



经济及社会理事会

Distr.: General
24 May 2004
Chinese
Original: English

发展政策委员会第六届会议报告

(2004年3月29日至4月2日，纽约)



摘要

本报告载有发展政策委员会 2004 年 3 月 29 日至 4 月 2 日在联合国总部举行的第六届会议的主要结论和建议。委员会讨论了三大主题：第一个涉及为在执行《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》框架内消除贫穷而调动资源和建立有利环境的措施（经济及社会理事会为 2004 年会议高级别部分制订的主题）。委员会又讨论了如何在《千年发展目标》执行框架内评价实施善政的进展。此外，委员会还处理了与 2003 年最不发达国家名单三年期审查有关的事项。

关于经济及社会理事会高级别部分会议的主题，委员会提请注意，要经济增长和减轻贫穷就需要在国家一级和国际一级调动财政资源，资源的调动决定于许多因素，包括同援助者发展有效的伙伴关系，增加援助的数量和质量，以及调动本国资源的能力。妨碍资源调动的因素则有财政和金融政策不完善、宏观经济不稳定、正规储蓄有限和资本外逃以及外债和难以创造新的出口。委员会提出了一些建议，旨在消除不利于调动国内资源的部分障碍，以及加强援助的影响，吸引外国直接投资，提高本地生产力。委员会指出，投资于贫穷者活动的领域是促进可持续发展的减轻贫穷战略中的关键因素。

委员会认为，衡量和评估过程必须顾及国内观点而不过分偏重捐助者、投资者和国际监测机构等外部标准，只有在这种情况下善政才有助于达成减轻贫穷的目标。设计发展中国家善政的体制和机构时必须要有捐助者同受援国之间的互动过程。捐助者要求的措施如果未能适当顾及受援国的文化和历史往往缺乏成效。而另一方面，受援国则需要捐助者的援助使他们的体制以及社会、政治和经济措施更接近善政要求。委员会的一项具体提议是邀请最不发达国家参加那些制订善政所涉全球法则和标准的机构的审议工作。

关于 2003 年最不发达国家名单三年期审查，委员会确认第五届会议的结论，就是佛得角和马尔代夫有资格脱离最不发达国家名单，建议这两国脱离最不发达国家类别。同时，委员会强调这两国本身以及国际社会都需要制订平稳过渡战略。本届会议上有一些国际组织就最不发达国家享有的利益作了发言并交流了意见，意见的交流有助于委员会对于脱离最不发达国家名单的国家的平稳过渡战略提出建议。委员会建议的确保这些国家平稳过渡的措施包括联合国召集一个特设国家咨询小组，由脱离国在发展伙伴的合作下查明那些能够维持过去发展的措施。此项倡议的指导原则是具体的过渡支助措施、监测安排和过渡期间将在个案基础上决定，使脱离国的发展进程不受干扰或发生逆转。

目录

章次	页次
一. 须由经济及社会理事会采取行动或提请理事会注意的事项	4
A. 须由理事会采取行动的事项	4
B. 提请理事会注意的事项	5
二. 为在执行《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》框架内消除贫穷 而调动资源和建立有利的环境	6
A. 资源调动面临的挑战	6
B. 建议	8
三. 致力于善政、发展和减轻贫穷	11
A. 不断发展的善政概念	11
B. 衡量为减贫而实行善政的状况	12
C. 建议	14
四. 与 2003 年最不发达国家名单三年期审查有关的事项	16
A. 确定最不发达国家的标准	16
B. 脱离最不发达国家地位的过渡时期	17
C. 脱离名单国家的平衡过渡战略	17
五. 会议安排	19
附件	
一. 与会者名单	20
二. 议程	22
三. 委员会第六届会议收到的文件清单	23

第一章

须由经济及社会理事会采取行动或提请理事会注意的事项

A. 须由理事会采取行动的事项

2003 年最不发达国家名单三年期审查

建议 1：佛得角和马尔代夫脱离最不发达国家类别

1. 委员会审查了第五届会议的结论，就是佛得角和马尔代夫按照经济及社会理事会核定的标准，有资格脱离最不发达国家名单。委员会确认，基于第五届会议报告所述理由，佛得角和马尔代夫有资格脱离最不发达国家类别，并就此向理事会提出建议。¹

建议 2：脱离最不发达国家类别的国家的平稳过渡战略

2. 委员会强调有必要按照下文建议 3 和 4 所述，有关国家和国际社会两方面都制定平稳过渡的战略。为了避免脱离之后产生不利影响，如同所有发展战略一样，发展中国家本身（此处指脱离最不发达国家名单的国家）应发挥中心作用，制订并执行平稳过渡的战略。所有发展伙伴，主要是联合国系统的有关组织、捐助国和世界贸易组织成员均应为过渡提供便利，持续提供发展筹资、与贸易有关的援助和技术合作，以及在过渡期间内保持对最不发达国家的现有优惠待遇。

建议 3：脱离之前的平稳过渡措施

3. 委员会向经济及社会理事会提出一项建议，就是脱离之前的过渡时期（见下文第一章第 7 段和第四章 B 节）应由联合国贸易和发展会议同有关最不发达国家合作编制一份脆弱性剖析，其中说明该国作为最不发达国家可能有的福利以及当该国在连续两次三年期审查中均视为有资格脱离最不发达国家类别时帮助该国平稳过渡所需的措施。

建议 4：脱离之后的平稳过渡战略

4. 为了确保脱离最不发达国家地位的国家脱离之后平稳过渡的措施（另见第四章 B 节），委员会建议经济及社会理事会赞同以下对佛得角和马尔代夫适用的各项建议和提案：

（a）双边和多边发展伙伴向脱离最不发达国家类别的国家提供充分技术援助以确保平稳过渡，包括通过《向最不发达国家提供贸易方面的技术援助综合框架》提供技术援助；

¹ 见《经济及社会理事会正式记录，2003 年，补编第 13 号》（E/2003/33）。

(b) 联合国召集一个特设国家咨询小组，由脱离国在双边和多边发展伙伴的合作下查明贸易优惠、发展筹资和技术合作等领域有哪些措施能够确保发展进程不受干扰或发生逆转，一个指导原则是特定的过渡支助措施、监测安排和过渡期间将在个案基础上决定，因为不同的国家脱离时会面临不同的挑战；

(c) 关于贸易优惠，委员会认为必须由主要发展伙伴采取行动，例如欧洲联盟的“除武器之外的一切产品”倡议，确保脱离国受益于现有的贸易优惠，以便进行脱离后的平稳过渡。

B. 提请理事会注意的事项

1. 理事会 2004 年会议高级别部分的主题

5. 委员会认为经济增长和消除贫穷需要国家一级和国际一级采取协调措施来调集资源。要在这方面作出结论，经济及社会理事会可能要考虑委员会本报告第二章的分析和建议。

2. 致力于善政、发展和减轻贫穷

6. 经济及社会理事会成员可能要考虑委员会本报告第三章所载的分析和建议，其中包括理事会高级别部分的审议情况。

3. 2003 年最不发达国家名单三年期审查

7. 委员会为脱离最不发达国家类别的国家订出了两个过渡期间，即脱离前和脱离后过渡期（见下文第四章 B 节）。委员会认为脱离前的平稳过渡应包括国家一级和国际一级查明有哪些措施可使最不发达国家能够应付以下情况中遭致的利益损失：委员会初步指明该国符合脱离最不发达国家地位标准之后的三年过渡期间终了时经济及社会理事会和大会对脱离均予确认。对于脱离之后的过渡，平稳过渡战略包括进一步采取步骤（如上文建议 4 所述），确保脱离国能够继续保持脱离最不发达国家地位所反映的值得赞扬的进展。

第二章

为在执行《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》 框架内消除贫穷而调动资源和建立有利的环境

1. 《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》(A/CONF. 191/11) 要求，为改善 50 个最不发达国家六亿多居民的经济社会状况，这些国家每年国内生产总值（国内总产值）增长率至少要达到 7%，投资占国内总产值的比例要达到 25%（《行动纲领》第 6 段）。实现并维持这一增长率目标需要在国内外调动大量金融资源，还需要决策者采取结构性改革、财政改革和其他促进增长的改革，同时维持国内宏观经济稳定以支持增长并努力满足穷人的需要。这对任何国家都是一项高要求的复杂工作，而对机构、人力和财政资源严重不足的最不发达国家来说尤为如此。
2. 各个最不发达国家能够调动的资源数量取决于它们：(a) 通过改善预算管理和收入征收以及增加私人储蓄和投资机会，调动国内资源的能力；(b) 通过增加出口和侨汇，实现外汇创收的能力；(c) 发挥与捐助者的伙伴关系，削减现有债务并提高新援助的数量、质量和效益的能力；(d) 吸引私人资本（投资和商业资金流入）以及在发生资本外逃时使其回流的能力。
3. 增长本身又为进一步增长创造了机会，因为失业和就业不足的人力资源与其他资源为生产目的调动了起来，从而带来了收入、储蓄和新的投资机会。

A. 资源调动面临的挑战

1. 宏观经济条件

4. 最不发达国家调动资源的一个主要障碍是宏观经济的不稳定，而国内市场经济缺乏深度和弹性更加剧了这种不稳定。由于最不发达国家是初级商品生产国，其出口收入和国内收入都受到国际市场和当地天气变幻的影响。在这种环境下，制订和执行货币与财政政策是非常困难的。此外，可供政策决策参考的资料往往很缺乏，而且为政府活动筹集资金的技术和制度很落后。
5. 在很多最不发达国家尝试了从支出和收入两方面来改善公有部门财政的措施，但所得成果寥寥无几。为建立一个强健的金融领域，还进行了金融领域改革，包括放开利率，国有银行私有化，准许外国参与银行业运营，减少国有银行放贷，以及关闭亏损的支行（往往是在农村地区）。但是所得结果总的来讲令人失望：大多数情况下，最不发达国家的金融领域仍然狭隘落后，提供的产品范围很有限，并表现出很不愿意承担长期风险的意向。此外，加强谨慎监管方面也几乎没有取得进步，这使得国内金融系统十分脆弱而容易发生危机。

2. 正规和非正规储蓄

6. 非正规部门对没有其他选择的很大一部分人口的生存问题来说，在资源再分配和创造就业方面发挥着重要作用。非正规的维持生计策略扎根于传统的亲属关系和互济关系联系，反映出这些社会的文化特性。在非正规和正规系统之间建立联系，以便汇兑更多地通过银行系统进行，并由此进一步加深和扩大金融对经济整体的动脉作用，这是一项挑战。侨汇汇兑是这方面一种情况：如果侨汇通过正规金融渠道进行，将可发挥大得多的地方倍增效应。同样，缺少适当抵押品限制了最不发达国家中小企业和很多农村活动获得贷款，这是由于它们拥有的资产不多或拥有的资产未经适当登记或不为共同所有。因此，需要采取措施确保能够实施产权并调动额外金融资源。

3. 带动新出口

7. 大多数最不发达国家尽管享有某些出口优惠待遇，但是却觉得难以使其出口多样化，究其原因，部分是因为它们首先没能使出口结构多样化和现代化。再者，由于它们寻求新出口机会的能力有限，没有符合国际贸易标准的制度和设施，将货物从产地运往港口和市场的基础设施不足，这些都对最不发达国家构成了限制。为开发新产业，还需作出进一步努力，使农民和其他可能的出口者能够享受信贷、技术援助和市场营销支持。此外，服务业应受到重视，最不发达国家可以通过服务业在迅速全球化的世界中找到适当的市场。

4. 削减外债和提高援助的效益

8. 至 1990 年代初期，大多数最不发达国家的债务达到了不可持续的水平。重债穷国倡议对情况有所改善，但是没有解决问题。很多可能有资格的国家尚未从重债穷国倡议中受益，而即使那些受益国也不一定实现了债务的可持续性，这主要是因为估算可持续性时采用了不切实际的经济增长评估。如果不切实削减债务，最不发达国家的发展前景将非常黯淡。

9. 最不发达国家还需要新的资源。直到近期以来，援助数量一直停滞不前。捐助国应落实国际认可的发展援助目标。提高援助的效益也很重要，应当采用更有效的援助交付制度、加强协调捐助程序以及共同商定的战略。《减贫战略文件》制定的减贫战略现已成为最不发达国家与其发展伙伴进行政策对话的主要工具。然而，还需要充分发展从宏观经济和各部门角度对减贫战略文件的支持，以便今后的援助分配能够切实反映减贫战略文件制定的优先事项。

5. 改善投资环境

10. 流入最不发达国家的外国直接投资从 1986-1996 年的年均 6 亿美元增长到 1996-2000 年的年均 52 亿美元。然而，这些外国直接投资主要偏向最不发达国家中自然资源丰富的国家。而其他最不发达国家没能吸引外国直接投资，造成这种

情况的因素包括：这些国家的人力资本水平低；基础设施薄弱；宏观经济环境不稳定；法律、司法和规范制度薄弱；腐败；商业经营成本过高（往往是因为官僚主义横行）。改善投资环境对吸引外国直接投资以及阻止国内资本外逃甚至促使国内资本回流都是至关重要的。

B. 建议

1. 适当施政系统的制度化

11. 施政方面的薄弱环节，比如公共部门缺乏透明与问责和发生腐败，削弱了最不发达国家通过贸易参与全球市场、吸引外国直接投资以及越来越多地获得外部援助的能力。最不发达国家应当努力建立以共同参与决策过程与决策过程透明为特点的施政系统，这一系统还应包含扶贫政策、社会安全网、可持续利用资源并进行有效监测的政策。为此目的，应当找到利用新信息和通信技术的效力的途径。

2. 实现宏观经济稳定

12. 各国政府应努力进行能力建设，以达到制订和执行健全的财政、货币和金融政策的标准。特别是，由于商品价格具有不可预见性和不稳定性，最不发达国家应当建立国家脆弱性缓冲基金，利用商品市场上升时增加的可用资源缓冲价格周期性下跌的影响。

3. 加强金融管理

13. 各国中央银行在行使货币当局职能时应享有充分的独立性，而不应受到为政府财政赤字融资的压力。此外，各国应与国际机构合作，以采取适当的金融领域标准，并进行监管能力建设。应采取行动加强公共财政的管理和问责，以确保按照规定的优先事项使用公共资源，并向利益相关者保证这些资源得到谨慎的管理。收入方面应采取步骤扩大纳税基础，加强依法纳税，并改善税务管理。扩大纳税基础的行动应包括简化程序、特别是开办工商企业 and 对其进行管制的程序，以鼓励非正规活动通过正规商业进行，并使中小企业可以提高生产率水平。

4. 鼓励国内储蓄

14. 为增加国内储蓄和加强对国内储蓄的调动，需满足三项重要条件，即：应加强储蓄激励措施，包括确保实际利率为正；储蓄机构的分布应有充分的广度与深度，以鼓励储蓄和集合资源；向家庭提供的金融服务应使其储蓄形式可用作抵押品来获得投资信贷。

15. 建议考虑的备选办法还有：设立小额供资网、包括定期前往贫穷地区筹集小额资金的流动银行系统，以降低借款费用并提高个人储蓄能力；对可供使用小额

资金创业或置地的循环储蓄和信用社提供支持；发展法律和规范框架，鼓励商业银行与地方金融机构（例如社区银行和其他可靠的小额供资机构）建立联系。

5. 加强债务管理和可持续性

16. 为使最不发达国家能够调动更多资源，需要依照《支援最不发达国家行动纲领》以及共同承担责任使最不发达国家融入全球经济责任并实现《千年发展目标》的承诺，应对债务问题。为确保最不发达国家债务长期可持续，捐助者应当以赠款形式提高官方发展援助份额，特别是对经济高度脆弱的国家。用于投资、尤其是基础设施与工农业等生产领域的减让性贷款总额，应奖励订有成功政策的国家，并支持它们实现增长和吸引私人资本的努力。最不发达国家应加强外债管理，这方面的努力应得到支助（如对债务的可持续性进行有力分析等等）。穷国应在更高程度上参与重债穷国倡议等国际联合减债行动。

6. 加强官方发展援助协调以及减贫战略文件进程

17. 最不发达国家发展援助不仅应增加数量，而且应通过改善捐助者之间与受援国发展战略的协调变得更加有效。应通过下列措施发挥提供援助效益的潜力，即：解除对援助的附带条件；使支助与国家优先事项相协调；提供更多援助作为长期承诺的预算支助；协调捐助者对各种援助交付形式的政策和做法。长期承诺有利于降低援助的不确定性和不可预见性，因此也可以提高援助的效益。

18. 减贫战略文件为改善捐助者之间的协调与降低受援者的外部援助业务费用提供了机会。应采取行动，通过减贫战略文件促进参与制订发展战略和政策，并为消除贫穷优先分配资源。还应采取行动，使减贫战略文件宏观经济框架成为制订减贫发展战略与政策时进行全国辩论的一部分内容。应在发展伙伴的支助下，就待择宏观经济政策设想进行贫穷及社会影响分析。由于自主和方案援助越来越受重视，需要提供更多的能力建设支助，以使受援者能够更好地管理外部援助。

7. 利用官方发展援助带动外国直接投资

19. 应当探索有关途径，将官方发展援助用作增加对最不发达国家外国直接投资的杠杆，而不是重新回到附带条件的援助。这应当包括扩大传统的政府对政府形式的政策对话，使捐助者和最不发达国家双方的私营部门行动者参与进来，以建设地方在世界市场中有效竞争的能力，包括利用各种贸易优惠提供的机会的能力，例如欧洲联盟（欧盟）的“除武器之外的一切产品”安排以及美利坚合众国的《非洲增长和机会法》。

8. 提高生产能力

20. 如要发挥中小企业的潜力，就需要加强最不发达国家的企业经营能力。应提供工商企业发展与管理培训，以加强企业家在最不发达国家经济这一重要领域中

的能力。同样，最不发达国家的生产和社会基础设施也需要扩建和更新。要在国家内部或国家之间扩大市场，就需要道路、桥梁、港口和其他基础设施。还应通过社会基础设施加强人力资本，包括学校、技术培训和农业函授与夜校以及保健服务。最后，信息和通信技术投资可提高生产率，并可使穷人在决策和调动与分配资源过程中更有力地发表意见。

第三章

致力于善政、发展和减轻贫穷

1. 自 1990 年代初以来，可持续发展和减少贫穷所必需的“善政”的概念被广泛接受，特别是被国际组织接受。世界领袖在 2000 年 9 月千年首脑会议上商定的旨在减少贫穷并改善生活的议程，即《联合国千年宣言》（参见大会第 55/2 号决议），提到了这一概念。²

2. 在世界所有区域，早就有国家对后来称为“善政”的概念表示关切。但是冷战期间，在捐助国与受援国关系中并未太重视这些关切。善政之所以摆在国际议程的首位，是若干因素共同作用的结果。在这些因素中，最重要的是冷战结束，而且人们感觉到基于市场的结构性调整政策在许多国家并未起到刺激经济重新发展的作用，并且对援助常常无法实现目标表示关切。人们认为这些失败主要归因于受援国的不利政策和不利治理。因此，善政已经成为捐助机构提供发展援助的条件之一。

A. 不断发展的善政概念

3. 施政曾经有各种定义：人民对社会进行管理，或者当局对国家事务和资源进行管理。施政的核心含义以及如何实践尚未达成共识。目前，有两种泾渭分明的关于善政的讨论：一种根植于学术研究，另一种由捐助国倡导。学术性的讨论主要研究不同背景下权力与当局关系的结构方式，而由捐助国倡导的讨论更着重于能够确保问责制、恰当的法律程序以及相关的保障措施的国家结构。学术性的讨论主要针对更好地理解国家、民间社会和私人部门之间的机制纽带。而捐助国所倡导的讨论则以提高政策有效性为导向。

4. 大约在 1990 年，善政的概念在捐助国的讨论中取得了极高的地位。当时世界银行将善政作为向发展中国家贷款的条件之一。最初，该概念与政治无关，主要着重于提高政府部门管理的质量。1990 年代中期，多数捐助国的善政概念扩大，将透明度、问责制和参与的概念包括在内。在 1990 年代晚期金融危机后，善政的概念又增加了可预测性的概念。同时人们呼吁改善企业治理并加强国际金融市场的稳定性。目前，善政的概念分别在三个层次上探讨——三个层次存在相互作用。首先是国家层次，包括所有政治、经济和行政性的标准因素。其次是全球层

² 在《联合国千年宣言》中，世界领袖决心“在国家一级及全球一级创造一种有助于发展和消除贫穷的环境”，并指出“上述目标能否成功实现，除其他外，取决于每个国家内部施行善政”而且“也取决于国际一级的善政，并取决于金融、货币和贸易体制的透明度”（参见大会第 55/2 号决议，第 12 和 13 段）。

次，包含全球化进程带来的所有因素，其中包括对全球公共货物的监管以及资本流的稳定。第三是企业层次。

5. 在某些发达国家，企业社会责任或企业善政概念的势头越来越大。这一现象可以被解释为，试图超越追求利润最大化的企业因选择而导致不理想的社会结果时出现的社会两难处境，或者试图调和私人部门追求利润最大化的动机与公共利益之间的关系。在此方面的范例是，日本商业界、国际商会、促进可持续发展世界商业理事会以及其他实体都率先通过了关于全球环境问题的行为规范。

6. 委员会着重于国家层次上的施政。虽然关于国家层次上善政的概念将不断变化，但目前是依据政府、民间社会和私人组织之间相互支持、相互合作的关系预见这一概念的。因此，这三者关系的本质，以及为便利它们的相互作用而加强可行机制的必要性，至关重要。人们认为善政还要求以某种方式将参与、决策透明度、问责制、法治以及可预见性结合起来。

7. “善”政是一个规范概念。因此，施政的根本价值是定义此概念的机构或行为者所主张的价值。在捐助国与受援国关系的范围内，认识到这一点尤为重要，因为由于这些价值的存在，可能会导致在非捐助国的政治和文化情形下，仍然坚持采用捐助国提出的行为标准。

8. 最后，施政是实现目标的一种手段，具有帮助价值。这就引出了“善政的目的是什么”的问题。委员会的观点是，为实现减少贫穷、可持续发展、社会平等和参与的目标，应该在国家、全球和企业领域采用善政的标准。

B. 衡量为减贫而实行善政的状况

9. 如何衡量善政的状况以及如何选择相应的指标，要依据具有规范性质的分析框架。因此，同样的指标可能会因价值判断不同而产生不同的解释。同样，可以按照各方的具体性质采用不同的指标系列，来衡量施政的状况。

10. 委员会审查了国家一级上若干衡量善政状况的办法，并发现了一些有用的例子，即在编制调查问卷和制定自我评价的方法中，明确包括社会平等和减贫目标。如下为发展中国家提供了三个善政的范例。

1. 非洲经济委员会(非洲经委会)项目

11. 本项目的目标是监测非洲五个次区域的 28 个国家样本中善政方面的进展情况。³ 目前，已经制定了方法和数据采集的手段，但是实地工作仍在进行。

³ 参见非洲经济委员会，“UNECA and good governance in Africa”，K.R.Hope 向 2003 年哈佛国际发展会议所作的报告(2003 年 4 月 4 日至 5 日)。见 http://www.uneca.org/eca_programmes/development_policy_management (第 8 页)。

12. 已经确定了善政的六个组成部分：(a) 鼓励所有民间社会团体投入的政治制度；(b) 公平可信的选举行政管理以及知情并活跃的全体公民；(c) 强化的公共部门立法和行政机制；(d) 政府和公共机构决策的透明度、可预测性以及问责制；(e) 有效的公共部门管理，包括稳定的宏观经济条件、有效的资源筹集以及对公共资源的高效利用；(f) 遵守法治，保护个人和公民自由以及两性平等，并确保公共安全和保障，所有人都享有平等的司法权利。

13. 正在采用三种调查手段：(a) 治理问题专家小组；(b) 衡量成年人口观念的调查；(c) 事实情况和试验数据。这三种手段一起为国家报告、次区域报告和泛非施政报告将采用的 83 个指标提供数据。

2. 亚洲开发银行/越南

14. 亚洲开发银行扶贫任务组提出一份提议，作为对越南政府全面减贫和发展战略执行工作的投入意见。已经确定有待改善的五个施政方面：(a) 更有效的公共服务；(b) 更透明的公共财物管理；(c) 更广泛的司法权利并确保权利的普遍性；(d) 更具参与性并且反应能力更强的政府；(e) 打击各级腐败现象的政府。

15. 为评估这五方面的进展情况，已制定八个结果和进程指标，即：(a) 关于各级服务、政策和对话安排的信息对公众的开放程度；(b) 穷人享有地方一级的卫生、教育、基础设施、供水和供电等基本政府服务的状况；(c) 关于省和地方税收的预算透明度、各部门的预算和开支方式；(d) 每年在国家一级用于扶贫目的的开支水平的可预测程度；(e) 法院和法庭的裁定和判决对公众的开放程度；(f) 地方政府对穷人提出的服务问题的反应以及后续工作的情况；(g) 在各个社区为提高公众参与机会而落实基层民主法令的情况；以及(h) 打击腐败现象的法律的有效性。

3. 非洲同侪审议机制

16. 非洲同侪审议机制是非洲联盟成员国自愿加入的共同商定的法律文书。它是一种自我监督机制，旨在通过交流经验与成功的最佳做法，包括查明不足之处并评估能力建设的需求，帮助制定能形成政治稳定、可持续发展以及区域和大陆融合的政策、标准和做法。

17. 非洲联盟所有成员国都可以参加非洲同侪审议机制。目前，有 16 个成员自愿加入，另外还有一些成员表明要参加。该机制进程的主要原则包括国家支配权和领导权、透明度和基础广泛的参与。

18. 非洲同侪审议机制着重于四个主要领域，将按照这四个主要领域的具体目标、规格和规范、标准和指标，对参与国的方案和政策进行评估。这四个领域是：

(a) 政治管理，目标如下：(一) 预防并减少国内外冲突；(二) 实现宪政民主，包括自由公平的权力竞争，并实行法治；(三) 推进并保护经济、社会和文化权利

与公民和政治权利，以及妇女儿童和所有弱势群体的权利；(四) 分权，包括保护司法独立和有效的立法；(五) 公职人员的问责制和效率；(六) 打击政治腐败；

(b) 经济管理，目标如下：(一) 制定有利于可持续发展的宏观经济政策；(二) 制定健康、透明和可预见的政府政策，包括公共财政管理方面的政策；(三) 打击腐败；(四) 推进区域融合；

(c) 企业治理，目标如下：(一) 创建有利于经济活动的环境；(二) 成为良好的企业公民，包括履行社会责任；(三) 树立良好的商业道德规范；(四) 公平对待所有利益有关者；(五) 建立企业管理人员和主管的问责制；

(d) 社会经济发展，目标如下：(一) 推进自力更生；(二) 可持续发展和消除贫穷；(三) 建立教育及预防艾滋病毒/艾滋病等关键社会领域的交付机制并取得成果；(四) 实现享有供水、环境卫生、能源、金融、住房和土地等可承受的关键社会服务的权利；(五) 在两性平等问题上取得进展；(六) 鼓励所有利益有关者广泛参与发展问题。

19. 上述例子采用不同的指标，以体现施政的不同层面。虽然对该概念有广泛的理解，但是在具体确定措施时有各种不同的情况。为衡量善政状况而采用的比额表、指标和权数，有各种用途——用于国家间的比较和排序，或者用于记录某个国家在一定时期内的发展情况。对于前者，问题是如何制定既有效又能够在国际上进行可靠衡量的指标。对于后者，一般根据国家的具体情况来定制指标。某些指标存在衡量有效性的问题。此外还有可靠性的问题，特别是当某些指标上所得到的数值分数是基于主观判断的时候。

20. 对于发展中国家，特别有意义的是制定着重于发挥施政手段作用的指标，例如一个国家利用与世界其他地区的相互作用来进行发展和减贫工作的能力。施政的这种手段作用将要求：(a) 按照国际认可的行为规则和共同商定的规范，与其他国家在贸易和金融方面、在环境事务上、在冲突局势中以及在捐助国与受援国的范围内发展关系的能力；(b) 在国内高效、透明和负责地利用资源，同时照顾到不同体制和不同政治文化背景的能力。

21. 如果能够制定构成此种手段能力的客观而可量的标准，则国际机构可以为捐助国和发展中国家自身双方的好处，对国家进行评估与排序。

C. 建议

22. 善政本质上是一种好事。它是利用有限资源获得社会和经济最大福利的必要条件。**对于发展中国家，善政是其今后扩展创收与减贫能力的必要条件之一。**善政还能够通过有效的法治、政府和企业管理的透明度以及社会各机构与个人的问责制，提高经济效率并降低交易成本。善政能够在多大程度上激发民间社会提高

实物资本和人力资本的积累速度，就能够在多大程度上帮助发展中国家减轻依赖性和薄弱状况，甚至缓和经济薄弱状况的影响。

23. 为发展中国家设计善政的机制和机构，应该是捐助国政府、国际组织和受援国之间的交互进程。一方面，如果未能充分考虑受援国的文化和历史情况，采取的措施可能会失败。另一方面，受援国需要捐助国帮助确保其机制和社会、政治与经济进程更加符合善政的要求。

24. 发展中国家应继续参与关于善政的讨论，应发展此方面的专长和能力。改善施政应成为其国家政策议程的一部分，并且应按照具体国情进行。

25. 为善政方方面面制定全球规范和标准的国际机构，应让发展中国家，包括最不发达国家，参与它们的讨论。此外，此类机构本身应遵守善政的原则。

第四章

与 2003 年最不发达国家名单三年期审查有关的事项

1. 自 1971 年以来，授权委员会每三年进行一次审查，确定列入或脱离最不发达国家名单的国家，并就此向经济及社会理事会和大会提出建议。1971 年，发展规划委员会制定第一套确定最不发达国家的标准。该委员会及接替它的发展政策委员会于 1991 年、2000 年和 2003 年对该标准作出改进。

A. 确定最不发达国家的标准

2. 发展政策委员会 1999 年第一届会议报告⁴重申，最不发达国家类别应包括人均收入低、人力资源发展水平低和经济脆弱程度高的国家。⁵因此，委员会根据衡量国家发展状况三个方面的标准确定最不发达国家：(a) 由人均国民总收入衡量的收入水平；(b) 由人力资产指数衡量的人力资产存量；(c) 由经济脆弱指数衡量的经济脆弱程度。在确定最不发达国家时考虑的脆弱类型是结构性脆弱：委员会认为不应考虑政府政策造成的脆弱情况。

3. 每次进行三年期审查时，委员会都确定上述三个标准的最低值。这些最低值用于确定列入或脱离最不发达国家类别的国家。正如经济及社会理事会决议和大会决议核可，若要符合脱离名单标准，国家必须达到这三个标准中两个标准的最低值；若有资格脱离名单，国家必须在连续两个三年期审查期间做到这一点；若要列入名单，必须满足所有三个标准。

4. 委员会一直认为可进一步改进标准，特别是在有新的或更可靠的个别指标数据时。例如，2003 年审查期间，在环境脆弱指数中增加了第六项内容，即因自然灾害而流离失所者所占比例。同样，2000 年审查期间，列入两项与人力资产标准（当时称物质生活质量强化指数）和出生时预期寿命有关的变化：人均每日卡路里摄入量被人均每日卡路里摄入量占每日需要量的百分率取代；出生时预期寿命被五岁以下幼儿死亡率取代。

5. 委员会强调指出，鉴于社会经济发展及不断改进和提供可靠的国际可对比数据，应将确定最不发达国家视为动态、开放的进程，需要定期改进标准。为筹备 2006 年最不发达国家名单三年期审查工作，委员会将在其 2005 年第七届会议上审查可能对标准作出的进一步改进。

6. 此外，委员会完全承认，小国比大国在经济上更容易受外部冲击的影响，因为小国经济高度依赖对外贸易，多样化程度较低，受规模不经济之苦。具体而言，大多数小岛屿和内陆最不发达国家面临各种结构障碍，如国际运输费用高和相对

⁴ 《经济及社会理事会正式记录，1999 年，补编第 13 号》(E/1999/33)。

⁵ 同上，附件二。

孤立于主要世界市场之外。因此，委员会目前正考虑如何能够将国家地处边远概念列入 2006 年名单三年期审查工作中使用的经济脆弱程度标准。委员会注意到，发展电子化准备程度日益重要，委员会还将考虑是否在下一次确定最不发达国家名单的审查工作中考虑到这一因素。

B. 脱离最不发达国家地位的过渡时期

7. 委员会为脱离最不发达国家类别的国家确定两个过渡期。脱离前过渡期指从认为一国符合脱离名单标准的三年期审查至委员会确认脱离名单的随后三年期审查这三年期。脱离后过渡期始于大会根据委员会关于有资格脱离名单的结论核可经济及社会理事会提出的国家脱离名单建议。

8. 正如上文第一章建议 3 和 4 中阐明，这两个过渡期所涉政策问题不同。特别是脱离后过渡期，平稳过渡战略涉及采取进一步步骤，确保脱离名单的国家在迄今所取得进步的基础上再接再厉。委员会建议，由一个咨询小组按国家逐一决定脱离后过渡期的时限，该咨询小组将在经济及社会理事会和大会核可委员会关于最不发达国家脱离名单的建议之后设立（见上文建议 4（b））。委员会强调指出，平稳过渡战略的首要目标涉及国际社会向脱离名单国家提供的脱离后支助措施（见以下各节中的讨论）。

C. 脱离名单国家的平稳过渡战略

9. 委员会强调指出，当长期被认为是“最不发达”的国家具有脱离名单的资格时，表明该国在发展方面取得成功，有能力实现有利的经济变革。委员会认为，这些成功可归因于一系列健全的国内政策和有利的外部条件。双边和多边合作伙伴提供的支助在脱离名单国家成功发展方面起着重要作用。因此，双边和多边发展伙伴突然取消对脱离名单国家的支助能够产生不利影响，有可能扭转取得的一些发展进展。

10. 委员会第三届、第四届和第五届会议的报告一直提请委员会注意脱离名单国家平稳过渡措施的重要性。委员会第四届会议报告强调指出，⁶ 委员会认为“平稳过渡是对脱离名单国家至关重要的原则，因为这些国家有可能在不同程度上仍然依靠外部援助。”⁷ 此外，委员会强调指出，发展伙伴采取措施支助（脱离后）平稳过渡的代价微乎其微。因此，委员会提出一系列建议（见上文第一章，A 节），确保脱离最不发达国家类别的国家平稳过渡。

11. 一些能够为平稳过渡战略作出贡献的国际组织代表在委员会发言，这些国际组织是：世界贸易组织（世贸组织）、经济合作与发展组织发展援助委员会（经合组织/发援会）秘书处、世界银行、联合国开发计划署（开发计划署）、亚洲及

⁶ 同上，《2002 年，补编第 13 号》（E/2002/33）。

⁷ 同上，第 159 段。

太平洋经济社会委员会（亚太经社会）和联合国贸易和发展会议（贸发会议）。这些代表从各自组织的观点出发，就脱离名单问题和可能造成的后果提出各自看法。他们还提供资料，说明在贸易援助、发展筹资和技术合作领域能够为支助脱离名单的最不发达国家平稳过渡提供哪些便利。

12. 委员会得知，世界贸易组织有一些专门针对最不发达国家的特免权和援助方案，但强调由世界贸易组织成员国而不是秘书处确定是否有权享受这些待遇。关于市场准入，由个别贸易伙伴就优惠待遇作出具体决定，但是在世界贸易组织的框架内。其他组织指出，一国脱离最不发达国家地位不会直接或自动影响他们向该国提供的援助和与该国进行的合作。在世界银行，脱离最不发达国家地位仍有资格获得国际开发协会（开发协会）的资助：特别是目前被考虑脱离名单的国家，因为他们属于（少数）小岛屿国家，作为例外，有资格获得开发协会的资助，尽管它们已超过人均收入最低值的要求。委员会特别注意到，在落实某些与最不发达国家地位有关的安排方面采取灵活办法，主要是通过世界贸易组织的《授权条款》。委员会还注意到，经合组织/发援会成员国能够主动向脱离最不发达国家类别的国家提供不附带条件的援助。

13. 委员会还审查了贸发会议编写的题为“脱离最不发达国家地位的好处和预期影响”的最新背景文件。⁸

⁸ 委员会第四届会议报告附件二载有本报告的先前版本。本文件更新版本见联合国秘书处维护的委员会主页（<http://www.un.org/esa/analysis/devplan/index.html>）。

第五章

会议安排

1. 发展政策委员会第六届会议于 2004 年 3 月 29 日至 4 月 2 日在联合国总部举行。委员会的 21 个成员和联合国系统内外若干组织的观察员出席了会议(与会者名单载于附件一)。
2. 联合国秘书处经济和社会事务部向会议提供实质性服务。
3. 经济和社会事务部发展政策和规划办公室主任 Ian Kinniburgh 先生宣布会议开幕,向与会者表示欢迎,并提议委员会提名主席团成员。委员会选举下列主席团成员:

主席:

Suchitra Punyaratabandhu 女士

副主席:

Milivoje Panić 先生

报告员:

Sylvia Saborio 女士

4. 委员会收到的第六届会议议程和文件清单分别载于附件二和附件三。

附件一

与会者名单

1. 委员会下列成员出席了会议：
 1. N'Dri Thérèse Assié-Lumumba 女士
 2. Patricia Bifani-Richard 女士
 3. Albert Binger 先生
 4. Olav Bjerkholt 先生
 5. 曹桂英女士
 6. Eugenio B. Figueroa 先生
 7. Leonid M. Grigoriev 先生
 8. Patrick Guillaumont 先生
 9. Heba Handoussa 女士
 10. Hiroya Ichikawa 教授
 11. Willene A. Johnson 女士
 12. Marju Lauristin 女士
 13. Milivoje Panić 先生
 14. Suchitra Punyaratabandhu 女士
 15. Sylvia Saborio 女士
 16. Nasser Hassan Saidi 先生
 17. Udo Ernst Simonis 先生
 18. Funmi Togonu-Bickersteth 女士
 19. G. Uswatte-Aratchi 先生
 20. Samuel Mwita Wangwe 先生
 21. Kerfalla Yansane 先生
2. 下列联合国系统组织、机关、机构、方案和基金派代表出席了会议：
 - 经济和社会事务部

-
- 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事处
 - 非洲问题特别顾问办公室
 - 亚洲及太平洋经济社会委员会
 - 联合国儿童基金会
 - 联合国贸易和发展会议
 - 联合国开发计划署
 - 联合国环境规划署
 - 联合国人口基金
 - 联合国大学
 - 世界粮食计划署
 - 联合国粮食及农业组织
 - 国际劳工组织
 - 联合国教育、科学及文化组织
 - 联合国工业发展组织
 - 世界银行
 - 世界卫生组织
 - 世界贸易组织
3. 下列联合国系统之外的组织也出席了会议：
- 经济合作与发展组织发展援助委员会

附件二

议程

1. 选举主席团。
2. 通过议程和工作安排。
3. 在执行《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》的框架内调动资源和创造有利环境以消除贫穷：
 - (a) 在最不发达国家采取创新办法调动国内资源；
 - (b) 在最不发达国家采取新的办法处理减免债务和持续承受债务能力问题；
 - (c) 在最不发达国家采取具体措施加速减轻贫穷。
4. 2003 年最不发达国家名单三年期审查：
 - (a) 关于在 2003 年三年期审查期间有资格脱离名单的国家的建议；
 - (b) 为确保脱离最不发达国家地位的国家平稳过渡可能采取的措施；
 - (c) 可能改进经济脆弱程度指数：考虑地处边远国家。
5. 致力于善政、发展和减轻贫穷：
 - (a) 善政的定义和衡量办法；
 - (b) 善政与减轻贫穷；
 - (c) 用于评估善政进展的工具。
6. 其他事项。
7. 对未来工作的建议。
8. 讨论和通过发展政策委员会第六届会议的报告。

附件三

委员会第六届会议收到的文件清单

文号	题目或说明
CDP2004/PLEN/1	文件清单
CDP2004/PLEN/2	议程
CDP2004/PLEN/3	与会者名单
CDP2004/PLEN/4	关于调动资源消除最不发达国家贫穷问题专家组会议的 报告，见： http://www.un.org/esa/analysis/devplan/ index.html
CDP2004/PLEN/5	经济及社会理事会关于东帝汶问题的第 2003/280 号决定
CDP2004/PLEN/6	经济及社会理事会关于佛得角和马尔代夫问题的第 2003/281 号决定
CDP2004/PLEN/7	经济及社会理事会关于发展政策委员会第五届会议报告 第四章的第 2003/316 号决定
CDP2004/PLEN/8	发展政策委员会第五届会议报告，见： http://www.un.org/esa/analysis/devplan/index.html
CDP2004/PLEN/9	关于平稳过渡的马尔代夫脆弱程度简介摘录
CDP2004/PLEN/10	关于平稳过渡的佛得角脆弱程度简介摘录
CDP2004/PLEN/11	马尔代夫常驻联合国代表团 2003 年 7 月 1 日的普通照会， 转交马尔代夫总统致经济及社会理事会主席的信 (E/2003/97)
CDP2004/PLEN/12	马尔代夫常驻联合国代表 2003 年 7 月 2 日致经济及社会 理事会主席的信 (E/2003/98)
CDP2004/PLEN/13	佛得角常驻联合国代表团代办 2003 年 7 月 16 日致经济及 社会理事会主席的信 (E/2003/103)
CDP2004/PLEN/14	审查最不发达国家名单：秘书长的说明
CDP2004/PLEN/15	最不发达国家从多边组织获得的好处和脱离后的预期影 响，见： http://www.un.org/esa/analysis/devplan/ index.html

文号	题目或说明
CDP2004/PLEN/16	订正环境脆弱指数, 见: http://www.un.org/esa/analysis/devplan/index.html
CDP2004/PLEN/17	适宜脱离最不发达国家地位的国家的“平稳过渡”模式概览: 贸发会议编写的说明
CDP2004/PLEN/18	致力于善政、发展和减轻贫穷: 在国家和地方二级评价进展的方法问题: 见: http://www.un.org/esa/analysis/devplan/index.html
CDP2004/PLEN/19	公共行政专家委员会第二届会议的报告 (2003 年 4 月 7 日至 11 日) *
CDP2004/PLEN/20	任命发展政策委员会成员 (E/2004/L.1), 见: http://www.un.org/esa/analysis/devplan/index.html

* 《经济及社会理事会正式记录, 2003 年, 补编第 44 号》(E/2003/44)。