



第六十六届会议

临时议程* 项目 21 (c)

全球化和相互依存：与中等收入
国家的发展合作

与中等收入国家的发展合作

秘书长的报告

摘要

近几十年来，中等收入国家在广泛领域取得了显著的经济和社会进步。但是，进展参差不齐、情况各异，仍存在严峻的挑战。尽管减贫取得了重大进展，但中等收入国家的穷人仍占全世界穷人总数的大约 75%，他们的每日生活费低于 1.25 美元。中等收入国家的收入不平等现象往往比低收入和高收入国家严重。对于未能使自身经济多样化和免受市场动荡影响的国家而言，获得更有持续性和包容性的增长仍然充满挑战。

联合国系统和多边金融机构是与中等收入国家进行国际发展合作的重要伙伴和促进者。在认识到没有任何一种办法能套用于所有情况的前提下，强烈感到有必要加强国际合作以支持中等收入国家解决其面临的发展挑战，特别是由联合国系统提供支持。

* A/66/150。



一. 导言

1. 2009年，大会第六十四届会议确认，中等收入国家在努力实现国际商定发展目标方面，仍然面临严重的挑战。大会强调必须以密切配合国家优先重点的各种国际支助形式来解决这些国家的发展需求，并肯定许多中等收入国家为消除贫穷和实现发展目标所做的努力和所取得的成就，以及它们对全球和区域发展与经济稳定所做的贡献。

2. 大会第64/208号决议请秘书长就与中等收入国家进行发展合作的问题提出报告，把重点放在联合国系统与中等收入国家进行发展合作的现有战略和行动上，同时考虑到包括国际金融机构在内的其他相关国际组织的工作。本报告是应这一要求提出的。

3. 该决议没有对中等收入国家这一类别提供确切的定义。如关于此问题的前一次报告(见A/62/253)一样，本报告暂时根据世界银行的分类¹将人均国民总收入在996美元至12 195美元之间的国家归类为中等收入国家。2011年，有104个国家属于这一类别，其中56个国家被世界银行归类为中低收入国家，其人均国民总收入少于3 945美元。世界银行不承认联合国的最不发达国家类别，但其贷款政策将低收入国家单独作为一个类别。据此，在低收入和高收入类别之间划出了中等收入国家，形成一个仅按人均收入定义的中间类别，而不像最不发达国家类别那样还考虑到经济和环境脆弱性以及人类发展水平。²因此，在联合国系统中，中等收入国家类别常用于指未归入最不发达国家的发展中经济体和转型经济体。

4. 中等收入国家这个群体占世界人口的70%以上，按购买力平价计算占世界总产值近43%。过去十年来，由于中等收入国家中一些经济体持续迅速增长，这个群体对全球增长的贡献增加，从而改变了全球生产、贸易、资本流动以及技术和劳动条件的格局。这些经济体的增长增加了贸易联系、资本流动和南南经济合作，从而也为其他发展中国家带来良性溢出效应。近年来，中等收入国家的极端贫穷现象显著减少。虽然中等收入国家群体继续扩大，其每天生活费不到1.25美元的人口仍占世界该类人口的四分之三。

5. 中等收入国家的经济进展有很大差异，一些国家近几十年来增长强劲而持久，另一些国家、特别是欠多样化而严重依赖初级商品出口的国家则进展较小、起伏较大。在实现千年发展目标方面，进展幅度也同样参差不齐。

¹ 世界银行的收入分类于每年7月1日确定。本报告所指的中等收入国家为2010年7月1日至2011年6月30日分类的中等收入国家。

² 最不发达国家的标准见《最不发达国家类别手册：列入、毕业和特别支助措施》(联合国出版物，出售品编号E.07.II.A.9)。

6. 本报告讨论中等收入国家经济和社会发展所面临的某些重大挑战、联合国系统与中等收入国家的合作以及对联合国系统与这些国家进一步开展互动协作的影响。

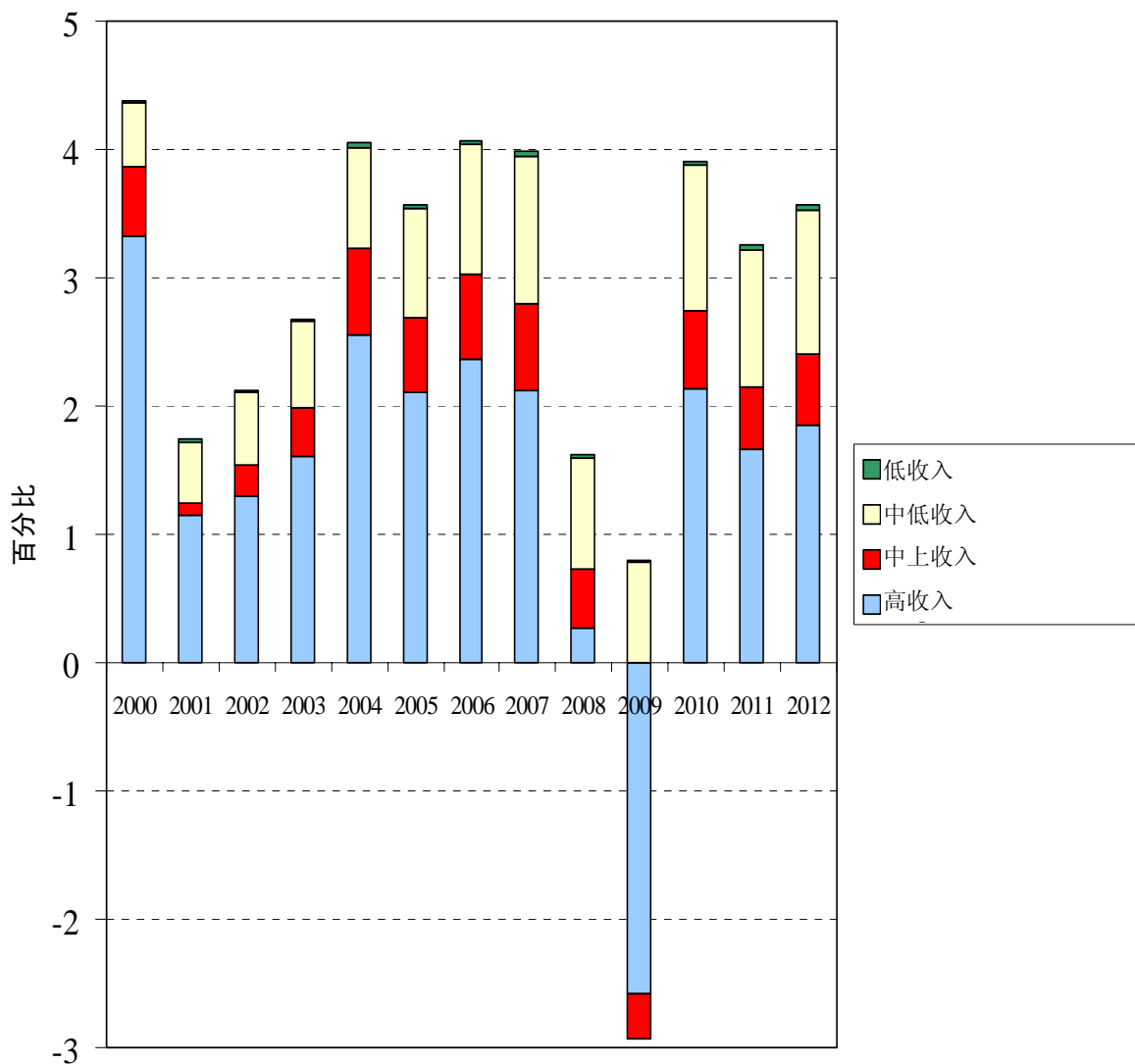
二. 中等收入国家发展的重大挑战

A. 近来的宏观经济趋势³

7. 在全球金融危机发生之后，许多中等收入国家的情况好于发达经济体。中等收入国家的经济增长几乎为世界平均水平的两倍。中等收入国家对危机后世界经济复苏的贡献占总量的大约一半(见图)。但是前景表明，许多此类经济体的增长正在因种种制约因素而减缓，这些因素包括发达经济体持续疲软，以及资本流动和全球商品价格的高涨和动荡给宏观经济政策带来各种挑战。特别是，全球商品价格的上升正在加大通货膨胀压力，许多国家信贷的快速增长和/或农产品供应的短缺往往对此起到推波助澜的作用。粮食和能源价格的上涨已使实际收入、特别是穷人的实际收入下降。解决价格问题对中等收入国家而言特别重要，因为全球绝大多数穷人都位于这些国家。

³ 本章的信息参照《2011年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号 E.11.II.C.2)和《世界经济形势与展望：2011年中期更新》。

图
2000 至 2012 年各类国家对世界经济增长的贡献



资料来源：经济和社会事务部，世界经济形势与展望数据库，2011年5月。

8. 按区域划分，东亚和南亚中等收入经济体的增长仍然最为强劲。这些区域的增长动力主要是，投资和出口制造业在财政和货币政策刺激措施支持下回升。中国、印度和印度尼西亚等较大经济体的私人消费增长强劲，对相邻经济体造成良性溢出效应，并促进了就业增长。事实上，就业已上升至超过危机前水平。这些区域较小的经济体虽然实现了经济多样化，但仍主要依赖于对发达区域出口，而且更容易受资本流动起伏的不利影响。

9. 国际贸易的复苏及东亚和南亚经济体的反弹最近导致商品价格暴涨。这一情况已对其他区域的经济活动、特别是西亚、拉丁美洲、非洲和独立国家联合体资源丰富国家的经济活动产生有利影响。如上所述，复苏也造成了很大的宏观经济挑战。因此，许多此类经济体的增长起伏很可能仍将大于东亚和南亚经济体。此外，这些经济体虽然近年来增长业绩改善，但未能同时实现经济的多样化。结果，很大一部分人口无法找到体面的工作。在一些中等收入国家、特别是西亚和北非国家，年轻工人的就业机会特别少，成为最近政治起义的一个诱因。

10. 从 2010 年后期以来，东欧中等收入国家的复苏增强，但大多仍以出口为主导，而国内需求尚未反弹。东南欧在商品价格上升和旅游需求增加的促进下，获得强劲的出口增长，加上侨汇略有恢复，因此该区域 2010 年摆脱了衰退，但复苏强度仍然不大。

B. 中等收入国家的贫穷和不平等

11. 虽然最近的全球经济危机加重了许多国家的贫穷状况，但过去二十年来中等收入国家在减贫方面取得了长足进步。在目前归入中等收入类别的国家，从 1990 年代初期以来约有 6 亿人得以摆脱赤贫状态（赤贫状态是指每天收入按 2005 年购买力平价计算不到 1.25 美元）。与此对比，在目前归入低收入类别的国家，同期只有不到 300 万人摆脱赤贫状态（见表）。⁴ 如果按每天 2 美元的贫困线衡量，则中等收入国家的减贫幅度较小，仍有近 20 亿人处于中等贫穷状态。这表明有众多“准穷人”容易受到各种冲击的影响。

12. 南亚、东亚及拉丁美洲和加勒比部分地区中等收入国家的减贫幅度最大，其中突出的是巴西、中国、印度尼西亚、巴基斯坦和越南。与此对比，撒哈拉以南非洲 18 个中等收入国家处于赤贫状态的人数自 1990 年代初以来增加了 3 200 万以上。⁵

表

1990 至 1994 年和 2005 至 2009 年按国家收入水平计算的穷人人数

(单位：百万)

	1990-1994 年期间	2005-2009 年期间	变化	占 2005-2009 年期间 世界穷人总数的百分比
	最早数据	最新数据		
赤贫者人数				
(每天生活费少于 1.25 美元)				
低收入国家	323.5	320.8	-2.6	25

⁴ 此比较依据 2009 年归类为中等收入国家的 88 个国家，其中包括中国和印度，而这两个国家直到不久以前还被归类为低收入国家。

⁵ 虽然非洲的贫穷率在下降，但由于人口增长率高，因此处于赤贫状态的人数也在增加。

	1990-1994 年期间 最早数据	2005-2009 年期间 最新数据	变化	占 2005-2009 年期间 世界穷人总数的百分比
中低收入	1502.1	923.5	-578.7	72
中上收入	56.1	36.7	-19.4	3
高收入国家	1.7	0.0	-1.6	0
共计	1883.4	1281.1	-602.3	100
穷人人数				
(每天生活费少于 2.00 美元)				
低收入国家	432.8	494.8	62.0	20
中低收入	2236.8	1844.0	-392.7	76
中上收入	131.9	92.1	-39.8	4
高收入国家	3.5	0.1	-3.4	0
共计	2805.0	2431.1	-373.9	100

资料来源：经济和社会事务部，依据来自联合国千年发展目标指标网站的数据（网址为 <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx>）。

13. 持续快速增长是降低贫穷率的一个重要因素，但在增长动力来自积极开展经济结构改革、借助于提高农业生产率、通过就业密集型工业活动实现多样化和不断进行教育投资的国家，减贫幅度要大得多。这些就是东亚和南亚部分国家减贫成功的关键因素。经济欠多样化、依赖自然资源开采收入的国家，其增长更有可能较缺乏韧性和包容性，而且更有可能收入不平等程度较高。

14. 中等收入国家的收入分配不平等程度往往远高于低收入和高收入国家。然而在这方面，各中等收入国家的情况也有很大差异。国家收入不平等程度最高和最低的国家——纳米比亚和白俄罗斯——都属于这个群体。⁶ 各区域比较而言，拉丁美洲收入不平等程度平均仍然最高，但 2000 年以来情况大有改善。南亚和中亚的收入集中程度一般较低。东欧和中亚的中等收入国家不平等程度起初较低，但 1990 年至 2008 年期间上升幅度最大。⁷ 有些国家收入不平等程度上升的原因在于增长的动态过程，例如工人从农业等生产率较低的活动转移到制造业等生产率较高的活动。尽管如此，收入差距巨大的状况如持续不变，往往会减弱增长的减贫效应，而且会逐渐削弱经济增长本身。不平等程度的上升还会造成社会动乱，可能阻碍实现国际商定发展目标的努力。

⁶ 2005 年纳米比亚的吉尼系数为 0.68，2007 年白俄罗斯的吉尼系数为 0.27。吉尼系数是广泛使用的衡量收入不平等程度的指标，数值为 0 至 1；系数越高，收入不平等程度越高。

⁷ 见 Isabel Ortiz 和 Matthew Cummins, “Global inequality: beyond the bottom billion”, United Nations Children’s Fund, Social and Economic Policy Working Paper (New York, April 2011)。

15. 有几个因素对不平等现象的发展过程产生不同程度的影响。社会因素——例如歧视、社会排斥以及各种正式和非正式做法——往往会加重不平等现象；使不平等程度升高的经济原因包括信贷市场缺陷、自然资源收入获取机会不平等、不公平的全球化、取代劳动力的技术变化以及资本密集型或技能密集型的工业化。例如，在自然资源相对丰富的国家，土地和自然资源收入占国民总收入的比例往往很大，而且分配往往不平等。这种情况也许在一定程度上解释了为什么撒哈拉以南非洲和拉丁美洲等资源丰富国家和地区的收入不平等程度高于南亚和东亚等资源不太丰富的国家和地区。与此类似，全球化和技术变化也可能使不平等程度升高，因为先进工业技术往往更需要熟练劳动力，因此会导致国家内部至少在短期内收入差距增大。目前某些国家收入不平等程度之所以比几十年前升高，部分原因在于几乎放弃了原先大多数旨在纠正空间不平等和其他不平等现象的努力，而且国家和国际两级许多开放市场及增强私人产权的进程也带来了不平等后果。

16. 不平等现象通过各种渠道影响贫穷状况。例如，不平等可能阻碍增长，从而影响到贫穷状况。此外，在不平等程度高的国家，增长的减贫效应较小，因为不平等会降低穷人从总体增长中获得的好处程度。还有日益增多的事实表明，高度的不平等，特别是机会不平等以及区域或民族不平等，可能助长暴力冲突和危及社会稳定，从而削弱发展和减贫，最近北非和中东部分国家的情况即是如此。

17. 不平等还往往影响到实现教育和卫生方面的人类发展目标。例如，在阿拉伯国家、东亚和太平洋以及拉丁美洲和加勒比，收入分配最低层五分之一人口的儿童夭折风险是收入最高五分之一人口的大约两倍。在印度尼西亚和尼加拉瓜，最贫穷五分之一人口的婴儿死亡率甚至达到最富裕人口的三倍以上。在多民族玻利维亚国和秘鲁，最富裕五分之一人口的母子在生育时几乎全部享有熟练护理人员的服务，而最贫穷人口仅有 10%至 15%能获得这种服务。与此类似，最贫穷家庭的儿童、特别是居住在农村地区的此类儿童入学的可能性较小。最贫穷五分之一家庭的女童不能上学的可能性是最富裕家庭女童的 3.5 倍，是最富裕家庭男童的四倍。这种不平等状况往往延续到就业机会和收入机会方面。

C. 政策挑战

18. 中等收入国家的多样化还意味着，其政策挑战也各不相同。然而对大多数中等收入国家而言，短期宏观经济挑战都包括应对通货膨胀率上升和资本流入高涨的影响。许多政府的应对措施是收紧货币政策，包括提高利率和提升银行准备金率。由于一些此类经济体的实际利率仍处于低位，2011 年剩下时间内很可能将继续收紧货币政策。由于一些政府还已开始取消财政刺激措施，通过收紧货币政策抵抗通货膨胀可能会对增长和就业造成某些不利影响，而且在通货膨胀的主要原因 是粮食和能源价格暴涨的情况下也不太可能产生效果。

19. 一些中等收入国家还采用资本流动管制措施来减轻资本流动的波动风险，因为资本流动波动可能产生破坏稳定的效应。当前，资本流入高涨对汇率产生了上行压力，使资产价格泡沫更为严重，从而削弱了出口竞争力，在某些情况下还削弱了经济多样化努力。虽然传统上应对通货膨胀的政策是设定更高的政策利率，但这样做会吸引更多资本流入，只会加剧这个问题。尽管已采取的资本管制措施力度不大，但仅导致短期投资转向长期投资，却并未造成资本流入直接减少。

20. 在中期和长期内，中等收入国家政府的挑战是如何确保目前和将来的宏观经济政策有利于均衡、平等和包容的增长。相关的政策框架须按各国具体情况和需要加以调适，但可提出某些总体政策方向。⁸

21. 许多中等收入国家仍在建设自己的生产能力。许多中等收入国家、尤其是商品出口国的市场发展并不充分。虽然初级商品出口促进了一些国家的高增长，但由于收入增加不平均，不平等程度也上升了。特别是在这些经济体，关键挑战是如何采纳旨在使经济多样化和减轻对初级出口依赖的有效国家发展战略。在许多国家，这意味着要对金融部门进行审慎和经济监管，增加对基础设施和农业发展的投资，以及为具有潜在规模经济的工业创造良好条件，从而促进正规经济部门增加有报酬就业机会。事实上，如人们所见，高速增长的东亚各经济体通过将宏观经济政策纳入国家发展总体战略，避免以全盘的贸易自由化取代工业政策，实现了积极的结构性变革。要实现这种变革，就需要大力建设国家能力，从而确保政府能够发挥更积极的发展作用。

22. 经验告诉我们，宏观经济政策若能始终保持反周期性，例如在经济景气时期积累财政缓冲资金，以便在经济衰退时期加以利用，则往往更有利于发展。此类政策可包括建立商品稳定基金，例如智利的做法。此类规则还可包括增强国内金融部门监管框架和国际资本流动管理，例如智利和马来西亚的做法。货币政策需要与金融部门和工业政策相协调。例如，东亚各国政府对信贷计划提供了指导和补贴，并对利率实施管理，从而直接影响投资。这种影响的对象初期是劳动力密集型行业，因为就业对减贫至关重要，后来则转向提高技能潜力最大的行业，以使这些行业得以实现规模经济和提高生产率。政策还应与农业发展相呼应，以确保粮食安全。

23. 由于中等收入国家不平等程度高而且增长的好处分享不均，政府尤其应考虑以全面的社会政策来补足宏观经济框架，例如由政府提供初级保健和基本教育、实施就业保障计划以及提供现金转移，从而切实避免收入差距和机会差距长期存在或逐渐加大。政府可通过加强收税措施和修改再分配政策等途径来降低不平等程度和解决负债及长期赤字问题。扩大税基尤其能增强社会保障系统，并使人们

⁸ 见《2010年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.1）第二章。

更普遍地享有社会服务。许多中等收入国家正在用有条件现金转移支付等福利转移计划，向穷人提供更多收入保障，并使其能更多获得教育和卫生服务。此类计划能通过降低获取教育和卫生服务方面的不公平程度来促进长期经济增长。例如，巴西的家庭补助金计划是发展中国家此类计划中获得补助金人数最多的一个（目前涵盖大约 1 200 万个巴西家庭），并为在减少营养不良和儿童死亡率及普及教育等其他千年发展目标相关领域取得显著进展做出了贡献。但是，此类计划的成果可能因具体情况而异。例如，在贫穷状况严重的城市地区，此类现金支付能缓解贫穷状况，但在入学率已很高的情况下，也许无法明显促进人力资源发展。此外，在总体宏观经济政策未能增加足够多生产性就业机会的情况下，增加教育支出将不会使未来的收入提高。

24. 在各区域间进行再分配转移也有助于减少不平等和消除贫穷。可通过分享商品收入的方式来减少商品丰富区域和商品贫乏区域之间的不平等。例如，委内瑞拉玻利瓦尔共和国、哥伦比亚、印度尼西亚、哈萨克斯坦和墨西哥的中央政府和地方政府之间均订立了矿物生产收入分享规则。

25. 为减少全球化和熟练劳动力与非熟练劳动力收益差距造成的不平等，可能需要提高对教育和技术政策的重视程度，以增大熟练劳动力的供应和向国民传播新技术。在某些情况下，政府还应考虑逐渐淘汰在发展的初级阶段为吸引外国直接投资而对外国企业提供的优惠待遇。例如，中国自 2008 年以来对外国和本国企业实行统一税率，以促进国内工业的增长。此措施使国内企业与外国企业子公司面对更公平的竞争环境，可刺激对熟练劳动力的需求。此外，它还能避免一项重要的税收损失，从而扩大财政空间。

26. 解决不平等问题的政策还可包括提高劳动力参与率、尤其是女性和老年工作者的参与率，以及对低技能、低工资和弱势就业岗位进行升级。为解决弱势就业问题，还可采纳或提高最低工资规定，增加就业保障，以及为培训弱势工人和提高其技能进行投资。公共工程计划也被成功地用于进行减贫。例如，印度的《国家农村就业保障法》规定向需要就业的每个农村家庭每年提供 100 天的有报酬就业，并支付法定最低工资。2009/10 财政年度，印度根据该法向将近 5 500 万个家庭提供了就业，48% 以上的参与者为妇女。另一方法是鼓励外国企业雇用本地工人并为本地发展进行投资。例如，世界最大矿产集团之一英美集团于 2010 年公布了一个加强南非地方经济的企业发展项目。

27. 在扩大宏观经济政策框架方面，还应采取更明确的措施扩大和深化金融市场以及提高金融包容性。商业银行通常更愿意为大型借款人服务，但往往不愿意向中小型企业提供贷款，然而中小型企业才是许多中等收入国家的主要就业机会提供者。新公司难以获得信贷，因此业务发展受限，同时许多非正规部门和农村地区的家庭也因缺乏银行和保险服务而受限。虽然提供小额贷款可能是在这方面迈出的重要一步，但迄今向此类企业提供的信贷不到拉丁美洲商业银行所提供信贷

的 1%。公共政策应致力于提高金融包容性，包括采取为中小型企业 and 农民建立专门金融机构等措施。公共政策还应注重支持贷款机构增加资本，并注重改革资本和担保品规则的监管框架。通过财政激励措施来鼓励群体贷款和采纳更及时的破产程序将可增加向穷人提供的传统式银行信贷和总体银行服务，从而提高金融包容性。⁹

28. 中等收入国家在提高人均收入水平后，尤其必须大力增强其发展的可持续性。持续增长并不等于可持续的增长。目前城市化和技术采用速度很快，正迅速消耗和污染地球生命依赖的自然资源。¹⁰ 中等收入国家可持续发展的一个重要组成部分是采纳和传播绿色技术以及可持续性国家资源管理战略。例如，减少土地退化、恢复退化的地区以及优化土地使用对于可持续性土地管理至关重要。与此同时，为了实现粮食安全并保证其可持续性，还需要采用更具环境友好性质的农业技术。虽然农业技术和做法需要根据本地条件加以变通应用，但目前有许许多多可采用的农业技术和可持续做法，让我们有多种途径迅速转移到可持续的粮食安全。这些途径包括传统知识和农业方法，例如少耕作农业、轮作、间植、绿肥利用、集水和节水农业。此类做法提供各种多赢的机会，能帮助农民提高生产率和收入，减少营养不良和恢复脆弱的环境，同时有助于减少气候变化。为了切断经济增长与环境退化的关联，还必须通过能源效率投资和传播清洁能源技术来改造能源系统。¹⁰ 此类投资还能刺激增长和增加就业岗位。

三. 联合国系统与中等收入国家的合作¹¹

A. 与中等收入国家进行发展合作的主要成就

29. 联合国在中等收入国家的业务活动以联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查(见大会第 62/208 号决议)所定原则为指导。联合国在中等收入国家的大部分工作的重点在于消除各方面差距、促进平等和社会包容性、提供应对侵犯人权行为方面的援助、建设能力以及宣传。在政策制订与执行方面提供咨询意见以及提供其他有针对性的技术支助是联合国为中等收入国家所作贡献的重要组成部分。

30. 为本报告进行的调查表明，并且由于认识到中等收入国家有众多穷人，消除极度贫穷和饥饿(千年发展目标 1)依然是联合国系统与中等收入国家发展合作的

⁹ 见《2010 年秘书长的包容性发展融资特别倡导者给秘书长的年度报告》。

¹⁰ 见《2011 年世界经济和社会概览：巨大的绿色技术变革》(联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.1)。

¹¹ 本章的结论依据 A/64/253 号文件编写过程中使用的一份调查问卷(该问卷 2009 年 6 月散发给中等收入国家的所有联合国国家和区域工作队)和 2011 年 5 月散发给中等收入国家政府的一份调查问卷。在 104 个受调查的中等收入国家中，共有 19 个国家答复了调查问卷。

优先事项。调查答复者还将维护环境可持续性和建立全球发展伙伴关系(分别为目标 7 和 8)列为至关重要的发展合作领域。鉴于许多中等收入国家已在实现卫生和教育相关目标方面取得重大进展,因此在努力加强与联合国系统的合作方面,这些目标的优先程度较低。调查答复者还强调,农业和工业发展是需要开展更多发展合作的关键领域。

31. 该调查还表明,中等收入国家的政府认为联合国系统为发展合作做出重大贡献的领域包括:能力建设与社会政策咨询、善治、权力下放和地方发展。这些领域正是联合国各机构、基金和方案为支助中等收入国家发展工作所定的优先领域(见 A/64/253)。中等收入国家的利益攸关方认为最有价值的方面包括联合国对公共官员和非国家行为者开展宣传和能力建设工作,也包括分享获得联合国系统支助的其他国家的知识和经验。事实上,后一方面被认为是发展合作的一个极重要的组成部分。据认为,联合国系统在开展捐助者协调和帮助决策者调整优先事项以应对全球状况变化带来的挑战方面发挥着关键作用。为促进全球和区域两级交流有关中等收入国家的信息,联合国系统定期举行关于区域合作与一体化、南南合作以及发展贸易能力等问题的会议。举行年度部长级审查和举办发展合作论坛等经济及社会理事会的较新职能也为中等收入国家提供各种平台,使之能与其他会员国、民间社会和议员就千年发展目标及发展合作问题交流经验和开展对话。

32. 尽管联合国系统在中等收入国家取得了各种成就,而且各国政府对与联合国的发展合作持有正面看法,但有一些制约因素阻碍着发展合作充分发挥在中等收入国家的潜力。这些因素包括操作制约因素,例如联合国各机构、基金和方案之间或联合国与各国政府之间任务重叠或缺乏合作,也包括融资制约因素和战略制约因素。最后一方面主要是指中等收入国家实务方案缺乏恰当或明确界定的议程(见 A/64/253)。

33. 总体而言,联合国系统面临的主要战略制约因素是:在对中等收入国家开展宣传和提供政策咨询意见方面,以及在对这些国家最恰当的领域发展能力方面,缺乏明确界定的、一致的战略框架。虽然不同机构编制了各种中等收入国家定义,但其战略似乎往往取决于资源分配标准,而不取决于实务或政策上的优先事项。

34. 秘书长上次关于此议程项目的报告也曾强调,联合国系统缺乏一致的中等收入国家发展战略(见 A/64/253)。一些联合国机构和国家工作队正在努力弥补这一缺陷。对于全系统而言,挑战在于确保战略和方案符合中等收入国家的发展需要和优先事项。这就要求联合国系统调整包括联合国发展援助框架在内的内部规划和协调进程,提高对国家进程的参与程度。此举将有助于保持对成果的重视,并可减少与方案编制相关的交易费用。

35. 在许多区域,联合国发展集团各机构目前主要通过机构的国家办事处网络开展业务活动,由各自的总部提供技术支助,也日益通过机构的区域支助能力提供

技术支助。例如，联合国人口基金、联合国开发计划署和世界粮食计划署等几个组织在埃及设立区域中心，下放了在阿拉伯国家及中东和北非区域的区域管理和技术支助职能，联合国儿童基金会则在约旦设有区域办事处。虽然国家办事处系统使各机构能与本国对应机构密切保持政策对话，但项目管理和/或相关支助职能给工作人员带来的工作量很大，加上国家办事处的专门能力有限，因此往往对充分开展政策对话造成制约。为弥补这一缺陷，鼓励联合国的国家工作队和驻地协调员更加重视上游政策要求，并更多利用总部提供的非驻地机构能力。

36. 此外，联合国各机构往往对中等收入国家采用在低收入国家使用的同一种干预模式。这种模式要求积极参与项目执行和发挥后台支助及监督职能。与其相关的干预措施主要是为了在微观层面向受益人直接提供发展惠益，并采用一种旨在产生广泛发展影响的总体方案方式。然而，与在低收入国家不同的是，在中等收入国家采取此种干预措施的规模往往小的多，因此，如果干预措施不作为总体发展政策的一个组成部分，其发挥更广泛影响的潜力就会受到限制。

B. 国际金融机构在中等收入国家的参与互动

37. 包括世界银行集团、国际货币基金组织(基金组织)和几家区域多边银行在内的国际金融机构仍是中等收入国家的重要发展合作伙伴。基金组织和世界银行最近开展治理改革，确认发展中经济体和转型经济体、特别是中等收入国家在世界经济中占有更大比重，并增加这些国家在上述机构的发言权和表决权。2010年12月，基金组织理事会核准第十四次份额总审查所定的份额和治理改革方案。改革方案将6%以上的份额比重转移给发展中国家，同时不减少最穷成员国的份额比重或表决权。改革方案还规定执行董事会完全以选举产生，在保持执董会成员数的同时增加发展中国家的代表权。与此同时，世界银行集团2010年4月商定第二阶段治理改革方案，将发展中国家和转型经济体在世界银行集团内不同实体的表决权增加4.59至6.07个百分点不等。¹² 然而，尽管份额改革实现了某种改进，但基本表决的重要性几十年来大幅度下降，削弱了除规模最大国家外的其他中等收入国家经济体的影响力。因此，虽然最近的措施显示了进展，但还需要更多改进，包括采纳不考虑国籍和性别而择优遴选高级领导人的开放和透明程序，也包括增强管理层和工作人员的多样性。

38. 近来发展中国家的国际金融安全网获得加强。2010年，基金组织增加了现行灵活信贷额度可提供的信贷，还新建了预防性信贷额度。前一个信贷额度的对象是政策和经济基本面被基金组织看好的中等收入国家，后一个信贷额度的用途是向无资格获得灵活信贷额度而存在中等程度脆弱性的国家提供紧急保障，因为灵活信贷额度排除了绝大多数中等收入国家。

¹² 更详细的评估见秘书长关于国际金融体系与发展的报告(A/66/167)。

39. 虽然在这次危机期间通过合作努力增强了全球金融安全网，但对于国际流动性支助的充足性和构成仍存在重大担忧。事实上，这次危机突出显示有必要建立大规模流动性缓冲资金，以应对快速和巨大的资本市场波动。为此，还需要加强应对全系统性冲击的多边能力。在这方面，最近危机中所需的大部分流动性均通过主要央行一次性采用的临时安排提供。另一个明显的事实是，如金融安全网的可获得性和运作存在不确定性，可能要付出巨大代价。

40. 关于如何使国际金融安全网更有效和更可预测，提出了一些建议。一项雄心勃勃的建议是扩大基金组织的责任范围，使其承担国际最后贷款人的职能。这就意味着基金组织需要获得足够的资源，以便能在其他贷款人不愿向各国提供有效应对金融危机所需的足够贷款时提供贷款。¹³ 各国可在无附加条件的情况下通过基金组织常规的第四条监督程序达到获得该贷款资格。

41. 基金组织还在探索各种途径，以建立在全系统危机期间与双边和区域流动性支助安排共同提供流动性的永久机制。目前正在考虑这种全球稳定机制的各种可选模式，这些模式能提供不同程度的可预测性和效能。此机制的各种关键要素仍需界定，例如启动机制的程序、融资的获取权利与批准、所采用的金融工具、机制的融资方式、与相关央行和区域安排的协调、以及减少道德风险的保障措施。一个较实用的方案是，由基金组织担任各国央行的掉期和流动性信贷额度组成的多边网络的管理人或协调人。

42. 增强全球金融安全网的一个关键因素是深化与各区域和次区域机制的合作。阿拉伯货币基金组织、清迈倡议和拉丁美洲储备基金等区域金融安排可在预防和减轻金融危机方面发挥重要作用。许多中等收入国家在这些区域金融安排中发挥着重要作用。

43. 目前仍在争论中等收入国家债务可持续性的问题。2003年，巴黎俱乐部通过了埃维安方式，对于非重债穷国的债务，只有在违约迫在眉睫的情况下才加以处理，因此解决危机的效果更加长久。必要时，巴黎俱乐部还将与基金组织共同为所有双边官方和私人债权人制订全面的债务一揽子解决办法。2003年，基金组织提出一项更有系统的改革提案，即主权债务重组机制，但被否决，主要原因是受到金融市场利益攸关方和借款方的反对，因为这两方都担心此机制最终会使借款成本上升。因此，目前采用基金组织的市场准入国家债务可持续性分析法来分析债务可持续性问题。该框架通过一系列五年为期的假设情况分析债务动态。其背后的概念是：如果债务与GDP比率稳定或下降，则符合偿付能力条件。与此不同的是，该框架对低收入国家未设定债务比率界限，因为设定基准可能直接影响借

¹³ 可参见 Eduardo Fernández Arias and Eduardo Levy Yeyati, “Global financial safety nets: where do we go from here?”, Inter-American Development Bank Working Paper Series No. 231, November 2010.

款方须支付的贷款溢价。中等收入国家的数据显示，13%的违约发生在外债与GDP比率降至40%以下时，说明即使在该比率不高的情况下仍可能发生违约。虽然该框架包括对总融资需求的估计，但它注重的是大量包含债务存量的比率，而不是债务构成和总体流动性状况带来的风险。例如，该框架并不注重相关的流动性指标，例如流动资产状况(用于支付经常账户和资本账户的国际储备)，或债务与偿还债务所用财政资源的币种和期限不匹配程度。该框架应扩大到包含这些因素，并监测有关债务存量的分类更细和频率更高的数据，其中包括短期和国内债务的数据。¹⁴

44. 世界银行十分关注中等收入国家的贫穷问题，包括为开展贫穷问题评估和编制减贫战略提供支助。最近，世行进一步努力使其业务模式反应更快、更灵活、更负责任和更有创新性。目前正采取措施减少与世行进行业务往来的费用。除提供金融和知识方面的支助外，世行还努力加强与中等收入国家在众多领域的合作，包括气候变化、能源安全以及贸易和粮食生产方面的合作。世界银行还认识到，世行必须：改进向中等收入国家提供的支助，尤其是与中等收入国家共同编制更完善的国家伙伴战略；改进向中等收入国家提供的一系列服务、特别是金融服务和混合贷款方案；增强世行的研究工作与中等收入国家需求之间的联系；以及更好地管理世行在所有网络提供的专门知识。

45. 其他多边金融机构，特别是区域开发银行，也在支持中等收入国家经济发展和协助区域一体化努力方面发挥重要作用。尽管更多中等收入国家日益依靠国际资本市场获取外部资金，但上述重要作用依然存在。区域开发银行提供的各种形式技术支助，包括政策方面的战略咨询意见、银行服务与资产管理以及知识和技术援助服务，对许多中等收入国家具有重要意义。

四. 结论和建议

46. 虽然中等收入国家的平均收入水平高于低收入国家，但许多中等收入国家仍存在严重的极端贫穷现象。此类国家的收入不平等程度也高于低收入国家和高收入国家。因此，要消除贫穷和解决不平等，就必须与中等收入国家开展更有效的发展合作，特别是因为大多数此类国家仍极易受到外部冲击和内部危机的影响。

47. 进一步增进与中等收入国家的发展合作之所以重要的另一个原因是，中等收入国家能对低收入国家产生有利的跨境和全球溢出效应，从而增强国际系统的稳定性。鉴于中等收入国家对实现联合国全球发展议程、包括实现千年发展目标十

¹⁴ 更详细的讨论见 MDG Gap Task Force Report 2011: Time to Deliver (即将发表，但 2011 年 9 月 15 日起可在以下网址阅读：http://un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/index.shtml)。

分重要，因此联合国系统和包括国际金融机构在内的其他国际组织必须与中等收入国家持续进行发展合作。

48. 当前的发展议程十分强调实现千年发展目标，也就是每个国家都应努力实现的基本社会目标。虽然许多中等收入国家已实现或可望实现千年发展目标和相关指标，但它们仍面临重大的发展和能力挑战，所涉领域包括：治理、社会包容性、侵犯人权行为、消除各种差距、贸易脆弱性、外部融资冲击、技术开发与转让、通过适应和减缓措施应对气候变化挑战。联合国在政策制订与执行方面提供咨询意见以及在上述领域提供其他有针对性的技术支助，是本组织为中等收入国家所作贡献的重要组成部分。

49. 联合国系统与国际金融机构在中等收入国家广派人员。虽然联合国系统与这些经济体进行内容广泛的发展合作，但各机构之间的合作以及与中等收入国家的合作需要加强，方案活动必须更紧密地配合中等收入国家的国家发展战略和政策。此外，联合国系统与这些国家的发展合作也缺乏明确界定的议程和战略框架。

50. 之所以在大多数中等收入国家缺乏明确的战略，部分原因在于以人均收入作为指导发展合作的标准。实际上，虽然按《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的规定，发展中国家须为自身发展承担首要责任，但向较穷国家提供更多官方发展援助当然是完全有道理的。事实上，根据发展方面的业务活动三年期全面政策审查，最不发达国家需要持续获得优先援助（见大会第 62/208 号决议第 26 段）。大会在该审查中还确认，中等收入国家仍然面临严峻挑战，应对这些挑战的努力应该得到支持，以确保迄今取得的成就得以持续。

51. 然而，以国家人均收入分类指导发展合作忽视了发展的性质和多面性。任何两个经济体都不相同，即便两者的人均水平相同亦然。国家发展战略和优先事项在很大程度上取决于经济条件和潜力。此外，这种分类法无视 75% 的极端贫穷者生活在中等收入国家这一事实，而且不承认这些国家之间和内部的多样性。这种多样性超出收入状况的范围，所涉领域还包括：实现千年发展目标方面的进展、人类发展水平、贫穷、不平等和与人口转型及人口数量相关的其他方面。它还忽视另一个事实，即许多中等收入国家虽然人均收入水平较高，但尚未充分发展出独立解决所面临挑战的能力，而且其中许多国家仍极易受到外部冲击和内部危机的影响。

52. 虽然没有任何发展方式能套用于所有情况，但联合国系统需要制订一个更具体的中等收入国家政策框架。除其他举措外，即将对“一体行动”举措进行独立评估，特别是在五个试点中等收入国家进行评估，这是向上述方向迈出的重要一步。定于 11 月举行的乌拉圭高级别会议将为“一体行动”试点国家、包括中等收入国家开展重要的经验交流提供机会。

53. 任何政策框架要做到有意义和恰当，都应从更广泛的角度承认上述多样性，而不是机械地将一个国家的发展阶段与其人均收入挂钩。然后，政策框架应支持各国努力取得更大进步。该框架应确认各国的需求会有不同，并确认中等收入国家通常(但并非一律)有更多资源来应对发展挑战。在此框架下，还需通过开展技术合作和其他援助来增强中等收入国家在下列方面的能力：(a) 改造初级商品型经济，建设增值更高的知识型工业和现代服务经济；(b) 实现出口多样化，尤其是对依赖自然资源和初级商品的国家而言；(c) 增加就业，特别是对年轻人而言；(d) 增进社会包容性和社会发展投资，从而缩小各种差距；(e) 确保一贯实行反周期性的宏观金融框架和政策；(f) 增强国家审慎金融监管，包括增强资本流动管理；以及(g) 通过国家发展战略确保经济、社会和环境政策的一致性。

54. 几个双边捐助方正在减少或逐步停止对中等收入国家的发展援助捐款。因此，联合国必须在这些国家发挥更大作用，确保它们能有效应对剩下的发展挑战，保持已取得的成绩，并避免财政援助的减少对可持续和包容性发展产生不利影响。要做到这一点，必须制定明确的优先事项，利用这些国家现有的能力，并谈判商定新的承诺，包括增强国家和国际资金供应。联合国各机构、基金和方案还必须简化和扩大专业实务网络，使其专门知识更符合应对发展挑战的需要。它们应审查其国家一级的能力以及方案制订办法和工具是否适应中等收入国家的需要并确认中等收入国家的特点。还必须更多利用非驻地机构的专门知识。

55. 为确认联合国系统与中等收入国家的发展合作采用更一致方式的重要性，也为确认这些国家所面临的发展挑战并不总是与其他国家相同，会员国可考虑建立一个高级别小组或特设工作组，更深入地制定一套应对中等收入国家发展挑战的适当框架，其中考虑到中等收入国家间的差异、中等收入国家对低收入国家发展的正面溢出效应以及大会在即将进行的联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查过程中所作的分析。