



贸易和发展理事会

第六十届会议

2013年9月16日至27日，日内瓦

临时议程项目 5

贸发会议对执行《支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》

作出的贡献：第二次进度报告

**贸发会议对执行《支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》
作出的贡献：衡量和基准评估最不发达国家生产能力****贸发会议秘书处的报告**

内容提要

贸易和发展理事会第五十九届会议讨论了秘书处详述《2011-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》的报告。* 理事会随后通过了商定结论，** 其中对秘书处履行和落实《伊斯坦布尔行动纲领》相关承诺和行动的努力表示欢迎。

秘书处为落实《行动纲领》相关章节的规定，持续地努力开展制定生产能力指标的工作，因为会员国通过了一套范围广泛的生产能力相关目标(《行动纲领》优先领域 A)，并一致同意将生产能力纳入最不发达国家发展政策和战略的主流(《行动纲领》第 46 段)。此种努力尤其要求有具体的指标和基准来衡量最不发达国家建设国内生产能力的现况。为此已要求贸发会议制定可量化的指标，据以提供“易于实施的方法和政策准则，说明如何将生产能力建设纳入最不发达国家的国家发展政策和战略的主流”(《多哈授权》第 65 段(e))。

* 该报告载于文件 TD/B/59/3。

** 商定结论载于文件 TD/B/59/SC.I/L.2。

为此应会员国上述要求编写了本报告。本报告的目的是介绍秘书处开展中的关于对最不发达国家生产能力进行衡量和基准评估的工作。报告确定了各种国内差距和限制因素，同时表明了最不发达国家在建设商定目标、基准和具体指标相关的国内生产能力方面的现况。报告还为最不发达国家及其发展伙伴采取的行动提出了政策结论和建议，以求切实应对最不发达国家在加快经济结构转型方面面临的挑战。

导言

1. 贸发会议一直在为建设生产能力的的需求提供概念性和分析性基础，包括在其年鉴《最不发达国家报告》系列中提供此种基础。这已促成人们更广泛地认识到必须将生产能力置于最不发达国家的国家和国际政策和战略的中心地位，使这些国家走上持续经济增长和发展的道路，确保其人民过体面的生活，并使这些国家得以充分利用全球贸易和投资机会。根据《伊斯坦布尔行动纲领》，最不发达国家生产能力建设是为最不发达国家及其发展伙伴的行动确定的 8 个重要领域中的优先领域 A。《行动纲领》将最不发达国家面临的障碍因素视为“束缚性供应制约因素”，而这些因素将最终导致出口疲软、生产性就业受限以及社会发展受限的前景(第 44 段)。

2. 除了力图对生产能力和结构转型进行精确分析外，会员国还一致同意认为必须将生产能力纳入最不发达国家的国家发展政策和战略的主流(《行动纲领》第 46 段)。要做到这一点，就必须根据可用以评估最不发达国家生产能力的具体标准和指标，评估这些国家生产能力建设现况。为了对《行动纲领》执行工作作出贡献，并依照《多哈授权》第 65 段(e)的规定，贸发会议秘书处正在继续努力制定“可量化的指标和相关变量，据以衡量最不发达国家整体经济的生产能力”，以便“提供易于实施的方法和政策指导，说明如何将生产能力建设纳入最不发达国家的国家发展政策和战略的主流”。

3. 制定或确定关于最不发达国家生产能力的可量化指标是十分艰巨的任务，这是因为这些国家存在着众所周知的数据制约因素，也存在着与生产能力相关问题贯穿其间的各种领域。在有与某些指标相关的现成数据时，据以收集和衡量这些数据的定义可能不同于衡量生产能力所需的理想定义。例如，关于建造公路或发电站的决定的依据可能是各种政治因素，从而更大程度地涉及价值判断而不是经济可行性研究。此外，有些政治决策的依据可能是已感知的国家战略利益，但是此种决策或许无法提供以数值表示的价值和层面来制定与已开展的工作相关的精确指标。同样困难的是确定对经济参数造成影响的范围，此种参数例如有与新建的公路或发电站产生关联的国内生产总值、就业率或总体经济生产率。此外，一些与某一项目或干预措施影响相关的数据可能无法从二手来源获得，或是难以从主要来源中收集。也就是说，与同一指标相关的不同数据来源可能互不兼容，或是可能难以结合使用，从而使衡量生产能力的任务更为复杂也更为艰巨。因此有时或许必须利用定量和定性评价技术衡量生产能力，但这又会对业绩指标的可比性造成更多的问题。

4. 然而，尽管存在着涉及数据可用性、数据来源可变性、有效性以及方法问题的挑战，但鉴于若干原因，制定关于生产能力的关键指标和基准对决策进程的重要性不可否认。首先，指标和基准对评价政策和战略成果、确定结果以及分析成功经验 and 最佳做法至关重要。第二，关键的指标和基准对于了解某一特定趋向、即在决定采取何种行动之前了解某一国家的现况以及它希望如何发展至关重要。

同样有益的是应该对生产能力进行衡量和基准评估，以求审视某一国家已取得了多大进展以及取得进展的原因。第三，指标和监测进程有助于评估过去的政策选择可能在哪些方面发挥了正确作用或是有所失误，并因此指明需要加以纠正或可以接受的政策、进程和行动。最后，依据具体指标进行衡量和基准评估产生的另一种潜在效益是获得可从跨国比较中察觉到的有益见解。对若干国家过去、现在和(渴望中)未来的生产能力水平进行定量评估可提供宝贵的经验教训和最佳做法以及最差做法。

5. 本文分析所用的数据大多源自世界银行的世界发展指标数据库。¹ 此外还利用了以下若干有关具体问题的来源：关于商品出口密集度和制造业部门的增值数据源自 UNCTADstat,² 能源数据则来自国际能源署³ 以及由世界银行主办、联合国秘书长于 2011 年启动的“人人享有可持续能源”倡议即“SE4All”数据库。⁴ 此外，关于官方发展援助的数据出自自由经济合作与发展组织(经合组织)提供的债权人报告系统援助活动数据库，⁵ 妇女创业数据还出自 Aguiere 等人的著作(2012 年)。⁶ 此外，全面收集的《行动纲领》所列目标和具体目标相关指标的数据可查阅联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室网站。⁷ 该一站式网站载有 3 份电子表格文件，其中有与包括生产能力的 8 个优先行动领域相关的 120 项指标的数据。此外，该网站还有一份有用的元数据表，其中载有涉及《行动纲领》的“监测、后续和审评变量及指标的信息”。为了尽量减少对数据的限制因素，本研究将《纲领》所载的目标用作涉及确实必须达到的目标的基准或大致的指标。

6. 本文综合了贸发会议正在开展的题为“对最不发达国家生产能力进行基准评估”的范围广泛的研究报告的内容，这是 2011 年 5 月在伊斯坦布尔举行第四次联合国最不发达国家问题会议以来首次作出的此种努力。综合研究报告的预发本将作为会议室文件提供给会员国。比较同一集团内的最不发达国家以及其他发展中国家业绩的图表和数字未载入本说明，但在主要的研究报告中得到了广泛使用。研究报告本身不具有定论性质，因此应该将之视为确定关于生产能力的合适指标和基准这一最具挑战性任务的第一步。预计将作为秘书处经常出版物组成部分出版的该研究报告将有助于决策者将生产能力置于其本国国内贸易和发展政策及战略的中心地位。

¹ <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>。

² <http://unctadstat.unctad.org>。

³ 公众可在 <http://www.iea.org/stats> 查阅某些数据。

⁴ <http://www.iea.org/stats> 和 <http://data.worldbank.org/data-catalog/sustainable-energy-for-all>。

⁵ <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>。

⁶ 《经合组织》，“估量妇女创业状况”，载于《2012 年创业状况一瞥》(经合组织出版社，2012 年)。

⁷ 网页“Indicators and statistics for Least Developed Countries”见 <http://www.unohrrls.org/en/ldc/962/>。

一. 生产能力与《伊斯坦布尔行动纲领》

7. 《行动纲领》有一大部分专门阐述最不发达国家和国际发展伙伴已对之作出承诺的优先行动领域。优先领域共有 8 个，生产能力是所列的第一个领域。另外 7 个领域是农业、粮食安全和农村发展、贸易、商品、人类和社会发展、多重危机和其他新的挑战、调动财政资源促进发展和能力建设、以及各级的善政。

8. 《行动纲领》没有对生产能力作出明确的定义，但它划分 8 个优先领域的做法表明了哪些是纳入生产能力的主要问题而哪些不是此种问题。我们首先述及有关生产能力的一节，该节包括两个主要部分：较为一般性的导言部分和较具体的第二部分。⁸ 第一部分列出了可能会在生产能力建设中谋求达到的下述主要目标和具体目标：

- (a) 大幅提高自然资源型产业的增值，尤其关注创造就业；
- (b) 当地生产和出口能力多样化，着重于农业、制造业和服务业有活力的增值部门；
- (c) 大幅提高电信服务覆盖率，并努力在 2020 年达到百分之百的互联网覆盖率；
- (d) 努力增加一次能源供应人均总量，使之达到其它发展中国家同等水平；
- (e) 通过可再生能源到 2020 年大幅提高发电比率；
- (f) 提高能源生产、交易和分配能力，确保到 2030 年时为人人提供能源；
- (g) 确保到 2020 年最不发达国家的铁路和公路总里数大幅增加，海运和空运网大幅扩大。

9. 在其他行动方面，《行动纲领》呼吁最不发达国家及其发展伙伴将一项生产能力建设议程主流化，加强国内金融机构，促进经济活动并支持多样化和增值努力。《纲领》还载有更具体的行动，例如加强各项方案，促进农产品加工产业并支助发展可持续旅游部门的努力。总之，这一部分共有 11 项行动：6 项由最不发达国家采取的行动，5 项由发展伙伴采取的行动。第二部分包括按下述 4 个主题采取的行动：基础设施，能源，科学、技术和创新，以及私营部门发展。前两个主题主要属于按照《2006 年最不发达国家报告：发展生产能力》⁹ 提供的分类系统分类的建设生产资源的范畴。科学、技术和创新以及私营部门发展则更关注建设创业能力特别是私营部门发展，同时促进生产联系。

⁸ 生产能力见《行动纲领》第 44-55 段。

⁹ 贸发会议，联合国出版物，出售品编号 E.06.II.D.9 (纽约和日内瓦，2006 年)。

10. 基础设施是指有形基础设施如电力、运输以及信息和通信技术(信通技术)。这一主题共有 10 项行动(最不发达国家采取的 6 项行动和发展伙伴采取的 4 项行动)。关于能源的主题关注的是生产水平以及可说是最重要的提供负担得起、可靠和可再生的能源。这一主题列出了 7 项行动(最不发达国家采取的 4 项行动和发展伙伴采取的 3 项行动)。发展科学、技术和创新的重点是建立和加强机构,并促进参与科学和技术创新活动的相关行为体相互合作和协作。这一主题总共包括 10 项行动(1 项联合行动、最不发达国家采取的 6 项行动以及发展伙伴采取的 3 项行动)。私营部门发展包括促进中小型企业,并涉及如何消除限制私营部门增长的结构制约因素。这一主题共有 6 项行动(最不发达国家采取的 4 项行动和发展伙伴采取的 2 项行动)。

11. 关于《行动纲领》的其他优先领域,有益的做法是反映《纲领》所涉的被视为不直接属于生产能力范畴的问题。此种领域之一是人类和社会发展,其中包括教育、卫生、性别平等和社会保护。因此,就人的能力而言,这表明《行动纲领》所述生产能力的主要关切是宏观层面,而较少注重个人层面的事项。另一个领域是调动财政资源促进发展和能力建设。因此,涉及增加金融资本资源的目标、具体目标和行动大多属于这一类别而不属于生产能力。《行动纲领》特别提及农业、粮食安全和农村发展、贸易和商品,将之视为三个优先行动领域,因为它们都包含与建设生产能力相关的一些目标、具体目标和措施。然而,目前的评估以及衡量和基准评估指标的工作只注重于生产能力的各种硬软有形层面和融资层面,而没有深入到人类和社会发展领域。

二. 最不发达国家的生产能力: 它们在落实《行动纲领》所载关键指标方面的现况如何?

12. 本文上一章概述了最不发达国家和国际社会按照“使一半的最不发达国家能在 2020 年年底前达到毕业标准”的目标承诺要达到的生产能力领域的目标和具体目标。促进建设生产能力战略决策的一项重要工作,是对照已宣布的目标及其他相关基准评估最不发达国家生产能力的现况。¹⁰ 因此,本节将对照《行动纲领》所载的涉及生产能力的目标、具体目标和行动进行此种评估和基准评估。为此,本节阐述了优先领域 A 的 4 大主题。本节还分析了最不发达国家经济的任何结构转型以便一般性地评估其生产能力,并分析了为生产能力筹措经费和进行投资的情况,以便审视已作出了哪些努力来建设生产能力。具体而言,本节按所列次序阐述生产能力的下述方面:

- (a) 结构转型;
- (b) 基础设施(电力、运输、信息和通信技术);

¹⁰ 有关单个国家或国家群体的具体业绩相关指标的详尽信息以及在比较中使用的相关图表,见本文第 6 段提及的背景研究。

- (c) 能源，科学、技术和创新；
- (d) 私营部门发展；
- (e) 为生产能力筹措经费和投资(固定资本形成总值，官方发展援助)。

13. 所有分节中所作的分析都以与一系列指标相关的现有最新数据为依据。现已试图对最不发达国家的进展情况作相互比较以及对照某种标准进行比较，并力图确定业绩各不相同的原因。此种分析在适当时突出说明了建设生产能力的最差和最佳做法。有些指标还突出了一些假设分析，据以表明为了达到指定目标或特定基准必须取得哪些进展。

14. 必须指出，《行动纲领》使用了一些没有数值的一般性比较标准和基准即“其他发展中国家”，包括迄今已脱离最不发达国家类别的 3 个国家博茨瓦纳、佛得角和马尔代夫。多数情况下的首选基准是不属于最不发达国家的发展中国家，因为这一庞大的多元群体的平均生产能力水平为最不发达国家提供了一种衡量标准，可据以衡量它们的进展状况并了解它们可向往达到的进展程度。对某些指标而言，这一基准也指世界银行界定的中等收入经济群体，用以替代不属于最不发达国家的发展中国家。不过这种替代绝非是理想的做法，因为有 17 个最不发达国家被列为中等收入经济体，而 36 个低收入国家中有 5 个并不是最不发达国家。¹¹ 列入中等收入国家类别的最不发达国家可能会在估算基准时被排除在这一群体之外。三个以前的最不发达国家的生产能力由于其先前的最不发达国家地位而引人关注，而博茨瓦纳因为可以提供相关数据而往往成为这方面的参照点。

15. 对最不发达国家生产能力状况的逐节分析显示了严重的限制因素和缺陷。这显然是这些国家经济固有的极其严重的脆弱性以及由此造成的它们易受外部冲击影响状况的一个主要原因，也是对此种脆弱性和状况的反映，这种情况妨碍了在这些国家实现持续和公平增长及发展的努力。低下的生产能力还致使生产联系薄弱以及经济多样化和增值不足。对结构转型(按其定义包括关于提高农业、制造业和服务业的增值、当地生产多样化和出口能力的定性目标)的评估表明了最不发达国家经济令人失望的现实。2011 年，48 个最不发达国家的出口密集指数¹² 从 0.14(尼泊尔)到 0.97(安哥拉)不等。¹³ 更令人担忧的趋势是，根据与 1995 年以来作为一个群体的最不发达国家商品出口密集指数相关的数据演变状况判断，过去数年期间，最不发达国家经济的多元化程度有所降低，而密集指数在 1995 至 2011 年期间几乎翻了一番，从 0.22 增至 0.43。就非洲最不发达国家而言，密集指数从 1995 年的 0.25 飙升到 2011 年的 0.58。这支持了一种日趋严重

¹¹ 属于不同类别的最不发达国家经济体的数目如下：31 个属于低收入组别，15 个属于中低收入组别，2 个属于中上收入组别，1 个(赤道几内亚)属于高收入组别。

¹² Herfindahl-Hirschman 指数表明数值为 0 至 1 的商品出口密集度(数值越高，集密集度越高)。

¹³ 南苏丹是该指数未涉及的最不发达国家。

的担忧：最不发达国家经济的多样化程度不如以前，而这种多样化严重不足的状况会阻碍生产能力建设，而且会因此妨碍就长远而言是可持续的发展。¹⁴

16. 经济结构转型的另一项措施或指标是提高最不发达国家制造业增值在国内生产总值中所占的比例。这项指标表明了关于 2002 至 2011 年期间最不发达国家制成品的作用如何发生变化的喜忧参半的状况。过去十年期间，29 个最不发达国家的制造业增值在国内生产总值中所占的比例有所下降，但 19 个最不发达国家则有所提高。总体而言，所有最不发达国家制造业增值所占的平均比例降低了 0.7 个百分点，这主要是由于非洲最不发达国家和岛屿最不发达国家制造业部门的此种比例下降(分别为-0.9 和-1.8 个百分点)。与此同时，组成亚洲最不发达国家的群体的制造业增值所占的平均比例在同期提高了 0.9 个百分点。与不属于最不发达国家的其他发展中国家的平均比例相比，有 26 个最不发达国家在 2002 至 2011 年期间经历了比对照组中其他的发展中国家更为积极的变化，后者的比例降低了 0.8 个百分点。在对中位值进行比较时出现了类似情况：最不发达国家的中位值变化为-0.6 个百分点，其他发展中国家的中位值变化为-1.0 个百分点。因此，虽然最不发达国家制造业增值在过去十年期间有所下跌，但大多数最不发达国家增值的升幅高于或跌幅低于发展中国家的平均值和中位值。不过必须指出，最不发达国家制造业增值在国内生产总值中所占的比例依然很低。2011 年，只有 10 个最不发达国家的此种比例高于其他发展中国家平均为 12% 的比例。因此很显然，许多最不发达国家的起始基数很低，如果它们试图赶上其他发展中国家显示的增值比例，它们必须以显著高于其他发展中国家的速度扩大制成品产出。

17. 在作为生产能力支柱之一的有形基础设施公路和铁路方面，用于衡量最不发达国家状况的指标如下：每百万人的公路密度，铺面公路的比例，铺面公路平均年增长率，铁路网络密度，铁轨(货车)平均年增长率。在总体公路网络方面，最不发达国家的最低密度为每百万人 354 公里，平均密度为每百万人 2,147 公里。最高密度为每百万人 11,089 公里。在有现成数据的 41 个最不发达国家中，有 7 个国家的此种密度高于 58 个不属于最不发达国家的发展中国家平均为每百万人 3,446 公里的密度。相比之下，博茨瓦纳的密度估计为每百万人 13,754 公里。在最不发达国家与其他发展中国家相比的铺面公路的比例方面，最不发达国家铺面公路的百分比从低至 2% 到高达 77% 不等，平均为 22%，中位数为 19%。其他 50 个发展中国家铺面公路的比例为 56%。只有 3 个最不发达国家高于这一比例。不足为奇的是，它们包括科摩罗以及圣多美和普林西比这两个表面积最小的最不发达国家。铺面公路比例高于其他发展中国家的第三个最不发达国家是不丹。

18. 有关最不发达国家铁路网络的数据给人的印象与公路网络相似，至少在数量上是如此，¹⁵ 此种数据显示的密度与其他发展中国家的铁路线密度相当。最

¹⁴ 自然，受过度限制的多元化的潜在弊端超过对生产能力的任何不利影响，例如极易遭受外部冲击之害。

¹⁵ 目前没有关于最不发达国家公路或铁路网络质量的现成数据。

不发达国家的最低密度为每百万人 9 公里，中位数为每百万人 61 公里，平均密度为每百万人 77 公里。迄今以吉布提的密度为最高，估计为每百万人 966 公里，中等收入国家的平均密度为每百万人 102 公里，中位数为每百万人 144 公里。相比之下，前最不发达国家博茨瓦纳的铁路线密度为每百万人 437 公里，略高于南非的密度(每百万人 436 公里)，而且与欧洲联盟的密度(每百万人 464 公里)相差无几。至于铁路轨道，最不发达国家要赶上其他发展中国家的密度而必须达到的年均增长率应该为从 0.7%的低年增长率(塞内加尔)到 30.3%的高年增长率(乌干达)不等。相关的 16 个最不发达国家中有 5 个已经达到每百万人 101.5 公里的基准。虽然数据显示，过去十年期间最不发达国家在延长其铁路里程方面进展甚微，但似乎合理的是，有现成数据的 16 个最不发达国家有半数可能到 2020 年时会赶上不属于最不发达国家的发展中国家目前的平均密度。

19. 载于《行动纲领》的生产能力和经济结构转型的另一个重要指标涉及信息和信通技术。评估采用的 3 个关键指标如下：

- (a) 每 100 人中因特网的用户数；
- (b) 每 100 人中移动电话的用户数；
- (c) 每 100 人拥有的固定电话线(陆线网络)。

20. 总体而言，每 100 人中的移动电话用户比率远远高于因特网用户或电话线。所有指标的最低比率是零或接近于零，但在最高的比率中，移动电话要高得多：在作为整体的最不发达国家中，每 100 人中有 96 个移动电话用户，相形之下，每 100 人中有 30 个因特网用户，每 100 人拥有 19 条电话线。在电话线方面，只有在两个最不发达国家中每 100 人拥有逾 10 个陆线网络，不过手机的普及已降低了固定电话线的重要性。这种模式也类似于不属于最不发达国家的其他发展中国家。

21. 除信通技术外，同样重要的是必须察看最不发达国家的科学、技术和创新状况，不过《行动纲领》并未载有与这方面相关的任何特定的目标或具体目标。

《纲领》中有一个独立的分节专门阐述最不发达国家及其发展伙伴应该在科学、技术和创新领域采取的行动，包括在 2013 年前为下述目的开展一项对差距和能力的联合分析：

- (a) 创建一个技术银行以及科学、技术和创新支持机制；
- (b) 将科学和技术纳入国家发展政策和部门政策的主流；
- (c) 确保政府支出优先考虑科学、技术和创新；
- (d) 建立并加强各种机构。¹⁶

¹⁶ 《行动纲领》第 52 段。

22. 这些任务要求至少采用两套替代指标(研究和开发支出占国内生产总值的比例, 以及从事研究和开发的研究人员和技术人员的比例)。关于第一个指标, 最不发达国家中的最低比例为 0.02%(冈比亚), 最高为 0.47%(刚果民主共和国), 中位数为 0.21%。其他发展中国家研究和开发支出占国内生产总值的未加权平均数为 0.43%; 两个最不发达国家(刚果民主共和国和坦桑尼亚联合共和国)高于这一比例。其他发展中国家的平均比例则为 0.29%。除了刚果民主共和国和坦桑尼亚联合共和国外, 另有 3 个最不发达国家(塞内加尔、乌干达和赞比亚)也高于这一比例。相比之下, 博茨瓦纳 2005 年研究和开发支出占国内生产总值的 0.52%。

23. 能源是努力建设生产能力的一个关键因素, 它在《行动纲领》中占有突出的地位, 并至少涉及关于生产能力的一节所列的 3 项目标和指标。商定的目标如下:

- (a) 提高一次能源供应人均总量;
- (b) 通过可再生能源提高发电所占的比例;
- (c) 提高能源生产、交易和分配能力, 确保为人人提供能源。¹⁷

24. 迄今为止, 只有两个最不发达国家不丹和赤道几内亚的一次能源供应人均总量(分别为人均 1.83 吨石油当量和人均 4.68 吨石油当量)高于其他发展中国家的平均水平。赤道几内亚一次能源供应人均总量很高的原因主要是天然气产量激增, 不丹的总量可部分归因于它的水电潜能以及它与邻国印度为发展水电所作的安排。¹⁸ 最不发达国家的最低一次能源供应人均总量为 0.07 吨石油当量(阿富汗), 中位数为人均 0.34 吨石油当量。其他发展中国家的平均数为人均 1.35 吨石油当量。

25. 在可再生能源发电量占总发电量的比例方面, 许多最不发达国家的此种比例极高, 这是由于传统生物质能为最终总能耗提供了大量能源。¹⁹ 不少于 7 个最不发达国家的此种比例达 100%, 另有 3 个最不发达国家达 90%以上。此外, 大多数有现成数据的最不发达国家的此种比例高于其他发展中国家 37%的未加权平均数。相比之下, 最不发达国家可再生能源发电量的平均比例为 53%。《行动纲领》所载的另一项重要的定性目标涉及关于确保“到 2030 年时为人人提供能源”的承诺,²⁰ 这与“人人享有可持续能源”倡议的 3 项目标²¹之一相符。最不发达国家可使用非固体燃料的人口比例从 5%(16 个国家)到 87%(吉布提)不

¹⁷ 《行动纲领》第 54(d)-(f)段。

¹⁸ IRENA, Renewable Energy Country Profiles. For hydropower in Bhutan, see Jeremy Berkoff, Hydropower in Bhutan and Nepal: why the difference? *World Economics*, 4(3): 121-142, 2003.

¹⁹ 世界银行, 《2013 年营商: 合理管控中小型企业》(华盛顿特区, 国际复兴开发银行/世界银行, 2013 年), 第 209-210 页。

²⁰ 《行动纲领》第 45(f)段。

²¹ 另两项目标是“使全球提高能源效率的速度增加一倍和使可再生能源在全球各种能源的总汇中所占比例增加一倍。”(见脚注 21, 第 10 页, 以及 <http://www.sustainableenergyforall.org/>)。

等，中位数为 9%。最不发达国家在使用电力方面的未加权平均比例为 31%，在使用非固体燃料方面为 20%。显然，最不发达国家使用能源的比例远远低于其他发展中国家，后者在使用电力和使用非固体燃料方面的未加权平均比例分别为 85%和 73%。理所当然，城镇地区可获得能源的比例高于农村地区。中位数最不发达国家可获得电力的比例在城镇地区为 57%，农村地区仅为 9%。在使用非固体燃料方面的差距较小，但仍有相当大的差距：中位数最不发达国家的城镇地区为 21%，农村地区为 5%。

26. 《行动纲领》将私营部门发展视为建设最不发达国家生产能力的重要组成部分，虽然没有规定特定的目标或具体目标。《纲领》还载明了最不发达国家及其发展伙伴应该采取的若干行动，包括努力促进为私营部门发展营造有利环境，同时努力促进提供金融服务和促进妇女创业。按照世界银行营商便利度指数排行榜，在评估最不发达国家私营部门发展时采用的替代具体指标是营商便利度、物流业绩、结构性政策和妇女参与职业生活。最不发达国家的此种指数从 52(卢旺达)到世界排名末位的 185(中非共和国)不等。一般而言，最不发达国家的排名偏于排行榜末端。在 20 个实施对营商最不友善法规的国家中，至少有 15 个是最不发达国家。最不发达国家的平均排名为 146，中位数为 153。相比之下，其他发展中国家的平均排名为 97，排名中位数为 99。令人鼓舞的是，一些最不发达国家在过去十年期间取得了长足进展。最熟悉的成功实例是卢旺达，该国在 2000 年代进行了若干项重大改革促进私营部门发展。该国甚至还设立了一个营商单位负责领导改革工作。²² 已经推进改革并提高了它们在排行榜名次其他最不发达国家包括布隆迪、塞拉利昂和所罗门群岛。

27. 与对在最不发达国家营商的评估相关的是世界银行的国家政策和体制评价，其中包括 4 个组群的 16 项不同的指标。然而，在本次工作中仅使用了结构性政策组群中的 3 项指标：营商监管环境、金融部门结构以及与货物和服务贸易相关的政策框架。此外，国家政策和体制评价还包括另一些指标，尤其是据以衡量促进私营部门发展程度的指标，例如规定和实施保护财产权。关于支持妇女创业的数据取自 Booz & Co.咨询公司编制的“第三个十亿指数”。最不发达国家的营商环境排名与它们在国家政策和体制评价中的排名或评分之间存在着正向关系，较高的排名与较高的评分相关。遗憾的是，与营商便利度排名一样，最不发达国家属于在国家政策和体制评价分数关键指标方面评分最低的国家。例如，在与支持妇女创业相关的指标方面，与 128 个国家相比，有 8 个最不发达国家的排名属于排行榜的最后 10 名，而且没有任何一个最不发达国家的排名高于第 98 名。一些最不发达国家不平等的继承法是具体的实例，可说明为什么最不发达国家对女企业家的支持力度普遍不足，国家政策和体制评价关于国内营商环境的排名也因此低下。

²² 见脚注 21，第 37-41 段。

28. 筹措经费和投资依然是旨在建设最不发达国家生产能力的重要核心工作，在这些国家中开展评估时依据了三项指标：官方发展援助流量，固定资本形成总值²³以及用于教育的政府支出，政府支出是关于生产能力的重要指标之一。总体而言，流入最不发达国家的官方发展援助在所有主要部门都有所增加，不过整体增长可主要归因于对社会基础设施和服务部门的援助。这些部门包括教育、卫生、人口和生殖健康、供水和卫生设施，以及政府和民间社会。流入与生产能力最直接相关的经济基础设施和服务部门的官方发展援助在过去十年期间按不变价格计算不止翻了一番：从 2002 年的 29 亿美元增加到 2011 年的 60 亿美元。但是，该期间流入该部门的援助量占总援助流量的比例依然大体维持不变，往往是 11-12%。在生产部门，运输和储存是最不发达国家这一部门中迄今获得援助流量比例最高的领域。在 2002-2011 年期间的每一年中，运输和储存获得的援助占流向该部门援助量的一半有余。就进一步按部门和分部门分列的官方发展援助流量而言，过去十年期间，能源部门的比例在各分部门中提高得最多，目前约占流向经济基础设施和服务部门援助的四分之一。流向企业和其他服务部门的援助的比例也不断提高，流向通信和银行业以及金融服务部门的援助则相对减少。

29. 在固定资本形成总值这一个建设生产能力的核心进程方面，已经对有 2002-2011 年期间现成数据的 21 个最不发达国家进行了比较。比较时使用的指标是与其他发展中国家未加权平均数作比较的最不发达国家固定资本形成总值在国内生产总值中的比例以及固定资本形成总值年均增长率。比较表明，9 个最不发达国家的此种比例和增长率高于其他发展中国家，4 个最不发达国家的这两项组成部分相对较低。这表明作为一个群体的最不发达国家的固定资本形成总值水平或增长率两者都不低于其他发展中国家，不过最不发达国家最好应该达到明显更高的比例，以便能够赶上其他发展中国家生产能力的总体水平。又称为《布鲁塞尔行动纲领》的《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》载有最不发达国家应该达到使投资率增加到占每年国内生产总值 25% 的这一目标。²⁴ 虽然《伊斯坦布尔行动纲领》没有规定这项目标，但这一目标仍可作为最不发达国家应该努力争取达到的基准。令人鼓舞的是，若干最不发达国家已在朝实现 25% 的目标方向取得了进展，而在 2000 年代初期，34 个最不发达国家中只有 5 个国家的投资与国内生产总值的比率高于 25%，11 个最不发达国家已在 2010 年前后达到了这一高比率。但尽管如此，有现成数据的最不发达国家中仍然约有三分之二国家的比率低于《布鲁塞尔行动纲领》提出的目标。

²³ 这是指在衡量期间的实物资产(投资减出售)。这可分为三个主要组成部分：公共资本形成总值、固定国内私有资本形成总值和外国直接投资。详情见《2006 年最不发达国家报告》，第 97-100 页。

²⁴ 《布鲁塞尔行动纲领》第 6 段。

30. 表明最不发达国家为投资于人的技能发展所作努力程度的指标是政府的支出有多少用于教育。研究报告就政府支出对有现成数据的 35 个最不发达国家与其他发展中国家的未加权平均数进行了比较。令人鼓舞的是，许多最不发达国家用于教育的公共支出多于其他发展中国家。事实上，最不发达国家的未加权平均数(18%)和中位数(17%)高于其他发展中国家群体(后者的未加权平均数为 15%，中位数为 14%)。察看了可提供关于在若干年内教育支出的数据的最不发达国家后给人的印象是，其中约有三分之二国家的此种比例在至少 5 年期间有所提高。此种大幅度的提高可能是由于最不发达国家高度重视教育，包括依据“千年发展目标”和《伊斯坦布尔行动纲领》予以高度重视。因此必须在今后保持这种积极趋势，但不能以削减对经济生产部门的拨款为代价。

三. 政策影响和前进方向

31. 衡量生产能力是艰巨的任务，这不仅是因为要评估和衡量的领域很多，还因为与生产能力相关的许多领域数据不足。有时，即使是在很容易获得数据时，这些数据也可能不完整或缺乏确切的定义。在有现成数据的其他领域，这些数据未经验证，因此在将之用作指标时可能不可靠或不合理。尽管存在着这些挑战，至关重要的仍然是必须利用指标衡量业绩并了解最不发达国家生产能力的状况。这是因为指标是衡量政策成果、比较结果和指明今后行动方针的关键。在本次工作中，载于《行动纲领》的具体目标被用作关于究竟必须达到哪些目标的基准或大致的指标。不过，即使是从长远来看可以达到或可实现的商定目标，也只有当它们可以衡量或实际可行时才可被视为有用的基准。宏伟的目标难以衡量，而且可能会加大对现有的能力和财政资源的压力，并同时会转移决策者更专注于实际可行的或不太宏伟的目标的注意力。

32. 过去几十年期间，若干最不发达国家在某些建设生产能力领域取得了重大进展。例如，许多最不发达国家大幅度增加了用于教育的公共支出，这是对发展人的技能和能力的重要投资。许多最不发达国家还提高了它们的投资与国内生产总值的比率，这表明了最不发达国家对固定资本形成总值更高的重视程度。为数不多的最不发达国家还提高了拨给研究和开发的经费在国内生产总值中的比例，不过其中多数国家在提高这一比例方面还要走漫长的道路。在能源方面，最不发达国家的能源很大部分源自可持续能源即传统生物质能，但它们在获取能源方面大大落后于其他发展中国家。此外，中位数最不发达国家获取能源的比例在城镇地区要比农村地区高得多，它们分别为 57%和 9%。

33. 最不发达国家面临的重大挑战涉及它们远远落后于其他发展中国家的领域：有形基础设施、出口多样化和增值、信通技术以及总体企业环境(营商环境)。例如有数据显示，最不发达国家在扩展公路网络方面进展甚微(与其他发展中国家的比较量表显示，可提供每百万人平均铺面公路数据的中位数最不发达国家少之又少)。最不发达国家铁路的状况与公路网络差别不大，虽然数据表明，似乎可信的是，有现成数据的 16 个最不发达国家中约有半数到 2020 年时可能拥

有能与不属于最不发达国家的发展中国家现有平均数相称的密度。在信通技术方面，虽然有些最不发达国家移动电话的使用趋势令人鼓舞，但使用因特网和固定电话线依然有问题(见第 20 段)。

34. 对最不发达国家及其发展伙伴至关重要是它们必须应对本说明及其所附的以会议室文件形式提供的研究报告所确定的现有国内差距和限制因素。应该特别注重单独或集体地落后于其他发展中国家的最不发达国家的某些特定领域。例如，出口密集度以最不发达国家为最高。因此，促进多元化包括增值的工作仍然具有说服力，因为最不发达国家依然过分依赖高量—低增值出口品，并造成初级产品价格波动以及长期价格趋势变化无常。至关重要的是，最不发达国家矿物和石油产品出口商必须将商品收益投资于各自经济体的生产能力建设。

35. 最不发达国家有着相当大的空间，可通过深化全面改革不断改善政策领域。表明这一点的是最不发达国家在各种指数方面的评分和排名低下。在这方面，设立各种国家委员会负责研究具体问题并提出详尽政策建议是取得某些成功的办法。这些问题可能是交叉问题(例如营商便利度或妇女创业)或部门性问题(利用能源和铺路)。重要的是必须从一开始就明确规定某个委员会的工作范围和目标，而且决策者和国际社会必须有认真对待其工作成果的确切意图。关于进行改革是一种持续进程的观点也应该成为决策工作的指导因素。所以，强劲的改革推动力尽管受人欢迎，但无论如何都还不够，因此应该作出进一步的修正和调节予以后续。最不发达国家应该不断努力改善其国内经济环境促进私营部门的增长和发展。研究报告鼓励它们采取有效的政策措施、包括改善产权制度和继承法提高女企业家的参与度。上一份关于最不发达国家的贸发会议研究报告认为，促进出口和吸引外国直接投资最重要的条件是改善国内营商环境，包括政府提供公益服务以及切实保护和落实财产权。

36. 按照定义，投资(国内和外国直接投资)是建设生产能力的组成部分。显然，最不发达国家要实现《伊斯坦布尔行动纲领》的目标和具体目标，就必须急剧增加投资。协调持续地努力加大国内资源调动力度至关重要。因此，应该宽泛地理解国内资源调动，使之包括金融部门、收税、侨汇以及防止资本外逃。²⁵ 对撒哈拉以南非洲债券的兴趣日见浓厚，这是表明最不发达国家正在如何发展其资本市场的积极趋势。这就是说，对最不发达国家而言，通过激励私人储蓄和改善收税制度以及利用自然资源调动国内资源，对建设它们的生产能力促进发展和减贫至关重要。在区域一级，必须加强区域开发银行在为最不发达国家生产部门融资方面的作用，深化区域经济一体化，并利用南南合作促进最不发达国家的发展。

37. 最不发达国家的发展和贸易伙伴都可以为最不发达国家生产能力建设发挥重要作用。例如，官方发展援助为生产能力建设发挥了至关重要的作用，《伊斯坦布尔行动纲领》则重申了在《布鲁塞尔行动纲领》中所作的承诺：捐助国将采

²⁵ 具体情况见贸发会议《加强国内金融资源在非洲发展中的作用：政策手册》，UNCTAD/ALDC/Africa/2009/1(纽约和日内瓦，联合国，2009年)。

取行动来达到各自的援助目标。²⁶ 最宏伟的目标是捐助国拨出国民总收入的 0.20% 作为对最不发达国家的官方发展援助。2011 年, 27 个捐助国的总比例为 0.08%: 5 个捐助国的比例超过 0.20%, 1 个国家的比例幅度为 0.15-0.20%, 3 个国家的比例幅度为 0.10-0.15%, 其余国家的比例不足 0.10%。如果捐助界再加把劲, 把目前为 0.08% 的总比例提高到 0.20% 的目标比例, 这就需要将捐助国人均官方发展援助从 34 美元提高到 89 美元。无论捐助国是否提高各自的比例, 当务之急是最不发达国家及其发展伙伴必须按照《援助实效问题巴黎宣言》、《阿克拉行动议程》和《有效发展合作釜山伙伴关系》提高援助实效。

38. 源自《贸易援助计划》的资源应该提供一种不造成债务的投资形式, 并应该更具可预测性, 同时还应该与直接有助于建设最不发达国家供应能力包括建设贸易相关基础设施的目的相挂钩。由于数目可观的最不发达国家(49 国中的 28 国)是商品出口国, 至关重要的是它们必须在区域和全球两级加入基于商品的价值链。这将拓宽它们实现直接影响创造就业机会和减贫的多样化、增值和保留收益的前景。这也将增强它们对外部冲击的经济抗御能力, 从而使收入更为稳定和更可预见。因此, 贸易援助应该包括关于商品多样化的特别举措或窗口, 使最不发达国家得以加入区域和全球基于商品的价值链。这种特别窗口可促进技术进步并提高生产效率, 同时提高劳动生产率和收入。贸易援助还应该包括提供贸易相关技术援助来建设机构能力, 以便制定由当地自主落实的贸易政策和战略, 切实参与贸易谈判和实施贸易协定。应该进一步强化作为加强最不发达国家机构能力重要手段的《向最不发达国家提供贸易方面技术援助的增强综合框架》。

39. 要求最不发达国家及其发展伙伴采取有效行动的另一一些领域涉及增加和改善数据的数量和质量, 包括建设最不发达国家的国家统计能力。最不发达国家还应该在国际社会支持下, 努力制定或建立它们与《伊斯坦布尔行动纲领》相符的指标、基准和监测机制, 据以衡量其生产能力变化状况。这些指标应该为进一步改善政策和行动的执行情况、包括改善捐助方在受援国不断提高其生产能力的业绩提供依据。

²⁶ “(a) 捐助国将尽快采取它们在第三次联合国最不发达国家问题会议上承诺的以下行动:

(一) 将国民生产总值 0.20% 以上作为官方发展援助提供给最不发达国家的捐助国: 继续这么做并尽最大努力来进一步增加对最不发达国家的官方发展援助;

(二) 已达到 0.15% 指标的其他捐助国: 保证迅速达到 0.20%;

(三) 承诺达到 0.15% 指标的所有其他捐助国: 再次承诺, 保证到 2015 年达到这一指标或尽最大努力加快达到这一指标;

(四) 在本《行动纲领》期间, 其他捐助国: 尽自己的最大努力增加提供给最不发达国家的官方发展援助, 使提供给最不发达国家的集体援助显著增长;

(五) 捐助国应在 2015 年审查官方发展援助承诺, 并考虑进一步增强给予最不发达国家的资源; (.....)。”(第 116.2 段)。

40. 能否成功地达到《行动纲领》中与生产能力相关的目标和指标要取决于若干因素，包括本说明强调的政策影响和建议。重要的是应该将建设国内生产能力置于最不发达国家各自的发展政策和战略的中心地位。因此，这些国家必须采取措施，包括将《行动纲领》纳入各自的国内政策和战略的主流，以此提高它们制定政策和将商定优先事项和承诺转化为行动的国家能力。这包括努力建设国家的机构能力和决策能力，并重新平衡国家与市场的作用。
