



大 会

Distr.  
GENERAL

A/49/424  
22 September 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/  
ENGLISH/FRENCH/  
RUSSIAN/SPANISH

第四十九届会议

临时议程\* 项目91和112

可持续发展和国际经济合作

改善联合国的财政状况

审查小会员国的特殊发展需要和  
联合国发展系统对这方面需要作出的反应

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“审查小会员国的特殊发展需要和联合国发展系统对这方面需要作出的反应”的报告(JIU/REP/93/4)。

---

\* A/49/150。

审查小会员国的特殊发展需要和  
联合国发展系统对这方面需要  
作出的反应

联 合 检 查 组  
F. 布阿亚德 - 阿迦  
H.L. 埃 尔 南 德 斯  
编 写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
执行摘要 .....		3
建议 .....		3
一、 导 言 .....	1 - 5	5
二、 小发展中国家的概念 .....	6 - 9	6
三、 关于小会员国的一些基本数据 .....	10 - 21	7
四、 小会员国的特殊发展需要 .....	22 - 41	12
A. 小国的特征 .....	22 - 26	12
B. 规模不经济 .....	27 - 34	13
C. 脆弱性 .....	35 - 40	14
D. 特殊发展需要 .....	41	16
五、 联合国与小国家的具体发展需要 .....	42 - 67	18
A. 发展中岛屿国家和最不发达国家 .....	42 - 46	18
B. 为小会员国制定的指示性规划数字 .....	47 - 51	19
C. 区域合作 .....	52	20
D. 环境 .....	53 - 55	23
E. 其他部门 .....	56 - 65	23
F. 非自治领土 .....	66 - 68	26
六、 结 论 .....	69 - 79	28
参考书目 .....	-	34
注 .....	-	36

## 执行摘要

自联合国成立以来,人口相对较少的会员国数目一直不断增加。目前,所有会员国中近五分之一的国家人口少于100万,另有四分之一的会员国人口在100万至500万之间。其中多数为发展中国家,并从联合国发展系统接受发展援助。

人们普遍同意,在国家大小的问题上,“小”是一个相对概念而不是一个绝对概念,按大小分类是一种相当主观的分组办法,因而本研究报告并未试图给小国下定义。作为讨论问题的背景,第三节中提供了61个人口不足400万的发展中会员国的若干基本数据。这些数据表明,人口不多的国家在人均国民生产总值、经济增长率和“人文发展”诸指标方面趋于千差万别。虽然人口少的国家有几乎三分之一属于“最不发达”类别,但是不能说收入特别低就是低人口国家的特点。

然而,有些特点是多数发展中小国所共有的,而且趋向于体现这些国家面临的发展问题。第四节讨论了这类特点。本报告提出,与幅员较小有关的种种不利、围绕着大量经济活动的规模不经济和面对外来影响的脆弱性而发生。但结论是,尽管这些不利条件阻碍了小国的发展努力,但是其发展需要与其他发展中国家的发展需要是基本相同的。

联合国并不把小会员国单独分为一类,向它们提供发展援助的原则与适用于较大国家的原则相同。但是有许多较小的国家被列为“最不发达”国家,在分配指示性规划数字时得到优惠待遇。另外还有发展中岛屿小国,这类国家也得到了联合国发展系统的特别注意。

第五节的数字表明,一般来说小国在人均指示性规划数字方面得到了相当好的照顾。报告就提高联合国对小国的发展援助效率提出了一些建议。所有这些建议都不涉及方案或联合国程序上的重大改动。但是检查员认为,这些建议如果付诸实施,在国际经济环境看来不利于这类小国的当前形势下可有力地促进加强对它们的援助。

## 建议

建议一:联合国系统内各组织的立法机构在分配发展援助时,只要“小”的因素集中体现为经济和社会发展的困难,尤其是规模不经济和面对外来影响的脆弱性,就应当更加重视这一因素。

联合国发展系统应对单个小会员国的特殊发展需要表现出更大的灵活性,应更乐于把最重大的当前需要列为重点优先领域。

建议二：联合国各机构应注重援助小国提高监测和评估环境问题关键方面的能力，尤其是在涉及到经济发展政策的各个领域，应在协调较好的环境方案框架内提供援助，在可行的条件下强调区域性办法。（见建议三）

建议三：联合国各机构应鼓励小会员国在区域性办法有可能实现规模经济和加强其在国际经济中的地位时采取此种办法。应慎重仔细地评价这一领域的援助，确保投入产出之间的合理关系。优先领域应当是人力资源开发、环保活动、减少幅员小造成的行政局限、以及有关政府明确承诺的领域。

建议四：联合国各机构应帮助建立和加强小国的经济和社会研究机构，以期增强其研究与之直接相关的问题的能力，加强较小国家在国际谈判中和相对于捐助机构的地位，使它们能够吸引在国外工作的本国人才。

联合国各机构的第一步应当是在世界不同区域的少数国家进行试验性研究，核实在这一领域内提供援助效益最高的办法。

建议五：联合国系统应在小会员国提出要求时向其提供特别援助，因为这些国家面对外部干涉其内部事务和这方面因素对其发展造成的后果所产生的政治和经济和稳定十分脆弱，易受损害。秘书长可依照大会第44/51号决议和《联合国宪章》的原则认为有必要探求特别的预防性措施，在必要时加强小会员国的稳定和安全因素。

建议六：开发计划署和各个专门机构应请方案和业务问题协商委员会审议在开发计划署和专门机构驻地代表负责多个国家的地区将领域责任标准化的可能性。

建议七：开发计划署和各专门机构应使有指规数的非自治领土从联合国发展系统得到与会员国相同的待遇，并尽一切努力使联合国发展援助代表团定期访问这些领土。

建议八：开发计划署与贸发会议一道，并与有关专门机构和区域经济委员会合作，应在少数几个小会员国内开展试验性研究，查明联合国编制的有关小国发展需要的资料有哪些可能的用户。对这些用户最有价值的资料种类、向这些用户发送这类资料最为经济有效的办法。在这方面应考虑利用拟议中的研究机构（见建议四）作为在小国存放和散发资料的中心的可能性。

理事会不妨请秘书处向其通报这些试验性研究的进度。

建议九：开发计划署和在小国设有办事处的各专门机构应考虑是否能更大程度地共用数据库。作为第一步，应请开发计划署驻地代表报告各国或责任区域的目前情况及共用数据库的可能性。另外还应结合建议九研究使关键的政府部门能利用数据库的好处和可能。

## 一、导 言

1. 截止于1992年8月,联合国所有会员国中近五分之一是人口不足100万的国家,另有四分之一的会员国人口在100万至500万之间。就整个联合国的历史看来,人口相对较少的会员国数目一直在增多。鉴于一些会员国分治的目前趋势,这一趋向很可能会继续下去。另外,大多数较小国家是发展中国家,尽管它们的人均收入和发展水平差异很大。

2. 虽然小国为数众多,但它们作为一个单独的组别整体面临的经济和社会问题在联合国内尚未成为引起特别关注的事项,尽管其中有些问题在有关“最不发达”国家、“内陆”和“岛屿发展中国家”的活动框架内做过处理。联合国教育、科学和文化组织和粮食及农业组织似乎是联合国中把小国作为一个单独群组处理的唯一两个专门机构。

3. 但是,本报告审议的主题是小会员国的发展需要。研究报告首先简要论述了“小会员国”概念并提出了关于这些国家的一些基本数据,表明了它们经济和社会发展水平的程度和差异。然后评议了小规模经济国家与较大规模经济国家在特征上的区别及前者的特殊发展需要。在这一评估以及审查联合国发展系统就这些需要作出的反应的基础之上,提出了一些建议,以求提高联合国援助小会员国的效率。

4. 在编写本报告时,小会员国经济发展和绩效水平的差异情况构成了一定的困难。由于这些国家分布于全世界,联检组的时间和资源又都受到局限,报告只能以有限的国家抽样为基础。在某些程度上,每一个小国就是一个特别的个案,具有国家特有的特征、问题和发展可能。检查员十分清楚在这种情况下以偏盖全的危险,尽了一切努力考虑到审议的每一问题的所有方面。

5. 如标题所示,本报告的着眼点是会员国。联合国开发计划署和一些专门机构也向某些非自治领土提供发展援助。虽然它们不是联合国的会员,但面临着与小会员国同样的经济发展问题,因此本报告也提到了这方面的援助。<sup>2</sup>

---

\* 注:本报告的编写工作是由联检组前成员 A. 古尔东先生开始的,他在任期于1990年12月31日结束之前未能完成报告。所以在联检组决定将此议题列入本年度工作方案之前,报告一直处于搁置之中。

由于时间耽搁和自那时以来发生了社会经济变化,本研究报告不得不全面修订补充。因此,报告吸取了最初研究的不少内容,但同时又对一些涉及小国发展问题的联合国机构进行了实地访问并进行了磋商。

## 二、小发展中国家的概念

6. 在界定一国经济规模时使用多种标准。<sup>3</sup>采用最为广泛的三项标准是人口、实体面积和经济规模。但是,对于“小”来说,不存在公认的定义,所择用的标准或多项标准的结合主要取决于使用定义的目的。

7. 在就经济发展考虑国家大小时,人口看来是相关性最强的一个变数,因为人口数量决定着一国经济的许多基本特征。实体面积一般在发展中发挥的作用相对较小,而经济规模则是人口水平和人均收入的函数。即使经济规模发生较大变化,“小”的许多基本特征仍然会保持不变。

8. 关于国家,一般认为“小”是相对概念而不是绝对概念。因此本报告没有试图给“小会员国”下定义。由于上述原因,把人口用作国家相对大小的一个指标。

9. 1991年的会员国人口范围中最少为圣基茨和尼维斯,39,000人;最多为中国,11亿5千万人。相比之下人口少的国家数目较多。发展政策、问题和可能性都随着人口比例发生着明显变化。50万人口的国家面临的这三项内容与500万人口的国家相比将在某些方面有所不同,而5,000万人口的国家又不同于500万人口的国家。但是这些变化趋于逐次发生,似乎中间没有断层。因此,划分国家大小可能会带有任意性。

### 三、关于小会员国的一些基本数据

10. 截止至1992年8月1日,联合国179个会员国中有39个的人口少于100万。<sup>4</sup>本报告中的人口数字引自世界银行地图册(第25版),该地图集的图表中另外又列入了人口低于100万的“国家和领土”。这23个“国家和领土”是岛屿,主要分布于加勒比和太平洋地区,其中许多与前殖民国家保持着政治和经济关系,其中有的从联合国系统得到发展援助。本报告将在较后部分简要讨论这个问题。自那时以来,又有5个小国加入了联合国,使会员国总数达到184个。

11. 表1列有人口不足100万的35个会员国中的31个的一些基本数据,由于冰岛、卢森堡和圣马力诺是发达的欧洲国家,不包括在内。由于缺少数据,密克罗尼西亚联邦国也不包括在内。本节中的表格仅仅是提供了关于低人口会员国的若干资料作为审议问题的背景材料,目的并不是要表明对这些国家作任何分类。

12. 表1中31个国家内有21个被列入联合国的“岛屿发展中国家”。马尔绍群岛仅于1991年9月才成为联合国会员国,多数联合国出版物中几乎没有关于它的资料,大概也会被归入这一组别。表中有11个国家属于“最不发达国家”:吉布提、赤道几内亚、冈比亚、几内亚比绍、佛得角、科摩罗、马尔代夫、萨摩亚、圣多美和普林西比、所罗门群岛和瓦努阿图。<sup>5</sup>其中后7个国家同属这两个组别。因此人口低于100万的31个会员国中有25个属于联合国的特殊类别。表1中既不是“岛屿发展中国家”也不是“最不发达国家”的仅有伯利兹、圭亚那、马绍尔群岛、卡塔尔、苏里南和斯威士兰。

13. 表中的摘要数据表明了这类国家的重大差异。其中人口从圣基茨和尼维斯的39,000人到几内亚比绍的近100万人,人均国民总产值从几内亚比绍的190美元到卡塔尔的15,870美元。即使将石油生产国、地中海国家和巴哈马群岛排除在外,这一差异范围仍保持在190美元至6,630美元之间。甚至在区域内,差异仍可能极大:例如巴巴多斯的人均国内生产总值是圭亚那的23倍。所以,虽然低人口国家中有几乎三分之一是“最不发达国家”,但是不能认为其特征是收入很低。

14. 1980年代的国内生产总值增长率同样有很大差异:马尔代夫的平均年度增长率为10.2%,而卡塔尔则下降了6.6%。但是,在国际经济环境普遍不利于发展中国家的十年当中,小国的增长率趋于较高,其中6个国家取得了4%至5%的增长率,另有8个国家的增长率超过了5%。关于增长率和地理位置没有明显可见的规律,高增长率的两个国家在非洲,两个在太平洋地区,加勒比、中美洲、地中海和印度洋各有一个。高增长率与人均国内生产总值之间也没有明显的关联。

15. 开发计划署计算并列于表1的“人文发展指数”包括三个关键部分：预期寿命、知识(以成人识字率和平均学年衡量)和收入(以收入中用于人文发展的递减报酬为前提依据)。<sup>6</sup> 这一指数比单纯的人均国内生产总值更全面地反映了发展状况,用这两种办法衡量得出的国家排列顺序是不同的。

16. 表1所列小会员国中有6个处于开发计划署的“高人文发展”类别(人文发展指数在0.8以上):巴巴多斯、塞浦路斯、巴哈马、马耳他、文莱达鲁萨兰国和卡塔尔。巴巴多斯的指数高于任何其他发展中国家,并超过了若干欧洲国家,如意大利和西班牙。另有14个小国属“中等人文发展”类,其余10个属于“低人文发展”类。<sup>7</sup>

17. 表2列有人口在100万至400万之间的30个发展中国家的类似数据(爱尔兰和新西兰这两个发达国家未计入在内)。与人口不足100万的国家不同,这一组内只有4个岛国。其中7个国家为“最不发达国家”:博茨瓦纳、不丹、莱索托、毛里塔尼亚、利比里亚、中非共和国和多哥。其中有些大陆国家地域相当辽阔。

18. 这一组别中包括三个波罗的海国家,在1991年9月才被接纳入联合国,而亚美尼亚和土库曼斯坦加入联合国更晚,仅始于1992年3月。《1992年人文发展报告》没有列出这五个国家的资料。

19. 与表1中的国家相比,表2国家在过去十年的人均国内生产总值和增长率上表现出的差异尤为明显。不丹1991年的人均国内生产总值为180美元,而与之人口相近的阿拉伯联合酋长国的人均国内生产总值是这一数字的100多倍。但有15个国家的人均国内生产总值在1,100美元至3,800美元这一范围之内。5个国家1980年代的平均年度增长率大于7%:毛里求斯、新加坡、博茨瓦纳、不丹和阿曼。后三个国家取得了超过9%的高增长率,尤为突出。同样,在这些高增长率中没有可见的规律。

20. 如果把较长的一个时期纳入考虑之中,在国家大小(无论如何界定)和经济增长率之间仍然看不出任何明显的关联。对收入的国际分布最近进行的一研究表明,在1961年至1987年人均收入增长率最高的10个国家中有四个小国(新加坡、马耳他、博茨瓦纳和塞浦路斯),增长率下降最多的10个国家中有两个小国(科威特和圭亚那)。<sup>8</sup>



表 1

人口低于100万的发展中会员国

顺序	国家	人口 (千)	人均国内 生产总值 (美元)	国内生产 总值实际 增长率(%)	教育完成率	人文发展 指数
		1991	1991	1980-1991		
1	圣基茨和尼文斯	39	3,960	4.5	2.31	0.686
2	马绍尔群岛	48	a/	...	...	...
3	塞舌尔	69	5,110	3.2	2.21	0.740
4	多米尼加	72	2,440	4.4	2.33	0.783
5	安提瓜和巴布达	80	4,770	4.4	2.29	0.781
6	格林纳达	91	2,180	4.9	2.30	0.758
7	圣文森特和格林纳丁斯	108	1,730	6.1	2.00	0.693
8*	圣多美和普林西比	120	350	-1.2	1.29	0.374
9	圣卢西亚	152	2,500	4.8	2.16	0.712
10*	瓦努阿图	156	1,120	2.6	1.50	0.536
11*	西萨摩亚	168	930	6.0	2.29	0.591
12	伯利兹	193	2,050	5.3	2.27	0.665
13*	马尔代夫	221	460	10.2	2.26	0.490
14	巴巴多斯	258	6,630	1.6	2.72	0.927
15	巴哈马	259	11,720	3.3	2.50	0.875
16	文莱达鲁萨兰国	264	a/	...	2.08	0.848
17*	所罗门群岛	326	560	6.7	0.22	0.434
18	马耳他	356	6,850	3.5	2.20	0.854
19*	佛得角	383	750	4.8	1.04	0.437
20*	赤道几内亚	426	330	5.8	0.85	0.163
21*	吉布提	441	b/	...	0.04	0.084
22	卡塔尔	452	15,870	-6.6	2.03	0.802
23	苏里南	457	3,610	-2.2	2.23	0.749
24*	科摩罗	492	500	2.6	1.13	0.269
25	巴林	518	6,910	0.1	1.78	0.791
26	塞浦路斯	708	8,640	6.0	2.48	0.912
27	斐济	751	1,830	1.5	2.11	0.713
28	圭亚那	802	290	-3.8	2.25	0.539
29	斯威士兰	825	1,060	6.8	1.62	0.458
30*	冈比亚	901	360	3.2	0.26	0.083
31*	几内亚比绍	999	190	3.3	0.47	0.088

\* 列入“最不发达国家”。

a/ 估计为6,000美元或更多。

b/ 估计在500至1,499美元之间。

c/ 估计在1,500至3,499美元之间。

资料来源：人口、人均国内生产总值和国内生产总值实际增长率：《世界银行地图册》第25版。  
 教育完成率和人文发展指数：《1992年开发计划署人文发展报告》。

表 2

人口在100万和400万之间的发展中会员国

顺序	国家	人口 (千)	人均国内 生产总值 (美元)	国内生产 总值实际 增长率(%)	教育完成率	人文发展 指数
		1991	1991	1980-1991		
1	毛里求斯	1,083	2,420	7.2	2.00	0.793
2	加蓬	1,168	3,780	-0.9	1.26	0.545
3	特立尼达和多巴哥	1,249	3,620	-3.9	2.58	0.876
4*	博茨瓦纳	1,289	2,590	9.3	1.56	0.534
5*	不丹	1,467	180	9.0	0.51	0.146
6	爱沙尼亚	1,591	3,830	2.8	...	...
7	阿曼	1,618	5,650 <sup>a/</sup>	9.3	0.48	0.598
8	阿拉伯联合酋长国	1,630	19,870 <sup>a/</sup>	-1.8	1.32	0.740
9*	莱索托	1,816	580	2.7	1.75	0.423
10	纳米比亚	1,834	1,120	1.6	0.67	0.295
11*	毛里塔尼亚	2,023	510	0.6	0.41	0.141
12	蒙古	2,184	... <sup>b/</sup>	...	2.45	0.574
13	科威特	2,212	... <sup>c/</sup>	...	1.79	0.815
14	刚果	2,351	1,120	3.1	1.11	0.372
15	牙买加	2,440	1,380	1.0	2.41	0.722
16	巴拿马	2,460	2,180	0.3	2.27	0.731
17*	利比里亚	2,639	... <sup>b/</sup>	...	0.68	0.227
18	拉脱维亚	2,693	3,410	3.4	...	...
19	黎巴嫩	2,694 <sup>d/</sup>	... <sup>e/</sup>	...	1.88	0.561
20	哥斯达黎加	2,875	1,930	3.4	2.31	0.842
21	新加坡	3,045	12,890 <sup>b/</sup>	7.1	2.04	0.848
22	乌拉圭	3,110	2,8600	0.2	2.56	0.880
23*	中非共和国	3,113	390	1.2	0.56	0.159
24	阿尔巴尼亚	3,303	... <sup>b/</sup>	...	2.16	0.791
25	亚美尼亚	3,360	2,150	2.9	...	...
26	约旦	3,453	1,120 <sup>f/</sup>	0.6	1.93	0.586
27	土库曼斯坦	3,748	1,700	3.2	...	...
28*	多哥	3,761	410	1.8	0.74	0.218
29	立陶宛	3,765	2,710	3.4	...	...
30	尼加拉瓜	3,975	340	-1.4	1.90	0.496

\* 列入“最不发达国家”。

a/ 1990年。

b/ 估计在500至1,499美元之间。

c/ 估计为6,000美元或更多。

d/ 1989年的估计数字,贸发会议1991年《国际贸易和发展统计手册》。

e/ 估计在1,500美元至3,499美元之间。

f/ 国内生产总值数据仅包括东方银行。

资料来源: 人口、人均国内生产总值和国内生产总值实际增长率: 《世界银行地图册》第25版。

教育完成率和人文发展指数: 《1992年开发计划署人文发展报告》。

21. 从表格的数据中可得出几项大体上的结论:

- 在人口不足400万的61个发展中会员国中,25个被划为“岛屿发展中国家”,18个被划为“最不发达国家”(有7个国家同属这两种类别);在人口不足100万的31个会员国中,各相应数字为21、11和7;
- 人口不足25万的13个会员国中有12个岛国,多数的面积较小。在人口为25万至100万的18个国家中岛国占半数,但在人口为100万至400万的30个国家中岛国仅有4个;
- 小会员国趋于集中在人口比例少的群组内:30个国家的人口在25万以下,另有18个在25万至100万的范围内,100万至400万的范围内每增加100万划分为一组,每组内只有10个国家;
- 在100万至400万人口的范围内有5个国家土域很广(纳米比亚、博茨瓦纳、毛里塔尼亚、蒙古和土库曼斯坦),另有几个领土也十分辽阔;
- 以人均国内生产总值计,可分为四大组,涵盖61个小会员国中的35个:15个低收入的非洲国家(包括一些岛国);9个加勒比国家,人均国内生产总值中等(1,300至4,000美元)而且“人文发展”指数普遍很高;5个国家过去是苏联的组成部分(包括3个波罗的海国家),人均国内生产总值也属中等;6个高收入的石油生产国。其余26个国家很难划分,其中包括印度洋、地中海和太平洋的岛国、中美洲和南美洲及欧洲和亚洲的大陆国家,人均收入水平范围甚广。

#### 四、小会员国的特殊发展需要

##### A. 小国的特点

22. 上一节表明,人口水平低的会员国在人均国内生产总值、经济增长速度和“人文发展”指标上的差异很大。但是,有些特征是多数发展中小国所共有的,尽管这些特征不仅仅体现于这些国家,但趋向于界定这些国家的发展特点和面临的问题。

这些特征<sup>9</sup>中最为突出的是:

- 资源条件有限,通常造成对少数初级产品出口的依赖;
- 加工制造业很小(主要基础是劳力密集型技术)或实际上不存在,因而多数制成品需要进口;
- 试图以建立国有企业并向其提供重要保护来促进工业化,尤其采用的措施包括关税、进口限制和信贷补贴;
- 严重依赖进口粮食;
- 金融市场不健全,当地和区域市场十分疲软;
- 多数商业银行和保险公司为外国所有;
- 城市和农村失业率高;
- 教育、保健、住房、卫生等社会条件差,而且经常处于经济社会基础设施全面不足的状况;
- 由于教育系统不健全及向外移民,合格和有技能的人员(尤其是有企业、管理和技术技能的人)奇缺;
- 本地技术能力薄弱,部分原因是上述特征造成;
- 严重的运输问题。

23. 除了这些与小发展中国家相联的一般特征之外,小的岛屿发展中国家在不同程度上有其特征,主要原因在于它们的地理状况。其中最为突出的是:

- 地处偏远位置,使运输系统不完善,成本高;
- 严重依赖航运;
- 环境脆弱;
- 易受自然灾害,并越来越容易受到人为灾害的损害。

24. 有些岛屿发展中国家由群岛构成,往往分布在面积很大的区域之内,因而加重了运输、通信和管理的困难。群岛面临的局限有其特殊性。贸发会议最近的一

份研究报告<sup>10</sup>列举了三个例子,所有三个国家都是人口不到100万的小会员国。斐济的总土地面积为18,000平方公里,由约300个岛屿组成。其中只有100来个住有居民,两个主岛占人口的约90%。巴哈马共同体群岛由700多个岛屿和无数珊瑚礁组成,但仅有不到30个岛上有常住居民,人口密度仅为每平方公里18人,巴哈马群岛人口为25万,专属经济区为75万平方公里。马尔代夫的人口为221,000人,不平均地分布于202个岛屿上,其专属经济区几乎达100万平方公里<sup>11</sup>。

25. 这些及类似的岛屿发展中国家面临发展问题的性质显然不仅不同于其他发展中国家,而且与其他小发展中国家也不相同。地理条件造成的固有经济不利严重地限制了它们的发展方法选择余地。

26. 从整个小会员国的特殊发展需要看,这类国家的上述一般特征带来两大类问题:第一,它们与大量经济活动的非规模经济相联;第二,它们是这些国家易受外部动态影响的根本原因。这两方面影响的规律和范围在不同的国家间有重大差异,但几乎所有小国看来都在一定程度上受其影响。以下各段简述了这些影响带来的主要问题。

## B. 规模不经济

27. 人们普遍认为,国内经济规模小造成的不经济是小国发展有生命力的制造部门面临的一大局限<sup>12</sup>。但是,有的国家设法克服了这种不利条件,建立起了可在国际市场上竞争的工业。虽然不经济加重了经济发展的困难,但是对这种发展造成的障碍并非不可逾越。

28. 运输是与国家小相联的缺乏规模经济情况特别突出的一个领域,在偏远的岛屿国家更是如此。在太平洋中,岛群散布在1,000万平方公里以上的海域内,许多岛屿远离任何主要国际航线,所以严重依赖成本相对较高,经常是相隔时间很久并且不定期的运输。即使对广大陆上的小发展中国家来说,运输也会造成严重困难;边种经济生成的较小贸易量不可能支持兴建和经营现代化高效海空运输终点站所需的大量投资。终点站普遍过小和往往过时的情况导致成本相对较高,造成误期,不利于鼓励外来投资。

29. 关于保健,规模不经济不仅引起基础设施投资的人均成本过高,而且也造成服务运行开支的人均费用过高,尽管保健与其他内容一样,各国具体情况不同,问题也就不同。

30. 教育是受“小”的不良影响的另一个部门。特别是较小国家的人口和经济规模往往排除了许多形式的第三级教育。这当然会对经济社会发展产生深远的影

响,使教育培训的水平降至低于原可达到的程度,因依赖国外教育机构而促使向外移民,专业和其他要求高的职位日渐依靠外聘人员填补,减弱了本国的研究能力。

31. 后一项因素阻碍和破坏已经因缺乏技能人员和体制基础设施相对较弱而受到影响的公共管理。对这种情况有如下要述:“国家小会对其公共部门产生一些社会经济后果。许多小国由于公务管理规模不够而面临不经济困难,它们经常不能提供大国公务部门提供的全部服务。另外,也不像大国那样在公共部门就业类型方面有着很大的专门化余地。

32. “专门人员在小国中很可能就业不足,而在大国里同一领域的多名专门人员(甚至专业化程度更高)可能会在公共部门找到充分的就业机会”<sup>13</sup>。另外还指出,“在岛屿小国,尤其是国土分散的岛国,由于必须与大国保持大体相同的多种政府职能,行政费用的比例较高,各种任务的相互结合有时很困难”。另外,由于总体上缺少有技能的人力资源,人才不得不分散用于多和活动。

33. 虽然以上提到的是岛屿发展中国家的情况,但总的说来适用于小国。公共管理的薄弱是经济和社会发展的一个主要障碍。这种薄弱情况不可避免地严重影响到援助项目和方案的认定、制订和执行。在这一问题上的另一个因素是,由于国家小,援助方案和项目的间接费用比例过大<sup>14</sup>。联合国官员经常向检查员反映这些意见。

34. 经济活动多数领域内缺乏规模经济的累积效应会使经济和社会发展的的问题加剧,减少这方面的机会和可能。

### C. 脆弱性

35. 较小会员国,特别是小的岛屿国家的第二个普遍特征是易受外部影响损害。这一脆弱性有许多方面,许多文件和文章已经作过说明和讨论<sup>15</sup>。在目前情况下,最为主要的方面是与受外部经济影响损害和易受环境损害相联的脆弱性。

36. 多数小国资源基础不够雄厚,国内市场十分有限,被迫实行高度的出口专业化,而这反过来又形成高度的进口依赖。在几乎所有的较小国家中,进出口与国内生产总值开支相比比例都很大。虽然“开放”被普遍认为是有利于经济增长的政策,<sup>16</sup>但对外贸的高度依赖,特别是在局限于少数出口商品的情况下,使一国特别容易受外部经济发展动态的影响。主要出口商品的世界价格急剧下跌,或某一主要出口市场上撤销或减少贸易优惠,可能会对一个小国的经济产生破坏性的冲击作用。在多数小国中存在的生产和出口集中和对贸易的高度依赖趋于使这些国家经济受到的冲击远远大于较大国家;针对这类外部引起的冲击进行调整适应可能很难,需要付

出巨大的经济和社会代价,并会阻碍经济发展进程。

37. 经济“开放”并不仅见于小国的外贸。高度依赖贸易通常使这些国家依靠外部资本维持外贸收支平衡。吸引国外私有资本流入的可能性不可避免地受到限制,多数小国,特别是最不发达国家现已极度依靠外援。人口不足100万的非洲国家在1986-1989年期间官方发展援助年平均净额在国内生产总值中的比例在25%至60%之间,而整个非洲的数字仅为4.9%<sup>17</sup>。对官方发展援助的严重依赖使这些国家又具有了另一种形式的脆弱性,在近年中多边金融机构借贷附加条件更为苛刻时尤其严重。

38. 经济“开放”的另一方面是国际移民。这会对小国经济造成重大冲击,使本来就已经十分有限的合格和有技能人员进一步减少。虽然以汇款形式流入的外汇经常是收支平衡的一个重要组成部分<sup>18</sup>,但人力资本的损失完全可能对经济发展前景产生严重得多的消极影响。多数发展中小国收入水平较低,就业机会有限,使它们面临着技能和合格人力的不断流失。

39. 较小国家在环境损害和退化面前的脆弱性有多种形式。小的岛屿发展中国家生态系统薄弱,特别容易受到多种环境灾害的影响,这在大量文件和出版物中已有说明。沿海地区尤其易受陆地和近海污染源的侵蚀和环境退化影响。由于这些地区往往是岛屿发展中国家和沿海小国的重要发展资源,这种情况会产生深远的经济后果。低地岛屿尤其受到气候变化引起海平面升高的威胁。供水是一些小国的另一个严重问题。废料特别是有害材料的处理也是一个问题。许多小国面临自然灾害的威胁,如旋风、地震、流行病和干旱,这对经济产生的影响是极为严重的。

40. 威廉·德玛斯就西印度群岛写道:“小可能是一种美,但也可能是薄弱、脆弱和依赖性极强”<sup>19</sup>。除了造成对经济的不时冲击之外,这种脆弱性对较小国家的总体影响是增加了间接保险费用,因而提高了经济发展的成本,减少了可能性。越是脆弱,这类保险费用就越高。

#### D. 特殊发展需要

41. 小会员国的上述主要经济特征表明,与较大国家相比,这些国家面临着一系列的不利条件。然而,虽然这些不利毫无疑问地加重了经济发展的困难,但是较小国家面临的经济问题与较大国家的经济问题相比只是程度不同,而不是种类不同。小国的基本发展需要从根本上说与其他发展中国家相同。因此,问题在于联合国发展系统和其他捐助机构如何能够减少使较小国家面临的发展挑战变得如此严峻的不利条件,这些国家特别紧迫的发展需要是什么?

- (a) 首先很可能需要承认与“小”相联的不利条件,在援助小国的方案中根据这些不利条件实行更大的灵活性。由于小国的经济发展即使不是一向也是通常依赖于在国际经济中寻找和发展跻身的机会,因而各个小国的经济发展道路和规律往往互不相同,所以还需要根据当地条件和情况灵活和作出反应。<sup>20</sup> 在应付外因引起的经济冲击时也需要灵活。
- (b) 小会员国公共部门的普遍薄弱是发展的严重障碍。造成这种薄弱的部份原因是这些国家的公共部门相对较小,使规模经济无法形成,另一方面的原因是缺少合格和受过培训的人员。前项困难是固有的,但是需要用更正新颖的办法解决后一个问题,最近在非洲执行体制能力建设方案就证明,虽然长期以来给予了大量和不断的外援,成绩仍然有限。目前,在公共部门执行更为有效的人力资源开发方案很可能是小国头等重要的需要。
- (c) 受各种环境问题的影响对小国来说是特殊和日趋严重的困难。迫切需要在小会员国的一般公共和政治领导人中增强对环境退化后果的意识。另外还需要有专门合格人员评估和监测环境变化的所有方面,分析这一领域内的政策方法,需要投入资源减缓或制止环境中造成威胁的变化。在这两方面都迫切需要得到有效的外部援助。由于沿海地区的生态系统性质十分薄弱,特别需要在发生不可逆转的损害之前提供环境援助。
- (d) 虽然发展中国家的区域集团并不一定完全由小会员国组成,但许多小国至少是某一个集团的成员。然而在有效的区域经济合作与协调的道路上有许多障碍。一体化就更加困难:例如,特别是非洲的经济一体化和合作集团过多,使成员重叠、活动重叠、经常在章程和决定上发



生冲突<sup>21</sup>；多重成员义务给成员国带来很大的财务负担；经济规模和绩效经常有重大差异，在集团内形成不平衡状况；各个国家政府反对在任何领域作出主权让步。虽有这些障碍，但在许多领域都需要促成区域合作活动，开辟最有希望的道路，减少规模不经济对较少国家造成的局限，并在某些方面减轻其脆弱性。

## 五、联合国与小国家的具体发展需要

### A. 发展中岛屿国家和最不发达国家

42. 联合国近年来把重点放在“发展中岛屿国家”和被定为“最不发达国家”集团方面,但并没有特别考虑小国家的发展需要。正如上文第III节所述,这两类国家包括许多小会员国,特别是人口不到一百万的国家。

43. 自1972年以来,联大、贸发会议和其他国际论坛通过了若干决议,呼吁重视发展中岛屿国家在发展努力过程中面临的特殊困难。<sup>22</sup>在1988年12月20日题为“有利于发展中岛屿国家的具体措施”的第43/189号决议中,大会呼吁国际社会,除了其他事项外,“继续确保作出一致努力,应发展中岛屿国家的要求,帮助改善它们的行政管理能力,以满足它们在发展人力资源方面的全盘需要”;大会再次敦促“联合国系统各有关组织采取适当措施,积极响应发展中岛屿国家的特殊需要,并酌情就这些措施提出报告。”<sup>23</sup>

44. 决议要求秘书长召开一次发展中岛屿国家和捐助国及组织政府间专家会议,审查它们面临的问题并提出采取适当具体行动的建议。这一会议于1990年6月25日至29日在纽约联合国总部举行。会议一致通过了一项题为“挑战与机遇”的文件。会议强调了发展中岛屿国家的特殊需要,因而联大得以在第45/202号决议中向国际社会提出更为具体的呼吁,即:

- (a) 保持并在可能时增加专为发展中岛屿国家而设的减让性财政援助和技术援助数额;
- (b) 考虑到发展中岛屿国家所面临的具体发展需要和问题,尽量扩大这些国家取得减让性财政援助和技术援助的机会;
- (c) 考虑审查向发展中岛屿国家提供减让性资源的现行政程序的机制,要顾及其国情和发展潜力;
- (d) 确保一切援助均符合发展中岛屿国家的国家优先次序,适当时符合区域优先次序;
- (e) 在一个彼此议定的时间范围内,并在适当时在一个较长的时间范围内,向发展中岛屿国家提供支助,使它们能够取得经济增长和发展;
- (f) 继续确保作出一致努力,应发展中岛屿国家的要求,帮助改善它们的体制和行政管理能力,以满足它们在发展人力资源方面的全盘需要;
- (g) 考虑改进现有的安排,帮助发展中岛屿国家解决出口收益受到不利影

响的问题。<sup>24</sup>

45. 联合国开发计划署理事会在分配技术援助时承认发展中小岛屿国家的特殊需要,向人口不足二百万的岛屿国家提供特别补充资源。理事会认识到小岛屿国家经济拮据,还为小岛屿国家获得各种方案的资格和要求放宽了人均国民生产总值上限。

46. 贸发会议秘书处在最不发达国家、内陆国家和发展中岛屿国家特别方案下提出了许多关于发展中岛屿国家的研究报告和文件。<sup>25</sup>“最不发达国家年度报告”<sup>26</sup>,顾名思义,也属于该方案。最不发达国家特别会议亦如此。其第二届会议于1990年在巴黎召开。

#### B. 为小会员国制定的指示性规划数字

47. 在第五方案周期(1992--1996年),最不发达国家继续享受优先待遇。开发计划署理事会决定:“分配国家指示性规划数字的办法应实现下列目标:

(a) 人均国民生产总值为750美元或以下的国家获得87%的指规数资源,以使第五周期中使用的人均国民生产总值和人口加权系数与第四周期所使用的一样”。<sup>27</sup>

48. 理事会还决定下列补充标准和加权系数适用任何特定国家:

- (a) 被列入发展中国家中最不发达国家的国家名单,或根据理事会的决定,虽未列入该名单但享受列入国待遇:7分;
- (b) 内陆发展中国家:1分;
- (c) 发展中岛屿国家:1分;
- (d) 自1985年以来就同意独立:1分;
- (e) 经济拮据的一个南部非洲国家:1分;
- (f) 生态或地理严重丧失活力或易受灾害的国家:2分;
- (g) 由世界银行定为欠债严重或适度的低收入或中等收入国家:2--4分;
- (h) 贸易持续恶化,1986--1988年三年内至少有两年下降10%以上:1分;
- (i) 周期之间(1983--1989年)人均国民生产总值下降30%以上:1分;
- (j) 其经济处在过渡时期,或在第四周期(1987--1991年)需要从世界银行借结构调整贷款:1分。<sup>28</sup>

49. 尽管“小”不是补充标准之一,但表1和表2所列61个国家中的许多国家则是根据这些标准的其中之一项或多项取得资格。此外,正如下列数字所示,基本标准(它确定对每一集团的75%的资金的分配)中所使用的人口加权系数偏向于对人口少

的国家的分配：

<u>人口(百万)</u>	<u>加权系数</u>
1	0.525
10	1.425
100	3.3
1,000	6.45

50. 表3进一步体现了这种偏向(英文第19和20页),该表显示了为人口不足400万的国家制定的第四和第五周期指规数。给被定为最不发达国家的优待是显而易见的,第四和第五周期期间着重强调这一优待就是很好的说明。表也说明人口不足一百万的国家获得的人均指规数明显高于人口介于一百万与四百万之间的国家,而后者又可能比人口更多的国家得到更高的人均指规数。第五周期未加权人均指规数是:人口低于25万的国家为21美元,人口介于25万与一百万之间的国家为18美元,人口在一百万至四百万之间的国家为4.5美元。这种分配的部分原因可能是注重人口较少的“最不发达”国家,而且将原苏联各共和国(它们的指规数低,部分原因是它们最近刚加入联合国)列入人口相对较多的国家。如果不包括这两个集团,给上述国家的相应指规数分别为17美元、9美元和3美元。

51. 因此,根据这一极为粗略而现成的评估,目前分配联合国发展援助的制度似乎非常适合于小会员国,比较而言,它们获得较高的人均指规数分配。要评价这种发展援助是否得到有效利用,能解决较小会员国的具体困难,则没那么容易。然而需要指出的是,为了提高其效益,有关项目和方案应符合有关国家自己查明的需要,这一点绝对重要。

### C. 区域合作

52. 支持发展中国家间的区域合作是多年来联合国发展制度的一贯主题。联合国为各种区域性活动提供了技术和机构援助;贸发会议编写了大量有关发展中国家间经济合作和一体化各个方面的研究报告和文件,并组织了这方面的许多会议。<sup>29</sup>

表 3a

小会员国：人均指规数

顺 序	国 家	人 口 (000)	人 均 指 规 数	
			第四周期	第五周期
			1991年	
(美 元)				
1	毛里求斯	1,083	4	4
2	加 蓬	1,168	2	2
3	特立尼达和多巴哥	1,249	2	2
4 .	博茨瓦纳	1,289	5	6
5 .	不 丹	1,467	17	19
6	爱沙尼亚	1,591	...	1
7	阿 曼	1,618	0.5	0.1/ncc
8	阿拉伯联合酋长国	1,630	0.4	0/ncc
9 .	莱索托	1,816	8	11
10	纳米比亚	1,834	7	6
11 .	毛里求斯	2,023	8	11
12	蒙 古	2,184	4	5
13	科威特 a	2,212	...	...
14	刚 果	2,351	3	3
15	牙买加	2,440	2	2
16	巴拿马	2,460	2	1
17 .	利比里亚	2,639	5	8
18	拉脱维亚	2,693	...	0.5
19	黎巴嫩	2,694	3	3
20	哥斯达黎加	2,875	2	2
21	新加坡	3,045	0.3	0/ncc
22	乌拉圭	3,110	2	2
23 .	中非共和国	3,113	8	9
24	阿尔巴尼亚	3,303	2	2
25	亚美尼亚	3,360	...	0.2
26	约 旦	3,453	3	2
27	塔吉克斯坦	3,748	...	1
28 .	多 哥	3,761	6	7
29	立陶宛	3,765	...	0.3
30	尼加拉瓜	3,975	3	5

. 被定为“最不发达国家”

a 已放弃指规数。

表 3b  
 小会员国：人均指规数

顺 序	国 家	人 口 (000)	人 均 指 规 数	
			1991年	1991年
			第四周期	第五周期
(美 元)				
1	圣基茨岛	39	33	30
2	马绍尔群岛	48	36	33
3	塞舌尔	69	19	15
4	多米尼加	72	19	17
5	安提瓜和巴布达	80	16	14
6	格林纳达	91	14	14
7	圣文森特和格林纳丁斯	108	18	18
8 .	圣多美和普林西比	120	27	41
9	圣卢西亚	152	8	8
10 .	瓦努阿图	156	12	15
11 .	西萨摩亚	168	27	29
12	伯利兹	193	7	5
13 .	马尔代夫	221	23	31
14	巴巴多斯	258	6	2/ncc
15	巴哈马	259	5	0/ncc
16	文莱达鲁萨兰国	264	1	0/ncc
17 .	所罗门群岛	326	11	20
18	马耳他	356	4	2/ncc
19 .	佛得角	383	17	19
20 .	赤道几内亚	426	24	26
21 .	吉布提	441	8	8
22	卡塔尔	452	1	0/ncc
23	苏里南	457	5	2/ncc
24 .	科摩罗	492	16	23
25	巴林	518	1	0/ncc
26	塞浦路斯	708	4	2/ncc
27	斐济	751	4	4
28	圭亚那	802	13	17
29	斯威士兰	825	6	6
30 .	冈比亚	901	14	29
31 .	几内亚比绍	999	19	28

. 被定为“最不发达国家”。

这种支持和援助是针对一般发展中国家、而不仅仅是小国。第五周期有700万美元的多岛屿合作指规数,但似乎没有制定鼓励非岛屿小国家从与其他国家进行合作中谋求经济利益的连贯一致的政策。

#### D. 环 境

53. 联合国在若干环境领域向较小国家提供了援助。这种援助看来基本上规模不大并带有某种临时性。这方面的一个重要发展是联大于1992年12月决定1994年4月在巴巴多斯召开第一届小岛屿发展中国家可持续发展全球会议。<sup>30</sup>因为认识到小岛屿国家生态脆弱,因而需要它们制定旨在克服这些具体弱点的发展政策。会议将实现下列目标:

- (a) “通过计划和方案,支持小岛屿发展中国家的可持续发展,支持对其海洋和沿岸资源的利用,包括满足人的基本需要,保持生物多样性,以及提高岛屿人民的生活素质;
- (b) 采取措施,使小岛屿发展中国家能够用有效的、创新的和可持续的方式应付环境变化,减少对海洋和沿岸资源产生的影响和造成的威胁”。

54. 大会决定“强调举行小岛屿发展中国家可持续发展区域技术会议的重要性,作为向会议作出实质性贡献的手段,并请各区域和分区域委员会同联合国环境规划署、联合国开发计划署、联合国贸易发展会议、联合国粮农组织、联合国教育、科学与文化组织和联合国系统其他机构、机关、组织和计划署密切合作,最好是在1993年上半年组织此类会议。”这说明联合国参与环境问题的机构很多。有人向检查专员指出,对于处理环境问题官员很少的小国家来说,这可能是造成混乱的一种根源。

55. 由开发计划署和世界银行联合筹资于最近设立的全球环境设施是联合国在环境领域提供援助的重要潜在渠道。该基金已向加勒比东部国家组织提供了700万美元,加上美国国际开发署提供的400万美元,将为整个地区的环境沿海资源方案供资,多米尼加和圣卢西亚为初步试点。这可能是解决小国家环境问题的正确途径,应予以鼓励。

#### E. 其他部门

56. 小国家从提供这种援助的专门机构获得发展援助。由于联合国不把小国单

独作为一类加以区别,给这些国家的发展援助项目和方案通常在性质上与给较大国家的项目和方案相类似。

57. 然而,最近联合国及其专门机构在给最不发达国家、内陆或岛屿国家的方案框架内或通过具体活动更加重视小国家的特殊需要。下文列举了这方面的一些例子。

58. 为此,粮农组织和世界卫生组织联合召开了关于营养问题的国际会议,解决小国家与营养有关的需要和问题。会议核准了《世界营养宣言和行动计划》,其目标、政策纲领和战略与小会员国的具体发展需要相关。正鼓励在所有会员国包括发展中小国家(其中多数参加了营养国际会议筹备工作)开展营养国际会议后续活动。除了允许其代表出席营养国际会议区域会议、营养国际会议筹备委员会和营养国际会议本身的工作外,还向发展中小国家提供了技术和财务援助,作为筹备进程的一部分,协助它们编写营养国际会议国别文件,评价其国内营养情况和解决粮食和营养问题的努力。粮农组织与世界卫生组织正共同积极合作,对所收到的援助发展中国家修订或拟定国家营养行动计划的请求采取后续行动。

59. 粮农组织特别行动纲领,即“营养与食品质量”和“实现粮食安全和可持续的农业和农村发展政策和规划援助方案”旨在从多部门重视营养问题并与1990年代最不发达国家、内陆国家和小岛屿国家行动纲领相呼应。

60. 作为环发会议的前奏,粮农组织于1992年4月在巴巴多斯克赖斯特彻奇区召开了一次小岛屿国家关于农业、林业和渔业方面的可持续发展和环境问题区域间会议。粮农组织还在外地方案发展司设立了一个“事实上”的加勒比科,并制定了粮农组织/加勒比共同体次区域合作方案,作为拉丁美洲和加勒比区域办事处范围更广的方案的一部分。

61. 工发组织技术合作活动重点放在:(a) 促进小规模工业和企业发展;(b) 促进进出口和发展旅游;(c) 促进基于海洋资源的工业;(d) 人力资源开发。

62. 就欧洲地区小会员国而言,工发组织面临两个独特的集团:市场经济(塞浦路斯和马耳他)和过渡经济(阿尔巴尼亚、亚美尼亚、斯洛文尼亚、原南斯拉夫马其顿共和国)。第一组国家工业很发达,正谋求其工业立法、政策和标准与欧共体相一致。它们要工发组织提供技术和政策咨询意见(如与工业有关的环境问题)。第二组成员已经在发展私营部门、向市场经济过渡和在政府、机构和企业一级改革工业结构等方面向工发组织要援助。

63. 教科文组织有许多针对小岛屿国家的活动:例如,关于生态和岛屿生态系统的“人与生物界项目”和1989年在毛里求斯举办的关于小岛屿国家教育与文化发展的研讨会。教科文组织在教育、科学、文化和通讯等领域的多数活动过去都包括一



般小岛屿国家、特别是小岛屿发展中国家的环境情况。为了与环发会议相呼应,这些活动已作了方向性调整,以便更具体地注重可持续的发展目标,特别是执行巴西首脑会议协定。

64. 加强发展中国家在社会科学方面研究和培训的体制能力和建立国际社会科学方案(“社会变革管理”)是教科文组织在社会和人文科学方面的两大主题。有关人口动态、环境、自然资源与小岛屿国家的发展之间的内在相互关系的研究得到特别重视。根据教科文组织大会和联合国大会通过的决议建立的文化发展世界委员会将审查发展的文化方面,即保护传统文化和有关的传统环境管理惯例。此外,小岛屿发展中国家的可持续发展将需要能照顾到小岛屿国家媒体和通讯部门特殊困难的通讯项目和制度的支持。

65. 由于小国家十分依赖航运,这些国家海事部门在人力资源开发方面值得特别注意。在这方面,检查专员愿指出国际海事组织过去在成立地区海事机构方面取得的成就和国际海事组织发起的世界海事大学(瑞典马尔默)、国际海事组织国际海事培训院(意大利特里斯特)和国际海事组织国际海事法律学院现在正发挥的关键作用。然而,也应注意,过去十年里,为建立新的和改善海事培训机构的援助水平持续下降。除非国际社会在发展援助方案中继续优先重视海事部门,联合国过去十年里在该领域取得的许多成就将很有可能受到严重损失。

66. 联合国各区域委员会也进行了许多有利于小国家的活动。亚太经社会援助小国家的活动是通过两个专门机构进行的--最不发达国家和内陆发展中国家专门机构和太平洋岛屿发展中国家专门机构--更特别是通过设在瓦努阿图的亚太经社理事会/太平洋活动中心进行。后者的特殊职能是为小太平洋岛屿国家的需要服务。迄今亚太经社会太平洋活动中心在制定次区域技术和专家咨询服务方案方面取得了成就,因此在各主题领域如宏观经济政策、实际规划、贸易和投资政策、港口/海港发展等领域,在瓦努阿图维拉港的顾问/专家组得以有效地向整个太平洋岛屿国家集团提供好处。然而,除了咨询服务方案,提供技术援助的其他有效模式尚待开发,使这个面向太平洋地区的方案受到影响。

## F. 非自治领土

67. 正如在导言中所提到,联合国发展系统也向若干非自治领土提供援助。它们基本是在加勒比和太平洋地区的小岛屿领土,其发展问题与较小会员国差不多。表4(英文24页)若干基本数据说明它们的特点是人口极少<sup>31</sup>;15个中的11个人口比联合国最小的会员国还少。与会员国一样,它们的人均国民生产总值水平互相区别很大,但一般水平较高。

68. 开发计划署与行政当局之间已生效的标准基本协定涵盖了开发署与非自治领土的关系。

表 4

有指规数的非自治领土

领 土	人 口		人均国民生产总值		指规数的分配	
	1989年		1989年		第四周期	第五周期
	(000)		(美元)		人 均 美 元	
拉丁美洲和加勒比地区						
安圭拉岛	8		14,042		133	133
阿鲁巴岛	60b		6,750		0	3/ncc
英属维尔京群岛	14		10,730		18	7/ncc
开曼群岛	19		19,200		25	20
蒙特塞拉特岛	13		4,000		46	37
荷属安的列斯	190		7,069		0	1/ncc
圣赫勒拿岛	8				59	176
特克斯和凯科斯群岛	10		723		97	97
亚洲和太平洋						
库克群岛	20		2,863		60	54
•基里巴斯	71		496		30	33
纽 埃	4		1,670a		215	193
托克劳	2				598	598
太平洋群岛托管地	162		1,080a		2	2
汤 加	177		1,055		17	17
•图瓦卢	9				125	184

• 被定为“最不发达国家”。

a 1986年人均国民生产总值。

b 1991年

资料来源：世界银行《地图集》第25版、贸发会议1991年国际贸易和发展统计手册。人均指规数的数值是根据开发计划署指规数分配表和本表中的人口数据计算出来的。

## 六、结 论

69. 联合国在每一个发展中会员国,无论大小,以及在许多非自治小领土均有发展援助方案。联合国不把小国(无论怎样界定)作为独特类加以承认。就发展援助而言,对较小国家与其他发展中国家完全一视同仁。因此,联合国系统对其较小会员国的发展需要的反应体现了本组织对一般发展中国家经济援助方案的特点。联检组各种报告<sup>20</sup>阐述并分析了这些方案的缺陷和弱点。要提高联合国对较小会员国的发展需要的反应能力,最有效途径是全面实施联检组提出的与联合国系统整个发展活动有关的各种建议。

70. 尽管如此,检查专员认为某些建议(见本研究报告的开始部分)与较小国家在发展努力中面临的具体困难有关。本节概述了每一这些建议的理论基础。检查专员普遍同意这样的看法,认为在经济发展方面,小本身并不能构成一个类别。小国家在人均收入、经济和社会发展水平以及经济实绩等方面差别太大,不能构成一协调的经济集团。此外,有相当数量的小国家、特别是最小国家本身属于最不发达国家和/或发展中小岛屿国家,两者在联合国发展系统内均得到相当的重视。

人口(百万)		国家数目		所属类别:	
		最不发达 国家	发展中 小岛屿国家	两类 均兼	不属其中 任何一类
不足百万	31	11	21	7	6
1--2	10	3	2	-	5
2--3	10	2	1	-	7
3--4	10	2	1	-	7
总计	61	18	25	7	25

71. 因此,检查专员得出结论认为,将小会员国单独分类达不到任何有意义的目的,更具建设性的处理办法是执行注重加强联合国在较小国家处于特别不利地位的领域的发展援助的措施。

### 小与灵活性

72. 尽管小国家差异太大,不值得作为单独的一类另立,但一些与面积小有关的特点突出了经济和社会发展面临的困难,因此在分配发展援助时需要给“小”给予更大的重视。另外,这些困难,特别是规模不经济、易受外来因素影响,不一定随着收入水平的提高而减少,因此需要捐助国采取灵活做法,考虑每一小国的具体条件、情况和外部环境以及这些变数的变化。(建议一)。

### 环境援助

73. 小国家容易受到一系列环境破坏和退化的影响,给其发展前景带来严重后果,而它们解决这些问题的能力有限。联合国在给这些国家援助时应以环境为优先领域。岛屿发展中国家比大陆小国家受某些环境破坏之害更深,但后者,尤其是领土小的国家,其环境也常常面临严重威胁,而且没有充分的资源对付,这些国家日益恶化的环境必须在不可挽回的损失发生之前更多为人重视。联合国系统尤应通过制定环境法和公约来帮助这些国家,尽量减少海洋污染的发生,帮助它们制定执行机制和帮助制定海洋运输者执行办法。环境领域有许多组织,而每一组织往往有自己的蓝图和议程,这使得小国家在环境方面面临的困难复杂化。各政府--不仅仅是发展中国家--在某些环境问题和其他方面很不协调,常常相互冲突的压力和意见。检查专员发现这是使小国家官员混淆不清的根源,因为他们常常既无时间也无技术能力对这种意见进行评估。在联合国本身,环境问题也常常跨越部门界线,因而不止一个组织处理环境问题。迫切需要联合国发展系统在该领域协调其活动,以避免增加较小国家政府的负担和混淆。

74. 小国家监督和评估环境发展和政策的技术能力需要设法加强。鉴于公营部门面临的全面压力,这方面的可能性显然有限;区域性处理办法只要可行就非常有前途,在分享资源、培训、信息和经验方面大有可为。(建议二)。

### 区域合作

75. 区域合作迄今一般仅取得有限的进展,但与其他发展中国家邻近的小国家仍有可能在某些领域利用规模经济,在国际经济中加强其地位。对于外贸不应过份重视,因为这方面的收益充其量相当有限,重点需要放在收效快、成本低、又不需要复杂费时的谈判的一系列活动方面,包括:某种形式的环境保护、保护的监督海岸线

和专属经济区,开发资源,调动技术和财政资源,开发和分享人力资源。最近,较小国家间有效合作的事例是“小岛屿国家联盟”,这是一个非正式集团,显然它在气候变化公约谈判中具有重要影响。

76. 上文第60和66段列举一些组织和机构对小国家的需要采取区域性处理办法的例子。这种办法早已被开发计划署采纳,如在南太平洋和加勒比地区,结果非常好,得到这些国家的支持。开发计划署理事会认识到这一情况,稍许增加了给加勒比和太平洋岛屿的指规数分配。

77. 然而,鉴于过去给区域一体化努力的多数援助的结果普遍令人失望,未来的援助需要有选择性,并集中在政府已作出明显承诺、收益潜力大、值得提供这种援助的领域。(建议三)。

### 经济和社会研究所

78. 较小国家面临的主要不利条件之一是它们进行经济和社会研究的能力极为有限,原因是公共行政规模小,缺乏恰当、合格和训练有素的人员,而主要的还是没有大学。这构成了对经济决策和管理的重大限制。要克服这种限制,一个办法是由捐助机构提供援助,加强现有区域和国家经济和社会研究所,并在切实可行和有条件的国家建立这样的研究所。

79. 这样的研究所应提高国家研究能力,研究与所涉国家直接有关的问题,扩大对国内经济条件、发展和选择的了解,从而为经济管理提供亟需的投入。第二个重要作用与第一个相连,是加强较小国家在国际上与捐助机构、特别是与多边金融机构谈判的地位,让这种机构有可能与小国家进行真实而知情的讨论。

80. 建立和管理这样的研究所将需要外部援助。一旦建立,可通过向研究所提供联合国资助的研究项目来提供一些资金援助。通过研究所提供援助有可能是在可持续的基础上转让知识和技术的成本低、效益高的办法,同时也有助于提高经济管理效率。检查专员建立研究所的思想已得到相当的支持。(建议四)。

81. 其余的建议涉及到联合国发展系统的内部业务,目的在于提高效率、解决阻碍较小国家发展努力的具体不利条件。建议八尤其是建议九也应有利于对其他较大国家的援助方案。

82. 在列举这些建议之前,应指出两点。首先,需要避免给较小国家的高级政府官员背上援助、会议、访问、研讨会和其他耗时间活动的官僚负担。检查专员听到政府官员和联合国系统内的官员对某些官僚程序的抱怨。一专门机构的地区代表指出一个百万美元的项目与5000美元的项目所涉的文件工作完全一样。不言而喻,这

除了给公营部门的官员带来不相称的负担外,还增加了小规模援助项目的间接费。各种会议、研讨会、讲习班和其他妨碍工作的活动之多也是一个无可否认的事实。检查专员听到有一位卫生官员一年内用了一百二十天时间出席研讨会。开发计划署驻地代表在这方面可发挥关键作用,他应尽力不让日理万机的高级政府官员为联合国发展系统分散不必要和无效的精力。

83. 这与第二点有关,即驻地代表在小国家的作用,随着更多的责任下放到国家办事处,这有可能变得更为重要。联合国给这些国家的发展援助的效果在很大程度上取决于驻地代表。这可能在较小国家比较大国家更为适用,因为在大国外部援助在较大程度上由其他捐助机构垄断。检查专员认为,驻地代表的素质会有很大的差异,强调要为小国家的岗位挑选特别合格和合适的官员。

### 小国的保护和安

84. 联合国大会第四十四届会议通过了题为“小国的保护和安”的第44/51号决议。大会在决议中除了其他事项外呼吁有关区域和国际组织,“在小国提出要求时,按照《宪章》的宗旨与原则,提供援助以加强这些国家的安全”,并请秘书长“在联合国范围内,并依照《宪章》规定,探讨维护小国安全的方式和途径”。

85. 国际社会普遍承认小国特别容易受到外来威胁,其政治问题有可能达到全球重要性,给其本身的发展和世界和平与稳定带来潜在的严重后果。

铭记秘书长在题为“和平议程”的报告中阐述的革新思想,检查专员认为应承认小国的特殊需要,加以解决,否则小国的前景会更暗淡。(建议五)。

### 共同地区责任

86. 联合国各组织的共同处理办法应帮助减轻公共部门官员的负担。如果开发计划署和专门机构在其他区--如加勒比地区--有类似的地区责任,外地办事处可负责若干国家和领土,以便采取共同方针。但目前不是这样。例如在加勒比东部,地区责任大相径庭,但联合国儿童基金代表得应付4个开发计划署驻地代表,因而增加了行政工作,使机构间的合作复杂化。加勒比东部的地区责任如下:

开发计划署驻地代表: 安圭拉岛、安提瓜和巴布达、巴巴多斯、英属维尔京群岛、多米尼加、格林纳达、蒙特塞拉特岛、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯。

工发组织代表: 与开发计划署代表一样,外加圭亚那、荷兰、安的列斯群

岛、苏里南和特立尼达和多巴哥。

世界粮食方案代表：与开发计划署代表一样，包括圭亚那。

粮农组织代表：安提瓜和巴布达、巴巴多斯、多米尼加、格林纳达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯。安圭拉岛、英属维尔京群岛和蒙特塞拉特岛仅由开发计划署负责，因为由于它们的特殊地位，粮农组织与它们无直接关系。

泛美卫生组织/世界卫生组织方案协调员：与开发计划署代表一样，外加马提尼克岛、瓜德罗普岛、法属圭亚那、巴哈马、伯利兹、牙买加、苏里南、特立尼达和多巴哥。

儿童基金代表：与开发计划署代表一样，不包括安圭拉岛但包括圭亚那、牙买加、苏里南、特立尼达和多巴哥、特克斯和凯科斯群岛。

国际电联代表：加勒比地区的所有英语国家和苏里南、库拉索岛、博奈尔岛、海地、阿鲁巴岛。

联合国国际麻醉品管制方案外地顾问：与开发计划署代表一样，外加圭亚那、牙买加、苏里南、特立尼达和多巴哥、特克斯和凯科斯群岛。(建议六)。

### 非自治领土

87. 正如上文第五节所示，联合国发展系统给若干非自治领土分配了指规数。严格来说，这些已超出本报告的范围。但是，这些领土人口少，与会员国面临相类似的经济发展的需要，因此就发展援助目的而言，可按对待小会员国的同样办法对待它们，向发展中国家提供援助的所有专门机构也应将与这些领土的关系与开发计划署与这些领土的关系相一致。(建议七)。

### 信息传播

88. 小国最不利的条件都与信息有关。全球有关经济各个方面的信息量巨大无比并不断增加。这种信息一大部分是联合国发展系统提供的，包括研究报告、杂志、统计出版物、各种会议、研讨会和讲习班的报告等。但是，对如何传播这些信息没有多少考虑，明显的例外是教科文组织，它请联检组编写一份研究报告，确定其所有的印刷品是否实际上到达所针对的目标对象手中。<sup>33</sup>联合国新闻和文件中心并不是向发展中国家传播实质性和技术信息的特别有效途径，34开发计划署外地办事



处的图书馆不是由受过培训的工作人员管理,其藏书往往无规则、不完全、并常常过时。另一障碍是许多小国家在日内瓦无办事处,而大量信息是在日内瓦产生的。

89. 结果,较小国家从发展领域产生的信息中获益甚微。除了无法取得许多信息之外(缺少大学图书馆是主要因素),吸收信息也存在问题,因为公共行政有资格人员少。因此,小国的政府官员不及其他国家、国际机构和跨国公司的官员消息灵通,这是这些国家的一个严重不利条件。

90. 需要制定一种有效办法,向较小国家提供有用信息,向这些国家里的特定对象传播。联合国至少应开始集中传播本发展系统产生的信息。可能的做法很多,需要进行若干试点研究,查明用户,确定其真正需要和满足这些需要的最有效、最低成本的办法。这是联合国各机构和部门间进行合作的典型领域,如缺乏合作,工作重复,会给小国带来重大代价。(建议八)。

#### 数据库

91. 开发计划署和各专门机构有可能与小国家的办事处更多的合用数据库,这能使所有各方均受惠益。作为第一步,应请开发计划署驻地代表报导各自负责的国家或地区的目前情况和合用数据库的可能性。此外,也应结合建议八,探讨关键政府办事处是否也有愿望使用数据库,而且这样做是否可能性。(建议九)。

参 考 书 目

- ASHOFF, Guido: The Historical Development Pattern of Small Industrialized Countries as a Model for Today's Small Developing Countries?, Economics, Volume 44, 1991.
- BAKER, Randall: Foreign Assistance and Development in a Small Island Economy: The Case of Fiji, Public Administration and Development, October-December 1990.
- BALDACCHINO, Godfrey: Bursting the Bubble: The Pseudo-Development Strategies of Micro-States, Development and Change, Volume 24 No. 1, January 1993.
- BRAY, Mark: Small Countries in International Development: Review Article, Journal of Development Studies, Volume 23, No. 2, January 1987.
- Commonwealth Secretariat: International Economic Issues: Contributions by the Commonwealth 1975-1990, London, 1990.
- Commonwealth Secretariat: Sustainable Development: an Imperative for Environmental Protection, London, 1991.
- DEMAS, William: The Post-Independence Caribbean: Development and Survival Caribbean Affairs, Volume 5, No. 3, July-September 1992.
- DOMMEN E., HEIN P. (eds.): States, Microstates and Islands, Croom Helm, London, 1985.
- JOSHUA, Frank T.: Experience of African Regional Economic Integration, UNCTAD Review, Vol. 1, No. 2, 1989.
- JULIEN, K.S.: The Problems of Small States, The Round Table, No. 321, January 1992.
- KELLEY, Allen C.: Economic Consequences of Population Change in the Third World, Journal of Economic Literature, Volume XXVI, December 1988.
- KERSELL, John E.: Government Administration in a small microstate: developing the Cayman Islands, Public Administration and Development, Volume 7, No. 1, January-March 1987.
- LOONEY, Robert E.: Macroeconomic Consequences of the Size of Third World Nations: with special reference to the Caribbean, World Development, volume 17, No. 1, January 1987.
- MCKEE D.L., TISDELL C.: Development Issues in Small Island Economies, Praeger, New York, 1990.
- RAWLE FARLEY: Entrepreneurship and Economic Power - the Non-Relevance of Market Size, Caribbean Affairs, Vol. 5, No. 2, April-June 1992.
- ROBINSON, E.A.G. (ed.): Economic Consequences of the Size of Nations, MacMillan, London, 1960.

- SCHAHCZEGNSKI, Jeffrey J.: Development Administration in the Small developing state: a review, Public Administration and Development, Vol. 10, January-March 1990.
- SEARWAR, Lloyd: Intrinsic Disabilities of Island Developing Countries, UNCTAD/RDP/LDC/31, 11 May 1990.
- SPROUT R.V.A., WEAVER J.H.: International Distribution of income: 1960-1987, KYKLOS, Vol. 45, 1992.
- UNCTAD Secretariat: Problems of Island Developing Countries and Proposals for Concrete Action: Issues for considerations, TD/B/AC.46/2, 25 April 1990.
- UNCTAD: Report of the Expert Group Meeting on Regional and Subregional Economic Integration and Cooperation Among Developing Countries, UNCTAD/ECDC/229, 6 August 1992.
- UNCTAD: The Least Developed Countries 1992 Report, New York, 1993
- UNDP: Human Development Report 1992, New York, 1992.
- WORRELL, Delisle: Economic Policies in Small Open Economies: Prospects for the Caribbean, Commonwealth Economic Papers, No. 23, 1992.
- WORLD BANK: An Overview of World Bank Activities in Sub-Saharan Africa, 1986-91, Washington, September 1991.
- WORLD BANK: Caribbean Region: Current Economic Situation, Regional Issues and Capital Flows, 1992, Washington, 1993.

注

<sup>1</sup> 大会第四十四届会议正式记录补编第49号(A/41/49)第115页;及《小会员国的保护和安

<sup>2</sup> 虽然在1960年代曾就审查接纳标准和某种准成员形式进行过一些讨论,但从未有任何国家因国家小而被拒绝接纳为会员国。在国联成立之时,有5个欧洲小国申请加入。卢森堡于1920年被接纳,但列支敦士登因“面积有限,人口不多及地理位置的原因决定将部分主权交由他国行使而受到拒绝”。摩纳哥撤回了申请;圣马力诺对于秘书长要其提交进一步资料的请求未作反应;未就冰岛采取行动。见 Mark Bray “Small Countries in International Development”, Journal of Development Studies, 1987年1月。

<sup>3</sup> 例如,关于这一问题的讨论见 Mark Bray的前引著作;K. S. Julien “The Problems of Small States”, The Round Table, 1992年2月及 Jeffrey S. Schahczenski, “Development Administration in the small developing state: a review”, Public Administration and Development, 1990年1月-3月。

<sup>4</sup> 179个会员国是《1992年联合国手册》中列明载至该日“派代表出席大会”的国家。

<sup>5</sup> 贸发会议《1992年最不发达国家问题报告》。纽约,1993年,基里巴斯和图瓦卢人口远不足100万,也被列为“最不发达”之列,尽管两者显然都不是联合国会员国。

<sup>6</sup> 关于指数计算方法的说明请见开发计划署《1992年人文发展报告》的技术说明。

<sup>7</sup> 马绍尔群岛未列入开发计划署报告。

<sup>8</sup> Ronald V. A. Sprout and James H. Weaver, “International Distribution of Income: 1960-1987”, Kyklos 1992。

<sup>9</sup> 例如,见 William G. Demas, “The Post-Independence Caribbean: Development and Survival”, Caribbean Affairs, 1992年7-9月。

<sup>10</sup> Lloyd Searwar, Intrinsic Disabilities of Island Developing Countries, UNCTAD/RDP/LDC/31, 1990年5月11日。

<sup>11</sup> 贸发会议,《岛屿发展中国家的问题和协调行动的建议》,TD/B/AC.46/2,1990年4月25日。

<sup>12</sup> 不同意参阅 Rawle Farley: “市场大小并不是像发展经济教程中僵硬宣称和傲慢传授的那样对经济活动的扩大和分化构成了限制。阻碍发展的是眼界窄小。市场并不以政治疆界为终止。市场与实际地理大小毫不相干。今天的世界就是市场,始终形成对任何人群、任何公司、任何民族、任何地方能够掌握出价、出售艺术并智取其竞争者的有竞争力的企业天才的挑战”。“Entrepreneurship and Economic Power—the Non-Relevance of Market size”, Caribbean Affairs, 1992年4-6月。

<sup>13</sup> David L. McKee and Clem Tisdell Developmental Issues in Small Island Economies, Praeger, 纽约, 1990年。

<sup>14</sup> 见 Randall Baker, “Foreign Assistance and Development in a Small-Island Economy: The Case of Fiji”, Public Administration and Development, 1990年10-12月。

<sup>15</sup> 有人提出: “在许多分析小国问题的人的意识中看来脆弱性占着主导地位”。Mark Bra, 同前引书, 第297页。

<sup>16</sup> 在多边金融机构中这一种信条, 使得有时有人认为, 国家小是个积极因素。例如, 货币基金组织的一名成员写道: “……“小”可能会使一国更加努力地发展出口, 从而扩大开放程序, 并得到随之而来的益处”。Barend A. de Vries, “Industrial policy in small developing countries”, 金融和发展, 1984年6月。

<sup>17</sup> 世界银行, “An Overview of World Bank Activities in Sub-Saharan Africa, 1986-91”。唯一的例外是斯威士兰(6.8%)。

<sup>18</sup> 在许多岛屿发展中国家, 汇款是最大的一项外汇来源, 大于出口或外援。贸发会议, TD/B/AC.46/2, 同前引, 第10页。

<sup>19</sup> William Demas, 同前引书, 第3页。

<sup>20</sup> 有位作者提出, 小国需要针对各本国情况制定的出口促进战略。Delisle Worrell, Economic Policies in Small Open Economies: Prospects for the Caribbean, Commonwealth Economic Papers No. 23, 1992。

<sup>21</sup> Frank T. Joshua, “Experience of African Regional Economic Integration”, UNCTAD Review, Vol. 1, No. 2, 1989。

<sup>22</sup> 例如, 大会在1976年12月21日第31/156号决议中呼吁注意发展中岛屿国家的特殊需要和问题, 1977年12月19日第32/185号决议、1979年12月19日第34/205号决议、1980年12月5日第35/61号决议和1982年12月20日第37/206号决议重申了这一呼

吁。联合国大会的关注体现在贸易和发展会议1976年5月31日第98(IV)号决议、1979年6月3日第195/III(V)号决议、1983年7月2日第196号、第138(VI)号和第197号决议。大会1984年12月第39/212号决议注意到：“联合国和联合国贸易和发展会议的有关决议所提出的具体措施仍然没有充分执行”，并呼吁各国和各国际组织在这方面积极响应。决议更为具体地请联合国系统各主管组织，特别是联合国贸易和发展会议、联合国工业和发展基金“采取适当措施，以便针对发展中岛屿国家的特别需要作出积极的反应”。

<sup>23</sup> 大会第三十九届会议正式记录，补编第51号(A/39/51)，第161--162页。

<sup>24</sup> 会议报告载于贸发会议1990年8月8日TD/B/AC.46/4号文件。

<sup>25</sup> 最近的研究报告和文件，请参阅文献目录。

<sup>26</sup> 1992年的报告属文献系列中第九。

<sup>27</sup> 第五方案周期，第17段。

<sup>28</sup> 同前引，第21段。

<sup>29</sup> 有关最近这样的会议的报告，请参阅“发展中国家间关于区域和次区域经济一体化和合作的专家组会议报告”，UNCTAD/ECDC/229，1992年8月6日。

<sup>30</sup> 大会第47/189号决议。

<sup>31</sup> 表中的15个领土是第五方案周期指示性规划数字各表中所包括的非自治领土。资料来自不同的渠道，不一定完全可比较。

<sup>32</sup> 例如参阅《通过技术合作开发人力资源》(JIU/REP/84/10)，和《评审联合国技术项目评价系统--第一、第二部分》(JIU/REP/88/6)。

<sup>33</sup> 《联合国教育、科学和文化组织和文件及出版物特别是在发展中国家的分发和传播》(JIU/REP/90/1)。

<sup>34</sup> 同前引，第42段。