



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/49/8
25 July 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

第四十九届会议

2002 年 10 月 7 日至 18 日，日内瓦

临时议程项目 5

非洲的经济发展

从调整到减轻贫穷

有什么新办法？

概 要

内容提要

贸发会议秘书处以前关于非洲经济发展的报告较详细的研究了为创造撒南地区持续和高速增长的必要外部条件在贸易制度和国际发展金融合作方面需要采取的措施。今年报告(UNCTAD/GDS/AFRICA/2, 本文件是其概要)的重点是减轻贫穷方案的政策内容。它简要评估了对更多参与方案和其中属于国家部分的确保程度以及穷人对政策的期望, 随后评述了目前在经济政策和机构改革的各领域采取的办法。最后一节总结了报告的主要结论, 并论述了新办法相对于以前的结构改革政策有何改进, 突出指明了取得更好成果的前景。

概 要

1. 近些年来，国际社会越来越关注发展中世界的贫穷问题。在哥本哈根的社会高峰会议上，这个问题被放在议程的首要位置，最近的千年高峰会议确定了到 2015 年将贫穷减轻一半的目标。联合国，包括贸发会议，多年来不断提请国际社会注意需要解决最贫困者和最不发达国家的境遇问题，而民间社会的积极倡导对突出贫穷问题及其与全球化进程的关系也起了重要作用。自 1999 年以来，减轻贫穷一直是国际金融机构在低收入国家的工作重点。这似乎显示，脱离了它们早些时候通过稳定和结构调整方案纠正宏观经济的不平衡和市场扭曲现象的这一重点。减轻贫穷战略文件(减贫战略文件)是阐述应推行战略的主要文件，是各发展中国家当局在民间社会组织、企业中的利益攸关者和穷人的广泛参与下制定的。国际货币基金的优惠结构调整基金取代了减轻贫穷和增长信贷额度(减贫信贷额度)，减贫战略文件已成为世界银行 2001 年提出的严重负债穷国(重债穷国)倡议的一个组成部分和利用减轻贫穷支援信贷的一个先决条件。因此，双边赠款、优惠贷款和债务减免均不可改变的和减轻贫穷政策和战略联系起来。

2. 尽管进行了将近 20 年的政策改革，发展中国家在解决一些根深蒂固的问题方面所取得的进展仍然不能令人满意，毫无疑问，这是出现新的政策方向的原因。据世界银行估算，截至 1998 年，发展中世界仍有四分之一人口，即 12 亿人，生活在贫困线之下，即按 1993 年购买力平价计算每天 1 美元。中国除外，这一数目从 1987 年的 8.8 亿增加到 1998 年的 9.86 亿。非洲南撒哈拉的相应数字分别是 2.17 亿和 2.91 亿，这一时期平均为总人口的约 46%。¹ 贸发会议秘书处更近些时候采用世界银行的定义、但不同方法进行的一项研究估计，非洲最不发达国家生活水平每天不到 1 美元的人口所占比例自 1965 年至 1969 年

¹ 见《2000/2001 年世界发展报告》：与贫穷作斗争，世界银行，2001 年，纽约，牛津大学出版社。世界银行根据一组贫穷国家中的 10 个最低贫困线的中间数确定的具体贫困线是每人每天 1.08 美元。

阶段以来不断扩大，从这一阶段的平均 55.8%增加到 1995 年至 1999 年阶段的 64.9%。²

3. 虽然减轻贫穷需要各方面的经济和社会政策，但任务的核心是实现高速和广泛增长。在过去 20 年中，撒南地区的收入增长只是勉强赶上人口增长。在 1970 年代人均收入稍有增加以后，该区域 1980 年代(2.1%)和 1990 年代(2.4%)的年均增长率一直在 2.5%以下。尽管 1990 年代中期开始复苏，但新千年开始之际撒南地区的人均收入仍然比 20 年前低 10%。而且，复苏时间很短，较长期增长预测显著低于实现减轻贫穷目标所需要的水平。³

4. 撒南地区缓慢和不稳定的增长还伴随着收入分配的倒退性变化。一方面，人口最贫穷部分的人均收入比整个经济下降更多：在 1980 至 1995 年期间，撒南地区人口的最贫穷 20%的人均收入下降程度估计为所有人口人均收入的 2 倍。⁴ 另一方面，在某些国家，随着实际工资的下降以及按工薪阶层收入与小农收入之比衡量的城乡差距的消失，大部分个人收入分配经历了一个“均衡下降”的过程，因而使大批城市工人的生活水平下降到贫困线之下。如在贸发会议秘书处以前的报告中所较详细的说明，调整政策，包括贸易和金融自由化，公共部门的私有化和精简，在挖空中产阶级方面起了显著作用，这已成为许多发展中国家收入分配的一个突出特点。⁵

5. 虽然缓慢增长和收入分配的恶化都加深了非洲的贫穷，但解决办法不能只是，甚至不能主要是调整再分配政策。所以如此不仅是因为众所周知，没有增长的再分配所涉及的政治和社会困难，而且是因为，在平均收入水平非常低的

² 贸发会议，《2002 年最不发达国家报告》，表 19 和 20。联合国出版物，出售品编号：E.02.II.D.13，纽约和日内瓦。

³ 见贸发会议，《非洲的经济发展：绩效、前景和政策问题》，表 1 和 2 (UNCTAD/GDS/AFRICA/1)，联合国，纽约和日内瓦。根据货币基金数据，在 1995 至 1997 年期间，撒南地区的年均增长率是 4.2%，但在 1998 至 2001 年期间则下降到 3%(稍高于人口增长率)(货币基金，《世界经济展望：衰退和复苏》统计附录，表 5，华盛顿特区，2002 年 4 月)。

⁴ 贸发会议，《非洲的经济发展：绩效、前景和政策问题》，前引书，第 53 页。

⁵ 贸发会议，《1997 年贸易和发展报告》，第二部分，第三章和第四章。联合国出版物，出售品编号：E.97.II.D.8，纽约和日内瓦。

情况下，再分配对解决贫穷问题起不了多大作用。在普遍贫穷，即平均收入很低、多数居民生活在贫困线之下的国家，增长，顾名思义，是更有效的。⁶ 正是因为如此，只有能促成迅速和持续增长以及创造就业机会，新政策才能实现减轻贫穷的目标。

6. 认真研究一下这一办法的主要组成部分就可看出，它增加了两个新的要素，从而加强了传统的稳定和结构调整政策：

- 虽然经济增长被认为对减轻贫穷十分重要，但人们也认识到，增长并不是自然会使穷人受益。因此，目前的办法强调有利于穷人得到人力、物质和资金以加强其获得收入能力的政策。⁷ 在这方面，特别注意由政府提供教育和保健服务。
- 虽然宏观经济稳定和结构改革仍然被视为持续和迅速增长的关键，但也认识到，稳定和结构调整政策在短期内可能对穷人产生不利影响。因此，主张对这种政策辅以安全网和有目标的开支方案以减轻可能对穷人产生的不利影响。

7. 因此，目前的办法强调改善短期和长期内对可能直接影响穷人生活的各领域的资源分配。然而，任何这种再分配都只能在迅速增长的条件下才可持久，否则，由于旨在立即对贫穷产生影响的开支会分散用于投资的极少资源和减缓资本积累，就可能不时造成严重抵消。

8. 普遍认为，减轻贫穷战略如果不同时实行快速增长和改善收入分配的政策就不可能成功，但辩论的核心问题正是这些政策的内容和性质。因此，关于减轻贫穷的新重点必须建立在对宏观经济和结构调整政策对增长、分配和贫穷的影响的认真和直率独立评估上。鉴于在过去 20 年中非洲一直是最加紧和经常推行结构

⁶ 关于这一观点的经验论述，见 Dagdeviren H、van der Hoeven R 和 Weeks J. 著：再分配问题：为减轻贫穷实现增长。劳工组织就业文件，2001/10，日内瓦，劳工组织。

⁷ 世界银行，《2000/2001 年世界发展报告：消灭贫穷》，前引书，第 34 页。对这些资源的收益及其不稳定性也提到过，但极少在政策领域给予处理。

调整方案、但不论是在减轻贫穷还是在发展方面均未取得显著成绩的地方，这种审查就更加必要。⁸

9. 结构调整方案未能克服实现快速和持续增长所必要的积累和结构改革的主要结构和机构障碍，其部分原因就是政策未能顺利执行。然而，在政策制定方面也有问题。正如在贸发会议以前的报告中所较详细谈到的，实际上，调整和绩效的联系很脆弱：在世界银行 1993 年确定的 15 个主要调整国家中，只有三个国家后来被货币基金认定为绩效较强的国家。而且，一些绩效较强国家的迅速增长在很大程度上是因为某种一次性特殊情况，而和结构调整政策没有关系。⁹

10. 目前办法中对参与和所有权的强调应有助于改进政策制定和减少执行中的偏差。然而，应当注意的是，国际金融机构继续通过附加条件对政策制定施加重大影响，而不是发挥主要是协助性的作用。各国看来只在涉及社会安全网和有目标的开支方案方面拥有较大的自主权，而不能自主制定自己的发展战略。因此，对所有权和参与的强调只能被认为是为了使传统的调整 and 稳定政策得到更多民众和政治支持，而不是让受援国在制定自己的稳定政策和发展战略方面有更大的自主权。这种情况突出表明了最近重债穷国部长们所发出呼吁的必要性；他们要求更多减少附加条件，为各国留出选择不同减贫办法的更大余地，并更多强调增长。

11. 认真研究一下减贫战略文件的宏观经济和结构调整政策内容就会发现，与根据目前众所周知的“华盛顿协商一致意见”提出的那种政策意见没有根本不同。目前的政策意见仍然包括旨在“使价格合理”的第一代经济改革的所有要素。目前提倡的第二代改革不是修订和改进一直推行的经济政策纲领，而只是增加了一些新内容，强调“使体制合理”或只是“良好施政”的重要性。虽然几乎普遍认为经济、社会和政治发展方面的机构和良好施政很重要，但这些方面的改进却很缓慢。因此，如果脱离目前状况和所提出的体制建设安排而推行一些政

⁸ 据贸发会议秘书处对结构调整基金/优惠结构调整基金方案在包括 17 个非洲国家的 20 个最不发达国家对贫穷的影响的估计，拿实行方案前后三年作比较，贫穷总发生率提高了将近一个百分点(贸发会议，《2002 年最不发达国家报告》，前引书，表 40)。

⁹ 贸发会议，《1998 年贸易和发展报告》，第二部分，第一章，D 节和表 34。联合国出版物，出售品编号：E.98.II.D.6，纽约和日内瓦。

策，就会产生副作用。而且，良好体制并不总是能消除或弥补经济政策方面的缺陷或防止市场衰退。

12. 因此，强调减轻贫穷的目前办法看来仍然是基于这样一个前提，即：自由化以及迅速与世界经济密切结合是实现快速和持续增长的关键。虽然人们承认增长不一定自然有利于穷人，但不清楚的是，强调贸易、金融和农业等领域市场机制重要性的政策如何与穷人更便于利用生产资源这一问题协调起来。另外，虽然人们承认稳定和调整措施可能对穷人暂时产生不利影响，但迄今很少有人注意社会影响分析。因此，持续减轻贫穷的成功，除其它外，特别有赖于认真重新评估稳定政策和结构调整对经济增长和穷人收入与福利的影响以及根据需要对它们进行的调整。

13. 国内政策虽然重要，但不是决定产生快速积累和消灭贫穷所需要资源的能力的唯一因素。这还取决于外部束缚因素和支援。鉴于其结构的脆弱性、国内市场的较小规模以及在能力利用和积累方面对进口的依赖，贫穷国家可产生所需要资源的能力在很大程度上取决于它们将自己未利用的自然资源和过剩劳动力转化为出口收入、进口和投资的能力。然而，正如在贸发会议以前的报告中所大量叙述，在农产品和劳力集约产品这两个可在这方面作出最大贡献的部门，贫穷国家仍然要面对更富有的贸易伙伴，特别是工业国家所设置的强大贸易壁垒。¹⁰ 在这方面，最近的一些行动，包括欧洲联盟的“除武器之外的一切”行动和美国的“非洲增长和机会行动”是向着正确方向迈出的重要步骤。然而，在农业方面继续实行的保护主义可能是非洲许多发展中国家调动资源的最大外部障碍，而农业正是它们可提供产生工业就业机会资源所必要的大量盈余的部门。¹¹

14. 国际发展金融合作的情况大致相同。人们早已认识到，贫穷国家，特别是撒南地区的收入水平过低，不可能产生快速增长所需要的国内资源，而这一资源差距应当通过官方资助弥补，因为这种国家不可能吸引私人资本，除非它们拥有丰富的矿产。两年前，贸发会议秘书处估计，要使撒南地区走上更快增长的道路，将需要在 10 年左右的时间至少保持每年增加 100 亿美元的净资本流入。据认为，两倍的官方资本流入加上旨在提高投资效率的政策和储蓄潜力可开创加速

¹⁰ 贸发会议，《非洲的经济发展：绩效、前景和政策问题》，前引书，C.3(d)节。

¹¹ 贸发会议，《1998 年贸易和发展报告》，前引书，第二部分，第二章。

增长的道路，这将在 10 年左右的时间内缩小这一地区的资源差距和减少其对援助的依赖。¹² 世界银行、非洲经济委员会和其他方面后来的估计认为，对不能吸引私人投资、不可能从商业来源广泛借贷的国家和部门来说，加倍提供援助确实将有助于启动发展。自此之后，在墨西哥蒙特雷举行的联合国发展融资会议的范围和更近些时候在八国集团非洲行动计划的范围内作出了新的承诺。虽然这些承诺将在某种程度上弥补最穷国家的外部融资差距，但所涉款额并不能足以达到额外的融资需要。

15. 在这方面，通过免除债务取消最穷国家的未偿债务可能是国际金融合作的一个重要组成部分。在撒南地区，近些年来，官方债务负担一直约占该地区国家合并国内生产总值的 3%，相当于所需额外外部融资的 40%稍多。根据重债穷国倡议，只有这一债务的一部分和某些债务国能得到免除。而且，尽管加快了执行速度，但重债穷国倡议的执行仍然进展缓慢：截至 2002 年中，即倡议开始执行约 6 年之后，在 42 个重债穷国清单中包括的 33 个非洲国家中，只有 4 个(布基纳法索、莫桑比克、乌干达和坦桑尼亚共和国)实现了目标。正如在包括贸发会议在内的联合国机构以前的报告中所较详细说明，要解除世界最穷国家的未偿债务负担，需要采取新的更大胆办法。这种办法应当包括迅速执行现有倡议和进行一次深入审查，独立评估不仅是现有重债穷国、而且还有需要采取特别措施以解决其官方债务问题的更广大国家的债务承受能力；新办法还应当包括不附带任何额外利息责任的暂停债务偿付。¹³

16. 总之，减轻贫穷的国际努力的进展一方面取决于发展中国家国内政策、体制和施政的改善，另一方面也取决于在解决与保护主义、援助和债务相联系的问题方面的国际发展合作。在面对发展和消灭贫穷的挑战方面，国际社会又回到 20 多年以前的情况，这在很大程度上就是因为没有适当对待这些问题。贸发会议

¹² 贸发会议，“非洲的资本流动和增长”，E 节(UNCTAD/GDS/MDPB/7)。联合国，纽约和日内瓦。

¹³ 贸发会议，《非洲的经济发展：绩效、前景和政策问题》，前引书，C.2 节。另见“发展中国家债务情况的最近发展状态”(A/55/422)，纽约，联合国，2000 年 9 月 26 日和“发展中国家的外债和偿债问题，包括由全球金融不稳定引起的问题”(A/56/262)，纽约，联合国，2001 年 8 月 2 日。

第一任秘书长 Raúl Prebisch 1979 年发表的关于“第一次联合国贸易和发展会议以来取得的微小成果”的讲话在今天仍具有决定性意义：

现在出现了另一种想法，这种想法激发了某些北方经济学家的热情，即消灭贫穷的想法，显然，贫穷这种现象是他们刚刚发现的。谁会拒绝与贫穷作斗争呢？……但是，脱离发展背景和开明的国际合作政策，这可能吗？

有人说，贫穷的根源主要在于农业，因此，必须提高农业生产力。确实如此。然而，生产力的提高又会造成劳动力的多余，必须由工业和其它活动吸收多余的劳动力。工业的扩大就需要出口，这是主要外部障碍之一，而这种障碍不但远没有消除，而且正在加剧。而最大的内部障碍是资本积累(实物资本和人的技能资本)，这除需要国际金融合作以外，还需要广大发展中国家作出努力。¹⁴

-- -- -- -- --

¹⁴ Prebisch R., “国际经济合作的各方面”。《贸易和发展：贸发会议评论》，第一卷，第 1 至 2 页，1979 年春季。