



第六十四届会议

临时议程* 项目 57(a)

全球化和相互依存：联合国在全球化和相互依存的背景下促进发展的作用

与中等收入国家的发展合作

秘书长的报告

摘要

中等收入国家居住着全世界近三分之二的穷人，它们对于促进联合国全球发展议程，包括实现千年发展目标相当重要。它们在推动世界经济的公平和可持续发展方面也具有越来越重要的作用。

过去二十年来，很多中等收入国家广泛取得了显著的经济和社会进步。但是，各国在贫穷、卫生、教育和气候变化等方面仍面临严峻的挑战，时时会遇到特有的艰难险阻。

联合国系统和多边金融机构是与中等收入国家进行国际发展合作的重要伙伴和促进者。然而，还需要做出更多努力，从“一体行动”举措和其他加强全系统协调一致的尝试中吸取经验教训。目前，联合国系统需要一个更为明确界定的议程，以应对中等收入国家所面临的共有和特有的挑战。各国的重点可能因其需求不同而各有差异，但应该优先应对长期的发展挑战，例如消除贫穷和稳定财政，并优先处理新出现的问题，特别是气候变化。联合国系统还应该更多地支持加强南南合作。

* A/64/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 中等收入国家发展的重大挑战	4
A. 中等收入国家发展所取得的进步	4
B. 对中等收入国家造成挑战的国际经济状况	7
三. 联合国系统与中等收入国家的合作	10
A. 与中等收入国家建立发展合作方面的主要成就	10
B. 国际金融机构在中等收入国家的参与互动	14
四. 结论和政策建议	16
附件	
表 1. 联合国发展系统在中等收入国家的主要发展领域	18
表 2. 向中等收入国家提供政策咨询的主要政策领域	18
表 3. 为中等收入国家提供能力发展的主要政策领域	19
表 4. 在中等收入国家开展工作的最成功办法	19
表 5. 联合国国家工作队在中等收入国家互动协作的主要对象	20

一. 引言

1. 2008年，大会第六十三届会议确认，中等收入国家在努力实现国际商定发展目标方面，仍然面临严重的挑战。大会强调必须以密切配合国家优先重点的各种形式国际支助来应对这些国家的发展需求，并肯定许多中等收入国家为消除贫穷和实现发展目标所做的努力和所取得的进展，以及它们对全球和区域发展与经济稳定所做的贡献。大会确认中等收入国家与其他发展中国家休戚与共，请联合国系统支持中等收入国家，并改进与其他国际组织、国际金融机构和区域组织在这一领域的协调和经验交流。

2. 大会第63/223号决议请秘书长就与中等收入国家进行发展合作的问题，向大会第六十四届会议提出全面报告，把重点放在联合国发展系统与中等收入国家进行发展合作的现有战略和行动上，同时考虑到包括国际金融机构在内的其他相关国际组织的工作。本报告是应这一要求提出的。

3. 该决议没有对中等收入国家这一类别提供确切的定义。广为采用的是世界银行的定义，它将人均国民总收入在976美元至11 905美元之间的国家归类为中等收入国家。根据2008年的数据，有101个国家属于这一类别。世界银行还将人均国民总收入3 856美元定为进一步划分中上收入国家与中低收入国家的界限。低收入国家则是指那些人均国民总收入低于976美元的国家，而这个数字也是联合国用于确定有关国家是否属于最不发达国家类别的一项标准的最初截点。本报告临时采用世界银行对中等收入国家的定义。

4. 中等收入国家占世界人口的三分之二，占世界总产值近40%，在世界经济中具有重要地位。过去十年来，由于这类国家中的一些大型新兴经济体持续迅速增长，中等收入国家对全球增长的贡献稳步增加，改变了生产、贸易、资本流动、技术和劳动条件的全球格局。新兴经济体的增长增加了贸易联系、资本流动和南南经济合作，从而也为其他发展中国家带来协同效应。然而，极端贫穷虽然显著减少，但中等收入国家作为一个类群，其日均生活费不到1.25美元的人口仍占全世界这类人口的64%。

5. 这类国家包括许多新近工业化的经济体和高度依赖原生性自然资源的经济体，它们的情况高度不同，首先是人口差异，其中三分之一的国家人口不到200万，若干国家人口却超过1亿；其次是社会成就的差异，包括以实现千年发展目标的进展来衡量的成就。

6. 一些中等收入国家具有赶上高收入国家的潜力。其他很多国家则面临着失去已有成就、落入低收入国家类别的危险，因为它们在不同程度上都很容易受经济危机和外部冲击的影响。例如，当前的全球金融危机就有可能使很多中等收入国家的多年发展成就化为乌有。

7. 确认这些国家的多样性十分重要，因为这有助于确定其面临的发展挑战，也有助于强调联合国系统采取灵活战略和方法与中等收入国家开展合作的必要性。联合国系统在中等收入国家参与发展的重要性和挑战不容低估。例如，这些国家所获援助仍占发展援助委员会成员国所提供援助总额的 60%。¹

8. 本报告的目的是讨论中等收入国家经济和社会发展所面临的重大挑战，包括国内外各种制约因素(第二章)，并确定已有的成就以及联合国系统在中等收入国家开展工作的必要性(第三章)。这些结论所涉的影响将在最后一章(第四章)中讨论。

二. 中等收入国家发展的重大挑战

A. 中等收入国家发展所取得的进步

9. 以实现千年发展目标的情况衡量，过去二十年来，中等收入国家的经济和社会发展总体上取得了显著进步。然而，这些国家之间以及其国家内部的进步程度差异很大，其中有些国家可能无法在 2015 年以前实现千年发展目标。²

10. 中等收入国家的最大社会挑战之一是减轻贫穷。在 2015 年以前将赤贫人口减半的努力取得了显著进步。例如，过去二十年来，有可比数据的 37 个中等收入国家共约 5.48 亿人摆脱了赤贫。然而，这一进步主要是由其中人口最多的一些国家即中国、印度尼西亚、巴基斯坦、巴西、俄罗斯联邦和墨西哥驱动的。仅在中国就有超过 4.58 亿人摆脱了赤贫。相比之下，至少有 37 个中等收入国家的赤贫人口比例有所上升或没有变化。中等收入国家共有超过 9.25 亿赤贫人口。贫穷率从 2%左右到超过 60%不等，但中等收入国家居住着全世界 64%的赤贫人口。因此，这些国家在减贫方面取得更多的进展对于在全球范围实现这一千年发展目标至关重要。

11. 为了使人民摆脱贫穷，大多数中等收入国家需要努力推升就业增长率并提高薪酬，特别是在职业阶梯的低端。在这方面，实现普及初级教育目标的努力取得了进展，若干国家已走上实现这一目标的轨道。但也有一些国家遇到了挫折，例如波罗的海国家(立陶宛、拉脱维亚)和小岛屿发展中国家(圣基茨和尼维斯、多米尼克和牙买加)。此外，吉布提、刚果、莱索托和纳米比亚等一些国家的小学入学率低于 75%。

¹ 关于提供给中等收入国家的官方发展援助的详细分析，见 José A. Alonso, ed., *Cooperation with middle-income countries* (Madrid, Institute Complutense de Estudio, 2007)。

² 与千年发展目标有关的数据取自联合国统计司千年发展目标 2009 年数据库。

12. 提高中等和高等教育入学率也应作为优先事项。1990 年以来，四分之一中等收入国家的中学总入学率提高了 50% 以上。例如在泰国、危地马拉和巴拉圭，这一比率均提高了一倍，而佛得角则提高了三倍。然而，获得中等教育的问题仍然令人关切，特别是在撒哈拉以南非洲，那里的中学总入学率常常低于 50%。

13. 若干中等收入国家在提高高等教育，包括科学技术教育入学率方面取得了很大进步。这些进步对于增强在全球市场中的竞争力十分重要。2001 年至 2006 年间，毛里求斯和罗马尼亚的高等教育入学率提高了一倍，中国提高了两倍，古巴提高了将近三倍。然而，尽管古巴、立陶宛、拉脱维亚、乌克兰和俄罗斯联邦的高等教育入学率超过了高收入国家平均水平，其他很多中等收入国家的这一比率仍然很低。

14. 一些中等收入国家的重大疾病流行率有所降低，儿童和产妇保健也有改善，但各种挑战依然存在。例如，艾滋病毒/艾滋病的扩散只在少数中等收入国家有所减缓。艾滋病毒感染率在拉丁美洲得到了稳定，但在加勒比地区仍然较高，在撒哈拉以南非洲，特别是南部非洲，则仍是最大的挑战之一。

15. 中等收入国家在防治结核病方面取得了很大进步。三分之一的中等收入国家发病率低于每 10 万人 5 例；三分之二的国家发病率低于每 10 万人 15 例。不幸的是，撒哈拉以南非洲一半的中等收入国家发病率上升了一倍，独立国家联合体大多数中等收入国家的发病率也大幅上升。

16. 降低儿童和产妇死亡率是一项关键性的发展要素。以目前的趋势，到 2015 年，一半以上中等收入国家的五岁以下儿童死亡率有可能会降低三分之二。泰国、马尔代夫、土耳其和巴西等若干国家已经达到这一目标，其他一些国家稍加努力也会走上正轨。但在很多国家，五岁以下儿童死亡率仍是一个令人关切的问题；例如在撒哈拉以南非洲，几乎每一个中等收入国家的这一比率都有所上升。

17. 在降低产妇死亡率方面也有了重大改进。尽管数据很少，但在 1990 年至 2005 年间，据报 95% 以上的分娩有熟练保健专业人员助产的国家比例增加了一倍，这显示产妇保健有了改善。然而，在某些国家，例如苏丹、安哥拉和印度，只有半数的分娩有熟练保健人员助产。许多工作仍有待去做，以求改善保健系统的质量和覆盖范围，并进一步降低儿童和产妇死亡率。

中等收入国家发展的障碍和主要挑战

18. 中等收入国家和低收入国家常常面临相似的挑战，也有着相似的脆弱性。实际上，过去二十年来，一些国家曾在这两个类别之间变动：14 个国家从低收入转为中等收入类别，其中包括印度、马尔代夫、斯里兰卡和中国；7 个国家降回低收入类别，其中包括吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和津巴布韦；21 个国家在过去二十年中曾至少一次短暂降回低收入类别。

19. 收入的高度不平等是大多数中等收入国家脆弱性的一个潜在致因，这些国家的收入不平等程度普遍高于低收入国家。实际上，很多中等收入国家在减贫方面取得的进展与高增长率并不同步；其中至少半数国家的不平等状况在过去十年中有所加剧。例如在埃及，随着贫穷的减轻，收入的分配似乎更为平等，而在摩洛哥，收入不平等状况仍无改变。同样，2002年至2007年间，拉丁美洲9个国家的不平等状况有所减轻，但在多米尼加共和国、危地马拉和洪都拉斯，不平等状况则有所加剧。事实上，拉丁美洲和加勒比地区的不平等程度为全世界之最，其20%最富裕人口的人均收入比20%最贫穷人口的人均收入平均高出20倍。在不平等的社会，经济危机过后的失业率和就业不足比率往往在恢复增长以后仍长期居高不下，成为减贫的障碍。

20. 中等收入国家在实现千年发展目标方面进展各异，其原因有多种，包括这些经济体在现有经济结构上，在调动国内资源能力上，在机构素质上，以及在发展战略上存在的差异。1980年代以来，这些经济体的增长呈现出差距越来越大的趋势，拉丁美洲和非洲的增长大大落后于亚洲的许多发展中经济体。

21. 很多中等收入国家的体制构架仍很薄弱，阻碍了社会 and 经济发展。在很多情况下，需要增加社会支出，以减轻不平等和贫穷，并提供更好的社会保护，减缓各种冲击的影响。在有些情况中，有必要调整现行政策，以提高政策效力，减少其目前的负面特点，特别是在保健和教育领域。例如，应优先建立经济保障网，增加贫穷家庭的教育资本，并实行积极的就业政策。相关的方案可包括各种选择性措施，例如以某些强制性活动(如就学出勤率)为条件的定向现金转移方案。然而，一些中等收入国家(特别是在拉丁美洲和加勒比地区)虽然实行了这类计划，但仍然面临特别是青年人的高失业率问题，这表明需要在政策上做更多的努力。

22. 对基础设施的投资也需要加强，特别是在拉丁美洲和加勒比地区以及撒哈拉以南非洲，因为基础设施不足阻碍了生产部门实现并保持稳定的增长率，也阻碍了这些部门与全球市场更密切地融合。此外，一项重要的经济政策是采取一种反周期的财政政策立场。与很多东亚经济体相反，非洲和拉丁美洲国家实行高度顺周期的财政政策立场，从而对长期增长率产生了不利影响。³

23. 气候变化对中等收入和低收入国家构成了日益严峻的挑战。1950年代以来，排放增加量的四分之三来自发达经济体，但一些中等收入经济体也已成为排放大户。发展中国家有必要、也能做到转向低排放、高增长轨道，以应对全球发展和气候变化的挑战。这需要在财政资源、技术专长和体制能力方面给予大量的国际支助。按照共同但有区别责任的原则，这一转变将需要一个新的全球公

³ 见《2006年世界经济和社会概览：增长和发展情况迥异》(联合国出版物，出售品编号：E.06.II.C.1)。

共政策议程，注重市场与非市场措施的广泛结合，同时更大力强调公共投资和有效工业政策。⁴

B. 对中等收入国家造成挑战的国际经济状况

24. 过去二十年来，大多数中等收入国家越来越快速融入全球经济，取得了更多的国际私人资本，并扩大了各自的贸易流动。一些国家显然受益于全球经济一体化，另一些国家却更容易受到外部冲击。总体而言，在更加一体化的全球经济中，外部经济环境对中等收入国家仍然具有高度挑战性，过去二十年的一系列国际金融和经济危机，特别是最近的全球金融危机，业已证明这一点。这些危机不论起源如何，都对中等收入国家造成了严重破坏。

25. 当前的全球金融和经济危机反映了中等收入国家因高度依赖国际贸易、商品价格和资本流动而存在的脆弱性。在危机发生以前，2002年至2007年间，大多数这类国家得益于出口收入的激增。制成品出口国获益于全球对消费品和资本货物的强劲需求，商品出口国则获益于全球对原材料和燃料的更大需求。这些趋势反映于中国和印度等若干中等收入国家增长强劲，大大高于世界平均水平，以至于一些观察家认为，中等收入国家的增长轨道已进一步从主要发达经济体的增长轨道独立出来（“脱离”）。

26. 这一想法很快便消失了。随着全球金融危机的加深，发达经济体消费支出和企业支出的削减导致了世界贸易的崩溃，给中等收入国家造成了不成比例的影响。2008年年底和2009年第一季度，全球贸易流动大幅减少。很多中等收入国家的出口以超过40%的年率减少，尤其是那些制成品出口国。与此同时，商品价格下跌约一半，使中等收入商品出口国的出口收入大为减少。

27. 同时，中等收入国家的私人资本净流入从2007年的逾1万亿美元减少到2008年的不足5000亿美元。预期2009年还会减少一半。在私人资本净流入的组成部分中，降幅最大的是银行贷款，从2007年的4000亿美元流入逆转为2009年的净流出。俄罗斯联邦和乌克兰等中等收入国家以及中欧和东欧几个经济体都经历了国际银行贷款的最急剧逆转。对新兴经济体的证券组合净投资变成了这些经济体的资金外流，而与2007年高峰期相比，外国直接投资额估计已减少30%以上。

28. 全球经济危机期间，中等收入国家的外资筹措成本激增，而流入这些经济体和其他发展中国家的汇款也大为减缓，这对中等收入国家尤其是独联体、非洲以及拉丁美洲和加勒比地区各国造成了影响。其结果是，若干国家面临着融资弥补

⁴ 关于如何促进应对气候变化及促进发展的详细分析，见《2009年世界经济和社会概览：促进发展，拯救地球》（即将发行）；《联合国经社部政策简报第17号：在哥本哈根达成气候协议》，可查阅<http://www.un.org/esa/policy/policybriefs/policybrief17.pdf>。

国际收支逆差以及偿还和延期偿还外债的挑战，因为风险溢价不断上涨，而货币贬值也抬高了对外公开借款的成本。

29. 虽然全球金融危机源于主要发达国家，但它对中等收入国家经济和社会发展的方方面面造成了重大影响。它有可能会瓦解近期取得的诸多发展成果，使很多中等收入国家更难实现千年发展目标。例如，2010年至2015年间，玻利维亚多民族国、洪都拉斯和尼加拉瓜政府为了实现千年目标，估计需要从国内生产总值中支出比危机前多1.5%至2%的金额，用于教育、保健和基本服务。⁵

30. 当前的全球金融危机再次暴露出中等收入国家应对外部因素变化的能力很脆弱。必须将增强中等收入国家应对外部冲击的能力视为其发展战略的一个固有组成部分，以求长期保持可持续的强劲增长。

减少对贸易收入波动的脆弱性

31. 过去二十年来，中等收入国家作为一个类群，在世界贸易中所占份额增加了一倍，2007年约占30%，主要是从高收入国家赢得的市场份额。大多数中等收入国家的出口与国内生产总值之比迅速提高，从1990年的平均19%上升到2007年的34%。以贸易相对于国内生产总值的平均比率衡量，中等收入国家作为一个类群，实际上比高收入和低收入国家类群更开放。而它们70%以上的出口都是销往高收入国家。

32. 但是，这些平均数字掩盖了一种显然存在的多样性。中等收入国家的出口相对于国内生产总值的比率从不足20%到超过100%不等，出口的构成也有很大差异，一些国家90%以上的出口为制成品，另一些国家90%以上的出口为初级产品。少数几个国家，包括中国和主要石油出口国，近年来出现相当大的贸易顺差，而其他国家特别是中欧和东欧各国则不断加大逆差。

33. 中等收入国家都面临着这样一种挑战，它们必须降低在结构和地理上对出口的集中依赖，并加强它们在多边贸易体系中的地位，以降低它们面对贸易流动和商品价格方面外部冲击的脆弱性。

34. 结构上的集中对于很多中等收入商品出口国而言，尤其是个问题。大约30个中等收入国家的50%以上出口集中在少数几种初级产品上。现在，这些经济体面临着维持稳定出口收入的挑战。

⁵ 关于全球金融危机对中等收入国家和其他发展中国家的影响的更详细分析，见《2009年世界经济形势与前景》（联合国出版物，出售品编号E.08.II.C.2）；《世界经济形势与前景：2009年中期更新》，特别是方框1，“危机对拉丁美洲实现千年发展目标的影响”。这两份报告均刊载于<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>。

35. 很多中等收入国家的三分之一以上出口只集中于一个市场，多为美利坚合众国或欧洲联盟市场。贸易在地理上的这种高度集中，常常因发达国家市场准入方面的障碍而复杂化。

36. 在多边贸易谈判乌拉圭回合的背景下，发达经济体在降低关税率和将某些非关税措施转为更透明的措施方面取得了显著进展。过去 20 年来，很多中等收入国家也大大减少了贸易壁垒。但是，中等收入国家和其他发展中经济体在多边贸易体系中仍处于不利地位。它们仍然面临发达经济体对制成品和农产品所施加的多种市场准入限制。⁶ 除了持续的关税高峰和滑动关税外，一些非关税措施也阻碍了它们进入市场，例如各种技术条例和标准、动植物卫生检疫条例以及反倾销和保护措施。此外，全球金融危机过后，一些发达经济体采取了某些可能造成扭曲的贸易相关措施，这些措施或是隐含在财政刺激或金融救市方案内，或是明确载于贸易政策中。抗危机措施有可能会改变未来数年国际贸易的公平竞争环境，而且还可能不利于中等收入国家和全球经济的复原。

37. 多样性仍然很重要，尤其对于商品出口国而言，而促进南南贸易可减轻出口在地理和结构上的集中。另一重要领域是提高中等收入国家在多边贸易体系中的地位，使它们获得更多的准入。在这方面，有必要继续努力，以确保多边贸易谈判多哈回合在保持原定发展目标的前提下成功结束。

减少面对国际金融不稳定的脆弱性

38. 过去二十年来，中等收入国家的私人资本流入量增加了许多倍。但是，这些资本流入集中在约 30 个大的中等收入国家。其他中等收入国家进入全球资本市场的机会极其有限，只能依靠包括官方发展援助等官方资本流入来满足外资筹措需求。

39. 私人资本流入增加可能有益于一些中等收入国家，但也同金融危机出现增多密不可分。从 1990 年代中期的墨西哥危机，到 1990 年代后期的亚洲和俄罗斯危机，以及 2000 年代初期巴西、阿根廷和土耳其危机，每次都发生资本流入量的急剧逆转，导致对经济和社会造成巨大扰乱，而且产生重大的蔓延效应，造成其他经济体的不稳定。当前的全球金融危机再次导致了私人资本流入急剧减少。

40. 高度不稳定以及助长周期性波动显然是私人资本流动的固有性质，尽管它在某些成分(例如外国直接投资)中的程度低于其他成分。中等收入国家虽然无力改变全球资本市场的性质，但有各种选择办法可用于减轻不稳定和助长周期性波动的私人资本流入对经济造成的影响。例如，脆弱的国内金融制度，尤其是如果再加上在条件不成熟时开立资本账户，可成为易受外部金融冲击的一个关键致因。因此，中等收入国家需要加强其金融制度，采取更积极、谨慎和监督性的管制，

⁶ 南南贸易中也存在此类限制。

而且它们可能需要考虑实行某些资本控制措施。建立反周期宏观经济政策框架，并根据总体经济发展情况发展国内金融市场，也能减轻因外资流入和贸易波动造成的宏观经济不稳定。

41. 很多中等收入国家吸取以往金融危机的经验教训，积累了外汇储备，作为一种自保形式，以求更好地应对外部金融冲击。这种战略可能有助于减轻具体国家所受外部冲击的影响。但是，在面临如我们当前所处的严重全球金融危机时，这种策略已证明效力相当有限。而且，对单个国家而言，持有过多外汇储备可能牵涉相当大的机会成本和财政影响，例如发展投资供资减少和实际汇率上升。

42. 此外，当前的危机再次表明，需要一个有序的主权债务解决机制和更好的跨界破产解决框架，以帮助处理受严重债务困扰而又不具备重债穷国倡议受益条件的中等收入国家所遇到的情况。必须不断努力实现中等收入国家的债务可持续性，改进可持续债务管理，并根据现有债务机制和自愿债务转换机制实行债务减免，从而为实行反周期政策措施赢得更多的财政空间，并在危机时期维持适当水平的基础设施、教育、保健和社会保护方面公共支出。

43. 归根到底，改革国际金融结构和全球经济治理，使之更加以发展为核心，对于减少中等收入国家面对国际金融不稳定的脆弱性至关重要。在进行这些改革时必须处理跨界流动问题，防止过多冒险，改革信用评级机构，重新审视与资本账户自由化相关的政策，并结合多边贸易体系调整金融管理改革。这些改革还应包括根据中等收入国家在全球经济中的经济分量，加大它们在国际金融机构中的声音和表决权。

三. 联合国系统与中等收入国家的合作⁷

A. 与中等收入国家建立发展合作方面的主要成就

44. 联合国系统在中等收入国家广派人员，在其中 83 个国家设有常驻国家工作队，其余 18 个国家(皆为小岛屿发展中国家)由区域工作队提供服务。在其中若干国家，例如埃及、印度、黎巴嫩和苏丹，国家工作队有 20 多个常驻机构参与。向这些国家提供的资源也部分反映了这种参与。例如，中等收入国家共获得联合国儿童基金会(儿童基金会)方案支出总额的 34%和联合国开发计划署(开发署)年度预算的 54%。此外，联合国发展支柱的其他部门，包括经济和社会事务部、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和各区域委员会，其规范工作和政策研究也直接为中等收入国家服务。

⁷ 本章结论所依据的是专为本报告设计的调查问卷(见 http://www.un.org/esa/policy/publications/dpad_general_assembly_documents.htm)。该调查问卷于 2009 年 6 月分发给联合国驻中等收入国家的所有国家工作队和区域工作队，答复率为 50%。

45. 联合国系统在中等收入国家的运作以大会对发展业务活动的三年期综合政策审查所定原则为指导。⁸ 总体上，联合国系统被各国政府和民间社会行为体视为政策和技术咨询的提供者，也被视为政治中立的发展合作伙伴。这本身即对团结各利益攸关方，力求实现共同发展目标特别是千年发展目标有着决定性作用。

46. 在提倡和促进全球规范与标准以及包容性发展方面，联合国的很多工作都着重于消除差距及处理能力发展问题、促进公平和社会包容以及应对侵犯人权行为。在这方面，联合国是重要的协调者，它提供空间，让所有各方都可以为促进发展进程发表见解。

47. 调查答复者中有一半表示，在其业务活动所在国，千年发展目标已不再是高优先或最高优先事项(见附件，表 1)。但是，面对当前金融危机影响所存在的脆弱性清楚地表明，中等收入国家有一项未完成的发展议程。很多中等收入国家政府能更多地获得所需资源，以应对现有和尚存的挑战，但是在方案和政策执行方面缺乏明确问责且存在各种不足，导致需要联合国系统在中等收入国家进行干预并提供合作与援助。联合国系统应对这些发展挑战的方法包括帮助提高合作伙伴的机构能力和专业能力，使它们能在落实和尊重人权方面承担更多责任。在中等收入国家尤其有必要这样做，这些国家存在高度的不平等，而且可能会有某种事实上的势力(例如精英阶层)强烈抵制为谋求更平等社会而进行基本社会和政策变革。的确，治理、歧视和社会权利被视为联合国在中等收入国家提供政策咨询和能力发展方面的最优先问题(见附件，表 2 和表 3)，而宣传工作被看作是在这些国家开展工作的最成功形式(见附件，表 4)。

48. 除了能力发展和宣传工作外，拟定和执行上游政策，并在各部门和交叉领域有针对性地提供其他技术支援，也是联合国系统对中等收入国家作出贡献的重要内容。联合国利用它的全球网络，能够提供有充分根据的第二意见，并利用它的全球知识和经验提供应对发展挑战的最佳做法。在中等收入国家，特别是在治理和不平等问题上，社会部门各部委、立法部门和非政府组织是最重要的国家发展伙伴(见附件，表 5)，这并不奇怪。

49. 在大多数中等收入国家，联合国根据三年期全面政策审查的要求，对国家援助协调工作给予了支持。⁹ 因此，在诸如前南斯拉夫的马其顿共和国等国家，联合国是多个战略专题领域的主要合作伙伴，力求更好地促进援助并增强援助效果，这符合 2005 年通过的《援助实效问题巴黎宣言》中关于加强协调、统一和管理援助等方面努力的原则，也符合 2008 年《阿克拉行动议程》，该议程将自主、有效和包容性的伙伴关系以及问责制确定为援助改革的主要内容。又例如，在克

⁸ 见 A/RES/62/208。

⁹ 见 A/RES/62/208。

罗地亚和巴拿马，联合国系统在起草国家发展与合作战略方面提供了专家援助，以此积极支持国家发展对话。

50. 联合国还在中等收入国家为广泛各种国家和地区战略与政策及行动计划提供技术支持。在这过程中，它注重同国家合作伙伴分享国际经验和知识，除其它外提供以下方面的支助：编写国家贫穷状况评估；国家艾滋病毒/艾滋病问题战略文件；两性平等问题，例如制定两性平等国家计划；区域和国家公共保健政策。例如，在多米尼加共和国，联合国系统在提高国家应对自然灾害、疾病和其他全国保健问题的能力方面，以及在建立保护儿童法律框架方面，发挥了重要作用。同样，在巴拉圭，联合国在卫生部门能力建设以及执行与大多数常见疾病和风险相关的政策、规范和程序方面，与卫生部进行了合作。实际上，联合国各国家工作队把与传染病相关的千年发展目标视为中等收入国家的最高优先目标(见附件，表1)。

51. 联合国还为促进中等收入国家在国际关系体系中的作用，扮演了重要角色，特别是在管理全球公益事业以及提高对国际条约、义务和公约的认识方面。联合国提供的技术支持和能力建设有助于改进经济政策框架，而且使乌克兰除其他外得以加入世界贸易组织(世贸组织)。此外，联合国系统提供的规范方面支助和协助也使佛得角政府得以在各种全球会议上订立本国政策立场，确立自己与区域和其他利益攸关方(私营部门和民间社会)的相对地位。

52. 发展合作还被视为促进跨部门政策和方案做法以及公共/私营部门伙伴关系的途径，也是促进区域内和区域间对等互动、能力发展及分享经验与成功的途径。实际上，中等收入国家在促进与同类国家和低收入国家的南南合作方面，发挥着重要作用。中国、巴西、印度和南非站在南南合作的最前列，各发展中区域也有其他一些重要的合作提供者。这些中等收入国家作为区域经济的枢纽，对本区域低收入国家的发展起着邻里效应。它们的合作采取多种形式，包括债务减免、技术援助与合作、基础设施投资、贸易融资、机构建设、公共行政改革和人道主义援助，使低收入国家能够从中等收入国家的经验中获益。

53. 联合国系统积极参与这些合作。例如，经济及社会理事会发展合作论坛力求增进对南南合作的了解和理解，为政策讨论提供信息，并帮助南方合作提供者在多边论坛中清楚表达看法。¹⁰ 此外，联合国还积极与其他发展伙伴分享有关发展政策和方案的信息；提高合作伙伴对本国发展挑战的认识；开发协调数据库；确定共同关切的领域和联合拟定方案的可能性。在若干国家，作为国家工作队战略方案框架的联合国发展援助框架，在时间安排和优先重点两方面均与国家发展计划相配合。例如在博茨瓦纳，根据为该国国家发展计划编写的宏观经济分析中界

¹⁰ 关于发展合作论坛的更多信息，见 <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml>。

定的优先重点，联合国发展援助框架确定了五个专题合作领域。这些都是按照政府追求的千年发展目标和本国长期发展目标对国家优先重点做出的直接回应。

欠缺和制约因素

54. 尽管取得了这些成就，仍有一些制约因素阻碍着联合国系统充分发挥其支助中等收入国家的潜力。

55. 调查结果指出，统一联合国的业务政策和程序可降低交易成本，减少业务重叠，并提高效率和能力。此外，还有可能加强联合方案并增加和强化单个国家工作队内部的协调。事实上，制定和执行一项有效的联合传播战略会大大有助于实现这一目标，但联合国系统必须作为一个协调的整体进行运作，并具备一个经明确界定的领导与管理构架，并拥有根据明确目标加以分配的共用资源库。

56. 根据对“一体行动”倡议的独立评价结果，有必要进一步发展一个统一的联合国系统，以便与各东道国政府协商，协调一致地制定和执行各项方案，并确保与国家优先重点相配合。联合国系统还必须加强在国家以下一级的工作，与中央和各职能部委的具体业务官员进行更多互动协作，以加强与政府的长期关系。联合国发展援助框架必须密切配合国家发展重点，既协调规划周期，使其充分发挥效力，同时又确保所有发展伙伴的参与互动。为此，有必要围绕中等收入国家的优先重点重新考虑联合国发展援助框架，同时也处理联合国在这些国家开展工作的方式。

57. 目前，联合国系统尚无经过适当界定的工作计划可供指导其实质性方案内容，以配合中等收入国家的优先重点。若干联合国国家工作队已在重新界定它们的工作计划；但是，需要有一种明确的方法来界定相关准则并确定在中等收入国家的优先工作，而不是以临时性的做法行事。某些方面，例如南南合作领域或较传统的发展领域，可能对某些国家比对其他国家关系更大，但联合国系统需要更注重宣传和上游政策咨询，以期发展能力，使政府能够制定和执行政策。这一重点必须放在对中等收入国家关系最大的发展挑战上，包括确保向生产部门分配更多资源，以促进创造就业和可持续发展，特别是在社会部门已取得显著进展的情况下。

58. 此外，随着收入水平的提高，从某些较大的基金和方案中获取的资金数量往往限于维持机构驻留所需的某种最低水平，而诸如机构供资等小规模业务则减少。调动资源方面的欠缺和困难也成为联合国在中等收入国家开展活动的主要制约因素，损害了联合国对政府所定优先重点作出更妥善回应的能力。

59. 为确保对中等收入国家具体需求的作出反应，有必要保持适当的运作系统。此外也有必要使联合国能够快速提供最高质量的政策咨询。要想转而采取更上游的干预模式，就需要更好地选择对中等收入国家关系重大的方案重点。它也要求更加重视开展联合方案，以加强对选定预期成果的影响。为此目的，必须改变组

织机构设置、制度和人员配置，特别是鉴于为加强注重宣传与协调方面，可能需要配设政策专家。这可能导致对联合国在中等收入国家的工作人员配备以及联合国在这些国家的能力建设进行审查。¹¹ 它还可能导致建立一个组织框架，以便利用区域政策顾问和非常驻机构的专长，不断加强对当地一级专家的补充。这将确保在东道国协助获取及提供更高水平的专长，同时也确认许多国家政府十分重视联合国作为与国际社会联系的纽带而在这些国家的实际存在。

B. 国际金融机构在中等收入国家的参与互动

60. 包括世界银行集团、国际货币基金组织(基金组织)和一些区域多边投资银行在内的国际金融机构也是与中等收入国家进行发展合作的重要伙伴。

61. 2007 年的一项评价报告显示，世界银行的大多数国家战略以相当统筹的方式，将各种工具——即金融、知识、召集力——汇集在一起，但报告中也指出，对大约 30 个中等收入小国而言，世界银行的工具组合不够适合它们的国情。¹²

62. 世界银行在若干国家将宏观经济和结构政策与基于政策的贷款相结合。由世界银行供资的若干部门项目(包括基础设施项目)有助于促进增长，不过，有必要增加贷款以供基础设施之需，因为在 1990 年代发生大幅下滑之后，新的承付数额尚未达到以前的水平。

63. 世界银行对中等收入国家的贫穷问题给予了高度重视，包括帮助对贫穷现象进行量化和分析，并协助制定关于具体贫穷问题的应对措施。然而，如评价报告所示，在 1990 年代和 2000 年代初的金融危机期间，无论是世界银行还是有关当局都没有强有力的应急计划来保护穷人。而且，世界银行对广泛社会保护改革的支助显然缺乏持续的政府自主性，其长期效果似乎极微。

64. 增长计划以外的重要事项进展较少。例如，世界银行在工作中已越来越意识到中等收入国家的日益不平等问题，但这还不足以帮助各国切实解决此问题。

65. 事实也已证明，在中等收入国家应对环境挑战相当艰难。在中等收入国家实施的大多数国家援助战略都提到环境问题，一些国家方案把环境问题定为可持续增长计划的固有组成部分，因而有助于取得满意的进展。但这种经验并不普遍，向划归环境部门委员会的项目提供贷款的情况与其他部门的项目相比，成绩并不佳。

66. 近来，世界银行已加大努力，增强其业务模式的反应力度、灵活性和创新性。目前正在采取行动以减少与世界银行业务往来的费用。除了金融和知识方面的支

¹¹ 见 E/2009/75。

¹² 世界银行，《中等收入国家的发展成果：对世界银行支助的评价》(哥伦比亚特区华盛顿，2007 年)。

助，世界银行还加大努力，与中等收入国家开展从气候变化和能源保障到贸易和粮食生产等广泛各种领域的合作。世界银行还认识到，它必须在支助中等收入国家方面作出最佳做法示范，特别是通过以下途径：与中等收入国家联合制定更有力的国家伙伴关系战略；增进世界银行所作研究与中等收入国家需求之间的联系，从而改进为中等收入国家提供的各种服务，尤其是金融服务和混合贷款选择；¹³ 更好地管理世界银行在所有各网络的专长。

67. 其他开发银行，特别是多边区域开发银行，通过支持经济发展及援助区域一体化努力，也在中等收入国家发挥着重要作用，尽管一些中等收入国家在外资筹措方面更多地依赖资本市场而不是区域银行。这些多边和区域开发银行原则上提供政策方面的战略咨询和金融服务，包括银行服务和资产管理；它们同时也提供知识和技术援助服务。

68. 对国际货币基金组织(基金组织)而言，宏观经济和财政稳定是在中等收入国家开展工作的一个关键领域。过去二十年来，随着国际私人资本流动的数量和波动性大幅增加，基金组织在这一领域的作用遇到了相当大的压力。相对于全球私人资本流动的规模而言，基金组织的贷款能力已被证明十分有限，而它向中等收入国家提供贷款的条件之苛刻也备受批评。不过，自从当前这场危机开始以来，基金组织已对它的贷款框架作了显著的修改。

69. 20国集团领导人已承诺将基金组织的贷款能力提高两倍，增至7 500亿美元，并批准了相当于2 500亿美元的特别提款权普遍分配。但是，加强基金组织的资源基础以及改进应对全球危机的配套贷款工具，应该与旨在加强基金管理和正当性的长期改革同时进行。20国集团已吁请基金组织在2011年1月以前完成下一次配额审查，包括进一步增加新兴国家和发展中国家的代表权。

70. 在满足各国眼前需要的同时，基金组织已着手修改其配套贷款工具和附加条件框架。基金组织已表示决心通过各种贷款机制提供数额更大和更直接的资金，同时它已将获得所有贷款限额提高了一倍，并简化了附加费框架。它还设置了一个危机预防工具，即灵活信贷额度，对那些已订立强劲经济政策而且经证明能够在必要时不需附加事后条件而妥善利用基金组织大量直接资源的成员国。哥伦比亚、墨西哥和波兰已经接受这一新安排，总金额达780亿美元。对于其他可能需要大笔预防性供资、但必须经过政策调整的中等收入国家，有一种新的高额度预防性安排可供利用，其特点也是大量、前载式供资，但是需要事后监督。

71. 结构性业绩标准自2009年5月1日起已对基金组织所有贷款停用，虽然结构性改革将继续是基金组织所支助的方案的一部分，而这些改革的执行将越来越多地依靠审查形式进行监测。

¹³ 虽然中等收入国家一般不符合世界银行国际开发协会(开发协会)的贷款条件，但有13个中等收入国家被归类为“混合贷款国家”，它们仍然符合开发协会的贷款条件。

72. 贷款机制的很多近期变化都以预防性安排为重点。然而，提款计划中的资源应如何投放到中等收入国家方面，仍有进一步创新的余地，包括对反周期财政措施的支助以及公司和银行部门各种问题的处理。

四. 结论和政策建议

73. 鉴于中等收入国家对实现联合国全球发展议程，包括实现千年发展目标的重要性，联合国系统和包括国际金融机构在内的其他国际组织必须与中等收入国家持续进行发展合作。

74. 联合国系统与国际金融机构一同为中等收入国家提供了发展合作。联合国系统在这些经济体中广派人员，涉及广泛各种发展合作领域，包括社会政策、治理、技术、能源、农业和自然灾害，也包括通过政策咨询和能力建设执行千年发展目标。

75. 但是，联合国系统与中等收入国家的发展合作需要加强，方法之一是使联合国的活动更紧密配合中等收入国家的战略和政策以及已有的和新出现的具体需求。

76. 为此目的，联合国需要在现有的“一体行动”平台下，更具体地制订适用于中等收入国家的政策框架。这个框架应该产生一整套原则，用以指导切合中等收入国家不断变化且彼此各异的国情的合作战略和政策。为了建立这一共同框架，联合国系统政策分析和规范工作领域的所有业务机构和办事处需要密切合作。

77. 在区域和国家两级，区域协调员和国家工作队必须具体调整各自的战略和方案，以适应单个中等收入国家的具体需求。他们还必须提高这些战略和方案的国家自主性，而这些战略和方案的制定应该符合指导联合国在各国从事业务活动的三年期政策审查的任务规定。

78. 所有联合国机构都必须理顺和扩大各自的专业做法网络，使其各自的专长与中等收入国家面临的发展挑战相关联。必须更多地利用非常驻机构在支助中等收入国家方面的专长。¹⁴

79. 虽然各国的重点不同，但对于中等收入国家这一类群，必须优先重视各个发展合作领域，例如消除贫穷、改善治理、减少经济和社会不平等、增加多样性以减轻贸易脆弱性和外部金融冲击、南南合作，此外还必须优先采取协同努力，加强适应、减缓、技术开发和转让以及筹资方面的行动，使中等收入国家能够应对全球气候变化带来的挑战。

¹⁴ 见 E/2009/L.19。

80. 联合国系统必须在推动南南合作和区域合作的广泛背景下，促进中等收入国家和其他发展中国家分享信息、发展经验和最佳做法，并加强它们在国际论坛上的话语权。

81. 在帮助中等收入国家弥补资金缺口以求长期可持续发展方面，以及在维持稳定的国际金融状况以减轻这些国家的对外脆弱性方面，国际金融机构仍然负有重大责任。此种责任包括制定有序的主权债务解决机制，以实现中等收入国家的债务可持续性。

82. 由于全球金融和经济危机对中等收入国家和其他发展中国家的影响越来越大，亟需国际金融机构向这些经济体及时、适当地输送资金。需要有充足的流动资金来弥补国际私人资金流入的急剧逆转，并确保实现和维持长期的债务可持续性。此外，这些经济体还需要更大的政策空间，以便采取反周期政策，减缓危机对这些经济体实现长期发展目标的不利影响。但这将需要对国际金融机构的贷款框架作出实质性改变，以避免再度发生以往危机期间部分中等收入国家遭受的与贷款政策有关的那些复合影响。

83. 有必要大力改革国际金融结构。为了增加中等收入国家的发言权和表决权，目前正在对布雷顿森林机构进行改革，但这项改革必须迅速取得成果，以使这些国家能够以更强有力的声音参与讨论对金融结构的更多根本性改革，因为这些改革是减少重复发生全球金融和经济不稳定的制度性风险的必要条件。

84. 最后，本报告虽然采用了世界银行对中等收入国家的临时定义，但是，用这一定义作为指导联合国系统发展合作政策的基准是否正当和適切，还有待探究。对参与国际发展合作的国家进行分类时，也许应该以更广泛的尺度而不是仅仅按收入来衡量发展状况。本报告建议进一步研究这个问题。

附件

表 1
联合国发展系统在中等收入国家的主要发展领域

(百分比)

	最高 优先	高优先	一般 优先	低优先	很低 优先	毫无 优先
千年发展目标	24	20	55	0	0	0
目标 1: 消除赤贫和饥饿	26	55	13	4	0	2
目标 2: 普及初级教育	15	60	8	13	4	0
目标 3: 促进两性平等和增强妇女力量	26	64	9	0	0	0
目标 4: 降低婴儿死亡率	19	10	56	13	2	0
目标 5: 改善产妇保健	19	67	9	6	0	0
目标 6: 防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病	70	11	11	7	0	0
目标 7: 确保环境可持续性	28	66	4	2	0	0
目标 8: 建立全球发展伙伴关系	17	64	15	2	2	0

表 2
向中等收入国家提供政策咨询的主要政策领域

(百分比)

	最高 优先	高优先	一般 优先	低优先	很低 优先	毫无 优先
贸易政策	4	59	10	10	8	8
宏观经济政策	8	68	12	6	2	4
基础设施规划	4	4	35	35	9	13
社会政策	38	60	0	0	2	0
治理	87	11	2	0	0	0
能源	14	68	12	2	2	2
技术(信息和通信等)	4	33	21	25	13	4
农业	21	25	29	17	8	0
权力下放与地方政府	19	68	11	0	2	0
歧视与社会权利	70	23	8	0	0	0
预防冲突	16	12	24	16	8	24
裁军	0	0	17	4	13	65
自然灾害	22	35	22	22	0	0
其他	38	54	0	8	0	0

表 3
为中等收入国家提供能力发展的主要政策领域

(百分比)

	最高 优先	高优先	一般 优先	低优先	很低 优先	毫无 优先
贸易政策	0	63	10	14	6	6
宏观经济政策	8	65	10	8	6	4
基础设施规划	4	9	26	26	13	22
社会政策	26	66	8	0	0	0
治理	81	17	2	0	0	0
能源	14	67	14	0	0	4
技术(信息和通信等)	4	33	21	17	17	8
农业	8	42	25	13	13	0
权力下放与地方发展	21	66	11	0	2	0
歧视与社会权利	67	25	8	0	0	0
预防冲突	8	24	12	20	12	24
裁军	0	4	9	9	13	65
自然灾害	16	40	32	12	0	0
其他	44	56	0	0	0	0

表 4
在中等收入国家开展工作的最成功办法

(百分比)

	最高 优先	高优先	一般 优先	低优先	很低 优先	毫无 优先
宣传	77	20	2	2	0	0
政策和立法咨询	34	63	0	4	0	0
规范	62	21	15	0	0	2
公务员能力发展	20	27	51	2	0	0
非国家行为体能力发展	52	33	13	2	0	0
召集各部门行为体执行计划和政策	71	13	13	4	0	0
监督政策的执行和(或)全球承诺的落实	18	73	4	4	2	0
其他	67	33	0	0	0	0

表 5

联合国国家工作队在中低收入国家互动协作的主要对象

(百分比)

	最高 优先	高优先	一般 优先	低优先	很低 优先	毫无 优先
政府机构						
外交部	35	11	49	4	2	0
经济和发展部	33	60	5	2	0	0
贸易部	8	12	32	24	12	12
中央银行	0	25	25	8	21	21
财政部	14	68	12	2	4	0
社会部门各部(卫生、教育、妇女事务、团结互助)	89	11	0	0	0	0
总统/议会/总理办公厅	76	15	2	5	2	0
司法机构	30	37	26	7	0	0
其他政府机构	82	12	6	0	0	0
工商部门：工业公司	4	18	54	18	4	4
非盈利组织	55	30	11	2	2	0
非政府组织	66	27	7	0	0	0