



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十五届会议

2019年5月27日至31日，曼谷

临时议程* 项目3

最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家问题特别小组

《2019年亚太特需国家发展报告：结构转型及其在减少贫困中的作用》执行摘要

秘书处的说明

摘要

近几十年来，亚洲及太平洋特需国家取得了可观的发展成果。然而，有几个领域仍需进一步取得进展。虽然这些经济体成功地降低了贫困率，但其五分之二的人仍然生活在每天的收入在中低收入国家的标准贫困线 3.20 美元以下。在许多国家，特别是最不发达国家，按每天 1.90 美元计算的极端收入贫困也依然顽固地存在。

在大多数特需国家，尽管农业部门对总产出的贡献大幅下降，但农业部门仍然是最大的雇主。虽然很大一部分劳动力已经转向服务业，但这种转移大多是向生产力低的非正规服务业而不是高附加值活动。重要的是，在许多国家，向服务业的转移绕过了生产力相对较高、创造就业较多的充满活力的制造业。与此同时，农业部门的部门内升级进展甚微，未能促进农村地区的增值活动。

许多国家的贫困率很高，因为其实际工资仍然很低。这反映出其整体生产力水平较低。因此，增加生产性就业对提高实际工资至关重要，从而有助于降低贫困水平。事实上，实现可持续发展目标的社会经济相关方面取决于特需国家通过结构转型提供体面就业的能力。《2019年亚太特需国家发展报告：结构转型及其在减少贫困中的作用》审查了结构转型与减贫之间的联系，并提出了将结构转型和减贫挂钩的相关政策考量因素，同时着重指出了有针对性的工业政策和农村发展的重要性。

请亚洲及太平洋经济社会委员会讨论所提出的政策建议的相关方面，并在考虑到特需国家的不同国情和经历的情况下，就支持这些政策的执行可采取何种有针对性的干预措施向秘书处提供指导。

* ESCAP/75/L.1。

一. 特需国家的结构转型

1. 亚太最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家统称为“特需国家”，它们是一个异质的国家群体，其经济规模、人口规模和地理特征差异很大。尽管存在这些差异，但这些经济体在追求可持续发展的过程中面临着深刻的结构性障碍。因此，一方面，内陆发展中国家因缺乏出海通道而承受着通往世界市场的高昂运输成本；另一方面，小岛屿发展中国家尤其受到因地理位置偏远和面积小而缺乏规模效益的制约。最不发达经济体面临着要克服其人力发展水平低的挑战，并面临高度的经济脆弱性。

2. 特需国家的多样性也反映在它们的经济结构中。事实上，在特需国家，农业平均占产出的 17.3%，但就产出份额而言，如今这已不再是最大的部门。这反映了结构转型，在广义上它指不断将生产要素重新配置到更高价值活动的过程。传统上，这涉及从农业到工业再到服务业的经济活动的构成和分布的变化。最近，有几个国家经历了从农业向服务业的转变，绕过了向工业发展的过渡。结构转型有助于提高一个经济体的生产能力，因此对确保和维持长期经济增长至关重要，这反过来又有利于创造就业和减少贫困。

3. 根据农业、工业和服务业的就业份额，可对处于不同结构转型路径的国家进行分类，并区分“结构欠发达”经济体(农业就业份额高于工业和服务业)、“结构发展中”经济体(服务业就业份额最高，其次是农业和工业)和“结构发达”经济体(服务业就业份额最高，其次是工业和农业)。虽然这种做法可能导致出现一些最不发达国家(如柬埔寨)和小岛屿发展中国家(如马尔代夫)在技术上被归类为结构发达国家的违反直觉的情况，但使用诸如总生产力等额外参数可提供更完整的评估。

4. 根据这一分类，大多数最不发达国家被归类为“结构欠发达”，大多数内陆发展中国家被归类为“结构发展中”，许多小岛屿发展中国家被归类为“结构发达”。例如，在尼泊尔(一个最不发达的内陆国家)，近 72%的人口依赖农业谋生，农业对产出的贡献为 34%。事实上，农业在最不发达国家平均占 53%的就业，在特需国家平均占 37%。然而，在马尔代夫，只有 8%的劳动力受雇于农业，68%受雇于服务部门。

5. 尽管在分类上存在这些差异，但特需国家的一个普遍特征是其生产力水平普遍低下。例如，2016 年，最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家每名雇员产生的平均附加总值分别仅为其他亚洲发展中国家的 20%、48%和 50%。此外，其生产力水平只是逐步在提高，特别是在服务部门。自 1991 年以来，一些国家的生产力出现了停滞甚至倒退。

6. 一个原因是，特需国家的结构转型速度相对慢于其他亚太国家。此外，其结构转型遵循了与东亚“奇迹经济体”不同的模式。部分原因是今天的经济和政治格局发生了重大变化，其特点是全球化程度更高，管理特需国家的规则不同，以及出现了区域和全球价值链。

7. 通常来说，工业(包括制造业和建筑业)的就业份额大致呈倒 U 形，也就是说，这反映了较低发展水平(部门)的增加和较高发展水平(部门)的减少，其原因是部门之间的生产力差异。然而，在特需国家，工业、特别是制造业

的就业份额停滞不前，甚至出现倒退（“非工业化”），而自 1991 年以来服务业在产出中的份额大幅增加。许多特需国家正在绕过充满活力的制造业。这令人担忧，需要政策制订者关注。具体而言，在特需国家，制造业就业的平均份额没有超过 7.8%，而今天的高收入国家在其上升期间，其制造业在总就业中的平均份额为 18%。

8. 制造业是资本积累、技术进步和创造就业的基础。然而，制造业不断变化的性质最显著地体现于日益增加的节省劳动力的自动化，这就对它吸收大量增加的劳动力供应的能力提出了问题。对于最不发达国家来说尤其如此，在这些国家，目前农业部门的大部分劳动力有可能被制造业吸收。

9. 此外，尽管在大多数特需国家，服务部门对产出的贡献有所增加，但令人担忧的是，这种增加主要发生在生产力低下的非正规服务部门，特别是在最不发达国家和小岛屿发展中国家。因此，服务业的劳动生产力也一直停滞不前，或者充其量只是略有提高。因此，必须对服务部门的作用和该部门内生产力的提高情况进行更详细的审查，以期扩大生产力较高的服务。这在小岛屿发展中国家尤其重要，因为其与外界的距离和缺乏规模经济等不可改变的因素很可能会限制制造业成为其经济发展支柱的潜力。

10. 最后，在特需国家，生产力增长最快的往往是采掘业。然而，这一部门往往是资本密集型的，对于就业潜力有限。与此同时，它与经济其他部门的后向和前向联系薄弱，因此采掘业增长对经济其他部门的溢出效应往往有限。此外，这一部门的更多活动往往伴随着重大的负面环境溢出效应。

11. 总之，尽管有证据表明，特需国家正在发生结构转型，其生产力水平仅在逐步提高，但其生产能力并没有扩大，也就是说，没有在附加值的阶梯上爬升。相反，这些国家扩大了其现有系列产品和采掘部门产品的生产。成功的结构转型必须包括两个相互关联的结果：除了将劳动力重新分配到更具生产力的现有活动之外，还必须出现新的和更先进的活动。这种结构转型往往更有利于创造就业和减贫。

12. 结构转型也必须以社会和环境可持续的方式进行。这意味着特需国家的发展必须明显脱离一切照旧的路径，要考虑到社会和环境影响，以实现《2030 年可持续发展议程》的目标和具体目标。

二. 对减贫的影响

13. 近几十年来，特需国家取得了巨大的发展成就。¹ 其中许多国家的经济高速增长伴随着一系列发展指标的显著改善。例如，过去几十年来，它们的收入贫困率大幅下降。1999 年至 2015 年期间，在特需国家，生活在极端贫困（定义为每天 1.9 美元以下）中的人数减少了 1 亿。今天，这些经济体的平均贫困人口比例为 11.1%，而 1999 年为 45.7%。

¹ 本节的目的是不是详细描述贫困趋势或减贫政策建议，而是着重指出结构转型在减贫中的作用。

14. 尽管取得了这一进展，但收入贫困继续存在，特别是在最不发达国家和一些小岛屿发展中国家。平均而言，在亚太地区特需国家中，有五分之二的人仍生活在每天的收入在 3.20 美元(中低收入国家的标准贫困线)以下，相比之下，在亚洲其他发展中经济体中，这一比例为十五分之一。与此同时，在几个特需国家，收入不平等一直在加剧。例如，在 1990 年至 2014 年期间，在有数据可查的 24 个特需国家中，有 7 个国家的收入基尼系数有所上升，其中包括孟加拉国，该国绝对是最大的特需国家。

15. 此外，在特需国家，贫困发生率集中在农村地区，在那里平均每四个穷人就对应着一个城市穷人。确实，在特需国家，生活在农村地区的人的贫困可能性是生活在城市地区的人的 2.4 倍。

16. 城镇化可成为减轻农村贫困的一种途径。然而，在一些有特殊需求的较小国家，城镇化进程伴随着出现城市贫困人口比例的增加。例如，马尔代夫、蒙古、尼泊尔和瓦努阿图就出现了这种情况。事实上，快速和失控的城镇化，加上从农场向城市环境转移存在的困难，可导致城市经济活动越来越不正规。缺乏解决非正规问题的政策行动将对性别平等产生特别有害的影响，因为在大多数特需国家，妇女比男子更容易陷入非正规就业。

17. 虽然总体的社会政策对于确保获得教育、医疗保健和社会福利至关重要，但政府也必须注重总体结构转型，特别是农村发展，因为到 2050 年，特需国家仍有一半以上的人口将生活在农村地区。

18. 理论上，结构转型可在减贫方面发挥着重要作用，因为它通常会导致生产力和产出的提高，并提高工人的收入。它还可间接减少贫困，因为收入水平提高往往会增加对商品和服务的需求，这反过来又会在各部门内部和各部门之间创造更多的就业机会。

19. 然而，实际上，贫困对结构转型的反应取决于几个因素和条件。其中包括工人或企业吸收新技术和适应现有自然资源变化或材料和主要因素投入价格变化的能力。其他相关因素包括：资本所有权的分配；生产部门之间的后向和前向联系程度；市场准入以及城乡连接，等等。

20. 例如，许多特需国家转向资本密集型采掘业，结果是促进了平均经济增长。然而，其代价是导致其他劳动密集型行业长期增长率下降。在缺乏适当的环境管理政策的情况下，其代价还表现为污染、温室气体排放、地下水稀缺和生物多样性丧失。这些环境和潜在的健康后果过多地影响到穷人和弱势群体，因为他们更容易受到环境污染物的影响，而应对这些污染物的能力却有限。因此，这限制了结构转型对减少收入贫困的潜在影响。虽然许多资源丰富的特需国家可能有资源应对结构转型带来的环境影响，但最不发达国家和小岛屿发展中国家将无法独自应对。

21. 在结构转型的背景下，减贫的关键是生产要素的重新分配，这涉及非熟练劳动密集型部门的生产力增长。这是因为非熟练劳动力往往是穷人对生产过程的主要投入。此外，在生产力更高、工资更高的部门创造更多就业机会，将比在生产力低、工资低的部门创造就业机会，对减贫产生更大的影响。

22. 因此，在亚太许多特需国家，可持续农村发展和农业转型在减贫方面特别有效。农业生产力的增长可以推动农村增长，并推进“扶贫”发展进程，因为它通过增加生产和就业使贫困和无地农民受益。促进农村地区的农业和非农业活动反过来又可通过增加城市地区对劳动力、商品和服务的需求而产生减贫效果。

23. 此外，农业生产力增长对其他部门的积极溢出效应潜力随着农业发展水平的提高而增加。这是因为农业与其他部门的后向联系随着农业生产力的提高而演变。因此，农业生产力越高，对其他部门的好处就越大，结果农村发展就越具包容性和可持续性。

24. 显然，从长远来看，持续减贫需要确保可持续农业转型能得到其他部门活力的补充，特别是制造业，但也需要高附加值服务，因为在这些领域新技术进步的协同效应大于在农业中的。促进这一转变的一种方式是通过加强现有国内生产能力的后向和前向联系。就亚太特需国家而言，这需要建立从包括农业和采矿业在内的现有初级生产到出口产品制造的联系，以通过投入需求增加部门间溢出效应。

25. 与贫困的情形相比，结构转型与不平等之间的联系不太明显，因为它取决于几个因素。然而，重要的是，如果在结构转型过程中不平等能够保持在较低水平，生产力增长能够导致贫困的迅速下降。亚太区域各国的历史经验表明，获得土地是决定结构转型是否加剧不平等的重要因素之一。特别是，获得土地的不平等和土地权利的不平等增加了结构转型带来的调整成本，并可能导致低生产力服务业的非正规性增加或扩展。这样做可能会使工人陷入贫困，减少可用于再分配政策的资源，从而加剧不平等。

三. 将结构转型与减贫挂钩的政策考量

26. 亚太特需国家是一个多样化的群体。因此，任何关于有效管理结构转型以减少贫困的政策选择的讨论都需要反映这种多样性。

27. 在探索政策解决方案时，所谓东亚奇迹经济体的经历可提供重要的经验教训。东亚发展模式以国家中心地位为基础，国家引导着从农业经济向制造业经济的结构转型，从而逐渐增加各种生产的附加值。可通过建立面向出口和参与全球市场的国内工业基础，利用时不时扭曲市场信号的机制和激励措施，引导外国直接投资流动并支持国内企业部门的发展，推进这一进程。国家产业政策的基础是以特定部门的发展为目标。国内高储蓄率产生了额外的资源，而对教育的投资使得人力资本质量迅速提高。日本、大韩民国、新加坡和中国台湾省往往被视为东亚发展模式的主要历史范例，而中国则被视为当代范例。越南等一些东南亚经济体在各自结构转型的不同阶段采用了该模式的一些特征。

28. 然而，东亚发展奇迹发生在经济相互依存更加有限、全球化力量不那么发达的时期，因此保护主义和干预主义措施可能更多。此外，由于忽视环境因素，“发展奇迹”伴随着严重的环境退化。在《2030年可持续发展议程》时代，可持续性是不可或缺的要素，相对于经济关切，将发展成果的环境

境和社会关切推到了前面。然而，在根据具体国家的国情和经验进行调整后，有些经验可以有选择地加以利用。

29. 例如，与东亚的经验类似，特需国家必须在推动结构转型方面发挥决定性作用，而不仅仅成为法律和体制的监护者。这可以通过产业政策来实现。产业政策是国家促进结构转型的一套战略干预措施。这样的政策可分为功能性政策和选择性政策。功能性政策涉及一种旨在改善营商环境和促进竞争力的更普遍的做法。相比之下，选择性政策涉及更具干预性的立场，即国家明确将某些部门的增长作为目标。这种做法通过选择可能具有发展潜力的部门，发挥一个国家的超越现有实力的潜在比较优势。亚太地区历史上成功的干预主义做法的例子包括日本和大韩民国。在根据具体国情进行适当调整后，特需国家可借鉴这种方法的一些要素。值得着重指出的是，要有效推行产业政策就需要政府中有高素质的人力资源以及有强有力的治理和体制框架。否则，国有企业非生产性亏损的风险可能会增加。此外，最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家需要不同的产业政策。

30. 以某些部门为目标的产业政策必须体现各国的具体需求，必须认识到私营部门仍然是确保其有效性的关键行为者。例如，最不发达国家的目标设定必须侧重于创造生产能力，包括开发生产资源(自然、人力、财力和物力)、创业能力以及与经济其他部分的后向和前向生产联系。建立制造业基地并融入全球和区域价值链——这对于一些土地面积有限的小岛屿发展中国家来说是一个困难的解决方案——最初可通过经济特区来进行，这有助于吸收从农业部门转移出来的劳动力。在建立制造业基地的过程中，需要考虑环境影响，确保自然环境不会受到不利影响，因为这将减缓甚至逆转社会经济发展成就。

31. 外国直接投资在亚太特需国家的发展中发挥着至关重要的作用。在最不发达国家，重点应放在提高生产能力和便利私营部门的业务上。促进外国直接投资的政策必须与国家发展战略保持一致。设立经济特区是将外国直接投资吸引到所需工业部门和加快发展的有效战略，芋头因为最不发达国家往往缺乏在其领土上创造有利营商环境的能力。

32. 农村发展对亚太特需国家尤其重要，尤其是那些农业雇用了大量劳动力的最不发达国家。应努力通过农业现代化提高农业劳动生产力。这可以通过以下方法来实现：便利获得高产种子、农业生产商业化、机械化和使用技术、通过发展涉农企业部门将农业生产与市场机会联系起来，以及创建与区域和全球价值链相联系的强劲的食品加工业。

33. 随着农村部门的发展，农业部门从自给农业转向更商业化的农业活动，生产力将提高，所需劳动力也将减少。由此产生的过剩劳动力可以从事生产力更高的活动，如制造业。由于工厂通常位于城市和交通较好的地区(例如沿海)，这将有助于城镇化，这将需要确保在提供公共服务(包括电力、水或环境卫生设施以及教育)等方面有基本的城市规划。

34. 对劳动力进行培训使其能够受雇于附加值更高的活动至关重要(见下一段)。例如，如果工人从农业转移到服务业部门，他们应该能够转移到高值服务部门，而不是被困在低生产力的服务部门。投资农村基础设施、防治环境

退化和减轻气候变化的影响是有益的额外目标，因为它们有利于劳动力流动和提高农业部门的抗灾能力——使农业部门不那么容易受到气候变化的负面影响。

35. 各国必须努力建立运转良好的劳动力市场，并制定支持结构转型的法律，使其转化为减贫成果。从短期来看，从农业中吸收劳动力需要协同努力，以便通过开发工人的技能来提高他们在其他部门的就业能力。这就需要为工人进行再培训，以履行不同的职能——即雇主要求的职能。与此同时，从中期到长期来看，为了攀登增值阶梯，特需国家、特别是最不发达国家，将需要必要数量的能够将知识应用于生产过程的熟练人力资本。这带来了两个重大好处——它能吸引了外国投资，并使相关国家能够以知识和能力收益的形式受益于外国直接投资，从而使它们能够参与全球价值链。因此，教育部门应调整教学课程，为学生提供从事高价值工作的技能。在许多特需国家，改善营商环境可促进私营部门的发展，创造吸引外国公司的潜力。虽然劳动力市场体制差异很大，但最低工资、失业津贴或集体谈判已被确定为应建立的机制，以确保工人的工作条件和体面工作，特别是保护妇女、儿童和残疾人等弱势群体。

36. 对最不发达国家来说，国际社会应发挥的作用是为在未来几年脱离最不发达国家类别的国家提供更多支持。这包括充分履行官方发展援助承诺，包括许多发达国家关于实现使官方发展援助占最不发达国家国民总收入 0.15% 至 0.20% 的具体目标的承诺。还需要提供援助，以加强其能力，从而在“毕业”后时期实现平稳过渡和继续结构转型，这是这些经济体的主要优先领域之一。

37. 在内陆发展中国家，两个主要政策目标是：(a) 为了减少对采掘业的依赖，实现经济多样化，加上相关政策将优先考虑制造业和增值的外国直接投资提升到战略地位；(b) 防止和减轻过早非工业化甚至工业基地的“原始化”的后果。后者对于从基于中央计划经济模式向基于市场的经济模式转型的国家尤为重要。对这些国家来说，重组“社会主义”产业至关重要。虽然在资源丰富的国家，由于短期激励措施有限，结构转型特别困难，但这更突显了国家推动必要变革的决定性作用。从采掘业向经济多样化转移和减轻工业基地的“原始化”需要旨在激励制造业和生产性服务业发展的积极的国家政策。这项政策需要促进国内企业部门的发展及其对区域价值链的参与，并更多地进入全球市场。此外，在资源丰富的内陆发展中国家，采掘业造成的环境退化必须通过有效的国家政策来解决。

38. 国际社会必须推动内陆发展中国家及其各自过境国之间的合作，通过这种合作，它们可以进入全球市场。这可通过推动有利于建立合作标准、规则和目标的国际框架，促进区域部门一体化，增加国家间的经济互动。

39. 例如，欧亚经济联盟和“一带一路”倡议作为具有加速亚太内陆发展中国家结构转型巨大潜力的一体化举措而引人注目。这可以通过建立经济联系（例如，在全球和区域价值链内）或推动与本区域其他经济体的经济互动（例如，通过消除贸易壁垒）来实现。

40. 在小岛屿发展中国家，考虑到 12 个亚太小岛屿发展中国家专属经济区的总面积是其陆地面积的 31 倍，目标设定应该与“蓝色经济”和可持续海洋管理的概念联系起来。渔业可被视为主要的目标部门之一，前提是其发展是以环境可持续的方式进行的，并且有利于当地人口。环境可持续的旅游业也可被视为较大的亚太小岛屿发展中国家的一个部门目标，而有些国家不妨考虑探索商业性生产供出口的高价值利基作物的备选方案，现有的例子是瓦努阿图的牛肉生产和斐济的甘蔗生产。通过发展海床资源开采，包括深海采矿，也可实现高生产力收益。在这方面，关注环境保护和可持续性尤为重要。

41. 国际社会发挥作用对于易受气候变化影响的小岛屿发展中国家至关重要，气候变化会阻碍它们实现可持续发展和结构转型的努力。可以采取协调一致的行动应对气候变化，例如，支持采用碳定价工具和能源补贴改革，促进公私伙伴关系推动低碳气候适应型基础设施投资，以及改善跨界气候数据收集。国际社会还必须帮助小岛屿发展中国家减轻和适应气候变化的后果，为此应通过《联合国气候变化框架公约》绿色气候基金等融资机制增加对气候行动的资助并提供灾害风险转移和融资工具。国际社会的一致努力不仅将有助于减缓气候变化，而且还将使本区域经济体加速向低碳、资源节约型经济的结构转型。

四. 结论

42. 《2019 年亚太特需国家发展报告》更详细地审查了上述问题和政策。请亚洲及太平洋经济社会委员会审议报告的调研结果和提出的政策建议。还请经社会在考虑到有特殊需要的亚太国家的不同国情和经历的情况下，就支持这些政策的执行可采取哪种有针对性的干预措施，向秘书处提供指导。