

世界银行 2000

迈进

21 世纪

1999/2000 年世界发展报告

迈向 21 世纪

世界
银行



迈进 21世纪

1999/2000年世界发展报告

中国财政经济出版社
世界银行

World Development Report 1999/2000

Copyright © 2000 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

ISBN 0 - 8213 - 4639 - 3

First Printing August 1999

This Work was originally published by the World Bank in English as *World Development Report 1999/2000* in 1999. This Chinese translation was prepared and produced by China Financial and Economic Publishing House. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

1999/2000 年世界发展报告：迈进 21 世纪

©2000, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行以英文出版，书名为《1999/2000 年世界发展报告：迈进 21 世纪》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版。世界银行不保证翻译的准确性，也不对本书的解释或使用引起的后果承担责任。

本书是世界银行工作人员的成果，其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误，并对任何人引用其中的观点和数据引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

1999/2000 年世界发展报告：迈进 21 世纪/世界银行《1999/2000 年世界发展报告》编写组编著；《世界发展报告》翻译组译. - 北京：中国财政经济出版社，2000.2

I . 1... II . ①世...②世... III . ①经济发展 - 世界 - 1999 ~ 2000 - 调查报告②社会发展 - 世界 - 1999 ~ 2000 - 调查报告 IV . F11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 01995 号

(世界银行) 1999/2000 年世界发展报告

《世界发展报告》翻译组 译

责任编辑：党海鹏

*

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话：64033436

财经图书发行中心电话：88119132 88119130 (传真)

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 16 开 18.75 印张 521 000

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月北京第 1 次印刷

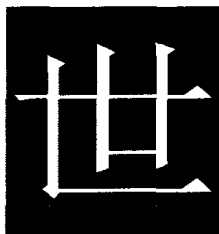
定价：60 元

图字 01 - 2000 - 0680

ISBN7 - 5005 - 4482 - 0/T · 4041

(图书出现印装问题,本社负责调换)

前言



世界银行年度系列报告的第22辑,《1999/2000年世界发展报告》,探讨了21世纪初不断变化的发展格局。有关发展的思维已向广义的实用主义方向演进——人们认识到发展必须超越经济增长而转向包含多重重要的社会目标:削减贫困、改善生活质量、增加获得更好的教育和医疗卫生的机会等。经验教训还告诉我们,为在实现这些目标方面取得可持续的进展,需要联手行动,并坚定地把开放性、参与性和包容性贯穿整个发展进程。在缺乏强有力的制度基础的情况下,良好的政策举措有可能带来徒劳的结果。对上述问题的理解和汲取的经验教训包含在最近由世界银行所倡导的“全面发展框架”中。通过提倡政府治理、法律制度以及金融制度等方面——对这些方面人们以往往往是“头疼医头,脚疼医脚”——该框架以一种更为整体性和全面的方式来解决发展中所面临的诸多挑战。

展望未来,该报告探讨了21世纪所面临的主要问题中之一——环境。这些主要问题还包括贫困、人口增长、粮食安全、水资源短缺、气候变化以及文化的保护。许多强劲的力量,不仅是缓慢的还是迅速的,正在重新形成发展的格局。这些力量包括:技术的创新、信息和知识的传播、人口的老龄化、世界金融的相互联系性以及不断增长的对政治权利和人权的要求。

本报告尤其着重于两种潜在的力量——全球化和地方化,这是由于它们具有潜在的巨大影响。它们不仅给

增长和发展带来了前所未有的挑战,还带来了经济和政治不稳定方面的威胁,这种威胁能毁掉多年辛苦得来的成果。

鉴于全球化和地方化目前的影响,这两种力量成为世界各地决策者考虑的重中之重——这一点也不令人惊奇。全球化受到赞誉,是因为全球化能带来市场拓展和技术及管理经验传播的新机会,这种市场拓展和技术及管理经验传播反过来又意味着更高的生产率和更高的生活水平。另一方面,人们又害怕和谴责全球化,这是由于全球化能带来不稳定和不受欢迎的变化:对于工人来说,是担心因来自进口的竞争而丧失工作;对于银行业、金融体系甚至是整个国家的经济来说,外国资本的流入会将它们击垮并使经济陷入萧条状态;至少对于全球共有资源来说,它们受到多方面的能造成不可挽回的变化的威胁。

地方化因提高人们的参与水平和涉及面、为人们提供更大的能力来塑造自己的生活而受到赞誉。由于地方化能导致政府的权力下放,使更多的决策发生在地方政府一级,更接近选民,因此它能使地方的治理更为灵敏和高效。各国政府可以使用权力下放的策略来消除内战的隐患。然而,在没有精心设计的时候,权力下放会使地方政府负担过重,没有资源或能力来履行它们的基本职责——提供当地的基础设施和服务。如果地方政府过度借款并且盲目地花费,需要国家政府来救助的话,权力下放也会威胁宏观经济的稳定。

对于全球化和地方化，本报告既不赞扬也不谴责。相反，本报告认为它们是两种力量：既能带来新的机会，又在经济和政治不稳定方面也带来了新的或更大的挑战。化解这种不稳定，并提供使一种发展议程在实施过程中能抓住上述机会的环境，是未来岁月中的一项重大的制度变革。本报告着重讨论了全球化的三大方面：商品和服务的贸易、资本的国际流动以及全球环境问题，象气候变化的危害和生物多样性的破坏。接着讨论的重点转到了地方化的三个方面：政治权力下放到地方政府，发展中国的人口和经济活力向城市的运动，未来这些不断增大的城市中基本公共服务的提供问题。

在讨论为应对全球化和地方化所带来的挑战和机遇所应有的适当的制度时，本报告列举了许多国家的例子和一些跨国的经验研究，这其中包括成功的发展事例和失败的发展事例。在对待全球化和地方化问题上，目前没有简单的答案。相反，对这一问题的真知灼见存在于对以下几方面的务实的判断：现存的社会条件将如何影响某项政策的选择使其具有意义；如何使一项政策结果有利于另一项政策；如何使某些政策相互补充和相互支持。各国政府的承诺和行动依然是任何可行的发展战略的中心所在。然而，全球化和地方化这两股力量表明应在超国家和次国家层面上进行有利于发展的更多的制

度建设。在这两种层面上，各国应注重于通过互相认可的方式——要么是通过各国间的国际协定，要么是在一国内各级政府和各民间团体之间的法律协定和制度协定——来实施的发展战略。总之，基于伙伴关系、协商和规章的制度建设将提供可持续发展的基础。

全球化和地方化这两种趋势不可能消失，甚至不会在强度上有所削减。它们被强有力的潜在的力量所推动，这些力量包括：信息和通信技术的新发展，世界各地的人民认为有资格去公开参与到它们国家的治理和社会生活中的意识不断增强。随着全球化使世界上偏远部分之间的联系紧密起来，地方化扩展了参与决策的范围，成功的发展政策将会更为迅速地收到效果，同时失败的政策后果也会更为迅速和痛苦地显现出来。在这样的世界中，探讨应对全球化和地方化的制度，更为广泛地传播真知灼见——这将会增加使发展战略升华的潜力，而这种升华又会对世界上贫穷人口带来巨大和持久的收益。



世界银行行长
詹姆斯·D·沃尔芬森
1999年8月

本报告是由 Shahid Yusuf 领导的写作组编写的，写作组成员是 Anjum Altaf, William Dillinger, Simon Evenett, Marianne Fay, Vernon Henderson, Charles Kenny 和 Weiping Wu。Mohammad Arzaghi 和 Stratos Safioleas 协助他们工作。Joseph Stiglitz 对工作进展作了总体上的指导。在该报告的整个准备过程中，Lyn Squire 提供了有价值的建议和稿件。该报告的主要编者是 Timothy Taylor。

Alberto Alesina, Masahiko Aoki, Richard Cooper, John Dixon, Barry Eichengreen, Jon Elster, Alan Harold Gelb, Harry Harding, Gregory K. Ingram, Christine Kessides, Jennie Litvack, Wallace Oates, Anthony J. Pellegrini, Guillermo Perry, David Satterthwaite, Paul Smoke, Paul Spray, T.N. Srinivasan, Jacques Thisse 和 John Williamson 组成的出色的专家组向该写作组提供了建议。

世界银行内部和外部的许多人士为本书提供了有益的建议，撰写了背景材料和其他辅助材料，并参加了协商讨论会。一些背景材料的准备和一些研讨会的召集得到了政策与人力资源开发基金的支持。该基金由日本政府资助，并得到英国国际开发局的捐助。发展数据组提供了附录，并负责部分世界发展指标的编制。供稿人和研讨会参加者的名单列在“背景文献说明”中。发展数据组提供了附录，并负责部分世界发展指标的编制。

该写作组的执行助理是 Rebecca Sugui，助理人员还有 Maribel Flewitt, Leila Search 以及 Thomas A.J. Zorab。Maria D. Ameal 任行政官员。

世界银行出版局生产处协调该报告的装帧设计、编辑以及出版工作。

目 录

概论

发展思维的前沿	2
全球化和地方化	3
超国家的问题	4
国家以下的问题	7
化政策为行动	10

导言 发展思维的新方向

过去发展经验的总结	12
发展的诸多目标	15
制度在发展中的作用	18
全面发展的历史与展望	22
一个不断变化的世界	24

第1章 变化中的世界

国际贸易	30
国际资本流动	31
国际移民	34
全球性环境挑战	37
发展中国家的政治新趋势	39
新兴的地方活力	41
城市的紧迫问题	43
对发展政策的启示	44

第2章 世界贸易体系：未来之路

全球贸易体系如何为发展中国家带来益处	48
世界贸易组织促进和维护自由贸易体制的机制	49
保持贸易改革的势头	51
国际贸易和发展政策：下一个25年	56

第3章 发展中国家与全球金融体系

国际金融一体化的推进步骤	66
迈向更有活力、更为多元化的银行体系	71
有序地推进资本项目自由化	75
吸引外国投资	77
重振国际宏观经济合作	81

第4章 保护全球共有资源	
国家和全球环境问题之间的联系	86
从国家行动转向国际行动	87
臭氧公约：一个成功的事例	89
气候变化	92
生物多样性	96
探索全球环境问题之间的联系	98
 第5章 权力下放：对政府的再思考	
赌注有哪些？	101
从集权到分权的治理	106
中央和地方利益集团之间政治权力的平衡	106
地方政府的结构、职能和资金	108
使地方政府更负责	114
转轨时期的政策	116
对未来有哪些教训？	117
 第6章 充满活力的城市是增长的发动机	
城市是如何发展的？	120
中央政府在城市化中的作用	123
地方的城市经济增长政策	125
 第7章 使城市适于居住	
未完成的城市议程	134
以史为鉴	136
发展中国家服务的提供	137
展望未来	145
 第8章 案例研究与建议	
充分利用贸易自由化：埃及	149
改革软弱的银行体系：匈牙利	152
财政分权制度下的宏观管理：巴西	154
改善城市生活条件：卡拉奇	158
促进城乡通力合作：坦桑尼亚	160
21 世纪来临之际正在改变的发展前景	163
 参考文献说明	167
附录：关于权力下放、城市化和环境的部分指标	209
部分世界发展指标	219
 专栏	
1 来自东亚和东欧国家的经验教训	15
2 社会资本、发展与贫困	16
3 对撒哈拉以南非洲电力项目绩效的阐释	16

4	全面发展框架	19
5	历年《世界发展报告》中阐述的全面发展方式	20
6	制度、组织机构与激励机制	21
7	疾病和健康的发展趋势	25
8	可持续发展	26
9	日益严重的水资源短缺的威胁	27
1.1	老龄化对全球宏观经济的影响	33
1.2	全球华人网络	38
2.1	地区性贸易协定和全球贸易体系：互补还是替代	50
2.2	培养与贸易政策有关的技术能力：最不发达国家贸易与发展综合框架	54
2.3	童工：有多少？损害有多大？能做些什么？	58
3.1	援助的持续性作用	69
3.2	是什么原因导致金融危机的蔓延？	71
3.3	地方政府也会面临承诺方面的问题	79
3.4	消除承诺问题：世界银行的职责	79
4.1	全球环境问题	84
4.2	维护海洋共有资源：控制过度捕捞	88
4.3	全球环境基金	90
4.4	NGOs 和保护国际环境的努力	92
4.5	降低可再生能源的成本	94
4.6	以征税和配额降低排放	95
4.7	国际环境协定中的贸易措施	99
5.1	权力下放就是权力转移	102
5.2	南非和乌干达：通过权力下放来统一国家	102
5.3	波斯尼亚、黑塞哥维那和埃塞俄比亚：通过权力下放适应民族的多样性	103
5.4	印度：一个正在下放权力的联邦？	104
5.5	中国的权力下放	107
5.6	中间层次政府的资金筹措问题	112
5.7	本末倒置：俄罗斯的权力下放	116
6.1	城市和城市地区：有关定义	121
6.2	城乡联系	122
6.3	韩国工业的扩散	123
6.4	非洲：没有带来经济增长的城市化	124
6.5	土地市场与城市发展	128
6.6	地方主义与当地经济发展：欧洲的教训	130
6.7	认识经济形势：当地经济信息的重要性	131
7.1	空间错位：雅加达的棚户居民	140
7.2	海峰：与消费者合作	141
7.3	马尼拉：积极的公司形象激励着减少污染	143
7.4	沈阳：一个挣扎中的工业城市的社会福利	144
7.5	班加罗尔：市民的报告卡	146
8.1	五个案例研究	150
8.2	阿拉伯埃及共和国一瞥	151
8.3	匈牙利一瞥	153

8.4	巴西一瞥	155
8.5	巴基斯坦一瞥	159
8.6	坦桑尼亚一瞥	161

图

1	计算机正联结着世界各地	4
2	除少数国家外, 大多数国家已下放了一些政治权力	4
3	发展中国家的贸易增长比国民收入增长快得多	5
4	越来越多的国家正在加入 WTO	5
5	流向发展中国家的私人资本急剧地增加了	6
6	已有更多的国家和更大的民主	8
7	城市人口在增加——主要是在发展中国家	9
8	富人与穷人的收入差距继续拉大	12
9	仅靠投资不会带来增长的变化	13
10	1980—1995 年, 大多数发展中国家, 甚至收入没有增长的发展中国家, 婴儿死亡率都下降了	17
11	穷人的数量在全世界范围内有所增加, 在一些地区穷人所占的比例也上升了	23
12	一些国家的预期寿命有了极大的提高, 另外一些国家的则下降了	24
1.1	1990 年以来大多数地区商业性服务出口激增	32
1.2	日益增多的发展中国家矢志进行贸易体制改革	32
1.3	金融危机最严重时的不良贷款可高达银行贷款总额的 50%	34
1.4	解决银行危机所付出的代价相当于国内生产总值的 40%	35
1.5	1992—1997 年外国直接投资的波动小于商业银行贷款和证券投资组合总流动量的起伏	35
1.6	随着温室气体浓度增加, 气温持续上升	39
1.7	更多的国家正走向民主	40
1.8	大多数城市居民住在发展中国家	44
1.9	亚洲和非洲刚刚开始向城市化的过渡	44
1.10	1980—2020 年间城市人口增长最多的将在非洲和亚洲	45
2.1	自 1970 年以来, 大多数发展中国家的对外贸易增加了	48
2.2	更多的世界出口被纳入 WTO 规则框架之中, 尤其是来自发展中国家的出口	49
2.3	90 年代, 比以往更多的地区性贸易协定开始实施	50
2.4	在乌拉圭回合结束前, 许多发展中国家已开始放开各自关税	52
2.5	平等的参与者? 非洲国家在 WTO 中的代表数	53
2.6	区区 10 年间, 许多发展中国家的出口构成就发生了转变	55
2.7	1987—1997 年间, 反倾销法的新使用者提交的反倾销诉讼案件的数量不断上升	56
2.8	在提交实施的反倾销调查中, 工业国和发展中国家几乎是同样程度地针对着对方	57
2.9	在乌拉圭回合中, 许多国家将它们对农产品的关税水平定得比 1986—1988 年间估计的实际水平还高	59
2.10	1985—1997 年间, 各地区的商业性服务的出口均有所增长	60
3.1	1980 年以来流向发展中国家的外国直接投资和证券组合投资明显增长	66
3.2	发展中国家的公司较之以前发行了更多国际性债务	67
3.3	越来越多的机构性管理资金投向海外	67
3.4	1997 年少数几个发展中国家吸收了投向工业化国家之外的 FDI 的主要部分	69
3.5	发展中国家的银行中介通常占到金融部门的绝大部分	72

4.1	气候变化威胁着谷物生产，特别是在发展中国家	85
4.2	臭氧层消耗物质在大气中的浓度先是上升，然后开始下降	91
4.3	海平面上升一米将使孟加拉国的水稻产量减少大约一半	96
4.4	发展中国家的能源消费预测将超过工业国	96
4.5	高收入国家能源使用强度大于低收入国家	97
5.1	大行政区的开支是公共开支的一小部分，工业国和大联邦制国家除外	105
5.2	地方政府从未控制过全辖区内的公共资源	106
6.1	城市化与经济增长紧密相关	120
6.2	1995 年世界大多数城市人口居住在中小城市	122
6.3	从 1970 年到 1990 年，小城市人口增长最快，特大城市最慢	124
6.4	中央政府在公共投资中所占的比例随着国家的发展而下降	127
7.1	即使低收入国家也能提供高水平的基本供水和卫生服务	134
7.2	收入水平低时负担住房的情况差异极大	135
8.1	坦桑尼亚的人口日益城市化	163

表

1.1	1997 年全世界外国直接投资总额	36
1.2	民主大国政治和职能权力的下放，1997 年	42
2.1	1987—1997 年间，GATT 和 WTO 成员国报告实施反倾销措施的情况	56
2.2	1995 年部分国家和地区零部件在出口中的份额	62
5.1	各民主大国地方政府机构	110
5.2	部分国家对地方借款的控制办法	113
7.1	1990 年孟加拉国的婴儿死亡率	136

名词解释和资料说明

本期报告所使用的根据地区和收入划分的国家组别列在“部分世界发展指标”后面的“国家分类表”中。对收入的划分基于人均 GNP，有关收入划分的端值可见“部分世界发展指标引言”。图和表中小组平均数据为该组国家数据的未加权平均，另有说明者除外。

在本报告中，“国家”这个术语意指经济范畴，并不代表世界银行在法律或领土地位上的看法。“发展中国家”一词是指低收入和中等收入国家，为方便起见，也包括从中央计划经济转轨的国家。“先进国家（advanced countries）”一词是对高收入国家的一个方便的说法。

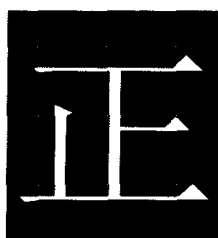
美元为现行美国美元，另有说明者除外。10 亿

为 1000 百万。1 万亿为 1000 十亿。

本报告使用以下缩略语：

AIDS	获得性免疫缺损综合症
CDF	全面发展框架
FDI	外国直接投资
GATT	关税及贸易总协定
GDP	国内生产总值
GNP	国民生产总值
NIE	新兴工业化国家
NGO	非政府组织
OECD	经济合作与发展组织
PPP	购买力平价
WTO	世界贸易组织

概 论



在发生改变的发展格局，在全球和地方两个层次上对政策制定者提出了新的挑战。本报告通过分析新格局的轮廓，从过去汲取教训，指出前进的方向。报告研究了超国家和国家以下各个层次正在出现的动向，提出了作为21世纪发展政策基础的新规则和结构。

50年的发展经历得出了四个至关重要的启示。第一，宏观经济稳定是取得发展所要求达到的增长速度必不可少的先决条件。第二，增长的结果不会自动惠及黎民众生，发展必须直接解决人的需要。第三，没有哪项单一的政策能促进发展，而必须采取综合的方式。第四，制度至关重要，可持续发展应该植根于包容社会各阶层、能对千变万化的形势及时做出反应的过程中。

这些观点对于世界银行如何设想其21世纪的工作，对于它拟采用的应付未来发展的主要挑战的方式都是十分重要的。除减贫外，这些挑战还包括粮食安全、水源紧缺、人口老龄化、文化丧失以及环境恶化等问题。

对这些挑战必须正视，即使在许多力量——包括技术创新、知识传播、人口增长及其向城市集中、世界金融一体化以及日益高涨的对政治权利和人权的要求等等——正在重新塑造发展的格局的情况下也是如此。其中有些力量，比如人口增长是渐进的过程，政策制定者还有时间采取对策；而其他一些挑战，如金融危机的蔓延，除非事先采取了防范措施，否则就有可能在毫无预备的情况下击垮看起来健康的经济。有些挑战是多数国家政府能够依靠自身力量应付的，如社会福利基金；而另一些挑战，如全球气候变化则超出任何一个国家的能力，要求采取国际协定的方式来解决。

如果能对这些力量加以驾驭，将有可能为发展和人类福利的前景带来革命性的变化。然而，同样是这些力量也能够造成不稳定和人类的苦难，单凭任何一个国家的能力是无法纠正的。

本报告把正在发生的种种变化看成是全球化和地方化这两种现象的起

因和表现。全球化反映了世界经济逐步走向一体化,要求各国政府去寻求国际合作,以此作为驾驭影响贸易、资金流动和全球环境的各种变化的最佳途径。地方化反映了人民对在政府里享有更大发言权的愿望日益强烈,表现在强调地区特征方面,它推动国家政府去关注地区和城市,以此作为驾驭影响国内政治和增长格局的各种变化的最佳途径。在超国家和国家以下的各级,治理、谈判、协调和监管制度将在促进在国与国之间以及国家内部形成一种新的均衡方面发挥关键作用,帮助建立稳定的环境,使得发展规划有可能付诸实施。

发展思维的前沿

20 世纪即将结束,主流的发展思维已走向广义的实用主义。同许多学科一样,对发展的深入理解,包括承认普遍的信念常常是不完整的,在表面现象掩盖之下存在着层层错综复杂的问题,人们对发展的理解往往依时间和地点的特定条件而定。最近几十年来,有关的理论和实践已将发展思维从围绕国家和市场作用的争论,以及对一种单一的、主导性的政策处方的寻求上推展开来。

例如,对物质资本和人力资本的投资应鼓励经济增长,实证性证据通常也支持这一提法。但是,有许多实例证明,高投资率和教育水平还不足以带来高速增长。产业政策方面也有同样的教训。很多国家在试行出口补贴之后,结果是补贴养肥了企业主,对加速经济增长却收效甚微。他们目睹用意良好的行业补贴变成了一种费用很高的公司福利,一种在少数行业由纳税人向私营企业提供支持的代价高昂的方式。然而,东亚各国积极地运用出口补贴和信贷分配的手段,经历了几十年来世界上从未有过的最强有力的持续经济增长高潮。拥有世界上低收入国家人口 40% 的中国实行有限的市场开放和民营化的发展战略,在经济上取得了令人瞩目的成功。

中央计划经济不能与市场经济保持同等速度这一点足以清楚地证明,由中央政府一级来规划整个经济不是长期发展的有效途径。但日本、东亚和中国的经验又表明,一个具有主张干预的政府的国家仍有可能在几十年的时间保持极高的经济增长速

度。

巴西在 60 年代也发展得很快,部分原因是广泛采取了出口替代政策。这些政策在当时的确对巴西很有帮助,至少没有妨碍高增长的出现,但是这种成功并不意味着类似的政策在其他国家或者在 30 年后的巴西也能奏效。同样,在 50 年代和 60 年代有助于日本发展的某些政策,在 70 年代和 80 年代促进东亚增长的某些政策,在 80 年代和 90 年代推动中国经济蓬勃发展的某些政策,在时间和地点上都是特定的。他们在其他国家就不一定能行得通,在 21 世纪的开放年代里也不大可能适用。

在任何特定国家,进步都取决于一系列的因索,取决于随着时间而发生的结构上的改变。需要的是超越关于政府和市场作用的辩论,承认他们需要互相补充,让那些主张任何特定的政策干预(针对教育、卫生、资本市场或其他任何领域)是在一切时间和地点都能促进发展的灵丹妙药的人们安静下来。这种发展思维的转变可以归纳为四条主张:

可持续发展有多重目标。提高人均收入只是诸多发展目标中的一个。改善生活质量包括更具体的目标——改善卫生服务和受教育的机会、更多地参与公共生活、清洁的环境、代际公平等。

发展政策是互相依赖的。在不利的政策制度下没有哪项单一的发展政策是不会造成太大差别的。国家需要一整套综合性的政策和制度环境,奖励好的成果,尽量减少不利的激励因素,鼓励发挥主动性,促进参与。

政府在中起着极其重要的作用,但是没有一套简单的规则告诉它们要做什么。除了普遍接受的规则,根据政府的能量、能力、国家的发展水平、外部条件以及诸多其他因素,政府在经济中的作用也有所不同。

程序和政策同样重要。依靠协商、参与和具有透明度的程序制定出来的政策其结果更容易持久。包含这种程序的良好治理制度对于发展起着关键作用,还应该包括社会所有成员之间的合作伙伴关系。

制定新的发展指导方针

鉴于以上主张,世界银行推出了为多个目的服务的全面发展框架(CDF),这些目的包括更加突

出发展的主要目标，重视政策制定的综合性质，强调持续发展所需要的制度程序，协调各方面的发展努力。

该框架强调了我们日益清楚认识到的一点，即，对于构成发展过程的许多因素必须一起规划和协调以取得最佳效果，有时是为了取得基本效果。学校建设项目就是一个好的例子。建筑校舍房屋仅仅是开始，提高教育水平将取决于许多其他的因素，比如挑选、培训师资并付给他们适当报酬的有效机制，以及充足的资金以购买足够的课本和文具。

对于学校建设项目是这样，对于民营化计划、社会安全网、可持续的能源规划也是如此。综合框架通过强调发展中的人力与物质、部门、结构等各个方面之间的关系，使得这些互补性更为明显。

发展的人力与物力两方面已是众所周知。部门方面强调了横向因素的重要性，例如协调、管理、为私营企业和社区举措而维持一个有效的有利发展的环境等。结构方面着眼于对良好的治理结构、高透明度的决策过程、高效率的立法和司法程序、健全的监管制度的需要。搞清楚规则和程序作为持续发展的重要基础的工作又为主流发展思维增添了一个新的方面。

这些内容并非无一遗漏地囊括了发展应包括的所有需要关注的问题。性别问题和公平问题是该框架各个方面的组成部分。此外，如前所述，宏观经济稳定是发展举措获得成功的必要条件。每个问题对于每个国家的重要程度取决于特定的时间和地点。明确自身的需要并确定其轻重缓急对于每个国家都是有益的，这项工作能够暴露出经济或政府方面存在的弱点和机构失灵的现象，这些是通向全面发展道路上的障碍。

确立制度和伙伴关系

有效的发展要求在各级政府、私营部门、捐助组织和民间社团之间建立伙伴关系。由政府的任何一级或一个方面或者一个单一的捐助机构来实施综合性的战略都太过于苛求了。需要中央政府提供指导，并要求各机构和组织协调他们的工作以排除发展中的障碍。

建立由有效的组织和有利于发展的制度形成的

坚实基础是发展的必要先决条件。此处，“制度”指的是规范个人和组织的行为，规范各有关方面的相互关系以及各参加者之间的谈判的成套的规则。具体地说，国家需要有加强组织和促进良好治理的制度，无论是通过法律法规，还是通过协调诸多参加者的行为（比如国际条约和公私合作）的方式。建立于规则基础上的程序使得旨在产生理想结果的政策或用于实施政策的组织增加了透明度。

本报告要传达的信息是，在一个正在出现全球化和地方化的世界里，需要在制度上作出新的反应。全球化要求中央政府通过超国家的机构寻求同各个合作伙伴（包括其他国家的政府、国际组织、非政府组织和跨国公司）达成协议。地方化要求各国政府通过国家以下的机构同地区和城市在分担增加的财政收入的责任等问题上达成协议。全球化和地方化往往都有必要作出超越单个国家政府控制的反应。不过国家政府处在一种对其作用加以限制、约束和重新界定的环境中，在制定发展政策方面继续发挥着极为重要的作用。在一个联系密切的世界里，国家可能会继续分裂，发展议程必须对全球和地方两个层面的责任作出反应。

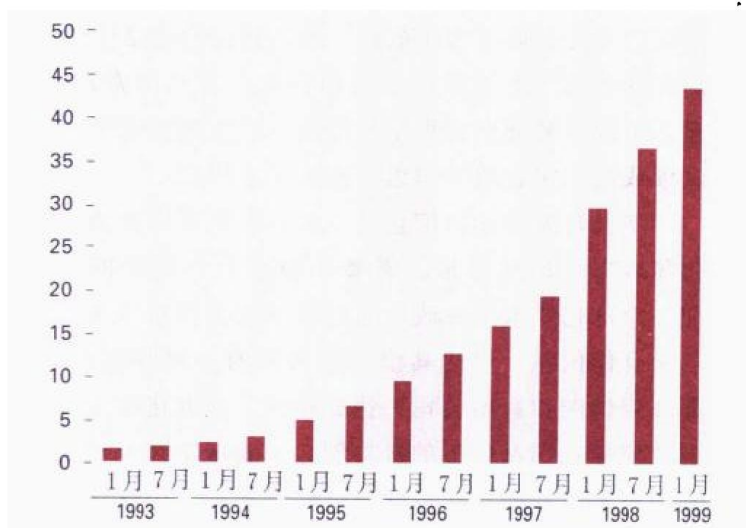
全球化和地方化

通信技术的进步使我们有可能在瞬息之间了解地处地球另一端的某个家庭、工厂或股市发生的事情。服务和信息在世界经济中的重要性日益增大，意味着经济价值中越来越大的一部分是没有重量的，就是说可以通过光缆传输而无须通过集装箱船舶运输。与此同时，运输网络和技术改善在不断降低水、陆、空货物运输的成本，而信息技术的改进使得对新的联系的管理更加易于操作（图1）。跨国公司现在依靠横跨许多国家的生产链进行经营，原材料和零部件可能来自两个不同的国家，在第三个国家进行组装，而销售和配送又在另外的地点进行。例如，伦敦或东京的消费者决策成为一种信息，几乎立即会对分散在全球各地生产的产品以及影响消费者决策的风格样式产生影响。

教育水平的提高，使思想得以传播的技术革新，以及多数中央计划经济体在经济上的失败都对地方化给予了推动。国家政府以各种方式对这种推

图 1
计算机正联结着世界各地

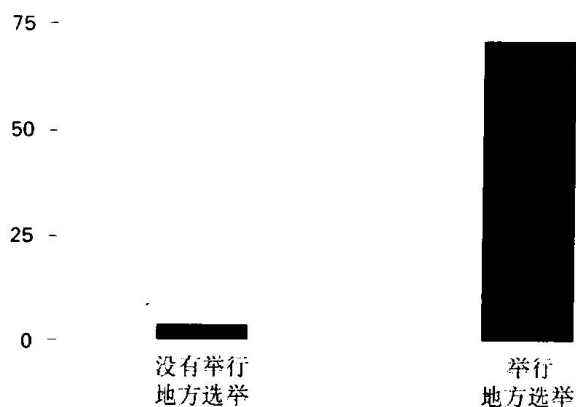
世界范围内因特网主机数量
(百万)



资料来源：网络奇才公司，《因特网域名调查》，1999年1月，
(www.nw.com.)。

图 2
除少数国家外，大多数国家已下放了一些政治权力

国家数量



注：该图列示了在数据可得到的情况下，所有被划分为多党派民主制的国家。

资料来源：自由书屋，《世界上的自由》，1998年，附录表 A.1。

动作出反应。更多的国家实行了民主化，在国家和国家以下的各级通过选举扩大了政治参与。国家政府越来越多地与国家以下的各级政府分担责任和分享财政收入（图 2），因为后者更接近受政策决定影响的人民。人民成立非政府组织以实现政治改

革、环境保护、性别平等和改善教育等目标。

全球化和地方化是能引起强烈反应的词汇，包括正面和负面的反应。全球化受到赞扬是因为它带来了新的机会，比如进入市场和技术转让的机会，这些机会预示着生产力和生活水平的提高。但是全球化也引起恐惧，而且常常受到谴责，原因是它有时会带来不稳定和不受欢迎的变化。它使工人暴露在舶来品的竞争之下，威胁到他们的工作；它在汹涌的外资流入时削弱银行甚至整个经济的基础。

地方化受到赞扬是因为它提高了参与决策的层次，赋予人民更多的机会塑造他们自己的生活环境。地方化通过政府下放权利，使更多的决策在国家以下的各级作出，更加接近选民，从而培育了反应灵敏和高效率的治理结构。但是它也会危害到宏观经济稳定。例如，借贷过多和花钱不够精明的地方政府可能不得不求助于国家政府的救援。

本报告既不赞扬也不谴责全球化和地方化，而是把它们看作是发展议程不容忽视的现象。尽管国家政府依然处于发展工作的中心，但全球化和地方化要求它们致力于超国家和国家以下各级的必要的机构和制度建设，以求获取 21 世纪的增长收益。

国家政府在处理全球化问题时必然会要面对挫折，对于发展中国家中的小国来说，这些挫折会显得更大，不过这些国家也会比大国从国际贸易和金融中获益更多，原因是它们面临资源紧缺和市场规模的限制。同时，对于全球经济引起的任何混乱，这些国家在经济上感觉也会更灵敏。一次经济冲击对于像美国这样的经济大国，甚至像巴西这样较大的发展中国家感觉只是微波涟漪，而对于加纳或孟加拉国这种规模的经济体来说就如同惊涛骇浪了。当涉及环境问题时，比如说国家政府可以自行决定对完全属于国内的地区怎样执行污染标准，作出自认为公正的处理。但对于全球性的环境问题，比如气候变化的威胁，除非发展中国家通过国际协定的方式，否则就几乎束手无策。报告思考了全球化的三个方面：贸易、资金流动和环境的挑战。

贸易

近年来外贸的增长速度超过世界经济增长速度，这种趋势还会继续下去（图3）。对于发展中国家来说，贸易是使全球化的好处兑现的主要手段。进口给国内市场带来了更激烈的竞争，增加了花色品种，有利于消费者，而出口拓展了国外市场，有利于企业。但是，也许更为重要的是，通过贸易使得国内企业接触到外国企业的最佳做法，接触到目光敏锐的消费者的需求，激励他们提高效率。贸易使得企业能够获得改进了的生产资料投入，比如机床之类，也促进了生产力的提高。贸易鼓励对劳动力和资本进行重新配置，用到生产力较高的行业。尤其是它还导致了目前部分制造业和服务业活动从工业国向发展中国家的转移，提供了新的增长机会。

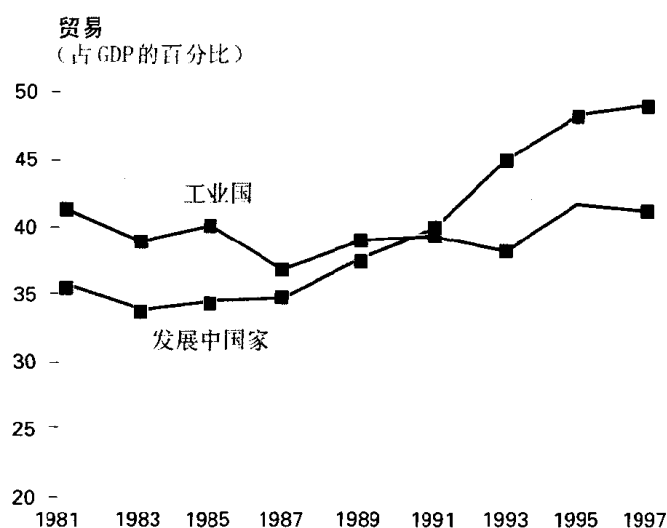
1995年在关税及贸易总协定（GATT）基础上成立的世界贸易组织（WTO）是为建立一个有利于商品和服务交换的环境的最新的多边行动（图4）。其他一些重要措施必须跟上，以使改革的势头不至丧失。

未来的贸易谈判要想在不断开放的市场上重复过去的成功，就必须要有个寻求扩大贸易自由化的向前看的议程。由国际贸易组织主持、计划于1999年11月开始的“千年会合”可能是对这样一个议程的第一个考验。降低农业和服务业的贸易壁垒应该首当其冲。农产品贸易是向许多发展中国家提供真正机会的领域，条件是这些机会在富国不受到贸易壁垒的阻碍。服务业贸易是另一个必须解决的问题。在信息和通信技术进步的驱动下，服务业贸易飞速增长，仅在1994年至1997年期间就增长了25%。这种贸易为发展中国家提供了又一个机会，它们可以随时提供许多热门的服务。

各国必须更好地利用国际贸易组织的机制。例如，一个国家想要加强对降低（和维持低的）贸易壁垒的承诺，可以通过把降低贸易壁垒的决定包括到它在国际贸易组织承担的国际义务里，从而把其贸易壁垒“捆住”。越多国家把国际贸易组织和国际贸易规则看成是推进国家目标的机制（而不是实现自决的障碍），对此类机构的支持就会越大。

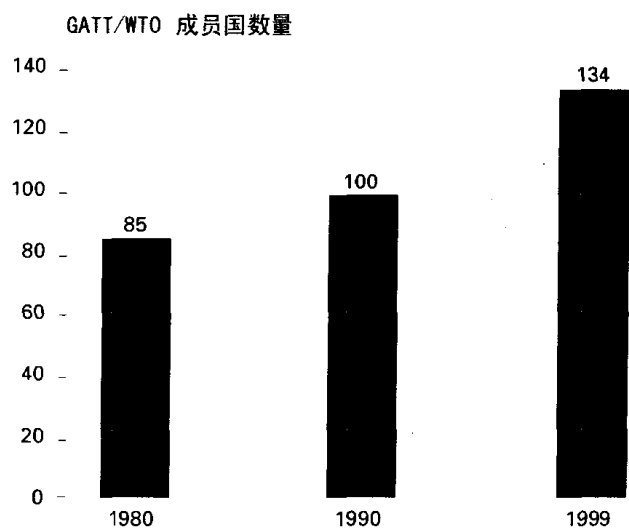
公共政策必须考虑到由于受贸易冲击而被迫离

图3
发展中国家的贸易增长比国民收入增长快得多



注：贸易是指商品和服务的进出口总额。
资料来源：世界银行，《1999年世界发展指标》。

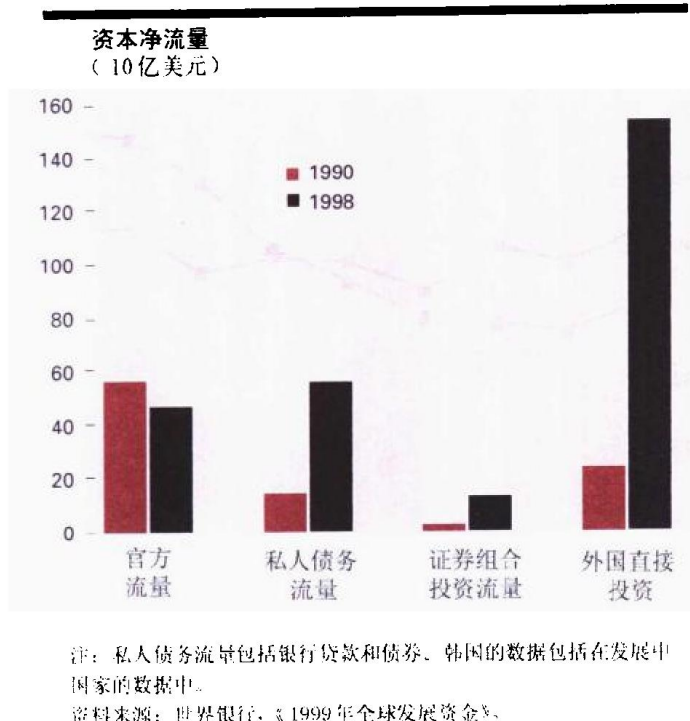
图4
越来越多的国家正在加入WTO



资料来源：WTO，历年《年度报告》。

岗的工人的处境。这些政策必须解决离岗工人的普遍问题，因为许多工人不管青红皂白地指责外贸是造成他们失业和工资减少的罪魁祸首。以劳动市场政策作为贸易自由化的补充，会缓解要求对舶来品关闭国内市场的压力。这些劳动力政策应能减缓工

图 5
流向发展中国家的私人资本急剧地增加了



人为适应全球贸易影响而进行的调整。

政府必须改变在现行贸易规则下还允许的、阻碍而不是促进贸易的政策。例如，反倾销法是国际贸易组织所允许的，其目的是保证产品不能低于所谓“公平”价格在国内市场上销售。但这些规定很容易被变成阻止进口的障碍，削弱市场准入，抵销从过去贸易协定中获得的好处。一个解决办法是按照同样的标准对待进口商和国内企业的定价决策。按照这种方式，只有像掠夺这样的反托拉斯问题才直接给予纠正。

资金流动

近年来跨国资金流动的增长速度又远远超过贸易增长。这些资金流动可以分为外国直接投资、外国证券投资、银行贷款和官方发展援助等几类。外国直接投资由以取得一个公司或工厂的一定经营权益为目的的投资构成。外国证券投资包括购买股票和债券等“纸上”的资产（低于赋予所有者对物质资产的经营控制权所要求的限度）。外国直接投资和证券投资的增加尤其引人注目（图 5）。外国资本流动为有关各方都带来了巨大的经济收益。外国

投资者在他们本国市场以外分散风险，在世界各地攫取牟利的机会。接受外资流入的国家经济从多个方面受益，在开始阶段外资流入提高了投资水平；当外国直接投资参与时，伴随资本而来的往往还有经营管理知识技能、培训计划以及与供货商和国际市场的重要联系。不过，国际资本流动，尤其是反复无常的短期投资也会把发展中国家暴露在某些危险目前。这些危险包括投资者情绪的突然变化，以及可能扰乱汇率制度、危及银行和大企业，搞乱经济的投机风潮。把外国资本这个魔鬼重新关进瓶子里是不可能的，而且归根结底也并非我们所希望的。但是随着这种资本而来的是一项挑战，即，设计一系列能够改变平衡以使资本流动有利于而不是伤害发展中国家经济的政策和制度。

金融部门竞争加剧也加强了对银行及其客户的激励机制。随着国内金融部门的发展和证券、股市及其他中介机构开始发挥更大的作用，竞争也增加了。允许外国银行进入一个国家，尤其是在他们本国已建立起健全的监管制度之后，可以通过引进高质量的风险管理标准、监管措施和训练有素的经营来推进监管。

发展中国家的银行必须平衡两种风险。银行常常在全球市场上以一种货币（如美元或日元）筹集短期资金，然后将这笔钱用于较长期的本国货币贷款。如果市场枯竭，这些银行就会面临丧失取得短期外币供应的风险，如果汇率贬值，还会面临损失他们资产的大部分价值的风险。国家可以在一定程度上进行防范风险的套期交易，但是首先需要建立减少对短期外债需求的规定。比如，这种措施可以要求从不以购买生产性物质资产为目的的所有流入外资中拿出一部分放置特定的一段时间，借此提高从国外借短期外债的成本。

在这个金融市场继续“走向全球化”的世界上，发展中国家需要朝着成为长期外国投资的良好场所的方向努力。建立吸引外资的环境就要求承诺建立高透明度的投资者权益和法规制度，对外国投资者和国内投资者给予同等待遇和保护的法律制度，健康的宏观经济基础和人力资本投资。当外资融入运行良好的国内经济里，假如一个投资者决定退出，其他投资者会随时准备介入。

国际机构在帮助发展中国家促进金融稳定和投

资方面是可以有所作为的。国际银行协定（如巴塞尔协定）可以作为国内银行制定会计准则的范本。国际货币基金组织可以监督经济业绩，协调对流动资金问题的短期救援行动，减轻金融危机造成的严重破坏。贸易协定可以有助于防止将对付金融冲击的对策演变为以邻为壑的保护主义的恶性循环。协调宏观经济政策的区域性和国际协商可以寻求为避免有利于一国经济而以牺牲邻国为代价的活动的途径。

全球环境挑战

正如一个国家的经济可能会被淹没在全球经济力量的大海里而毫无控制和回天之力一样，其环境也会受到发生在其国界和控制之外的活动的威胁。在某些低收入国家，这种威胁的严重程度可能会危及未来的可持续发展。例如，气候变化会提高海洋平面，使孟加拉国这样地势低的国家千百万人民的家园化为一片泽国。各国政府的单方面行动，甚至区域性组织都不可能对这一类的环境问题作出有效的反应，这种反应必须是全球性的。工业国对现有的全球性环境问题，特别是人类造成的温室气体问题负有责任，不过发展中国家也在迎头赶上。他们对未来环境的破坏能力正随着他们的发展而增加。

从1987年《蒙特利尔议定书》签订以来，世界已经目睹了一个环保领域的真正的成功范例，《议定书》将所有的国家团结起来对付一个共同的环境威胁。《蒙特利尔议定书》试图解决氟氯烃排放问题，氟氯烃排放降低了高层大气的臭氧层浓度。在80年代，科学家们认识到，允许氟氯烃继续排放而不加以制止，就会使高纬度地区的紫外线照射增加到危险的程度，提高皮肤癌和白内障的发病率，破坏环境。由于《蒙特利尔议定书》及其后续协定，各国的氟氯烃产量大幅下降，全球为减少臭氧层消耗所做的努力正在取得显著成功。

世界面临着许多其他亟待解决的环境问题，威胁到全球的共同财富。最著名的也许是由于向大气层排放的二氧化碳增加所引起的气候变化。其他环境问题还包括生物多样性正以惊人的速度丧失；荒漠化；鱼类资源枯竭；持续性有机污染物扩散；对南极大陆的生态威胁等。

保护臭氧层的成功经验为未来国际社会的全球环境问题协定提供了一个模式。在公开和激烈的公众辩论中需要对防范环境破坏的风险作出有力的科学论证。全世界人民及其政府必须树立一个共同的信念——即破坏环境的代价是沉重的——使我们有充分的理由立即行动起来。用以代替目前行为的方式必须是技术上可行的、价格上合理的，所有国家都必须自愿参与国际间的协议。有时，这种意愿是有代价的，高收入国家要向低收入国家付钱来让它们遵守一项协定，签约国集体对不遵守协议规定的标准的国家进行制裁。最后，标准本身必须具有灵活性，因为解决全球性问题的方法很少有“对大家都合适”的。

围绕生物多样性和气候变化的条件表明，要就这些问题达成国际协定会比解决臭氧层消耗问题更为复杂。但是国际社会已经开始寻找解决方案。1992年在里约热内卢召开的地球高峰会上通过的《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》为向前推进奠定了基础。全球环境基金（GEF）是联合国开发计划署、联合国环境规划署和世界银行的共同倡议。全球环境基金提供赠款和优惠贷款，用于资助国家在发展项目时以四个全球性环境问题中的一个以上作为目标时产生的额外费用，这四个全球性环境问题为：气候变化、生物多样性减少、国际水域污染和臭氧层消耗。国家政府可以采取若干既改善国内福利又有助于保存全球共同财富的措施。例如，取消燃油补贴和改善公共交通不仅符合各国经济的最大利益，而且也有助于减少影响到别国的全球二氧化碳排放。

国家以下的问题

当全球化将国家政府的注意力转向国外的事件、势力和概念的时候，地方化则把视角聚焦于国内团体和社区的意愿和愿望上。本报告对地方化的两个方面给予了特别关注：即分权化和城市化。

政治多元化和分权化

地方化使世界各地产生了政治多元化和自治。其表现之一就是随着地区纷纷获得独立，全世界的国家数目不断增加。另一个表现是国家在选择政府