

亚洲及太平洋经济社会委员会

最不发达国家和发展中内陆国特别机关

第七届会议

2005年5月10-11日

曼谷

通过贸易、减免债务和援助在最不发达国家
和发展中内陆国实现《千年发展目标》

(临时议程项目 4)

秘书处的说明

内容提要

亚洲及太平洋地区时常被描绘成一个欣欣向荣的地区，成功地实现了大范围的、持久的减贫。虽然在实现千年发展目标上，亚洲及太平洋区域一般而言超过了其他贫困地区，但过于笼统地赞扬本区域在千年发展目标上取得的进展，却有误导之嫌，因为它掩盖了亚洲及太平洋区域最不发达国家和发展中内陆国不甚光彩的纪录。事实上，对千年发展目标各项指标的评估表明，亚洲及太平洋区域的最不发达国家和发展中内陆国并不比其他地区的情况好多少。相反，在有些指标上，亚洲及太平洋区域的最不发达国家和发展中内陆国在实现千年发展目标方面取得的进展，甚至比其他同类国家还要缓慢。

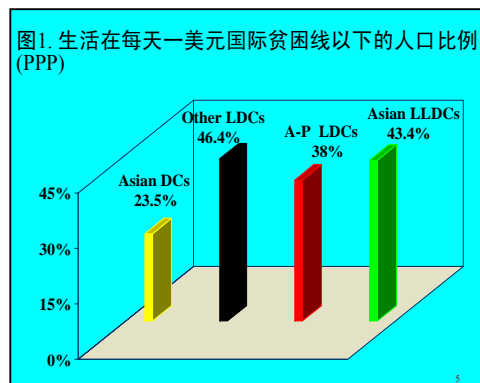
虽然可持续的经济增长是促成实现千年发展目标的关键，但最不发达国家和发展中内陆国面临的一些结构性制约因素，如低储蓄和低投资等，仍可能妨碍实现快速经济增长的前景。本报告论及了消除结构性制约因素的问题，特别是通过增加贸易机会，和通过增加援助和减轻最不发达国家和发展中内陆国的债务负担而增加资源。报告还提出了一些重要意见和向有关国家及国际上提出的具体建议，这些意见和建议是 2005 年 2 月开发署、亚太经社会和亚洲开发银行联合在达卡组织的技术磋商会议提出的，该次会议审议了草案文件“在实现千年发展目标中亚洲及太平洋最不发达国家穷人的呼声”。特别机关不妨认可本报告中的重要意见和建议，这些意见和建议反映了最不发达国家和发展中内陆国在实现千年发展目标方面所处的困境。

导 言

1. 在《联合国千年发展宣言》中(2000年9月18日第55/2号决议),大会表明了各国消除极端贫困现象、确保所有人发展权的决心。《千年宣言》还指出,世界各国必须共同承担责任,管理全球经济和社会发展,并应该以多边方式履行这一职责。根据《千年宣言》,确定了八个关于发展和消除贫困的目标,也称“千年发展目标”(MDGs)。

A. 部分千年发展目标评估

2. 尽管亚洲及太平洋区域的很多发展中国家与其他地区相比,在实现千年发展目标方面取得了重大进展,但亚洲及太平洋区域全面实现这些目标,将在很大程度上取决于最不发达国家、发展中内陆国和小岛屿发展中国家取得的进展¹。例如,在贫困方面,虽然亚洲发展中国家平均生活在贫困线(\$1 PPP)以下的人口为相当不错的23.5%,



而其他最不发达国家²则高于46%,但同时也是不幸的事,这些数字掩盖了亚洲及太平洋最不发达国家和亚洲发展中内陆国分别高于38%和43.4%的难堪纪录³。

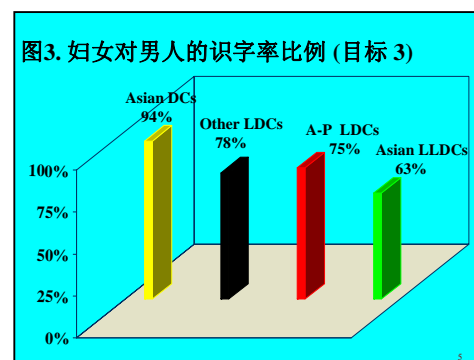
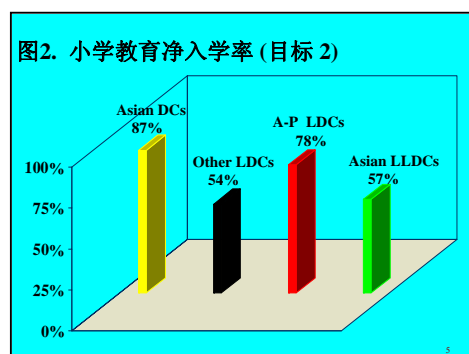
3. 对其他目标和社会指标的比较表明,亚洲发展中国家在实现千年发展目标上取得的成绩,总体上超过了其他地区。但在将分析的范围缩小到最不发达国家时,千年发展目标各项指标的这种差距便大大缩小。例如,虽然亚洲发展中国家小学教育的净入学率(目标二)(87%)大大高于其他地区(62%),但亚洲及太平洋区域最不发达国家

¹ 14个最不发达国家是:阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、基里巴斯、老挝人民民主共和国、马尔代夫、缅甸、尼泊尔、萨摩亚、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢和瓦努阿图。发展中内陆国是阿富汗*、亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹*、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国*、蒙古、尼泊尔*、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。小岛屿发展中国家是库克群岛、斐济、基里巴斯*、马尔代夫*、马绍尔群岛、密克罗尼西亚(联邦)、瑙鲁、帕劳、纽尔巴不亚新几内亚*、所罗门群岛*、汤加、图瓦卢*和瓦努阿图*(*同时也是最不发达国家)。

² 指其他36个最不发达国家:非洲34个,西亚1个,加勒比1个。

³ 本文件中采用的所有数据,均取自联合国统计司的《千年指标数据库》(<<http://millenniumindicators.un.org>>),《世界发展指标》(华盛顿,世界银行,2004年)《太平洋岛屿区域千年发展目标报告》2004年(<http://www.spc.int/mdgs/MDGReport/Reg_report.htm>),和各国的国家千年发展目标报告。应当说明,区域平均值的计算,是根据掌握的最新数据,按每个国家的人口,以每天一美元的贫困标准加权计算而来。

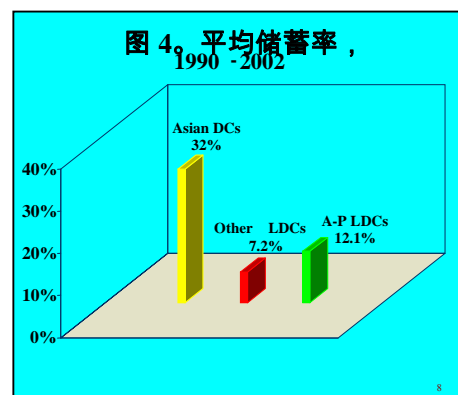
和发展中内陆国同一比例的统计结果却表明，取得的成绩并不那么突出（78%和57%），仅略高于其他最不发达国家小学教育的入学率（54%）（图二）。同样，尽管在目标三——促进两性平等和提高妇女地位方面，亚洲发展中国家平均（亚洲发展中国家94%）似乎大大超过其他，但再细看亚洲及太平洋区域最不发达国家妇女对男人识字率的同一比例（75%），与其他最不发达国家相比（80%），实际表明，亚洲及太平洋区域最不发达国家取得的成绩大体相当（图三）。



4. 亚洲及太平洋区域发展中国家与最不发达国家和发展中内陆国在实现千年发展目标方面存在的惊人的巨大差异，以及亚洲及太平洋最不发达国家与其他地区的最不发达国家与在千年发展目标上取得大体相当的结果，可作为一种有益的警告，不应将亚洲及太平洋区域作为一个整体在实现千年发展目标方面作过分空泛的评价。这种区域范围的分析可能会产生误导，因为它不能揭示亚洲及太平洋最不发达国家和发展中内陆国所面临的绝望处境。

增长和结构性制约因素

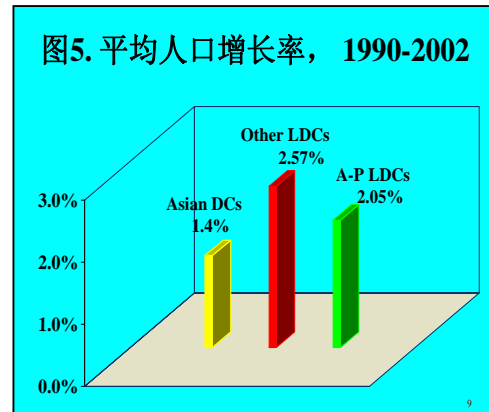
5. 最不发达国家和发展中内陆国努力实现减贫和其他千年发展目标，其中最关键的是，可持续的高速实际经济增长。这需要有竞争力的制造业和有活力的农业，使这些国家能够出口有附加值的制成品和为农村地区的穷人创造就业。但由于这些国家面临一些重要的结构性制约因素，如储蓄率低（图四），和高度依赖初级出口产品，他们更容易遇到经济萧条和落入所谓的“典型的贫困陷阱”。这些国家的储蓄率



低，是因为广大穷人最终要花掉他们收入的大部分，用于日常消费（衣、食和住），可作为今后储蓄的收入寥寥无几。因为储蓄率低，国家的人均投资和资本可能会下跌到导致实际人均收入负增长的水平，从而使贫困现象更为严重。

(图 4. 平均储蓄率，1990-2002)

6. 可用一个简单的实际人均收入和投资增长结构，说明可能导致穷国陷入“典型贫困陷阱”的实际人均收入负增长的基本原理⁴。例如，在亚洲及太平洋区域最不发达国家的情况下，储蓄率为 12.1%，(图四)，资本 - 产出比为三，人口增长率为 2.05% (图五)，假定资本折旧率为每年 3%，预计的人均实际收入增长率可能为负 1.01% [$= (12.1/3) - 2.05 - 3$]。使用同一增长结构



并采用图四和图五的储蓄和人口增长率数字，亚洲发展中国家和其他最不发达国家的平均实际人均收入增长率可能分别是 6.2% 和 -3.3%。

7. 在一切照常的情况下，仍使用上面的增长率，以 2002 年亚洲发展中国家平均实际人均收入 806 美元为起点，到 2015 年还可再翻一倍多 (1 7 5 9 美元)，如表一

所示。而在同一期间，由于实际人均收入的负增长，不仅其他最不发达国家实际人均收入会下降大约 3 5 % (从 2002 年的起点实际人均 2 6 2 美元减少到 2015 年的 172 美元)，而且

表 1. 增长率与实际人均收入 (以 1995 美元价值)

国家	人均收入增长 (2002) (百分比)	平均实际人均美元收入 (2002)	平均实际人均美元收入 (2015)
亚洲发展中国家	6.2	806	1 759
其他最不发达国家	-3.3	262	172
亚太最不发达国家	-1.01	386	338

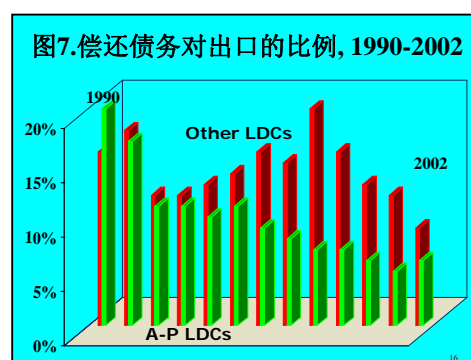
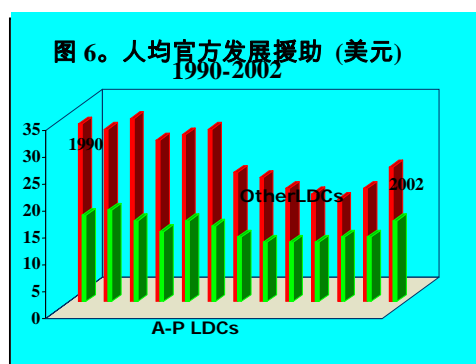
亚洲及太平洋区域的最不发达国家，实际人均收入也将受到严重损失，达到大约 2 2 % (从 2002 年的起点实际人均收入 386 美元，减少到 2015 年的 338 美元)⁵。

⁴在给定的口增长 (n) 和折旧率 (d) 条件下，假定人均资本-产出比是固定的 ($\pi=k/y$, 式中 k 和 y 为人均实际资本和收入)，则简单的线性人均实际收入增长 (gy) 等式可写为： $gy=(i/\pi)-n-d$ ，式中 i 为投资与收入之比。在另一种情况下，在一个封闭的经济中， i 等于储蓄率 (s)，上面的公式可写为： $gy=(s/\pi)-n-d$ 。

⁵我们使用标准的累积增长方程式 [$=y$ 起始年 $\times (1+gy)$ 年数]，便可很容易地计算出截止年 (如 2002 年) 的最后人

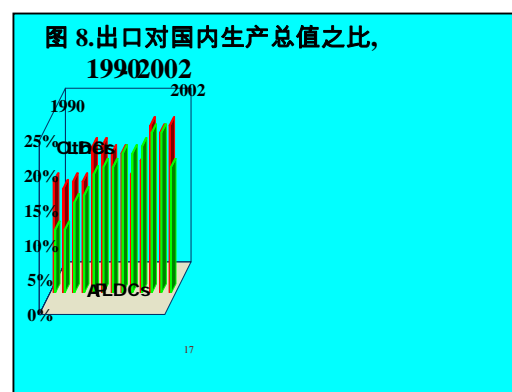
8. 上面清楚地说明，最不发达国家因结构性制约因素而可能落入“贫困陷阱”，这完全违背了《千年宣言》，从而也违背了千年发展目标的精神。由于这些国家实现千年发展目标是大家的共同责任，因此通过大胆的全球和区域伙伴关系，创造一个有利的环境，对解决最不发达国家面临的消除结构性制约因素的挑战，具有重要意义。可通过扩大贸易、增加援助和减免这些穷国的高额外债等办法，减少甚至完全消除低储蓄率和低投资率等结构性制约因素。亚洲及太平洋区域的最不发达国家要取得人均实际收入适当的正数增长，如 5%，至少需要达到 30% 的储蓄率 $[(30/3)-2.05-3]$ 。

9. 然而从图六和图七中可以看出，目前亚洲及太平洋区域的最不发达国家人均官方发展援助和偿还债务的情况，与其他最不发达国家相比并不十分看好。在官方发展援助方面，虽然在绝对数量上出现了全球下降，但亚洲的最不发达国家按人均计算 2002



年只得到了其他最不发达国家 (25 美元) 的一半略强 (15 美元) (图六)。而在偿还外债对出口的比例上，虽然近年来数字有所下降，但对贫穷的最不发达国家来说，仍是一个很大的负担和资源流失 (图七)。

10. 亚洲及太平洋区域的最不发达国家由于服装出口的增加，近年来提高了出口在国内生产总值中所占的比例，但仍落后于其他亚洲国家和世界其他地区的最不发达国家 (图八)。



11. 如上所述，显然在一切照常情况下，其他地区贫困的最不发达国家总体而言将难以在 2015 年实现大部分千年发展目标，而亚洲及太平洋区域的进步，总体看来则似乎要美好得多，因此，在这一前提下，很多研究全球范围实现千年发展目标进展和前景的最新文件，都一律把重点放在了其他最不发达国家，大力向国际社会游说增加援助和其他优惠待遇。考虑到他们的困难处境，这些国家必须在 2015 年实现千年发展目标方面，得到国际社会对其努力的充分支持，然而与此同时，上述言之有据的论述也表明，亚洲及太平洋区域最不发达国家和其他优先经济体，如发展中内陆国和发展中岛国，实现千年发展目标的挑战也同样艰难。将亚洲及太平洋区域整体实现千年发展目标的突出业绩与其他最不发达国家相比，掩盖了亚洲及太平洋区域最不发达国家、发展中内陆国和发展中岛国穷人的可怜处境。与那些国家一样，这些亚洲及太平洋国家也应得到国际社会的大力支持，应对实现千年发展目标的挑战。

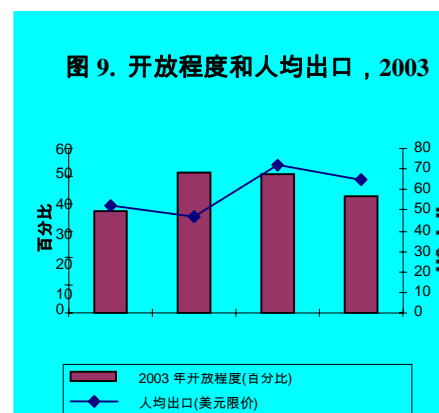
12. 根据上述情况，也鉴于亚洲和太平洋是世界上增长最快、最有活力的地区，本报告将从以下方面提出一些具体建议，供特别机关审议：全球和区域伙伴关系如何促进消除结构性制约因素，以及通过解决扩大贸易（如对最不发达国家的出口实行免关税和无配额准入），增加债务减免（可通过取消官方双边债务），和更慷慨的官方发展援助等措施，解决亚洲及太平洋最不发达国家和发展中内陆国的特殊需要。此外，由于这些国家中每个国家的需要和面临的挑战有很大不同，必须认真考虑应如何使不同类型和方式的全球发展伙伴关系能够解决他们的不同需要。

13. 此外，考虑到 2005 年 9 月将在纽约举行联合国千年加 5 首脑会议，和 2005 年的 12 月在香港举行“多哈发展议程”谈判部长级会议，本文件的结论和建议，在转达亚洲及太平洋区域最不发达国家和发展中内陆国无人理会的穷人的声音上，将起到关键作用，并将有助于引起国际社会以及本区域其他富裕国家的注意。

14. 文件的第一部分将简单论及在促进亚洲及太平洋区域最不发达国家和发展中内陆国实现千年发展目标方面与贸易有关的问题，将特别着重论及市场准入、区域内贸易的潜力，和贸易政策的连贯性及顺序安排。第二部分将讨论通过增加援助和减免债务为实现千年发展目标提供更多资源的问题。第三部分为重要意见和建议。

一、促进贸易和市场准入，实现千年发展目标

15. 本区域的经验证明，较开放的经济发展更快，因此国际贸易可有力地推动经济增长（图九）。从长期而言，贸易可成为最不发达国家和发展中内陆国更自主和持久地实现发展的手段，从而减少他们对援助和减免债务的依赖。因此，按目标 8 的设想加强全球发展伙伴关系，



对最不发达国家和发展中内陆国极为重要，可使他们得到在商业上更有意义的进入国际市场的机会。

16. 国际贸易与最不发达国家和发展中内陆国减贫之间的关系，可产生直接和强有力的作用，条件是必须有紧密的反向联系和国内扶持政策的支持。换言之，贸易自由化政策必须有一整套其他辅助政策和援助的支持，形成供应能力和建立生产潜力，以便能够更有效地利用市场准入机会。

17. 本区域最不发达国家和发展中内陆国的一个特点，是在出口结构和对象方面存在巨大差异，有些国家出口制成品，另一些出口服务，第三类出口主要是初级商品。总的来说，这些国家属于开放经济，如图九中的各类指标所示。

18. 以制成品和服务出口为主的国家与依赖初级商品出口的国家相比，取得了较高的经济增长，在减贫方面也取得了较大的进展。这主要归功于就业机会的增加和整个经济范围内的创收，直接推动了减贫。

特殊的贸易挑战

市场准入

19. 目标八指标 13 讲到最不发达国家的特殊需要。要求扩大对穷国有重要利益产品的市场准入，特别是劳动密集型产品，从而带来新的创收机会。然而，关税高峰和关税升级问题又恰恰不成比例地落在这类产品头上，鞋类、渔业产品和服装的情况尤为突出。在这方面，必须指出，在服装和农业部门，亚洲及太平洋的最不发达国家和发展中内陆国面临的平均关税，要高于其他最不发达国家（表二）。

20. 这种情况的主要原因,看来是出口结构和方向的问题。服装产品占据出口的主要部分,而美利坚合众国又是出口的主要目的市场。服装产品面临较其他产品更高的关税,而美利坚合众国征收的关税又高于其他贸易伙伴。亚洲的最不发达国家还被排除在一些优惠方案之外,如对其他、加勒比和太平洋国家的《科托努协定》,对其他发展中国家的《其他增长与机遇法案》等,此外,欧洲联盟最近停止缅甸享有的优惠,也产生了一定影响。

表 2. 2003 年最不发达国家按部门面临的实际加权平均关税 (百分比)

国家	农业	服装
所有最不发达国家	4.42	7.29
亚洲及太平洋最不发达国家	8.44	7.46
其他区域的最不发达国家	4.23	5.91

来源:秘书处根据世贸组织提供的初级数据,根据计算千年发展目标指标 39 使用的方法计算。

21. 各种普遍优惠制方案和欧洲联盟的《除武器外一切免税》计划,发挥了有益的作用,但它们只部分地解决了最不发达国家进入市场的问题。这是因为利用率(定义为实际享受优惠的进口与特定优惠方案所涵盖的进口之比)总的来说仍然很低。各种普惠制方案中的限制性原产地规则,似乎是造成利用率低的主要原因,还有一些方案将最不发达国家的主要出口项目排除在外。特别值得一提的,是美利坚合众国的普惠制方案不包括纺织品和服装。根据贸发会议 2003 年的估计,对美国普惠制方案排除在外的产品,受影响最为严重的国家是孟加拉国,该国供应方案未包括在内的 20 种主要产品中的几乎 90%。其他受影响严重的国家还有柬埔寨和尼泊尔。加拿大的普惠制方案最近扩大到纺织品和服装,并制定了新的、更宽松的原产地规则。日本的普惠制方案最近也扩大了产品范围。

22. 劳动力充裕的最不发达国家正在寻找更多的是进入市场机会的另一个领域,是为他们的低技术工人。一些国家海外工人的侨汇,正在成为第二大私人资金输入来源,这些资金有可能成为解决这些国家贫困问题新办法。

加入世界贸易组织

23. 非成员国加入世界贸易组织,尤其符合本区域的利益,因为亚太经社会的 46 个发展中国家,只有 24 个是世贸组织成员国。本区域已进入加入程序的 11 个国家中,有 5 个是最不发达国家(阿富汗、不丹、老挝人民民主共和国、萨摩亚和瓦努阿图),四个是内陆发展中国家(阿塞拜疆、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦)。无一

例外，并且尽管世贸组织在 2001 年制定了简化和便利加入程序的准则，这套程序仍十分复杂和耗费资源。

24. 目标八中提出的加强全球伙伴关系，要求加入程序更加注重加入国可从经济上受益的、有利发展的政策改革上。因此，世贸组织的成员国应带头把重点放在对最不发达国家和发展中内陆国的发展有重要意义的部门上，而不必坚持要求遵守对加入国的情况来说没有什么意义的规定。例如，适度放开一些骨干基础设施服务，如金融、电信和运输服务等部门，可大大提高最不发达国家的供应能力、生产力和出口竞争力。总之，加强全球伙伴关系意味着，加入世贸组织的要求、条件和速度，应带来国家层面的政策改革，促进经济和社会发展。

25. 再有，执行一些不着边际的承诺，可能会分散公共资源，使之不能用于教育、卫生或基础设施服务等方面的重要支出，而这些方面的需要紧迫，但长期回报更高。例如，执行《与贸易有关的知识产权问题协定》(TRIPs)，先要进行广泛的法律、立法和体制机构建设，也需要资金，才能做到遵守。考虑到加入国其他众多的紧迫经济和社会需要，执行 TRIPs 真的符合他们的最大利益吗？尤其是对最不发达国家，它显然不是一个优先问题。因此，世贸组织的成员国应允许最不发达国家有一个与他们的发展需要相称的较宽的过渡期。应对执行的代价进行更严格和有系统的评估，并应增加提供官方发展援助，使提供官方发展援助不仅仅是一种零和的计算。换句话说，为加入世贸拨出的官方发展援助，不应以降低其他部门的援助拨款为代价。

区域内部贸易的潜力

26. 加强全球伙伴关系，不能不谈区域内部贸易和经济合作的潜力。亚太经社会区域已被公认为独立的全球性生产者、贸易区和消费区。因此，这个区域本身就是他今后贸易和投资增长的最大源泉，也是今后全球经济的推动力。2003 年，亚太经社会发展中国在全世界的南南贸易中占了 2/3 强，年增长率为 11%，几乎是世界总出口增长率的一倍。

27. 值得指出的是，这一趋势对亚洲和太平洋区域的最不发达国家也很重要。1989 年，其他发展中国家在最不发达国家的贸易总额中仅占 32%，而到 2001 年，这个数字已上升到 56%。在 1989 到 2001 年期间，最不发达国家对其他发展中国家出口总额的比例，从 15% 上升到 34%。尽管如此，最不发达国家与其他发展中国家之间的国际

贸易仍呈现赤字，从 1990 年的 55 亿美元增加到 2002 年的 156 亿美元。南南服务贸易也在增加，面对进一步扩大最不发达国家的出口提供了大量机会。然而要是增加南南贸易成为现实，发展中国家需要重新审查本国的保护措施，南南表明，这种保护措施对不发达国家出口商的负担，要大大高于对发达国家出口商的影响。增加劳动力从最不发达国家向发展中国家的流动，也将产生立竿见影的效果。

28. 有可能加深本区域发展中国家间相互依存关系的另一个重要领域，是初级商品，包括燃料和非燃料商品，占南方内部贸易的 46%。本区域不断增长的能源需求，特别是其中增长最快的一些经济体对能源的需求，将导致本区域越来越多的自身的资源，而很多最不发达国家和发展中内陆国可能成为主要的供应国。

通过贸易主流化实现政策的连贯和排序

29. 虽然有一定的可能通过贸易自由化实现有意义的减贫，但在世贸组织传统的范围之外，还必须具备其他一些条件和政策，确保取得积极效果。由于各国的具体情况迥异，制定这方面的政策是一项艰巨的任务。

30. 如果最不发达国家和发展中内陆国要通过贸易摆脱贫困，必须将贸易政策纳入国家的发展计划和减贫战略。换句话说，将贸易政策纳入国家的总体发展框架，确保贸易政策对国家的其他经济和社会优先事项提高补充作用，可提高政策的连贯性。因此，重要的是，贸易主流化不仅要确定贸易自由化和促进出口的机会，而且还要确定利用贸易政策实现减贫的机会。在这方面，必须遵守重要减贫战略文件中所载的原则，包括国家的针对性和所有权、综合完整，和利益攸关者的广泛参与，制定任何新的贸易政策，均应将深入的贫困影响分析作为一项主要内容。

31. 这还需要对审议中的贸易方案可能对贫困问题产生了影响和其他社会影响作系统的分析，在这方面，社会影响评估可发挥重要的补充作用。在贸易谈判方面，社会影响评估在制定谈判方针中也可起到辅助作用，形成更有内容针对性地、对具体国家的需要经过更多深思熟虑的谈判立场和谈判议程，以及相应的时间框架，考虑到对其他规则和减让方案可能产生的影响所作的分析。

减少调整代价政策

32. 重要的是，社会影响评估可作为一种手段，更具体地确定一些必要的缓和和辅助措施，避免贸易的“输家”带来的某些负面社会影响，如工人丧失工作或实际工资减

少，造成那些人贫困加剧的危险。其他损失可能还包括政府的关税收入减少。这对最不发达国家和发展中内陆国来说不容忽视，因为首先，这些政府通过国内税收取得收入的范围有限，使他们高度依赖这项收入，其次，他进一步削弱了这些国家建立社会安全网并为之提供资金的能力。

33. 因此，社会影响评估的目的，是查明国家接受强加给它的一揽子贸易优惠和规则——最不发达国家和发展中内陆国便常常是这种情况——可能出现的后果，以及如何对“输家”给予补偿，使改革对整个社会来说在政治上易于接受。

34. 在区域一级，南亚自由贸易区的收入补偿办法便是一个恰当的例子。虽然制定这种办法的必要性亦得到承认，特别是对最不发达国家，但这种补偿办法应采取什么形式，能否对之达成协商一致还是一个问号。

35. 研究制定这种补偿办法并就之达成一致，并非易事，但却值得作进一步的分析研究。因此，在加强全球发展伙伴关系中，捐助人和贸易伙伴还有很多工作可作，如通过多边的和区域的国际机构，向发展中国家提供达到某种水平和形式的财政援助，在执行市场开放政策的同时，有可能在短期到中期提高他们的生活水平。

贸易发展援助

36. 多哈回合的结果，将包括一些减让措施和义务，在这些措施和义务与加强全球发展伙伴关系之间取得平衡，官方发展援助将发挥重要作用。在至少两个领域仍有不容忽视的理由，应进一步重视最不发达国家和发展中内陆国。

在贸易谈判和贸易政策制定方面的人力资源开发

37. 其一是发展中国家谈判代表的人力资源开发和体制机构的能力建设。虽然很明显，技术谈判的技巧近年来有了长足的进步，但最不发达国家和发展中内陆国仍缺少深度的专门知识。最典型的是，自由化之后的改革和改进对市场的管理，仍十分复杂，需要大量的专门知识和对体制机构建设的资源投入。特别是管理改革，适应了资源高度密集的领域，需要发达国家（作为资金和人力资源的提供者）、主管的国际和国家机构（作为执行实体）和接受国作出共同努力。可在一些关键领域，如审计、会计、技术和卫生及植物检疫规定和标准、公用事业和其他服务规定、司法、消费者保护、社会和环境政策等领域，在对应的部、监管机构、以及工会、商会和行业协会及非政府组织之间，作出长期的伙伴关系安排。在这方面，为开始促进贸易的谈判而达成有关技术援助和能

力建设的协议，具有重要意义，而且也是创新的，因为这是第一次将执行承诺与技术援助明确联系起来。如果这种联系表明可以取得成果，将为加强发展伙伴关系开创一个重要的先例，也为其他领域进行中的谈判铺平道路。

供应方面的能力建设

38. 官方发展援助的第二个重要领域，是解决供应方面的制约因素，这些因素限制了最不发达国家和发展中内陆国说出口作出反应的能力，从而也限制了他们从贸易自由化中可能的受益。对出口大体积、低附加值商品（如采矿、农业、纺织品和服装产品等）的最不发达国家和发展中内陆国来说，改善运输基础设施和获得具有成本效益的信息和通信技术，是需要解决的供应方面关键的问题。克服这些挑战，是任何开放市场进程是持久取得预期结果的先决条件。因此，必须将这些领域增加发展援助放在优先位置，是最不发达国家和发展中内陆国能够实现通过贸易减贫的积极效果，实现千年发展目标。在这方面已提出建议，设立一个 50 亿美元的贸易援助基金，令人鼓舞的是，对需要在以下方面提供新的供应方面的发展援助，正在形成积极的协商一致，包括提高农业生产力、基础设施，和提供基本社会服务。

二、援助和减免债务：实现千年发展目标的一些关键问题 使援助为实现千年发展目标服务

39. 亚洲及太平洋最不发达国家和发展中内陆国资源不足的情况，令人严重不安。这些国家向金融机构借贷和筹集足够的国内（公共和私人）资源的能力，因各种结构性制约因素而受到严重影响，如经济基础不够多样化和因此造成的经济高度脆弱、长期贫困、最简单的基础设施严重不足、不利的地理位置（内陆、小岛屿、远离市场），以及容易遭受自然灾害等。

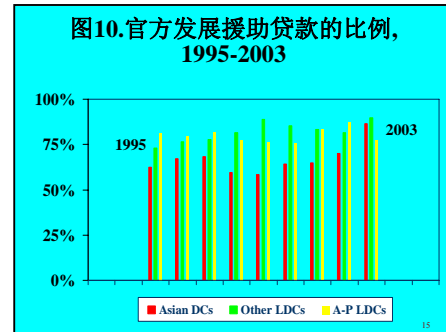
40. 国际社会应努力解决最不发达国家的特殊需要和发展中内陆国面临的困难，实现目标八中的援助和减免债务指标，以及 2001-2010 年援助最不发达国家《布鲁塞尔行动纲领》和援助内陆发展中国家的《阿拉木图行动纲领》提出的指标。对亚洲及太平洋区域最不发达国家的援助应先重后轻，并应主要采取无偿援助的形式。优惠贷款和减免债务，在资助国家投资，在这些国家实现千年发展目标方面也应发挥重要作用。

41. 1990-2002 年期间，对其他最不发达国家的援助，在绝对值和人均数量上均大大高于对亚洲和太平洋最不发达国家和发展中内陆国的援助。近年这一不平衡状况更

是进一步加大。2000-2003 年期间，对亚洲及太平洋最不发达国家的官方发展援助增加了 60%，而对其他最不发达国家的官方发展援助则增加高达 87%。如图六所示，是 1990 年以来，对亚洲及太平洋最不发达国家的人均官方发展援助没有明显的增加。

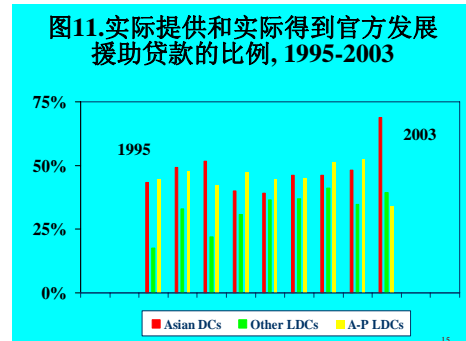
援助的构成

42. 对亚洲及太平洋区域最不发达国家援助的构成所作的分析，揭示出一个同样不祥的画面，在总的官方发展援助中，无偿援助的比率从 2002 年到 2003 年减少了 10%。令人吃惊的是，在亚洲及太平洋区域得到的总的官方发展援助中，无偿官方发展援助的比例取得了最为稳定和迅速地增加，而与此同时，亚洲及太平洋区域最不发达国家的这部分比例却大幅度下降。（图 10）



援助的管理

43. 援助的管理问题制约了对援助的有效利用，需要所有有关伙伴共同解决。在捐助人方面，必须立即解决援助承诺与向亚洲及太平洋最不发达国家实际提供援助之间的差距。实际得到的官方发展援助贷款在向亚洲及太平洋区域最不发达国家提供的总贷款中所占的比例，从 2002 年的 52% 急剧减少到



2003 年的 34% 年（图 11）。而在同一时期，官方发展援助贷款在向亚洲发展中国家提供的总贷款中所占的比例增加了 20%，从 2002 年的 48% 上升到 2003 年的 69%，其他最不发达国家的情况保持基本稳定。

44. 发展需要资金，不仅是初期投入的资金，而且需要经常支出的资金。因此，只有捐助人表明他们对援助亚洲及太平洋区域最不发达国家的长期承诺，这些国家才能实现千年发展目标。捐助人应考虑，将方案预算支持作为援助这些国家最可行的长期战略。还应考虑在接受国一级对援助的绩效进行独立监测和评估。

45. 因为国家各不相同，都有自己的问题和发展目标，因此必须采取因国制宜的方针，提倡国家的自主权，将援助用于对该国影响最大的部门。为了提高这类援助的使用效率，亚洲及太平洋区域最不发达国家需要在以下方面加强本国的能力：计划和项目执行、改善监测和评估、确保参与谈判和使用援助的政府各机构更好地机构间协调，及

在可行且适宜的情况下实现项目实施的进一步权力下放。

减免债务，将更多的资源用于实现千年发展目标

46. 考虑到亚洲及太平洋区域最不发达国家和发展中内陆国长期处于贫困状况，资源不足的情况日益加剧，迫切需要从挖掘新的资源实现千年发展目标的角度，重新研究减免债务的问题。国际社会不能要求任何国家把钱花在偿还债务上，而与此同时，该国又把所有的孩子送进小学，或减少儿童无谓的死亡——死于可以医治和预防的疾病。

47. 根据表三中的数字，必须指出，虽然在人均水平上，其他最不发达国家未清债务的负担是亚洲及太平洋最不发达国家的 1.7 倍 (255/150)，但同时给予那些国家的债务减免却是后者的 10.25 倍 (1.64/0.16)。

48. 在国家一级，亚洲及太平洋最不发达国家的债务对国内生产总值比例和人均未偿债务 2002 年处于令人担心的高位，包括老挝人民民主共和国(146%和人均 471 美元)、马尔代夫(41%和 830 美元)，和瓦努阿图(71%和 785 美元)。更为令人不安的是，亚洲发展中内陆国的债务负担情况，与其他地区最不发达国家可怕的债务情况不相上下。2002 年，亚洲发展中内陆国未偿债务的总额达到这些国家国内生产总值的 82% 之多。亚洲发展中内陆国未偿债务的人均数字(247)，几乎与其他地区最不发达国家的人均数字 255 相差无几。

49. 虽然其他最不发达国家的债务负担和债务还本付息已受到越来越高度的重视，制定了重债穷国计划 (HIPC)，但加入该计划的门槛仍然过高，以至还没有一个亚洲及太平洋最不发达国家从该计划中受益。

表 3. 平均每人债务负担和债务还本付息		
	Per capita outstanding debt (US dollars)	Per capita debt relief (US dollars)
亚洲及太平洋区域最不发达国家	150	0.16
其他最不发达国家	255	1.64

来源: Debt and debt relief data from OECD/DAC databases on aid and other resources flows, <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>; and population from the United Nations Population Division.

50. 亚洲及太平洋最不发达国家成功地将偿还债务的比例，包括占国内生产总值的比例和占出口的比例，均保持在相对较低的水平，这主要归功于本区域高速的经济增长。如图 7 所示，在偿还债务的比例方面，其他最不发达国家与亚洲及太平洋最不发达国家之间的差距，自 1990 年代中期以来一直在缩小。

51. 考虑到为资源匮乏的亚洲及太平洋最不发达国家实现千年发展目标提供额外资源的紧迫需要，必须注意，“表现较好”的国家，不能因为他们偿还债务的记录好而受到“惩罚”，被排除在重债穷国计划之外。需要重新研究符合重债穷国计划资格条件的标准，所有债务沉重和债务较轻的国家均应有资格得到债务减免。应根据千年发展目标进行需求评估，而债务对出口比例等任意性指标，则应退居其次。还有人建议，应将“持续承受债务能力”重新定义为：“与实现千年发展目标相一致的债务水平，并到2015年不出现新的债务负担”。最重要的是，任何减免债务计划均应在官方发展援助之外，而不应牺牲官方发展援助。

三、重要意见和建议

52. 由开发署、亚太经社会和亚洲开发银行于2005年2月在达卡联合组织的技术磋商会议，对上面的问题进行了广泛的讨论。在这次会议上，来自最不发达国家、国际组织（开发署、亚太经社会、亚银、贸发会议和世贸组织）的专家和双边捐助人（美国国际开发署和国际合作事业团），审议了草案文件“实现千年发展目标方面，亚洲及太平洋最不发达国家穷人的呼声”。以下是磋商会议产生的一些重要意见和建议，提交特别机关审议。

促进贸易和市场准入，实现千年发展目标

重要意见

- (a) 支持穷国的增长和贸易，不仅会使最不发达国家和发展中内陆国受益，全世界也将从由此带来的和平、进步与繁荣中受益。
- (b) 贸易可帮助最不发达国家和发展中内陆国取得自主和持久的增长，随着时间的发展，还将减少他们对援助和减免债务的依赖。
- (c) 考虑到亚洲及太平洋区域的活力和潜力，最不发达国家和发展中内陆国完全有可能通过贸易摆脱贫困。这需要在本国国内和国际上同时采取行动。
- (d) 贸易的好处必须体现在创造就业、缓解贫困、减少不平等现象，和在总体上推动实现千年发展目标。
- (e) 国际社会必须使最不发达国家和发展中内陆国有能力最大限度地从贸易中获益，应特别支持扩大最不发达国家和发展中内陆国出口产品的市场准入，提

高他们的出口能力。

建议

国家一级采取的行动

- (a) 国家一级制定政策的重点，应将贸易纳入总体发展规划的主流，使贸易自由化的速度和顺序安排更好地与国家战略和目标一致。
- (b) 最不发达国家和发展中内陆国应对各种贸易自由化的选择办法进行社会影响评估，更具体和系统地了解贸易自由化的代价，以及如何对"输家"给予补偿。

国际社会采取的行动

- (a) 应给予最不发达国家稳定的、可预测的市场准入条件，由世贸组织规定，对所有重要出口产品给予免税和无配额限制的准入。
- (b) 优惠的市场准入条件对最不发达国家和发展中内陆国有益，但确定原产地的规则—从而也决定享受优惠的资格条件—应予简化，在执行这方面的规则时，给予最不发达国家和发展中内陆国更大的灵活性。
- (c) 多哈发展回合谈判后优惠条件的减少，应通过增加提高出口竞争力的援助方案，对最不发达国家和发展中内陆国给予补偿。
- (d) 应在自然人的短期流动和跨边界提供服务，如外包等方面，作出在商业上更有意义的承诺，其好处是提高工人的技术和转移知识。
- (e) 更有利于发展的世贸组织加入程序，重点应是主要的市场准入问题，放松枝节问题，及为加入世贸组织而必须进行的政策和机构改革，增加提供官方发展援助。
- (f) 应加强人力资源开发方面的技术援助，提高贸易谈判代表的谈判能力。还应加强政策分析，使决策人和谈判代表的决定有更可靠的经济依据。
- (g) 应在国际上和在区域范围内对最不发达国家和发展中内陆国建立补偿机制，帮助他们克服调整的代价，改善将要执行的贸易改革的前景，而不造成社会和经济破坏。
- (h) 最不发达国家和发展中内陆国生产能力不足，难以有效利用进入市场的条件。在这方面，大幅度增加投入贸易和从供应方作出反应的资金，对这些国家来说尤为重要。提高供应方面的能力，反过来又将吸引国内和外国投

资，最终减少对援助的依赖并创造新的市场机会。

- (i) 区域和双边贸易协定应建立在外向的基础上，并应遵守世贸组织的规则和原则。应给予最不发达国家特殊和差别优惠待遇，以扭转他们在全球贸易中被边缘化的趋势。应考虑将这些优惠措施扩大到内陆国和其他小发展中国家。
- (j) 区域和双边贸易协定应增加投资规定，以鼓励增长速度快的、较先进的亚洲和太平洋发展中国家在本区域的外国直接投资。应研究可产生外国直接投资的贸易机会，在这方面，应确保足够的资金来源，例如将本区域庞大的超过 2.2 万亿美元的外汇储备拿出一小部分做此专用。
- (k) 国际社会应加强全球发展伙伴关系，解决金融和货币制度不稳定的问题。在贸易、资金流动、援助和减免债务这几个方面，应加强多边的政策连贯性，营造更可预测的贸易环境。

援助和减免债务

重要意见

- (a) 各国政府和他们的伙伴应敢想敢干，建立卓有成效的伙伴关系，实现千年发展目标。
- (b) 最不发达国家和发展中内陆国所带有的一些特点，是形成卓有成效的伙伴关系的坚实基础：
 - (a) 亚洲和太平洋区域的很多国家，包括一些最不发达国家和发展中内陆国，在对(东)亚模式加以变异的基础上，实行了成功的改革政策，这方面的经验应予推广。
 - (b) 援助须与正确的国家政策相结合，才能发挥作用。很多最不发达国家和发展中内陆国没有出现严重的债务问题便是证明。
 - (c) 本区域的贸易和对外(外国直接投资)联系密切，可对官方发展援助和减免债务起到补充作用，从而促进把亚洲的活力向最不发达国家和发展中内陆国扩展。甚至也有官方发展援助从本区域一些较为富裕的国家(如泰国)流向最不发达国家和发展中内陆国的情况。
 - (d) 最不发达国家和发展中内陆国中，有些国家的人均国民收入高于国际开

发协会(IDA)的资格起点，但尽管如此，仍然十分容易受害。

- (c) 在增加援助并在适当情况下，在减免债务方面，需要给最不发达国家和发展中内陆国“一点推动”。
- (d) 在国家一级，最不发达国家和发展中内陆国必须制定和实施包括实现千年发展目标在内的发展和减贫战略，提高本国有效使用援助的能力。各国政府需制定计划，其中应包括援助人的撤离计划，逐步增加在国内筹集资源，增加外国直接投资的输入，和国内私人资本投资。
- (e) 在国际上，发展伙伴必须达到《布鲁塞尔行动纲领》、《阿拉木图行动纲领》，和《毛里求斯行动计划》中提出的目标。这要求提高援助水平，因为国内资源尚不足以确保实现千年发展目标。援助的质量也需提高——这要求对国家所有权作出承诺，还包括援助的协调等问题。在这方面，减免债务可发挥作用，在少数最不发达国家更是必不可少。
- (f) 建立更富成效的伙伴关系，便有可能出现双赢的局面，使对援助的依赖逐步减少，安全更有保障(既在区域，也在全球范围内)。发展伙伴的市场将会扩大，亚洲的活力进一步扩展，不仅使亚洲及太平洋区域，而且也使全世界从中受益。

建议

区域一级的行动

- (a) 只有在具备适当政策和体制机构的条件下，援助才可促进发展。各级的善治，是有效利用援助的先决条件。人民和社区既是这种援助的参与者，又是它的受益人。
- (b) 让援助发挥作用，需要加强对援助的协调和配合。由于每个国家都有自己不同的挑战、发展目标和战略，因此必须采取基于国家的方针，使每个国家都能实现自己的发展目标。这种方针鼓励基于国家的所有权，并要求接受国制定本国的发展计划，将援助用于对该国产生影响最大的部门。发展也需要资金——不仅仅是初期投资的资金，而且需要各种形式的经常性支出。为了确保对援助的协调，接受国须本着《罗马宣言》的精神，并与捐助国磋商，制定连贯的援助政策。
- (c) 有效利用援助，评估结果比评估可利用的投入更为重要。然而重要的是，政府必

须进行适当的成本核算，分析实现发展目标的途径。重点需放在提高这类援助的使用效率上。从这个角度来看，接受国可加强本国规划和执行项目的能力、改进监测和估价、确保参与谈判和使用援助的政府各机构之间更好的机构协调，并在可行和适宜的情况下扩大项目执行的权力下放。各国可借鉴情况类似的其他国家的经验。还可利用本区域其他发展中国家的资源。

国际社会应采取的行动

- (a) 敦促国际社会兑现《布鲁塞尔行动纲领》、《阿拉木图行动纲领》和《毛里求斯行动计划》中提出的指标。援助应由经济和社会的关注问题来决定，以解决贫困的根本原因为目的，特别是在发生国内冲突的国家和受自然灾害打击的国家。考虑到这些国家举借债务的能力有限，对他们的外援应主要采取赠款的形式。援助还应前重后轻。
- (b) 捐助人还应在以下领域采取行动，加强协调，如政策条件和官方发展援助的惯例、贸易制度，和捐助国的技术转让等。还应努力确保政策方面的条件与接受国的优先事项相吻合，从而促进国家的所有权。应考虑在接受国一级对援助绩效进行独立的监测和评价。促进国家所有权应建立在真诚对话的基础上，本着捐助国与接受国之间伙伴关系的精神进行。
- (c) 国际社会应继续就援助的赠予成分、限制性采购和经常费用的资金等问题，与接受国进行对话，在这些领域作出改善。援助人应考虑将方案预算支持作为援助这些国家的主要长期战略，表明他们对援助这些国家的长期承诺。
- (d) 采取区域性解决办法，可通过引进规模经济，帮助较小的国家解决在国家一级实施成本过高的问题。

.....