变化也太慢了。因此，委员会支持保留五岁以下儿童死亡率，这方面有较为可靠的数据。

133. 对于脱离名单的两可个案，可以考虑由其他的保健指标来补充五岁以下儿童死亡率。有些国家因为艾滋病毒/艾滋病的关系，平均预期寿命已大大降低；采用上述其他指标对它们而言尤其重要。受传染病影响的人口比例可成为又一个有用的指标。

134. 就中小学综合入学率而言，委员会获悉，好几个最不发达国家把各年龄组的留级生和/或超龄生也列入小学入学人数，这样，其小学入学人数就被夸大

了。³¹ 委员会一致认为，联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）所确定的、从事经济活动人口平均入学年数或预期入学年数的数据，当能成为更好的指标；但委员会指出，所有发展中国家是否都具备数据，依然是严重的问题。小学教育反映在成人识字率之中，因此，委员会建议探讨是否可能把小学入学率从物质生活质量强化指数/人的资产指标中删除，而把重点放在中学总入学率，这是教育水平的较好指标。

4. 经济脆弱程度指数

135. 经济脆弱程度指数现为下列五项指标的平均数：(a) 出口集中；(b) 出口收益不稳；(c) 农业生产不稳；(d) 制造业和现代服务业占国民总收入之比例；以及(e) 人口规模。

136. 经济脆弱程度指数旨在反映外部冲击对一国发展带来的相对风险，冲击之影响不仅取决于冲击的大小，而且也取决于决定该国受冲击影响程度的结构特征。在确定最不发达国家方面须考虑的脆弱属于结构脆弱；委员会不考虑涉及政府政策的脆弱。

137. 有人指出，人口规模是评估经济总体脆弱程度的最重要替代物之一，因为小国往往比大国更易受外部冲击之害，原因是 (a) 其经济往往对外部贸易更加开放，以及 (b) 由于多样化余地不大，其出口往往高度集中。还有人指出，小岛屿发展中国家一般面临结构障碍——如运费高、相对与大市场隔绝——因而格外易受外部冲突之害。委员会故建议继续把人口规模指标列为经济脆弱程度指数的内容。

138. 如前几届会议一样，委员会还建议在制订经济脆弱程度指数范围内重新计算出口集中指数，除货物出口之外，把服务业出口也包括在内。

139. 委员会重新讨论了它在 1999 年和 2000 年审查过的以下问题：经济脆弱程度指数中能否更直接地衡量自然灾害的经济影响，如经济破坏规模、受灾人口或无家可归者的人数？委员会认定，在能够得到因自然灾害而无家可归者的人口比例的可靠数据且此类数据亦十分可靠时，就可以把它增列为经济脆弱程度指数的内容。同时，大家商定，如能得到有关的可靠

数据，脱离名单两可案例的国情简介即应包括自然灾害的经济影响数据。

5. 国家脆弱程度简介的作用

140. 委员会重申委员会以前的一项调查结论，³² 即：经济脆弱程度指数只能部分地、近似地说明一国的脆弱程度。在最不发达国家名单中增删国家时，就需要对具体国家作深入的脆弱程度评估。委员会遂于 2000 年建议为靠近门槛的每一个国家编写“脆弱程度简介”。编写简介时，要全面评估该国的情况，并说明脆弱程度的方方面面。

141. 联合国贸易和发展会议（贸发会议）同佛得角、马尔代夫、萨摩亚和瓦努阿图政府密切合作，为 2000 年审查编写了四国脆弱程度简介。委员会建议：下一个三年期审查前编写国情简介时，就要进一步开展此类合作（以便对靠近标准门槛的国家内部情况进行资料翔实的评估）。

142. 过去所提供的国情简介不仅在参照经济脆弱标准审议一国情况时用作补充资料，而且还充实委员会对三大标准总体结果所作的判断。因此，建议将来编写此类国情简介时，仍要审查这三项标准所涉方方面面。

143. 委员会也认为，过去的脆弱程度简介为人们了解这些国家的脆弱程度提供了宝贵资料。委员会虽然认定脆弱程度简介要继续注重经济脆弱程度问题，但也建议此类简介更多地注重环境脆弱程度。

144. 对于所有有可能脱离最不发达国家名单的案例都要编写此类简介，而且，在可行的范围内，对于那些可能列入名单的国家也这样做，这是防范一国地位因数据质量限制出现无端变化之风险的必要举措。有人进一步建议在 2002 年底前完成此类简介，以供下一次三年期审查筹备工作参考。

6. 技术问题

145. 委员会还审查了同执行标准有关的其他几个技术问题。要求秘书处在下一次审查前对下列备选办法的影响进行模拟试验：

(a) 取平均值：有人提出，各项构成部分的几何平均值或各项构成部分的算术平均值转为对数，能比现行算术平均值更好地说明每一国所面临的严峻障碍；

(b) “变焦距”：有人提出，综合指标的计算（按照最大——最小程序），如运用于较小和特征较为相同的国家的参照样本，比适用于目前包含 128 个发展中国家的名单，其准确程度就会提高；³³

(c) 同时考虑各项指数：在这三项标准独立实施的现行方式不予改变的情况下，特别是对于两可的案例，似宜同时考虑与两项结构障碍指标（人的资产指标和经济脆弱程度指数）有关的标准，甚至是与三项指标（人均国民总收入、人的资产指标和经济脆弱程度指数）有关的标准，并使委员会能够考虑到各标准间一定程序的补偿及根据各项标准所展现的障碍因素可能造成的合并影响。

C. 审查其他有关指标

146. 大家一般认为，确定最不发达国家的标准要顾及对自然资本的破坏和自然灾害的经济、社会影响的关注，但也重申：各项标准应当注重结构障碍，环境脆弱程度只有在涉及此类障碍时，才应加以审查。

147. 委员会参照其以前的工作，并参照有机会审查数份有关其他环境质量指标和人的质量指标的文件的专家组的工作，重申人的发展指标及其构成部分不足于用来最不发达国家。物质生活质量强化指数/人的资产指标力图更全面地展现人力资源能力（有两项教育指标和两项保健指标），委员会所选的指标比人的发展指标的某些构成部分更加可靠、更加适合于用来确定最不发达国家。

148. 经济及社会理事会第 2001/43 号决议请委员会酌情协同涉及环境和经济脆弱程度问题的其他国际组织就将用来确定最不发达国家的方法问题继续开展工作。委员会考虑到其第一届会议期间审查其他指数的情况，³⁴ 并联系理事会上述决议，也讨论了重要环境脆弱程度指数的发展情况。委员会特别审查了 2001 年环境可持续性指数，这是世界经济论坛的一项

倡议。环境可持续性指数的分数是根据一套 22 项核心指标确定的，其中每一项都结合了共 67 项基本变数的 2 至 6 项变数。环境可持续性指数允许以系统和数量的方式，对环境状况和环境工作进行跨国比较，委员会商定，这项指数可以充实委员会对脆弱程度问题的审议。

149. 但有人指出，在各项脆弱程度指标及其加权的适合性方面，存在着好几个方法问题。人们特别地对环境可持续性指数的若干变数和指标等量加权提出了疑问。另一问题在于，现在尚没有适用于所有发展中国家的充分可靠及可比数据。虽然已经提出了约 122 个国家的结果，但依然缺乏许多发展中国家、包括三分之一最不发达国家的的数据。会议强调指出，委员会在确定具有最不发达国家地位时的资格，原则上要审查所有发展中国家，对缺漏国家进行可靠判断所需数据现在却没有。

150. 委员会认定，现有的环境可持续性指数，如同专家组 2000 年 3 月在巴黎开会时审查过的其他类似指数一样，³⁵ 也不能直接用以确定最不发达国家。委员会建议，标准中目前不再增加具体的环境脆弱性部分。但有人建议，只要环境脆弱性资料与结构障碍有关，只要能够得到可靠数据，脱离名单两可案例的国情简介中，即须说明环境脆弱程度。

D. 转型期经济国家的案例

151. 委员会回顾指出，现在不考虑把转型期经济国家列入最不发达国家名单。大家商定，要按现有标准审议这些国家的情况，不宜改变标准去迁就这些国家的具体情形。委员会建议，为分析工作起见，2003 年下一次三年期审查要以对待发展中国家的同样方式，来对待低收入转型期经济国家。

152. 大家还商定，2003 年三年期审查对要列入的两可案例提出国情简介，尤其是在人的资本方面（物质生活质量强化指数/人的资产指标），因为现有数据可能不会准确反映这些国家的现状。前苏维埃社会主义共和国联盟（苏联）和前南斯拉夫的解体，造成了重大的结构变化，大大改变了某些新国家的经济潜力和

前景。现有数据可能不会准确反映这些变革。由于这些数据的不连续性或缺乏数据，两可案例如包括前苏联或前南斯拉夫的共和国，就要作出特别努力。

E. 马尔代夫的案列

153. 委员会重新审查了其 2000 年三年期审查时提出的、其 2001 年第三届会议上重申的建议，即：马尔代夫脱离最不发达国家名单。委员会回顾指出，该国明显符合三项脱离标准中的两项：收入标准（人均国内生产总值）和人的资本标准（物质生活质量强化指数）。就最后一项标准（经济脆弱程度指数）而言，已经稍稍超出脱离阈值。

154. 委员会还回顾：马尔代夫政府指出，2000 年物质生活质量强化指数分数的估算方面存在异常现象，尤其是有关营养和入学的变数（见 E/2000/104，附件，附录）。有人质疑 118% 的卡路里摄入量估算值；国家当局认为估算过高。还有人指出，1998 年，开发计划署的一项贫穷调查提到，该国的营养状况比撒哈拉沙漠以南的非洲地区还差。由于气候条件恶劣，岛屿偏僻，货运方面存在着结构障碍，大家认为这是长期存在的影响此营养状况的因素。此外，马尔代夫当局批评说，中小学综合总入学率（92%）的估算过高。

155. 专家组于 2002 年 1 月全面审查了马尔代夫问题，之后，委员会建议贸发会议编写新的国情简介，以期评估将用于 2003 年审查的数字之可靠性。委员会还应审查列入和脱离名单的标准中用人均国民总收入替代人均国内生产总值对马尔代夫的影响。此外，委员会强调，必须联系多边和双边捐助者所提供的新的增补资料，审查马尔代夫脱离最不发达国家地位的影响。

156. 联合国秘书处和贸发会议要求马尔代夫的发展伙伴提供资料，说明它们对某国脱离最不发达国家名单可能会作出什么反应。在委员会举行全会时，磋商仍在进行中（见下文 G 节）。

F. 脱离最不发达国家地位的国家的平稳过渡

157. 委员会注意到经济及社会理事会第 2001/43 号决议要求国际上讨论确保有资格脱离最不发达国家地位的国家平稳过渡的重要性。

158. 委员会承认，脱离名单的各国进行平稳过渡的能力可能会有大的差异。这种情况在现有的两可案例中特别明显，说明了一种矛盾情况：在收入和人的资产标准方面显然表现出繁荣程度最高和最稳定的小岛屿最不发达国家也是结构障碍最大和/或最脆弱的国家。因此，它们也许对在脱离名单后可能失去优惠待遇的情况最缺乏准备。

159. 因此，委员会认为平稳过渡对脱离名单的国家而言是至为重要的一项原则，因为这些国家可能继续在不同程度上有赖于外部支助。委员会指出，对于脱离名单的国家而言，平稳的过渡不应当一定意味着逐步失去最不发达国家可享有的所有有利条件。相反，它说明须重新确定脱离名单国家所需要的实惠范围。在重新确定时，除了丧失某些实惠之外，可以保留其他优惠待遇，包括在必要时给予不定期优惠待遇，并针对该国已有改进、但仍脆弱的经济形势，给予新的优惠待遇。

160. 委员会认为，今后凡有国家脱离名单，联合国都应召开圆桌会议，让发展伙伴和脱离名单国家研究出最理想的一套措施，确保平稳过渡。

161. 在这方面，主要挑战在于如何使得过渡不仅平稳，又能启动蓬勃的发展进程。脱离名单应当是给公、私伙伴的一个信号：该国已有持续进步，展示了新的、充满希望的经济机会。还有人提出，在 2003 年审查最不发达国家名单前，举行一次讨论平稳过渡总体问题的专家会议，以显示脱离名单国家的主要双边及多边伙伴可能如何对待这些国家。

162. 最后，委员会着重指出，在脱离名单这一背景下，对照最不发达国家标准所提供的资料十分重要。通过这些数据（低收入、人的资本、经济脆弱、同时共涉及 10 项社会经济变数），可以较准确地突显在平稳过渡框架内须纠正的主要弱项。但在确定具体的平稳过渡措施时，应向捐助界进一步说明脱离名单国家仍面临的其他需求。

G. 脱离名单的影响以及属于此类别的实惠

163. 以前曾要求最不发达国家的发展伙伴联系“平稳过渡”措施的必要性，说明将如何对待脱离名单的国家；委员会赞赏地注意到一些发展伙伴对此作出答复。

164. 若干双边伙伴表示，就援助流量和技术援助而言，脱离名单的情况对其给予脱离名单国家的待遇没有影响，即使有也很少，因为它们并非是针对最不发达国家地位才提供援助的（见附件一）。另一方面，由于受到法规的约束，最不发达国家在脱离名单后（即使只是在过渡时期），继续享受市场优惠准入的双边特许待遇的余地似乎不大，或者说根本就没有。

165. 多边和区域伙伴对是否能够采取平稳过渡措施帮助脱离名单的国家，说法不一（见附件二）。迄今为止，世界贸易组织针对脱离名单国家似无既定政策。但世界贸易组织关于小经济体的新工作方案预期将审查有关可能脱离名单的世界贸易组织成员国（目前只有马尔代夫）的特殊待遇和可能脱离名单的世界贸易组织处于加入过程中的观察员国（现有佛得角、萨摩亚和瓦努阿图）的特殊待遇的具体问题。

166. 拥有最不发达国家成员的区域发展银行表示，就向前最不发达国家提供赠款和贷款资源而言，脱离名单国家平稳过渡之概念一般可以接受。

167. 从一直向那些接近脱离名单的最不发达国家提供技术援助的多边机构的角度来看，丧失最不发达国家地位不会自动地对现行合作产生影响。

168. 为全面了解脱离名单的影响，委员会想得到更多的、关于脱离名单的国家从其最不发达国家地位所获利益的经验证据。委员会认识到：最不发达国家从其发展伙伴向其提供的可能好处，与最不发达国家从其最不发达国家地位所获实惠方面，存在着各种差距。委员会注意到贸发会议根据具体国家调查全面评估实惠的工作，强调务须不迟于 2003 年审查最不发达国家名单之时传播这项工作。

第五章

委员会的工作方法和工作方案

169. 委员会欢迎有机会为经济及社会理事会的工作做出贡献，重申今后愿意继续做出贡献。委员会依然认为，由于委员会工作的性质，闭会期间专家组会

议能够极大推动委员会年度会议取得成功。例如，最不发达国家确定方法专家组会议提出多项建议，使委员会能够集中注意经社理事会第 2001/43 号决议中的有关要求并做出有效反应。应早在每届会议之前就开始此类筹备工作，从而使委员会获得一切必要的分析结果，能够在全体讨论中专门拟订客观和切实可行的建议，以便列入其提交经社理事会报告中。

170. 鉴于发展筹资问题国际会议的成果，以及即将举行可持续发展问题世界首脑会议，委员会认为，在努力实现可持续发展的过程中，它能够在全球公益物和创新财政机制领域做出特殊贡献。委员会同意，委员会一些成员将在闭会期间研究如何定义和阐明这一广泛主题中有关分课题。

171. 应经社理事会的要求，本报告概述了委员会建议在定于 2003 年对最不发达国家名单进行三年期审查时使用的标准。正如委员会以前所建议的，这包括重新考虑转型期经济国家的待遇，以及确定国家初次列入最不发达国家名单所运用的原则和阈值比确定国家脱离名单所用的原则和阈值更严是否合适。三年期审查将包括根据经社理事会第 2001/43 号决议要求提供的补充资料，最后重新审查委员会以前提出的建议，让马尔代夫脱离最不发达国家名单。最后，委员会提议讨论确保那些已有资格脱离最不发达国家名单的国家从最不发达国家地位平稳过渡的重要性。

第六章

会议安排

172. 2002 年 4 月 8 日至 12 日，发展政策委员会第四届会议在联合国总部举行。委员会 21 个成员出席了会议：N’Dri Thérèse Assié-Lumumba 女士、Lourdes Benería 女士、Albert Binger 先生、Olav Bjerkholt 先生、Eugenio Figueroa B 先生、高尚全先生、Leonid M. Grigoriev 先生、Patrick Guillaumont 先生、Ryokichi Hirono 先生、Louka T. Katseli 女士、Marju Lauristin 女士、Mona Makram-Ebeid 女士、P. Jayendra Nayak 先生、Milivoje Panić 先生、Eul

Yong Park 先生、Suchitra Punyaratabundhu 女士、Delphin G. Rwegasira 先生、Sylvia Saborio 女士、Nasser Hassan Saidi 先生、Udo Ernst Simonis 先生和 Funmi Togonu-Bickersteth 先生。2 名成员未能出席会议：Mari Elka Pangestu 女士和 Dorothea Werneck 女士。虽然 Ruben Tansini 先生抵达纽约，但因家有急事，会议第二天就离开。

173. 第四届会议主席团成员如下：

主席：

Ryokichi Hirono 先生

副主席：

Funmi Togonu-Bickersteth

报告员：

Louka T. Katseli 女士

174. 主席宣布会议开幕。

175. 发展政策分析司司长 Ian Kinniburgh 先生强调，委员会必须处理两个问题，即卫生和教育在发展进程中的作用及制定下次三年期审查最不发达国家的标准。他提请注意发展筹资问题国际会议的成果，该会议讨论了有关援助效果和人力资源在发展进程中作用的问题。

176. 委员会分成三个小组讨论下列专题：人力资源开发包括在卫生和教育领域的人力资源开发对发展进程的贡献（经济及社会理事会 2002 年高级别部分主题）；援助效果；改进确定最不发达国家的标准，包括马尔代夫的案例。在就三个主题进行一天的一般性辩论之后，委员会各小组进行了为期三天的审议，并在会议最后一天讨论其报告草稿。委员会成员利用电子通讯手段（电子邮件）最后将该报告定稿。

177. 联合国经济和社会事务部为会议提供实质性服务。联合国系统下列组织、机构、方案和基金出席了会议：

- 联合国粮食及农业组织
- 国际原子能机构
- 联合国贸易和发展会议

- 联合国开发计划署
- 联合国教育、科学及文化组织
- 联合国工业发展组织
- 联合国人口基金
- 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
- 联合国秘书处经济和社会事务部非洲和最不发达国家特别协调员办公室
- 区域委员会纽约办事处
- 非洲经济委员会
- 国际劳工局
- 国际货币基金组织
- 世界银行
- 世界粮食计划署

注

¹ 发援会会刊：《发展合作：2001 年报告》，第 3 卷，第 1 号（2002 年），表 26。

² 参见，例如，非洲发展新伙伴关系，2001 年 10 月 (<http://www.un.org.esa.africa.nepad.htm>或<http://www.un.org.esa.africa.agenda.htm>)，和非洲发展问题东京国际会议（第一次和第二次），1993 年和 1997 年 (<http://www.ticad.net/index.cfm>)。

³ 另见《参与性发展和施政：非洲的特殊需求：发展政策委员会第三届会议的报告(2001 年 4 月 2 日至 6 日)》(联合国出版物，销售号 E.01.II.A.4)。

⁴ 见题为“对《1990 年代联合国非洲发展新议程》执行情况的独立评价”的文件 (A/AC.251/8)。

⁵ 1999 年和 2000 年的数据来自经合组织，《发展合作：2001 年报告》，第 87 页，表四-1。

⁶ 同上，表 26。

⁷ 见《第二次联合国最不发达国家问题会议的报告，巴黎，1990 年 9 月 3 日至 14 日》(A/CONF.147/18)，第一部分。

⁸ 《发展合作：2001 年报告》，... 表 29。

- ⁹ 《发援会会刊》：《发展合作：2000 年报告》，第二卷，第 1 号（2001 年），表 19；和《2001 年报告》，第三卷，第 1 号（2002 年），表 19。
- ¹⁰ 取自贸发会议的数据，《最不发达国家：援助、私人资本流动和外债——为最不发达国家的发展筹资的挑战：2000 年报告》（联合国出版物，销售号 E.00.II.D.21），第二部分，第一章，C.1 节。
- ¹¹ Paul Collier, “援助‘依赖性’：评论”，《非洲各国经济杂志》，第 8 卷，第 4 号（1999），第 528 至 545 页。
- ¹² Robert Lensinkt 和 Oliver Morrissey, “视援助动荡不定为不定因素的衡量尺度之一，以及援助对增长的积极影响”，《发展研究杂志》，第 36 卷，第 3 号（2000 年 2 月），第 31 页至 49 页。
- ¹³ 见 Patrick Guillaumont, “通过重新分配援助来减少贫穷：不稳定因素和替代前提”，在欧洲年度银行发展经济学会议上提出的论文，巴黎，1999 年 6 月；以及 Patrick Gillmont 和 Lisa Chauvet, “援助和表现：重新评价”，初步草稿。
- ¹⁴ 在衡量援助的可靠性时，必须不仅考虑到援助的动荡不定，也要考虑到援助与政府收入的协方差，后者十分重要，因为即使援助不如政府收入可靠，但假如援助与收入反向流动的话，它可能减少资源流动的动荡不定。但是，1970 年至 1995 年期间来自 36 个非洲国家的事实材料表明，援助款比财政收入更为可靠，因此它有助于成为财政收入所受冲击的缓冲，并在财政收入较低时往往增多（Collier, 在前面所引述的书中）。
- ¹⁵ 《发展合作：2001 年报告》，……，表 1。在此所引述的 2000 年的数字为初步的数字。
- ¹⁶ 同上。
- ¹⁷ Rene Bonnel, “艾滋病毒/艾滋病：它是增加还是减少非洲的增长？”，世界银行。2001 年 11 月 6 日。
- ¹⁸ 据估计，在全球范围内充分应付该流行疫所需的费用将达 100 亿美元。
- ¹⁹ 见秘书长报告，题目是“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”（A/52/871-S/1998/318）。
- ²⁰ 见 David Ellerman, 《帮助人们自助：朝向自主-和谐帮助的理论》，工作文件 2693 号，（世界银行，华盛顿特区，2001 年 10 月），第 2 页。
- ²¹ 同上。
- ²² 参见，例如：《非洲发展新伙伴关系》，2001 年 10 月。（<http://www.nu.org.esa.africa.nepad.htm> 或 www.un.org.esa.africa.agenda.htm）。
- ²³ 关于教育问题的所有数据摘自《2000 年世界教育报告》（教科文组织，2000 年，巴黎）。
- ²⁴ 宏观经济与健康委员会的报告，“宏观经济与健康：在健康方面投资促进经济发展”（卫生组织，2001 年 12 月 20 日，日内瓦）。
- ²⁵ 见大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议。
- ²⁶ Rodrik, Dani, “全球化是否走得太远了？”国际经济学研究所，（1997 年，华盛顿特区）。
- ²⁷ 见《社会发展问题哥本哈根宣言》（《社会发展问题世界首脑会议的报告》，哥本哈根，1995 年 3 月 6 日至 12 日，（联合国出版物，销售品编号 E.96.IV.8），第一章，决议 1，附件一和二，尤其是附件二，第 88（c）段）。
- ²⁸ 见提交给社会发展委员会第四十届会议（2002 年 2 月 11 日至 21 日）的、题为“综合社会和经济政策”的秘书长报告（E/CN.5/2002/3），第 35 段。
- ²⁹ 见发展筹资问题国际会议成果的文件《蒙特雷共识》（A/CONF.198/11，第一章，决议 1，附件），第 41 段。
- ³⁰ 见大会第 S-22/2 号决议，附件。
- ³¹ 在好几个国家，包括佛得角、马拉维、马尔代夫和萨摩亚等最不发达国家，这一问题尤为严重。
- ³² 见《全球经济中的脆弱和贫穷：发展政策委员会第一届会议报告》（1999 年 4 月 26 日至 30 日）（联合国出版物，出售品编号 E.99.II.A.5），第 122 段。
- ³³ 还有人提出，要研究是否能利用固定在正常或通常水平上的最大值和最小值（不受国家样本的影响）。
- ³⁴ 见《……脆弱和贫穷》。
- ³⁵ 见《富裕之中的贫穷：需要变革：发展政策委员会第二届会议报告（2000 年 4 月 3 日至 7 日）》（联合国出版物，出售品编号 E.60.II.A.4），附件一。

附件一

双边发展伙伴对脱离最不发达国家地位的国家可能做出的反应

1. 经济及社会理事会 2001 年 10 月 24 日通过关于发展政策委员会报告的第 E/2001/43 号决议，其中特别呼吁有关发展伙伴和多边组织在 2002 年 4 月委员会第四届会议之前，向委员会提供资料，说明它们对脱离发达国家地位的国家可能做出的反应。

2. 主管经济和社会事务副秘书长代表委员会于 2002 年 1 月 16 日写信给经济合作与发展组织(经合组织)成员国常驻联合国代表，要求提供此类资料。截至 2001 年 5 月 31 日，委员会秘书处收到下列十个发展伙伴的答复：加拿大、芬兰、法国、德国、意大利、荷兰、新西兰、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。^a

3. 可根据已经提到的下列三大类好处对上述十个发展伙伴提供的资料进行分类：(a) 市场准入和与贸易优惠有关的其他措施；(b) 发展筹资，特别是赠款和贷款；及(c) 技术合作。

贸易优惠

4. 与其它发展中国家相比，最不发达国家一直根据关税及贸易总协定(总协定)和世界贸易组织的普遍优惠制(普惠制)享受特别优惠。根据普惠制，发达国家可给予来自发展中国家的进口货物非互惠减税待遇。每个进口国确定自己的制度，包括产品范围和受影响进口额。新西兰、挪威和瑞士等发达国家让来自最不发达国家的所有产品都享受普惠制好处。

5. 现在，在欧洲联盟(欧盟)“除武器以外的一切东西”倡议范围内还可享受进一步好处。该倡议取消了来自所有最不发达国家除武器以外所有产品的配额和关税，从 2001 年 3 月开始实施，虽然糖、米和香蕉将在 2006 年和 2009 年过渡期间逐步实现完全自由化。

6. 从上述答复看，正在脱离最不发达国家地位的国家显然不能享受“除武器以外的一切东西”倡议目前所提供的进入欧盟市场的贸易优惠。关于普惠制，两个发展伙伴指出，正在脱离最不发达国家地位的国家将不再有资格享受免关税和/或免配额市场准入待遇，尽管其中一个国家指出，应在个案基础上就是否继续享受贸易优惠做出最后决定。另一国家认为，正在脱离发达国家地位的国家可能丧失向最不发达国家提供的市场优惠。一个国家指出，普惠制方案提供给最不发达国家和非最不发达国家的好处略有不同，但强调所有普惠制受益者必须满足具体条件，无论是否具有最不发达国家地位。

发展筹资

7. 发展筹资领域的好处往往基于发展伙伴的自愿承诺。在《1990 年代支援最不发达国家行动纲领》^b中，所有以前保证达到对最不发达国家官方发展援助占其国内生产总值 0.15%这一指标的捐助国都重申了它们的承诺(第 23(c)段)。此外，请已经达到 0.15%指标的捐助国再接再厉，在 2000 年以前达到 0.20%的指标(第 23(b)段)。

8. 2001 年 5 月 14 日至 20 日，第三次联合国最不发达国家问题会议在布鲁塞尔举行。捐助国在该会议通过的《布鲁塞尔宣言》(A/CONF.191/12)中同意“迅速达到对最不发达国家官方发展援助占国内生产总值 0.15%或国民总收入 0.20%的商定指标”(第 8 段)。此外，在《宣言》中，参加会议的国家政府保证提高援助效果，执行经合组织发展援助委员会成员国提出的建议，即向最不发达国家提供的一切官方发展援助都应采取不附带条件的援助形式。

9. 答复之一强调，正在脱离发达国家地位的国家不再享受不附带条件的援助或第三次联合国最不发达

国家问题会议商定的官方发展援助指标。但另一国家指出，向最不发达国家提供不附带条件援助的决定实际上使最不发达国家无法加入附带条件援助方案，因此单独设立了最不发达国家基金，以便对这一损失做出补偿。该国还强调，正在脱离最不发达国家地位的国家自动有权加入附带条件的援助方案。

10. 一些发展伙伴指出，最不发达国家地位只是确定财政援助额的许多因素之一，脱离这一地位不会对提供财政援助产生直接影响。其它国家明确指出，并非专门出于双边发展援助目的才承认最不发达国家。一个国家强调，应在个案基础上确定向正在脱离最不发达国家地位的国家提供的官方发展援助额，同时考虑

到贫穷程度和环境脆弱程度。另一答复指出，正在脱离最不发达国家地位的国家将继续获得财政援助以促进私营部门的扩展和投资工具。

技术合作

11. 大多数答复都没有具体提到技术合作，虽然有些答复暗示，脱离最不发达国家名单不会对技术援助产生影响。

注

^a 本报告附件二载有多边组织的答复摘要。

^b 见《第二次联合国最不发达国家问题会议报告》，1990年9月3日至14日，巴黎(A/CONF.147/18)，第一部分。

附件二

多边组织给予最不发达国家的优惠及脱离最不发达国家地位的预期影响

联合国贸易和发展会议秘书处收到的资料提要

特殊待遇领域	根据最不发达国家地位给予的特殊待遇	脱离最不发达国家地位理论上的影响	对正在脱离最不发达国家地位的国家实施平稳过渡措施的意愿
在贸易领域			
市场准入			
无论是否是世界贸易组织成员	<p>发达国家和发展中国家（最不发达国家）根据不同的普遍优惠制和全球贸易优惠制度的非互惠优惠待遇。</p> <p>自由贸易领域中的互惠优惠待遇。</p>	立即“升”到与其它发展中国家有关的优惠待遇（普惠制/全球优惠制），或最惠国待遇。	大多数发达国家（包括欧洲联盟（欧盟）成员国）给予正在脱离普惠制的国家一段过渡期，而且准备至少考虑让正在脱离最不发达国家待遇的国家类似地过渡到正常的普惠制待遇或最惠国待遇。
在世界贸易组织内部			
农业	<p>免除减少壁垒的义务。</p> <p>某些通知每隔一年才提交。</p>	<p>减少将在十年内履行的承诺（发展中国家成员）。</p> <p>农业委员会可应请求搁置某些年度通知的要求。</p>	世界贸易组织没有“平稳过渡”的政策，但可在多哈努力范围内预见此方面的事态发展，回到特殊和差别待遇的概念，并特别注意小而脆弱的经济体的问题。没有关于“平稳过渡”的判例并不排除世界贸易组织有关委员会有可能在个案基础上做出某些平稳过渡的决定（特别是在过渡期间）。
动植物卫生检疫措施	可能推迟至多五年执行《关于适用动植物卫生检疫措施的协定》中有关影响进口的措施的条款。	只推迟至多二年（发展中国家成员），但不是以有关国际标准为依据的措施除外。	
纺织品和服装	采用过渡性保障措施的成员将会给予最不发达国家国家极为有利的待遇。	在确定经济条件时给予更有利的差别待遇，但应视出口额而定。	

特殊待遇领域	根据最不发达国家地位给予的特殊待遇	脱离最不发达国家地位理论上的影响	对正在脱离最不发达国家地位的国家实施平稳过渡措施的意愿
技术性的贸易壁垒	<p>其它成员特别考虑建议最不发达国家制订技术条例。</p> <p>在提供技术援助时，特别考虑到最不发达国家成员。</p>	<p>其它成员应请求向发展中国家成员提供咨询意见。</p> <p>成员国将向发展中国家成员提供技术援助，同时考虑到提出请求的成员国的发展阶段。</p>	
与贸易有关的投资措施	<p>在七年过渡期内，取消不符合《与贸易有关的投资措施协定》的与贸易有关的投资措施。</p>	<p>过渡期只有五年(发展中国家成员)。</p>	
发放进口许可证	<p>在发放非自动许可证时，特别考虑到从最不发达国家国家进口产品的进口商。</p>	<p>对于从发展中国家进口产品的国家，给予同样特别考虑。</p>	
补贴与反补贴措施	<p>最不发达国家可不适用出口补贴的禁令。</p> <p>八年可不适用视出口情况而定的补贴禁令。</p> <p>在八年内逐步取消出口补贴，达到任一给定产品都有“出口竞争力”的目标（该产品连续二年至少占世界产品贸易的 3.25%）。</p>	<p>发展中国家的无均收入如果低于 1 000 美元，则适用同样豁免。</p> <p>同样豁免仅为五年。</p> <p>在二年内便要逐步取消，或某些非最不发达国家（20 个）在八年内便要逐步取消（见《补贴与反补贴措施协定》附件七）。</p>	
服务贸易	<p>在执行《服务贸易总协定》第四条时，特别优先重视最不发达国家；由于最不发达国家的特殊需要，在接受通过谈判做出的承诺时，“特别考虑”到这些国家面临的种种困难。</p>	<p>普遍努力鼓励发展中国家成员参加服务贸易（例如，通过进入分配渠道和承认专业资格等）。</p>	

特殊待遇领域	根据最不发达国家地位给予的特殊待遇	脱离最不发达国家地位理论上的影响	对正在脱离最不发达国家地位的国家实施平稳过渡措施的意愿
与贸易有关的知识 产权	特别考虑到最不发达国家所作的努力，鼓励外国供应商协助技术转让、培训和其它活动，促进开发电信。	成员普遍努力向发展中国家提供关于电信服务和技术发展的资料。	
	承认最不发达国家的特殊利益，在执行国内条例时尽可能采取灵活的方式，从而建立坚实的技术基础。	普遍承认国家知识产权保护制度的目标，包括发展方面。	
	推迟至多 10 年履行大多数与贸易有关的知识产权义务。如所提请求具有充分理由，还可能延长。	为履行大多数义务做出一般过渡安排（在某些情况下 5 年或 10 年）。	
	发达国家成员采取奖励措施，鼓励其境内的企业和机构向最不发达国家转让技术。		
贸易政策审查机制	特别注意最不发达国家提出的由世界贸易组织秘书处提供技术援助的请求。	世界贸易组织应请求向发展中国家成员普遍提供技术援助。	
解决争端	在确定争端起因和争端解决办法的各阶段，“特别考虑到”最不发达国家的特殊情况。	关于发展中国家成员的各种规定（例如：如果发展中国家提出某案，争端解决机构必须考虑到对该国经济的影响）。	
	成员在以下三种情况下“适当克制”：提出涉及最不发达国家成员的事项；寻求赔偿；寻求授权暂停给予最不发达国家优惠。		
	在提出成立小组的请求之前，争端解决机构总干事或主席可应最不发达国家的请求进行斡旋，找出可接受的解决办法。		

特殊待遇领域	根据最不发达国家地位给予的特殊待遇	脱离最不发达国家地位理论上的影响	对正在脱离最不发达国家地位的国家实施平稳过渡措施的意愿
加入世界贸易组织	目前正在就使最不发达国家尽快加入世贸组织可能采取的步骤进行辩论。	世界贸易组织秘书处仍将应请求向刚刚脱离最不发达国家地位并正在加入世界贸易组织的国家提供技术援助。	
在发展筹资领域 仅区域和多边机构			
非洲开发银行	享受非洲开发基金(非发基金)待遇的资格根据世界银行对被视作没有信誉获得世界银行非优惠资助国家(A类国家或仅限于国际开发协会(开发协会)的国家)的分类来确定。某些B类国家被视为有信誉获得混合资助(非发基金+普通资本资源)。	脱离最不发达国家地位不是成员脱离A类国家成为B类国家的标准。非洲开发银行确定脱离的方法是以人均国民总收入和信誉考虑为依据。	非洲开发银行将特别考虑到正在脱离最不发达国家地位的国家的特殊困难和依赖援助的程度。
亚洲开发银行	最不发达国家成员和还债能力弱的非最不发达国家有资格享受亚洲开发基金(仅限亚发基金)待遇。一个还债能力没有那么弱的最不发达国家成员有资格享受有限普通资本资源的亚发基金待遇。	如果已脱离最不发达国家地位并高于银行人均国民总收入界限的成员仍表现出较弱的还债能力,则其仅可享受亚发基金的资格将“升”至可享受有限普通资本资源的亚发基金的待遇,或如果该成员表现出没有那么弱的还债能力,从其仅可享受亚发基金待遇的资格将“升”至可享受有限普通资本资源的亚发基金来源待遇。	世界银行将特别考虑到可能受影响国家的特殊困难和依赖援助程度。

特殊待遇领域	根据最不发达国家地位给予的特殊待遇	脱离最不发达国家地位理论上的影响	对正在脱离最不发达国家地位的国家实施平稳过渡措施的意愿
美洲开发银行	海地是美洲开发银行唯一的最不发达国家成员，已获得特别业务基金资源，该基金是美洲开发银行软贷款窗口。	该银行尚未提出海地脱离最不发达国家地位或银行特别业务基金地位的问题，因为银行没有正式的脱离政策。	暂时与海地无关。
世界银行	大多数最不发达国家作为低收入国家，有资格获得开发协会优惠援助。也可让人均收入高于业务截断点但具有获得国际复兴开发银行(世界银行)贷款有限信誉的国家(包括最不发达国家)临时享受开发协会待遇的资格。此外，还可让小岛屿经济体(包括一些最不发达国家)仅享受开发协会的待遇，虽然其人均收入可能超过业务界限。	理论上，脱离最不发达国家地位与世界银行集团的脱离政策无关。	国家可早在达到开发协会资格界限之前，就通过开发协会和世界银行的混合资源脱离开发协会待遇，但应视信誉考虑而定。因此，把“平稳过渡”融入开发协会待遇“脱离前”进程，但设想脱离最不发达国家地位的“平稳过渡”是“脱离后”措施。
在技术合作领域			
仅多边机构			
贸易发展综合框架	所有最不发达国家都能够根据综合框架获得与贸易有关的技术援助，但须遵守 6 个赞助组织(国际货币基金组织(货币基金组织)、国际贸易中心(贸易中心)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国开发计划署(开发计划署)、世界银行和世界贸易组织(世贸组织))确定的执行方式。	脱离最不发达国家地位将使前最不发达国家丧失申请综合框架援助的资格。但如果脱离最不发达国家地位的国家已开始进行综合框架活动，则不会终止此类活动。	根据综合框架，所有最不发达国家的发展伙伴都同意为在落实综合框架技术援助方案期间脱离最不发达国家地位的任何国家作出“平稳过渡”安排，并提供继续开展活动和逐步结束活动的选择。

特殊待遇领域	根据最不发达国家地位给予的特殊待遇	脱离最不发达国家地位理论上的影响	对正在脱离最不发达国家地位的国家实施平稳过渡措施的意愿
开发计划署和其它联合国组织和专门机构	<p>所有联合国机构通常都有一个专门管最不发达国家问题的特别单位。特别待遇从技术援助机会到特别资助不等。</p> <p>一些代表参加联合国大会会议的旅费可从经常预算支付。</p>	<p>原则上，脱离最不发达国家地位使前最不发达国家丧失享受最不发达国家特权的资格。</p> <p>原则上，脱离最不发达国家地位使前最不发达国家丧失享受最不发达国家待遇的资格。</p>	<p>在某个最不发达国家脱离最不发达国家地位之前，联合国机构不太可能突然终止已给予该国的待遇。</p>
	<p>2001-2003年，可享受联合国会费0.01%的摊款率。</p>	<p>原则上，脱离最不发达国家地位使前最不发达国家丧失享受最不发达国家待遇的资格。</p>	
	<p>在缴纳维持和平行动费用时，可享受90%的折扣。</p>	<p>原则上，脱离最不发达国家地位使前最不发达国家丧失享受最不发达国家待遇的资格。</p>	