

2014年 最不发达国家报告

增长和结构转型齐头并进：2015年后发展议程

概述



联合国贸易和发展会议

2014 年 最不发达国家报告

增长和结构转型齐头并进：
2015 年后发展议程

概 述



联合国

2014 年，纽约和日内瓦

说 明

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

本出版物采用的名称及其材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物的材料可自由援引或翻印，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文件引文或翻印部分的出版物。

本文件所载的概述也作为《2014 年最不发达国家报告》(UNCTAD/LDC/2014，出售品编号：C.14.II.D.7)的部分内容印发。

UNCTAD/LDC/2014 (Overview)

本概述的联合国六种正式语文本也可在
互联网下列网址查阅：www.unctad.org/ldcr

导 言

新千年伊始，得益于全球持续增长、初级商品价格飙升、资本流动强劲，最不发达国家经历了自 1970 年代以来幅度最大、历时最长的增长率。2000 年至 2008 年，该类别国家实际国内生产总值 (GDP) 平均年增长率超过了 7%，燃起了人们对某些最不发达国家将会在这一个十年中脱离最不发达国家行列的希望。然而，自 2008 年全球金融危机爆发和外部条件急剧变化之后，最不发达国家的经济活动放缓。因此，过去 5 年中，它们的经济增长已乏力得多，远远低于《伊斯坦布尔行动纲领》中确定的 7% 的年增长率这一目标，而这一增长率被认为是实现千年发展目标所必需。

人类发展要想取得进一步进展，就必须重新激活最不发达国家的可持续经济增长，并加快其经济实现结构转型。这意味着，改变产出和就业结构，使其转移到生产率和增加值更高的行业。事实上，只有当效率的提升和经济结构的转变齐头并进，它们才能实现可持续的经济发展，并改善最弱势人群的生活条件。历史表明，那些能够有效地将生产活动从低生产率转变为高生产率并使生产和出口多样化的国家，可以实现持久的经济增长和发展。

《2014 年最不发达国家报告》研究了结构转型、经济增长和人类发展之间的联系。《报告》认为，最不发达国家不能、也不应只专注于总体经济增长；它们还需要注意增长模式的类型及其主要驱动力。《报告》还讨论了为实现经济转型，最不发达国家能做什么，从而促进经济增长，实现千年发展目标和拟接替千年发展目标的可持续发展目标，以及为支持最不发达国家完成结构转型并努力实现可持续发展目标，国际社会能做什么。

最新趋势和最不发达国家的前景

鉴于全球经济复苏依然缓慢且不均衡，最不发达国家 2013 年面临着艰难的外部环境。由于全球经济增长低迷，导致国际上对于初级商品的需求疲弱，并进而导致价格下跌，这对若干最不发达国家的经济增长和出口业绩产生了不利影响。外国直接投资(直接外资)流入量创下历史最高纪录，汇款流入量有增无减，但官方发展援助开始显现停滞的迹象。最值得注意的是，从 2002 到 2008 年，最不发达国家曾展示出亮丽的经济表现，当时的外部环境十分有利，而到了 2013 年，外部环境已经大不相同。

尽管外部环境不利，但 2013 年，作为整体，最不发达经济体的 GDP 仍然实现了 5.6%的平均实际增长率。这高出发达国家的平均增长率(1.2%)和所有发展中国家的平均增长率(4.6%)，但低于 2012 年调高的增长率(7.5%)和 2002-2008 年经济繁荣期的平均增长率(7%以上)。此外，最不发达国家的人口增长要快得多，抵消了相对较快的 GDP 增长。因此，作为整体，最不发达国家 2013 年的实际人均 GDP 增长了 2.8%，这意味着，许多最不发达国家的人均收入增长只略高于人口增长，因此，在普遍贫困的情况下，对生活水平的影响有限。

虽然所有区域的最不发达国家都实现了相似的增长幅度(徘徊在 6%左右)，但以出口专业化的情况来看，它们的经济表现则呈现出好坏参半的趋势。2013 年，粮食和农产品出口国以及矿产出口国的经济表现有所改善。相反，燃料出口国、混合出口国、服务出口国和制成品出口国的增长放缓，不过放缓的速度有所不同。燃料出口国 2013 年的增长率(4.7%)大大低于前一年(10.3%)。出现这种放缓的原因是安哥拉、乍得和赤道几内亚的燃料收入显著下降。在上述国

家，燃料部门不仅受到燃料减产的不利影响，同时也受到国际原油价格下跌的不利影响。

2013 年，作为整体，最不发达国家的经常账户和商品贸易较弱。它们的经常账户赤字持续上升，2013 年达到 400 亿美元的历史最高水平，其商品贸易逆差也在不断扩大，增加了 29%，升至 211 亿美元。不过，这仍大大低于 2012 年的水平，当时出口随世界商品贸易的减速而下滑，贸易逆差上升了 338%。然而，不同地区的最不发达国家在商品贸易余额方面有着显著差异。非洲最不发达国家和海地的商品贸易顺差急剧收缩，在很大程度上导致了最不发达国家的贸易余额出现负值。岛屿最不发达国家的商品贸易逆差上升了 22%，2013 年达到创纪录的 16 亿美元。另一方面，亚洲最不发达国家则将商品贸易逆差降低了 3.2%，至 234 亿美元，这主要是由于孟加拉国和柬埔寨劳动密集型制成品的出口增加。

2012 年，最不发达国家的资本流入量增加，但外部资源差距继续扩大。资本流入量增加是因为汇款和直接外资形式的私人资本流入量增加，而最不发达国家最大的外部资金来源——官方发展援助流量则显现出停滞的迹象。官方发展援助平均年增长率连续两年(2011 年和 2012 年)只有 1%左右，部分原因是近年来发达国家捐助方采取了一整套更广泛的紧缩措施。此外，最不发达国家较低的储蓄率导致外部资源差距扩大，这使得它们更加需要外部资金——最不发达国家的长期要求，这一要求在融资投资中继续发挥着重要作用。

在这种背景下，最不发达国家的短期和中期前景仍不明朗。虽然预计全球产出在中期内将会适度加强，但复苏的速度和强度仍存在不确定性。由于国际需求疲软和初级商品价格下跌，脆弱和不稳定的全球复苏可能会妨碍最不发达国家的经济表现。对于这些经济体来说，适应不断变化的外部环境一直是一个重大挑战，但现在世界经济低迷，不确定性广泛存在，更加剧了这种挑战。

不利的外部环境和最不发达国家较弱的增长表明，实现千年发展目标或拟接替它们的可持续发展目标很可能极为困难。事实上，必须采用更具战略性的方法，才能促成持续和包容的经济增长所需的结构转型。

最不发达国家在实现千年发展目标 方面取得的进展

2000 年以来，千年发展目标体现了国际社会的发展目标。千年发展目标侧重于减少赤贫和饥饿、改善人类发展的基本标准(包括教育、两性平等、健康以及获得水和卫生设施)、环境可持续性以及提高国际对发展的支持力度。2015 年，千年发展目标周期行将结束，这是一个重要的契机，可以分析最不发达国家在实现千年发展目标方面取得的进展，并评估迄今为止所实施的政策的成效。至关重要是，要从这一经验中吸取教训，从而为未来决策提供参考，提高实现与 2015 年后发展议程有关的更宏伟的可持续发展目标的可能性。2015 年后发展议程将影响未来 15 年的发展辩论。

千年发展目标 1 是要将赤贫和饥饿人口减半。平均而言，最不发达国家将贫困人口(以每天 1.25 美元的贫困线为准)从 1990 年的 65%减少到 2010 年的 45%。从百分比来看，这一速度与其他发展中国家的减贫速度(从 40%降至 20%)相当。然而，以相对值(最不发达国家的减幅不到三分之一，而其他发展中国家的减幅则达一半)而言，这一速度则慢得多，不足以在 2015 年前实现贫困人口减半。亚洲最不发达国家取得的进步远远超过非洲最不发达国家和海地，正大致按进度实现贫困人口减半。亚洲以外的最不发达国家基本未能实现千年发展目标 1，这在很大程度上反映出它们无法将以往快速的经济增长转化为体面就业的相应增加，无法推动结构转型进程。

最不发达国家营养不良人口的平均比例比贫困人口下降得更慢，从 1990-1995 年的 36% 降至 2010-2012 年的 29%，大约降低了四分之一。从比例而言，这比其他发展中国家的平均值略低，大大低于在 2015 年前饥饿人口减半所需的幅度。非洲最不发达国家和海地的营养不良水平高于亚洲最不发达国家，下降的速度也更慢。然而，即使是亚洲最不发达国家也未必有可能按进度在 2030 年前实现营养不良人口减半。

千年发展目标 2 涉及普及初等教育，争取“确保在 2015 年之前，使世界各地的儿童，不论男女，都能上完小学全部课程”。最不发达国家的平均小学入学率自 1990 年以来上升了一半，从 50% 上升到 75%。非洲最不发达国家和海地的小学净入学率(从有关年龄群体的 46% 升至 71%)和亚洲最不发达国家的小学净入学率(从 60% 升至 94%)都出现大幅上升。两性差距方面，尽管自 1990 年以来，最不发达国家各级教育中两性平衡都有了大幅改善，但平均而言，2005 年的目标并未实现，中等教育、特别是高等教育中，两性差距仍然很大。

最不发达国家在儿童存活和孕产妇保健(千年发展目标 4 和 5)方面取得了重大进展。5 岁以下儿童平均死亡率下降了将近一半，从 1990-1995 年每 1,000 例活产死亡率 156 人降至 2011-2012 年每 1,000 例活产死亡 83 人。亚洲最不发达国家改善的速度比非洲最不发达国家和海地以及岛屿最不发达国家略快。作为整体，最不发达国家每 10 万例活产孕产妇平均死亡率已经降低了将近一半，从 1990 年的 792 人降至 2010 年的 429 人，但这一降幅低于实现千年发展目标所需的速度。这些进展部分地反映了孕产妇和儿童营养的改善，以及疫苗接种和产妇及儿童保健方案有效性的提升。

千年发展目标 6 设想到 2015 年扭转人类免疫缺陷病毒感染/获得性免疫缺陷综合症(艾滋病毒/艾滋病)的蔓延，到 2010 年确保需要抗逆转录病毒疗法的人能够获得这种治疗。自 2000 年以来，最不发

达国家的艾滋病毒/艾滋病感染率有了显著下降，正如在发展中国家作为一个整体一样，这反映出获得治疗、营养、医疗实践和使用安全套方面的情况有所改善。然而，虽然近年来有所改善，但普遍获得抗逆转录病毒疗法的目标还远未实现，甚至在 2010 年的目标日期之后仍未实现。2014 年埃博拉病毒在西非的扩散高度凸显了最不发达国家卫生体系的缺陷，这可能有损、甚至逆转该区域几个最不发达国家在人类发展和经济发展方面取得的成就。

同样，获得安全饮用水和基本卫生设施(千年发展目标 7)方面的进展也远远低于实现目标所需的比例。最不发达国家中，能够获得改善水源的平均人口比例从 1990-1995 年的 54%上升到 2011-2012 年的 69%。然而，这种进度不足以到 2015 年将缺乏改善水源的人口比例减半。要想实现这一点，需要将能够获得改善水源的人口比例提高到 81%。不过，亚洲最不发达国家的表现大大优于平均水平，基本实现了目标。能够获得卫生设施的平均人口比例从 1990 年的 22%上升到 2012 年的 36%，不到其他发展中国家平均水平的一半(76%)。亚洲最不发达国家的表现又是优于其他最不发达国家，能够获得卫生设施的人口是先前的三倍，但即使是这些国家也很可能无法实现目标。

总体来看，以任何历史标准衡量，最不发达国家自 1990 年以来在千年发展目标所强调的领域中取得的成就都是相当显著的。然而，只有一个最不发达国家(老挝人民民主共和国)正按进度实现《2014 年最不发达国家报告》中评估的所有 7 项千年发展目标。这部分地反映出在争取建立“全球发展伙伴关系”的千年发展目标 8 方面取得的进展有限。主要捐助方未能充分履行它们的官方发展援助承诺；最不发达国家的债务问题没有得到全面处理，致使其中几个面临或可能面临债务危机；最不发达国家相对于其他发展中国家的贸易优惠不断遭到侵蚀；全球经济和金融架构被证明无法预防自世纪之交发生的全球重大金融、粮食和燃料危机。

在实现千年发展目标的程度方面，各最不发达国家组别之间存在较大差异。虽然有几个亚洲最不发达国家正按进度实现大部分目标，但大多数非洲最不发达国家和海地以及岛屿最不发达国家的进展则要慢得多，这意味着，它们将无法实现大多数千年发展目标。这在很大程度上反映了它们在结构转型方面的相对表现。典型的情况是，亚洲最不发达国家已经基本上成功地改变了其经济体的生产结构，从而在过去 20 年中将劳动力转移到了生产率更高的活动中。相比之下，其他最不发达国家在这方面进展甚微，在某些情况下甚至还有退步。因此，各最不发达国家在实现千年发展目标过程中取得的成功程度各异，这似乎与过去 20 年间它们不同的经济动态有关。为了更好地理解为什么一些最不发达国家在实现千年发展目标方面表现较优，有必要分析最不发达国家结构转型和劳动生产率提高的模式，同时铭记经济发展与人类发展之间存在着必要的协同作用。

从千年发展目标到可持续发展目标：在经济 发展与人类发展之间重新建立起联系

2015 年标志着发展政策的一个转折点：从发展工作主要侧重于千年发展目标的阶段转向 2015 年后发展议程。该议程将包括一套有待在 2030 年前实现的更广泛、也更宏伟的可持续发展目标。

人类发展和经济发展密不可分。广义的人类发展是经济发展的首要目标。同时，经济发展是实现人类发展的基本手段。因此，要最有效地实现经济发展和人类发展，就要制定政策，确保在二者之间取得平衡，并充分考虑到政策对两方面的直接和间接影响，从而同时努力实现这两套目标。1980 年代和 1990 年代，主要侧重于控制通货膨胀和减少对外收支不平衡的经济政策在这方面是一大失

误。然而，同样，如果只追求人类发展目标，而不解决其深层经济原因，充其量也只能取得不可持续的进展，长期来看甚至适得其反。贫困、营养不良、健康欠佳和教育程度低实际上是恶性循环的一部分，是阻碍最不发达国家社会和经济进步的重要因素。所有这些社会问题都严重阻碍生产性投资，并最终妨碍经济发展。经济表现欠佳反过来又会限制减少贫困的能力以及促进健康和教育所需的资源，从而形成致命的恶性循环。

打破这种恶性循环，并使之成为良性循环，需要持续提高劳动生产率。提高劳动生产率和创造就业机会对于长期经济增长是必不可缺少的。这样，实际劳动收入就会持续上升，而收入的上升是减少贫困和人类发展所必需的。实现这一目标的唯一途径是通过结构转型。转型过程中，资源从生产率较低的活动转移到生产率较高的活动，经济就能够不断产生新的、有活力的、生产率更高的活动。这种转型对于拟议的可持续发展目标至关重要。自 1990 年代以来，只有少数几个最不发达国家经历了重大的经济转型，而最不发达国家在实现千年发展目标方面普遍表现不佳，也主要是因为未能实现这种转型。

鉴于拟议的可持续发展目标比千年发展目标更加宏伟，这些目标的实现也将会愈发艰难。而目前外部环境不稳定，全球经济由于金融危机继续步履维艰，更使这一点难上加难。因此，要实现这些新目标，就需要最不发达国家的经济表现出现革命性的变化。更具体地说，这些国家将需要一场规模空前的结构转型。

实现可持续发展目标还需要大幅提高最贫困者的收入。2010 年，作为一个整体，最不发达国家人口中最贫困的 5% 平均每日收入约为 0.25 美元。要将这一平均值在 2030 年前提高到每日 1.25 美元，将需要提高 5 倍；亦即人均收入年均增长 8.3%。即便在 2002-2010 年这段经济向好时期，增长率(每年 2.7%)也只有这个数字的三分之一，而前 20 年的增长率(每年 0.4%)则仅相当于其二十分之一。

即使实现上述目标，仍会有 2-3%左右的人口依赖于收入转移才能摆脱赤贫。

在某些最不发达国家，人口中最贫困阶层的收入相对高得多，挑战可能较易于克服。不丹已经将生活在贫困(以每天 1.25 美元为准)中的人口比例降至 5%以下。还有 5 个最不发达国家(柬埔寨、吉布提、圣多美和普林西比、苏丹和也门)的贫困率介于 13%到 20%之间。然而，在另一端，5 个最不发达国家(布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚、马达加斯加和赞比亚)2010 年的贫困率介于 75%到 85%之间。总体而言，这些国家人口中最贫困的 5%的日均收入仅为 0.13 美元，要想实现到 2030 年每日 1.25 美元的目标，需要年均增长 15%。因此，它们面临着艰巨的挑战。

它们不仅需要提高总体生产率，而且还需要为所有劳动人口创造生产性和有报酬的就业(和自营职业)机会，同时维持足够高的生产率，以将收入保持在贫困线以上。这意味着需求增加的速度要比劳动生产率提高的速度更快。如果劳动生产率提高的同时，(国内和国外)需求未能至少以同样的速度增长，则要么就业会下降，要么工人被挤出生产率不断提高的行业，流入生产率较低的非正规和家庭农业等“避难”行业。无论在哪种情况下，贫困都会不降反升。

无论是新自由主义市场办法，还是干预性较强的东亚模式，似乎都无法为所有人提供就业，同时维持足够高的生产率。在拉丁美洲和撒哈拉以南非洲地区，新自由主义模式主要通过迫使效率相对低下的生产商停业来提高制造业的效率，而得以幸存的生产商则减少雇佣的工人。尽管这种方法提高了制造业的劳动生产率，但这个部门的总就业人数却会减少。结果就出现了逆向结构转型，劳动力从制造业流入生产率较低的部门，特别是非正规部门。

能促进制造业中就业的东亚模式较有利于结构转型。然而，单单这一点显然不足以在 15 年内消除大多数最不发达国家中的贫困现

象。在工业化过程中的国家中，制造业的峰值就业人数已经连续数代人不断下降，从德国和联合王国当年的 30%以上，降至若干拉丁美洲和亚洲经济体的百分之十几，并已开始了过早的去工业化进程。这远远低于大多数最不发达国家消除贫困需要增加的更高工资的就业水平。

本分析表明，单靠制造业中的就业不足以产生消除贫困所需的足够的、薪水较高的工作；提高其他部门、特别是农业和服务业的生产率和收入，也至关重要。农业对于在最不发达国家减少贫困尤其关键。最不发达国家的大多数人生活在农村地区，只有少数例外（吉布提、圣多美和普林西比、安哥拉、冈比亚、海地和图瓦卢，这些国家生活在农村地区的人比例为 36-49%）。在 20 个国家，包括 5 个制成品出口国中的 3 个，农村人口比例为 70-90%。在所有发展中国家的最不发达国家，即使考虑到生活费用的差别，农村地区的贫困现象往往也都比城市地区更严重，不过这种趋势似乎正随着时间的推移日渐减弱。

因此，在绝大多数最不发达国家中，农村地区的人口最迫切需要增加收入，而增加收入也是消除贫困所必需的。即使城市地区的就业增长是无限的，单单通过工业发展消除贫困的潜力也会因有关城市化步伐的社会和环境问题而受到限制。此外，是否能够提高农业生产率而不大幅减少就业人数，这方面的潜力因为大多数最不发达国家的小规模农业中存在大量剩余劳动力而受到限制。这表明，主要目标应当是使农村经济多样化，发展非农活动，并产生非农收入来源。即使是在久已形成地位的制成品出口国，若要在 2030 年前消除贫困，这也可能是对进一步工业化的必要补充。

最不发达国家的结构转型和劳动生产率

经济发展是一个漫长而艰难的过程，涉及劳动生产率的逐步提高，但随着新的主导产业出现，并成为创造就业和/或技术升级的驱动力，经济结构也会出现大规模变化。短期内，这两种机制中的任何一种，即使是孤立的，都可能会推动增长。然而，如果经济发展要想在中长期内可持续，生产率的提升和经济结构的转变必须齐头并进。

为了维持实现预期发展目标所需的收入和工资增长，就必须实现劳动生产率的提高。劳动生产率的提高还通过在不同部门之间非对称地提高增加值，为结构转型的发生创造了条件。反过来，结构转型通过将资源转移到生产率较高的部门，促成整体生产率增长。因此，如果不能实现结构转型，就无法利用潜在生产率提升中的很大一部分。同样，如果不能促进劳动生产率的提升，结构转型将会受到严重阻碍。

1991-2012 年期间，最不发达国家人均产出平均每年仅增长 2.6%，不过各国之间存在较大差异。混合出口国和制成品出口国(后者主要是亚洲最不发达国家)的表现优于平均水平，其平均年增长率为 3.3%。增长较慢的第二组国家——年增长率介于 1.9%到 2.7%之间——包括燃料和服务出口国。最后，在此期间，矿物以及粮食和农产品出口国的人均产出有的处于停滞不前，有的不升反降。除罗门群岛之外，这两类出口国中的经济体全都位于非洲。总体而言，非洲最不发达国家的经济表现——以人均产出计——落后于其他区域的最不发达国家。

以就业人数中各部门占比的变化衡量结构转型显示，主要由亚洲国家组成的制成品生产国实现了最快速的转型，其农业部门就业

人数占比下降了 16.2 个百分点。仅次于这一组最不发达国家的，是服务出口国和混合出口国，其农业就业人数分别下降了 10 个百分点和 9 个百分点。相反，粮食和农产品出口国以及矿产出口国——主要是非洲最不发达国家——很少或没有实现就业的结构转型。

不同组别在提高劳动生产率方面的差异也与其经济结构的动态密切相关。非洲最不发达国家和海地落后于其他地区的最不发达国家，1991-2012 年期间劳动生产率年均增长 1.6%。这只有亚洲最不发达国家年度增长率的一半。岛屿最不发达国家则出现了不同的模式。2003 年前，以相对值计，这些国家的劳动生产率不断下降，但到了 2003 年，这种趋势得以扭转，并大幅走高。这一组最不发达国家近期引人瞩目的经济表现很大程度上是由于东帝汶石油和天然气资源开采活动增加，从而使得这组国家年均增长率升至 5.8%。

如按出口专业化的情况对最不发达国家进行分组，它们在提高劳动生产率方面面临的挑战就变得更为明显。表现最佳的是制成品和混合商品出口国。虽然它们 1990 年代初相对于其他发展中国家经历了劳动生产率的下降，但自那时起，它们成功地稳住了形势，工人人均产出实现了 2.9% 的年均增长率。表现滞后最远的最不发达国家是粮食和农产品出口国以及矿产出口国。1991-2012 年期间，以绝对值计，前一组国家的劳动生产率每年下降了约 0.8%，而矿产出口国的劳动生产率则出现停滞。

总体而言，快速增长的最不发达国家既经历了劳动生产率的大幅提高，也经历了农业、工业和服务业等所有部门就业人数占比的重大结构性变化。1991-2012 年期间，年均增长率达 3% 或更高的国家在各部门都有较快的生产率提升，在就业人数中各部门占比方面也经历了更深刻的变化。这些主要是制成品出口国。此外，最不发达国家之中，只有这一组国家超过了其他发展中国家在部门劳动力重新分配促成的总生产率提升的份额方面创下的记录。

因此，结构性变化和劳动生产率的持续提高与收入增长密切相关，而实现发展目标反过来又要求实现收入的增长。这种双重联系在一定程度上解释了为什么最不发达国家经济体完成千年发展目标的程度与其结构转型的程度之间有着紧密的正相关关系。然而，即便不论对人均收入的影响，结构转型亦有助于实现千年发展目标。对于某一水平的收入增长，生产率提高导致的工资增长可能有助于消除贫困和在剩余的千年发展目标方面取得进展。同样，即使生产总量保持不变，资源从自然资源部门转移到制造业也有可能创造新的就业机会。因此，《2014 年最不发达国家报告》认为，就若干项千年发展目标而言，在相对较快完成结构转型的国家，增长和千年发展目标完成率之间的相关性要大大高于在此类转型中落后的国家。在后一种情况下，收入增长对人类发展的影响几乎为零。

仅有少数几个最不发达国家在经济增长的同时实现了结构转型、劳动生产率的持续提高和千年发展目标方面的决定性进展。大多数最不发达国家在 21 世纪头 10 年中经历了强劲的经济增长，但却几乎没有发生结构转型。这种背离值得详加研究，包括调查近几十年来在结构转型、生产率提高和人类发展方面成功实现了良性循环的非最不发达类发展中国家的经验。这种情况使它们得以启动持久的发展进程，并在实现千年发展目标方面表现出色。这些国家所采用的政策可以为最不发达国家在努力争取实现 2015 年后新的发展目标方面提供重要的经验教训。对于最不发达国家而言，至关重要的是制定一个政策框架，以促进劳动生产率的提高，并在发展进程中推动资源逐步转移到生产率较高的部门。

某些非最不发达类发展中国家的结构转型、 劳动生产率和发展政策

《2014 年最不发达国家报告》考察从智利、中国、毛里求斯和越南这 4 个成功的非最不发达类发展中国家的增长经验中可以得到什么借鉴。之所以选择这些国家，部分原因在于它们通过快速的经济、社会发展，在短时间内实现了大部分千年发展目标；还在于它们代表广泛的条件和环境，包括面积、地理位置、政治、历史、人口等。它们在经济改革初期的人均 GDP 范围值与 2013 年最不发达国家人均 GDP 的范围值类似。它们分处三个发展中地区，人口差异大，毛里求斯有 130 万人口，中国有 13 亿；政治、文化和历史背景及社会结构迥然不同。它们的生产结构也相差很大：中国已经成为世界的制造车间，智利经济仍然强烈地依赖于资源型商品，而毛里求斯和越南则两者兼而有之。

借鉴别国经验、为其他国家的战略提供参考时，解读这些过去的发展经验必须格外谨慎。把握别国不断变化的经验存在分析风险，并且可能因为对增长和发展驱动因素的理解不够完善而需随着时间推移重新解读。然而，认定不可能从成功案例中汲取智慧和经验也同样草率。广泛吸取经验教训主要涉及如何实现结构转型的“示范效应”，以及种类广泛的政策工具和战略、体制安排和促进这一进程的创新。结构转型的一般轮廓很容易在事后识别，但进一步的细节和具体的政策处方必然要以具体国家事前的国情为基础。

首先，结构转型需要实施鼓励对一系列生产率较高的部门 and 活动进行投资的政策，并提高现有生产的效率；而这两者涉及不同类别的创新。虽然基于 4 国案例可以看出存在一系列实现这些目标的政策工具，但本报告突出三大相互联系的国内政策领域，它们对延续经济转型进程意义重大。第一个政策领域是公共和私营部门调动

资源。这指的是筹集和调动对生产活动进行投资所需资源的工具，包括对经济和社会基础结构在内的投资。金融和银行体系对决定资源的调动和分配方式至关重要，而且它们可以改变第二个政策领域的回旋余地。第二个领域涉及产业和部门政策，政策制定者根据国家发展的优先事项，通过这些政策促进具体经济活动或经济行为者（或其组合）的发展。它们既包括横向政策（应用于所有部门，如用于解决全经济范围的市场缺陷和外部性），也包括纵向政策（只用于特定部门或活动），但两者也存在相当程度的重叠和互补。

第三，成功的结构转型需要适当的宏观经济政策。宏观经济政策虽然往往被视为侧重于对变量总合的短期管理，但对成功的结构转型也有长期影响。它们对公共投资、信贷的具备和成本、实际汇率以及国内需求的影响尤为重要。

很重要的是，在具体关键时间点下审视 4 国案例各自的政策组合，突出表明存在一种联系：这三个政策领域之间越是相互融会贯通，经济结构转型的形式也越活泼有力。从这几个国家看，其中每个国家的政策制定者为了更好地反映国内发展利益、关切和目标，都往往会偏离当时提供的常规经济政策建议，选择性地调整政策手段和体制安排。这些国家的经验揭示出，比起制定政策的最佳做法，国家主管部门更加注重最佳政策与体制能力的匹配(只是程度不同)。

智利经常被作为遵循市场原则的典型，但在现实中，它的市场改革反映了一种较为务实和灵活的方针，尤其是在 1980 年代末和 1990 年代。在金融方面，智利于 1970 年代着手金融自由化进程，最终于 2001 年完成资本账户自由化进程。然而，与此同时，BancoEstado（国有商业银行）仍然是智利金融部门的一家关键机构，为小型和中型企业（中小企业）和小储户提供各种金融服务。政府还设立了两个专门方案，资助本地公司和研究机构的协作，以鼓励国内产业的学习和创新，并促进结构转型。

智利已逐步实现经济多元化，从铜的生产向矿业价值链的其他部分扩展，还开发了与自然资源相关的高附加值活动，如食品制造、林业及木制家具、纸浆及造纸、化工等。政府政策工具、机构和激励措施的模式和程度因具体产业的初始条件而有所不同。从1980年代到2000年代初期和中期，智利产业政策方针的优先重点是“横向”（即“功能性”）政策，这是为了克服建立在现有比较优势基础上的行业中普遍存在的具体市场缺失。然而，2000年代中期，智利政府认识到也有必要采取“纵向”政策，对特定部门和企业进行明显的战略干预和投资。

智利出口多元化努力的另一个重要方面，是政府在与智利商品和服务的主要进口国谈判双边和区域自由贸易协定(自贸协定)方面所发挥的作用。多数情况下，智利成功地克服了对其出口品的潜在商业限制，同时又维持了追求产业政策战略的政策空间，尤其是保障利用宏观审慎政策和资本控制的能力。

宏观经济政策的连贯一致，尤其是在1990年代，对于整体的发展战略至关重要。一方面，智利设法对外国直接投资保持开放，但阻遏短期和投机资金的流入。另一方面，政策制定者通过干预外汇市场控制汇率，同时通过发行政府债券抵消外汇储备积累对货币供应量的影响。这套政策有助于保护和加强侧重于出口增长和多样化的发展战略。然而，到1990年代末，策略配置保持不变，且没有为了遏制资本流入激增而得到强化，最终致使政策组合的效力打了折扣。

中国走出计划经济的转型代表了一条传统道路，其特征是一种渐进和战略融入全球经济的模式。中国战略的核心体现了一种“从微观入手”进行经济改革的做法，而不是以全经济范围政策方案为重点、“从宏观入手”的做法。前者从改善激励措施开始，特别是通过体制安排实现改善；这是提高市场自由化必需迈出的第一步。

改革期的大部分时间里，中国主要通过留存利润和所谓的“资金限制”调动资源：储户除了把资金存入国有银行几乎没有别的选择。然而，与此同时，中国政府把单一银行体系转变为两级银行体系，中央银行的重心是货币政策（如货币发行和抑制通货膨胀），并通过调控和监督来监管商业银行；而商业银行的重心是调动和分配金融资源。

中国循序渐进式的改革首先应用于农业。农业单位的组织从集体制变为“家庭承包制”。中国政府还通过政府拨款的农业研究和推广机构，积极鼓励向高附加值作物多样化发展。工业部门改革随后在 1980 年代中期开始，力图改变企业个体的激励结构，同时提高企业运行的整体市场环境。当时另一项关键的工业部门改革是选择性地取消垄断权力：国家的重点放在规模大、主要位于“上游”的部门，在印刷、家具和塑料制品等“下游”部门的所有权份额大幅降低。

伴随着金融和工业的渐进式改革的，是一个连贯一致的宏观经济架构。中国政府对汇率政策和资本账户的开放采取限制性办法，反映出保持国内宏观经济的稳定和用贸易和资本流动惠及经济的双重目标。这就解释了为什么中国的货币自 1995 年起实际上一直与美元挂钩；其目的在于避免升值，在出口市场上保持竞争力。同时，资本管制以“外资优先”为导向，外国直接投资被认为较稳定，比起较不稳定的投资组合资本流入更受青睐。

毛里求斯是走渐进道路、打破常规实行经济开放的又一个例子。它奉行一种双轨战略，一部分经济非常开放，而另一部分则非常封闭。就调动资源而言，毛里求斯在整个 1980 年代对以商业银行为主体的金融体系维持强有力的控制。虽然许多这些措施已经在 1990 年代逐步被淘汰，但政府保持对毛里求斯开发银行的控制，它是支持出口的主要公共机构之一。该银行利用补贴利率来支持政府的政策，为经济从单一作物基础向多元化发展贡献了大量所需信贷

和启动资金。2008 年至 2009 年危机之后，政府更关注中小型企业，毛开行被改造成一家支持微型企业和中小型企业的商业银行。

直到 1960 年代中期政府采取进口替代政策以刺激出口多元化以前，制糖及相关活动一直是该国的主要工业活动。1970 年，政府颁布《出口加工区法》，规定了一系列激励措施，战略转而支持出口制造业。毛里求斯在 1970 年代仍是一个经济受高度保护的国家，平均保护率高，关税结构零散；虽然保护程度随着时间推移下降，但这一政策延续到了 1980 年代和 1990 年代。该国打破常规实现开放的进程得到了贸易伙伴提供的优惠准入的支持，以保证糖、服装和纺织品的利润水平；而这些是毛里求斯出口品的大部分，尤其是在 1980 年代和 1990 年代。

毛里求斯的宏观经济框架在 1980 年代利用多种钉住汇率安排来稳定货币，直到 1990 年代中期才转为有管理的浮动汇率。现在，虽然毛里求斯的资本控制非常有限，但毛里求斯银行的职能首先是确保本国出口品的竞争力，其次是维持物价稳定。

越南采取了一套将会从根本上改变其深层经济结构的政策，选择的是一条渐进式的、“双轨”经济改革之路，而非快速的“大爆炸”方针。1986 年启动的经济“革新”（*doi moi*）战略有两个主要目标。第一个目标是通过以下途径实现从中央计划经济向市场经济的过渡：允许国内价格反映世界价格、增加贸易实体数量、消除汇率扭曲和改革企业治理，以允许通过市场价格的间接调控。第二个目标是支持出口导向型行业，以抵消原有经济制度对出口的偏向。

就资源调动而言，越南于 1988 年着手对金融业进行第一次重大改革，建立了一套类似于中国的两级银行体系。

越南的革新战略始于农业，特别是水稻种植。1988 年至 1989 年，集体农业解散，将土地分给农户，承认农户为农业生产的基本单位。另一项重大改革是以提高商业活动自主权、改善市场整体环

境和允许外国企业进入在内的企业改革。签署国际贸易协议和伙伴关系又巩固了国内改革。越南尽管大大降低并约束所有关税，但近期利用全球贸易体制的灵活性把一系列产品的关税提高到了约束水平。

最后，国家采取了一个打破常规的宏观经济框架，将稳定、有竞争力的汇率与严格控制资本进出结合起来，同时实现货币政策在一定程度上独立。

最不发达国家 2015 年后发展议程

拟议的可持续发展目标极为宏大，远远高于千年发展目标的要求。实现这些目标要求最不发达国家的结构转型至少要达到最成功的其他发展中国家的速度，减贫速度甚至要比中国还快。这样的雄心壮志是另人欢迎的，但也极具挑战；特别是当前全球经济前景远不如 2000 年以来的大部分时候景气，更何况还有气候变化所带来的额外挑战。

此外，最不发达国家的经济在一个相互依存的全球经济中运行，早期工业化国家已经积累了显著的成本和生产率优势，使后来者在生产结构的升级和多元化上相对困难。在此背景下，采用有针对性、选择性和更有雄心的政府政策，从而调整经济结构、提高经济活力至关重要。

然而，不存在政策干预的单一蓝图。成功的国家过去运用了各种不同的制度安排和政策，包括市场开发、技术改造措施、消除基础设施瓶颈和对企业发展提供支持。因此，一个放之四海而皆准的发展和决策模式并不现实。相反，应考虑基于适应具体情况的政策组合，采取务实的态度。《2014 年最不发达国家报告》明确提出了有助于促进结构转型、实现可持续发展目标的政策工具类型。它还

就全球经济体系应进行哪些改革、最不发达国家需要哪些国际支持措施提出了建议。

资源调动。生产性投资是经济转型的核心。然而，在多数最不发达国家，金融机构不发达，再加上具有商业可行性、风险处于可接受的低水平的生产性投资机会有限，导致投资率长期保持在低水平。最不发达国家政府应因此培养金融行业面向生产性投资发展，同时在能促进经济转型的活动中为私人投资创造机会。

外国直接投资已在许多最不发达国家的采掘业和另一些国家发展出口导向型制造业的过程中扮演重要的角色。有了适当的政策和激励措施，就可以利用这种投资为涉及经济多元化和技术转让的发展战略提供支持。使用更多劳动密集型技术、创造更多就业机会的制造业中的外国直接投资（经常是南南形式）对最不发达国家尤为有益。由侨民进行的生产性投资可能规模有限，但把国内投资和外国直接投资的长处结合起来，可以拥有强大的发展收益。

开发银行在调动资源、促进生产性投资上可以发挥重要的作用。它们可以促进社会回报率高的投资，鼓励相互补充和相互依存的投资。考虑到它们在产生外部性中的作用，不应期待它们达到同私营借贷机构一样的盈利水平。同样，它们的最优策略不是使错误最小化，而是发生错误时使错误成本最小化。不成功的投资所提供的信息也是一种外部性，对其进行剖析和传播应该是开发银行活动的一个重要部分。这对创新型投资来说尤为重要。

基础设施（如能源、运输和通讯基础设施）投资是提高许多经济部门的盈利能力、促进结构转型的另一个主要手段。最不发达国家为了实现可持续发展目标所需的基础设施投资更是如此，如在健康、教育、水和卫生领域的基础设施投资。所需的资金总额很可能超过大多数最不发达国家的储蓄能力或其政府有限的财政收入能力。外国直接投资可以为某些部门提供额外资源从而帮助填补空

白，但还是需要辅之以更多的官方发展援助。官方发展援助的发展收益可以通过采用劳动密集型方法、在基础设施建设中进行当地采购和对基础设施投资适当排序等得到增强。

对于燃料和矿产出口国，资源租金在为公共和私人投资提供资金方面可以发挥重要的作用。资源租金较官方发展援助具有优势，因为它们使用起来更灵活，使政府可以设置优先事项，避免某些与援助相关的限制。采掘业的收入反映着市场价格的变动，可能波动性大且无法预测；但开支可以随时间更加平稳，高价时积累资源，低价时减少资源，从而使租金发挥稳定功能并为投资提供资金。同样，在采掘业导致地域收入分配扭曲的情况下，租金可以提供一种让收益再分配在不同区域间更公平的手段。

产业政策。经济发展是一个技术创新、产业升级和结构转型的持续过程，天生就受到市场失灵的困扰。发展中经济体的市场往往不完整或存在扭曲（例如外部性或垄断的存在），这为利用产业政策改变该经济体的部门结构、向更有活力的部门和活动发展提供了有力的理论论据。投资于新兴部门或使用新的生产工艺对结构性转型和经济多元化必不可少，但涉及相当大的不确定性，而且市场信号并不能反映其对整个经济的好处。这证明了需要主动支持这类投资。

需要从传统部门转向现部门业并不意味着投资应只限于现代部门。相反，以提高农业生产率为目的的投资也是非常重要的，因为相当比例的劳动力将继续留在这一部门。同样，如果结构转型的目的是快速脱贫，使农村经济朝非农方向多元化发展、从而创造非农收入就是对结构转型的重要补充。使用可再生能源技术推进农村电气化可以极大地加速这一进程。如果农业生产和非农生产的供需能同步前进，结构转型和减贫就能最好地结合在一起。

最不发达国家需要持续创造就业、而非减少就业的投资类型。增加官方发展援助、增加与减贫相关的需求，以及从现有国内产能和外国直接投资中建立前向关联和后向关联可以创造特别机会。尤其对矿产品和农产品出口国而言，围绕自然资源发展生产集群可能是结构转型中颇有价值的一步。类似的战略也可能对其他农业潜力较强的最不发达国家很有裨益。

宏观经济框架。可持续地实现可持续发展目标所必需的结构转型需要鼓励投资和需求增长的宏观经济政策。提高生产率需要投资，而投资又要求作为生产性机会源泉的需求增长。需求增长也是劳动生产率与就业同步增长的必要条件。这表明，宏观经济政策的整体态势应是相对扩张性的。

当然，应该适当考虑财政的可持续性和物价的稳定。然而，为了确保持续增长，货币政策不过分限制用于生产性投资的信贷充足供应至关重要，这是促进结构转型的关键。在最不发达国家，信贷的具备还将有助于小企业成长和实现生产多元化。换句话说，为获得信贷提供便利具有特别重要的意义。最不发达国家通过引导信贷从消费流向生产性投资，将能够扩大增长来源并减少对进口的过度依赖。

与需求增长波动相关的不确定性也是投资的潜在威胁。因此，赤字目标应允许在经济低迷时期实施的反周期政策具有灵活性，特别是在严重依赖初级产品出口国家。一些税收和社会支出政策，例如累进税制、福利和社会保护政策，可以作为自动稳定器。在依赖初级产品的国家，稳定基金或可变出口税也可能对降低增长的波动性具有重要意义。

最后，成功的经济转型需要能够让生产企业在国内和国际市场上具有竞争力的汇率政策和贸易政策。

国际措施。实现可持续发展目标将需要最不发达国家政府付出很大努力，但也将需要国际社会做出共同努力。这一点在援助问题上最为明显。可持续发展目标的融资要求很高，并且结构转型（以及适应气候变化）将大大增加融资成本。最不发达国家将没有足够资金来进行所有必要的基础设施投资。因此，增加援助以及官方发展援助捐助方在这种援助金额及其分配、管理和交付方式方面兑现承诺，尤其是国际支持的基本原则，需要发挥重大作用。尤为重要的是，官方发展援助支持国家发展战略，并与其保持一致。

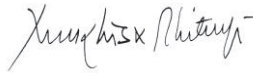
解决最不发达国家的剩余债务问题应该是优先事项；改革国际金融体系、以确保一个更有效、更有利于发展的危机预防和应对系统也是如此。如果 1980 年代和 1990 年代的债务危机所造成的严重破坏再次发生，可持续发展目标将很快倾覆。为经济冲击提供补偿性融资也可以在限制经济波动方面起到主要作用。此外，加大国际税收协调以避免有害的税收竞争有助于增强公共收入。还可以探索促进最不发达国家在国外工作的公民进行生产性投资的措施。

有效和公平的气候变化解决方案也至关重要，因为最不发达国家特别易受其影响。不仅应避免限制最不发达国家的排放，因为限制就可能阻碍它们的发展；而且应仔细评估变化对其出口造成的间接影响，并通过多元化支持措施和互补性贸易措施进行充分补偿。

在贸易中，最不发达国家应提高能力，以充分利用发达国家和发展中国家的免税和免配额市场准入。应该增加包括强化综合框架（EIF）在内的、针对最不发达国家的贸易援助，并扩大其重点，以支持发展产能；同时充分承认国家所有权的原则。应为最不发达国家加入世界贸易组织（世贸组织）提供便利并加快速度。贸易援助还应鼓励和协助充分利用世贸组织协定提供的灵活性，促进发展和结构转型。还需要允许最不发达国家利用知识产权的益处促进发展的国际措施，包括通过有效执行世界知识产权组织《发展议程》和

世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》对最不发达国家的规定。这些措施的最终目的应该是促进对最不发达国家的技术转让。

《2014 年最不发达国家报告》的分析，着重表明最不发达国家和国际社会需要做出协调一致的努力，采取以结构转型为目标、有效和一致的政策措施；这是最不发达国家在 2015 年后应对巨大的发展挑战所必需的。



贸发会议秘书长

穆希萨·基图伊博士

