



## 发展政策委员会第十三届会议报告

(2011年3月21日至25日)

## 摘要

本报告载有发展政策委员会第十三届会议的主要结论和建议。委员会该届会议讨论了下列主题：全民教育；与最不发达国家有关的问题（包括监测赤道几内亚和萨摩亚的发展进展情况）；移徙与发展。

2001年年度部长级审查题为“执行教育方面的国际商定目标和承诺”，关于这次审查的主题，委员会注意到，很多发展中国家都在实现关于教育的国际商定目标方面取得长足进展，包括提供全民初等教育。然而，在很多发展中地区，所提供教育的质量没有增进认知技能，而且往往存在“学习危机”。需要使情况立即改观。为了最大限度地发挥教育能够为公平的经济增长所作贡献，必须制定和监测教育质量指标，并应探讨把这些指标纳入千年发展目标的可能性。

为了跟上竞争激烈和全球化的市场以及迅速变化的技术，教育制度必须把培养具备适当技能和灵活性，能够根据不断变化的情况进行调整的人力资源作为方向。必须更多地注意初等教育以后的教育和技能培训，包括在职培训，以便巩固在小学教育中取得的成果。必须在教育和培训提供者与雇主之间进行协调，以加强教育与就业机会之间的联系。应把教育政策和劳动力再培训置于更广泛的宏观经济和发展战略背景之下，应在其中考虑到劳动力的国际流动。另一方面，经济战略必须考虑到，必须为国家教育体系培养出来的人产生足够的劳动力需求。

在为定于2012年举行的最不发达国家名单三年期审查进行筹备时，委员会审查了用来确定这些国家的标准和指标。委员会把最不发达国家定义为在可持续发展方面遇到最严重结构性障碍的低收入国家。委员会确认，当前用于确定最不发达国家的标准是可靠的，同时提议进一步完善各项指标，特别是更好地反映各国在结构上对气候变化的脆弱性。



委员会还审查了赤道几内亚和萨摩亚最近的发展进展情况。萨摩亚定于 2014 年毕业，正在从两场危机中恢复，这两场危机是 2008 年的经济和金融危机以及 2009 年 9 月的海啸灾难。该国预计将回到可持续发展的轨迹，这主要归功于制造业的反弹、政府的重建努力和国际社会的不断支持。理事会于 2009 年认可赤道几内亚毕业，但大会尚未注意到这一认可。赤道几内亚的经济前景仍然有利，该国最近被世界银行划为高收入国家。委员会认为，大会必须采取行动来保持最不发达类别的健全性。

最后，委员会审议了发展与移徙之间的相互作用，特别是结合最近的全球经济危机进行审议。委员会认为，国际移徙对发展进程和现代经济体的运作产生重大影响。移徙如果得到适当的管理，可以为移民输出国和移民接受国都带来效益。然而，不应用移徙来替代真正的国家发展战略。经济危机引起更多的关切，包括对移民福利的不利影响和正在抬头的反移民情绪。委员会呼吁增加国际合作，在建立一个国际框架方面取得更为明显的进展，以便通过该框架管理移民流动，同时准确界定移民在过境国和东道国中的权利和义务，并提倡采取措施来加强移徙在发展方面的正面影响和尽量减少其负面影响。东道国政府必须进一步努力，以更好地保护弱势移民群体，并应积极克服本国社会中的反移徙情绪和各种形式的仇外心理。

# 目录

章次	页次
一. 需要经济及社会理事会采取行动或提请其注意的事项 .....	5
A. 需要理事会采取行动的事项 .....	5
B. 提请委员会注意的事项 .....	5
二. 全民优质教育：满足发展中国家的人力资源需求 .....	7
A. 导言 .....	7
B. 教育体系和发展战略 .....	8
C. 教育质量：平等与劳力市场的结果 .....	9
D. 结论和建议 .....	10
三. 有关最不发达国家和毕业程序的问题 .....	11
A. 导言 .....	11
B. 确定最不发达国家的标准 .....	11
C. 气候变化与确定最不发达国家 .....	11
D. 冲突在确定最不发达国家中的作用 .....	12
E. 完善现有指标 .....	12
F. 适用标准 .....	15
G. 脆弱性简介与影响评估 .....	16
四. 监测将从最不发达国家类别毕业的国家 .....	17
五. 危机下的移徙与发展 .....	18
A. 导言 .....	18
B. 侨汇与人力资本流动 .....	18
C. 危机的影响 .....	19
D. 限制过度的管理所具有的缺点 .....	20
E. 建议 .....	21
六. 发展政策委员会今后的工作 .....	23

七. 会议的组织 .....	24
附件	
一. 与会者名单 .....	25
二. 议程 .....	26
三. 委员会第十三届会议收到的文件清单 .....	27

## 第一章

### 需要经济及社会理事会采取行动或提请其注意的事项

#### A. 需要理事会采取行动的事项

##### 建议 1：争取执行关于教育的国际商定目标和承诺

1. 虽然在实现千年发展目标所规定的量化具体目标方面取得了进展，但没有同时提高所提供教育的质量。在很多情况下，教育质量很低，以致没有提高认知技能或生产力水平。显然必须监测在普及初等教育和实现教育的性别平等方面取得的进展，但必须更多注意各级教育质量。此外，还出现了新的挑战，例如确保公平的受教育机会、解决受过教育的工作人口当中的失业问题、解决熟练专业人员的人才外流问题和满足对终生学习的需求。因此，发展政策委员会建议理事会考虑：

(a) 请联合国统计委员会和其他有关联合国机构提出可以由决策者和国际社会用来定期评估和监测教育质量的指标。为了最大限度发挥教育为公平的经济增长作贡献，必须制定和监测教育质量指标。应该考虑把这些指标纳入千年发展目标的可能性。委员会建议，首先在初等教育一级制定这些质量指标，最后将其推广到更高的教育程度，包括职业培训和技能培训；

(b) 发起一个进程，审查国际社会为发展中国家的教育所提供支助的充分程度。建议除其他外，把评价教育改革方案作为审查基础之一，以确定这些方案的哪些构成部分需要进一步加强和支持。

##### 建议 2：完善确定最不发达国家的标准

2. 委员会把最不发达国家定义为在可持续发展方面遇到最严重结构性障碍的低收入国家。在对用来确定最不发达国家的指标和方法进行了一次全面审查之后，委员会确认了这些指标的正确性，并进行了完善，特别是更好地反映气候变化造成的结构脆弱性。在这方面，委员会请理事会注意到本报告第三章所载为在 2012 年三年期名单审查时予以执行的提议。

#### B. 提请委员会注意的事项

##### 1. 争取执行关于教育的国际商定目标和承诺

3. 各国政府应把教育政策视为国家发展战略不可分的一部分。宏观经济环境影响对劳动力的需求形态，由于更多地融入全球经济，贸易和外国投资政策往往成为所需知识和技能培训的关键决定因素。教育体系的组织，包括终生学习和技能培训的组织，应在推广教育的同时创造机会，通过利用受过更好教育的劳动力来

提高生产力。教育和培训提供者与雇主之间必须进行协调，以加强教育与就业机会之间的联系。

## 2. 监测将从最不发达国家类别毕业的国家

4. 委员会审查了赤道几内亚和萨摩亚的发展进展情况，注意到 2009 年海啸之后为重建萨摩亚经济进行的努力。委员会鼓励萨摩亚根据大会第 59/209 号决议，在其发展伙伴的援助下制定一项从该类别毕业的过渡战略。在赤道几内亚，尽管 2009 年石油价格降低和原油减产，人均收入仍大致保持在毕业门槛的 10 倍左右。委员会提请理事会注意，大会尚未就使赤道几内亚毕业的建议采取行动。长期拖延会在可信度和平等对待各国方面给最不发达国家类别带来负面影响。理事会认为，大会必须在这方面采取行动。

## 3. 危机时期的发展与国际移徙

5. 国际移徙是一个强有力的社会变革动因，对发展进程和现代经济体的运作产生重大影响。2008 年的经济危机对国际移民的福利产生负面影响，并经常加剧东道国内的反移民态度。国际移徙如果得到适当管理，可以给所涉国家都带来效益。在这方面，委员会建议：

(a) 各国政府应采取步骤，争取建立一个多边框架，为管理移民流动奠定基础，同时准确界定在过境国和东道国对移民产生影响的权利和义务，并应提倡采取措施，加强移徙产生的正面发展影响和尽量减少其负面影响；

(b) 国家法律框架应适当反映出关于移徙的多边准则和建议；

(c) 必须进一步努力，以更好地保护弱势移民群体，包括无身份移民，使其免于虐待和剥削。此外，各国政府应积极克服本国社会中的反移民情绪和各种表现形式的仇外心理。

## 第二章

### 全民优质教育：满足发展中国家的人力资源需求

#### A. 引言

6. 1990年，国际社会作出承诺在全世界普及教育。<sup>1</sup>在2000年通过千年发展目标之后，国际社会再次发起努力，实现小学教育普及。通过这些努力极大加快了实现诸如小学入学净比例和成人扫盲率等量化具体目标。但是，新出现的挑战已然超越了实现量化目标的范围，进而包括教育在质量上的适用性以及确保获得教育平等机会的必要性，以期避免目前不平等现象的蔓延或持续存在。

7. 教育是推动社会凝聚力和公民意识以及民主质量的有效工具。教育有助于提高一个人的生活质量并推动其行使个人的公民权利和义务。教育可以丰富一个人的生活，也就是开发人的认知技能和社会技能，并促使人们认识到其作为公民的权利和义务。受过教育之人通常在应对挑战和应对逆境方面有着更大范围的选择。

8. 教育不仅可以推动发展，而且对于加强人的能力和推动社会以及经济平等也至关重要。将教育和人力资源开发相连系有助于提高生产力。重要的是将优质教育扩大到人口中的贫困阶层以及其他弱势群体，以推动社会流动性并减少目前在机会方面的不平等，从而导致更快速的公平增长。通过教育和劳动力培训而创造的人力资本有助于投资、增强发展和新技术的传播，并且提高工人的人均产出。然而，教育、不平等、人力资本的产生和经济发展与增长之间的关联错综复杂，而且常常因具体国家的情况有所不同。贫困会使儿童无法上学，或无法充分受益于教育，因为他们营养不良或在婴儿时期养育不当。同样，来自文盲家庭的孩子常常会比来自受教育家庭的孩子显示出较差的教育结果。

9. 许多低收入国家在实现普及小学教育方面取得了重大进展。但是，人们对于教育的内容和质量表示严重担心，这显示出有必要进行教育政策模式转变。为跟上竞争和全球化市场的步伐以及迅速发展的技术，教育体系必须争取培养具备适当技能和灵活性，以适应环境变化的人力资源。必须越来越注重小学以后的教育和技能培训，包括在职培训，以巩固在小学教育中所取得的成就。对就业年龄人口依然增长的国家尤其如此，这样他们才能受益于“人口红利”。

10. 经济的迅速成长通常与结构变化和采用新技术相关联。国家教育体系必须能够根据技术发展和机会的快速步伐作出转变。由于经济成长扩大了对受过较高教育和具备更新技能工人的需求，政策制定者则必须更加注重中等教育和高等教育。单靠小学教育，即使是管理得当的小学教育，也不足以为个人提供劳力市场

<sup>1</sup> 见 [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/background/07Bpubl.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/07Bpubl.shtml)。

上收益较高的技能，诸如批判思维和沟通技能。此外，必须更新已经加入劳动队伍的个人的能力，以弥补其以往教育不足以及人在就业期间所出现的技能过时现象。

11. 就提供较高等级的教育而言，有几个问题需要引起注意。这其中包括确定劳力市场上所需技能的种类以及如何提供这些技能，提供教育经费(私人、公共筹资或两方面兼有)以及通过公共和(或)私营部门提供教育。同时还必须解决公平和质量等方面的问题以及受教育个人失业和高技能专业人员的人才外流带来的挑战。因此，在实现普及小学教育的目标之后，会出现各种各样的第二代挑战。在这方面，必须加强教育体系本身的研究与发展以及支持教育的国际框架，以便为克服这些挑战求得有力的对应措施。

## B. 教育体系和发展战略

12. 各级教育的入学率均有所提高。尽管如此，较高的入学率未必会导致经济增长的加快或生产力的提高。这其中有多方面原因。可能是由于教育质量十分低下，以致并未提高认知技能或生产力水平。事实上在许多发展中地区对学校儿童的能力测验表明，目前出现一个学习危机。在有些情况下，三年级的学生几乎有一半无法看懂一封信，而相当一部分十五、六岁的学生不能阅读一个简单的故事或作除法，尽管他们仍是少数。<sup>2</sup> 一般而言，发展中国家的学生除了五年以上的小学教育之外，还需要多得多的教育才能实际掌握读写和算数。<sup>3</sup> 另一方面原因可能是，在技术发展有限的经济体，教育水平较高劳动力的人数增长可能会影响到返回学校的人数比例，因为需求并不随着供应而增长。在这种情况下，教育并不能推动工资的增长。在教育质量并不能适应经济需要的情况下，受教育背景并不能作为应聘受雇的有效筛选机制。在其他情况下，受过教育的工作者在宏观经济不稳定或就业机会不多的经济体中会遇到被利用不足的问题。这些问题表明，应把教育政策视为整个发展战略的一个组成部分。

13. 设计国家教育体系的不同方针会对发展格局产生影响。发展中国家可以采用“广度”教育，也可采用“深度”教育。广度方针致力于向整个人口提供基本教育，而不强调高等教育。相比较之下，深度方针则注重向某些人提供优质高等教育，而较少注意普及较为初等的教育。不同的方针对于公平和收入分配有着不同的影响。提高高等教育的回报率再加上不平等的机会会导致收入和社会方面不平等的加剧。解决办法则在于将教育体系纳入包容性创造就业机会的增长战略，同时改善穷人及其他弱势群体接受各级教育的机会。

<sup>2</sup> Rebecca Winthrop “Fostering African Growth through Education”，2010年美援署非洲区域教育研讨会的主旨演说，坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆，布鲁金斯学会，2010年。

<sup>3</sup> Eric Hanushek 和 Ludger Woessmann，“The Role of Education Quality for Economic Growth”，Policy Research Working Paper, No. 4122(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2007年)。

### C. 教育质量：平等与劳力市场的结果

14. 在过去十年间，教育质量没有得到充分重视，结果是教学大纲和教学方法过时以及教育结果如上所述不尽人意。一个国家的教育体系以及经济表现之间的联系是通过劳力市场调节。如果教育体系增强了工人的技能和能力，最有可能通过一个良性循环导致生产力成长以及收入增加，这样就会反过来提高对教育的需求。这一良性循环中的关键因素是教育质量。

15. 为满足基本水平以上教育的需求，设立了一些新的机构，这些机构通常提供基本类型的教育，这与技术或专业教育相比成本低。教育体系改革必须考虑到各方面的教育提供者。私立教育机构目前在许多国家盛行。对教育需求的增长以及由个人提供的私人经费都推动了私人教育机构的增长。但是，在有些情况下，私人机构提供的教育质量成问题，有必要进行更好的监管并提高加强质量控制。

16. 优质教育的重要性不仅限于正规教育机构的学生。终身学习和技能更新方案在传播掌握新技术所需知识和技能过程中是重要的手段，其中包括对小企业家的支持。此外，必须关注那些未能得到完整或优质教育并将多年留在劳动人口的工人。如果不经过进一步培训，这些工人将难以根据经济结构的变化作出调整，并无法受益于随经济成长而出现的潜在流动性。培训和技能提升可以在教室进行，也可以通过远程教学或在教育机构以外的场所进行（工作场所的学徒制度和培训）。

17. 要将高等教育和培训系统与劳力市场相联系，往往需要调整教育体系的方向，改革私人教育机构的监管框架并在私营和公营雇主与教育机构之间建立有效的伙伴关系，而且在正式和非正式体系之间建立纽带。一个相关的问题是，低收入国家是否应当致力于建立起国立大学，争取同“全球英才中心网”挂钩。这里的问题是能否实现相当的规模经济以确保质量。选项之一是建立起区域大学，并通过协作网络协定将这些大学与国立大学联系起来。

18. 决策者还需要确保的是，人们可以在越来越公平的基础上获得教育，以避免现有的不平等现象蔓延和长期持续下去。获得高等教育的机会，尤其在优胜劣汰的体制中，基本取决于接受优质小学和中学教学的机会。必须采取一种综合教育方针，以加强今后劳动力市场的机会平等并提高教育的公共回报。

19. 提供优质高等教育成本昂贵，由此产生了资金和机会问题。在有些国家，学费有所提高，以便克服财政限制，包括克服公共部门机构的这些限制。这就导致一些低收入学生被排斥在外。从公平角度考虑，高收入家庭的学生应当支付学费，为其自身教育提供经费。然而，不大富裕的学生应当利用诸如奖学金、有补贴的贷款和减免学费或学费补贴等方式获得受高等教育的机会。

20. 另一个问题是受过教育的工作人口的失业问题。虽然发展中国家扩大了高等教育，而且学生人数也有所增加，但受过教育和具备技能的工作人口的失业率往往也很高。其原因主要在于技能不匹配以及创造的就业机会不足。

21. 制定教育政策也应当考虑到劳动力的国际流动问题。虽然高度熟练人力的移民会产生消极影响(人才外流)，各国也可受益于“人才循环”或“逆向人才外流”以及临时移徙(受益于向国内汇款和技能培训)(另见第五章)。

22. 最后，必须铭记的是，宏观经济环境会影响到需求的格局，因为就业和工资更高的工作主要有赖于投资环境、贸易政策、金融市场和资本流动的性质。反周期政策可以对就业产生重大影响。在更大程度上融入全球经济之后，贸易和外国投资政策成为所需知识和技能种类的关键决定因素。在许多新兴经济体国家，通过国内工业的联系以及推动有利于投资的环境，导致了结构方面的改变，同时使教育体系根据生产部门的需要发生必要改变。

#### D. 结论和建议

23. 确保普及初等教育的工作不应当被忽略。然而，在实现量化目标的同时必须达到“质量目标”。作为优先事项，必须考虑提高各级教育的质量并强调缩小对公平和社会凝聚力产生不利影响的质量差距。

24. 制定和监测教育质量指标的工作是最大限度发挥教育在公平经济增长中作用的必要条件。应当探讨将教学质量指标纳入千年发展目标的可能性。

25. 在提高教育质量和缩小巨大的教育质量差距的过程中，对教育者进行更好的教育和对教师予以充分鼓励均十分重要。

26. 优质教育、技能培训和终身培训不仅对于新参加工作的人十分重要，而且对于已经进入劳动市场的个人也十分重要，因为他们可能有着教育缺陷(在其所接受教育和技能培训的质量和数量方面)或技能已过时。

27. 决策者需要将教育置于国家发展战略的更大背景之下，才能确保采取有效和高效的措施。就此而言，必须更加重视高等教育和技能开发政策与技术 and 创新政策之间的协调，以提高国家技术能力和生产力。

28. 有必要增强公营部门和私营部门之间的合作与协调，以解决受过教育的技能工人所面临的技能不匹配和失业问题，并避免高级技能人力从发展中国家的移民外流所产生的消极影响，同时利用临时移民和循环移民中产生的各种机会(见第五章)。

29. 有必要根据新出现的问题重新思考对教育的国际援助。国际援助必须基于对改革方案的监督和评估，以确定方案中哪些内容并未奏效，以及哪些内容比较成功。同时还需要提供援助，制定适当方式方法，以在国际标准的基础上对成果作出评估，而且需要协助在这方面收集具可比性的详细资料。

## 第三章

### 有关最不发达国家和毕业程序的问题

#### A. 引言

30. 发展政策委员会在筹备 2012 年最不发达国家名单三年期审查时，重新检查了确定最不发达国家的标准，特别关注气候变化和冲突是否构成这些国家发展的结构性障碍。委员会在审查中还考虑到近期有关经济发展的研究提供的知识，以及可用数据的改观。

31. 委员会还审议了为被视为符合毕业条件的国家编写脆弱性简介和影响评估的问题。

#### B. 确定最不发达国家的标准

32. 目前，确定最不发达国家基于三项标准：人均国民总收入、人力资产和经济对外部冲击的脆弱性。衡量后两项标准的是两个结构性障碍指数，即人力资产指数和经济脆弱指数。<sup>4</sup>

33. 委员会全面审查确定最不发达国家所用的指标和方法后，肯定用于评估列入最不发达国家名单和从该名单毕业的国家的标准没有问题。委员会还肯定，需要 (a) 保持名单的时际一致性和国家间公平性；(b) 维持标准的稳定；(c) 灵活适用标准；以及 (d) 确保用于计算指数的指标在方法上可靠，并提供给所有相关国家。

34. 委员会将最不发达国家界定为，在可持续发展方面遇到最严重结构性障碍的低收入国家。可持续发展的所有三个层面：经济、社会和环境都具有相关意义。虽然社会层面已在很大程度上被纳入人力资产指数，但委员会认为环境要素未得到充分考虑。

#### C. 气候变化与确定最不发达国家

35. 自 2007 年以来，委员会一直在讨论气候变化与发展间更广泛联系的重要意义（见 E/2008/33 和 E/2010/33）。两个问题是重要的，即复原力和脆弱性。预期气候变化将加剧气候变率以及极端事件的强度和频率，还将对气温、降水和海平面等变量构成持久冲击。气候变化与生物多样性丧失和荒漠化等其他环境问题密切相关。

36. 气候变化还对可持续发展的社会和经济层面产生强大影响。越来越多的证据表明，气候变化已经开始，并将影响包括农业生产、保健成果、可用水等发展问题。最不发达国家可能特别脆弱。

<sup>4</sup> 《最不发达国家类别手册：列入、毕业和特别支助措施》（联合国出版物，出售品编号 E.07.II.A.9）。

37. 目前许多用于确定最不发达国家的指标抓住了气候变化脆弱性的相关方面。委员会注意到，在预期受气候变化影响的关键领域中，农业和健康这两个领域看来已被现有的最不发达国家指标充分覆盖。

38. 虽然经济脆弱指数已涉及极端气候事件，但通过完善该指数的自然灾害组成部分，可加强气候变化与自然灾害的联系。尤其可通过设立一个新指标来说明沿海地区特有的脆弱性(见下文)。

39. 委员会认识到气候变化对可用水、生态系统(如森林)和生物多样性的可能加剧脆弱性的潜在影响，但无法确定适当的指标。<sup>5</sup>

#### D. 冲突在确定最不发达国家中的作用

40. 发展政策委员会过去曾关注冲突对发展的影响(见 E/2005/33)。最不发达国家地位与冲突的发生之间存在很强的相关性。冲突对发展进程产生负面影响，常常逆转先期实现的成果，使家庭一级已有的脆弱性恶化，并造成大部分民众摆脱吃力的各种赤贫状态。

41. 冲突呈现强烈的反复模式，许多冲突后国家重新陷入新的冲突局势。冲突陷阱是发展的障碍。然而，难以确定冲突是否是一种严格意义上的外生风险。

42. 有关冲突发生、频率和社会影响的指标与现有最不发达国家各项指标有很强的相关性。此外，难以确定冲突脆弱性指标。因此，委员会重申 2008 年提出的建议，即最好酌情在脆弱性简介中处理冲突问题。

#### E. 完善现有指标

##### 1. 人均国民总收入

43. 委员会同意保留基于世界银行图表集方法以人均国民总收入测算的收入标准。

44. 委员会回顾先前有关收入分配的讨论(见 E/2010/33)。委员会注意到，收入不平等已(部分和间接地)体现在人力资产指数中。若根据收入的分配确定最不发达国家，可能造成结果偏向那些所执行的政策导致收入差距拉大，而且不鼓励实行纠正性政策的国家。但委员会决定，收入分配问题可成为在脆弱性简介处理的关切之一。

##### 2. 人力资产指数

45. 委员会同意，人力资产指数应继续通过有关健康和营养水平以及教育水平的指标反映人力资本状况。目前使用四个指标：

<sup>5</sup> CDP2011/EGM/13 号背景说明。

- (a) 营养不足人口的百分比；
- (b) 五岁以下幼儿死亡率；
- (c) 中学总入学率；
- (d) 成人识字率。

46. 委员会决定保留该指数所有 4 个指标。营养不足人口所占百分比指标自 2006 年就开始使用，使用情况令人满意。预期寿命指标可能更适于表示主要是成人人口受到的影响，而儿童死亡率数据通常更加可靠、可获取的范围更广泛。

47. 委员会讨论了两个教育指标。中学总入学率提供的人力资本信息有限，令人关切的问题是一些国家的辍学率很高。各国间识字率的可比性可能也是个问题。

48. 委员会认为，与入学率和识字率相比，平均在校年数可能是一个更好的人力资本指标。该指标还可说明在主要挑战面前的复原力。但目前没有相关数据。

### 3. 经济脆弱指数

49. 经济脆弱指数有两个主要组成部分，即风险暴露指数和冲击指数。风险暴露指数由 4 个分指数构成，3 个分指数代表规模、地点和经济专业化程度，一个新的特定分指数反映结构性环境脆弱性。冲击指数由自然冲击和贸易冲击两个分指数组成。因此，经济脆弱指数共包括 8 个指标：

- (一) 人口；
- (二) 偏远程度；
- (三) 商品出口集中程度；
- (四) 农业、林业和渔业占国内生产总值的比重；
- (五) 生活在低海拔沿海地区人口的比重；
- (六) 货物和服务出口的不稳定性；
- (七) 自然灾害受害者；
- (八) 农业生产的不稳定性。

50. 委员会讨论了是否把复原力纳入最不发达国家标准的问题。委员会注意到，国民总收入和人力资产指数与复原力有关的因素，经济脆弱指数的某些组成部分，包括人口规模和经济结构，也是如此。经济脆弱指数或人力资产指数衡量的

是结构性障碍，而它们范围以外的政策措施也可对复原力产生重大影响。因此，委员会认为最不发达国家标准已充分处理复原力问题。

51. 委员会同意，以人口衡量的一国规模是测算国家在冲击面前的风险暴露程度的一个适当指标，因为小国家实现经济多样化的可供选择较少，并更易受到贸易冲击的影响。此外，大多数小国家在自然冲击面前的风险暴露较大，自然事件常常影响整个国家。

52. 委员会确认以目前指标衡量的偏远程度具有相关意义。

53. 商品出口集中程度是衡量集中型出口结构产生的风险暴露程度的一个指标。它包括货物，但不包括服务，虽然后者对若干低收入国家的发展意义重大。联合国贸易和发展会议(贸发会议)目前正在制订一个涵盖货物贸易和服务贸易的出口集中程度指标。委员会欢迎这项努力，并将在今后考虑是否有可能将其纳入。

54. 农业、林业和渔业占国内生产总值的比重指生产结构产生的风险暴露程度。这一指标提供有关国家脆弱性的重要信息，因为农业、渔业和林业尤其易受自然冲击和经济冲击的影响。

55. 生活在低海拔沿海地区的人口所占百分比是新采用的一个指标，用以反映沿海地区受气候变化相关影响的脆弱性。与仅基于土地面积的其他指标相比，这一基于人口的指标能更好反映人口和经济资产的风险暴露程度。低海拔海岸地区指低于某一海拔阈值的海岸毗邻地区。若即将进行的最不发达国家审查采用这一新指标，将使用 3 米的海拔阈值。替代办法是目前可用的 10 米阈值指标。哥伦比亚大学国际地球科学信息网中心提供(或将提供)这两个指标。

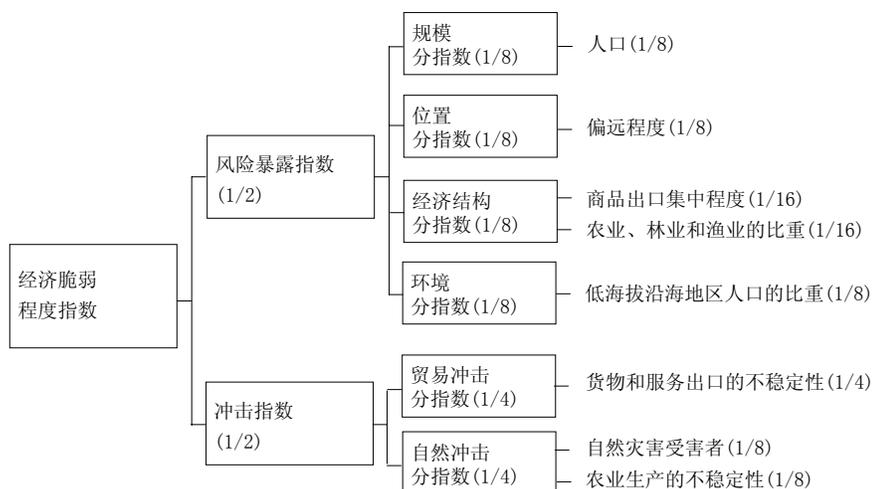
56. 货物和服务出口的不稳定性指标反映许多低收入国家结构脆弱性的一个重要来源，受世界市场波动的影响。

57. 自然灾害受害者指标取代先前自然灾害造成的无家可归者人数指标。该指标指因自然灾害丧生或受其影响(需要紧急食物、水、住所、卫生或医疗援助的人)人口的比重。它涵盖了先前的灾害指标，后者的定义是，需要紧急住所援助的人。新指标扩大了自然灾害的覆盖范围，纳入了干旱和极端温度等天气和气候灾害、洪水和风暴等其他天气和气候灾害、以及地震或火山等地球物理灾害。

58. 农业生产不稳定性指标反映自然冲击，特别是干旱和降雨模式扰动产生的影响。若没有合适的特定干旱指标，可将该指标作为气候变化所致天气变化相关影响的适当替代指标。

59. 下图列出经济脆弱指数的结构及各部分的权重；括号内的数字说明在总指数中各组成部分和各指标的权重。

## 经济脆弱指数



说明：括号中的数字指在经济脆弱指数中某一组成部分或指数的权重。

60. 归纳起来，拟将下列完善措施纳入订正的经济脆弱指数：

- (a) 将“小国”部分更名为“规模分指数”这一更通用的术语；
- (b) 结构性指数现称“经济结构分指数”，更加清楚；
- (c) 在风险暴露指数中引入“环境分指数”这一新指数。其中包括“生活在低海拔沿海地区人口的比重”指标；
- (d) 用自然灾害受害者指标取代自然灾害造成的无家可归者人数指标。
- (e) 风险暴露指数所有 4 个分指数的权重相同，在此之前，规模(小国)指数被赋予 50%的权重。

#### 4. 未来可能考虑的问题

61. 委员会还讨论了性别公平和缺乏住房是否可为确定最不发达国家提供信息的问题，但决定不纳入更多指标。委员会建议，未来有关最不发达国家标准的审查可重新评估是否愿意纳入此类指标。还可审议增加其他环境指标的可能性。

#### F. 适用标准

62. 委员会肯定了目前用于确定最不发达国家的方法，即必须满足所有三项标准的规定阈值，才能将一国列入名单。为确保从这一类别毕业的所有国家能够继续并持久地发展，其发展中断的风险被降至最低程度，毕业条件要求一国满足三项标准中两项标准，而不是仅仅一项标准。此外，设定的毕业门槛值高于纳入门槛值。一国必须连续两次在三年期审查中合格，才建议该国毕业。

63. 委员会确认如下规则：若一国人均国民总收入达到可持续的足够高水平，即至少为毕业门槛值的两倍，则该国符合毕业条件，即便其没有达到经济脆弱指数或人力资产指数的毕业门槛。这是因为，人均收入高意味着有更多资源可用于执行必要政策，来改善一国的人力资产或克服结构性限制。

64. 列入名单和毕业方面的结构性障碍条件取决于一国人力资产指数和经济脆弱指数的评分在一个由最不发达国家和其他低收入国家组成的国家参照组中的分布。委员会同意，在即将到来的审查中，应将收入低于收入标准毕业门槛值（即高于世界银行确定的低收入门槛值 20%）的发展中国家纳入参照组。

#### G. 脆弱性简介与影响评估

65. 对满足毕业标准的国家，在下一期三年期审查前一年期间，贸发会议将编写该国的脆弱性简介，经济和社会事务部将开展影响评估。委员会同意，简介应提供有关一国经济和发展状况的总体背景信息，核实委员会使用的数据与国家统计资料间是否存在任何差异，并处理现有指标无法充分体现但对可能毕业国家的发展进程具有重要意义的一切问题。这些问题可能包括：经济对单向转移的依赖、一国收入的分配以及是否存在冲突风险。简介中的量化资料应提供其他情况类似国家的可比数据。

66. 影响评估应涉及丧失最不发达国家地位的预期影响。应及时提交脆弱性简介和影响评估，以便可能毕业的国家进行回应并提供评论意见。

## 第四章

### 监测将从最不发达国家类别毕业的国家

67. 经社理事会 E/2010/9 号决议请委员会监测经确定，将从最不发达国家名单毕业的国家在最近的社会经济发展进展情况，并将结论列入提交给理事会的年度报告。目前，萨摩亚是唯一一个大会确定毕业的国家。本报告还包括赤道几内亚，委员会在 2009 年建议其毕业。这一建议由理事会在 2009 年 7 月表示赞同，但大会尚未采取行动。

68. 2009 年 9 月 29 日海啸袭击，大会把萨摩亚的脱离推迟至 2014 年 1 月 1 日（见第 64/295 号决议）。萨摩亚的人均国民收入多年稳步上升，但 2009 年略有下降，至 2 840 美元。然而，该国的人均收入很可能继续高于 2012 年最不发达国家名单三年期审查设立的人均收入毕业水平。<sup>6</sup>

69. 海啸发生时，萨摩亚正在从 2008-2009 年全球金融和经济危机的负面影响中恢复。尽管经济增长已经恢复，重建经济，特别是重要的旅游业，则需要继续关注。萨摩亚人力资本水平较高，人力资产指数的高值便是证明，这很可能在这方面尤其重要。委员会注意到，通过延长毕业期间，将使萨摩亚能够在其发展和贸易伙伴的支持下加紧努力，根据大会第 59/209 号决议，拟定平稳过渡战略。

70. 建议赤道几内亚在 2009 年毕业，这是因为其人均国民总收入水平高，数倍于毕业门槛，虽然该国没有达到为另外两项标准设置的毕业门槛。<sup>7</sup> 即使 2009 年油价下跌，原油减产，人均收入仍高达 12 420 美元（约 10 倍于毕业门槛）。事实上，世界银行在 2010 年把赤道几内亚列为高收入国家。

71. 人力资产指数的一些组成部分表明，社会指标有缓慢但稳步的改善。然而，委员会注意到，赤道几内亚迫切需要进一步努力，以实现与其收入水平相称的健康状况，特别是在儿童死亡率方面。

72. 委员会极为关切的是，大会尚未就赤道几内亚的毕业采取行动。委员会想提请注意，在这方面长期不采取行动，可能会降低整个最不发达国家类别的可信度，而且可能使人们担心，没有确保平等对待被认定适合毕业的国家。

<sup>6</sup> 毕业的收入门槛是比世界银行确定的三年（2008-2010 年）低收入门槛平均值高 20%。2009 年门槛是 995 美元。

<sup>7</sup> 这是根据既定的毕业标准，其中规定，人均国民收入至少高于毕业门槛两倍，才有资格。见《最不发达国家手册：列入，毕业和特别支助措施》（联合国出版物，销售品编号，E. 07. II. A. 9）。

## 第五章

### 危机下的移徙与发展

#### A. 引言

73. 国际移徙是社会变革和文化互动的强大力量，对发展过程和现代经济体的运作具有重要影响。<sup>8</sup>

74. 全球化在过去三十年促成移徙压力明显增加。1980年至2010年，国际移民的数量每年平均增长2.6%。2010年，大约2.14亿人是国际移民，相当于世界人口的3%多一点。<sup>9</sup> 尽管区域分布不均，国际移徙正在日益成为全球性现象。

75. 2008年经济危机影响了国际移徙的流动。目的国劳动力市场状况的恶化似乎有所减缓移民潮，并导致各国政府宣布在其移民政策中的新限制。然而，移民压力持续存在，原因是：各国间实际工资和生活水平显著不平等；发达国家（保持稳定并愈发高龄的人口）与发展中国家（不断增加和年轻的人口）之间的人口动态不同；生活方式和消费习惯从发达社会遍及到世界各地；交通费用下降。此外，气候变化和其他环境损害的影响也可能助长未来的移民潮。

76. 国际移徙可以对原籍国和接受国的发展都产生积极影响。当有足够的监管时，移徙可以使许多参与者受益。

77. 尽管有其积极的发展影响，移民不应该被认为可替代真正的国家发展战略。同时，移民使原籍国（家庭结构破裂、情感关系受破坏、人力资本损失、社会资本浪费等）和接受国（例如，新移民融入接收社会的挑战）都付出代价。这突出说明需要有适当的国家和国际移民政策。

#### B. 侨汇与人力资本流动

78. 移徙工人的汇款是移民家庭和发展中国家的重要资金来源，2008年达到4430亿美元，其中3250亿美元流向发展中国家。<sup>10</sup> 这个数字几乎是官方发展援助数额的3倍。汇款对家庭、社区和原籍国的影响已被普遍认为有助于减少接受汇款方的贫穷和脆弱性。

<sup>8</sup> 更多信息可查阅即将出版的发展政策委员会文件，作者 Jose Antonio Alonso，标题是：“Emigración y Desarrollo: Los Efectos de la Crisis”。

<sup>9</sup> 见经济和社会事务部数据库，“国际移徙趋势：2008年修订版”。在许多情况下，这些数字不包括无证移徙者。

<sup>10</sup> Sanket Mohapatra et al., “Outlook for Remittance Flows 2011-12”, Migration and Development Brief 13 (Washington, D.C., World Bank, 2010)。

79. 除汇款外，移徙还创造社会国际网络，为向移民提供服务的新业务提供基础。新的政治和文化关系也在移徙协会与原籍社区之间建立，创造了一种跨国社会资本。移民也是新价值观、习俗、态度和技能的携带者，将其转移到其原籍社区。

80. 移徙具有高度选择性，严重影响人口中最年轻、最有活力和最训练有素的成员。事实上，在整个 20 世纪 90 年代，国际技术移徙增长速度接近非技术移徙的 3 倍。<sup>11</sup> 这一趋势在很大程度上是来自于：接受国越来越采用选择性的移徙政策；经济增长的科技力度愈发加强；发达国家的大学日益国际化。因此，在每一组国家中，移徙人口中合格工人的比例都高于其原籍国人口，这一差距在低收入原籍国中最大。

81. 经验证据表明，熟练工人移徙的影响好坏参半。即使有一些正面影响，如鼓励国民提高技能，但过度的熟练工人移徙会因人力资本的损失，极大影响东道国的发展。

### C. 危机的影响

82. 当前的危机严重影响了经济增长和就业，特别是在发达国家。在有些地方，以往的增长依靠的是有大量移徙工人的部门，这次危机对这些地方的移徙影响较大。制造业和服务业的女工受影响最严重，家政和护理部门则较轻。性别不平等问题再度显现，因为许多女性移民只限于护理工作，解决老人、儿童、病人和残疾人的需求。

83. 这场危机也影响到移徙流动，不仅是因为增加了回国移徙流动，而且还因为一些国家的政府宣布削减移民配额。此外，找工作越来越难，可能会减少移徙压力。同时，“自愿遣返”方案没有如预计的那样成功，原因包括：输出国和接受国之间持续存在的不平等现象、许多移徙者在目的地国家高度融入以及获得新签证的不确定性。

84. 汇款似乎比移徙流动受到的影响要小。2009 年，发展中国家得到的汇款下跌 5.5%，跌至 3070 亿美元。2010 年，汇款预计将恢复到以往的水平，增长 6%。预测显示，这一上升趋势在未来两年内将继续。

85. 反移民情绪从来没有完全消失，在许多东道国再度出现。移民已成为许多发达国家最近竞选活动的争论主题。在一些国家，反移民政党受欢迎程度显著上升，仇外宣传也有增加。此外，一些国家政府开始对移民采取明显的大力压制政策，本地居民越来越把移民看作就业市场上的威胁和公共服务使用的竞争对手。

<sup>11</sup> Hillel Rapoport: “The Brain Drain and the World Distribution of Income and Population” (Centre for Research and Analysis of Migration), CReAM Discussion Paper Series 04/07 (London, University College London, 2007)。

## D. 限制过度的管理所具有的缺点

86. 发达国家需要移徙人口，以支持经济增长，但又限制移徙流动，加以规范，这一做法有明显的矛盾。因此，东道国出现大量无证移徙人口。这不仅对移民自己具有消极后果，而且也不利于移民对东道国社会和社会凝聚力做出贡献。无证移民不受法律的保护，容易受到虐待、敲诈和剥削。与非正规移徙有关的问题也影响到第二代，不利于同化，加剧边缘化，这又加强了当地居民对外来人口的社会和种族偏见。黑手党和犯罪在非正式移徙人口中间泛滥，促成走私和贩运人口。仅仅通过边境执法，只能把移徙转换成安全问题。虽然各国都有权管理出入境和本国公民身份，但也有责任保护和尊重境内人口的基本权利，不论其行政地位如何。移民是特别脆弱的群体，目的地国政府需要加紧努力，解决一切形式的虐待和剥削、仇外心理、排斥和边缘化问题，打击贩运人口现象。

87. 一个新出现的趋势是人们越来越绝望，因此跨越国界，却成为暴力犯罪的受害者。国际跨国移徙的暴力行为随着经济危机的出现，有所增加，正在成为国际移徙中永久性和越来越突出的方面。应特别努力，保护弱势移民，特别是妇女和青年，为此提供相关的社会方案。

88. 合法移民应得到保证，享有与国民同样的权利，特别是工作条件和结社权利，应受到法律的保护。还有必要取消把外籍劳工同赞助雇主直接联系起来的雇用做法，因为这便利了无良雇主的劣行。移民一旦定居下来，东道国政府需要灵活管理移徙流动。

89. 如果劳动力市场需求与季节性工作(例如旅游或农业)相联系，各国政府应制定适当的规章，规范临时移徙。虽然移民工人显然必须返回本国，但也应考虑把许可证在以后季节延长的可能性。要让这类方案正常运转，两国的当局、雇主和工会都应该参与进来。与原籍国分担责任(移徙前筛选和选择，促进返回等)也应该是这些方案的关键要素。

90. 然而，国家的解决方案是不够的。这一现象具有全球性质，需要一个国际视角，以补充国家规范移民流入的努力。移徙周期不是始自外国人试图跨越边界，而是始自一个人决定到国外寻找本国得不到的前景。只有通过原籍国(和过境国)的参与，才能公平和有效监管移徙过程。但是，移徙方面还缺少正式的国际制度；多边制度中，还没有商定的监管框架或移徙劳工的专门机构。<sup>12</sup> 最明确提到移徙劳工的是 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，只有 41 个国家批准，主要是移民输出国。

<sup>12</sup> 国际移徙组织增加了成员国，扩大了任务范围，使其超越开始时的难民遣返，不过，它在联合国系统外缺少规范权力，其活动主要限于成员国通过项目提供服务。

91. 虽然有更广泛的共识，认为有机会开展基于网络(如许多区域协商进程)、对话(如移徙与发展全球论坛)及机构(如国际移徙组织)的更积极的国际合作，但最好是将其纳入一个更具全球性和协调一致的框架。全球移徙小组试图部分实现这一目标，在联合国不同机构之间进行协调。

92. 实现这一一体化的关键是要找到鼓励原籍国和东道国的因素，使其参加合作行动。其他国际互动也要改革，从而通过贸易、技术、债务待遇和国际金融提供更有效的发展机遇。国际移徙主要是国际体系当中的不对称现象所导致，只要不更公平地分配个人机会和发展机会，加以纠正，国际移徙就将继续存在。

## E. 建议

93. 发展政策委员会提出以下建议：

### (a) 改善国家和国际规范框架

(一) 国家法律框架应充分反映关于国际移徙的准则和建议，包括 1990 年通过的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、2005 年国际劳工组织(劳工组织)通过的《保护移徙劳工多边框架》；

(二) 为减少无证移民，各国政府应立足于更现实的关于对外来劳工需求的估计数来制定管理政策，无论是在长期工作还是临时工作方面都是如此；

(三) 东道国移徙政策应通过与主要移徙来源国拟定协议来加以界定；

(四) 各国政府应取得更大进展，以创建一个国际框架，来奠定管理移徙的基础，明确界定移民在过境国和东道国的权利和义务；

(五) 移徙与发展全球论坛创建的国际对话应得到进一步发展。基于关于移徙的区域协商进程的非正式机制应得到维护和加强。主管移徙的国际组织间的专业化和协调应加以改进。

### (b) 消除危机影响的东道国政策

(一) 由于东道国永久移民造成的当前问题，更加需要重新关注拟定临时移徙办法，包括循环移徙办法；

(二) 永久移民不仅应该获得失业福利和其他福利，也应该得益于东道国积极的就业政策；

(三) 东道国应更加支持循环移徙，例如，签发多次入境签证。有关政策应该与输出国协议商定；

(四) 各国政府应作出新的努力，消除社会上反移民和仇外情绪。

(c) 效益最大化，代价最低化

(一) 汇款交易费用需要进一步降低，为此需要提高不同汇款机构所实行收费和兑换率的透明度，便利移民获得正规金融机构服务，增加这些市场的竞争。应该设立机制和政策(技术援助、培训计划、补充资金等)，帮助家庭利用汇款，使其对发展产生更大的影响；

(二) 东道国政府和私营公司应该向回国移民提供财务及商业咨询方案和服务；

(三) 需要进一步努力，保护弱势移民群体，包括妇女、儿童和无证移民，防止虐待和剥削，并确保尊重其基本人权；

(四) 接受国需要考虑到从人力资本有限的发展中国家招聘合格的人力资源给发展带来的影响。如目的地国设有积极政策，吸引来自发展中国家的专业人员，则应考虑给予原籍国一定补偿；

(五) 应向发展中国家大学和研究中心及其方案提供支助，以吸引生活在国外的本国专业人员。例如，可以采用创新的临时合同，以鼓励技术移民返回。这可以用来把临时移徙转变成训练周期的一个补充阶段。

## 第六章

### 发展政策委员会今后的工作

94. 发展政策委员会将继续调整其工作计划，顺应经济及社会理事会的需要和优先事项，为理事会的审议做出有效贡献，并协助其履行职责。

95. 对于即将举行的第十四届会议，委员会将就 2012 年年度部长级审查主题，即“促进生产能力、就业和体面工作，在各级实现包容性、可持续和公平的经济增长，以此为背景进行扶贫，以实现千年发展目标”开展工作。委员会可能审查如何加强生产能力和就业，特别注重体制改革，调动国内资源进行资本积累，以及拟定相关的产业和劳动力市场政策。

96. 委员会还将于 2012 年根据理事会第 1998/46 号决议，进行最不发达国家名单三年期审查。此外，正如大会第 59/209 号决议要求的，还将监测佛得角和马尔代夫的发展进展情况，这两个国家已经从这个名单毕业。

97. 作为第四次联合国最不发达国家会议后续行动，委员会将审查现行的平稳过渡机制，来确定如何进一步加以加强或改进，更好地监测。

98. 委员会将继续其 2015 年以后的国际发展议程的工作，考虑可能有助于持续改善人类福祉的新出现的替代发展模式。为了有助于实现千年发展目标，这些新的发展模式须有望应对粮食、贸易、金融和气候危机，解决在过去 10-20 年困扰世界经济的日益加剧的不平等。

## 第七章

### 会议的组织

99. 2011年3月21日至25日,发展政策委员会在联合国总部召开第十三届会议。委员会十八个成员,以及来自联合国系统内一些组织的观察员出席了会议。与会者名单见本文件附件一。

100. 秘书处经济和社会事务部为本届会议提供了实质服务。委员会主席宣布会议开幕,并欢迎与会者。经济及社会理事会副主席、斯洛伐克常驻联合国代表米洛什·科捷雷奇大使向委员会致词。随后,负责经济和社会事务副秘书长沙祖康发言。他们的发言可在 [www.un.org/esa/policy/devplan](http://www.un.org/esa/policy/devplan) 上查阅。

101. 委员会第十三届会议议程和委员会面前的文件清单载于文件附件二和附件三。

## 附件一

### 与会者名单

1. 委员会下列成员出席了会议：

Bina Agarwal  
José Antonio Alonso  
Lourdes Arizpe  
Giovanni Andrea Cornia  
Ricardo Ffrench-Davis  
Sakiko Fukuda-Parr  
Norman Girvan  
Philippe Hein(报告员)  
Mulu Ketsela(副主席)  
Thandika Mkandawire  
Adil Najam  
Hans Opschoor  
Patrick Plane  
Victor Polterovich  
Fatima Sadiqi  
Frances Steward(主席)  
Milica Uvalic  
余永定

2. 联合国系统的下列实体派代表出席了会议：

经济和社会事务部  
国际货币基金组织  
联合国贸易与发展会议  
联合国开发计划署  
联合国各区域委员会  
联合国巴勒斯坦和近东救济工程处  
世界气象组织

## 附件二

### 议程

1. 会议开幕。
2. 通过议程和工作安排。
3. 更多知识教育：2011 年年度部长级审查投入。
4. 2015 年以后的联合国发展议程。
5. 即将召开的第四次联合国最不发达国家问题会议和最不发达国家能力建设项目。
6. 2012 年最不发达国家名单三年期审查的筹备工作。
7. 危机时期的国际移徙。
8. 发展政策委员会今后的工作。
9. 通过发展政策委员会报告的建议。

## 附件三

### 委员会第十三届会议收到的文件清单

标题或说明	文件号
1. 临时议程	CDP2011/PLEN/1
2. 文件清单	CDP2011/PLEN/2
3. 普及教育之后：满足欠发达国家人力资源需求	CDP2011/PLEN/3
4. 2015年后实现千年发展目标的替代发展战略	CDP2011/PLEN/4
5. 关于气候变化、冲突和审查确定最不发达国家标准的其他有关问题专家小组会议报告	CDP2011/PLEN/5
6. 移徙与发展：金融危机的影响	CDP2011/PLEN/6
7. 监测从最不发达国家名单毕业的国家	CDP2011/PLEN/7