



贸易和发展理事会

第五十一届执行会议

2010年11月29日至30日，日内瓦

临时议程项目2

审查执行《2001-2010 十年期支援最不发达国家
行动纲领》取得的进展**从贸发会议执行《2001-2010 十年期支援最不发达国家布鲁塞尔行动纲领》的工作中吸取的政策教益：主要趋势、挑战和政策结论¹**

贸发会议秘书处的报告

内容提要

根据《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》第 114 段的规定，联合国大会决定召开第四次联合国最不发达国家问题会议，以便全面评估《行动纲领》并决定随后将采取的行动。贸发会议继续设法采取切实措施，将《行动纲领》所载行动和承诺纳入其活动和政府间机构工作的主流。贸发会议的活动侧重研究和政策分析、建立共识、技术合作和能力建设。从贸发会议的执行工作中吸取的政策教益——包括根据《行动纲领》第 97 段要求对该《行动纲领》进行的部门性评估——构成贸发会议对《行动纲领》的最后评估以及第四次联合国最不发达国家问题会议筹备进程的贡献的一部分。本文件旨在帮助贸易和发展理事会第五十一届执行会议审议临时议程项目 2(b)。

¹ 对执行《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》取得的进展的详细分析见贸发会议出版物《全面评估 2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领的执行情况：评估第四次联合国最不发达国家问题会议及其他会议的进展和教益》(UNCTAD/ALDC/2009/2)。

导言

1. 《2001-2010 十年期支援最不发达国家布鲁塞尔行动纲领》包含多套行动和承诺——涵盖社会、经济、政治和环境问题。鉴于经济增长本身不足以实现可持续发展，《行动纲领》每一个经济、社会、政治和环境支柱的设计都是为了以综合和相互联系的方式得到有效的管理和落实，以便实现加速和持续减贫的最终目标。同样，只重视社会政策，特别是减少贫困的社会政策，长期也不可持续。同样，环境管理和环境保护本身只是实现可持续发展的必要条件，而不是充分条件。《行动纲领》还被视为伙伴关系框架，这种伙伴关系基于“最不发达国家以及发展伙伴之间关于在众多相互关联的领域采取具体行动的相互承诺”（第 14 段）。《行动纲领》阐述了最不发达国家及其发展伙伴为大力改善这些国家的生活条件，加快持续的经济增长和可持续发展，通过消除贫困、不平等和被剥削现象结束其边缘化趋势，以及使这些国家融入全球经济并从中获益而采取的政策和措施（第 4 段）。

2. 除了执行指导方针，《行动纲领》还包括许多量化和有时间限制的目标。这是为了让最不发达国家及其发展伙伴能够评估并监督《行动纲领》的执行情况。第 94 段规定“《行动纲领》所列目标和指标将用于审查和评价最不发达国家及其发展伙伴履行各项承诺的绩效”。

3. 可以从《行动纲领》十年的执行中吸取一些重要的政策教益。这些包括：

(a) 自《行动纲领》通过以来，大多数最不发达国家的国内发展政策和战略都将减贫定为其战略发展目标的重点，因此减贫战略文件成了最不发达国家贸易和发展议程的典型特征；

(b) 几乎所有最不发达国家都采取了大胆举措，消除不利于出口的偏见，许多国家已经踏上了为私营部门发展和消除供应方制约而改善体制环境的艰苦历程。不过，最不发达国家实施的国内政策和措施并没有产生能够扭转其边缘化趋势的增长形式和质量。事实上，这些国家持续的欠发展以及很多国家的长期衰退显示出经济的脆弱性，还表明国内政策和战略虽然必不可少，但是仅凭借国内政策和战略，不足以确保最不发达国家的持续增长、发展和减贫；

(c) 在社会经济状况有所进步的情况下，可预见和有效协调的援助起到了补充和维持作用，而援助离不开监督执行和明确责任的有效国内机制。这肯定了发展伙伴在影响最不发达国家增长轨迹中的重要作用；

(d) 国内和国际政策及支持措施的重点一直放在社会部门。虽然这一点很重要，但是不应牺牲最不发达国家经济的生产性部门。因此，有必要调整最不发达国家的发展政策和战略。一些年来，贸发会议一直倡导调整最不发达国家发展政策和战略的制定。为此，重要的是将发展生产能力，以及相应地扩大生产性就业作为国内政策和战略的核心，包括减贫战略文件的核心。

4. 将于 2011 年举行的第四次联合国最不发达国家问题会议需要就提高最不发达国家生产能力的方式和方法达成共识，同时需要考虑到多样化和价值增加的必要性，由于初级产品价格的持续波动和长期价格趋势的不确定性，这一点变得比以往任何时候都更加重要。贸发会议关于最不发达国家的工作强调，在短期至中期，可以通过提高最不发达国家的出口竞争力，特别是提高它们具有比较优势的领域，例如鲜花、新鲜水果和蔬菜等非传统项目的生产和出口，改善最不发达国家的增长前景。

5. 贸发会议还对执行《行动纲领》的进展进行了全面评估和评价 (UNCTAD/ALDC/2009/2)。该研究是为了协助贸易和发展理事会对《行动纲领》的评估和评价，作为大会依据《行动纲领》第 114 段对《行动纲领》进行全面评估的投入。该研究包括：

(a) 简要论述以客观和注重成果的方式评价《行动纲领》的进展和影响过程中面临的挑战。这基于贸发会议的执行经验以及自 2001 年《行动纲领》通过以来贸易和发展理事会例会对进展的年度评估；

(b) 评估贸发会议任务和职能范围内重要领域的趋势；

(c) 分析最不发达国家的初级商品，特别是非传统出口品对推动最不发达国家的增长和发展前景的作用；以及

(d) 政策建议和贸发会议对需要第四次联合国最不发达国家问题会议关注的可能问题的看法和建议 (UNLDC-IV)。

一. 对影响的审查、监测和评估：挑战和前景

6. 《行动纲领》第三部分指出，为政策的执行、贯彻、审查和监测制定有效的机制和安排是纲领取得成功的关键。这显示出最不发达国家及其发展伙伴强烈希望对落实《行动纲领》承诺行动的进展以及《行动纲领》取得的成果进行有效和注重成果的监测和评估。因此，使用监测和评估作为国内和国际一级发展活动不可分割的一部分得到了越来越多的支持和关注。这是因为通过系统地研究具体干预的效果，对《行动纲领》的有效监测和评估为最不发达国家政府、国际发展伙伴和民间社会提供了借鉴过去经验、提高今后绩效以及展示伙伴关系的责任制和透明度成果的途径。传统上，监测和评估活动主要限于项目，设计项目周期时将事前项目评价与事后监测和评估联系起来。然而，20 世纪 80 和 90 年代“从项目到政策”的转变承认了政策环境在确定发展模式和进度方面的重要作用，并将决策制定者的注意力集中在有关制定和提供好政策的问题上。20 世纪 90 年代中期，这一侧重点再次转变，从“第一代”政策改革过度到“第二代”体制改革，包括政府在实施“善治”过程中的法律、行政和监管职能。重点的转移提出了对战略层面上的方案和政策干预进行事后监测和评估的需要。

7. 审查执行《布鲁塞尔行动纲领》取得的进展时，贸发会议在若干最不发达国家开展了针对具体国家²和具体部门³的案例研究。贸发会议最近关于最不发达国家的研究和政策分析⁴还包括追踪它们在实现《行动纲领》和千年发展目标的目标和指标方面取得的进展。国别评估和部门审查以及秘书处的研究和政策分析工作进一步显示出最不发达国家的发展问题、挑战和机遇。贸发会议的工作还表明，评估战略层面上的干预的影响，特别是国际上通过的《行动纲领》，例如《支援最不发达国家行动纲领》的影响是一项复杂的工作。主要出于以下几个原因：首先，经济增长的决定因素是复杂和多样的，实现较高经济增长所需的特殊要素组合因国家而异。此外，由于最不发达国家极易受到各种冲击——经济或非经济冲击；外部或内部冲击——其中许多是《行动纲领》没有涵盖(或预料)到的，因此适度经济增长的可持续性差。例如，根据世界银行的最新估计，发展中国家——多数为最不发达国家——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，从现在起到 2015 年，每年的新生儿死亡人数将多出 20 万至 40 万。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，95%以上为最不发达国家。

8. 第二，《行动纲领》的性质，包括承诺(通常是一套发展政策和战略以及干预的一部分)的广度和深度使监测和评估工作变得复杂。特别是近年来更多地采用针对全部门的方针和整体预算支持，使监测和评估方案各组成部分的效果变得困难。与之相关的是评估的时间范围和评价范畴。通常，(例如通过《行动纲领》实施的)干预的效果需要一定时间才能显现，因此评估可能需要延续到方案结束后。此外，某些行动和承诺(例如关于建立生产性能力的行动和承诺)的影响是长期性的，可能在短期或《行动纲领》商定的时间框架内无法显现。在存在结构性和相互关联的发展问题的国家(如最不发达国家)建立有效和长期的能力是一项复杂而艰巨的任务。因此，应当从长远的角度看待能力建设问题，尤其是最不发达国家的体制建设和人力资源开发的任务。如果在方案期间或结束时开展评估，那么干预效果的深度和广度可能会被低估。在方案的影响范围方面也可能出现规模问题。干预可能产生重大间接影响，远远超出该干预的近期指标或目标。如果在评估中忽略这些影响，那么总的效果将再次被低估。这还提出了因果关系的问题。《行动纲领》包括最不发达国家及其发展伙伴在国内和国际一级的一系列“行动”。这些政策干预是综合、全面的国内扶贫增长战略的一部分。因此，很

² 关于下列国家：孟加拉国 (UNCTAD/LDC MISC/2006/4)、布基纳法索 (UNCTAD/LDC MISC/2006/7)、佛得角 (UNCTAD/LDC MISC/2006/6)、埃塞俄比亚 (UNCTAD/LDC MISC/2006/5)和尼泊尔(UNCTAD/LDC MISC/2006/3)的案例研究见 <http://www.unctad.org>。

³ 具体部门案例研究汇编载于出版物《最不发达国家的出口竞争力和发展：最不发达国家行动的政策、问题和优先事项》(UNCTAD/ALDC/2008/1)。

⁴ 对最不发达国家及其发展伙伴这些年来执行《支援最不发达国家行动纲领》目标和行动的情况的详细分析和综合数据资料见贸发会议最不发达国家系列报告：2002 年、2004 年、2006 年、2007 年、2008 年和 2009 年。另见贸发会议对《行动纲领》中期审查所作的贡献 (UNCTAD/LDC/2006/3)。

难将实现减贫和可持续发展目标方面取得的进展归功于某一项方案，或某一套干预，例如本《行动纲领》。例如，绩效指标的变化中有多大比例是干预造成的，又有多大比例是外部影响造成的呢？回答这个问题可以采用假设法，即如果没有这项干预将产生怎样的后果。

9. 第三，各种框架的目标和优先事项通常被视为相互竞争，而不是相互补充。例如，大多数最不发达国家在 20 世纪 80 年代和 90 年代都实施过结构调整方案，其中一些国家正得到减贫战略文件的支持。许多最不发达国家设立了减贫战略文件审查程序和机制(例如世界银行圆桌会议的讨论)。在国家一级还存在其他的框架和协调机制，例如共同国家评估框架、联合国发展援助框架、向最不发达国家提供贸易方面技术援助的增强综合框架、对千年发展目标的审查，以及最近的发展援助倡议等。加上国内发展政策和部门战略，这些往往导致制度上的瓶颈，《行动纲领》获得的关注往往较少。除了缺少记录准确的数据和统计上的缺陷，单单是国家一级缺乏系统和统一的方法框架就已经使跟踪、影响评估和进展监测工作变得更加复杂和繁琐。

10. 最后，监测和评估国家和/或部门一级干预的影响耗资巨大，需要大量的财力、技术和人力资源。但是这类活动的收益高于成本。如果不对干预进行国家或部门评估，那么很难明确《布鲁塞尔行动纲领》实质影响的有意义的结果。就《布鲁塞尔行动纲领》而言，没有就审查其进展以及评估其在国家(或部门)、区域和国际一级的影响作出资金承诺。这不仅制约了影响评估的广度和深度，而且打击了扩大技术合作和能力建设项目实质(或发展)影响的努力，以及关于受益国体制和经济的方案。

11. 考虑到上述实际缺陷和限制，第四次联合国最不发达国家问题会议应当就系统和统一的评估框架的必要性达成共识。如有可能，在会上达成这样一个框架时，需要具有充分的灵活性，以便在一系列不同的环境下，在不同的资源限制下都能适用。该框架还需要具备就被评估方案的影响和效果，向决策制定者提供明确和及时信息的能力。要想让非专家决策制定者、其他利益攸关方和关注方理解后续《行动纲领》的评价或监测和评估结果，这一点至关重要。为了鼓励透明和民间社会参与政策制定过程，特别是鼓励它们自愿参与磋商进程，向所有参与改革进程的人分发评价结果同样也很重要。

12. 要想更好地应对战略和政策层面上监测和评估工作的困难和复杂性，需要就什么才是开展方案评估和监测工作的满意框架达成一致。没有单一或理想的工具可以适用于所有评估；相反，方案框架需要根据具体评估的要求特别制定，将在整体方法下选择不同的方法完成不同的任务。明确今后的行动计划或干预希望达到什么成果至关重要，因为这将确定监测和评估影响工作中使用的标准。在大多数情况下，目标有轻重缓急之分，中期目标是实现最终目标的跳板。一项初步的政策或方案干预带来许多活动或投入，进而产生产出和成果，从而为实现方案目标作出贡献。

13. 在第四次联合国最不发达国家问题会议期间以及之后，同样重要的是最不发达国家始终保持与它们的发展伙伴和国际机构的对话，并尽可能通过后续《行动纲领》，加大对其有利的方案和项目的影响。迄今为止的经验表明，受援国积极参与方案的制定和执行对技术合作项目的成功至关重要。同样重要的是，最不发达国家关于直接方案和预算支持的要求应当基于对国内差距和需要的重要评估，这样在方案结束时，不仅可以依据方案实施的效果，而且可以依据它们在解决发展问题和制约方面的具体贡献评估项目/方案的重要性的影响。为此，应当继续为加强最不发达国家的所有权和吸收能力而不懈努力。

二. 自《行动纲领》通过以来最不发达国家经济绩效的重要趋势

A. 实际 GDP 和实际人均 GDP 的增长

14. 尽管存在上述挑战，但贸发会议一直就最不发达国家及其发展伙伴在某一时间(或时段)执行《行动纲领》的情况提供政策分析⁵。秘书处的工作显示，最不发达国家近期的社会经济绩效尽管存在地区、国家和部门差异，但是自 2001 年 5 月以来都有明显改观。2005 至 2007 年期间，最不发达国家整体的平均年增长率⁶ 接近 8%，比 2000 至 2004 年期间的平均 5.9% 的增长率高出两个百分点，是 20 世纪 90 年代年均 4% 增长率的两倍。2005 至 2007 年最不发达国家整体的增长率超过了《布鲁塞尔行动纲领》设定的 7% 的目标。事实上，它们的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人口增长率高(年均 2.5%，几乎是其他发展中国家的两倍)，其人均 GDP 增长继续落后于其他发展中国家。例如，2005 至 2007 年最不发达国家整体的实际人均 GDP 增长率为 5.5% 左右，而其他发展中国家同期为 7%⁷。

15. 2008 至 2009 年期间的主要经济指标显示，特别是与 2006 至 2007 年期间相比，最不发达国家的绩效有所下降。2008 年，最不发达国家整体的实际 GDP⁸ 增长了 5.8%，而 2006 至 2007 年期间增长约 8%，实际人均 GDP 从 2007 年的 5.6% 下降到 2008 年的 4.6%。这是自 2003 年来实际人均 GDP 最大幅度的下降。

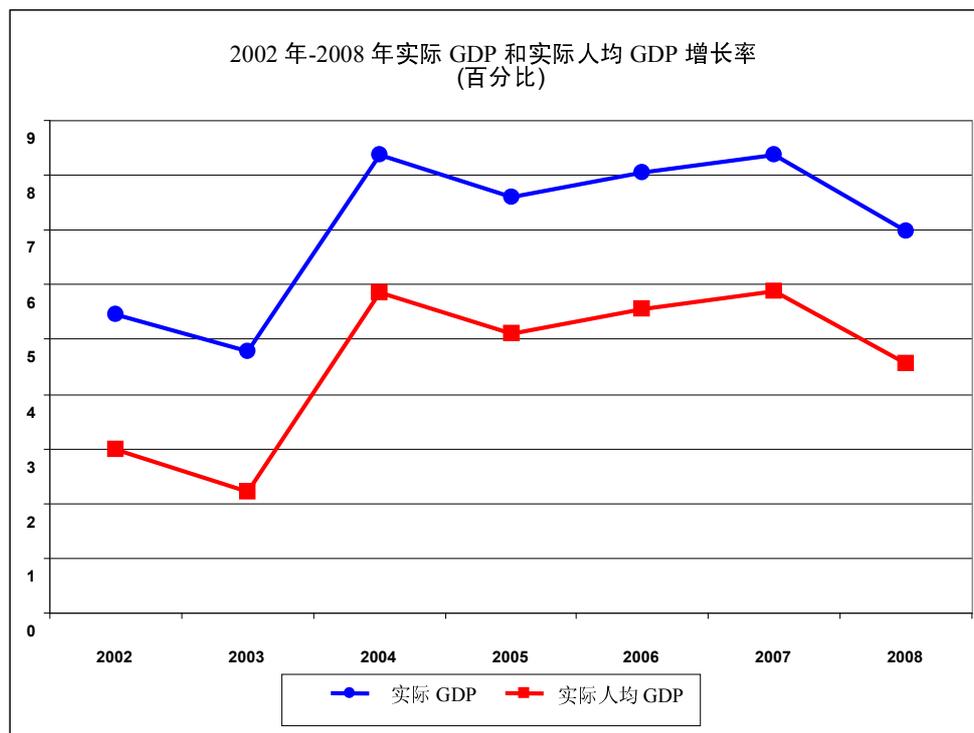
⁵ 同上。

⁶ 贸发会议秘书处根据联合国经社事务部统计和人口司的数据计算得出，2009 年 1 月。

⁷ 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。

⁸ 实际 GDP 和实际人均 GDP 数据为贸发会议秘书处根据联合国经社事务部统计和人口司的数据计算得出，2009 年 8 月，指实际 GDP 和实际人均 GDP(1990 年美元)。

图 1
2002-2008 年实际 GDP 和实际人均 GDP 增长率



16. 最不发达国家经济绩效的背后隐藏着区域、部门和国家差异。在区域一级，2005 至 2007 年期间非洲最不发达国家的实际 GDP 增长率高于亚洲最不发达国家同期水平。不过，非洲最不发达国家(外加海地)的实际 GDP 增长率从 2006 至 2007 年的 8.5% 下降到 2008 年的 6.2%，而亚洲和太平洋地区同期从 6.9% 下降到 5.2%。因此，与 2007 年的 5.9% 相比，最不发达国家整体的实际人均 GDP 在 2008 年仅增长 4.6%。总体而言，2008 年实际 GDP 增长率超过 6% 的最不发达国家有 14 个⁹，而 2005 至 2007 年为 21 个(其中 5 个为石油和矿产品出口国)。同年，有 16 个最不发达国家¹⁰——2005 至 2007 年有 17 个国家(其中 5 个为矿产和/或石油出口国)的实际 GDP 增长率在 4% 至 6% 之间，而另外 9 个最不发达国家¹¹ 的增长率在 3% 至 4% 之间。事实上，16 个最不发达国家 2008 年的实际人均 GDP 增长率为 1% 或 1% 以下，其中 9 个最不发达国家的增长率为负数。这一趋势远远比不上 2005 至 2007 年期间，当时只有两个最不发达国家的实际人均

⁹ 安哥拉、孟加拉国、不丹、刚果民主共和国、老挝人民民主共和国、赤道几内亚、埃塞俄比亚、利比里亚、马拉维、卢旺达、所罗门群岛、东帝汶、坦桑尼亚联合共和国和瓦努阿图。

¹⁰ 贝宁、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、吉布提、冈比亚、马达加斯加、马尔代夫、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、圣多美和普林西比、塞拉利昂、苏丹、乌干达和赞比亚。

¹¹ 阿富汗、几内亚、几内亚比绍、莱索托、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔和也门。

GDP 增长率为负数。不过，与 2000 至 2004 年期间相比仍然令人瞩目，当时 46 个最不发达国家中仅有 6 个(根据可获得的数据)能够达到或超过 7%的年均增长率。

17. 在部门一级，虽然进口石油的非洲最不发达国家继续提高其经济绩效，但是出口石油的非洲最不发达国家仍然是该地区经济增长的推动力。在实现高增长的 12 个非洲最不发达国家中，有 8 个是石油或矿产出口国。总体而言，2000 至 2008 年期间，最不发达国家整体增长率最高的行业是采矿、原油开采和建筑业。2005 至 2008 年，农业对 GDP 的贡献率为 30%，而十年前为 35%。同期，制造业在总附加值中所占份额从 GDP 的 10%略增长至 11%(其他发展中国家平均为 24%)，而服务业的份额从 42%微降至 40%。

B. 国际贸易

18. 在国际贸易方面，最不发达国家的出口仍然集中在少数初级商品和低技能的劳动力密集型制成品上。不过，近年来的高出口增长率有力地推动了其强劲的 GDP 增长。因此，国际贸易占最不发达国家整体 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 年的 1,285 亿美元¹²，2008 年增至 1,720 亿美元。同期，最不发达国家整体的进口总额也大幅增加，从 2005 年的 879 亿美元增至 2006 年的 1,014 亿美元，2008 年增至 1,530 亿美元(从 2005 年 45 亿美元的贸易逆差一跃转为 2008 年 190 亿美元的贸易顺差)。事实上，最不发达国家的贸易顺差在 2006 年最高，达到 270 亿美元。相比之下，2008 年商品出口总额比 2005 年高出 887 亿美元，比 2002 年高出 1,318 亿美元。出口增长主要归功于国际初级商品价格的上涨。由于石油和矿产品价格的上涨，非洲最不发达国家(外加海地)的出口从 2005 年的 585 亿美元增至 2008 年的 1,322 亿美元，而亚洲最不发达国家的出口同期从 245 亿美元增至 389 亿美元。总体而言，尽管最不发达国家出口增长率高，且贸易占 GDP 的 50%以上，但是最不发达国家在国际贸易中的比例仍然微乎其微(2006 至 2008 年不足 1%)。

19. 如下图所示，对于最不发达国家整体而言，2005 至 2008 年期间特别值得一提，其间商品出口总额从 2005 年的 835 亿美元增加至 2008 年的 1,720 亿美元(增长近 107%)，同期，商品进口也显著增加。¹³ 不过，影响最不发达国家 2009 年绩效的一个主要因素是初级商品价格的下跌。2002 年开始的初级商品价格上涨于 2009 年初结束¹⁴，同年下半年开始大幅下降，反映出主要由于全球经济危机导致的全球需求的下降。因此，2009 年上半年最不发达国家整体的出口收入显著下降(高达 50%)。¹⁵

¹² 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。

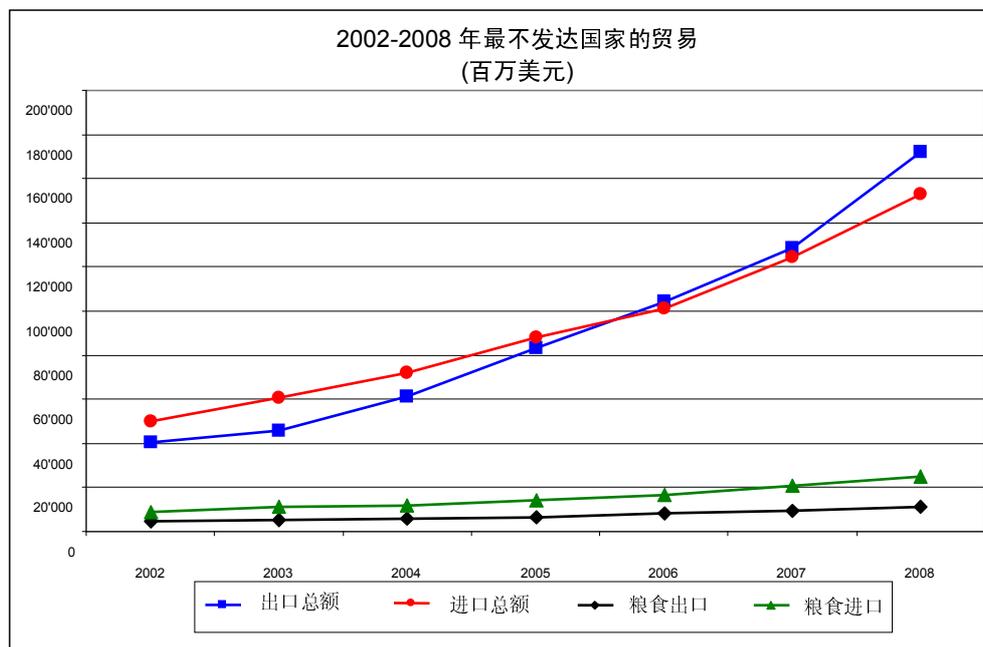
¹³ 总进口和总出口数据是贸发会议秘书处根据联合国经社事务部的统计估计得出，商品贸易数据库，2009 年 1 月。

¹⁴ 详情参见贸发会议《2009 年贸易和发展报告：应对全球危机——缓解气候变化与发展》。

¹⁵ 编写本报告时无法获得 2009 年数据，此为估算。

图 2

2002-2008 年最不发达国家的国际贸易业绩



20. 最不发达国家国际贸易的另一个特征是粮食进口比例的增加，从 2002 年的 92 亿美元增加到 2006 年的 164 亿美元，2008 年增加至 248 亿美元，几乎增加了两倍。粮食出口也有所增加，从 2002 年的 48 亿美元增加至 2006 年的 81 亿美元，2008 年增加至 115 亿美元。¹⁶ 2006 年和 2007 年国际粮食价格的大幅上涨导致最不发达国家整体的粮食进口支出显著增加。

21. 全球粮食价格史无前例的上涨给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，还存在粮食不安全问题。全球粮食价格上涨对发展中国家的负面影响可以视为一个新的挑战，也反映了最不发达国家经济根深蒂固的结构问题。过去几十年最不发达国家的农业生产能力急剧下降，而这些国家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 50 年前的农业生产能力比今天还要高，20 世纪 80 年代谷物产量的年增长率占农业产量的 3%至 6%，现在却只占 1%至 2%(贸发会议政策简报，第 2 号，2008 年 6 月)。粮食价格的上涨可能导致最不发达国家已经很严重的粮食安全问题的变得更加复杂。例如，国际农业发展基金指出，国际粮食价格的上涨已经传到一些最不发达国家的国内市场¹⁷。尽管许多最不发达国家每年都在接受粮食援助，但还是在所难免。

¹⁶ 总进口和总出口的数据是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。

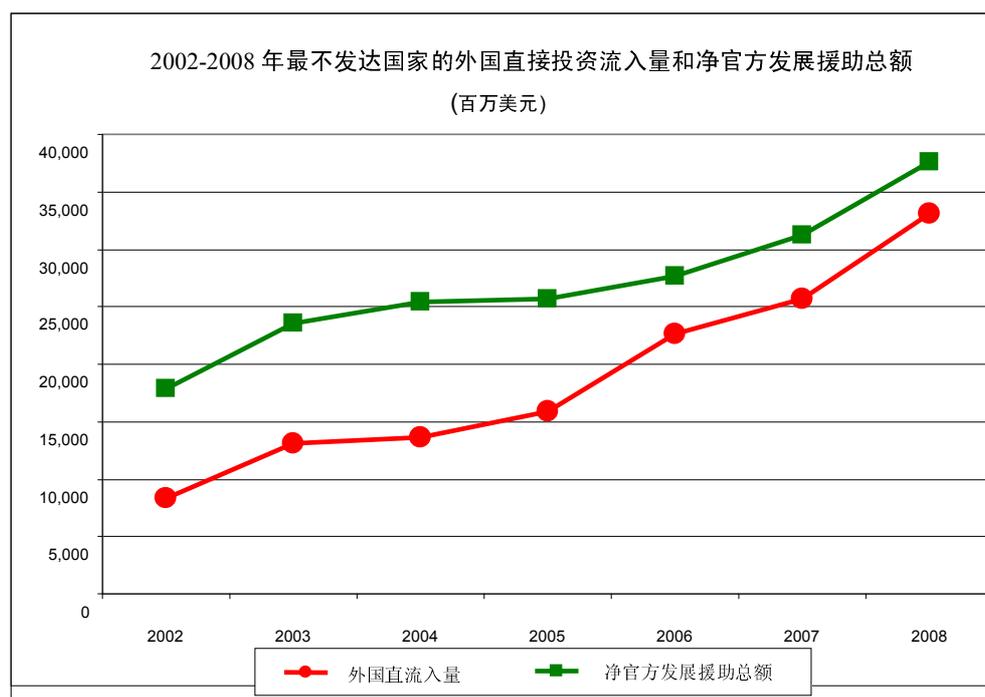
¹⁷ 例如，塞内加尔 2008 年 2 月的小麦价格是前一年的两倍；苏丹上涨了近 90%；索马里北部为前一年的三倍。乌干达(坎帕拉)2008 年 3 月的玉米价格比 2007 年 9 月上涨了 65%，莫桑比克(马普托)上涨了 43%。据粮食及农业组织称，埃塞俄比亚(亚的斯亚贝巴)的小麦和玉米价格在 2007 年 3 月至 2008 年 3 月间上涨了 33%。

C. 外部资金流动

22. 如下图 3 所示, 2008 年流入最不发达国家的外部资金(包括债务减免和技术援助)达到 443 亿美元(以当前价格计算), 比前一年的 334 亿美元有所增加。与 2002 年相比(当时为 170 亿美元), 2008 年的官方资金流动总额增长了一倍以上。最不发达国家获得的净官方援助(除债务减免和技术援助)有所增加, 金额从 2007 年的 322 亿美元增加至 2008 年的 376 亿美元。¹⁸ (尽管官方发展援助的分配不均衡, 存在某些最不发达国家获得的官方发展援助有所下降的情况)。同样, 最不发达国家获得的外国直接投资也从 2008 年第四季度的约 258 亿美元增加至 2009 年的 331 亿美元。与 2002 年 83 亿美元的水平相比, 外国直接投资翻了两番, 与 2005 年 136 亿美元的水平相比翻了一番。不过, 许多外国直接投资流向了出口石油和矿产品的最不发达国家。2009 年流入最不发达国家的外国直接投资总额中, 近 12 个出口石油和矿产品的最不发达国家就占了 251 亿多美元(占约 76%)。¹⁹

图 3

2002-2008 年最不发达国家的外国直接投资流入量和净官方发展援助总额



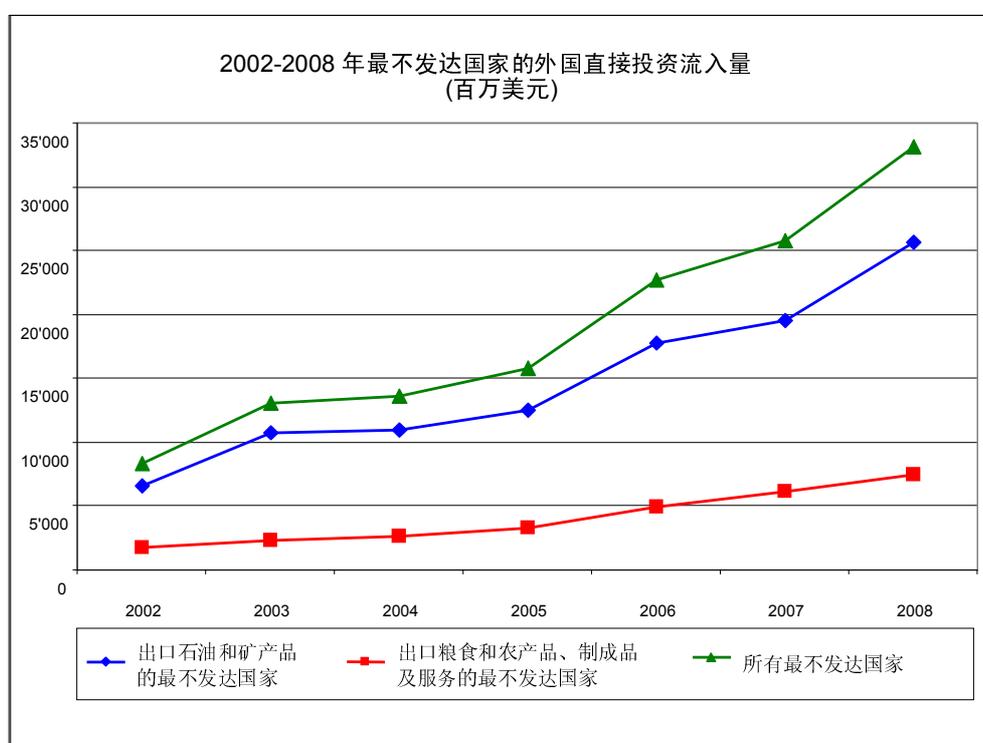
¹⁸ 外部资金流动的数据来自经合组织/发展援助委员会, 国际发展统计司在线数据。

¹⁹ 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, 《世界投资报告》, 2009 年 10 月。

23. 然而，虽然近年来流入最不发达国家的官方和私人资金大幅增加，但是官方资金主要以债务减免和人道主义(紧急)援助的形式提供。尽管流入最不发达国家的官方和私人资金增加(特别是官方发展援助和外国直接投资)，但是官方发展援助和外国直接投资继续集中流向某些地区和/或部门。例如，出口石油和矿产品的最不发达国家的外国直接投资流入量从 2002 年的 65 亿美元(粮食和农业、制造业和服务业出口国获得 18 亿美元)增加至 2008 年的 256 亿美元(而粮食和农业、制造业和服务业出口国的最不发达国家仅获得 74 亿美元)。2008 年，流入最不发达国家的外国直接投资总额中将近 77.5%流入 12 个出口石油和矿产品的国家(见下图)。

图 4

2002-2008 年外国直接投资在最不发达国家中的分布，按出口类型分列



D. 储蓄和投资的趋势

24. 关于经济增长，投资和储蓄趋势喜忧参半。虽然最不发达国家整体的国内储蓄从 13%增至 21%，但 2000 至 2007 年期间实际有一半的最不发达国家储蓄率下降。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。²⁰ 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

²⁰ 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。

源的依赖程度，最不发达国家整体资源缺口从 2000 至 2002 年占 GDP 的 7% 降至 2006/2007 年的 1.6%。然而，2007 年 15 个最不发达国家的国内储蓄率为负值，必须依赖外国储蓄为国内投资和消费供资。总体而言，最不发达国家的投资远远落后于《布鲁塞尔行动纲领》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，以及某些情况下，满足国内消费需求。

25. 最不发达国家无力筹措国家发展资源是因为银行业不发达、不健全。尽管其金融部门主要在结构调整方案中进行了影响深远的改革，但是很不幸，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% 的中小型企业从未使用过银行服务。根据最新数据，非洲最不发达国家的银行贷款平均只有 14% 提供给农业，而农业占这些国家总附加值的 36% 以上，占总劳动力的 86% (UNCTAD 2008)。这一体制弱点加上高借贷成本，制约了这些国家的企业，特别是中小企业融资。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利差(差异)高于其他发展中国家，因此最不发达国家银行的利润率是其他国家的两倍，表明其银行业缺乏有效竞争。

E. 市场准入

26. 1990 年代《巴黎行动纲领》结束时和针对这十年的后续《行动纲领》开始时，一些贸易伙伴改善了对最不发达国家出口品的市场准入条件。例如，“除武器外全部免税计划”于 2001 年 3 月 5 日生效，为除武器以外的全部产品提供免税、免配额的准入。该计划还将香蕉、蔗糖和大米排除在外，这些产品的关税将在一个过渡期内逐步取消，目前仍采取关税配额。2000 年 5 月，美国颁布了《非洲增长和机会法案》，该法案对美国的普惠制进行了修订，有利于指定的撒哈拉以南非洲国家扩大其产品范围，包括纺织品和服装。随后，加拿大也扩大了其普惠制范围，允许 570 项来自最不发达国家的产品免税进入其市场。2003 年 1 月，该国的普惠制有了巨大改进，将产品范围扩大到所有产品，包括纺织品和服装，并且采取了新的原产地规则，仅将少量的选列农产品排除在外。2000 年 12 月，日本的普惠制接受审查后，进行了修订，为来自最不发达国家受益国的工业产品补充清单上的产品提供免税待遇。2003 年 4 月第二次审查后，增加了最不发达国家农产品补充清单，为该方案涵盖的最不发达国家的农产品提供免税准入。日本的普惠制最近一次大的调整是在 2007 年²¹。这些调整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的许多出口商品的市场准入条件。总体而言，尽管一些最不发达国家在某些发达国家市场仍然面临惩罚性关税，但是在 2001 至 2007 年期间，就进口额而言，发达国家向来

²¹ 这些以及其他市场准入计划详情参见 UNCTAD/ALDC/2008/4。

自最不发达国家 85%的进口产品提供了优惠的免关税、免配额待遇。最近，制成品和农产品中免关税、免配额产品的比例分别提高到 91%和 93%。还应作出进一步努力，以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，并取消市场进入壁垒，包括非关税贸易壁垒。

27. 如上所述，自 2001 年 5 月第三次联合国会议以来最不发达国家显示的经济增长离不开国际支持措施的加强，以及国内的好政策。未来十年的一项重要挑战是使通过伙伴关系实现的进展更加可持续和更加长久，从而特别是在当前全球经济危机的情况下，改善最贫穷国家普通人的日常生活。

F. 政策影响

28. 贸发会议的研究和政策分析工作明确的最不发达国家的主要制约仍然是生产能力低下。UNCTAD/ALDC/2009/2 号文件所载国家案例研究和针对具体部门的分析再次证明了这一点。建立生产能力需要国家、区域和全球一级的有效政策行动。

29. 第四次联合国最不发达国家问题会议研究的结论表明：

(a) 在某些行业中，如果国内和国际努力的方向正确，可以为最不发达国家的减贫工作作出贡献。例如，案例研究肯定了园艺业提供了就业机会，增加了家庭收入，对案例研究中涵盖的许多国家的减贫工作产生了直接的积极影响；

(b) 虽然多种经营，生产附加值高的产品和制成品对于最不发达国家的经济增长和发展的长期可持续性至关重要，但是横向多样化对于世界上许多最贫穷国家的增长和发展前景也很重要。只要能够实施有效的发展政策和战略，加上有针对性和制定完善的激励计划，一些最不发达国家也可以成为成功的出口国；

(c) 有针对性的投资，包括官方发展援助的资源、外国直接投资以及对最不发达国家具有战略意义的部门的私人投资可以对最不发达国家的社会经济发展产生直接影响。

30. 案例研究还肯定了，鉴于参与日益复杂的全球商品链(特别是园艺业)的技术和信息要求高，外国的参与对于最不发达国家成功地实现出口至关重要。可以通过外国直接投资和/或捐助方援助提供技术转让、资金和市场联系，从而避免当地市场在筹资和信息方面的失败。在成功的非洲出口国，特别是肯尼亚、加纳，以及最近的埃塞俄比亚，外国投资都为建立和发展国内园艺业发挥了核心作用。跨国公司，例如 Dole 和 Compagnie Fruitière 具备经验和能力，也有动力帮助发展非洲国内的供给能力，包括为达到“全球良好农业规范”的要求提供培训和帮助。

31. 此外，大投资者发现，通过投资当地社区的基础设施和社会服务推动发展符合它们的利益。因此，最重要的结论是：各国应当创造有利条件，吸引全球领先的园艺跨国公司的外国直接投资。最不发达国家，特别是刚刚经历了严重的政治和社会冲突的最不发达国家很难吸引外国直接投资。包括世界银行等国际金融

机构在内的捐助方可以提供初步资金和技术，并且通过开展使作物适应当地气候条件的研究，以及修建冷藏库房等方式，在推动某些国家的园艺出口方面发挥了重要作用。捐助方援助的可靠性不如外国投资，然而，鉴于捐助方侧重点的短期性质及其资源的有限性，在捐助方的支持下创立的产业，其可持续性不确定。捐助方还应考虑小农，他们越来越容易受到各种冲击的影响，并且在经济上未必能够长期存活。例如，全球园艺链不断提高的标准对小农的园艺生产和出口造成了负面影响。因此，捐助方支持的重点应当放在公共产品上，例如对运输系统和储存仓库的投资，这将不论生产者大小，帮助所有的生产者。

32. 政府促进有利投资环境的扶植政策是外国直接投资和捐助方参与的必要条件。这包括提供基础服务、避免过度干预，以及透明和运转良好的投资激励措施。此外，肯尼亚、科特迪瓦和津巴布韦等国近期的发展再次肯定了有效的治理对于避免社会冲突的重要性。除这些基本作用外，取决于当地的情况和能力，政府的具体作用可能有差异。塞内加尔园艺业的发展主要归功于没有政府指手画脚的干预，而这种干预以前曾对塞内加尔的产业产生过不良影响。埃塞俄比亚推动花卉栽培行业的经验则显示，如果计划完善且实施有力，那么政府的积极推动，包括对外国投资者的补贴，便可以取得成功。与乌干达等国有捐助方支持的行业一样，埃塞俄比亚有补贴的花卉栽培行业的可持续性还有待观察。应当密切关注埃塞俄比亚的经验，以便其他国家吸取教益。最不发达国家的政府和捐助方应当共同努力，培养有效的生产者支持组织，这些组织将推动园艺部门的利益，特别是在标准升级方面担任协调小组。全球良好农业规范允许建立适应当地条件的国内普惠制系统，作为获得认证的一种方式，但是建立地方普惠制系统的进展缓慢。

33. 后续行动纲领应当考虑的进一步政策教益是最不发达国家经济对初级产品的过度依赖。最不发达国家近年来出口扩大、经济增长，但是并没有带来附加值的提高。换言之，在生产力、国内生产者的附加值和长期结构调整方面，最不发达国家的整体经济没有改观。这些国家出口收入的增加不过是国际初级商品价格上涨，以及传统和非传统商品出口扩大的结果。虽然有理由为这样的进步感到乐观，但人们还是担心，由于没有伴随着结构调整，这种进步极其容易受到冲击和危机的影响。因此，最不发达国家要想从全球化中受益并减少风险，应当通过发展生产能力，生产附加值更高的产品和服务，从而开始根本性的社会经济转型，以实现经济基础的多样化。总体而言，自由化政策和战略几十年来的成果没有达到人们的预期。

34. 最近几十年来，大多数最不发达国家都为贸易自由化实施了广泛的经济改革和调整方案。这些政策和措施未能产生足以扭转其边缘化趋势的增长形式和质量。不过，这并不意味着保护主义是这些国家的最佳选择。事实上，它们应当避免任何诉诸于保护主义政策的尝试或企图。最不发达国家应当基于具体的社会经济环境、资源基础、体制能力和总体地方条件，制定自己的本土发展政策和战略。

35. 此外，环境恶化、气候变化和破坏性天气模式造成干旱、饥荒、荒漠化、飓风、洪水等。这些自然灾害的共同作用影响了最不发达国家的社会经济进步，这些国家本来就缺乏适应和缓解自然灾害负面影响的体制能力和资金能力。经验表明，自然灾害对穷国和穷人的打击最大，并减少了他们摆脱贫困的机会。气候变化的负面影响还可能导致从最不发达国家涌出上百万的环境难民。1月12日地震对海地的打击再一次证明了最不发达国家抵御自然冲击和灾害的固有的脆弱性，以及它们对缓解此类冲击的毁灭性影响无能为力。海地的例子还给最不发达国家及其发展伙伴敲响了警钟，敦促它们建立经济和体制上的抵御能力。应当进一步动员国际社会，协助海地的复原、恢复和重建努力。
