



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/56/2  
3 July 2009

CHINESE  
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

第五十六届会议

2009年9月14日至25日，日内瓦

临时议程项目4(b)

贸发会议执行《2001-2010十年期支援

最不发达国家行动纲领》的活动：

第八次进度报告

贸发会议执行《2001-2010十年期支援  
最不发达国家行动纲领》的活动

贸发会议秘书处的报告

内容提要

《支援最不发达国家行动纲领》(《行动纲领》)包含多套在国家、区域和全球层面实施的行动和承诺——覆盖与最不发达国家相关的社会、经济、政治和环境问题。客观和以注重成果的方式评估这些复杂、多元和多部门的干预措施并评价其影响，需要一个方法框架。除了最不发达国家缺少书面数据以及统计缺陷外，没有一个方法框架也使跟踪、评价影响和监测进展的工作变得更加复杂和繁琐。此外，有些行动和承诺(如能力建设)是长期性的，在短期内或行动纲领商定的时间内是看不到成果的。

尽管如此存在这些相关限制，但贸易和发展理事会一直在审查《支援最不发达国家行动纲领》在自己主管领域的进展情况。理事会根据《行动纲领》第97段以及2003年10月17日第476(L)号商定结论所载的决定，进行其年度审评。编写本报告，是为了协助理事会审议临时议程4b。报告简要评估这些目标和行动的近期趋势以及贸发会议对执行《行动纲领》的贡献。

## 一、背景

1. 《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》<sup>1</sup> 请“联合国系统各组织及其执行机构在各自的主管领域内组织对于《行动纲领》进行定期评估，并将此种评估的结果提供给年度全球审查会议”(《行动纲领》第 97 段)。嗣后按照其决定<sup>2</sup>，贸易和发展理事会自 2001 年以来一直审查《行动纲领》中的行动和承诺在自己主管领域的进展情况。理事会的审查和评估是在贸发会议关于最不发达国家的研究和政策分析工作基础上进行的<sup>3</sup>，其成果为联合国经济及社会理事会和联合国大会其他法定审查活动提供了资料。因此，编写本报告是为了协助审议临时议程项目 4b。报告简要评估这些目标和行动的近期趋势以及贸发会议对执行《行动纲领》的贡献。报告还包括政策结论、汲取的教训以及从执行行动纲领中总结的最佳做法。

## 二、《行动纲领》关键目标和指标的进展

2. 全面评价《行动纲领》对最不发达国家经济条件和前景的实质性影响，因以下原因而充满挑战。第一，《行动纲领》包含多套在国家、区域和全球层面实施的行动和承诺，覆盖与最不发达国家相关的社会、经济、政治和环境问题。这些复杂干预措施的评估和影响评价需要一个基于客观标准的方法框架。除了最不发达国家缺少书面数据以及统计缺陷外，没有一个方法框架也使跟踪进展、评价影响和监测进展的工作变得更加复杂和繁琐。第二，有些行动和承诺(如生产能力建设)是长期性的，在短期内或行动纲领商定的时间内是看不到成果的。第三个挑战是难以确定初始干预与某种干预成果之间的联系：多大比例的绩效指数变化(成

---

<sup>1</sup> A/CONF.191/11。

<sup>2</sup> 贸易和发展理事会在 2003 年 10 月 17 日第 476(L)号商定结论中敦促贸发会议“继续向理事会常会报告贸发会议支援这些国家的活动，包括向最不发达国家提供与贸易有关的技术援助综合框架的相关活动”。

<sup>3</sup> 关于最不发达国家及其发展伙伴近年执行最不发达国家行动纲领的目标和行动的详细分析和全面统计数据，见贸发会议以下年份的最不发达国家报告：2002、2004、2006、2007 和 2008。另见贸发会议对行动纲领中期审查的贡献(UNCTAD/LDC/2006/3)以及对最不发达国家各部门出口潜力和竞争力的评估和审查(UNCTAD/ALDC/2008/1)。

果)归结于《行动纲领》的干预行动,多大比例归结于其他因素?如果没有《行动纲领》,最不发达国家的情况将如何?第四个挑战是《行动纲领》的承诺和行动的性質,以及最不发达国家当地条件的多样性(不同):类似行动或承诺在不同国家的不同情况下可以产生不同结果,使人们对影响评估作出错误解释。最后,收集和测量某些数据使用的定义与评估目的的理想定义可能有出入。某些数据从第二来源得不到,从第一来源又很难得到。有关同一指数的不同数据来源可能不匹配,结合使用有困难,从而造成绩效指数可比性方面的问题。

3. 尽管存在以上挑战,但贸发会议一直就最不发达国家及其发展伙伴某一时段执行《行动纲领》的情况提供政策分析<sup>4</sup>。秘书处的工作表明,最不发达国家的近期社会经济绩效尽管各地区、各国家和各部门不一样,但都有了明显的改观。2005-2007年期间最不发达国家整体平均年增长率<sup>5</sup>为8%左右,比2000-2004年期间年平均5.9%高出2个百分点,是1990年代年均4%增长率的二倍。2005-2007年最不发达国家作为一个集团增长率超过了《布鲁塞尔行动纲领》确定的7%。事实上,这些增长率高于其他发展中国家同期的平均增长率。然而,由于最不发达国家的高人口增长率(年2.5%,几乎是其他发展中国家的二倍),其人均GDP增长继续落后于其他发展中国家。例如,2005-2007年最不发达国家整体实际人均GDP增长率为5.5%左右,而其他发展中国家同期为7%<sup>6</sup>。

4. 然而,在这些骄人的经济绩效中间隐藏着区域、部门和国家之间的差异。在区域一级,2005-2007年非洲最不发达国家的实际GDP增长率超过亚洲最不发达国家。在部门一级,虽然进口石油的非洲最不发达国家继续提高自己的经济绩效,但出口石油的非洲最不发达国家仍是该地区提高经济绩效的推动力。在实现高增长率的12个非洲最不发达国家中,有8个是石油或矿物净出口国。总体而言,2000-2007年期间,最不发达国家增长率最高的行业是采矿、原油开采和建筑业。2005-2007年农业对GDP的贡献率为33%,而十年前为36%。制造业在总增加值中所占的份额同期从10%略增长至11%(其他发展中国家平均为24%),而服务

---

<sup>4</sup> 出处同上。

<sup>5</sup> 贸发会议秘书处根据联合国经社统计和人口司的数据计算得出,2009年1月。

<sup>6</sup> 数据指实际GDP和人均GDP(1990年美元),其他发展中国家的数据来自2008年世界银行全球经济展望。

业的份额从 42%微降至 40%。在国家一级，仔细观察各国的增长绩效可以看出 2005-2007 年各国差异很大。2005-2007 年期间，21 个<sup>7</sup> 最不发达国家平均实际增长 6%以上，17 个<sup>8</sup> 最不发达国家实际增长 3%至 6%，11 个<sup>9</sup> 最不发达国家实际增长不足 3%(2 个最不发达国家甚至下降)。如果与 2000-2004 年的数据相比较，这些增长率是喜人的。当时，在 46 个最不发达国家中只有 6 个(可得到数据)达到或超过 7%的年平均增长率。需要指出，尽管 2005-2007 年 GDP 总体增长率创纪录，但最不发达国家作为一个集团人均 GDP 增长不足 0.5%，有 17 个最不发达国家甚至下降(占抽样的三分之一)，有 9 个国家停滞不前。

5. 关于国际贸易，最不发达国家的出口仍集中于少数初级商品和低技能劳动密集型制成品。然而，近年高出口增长率有力推动了其 GDP 的增长。国际贸易占最不发达国家 GDP 的 50%。以名义价值计算，最不发达国家整体的商品出口总额从 2005 年的 833 亿美元增至 2007 年 1,285 亿美元<sup>10</sup>。进口总额从 2005 年的 879 亿美元增至 2006 年的 1,014 亿美元，2006 年贸易平衡转为正数，出超 270 亿美元。比较而言，2007 年商品出口总额比 2005 年多 452 亿美元，比 2004 年多 720 亿美元。这种强劲的出口业绩主要归功于国际商品价格的上扬。由于石油和矿产品价格提高，非洲最不发达国家(加上海地)的出口从 2005 年的 585 亿美元增至 2007 年的 950 亿美元，而亚洲最不发达国家的出口同期从 245 亿美元增至 329 亿美元。总体而言，尽管最不发达国家的高出口增长率以及贸易占其 GDP 的 50%以上，但最不发达国家在国际贸易中所占的份额仍然微不足道(2006-2007 年约为 0.8%)。

6. 近年最不发达国家出口业绩的改善，是国际支持措施加强和国家实行良政的结果。自《行动纲领》通过以来，对最不发达国家的资金流入，特别是官方发展援助和外国直接投资大幅度增加，对其出口的市场准入条件有所改善。尽管官

---

<sup>7</sup> 阿富汗、安哥拉、孟加拉国、不丹、布基纳法索、柬埔寨、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、莫桑比克、缅甸、塞拉利昂、所罗门群岛、苏丹、东帝汶、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

<sup>8</sup> 贝宁、布隆迪、佛得角、中非共和国、吉布提、冈比亚、几内亚比绍、莱索托、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、所罗门群岛、瓦努阿图、也门和赞比亚。

<sup>9</sup> 乍得、科摩罗、厄立特里亚、几内亚、基里巴斯、马里、毛里塔尼亚、尼泊尔、索马里、多哥和图瓦卢。

<sup>10</sup> 总进口和总出口：贸发会议秘书处根据联合国经济及社会事务部的统计估计得出；商品贸易数据库，2009 年 1 月。

方和私人资本流入增加(特别是官方发展援助和外国直接投资),但官方发展援助和外国直接投资继续流向某些地区和某些部门。例如,对最不发达国家的官方发展援助不是用于建设其生产能力,2006-2007年近50%的外国直接投资流入采掘业(主要是流向石油出口国)。对最不发达国家的官方发展援助总额(不包括债务减免和技术援助)从2005年的258亿美元增至2006年的282亿美元,2007年为325亿美元。<sup>11</sup>同样,对最不发达国家的外国直接投资从2005年的71亿美元增至2006年的127亿美元和2007年的132亿美元<sup>12</sup>。自通过《行动纲领》以来,对这些国家的援助与减轻其外部负担逐步脱钩。尽管今年对最不发达国家的官方和私人资本流入显著增加,但除了偏重某些部门外,官方发展援助主要集中于债务减免或人道主义(紧急)援助。

7. 关于市场准入,欧洲联盟“除武器外全部免税”计划、美利坚合众国“非洲增长和机会法案”以及有利于最不发达国家的其他双边优惠安排,大大改善了这些国家许多出口商品的市场准入条件。还应作出进一步努力,谋求实现最不发达国家所有产品“免关税免配额”市场准入的目标,取消市场进入壁垒,包括非关税贸易壁垒。未来几年的一项重要挑战是将通过伙伴关系实现的进展更可持续和更长久,以便改善最贫穷国家普通人的日常生活,特别是在目前全球经济危机的情况下。

8. 关于经济增长,投资和储蓄趋势喜忧参半。虽然最不发达国家作为一个集团国内储蓄从13%增至21%,但2000-2007年有一半的最不发达国家实际在下降。在同期,国内储蓄率最高的国家是出口石油和矿产品的最不发达国家。<sup>13</sup>资源总缺口趋势反映了国内储蓄的趋势,也是好坏不一。资源缺口是指对外国资源的依赖程度,最不发达国家整体资源缺口从2000-2002年占GDP的7%降至2006-2007年的1.6%。然而,2006年15个最不发达国家出现负国内储蓄率,必须依赖外国储蓄来供资于国内投资和消费。总体而言,最不发达国家的投资大大落后于《布

---

<sup>11</sup> 官方发展援助的数据来自经合组织/发展援助委员会,国际发展统计,在线数据,2009年2月17日。

<sup>12</sup> 外国直接投资的数据来自贸发会议外国直接投资/跨国公司数据库,2008年10月。

<sup>13</sup> 安哥拉、乍得、赤道几内亚、毛里塔尼亚、莫桑比克和苏丹,加上老挝人民民主共和国。

鲁塞尔行动纲领》确定的投资占 GDP 的 25% 的目标。这表明外部资金来源十分重要，因为大多数最不发达国家依赖外来资本满足发展需求以及国内消费需求。

9. 最不发达国家无力筹措国家发展资源是因为它们的银行业不发达、不健全。尽管其金融业主要在结构调整方案中进行了影响深远的改革，但大多数最不发达国家的银行业仍然极不发达。根据世界银行的调查，非洲 80% 的家庭和 80% 的中小型企业从未利用过银行服务。根据最新数据，非洲最不发达国家的银行仅将其 14% 的贷款提供给农业，而农业占这些国家总增加值的 36% 以上，占就业人口的 86%<sup>14</sup>。这一体制弱点加上高借贷成本，阻碍了这些国家的企业包括中小企业获得融资。因此，亟须采取行动建设最不发达国家的体制能力，同时通过适当经济政策降低借款成本。在最不发达国家，指标利率与实际利率之间的差异要高于其他发展中国家。最不发达国家银行的利润率是其他国家的两倍，表明其银行业缺少有效的竞争。拥有较高比例呆账的国家尤其如此。例如，2003-2007 年，呆账在总贷款中所占比例撒哈拉以南非洲国家(不包括南非)为 13.3%，而其他发展中国家为 8.6%(亚洲为 9.9%，拉丁美洲为 5.1%)。在同期，非洲最不发达国家的财富回报率为 3.1%，而其他发展中国家为 2%。<sup>15</sup>

### 三、现有的和新出现的挑战

#### A. 现有的挑战

10. 贫困的性质、规模和程度是最不发达国家及其发展伙伴面临的最大挑战。尽管出现了喜人甚至强劲的经济增长，但减少贫困的挑战仍是巨大的。贸发会议对减贫进展的评估一直表明，实现《行动纲领》目标的总体社会经济进展喜忧参半。有些国家在某些领域取得了重大进展，有些国家则落在后面。即使在已取得经济进步的国家，结果也不总是减少了贫困和改善了生活福祉。例如，在孟加拉国，2001-2007 年城市赤贫人口减少，而农村贫困人口则继续增加。在同期，经济增长强劲，超过了 5%。还以孟加拉国为例，减贫与增长至少存在正关联。在亚洲和非洲许多其他国家，我们发现减贫没有多大进展，有些年份特别是 2000-

---

<sup>14</sup> 贸发会议《2008 年贸易和发展报告》。

<sup>15</sup> 出处同上：112。

2005 年，主要与负增长有关或相联系。这表明，在经济增长与减少贫困之间建立因果联系极为困难，甚至不可能。用于发现和分析这些国家贫困趋势的国际可比数据仍然不足。在这一背景下，贸发会议各种项目/方案，以及《最不发达国家报告》系列的工作显示两者存在着因果关联，表明减少贫困与稳健、惠及全民和基础广泛的经济增长有关联。贸发会议《2008 年最不发达国家》报告称，“即使在人均 GDP 增长、贫困人口减少的最不发达国家，多数也无法将减贫率提高到每年 2% 以上”。报告认为，按这一比率，“将最不发达国家贫困人口减少一半将需要 34 年”。

11. 最不发达国家需要应对的第二个挑战是近几年的经济增长缺乏持久性和可持续性。它们的出口收入高度依赖少数初级商品，也是经济脆弱和不稳定的原因之一。它们的经济脆弱，极容易受到各种冲击——经济或其他，外部或内部。例如，虽然这些国家近年经济增长和出口扩大，但没有带来附加值的提高。换句话说，在生产力和国内生产者的增加值和经济长期结构调整等方面，整个经济层面没有改观。这些国家出口收入增加是国际商品价格提高和传统出口品如石油、铜、咖啡、可可和坚果出口增长的结果。旅游业和相关旅行业也为最不发达国家近年出口收入激增作出了贡献。虽然改善带来了乐观前景，但人们也担心不会出现经济结构的变革，仍然极容易受到冲击和遭受危机。因此，为了使最不发达国家能够利用全球化同时减少风险，它们需要实现经济基础的多样化，发展生产能力，生产较高附加值产品和服务，从而开始根本性的社会经济变革。

12. 最不发达国家及其发展伙伴面临的第三个可能也是艰巨的挑战是最不发达国家的生产和供给能力薄弱。贸发会议多年来一直主张在制定最不发达国家的发展政策和战略时必须着重于方式的转变，更重视建设生产能力。这需要改善公共资源包括官方发展援助的分配平衡，向生产和社会部门倾斜。还需要采取经济政策，引导和协调投资，提高附加值，确保在生产能力得到发展的同时增加就业机会。除了生产能力薄弱外，最不发达国家也缺少体制能力设计和执行发展政策及战略。反过来又损害了最不发达国家制定政策和战略的国家自主权及实现减贫目标的实效性。

13. 此外，高人口增长率(最不发达国家整体平均为 2.5%)、环境退化和易受气候变化影响、农业生产下降、非工业化、失业、内部冲突和政治不稳定、疟

疾和其他传染疾病、缺少政策空间和高度依赖外部资源用于发展投资甚至消费，是阻碍最不发达国家增长和发展的重大挑战，更增加了它们的脆弱性。

## B. 新出现的挑战

14. 近年全球粮食价格出现了史无前例的上涨，为最不发达国家造成了社会、政治和经济负担。许多最不发达国家不仅是粮食净进口国，还存在着粮食不安全问题。全球粮食价格上涨是一个新的挑战，反映了最不发达国家根深蒂固的结构问题。过去几十年最不发达国家农业生产力急剧下降，而人口趋势的变化又在某种程度上使它们的粮食需求不断增加。许多最不发达国家的农业生产力 50 年前比今天还要高，1980 年代谷物产量年增长率占农业产量的 3-6%，今天则收缩至占 1-2%<sup>16</sup>。2006 年和 2007 年国际粮食价格暴涨造成最不发达国家整体粮食进口支出剧增，从 1994 年的 59 亿美元增至 2006 年的 81 亿美元<sup>17</sup>。粮食价格上涨使最不发达国家已经很严重的粮食安全问题更加严重。例如，根据国际农业发展基金，国际粮食价格上涨已传导到几个最不发达国家的国内市场，<sup>18</sup> 尽管许多最不发达国家年复一年地接受粮食援助。

15. 目前的全球经济萎缩对最不发达国家构成了新的挑战。现在全面评估世界主要经济体经济衰退的不利影响以及全球经济放缓对最不发达国家的冲击还为时过早。然而，由于最不发达国家经济体无力抵御目前规模的重大经济危机，全球经济下滑对最不发达国家的影响可能十分广泛和严重。根据世界银行的最新统计，发展中国家——多数是最不发达国家<sup>19</sup>——有多达 5,300 万人口可能因世界经济增长放缓而陷入贫困，如果危机持续，2009-2015 年每年将多死亡 20 万至 40 万新

---

<sup>16</sup> 贸发会议政策简评第 2 号，2008 年 6 月。

<sup>17</sup> 粮食进口数据为贸发会议秘书处根据联合国经济及社会事务部的统计估计得出，商品贸易数据库，2009 年 1 月。

<sup>18</sup> 例如，塞内加尔小麦价格 2008 年 2 月是前一年的二倍；在苏丹上涨近 90%；在索马里北部上涨了二倍。乌干达（坎帕拉）玉米价格 2008 年 3 月比 2007 年 9 月上涨 65%，而在莫桑比克（马普托）则上涨 43%。根据粮食及农业组织，埃塞俄比亚（亚的斯亚贝巴）小麦和玉米价格在 2007 年至 2008 年 3 月间上涨了 33%。

<sup>19</sup> 详见 2009 年世界银行的政策说明，题为：“全球经济危机：从贫困的视角评估脆弱性”。

生儿。在世界银行认定为“极容易遭受”全球经济危机影响的约 40%的发展中国家中，有 95%是最不发达国家。

16. 在中期和短期，对最不发达国家的外部资金特别是官方发展援助的流入可能大幅度减少，因为捐助国被迫采取“紧缩”政策来应对日益严重的经济萧条。第二，由于劳动力接收国的就业机会减少，劳动力市场经历着根本性的结构变化，最不发达国家国民从国外汇款将大幅度下降。占孟加拉国、埃塞俄比亚和许多其他最不发达国家资金流入相当数量的国外汇款，可能因移民接收国经济衰退而减少。世界银行预计，2009-2011 年汇款前景十分暗淡，仅 2009 年预计将下降 5-8%(世界银行，简介 9, 2009 年 3 月)。第三，目前多重危机的复合影响(金融、粮食和能源价格)可能阻碍对最不发达国家出口品的全球需求。最后，随着全球经济危机加深，各国吸引有限资金的竞争加剧，投资环境较好的国家可能迫使对最不发达国家的外国直接投资流动停滞或转移或转向。例如，非洲开发银行的初步研究<sup>20</sup> 表明，全球经济危机造成的商品价格下跌迫使许多国际采矿公司关闭和停止其义务，2008/2009 年在刚果民主共和国加丹加省就失去了 35 万个就业机会。

#### 四、贸发会议对执行《行动纲领》的贡献

17. 贸发会议一直在其任务和主管权限内推动《行动纲领》行动和承诺的实施。秘书处通过研究和政策分析工作，包括《最不发达国家报告》系列，对《行动纲领》目标和千年发展目标的进展情况定期进行评估。秘书处研究和政策分析工作的主要目的是确定这些国家的迫切发展挑战，提出政策行动建议，在国家、区域和全球层面采取有效应对措施。分析工作还有助于发展中国家及其发展伙伴就解决最不发达国家发展问题的正确政策途径达成共识。

18. 秘书处还一直努力向发展中国家的决策者和实践者、公民社会、学术和研究机构伸出援手，在有关国家和地区传播其研究和政策分析工作成果。例如，2008 年 10 月 28 日至 30 日在金边举办了亚太地区最不发达国家研讨会，有来自阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、马尔代夫、缅甸和尼泊尔的资深政策顾问、学者和业者参加。他们讨论了《最不发达国家报告》系列的

---

<sup>20</sup> 见世界银行关于金融危机对非洲经济体影响的最新报告，2009 年 3 月 11 日。

成果、政策结论和建议。此前，还举行两次类似研讨会：一次是 2008 年 2 月在达喀尔举行的西部和中部非洲最不发达国家及海地的研讨会，一次是 2007 年 2 月在亚的斯亚贝巴为中部和南部非洲最不发达国家举行的研讨会。

19. 关于国际贸易和相关问题，贸发会议有利于最不发达国家的活动目标是：(a) 加强其体制、决策和人力资源能力；(b) 加强其制定和执行贸易政策/战略的能力；(c) 协同努力促进其总体发展目标。其中包括协助最不发达国家参加贸易谈判，特别是有关农业和非农业市场准入模式、服务贸易、贸易便利化、世界贸易组织规则、与贸易有关的知识产权问题和贸易援助等发展问题的多哈回合谈判。秘书处在这些领域向最不发达国家提供的其他援助侧重于市场准入等问题，特别是优惠侵蚀和这些国家出口品的免关税和免配额市场准入、竞争倡导以及竞争政策执行。贸发会议还继续在加入世贸组织、发展中国家之间区域贸易谈判，以及非加太国家与欧洲联盟经济伙伴关系谈判方面，向最不发达国家提供支持。

20. 关于向最不发达国家提供与贸易有关的技术援助的综合框架(综合框架)，是贸发会议和伙伴机构支持最不发达国家的另一重点领域。目前，有 45 个国家参加了综合框架<sup>21</sup>，已完成了 30 个国家的“诊断性贸易一体化研究”(DTIS)和审定研讨会，<sup>22</sup> 有 13 个国家处于 DTIS 进程的不同阶段。<sup>23</sup> 另有 2 个最不发达国家在接受被接纳前的技术审评。<sup>24</sup> 贸发会议继续积极参与 DTIS：或在 DTIS 完成前提供实质性意见，或参加主要的 DTIS 访问团。贸发会议提供的支持从综合框架

---

<sup>21</sup> 阿富汗、安哥拉、贝宁、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、吉布提、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、基里巴斯、老挝人民民主共和国、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、所罗门群岛、苏丹、东帝汶、多哥、图瓦卢、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、也门和赞比亚。

<sup>22</sup> 安哥拉、贝宁、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、中非共和国、乍得、科摩罗、吉布提、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、老挝人民民主共和国、莱索托、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、也门和赞比亚。

<sup>23</sup> 阿富汗、佛得角、刚果民主共和国、几内亚比绍、基里巴斯、利比里亚、萨摩亚、所罗门群岛、苏丹、东帝汶、多哥和图瓦卢。

<sup>24</sup> 赤道几内亚和海地。

进程的初步阶段一直持续到项目实施阶段。活动包括 DTIS 前研讨会、咨询访问团和参加 DTIS 审定研讨会等综合框架会议(在安哥拉、布基纳法索、老国人民民主共和国和瓦努阿图)。

21. 关于国际投资和相关问题,秘书处一直实施各种项目,包括投资政策审评和在许多最不发达国家举行培训研讨会。这些项目的目的包括:(a) 加强国家投资机构在汇编、散发和分析外国直接投资及跨国公司经营数据方面的能力;(b) 提高体制能力,评估外国直接投资在受益国经济体中的重要性;(c) 解决投资促进良好治理、寻找投资和投资便利化等问题;(d) 通过投资政策审评改善国内投资环境;<sup>25</sup> (e) 通过商业连接计划和经营技术发展方案,建设中小企业的能力;(f) 在国际投资协定中建设最不发达国家的体制和人力资源能力<sup>26</sup>。在国家层面,2008年9月24日至26日在埃塞俄比亚举办了“瞄准投资者”培训研讨会,有区域投资促进机构的22名代表参加。此外,2008年8月18日至29日组织埃塞俄比亚投资机构官员对马来西亚进行了为期两周的考察访问,2008年11月2日至8日对荷兰进行为期一周的考察访问。

22. 最不发达国家还继续受益于秘书处在技术、知识共享和贸易物流方面的工作以及各种体制能力建设方案。其中包括高效率港口管理、运输和海关现代化(海关数据自动化系统方案);科学、技术和创新政策审评;内陆和过境发展中国家贸易和运输便利化能力建设项目;信息通信技术<sup>27</sup>,包括电子商务和电子旅游;贸易培训;虚拟机构。

23. 关于信通技术和相关问题,2008年贸发会议支持4个东非共同体最不发达国家政府(布隆迪、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)统一网络法。在亚洲,柬埔寨和老挝人民民主共和国也获得类似活动的帮助。在科学技术领域,安

---

<sup>25</sup> 关于布基纳法索、布隆迪和塞拉利昂的新投资政策审评正在完成,接受审评的最不发达国家总数有13个。

<sup>26</sup> 2008年,几个最不发达国家(安哥拉、埃塞俄比亚、几内亚比绍、莱索托、莫桑比克、卢旺达、圣多美和普林西比、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)受益于秘书处有关国际投资协定的各种培训研讨会以及相关活动。

<sup>27</sup> 例如,2008年孟加拉国、老挝人民民主共和国、塞内加尔、塞拉利昂和坦桑尼亚联合共和国参加了信通技术专家组会议和信息社会测量全球活动。贸发会议还为孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国和尼泊尔等国代表举办了编制信息统计的培训班。培训班由联合国亚洲及太平洋经济社会委员会组织,2008年2月18-22日在大韩民国举行。

哥拉科学、技术和创新政策审评已于 2008 年完成，而另两个最不发达国家(莱索托和毛里塔尼亚)的科学、技术和创新政策审评(重点是基于知识和技术驱动的可持续发展)也已接近尾声。几个最不发达国家(莫桑比克、塞内加尔、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)的大学继续受益于贸发会议虚拟学院提供的培训。2008 年 11 月，在坎帕拉举行了投资所涉经济和社会问题的区域专业发展研讨会，有 10 个讲英文的非洲国家包括最不发达国家的 24 位学者参加。外贸培训方案是 2008 年为几内亚<sup>28</sup>等最不发达国家开展的另一重要工作领域。马达加斯加、马里、毛里塔尼亚和塞内加尔参加了外贸培训方案组织的“可持续旅游促进发展”研讨会。贸发会议还继续在贝宁(科托努)、几内亚(科纳克里)、塞内加尔(达喀尔)和多哥(洛美)举办了“现代港口管理”培训。此外，还在讲法语网络的港口经营人举办了两次“教员培训”，一次是在法国马赛(2008 年 2 月 18 日至 3 月 7 日)，一次是在贝宁(科托努)(2008 年 5 月 19 日至 30 日)。8 个非洲国家(包括贝宁、几内亚、马达加斯加、毛里塔尼亚、塞内加尔和多哥)的 20 位代表参加在马赛举办的培训班，5 个非洲国家包括 4 个最不发达国家(贝宁、几内亚、塞内加尔和多哥)的代表参加了在科托努举办的培训班。

24. 贸发会议的另一重要工作领域是“债务管理和金融分析方案”，目的是协助最不发达国家掌握有效的债务管理方法。这方面的工作包括开发、安装和管理专门软件，满足受益国业务、统计和分析需求。该方案还通过培训和咨询服务、债务数据审定和基本债务分析，协助进行体制和人力资源能力建设。2008 年，22 个最不发达国家的 29 个机构受益于这一系统<sup>29</sup>，柬埔寨是当年最新的受益人。2009 年计划在海地和几内亚比绍的各自财政部安装这一系统，目前还在与另两个最不发达国家进行谈判(佛得角和科摩罗)。

---

<sup>28</sup> 贸发会议/国际贸易中心的联合项目，2008 年发起，题为“通过培训、支持中介机构和直接援助粮食加工厂商，加强几内亚在国际贸易领域的能力”。这个为期两年的项目旨在通过能力建设和培训，促进几内亚在国际贸易中的参与。

<sup>29</sup> 安哥拉(中央银行)、孟加拉国(财政部和中央银行)、布基纳法索(财政部)、布隆迪(财政部)、柬埔寨(财政部)、中非共和国(财政部)、乍得(财政部)、刚果民主共和(单独的债务管理办公室)、吉布提(财政部)、埃塞俄比亚(财政部)、几内亚比绍(财政部)、海地(中央银行)、马达加斯加(中央银行和财政部)、毛里塔尼亚(财政部)、卢旺达(财政部和中央银行)、塞内加尔(财政部)、苏丹(中央银行)、多哥(财政部)、乌干达(财政部和中央银行)、也门(财政部、中央银行和计划部)和赞比亚(财政部和中央银行)。

25. 秘书处继续向发展中小岛国提供技术支持，包括对将达到“毕业门槛”的最不发达国家进行脆弱性评估工作。应发展政策委员会请求启动的这一评估，对进一步认识这些国家面临的结构问题十分重要，可以使发展政策委员会合理地应对“毕业”问题(多数“毕业生”是发展中小岛国)。2008年秘书处编写了四个“毕业案例”(赤道几内亚、基里巴斯、图瓦卢、瓦努阿图)的脆弱性分析和其走向“毕业”的结构进展评估。这一分析评估是对发展政策委员会“毕业”和“顺利过渡”问题工作的技术意见投入。

26. 关于内陆国，作为《阿拉木图内陆发展中国家行动纲领》中期审查的一部分，贸发会议与联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室以及世界银行合作，于2008年10月1日在纽约举行了高级别投资论坛。论坛的目的是召集内陆发展中国家的决策者和私营部门代表，以及现有和潜在国际投资者与会，分析内陆发展中国家吸引外国直接投资的目前趋势，交流经验和最佳做法，探讨这些国家未来吸引外国直接投资的机会。讨论表明，改善运输基础设施和过境模式，加强区域一体化，对受运输成本和距离影响较小的可贸易品生产实行经济专业化，是缓解内陆地位不利条件的主要政策内容。与会者也同意，在目前金融危机和经济衰退中，内陆发展中国家吸引外国直接投资是一个更加复杂和巨大的挑战。许多内陆发展中国家同时也是最不发达国家。在内陆国，我们的重点是贸易便利化和着力改善运输基础设施及过境模式。其中包括努力促进区域一体化和经济专业化，提供有助于缓解内陆地位不利影响的政策咨询。例如，我们一直主张通过公私营伙伴关系，沿某些非洲和亚洲过境走廊发展商业和跨境集群，即 Trans-Capriivi 走廊(连接纳米比亚与赞比亚)和 Bangkok-Vientiane 走廊(连接老挝人民民主共和国与泰国)。

## 五、结论、教训和最佳做法

27. 从以上简短评估可以看出，最不发达国家经济增长的主要决定因素是复杂和多样的，实现较高经济增长所需要的特殊要素组合因国家而异。因此，国家发展战略必须符合有关国家及其人民的具体需求。应该重视初始条件、资源禀赋和出口结构的多样性。此外，普遍的共识是持续的“年复一年”的经济增长是减贫的必要但不是足够的条件。这也意味着，发展政策和战略必须考虑某一国家的

具体条件和情况，因为没有可适用于所有最不发达国家的“标准化”政策。同时，可以找出一些共同领域，在这些领域精心设计的政府干预措施已经或可能对有关国家经济产生重大影响。旨在增加国民储蓄和投资的财税改革应该是所有最不发达国家政府的优先事项。为私营部门发展创造良好环境也可增加这些国家经济的增长潜力。

28. 经由贸发会议的研究和分析工作对若干最不发达国家的仔细观察以及国家和行业案例研究，我们进一步认识到最不发达国家增长和发展的挑战和前景。研究显示，经过几十年的调整和经济改革后，最不发达国家作为整体近年出口有了明显改善，尽管在世界贸易中所占份额仍然不大。近年出口绩效的改善主要归功于出口石油和其他矿产品的最不发达国家和设法增加制成品和服务业出口的最不发达国家。依赖商品的最不发达国家继续面临着世界初级商品价格波动的大问题。经验还表明，在多数人收入来自温饱型农业和生产能力薄弱的最不发达国家，贸易自由化和调整方案并没有带来明显的减贫效应。虽然贸易对经济增长是重要的，但也有可能过份强调贸易自由化作为最不发达国家减贫政策工具的重要性。贸易自由化要发挥减贫作用，必须是逐步的，与供给能力的发展相联系，不应等同于自由放任，而是重新评估国家在国内政策中的作用。在最不发达国家人口普遍贫困的情况下，减贫需要制定有效的发展战略，促进惠及整个社会、基础广泛和环境可持续的快速和持久经济增长。

29. 在中短期，最不发达国家的增长前景还可能因其出口竞争力，特别是具有比较优势领域的出口竞争力的提高而有所改善。贸发会议最近在几个最不发达国家完成的一份研究报告证实，经济多样化是促进经济发展的决定性因素。初级产品价格的持续波动和长期价格趋势的不确定，使多样化在今天比以往任何时候都更加重要。尽管如此，该报告清楚表明，许多最不发达国家有很大余地加入成功出口商集团，特别是从事石油、铜、咖啡、可可和坚果等传统产品的出口，因为这些产品在大多数发达国家不生产。最不发达国家具有巨大增长潜力的非传统出口领域包括园艺、渔业和旅游业。根据贸发会议对若干最不发达国家园艺业的调查，撒哈拉以南非洲国家园艺产品出口不断扩大，目前已超过 20 亿美元，占世界总出口的 4%。此外，发达国家和发展中国家鱼和渔业产品的需求都在持续增长。乌干达鲜花、植物、水果和蔬菜的年出口额现在达 1,900 万美元，鲜花出口自

1995 年以来增长了 475%。2004-2007 年，埃塞俄比亚园艺产品出口平均增长 167%，已成为农业中第五大出口换汇产品。

30. 渔业是最不发达国家增加出口收入的另一领域。在 50 个最不发达国家中的 16 个国家，鱼产品已成为五大出口产品之一。然而，鱼和园艺产品易腐烂，加上发达国家市场的卫生和植物卫生检疫标准，损害了这些产业的潜在贡献。不过，孟加拉和坦桑尼亚联合共和国等国经验表明，对有关产品特别是鱼品大力提高和实施有关规范和标准，可大幅度增加出口收入。

31. 旅游业是世界上产值最大的工业，对促进最不发达国家的经济增长和减贫有着巨大的经济潜力。虽然最不发达国家旅游业只占目前世界市场份额的 1%，但 2000-2006 年前往最不发达国家旅游的人数剧增 48%，而且在继续增加。旅游业是最不发达国家增加其世界经济活动中的份额的少数产业之一。然而，与其他行业一样，最不发达国家在充分发挥旅游业经济潜力时也存在各种障碍。旅游业的问题是：基础设施和旅游设施上缺少投资，因当地供应能力不足和高进口含量而与本地企业连接有限，旅游业易受各种外部冲击，对脆弱的生态系统构成压力等。在一些国家，政治不稳定和不安全以及航空运输(如马达加斯加)和电信费用高，也大大阻碍旅游业对经济增长和发展的潜在贡献。尽管存在这些挑战，但贸发会议的研究认为，如果这些国家的政府致力于在宏观经济和产业层面进行必要的体制和政策改革，有充分的理由相信前景是乐观的。贸发会议在马里和塞内加尔的“旅游业的外国直接投资：发展方面”的项目中正在进一步探讨外国直接投资在这些国家旅游业中的作用。

32. 如上所述，对最不发达国家的官方发展援助在 2001 年通过《行动纲领》后增加到创纪录的水平。然而，援助的大部分是以债务减免或人道主义援助形式提供的。此外，官方发展援助的目前水平仍低于《行动纲领》商定的援助目标。《2008 年贸易和发展报告》指出，即使捐助国履行它们的援助承诺，援助数额也不足以协助贫困国家在 2015 年实现千年发展目标。为确保实现千年发展目标和最不发达国家第三个行动纲领所订立的目标取得进展，必须大幅度增加发展援助，提高援助实效，援助必须是债务减免或紧急援助之外的。最后，为减少目前的经济危机，向最不发达国家提供的进一步发展援助应采取赠款不是贷款的形式。

33. 关于贸发会议的贡献，本报告所述各种活动表明，2008 年与前一年一样，最不发达国家单独或作为整体大大获益于贸发会议执行《行动纲领》的活动。秘书处的研究和政策分析工作有助于在国家、区域和全球各级就最不发达国家关心的贸易和发展问题进行政策对话和建立共识。技术合作和能力建设则协助最不发达国家建设体制、人力资源和税收能力。例如，通过“海关数据自动化系统”项目，刚果民主共和国<sup>30</sup>在 2008 年上半年增加税收 70%以上，达到 1.11 亿美元，而前两个半年为 6,600 万美元。同样，海地海关当局报告，2008 年 12 月与 2007 年同月相比，太子港的海关税入增加了 500 万美元。除了资金收入外，海关数据自动化系统还协助受益国对各自海关业务实现现代化，增加透明度，改善海关清关程序，减少腐败。还有助于收集可靠的贸易统计数据。鉴于贸发会议的大量活动，最不发达国家要加快经济增长和发展，提高出口竞争力，受益于近期的商品价格上涨，亟须在以下领域采取行动和政策措施：降低贸易交易成本；开发人的能力和体制能力；实现商品多样化；增加附加值。为此，应发挥外国直接投资在其经济中的作用和建设总体生产能力。

34. 需要捐助国、受益国和秘书处作出进一步努力，确保能力建设项目和方案的连续性和可持续性。资源的可预测性、最不发达国家的自主能力，以及确保能力建设活动的连续性和可持续性，是加强秘书处各种活动对最不发达国家发展产生实质性影响的关键。在这方面，贸发会议/最不发达国家信托基金是在最不发达国家启动、设计和实施技术合作和能力建设活动的重要工具。然而，信托基金资金来源的多样化仍然是一个挑战，因为最近只有少数捐助国向其捐款。

-- -- -- -- --

---

<sup>30</sup> 刚果民主共和国加丹加省于 2008 年 8 月开始执行“海关数据自动化系统”，是欧洲委员会资助、贸发会议执行的东部和南部非洲共同市场项目。