



2020年 最不发达国家报告

概述

新十年的生产能力



联合国

联合国贸易和发展会议

2020年 最不发达国家报告

概 述

新十年的生产能力



联合国
2020年，日内瓦

© 2020年，日内瓦

本出版物供开放获取，但须遵守为政府间组织订立的知识共享许可协议<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

本出版物所采用的名称及其图表内的材料的编写方式，并不意味着联合国对于任何国家、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。

文中材料可引用和转载，但须注明出处。

本出版物经外部编辑。

联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

概述

最不发达国家的COVID-19危机

人们最初担心全球冠状病毒病(COVID-19)大流行会对最不发达国家的健康造成灾难性影响，这一担心尚未成为现实；但一些最不发达国家(例如圣多美和普林西比、吉布提、冈比亚、阿富汗和尼泊尔)受到了这一大流行较为广泛和严重的健康影响。由于大多数最不发达国家的卫生系统薄弱，不能排除2020年最后几个月疫情在一些最不发达国家进一步大规模蔓延，从而对这些国家造成可怕后果的可能性。

由于国别因素，最不发达国家比最初的预测更好地抵御了大流行的健康影响，这些因素包括：以往的流行病经验；针对COVID-19采取的政策和技术创新；以及有利的人口结构，例如年轻化，而且多数情况下人口密度较低。

从卫生政策的角度来看，较好地经受住COVID-19大流行冲击的最不发达国家是那些经济生产能力基础更广泛、更成熟的国家。一般而言，这一逻辑也适用于这些国家应对其他冲击(如医疗、经济或自然灾害)的能力。能够发展更密集和更多样化的生产能力结构的国家表现出更强的复原力，并为经受不同类型的冲击做了更好的准备。

虽然这场大流行(至少在最初)对健康的影响不是灾难性的，但它对经济的影响却是毁灭性的。2020年，COVID-19疫情导致最不发达国家经济体经历了几十年来最严重的经济冲击；这反过来又导致了经济急剧下滑，这种下滑是世界经济深度衰退和最不发达国家政府采取国内遏制措施的后果所共同造成的。更糟糕的是，这些后果可能会在中期内持续存在。

2019年10月至2020年10月，最不发达国家的经济增长预测从5%大幅下调至-0.4%。这一调整预计会导致最不发达国家2020年的人均收入减少2.6%，因为47个最不发达国家中，有43个国家平均收入水平下降。对于这一组国家来说，这是30年来最糟糕的经济结果，是近年来取得的经济和社会进步的重大逆转，包括在贫困和社会成果方面。这也使得到2030年实现可持续发展目标的前景变得更加遥远。

长期衰退可能会导致永久性的就业破坏，威胁到企业生存——在生产能力和隐性知识方面出现相关损失——并可能对潜在产出产生长期影响。由于最不发达国家创业普遍存在的结构性特点，避免这种重大后果在这些国家尤为重要。旷日持久的危机会进一步恶化本就脆弱的最不发达国家创业环境，这一环境当前的特点是：主要为非正规企业的传统企业和非创新企业过多；企业结构在很大程度上向中小微型企业倾斜；私营部门获得信贷的机会有限。

世界经济衰退对最不发达国家经济体的影响可能比国内需求冲击更大。这反过来又导致对最不发达国家商品和服务的外部需求急剧下降，压低了主要出口商品的价格，造成外部资源(如汇款、资本)流入大幅下降。最依赖少数几种产品出口的最不发达国家也最易受到外贸冲击的影响，它们的经济最为依赖的出口产品数量和价格大幅下降，对其造成了严重影响，尤其是出口以下商品和服务的国家：燃料(如安哥拉、乍得、东帝汶、莫桑比克和也门)；矿物和金属(如刚果民主共和国、赞比亚、几内亚、塞拉利昂、厄立特里亚和毛里塔尼亚)；服装(如孟加拉国、海地、柬埔寨、尼泊尔和莱索托)；旅游服务(如瓦努阿图、柬埔寨、圣多美和普林西比及冈比亚)。

预计2020年最不发达国家的商品贸易逆差总额将超过2019年的创纪录水平(910亿美元)。同样，最不发达国家的服务出口也因其主要出口部门即旅游业实际上停滞不前而遭受重创。世界旅游业

严重下滑的重灾区是小岛屿国家(如瓦努阿图、圣多美和普林西比),但也包括柬埔寨、冈比亚和马达加斯加。因此,最不发达国家的商品和服务贸易逆差总额很可能在2020年进一步扩大,从而延续始于2008-2009年全球金融危机的趋势。在世界贸易量下降和最不发达国家出口锐减的背景下,这组国家不太可能实现可持续发展目标具体目标17.11所载的长期贸易目标,即在2011年至2020年期间将其占世界商品和服务出口的份额翻一番。国际移民和汇款流动也因实行封锁和随之而来的全球经济衰退而遭受重大打击。预计2020年流向低收入和中等收入国家的汇款总额将减少五分之一,南亚和撒哈拉以南非洲国家的收缩幅度预计会更大。最易受到汇款减少影响的最不发达国家是那些最依赖汇款作为外部融资来源的国家,包括海地、南苏丹、尼泊尔、莱索托、冈比亚、也门、科摩罗、基里巴斯和塞内加尔。

商品和服务贸易逆差的扩大和2020年汇款收入的萎缩,可能会导致最不发达国家组的经常项目赤字总额进一步扩大,预计将从2019年占其国内生产总值的4.6%大幅上升至2020年的6.8%。这将是 最不发达国家有史以来最高(或第二高)的集体经常项目赤字,并将延续自上次全球金融危机以来最不发达国家经常项目赤字不断扩大的趋势。

经常项目赤字的扩大是最不发达国家面临的一个重大挑战,因为它们将需要更多的资本流入来进行融资。然而,在最不发达国家资本流入水平下降的时候,融资需求却在增加。最不发达国家是世界上最依赖援助的经济体,官方发展援助是流入这些国家的最主要的资本类型。这种对官方发展援助需求的增加是在官方发展援助数量自2013年以来一直停滞不前的情况下发生的。捐助国没有遵守向最不发达国家提供占其国民总收入0.15%至0.20%的官方发展援助的长期承诺。此外,在全球私人资本流动日益减少的情况下,获得私人融资变得更加困难,从而加大了最不发达国家在经济衰退期间缩小外部融资缺口所面临的困难。

预计全球经济下滑也将对全球贫困和粮食不安全产生巨大的负面影响。这可能会导致路径依赖，并将短暂的贫困转化为长期贫困。COVID-19的爆发使世界各国的经济增长前景变得非常黯淡；但对最不发达国家的影响将更加严重，因为根据每天1.9美元的贫困线，预计这一疫情将导致最不发达国家的平均贫困人口比例增加3个百分点，从32.2%增至35.2%，相当于最不发达国家的极端贫困人口增加3,200多万，受影响最大的将是非洲最不发达国家和岛屿最不发达国家。

这种情况对实现可持续发展目标1而言是一种倒退，同时也可能意味着其他一些目标，特别是与健康和教育有关的目标将无法实现，因为人们采取了不利的应对策略，如减少健康食品和营养食品的摄入量，或让儿童辍学。

经济下滑可能会进一步损害性别平等，因为性别层面与结构性边缘化的其他轴心相交叉，包括经济地位、少数群体成员身份、残疾、人类免疫缺陷病毒(艾滋病毒)状况等。在最不发达国家和其他地方，弱势职业类别(从保健人员到非正规自营职业者)以及受危机打击最大的价值链(如旅游业或纺织和服装部门)中，妇女人数往往过多。

最不发达国家经济体具有脆弱性，即一国经济受外部事件(冲击和不确定)影响的风险，这些事件在很大程度上超出了国内控制的范围，对其增长和发展能力造成负面影响。最不发达国家经济体受到经济、环境和健康冲击的风险很大。如经济脆弱性指数(EVI)所反映的那样，最不发达国家是世界上最脆弱的经济体，该指数表明，它们比其他发展中国家(不是最不发达国家的发展中国家)脆弱30%。

在目前情况下，最不发达国家的主要经济优先事项可从两个时间范围来看。在短期内，政府的首要任务应是“尽一切努力”应对当前的经济衰退，支持公民的生计、企业和农场的长期发展，并

维持本国经济活动水平。这些短期优先事项对最不发达国家、发展中国家和发达国家同等有效。其次，最不发达国家需要建设复原力，即一个经济体承受外部冲击的能力和/或从中恢复的能力。复原力是成功发展的结果，随后经济体即能克服欠发达的主要结构特征，例如产出和出口集中、普遍贫困、过度依赖关键商品和服务的进口、长期的经常项目赤字等。因此，建设复原力需要解决脆弱性、欠发达和根深蒂固的贫困等根本结构性原因。

最不发达国家面临的长期发展挑战在COVID-19危机之前就已经存在。虽然导致极端形式脆弱性和贫困的经济、社会和政治背景错综复杂，但这些现象有一个共同的根本因素，即最不发达国家的生产能力发展水平低。扩大、提升和更好地利用生产能力有助于克服造成脆弱性的结构特征，而COVID-19大流行加强了这些迫切性。

在此背景下，更有必要强调最不发达国家类别的持续相关性，不仅在“大封锁”及其造成的直接后果期间如此，在新的十年也是如此，因为新的十年将见证《2030年可持续发展议程》的剩余部分和最不发达国家下一个行动纲领之间的重叠。

在《2030年可持续发展议程》背景下，最不发达国家在实现共同繁荣和消除极端贫困目标方面的重要性更加突出。从国际社会的角度看，最不发达国家面临的发展挑战值得特别关注，尤其是因为社会经济发展水平低通常被视为不稳定、冲突和移民的一个有影响力的驱动因素，特别是在自然资源压力加大、气候变化的不利影响加剧以及机构能力有限的情况下。

重申最不发达国家是决定《2030年可持续发展议程》成败的战场，其中的原因超出了“不让任何一个人掉队”的道义承诺的范围，反映了对全球公益物的长期考虑，以及在一个日益相互关联的世界中各国之间可能产生的积极和消极的溢出效应。

生产能力和结构转型：赋予满足最不发达国家需要的概念以具体形式

生产能力的定义是“共同决定着一个国家生产商品和服务的能力并使国家实现增长和发展的生产性资源、企业能力和生产联系”。只有通过扩大、发展和充分利用生产能力，才能实现持续的经济增长。因此，生产能力必须在国家和国际发展战略中发挥核心作用。

生产能力的发展首先是在企业/部门内部进行的，因为利润—投资关系促进了资本深化和生产率的提高。其次，它也是跨部门进行的，因为生产能力的获得——这本身取决于现有的生产模式——为新产品和高附加值活动的出现铺平了道路。生产能力发展进程取决于经济的供给侧和需求侧之间相辅相成的动态关系，因为总需求的扩大为更紧密的部门间联系、要素再分配和金钱外部性创造了空间，这些因素共同维持投资的财务可行性，包括在“社会间接资本”中。

生产性资源的发展要经历三个过程：（一）资本或资源积累；（二）技术学习和创新；（三）深化分工，提高部门、企业和农场的专业化程度。这三个过程共同促成经济的结构转型。结构转型这一复杂的过程是多方面的，包括一个国家的生产性资源(如自然资源、土地、资本、劳动力和专门知识)从低生产率经济活动向高生产率经济活动(通常以劳动生产率水平衡量，即在某一劳动期间产生的附加值)的转移。或者，结构转型也可视为一个经济体不断产生新的动态活动的的能力，其特点是生产率更高，规模报酬递增。

结构转型过程在不同的收入水平上有不同的形式。在低收入水平上，主要是资源从一个部门向另一个部门转移的结果。最不发达国家就属于这种情况，其中许多国家处于结构转型的初级阶段。相比之下，在高收入水平上，资源的部门间转移已基本完成，结构转型主要采取部门内资源转移的形式。

经济生产领域的结构转型是在特定的经济、社会和体制背景下发生的，结构转型与这一环境相互作用、相互影响。

生产性资源包括有形基础设施，这类设施能够提供能源、运输、通信、灌溉以及水和卫生服务等。这些服务的可获得性和可负担性对于生产单位的发展至关重要，因为它们能够提供企业和农场运营所必需的投入，并影响企业分别为投入和产出获取资源而支付的成本。它们对于提高公民和家庭的生活水平和福祉也至关重要。

另一种日益重要的基础设施是信息和通信技术(信通技术)。这些技术是数字经济和所谓的第四次工业革命(4IR)的支柱。由于信通技术成为日益重要的基础设施，它们引起了关注国家之间和国家内部数字鸿沟相关问题的政策制定者越来越大的兴趣。与此同时，信通技术在一些发达国家得到扩展，达到了成熟的程度(就技术传播而言)。这些技术在其他发展中国家和最不发达国家的传播速度也比发达国家快。这让人们对国际数字鸿沟缩小抱有很高的希望。

然而，这些希望并没有得到证据的证实。尽管自本世纪初以来，移动电话和移动宽带接入在最不发达国家迅速普及，但最不发达国家与其他发展中国家和发达国家之间的数字鸿沟仍然很大。在最不发达国家，互联网的使用仍然只限于少数人，而且使用方面的性别差异很大。此外，个人和家庭对移动语音和数据技术的吸收大于生产单位(如企业和农场)的吸收。这仍然是这些国家发展生产能力的主要障碍，也是采用其他更现代的技术，以及更广泛地说，是加快结构转型的主要障碍。

2001-2011年和2011-2017年期间，由于2008-2009年全球金融危机及其遗留后果的影响，全球经济增长普遍减速，导致全球产出结构转型的步伐有所放缓。

最不发达国家的结构转型过程表明，从长期来看，大多数最不发达国家的农业在产出和就业中的比重都有所下降。资源转移主要有利于第三产业(即服务业)，特别是在非洲最不发达国家。这些国家大多经历了劳动力从低生产率农业到低生产率城市活动的重新分配，主要发生在非正规服务部门。

服务业在产出和就业中所占比重的增加通常被视为经济现代化的标志。但这忽略了不同服务分部门之间的巨大差异。为了更仔细地审查最不发达国家与其他国家组相比的服务部门构成，对服务部门进行了如下分类：(一)知识密集型；(二)知识密集程度较低；(三)非市场化。

在发达国家，这三类服务活动的比重大致相等。相比之下，在最不发达国家，大部分第三产业就业集中在知识密集程度较低的服务行业，如零售贸易、机动车维修、住宿和食品。这些活动通常是低生产率和低附加值的活动，往往在非正规部门进行。这些服务部门对于非洲最不发达国家和岛屿最不发达国家尤为重要，约占这些国家服务部门就业的三分之二；但在亚洲最不发达国家，知识密集型服务占服务部门就业的四分之一，高于其他最不发达国家组。

最不发达国家在2001-2011年期间实现了健康的劳动生产率增长，年增长率为3.9%，略低于官方发展援助国家的水平，后者为4.6%。然而，在随后的一段时间里，这两组国家出现了差异。两组国家的劳动生产率增速都有所放缓，但最不发达国家的降幅要大得多，降至每年1.9%，其他发展中国家则较小，降至每年3.7%。

生产率增长最快的是亚洲最不发达国家，主要是因为孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸等国制造业和服务业的生产率增长相对较快。2011-2017年期间，非洲最不发达国家劳动生产率减速的主要原因在于服务业和其他行业(尤其是采矿业)生产率

的实际下降。服务业生产率表现不佳是由两个因素造成的：（一）第三产业部门的产出增长与劳动力的持续流入不相称；（二）第三产业就业集中在知识密集程度较低的服务行业，其生产率增长潜力通常较低。最不发达国家在这些服务行业中的就业份额是主要国家组中最高的。

从长期来看，最不发达国家组的总体劳动生产率水平与其他发展中国家组的总体劳动生产率水平发生分化，在结构转型的力度和方向上也是如此。1991年，最不发达国家与其他发展中国家的比率为25%，而在新千年之初，这一比率降至21%，最终在2017年下降到18%。这种分化过程在2000年代有所中断，主要是因为大宗商品周期较长，但自2008-2009年全球金融危机以来又有所恢复。如果不扭转这种分化趋势，最不发达国家组将无法摆脱在世界经济中的长期边缘化。

不过，这三类最不发达国家在结构转型方面形成了鲜明的对比。亚洲最不发达国家组正在经历一个最类似于典型工业化进程的过程。这组国家中有些国家的制造业在产出和就业中的比重不断上升，制造业出口专业化，劳动生产率增长最为强劲，同时贫困水平降低，在社会成果方面取得了更大进步。然而，为了维持促进增长的结构转型进程，即使是亚洲最不发达国家也需要深化和扩大其结构转型，并进一步建设其创业和技术能力，因为一旦从最不发达国家毕业，预计它们将失去针对最不发达国家的贸易优惠。

非洲最不发达国家继续面临经济多样化和发展高生产率经济活动的挑战。鉴于农业就业所占比重仍然很高，这些国家有很大的进一步结构转型潜力。非洲最不发达国家同时面临两个挑战：一是必须大力加快农业劳动生产率的增长；二是为其迅速增加的人口在其他部门创造大量就业机会。此外，这些新岗位的生产率水平必须大大高于农业部门。

在2020年代，最不发达国家生产能力的发展将受到全球环境发展动态(因为这些国家通常是小型开放经济体)及其自身和发展伙伴政策的重大影响。总的来说，全球环境将不可避免地体现出COVID-19健康和经济危机的长期影响以及此后国际经济和政治关系的演变。一些大趋势将对最不发达国家生产能力的发展和这些国家更广阔的发展前景产生特别显著的影响。这些趋势包括后COVID-19时代国际经济和政治关系的重新定位、全球化、全球价值链和区域一体化的未来、气候变化的演进和对策、人口趋势和正在发生的技术革命(特别是数字技术)。在新的十年里，这些新技术可能会对最不发达国家的生产能力发展产生巨大影响。

衡量生产能力：最不发达国家实现可持续发展的进展情况

贸发会议生产能力指数。协助最不发达国家发展生产能力可以加强经济增长的社会发展回报，加快结构转型。这在执行《2030年可持续发展议程》剩下的十年里至关重要。生产能力有助于最不发达国家在减少极端贫困(可持续发展目标1)、提高农业生产率(目标2)和工业增长(目标8)方面取得进展。这些目标的实现取决于劳动生产率的提高；但仅靠劳动生产率的提高不足以改变最不发达国家的经济发展进程。人的能力的提高应与其他生产能力的上升齐头并进，如能源(目标7)、基础设施投资和市场联系(目标8)、私营部门发展(目标9)。这些不同领域的进展是相互补充、相辅相成的。

贸发会议制定了一个由生产要素禀赋、其管理和转化以及市场联系的有效性组成的综合衡量标准。就范围和技术努力而言，生产能力指数(PCI)是迄今所做的最广泛的分析工作。它包括八大类，

由许多代表一国生产能力发展主要途径的指标界定，即能源；人力资本；信通技术；自然资源；运输基础设施；机构；私营部门；结构变化。每个类别都有一个专门的分指数。

PCI在评估最不发达国家实现国际商定目标的进展情况方面增加了一个重要层面。这体现在《2011-2020十年期支援最不发达国家行动纲领》(又称《伊斯坦布尔行动纲领》)的专题优先事项中。

PCI的评分范围为0到100, 100为最高分。PCI总分数是其八个分指数的平均值。PCI可用来衡量最不发达国家之间以及最不发达国家与其他国家组之间的差异。2011-2018年，最不发达国家的PCI得分从9分到36分不等，平均为17分。在此期间，生产能力中位数从14.9攀升至17.2, 而其他发展中国家从27.3上升至28。PCI相对较高的国家也成功促进了结构转型，并利用其生产能力实现了经济和出口多样化。2018年，排名最前的两个发达国家的PCI得分分别为48(卢森堡)和53(美利坚合众国)，而排名最前的两个最不发达国家的PCI得分分别为28(不丹)和35(图瓦卢)。

对表现最好、表现最差和表现一般的最不发达国家进行互动分组，结果显示，2001、2011和2018年，表现最差的最不发达国家生产能力略有提高，2000-2018年的PCI中位数从18上升到22。总的来说，所有国家的生产能力变化率都很低，单个最不发达国家的表现乏善可陈。值得注意的是，高生产能力国家组的数量从2001年的11个减少到2018年的6个。与此同时，在2001-2018年期间，生产能力最低组的国家数量从18个增加到25个，而表现一般的国家组的国家数量为16个到18个。此外，后两组国家的组成多年来发生了显著变化。2001-2018年期间，只有卢旺达和缅甸这两个国家在分组中的排名上升，从低能力组上升到一般能力组。

最不发达国家在信通技术、运输基础设施和结构变化这三类生产能力方面取得了重大进展，尽管就绝对值而言，它们在2000年和2018年PCI(0-100)的综合得分与其他国家组相比太低。除自然资源

外，最不发达国家在所有PCI类别中都落后于其他发展中国家，尤其是在信通技术、人力资本和机构方面。各国在能源、私营部门和结构变化因素方面也有显著差异。尽管PCI得分排名显示最不发达国家面临重大挑战，但孟加拉国、不丹和柬埔寨等几个最不发达国家的表现证明，最不发达国家可以达到其他国家组的生产能力水平。不过，它们的表现取决于一些区域因素，包括多样化的经济，以及毗邻国家之间强大的价值链。

最不发达国家在实现《伊斯坦布尔行动纲领》目标方面取得的进展。贸发会议使用PCI作为一个新增层面，对《伊斯坦布尔行动纲领》执行情况进行了全面评估。在2015-2018年期间，只有13个最不发达国家实现了7%的增长目标，能够连续几年保持这一速度的国家更少。由于形势仍在演变，COVID-19大流行的影响程度尚不确定。但所出现的公共卫生危机暴露出最不发达国家经济体结构薄弱，易受经济冲击的影响，无法调动生产能力来适应不断变化的市场条件。

生产能力利用效率低的问题不能推及所有最不发达国家。某一水平的生产能力可能与许多产出水平相关联，因为各国对生产能力的利用不同。2011-2018年，不丹、苏丹和图瓦卢等一些最不发达国家的人均收入大幅增长。

要慎重选择经济发展的优先部门。《伊斯坦布尔行动纲领》确定的关键生产能力有：基础设施；能源；科学、技术和创新(科技创新)；私营部门发展。对生产能力利用情况的评估表明，能源基础设施增加1%，人均收入仅增加0.12%。就业比例高的非生产性农业部门与生产率低、非正规程度高和融入全球价值链程度低(就融入的程度和在价值链中的地位而言)的无竞争力服务部门一起，减少了结构变化对实际人均国内生产总值的影响。

在《伊斯坦布尔行动纲领》(2011-2020年)期间，最不发达国家在国际贸易中的长期边缘化仍在继续，由于商品市场条件不利，商

品贸易停滞不前。按照贸发会议PCI的各个次级组成部分将最不发达国家分组，证实了专业化飞地的存在，这些飞地决定了出口多样化和复杂化的程度。相对成本优势和地理优势提供了与全球价值链更好的联系，继续在促进出口方面发挥关键作用，特别是在亚洲最不发达国家，但非洲最不发达国家仍然严重依赖丰富的自然资源。

在最不发达国家，人的发展往往是一个被忽视的议程，尽管经济发展的目标是通过减少不平等、建设有复原力的社区和消除一切形式的贫困来实现人的发展。没有受过教育和训练的劳动力仍然是一种非生产性的、未得到充分利用的资源。因此，获取人口红利和缩小最不发达国家与其他发展中国家之间技术差距的关键是确保将技能发展和知识置于教育培训公共投资政策的中心。归根结底，决定技术和知识投资的是人，包括如何利用现有的生产系统，以及需要什么样的结构变化来改进生产系统。

通过教育和工作获得的技能决定了所有其他生产能力的利用情况，包括硬资产和软资产(如基础设施、机构和政策)。最不发达国家要赶上其他发展中国家的水平，至少须在人的能力发展方面达到与这些国家相同的水平；而要实现这一目标，就需要在教育 and 培训方面进行切实的投资，并针对适当的年龄组。如果人工智能是第四次工业革命的主要组成部分和数字经济的核心，最不发达国家就不应低估创新、知识和通过创新创造的联系的价值。

《伊斯坦布尔行动纲领》评估还揭示了冲突以及薄弱的体制和治理制度等因素会在多大程度上增加受特定冲击影响的风险。经济脆弱性与生产能力类别之间的关联表明，结构变化与所有最不发达国家较低的经济脆弱性相关，但2018年符合从最不发达国家类别毕业的三项标准中的两项的最不发达国家除外。对于这一类别的国家和2018年国民总收入较高的最不发达国家来说，自然资源也与较低的经济脆弱性相关。相比之下，人力资本、信通技术和机构则与计划从最不发达国家类别毕业的国家较低的经济脆弱性

相关。符合经济脆弱性指数和收入标准的国家在自然资源方面表现出更大的脆弱性，它们用更高的国民总收入、充满活力的私营部门或更好的运输基础设施来弥补这一点。

从最不发达国家类别毕业的国家和其他发展中国家之间也存在严重的不对称。能源、人的能力、私营部门和结构多样性组成部分是与其他发展中国家降低经济脆弱性相关的因素，但体制质量和运输基础设施具有相反的效果。对于从这一类别毕业的国家来说，能源、运输基础设施和人力资本与较高的经济脆弱性密切相关。这证实了一种观点，即已经毕业或计划毕业的最不发达国家(根据收入标准)之所以能毕业，是因为它们拥有丰富的自然资源。如果最不发达国家希望达到其他发展中国家的水平，则应将它们在其他生产能力组成部分上得分低所暴露出的弱点作为其政策重点。这从与其他发展中国家经济脆弱性得分较低有关的生产能力组成部分中可以清楚地看出。

对《伊斯坦布尔行动纲领》的评估确认，生产能力是结构转型和贸易的重要基石，但它们对经济的动态影响只有在被政府政策激活之后才会具体表现出来。最不发达国家经济体的生产能力状况限制了公共政策对发展的影响程度；在某些情况下，各国由于其地理位置和次区域动态而面临更多挑战。对这些类别的分析表明了对不同基石的取舍，其中大多数生产能力类别具有互补性影响；但类别之间非常规负相关的存在表明协同作用较低。最不发达国家应当利用其次区域市场提供的互补贸易结构，例如，亚洲最不发达国家应最大限度地利用邻国，一方面是让邻国提供必要的投入，包括它们所需要的技术，另一方面又作为它们商品和服务的出口市场。非洲最不发达国家和岛屿最不发达国家同样需要开发其次区域市场，但它们必须加大对相互联系、机构和基础设施的投资。

最不发达国家越来越难从其所处的类别毕业。少数几个毕业的国家往往是靠其巨大的自然资源能力毕业的。然而，自然资源也是

出口不稳定的最大来源，增加了各国的脆弱性。结果是，即使在各国从最不发达国家类别毕业后，经济脆弱性依然存在。国际社会可能需要商定对即将毕业的国家和最近毕业的其他国家的具体支持措施，以确保其各自发展势头的可持续性。鉴于最不发达国家毕业率低，毕业进展缓慢，差别化的支持结构似乎不可避免。

向数字经济过渡：作为生产率驱动因素的技术能力

随着数字经济与现代经济的运行日益密不可分，对最不发达国家据称具有的数字技术潜力的担忧加剧。人们越来越建议最不发达国家加紧制定和实施支持和鼓励投资的发展政策，以获得它们跟上数字创新浪潮所需的技术能力。最不发达国家在全球数字转型竞赛中渐落下风，这从国家之间和国家内部数字鸿沟扩大的明显趋势中可以看出。贸发会议的研究证实，对中小企业的传统支持方案不大可能有效解决技术能力差距。

数字技术带来了前所未有的机遇，这一令人信服的说法目前主导着可持续发展规范方面的讨论。关于第四次工业革命在最不发达国家影响的两个核心预测会影响政策的制定，即：（一）这些国家有能力引导创造新的刺激包容性增长的商业模式和价值主张；（二）后发国家有实现跨越式发展的潜力。政策制定者面临的任务是将这些预测转化为优先考虑积极解决问题的战略。这将需要对数字技术及其在不同部门的应用有深刻的见解和理解，而且，只有确保政策应对措施不避重就轻，即重症状而轻原因，才有可能做到这一点。后者的风险很高，因为现有文献大多重点列举关于最不发达国家数字存在的例子，或者强调4IR技术的特定属性，这些属性被认为体现了4IR技术解决棘手的发展问题的非凡能力。然而，关于如何在最不发达国家实现这些预测，具体证据很少，也没有可以从中吸取的政策教训，特别是因为现有文献大谈象征主

义和抱负，而没有详细说明企业在最不发达国家释放4IR技术潜力所需的技术能力。

在促进最不发达国家竞争性生产活动和结构性经济转型的核心目标方面，经济理论和贸发会议研究的新证据表明，为应对数字时代的挑战，相关政策措施需要从宏观下降到中观和微观层面，特别是因为拥有技术能力的是企业一级的经济行为者或其他生产单位如农场。因此，虽然信通技术作为进入数字经济的必经之路，其关键作用毋庸置疑，但由于4IR技术体现了复杂的技术能力，对信通技术和其他经济基础设施的获取需要辅之以技术能力投资，以实现提高生产率的前景。技术能力是生产能力的基本要素，对提高生产率、竞争力和盈利能力至关重要。这些能力将资产或资源(如信通技术)转化为更有价值的有形、实际或无形产出。

随着与技术先进国家的技术差距扩大，最不发达国家面临进一步落后的风险。为确保最不发达国家不被进一步边缘化，产业政策变得比以往更加相关。随着数字经济的出现，对产业政策的需要变得明显，在COVID-19大流行之后更是如此。在这方面，政策制定者需要重新关注产业政策的作用及其与一系列其他部门政策的相互作用和相互依存性，包括数字鸿沟的性别层面，以及生产和部门相互依存关系不断变化的性质。例如，全球层面的证据表明，制造业的服务化和农业的工业化程度不断提高。为了采用技术和对技术能力进行投资，企业需要在此之前确信有正确的政策。这意味着需要有针对性的和一致的一揽子政策来支持国家层面的机构和监管能力投资，因为这对于建设数字决策能力和保持政策一致性至关重要。此外，要最大限度地提高补充性经济基础设施的投资回报，最不发达国家政府将需要更密切地关注市场集中对获得关键数字服务的可负担性的影响，以及最不发达国家企业进入全球和国家数字市场并参与竞争的能力。政策制定者还需要考虑生产行为者和消费者的安全和隐私问题。全球尚未就数字市场竞争问题的适当政策应对措施达成共识。尽管如此，鉴于

“赢家通吃市场”产生近乎垄断的趋势，这些应对措施的实施需要更大胆、更迅速，并针对具体情况。

企业通常面临着阻碍技术升级和采用新商业模式的内部和外部障碍。最不发达国家面临的第一个障碍是，释放信通技术和4IR技术潜力的过程是一个渐进的过渡过程，会给企业带来成本。数字化转型和跨越过多依赖技术能力中的隐性知识，这种知识既不容易汇集，也不容易传播。因此，4IR技术增加了企业获得技术能力的成本和相关风险。这一重大市场失灵表明必须采取政策行动解决这一问题。最不发达国家面临的第二个相关障碍是，其绝大多数生产行为者是资源和人才匮乏的中小微型企业。第三个因素是，预计将成为数字化转型核心的生产系统的动态和持续变化导致对生产率的影响出现滞后。另一个不利因素是，企业层面的数字化转型依赖于前几次工业革命中积累的技术能力(即路径依赖)。虽然据称世界正处于第四次工业革命，但大多数最不发达国家仍在经受第一次和第二次工业革命的煎熬，从而突显出最不发达国家在吸收技术方面的严峻挑战。所有这些因素都是一个不言自明的真理的核心，即企业不会自然地自我升级，尽管事实已经证明了高回报，或者是在一个越来越以数字技术的存在为特征的环境中运营。

对企业的数字化转型而言至关重要的技术能力，其范围很可能与企业为从竞争对手中脱颖而出而采用的流程、程序、产品线、商业模式和战略的数量一样庞大。技术能力也可能因部门、企业活跃的生产网络部分以及与该网络中其他企业互动的性质而有所不同，并可能因方向而不同，例如在一个企业奉行出口导向战略的情况下。

对最不发达国家具有战略利益的关键部门，如农业、制造业和服务业，迫切需要重新调整，4IR技术是一个尚未实现的机会。最不发达国家至少有三个需要同时实现的前景。首先，需要继续巩固通过战略性运用产业政策在提高生产率和促进结构转型方面取

得的成果。研究表明，一些最不发达国家拥有使传统商业模式继续取得成功所需的必要但有时限的喘息空间。第二个机会是利用数字技术，特别是信通技术来加速和进一步加强后一个巩固进程——电子商务就是一个明显的例子。第三个机会是积极实现经济中企业的数字化转型，因为这一进程具有路径依赖性，并需要时间。支持这一数字化转型所需的投资规模和对公共政策的调整幅度可能很大。展望未来，在最不发达国家的预算经常紧张，并因COVID-19危机及其对官方发展援助流动的影响而进一步受限的当前情况下，着眼于长期收益的战略选择至关重要。

在新的十年发展生产能力的政策

到2021年，《伊斯坦布尔行动纲领》在很大程度上仍将是未竟的事业，而COVID-19的影响再次暴露了最不发达国家的结构脆弱性，在这种情况下，生产能力对可持续发展前景的核心作用愈发明显。这要求在各级制定政策，通过逐步扩大、深化和充分利用最不发达国家的生产能力，启动结构转型进程。

迫切需要采取大胆的反周期政策来缓冲经济下滑的影响，避免对最不发达国家已经薄弱的生产结构造成长期损害，特别是因为全球衰退有可能使最不发达国家近年来取得的令人鼓舞的进展出现倒退。但这种政策本身不会促进广泛的可持续复苏。需要将稳定的基本面与持续和协调一致的投资努力结合起来，缩小最不发达国家的基础设施和技术差距。而这需要尽可能采取扩张性财政政策，并辅之以宽松的货币和汇率政策，以支持国内资源调动和私营部门发展。在这种情况下，公共投资的作用对最不发达国家来说仍然特别重要，短期上可以遏制失业，长期上可以解决与基础设施和基本服务提供有关的供给侧瓶颈，从而吸引私人投资。

除了纯粹的宏观经济领域外，产业政策——包括旨在加强科技创新生态系统的行动——重新成为政治辩论的焦点。为应对大流行

进行的政策试验表明，当协调问题得到解决时，即使在最不发达国家也可以取得重大成就，孟加拉国、塞内加尔和乌干达等国迅速开发检测试剂盒就表明了这一点。值得注意的是，COVID-19大流行引发了关于国家不仅作为“规则制定者”，而且作为“协调者”和“投资者”发挥的关键作用的新辩论，这要求重新强调指导发展战略和动员广泛利益攸关方的机构能力。

从最不发达国家角度看，有两个主要优先事项。首先，预计在2020年代，最不发达国家的劳动力供应将每年增加1,320万人，因此，创造就业的挑战怎么强调都不为过。这将需要采取多管齐下的方法，在支持生产率较高的劳动密集型部门劳动力需求的同时，提高新进入劳动力市场者的就业能力。其次，在后COVID-19时代，技术对可持续发展的作用变得更加关键，因为这一大流行病的影响可能会加速正在进行的工业数字化和服务化进程的某些方面。如果最不发达国家与技术前沿的距离加大，数字鸿沟持续存在或进一步扩大，它们在全球分工中的地位可能会进一步边缘化。因此，提升其技术基础和启动有意义的技术转让的长期挑战可能会变得更加严峻。新出现的证据表明，由于高度集中于先进技术的生产和部署，最不发达国家在采用这些技术方面的参与度很低，并普遍缺乏补充技能，存在鸿沟扩大的严重风险。

关于部门政策，如果农业发展因其对创造就业的重要性以及因部门间联系和缩小长期生产力差距的必要性而不容忽视，那么，根据《2030年可持续发展议程》的目标9，建立可行的制造业基础对最不发达国家来说仍然至关重要。数字化和服务化的出现意味着传统上属于制造业的一些特征——尤其是生产率增长和回报增加空间——也可能适用于某些服务，尤其是知识密集型服务。然而，参与先进技术的改造和生产以及抵御未来外部冲击的机会在很大程度上取决于某种制造业基础的存在和补充技能的获得。COVID-19大流行的一个重要教训是，复原力需要适应能力和创新能力，例如将纺织品生产改为个人防护设备生产，或将酒精饮料生产改为消毒剂生产。这些特征不可避免地取决于业已存在的

能力。从政策制定的角度来看，新技术的出现没有使讨论陷入制造业主导模式和服务业主导模式之间的独立，而是强调系统一致性。这需要制定政策，从战略上着眼于各部门之间的协同作用和互补性，以逐步提高经济的成熟度。它还涉及对技术变革背后的政治经济层面及其潜在分配效应的认识。

目前全球应对COVID-19大流行的工作提供了产业政策措施方面的许多具体例子，可以考虑采取这类措施来纠正这一形势。这些措施从公共采购的战略应用到先期市场承诺(降低风险并吸引研发投入)，从确保知识产权灵活性之可操作性的迅速法律行动，到旨在促进利益相关方之间协调的积极努力，不一而足。更广泛地说，许多发展中国家最近部署了其他政策工具，包括当地含量要求或目标经济特区。这些措施的成功程度仍然有些参差不齐，因为升级机会和对经济其他部分的溢出效应并不总能实现，或者与有关成本不相称。然而，以平衡务实的方式，在结合宏观经济框架和科技创新政策的整体政策框架内设计的产业政策推动了产业升级。

超出国内边界的范围，加强贸易和投资政策与产业政策目标的战略一致性仍然至关重要。战略性地利用国际贸易实现结构转型，是这一努力的重要组成部分。特别是，区域一体化可以极大地推动实现更大的规模经济，发挥贸易互补性，并逐步提高经济的竞争力和成熟度。这也有助于吸引外国直接投资(直接外资)，扩大融入区域和全球价值链的范围。因此，就非洲最不发达国家而言，必须推进非洲大陆自由贸易区的实施。

然而，显然不存在“一刀切”的办法，也没有单一的结构转型模式。追求出口导向型增长的主流“药方”有可能成为“合成谬误”的牺牲品，尤其是在当前经济低迷的背景下，因为不可能所有国家都同时通过出口走出衰退。因此，旨在发展生产能力的战略要取得成功，必须针对每个最不发达国家的具体情况，利用它

们自己的一套比较优势，并考虑到当地的政治经济动态和结构特点。

生产能力的积累主要发生在国内经济中，但受到国内经济和国际环境之间相互作用的强烈影响。最不发达国家融入全球市场的形式和条件必然对其需求、政策空间、可用手段和不同政策措施的有效性产生深远影响。因此，国际社会在支持最不发达国家实现可持续发展方面，可以发挥重要作用。在当前时刻，即人类刚刚经历了前所未有的冲击，即将进入一个同时标志着《2030年可持续发展议程》的剩余部分和最不发达国家新的行动纲领的十年之际，这些考虑显得更加重要。在全球相互依存日益加深的背景下，呼吁建立支持最不发达国家的全球伙伴关系，反映了“重建得更好”和增强世界系统复原力的需要。

COVID-19大流行造成的影响再次暴露了现行多边贸易和金融架构固有的长期缺陷和不对称。在这种情况下，最不发达国家必然是经改进的、更加有效和更具包容性的多边主义最热情的支持者之一，这种多边主义能够应对当今的挑战，创造更有利的国际环境。最不发达国家在解决长期的系统性问题，特别是在确保提供充分的国际清偿能力和与其发展目标相符的充足的长期发展资金(包括气候资金)方面，也有很大关系。同样，最不发达国家以及许多其他发展中国家不断恶化的债务可持续性状况和前景也要求采取远远超出20国集团2020年4月商定的暂停偿债范围的措施。更广泛和更有效的举措包括：(一)更新债务取消和减免方案；(二)建立有效、全面和透明的主权债务解决框架；(三)加强状态依存型债务工具的使用。

实现《伊斯坦布尔行动纲领》目标方面的进展有限，这也使得有必要围绕五个主要轴心，对有利于最不发达国家的现有国际支持措施进行全面改革。首先，贸易优惠和其他植根于某些形式贸易自由化的国际支持措施要取得成功，就需要通过贸易援助倡议提供更有力的支持。第二，必须作出广泛的能力发展努力，提高最

不发达国家的体制质量及其利用现有国际支持措施的能力，特别是在与非关税措施、数字贸易和服务贸易有关的领域，这些领域的衡量、透明度和可预测性问题更具挑战性。第三，足够的政策空间对最不发达国家仍然至关重要。这就需要加强特殊和差别待遇，并至少将《与贸易有关的知识产权协定》下的现有灵活性延续到2021年之后。还必须向最不发达国家保证，根据世贸组织或其他区域或双边贸易和投资协定，它们不会因采取政策应对COVID-19大流行造成的损害而被提起诉讼。这可以通过保护最不发达国家政府免遭知识产权、数据和信息问题方面诉讼的“和平条款”或长期暂停来实现。

第四，迫切需要更有力的机制来促进私营企业进行有意义的技术转让。这一主题应在为最不发达国家制定的投资促进制度(可持续发展目标具体目标17.5)中占据显著位置。同样，通过私营部门工具使用公共发展资金应与促进技术转让的真正和有据可查的做法明确挂钩。第五，不否认迫切需要作出多边努力，促进向最不发达国家进行有意义的技术转让，但在加强特别是绿色技术、工业和数字合作等领域的区域和南南技术合作机制方面，还有很大的空间。

