

联合国

TD



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/41(2)/4 (Summary)
6 March 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
第四十一届会议
第二期会议
1995年3月20日,日内瓦
临时议程项目 4

1995年最不发达国家报告

内容提要

贸发会议秘书处编写

内容提要

本报告的编写考虑到拟于1995年9月26日至10月6日举行的《1990年代支持最不发达国家的行动纲领》执行情况全球中期审查政府间高级会议。在这方面,可颇为恰当地提及,行动纲领提出了对发展和国际合作的新方针。纲领视发展为更为广泛和复杂的进程,涵盖一系列非经济性的因素和目标,具体包括一些与社会发展、对人权的尊重和民众对发展进程的参与有关的因素。与此同时,纲领还承认最不发达国家经济的增长对实现这些目标必不可缺这一现实。按此新方针,发展方面的国际合作被视为体现团结精神和伙伴关系的事务。因此,纲领着重强调,共同责任和增强的联合努力是成功地实现振兴和加速最不发达国家经济增长和可持续发展这一首要目标的关键。

纲领的制订依据了对某些情况的预期,包括对国内和国际经济发展环境的预测,并且以最不发达国家社会经济局势的进一步恶化将得到遏止为前提。但是,在行动纲领通过不久之后,若干最不发达国家即受到了天灾人祸等各类问题的严重影响,而另一些国家却开始竭力应付结构调整方案和政策改革带来的后果,这些方案和改革成了某些短期性的社会经济困难,而且也不见得一律有益于这些国家的长期发展。另一方面,行动纲领以为增进的全球经济增长将能对最不发达国家形成甚为有力的外部支持。但是,巴黎会议之后开始的深刻的全球大衰退影响了向最不发达国家提供的外部资金。这些紧接着巴黎会议之后在国内和国际上出现的预料之外的情况,严重地影响了行动纲领在1990年代上半期的总体执行情况。《1990年代支援最不发达国家的行动纲领》执行情况全球中期审查政府间高级会议为最不发达国家及其发展伙伴提供了一个独特的论坛,可以1990年代初期最不发达国家的社会经济发展情况进行深入和全面的评估,审议加速纲领执行步伐的具体国别和国际措施及行动,并就此达成一致。

鉴于世界经济迅速全球化的步伐,这一会议具有更为重大的意义。为使最不发达国家摆脱其边缘化的境地并更为活跃地参与全球经济进程,它们及其发展伙伴必须制订出各项政策和措施,扩大和加深它们的外向型经济,并同时解决它们的国内经济和社会问题。为应付这项双重挑战,必须增强有利于最不发达国家的国家政策和国际措施,保证在1990年代下半期及时并充分地执行行动纲领。最不发达国家必须进一步加强其国家发展努力,那些经济实绩得到改善的国家所作的努力已证明,努力能带来改观。

但是,随着全球化的进程日趋强盛,如得不到持续性的国际支持,最不发达国家完全可能遭到进一步的排斥。充分的外部支持意义极其重大,因为没有国际社会的合作,将极难把握最不发达国家对全球市场更大程度参与的前景。若干最不发达国家经济实绩的改善和另一些国家成功的和平过渡,均是对国际支持重要性的雄辩实证;没有国际社会的介入,这些国家不可能取得成功。因此,发展伙伴们须本着乐观的信念继续大力支持最不发达国家,以期保障多年来艰苦奋斗取得的成果不致付诸东流。

中期审查能否取得成功,将在相当大的程度上取决于最不发达国家及其发展伙伴是否能充分地应付这些挑战。目前,必需将以国际团结精神和伙伴关系为支柱的行动纲领,落实为强劲有力、切实充分和可持续的国家行动以及援助这些行动的国际支持。

1990年代初期最不发达国家的社会经济实绩

最不发达国家的总体经济局面仍颇为暗淡。1990年代初,最不发达国家恶化的总体经济不但没有出现好转,反而继二十年的经济停滞之后,在近几年内实际上还出了显著的衰退期。1990-1993年期间最不发达国家的综合年均增长率为1.6%,而且据估计,1994年甚至更低,约1.4%左右。这种趋势特别令人不安,因为这比被视为最不发达国家失去的十年--即1980年代--的情况更糟。不幸的是,1994-1995年期间这些国家的实绩恰恰与世界经济普遍复苏的情况相反。

尽管最不发达国家的经济面临着几乎相同的结构问题,并面临类似的产品市场准入和外部资金条件,但它们数年来发展经验却甚为不同。尽管总本局势暗淡,但12个最不发达国家(孟加拉国、贝宁、柬埔寨、赤道几内亚、几内亚比绍、老挝人民民主共和国、莱索托、莫桑比克、缅甸、圣多美和普林西比、所罗门群岛和苏丹)还是在1990年代上半期内改善了它们的经济实绩,而且这些国家的人均产出大多显著增长。农业有力的增产、国内稳定、政府坚定的承诺、有益于发展的良好政治和管理体制,再加上包括重大外部支持在内的各种因素,促成了经济增长率的提高。至于属情况另一端的一些国家,在它们发展经验中占主导地位的是一系列非经济性的因素。就此而言,诸如内战、政局不稳、难民和境内流离失所者、旱、涝灾情频发和旋风侵袭破坏等一系列国内外问题交困,不利地影响了这些国家的社会经济状况。

近几年来大部分最不发达国家未能在改善社会经济实绩方面取得进展的情况,

应归咎于以下概述的一系列因素：

政策改革的影响

过去几年来，许多最不发达国家奉行了广泛的改革政策和措施。在这些国家沿改革道路前进时，改革目标也变得更为复杂、要求更高，由针对宏观经济失衡和实现稳定的有限问题，扩展为以过分地推行面向市场的改革来促进发展，这些改革包括提高效率、遏制公共部门干预、鼓励私营部门和对外贸易部门自由化等。这些痛苦的改革速度快、范围大，与大部分最不发达国家取得的为数不多的成果形成强烈的反差。虽然改革是势在必行的，但期望最不发达国家实施的一些政策，并非一律适合于它们的国情，而且要求兑现的太多，太快，但资源又太少。因此，人们并不奇怪地看到，虽然有几个最不发达国家出现了一些积极的发展，但改革进程并未使许多最不发达国家的经济摆脱结构性的局限，也未增强它们的供应能力。

在这方面，可从最不发达国家的经验中吸取某些重要教训。第一，改革措施的制订必须较好地考虑到每一国家的结构特点、具体需求和发展程度以及扩大供应能力的重要性。第二，各国的国情决定市场、公司、政府和机构在结构转换方面的作用。此外，保障宏观经济的稳定和政策制订及执行的一贯性，保护符合现实的汇率并提高公共部门的效率，均是改革努力取得成功的关键。为制订一揽子的改革计划，需要作一些辅助性的努力，特别需要调动国内财力和人力资源。最后，可取得多大程度的成功，将取决于外部经济环境，包括可否争取到适足的外部供资。尤其重要的是提供所需的迅速兑现援助，以便实现稳定并落实中短期调整措施。

政治冲突和内部纷争

一些最不发达国家总体经济实绩甚差的另一个原因是，政治冲突和内部纷争时常引起武装冲突、造成人口大规模流离失所和政体的崩溃。随之出现的严重经济和社会混乱以及产出的减损，使已经处生存边缘的人民更为贫困。这些事态削弱了各国有效提供现代经济最起码必要条件的能力。鉴于此种情况，必须更为注重在受影响的最不发达国家重建并增强这方面的能力，以使各国政府能承担起基本的职能。尽早并和平解决这些冲突是重振上述最不发达国家发展进程最为重要的先决条件。反过来，这也将需要采取巴黎会议未预见到的多方面的行动。

生产部门的实绩

对于大部分最不发达国家,生产部门(即农业、工业和基础结构方面)的实绩并不令人鼓舞。1990年代初期,农业的特点是,产生增长率落后于人口增长速度、贸易条件下降以及传统农业产品的市场份额的丧失。经济实绩甚差也归因于种种外部因素,包括旱灾及世界市场需求和价格的疲软。此外,多年来轻视农业的国内政策,诸如压低实际生产价格、按超值汇率征收农业税和廉价的进口粮食,以及忽视农业支持服务和投资,均是造成该部门生产实绩陷于目前状况的重要因素。令人尤其感到不安的是,许多最不发达国家由于战争及随之出现的人口流离失所而频频发生人为的粮食紧急情况的发展趋势,非洲缺乏粮食安全的最重要根源就在于此。提高粮食产量和实现粮食安全仍是最不发达国家的一项当务之急,这需要通过更好地提供所需投入来扩大开垦可耕地和/或精耕细作。

虽然各最不发达国家间制成品产量的增长率差别甚大,但近几年来制成品部门的生产实绩一直疲弱不振。尽管在1980年代及1990年代初期约三分之一的最不发达国家维持了其制成品净增值的正增长,但大部分最不发达国家的制成品产出量却经历了停滞乃至衰退。1990年代初,最不发达国家制成品净增值的总体平均增长率转为负值。造成大部分最不发达国家制成品工业衰败的原因很多。除以往的政策和战略所产生的问题外,投资少、进口压缩和政策环境,包括调整 and 改革的影响,都限制了制造业的生产活动。为了振兴制造业活动,必须采取选择性干预来消除由结构缺陷、市场限制、天赋资源匮乏和政策欠缺而形成的限制因素。国际社会可发挥重大的作用,支持最不发达国家努力克服这些限制因素和各种外部因素造成的困难。

最不发达国家未能在建立必要的有形基础设施方面取得进展,这仍然是一项重大的障碍,抑制了提供支持扩大最不发达国家生产基础和商业部门所需的必要服务。有形基础设施不足,特别是公路运输和通信设施的欠缺,在内陆岛屿国家中更为显著。大部分最不发达国家的公路密度仍远远低于许多发展中国家。尽管许多最不发达国家努力扩建公路网,但因缺乏充分和有效的道路维护,相当一部分现有公路的路基迅速损毁。铁路运输部门的运输增长幅度更低,而设备欠缺和管理不善使运输问题更加糟糕。最不发达国家通信系统不足是重要的瓶颈障碍,阻碍了向其他经济部门,特别是商业部门提供必需的服务。国际社会应支持援助性的安排,使最不发达国家得益于迅速增长的通信技术。此外,还应在空运领域作出努力,推广货运联营并发展分区域级的联合维修设施。

与社会指数有关的发展情况

大部分最不发达国家社会福利持续下降,并且未能在调动和发展其人力资源能力方面取得充分的进展,不利地影响了这些国家的发展。1994年多达42个最不发达国家在人的发展方面被划入开发计划署界定的水平低下的一类。尽管最不发达国家政府对此越来越重视,但人口增长率仍普遍较高,平均超过其他发展中国家的增长幅度。特别是非洲最不发达国家,人口增长正在加速。国际社会在1994年国际人口与发展会议通过的行动纲领中承诺实现对其他人口和发展目标具有关键意义的三个相辅相成领域的数量目标:教育、降低婴儿、儿童和母亲死亡率以及普遍推广计划生育和生殖健康服务。就最不发达国家的情况而言,实现这些目标的一个关键要素是对人口政策和方案的供资,必须提供持续的资助,并且不受短期预算压力的干扰,才可使这些方案切实有效。

重要的是,必须把扩大社会服务提供的覆盖面并改善其管理--包括小学教育和卫生保健--和提高其质量列为首要任务。仅靠国内资源将不足以解决社会部门的经费,尤其不能满足健康和领域的需求。因此,外部融资的作用仍然甚为重要。捐助者需向社会部门的方案和项目提供长期并可预测的援助,并支助经常性和地方经费开支。

社会问题仍然居最不发达国家发展议程的前列。即将举行的社会发展问题世界首脑会议和第四次发展中妇女世界会议为国际社会提供了特殊的机会,可就这些问题达成有益于最不发达国家的战略和政策。

外部环境和支持措施的不足

最不发达国家在1980年的世界进出口水平已经很低,出口0.6%、进口1.0%,进入1990年代后,这些国家的进出口分别下跌了一半和三分之一。此外,同期内它们的出口与国内生产总值之比率也从17%下降至14%。这一趋势表明,最不发达国家作为一个整体已经在整个世界经济,特别是国际贸易中受到进一步的排挤。这种日趋边缘化的情况在相当程度上应归咎于它们继续依赖于初级商品出口的状况。对初级商品需求的疲软和商品世界价格的下跌,影响了许多最不发达国家的出口实绩。虽然1994年许多商品按美元计算的名义价格回升,但人们始终担心市场行情会出现突然逆转的情况。

关于乌拉圭回合的结果,最不发达国家主要担心的是,它们向一些主要市场出口

的大部分重要商品的优惠幅度将遭侵蚀,由此丧失相对优势,并因此蒙受出口市场份额和出口收入的损失。此外,由于农业方面达成的协议,完全依靠粮食进口的最不发达国家至少在短期内很可能将面临更昂贵的粮食进口帐单。因此,确实必须提供外部支持,特别是采取提供额外的贸易优惠、减让性融资、官方发展援助和债务减免等办法,减轻乌拉圭回合各项协议对最不发达国家造成的不利影响。

关于外部供资,在执行行动纲领确立的官方发展援助指标方面基本上没有进展。据初步估算,发展援助委员会各国及主要由这些国家资助的多边机构,1993年向最不发达国家提供的官方援助的绝对值减少了将近13亿美元。同年,整个发展援助委员会捐助国的官方发展援助/国民生产总值比率下降了0.07%。但是,捐助国的捐助情况差异较大。1993年发展援助委员会国家(丹麦、荷兰、挪威和瑞典)达到了0.2%的指标,另二个国家(法国和葡萄牙)完成了0.15%的指标。

由于大部分捐助国预算甚紧等情况,整个援助前景仍无把握。在此情况下,必须优先注重向最不发达国家提供援助向国际金融机构的软贷款窗口以及多边捐赠方案提供慷慨的补充资金是至关重要的。同时,还应探讨能否开拓其他新财源,诸如特别提权的分配款额和国际货币组织的黄金抛售等办法,以帮助最不发达国家致力于发展。官方发展援助应更为密切地与最不发达国家长期性的社会经济目标挂钩,并应进一步提高援助上的协调配合和援助质量,以增进官方发展援助的效益。同样重要的是提供必需的迅速兑现援助,以便实现稳定并落实中短期调整方案。

最不发达国家外部环境中另一个重要的成分是债务问题。大部分最不发达国家的外债负担仍然极为沉重。截至1993年底,它们各类债务总额达1,270亿美元,估计占它们国内生产总值合计额的76%。几乎有一半最不发达国家的各类债务量达到甚至超过它们的国内生产总值。近年来,长期性债务和还本付息总额中所欠多边债务的份额出现相当大幅度的增长。须切实减少其他偿债义务,诸如双边官方债务和商业债务,并同时增加官方发展援助,增强最不发达国家的能力,以便履行它们日趋加重的向多边金融机构清偿债务的义务。

迎接今后的挑战

如上所述,为迎接最不发达国家于1990年代下半期所面临的挑战,必须采取旨在增强国家政策和外部支持措施的广泛行动。最不发达国家今后几年的国家政策应侧重于下述几个首要领域:

- 增强宏观经济和部门政府, 包括制订、按顺序落实和管理政策改革,

及实施包括调动国内资源在内的补充努力;

- 发展人力资源,特别是增加对教育、培训、健康、营养和计划生育的投资。
- 减轻贫困和争取可持续的发展;
- 进一步注重生产部门,特别是农业、工业和基础设施,提高这些部门的供应能力,并实行多样化;
- 改善贸易和投资政策,扩大外向幅度;
- 与政体管理有关的各方面,包括民众参与、妇女作用、增加私营和非政府组织的参与程序;公务员制度改革,增强全国行政和管理能力;以及进一步强调法治,以协助避免和/或和平解决潜在的政治和社会冲突。

这些任务十分艰巨,并非最不发达国家本身的能力所能承担。来自外部的金融、技术和商业合作,将对奠定最不发达国家增长和发展的前景产生关键性的影响。一些主要捐助国近期来经济实绩的改善当有助于解除提供官方发展援助方面的制肘。目前,捐助国的状况已有改善,应能兑现大幅度增加向最不发达国家提供外部资金支持的承诺。特别是:

- 在考虑到最不发达国家增长的需求以及巴黎会议后列入最不发达国家名单国家的要求的情况下,捐助国应迅速履行它们的承诺,向最不发达国家提供重要并在综合数量上大幅度增长的外部支持;
- 援助质量须加以改善;援助应辅助国家努力并符合受援国的发展优先事项;并且应以充实的外部资金资助最不发达国家的调整和政策改革;
- 应联系国际债务战略发起的新的主动行动,勾销最不发达国家的债务,使它们在其对外义务方面毫无负担地轻装上阵;
- 应优先争取使有利于最不发达国家和粮食净进口国的马拉喀什部长级会议决定付诸实施,并建立起“安全网”措施,使最不发达国家能够承受住《乌拉圭回合最后文件》可能产生的不利影响。

期望本报告及以往一些年度报告的分析和建议将有助于各国政府进行中期全球审查和对拟采取的政策和措施作出决定,以保证在本十年下半期内充分并有效地实施行动纲领。

希望各国政府在本次中期全球审查中不遗余力,再次推动对行动纲领的执行,并保证最不发达国家中千百万贫困人民在进行入下一个一千年之际能享有可接受的生活水准。

XX XX XX XX XX