

2013年 最不发达国家报告

实现能够创造就业机会的增长促进包容性和可持续发展

概述

注意

报刊、广播电台或电子媒体不得在
2013年11月20日格林尼治时间17时前
引用或摘录本报告内容



联合国贸易和发展会议

2013 年 最不发达国家报告

实现能够创造就业机会的增长
促进包容性和可持续发展

概述



联合国

2013 年，纽约和日内瓦

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。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《2013 年最不发达国家报告》(UNCTAD/LDC/2013, 出售品编号: C.13.II.D.1)的部分内容印发。

UNCTAD/LDC/2013 (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

最近几年，全球经济表现缺乏活力，而最不发达国家总的来看却实现了小幅经济增长。这一组别作为一个整体，人均收入持续上升。这就使人们认为，其中一些国家或许甚至能够在本十年期内脱离最不发达国家类别。不过，一些令人担忧的迹象显示，这种增长趋势缺乏包容性，而且这种增长对减贫的贡献也有限。造成这种包容性缺乏的结果的主要原因是：最不发达国家的增长未能带来足够的“高质量”的就业机会——提供较高工资和较好的工作条件的就业机会，特别是为年轻人带来这种就业机会。由于就业在经济发展和人们的生活中发挥着极为重要作用，因此创造就业机会至关重要。就业不仅影响到收入、总需求和投资决定，而且还是最佳和最为体面的脱贫途径。

自 2008 年发生全球金融和经济危机以来，创造就业机会——特别是无就业的增长现象——已经日益在世界各地被视为一个重大的政策问题。最不发达国家的情况尤其如此，在这些国家，人口形态、难以消除的贫困、加速进行的城市化进程以及不平等现象加剧等问题构成的挑战，使得有报酬就业的缺乏成为可能引起相当严重的社会和政治紧张局势的一个根源。并不是所有最不发达国家都拥有丰富的矿物资源和其他天然禀赋。对多数最不发达国家来说，它们最宝贵的资产是人、尤其是年轻人。最不发达国家只有通过让其人口实现生产性就业，才能实现持久和惠及民众的增长。

本报告研讨投资、增长和就业之间的联系问题。具体而言，本报告研讨以下问题：最不发达国家如何能够推动增长，从而创造足够的高质量就业机会，并使它们能够达到贸发会议认为的当前和

2015 年后发展议程上最为紧迫、至关重要的目标——减贫、包容性增长和可持续发展。

最不发达国家的近期经济趋势和前景

由于全球经济仍在勉力回到强劲和持续的增长道路，因此，最不发达国家过去五年中面临的外部环境不如先前那么有利。世界贸易最近的放缓——目前几乎处于停滞状态——削弱了对来自最不发达国家进口品的需求，这一现象主要发生在发达国家，但新兴经济体的情况也是如此。除了对其出口品的需求下降以外，最不发达国家还面临初级商品价格和资本流量波动加剧的局面。

因此，与先前的繁荣时期(2002-2008 年)相比，过去五年(2009-2013 年)中，最不发达国家的经济增长收缩了整整两个百分点。这一增长率也低于《2011-2020 年十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》(《伊斯坦布尔行动纲领》)规定的每年增长 7%的目标增长率。

不过，在全球复苏缓慢的背景下，最不发达国家的实际 GDP 增长率有所回升，从 2011 年的 4.5%增至 2012 年的 5.3%。国际货币基金组织(货币基金)的预测显示，2013 年会实现类似的增长率，增幅在 5%至 6%之间。2012 年，不同组别的最不发达国家的实际 GDP 增长率延续了近期趋势，非洲最不发达国家落后于亚洲和岛屿最不发达国家。由于人口增长率较高，非洲最不发达国家的实际人均 GDP 增长率也落后于其他组别的最不发达国家。

各组别的最不发达国家的表现存在的差异，不仅体现在实际 GDP 增长率上，而且也体现在单个国家的增长率上。有 15 个国家的增长率超过 6%，但有 10 个国家的增长率低于 3%。鉴于人口增长率较高，后一类国家按人均计算增长停滞或呈负数。这对这些国家

的减贫，《千年发展目标》的实现乃至人的发展都会产生严重影响。有三个最不发达国家在 2012 年经历了衰退，因为这三国的实际 GDP 增长率为负数。

最不发达国家之间实际 GDP 增长率的差异是由于其他宏观经济指标方面差异极大而造成的。最为显著以及对经济增长最为重要的是，各最不发达国家之间在资本形成总值比率方面的差异极大。

《伊斯坦布尔行动纲领》指出，资本形成总值比率必须相当于 GDP 的 25%，这是实现 7% 的实际 GDP 增长率的先决条件。2011 年，有 17 个最不发达国家达到甚至超过了这一基准。但是，另有 31 个国家的投资率低于 25% 的基准，还有一些最不发达国家的比率甚至在 10% 以下。鉴于投资和经济增长之间的关系十分密切，这些国家的成长前景并不十分乐观。

分析一下十年中的动态，可大致看出最不发达国家的结构转型进程的程度和走向。这些国家作为一个群体来看，农业在 GDP 中的平均比重从 1999-2001 年的 31.4% 降至 2009-2011 年的 25.6%。制造业所占比重没有变化，约占 GDP 的 10%，而服务业的平均比重则有所下降。总体而言，趋势显示，就最不发达国家作为一个群体而言，在 1999-2001 年至 2009-2011 年这一时期，即几十年来经济增长最快的时期，几乎没有出现那种会使生产率、收入和技术密集度急剧上升并产生高附加值的结构转变。

就最不发达国家作为一个群体而言，其国际收支经常项目(经常项目)逆差也大幅度上升，从 2011 年的 105 亿美元增至 2012 年的 288 亿美元。经常项目状况恶化的主要原因是商品贸易差额状况明显恶化：2011 年，逆差为 37 亿美元，而 2012 年猛增至 185 亿美元。最不发达国家的贸易条件在自 2009 年急剧恶化以来的三年中继续改善。2011 和 2012 年，贸易条件达到了高于 2008 年(危机的不利影响最初显现之前)的先前峰值的水平。

在出口方面，2010 和 2011 年，最不发达国家作为一个群体增长强劲，增幅约为 25%，而 2012 年，其出口仅增长 0.6%。这种状况与前面提到的货物贸易增速在全球范围的放缓相吻合。2011 年，进口增长了 21.9%，而 2012 年，进口增速放缓，仅增长 7.8%。不过，这一增幅已经足以大幅度扩大最不发达国家的商品贸易逆差。

最不发达国家的国内储蓄水平相对投资而言较低，因此，外部资金对最不发达国家来说尤为重要。2012 年，流入最不发达国家的外国直接投资(直接外资)量创下纪录，几乎达到 260 亿美元，比 2011 年高出大约 20%。同期，流入非洲最不发达国家和海地的投资量从 169 亿美元增至 198 亿美元。亚洲最不发达国家吸引的投资量也有增加，从 42 亿美元增至 56 亿美元，而岛屿最不发达国家吸引的外资减少，从 3.2 亿美元降至 2.35 亿美元。

2012 年，工人汇往最不发达国家的汇款量继续增加，达到创纪录的 305 亿美元。流向最不发达国家的汇款量要比直接外资流入量稳定得多，即便是在危机最为严重的时期，汇款量仍保持上升。从区域分配来看，汇款主要流向亚洲最不发达国家，这些国家收到的汇款从 2010 年 163 亿美元增至 2011 年的 178 亿美元。

官方发展援助曾经在金融危机期间起到了重要的反周期作用，但 2011 年，向最不发达国家提供的官方发展援助开始减少。经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)的数据显示，所有捐助方对最不发达国家的官方发展援助净拨款，不包括债务减免，略有下降，从 2010 年的 417 亿美元降至 2011 年的 416 亿美元。2012 年的初步数据显示，流向最不发达国家的双边官方发展援助净额按实际值计算收缩了 12.8%。如果相关估计数得到证实，它们将标志着对最不发达国家的官方发展援助自 1997 年以来最大幅度的下降。

2012 年，最不发达国家的外债总额增至大约 1830 亿美元，按名义值计算比 2011 年增加 6.7%。债务与 GDP 比率也略有上升，从 2011 年的 26.3% 升至 2012 年的 26.7%，而债务总额与出口额的比率从 78.7% 升至 82.5%。这两个比率都要高于其他发展中国家。2012 年，短期债务总量增加 25 亿美元，增幅为 14%。

根据货币基金的预测，2013 年，全球实际 GDP 将增长 3.3%，比 2012 年的 3.2% 略有上升。货币基金预测，就最不发达国家作为一个群体而言，其 2013 年的增长率将为 5.7%，新兴和发展中经济体的增长率将为 5.3%。2014 年，世界经济增长率将达到 4%，在随后四年中，将达到 4.5% 左右。从中期来看，最不发达国家的增长率应在 6% 左右。

对最不发达国家来说，自危机爆发以来，国际贸易这一渠道在传递来自发达国家的衰退冲击力方面起到了最大的作用。因此，世界贸易最近的放缓将对最不发达国家的前景产生进一步不利影响。尽管发达国家对进口品的需求充其量只能用“疲软”一词来形容，但最不发达国家通过更多地依靠内需和南南贸易，避免了增长的急剧放缓。今后，内需和南南贸易将继续成为必要手段，但一些大的新兴经济体最近经济增长的放缓将严重制约这种方向的调整所产生的进一步机会。

外部资金的提供是最不发达国家实际 GDP 的强劲增长的另一个先决条件。正如本报告第一章的分析所述，自从危机爆发以来，外部筹资经历了相当大的波动。此外，发达国家将在 2014 至 2015 年间收紧货币政策，这将改变发达国家资产和发展中国家资产之间的投资的相对获利能力。这两组国家之间的利率差别的缩小也将使获取资金以处理经常项目逆差变得更加困难。面临大量此种逆差的最不发达国家应当现在就开始为应对今后的这些形势做准备。

影响到最发达国家的外部条件的第三个主要因素，是国际初级商品价格的变动。货币基金的预测显示，从长期来看，石油和非燃料初级商品的价格将持续下跌。而不仅由于源自供应方的可能的破坏因素(能源和粮食供应方面)，而且还由于需求的不确定性，初级商品价格的短期前景极为难以料定。

在这一背景下，最不发达国家的中短期前景并不十分乐观。即便这些下行风险无一成为现实，而且货币基金的增长率预测证明是准确的，最不发达国家作为一个群体的增长率仍将低于《伊斯坦布尔行动纲领》规定的 7% 的目标。在这样的情景中，切实应对就业挑战(本报告对这项挑战的今后的严重性作了分析)对最不发达国家来说将变得愈加困难。

最不发达国家的人口动态

人口状况的变化会影响到所有国家的环境和社会经济发展，但它对最为脆弱的最不发达国家的影响尤为明显。虽然最不发达国家每日生活费不到 1.25 美元的人口(赤贫人口)的比例有所下降，但由于人口增长率较高，赤贫者数目继续上升。

最不发达国家面临着严峻的人口挑战，因为据预测，到 2050 年，最不发达国家的人口——其中大约 60% 目前不到 25 岁——将增加一倍，达到 17 亿。最不发达国家的青年人口(15 至 24 岁)将从 2010 年的 1.68 亿猛增至 2050 年的 3 亿，增加 1.317 亿。到 2050 年，全世界将有四分之一的青年人(15-24 岁)生活在最不发达国家。

在最不发达国家的工作年龄人口方面，2010 至 2050 年，这部分人口将平均每年增加 1570 万，在 11 个最不发达国家，每年将至少增加 50 万。非洲最不发达国家(刚果民主共和国、埃塞俄比亚、乌干达、坦桑尼亚联合共和国)预计的增幅最大，这些国家的工作年

龄人口每年将增加 100 万以上。如果正如预期的那样，到 2050 年，进入劳动力市场的人新增 6.3 亿(相当于 2050 年最不发达国家人口的 37%)，那么，这将给最不发达国家造成重大的就业和发展挑战。

最不发达国家的人口增长率还大大高于其他国家组别的人口增长率：前者 2011 年的年人口增长率为 2.2%，这一增长率几乎是其他发展中国家的增长率(1.2%)的两倍，发达国家的增长率(0.4%)的五倍。此外，最不发达国家的生育率居全球首位，2005-2010 年间，每名妇女平均生育 4.4 个子女，而其他发展中国家和发达国家的相应数字分别为 2.4 和 1.7。

对多数最不发达国家来说，要获取潜在的人口红利(尽量充分利用抚养率处于最低水平的时期)，就需要增加对培训、教育和青年就业的投资。虽然自 1990 年以来，最不发达国家的初等和中等教育入学率及青年识字率都有所提高，但这些比率仍然低于其他发展中国家和发达国家的相应水平。从中期来看，最不发达国家的人口增长动态加上不断增加的青年人口，将意味着抚养率的下降和劳动力供应的增加。

城市化是最不发达国家人口动态的另一个关键因素。2010 年，最不发达国家的城市化水平为 28%，比世界平均水平(50.5%)低大约 20 个百分点。到 2020 年，主要由于农村人口向城市迁移、高生育率和人口增长率，最不发达国家的城市化水平将达到 39%。

许多最不发达国家现在处于关键的发展阶段：人口增长率较高，而且就业挑战的性质(尤其就农村而言)正在发生变化。在以往，多数新进入劳动力市场的人通常被生产率较低的农业部门吸纳。然而，随着人口密度上升，农场规模缩小，以及农民越来越多地开始耕作生态上更为脆弱的土地，农业收入和农业生产率可能维持在极低的水平。由于这些因素，最不发达国家的城市化率和移民率将保持在较高水平。

鉴于本报告所述的显而易见的人口挑战，最不发达国家将需要作出重大努力，以便在中期内创造足够数量的就业岗位，向其青年人口提供体面的就业机会。人口红利产生的潜在益处不可能自动获得。能否利用潜力，要看最不发达国家经济体是否有能力吸纳新进入劳动力市场的人员和目前失业或未能充分就业的人员，并向其提供生产性就业机会。

最不发达国家面临的就业挑战： 创造足够数量的高质量的就业机会

最不发达国家面临的主要就业挑战，是为每年加入劳动力队伍的数百万人口提供生产性就业机会和生计。鉴于上述人口趋势，这一挑战将在今后若干年中变得更为严峻。为说明这一问题的严重性，有必要提一下一些国家新进入劳动力市场的人员的估计数目。例如，在埃塞俄比亚，约有 140 万人在 2005 年新加入劳动力队伍，到 2050 年，这一数目将增至 320 万。同样，在海地，2005 年的新进入者约为 204,000 人，而到 2035 年，这一数字将达到 229,000 人。在孟加拉国，2005 年有 290 万新进入者，到 2020 年这一数字将达到峰值(310 万)，之后开始下降。以上是这些国家每年必须创造的生产性和体面就业机会和生计的数目。如果无法创造足够的就业机会，贫困率和国际移徙率就可能上升。

实际上，最不发达国家劳动力市场的相对不景气是 2002-2008 年间的繁荣对最不发达国家减贫的影响较为微弱主要原因。虽然在 2000 至 2007 年这一时期(这一时期的 GDP 增长率接近每年平均 7%)，赤贫发生率从 59%降至 53%，但增长对贫困发生率产生影响的速度要比其他发展中区域慢。多数最不发达国家的农业部门表现

较差，这造成了极为不利的影晌，因为农业部门的增长的贫困弹性通常要比经济其他部门增长的相应弹性高得多。

在多数最不发达国家，逐步壮大的劳动力队伍就业的主要渠道仍然是农业，就业方式主要为在新土地上耕作。但是，最不发达国家的农业增长一直面临难以消除的制约因素，如研究和开发投资缩减，生产要素市场缺失或不完善，难以充分获取生产者风险缓解工具，以及基础设施状况差等。由于人口不断增长，农场规模缩减，生产率低下，农业生产作为农村贫困人口谋生手段的可行度正在降低。此外，多数最不发达国家的农民无力进行农业生产的可持续的集约化。越来越多的年轻人在农业部门之外寻找就业机会，城市正在日益成为主要目的地。

所以，最不发达国家的人口不仅正在迅速增长，而且还正在快速向城市迁移。目前，正在进入劳动力市场的最不发达国家人口要多于以往。鉴于这些诸多趋势，本十年期对最不发达国家来说至关重要，特别是就就业而言。因此，显然有必要加强就业和增长之间的联系。2000-2012年间，最不发达国家的年就业增长率为2.9%，略高于人口增长率，但远低于这一时期的平均GDP增长率(7%)。非洲和岛屿最不发达国家的就业增长率超过最不发达国家的平均增长率，这种情况将持续下去，至少直到2018年。

此外，最不发达国家和其他发展中国家之间历史上形成的劳动生产率差距仍然非常大，虽然这一差距自2000年以来已经缩小。2012年，最不发达国家每名工人的产量(按1990年不变国际美元计算)仅相当于其他发展中国家水平的22%，欧洲联盟(欧盟)平均水平的10%，北美水平的7%。自1985年以来，最不发达国家、其他发展中国家和发达经济体之间的农业劳动生产率差距也有了扩大。1985-1987至2009-2011年间，三分之一以上的最不发达国家(有可比数据的27个国家中有10个)的农业劳动生产率下降。

提高农业生产率是最不发达国家发展和农业部门实现结构转型的必要条件。提高这些国家的农业劳动生产率，不仅能够使农村家庭的实际收入上升，而且还能够刺激对农村非农业产品和服务的需求。投资于农村灌溉、排水、供水渠道提供、当地土地开垦、植树造林等，在创造就业机会方面的潜力相当大。如果此种投资——包括通过执行公共工程方案——以一项恰当拟订、目标明确的就业战略为基础，这种潜力就能够得到增强。

最不发达国家的劳动力参与率较高，平均为 75%，而其他发展中国家则为 68%。不过，应当谨慎看待这些数字。社会保障体系的缺乏，以及低收入造成的家庭支助有限，意味着最不发达国家的贫困者别无他择，只能寻找工作，而且愿意从事任何工作。总的来说，平均收入较低还意味着家庭中更多的成员需要进入劳动力市场，以便提供足够收入，维持整个家庭生计。因此，最不发达国家劳动力参与率较高，主要反映贫困者为了生存急需从事工作的状况，并不表明劳动力市场运行顺畅、正在切实发挥作用。

按性别和年龄组对劳动力参与率作分类分析，可以进一步了解最不发达国家经济活跃人口的分布情况。虽然在不同的最不发达国家组别中，这种分布情况不尽相同，但总的来看，在最不发达国家的劳动力市场，妇女从事工作的倾向明显。出现这种状况的部分原因在于：妇女主要在非正规部门从事工作(家政、子女抚育、养殖等)。1990 至 2012 这一时期，约有 2.9 亿妇女加入最不发达国家劳动力队伍。这一时期，最不发达国家的妇女的劳动力参与率上升 3 个百分点，平均从 59%升至 62%。

对最不发达国家的贫困者尤其是妇女来说，一个重要的收入和就业来源是农村非农业经济活动。这些活动与养殖业、食物链以及为当地农村市场生产货物和服务(往往不可交易)密切相关。随着城市化程度的提高和城乡运输网络的改善，农村非农业活动还为远距离市场生产货物和服务(不可交易和可交易)。关于最不发达国家的农村

非农业活动领域的专职和兼职就业情况，目前没有通过家庭调查获取的准确的数据。不过，据估计，农村非农业经济约占亚洲农村专职就业的 30%，在拉丁美洲、西亚和非洲，相应的比例分别为 45%、20%和 40%-45%。实际上，随着人均 GDP 水平的上升，农村农业收入的比重通常会下降，因为农村非农业收入的比重会上升。不过，来自案例研究的证据显示，虽然农村非农业就业在最不发达国家变得日益重要，但农业生产和农业就业岗位仍然是多数最不发达国家的主要依靠。

从积极方面来看，自 2000 年以来，就业无保障和有工作的贫困者指标有所改善。然而，就业无保障者仍然占最不发达国家就业总人数的大约 80%。到 2017 年，在最不发达国家这一群体中，非洲最不发达国家有工作的贫困者的比例将最高。此外，最不发达国家从整体来看，就业无保障方面的性别差距不仅已经很大而且还略有扩大，2000-2012 年这一时期，这种差距平均达到 11 个百分点。2012 年，平均有 85%的妇女和 73%的男子处于就业无保障状态。

在最不发达国家，就业无保障现象和有工作的贫困者的发生率与失业密切相关。在这些国家，失业对正在加入到劳动力队伍中来的年轻人的影响尤其严重。在多数最不发达国家，青年失业率(15 至 24 岁的人)高于最不发达国家男女平均失业率，而且在多数情形中几乎是后者的两倍。最不发达国家的青年人通常在非正规部门找到工作，但这些工作的工资往往不合理，无法提高技能，也无法提供充分的就业保障。在刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马拉维、马里、卢旺达、塞内加尔和乌干达等国，70%以上的青年不是从事自营职业就是充当家庭帮工。如果能够向正在逐步增加的最不发达国家青年人口提供必要的技能、教育和体面就业机会，这一群体就能够成为一支满足全球和本国需求的劳动大军，并在很大程度上驱动本地消费和投资。

遗憾的是，最不发达国家在创造体面就业机会方面的记录(即便是在出现增长的时期)乏善可陈。实际上，证据显示，GDP 增长较快的国家是在相对创造较少就业机会的情况下实现增长的。此外，2000-2008 年，大约半数最不发达国家的就业弹性下降，而且，恰恰是在增长较快的最不发达国家，这种弹性往往更容易下降。虽然所报告的最不发达国家增长的就业弹性依据国际标准总的来说并不很低，但是，鉴于这些国家可能面临的人口和经济挑战，这些弹性或许不足以达到所需的就业水平。

本报告显示，2000-2010 这一时期，就业率只是在所调查的 11 个最不发达国家中的 3 个国家对人均 GDP 做出了积极贡献：柬埔寨(占人均 GDP 变动的 9%)、塞拉利昂(6.3%)、坦桑尼亚联合共和国(4.7%)。这从许多青年人愿意接受更为长期的教育，从而有助于建立今后的生产能力的角度来看，也许表明这些经济体正在发生极大的积极变化。但是，本报告还显示，最不发达国家的经济增长在创造就业机会方面的有效性往往会随着时间的推移而降低。

然而，现有的关于最不发达国家劳动力市场和非正规部门的信息较为稀少。现在急需加强数据收集和统计资料分析工作，这项工作应当在关于《千年发展目标》的 2015 年之后的辩论中占据突出位置。

有利于最不发达国家把创造就业与 发展生产能力相结合的政策框架

过去 30 年间，最不发达国家得到的建议是，重点将经济增长作为促进经济多样化、减贫和经济发展的战略。回过头看，这似乎是一项明智的政策建议，因为若没有持续的经济增长，最不发达国家几乎不可能实现经济和社会发展，也不可能按照国际商定的目标将

其贫困水平降低一半。事实上，认识到可能出现这种局面，《伊斯坦布尔行动纲领》指出(第 28 段)，最不发达国家若要实现“持续、公平和有包容性的经济增长[……]达到至少 7%的同比增长率”，应该通过结构转型增强所有部门的生产能力，并通过有效融入全球经济摆脱边缘化境地。

最不发达国家 20 年来推行的基于市场的改革和政策，受到了上述建议的启发，依据的是这样一种假设：实行宏观经济紧缩、迅速自由化、私有化，同时放松监管，将吸引大量投资，足以刺激产量迅速增长，随之又能自动创造大量优质的就业机会。但目前显而易见的是，虽然经济增长十分必要，但增长本身既不能保障创造就业，也不能自动带来包容性发展。某些情况下，它甚至反而会导致社会不平等加剧、失业增加和贫困率上升。简言之，如果将创造就业和包容性增长作为最终目标，那么增长类型至关重要。可以看出，较之于资本密集型投资拉动的增长，劳动密集型活动带来的增长或贫困者生活的区域出现的增长更易于创造就业和促进包容性增长。

本报告提出将投资与增长和创造就业联系起来，以实现包容性和可持续发展的政策框架。本框架依据这样一种假设：若不发展生产能力，就无法最大限度地发挥增长创造就业的潜力。通过政府资助项目或国际社会资助项目提供就业机会的举措，虽然可能在短期内成为宝贵的就业来源，但它们无法为处理最不发达国家的就业难题提供长期、可持续的解决办法。

本报告提出的框架依据的是贸发会议关于最不发达国家和其他发展中国家的分析工作得出的两套主张和概念。

首先，它假设：

- 经济增长若不能创造充足的体面就业机会，则不可持续；
- 创造就业机会但不发展生产能力，同样不可持续。

其次，它为“生产能力”给出的定义十分宽泛，涵盖了国家发展生产货物和服务所需各项能力的所有基本要素；但同时又突出重点，足以用于确定政策优先领域。

何为生产能力？在贸发会议，与最不发达国家相关的这一概念的演变涉及先前的工作，这些工作是为了弄清像最不发达国家那样结构脆弱的发达经济体如何促进经济增长，如何启动并随之加快增长进程。这些工作还力求理解是哪些关键要素或能力使此类经济体能够生产可以消费或出售的货物，以及何种生产性活动创造有助于减贫的优质就业机会。

为寻找上述问题的答案，贸发会议开展了分析工作，从而确定了生产能力的若干基本要素。生产能力是指生产性资源、企业能力和生产联系，它们共同决定了国家生产货物和服务的能力，并使国家实现增长和发展。

生产性资源是指各项生产要素，包括自然资源、人力资源、金融资本和有形资本。

企业能力是指为了建设将投入转化为产出(具有竞争力，能够满足当前和未来需求的产出)的国内企业而调动资源所需的技能、技术、知识和信息。企业能力还包括投资、创新、升级和创造货物与服务的能力。就此而言，它们是指引发经济变化所需的能力和技术知识。

生产联系是指货物和服务(以后向和前向联系的形式)、信息和知识及生产性资源在企业之间及行业部门之间的流动。

上述三要素不仅共同决定了国家生产货物和服务的总体能力，还决定了国家能够生产和出售哪些货物和服务。因此，就此而言，生产能力因“国”而异，各国之间差异巨大。它们还决定了国家在某个时期能够生产的货物和服务的数量和质量。这种潜在生产力在短期内显然有限，但可以在中期和长期内加以扩展。

依据生产能力的这个概念，若一国在以下所有领域均表现出改善或者进步——即生产性资源正在扩大，该国正在获得技术能力和企业能力，并且还在建立生产联系，实际上就意味着该国的生产能力正在得到发展。所有这些进步均使国家有能力生产更多种类的货物和服务、创造就业、在内部增长动力的基础上融入全球经济并从中受益。如果这种发展得以持续，那么国家将拥有生产能力，能够创造支付更高工资的就业机会，并获得高效并富有竞争力地生产更多种类的高附加值货物和服务所需的能力。

发展生产能力，要通过所有国家实现持续发展都必须经历的三个密切相关的核心经济进程。它们是：建立国内资本存量(实物资本、人力资本，等等)所需的投资，经济学家称之为资本积累；结构转变(或结构转型)；建设国内企业部门的能力。

是否可以构想一个将不同要素组合成一个良性循环的动态过程？例如，这样的过程可以利用企业发展使生产结构转型，发展与对技能要求更高的技术密集型生产相关的附加值更高的活动，这种活动反过来又带来更多收入，可以刺激需求和新的投资。这种资本积累进而使企业能够开发新活动，使经济进一步多样化，逐渐脱离传统部门，从而加速结构转变的进程。问题在于如何将这些协同作用纳入一个就业优化框架，这也要求选择避免相互矛盾的政策。

本报告提出的促进最大限度创造就业的政策框架旨在实现上述目标。方法是确定政府若希望在增长、创造就业和发展生产能力之间建立牢固的联系，应该实施怎样的一套政策。本政策框架依据的是对最不发达国家面临的挑战进行务实评估，明确承认包容性发展的关键不仅在于更高的经济增长率，还包括更高的增长就业密度。

就资本积累而言，本报告提出的框架中的新元素在于，它不仅看重各项政策激发投资—增长关系的潜力，而且为这个关系增加了就业这个不可分割的第三要素。因此，对于最不发达国家决策者而

言，资本积累的首要目标是促进创造就业的增长。这关系到以何种方式调动资源和做出投资决策。创建一个强大的、可持续的投资—增长—就业关系的关键切入点是投资。其目的在于——最初是通过优先领域(特别是基础设施领域)的公共投资——启动一个良性循环：以投资促进增长、以增长创造就业，这将为工人带来更多的收入，刺激消费，进而促进总需求的扩大。抛开进口漏损不谈，扩大的总需求可为新投资或追加投资以满足日益增长的需求创造动机。然后可以在更高层次的投资、增长、就业和收入之间重复这个循环。

鉴于大多数最不发达国家是十分开放的经济体，它们无法在整体经济中启动这个关系。然而，非贸易部门仍然相对封闭，比其他经济部门拥有更大的经济政策空间。因此，初期阶段最实际的办法是刺激交易品部门通过这个关系进行的积累资本的过程。随着时间的推移，也随着国内企业自身技术能力和学习能力的发展，可以逐渐将这个关系扩展至因技术创新、进口替代活动和出口活动而成为贸易部门的现代服务业。

鉴于许多最不发达国家的私营部门相对薄弱，较为可能和现实的是，在短期至中期内，启动增长过程所需的投资助推力将来自公共部门。这并非要鼓励实行公有制——这样做相当于重拾以往失败的政策。确切地说，这是要确保运用国家调动资本的权力，为在短期内启动良性循环提供所需的初始投资推动力。换言之，虽然公共投资对于启动这个关系至关重要，但它应该仅限于短期和中期措施。就长期而言，私营部门应该在这个关系中发挥首要作用，公共部门的责任应随之缩减为通过适当的政策和激励措施鼓励私营部门投资于优先领域，以此支持这个关系的高效运转。

虽然各国的公共投资最初投入的部门必然各不相同，但是基础设施投资似乎是一个自然的起点，因为在大多数最不发达国家，缺乏足够的基础设施是严重制约企业发展和生产能力建设的一个瓶颈。可以利用丰富的生产要素——即劳动力达到这两个目标。前提条

件是调整基础设施投资政策，以确保以技术上可行、具有成本效益和就业密集型的政策办法取代资本密集型的政策办法。换言之，需要采用适当的技术。

社会服务也具备通过公共投资启动投资—增长—就业关系的有利条件。数以百万计的最不发达国家公民仍然无法或难以获得体面生活的最基本条件，如营养、卫生设施、电力、水、交通和通信、医疗服务和教育。具有创造就业潜力、可以率先投资的其他部门包括建筑业、扩大农村地区的服务、纺织与皮革生产及食品加工等。

本政策框架还更为重视各种规模的企业和农场的升级换代，因为它们促进增长、创造生产能力和为非熟练工人与熟练工人创造就业机会方面具有潜在作用。在大部分最不发达国家，企业的分布从规模来看向微型和小型企业严重倾斜，这些企业往往在非正规部门运营。处在另一端的，是少数大型企业，其中大部分是国有企业或为外国人所有或控制的大型私人企业。这些大公司往往分布在最有利可图的行业，如采掘业、航空运输和现代金融活动，这些行业中的企业需要具有较大规模，以便进行资本密集型投资。中型企业通常不存在。和许多其他发展中国家一样，最不发达国家存在这种“中型企业缺失”现象的原因是，小企业无法壮大和达到最低限度有效生产规模。因此，在最不发达国家，最重要的任务是创建缺失的中型企业。

专门旨在帮助企业扩大规模的政策可以分为四类：企业正规化政策；企业融资政策；增加企业组织能力和企业能力的政策；克服信息失灵与合作失灵的政策(鼓励加强联系和集群化的政策)。这些政策若取得成功，就能使微型和小型企业发展壮大成为中型甚至大型企业。它们的壮大有望为大量工人创造就业机会，从而成为就业密集型企业。这是因为：为了达到最佳生产规模，这些企业需要利用现有技术和生产方法扩大生产规模。规模经济带来的效益将随之促使这些企业进一步发展壮大。与此同时，创建中型企业将为技术进

步创造条件。一旦中型企业的生产规模超过了现有生产过程中的最适当规模，企业为了维持其盈利能力将不得不力求创新。

本报告提出的政策框架建议在企业发展的同时采取积极政策，影响不同类型活动中的技术选择。需要区别对待各种类型的技术选择和相应的政策，以便调和与技术进步与创造就业这一对往往相互矛盾的政策目标。因此，应该遵循两种不同的战略：一种战略适用于现代部门，主要涉及获取发达国家的先进技术；另一种战略适用于其他部门，主要涉及采用所谓的“适当”技术。

在结构转变方面，最不发达国家的难题并不在于其经济结构一成不变，而在于大多数情况下，其经济结构的变化方式不利于建设生产能力，也不利于创造充足、优质的就业机会。为了使最不发达国家的经济踏上高就业增长和包容性发展之路，本政策框架建议采取三管齐下的创造就业方针，该方针侧重以下三个方面：通过投资于资本密集型和劳动密集型交易品活动创造外汇；扩展非交易品部门，同时创造就业机会；提高整个农业，特别是自给型农业的生产率。

三管齐下的创造就业方针认识到，结构转变进程最好始于巩固和扩大经济的现代化核心，即制造业、采矿业、机械化农业和现代服务业中高附加值的知识密集型和有竞争力的活动。在劳动力方面，这一进程最好通过以下方式实现：工人由从事低生产率、低收入工作转向从事其他部门生产率较高、较为理想的工作(即部门间劳动力转移)。

然而，在现代部门扩张的同时，经济中其他部门的就业数量和质量需要得到改善。由于最不发达国家有工作但处境贫困的现象十分普遍，这意味着需要提高传统活动的生产率。应该探索和促进其他部门中所有改善生活条件的机会和在劳动密集型活动中创造就业的机会。

三管齐下的创造就业方针所依据的逻辑是，提高农业生产率可以释放劳动力，为经济中的其他部门，即交易品活动和非交易品活动所吸收。由于交易品面临激烈竞争，因此该部门吸收劳动力的范围有限。换言之，资本劳动力比率的选择往往由外部因素决定。因此，必须由非交易品活动为新增劳动力和自给型农业释放的劳动力提供大量的就业机会。这些部门包括：基础设施和住房；基本服务(教育、健康、卫生、通讯、公共管理)；技术服务、维修及保养，及大部分运输服务；保险服务、地产及商业经纪；个人、社会和社区服务；公共管理；安全和国防。由于这些活动一般不面临国际竞争，因此在这些部门中影响结果的政策空间大于交易品部门。这意味着在这些活动中更有可能提高增长的就业密度。

然而，重要的是，政策不能仅仅注重创造就业，还要重视生产性改造——在上述每个部门分别进行改造，同时也对整个经济进行改造。本报告提出的三管齐下方针强调，创造就业十分关键，但在设法创造就业的同时还应当设法使经济活动现代化和提高生产率。后者将确保不仅是就业数量，而且就业质量也得到提高。

不应将本报告拟定的框架视为能够解决最不发达国家所面临就业难题的“万能”之道。最不发达国家在运用本框架方面完全可以采取不同的做法，因为各国在资源禀赋、规模、地理位置、生产结构和出口结构方面存在着差异。这种多样性意味着不同的出发点和不同的政策选择。各国决策者在决定如何使用本框架之前应审慎考虑本国经济的特点。

促进高就业增长的政策

最不发达国家促进高就业增长的政策应该具有两个相辅相成的目标：增加就业机会以吸收日益增多的劳动力和突然激增的年轻人，以及(通过生产率增益)提高这些就业机会产生的收入以便争取消除普遍存在的贫困和就业不足现象。要实现这些目标，需要执行一系列相互扶持的旨在建设生产能力和促进结构转型的政策。政策干预措施应涵盖三大领域：宏观经济政策、企业发展与技术学习、公共部门投资与创造就业行动。

宏观经济政策

实现包容性发展，需要采取超越宏观经济稳定这一狭隘目标的宏观经济政策方针。这种更广泛的方针要求扩大工具的数量，并使宏观经济政策与刺激生产能力发展的其他政策相协调。这种情况下，财政政策变得比货币政策更为重要。这种政策应当突出实物资本和人力资本公共投资的筹资重点，为此，要加快对基础设施的公共投资，增加教育与培训支出。要做到这一点，需要加强政府调动和管理国内及外部财政收入的能力。在国家层面上，可以首先调动国内资源，这便需要调整财政政策和税收管理。最不发达国家最容易筹集财政收入的措施包括：(一) 实行增值税(VAT)，减少增值税免税项目和提高奢侈品消费的增值税率；(二) 提高酒精、烟草和汽车的消费税；(三) 减少对企业和高收入外籍人士的免税期和免税待遇；(四) 在最富有者居住的地方提高城市房地产税；(五) 改革金融部门的税收管理；(六) 在落实替代收入来源之前避免进一步削减关税。同时，还可以通过简化信息管理、反复核实税务报表和设置专门的高收入纳税人管理部门，从而提高税收管理和征收工作的效率。

对于资源丰富的最不发达国家而言，可以通过调整目前给予农业和采矿业外国投资者的极优惠条件来增加财政收入。这可能涉及到对大型投资项目租赁的土地征税、提高现行的土地税或修改这些项目所开展活动的税率。拥有矿产资源的政府可以通过提高税款、特许权使用费、所得税或出口税来增加收入。最不发达国家政府还应该加强对来自传统和非传统捐助方及多边和区域金融机构的外部资源的调动。

虽然财政政策在发展生产能力方面可能比货币政策更为重要，但货币政策依然十分关键。不过货币政策应该降低对通货膨胀率保持在一位数低水平的关注，更加注重全面利用生产性资源及保持合理的宏观经济稳定。最不发达国家的信贷政策至关重要，特别是对在这些国家中常常受到信贷制约的微型、小型和中型企业而言。在这方面，公共开发银行可以发挥重要作用，在私人金融机构不能提供信贷时为这些企业提供信贷。

最不发达国家特别容易受到外部冲击的影响。为保护自己规避这种风险，它们还应该建立资本账户管理制度，包括对资本外移作出居留规定和对外部借款实行更严格的管理。初级商品出口大国也可以考虑设立稳定基金，保护本国规避国际初级商品价格的剧烈波动。

企业发展

私营部门的发展是最不发达国家大规模创造就业机会的必要条件，因为无论是现在还是将来，多数就业机会的创造都要靠私营部门。最不发达国家发展私营部门的主要政策包括产业政策、企业政策、农村发展政策和教育与培训政策。

产业政策旨在通过在部门之间或部门内部转向生产率更高的活动，引导经济迈向结构转型。最不发达国家可以推行两种战略，提

高增长的就业密度。第一种战略是在目前拥有比较优势的部门促进后向与前向联系和技术升级，从而进一步扩大优势。这往往意味着重点发展以自然资源为基础的活动。可以以农业为基础发展食品加工等下游产业，主要面向国内和区域市场，同时兼顾全球市场。农业还可以产出其他种类的产品(例如农业原料)，经进一步加工后出口。为此，可以采取以下措施：提供产业推广服务、实行临时出口税率、为企业集群提供支持(见下文)。在国际层面，可以通过以下方式对这些措施加以补充：增强有关某些初级农产品(例如大米、玉米、小麦、糖、肉制品和乳制品)的生产、加工和营销链的区域合作，有可能通过区域一体化方案满足日益增长的区域需求。政府应该同时发展运输、物流、加工和市场基础设施，以促进区域价值链的发展。

另一种产业政策战略旨在通过吸引劳动密集型产业投资来改变经济中的资本劳动力比率。中国有可能将其低端制造业异地化，一些最不发达国家可以利用这一机会，使国内企业融入制造业全球价值链，同时吸引外国直接投资(直接外资)。在国内，应该以集群化、促进出口和劳动力成本相关政策辅助这一战略。集群化使公司能够受益于技术和管理上的规模经济(外部因素)和采取集体行动。决策者可以通过以下途径支持产业集群：确保提供优越的基础设施、物流、海关、金融和法律服务；提供优先使用土地的机会；简化行政程序。最不发达国家可以通过出口加工区、出口补贴、提供公共贸易融资和贸易促进机构等手段促进出口(特别是非传统出口)。可以通过确保提供充足的工资商品与服务，特别是食品(通过农业政策——见下文)和交通、住房等，保持劳动力成本的竞争力。

通过全球价值链和直接外资参与国际体系，只有同时促进参与一体化的国内企业持续开展技术能力建设(以便避免陷入对劳动密集型、低生产率活动的依赖)，才能产生持久的发展影响。这类政策还应该着眼于与其他国内企业建立联系，通过互动式学习提升水平和

升级换代。某些情况下，当局可能需要与外国投资者谈判，以便促成国内联系及向本地企业转让技术。

有效促进城市微型和小型企业(微小企业)发展的企业政策措施包括：为其获得资本提供便利和帮助企业升级获得正规地位。决策者需要通过国家开发银行或商业银行，扩大这些企业可以获得的融资规模。国家开发银行应该为微小企业开通特殊信贷渠道。主管机构可以通过下列途径消除商业银行不愿承担风险的问题，鼓励它们增加对微小企业的贷款：**(a)** 为商业银行对此类企业的贷款提供补贴或贷款担保；**(b)** 在该细分市场实行低于其他类型贷款的资产准备金；**(c)** 将正规和非正规金融机构(如民间标会和信用社)联系起来，后者更加了解借款人的风险，而且交易成本更低。公共和私人金融机构应该根据目前的盈利能力和企业家的情况，选择那些具有高增长潜力的中小企业。为了促进微小企业进入正规部门，最不发达国家主管机构可以简化注册和报告的程序与要求，降低注册成本，允许逐步实现合规，并建立一个为微小企业提供管理支助和咨询的部门或半自治机构。

农村发展政策是一道特殊的难题，因为农村地区生产率水平极低，需要在基础设施、技术和融资方面采取行动。国家需要投入大量资金，用于农村基础设施建设，特别是灌溉、电力、交通运输，仓储(仓库)和通信(信通技术)设施，以提高农村生产率及促进农场的后向与前向联系。需要开设或恢复农业推广服务，在栽培技术、水管理、种子和/或作物选择、仓储、土地质量条件和供水、避免土壤退化、满足市场需求的技术方面提供咨询和培训。此类服务的科技内容应该积极联系当地社区的情况，并结合现代科技和传统或土著知识体系。服务应着眼于小农户也可采用的对规模大小没有特别要求的技术。虽然这些服务通常由国家机构提供，但国家机构也可以与国内和国际非政府组织及农民协会合作提供推广服务。上游的主要政策方向是进一步资助研究农业生态区或战略性粮食产品的国家

或区域农业研究中心。为此，应该集中区域合作伙伴提供的资金，并在可能的情况下争取国际捐助方的支持。

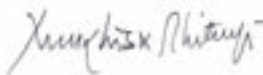
为农村生产者提供获得资本和融资的机会，需要为农民和农村非农业经济主体提供季节性融资和长期融资。这项业务应该由农业发展银行、国有银行、邮政金融服务、社区信用社(更了解借款人的信用度)开展；某些情况下也可由商业银行提供。这些机构还具备动员农村储蓄并将其转化为信贷的能力。较大的机构还可以设立专门的农村/微型信贷单位。由国家资助信贷拨备，可能需要建立或重建农村发展银行，提供商业银行或其他金融机构不提供的金融服务。采用保险和仓单质押计划是允许农民将农产品转为抵押品的途径之一。采矿业建立联系的难度更大，但是仍然可以通过鼓励当地企业提供劳动力密集型(餐饮、清洁等)服务，做到这一点。

上述产业工具、企业和农村发展政策大多为具有针对性的政策。需要辅之以旨在提高最不发达国家经济知识密度的横向政策措施，以便使之更加符合并更好地适应现代经济体的要求。这便涉及到教育和培训政策。初等教育的当务之急是提高质量。中等和高等教育及技术与职业培训方面，最不发达国家需要同时扩大服务范围和提高质量。这包括修改课程设置和教学方法，以便提高劳动力的适应性和创新性，并调整教育政策，以满足国内劳动力市场未来的需求。

还有其他三项提高经济知识密度的政策措施。其一是促进学术界(高等院校和研究机构)与企业界的合作(例如在集群的环境下)。其二是通过政府举措或者通过政府与产业协会或部门协会之间的合作，设立或加强标准制定机构(例如质量和卫生认证机构)。其三是实行减税政策或征收培训税，以便为劳动力提供特定产业技能的培训。

公共部门带动就业机会创造

然而，除了私营部门的参与之外，国家自身必须以直接或间接的方式在创造就业机会方面发挥作用，在发展的早期阶段尤为如此。由于基础设施工程属于非交易品类型的活动，而且是国家为大部分项目提供资金，所以它可以影响方法的选择，以便确保采用劳动密集型生产过程。与资本密集型方法相比，这些方法具有若干优势：它们可创造更多的就业机会，成本较低，能够促进当地的企业发展和能力建设，提供更便捷的保养和维修服务，而且还能产生外汇节余。



贸发会议秘书长
穆希萨·基图伊博士

