

联合国贸易和发展会议

2009年最不发达国家报告

国家治理和发展治理

概 述

贸发会议秘书长编写



联合国

注意

报刊、广播电台或电子媒体不得在
2009年7月16日格林尼治时间17时前
引用或摘录本新闻稿和相关报告的内容



联合国贸易和发展会议
日内瓦

2009 年最不发达国家报告

国家治理和发展治理

概 述

贸发会议秘书长



联合国
纽约和日内瓦，2009 年

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。

凡提到\$均指美元，“10亿”为1000个百万。

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。

本文所载的概述也作为《2009 年最不发达国家报告》(UNCTAD/LDC/2009, 出售品编号: CH.09.II.D.9)的部分内容印发。

UNCTAD/LDC/2009 (Overview)

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

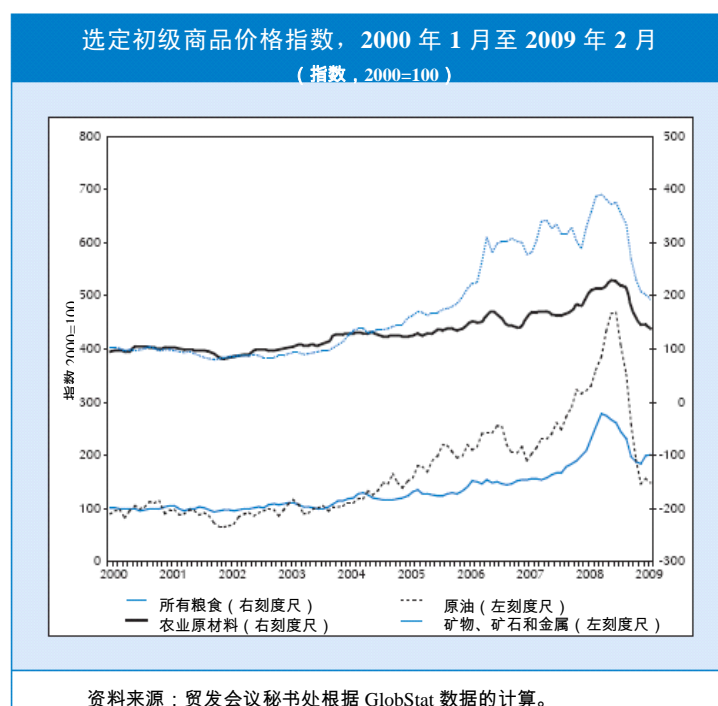
1. 全球经济危机对最不发达国家的影响： 转变的契机

《2009 年最不发达国家报告》认为，全球经济危机的影响已经严重到最不发达国家再不能“维持现状”了。这要求必须重新思考发展模式。危机的严重程度造就了转变的必要，也为转变提供了契机。最不发达国家要想应对危机带来的影响，必须制定创新和知情的政策。但不仅局限于此，还需要采取新的政策方针，以确保危机后的发展更有抵御风险能力，更加全面。

人们普遍承认，当前的金融危机源于新自由主义模式的弊病。过去 30 年中，该模式指导了全球经济政策的制定，但是发达国家的政策失灵和放松监管使这一弊病扩大。救市和向银行注资的费用已经达到了前所未有的水平。但是，现在非常令人担忧的是危机对实体经济的负面影响，以及产出和就业机会减少的代价。大多数发达经济体正陷入衰退，新兴市场正遭遇重大经济滑坡。然而，最不发达国家行将受到的打击可能尤为严重。因为它们已充分融入全球经济，极易受到外部冲击的影响。此外，许多最不发达国家仍然深陷近期能源和粮食危机的负面影响，而且它们最缺乏再应对一场重大经济危机的能力。最不发达国家极易受到冲击的影响，而且很难从中恢复，对于这些已经面临长期发展挑战的国家来说，这可能意味着它们将比其他大多数发展中国家遭受更沉重的打击。

危机削弱了 2002 年至 2007 年曾促进最不发达国家整体经济强劲增长的因素。最不发达国家的脆弱性不仅源于对初级商品的一向依赖，以及相关的对价格波动的敏感性；而且源于受初级商品价格下跌，全球需求增速放缓，以及资金流入缩水的

多重威胁。因此，制造商和服务出口商(大多数为亚洲和小岛屿最不发达国家)可能会遭到严重冲击，但是受冲击更大的是依赖初级商品的经济体(大多数为非洲最不发达国家)。如果短期缺乏大量的额外国际援助，且长期缺乏对替代型发展战略的支持，那么最不发达国家可能将无法承受危机。短期和长期都需要转变，才能走上较为稳定、更有抗风险能力的发展轨道。



正如去年《最不发达国家报告》所指出的，大多数最不发达国家(出口石油的最不发达国家除外)几乎长期处于贸易和经常帐户双赤字状态。随着全球需求的下降——联合国今年五月

的估计数据预计，2009 年全球国内生产总值将下降 2.6 个百分点——随着出口收入的下降，经常账户失衡可能进一步恶化。最不发达国家的脆弱性与依赖初级商品的最不发达国家，特别是非洲最不发达国家高度集中的生产和出口结构，以及亚洲最不发达国家对低技能制成品的依赖有关。全球衰退可能抑制国际贸易，阻碍长期投资，因此成为最不发达国家产出和出口缩水的又一个原因。亚洲最不发达国家在一定程度上经济较为多样化，能够较好地抵御危机，但其境况也难获羡慕。危机可能导致因全球(特别是中国和印度)需求减缓造成最不发达国家出口(出口量和出口额)大幅下降。资本流动的趋势很可能加剧经常账户的外部收支不平衡。私人资本流动，包括外国直接投资和劳务汇款预计将会下降，若以往的经济危机的遭遇重演，官方发展援助也将减少。在这种情况下，今后的官方发展援助将至关重要。最不发达国家在出口繁荣岁月积累的国际储备可能不足以防止经常账户因外部资金来源枯竭而遭到强大和持续的冲击。

过度依赖初级商品使大多数最不发达国家蒙受严重的贸易条件冲击。事实上，近年来许多国家都经历了空前的经济增长，这主要是由初级商品部门推动的，商品衍生品投机导致国际价格上涨也起到了推波助澜的作用。然而，2008 年中期爆发的全球危机突然中止了这种繁荣局面，价格从此急剧下降。这样的繁荣萧条周期导致了产出的波动性和不确定性，从而抑制了对长期发展生产能力的投资。初级商品市场的骤然收缩对最不发达国家特别有害的另一个原因是需求、价格和产出的下降意味着政府收入下降，从而削弱了国家利用财政政策缓解产出波动的能力。

此外，最不发达国家的高负债率进一步加剧了其外部脆弱性；危机前最不发达国家的债务负担平均占国内总收入的

42%，而其他发展中国家仅为 26%。正如贸发会议近几个月不断警告的那样，穷国可能出现新的债务危机。对于许多最不发达国家而言，当前的危机可能危及它们来之不易的债务可持续性。

外部资金流动的未来前景至关重要。尽管各国情况可能有所不同，但总体预期是：由于(a)预期利润率下降，(b)新投资可获得的贷款减少，以及(c)跨国公司在财务压力下合并资产负债表，对最不发达国家的外国直接投资尤其如此，其主要是谋求自然资源型，以采掘业为重点，由于矿产价格急剧下跌和跨国公司在波动时期采取谨慎的开采和扩张方针，外国直接投资有可能在 2008 年及其之后下降。

劳务汇款也将会减少。海外工人的汇款已经成为最不发达国家基本收入的重要补充，这些劳务汇款通常用于支持消费而不是投资。根据世界银行的估计，流入发展中国家整体的劳务汇款近年来增长速度有所下降，年增长率从 2006 年的 18% 下降到 2008 年的 9%。预计 2009 年将下降五个百分点，2010 年可能略有回升。

在这种情况下，官方援助的变化趋势将成为决定最不发达国家未来的重要因素。不幸的是，过去的经验显示，捐助国的官方发展援助在衰退期往往有所下降。捐助国维持对最不发达国家的援助水平，遵守它们关于增加援助的承诺至关重要。正如我们在往年的《最不发达国家报告》中所指出的，援助提供机制，包括开列政策条件与国家政策的自主权之间存在矛盾。因此，重要的是确保危机可能导致的依赖援助的增加并不意味着政策空间的缩小，即受援国选择适当政策能力的缩小。

最近的金融和经济危机戳穿了自我监管市场的神话。为了应对这场危机，大多数发达市场经济大国都放弃了基于市场的自由经济管理方式，转而探索国家在经济管理中发挥更大作用的替代方式。这些国家认识到，这一抉择必须赋予国家更重要的地位，不仅通过监管，更重要的是通过目前大多数西方大国正在实施的凯恩斯主义财政激励一揽子计划。不过，这种趋势在发达国家比在发展中国家更为明显。最近，一些发展中大国，例如中国、巴西和南非都开始部署公共激励一揽子计划，以重振经济。但是，大多数最不发达国家没有能力部署类似的计划。

在过去数十年中，大多数最不发达国家的经济改革方案都严重削弱了政府在促进发展中的作用。但是，这些方案未能解决最不发达国家面临的主要结构性制约，包括(a)与国际收支赤字结构有关的生产瓶颈；(b)基础设施不健全；(c)长期赤字；(d)知识和技能严重短缺；以及(e)容易受到外部冲击的影响。此外，这些尽量减少政府行为的政策也没有导致结构性转变和经济多样化。相反，最不发达国家进一步强化了对他们不利的生产模式，以及初级商品出口的专门化，许多最不发达国家经历了去工业化的进程，制造业部门发展停滞。这使它们更加容易受到外部市场的冲击。

因此，当前的金融危机暴露了一个更加深刻的长期发展问题。虽然过去五年中，伴随着初级商品价格的高涨，国内生产总值以创记录的速度增长，但是大多数最不发达国家的减贫工作仍然进展缓慢，大多数在实现千年发展目标方面尚未走上正轨。此外，许多最不发达国家面临再度发生的粮食安全危机。这种状况的根源是农业部门危机重重，以及农业以外部门无法创造生产性就业机会。农场规模缩小、生产力低下、基础设施欠缺和环境恶化等结构性问题是造成农业危机的根本原因。因

此，农业部门难以在发展进程中发挥积极作用，创造不断扩大的国内市场，为国内生产者提供投入来源。但是与此同时，通过农业以外部门，特别是制造业部门创造生产性就业机会证明是不可行的。

当前的经济危机为转变方向带来了必要，也提供了机会。这份《最不发达国家报告》认为，这场危机作为最不发达国家发展进程中的转折点应抓住不放。

为了突破最不发达国家的结构性制约，降低它对外部的依赖，有必要重新考虑国家的作用。市场只能通过逐渐转变一步一步地发挥作用。然而，最不发达国家需要通过全社会共同分担风险来刺激投资，从而实现长期的结构性转变。市场以前未能将来也不可能独自完成这类转变。

目前的主要问题不仅是最不发达国家如何才能应对危机的短期影响。更重要的问题是最不发达国家如何才能增强国力，走出危机。它们现在应为后危机时代制定怎样的政策？

本报告认为必须坚持三大政策导向：

- 首先，现在更有理由将政策重点放在发展生产能力上。这意味着政策应刺激生产性投资，加强技术能力，加强部门内和部门间，以及不同企业之间的联系。加强国内生产能力还应以生产更多种类的较尖端产品为目的；
- 第二，有必要建立新的发展型国家。这并不是要退回到老式的发展规划，而是要找到适应 21 世纪的新的发展治理模式。这种发展治理应当基于国家与私营部门之间的战略合作，这将鼓励最不发达国家实现从农业经济到后农业经济的结构性转变；以及

- 第三，有必要确保为最不发达国家提供有效的多边支持。这不仅意味着提供更多更好的援助，还意味着制定有助于最不发达国家发展的国际经济关系规则，包括贸易、金融、投资和技术流动规则。对最不发达国家的支​​持不应对政府采取的促进发展、结构性转变和减贫措施强加不必要的限制，也至为重要。

国内政策和国际政策缺一不可。但是，本报告没有讨论有效的多边支持的问题，而是重点阐述上述第二个政策导向，即促进发展的国内政策和制度，以及建立发展型国家，以适应最不发达国家在 21 世纪面临的挑战和关切问题。这也会引发对上述第一个政策导向的讨论。

2. 国家在促进最不发达国家发展中的作用

本报告的基本论断是，金融危机发生后，有必要重新思考国家在促进最不发达国家发展中的作用。然而无论是许多最不发达国家正在实施的善治体制改革，或是旧的发展型国家，包括东亚的成功实例现时都不是完全合适的模式。解决最不发达国家的结构性问题需要重新平衡国家和市场的作用。关于治理问题的讨论必须超越无用且虚假的二分法。政府面临的不是非好即坏的极端选择，即国家干预经济是不好的，而市场自由化和放松管制是好的。这是一种虚假的歪曲。在所有基于市场的经济体中，国家与市场这两种制度总是有机地共存；因此在市场与国家之间做出“选择”是一种错误的二分法。至少从亚当·斯密时代就已经认识到了这一点，尽管后来的诠释抛弃了这种睿见。挑战在于设计有效的治理通例，在全球背景下，以富有创意的全新方式处理国家与市场的关系，以服务于国家的发展。

现时需要的是一个适应 21 世纪相互依存世界所面临挑战的发展型国家。这样一种国家应通过利益攸关方加入和公民参与，建立并更新民主实践的微观基础，从而发挥地方自下而上解决问题的力量。这样一种国家还应在混合经济模式下兼收并蓄各种不同的发展治理模式和机制，以便通过公共行动管控私营企业实现国家的发展目标。

善治体制改革的局限性

何谓“善治”不可避免地具有争议性，因为治理的好坏取决于价值观和伦理判断。下文提出了善治的核心原则，这些原则普遍适用，而不是针对特定的文化，因此是有用的原则：

- **参与**：受影响利益攸关方的参与程度；
- **公平**：规则平等适用于社会中每个人的程度；
- **体面**：以不羞辱或伤害个人的方式制定和监督规则的程度；
- **问责**：政治人物对其言行负责的程度；
- **透明**：决策制定的明确和公开程度；以及
- **效率**：以不浪费、不拖延、不腐败的方式利用有限的人力和财力资源的程度。

这些原则，以及对政策和规定可预见性的承诺，可通过一系列制度或制度性安排来实现。

还必须认识到，好的治理不仅体现在治理过程上，而且还体现在有效取得成果方面。若根据价值原则视治理过程完美无缺，但结果却一塌糊涂，那将是一种奇怪的“善治”。因此，

对于一个一心要促进发展的国家而言，善治还意味着能够有效兑现发展成果。

最不发达国家应立志实现这样的善治，即在治理中以非文化特有方式贯彻参与、公平、体面、问责、透明和效率原则。最不发达国家还应追求带来发展成果的善治，例如实现人均收入增长，结构性转变，随着劳动大军增长扩大就业机会，以及减少贫困的善治。但是，最不发达国家目前宣传和开展的善治体制改革对善治内涵的理解极端狭隘。这种狭隘的理解缺乏明确的“发展”内容。

这种理解狭隘的根本原因是隐含的对治理体制好坏的二元划分。这种观点认为正式的治理体制是好的，而非正式、个人化的治理体制是坏的。但是这两种治理体制都是“理想类型”，是对各国情况的抽象理解，发达国家的治理体制被一成不变地认为是好的体制，而穷国的治理体制则一成不变地被认为是坏的体制。善治体制改革计划试图将这些坏的治理体制转变为好的治理体制。这就需要向发展中国家引入某些典型的发达国家的体制。还要对国家的具体作用作出规定。

善治改革议程试图引入的一种主要制度是选举式民主。这种有其固有价值的制度旨在确保公众能够定期对政策和治理实践进行监督。善治改革议程还纳入了一种被称为“新式公共管理”的公共治理和管理方式。这种方式倡导以私营部门的管理风格来管理政府，采用一种积极、明显、重实践的方式，通过市场机制、客户导向和绩效管理来提高生产率，通常倾向于将庞大的组织分解为公司化的单位，并且将权力下放。

当前善治改革议程规定的国家作用本质上是通过颁布政策和提供自由市场可以有效运作的体制，为市场提供支持。最初，在 20 世纪 80 年代，体制改革的方向是弱化国家的作用，

放任自行。但是自 20 世纪 90 年代起，尽管认识有限，但是人们已经认识到存在市场失灵，以及有必要建立能够为市场提供有力支持的国家。从这个角度来看，体制改革的当务之急包括：(a)获得和维持稳定的产权；(b)维持良好的法治和执行合同；(c)尽量降低征用风险，(d)尽量减少寻租和腐败；以及(e)根据民意偏好，透明和负责任地提供公共产品，特别是医疗和教育领域的公共产品。

不论此种改革议程建议的体制的内在价值如何，谋求推动经济发展的最不发达国家面临的一个重要问题是这些体制改革是否有利于带动发展。

这个问题引起了强烈的情感释放。衡量体制质量的严重方法论问题掩盖了证据。跨国统计数据分析的一个重要洞见是，治理的质量与人均收入水平密切相关。也就是说，根据指标，人均收入高意味着善治，而人均收入低则意味着治理不善。但是，确定治理质量与随着时间的变化人均收入增长之间的密切联系则要难得多。正如审查最不发达国家名单的联合国发展政策委员会在 2004 年年度报告中指出的，“一些经验证据表明，治理不善加剧了贫困”，但是尚未明确证明治理与减贫之间的关系，特别是“鉴于某些经济效益较好的国家在善治方面的排名并不高”，因此“在得出结论性证据之前，可行的做法是说这种联系有时存在，有时不存在”。

目前实施善治改革议程的实践也表明，该议程雄心勃勃，可能导致改革负担过重，从而使议程无法完成。最后，将发达国家实行的治理体制移植到财力薄弱的穷国是否可能或者可取值得怀疑。2006 年最不发达国家政府最终消费的平均支出(涵盖政府采购的商品和服务，包括支付员工薪俸的所有当前支出)仅为人均 60 美元。相比之下，中低收入国家为人均 295 美元，中高收入国家为人均 1,051 美元，高收入国家为人均 6,561

美元。关键问题是“以这种财力如何指望实行富国的体制？”答案是它们不可能做到。

一种前瞻性的发展治理议程

最不发达国家需要超越目前的善治体制改革议程，实行好的发展治理。发展治理，即推动发展的治理是指依靠国家力量来推动经济发展，特别是激励结构性转变，从而为社会成员创造一个更加美好的未来。广义的治理是指政府——国家的官方机构，包括行政、立法、机关、司法和警务系统——与社会之间的互动过程。发展治理旨在解决共同的国内发展问题，创造新的国内发展机会，实现共同的国内发展目标。这不仅涉及制定适当的体制，而且还涉及制定和实施这些体制时遵循的政策和程序。什么样的体制有效脱离不开采取的政策。因此，发展治理涉及的是有目的地推动国家发展，以确保具有社会合法性和全面方式分配发展成本和收益的程序、政策和体制。

在 20 世纪 60 年代和 70 年代，发展规划非常普遍。事实上，国际金融机构和捐助方经常建议最不发达国家制定发展规划。20 世纪 80 年代初的债务危机发生后，大多数最不发达国家普遍实施了结构调整方案，而不再制定旨在推动发展的发展规划和政策，并撤销了相关机构。稳定化、私有化、自由化和放松管制的改革方案体现了向自由主义的转变，随着这种转变，国家在经济生活中的作用大大削弱。不过，一些发展中国家，特别是东南亚发展中国家在整个这段时期都维持并不断发展了发展型国家的机构。

本报告倡导的发展治理不是要回到老式的发展规划，也不是倡导回到 20 世纪 60 年代和 70 年代的发展型国家。必须看到，发展型国家既有成功之处也有失败之举。但是，本报告确

实认为有可能通过从过去成功的发展型国家吸取经济治理经验，并灵活运用到 21 世纪，为最不发达国家制定一种前瞻性发展治理计划。

从成功发展型国家吸取的主要经济治理经验是：国家政策的目的是推动结构性转变，这是通过各种宏观经济政策以及具体部门的生产性发展政策实现的。这些部门政策既针对农业部门，也针对非农业部门。农业政策旨在解决限制农业生产力的结构性制约，加大发展初期农村地区的国内需求。不过，促进部门间和部门内结构性转变的工业政策也起到了补充作用。这种政策搭配不仅是为了开展新的活动，而且旨在促进资本积累和技术进步，作为不断变化的结构性转变的基础。用贸发会议在往年《最不发达国家报告》中的话来说，这些政策旨在发展生产能力，扩大生产性就业，提高劳动生产率，以期增加全国财富，提高全民生活水平。

成功发展型国家发展治理的一个基本特征是采用混合经济模式，这种模式努力探索可利用对私利的追求来实现国家发展的政策和体制。本报告没有夸大成功国家公职官员的能力。他们并不是无所不能的超人。但是，在一些重要的战略机构中建立了有能力的公务员队伍，并且通过持续的政策学习过程，学习哪些做法有效而哪些无效，加强了国家推动发展的能力。而且，政府不是自上而下地制定政策，而是与企业界紧密合作和沟通。在整个过程中，以发展为导向的政府领导层和公务员队伍致力于实现社会的发展目标，而不是追求其个人财富和特权的延续。这个有远见的队伍的政治合法性源于一种社会契约，即全社会有着共同的发展项目目标，并调动全社会的力量以实现这些项目目标。结构性转变的风险、成本和收益由不同社会群体共同分担。

建立能够应对 21 世纪挑战的新发展型国家将需要：

- 进一步强调知识在增长和发展过程中的作用。这使我们除了金融体系外，还关注知识体系和国家创新体系的重要作用，将其作为发展进程中重要的制度复合体；
- 考虑如何通过一种不单纯依赖工业化的多样化，推动经济增长和结构性转变。在这方面，需要从收益递减的经济活动转变为收益递增的经济活动；
- 探索如何通过加大外国直接投资对发展的作用，以及通过与全球价值链的联系实现升级，从而更好地利用国内外资金的相互作用；以及
- 采用区域发展主义方针，探索通过联合行动为结构性转变创造条件的潜力

新的发展型国家应摆脱东南亚某些成功发展型国家的专制做法。在这方面，可以借鉴发展型国家的其他模式，例如北欧模式或爱尔兰模式。建立民主的发展型国家应特别确保公民参与发展和治理过程。这意味着进一步强调慎重的民主方针，在这种方针下，人民与其组织相互作用，以解决共同的问题，创造新的发展机遇。

以往成功的发展型国家的一个优点是：政府采取各种做法，鼓励和推动私营部门以支持发展改革的方式行事。成功的发展型国家并不是“高税收和高支出”政府。相反，它们承担旨在推动市场创造力的四大职能：(a) 提出发展愿景；(b) 支持经济体系的机构和组织能力的发展，包括培养企业家和加强政府自身能力；(c) 协调各项经济活动，以确保经济体系中的不同部门和组成部分共同发展。

21 世纪的发展型国家应继续在混合经济模式下采用各种治理机制和模型，以便利用私营企业来实现国家发展愿景。在这一过程中，可以重新思考“现代化治理”，这种治理提倡由政府推动公共和私营部门之间多种形式的双向互动。因此，要想解决发展问题，不单单是通过正式和无人情味的市场程序——或分等级治理自上而下地事先设定目标——还需要通过持续的自我反省程序，在该程序下，网络中的不同参与者确定对各方都有利的联合项目，根据监测到的实施情况修改和重新制定，并针对外部环境的变化做出反应。新的发展型国家还有可能采用广泛的政策工具，而不是“一刀切”的方针。应选择适合具体情况的政策工具加以组合，国家或多或少有所参与，并通过不同程度的强制或自愿行动取得成果。

最不发达国家的一些发展治理重点

发展治理应成为最不发达国家应对金融危机的关键。不存在某种独一无二适用于所有国家的最佳模式，必须根据国情制定应对措施。但是，本报告建议大多数最不发达国家采取部门发展政策，推动农业生产率的提高和工业转型。这应当包括发展型农业政策和发展型工业政策。本报告还建议以更加面向增长的宏观政策支持这类部门政策。面向增长的宏观经济政策与部门政策之间积极的相互作用加强了中间一级和微观一级的能力、激励因素、机构和基础设施，对持续发展和大幅减贫至关重要。这些政策应以提高最不发达国家的国内生产能力为目标。这类政策不仅有利于减轻危机的短期影响，还将促使最不发达国家在危机之后走上不同的发展轨道，即更有活力，更有抗御能力，更加包容、更加独立的发展道路。这是避免今后遭受外部冲击和外来危机影响所必需的。本概述下面三节讨论了宏观经济政策、农业政策和工业政策可能的政策方向，最后一

节讨论了体制改革议程的优先事项，以便建设发展型国家谋求好的发展治理的能力。

3. 应对宏观经济挑战

最不发达国家的宏观经济政策在过去三十年中大部分时间深受国际金融机构和双边捐助国建议的影响。有代表性的主要建议是：货币政策以抑制通货膨胀和营造利于私人投资的环境为重点，财政政策应确保将财政赤字控制在国内生产总值3%以下。通常并不视公共投资为促进经济发展和结构变化的重要方式。这一政策立场的背后是对通货膨胀的恐惧，这在1980年代和1990年代很重要。然而，对大多数最不发达国家而言，本十年中通货膨胀并不是什么特别问题。此外，过去发生的通货膨胀通常是出于结构性原因，而非缘于较松的货币政策。在所有资源普遍利用不足的国家，担心政府过度支出可能“挤掉”私人投资和助长通货膨胀是一种不太可能发生的结果。这一政策的论点是：贸易和金融自由化、私有化和政府对经济尽可能少的干预可能刺激私人部门的发展，从而实现持续增长。但是，本报告的前几次报告指出，基于该方式的大部分改革在发展私营部门成为发展的驱动力方面遭遇失败。

本报告支持最不发达国家对宏观经济政策方针进行大胆变革，这一变革承认，在调整经济结构、为“起飞”驶上可持续发展航道创造条件方面，政府能够发挥重要作用。因为经济发展也涉及社会转型，而不仅仅是一个需要经济学家解决的技术问题，所以政府也必须采取行动，确保以公平和可被社会接受的方式分配结构调整的成本和收益。如果做不到这一点，就有可能导致社会动荡和对必要改革的普遍激烈反弹。

公共投资，尤其是但不仅仅限于传统基础设施，如运输、灌溉和能源网络的投资对推动发展进程起着关键作用。这一点近年来趋于弱化，因为官方发展援助更多地投向社会问题。社会问题的确重要，但是，如果这方面的进展以牺牲生产部门和经济基础设施所需的公共投资为代价，则会动摇可持续发展的基础。当前的经济危机形势严峻，最不发达国家政府都试图维持国内需求，如果它们还力图加大基础设施投资，就可能面临财政赤字上升。必须在短期和中期解决这些赤字问题，以便缓解人口困苦加深，并继续保持发展方案的实施。鉴于可替代的融资渠道有限，所以官方发展援助对实现这些目标至关重要。最不发达国家政府还需要探索增加收入的创新方式，但是它们采取的方式必须避免倒退，并考虑到国家的行政管理能力仍然有限。

由于金融机构不发达，而且缺乏能维持的证券市场，所以过度依赖货币政策稳定宏观经济限制了货币政策发挥稳定价格以外的作用。最不发达国家通常面临结构性的高实际利率，不利于投资驱动的增长方式。对大部分最不发达国家而言，信贷危机更像一种长期状况，而不是全球银行业危机导致的后果。当前经济危机中的信贷短缺明显对富裕国家产生了严重冲击，这种局面实际上是最不发达国家日常商业活动的常态。

最不发达国家的货币政策应着重支持注重投资的财政政策。要确保这一点，就需要中央银行在制定和促进国家的整体经济发展方案时，与国家其他部门更密切地合作。正如我们在《2006年最不发达国家报告》中指出的，解决国内金融机构的薄弱环节应成为发展生产能力战略的优先考虑。

另一支持投资驱动战略的关键是对汇率的管理，其必然结果是对国际收支资本账户的管理。当前浮动汇率的正统派做法通常伴随着以通货膨胀目标为重点的货币政策，加剧了汇率

的波动性，并常常破坏稳定国内宏观经济的努力。管理汇率，例如采用有管理的浮动汇率制或可调整的钉住汇率制需要资金和政策能力。然而，这样做也提供了更多的宏观经济政策选择。并没有一种适用于最不发达国家的单一汇率管理模式，但是越来越产生共识的看法认为，纯粹浮动汇率的极端解决方法或完全固定的钉住汇率制都不可行。管理汇率，例如采用管理的浮动汇率制或可调整的钉住汇率制的作用包括：(a)支持财政政策，避免对通货膨胀的夸大恐惧导致货币贬值；(b)遏制外部冲击导致的汇率波动；以及(c)将汇率稳定在某一水平，从而加强出口产品，尤其是新产品的竞争力，并支持经济的多样性。

新兴市场经济体以往经历的危机表明，资本控制可有效减少高度投机性资金的流动，并稳定短期汇率。导致不稳定的投机资本突然大量涌入和流出是过去三十年金融系统的一种固定特征，因此各国必须在认为必要时部署对这类资本加以控制。对大多数最不发达国家来说，目前最普遍的问题是对付资本流出(包括精英群体的资本外逃)，但是，由于近期全球价格暴涨，也有投机资本流入商品制造国，此时须采取短期措施，以减慢投机性证券投资外流的速度。

4. 制定农业政策议程

发展中国家，尤其是最不发达国家除了受到全球经济危机对于出口产品的影响之外，还遭受了 2008 年上半年粮食和能源价格暴涨的严重冲击。价格从 2000 年左右开始步步攀升，但是，在 2007 年最后一个季度和 2008 年第二季度期间，非燃料价格约上涨了 50%，原油价格上涨了近 40%，结果使数百万人陷入饥饿和贫困境地，导致许多最贫穷国家的大规模骚乱和社会动荡。虽然 2009 年初的价格比 2005 年高，但是价格已大幅下降。此外，据联合国粮食及农业组织报告，2009 年第

一季度，撒哈拉以南非洲大部分国家以及亚洲和中美洲许多国家的当地食品价格仍比上年高。

然而，2008 年的粮食危机的确可使人清晰地回忆起，不仅是最不发达国家，世界上许多地方的粮食供应都面临紧张形势，而且这种情况多年来一直不断恶化。影响价格的长期因素包括某些最大的新兴市场经济体粮食需求的增长和供给弹性不足之间的冲突。对最不发达国家来说，粮食危机其实是一个长期而非短期的问题。问题的原因是对农业的投资较少或降低，以及政策的根本性失败。贸发会议长期以来的判断是：旨在形成新的比较优势和生产能力的增长和发展的战略要想取得成功，就必须提高农业生产率。如果没有大量的剩余农产品，粮食安全仍将面临威胁，粮食价格和工资上涨会阻碍国民经济向制造业和其它部门的多样化发展。

最不发达国家的农业存在大量的中期和长期问题：(a)几十年来忽视农业导致生产率降低或停滞不前；(b)人口增长对可用的储备生产用地造成压力；(c)气候变化、转向生产和出口生物燃料的激励办法等使生产粮食的土地供应的压力越来越大。本报告认为，只有国家在发展方面发挥主要作用，这些问题才可能有效解决。相比之下，自 1980 年代以来对农业发展采取的新自由方式的主要动力是削弱国家的作用，促进私营部门的作用。农业营销机构被私有化，农业补贴被削减或取消，国家的职能只剩下提供公共产品，如研究和开发，以及对某些基础设施进行投资。这些改革的总体影响非常复杂。《2006 年最不发达国家报告》表明，许多最不发达国家的农业生产率陷于停滞或下降。要扭转这一趋势，首先需要最不发达国家政府作出坚定承诺，将农业作为发展方案的重点，尤其应提高国内生产总值中公共投资的比例。需要进行机构重组，因为农业部委一般是政府部门中最薄弱的部门之一。它们目前向农业部门提供

推广服务的能力和总的说在国家发展中发挥战略作用的能力十分有限，必须扭转这一局面。在一些最不发达国家，这类服务之间的差距并非由私人部门弥补，而是由非政府组织和国际组织弥补。需要将农业部委纳入政府的发展核心政策规划中。复兴农业部委是检验最不发达国家政府是否矢之于一种振兴和协调的发展战略的“试金石”。

农业是一个极为复杂的行业，而国家间在土地权、气候、土壤质量、社会结构等条件方面的差异，使得不可能为所有最不发达国家制定一种单一的政策。但是，可以提出一些通用要点，每项要点的重要性依不同国情而各异。例如，土地权和土地保有制度差异很大，但是，从一般治理的角度来看，关键原则是土地权应得到保障、保持透明，并由法律强制执行。如果满足这些条件，而且不对土地保有设置不合理的短期限制，那么土地的经济价值应该上涨，提高生产率的一个严重障碍将被排除。因此，致力于国家发展的政府必须积极努力，禁止非法侵占土地这一困扰许多最不发达国家的问题。

本报告强调恢复政府在发展方面的积极作用，以及在一个统一的政策框架下振兴公共投资。在农业方面，还需要地方主管部门有效支持政府的干预活动，因为地方主管部门与当地社区联系密切，更了解社区的具体需求。但同时必须认识到，地方主管部门对其管辖下的地方居民的掠夺或任意行为可能阻碍发展。因此，在不同级别主管部门之间实现适当平衡以及确保它们之间的政策连贯性是有效建设发展型国家的重要条件。反之，公共投资必须努力针对解决关键的结构限制，包括基础设施较差或缺乏、教育和培训薄弱、缺乏小额贷款服务等。重要的一点是：具有良好针对性的公共投资，包括对可能的联系或乘数效应加以评估，能够吸引私人主动行为和投资。然而，在解决农业不发达这一问题时，不能将目光局限于农民

和农作物或饲养家畜，而应放眼于一个更广阔的场景，即发展“农村经济”，或毋宁说是在国民经济一体化程度不高的国家发展“农村多种经济”。这类工作应致力于发展相关活动集群，包括提供支持地方社区的各项服务。由于政府筹资在可预见的未来可能仍然面临限制，因此，认真研究对基础设施项目可能的替代筹资方式实有裨益。

某地区存在农村经济并不意味着该地区有可能或适宜利用赚取工资的工作或自营职业促进农村非农经济的繁荣。(农村非农经济可定义为农村家庭带来收入的所有非农业活动，包括以实物计算的收入和汇款)。在某些情况下，农村非农经济活动，例如采矿和木材加工，也是地方经济增长的重要来源。对有些地区而言，唯一前景可能是大量人口外迁和农业生产长期逐渐萎缩。这一点主要说明，最不发达国家在考虑对某地区采取认真措施促进农业增长和农村非农经济部门之间的联系之前，应深入研究该地区的农业状况，审查农业经济，并考虑农业能够支持的合理收入水平。

此外，政策制定者不应歧视居住在农村地区的人，这一点非常重要。在制定经济政策和配套的体制改革时，应注重提高全民收入，改善全民生活条件。不论何时，支助措施和体制措施都应考虑到活动的中期和长期经济可行性，以及受益于干预活动的农村或城市居民(可持续性)。这一点很难取得可信评估，因此也很容易受到政治压力和集团操纵。

促进农村非农经济部门间联系的政策更应针对一些非常熟悉的领域，而不是倡导标新立异的方式。这方面的基本重点包括教育和提供物质基础设施。此外，针对新兴小型农户开发和传播适当的成套技术可能有利于大幅度提高农业生产率。在解决信贷和融资瓶颈方面还需做大量工作。所幸的是，人们已经从小额贷款中吸取教益，这些教益可能提供有用的启发，或

许能适用于最不发达国家的农村非农经济。为培训提供业务支持服务、技术援助和信息非常重要，但是现在还不清楚什么是“最佳”模式。国家将在这方面发挥至关重要的作用。在有些具体条件下，政府应提供季节性资金、基础设施、投入供应和补贴(以支付交易费用)、土地改革和推广服务，以促进该部门的增长。在该背景下，即使过分强调政策空间也是必要的，因为学习是一个实验过程，不仅花费时间，而且成本高昂。

鉴于体制和行政结构都很薄弱，作为私人企业和政府的替代机构，必须探索其他组织，如农民团体和其他地方合作社，以安排提供投入、机械、贷款等等。这类集体努力能够促进地方一级农村经济的生产率增长，且通常可以在传统合作形式的基础上进行。

本报告强调指导最不发达国家干预活动的七项关键战略，这些战略可以促进部门的发展，并推动部门之间的联系：

- 将针对地方和区域市场的活动作为优先事项；
- 为生产者提供支持，以满足市场需求；
- 改善农村人口进入产品和要素市场的途径；
- 在相关和可行的情况下，鼓励组建共同利益生产者协会和合作社；
- 制定灵活和创新的跨部门体制安排；
- 承认农业生产的多样性，以分部门方式进行政策干预、投资或开展发展方案；以及
- 在任何投资或发展方案开始时制定可持续性战略。

最不发达国家经济体必须提高农业生产率，实现经济多样化，以创造非农业部门就业机会，并建立部门之间的联系。这将需要一个新的发展模式，该模式应注重建设生产能力、促进农村和城市部门之间的联系，以及从初级商品价格主导型增长转向“赶追”型增长。它也意味着从静态向动态比较优势转变，和将科学技术积极地应用于所有经济活动。

5. 制定符合最不发达国家实际情况的产业政策

发展型产业政策的性质

比较来看，大部分最不发达国家的行业绩效较差。的确，贸发会议过去的研究表明，即使是在投资和增长强劲的时期，许多最不发达国家，尤其是撒哈拉以南非洲国家的制造部门也未能实现起飞。自 1980 年代初债务危机后进行的以市场为导向的改革在很大程度上无法纠正这一根深蒂固的结构性弱点，结果导致制造业的业绩不平衡、停滞或恶化，这一现象成为过去 30-40 年中许多最不发达国家增长不均衡和无法持续的一个特征。大部分最不发达国家都几乎没有大型国内工业，即制造业主要是由轻工制造业和其他劳动密集型活动组成，由小型企业，包括非正式部门的小型组织生产，这些企业雇佣的人数经常不到 20 人。在 2005 至 2006 年期间，轻工制造业和低技术含量的产品平均占有最不发达国家制造业出口的 90% 以上(包括食品、饮料、服装和纺织品)；中等和高级制造业出口产品不到制造业全部出口产品的 2%。

本报告认为，国家和国际层面的政策制定者必须承认，如果最不发达国家想要促进以收益递增、具有动态比较优势和快速技术进步为特征的活动的增长，就需要实现发展进程的结构

性变革。并非所有的经济活动都能够实现这类增长。例如，初级商品和农业活动的特点就通常是规模收益递减、生产率低，以及正规就业人数比例低。不同经济活动产生不同的学习模式和知识溢出效应。能够产生动态增长的活动通常是那些有能力吸收创新和新知识实现规模收益递增的活动。

成功的增长几乎总能促成资本的快速形成。此外，正如此前所讨论的，利于投资的金融和宏观经济政策是最不发达国家政策议程的重要组成部分。然而，仅有这一点对可持续增长是不够的。近期研究表明，基于结构性变革和多样化的加速增长对发展中国家的生产率状况和经济福利产生了持久的影响。越来越多的证据表明，掌握更大范围较为复杂的产品是推动增长式发展进程的核心。

随之而来的问题是如何制定一系列政策，促进最不发达国家经济体转型，使它们摆脱收益递减或固定的活动(农业)，转向收益递增的活动(加工业和制造业)，如马来西亚、大韩民国、瑞典、中国台湾省和芬兰的经验。本报告并非声称已找到了解决办法，而是借鉴一些国家加速增长的各类经验。这些国家成功经历了快速工业化，它们的经验有助于对最不发达国家政策选择范围的认知。

在最不发达国家的背景下，应该将“产业政策”的概念理解为一个广义的定义，因为制造业对这些经济体国内生产总值的贡献相对较小。持续更新产品和工艺的需要说明了熊彼德转型政策的广泛目标，我们把这种政策称为“发展型产业政策”。正如本报告所说，它们是特别针对最不发达国家的政策。本报告对“发展型产业政策”的定义为：“国家采取催化结构变革和刺激经济结构调整，使经济从事更具有活力、有更高附加值活动的任何战略干预行为”。积极的“发展型产业政策”的目标是通过内部和更为重要的外部经济，在公司和市场

的层面扶持学习活动，其中包括转让技能、能力、积累知识和专有技术，并最大限度地在全社会广为传播。

最不发达国家发展型产业政策的作用应超越“选定部门”或者“选拔胜者”，从而为满足社会广大行业的需求提供基本支持和指导，并确定公私合作伙伴的条件。产业政策的标准概念过于狭隘，无法适用于试图开始重要经济转型方案的最不发达国家。为了有别于主流观念，新的发展型产业政策应努力实现数项动态目标：

- 通过越来越复杂和高级的产品及服务建立富有活力的国内比较优势；
- 提升生产创新能力，以提高附加值。提升就是“制造更优产品，使其效率更高”，这一概念或转向技能性更强的活动在这方面至关重要；
- 如《2007年最不发达国家报告》所述，通过收入和“劳动力市场”政策、财政政策、创业和技术开发政策等方式建设能力、减少社会边缘化现象，并减少贫困；
- 通过匹配的利于增长的宏观经济政策和部门中间政策相结合，考虑部门之间的联系，从而为充分就业和共享式增长创造条件；
- 为从农业向后农业社会转型创造条件；
- 改善所有公共投入的供给，以便提高劳动生产率；
- 促进自然资源活动多样化；以及
- 在企业一级建设能力(学习)。

必须承认，由于历史遗留原因、初始地方条件和周边的国际形势，工业发展的道路不可能完全相同。近年来提出的“普遍适用”的政策已不可行。产业政策工具将根据特定经济体在

某一特殊时期的状况而变化，产业政策的形式和内容都应随着市场体制的发展以及国家自身管理经济变革和转型的能力而变化。因此，本报告认为，最不发达国家的政策制定者应有足够的时间和空间确定优先事项，探索哪类政策组合能够最好地满足这些优先事项的要求，并根据形势的变化、政治及社会偏好的发展，调整其体制和行为模式。

本报告还认为，没有一种产业政策是毫无瑕疵的。政府并非全知全能。政府得到的信息不完全，因此政府作出的决策并非全都合理。有时政府会受某些特殊利益集团的制肘。这些批评同样适用于市场。关键问题是与每项批评相关的成本和收益。本报告认为，在国家与市场之间实现适当平衡非常重要，政府的政策对增长和工业化产生根本的影响。

打造适宜最不发达国家的发展型产业政策

最不发达国家发展型产业政策的目标之一应是建立各种规模的国内公司，包括大型公司，并扩大其可用市场的规模。但是仅有这一点还不够。该政策需要致力于：(a)促进创业；(b)方便和扶持获得新技术；(c)开发人力资源；(d)一般培训；以及(e)收集、分析和传播技术数据。这一方针倡导国家干预，通过积极的技术政策推动在公司和农村一级建设生产能力和技术能力。政府可以利用一般性和选择性政策工具的组合，促进技术发展。

贸发会议于 2007 年指出，这一方针必须区分发展的各个阶段，即区分新生行业和成熟行业。最不发达国家产业政策的优先事项之一是通过获得技术和生产能力，为学习创造条件。如果仅仅依靠市场信号，有可能阻碍技术能力的积累。在企业一级，国家需要对积累技术能力进行投资，创造激励学习的条

件。在国家一级，国家需要为技术变革和创新寻找资金并确保提供资金。创造这些条件是发展型工业政策的核心职能之一。

提出的发展型产业政策应建设公司一级的能力，促进商业部门商务创新的累积增长过程，直到增长变为内部化。执行政策的目的应是快速产生足够数量的利用商务创新的公司，即，不断引进对该国来说新的产品和工艺。应设计体制机制，确保有足够的财政资源鼓励承担风险的活动，并支付学习的费用。这一视角转变了产业政策的作用，使之除资本积累以外，更侧重于通过学习便利同化(复制、摹仿，直到最终的创新)。这也说明，现代形式的产业政策至关重要，它可通过建立网络、协作、以及将学习要素(教育、研发、劳动力培训)协调纳入一个综合发展战略，从而明确科学、技术和经济活动之间的联系。然而，这类交流无法通过法令实现，它们需要体制、资源和能力。

在设计方法时，最不发达国家不应仅参考东亚采用的政策工具。产业政策的成功不仅限于东亚的新兴工业化国家，尽管它们经历了前所未有的可持续增长。为促进发展，大部分经济体都曾采用过某种形式的产业政策。有人认为，发达国家经济体自十九世纪以来成功的工业政策的漫长历史的影响仍然存在，这些经济体的实例包括：(a)东亚第一批新工业化国家，例如：日本、香港(中国)、大韩民国、新加坡和中国台湾省；(b)北欧国家，如瑞典和芬兰；(c)爱尔兰；(d)一些拉丁美洲国家；以及(e)几乎所有的发达市场经济体。东南亚也有一些有趣的实例，包括马来西亚和泰国，孟加拉国和柬埔寨在增加制造业就业和提高附加值方面也有许多成功的经验。

除了几项核心要素外，并不存在一种可嵌入适当产业政策的国家——市场关系的单一模式。每个国家都必须进行实验，并找到最适合其国情并符合人民期望的体制和习俗的搭配。尤

其在发生大的结构性变革时，以及进展来源存在大量风险和不确定性时，更需要审慎的体制和政策实验，以便探索在特殊国情下有哪些有效的政策，在这类国情下，历史、文化和初始经济条件对增长和发展的可能性都会产生重要影响。鉴于灵活性和“适应性效率”的溢价效应，且经济增长缺乏普遍定律，因而限制发展中国家政策制定者的可利用空间更有可能事与愿违。本报告有一个内在假设，即：由于存在外部性、缺乏体制、规模经济和许多其他类型的市场失灵的情况，所以无法按照符合可持续增长和发展的方式，依靠市场本身协调资本积累、结构变革和技术升级的过程。

最不发达国家可采用各种工业发展的工具，包括优惠待遇，如针对建设特别能力的激励办法或支助措施、丰富多样的财政和投资激励办法，以及贸易政策工具(关税和非关税壁垒)、补贴、赠款或贷款。这些工具中大部分可用于鼓励私人部门的能力建设和激励经济转型进程。另外，“新型”产业政策工具，如财政和投资激励办法较之关税或配额制度更不容易发生寻租现象，而且自我限制性更强。此外，不论像巴西国家发展银行这样的国有开发银行还是孟加拉国乡村银行这样的私人信贷机构，政府可以通过加强这类国内金融机构推动这一进程。

6. 建设最不发达国家的发展型国家能力

最不发达国家建设有能力的发展型国家的任务最好切合实际。技能熟练的工作人员和资金供应短缺，此前提出过与“善治”相关的体制改革超负荷问题，在此提出的良好发展治理的愿景也同样面临这些限制。然而，不应因为过去的经验而过分悲观。首先，从成功发展型国家的经验来看，很明显，在刚开

始时，政府促进发展的技术能力并不成熟。它们随着时间的推移逐渐建设发展型国家的能力，它们通常制定有针对性的战略，尤其注重改善若干具有战略重要意义的公共机构。大规模体制转型，如善治改革议程试图实现的转型不一定能够使该进程顺利推进。第二，最不发达国家体制改革近期获得的成功经验有限，主要是因为这些举措经常由捐助国主导。发展型项目中本国拥有权越大，就越容易建设发展型国家能力。

最不发达国家建设发展型国家能力的务实方针应该是一种突出重点的方针，即为实现发展目标，逐步建设最低治理能力。这一进程涉及少量的体制改革，应与现有的情况“相适应”。完全照搬东亚新兴工业化国家的成功模式有可能和照搬发达国家的善治模式一样要失败。体制改革在具备以下条件时可能取得进展：(a)改革的产出和结果符合政治要求；(b)政治能力和技术能力相适应；(c)技术能力符合改革的任务要求。

技术能力和政治能力都很重要。可以通过政策学习和体制试验建设技术能力，开始时应重点推广公共行政机构和执行机构卓优单位的经验。这一渐进式战略方针以建设所需的治理能力为目标，以放松发展生产能力方面具有法律约束力的限制。应建设治理能力，支持对经济发展和产生生产性就业具有战略重要性的部门的资本积累和技术进展的进程。最不发达国家部委和执行机构内部的卓优单位被全国的治理指标所掩盖，这些卓优单位可提供在特殊情况下哪些做法可行哪些不可行的教益，以及推广这些做法的模式。然而，设立一个有能力的试点机构也非常重要，该机构应接近领导层，并提供总体未来愿景和协调服务。此外，设立一个专门致力于援助管理的机构也至关重要。

在政治能力方面，成功的发展型国家应具有的特点是具备以发展为导向的领导层。如果没有这样的领导层，就不可能建设发展型国家的能力。如果处于领导地位的精英阶层仅仅热衷于个人发财致富及其自身的永久特权，而不是国家的发展，则结构转型和经济发展都不可能实现。

如果领导层制定一项社会契约，使广大社会阶层都支持发展大计，领导层就会获得巨大成功。社会契约应含纳农村和城市人民的利益，因此，发展型政策应同时包含发展型农业政策和发展型产业政策。最后一项重要因素是建立增长同盟，如果商界和政府精英阶层之间发展积极的合作关系，以实现促进投资、技术学习和提高生产率的目标，就可以建立增长同盟。最不发达国家政府应将金融危机作为积极发展政府和国内商界之间增长同盟的契机。

最后，必须指出，如果没有最不发达国家的发展伙伴对国内主导的发展型项目的支持，该项目将很难取得成功。首先，必须为政策多元化和政策试行提供政策空间，这是发展型方针成功的必要条件。遵守国际协定、与援助相关的政策条件和捐助国的密切指导都不应破坏对建设发展型国家能力至关重要的政策学习。第二，如果援助更多地以捐助国关切的问题为方向，而不是侧重于发展国内商务，则可能阻碍国内增长同盟的形成。一个矛盾的现象是：虽然以往的政策表面上致力于私营部门的发展，但是大多数最不发达国家的私营部门仍然十分脆弱。因此，援助对增长同盟的形成提供支持极为重要。第三，国内资金的局限性也意味着有必要寻求捐助国的支持，以建设发展型国家的能力。

发展伙伴能够为最不发达国家真正的国家自主权提供最大的支持，可以通过支持国家的发展目标，实现共同的目标。目

前向最不发达国家提供的援助约有 20% 用于提高政府能力。这部分援助应转移重点，由最不发达国家当前的善治体制改革转向促进良好的发展治理和建设有发展能力的国家。

* * *

本报告的基本思想是：最不发达国家政府应将全球经济危机视为其发展道路转折的一个契机。它们应转向一种致力于发展生产能力和扩大生产性就业机会的“赶追”型增长战略。本报告认为，最不发达国家政府可在调整经济结构、为“赶追”型增长创造条件方面发挥至关重要的作用。现在正是将发展因素注入善治议程的最佳时机。最不发达国家的政策制定者需要更好地认识和了解现有的政策选择，这些选择在其他情况下曾成功地促进增长和结构转型。本报告的目的旨在为该进程做出贡献，并提高最不发达国家在发展过程中的治理的能力。发展伙伴和国际社会应支持最不发达国家对良好的发展治理的诉求。危机表明，现在正是“赶追”的时候，应当按照适合小型、开放的发展中市场经济体的条件，扩大和调整政府行为。历史经验表明，这一目标是可以实现的。本报告勾绘了一种切实的替代式经济战略，并为最不发达国家政策制定者勾画了一种崭新的议程，其中包括体制能力建设和加强市场补充性的发展型国家。



贸发会议秘书长
素帕猜·巴尼巴滴博士