



第六十八届会议

临时议程* 项目 21(c)

全球化与相互依存：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

中等收入国家尽管经济表现各异，但总体而言显示强劲增长，并在发展方面取得进展。如果历史可以借鉴，这一组国家容易陷入所谓的“中等收入陷阱”，即它们失去与低收入国家相比的竞争力，但又没有赶上高收入国家的技术优势。它们面临的挑战是重新设计发展战略，将重点放在创新、可持续和包容性增长、逐步转向更高增值部门。

联合国系统在协助中等收入国家经济和社会发展方面发挥重要作用，各国政府对一项调查的回复以及各项关于联合国机构实施的具体方案和举措的报告都显示了这一点。联合国系统提供的各种援助反映了联合国系统努力按照个别国家的需要采取措施，但如能为与中等收入国家的发展合作制定全面战略框架，则可能取得显著的进一步进展。

* A/68/150。



一. 引言

1. 2011年,大会在其第六十六届会议上强调中等收入发展中国家依然面临显著的经济和社会挑战,特别是在消除贫困方面,为确保到目前为止取得的成绩得以持续,应支持应对这些挑战的各项努力,包括支持有效制订全面合作政策。

2. 大会在其第66/212号决议中要求秘书长向第六十八届会议提交一份关于与中等收入国家进行发展合作的报告。本报告是应这一要求提出的。该决议还提及第64/208号决议,其中要求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,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。

3. 如关于此问题的先前报告(见A/66/220)一样,本报告暂时依照世界银行使用阿特拉斯方法作出的2013年7月1日的分类,将人均国民总收入在1036和12615美元之间的国家归类为中等收入国家。在2013年,有103个国家属于这一类别。世界银行将这组国家作进一步区分,将人均国民总收入小于4036美元的国家列为低中等收入国家。世界银行不承认联合国划分的最不发达国家类别,而是从其贷款政策的角度将低收入国家作为一个类别。在这个意义上说,中等收入国家是纯粹按人均收入定义的一个中间类别,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。¹

4. 中等收入国家约占世界人口74%和世界生产总值(按购买力平价计算)45%。中等收入国家在世界经济中所占的显著比重也使其在过去几年比较强劲的总体成长显得额外重要,在高收入经济体在近期金融危机后持久疲软的情况下更是如此。与此同时,中等收入国家之间以及中等收入国家与其他发展中国家之间在南南合作广阔背景下进一步加强贸易和金融关系,也有助于使经济增长来源多样化,从而减少整体经济成长的动荡性。

5. 然而中等收入国家正面临一些挑战,包括广泛贫穷;收入、机会和获得基本需求和服务的不平等;日益严重的环境污染和退化,对公共卫生尤其是人口密度高的城市地区的公共卫生等方面产生显著影响;社会制约因素,如许多国家的妇女和女童在完全平等获得教育、培训和就业方面受到的限制;营养不良;高儿童死亡率;环境卫生设施有限或无法利用;许多国家缺乏适当的医疗保健系统。这说明了发展多面性。在这个意义上,仅根据一个国家按货币计算的平均价值对其进行分类的做法,理所当然可以被视为是不完整的、需要改善的做法。²

¹ 文中在述及向中等收入国家提供发展援助或在这些国家进行调查时提到这些国家的数目,在其反映的是在实施援助方案或进行调查期间这些国家属于中等收入国家。

² 关于按人均收入分类的缺点的更多信息,请参阅拉丁美洲和加勒比经济委员会“发展筹资和中等收入国家:新挑战”(圣地亚哥,2011年)。彼得·法伦等人提出的另一个建议是按不同层次的资本市场准入对中等收入国家进行分类“中等收入国家:发展挑战和不断增加的全球作用”(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,2011年)。

6. 许多中等收入国家尽管情况各不相同，但这些国家都面临一个关键的发展挑战。在世界经济中，许多这些国家的相对生产成本(特别是单位劳动力成本)超过低收入国家，而它们又缺乏技术竞争力，使其无法挤入高收入经济体行列。本报告第二节 B 将更详细分析被困在其目前发展阶段的国家的这种现象。

7. 中等收入国家的政策制定者需要采取涵盖广泛经济、社会和环境领域的综合性办法来设计和实施有效的发展政策。在经济领域，这包括例如：通过财政奖励和一般有利于民营企业的环境来促进某些行业；改进与经济实际部门具体需求有关联和有联系的教育系统；更好的基础设施，如运输、通讯和能源网络；在更多地方存在并且能够获得的更佳医疗照顾系统；可靠和透明的体制框架，其中包括特别是能够明确指定和保护产权或传统形式所有权的框架。基于发展的多面性，每个国家自然面临各不相同的具体挑战，因此应对这些挑战的理想政策措施也各不相同。然而，在协同增效和在政策领域转移经验方面仍然可以有所作为。

二. 中等收入国家发展的重大挑战

A. 宏观经济和发展的最新趋势

1. 经济增长

8. 在 2008 年和 2009 年全球经济危机的高峰期，全世界作为一个整体以及高收入国家的经济活动萎缩，但中等收入国家群仍有适度的平均增长速度(图一)。在随后几年，中等收入国家的表现继续好于其他群组，在 2010 至 12 年总体平均增长率为 6.0%，是世界国内生产总值平均增长率的两倍。在各分区域，在 2010 至 2012 年，亚洲中等收入国家的平均增长率最高，为 7.5%(图二)，非洲最低，为 3.3%。从最新的前景看，中等收入国家预计在 2013-2014 年也将保持强劲增长。³

9. 在看中等收入国家的总体增长轨迹时需要做一些说明。第一，中等收入国家的增长率高低不一。例如，亚洲的中等收入国家的增长率有时几乎比欧洲中等收入国家高一倍，因为后者与欧元区的紧密贸易和金融关系使其受到欧洲债务危机和经济危机影响，从而降低其整体增长率。

10. 此外，经济危机似乎已对中等收入国家的整体增长产生持久影响。中等收入国家 2010-2012 年总体平均增长率为 6.0%，这明显低于危机前三年(2005-2007 年)7.8%的总体平均增长率。最急剧的放缓发生在非洲中等收入国家，从 5.9%降至 3.3%，以及欧洲中等收入国家，从 7.8%降至 3.8%。中等收入国家尤其是通过众多渠道，如贸易、初级商品价格、国际资本流动和汇款，受到危机影响。

³ 这项分析使用的是 2012 年 7 月的中等收入国家分类。除非另有说明，数据来自联合国经济和社会事务部 WESP/LINK 数据库。关于全球经济前景的详细分析，见“2013 年世界经济形势与展望”(联合国出版物，出售品编号 E.13.II.C.2)和“世界经济形势与展望：2013 年中期最新信息”。

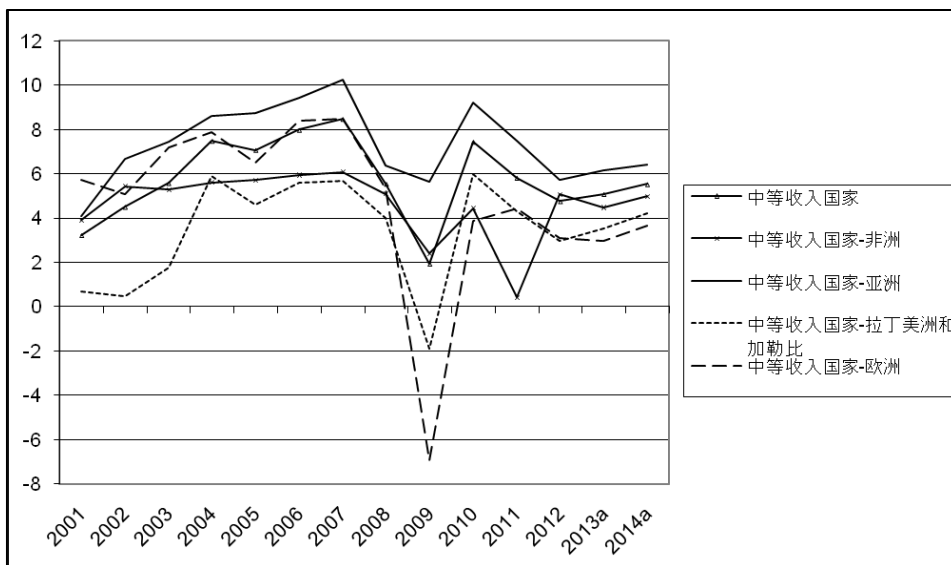
图一
不同类别国家年度实际 GDP 增长率(百分比变化)



资料来源：经济和社会事务部。

^a 联合国预测。

图二
不同区域中等收入国家年度实际 GDP 增长率(百分比变化)



资料来源：经济和社会事务部。

^a 联合国预测。

11. 此外，一些中等收入国家，尤其是一些生育率高的（特别是在非洲的）国家，人均增长率显著低于整体增长率。在 2012 年，非洲中等收入国家平均人均增长率为 2.9%，而亚洲平均为 4.7%。增长率方面的这种显著差异也意味着减少贫穷的前景方面有巨大差异，一方面是因为复合计算效应，另一方面是人均收入起始基数往往已经较低。对中等收入国家而言尤其如此，因为其中 37%的人口每日靠不到 2 美元生活。⁴

2. 国际贸易

12. 中等收入国家保持着在全球贸易中起越来越重要作用的趋势，自 2000 年以来，这些国家的出口在全球出口总额中所占份额每年都在增加，从 2000 年 25.2% 增至 2012 年 32.8%。然而，这种趋势主要由亚洲中等收入国家驱动，在这段期间，其在全球出口中所占份额几乎增加了一倍，从 11.9% 增至 20.4%。欧洲中等收入国家所占份额也在增加，尽管只是略有增加。相比之下，拉丁美洲和加勒比海地区以及非洲国家在全球出口所占份额有所下降。在所占份额的趋势方面，出口产品较多元化和增值较高的国家似乎比出口结构较偏重资源的国家好。

13. 相对于其他群组，贸易在中等收入国家的经济中也起较显著的作用。2012 年，在出口与国内生产总值相比的平均率方面，中等收入国家为 36.8%、全世界为 32.9%、高收入国家为 31.5%。在个别地区，只有拉丁美洲和加勒比区域中等收入国家的比率显著较低（23.8%）。总体而言，这使得中等收入国家，尤其是那些只有一种或几种初级商品出口的国家相对容易受全球贸易趋势的影响。

3. 外国直接投资

14. 在过去二十年，流向中等收入国家的外国直接投资稳步上升，在 2012 年达到超过 6000 亿美元，尽管自全球金融危机以来的过去几年外国直接投资出现波动。⁵ 联合国贸发会议的现有数据显示，在中等收入国家，一半以上的外国直接投资存量在服务行业，⁶ 高收入国家为五分之四，低收入国家则为 30%，这说明服务业所获外国直接投资在全部外国直接投资中所占份额随着经济发展程度增加而增加。由于中等技术产业和服务业自由化的发展结果，中等收入国家群组已经能够吸引来自发达国家和发展中国家的公司和广泛产业的投资。同时，近年来中等收入国家对外资本流动显著增加。

⁴ 世界银行，2010 年世界发展指标。

⁵ 联合国贸易和发展会议（贸发会议），“2013 年世界投资报告”。全球价值链：投资和贸易促进发展（联合国出版物，出售品编号 E.13.II.D.5）。

⁶ 数据所指的是中等收入国家的一个分群组。

4. 通货膨胀

15. 中等收入国家的平均通货膨胀率呈现下降，在 2012 年降至 5.9%。非洲中等收入国家在 2012 年呈现最高的总体通胀率 (7.8%)，欧洲则的下滑幅度最大，从 2008 年 15.3% 降至 2012 年 5.7%。增长普遍疲软是通货膨胀的主要制约因素。不过，相对而言，中等收入国家的通胀仍比全球平均高一倍左右，比高收入国家高两倍，其基本原因是：在自然资源出口收入之外需求强劲；低于平均的收成；军事冲突；高收入国家极度宽松的货币政策导致资本流入。

16. 中等收入国家较高的通货膨胀率对宏观经济和社会产生显著影响。首先，它限制了通过较宽松的货币政策来支持经济增长的空间。同时，通货膨胀降低了家庭购买力，在中等收入国家许多人几乎只有足够收入来满足基本需求情况下，这成为特别严重的问题。

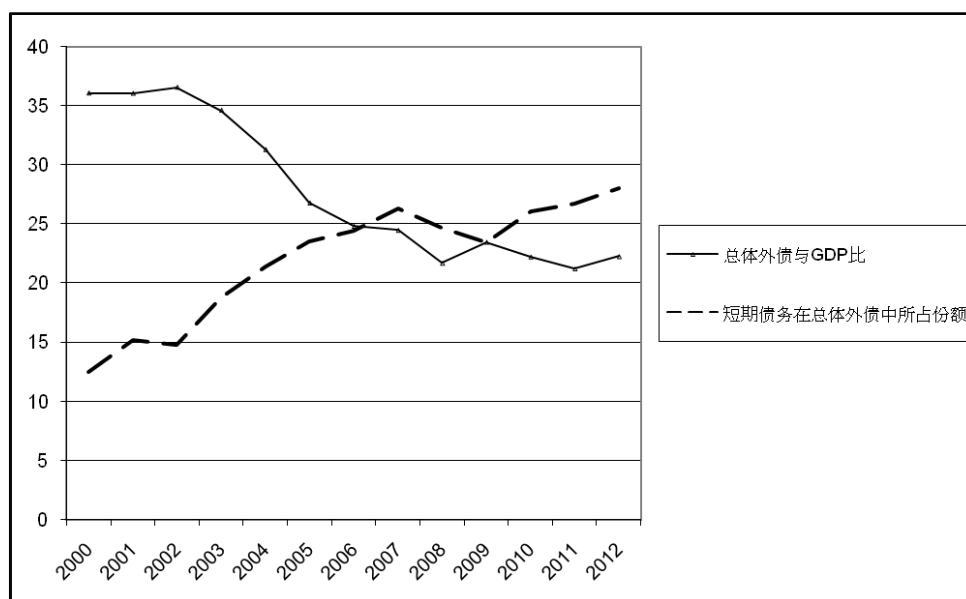
5. 债务可持续性

17. 政府债务总额与中等收入国家总体国内生产总值的比率在 2012 年为 47.3%，比 2011 年 45.5% 略有增加。⁷ 在同一时期，总体外债略有增加，从国内生产总值的 21.2% 增至 22.3% (图三)。虽然从历史来看，这些总体数字比较低，中等收入国家的债务可持续性可说是令人鼓舞的，但一些中等收入国家的债务状况仍然很成问题。这种情况尤其出现在一些小国，它们面临的是独特的宏观经济状况和主权债务挑战的组合。例如，加勒比区域一些国家，在经济增长支撑下，在全球金融危机之前就稳定了，甚至降低了其公共债务比率。然而，由于这些国家与美国和欧洲的密切联系和旅游收入的大幅减少，危机对它们产生了严重的负面影响。它们采取的应对政策包括增加公共开支以支持经济增长，并限制对就业产生的负面影响，从而导致公共债务增加。

18. 中等收入国家公共债务的组成可用两个重要的发展趋势来描述。首先，在这些国家整体外债中，短期债务的份额已从 2000 年 12.5% 增至 2012 年 28.0% (图三)。尤其是在高收入经济体逐渐减少货币刺激政策而目前利率预期会持续上升的环境下，这会构成重大的再融资风险。然而，外债在国内生产总值中所占份额下降，至少部分减少了总体宏观经济风险。其次，在一些有利因素，如强劲增长和坚实的初级商品出口价格驱动下，一些国家已经越来越多地使用民间而不是公共融资。虽然民间融资拓宽了可用融资的基础，但也可增加债务的脆弱性，尤其是当出口基础狭窄的国家使用了这些非优惠性贷款时。

⁷ 这种分析是根据将出版的 2013 年千年发展目标差距问题工作组报告关于债务可持续性的一章进行的。有关数据已专为中等收入国家群组重新计算。

图三
一些选定的中等收入国家负债比率(百分比)



资料来源：基金组织，2013年4月世界经济展望数据库。

6. 就业和劳动力市场

19. 虽然在2009年危机高峰期，尤其是在出口需求疲软的驱动下，中等收入国家平均失业率有所增加，但此后退回到危机前水平。然而，官方数据描画的只是劳动力市场的部分实况。例如，在许多国家，就业不足和非正规就业依然普遍，但往往没有反映在任何官方数据。在这种情况下，非正规就业也对一些国家的人权和儿童保护问题产生冲击或影响。此外，许多中等收入国家的劳动力市场呈现显著的性别差异。⁸

20. 此外，不同地区的失业率显著不同。虽然在2012年，尤其是由于劳动密集型商品出口增长表现良好，亚洲的失业率最低，为4.6%，⁹但非洲国家的情况正好相反。在2012年，由于许多因素，包括缺乏高增值的经济活动以及随附产生的更多、更好的就业机会，平均失业率估计为9.9%。与此同时，非洲中等收入国家的人口最年轻，在2010年总人口38%的人不到15岁。¹⁰这种人口结构必然为未来劳动力市场带来更大压力。

⁸ 国际劳工组织(劳工组织)，“全球妇女就业趋势”(日内瓦，2012)。

⁹ 数据来源：劳工组织，劳工市场关键指标数据库。

¹⁰ 数据来源：世界人口展望修正版(2010)。

7. 中等收入国家在实现千年发展目标方面的进展

21. 中等收入国家在千年发展目标框架内发挥至关重要的作用，因为它们不仅包括近四分之三的世界人口，还包括三分之二生活在低于每日 1.25 美元的人。¹¹ 此外，许多中等收入国家各种严峻的社会和经济问题可加重其对个人的影响及使其解决办法更加复杂。特别是在许多中等收入国家，例如由于社会安全网的缺乏或不健全，使人在财政上更加脆弱。在一些国家，艾滋病毒/艾滋病的高感染率，使脆弱性的概念上了另一个层次。同时，在许多中等收入国家仍然有高度不平等现象，这往往不仅阻碍增长，而且还削弱经济增长对减贫的影响。在实现千年发展目标方面，下列因素使中等收入国家的重要性进一步增加：在国际层面的影响力日益增加；与低收入国家在贸易和汇款等方面的联系不断增长，从而对其产生可衡量的影响；一些中等收入国家向其他发展中国家提供财政援助。¹²

22. 关于迄今在千年发展目标方面取得的进展，中等收入国家的情况有好有坏，虽然在许多方面取得显著进展。例如，一些国家已经将生活在低于每日 1.25 美元的人减少一半以上。在中国，这一比率从 1990 年 60.2% 降到 2009 年 11.8%，巴西在同一期间从 17.2% 降至 6.1%。一些其他国家的这个比率也有所下降，但没有那么多。例如，印度从 1994 年 49.4% 降至 2010 年 32.7%。有些中等收入国家的这一比率先是明显上升，随后回落到以前水平，甚至更低，这说明了这些国家的脆弱性。这种情况发生在例如罗马尼亚、哈萨克斯坦和委内瑞拉。此外，在实现关于饥饿的千年发展目标方面取得的进展参差不齐，在全球营养不良的人中 69.6% 在中等收入国家。¹³

23. 实现普及小学教育的千年发展目标 2 特别能够引起共鸣的地方是，教育系统的缺乏甚至不存在被确定为阻碍一些中等收入国家社会和经济发展的一个主要因素。许多中等收入国家，包括印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、突尼斯和越南几乎已实现这一目标。然而，一些国家仍面临确保普及小学教育的挑战。例如在 2011 年，莱索托的总入学率为 75%，虽然这是从 1990 年 70.6% 降至 1999 年 56.4% 之后呈现的。巴基斯坦和塞内加尔的入学率仍然低于满额，在 2011 年分别为 72.1% 和 78.9%，但已比以前大幅上升。在一些中等收入国家，不只是教育，在职业培训和就业市场方面也持续存在两性差异，这为妇女和女童增加了一个显著的额外脆弱性。

24. 发展的另一个基本决定因素是持续获得安全饮用水和基本环境卫生设施，一些中等收入国家已在这方面取得显著进展。这些国家包括例如：加纳，该国能够

¹¹ 本节资料来源：世界银行，世界发展指标数据库。

¹² 另见大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部，“实现千年发展目标：中等收入国家”（伦敦，2004）。

¹³ 联合国粮食及农业组织（粮农组织），“世界食物无保障状况”（罗马，2012）。

使用更好饮水来源的人口比率从 1990 年 53% 增至 2011 年 86%；印度，在同一期间该国的这一比率从 70% 增至 92%。然而在一些国家，环境卫生的改善还需许多工作。例如在安哥拉，在 2011 年，只有略超过一半的人口能够获得安全饮水和基本环境卫生设施，尽管从石油出口获得不少财政利益。同时在 2011 年，也门的这个比率实际上有所下降，从 1990 年 66% 降至 55%。

25. 全球经济危机对实现千年发展目标构成重要的风险因素。较直接的影响很可能来自失业率上升、收入减少、汇款减少所导致的日益上升的贫穷率。然而，危机的某些影响可能要在较长时间才会显现。¹⁴ 这些影响例如可能包括：家庭可能付不出学费而导致初等教育完成率下降；孩子可能需要工作以帮助家用；财政压力可能导致对小学教育的投资或目前支出减少。类似不良情况可能会出现在儿童死亡率和孕产妇死亡率等指标。这突出政策制定者在分配公共资金，尤其是在危机时刻分配此种资金时，需要将重点放在人的基本需求。这也适用于发展援助的捐助方。

B. 中等收入陷阱

26. “中等收入陷阱”是经济文献中较新的概念，并且这方面有一些争议。经济学家对这个词是否成立尚未达成共识，有人质疑“陷阱”是否存在，并宁愿用增长放缓的概念。

27. 过去几十年的事实表明，许多低收入国家在持续一段经济快速增长时期后最终加入中等收入国家群组，然后又经历显著的经济放缓。一些国家在经济放缓之前和之后的 7 年期间平均增长率的差异超过 10 个百分点。同时，在人均收入方面，这些国家与高收入经济体之间的差距仍然很大，对于大多数这些国家，这些差距在短期内可能无法缩小。要赶上高收入国家，它们需要快速和稳定的经济增长。因此，“中等收入陷阱”的概念是指一个中等收入国家在人均收入达到一定水平后无法显著超越该收入水平，因为其人均经济增长保持平庸的局面。例如，在 1960 年的 101 个中等收入国家中，只有 13 个在 2008 年进入高收入类别，其余的则陷在中等收入群组，甚至倒退到低收入水平。¹⁵ 一大群中等收入国家，其中许多在拉丁美洲，今天被认为是陷入中等收入陷阱。在过去几十年，它们接连经历了增长和衰退期，其实际人均收入在一个水平上下徘徊。这些国家的经济虽然在上一个十年初期出现了一些加速增长的情况，但这种增速主要源自初级商品价格飙升和大量汇款流入。

28. 有各种原因导致中等收入陷阱现象。一般来说，低收入国家有较大的增长潜力，因为与其增长前景密切相关是成功解决经济中的供应方瓶颈和增加国内产

¹⁴ 另见世界银行，2010 年全球监测报告。危机后的千年发展目标（哥伦比亚特区华盛顿，2010）。

¹⁵ 世界银行，《中国 2030：建立一个现代、和谐、具创造力的社会》。（哥伦比亚特区华盛顿，2012），第 12 页。

能。低收入国家可以通过如下策略走上增长道路：从农业转向高生产率活动；持续城市化；将妇女纳入劳动队伍；发展能源部门和其他基础设施；融入全球生产链(从为制造业提供低技能劳动力或发展采掘业开始)；使最初很窄的产出基础多元化。然而，在那些力求赶上其他国家的发展中国家的工资上升后，其低技能制造业无法与低收入国家竞争，另一方面它们无法在高技能、高增值产品领域与高收入经济体竞争。¹⁶ 从城市化、吸收农村劳动力进入制造业部门以及从妇女就业获得的好处最终逐渐消失，而在积累资本存量的同时需要花费更多以抵消其折旧。一个国家达到中等收入水平后必须找到新的战略以维持经济增长。失去工资竞争力后，它必须提高产品的增值和非成本性的竞争力以及解决经济中的国内需求问题，这与经济进一步增长日益相关。

29. 然而，一些中等收入国家，包括一些因为高油价和高矿产价格而已达到中等收入水平的资源丰富国家，仍然严重依赖初级产品部门，它们只有有限的增值活动并且与其他经济部门的联系很少(这些国家包括例如在非洲撒哈拉以南的安哥拉、刚果、加蓬、加纳、尼日利亚、南苏丹、苏丹和赞比亚)。许多中等收入国家的特征是专门进行低增值活动(也有少数例外，如巴西的航空工业)、投资与 GDP 比率低、用于教育和研究的费用少。大部分这些国家的营商环境需要大大改进才能吸引外国直接投资流入非初级商品部门和鼓励国内私人投资。许多中等收入国家存在严重不平等现象，从而妨碍中产阶级的出现并抑制国内需求。汇率疲软在低收入经济体发展早期阶段有助于经济增长，但最终会拖累国内消费、最新技术的进口和资本存量的积累，并可能使经济体陷入专注于出口导向的低增值活动。此外，大量非正规经济也可能阻碍经济的进一步进展，特别是由于其对征税带来问题，虽然如果能够推行适当的政策组合，非正规部门可能被转化成国内需求和贸易的额外动力。

30. 据一些根据跨国证据进行的研究，在人均收入达到约 17000 美元(以 2005 年为基准年)以及在关于要素生产率和制造业在产出所占份额达到其他基准标准后，经济增长可能明显放缓。¹⁷ 然而中等收入国家转型成高收入国家是至关重要的，如无法实现转型就会在各方面(收入、基础设施的发展、公共卫生、贫穷和不平等问题的解决、一般生活水平的上升)产生显著的社会和经济成本，甚至可能影响政治稳定。¹⁸ 此外，主要中等收入国家，尤其是所谓的金砖国家(巴西、

¹⁶ 例如见 Homi Kharas 和 Harinder Kohli, “什么是中等收入陷阱，各国为何掉进陷阱，如何避免陷阱?”，全球新兴市场经济体学刊，第 3 卷第 3 号(2011 年 9 月)。

¹⁷ 例如见 Barry Eichengreen, Donghyun Park and Kwanho Shin, “从经济放缓中复苏：中等收入陷阱新证据”，国家经济研究局第 18673 号工作文件(马萨诸塞州剑桥，2013 年 1 月)和“快速增长经济体放缓时：国际证据和对中国的影响”，国家经济研究局第 16919 号工作文件，(马萨诸塞州剑桥，2011 年 3 月)。

¹⁸ 例如见 Harpaul Kohli 和 Natasha Mukherjee, “亚洲可能为中等收入陷阱付出的代价”，全球新兴市场经济体学刊，第 3 卷第 3 号(2011 年 9 月)。

俄罗斯、印度、中国和南非)增长急剧放缓,将意味着对全球经济产生严重的溢出效应,使全球总体需求减弱,并严重影响依赖初级商品出口的国家。

31. 一些东亚国家的经验表明,实施适当政策可避免中等收入陷阱。但是没有一种政策组合能够应付所有需求。各国须从最初的资本积累向更快的全要素生产率增长转变,并能够在增值较高的部门具有国际竞争力。这意味着引进现代化技术,特别是那些需要摆脱资源驱动型增长模式的国家需要引进现代化技术,创造体制环境以鼓励高科技或工业的发展和创,扩大出口市场,并从以出口为主转变到更加平衡的经济增长模式。这依次需要对基础设施和能源(一些中等收入国家,例如印度、菲律宾和泰国,在这方面有很大的投资需求)、研究与发展以及人力资本进行大量投资。这方面至关重要的进一步先决条件是:能够产生高技能专业人员的高效率教育体系,作为创新的先决条件;透明和可预测的商业环境;有效率的金融部门;稳定的中产阶级。即使是在中等收入国家,妇女就业仍需增加。正面临人口老化的那些国家可能要提高退休年龄,以减少受扶养比率。宏观经济和金融稳定尤为重要,各国应具有宏观审慎监管办法。同样重要的是机构质量和商业环境。

32. 维持中等收入国家的经济增长,将其转化成高增值经济体,并将其纳入可持续发展轨道的重要性再怎么强调也不为过。许多中等收入国家所走的贸易自由化、向外国直接投资开放和建立优质机构的政策道路并不都产生所希望的结果。政府所采取的具体政策(例如在东亚实施的政策),尤其是产业政策,有助于国家在全球经济中找到新的相对优势和合适位置。在各种情况下,向私营部门提供的公共支助必须有业绩规定。另一方面,也有不成功的产业政策导致低效率的资源分配的例子。然而,即使是成功的经济体,经济多元化和向高技能产业转移也是一个渐进过程,需要从技能很容易转让的产业(如钢铁和电子产品)开发新产品开始,然后才向增值更高的部门过渡。今天,这些国家可通过采用更有效率、更无害环境的技术和更好的体制跳过一些中间发展阶段。中等收入国家不能简单地重走发达国家过去的发展道路,特别是不可持续的生产和消费模式。对于中等收入的国家,最重要的挑战是设计和实施促进经济转型、包容性、无害环境和可持续的政策。高收入国家必须在这方面提供技术援助。

三. 联合国系统与中等收入国家的合作

A. 与中等收入国家进行发展合作方面的主要成绩

33. 联合国在中等收入国家许多工作的重点在于消除差异、促进平等和社会包容性、帮助应对侵犯人权行为、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提供协助的重要组成部分。

34. 为了更具体地呈示联合国与中等收入国家进行发展合作的情况，本报告使用了对方案国政府的调查所收集的数据。经济和社会事务部收到各国从 2012 年 2 月至 4 月对调查作出的回应。¹⁹ 本报告根据中等收入国家对这个较广泛调查中的部分问题所作答复进行分析。收到调查要求的 107 个中等收入国家中 76 个 (71%) 作出回复。

35. 调查结果显示，在作出回应的中等收入国家中，79%认为在过去四年联合国系统对国家发展需要的相关性有所上升。受访者指出，在环境和可持续发展方面，联合国系统的贡献尤其显著，其次是健康、治理和公共行政。在这方面，由于环境问题的跨界性质，以及各种解决方案特别是健康和治理领域的解决方案的可转移性，联合国系统被认为是具有处理这些问题的特质和优势，特别是在促进采取共同做法方面。不少中等收入国家认为联合国作出贡献的其他领域包括减贫、人权和公平待遇以及性别平等。由于调查结果进行匿名处理，因此不可能考虑到各国人口多寡，而此种考虑可能会改变优先事项的全球排名。

36. 个别国家认为联合国提供的支助中最有用的是加强国家制订政策和战略的能力，以及支助培训和体制建设。在这方面提到的其他领域包括就发展政策和战略问题提供咨询，支持性别平等和妇女赋权，提供知识和技术专长，以及支持人类发展和儿童等问题的研究。

37. 此外，86%作出回应的中等收入国家表示，联合国的活动与其发展需求和优先事项紧密一致或者非常紧密一致。同时，96%回答说，同意或非常同意联合国致力于协助各本国家实现千年发展目标的说法。

38. 展望未来，在今后四年联合国援助中等收入国家最重要的领域中，被提到最多的是环境和可持续发展，包括气候变化、水和环境卫生，其次是健康和减贫。关于联合国为了使其在国家一级的工作更加有效而应采取的措施方面，得到最有力支持的是联合国应将重点放在其具有明显优势的领域。也得到有力支持的其他措施包括更好地利用基于结果的方法以及改善方案和项目的设计。

39. 联合国参与的一个重要领域是促进关于中等收入国家的信息交流。为此，联合国系统举办或参加重点放在可持续发展、2015 年后发展纲领以及区域合作和一体化等问题的会议。这方面的例子包括中等收入国家 2013 年 6 月 12 日至 14 日在圣何塞举行的并由联合国工业开发组织担任导引人的题为“中等收入国家在可持续发展和国际合作方面的挑战：网络在促进繁荣方面所起作用”的高级别会议，以及 2013 年 5 月 16 日至 17 日在明斯克举行的“从中等收入国家角度看独联体、东欧和南欧的可持续发展问题”区域会议。同时，经济及社会理事会为中等收入国家提供了一个共享信息和专业知识以及与其他会员国、民间社会和国会议员磋

¹⁹ 原来的调查是根据大会第 64/289 号决议进行的。原调查结果的分析“对方案国政府的调查结果”载于 http://www.un.org/esa/coordination/pdf/government_survey_report_10_june_2012.pdf。

商的平台。此外，联合国各组织和基金，如开发署和人口基金，非常重视在中等收入国家扩大区域合作网络，以便把更多学术和技术机构包括在内。

40. 在 2011-2013 年期间，联合国系统积极参与中等收入国家的工作。开发署在约一百个中等收入国家实施了范围广泛的计划，以期实现各项国际商定发展目标，包括千年发展目标。开发署的这些活动是在其战略计划及其四个重点领域的框架内按照联合国发展援助框架和有关国家的国家方案项目进行的。在中等收入国家，开发署在 87 个国家开展关于贫穷和其他千年发展目标重点领域的工作，在 73 个国家开展关于民主治理的工作，在 38 个国家开展关于危机预防和复原的工作，并在 91 个国家开展关于环境和能源的工作。

41. 其他机构按照其具体授权帮助解决中等收入国家的发展需要。例如，人权和儿童保护问题仍然是儿童基金会的重大挑战。除了在健康、教育、艾滋病毒/艾滋病和社会保障方面继续开展合作外，儿童基金会还帮助解决下列问题：通过机构外收养儿童的方式以其他办法照顾儿童；少数民族和移徙儿童的状况；帮助触犯法律的儿童获得正义；商业性的性剥削和贩运儿童。儿童基金会通过下列方法解决这些问题：更多地利用试点方式来产生知识和影响政策制定；加强数据采集、实时分析、管理和报告的能力；通过研究和宣传支持政策改变。此外，该机构促进数字通信和以通信促进发展、战略上充分利用私营部门的资金和建立对儿童友好的合作伙伴关系、建立战略合作伙伴关系、南南交流、努力调整技能和能力以满足中等收入国家的需求。

42. 人口基金目前执行的大部分国家方案是在中等收入国家进行的，这反映了低收入国家转移到中等收入国家类别的总趋势。中等收入国家大约获得人口基金所有资源的一半。人口基金将重点放在促使在所有类别国家，包括在中等收入国家，人人都能获得性和生殖健康服务以及生殖权。人口基金还在中等收入国家对与人口动态有关的所谓“新兴”问题开展工作，这些问题包括老龄化、城市化、移徙和气候变化(特别是有关数据收集和分析)以及青年问题。人口基金促进建立广泛和包容性的伙伴关系并促进南南合作。2011 年人口基金在与所有联合国机构和博茨瓦纳的其他利益攸关者密切合作下在该国制订的中等收入国家战略计划，仅是建立这种伙伴关系的一个例子。人口基金的 2014 至 2017 年战略计划草案确认帮助中等收入国家仍然是人口基金方案的重要部分，并提出一个在计及中等收入国家能力增加的情况下更有效地解决其需求的商业模式。

43. 粮食和农业组织(粮农组织)在 2011-2013 年期间为中等收入国家制订和批准了 52 个投资活动，总投资超过 47.8 亿美元，占与粮农组织与其主要融资伙伴协力动员的全部投资额的 64%。粮农组织援助的对象为农村创业、农业竞争力、生产力和多样化；农业科研和技术的推广；土地管理；荒漠生物多元化和生计的改善；灌溉和水资源的管理；森林生态系统的恢复；应急复原和自然灾害的管理。过去三年对中等收入国家的支助主要与关于环境可持续性的千年发展目标目标 7 有关。

44. 世界粮食计划署(粮食署)在 44 个中等收入国家开展活动,并在安全网、应急准备和对紧急状况作出回应以支持政府解决食物无保障和营养不良问题等方面提供援助。例如在东帝汶,粮食署通过以工换粮活动和学校供餐计划提供支持。

45. 联合国基金和机构的许多活动是在与世界银行集团、国际农业发展基金、欧洲重建和发展银行、美洲开发银行、亚洲开发银行和非洲开发银行合作进行的。联合国机构也与非洲联盟、东南亚国家联盟、南亚区域合作联盟等区域机构以及太平洋岛国论坛、全球环境基金、双边捐助者和政府合作。

46. 除了在国家一级进行的业务方案外,开发署和其他机构还采取与中等收入国家有关的更广泛举措。在 2012 年 1 月,开发署、人口基金、项目厅、儿童基金会、妇女署和粮食署的执行局举行联席会议以讨论联合国系统在中等收入国家中的存在及其在实现国际商定发展目标方面所起作用。出席会议的还有会员国和学术界的代表,他们积极参与了对问题的讨论。这个会议是响应秘书长关于与中等收入国家进行发展合作的报告(A/66/220)和联大第 66/212 号决议对关于联合国系统参与中等收入国家工作的讨论作出贡献的关键举措之一。与会者一致认为中等收入国家仍需要国际社会支持,因为其发展计划,特别是与贫穷和不平等方面有关的计划尚未实现。

47. 开发署的一些区域局正在探索开始有系统地支持其各自区域中等收入国家的机会。例如,为设法确保更多地帮助中等收入国家,新的非洲区域方案,除其他优先事项外,将专注于更多的上游政策咨询服务和参与性治理,以便在非洲将经济增长和自然资源财富转化为更好的社会和人类发展成果。拉丁美洲和加勒比区域局编制的一些报告和出版物及举办的一些活动都以中等收入国家为重点。开发署的 2014 年至 2017 年战略计划草案(DP/2013/12)中有继续援助中等收入国家的部分。

48. 开发署自 2009 年以来实施的新战略伙伴关系计划正在试图实现一些关键目标,如加强南南合作和与新兴经济体增强伙伴关系以加速在千年发展目标和其他发展目标方面取得进展。为此应充分发挥南南合作框架内的贸易、金融和知识流动,分析在发展方面已取得显著进展的国家的政策经验,并与发展中国家建立合作伙伴关系,以便从成功国家的实质性参与受益,在开发署的政策讨论中这些国家正在成为新的战略伙伴。在此背景下,签署了一些双边协议,包括南南合作和三角合作等为加强在地区和全球问题进行合作而达成的伙伴关系协定。特别是,在 2011 和 2012 年,开发署与印度、印度尼西亚、墨西哥、南非和土耳其签订了这种协议,而巴西和中国在早些时候签署了协议。

B. 国际金融机构在中等收入国家的参与

49. 世界银行的目的是采取灵活和多层面的方法来帮助中等收入国家。²⁰ 鉴于这些国家有不同的发展需求,世界银行既以客户又以股东的身份与他们合作,并

²⁰ 见世界银行,中等收入国家的发展结果:对世界银行支助的评价(哥伦比亚特区华盛顿,2007)。

视个别国家的具体情况向其提供范围广泛的服务。这些服务包括例如贷款、担保和风险管理工具等金融产品以及知识和咨询服务，包括在偿还费用基础上提供的服务。另一个重点是更多地利用个别国家的金融管理和采购能力，并增加中等收入国家在私营部门的投资。

50. 世界银行的业务活动可以按不同方式区分。在一些中等收入国家，世界银行通过大额贷款方案支持发展政策。在其他一些国家，咨询服务起日益显著的作用，贷款相对减少。有些国家不再向世界银行借钱，而纯粹依靠其提供的咨询服务，并且往往偿还服务所涉费用。这方面的客户除了中央政府机构外，还包括次国家一级的政府机构、国有企业以及其他非主权实体。在一些情况下，这些服务已嵌入并结合在由国内融资的发展计划。

51. 在一定程度上，中等收入国家的发展道路自然地导致从获取融资转向获取咨询服务，因为发展水平的不断提高往往意味着融资的重要性减少，但增强政策执行能力的援助需求仍然很大，甚至可能更大。在这方面，有一些例子可以说明中等收入国家面临的挑战的性质随着发展而变化，如人口老龄化、养老金制度改革、贸易和税收政策、高等教育、社会不平等现象、竞争力和城市化进程。在此背景下，世界银行特别侧重其在与中等收入国家的合作中促进知识和经验的传递和共享方面所起的作用。这也包括将重点放在中等收入国家之间的南南合作以及低收入和中等收入国家之间的南南合作。

52. 鉴于中等收入国家的可持续和包容性增长对世界其他地方可能产生显著的积极影响，世界银行在各种国际场合以全球行为者的角色支持中等收入国家。这一战略所根据的评估是，中等收入国家的发展可在全球层面产生下列领域的协同增效效应：减贫；国际金融稳定；全球问题，如气候变化；食物、水和能源的保障供应；国际贸易。在此背景下，世界银行在国家、区域和全球层面与中等收入国家合作。

53. 在 2011–2013 年期间，随着中等收入国家的重要性日益增加，国际货币基金继续进行调整以应对这些国家的特定问题。基金组织，尤其是通过其对宏观经济和金融发展和政策（分析、磋商、政策咨询）的监视，继续向中等收入国家提供支助，并在需要时，通过其各种贷款设施暂时提供基金资源供各国使用。

54. 在监察活动方面，基金组织已采取重要措施加强监察质量和覆盖范围，将重点更多地放在跨边界和跨部门联系和更密切地关注世界上最大经济体经济政策的溢出效应以及金融部门与实际经济之间的联系。在此背景下，基金在 2013 年 1 月实施其综合监察决定以加强监察的法律框架。²¹ 这项决定使基金组织根据其协定条款第四条与成员国进行的磋商不仅成为双边监察工具，也成为多边监察工具。

²¹ “基金组织的监察”，基金组织简介（可查阅 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>）。

55. 国际货币基金组织近年来对其贷款设施进行了一些改革，以期增加其融资安排的灵活性。²² 基金贷款框架中的这种新灵活性是为了能够更有效地应对成员国的不同情况。例如，自危机爆发以来基金推出了一些融资设施，包括灵活信贷额度以及预防性和流动性额度。此外，在新的快速融资工具下并入了基金的各项紧急援助工具，快速融资工具可用于支持一系列紧急的国际收支需求，而不需要一个全面的计划。在 2013 年 5 月，基金也发布了关于在市场准入国家对公共债务可持续性进行分析的新指导说明。²³

四. 结论和建议

56. 国际社会广泛同意中等收入国家应继续从联合国系统得到发展援助，并应在许多方面改进向其提供的援助。随着在实现千年发展目标方面取得进展，国际发展纲领包括中等收入国家发展纲领的优先事项开始向可持续发展目标转移，但同时继续将重点放在边缘化和弱势群体以及千年发展目标进展滞后的方面。

57. 联合国系统虽然在中等收入国家有许多代表在许多方面提供发展援助，但一个持续的问题是缺乏一个与这些国家进行发展合作的明确总体战略框架，原因是这种合作的原则和方式还没有完全确定。此种框架也可以帮助使方案活动更紧密地与个别中等收入国家的具体需求保持一致，并且能帮助更好地利用机构之间的财政和实质性协同增效作用。联合国系统，与其他发展机构相比，有许多独特优势，如在世界的每一个部分都有派驻人员、能够在其业务活动中利用来自所有国家的高技能人才以及具有引人注目的国际授权。

58. 使联合国系统能够以更协调和更合作的方式处理中等收入国家问题的一项具体建议是制订一个联合国机构间行动计划。²⁴ 可以参照先前在制订体制框架方面的经验设置一个联合国工作组来帮助实施此种行动计划。²⁵ 在这方面特别相关的是这个办法的成本较低，因为它将主要依赖系统中已有的专门知识。

59. 基于人均收入的中等收入国家分类法尽管已将发展的不少层面考虑进去，但也只是提供了一个不完整的情况，掩盖了国家之间和国家内部无论是在人均收入本身还是在反映经济和社会发展的其他因素方面的显著差异。即使在考虑到低收

²² 例如见“基金组织的贷款”，基金组织简介，可查阅 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/changing.htm> 和“基金组织对全球经济危机的回应”，基金组织简介，可查阅 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/changing.htm>。

²³ 可查阅 <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>。

²⁴ 更详细讨论这一建议的地方是例如于 2013 年 5 月 16 日和 17 日在明斯克举行的关于中等收入国家问题的会议。

²⁵ 促进协调与合作的现有体制框架的两个例子是打击贩运人口机构间协调组和联合国机构间贸易和生产能力小组。

入和中等偏上收入国家之间的区别时也是如此。在这方面，大会在第 64/208 号决议中指出，按人均收入等标准得出的国家平均值可能没有充分考虑到中等收入国家的特殊性。

60. 因此，可以制定一个更细致的国家发展状况分类系统以便更好地将发展的多面性考虑进去。此种系统例如可从定义最不发达国家所用的方法纳入一些内容，如收入、人类发展指标以及经济和环境脆弱性。另一种可能的准则可以是不同的国际资本市场准入程度。²⁶ 也可用任何其他的分类准则来定义中等收入国家的分组，但继续使用人均收入作为主要准则。

61. 共同战略框架的制定和更细致分类系统的设计应合起来看。分类系统不仅将用来描述现状，也将用于衡量随时间发生的变化，也就是衡量政策的影响。在试图解决中等收入国家的许多挑战的过程中，一个共同战略加上一个更细致的分类系统将导致更有希望产生更大和更有针对性的政策影响。

62. 加强对中等收入国家援助一定不可以排挤低收入国家特别是最不发达国家的发展计划或对其产生任何不利影响，此外，必须通过积极的溢出效应和网络效应为所有当事方创造互利局面。

63. 应监测中等收入国家外债的可持续性，并应为最脆弱国家制定债务解决方案。在进行这些工作的同时，相关基金和机构应考虑更广泛的发展计划。

64. 发展援助当前的实际情况与甚至在 10 年前遇到的情况显著不同。南南合作和三角合作在提供援助和转让技术、知识和良好做法方面变得越来越重要。成功的中等收入国家的经验可能更适合面临类似发展挑战的其他中等收入国家。然而，联合国系统在此种情况下的参与和作用尚待更详细的界定。

65. 在处理许多中等收入国家生产力和技术能力不足的问题时，相关技术的转让将起至关重要的作用。这可以通过技术转移促进机制推动。然而，任何此种举措都涉及在技术持有人各种专利权保护之间进行操作，这些持有人的所在地大多是高收入经济体，可能需要有激励和补偿办法来增加将技术知识转移给中间收入国家的经济吸引力。这可能不仅与提高生产率相关，而且对中等收入国家今后走上环境上更可持续的增长道路也有显著影响。

66. 关于与中等收入国家进行发展合作的上一份报告(A/66/220)中建议会员国考虑设立一个高级别小组或特设工作组，以更深入地制定一个应对中等收入国家发展挑战的适当框架。会员国没有采取此种行动，但为了承认中等收入国家的发展挑战可能不同于其他国家群组所面临的挑战，并鉴于中等收入国家对全球经济和社会状况不断增加的重要性，会员国不妨考虑此项建议。

²⁶ 法伦等人，“中等收入国家”（见上面脚注 2）。