



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/1994/22
17 June 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1994年实务会议

发展规划委员会
第二十九届会议的报告

(1994年1月12至14日, 纽约)

目 录

	段 次	页 次
一、导 言	1 - 36	4
A. 发展展望	6 - 18	5
B. 人口扩充和流动	19 - 26	7
C. 重新构想发展合作的构架	27 - 36	9
二、1994-2002年世界经济展望	37 - 78	11
A. 导言	37 - 43	11
B. 近期展望:1994年	44 - 49	12
C. 资产价格下跌的作用	50 - 53	12
D. 1995-2002年中期展望	54 - 59	13
E. 政策方面的担忧	60 - 71	15
F. 关于资本市场全球化的政策问题	72 - 78	23
三、人口增长和移民同自然资源、环境和发展的关系	79 - 174	24
A. 导言	79 - 81	24
B. 世界人口趋势	82 - 123	25
C. 流动性与国际移民	124 - 145	39
D. 贫困、环境退化和人口趋势	146 - 172	45
E. 人口、环境和发展政策	173 - 174	51
四、技术合作促进发展	175 - 251	52
A. 概 况	175 - 194	52
B. 导 言	195 - 196	55
C. 近些年技术合作结构的主要趋势	197 - 200	56
D. 技术合作的宗旨	201 - 203	57
E. 成功的条件和认识到的缺点	204 - 223	58

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
F. 方法问题:技术合作人员的效率和 技术合作的成效	224 - 226	64
G. 提高效益的努力	227 - 242	65
H. 1990年代对技术合作的要求	243 - 251	71
五、最不发达国家名单的全面审查.....	252 - 265	77
A. 导 言	252	77
B. 建 议	253 - 265	77
六、会议的组织	266 - 271	84

附件

一、议 程	91
二、发展中国家的最不发达国家名单	92

表

1. 世界国内生产总值(1988年美元)	16
2. 发达市场经济体的失业率	18
3. 世界人均国内生产总值(1988年美元)	19
4. 1960年至2025年人口总数和年平均增长率	31
5. 1960年至2025年以占世界总数百分比计算的人口	32
6. 技术合作占发展援助委员会成员国双边官方发展援助总额、 赠款和赠款型双边官方发展援助总额的比例,1990年	74
7. 官方发展援助净额和技术合作赠款的分布情况: 净付款额,1987年和1990年	75
8. 技术合作、粮食援助和紧急援助占官方发展资助的比例	76
9. 确定最不发达国家的标准	80

一、导 言

1. 发展的最终目标是很容易列出来的。我们关怀减轻全球贫穷和提高数百万人民的生活水平,这些人的物质享受是非常少的。我们有意扩充开放给人民的选择幅度,使他们可以选择比较自足的生活,我们也关怀提高各地人民的能力,使男女都能够更发挥其潜力。因此,发展是人民优先,政策和倡议的焦点最终是人力发展。

2. 但是,发展涉及长期展望,因此发展过程的可持续性和环境保护是中心问题。人力发展与可持续发展之间不会相互抵触。确实,如果要促使长期的人力发展,就需要有可持续发展。最近强调可持续性因而可以认为是发展概念的充实和深化。

3. 关怀资产及收入和财富分配常是发展政策辩论的一部分。但是,引入可持续性的观念可以用新观点看待这些旧辩论。确保发展过程可以无限继续的必要对世代内资产,即现在活着的人口间的能力分配,和世代间资产,即现在活着的一代传给后代的资源、机会和选择幅度都有影响。

4. 冷战结束制造了广大的机会和严重的问题。新的冲突出现了,经常以种族差异为主,可以局部理解为人民重新规定其民族性和发现彼此间关系新方法的斗争。这有其积极意义,但是因为发达国家军事援助支持和补贴军备出口,使若干发展中国家军事开支扩大而导致暴力的可能性加大。全球意识形态的冲突和两个超级大国间的核对峙已变为国家和敌国的瓦解、内战和局限的国际冲突。紧急事件数量日益增多和国际维持和平行动的相应增加已成为保护武库人命和鼓励和平安置的必要工作。虽然这些活动短期挪用了经济和社会发展的资源,有时也扣除了人力发展,但是如果没有可靠的新安全机制,发展过程是无法持久的。

5. 目前也出现了可喜的变化。冷战结束同时出现了各国间更开放的关系。必须防备更开放的进展会突然停顿,甚至逆转的危险性,但是迄今为止这种情况还没有出现。商品市场已变为更公开;资本市场也解除管制;全球竞争已经增加,而且更多的国家开始取用来自更专门化的利益。下一步创造真正公开的世界经济是开放国际

劳工市场。

A. 发展展望

6. 世界加速经济发展还有可能。可用技术和知识已以空前的速度累积,但是已有知识与实用的知识之间仍有很大的间隔。缩小这种间隔,促使全世界多加利用可用的知识是未来成长的重要源泉。另一个源泉包含进一步开拓互利全球贸易的可能性,这种可能性因最近缔结的关税及贸易总协定(总协定)的协定而得到增强。加速成长还有另一种源泉是来自加强使用市场力和继续少用行政手段分配资源的趋势。

7. 许多发展中国家近年来都已进行重大的调整方案。我们见到对市场利用的更大重视。国际贸易已经解除管制,配额已为税率取代,税率水平也已下降。生产已经重组,生产组成也已改变,以增进全面资源使用的效率。国家企业已私有化,国家在促进发展的作用也作了重估。

8. 还有许多可做和应做的工作。人民在与他们有重大关系的事务中应有较大的发言权。政府应对其属民多加负责。最广义的腐化和不信任公务机关应该减轻,不然国家自己的合法性就会有问题了。如果独裁政权衰微和民主普及不仅仅是暂时现象,人民参与公众活动就必须加以制度化而成为常规。发展一部分是与选择有关,但是并非所有的选择都要在市场上决定;有些必须在政治竞技场上决定。

9. 发达国家也必须改组其经济,以便创造有利于加速成长的条件。总协定的协定为进一步贸易自由化制造机会,但是保护发达国家的农业的声浪还是很高,不利于发达国家本国的消费者以及发展中国家和发达国家的一些可能输出者。世界有些区域,特别是亚洲还在忧虑如果成长不稳,保护主义政策就可能加强,欧洲联盟、北美洲自由贸易区乃至其他的区域集团也都可能变成贸易限制机构。自由化与保护主义之间的紧张是无所不在的,而且国际社会必须小心保护从更自由贸易得到的利益。东欧和中欧息息相关的问题是改组其生产,让东欧和中欧能够在其转型到更面

向市场经济期间大量输出货品。援助不能代替贸易；确实，如果没有更自由的贸易，外来援助对无效的资源利用方式的僵化可能是无能为力的。

10. 发达国家也需要改组其经济以防止环境退化，而改变相对价格，发展能够节约使用能源和原材料的新技术、改变生产和消费方式，简单地说是采用新的生活方式。

11. 最后，发达国家必须改组其经济，以推动更自由的国际劳工市场。本报告将回头来谈这个问题。

12. 尽管世界经济有许多明显的问题，目前的成长前景可以说是半杯水。东亚的成长非常快，人口庞大的中国尤其快。东南亚的成长迅速，人口众多的印度尼西亚也包括在内。南亚的成长加速，最重要的是在人口众多的孟加拉、印度和巴基斯坦三国。拉丁美洲的恢复成长。发展中区域中非洲在继续慢成长方面是很突出的。

13. 确实发展中国家在今天已成为全球成长的火车头。约占世界人口一半的各国在其平均生活水平方面都有显著的改善。此外，全球成长方式与一般普遍信念不合，已帮助减少了世界收入分配不均。曾经一度穷人相对收入高于富人相对收入。缩小全球收入不均跟着也缩小人力发展指数乃至全球水平方面的差异，人民之间两极化也已缓和。

14. 非洲的贫穷化和西亚成效不彰是这个十年的两种最烦人的特色。尽管有这些重要条件，大多数发展中国家人民的富裕程度都有提高。

15. 但是，(按购买力平价计算，)发展中国家只占全球产值的34%多一点。换句话说，世界产值的约三分之二是发达国家和苏联及东欧和中欧的前社会主义国家生产的。从全球的生产的观点看，现在的成长前景是半杯水。西欧和日本是在衰退之中。俄罗斯联邦及一部分的东欧和中欧的产出和收入都急剧下降。美国的周期性恢复按历史的标准看，是出奇地慢。发达国家的收入已呈两极化，(欧洲)失业率还是很高，而且美国制造(至少是专职工作的)就业是令人失望的。

16. 我们在报告的主体部分提请注意现在这个周期阶段与以前几次逆转不同的

三个特色。第一,日本和一些其他发达国家的经济衰退之后跟着资产价格紧缩。资产实际价格下降减少了财富,压低了要求,并助长了衰退的延长。第二,衰退是在发达国家政府遇到严重财政问题和大量预算赤字时才发生的。这样阻止政府采取通常的反周期措施--减税和扩大公共开支--和进一步的延长衰退。确实,在政府减少公共开支基金预算赤字的国家衰退是加重了。由于资产价格紧缩和国家的财政危机,重点是放在货币政策,以刺激经济扩充。低利率确实能帮助恢复,美利坚合众国尤其如此,但是低利率的反应只有在长期呆滞之后才会出现,而且对成长的影响也是很小的。

17. 私人资本的国际流通,在拉丁美洲和亚洲的一部分都是对若干发展中国家经济的重要外来影响。资本流入全体发展中国家已在1982-1990年期间崩溃,但是过去三年中有过一次恢复。流通只集中于极少数国家,而且它们可能会反覆无常和高度不稳定,但是它们是很显著的。例如,外汇极端短缺的国家,资本流入减轻了障碍,也在总投资率很小时,促使成长加速。其他国家的资本流入有助于制造短期内可以自我实现的乐观期望。

18. 但是,资本流入对汇率政策造成问题。在没有政府干预的情况下,外资流入将造成汇率上升,也可能造成通货膨胀加快,即非贸易物资和服务价格的上涨。但是,如果资本帐户解除管制之后象一般情况那样,出现税率减轻和贸易自由化,那么适宜政策将是降低汇率,以确保国际收支的均衡。不是外资流入有害,而是各国必须取得长期的基本权利,汇率政策不应只基于短期的考虑,必须制订措施,鼓励地方私人投资和有效分配公共投资;教育制度和人力投资积累一般都必须处理,1980年代的忽视必须加以改正。

B. 人口扩充和流动

19. 与担心马尔萨斯人口暴增的人们的想法相反,人口增长率已在下降。人力资本正在增加,人力发展也在进行,尽管增长率下降,但是人口绝对数量是在增加。

这个现象是全世界性的。也许更重要的未来趋势是,几乎每一个区域的发展中国家的生育率都已开始下降,而且发达国家的生育率低到人口零增长的时代已经在望。

20. 因此,人口问题必须看成是一个发展问题。它与广阔的社会趋势和妇女解放有关。人力发展和生育率是密切相互有关,而且呈消长关系。在婴儿死亡率低的国家,家庭都不太愿意多生子女。在识字率高的国家,因为妇女有平等接受教育的机会,而且妇女也可以寻找有薪就业,生男育女的机会成本增加了,妇女赚取较高薪金的能力提高了,每一位妇女的生育次数也下减少了。在有社会保险网和提供老年保险金的国家,父母老年时不太依赖子女,因此平均家庭人数都比较少。

21. 一些持批评意见的人说,这种想法过于乐观。他们指出所谓的“环境难民”拥入城市,和发展中国家的大型城市崩溃的危险性和可能性。这种观点认为,迅速都市化绝非动力和扩张的源泉,它随时可能发生的人口和环境的大灾难。

22. 发达国家最近几十年发达国家人口有最明显变化是年龄结构的变化。提高平均寿命加上低生育率已逐渐引起人口年龄的老化和退休老人参与工作比率的增加。换句话说,工龄劳工所占总人口的比率已渐渐变少。

23. 这个问题的明显解决办法将是从小劳工众多的国家输入劳工,国际劳工市场自由化、发达国家结构变化和人口老化就在这里交分岔。从更自由的国际劳工市场得到的潜在福利方面的利益至少原则上是与从更自由资本市场及货品和服务市场得到的利益一样多。

24. 劳工在国际上更大的流动将提高发达国家的总生产量,并有助于提高世界资源使用效率;它将增加企业家的供应、刺激小企业和加速革新;它(将汇款计算在内之后),增加发达国家的储蓄和投资,并协助更迅速的成长。这又会使发达国家更容易改组其经济,而且最后,从人口年轻的国家输入劳工,将减轻与人口老化有关的问题。

25. 国际劳工流动的限制无疑比资本和服务流动的限制大,但是公共政策的目标应该是让流动到达人民所追求的水平,同时也普遍改善发展中国家本身劳工和人

民的安全和富裕。同样地,移民进入经济和社会主流,对移民自己和东道国来说,还有若干融合和同化的问题,但是这些问题应由决策者处理,而不是无所作为的借口。

26. 劳工市场的自由化的利益当然会随着发达国家成长率加快而变大,而且失业率也减少。但是,停滞和失业不能成为反对自由化的理由;它们是改组生产、排除僵硬国内劳工市场和刺激扩充的理由。经济成效不彰不应是树立移民障碍的借口,它反而可以视为需要采用允许自由化以致经济扩充政策的信号。

C. 重新构想发展合作的构架

27. 冷战结束制造重新构想发展合作的构架的机会。一度把外来援助至少一部分用来支持各国的战略安全,追求外交目标和宣传特别的意识形态。现在已不再需要象过去那样,发展的焦点目前是转到促进人民的经济安全,特别是最穷人民的经济安全。换句话说,发展合作的新构架的主旨应该是讲情全球贫穷,促进人力发展和保护人民免受严重困苦。

28. 这些目标可以通过改革一般所理解的外来援助来完成其一部分:改善受援国的分配,减少有条件的因素,改进目标的精确性等。但是发展合作应该从更广泛的范围去看,其中包括让发展中国家进入市场,改善技术转让的机制,更大的国际劳工流动,环境问题方面的合作。从这个观点看,外来援助可能起较不明显作用。

29. 本报告主体列入关于技术合作的一章,它是一个被经常忽略的问题,但是今天约占全球援助的三分之一。事实上,分析显示许多技术合作根本不能正确说是援助,而且也无助于发展。技术合作主要是捐助者目标所促动的;它带有许多条件;而且它被特别用来促进外销,鼓励一些语文和文化的普及,提供捐助国技工和专业人员的就业,并使捐助者监督和监测援助支助的项目等。如果发展是结果,它主要是一种偶然的副产品。

30. 受援国的条件稍好一点。查明技术合作真正需要的机制是没有的。没有充分利用外来专家;技术合作被当作是免费物资;体制能力没有提高,因此技术合作的明显需要无限制继续下去,甚至还会增加。45年技术合作和年支出\$120-150亿之

后,没有证据显示公开宣布的最初目标已即将完成。

31. 原则上,技术合作应有助于技术转让和人力资本积累。实际上,只能做到有限程度。虽然我们的意图是分析技术合作,而非建议政策改革,但是从讨论中提出了若干可能性。

32. 首先,技术合作专家是来自发达国家:来自东道国或发展中国家的专家不到10%。后一个百分比可以大幅度提高,因而技术合作的代价决议减少,而且最重要的是发展中国家的国家能力可以扩充。

33. 第二,外来技术合作专家的薪金平均是国内征聘专家的15倍,即时那些当地专家的具有与外来专家同样的资格。这是不公平,而且是没有效率的,表明还大有付较少的钱做更多事的余地。

34. 第三,目前提供技术合作的渠道激增。提供多边技术合作的任务最初派给联合国,但是今天联合国的供应只占技术合作总额的四分之一;其余是通过世界银行、区域开发银行以及双边援助机构。渠道激增表示还有专门化和分工的余地。

35. 最后,技术合作的需要显然没完没了。只有极少数的国家能够从最穷国家除名。从1972年起,联合国开发计划署(开发计划署)主要根据人均国民生产总值把21个发展中国家列为净捐助国。其中大多数国家有与开发计划署的技术合作方案,但是自付服务费。最近在1993年12月举行的经济合作发展组织(经合发组织)发展援助委员会高级别会议商定截至1996年止,向16个高收入发展中国家的优惠援助在监测受援国的资金流通中将不再算作官方发展援助。它也商定“加强集中其援助人均国民生产总值属于世界银行贷款起码标准”¹的国家。现在或许已到应该制订进展准绳、修订合格标准和改进分级机制的时候了。

36. 零零碎碎的改革如果失败,最好分配每一个合格的国家一笔一次总付的预算,用于购买技术合作服务,从而把责任转嫁给受援国,向其提供奖励,使其把技术合作资金当作稀有资源,并鼓励它们按部门、捐助者和服务方式制订技术合作优先次序。然后,资源的使用情况可以由转捐助国和机构定期监测。

二、1994-2002年世界经济展望

A. 引言

37. 当前世界经济增长集中在发展中国家。具体来说,合计占世界人口50%以上的中国、南亚和东亚,经济非常蓬勃昌盛。由于这个区域是世界贫穷的集中地区,因此它的增长意味着目前贫穷的降减可能是过去三十年来最快的时期。

38. 一些发展中国家的迅速增长正与工业经济体的缓慢增长和转型经济体的严重萧条共存。

39. 世界贸易的增加比世界的国内生产总值增加迅速,发展中国家间的区域间贸易也比过去表现出更大的蓬勃活力。总协定谈判顺利地继续进行应可能促使贸易继续蓬勃扩展。

40. 与上述这些充满希望的征象形成鲜明对比,非洲的人均负增长是重大的发展挑战。

41. 迅速增长中的发展中国家现在正在接受它们以前所实施的结构改革的好处,促进大量采用现在世界上所提供的技术。只有世界贸易体制继续维持开放,或甚至更加开放,这项增长才能持久。

42. 为增加世界增长,工业国家必须加快和在一些情况下开展结构改革进程,并制定政策使它们的经济更具灵活性。这样增加灵活性将可以促进长期性增长,维持就业和公开的贸易体制。由于工业经济体处于技术的前沿地位,结构灵活性成为它们发展加速的先决条件。

43. 工业经济体的结构调整和增长将需要避免由于需求疲弱而造成的商品价格低贱现象,这种现象已对一些最贫穷的发展中国家造成损害。

B. 近期展望:1994年

44. 美国的缓慢复苏和其他主要工业经济体的萧条情况比原先预计的拖延长久一些,这造成1993年发达市场经济体增长率偏低,大约是0.4%。

45. 1993年发展中世界的国内生产总值增长高于1991-92年,这主要是由于中国的高加速增长率(从1990年的7%到1993年的13.4%)和能源净出口发展中国家从海湾战争恢复所造成的。但是,有人怀疑中国能够在中期内继续保持如此高的经济效益率。

46. 中国和东亚与东南亚国家的经济继续保持非常蓬勃的活力。其余发展中国家的增长率一般来说仍然不能令人满意。转型期经济体的生产下降继续深化(参看表1)。工业生产的下降尤其剧烈,幅度比原先的估计大很多。

47. 1993年,由于德国进行财政调整和降低增长,德国和欧洲利率下降,这将使1994年欧洲的经济增长略加改善。日本的情况相同。美国的复苏一直保持缓慢速度,但是看来是可以持久的。

48. 这些事态发展意味着1994年的展望比较乐观,虽然工业世界的复苏将继续保持缓慢速度,并取决于工业市场的继续实施结构改革,而非洲的前景仍然远不能令人满意。

49. 中欧国家(捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛伐克)似乎已到达1993年转型所造成的萧条谷底,1994年以后可能会有一些增长。1993年前苏联的国家生产下降幅度很大,近期内这些国家大概不会出现正数人均增长。

C. 资产价格下跌的作用

50. 工业国家不景气和复苏停滞不前的独特现象,是家庭和企业面对金融性资产和房地产市场价格急剧下降,设法改善资产负债表的努力所造成的结果。

表1. 世界国内生产总值^a(1988年美元)
(百分率变化)

国家或地区	1993	1994	1995 - 2002
世界总数	1.0	2.3	3.1
发达市场经济体	1.0	2.3	2.6
北美	2.9	3.6	2.8
美国	3.0	3.5	2.8
发达的东方	0.4	1.3	2.3
日本	0.1	1.0	2.3
欧洲联盟	-0.4	1.7	2.6
德国	-1.2	1.3	2.2
法国	-0.8	1.4	2.7
联合王国	1.9	2.6	2.6
其它工业化国家	-1.4	1.8	2.6
发展中国家	5.2	5.2	5.5
拉丁美洲和加勒比	3.4	2.7	4.7
阿根廷	6.0	4.5	3.5
巴西	5.0	2.4	3.9
墨西哥	0.4	3.2	6.8
委内瑞拉	-1.1	-2.2	5.4
非洲	1.3	2.1	3.1
北非	1.1	2.6	3.3
阿尔及利亚	1.3	1.8	2.8
埃及	1.5	2.0	3.5
撒哈拉以南非洲	2.5	1.8	2.9
尼日利亚	4.0	1.9	2.6

表1.(续)

国家或地区	1993	1994	1995 - 2002
南亚和东亚	5.4	6.3	6.3
香港	5.2	5.2	5.1
印度	3.5	5.1	5.3
印度尼西亚	6.6	6.9	6.9
大韩民国	5.9	7.3	7.0
中国台湾省	6.2	6.3	6.9
泰国	7.7	8.3	7.9
中国	13.4	10.3	8.1
西亚	3.6	3.8	4.1
石油输出国	3.8	3.7	4.3
石油输入国	2.4	2.4	2.4
地中海	0.0	3.9	4.7
东欧	0.6	2.4	3.2
前苏联	-13.2	-9.3	3.7
杂项:			
东欧和前苏联	-9.4	-5.7	3.6
发展中国家 ^b	3.8	4.2	5.1
南亚和东亚、中国	7.9	7.6	6.8
最不发达国家	4.2	3.6	4.2
能源净输出国	6.7	6.1	6.0
能源净输入国	4.2	4.5	5.1

^a 少数几个国家的国内生产总值。

^b 不包括中国。

资料来源：联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部，联接项目预报(1994年4月19日)。

51. 在一些主要经济体内,由于商业银行设法改善它们资产的质量,造成贷款数量比跟着短期利率下降形成的正常情况为低。家庭面对房地产和产权股份价值的下降,反应是减缓消费债务的增长率,并且这种情况又随着失业率的增加而加深。非金融企业由于在普遍兼并收购时期所举的债务而负担承重。这就引起设法要紧缩开支,削减费用,以改善短期现金流动,以便在一些情况下作出提高生产力的投资。

52. 这些资产负债表上的调整,动机是减少债务水平到同急剧减少的资产价值或未来收入流动紧密配合,这在美国和联合王国似乎都进行良好,但在日本仍存在严重问题,这就意味着民间消费、住宅建造和商业固定投资比工业世界复苏扩展所预计的正常情况增长缓慢。多数工业国家继续努力进一步减少总的政府赤字,从而增强上述这些压抑增长的因素,这将对复苏进程造成一种财政煞车。

53. 现在有一种传布广泛的看法,就是上面描写的必要的财政调整促成不景气低谷的延长,并且可以预计只会造成现在工业国家所处的复苏进程增长率衰弱或微小。

D. 1995-2002年中期展望

54. 1995年以后的经济预测指出增长复苏脆弱。世界国内生产总值的增长,1994年可能增加到2.3%,直到2002年以前一直维持高于这个数字的速率。假定美国和日本发生大幅度复苏,以及中国、东亚和东南亚继续快速增长。拉丁美洲的增长率预计继续保持3%以上,非洲在90年代剩余的年份预计保持约3%这样不能令人满意的水平。委员会所检查的中期估计数字并不是真正的预测数字,而是根据对于政策和经济代理人的具有特色行为的假定所作的看起来可信的未来构想。它们主要是用来组织讨论,突出可能的政策关心领域。有些积极倾向是很明显的:1980年代发展中国家的政策改革,近期内转型经济体的经济改革,1992年欧洲联盟的市场统一努力,互补性的欧洲经济合作谈判和设立墨西哥可能参加的北美洲自由贸易区,以及乌拉圭回合的结束,应可造成货物、服物、劳工和资本比较容易流动,从而提高规模经济

和更大的竞争性。

55. 假定不出现重大的政治动荡,工业市场经济体在1990年代剩下的年份内国内总产值平均年增长2.6%是可能实现的,但是不容许90年代末期出现周期性经济下落现象。根据过去现象指出,与此相联系的可能是贸易年平均实际增长率约5.5%。这类国际经济趋势将允许货物和劳务生产结构调整,从而为东欧地位比较好的国家和发展中国家的供应商提供余地。但是,发达市场经济体相当缓慢的增长已经造成不创造职业的增长现象,失业率维持相当高的水平,1994年至2002年间只改善了约1.5%。表2内欧洲联盟失业率估计数字,在政治上说大概是不能持久的,着重指出工业化国家需要结构改革。

56. 就中期来说,德国的财政调整预计会容许银根稍放松,从而减少利率对美元的差幅。这样预计可以造成美元对德国马克略有增强一些。但是,预计日本和美国间的利率差幅不会有大改变,因此美元/日元汇率不会有大变动。美元现值相当低的水平预计会持续下去,促进贸易差额的进一步调整。

57. 中、东欧中、长期生产和贸易的展望,虽然近期展望暗淡,但却足以令人表示审慎的乐观。处在改革进程最前列的四个中欧国家(捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛伐克)转型和重建所需时间一般要5-10年。就是说,这些国家的显著变化到1990年代结尾,应当很明显。但是重组进程需要比较长的时间。关键问题是在政治上,就是:这四个国家的人民是否能够承受生活水平下降、失业和其他转型福利代价,并且能够承受多久。工业市场经济体和多边组织在中期内可以大有作为,减轻这些国家转型进程的困难,但是最最重要的是向它们出口品提供进入市场机会。

58. 中、东欧其他国家的变革进程比较不先进。它们所需时间可能较长,变革代价可能相当高。就整个地区来说,农业、制造业、基本建设和住宅所需增加的投资数额很大,才能达到同工业市场经济体相等的生活水平。来自国外的资本和技术流动会有帮助,但是,很显然这类投资的大部分,如同成功的发展中国家一样,必须来自国内的努力,特别是国内储蓄。以前的规划、付款和贸易体制的崩溃需要时间来

表2. 发达市场经济体的失业率

	1993	1994	1995-2002
发达市场经济体	8.3	8.4	7.4
北美	7.2	6.7	6.4
发达的东方	3.6	3.9	3.6
西欧	12.5	13.3	11.4
欧洲联盟	12.8	13.6	11.6
西欧其他地方	9.6	9.9	9.2

资料来源：与表1相同。

克服。实施一套基本的法律结构,特别是关于土地和其他财产所有制的法律结构,实行能够使市场运作的体制,把主要的生产性国家企业以及大多数的小、中型企业私营化,管理基本建设设施和建立诸如银行等服务企业,这些构成繁重的议程。但是所有这些步骤都是有效的宏观和微观经济管理所必要的。

59. 发展中国家增长前景的预测似乎比1980年代的更为积极。它们意味着总的国内总产值增长率从1991年约3%增加到1992年和1993年约5%,直到2002年可能平均约为5.5%。南亚、东南亚和东亚国家可能继续看好,新兴的工业化经济体以及印度尼西亚、马来西亚和泰国继续快速增长,在5-8%幅度内变动,印度约5%,中国约8%。拉丁美洲总的国内总产值增长可能从1992年的2%增加至1993-1994年的约3%,然后直至2002年前平均约4.5%。这些预测数字主要反映巴西和墨西哥的增长加速情况,以及智利、哥伦比亚和委内瑞拉轻微增长的继续情况。在萨哈拉以南非洲,国内总产值增长率可达到约3%,很不幸,这还略低于人口增长率(参看表3)。

E. 政策方面的担忧

60. 大多数工业化国家的经济情况没有达到增长潜力。在使各国政府承诺实施中期结构调整方案时,增加政府在提高生产率方面的投资也许能加快一些国家的经济复苏。

61. 一些发达的市场经济国家必须继续进行财政调整。当然,某些发达市场经济国家应在执行中期方案的过程中把财政赤字降下来。如果不进行调整,它们的长期增长率就会下降。特别是如果不进行财政调整,这类经济国家的储蓄率就不足以为所需投资筹措资金,它们不得不降低今后的经济发展速度或靠更高的利率把对发展中国家和转型期经济国家的投资挤出来,这样就可能会妨碍世界经济的增长。

表3. 世界人均国内生产总值(1988年美元)
(百分率变化)

	1993	1994	1995-2002
世界总数	-0.7	0.6	1.5
发达市场经济体	0.4	1.7	2.0
北美	1.9	2.5	1.9
美国	2.0	2.5	1.9
发达的东方	-0.1	0.8	1.8
日本	-0.3	0.7	2.3
欧洲联盟	-0.7	1.4	1.9
德国	-1.7	0.9	2.4
法国	-1.2	1.0	2.4
联合王国	1.7	2.4	2.4
其他工业化国家	-1.9	1.3	1.1
发展中国家	3.2	3.2	3.6
拉丁美洲和加勒比	1.6	0.8	3.0
阿根廷	4.8	3.3	2.4
巴西	3.4	0.8	2.6
墨西哥	-1.6	1.1	5.0
委内瑞拉	-3.2	-4.2	3.5
非洲	-1.6	-0.8	0.2
北非	-1.3	0.2	1.0
阿尔及利亚	-1.4	-0.8	0.1
埃及	-0.7	-0.2	1.5
撒哈拉以南非洲	-0.6	-1.2	-0.1
尼日利亚	0.8	-1.2	-0.4

表3. (续)

	1993	1994	1995-2002
南亚和东亚	3.3	4.2	4.3
香港	4.4	4.4	4.5
印度	1.5	3.2	3.5
印度尼西亚	4.7	5.1	5.3
大韩民国	5.0	6.4	6.3
中国台湾省	4.9	5.0	5.7
泰国	6.4	6.9	6.8
中国	11.8	8.8	6.9
西亚	0.5	0.7	1.0
石油输出国	0.9	0.8	1.2
石油输入国	-1.0	-1.0	-1.0
地中海	-1.5	2.3	3.2
东欧	0.4	2.2	3.1
前苏联	-13.6	-9.7	3.1
杂项:			
东欧和前苏联	-9.8	-6.1	3.1
发展中国家 ^a	1.5	2.0	2.9
南亚和东亚、中国	4.1	3.7	6.8
最不发达国家	1.1	0.5	1.2
能源净输出国	4.9	4.3	4.4
能源净输入国	2.0	2.3	3.0

资料来源: 与表1相同。

^a 不包括中国。

62. 在发展和转型期经济国家里,贸易自由化政策使贸易在国民生产总值中的比例增加。这有可能使世界贸易的增长率继续高于世界生产率。贸易的这种增长是靠发展中国家单方面贸易自由化实现的,它将成为工业国和发展中国家越来越专业化及经济规模扩大,从而提高生产率的主要原因。欧洲和亚洲转型期经济国家贸易格局的变化也是这些经济国家生产率提高的原因。但为了提高生产力,发达市场经济国家就必须在世界上其他地区实行自由化时,在开放市场方面取得进展。

63. 工业国不应用贸易保护主义来应付失业增加现象及失业问题。相反,他们应对经济制度、包括劳动力市场进行必要的结构调整。必须实行各种刺激投资的政策。

64. 总协定乌拉圭回合谈判结束预示着全球贸易将继续朝着一体化方向发展。但委员会认为,不是出于防御性考虑而且符合多边贸易规则的区域一体化机制也许有助于一些发展中国家贸易/国民生产总值比率的增加,同时这也是促进更快增长的一个原因。尽管如此,人们对这可能给被排除在区域贸易安排之外、特别是与三大工业经济区有关的那些国家的福利制度带来的不利影响提出警告。特别是有人担心,如果由欧洲和北美发起的区域贸易安排把这些区域的国家排除在特惠贸易待遇之外,那么,非洲和南亚国家付出的代价就会很大。概括地说,区域贸易安排应是进入市场的保障,而不是保护主义者的贸易集团。

65. 一些受新的特惠扩大威胁的发展中国家已采取措施保持其竞争性。他们站在要求实现贸易更加自由化的国家前列,他们取代了工业市场经济国家成为自由化的领导。1970和1980年代主要出口商的经验表明,适当的宏观经济政策和企业高生产率在有力的开拓市场方面比享有特权地进入市场更为有效。在区域贸易安排范围内,各国宏观经济政策的吻合可减少区域经济区内各国间的汇率波动,从而改善资源分配情况。

66. 与工业市场经济国家间的资本流动相比,流向发展中国家及中欧和东欧国家的资本数量很少,但人们仍越来越担心全球储蓄将无法满足1990年代发展中国家和

东欧各国的需要。有人认为,一些国家集团将会被发展更快的国家挤出去。这样,对利率带来的压力就会使资本费用增加,特别是对比较穷的国家。对流向发展中国家的资本流动净额前景的评估必须考虑到官方和私营部分的各种决定因素。根据世界银行的最新评估,官方赠款和双边贷款的增长预计与发达的市场经济国家国民生产总值的实际增长率相同。大幅度提高增长率或保护全球公有物的协定都将使资金需求量大幅度增长,因此,肯定需要额外资源。对依赖官方发展援助(官方发展援助)为主要外来发展资金的国家来说,官方发展援助赠款和贷款增加的前景特别令人担心。对这些国家来说,对转型期经济国家的减让性援助支出必须是从捐助国的援助预算增拨款项中筹措的,这就会大幅度地提高官方发展援助/国民生产总值的比例。对按商业利率筹措所需大部分外来资金的国家来说,他们担心,随着工业国的经济增长加快,利率也会上升。这不仅会影响到在私营市场上借款的费用,而且还会影响到国际金融机构对贷款规定的利率。

67. 尽管短期经济前景并不令人乐观,但发展中国家在过去十年中进行的结构性改革如果能继续进行并顺利结束,那就将为许多国家在十年后五年中的迅速增长打下基础。在某些情况下,已付出了很大的社会代价。但是,如果在刚开始尝到好处时就停止执行这些政策,那就会前功尽弃。在其他国家里,改革尚未改善穷人的状况,对生产力和人的投资减少并没有使情况有任何改善;在某些情况下,不仅破坏了公平原则而且还降低了效率。

68. 正如在委员会上次报告中所详细讨论的,人们对什么样的政策能使调整更公平合理地进行已逐渐达成协商一致意见。这些政策包括促进技术改革、加强并把人力开发作为重点的宏观经济政策。

69. 发展中国家与发达市场经济国家商业周期的结合并不象过去那样紧密。在目前这次经济衰退中,很多发展中国家的增长率高于工业国。尽管如此,发达国家的宏观经济政策正越来越多地通过资本流动和利率来影响发展中国家。但宏观经济政策的国际协调仍不充分。

70. 发展中国家和转型期经济国家改革的时机和阶段问题至关重要,这是因为经济对急剧变化的承受力有限。虽然似应采取循序渐进的办法,但几乎没有市场经济方面经验的国家缺乏适当的经济刺激,除非与此同时能开始进行广泛的制度改革。显然,必须迅速进行价格改革,取消非关税壁垒,以刺激提高效率。还必须尽快制定出关于财产权的规定和商法。但另一方面,在诸如金融自由化、私有化和信贷自由化方面理应采取分阶段的、循序渐进的审慎做法。

71. 私人资本重新流向发展中国家使一些国家恢复了产出和投资。但这也造成一些宏观经济问题。此外,资本流入的国家也有限。

F. 关于资本市场全球化的政策问题

72. 关于自由化问题的研究更多的是以对自由化努力失败所作的研究而不是以理论为根据的,它们的结论是,冻结外来资本流动应是调整 and 自由化战略的最后阶段,这反映出,在自由化进程失败的地方,外来资本流动极易造成混乱。这种资本流动更多地倾向于为消费而不是为投资筹资,并常常造成以大量调动银行头寸为结局的财政危机。这种资本流动造成很大压力,迫使汇率过分增值,造成贸易逆差持续大量增加,并使为贸易自由化进行的努力陷于瘫痪。

73. 1990年代,在一些发展中国家、特别是拉丁美洲国家中又出现了资本流入的情况,这使金融政策更难控制,并给实际汇率带来了短期压力。结构调整方案内容广泛,对方案的阶段性和时机方面的研究以及成功地实现自由化的国家的经验进行的研究都表明,在正在进行调整的发展中国家里,也许有资本控制的必要,因为这能在不需抑制外来资本投资的情况下把因资本流动引起的混乱减少到最低限度。

74. 尽管如此,资本市场和银行业全球化已使这种控制逐渐失去效力。有明显证据表明,在外汇管制很严的国家中有大量的资本流动。很难限制本国人的资本外逃或回返。但在资本流入有可能造成通货膨胀或兑换率增值时机不当时,通过采取适当措施似乎仍有可能阻止一些主要形式的资本流入,特别是银行存款。

75. 无论如何,人们已逐渐认识到,为了避免外来资源流动不当、投机活动和财政危机的危险,在自由化进程中实行谨慎的银行管制和严格划分阶段是非常重要的。政府和中央银行必须保证、即使是不含蓄地保证,不赔偿因资本流动引起兑换率波动而造成的资本损失。

76. 在发达和发展中国家里都应有严格避免全部支付银行或共同基金的未实现资本收益的规定。不能把未实现的资本收益作为计算所要求的资本和债务比例的银行资本。这种审慎的管理条例有助于减少因资本流动引发财政危机的危险。

77. 在调整方案中应尽量少强调过分依赖货币供应指标的那种货币政策。经常发生的情况是,自由化-调整已彻底改变了货币需求安排,并且由于资本流动引起的非通货膨胀性的货币供应大量增加。紧缩货币政策使利率增加,利率增加使流入的资本更多。由于这些短期资本流入很难控制,而且还会造成不稳定,同时又因为实际高利率妨碍固定投资,所以金融政策在稳定价格政策方面应起更大作用,并应辅之以适当的货币政策。只有综合执行更平衡的金融和货币政策,才能避免可能会引起不稳定的资本流动。

78. 考虑到因资本流动对长期出口增长带来的破坏性影响以及实际兑换率的各种不稳定因素,似乎应由中央银行采取隔离措施,以减少兑换率的短期波动。但这种干预措施只能在短期内有效,在资本流动出现根本性失调信号时就不能再持续。政府和中央银行很难、但也不是不可能觉察到出现这种根本性失调、因此需要重新调整兑换率的情况。

三、人口增长和移徙同自然资源、环境和发展的关系

A. 导言

79. 在考虑人口增长和移徙同自然资源、环境和发展的关系时,本章将重点特别放在包括国际移徙在内的人口流动情况,并放在人口动态与环境考虑之间的联系。

80. 在研究人口增长和移徙同自然资源、环境和发展之间的关系时,最重要的一点是,生育率预料将在1995年至2025年之间下降。然而,人们会为了经济、政治或环境原因而迁徙,这将继续成为一个重大的社会力量。这种迁徙不应令人感到惊奇。过去十年里对贸易和资本流通自由化的强调,已反映在个人寻求到最佳的地方谋生。某些国家的动乱和政治不稳定进一步增加了劳动力的流动。随着旧政权的瓦解,常常是通过武力所达成的种族和解已开始解体。政治上的分崩离析伴随着对环境脆弱性的忽视,这也同样促进了人们的迁徙。

81. 然而,发达国家对自由化贸易和投资的热情支持尚未延续到人口迁徙的自由化,尤其是无技术人口。的确,许多发达国家目前正经历高失业率,同时对于已变化的世界经济格局的影响无法确定,这恰恰鼓励作出相反的反应,形成了强大的压力,以阻止移民的涌入,并担心人口会在种族和文化上更加出现差异。另外,如果失业率居高不下,除非作出大量的政治努力,使发达国家的选民相信会对他们有利,否则,将十分难以兜售为满足发展中国家日益增长的出口能力而进一步使贸易自由化的政策,同样也十分难以兜售,由发达国家提供大量捐款,协助发展中国家防止环境受到损害的政策。

B. 世界人口趋势

1. 人口增长

82. 现在预计生育将在1995至2025年期间下降34%,与以往的趋势比较这是一个重大的变化。

83. 如果联合国的这项平均变量结果是正确的,世界人口将在2025年时达到85亿,约比当今总数多出30亿。为了能够提供一个关于各种结果的可能变化范围,联合国也计算出一个基于生育下降率较慢的高变量和基于较快生育下降率的低变量。根据高变量,世界人口将在2025年时达到91亿,而根据低变量,它仍将超过79亿。

84. 尽管生育率正在下降,人口动量或人口惯量意味着,根据平均变量,世界人

口每年的递增也将在本世纪的最后数年里,达到约一亿的历史上最高纪录,而且只会在下世纪初才开始下降,在2020年至2025年之间达到8 500万或相当于八十年代中期的数量。这项增长中的大部分人口将发生在发展中国家的城市里。

85. 发展中国家人口动量的一项重大后果是,越来越多的妇女正进入其生育年龄,因此,这些国家的计划生育需求将继续迅速增长。在1990年代里,仅仅维持目前使用避孕人口的水平,需要计划生育服务的夫妇大约仍将增加一亿对。因此,为了证实联合国人口预测平均变量所作的关于生育率下降的假设,到2000年时,需要获得计划生育资料和服务的夫妇将增加7 500万对。

86. 在1960年代,发达国家人口增长缓慢(平均年增长率为1.1%),而发展中国家增长迅速(平均年增长率大约为2.5%),两者的增长率明显不同,而且主要发展中的地区也很少有差异,从亚洲的2.4%到拉丁美洲的2.7%(见表4)。然而,自1960年代以来,发展中区域及其所属国家的人口增长率出现差异,这种差异估计在1990年代会扩大。非洲的人口增长在1950年代开始加速,一直持续到1980年代,而大部分其他发展中区域是在1970年代开始加速。增长率下降在中国和亚洲的计划经济国家里尤为明显,预料在1990年代将继续下降,下降到大约是1960年代增长率的一半。目前预测1990年代和2000年至2025年期间的人口增长率如下:非洲和西亚分别为约3%和2.7%,南亚和东南亚为2%和1.3%,拉丁美洲为1.7%和1.2%,中国为1.3%和0.6%。发达国家的总体增长率在1980年代下降为0.7%,预料在2000至2025年仅为0.4%。这种不同的增长率将造成十分不同的年龄结构,这将反过来影响许多方面的发展问题。⁴

87. 在最不发达国家里,人口增长从1960年代平均增长率为2.5%加速增长到1980年代的2.7%,与此相反的是,中国出现急骤的下降,从2.4%下降到1.5%,其它发展中国家总的来说略有下降。预料在1990年代这种差异将会更大,最不发达国家将为2.8%,中国为1.5%,发展中国家作为整体为1.9%。即使是在本世纪的最后25年至2025年,最不发达国家的人口增长估计只下降到2.4%,而发展中国家平均下降到1.4%。

表4. 1960年至2025年人口总数和年平均增长率

国家和地区	1960-		1970-		1980-		1990-		2000-	
	1960	1970	1970	1980	1980	1990	1990	2000	2000	2025
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
发展中国家										
北非	54	2.5	69	2.6	89	2.6	115	2.4	146	1.7
撒哈拉以南的非洲	209	2.6	271	2.9	361	3.1	489	3.1	663	2.7
南亚和东亚以及大洋洲	842	2.4	1 069	2.3	1 338	2.2	1 657	2.0	2 012	1.3
中国	657	2.4	831	1.8	996	1.5	1 153	1.3	1 310	0.6
西亚	47	3.0	63	3.5	89	3.8	129	3.0	174	2.6
地中海	47	1.9	57	1.8	68	1.8	81	1.5	94	1.0
拉丁美洲和加勒比	217	2.7	283	2.4	359	2.1	441	1.7	523	1.2
小 计	2 069	2.5	2 639	2.2	3 295	2.1	4 059	1.9	4 914	1.4
发达市场经济国家										
东欧和前苏联	295	1.1	329	0.8	358	0.8	387	0.4	404	0.5
最不发达国家	238	2.5	304	2.6	392	2.7	510	2.8	675	2.4
世界总计	3 019	2.0	3 697	1.9	4 447	1.8	5 295	1.6	6 228	1.2

来源：联合国 秘书处政策协调和可持续发展部根据《世界人口前景：1992年订正版》的国别数据加以计算。

该文件属于系列A第135号统计文件(联合国出版物，销售号E.93.XIII.7)。预测是基本于各国的平均变量的预测。

a 以百万计人口。

b 以年平均增长率为单位的百分比变化。

表5. 1960年至2025年以占世界总数百分比计算的人口

国家和地区	国家 数量	1960	1970	1980	1990	2000	2025
发展中国家							
北非	6	1.8	1.9	2.0	2.2	2.3	2.6
撒哈拉以南的非洲	49	6.9	7.3	8.1	9.2	10.6	15.2
南亚和东亚以及大洋洲	46	27.9	28.9	30.1	31.3	32.3	33.2
中国	1	21.8	22.5	22.4	21.8	21.0	18.2
西亚	12	1.6	1.7	2.0	2.4	2.8	3.9
地中海	4	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
拉丁美洲和加勒比	49	7.2	7.7	8.3	8.3	8.4	8.3
小 计	167	68.5	71.4	74.1	76.7	78.9	82.7
发达市场经济国家							
东欧和前苏联	10	9.8	8.9	8.1	7.3	6.5	5.4
最不发达国家	44	7.9	8.2	8.8	9.6	10.8	14.3
世界总计 ^a	211	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

来源：基于表4。

a 由于四舍五入,国家集团的比例加起来可能不到百分之百。

88. 全球人口的区域比例变化主要是因非洲和西亚发展中国家的增长率所造成。这两个地区合起来的比例在1960年为10%,1980年为12%,预计到2025年将达到22%。与此相反,发达国家在世界人口中的比重从1960年的22%下降到1980年的18%,预计将在2025年将只达到12%。

89. 尤其令人感到担忧的是,撒哈拉以南非洲的人口预测与该区域正在减少的农业生产和目前的粮食赤字形成了鲜明对比。在1990年,撒哈拉以南非洲的4.89亿人口生产了约9千万公吨的粮食(玉米类)。由于该地区需要消耗1亿吨的粮食,因此,还差1千万吨,这是由进口加以满足。

2. 死亡率和平均寿命

90. 人口增长率受到死亡和生育趋势的影响。在最近几十年里,尽管十分不均衡,大部分国家的死亡率已经下降。虽然死亡率在大部分发展中国家中仍然很高,在某些国家中,它已下降得十分迅速,甚至已达到或接近发达国家的低死亡率。在过去十年里,几乎所有国家的婴儿死亡率都已下降,但有四分之一以上的国家(占世界人口29%)的活产婴儿死亡率仍超过100/1000。在1985年至1990年期间,最不发达国家的平均婴儿死亡率估计为120/1000,整个非洲的平均数为103/1000,而发达国家(南非除外)的平均数约为15/1000。

91. 死亡水平和趋势受到许多社会、经济和文化因素的影响,包括在保健领域之外的各项政策和方案。经济发展通常与死亡率下降联系在一起,因为改善了的经济状况意味着生活水平的提高,保健服务能增加财政资源。但在某些低收入的国家,由于政府致力于减少死亡率,中国、斯里兰卡和印度的喀拉拉邦都是有名的例子,在中等收入的国家里,古巴和哥斯达黎加也是典例。

92. 在发展中国家,幼儿的死亡占有所有死亡的很大比例,儿童被认为是减少总体死亡努力中的一项重大目标。对儿童死亡产生最大影响的因素与父母教育、尤其是母亲教育有关。对世界生育率调查的数据所进行的分析表明,随着母亲教育平均年

数的增加,通常婴儿和儿童死亡率会减少。⁵ 调查结果表明,父母教育的影响可能会大于与收入有关的因素加上获得保健设施的因素所产生的影响。⁶

93. 产妇死亡率是保健状况和妇女地位的一个很好的指标,产妇死亡是大部分发展中国家生育年龄妇女中的最大死亡原因。⁷ 1980年至1985年期间,在较不发达地区,每十万个活产中平均有450名产妇死亡,而发达国家只有30名死亡。⁸ 由于在具有很高的粗死亡率国家中,这些比率较高。它们会遵循死亡的总趋势,并在2000年时得到改善。但是各国之间的巨大差异不太可能会消失,尤其因为预计在非洲平均寿命增长会较为缓慢。非洲占全世界产妇死亡的30%,而婴儿出生率为18%。

94. 促成发展中国家高水平产妇死亡的因素包括生育期中最小和最大年龄妇女的怀孕、因间隔太密的怀孕而造成的产妇衰竭、过多子女的生育(即已经多次怀孕的妇女所生的子女)、无法获得保健服务或缺乏训练有素的助产士。在避孕方法失败所引起的无计划怀孕的地方,上述情况尤为突出。营养不良是产妇死亡的一个重要促进因素。若干研究已表明,很差的流产手术并发症所造成的死亡占产妇死亡总数相当大的比率。计划生育和怀孕之前及期间的良好基本保健护理可极大减少潜在发生致命并发症的数量。然而,由于大部分并发症无法预测和预防,迅速获得紧急护理也是极端重要。保健服务设施不足和很差的运输网络是发展中国家农村妇女中产妇死亡的主要因素。⁹

95. 世界生育率调查的最重要结果之一表明,在很短的生育间隔之后所生的儿童死亡率极高。¹⁰ 这说明,旨在扩大生育间隔和防止高风险怀孕的计划生育方案有助于减少婴儿、儿童和产妇的死亡。可降低发展中国家死亡率的其他办法包括为改善人口营养水平、免疫方案和其他保健措施所作的努力。

96. 人口预测的死亡假设是基于出生时的预期寿命和生存概率的年龄及性别格局。出生时的预计寿命的变化受到婴儿和儿童死亡率变化的影响最大,但人口中老年人群体的死亡率变化并非不重要。在总的人口预测中,死亡趋势的预测假定在出生时的估计寿命每五年增加2.5岁,一直到平均寿命达到62.5岁,之后增长将会减

缓。然而,对于某些发展中国家来说,最近的证据已表明,死亡水平的改善速度出现减缓或加快,因此相应调整了未来每五年假定寿命增长的速度。例如,某些撒哈拉以南非洲国家的平均寿命每五年的增长,预测从2.5岁下降到两岁或更少。对于那些在出生时预计寿命已达到一个很高水平的国家来说,出生时的预计寿命最大水平已假定达到男人为82.5岁,女人为87.5岁。⁴由于今后发生后天免疫机能丧失综合症(艾滋病)的人数会增加,因此死亡率可能也会提高很多,这已在对那些人体免疫机能丧失病毒/艾滋病流行最多的国家预测中,已考虑到这一点。

97. 在发达国家,出生时的预计寿命已从1950年代初期的66岁增加到1980年代末期的74岁,而在发展中国家(包括中国),它只从41岁增加到60岁。中国的增加数很高,从1950年代初的41岁增加到1980年代末期的61岁,在非洲,它从38岁增加到52岁。最不发达国家在1985年至1990年期间的平均寿命大约为49岁。

98. 妇女在出生时的预计寿命通常比男人要多几岁,尤其是在发达国家:在八十年代末期妇女为77岁,而男人为70岁;在发展中国家(包括中国),妇女约为62岁,男人为60岁。妇女平均寿命与男人相同的地区是南亚,但斯里兰卡妇女平均寿命在过去20年里已有所改善,使得该国的格局变得较为正常。到2000年,预计发展中国家总的来说男女之间的区别将增加到3岁,而在发达国家将保持不变。

3. 影响生育趋势的因素

99. 1950年代和1960年代期间,生育率是区别发达国家和发展中国家的一种基本可靠的办法,但是在最近二、三十年中,这种双峰分布的情况已不太明显。拉丁美洲和亚洲一些发展中国家的生育率大幅度下降,而非洲和西亚大部分国家的生育率居高不下,现在在发展中世界内部观察到的生育率差别已同原先发展中国家和发达国家之间的差别一样大。⁹

100. 在生育率迅速下降的发展中国家,儿童生存状况大为改善,教育水平有了提高,计划生育方案十分有效。自1950年代末期以来,在中国、大韩民国、泰国、马来

西亚、斯里兰卡、巴西、墨西哥和哥伦比亚等国,生育率总数已经下降,按每个妇女计算减少2-3名子女。至少从1960年代中期以来,所有这些国家育龄已婚妇女中使用避孕手段的人数比例迅速增加,每年增加2-3个百分点,在1980年代已达到50%至70%。同样,五岁以下儿童死亡率(即婴儿和五岁以下儿童的总死亡率),在中国从千分之二百四十下降到千分之五十五,其他七个国家则从千分之一百二十至一百九十的范围下降到千分之四十至九十的范围。以前所有这些国家妇女接受中等教育的比例不到10%,现在,在泰国、巴西和中国这一比例已增加到30-35%,在斯里兰卡、马来西亚、墨西哥和哥伦比亚增加到约50%,在大韩民国已增加到90%。

101. 相反,在撒哈拉以南的非洲国家、以及巴基斯坦、孟加拉国、尼泊尔和阿富汗等亚洲国家,由于儿童存活率较低,教育水平较低以及不能充分获得计划生育的办法,因此妨碍了生育率降低。在其中许多国家,尽管政府作出极大的努力进行疫苗接种和计划生育,但是总生育率平均为每个妇女有6或7名子女,没有减少的迹象。⁹在其中大多数国家,五岁以下儿童死亡率仍然远远超过千分之一百五十,而且往往超过千分之二百五十;妇女接受中等教育的比例以及目前使用避孕手段的已婚妇女比例通常都低于10%,很少超过20%。

102. 最近的研究表明,发展和生育率之间具有密切的反向关系,但是它们还表明,在发展程度相似的国家组别中,计划生育方案比较有效的国家通常生育率下降最快。¹¹如果没有强有力的全国计划生育方案,发展的传播很可能使经济地位较高的人口群体的生育率首先下降;然后所有群体的生育率才会下降。发展水平相似的国家生育率不一定相同,这也可能同家庭组成的社会环境以及赡养儿童的体制安排不同有关。

103. 联合国最近开展的一项调查说明了目前发展中国家对人口问题的政策立场。这项调查表明,74个发展中国家、即接受调查的50%以上的发展中国家认为其生育率太高。在共计131个发展中国家中,10个国家已制定政策来提高生育率,12个国家进行干预以维持生育率,64个国家的政策是降低生育率,45个国家不进行干预。在已经制定政策以降低生育率的国家中,各种文化、财政和行政方面的约束因素妨碍了这些政策的执行。在最贫穷的国家,这些约束因素最严重,这显然是因为缺乏财政资源来执行开展有效的人口活动所必需的体制安排,并为此配备人员。

104. 由于儿童存活状况得到改善,因此可以更好地预测家庭的生活周期,从而为采用计划生育办法创造一种适当的环境。¹²随后在明确决定所需家庭人数的人口过渡时期中,所谓的保险效应便会发生作用。因为在许多国家,除绝育之外,还不能广泛获得其他计划生育办法,因此,还有相当大的潜力可以大幅度降低生育率。¹³

105. 教育可以通过获得技能和知识,包括安全养育子女的能力和有效地使用避孕手段的能力,从而影响生育率。高等教育通常使人推迟婚姻,从而缩短了生育子女的时期。在发展中国家,接受七年以上教育的妇女平均比未受教育的妇女晚结婚约四年。教育还会影响到居住状况、收入或社会经济地位,而这类因素也会决定一个人受教育的程度。此外,妇女的教育往往同生育子女的机会成本具有正向关系。对所有儿童、不论男女、实行义务初级教育可以提高这种机会成本;因为这样就需要购买鞋子、适当的衣服和文具用品,并且丧失从事家庭经济活动的无偿劳力。

106. 虽然改变婚姻模式或维护较长时期的母乳喂养可以有助于降低生育率,但是,要实现并维持较低的生育率必须有效地开展计划生育。目前各国生育率参差不齐的主要原因是使用避孕手段的状况不同。虽然使用避孕手段的情况依发展程度而不同,但是,保健和人口政策具有极大的独立作用,例如有些贫穷国家在保健政策成功地大幅度降低婴儿死亡率之后,采用强有力的计划生育方案,因此使用避孕手段的比例较高。¹⁴现在亟需开展研究,以便提高避孕手段的效能,减少使用避孕手段所产生的不良副作用并降低成本。

107. 在编制表4所列预测的人口状况时,对各国过去和目前的生育趋势作了分析,并将其置于各国社会、经济和政治背景之中。针对预期生育率趋势考虑了社会经济结构和社会文化价值的趋势和预期的变化以及计划生育政策和方案。对于许多生育率较低的国家而言,估计在今后几十年中生育率将下降或保持低于置换水平。对于生育较高和适中的国家而言,预期随着各国逐渐实现社会 and 经济发展--人们通常推断这些国家将随着时间的推移而取得进展--生育率将下降。人们还推断这些国家政府目前或预期将执行的计划生育政策和方案以及有关的政府活动将加速或促进生育率下降的进程。⁴

4. 赡养比率和劳动力增长

108. 联合国秘书处人口司预测到2025年世界人口将增加60%,增加的人数大多在发展中国家,这些国家的总人口将增加73%,在这种人口预测的中变量中,发达国家和发展中国家的赡养比率(不占工资者同占工资者的比率)趋势差别极大。在发达的市场经济区域,1975年到1990年期间赡养比率从55%下降到50%,预期到2025年将增加到58%,从而将扭转长期的历史趋势。然而,具有更大重要意义的是,早先赡养比率的下降同儿童人数比例的下降有关,儿童人数比例下降的原因是他们参加了劳动力大军或者是由于生育率下降所致,儿童人数减少的速度超过了老年人增加的速度。在今后25年中,受赡养儿童人数比例将继续下降,虽然下降速度较慢,但受赡养老年人将增加50%以上。由于如上文所述,预期劳动力大军的增加极其缓慢,需要用目前产出中更大的比例来赡养日趋老龄化的人口。

109. 预期发达中国家的情况会十分不同。这些国家的儿童赡养比率很高,1990年约为60,预期将下降到40左右,其主要原因是数量不同的大批儿童参加劳动力大军以及生育率略有下降。同时,老年人的赡养比率将同发达国家一样不断增加,但是到2025年仅达到12。由于这些趋势,发达中国家的全面赡养比率将大幅度下降,将从1990年的67%下降到2025年的52%。

110. 显然,在发展中国家,同大批人员进入劳动力市场相比,老年人数不断增加而导致人口老龄化还是一个次要问题。即使赡养比率得到改善,其结果并不明显,因为虽然劳动力很多,但失业人数也更多。虽然生育率不断下降,但由于时间差的因素,劳动力大军将继续增长,所以劳动力市场状况并不会立即受益于生育率的下降。一旦婴儿和受赡养儿童的增长率开始下降,就会减轻教育和保健支出对公共财政产生的压力。

111. 在发达的市场经济国家,赡养比率不断上升会对国家以致全球的储蓄产生不利影响。在微观经济一级,生命周期的假设理论强调在人口日趋老龄化时,对进一步储蓄的需求会逐步减少。因此,预期在逐渐老龄化的人口中,消费的增长速度会超过本期收入。赡养比率的上升也会意味着劳动力减少,从而减少潜在的产出。此外,在教育、重新训练和医疗保健等方面政府支出的组成(以及占国民总产值的总份额)显然会发生变化,而且养老金等方面也会发生变化。由于一个国家经常帐户状况可以表现为国家储蓄和国家投资两者间的差额,因此人口老龄化最明显的国家很可能会发生经常帐户逆差。在这种情况下,今后几年内主要工业国赡养比率上升的差别会对全球的国际收支状况产生重要影响。¹³

112. 劳动力增加的趋势取决于人口结构和参与率的变化。预测1990年代各发达区域和中国劳动力增长率会大幅度下降,但是在各发展区域保持基本稳定。就全世界而言,1990年至2000年期间劳动力的平均年增长率将大幅度下降到1.5%,1970年至1980年期间成为2.1%,1980年至1990年为1.9%。预测在除中国之外的发展中国家,1990年代劳动力增长率约为2.3%。对劳动力需求的增长能否吸收逐渐增加的劳动力,这将成为1990年代的一个重要政策问题。

113. 在1980年,全世界大约58%十岁以上人口是劳动力大军的成员,包括正在寻找就业的失业者;就整体而言,男子的参与率为73%,妇女的参与率为13%。各区域、尤其是妇女的参与率差别极大,中央经济国家为60%,北非和西亚大约为10%。撒哈拉以南非洲国家妇女参与率很高(51%),而拉丁美洲和南亚的妇女参与率较低(25%),这

种明显的差别可能反映出对妇女工作定义中的文化差别。

114. 1985年,25岁至59岁的人占全世界劳动力的65%,1990年代增加的几乎所有劳动力都是该年龄组人员。根据预测,1990年代除拉丁美洲以外,大多数区域该年龄组人员增加的比率与1980年代相同或者更高,预计拉丁美洲的年增长率将从3.2%下降到2.9%。据预测其他区域年增长率范围从亚洲发展中国家的2.7%到非洲的3.0%。由于劳动力的增加集中于该年龄组,这可能导致提高全面劳动生产率,因为平均而言,该年龄组人员比25岁以下的劳动力更富有经验。

115. 在发达区域,10岁至14岁年龄组占劳动力大军的比例微不足道,但是在各发展中国家区域平均为5%,非洲高达7.9%。除非洲之外,世界各区域这一比例正在急剧下降,预计在1990年代这一趋势将持续下去。

116. 1991年代在世界若干区域,青年(15岁至24岁)在劳动力大军的增长率逐渐降低将成为一种新的现象,在有些国家中还会出现绝对下降。这些变化的主要原因是青年人口减少及其参加劳动力大军的比例下降。根据国际劳工局对参加劳动力大军情况的预测,¹⁶1990年代,在东亚(包括日本和中国)青年参加劳动力大军的人数将以每年3%的速度下降,而1980年代则具有2.3%正增长率。在南亚(包括西亚和东南亚),年增长率将从1980年代的2%下降到1990年代的1.1%。在比较发达的区域,1990年代青年劳动力大军每年将下降0.2%,而1980年代则每年增长1.0%。就总体而言,1990年代青年在世界劳动力大军中的总人数增长速度将比1980年代的1.1%要慢得多(平均为0.5%)。

117. 发达的市场经济国家人口迅速老龄化,发达国家和发展中国家失业人口比例都不断上升,这可能导致这两组国家中人们更加关注个人安全问题。

5. 概念问题和分析问题

118. 人口增长、人口规模、生育间隔分布和消费模式对资源耗竭和环境恶化的相对影响以及对扭转破坏环境的潜力的相对影响引了广泛的辩论。即使对于人口增

长和发展的相互关系这一范围比较狭窄的问题也进行了激烈的辩论。引起辩论的主要原因是人们尚未确定应该提出哪些问题以及哪些是正确的指标值得分析。

119. 最近的若干次调查、包括1992年联合国人口基金(人口基金)经济学家协商会议进行的一项调查综合了过去三十年来对发展中国家人口急剧增加的经济后果所开展学述辩论的历史。主要的调查的结果如下:

(a) 经济-人口研究中没有任何内容与这样一项理论相抵触,即在人力发展、生活水平和基础设施都比较落后的低收入国家中,年人口增长率超过2%是阻碍实现一系列发展目标的结构因素之一;

(b) 在许多国家中,人口迅速增长的长期影响、尤其是对可再生资源的压力十分严重。除了技术、收入增长、政策等其他因素之外,因人口增长所造成的环境压力程度各有不同。但是粮食-土壤-水的关系同人口密切相关,这些领域和状况已经不平衡的国家在今后可能受到严重影响。在这种情况下,只要逐步降低人口增长率,十年就可以产生相当大的、甚至是根本的变化;

(c) 在缺乏资本的国家中,参加劳动力大军的人员迅速增加会造成压力;在有些国家,学龄人口迅速增加造成了对人力资源投资的减少,因此,工人的生产率降低,在全球经济中的竞争力减弱,而贸易的收益主要取决于生产率,因此,这些现象便抵销了青年工人迅速增加可能产生的各种潜在收益。如果在生产率降低的同时收入也降低,消除贫穷的努力就会受到妨碍。有人建议在社会部门作出更多投资,以便消除贫穷,提出这种建议很容易,但却很难执行,如果生产率非常低,工人和政府都不可能积累必要的盈余来作出这种投资;

(d) 认识到人口迅速增长的不利后果并不意味着,迅速降低人口增长率的过程本身就会解决所有发展问题;这至多只能赢得时间来处理这些问题或防止这些问题进一步恶化。如果使个人有更多机会获得计划生育的手段,他们就可以比较有效地安排生育的时间和间隔,并减少对健康的危害,这样就可以获得减缓人口增长的大多数直接利益。补贴计划生育服务还会有助于使个人每多生一

个子女的代价比较符合社会代价,从而降低外部代价(即整个社会为儿童所承担的代价,而不是个别家庭所承担的代价)。如果干预措施的动力来自于个人的目标和社会目标,那么也应该重视尊重生育权利和个人健康。¹⁷

120. 人口学家将人口增长和发展之间关系的另一种观点称为“过渡理论”,¹⁸这种观点提出了发展和人口增长之间的一种因果关系。随着经济发展,死亡率会下降,这最初会造成人口增长率的上升。由于婴儿死亡率的下降,加上城市化、教育、劳动分工的变化以及收入提高,生育率便下降--这往往有很长一段时间差--从而导致总人口增长率的最终下降。

121. 由于对因果关系的方向存在这些显然不同的观点,因此导致了不同的政策推断。有些人主张执行强有力的计划生育方案,而不论具体的发展中国家经济和社会政策的主要方向如何。另一些人则宣传范围广泛的发展战略,他们不太重视计划生育方案本身。这似乎是一种只顾一面的错误看法。一种比较有效的作法可以是区别这样两类因素,一类是导致家庭希望子女较少的因素,另一类是影响到能否获得成本较底的降低生育率手段的因素。

122. 随着经济和社会发展而往往产生的许多社会经济和体制变化常常会减少人们所希望的家庭人数,从而增加了对计划生育服务的需求。这些变化不胜枚举,首先是上文所述的婴儿死亡率下降,但是还包括提高全体妇女地位的政策,例如使她们有机会获得保健服务和教育,消除法律障碍等等。在提高妇女地位的同时并大幅度提高抚养子女的成本代价的政策在降低生育方面特别有效,即妇女有机会在劳动力市场上赚取现金收入和有机会得到信贷作小生意、义务教育、以及土地所有制的变化。计划生育中的某些因素可以通过促使男子和妇女认识到子女太多的机会成本很高而且可能使这种机会成本继续提高,从而加强上文所述各种因素的影响。

123. 计划生育方案的主要目的是更多地供应计划生育服务并降低其成本。上文已明确指出,不应该认为只有生育方案是加速增长和发展的主要措施。而应该将它们看作是提高妇女地位、尤其是在获得保健服务和教育方面一整套范围广泛的政策

中的一项成本低廉和重要的组成部分。通常在社会状况和经济状况鼓励采用小家庭准则时,计划生育方案则比较成功。然而,最近的经验表明,即使在社会经济状况比较差的情况下,也存在着调节家庭人数的愿望,在执行组织完善的方案的国家中,生育率已经下降。

C. 流动性与国际移民

1. 新近趋势

124. 例如上文所述,人员国内流动的经济动机与国际移民非常相似,即便不完全一样。从数量方面而言,国内迁移要比国际移民多得多。由于在关于发展中国家人口从某一农村地区流向另一农村地区方面没有多少系统的资料,日益城市化的趋势便成了一个相关指数。1985-1990期间,发展中国家城市人口估计每年约增加3 900万,增长率为3.4%。相对这一平均数而言,各区域的城市人口增长率分别为:非洲4.9%,亚洲(不包括中国)3.8%,拉丁美洲3%和中国本身约为2%。考虑到城市地区人口的自然增长,发展中国家农村流向城市地区的人口每年约达1500万,可能占了人口增长率的近40%。

125. 与这一规模相比,从发展中国家--最近从东欧各国和前苏联--流向发达市场经济国家的人数仍然很少。

126. 人员流动在经过十年的增加和多样化之后于1975-1985年期间出现了急剧的变化。国际移民人数的大量减少意味着大量移民时代已经过去。西欧(德国于1973年11月、法国于1974年7月和比利时于1974年8月)关闭边界、海湾国家减少对外国劳工的需求(1983-1984年间)和美利坚合众国于1986年通过《移民改革与管制法案》似乎标志着一个转折点。但是,不久人们就意识到,国际移民增加的新时代实际上已经开始。在欧洲,虽然边界已按法律关闭,但流向传统接受国的移民人数依然很多;南欧(意大利、西班牙、希腊和葡萄牙)传统上外出移民的国家在70年代末期出现侨民归国人数多于出国人数的现象,但现在却吸引着欧洲内外的移民;东西方人

员大流动在前东欧集团开放边界和德国统一之前就已开始。而在传统定居大国,美利坚合众国、加拿大和澳大利亚,人员流动也在增加之中。在美利坚合众国,与公众舆论和讨论移民问题的倾向相反,取代《1965年法案》的《1990年移民法》所规定的数额很高而且不断累进。在加拿大,新法取代了《1976年移民法》,并加强了点数制度,但却确定并且略微提高了原来已经很高的入境数额。如按移民相对接受国人口的比例计算,加拿大在移民国家中占据首位。¹⁹

127. 更为重要的是入境渠道也有变化。尤其值得一提的是,寻求庇护人士急剧增加,尤其在欧洲,寻求庇护的申请大量增加。此外,非法移民也急速增加。虽然很难计算,但是,各大洲许多国家都有详细的记录。事实上,在合法入境人数(除家庭团聚以外)受到限制的情况下,通过难民程序入境并定居就成了移民的主要渠道。非法移民则是另一主要渠道。产生非法移民的原因是市场力量(供应和需求)和法律对入境的限制之间存在着差距。因此,主要移民国家重申了它们的管制政策,如美国的《移民改革和管制法案》只接受合法入境人士,或如欧洲在1974年的禁令之后完全停止劳务移民。尤其在政治形势日益不稳定和收入差距日益增大的情况下,这些举动极大地增加了非法移民的人数。大赦方案,《1986年移民改革和管制法案》、法国(1982年)、西班牙、荷兰和意大利的规则化行动突出表明了非法移民的两重性。执行这些方案本身等于承认入境人数已失去控制,但同时却又试图让人知道,从今后起,将有效地加以控制,不再接受自发入境人员。²⁰

128. 1985-1989年期间,主要接受国每年接受发展中国家永久移民的平均人数约为220万。另一项指数是部分欧洲国家已有数据可查的寻求庇护人数。1983-1989年期间,寻求庇护人数平均每年不到20万,其中13万来自发展中国家。但在1989-1992年期间,寻求庇护人士总数迅速增加,1989年约为31万,1992年则翻了一番以上,达到68.6万。²¹ 即便把发达市场经济国家的出国移民情况考虑进去,联合国秘书处人口司估计,1985-1990期间,从发展中国家、东欧和前苏联移居发达市场经济国家的人数每年约为净150万。⁴

129. 令人不安的趋势是,即使在捐助国以努力减少财政赤字为由削减官方发展援助的同时,有些官方发展援助却被用于安置发展中国家的难民。目前官方发展援助额每年约为550亿美元,但发达捐助国家目前用于安置难民的费用每年却约达90亿美元。一个积极的重大发展是参加欧洲、北美洲和澳大利亚庇护所、难民和移民政策问题政府间协商会议的国家作出了利用国别评价方法的政策性决定。国别评价方法的目的是联合一部分寻求庇护人士或移民的原籍国,共同努力,一起探讨是否可能通过对话和行动制定各种发展措施,以便向移民展示不同于移民的另一种选择,或为遣返提供便利。²²

130. 预测国际移民可能的趋势是一项很危险的任务,因为在原籍国以及终点国所发生的无法预测的政治、经济和社会形势对国际移民会产生巨大的影响。在相当短的时间内,国际移民的方向会出现戏剧性的变化,甚至还会掉头转向。由于有些国家的净移民人数相对较少,因此在编制国家一级估计和预测时不作移民的假设。对国际移民历史悠久的国家则作简单不变的净移民人流的假设。而对其它国家的一般假设是,目前的移民人数会减少,并且约在2005年达到零。而对因国内纷争、国民经济的突然变化或政府的具体政策而出现临时性移民的国家所作的假设是,移民是一次性现象,未来不会有移民。⁴ 因此,相比上文提到的每年150万的数字,估计到2025年流向发达市场经济国家的净移民人数会降至110万。

131. 难民流动是最引人注目的一种国际移民。普通难民为了避免在他们的原籍国遭受迫害或逃离原籍国战乱局面而越过国际边界。事实难民包括根据正常离境手续离开本国,但却因在他们走后所发生的事件而无法安全返回家园的人士。

132. 估计全球难民人口目前约达1900万。²³ 其中4/5的难民生活在发展中国家,包括略为不到1/3的难民生活在非洲。在过去几年中,有些西方国家倾向于有限制地提供庇护所。有理由相信,在发展中国家受到安置的难民比率今后几年会增加,即便发展中国家在接待大批难民时遇到了严重的社会经济问题。

133. 目前全球约有一半的难民通过官方安排获得援助,例如,接待中心、扣留中

心、营地、或指定的土地居民点和村庄。其余的难民已找到可独立生活的地方,他们或采用非法手段,或与当地人民和当局协商。这些难民通常生活在毗邻他们原籍国的地区。这些援助难民的安排除了提供救济用品以外,通常还包括提供当地人民也享用的社会基础设施,例如学校和保健中心。但粮食和其他救济物资只分配给难民,即便该地区有当地穷人。除土地定居点给难民土地由他们耕种以外,大多数官方安排只为一小部分难民编制了创造收入的活动。受到官方安排的难民并不总是能得到他们有权得到的东西;由于分配没有规律,所以他们必须寻找补充收入来源。因此他们经常向周围的当地人民提供劳工和服务。有些地区出现了难民捐赠救济物资交换当地主人当地生产用品的易货制度。估计巴基斯坦接受了全球约五分之一的难民。最近对生活在该国的难民的社会经济条件作了大规模的调查,发现新来的人平均每个家庭成员所拥有的财产比早来的要少,而且给他们的粮食分配最没有规律。有些难民在寻找工作或农用耕地,或在采集木材或其他自然资源时与当地难民发生了冲突。²⁴ 其他一些国家也有发生类似摩擦的报道。

134. 在资源相对丰富和当地经济比较蓬勃的地区,许多人对难民的态度很好。难民愿意作一些被其他人所鄙视的下等工作,包括为当地农民作非技巧性的手工劳动。难民寻找荒地,自己开发农业,或为当地建筑业、承包商和制造商提供不熟练和半熟练劳力。有些难民从事手工艺,从而增加了当地所有商品的种类及其数量。但是由于难民多从事临时和不熟练工作,他们的活动可能间接地使当地一些易受伤害群体成员的状况,例如家庭女户主、伤残人员和老年人,更加糟糕因为他们依靠这种工作获得收入。一段时间后难民和这些群体可能会发生摩擦,有些难民或当地贫穷群体可能会离开这一地区。但总而言之,难民的流入为拥有适当资源和经济发展地区的总体发展作出了积极的贡献。

135. 在比较贫穷的地区,许多人怨恨难民。由于他们冲击了劳工市场,临时工以及甚至半熟练或熟练工的工资因此下降。当地粮食、燃料、医疗用品和商品的价格也可能上涨。难民可能到邻近地区或更远的地方去采集木材充作燃料,从而加快某

些地区沙漠化的进程,并阻碍当地人民享用公有财产资源的机会。虽然雇主从难民所提供的现有劳力供应中获益,但许多工人和贫穷群体却没有获得任何好处。这种怨恨可能会导致暴力,一部分难民可能需要重新安置,他们必须新的环境里从头开始。

136. 当然我们无法预测难民人口的规模在一段时期内是否会增加,因为我们无法预测是否会发生引起难民问题的冲突以及解决现有难民问题的办法。但是,在目前接待大量难民的国家里,在可预见的将来必须提出预算拨款以提供援助。

2. 观念性和分析性的问题

137. 人员在国内流动以及国际移民均是发展进程的组成部分。因为提高个人或家庭福利的机会不会在一国各地或几个国家之间均获得均等的发展,因此一旦收入出现大幅度的差别,人们就总会有重新安家的积极性。此外,如某一终点的生活条件迅速改善,或某一外流地区的生活条件停滞不前或甚至由于自然灾害、内乱或经济严重恶化而有所下降,这会迅速提高人们的相对积极性。如果移民相当多,外流地区的工资会上涨,而接受地区的工资会因此下降。通过减少收入差别,从长远来说,移民能解除原先促成移民的原因。

138. 人口过渡早期阶段本身是提高移民积极性的一种过程。如当地人口因过去降低死亡率而一直增长很快,为了保持原有的人均福利水平,人们会作出不同的反应。一种适应性反应是采用各种办法减少生育:造成独生增加、婚姻推迟、节欲、避孕、节育和堕胎。另一种适应性反应是迁居移民,无论是短期或长期。²⁵显然,这些反应并不一定相互排斥,因为选择移民的人的生育率也通常比决定留在国内的同辈人的低。值得注意的要点是,移民的决定是个人或家庭提高福利水平的有效战略。

139. 经济政策对国内移民率也会产生意料不到的后果。例如,在70年代,许多国家执行的偏重城市的经济政策加快了农村向城市移民的速度。这种经济政策的形式

有高度保护以城市为基础的制造业、不提倡农业产品的出口,例如,征收很高的出口税,给货币定价过高。

140. 预计某些结构调整政策会减少偏重城市的倾向,因为如同时减少保护和出口税,农村/城市国内贸易条件就会朝有利于农村生产者的方向变化。但是在过去10年中,外部商品贸易条件的急剧下降可能已完全抵销了这种改革的效益。

141. 财政政策也很重要。对现代化部门增加税收会有助于减少偏重城市的倾向。减少公务员人数以及提高类似国营公司的生产率会取得同样的结果。而改变公共开支的水平及其结构也可具有重要的意义。

142. 如外出移民人数很多,他们对接受地区和外流地区均会产生重大的宏观经济后果。出国人员能使劳工大军的人数减少到足以提高留守工人边缘生产率的地步。他们的汇款会直接和明显地增加外流地区家庭成员的收入,并透过增殖效应间接地提高其他地区居民的收入。移民也会投资于其原籍国的直接生产活动,从而增加资本的形成。对选择回国的人而言,他们所获得的经验和技术提高了人力资本的价值,他们在国外建立的关系可便于利技术转让和打开出口销售渠道。这些因素所产生的规模效果在很大程度取决于商品、劳工和金融市场是否合适,调节环境和影响新公司进入各生产行业便利程度的其他社会经济因素。如市场严重失灵,阻碍商业的其他因素到处存在,并且可能还是造成出国移民的首要原因,那么要通过出国移民产生积极强有力的发展回馈效应是不太可能的。

143. 在接受国,近代的移民主要受到商业企业的欢迎,因为低等熟练工的费用上涨或某些专业缺少熟练工人使这些商业企业在竞争方面越来越处于不利地位。移民对接受国的单个产品劳力成本的影响几乎一直是有利的,但对公共财政,尤其在地方一级的影响可能是不利的,而且人们越来越多地倾向于把伴随移民的社会和种族紧张局面看作是很高的代价。这是许多发达市场经济国家日益限制移民的原因。

144. 直接减少移民人数的措施至今收效甚微。原因之一是,这些措施没能,事实上也不可能,影响产生或增强微观一级移民积极性的基本原因。另外,也很难有效地

区分不同类别的移民,尤其是区分政治移民和经济移民。举例说明,如紧缩移民政策,寻求庇护人士的人数经常会明显增加。因此,对发达市场经济国家而言,合法和非法移民的数额问题已成为复杂的政治问题。因此以此为有力的补充论据,增加发展中国家和转型期经济的出口产品,尤其是制成品,进入市场的机会,并向它们增加援助和其他资本,以加速缩小促成这一进程的目前和今后存在的生活标准差距。

145. 由于移民人数仍会很多,而且其队伍短期内会由于政治难民或内乱和自然灾害受害者,包括环境失所者,而进一步膨胀,因此应作出更大的努力,解决将移民纳入接受地区广大社会方面的各种问题。

D. 贫困、环境退化和人口趋势

146. 农村的贫困和环境退化之间的联系越来越密切,这是因为比例很高的农村穷人居住在农业潜力很低的地区,由于迫不得已,他们耗尽了土壤的养分,他们在陡峭的坡地耕种,从而不可避免地出现侵蚀并使牧场放牧过渡。

147. 值得一提的是,发展中国家大约有60%最贫穷的人,即大约4.7亿人居住在高度脆弱的地区--干旱和半干旱土地、陡峭的坡地和公共设施很差的城市土地。在区域一级,拉丁美洲有80%即约6 300万最穷的人;亚洲有60%即约3.27亿穷人和非洲有51%即约8 000万穷人居住在受到土壤侵蚀、土壤贫脊、水灾和其他生态灾祸高度影响的地区。²⁶ 穷人退避到脆弱的农业潜力较低的土地是一系列因素造成的:农业潜力较高地区的发展,其特点是土地合并;过去共有土地私有化和商业化;减轻对劳工需求的农业现代化;过去人口稀少地区的人口压力;以及错误的宏观经济政策,它扭曲了与劳动强度技术和农作物相比的相对价格。

148. 很多发展中国家由于大面积的沙漠化、水涝和土地的盐化而使大片土地的生产力下降。不适当的农业作法包括过度放牧和穷人在贫脊土地上的过度耕种是造成沙漠化的主要原因。水涝和盐化则是因为在大型灌溉计划中缺少充分的排水设备和使用过渡灌溉用水。

149. 衡量人所受到的影响与衡量沙漠化影响有更直接的关系。据估计,在居住在全世界干旱地区的8.5亿人中间,约有3亿人直接受到沙漠化的影响,即他们目前占用沙漠化土地,其中最大的人数,约1.5亿人居住在亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)地区。²⁷ 这与最贫穷人口的人数有着高度联系,他们越来越集中居住在贫脊土地上。

150. 引起更大关注的问题是非洲的撒赫勒--苏丹的部分地区、近东、伊朗、巴基斯坦和印度东北部沙漠化率继续加速。巴西东北部和阿根廷部分地区的半干旱地区也处于同样的情况。非洲的摩洛哥、突尼斯和阿拉伯利比亚民众国部分地区每年通过沙漠化丧失了大约100 000公顷的牧场和农田。²⁸ 据估计,在全世界范围内,每年不可逆转的沙漠化夺走了600万公顷的土地。²⁹

151. 在很多发展中国家,由于扩大了农业生产的农田,森林砍伐的现象持续加剧。但是,多数被砍伐的土地都被不能持续地使用,从而通过土壤侵蚀加剧了沙漠化进程。此外,日益加速的森林砍伐改变了发展中国家很多地区的水文循环,加速了水灾的严重性。

152. 在砍伐森林方面,另一个引起关注的问题是穷人的能源供应越来越少。在若干发展中国家,例如孟加拉国和埃塞俄比亚,甚至产油的尼日利亚,燃木和木炭供应占所使用的总能源的75%以上。在中美洲,则提供了50%以上家庭的总能源消费,农村地区则超过了72%。八十年代初期,在能源的总消费中木材的比例在苏丹是74%、坦桑尼亚是92%,布基纳法索是96%。就人口来说,有20多亿人用木材在家中取暖和做饭。对2000年的预测表明,如果不采取补救行动,24亿人将无法满足其基本的能源需求。(A/CONF.151/AC.64,第23页) 尽管还有进一步有效利用的余地,但是这一问题显然令人气馁。穷人使用的选择性廉价燃料来源例如牲畜的粪便来源和其他形式生物量的供应也不够,事实上使用这些燃料会使农田失去关键的养分。其他选择性来源,例如太阳能,风能和沼气的技术强度很高,在近期内不能指望为农村穷人所用。

153. 根据联合国粮食及农业组织(粮农组织)的统计,1981-1990年期间包括中等

国家和大国在内的90个发展中国家每年砍伐森林的比例为1 540万公顷:拉丁美洲740万公顷、非洲410万公顷、亚洲390万公顷。³⁰ 将这些评估与1980年粮农组织/联合国环境规划署(环境规划署)所作的评估比较后显示,1981-1990年期间与1976-1980年期间相比,两次评估中都列有的76个国家加速了森林砍伐,预计在1976-1980年期间每年森林砍伐率为1 130万公顷。³⁰ 但是,两个阶段之间森林砍伐率不同的部分原因是因为后一期间国家一级的涵盖率更全面,所得的数字更准确。

154. 热带森林正在消失继而变成了木材,从而使公路延伸到过去无法通过的森林,为农场、牧场和庄稼开道。一些发展中国家的移民方案鼓励在热带地区重新定居,但是有规律的农业在仅获得几次收成以后就使土壤严重贫脊。

155. 最近几年,热带森林的砍伐引起了国际社会的极大注意,主要是因为生物多样性的丧失和碳坑规模的缩小。居住在世界热带森林地区的绝对人数一直在上升。据估计目前的人数为2亿。³¹ 一些国家因人口对良好的农业地区所形成的压力再加上公然不平等地分配现有的农田,而面临着不断上升的无土地浪潮,从而使热带森林成了“安全阀”。每年约80%的热带森林砍伐是因为穷人定居者刀耕火耕造成的。³²

156. 多数发展中国家的缺水现象正在迅速加剧,主要原因是人口的增长、灌溉面积的扩大及森林砍伐使径流量减少,从而增加了对水的需求。面临严重缺水问题的国家已经很多并还将增加。

157. 发展中国家的很多地区属于干旱和半干旱地区,其气候的雨量极其多变,干旱之频便是一个特点。40%以上的雨量多变性发生在由萨赫勒以北和萨赫勒以南非洲、阿拉伯半岛、伊朗南部、巴基斯坦和印度北部组成的最大一片地区。同样高的可变性也是墨西哥北部、西南非洲、巴西东部和智利以及热带和亚热带非洲大片地区的特点。萨赫勒地区的降雨量不仅不可靠而且还在减少。今天的降雨量比五十年前,甚至三十年前都少得多。³³

158. 人口迅速增长是另一个重大压力,迫使越来越多的国家饱尝缺水的滋味,因为尽管局部的获水量会有变化,但是整个供水的流量基本是不变的。到2025年,北部

非洲和萨赫勒以南非洲的任何地区都将有15至25个国家面临严重缺水的问题。到2025年,总共约有53个发展中国家会严重缺水,其中19个国家已处于严重缺水状况。³⁴其中多数国家的农业部门为增加粮食生产而需要的水投入高于平均数。在此情况下,工业和家庭因为对水的需求将与农业部门激烈竞争有限的可供水,从而使提高农业生产力和消除贫困成为一个不可实现的目标。

159. 尽管在整个发展中国家缺水现象越来越严重,但是在全球的干旱和半干旱地区这一问题更加严重,因为如上所述,这是整个发展中国家大部分最贫困的人集居的地方。在那些农业潜力已经很低的地区,由于土壤进一步退化及可用的水越来越少,增加粮食生产的前景将更加渺茫。除非能得到充足的供水,否则绿色革命技术,尤其是利用更高产量的各种种籽和肥料不可能有所作用。

160. 由于营养不良和/或营养不足,农村穷人普遍都体弱。他们的身体进一步受到各种形式的污染和农业灾害的影响,最主要受到水污染、室内空气污染和直接接触杀虫剂和除草剂的影响。

161. 水污染对农村居民的健康形成最大的威胁。尽管在八十年代国际饮水和卫生十年中取得了进展,仍有很高比例的农村穷人没有安全饮水和卫生设施。他们依靠由各种污染物污染过的汇流而成的内陆水作为家用水和饮水。因与水有关的传病媒介的传播而由供水的微生物污染物造成的疾病及与不良的卫生条件和不足的清洁用水有关的疾病在整个发展中国家广泛传播。

162. 新的农业发展也损害了农村穷人的健康。新农业发展中对健康造成最严重的不利影响的是灌溉计划。血吸虫、疟疾和黄热病损害了发展中国家很多农村灌溉地区人民的健康。

163. 尽管空气污染是城市地区一个日益严重的问题,但是农村的穷人也为此遭殃。发展中国家农村地区的很多人大量依靠或完全依靠生物量燃料以满足日常能源需要。很多发展中国家还使用煤炭。由于烧燃料的炉灶效果不好再加上通风不足导致严重的室内空气污染,尤其是对妇女及幼儿的健康造成了严重的有害影响。

164. 尽管数量评估零碎不全,但是在发展中国家因杀虫剂而使农业工人直接中毒的问题似乎很严重。

165. 第二世界大战以后的阶段发展中国家都市化进展迅速,预计今后几十年将继续这一势头。伴随都市化的扩大而产生的是城市穷人的规模越来越大,他们或因为土地奇缺或因为有服务的土地的租金很高而被迫定居在都市的边缘地区。他们在危害显露无遗的条件下生活和工作。

166. 水的污染、卫生设施的不足、收集和处理工业固体废物和有毒废料设施的不足以及室内和室外空气污染影响了城市穷人的健康。

167. 城市穷人依靠受人类粪便和工业有毒废料污染的汇流而成的内陆水作为家用水。城市很多穷人靠城市废料为生,他们从垃圾堆和大街上收集物资。从而使他们接触了很多危害物--细菌、疾病,最重要的是工业有毒废料。尽管总的来说城市煮饭用的燃料的质量比农村家庭用的要好,但是城市穷人家庭仍然依靠在不通风的住宅内燃烧传统生物量燃料,从而与农村穷人一样,因同样的室内空气污染问题而深受其害。在很多发展中国家的城市地区,越来越多的人不管是穷人还是富人,都越来越受到因汽车和工业排出的污染物质而造成的室外空气污染。

168. 全球升温是与全球公物有关的一个主要的国际问题。因暖房气体,例如二氧化碳、含氯氟烃、沼气、一氧化二氮和臭氧而产生的这一问题主要是因工业国家燃烧大量的化石燃料和大规模使用含氯氟烃而产生的。对两种最毒的毒气,即二氧化碳和含氯氟烃所作的现有估计表明,在八十年代,前者的约75%,后者的90%以上都是由发达国家排放的。³⁶除非采取预防性措施,否则发展中国家将会使全球变暖的问题进一步加剧。

169. 在发展中国家,砍伐森林和燃烧生物量燃料导致大量的主要暖房气体二氧化碳的排放。与砍伐森林有关的二氧化碳的排放是个中短期问题,因为砍伐森林不能无止境地继续下去。发达国家多数二氧化碳的排放是因为燃烧大量的化石燃料,以满足制造工业、运输和家庭的能源需求。这就是说,发展中国家的二氧化碳的排

放是贫穷和迫不得已的问题,而发达国家则是经济增长和繁荣的结果。

170. 国际社会对发展中国家森林砍伐的关注集中在主要的两个问题上,即生物多样性的丧失和碳坑规模的缩小。自然森林内有各种植物和动物种类,包括微生物和各种重要农作物的野生亲绿植物。据信这些基因种类可能会有利于人类,尽管目前保护生物多样性的好处尚不明确。据认为,适当的生物多样性的好处是它可能使人类能够应付因新的昆虫和植物疾病而产生的问题,并因生长条件的恶化和气候及其他环境的变化而有可能需要发展新的植物种类。鉴于最近生物技术的发展,维护生物多样性已变得越来越重要。尽管目前已证实很难将生物技术应用到植物,但希望它将最终有助于改进栽培品种的种类。其先决条件是保持适当的自然基因多样性。森林作为碳坑也有助于减缓气候变化的速度。目前国际社会在发展中国家保护热带森林、植树造林和再植树造林的努力主要集中于森林的这一作用上。

171. 产生不利的环境影响的人口、消费形式和技术之间的相互关系可以用以下的等式来表示:

$$I=PAT,$$

I是环境影响、P是人口、A是人均消费,T则是衡量用于生产每个消费单位的技术所造成的环境破坏的尺度。这一等式还可解释为传递一个概念,即消费和生产形式是造成环境恶化的直接因素,传递最终原因的基本影响,这就是消费者的人数以及他们对货物和服务的有效要求。

172. 关于不变的收入水平和生产方式,人口越多,每年所产生的污染性物质和其他不利环境影响就越大。在1985-2025年期间,发展中国家的收入增长和较高的人口增长率将产生约83%的污染性物质,而1985年大约为25%。³⁶可以肯定,更高的收入水平将有可能减少环境破坏的单位影响。从长远来看,人口增长率低和收入水平高的发达地区将对污染并随后对环境产生较小的影响。在发展中地区,低的收入增长率和高的人口增长率通过贫困的增加及其因此对环境所产生的不利影响也会影响到环

境。

E. 人口、环境和发展政策

173. 为迎接即将召开的国际人口与发展会议,许多研讨会、专家小组和政府间机构提出了一些政策建议。

174. 但是在探讨人口、移徙、环境与发展之间关系时,公共政策的基本目标应是在不破坏环境的情况下使人们能够更加长寿和健康地生活。基于这一目标,并基于普遍接受的论点,即贫困及得不到卫生设施和其他社会服务是造成高生育率及妇女和儿童健康和营养不良的共同因素,委员会建议将下列各项列为高度优先事项:

(a) 判断发展(经济及社会)政策是否有效,要看它是否能增进人民的健康、教育和收入(人力发展)。在此方面,世界很多地区的妇女在个人关系方面仍然没有权力,她们不能控制自己的生命从而导致贫困,所有这些都需要作出特别努力来改变,例如加强对教育、卫生的投资和消除法律上的不平等。

(b) 各国政府应采取积极步骤,作为一项紧急事项,贯彻措施,确保男女同样有权自由和负责地决定孩子的数量和生育间隔,同样有权接受信息、教育和手段,以使她们能够行使这一权利,以便维护她们的自由、尊严和个人所坚信的价值。

(c) 鉴于有些妊娠的有害性以及不安全的非法人工流产而造成较高的妇女死亡率,各国政府应取消法律上的限制,以便可以自由选择人工流产服务。

(d) 敦促各国政府、集资机构和研究组织将对妇女的作用及地位与人口进程之间的关系的的研究列为优先事项。不断改变的家庭制度,即妇女、男子和儿童不同作用之间的相互作用,包括他们对时间的利用、对资源的获取和控制、决策和有关的准则、法律、价值和信仰,所有这些都是研究的关键方面。尤其感到关注的是性别不平等对这些相互作用及有关的经济和人口结果所产生的影响。

(e) 更深地了解环境对存在不同程度的环境脆弱性的特定地区生活和谋生的人们所产生的影响。

(f) 鉴于资本放开和贸易流通越来越开放,敦促各国政府审查国际劳工流动方面所存在的障碍。

(g) 联合国系统和其他适当组织应支持和促进对人口的分布、国际和国内移民及都市化进行研究,以便为制定环境发展和人口分布政策提供一个更加牢固的基础。

四、技术合作促进发展

A. 概 况

175. 在中欧和东欧各国以及世界上许多其他国家,包括许多发展中国家经历政治经济改革之际,技术合作的范畴近些年来又有扩大。事实上,技术合作已经占所有双边官方发展资助的三分之一。因此说,这些资金流动的效率和切实程度对国际发展合作的整体效益而言十分关键。

176. 技术合作一般以赠款形式提供,实际上,这是一种资源转让,它与有关捐助国的专业知识和加强捐助国关注的发展中国家特定领域里的能力等方面联系十分紧密。技术合作还经常用于解决短期需求和进行临时补救,而有关国家能力建设方面的基本需求却相对被忽视。

177. 当然在这种普遍现象中有一些重要的例外,但是,技术合作的总体情况是供应一方,或捐助国一方主导的资源流动,从受援国持续发展角度来看效率不高而且费用昂贵,有时甚至与事无补。若要提高效益和效率,受援国对技术合作资源的管理工作和提供技术合作的方式就要进行重大变革。

178. 作为官方发展援助的一环,技术合作是要弥补受援国现有技术能力水平和范围方面的不足。作为对设计、规划、实施、监测或评估具体项目的短期或临时援

助,技术合作使受援国能够开展本身技术能力无法承担的项目,提高其执行项目的效益。在许多情况下,增强能力也会提高在发展进程中利用财政和其他资源的效率。

179. 鉴于发达国家向发展中国家提供技术合作费用极高,长期解决提高发展进程技术效率这一问题的最佳答案是消除技术能力方面的缺陷,而这首先就要进行技术合作。这其中涉及加强发展中国家地方专家和机构的能力,使其能提供保持发展进程所需的技术支持。发达国家提供的技术合作在当地能力建设方面可发挥关键作用,这不仅是通过由外国专家向当地专家直接交流专业知识,还通过向地方机构提供支助,培训专家和提供专业服务。

180. 关于能力建设方面的技术合作有助于提高发展中国家技术能力的整个水准,它将减少在发展或服务提供方面对技术合作的某些依赖。不过,随着国家经济的发展有可能需要较为高级的技术合作形式。

181. 这项分析中有2个问题需要进一步解释。首先需要评价技术合作方案的效益和成功程度,不仅是在完成具体工作或是甚至帮助发展进程方面进行评价,更重要的是在是否成功地使受援国在从事基本发展工作时不再要求更多援助这一方面进行评价。因此说,几十年后仍继续提供技术合作必定是一种失败,除非出现逐渐走向更高一级合作的现象。

182. 此项分析的第二个重点是,对需要开展技术合作的情况进行详细研究,这对于随时确定地方能力中的具体差距,以及弥补这一差距的最有效的长期和短期方式来讲十分重要。

183. 因预算和技术原因,发展中国家对发展合作,特别是技术合作很少进行研究。因此,双边和多边的技术合作实际上常常是由捐助国所带动,或是由受援助国政府在缺少必要的研究和分析工作情况下指定和提议的。

184. 扶植发展中国家的研究能力和独立的研究机构,这是技术合作的一个具体重点。

185. 此外,技术合作过去一直以政府为中心,非政府机构很少参与指定、拟定或

实施进程。因此,技术合作有必要让公民社会中更多的机构参与起来。例如非政府组织、私营部门组织和研究机构。

186. 有效管理技术合作有2个重要先决条件。首先,受援国必需有良好的政治气候。政治稳定、开放、以及政府部门各司其职,这样才可能促使公民在人力资源开发方面进行投资并鼓励受过培训的人员留在本国。其次,必需保持经济稳定。特别是宏观经济平衡十分重要,这样才能使各国政府源源不断地提供所需的人力和物力投入,以确保人力资源开发和体制建设工作的持续不断。

187. 在政治经济稳定的情况下,受援国政府若要有效管理技术合作,就要在人个方面进行努力。第一,必须经过全国方案制定过程才能要求提供技术合作,而且技术合作必须纳入国家工作之中。设计技术合作方案时应考虑到满足已经显现出的需求,或是解决人力资源和社会经济体制方面的紧迫问题,而且不应追加财政资源或进口设备。第二,在许多受援国中,一个关键的条件是对公民社会进行普遍改革,特别是改革人员过多,薪水过低的公共部门。

188. 技术合作中以供应为主的方式也需要进行基本调整。技术合作的基础应是以方案为主,而非以逐个项目为主。方案不同与项目,它拥有能力建设方面所需的长期考虑,并能连贯一致地使技术合作投入在优先领域。这需要受援国各部门和机构更好地协调技术合作方面的需求。

189. 提高提供一方技术合作效益的一个关键条件是捐助国间的协调。各捐助国的密切协调将使各方协调一致,把技术合作集中在优先领域,这对于确保以最短时间在关键领域取得最大成效十分必要。

190. 提供一方的另一个关键要求是让国家专业人员在技术合作工作中发挥最大作用。这将提高技术合作资源的成本效益,使受援国更多的消化技术合作转让的技能。这里还需要增强对南南技术合作的依赖。

191. 根据大会第44/211号决议,联合国系统正在努力调整技术合作工作。这些努力的方向正确,其重点是让国家获得拥有权和开展该系统的业务活动,制定以方案

为主的政策和各种体制改革措施,以加强协调和执行工作,如内部协调、实地工作的协调、联合国各机关向实地一级下放权力等。因技术合作工作以形成固有的方式,预计在开始时将要克服几个问题。

192. 目前有令人鼓舞的迹象表明,发展援助委员会各成员就“技术合作新走向原则”达成一致。这一点十分重要,因为双边技术合作占技术合作的大部分。不过,发展援助委员会的各项原则仍未落实。

193. 国家获得拥有权和执行技术合作这一点极为重要。不过,在社会秩序遭到破坏,或是常期内乱造成专业人员大量损失的国家中,短期至中期内可能会要建立一个类似超国家的机构,如受援国-捐助国委员会,由联合国指导,完全负责确定技术合作的关键需求和调配来自所有双边和多边来源的技术合作资源,以便协调一致的满足这些需求。

194. 需要更加努力地评价技术合作在实现既定目标方面的效益及其成本效益。

B. 导 言

1. 委员会对技术合作的兴趣

195. 委员会在1992年4月举行的第二十八届会议上决定,审查联合国系统技术援助活动对发展中国家和经济处于过渡时期国家经济发展的贡献(见E/1992/27)。委员会一段时间来关注官方发展援助的质量问题及其在协助发展方面的效益问题。近些年来,这种关注更为强烈,因为同发展中国家不断变化的需求相比,1990年代援助总额的增长前景黯淡。委员会对技术合作感兴趣的具体原因是,技术援助占多边和双边援助总额的较大一部分,因此有必要提高其效益,以此提高整个援助工作的效益。除此考虑之外,更为重要的一点是,委员会对技术合作效益的关注与委员会对人力资源开发问题的关注相互联系,人力开发是技术合作一个主要的既定目标。曾记得,委员会将人力资源开发作为1990年代国际发展战略的一个优先领域。

2. 评价技术合作效益方面面临的难题

196. 委员会同意,对技术合作的效益进行系统评价是一项艰巨的工作。技术合作常常只是一整套援助措施中的一个环节,例如资本发展项目中就是这样,因此其成果难以单独列出确定。在评价各项目完成既定目标效益如何时,很难评价技术合作的有关效益,因为许多表面相似的项目常定有不同的目标。委员会还同意,技术合作在实现项目落实目标方面的效益还受到各种情况的影响,其中最为重要的情况是政治稳定、政府对项目的政治承诺、技术人员在紧急情况下的人身安全、项目开展之前人力资源开发的程度、民众服务的能力、一国的宏观经济状况和技术合作的方式与质量等问题。有理由这样认为,影响项目实施的任何因素都会减弱有关技术合作的效益。因此说,技术合作必须适应当时的社会经济状况。鉴于出现这些问题,委员会探讨了提高技术合作效益的可能性,讨论了评估其效率和效益的一些方式。

C. 近些年技术合作结构的主要趋势

197. 现有的数据表明,近些年来,从统计数字上看,技术合作在发展援助委员会成员国的双边官方发展援助中超过了30%的比例。1990年,技术合作占来源拨款净额的13%至48%。同年,技术合作在赠款和赠款形式的双边官方发展援助中所占比例达到拨款净额的13%至58%,而赠款和赠款形式的双边官方发展援助占发展援助委员会成员国双边官方发展援助总额的大约85%(见表6)。

198. 表7全面审查了各个来源对官方发展援助和技术合作赠款的分配情况。1990年,来自所有主要来源的付款净额总数达到大约600亿美元;其中大约77.5%,即464亿美元来自双边来源;大约22.5%,即135亿美元,来自多边来源。1990年官方发展援助付款净额总数表面上有大量增加,但是多边/双边资源分配没有任何变动。在总额中,技术合作赠款占162亿美元,其中78%,即126亿美元来自双边来源;22%,即36亿美元来自多边来源。同样,1990年技术合作赠款比1987年在名义上也有较大增加,但

表6 技术合作占发展援助委员会成员国双边官方发展援助总额、
赠款和赠款型双边官方发展援助总额的比例,1990年
(净付款)

	双边官方 发展援助 (百万美元)	技术合作占 双边官方发展 援助的比例 (百分比)	赠款和赠款 型双边官方 发展援助 (百万美元)	技术合作占赠款和 赠款型双边官方 发展援助的比例 (百分比)	多边官方 发展援助 (百万美元)
澳大利亚	753	31.2	753	31.2	202
奥地利	299	22.1	161	41.0	94
比利时	548	38.0	519	40.1	342
加拿大	1 690	19.9	2 250 ^a	15.0	780
丹麦	695	15.7	708 ^a	15.4	476
芬兰	498	20.5	456	22.4	348
法国	7 829	44.0	5 946	57.9	1 551
德国	4 479	40.3	4 525 ^a	39.9	1 841
爱尔兰	23	47.8	23	47.8	34
意大利	2 112	18.8	1 298	30.6	1 283
日本	6 786	19.7	3 014	44.3	2 282
荷兰	1 901	41.0	1 775	43.9	691
新西兰	82	35.4	82	35.4	11
挪威	756	13.0	758 ^a	12.9	449
瑞典	1 384	12.9	1 384	12.9	628
瑞士	551	-	533	-	199
联合王国	1 483	47.8	1 567 ^a	45.2	1 164
美国	8 370	32.5	8 520 ^a	31.9	2 996
发展援助委员会 成员国总额 ^b	38 705	32.4	32 736	38.4	15 372

来源: 摘自经济合作与发展组织《1991年发展合作报告》(巴黎,1992年)表48,第232页。

^a 显然是付款毛额总额。

^b 不包括1990年非官方发展援助金额中免除债务的数额。

是多边/双边资源分配没有任何变化。

199. 关于技术合作赠款在发展中国家间的分配情况,而且在此可以不计相当数量仍未分配的赠款(见表7注释),1990年,包括最不发达国家在内的低收入国家在双边和多边官方发展援助中所占的比率要多于其他发展中国家,其中有相对较高的一部分分配给了最不发达国家。从人均角度来看,双边和多边技术合作赠款的主要受益国是最不发达国家。1990年和1987年的资源分配情况几乎相同(见表7)。但在分析双边和多边技术合作赠款总额中技术合作赠款的分配情况时,一切就会更加明朗。包括最不发达国家在内的低收入国家获得双边和多边技术合作赠款的比例明显较高,而且最不发达国家所占比率更高,虽然在绝对数额方面所占比率较小。同样,发展中国家中的主要受益国是最不发达国家,1987年至1990年间的分配情况没有重大变化。

200. 技术合作在官方发展资助中所占的比例在1990年是17%,几乎与1987年的水准相同。官方发展资助包括官方发展援助以及优惠条件较少的多边流动和某些双边流动。技术合作所占比例只是稍微倾向于低收入国家集团,但对最不发达国家的倾斜确十分明显。在所有国家集团中,技术合作在官方发展资助中所占的比例超过了粮食援助和紧急援助(见表8)。

D. 技术合作的宗旨

201. 技术合作可十分有助于加强人力资源和体制以及其他辅助方面对投资项目的投入,以便加快自力更生型经济现代化的进程。经合发组织把技术合作定义为“其主要目标是提高发展中国家人口的知识、技能、技术知识和生产能力的水准,即增强其人的智力资本或其更为有效地利用其自身天赋的能力”。³⁷

202. 大会在第44/211号决议中同样“强调为了使发展中国家通过增强国家能力实现自力更生的目标,联合国系统业务活动应该强调发展的人的方面,特别是通过教育、训练和开发人力资源……”(第3段)。

表7 官方发展援助净额和技术合作赠款的分布情况

净付款额 1987年和1990年

国 别	占双边官方 发展援助 总额的比例		占多边官方 发展援助 总额的比例		技合赠款占 双边官方发展 援助的比例		技合赠款占 多边官方发展 援助的比例		技合赠款占 双边技合赠款 总额的比例		技合赠款占 多边技合赠款 总额的比例	
	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1987	1990
LLDCs	21.5	17.1	37.9	39.5	5.1	4.1	7.6	7.4	17.8	15.3	28.0	27.9
OLDCs	26.5	33.9	38.5	33.5	7.4	7.0	6.0	5.9	25.8	25.6	22.2	22.2
LMICs	14.6	15.4	6.7	7.5	3.6	3.5	2.2	1.9	12.5	12.9	8.1	7.2
UMICs	17.8	16.7	4.3	4.0	6.0	6.4	2.2	2.2	20.9	23.6	8.0	8.3
未分配	19.6	16.9	12.6	15.5	6.6	6.1	9.1	9.2	23.0	22.6	33.7	34.4
总额	100.0	100.0	100.0	100.0	28.7	27.1	27.1	26.4	100.0	100.0	100.0	100.0
美元总额(十亿)	32.9	46.4	10.0	13.5	9.4	12.6	2.7	3.6	9.4	12.6	2.7	3.6

注：对于官方发展援助以及发展援助委员会成员国和多边组织的官方部门交易而言，地理上未分配的款项总额极小，不会大幅度降低某一受援国的数字。但对阿拉伯双边机构而言，视年份不同，每年约有35%至40%地理上未分配的款项。

^a 发展援助委员会成员和阿拉伯国家。

^b 联合国各机构，包括各区域开发银行和阿拉伯机构。

^c 联合国列出的发展中国家中最不发达国家。

^d 1989年人均国民生产总值少于\$750的其他低收入国家。

^e 1989年人均国民生产总值处于\$750和\$1 500之间的低中等收入国家。

^f 人均国民生产总值超过\$1 500的高中等收入国家。

^g 包括如下：(←) 主要出现在捐助国境内的行政费用；(○) 捐助国为发展中国家进行研究的费用(如热带疾病)；(⇒) 反映数据收集程序有误，或是因保密不得透露某国国名。

表8 技术合作、粮食援助和紧急援助占官方发展资助的比例
(承诺, 百分比)

援助 国 别	技 术 合 作		粮 食 援 助		紧 急	
	1987	1990	1987	1990	1987	1990
LLDCs ^a	20.0	22.0	5.0	3.0	1.0	1.0
OLDCs	12.0	11.0	2.0	1.0	1.0	0.0
LMICs	15.0	16.0	3.0	2.0	2.0	1.0
UMICs ^c	15.0	12.0	1.0	0.0	0.0	0.0
未分配款项	53.0	52.0	1.0	2.0	2.0	2.0
共 计	18.0	17.0	2.0	2.0	1.0	1.0

来源: 经济合作与发展组织,《1992年财政资源流向发展中国家的地理分布情况》,第304-315页。

注: 对于官方发展援助以及发展援助委员会成员国和多边组织的官方部门交易而言,地理上未分配的款项总额极小,不会大幅度降低某一受援国的数字。但对阿拉伯双边机构而言,视年份不同,每年约有35%至40%地理上未分配的款项。

^a 联合国列出的发展中国家中最不发达国家。

^b 1989年人均国民生产总值少于\$750的其他低收入国家。

^c 1989年人均国民生产总值处于\$750和\$1 500之间的低中等收入国家。

^d 人均国民生产总值超过\$1 500的高中等收入国家。

^e 包括如下: (一) 主要出现在捐助国境内的行政费用; (二) 捐助国为发展中国家进行研究的费用(如热带疾病); (三) 反映数据收集程序有误,或是因保密不得透露某国国名。

203. 人力资源和体制能力建设方面的技术合作需要从长计议,其主旨是促使发展中国家能够自行动员和管理发展资源的长期目标。不过,技术合作也需要有短期和中期目标。物质生产能力方面的投资对于增长来讲十分重要。但是落实这方面的投资需要技能和技术知识,而发展中国家对此具备的可能不太全面。短期的技术合作可以协助克服这些难题。在经济政策拟定以及行政管理方面情况同样如此,虽然程度有所不同。在许多低收入国家中,还需要提供替代性的中期技术合作,即“弥补空缺”,因为这些国家公共行政管理方面严重缺少具有一定技能的政府官员。一般来讲在发展中国家中,可以通过技术合作加快新的技术或管理信息系统的直接转让,这一内容是体制建设的重要一环。所有形式的技术合作,无论是短期还是长期,如能正确设计和实施,在正常情况下都能有助于人力建设。替代性技术合作也同样如此。

E. 成功的条件和认识到的缺点

1. 在国家一级获得成功的基本条件

204. 一般捐助者——也就是多边和双边捐助机构——和受援国的看法是,总的说来技术合作在实现具体项目目标方面相当有效,但是在建设发展中国家能力方面大多没有什么效力。³⁸

205. 技术合作没有能够达成能力建设目标,这一点可能表明缺乏获得成功所必需的政治和经济条件。政治稳定和有利的政治环境是促使公民对人力资源发展进行投资和鼓励专门人才留在本国的必要因素。一个国家必须享有政治稳定,特别是宏观经济平衡,它的政府才能够坚定不移地提供所需人力或物质投入,确保持续地进行发展人力资源和建立体制的工作。宏观经济不稳定所造成的断断续续提供资源的情况不利于持续发展。许多发展中国家往往长时期缺乏这两项要素。

206. 政治和经济稳定是成功地实现技术合作目标的必要条件,而不是充分条

件。同样重要的是,政府下定决心从技术合作资源取得尽可能大的效益。此外,要想技术合作获得成功,就必须仔细评估需求,使拟订的方案和项目能够克服促进发展所必需的人力资源和体制所面临的重大障碍。同样重要的是,确保所订目标符合国家承担能力,使通过技术合作所提供的专门技术知识能够为受援国所充分吸收,并在该国扎根。要想获得成功,还必须尽可能有效地利用技术合作资源。为此,必须严格地监督项目和方案执行情况,并根据国家方案目标评价产出。但是,过去的经验表明,经常都没有达成这些条件。

2. 一般供应方面的问题

207. 在这一方面,捐助者存在一些严重的缺点。过去技术合作在很大的程度上靠供应推动,但是,捐助者没有拟订一种一致的战略,较有效地利用技术合作来促进能力建设。没有系统地提供技术合作的方式就是指按个别项目处理的方式,由于项目之间无法互相配合,这种方式不利于在部门和分部门二级促进能力建设。由于捐助者之间以及捐助者同受援国之间缺乏协调,而使得问题更为严重。这种情况导致了捐助的大量重复,从而可能造成捐助资源的浪费。更重要的是,它给受援国带来了极其混乱的局面和对应资源的浪费。在这一方面,可以指出,为数很多的视察团和移居国外的专家往往使许多发展中国家的公务员制度、从而使政府资源受到很大的压力。即使是经费来自捐助者的赠款的技术合作,也不是完全不受约束的。受援国政府的大量资源用于文职公务员、移居国外者的住房和交通费 and 对应资源。多边和双边捐助机构提供的专家往往不够水平,从而影响到项目执行的质量。³⁹ 这种情况是双边和多边援助机构没有考虑到自身是否掌握有有关专门知识,就急于承担项目和根据不可靠的准则甄选专家等做法造成的。

208. 受援国政府官员认为,联合国系统同双边捐助机构相比较具有显著的優勢。它们认为,联合国系统由广大的资源和资讯网组成,可供其在没有直接的政治或商业既得利益的情况下,用于发展工作。但是,它们认为,多边金融机构,特别是世界

银行的限制性条件,影响到它们的中立性。受援国政府认为,联合国系统实际上没有能够利用它的优势。它们认为,联合国的援助工作受到该系统各部门狭隘的既得利益的阻碍,导致了推销术和地盘争夺,以及其它组织可以更有效地提供的极普通的项目。它们认为,联合国系统在理论上可以确保为发展工作提供最具使用性的最佳专门知识,实际上却依靠旧有的网络,而使发展中国家得不到最献身的最佳人选从事发展工作。⁴⁰

3. 妨害人力资源发展目标的因素

209. 人力资源的发展受到各种因素的不利影响。即使是在最佳情况下,人力资源发展都要求长期投入大量资源。但是,过去技术合作资源中只有相当小的一部分——大约百分之十五至二十——用于教育和培训。⁵⁰ 北欧国家最近的一项研究的结果表明,技术合作人员中百分之六十五在追求其它项目目标,只有大约百分之十一和百分之七可以称为训练人员和体制建设工作人员。⁴¹

210. 但是,不但要求通过直接正规教育和培训,也要求通过促使本国人员从事技术合作活动来发展人力资源。这种人力资源发展方式由于两个原因而失败,就是许多低收入国家公务员制度的承担能力很低,和即使在有本国专门知识可以利用的情况下,移居国外的专家还是在项目的拟订和执行方面起了过大的作用。

211. 一些低收入国家的承担能力很低,是因为过去对教育的投资不足和(或)由于预算问题而使供应部门合格人员的征聘受到限制。许多国家公务员制度合格人员缺乏的一个主要原因是,薪资普遍偏低的情况,使得合格人员从私营部门转到国外任职。从1970年代中期以来,发展中世界公职基本薪资的购买力不断下降,下降的最多的是非洲南撒哈拉地区,但是拉丁美洲和亚洲的一些国家,也存在这种情况。此外,由于平均主义的原因,或是为了在预算严重紧缩的情况下维持较低职等人员的生活水平,使其免受长期通货膨胀的严重影响,而不断减低总薪金表的薪金数。无论如何,许多国家所减低的是高级公职人员的薪资,这对他们的士气和业绩,并对他们所

监督的人员的业绩产生了严重的影响。⁴² 低薪资和不利的政治局势这两项因素,也使一些国家流失了许多最有才干的公民。据估计,从1986-1990年间,非洲即有5万至6万名中、高级管理人员移居国外。⁴³

212. 针对许多国家公职人员薪金偏低的情况,捐助者往往提供间接或直接的补充薪金。这种补充薪金是零敲碎打地根据个别项目提供的,从而掩盖了薪金结构的真相,并且使一些重要的职能得以执行而减少了公务员制度改革的压力。

213. 提供技术合作的方式也是阻碍人力资源发展的重要因素。甚至在有本国专门知识可以利用的情况下,还是过于依靠移居国外的专家拟订和执行项目。本国专业人员缺乏和(或)水平不够,可能是一些地区和国家在技术合作项目所使用本国专业人员人数很少的一个原因,但是,总的说来,发展中国家的情况并非都是如此。本国专业人员使用人数很少的情况是由供应方面推动的技术合作造成的。捐助者不论是否有当地专家可供聘用,仍旧根据本身的各种原因决定使用移居外国的专家。现有资料表明,近年来联合国各机构为开发计划署资助的技术合作项目征聘的国家专业工作人员人数有所增加(参看A/47/419/Add.2)。此外,也较少聘用长期顾问,而改用短期顾问。没有取得有关国家项目人员的聘用的全面数据。但是总的说来,那些开发计划署捐款在其技术合作支出总额中占较小的份额的联合国专门机构所聘用的国家项目人员比其他机构要少,而且对于国家项目人员的雇用的详细资料的收集比较不感兴趣。1988年,联合国机构聘用的所有技术合作人员中只有百分之二十五为本国人员,其中半数以上集中在6个国家--5个拉丁美洲国家和中国。没有任何迹象表明,提供大部分官方发展援助和技术合作资源的双边援助机构将雇用较多的本国专业人员。最近的一项研究结果表明,技术合作专家往往大多由长期驻地顾问组成。目前似乎产生一种短期专家雇用数增加的趋势,但是,双边机构所雇用的当地专家人数仍旧很有限。⁴⁵ 在有其本身的合格专业人员的国家所雇用该国专业人员为数很少的做法,使该国的能力没有得到充分的利用,从而影响到由内部解决技术问题的进程,并影响到项目的成本效率。

214. 没有大力进行南-南合作,是使技术合作资源起不到有效的作用的另一项因素。越来越多的证据表明,发展中国家有很大的潜力可以互相学习,并利用其他发展中国家的专家,这些专家的经验比那些多由发达国家培养的专家更切合实际,更适用于发展中国家。

215. 通过技术合作发展人力资源的另一项障碍就是,传统的专家--对应人员技术合作方式没有什么成效。一方面总的说来项目专家往往较适于作为技术人员而不是训练人员。另一方面,总的说来有移居国外的专家担负当地业务全面的任务,从而阻碍了对应人员的参与。移居国外人员同当地对应人员的薪金所存在的极大的差别也往往成为阻碍当地对应人员充分参与的因素。

4. 妨害体制发展的因素

216. 体制发展是一种极其复杂的进程,并且象人文发展一样需要一种长期的观点。许多低收入国家可能在没有足够的人力资源的情况下对技术合作采取项目处理办法,从而妨碍了体制的发展。这是因为在许多项目较短的时限同体制发展所需较长的时限之间存在一种内在的冲突。在目标机构承担能力很小的情况下,很不容易在项目时限内在特定程度上由本国工作人员提供所需专门知识。

217. 除了项目处理办法的缺点以外,体制的发展也因为(双边和多边)援助机构往往在体制项目的拟订和执行方面起着过大的作用而受到妨碍。因此有关机构往往从捐助国和专家所属国家移植到受援国,却没有能够适应受援国现有的体制结构。

218. 通过技术合作建立体制的工作所面临的另一项重大障碍就是,许多援助机构本身都缺乏体制能力处理复杂的体制发展问题,因为该领域既缺乏明确的基本概念又缺乏有关手段。例如,北欧国家评价本身的技术合作人员工作成效的结果总结说,“北欧国家的技术合作人员即使是具有高度专业资格者,都很少能够具有拟订和执行在职训练和体制建设方案的实际知识和技能”。⁴⁶ 因此多采取对于加强部门或分部门机构没有什么影响或没有任何影响的不一致的“应急解决办法”。在许多

情况下,实际建立了体制,但是由于由捐助者供应技术合作资源而受援国很少或是没有参与项目拟订阶段的工作,致使项目设计不完善,结果这些体制随后又因为没有人要求它们提供服务而归于失败。

5. 不断改变的技术合作办法受到的限制

219. 有两项主要因素可能对双边技术合作产生不利的影响。第一项因素是捐助国在受援国境内追求各种政治、经济和文化目标并将技术合作作为达成这些目标的手段这项公开的秘密。一般认为,捐助国借着派遣其国民担任受援国政府的专家和顾问来保持在该国的存在最符合其本身的利益。这项因素可能不利于朝向将技术合作资源交由受援国政府管理发展,并不利于雇用更多的受援国国民参与技术合作项目各阶段的工作。第二项因素是,多年来捐助国建立了各种各样的顾问公司、其他企业和研究机构。这些机构依靠技术合作来维持,并有强大的院外活动集团来保障它们的利益,而最能促进它们利益的就是传统的通过移居国外的专家进行技术合作的方式。甚至从纯属于财政的观点看来,捐助国的政治进程都是倾向于支助这种既得利益的。

220. 在多边一级,那些日益依靠反应它们在项目技术合作中越来越大的作用的预算外资源的联合国各专门机构可能继续强调它们的独立性,抵制在全系统进行改革的尝试,以防失去支付其机构费用所需的那一部分预算外资源。它们也可能抵制将会减少它们在同个别发展中国家打交道时的影响力的改革。

221. 各机构依靠开发计划署提供经费,因此,在新的开发计划署机构支助费用安排下可能不得不采用联合国中所提议的改革措施。⁴⁷ 新的支助费用措施旨在订立奖励办法,鼓励各专门机构提供技术支助服务(技术支助服务-2);通过提供部门政策性意见和拟订分部门和跨部门战略促使各机构在更大的程度上参与方案/项目周期上游阶段的工作(技术支助服务-1);和尽可能减少分配给行政和业务服务的资源,⁴⁸ 也就是采购开发计划署支助方案/项目投入用的资源。

222. 新的支助费用办法于1992年7月生效,但是还没有确立。到目前为止,得到开发计划署核可的技术支助服务-2和行政和业务服务项目为数很少。不知这种情况在何种程度上同开发计划署现有资源减少有关。无论如何,各机构所关切的是,新的支助措施可能使开发计划署、各机构同受援国之间旧有的三边关系转变为主要是开发计划署同受援国之间的双边关系。

223. 一个有关的问题就是,受援国没有作出足够的承诺,将长期政策性建议付诸实行。捐助者和受援国都正式表示同意必须使技术合作合理化,但是那些在旧有安排下具有既得利益者之中,存在有许多顽强的抵制改革的政治、体制和个人因素。这个问题虽然很普遍,但是在最不发达国家和非洲南撒哈拉地区的国家格外严重。若干国家能力发展程度较高的国家政府逐渐得以借着较仔细地确定它们的需要、适当地管理有关资源和坚持增进对本国专门知识的利用来对于技术合作给予较有效的利用,这表明,国家能力发展程度较高的国家同国家能力没有得到发展的国家相比较,得以较有效地利用技术合作。

F. 方法问题:技术合作人员的效率和技术合作的成效

224. 人们不断提出有关技术合作人员的效率的问题,但是由于缺乏有关技术合作的利益的数据而没有有系统地进行效率研究。由于技术合作只是对项目作出的许多投入之一,甚至连技术合作的直接利益也很难以数量表示。但是,一般认为,如果在聘用本国专家也可以同样有效地执行任务的情况下仍旧聘用移居国外的技术合作专家,就损失了很好的机会,因为总的说来雇用本国专家的费用要低得多。因此在这种情况下过于依赖移居国外的专家,特别是来自高收入国家的专家,显然是没有效率的。

225. 往往根据提供投入而不是实现目标的情况来评价技术合作,但是一般的一致意见是,必须设法朝向评价产出发展。有人认为,应当根据撤出技术合作人员后各项活动持续的程度来判断技术合作的成效。如果在项目拟订阶段没有注意到所提供

服务需求方面的问题,就会妨碍有关活动或机构的持续性。这个问题同由捐助者推动的技术合作有关,往往很可能是当地受益者没有参与这一阶段工作的事实造成的。但是应当考虑到,任何机构也可能由于其他原因--例如缺乏经常费用所需资金--而失败。

226. 为评价目的,可以将技术合作分为直接技术合作和间接技术合作两类。间接技术合作是指体制发展、人员培训、公务员制度改革和政策性意见的提供等活动。直接技术合作是指同投资支助和资金项目--例如可行性研究、工程、技术性业务、建筑的监督、项目管理和其他工程服务等--的执行有关的活动。可以根据有关项目是否在一定时限内圆满完成和其后有关国家的国民实施同一类项目的情况来评价直接技术合作的成效。可以在项目评价阶段估计直接技术合作的成本效率,以期借着有效地结合移居国外人员和本国人员来尽可能减少费用。间接技术合作的成效较难估计,但是也可以根据项目目标实现的程度、项目的持续性及其后类似项目的实施情况,或是根据其推广的情况予以估计。

G. 提高效益的努力

1. 国家一级所需的努力

227. 有效的利用技术合作资源取决于同国家发展努力相结合。技术合作的需要必须来自对现有人和机构所存在的差距以及这些差距的原因的深入分析。技术合作的需要应当从这种分析中提出。此外,在许多发展中国家内文职部门的改革也是至关重要的条件,特别是有些国家公共部门人浮于事,同时薪金与工资过低。在许多国家内,必须提高工资才能征聘和保留合格的工作人员。各国薪金水平会有差别,但应当足以吸引合格的人员参加文职部门并以此为终身职业。这可能需要作出适当的短期预算调整。从长期来说,必须强调当地培养专业人员以满足各领域的大量需要,而不能过分依赖国外的培训。发展中国家,特别是较穷的国家,可能没有能力为国外培养的许多专业人员支付高额报酬以保留他们在政府任职或甚至留在国内。此外,提

高专业人员薪金的实际值使其达到同工业世界相当的水平,将会加大公务部门的薪金差距,从而引起其他雇员增加薪金的要求。在提高薪金和建立根据表现晋升的制度的同时,许多国家还需要创造一种更有吸引力的政治和学术气氛,如专业人员可以对方案和政策提出批评而不必担心受到骚扰和惩罚。有有力的理由将较穷国家,特别是最不发达国家技术合作的部分拨款用作预算的支助经费,用于在部门和分部门各级提高吸引能力的特定目标。联合国各机构已朝此方向采取了若干措施。但目前的努力还不能完全适应需要。

2. 加强多边技术合作

228. 传统的技术合作做法已经制度化和固定化,但在国际一级最近采取的政策措施显示了朝提高效率和效益方向进行改革的某些希望。按照大会第44/211号决议,联合国系统正在改革技术合作的实践。秘书长关于发展业务活动的报告(A/47/419)对于为执行拟议的改革至今为止所采取的步骤作了审查。改革的主要目标是加快发展中国家的国家能力建设。主要重点是国家所有和业务活动的执行,以方案办法代替项目办法,旨在加快协调与执行的各种体制改革措施,如内部协调、外地一级的协调、联合国系统贷款机构的方案周期同各国政府取得一致,以及联合国各机构的权力下放到外地一级。

229. 在国家所有和执行中的一项中心原则是,由受援国政府制定和执行所有方案和有关项目。国家执行要求受援国政府而不是联合国机构主要负责执行方案并在必要时协调捐助国同联合国提供援助的机构的活动。这种做法有一些长处。如果能够按计划执行,可以使技术合作得到更多的需求推动,从而使资源能更好地满足真正的需要。国家执行可以是将管理责任交给受援国国民的一项有用工具,这有助于最大程度的利用当地专门知识和加强国家能力。在技术合作的所有方面更多使用合格的国民,还能提高技术合作活动的成本效益。

230. 国家执行的另一个可能的结果是,提高联合国系统各机构彼此之间和同私

营咨询公司的竞争能力。假以时日,这应使各机构更加专业化,并在提供技术合作服务时出现相对的优势,因为这些服务是基于一些机构在收集资料和分析研究活动中所取得的专门知识。

231. 方案办法要求受援国政府按照其发展计划和优先事项制定全部的部门或分部门多年方案。这些方案将会提出具体的政策、战略和包括技术合作需要的组成部分。然后提交给捐助机构进行全面的筹资协调。方案办法有若干好处。方案不同于项目,可以提出能力建设所要求的长期目标。可以统一安排技术合作投入,使其针对和集中于优先领域。由于受援国政府负责制定方案,这种做法可以更广泛地利用国家在设计和执行方面的技能。各种方案也可以作为协调捐助者能力建设努力的有用工具。

232. 各项改革建议还要求联合国系统对发展中国家的需要作出统一的回应。要做到统一的回应需要采取四项措施,即 (a) 联合国系统通过各机构间的内部协调,对发展中国家所制定的具体方案设定共同的目标和战略。(过去,联合国一些机构对某些特定主题,如妇幼保健、计划生育、安全饮水等制定有自己的特定目标和战略,不可能做到统一的回应); (b) 联合国系统贷款机构的方案制定周期同各国政府保持协调一致;和 (c) 加强联合国驻地协调员的作用,使其具有充分的权力以领导和协调全联合国系统在国家一级的活动,从而更好地协调联合国系统在国家一级的活动;和 (d) 使联合国各组织共同使用国家一级的房地,以便利机构间的协商和协调。

233. 此外,改革建议还要求通过权力下放,做到以国家为重点的回应。权力下放要求下放能力和资源,要求联合国各机构尽可能将权力下放给其国家办事处,使其能够就方案和项目的制定以及以后的批准和实施作出决定。目的是确保联合国系统的业务活动符合发展中国家的文化、社会和经济特征;使决策程序接近所提供服务的受益者;加强各机构间合作的成效;确保联合国各机构同驻地协调员合作;以及提高实施的速度、质量和效率。

234. 这些改革建议适当地反应了加强责任制和简化技术合作责任程序的要求。目前由联合国执行的一个项目希望分三个阶段实现这些目标,即 (a) 收集和评估数据以制定捐助援助责任制的轮廓; (b) 在发展中国家进行一些试验,以确定履行各种责任义务的能力和水平; (c) 提高新的责任制方法和标准的建议,以反映捐助者和受援国的利益与合作。

235. 联合国系统内采取的改革措施是正确的步骤,但要评价其成效为时尚早,要研究更多的替代办法,预期会存在若干问题。在许多发展中国家内,方案办法和国家所有与执行原则短期至中期的主要障碍是,缺少合格的人员来制定协调一致的方案和有关项目及监督其实施情况。在过渡时期内,可以在本国国民指导下利用移居国外的专家的帮助克服这一障碍,在此期间内可以培训大量的本国国民以解决今后的需要。然而,为确保技术合作要求反映真正的需求,应当迅速地逐步减少使用国外移民参加方案/项目的制定。如上文所提到,联合国各机构现有的技术合作资源如能以较大的部分用于解决个别国家的培训需要,就将推动本国专业人员的培训以克服各种瓶颈。此外,为使方案办法卓有成效,应注意分部门各级制定一致的方案,要避免使方案退化成各自为政项目的简单汇集。开发计划署最近倡议使用其国家技术合作评估与方案办法协助发展中国家制定技术合作方案,这可以作为一项可行的短期至中期计划,但不应替代培训本国国民制定和执行技术方案。

236. 国家技术合作评估与方案的目标是协助各国政府取得有关捐助者提供技术合作资源的系统和综合资料,从而改进对技术合作的管理;制定和发展有关优先事项、目标和使用技术合作的政策声明和准则;制定综合的技术合作方案作为政府公共投资方案和年度预算的补充。然而,这项工作仍是一项供应推动工作。它假定存在有适当的机构,而且过度依赖于外部支持才能成为有效管理人和机构能力的重要工具。此外,这也是一项极为复杂的作法,因为其目的是将技术合作纳入国民预算,涉及到数百个筹资和管理制度不同的项目,这会造成时间和资源的极度紧张。

237. 联合国各组织应当可以通过内部协调制定特定主题的共同目标和战略。事

实上,已在作出努力实现这一目标。但是需要采取适当的模式以确保迅速和有效的进行内部协调,避免这一程序受到较大资助机构的控制。在实地一级的协调可能会遇到较多问题,因为需要协调各组织工作人员的活动,由于这些工作人员主要效忠于本身的组织,因此对特定的活动可能采取相互冲突的立场。如能在内部协调阶段消除各机构之间的所有分歧,外部协调的任务将会容易很多。无论如何,具有大使级的独立协调员能否有效的进行工作,仍有待观察。在人力资源下放到外地的同时,各机构将权利下放其国家办事处和实地工作人员也可能会遇到一些问题。首先,并不明确是否有可能确定国家一级的各种技术部门和分部门,同时也不清楚如何使没有外地办事处的组织或仅在区域或分区域一级实行权利下放的组织实现在国家一级的参与。从个别组织的观点来说,问题是权利下放是否会妨碍各机构对其理事机构的负责。无论如何需要作出努力适当改组捐助机构以实现尽可能的权利下放。

3. 针对能力建设办法的一些最近的多边措施

238. 联合国各机构最近几年来为解决发展中国家长期的体制需要,单独或协同采取了一些措施。⁴⁹ 这些努力在很大程度上是针对较穷的国家,特别是撒哈拉以南非洲国家。

239. 已成立一段时间的世界银行部门发展贷款方案提供了在部门一级长期能力建设的一些可能性,因为它已提出一项国家多年部门发展战略。世界银行、开发计划署和许多双边捐助机构制定的非洲能力建设措施,旨在培养一批专业的非洲政策分析员和经济管理员,以便使非洲能够更多控制其本身的发展进程,从而减少对国外专门支持的依赖。所设立的机构间方案UNEDIL(开发计划署、世界银行经济发展研究所和劳工组织)是为了在16个非洲管理研究所和3个区域组织内建立本地的能力以避免对国外移民的传统依赖。该方案的重点是改进文职部门、改革国家企业和发展私营部门。在开发计划署领导下设立的行政管理特别方案是一个机构间方案,它通过技术合作以提高撒哈拉以南非洲的行政管理能力。开发计划署管理发展方案所确

定的重点是提高公共部门和半国营部门的效率和生产率,提高政府制定和执行长期改革政策的能力以及改组穷国、特别是最不发达国家的文职部门。非洲农业管理和培训方案也是一项机构间方案,目标是培训农业项目管理人员,编写课程和培训材料,并加强区域和职业机构。农业和农村发展网络是为了提高非洲区域部门规划和发展管理的能力,是非洲农业管理和培训方案的一项补充。世界银行的非洲农业研究特别方案重点是建立和加强非洲农业科学方面的机构能力。所设立的非洲经济研究会是为了加强非洲制定经济政策的能力,劳工组织在都灵设立培训中心虽然不是一项新措施,但该机构已存在25年以上。该中心为发展中国家国家选出的在职文职人员提供若干方面的技术和职业培训。《洛美第四公约》设想了若干机制,通过所谓的“一对一”安排鼓励国家和外国顾问公司的合作。这种安排可以发挥重要作用,有助于在私营部门积累可用于整个经济的专门知识。所有这些长期目标的机构,对其成效只能作出长期的评估,但它们需要小心培育和充分的资源,以便提高其产出的质量和扩大其活动范围。

4. 双边技术合作的改革

240. 鉴于大部分援助来自双边安排,因此提高双边技术合作的成效极为重要。所出现的问题涉及到双边援助机构在多大程度上愿意接受国家所有和执行以及技术合作的方案办法,以及它们是否愿意按照目前改革努力对联合国机构的要求,参照受援国制定的国别方案对具体的主题和方案制定共同目标和战略。它们是否同意协调在外地一级的活动也是一个问题。换言之,双边方案是否愿意采取联合国系统目前采取的改革措施?

241. 有一些令人鼓舞的迹象表明,双边技术合作活动今后也将作出某些改变。经合发组织发展援助委员会主动发出一项号召,要求制定技术合作的新方针,这有可能对双边技术合作活动产生重要影响。对于所产生的各项原则,已同意技术合作应当强调发展中国家的长期能力建设,而不应以改进短期业绩为重点,各捐助国应当使

发展中国家在计划、规划和管理技术合作中发挥中心作用;采取方案的、而不是逐个项目的作法;鼓励预期的受益人通过各种参加办法参与技术合作方案和项目的所有阶段。强调可持续的发展长期的体制建设以实现自力更生;承认私营部门对技术合作的需要;根据将取得的成果而不是将提供的投入来限定所有目标;更多注意技术合作活动的成本和成本效益。发展援助委员会各成员国1991年通过的这项原则是对双边技术合作活动的令人欢迎和根本性的调整,完全符合联合国进行的改革努力。

242. 虽然发展援助委员会各成员1991年通过了这些原则,但这些原则尚未执行,经验表明各双边援助者出于各种原因不愿进行技术合作工作的改革。

H. 1990年代对技术合作的要求

1. 1990年代技术合作的背景

243. 本十年将标志着官方发展援助以及相关的技术合作活动进入了新时代。近来的政治事态发展,特别是中欧和东欧的事态发展给发展合作工作的国际背景带来了巨大变化。各国的政治组合改变了,国家的数量增加了。其中有许多国家正面临新的政治经济思潮所带来的问题,而这一思潮要求建立它们还不太熟悉的民主市场体制。这些国家期待从国际社会得到大量援助,给其政治经济制度奠定新的基础。鉴于技术合作活动这些新的领域和官方发展援助资金流动宏观前景不太明朗,最需要加以强调的是应提高技术合作工作的效益。

2. 1990年代需要加倍重视的领域

244. 技术合作工作在发展中国家将一如既往地强调体制和人力资源开发。发展中国家需要加倍努力,更好地管理包括技术合作在内的发展资源。在许多国家,这项工作的出发点是开展妥善的民政服务改革。随着发展中国家政治经济力量的改组,出现了新的力量,正在经济社会发展中发挥更大的作用,其中最重要的是非政府组织和私营部门。因此有必要改变技术合作的形式,以便更广泛地支助公民社会。迄今

为止,技术合作的范围一直十分狭窄,仅限于政府部门。鉴于私营部门作用的加大,现在需要调整技术合作的提供方式,如有必要,适当修订捐助机构的任务,以此满足私营部门的潜在需求。

245. 在本十年内,发展中世界出现了新的关注点,这也要求国际社会加强技术和财政合作。其中许多关注在国际发展议程中占首要地位。较为重要的有,在经济发展进程中保持环境各个方面的相互一致;在发展中世界的许多地区制定和实施有效的人口政策;推动所有领域里的社会发展,特别是教育、营养、初级保健、儿童和产妇福利、安全饮水和卫生、妇女社会权利以及社会所有各团体和阶层充分参与经济社会活动;促进城市整体发展;以及保障人权。其中大多数工作基本属各国的职责范畴之内,但其需要超出许多发展中国家本身能力所限的大量财政和技术资源。

3. 变化中的技术合作方式

246. 如上文所示,目前正积极努力在多边一级改变技术合作的方式。有些迹象表明,双边技术合作活动在本十年内也将出现变化。力求让受援国控制决策进程和让技术合作更加符合受援国的需求等方面的所有努力都需要给予鼓励。

247. 在此需要特别提出几点。应不遗余力地确保把联合国各机构的工作任务纳入技术合作领域之中。加强协调是技术合作工作有效落实和发挥效益的必要条件。联合国各机构与研究和技术合作活动建立有机的互助关系也是绝对必要的条件。技术合作能力实际上应来自于研究工作,以确保技术合作人员在知识前沿领域从事工作。技术合作工作的终身制常常导致其工作人员提供陈腐的意见,以及一个国家盲目照抄另外一个国家的经验。

248. 技术合作活动还应力求克服国家一级体制和人力资源方面的紧迫问题。各国的紧迫需求各不相同,因此技术合作活动也应有所不同。有些国家在一段时间内将一直需要技术合作安排替代性活动,而有些国家则注重长期的人力资源和体制发展。因此,捐助机构需要根据不同需求拟定一种协调一致的长期体制发展战略,对于

确保建立相互沟通的新体制,以解决部门和部门以下各级紧迫问题的工作来讲,协调一致的战略十分必要。还需要有协调一致的战略来更及时有效地向紧急情况提供技术合作。在机构建设方面,需要强调现代技术。例如,建立管理信息系统在许多国家会是一个优先项目。建立这一系统时应考虑到信息学技术在提高生产力方面的充分潜力。

249. 提高技术合作提供工作效益的一个关键条件是多边和双边技术合作工作人员把权利下放到国别一级,这是充分了解每个国家具体问题、难题和需求的唯一途径。由捐助机构总部确定每个国家的援助需求毫无成功希望可言,并且大量浪费资源。联合国已经开始减政放权,但目前正面临大量的阻力。改组捐助机构官僚体系对实现减政放权的目标会很有必要。

250. 最应强调的是应由各国拥有和执行技术合作工作。在秩序已被打乱或是出现长期动乱使合格的工作人员大量损失的国家中,短期至中期内可能需要建立一个超国家的替代机构,如受援国/捐助国委员会,在联合国领导下充分负责确定关键的技术合作需求,并调配来自双边和多边所有来源的技术合作资源,以协调一致地满足这些需求。拥有态度公允的工作人员的这种机构可能会比通常的技术合作方式更能有效地使出现问题的国家自行自立。

251. 如上文所示,需要更加认真地评价技术合作在实现既定目标方面的效益及其成本效益。无论官方发展援助及其技术合作一环在本十年内增加的程序是否充实。这是一项绝对重要的工作。技术合作如果毫无效益,也就毫无用处;如果没有成本效益,则也是一种浪费。

五、最不发达国家名单的全面审查

A. 导 言

252. 大会第四十六届会议请发展规划委员会每三年一次全面审查低收入国家名单,以确定哪些国家合格列入最不发达国家名单或应从该名单升级脱离,并通过经济及社会理事会将审查结果提交大会。委员会为响应这项要求,在目前届会上根据大会第四十六届会议通过的标准⁵⁰完成了一次全面审查。人均国内总值已根据世界银行1991年设定的低收入国家的新上限并按照大会1991年通过的程序加以调整。用于审查的标准取决点如下:人均国内总值为\$699、经济多样化指数(多样化指数)为26、物质生活质量提高指数(提高指数)为47。

B. 建 议

253. 根据这项标准及其应用,委员会如下文所述,评估了各国的合格问题。在第一阶段,根据人口数量、人均国内总值、提高指数和多样化指数来审议各国情况,以下第一组所列的35个国家(见表1)满足了所有四个标准:阿富汗、安哥拉、贝宁、不丹、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、科摩罗、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马拉维、马里、毛里塔尼亚、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、也门、扎伊尔和赞比亚。

254. 在这总数34个国家中,有三个,即安哥拉、厄立特里亚和加纳,目前不列在最不发达国家名单内。但是,这三个国家中,加纳在委员会于1991年进行审查以来已有长足的进展,其多样化指数目前是在该指数的取决值上。再者,加纳政府预期其目前经济政策的持续实施不久将造成进一步的完善。因此,委员会不建议将加纳列入名单。至于厄立特里亚这个新国家(以前是列于最不发达国家名单的埃塞俄比亚的

一部分),其三项指数都低于各别的取决点,因此委员会建议在编制适当的统计数据基以前将该国增列于名单内。

255. 第二阶段的评估是根据提高指数和其他与第二组国家有关的指数进行的。海地和莫桑比克符合人均国内总值标准和提高指数但不符合多样化指数。这两个国家早已在名单内,委员会建议它们留在名单内,因为它们不符合升级脱离的规定。肯尼亚符合人均国内总值的标准,而提高指数则在分界线上,多样化指数则在取决点上。委员会建议不将肯尼亚列入名单。

256. 第三阶段的评估是根据多样化指数和其他与第三组国家有关的指数进行的。四个国家即基里巴斯、老挝人民民主共和国、莱索托、马达加斯加,都符合人均国内总值和多样化指数的,但不符合提高指数的标准。既然它们已经在名单内,委员会建议将它们留在名单内,因为它们不符合升级脱离的规定。

257. 有五个国家,即圭亚那、尼加拉瓜、斯里兰卡、越南和津巴布韦(第四组),其国内总值低于人均国内总值标准的取决点,但提高指数和多样化指数两方面都不符合标准。委员会不建议将任何这五个国家列入名单。

258. 以上是为低收入国家所进行的评估。在本文中,低收入国家被界定为人均国内总产值低于人均国内总值标准取决点的国家。目前最不发达国家名单中有九个国家(第六组),即阿富汗、博茨瓦纳、佛得角、吉布提、马尔代夫、缅甸、萨摩亚、图瓦卢和瓦努阿图的人均国内总值超过了人均国内总值标准的取决点而分别按照升级脱离细则加以评估。

259. 博茨瓦纳继续符合升级脱离的标准。因此,委员会重新申明其建议,主张将博茨瓦纳从名单上取消,既然委员会于1991年作出第一次建议以来已有三年。

260. 吉布提、萨摩亚不符合升级脱离的规定。吉布提的提高指数和多样化指数非常低。马尔代夫、缅甸和图瓦卢的提高指数高于升级脱离所需的水平,但人均国内总值似乎未超过所需水平(\$699加\$100)。

261. 佛得角看来符合升级脱离的细则。但是,在1992年第三季和1993年第三季

之间，其汇率与美元的对比贬值31%而预期的通货膨胀率在8%左右。因此，人均国内总值可能被过高评定。委员会建议将佛得角保留在名单内。

262. 最后一个国家，即瓦努阿图，符合升级脱离的规定。因此委员会建议将它从名单上取消，如果这项结论在1997年的审查中获得确证。

263. 委员会也审议了东欧国家中和前苏联领土中人均国内总值最低的那些经济处于过渡时期的个案。目前没有充足的数据可以为这些国家计算复合指数。现有的两项指数，即出生时估计寿命和成人文化水平，暗示其提高指数高于确定最不发达国家的取决点，但这一点尚未获得证实。委员会建议收集按世界银行标准有资格作为低收入国家的这些国家的有关资料。

264. 最后委员会建议：（a）将安哥拉和厄立特里亚这两个新国家增列于名单，（b）博茨瓦纳立即从名单升级脱离，（c）瓦努阿图于1997年从名单升级脱离，但须视该年审查结果而定。

265. 如果大会核可这些建议，最不发达国家名单上将有48个国家。委员会愿意指出，建议的名单更改对《1990年代最不发达国家行动纲领》的经费将普遍造成影响，而对其中已协定的官方发展援助的指标也将造成影响。

表9. 确定最不发达国家的标准

国 家	人均国内总值a	提高指数b	多样化指数c
第一组 人均国内总值\$699或以下,人口7500万或以下 提高指数47或以下,多样化指数26或以下			
阿富汗	253	12	20
安哥拉	591	28	9
贝宁	415	25	17
不丹	164	29	22
布基纳法索	249	20	24
布隆迪	199	23	10
柬埔寨	101	33	21
中非共和国	496	26	15
乍得	230	18	13
科摩罗	450	35	13
赤道几内亚	474	35	16
厄立特里亚	--	--	--
埃塞俄比亚	108	23	23
冈比亚	355	25	22
加纳	409	40	26
几内亚	493	19	8
几内亚比绍	210	24	13
利比里亚	392	29	23
马拉维	209	35	15
马里	271	16	15
毛里塔尼亚	573	29	15
尼泊尔	147	34	13
尼日尔	321	17	8
卢旺达	261	30	17
圣多美和普林西比	340	46	10
塞拉利昂	140	17	20

表9(续)

国 家	人均国内总值a	提高指数b	多样化指数c
所罗门群岛	583	27	24
索马里	51	14	18
苏丹	400	24	22
多哥	503	41	20
乌干达	159	35	6
坦桑尼亚联合共和国	104	45	25
也门	677	36	13
扎伊尔	95	42	15
赞比亚	412	45	16
第二组 人均国内总值\$699或以下,人口7500万或以下 提高指数47或以下,多样化指数26以上			
海地	301	36	31
肯尼亚e	346	47	28
莫桑比克	77	20	29
第三组 人均国内总值\$699或以下,人口7500万或以下 提高指数47以上,多样化指数26或以下			
基里巴斯	529	68	17
老挝	238	52	23
莱索托	358	52	21
马达加斯加	238	48	24
第四组 人均国内总值\$699或以下,人口7500万或以下 提高指数47以上,多样化指数26以上			
圭亚那e	297	75	28

表9(续)

国 家	人均国内总值a	提高指数b	多样化指数c
尼加拉瓜e	377	59	30
斯里兰卡e	505	70	30
越南e	121	58	27
津巴布韦e	584	56	38
第五组 人均国内总值\$699或以下,人口7500万以上			
孟加拉国	211	31	21
中国e	345	70	38
印度e	325	47	36
印度尼西亚e	624	63	31
尼日利亚e	282	35	7
巴基斯坦e	422	34	33
第六组 目前归入最不发达国家,人均国内总值\$699以上			
博茨瓦纳	2 795	55	19
佛得角	940	63	17
吉布提	1 238	23	19
马尔代夫	721	53	11
缅甸	701	57	26
萨摩亚	750	73	26
图瓦卢	712	65	21
瓦努阿图	1 115	53	20

注: 1. 列入规定。任何符合所有四项正式标准,即,人口数量、人均国内总值、提高指数和多样化指数的国家均有资格列入,但须经委员会按照下列准则加以裁决:自然资源指数及其组成部分指标、石油输出占总输出百分比和官方发展援助占国产总值的百分比; 或任何符合人口和人均国内总值标准以及提高指数或多样化指数标

准。而为内陆的、人口在100万或以下的小国,或经常遭受诸如旱灾、水灾和旋风等自然灾害的国家均有资格列主。列入与否均视委员会的裁决或其他考虑而定。

2. 升级脱离的规定。任何超过审查时所用人均收入标准的取决点以及三年超过提高指数或多样化指数取决点的国家,或任何其人均收入低于人均收入标准的取决点,但却超过提高指数和多样化指数的取决点的国家,均将升级脱离名单。超过取决点所需的差数定为: 人均收入\$100、提高指数5点和多样化指数3点。

a 美元、年平均数、1990-92年。

b 物质生活质量提高指数包括: 出生时估计寿命、人均热量供应量、小学和中学入学总数和成人识字率。

c 经济多样化指数包括: 制造业在国内生产总值所占比额、输出密度比率、人均用电量和劳动力在产业所占比额。

d 由于极度的通货膨胀率、加上汇率固定,联合国秘书处统计司所计算的代行汇率用于改进人均国内总值的可较性。

e 不在目前的名单内。

六、会议的组织

266. 发展规划委员会第二十九届会议于1994年1月12日至14日在纽约联合国总部举行。委员会十七名成员出席了会议:Abdlatif Y. AL-HAMAD、Just FAALAND、Ricardo FFRENCH-DAVIS、Tchaboure Ayme GOGUE、Keith GRIFFIN、Patrick GUILLAUMONT、Mahbub UL HAQ、Ryokichi HIRONO、Nicolai LIVENTSEV、SolitaCollas MONSOD、Henry NAU、Maureen O' NEIL、Ademola OYEJIDE、PU Shan、Akilagpa SAWYERR、Udo Ernst SIMONIS、Miguel URRUTIA。七名成员因故不能出席:Gerassimos ARSENIS、Edmar BACHA、P.N.DHAR、Karel DYBA、Helen HUGHES、George SURANYI、Ferdinand VAN DAM。

267. 第二十九届会议选出下列主席团成员,任期至1994年3月31日为止:

主席: Abdlatif Y. AL-HAMAD

报告员: Keith GRIFFIN

268. 即将离任的主席Abdlatif Y. AL-HAMAD宣布会议开幕。在选举主席团成员和通过议程后,主管政策协调和可持续发展部的副秘书长向委员会讲话。他感谢委员会历年来所做的优良工作和各成员对委员会工作所奉献的时间。他通知委员会,经济及社会理事会正在讨论履行多年来交付给委员会的职务的新模式。他希望商定的改变将使政府间机构和秘书长更多利用委员会各成员对发展问题集体拥有的专门知识。

269. 会议筹备工作由委员会三个工作组进行。世界经济前景工作组(1992年9月29日至10月2日,日内瓦)成员包括Gerassimos ARSENIS(主席)、Miguel URRUTIA(报告员)、Edmar BACHA 和任用专家Iwan AZIS、Muchkund DUBEY、Jan KREGEL、Peter PAULY 人口、增长和移民与自然资源、环境和发展的关系工作组(1993年1月10日至13日,日内瓦)成员包括:Solita C.MONSOD(主席)、Maureen O' NEIL(报告员)、Patrick GUILLAUMONT、Nicolai LIVENTSEV 和任用专家George TAPINOS。就

联合国在国际经济合作中的作用研究技术援助问题工作组(1992年11月10日至13日, 纽约)成员包括: Akilagpa SAWYERR(主席)、Just FAALAND(报告员)、P.N.DHAR Ademola OYEJIDE。

270. 确定发展中国家的最不发达国家的会期: 工作组成员包括: Patrick GUIL-LAUMONT(报告员)、Nicolai LIVENTSEVT和 Tchaboure GOGUE。

271. 联合国秘书处政策协调和可持续发展部向会议提供了实质性服务。下列机构代表出席了会议: 联合国秘书处的经济及社会资料和政策分析部和发展支助和管理事务部; 联合国开发计划署; 联合国人口基金; 联合国大学世界发展经济学研究所; 世界粮食计划署; 拉丁美洲和加勒比经济委员会; 亚洲及太平洋经济社会委员会; 联合国贸易和发展会议; 联合国粮食及农业组织; 世界银行; 国际货币基金组织; 联合国工业发展组织; 联合国教育、科学及文化组织。

注

¹ “DAC: Stockaking and updating international aid”, Organization for Economic Co-operation and Development(Paris), 19December 1993(SG/PRESS (93)77)。

² 发展规划委员会第二十八届会议的报告(经济及社会理事会正式记录, 1992年补编第7号), 第五章。

³ 关于为转型期经济设计经济政策的问题的详尽讨论, 见发展规划委员会第二十七届会议的报告(经济及社会理事会报告, 1991年, 补编第11号), 第三章。

⁴ 《世界人口前景: 1992年的修订》, 统计文件, 系列A, 第135号(联合国出版物, 出售品编号E.93.XIII.7)。

⁵ Hobcraft, J., J. McDonald and S. Rutstein, “Socio-Economic factors in infant and child motality: a Cross-National Comparison”, in Population

Studies, vol.38(1984), No.2。

⁶ 根据对一个儿童死亡率指数(儿童死亡人数对“预期”死亡儿童人数的比率)的多元分析,报导于Caldwell, J.C. and P.F. McDonald, “Influence of maternal education on infant and child mortality: Levels and Causes”, in International Population Conference, Manila, 1981: Solicited Papers, (Liege, International Union for the Scientific Study of Population, 1981), vol.2, pp.79-96, 和《发展中国家儿童死亡率的社会经济差别》(联合国出版物, 出售品编号E.85.XIII.7)。

⁷ 世界卫生组织,《产妇死亡率: 现有资料汇总表》。

⁸ 世界卫生组织,《产妇死亡率: 全球资料手册》(日内瓦, 1991年)。

⁹ 《1989年世界人口监测》, 统计文件, 系列A, 第113号(联合国出版物, 出售品编号E.89.XIII.12)。

¹⁰ Hobcraft, I.J. McDonald and S. Rutstein, “Child-Spacing Effects on Infant and Early Child Mortality”, in Population Index, vol.49, (1983) No.4。

¹¹ 《发展与生育行为的关系: 世界生育率调查提供的证据》(联合国出版物, 出售品编号E.86.XIII.5)。

¹² 儿童存活率的提高导致生殖模式出现若干类别的不同而密切相关的变化, 一般结果是较低的生育率。有些变化, 特别是“生理效应”, 即儿童的死亡通过对哺乳早期停经的影响而缩短生育间隔, 和“更替效应”, 即儿童的死亡打断计划生育以致影响生育间隔和生育率, 造成的影响有限, 最多是每减少1000名儿童死亡人数减少300至500名出生人数。

¹³ 《建立家庭: 听天由命还是计划安排——对儿童存活与生育率之关系的研究》, 统计文件, 系列R, 第74号(ST/ESA/SER.R/74)。

¹⁴ 参看Amartya Sen, “The economics of life and death”, Scientific

American(May 1993),pp.40-47。

¹⁵ 联合国贸易和发展会议,《1992年贸易和发展报告》,第36至37页。

¹⁶ 国际劳工局,《经济活跃人口,1950-2025年》(日内瓦,1986年),第五卷。

¹⁷ 联合国人口基金,经济学家协商会议,“关于人口增长与经济开发的声明”(1992年9月29日)。另参看世界银行,《1984年世界发展报告》,第79页;National Research Council,Population Growth and Economic Development:Policy Questions(1986);和Allen C. Kelley,“Economic Consequences of Population Change in the Third World”Journal of Economic Literature(December 1988),pp.1685-1728。

¹⁸ 作为对人口趋势的描述,人口转变系指死亡率和生育率水平,从高死亡率和低生育率的初始情况转变至其特征为低死亡率和低生育率的最终阶段的模式。

¹⁹ Tapinos,George P.,“移徙与发展”,为联合国发展规划委员会编写的油印本报告(1993年1月),第2页。

²⁰ 《同上》,第2-3页。

²¹ Zlotnik,H.,“1960年以来的南-北移徙:北半球的观点”,载于《联合国人口公报》,31/32(1991年)和作者为较近几年的所作的计算(未发表)。

²² Secretariat of the Governments on Asylum,Refuges and Migration Policies,North America and Australia,The country assessment approach and (Geneva)油印本(N-05/92)。

²³ 截止1993年12月17日为止;全球难民估计人数以各国政府根据本国记录和估计方法提供的,并经由日内瓦联合国难民事务高级专员办事处监测的数字为依据。

²⁴ 联合国社会发展研究所,“对巴基斯坦境内阿富汗难民社会经济状况的调查”,工作文件(日内瓦,1987年)。

²⁵ K. Davis,“The theory of change and response in modern demographic

histoty”, Population Index, Vol.29, No.4 (1963), pp. 345-365。

²⁶ Leonard, H.J., ed., Environment and the Poor: Development Strategies of a Common Agenda (1989), p.19。

²⁷ 联合国开发计划署,《1978-1984年防沙治沙行动计划执行进度总评价》(1984年),和亚洲及太平洋经济社会委员会《环境现况》(1990年),第19页。

²⁸ 联合国粮食及农业组织,《可持续发展和自然资源管理》(1990年),第13页。

²⁹ Postel, S., “停止土地退化”,载于亚洲及太平洋经济社会委员会,前31节,第32页。

³⁰ 联合国粮食及农业组织,“森林资源评价报告,1990年项目,最后报告”,1993年3月。

³¹ International Task Force on Forestry Research, A Global Strategy for Tropical Forests (1988), p.29。

³² Leonard, 前31书, .23。

³³ Oodit, D. and U. Simonid, Water and Development (Berlin, WZB, 1989), p. 11。

³⁴ 同上, pp.12-13。

³⁵ A.A.Churechill and R.J.Saunders, “Global Warming and the Developing World,” Finance and Development, June 1991。

³⁶ “人口、发展和环境:概览”1992年1月,油印本。

³⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, 1992, p.9。

³⁸ 发展中国家决定不正式地对技术合作表示批评意见。他们在非正式谈话中所表示的意见见诸许多文件。开发计划署在其报告《非洲规划部长小组会议,1988年11月/12月》中报告了非洲国家规划部长的协商一致意见。捐助机构的意见反映于许

多近年来印发的文件,包括:OECD/DAC, Principles for New Orientations in Technical Cooperation, 1991; 开发计划署,《在最不发达国家建立援助协调能力》; The Nordic United Nations Project, Perspectives on Multilateral Assistance, 1990; 世界银行,《非洲能力建立倡议》, 1991年。

³⁹ 关于由联合国专门机构执行的项目的质量,见“The United Nations: Issues and Options, Nordic U. N. Project, 资助研究, (1991), pp. 154-155和 Nordic Project, Perspectives on Multilateral Assistance, p. 21。

⁴⁰ Nordic United Nations project, perspectives of Multilateral Assistance (1990). pp. 12-22。

⁴¹ J. Bossuyt et al, New Avenues for Technical Cooperation in Africa (1992), p. 17。

⁴² Forss, K. et al, Effectiveness of Technical Assistance personnel (1990), p. 37。本段31用数字大致上说明程度上的差别,但鉴于教育和训练的定义不一致,必须以谨慎态度解释数字。例如,一些与项目有关的训练工作没有划一地定为训练工作。

⁴³ 见国际劳工组织,1989年世界劳工报告。在一些国家,薪金压缩很可能部分或全部为各种给予高级公务员的津贴所抵销。

⁴⁴ J. Bossuyt, 《前31节》, 第16页。

⁴⁵ J. Bossuyt, 《前31节》, 第10页。

⁴⁶ K. Forss, 第159页。

⁴⁷ 关于开发计划署新的机构支助费用安排(也称为继承安排)的详情,见开发计划署,《确定机构支助费用的执行和实施安排和继承安排的准则》,订正1, 1992年10月。

⁴⁸ TSS 代表技术支助服务。TSS-1代表方案一级技术支助服务。TSS-2代表项目一级技术支助服务。AOS代表行政和业务服务。

⁴⁹ 见世界银行,《非洲能力建立倡议》,1991年。

⁵⁰ 委员会对标准作出了技术性调整,以提高指标(人均耗电量)对经济多样化指数的影响。指标的最高值以8 000千瓦小时为限。然后将各指标值放到平方根比例尺,并将得出的经济多样化指数的删切点定为26,因为此一变化导致经济多样化指数平均值增加约4点。

附件一

议 程

1. 通过议程和工作安排。
2. 选举主席团成员。
3. 1993-2001年世界经济前景：第一工作组的报告。
4. 人口增长和移徙与自然资源、环境和发展的关系：第二工作组的报告。
5. 技术合作促进发展：第三工作组的报告。
6. 确定发展中国家中的最不发达国家。
7. 其他事项。
8. 通过委员会第二十九届会议的报告。

附件二

发展中国家的最不发达国家名单

<u>国家</u>	<u>列入名单的日期</u>
1. 阿富汗	1971
2. 贝宁	"
3. 不丹	"
4. 博茨瓦纳 ^a	"
5. 布基纳法索	"
6. 布隆迪	"
7. 乍得	"
8. 埃塞俄比亚	"
9. 几内亚	"
10. 海地	"
11. 老挝人民民主共和国	"
12. 莱索托	"
13. 马拉维	"
14. 马尔代夫	"
15. 马里	"

^a 订于1994年12月31日除名,但须经大会核可。

16.	尼泊尔	1971
17.	尼日尔	"
18.	卢旺达	"
19.	萨摩亚	"
20.	索马里	"
21.	苏丹	"
22.	乌干达	"
23.	坦桑尼亚联合共和国	"
24.	也门	"
25.	孟加拉国	1975
26.	中非共和国	"
27.	冈比亚	"
28.	佛得角	1977
29.	科摩罗	1977
30.	几内亚比绍	1981
31.	吉布提	1982
32.	赤道几内亚	"
33.	圣多美和普林西比	"
34.	塞拉利昂	"
35.	多哥	"
36.	瓦努阿图	1985
37.	图瓦卢	1986
38.	基里巴斯	"
39.	毛里塔尼亚	"
40.	缅甸	1987

41. 莫桑比克	1988
42. 利比里亚	1990
43. 柬埔寨	1991
44. 马达加斯加	"
45. 所罗门群岛	"
46. 扎伊尔	"
47. 赞比亚	"

- - - - -