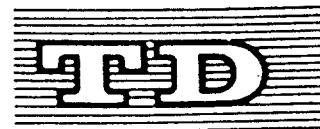




# 联合国贸易和发展会议



Distr.  
GENERAL

TD/B/39(2)/10  
UNCTAD/LDC(1992)  
16 February 1993

CHINESE  
Original: ENGLISH

联合国贸易和发展会议

日 内 瓦

1992 年最不发达国家报告

贸发会议秘书处编写

联 合 国

纽约, 1993 年

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号,就是指联合国的某一个文件。

\*

\* \*

本出版物中所用的名称以及材料的编写方式,并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位,或关于其边境或界线的划分表示任何意见。

\*

\* \*

本出版物的材料可自由引用或翻印,但需说明出处及文件号码。应向贸发会议秘书处提交一份载有本文件引文或翻印部分的出版物。

TD/B/39 (2) /10 UNCTAD/LDC (1992)
--------------------------------------

联合国出版物
--------

出售品编号: E. 93. II. D. 3
------------------------

ISBN 92 - 1 - 112327 - 5
--------------------------

ISSN 0257 - 7550
------------------

目 录

	<u>页次</u>
解释性说明 .....	9
缩写 .....	10
前言 .....	14
贸发会议秘书长的概述 .....	16
一、最不发达国家最近经济情况 .....	27
A. 背景 .....	27
B. 总的经济成绩 .....	28
世界经济状况 .....	28
最不发达国家的增长格局 .....	30
越来越严重的粮食紧急情况 .....	36
C. 对外部门 .....	39
国际收支 .....	41
贸易差额 .....	41
出口价格和进出口比价 .....	41
二、人口增长、人口政策和粮食安全 .....	45
A. 人口与最不发达国家 .....	45
人口增长和人口结构的趋势 .....	46
关于人口增长和人口结构的政策 .....	49
生育率 .....	51
死亡率 .....	56
人口分布 .....	59
国际迁移 .....	60
结论 .....	63
B. 最不发达国家的粮食生产、粮食安全及对策 .....	67
粮食供应 .....	67

目 录 (续)

	<u>页次</u>
对策.....	80
结论.....	82
C. 非洲之角的粮食不安全状况.....	83
对粮食不安全状况的分析.....	84
治理危机.....	85
政治不稳定和粮食不安全状况.....	86
改善粮食安全状况的政策.....	87
三、为发展调动国内资金.....	95
A. 导言.....	95
B. 储蓄总量和投资总量的趋势.....	97
C. 储蓄和筹资格局.....	100
政府储蓄/资金.....	100
企业储蓄/资金.....	107
住户部门.....	115
D. 金融系统.....	119
非正规金融部门.....	119
正规金融机构.....	121
E. 结论与建议.....	127
四、外来资金调动中的某些问题.....	137
A. 最不发达国家的净资金流入量.....	138
资金流入量的趋势和构成.....	138
官方发展援助：最近的趋势和前景.....	141
1990年代最不发达国家所需的援助及其优先次序：需要有一个战略方针.....	149
援助国的对策和正在出现的条件限制.....	153

目 录 (续)

	<u>页次</u>
国别审查会议：最近的事态发展.....	160
B. 债务和债务偿还.....	163
最不发达国家外债的趋势.....	163
当前的债务减免计划.....	169
预期偿债能力.....	172
C. 技术合作.....	174
导言.....	174
技术合作的不断变化的作用.....	175
对技术合作性质与质量的重新思考.....	178
加强能力.....	179
对援助的协调.....	179
结论与建议.....	181
附录：重新安排债务偿还日期：不同倡议的比较及这些倡议对最不发达国家的影响.....	183
五、乌拉圭回合与最不发达国家.....	193
A. 背景.....	193
世界贸易中的最不发达国家.....	193
乌拉圭回合和给予最不发达国家的特殊待遇.....	197
B. 市场准入问题.....	198
热带农产品和以自然资源为基础的产品.....	199
温带农产品.....	200
纺织品和服装.....	201
对普遍优惠制的影响.....	202
关贸总协定规则和某些体制问题.....	203
C. “新”问题.....	207

目 录 (续)

	<u>页次</u>
与贸易有关的投资措施.....	208
知识产权中与贸易有关的方面.....	212
服务贸易.....	216
D. 结论.....	218
六、非政府组织在最不发达国家中的作用.....	224
A. 非政府组织在最不发达国家中的发展活动.....	224
最不发达国家的特殊背景情况.....	224
发展活动最近的趋势.....	225
国际非政府组织的发展活动.....	228
B. 通过非政府组织的资源流动.....	230
C. 非政府组织发展活动的政策环境.....	231
主要问题：一些应予考虑的一般因素.....	231
政府与非政府组织之间的关系.....	233
国际与国内非政府组织之间的关系.....	234
D. 改善政府、援助组织和非政府组织之间的关系.....	235
说明情况的责任.....	236
加强非政府组织体制.....	237
非政府组织间的协调.....	238
E. 结论.....	239
统计附件：最不发达国家基本数据	
正文中的表格清单	
表	
1 1980-1993年某些世界经济指标.....	29
2 1991-1993年最不发达国家国内生产总值年增长率.....	31
3 受干旱影响的非洲最不发达国家的谷物产量和进口量以及所需的粮食	

目 录 (续)

	<u>页次</u>
援助量.....	38
4 最不发达国家合计的国际收支.....	40
5 对最不发达国家的出口很重要的商品的实际价格.....	42
6 最不发达国家和其他类别国家的人口指标估计数和预测数.....	52
7 政府对其全国人口增长率的审评及所采取的政策.....	54
8 最不发达国家粮食供应的充足性或不稳定性以及粮食产量的指标.....	70
9 最不发达国家对粮食进口的依赖性和谷物粮食援助的重要性的指标.....	77
10 1980-1984年和1985-1989年最不发达国家的投资额和储蓄额 ...	98
11 1980-1984年和1985-1989年按大类分列的政府财政收入、支出和 预算总差额 .....	101
12 政府税收和其他收入: 1980-1984年和1985-1989年的主要构成部 分 .....	109
13 某些最不发达国家1980-1984年和1985-1989年弥补政府赤字的外 来资金和国内资金的相对重要性 .....	111
14 1981-1991年最不发达国家从货币基金组织购买的商品净额和从其 结构调整贷款中提取的款项 .....	157
15 1985-1992年协商和援助小组会议及圆桌会议 .....	162
16 最不发达国家的债务和偿债总额 .....	165
17 主要国家类别在世界出口中所占份额的趋势 .....	194
18 最不发达国家和其他发展中国家某些商品的出口成绩 .....	196
19 某些非洲最不发达国家的非政府组织 .....	226
20 某些经合组织成员国的非政府组织在最不发达国家中的发展行动的部 门分布 .....	230

目 录 (续)

	<u>页次</u>
正文中的方框和图表清单	
方框	
1 最不发达岛国的可持续发展.....	33
2 尼泊尔的旅游业与环境.....	35
3 目前发生干旱的紧急情况下南部非洲最不发达内陆国家粮食进口的后 勤问题.....	73
4 政府的税收岁入：最不发达国家征税工作的改进.....	105
5 私有化及其对收入的影响：某些亚洲最不发达国家的经验.....	113
6 流动资产过剩综合症：对谁产生影响和如何解决？.....	124
7 最不发达国家中的外国直接投资：政策和限制因素.....	142
8 对最不发达国家调整工作的双边支助.....	156
9 国家技术合作评估方案的经验.....	180
10 单一的欧洲市场对最不发达国家的影响.....	204
11 最不发达国家国内非政府组织的发展活动：一些国家的例子.....	226
12 孟加拉国的政府和非政府组织：最近的一些事态发展.....	232
图	
1 1985-1989年和1991年最不发达国家的主要经济指标.....	32
2 1980-1991年最不发达国家的进出口比价和进出口单位价值指数.....	43
3 最不发达国家的税收结构.....	104
4 1981年和1991年发展援助委员会国家向最不发达国家提供的官方发 展援助净额.....	147
5 1982-1991年最不发达国家的外债.....	166
6 1982-1991年最不发达国家的偿债付款.....	167



### 解释性说明

除另有说明者外，“元”（\$）一词系指美元。“billion”一词表示 10 亿。

年增长率和年变动率系指复合率。除另有说明者外，出口以离岸价格计值，进口以到岸价格计值。

在代表年份的日期之间使用连字符(-)，例如 1981-1990 年表示所涉整个时期，包括起止年份在内。

两个年份之间的斜线 (/)，例如 1991/92，表示一个财政年度或作物年度。

缩写 LDC 在整个报告中都指联合国最不发达国家名单上所列的国家。

“过渡经济体”一词或类似术语指的是中欧和东欧国家（阿尔巴尼亚、保加利亚、捷克共和国、匈牙利、波兰、罗马尼亚和斯洛伐克共和国）以及前苏联（由波罗的海各共和国、独立国家联合体和格鲁吉亚组成）。

在表中：

两点 (..) 表示没有得到数据，或者没有分别报告。

一点 (.) 表示数据不适用。

破折号 (—) 表示数额为零或可略去不计。

数字前的 (+) 号表示强；数字前的 (-) 号表示弱。

由于四舍五入，细数和百分数相加并不一定等于总数。

缩 写

ACP	African, Caribbean and Pacific
AIDS	acquired immune deficiency syndrome
CBR	crude birth rate
CDR	crude death rate
CG	consultative group
CMEA	Council for Mutual Economic Assistance
DAC	Development Assistance Committee (of OECD)
DANIDA	Danish International Development Agency
DES	dietary energy supply
DFI	development financing institution
DMECs	developed market - economy countries
DPT	diphtheria, pertussis and tetanus
DRF	Debt Reduction Facility
DRS	Debtor Reporting System
ECA	Economic Commission for Africa
ECAFE	Economic Commission for Asia and the Far East
EEC	European Economic Community
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (formerly ECAFE)
ETC	Economic Time Series (UNCTAD Data Base)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDI	foreign direct investment
FY	fiscal year
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade

GDP	gross domestic product
GNP	gross national product
GSP	generalized system of preferences
IDA	International Development Association
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
IMR	infant mortality rate
IPF	indicative planning figure
IPRs	intellectual property rights
ITC	International Trade Centre UNCTAD/GATT
LDC	least developed country
LEB	life expectancy at birth
MFA	Multi - Fibre Arrangement
MFN	most favoured nation
NaTCAP	Nation Technical Cooperation Assessment Programme
NGO	non - governmental organization
NBFI	non - banking financial institution
NRR	net reproduction rate
ODA	official development assistance
ODF	official development finance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OPT	outward processing trade
ORT	oral rehydration therapy
PEs	public enterprises

R and D	research and development
ROSCA	Rotating Savings and Credit Association
RT	round table
SADCC	Southern Africa Development Coordination Conference
SAF	Structural Adjustment Facility
SAP	Structural Adjustment Programme
SDR	special drawing right
SECAL	sectoral adjustment loan
SFA	Special Facility for Sub - Saharan Africa
SIGMA	System for Interlinked Global Modelling and Analysis
SITC	Standard International Trade Classification
SMEs	small and medium - scale enterprises
SNPA	Substantial New Programme of Action for the Least Developed Countries for the 1980s
SPA	Special Programme of Assistance
SSEs	small - scale and micro - enterprises
TC	Technical Cooperation
TFR	total fertility rate
TRIMs	trade - related investment measures
TRIPs	trade - related aspects of intellectual property rights
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCTC	United Nations Centre on Transnational Corporations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Fund for Women

UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNV	United Nations Volunteers
VAT	value added tax
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WID	Women in Development

## 前 言

最不发达国家（目前有 47 个，人口超过 5 亿）<sup>1</sup> 存在其性质和程序均独特的结构性问题。为了帮助这些国家解决这些问题并使它们走上持续增长和发展的道路，第二次联合国最不发达国家问题会议于 1990 年 9 月在巴黎举行，并通过了《1990 年代最不发达国家行动纲领》。贸发会议作为对最不发达国家的特殊问题进行审议的机构，已被指定为在全球一级审查和评审《行动纲领》的执行情况和后续行动的联络中心。

贸发会议第八届会议通过的题为“新的发展伙伴关系：卡塔赫纳承诺”的宣言，重申了这一任务，并规定贸易和发展理事会在其年会的春季会议期间使用《最不发达国家报告》作为背景文件，对《行动纲领》执行工作的进展情况进行审查。

今年的报告是系列报告中的第九份报告，它评估了在目前世界经济下降的背景下最不发达国家最近的经济成绩，分析了这些国家的人口趋势和政策，并审查了与粮食安全包括非洲之角目前粮食无保障情况有关的问题。报告还审查了在执行支持最不发达国家所作努力的措施，特别是有关向其提供资源及其债务和偿债负担的措施方面所取得的进展。此外，报告还论述了最不发达国家中的国内资源调动问题以及乌拉圭回合对这些国家贸易机会的影响。<sup>2</sup> 最后，如同前几次报告一样，本报告的统计附件提供了有关最不发达国家的基本数据。

贸发会议秘书处谨向对本报告作出贡献的国际组织表示感谢。秘书处特别感谢粮农组织提供关于粮食安全的材料（第二章 B 节）、开发计划署提供关于技术合作（第三章 C 节）的材料以及联合国人口基金和联合国秘书处人口司提供关于人口增长和人口政策的材料（第二章 A 节）。

1. 阿富汗、孟加拉国、贝宁、不丹、博茨瓦纳、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、赤道几内亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯、老挝人民民主主义共和国、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、缅甸、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏

丹、多哥、图瓦卢、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、也门、赞比亚、扎伊尔。

2. 在其第三十九届会议的第一阶段会议上，贸发理事会决定在其 1993 年春季会议的第二阶段会议上深入审查两个问题：国内和外来资源调动问题，包括债务形势和管理问题，以及改善贸易机会问题。

### 贸发会议秘书长的概述

《支援最不发达国家行动纲领》为最不发达国家的经济改革提供了主要推动力，一些国家中这种经济改革趋势的势头继续增大，但在其他许多国家中则正裹足不前。经济改革旨在提高资源调动和利用的效率，而且通常包括目的在于增强公营部门效能、为私营部门提供更多机会和向世界经济进一步开放的措施。在许多情况下，经济改革都有政治改革相伴随或相继而来，明显趋向于采取更加具有参与性的治理形式。

人们曾认为，改革进程可持续性的关键取决于世界经济产出的相对稳定增长，这种相对稳定增长正是两年多前通过《行动纲领》时所广泛预测的。人们还预期国际支助措施，特别是在最不发达国家的对外筹资和债务问题以及改善其进入产品和服务市场机会等方面的国际支助措施将会加强本国的改革努力。实际上，这种预期正是《行动纲领》所设想的伙伴关系的基石。

两年来，人们日益感觉到《纲领》的各项重要目标缺少这一层面。这种感觉是基于一些应予考虑的情况，如在达到国际援助指标和处理最不发达国家债务负担方面缺乏进展，以及由于世界经济未能像所设想的那样发展而使最不发达国家的贸易机会减少。欧洲过渡经济体需要外来资金则是造成担心向最不发达国家提供的资源总量可能缩减的另一个原因。

国内改革进程——其各个方面已在这些年度报告中加以定期论述——即使在最有利的条件下也仍然极为棘手。许多改革所预期带来的好处都是长期性的，与其他大多数发展中国家的情况相比很可能更是如此，因此对一般居民来说这些好处就不一定很明显。另一方面，改革的代价却常常是即时的和显而易见的，并且由大部分人口承担，而最易受损害群体往往受到特别不利的影晌。政府不得不确保易受损害者得到保护，而且政府有义务在政治共识的范围内行动，使得改革进程极为脆弱。正如在一些情况下所表明的那样，改革进程停止或逆转的可能性很大，特别是在出现预想不到的短期困难时就更是如此。

但是，全面改革进程的逆转会带来超出最不发达国家本身经济之外的各种后果：社会和经济崩溃、生态破坏、粮食无保障、迁移和大量人口流离失所。国际社会所面临的最主要挑战之一就是确保在改革已经扎根的国家中使改革得到保障。



### 最近经济情况

在1990年代初期，大多数最不发达国家的经济成效都远远低于预期水平。社会和经济进步常常缓慢得令人痛苦，而且多半是非但没有进步，反而倒退。实际上，就最不发达国家作为一个整体来说，人均收入在1990和1991年都有所下降。1992年会有所好转的希望微乎其微，而且1993年的前景看来也并不令人乐观。

为分析最不发达国家最近的经济情况，本报告记载了1990年代初成效方面的两种明显不同——且截然相互矛盾——的趋势。非洲和亚洲的一些国家已成功地采取了调整措施，并设法筹集了国内储蓄和投资。其他许多国家已在诸如人口政策和旨在加强粮食安全的政策等关键领域里开始进行改革。说来特别令人鼓舞的是，许多最不发达国家改革的范围现在都包括了一些复杂而困难的领域——如人口政策——在这些领域中改革的益处只有在较长时期之后才能明显见到。使这些最不发达国家近年来得以实现经济增长的条件迥异，但它们的共同点是国内稳定、政府强有力的支持以及可促进发展的合理政治和管理体制。

在另一极端，许多最不发达国家的发展进程已处于几乎停顿的状态。非洲之角的大灾难也许是最生动的一个例子，但是在其他若干国家中，内战和自然灾害也造成了人员大量死亡和基础设施的巨大破坏。其后果往往是收入水平迅速下降和人的发展指标急剧减低。在这些国家里，解决治理问题或解决使冲突各方达成政治共识的问题，是任何发展措施取得成功的必要条件。

但是，许多最不发达国家的目前状况绝不是仅仅由于国内因素造成的。衰退对最不发达国家的影响是无孔不入的：其主要出口产品的世界价格已进一步下跌，仅在1991年就造成多达18个最不发达国家的出口收入停滞或减少。由于发达国家和发展中国家中来自最不发达国家的移民的就业机会减少，作为几个最不发达国家外汇主要来源的私人汇款已经减少。不仅如此，由于传统援助国的预算不断紧缩和竞相争夺援助的情况愈演愈烈，关于提供发展资金的承诺已经减少。

在这种背景下——而且可能由于这种背景——有迹象表明发达国家在确定政治和经济优先项目方面已改变态度。发达国家政府非同寻常地专注于特别由于下述情况而产生的国内问题：失业人数不断增加——预料1993年经合组织各经济体的失业人数将超过3,000万，财政上持续存在不平衡现象，以及银行和金融系统承受的风

险日增。发展中国家因此担心它们所关心的问题可能会处于次要地位。

除了审查自《行动纲领》通过以来的事态发展以外,本报告还讨论一些具体问题,如人口、粮食安全、本国资源调动以及非政府组织的作用等,这些问题从长远来看对《行动纲领》的有效实施具有重要影响。

### 人口及有关问题

典型的最不发达国家处于人口过渡的最初阶段。随着保健设施和现代医疗技术日益普及,死亡率——特别是婴儿和儿童死亡率——已经下降。但是,死亡率仍然高于其他发展中国家,例如,婴儿死亡率大体上类似于其他发展中国家 1965-1970 年期间的水平。除少数明显的例外之外,生育率仅略有下降,而许多国家则根本没有下降。

由于其他发展中国家的生育率日益下降,因此这些国家的人口增长率与最不发达国家的人口增长率之间出现了巨大而且日益扩大的差距。预料在今后 25 年内最不发达国家的人口将继续以高于其他发展中国家的速度增长。由于人口结构非常年轻化,大多数最不发达国家的受扶养者比率都高于其他发展中国家在其生育率开始降低之前的水平。另外,尽管开始时的基数很低,但在最不发达国家城市中心居住的人口比例正以比其他发展中国家快的速度增加。

最不发达国家政府对 1980 年代人口的迅速增长表示日益关注,并采取了解决关键问题的政策和方案。为了影响出生率水平,它们已采取了诸如使获取避孕方法合法化、提供计划生育服务、提高妇女地位、提高法定最低结婚年龄、允许堕胎以及提供税收计划和儿童福利津贴等措施。对所有贯彻生育率政策的措施都辅之以改变人们态度的有力工作,其中包括依靠传统和现代新闻媒介技术进行的说服运动。

尽管有这一切措施,重要的问题仍未得到解决。国家人口计划的推广由于一些原因而证明是困难的,如存在政治、行政和后勤障碍、合格人员匮乏和需求有限等。人口政策和计划的有效执行继续遭到迟延,这部分是由于没有充分认识到这种政策和计划能够带来重大的长远发展益处。国际论坛讨论最不发达国家的眼前问题——尤其是外债问题——解决办法的情况比它们讨论诸如人口等长远问题的情况更受到最不发达国家政府的重视。好几个国家取得的进展表明,有了有效的国家人口计划和政

策以及来自国际社会的适当援助，最不发达国家就能开始积极地影响其人口形势。

在国家一级可以采取进一步行动的重要领域包括：增加对人口计划投入的公共资源；增强进行调查以取得为执行和监测人口政策所需信息的能力；改进提供计划生育和节制生育服务的工作；提高妇女地位；为制定、管理和监测人口政策和计划拟订有效的培训方案；以及进一步研究人口与环境之间的联系和人口与贫困问题。

最不发达国家政府在执行其人口政策和计划方面面临的最关键问题之一是资金问题。如果要使人口政策和计划方面的活动有效，就必须持续为人口政策和计划提供经费并使之免受短期预算压力。但是，鉴于最不发达国家这方面岌岌可危的情况，这些国家人口计划和政策的成功将在很大程度上有赖于慷慨的外来援助。

#### 最不发达国家的粮食安全问题与对策

1980年代期间，大多数最不发达国家的饮食能量供应都低于营养所需水平；粮食供应不足——而不仅仅是粮食供应不稳定——是这些国家中存在的主要粮食安全问题。更为普遍的是，最不发达国家的粮食消费常常是不稳定的，这是由于粮食产量波动和通过进口来弥补产量不足的能力有限所致。

由于粮食供应长期不足且不稳定，以及存在一些对所有住户获取粮食的限制因素，零碎的措施将不能确保粮食安全。巴黎《行动纲领》所设想的未来确保粮食安全的办法，应纳入一种全面规划的框架，其中粮食安全是一项明确的目标。在这个方面已经取得了一些进展。

在未来的年月里，粮食不足的问题能否解决，一般说来将取决于农业部门和整个经济的成效如何。近年来，农业方面重大的政策改革已经开始，但其影响将主要取决于私营部门——主要是个体农民——对生产鼓励措施的响应程度。

要在短期内缓解粮食供应不足的问题是比较困难的。然而，由于产量变化而引起的供应不足，则可通过用于谷物进口或国内粮食储存方案的特别基金，或者通过在粮食援助方面作出的有保证的响应，在一定程度上得到补救。这些目标应为制订适当的外部援助政策提供基础。但是，同样必要的是最大限度地提高利用这种国际援助的效率。如果要像《行动纲领》所设想的那样把粮食援助日益用作一种加强农业活动的发展手段的话，就有必要提高吸收粮食援助的能力和促使改善发展项目。

为确保易受损害群体的粮食安全,将有必要采取具体措施,而且这些措施应以对粮食无保障的性质、发生率及原因所作的具体分析为依据。一种普通的办法可能包括下列四个步骤:首先,应例如根据社会-经济或地区标准确定获得粮食的机会不足和遭受粮食极无保障危险的住户类别;其次,为各易受损害群体确定粮食供应的主要来源;第三,应确定造成这些来源枯竭的全部重要因素;最后,应制订出应付供应中断的机制以及包括公众直接行动在内的其他措施。

非洲之角是世界上被粮食极无保障问题所困扰的地区之一。但是,正在非洲之角造成痛苦和赤贫的过程并不是该地区所特有的。这种过程会在其他地区发生,莫桑比克、柬埔寨和乍得近来的经历就表明了这一点。非洲之角的形势说明了最不发达国家的严重贫困和不发达状况如何会由于重大的治理危机和自然灾害而急剧地发展成为一种流行性社会冲突和长期不稳定的局势,而这种局势又会加重贫困并破坏促进发展的努力。扭转这一进程并重建和复兴这些国家的经济将需要超出这些国家本身能力的大量资源。但是,在埃塞俄比亚、索马里和苏丹,眼下的需要则是国际社会给予紧急人道主义援助。

### 进一步调动国内资源用于发展

1980年代的一个特点是,许多最不发达国家出现了广泛的财政困难。在此期间已经很低的储蓄(和投资)率的进一步下降,促使许多最不发达国家把进一步调动国内资源放在非常优先的地位。最不发达国家面临的主要挑战是研拟一套资源调动办法,这套办法要做到:(一)在中期内减少对外来资金的依赖程度;(二)提高高效率地配置国内资源以满足私营部门的需要的能力;(三)更适于为用于必不可少的物质和社会经济基础设施的政府支出中越来越多的部分筹措资金。

一些最不发达国家政府通过加强国内资源基础成功地调动了财政收入。但是在多数最不发达国家中,国内收入与国内生产总值的比例仍然停滞不前,甚至有所下降,主要原因是这些国家的国内收入几乎完全依赖国际贸易税。由于初级商品价格的迅速下降和关税及其他贸易壁垒的放宽,从这一来源获得的收入急剧减少。

在1980年代,许多最不发达国家也开始改革金融制度,以期进一步调动私营部门储蓄和改善资源配置以满足私营部门的需要。这些改革常常是作为更广泛的结构

调整和稳定方案的一部分而实行的,并着重于使金融市场自由化,强调取消对利率的管制,提高金融机构的效率和转而建一种在公开市场业务的基础上实行间接货币控制的政府债务管理制度。然而,总的说来,这些改革未能提高金融机构在调动资源和使之发挥高效中介作用方面的绩效,其部分原因是它们未能消除这些机构所面临的结构上的限制因素,还有一部分原因是它们忽略了最不发达国家中正规市场与非正规市场之间复杂的相互联系。

在许多最不发达国家,正规金融机构对调动资源和发挥金融中介作用的问题仍然继续采取“不愿承担风险”和“保守”的政策。在这方面,它们通常继续忽视较小企业家的信贷需要,对其提出严格的附带要求,而且仍然不愿发挥调动家庭部门储蓄,特别是农村地区家庭部门储蓄的潜力,因为与这种活动有关的交易费用和风险很大。鉴于在最不发达国家的私营部门中,小型和微型企业占90%以上,以及存在调动这类储蓄的潜在可能性,这一情形就更加严重了。在许多居民的信贷需要未能从正规部门得到满足的同时,多数最不发达国家的金融机构面临着它们认为可行的项目严重短缺的情况。这些国家的银行常常有很大比例的未清偿贷款,而且备抵坏帐的资金不足,这往往使它们不得不持有超过法定最低限度的流动资产,其中包括收益低的政府债券。

因此,有必要放宽正规金融机构在努力调动资源和发挥金融中介作用的过程中所面临的限制。一种可能的改进办法是,努力通过发展某些机制,使正规市场和非正规市场更紧密地结合在一起;通过这些机制,可利用非正规部门作为向本来靠定量分配的较小借贷者提供正规机构的可贷放资金的一个渠道。更紧密的联系可导致建立一种使正规市场和非正规市场各有专职而又相互补充的金融制度。

在为实现金融市场自由化作出任何进一步尝试之前,都必须首先做好机构建设工作。实际上,如果没有效率高的市场和金融机构,“理顺价格”是不足以促进储蓄调动工作和金融中介作用的。放宽利率并不能解决银行认为可行的项目短缺和小型生产者的需要得不到满足这一并存的问题。在短期和中期内,重点必须放在按照上文强调的方式消除对这些机构业务的限制因素,从而加强这些机构上。对一些最不发达国家来说,扩展以银行为基础的金融业务,使其具有“世界性银行业”的特征,可能是使目前基础狭小的银行有价证券多样化的最适当途径。从长远来说,发展资本市场

可能很重要，但这种市场很可能只有在经济发展的较后阶段才会起到有益的作用。

归根到底，最不发达国家在过去10年中试图为促进国内资源调动而进行政策改革的经验表明，依靠价格信号和以财政金融稳定为重点的“速效”措施，不可能使国内资源持续增长。只有通过适当地分阶段、先后有序和协调一致的并且着重于放宽最不发达国家财政金融制度所特有的结构性限制的政策措施，才能实现这种增长。

### 外来资源流动

最不发达国家几乎完全依赖官方发展援助来取得外来资金。由于它们进入国际金融市场和获得外国直接投资的机会有限，它们未能从过去几年中出现的流向发展中国家的外来资源有所增加的情况中获益。最近几年中实际官方发展援助和流向最不发达国家的资源实际总净额都没有增长。

自从《行动纲领》通过以来，流向最不发达国家的官方发展援助数额受到经济衰退两个后果的不利影响。第一，援助国国内生产总值的增长幅度比预期的小。第二，官方发展援助比起其他形式的政府支出来，往往更多地受到发达国家预算紧缩的不利影响。所以，流向最不发达国家的官方发展援助数额在减少了的总额中所占比例也变得更小了，从1989和1990年占经合组织国家国内生产总值总和的0.09%下降到1991年的0.08%。从短期角度看，在最不发达国家本身正面临困难之时，维持并且最好增加官方援助流量的重要性不容低估。从长远来说，援助国应实施《行动纲领》第23段所要求的行动，以便达到拿出国内生产总值的0.15%援助最不发达国家这一指标。

除了数量减少外，造成困难的另一个原因是，援助的限制条件增加和最不发达国家在这方面不得不面对一些复杂问题；现在发展援助委员会的许多援助都与受援国奉行的政策、特别是有关经济和政治改革的政策相联系。援助国所强调的具体问题不仅包括宏观经济和部门改革，还包括减轻贫困、环境保护和可持续的发展、大众参与发展、民主化、人权、妥善管理及削减军事开支等。发展援助委员会援助国向最不发达国家提出了特别援助条件和更大规模的官方发展援助债务减免，但是看来它们中间几乎没有什么国家制订了专门针对最不发达国家的援助战略。

与此同时，目前的经济衰退，援助国的紧缩预算政策以及对外来资金提出的新要

求及其对今后援助拨款的影响，使得向最不发达国家提供官方发展援助的前景更为暗淡。此外，要求提供紧急救济和人道主义援助也给援助预算造成越来越大的压力，这可能会损害到用于发展活动的资源。

在越来越具竞争性的援助气候中，最不发达国家的发展伙伴们必须考虑这些国家对援助的特殊需要并采取必要的步骤，以保证援助拨款并因此确保依照双方在《巴黎行动纲领》中作出的承诺，大幅度增加对国家政策努力提供的外来支助额。

## 外 债

尽管最不发达国家的外债 1991 年稳定在 1130 亿美元左右，但是它们的债务状况仍未得到根本改善。它们的债务总额仍然占其国内生产总值总和的近四分之三，在 17 个国家里甚至超过了国内生产总值。最不发达国家的偿债支出达其出口收益的 22%。如果算上已经到期但无力支付的预定偿付款，这一比例还要高得多。许多最不发达国家由于不能完全履行其偿债义务，所以积累了拖欠付款并在谋求重新安排偿还期。如果不采取更有力的债务减免措施，在不远的将来最不发达国家作为一个整体的对外负债情况的严重性就很可能加剧。最近的偿债预测表明，即使根据对出口成绩所作的乐观假设，最不发达国家的债务清偿率在 1993 年也只能增加到 25%（不包括对货币基金组织的付款）。因此，许多最不发达国家继续拖欠付款的可能性简直不能小看。

近几年来使最不发达国家受益的减免债务措施，特别是为执行贸易和发展理事会第 165 (S-IX) 号决议而免除双边官方发展援助债务、在巴黎俱乐部重新安排偿还期以及世界银行提出的特别援助方案（目前 23 个非洲最不发达国家具有获得这种援助的资格）等措施，证明并不足以减少它们的未偿债务。有必要采取更加有力的行动，以决定性地减少它们的债务总额和偿债负担。

鉴于这些国家对外负债的特点（即长期官方资金在整个债务总额和债务偿付额中所占突出比重），应该有可能通过官方债权人采取的强化措施而作出额外的大幅度债务减免。至于双边债务，措施应包括：继续按赠款或近于赠款的条件提供新的发展资金；在巴黎俱乐部采纳特立尼达条件作为基准（如果不是依照荷兰在第二次联合国最不发达国家问题会议上提出的建议完全注销它们的双边官方债务的话）；鼓励非经

合组织国家——其中某些国家是一些最不发达国家的主要债权人——采取类似的债务免除和减免措施,其中包括进一步减免官方发展援助债务;向所有已采取了经济政策而使其有资格享受官方债务减免的最不发达国家,其中包括迄今为止避免重新安排还债期的国家提供同等的利益。

尽管特别是自1989年以来,多边债务在最不发达国家全部外债中所占比例一直在增加,但迄今为止为减轻偿还这种债务的负担采取的措施仍然有限。因此,应建立机制以减少最不发达国家的多边债务欠款,特别是为此向其提供额外的优惠资金并帮助它们及时偿还现期债务和结清拖欠款。

最不发达国家本身必须在获得进一步的债务减免方面发挥更大的作用,办法是采取可证明有理由获得大规模减免的经济政策和实施或加强适当的债务管理方案。

#### 最不发达国家的贸易机会和乌拉圭回合

在1980年代期间,最不发达国家在世界贸易中所占份额下降到大大低于其在世界产出中所占份额的水平。这表明,它们的贸易机会遭到了严重削减。然而,这也表明,很多国家扩大贸易的重大潜力仍未得到利用,因为它们在1960和1970年代曾是富于活力的贸易伙伴。单靠最不发达国家是不可能扭转目前的状况的,因为其贸易条件的大幅度下降对在可贸易货物部门的投资产生了严重影响。要恢复它们以前在国际贸易中所占的份额,国际社会就必须提供持续的支助。在这方面,乌拉圭回合中的贸易自由化和规则制订进程具有特别重要的意义。

目前这轮谈判所基于的主要正统观念赞成建立一种比较统一的贸易管理制度,并让市场在确定贸易格局方面发挥更大的作用。在这一框架内,这轮谈判已经正式认可认为最穷的国家需要得到特殊照顾的观点。确切来讲,为此应做些什么以及如何实现这一目标仍然是有待辩论的议题。

至于传统的贸易问题,继续推动贸易自由化将影响最不发达国家的出口前景及其购买进口货物的能力。它们作为热带初级产品的出口国与制造国相反,不可能成为因乌拉圭回合而使世界收入出现的任何增长的主要受益者,因为这些产品中大部分的收入和供应弹性很低。而且,即便它们的确得到任何利益,也有可能由于现有使其有更多机会进入某些市场的优惠条件受到侵害而被抵消。此外,那些作为粮食净进口



国的最不发达国家，将会由于拟议中的农业部门（贸易）自由化引起的温带产品世界价格上扬而受到严重打击，除非国际社会采取适当的补偿措施。

最不发达国家进入市场的机会是否得到改善必须根据要求它们在与贸易有关的投资措施、知识产权中与贸易有关的方面和服务等领域承担的额外义务加以判断，而这要视最后的一揽子方案的内容而定。在这些新的领域内灵活实施这一方案，是建立为增加其在世界贸易中的份额所需的技术和工业基础的必不可少的条件。

### 非政府组织的作用

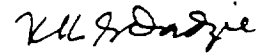
在过去 20 年中，本国的和外国的非政府组织越来越多地参与了最不发达国家的发展进程，其数目不断增加，其发展活动包括了新的领域。今天，它们在诸如卫生保健与营养、人口、教育、农业、乡村与社区发展和针对妇女、青年、减轻贫困及环境保护实施的方案等领域所发挥的作用特别值得注意。有若干因素促使它们发挥这种越来越大的作用，如它们在低价提供服务（特别是向穷人和边远地区的人提供服务）方面的有效性等。它们还有如下优势：反应灵活，熟悉当地情况和与受益群体有着积极的联系。最近许多最不发达国家发生的政治变革为非政府组织更多参与发展开拓了更大的可能性。最近出现的另外一个重要的事态发展是，通过非政府组织途径提供给最不发达国家的外来资金量在稳步增加。

不过，最不发达国家政府与本国及外国非政府组织之间的关系中似乎缺乏相互信任。例如，政府要求非政府组织负责说明情况并按照官方的优先事项行事，而非政府组织则坚持自主。这有时引起冲突。非政府组织获得的外国资金量越来越大也会成为关系紧张的根源。本国非政府组织与外国非政府组织之间的关系也不是没有问题的，引起问题的主要原因是它们的财政和机构实力不相称。

一个关键的问题是，如何最好地加强非政府组织对最不发达国家发展努力的促进作用。为此目的，最不发达国家政府需要制订对非政府组织的政策，或使现行政策更加明确。它们应该得到承认，获得合法性和自主权。应该制订适当的办法，以便在国家一级和就实地活动的协调问题进行政策对话。此外，官方援助组织应支持这种政策对话，向政府和本国非政府组织提供足够的和可预测的技术与财政支助。援助国的非政府组织需要继续在资源调动方面起重要作用，并且能够对最不发达国家的本国

非政府组织加强机构建设的工作作出重大贡献。至于后者，它们可以通过采取“递加”办法（这是加强机构建设的一个充分理由）以及将农村和基层结构与其发展工作更密切地联系起来而大大加强它们对参与性发展作出的贡献。

我相信，本报告所作的分析对于各国政府审查执行《1990年代支援最不发达国家行动纲领》方面所取得的进展和决定为纠正缺点所需采取的行动，将会大有助益。



贸发会议秘书长

K. K. S. 达奇

## 一、最不发达国家最近经济情况

### A. 背景

1990年代这个十年是在最不发达国家感到乐观的情况下开始的；其中一些国家的前景因几个因素而有所好转。<sup>1</sup>第一，约三分之一最不发达国家的人均收入在1980年代有了大幅度的增加。第二，几乎所有的最不发达国家都已开始或正处于为加快其发展而进行重大经济改革的过程。而且许多国家都在民主化、负责向公众说明情况和妥善管理方面采取了有力的步骤，以此对经济改革运动加以补充。第三，随着国际政治气候的变化，预料最不发达国家已在几个方面受益——即增强了国内稳定，增加了外来资源流量，和乌拉圭回合一旦圆满结束后改善市场准入机会。《1990年代最不发达国家行动纲领》对这一乐观的评估表示赞同，国际社会也对建立发展方面的伙伴关系再次作出了承诺。

但是，这种乐观情绪由于对世界经济从经济衰退中复苏的近期前景捉摸不定而有所减弱。这种捉摸不定的情况继续普遍存在。这次经济衰退持续的时间特别长，令人担忧。另外，多数发达经济国家对采取常规政策性刺激措施促使经济复苏的做法所作出的反应也令人担忧，这种反应不仅同使用某些政策性手段时所遇到的社会阻力有关，而且也同这些政策性手段本身的有效性减弱有关。这种捉摸不定的全球经济环境不可避免地影响到对最不发达国家中期发展前景的评估。

最不发达国家的发展进程中有两种明显不同而且截然相互矛盾的趋势可以加以区别。有些最不发达国家面对诸多不利的外部因素（如世界经济发展速度减慢和随之而来的对其出口产品的需求降低，以及外来资源的流量减少或不足）表现出很强的适应力；在某些情况下，它们甚至经受住了不利的气候条件。尽管有这些困难，这类国家仍然设法增加其国内储蓄和投资率，并且坚持努力进行经济改革。

在许多其他最不发达国家，发展进程已几乎陷于停顿。不仅自然灾害而且内战和社会纷争造成了大量人员死亡和物质基础设施的严重破坏，而这些基础设施即使在最为有利的情况下，也往往只能给生产活动提供微弱的支持。此外，许多最不发达国家都很容易受到外来冲击损害的情况并未减少，1991年的海湾危机或频繁的自然灾害就证明了这一点。

现在还有一种也许是完全有根据的看法认为，由于中欧和东欧国家以及前苏联在过去两年中所发生的政治和社会-经济变革，最不发达国家也许不得不同这些国家及其他发展中国家进行竞争，以获取发达世界提供的有限的外来资源。随着冷战的结束，以前由于其在地缘政治和战略上对两个超级大国中的一个或另一个十分重要而能够施加某种影响的最不发达国家，现在则再也不能这样做了。关于贸易前景，目前尚不清楚的是，在新的安排逐渐生效后，不论发达世界还是发展中世界的一些地区正在形成的新的经济集团或贸易集团将对最不发达国家的经济产生怎样的影响。此外，还有一种看法认为，经合组织中的某些主要国家首先关心的是本国的经济问题，然后才关心其他地区的发展问题。

## B. 总的经济成绩

### 世界经济状况

自1990年代开始以来，世界产出和投资仅略有增长，这主要是因为许多国家实行通货紧缩政策，并为此采取了特别影响到公共开支的普遍财政紧缩措施。这些措施的最初目标是遏制通货膨胀的压力，但是不断加深的经济衰退已使得显然有理由采取一种既能恢复就业又能增加产出的综合性政策，哪怕这要冒通货膨胀率略有增加的风险。<sup>2</sup>

从表1中可以看出，1990年世界国内生产总值的增长率为1.9%（1989年为3.1%），此后，1991年的产出便停滞不前。因此，产出连续第二年下降了。尽管1992年的产出可望比1991年略有增长，但结果很可能是国内人均生产总值连续第三年下降。1993年的前景是产出增加的幅度不大——大约2%。

世界经济的发展步伐在很大程度上是由发达市场经济国家的状况决定的，因为这些国家约占全球产出的70%。但是，这些国家目前的经济活动周期似乎与前几次经济衰退和复苏时期的经济活动周期明显不同，其原因比较复杂，并且除了周期因素外，还涉及结构因素。持续存在的结构性预算不平衡现象、企业和家庭负债程度过高以及随之而来的对银行和金融系统造成的压力，已经动摇了消费者和投资者的信心，而这一信心对于经济持续有力的复苏则是必不可少的。这些国家的决策者无疑面临

着一系列异常困难的选择,这特别是因为各国的利益不同,而且需要在顾及这一点的同时,考虑到有必要协调其经济的宏观经济管理并避免采取保护性和其他限制性贸易措施。

表 1: 1980 - 1993 年某些世界经济指标

指标	1980 - 90	1990	1991	1992 <sup>a</sup>	1993 <sup>b</sup>
	(年平均数)	(百分比变化)			
世界国内生产总值	2.9	1.9	-	1.5	2.0
世界贸易量	4.3	4.5	3.2	5.2	6.2
非燃料初级商品价格	-0.4	0.5	-5.7	1.4	6.9

资料来源: 贸发会议, 《1992 年贸易和发展报告》(UNCTAD/TDR/12), 联合国出版物, 出售品编号: E. 92. II. D. 7; 和其他国际资料来源。

<sup>a</sup> 估计数。

<sup>b</sup> 预测数。

这些产生于 1980 年代的阻碍经济强有力复苏的结构性障碍已经根深蒂固, 采取短期补救措施是难以克服的。正因为如此, 即使在那些已经逐步放宽货币政策的国家, 采取的对策仍不够有力, 致使这些国家和整个世界的经济迟迟未能复苏。

对乌拉圭回合的最后结局捉摸不定的情况, 可能也进一步削弱了投资者的信心, 特别是对在发展中国家投资的信心。<sup>3</sup> 此外, 欧洲货币体系各国因不同的价格和生产率趋势所造成的截然不同的国内经济政策, 使得这些国家的金融和外汇市场最近动荡不定, 这种情况更使发达世界经济捉摸不定的气候加剧。马斯特里赫特条约的批准过程出人意料地暴露了该共同体所面临的许多紧张局势, 并且完全可能使人们对一体化的速度产生怀疑, 从而影响投资和一般商业活动。

在发展中国家中间, 东南亚多数经济体继续出现强劲的增长, 拉丁美洲的情况也

可望好转。但是，在非洲撒哈拉以南地区的大多数国家中，增长充其量仍将是微弱的，因为干旱和国内冲突会使人员死亡数和资本损失量不断增加。对于中欧、东欧和前苏联过渡经济体来说，1992年将是又一个总产出大幅度减低、生活水平不断下降的年份。<sup>4</sup>对1993年的预测表明，非洲撒哈拉以南地区和过渡经济体过去几年中的这种下降趋势将不会扭转过来。

因此，当前的世界经济形势与1990年通过《行动纲领》时人们所抱的期望形成了鲜明对照。当时，人们期望1990年代将迎来一个世界产出和贸易稳步扩大，从而有助于增加流向最不发达国家的资源并改善这些国家的贸易机会的时期。特别是考虑到发达国家全神贯注于解决国内的经济和社会问题（这一点前面已经提到），因此人们对它们为最不发达国家所作努力的程度可能会提出疑问。另外，目前为克服巨额预算赤字而实行的紧缩银根办法，似乎也影响了在巴黎就向最不发达国家提供资源所作的承诺。目前的世界经济状况也影响了最不发达国家另外两个重要的外汇来源，即出口收入和汇款。疲软的世界需求使得对最不发达国家十分重要的大部分出口产品特别是初级商品的价格下跌。有几个最不发达国家曾力图通过增加出口量来弥补出口价格下降所造成的损失，但这种努力往往证明是自取失败的，而且实际上使价格跌得厉害。

私人汇款在某些最不发达国家是很重要的。但是，由于各种经济和政治原因，这些最不发达国家在发达国家和发展中国家里的国民的就业机会减少了，使得来自这个渠道的外汇急剧下降，而且在某些情况下几乎完全没有了。

总之，1990年代初以来世界经济状况发生的出人意料的不利变化，已经严重地妨碍了多数最不发达国家对《行动纲领》的贯彻执行作出应有贡献的能力。

### 最不发达国家的增长格局

最不发达国家总的经济成绩不尽如人意，但这不能完全归因于世界经济环境不好。一些最不发达国家中人为的灾害和自然灾害，和另一些最不发达国家中政局继续不稳定的前景，似乎已成为日益重要的成因。

1992年，最不发达国家的总产出估计在1991年下降0.2%的基础上略有回升。在1989年以来的三年中，产出增长率低于人口增长率，因此人均国内生产总值三年

中每年都下降了。看来1993年很可能会进一步下降。尽管据估计1992年亚太地区多数最不发达国家的经济有了幅度不大的增长，但许多非洲最不发达国家的经济主要由于干旱、饥荒和内战而下降了。受影响的非洲国家在恢复增长和发展方面显然面临着一些难以解决的问题（见表2）

同1985-1989年时期相比，近年来最不发达国家的经济成绩不佳，这从图1中就可以看出来。1985-1989年，实际国内生产总值增长率平均约为2.5%，但1991年这方面的增长率却是负数。这与发展中国家作为一个整体的成绩形成了对照，它们1991年的产出增长了3.2%。

表2：1991-1993年最不发达国家国内生产总值年增长率  
(百分比)

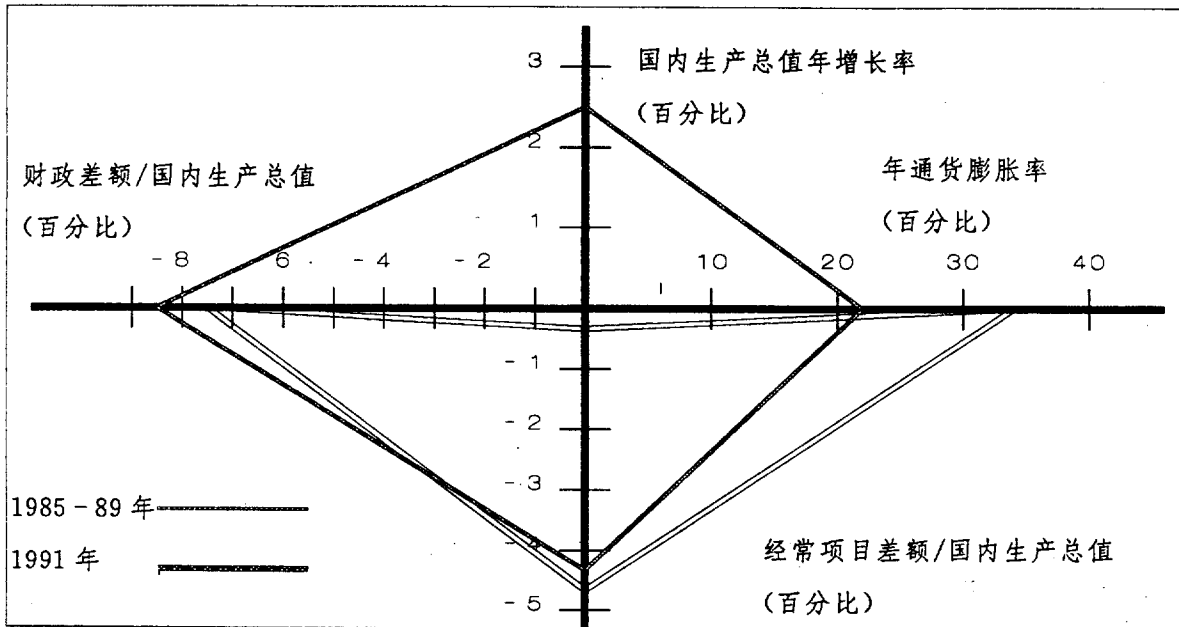
	1991	1992 <sup>a</sup>	1993 <sup>b</sup>
所有最不发达国家	-0.2	-	1.4
其中在：			
非洲	-1.2	-0.9	1.6
亚洲和太平洋地区	0.9	1.0	1.1

资料来源：贸发会议秘书处根据LINK项目和联合国秘书处经济和社会发展部提供的数据所作的计算。

<sup>a</sup> 估计数。

<sup>b</sup> 预测数。

图 1: 1985 - 1989 年和 1991 年最不发达国家的主要经济指标



资料来源：贸发会议秘书处根据全球并连模拟分析系统数据基所作的计算。

1991 年，多数最不发达国家的通货膨胀呈上升势头，这是由各种原因造成的，但主要原因是经济政策的变化和调整，特别涉及取消价格（尤其粮食价格）管制、税收调整和货币贬值。最不发达国家政府对通货膨胀采取的对策是传统性的，即采取需求管理措施，削减公共开支，提高法定银行储备金要求和再贴现率，实行或降低信贷上限或调整存款及贷款的利率。这些措施往往给人们，特别是那些最无力适应购买力下降情况的人带来了无法接受的调整负担，从而加剧了社会紧张局势。

同 1985 - 1989 年相比，最不发达国家 1991 年的经常项目赤字在国内生产总值中所占的比例也上升了，尽管上升的幅度很小，这主要归因于总产出下降，而不是贸易和筹资格局发生了什么重要变化。另一方面，从图 1 中可以看出，财政状况有了一



些改善。但是在许多情况下，主要是通过往往在结构调整方案的范围内削减公共开支，以及在少得多的程度上通过增加政府岁入的政策取得这些结果的。<sup>5</sup>

然而，最不发达国家中存在经济弊病和停滞不前现象这一总的情景却隐藏着多种多样的情况。内战和军事冲突实际上已使好几个最不发达国家（即阿富汗、索马里、利比里亚、莫桑比克和埃塞俄比亚的很多地区）的发展几乎陷于停顿。在1991年的报告中，这些国家被划入国内人均生产总值停滞不前或严重下降的那一类国家，<sup>6</sup>而这种停滞不前或严重下降的趋势似乎仍在继续。除非这些国家的治理问题得到解决，否则，它们恢复正常增长格局的可能性似乎是微乎其微的。

最不发达岛国除了要解决其最不发达地位所固有的问题外，还必须应付由于其岛国性质而且往往是群岛性质而产生的问题。它们的国土面积小，人口少，并且远离主要的经济中心，这些因素进一步限制了它们的发展（见方框1）。

#### 方框1：最不发达岛国的可持续发展

47个最不发达国家中有11个是岛国。这些国家在1990年代面临的一个危急问题就是如何实现可持续的发展。在地势低的环状珊瑚岛国（马尔代夫、图瓦卢和基里巴斯）中，这个问题尤为突出，因为这些国家的自然生存环境可能受到全球变暖引起的海平面上升的威胁。岛国的生态系统一般来说是脆弱的。人口增长虽因人口向外迁移而部分得到缓解，但仍在给这些国家的资源造成更大的压力。另外，旅游业虽可提供重要的经济机会，但是如果不对沿海地区的利用很好进行管理的话，也会造成环境退化。

由于在提供基础设施和公共服务方面缺乏规模经济以及存在运输问题，这些国家的经济是高成本的。大量必需的设施运作规模方面的不可分性意味着，这些设施的最小单位也没有得到充分的利用。再者，最不发达岛国中有九个是群岛；基里巴斯首都距该国某些外部岛屿有3,000多公里之遥。此外，由于这些国家远离主要市场和供应来源，而且货运量很低，经常无法使进出口量保持平衡，因此它们的国际运费很高。

由于这些经济体目前的结构,国内消费的大部分商品是其他地方生产的,外汇收入的主要来源是服务业(特别是旅游业)和汇款。官方发展援助在这些国家也极其重要,1989年其中八个国家的官方发展援助超过了国内生产总值的25%,而最不发达国家作为一个整体的平均比例为12%。

最不发达岛国的经济变化无常,这是因为它们极其开放,经济活动范围小,而且易受自然灾害,特别是旋风、火山和地震的影响。这些灾害能够对非常小的经济体产生巨大的影响。

这些国家实现可持续发展的最佳途径仍然是个有待解决的问题。对于这类国家中最小的图瓦卢和基里巴斯来说,达到可持续的生活水平的关键可能在于获得外来租金收入(汇款、援助、外国捕鱼许可证)。对于其他最不发达岛国来说,采取这样的综合战略也许是可取的,即既促进服务业(包括旅游业或海外金融服务业)的出口,又综合开发土地和海洋资源,以满足具体特定市场的需求。马尔代夫提供了一个可能的模式,因为该国自1980年代中期以来,依靠发展旅游业、商用水产业和最近的制衣业实现了高增长率。

有一个新的想法就是采用灵活的专业化方法组织生产。这种方法的实质是在产品而不是价格的基础上进行竞争,并为此创建多种多样小规模但高价值的产业;在这些产业中,设计将是主要的组成部分,而且生产的各个方面,从管理、设计、分销和供料到战略思想,都将是灵活的。这种方法是提倡在较大和较富裕的岛国组织生产活动中使用的,\*但也可适用于其他岛国和部门。如果采用这种方法,对连接岛与岛之间和岛与客户之间的信息网进行投资将是至关重要的。不管采取何种适当的发展战略,一个十分重要的条件就是提高本国人力的能力,以便能够具有恢复力,并灵活而富有创造性地对不利的经济冲击和国内或国外出现的其他变化作出反应。

\* R. 默里,“小岛经济体中灵活的专业化:塞浦路斯的情况”,载于F. 派克和W. 森根伯格编的《产业区和地方经济的再生》(1992年)。

其他一些最不发达国家的经济成绩是比较令人鼓舞的,因为它们的人均国内生产总值在1990和1991年有所增加。博茨瓦纳、莱索托和马尔代夫等国继续保持其强

劲的增长实绩。尽管这些国家的经济各不相同，但来自非传统出口产品和服务业的收入（博茨瓦纳——钻石，马尔代夫——旅游业，莱索托——非要素收入），似乎仍是赖以提高这些国的增长实绩的主要因素。在尼泊尔，国内生产总值在1990/91财政年度增长了5.5%，而且根据1991/92财政年度前九个月的数据，该年可望再增长约3%。尼泊尔在过去几年中良好的经济成绩部分要归功于旅游部门的扩展，尽管该部门并非没有风险（见方框2）。在孟加拉国，总产出在1990年提高了6.2%，但在1991年主要由于气候条件，总产出增长率减低了近一半（达3.3%），尽管如此，人均国内生产总值还是增加了。另一方面，乌干达最近的事态发展清楚地证明了该国国内更加稳定；后来实行的一项有利的政策和规章制度对国内经济产生了有益影响，人均国内生产总值在1991年估计提高了5%。

这些最不发达国家能够赖以实现经济增长的条件差异甚大。即便如此，这些国家最近的经历清楚地表明，最不发达国家有能力形成必要的增长和发展势头，并且有能力保持这种势头。

#### 方框 2：尼泊尔的旅游业与环境

1953年，有两个人在尼泊尔王国取得了辉煌的成就，这一成就人们至今仍铭记不忘、赞佩不已：埃德蒙·希拉里爵士和坦津·诺盖登上了地球最高峰珠穆朗玛峰。对他们来说，这一前所未有的成就意味着令人疲惫不堪和危险的冒险活动的结束。但对尼泊尔来说，这是向国际旅游业迈出的第一大步。

从那时以来，尼泊尔壮丽的景色和丰富的文化遗产已使该国成为国际旅游者最喜爱的去处。世界各地拥向该国的旅游者人数不断增加。在1988年这个旅游高峰年中，旅游者人数达到了26.6万人，即比十年前增加了一倍以上。向珠穆朗玛峰顶峰攀登的探险队数量也明显增加，因此再也无法保证这个世界屋脊上能有片刻的宁静了。旅游业已成为该国的主要经济基础之一，它为尼泊尔赚取硬通货作出了巨大的贡献。在1980年代，来自旅游者的平均年收入达4760万，约相当于按可兑换货币计算的尼泊尔年商品出口收入的58%。旅游业促进了农

业、手工业、建筑业、国内贸易或运输业等其他经济部门之间的联系以及这些部门与旅游业之间的联系，从而提供了新的就业机会。

但是，长期被忽视的旅游业的隐藏成本正变得越来越明显。旅游活动造成森林被砍伐的速度加快和废弃物不断增多。一个尼泊尔家庭一天需要约 22 公斤木材，而一位徒步旅行者在其旅行期间平均消费 186 公斤木材，一位登山者在其到达山顶之前通常要依靠好几个营地，因此需要 1000 公斤多木材，而这些木材往往都是从山坡的森林中砍伐来的。结果，旅游者最喜爱的地区的森林资源迅速耗竭，造成山林吸水能力的锐减。许多科学家都认为，一再殃及喜马拉雅山一些河流下游流域内人口往往很稠密的广大地区的破坏性洪水和表土严重流失现象，与上游地区森林覆盖面积的日益减少有关。

从生态角度来看同样具有破坏性的是，旅游者丢弃的垃圾数量不断增多。据尼泊尔登山协会称，约 130 个珠穆朗玛峰探险队丢弃的未收集的垃圾估计为 50 吨以上，即每个探险队丢弃近 400 公斤。这些垃圾中既有塑料盒和化学品，也有登山用具和坠毁的直升机残骸。由于多数垃圾只有经过很长时间才能完全腐烂，因此低谷中的村庄就要面临环境特别是遭受污染的危险。

尼泊尔政府已日益意识到旅游业所带来的这些不良影响以及采取周密保护措施的重要性。因此，该国政府正在同各种非政府组织合作，研究在珠穆朗玛峰附近开展大规模清洁活动的建议。

此外，对于限制每年的旅游者人数和缩小探险队规模的计划也在考虑中。政府已大大提高乘牛车旅行和登山活动的收费，以此作为筹措必要的资金和增加选择性的第一步。在后一个阶段，计划在主要的乘牛车旅行的沿线上设立燃料存放处和垃圾箱，以保护森林和保持环境的清洁。最后，准备开展就环境问题对旅游者和当地居民进行教育的运动，以便为子孙后代保护好世界屋脊的壮丽景色。

### 越来越严重的粮食紧急情况

许多最不发达国家的经济成绩差在很大程度上应归因于农业部门及其易受经常

发生的干旱和政局不稳定的损害，从而对农业产出造成影响。此外，在许多最不发达国家，农业部门在公共投资和私人投资中所占的比重长期以来一直不够大，而且因城/乡贸易条件的变化和存在有利于非农业活动的鼓励结构而受到损害。因此农产品供给，特别是粮食供给经常处于危险之中。

至少有 14 个非洲最不发达国家（博茨瓦纳、埃塞俄比亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、毛里塔尼亚、莫桑比克、卢旺达、塞拉利昂、索马里、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、扎伊尔和赞比亚）1992 年的粮食情况格外紧急。由于某些国家中发生的前所未有的旱灾和持续内战的综合影响，非洲南部和非洲东部的局势以及非洲之角各国的局势特别具有灾难性。

结果，好几个最不发达国家 1991 年的人均粮食产量，比前五年的平均水平低多达 16%，而这个平均水平本身就比较 1980 年代初的水平低（见表 3）。这种趋势在 1992 年继续存在。

鉴于受干旱影响国家的谷物生产大幅度下降，如要维持已经太低的营养标准，就不得不大量增加进口（见表 3）。由于其中多数国家无力为如此大量的商品粮进口提供资金，大规模的国际救济努力仍是避免发生普遍粮食短缺现象和饥荒的唯一手段。<sup>7</sup>（另见下一章）

索马里居民遭受的危险特别大。干旱和饥荒的影响已因内战和民族争斗而加重，在那里粮库和供应的粮食已成为军事目标。此外，该国许多物质基础设施——公路、桥梁、机场跑道和贮藏设施——遭到了破坏，那些试图把供应的粮食送到需要粮食地方的人有丧失生命和四肢的危险。这些情况限制了国际救济措施的范围和效力。

粮食援助似乎是保护人口中最易受损害的群体——儿童、孕妇、哺乳期妇女、病人、老年人和残疾人——的唯一办法，他们早已由于与干旱有关的各种问题，特别是传统供粮办法的失灵和通过商业途径购买的粮食的高昂价格而遭受痛苦。

表 3: 受干旱影响的非洲最不发达国家的谷物产量和进口量  
以及所需的粮食援助量

国家	人均粮食	谷物总	所需粮食	所需粮食
	产量	产量	进口量	援助量
	1991	1992	1991 - 1992	
	(1985 - 1990 年年平均百分比)		(正常情况下所需数量的百分比)	
博茨瓦纳	88	24	114	..
埃塞俄比亚	96	93*	138	229
莱索托	86	47	113	186
马达加斯加	92	98	107	100
马拉维	93	46	200	293
莫桑比克	88	41	194	180
卢旺达	96	99	156	150
索马里	84	37*	350	698
坦桑尼亚联合共和国	87	85	253	382
赞比亚	100	36	336	186

资料来源: 粮农组织和粮食计划署的数据; 联合国/南部非洲发展协调会议, “南部非洲干旱的紧急情况。联合国/南部非洲发展协调会议的联合呼吁”, 1992年5月。

\* 1991/92 作物年度。

由于最不发达国家基本上都是以农村为基础的经济体, 农业是主要的经济活动, 所以干旱的影响已波及到其他部门, 致使整个经济活动陷于瘫痪。因此, 河流和湖泊水平面的下降, 已造成水力发电站关闭而直接影响到工业生产和就业, 并且归根结蒂,

影响到非农业劳动力的收入水平，同时也使这种劳动力失去了农村传统备用系统的支持。此外，安全饮用水的缺乏已导致环境卫生水平下降和水生疾病发病率急剧上升。如果不迅速向干旱地区提供国际援助，强烈的求生欲望将驱使大批人离开受影响地区，从而在这个地区触发另一股难民潮。

以粮食援助形式提供的大部分所需援助虽然会在短期内缓解粮食状况，但干旱所造成的经济后果很可能会长期存在。出口量的下降将进一步使这些国家的国际收支情况紧张，而大量进口粮食将以牺牲中间货物和资本货物为代价，从而影响投资和未来增长。干旱地区运输系统的能力将达到极限。鉴于目前后勤上的限制因素，要求增加粮食货物的运输能力就会使内陆最不发达国家（博茨瓦纳、布隆迪、卢旺达、莱索托、马拉维和赞比亚）处于特别困难的境地。

然而，也有一些最不发达国家既有良好的气候条件又对农业政策，特别是有关产品和农业投入的定价与销售的农业政策作了变革，并且与此同时改善了获得信贷便利的机会，所有这些因素都刺激了农业生产。西非一些最不发达国家（布基纳法索、乍得、几内亚比绍、马里、尼日尔）在获得了特大丰收之后，使该地区有了10万多吨谷物的剩余粮食。但是，尚未解决的后勤和财政问题阻碍了迅速向这些国家中最需要粮食的人民出售粮食。

### C. 对外部门

对初级产品需求的长期趋势，尤其是由于技术变革的影响、合成材料的替代和生产的商品密集度的下降而出现的这种趋势，<sup>8</sup>继续对最不发达国家主要出口产品的价格产生不利影响。世界初级商品价格长期下降对最不发达国家产生了特别剧烈的影响，因为这些国家的主要出口商品为初级产品。另外，这些产品的出口也受到了其他需求因素的影响，特别是受到某些发达国家经济衰退、中欧和东欧国家及前苏联中的出口市场急剧缩小以及后者对可与最不发达国家的出口产品进行竞争的出口产品（铜和棉花）进行清仓活动等情况的影响。因此，最不发达国家出口商品的单位价值指数在1991年下降了3个百分点。在供给方面，自然灾害、生产特别是农业生产下降，以及国际收支拮据而影响到中间货物和资本货物的进口，这一切都妨碍了最不发达国家在1991年充分利用其出口潜力。

表 4：最不发达国家合计的国际收支<sup>a</sup>  
(十亿美元)

项目	1980-1985 (年平均数)	1986	1987	1988	1989	1990	1991 <sup>b</sup>
经常项目差额	-9.9	-9.9	-10.5	-11.8	-12.0	-13.8	-13.1
贸易差额	-7.5	-6.4	-6.7	-7.1	-7.1	-8.4	-8.2
出口 (离岸价)	11.9	11.6	12.8	14.4	15.1	15.1	15.3
进口 (离岸价)	-19.5	-17.9	-19.5	-21.4	-22.2	-23.5	-23.5
非要素服务收益	2.4	2.3	2.6	2.8	3.0	3.0	3.0
非要素服务付款	-5.6	-5.3	-6.0	-6.4	-6.5	-7.0	-7.0
劳动力净收入	0.3	..	..	-0.1	-0.2	-1.0	-1.0
利息收益	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7
利息付款	-1.8	-2.7	-2.8	-3.4	-3.3	-3.4	-3.3
直接投资收入 (净额)	0.4	0.3	0.7	-0.5	0.6	0.6	0.7
私人转移净额	2.4	2.1	2.5	2.4	2.2	2.0	2.4
资本帐户差额 <sup>c</sup>	9.1	10.8	11.5	12.6	13.0	12.9	..
总差额	-0.8	0.9	1.0	0.8	1.0	-0.9	..
储备金的变化 <sup>d</sup>	0.7	-1.0	-1.1	-0.8	-1.1	0.9	..

资料来源：贸发会议秘书处根据货币基金组织提供的数据所作的计算。

<sup>a</sup> 不包括图瓦卢。

<sup>b</sup> 初步数字。

<sup>c</sup> 包括误差和遗漏。

<sup>d</sup> 包括特别提款权拨款和黄金货币化。



## 国际收支

最不发达国家作为一个整体的经常项目赤字约为 131 亿美元，比 1990 年略有下降（下降约 2 亿美元）。但是，现在要断定这种变化是短期因素所造成的呢，还是由于最不发达国家为缩小收支不平衡所采取的调整措施的初期效果所致，还为时过早。

## 贸易差额

尽管市场条件不利，1991 年最不发达国家合计的商品出口值仍增加了 5.2%。然而，只有为数较少的国家（主要是马拉维、毛里塔尼亚、缅甸、尼泊尔和乌干达）的出口值增加了；其他国家则保持不变或有所下降——其中一些国家（阿富汗、吉布提和海地）下降了 10% 以上。

最不发达国家十分依赖诸如铜、咖啡、棉花、矿石和矿物、鱼类、干椰肉、可可粉、茶叶、黄麻、水果和活牲畜等初级商品的出口。一些国家（如孟加拉国、冈比亚、海地和尼泊尔）已成功地开始使其出口多样化。为了实现多样化，这些国家利用现有劳动力、原料和技术，努力生产简单消费品和中间商品，如鞋类、地毯、纺织品、服装和园艺产品。然而，它们为扩大这类产品出口所做的努力往往由于存在关税和非关税壁垒而受阻。

最不发达国家合计的进口量在 1980 至 1991 年期间每年下降 0.5%，而且仅在 1991 年就下降了 3.6%。美元与其他主要货币的比价疲软，特别是在 1992 年下半年，这可能会造成进口量的再次减少，因为最不发达国家从欧洲和日本（主要供货国）进口的商品都是以美元标价的，因而这些商品的价格会明显上涨，而最不发达国家以美元标价的出口产品的价格至多也只会维持在现时的低水平上。

## 出口价格和进出口比价

作为数量以及往往还有质量方面的边际生产者，最不发达国家在国际商品市场上是价格接受者。这些国家扮演的这种次要角色，使它们很容易受过去几年中实际商品价格的变化不定趋势的不利影响。最不发达国家在各种商品市场上都面临着这样一种局面：传统进口国面临着需求萎缩和库存量大的情况，这两种因素使对最不发达

国家十分重要的出口商品价格跌得更厉害。<sup>9</sup>

表 5 显示了最不发达国家出口的主要商品世界价格的巨大波动。除了每年价格变动甚大之外，一些最不发达国家还不得不应付其出口产品（例如咖啡、稻米和可可粉）的实际价格明显下跌的情况。这些产品的实际价格（即根据发达市场经济国家制成品出口单位价值的变动情况加以调整后的名义价格）目前低于 1980 年的水平。

图 2 显示了最不发达国家进出口比价下降的程度，而造成这种下降的原因是这些国家进出口商品价格的趋势差异甚大。与这些国家从发达市场经济国家进口的制成品价格相比较，它们的出口商品价格在 1990 年代初比 1980 年下降了 20%。1980 至 1991 年，出口量以每年平均 0.7% 的速度增长，但这并不足以抵消进出口比价的下降，也不足以防止最不发达国家出口商品的购买力受到巨大侵害。

表 5：对最不发达国家的出口很重要的商品的实际价格<sup>a</sup>  
(指数, 1980 年=100)

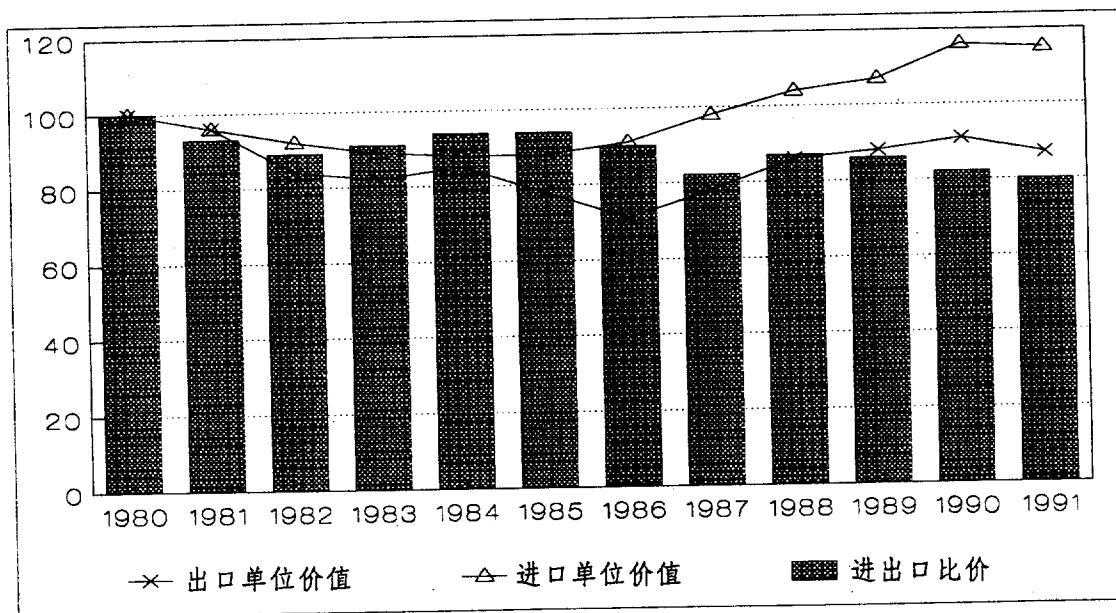
商品	1985	1990	1991	1992 <sup>b</sup>
咖啡	76	65	61	47
稻米	43	90	98	94
铜	56	167	146	145
可可粉	74	66	62	54
茶叶	77	124	113	129
干椰肉	73	69	86	127
棉花	72	109	103	103
黄麻	156	177	149	127

资料来源：贸发会议，《商品价格月报，1970-1989 年补编》，和第十二卷，第 6 期；联合国，《统计月报》，各期。

<sup>a</sup> 根据联合国的发达市场经济国家制成品出口单位价值指数加以减缩后的名义价格。

<sup>b</sup> 仅只第二季度。

图 2：1980-1991 年最不发达国家的进出口比价和  
进出口单位价值指数（1980 年 = 100）



资料来源：贸发会议，《1991 年国际贸易和发展统计手册》（联合国出版物，  
出售品编号：E/F.92.II.D.6）

1. 见 1991 年报告，第一部分，第一和第二章。

2. 对这一理由所作的论证见《1991 年贸易和发展报告》(UNCTAD/TDR/12)，  
联合国出版物，出售品编号：E.92.II.D.7，第二部分。

3. 关于该问题，见本报告第五章。

4. 关于对目前世界经济形势所作的详细分析，见联合国，《1992 年世界经济概  
览》（联合国出版物，出售品编号：E.92.II.C.1）；贸发会议，《1992 年贸易和发展  
报告》及货币基金组织，《世界经济展望》，1992 年 10 月，哥伦比亚特区华盛顿，1992  
年。

5. 另见本报告第三章。

6. 见 1991 年报告第一部分第二章及附录。

7. 估计眼下需要 8.56 亿美元对南部非洲受干旱影响的国家进行紧急救济和在各  
各部门特别是农业部门采取较长期的发展措施。

8. 关于技术革新对初级商品市场的影响的详细论述，见 A. 梅泽尔斯，《危机中的  
商品》（牛津大学出版社，1992 年）。

9. 咖啡作为某些最不发达国家的单一主要出口产品，在 1992 年由于产出过多  
和需求疲软而遭受严重打击。进口国的咖啡存货估计已达 9000 万袋（每袋 60 公斤），  
超出需要量约一倍。由此造成的情况是，咖啡的期货量在 1992 年降到了 22 年来的最  
低水平。

## 二、人口增长、人口政策 和粮食安全

发展政策和管理不仅必须充分考虑到经济环境，而且必须充分考虑到政治和社会环境以及最终赖以维持生命和生计的自然环境。在这方面，最不发达国家的情况与其他发展中国家的情况没有什么不同。不过，对这些国家而言，这项任务会更为复杂，因为经济、社会、政治和环境之间的相互关系，经常成为恶性循环而使贫困加剧。

本章探讨了引起最不发达国家政府日益关注的两个问题，即人口（其增长、结构和空间分布）和粮食安全（确保所有家庭获得足够的粮食）。在就这两个具体问题制定政策时，最不发达国家政府必须将注意力直接集中于人们的生活类型，而不是仅仅集中在控制经济和财政综合指标上；它们必须兼顾短期需要和长期需要；而且它们必须处理好十分复杂而又了解甚少的各种关系。粮食安全和人口增长是有联系的，但并非通过简单的马尔萨斯机制而联系在一起。倒是需要在一种更广泛的相互关系网络的背景下来看这两个问题。采取的对策必须把社会、经济和环境诸方面因素加以综合，必须进行必要的政治改革，并且必须设法摆脱诸如政治不稳定、经济混乱和饥荒以及贫困、高婴儿死亡率和高生育率等恶性循环。

本章第一节回顾了最不发达国家的人口状况和最近的人口政策。它探讨了人口的快速增长对最不发达国家社会经济发展的影响，并且指出在诸如卫生保健、教育、妇女地位和人力资源开发等领域更广泛的社会政策是如何影响人口增长和人口结构的。第二节专门论述最不发达国家的粮食安全问题以及正在形成的粮食生产、销售和储存政策，以及谷物消费政策和贸易政策。第三节论及非洲之角最不发达国家所面临的粮食无保障的严重问题。这是一个极端的实例。不过，它说明了政治稳定与粮食安全之间的复杂联系，并且表明持续的贫穷、统治危机和自然灾害是如何在一个地区内相互作用，以致造成大范围的饥饿和饥荒。这一节还回顾了为改善该地区的粮食安全状况而提出的一些政策建议。

### A. 人口与最不发达国家

最不发达国家的人口状况有两个主要特点：死亡率尽管在下降，但一般仍然高于

其他发展中国家,而生育率除了一些值得注意的例外,仍然很高。把这两个特点联系起来观察便可看出,这些国家的人口正在以比其他发展中国家快的速度增长,而且预料还会继续如此。<sup>1</sup>

因此,最不发达国家政府面临着重大的政策挑战。这些挑战及其对策源于人口统计学与发展之间存在的多重关系。其中一些关系是即时和直接的。在出生预期寿命不到50岁,每5个出生的儿童中就有1个在5岁前死去的社会里,生活质量是很差的。发展,顾名思义,应包括降低死亡率,因此诸如婴儿死亡率或预期寿命之类的指标已被用来衡量和监测发展。其他的关系则比较复杂。人口增长率、年龄结构及人口密度都会对经济成绩和环境产生很大的影响。同时,有关生育率、死亡率水平和迁移格局的决定,也受到贫困率和与经济发展有关的一系列社会经济变量的影响。

人口政策和计划可以是调节人口式的,也可以是影响人口式的,前者如旨在预测人口增长并相应分配资源的部门性政策,后者如旨在改善妇幼保健或降低生育率的计划生育政策。不管政府对人口趋势作出的反应采取哪一种形式,对计划和政策制定工作的基本投入都将是(一)按年龄、性别、居所和社会经济特征分列的人口详细估计数和预测数,以及(二)关于全国范围内人口与发展之间联系的基本研究的牢固基础。在最不发达国家,可用于了解这些关系及制定人口政策和计划的数据库不够。人口统计资料的质量和数量也都显得不足。

### 人口增长和人口结构的趋势<sup>2</sup>

就人口而论,最不发达国家是一个成份复杂的群体。1990年,人口超过1亿的只有一个国家(孟加拉国);人口达1000-5000万的有11个国家;人口达100-1000万的有22个国家;人口不到100万的有13个国家。在这13个国家中,有一些岛国,如马尔代夫、瓦努阿图和图瓦卢等,它们的人口极少,而且有时十分分散。

尽管存在这种多样性,但是除了某些值得注意的例外,就最不发达国家的人口统计学而言还是有一些典型的特点的。它们的人口增长率一般高于其他发展中国家,而且人口还在加速增长,因此人口结构的特点往往是:年龄分布比较年轻,受扶养者的比率高。这些特点的产生是因为典型的最不发达国家正处在人口过渡的最初阶段。随

着可获得的保健服务和现代医疗技术不断增加，死亡率特别是婴儿和儿童死亡率已经下降，但生育率仅略微下降，而且在许多国家根本未见下降。

在1980年代，最不发达国家的年人口增长率估计为2.67%，超过了前一个十年的2.55%（见表6）和1950-1970年间的2.27%。这种增长不是由于生育率发生了变化，而主要是由于新生儿的比例不断增加，而且这些新生儿经历婴幼儿时期大量死亡的阶段还活着。<sup>3</sup>

最不发达国家的人口格局与其他发展中国家在早先一个时期的人口格局相类似。大致说来，它们的人口增长率类似于而且在某些情况下甚至略高于其他发展中国家1950年代和1960年代的人口增长率。生育率在一些情况下也高于其他发展中国家甚至在其生育率开始下降之前的生育率。

由于其他发展中国家的生育率不断下降，所以这些国家的人口增长率与最不发达国家的人口增长率之间出现了巨大而且越来越大的差距。在1950-1970年期间，最不发达国家的总人口和其他发展中国家的总人口几乎是以相同的速度增长（分别为每年2.29%和2.27%）。但是，在1970-1980年期间，最不发达国家的年人口增长率为2.55%，而其他发展中国家为2.22%。在1980-1990年期间，这一差距进一步扩大而达0.62个百分点（最不发达国家的年增长率为2.67%，其他发展中国家为2.05%），在1990-2000年间，预计这一差距将扩大到1.04个百分点（最不发达国家年增长率为2.85%，其他发展中国家为1.81%）。

这种不断扩大的差距主要是生育趋势所造成的，只要看一下粗出生率和粗死亡率的变化情况就能明白这一点。在1950-1955年和1990-1995年之间，最不发达国家的粗死亡率从每千人27.7下降到每千人15.6，即下降了12.1。其他发展中国家的下降幅度更大（达15.8），但大致相似，即从每千人23.9下降到每千人8.1。然而，在生育率方面，最不发达国家以外的发展中国家的粗出生率下降了16.9，即从每千人44.2下降到每千人27.3，而最不发达国家粗出生率的下降幅度仅为4.2（从48.1下降到43.9）。

当然，在最不发达国家之间，特别是在各地区之间存在着一些差异，而最为引人注目的是自1960年代以来31个非洲最不发达国家（它们1990年占最不发达国家总人口的53%）与其余地处亚洲的最不发达国家（海地除外）之间存在的差异。在

1950-1960和1960-1970年期间,非洲和非非洲的最不发达国家的人口增长率以大致相同的速度上升(前者从2.17%上升到2.55%,后者从1.97%上升到2.39%),而且它们的增长率本身也大致相似。然而,在1960-1970和1970-1980年期间,非洲最不发达国家的人口增长率进一步上升(升到2.69%),而非非洲最不发达国家的人口增长率则稳定在2.38%。在1980-1990年期间,非洲最不发达国家的人口增长率再次上升(达到每年2.93%),而非非洲最不发达国家的人口增长率则略微下降(降到2.35%)。

联合国人口司预测,最不发达国家的人口增长率在近期内将会上升,从1980-1990年期间的每年2.67%,上升到1990-2000年期间的2.85%这一高峰,但其后将逐渐下降,到2020-2025年期间的2.06%。‘人口增长率近期内会上升的国家中大部分是在非洲地区,那里的年人口增长率预计在1990-2000年期间将上升到3.03%,在2000-2025年期间平均为2.70%(而其他非非洲最不发达国家为1.91%,其他发展中国家为1.26%)。这样,最不发达国家与其他发展中国家之间在人口增长率上的差距将继续存在,非洲最不发达国家与非非洲最不发达国家之间在人口增长率上的差距也将继续存在。

正如最不发达国家的高生育率和高死亡率所意指的那样,最不发达国家的特点就是年龄分布较为年轻,其中15岁以下人口所占的比例在1990年估计为44.2%。(这一比例在1950年为41.3%,1970年上升到44.1%,自那时以来,这一比例大致保持不变)。这一比例预计在本世纪末前后开始下降,因为届时将开始感受到生育率下降的影响,并且最终在2025年降至35.9%。最不发达国家6-11岁小学年龄组的人口所占的比例,预计在1990年和2000年之间仍为16.5%左右,但到2025年时将下降到14.2%。

许多发展中国家都存在着人口老龄化的重要趋势,但在最不发达国家却未出现过这种趋势,那里年龄在65岁以上的人口所占比例近年来一直稳定在3%的水平上。

受扶养率被界定为0-14岁和65岁或65岁以上人口占15-64岁人口的比例,它是粗略衡量一国人口中净消费者与净生产者之间是否平衡的一个标准。最不发达国家的受扶养率从1950年的每100 80.5上升到1980年的每100 92.3这一高峰,



估计1990年为89.4(见表6)。这些综合数字隐藏着在受扶养人数和发展趋势方面的重要变化。1990年的受扶养率估计数因国而异,从若干非洲国家(以及也门)的100以上至孟加拉国和缅甸的不到80。总合受扶养率的这一预计的下降,主要反映了孟加拉国当前及预计的生育率迅速下降的结果。在大多数非洲国家,受扶养率将继续上升,直至下一个世纪。最后,值得注意的是,正如上文讨论人口增长率时所指出的那样,最不发达国家中超过100的受扶养率,远远高于其他发展中国家在其生育率开始下降之前所存在的受扶养率。在这些发展中国家,该比率从未超过90,而且自1970年以来一直在下降。

#### 关于人口增长和人口结构的政策<sup>5</sup>

自从1981年通过《支援最不发达国家的1980年代新的实质性行动纲领》以来,对于人口增长所涉问题的认识有了引人注目的提高;该《行动纲领》鼓励最不发达国家进一步加强努力,争取酌情实现的人口增长率能使人口、经济资源、自然资源和环境之间在相互关系上达至最佳平衡。在1981年,只有12个亦即大约1/4的最不发达国家认为它们的人口增长率太高,其中有9个国家直接进行干预以降低增长率。然而,1990年,有24个亦即大约一半的最不发达国家(约占最不发达国家总人口的2/3)认为它们的人口增长率过多;其中有18个国家报告说,它们正在直接进行干预以降低增长率(见表7)。在这24个国家中,有一些是人口很多的国家,如孟加拉国和尼泊尔,还有一些是人口密度最高的国家,如布隆迪、卢旺达和海地。有6个最不发达国家(其中4个在非洲)报告说没有进行直接干预,虽然决策者认为人口增长率太高。不丹、柬埔寨、赤道几内亚和老挝人民民主共和国认为它们的人口增长率太低。在估计1990年人口至少为500万的那些较大的最不发达国家中,有7个认为它们的人口增长率是令人满意的(乍得、马达加斯加、莫桑比克、缅甸、索马里、也门和扎伊尔)。

对人口快速增长的日益关注已导致许多最不发达国家制定法律,规定国家人口目标及实现这些目标的方法。在1989年之前,只有孟加拉国订有国家人口政策,而在1989-1992年期间,布基纳法索(1991年)、几内亚(1992年)、马达加斯加(1990年)、马里(1992年)、尼泊尔(1992年)、尼日尔(1992年)、卢旺达(1990年)、坦

桑尼亚联合共和国（1992年）、也门（1991年）和赞比亚（1989年）通过了国家人口政策。在其他一些最不发达国家，国家人口政策正处在制定或起草阶段，其中包括贝宁、埃塞俄比亚、冈比亚、莱索托、马拉维和乌干达；其他国家，如苏丹、多哥和扎伊尔等，正处在考虑制定国家人口政策的早期阶段。在诸如多哥等一些国家，把人口变量纳入发展规划之中，以期最终制定人口政策，这种办法现已成为结构调整方案的一个明确的组成部分。

孟加拉国的人口增长对策最为有力，在那里，人口问题不仅仅是一个高度优先的问题，而且被看作是一个关系到国家生死存亡的问题。该国政府的主要目标之一，就是将其避孕药具普及率从当前的大约33%提高到1990年代中期的66%，目标是到2000年实现净生殖率为1。

一些最不发达国家虽然尚未制定国家人口政策，但它们已采取措施，以确保人口问题在规划过程中得到充分的反映。强调制定综合人口与发展计划也经常是这些政策的一个突出特征。例如，乌干达政府已采取措施，制订和实施妇幼保健和计划生育以及家庭生活和家庭福利方案，并让妇女参与发展努力。埃塞俄比亚也已发现高人口增长率是使其发展努力受挫的一个重要因素。据此，该国政府制定了一项解决人口和发展问题的综合政策，强调要制订包括教育和新闻在内的多部门人口计划以及使妇女参与全面发展规划工作的特别方案。海地已通过一项降低人口增长率的政策，以求达成一种与该国的资源和能力相一致的人口增长率和年龄结构。该国政府希望在保持劳动力增长率的同时，逐步而又同时降低生育率和死亡率。为降低人口增长率而采取的措施包括：提倡计划生育，改善妇幼保健和营养，人口教育以及控制迁移。

一些最不发达国家在拟订方案和确定目标时，已明确承认人口与发展之间的一些复杂联系。例如，塞拉利昂政府在提及它赞成要求“到2000年实现人人健康”的1978年《阿拉木图宣言》<sup>6</sup>时承认，鉴于目前的人口趋势，要实现这一目标是有困难的。莱索托政府表示关注人口增长对教育部门造成的影响。<sup>7</sup>莱索托和塞拉利昂都认为，在当前不利的经济情况下，人口的迅速增长加剧了失业和就业不足问题。博茨瓦纳政府将人口增长列为收入分配情况恶化的一个因素，并且要求将新的创收方案与包括降低人口增长率和改进计划生育和教育在内的综合人口政策结合起来。<sup>8</sup>也门政府表示关切说，人口快速增长所造成的高受扶养率，将成为投资的障碍。<sup>9</sup>

## 生 育 率

### 生育率水平与趋势

尽管许多发展中国家的生育率已开始下降，但最不发达国家的生育率水平依然很高。一半以上的最不发达国家的总生育率为 6.00 或 6.00 以上，总生育率是计量一个妇女在其度过整个生育期并按特定年龄的普遍生育率水平孕育孩子的条件下所能生育的子女数。此外，最不发达国家在 1990-1995 年期间估计的平均总生育率 5.97，与其他发展中国家 1955-1960 年期间的总生育率 (5.88) 大致相等。

在 1970-1975 和 1990-1995 年期间，最不发达国家的总生育率从 6.68 下降到 5.97，即每个妇女的生育数下降了 0.71，而其他发展中国家则下降了 1.92，从 5.25 下降到 3.33 (见表 6)。最不发达国家总生育率下降几乎完全是因为 3 个亚洲较大国家的总生育率有了引人注目的下降：孟加拉国 (从 7.02 下降到 4.72)、缅甸 (从 5.75 下降到 4.16) 及尼泊尔 (从 6.25 下降到 5.47)。若干较小国家的总生育率也有了明显的下降，而其他最不发达国家的总生育率仍然大致保持不变，在一些非洲国家甚至还略微上升，如中非共和国和乌干达等。

在当前严酷的经济环境下，引起人们特别关注的一个问题是经济困难是否会妨碍生育率的下降。例如，有很多证据表明，贫困使得家庭规模大型化。<sup>10</sup> 需要进行更多的研究工作，以确定大多数最不发达国家中正在进行的结构调整过程，是否正在导致采取“生存战略”，而这种战略任务之一就是维持高生育率。因此，例如农村家庭就可能受到鼓励而生育很多孩子，以便最大限度地保证至少有一个孩子能有机会在城市正式部门或公共部门就业。

想往的生育率水平并不是脱离人们能否获得和能否接受生育率控制手段的问题而独立地确定的。一些研究者在对经济和家庭因素的作用轻描淡写的同时，论证说，人们对控制生育率的态度如何，或者简单地说，人们能否接受节育，是决定生育率下降所需时间长短的单一最重要因素。<sup>11</sup> 生育率下降的情况不是会在广大群众中同时出现，就是会首先在社会杰出人物中出现，然后全体居民起而效法。

表 6: 最不发达国家和其他类别国家<sup>a</sup>的人口指标估计数和预测数

一、人口 (百万)

国家类别	1970	1980	1990	2000	2025
欠发达地区 <sup>b</sup> :	2648.1	3310.4	4084.2	4950.3	7069.2
最不发达国家	304.4	391.5	509.7	675.3	1215.3
其他国家	2343.7	2918.9	3574.5	4275.0	5853.9
世界其余国家	1048.9	1136.5	1211.1	1278.0	1403.3
全世界	3697.0	4446.9	5295.3	6228.3	8472.4

二、人口增长率 (每年百分比)

国家类别	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-2025
欠发达地区 <sup>b</sup> :	2.26	2.12	1.94	1.43
最不发达国家	2.55	2.67	2.85	2.37
其他国家	2.22	2.05	1.81	1.26
世界其余国家	0.80	0.64	0.54	0.37
全世界	1.86	1.76	1.64	1.24

三、受抚养率<sup>c</sup>

国家类别	1970	1980	1990	2000	2025
欠发达地区 <sup>b</sup> :	83.7	76.7	66.7	63.6	52.2
最不发达国家 <sup>d</sup>	89.0	92.3	89.4	87.6	65.8
其他国家	83.0	74.6	63.5	59.8	49.4
世界其余国家	56.8	52.7	50.4	51.3	57.5
全世界	75.2	69.9	62.6	60.9	53.0

四、总生育率 (每个妇女)

国家类别	1970-75	1980-85	1990-95	2000-05	2020-25
欠发达地区 <sup>b</sup> :	5.42	4.23	3.64	3.13	2.44
最不发达国家 <sup>d</sup>	6.68	6.39	5.97	5.12	3.44
其他国家	5.25	3.95	3.33	2.84	2.24
世界其余国家	2.21	1.93	1.91	2.02	1.90
全世界	4.46	3.64	3.26	2.91	2.36

表 6 (续)

五、婴儿死亡率 (每千活产儿)

国家类别	1970-75	1980-85	1990-95	2000-05	2020-25
欠发达地区 <sup>b</sup> :	105	87	69	57	34
最不发达国家 <sup>d</sup>	148	131	111	92	57
其他国家	97	78	59	47	26
世界其余国家	22	16	12	9	7
全世界	92	77	62	51	3

六、出生预期寿命 (岁)

国家类别	1970-75	1980-85	1990-95	2000-05	2020-25
欠发达地区 <sup>b</sup> :	54.5	58.6	62.4	65.5	71.2
最不发达国家 <sup>d</sup>	43.6	46.8	50.2	53.6	63.6
其他国家	56.3	60.7	64.8	68.0	73.0
世界其余国家	71.1	72.7	74.6	76.2	78.6
全世界	57.9	61.4	64.7	67.5	72.5

七、居住在城市的人口 (占总人口的百分比)

国家类别	1970	1980	1990	2000	2025
欠发达地区 <sup>b</sup> :	24.7	28.8	34.3	40.3	56.7
最不发达国家 <sup>d</sup>	12.6	16.1	20.2	25.7	43.8
其他国家	27.8	30.5	36.3	42.6	59.4
世界其余国家	66.6	70.2	72.7	75.8	83.8
全世界	36.6	39.4	43.1	47.6	61.2

资料来源:《世界人口前景:1992年修订本》(即将出版的联合国出版物)。

<sup>a</sup> 所有预测数均为中期变量的预测数;所有时期的数据均为当前最不发达国家名单中所列国家的数据。

<sup>b</sup> 国家分类系资料来源中所使用的分类。因此,正如正文中所指出的(见脚注1),“欠发达地区”这一类别包括了非洲、拉丁美洲、亚洲(不包括日本)的所有地区及梅洛尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚。

<sup>c</sup> 0-14岁和65岁或65岁以上的人占15-64岁的人的百分比。

<sup>d</sup> 不包括基里巴斯、萨摩亚、圣多美和普林西比、图瓦卢和瓦努阿图,因为没有关于它们的数据。

表 7：政府对其全国人口增长率的审评及所采取的政策  
(国家数目)

人口增长率被审评为：

政策	太高		令人满意		太低		国家总数	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
进行干预以：								
提高增长率	.	.	.	.	6	4	6	4
维持增长率	.	.	-	2	.	.	.	2
降低增长率	9	18	.	.	.	.	9	18
据报未进行直接干预	3	6	28	17	-	-	31	23
合计*	12	24	28	19	6	4	46	47

资料来源：1980年：《人口政策的趋势》(人口研究，第114号)，联合国出版物，出售品编号：E.89.XIII.13。1990年：《1991年世界人口监测》(联合国出版物，出售品编号：E.92：XIII.2)。

\* 1980年不包括瓦努阿图，因为没有关于它的资料。

了解和利用避孕方法的情况因最不发达国家不同而有很大的差异。在几乎所有的最不发达国家中，有 1/4 或 1/4 以上曾经结过婚的妇女至少了解一种现代避孕方法，但是曾经实际使用过避孕方法的已婚妇女的比例，仍然低于 1/3。<sup>12</sup> 不过，也有像博茨瓦纳这样的例外，据估计那里的全部已婚妇女中，有一半以上的人曾经在某个时候使用过现代避孕方法。一些国家的避孕普及率有了显著的提高。例如，孟加拉国已婚妇女使用避孕方法的比例，已由 1979 年的 13% 增加到 1989 年的 31%，尼泊尔则由 1976 年的 2% 增加到 1986 年的 15%。

除了了解和利用避孕方法之外，初婚年龄也是生育率最重要的决定因素之一。在少女结婚率高的发展中国家中，最不发达国家所占的比例过高。在有一半以上年龄在 15-19 岁的妇女至少结过一次婚的 12 个发展中国家中，有 9 个是最不发达国家（阿富汗、孟加拉国、布基纳法索、埃塞俄比亚、马拉维、马里、莫桑比克、尼泊尔和也门）<sup>13</sup>。在有不到 10% 的 15-19 岁妇女曾经结过婚的 18 个发展中国家中，只有 3 个是最不发达国家（博茨瓦纳、布隆迪和海地）。最近的数据极少，但在一些最不发达国家，1980 年代的少女生育率（婚姻和非婚姻生育率）看来比 1970 年代要略高一些。<sup>14</sup>

### 生育率和计划生育政策

1990 年，合计占最不发达国家总人口一半以上的 28 个最不发达国家认为它们的生育率太高。据报道，在除了 7 个国家（其中有 6 个在非洲）之外的所有国家，政府都进行了直接干预以降低生育率。赤道几内亚认为它的生育率太低，有 15 个最不发达国家（其中包括乍得、马达加斯加、莫桑比克、缅甸、索马里、苏丹和扎伊尔）认为其生育率水平是令人满意的。为了影响生育率水平，最不发达国家政府采取了诸如使避孕方法的利用合法化、提供计划生育服务、提高妇女地位、提高法定最低结婚年龄、允许堕胎以及提供税收计划和儿童福利津贴等措施。对于所有执行生育率政策的措施都辅之以转变人们态度的有力工作，这种工作包括依靠传统和现代新闻媒介技术开展说服运动。

1980 年，相对来说没有几个最不发达国家限制利用避孕方法，但在 46 个对联合国当年的人口调查作出答复的国家中，只有 21 个国家对调节生育率给予了直接支

持。到1990年,有37个最不发达国家给予了直接支持,有几个先前没有提供支持的国家也给予了间接支持(例如:贝宁、乍得、毛里塔尼亚、缅甸和索马里)。扎伊尔虽然认为它的生育率令人满意,但还是制定了措施以改善妇幼保健状况,并确保获得计划生育服务。例如,它在1980年代初制订了预期生育方案,该方案的目标是改进生育间隔措施,降低婴儿死亡率。此外,该国政府还对提供避孕服务的工作给予了直接支持。卢旺达已确定了一个降低生育率的目标,即将其1990-1995年期间估计为8.5的总生育率(世界上最高的总生育率)在2000年降至6.5;同时它还采取了一系列措施来实现这一目标。该国订有一项将妇幼保健与计划生育结合起来的战略,该战略已成为初级保健服务的八个要素之一。该国政府支持各种生育间隔方案,通过已建立的诊所和其他途径提供计划生育服务和避孕药具,提高女性识字率并改善妇女的经济、社会和法律地位。最近,妇女法定最低结婚年龄已提高到21岁。该国政府报告说,在贯彻其降低生育率政策的过程中,它不得不克服各种行政、经济、结构、政治和态度上的障碍。在孟加拉国,为了将1990-1995年期间估计为4.7的总生育率到2000年左右降至替代水平生育率,政府设立了一个国家人口控制委员会,其成员由所有政治和宗教团体以及与人口问题有关的所有组织和团体组成。在马尔代夫,为了解决在一个有20.5万居民而人口又十分分散的岛国分发避孕药具所造成的困难,该国已制订了一个计划,规定由受过专门训练的该岛领导人监督避孕药具的分发工作。接受培训的还有包括传统接生人员在内的保健人员。可注射的避孕药剂由巡视的社区保健工作人员发放。

## 死 亡 率

### 死亡率水平与趋势

最不发达国家的死亡率使人深感关切。尽管婴儿和儿童的死亡率已经下降,但据估计,在三分之二的最不发达国家中,每10个儿童就有1个以上不满1岁就死亡。在阿富汗、不丹、乍得、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马拉维、马里、莫桑比克和塞拉利昂,婴儿死亡率特别高。婴儿和儿童死亡率高(以及产妇死亡率高)造成出生预期寿命低。1990-1995年期间估计出生预期寿命会超过60岁的最不发



达国家只有博茨瓦纳、佛得角、莱索托、马尔代夫和所罗门群岛。

在最不发达国家,死亡率下降的幅度与生育率下降的幅度一样,也落后于其他发展中国家。最不发达国家的婴儿死亡率在1990-1995年期间估计为每1000活产儿死亡111个,这与其他发展中国家在1965-1970年期间的水平相似。因此,大致说来,最不发达国家在死亡率水平上落后于其他发展中国家25年左右。死亡率下降幅度上的落后,已导致最不发达国家和其他发展中国家之间在预期寿命上的差距越来越大。尽管这一差距在1950-1955年期间估计为5.8岁(35.7比41.5),但预计在1990-1995年期间这一差距将是14.6岁(50.2比64.8)。

最不发达国家人口的死亡原因结构严重地向腹泻疾病、疟疾和诸如麻疹等急性传染性疾病倾斜。造成高死亡率的背景因素包括:营养不良,生活条件恶劣,无法享有安全的饮用水以及无法享有初级保健服务。许多过早死亡的现象可以通过早期免疫接种预防那些可以预防的疾病来防止。在1980-1985年期间预期寿命估计超过50岁的12个最不发达国家中,有6个国家对50%以上的儿童在1周岁之前接种了白、百、破(白喉、百日咳、破伤风)疫苗,只有2个国家(海地和缅甸)这方面的接种率不到20%。

最简易和费用最低廉的降低婴儿死亡率的办法之一,就是提倡在生命的头4个月内完全用母乳喂养。这种做法除了能防止接触被污染了的水和食物之外,还可增强婴儿的免疫系统,并且能够推迟再次排卵的时间,从而产生重要的生育间隔效果。在最不发达国家,几乎所有婴儿都是母乳喂养的,但完全用母乳喂养者所占的比例有时却低至1位数的水平。<sup>15</sup>当以液体和固体食物部分取代母乳时,母乳喂养对母亲和儿童产生的有益作用便急剧下降了。

另一项很重要而且费用十分低廉的降低婴儿和儿童死亡率的办法,就是在腹泻病发作期间提供口服体液补充疗法。尽管为提倡使用口服体液补充疗法作出了协调一致的努力,但在大部分最不发达国家中,腹泻病发作时使用此种疗法治疗的比例还不到一半,在诸如阿富汗和也门等国家,这一治疗方法几乎完全未被利用。<sup>16</sup>值得注意的例外是博茨瓦纳,它的口服体液补充疗法使用率为66%,还有莱索托(69%)和赞比亚,后者的口服体液补充疗法使用率在世界上是最高的(87%)。

最有力的研究结论之一,就是母亲完成所受教育年数与儿童存活率有着异常密

切的关系。<sup>17</sup>据假设，态度上的变化（其中包括自信及与外部世界打交道的信心）是在妇女接受教育之后出现的，这使母亲能够更好地利用可获得的卫生保健资源，即使在这些资源的范围极为有限的情况下也是如此。

在国家一级，可以看到计划生育服务可获量与婴幼儿存活率也有着异常密切的关系。婴儿和儿童死亡率过高特别与生育间隔时间短及在母亲在其育龄期的头尾生育有关。充分提供和利用计划生育服务便可降低这一死亡率。

特别令人关注的是少女生育率对死亡率和发病率的影响。例如，在孟加拉国，15-19岁妇女的产妇死亡率估计为每十万活产儿860个，而20-34岁的妇女为479个；在埃塞俄比亚，这两种死亡率分别为1270个和436个。当不想要的怀孕导致非法堕胎时，妇女的健康便会受到更大的危害，因为她们要冒死亡和患病的更大风险，而且用于照料这些患上并发症妇女的保健资源是微不足道的。在亚的斯亚贝巴，据发现在所有19岁以下的死亡妇女中，有大约四分之三死于因非法堕胎引起的并发症。<sup>18</sup>

好几个最不发达国家，特别是其中一些非洲最不发达国家的艾滋病发病率属于全世界最高之列。这种传染病在最不发达国家的未来趋势，像在其他地方一样，将在极大的程度上取决于行为变化的速度，尽管这远非是唯一重要的决定因素。研究表明，在受艾滋病严重影响的国家里，由于生育率很高，人口还是很有可能继续增长。<sup>19</sup>然而，这种传染病的社会经济影响将是很严重的。据估计，就扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国来说，每个人体免疫机能丧失病毒检验呈阳性的人所耗费的全部直接和间接费用，是人均国民生产总值的5-19倍。以生产率下降和产出丧失等形式表现出来的间接费用，是总费用中的最大组成部分。<sup>20</sup>许多人评论说，艾滋病的影响可能由于得这种病的人正处于一生中生产能力最强的时期而更形严重，不过，一些模型显示，这种传染病可能对人口的年龄分布几乎没有什么影响<sup>21</sup>。

经济困难对生活状况产生的不良影响，如一些国家为应付经济危机而实行削减社会服务开支的办法，已导致人们担忧这种影响给儿童健康带来的后果，并使人们担心因此而使死亡率下降速度减慢，甚或有可能使婴儿和儿童死亡率上升。<sup>22</sup>不过，各种不同的研究都未能就这种变化是否已经发生这一点达成一致意见，而且1980年代末和1990年代初的数据尚未得到。<sup>23</sup>

### 有关死亡率的政策

并不令人感到意外的是,尽管人们对于总人口增长率和生育率的态度多种多样,但在1990年,没有一个最不发达国家的政府认为当前的高死亡率水平是可以接受的。大部分最不发达国家都赞成世界卫生组织(卫生组织)和儿童基金会为2000年确定的死亡率目标。这些目标包括:将婴儿和儿童死亡率降低三分之一,即分别降到每1000活产儿50个和70个,以比率较低者为准;将产妇死亡率降低三分之一;将5岁以下儿童中的营养不良现象减少50%,以及普遍享有安全的饮用水和卫生设施。这些总目标是以各项具体目标为基础的,如将5岁以下儿童中因腹泻症而死亡的人数减少50%,使1岁以下儿童的免疫接种率达到85%,等等。

面对资金十分拮据的局面,各国已采取一系列创新性的战略和方案以改善健康状况并与高死亡率作斗争。这些战略和方案包括扩大农村地区的保健设施,使社区更多地参与保健活动,通过改善卫生设施、进行免疫接种以及改进妇幼保健工作来控制地方病,提供安全饮用水,提高营养水准以及对保健工作者的培训和卫生保健教育进行投资。

大多数国家都制定了控制艾滋病蔓延的方案。在扎伊尔,这方面的宣传运动从1987年就开始了,它集中力量通过广播和电视网以及青少年和成人报刊进行宣传。调查结果显示,在首都(金沙萨),95%以上的男子和80%的妇女从广播中听到了有关艾滋病的消息。有90%以上的应答者知道病毒是如何传染的,有四分之三以上的人知道避孕套在预防艾滋病方面的作用。

### 人 口 分 布

由于大部分最不发达国家主要是农业国,所以它们均处在“向城市过渡”的初期阶段。在其中的多数国家里,不到25%的人口居住在城市地区。一些最不发达国家,如不丹、布隆迪和卢旺达,是世界上城市化程度最低的国家,其城市人口不到6%。虽然许多最不发达国家的城市人口占总人口的比例很低,但城市人口却高度集中于最大的城市,孟加拉国、布基纳法索和马里的情况就是如此。在人口达200万以上的世界特大都市中,有两个是在最不发达国家:孟加拉国的达卡和缅甸的仰光。

在所有发展中国家,居住在城市地区的人口所占的比例都在上升,但上升速度最快的是最不发达国家。在一些情况下,这反映出城市的基础规模小;在另外一些情况下,这也反映出农村人口向城市迁移的速度很快。在包括阿富汗、孟加拉国、埃塞俄比亚、马达加斯加和苏丹在内的许多最不发达国家,城市人口在总人口中所占的比重从1990年到2025年预计会增加一倍多。在一些小国,预计这方面的增加数会更加引人注目。如果不采取协调的政策以使城市人口的这一增长均匀分布,城市人口集中于少数几个大都市的情况必定会更加突出。

农村人口向城市快速迁移的问题在非洲尤为尖锐,该地区的大部分最不发达国家都在作出一些努力,以减缓城市化的步伐和特大城市增加的速度。一些最不发达国家已经实行人口重新安置方案。

### 国际迁移

一些最不发达国家长期以来一直是劳动力输出国工人的汇款是它们外汇的重要来源,而且在一些国家中还是主要的来源。在一些国家,这些劳动力流动是区域内的,而且经常是短期甚或是季节性的,例如,博茨瓦纳、莱索托和莫桑比克的工人流入南非,几内亚、多哥、贝宁和尼日尔的工人流入科特迪瓦、加纳和尼日利亚。在诸如佛得角和孟加拉国等另外一些国家,劳动力输出是洲际的。一个多少有点特殊的例子是海地,它不仅送往国外大量的经济移民,而且还送出一些政治难民,其中大部分是送往北美及邻国多米尼加共和国。

最不发达国家中往国外迁移的人中,有很大一部分是难民。布隆迪、中非共和国、吉布提、埃塞俄比亚、莱索托、马拉维、卢旺达、索马里、苏丹、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、扎伊尔和赞比亚在1980年代后期收容了由于内战和自然灾害而被迫流离的大量难民。同时,阿富汗、布隆迪、乍得、埃塞俄比亚、莫桑比克、卢旺达、索马里、乌干达和扎伊尔也是有大量难民外流的国家。

难民问题现已成为一个需要通过政策着力加以解决的问题,在非洲撒哈拉以南地区尤为如此。一些最不发达国家已鼓励熟练劳动力回返,并有好几个国家把非法入境难民视为一个严重问题。

## 人口快速增长对社会经济发展的影响<sup>24</sup>

从讨论影响生育率和死亡率水平的因素的情况中可以看出，人口增长率会受到国家社会经济发展战略中有关诸如妇幼保健、教育、提供安全饮用水、妇女状况、住房及人力资源开发等方面的广泛措施的影响。同时，人口增长也影响社会经济发展。

人口快速增长对经济发展的影响因国而异。最近的研究认为，在大部分发展中国家，人口快速增长是妨碍生活水平迅速提高的一个虽然次要但却很重要的因素。人口参数影响发展的机制是很复杂的，但研究工作已把重点放在储蓄、劳动力市场、人力资源质量和自然资源以及包括农业在内的环境等领域内的各种联系上。

正规部门的就业机会由于缺乏补充的资本投入而受到限制，所以人口的快速增长将导致大量新增加的劳动力涌入非正规部门。非正规部门的就业一般是生产性的，并能使人们获得技能，但在非正规部门本身也有各种不同的工作，从最称心的到最不称心的都有。<sup>25</sup>要进入“最高级”的非正规部门可能几乎会和进入正规部门那样困难，并且那里的工资也几乎会和正规部门一样是固定不变的。因此，在存在各种外来限制因素的情况下出现的人口快速增长，将导致工人集中于次要和生产率低的工作岗位，并使收入分配情况恶化。

人口的快速增长和年龄结构的年轻化，使得拨给诸如卫生保健和教育等社会部门的国家预算资金紧张。<sup>26</sup>不过，其最终结果并不总是很清楚。例如，卫生保健部门的人均开支及其占国内生产总值的比例，均与诸如预期寿命和婴儿及儿童死亡率等卫生保健工作的结果没有什么关系。<sup>27</sup>在教育领域，有一项研究发现，人口的快速增长并没有减少所提供教育的数量（即入学率），但却降低了教育质量（从教师学生比例以及诸如教科书和教学设施之类补充投入的可获量等方面来看）。<sup>28</sup>对这种含糊不清的情况，研究者已倾向于认为，人口趋势在社会部门中的不利影响与已经了解得比较清楚的资源配置不当的问题相比是次要的；资源配置不当的例子有：为了中等教育及中等教育后教育而牺牲初等教育，为了设在城市的医院护理工作而牺牲农村的初级保健服务。尤其是在卫生保健领域，已在各种各样的情况下对提供“所需基本东西”——免疫接种、口服体液补充疗法、产前保健、安全饮用水等——的费用进行了

研究，并且发现这种费用常常是相当低的。<sup>29</sup>

对食品和农产品的需求日益增加，这是最不发达国家人口增长的直接和即时的后果。这就使得本应给予其他经济和社会部门的财政和人力资源被转作他用。有大量的证据表明，农业社会往往采用更多的土地密集型和劳动力密集型耕作方法，以适应存在人口压力的情况。<sup>30</sup>另一方面，在像孟加拉国、布隆迪、马拉维、尼泊尔和卢旺达这样的国家，它们现有的土地资源已经很紧张，其中一些国家还显示出过度开发的迹象，因此，它们要在人口快速增长的情况下取得进展将是异常困难的。要实现农业现代化，就必须对人力资本和实物资本以及农业基础设施进行大量的新投资，同时还必须要有相当好的行政管理和政治技巧，以确保高效地配置宝贵的投资资源。

在一些最不发达国家，自然资源和环境已成为令人关注的问题，因为在这些国家，砍伐森林、沙漠化及土壤退化等现象已达到严重程度。这方面的经济分析主要包括对外部经济负面效应的研究，即资源开发或治理污染的费用，这些费用都是由整个社会而不是经济决策者承担的。最近的研究表明，在那些有大量公有土地或诸如矿物或石油等天赋的非再生资源的国家，家庭生育决定可能引起重大的外部经济负面效应。<sup>31</sup>从理论上讲，以及根据大量的（尽管不系统而且往往是充满逸事的）证据来看，有明显的理由认为人口的快速增长使得共同财产资源缩减的问题加剧——森林资源耗减、开垦边际农业土地、在脆弱的半干旱地区过度放牧，在沿海水域过度捕鱼，等等——在许多最不发达国家，这一点已有许多文件可以证明。经济学家们强调实施财产权、征收各种税及用户规费等以纠正这种市场缺陷的重要性；另一方面，当迅速膨胀的人口几乎没有什么别的生存办法可供选择时，这些措施未必可行。

现在还不完全了解人口增长与贫困之间存在的具有因果性质的联系，这部分是因为经验主义的研究由于很难给绝对贫困下定义和难以确定受影响的家庭和社会群体而继续受到阻碍。有证据表明，高生育率和家庭规模大导致贫穷，对此种证据进行调查之后得出了这样的结论，即提出的论据不是有力的，因果性影响在那些已对其加以确定的地方，看来也是不大的。<sup>32</sup>

## 结 论

在 1980 年代和 1990 年代初，大部分最不发达国家在制订和实施国家综合人口计划方面都取得了进展。大约有四分之三的最不发达国家还采取了下述一种或一种以上的行动：发表有关人口政策的明确声明；强调人口与国家发展的关系；通过有关的宪法修正案；设立高级别的单位以制定政策或协调各种方案；增加现有用于计划生育和生育间隔方案的资源；消除对计划生育信息服务和用品的限制；向接受计划生育的夫妇或家庭规模小的夫妇发放特别津贴；以及制定措施以提高妇女的地位，从而间接影响生育格局。过去十年里，在多边、双边和个人的基础上参与所有这些活动的情况稳步增加。

尽管取得了这一进展，但仍有一些重要问题未得到解决。在国家一级扩大人口计划由于一些原因而很难办到，这些原因包括政治、行政和后勤方面的障碍，以及十分缺乏合格人员和这方面的需求有限，所有这些因素都减缓了人口计划扩大的速度。人口政策和计划的有效实施继续遭到拖延，这部分是由于缺乏人力和财政资源，部分是由于缺乏这样一种认识，即这些政策和计划可以带来相当大的长期发展利益。各种国际论坛就如何解决最不发达国家的眼前问题——特别是外债问题——所进行的讨论，较之对像人口这样的长期问题的讨论，更受到最不发达国家政府的注意。因此，大部分国家在使人口增长与经济发展保持平衡方面均只取得了不大的进展。好几个国家所取得的进展表明，最不发达国家如果订有有效的国家人口计划和政策并得到国际社会的适当援助，它们就能开始对其人口状况产生积极的影响。最不发达国家作为一个整体需要作出重大努力，促使制定并实施有效的国家人口政策和计划，以扭转不利的人口趋势。需进一步采取行动的主要领域在下面确定。

### 政府的承诺

尽管人口快速增长的不利影响正日益为人们所承认，但最不发达国家政府必须要在政策文件中表示关注转而承诺向国家人口计划提供政府资源。虽则可以通过政府的声明在理论上表示政府对人口计划的支持，但需要采取的实际行动则是为宣传和执行国家人口计划提供技术、财政和管理方面的支持。

在生育率依然很高的情况下，各国政府应带头鼓励提供服务并广泛利用创新性的推广方案和社区方案。它们还应该采取主动行动，传播关于人口特别是计划生育的信息。为了实现这一目标，可以采取以下措施：传播媒介开展宣传运动，保健工作者在保健设施内进行具有教育意义的谈话，在学校和工作场所开展的新闻宣传、教育和交流运动，从事推广或普及工作的人员开展推广活动，以及为高级官员和社区领导人举办专题讨论会和参观考察活动。此外，政府不必是上述各种服务的唯一提供者。应鼓励非政府组织和其他机构在社区一级提供有效且具创新性的计划生育和新闻宣传、教育及交流方案。

### 人口数据

人口普查有助于增进对最不发达国家人口状况的了解。不过，这些国家中有许多需要加强其数据收集机构。目前还没有一个国家拥有有效的人口动态登记系统，而改进现有系统的工作又十分复杂，而且费用很大。所以，如果认为很快就能得到比以前好的资料，那是很不现实的。国民抽样调查会有助于弥补因人口动态登记程序有缺陷而引起的数据缺失。这种调查还会提供实现比较具体的目的所需的资料。应努力促使最不发达国家设立一些常设机构，以便能够进行调查，从而获得实施和监测人口政策和计划所需的资料。

### 计划生育和生育间隔方案

在几乎所有最不发达国家都有计划生育和生育间隔服务，尽管许多这类国家中这些服务处在发展的初级阶段，且还不能使高生育率水平降下来。这些方面的方案遇到了许多财政和技术方面的困难。由于资金不足，缺乏经过培训的人员和交通工具，以及存在各种后勤方面的问题，所以方案的覆盖面不够大，所提供的服务经常是表面性的。

为了改进提供服务的工作，应努力通过下述途径巩固、加强和扩大这些方案：

- 大量培训所有类别的保健人员；
- 提供足够的设备和用品；
- 从社会文化角度深入研究对家庭规模的态度；
- 为妇幼保健、计划生育和生育间隔服务发展统计和商品管理系统，以监测服务的



进展情况及质量；以及

- 改进计划生育和生育间隔服务的管理工作。

尽管近几年对避孕技术进行的生物医学研究没有取得任何突破，但在避孕药具的设计上还是有了相当大的改进。这方面的许多发展使得避孕药具的使用更为安全且更加有效。最不发达国家应最佳地使用现有的方法，并且应通过选择一种与文化背景协调的、可接受且有效的混合方法，来扩大选择范围。它们还应通过改进咨询工作和后续服务，提高避孕药具的有效性。

### 提高妇女地位

随着可持续发展政策的形成，妇女们的贡献应该得到充分的承认。政府应把妇女纳入发展进程，并向她们提供更多的社会和经济机会。妇女状况的这种改善将会给整个国家带来重大的社会利益，并且毫无疑问会使这种社会利益转化为可观的经济利益。妇女的生育行为会随着她们成为受过教育的人而发生变化。她们更能照料好自己的孩子和其他家庭成员，这样就会有更多的孩子在生病之后还能活着。此外，随着妇女接受教育和赚取收入的机会增多，她们对其作为工作人员和老年保障来源的子女的依赖程度就会降低。最后，妇女的生育决定会由于有关适宜的计划生育和生育间隔方法的信息的传播以及这些方法的使用而发生变化。

### 人口与环境

人口与环境之间的实质性联系正日益为人们所承认，特别是在人口的快速增长加速了脆弱的生态系统的退化及对易受损害的可再生资源的开发的情况下，就更是如此。在国际一级，迫切需要进行研究，以增进对人口与环境之间的联系的了解，并将这种联系的重要性以数量表示出来。在国家一级，各国应采取一种承认人口与环境的相互作用有助于确定发展能否持续下去的人口政策。各国政府应采取措施，评估人口增长和人口分布对环境的影响，并评估它们使用资源和现有技术对环境产生的影响。

## 财政支助

最不发达国家政府在实施人口政策和计划时面临的一个最重大的问题就是资金问题。虽说这些国家对政策和计划的实施负有主要责任,但是如果没有外部的援助,就不能指望它们获得成功。全球经济衰退使最不发达国家的内部和外部资源变得紧张起来,在许多最不发达国家中还导致药品、设备、避孕药具和运输工具的供应短缺。这些情况损害了计划生育和生育间隔方案及有关的人口活动,加重了创造一种有利于降低生育率的环境的困难。需要在国家一级和国际一级均作出相当大的努力,以促进最不发达国家内的人口活动。

有越来越多的最不发达国家现正处在愿意实施重大的人口计划和政策的转折点。然而,除非能够很快得到足够的外部 and 内部支助,否则它们可能会无法前进。即使费用能够得到控制,但用于人口计划的资金哪怕是为了跟上人口增长的步伐也必须增加。起码这种资金在政府预算和援助方案中所占的比例应该不断增加。最不发达国家政府必须计划拿出一些国内资金来支付它们的人口活动所花的一些业务费用和维修费用。

如果要使人口活动卓有成效,为人口政策和计划提供资金的工作就必须持续下去,并且决不能受短期预算压力的影响。然而,由于最不发达国家国内的情况岌岌可危,以及目前许多国家在进行结构调整的同时都在削减预算,所以人口活动的成功将在很大程度上有赖于外部的慷慨援助。援助国应增加援助,以便提供直接支助和持续的援助。此外,这种援助必须足够灵活,以满足所确定的需要。

### B. 最不发达国家的粮食生产、粮食安全及对策

《最不发达国家行动纲领》指出,人类中有很很大一部分人继续受到饥饿和营养不良的困扰,并把实现粮食安全确定为1990年代的主要政策目标。它强调说,除了粮食生产方案以外,还应采取补充措施,以确保穷人随时可以得到量足质优的粮食。

粮食供应的充足性和稳定性以及使所有家庭都能得到足够的粮食,是粮食安全的两个关键组成部分。1983年粮农组织所通过的粮食安全的定义对此做了明确的说明,指出世界粮食安全的最终目标是确保所有的人在任何时候都能通过实际的和经

济的途径获得所需的基本粮食。因此，必须在全球、国家和家庭各级确保粮食安全。

全球的粮食供应必须足够满足余粮和缺粮国家的需要。缺粮国家的国家粮食安全取决于其通过商业途径进口粮食的能力。家庭粮食安全不是由国家粮食安全来保障的，而是决定于家庭通过自己生产或从市场获得粮食的实际办法以及家庭购买力。即使一个家庭有了足够的粮食来满足所有成员的需要，也不一定就能确保家庭成员的营养安全，因为它还取决于一些非粮食因素，如良好的保健和卫生条件以及合理的社会习俗等。因此，家庭粮食安全是实现每个人都获得良好营养的必要但并非唯一的条件。

## 粮 食 供 应

### 粮食供应的充足性和稳定性

充足性：国家一级粮食供应的充足性可以根据每日人均饮食能量供应情况上加以评估，饮食能量供应是一个可用于说明粮食供应情况的方便指标，因为它考虑到人口消费的所有食物项目。

植物产品约占最不发达国家饮食能量供应的97%，其余的3%来自动物产品。植物产品主要包括谷物、淀粉性块茎、植物油脂和豆类。然而，饮食能量供应的构成在各个国家中有很大的不同。例如，谷物及有关产品在扎伊尔和卢旺达占饮食能量供应的不到20%，但在柬埔寨、孟加拉国和尼泊尔却超过80%。在我们所审查的44个最不发达国家中，谷物占饮食能量供应一半以上的国家超过60%。谷物对于所有亚洲国家都是非常重要的，对太平洋岛国的重要性较小，对其他最不发达国家的重要性则各不相同。

在一些最不发达国家，特别是在非洲撒哈拉以南地区和太平洋地区的最不发达国家，淀粉性块茎是至关重要的主食。在14个最不发达国家，它们占饮食能量供应的20%以上。其他一些植物产品，如食用坚果、水果和食糖，是一些国家居民的重要饮食，在大多数最不发达岛国中尤其如此。例如，近年来，圣多美和普林西比的食用坚果在饮食能量供应中所占的比重高达23%，萨摩亚为19%，瓦努阿图18%，基里巴斯13%。

所有最不发达国家的每日饮食能量供应的人均平均水平一直很低（1970-1990年期间每年低于2100卡路里），在此期间，每年的增长率仅为0.2%。因此，全球最不发达国家的粮食形势与其他类别国家相比是恶化了。例如，最不发达国家的饮食能量供应的平均数在1970-1972年是所有发展中国家平均数的96%，到1988-1990年则降至84%（表8）。在1988-1990年，只有10个最不发达国家的饮食能量供应的日人均数超过2300卡路里。<sup>33</sup>在其余34个供应不足的国家中，有9个国家的饮食能量供应的平均增长率是正数和具有统计意义，而其他25个国家的增长率不是负数，就是无意义。因此，在所讨论的44个最不发达国家中，有25个国家的每日饮食能量供应不仅不充足，而且没有改善。

稳定性：消费量的不稳定性是根据与暂定可接受的最低标准相比的实际消费量短缺量来测定的。<sup>34</sup>这些计算的结果（在表8中概述）表明，有35个国家（约占最不发达国家总数的75%）在报告所涉的11年中至少有5年出现过消费量不足的情况，也就是说几乎每两年就出现一次。总共有19个国家的平均短缺量超过了国家最低消费标准的3%。这些国家中等程度的短缺量为5%，而任何一年中最大的短缺量从5%至15%不等。在其余的25个最不发达国家中，平均短缺量约为2%。平均短缺量很大的国家有阿富汗、布基纳法索、乍得、埃塞俄比亚、马达加斯加和多哥。粮食消费量的不稳定是由于主要粮食产品的生产和粮食进口量的不稳定造成的。

人均粮食消费量短缺5%的严重性不容低估。粮农组织对低收入缺粮国家的研究表明，鉴于这些国家非常容易受到国内谷物产量波动的损害，它们无法解决粮食短缺量超过5%而又不面临严重营养后果这一问题这一点特别适用于大部分最不发达国家，因为在这些国家，多数家庭得到的粮食供应即使在正常情况下也是不充足的。

### 粮食生产

用于评估粮食生产成绩的标准是主要粮食的人均产量。虽然各个国家这方面的成绩有相当大的差异，但最不发达国家作为一个整体在1970-1990年期间的情况几乎没有什么变化（表8）：主要粮食人均产量在1970-1972年期间每年约为312公斤，到1988-1990年已降至300公斤。在19个最不发达国家中，主要粮食的人均产量从100公斤至300公斤不等，而在另外6个最不发达国家则不到100公斤。在1980-

1990年, 13个国家的人均产量呈上升趋势(每年增加1%以上), 10个国家呈下降趋势(下降1%以上), 而另外20个国家的人均产量或多或少处于停滞状态。这样一来, 在44个最不发达国家中, 有30个主要粮食的人均产量不是停滞不前就是下降了。

由于一些国家根本不生产谷物, 或者仅少量生产, 所以谷物的人均产量和人均消费量之间的差额比总的主食的差额要大。在1980年代, 最不发达国家的谷物人均产量净降了7公斤。与1970-1972年相比较, 1988-1990年在生产谷物的37个最不发达国家中有22个的谷物人均产量下降了。然而, 一些非洲撒哈拉以南地区的国家, 特别是坦桑尼亚联合共和国、马里、几内亚比绍、布基纳法索和贝宁, 在谷物生产方面取得了值得称赞的进展。但是, 马拉维、马里、柬埔寨、阿富汗、莱索托和乌干达的成绩很差。

#### 粮食进口负担和粮食援助

所有最不发达国家, 除了缅甸之外, 历来都是谷物的纯进口国。进口量在国内供应总量中所占的比重取决于国内生产的数量和食物类型。由于这个原因, 进口依赖的程度(进口在国内供应总量中所占的百分比)在各个国家中有很大的不同(见表9)。1980-1990年, 有31个最不发达国家的谷物进口比率超过10%, 其中有25个国家超过20%。而且后者在这一时期内每年都超过10%。一般说来, 依赖性大的国家所进口谷物的人均数量最大。

在1980年代, 有数据的44个最不发达国家中有33个的谷物进口量呈上升趋势, 它比生产谷物的37个最不发达国家中的26个谷物产量的上升趋势更为明显。这两种趋势之间的差距继续加大, 表明了大多数最不发达国家对谷物进口的依赖程度越来越大。

表 8: 最不发达国家粮食供应的充足性或不稳定性以及粮食产量的指标

国家 <sup>a</sup>	人均饮食 能量供应		人均主要 粮食产量		人均谷 物产量		与总趋势相比 的饮食能量供 应的短缺量		与总趋势相比 的主要粮食产 量短缺量	
	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1980-1990 <sup>b</sup>		1970-1990	
	(卡)	(%)	(公斤)	(%)	(公斤)	(%)	频率	平均 短缺量	频率 <sup>b</sup>	平均 短缺量 <sup>c</sup>
佛得角	2777	0.78	90	1.40	35	13.17	45	3.1	48	23.2
瓦努阿图	2737	0.81	307	0.97	..	..	45	1.0	14	4.4
萨摩亚	2695	0.69	503	-0.41	..	..	55	1.2	19	4.4
基里巴斯	2516	-0.77	113	-0.66	..	..	45	3.2	33	7.9
老挝人民民主 共和国	2465	0.45	413	0.98	266	-0.10	45	1.2	33	14.9
缅甸	2454	0.47	362	-0.20	272	-2.27	64	1.3	52	7.9
毛里塔尼亚	2447	1.78	97	3.94	73	12.63	36	1.3	52	26.5
马尔代夫	2400	0.85	38	-0.17	..	..	45	0.8	19	4.8
贝宁	2383	1.42	567	1.80	122	2.32	27	4.4	33	8.5
吉布提	2362	3.51	..	..	..	..	55	1.3	..	..
冈比亚	2290	1.09	127	1.43	109	-0.98	55	2.7	29	15.8
所罗门群岛	2278	0.07	344	-1.14	..	..	36	1.6	10	3.3
多哥	2268	-	415	-1.30	149	3.38	36	7.3	19	5.1
博茨瓦纳	2260	0.45	80	1.47	63	5.40	45	2.1	52	39.0
利比里亚	2259	-0.79	261	-1.58	71	-6.92	27	4.9	10	6.4
马里	2259	1.95	253	2.20	221	4.26	64	2.4	43	10.8

表 8 (续)

国家 <sup>a</sup>	人均饮食 能量供应		人均主要 粮食产量		人均谷 物产量		与总趋势相比 的饮食能量供 应的短缺量		与总趋势相比 的主要粮食产 量短缺量	
	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1980-1990 <sup>b</sup> 频率	平均 短缺量	1970-1990 频率 <sup>b</sup>	平均 短缺量 <sup>c</sup>
	(卡)	(%)	(公斤)	(%)	(公斤)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
几内亚	2242	-0.09	272	-0.37	122	-0.97	45	1.2	19	3.9
尼日尔	2240	0.02	335	-0.79	253	-2.77	73	0.6	29	14.0
几内亚比绍	2235	0.74	234	1.05	138	0.67	36	2.7	33	8.7
也门	2230	0.96	92	1.03	73	-3.58	55	1.1	29	10.9
布基纳法索	2219	2.97	246	2.58	211	3.57	45	6.5	33	7.9
尼泊尔	2205	2.18	349	3.06	260	2.41	55	1.4	33	8.3
坦桑尼亚联 合共和国	2195	-0.21	475	-0.82	150	0.56	64	1.2	33	8.0
乌干达	2177	0.02	406	-0.75	84	-0.18	55	3.1	33	9.0
马达加斯加	2156	-1.59	483	-0.87	169	-1.49	45	5.5	5	3.0
圣多美和 普林西比	2153	0.70	144	-0.66	..	..	55	1.8	5	2.3
扎伊尔	2130	-0.05	568	0.02	35	0.77	36	1.1	5	2.9
柬埔寨	2122	2.52	340	2.66	242	3.54	36	3.9	48	25.0
莱索托	2121	-1.31	110	-2.18	102	-2.43	64	3.5	52	16.4
马拉维	2049	-1.23	265	-2.40	176	-2.52	64	3.0	19	5.8
苏丹	2043	-0.76	131	0.17	120	-5.42	55	3.1	52	20.4

表 8 (续)

国家 <sup>a</sup>	人均饮食 能量供应		人均主要 粮食产量		人均谷 物产量		与总趋势相比 的饮食能量供 应的短缺量		与总趋势相比 的主要粮食产 量短缺量	
	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1980-1990 <sup>b</sup> 频率	平均 短缺量	1970-1990 频率 <sup>b</sup>	平均 短缺量 <sup>c</sup>
	(卡)	(%)	(公斤)	(%)	(公斤)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
孟加拉国	2038	0.48	260	-0.10	190	-0.11	45	1.4	10	3.5
赞比亚	2016	-0.90	251	-0.50	213	2.63	55	2.7	52	16.5
海地	2006	-0.39	215	-0.26	60	-2.13	55	1.4	14	3.4
布隆迪	1948	-0.54	381	0.28	55	0.99	45	3.6	29	7.3
卢旺达	1913	-1.00	312	-2.55	40	-3.84	45	4.2	33	7.6
塞拉利昂	1899	-0.71	185	-0.88	109	-2.19	64	2.6	24	5.3
索马里	1874	-0.91	92	0.09	84	4.34	55	3.3	43	12.2
中非共和国	1846	-1.63	303	-5.28	43	-0.11	64	5.0	29	6.1
莫桑比克	1805	-0.92	320	-1.25	40	-2.82	55	2.9	-	2.1
阿富汗	1766	-2.47	194	-2.69	174	-3.93	45	8.9	33	10.4
科摩罗	1760	-0.14	164	-1.11	28	-4.29	27	3.9	33	7.9
乍得	1735	0.91	249	1.44	119	2.58	45	7.7	33	8.6
埃塞俄比亚	1699	-0.68	186	-0.79	130	-1.15	45	5.0	24	8.2
<b>国家类别<sup>d</sup></b>										
最不发达国家	2073	0.08	300	-0.15	154	-0.74	45	0.5	-	2.3
低收入缺粮 国家 <sup>e</sup>	2401	0.74	358	0.31	221	1.10	45	0.8	-	1.9



表 8 (续)

国家 <sup>a</sup>	人均饮食 能量供应		人均主要 粮食产量		人均谷 物产量		与总趋势相比 的饮食能量供 应的短缺量		与总趋势相比 的主要粮食产 量短缺量	
	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1988-90 年平均数	1980-90 年增长率	1980-1990 <sup>b</sup> 频率	平均 短缺量	1970-1990 频率 <sup>b</sup>	平均 短缺量 <sup>c</sup>
	(卡)	(%)	(公斤)	(%)	(公斤)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
所有发展中 国家	2474	0.64	364	0.27	228	0.64	55	0.5	-	1.5

资料来源：粮农组织的农业统计资料。

<sup>a</sup> 按人均饮食能量供应的递减顺序排列。没有获得不丹、赤道几内亚和图瓦卢的数据。

<sup>b</sup> 与总趋势相比超过5%的负差频率。

<sup>c</sup> 这些短缺量是参照所设想的最低消费标准（由粮农组织确定，见正文注34）测定的。这些数字是所有负差的平均数。

<sup>d</sup> 国家类别的平均数已按人口加权。

<sup>e</sup> 低收入缺粮国家。

方框 3：目前发生干旱的紧急情况下

南部非洲最不发达内陆国家粮食进口的后勤问题

把大量粮食运进内陆国家（其中许多是最不发达国家），引起了特别困难的后勤问题。目前南部非洲发生干旱的紧急情况很好地说明了这一点。这一地区所需谷物总进口量，包括南非的进口量，在1992/93销售年度估计超过1200万吨，其中450多万吨是给这一地区内陆国家的。最不发达国家在这450多万吨中约占250万吨（马拉维和赞比亚：200万吨，博茨瓦纳和莱索托：50万吨）。

就所有从国外进口的粮食来说，该地区的内陆国家都依靠通过毗邻的沿海

国家的过境运输。提供过境运输服务是一项复杂的工作，它有赖于私人 and 政府的大批人员的参与。它涉及 (1) 物质基础设施 (公路、铁路、港口设备、仓库)；(2) 电信基础设施 (便利跨国数据传送)；(3) 与商品实际运输有关的一系列服务 (货运运费、结关和转运、保险、包装、储藏和资金供应)。过境国的物质基础设施对于内陆国家来说是必要的，过境国中与商品运输有关的业务服务是可交易的。

在南部非洲地区，本格拉铁路和安哥拉的洛比托港在很大程度上失去了作用，这是由于国内动乱和反叛者对铁路的攻击造成的。把马普托和津巴布韦连接起来的林波波铁路线运输能力有限，原因在于安全问题，这个问题对粮食和贵重物品来说特别严重。连接纳卡拉和马拉维的铁路线处于恢复过程，但是由于机车能力有限、火车出轨和安全问题，预计这条铁路每月只能运输 6 列车粮食，即每年 10 万吨粮食。这使得南非的德班港、开普敦、伊丽莎白港和东伦敦以及沃尔维斯港、贝拉和达累斯萨拉姆成为粮食进口的主要港口。

该地区的港口在正常情况下是为出口粮食而不是进口粮食设计的。由于增加了流动粮食装卸设备可以最大限度地利用泊位，所以港口有足够的处理能力处理粮食。然而，如果进口谷物到达时间协调不好，就会出现港口货物积压现象。内陆通道的能力也可能是一个限制因素，它取决于卡车和铁路设备的可获量、它们的往返时间、公路和铁路的实际条件以及官方的手续。国家当局尽量减少大螟虫侵袭的危险，这一点也可能会延长货车停顿时间，并限制通道的能力。

大部分产品在内陆是由铁路运输的，但是即使作最乐观的假设，一些产品很可能必须由公路运输，从而使现存的基础设施负担加重，成本增加，并导致需要保护国家基础设施和确保快速运送产品这两者之间发生矛盾。对于马拉维来说，不是从纳卡拉港运到的进口产品必须卸船，由来自塔扎拉铁路或哈腊尔的卡车进行过境运输。如果每天收受 3000 吨 (估计需要量)，海关官员将必须每天放行 100 辆卡车。对于所有内陆国家来说，如果进口粮食由公路运输，那么也会出现把运输能力分配给这些进口粮食还是分配给预定用于国内消费的进口商品这两者之间权衡利弊得失的复杂问题。

南部非洲最不发达内陆国家所面临形势的一个重要方面是干旱紧急情况对

发展造成的更广泛的影响，特别是空前的粮食进口量对“正常”进口商品的过境运输、国际收支以及消费价格水平产生的影响。

大量的食物延误了“正常”进口商品的过境运输，这种延误会造成重大的经济影响。对于制造业来说，它会导致生产停顿，延长订货至交货的时间，增加投资成本和占用流动资金。它给小企业造成极大的困难；为避免生产停顿，小企业可能寻求掌握更多的投入资金，因而占用了流动资金。对农业来说，肥料不能按时到达可能严重影响粮食和出口作物的产量。

粮食进口对价格和国际收支影响的大小将取决于必须通过商业途径购进粮食的多少。特别是对马拉维和赞比亚来说，过境运输的高成本会使粮食价格上升，并对国际收支造成额外负担。

大量依赖进口和把出口总收入中的大部分花在粮食进口上是国际收支脆弱的迹象。1988-1990年，粮食进口占40个最不发达国家商品进口的10%以上，其中有16个国家的粮食进口比率为20%。粮食进口价值与商品出口收入（一个国家粮食进口能力的指标）的平均比率在9个最不发达国家中超过100%，而另外9个最不发达国家也在50%和100%之间。只有4个国家（赞比亚、缅甸、乌干达、马拉维）在10%以下。谷物也是一种大宗商品，大量进口和分配会造成重大的后勤问题，在最不发达的内陆国家尤为如此（见方框3）。

1988-1990年，最不发达国家作为一个整体仅谷物一项就花掉其出口收入的13.8%，这一比率比所有发展中国家的平均数（3.5%）要高得多。在柬埔寨、佛得角、吉布提、几内亚比绍、基里巴斯、莱索托、莫桑比克和索马里，这一比率达50%以上。一些国家，如佛得角和莫桑比克，全部或者几乎全部进口谷物都是粮食援助的结果，而另外一些国家，如吉布提、几内亚比绍和莱索托，粮食援助则不到谷物进口量的20%。

大多数最不发达国家一直未能通过进口来弥补国内谷物产量的不足，其原因是依赖进口的数量太大，出口收入也不稳定。凡是减产的地方，粮食进口都不足。1980-1990年，如果要完全弥补国内产量的短缺和保持消费趋势，最不发达国家的谷物总进口量必须比实际进口量多30%。

尽管对最不发达国家提供了大量的粮食援助，但仍无法经常保持粮食消费量的人均水平。1990-1991年，这些国家在估计的全球谷物粮食援助量中所占的比重约为38%。从1971年到1990年，对最不发达国家谷物粮食援助的总量每年增加8.1%，就人均水平而言，这一援助增加了一倍多，从1971-1973年的每年4.1公斤增加到1988-1990年的每年9.2公斤（见表9）。谷物粮食援助在最不发达国家谷物进口总量中所占的比率从1971-1974年的29%增加到1987-1990年的46%。最不发达国家还得到了大量的非谷物粮食援助。

### 家庭粮食安全

《巴黎行动纲领》明确地表示了对家庭粮食安全的关注，并要求采取措施使穷人随时可以得到量足质优的粮食。这种关注是基于这样的信念，即全球在国家一级的充足粮食供应并不一定意味着所有的人都能得到粮食。一项研究表明，只有当饮食能量供应的平均数超过粮食需求量的平均数20%时，热量摄入量不足的人口比率才能降至低水平。本章所审查的44个最不发达国家中只有两个国家（佛得角和瓦努阿图）的饮食能量供应近年来超过了估计的最低限度2600卡路里。因此，热量摄入量不足在最不发达国家中是普遍现象。

尽管在大多数最不发达国家中国家一级的充足粮食供应是实现家庭粮食安全的首要条件，但仍需要同时采取具体措施以确保易受损害阶层人口有办法得到粮食。最为合适的措施将根据一个国家的具体情况而定。例如，提供更多的土地和土地占有制度的改革可能是对贫困农民有利的基本措施，而其他的法律改革和对小业主权力的支持则可能使女性为户主的家庭受益。对动物保健、饲料生产和牲畜销售进行投资将会有助于牲畜饲养人，提供免费食物可能是帮助老人、病人和残疾人的唯一途径。

就经济增长和社会发展而言，1980年代对最不发达国家来说是困难的10年。这些困难对家庭粮食安全造成了严重的影响。儿童基金会的一项研究使用了像营养不良、婴儿和儿童易得疾病的死亡率这样的指标，并强调了经济停滞或贫困对儿童福利的消极影响。<sup>35</sup>粮农组织不久前的一项有关稳定和结构调整方案对穷人粮食安全的影响的研究发现，一般说来，这些方案在近期内对贫困阶层的购买力和粮食安全有消极影响。<sup>36</sup>而且，这项研究还表明，通常需要较长的时间才能取得所期望的主要是经

表 9：最不发达国家对粮食进口的依赖性和谷物粮食援助的重要性的指标

国家*	谷物净进口量		1980-1990年 粮食进口量		1980-1990年 谷物进口量		1988-1990年 谷物粮食援助					
	1980-1990年		所占百分比：		所占百分比：		援助		谷物进		年人均	
	年人均	谷物供应	商品进	商品出口	粮食	商品	谷物进	年人均	口量的	平均数	百分比	(公斤)
	平均数	总量的百	口总量	总量	进口量	出口量	口量的	平均数	百分比	(公斤)		
(公斤)	分比											
	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量
佛得角	207.2	87.7	26.2	36.8	575.1	766.7	38.2	47.3	219.7	309.5	84.6	154.9
马尔代夫	168.9	100.8	16.1	34.6	49.4	112.5	52.9	66.6	26.2	51.9	15.1	28.3
博茨瓦纳	162.3	84.5	11.2	14.9	11.9	21.1	20.8	29.8	2.5	5.1	15.6	25.4
萨摩亚	148.1	97.5	18.4	22.4	82.0	127.3	20.4	27.4	16.0	24.5	0.8	1.2
吉布提	140.9	107.7	19.5	24.7	281.9	587.5	25.1	33.6	75.3	187.8	16.2	24.3
毛里塔尼亚	129.8	75.6	40.4	53.9	31.9	50.2	41.1	51.5	13.2	20.3	26.7	34.0
莱索托	128.5	55.2	21.9	30.7	263.7	456.5	18.9	24.8	50.4	86.9	18.0	23.9
基里巴斯	123.3	100.0	24.5	28.6	153.2	250.0	38.3	45.7	57.4	85.3	-	-
也门	104.4	58.9	26.2	36.7	90.3	122.5	32.2	44.1	29.2	40.5	8.4	10.7
冈比亚	93.2	44.0	31.5	46.0	123.7	392.3	35.8	45.0	43.6	143.1	11.8	15.7
圣多美和												
普林西比	91.0	97.3	27.3	41.7	46.1	77.8	45.8	55.0	21.2	36.7	89.7	58.7
瓦努阿图	73.6	90.3	13.3	15.5	36.3	52.9	36.5	47.6	13.3	18.8	-	-
科摩罗	68.8	68.1	33.5	48.5	89.7	185.7	53.5	66.2	48.6	110.3	12.9	9.9
利比里亚	58.4	36.8	21.7	27.0	17.0	20.6	52.1	61.7	8.9	11.9	31.8	15.5
所罗门群岛	52.0	76.0	13.9	18.3	14.4	19.7	37.0	59.7	5.5	11.8	0.0	0.0
索马里	44.9	36.3	26.3	36.2	100.5	186.0	60.6	71.6	60.5	122.1	47.8	15.1

表 9 (续)

国家*	谷物净		1980-1990年				1980-1990年				1988-1990年		
	进口量		粮食进口量				谷物进口量				谷物粮食		
	1980-1990年		所占百分比:				所占百分比:				援助		
	年人均	谷物供应	商品进	商品出口	粮食	商品	谷物进	年人均	平均数	总量的百	口总量	总量的	平均数
平均数	总量的百	口总量	总量	进口量	出口量	口量的	平均数	百分比	分比	百分比	百分比	(公斤)	
(公斤)	分比	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量
几内亚比绍	43.0	22.9	28.0	41.2	105.3	143.8	69.5	77.4	73.6	109.1	19.2	12.8	
塞拉利昂	36.1	23.5	35.1	56.1	51.9	71.3	45.4	55.0	24.4	37.3	27.2	11.3	
海地	36.0	34.7	30.5	48.9	61.1	94.7	39.9	49.8	24.1	38.1	55.3	20.3	
几内亚	35.6	22.2	14.7	21.1	12.9	20.0	60.9	90.2	7.8	14.7	12.5	5.7	
赞比亚	32.1	13.6	6.2	11.9	5.4	10.2	67.8	82.1	3.8	8.3	56.5	9.4	
莫桑比克	29.9	39.0	20.8	35.4	107.8	194.8	58.3	74.6	60.7	145.3	100.3	31.6	
多哥	25.5	16.7	16.0	21.3	28.5	36.0	29.8	37.8	8.7	12.8	8.9	3.9	
贝宁	23.8	17.3	13.3	18.0	63.5	254.2	43.2	52.8	26.9	95.0	8.1	3.0	
马里	23.3	10.6	16.6	24.4	30.8	45.8	52.4	74.7	16.4	30.4	35.9	4.9	
马达加斯加	21.9	10.6	16.7	30.1	20.7	39.9	70.6	86.6	15.3	34.6	54.1	5.6	
尼日尔	21.6	7.8	17.2	27.7	21.6	44.3	45.6	63.2	10.3	28.0	31.9	6.4	
孟加拉国	19.9	9.4	22.9	28.6	57.4	74.5	51.3	66.0	30.1	47.5	56.0	11.7	
柬埔寨	19.9	8.3	15.2	23.6	164.8	470.0	..	..	216.2	736.9	23.4	1.3	
布基纳法索	18.6	9.1	17.5	27.8	69.3	117.9	46.9	57.7	31.8	55.3	27.1	5.3	
老挝人民民主共和国	18.4	6.1	14.8	55.4	54.3	212.5	78.1	95.7	45.1	203.3	34.0	5.7	
苏丹	16.3	11.5	19.8	40.9	46.9	100.3	47.7	67.5	22.9	67.7	60.7	16.2	



表 9 (续)

国家 <sup>a</sup>	谷物净 进口量		1980-1990年 所占百分比:		1980-1990年 所占百分比:		1988-1990年 援助						
	1980-1990年	1980-1990年	1980-1990年	1980-1990年	1980-1990年	1980-1990年	1988-1990年	1988-1990年	谷物进	年人均	口量的	平均数	
	平均数	总量的百	商品进	商品出口	粮食	商品	谷物进	谷物粮食	口量的	平均数	总量的百	口量的	平均数
	(公斤)	分比	口总量	总量	进口量	出口量	口量的	援助	总量的百	(公斤)	分比	口量的	(公斤)
		平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量	平均数	最大量
<b>国家类别<sup>b</sup></b>													
<b>最不发达</b>													
国家	17.9	10.3	17.4	20.3	31.0	36.9	44.4	48.2	13.8	17.8	43.4	9.2	
<b>低收入缺</b>													
粮国家 <sup>c</sup>	15.9	7.0	11.1	13.5	12.3	16.2	45.6	52.1	5.7	7.7	16.2	3.1	
<b>所有发展</b>													
中国家	21.0	8.6	9.9	11.3	9.4	10.7	36.7	41.0	3.5	4.4	9.1	2.9	

资料来源：粮农组织的农业统计资料。

<sup>a</sup> 按人均谷物净进口量的递减顺序排列。

<sup>b</sup> 国家类别的平均数已按人口加权。

<sup>c</sup> 低收入缺粮国家。

济全面增长的积极成果。这两项研究都要求制订更好的经济调整方案和其他政策，以便从一开始就有适当的措施来保障穷人的粮食安全和福利。

### 对 策

以上对最不发达国家粮食形势的概述突出说明了政策在促进粮食安全方面所起的作用。大多数最不发达国家采取了旨在克服宏观经济失衡和结构性粮食问题的一系列宏观经济和农业政策。由于许多最不发达国家只是在最近才采取这些政策(将在



下文概述), 因此要评价它们在粮食生产和粮食安全方面的影响还为时过早。

### 粮食生产政策

已开始通过诸如货币贬值和直接的生产者价格补贴之类的政策给生产者以更大的价格刺激。例如在赞比亚, 1992年生产者的玉米价格提高了50%, 以鼓励生产和减少进口。在卢旺达, 除了小麦和水稻以外, 谷物的固定价格已被取消。在博茨瓦纳, 粮食的生产者价格是根据进口平价价格而不是国内平均生产成本来确定的。在非洲撒哈拉以南地区国家, 政府已经采取措施以逐渐取消对国内农业市场的干预。

### 销售政策

使国内市场自由化的措施注重于减少半国营销售机构的活动, 而不是使它们完全私有化。这种事态发展在非洲撒哈拉以南地区国家很普遍。埃塞俄比亚的私营机构现在已能在市场自由定价的基础上进行经营的同半国营企业竞争。莫桑比克农业委员会的作用已经大为减低, 国内粮食产量的很大一部分是经由民间贸易商交易的。同样, 在坦桑尼亚联合共和国, 谷物市场中半国营公司的许多活动已让给了私营部门, 还允许私营部门在谷物销售和分配以及提供农业投入方面从事经营。在扎伊尔, 已经取消了碾米厂的地区性水稻购买垄断权; 在赞比亚, 谷物生产者现在可以直接把谷物卖给磨坊主, 因而取消了合作社的垄断权。

### 储存政策

虽然最近采取的政策措施各国之间有很大的不同, 但仍然存在着一一种普遍现象, 即国家不愿意负责掌握全国储存粮食的主要份额。然而在一些国家, 政府当局继续执行积极的储存政策。例如, 在孟加拉国, 政府最近确定了保持100万吨粮食储存量的目标。在坦桑尼亚联合共和国, 管理战略粮食储备的责任已经从国家谷类加工公司转移到农业部的粮食安全科。

### 谷物消费政策

取消消费品价格管制、降低消费品补贴、重新组织公共粮食分销系统是近年来采取的重大政策措施中的几项。为减少政府补贴而取消消费品价格管制的倾向, 在非洲撒哈拉以南地区国家已经非常明显。例如, 在埃塞俄比亚, 价格管制已被正式取消,

尽管政府继续以控制价格分销某些基本商品。在赞比亚，普遍的玉米价格补贴已经取消，1988年采用了以票证为基础的分配制度。

### 贸易政策

目前存在着一种通过取消贸易壁垒或扩大私营部门的作用来使国际贸易自由化的普遍趋势。促进优惠贸易也一直是贸易政策变革的一个重点。在坦桑尼亚联合共和国和赞比亚，贸易商现在可以获得谷物贸易许可证，这是取消以前由半国营机构垄断权的结果。在卢旺达，政府已经对从其他优惠贸易区国家进口的玉米、大米、小麦和高粱采用了优惠税率。但是在赞比亚，稻米进口已被禁止，以此作为提高本国产量的努力的一部分。在孟加拉国，政府为了减少对粮食经济的干预程度，已给予三个面粉厂集团进口供它们自己使用的小麦的权力。

多边贸易谈判乌拉圭回合会对最不发达国家的谷物部门和粮食安全产生重大的影响。1991年12月公布的“最后文件草案”载有一个《关于就改革方案对发展中纯粮食进口国可能的消极影响所采取措施的宣言》。<sup>37</sup>这一个《宣言》涉及了诸如粮食援助、提高农业生产率和改善基础设施所需的技术和资金、农业出口信贷以及解决为粮食进口筹资方面的短期困难的办法等问题。

### 结 论

在1980年代，44个最不发达国家中有34个的人均饮食能量供应量低于营养所需水平。因此粮食供应不足是这些国家粮食安全的主要问题之一。最不发达国家的粮食消费量往往不稳定，这是由于粮食产量经常不稳定和相对缺乏通过进口来弥补产量不足的能力。在未来的年月里，解决缺粮问题的办法一般将取决于农业部门以及总体经济的成绩。近年来，已开始在农村范围内进行重要的政策改革。其影响将主要取决于农民对刺激生产的措施的反应程度。

鉴于粮食供应长期不足和不稳定这一问题的严重性，零敲碎打的措施将无助于保证可持续的粮食安全。《巴黎行动纲领》所设想的今后解决粮食安全的办法应该纳入综合规划的框架内，并应作为一个明确的目标。人们已经看到在实施这一办法方面所取得的某些进展。<sup>38</sup>

要在短期内缓解粮食供应不足的状况是比较困难的。然而，由粮食生产不稳定造

成的消费量不足,在某种程度上可以通过给予谷物进口的特殊便利条件、本国粮食储存方案、使粮食援助更加有效地解决产量短缺等办法来加以补救。这些目标应是制定适当对外援助政策的基础。除了提高对外援助指标之外,最大限度地提高此种援助的使用效率也是必要的。如果要像《巴黎行动纲领》所预期的那样,日益把粮食援助用加强农业活动的一种发展手段,那么就有必要增强粮食援助的吸收能力,并促使改进发展项目。

将有必要采取特别措施来保持易受损害阶层的粮食安全。这些措施应以对粮食不安全的性质、影响范围和原因所作的具体分析为依据。制订对穷人有利的粮食安全措施的一般性办法可以包括以下四个步骤:第一,需要比如说根据社会经济或地区标准确定那些没有适当办法得到粮食和面临粮食不安全状况的高度危险的家庭群体;第二,应当为每个易受害阶层找到粮食供应的主要来源(自产,在市场上通过劳动交换获得粮食,从政府部门调拨粮食);第三,应确定造成这些资源干涸的所有重要因素;最后,应当制定应付供应中断的办法以及替代措施,其中包括政府的直接行动。

过去几年发生的事件表明,在内战、武装冲突或其他混乱状况中,无法保证粮食安全。在粮食援助或其他人道主义援助都难以提供的情况下,要实现可持续的农业发展几乎是不可能的。内战和武装冲突对一些最不发达国家造成毁灭性影响,从这些国家的粮食安全指标中可以极为明显地看出这一点。

### C. 非洲之角的粮食不安全状况

非洲之角是世界上一直是为粮食状况非常不安全这个问题所困扰的地区之一。这一地区的国家在1972-1973年及1983-1985年经历了数次严重干旱和饥荒,自1980年代中期以来,每年都出现局部性的粮食紧急情况。在1990-1991年,该地区再次遭到干旱的袭击。埃塞俄比亚、苏丹和索马里的内战及派系斗争破坏了基础设施,妨碍了投资,使死亡和疾病发生率上升,并造成这些国家人口大规模地被迫流离失所。据估计,现在非洲之角的难民人口比例是世界上最高的。<sup>39</sup>

即使就最不发达国家来说,该地区的情况也是极端严重的,但是它的根源并不仅仅在该地区。造成非洲之角苦难和贫穷的原因在非洲其他国家也存在,莫桑比克、利比里亚和乍得最近发生的事件就说明了这一点。非洲之角的情况说明了政治不稳定

对粮食安全的重要影响。它也表明，在最不发达国家，严重的贫穷和落后如何能够通过重大的政治危机和自然灾害而变为一种地方性社会冲突和长期的动荡，从而造成进一步的贫困，并破坏为促进发展所做的努力。

### 对粮食不安全状况的分析

必须比较谨慎地对待非洲之角没有适当办法获得粮食的人口数量的估计数。因为情况在不断变化，而且所得到的数据并不总是完全可靠的。但是，政府间抗旱与发展管理局对不久前（1990年）的情况作了一次有益的基线估计，估计时利用了总合消费和收入分配数据，并对统计数字进行了调整以便把内战和难民的流动考虑进去。根据政府间抗旱与发展管理局的计算，1990年非洲之角有4500万人处于粮食不安全状况，<sup>40</sup>相当于该地区总人口的40%以及非洲处于粮食不安全状态的人口总数的三分之一以上。

政府间抗旱与发展管理局确定了最易受损害的特定社会阶层以及粮食最不安全的地区。在小农、城市贫民、牧民和难民中普遍存在着家庭粮食长期不安全的问题。在4500万人的总数中，大约有1570万是受战争影响的家庭人口，有1750万是收入少的农村家庭人口。意味深长的是，儿童营养不良的最高比率并不一定发生在最易受干旱影响的地区，这意味着在粮食过剩地区仍有许多低收入的贫困家庭，因为他们没有足够的土地，作物收获量无几，或根本得不到土地。同样，在城市中心也存在着长期粮食不安全状况的问题，这与大部分人口生活在绝对贫困中有关。

政府间抗旱与发展管理局的估计数包括了因长期粮食不安全状况——即无力购买粮食所造成的饮食持续不足——而遭受痛苦的人，也包括了那些因家庭一时没有办法得到粮食而遭受痛苦的人。由于1990-1991年再次发生干旱以及索马里冲突加剧，已经发生了更大的饥荒。

据估计，在埃塞俄比亚，大约有800万人经常面临食品短缺，大约有400万人需要直接的粮食援助。根据粮农组织的估计，1992销售年所需谷物总进口量预计将超过100万吨，而且所有这些进口量只能通过粮食援助来提供。厄立特里亚省的粮食存和供应情况是岌岌可危，据认为有75万人处于饥荒的直接威胁之下，估计的粮食需求量是31.5万吨。索马里正在受到大规模毁灭性饥荒的侵袭。几乎有450万

人，即占人口的一半以上的人正面临可能的饥荒，有150万人由于饥饿而面临死亡。需要大量进口谷物——可能为50万吨左右才能避免饥饿。在苏丹，尽管1991-1992年的产量有所恢复，中部和东部地区的粮食也有了剩余，但在西部和南部地区，粮食形势仍很严峻。<sup>41</sup>

### 治理危机

非洲之角目前的形势是持续的不发达状况、干旱和内战所造成的。苏丹、埃塞俄比亚和索马里的经济是世界上最糟糕的。它们基本上是农业经济，依靠一两种农作物来为进口投入、消费者和资本货物提供资金。它们全都因降雨量变化无常、森林砍伐和日益加剧的环境退化而遭受损害。它们的物质基础设施残缺不全，只有为数不多的公路系统、铁路服务和通信设备。人口增长率也很高。

从1960年代中期至1980年代中期，这些国家的粮食安全程度减低，这是由于国家粮食短缺量（消费量减去产量）的增长速度要快于支付这些缺额的资财（外汇收入）的增长速度。这种情况在埃塞俄比亚最为严重，这个国家在粮食日益严重短缺的同时，人均国民生产总值及人均出口收入也不断下降。<sup>42</sup>在该地区的所有国家许多人都是穷人，他们得到粮食的能力经常由于收成不好、不利的价格变动或政府分配系统的瓦解而受到不利影响。

该地区形势的一个基本方面是政治动荡、反复出现治理危机。早在30年前，埃塞俄比亚（厄立特里亚和北部地区）和苏丹（南部地区）就爆发了内战。现在，埃塞俄比亚的内战已经结束，尽管该国仍然受到长期冲突的后果的影响，并在为消除种族紧张关系和饥荒进行斗争。在索马里，内战已经导致中央政府的全面崩溃，造成了100多万人死亡和背井离乡。在苏丹，内战继续使人丧生，并破坏了重建国家的努力。在吉布提，尽管早些时候政治形势稳定，但自1991年下半年以来，在该国北部地区政府和阿法尔人部落之间却发生了冲突。

这些冲突根深蒂固，反映了种族或地区的差异，而这些差异是实施共同商定的国家政治方案的障碍。政治忠诚仍然是局部性的，并与种族和地区特性有联系。

在1970年代和1980年代，整个这一地区都在加速进行军事化，因为当时虚弱的大多数为独裁统治的中央政府，面对国内的暴动和国家间的冲突（特别是索马里和埃

塞俄比亚之间的冲突), 力图维持它们的权力。由于使用武力未能实现占统治地位的政党保持对领土的控制或在自己的国家恢复和平环境的目标, 使得经济、社会和政治方面的困难日益严重。部分由于冷战的原因, 在 1970 年代, 流入非洲之角国家的军备数量要比流入非洲其余国家的要多得多。据估计, 在 1981-1987 年期间, 有价值超过 75 亿美元的武器流入了埃塞俄比亚、索马里和苏丹。<sup>43</sup>其中很多武器从一个国家的军械库运送给了另一个国家的战斗部队和暴动者。武器的广为销售和试图通过使用武力来解决问题的习惯是造成这一地区冲突的主要因素。

在 1970 年代和 1980 年代 (苏丹的一段短暂的民主时期除外), 这 3 个国家的中央独裁政权垄断了决策权, 损害了地方和区域自治, 这一事实也加剧了国内冲突和社会动乱。对国家机关的不信任越来越严重, 从而破坏了脆弱的现存体制基础。政府的义务和责任不复存在。不同的社会和种族集团竞相争夺有限资源的情况进一步加剧了紧张局势, 导致了权力之争, 其原因在于一些种族、宗教和部落集团意识到由于社会和政治不公而遭受的苦难。在索马里, 还要加上造成个人或宗派领袖之间互相争斗的权力之争。

非洲之角的边界相互渗透造成了一个国家的冲突波及邻国的情况, 因而经常出现国家间的对抗和紧张局势, 甚至导致发生真正的战争, 并在国家和政府的特性和合法性问题上造成冲突。因此, 在 1963 年以及 1977-1978 年, 索马里和埃塞俄比亚由于欧加登而打了一仗。同时, 由于埃塞俄比亚和索马里各自国内的暴动以及相互指责对方提供支持, 两国之间的关系时常非常紧张。

#### 政治不稳定和粮食不安全状况

非洲之角的冲突在人力、经济和社会方面付出的代价是空前巨大的。据估计, 仅在 1991 年, 由于武装冲突和干旱, 就有 100 多万人越过了边界, 至少有 700 多万人在国内被迫流离失所。<sup>44</sup>从那时以来, 成百万的人加入了贫穷者的行列。在索马里, 据估计内战和由此引起的饥荒已造成 10 万多人死亡, 国内有 250 万人被迫流离失所, 另有 100 万人到国外寻求避难。每天都有上百名儿童因为饥饿而死亡。所有丧失家园的人都贫困交加, 他们的财产遭到武装匪徒的抢劫, 并受到经济崩溃的损害。

这些冲突所造成的损失不仅仅限于死亡和背井离乡, 而且它们对实际资产也造

成了相当大的、或者说彻底的破坏。许多索马里人和南部苏丹人赖以为生并作为文化特性的牲畜大部分被偷盗、抢劫或宰杀。索马里各地的房屋、学校、政府建筑物、诊所和公共及私人财产完全被洗劫或破坏，摩加迪沙的情况尤为严重。在索马里南部肥沃地区，种植出口作物的农场和种植园一片荒芜，因为农场主和工人被用无情的暴力驱赶走。农业基础设施也遭到彻底破坏，灌溉用水泵和机器被抢劫一空。

在埃塞俄比亚，战争和经济衰退对卫生设施的破坏特别明显，致使这些设施控制流行病的能力被削弱。据估计该国有一半以上的卫生设施遭到破坏或处于不工作状态。<sup>45</sup> 联合国儿童基金会、世界卫生组织和埃塞俄比亚卫生部的一项联合评估表明，有 950 万人生活在受到流行病传染的地区，其中有 750 万人生活在卫生设施遭到战争破坏的地区。在这些流行病中，呼吸道疾病、腹泻、疟疾、麻疹和结核病是死亡的主要原因。<sup>46</sup>

政治不安定、内战、宗派斗争以及由此造成的破坏，在很大程度上造成这一地区的粮食不安全状况。由于资产遭破坏，居民被迫流离失所以及把资源转用于军事目的，国家的粮食生产以及出口商品的生产（赚取为粮食进口供资所需的外汇）遭到了破坏。所建立的在干旱时期为急需的人分配粮食的预防饥荒体系也遭到了严重破坏。此外，背井离乡的人发现，他们难以应付得到粮食的机会越来越少的情况。

暴力和家庭无力获得应得的粮食这两者相互作用，被认为是非洲饥饿和饥荒所造成死亡的一个特别重要的原因。<sup>47</sup> 人们认为，在和平时期，虽然因收成不好而得不到应得的粮食，或者价格上涨造成了很大的艰难困苦，但家庭和社会能够通过利用资产、向亲戚和邻居求助或吃野生食物来对付。然而，当人们被赶出家园，特别是被用武力赶出家园时，就不再可能采用上述解决办法了。另外，健康危机也会突然发生，因为人们挤在卫生设备和供水很差的狭窄住房里。正是在这种情况下，才发生了社会瓦解和大规模的饥饿。

### 改善粮食安全状况的政策

普遍的粮食短缺、人口被迫流离、难民潮、流行病和健康危机以及内战和宗派斗争，这些相互关联的问题看起来都是难以解决的。但是正在作出重大努力来解决这些问题，其中包括为改善粮食安全状况而采取的国家 and 区域措施。

在区域一级，政府间抗旱与发展管理局已就非洲之角的粮食安全战略的一些重要内容作了筹划，它们包括4个优先行动领域：第一是加强研究和技术推广工作，以适应提高农业、牲畜和粮食产量的需要。这项工作将以农和牧民为对象。就农民来说，应特别注意能改进收获前后技术的措施。第二是通过能减少粮食贸易壁垒和提高粮食分销系统能力的措施来改进销售系统。第三是通过能使易受损害群体得到更多的收入和就业机会及加强旱灾和饥荒时期的粮食安全保险网的措施来保护和提高粮食消费量。第四是采取改善国家和区域粮食政策管理能力的措施。

执行这些措施是极为重要的。然而，除非解决政治和军事冲突，建立稳定的政治体制，否则饥荒、人口被迫流离和健康危机就会继续下去。因此，在这一地区内达成政治解决办法的重要性是怎么强调也不会过分的。<sup>48</sup>

创造尊重人权、民主化和尊重法治的政治环境是迅速和平解决冲突的先决条件，也会有助于冲突的迅速和平解决。它也能确保政府有高标准诚实和责任感，并鼓励创新、革新和首创精神，而这些东西是推动可持续的、日益自力更生的社会经济发展所必需的。实现和平与稳定会使有关国家为发展目的而有效地调动其人力和财政资源，并充分利用其自然资源。正如1991年的报告所表明的，这也会导致防务开支减少，从而为社会经济发展提供更多的资源，其数额可达到国内生产总值的5%或更多。<sup>49</sup>此外，它也会有助于创造一环境，使国际援助和其他投资流量能得以恢复或加快。它也会有助于阻止资本外逃和高技术人才外流。冲突的解决也会改善非洲之角国家之间的关系，并进一步增加开展分区合作的可能性。

然而，对政府来说，仅仅开始民主进程是不够的，它们还必须确保这个进程是可持续的。正如一位卓越的非洲领导人所说的那样，这个进程需要有“……一种表示赞同、协商一致、有信心、有承诺和富于同情心的政治”。此外，“民主如果处理不当，就会引起分裂，并导致两极分化。它可以成为一种使机能失调或起破坏作用的东西……正是这样一种会引起分裂的‘民主’作法及其固有的病态的、任人为亲的、腐败的经济，使许多非洲国家自独立以来发生了军方干预和军事统治的情况。”<sup>50</sup>

最后，显而易见的是，重建工作将需要大量资源，而这是有关国家力所不及的。

1. 预计最不发达国家在发展中国家总人口中所占的比例将从1990年的12.5%



上升到 2025 年的近 17.20%。1990 年，只有一个最不发达国家（孟加拉国）是世界上 20 个人口最多的国家之一，到 2025 年，预计另外 4 个国家（埃塞俄比亚、缅甸、坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔将加入这一组（1））。

2. 除另有说明者外，本章中所提到的人口估计数和预测数都是联合国秘书处经济和社会发展部人口司的数字，载于《世界人口前景：1992 年修订本》（一份即将出版的联合国出版物）。人口司所使用的统计分类将“欠发达地区”界定为包括“非洲、拉丁美洲和亚洲的所有地区、（不包括日本）以及梅洛尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚”。按照这种分类方法，本章使用的“其他发展中国家”（即不是最不发达国家的发展中国家）包括中国，也包括南非。除另有说明者外，预测数是指中间变量。

3. 在 1950-1955 年和 1970-1975 年期间，最不发达国家的总生育率从 6.49 略升到 6.68，这主要是健康状况改善的结果。1990-1995 年，总生育率估计为 5.97。婴儿死亡率从 1950-1955 年的每千人 193 个降至 1970-1975 年的 148 个，据估计，在 1990-1995 年为 111 个（见表 6）。有一个把生育和死亡趋势结合起来的指数是净再生率——即根据当时流行的生育率和死亡率计算得出的每个新生的女性将生下的女婴数。净再生率为 1 系指一国的人口静止不动。最不发达国家的净再生率从 1950-1955 年的 1.17 上升到 1970-1975 年的 2.14，从那时以来一直保持这个水平。

4. 这个中间变量预测数是基于这样的假设，即总生育率从现在的 5.97 降至 2000-2005 年的 5.12，到 2020-2025 年最终降至 3.44。预期寿命可望从 1990-1995 年的 50.2 岁上升到 2000-2005 年的 53.6 岁和 2020-2025 年的 63.6 岁。婴儿死亡率预计会从 1990-1995 年的每千人 111 个降至 2000-2005 年的 92 个和 2020-2025 年的 57 个。这将导致最不发达国家总人口在 2025 年达 12.15 亿。在高生育变量中，预测总生育率在 2025 年只会下降到 3.92；导致最不发达国家总人口达 12.98 亿。另一方面，如果生育率下降开始的时间比基线实例中所预测的早，总生育率可能在 2025 年降至 2.96，使最不发达国家总人口在预测期的最后一年达 11.26 亿。《世界人口前景：1992 年修订本》一书没有对死亡率下降的各不相同的格局的影响做出评价。

5. 这一小节以及以下有关人口政策的几个小节，都利用了《1991 年世界人口监测》（联合国出版物，出售品编号：E. 92. XIII. 2）的有关章节，特别是关于国别材料

的章节。所有关于政府观点和政策的特点的说明都是截至1990年的情况，均引自联合国人口司保有的人口政策数据库。

6. 《初级保健》。《国际初级保健会议的报告，阿拉木图，1978年》（卫生组织的“人人享有健康”丛书，第1号），日内瓦，1978年。

7. “现有的171所中学和1181所小学这个数目需要翻一番才能保持目前教育设施的水平，但是增加学校数量所需的资源数量很大，在当前的经济形势下很难保证。目前，在小学和中学，学生和教师的比例分别为56:1和26:1，如果不能提供所需的资源，指派更多的教师并修建更多的学校，以适应学龄人口日益增多的情况，那么情况必然会恶化。迄今在教育领域所取得的一切进展都不会保持下去，情况倒是会恶化。人均教育支出将越来越少，因此教育质量无法保证。”莱索托政府，《五年发展计划（1991-1996年）中的人口》。

8. 博茨瓦纳政府，财政和发展规划部，《1991-1997年国家发展计划》，哈博罗内，1991年12月，第213-215段。

9. “在国家一级，出生人口的不断增长给政府造成了负担，使教育、卫生保健、公共住房和其他生活必需品所需的预算经费不断增大，从而限制了政府把足够的财政资源用于资本形成的能力。”也门政府，规划和发展部，《1990-2000年国家人口战略和人口行动计划》，萨那，1992年3月，第10页。

10. N. Birdsall 和 C. Griffin, “Fertility and poverty,” Journal of Policy Modelling, Vol. 10, No. 1 (1988)。

11. 见 J. Cleland 和 C. Wilson, “Demand theories of the fertility transition: An iconoclastic view,” Population Studies, Vol. 41, No. 1 (1987)。

12. 《1989年世界人口监测》。《特别报告：最不发达国家的人口形势》（联合国出版物，出售品编号：E. 89. XII. 12），表9。

13. 同上，表36。

14. 同上，表32。

15. J. Ross, P. Mauldin, S. Green 和 R. Cooke, Family Planning and Child Survival Programmes as Assessed in 1991 (New York: The Population Council, 1992), table 35。

16. 《1989年世界人口监测》，……表7。

17. 见 J. Cleland 和 J. van Ginnekan, “Maternal education and child survival in developing countries: The search for pathways of influence,” Social Science and Medicine, vol. 27, No. 12 (1988); J. Cleland, “Maternal education and child survival: further evidence and explanations,” in J. Caldwell (ed.), What We Know About Health Transition: The Cultural, Social and Behavioural Determinants of Health. The Proceedings of an International Workshop, Canberra, May 1989 (Canberra: Australian National University; Health Transition Series 2)。

18. 《青春期生殖行为》，第二卷——《来自发展中国家的证据》(人口研究，第109/Add.1号，联合国出版物，出售品编号：E. 89. XIII. 10)。

19. 见 J. Bongaarts, “Modelling the spread of HIV and the demographic impact of AIDS in Africa” (New York: Population Council, 1984, Centre of Policy Studies Working Paper No. 140)。Bonggarts 认为在受影响最严重地区的人口增长率不会下降至每年不到2%。另一方面，Anderson 等人的模式表明，在20-70年的时标内，艾滋病有可能造成一国人口的绝对数量下降，而其初期的参数与扎伊尔和乌干达的参数相同。这个结果是以下列假设为根据的，即在受感染人口人中会保持非常高的血清阳性水平(约70%) (R. Anderson, R. May and A. Mclean, “Possible demographic consequences of AIDS in developing countries”, Nature, No. 332 (1988))。

20. 见 M. Over, S. Berdozzi, J. Chin, B. N'galy 和 K. Nyamurekung'e, “The direct and indirect costs of HIV infection in developing countries: the cases of Zaire and Tanzania,” in A. Fleming, (ed.), The Global Impact of AIDS (New York: Alan Less, 1988)。

21. R. Anderson, R. May 和 A. Mclean, 前引书。

22. 因此，联合国儿童基金会估计(《世界儿童状况》，纽约，1989年，第1页)，在非洲和拉丁美洲，由于经济上的艰难困苦，在过去一年里有50万儿童死亡，G. A. Cornia (“对人力资源的投资：1990年代的健康、营养和发展”，《发展规划杂志》，第19期，联合国出版物，出售品编号：E. 89. II. A. 2) 详细论述了这个主题。

23. 关于死亡率的一些证据，见 A. Hill 和 K. Hill, “非洲的死亡率：水平、趋势、

差异和前景”，在 E. Van de Walle, P. Ohadike 和 M. Sala - Diakanda (编辑的)《非洲人口统计状况》(Liege: 人口科学研究国际联盟, 1988 年); 联合国人口司,《1950 - 2025 年 5 岁以下的儿童死亡率: 全世界估计数和预测数》。人口研究第 105 号(联合国出版物, 出售品编号: E. 88. XIII. 4)。

24. 这部分利用了“对人口增长与经济发展之间关系的研究方面的最新发展”(联合国人口基金有关人口和发展的经济学家协商会议的背景文件, 纽约, 1992 年 9 月 28 - 29 日)。

25. W. Cole and B. Fayissa, “The urban subsistence labour force : Towards a policy - oriented and empirically accessible taxonomy,” World Development, Vol. 19, No. 7 (1991)。

26. G. Jones, 《人口动态、教育和卫生保健规划》, 有关人口、人力资源和发展规划培训的背景文件, 第 8 号 (日内瓦: 国际劳工局, 1990 年)。

27. 关于最不发达国家花在卫生保健上的国内生产总值的比例与出生预期寿命这两者之间没有什么联系的问题, 见《1989 年世界人口监测》, 前引书, 图 5。

28. T. P. Schultz, “School expenditures and enrolment rates, 1960 - 80: The effects of income, prices and population growth,” in G. Johnson 和 R. Lee (eds. ), Population Growth and Economic Development: Issues and Evidence (Madison: University of Wisconsin Press, 1987)。

29. Cornia (前引书) 提出了一系列估计数。

30. V. Ruttan 和 Y. Hayami, “Rapid population growth and institutional and technical change,” in Consequences of Rapid Population Growth in Developing Countries: Proceedings of the United Nations/Institut national d' études d'émographiques Expert Group Meeting, New York, 23 - 26 August 1988 (New York: Taylor and Francis, 1988)。

31. R. Lee 和 T. Miller, “Population growth, externalities to childbearing and fertility policy in developing countries,” in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990 (Washington, D. C. : The World Bank, 1990)。

32. G. Rodgers, 《人口和贫穷》(日内瓦: 国际劳工局, 1984 年); N. Birdsall 和

C. Griffin, 前引书。但是, 后者的调查结论是: 人口的快速增长会增加消除贫困所需的费用和时间。

33. 虽然在真正的需要量这一问题上存在若干分歧, 但 2300 卡路里大致与最不发达国家的平均数和众数的饮食能量供应需要量相一致, 粮农组织的《第四次世界粮食调查》(罗马, 1977 年) 中就使用了这个数字。

34. 这个标准的定义如下: 就那些在报告所涉期间人均饮食能量供应趋势是积极的最不发达国家而言, 其趋势值被视作最低值; 就这方面的趋势是消极的国家而言, 这个期间的平均值被视作最低标准。在 1980 年代, 有 20 个最不发达国家这方面的趋势是消极的。

35. G. A. Cornia, R. Jolly 和 F. Stewart (eds.), Adjustment with a Human Face, Clarendon Press, Oxford, 1987。

36. 《关于粮食安全的稳定和结构调整方案的影响》, 粮农组织经济和社会发展文件, 第 89 号, 罗马, 1989 年。

37. 见关贸总协定文件 MTN.TNC/W/FA, L 节, D 部分。

38. 粮农组织一直在为四个最不发达国家编写粮食安全综合战略研究报告, 这四个国家是乍得、尼日尔、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

39. 见美国难民委员会, 《1991 年世界难民调查》, 哥伦比亚特区华盛顿, 1991 年。

40. 这一估计数涉及埃塞俄比亚、索马里、肯尼亚、苏丹、乌干达和吉布提, 这些国家是政府间抗旱与发展管理局的成员, 该管理局是一个由这些国家政府组成的区域性组织, 其目的是通过区域合作来改善粮食安全状况。这个估计数是以修订过的世界银行早些时候的统计数字为依据的 (《非洲饥饿的挑战: 要求采取行动》, 哥伦比亚特区华盛顿, 1988 年)。根据世界银行的计算, 在非洲之角有 3300 万人粮食得不到保障, 不包括那些由于内战和难民流动而粮食得不到保障的人 (见 M. Hubbard、N. Merlo、S. Maxwell 和 E. Caputo, “区域粮食安全战略: 非洲之角政府间抗旱和发展管理局的情况”, 《粮食政策》, 1992 年 2 月)。

41. 见粮农组织关于粮食与农业的全球信息和早期警报系统, 《非洲撒哈拉以南地区国家的粮食供应形势和作物前景》, 第 3 期 (1992 年 9 月)。

42. 见 M. Hubbard 等人的前引书。
43. 见 Paul B. Henze, The Horn of Africa: from War to Peace (New York: Macmillan, 1991)。
44. 见联合国, 非洲之角特别紧急方案, 《统一的机构间呼吁》, 日内瓦, 1992 年 2 月。
45. 同上, 《最新统一的机构间呼吁》, 日内瓦, 1992 年 7 月-12 月。
46. 同上。
47. 见 A. de Waal, “A reassessment of entitlement theory in the light of the recent famines in Africa”, Development and Change, vol. 21, No. 3 (July 1990)。
48. 这对于非洲其余国家同样很重要, 非洲经济委员会前执行秘书 A. 阿德德吉教授就指出过这一点, 他写道: “……政治不稳定、分裂和冲突已经在非洲到处可见, 它们也许是非洲大陆当代社会历史中最主要的无所不在的因素……现在可以看得非常清楚, 我们目前面临的主要是政治危机, 虽然它具有严重的社会经济后果。换句话说, 我们的危机不仅仅主要是政治性的, 而且其根源也是政治性的。因此, 任何狭隘的经济主义的解决办法必定是机械的、非持久的、无法持续的。” (A. Adedeji, 《使非洲为 21 世纪做好准备: 1990 年代的议程》。亚的斯亚贝巴: 非洲经委会, 1991 年, 第 20 和第 60 页)。
49. 见 1991 年报告, 第三章, 第一部分。
50. A. Adedeji, “Sustaining democracy”, Africa Report, Jan. - Feb. 1992, p. 30。

### 三、为发展调动国内资金

#### A. 引言

一个在储蓄和投资之间起中介作用的、运作良好的金融系统，早就被视为经济增长和发展的重要条件之一。在这方面，过去十年里经济情况发生的两个影响到最不发达国家的重要变化，已导致决策者更加重视迫切需要改善国内资金调动并促进有利于经济发展的金融系统的问题。《1990年代支援最不发达国家的行动纲领》强调调动并有效利用国内储蓄以促进持续的和公平的发展。

已经发生的第一个变化与关于外部环境的问题，其中包括承认流向最不发达国家的外来资金减少的概率很高的问题有关。<sup>1</sup> 由于1980年代发生了国际债务危机，向发展中国家的私人资金流动，包括股本和与债务有关的资金流动，几乎停止了。因此，发展中国家更加依赖优惠性资金，可是由于工业化国家的增长率大大下降，优惠性资金的供应是有限的。最不发达国家不仅必须同其他发展中国家和前社会主义国家进行竞争以得到稀少的优惠性资金，而且还面临着长期依赖这种无法预测且来源有限的外来资金的前景，除非能有效调动和利用国内资金。

第二个变化源于发展思想的变化，即有关私营部门作为促进增长和动力的一种力量所起作用方面的认识变化。鉴于国营部门过去的业绩不佳，人们越来越认为政府的作用是通过创造一种授予权力的环境，而不是直接参与生产和资金供应，来促进私营部门的活动。因此，人们期望私营部门企业发挥作为促进经济增长的主要力量的重要作用。

这两个因素说明，有必要改变现行体制以应付新的挑战，并建立一个资金调动系统，此系统（一）不是那么依靠外来资金；（二）更能高效率地分配国内资金以满足私营部门的需要；（三）更适应为政府用于重要物质和社会-经济基础设施的开支所占比例日增而筹集资金的需要。

在过去的10年间，最不发达国家的发展进一步破坏了它们已经不稳定的收入基础，它们的收入基础越来越依赖于外国赠款和薄弱的国内税收基础。尤其是，许多国家中占其国内财政收入主要比重的国际贸易税锐减，其原因是初级商品价格大幅度下降和贸易政策自由化。

面对着财政收入骤减的局面，加上已看到的与依靠大规模赤字财政而不加剧难以处理的内外债务管理问题的做法相联系的各种困难，许多最不发达国家政府不得不大大削减开支，使财政不平衡保持在绝对最低限度。不那样做的国家，其预算赤字大幅度增加。

在这种背景下，发展政策的新方针强调有必要减少政府干预，特别是基于政府因贪污和制造不和的活动盛行而失败的理由。然而，最不发达国家的市场和支持市场的基础设施的脆弱性表明，这些国家的政府必须发挥积极作用，尤其是在为将来基础广泛的发展奠定坚实的人力资源和技术资源基础方面。此外，由于最不发达国家具体的经济和社会特点，私营部门要取得高效率的有效成绩就更加困难了。<sup>2</sup>

这些因素表明，最不发达国家政府必须采取行动。毫无疑问，政府如果要比较有效地行使它们极其重要的发展职能，就必须提高管理和治理的质量。尽管如此，人们认识到，在中央分配资金的制度下，国家直接干预并参与生产往往造成国营企业和机构效率低下，经济上没有活力，并消耗稀少的公共资金。在这方面，人们认为，如果市场是进行竞争的市场，那么在作业务决定和管理企业以确保其盈利性和在商业上的活力方面，私营部门比较有效。在过去的30年里，许多最不发达国家成立的国有金融机构被认为是调动国内外来源资金的催化剂，它们一般都把这些资金提供给政府或国营企业使用，而不是提供给私营部门使用。因此，许多最不发达国家目前的金融系统并不完全适应源源不断地调动和分配资金给私营部门的需要。

因此，中心问题是建立一个能使资源分配在私营部门和国营部门之间保持必要平衡的制度，从而确保在不断变化条件下的可持续经济发展。在这种背景下，本章试图提出并评价有利于最不发达国家金融部门发展的政策。<sup>3</sup>本章利用4份国别研究报告（不丹、马拉维、尼泊尔和赞比亚），<sup>4</sup>特别注意能促进有效金融中介活动的政策，这些政策超越了“修补”金融制度和“恢复”金融机构偿付能力的阶段，而这一直是金融部门调整政策关注的主要问题。<sup>5</sup>

本章首先用国民核算统计资料简要地审查储蓄总量和投资总量的一般趋势，然后研究政府、企业（国营和私营企业）和住户的储蓄/筹资格局的一些突出特点，它们可以作为资金的提供者 and 使用者通过金融中介活动系统而相互作用。本章接着研究最不发达国家现行的金融制度，评价不仅与正规部门筹资，而且与过去10年里非



正规部门筹资有联系的重要问题，这是因为后者在满足非法人/住户部门的储蓄/筹资需要方面发挥着关键性的作用。最后一节简短地分析了金融政策措施和其他宏观经济政策对调动储蓄和金融中介活动的影响。还提出了确保金融系统对最不发达国家的经济发展作出更大贡献的可能途径。

### B. 储蓄总量和投资总量的趋势

表 10 所示系作为一个整体的最不发达国家以及按 1980 年代人均实际国内生产总值增长情况划分的 4 个分组的投资和储蓄的概要数据。<sup>6</sup> 对于作为一个组的最不发达国家来说，整个 1980 年代国内投资总额（国民核算统计资料中的国内资本形成总额）大大低于所有发展中国家的平均数（低 8-9 个百分点）。这个比率有 10 年（1975-1984 年）停滞在 16%，然后 1985-1989 年又下降了 2 个百分点。投资比率低，在许多情况下不足以实现可持续的经济增长，而最不发达国家国内储蓄总额的水平 and 趋势显示的情况却更加令人不安。<sup>7</sup> 1980-1984 年，作为一个整体的最不发达国家的国内储蓄比率急剧下降，其中大部分国家的国内储蓄额为负数。然而，国家储蓄额相对来说高于国内储蓄额，这是因为国家储蓄额中有外国储蓄的缘故。<sup>8</sup> 可是，如果考虑到诸如国内生产总值、出口额和进出口比价等关键性变量的不利趋势，那么 1980 年代最不发达国家国内储蓄额普遍急剧下降这种情况就不难解释了。

储蓄额和投资额与国内生产总值的平均比率掩盖了所区分的最不发达国家 4 个分组间和各分组里不同国家间的性能差异。例如，高增长组的 9 个国家（不丹、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、佛得角、乍得、几内亚比绍、尼泊尔和也门）的国内储蓄总额平均低于增长率严重下降的国家，反映出所有分组的国内储蓄与增长的关系几乎都是反比关系。尽管国内总储蓄率低或者是负数，但这 9 个国家这个时期的增长率仍比较高，平均起来投资成绩也最好，从而证实了预计的投资与增长的正比关系。这种情况意味着对外国储蓄的依赖程度极大；实际上，外国储蓄一贯为 80% 以上的国内投资提供资金。在某些情况下，工人汇款也是投资资金的另一重要来源。

表 10: 1980 - 1984 年和 1985 - 1989 年最不发达国家的  
投资额和储蓄额

	实际国内 生产总值 年增长率	国内 投资 总额	国内 储蓄 总额 <sup>a</sup>	国家 储蓄 总额 <sup>a</sup>	外国 储蓄 额 <sup>a</sup>					
	(%)	占国内生产总值的百分比								
	1980 - 84	1985 - 89	1980 - 84	1985 - 89	1980 - 84	1985 - 89	1980 - 84	1985 - 89	1980 - 84	1985 - 89
所有发展中 国家	2.3	3.7	25.8	22.4	25.9	22.5	22.7	16.8	3.0	5.6
最不发达国家	2.5	2.4	16.0	14.1	3.6	4.3	4.0	4.2	13.1	9.5
其中 <sup>b</sup>										
高增长	5.4	6.7	23.6	18.3	-3.1	4.4	7.5	7.0	23.1	14.3
中增长	4.4	3.7	15.2	14.3	-0.7	1.4	4.3	5.7	14.3	12.5
停滞	2.6	2.2	16.4	14.4	4.3	2.9	2.6	2.9	12.5	5.0
严重下降	0.9	0.3	14.1	12.3	6.8	6.8	4.0	3.1	10.4	9.6

资料来源：贸发会议经济时间系列数据库。

<sup>a</sup> 定义见正文注 7 和注 8。

<sup>b</sup> 高增长：不丹、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、佛得角、乍得、几内亚比绍、尼泊尔和也门；

中增长：孟加拉国、莱索托、马里、萨摩亚、冈比亚、瓦努阿图；

停滞：贝宁、中非共和国、科摩罗、埃塞俄比亚、马拉维、毛里塔尼亚、缅甸、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国；

严重下降：赤道几内亚、海地、利比里亚、马达加斯加、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比、塞拉利昂、苏丹、多哥、扎伊尔和赞比亚。

以上分类所依据的标准，见《最不发达国家，1991 年报告》，第一部分，第二章。

在中增长的6个最不发达国家（孟加拉国、冈比亚、莱索托、马里、萨摩亚和瓦努阿图）中，国内储蓄的平均成绩也比增长率停滞或严重下降的国家差。尽管如此，它们的增长（和投资）率比较高。这一结果的取得不是由于有了资本流入形式的外国储蓄，而正是由于有了外国储蓄，国家储蓄率才大大高于国内储蓄率，而在某些情况下，这一结果的取得也是由于有工人向国内汇款。

10个停滞不前的最不发达国家（贝宁、中非共和国、科摩罗、埃塞俄比亚、马拉维、毛里塔尼亚、缅甸、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国）的国内储蓄率在整个1980年代都很低。在这个时期内，储蓄率急剧下降，甚至呈负数。此外，与前两个组不同的是，这些国家发生了资本大量外流的情况，造成国家储蓄额低或呈负数。因此，在1980年代，这一组国家的投资额长期很低，并且不断下降。

增长率严重下降的12个最不发达国家的储蓄额出现了非常令人不安的趋势。在多哥、利比里亚和赞比亚等国，1980年代储蓄额从1970年代业已达到的高比率急剧下降。这种依赖外国储蓄进行国内投资的情况几乎已成为长期性的了，并且在结构上已经深入到其中许多国家的经济，结果造成投资比率逐年发生很大的波动。

因此，出现了这样一种情况，即解释储蓄和增长之间这种“出乎意料”关系的一个关键性因素，是外国储蓄额对国家储蓄额所作贡献，以及因此还有对投资资金筹措所作贡献的程度不同：对最不发达国家作为一个整体来说，1980-1989年，国内投资额的60%以上是由外国储蓄提供资金的，1980-1984年（当时国内储蓄额急剧下降）则在80%以上。增长率高的国家情况尤其如此。虽然在其他国家，外国储蓄同样是投资资金的主要来源，但是它们不足以将投资比率和国内生产总值的增长提高到与增长率高的最不发达国家相似的水平。

除了外国储蓄的作用以外，国内储蓄额与增长之间相互关联程度低的部分原因可以从来自国外的净生产要素收入在国家储蓄额中所占比重的巨大差异方面找到答案。尤其是高增长的最不发达国家，而中增长的最不发达国家则次之，在整个1980年代其来自国外的净生产要素收入流量都要大得多，多半采取工人汇款的形式，而在1975-1984的10年中，情况尤为如此。因此，它们能实现比其他最不发达国家高的投资和增长率。

既然提高储蓄和投资之间的中介作用的功效是本章所关注的主要问题，那么，具

体研究一下各有关变量对金融系统调动储蓄的效应，以及深化和拓宽这个系统以确保利用和调配储蓄来促进可持续发展的经济发展这一过程应是适宜的。然而，由于得不到统计分析所需的关于最不发达国家许多变量的足够可靠的数据，所以下面的讨论必然只限于对它们的储蓄/筹资格局主要特点的评述。

### C. 储蓄和筹资格局

本节研究最不发达国家的政府部门、公私营企业和住户的储蓄和筹资格局，目的在于发现改进储蓄调动工作和中介活动的潜力。在1980年代的大部分时间里，大多数最不发达国家的政府看来都是“动用储蓄者”，这意味着国内产生的税收岁入和非税岁入普遍不敷日益增大的经常支出。<sup>9</sup>在某些国家，来自国外的赠款、外国直接投资和贷款得以维持政府的高投资水平，并且确实有助于全面财政平衡情况的改善，尽管国内收入不断下降。另一方面，在某些最不发达国家，调动国内收入方面情况的改善是显而易见的。在其中的大多数国家里，这种改善是由于税收岁入增加，而在其他一些国家则是由于非税岁入增加所致。然而，由于政府开支往往同时增大，这种改善一般并不导致政府资金总的状况（即预算差额）的改善。此外，许多国家的公营企业进一步消耗政府预算。

因此，私营部门（企业和住户）一直是用于投资的国内资金的主要来源，尽管除了极少数例外，它并不是稳定的和日益扩大的来源。此外，有些最不发达国家不得不进行巨额储蓄，至少部分地弥补公营部门日益扩大的资金缺额。

### 政府储蓄/资金<sup>10</sup>

#### 政府部门的资金缺额

预算总差额（包括来自国外的赠款）所反映的政府部门资金缺额在1980年代后5年的情况各国大不相同，几内亚比绍的赤字高达国内生产总值的18%，而博茨瓦纳却有超过20%的盈余。在这两个极端之间，各国之间差异很大，尽管大多数国家有赤字（见表11）。然而，可以得到可比数据的18个最不发达国家作为一个整体，在1980-1989年期间其资金缺额（赤字总额）大大缩小了。在这些抽样国家中，大多数国家总的政府资金（盈余或赤字）状况在1980年代后5年看来比前5年有所改善

表 11: 1980-1984 年和 1985-1989 年按大类分列的政府财政收入、  
支出和预算总差额  
(占国内生产总值百分比)

国家	时期 <sup>a</sup>	财政收入				支出			总差额	
		总额	国内		赠款	总款	经常	资本		
		总额	税	非税						
第一组 <sup>b</sup>										
博茨瓦纳	I	49.0	..	..	..	..	40.1	..	..	9.1
	II	66.5	..	..	..	..	41.6	..	..	24.5
布基纳法索	I	11.0	10.7	9.5	1.2	0.3	11.5	10.0	1.5	-0.5
	II	6.9	6.9	5.4	1.5	..	6.4	5.8	0.7	0.5
埃塞俄比亚	I	23.2	20.7	16.1	4.5	2.4	29.0	24.1	5.0	-6.7
	II	17.4	14.7	10.6	4.0	2.7	21.8	17.4	4.3	-4.6
冈比亚	I	21.9	18.4	16.5	1.8	3.6	26.4	19.3	7.2	-4.5
	II	17.8	16.0	15.3	0.6	1.8	19.9	..	..	-2.1
马拉维	I	22.5	..	..	..	..	31.1	..	..	-9.7
	II	24.2	..	..	..	..	31.0	..	..	-6.9
马里	I	20.9	12.5	11.5	1.0	8.2	27.1	..	..	-6.5
	II	19.1	12.2	10.3	1.9	5.3	24.6	..	..	-5.6
塞拉利昂	I	13.2	..	..	..	..	23.4	..	..	-10.9
	II	7.2	..	..	..	..	8.8	..	..	-1.6
多哥	I	30.0	28.2	24.3	3.9	1.8	32.4	19.4	..	-2.4
	II	19.3	17.4	13.8	3.2	1.9	21.1	14.4	6.7	-1.8
乌干达	I	6.2	..	..	..	..	9.2	..	..	-3.1
	II	2.6	..	..	..	..	3.6	..	..	-1.0
坦桑尼亚联 合共和国	I	8.3	6.9	5.8	..	1.4	11.6	7.3	4.3	-3.3
	II	3.3	3.0	2.9	0.1	0.3	3.8	3.1	0.8	-0.5

表 11 (续)

国家	时期 <sup>a</sup>	财政收入					支出			总差额
		总额		国内		赠款	总款	经常	资本	
		总额	税	非税						
扎伊尔	I	10.6	8.7	7.7	1.0	1.9	12.9	10.1	2.8	-2.3
	II	2.4	..	..	..	1.3	3.8	3.1	0.8	-1.4
赞比亚	I	24.4	23.6	23.0	0.6	0.8	37.6	33.4	4.2	-13.2
	II	19.9	18.7	17.5	1.2	1.1	31.5	23.0	8.4	-11.6
第二组 <sup>b</sup>										
孟加拉国	I	14.0	..	..	..	..	11.7	..	..	2.3
	II	5.3	..	..	..	..	5.5	..	..	-0.2
不丹	I	21.6	6.7	3.5	3.1	15.0	21.4	8.2	13.2	0.2
	II	31.8	12.6	4.7	7.8	19.2	32.0	14.9	17.1	-0.2
几内亚比绍	I	11.4	..	..	..	..	21.5	..	..	-10.1
	II	35.6	..	..	..	..	53.3	..	..	-17.7
毛里塔尼亚	I	11.4	4.2	3.5	0.7	..	13.6	..	..	-2.5
	II	23.0	16.7	14.4	2.3	6.3	28.5	..	..	-5.4
尼泊尔	I	11.4	8.3	7.1	1.2	3.0	16.9	..	..	-5.4
	II	11.8	9.5	7.6	1.8	2.3	19.6	..	..	-7.6
瓦努阿图	I	25.2	14.4	11.4	3.0	10.8	22.5	19.4	3.9	2.7
	II	34.7	24.3	20.0	4.1	10.4	37.7	..	..	-3.2

资料来源：贸发会议经济时间系列数据库。

<sup>a</sup> I=1980-1984年；II=1985-1989年。

<sup>b</sup> 第一组=时期I总差额比时期II有所改善的国家。

第二组=时期II总差额比时期I恶化的国家。

(表 11 中的第一组国家)。然而在其他国家，财政情况恶化了 (表 11 中的第二组国

家)。

国营部门的国内资金缺额反映了不包括来自国外赠款的盈余或赤字，总的说来大大高于包括赠款在内的总体缺额，这反映出许多国家极大地依赖官方发展援助，特别是不丹、毛里塔尼亚和瓦努阿图更是如此。

在这个背景下，以下各小节分析了造成最不发达国家国营部门资金调动情况存在差异的各种因素。虽然总体的和国内的盈余额增加或赤字减少往往表明一个国家在资金调动方面取得成功，但是情况并不总是这样。实际上，如果初步看来是预算差额“有了改善”的情况是政府开支全面削减的结果，而不是增收的结果，那么它未必表明收入调动有了实际的改善。

### 政府岁入

在1980年代后5年，这些抽样最不发达国家政府岁入在国内生产总值中所占的平均比重为20%。这个平均数掩盖了各国之间的巨大差异；所占比重从博茨瓦纳的平均66.5%到乌干达的2.6%不等。尽管如此，它接近于同期所有发展中国家的平均数(22%)<sup>11</sup>，也比该10年头5年的平均数18.5%有所提高。这又一次掩盖了不同国家的趋势的多样化。

就大多数国家来说，政府岁入在国内生产总值中所占比例在1980年代的后5年比前5年下降了(见表11)。在总差额有所改善的第一组12个国家中，除一个国家外其余所有国家在1980年代都取得了这种结果，尽管总岁入(占国内生产总值的百分比)显著下降了。与此形成对照的是，在总差额恶化的第二组6个国家中，除一个国家外，所有其余国家的总岁入都明显增加了。因此，初步看来，解释性变量是政府开支，在所有赤字减少的国家中，政府开支(在国内生产总值中所占比例)都减少了，而在除了一个以外的所有赤字增加的国家中，政府开支都增加了。然而，本章要研究的问题是国内资金调动问题，所以更为重要的是研究政府岁入的水平和结构如何影响最不发达国家的财政状况。<sup>12</sup>

研究一下表12就可以看出，大多数最不发达国家的大部分政府岁入是国内产生的，主要来自税收。在各种税收中，国际贸易税是特别重要的一种岁入来源(见图3)。因此，最不发达国家的税收结构和水平与资金调动和预算总差额密切相关(见方

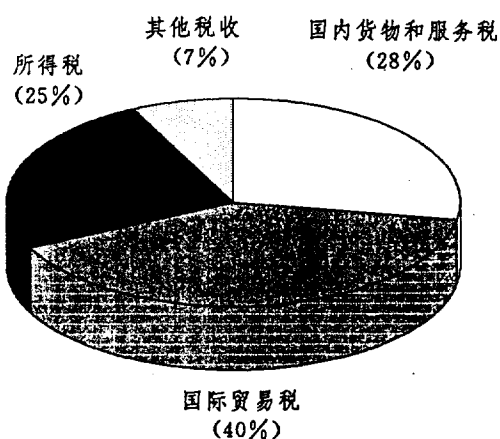
框 4)。

非税岁入(包括国营企业的利息和红利、各种服务费、罚金、没收物品和财产收入)对国内岁入的贡献一般不如税收大。然而,在某些最不发达国家,1980年代非税岁入的增加对创造岁入状况的改善作出了贡献(见表 11 和 12)。这种增加主要是靠国营企业的红利获得的,在许多亚洲最不发达国家,国营企业的红利是岁入的一个重要来源。例如,在不丹,1990/91 年非税岁入占总岁入的三分之二,而这些收入的 69%是国营企业利润净转移额(见方框 5)。

在 1980 年代的后半期,来自国外的赠款平均约占总收入的 20%,尽管在某些国家这个比例要大得多。虽然大多数国家 1980 年代得到的赠款在总收入和国内生产总值中所占的比例都不断下降,但是少数国家得到的赠款额增加了,从而有助于增加收入和改善预算总差额(见表 11 和 12)。

图 3:最不发达国家的税收结构\*

(占 1980-1989 年税收总额的百分比)



资料来源:贸发会议经济时间系列数据库。

\* 18 个国家



#### 方框 4：政府的税收岁入：最不发达国家征税工作的改进

大多数最不发达国家的国内收入大部分是通过税收产生的（见表 12）。在各种不同类别的税收中，对国际贸易征收的税（进口关税和农产品出口税）在许多最不发达国家，尤其是在非洲撒哈拉以南地区国家的税收中占有很大比重（例如，在冈比亚和乌干达占 75% 以上）。在某些最不发达岛屿国家也可看到依靠这些税收的类似情况。产生这种情况的原因包括没有可供选择的“征税名目”，以及征收和管理国际贸易税比较容易<sup>1</sup>。这种依赖性往往使得有关国家非常容易受国际贸易和初级商品价格波动的影响，结果，使创收活动不稳定，1980 年代初级商品价格不断下降是许多最不发达国家在该 10 年中收入基础不断缩小的主要原因。

此外，实行标准的调整和稳定政策，其中包括降低关税和逐步停征出口税，使得许多最不发达国家的收入遭到很大损失<sup>2</sup>。

为了弥补国际贸易税收入的下降，许多最不发达国家试图对其他直接税和间接税进行改革。有些国家政府试图通过改进营业税和国产税的结构和管理来扩大收入基础。正在努力在消费阶段而不是在生产阶段征收这些税，因为据认为消费税不那么容易使情况失真。此外，消费税与生产税不同，并无通过生产过程“汇积增值”的效应，并且不像某些生产税那样鼓励纵向结合。有些最不发达国家通过征收“初期”消费税而大大增加了营业税收入。马拉维的“附加税”就是一个说明问题的例子。这些税，加上有选择的奢侈品税、有选择地对需要保护的进口替代活动所征的税，以及基本货物和出口商品免税作为补充，使得某些国家在 1980 年代得以改善其国内收入基础。然而，在大多数国家，营业税和国产税作为收入来源仍然不如国际贸易税重要，在 1980 年代后半期平均占税收的 28% 左右。此外，有些最不发达国家通过采取涉及临时变动税率和商品覆盖范围的“快修”措施来达到提高营业税收入的目的，因而产生了不平衡和失真现象。从比较长远的观点来看，这种增加可能是持续不了的。

最近几年来，许多国家成功地提高了个人和公司的直接所得税和财产税收

入，目前，这些税占最不发达国家税收的 25 - 30%。政府已经开始强调更好地征收和管理所得税，在 1980 年代的后半期，许多最不发达国家的所得税收入都增加了。

因此，那些成功地改善了其国内税收基础的国家，在面临国际贸易税收入不断减少的情况下，通过协调一致地努力改革营业税和国产税以及所得税的结构和管理，成功地做到了这一点。尽管如此，与国际贸易税相比，这些税的比重仍然不大。只有经济发展了，这些税收才能进一步增加。提高最不发达国家税收成绩的必要条件有：增加人均收入、比较公平地分配收入和财富、提高经济货币化和开放程度、实行出口多样化、提高城市化水平，以及改进税政管理——（其中最后一项需要有比较发达的人力资源基础，以便有效地设计和征收各种税）<sup>3</sup>。虽然这些条件短期内无法达到，但是有些最不发达国家朝这个方向所作的努力已经初见成效（见表 11）。

1. 关于这个主题的讨论见 Z. Shalizi 和 L. Squire, 《非洲撒哈拉以南地区国家的税收政策》，政策研究丛书第 2 辑，世界银行，哥伦比亚特区华盛顿，1990 年。

2. 一般说来，降低关税对收入的影响除了别的以外还取决于现行进口需求的弹性，同时也取决于它是否伴之以贬值，如果是的话，则取决于贬值的程度。

3. 关于影响发展中国家税收与国内生产总值比率的因素的讨论，见 R. Chelliah, H. Baas 和 M. Kelly, “1969 - 71 年发展中国家的税收比率和税收工作”，《国际货币基金组织工作人员论文》，第 22 卷，第 1 号，1975 年；A. Tait, W. Grätz 和 B. Eichengreen, 《1972 - 76 年某些发展中国家税制的国际比较》，同上，第 26 卷，第 1 号（1979 年）；V. Tanzi, 《非洲撒哈拉以南地区国家的税制——统计评价》，国际货币基金组织临时论文第 8 号（1981 年）。关于与税的设计和征收有关的管理问题的分析，见 A. Radian, 《穷国的资金调动：执行税收政策》（新不伦瑞克，新泽西：《交易》，1980 年）以及 D. Newbury 和 N. Stern 编的《发展中国家征税理论》一书中的各章（牛津大学出版社为世界银行出版，1987 年）。

### 为弥补预算赤字筹资

从表 13 中可以看出，在报告所涉期间，许多抽样最不发达国家的总预算中从外国来源筹措的资金所占比例急剧上升。然而，鉴于许多有关国家货币大幅度贬值，这并不一定意味着对外国的依赖程度增加了。尽管如此，以美元表示的国外筹资估计数，其中包括赠款和贷款（后者经按实际偿还额作了调整），也表明在 1980 年代后半期流向许多国家的外国资金数量增加了。<sup>13</sup>在某些最不发达国家，外国提供的资金超过政府发展费用一倍。虽然外国资金一般是用于发展项目或方案的，但是在有些国家，例如在孟加拉国，一部分经常开支也是通过这种途径筹集的。<sup>14</sup>此外，最不发达国家外来资金供应增加，往往并未以增加政府投资相匹配，而是把它作为减少向银行系统进行通货膨胀性借款的一种手段。人们观察到的依赖外国资金的主要原因是，在有国际货币基金组织结构调整贷款和加强的结构调整贷款的国家里，这些方案旨在通过收缩总体信贷扩张以降低通货膨胀率来为投资和增长创造一个“稳定的环境”。它们的目的在于腾出资金用于私营部门的发展。这两个目标意味着在一些情况下减少或消除银行弥补预算赤字的金额。同时，虽然在许多情况下银行提供的资金受到了抑制，但是通过改革金融制度和放开利率来改善非银行资金供应状况的尝试迄今几乎没有取得什么成果。对外国资金的依赖程度仍然很大，这对最不发达国家的发展工作是一个严重的威胁，特别是在当前的世界经济衰退和欧洲过渡经济体对外国援助的需求日增的形势下就更是如此。

表 13 还表明，尽管如此，少数几个国家向外国借款以弥补赤字的比例下降了，国内借款成为 1980 年代这些国家公营部门的一个日益重要的资金来源。银行系统看来是大多数国家国内借款的主要来源，而住户部门仍然相对来说未加开发。

### 企业储蓄/资金

私人储蓄就是法人部门储蓄和住户/非法人部门储蓄。在迅速发展的以市场为基础的经济中，法人部门通常是住户储蓄的净用户，它直接或间接调动住户储蓄。因此，法人投资不受内部资金（储蓄/利润）数额的制约。最不发达国家的正规法人部门由往往占支配地位的公营部门企业和常常附属于外国公司的大型私人企业组成。然而，

私营部门企业中大多数是本地非法人小企业，往往是住户活动的延伸。本节论述以上三类企业的筹资和储蓄格局的主要特点。

### 公营企业

许多最不发达国家作为促进经济多样化和经济成熟的力量建立的公营企业，过去是通过资本参与或优惠信贷获得其大部分公共资金的。在许多国家，它们还有无可匹敌和有保证地获得由金融机构根据强制性信贷分配制度调动的私人储蓄的机会。因此，它们一般是在“软预算制约”下经营的。许多这种企业随着时间的推移已经成为大净债务人，没有产生什么内部储蓄或营业利润。

在过去的30年里，公营企业的财务成绩至多只能说有好也有坏。有些公营企业经营得很成功，成为政府非税收入的一个重要来源。例如，在不丹，它们自1980年代中期以来一直约占政府国内收入的40%，在马尔代夫占同期收入的30-35%。在1988年之前，老挝人民民主共和国的公营企业一贯以营业盈余（其中包括折旧提存）的形式提供政府总岁入的75-90%。

另一方面，许多其他国家的公营企业一直是亏损大户，消耗预算。造成这种情况的因素有：由于原料供应不足，企业生产能力利用率长期低下；国外转让的技术往往不适用，而且是资本密集型的；它们的产品需求不旺；公营部门的定价政策迫使国家销售委员会和其他公营企业以低于成本的价格出售农业投入、粮食和其他产品；对矿产品和农产品的依赖程度大，而矿产品和农产品的世界市场价格一直在波动，并且往往呈下降趋势。例如，在尼泊尔，51家非金融公营企业大约有一半历来是亏损的。在马拉维，23家完全为政府所有的公营企业和30家政府拥有多数股权的公营企业的营业利润在1980年代一直是微不足道和不断下降的，尽管这些企业吸收了平均15%的国内信贷总额。它们的资金供应主要靠来自政府的净转移以及向政府和金融机构的借款支持。同样，在赞比亚，国有集团企业赞比亚工业和矿业公司及其附属公司和联营公司占国内生产总值的75%，但一直经营不善。这些企业的收入微不足道或者是负数，但却吸收了通过正规金融系统可得到的很大份额的国内信贷。

表 12: 政府税收和其他收入: 1980-1984 年和 1985-1989 年的主要构成部分

国家	时期*	占国内收入的 百分比		占国内收入和赠款 的百分比	
		征税收入	非税收入	国内收入	赠款
第一组					
布基纳法索	I	89.3	10.7	96.7	2.3
	II	78.8 <sup>a</sup>	21.1 <sup>a</sup>	99.1 <sup>a</sup>	0.5 <sup>a</sup>
埃塞俄比亚	I	77.8	21.6	89.5	10.5
	II	72.4 <sup>a</sup>	27.2 <sup>a</sup>	84.7 <sup>a</sup>	15.3 <sup>a</sup>
冈比亚	I	90.1	9.6	81.2 <sup>h</sup>	18.8 <sup>h</sup>
	II	95.2 <sup>b</sup>	4.2 <sup>b</sup>	..	..
马里	I	90.5	9.5	60.1	39.3
	II	85.8 <sup>b</sup>	14.2 <sup>b</sup>	64.4 <sup>b</sup>	27.9 <sup>b</sup>
多哥	I	86.3	13.6	94.0	6.0
	II	79.0 <sup>a</sup>	18.0 <sup>a</sup>	90.4 <sup>a</sup>	9.6 <sup>a</sup>
坦桑尼亚联					
合共和国	I	94.1 <sup>c</sup>	5.9 <sup>c</sup>	84.1 <sup>c</sup>	17.2 <sup>c</sup>
	II	94.9 <sup>d</sup>	5.1 <sup>d</sup>	90.0 <sup>d</sup>	10.0 <sup>d</sup>
扎伊尔	I	88.6	11.5	82.1	17.9
	II	89.6	10.4	83.2 <sup>i</sup>	16.8 <sup>i</sup>
赞比亚	I	93.2	6.8	96.7	3.3
	II	93.5	6.3	93.1	6.9

表 12 (续)

国家	时期*	占国内收入的 百分比		占国内收入和赠款 的百分比	
		征税收入	非税收入	国内收入	赠款
第二组					
不丹	I	51.5 <sup>e</sup>	48.5 <sup>e</sup>	32.3 <sup>e</sup>	67.8 <sup>e</sup>
	II	39.8	60.2	40.4	59.9
毛里塔尼亚	I	83.3 <sup>f</sup>	16.7 <sup>f</sup>	58.6 <sup>f</sup>	32.2 <sup>f</sup>
	II	86.3 <sup>b</sup>	13.7 <sup>b</sup>	65.5 <sup>b</sup>	24.3 <sup>b</sup>
尼泊尔	I	84.9	15.1	73.4	26.6
	II	80.7	18.9	80.2	19.8
瓦努阿图	I	79.2 <sup>g</sup>	20.8 <sup>g</sup>	57.7 <sup>g</sup>	42.3 <sup>g</sup>
	II	82.0	17.0	71.4	28.6

资料来源：和表 11 相同（得不到孟加拉国、博茨瓦纳、几内亚比绍、马拉维、塞拉利昂和乌干达的这一分类水平的可比数据）。

\* I=1980-1984 年； II=1985-1989 年。

<sup>a</sup> 1985-1987 年。 <sup>b</sup> 1985-1988 年。

<sup>c</sup> 1980-1981 年。 <sup>d</sup> 仅 1985 年。

<sup>e</sup> 1983-1984 年。 <sup>f</sup> 仅 1984 年。

<sup>g</sup> 1981-1984 年。 <sup>h</sup> 1980-1984 年。

<sup>i</sup> 1985、1986 和 1988 年。

表 13: 某些最不发达国家 1980-1984 年和 1985-1989 年  
 弥补政府赤字的外来资金和国内资金的相对重要性  
 (占资金总额的百分比)

依赖外来资金程度升高的国家				依赖外国资金程度减低的国家			
国家	时期*	占下列项目的份额		国家	时期*	占下列项目的份额	
		外来 资金	国内 资金			外来 资金	国内 资金
孟加拉国	I	78.0*	22.0*	博茨瓦纳	I	235.1	-135.1
	II	242.3*	-142.3*		II	-10.7	110.7
埃塞俄比亚	I	48.0	52.0	马里	I	94.1	7.0
	II	49.8	50.0		II	85.7	14.3
几内亚比绍	I	63.8*	36.2*	多哥	I	71.2	28.8
	II	68.6*	31.3*		II	58.3	41.6
马拉维	I	59.8	40.2	坦桑尼亚联 合共和国	I	21.3*	78.7*
	II	119.8	-19.8		II	1.8*	98.2*
尼泊尔	I	46.7	53.3				
	II	70.4*	29.7*				
乌干达	I	1.8	98.8				
	II	29.1*	70.9				
瓦努阿图	I	-9.2	109.4				
	II	21.0	79.0				
赞比亚	I	37.4	62.6				
	II	46.2	53.8				

资料来源: 贸发会议经济时间系列数据库。

\* I=1980-1984 年; II=1985-1989 年。

注: 星号(\*)表示缺某一年或某几年数据; 平均数是指有数据的那几年。资金总额等于盈余或赤字总额, 但用相反的记号(盈余用减号, 赤字用加号)。

这些亏损的国营企业不仅累积欠下了银行系统巨额债务, 还拖欠金融机构款项, 并且在银行的未清偿贷款总额中占了很大的比例。

由于许多国营企业的业绩都这么差, 许多最不发达国家往往作为 1980 年代实行

的结构调整方案的一部分，谋求通过私有化来解决问题。然而，由于企业家精神普遍缺乏和金融系统很弱，以及这些国家实际上不存在资本市场，实行私有化方案过快反而会产生适得其反的效果，耗尽政府稀少的收入来源。至于任何改革方案，私有化努力能否成功在很大程度上取决于如何根据现有的条件实行私有化（见方框5）。

### 大型私营法人企业

除了公营企业，某些国家还出现了本国工商集团企业，而在其他国家，跨国公司的联营公司继续在私营部门占支配地位。这种企业的信贷需求通常可由正规金融机构很好地予以满足。例如，赞比亚和马拉维看来有一种引人注目的模式，即当地集团企业同金融机构和其他半国营公司连锁所有制，这种模式有利于它们按优惠条件获得银行贷款作为开办费和周转资金。跨国公司可从外国控制的银行和海外金融机构得到条件宽厚的信贷和商业资金融通便利。在尼泊尔和不丹，少数私人企业已经在商会的推动下成功地发展成为集团企业。



方框 5：私有化及其对收入的影响：某些亚洲最不发达国家的经验

孟加拉国在 1980 年代初开始的国营企业改革包括较大型企业私有化，主要在黄麻和棉纺工业实行。1982-1985 年，大型工业的公有制资产从 90% 以上下降到 40%。但是亏损企业很难实行私有化，由于盈利企业先实行私有化，政府的创收能力明显下降了。在实行私有化以后的年头里，成绩差的企业的预算负担实际上是加重了。

不丹国营企业的财政状况一般是良好的。在整个 1980 年代，利润净转移额占政府总岁入的一半以上，然而，一项分期实行私有化的方案，作为国民经济发展战略的一个组成部分，早已开始推行。它是本国在 1980 年代中期主动提出的，而不是作为由援助国提供资金的调整方案的一部分强加给政府的。它被看作是一项比较广泛的战略的一部分，这项战略的目的是产生高效率和有活力的工商业部门，更广泛地扩展红利，以及最后缩小行政机构的作用和规模。1989 年的公司法不仅为私有化，而且也为包括德里克航空公司以及不丹聚乙烯和管道公司在内的许多国营企业提供了体制和法律环境，使它们得以避免政府对日常管理的干预。私有化将主要通过政府放弃在合资公司中所持的股份来实现。

然而，预料私有化方案将使政府从国营企业得到的直接收入大幅度减少。来自新实行私有化的工业部门的公司税和红利被视作弥补国营企业贡献不断下降的主要手段，但是至少要过三年才能安排妥当并加以实施。

尼泊尔的国营企业尽管得到政府通过资本参与和提供贷款所给予的大量财政支助，但一般成绩很差。在 1990/91 财政年度，它们所用净资本的总收益估计为 -5.25%。1987 年采取的结构调整方案通过定价和贸易改革、政府放弃股份和私有化方案以及金融部门进行改革来解决这个问题。许多物价管制措施取消了，补贴也取消了。虽然人们越来越认为私有化是个解决办法，但是原来打算最初通过流动股票使 15 家企业实行私有化的计划却由于资本市场不发达而遇到了实际困难。

这些企业中第一家企业的私有化现在计划在 1992 年实行，它将采取通过密

封建议放弃股份的形式。除了5-10%的股票自动保留给工人和雇员以外，私有化方案对外国购买者未加任何限制，该方案涉及资产价值超过1000万卢比的企业。然而，对单个的股东没有限制，一个人可以购买过半数股份。与此同时，政府还开始逐步减少国营企业拖欠商业银行的政府担保贷款，政府担保国营企业向银行贷款的做法已在1989年停止了。

### 非法人/住户部门的小企业和微型企业

最不发达国家大约有90%的私营企业属于小型和微型企业类别。因此，任何促进私营企业的政策都必须解决如何刺激小型活动的问题，而不是把重点放在现有企业的私有化上。小型和微型企业的发展和扩大面临着许多限制因素，其中包括基础设施不足，原料和零备件供应不足而且靠不住，管理人才和熟练人员短缺，对货物和服务的需求停滞，信息和市场信号不完全，特别是宏观经济环境不稳定。此外，由于得不到信贷，它们的投资能力受到了严重限制，因而大体上局限于可以自筹的或者从非正规金融部门得到的资金。

虽然几乎所有最不发达国家的私营部门都可望对经济发展发挥关键性的作用，但是支持这个部门的工业政策和金融政策却大不相同。在许多国家里，国营企业和几家大集团企业长期在企业部门占支配地位，小企业家由于得到正规信贷的希望不大，所以不得不依靠自己的储蓄和非正规信贷来源。例如，在赞比亚，尽管据估计有50万家非正规部门小企业，但是到1987年80-90%设在城市的和99%设在农村的赞比亚小企业只与非正规金融部门打交道。<sup>15</sup>同样，马拉维的商业银行实际上不对中小企业放款。

此外，为通过建立专门金融机构来促进中小企业发展所作的努力，往往由于中小企业金融基础不稳和拖欠率高而失败。例如，马拉维的一些发展金融机构，例如在过去10年中为向中小企业提供资金和技术咨询服务而建立的投资和发展基金会以及马拉维小企业发展组织，受到高拖欠率与金融基础不当和不稳的严重影响。因此，据报告，利用这些机构提供服务的中小企业比例在1986年不到5%。

最近几年来，许多最不发达国家曾经考虑采取一些新措施来扩大向小业主提供资金和向中小企业提供信贷的范围。这些措施包括各种非正规部门储蓄/信贷计划，

例如马拉维的穆齐基金（一个按照孟加拉国格拉米恩银行的模式制订的以集团为基础的方 案）；旨在提供信贷的邮政储蓄银行计划；以及在与中小企业打交道的金融机构中采用贷款担保办法，例如马拉维小企业发展组织采用的办法，以鼓励商业银行参与为它们提供资金的活动。

此外，许多国家的政府正在重新制定工业政策来增加国内投资。虽然有些国家正在采取积极的国家行动来鼓励本国的企业家精神和私有制，扶持幼小工业部门，但在其他国家，新的工业政策正越来越多地把注意力集中于创造有利于工业化的气氛，把政府的干预降低到最小限度。重点放在贸易和外国投资自由化，以及放宽工业和定价政策上。

### 住 户 部 门

由于大多数最不发达国家的居民生活在绝对贫困之中，长期以来据认为这些国家的住户部门的储蓄能力极弱。这种看法得到一些零星的住户调查的证实，这些调查表明，低收入住户的储蓄率是低的，偶而还是负数。<sup>16</sup>它还得到国民核算数据的证实（不过，国民核算数据中的储蓄是一个残余项）。尽管如此，更为近期的研究报告表明，住户储蓄仍有潜力。<sup>17</sup>许多国家存在着生气勃勃的和快速发展的非正规金融活动。尤其是农村地区自愿储蓄的能力实际上也许是很大的，持有的流动资产远比人们一般认为的要多。这种资产本身并不一定构成盈余，因为农业生产周期以及农业收入的季节性波动和其他波动使得绝对有必要储蓄。专题研究报告表明，农村住户的储蓄率可超过15%。然而，不论增长潜力如何，重要的是注意住户储蓄的这个主要特点。

资金储蓄在住户储蓄总额中所占的比重一般不大。住户储蓄的资产构成的一个重要决定因素是住户进行的经济活动的性质。凡是货币化程度低的地方，储蓄往往采取库存农产品的形式，而在经济作物生产中，则往往以融通票据、土地、珠宝、黄金和装饰品等形式持有资产。在城市地区，住户储蓄为金融资产的情况比较普遍。

虽然住户的储蓄行为和优先储蓄模式取决于体制和经济环境，但是它们也受文化、人口和作为有关社会特点的基础的其他社会经济因素的综合影响。这些因素包括代间转移和示范效应的流行程度、对风险的态度和时间偏好率，<sup>18</sup>以及流动和风险程度、不同资产的收益及这些资产的贮存和运输费用。因此，资产构成也受住户的所看

到的流动性限制因素以及它们能进行不同资产转换的容易程度的影响。然而，从纯经济观点来看，作为价值贮存的非金融形式的资产持有表示经济“效率减低”。没有收益的商品持有也可能要支付巨额贮存和交易费用。在这种情况下，金融系统通过高效的中介活动将这些储蓄变成生产性投资的潜力一般是很大的。

最近的趋势表明，在某些国家，住户资产总额中金融资产所占比重下降了，所以出现这种趋势可以用长期普遍存在不利的经济条件以及由于通货迅速膨胀时负数的实际收益率高而抑制了资金储蓄来解释。在赞比亚以及在较小的程度上还有坦桑尼亚联合共和国等极端例子中，由于在1980年代出现了货币化进程，货币不再作为一种价值贮存起作用了。最近几年来，货币经常大幅度贬值也使人们不愿以本国货币持有资产。在其中某些经济体中，平行的外汇市场和可交易货物市场的重要性日益增大，这对住户资产动态产生了实际影响。

为了改变局面，最近越来越多的最不发达国家采取了自由化措施，其中包括放开利率和取消直接信贷管制。虽然金融抑制假设<sup>19</sup>强调放开存款利率对储蓄额、经济增长和投资效率有很大的积极影响，但是许多发展中国家实际金融自由化的经验表明，有必要仔细设计它的速度、顺序和时间安排，以及在变化不定的宏观经济环境中与其他的稳定和调整措施进行协调。自由化进程的能效如何也取决于金融机构和整个金融中介活动系统的业务效率，这一点在下文讨论。

关于住户储蓄，尤其是资金储蓄的利率的弹性问题，<sup>20</sup>很难笼统叙述，因为各国的经历有很大的差别。最近几年来，尼泊尔和不丹偿还期较长的高息存款明显增加，使商业银行存款项下负债的债务期限结构有了很大改善，现在商业银行的定期存款额占存款总额的一半以上。孟加拉国、老挝人民民主共和国和萨摩亚由于提高存款利率而获得了类似的成果。<sup>21</sup>另一方面，当宏观经济持续不稳定的国家提高名义存款利率时，既没有见到存款额的这种显著增长，也没有见到债务期限结构的这种明显改善。已经出现了这样一种普遍共识，即认为在通货膨胀率很高的时候为确保正数实际存款利率，应当在提高名义利率之前先采取控制通货膨胀的措施。同样重要的是要认识到，如果所增加的借款费用直接计入产生价格，那么提高名义利率就可能使通货膨胀的趋势加剧。

每单位交易的住户资金储蓄额一般都很小，而且都放在比较流动的资产里。实质

上，最不发达国家的储蓄在捉摸不定和不可预测的收入与低消费水平之间起着缓冲作用。由于收入变动很大且季节性很强，进行这种性质的储蓄就很有必要，而这主要是为了在风险很大的情况下保护生计。在这种情况下，人们宁愿有更多的流动资产以及在不同的资产之间进行转换的最大灵活性，这是可以理解的。<sup>22</sup>

这类储蓄意味着，对于正规金融中间人来说，交易费用很高，但是事实证明，它们对许多非正规协会比较有吸引力。实际上，虽然通过扩大银行分支机构网和作出其他机构安排，扩大了对住户的正规信贷，但是住户部门的大多数资金储蓄仍然是通过非正规金融代理人或机构调动的。因此，在许多国家非正规部门调动的储蓄额和发放的信贷额已经超过正规机构。

有许多因素妨碍很大一部分居民利用正规机构，即使在有这种机构的农村地区也是这样。从借款人/储蓄人的观点来看，交易费用高，缺乏可销售的附属担保品，获得信贷的概率低。因此，对于最不发达国家的住户来说，“互惠”<sup>23</sup>和可获得性以及风险和流动性，是储蓄手段的重要属性。

为了增加可获得性并减少借款人/储蓄人的交易费用，许多国家已采取银行分支机构扩大方案，并把重点放在农村地区。例如，马拉维的商业银行和邮政储蓄银行的分支机构和流动机构数目从1967年的185个增加到1988年的331个，而目前城市地区和农村地区分别有商业银行分支机构178个和160个，流动机构21个。尼泊尔政府拥有的两家银行扩大了它们的分支机构网，使这种机构从1970年的80个增加到1990年的442个，其中三分之二以上设在农村地区。然而，一般没有足够的银行来适当满足当地居民的需要。此外，分支机构的地理分布往往也是不平衡的，它们比较集中在城市地区。<sup>24</sup>

从放款人的观点来看，风险大（缺少可销售的附属担保品和有拖欠的风险），和数额较小的贷款交易费用高，是限制放款和损害为向低收入群体、中小企业和农村小持有者提供正规金融服务所作努力的主要因素。除非能降低交易费用和风险，否则采取象扩大分支机构和流动机构数目这样的措施，对住户储蓄可能不会产生持久的实际影响。事实上，银行设立的许多比较小的分支机构和流动机构并无商业上的生存能力。因此，例如在尼泊尔，作为在金融部门进行改革的情况下实施的商业银行业务合理化和整顿方案的一部分，上文提到的扩大分支机构网的计划已经放弃，并且正在让

不盈利的分支机构关闭。

因此，可以把长期同时存在正规部门和非正规部门的现象以及在“拓宽”正规部门金融业务方面取得的进展有限的情况，<sup>25</sup>具体归因于缺乏对借款人/储蓄者与放款人/中介机构之间相互作用的鼓励办法。缺乏获得信贷的机会妨碍了大部分居民利用传统的正规机构的储蓄设施。还有充分的证据表明，与储蓄无关的信贷损害了许多传统的预定信贷方案。这些国家最著名的金融机构——商业银行发现很难继续积极调动储蓄，这多半是由于患了流动资金过剩综合症，这一点在下文讨论。

在某些国家，新出现的基层银行方案已经开始消除正规和非正规金融服务之间现存的差距，这些方案往往采用以群体为基础的储蓄-信贷计划，这种计划一直是使非正规金融活动始终具有较大活力的基本因素之一。在孟加拉国(格拉米恩银行)、马拉维(穆齐基金)、不丹(由不丹全国妇女协会实施的储蓄-信贷方案)和尼泊尔(由尼泊尔农业开发银行管理的小农发展项目)可以找到这方面的例子。这些计划在向低收入群体提供信贷方面有一个内在的储蓄成分。实际上，这些方案可能成功的关键看来在于它们是否有能力挖掘小额短期储蓄——这是低收入住户储蓄的主要特点——和根据以群体为基础的担保放款，而不要求用固定资产作附属担保品。许多非政府组织已利用这些计划为创收活动和减轻贫困方案以及微型企业的发展提供信贷。例如，参加者常常用贷款来实施提高生产率和节省劳动力的小型计划，或者开办家庭手工业或进行贸易活动。经验表明，储蓄/信贷方案有两个重要特点，即对低收入群体需要的适应性和作出反应能力。在这方面，是否把住户储蓄视为具有在当地附近地区再周转的能力，看来是一个应予考虑的重要问题。

这些方案以及其他半正规机构，具有发展金融服务的潜力，这些服务可以补充非正规群体和代理人的服务，同时为最终建立综合金融系统而与正规机构建立联系。然而，这些计划尚处在初期阶段，需要坚决努力在自立的基础上推进储蓄/信贷业务。它们常常被认为费用太大、而且太专门而不能让正规金融机构把它们视为正常银行业务的一部分。目前这些计划大多数由当地非政府组织或援助机构管理，视外部发放可贷资金的机构所提供的财政和技术援助而定。其中许多计划由于受各种法律限制，并且没有明确的未来方向，所以目前未能在储蓄人与借款人之间发挥金融中介活动的作用。

#### D. 金融系统

最不发达国家的金融系统由非正规、半正规和正规金融活动组成。作为金融深化过程的近似指标，M1（货币供应量之一）、M2（货币供应量之二）和（M2-M1）与国内生产总值的比率<sup>26</sup>表明，在作为一个整体的最不发达国家，深化过程稳步取得进展。M1和M2的比率分别从1975年的14%和19%上升到1989年的26%和40%。这意味着，对作为一个整体的最不发达国家来说，（M2-M1）国内生产总值比率有大幅度增长，表明金融资产持有量的构成转向有利于偿还期较长的有息资产。

然而，这些平均数掩盖了各国之间的巨大差异：博茨瓦纳、莱索托、也门和赞比亚到1970年代中期已经实现了很高的（M2-M1）/国内生产总值比率，两个太平洋岛屿经济体（瓦努阿图和萨摩亚）也在1970年代后期有了成熟的金融资产结构。其中一些国家经历了随着时间的推移而稳步深化的过程。在那些起点很低的最不发达国家中，值得注意的是孟加拉国、布基纳法索和尼泊尔在金融深化方面取得的进展。

尽管金融深化的水平和趋势存在这些差异，但是就非正规和正规金融部门的发展问题和范围来说，最不发达国家有着某些突出的共同特征。

#### 非正规金融部门

正规和非正规部门的划分程度在各国之间并且在一段时间内有相当大的差异。在最近几年经济停滞不前的那些国家里，由于正规部门未能刺激经济增长和对实际经济的需要作出反应，非正规部门的活力已开始增强。在这些国家，金融二元化在一段时间内似乎变得更加普遍，这两个部门持续构成几乎毫无联系的金融飞地，它们之间没有什么相互作用，从而严重限制了金融系统在资金调动方面的作用。

在增长成绩较好的国家，市场分割并未对整个金融系统的储蓄调动和金融中介活动构成此种障碍。一个异质而充满活力的非正规金融部门继续与正规金融部门共存，从而构成了一个各方有其专门业务的综合金融系统。<sup>27</sup>

在所有国家，一些居民（小额储户/借款人、农民和穷人）因交易费用高和信贷风险大而不能利用或只能有限地利用正规金融机构，非正规金融部门在向他们提供信贷方面继续发挥着重要作用。非正规部门的各种代理机构和协会的活动大体上分为三类：（一）亲友间的非商业性交易；（二）群体储蓄安排，例如固定基金协会、储

蓄俱乐部、轮流储蓄协会、互助会，或者将储蓄和信贷结合起来的安排，例如轮流储蓄和信贷协会和非轮流储蓄和贷款协会；（三）由放债人、典当商、地主、投入债权人、产出加工商、贸易商和合会头在商业基础上组织的资金融通。<sup>28</sup>此外，一些国家还存在一个活跃的半正规部门，其中包括常常建立在自助概念基础之上的储蓄和信贷合作社以及信贷联合会。这些不同的非正规和半正规安排的相对重要性在最不发达国家间的差异很大。

正规金融机构常常明显地主要集中在城市，而非正规机构则比比皆是，尽管它们的业务通常限于局部地区。非正规代理机构和协会专门办理小额贷款和存款业务，进行短期交易和满足季节性需要。非正规放款机构常常由于与借款人有密切的关系而对借款人有相当多的了解，这使它们在交易费用方面获得竞争优势，但是，由于同样原因，这也限制了对当地网络的放款。至于风险，它们较少坚持以实物资产作为附属担保品，而是更多地依赖同其他市场（土地、劳动力和产品）的相互联系的信贷合同、<sup>29</sup>社会群体压力和个人对借款人的了解。与正规机构相比，它们的服务在贷款条件和办事速度方面的灵活性大得多。

非正规市场通常具有进出自由的特点，但是，这并不能保证活跃的竞争，因为不能全面获得信息，而这有时使商业非正规放款人得以攫取垄断租金。<sup>30</sup>事实上，所收取的名义利率千差万别；商业放款人索取的利率往往要高得多，而且有时高得惊人，而以群体为基础的协会则通常支付和收取名义利率，或者根本没有利息。

许多以群体为基础的组织按照一项商定的纪律和团结一致的原则开展业务，它们常常以其成员的储蓄所产生的基金为基础，而不论其数额多小。将信贷与储蓄联系起来的做法，使最穷的那部分居民能够进行储蓄并受到鼓励去储蓄，一般还确保了很高的偿还率。这些群体通常容易接近、灵活和适应性强，在大多数最不发达国家都普遍存在。

非正规金融部门的储蓄周期通常很短，尽管例如尼泊尔的某些轮流储蓄和信贷协会的储蓄周期据说较长。通过非正规部门调动的储蓄历来主要用于社会和私人消费。然而，在许多国家，非正规信贷日益成为小规模创收活动和周转资金的一个重要来源，特别是在非正规部门以及非正规部门内的贸易和商业方面更是如此。它还在有限程度上为生产性固定投资提供资金。在老挝人民民主共和国，在最近的金融部门改



革之前，非正规储蓄群体一直是商业信贷的主要来源和储蓄的主要出路。

因此，非正规金融部门可发挥关键作用，但是，不应低估它在全国范围金融中介活动方面的局限性。例如，虽然马拉维和赞比亚的非正规放款机构为范围广泛的生产活动放款，但是，由于这些活动的风险很大以及所提供的信贷期限很短，所以这些单一的机构难以履行全部金融中介职能。人们认为，以群体为基础的协会容易遇到高度协变性的风险，因为它们的成员往往在同一个社区从事同一种经济活动并且属于同一个收入类别。<sup>31</sup>加上农村收入的季节性，这使这种协会难以扩大并在金融中介活动方面发挥一种有力的作用。

目前，非正规部门的储蓄是通过许多业务活动，由不同的非正规代理机构零星地调动的。此外，通过非正规部门调动的储蓄和这个部门的投资者的信贷需要之间的几乎没有什么中介活动。

### 正规金融机构

在过去几十年里，许多最不发达国家政府作出了努力，以使其正规金融系统的体制结构多样化并扩大其范围。正规金融系统通常由在最高一级的中央银行和各种金融机构组成，其中包括几家商业银行、开发金融机构以及一些非银行和专业化的金融机构，例如保险公司和准备基金。<sup>32</sup>最近几年，许多国家为建立金融市场（货币市场和资本市场）和扩大分支机构网作出了尝试。尽管如此，由于各种限制因素，正规金融机构常常不能满足生产部门的发展需要。以下各段分析正规金融部门面临的主要限制因素，评价过去十年里与正规筹资相联系的关键变化，同时评估最近为建立活跃的资本市场所作的尝试。

#### 中央银行与货币自由化

鉴于最近几年的国内信贷扩张有很大一部分是为了中央政府（例如在马拉维、尼泊尔和赞比亚），国际货币基金组织支持的稳定政策和结构调整方案将中央银行的作用主要限制在监督和调节方面。除了取消直接信贷分配和实行放宽利率办法以外，已经作出尝试来改进政府债务管理和货币控制工作，办法是增加非银行金融机构的政府债务证券持有量，以免从银行系统借款，从而消除直接增加货币所造成的影响。为此目的采取的措施包括发行国家储蓄债券，其目的是既吸收非银行公营部门的过剩

流动资金也为弥补财政赤字提供资金；还包括发行收益较高的短期国库债券和在公开拍卖系统中扩大偿还期结构。然而，由于银行和非银行金融机构仍然是最不发达国家的短期国库债券和公债的主要购买者，采取间接货币控制的行动可能导致政府的金融需要实际上挤掉私人的信贷需要。当银行流动资金和信贷之间的相互关系不可预测时，其他货币手段，例如准备金规定，就不能有效地使用。因此，采取间接控制的仓促行动是不可取的。

### 流动资产过剩综合症

在许多最不发达国家，银行机构持有的流动资产（现金和政府债券）大大超过法定水平，这种情况一般称为“流动资产过剩综合症”。<sup>33</sup>关于这一现象，最常举出的原因是缺少银行肯担保的或可行的项目。缺乏对银行贷款的有效需求是最不发达国家处于发展初期阶段和一般说来经济环境不稳定的一种反映。此外，在一些国家，流动资金过剩的情况中有一部分可能只不过反映银行的经营/中介活动费用过高，不能由现行利率差额来支付，而需要持有大量流动资金。未清偿贷款比例很大，加之对坏帐备抵不够，也可能迫使银行持有的流动资产超过本来被认为是必要的数额。再者，人们常常举出定向信贷分配和低利率政策是造成“非自愿信贷配给”的因素，因而限制了银行放款意愿。还有一点可以进一步说明这种综合症持续存在的原因，那就是同可能有活力的小规模生产单位进行交易时费用高且风险大。银行在信息昂贵和不全的风险大的环境中经营，往往实行“自愿信贷配给”，并且排除小额借款群体。银行在其优惠客户建立大型企业时，或者在不动产所有者遇到财政困难时，就自愿退出生产性投资，转而贮藏现金或风险小的政府定息债券和有价值证券。

因此，不愿增加放款严重阻碍了金融机构发挥储蓄调动和金融中介活动的积极作用的能力。马拉维、尼泊尔和萨摩亚的银行认为，保持高息存款的费用太高，因而把存款者拒之门外，或者需要降低早已在放宽利率的过程中提高的存款利率。这种综合症造成的“低放款陷阱”常常阻碍着充满活力的私人企业家精神的出现，因为获得信贷的机会有限。它阻碍着对经济发展至关重要的储蓄-投资流量的稳定，加强了政府所需资金挤掉私人资金的机制。不可预测的和不稳定的流动资金积累大大超过货币主管当局准备金规定——标准货币手段之一——也削弱了货币政策的效力。

显然，采取放宽利率政策或紧缩银根——这是由于经济中出现过剩流动资金而采取的一种常规政策——即使对于解决这种综合症会有什么作用，这种作用也是非常有限的。相反，解决这个问题的政策应着眼于在金融系统中创立一种持久的机制，为储蓄找到富有成果的出路，从而减少最不发达国家金融机构面临的各种限制因素。若干国家已在这方面采取措施（见方框6）。

### 开发金融机构和未清偿贷款

在开发金融机构中间，未清偿贷款问题特别尖锐。设立这些机构的主要目的是实现某种发展和社会目标，例如发展农业和工业或创造就业机会，从而向超出商业银行权限之外的当地企业和生产者提供综合的金融和技术服务。为实现这些目标，它们一般以直接获得或通过政府获得的外来定期贷款或股本作为资金。因此，虽然商业银行的放款基础通常由在国内调动的存款构成，但是，开发金融机构往往依赖外部和国内借款或缴讫资本。这些来源的可获得性常常捉摸不定和无法预测。外来贷款还有很大的汇率风险和利率风险。作为比较容易获得外来资金的公营金融机构，它们特别容易在放款决定上受到政治压力，并且常常受到政治庇护和腐败的影响。

在1980年代，许多开发金融机构面临由于高风险部门的拖欠率高和未清偿贷款而引起的严重无偿付能力问题。它们的成绩不佳反映在巨额亏空和备抵坏帐、缴讫资本（股本）和准备金微薄、越来越依赖中央银行和外来贷款等情况上。偿还记录极低的开发金融机构的倒闭率很高（例如在坦桑尼亚联合共和国和赞比亚），这清楚地表明了一些开发放款机构的根本问题。除了它们的管理和经营能力薄弱以外，它们总是资本不足，容易受到过多的政治干预。它们发放的贷款被借款人视为赠款，后者在这些机构没有存款。

为了克服对外部来源和政府资金的危险依赖，一些开发金融机构开始调动存款储蓄。例如，尼泊尔农业开发银行成功地进行了调动储蓄运动。有两种不同的偿还期并且每隔三个月支付一次利息的存款单特别受欢迎，因为它们可能被广泛接受为附属担保品。这一计划有效地调动了城市地区小额储户的储蓄，然后再向农村地区放款。

方框 6：流动资产过剩综合症：对谁产生影响和如何解决？

“流动资产过剩综合症”，即金融机构持有的流动资产大大超过法定水平所造成的不平衡，使几个最不发达国家的商业银行受到了影响。在马拉维，过剩流动资产（超过 30% 这一最低准备金规定的流动资产）的比例在 1980 年代逐步上升，当时，过剩流动资产的自愿持有量从 1985 年占存款总额的 24% 上升到 1988 年的 38%，使流动资产在存款总额中的比例上升到 68%。这个问题在赞比亚更为严重。最近几年，赞比亚由于该国中央银行在努力缩小货币不稳定性过程中试图消除流动资产，致使本来已经很高的法定最低比率上升到 40%。银行的流动资产比率已上升到 80% 以上，即超过法定最低比率一倍以上。

银行流动资产过剩的情况不仅在传统的以资源为基础的封闭经济中可以看到，而且在诸如萨摩亚和瓦努阿图等相对开放的太平洋岛屿经济体中也可看到。在不实行汇率或利率控制并且货币完全可以兑换的瓦努阿图，居民持有的储蓄和定期存款中有三分之二为外币储蓄和存款。然而，据报道，在 1980 年代，本国货币存款猛增 250%，造成了严重的流动资产过剩问题。

一些国家认识到，对这一现象采取的常规对策过去只起了有限的作用，因而实行了比较根本的政策变革，以便为储蓄创造富有成果的出路。尼泊尔成立了信贷担保公司，以便克服商业银行的保守态度，促进对重点部门，即小企业和小业主的放款。自从实行金融自由化以来，给商业银行规定的将其贷款总额的 12% 分配给重点部门的这一义务，是衡量直接信贷分配的唯一显著尺度。重点部门贷款由信贷担保公司担保，如有拖欠，则补偿未偿贷款余额的 75%。然而，尽管有这个担保计划，银行还是不把重点部门贷款视为可盈利的贷款。它们不愿提供这种贷款，据称这种贷款的经营费用很高。这表明，鼓励银行向目标借款人提供小额贷款的措施，不仅应该解决拖欠风险问题，而且还应解决交易费用高的问题。

在孟加拉国，银行在向类似的“优惠放款方案”提供贷款时，将按实际执行的放款利率与中央银行计算的“影子利率”之间的差额得到补偿。中央银行考虑到了提供这种贷款的实际费用，其中包括拖欠风险。因此，不再指望银行用其他放款来补贴“高风险和高费用”放款。相反，政府提供直接补贴，以弥补超过现

行放款利率的经营费用。在不丹,如上文所论述,最近专门为设立银行肯担保的项目成立了企业家精神开发方案贷款基金,对新出现的企业家提供100%的融通资金作为创始资本。

鉴于金融机构经常出现资金困难和无偿付能力的情况,许多最不发达国家在1980年代采取了重新筹资和结构调整的重大措施。诸如尼泊尔、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等几个国家,后来在世界银行和国际货币基金组织根据金融部门结构调整方案提供的金融和技术援助下,进行了全面的金融部门改革。为充实金融机构的资本基础(缴讫资本、一般准备金和未分配利润)注入了新的资金,从而使资产基础达到新确定的资本足够水平,减少了非金融国营企业的拖欠。资产负债表经过清理,实行强制性备抵坏帐和呆帐。强调了谨慎、信贷业务在商业上的可行性和较高的回收率,为此需要使分支机构网合理化,并且为精简机构并使之在财政上有维持能力而进行其他内部组织改革。这些国家曾建议由中央银行或独立当局负责加强管制和监督系统。

现在人们普遍承认,适当的慎重管制加上稳定的宏观经济条件,是金融自由化取得成功的先决条件。然而,最不发达国家的金融政策还应包括超出“修补”金融系统和“恢复”金融机构偿付能力范围的措施。有必要在实践中使归于金融机构,特别是归于开发金融机构的开发作用同其在金融和商业上的生存能力保持一致。对于所有金融机构都应在经营上与政府疏远,因而应更多地根据商业上的判断进行经营的总建议,人们几乎没有什么分歧。应该严格地制定一个保证所需的独立性的法律框架。例如,几年来一直保持健康的金融记录的博茨瓦纳开发公司,接受了国营公司而不是由特定法律建立的公司的地位,因而能够避免对其日常经营管理的政治干预。博茨瓦纳开发公司的成功可进一步归因于在客户公司的积极资本参与和相对稳定的宏观经济环境,它在这种环境中顺利地承受了对经济的外来冲击。

尼泊尔农业开发银行在调动储蓄方面取得的成功表明,这是可供开发金融机构选择的有希望的办法之一,即将办理存款纳入其整个服务之中,以便减少对外来资金和国内借款的依赖程度。这可鼓励采取行动建立一种通用银行系统,这同减少银行易受任何单一高风险活动过多影响的情况和使贷款多样化的全面努力是一致的。当前

的专业化金融机构体系需要有货币市场这样一个场所,在这个场所,所有金融机构都可密切相互作用,并调整其有价证券/流动资产状况。

### 非银行金融机构和资金调动

与银行机构遇到的严重困难形成鲜明对照的是,非银行金融机构扩大了它们在调动储蓄方面的作用。典型的非银行金融机构是那些调动契约性储蓄和强制性储蓄的机构,例如保险公司、社会保障基金和就业准备基金。付给非银行金融机构的保险费和其他款项,构成了生产性投资的稀有长期信贷的重要潜在来源。然而,在大多数国家,由于资本市场不存在或者不够发达,非银行金融机构将它们的资金直接或间接地存入商业银行,或购买政府有价证券和定息债券。例如,在马拉维,1988年保险公司资产的50-60%是政府证券,其余存入商业银行,从而加剧了“流动资产过剩”问题。在赞比亚,赞比亚全国准备基金和赞比亚国家保险公司调动的资金过去被政府和半国营机构使用的比例与马拉维不相上下。随着金融自由化的开始,非银行金融机构开始在不动产而不是在生产活动方面进行投资。

在尼泊尔,通过雇主准备基金公司和全国保险公司调动的储蓄这些年来有了显著增长。然而,这两个机构都发现难以找到可盈利的投资机会。鉴于缺乏放款机会和流动资金过剩,商业银行很不愿意、有时甚至拒绝接受偿还期长达2-5年的固定资产。国家保险公司因此不得不用其80%以上的资金购买政府证券和短期国库券。现在,这两个机构计划实行多样化经营,在新的商业银行入股,或成立自己的金融公司或住房公司。与此形成对照的是,不丹皇家保险公司则在通过政府雇员准备基金筹措的强制性储蓄(占50%),通过大力销售单位股票筹措的自愿储蓄(占40%)和通过人寿保险及一般保险计划筹措的契约性储蓄(占10%)所产生资金的基础上,极其积极地直接向私营部门放款。因此,它有相对长期的债务,收入不断稳步增加,并在这一基础上为住房、工业、运输和商业提供了长期信贷。

不断增多的契约性和强制性储蓄的投资出路很有限,这表明迫切需要创建或加强资本市场,尤其是鉴于金融机构普遍不能提供长期信贷,则更需如此。然而,资本市场发展和成熟需要时间。最不发达国家缺乏金融手段和参与者的情况阻碍了市场的深化,以致无法进行现实的资产调整和风险管理。例如,在尼泊尔,尽管1976年

成立了证券交易中心、1984年建立了一个二级市场以及实行各种财政鼓励措施，政府证券的交易量还是大大超过私人股票和债券的交易量。在不丹，政府利用亚洲开发银行的技术援助，刚刚开始建立一个初期资本市场——一个向私人部门提供长期资金的“场外”股票交易设施。在马拉维，已经为创建一个互惠投资公司和成立一个资本市场提供技术援助。然而，市场的成交额极少，它的活动仅限于政府债券的初次发行。这些政府债券由初次购买者，即金融中介机构和三个主要控股公司持有到偿还期。

### E. 结论与建议

在1980年代，许多最不发达国家都出现了普遍的金融困难。在这十年中，已经很低的投资率进一步下降，而且常常还存在着普遍的债务偿付负担，这使人们对这些国家取得持续增长的前景深为关注。同时，很低的储蓄水平，特别是许多最不发达国家过去十年储蓄率的急剧下降，也一直是人们关注的问题。通常靠国外汇款和外汇储蓄弥补的储蓄-投资差额大大增加。然而，由于当前的全球性衰退，外汇储蓄总额在不断减少，这给最不发达国家的投资前景构成了严重威胁，因为它们依赖优惠援助流量。现在有必要采取协同行动制止这些趋势，特别是加强国内资金调动。

1980年代的国际债务危机以及布雷顿森林金融体制实行的稳定和结构调整方案及其严格的条件限制，总的说来使各国政府不得不恢复内外宏观经济平衡。结果，往往通过减少公共开支而不是增加国内收入来削减财政赤字。在过去十年里确实设法改善了财政状况的那些国家，不是通过更好地调动国内收入而是通过采取削减公共开支这个比较容易但不能持久的办法做到了这一点。结果是增长率停滞或者严重下降，还出现了低增长与低收入的恶性循环。此外，还必须根据对改善最不发达国家治理质量的重视程度来评价加强国内收入基础以履行至关重要的开展职能的重要性。

对过去十年最不发达国家公共部门资源调动努力所作的分析表明，可采取一些措施，以更能持续的方式加强国内收入基础：

首先是选择时机问题。增强创收能力以及提高资源利用效率的措施不可能在短期内实行。当各国确实作出采取“速效”措施的尝试时，给它们留下的常常是零碎的

解决办法,其中包括:削减政府的经常性开支,有时是资本开支,这与它们的发展目标是背道而驰的;更多地依赖外部来源为发展事业开支提供资金,这只能增加它们的债务和国际收支上的脆弱性;孤立地调整特定的课税基础和税率,以暂时增加收入。这样的措施从长远来说往往是无法持续的。因此,最好的办法是在较长的时期内适当地分阶段和按顺序进行财政改革。

其次是存在着协调资源调动努力的问题,这种协调对于保持个别变动与总目标的一致性是必不可少的。这引起两个问题。首先,对于提高收入的努力和使开支合理化的努力必须加以协调,以便开支水平既能反映提高收入的活动行政管理费用和效率成本,又能反映这些开支产生的社会效益。此外,各国政府所使用的提高收入和分配收入的政策手段的性质,还必须考虑到某些形式的开支(例如补贴和转拨资金)具有与税收类似的价格扭曲作用。另外,某些开支(例如直接转让性付款和补贴)可能以此税收更加有效的方式将收入转移给不那么富有的人。要做到这一切,当然需要改进预算编制、成本核算和税收规划工作。

还有必要在努力调动税收岁入的过程中进行协调,以便确保尽可能公平和高效地产生充足的收入,同时要考虑到政府的行政管理能力。例如,结构性限制因素和保护主义政策过去曾使许多最不发达国家严重依赖关税和出口税。在当前的自由化气氛中,则要求它们放弃国际贸易税。如果采取这样的措施,而又不对其他税收或非税收手段或其他经济变量(例如外汇)作相应变动,那就很有可能导致收入的大大减少。同样,农产品出口税虽然在减少对出口农产品生产的刺激方面可能有扭曲作用,但是这种税收很高的国家要取消这种税,在较短时期内会是令人痛苦的,除非同时采取措施例如对农业收入或消费征税来扩大税收基础。此外,税收改革还必须同其他宏观经济和部门性改革加以协调。

至于提高税收岁入的措施,这项分析表明,需要进行结构改革和行政管理改革。直接税目前对提高总税收岁入(或国内生产总值)不起什么作用。如果扩大税收基础,并为此将公共部门工资和薪水、农业收入以及房地产和财产税(所有这些项目都全部或基本上负税)包括在内,同时使直接税更具累进性,就有可能产生更高的收入。许多最不发达国家的销售税和国产税结构也是实行简化的有力理由。少数最不发达国家实行了经过修改的消费税,随后成功地提高了收入水平而没有造成多少扭曲。最佳



税收理论和这些国家的经验证据都表明了此类税收的资金调动潜力。人们公认，这就要求大大改进税收管理。

税收当局的管理能力薄弱严重限制了最不发达国家提高税收岁入的能力。增加制订税收计划所需的信息，同时采取更加有力的实施措施来确保执行税收规定和尽量减少逃税，是必不可少的。为此需要培训税务官员和制定可以执行的明确税收法。几个最不发达国家已经在这方面采取措施，但是由于缺乏熟练的人员以及管理人员对于维持现状有既得利益，迄今为止几乎没有取得什么成功。

至于开支，需要彻底研究开支类别并使之合理化，以便消除那些重要性不大或价值可疑的开支类别。此外，在资金稀少的地方，有必要竭尽全力收回政府所提供服务的费用，特别是对属于高收入类别的那些人所提供服务的费用。许多最不发达国家正考虑在教育、保健、能源、供水及运输等部门收回这种费用的建议，但是需要首先仔细研究这些措施对社会福利的影响。

此外，在许多最不发达国家，有必要对公营部门企业实行全面改革，以确保改善财政状况。虽然正在执行私有化方案，但是提高效率的目标也许可以通过“结构调整”来实现，而不必实行全面私有化。在许多最不发达国家，全面私有化只是导致所有权从一种垄断（政府）转移到另一种垄断（大工业集团）。在公营企业确实对政府收入作出贡献的国家，必须仔细研究私有化方案的理论基础。再者，私有化方案必须同体制建设、公营部门改革和私营企业发展等其他措施进行协调。虽然慎重地实施私有化可能导致企业成绩的提高，但是在缺乏战略性部门政策的情况下匆忙实施私有化可能会造成公共资金的进一步外流。

1980年代，许多最不发达国家政府对其金融系统进行了重大结构改革，强调金融自由化以及对金融机构的慎重管制和监督，这是稳定和结构调整方案的一部分。作为这些改革措施的一部分，货币政策转而采用间接措施，例如为政府的债务管理开办公开市场业务。

为给小型和微型企业增加信贷机会而采取的措施也值得注意。在最不发达国家，这些企业占私营部门的90%以上。严格的附属担保品要求和现行的资本搭配比率，使得那些具有少量固定资本资产的企业无法获得正规信贷，并将它们的活动限制在可自筹资金或通过非正规来源筹集资金的范围。同时，尽管有可能增加金融储蓄，但

与住户储蓄相联系的很高交易费用和严重风险却使正规金融机构不敢积极调动住户部门的储蓄。就小额放款而言,从交易费用和风险管理的角度来说,非正规部门与正规金融机构相比有相当大的竞争优势。然而,非正规部门的储蓄和放款活动的局部性以及有限的资本基础等因素,使它无法在金融中介活动方面发挥更大的作用。

最不发达国家的正规金融机构在其资产负债表中有两个共同的主要问题:流动资产过剩和未清偿贷款的比例长期居高不下。许多金融机构为调动储蓄所作的努力,由于随后在资产管理方面遇到的困难而受到严重损害。正规金融机构实行的自愿信贷配给对可能有活力的小企业家造成一个“低放款陷阱”,还使公共部门所需的资金“实际上挤掉了”私营部门所需的资金。在过去几十年里,无论是扩充分支机构还是使体制多样化都未能解决银行面临的这个核心问题。

此外,分析表明,在最不发达国家,自由化本身未能持续地提高金融机构在储蓄调动和金融中介活动方面的成绩。进行有效的金融中介活动所遇到的困难继续阻碍进一步的进展。金融自由化政策没有解决信贷风险大和交易费用高的问题,这是金融机构在放款业务中所面临的主要限制因素。这仍然是许多商业银行对风险极其反感和采取保守做法的主要原因,也是许多开发金融机构面临财政困难和缺乏资金流动性的主要原因。

政府债务管理转而采取通过公开市场业务对货币间接进行管制的做法,是在减轻国内借款所造成的通货膨胀压力方面采取的一个积极步骤。然而,如果不采取积极的抵消措施,它就可能从国内储蓄资金中进一步挤掉私营部门,尤其是在流动资产过剩的地方更是如此。在许多最不发达国家,商业银行和其他金融机构依然是短期国库债券和政府债券的主要购买者;私营部门发行的信用债券和债券数额远远落在后面。在这些情况下,增加国库债券收益对于稳定货币而不是对于花费低而获利高的放款来说是必要的,但它可能使绝大部分私营部门的放款失去吸引力。这表明了货币稳定政策与鼓励金融中介活动政策之间的固有矛盾。”

如同其他政策改革措施的情况一样,如果没有高效率的市场和金融机构,仅只“理顺价格”将不会支持储蓄调动和金融中介活动。在许多最不发达国家,需要为体制建设作出广泛的努力,以便达到足够的市场深度,建立适当的市场支持结构。深度不大市场发出的价格信号具有内在的不稳定性和易变性。在讨论的体制建设措施当

中,资本市场发展已成为最近关于金融部门发展的讨论焦点之一。然而,不应认为它会替代通过消除业务上的限制因素来加强银行和其他金融机构的政策。从顺序安排的角度来说,资本市场只有在经济发展的较后阶段才有可能实现其全部潜力。就许多最不发达国家来说,不能指望在不远的将来获得明显的效益。在采取政策鼓励发展资本市场的同时,应适当注意金融机构业务的改进,以便使这两种政策相互加强,这样经济才能最终从以银行为基础的金融活动和以市场为基础的金融活动的优势中受益。此外,就一些国家来说,可设想扩大以银行为基础的金融活动并将世界银行业务的特征纳入其中,以此作为使银行证券投资多样化的努力的一部分。

减轻金融机构在金融中介活动方面所面临的限制因素,可使这些机构在储蓄调动方面更有创新精神和更加活跃。一种可能的前进道路也许是研究如何将非正规市场和正规市场比较密切地结合起来。由于非正规部门发挥的积极作用,仅靠使非正规活动制度化的办法来实现一体化是不合适的,但是可探索其他途径——例如,使正规部门具有非正规业务的那种典型的灵活性;加强非正规市场业务的结构和提高此种业务的成绩;发展正规与非正规金融部门之间的联系,从而把后者作为正规金融机构的可贷资金的一个渠道,向会被遗漏的借款人提供贷款。这样的计划会导致偿还率上升,因为非正规放款人根据个人关系审查和监督的借款人群体较小。联系的加强会导致产生这样一种金融系统,即正规和非正规市场可实行专业化,并且发挥相辅相成的作用,从而加强彼此的实力。它将是一项“软结合”战略,也就是朝着实现“同一性金融部门”的目标迈出的一步。

现在已经成立几个反映这种新想法的基层金融机构。然而,这种措施要在整个经济中取得成效还需要一段时间。

创立持久的机构和有利的政策环境是没有捷径的。最不发达国家过去十年在资金调动政策改革方面所取得的经验表明,尽管没有稳定的市场但却仍然采取依靠价格信号的速效措施,是不大可能使国内资金持续增长的。

1. 关于最近朝向最不发达国家的外来资金流动趋势,见《最不发达国家,1991年报告》(TD/B/1312),联合国出版物,出售品编号:E.92.II.D.1,第一部分,第六章。

2. 这些特点包括普遍存在的外差因素和市场故障、没有市场或支持市场的基础设施（由于信息不灵、收益不断增加和存在进入市场的壁垒所致）以及偏斜得令人无法接受的收入和持续不断的财富分配及贫困，这使大部分居民处于极度贫困状态，并且几乎没有给他们提供什么机会。关于政府在发展中国家的作用的详细讨论，见 R.L. 伯吉斯和 N. 斯特恩合写的“发展中国家的社会保障：提供什么社会保障，为什么提供，向谁提供和如何提供”一文，载于 E. 艾哈迈德、J. 希尔斯、J. 德拉泽和 A.K. 森合编的《发展中国家的社会保障》（牛津：克拉伦登出版社，1991 年）。另见 J. 德拉泽和 A.K. 森的著作：《饥饿与政府行动》（牛津：克拉伦登出版社，1991 年）。

3. 本章广泛引述 M. 尼桑克和 P. 巴苏合写的“改善国内资金调动状况以促进最不发达国家的经济发展”一文，贸发会议，日内瓦，1992 年（油印材料）。

4. 国别研究报告本身主要引述 M. 尼桑克和 P. 巴苏合写的文章，“用于储蓄和投资的资金：不丹和尼泊尔的专题研究”，贸发会议，日内瓦，1992 年（油印材料）；以及 M. 尼桑克及其同事合著的一书，《国内资金调动促进非洲的发展和多样化》，牛津大学国际开发中心，1991 年。

5. 世界银行和国际货币基金组织向几个最不发达国家（例如坦桑尼亚联合共和国、乌干达、尼泊尔）提供了巨额特别贷款，以执行金融部门改革措施，主要办法是为处于严重困难的大金融机构重新筹集资金、调整它们的资产负债表结构以及进行清理。

6. 关于 1980-1989 年各国人均国内生产总值增长的详细情况，见《最不发达国家，1991 年报告》，第一部分，第二章，附录。本章的所有变量都用与国内生产总值的比率表示，以便于在各国之间进行比较。在本节中，“投资”和“储蓄”二词与“投资率”和“储蓄率”交替作用，除非文内另有明确说明。

7. 国内储蓄总值是用国民核算恒等式来估计的： $S=Y-C-G=I+(X-M)$ 。其中，S=储蓄，Y=国民收入，C=私人消费，G=政府消费，I=投资，X=货物和服务出口，M=货物和服务进口。因此，国内储蓄总值等于国内投资加货物和服务进口净额，后者相当于国内储蓄和投资的差额。在大多数最不发达国家，这个差额一般为负数，弥补这个差额所需的资金部分由来自国外的净生产要素收入（其中包括移民汇

款和其他汇款)提供,部分由通常称作外国储蓄的资金提供。外国储蓄由外国直接投资、有价证券投资和贷款构成。

8. 国家储蓄的定义为国内储蓄加外国储蓄。

9. 政府储蓄的定义为国内收入总额超过经常开支的数额。根据部分不完全数据对政府储蓄率所作的初步估计表明,对作为一个类别的最不发达国家来说,政府储蓄率从1980-1984年占国内生产总值的-0.1%下降到1985-1989年的-0.2%。

10. 本小节的分析以对18个最不发达国家的抽样调查为依据。虽然选择这些国家是因为可获得有关的数据,但是据认为这项抽样在这一类别的47个最不发达国家中有相当大的代表性。

11. 见《1990年政府财政统计年鉴》(哥伦比亚特区华盛顿,国际货币基金组织,1990年),第86和87页。

12. 关于对公共开支及其对财政平衡的影响的分析,见P.巴苏和M.尼桑克合写的“改善国内资金调动状况以促进最不发达国家的经济发展”一文。

13. 关于外国融资净额(以美元计算)的数字,见《低收入国家调整工作的财政方面》(哥伦比亚特区华盛顿,国际货币基金组织,1992年4月,第95号临时文件),第49页。

14. 见A.加富尔和H.O.乔杜里的著作:《为某些国家的公营部门发展支出提供资金:孟加拉国》(亚洲开发银行,1988年6月)。

15. M.姆拉克,《非正规金融部门在调动和分配住户储蓄方面的作用:赞比亚的实例》,经合组织,巴黎,1987年。

16. 在确定和衡量、甚至是近似地确定和衡量住户收入和储蓄总额以及在将后者划分为金融储蓄和非金融储蓄方面,有相当多的概念问题和技术问题。在最不发达国家,住户/非法人部门的储蓄行为与投资行为常常难以区分。

17. 见尼桑克等人的文章(1991年),前引书。

18. 关于这些因素的比较详细讨论,见P.B.盖特的文章,“正规部门和非正规部门之间的相互作用:亚洲的经验”,《世界发展》,第20卷,第6期(1992年6月)。

19. 金融抑制系指许多发展中国家所采用的把名义利率控制在低于其自由市场均衡水平的方法。使用这种方法时,随之出现的情况是:在存在很高的和不稳定的通

货膨胀率的同时，出现负数实际利率。金融抑制假设的支持者论证说，这种人为的低利率非但无助于提高储蓄和贷款额，有时还会产生完全相反的效果，因为它们首先诱使喜欢冒险的借款人借款。因此，他们主张在发展中国家实行放宽利率的办法。

20. 人们充分认识到，利率对金融部门储蓄的影响比对国家储蓄的影响大得多。据弗赖伊估计，在1961-1981年期间对14个亚洲国家的抽样调查中，实际存款率增长10个百分点就使以M3衡量的金融资产与国民生产总值的比率上升4个百分点，而金融储蓄的增长有75-85%来自对其他资产的替代。M.J. 弗赖伊，《经济发展中的货币、利息与银行业》（伦敦，1988年）。

21. 1989-1991年老挝人民民主共和国存款激增还有一个原因，那就是作出了新规定，允许银行接受居民外币存款。结果，银行成功地调动了很大一部分作为一种避免通货膨胀或货币贬值损失的保值措施而以美元和泰铢持有的住户储蓄。由于根据改革方案采取了这些协调一致的行动，银行存款从1988年的1亿基普增长到1991年的140亿基普。维莱洪·西里赛，“国内储蓄调动：老挝人民民主共和国的实例”，亚太经社会关于亚太经社会地区最不发达国家资金调动问题研讨会（油印材料），曼谷，1992年。

22. 尽管如此，通过正规部门的保险公司和准备基金调动的契约性储蓄和强制性储蓄数额还是在不断增长。这些储蓄几乎是最不发达国家长期贷款的仅有来源，下文对此作了比较详细的讨论。

23. 见P.B. 盖特，“国内储蓄调动：议题文件”，亚太经社会关于亚太经社会地区最不发达国家资金调动问题研讨会（油印材料），曼谷，1992年。

24. 弗赖伊（前引书）估计，在1961-1981年期间，由于分支机构密集，尼泊尔的国家储蓄率增长了4.1个百分点。

25. 金融拓宽过程可视为正规金融活动的边疆和边界的延伸（见J. 冯·皮施克的著作，《位于边疆的金融》）（哥伦比亚特区华盛顿：世界银行经济发展研究所，1991年）。

26. 由于得不到数据，无法对流通货币与M2比率的趋势进行分析。此外，虽然这些比率通常被用来衡量金融系统的深度，但是使用这些比率牵涉到若干方法问题。关于这些问题的深入讨论，见阿屈兹，“金融深化与效率”，贸发会议讨论文件第43

号，日内瓦，1992年2月。

27. 关于高增长率国家的专业化，见S. 比格斯·泰勒的“台湾的异质公司和高效率的金融中介活动”一文，载于M. 罗默和C. 琼斯合编的《发展中国家的金融市场》（旧金山，ICS出版社，1991年）和P.B. 盖特的文章，前引书。

28. 关于所有发展中国家非正规金融市场的讨论，见贸发会议，《1991年贸易和发展报告》（贸发会议，TDR/11），联合国出版物，出售品编号：E. 91. II. D. 15，第二部分，第三章，B. 2节和方框11。

29. 如果一个市场的交易视另一个市场的交易而定，就可以说这两个市场“相互联系”。最常见的是土地、劳动力和信贷市场之间的相互联系。在这种情况下，地主可能起到“雇主”（他雇用佃农，例如分成佃农、雇佣劳动者）和“放债人”（因为分成佃农常常别无选择，只能非正规地向他借款）的双重作用。这种信贷索取的利率一般说来高得惊人，并且常常通过在地主与佃农的契约中写入“抵押劳动”条款来确保债务的偿还。此外，与产品有关的贷款可能是与产出挂钩的贷款、与投入挂钩的贷款或市场要素贷款。见D. 杰尔米迪斯、D. 凯斯勒和R. 梅吉尔的著作，《金融系统与发展：正规和非正规金融部门的作用是什么？》，经合组织发展中心，巴黎，1991年。

30. 非正规放款人索取的利率是交易费用（包括审查、监测和合同执行费用）、保险费、资金的机会成本以及垄断租金或利润的一个函数。给予垄断租金的加权主要取决于某一特定非正规市场现存的竞争程度。

31. M. 穆土克瓦，“调动国内储蓄以促进非洲发展和多样化：赞比亚的专题研究”，牛津大学国际开发中心，牛津，1991年。

32. 关于不同正规金融机构结构的详细讨论，见尼桑克和巴苏的“改善国内资金调动……”一文。

33. 关于这种综合症及其规模、原因和影响的比较充分的讨论，见M. 尼桑克的“非洲撒哈拉以南地区国家的储蓄和金融政策问题”一文，在拉加经委会举行的发展中国家储蓄和金融政策问题国际研讨会上提出的论文（智利圣地亚哥），1992年9月在大多数国家，银行流动资金过剩的问题都非常突出，像坦桑尼亚联合共和国和乌干达这样的国家可能是例外。在这些国家最近实施改革之前，银行长期以来一直不得不参加为弥补政府赤字或者为国营企业和销售委员会的持续亏损而进行的强制性供资

活动。

34. 关于这个问题的比较详细的讨论，见 M. 尼桑克的“金融政策和中介活动成绩”一文，在开发计划署结构调整谈判管理问题讲习班上提出的论文，牛津，1991 年。



#### 四、外来资金调动中的某些问题

1990年代初外来资金向最不发达国家流动的两个显著特点是，这些国家越来越依赖官方发展援助来取得外来资金供应，以及经合组织/发展援助委员会援助国在这一资金流动中占有突出的地位。第三个特点是提供援助的有条件性有所增大和最不发达国家在这方面面临着复杂情况；很大一部分经合组织/发展援助委员会的援助现在和就受援国所奉行政策达成的协议联系在一起。

同时，产生了对外来资金的新的重大需求，其中之一是中欧和东欧处于过渡时期的国家及前苏联的需求，这使得对现有资金的竞争加剧。停滞不前的世界经济和援助国的紧缩预算政策及其对未来援助拨款的影响，使得提供给最不发达国家的官方发展援助的前景更为暗淡。对紧急救济和人道主义援助的需求给援助预算带来的压力也在不断增大，这可能会牺牲用于发展活动的资金。

鉴于上述情况，1991年发展援助委员会援助国的表现相对较差令人关注；它们占向最不发达国家提供的官方发展援助的份额减至国民生产总值的0.08%，而前两年为0.09%。在一定程度上，这可能是由于给某些特定多边机构的捐款的时间安排所致。尽管如此，这个比率仍比十年前低，而且它们给最不发达国家的援助在其官方发展援助总额中所占份额也已下降了。1991年一些主要援助国给最不发达国家的双边援助付款额也有所减少。在越来越激烈地竞相争夺援助的情况下，绝对必要的是最不发达国家的发展伙伴应考虑到这些国家的特殊需要并保障给它们的援助拨款，以确保按照双方在巴黎会议上作出的承诺，使对最不发达国家的政策努力的外部支助有巨大的实质性增长。

在这方面可以采取的一项重要措施就是给予更多的债务减免。在过去几年中，最不发达国家继续受益于对它们有利的具体债务免除措施，例如按照贸易和发展委员会第165(S-IX)号决议取消双边官方发展援助债务。它们也是最近旨在减轻低收入国家债务负担的倡议和方案的主要受惠国(例如，世界银行主持的援助非洲撒哈拉以南地区特殊方案和巴黎俱乐部按照优惠条件重新安排债务偿还日期)。这些措施有助于使最不发达国家1991年外债的增长趋于稳定。但是，债务总额依然很高，这些国家的债务状况未见根本改善。1991年偿债付款额和还债率的下降反映了实际的而

不是预定的付款情况,因而并不反映这些国家真实的偿债负担,其中许多国家无力充分履行其契约性义务。最不发达国家的偿债付款额可能不久会上升,其中许多国家将继续面临严重债务问题。现有的债务和偿债削减方案在这方面提供的减免是不够的。如果要将债务负担降至一个可以承受的水平,就需要采取更具决定性的措施。

据估计,技术合作占给最不发达国家的援助总额的五分之一强。现在越来越清楚的是,加强这些国家的机构和管理能力对其发展进程至关重要,所需的技术合作已变得更加多样化和更为急迫。因此,感兴趣的各方之间正在对这种向最不发达国家提供援助的重要手段重新进行审评。

本章将依次讨论下列几个问题:向最不发达国家的资金流动和与此有关的援助政策,这些国家的债务状况以及与技术合作有关的问题。

#### A. 最不发达国家的净资金流入量

##### 资金流入量的趋势和构成

##### 总体的资金流入量的趋势

在过去几年,虽然作为一个整体的发展中国家的资金净总流入量已经回升,但最不发达国家从中受益似乎相对较小。它们利用国际金融市场和得到国外直接投资的机会有限,而这种投资是发展中国家外来资金流入量部分增加的原因,而且它们从最近增加的官方发展援助中得到的数额似乎比其他国家的要少。按美元计算,在1980年代后半期的大部分时间里,流入最不发达国家的外来资金总额和官方发展援助总额都稳步增加。然而,暂时估计数表明,1991年这些国家的官方流入量出现停滞,外来资金总流入量与上一年的创纪录水平相比也有所下降。按实际价值计算(按1990年的价格和汇率计量),在过去几年里,流入最不发达国家的资金总净额和官方发展援助总额均无增长。<sup>1</sup>

据估计,对最不发达国家的官方发展援助占了1990年其外来资金净流入量的将近90%。非政府组织在调动最不发达国家所需的外来资金方面也起了重要作用;它们的捐助值计已经上升到每年10亿多美元,占向这些国家提供的私人资金的大部

分。一些官方筹措的资金也按非优惠条件提供给了最不发达国家(1990年不到10亿美元);其他类型的资金流入量,包括外国直接投资和银行放款,依然数额不大,在过去10年的大部分时间里,在出口信贷帐户上一直有资金外流(反向转移)。<sup>2</sup>

来自不同援助群体的官方发展援助:最不发达国家作为一个国家类别已变得越来越依赖发展援助委员会成员国来取得官方发展援助。1991年来自这些成员国和主要由它们资助的多边机构的官方发展援助据估计占其外来资金流入净额的95%以上(不包括非政府组织的赠款),而10年前大约占三分之二。这一情况在未来几年不大可能会改变;非经合组织国家给发展中国家的援助的大幅度减少也反映在向最不发达国家的资金流量上。过去,欧佩克成员国向最不发达国家提供了相当数量的官方发展援助,但是它们提供援助的能力自那时以来已变得有限,来自它们的官方发展援助净流入量由于减少了新的承付额和偿还过去的援助贷款而在这个十年末大幅度减少。1990年至1991年,付款净额有显著的回升(见下文),但问题是这一援助量今后是否会持续下去。1981年来自欧佩克的资金约占来自发展援助委员会和欧佩克援助国的援助总额的15%,可是到了1991年,相应份额据估计已下低到不足5%。而且,一些最不发达国家和前经互会国家之间曾经有过广泛的援助(及贸易)关系,因此它们需要从其他来源得到相当大量的补偿性援助。

### 外来资本需求量

对最不发达国家外来资本需求量<sup>3</sup>的最新估计数证实,如果这些国家要想在1990年代达到加速增长的目的,就需要大幅度增加资本净流入量,即使这些国家自身作出很大努力去调动国内储蓄并高效地利用资金也是如此。假设有个“恢复方案”,按照这个方案增长势头将逐步加强,从而使整个十年的平均增长率达到5%,那么最不发达国家的资本需求量到2000年按1990年价格计算将达到大约400亿美元。这大约相当于1990年给这些国家的官方发展援助净额的三倍(远远高于《行动纲领》中的援助承诺得到完全兑现时它们会收到的官方发展援助额)。过去流向最不发达国家的实际资金数额的趋势未曾达到这样的比率。根据这些修订后的估计数,现在的47个最不发达国家的资本需求量比巴黎会议时列入名单的41个国家的资本需求量高出大约18%。它们表明存在着资金流入量的可能很严重的短缺现象。

由于增加了六个新的最不发达国家而造成的资本需求总量的大量增加，需要相应调整《行动纲领》中通过的援助目标，以便在不减少其他最不发达国家所能获得的资金和不降低支助水平的情况下提供这六个国家所需的资金。但最主要的是，需要作出重大努力将发展资金导向满足最不发达国家的需要，使其人口的经济福利能有适当的改善。还有必要寻求其他调动外来资金的途径，包括给予进一步的债务减免（见下文）。

### 增加非优惠性借款的前景

增加最不发达国家的非优惠性官方或私人资金流入量的前景在短期到中期内不容乐观。首先，大多数最不发达国家经受不起按非优惠条件筹措资金的情况，它们目前严重的债务困难就表明了这一点。许多最不发达国家都一直未能履行其契约性义务，它们的出口前景表明，近期内它们不可能将偿债率降至较能接受的水平，除非采取有利于它们的重大债务减免除措施（这一点在下节讨论）。事实上，许多最不发达国家都对按非优惠条件借款采取了更具限制性的政策。以此作为它们努力改进债务管理和减少外债的行动的一部分。最先进和负债较少的最不发达国家中只有几个在短期到中期内求助于在市场筹措资金的办法，而且一般来说，按非优惠条件筹措资金的办法应该仅用于精心挑选的具有高收益率的项目，而有此收益率就能保证产生用于偿还相应债务的利得。

### 增加外国直接投资的前景

外国直接投资是补充最不发达国家的官方发展援助资金流入量的一个潜在来源。实际上，它也许是能大幅度增加资金流入量的唯一额外选择。但是，最不发达国家在争取获得这种资本的竞争中也处于相对较弱的地位。许多最不发达国家的国内市场很小；而且，外国投资者要求满足一定的条件，例如经济、政治稳定，适当的基础设施和足够的熟练劳力（见方框7）。外国直接投资在最不发达国家的发展中通常只起较小的作用，虽然它在有些国家和有些部门比在另外一些国家和部门更为重要。<sup>4</sup> 需要有大量的官方发展援助来创造有助于增加外国直接投资的条件。

也可能存在着引起其他发展中国家（尤其是中等收入的新兴工业化国家）的企业对在最不发达国家建立生产设施感兴趣的前景。已经有了一些这类投资<sup>5</sup>。在不久的

将来，最不发达国家争取增加来自这些方面的外国直接投资会比争取增加来自更遥远的工业化国家的外国直接投资更为现实，或至少同等重要。

### 官方发展援助：最近的趋势和前景<sup>6</sup>

#### 来自发展援助委员会援助国的官方发展援助

总的成绩：经合组织/发展援助委员会国家向所有发展中国家提供的官方发展援助，包括通过多边机构提供的援助，从1990年的530亿美元增加到1991年的570亿美元，呈稳步上升的趋势。它在援助国国民生产总值中所占的比重保持在上一年度的0.33%的水平上，这一比例在过去十年里一直处于非常稳定的状态。在这一总的情况中，作为一个国家类别的最不发达国家的情况却不同，也不那么令人满意，因而让人失望并引起关注。对巴黎会议时的41个最不发达国家和现在的47个最不发达国家来说，1991年的官方发展援助在国民生产总值中所占份额比起上一年的水平均有所下降（前者从0.08%降至0.07%，后者从0.09%降至0.08%）。根据现有估计数，五个发展援助委员会援助国（澳大利亚、芬兰、新西兰、挪威和葡萄牙）增加了它们对41个最不发达国家的官方发展援助与国民生产总值的比率；六个国家（澳大利亚、芬兰、挪威、葡萄牙、瑞典和英国）同样增加了它们对47个最不发达国家的这一援助比率。

涉及最不发达国家的援助国成绩是用双边付款额加上通过多边机构提供的估算捐助额来计量的。1991年发展援助委员会的成绩较差是因为这两部分的捐助额都同样减少了，虽然涉及多边机构份额的结果可能是由于给某些机构捐款的时间安排造成的，其本身并不表示发展援助委员会成员国通过多边机构给予最不发达国家的援助出现减少趋势（另见下文）。更长期的趋势甚至更令人担忧：援助成绩的确一直未能与发展援助委员会成员国的经济进展完全保持同步。它们给最不发达国家的援助在国民生产总值中所占的份额，自1980-1981年以来一直在下降，当时它平均为0.10%。而且，最不发达国家在发展援助委员会国家援助总额中所占比重从当时的29%下降到1991年的约23%。

### 方框 7：最不发达国家中的外国直接投资：政策和限制因素

在 1985 至 1988 年期间，大多数最不发达国家的资金净流入量不是为负数，就是只有几百万美元。但是，跨国公司在某些最不发达国家和一些特定部门一直发挥重要作用。在孟加拉国，它们在国内市场的制成品生产中占了相当大的比重，例如制药、香烟和电气产品以及面向出口的成衣。在一些最不发达国家的采矿和自然资源部门也有大量的外国投资，例如博茨瓦纳的铜、几内亚的铝土矿和坦桑尼亚联合共和国的石油。

许多最不发达国家最近实行鼓励外国直接投资的政策措施。这些措施一般包括调整汇率和利率、控制信贷和预算、改革金融部门、刺激出口以及使贸易和销售自由化。

许多最不发达国家还放宽了投资法规，为的是给外国公司提供一个更加宜人的环境。在这方面采取的措施包括：简化批准程序和体制上的安排以向外国投资者提供一步到位服务，放宽所有权限制，实行免税期和免除或减少各种税费，取消或放宽对汇回利润和资本的限制；制订有关雇用本国和外国人员的规则 and 规定和提供防止没收财产的保证；作出有关国际仲裁和公平待遇的保证。还颁布了更为有利的规定来鼓励外国在特定部门特别是自然资源部门直接投资。

然而，这类措施可能还不够；本国的补充性措施，例如财政鼓励办法、双边信息和促销服务、保障文件（如双边投资条约和投资保障计划）和贸易措施，是必不可少的。

最不发达国家在吸引外国直接投资方面依然面临严重的限制因素。劳力成本和国家风险早先已被强调为外国直接投资的决定因素；近期的研究表明，外国投资者也受到市场规模、基础设施质量、工业化水平和现存外国直接投资数量的强烈影响。在大部分这类领域中，最不发达国家没有竞争优势。

举例来说，如果考虑市场规模（这是做投资选址决定时需要考虑的最重要的因素之一），绝大多数最不发达国家的国内市场可能都太小，不能吸引大量私人投资。在更小的经济体中，外国直接投资通常集中于出口品的生产；在这方面，许多最不发达国家由于自然和人力资源缺乏而受阻（关于人力资源，受过教育的人员稀少，高级管理、会计和技术人才严重不足）。就基础设施而言，最不发达

国家在电力、供水、通信和运输方面显然不如许多其他发展中国家。1989年，最不发达国家每千名居民只有3部电话，而在所有发展中国家每千名居民有35部电话；电力装机容量为每千名居民33千瓦，而在所有发展中国家为167千瓦。此外，许多最不发达国家在地理上处于不利位置，均为内陆或岛屿国家，因而不能提供外国公司所需的与其他国家的廉价高效的交通联系。机构方面的基础设施可能也不那么发达，例如金融服务。关于工业化水平，工业在最不发达国家的国内生产总值中所占比例不到五分之一，还不到作为一个整体的发展中国家的一半。

虽然最不发达国家的经济条件、天赋资源和其他有助于外国投资的指标一般都不如许多其他发展中国家，但这并不意味着不存在投资机会。可是，要利用投资机会就必须做出特殊的努力以创造有利于增加外国直接投资流入量的条件，其中包括最不发达国家、母国和国际组织的一致行动。

资料来源：“跨国公司在最不发达国家中的作用”，联合国跨国公司中心给第二次联合国最不发达国家问题会议的文件（TD/B/AC.17/31/Add.21），以及G. 费费尔曼和A. 马达拉西的《发展中国家的私人投资趋势》，1992年版，国际金融公司第14号讨论文件，哥伦比亚特区华盛顿，1992年。

发展援助委员会国家给47个最不发达国家的双边官方发展援助付款，在经过按名义价值计算的明显上升趋势（从1985年的53亿美元上升到1990年的93亿美元）之后，其总额又下降了大约5%（按实际价值计算则下降得更多）。虽然有大约一半的发展援助委员会成员国在1991年确实增加了它们给最不发达国家的双边援助，但却被一些主要援助国（特别是意大利）的付款额减少给完全抵消了。在受援国方面，许多最不发达国家都受到双边付款额减少的影响（见统计附件，表20和24）。

关于主要由发展援助委员会资助的多边援助机构，现有资料（尚不完全）表明，1991年它们在实际官方发展援助付款方面的成绩比双边援助国要好。因此，援助国总体成绩较差并未导致当年来自发展援助委员会援助国的官方发展援助净流入量减少。

援助指标的执行情况：巴黎会议上通过的一系列援助指标又增加了将0.20%的

国民生产总值拨作给最不发达国家的援助这一新指标，并规定那些业已承诺但尚未达到《支援最不发达国家的1980年代新的实质性行动纲领》中的0.15%指标的援助国采取行动，以求更迅速地实现这一指标；其他援助国承诺增加它们给最不发达国家的官方发展援助，这样一来，它们给这些国家的援助合在一起将会大量增加。从原则上讲，这些指标仅适用于巴黎会议时列入最不发达国家名单的那41个国家。

1991年，六个发展援助委员会成员国（挪威、丹麦、瑞典、芬兰、荷兰和葡萄牙）完成了0.20%的指标。葡萄牙是第一次完成这个指标，而其余五国早在1980年代就已达到这一指标，在过去十年中甚至大大超过这一指标。1991年，它们仍然如此。其他发展援助委员会国家在1991年均未完成给那41个最不发达国家的0.15%的援助指标。比利时、法国和意大利在1980年代初和（或）后来曾完成过指标，但在该十年后期未能保持这一成绩（见统计附件，表19）。

个别国家的成绩：上面提到的四个北欧国家和荷兰在援助方面总的成绩都很突出，它们将其援助集中于低收入发展中国家，有很大一部分给了最不发达国家。1991年，挪威和瑞典都增加了它们给最不发达国家的总体援助，并进一步提高了给这些国家的援助比率（挪威创下了占国民生产总值0.54%的纪录）。丹麦和芬兰也保持着高比率。荷兰对最不发达国家的援助大幅度缩减，援助比率因此下降。国民收入的停滞或减少和最近的削减援助预算可能会至少在短时期内阻碍这五个国家（至少是其中几个）对最不发达国家援助的进一步增长，1991年这五国的援助一共占发展援助委员会成员国给最不发达国家的官方发展援助总额的五分之一。

按美元计算，最不发达国家的最大援助国是法国（现在是所有援助国中最大的）、德国、日本和美国，各占15亿至20亿美元，加起来占1991年发展援助委员会给最不发达国家援助总额的50%以上。意大利也曾是主要援助国之一，但是它给这些国家的援助已急剧减少，使在国民生产总值中所占的比例下降到0.06%（低于发展援助委员会的平均水平）。其余四个国家给最不发达国家的援助在国民生产总值中所占比例也减小了，虽然减小幅度不那么大。和发展援助委员会的平均水平相比，日本和美国的比例尤其小。在巴黎会议上，法国和意大利都曾宣布要坚持遵守0.20%的指标，而日本则提到百分之0.15的指标，说它打算在1990年代继续努力扩大向最不发达国家提供的援助。



预计法国和日本给发展中国家的官方发展援助净额会进一步增加,这意味着,如果最不发达国家的利益在援助拨款中得到保护,这两个国家可能会成为向最不发达国家提供更多援助的主要来源。前景是在未来几年中,日本的援助将继续大幅度增长,而法国仍将致力于将其对发展中国家的援助总额在国民生产总值中所占比例提高到 0.7%。这一类主要援助国中的其他国家给最不发达国家的援助前景似乎更捉摸不定。德国的中期预算计划表明,在近期内援助总量只会有少量的增加,虽然德国已承诺要完成 0.7% 的指标。

在其他发展援助委员会国家中,英国在 1991 年成功地增加了它给最不发达国家的官方发展援助在国民生产总值中所占的比例(其捐助数额现已接近 10 亿美元,使其成为 1991 年最不发达国家的第五大援助国)。澳大利亚的援助额也有明显回升,在 1991 年超过了发展援助委员会的平均比例。加拿大、爱尔兰和新西兰的成绩无明显变化,而瑞士和奥地利的成绩不如 1990 年好。比利时的援助额无论按美元计算还是按在国民收入总值中所占比例计算都大幅度下降,这主要是由于中止了和扎伊尔的合作。但是,比利时依然承诺在五年内完成 0.15% 的指标。

葡萄牙和西班牙在 1991 年底成为发展援助委员会的新成员<sup>7</sup>(卢森堡也于 1992 年底加入)。最近几年,葡萄牙和西班牙的援助方案都大幅度扩大了,而且预计还会继续增大。在葡萄牙的合作伙伴中,最不发达国家显得很突出,但迄今最不发达国家在西班牙官方发展援助付款额中所占比例相对较小,西班牙这方面占国民生产总值比例在发展援助委员会成员国中是最低的。葡萄牙在 1991 年达到了 0.22% 的比率,上一年为 0.16%,在所有的发展援助委员会成员国中,它给最不发达国家的援助拨款在其援助方案中所占比例最高(见图 4)。

#### 来自非经合组织援助国的官方发展援助

过去几年,非经合组织援助国向发展中国家提供的援助时常波动,现在呈下降趋势。据经合组织估计,1991 年它减少了一半多。这对向最不发达国家提供的援助的影响因援助国不同而各异。

在 1988 - 1989 年经合组织成员国给最不发达国家的双边优惠援助付款净额下降至每年不到 2 亿美元之后,1990 - 1991 年又回升到 5 亿至 6 亿美元的水平,而这

是1980年代中期常见的水平。1990-1991年的大部分援助是由两个援助国提供的，即科威特（1990年）和沙特阿拉伯，主要给了几个受援国。

几乎没有关于前经互会国家所提供援助的资料。中欧和东欧国家提供的经济援助看来几乎已经停止。关于前苏联，虽然给阿富汗的援助好似乎依然不少，但据估计1991年给柬埔寨、埃塞俄比亚和也门的援助却大大减少了。

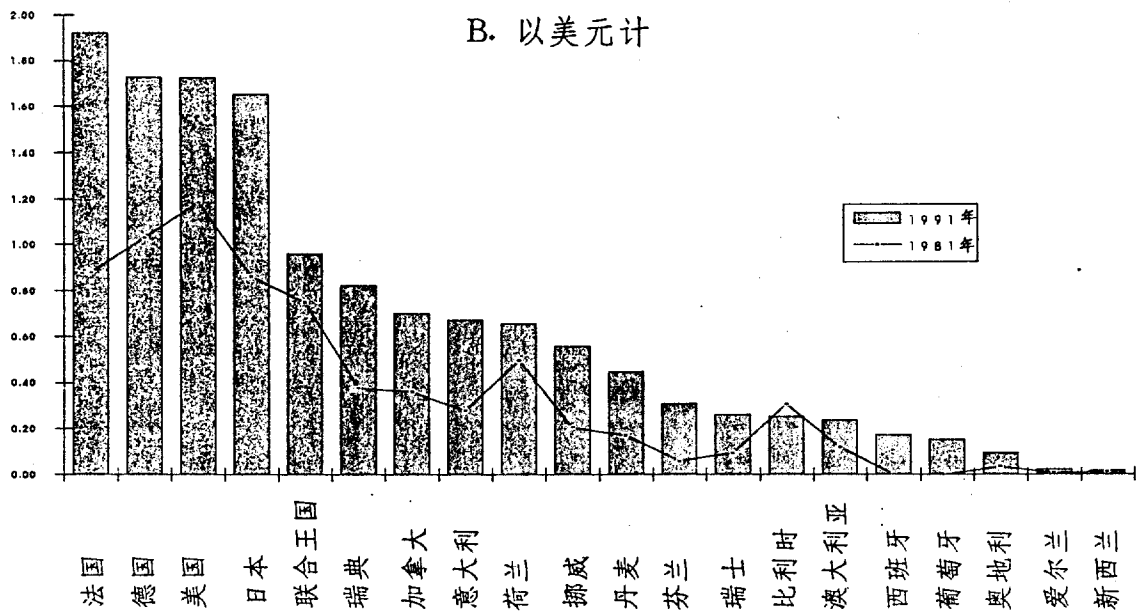
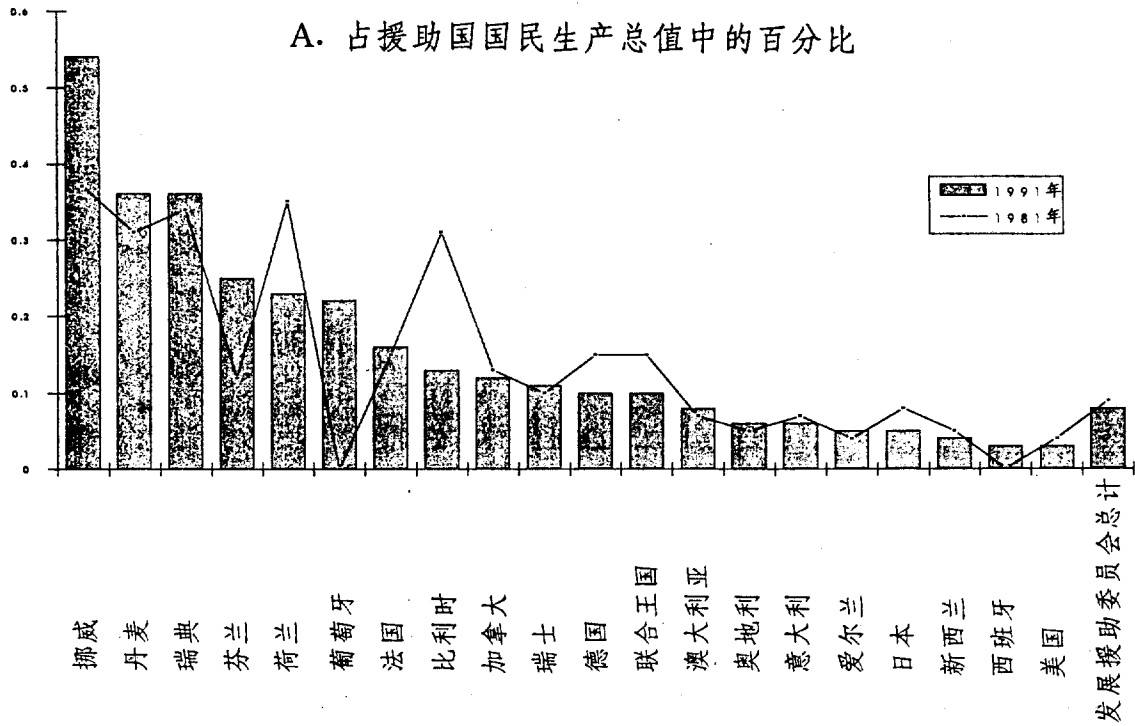
必须强调指出，如果继续就过去债务向最不发达国家收取偿债付款并且来自非经合组织援助国的新资金枯竭的话，最不发达国家在最近的将来就可能处于资金反而向这类援助国转移的境地。关于作为一个整体的多边欧佩克援助国，给最不发达国家的优惠援助净额在1991年确实已经变成负数（一些最不发达国家几年来一直是偿债多于收入，关于多边的欧佩克援助国提供的非优惠援助，自1986年以来就一直主要是反向转移）。一些欧佩克国家，例如沙特阿拉伯，最近提出的债务减免措施可能会在一定程度上缓解这一状况。但是，关于前经互会援助国，由于没有类似的弥补性债务减免措施，也可能发生资金净外流现象。

### 多边官方发展援助

多边机构是经合组织/发展援助委员会国家向最不发达国家提供援助的一个主要渠道；据估计多边援助至少占了1991年这些国家所提供官方发展援助总额的大约40%。这些机构将其资金的很大一部分分配给了最不发达国家，例如，1990年占农发基金、开发协会和粮食计划署开支的50%以上，占许多其他联合国机构开支的大约40%。这比最不发达国家在发展援助委员会双边援助中所占的平均份额高得多。非洲开发银行和亚洲开发银行的优惠窗口也是重要的资金来源。而且，最不发达国家一直是货币基金组织的优惠性结构调整贷款和加强的结构调整贷款的主要受益者。因此，保证各个机构、特别是那些主要以最不发达国家需求为对象的机构的资金基础有实际的扩大是至关重要的；否则，给最不发达国家的外部支助的总体水平就会受到威胁。在这方面，必须注意多边借贷所涉的偿债问题和保持国际金融机构向最不发达国家提供的资金净额的必要性。

最近在这方面出现的重要情况包括：在第五个方案拟订周期（1992-1996年）

图 4:1981 年和 1991 年发展援助委员会国家向最不发达国家提供的官方发展援助净额



资料来源:经合组织

中，开发计划署指示性规划数字资金的55%将用于最不发达国家；商定了1992到1995年这一时期的对亚洲开发基金的第五次补充（亚洲开发银行优惠窗口）；以及货币基金组织决定将加强的结构调整贷款办法的贷款期限延长一年，即到1993年11月底为止。鉴于最不发达国家的偿债能力有限，因此，就加强的结构调整贷款办法作出更长期继承安排的问题达成协议就很重要，它可提供继续按照比较宽厚的条件获得货币基金组织资金的机会。另外，涉及1993年7月到1996年6月这一时期的开发协会资金第十次补充的谈判结局对最不发达国家来说是具有决定意义的：1992年12月达成了协议，规定给开发协会补充130亿提别提款权的资金（约合180亿美元）。开发协会是向最不发达国家提供的优惠性多边资金的单一的最大来源，占这些国家1990年多边援助总额的三分之一以上（亦占官方发展援助总额的10%以上，是这些国家优惠资金的单一的最大来源）。

### 前景

由于主要工业化国家（它们现在提供最不发达国家的几乎所有外部资金流入量）的经济形势不断衰弱并且没有早日复苏的迹象，近期内缺乏可用于替代这些国家的资金供应来源，争取援助的竞争日益激烈，以及存在对最不发达国家获得以政策为基础的援助的可能的限制因素，所以最不发达国家总的资金筹措前景已变得更加捉摸不定。能否提供足够的官方发展援助以保证最不发达国家继续取得成绩以及如何有效地利用这些援助，现已成为这些国家及其发展伙伴所面临的尖锐问题。使短期内最不发达国家的前景变得暗淡的不仅是1991年的援助量相对减少，而且还有对上述个别援助国和援助国集团成绩的审查结果。多边援助似乎在一定程度上抵消了1991年双边援助的减少，但是如果多边援助将来减少的话，那就更有理由感到悲观了。发展援助委员会援助总量过去的增长率能否维持下去是难以确定的；发展援助委员会主席在其最近的年度报告中指出，现在存在着一个实际的危险，即发展援助委员会给所有发展中国家的官方发展援助在国民生产总值中所占的总比例将来可能下降。

在这种形势下，援助国有必要保证多边机构有足够大的资金基础，这些机构在资助最不发达国家的调整和发展方案方面起着关键作用。援助国还有必要考虑在其双边援助方案内确定优先次序，并考虑为履行它们根据《行动纲领》对最不发达国家作

出的承诺所需的援助水平,以便在1990年代使给予这些国家的外部援助能有巨大的实质性增长。还应考虑可供提出有利于最不发达国家的额外具体政策倡议的范围,包括在国家一级确定目标。在这方面,进一步的债务减免可能成为对最不发达国家采取的国际支助措施的重要组成部分和支持国家结构调整和改革工作的一个关键要素。

最不发达国家本身在通过采取宏观经济和部门方案以便为预期的援助国干预提供基础,从而吸引这类资助方面,也可以发挥重大作用。困难之一是在诸如经济规划和援助管理等关键领域的国家能力不足,这是大多数最不发达国家固有的现象。主要援助国现在强调必须对新的专题性问题制定对策并以此作为提供援助的条件,这给已经负担过重的最不发达国家政府又增添了新的负担。而且,许多最不发达国家目前的政治改革进程本身,往往使可用作在咨询和援助小组会议及圆桌会议上调动资金的基础的经济方案迟迟未能实施。不应让这些因素阻碍流向最不发达国家的援助而使这些国家在争取资金的竞争中落后。

1990年代最不发达国家所需的援助及其优先次序:

需要有一个战略方针

《最不发达国家行动纲领》为1990年代这些国家影响深远的改革确定了一项日程,这一改革进程已经开始并且在许多国家进展顺利,它使得有必要对外部援助采取一种新的战略方针,其重点是支持最不发达国家的政策和基础广泛的发展。由于《行动纲领》所提出的新的重点领域(这一点在下文讨论),需要调整双边和多边援助国方案的方向,使之不仅仅限于执行传统项目和提供技术援助。极为重要的是,对于这种支助的时间应作妥善安排,以便有可能保证政策的有效执行,并使这种支助不落在其后面。

最不发达国家在建设经济和社会基础设施方面继续需要援助。此外,它们还需要对其宏观经济方案的支助,并且在执行这些方案时,需要得到帮助来改善人口中最易受损害阶层的境况。可能需要新的办法以便在诸如国内资金调动、人力开发、减轻贫困和进行基础广泛发展的等关键领域内给予最不发达国家充分的支持。根据这个《行动纲领》,减轻贫困和建立以民主与公正原则为基础的机构是最不发达国家赖以确立国家战略的主要政策基础之一。但是,传统的官方发展援助形式和方法几乎没有涉及

这些问题；虽然近年来援助国很注意制订有关这些领域的原则和方法，但其引起的反应仍在形成之中。技术合作需要逐渐适应加强最不发达国家的国家能力的需要，这一点在下文C节讨论。

该《行动纲领》要求最不发达国家政府日益促进和鼓励私人主动精神在经济生活的各个部门发挥作用并扩大这种作用；援助国的主要目标之一就是在这方面给予帮助。

自然和人为的灾害继续破坏着最不发达国家和整个社会的经济。国际援助国和援助机构在帮助最不发达国家克服这些困难、提供援助以对付全国性灾害和防止环境灾害、提供必要的紧急援助、帮助政治解决冲突以及支持从救济向发展过渡等方面面临着新的严重挑战。

以下阐述 1990 年代对给最不发达国家的外部援助所采取的战略方针的其他内容。

#### 对宏观经济政策的支助

在 1980 年代后半期，许多最不发达国家都采行了结构调整方案。进行结构调整和宏观经济改革的国家迫切需要有足够的外部支助，而且急需让人民在其日常生活中看到调整与改革的好处，以便维持国内对这些方案的政治支持。

虽然在目前困难的情况下最不发达国家的经济管理可能主要是为了解决眼前的问题，但也需要注意宏观经济方案中比较长远的方面。在非常贫困的国家，比如最不发达国家，削减政府部门发展开支会使总的投资水平下降<sup>8</sup>。有稳定方案是不够的，对这些国家的支助措施必须涉及通过加强政府执行其部门发展政策及方案的能力和通过私人部门的活动促进投资的问题。世界银行对调整贷款最近所作的一次审查得出结论认为，大多数正在进行调整的低收入国家在 1990 年代将继续需要有关的支持，但是只有当长期发展问题同时得到处理时这种支持才会有益。<sup>9</sup> 涉及这类问题的方案将继续需要通过项目和部门投资的筹资活动而从最不发达国家的发展伙伴得到巨大支助。这一问题既是一个创建机构的问题也是一个调整结构的问题。

#### 对国内资金调动的支助

援助方案还应当更加强调支持加强最不发达国家的国内资金调动工作和提高资

金的使用效率。为此，在项目规划和执行一级，必须继续注意成本效益、维修要求和经常性费用所涉问题，包括更多地利用以地方资金为基础的技术，以降低维修和复原的费用。在部门和战略制订一级，它还可能意味着检查建立分摊费用机制和加强财政管理及开支控制的范围。

最不发达国家中旨在调动并有效利用国内储蓄的特定活动也应得到优先支持。促进特殊的咨询服务（比如给小型企业的这种服务）以及储蓄与信贷合作，将有助于达到这一目的。在向穷人提供信贷和储蓄服务的方案方面，已经有了非常成功的例子。这类方案可以在最不发达国家中广泛推行；除了提供必需的财政援助以外，援助国还可以在引起人们对这种方案的注意并传播从这类方案中汲取的教训方面起重要作用，并且可以协助开发必要的技术专门知识<sup>10</sup>。扩大与当地非政府组织的合作也能为普遍加强国内资金调动这一目标服务。

#### 对调动和发展人的能力的活动及基础广泛的发展的支助

最不发达国家的发展伙伴面临的主要挑战之一，是帮助确定促进参与性发展所需的新方针，这一方针包括使全体人民无论男女都参与这一进程；以及帮助最不发达国家制订和实施有效的人口、卫生、教育、培训和就业政策。援助国需要审查支持性行动的范围，以便除了别的以外加强对人口需求的反应并促进地方参与实施发展活动；它们还需要促进妇女参与发展进程，并鼓励各种组织特别是当地非政府组织在发展中起作用。应当特别注意给小规模活动以资本和技术支助，这是一种帮助低收入阶层和减轻贫困的特别有效的方法。

在社会服务中，提供开展基础教育和职业培训的机会并提高此种教育和培训的质量和效果是个优先事项。少女和年轻妇女的教育最近已作为一项最有效地促进经济和社会发展的方法摆到显著地位。在卫生保健领域，需要特别注意初级保健和在农村地区提供保健服务，还须注意正在出现的问题，尤其是艾滋病。这种疾病的蔓延对经济和社会的影响越来越需要在制订计划和发展战略时予以考虑。

最不发达国家及其发展伙伴在规划援助方案和对特定部门的干预行动时，还应共同考虑到基础广泛的发展的各个方面。举例来说，关于经济基础设施，这可能意味着优先考虑直接为当地人口基本需要服务的项目，对建筑和维修采取权力下放的办法。

法,以便更好地利用当地现有的劳动力和其他当地资源,并提供一个可能很重要的持续就业的来源。在工业和服务部门,可能要特别注意农村工业发展、基层方案和手工业以及它们培训方面的需要。

促进私人企业也是调动最不发达国家人力的一个方面;应当提供必需的援助,以便为企业和私营部门创造一个能实现目标的环境,并提供促进它们发展所需的支助性服务。但是所需的援助并不仅限于确立相应的政策以及法律和体制的架构。如上所述,可能必须提供大规模的官方发展援助来建设基础设施、发展管理技术和培训人力,这是加强私营部门和吸引外国企业投资的先决条件。

### 对加强能力的支助

加强最不发达国家本身在建立机构和培养技能方面的能力,现已被承认是和最不发达国家进行技术合作的一个主要目标。保持技术和管理技能也是这种战略的一个重要方面。此外,加强最不发达国家的科技基础也是加强这些国家的国家能力工作的一个重要部分。援助方法和业务活动需要充分反映这一新的重点。它除了别的以外意味着,只要有可能就使用本国专业知识(而不是外国顾问),以及系统地利用当地技术和当地材料,以此作为在技术合作、管理人员培训和在职培训方面“从干中学”的一种方法;它还意味着要努力培养当地顾问和技术能力,建立体制上的基础设施和组织结构,以及支助基本的公务员改革。除了加强中央政府机构和其他国家机构之外,还应当对增强社区(区和地方)各级的能力给予支助。<sup>11</sup>

### 环境

环境问题涉及各个部门,需要有一种综合性多部门的解决办法,还要求各援助国之间紧密合作。在这方面向最不发达国家提供支助,以便它们能够利用可能在环发会议后提供的额外资金,是很重要的。这除了别的以外意味着应将应予考虑的环境因素纳入总的经济和发展方案,并把协助最不发达国家开展下列工作放在重要的优先地位:制订国家环境行动计划,加强管理自然资源的能力,确定可促进环境目标的项目,包括评估项目对环境的影响,以及建立和制订有关的机构和立法,以及在诸如农业、工业和人类住区等各种部门确定可持续实行的做法。



### 紧急援助和从救济到发展的过渡

支助备灾防灾和帮助政治解决冲突，都是可供援助国进行干预以便最终腾出更多资金用于发展活动的特别有效的领域。一个相关的优先领域是从救济向发展过渡以及加强从发生紧急情况的初期阶段开始的可持续发展的基础。比如，在目前情况下，最不发达国家可能在未来许多年里继续需要粮食援助。如何才能最好地利用这一资源以促进其发展而不是简单地将干旱与饥荒的后果减少到最低程度？从这一角度看，应系统地考虑开展以粮食换劳动的活动，以维护农村、保护森林和土壤及提高储存能力，并考虑开展其他类似的活动。在可能的地方应将这些活动纳入救济行动之中。同样，有必要将援助难民和发展活动联系起来，并在难民救济活动和遣返方案的早期阶段确定比较长期的发展要求和条件。

### 援助国的对策和正在出现的条件限制

#### 目前对最不发达国家的政策

双边和多边援助国都采取了有利于最不发达国家的具体政策措施。就双边援助者而言，最好的例子也许是按特殊的优惠条件而且主要以赠款方式提供援助。虽然一些发展援助委员会援助国对最不发达国家历来执行仅只赠款方案，或者在1970年代后期或1980年代初期转而采用这种赠款办法，但其他国家（例如法国）是最近才这样做的。1991年，在发展援助委员会全体援助国承诺给最不发达国家的官方发展援助中，赠款所占比例高达96%。在这样接受应以赠款或类似赠款的形式向最不发达国家提供援助这一原则的同时，进行了贸易和发展理事会第165(S-IX)号决议所规定的“追溯性条件调整”，并大规模取消了过去的官方发展援助债务。最不发达国家在一定程度上还受益于援助方案中的特别条款，如关于和按当地费用筹资的条款。

除上述情况下，似乎没有几个双边援助国制订了对最不发达国家的特殊战略。双边方案看来是根据每个援助国总的政策考虑和援助办法确定的，这一点对最不发达国家和其他发展中国家都同样适用。与此形成对照的是，开发计划署已将加强最不发达国家的经济管理和援助协调能力作为在这些国家开展的一项主要活动，卫生组织也提出了加强和最贫困国家及人民的合作的倡议。一些其他多边机构也继续执行有

利于最不发达国家的方案，并且（或者）在巴黎会议后采取了有利于这些国家的新的主动行动。<sup>12</sup>

### 总的政策所关注的问题

就总的政策所关注的问题而言，近年来最显著的发展是把提供援助和受惠国的经济与政治改革联系起来，其中包括民主化进程和尊重人权问题。这种联系不仅在最近的经合组织/发展援助委员会的一些政策声明中，而且在同各受援国的关系中，都占有突出的地位。并且很有可能在未来几年里对给最不发达国家的援助拨款和援助水平产生越来越大的影响。<sup>13</sup>

受援国的经济改革和结构调整已被视为提供援助和减免债务的先决条件。援助国现在还要求政治改革和强调另外一些关注的问题，如基础广泛的对发展的参与、尊重人权、良好的治理和在公共资金管理方面负有说明情况的责任、减轻贫困、环境和可持续的发展等。

在对就这些援助国所关注的问题作出详细政策规定这一点作出反应所需的技术和资金方面，最不发达国家的条件很可能不如其他国家好。现在存在着把过重负担加在最不发达国家政府身上的危险，而它们在基本经济管理和社会经济改造工作方面的任务已经很重了。

在无论是在经济政策改革、治理、参与性发展还是人权领域的成绩都不佳的国家是否继续提供援助也是一个至关重要的问题。在缔结贷款协定或按照国际金融机构的安排发放部分贷款之前，双边援助国经常推迟作出援助承诺或付款。这就带来一个问题，即如何选择支助时间以使政策实施成为可能，并使这种支助不落在其后面。撤回援助对于促成经济和治理方面的改革究竟会有多大效用？能想出什么样的可选择的“积极措施”方案？中止援助方案会对居民产生何种影响？

这个问题中有一部分是如何才能最好地帮助处于政治过渡时期的最不发达国家和这些国家中新出现的、往往很脆弱的民主国家。许多已开始进行政治改革的最不发达国家同时也在实施重大的经济改革方案。发展援助委员会主席在其1991年度的报告中提出了在这种情况下援助国提供足够支助的重要性，他说：“援助国为通过经济支助和具体活动促进这一进程所做的努力……对于政治改革的成功将是至关重要

的”<sup>14</sup>。对最不发达国家来说，这种重要性具有非常现实的意义。

### 对结构和部门调整方案的支助

不同援助国共同努力、集体提供资金现已成为给结构调整方案提供援助的一个特点。成功地共同调动和协调资金以支助有益于最不发达国家的调整方案的一个突出例子，就是面向低收入和负债累累的非洲撒哈拉以南地区国家的特别援助方案，有17个双边和多边援助国以及世界银行和货币基金组织参与了这一方案。在该方案目前涉及的26个国家中，有23个是最不发达国家。<sup>15</sup>特别援助方案援助国已保证在1991-1993年方案的第二阶段提供73亿美元的快速付款援助。加上世界银行/开发协会、货币基金组织提出的承付款项和各种不同的债务减免措施，这一阶段的一揽子资助总额可能高达200亿美元。该方案还涉及通过对援助不附加条件以及简化和协调各援助国的采购和付款程序提高所提供援助的质量。

双边援助国有一系列方案型援助文件可用于为最不发达国家的结构和部门调整方案以及改革工作提供支助，其中包括一般预算支助、进口支助方案和商品及粮食援助。它们现正在越来越大的程度上将这些方案重新加以组合，以便既顾及向最贫困国家提供的付款援助，又顾及向它们提供的结构调整援助（见方框8中的两个例子）。

1980年代初以来，部门调整放款已成为世界银行给最不发达国家放款的总方案的一个重要特征，1992财政年度国际开发协会给最不发达国家的放款的46%用于调整工作。这一年批准了给8个最不发达国家的10项结构调整信贷（数额达7亿美元），同时向7个最不发达国家提供了4.15亿美元的部门调整信贷，用于农业、金融部门和国营企业部门的改革以及私有化和工业改革。

最不发达国家也一直是1980年代后半期确定的货币基金组织优惠性结构调整贷款和加强的结构调整贷款的主要受惠国。到1992年年中，有28个最不发达国家使用了结构调整贷款，还有13个最不发达国家和货币基金组织签订了加强的结构调整贷款协议；根据这两个贷款办法承付给最不发达国家的款项总额超过20亿美元。在1992年下半年有四个最不发达国家作了新的安排。但是，迄今为止，结构调整贷款和加强的结构调整贷款所提供的资金总额并未有助于增加这些国家的资金净流入量，因为自从1986年结构调整贷款首次开办以来，最不发达国家由于以前使用了货

币基金组织的其他贷款而必须偿付的款额已经大大抵消了这两项贷款新提供的资金(见表 14)。

### 基础广泛的发展之途径

参与性发展概念最近几年在发展援助委员会的工作中占有突出的地位。它与援助国关注的其他专题性问题和向发展中国家的改革工作提供支助一事有着广泛的联系。1990年发展援助委员会高级会议得出结论认为,参与性发展要求有将“有效的经济政策、获得基本社会和经济服务的公平机会和公众更广泛地参与有关政府政策和方案方向的决策过程”结合在一起的战略和途径<sup>16</sup>。基本问题是如何确定援助资金指标,以便向这种途径、方案和项目设计所体现的目标提供有效的支助,以及寻找合适的发展伙伴之间对话的办法;基础广泛的发展最不会受援助国的驱驶。

#### 方框 8: 对最不发达国家调整工作的双边支助

丹麦向莫桑比克和乌干达提供的援助(均由特别援助方案支付)是个例子,说明如何修改援助方案以支助结构调整工作。在莫桑比克,除了双边商品援助外,丹麦还为国际开发协会的一般进口支助方案共同提供资金。还拨出资金协助根据 1989 年该国政府开始执行的经济和社会复兴总方案制订小型渔业和技术教育的部门计划。此外,还承诺提供资金以共同资助国际开发协会所管理的一项水资源部门研究。还向社会部门(教育、卫生和供水)重新拨出大量项目资金,以支助经济改革方案中的社会方面。承付期限已经延长,在社会部门编制的所有项目预算均包括提供当地费用、巨大的培训组成部分以及对地方机构给予体制性支助。给予制造业的项目支助减少了,而且主要是为了协助对半国营企业实行私有化而提供的。

在乌干达,丹麦决定每年将其援助的 25%用于国际收支支助。其主要形式是在双边的基础上或比如说与世界银行和非洲开发银行合作执行的各种不同的商品支助方案。在 1991-1993 年,还为从坦桑尼亚联合共和国进口水泥提供了资金。还设计了几个双边项目以支持国家减轻贫困和减少调整的社会代价方案。

资料来源:丹麦国际开发署,《1990/91 年丹麦的发展援助》,哥本哈根,1992 年。

表 14: 1981 - 1991 年最不发达国家从货币基金组织购买的商品净额  
和从其结构调整贷款中提取的款项<sup>a</sup>

(百万特别提款权)

年份	购买的商 品总净额	其中:			从结构调整贷 款中提取的款 项 <sup>a</sup>
		信用贷款	展期的资金 贷款	补偿性供资 贷款	
1981	1025.2	321.8	714.5	108.6	-
1982	559.6	320.0	-0.9	246.9	-
1983	771.8	477.6	2.8	182.4	-
1984	171.9	286.3	-23.9	-106.9	-
1985	-18.8	93.6	-51.9	-59.4	-
1986	-164.2	114.4	-177.4	-102.3	45.8
1987	-174.0	-101.1	-86.9	9.7	336.0
1988	-218.0	-110.0	-60.1	-47.9	198.0
1989	-480.1	-326.3	-54.8	-99.0	306.2
1990	-470.8	-66.3	-304.9	-98.7	221.9
1991	-307.5	-194.8	-21.1	-91.5	393.0

资料来源:货币基金组织对贸发会议调查表的答复和货币基金组织的《国际金融统计》(各期)。

<sup>a</sup> 包括加强的结构调整贷款。

在诸如支助非政府组织活动、加强妇女在发展中的作用和促进私营部门等关键领域,许多援助国都制订了具体方案。减轻贫困最近已成为一个人们关注的中心问题,也与扩大民众的参与和调动人的能力的活动有密切关系,并可看作是此种活动的一部分或另一个方面。与治理有关的援助活动包括支持选举过程和代议制政治体制,发展独立的新闻媒介和协助改进法律制度。

与非政府组织的合作:为了使其援助能送到最贫困的那部分人口手中,双边和多

边援助国都在谋求和非政府组织合作。一些双边援助机构已就这种合作制定了具体指导方针,鼓励参与性发展的各个方面,例如以贫困为对对象的援助和对当地组织的支助。举例来说,如果要取得获得澳大利亚非政府组织合作方案所规定支助的资格,非政府组织的活动就必须集中于人口中的贫困阶层,鼓励并促进通过地方参与制订目标和战略以及各项活动的执行与管理实现社区自助和自力更生;促使采取主动行动和促进行动,使社区参与和受益于政府发展计划;向贫困阶层提供资金,以便创造机会,使他们能够参与为提高其自身的经济、社会和作为人的地位所开展的活动。丹麦关于同一主题的指导方针则强调地方机构建设的重要性,并鼓励非政府组织加强基层建设,以增强其当地伙伴在所有项目合作中的能力。

多边援助机构也进行了一系列涉及非政府组织的项目和技术援助。这方面的一个例子是伙伴参与发展方案,通过这一方案,开发计划署在一些发展中国家(包括 23 个最不发达国家)促进非政府组织和社区团体参与地方发展活动。按照这一方案,向从事以社区为基础的自助活动、主要是为减轻贫困进行的创收活动的非政府组织提供赠款(给最不发达国家的赠款上限更高)。世界银行已加紧努力与诸如宗教团体、职业协会、国内非政府组织联合会等当地非政府组织以及基层团体(例如水用户协会、妇女团体、村委会和合作社)进行合作。粮食计划署最近制订措施,进一步改善在国家一级与非政府组织的合作;农发基金扩大了它的延期合作方案,以提供创始资本,使富有创新精神的非政府组织能够更充分地发挥其潜能。

对妇女参与发展的支助: 几乎所有的发展援助委员会成员国现在都已提出和妇女参与发展的作用有关的官方任务,并作出安排以保证将这些问题纳入其援助方案,例如通过制订和执行行动计划和行动战略等。荷兰已设立了一项先锋方案,特别注意加强发展中国家的妇女自主发展机构和宣传当地有关妇女参与发展的专门知识。自 1990 年以来,所有的德国双边援助项目都必须按其对妇女的影响来分类。多边机构还在促进面向特定妇女的项目并更加注意性别问题。此外,联合国妇女发展基金正在率先为妇女在各个层次充分参与发展进程探索新的途径,并且正在扩大它在最不发达国家的活动。1991 年,它的各项方案涉及 25 个最不发达国家,1992 年又添了另外 4 个国家。在到 1991 年为止的三年中,向最不发达国家提供的资金增加了两倍,共花费了 10 亿多美元,1992 年提供的资金又有所增加。

和与非政府组织的合作及与这种合作有关的指导方针的情况一样，援助国的妇女参与发展战略是为所有发展中国家设计的，并未对最不发达国家作出特别的规定。也许值得一问的是，这些战略是否充分考虑到了最不发达国家的特殊限制因素和问题，或者是否最好有更有针对性的方法。

对企业部门的支助：为发展中国家制订的一般性政策和方案是否考虑到了最不发达国家的特殊需要这一问题对私营部门的发展特别重要。目前的趋势是减少或中止传统的工业生产援助项目，强调常常和结构调整方案联系在一起或是其一部分的所谓的适宜于企业的环境。这可以采取下列形式：支持实施有助于发展有活力的私营部门的各种政策（例如预算政策、财政改革），以及支持公营部门的结构调整、私有化、财政部门的发展和改善商业的管理环境的活动。

在双边方案和多边贷款办法中，都有一些向私营部门的发展提供支持的具体手段。许多发展援助委员会国家为向发展中国家输入资本和专门知识设立了特别工业化基金。在多边方案中，世界银行于1989年设立了一项私营部门特别行动方案，而与此同时各区域开发银行在这一领域也很活跃，其措施包括延长信贷、向私营部门直接放款和进行股本投资。还通过国际金融公司、多边投资保障机构和其他一些机构提供支助。开发计划署成立了一个私营部门发展特别处，并且是好几项促进企业的主动行动（例如在非洲进行的这种行动）的参与者。和私营部门的合作也已成为许多专门机构和其他联合国机构方案不断增大的一部分。

这些不同的主动行动对最不发达国家的影响程度需要进一步加以深入研究。其中一些主动行动，例如为非洲设立的方案和（双边方面）澳大利亚在南太平洋地区提供的各种私人部门发展方案，很可能对有关区域的最不发达国家很有好处。但是，就其他涉及全球各国的主动行动，尤其是那些根据企业对企业的方针采取的主动行动（或者其建议来自或可望来自私营部门人员的主动行动），情况可能就不是这样。由于某些原因，与这些国家在近期内进行这种合作的前景不大，而这些原因与不能期望外国直接投资迅速流入的原因（包括物质上和体制上的基础设施不那么发达，以及管理和企业经营能力不足）是一样的。前景不大。

### 国别审查会议：最近的事态发展

通过定期协商/援助小组会议和圆桌会议加强国别审查进程这一方法，已在《巴黎行动纲领》中作了阐明，并被看作是在最不发达国家和其发展伙伴之间开展政策对话和协调援助以及为最不发达国家的发展方案调动资金的主要方法。16个国家订有世界银行发起的协商或援助小组安排<sup>17</sup>，而几乎所有其他国家则都采用了圆桌会议办法，开发计划署充当这方面的牵头机构（见表15）。但是在1980年代末，并非所有这些安排都在起作用，而且圆桌会议办法也尚未在所有最不发达国家中在定期的基础上确立起来。自从《行动纲领》通过以来，可以发现最不发达国家中的援助协调活动逐渐有所加强，国别审查小组会议比较经常地举行，新的国家加入了这一进程，其他一些国家重新加入了这一进程，并再次强调要把这些安排与国家政策和方案制订工作联系起来。

从1990年9月到1992年末，为23个最不发达国家举行了协商和援助小组会议及圆桌会议。对许多国家，尤其是其中的非洲圆桌国家来说，这是它们自1980年代初以来首次召开这类会议。正在积极筹备举行更多的会议。在最不发达国家中，只有博茨瓦纳由于逐步脱离了这一国家类别而在1980年代和1990年代初一直完全置身于国别审查进程之外。1992年6月举行的柬埔寨恢复和重建部长级会议虽然不属于标准的协商小组/圆桌会议模式，但却具有部分类似的功能，尤其是资金调动功能。

各牵头机构已采取进一步的措施来加强审查进程。尤其是，开发计划署为圆桌进程制订了修正程序和指导方针，强调必须通过加强本国政策分析和经济管理能力来使这一进程内部化。它们还强调必须把这一进程和其他措施——例如开发计划署正在制订的方案办法——联系起来。

在这一领域取得进展的同时，还必须考虑到一些最不发达国家在制订必要的方案和满足援助国的条件时可能碰到的困难以及其他阻碍这一进程和使定期国别审查机制迟迟未能建立的因素。采用国际认可的结构调整方案已经成为援助国参与审查会议的不折不扣的先决条件。但是，起草和实施复杂的经济改革方案，加上这些方案都带有政策条件限制和许多有关不同领域的影响深远和相互联系的措施，以及在常



常不利的外部条件下维持政策的执行，这些都对最不发达国家十分有限的经济管理能力造成了巨大压力。此外，如前所述，许多最不发达国家在1990年代初着手进行的政治改革进程本身也常常推迟经济方案的实施或者使之变得更为复杂。

虽然迄今为止巴黎会议后的国别审查进程的结果尚不清楚，但这些会议的确为将注意力集中于个别最不发达国家所需资金的筹措上提供了一个机会。它们是1990年代为最不发达国家调集资金的活动的一个必不可少的组成部分——从争取援助的竞争加剧这一情况的角度看，也许更是如此。它们还应当帮助引导大家作出更为有效的援助努力，办法是：更清楚地阐明最不发达国家政府的优先事项，帮助确定和填补调整和投资方案中的资金缺额，以及帮助更好地预测短期到中期内资金的可供量。

必须作出进一步的努力以改善国别审查进程和程序。有一些管理费用要受援国支付，这可能成为人力不足的小的最不发达国家政府特别沉重的负担。学习和适应许多援助国不相同的程序会成为一项繁重的任务。同样，准备文件和会议既耗费时间又需要投入大量的工作人员。应使审查会议的进程成为一种明显有益于政府的、有意义的工作。除了国别审查小组承担的资金调动任务之外，简化援助程序以方便援助管理，加速付款和调整援助形式和方案拟订方法以使它们在对最不发达国家的需要作出反应时能有必要的灵活性，这些均应当成为援助协调工作的一部分，并会增加这些工作给最不发达国家带来的好处。

还有必要像《行动纲领》所建议的那样将援助工作和债务减免措施联系起来。国别审查小组和巴黎俱乐部之间的密切协调也将有助于确保满足资金筹措需要。<sup>18</sup>

令人鼓舞的是，现在有更多的最不发达国家看来都在设法利用国别审查进程所提供的机会。帮助维持这一趋势和做好《行动纲领》在这一层次所载的援助承诺的后续工作，是对最不发达国家的发展伙伴的一个重大挑战。

表 15: 1985 - 1992 年协商和援助小组会议及圆桌会议

<u>国家和会议类型</u>	<u>会议日期*</u>
<u>协商和援助小组安排</u>	
孟加拉国	每年
埃塞俄比亚	1992
几内亚	1987, 1990
海地 <sup>b</sup>	1986, 1987, 1988, 1990, 1991, 1992
马达加斯加	1986, 1988
马拉维	1986, 1988, 1990, 1992
毛里塔尼亚	1985, 1988, 1989
莫桑比克	1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992
缅甸	1986
尼泊尔	1986, 1987, 1988, 1990, 1992
索马里	1985, 1987, 1990
苏丹	1987, 1988
乌干达	1987, 1988, 1989, 1991, 1992
坦桑尼亚联合共和国	1986, 1987, 1988, 1989, 1991, 1992
扎伊尔	1986, 1987
赞比亚	1986, 1988, 1990, 1991, 1992
<u>圆桌安排</u>	
阿富汗	无会议
贝宁	1992
不丹	1986, 1988, 1992
布基纳法索	1991
布隆迪	1989, 1992
佛得角	1986, 1992
中非共和国	1987, 1991
乍得	1985, 1990
科摩罗	1991
吉布提	无会议
赤道几内亚	1988

表 15 (续)

冈比亚	1990, 1992
几内亚比绍	1988
基里巴斯	无会议
老挝人民民主共和国	1986, 1989, 1992
莱索托	1988
利比里亚	无会议
马尔代夫	1986, 1989, 1991
马里	1985
尼日尔	1987
卢旺达	1992
萨摩亚	1986, 1988, 1990
圣多美和普林西比	1985, 1989, 1992
塞拉利昂	无会议
所罗门群岛	1988
多哥	1985, 1988
图瓦卢	1991
瓦努阿图	1988
也门	1992

资料来源：贸发会议秘书处，根据的是开发计划署和世界银行的资料。

<sup>a</sup> 自 1990 年 9 月巴黎会议以来举行的会议用斜体字表示。

<sup>b</sup> 加勒比经济发展合作集团成员国。

## B. 债务和债务偿还

### 最不发达国家外债的趋势

债务总额：1991 年，最不发达国家的外债总额仍维持上一年的水平，约为 1130 亿美元，在此之前，它在过去十年里翻了一番多，而且比作为一个整体的发展中国家的债务总额增长得快。债务总额的增长率在 1987 年之后开始下降，然后在 1990—

1991 年间稳定下来（见图 5）。这一趋势可以归因于许多重要因素。第一，近年来主要援助国出现了重大的转变，即转而在赠与基础上提供官方发展援助；第二，根据贸发理事会第 165 (S-IX) 号决议和在巴黎俱乐部重新安排偿还期的框架内采取了大规模取消官方发展援助债务及其他的措施；第三，最不发达国家本身已对按非减让条款举债采取了更为审慎的政策。

然而，最不发达国家债务总额目前（1990-1991 年）的水平，约占它们合计的国内生产总值的四分之三（图 5）；一些国家债务负担尤为沉重，例如，现有的最新数据显示，在 17 个国家，债务总额超过了国内生产总值，而且其中有三分之一的国家债务总额是国内生产总值的两倍多（见统计附件，表 32）。

债务结构：90% 以上的最不发达国家的债务是长期债务（见表 16）；其中约有三分之二是减让性的。最不发达国家全部长期债务的三分之一以上和长期减让性债务的近一半是欠多边机构的。经合组织国家占了它们的长期债务的 31%，而其他国家（主要是前经互会国家和欧佩克成员国）几乎占了 30%（见图 5）。

欠前经互会国家（主要是前苏联）的债务仍占最不发达国家债务总额的近五分之一，而且主要涉及六个国家，对这些债权国负债累累的国家有：埃塞俄比亚（49 亿美元）、阿富汗（47 亿美元）、也门（29 亿美元）、莫桑比克（14 亿美元）、老挝人民民主共和国（12 亿美元）和柬埔寨（12 亿美元）。

在最不发达国家的长期债务总额中，欠欧佩克成员国的债务所占的比重仅为 6%，最大的债权国是沙特阿拉伯和科威特。欧佩克国家的最大债务国是苏丹（24 亿美元）、毛里塔尼亚（7 亿美元）和也门（7 亿美元）。

关于多边减让性债务，开发协会是最大的债权国（占总额的将近三分之二），其次是亚洲开发银行和非洲开发银行。欠多边来源的减让性债务在整个 1980 年代都在上升，但自 1988 年以来上升得尤为迅猛，而且一直持续到 1990 年代。另一方面，非减让性债务在整个多边债务中所占的比重从 1987 年的 29% 下降到 1990 年的 18%。

表 16: 最不发达国家的债务和偿债总额  
(10 亿美元)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1991 <sup>a</sup>
	(%)										
	<u>债 务</u>										
1. 长期总额	49.7	55.8	55.2	63.8	74.2	90.3	95.1	97.4	103.2	102.7	91.4
A. 减让性的	26.2	28.9	30.8	36.5	43.2	54.7	60.0	64.1	67.8	-	-
-经合组织国家	6.6	6.9	7.7	9.7	12.1	15.9	17.2	17.7	19.4	17.1	15.2
-多边机构	8.8	10.1	11.4	13.6	16.5	20.8	22.9	25.7	30.7	-	-
B. 非减让性的	23.5	26.9	24.4	27.3	31.0	35.6	35.0	33.3	35.3	-	-
-出口信贷	8.3	9.8	8.6	10.0	11.2	13.0	11.8	11.7	12.9	12.4	11.0
-多边机构	5.1	5.6	5.5	6.5	7.2	8.3	7.6	6.8	6.7	-	-
2. 短期总额	3.9	4.9	4.6	5.7	6.9	8.0	7.6	8.4	9.5	9.7	8.6
外债总额	53.6	60.7	59.8	69.5	81.1	98.3	102.7	105.7	112.6	112.4	100.0
其中:											
使用货币基金											
组织信贷	4.3	4.7	4.5	4.9	5.1	6.0	5.5	5.0	5.1	5.2	4.6
	<u>偿 债</u>										
1. 长期总额	2.8	3.1	3.6	3.8	4.9	4.4	4.6	5.2	4.6	4.4	93.6
A. 减让性的	0.6	0.6	0.8	0.9	1.4	1.4	1.6	1.6	1.4	-	-
-经合组织国家	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	12.8
-多边机构	0.1	0.2	0.3	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	-	-
B. 非减让性的	2.2	2.5	2.8	2.9	3.4	3.0	3.0	3.6	3.2	-	-
-出口信贷	0.9	1.0	1.0	1.1	1.3	1.2	1.1	1.2	1.3	1.2	25.5
-多边机构	0.8	0.8	1.0	1.0	1.5	1.3	1.1	1.3	1.2	-	-
2. 短期总额	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.6	0.5	0.4	0.3	6.4
偿债总额	3.3	3.6	4.1	4.2	5.3	4.8	5.2	5.7	5.0	4.7	100.0
其中:											
使用货币基金											
组织信贷	0.5	0.6	0.8	0.8	1.3	1.0	0.8	1.1	0.8	0.6	12.8

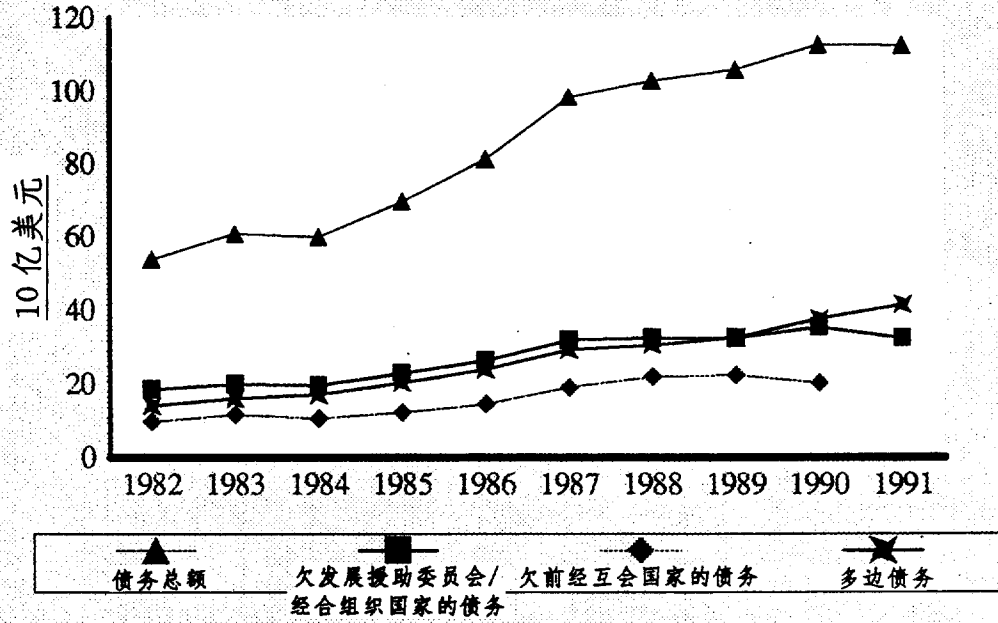
资料来源: 贸发会议秘书处根据经合组织秘书处的资料所作的计算。

注: 债务总额和偿债总额数字既包括长期债务又包括短期债务, 还包括使用货币基金组织的信贷。

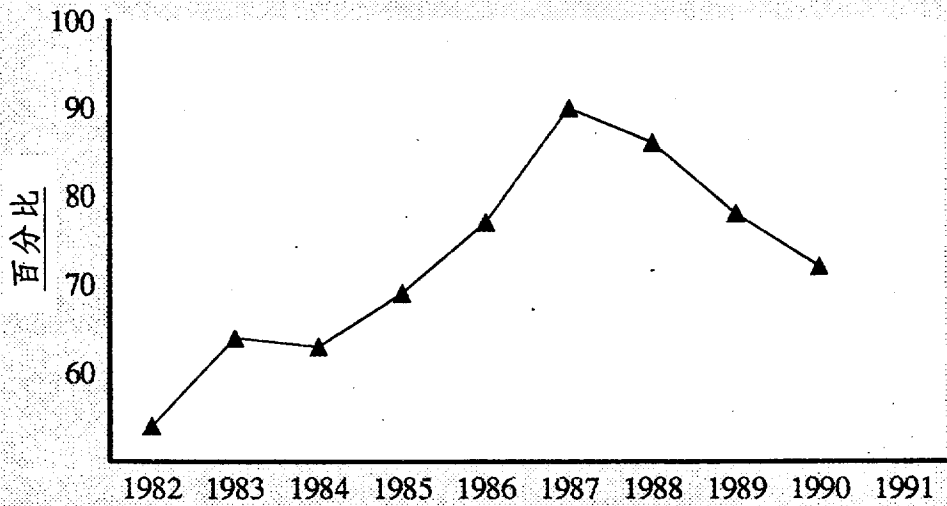
<sup>a</sup> 占债务或偿债总额的百分比。

图 5:1982-1991 年最不发达国家的外债

A. 债务总额的各组成部分

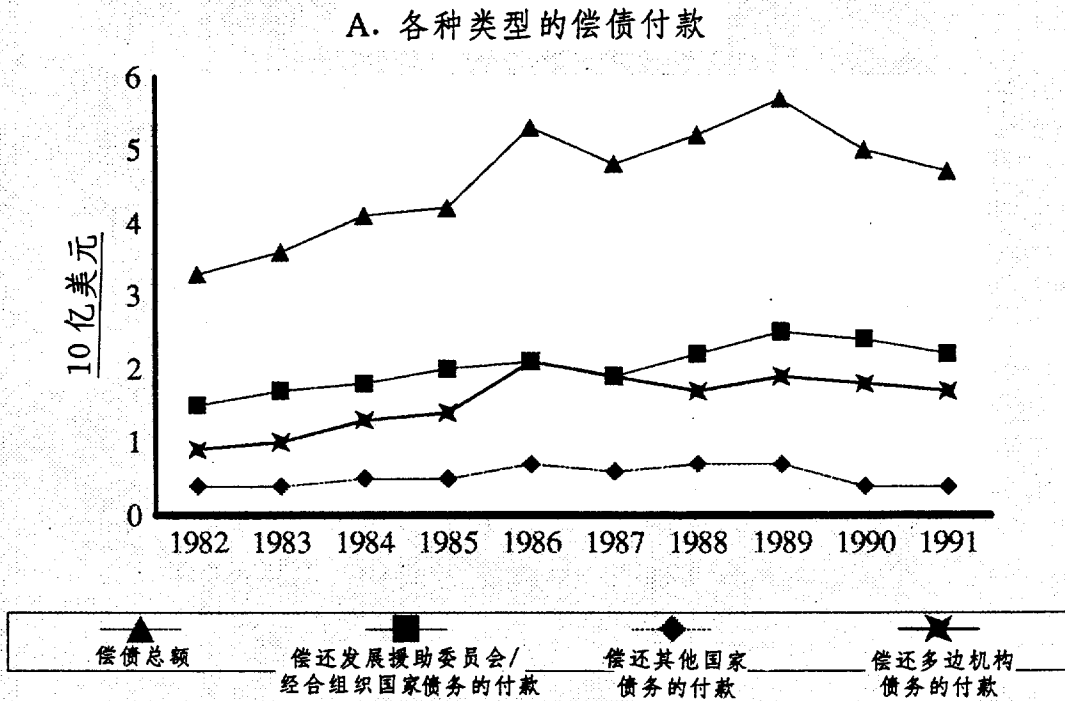


B. 债务总额占国内生产总值的百分比

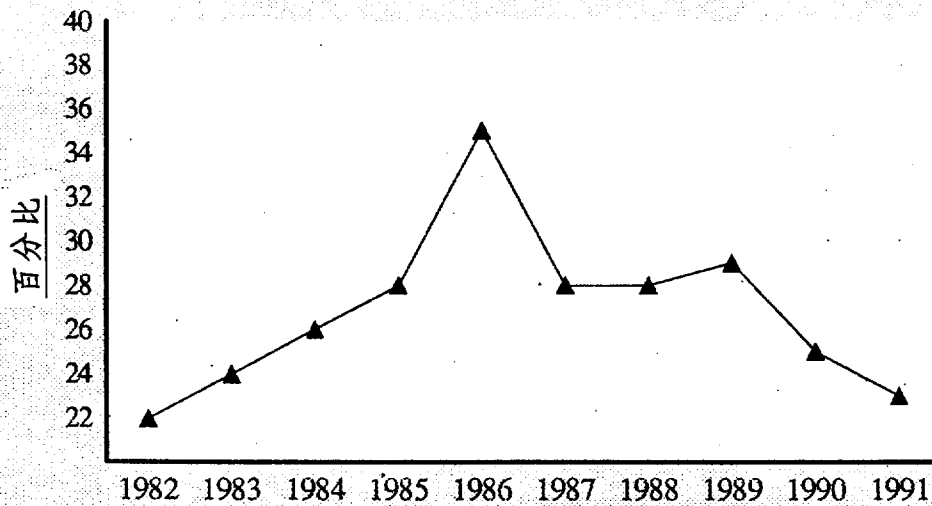


资料来源:经合组织

图 6:1982 - 1991 年最不发达国家的偿债付款



B. 偿债占商品和服务出口的百分比



资料来源:经合组织

最不发达国家的双边减让性债务有一半以上是欠发展援助委员会国家的。日本是最大的发展援助委员会债权国，占了整个双边减让性债务的五分之一。其次是美国、法国、德国和意大利（它们中有些现正大规模注销债务，这一点尚未反映在债务总额数字中）。其他的发展援助委员会国家合起来所占的比重不到5%（见统计附件，表29和30）。欠经合组织国家的债务最多的最不发达国家债务国是扎伊尔、孟加拉国、苏丹、缅甸、赞比亚、坦桑尼亚联合共和国、马达加斯加和莫桑比克，债务额从10亿美元至将近70亿美元不等。

最不发达国家的长期非减让性债务总额仍然是它们的总体债务的一个重要组成部分，尽管它所占的比重一直在逐步下降。1990年它约为353亿美元，即相当于最不发达国家债务总额的三分之一弱，而且这一数额的将近45%是欠经合组织债权国的，主要的债务形式是官方贷款或有官方担保的贷款（129亿美元）和金融市场借款（28亿美元）。非经合组织国家的非减让性贷款占最不发达国家的总体非减让性债务的三分之一以上。四分之三的非减让性多边债务是以货币基金组织信贷的形式贷给的（见表16）。

债务偿还：1991年，最不发达国家的债务偿还付款总额为47亿美元，与1990年的50亿美元和1989年的57亿美元相比有所下降。因此，作为一个整体的最不发达国家的债务偿还额与出口的比率从1989年的29%下降到1990年的25%和1991年的22%，后者是7年来的最低水平（见图6）。与实际付款额相比，预定的付款额本会高出很多。由于无法履行对外财政义务，1991年为数多达20个的最不发达国家向它们的外国债权人拖欠了付款。更为令人震惊的是，它们当中除一个国家以外在过去几年里一直拖欠付款。拖欠付款已妨碍了它们获得新的资金供应。一些拖欠付款的国家采取了结构调整措施，以期改善它们的国际收支和储备状况。

最不发达国家近几年的偿债付款构成具有以下特征（见图6）。第一，按长期非减让性条件支付的偿债付款额占偿债付款总额的三分之二。第二，偿债总额中最大的份额仍是用于偿还经合组织债权国和多边机构债务的付款。在支付给经合组织债权国的总体偿债付款额（占偿债付款总额的不到一半）中，将近有四分之三用于偿付非减让性部分。同样，非减让性债务占偿还欠多边机构的债务付款的将近70%，其中三分之一是付给货币基金组织的。反过来说，尽管非经合组织双边债权人在最不发



达国家的债务总额中所占比重比较大，但支付给它们的偿债付款额只有偿债付款总额的9%。

偿债付款额变化的原因因国而异。总的来说，付款额增多与多边债务偿还额的增多有关。但偿债付款总额受到遏制的主要原因是债务减免，而且在某些情况下是由于债务国无力还债而采取的单方面行动（例如，1990年，苏丹欠非经合组织债权国的债务分文未还，而且将其对多边来源的债务付款几乎削减了三分之二）。

### 当前的债务减免计划

正如上文所指出的，最不发达国家继续从一系列债务减免措施和主动行动中受益，它们可以归纳为三大类，这一点在下文讨论。

官方的双边措施：最不发达国家债务减免的一项主要来源是根据贸易和发展理事会第165号(S-IX)号决议就官方发展援助所采取的措施。追溯性条款的调整措施——主要表现为豁免以前提供的官方发展援助贷款和以赠与形式提供新的援助——正在根据一些发展援助委员会援助国前此采取的政策和最近的债务注销方案加以执行。几乎所有的最不发达国家都在发展援助委员会国家所采取的这些措施下获得了债务减让（1978-1989年间的减让总额估计为43亿美元）。

经合组织国家，主要是法国、意大利、比利时和德国，已经宣布并正在执行进一步的债务减让行动。法国正在注销最不发达国家欠它的双边官方发展援助债务，而德国自1989年以来已注销的未偿还债务额达15亿美元左右。美国从1989年以来也已开始执行债务豁免方案，最近已将此方案扩展到了不属于最初受益国之列的另外一些最不发达国家（例如孟加拉国、莫桑比克和赞比亚）以及扩展到各种新的减让性债务的类别（主要是粮食援助债务）。在1991财政年度，经授权在这些方案下对12个最不发达国家的7.74亿美元的债务作了豁免。贸发会议秘书处估计，经合组织债权国自1989年以来所提供的官方发展援助债务减免，包括现在正加以执行的，与对最不发达国家的其他债务减免相等，金额为50亿美元至60亿美元。

最不发达国家也一直是其他一些双边计划的主要受益国，制定这些计划是为了对债务缠身的最贫穷国家的调整和改革方案提供债务减让和另外的资助。挪威和瑞典为在若干年里提供这一类支助作出了特殊的规定，而瑞士最近制订了类似的方

案。<sup>19</sup>

另一方面,对最不发达国家拥有减让性债权的两个主要双边债权国,即日本和前苏联(每一个拥有的债权额为70亿美元,合起来占了最不发达国家减让性双边债务的40%左右和相应的偿债付款额的30%),未按其他曾提供援助的主要债权国对最不发达国家采取的类似办法作出有益于它们的大规模债务豁免。前苏联各共和国,尤其是俄罗斯联邦,似乎在继续收取到期的偿债付款的同时,大规模地削减了对最不发达国家的经济援助。日本根据一系列抵消性的赠款援助方案,就债务减免作出了其他类型的安排(而且还根据巴黎俱乐部协定取消了一些官方发展援助)。

巴黎俱乐部重新安排偿还日期:除了上述对最不发达国家的债务减免措施以外,债权国,主要是属于经合组织的那些债权国,在巴黎俱乐部对官方的双边债务重作安排了偿还日期。迄今为止,24个最不发达国家在1980年代的不同时期和在1990年代初请求巴黎俱乐部对它们的双边债务重新安排偿还日期,它们当中有一些数次提出这一请求。

《行动纲领》中与最不发达国家对外负债有关的重要条款之一,是请求巴黎俱乐部审查适用于最不发达国家的多伦多备选方案<sup>20</sup>的执行情况和可能需要的另外备选方案。在第二次联合国最不发达国家问题会议(1990年9月)上,荷兰提议债权国共同彻底取消那些面临最严重债务问题的最贫穷的发展中国家——尤其包括最不发达国家——的双边官方债务。后来,联合王国在特立尼达和多巴哥举行的英联邦财长会议上提出一项改进多伦多条款的倡议,改进办法特别包括初步划减三分之二的未偿还官方债务,和按债务国的支付能力安排剩余债务的偿还事宜(特立尼达条款)。巴黎俱乐部对于对最贫穷国家实行另外的债务减免措施问题进行的讨论最终导致在1991年12月采纳新的重新安排偿还日期条款(所谓的提高对最贫穷和负债最多国家的减让待遇的办法)<sup>21</sup>,该条款所提供的减让比多伦多备选方案要大<sup>22</sup>。

这些新条款提高了债务豁免备选方案中的取消百分比,并提高了总体的减让水平,现在有更多的债权国赞同这两个高度减让性备选方案中的一个或另一个。巴黎俱乐部在处理某些特殊问题时已显示出了一定的灵活性,例如,对于乌干达,即让它推迟支付该协定未涉及的债务欠款(截止日期后债务)。

到1992年底,九个最不发达国家(贝宁、埃塞俄比亚、几内亚、马里、塞拉利

昂、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚)已从巴黎俱乐部的新条款中受益。

多边主动行动：许多最不发达国家有资格并且已从1980年代末和1990年代初实施的多边债务减免行动中受益。许多非洲最不发达国家是特别援助方案的受惠国，该方案是世界银行为非洲撒哈拉以南地区的低收入负债累累国家主办的。特别援助方案的第二阶段已于1990年10月开始，<sup>23</sup>现有23个非洲最不发达国家被列入这一方案<sup>24</sup>。

在1990年代，许多实施调整方案的最不发达国家从补充的开发协会调整信贷方案中受益，世界银行在1988年设立该方案是为了减轻以往根据非减让条件与世界银行订立的未偿还债务的偿债负担。根据这一方案，向有关国家分配补充的开发协会信贷，数额相当于它们欠世界银行到期利率付款的90%。在1992财政年度，8个最不发达国家根据这一方案获得了3500万美元。

世界银行同意将其减债贷款业务延长(至1994年7月)，该贷款最初是在1989年仅为开发协会成员国设立的<sup>25</sup>。尼日利亚(1991年3月)和莫桑比克(1991年5月)是第一批使用该贷款的最不发达国家，该贷款在赠与的基础上提供支助，以便通过回购和债务交换来减少商业银行的债务和债务偿还。这两个最不发达国家合起来共可减少2.308亿美元的商业债务和0.9亿美元的利息欠款。瑞士和法国为在这两个国家中的业务活动捐赠了资金，而荷兰和瑞典则为莫桑比克捐赠了资金。许多其他最不发达国家已表示对使用该贷款感兴趣。减少商业债务的债务减免方案大大有助于减轻最不发达国家的总体债务负担。但是，完成这种行动所需的过程似乎是相当漫长的。

在欠货币基金组织的债务方面的一项重要事态发展是可以从结构调整贷款和加强的结构调整贷款获得资金供应(年利率为0.5%，偿还期为10年，包括5.5年宽限期)。在1980年代初，最不发达国家曾不得不主要依靠货币基金组织的短期和非减让性的备用和扩展安排。这两种新贷款使得有可能根据比较适当的条件调整它们的外债结构。截至1992年12月月中，结构调整贷款和加强的结构调整贷款安排已在15个最不发达国家实施<sup>26</sup>。

对大多数最不发达国家来说，早日恢复对外活动能力和按标准条件偿还货币基金组织债务的能力似乎是不可能的，在这方面，将加强的结构调整贷款延期一年的决

定因此而受到了欢迎。然而，很显然，最不发达国家将有必要在未来的某个时候按优惠条件得到货币基金组织的贷款。加强的结构调整贷款继续提供资金对它们来说尤为重要，因为货币基金组织协定在资金调动方面所起的作用已远远超出了与该组织本身签订的协定所能提供的资金量。从某种意义上说，这些协定已成为“在政策上核可”的信号，从而对扩大援助国支助和其他类型的国际支助措施（例如，召集协商组和圆桌会议、根据若干援助计划采取的具体债务减让措施以及巴黎俱乐部的重新安排偿还日期）起着起动作用。

### 预期偿债能力

最不发达国家是否有可能既履行它们的债务偿还义务又不损及它们的发展努力，不仅取决于债务减免行动，还取决于它们是否有能力增加它们的出口收入。能否使它们的出口收入有所增长将取决于它们自身的努力和世界贸易条件。后者总的来说不利于最不发达国家。正如下文所讨论的（见第五章），乌拉圭回合的最后结局似乎不可能大大改善最不发达国家进入国际市场的前景，因为现有的优惠幅度有可能受到侵蚀。

更为重要的是，必须牢记最不发达国家债务负担的真正规模，简单的测算显示，如果它们仍按与过去相同的水平（即每年约 50 亿美元）支付偿债付款，尽管将它们的偿债率降到一个可维持的水平（即到 1995 年降到 20% 或 20% 以下），它们的出口收益必须以比在 1980 年代（1%）高得多的比率增长（每年至少增长 4.6%）。

此外，除非进一步给予大量的债务减免性削减，否则最不发达国家的偿债付款在今后几年里有可能大量增加。根据来自世界银行债务国报告体系的数据（它不包括货币基金组织信贷等）对作为一个整体的最不发达国家实际和预期的偿债付款进行的比较显示，1990 年两者的差额为 30%。货币基金组织最近对不同类别国家的平均偿债率（也不包括动用货币基金组织信贷）进行的预测表明，即使乐观地假定最不发达国家的出口收益增长，它们的平均偿债率也会增长（从 1991 年的 22% 增长到 1993 年的 25%）<sup>27</sup>。

现已证明，最不发达国家现正受益的债务减让措施不足以使它们的债务偿还率降低到一个可维持的水平（见统计附件，表 32，另见本章的附录，表 A）。因此，即

使它们成功地改善了它们的出口收益状况，国际社会仍将有必要采取更为有力的重大措施对它们的债务负担作决定性的削减。

进一步行动的要点：关于官方双边债务，可以设想会采取以下有利于最不发达国家的债务减免措施：

- 继续按赠与和接近于赠与的条件提供新的发展所需资金；
- 就许多最不发达国家来说，债务形势要求按荷兰 1990 年的提议彻底注销官方的双边债务；考虑到这一情况，采用特立尼达条款作为巴黎俱乐部重新谈判的标准；
- 鼓励非经合组织债权国采取注销和减免债务的类似措施；
- 将同等的好处给予所有采取了经济政策而使它们有资格按特殊的减让条件得到官方债务减免的国家，包括那些迄今为止一直避免对未偿还债务重新安排偿还日期的国家。

尽管多边债务在最不发达国家的外债总额中所占的比重一直在增加，但减轻这一类债务的偿债负担的措施迄今为止仍是有限的。可按以下方针制定进一步的措施：

- 对多边债务作进一步的结构调整，包括向目前仍负有付款义务的最不发达国家提供额外的减让资金和援助，使它们付清欠款。
- 建立用回流资金或特别信托基金资助的利息补贴或重新供资计划，以期特别减轻由于未偿还非减让债务而产生的偿债负担。

向那些欠私人债权人债务的最不发达国家提供减让仍是有余地的。世界银行的减债贷款为回购业务提供了一种工具。这种贷款办法近来已对某些发展中国家实行，它们可以利用它们的债务在二级市场上交易时所提供的贴现。诸如以债务换保护自然和以债务换发展的交换办法对最不发达国家也是有益的，而在这方面，非政府组织一直在发挥重要的作用。援助国、商业银行和非政府组织采取一致行动对于减轻一些最不发达国家所面临的商业债务负担是至关重要的。

最后，正如上文所指出的，许多最不发达国家近年来在避免非减让性债务方面采取的审慎做法有助于抑制它们外债的增长和偿债负担。就最不发达国家本身来说，它们应增强它们的债务管理能力和方案，并落实能证明大规模减免债务是合理的经济和发展政策。在这方面，大多数最不发达国家将继续需要技术援助。

## C. 技术合作

### 导 言

在过去的三十年里,帮助发展中国家加速发展的主要办法之一就是技术合作。技术合作方案帮助所有发展中国家吸收和应用现有技术知识,帮助建立教育和培训体系,为发展中国家适应新的不断变化的环境创造了必要的条件。所有主要的发展目标——经济增长、改善健康状况、保护环境、改良农业、工业改造、人口控制——都取决于国家吸收和利用技术知识的能力。目前世界上繁荣的国家在培养其公民的技能和改进技术方面都曾进行过长期的投资。

### 资金供应和分配

1990年,最不发达国家接受了32.5亿美元的官方技术合作贷款,<sup>31</sup>大约相当于给予最不发达国家的官方发展援助总净额的23%。就15个最不发达国家而言,这种援助中的技术合作部分特别大(占30%或更多);向22个最不发达国家提供的技术合作资金占其国民生产总值的5%或5%以上。一般来讲,较小国家得到的人均技术合作资金比人口多的国家要多。最不发达国家作为一个整体得到的技术合作资金约占发展中国家技术合作资金总额的20%。

虽然从这些数据并不能得出有关趋势的确定结论,但有关的数字表明,给予最不发达国家的长期技术合作有了很大的增长。实际上(按1986年不变价格计算),1980-1987年为技术合作提供的年平均资金比1971-1979年多80%左右。

就技术合作的部门分配来说,农业、森林和渔业以及教育和卫生过去一贯是一般最不发达国家的第一位或第二位的优先事项。

尽管无法获得关于技术合作资金按其主要组成部分(专家、培训、设备)加以细分的充分统计资料,但有证据表明,最不发达国家特别是非洲最不发达国家中的外国专家为数极大。1988-1989年进行的调查表明,21个国家这方面的数目从120人至2300人不等(其中5个国家在400人以下,12个国家401-1000人,4个国家超过1000人)<sup>32</sup>。无法获得分配给培训和设备的资金的数字,但分配给这方面的资金很可能只占资金总额的一小部分。例如,开发计划署将其预算的约三分之二分配给短期和长期专家咨询服务;余额分配给培训和设备。

现有资料表明,技术合作是发展援助的一个重要部分,也是最不发达国家资金的一个主要来源,最不发达国家对外国的专门技能有相当大的依赖性。由于技术合作对最不发达国家发展计划的这一重要参与,因此,为了了解它对最不发达国家长期发展的潜在影响,很有必要对技术合作的有效性进行评价。

### 技术合作的有效性

提高对最不发达国家援助水平所遇到的一个主要困难是技术合作未能充分加强这些国家机构的能力。这种情况在一定程度上可归因于国内政治和经济上的困难,以及重复与大量援助国之间的竞争,但事实仍然是存在着重复出现的下述事例:计划不当,管理工作差,未能实事求是地确定目标,过分强调执行项目所需条件,以及过分依赖外国专家而排斥本国专门技能。

从1980年代中期开始,开发计划署通过其国家技术合作评估方案鼓励对最与不发达国家进行技术合作的经验进行公正的评估。评估是最不发达国家政府亲自进行的,评估的目的在于为制定受援国的技术合作政策提供基础。大多数研究虽然都承认今后仍有必要进行技术合作,但对它的高成本、受援助国操纵的特性和在培养人的技能和提高机构的能力方面经常发生的质量低下和相对缺乏有效性的情况持批评态度。这些研究还证实了很多人的观点,即受援助国操纵的技术合作过分依赖外国顾问和分成过多的小项目。这些评估的结果已为大多数的受援国和援助国所普遍接受<sup>33</sup>。

### 技术合作的不断变化的作用

#### 技术合作模式

技术合作的早期模式——这种模式在大多数最不发达国家仍很流行——要求通过广泛利用外国顾问填补受援国管理和技术专门技能结构中的不足的办法来提供与援助国有关的服务。由于最不发达国家行政机构相对较弱并且缺乏熟练人员,因此,援助国已保证在这些方面尤其是援助项目方面填补缺口。这种基本上是“援助国的服务模式”及其大量的外国人员,比其他方式更便于大大提高援助水平,并已受到最不发达受援国的欢迎。

然而,技术合作理论注重于技术转让和培训本国人员,使他们能逐步替代外国顾

问的操作上的、填补空白的作用。因此，技术合作管理方面的进步应该包含从“援助国服务”模式向“受援国服务”模式的转变，在这种转变中，受过培训的本国人员要在内部管理和执行援助项目和方案方面代替外国人员。这样，外国技术合作操作人员数目的减少将会表明在实现技术合作目标方面取得了进展。这种情况在有些国家确实出现了，但在大多数最不发达国家，用于使援助国便于执行和监督援助项目的技术合作资金仍然很多，技术合作仍然是属于“援助国服务”型的。

有许多因素造成了在从援助国指导的技术合作向受援国管理的方案逐步转变方面出现的这种为时达几十年的拖延，其中包括援助国的援助水平持续居高不下，以及荒谬的是考虑到这种努力的规模，最不发达国家的机构和能力长期软弱无力和弱小。然而，似乎存在两个根本性的基本问题。一个是援助国人员和顾问团对援助的持续微观管理有着根深蒂固的兴趣，因为对他们来说，这在专业上是有益的和有利可图的。但是与此相关并对此起强化作用的一个问题，是大多数最不发达国家政府对技术合作不大重视。

意味深长的是，大多数中等收入发展中国家都保持着技术方案的高水平，这与人们经常发表的下述观点是相反的，即发展方面的进步应导致技术方案水平的下降。进步的一个更好的指标是官员们能准确地指导，他们所需的技术合作，以满足明确确定的需要并逐步加强对技术知识的有效吸收。

#### 增加所需技术合作的多样性

1990年代所需的技术援助越来越多样化，这不仅是由于科学和技术的不断进步所致，而且也是因为人们越来越认识到，为了作出有效的反应，机构的发展是很重要的，而且技术合作的性质也需要不断改变。

现在人们了解到，发展上的进步的基本要素是机构制定公共政策的能力、一个充满活力的私营部门和一个自治而多元的公民社会。这一进程的关键在于不同的思想方法和构成公营部门、私营部门和行政部门基础的组织机构之间创造性的相互作用。

在过去几年里，关于政府在提供便利于私人投资和推动市场的环境方面所起作用的思想出现了新的平衡。最不发达国家政府需要技术援助以贯彻宏观经济和财政政策以及改革行政部门和使国有企业私有化。然而，大多数最不发达国家政府目前处



理这些艰巨工作的能力一直在下降。这部分是由于严重的财政危机以及政治和组织机构上的变化和捉摸不定所致。由此造成的一个结果是重新依赖上文讨论过的援助国服务型的业务上的技术合作。

由于这些不断变化和越来越多样化的要求，发展机构正在谋求加强综合管理和组织机构发展所需的技术合作。现在人们更加强调要在自力更生的国家发展的广义上增强组织机构的能力。

### 技术合作的评价标准

要设计一套评价最不发达国家技术合作的适当制度是很困难的，因为它只是影响发展上的进步的工具之一，它的有效性取决于许多变量，尤其取决于据以利用这一评价制度的主要的政策或战略框架。

例如，援助国服务办法最初使得有可能着手实施比不采用这一办法时要大得多的资本援助方案。这方面的战略思想是，“起巨大推动作用的”资本密集型援助能够促使最不发达国家的经济结构改革的步伐加快。但是，这一办法引起许多国家作出规模过大的全面努力，而且很多谋求提供帮助的援助国的援助方案相互配合的程度也太低。更为严重的是，它造成无法持续的过于复杂的资本密集型技术的转移。

很多最不发达国家中存在的将技术合作用于基本上属于预算支助目的的现象，主要是政策乏力而不是技术合作本身所固有的缺陷造成的。当然可以说，技术合作本应避免比较照顾公营部门的发展而不照顾比较均衡的私营部门发展的那种政策失误，但是当我们开始拟订技术合作的评价标准时，这只会导致混乱。技术合作毕竟不过是一种工具。技术合作这个工具可能确实已被滥用了，但是为采取矫正行动所作评价的重点应放在所奉行的基本政策上。

主要是对明确规定的受援国优先项目的逐渐重视而不是技术合作的水平可以说明在利用技术合作方面所取得的进展。几乎可以肯定的是，最好的衡量尺度就是关于最不发达国家对所需技术合作包括投入的设计和监督在内方案制订工作的参与程度的指标，以及关于对其作为一种可获得的主要资源的技术合作的管理的指标。实质上，这恰恰是国家技术合作评价方案所应做到的事。一个最不发达国家在采纳和有效地利用这一方案方面所取得的进展，是评价该国技术合作活动的重要标准。

### 对技术合作性质与质量的重新思考

如果技术合作向高一级的最不发达国家管理模式转变的话,那么,受援国参加技术合作的设计、管理和评价的能力就必须成为援助国与受援国合作的一个重要目标。国家技术合作评估方案是加强最不发达国家政府管理技术合作能力的一个主要工具。这是一种受援国起主导作用的进程,得到了开发计划署的支持。

感兴趣的国家政府已通过指定一个负责加强对一切技术合作活动的管理的高级协调员和机构间特别工作组开始实施国家技术合作评估方案。这一进程的组成部分包括:建立进行中的活动的综合数据系统,研究必要条件和特殊问题,以便制定有关利用技术合作的国家政策,以及通过滚动的多年技术合作方案实行技术合作方案制订办法。技术合作方案概念类似于多年公共投资方案,技术合作方案应成为公共投资方案的一部分或成为其附件。技术合作方案是政府内部的方案制订过程,类似于预算和公共投资方案的编制工作,各种技术合作用户通过这一过程表明他们今后几年所需的技术合作。然后,对这些所需的技术合作进行审查,并根据供资的可能性对其先后次序进行评定。

到1992年底,已有大约25个最不发达国家采取行动实施国家技术合作评估方案,其中除一个外都在非洲。这些最不发达国家中有16个已完成第一阶段的工作并已通过国家政策框架文件,目前正着手编制正式的技术合作方案型预算。好几个国家已至少完成第一个多年方案。方框9对典型的国家技术合作评估方案经验作了概述。

各国政府根据这一方案所进行的研究以及国家管理技术合作的概念,对援助国和受援国的发展思想已产生了深刻的影响。它们大大提高了各国对技术合作问题的认识,并确保在改进协调和方案制订工作方面取得进展。目前,许多发展中国家都在设法运用这一办法中的国家管理规则,并根据其能力调整这一办法的实施方式。

大会已坚决表示赞同发展中国家应在全国范围内对其自身的发展负责的原则,并且赞成援助方案应由国家所有并受国家指导。根据这项原则,开发计划署和若干有同样想法的援助国正在谋求扩大国家对技术合作项目的实施或“共同管理”。这与过去偏爱外部执行代理人的做法——一种被越来越多的人视为取代国家责任的做法——形成了鲜明的对照。由本国执行现在被视为加强最不发达国家能力的一个重要目标。

## 加强能力

非洲国家的中高级行政部门经济管理技能的欠缺。一直在阻碍最近的自由化和机构改革的实施。特别是出现了过分依赖布雷顿森林体制的人员来制订结构调整方案的现象。这些方案常常受到批评，说它们“国内化”不够。国家确定发展优先次序和发展战略、分析政策备选方案和实施政策改革的能力，给长期发展带来了一个重大的限制因素。因此，世界银行、开发计划署和非洲开发银行已联合提出加强非洲能力倡议。其重点主要放在经济分析和对与金融、预算和计划有关的机构的管理上。

就加强非洲能力倡议而言，重要的是在加强能力方面共同努力，使非洲人参与其指导工作，以及各援助国联合起来。为提高最不发达国家的能力和加强其组织机构而作出的这种共同努力，现在被视为某种必须贯穿于整整一系列发展援助活动之中的东西。

人们普遍一致认为，援助国应协同努力加强所有优先部门的能力。这样的方案应以一个国家框架为基础，此种框架要由受援国而不是援助国来确定，并能为一个部门或一个重要的分部门提供一个连贯的框架结构。在这样一个框架内，可以确定援助国的干预措施。联合国系统正在通过采用大会1990年第44/211号决定批准的“方案办法”争取实现这一目标。

虽然一段时间以来，加强能力一直是发展援助的一个目标，但各国政府和发展机构普遍关注的是，技术合作应更为直接地注重于加强最不发达国家的组织机构能力。因此，应该不那么经常地利用技术合作来填补人员缺额，而应更经常地利用技术合作来帮助本国人员达到在外部帮助减少的情况下他们也能工作的阶段。这意味着要使用更多的最不发达国家本身的顾问，并采取措施鼓励移居国外的技术人员回国。像发展中国家间的技术合作和通过移居外国国民转移知识这样的久已确定的方案，是促进实现这些目标的一个重要方法。为此还需要改进最不发达国家援助管理，包括加强各部之间和各部与援助国之间的协调，以此作为普遍加强国家管理的一部分。

## 对援助的协调

目前特别迫切地需要援助国在最不发达国家中进行协调，因为援助为发展方案的很大一部分提供资金（常达发展预算的90%以上）。因此，只有通过援助的协调才能做到以连贯的方法使用发展资源并将其分配给国家最优先的项目。在这种背景下

协调技术合作资源是很重要的，因为它一般给最不发达国家的经济带来一个重要的资源。

#### 方框 9：国家技术合作评估方案的经验

以下两个例子说明了国家技术合作评估方案所取得的许多经验和结果：

几内亚：自从采行第一个滚动的 1990/1992 年技术合作方案以来，技术合作方案已成为一种久已确定的每年制订方案的活动，1991 年编制 1991-1993 年的方案，1992 年编制 1992-1994 年的方案。每年技术合作方案都有所改进。在采行技术合作方案之前，政府面临着大多在援助国鼓动下提供的外国专家迅速增加的局面。政府无从知道是否真的需要这些专家，他们是否得到优先使用，或者援助资源是否可作他用。技术合作方案已使政府能够对技术合作的总量进行管理，减少重复并限制作为次要事项的在援助国推动下提供的外国专家人数的过度增长。

布隆迪：技术合作是一种可用于促进发展的巨大资源，每年总金额超过 8000 万美元。高效利用这些资源来满足高度优先的需要是资源管理工作的一个重要组成部分。布隆迪正在采行技术合作方案，以此作为一个更为严密的资源管理方法的一部分，这一方法编制统一预算以及制订公共开支方案，滚动的公共投资方案和技术合作方案。这些办法将更为全面地适用于国内外援助资源，以便能够以连贯的方式管理这些资源的使用工作。过去在没有技术合作方案的情况下，根本不存在对向该国提供这些资源的活动和用的这些资源使用方案的制订工作进行监督的制度。技术合作方案把这些资源有效地纳入总体的预算和方案编制体系之中。

正式协商机构——开发计划署发起的圆桌会议和世界银行主持的协商小组会议——应处理加强能力问题和所需的技术合作问题。而且，拟议中的多边领导的部门制度同样应涉及所需的资金和技术援助，以及实现逐步增加最不发达国家对落实援助的责任的方法。

### 结论与建议

现已变得越来越清楚的是，加强管理能力对于最不发达国家在发展方面取得进展是至关重要的，对技术合作的需求变得更加多样化和紧迫。援助机构和受援国也因此谋求重新评审技术合作。正在作出广泛的努力，以求在利用诸如培训和使用外国专家、政策和技术咨询以及编制调查和研究报告等技术合作方法方面制定新的方针。

为重新确定技术合作方向所作的主要努力之一，是开发计划署大力强调提高管理能力和鼓励最不发达国家加强其自身的技术合作评估和方案制订工作。

这些计划实施的新的技术合作方针确认技术合作继续作为主要的发展援助来源所起的实质作用，但坚持认为目前的技术合作办法需要作重大改进，以便实现其开发人力资源和加强能力的预定目标。

商定的主要改进建议包括：

- 技术合作应成为国家长期规划的一个组成部分；
- 努力争取联系部门目标和政策系统评估技术合作和系统制订技术合作方案；
- 更为明确地确定各种技术合作方案的任务以及它们各自的责任；
- 就可对外国专家提出何种合理期望的问题议定事先的工作范围，更加严密地监督这些专家的招聘工作和他们的绩效；
- 确保对援助国的程序和做法加以简化和协调，以避免对最不发达受援国造成过大的行政负担；
- 鼓励最不发达受惠国在所有阶段负责管理和监督技术合作项目和方案管理。

25个最不发达国家在开发计划署鼓励下采用的国家技术合作评估方案的评审和方案制订方法，最接近于以文件形式提供一整套经验为以便于最不发达国家确定有关管理技术合作方针的做法。从这些国家的角度看，除上述建议外，下列建议看来也很中肯：

- 与援助国一起坦率地评估它们满足重要的技术合作需求的能力，承认不大合格的顾问和培训会耗费巨额资金并降低成本效率；
- 坚持要积极地与援助国联手安排和设计技术合作方案，指定地方官员去获取在技术合作方案制订和管理方面发挥领导作用所需的必要经验和技能；
- 鼓励援助国根据商定的目标在多年方案的基础上安排它们的技术合作捐款，

并准备确保持续执行该方案；

- 当技术合作收效不大时要让援助国知道，并主动表示愿意进行联合评价；
- 鼓励援助国利用一切机会使用当地人员的技能并提高其水平，以便拟订和执行它们的援助方案，因为这正是援助的意义所在。

考虑到最不发达国家的特殊情况，最不发达国家和援助国在一段时间内共同进行援助管理工作将是必要的。这一过程的特点是建立伙伴关系以便共同努力，但这是一种极其不平等的伙伴关系，因为最不发达国家对援助的依赖程度很大。因此，为确保最不发达国家对技术合作方案的所有权以及它们与此种方案的利害关系而设计更为有效方法的重任就落在援助国的身上。

## 第四章附录

### 重新安排债务偿还日期：不同倡议的比较及这些倡议 对最不发达国家的影响

#### 导 言

虽然新巴黎俱乐部条款比起多伦多条款有了相当大的改进，但它们离特立尼达建议还很远。特别是，所提出的债务减免与特立尼达条款不一样，没有扩展到整个债务总额，而只局限于在相对较短的整理期间到期的债务还本付息。同时，一度确定的截止日期也保持不变，从而使某些国家（如乌干达）欠巴黎俱乐部的相当大一部分债务无法重新安排偿还日期。在这方面，根据新条款所作的规定尤为重要，因为根据这项规定，参与贷款的债权国已同意三至四年后根据某些条件举行会议，“审议债务国的债务总额问题”。这样，对余下的债务总额采取的特立尼达类型行动便可认为是最后阶段，但在此之前必须实施好几个连续的较短期协议，并且必须以债务国成功地继续进行其调整方案为条件。

#### 新巴黎俱乐部条款对偿债率的影响

贸发会议秘书处已对减让待遇的提高对最不发达国家债务还本付息负担的影响作了初步评估，<sup>28</sup>并且根据不同国家的具体债务情况分析了新条款对不同国家的影响。为了便于进行这分析，假设，根据这些新条款进行的债务减免适用于所有最不发达国家，出口收益以每年5%的速度增长。“可忍受的”债务偿还比率的基准（它被认为反映了低收入债务国的债务还本付息能力）定为20%。

应当提及的是，所使用的债务统计数字来源于世界银行对各国的债务和债务还本付息所作的预测，因而与预定的付款额相一致，但也因此不能与统计附件所示的实际付款数字（以经合组织的资料来源为依据）进行比较。此外，这些预测往往低估了未来的偿债义务，因为新的承付款、短期债务和货币基金组织贷款以及累积拖欠款项都没有计算在内。应记住的最后一点是，这些预测可能倾向于高估新条款的影响，因为据假设，所有债权人都会同意削减债务，还因为计算在内的债务包括截止日期后的债务（因为根据所能获得的数据，不可能将它与在此之前所欠的债务区别开来）。

为了便于进行分析,根据最不发达国家的具体债务情况、它们以前在巴黎俱乐部中对债务结构所作调整以及它们是否有资格获得世界银行发起的特别援助方案的援助等情况,把最不发达国家分为五组。其结果在表 A 中列示。

在头四个组中,目前受惠于世界银行特别援助方案和(或)其债务以前已在巴黎俱乐部重新安排偿还日期的那些国家,是根据新条款对它们的预计偿债率的不同影响加以划分的。所有这些国家都很可能会受益于巴黎俱乐部债权国提高减让待遇的做法,因为它们不是有资格获得特别援助方案的援助,就是先前其债务以前已在巴黎俱乐部重新安排偿还日期。<sup>29</sup>新巴黎俱乐部条款对未在第一至第四组中列出的最不发达国家偿债率的影响作为第五组单独列示。<sup>30</sup>直到 1992 年年中,这后一组国家既非特别援助方案的受惠国,其债务也未在巴黎俱乐部重新安排偿还日期。

• 第一组国家(贝宁、布基纳法索、中非共和国、乍得、科摩罗、冈比亚、利比里亚、马拉维、卢旺达和多哥)的许多债务都具有减让条件,根据提高的减让待遇它们将受益于债务偿还日期的重新安排。这些国家的偿债率已经低于或接近于 20%,并将有进一步改善。

• 第二组国家的偿债率高于 20%(赤道几内亚、几内亚、尼日尔、塞拉利昂、赞比亚和扎伊尔),其偿债率也会有所改善,在三年内会降到 20%以下。

• 第三组国家(马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、圣多美和普林西比、索马里、苏丹和坦桑尼亚联合共和国)的偿债率将大幅度下降。然而,除了马达加斯加、马里和毛里塔尼亚三年后将接近于 20%的基准率以外,与头两组国家相比,偿债率仍将相当高(从 35%至 65%不等)。

• 对第四组国家(布隆迪、几内亚比绍、莫桑比克和乌干达)来说,改进后的多伦多条款的影响相对较小。偿债率不会像第三组国家那样下降很多,而是仍将很高,有时还会非常高(例如,几内亚比绍将达 100%以上)。就这些最不发达国家来说,它们欠巴黎俱乐部债权国的债务在其债务总额中占相对较小的一部分。

• 第五组国家目前的偿债率平均略低于 20%,随着新巴黎俱乐部条款的实施,偿债率还会有所改善。

新巴黎俱乐部条款的影响因每个国家的具体债务情况不同而各异。对于第三组和第四组国家,需要采取更为全面的债务减免措施,例如荷兰提出的、本章前面叙述



过的那些措施。

下面各段将讨论后一建议对上面提及的五组最不发达国家偿债率可能产生的影响。

荷兰建议对偿债率的影响

如果假设出口收益以每年5%的速度增长,那么,荷兰建议的实施将会进一步降低第一组和第五组国家已经相对较低的(20%以下)预计偿债率。

表 A: 巴黎俱乐部提高减让待遇对最不发达国家偿债/出口比率的影响					
目前偿债/出口比率 <sup>a</sup>					
组别	20%或低于 20%		约 20%	20%或低于 20% <sup>c</sup>	
	一	二	三	四	五
其债务已在巴黎俱乐部重新安排偿还日期					
和(或)有资格获得特别援助方案援助的国家				其他最不发达国家	
国家 <sup>b</sup>	贝宁	赤道几内亚	马达加斯加	布隆迪	孟加拉国
	布基纳法索	几内亚	马里	几内亚比绍	不丹
	中非共和国	尼日尔	毛里塔尼亚	莫桑比克	博茨瓦纳
	乍得	塞拉利昂	圣多美和普	乌干达	佛得角
	科摩罗	赞比亚	林西比		吉布提
	冈比亚	扎伊尔	索马里		埃塞俄比亚
	利比里亚		苏丹		海地
	马拉维		坦桑尼亚联		老挝人民民
	卢旺达		合共和国		主共和国
	多哥				莱索托
					马尔代夫
					缅甸
					尼泊尔
					萨摩亚

表 A (续)

					所罗门群岛 瓦努阿图 也门
<u>提高减让待遇的影响</u>	进一步降低 比率	3年内比率 大幅度降低 到20%以下	3年内比率 大幅度下 降,但仍将 达20%以上	比率未见大 幅度下降	比率进一步 下降

资料来源: 贸发会议秘书处根据世界银行数据所作的计算。

- 1992年的预计水平。
- 不包括阿富汗、柬埔寨、基里巴斯和图瓦卢。
- 博茨瓦纳、埃塞俄比亚、缅甸和也门除外。

从表 B 可以看出, 就第二组国家来说, 荷兰建议的实施与新巴黎俱乐部条款比起来, 将在更大程度上和更迅速地使偿债率达到更加可持续的水平 (第一年低于 20%)。而且, 这还会提高它们偿还其他类型债务尤其是多边债务的能力。然而, 就第三组国家来说, 为了取得同样的效果 (即第一年偿债率在 20% 以下), 有必要也使非经合组织债权国参加进来。

关于第五组国家, 即使取消它们对所有双边债权国的官方债务, 它们的偿债率仍然会很高, 1992 年和 1993 年平均约为 30%。光是经合组织国家采取行动只会对降低比率产生有限的影响。如不减免双边债务, 这些国家预计的还本付息付款额大约与这些年预计的出口收益持平。为了使这些国家能在 1995 年以前接近于 20% 的基准比率, 有必要联系多边债务的削减数取消双边债务。

表 B: 荷兰关于取消双边债务的建议对最不发达国家<sup>a</sup> 偿债/出口比率的影响

组别 <sup>b</sup>	年份	不取消	取消经合组织双边债务	取消一切双边债务
<u>预计的偿债与出口的比率 (百分比)</u>				
一	1992	15.0	9.6	8.2
	1993	14.0	8.9	7.7
	1994	13.2	8.5	7.4
	1995	11.7	7.8	6.7
二	1992	37.6	13.5	9.9
	1993	33.9	12.2	8.6
	1994	30.9	10.6	7.7
	1995	24.2	9.3	6.8
三	1992	67.3	36.7	19.3
	1993	60.0	29.1	13.2
	1994	53.5	25.3	12.0
	1995	47.6	22.7	10.7
四	1992	98.4	84.3	32.7
	1993	100.7	77.4	31.9
	1994	87.4	64.8	26.5
	1995	75.6	54.9	19.9
五	1992	19.4	14.1	6.7
	1993	18.3	13.2	6.1
	1994	16.6	11.6	5.9
	1995	15.7	10.9	5.7

资料来源: 贸发会议秘书处根据世界银行数据所作的计算。

<sup>a</sup> 不包括阿富汗、柬埔寨、基里巴斯和图瓦卢。

<sup>b</sup> 组别定义与附录表 A 相同。

## 结 论

看来光是实施提高减让待遇的办法将不会消除所有受债务困扰的最不发达国家的悬置债务,即使这种办法适用于所有这些国家。必须采取另外的措施,尤其对于那些主要欠非经合组织国家(它们通常不参加巴黎俱乐部)或多边机构债务的国家更须如此。而且,虽然大部分实施货币基金组织发起的调整方案的最不发达国家似乎都有资格享有巴黎俱乐部内的特别减让条件,但并非所有这些国家过去都谋求过这种债务减免。虽然它们的债务负担沉重以及所涉费用很高,但一些国家还是作出了特别的努力来履行偿债义务和避免重新安排偿债日期。这些国家的债务问题也值得注意。

1. 参见经合组织;《发展中国家的筹资和外债,1991年概述》,巴黎,1992年。

2. 同上。应当提及的是,本报告统计附件提供的总流量数字不包括非政府组织赠款,目前没有此类赠款按地区细分的数字;因此,这里讨论的估计数并不一定可与本报告其他地方举出的摘自统计附件的相应数字进行严格的比较。

3. 这些估计数是联合国经济和社会发展部使用项目 LINK 预测世界经济的方法编制的。

4. 利比里亚占1988-1990年有记录的外国对最不发达国家的直接投资的大部分。在此期间发展援助委员会国家对所有其他最不发达国家的私人投资年平均只有1亿美元,只占这些国家对发展中国家的私人投资总额的0.4%。

5. 例如,在孟加拉国,合营企业中自1970年代中期以来批准的外国直接投资的近50%源于亚洲其他发展中国家的跨国公司。

6. 以下各段的资料大多摘自经合组织《1992年发展合作报告》(巴黎,1992年),以及对1992年贸发会议关于巴黎行动方案执行情况调查表的答复。

7. 葡萄牙重新加入委员会,它在1974年以前曾经是委员会成员。

8. 参见 Paul Mosley, Jane Harrigan 和 John Toye, Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending (London and New York: Routledge, 1991)。

9. 见《1992年世界银行年度报告》,哥伦比亚特区华盛顿,1992年,第68页。

10. 见 Henry R. Jackelen 和 Elizabeth Rhyne, "Toward a more market-oriented approach to credit and savings for the poor", 载于《东京论坛,1991年5月13-15

日》。《关于1990年代最不发达国家发展战略的议事录》，联合国资本发展基金。

11. 与技术合作有关的问题在本章最后一节进一步讨论。

12. 见“1990年代最不发达国家行动纲领的执行情况”，秘书长提交大会第四十六届会议的报告(A/46/566)和关于行动纲领后续行动的第二次机构间协商报告(ACC/1992/21)。

13. 例如，1991年12月召开的发展援助委员会高级会议指出，“在分配发展援助时，一般应优先考虑致力于以市场为基础的改革、民主化和良好治理的发展中国家”(1991年12月4日经合组织新闻稿SG/PRESS(91)72)，第9段。发展援助委员会主席在其最近的年度报告中说，“援助国意识到在分配越来越少的官方发展援助资源时给予……具有改革思想的国家优先考虑的重要性”(《1992年发展合作报告》，经合组织，巴黎，1992年，第9页)。

14. 《1991年发展合作报告》(巴黎，经合组织，1991年)，第35页。

15. 埃塞俄比亚在1992年10月与货币基金组织缔结结构调整贷款协议之后，目前似乎在满足特别援助方案的要求。

16. 《1991年发展合作报告》，第44-45页。

17. 这一数字包括了自巴黎会议以来在最不发达国家名单中增列的三个国家(马达加斯加、扎伊尔和赞比亚)以及埃塞俄比亚；后一国家的协商小组自1974年以来第一次于1992年11月举行了会议。

18. 1992年圣多美和普林西比圆桌会议在总的框架亦即外来资金筹措活动的范围内审议了该国的债务问题，此次会议是这种综合办法的一个例子。

19. 详细情况的说明见《1991年最不发达国家报告》(UNCTAD TD/B/1312)，联合国出版物，出售品编号：E.92.II.D.1，第一部分，第六章，方框14。

20. 根据1988年通过的多伦多条款，债权国在重新安排债务偿还日期时可以对下列三种备选方案作出选择，即通过豁免根据重新安排偿债日期后的义务到期应付本息金额的三分之一而部分注销(备选方案A)，按市场利率延长偿还期(备选方案B)，以及提供优惠利率(备选方案C)。在1988-1991年根据这些条款重新安排最不发达国家债务偿还日期的过程中，法国是一贯选择部分注销方案的唯一国家。其他一些债权国(如芬兰、西班牙和瑞典)在某些情况下也选择这一方案，而日本对官方发

展援助要求选择了这种方案。

21. 详细说明见《1992年贸易和发展报告》(UNCTAD/TDR/12), 联合国出版物, 出售品编号: E.92.II.D.7, 第二部分, 第一章, H节。

22. 根据这些提高待遇条款, 债权国可以对三种能使偿还债务付款净现值下降50%的备选方案作出选择: 第一, 免偿非优惠债务(50%的偿债义务取消, 50%按市场利率重新安排偿还日期, 应在23年内付清, 包括3年宽限期); 第二, 削减利率(按优惠利率进行整理, 以便削减50%的净现值到期应付款额, 余款应在23年内付清); 第三, 削减利率与利息付款资本化相结合(偿还期为23年)。另一备选方案与多伦多条款中的备选方案B相一致, 即按市场利率延长偿还期(不削减付款义务)。关于官方发展援助债务, 新条款规定在长期基础上重新安排偿还日期(但不可能像以前根据原多伦多条款所做的那样削减债务)。这些新条款适用于整理期内到期的合法债务还本付息(即约定在截止日期之前偿还的债务)。然而, 根据这些新条款订立的协议中有一项条款规定, 在这些协议签署3年或4年后, 债权国将审议债务总额问题, 条件是债务国与债权国保持令人满意的关系, 并保证与货币基金组织达成适当的协议。此外, 重新安排债务偿还日期的协议中还有一项条款允许官方双边债务在以债务交换保护自然、以债务换援助、以债务换股权或其他当地货币互换的框架内进行转换。

23. 见上文A节。

24. 贝宁、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、科摩罗、赤道几内亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比、塞拉利昂、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。此外, 埃塞俄比亚的改革方案得到了于1992年11月开会的世界银行协商小组的支持, 并打开了取得享受特别援助方案待遇资格的大门。

25. 债务负担沉重、有着适当调整方案和债务战略的所有开发协会国家, 都有资格获得贷款基金的支助。

26. 孟加拉国、布基纳法索、布隆迪、科摩罗、埃塞俄比亚、几内亚、莱索托、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼泊尔、卢旺达、多哥和坦桑尼亚联合共和国。

27. 货币基金组织,《世界经济概览》,1992年10月。

28. 所使用的方法和假设是《1992年贸易和发展报告》(第二部分,第一章,H节)中进行评估的方法和假设。因此假定,对于1992至1994年每年到期的债务还本付息和1995年的债务总额将重新安排偿还日期(根据的是如下规定:债权国将在第一次重新安排偿还日期后3年内审议债务总额问题)。第一种备选方案(削减债务50%)适用于非优惠债务(其余债务按相当于8%的利率重新安排偿还日期),而对于官方发展援助债务则假定必须按照新条款(偿还期30年,包括12年宽限期,假定按相当于2%的优惠利率计算)重新安排偿还日期。分期偿付表是按照新条款所确定的平稳分阶段付款办法编制的。

29. 除利比里亚、索马里、苏丹和扎伊尔外,第一至第四组中提到的所有最不发达国家都有资格得到特别援助方案的援助。前往巴黎俱乐部重新安排其债务偿还日期的国家有:贝宁、布基纳法索、中非共和国、乍得、赤道几内亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、塞拉利昂、索马里、苏丹、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和扎伊尔。

30. 这些最不发达国家是:孟加拉国、不丹、博茨瓦纳、佛得角、吉布提、埃塞俄比亚、海地、老挝人民民主共和国、莱索托、马尔代夫、缅甸、尼泊尔、萨摩亚、所罗门群岛、瓦努阿图和也门。

31. 这一数字是以经合组织/发展援助委员会的统计资料为依据的,它对技术合作活动的全部范围是少报了,因为它涉及以与资本投资项目无关的赠款形式出现的技术合作,而这些赠款来自经合组织双边来源、多边机构和欧佩克成员。因此,它既不包括贷款供资的技术合作(例如由世界银行和法兰西中央银行提供的这种合作),也不包括“与投资有关的技术合作”(例如作为道路建设一部分的工程设计),也不包括志愿人员和非政府组织的并非由政府供资的工作。

32. 北欧国家进行的一项有关在非洲撒哈拉以南地区国家开展的技术合作的研究报告说,“据估计,目前大约有8万名外侨在为非洲撒哈拉以南地区40个国家公营和半国营部门的技术援助方案工作”。然而,考虑到开发计划署对国家一级所作调查的结果,这很可能是估计过高了。

33. 1991年12月,发展援助委员会通过了“确定技术合作新方向所应遵循的原则”(转载于《发展援助手册》。《发展援助委员会关于有效援助的原则》(经合组织:巴黎,1992年)。同样,世界银行和开发计划署已积极带头强化它们有关提高技术合作的有效性的指导方针和方案。



## 五、乌拉圭回合与最不发达国家

### A. 背景

#### 世界贸易中的最不发达国家

特别是在 1980 年代的充满活力的国际贸易及其对国际经济关系产生的日益增长的影响,已使各国特别是发展中国家重新注意国际贸易对经济增长所作的贡献。贸易、发展和经济增长之间的关系是一种共生关系。贸易使得有可能在相对优势的基础上实行专业化,并使各国能够通过更加有效地利用资源来改进生产工艺并增加附加值。随着专业化和生产率提高而出现更多的竞争,这对加强贸易和经济增长之间的联系起了至关重要的作用。同样重要的是市场自由化过程,这一过程为新的国家和产品开拓了贸易机会。由于 1980 年代的债务和支付危机,以及优惠性资金供应的预计的减少,贸易的作用就显得特别重要。

对贸易的兴趣增大也可以从参加乌拉圭回合的发展中国家数目之多看出来。截至 1992 年 10 月,有 76 个发展中国家成为关贸总协定的缔约国,另有 27 个国家事实上实施了关贸总协定规则。发展中国家的这种高度的、前所未有的参与首先反映了谈判中的各种问题的重要性。乌拉圭回合不仅涉及包括农产品在内的商品贸易,而且涉及有关服务和生产要素跨界流动方面的国际交易,因而比关贸总协定前一轮回合所涉及的范围更广。第二,目前存在着以一种能更好地反映小国——大部分最不发达国家都是小国——所关注问题的方式加强多边贸易体系的前景。

然而,国际贸易中动态增长所带来利益的分配是高度倾斜的。就比较少量的发展中国家特别是亚洲的发展中国家来说,迅速融入世界经济引人注目地改变并增强了它们的发展前景,但是就其他许多发展中国家来说,贸易全球化过程的加快却扩大了比较先进的发展中经济体与“迟发展的经济体”特别是最不发达国家之间的两极分化过程。

与 1980 年代国际贸易显著扩大的局面形成对照的是,最不发达国家的贸易成绩一直很差,使它们在世界贸易体系中处于更加无关紧要的地位。最不发达国家不仅没有取得一个更强有力的立足点,反而遭到其出口总额现值下跌的打击,而与此同时,

发达市场经济国家以及其他发展中国家却增加了出口。十年来,经济发达国家在世界贸易中所占份额继续增加,而发展中国家的份额却从1980年的将近28%下降到1991年的23%。最不发达国家在市场中所占份额的下降更为突出,从0.6%下降到0.3% (表17)。

表17: 主要国家类别在世界出口中所占份额的趋势  
(百分比)

国家类别	1980	1985	1990	1991
发展中国家	28.3	23.2	21.5	22.6
其中				
最不发达国家	0.6	0.5	0.4	0.3
发达市场经济国家	62.2	65.6	71.7	72.1

资料来源: 贸发会议《1991年国际贸易和发展统计手册》, (联合国出版物, 出售品编号: E/F.92.II.D.16) 和 (1991年) 贸发会议经济时间系列数据库。

1990年,最不发达国家在发展中国家出口总额中所占的比重远比它们在总的国内生产总值中所占比重(大约5%)、或比它们在发展中国家总人口中所占比重(13%)都要少得多。这些统计数字本身就说明了问题。

最不发达国家的出口品主要是商品,但是即使在这一领域,从出口市场份额的角度来看,它们的出口成绩也每况愈下。过去五年来,它们在不断扩大的全球市场中所占的份额有所增加,但这只限于一些商品,即烟草、天然纺织品和棉花。虽然最不发达国家在某些扩大的市场上成功地增加了出口值,但却向其他发展中国家让出了一

些它们的市场份额。就诸如油籽、可可、黄麻和铁等商品而言，其他发展中国家增加了它们在全球出口中的份额，可是最不发达国家的市场份额却下降了。在那些持续存在危机的市场，如咖啡或香料市场，最不发达国家的市场份额甚至下降得更快（表18）。

最不发达国家的贸易成绩很差，特别是过去10年更是如此，这可归因于多种因素，其中一些因素与商业周期有关，但在越来越大的程度上与供应和结构上的限制因素有关。运输和相关基础设施的质量遭到忽视和经常下降，进口投入（原料和资本货物）遭削减，外国直接投资减少，在服务方面存在种种障碍，与贸易有关的体制安排很弱，这一切都严重限制了它们为增加出口并使之多样化所作努力的效果。几乎所有最不发达国家在作这些努力时都采取了一系列自由化措施，其中包括取消汇率管制、取消进口数量限制、对外国直接投资采取放宽的政策，以及特别鼓励发展面向出口的企业。然而，这些自由化措施却没有取得应有的结果。

由于经济僵硬和技术上的限制因素，特别是农业部门的限制因素，最不发达国家的供应弹性很低：它们至少在短期内不能够扩大生产。因此，产出不能对需要的变化或波动迅速作出反应以增加出口量。

阻碍提高贸易成绩的另一个长期障碍，当然是最不发达国家的生产基础结构，特别是它们对商品的依赖。例如，至少有19个国家的出口集中于六个“成问题的”初级商品——咖啡、可可、茶叶、烟草、黄麻和椰子仁干。对这类商品的需求的价格弹性很低，并且发达国家对热带食物、饮料和纤维的需求正日益饱和。

除了少数几个国家能够出口简单的制成品以及没有几个国家成功地增加了它们在不断扩大的商品市场中的份额之外，最不发达国家发现它们很难增加其出口货物量并使其构成多样化。克服这种局面的措施很多，从供应方面的这种措施（例如提高产量并使出口结构多样化），到采取鼓励办法和进行协调以支持加强分区域贸易流动，以及更广泛地说，扩大发展中国家之间的贸易，不一而足。此外，需要制定市场准入政策，以补偿最不发达国家预计由于与发达国家的贸易中目前享有的优惠受到侵害而蒙受的损失。

本章正是在这一总的背景下，从最不发达国家的角度来审查乌拉圭回合的进展情况。谈判首先可能给这些国家带来新的贸易机会。然而，这种可能性会在多大程度

表 18: 最不发达国家和其他发展中国家某些商品的出口成绩

商品	年份	出口总额 (百万美元)		在世界出口中 所占份额 (百分比)	
		最不发达 国家	其他发展 中国家	最不发达 国家	其他发展 中国家
食物					
咖啡	1985	1287.2	9108.4	11.3	80.1
	1990	714.7	5813.6	9.3	75.5
水产品	1985	362.0	6856.9	2.1	39.5
	1990	535.4	13858.7	1.5	38.1
活畜、肉和肉制品	1985	503.6	2998.8	2.2	12.9
	1990	412.5	5226.0	1.0	12.1
烟草	1985	132.6	1640.5	3.3	40.6
	1990	305.6	2062.6	6.2	41.6
油籽、油脂、食用油等	1985	227.1	9885.0	0.9	37.7
	1990	254.3	11998.1	0.8	38.4
茶叶	1985	149.8	1586.8	6.3	67.1
	1990	144.6	1780.9	5.2	64.1
香料	1985	164.5	868.2	12.6	66.5
	1990	120.4	803.3	9.0	60.2
大米	1985	106.6	1571.5	3.2	47.3
	1990	58.3	1894.5	1.4	45.7
可可豆	1985	135.2	2534.5	4.7	88.1
	1990	50.5	2012.1	2.4	94.0
农业原料					
天然纺织纤维	1985	649.0	2835.4	5.5	24.2
	1990	972.4	3671.0	6.0	22.8
棉花	1985	461.5	2035.0	7.7	33.8
	1990	812.5	2697.7	9.6	32.0
皮革、皮制品和毛皮	1985	126.5	317.4	2.5	6.3
	1990	146.8	463.9	2.2	7.0
黄麻	1985	151.0	7.0	78.3	3.6
	1990	117.2	6.4	76.2	4.2
矿物					
铁矿石	1985	429.2	2591.9	6.1	36.8
	1990	480.2	3481.7	5.6	40.4
铜矿石	1985	71.0	966.8	4.2	57.5
	1990	72.8	1776.2	1.9	46.8

资料来源: 贸发会议《1992年商品年鉴》(联合国出版物, 出售品编号: E/F.92.

II. D. 8)。

上得到实现，将取决于乌拉圭回合中产生的国际贸易体系是否愿意考虑到它们的特殊需要和它们已经采取的基本上是单方面的自由化措施。

### 乌拉圭回合和给予最不发达国家的特殊待遇

实现商品和服务贸易的自由化以及作为乌拉圭回合基础的与贸易有关的投资流动的自由化这一目标，反映了赞成自由贸易和取消限制贸易流量的措施的论点。以政府干预的形式表现出来的对贸易和投资流量设置的障碍，被认为是制造政策引起的生产要素和产品市场的扭曲现象，从而造成而不是纠正市场衰退。

所有发展中国家在设法争取和获得特殊和有差别待遇的过程中所关注的问题，大部分源于乌拉圭回合的目标的深远性质：除了争取让发展中国家更充分地参与传统领域之外，乌拉圭回合的主要参与国也正在设法使它们在服务、与贸易有关的投资措施和与贸易有关的知识产权这些新的贸易领域中作出承诺。在这三个领域中所进行的谈判谋求扩大贸易规则的适用范围以便把生产要素也包括进去，这是一个超越先前进行的贸易谈判的目标，因为那些谈判所涉及的基本上是商品越过国际边界的条件。强调这些新领域就有使发展中国家历来关注的贸易问题——基本上是有关市场准入方面的问题——降到次要地位的危险。它把谈判带入触及国内经济政策和发展战略的核心的一些领域。

虽然随着越来越多的发展中国家和其他国家如前各苏维埃共和国都力求加入关贸总协定，贸易制度变得更加普遍化，但特别是最不发达国家最近的贸易成绩和前景，使一种以规则为基础的制度对这些国家的发展所能作出的贡献以及它们对该制度的参与的性质显得十分突出。

与前几个回合相比，乌拉圭回合的一个明显特点是有更多的发展中国家（包括大约 33 个最不发达国家）参加谈判。最不发达国家的目标是将《关于乌拉圭回合的部长宣言》B 节（第七段）的各项规定变为具体措施。该段说：“应特别注意最不发达国家的特殊情况和问题以及鼓励采取积极措施以便为扩大它们的贸易机会提供便利的必要性。对于《1982 年部长宣言》中关于最不发达国家的有关规定的迅速执行问题也应给予适当的注意。”<sup>1</sup>

在最不发达国家由于全球贸易自由化以及在对使用国内政策手段的做法施加限

制的情况下可能得到什么收益的问题上,目前存在着更大程度的不确定性。出现这种情况部分是由于很难确切地知道发展中国家竞争对手贸易制度的变化和由于遵守关贸总协定类型的纪律而将产生的变化产生什么影响。然而,它在某种程度上与由于消除政策引起的扭曲现象——其特点是完全竞争或不完全竞争——而造成的经济环境的性质有关。出现了两个问题。第一个问题是所谓政策引起的扭曲现象在多大程度上被认为是市场衰退的根源:在这种情况下,作为市场衰退根源的外在因素可能会被认为起着或大或小的作用。第二个而且可能是更重要的问题是,对于拟议中的政策改革的相对有效性及普遍适用性可作何设想。在这方面根据经验进行的有限工作表明,贸易政策改革的相对有效性在中等收入国家可能高于低收入国家,这既是因为可交易的商品对关税削减措施的供应反应能力较高,又是因为对新生工业加以保护的理由相应地不那么有力。<sup>2</sup>

本章下一节阐述在乌拉圭回合中对最不发达国家给予特殊待遇的理由,同时考虑到体现截至1991年12月谈判所取得成果的《最后行动草案》<sup>3</sup>,并探讨目前各种提议对它们的利益可能产生的影响。随后一节分析一些关于老问题的提议,特别是消除非关税壁垒和降低对最不发达国家出口很重要的产品征收的关税的提议,将对最不发达国家产生的影响。再后一节研究两个被加进正在谈判的所谓新问题中去的问题对最不发达国家福利的影响,这两个问题是与贸易有关的投资措施和知识产权中与贸易有关的方面;紧接着有一节讨论将服务贸易纳入关贸总协定的问题。最后一节得出一些结论。

## B. 市场准入问题

市场准入问题谈判的重点是包括农业在内的贸易自由化问题,特别强调减少国内补贴和消除非关税壁垒并以关税对等物取而代之。谈判引起了若干有争论的问题。第一,存在着为各种形式的数量限制寻找关税对等物的实际困难以及在转换之后关税水平说不定会上升的可能性。第二,存在着确定关税结构和关税最终应降到什么水平(甚至降到零)以及它们是否仍应受约束的问题。第三,存在着对这种改变规定一个时限的问题。第四,存在着优惠待遇是否应适用或继续适用于不同类别国家的问题。最后,出现这样一个问题:应在何种程度上长期或暂时地加进保障措施,以及在

何种基础上这么做，以确保调整工作的费用不致过高。

要预言对个别最不发达国家会产生什么影响是很困难的。虽然最不发达国家主要是初级商品出口国，它们的主要市场在工业化国家，但它们的经济有很大的差异，因而对福利产生的影响也会各不相同。同样，虽然它们目前由于为促进市场准入和补偿因贸易而给福利造成的损失所采取的定额免除、关税减让和补偿资金等措施享有一系列优惠待遇，但是它们所取得这种成果的大小因与其他国家的保护水平相对而言的优惠办法的价值和有关具体商品不同而各异。然而，目前谈判中最不发达国家主要关注的问题是三个方面的问题：第一，它们进入市场的机会会受多大影响；第二，对于这种变化给福利造成的损失，它们是否会或应该得到补偿；第三，它们应在多大程度上受国际商定的有关保护的各项规则的约束？

归根到底，只有到知道谈判的最后结局时才能确定对福利的影响。然而，一个重要的方面必定是最不发达国家本身的经济实力，而这种实力是根据诸如它们总的国内供应状况、宏观经济政策以及它们对初级商品出口的相对依赖性等因素来衡量的。

#### 热带农产品和以自然资源为基础的产品

就热带产品和以自然资源为基础的产品而言，最不发达国家不大可能成为乌拉圭回合的主要受惠国。有关这些产品的减让主要是在最惠国基础上提供的，尽管有些减让包括了根据普惠制或最不发达国家的现况作出的优惠削减。然而，对于最不发达国家来说，在这两种基础上实行的自由化都会给它们带来净损失，因为它们不大可能从预期的增加贸易的效果中获益，并且可能因贸易转移而蒙受损失。福利上的损失将源于它们现有的优惠幅度与其他发展中国家相比所受的侵蚀，而这种侵蚀会由于它们的供应弹性低而更形严重。

最不发达国家特别关心关于热带产品的谈判，因为谈判所涉及的六种主要产品中有四种——咖啡、可可、茶叶和香料——是它们当中许多国家重要的出口收益来源。阻碍这些产品贸易的重大壁垒存在于欧经共同体市场，因为该共同体保持这些壁垒正是为了保护来自非洲、加勒比和太平洋地区国家——其中许多是最不发达国家——的供应商的优惠幅度。因关税自由化所造成的优惠幅度减小而引起的最大关注是在热带饮料尤其是咖啡和可可领域。欧经共同体在1990年12月20日的布鲁塞尔

部长级会议上就这两种产品提出的建议规定将最惠国的税率减低到零。这等于是使最不发达的供应商完全丧失这些产品上的优惠地位，因为所有国家都会在免税和没有限额的情况下进入共同体市场。关于对最不发达国家很重要的其他热带产品，欧经共同体所提出的唯一有意义的建议是将香料的最惠国关税从1.8%的平均水平削减到1.4%。此外，随着在1993年1月1日开始实行单一的欧洲市场，各成员国将取消国家贸易壁垒，但有一些重要的例外。这也会对最不发达国家，特别是对诸如香蕉之类的热带产品产生影响（见方框10）。

对关税水平的变化对生产国的影响所作的模拟表明，生产国特别是非洲撒哈拉以南地区的生产国将输给拉丁美洲的出口国。贸易转移所造成的损失，可能会由于降低关税所引起的欧洲国家需求的增长以及欧洲国家出口品世界价格的提高预计对其收益产生的积极影响而得到补偿。然而，即使将这些因素考虑在内，所得结果也表明，非洲撒哈拉以南地区的咖啡生产国蒙受了损失，损失额相当于它们1987-1988年平均出口收入20.87亿美元的大约3%<sup>4</sup>。这对占非洲撒哈拉以南地区咖啡出口量大约80%的该地区最不发达国家是有很大大影响的。关于可可，贸易转移对非洲撒哈拉以南地区最不发达国家的影响较小，根据它们1987-1988年的平均出口收入16.7亿美元计算，它们的损失达0.23%（400万美元）。此外，欧经共同体已经声明，如果生产国能够证明货物税限制了它们的出口，它将考虑在其提议中增加取消这种税的内容。由于共同体的货物税一般相当高（大约20%），取消这种税将使包括最不发达国家在内的所有生产国受益。

### 温带农产品

最不发达国家一般是温带产品的净进口国，因而对优惠幅度减小和贸易转移的忧虑相对小一些。烟草和肉是重要的例外，因关税自由化而引起的贸易转移很可能对各种优惠以及因此还有对出口收益产生影响，特别是在马拉维和博茨瓦纳更是如此。关于其他大多数温带产品——例如小麦、谷物和糖，最不发达国家面临的主要问题是自由化将对世界价格产生的影响，以及此种影响反过来又会在短期内对它们的购买力以及从长远看对国内生产产生何种影响

近几年来，全球粮食供应过剩，致使世界价格下跌，从而给粮食进口国带来了好



处,但这常常以牺牲国内生产为代价。如果主要生产国同意消除保护性壁垒,并取消出口补贴,那么农业将不再是如此有利可图,特别是在受高度保护的欧经共同体市场。另一方面,由此造成的在农业以外的部门重新调配生产要素的情况以及随后总体生产的下降,有可能促使世界价格暂时上涨并因此而对最不发达国家的福利造成损失。

总的说来,要预言对最不发达国家的确切影响是很困难的。如果生产国能获得较高价格,并且不存在阻碍供应的重大限制因素(例如关于基础设施、贮藏和分配能力的限制因素),那么这些国家的农业产量可能会提高。然而,最不发达国家总的来说是净缺粮国,特别是在谷物方面,所以如果要保持原有生活水平的话,粮食价格的上涨就会对它们的国际收支产生不利的影响<sup>5</sup>。

### 纺织品和服装

《纺织品和服装协定》规定《多种纤维协定》在10年内逐步停止生效,并规定于2003年1月1日将纺织品和服装部门纳入关贸总协定,同时实行一种过渡性保障制度。该《协定》的大多数条款都与《多种纤维协定》缔约国的权利和义务有关。规定逐渐增加定额并实行保障措施,以便于将纺织品和服装贸易逐步纳入关贸总协定。当取消限制时,进口国在决定对哪些产品实行自由化方面将享有真正的自由处理权。它们被允许对其49%的进口品——包括大部分它们认为是敏感和非常敏感的产品——继续实行限制一直到2000年,在此之后,它们将只有三年时间来取消限制。然而,鉴于在几个进口国纺织品院外活动集团的实力,人们对于这些限制能否事实上在三年内取消产生相当大的怀疑。

虽然该《协定》承认需要给予最不发达国家特殊待遇,但它并没有考虑到后者提出的关于立即取消对它们的纺织品和服装出口的限制并对它们免于实行过渡性保障制度的建议。实际上,就该《协定》中关于在过渡时期内改善市场准入状况的规定的规定而言,该《协定》没有具体规定任何措施来增加最不发达国家的市场准入并使此项措施立即生效。相反,该《协定》第1:2条虽然规定了准许有意义地增加小供应国进入市场可能性的办法,但看来并没有把最不发达国家包括在内。该《协定》第2:18条为某些类别供应国提供了将进口增长率提高一级的机会。只是在实行过渡性保

障措施方面，它才给予最不发达国家比向其他类别国家提供的“优惠得多”的待遇〔第6条，第(6a)款〕。

在许多发展中国家，纺织品和服装经常为工业化提供原动力，这部分是因为进入这一工业所需的技术相对比较简单，并且该工业是劳动密集型的。许多最不发达国家都是重要的棉花生产国，并且已建立了轧棉工业。多数国家都有能力和潜力去改造和应用必要的技术并生产纺织品和服装。它们的成功有赖于消除现有的供应方限制，并消除限制它们利用现有机会的能力的贸易壁垒。

《多种纤维协定》的逐渐取消可能会消除不受该协定约束的那些国家的优势。除了极少例外，各国不大可能强求继续给予这个部门的新生工业特殊待遇。然而，可能继续有正当理由给予最不发达国家这种待遇。虽然谈判正式承认了这一点，但几乎没有什么迹象表明愿意具体解决这些问题。

由于在这个部门采取控制措施的历史很长，所以要估计取消《多种纤维协定》对贸易造成的影响是很困难的。发展中国家的纺织品和服装出口量中约有一半是受某种形式的控制的。在1980年代，那些不受控制的商品的出口也大幅度增加了。当《多种纤维协定》逐步停止生效时，目前主要的供应国，其中包括亚洲新兴的工业化经济体，将有可能在一定程度上离开这个部门而进入其他形式的制造部门。届时新进入这个部门的国家将补充现有的供应国。

给最不发达国家带来的收益大概会集中于少数几个国家手上<sup>6</sup>。《多种纤维协定》的自由化将使最不发达国家之间的出口竞争更加激烈，并影响它们吸引外国投资的能力。过去外国投资方向是诸如孟加拉国、马尔代夫和马拉维等最不发达国家，以图剥削来自它们定额的租金。由于其他国家随着市场准入的自由化而获得同等地位，所以争取外国投资和技术的竞争也会加剧。

#### 对普遍优惠制的影响

由于认识到发展中国家的特殊问题以及由于贸发会议通过的第22(II)号决议的缘故，关贸总协定各缔约国在部分废除最惠国原则的情况下，于1968年同意建立普遍优惠制，使发展中国家可在非对等的基础上优惠进入发达国家的市场。后来，提供优惠的国家根据各自的普惠制计划，指定了可享受优惠关税税率的国家 and 产品。在一

些计划中，给予最不发达国家的关税削减幅度比给予其他发展中国家的要大。然而，由于普惠制计划所适用的初级商品进口额仅占各主要工业化国家普惠制进口总额的20%，所以这些计划的主要受惠国是那些出口制成品的发展中国家，最不发达国家受惠的程度则要少得多。例如，在欧经共同体市场，从最不发达国家的普惠制进口额还不到普惠制进口总额的1%。正因为如此，最不发达国家已建议改进普惠制计划使之有利于它们，办法是彻底取消对它们的出口很重要的一切产品的关税和非关税措施，扩大计划所适用产品的种类以便将它们出口的所有商品都包括进去。

大部分未加工的热带产品和其他农产品贸易都是根据关贸总协定的规则进行的，而且在经合组织国家中所碰到的进口壁垒的水平相对较低。这些国家的关税随着加工程度的上升而提高，以保护国内的加工业。也是在这方面，乌拉圭回合关于市场准入问题的谈判可望导致进一步削减最惠国的关税，包括甚至完全取消这种关税。最不发达国家目前在某些经合组织市场根据给予它们的各种优惠办法，包括欧经共同体根据《洛美协定》给予它们的优惠办法所获得的优惠幅度将会因此而受到相当大的侵蚀。即使有可能扩大普惠制计划所适用产品的种类以便把更多对最不发达国家的出口很重要的产品包括进去，它们的这些产品的优惠幅度也将受到巨大或完全的侵蚀。因此，最不发达国家谋求获得适当的补偿，办法是取消或大幅度削减对它们的出口很重要的产品在经合组织市场的消费税或其他国内税，以及彻底取消使税率逐步升高和保持关税高峰的做法，以鼓励在最不发达国家本身加工初级商品。

### 关贸总协定规则和某些体制问题

如前所述，乌拉圭回合的目的在于实现两个基本目标：(a)促成世界贸易的进一步自由化和扩大；(b)加强关贸总协定的作用，提高关贸总协定体系对发展变化中的国际经济环境的反应能力。后一目标中的一些涉及最不发达国家的问题在下文审查。

### 原产地规则

最不发达国家在关于原产地规则的谈判中提出的具体建议包括：(一)商定对于它们所有的制成品出口，包括那些属于外运加工贸易的出口，降低本国含量要求，使它们能受益于为促进扩大它们的贸易而给予它们的特别优惠地进入市场的机会；(二)允许最不发达国家之间和一个最不发达国家与另外一个(或多个)国家之间的

优惠在全球范围内累计，以满足一个国家/地区关税优惠制度的本国含量要求；(三)简化和协调原产地规则。

由于乌拉圭回合参加国决定使它们的谈判局限于非优惠性商业政策手段中所使用的原产地规则，所以最不发达国家所关注的问题中有许多在迄今议定的文本中都没有涉及。

虽然经常有人提出论点说，提高本国含量要求意在确保提高本国在原料和劳动力投入方面的参与程度，并鼓励加强技术基础，但他们强调说，鉴于最不发达国家满足这些要求的经济和技术能力有限，它们无法与那些出售根据各种关于合作和市场一体化的协议单独或共同获得的较高级的技能和技术的国家相匹敌。因此，为了更多地参与国际制成品贸易——此种贸易占世界商品贸易的最大份额——最不发达国家已建议降低本国含量要求，并允许优惠在全球范围内累计，作为给它们的特殊待遇和有关规则的一个例外。这也可能鼓励各国对最不发达国家投资。

#### 方框 10：单一的欧洲市场对最不发达国家的影响

1993年1月1日开始实行的单一欧洲市场对最不发达国家和发展中国家的影响，一般说来不可避免地会各不相同，主要视当前的贸易格局而定。欧经共同体从发展中世界的进口品主要来自工业化水平较高的发展中国家。此类进口品的大约50%是制成品，另有25%是燃料。其余25%的初级商品中，进口的粮食不到10%。最不发达国家合在一起仅占欧经共同体从发展中国家进口的商品的3%，但欧经共同体市场占许多最不发达国家出口总额的50%或50%以上。因此，进入欧经共同体市场的条件的任何变化都对这些国家有至关重要的影响。

人们普遍预料，可能在欧洲的较高级技术和技术密集型工业中出现的欧洲市场的扩大和结构调整会使现有的发展中国家制成品出口商受益。虽然结构调整也可能导致贸易转移，使多数东亚制成品出口国遭受打击，但这些国家很可能会通过适应新的贸易环境来迎接这一竞争的挑战。然而，对它们出口的另一个威胁可能来自欧洲迅速变化的过渡经济体。

最不发达国家可能受到多方面的影响。作为初级商品的出口国，它们将失去一些优惠进入欧洲市场的利益，尽管这些优惠幅度已被全球贸易自由化所侵蚀。

它们由于自己主要出口商品的供应和收入弹性低，不大可能成为共同体经济增长率提高的主要受惠国。由于最不发达国家一般说来并未使其生产多样化，因此只有少数几个国家会从对使用劳动密集技术生产的低价制成品的需求的增长中获益。

关于服装和纺织品，对最不发达国家的净影响将来自几个方面。一方面，逐步取消《多种纤维协定》中所规定的各种限制，将减少那些出口不受限制的最不发达国家（例如孟加拉国）所享有的利益。另一方面，有些国家可能会由于相对优势发生变化而获益。随着新兴工业化国家的实际工资上升而接近于南欧国家的实际工资水平，以及它们为了对付在共同体内进行的结构调整这一挑战而将其出口产品升级，低工资的最不发达国家也许能够进入空出的市场，当然条件是提高质量和生产率水平。

关于温带产品，优惠只与几种产品有关。目前根据《洛美协定》使用着若干手段。这些手段包括：减除关税和减少（通常大约 50%）差别课税（对共同农业政策所涉产品而言），虽然这些进口商品，特别是牛肉和糖仍须受关税配额的制约。关于共同农业政策所涉产品（主要是谷物、肉类和乳制品），关税很低，主要的优惠来源是减少差别课税。关于牛肉，共同体保证从博茨瓦纳和马达加斯加进口年度配额。根据其糖配额，它保证按保证价格——通常与付给共同体中甜菜糖生产国的价格相同——从最不发达国家购买固定数量的糖。减少对共同体农场的支助很可能会使国内甜菜糖的价格下跌，保证价格也会因此下降。

必须在 1992 年以后取消的各种国家贸易限制，一般不影响初级农产品贸易，一个重大的例外是香蕉。香蕉一般对最不发达国家的出口来说很重要，而且对索马里和佛得角来说特别重要，香蕉分别占这两国 1989 年出口收益的大约 20% 和 15%。共同体不到一半的香蕉进口量历来是来自各成员国的海外领土（例如瓜德罗普岛、马提尼克岛和加那利群岛）和非、加、太地区供应国，而将近 60% 是从拉丁美洲进口的“美元”香蕉。根据 1993 年 1 月生效的关于香蕉的共同贸易制度，对从拉丁美洲进口的香蕉征税，而对从非、加、太地区供应国进口的香蕉——在根据过去最好的出口成绩确定的配额内——则仍免税。然而，由于这种税是从量税而不是从价税，拉丁美洲各生产国——其生产成本平均约低

30%——可能处于与非、加、太地区国家相对而言的强有力的竞争地位。欧经共同体打算保持其传统供应国的优惠进入市场的机会，这从它同意发展中国家关于把香蕉从乌拉圭回合谈判中排除出去，并因此而使它们可以不像《最后行动草案》中所设想的那样对一般热带产品逐渐减少关税的提议中就可以看出来。

除了优惠问题之外，共同体对关于技术和环境卫生标准及税收制度的政策所作的调整可能进一步危及最不发达国家的贸易前景。卫生和技术标准的协调一致可能导致共同体采取比目前在一些成员国实行的标准更为严格的标准。有关健康和卫生方面的更加严格的准则可能会给诸如博茨瓦那、佛得角、几内亚比绍、马达加斯加、毛里塔尼亚和莫桑比克等最不发达国家的鲜鱼和罐装鱼以及肉类出口品带来一些难题。另外一些例子是多哥，它最近发现很难遵从由于共同体对与镉的存在有关的不利环境影响的关注而实行的有关磷酸盐的欧经共同体准则。

确立使人偏爱使用一种产品胜于另一种产品的技术标准，也会间接特别优待一个出口国而损害另一出口国的利益。一个通常被举出的有关对一些最不发达国家的出口所产生影响的例子是关于巧克力的标准。一些欧经共同体国家（例如法国和比利时）现行的国家规格，对称为巧克力的产品限制使用可可脂以外的食用油。与此形成对照的是，联合王国糖果标准允许用诸如主要从不是非、加、太地区国家进口的牛油树之类的油替代品取代一些可可脂。随着欧经共同体各成员国共同承认国家标准，后一种做法的传播可能使不是非、加、太地区的供应国受益而有损于象圣多美和普林西比、塞拉利昂和多哥这样的可可生产国。

### 保障措施

在这一领域进行谈判的主要目标是：（一）澄清和强化与根据关贸总协定关于特别产品进口的第十九条采取的紧急行动有关的纪律规则；（二）重新确立对保障措施的实施的多边控制，并消除使人得以规避这种控制的漏洞和模棱两可的地方。

根据《保障协定草案》制订的规则，将准许缔约国对某种产品实行保障措施（例如增加关税或限制数量），只要进口缔约国断定此类产品输入其领土的数量增加幅度之大和情况之严重已对生产类似的或具有直接竞争性的产品的国内工业造成或有可

能造成严重损害。保障行动的最长持续时间,包括延长期,——如果有的话——规定为8年。然而,一个发展中缔约国应有权将其保障措施实施的时间延长到比规定给予发达缔约国的最长时期多最多两年的时候。该《协定》规定按规定的时间表逐步停止实施所有现行的灰色区域措施(例如自愿出口限制和有秩序的销售安排)。

如果从作为小供应国的发展中国家进口的某种产品数量仍低于该《协定》所规定的级限点,则将免于对它们采取保障行动。就它们而言,该《协定》规定,“不对原产地为发展中缔约国的产品实行保障措施,但条件是它在有关产品的进口额中所占比重不超过3%,同时占进口比重不到3%的发展中缔约国合计在有关产品的进口总额中所占比重不超过9%”。

《保障协定草案》没有规定给最不发达国家特殊待遇。它倒是强调(第5条),“保障措施应适用于在进口的产品,而不论其来源为何。”

### 补贴

《关于补贴和反补贴措施的协议草案》禁止两种类型的补贴:旨在促进出口的补贴和旨在给予国内商品高于进口商品的好处,从而促进进口替代活动的补贴。然而,鉴于补助在发展中国家的经济发展中可能发挥重要作用,在逐步取消促进出口的补贴方面,已给予发展中国家差别待遇。要求那些人均国民生产总值达1000和1000美元以上的国家从该《协定》生效之日起8年内——有可能进一步延长——逐步取消这类补贴。对于其他包括最不发达国家在内的发展中国家——它们不是关贸总协定缔约国,就是事实上适用关贸总协定——则免于实施一般禁止使用促进出口的补助的办法。此外,当属于第一组的发展中国家签署国的任何特定产品达到具有出口竞争力的水平(被界定为连续两年占该产品的世界出口额至少3.25%的比重)时,它应在两年内逐步取消对该产品的出口补贴。然而,对于其他发展中国家,包括最不发达国家,逐步取消的期限延长到8年。

### C. “新”问题

乌拉圭回合中纳入新的问题使人们的注意力集中在国家能否通过实施自由贸易而实现高度的繁荣上。这些问题涉及:(1)与贸易有关的投资措施;(2)知识产权中与贸易有关的方面;(3)服务贸易。在例如最不发达国家经济中的这些领域内政府进

行干预的理由,是以持续的市场衰退和外界因素引起的积极影响为基础的。在一个更多是以寡头垄断竞争而不是以纯粹的市场竞争为特征的世界里,国家可以通过发展保护国内市场的形式,或在补助能使国内企业实现更大的规模经济时通过补助工业部门的活动,在某些工业部门中攫取更大份额的垄断利润。那些认为应减少任意干预的人指出那些支持干预论点的证据很多都属于特殊性质。介于两者之间的人也是因为其特殊性质而看出自由贸易模式的弱点,但是他们也看到了错误实施干预政策所带来的危险。

### 与贸易有关的投资措施

与贸易有关的投资措施既用来促进也用来管理外国的直接投资。为促进技术、技能和专业知识的转让,实施多种不同的措施,例如本国含量要求,雇用本地劳力,对外国股本参与的管理与规定。鼓励的形式则有减税和向外国公司提供补助等。1991年12月的最后文件草案并没有为这些措施下一个定义,但在附件中列了一份示例性的清单。大体上说,清单举出一些被认为是同关贸总协定原则有出入的措施的例子。<sup>7</sup>草案规定,每个国家应自该文件生效之日起90天内,通知与其规定不符的一切与贸易有关的投资措施,并在特定期限内取消这些措施。最不发达国家也必须遵守通知的要求,但可在七年的期限内取消这些措施,而发展中国家和发达国家的期限则分别为五年和两年。

根据授权发展中国家由于国际收支原因而使用贸易限制和保护新生工业的规定,发展中国家可以暂时实施被禁止的与贸易有关的投资措施。然而,实际上,依照关贸总协定哪些措施可接受、哪些不可接受是很难区分的。最不发达国家从继续使用与贸易有关的投资措施中得到的好处以及如果这些措施逐渐取消福利上可能会相应产生的损失可从三个主要的政策角度来考虑:(一)与贸易有关的投资措施同其他政策工具相比的效能;(二)与贸易有关的投资措施作为政府和外国投资者在议价过程中的一个因素;(三)适用与贸易有关的投资措施来减少政策失败的风险,因为它们与其他工具相比所涉的政治风险要小些。

有人认为,在世界上的实际情况中,外国直接投资的出现是由于市场不完善。<sup>8</sup>在许多发展中国家,外国公司主要为所在国的市场生产。因此,外国公司在发展中国



家国内市场中取得保护是起过作用的，这些市场较狭窄，并且不便于实现规模经济。在市场小的国家，对外国和本国企业的保护造成高度的市场集中，一般要超过工业经济国家中集中的程度。规模经济的不同在很大程度上可以说明在较集中的市场上各工业产品（基本金属及化学品）的集中模式和集中程度较低的市场上木材、纺织品、食品的集中模式。外国公司有较大的市场份额，并且这些公司的价格与成本之间的差额通常是很高的。<sup>9</sup>在这种情况下，许多发展中国家的政府谋求将维持进口替代活动的需要同出口基础的增加与多样化的需要调和起来。在这方面，与贸易有关的投资措施对于鼓励出口增长和扩大本地供应者的能力都是有吸引力的政策工具。

将所有与贸易有关的投资措施都混在一起并以同样的方式来对待，是错误的。有一些措施要比其他措施更有效能，害处更小。对最不发达国家来说，一个有效能的与贸易有关的投资措施可认为是以最低限度的预算成本来改善福利的措施。这方面尤其可以考虑两种手段——关于本国含量要求的规定和对股本拥有额的限制。

与贸易有关的投资措施可通过各种关于本国含量要求的规定来增加本国的供应能力。这一点是通过获取技术转让的学习效果和利益来实现的，这种效果和利益来自外国企业的经营以及来自为本地开发生产的各种产品提供的有保证的市场。<sup>10</sup>一般说来，外国企业会努力尽量降低成本并寻找低成本的供应者；因此如果供应价格有竞争力，就会使用当地的供应者。<sup>11</sup>因而，鼓励当地供应能力的过程可以与外国公司提供的市场上的安全和条件联系起来。

实行这种政策手段可以更有效地限制因外国公司内部调拨价格做法所造成的国内经济的损失。这种情况的发生是因为在当地经济体同其他地方之间存在着税收差别时，就会产生将利润从高税区转到低税区的趋势。特别是，对使用大量外国生产的投入的企业规定本国含量要求的指标可能使进口需求转向国内经济。如果当地的供应者在有竞争力的当地环境中生产，对外国公司来说就更有吸引力，从国内资源分配的角度来看也更有效率。否则强制性的本国含量要求实际上就会使外国公司减少在国内市场的生产，因为高成本的国内投入提高了生产的总成本。

很明显，理想的情况是，与贸易有关的投资措施提供规模经济的机会，学习效果转给当地供应者，结果使本国生产的投入在价格上可与不包括关税的进口品相比。然而，与贸易有关的投资措施要达到这一结果可能需要较长时间，而且在这以前要实行

并行的竞争政策措施。如果当地供应者为外国公司生产投入是在不完善的竞争市场上进行,那么对所在国经济的福利效果就不确定,并将在一定程度上取决于当地公司和外国公司的相对的讨价还价能力。

没有系统的数据资料来估计外国公司在与发展中国家当地企业关系上的作用,尤其是在通过非股权联系推动出口方面的作用。然而,在外国和当地公司之间存在着大量的分包协议,在高收入发展中国家以外的一些国家中这种协议有重要的意义。例如,在哥伦比亚和摩洛哥的纺织、皮革和鞋袜业中就有这样的协议。<sup>12</sup>

与贸易有关的投资措施可能是最不发达国家最喜欢采取的政策手段。一个替代政策是向国内生产者提供生产补贴。但是对于最不发达国家来说,有几个理由说明这可能行不通。首先是预算上的限制因素,用于支付支出的一大部分政府收入来自贸易税,而在贸易自由化进程中贸易税是逐渐减少的一项收入来源。<sup>13</sup>开发替代的收入来源对最不发达国家来说是困难的。第二,对生产者的补贴与基本社会服务开支和维护与发展对国内私营部门增长很重要的基础设施的开支发生激烈竞争。<sup>14</sup>实际上,在贫困国家中重要的外界因素来自与基础设施中的规模经济有关的因素。如果要提供补贴,首先应该补助基础设施部门的承包商,因为他们的产出会降低其他部门的成本。同样,对国内生产者适用的一种税率可能在促进本地发展方面不如本国含量方面与贸易有关的投资措施那样有效。税率提高了消费者的费用,因此这就像对进口竞争活动给予生产补贴。<sup>15</sup>

最不发达国家也可利用与贸易有关的投资措施下的股本规定来改变本国公司从本国市场出口、外国和本国公司为本国市场生产的典型模式。另外,由于预算限制,这样的规定也许比向可能的出口者提供直接补贴更好些。在外国公司成为出口者或从主要属于进口替代性质转变时,对它们提供奖励以拥有全部资本,可以产生福利上的收益。由于本国公司的技术水平、较弱的国际市场销售环节和主要从事初级出口市场的业务,有些市场对本国公司似乎有风险,外国公司进入这些市场会引起福利上的收益。在这种情况下,最不发达国家就可从出口额和外汇收入的全面增长中获益。因为外国公司将某些生产转向出口,而由国内生产者取代其地位,进口替代便得到了加强。由于有了劳动密集型货物的出口,较低资本劳动比率的国内生产者在国内市场上取代了外国拥有的公司,就业也增加了。

由于外国拥有的公司出口的增加，还可作为外界因素给本国公司带来另一种好处。进入出口市场的外国公司更可能取得成功，因为它们将会建立起质量和供应可靠性方面的声誉，而且掌握对海外市场的知识。在股本方面与贸易有关的投资措施可对其他后来进入出口市场的本国公司提供获取这些积极的外界因素的机会，政府便无须负担出口补贴的费用。<sup>16</sup>

可自由选择生产地点的外国公司不仅受低工资和自然资源丰富的国家的吸引，而且也受它们可以通过规模经济或保护制度而在市场上取得最大限度利润的国家的吸引。最不发达国家往往由于市场狭小、基础设施和通讯条件差，不大可能提供规模经济，但却更多地依赖通过高关税和数量限制实施的保护制度。

由于最不发达国家就外国直接投资而言总的说来处于较弱的地位，以及外国公司相对的流动性，它们运用手段提取留存价值也同样受到限制，尤其在税收方面。为争取外国投资，它们不得不同更富裕的发展中国家竞争，那些国家能够以低税率、减税和较宽的允许汇回利润额的形式提供较强的税务鼓励。但也有例外，特别是少数有自然资源的最不发达国家，它们可以从外国公司那里得到大数额的总付款和优惠的使用费结算办法。吸引和保持外国直接投资的能力对于最不发达国家来说尤为重要，因为它们的总的投资环境可能不很稳定，失去外国公司的社会代价很高。

与贸易有关的投资措施作为吸引外国直接投资的议价手段可能要比其他手段更为有效。允许出口公司拥有全部股权既通过提高外国公司的销售额而增加它们的净收益，同时也使所在国政府获得利益，这种利益来自在产出扩大时无须改变边际税率而增加的税收，来自因出口增长和（本国拥有公司的）进一步代替进口而引起的生产要素收入和就业的增加。在这种情况下，对外国公司或其附属公司的有关税率是按最有可能转移利润的地方确定，这个地方一般来说即母公司的本国。<sup>17</sup>

确定外国直接投资的利益也受外国公司的迫切需要的影响。它们不喜欢高税，这一点从它们的内部调拨价格做法上得到证明，它们宁愿对利润课税而不愿放弃股权。这样，关于拥有全部股权的鼓励规定可能受到在最不发达国家中营业的外国公司的欢迎，这些国家的政府正努力增加出口，促进本国拥有的企业作为供应者参与进口替代活动。

同其他选择相比，最不发达国家使用与贸易有关的投资措施也是一个政治上有所

吸引力的选择。如果使用办法通过股权规定来促进出口,就会诱使外国子公司为出口市场增加生产,而外国母公司在有关市场的产出则会相应地减少。本国拥有的公司将夺取因外国公司转向出口而空出的国内市场份额,从而增加其国内销售量。

在福利方面,当地消费者(包括住户、政府和本国和外国拥有的公司)可能因这一政策而遭受损失,即为本国供应的货物支付较高的价格,因为本国与外国公司间的效率有差异。虽然对于经济体总的说来是有利的,但特定的一类消费者却要承担福利上的损失。经过一段时间,在企业降低其成本曲线后消费者的负担可望减轻。除鼓励出口外的另一个办法是向外国公司提供补贴,外国公司便将提高其利润,而补贴费用则由一般纳税人承担。这一情况从政治上来说也许更难接受一些。如果征税不能获取任何因内部调拨价格而可能漏出的利润,这样做的利益也会失去。

与贸易有关的投资措施产生的利益也可能比其他手段产生的利益更为透明,例如这种措施要求增加出口和就业,作为投资许可的回报,这就使得这些措施的使用更易为人所接受,也不易招致公众的批评。所以,与贸易有关的投资措施可能是更为有效的手段之一,最不发达国家可通过它对外国公司规定限制条件。然而,与贸易有关的投资措施不能不加区分地应用。最不发达国家政府需要仔细选择最有可能赚取净收益的手段和外国公司,净收益最有可能是通过当地竞争的增加和因改变外国公司的行为方式而带来的效率提高而产生。反之,只起保护作用并且不促进竞争的与贸易有关的投资措施,实际上从长远来说可能会减少福利。

#### 知识产权中与贸易有关的方面

知识产权中与贸易有关的方面列入乌拉圭回合反映了这样一种观点,即新技术的发展和拥有是保持有助于更高利润和(或)市场份额的竞争优势的一个重要因素。<sup>18</sup>因此,尤其是在大公司和一些部门中,大量的开支用于研究与发展。有人论证说,当新的技术工艺发展时,把这种技术工艺向其他生产者公开,使他们不花成本或以低成本获取这些情报,实际上是使创新的公司负担成本,因为它不能支配其产出的全部价值。<sup>19</sup>这被认为是市场衰退的一个原因,因为它可能导致研究与发展达不到理想的数额或者导致重叠和重复努力。

对于这一市场衰退主张采取的解决办法是,给予创新公司垄断(或接近于垄断)

的权利。于是知识产权就为研究与发展的公司提供庇护，作为回报，则要求这些公司在将来某个时候开放其创新和技术知识。由于这种保护是有时限的，它并不阻止未来的研究。企业因此将谋求维护其利用体现于新技术中的研究与发展的权利。这样，它们不仅获得静态优势，而且由于有了在新技术生产中增加与规模成比例的收益的可能性，还受到鼓励去夺取动态优势。

乌拉圭回合代表一种向各国施加多边压力以遵守一系列关于知识产权的统一标准的尝试。谈判包括两种主要类型的知识产权：工业产权和版权。工业产权有关产品及工艺的技术开发，主要是通过专利来实施。知识的最终公开是给予保护的条件。版权提供复制作品的专有权，从而相应地防止他人复制。它以这种方式保护著作权，并在很大程度上将目标投向日益增长的计算机软件领域。

巴黎和伯尔尼公约<sup>20</sup>规定了现行关于包括专利、商标和原起源的知识产权的规则。尽管这些规则并非专为此目的制定的，但它仍可使各国政府按照自身的优先发展项目来制定本国的立法。然而，即使是按照现行法律，许多工业化国家和发展中国家也继续对某些货物，尤其是药品排除专利保护。大多数立法已经对未经允许使用商标或复制大部分版权作品规定制裁。在发展中国家的国家立法薄弱或执法困难的情况下，工业化国家有时采取单方面行动以寻求遵守为产权制定的规则。有时双边压力导致改变国家的立法。

按照乌拉圭回合的要求，各国要使其本国知识产权制度与国际上议定的统一标准和程式取得一致。这也要求通过行政和司法系统建立有效的强制执行措施。最不发达国家需要在10年的时间内遵守这些要求。这样，许多最不发达国家就必须将保护的范围扩大到尚未覆盖的领域，例如食品、药品、动植物品种的产品专利以及计算机软件的版权保护。<sup>21</sup>

作为技术发展先导的工业化国家和发展中国家之间的根本利益冲突产生于前者想获得来自研究与发展努力的全部利润这一微观问题。<sup>22</sup>相反，大多数发展中国家是技术革新的消费者而不是生产者，它们主要关心的是宏观问题，即进一步的发展。实际上，新技术的获得普遍被认为是赶上过程的一部分，并最终有助于建立本国的技术能力。

在这种情势下，创新的公司会努力尽可能长时间地保护其垄断收入，并必然会抗

拒削弱这种保护的企图。在一些公司和一些国家,模仿机器中的技术已达到高度复杂的水平,因此可能被看作类似最终公开一样,是垄断收入中的脆弱因素。但它将不会对将来革新的速度和从研究与发展所得的净利益产生同样的效果。

关于是否应以产品而不是以工艺作为保护的目标,也是有争议的。许多发达国家和发展中国家通过改造工艺而建立起很可观的本国生产能力,它们的经验说明产品专利不利于现有产品生产工艺的研究与发展。这样产品专利就阻止发展特别适宜发展中国家的当地环境和条件的生产工艺。在这种保护下,垄断特权被扩大了,因为除非得到主要专利持有人的许可,产品的所有其他生产工艺都被排除。一般说来,发展中国家一直试图在专利可能引起冲突,和公共利益要求确保产品供应的领域,尤其是在像食品、药品和某些化学品这样的领域内,完全排除专利。<sup>23</sup>

反之,工业化国家的公司声称,工艺专利为反对伪造特别是药品伪造而提供的保护很脆弱,尤其是因为它涉及详细的描述,这可能造成一种导致更大程度传播技术的剩余性公开揭露。

实行保护知识产权的国际制度对于最不发达国家的影响可从三个方面来看:对于作为技术革新消费者的最不发达国家的直接福利效果;对于外国直接投资流入增加保护的效果,对发展本国技术能力的影响。

### 直接的福利效果

知识产权的强有力的保护制度显然会提高创新公司为其技术索取更高价格的能力。这给最不发达国家带来的负担必须联系其他可供选择的办法来判断,例如与创新的公司和国家谈判取得优惠减让,发展本国的技术能力等。

发展中国家过去在成功地建立起自己的研究能力的过程中一直购买技术。这是日本和东亚新工业化国家所采用的办法,它们最初建立简单的工业,并在大量购买、尤其是通过许可交易,购买相关的外国技术的基础上,发展其工业。<sup>24</sup>显然可以提出关于通过技术许可进行学习的效能问题。<sup>25</sup>不过,在技能与教育水平比较高的时候,学习很可能是有效的。尽管如此,通过许可交易获得技术创新的费用可能并不太高。<sup>26</sup>

但是最不发达国家的讨价还价力量比较薄弱,可促进学习效果的某些条件并不

具备。在这种情况下，以各种专利来增加保护，可能导致进口的增长，而且如果技术转让薄弱的话，还会导致对国内工业发展的不利影响。同样，如果技术价格很高，政府也许有必要进行干预以保护消费者，这个办法也并非不用花钱的。

### 外国直接投资流量

对于外国直接投资流量和知识产权保护之间的关系，现有各不相同的看法。一方面，有人说直接外国投资甚至将继续流向那些提供微弱保护的国家，因为有多种其他因素决定这种流量。<sup>27</sup>同样，一家外国公司可能会认为某个发展中国家的技术能力不足，不会威胁到它的技术优势，从而会选择一个保护制度不那么严格的地方。在这种情况下，最不发达国家采取更严格的保护制度似乎不会得到很多好处。

另一方面，一个提供强有力的知识产权保护的发展中国家，尤其是最不发达国家，可能会诱使外国直接投资，即使其他决定投资地点的因素，比如收入水平和市场规模，对这个国家很少有利。在这种情况下，遵守国际标准来加强保护也许在很多方面都是有利的。首先，它会加强同外国公司的讨价还价的地位。为增加外国公司收入而获取技术的较高代价，可以用增加对利润的征税来交换。这样一种交换可以同与贸易有关的投资措施相联系，作为向本国生产者进行技术转让的手段。第二，遵守国际规定可以通过外国直接投资，提高而不是削弱一个最不发达国家的本国技术能力，尤其在它能鼓励将一些研究与发展从母公司转到当地子公司的情况下。这可以通过本国的私营或国营公司与外国公司之间的合营安排来实现。这种安排在大韩民国得到了成功的应用，它常常要求政府向私营部门提供目的在于刺激这种转让的鼓励。第三，较大可能的情况是，在不对外国企业形成技术威胁的最不发达国家中，可能对当地的公司进行某种程度的技术转让。

在此基础上的技术转让不一定是最高效率的手段。有人已表明，技术转让在跨国公司及其子公司中可能会比通过合营企业安排或许可安排更有效率。<sup>28</sup>这同前面提到的管理专门知识的转让方面的说法相反。同样，通过转让工艺而不是转让产品而获得的能动的学习效果所引起的转让可能要更快一些。另一方面，外国公司更倾向于允许通过产品而不是通过工艺进行技术转让，这种做法可能会使最不发达国家花费较大。但是大韩民国的例子却确实表明，产品创新要比其他国家通过进口替代战略而

采取的工艺创新的尝试更节省成本。

### 本国技术能力的发展

知识产权保护和创新之间的联系在发展中国家中是不强的。但是大韩民国、中国台湾省、新加坡和巴西的例子表明，仍然存在着很大的创新能力。”发展中国家的创新可能会更多地受宏观经济框架、投资水平和现有教育与技能水平的影响，而不是单受产权立法的影响。许多知识产权制度很有力的非洲国家在研究与发展上却成绩较差。因此，加强保护所产生的直接收益可能来自与外国直接投资的联系，而不是来自对本国研究与发展的直接促进。这一领域的能力将受政府援助和本国与外国公司在共同生产中的关系的影响。

没有这些紧密的联系和关系，向最不发达国家的产品与工艺转让的使用效率可能会降低。在关系更紧密的条件下，本国公司就更能采取一些形式的技术调整，以适应本国的条件与需要。许多关于保护知识产权和相应地减少模仿与复制的论点都假定在吸收向发展中国家转让的技术方面不存在难题，并且所有的公司都按照相似的生产函数来生产。但是，这个论点却不承认在改进技术专门知识的努力、使技术适应新条件的努力、稍微改进技术的努力和大大改进技术努力之间存在着差别。<sup>30</sup>鼓励外国公司与本国公司之间通过合资企业或供应上的联结来发展更密切的关系可能会增加这些差别与技术转让相关的程度。在规定强有力的产权保护制度和促进本国技术能力的范围之间看来并没有直接的联系。然而，可能有一些因素影响技术能力的发展，其中包括奖励、能力和体制。

很明显，在一些国家中已进行了创新。肯尼亚的例子显示，外国公司新的生产技术的进口迫使本国竞争者改进其某些工业的技术。”还可以举出类似的例子来说明美国跨国公司的技术进口导致本国公司进行模仿。”

### 服务贸易

有关服务的谈判集中于以下事项的规则：（一）外国公司商业经营形式的资本流动，尤其在金融服务领域中；（二）临时性劳力流动；（三）消费者的流动（旅行与旅游）；（四）越境供应，其定义是没有“人”越境的服务供应。这最后一项主要指电信服务。谈判的结果是要将多种活动纳入多边规定的范围，这些活动中最重要的有金融



服务、电信和视听服务、旅游和建筑业。但是，除劳动服务可能是例外以外，关于服务贸易的自由化是否会在可预见的将来导致大幅度扩大最不发达国家对刚开始发展的服务贸易的参与，还存在着较大的疑问。

拥有大量愿意外移的不熟练和半熟练劳力从理论上说可能使最不发达国家在劳动服务的国际贸易中取得竞争优势。但是实际上，它们获取其相对优势的利益的能力特别受到可能的东道国的移民规则和做法的限制。一些最不发达国家，如孟加拉国、布基纳法索、佛得角、索马里、苏丹和也门都已是重要的劳务出口国，劳务出口在其外汇收入中占重要份额，并且它们还有潜力进一步增加劳务出口。在从建筑业到软件这样很不相同的许多服务部门，人员的跨界流动对于竞争性价格服务的供应是必不可少的。因此对最不发达国家来说，重要的是在跨界流动性和国外临时居所方面取得特殊的和更优惠的待遇。<sup>33</sup>

服务贸易总协定草案<sup>34</sup>规定服务贸易逐步自由化，并建立一个实施此协定的体制。它承认发展中国家的特殊地位，并要求它们承担较少的初步义务。协定规定，通过议定的关于加强发展中国家国内服务部门，改善利用分配渠道和信息网络的机会，以及在对发展中国家很重要的出口部门和方式上放宽市场准入的具体义务，促使增加发展中国家对世界服务贸易的参与。

具体提及最不发达国家是在第四条第3款中，该款说，当要求发达国家承担具体义务，促使增加发展中国家对世界服务贸易的参与时，应给予最不发达国家特别优先的待遇。其中还规定：“鉴于最不发达国家特殊的经济处境和其发展、贸易与财政需要，应特别考虑到它们在接受议定的义务时所面临的严重困难。”在乌拉圭回合中关于谈判初步义务的实质性指导原则规定：“应特别考虑到最不发达国家接受具体的自由化义务时的困难。”同最后文件草案中B节第1段的决定结合起来理解，这似乎并不表示参加国明确承诺免除最不发达国家的义务。还要看参加国广泛承认的意向将怎样转变为对最不发达国家在以下方面的实际具体措施，这些方面是：服务供应者从其本国迁移，对这些国家的技术转让的条件和便利它们利用信息网络。

因为最不发达国家的服务部门很不发达，出口服务的范围极为狭窄，无论从短期和中期来看，改善它们在国际服务贸易中的份额的前景并不十分光明。最不发达国家在服务贸易中是净进口者，服务贸易的自由化不大可能给它们带来很大利益。

#### D. 结论

作为现时谈判回合基础的流行的正统观念倾向于更统一的贸易管理制度和使市场机制在确定贸易格局方面起更大的作用。在这一框架内,谈判已正式认可了最贫困国家需要得到特殊照顾的观点。但这种特殊照顾确切地说应该产生什么结果和如何落实却是个尚有很大分歧和争论的问题。除了工业化国家和发展中国家看问题的角度不同以外,未能就适用于最不发达国家的区别待遇形式达成一致也是由于对所看到的过去干预政策的效果继续普遍存在的不确定性所致。

乌拉圭回合中的建议将会给最不发达国家带来重大后果。关于传统的问题,对贸易自由化的继续推动也将影响它们的出口前景和其进口的购买力。作为热带初级产品的出口国而不是制造国,它们不大可能成为世界收入增长的主要受益者,因为这些商品的大部分具有较低的收入弹性和供应弹性。而且,确实出现的任何增长可能被对某些市场提供可靠进入机会的现有优惠的减损所抵消。预计由于贸易自由化而引起的温带产品世界价格的提高将会对作为食品净进口国的最不发达国家产生不利的影响。

至于新问题,最不发达国家是否会从自由贸易势头中获益这一问题有特别重要的意义。有人论证说,在一个更多地以寡头垄断竞争而不是以纯粹市场竞争为特征的贸易环境中更有理由实行有选择的政府干预。尤其是因为,在最不发达国家中,有效的政策工具和采用它们的政治可能性的范围也更为狭窄。在这种情况下,使用某些与贸易有关的投资措施可能是合理的。

这些政策干预的效能和由此产生的净利益将在很大程度上取决于仔细选择这种干预和结合其他政策措施实施干预,其他措施主要包括在本国市场刺激竞争的尝试。与贸易有关的投资措施对于最不发达国家政府富有吸引力,因为可以使用这些措施改善同外国投资者的相对的讨价还价地位,而且由于现有的结构、政治与机构的条件,这些措施比其他工具更有可能取得成功。

就知识产权中与贸易有关的方面而言,遵守关贸总协定型安排的效果并不那么确定。作为消费者,最不发达国家获取技术的费用可能会很高,尽管不一定过分地高。从发展本国供应能力和改进本国技术专门知识方面看,遵守较严格制定的有关贸易的知识产权规则,并同其他指导与影响外国直接投资的政策相结合加以应用,结果还

可能有利于最不发达国家。

最不发达国家充分利用这一国际贸易部门持续增长的能力在可预见的未来是有限的。服务贸易总协定的最终生效就它本身来说并不会对最不发达国家参与服务贸易自由化制度产生很大影响。由于它们具有扩大越境服务贸易的潜力，服务贸易看来是它们会取得利益的一个领域。

1. 关贸总协定缔约国在 1982 年部长级会议上，承诺“在有区别地和更优惠地对待发展中国家的同时，确保给予最不发达国家特别待遇，以期改善这些国家严重的经济形势。”（第 7（四）b 段）。

部长们还邀请缔约国推行下列行动纲领，以期促进最不发达国家的贸易，削减对其出口的关税或非关税障碍：

- (a) 进一步改善对最不发达国家的出口特别重要的产品的普惠制或最惠国待遇，目的是为这些产品提供尽可能充分的免税进入机会；
- (b) 根据请求和在可行时，对于对最不发达国家的出口特别重要的产品使用更灵活的关于原产地规则的规定；
- (c) 消除或减少影响到对最不发达国家的出口特别重要的产品的非关税措施；
- (d) 促进最不发达国家对多边贸易谈判协定与安排的参与；
- (e) 加强关贸总协定秘书处以最不发达国家的特别要求为目标的技术援助办法；
- (f) 通过国际贸易中心和其他行动，例如鼓励在进口国建立促进进口办事处来加强贸易促进活动；
- (g) 更多地强调讨论和研究在进一步努力实现贸易自由化的条件下与最不发达国家有关的政策问题。

（第 7（四）b 段和声明附件，第 3 段。见关贸总协定，《基本文书和选定文件》。《第二十九号补编》，日内瓦，1983 年 3 月。

2. 见 P. Mosley, J. Toye and J. Harrigan, *Aid and Power*, (London; Routledge, 1991)。

3. 关贸总协定文件 MFN. TNC/W/FA, 1991 年 12 月 20 日。
4. 见 M. Davenport, S. Page 和 A Hewitt, The GATT Uruguay Round: Effects on Developing Countries, Special Report of the Overseas Development Institute, London, 1990。
5. 另见上文第二章。
6. 见 G. Pohl 和 P. Sorsa European Integration and Trade with the Developing World (Washington D. C; The World Bank, 1992), Policy and Research Series No. 21, 和 M. Davenport, S. Page 与 A. Hewitt, op. cit。
7. 关于与贸易有关的投资措施和在乌拉圭回合中关心这一问题的国家的全面清单, 见联合国跨国公司中心, 《与贸易有关的投资措施对贸易与发展的影响。理论, 证据与政策影响》(联合国出版物, 出售品编号: E. 91. II. A. 19)。
8. R. Mundell, “International Trade and Factor Mobility”, American Economic Review, Vol. XLVII, No. 3 (1957), 认为自由贸易会所能提供的外国直接投资极少。
9. 发展中国家市场集中的证据简要载于 N. Lee, “Market Structure and Trade in Developing Countries”, in G. K. Helleiner (ed), Trade Policy, Industrialization, and Development (Oxford; Clarendon Press, 1992)。
10. 见 V. Balasubramanyan, “Putting TRIMs to Good Use”, World Development, Vol. 19, No. 9, (1991)。
11. 见 T. Moran 和 C. Pearson, “Tread Carefully in the Field of TRIP Measures”, The World Economy, Vol. 11 No. 1, (1988)。
12. 孟加拉国服装出口的成功可以说明, 通过与外国公司合营贸易进行学习的积极影响。孟加拉国的 Desh 服装公司和大韩民国的 Daewoo 公司签订了一个五年的非股权协议, 据此 Daewoo 将在一系列的商业活动中培训当地的工人。学习进行了一年半, 从而有可能提前取消协定。一段时间后, Desh 的工人建立了他们自己的相竞争的服装公司。政府通过提供一系列奖励来协助学习过程 (见《世界投资报告。作为 1992 年增长动力的跨国公司》(ST/CTC/130), 联合国出版物, 出售品编号: E. 92. II. A. 19, 方框八)。最近一份关于肯尼亚跨国公司行为的研究报告强调, 如果所在国

政府在合资公司中掌握股权或在董事会中参与外国公司的业务，学习效果会更为明显 (I. Gershenberg, “The training and spread of managerial know - how. A comparative analysis of multinational and other firms in Kenya”), World Development, Vol. 15, No. 7 (1987)。

13. 见 D. Greenaway 和 C. Milner, “Fiscal dependence on trade taxes and trade policy reform”, Journal of Development studies, Vol. 27, No. 3 (1991) 及本报告第三章。

14. Blejer 和 Khan 表明, 在政府的基础设施开支和私人部门投资之间有正面的相关关系。M. Blejer 和 M. Khan, “Government policy and private investment in developing countries”, IMF Staff Papers, Vol. 31, NO. 2 (1984)。

15. 见 D. Rodrik, “Conceptual issues in the design of trade policy for industrialization”, World Development, Vol. 20, No. 3 (1992)。

16. 关于这种学习效果的讨论, 见 D. Keesing 和 S. Lall, “Marketing manufactured exports from developing countries: Learning sequences and public Supports”, in G. K. Helleiner (ed), *op. cit.*

17. 对可获取利益的通常告诫仍然适用。如果外国公司只转让其资本密集型技术而不转移非特定资本, 那么在经济体劳力过剩的情况下, 就业和实际收入就可能下降。B. Batra, “A general equilibrium model of multinational corporations in developing countries”, Oxford Economic Papers, Vol. 38, No. 2 (1986)。

18. J. Dunning, International Production and the Multinational Enterprise (London: George Allen and Unwin, 1981)。

19. K. Arrow, “Economic welfare and the allocation of resources for inventions”, in R. Nelson (ed), The Rate and Direction of Inventive Activity (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962)。

20. 《巴黎保护工业产权公约》(1883年) 和《伯尔尼保护文学艺术作品公约》(1886年)。

21. 最不发达国家也应在下列方面加强依照本国立法已对外国权利持有者提供的保护, 例如专利保护期限, 给予强制许可证的条件, 给予工艺专利的权利, 对专利

持有者独家进口权的规定。它们也必须采取严厉的执行措施,包括边境控制措施,和特定的民事和行政程序,如法院强制令、损害赔偿和其他补救方法,以保障这些权利。

22. S. Magee, "The appropriability theory of the multinational corporations", Annals of the American Academy of Political and Social Science 458 (November 1981)。

23. P. Bifani, "The new mercantilism and the international appropriation of technology", in Technology, Trade Policy and the Uruguay Round (UNCTAD/ITP/23), United Nations, New York, 1990。

24. S. Lall, "Technological capabilities and industrialization", World Development, Vol. 20, No. 2 (1992)。

25. H. Pack, "learning and productivity changes in developing countries", in G. K. Helleiner (ed), op. cit. 。

26. F. Contractor, "The profitability of technology licensing by US multinationals", Journal of International Business Studies, Vol. 11, No. 2 (1980)。

27. 见 J. Dunning, "The eclectic paradigm of international production: A restatement and some possible extensions", Ibid, Vol. 9, No. 2 (1988)。

28. E. Mansfield, A. Romeo 和 S. Wagner, "Foreign trade and US research and development", Review of Economics and Statistics, Vol. LX, No. 1 (1979)。

29. 贸发会议,《1991年贸易和发展报告》(UNCTAD/TDR/11),联合国出版物,出售品编号: E. 91. II. D. 15, 第三部分, 第三章。

30. S. Lall, 前引书。外国子公司的大量存在可能在提高生产效率的同时减缓基本设计和发展活动。见 M. Blomstrom 和 H. Person, "Foreign investment and spill over efficiency in an underdeveloped economy: Evidence from the Mexican manufacturing industry", World Development, Vol. 11, No. 6 (1983)。

31. 见 R. Jenkins, "Comparing foreign subsidiaries and local firms in LDCs: theoretical issues and empirical evidence", Journal of Development Studies, Vol. 26, No. 2 (1990)。

32. E. Mansfield 和 A. Romeo, "Technology transfer to overseas subsidiaries by

US — based firms”, Quarterly Journal of Economics, Vol. 19, No. 4 (1980).

33. 对这一敏感问题的详细讨论, 见开发计划署, 《1992年人类发展报告》, 牛津大学出版社, 纽约, 牛津, 1992年。

34. 乌拉圭回合最后文件草案附件二。

## 六、非政府组织在最不发达国家中的作用

民间慈善和自助团体具有悠久的历史，它们实际上早于现代国家组织。宗教往往为民间、社区或集体的慈善和自助团体比较有组织的形式提供了基础。这些联合安排就是现在一般称为非政府组织的这类组织的前身。

早期的非政府实体关心社区福利并参加救灾和紧急救济活动。发展成为其工作的一个方面是近期的事。在最近二十年中，国内和国外非政府组织越来越多地参与最不发达国家和其他发展中国家的发展进程，它们的数目在迅速增多，它们的活动遍及越来越多的地区。许多非政府组织认为自己是在现有法律体制内建立的无盈利动机、无宗教和政治背景、致力于社会福利和社会经济发展事业的独立的志愿者组织。在本章中基本上是从这个一般意义上来理解非政府组织。根据其起源，对国内（也称当地）非政府组织和国外（或国际）非政府组织做了区分。

### A. 非政府组织在最不发达国家中的发展活动

#### 最不发达国家的特殊背景情况

一些积极和消极的因素和事态发展使得非政府组织在最不发达国家的发展活动具有特殊的意义。在消极的方面，促使它们发挥更大作用的因素包括：

- 最不发达国家基本结构上的限制因素，其中包括极低的人均收入、很低的生产力、不充足的物质、技术和社会基础结构；
- 传统的发展方法的普遍失败，这种方法包括依靠过于庞大的公共部门和体制上的中央集权，这使得最不发达国家近年来经济成绩普遍不好，也使得发展利益未能扩散到基层和未能制止生态退化；
- 体制、文化和经济障碍阻碍人口中贫穷、易受损害和处境不利的阶层特别是妇女参与发展进程。

在积极的方面，应当提及以下因素：

- 非政府组织在诸如以低费用发放物品（特别是向穷人和在偏远地区）、灵活反应、熟悉当地情况和积极与受益集团交往等事项上是有效能的，所有这一切使它们在促进自力更生和参与式发展活动中具有特别有利的条件；



- 最近几年许多最不发达国家政治结构发生重大变化,其中包括民主宪政改革、自由选举和全新的管理体制,从而展现了让人民更多地参与和以人民为中心的发展的新可能性;
- 有一种趋势是在最不发达国家中越来越多地通过非政府渠道向小型和微型企业提供外来资金。在这方面,人们日益认为非政府组织在实施方面与政府和援助机构相比具有有利条件。

### 发展活动最近的趋势

近年来,最不发达国家中正式注册的非政府组织的数量有了相当大的增加。正如上文所指出的那样,一个重要的原因是许多最不发达国家已经发生具有深远影响的政治变化。在尼泊尔,1979年至1990年,在社会服务全国协调委员会注册的非政府组织的数目增加到200个以上;但在1990年民主变革后的两年中,其数目骤增到将近600个。最近几年,乌干达国内非政府组织的数量有所增加,其活动范围也已扩大,这得益于更大程度的政治自由。1990年在阿鲁沙通过《非洲人民参与发展和改革宪章》标志着非洲大陆的国家现在对必须鼓励人民及其组织开展自力更生的发展活动所给予的重视。开发计划署最近的一份出版物提供了关于非洲非政府组织数量的资料;表19概述了若干非洲最不发达国家的这种资料。

非政府组织参与了最不发达国家的一些重要领域的发展活动,特别是有关保健服务、教育、农村发展、以妇女、青年、儿童、残疾人为对象的方案、减轻贫困、环境保护以及通过为社会地位低下的阶层说话和保护人权而使民主进程制度化方面的发展活动。例如,在莫桑比克,国内和国外的非政府组织在提供福利服务方面发挥了非常重要的作用。一个非政府组织已经与世界粮食计划署在莱索托建立了一个共同的以工换粮方案,莱索托的一半道路是该方案建设的。在布基纳法索,非政府组织方案的规模可能是每年政府发展开支的将近20%。1980年代末期,海地全部保健设施的几乎一半和近60%的初等教育是由非政府组织提供的(方框11载有一些国家国内非政府组织的发展活动的例子)。

表 19：某些非洲最不发达国家的非政府组织

<u>国家</u>	<u>非政府组织数目</u>	<u>国家</u>	<u>非政府组织数目</u>
贝宁	112	马拉维	23
布基纳法索	131	马里	120
布隆迪	18	毛里塔尼亚	9
佛得角	30	莫桑比克	27
中非共和国	34	尼日尔	64
乍得	50	卢旺达	64
科摩罗	10	圣多美和普林西比	18
埃塞俄比亚	68	塞拉利昂	35
冈比亚	29	多哥	85
几内亚	69	乌干达	57
几内亚比绍	37	坦桑尼亚联合共和国	56
莱索托	64	扎伊尔	93
利比里亚	41	赞比亚	49
马达加斯加	29		

资料来源：开发计划署，《非洲非政府组织名录》，纽约，1992年。

方框 11：最不发达国家国内非政府组织的发展活动：一些国家的例子

赞比亚

与其他一些非洲最不发达国家（例如布基纳法索）不同，赞比亚的非政府组

织运动尚处在早期阶段。一些非政府组织的历史可追溯到独立前时代,但是大批非政府组织是在1964年独立以后成立的。1991年对环境和发展领域的70个非政府组织的调查表明,63个参加了各个方面的社会经济发展活动,其余几个是有关环境和养护问题的。非政府组织的目标群体主要是社会经济地位低下的人、妇女、儿童和青年;在这70个非政府组织中,大约20%注重于妇女,15%注重于青年,65%是男女兼顾。教育和技能训练,其中包括创收活动,是非政府组织的主要关注之点。面向妇女的非政府组织还集中注意性别和公平问题。

干旱是非洲南部地区的一个严重问题,严重影响像赞比亚这样的国家的粮食安全。因此,赞比亚的许多非政府组织目前正在积极参与粮食安全和社区行动方案,例如,“明天的粮食”运动——这是一个提高社区粮食安全意识的大众教育运动——和预防营养不良方案。

#### 马拉维

马拉维非政府组织的发展活动主要由一些国际非政府组织进行,尽管当地的非政府组织在一些领域正在逐渐起到重要的作用。一些当地非政府组织是与教会有关的团体,它们的活动涉及许多领域,其中包括教育和妇女。一些国内非政府组织特别关注卫生保健部门和残疾人。

最近几年非政府组织加速进行初级保健工作,当政府提供的这种服务大量减少时,它们的工作证明是特别有价值的。例如,非政府组织已率先培训初级保健工作者或充当社会鼓动者,帮助社区防止疾病和不健康的生活方式。此外,政府曾委托一个非政府组织提供政府的全部初级保健方案所需的培训。

#### 尼泊尔

尼泊尔非政府组织的开支占政府年预算的大约5%。在提供直接服务方面,隶属社会服务全国协调委员会的国内非政府组织同在保健领域工作的国外非政府组织一道,向将近16%的医院和24%的保健站与保健中心提供服务。在1988/1989年期间,将近25%的计划生育服务是通过非政府组织提供的。对残疾人的几乎所有较大规模的服务都是非政府组织提供的。非政府组织对政府在减轻贫困、环境保护和国家发展议程上其他优先领域的努力给予了积极的补充。

## 国际非政府组织的发展活动

### 参与程度

讨论国际非政府组织在最不发达国家中的参与程度的一个方法是研究以下方面的数据,即它们在最不发达国家支助的具体项目的数目、其财政捐款的总水平以及财政捐款按部门、来源国和目的国分别的分布情况。但是,在缺少这种详细分类数据的情况下,一个备选方法是利用经合组织发表的资料<sup>1</sup>仅分析其发展行动的规模和模式。应该指出,这种发展行动指经合组织成员国的非政府组织在支助单一项目、具体方案或由一些项目组成的课题时所给予最不发达国家的财政、物质、技术或人员援助。因此,发展行动的数目加起来并非就是项目的实际数量,同时也不反映非政府组织的财政捐款额。此外,这些数据并未包括所有发展行动,因为许多非政府组织或者未报告其工作,或者未提供充足的分类资料。

考虑到这些较大的限制因素,应该指出,在1980年代末期,经合组织成员国的非政府组织报告在最不发达国家进行了6300多项具体的发展行动。这些发展行动的来源国和目的国有如下普遍特征:

- 非政府组织的头五个母国占了一半以上的发展行动:法国(18.8%)、比利时(9.7%)、美国(8.8%)、加拿大(7.5%)、意大利(7%)。
- 五个最不发达国家是三分之一以上的发展行动的所在国:埃塞俄比亚(511项)、布基纳法索(497项)、坦桑尼亚联合共和国(455项)、孟加拉国(407项)、扎伊尔(376项);
- 有大量发展行动(即200项以上)的最不发达国家一般是较大的国家(从人口或土地面积看)。但是,并不是所有比较大的最不发达国家都与经合组织成员国的非政府组织有较多的交往;例如,毛里塔尼亚、缅甸和也门分别只有63、26和19项发展行动;
- 最不发达岛国的发展行动数量似乎较少(海地和马达加斯加除外),只有6至57项。

### 发展活动的部门

经合组织成员国非政府组织的发展活动涉及广泛的领域，从教育和培训到难民和紧急援助无所不有，但是三分之一以上的发展行动集中在四个领域：卫生保健、营养和人口（28%）；教育、培训和管理（18%）；农业和农村发展（16%）；社区发展和社会服务（14%）。这个总的部门分布格局也反映在有关各个本国的数据上。例如，头五个本国的非政府组织的发展活动具有相同的部门格局（表 20）。非政府组织在食品援助、难民及其他紧急援助领域的行动加在一起，共占全部努力的不到十分之一。

### 偏重城市

在最不发达国家的大多数非政府组织（国内和国外的）尽管面向大众，但目前都偏重于城市。在孟加拉国进行的研究证实，能否进入主要都市中心与非政府组织活动的集中程度之间具有高度的相互联系。<sup>2</sup>在尼泊尔 1992 年 12 月在社会服务全国协调委员会注册的 613 个非政府组织中，450 个设在较先进的中心地区，近 60% 进行中的非政府组织发展项目位于那些地区。除非政府组织及其项目的实际位置以外，它们的决策机制也往往是相当中央集权化的。例如就乌干达妇女金融和信贷信托公司来说，这是为数不多的几个具有国际信誉的国内非政府组织之一，在这里，为要找出在外地产生的某些行政问题，还得长途跋涉到坎帕拉去。

最不发达国家的大多数住户居住在农村和偏远地区，这些地区贫困率也最高。如果非政府组织想在减轻贫困——它被视为最不发达国家大部分问题的根源——以及在提供急需的社会服务和促进参与式发展中发挥更大的作用，它们将必须把重点从城市中心转移而更加集中注意农村地区。

表 20：某些经合组织成员国的非政府组织在最不发达国家中的  
发展行动的部门分布

部门	各个部门在发展行动总数中所占百分比				
	法国	比利时	美国	加拿大	意大利
卫生保健、营养、人口	27.0	29.8	31.2	26.3	29.7
教育、培训、管理	18.5	18.3	14.5	19.3	18.8
农业、农村发展	17.1	19.0	21.7	20.5	17.7
社区发展和社会服务	12.0	12.4	9.3	13.3	14.3

资料来源：贸发会议秘书处根据经合组织的数据所作的计算。

### B. 通过非政府组织的资源流动

正如去年的报告所指出的那样，发展援助委员会通过非政府组织给予最不发达国家的赠款在 1980 年代不断增加，在 1989 年达到 10 亿美元（占最不发达国家收到的外来资金总额的 7% 以上），而 1982 年只有 6 亿美元。发展援助委员会的一些成员国集中对最不发达国家的注意程度比较高；例如在瑞典，45% 的政府支助的非政府组织项目是在最不发达国家。在像瑞士这样的其他国家中，对受援国的选择权留给了非政府组织。无论对最不发达国家的集中注意程度如何，所有援助国政府都强调非政府组织日益重要的作用。

最近几年，各国际组织，特别是联合国系统内的那些组织和区域开发银行越来越重视与非政府组织合作。多边机构正在成为重要的资金来源。儿童基金会历来与非政府组织在儿童存活和口服体液补充疗法（口服补液疗法）项目上进行成功的合作。开

发计划署的国内开发事务处和发展伙伴方案已成为小型非政府组织项目所需资金的重要来源。世界银行现正越来越多地支助非政府组织在最不发达国家实施的减轻贫困方案。

总的说来,非政府组织现已被公认为资源流入最不发达国家的“第三渠道”。4000多个非政府组织调动了发展援助委员会成员国的财政和人力资源而用于包括最不发达国家在内的发展中国家的项目。<sup>3</sup>它们还对政府的政策产生了越来越大的影响;例如在瑞典,非政府组织在瑞典国际开发署理事会中就有代表,它们参与制定和执行瑞典的援助政策。这些事态发展表明,通过非政府组织的资源流量在今后几年中很可能会增加。

在过去十年中,非政府组织不仅作为援助渠道,而且作为在发达国家中形成有关发展问题的舆论的主要起作用者而取得显著地位。除资源的实际流动以外,从北方的发展教育角度看,特别是从提高公众觉悟以支持最不发达国家的角度看,非政府组织对最不发达国家也是非常重要的。

### C. 非政府组织发展活动的政策环境

主要问题: 一些应予考虑的一般因素

国内和国际非政府组织在最不发达国家中日益扩大的作用引起了某些问题,这些问题具有重要的政策影响。目前,各国政府对非政府组织采取的方针差异很大,从一个极端直到另一个极端,即从完全“不干预”或没有具体的政策准则一直到具有高度整体结构的政策准则,各种方针都有。在某些最不发达国家没有管理非政府组织的机制,而在其他一些最不发达国家中,非政府组织的活动则受到严格的管理。例如在赞比亚,政府只是最近才开始讨论有关非政府组织的政策。另一方面,孟加拉国具有组织完善的协调机构,即总理秘书处中的非政府组织事务局。鉴于非政府组织目前在最不发达国家中参与的范围和规模以及它们今后潜在的更大作用,各国明确规定的非政府组织政策的重要性无论怎样强调都不过分。

最不发达国家政府、非政府组织(国内和国外的)和援助组织之间关系最引人注目的方面之一是在非政府组织的发展活动上普遍缺少相互信任。非政府组织普遍被控制,特别是被最不发达国家中的一党或无党政权所控制的事例是有很多文件为证

的。过去，一些最不发达国家没有发展自主的非政府组织，而是建立了由政府赞助的非政府组织。

在最近走向更大民主的一些最不发达国家中，政府对非政府组织的态度可望变得更加有利，特别是因为宪政改革确保了成立组织的权利，以及国际社会和当地都有压力要求给予非政府组织更大的角色和自主权。在某些事例中，原非政府组织领导人在新政府的组建中获得了显要地位。但是正如下文所指出的那样，迄今为止，这种态度上的改变是有限的，在某些实例中只是短暂的。

就双边和多边援助组织以及其他国际组织而言，它们还未做出足够的努力来克服缺乏信任的问题。这方面固有的反常现象是，当北方的政府与非政府组织的关系似乎在加强的时候，南方的这一关系却在削弱。援助组织过分鼓吹非政府组织的作用可能引起受援国政府的猜疑，并且实际上可能限制当地的非政府发展活动。

#### 方框 12：孟加拉国的政府和非政府组织：最近的一些事态发展

最近的一份研究报告<sup>1</sup>称，孟加拉国政府与非政府组织之间的关系“矛盾重重”。在政府方面，一些主要的紧张根源包括：怀疑某些非政府组织是出面接受外国资金的幌子，是替外国实体做事的；担心给非政府组织拨款会导致政府在官方发展援助中所得份额减少；较高层的文官忌妒和怀疑非政府组织高级官员日益增加的力量和政治影响；较低层政府雇员普遍对比较大的非政府组织的雇员拥有较高薪水和较好工作条件不满；政府机构很难接受援助组织对其方案执行情况所给予的与给予非政府组织的相比较低的评价。尽管有这些担心和保留，政府还是于1990年在总统秘书处（在1991年大选之后变为总理秘书处）内建立了非政府组织事务局，规定了一个有时限的非政府组织注册和项目审批程序。

1992年夏，政府与非政府组织的关系明显——尽管是短暂地——恶化，当时一系列事件的最高潮是8月19日政府发布一项命令取消发展机构协会——非政府组织的总括组织——的注册。早些时候，即在6月，政府已决定严密监视在住有从缅甸越界进入孟加拉国的难民的难民营中工作的非政府组织的活动，并限制非政府组织官员和工作人员在难民营之间走动。据说，一些非政府组织在难民营中的活动已超出人道主义工作的范围，并变得政治性很强，使难民的自愿



遣返工作很难进行。在此之后，有报道说一些非政府组织的职员遭到政府的骚扰，而且某些外国非政府组织的工作人员被以行为不端的罪名驱逐出境。

8月初，政府声称它的政策是要“鼓励动机纯洁、根基稳固和计划周密的非政府组织”，它要求非政府组织严格遵循一种负责的、透明的和面向发展的制度。一位高级政府部长在概述政府的立场时说：“我们想要真正的非政府组织，我们不想要非政府组织企业”，“为了发展、进步和繁荣，我们欢迎真正的非政府组织。”他还强调指出，非政府组织在提供服务时应顾及社区的社会文化和经济性质。此后不久发布取消发展机构协会注册的行政命令，但是以后又撤回该命令。同时，政府采取了一些措施改善同非政府组织的关系，其中包括非政府组织事务局的高级官员与发展机构协会的代表举行会谈和批准一些未决的非政府组织项目。

\* 萨拉·C. 怀特，《评估非政府组织在减轻农村贫困方面的影响：孟加拉国国别研究报告》，海外开发协会，第50号工作文件，伦敦，1991年。

### 政府与非政府组织之间的关系

虽然注册的非政府组织数量已经随着政治变革的进程而增加，但是政府对非政府组织的态度几乎没有什么改变。相反，甚至连民主选出的政府有时也设法制定更加严格的措施控制非政府组织的活动（见方框12）。各国政府普遍不愿让非政府机构有太多发挥政治作用的机会。此外，最不发达国家政府历来比较多地从政治的角度而不是从经济效益的角度评估非政府组织及其贡献，并据此做出控制它们的决定。因此，掌权的政治家总是用提防的目光看待一个富有活力的民间部门的出现。

从更大程度发展的观点看，最不发达国家政府的基本宗旨长期以来一直是控制或“管理”发展进程，与此同时为包括非政府组织在内的从事发展工作的各种机构规定活动准则，尽管这可能导致限制和削减非政府组织本身的发展效能。当然，日益增加的资源流动，其中包括比例日渐增大的官方发展援助通过“第三渠道”向最不发达国家的流动理所当然地引起资源规划和说明情况责任的问题。

一些政府认为非政府组织纯粹是颠覆组织，或者是鼓励次于国家或反国家效忠观念的竞争对手。正如一名作家指出的那样，“非政府组织作为外国援助机构宠儿的

地位显然是一个带来紧张关系的地位”。<sup>4</sup>当发觉非政府组织企图通过逃避说明情况责任制度来绕过政府时,政府很可能会变得更加警惕,并可能实施更严格的控制办法

## 国际与国内非政府组织之间的关系

### 一般情况

最不发达国家国内非政府组织的迅速成长,特别是在最近几年,在很大程度上是由于援助国的非政府组织给予它们财政和体制上的支持。它们之间合作的具体性质各不相同,视它们各自对特定的发展问题和所需行动的看法,以及所在国总的经济、社会、政治、法律和宗教条件而定。但是,从总体上看,国际非政府组织与最不发达国家国内非政府组织目前的关系结构是不平等的,无论是从资源依赖的方面看,还是从权力和机构实力的不对称来看,都是如此。

### 体制方面

所在国和援助国的非政府组织之间的关系在体制上有三个主要方面:即(a)国际非政府组织可能是援助者,而国内非政府组织可能是受援者;(b)国内非政府组织可能是国际非政府组织和基层组织之间的暂时中介机构;(c)国内非政府组织、国际非政府组织和基层组织可能一道共同工作。一个国内非政府组织在其生命周期中,可能经历所有这三种或其中几种体制上的关系。例如,坦桑尼亚联合共和国的社区发展信托基金于1962年以援助机构和慈善捐款提供的资金创立。渐渐地,它从“慈善发展”走向参与式的发展。

但是,国际非政府组织与最不发达国家国内非政府组织之间的关系并非没有问题。例如在乌干达,“当地的非政府组织认为(通过接近官方援助组织而变得更加强大的)国际非政府组织尽管说什么‘伙伴关系’但却霸气十足,它们憎恶这种做法,憎恶国际非政府组织各不相同的汇报及其他方面的要求(强迫当地的非政府组织向援助组织承担‘比较大的团体’所承担的还要多的说明情况责任),憎恶它们把重点放在与项目有关的活动上,而不是放在机构的建设上”。<sup>5</sup>另一方面,国际非政府组织“抱怨当地非政府组织行政管理能力差,机构不‘成熟’,没有代表性,不遵守汇报制度,抱怨当地非政府组织充当为私营企业投机活动打掩护的幌子”。<sup>6</sup>

## 提供资金

当国内非政府组织基本上主要依赖援助国政府和国际非政府组织提供资金时，这种依赖性本身以及资金供应缺少稳定性和可预见性这一点已开始被认为是一个关系紧张的根源。最不发达国家中非政府组织发展工作目前的筹资结构引起了某些重要的问题。

第一，最不发达国家总的国家发展支出格局及其对外部资源的高度依赖反映在非政府组织的发展资金筹措上。例如，对尼泊尔非政府组织 1990/1991 年预算结构的分析显示，所有非政府组织发展经费的 87% 是通过外部（国际非政府组织）支助取得的，3% 来自政府捐款，其余 10% 是通过调动国内资源取得的。这种依赖性引起了一个根本问题，即非政府组织在促进自力更生的发展方面所具有的明显可见的独特性是否确实适用。

为最不发达国家中非政府组织的发展活动提供资金的第二个重要趋势是，援助国政府倾向于通过国际非政府组织提供更多的资金，结果在非政府组织在最不发达国家的发展项目资金总额中，发展援助委员会成员国政府捐款所占比例大幅度增加。由于通过国际非政府组织提供的官方发展援助的比重日益增大，这就产生了一个问题，即如果非政府组织本身依赖政府机构，那么，它们在多大程度上能够保持独立并以一种最富创造力和有意义的方式采取各种不同的方法。

此外，在大部分情况下，为非政府组织提供资金都是基于着眼于项目的方法和资金的有效利用。许多当地非政府组织认为，比这种植根于“项目成功史心态”的标准更重要的，是更好地了解最不发达国家的发展问题，查明阻碍非政府努力的困难和限制因素，从“突击发展”转向真正考虑开发人力资本的进程。’

### D. 改善政府、援助组织和非政府组织之间的关系

政府、援助组织和非政府组织之间普遍缺乏信任的现象，是对它们各自的目标和工作方法不够了解所造成的。因此，所有这三方必须共同规定它们的作用，估计一个具体发展项目究竟是由国家来执行最好，或者由社会机构或渠道来执行最好，还是将这两者结合起来最好。

### 说明情况的责任

非政府组织的说明情况责任在所有最不发达国家中都成为一个关键问题。必须负有说明情况的责任这一点几乎是没有争议的,但是非政府组织是对其自己的成员、对预定的受益人、对援助组织还是对受援国政府负有说明情况的责任呢?这个问题仍然是一个争议很大的问题。

大部分最不发达国家在使非政府组织的工作制度化(和保持说明情况的责任)的过程中,已要求非政府组织向政府注册。这有助于非政府组织获得合法地位及更大程度的公众理解和承认。从监督它们的工作、分享情报资料和保持非政府组织的说明情况责任的观点看,这也是可取的。但是,太严格的注册手续阻碍自发的自助活动。政府利用这种手续否定公民成立组织的权利或限制已经获得合法地位的非政府组织开展活动的例子有好几个。

注册的要求还可能使动员那些没有正式组织起来或被承认为非政府组织的传统基层社会结构和自助团体的工作复杂化。如果非政府组织要在减轻农村贫困方面对政府的工作给予有效的补充,动员这种传统的社会机构可能是至关重要的。正式/法定的要求,就其阻碍当地的自助活动而言,应该修改。但是,也不应仅仅因为最不发达国家政府对于那些其预算有时等于甚至超过某些部的预算的大型外国非政府组织要求作出某种形式的汇报和负有说明情况的责任,就责怪它们太“保守”或“敌视非政府组织”。在这方面,对非政府组织加以某种形式的分类和描述似乎是有必要的。

可以做出单独的安排,以处理国际非政府组织的注册要求,并确定外来资金通过它们的流入量的记录程序或将由它们承担的大型项目的批准程序。不过,最不发达国家政府应该铭记,任何管理机制当被用作一种控制手段时,就会削减非政府组织的独立性,限制其有效地发挥作用。应明确规定注册程序和批准注册的具体时限。例如,孟加拉国非政府组织事务局规定国际非政府组织注册时间为120天,批准外国资助的项目的时间为60天。在尼泊尔,1992年社会福利委员会法规定批准非政府组织项目的时限为45天。这种明确规定的程序和时限如果得到充分遵守,就可能大大促进非政府组织参与最不发达国家的发展活动。

此外,这不是一个只有非政府组织负有说明情况责任的问题。如果各国政府和援助组织期望非政府组织对它们负有说明情况的责任,那么它们反过来向非政府组织作一些说明也是正常的。

### 加强非政府组织体制

发展援助委员会的政府援助机构认为,加强最不发达国家中合作的非政府组织是向其本国的非政府组织提供财政支助时应予考虑的一个主要事项。当最不发达国家的非政府组织逐步从福利这个传统的重点转向发展的重点时,加强这些非政府组织就变得重要了,因为发展这个重点需要特别注意加强其体制架构,以提高它们的吸收能力和向公众说明情况的责任。不过,援助国的非政府组织似乎喜欢直接执行项目,而不喜欢培育当地的非政府组织。很难举出在援助组织逐渐退出后,最不发达国家的本国非政府组织能够做到自立的许多例子。

虽然国际非政府组织会具有刺激和支助作用,但是只有通过当地的非政府组织使当地人民参与,才有可能对减轻贫困产生重大影响。因此,除在调动资源、执行项目和发展教育方面的作用以外,国际非政府组织对从体制上加强最不发达国家国内非政府组织这一工作的贡献也是评估其成绩的一个主要标准。它们应越来越多地授权当地机构,使国际援助体系更加有效,这首先是为了促进基层的自助。

外国和当地非政府组织之间的伙伴关系或对应关系往往是最不发达国家中的一个正式要求。伙伴关系原则所固有的是做出致力于体制上的发展的承诺。在这方面,出现了一些令人鼓舞的事态发展。例如,自1980年以来,荷兰已采取一种重实效的方法,这种方法使荷兰政府能够做出至少10年内致力于加强国内非政府组织体制的道义上的承诺。一些国际非政府组织也已采取类似的方法,协助当地的非政府组织长期支助它们体制上的项目。这种长期的亲密关系将对非政府组织的体制建设产生积极影响。

许多援助组织把“成本效益”或最低限度的行政开支标准当作评价国际非政府组织成绩的一个主要因素,可是这个标准有时是加强当地非政府组织体制的一个重大障碍。成本效益不是从受益人的福利变化、所帮助的人数或受益的时间长短来衡量的,而常常是以用在行政管理上的资金比例来衡量的。在此基础上,资金的有效率使

用不一定能得到报偿；只要行政经费很低，非政府组织就不会受到抱怨。

在另一极端，则有非政府组织的管理系统官僚化的危险。非政府组织的独特性和相对优势来自于其创新、灵活性和最大限度地减少官僚作风的能力。非政府组织体制上的加强或“升级”中的关键问题是妥善兼顾两种需要，即需要一个明确界定的管理系统和需要保持一个不是结构过于严密和高度复杂的系统。从这个意义上讲，简化是发展有效的非政府组织管理系统和加强体制的关键。

### 非政府组织间的协调

目前，所采取的协调非政府组织的体制办法各种各样（促进、提供便利、加强、管理和控制）。一些最不发达国家（例如坦桑尼亚联合共和国）没有正式的安排，而其他国家则有复杂的结构，例如单独的“单一窗口”安排（孟加拉国）、有政府和非政府组织的代表参加的自治机构（尼泊尔）或以全部成员为基础的组织（赞比亚）。

可以设想出的其他协调办法有：(a) 所有各部门的国内非政府组织/国际非政府组织由有关的各个部直接加以协调；(b) 仅在地方一级与当地自治机构合作，但在国家一级没有任何组织体系；(c) 在国家一级（通过一个部门间机构）进行单一窗口行政协调；(d) 由政府和非政府组织的高级官员组成国家一级的政策咨询机构。

尽管普遍一致认为在政府和非政府组织之间需要某种形式的协调和政策对话，但是协调非政府组织的概念却一直是一个争议相当大的问题。这也是有历史背景的。在1970年代和1980年代，某些最不发达国家的独裁政权公开禁止非政府组织，或者倡议建立“忠诚的”非政府组织以阻碍非政府组织运动，从而在非政府组织中挑拨离间。每当非政府组织活动时，就建立协调机构对它们加以控制和管理。因此，协调机构可能会受到怀疑，特别是当它们是由政府建立的时候。

另一方面，非政府组织方面渐渐认为，建立一般叫作联合、最高或总括组织的全体成员组织是协调其工作的一个可能办法。虽然这种组织可以作为集体谈判和发挥监督和倡导作用的一个重要工具，但是它们没有权威（包括注册和批准资金的权力），缺乏政府的认可。尽管存在着这种局限性，但是正如前面指出的那样，这些机构在改善政策环境方面可以发挥重要作用。

## E. 结论

由于非政府组织在最不发达国家的发展中发挥着重大作用，对最不发达国家政府来说关键的问题是：如何能最有效地利用非政府组织正在扩大的工作和日益增多的资源来补充这些国家的发展努力？政府如何能提高非政府组织作为国家经济和社会发展的工具的效率？政府在为非政府组织建立一个适当的政治和法律框架的过程中可以发挥重要的增强能力的作用。这样一种方法的突出要素是：

- 保证个人与其他人组织在一起的权利（结社自由）；
- 明确规定对非政府组织的政策，承认它们并给予它们合法地位；
- 拟订适当的法律文书，促进非政府组织的工作，保护它们的自主权；
- 在已经证明非政府组织有相对优势的领域内对非政府组织给予更多的财政和技术支助，用适当的机制确保说明情况的责任和对支助的具体规定。

官方的和非政府的援助组织在促进非政府组织参与发展方面可以发挥非常重要的作用，但是它们在这样做时必须充分了解非政府组织能够或确实做出的成绩。它们在下列领域的支助行动可能是特别有益的：

- 在政策制订、资源规划、非政府组织的方案和项目的执行与监督方面，政府与（国内和国外）非政府组织进行的政策对话、政策改革和政策协调，同时考虑到有关的最不发达国家的特定经济、政治、法律和宗教条件的背景；
- 从体制上加强当地非政府组织；
- 在交换情报资料、分享经验、形成跨越地理边界的网络和联盟方面对当地的非政府组织给予支助；
- 在评价和监测非政府组织的发展活动方面对最不发达国家政府给予支助；
- 给予最不发达国家政府和这些国家的国内非政府组织适当的、可预知的技术和财政支助；
- 加强非政府组织在发展教育方面的作用，办法是在发达国家中形成有利于发展问题和最不发达国家方案的舆论，并对捐款国政府的政策施加对此有利的影响。

至于当地非政府组织，它们最严重的局限性在于其规模小和地理上的影响范围

有限。成功的非政府组织项目有时被描绘成贫困之海中的“孤岛”。非政府组织通过“升级”将能对参与式的发展产生重大影响，而它们的“升级”则需要加强它们的体制，改变对城市的偏重，更密切地联系农村和基层组织，形成跨越民族、阶级、宗教和地理界线的联盟。非政府组织的伙伴关系应是致力于公平和可持续发展的公民结合体系中的一个环节。最后，随着非政府组织工作范围的扩大和所涉公共经费数量的增加，非政府组织的合法地位和说明情况的责任问题必定会引起更多的注意。为了加强其在发展进程中的作用，它们必须提高行政管理、研究和评价能力，扩大当地资源基础，确保在自主性与对其成员、政府和援助组织的说明情况责任之间保持动态的平衡。

1. 经合组织，《经合组织成员国内非政府发展组织名录》，巴黎，1990年。
2. S. 怀特，《评估非政府组织在减轻农村贫困中的影响：孟加拉国国别研究报告》，海外开发协会，第50号工作文件，伦敦，1991年。
3. 《对发展的自愿援助：非政府组织的作用》（巴黎：经合组织，1988年）。
4. S. 怀特，前引书，第16页。
5. J. 德科尼克，《评估非政府组织在减轻农村贫困中的影响：乌干达国别研究报告》，海外开发协会，第51号工作文件，伦敦，1992年，第20页。
6. 同上。
7. S. 尼奥尼，“当地非政府组织：解放、自力更生和发展”，《世界发展》（第15卷，1987年补编）。