



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.191/IPC/16
19 December 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

第三次联合国最不发达国家问题会议

政府间筹备委员会

第二届会议

2001年2月5日，纽约

审查《1990年代最不发达国家行动纲领》
执行进展情况高级小组的报告

目 录

	<u>页 次</u>
贸发会议秘书长鲁本斯.里库佩罗先生的前言	3
一、 导言	4
二、 审查进展情况	4
三、 最不发达国家的效绩	7
《行动纲领》的影响	
管理问题	
全球化的挑战	
四、 审查国际支助措施	9
资本流动	
官方发展援助	
债务和债务减免措施	
贸易	
五、 最不发达国家面临的挑战	13
取得对政策的自主权	
实现生产和出口的多样化	
改进管理	
加强人力资本	
应付冲击	
六、 国际反应措施	18
私人资本流动	
官方发展援助	
债务减免	
贸易	
七、 进一步步骤	21
附件	
一、 高级小组成员	23
二、 职责范围	24
三、 实地访问	27

前 言

审查《1990 年代最不发达国家行动纲领》执行进展情况高级小组是我以第三次联合国最不发达国家问题会议秘书长的身份成立的。小组的组成和职责范围见本报告附件。

除审议现有文献、包括贸发会议每年出版的《最不发达国家报告》和其它有关材料外，小组成员还访问了一些最不发达国家，听取了最不发达国家及其发展伙伴在 2000 年 7 月 24 日至 28 日于纽约举行的政府间筹备委员会第一届会议上发表的意见。小组成员还应邀参加了 2000 年 9 月 18 日在纽约举行的第十届最不发达国家年度部长会议。

小组主席应邀向政府间筹备委员会介绍了小组的初步结论。小组先后在纽约和日内瓦举行了两次会议，后一次会议审定了报告。

小组注意到，尽管国际社会历经三十年为最不发达国家采取了各种行动，最不发达国家本身也做出不懈努力，但有充分证据表明大多数最不发达国家仍然存在社会经济困难，不断被边缘化。许多最不发达国家没有发展。究其原因有内部和外部因素，也由于执行议定计划设立的机制存在缺陷。小组报告试图查明这类因素，总结若干教训，以确保新的《行动纲领》成功地实施。

我借此向高级小组的成员表示深深的谢意，感谢他们将自己渊博的知识和专长奉献给联合国。我坚信，本报告将为第三次联合国最不发达国家问题会议的成功做出重大贡献，更重要的是协助最不发达国家及其发展伙伴有效地执行新的《行动纲领》。

贸发会议秘书长

鲁本斯·里库佩罗

一、导 言

1. 1997 年，大会决定(A/Res/52/187)于 2001 年召开第三次联合国最不发达国家问题高级别会议。会议定于 2001 年 5 月举行，会议任务包括以下方面：

- (一) 评价 1990 年代《行动纲领》在国家一级的成果；
- (二) 审查国际支助措施，尤其是在官方发展援助、债务、投资和贸易领域的支助措施的实施情况；
- (三) 考虑拟订和通过最不发达国家可持续发展和逐步融入世界经济的适当国家和国际政策及措施。

2. 为了向布鲁塞尔会议提供一种独立视角，决定成立高级专家小组。小组的任务主要涉及以上(一)和(二)项，任务和组成说明见本报告附件一和二。

3. 小组的工作因可支配的时间不够而受到严重限制。一些成员于 2000 年 6 月在日内瓦、7 月在纽约与会议秘书处交换了意见。9 月中旬，小组在纽约举行了全体会议，10 月下旬在日内瓦举行了第二次也是最后一次会议。一些成员访问了若干最不发达国家(见附件三)。

二、审查进展情况

4. 1990 年代，有 48 个国家被列为最不发达国家，但只有博茨瓦纳一个国家退出这一行列。2001 年，可能有一个国家退出，有一个新国家加入。小组的调查结果表明，最不发达国家停滞不前的主要原因是政治不稳定、内战、缺少良好的管理、不容忍、经济管理失误。小组还认为，国际社会对最不发达国家的支助、特别是官方发展援助远没有达到 1990 年代《行动纲领》预想的水平。

5. 1990 年代期间，大多数最不发达国家没有发展。它们的经济下跌，社会条件恶化，属于被排斥在世界经济主流之外的国家之列。许多最不发达国家存在体制缺陷，国家管理失灵，内部冲突不断。我们在附件表 1 和表 2 中提供一系列数据说明大多数最不发达国家远没有完成脱离最不发达国家行列而必须进行的经济结构调整。事实上，许多最不发达国家制造业在国内生产总值和劳动力中所占的份额几乎没有变化或实际上有所下降。多数最不发达国家的出口依赖于一种或两种初级产品或服务活动。它们在国内筹集资源的能力薄弱，高度依靠外部资金

流入，特别是官方发展援助。宏观经济平衡脆弱，预算和国际收支赤字，甚至没有什么改善。1990年只有一个领域出现了积极进展，那就是通货膨胀得到控制。小组认为，在一些最不发达国家这反映了其经济缺乏活力，而不是因为货币管理得到改善。

表 1

最不发达国家和其他发展中国家若干经济和社会指数(1980年代和1990年代)

A. 经济指数	年/时期	最不发达国家	其他发展中国家	发展中国家与最不发达国家的差距比率(2)、(3)的百分比
	(1)	(2)	(3)	(4)
人均国内生产总值(现价美元)	1980	724	2587	27.99
	1990	1179	4078	28.91
	1997	1343	4598	29.21
农业劳动力所占的份额	1990	73	32	228.13
农业在国内生产总值中所占的份额	1997	34	17	200.00
初级产品在总出口中据点的份额	1980	86.3	79.6	108.42
	1997	68.9	31.9	215.99
出口集中指数	1998	0.53	0.38	140.21
出口不稳定指数	1980-97	20.3	13.4	151.49
能源消耗				
煤、石油、天然气和电	1980	64	508	12.60
	1996	69	898	7.68
燃料、木柴和炭	1980	212	125	169.60
	1996	210	135	155.56
B. 社会指数				
平均人口增长率	1960-70	2.4	2.3	104.35
	1990-97	2.6	1.7	152.94
对年龄的依赖率(对工作年龄人口的依赖率)	1975	0.9	0.81	111.11
	1997	0.92	0.67	137.31
婴儿死亡率(第1,000名)	1997	14.08	65	21.66
出生时的预期寿命(岁)	1990-95	49	62	79.03
第1,000人口医院床位	1990	1.1	4.8	22.92
医生(第1,000人)	1990	0.1	1.6	6.25
成人识字率(15岁以上)	1995	48.9	81.4	60.07
入学率				
小学(占总数的%)	1995	72	100	72.00
中学(占总数的%)	1995	16	65	24.62
大学(占总数的%)	1995	1.6	17.7	9.04
基础设施				
电话干线路(第1,000人)	1997	5.1	94	5.43
地方电话平均费用(每三分钟美元)	1997	0.1	0.05	200.00

资料来源：联合国1999年最不发达国家报告。

表 2							
最不发达国家的变化轨迹(1980-1997年)							
最不发达国家总数: 48个	年 份		最不发达国家数目				
			1	2	3	4	5
A. 宏观经济指数							
1. 人均实际国内生产总值年平均增长率(%)	1980-1990	1990-1997	15	22	5	0	6
2. 人均农业生产增长率(%)	1980-1990	1990-1997	15	26	2	1	4
3. 人均粮食生产增长率(%)	1980-1990	1990-1997	11	25	9	0	3
4. 制造业年平均增长率(%)	1980-1990	1990-1997	10	17	1	1	19
5. 人口年平均增长率(%)	1980-1990	1990-1997	15	23	5	5	
6. 投资年平均增长率(%)	1980-1990	1990-1998	16	11	4	0	17
7. 制造业在国内生产总值中所占份额	1980	1997	17	16	2	7	6
8. 经营帐户余额占国内生产总值的百分比	1981-1990	1991-1996	4	13	4		27
B. 人的发展指数							
1. 婴儿死亡率(每千名活产婴儿)	1985-1990	1997	10	32	4	2	
2. 出生时平均预期寿命(岁)	1985-1990	1990-1995	25	13	5	3	2
3. 粮食总供给(每天人均卡路里)	1980	1997	18	17	4	5	4
4. 城市拥有卫生设施人口比例	1980	1997	30	10	2	1	5
5. 农村拥有卫生设施人口比例	1980	1997	22	7	3	1	15
6. 小学总入学率(占有关年龄组的%)	1980	1996	19	17	5		7
7. 女生小学入学率(占有关年龄组的%)	1980	1996	21	14	6		7
8. 中学总入学率(占有关年龄组的%)	1980	1996	20	7	14		7
9. 女生中学入学率(占有关年龄组的%)	1980	1996	24	5	11	1	7
C. 基础设施							
1. 电话	1980	1996	18	11	5	1	13
2. 煤、石油、天然气和电(人均消费)	1980	1996	20	21	3	1	3
3. 木柴、炭和沼气(人均消费)	1980	1996	9	21	7	2	9
4. 已安装电力	1980	1996	11	25	5	4	3
D. 对外经济趋势							
1. 资本流动总额	1985	1997	31	14	2		1
2. 官方发展援助	1985	1997	29	10	6	3	
3. 官方发展援助人均额	1980-1989	1990-1997	29	12	3	3	1
4. 债务与国内生产总值的百分比	1985	1997	22	16	3		7
5. 偿债额与出口的百分比	1985	1997	4	37		1	6
说明							
1. 指数表明 1990 年代与 1980 年代相比改善。							
2. 指数表明 1990 年代与 1980 年代相比恶化。							
3. 指数表明 1990 年代与 1980 年代相比有某些改善, 但 1980 年代与 1990 年代之间的绩效轨迹呈持续恶化状态。							
4. 无变化。							
5. 1980 年和 1990 年代无数据。							

资料来源: 联合国 1999 年最不发达国家报告。

6. 最不发达国家中有些在社会发展中取得进步，但多数人口增长率和由此产生的对工作年龄人口的依赖率增加。婴儿死亡率增加。可能主要因为内乱或 HIV/AIDS 猖獗。预期寿命下降。本来预期在执行 1990 年代《行动纲领》过程中所有这些指数能取得重大进展。

7. 1990 年代《行动纲领》提出了一些应该成为最不发达国家及其发展伙伴行动基础的原则。这些原则意味着接受一种伙伴关系，彼此行动相互促进，每个发展伙伴的贡献体现它在世界经济中的能力和份量。在 1990 年代的十年中，最不发达国家本身及其发展伙伴在有效应对最不发达国家的发展挑战中都有缺陷。

三、最不发达国家的效绩

《行动纲领》的影响

8. 在实践中，没有几个最不发达国家将《行动纲领》的目标完全纳入国家发展计划。《行动纲领》对国家决策者的认识只起到很小的影响，与主要援助国的支配作用相比相形见绌。世界银行的《国家援助战略》对优先发展事项具有重要影响。目前一些国家正在制订的《减少贫困战略计划》已成为指导最不发达国家发展的最佳战略文件。该战略文件与《行动纲领》一样，按设想应被纳入国家发展计划。要如此，必须避免过去的错误，将《减少贫困战略计划》、国家计划和《行动纲领》合并成一份文件。由于对官方发展援助的依赖，作为自主行动指导的《行动纲领》以及国家计划中的优先事项，可能均服从于援助国支持的优先发展事项。在最不发达国家决定优先发展事项的现实中，很难判定对《行动纲领》、实现其目标和以其指导优先发展事项的承诺水平。小组认为，大多数最不发达国家对自己的经济议程行使更大自主权的道路还很长。由于官方发展援助对促进最不发达国家发展的持续重要作用，小组要求双边和多边援助国通过与受援者的对话来寻求方法，强调最不发达国家应通过自己的发展计划来确定自己的优先事项。

管理问题

9. 一些最不发达国家在国家管理上存在危机。具体表现在有些政权代表性差，政府作用缺少责任制度和透明度，利益相关者没有充分参与决策进程。管理薄弱的后果是：持续贫困，腐败，政策不当因而缺少国内支持，政策执行不力，行政制度中的规范受到侵蚀，国家内的政治和社会冲突不断增加。

10. 排斥性政策和做法加深了最不发达国家的管理危机。由于人的发展不够或缺少对生产资料的掌握，广大阶层人口无法充分参与经济发展。这些排斥减少了他们作为生产者和消费者充分参与市场的能力。从这一意义上说，贫困和人的发展水平低不仅是最不发达国家的特点，也是导致一国无法改变最不发达国家地位的关键因素。

11. 在论及管理时，应该牢记最不发达国家之间在管理质量及其对发展的影响上相差悬殊。有些最不发达国家改善了管理，经济绩效大有长进。不过，小组认为任何有意义的改革议程都必须承认管理和吸收各阶层参加作为最不发达国家发展和结构改革的中心环节具有重要意义。这一议程还必须规定民间团体应发挥积极作用。1990年代这些方面进展有限，所以《行动纲领》(或国家计划与改革进程)的影响不大、私人资本流入受阻和官方发展援助效果削弱则毫不奇怪。

全球化的挑战

12. 许多最不发达国家没有从全球化进程中获得好处。事实上，有些国家的现有生产能力持续下降，有些国家的出口产品需求长期不振。由于在较开放的贸易制度下来自进口品的竞争日益激烈，为满足国内市场需要而建立的工业已所剩无几。受配额和优惠贸易安排的保护，有些最不发达国家进入初级制造业，但在未来十年随着贸易制度进一步，开放也将面临严重竞争。它们现在的挑战是通过多种经营和扩大产品增值来提高自己的竞争能力。

13. 几乎所有最不发达国家都缺少维持竞争性工业需要的健全基础设施。运输不发达，特别是在内陆国。动力和供水能力不足，而且没有保障。电信设施落后，技术上原始。所有基础设施费用都相当昂贵。在这种情况下，没有大量的外国直接投资流入最不发达国家来填补国家企业的空白。

四、审查国际支助措施

14. 1990年代《行动纲领》(与1980年代的《行动纲领》一样),相当重视国际支助措施在改变最不发达国家条件的作用。小组在审查时集中注意资本、债务和贸易问题。

资本流动

15. 主要由于官方发展援助流入下降,自1990年以来流入最不发达国家的长期资本净额按名义价值约减少25%。流入最不发达国家的私人资本有所增加,但是从很低水平开始的,而且集中在一定地区和部门。私人资本只占资本流入总量的一小部分。尽管私人资本流入额增加,但没有抵消官方发展援助的下降。所增加的资本流入额中一个重要部分是生活在其它国家的最不发达国家工人的汇款。

官方发展援助

16. 1990年代,对最不发达国家的援助占援助国国内生产总值的比例几乎下降了一半,达到创纪录的0.05%的水平。这与国际社会1990年在巴黎会议上普遍做出的具体承诺相差甚远(见《行动纲领》第20—24段)。而且,1990年代的下降趋势令人震惊。1997—1998年对最不发达国家的官方发展援助支付额平均而言比1990—1995年低22%。

17. 1990年代官方发展援助承诺和实际履行情况如下:

- “扶持国内努力和政策的外来资助,在数量上应该足够,在分配上应该具有效率,应该适应最不发达国家各自发展需要和优先事项。应该大幅度、实质性增加外来支助的总量。”记录表明,1990—1998年期间向最不发达国家提供的官方发展援助总量按名义美元下降25%以上。
- “国际社会、特别是发达国家,集体承诺做此增加。所有援助国应该为此作出贡献。”记录表明,只有爱尔兰和卢森堡两个国家对最不发达国家的官方发展援助占国内生产总值的比例显著增加。所有其它国家(除新西兰外)都削减了对最不发达国家的援助。

- “为了尽早实现与上文要求增加数额相符合的优惠资金流动，各国将设法完成以下目标：
 - (a) 向最不发达国家提供的官方发展援助已占其国民生产总值 0.20 以上的援助国：继续这样做，并增进其努力；” 1990 年代，该类的五个发展援助委员会成员国(丹麦、芬兰、荷兰、挪威和瑞典)都大幅度减少了它们的援助，其中芬兰大大低于这一指标(1998 年仅占国内生产总值的 0.08%)。
 - (b) “已经达到 0.15% 指标的其他援助国：承诺在 2000 年以前达到 0.20%；” 1990 年代(至 1998 年)，该类的三个发展援助委员会成员国(法国、比利时和葡萄牙)均未达到这一指标；事实上，它们作为一个集团将援助额占国内生产总值的比例削减到 1990 年水平的一半。
 - (c) “承诺达到 0.15% 指标的所有其他援助国：重申它们的承诺，并承诺今后五年内实现这一指标，或尽其最大力量为实现这一指标而加速努力；” 到 1998 年，这类国家无一达到 0.15% 的指标。相反，几乎全部大幅度减少援助额。
 - (d) “在《行动纲领》期间，其他援助国：各自尽其最大努力增加对最不发达国家的官方发展援助，使它们对最不发达国家援助的总体水平大幅度提高。” 事实上，这些国家对最不发达国家的援助大幅度减少。
- “这些努力结合起来，应提供执行《1990 年代最不发达国家行动纲领》所需要的足够的外部财政支持，协助最不发达国家满足其加速增长和发展所需要的外部资本。” 事实上，所提供的资助远远不够。

18. 小组注意到，1990 年代官方发展援助的构成发生很大变化：针对社会基础设施的比例显著增加，而用于经济和生产基础设施的部分相应减少。赠款在官方发展援助中所占的比例增加，主要是双边援助及债务减免和紧急援助。

19. 小组没有机会与各类援助国探讨 1990 年达成的向最贫困国家大幅度增加官方发展援助的谅解为什么成为一纸空文。有些援助国显然患有某种程度的“援助疲劳症”。援助管理人员对项目执行的困难、可持续问题等过于了解。1990 年

代时，各种问题迫在眉睫，要求援助国给予资金支助，如人道主义危机和重建转型经济。而现在援助国对资助最贫困国家的问题注意愈来愈少。无论在单个的援助国，还是在发展援助委员会的集体中，《行动纲领》中达成的 1990 年代增加向最不发达国家的官方发展援助的谅解都很少反映在官方发展援助的拨款中。《行动纲领》文件被束之高阁，在各自首都或发展援助委员会内很少参照。

20. 小组在审查中还发现，最不发达国家经济上的投资和预算编制均以外来资金而非国内产生的资源为主。这些资源所占的比重以及拨付方式受太多的援助者左右。由于不成功的事例频繁发生，也由于官方发展援助资源的使用效率低，援助国越来越希望影响受援国的政策议程。尽管这些外来政策多半有其长处，但常常影响国内决策者以主人翁态度对待政策改革。人们普遍认为不利于国内管理的质量。

债务和债务减免措施

21. 小组注意到，大多数最不发达国家不断增加的债务负担主要来自作为官方发展援助一部分的优惠贷款，而不是商业借款或短期流入的投机性证券资金。这些负债国特别是非洲国家往往是存在严重结构缺陷的最不发达国家。相比而言，亚洲的一些最不发达国家可以扩大出口和增加收入，履行偿债义务。

22. 许多最不发达国家积极利用各种债务减免机会，在截至 1998 年的十年间债务减免总额已达 70 亿美元。重债穷国计划已充分实施，扩大了减免债务的种类，将占最不发达国家债务大部分的多边贷款也包括进去。它为货币基金出售黄金筹集债务资金开启了大门，还计划建立由双边援助国提供资金的重债穷国信托基金。重债穷国计划的一个基本原则是减免债务主要针对最穷困国家，目的是加强减少贫困方案。

23. 重债穷国计划当然值得欢迎，因为它有助于缓解某些最不发达国家的债务负担，但要使它们完全摆脱债务问题还不够。此外，小组认为，最不发达国家目前对执行强化的重债穷国计划的效果抱有不切实际的期望。实际上，债务减免变成了官方发展援助，只是减少了资金流出额，并没有流入官方发展援助资金。从重债穷国援助中释放的资金必须用于减轻贫困方案，进一步加重了这一转变。一个积极的迹象是一些经合发组织政府已宣布将注销双边官方发展援助债务。其

他债权人特别是小型多边组织存在着预算和其他限制，难以承担必要的捐助份额。在制订债务计划中未起主要作用的非经合发组织债权人可能不会同意对欠它们的债务采取类似的处理方法。

24. 小组坚信，最不发达国家扩大出口对减轻贫困和经济增长十分重要。扩大出口除对减轻贫困具有直接贡献外，也可产生外汇用于偿付债务和吸引外国投资。

25. 1990 年代，由于世界银行和货币基金的倡议，也由于新的贸易组织的影响，贸易领域的一个重要发展是许多最不发达国家进行了深刻但有时是不得人心的贸易自由化。因为期望的成果没有实现，最不发达国家的平民中间对广泛的市场改革是否明智十分失望。

26. 最不发达国家对迎接全球化挑战的准备不足。大多数最不发达国家开放进口制度，是世界银行和货币基金通过各种计划启动结构调整改革所致。这些贸易政策改革使它们的经济迅速开放，其速度比世贸组织议定书要求的还快。在日益开放的贸易制度中，最不发达国家不仅感到难以利用它的好处，而且已有的生产能力逐步削弱。出口依赖于某些初级产品的最不发达国家面临着其主要出口产品需求和价格下降的问题。如果最不发达国家的生存仍依赖于这些产品的生产和出口，那么全球需求和技术结构的快速变化不会给它们带来多大的希望。除非最不发达国家通过多种经营和提高增值来增加竞争能力，或加强生产力，否则 1990 年代获得的有限进展也可能丧失。纺织品和服装的出口尤其是这样。

27. 为了让外间了解自己的愿望，最不发达国家需要表明自己重视贸易问题。为此，它们必须为贸易问题调拨足够的国内资源，认真地履行它们在过去谈判中承诺的义务，并将贸易问题列入《减少贫困战略计划》。

28. 小组认为，虽然私人行动和投资对成功的减少贫困战略十分重要，但许多最不发达国家政府仍然需要发挥各种作用，如管理和检查等。最不发达国家要有效地发挥这类作用，往往需要外国的援助。

29. 国际社会 1998 年创立《综合框架》时，已意识到与贸易有关的问题。两年后《综合框架》没有取得预期效果。援助国既没有授权六个所涉国际组织使用目前的预算资源以提高贸易的重要性，也没有提供更多的多边资金以表明对发展

贸易能力的重视。援助国青睐双边安排不解决问题，反而损害了受援国的国家重点和项目组织。

30. 最近美国决定向 58 个非洲、加勒比和中美国家提供无限制市场准入，为这些国家利用世界上最大和最活跃经济的市场开辟了机会。在该计划所列 34 个非洲国家中，最不发达国家占多数，但也有非最不发达国家。这一计划实施后，到 2008 年非洲输往美国的服装预计将从目前的 2.5 亿美元增加到 42 亿美元。因为目前的供应方面的限制，也因为要与这一地区较大的发展中国家相竞争，撒哈拉以南非洲最不发达国家可能难以利用这一机会。它们必须实行有利于经济发展的改革。美国的倡议对贸易准入施加了苛刻的政治条件，如民主、人权和工人权利问题。欧盟与非加太国家签订的计划提供了类似的机会。

31. 小组指出，这类贸易优惠制度对未列入其范围的最不发达国家实行歧视，使它们无法从中受益。这样做损害了对所有最不发达国家给予优惠的努力。最近欧盟表示向所有最不发达国家提供免税和免配额的准入，是一个十分有意义的发展。

五、最不发达国家面临的挑战

32. 小组认为，最不发达国家的不发展根源在于结构的僵化。因为它们缺少调动国内人力和物质资源、向人口各阶层广泛地提供这些资源和较有收益地使用这些资源的能力，所以才长久成为最不发达国家，依赖于外来资源特别是官方发展援助的流入。对官方发展援助的过份依赖，使它们丧失对政策制定和执行的自主权，酿就了管理危机。这种局面反过来又影响到经济效绩和国内资源的产生，进一步加剧对外依赖和脆弱性。因此，小组希望强调最不发达国家摆脱最不发达国家地位应面对五个重要挑战：取得对政策的自主权；实现生产和出口的多样化；改进管理；加强人力资本；应付冲击。

取得对政策的自主权

33. 小组认为，应该着重强调最不发达国家真正掌握自己的发展方向和政策。要使最不发达国家的经济和社会发生变化，那里的人民必须具有变化的愿望，在制订计划时必须与他们商量，在执行计划时必须让他们参与，并使他们与

最后的结果息息相关。协商机制可以包括与公民团体、利益相关者和当地专业人士的对话、政府与反对党的对话、议会内的对话和自由传媒的宣传等。

34. 现实而言，许多最不发达国家国内可能不具备承担编制国家计划、政策、方案和项目等专业任务的能力。小组要求每个最不发达国家及其发展伙伴优先考虑在专业人才培养上投资。在利用外来技术力量时，应该首先考虑充分利用基础较好的邻国的技术人才和经验。

实现生产和出口的多样化

35. 最不发达国家农业部门的主要特点是依靠少数维持生活的作物或经济作物。这种情况对农业增长的可持续性构成了威胁，使农户容易受自然和市场波动的影响。为实现最不发达国家农业多样化而进行的投资和政策干预不够，甚至不存在。小组认为，支持小农户的体制更新和政策改革对所有农业结构调整议程都很关键。粮食安全不仅仅是增加粮食产量，还必须成为一项中心任务，通过措施增强农村穷人的能力，使他们有更多的多方面增加收入机会。

36. 作为农业多样化的依托，需要发展制造业和制造业内部实行多种经营。小组注意到，有些国家向劳动密集型制造业发展虽然刺激了一定出口增长，但与其它经济部门的后向联系没有得到充分挖掘。许多最不发达国家特别是农村具有潜在的、尚未得到满足的广大国内市场，新一代中小企业的企业家们可以大有作为。应该鼓励他们生产出质高价廉的产品。小组承认，根据《世贸组织》的规定，在目前的结构调整情况下，促进最不发达国家生产多样化的干预措施应该主要针对供应方面。

37. 小组认为，最不发达国家可以也需要制定工业化战略，发展新一代出口型工业，提高地方工业满足国内市场竞争能力的竞争能力。这样做需要有力的政府机构支持，也需要改进管理。如果可以得到国内和国外的私人投资，应该加以鼓励，但成功的多样化计划主要取决于一整套扶持性国内政策。

38. 小组认为，过去几十年出现了明显的扩大区域一体化的努力。这些区域努力可以增加小的最不发达国家的市场准入机会，并可鼓励外国直接投资的流入。这些努力十分重要，在未来十年所有国家都应该鼓励扩大这些趋势。同样，南南合作也存在着巨大的潜力。

39. 小组希望特别强调信息技术和电信产业。这两个产业无论结合在一起或是单独都可以为最不发达国家的经济发展提供一个新的平台。对它们或其中之一采取闭目塞听的态度，将进一步扩大已经存在的“数字鸿沟”。每个最不发达国家都应该评估它如何在这些领域加入现代化世界的行列，是否准备进行必须的法律和其他制度改革。在大多数最不发达国家，首先需要更加重视教育，包括普通教育和专门培训。小组建议召开全球私营部门委员会会议，就最不发达国家如何成为吸引全球信息技术投资的问题提出建议。

改进管理

40. 小组认为，消除贫困问题必须位于任何改变最不发达国家面貌的战略的中心，包括并超出针对目标群体的标准干预措施。必须通过各种政策、资源特别是社区机构，切实地向穷人提供基础教育、卫生保健、就业和生产资料，还必须保障他们的收入不因医疗、老年或环境因素而有所减少。这类计划必须具有明确的时间目标。

41. 小组认为，援助国推动的微型项目向穷人提供了某些救济，但现在应该在整体框架内对其“重新包装”。必须认真实施这类项目，以建立它们的信誉。还需要进行新一轮金融部门改革，以引导国家信贷资源流向具有生产潜力和可靠信用的穷人手足。

42. 小组认为，最不发达国家国家机构的运转往往不灵，逐利成为国家机器中的固有弊端。在许多最不发达国家，改进管理的需要十分迫切，余地很大。活跃的私营部门或积极的非政府组织不能代替不起作用的国家政权。在今天的世界上，有效的国家机构既应该对公众负责，也应该在自己的体制内负责。授予权力以地方当选机构，行政机构对农户或投资者负责，是良好管理的标准议程的一部分。

43. 除了少数例外，大多数最不发达国家的财政收入与国内生产总值的比率很低，财税制度覆盖的人口少，收取的数额低。小组要求最不发达国家高度重视改进这一领域的管理，赋予国家政治权力，以确保富人和有势力的人不逃税。

44. 小组认为有某种余地可以将公共支出从提供非生产性行政事务转向更好地提供广泛消费的公共服务。它的全部议程属于本身也是管理问题的公共行政改

革范畴。如果有政治意愿，可以从多方面节省开支。例如，小组注意到，许多最不发达国家的国防预算不受议会或公共审查，无法评价它的费用效率。

加强人力资本

45. 小组与最不发达国家官员会谈时，后者强调人力资源开发对提高人口素质的重要。这需要在一般保健和卫生上投资，包括管理人口增长和防治 HIV/AIDS 病，还需要在教育 and 培训以及环境上投资。同样，两性平等也是重要问题。小组认为，在未来十年《行动纲领》需要应付这些领域的挑战。

46. 大多数最不发达国家生育率居高不下，不仅令人口迅速增长，而且使学龄青年人在人口中占有很大比例，影响到教育的费用含量和质量。人口压力增大和预算紧缩，造成小学入学率低，反过来严重损害经济增长和减少贫困活动。因此，在新的《行动纲领》中必须明确指出加速发展所涉人口问题，包括两性平等问题。

47. HIV/AIDS 以及疟疾等其他疾病的肆虐，也影响到发展，需要给予更多的注意。这要求在区域和全球做出努力，需要国际社会在研究上投资，以可负担得的价格向受影响的国家提供研究成果。

48. 1990 年代，许多最不发达国家的人力资源基础因改革计划和政府开支的调整而受到侵蚀。其中包括对社会部门拨款锐减。现在需要承认，以好的身体和好的教育这类因素为基础的人的能力本身十分重要，可有助于消除限制个人参与和获益于经济发展能力的障碍。

49. 教育被认为是个人和国家特别是最不发达国家提高收入的关键。好的身体和营养可以对劳动生产力和增加收入产生重要作用。如果最不发达国家希望创造条件利用开放的跨境贸易、竞争力和全球网络，必须注意技术变革特别是信息技术的发展，藉此增加就业能力，改善其脆弱人口进入劳动力市场的机会。小组成员访问若干最不发达国家时着重强调了这一点。

50. 小组承认，最不发达国家更多地参与全球竞争，短期内会造成经济下滑，在无法立即提供替代工作机会的部门和产业有时出现失业。从长期经济效率来说参与全球竞争可能是好事，但初始的冲击和社会阵痛有时酿成了社会骚乱和政治动荡。因此，小组强调就业对创造财富至关重要，也是公平分配的主要手

段。必须实行培训、包括职业教育计划，向失业者传授技能，让他们重返劳动力市场从事生产性劳动。必须鼓励最不发达国家增加在知识和技术人才培养上的投资，制定可最大限度创造就业机会的经济增长政策。小组成员访问最不发达国家时再一次证实其生产部门的体制能力长期薄弱，公共机构和政府机关更加不健全。有些国家通过早期能力建设投资培养出来的合格专业人员大量流失，到国外寻找“绿色田园”，使体制薄弱的情况更加雪上加霜。

51. 小组认为，增加在人力资源开发上的投资，是最不发达国家有能力参与全球体系的一个必要条件，但不是充分的条件。大多数最不发达国家面临一种双重境况：一方面少数上层人士有财力通过国内外私人机构接受教育和卫生保健；另一方面公立教育和卫生机构普遍管理不善，质量下降，穷人负担高昂的费用。接受高质量教育和卫生方面存在的差距，造成了不平等，使贫困长期存在。小组认为最不发达国家迫切需要增加投资，提高服务的质量和管理，使教育和保健机会“民主化”。

应付冲击

52. 最不发达国家没有能力应付全球体系和大自然的突然冲击，反映了它们经济的单一性。许多发达国家也遭受水灾和台风等灾害，但对其经济的总体状况没有多大影响，因为它们具有应对冲击的抵御能力和恢复能力。相反，类似的灾害可使一个最不发达国家的经济陷入瘫痪，严重影响它的农业生产，破坏基础设施，也由于税收和出口收入损失使预算成本增加，全面损害宏观经济平衡。有些最不发达国家长期受自然灾害威胁，为此设立了常设机构，发生灾害时迅速向灾民调拨资源，由管理有序的公共机构以及完善的、具有资金来源的非政府组织负责实施。小组认为它们的经验值得借鉴。在一些容易发生灾害的国家，灾害管理工作缺乏效率和存在腐败现象，援助国不愿望积极地提供援助。小组审查结果表明，需要为最不发达国家设立一系列机构和政策，使它们有能力应付自然灾害的冲击。这类努力可以包括：

- 设立由政府和民间团体参加的公共机构，应付自然灾害；
- 制定应对协议，指定某一机构明确负责人民抗灾准备，并在发生灾害时采取应对措施；

- 设立灾害管理过程中的监督、责任和透明机制，监督机制吸收民间团体参加，建立处理灾害的政治联盟；
- 确保在国家一级协调国外向国家和志愿团体提供的救灾物资，以保证统一行动，避免浪费。设立的协调机构在活动中必须负责，具有透明性，并吸收各方参加，以增强国际社会和国内公众的信任；
- 在全球一级，加强和扩大现有反应机制，超越临时救灾措施，防止饥馑和灾害，救助灾民。有效的全球反应机制应该提供补偿资金，至少弥补部分出口收入和国内税收损失，补充救灾、重建和恢复的费用。

六、国际反应措施

53. 小组赞同《行动纲领》的意见，认为有利于发展的国际环境对最不发达国家迎接发展挑战至关重要。大多数最不发达国家迫切需要公共和私人资本在基础设施上投资，需要私人直接投资，需要早日的慷慨救济，也需要出口产品和服务的市场准入机会。

私人资本流动

54. 小组坚信，增加对最不发达国家的私人资本流动，是确保最不发达国家不进一步落后于全球经济和减轻贫困的必要条件。1990年代只有少数最不发达国家受益于全球扩大私人投资的活动。大多数最不发达国家没有受益，尽管它们在十年中做出各种努力，使投资环境更具吸引力。一些最不发达国家要消除或抵消实际或已知高昂的商务成本还有很长的路要走。小组认为，联合国系统需要协助最不发达国家促进外国直接投资流向最不发达国家和与跨国公司谈判。

55. 小组还认为，应该承认国际汇款的积极价值。应该要求东道国不为最不发达国家出口它们具有自然优势的劳务设置新的障碍。

官方发展援助

56. 向最不发达国家提供的官方发展援助按相对价值甚至按现行货币价值计算都下降，亟须引起国际社会的注意。小组认为，援助国没有按《行动纲领》预

定的指标提供资金是最不发达国家未能实现《行动纲领》目标的结果，也是原因。小组这样认为不是说，增加对最不发达国家的财政援助是发展的“灵丹妙药”，援助国没有提供《行动纲领》预定的财政援助是最不发达国家 1990 年代发展情况令人失望和出现挫折的全部因素。与其它困难和问题一样，1990 年代官方发展援助下降四分之一甚至更多，没有按《行动纲领》预想的指标加以增加，是最不发达国家长久深陷危机的重要因素。

57. 小组认为这一情况多少归因于对《行动纲领》监测不够。贸发会议每年都编制自己的关于最不发达国家情况的报告(最近的报告着重阐述发展资金的筹集)，但最不发达国家特别是援助国对《行动纲领》的监测不够。援助国没有将议定的援助指标和/或承诺较明确地纳入援助战略和预算规划机制，在发展援助委员会的磋商和国别审查中也没有系统评价和评估单个援助国履行这些指标和承诺的情况。小组认识到，改进监测虽然不会彻底扭转对最不发达国家的官方发展援助颓势，但如果不加注意，改进的机会则不存在，不行为的成本也看不到。

58. 小组认为，早日扭转发达国家援助最不发达国家减轻贫困和促进发展的官方发展援助资金的锐减趋势，是许多最不发达国家甚至取得有限成绩的决定性条件。目前首要的是将提供给最不发达国家的官方发展援助恢复到 1990 的水平，然后再寻找方式方法按 1990 年代《行动纲领》增加官方发展援助。

59. 特别需要援助国增加官方发展援助资金用于最不发达国家的基础设施建设。目前的发展趋势是最不发达国家建设电厂和改进电信设施必须到资本市场求借，导致这一领域的投资明显不足。不是所有最不发达国家的这些领域都能吸引到外国直接投资，或立即吸引到足够的外国直接投资，以解决眼前对电力和供水的需要。由于基础设施的投资挤占商品生产领域的投资，在基础设施上延误投资影响到外国直接投资进入最不发达国家。小组认为，虽然应该鼓励最不发达国家吸引外国直接投资发展基础设施，但还必须提供官方发展援助，使它们能增加或多渠道获得这些领域的资源。

60. 除要求援助国至少履行它们 1990 年在巴黎对最不发达国家所做承诺之外，还需要从长期着眼对全球援助体制进行深远的改革。小组考虑的一项建议是，逐步取消对较先进的发展中国家的官方发展援助，让它们到全球资本市场筹集资金，多边机构以软贷款形式提供的官方发展援助特别是国际开发协会的贷款

应该只针对最不发达国家。较先进的最不发达国家如果到国际资本市场上贷款有困难，也应该给予它们更多的非优惠贷款机会。多边金融机构可以为最不发达国家进入资本市场提供担保。

债务减免

61.大多数最不发达国家处于十分困难的境地：官方发展援助下降，私人资本流入数额十分有限，无力有效地、大幅度地扩大出口和增加出口产品种类，外债偿付负担沉重(而且越来越重)，借取外债大多没有对可贸易商品的产量和效率产生持续的作用。由于这种情况的存在，人们屡屡要求债权国实行某种程度的债务减免，作为协助最不发达国家增长和繁荣的总体努力的一部分，债权国已接受这一要求。小组认为，现有时机已经来临，需要在几方面尽早采取具体行动扩大减免债务的范围。

- 在降低判断债务可持续性级限，较实际地预测经济增长、出口和进口，较直接免除债务以及早日提供偿债救济的基础上，更深入、快速和广泛地减免债务；
- 消除阻碍减免穷国债务的国际筹资瓶颈。在评估减少债务的成本时，需要考虑不偿还的风险、消除债务有助于发挥援助效果以及鼓励私人投资和资本流动；
- 缓解增加资源流动、政策条件和国家自主权之间的紧张关系，加强债务国执行有效债务管理政策的能力，提供进一步技术援助，使债务国能够作为平等伙伴参与重债穷国债务减免进程；
- 解决与重债穷国计划有关的道德风险问题，更多地强调债务减免是所有最不发达国家结构调整进程的一部分，不仅仅是直接减轻贫困，从而忽视在基础设施和结构改革上投资。这方面的投资最终可以使最不发达国家提高自己赚取外汇的能力，取得完全的信用。

贸易

62. 小组认为，最不发达国家扩大出口是减轻贫困、实现经济增长及吸引外国投资者和企业家的必要条件。小组要求国际社会增加对最不发达国家出口部门

的支持，强调应向所有最不发达国家而不是只向少数这类国家提供此种贸易支持。这样做符合乌拉圭回合谈判的精神和历次部长会议提出的方针。

63. 向最不发达国家的商品和劳务开放市场是国际社会可以为最不发达国家做出的最持久的贡献，通过市场力量的推动可以刺激投资和技术的流入。为此，小组积极支持建立一种所有最不发达国家可以免配额和免税地进入发达国家市场的市场制度，目前这种努力已初露端倪。此外，还促请较大的发展中国家也向最不发达国家开放市场。要充分实现这一目标，可能需要修订各种普惠制下优惠待遇的原产地规则，以便利于最不发达国家发展自身的制造业，同时鼓励区域贸易安排。还应该确保不出现劳动标准、竞争政策和环境等新问题，成为最不发达国家出口的新障碍。

64. 向最不发达国家提供技术援助的《综合框架》倡议主要因为缺少经费迄今收效甚微。它的原有目的也不是解决最不发达国家供应方面的关键制约。现在需要援助国、多边机构和最不发达国家认真努力，高度重视为最不发达国家扩大生产能力和多种经营提供更多的资金，同时鼓励工业化国家的企业和机构向最不发达国家转让技术。还需要资金使最不发达国家能够更有效地利用世贸组织的解决争端程序。小组还认为，也需要更有效地协调许多多边机构和双边机构向最不发达国家提供的技术援助。

65. 为使最不发达国家的自由化步入正确轨道，最不发达国家需要得到援助，以便设法履行世贸组织的义务(如果为世贸组织成员国)，发展自己的经济体制，充分利用世贸组织体制内提供的全球市场机会。这里重要是最不发达国家为了自己的利益重视贸易问题，为贸易事项提供足够的国内资源，认真努力履行它在过去谈判中承担的义务，并将贸易优先事项列入减少贫困战略计划。

七、进一步步骤

66. 本报告侧重于 1990 年代的发展动态，在总结经验的基础上，制订未来十年的有效和现实的《行动纲领》。小组就最不发达国家及其发展伙伴单个或集体采取行动的必要和机会提出某些领域的意见和判断。然而，小组没有充分平衡地考虑和拟订“最不发达国家可持续发展和逐渐融入世界经济的适当国家和国际政策及措施”(大会第 52/187 号决议所述第三次最不发达国家问题会议任务项目

(三))。这项任务不包括在小组的职责范围之内，而且可能需要小组完成现有工作以外的更多时间。

67. 在政府进程中采取的步骤之一是主要利益相关者之间和彼此进一步磋商，它们包括：最不发达国家、其它发展中国家、援助国和其它发达国家、国际和区域机构、国家和国际的私营部门和民间团体。随着全球性《行动纲领》的制订，必须重新考虑对最不发达国家国家《行动纲领》的影响。反过来国家《行动纲领》也影响到全球性《行动纲领》的范围和主旨。在举行第三次最不发达国家问题会议时，应该编制和议定一致和可行的最不发达国家单个和全球性《行动纲领》。

68. 审查过去十年发展动态的一条重要经验是必须建立有效、独立的监测机制，授予它有效运转的权力和手段，包括坦诚、彻底分析和辩论国家和全球《行动纲领》政策执行情况的安排。这些是可在政府间进程的指导下和充分领导下进行的任务。

附件一

审查 1990 年代最不发达国家行动纲领高级小组的成员

1. **Mary Chinery-Hesse 女士：**
曾任： 国际劳工局副局长
现任： 高级小组主席
2. **Rehman Sobhan 教授** [负责亚太地区]
现任： 政策对话中心主席
南亚政策研究中心，执行主任
Grameen 银行总裁
3. **Michael A. Samuels 大使** [负责美洲地区]
曾任： 美国贸易副代表兼任驻日内瓦关贸总协定大使
现任： Samuels 国际合伙人公司创始人和总裁
4. **Just Faaland 博士** [负责欧洲地区]
曾任： 国际粮食政策研究所所长，华盛顿特区
经合发组织发展中心主任，巴黎
Chr.Michelsen 学院院长
现任： 发展政策委员会主席
5. **Kweronda-Ruhemba 阁下** [负责非洲英语地区]
现任： 财政国务部长，主管规划和经济事务
6. **Sidibe Saidou 先生** [负责非洲法语地区]
曾任： 财政部长

附件二

职责范围

背景

1. 1971 年，国际社会承认存在着一类以人民极端贫困，经济、体制和人力资源薄弱为特点的国家，这些国家往往地理条件恶劣。这类国家共有 25 个，联合国将它们定为最不发达国家，是国际社会最贫弱的群体。联合国将一个国家定为最不发达国家的标准是：

- 人均收入低于 799 美元；
- 实际生活质量增加指数(卫生、营养和教育)为或低于 47；
- 经济多样化指数(制造业的份额、工业劳动力人数、人均商业能源消耗和出口集中程度)为或低于 26；
- 1991 年以后，人口少于 7500 万人。

2. 1991 年，大会批准了第一份最不发达国家名单，当时包括 25 个国家。现在已扩大到 48 个国家，1997 年总人口 6.105 亿，占有发展中国家人口的 13.2%，世界人口的 10.5%。在最不发达国家中，33 个在非洲(占 69%)，9 个在亚洲，一个在加勒比，5 个在太平洋地区。自这一概念诞生以来，只有一个国家(博茨瓦纳)从这一名单中退出。

3. 最不发达国家的经济和社会发展不仅对自身也对其发展伙伴构成重大挑战。为应付这一挑战，联合国大会决定于 1981 年在巴黎举行第一次联合国最不发达国家问题会议。国际社会在会议上一致通过了《1980 年代最不发达国家新的实质性行动纲领》，提出最不发达国家采取行动的指导方针和国际社会的支助措施。尽管许多最不发达国家实行重大政策改革，对国内经济进行结构调整，不少援助国在援助、债务和贸易领域提供支持，但 1980 年代期间这些国家总体而言经济境况恶化。

4. 到 1990 年，最不发达国家的数目已达到 42 个，总人口接近 4.4 亿。在这些国家中，约三分二的人口为文盲，8 个儿童中有一个不满一岁死亡。10 人中只有一个可以得到安全饮用水。造成这种境况的因素各种各样，如国内政策失

误、自然灾害和外部条件恶化。偿付外债也是 1980 年代大多数最不发达国家的一个主要问题。

5. 国际社会拒绝接受最不发达国家社会经济条件持续恶化已成为一种道德义务。为此，联合国大会 1987 年决定召开第二次联合国最不发达国家问题会议。会议于 1990 年 9 月 3 日至 14 日在巴黎举行，有 150 个国家参加。会议成果体现在《巴黎宣言》和《1990 年代最不发达国家行动纲领》中。

6. 《行动纲领》的主要目标是制止最不发达国家的社会经济下滑态势，启动和加速这些国家的增长和发展，将它们引入持续增长和发展的轨道。围绕以下主要领域采取政策和措施推动《行动纲领》所列的目标：制定有利于持续经济增长和长期发展的宏观经济政策框架；开发和调动人力资源；发展、扩大和改造生产基础；扭转环境退化的趋势；促进以增加粮食产量、提高农民收入和振兴非农业活动为目标的农村发展综合政策；提供足够的外部支助。

7. 虽然 1990 年代《行动纲领》在质量上比前一行动纲领前进一步，包含许多新的特点，但 1995 年在纽约评估执行进展时深为关切地注意到，尽管最不发达国家按《行动纲领》的要求做出很大努力实行经济改革，但最不发达国家作为一个群体没有实现《行动纲领》的目标，由于内外因素，它们的总体社会经济境况持续恶化。

第三次联合国最不发达国家问题会议的任务

8. 1997 年大会决定于 2001 年召开第三次高级别联合国最不发达国家问题会议，会议任务是：

- (一) 评估各国执行 1990 年代《行动纲领》的成果；
- (二) 审查国际支助措施，特别是官方发展援助、债务、投资和贸易领域措施的执行情况；
- (三) 考虑制订和通过最不发达国家可持续发展及逐步融入世界经济的适当国家及国际政策和措施。

审查的目标

9. 审查的一般目标是评估《行动纲领》在国家一级以下方面的影响和效果，包括最不发达国家及其发展伙伴的行动：

- (一) 宏观经济政策框架；
- (二) 调动和开发最不发达国家的人力资源；
- (三) 发展、扩大和改造经济基础(农业、农村发展、制造业和基础设施)；
- (四) 为最不发达国家的增长和发展提供资金；筹集国内外资源；
- (五) 外债；
- (六) 对外贸易。

职能

10. 在第三次联合国最不发达国家问题会议执行秘书长的全面领导下，小组将审查 1990 年代《行动纲领》执行进展情况，特别是：

- (a) 评估各国执行 1990 年代《行动纲领》的成果；
- (b) 审查国际支助措施，特别是官方发展援助、债务、投资和贸易领域措施的执行情况；
- (c) 提出改进国际支助措施机制以及国家和区域执行机构和政策手段的建议；
- (d) 编写综合报告，提交会议筹备会议。

时间

11. 审查工作将于 2000 年 6 月 10 至 30 日期间进行。

附件三

实地访问

若干小组成员实地访问了一些非洲、亚洲和斯堪的纳维亚国家，这些国家是：

(一) 亚洲

- 尼泊尔和柬埔寨

小组成员：Mary Chinery-Hesse 女士，由 Ashish Shah 先生(贸发会议)陪同

(二) 非洲

- 乌干达、埃塞俄比亚和冈比亚

小组成员：Michael Samuels 大使，由 Banji Oyelaran-Oyeyinka 先生(贸发会议)陪同

- 毛里塔尼亚、马里和布基纳法索

小组成员：Sidibe Saidou 先生，由 Samira Chaker 女士(贸发会议)陪同

- 博茨瓦纳、莱索托、赞比亚和乌干达

小组成员：Kweronda-Ruhemba 阁下

- 挪威，奥斯陆

小组成员：Just Faaland 博士

-- -- -- -- --