

# 东南亚最不发达四国经济发展进程与前景

王 勤

**摘要：**东南亚最不发达国家包括柬埔寨、老挝、缅甸和东帝汶，由于历史的原因，这些国家成为战后该地区经济发展的“落伍者”。自20世纪80年代中期起，东南亚四国政经形势相继出现了一系列格局性变化，老挝率先推行革新开放政策，缅甸军人统治向民选政府转型，柬埔寨洪森政府执政后推出新的经济发展战略，东帝汶独立后积极实施经济多元化政策，并取得一定成效。近三年，东南亚四国经济受到新冠疫情的冲击，先后陷入严重的经济衰退之中。2021年，除缅甸外的东南亚三国经济呈现出复苏的迹象。2022年，柬埔寨、老挝和东帝汶经济均保持了持续复苏的态势，缅甸经济仍深受国内政局动荡和西方制裁所困。尽管东南亚四国均已超过了世界银行的低收入国家标准，但仍处于联合国公布的世界上最不发达国家名单之列。近二十年来，东南亚四国对标联合国标准，致力于摆脱最不发达国家，并取得了明显的进展，但疫情的冲击拖延了这些国家“摘帽”的时间。今后几年，将是东南亚四国摆脱最不发达国家的重要窗口期，谁将率先从最不发达国家中毕业更值得关注 and 期待。

**关键词：**东南亚；最不发达国家；经济发展；经济复苏；脱困

**收稿日期：**2022-11-16

**作者简介：**王勤（1958—），厦门大学国际关系学院/南洋研究院原副院长，教授、博士生导师，主要研究领域：东南亚经济、亚太经济和区域经济一体化。

**基金项目：**本文系国家社科基金后期资助项目《当代东南亚海洋经济研究》（21FGJB020）、中央高校基本科研业务费项目《东南亚地区发展报告（2022-2023）》的阶段性成果。

伴随着东南亚经济的迅速发展，该地区成为世界经济重要的增长极，多数国家已摆脱了低收入国家行列，跻身于中等收入或高收入国家的行列。不过，东南亚仍有四个国家被列在联合国公布的世界上最不发达国家（LDCs）名单之中。在全球疫情延宕和经济动荡叠加的背景下，东南亚最不发达四国的经济发生了一系列的格局性变化，这些国家何时能够摆脱最不发达国家的行列？引人关注。

## 一、东南亚四个最不发达国家的经济发展进程

在东南亚地区，柬埔寨、老挝、缅甸和东帝汶四国人口共7970多万，占该地区

人口总数的12%，人均国民收入均远低于该地区的平均水平。由于历史的原因，这四个东南亚国家成为战后该地区经济发展的“落伍者”。从20世纪80年代中期起，这四个东南亚国家政经形势出现一系列格局性变化，老挝率先推行革新开放的政策，向社会主义市场经济转变；缅甸军人统治向民选政府转型，全面推行经济开放与改革政策；柬埔寨洪森政府执政后实施“四角战略”，国内经济逐渐进入快车道；东帝汶独立后致力于重建基础设施、改善农业和开发油气资源，推进经济多元化发展。

### （一）柬埔寨经济发展进程

柬埔寨是个历史悠久的文明古国，早在公元1世纪就建立了统一的王国。1863年，法国入侵柬埔寨，开始了长达90年的殖民历史。1953年，柬埔寨王国宣布独立，次年法国军队撤出柬埔寨，之后柬埔寨曾有过一段短暂的黄金发展时期，但不久就因政局动荡和国内战乱的影响而停滞，国民经济遭受多次战争和政变的严重破坏，濒临崩溃的边缘。直到1991年，在巴黎召开了有关于柬埔寨问题的国际会议，并且正式签署了《柬埔寨冲突全面政治解决协定》（又称巴黎和平协定），柬埔寨才重新进入和平发展的新时期。1993年5月，在联合国的组织和主持之下，柬埔寨举行了全国第一次全国大选，恢复了君主立宪制，成立了柬埔寨王国政府，形成了“一党主导，两党执政，三足鼎立（人民党、奉辛比克党和反对党桑兰西领导的政党）”的政治格局，柬政府开始着手建立新的经济体制。1998年，洪森政府执政后，柬埔寨第二届王国政府针对国际和国内政治经济形势，提出了“脱离贫困，发展经济”的目标，出台了发展经济、维护国家和平稳定、融入国际社会的“三角战略”，迎来了和平重建后的第一个经济高速增长期，产业基础和市场体制初步建立。2004年之后，洪森总理继续执政，在“三角战略”的基础上又提出“四角战略”的施政纲领，即提高农业生产、修复并重建基础设施、促进私人经济发展并增加就业、人力资源开发。自实施“四角战略”以来，柬埔寨经济逐渐进入快车道，国内经济持续快速增长，农业的基础地位日益加强，产业结构逐步优化，基础设施有所改善，贫困问题得以缓解。<sup>①</sup>2004年，柬埔寨正式加入世界贸易组织（WTO），为该国融入全球价值链和区域生产网络创造了有利的环境，促进了国内经济增长和产业转型升级。2016年，柬埔寨正式脱离低收入国家而成为下中等收入国家。2019年11月，柬埔寨王国政府公布了《2019—2023年国家发展战略计划》，提出继续维护国家社会的和平与秩序，通过扩大国家经济基础，加快国家经济发展，提升柬埔寨在区域与全球的竞争力，努力实现2030年进入上中等收入国家行列，2050年成为高收入国家的目标。

### （二）老挝经济发展进程

1975年12月，老挝人民民主共和国成立，老挝人民革命党作为国内唯一合法政

---

<sup>①</sup> 朱津辉：《柬埔寨的“四角战略”及其实施成效》，王勤主编《东南亚蓝皮书：东南亚地区发展报告（2017-2018）》，社会科学文献出版社2018年版，第129—139页。

党执掌国家权力，至此老挝摆脱了殖民地半殖民地地位。共和国建立之初，老挝党和政府实施了一系列改造经济的措施，如农业合作化、工业国有化、商业统购统销和计划经济政策等，但这些政策不仅对国内经济发展的推动作用不大，而且还严重制约了老挝的经济恢复和发展，使得国内经济处于停滞和徘徊状态。20世纪80年代中期，老挝开始推行革新开放的政策，调整和改革经济体制，对外经济逐步从封闭走向开放。老挝政府制定了经济发展规划，完善了经济法律法规，促使社会主义计划经济向社会主义市场经济转变。同时，老挝实行了对外开放的政策，政府颁布了外资法及其实施细则，设立经济特区，争取国际经济援助。2012年10月，老挝加入世界贸易组织，成为最后一个加入世贸组织的东盟国家。自革新开放以来，老挝经济增长呈现出较大的波动，1986年至2001年经济增长缓慢，1986年至1988年经济增长率出现了下滑，1989年经济增长率首次超过10%，1991年至1996年经济年均增长7%，1997年受亚洲金融危机冲击经济出现衰退。2002年以后，老挝国内经济迅速复苏，2003—2016年年度经济增长率均保持在7%以上，2017年和2018年的经济增速仍在6%以上，成为世界上经济增长速度最快的国家之一。

### （三）缅甸经济发展进程

二战前，缅甸曾是亚洲最富有的国家之一。战后，因内战频发，缅甸经济陷入混乱和萧条，最终沦为世界上最不发达国家。自1962年缅甸发生军人政变后，军方执政近半个世纪。1990年，昂山素季领导的缅甸全国民主联盟在首次多党大选中获得了压倒性胜利，但军方并没有交出政权。2010年11月，缅甸军政府宣布还政于民，由此军人统治向民选政府转型，缅甸举行了多党制全国大选。吴登盛就任总统后，缅甸政府展开了国内政治体制的改革，积极推进民主化进程，加快军人政府的转型。随着缅甸国内政治转型，2011年起缅甸全面推行经济开放与改革，颁布了一系列法律法规，2012年11月颁布了新的《外国投资法》，2013年1月实施《外国投资细则》，2011年8月出台《经济特区法》，推进土瓦、迪洛瓦和皎漂三个经济特区建设。同时，缅甸加快私有化进程，放宽对电信、能源和金融等领域的控制，推动私营经济的发展。2015年11月，缅甸举行五年一次的全国大选，昂山素季领导缅甸全国民主联盟获胜，新政府提出了民族和解、经济发展和修宪三大任务，其中推出12项经济新政策，涵盖财税体制改革、实行工农业并行发展模式、优先发展劳动密集型产业、颁布新投资法、重点发展基础设施、国有企业私有化等。客观地说，虽然缅甸民盟执政业绩平平，国内经济增长率低于上届政府时期超过7%的增速，不过，近十年缅甸经济仍取得了一定的成效。2010—2019年，缅甸的国内生产总值从410亿美元增至665亿美元，人均GDP从811美元增至1229美元，进入下中等收入国家的行列。2020年11月，缅甸再次举行五年一次的全国大选，执政党全国民主联盟大获全胜，但2021年2月军方拘押昂山素季等人，将国家权力重新移交给军方。由此，缅甸十

年的政治转型又从民选政府回归到军人掌权，国内经济也陷入混乱和停滞状态。

#### （四）东帝汶经济发展进程

东帝汶经济以农业为主，全国 80% 以上的人口依赖农业，有 66% 的家庭从事农业活动，农业占地 21.9 万公顷，但东帝汶农业并不发达，粮食还不能自给。东帝汶采矿业较发达，以石油、天然气为主，油气收入是东帝汶主要财政来源，形成严重依赖石油收入的单一经济结构。东帝汶的其他工业主要包括纺织品、瓶装饮用水和咖啡加工等，约 10% 的劳动人口从事工业生产。东帝汶的服务业集中在首都帝力，近 40% 的劳动人口从事服务业，2018 年服务业增加值占 GDP 的 34.4%，近年来，国外援助不断涌入，东帝汶的贸易、餐饮、旅店等为国际机构服务的行业得到较快发展。东帝汶历届政府将经济发展的重点放在开发油气资源、重建基础设施和改善农业生产等方面，并致力于推动经济多元化发展。2011 年 6 月，东帝汶国会审批通过《2011—2030 年国家发展战略规划》，制定了未来 20 年国家的发展方向，旨在推动非石油经济的发展，推动经济自由化和提升竞争力，创建由私营经济主导的市场经济，为企业投资建厂创造条件，吸引私人投资，促进出口，发展国有企业，为国内外投资者提供投资鼓励措施，推进经济领域基础设施建设，创造就业机会，减少贫困，并提出到 2030 年东帝汶将由下中等收入国家转变为上中等收入国家。同时，东帝汶依托不断增长的石油基金，大力加强教育、卫生和基础设施建设，建成全国电网，一些国家级公路项目陆续开工，以提升全国运输效率。

## 二、全球疫情下东南亚四个最不发达国家的经济复苏

跨入 21 世纪的第三个十年，突如其来的新冠疫情席卷东南亚，也对四个东南亚最不发达国家的经济造成了较大冲击。不过，与该地区其他国家相比，四国的疫情形势相对平缓。据统计，截至 2022 年 12 月底，东南亚四国累计确诊病例超过 101 万例，累计死亡病例超过 2.3 万例。<sup>①</sup> 在全球疫情冲击下，2020 年，柬埔寨、老挝、东帝汶均陷入经济衰退。2021 年，缅甸经济出现负增长，其他三国经济则呈现出复苏的迹象。2022 年，柬埔寨、老挝和东帝汶经济均保持了复苏的态势，而缅甸经济则还没有出现复苏的迹象。

#### （一）柬埔寨经济持续复苏

在全球疫情的冲击下，2020 年柬埔寨经济陷入严重衰退，经济增长率为 -3.15%，达到 1995 年以来的最低值。2021 年，柬埔寨经济出现复苏迹象。据统计，该年度柬埔寨的国内生产总值约为 269.86 亿美元，增长 3.92%；人均 GDP 约为 1647.57 美元，增长 2.60%。在产业结构方面，除作为支柱产业的旅游业外，农业、工业（主要是纺织服装、建筑业）、服务业的增长率均由负转正，其中农业增长 1.4%（种植业增长

<sup>①</sup> WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. <https://covid19.who.int/region/wpro/country>.

1.9%、畜牧养殖业增长 0.8%、渔业增长 1.1%、林业下降 1.4%），工业增长 5.7%（制衣业增长 4.6%、建筑业增长 1.4%）、服务业增长 0.3%（酒店和餐饮业增长 -31.2%、交通运输业增长 5.2%、固定资产行业增长 0.6%）。在对外贸易方面，柬埔寨全年进出口贸易总额为 402 亿美元，其中出口总额（不含黄金）为 174.4 亿美元，增长 22.8%，主要出口产品为服装、自行车、家具、橡胶、毛皮、电子及电子零件、水果等；进口总额（不含黄金）为 227.6 亿美元，增长 25.9%，主要进口产品为纺织用品、建材、石油等。在旅游业方面，国际旅客总计 19.6 万人次，下降 85%；旅游业收入 1.84 亿美元，下降 82.01%。<sup>①</sup> 洪森总理表示，2022 年柬埔寨经济已从疫情中复苏，年度经济增长率达 5.5%，预计 2023 年经济增速将达到 6.6%。

在疫情期间，柬埔寨政府先后发布了十轮应对疫情冲击的经济政策。2020 年，柬埔寨共发布了七轮经济政策，主要措施包括（1）延缓或减免相关税费，包括两年内免征食品增值税、豁免航空公司的最低纳税额、免征旅游区内酒店和旅行社等机构的各类税务、降低企业存款利息预扣税等；（2）提供优惠贷款以扶持中小企业，8 月宣布推出总额达 6 亿美元的融资计划，包括通过农业和乡村发展银行（ARDB）发放 5000 万美元，通过中小型企业银行（SME Bank）与商业金融机构联合推出 1 亿美元融资计划，设立信用担保（Credit Guarantee）计划分两个阶段发放 2 亿和 3 亿美元融资；（3）救助贫困家庭和脆弱群体，自 6 月 25 日开始发放纾困金，最终累计发放约 3.82 亿美元，共有 65.8 万户家庭从中受益。2021 年 3 月 25 日，柬埔寨推出第八轮经济政策，延长成衣、制鞋、旅行用品、旅游业和民航业的税务减免优惠和失业工人补助金。6 月 30 日，推出第九轮经济政策，首次援助运输和物流业，为其豁免两年的报关代理执照费。10 月 28 日，推出第十轮经济政策，基本延续了此前的政策内容，并持续至年底。<sup>②</sup>

在实行十轮经济救助政策后，柬埔寨政府于 2021 年 12 月推出了《新常态下与新冠共存的经济复苏战略框架和计划（2021—2023 年）》，以此作为中长期弹性社会经济增长的路线图。根据此方案，柬埔寨政府将继续提供此前设定的税收减免措施、给予旅游业和航空业额外支持、延续针对贫困和弱势家庭的纾困金计划、划拨 2.5 亿美元用于中小企业银行和农业乡村发展银行的优惠贷款。2022 年 1 月，柬埔寨国家银行推出十项政策，以支持国民经济快速恢复，主要措施包括稳定汇率、促进使用法定货币瑞尔、实施精准扶贫措施、改善金融环境、提高现金管理服务、利用新的金融科技、加强业务可持续发展、打击洗钱和恐怖主义融资、支持减缓气候变化的活动、促进银行支付系统整合和区域货币使用。2022 年 5 月，柬埔寨启动了“旅游

---

<sup>①</sup> Ministry of Economy and Finance. Socio-Economic Trends – Annual 2021. <https://mef.gov.kh/download-counter?post=7860>.

<sup>②</sup> World Bank (2021). Cambodia Economic Update: Road to Recovery.p25.

复苏联合融资计划”，投入 1.5 亿美元扶助旅游业企业，向其提供年利率为 6.5% 的低息贷款，最高额度可达 40 万美元。

此外，疫情期间柬埔寨政府还分别发布了《2021—2035 年数字经济和数字社会政策框架》和《2022—2035 年柬埔寨数字政府政策》，确立了国家数字化转型的战略目标和方向；通过了《公共私人伙伴关系法》（PPP）草案，旨在改善公共领域投资环境，鼓励私人企业参与；积极加入区域自由贸易协定，如“全面区域经济伙伴关系协定”（RCEP）、柬埔寨—中国自由贸易协定、柬埔寨—韩国自由贸易协定等。

## （二）老挝经济恢复性增长

近年来，老挝经济持续稳定增长，2010—2018 年经济增长率为 6%—8%。2019 年，老挝经济增长率降至 5.46%，2020 年受到疫情冲击降至 3.28% 的低点，其中受影响最大的部门是与全球价值链和产业链密切相关的劳动密集型行业。2021 年，老挝经济呈现出恢复性增长，全年国内生产总值为 180.24 万亿基普，增长 3%。其中，农业占 GDP 的比重为 16%，年增长率为 2.5%，养殖业和渔业的增速较快；工业占 GDP 的比重为 34%，年增长率为 6.1%，其中电力和建筑业发展较快，而纺织、服装和制鞋业略有衰退；服务业占 GDP 比重为 38.1%，年增长率为 1.4%，其中信息通信业增速较快，而住宿和餐饮业下降 25.4%。在对外贸易方面，老挝全年货物贸易总额为 135.85 亿美元，增长 21.17%；出口贸易总额为 76.99 亿美元，增长 24.27%，主要产品为矿产、贵金属、植物产品、纸制品；进口贸易总额为 38.85 亿美元，增长 17.33%，主要进口产品为机械和电气设备、矿物产品、汽车、加工食品和饮料。服务贸易总额为 2.62 亿美元，下降 66.87%；出口贸易为 0.87 亿美元，下降 74.96%；进口贸易为 1.76 亿美元，下降 60.59%。

根据老挝计划投资部的报告，2022 年前三季度，老挝经济增长 4.2%，预计全年增长 4.4%，而政府原定的年度经济增速为 4.5%。在政府设定的 29 项经济增长指标中预计按计划完成的有 22 项指标，对 GDP 增长贡献最大的部门是农业生产、建筑和批发零售服务以及旅游和运输相关的服务。其中，农业增长 2.9%，占 GDP 比重 17.5%；工业增长 4.4%，占 GDP 比重 34.1%；服务业增长 4.9%，占 GDP 比重 37.1%；税收增长 4.2%，占 GDP 比重 11.3%。前三季度，老挝进出口贸易顺差约 9.11 亿美元，预计年末顺差约 119.9 万美元；通过银行系统的外国投资资本流量仅为 25,993.2 亿基普，相当于 1.6769 亿美元。2022 年，国家预算投资共获批 39500 亿基普，批准国内外私人投资总投资 883705.3 亿基普，其中实际投资资金 218648.7 亿基普；获得官方发展援助 16204 万美元（约 16770.6 亿基普），其中赠款 6660.8 亿基普，贷款 10109.8 亿基普。

由于疫情对经济发展的影响，老挝面临着较为严重的债务危机。根据世界银行的报告，2019—2021 年老挝的公共债务由 125 亿美元增至 145 亿美元，占 GDP 比重

由 68% 升至 88%。在债务结构中，老挝的大部分债务来自能源行业的外债，其中老挝电力公司（EDL）的债务占总量的 30% 以上。同时，老挝的偿债能力较为虚弱，截至 2021 年底外汇储备为 13 亿美元，基本与每年需要偿还的外债总额持平。2021 年，老挝政府发行了约 9 万亿基普的国内债券，约占 GDP 的 5%，作为与公共投资项目相关的国内还款。老挝债务负担严重、外汇储备难以支付到期外债，国际货币基金组织（IMF）警告老挝可能面临债务危机。2022 年 6 月，国际评级机构穆迪将老挝的信用评级下调至 Caa3。此次老挝债务危机的形成因素颇为复杂，包括美联储激进加息导致老挝货币贬值，基普兑美元在一年中下跌 36%，国内通货膨胀居高不下；为发展陆路交通通道和成为“东南亚电池”的水电项目，在大型基础设施上的公共支出持续走高；疫情期间经济增长趋于下滑，政府财政收入不如预期等。

为促进国内经济复苏，老挝政府制定了多项经济刺激政策。在 2021 年 1 月公布的第九个五年计划中，老挝提出了加强宏观经济管理，实现可持续发展；打击奢侈浪费，打击麻醉品滥用；运用现代工具管理预算收支，探索城市财产税和环境税；通过公私合营伙伴关系（PPP）改善国有企业；实施稳健的货币和汇率政策，减少外币使用；建立国内资本调动机制，为公共基础设施建设积累资金；增加国内产品使用，刺激出口以减少贸易逆差。在此基础上，老挝政府实施了一系列针对性举措，主要包括减免税费，将标准增值税税率由 10% 降至 7%，对电力进出口和矿产出口等活动免征增值税；调整燃油价格结构，授权 4 家公司为燃油进口代理；促进天然木制品出口，建立控制和监控木材进出口制度；推动国有企业重组或改革，成立两个委员会监督改革进程，主要对象为老挝电力公司、老挝国家燃料企业、老挝航空公司、老挝进出口贸易公司；在疫苗接种率较高的“绿区”，重新开放旅游业；授权六家公司交易和开采加密货币，作为偿还债务的收入来源。2023 年，老挝政府制定的国内生产总值增长率目标为 4.5%。其中，农业增长率为 2.5%，占 GDP 的 17.2%；工业增长为 5%，占 GDP 的 34.2%，服务业为增长 4.7%，占 GDP 的 37.5%，人均 GDP 达 1625 美元，通货膨胀率控制在 9% 以下。

### （三）政局动荡下的缅甸经济波动

2021 年 2 月初，缅甸军方接管政权，国内爆发大规模抗议活动，遭受美国等西方国家的经济制裁，使得国内经济与社会活动受到严重冲击，加上国内疫情肆虐，导致农业生产停滞，工业产出下降，进出口贸易减少，本国货币大幅贬值，外资纷纷撤离，国内经济陷入混乱和无序状态。2020—2021 年，缅甸经济增长率分别为 3.2% 和 -17.9%。据 2022 年 1 月世界银行的报告显示，2020—2021 财年（2020 年 10 月至 2021 年 9 月）缅甸国内生产总值增长率为 -18%。其中，农业增长 -12.5%，工业增长 -20.3%，服务业增长 -18.9%，消费物价指数（CPI）为 3.6%，经常项目逆差占 GDP 的比重为 -2.7%，财政赤字占 GDP 的比重为 -8.8%；2021—2022 财年（2021 年

10月至2022年9月)缅甸国内生产总值增长率为1%。其中,农业增长-3.2%,工业增长3.3%,服务业增长1%,消费物价指数为8.7%,经常项目余额占GDP的比重为0.7%,财政赤字占GDP的比重为-9%。<sup>①</sup>

面对国内政局的动荡,缅甸军政府将维持政局稳定作为首要目标,但也开始着手恢复经济。2021年9月30日,缅甸国家管委会出台第26号法规,将2021年10月—2022年3月设为财政过渡期,计划该财政年度经济增长率达到3.8%,农业增加值的GDP占比由24.0%下降到23.6%,工业增加值占比由37.2%提高到38.2%,服务业增加值占比由38.8%下降到38.2%;国家投资达到4.56万亿缅元,出口贸易达到82亿美元,进口贸易达到88亿美元。为了促进农业发展,缅甸政府向各省邦投放4083.3万尾鱼苗,种植250万英亩夏季稻,加强农产品出口贸易。同时,缅甸国家投资委员会于2021年11月批准了13个新投资项目,总额达2.05亿美元,可创造2972个就业岗位,2022年3月批准了7个新投资项目,总额达850万美元,可创造3553个就业岗位。同时,由于国内货币快速贬值,缅甸央行不断向市场投放美元以稳定汇率。根据2022—2023财年缅甸财政预算预计,该财政年度缅甸经济增长率为3.7%,农业增长2.3%,工业增长4%,服务业增长4.1%。虽然缅甸军政府采取了一系列政策举措,但近期缅甸经济预期仍难有起色。

#### (四) 东帝汶经济增速由负转正

多年来,东帝汶经济一直处于低迷状态。2017—2019年,东帝汶经济增长率分别为-3.1%、-0.7%和2.1%。2020年,在疫情的冲击下,东帝汶经济陷入严重衰退,非油气GDP的增长率为-8.6%。其中,总消费支出仅增长0.9%,固定资本形成下降33.9%,非油气出口贸易下降51.1%,非油气进口贸易下降8.5%,消费物价指数(CPI)为0.5%,政府财政赤字占GDP的26.2%。<sup>②</sup>2021年,东帝汶经济呈现复苏态势。据东帝汶政府统计,本年度GDP增长率为4.4%,其中油气GDP增长率为8.3%,驱动GDP增长3.5%;非油气GDP增长1.5%,驱动GDP增长0.9%。在需求结构中,私人消费支出增长2.4%,公共消费支出下降6.2%,私人投资下降15.4%,公共投资下降16.1%,商品和服务出口增长26.0%(商品出口增长60.3%,服务出口下降29.7%),商品和服务进口下降10.5%(商品进口增长7.4%,服务进口下降40.7%)。<sup>③</sup>东帝汶财政部发布2022年非石油国内生产总值初步数据,该年度非石油GDP增长3.9%,高于政府此前预测的3.3%。按季度看,四个季度增长率分别为-11.3%、5.9%、4.2%和10.9%。第二季度以来,东帝汶经济强劲复苏,主要是政府公共投资

<sup>①</sup> World Bank (2022). Myanmar Economic Monitor: Contending with Constraints.p57.

<sup>②</sup> 2019年8月,东帝汶与澳大利亚签署海上边界协议,导致油气产业性质发生变化,因此2019年和2020年的GDP增长率跃升为19.5%和10.4%,但不具有同期可比性。

<sup>③</sup> Statistics Timor-Leste. Timor-Leste: Preliminary GDP 2021. [https://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2022/03/Preliminary-GDP-2021\\_english-20220405\\_Publication.pdf](https://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2022/03/Preliminary-GDP-2021_english-20220405_Publication.pdf).

大幅增长 45%，对非石油 GDP 年增长贡献 4.2 个百分点。东帝汶官方预计，2023 年国内经济增长率为 6.7%。

2020 年 8 月，东帝汶政府公布了经济恢复规划（ERP），并将分两个阶段实施。其中，第一阶段至 2020 年底，重点是保就业和保民生，为陷入困境的企业和家庭提供经济支持；第二阶段于 2021—2023 年实施，着眼于中长期发展，重点支持农业、卫生、教育、清洁水和卫生等领域发展，共推出 71 项中长期措施。2021 年 9 月，东帝汶部长理事会批准了复工复产和维持经济活动的政令，适用于包括个体户在内的各类市场主体。根据相关规定，凡是参加国内社保缴费、在税务系统注册登记、出现营业额或收入损失，并有恢复或维持业务活动意愿的市场主体，每月均可申请免除部分社保缴费和获取补贴，该补贴每月发放一次，持续至政令生效后第四个月；除航空公司和旅行社等无法向社会提供服务的市场主体外，其他获得补贴和部分社保缴费免除的受益市场主体，须向公众开放并提供正常服务；企业雇主需在法令生效前参加社保，个体工商户、自由职业者和国内服务业务人员在法令生效之后参加社保的，仍可获得补助，但需在最后一次获取补贴后继续缴纳社保三个月。2022 年 12 月，东帝汶通过了 2023 年财政预算，将资助 49 个项目包含 275 项具体措施，主要聚焦于农渔林畜牧业、经济和就业、旅游、农村发展和住房、环境、石油和矿产、电力和可再生能源、互联互通、水和卫生设施、教育和培训、健康、社会包容和保护、文化和遗产、国家改革、国防与国家安全及国际关系与外交政策等 16 个战略领域。

2022 年 11 月，第 40 届和第 41 届东盟峰会宣布，东盟“原则上同意”接纳东帝汶为第 11 个成员国。<sup>①</sup> 2011 年，东帝汶正式提出申请加入东盟，2015 年成为东盟观察员国。在 2023 年召开的东盟峰会上，将提交有关东帝汶成员国地位的“正式成员路线图”，东帝汶希望于 2023 年印尼担任东盟轮值主席国时正式加入东盟。对东帝汶来说，加入东盟对其经济发展利大于弊。东帝汶融入东盟共同体，将推动东帝汶的产品出口和贸易增长，为其国内经济发展提供广阔市场和发展动力。同时，东盟成员国地位将使东帝汶有资格获得“东盟一体化倡议”（IAI）的资金支持，用于缩小与其他成员国在经济发展上的差距。不过，东帝汶融入全球和区域经济的程度相对滞后，东帝汶于 2016 年申请加入世界贸易组织，仍处于观察员地位，但已正式开启入世的程序。因此，2023 年同时加入东盟、世贸组织是东帝汶加快融入区域和全球经济的两大优先任务。

### 三、东南亚四个最不发达国家何时能脱离最不发达国家行列

随着各国经济的快速发展，东南亚地区的后进国家相继摆脱低收入国家行列。

<sup>①</sup> ASEAN Leaders' Statement on the Application of Timor-Leste for ASEAN Membership. <https://asean.org/asean-leaders-statement-on-the-application-of-timor-leste-for-asean-membership/>

按照世界银行的标准，东帝汶、老挝、缅甸、柬埔寨分别于2007年、2010年、2014年和2015年脱离了低收入国家，跻身于下中等收入国家行列。<sup>①</sup>不过，依据联合国的标准，柬埔寨、老挝、缅甸和东帝汶仍属于最不发达国家。因此，这四个东南亚国家何时能脱离最不发达国家行列，引人关注。

1971年，联合国根据人均国内生产总值、成人识字率和制造业占GDP比重等指标，首次确立了最不发达国家（Least Developed Countries, LDCs）类别，初步划定了25个最不发达国家。1991年，联合国修订了最不发达国家的评判指标体系，根据人均国内生产总值、身体质量指数（APQL）和经济多样化指数，确定了52个最不发达国家。随后，最不发达国家标准历经多次修订更新，2017—2020年，CDP对最不发达国家标准进行了修订，并在2021年2月的三年期审查中应用，其退出标准为：（1）收入标准，依据世界银行低收入国家毕业门槛；（2）经济脆弱性指数（EVI），包括经济脆弱性指数和环境脆弱性指数；（3）人力资产指数（HAI），包括健康指数和教育指数。<sup>②</sup>每隔三年，联合国经济及社会理事会（ECOSOC）属下的发展政策委员会（CDP），将对最不发达国家进行一次审查，提交加入或退出最不发达国家的名单，1991年至今已有6个国家脱离最不发达国家行列。

近二十年来，这四个东南亚国家对标联合国标准，致力于摆脱最不发达国家，并取得了明显的进展和成效。据联合国贸发会议（UNCTAD）统计，在2000—2020年间，柬埔寨人均国民收入从294美元增至1254美元，人力资产指数从30升至68，经济脆弱性指数从44降至31，五岁以下儿童死亡率从118‰降至28‰，孕产妇死亡率从490/10万降至160/10万，中学总入学率从18%升至45%，发育不良比率从54%降至32%，成人识字率从67%升至81%；老挝人均国民收入从370美元增至2265美元，人力资产指数从37升至72，经济脆弱性指数从37降至27，五岁以下儿童死亡率从115‰降至47‰，孕产妇死亡率从561/10万降至185/10万，中学总入学率从29%升至67%，发育不良比率从49%降至33%，成人识字率从66%升至85%；缅甸人均国民收入从180美元增至1257美元，人力资产指数从55升至72，经济脆弱性指数从32降至26，五岁以下儿童死亡率从94‰降至46‰，孕产妇死亡率从340/10万降至250/10万，中学总入学率从32%升至64%，发育不良比率从51%降至29%，成人识字率从89%降至76%；东帝汶人均国民收入从743美元增至1998美元，人力资产指数从33升至68，经济脆弱性指数从30升至40，五岁以下儿童死亡率从120‰降至46‰，孕产妇死亡率从715/10万降至142/10万，中学总入学率从

---

① World Bank Analytical Classifications. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>

② United Nations. Creation of the LDC category and timeline of changes to LDC membership and criteria. <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/creation-of-the-ldc-category-and-timeline-of-changes-to-ldc-membership-and-criteria.html>

35% 升至 84%，发育不良比率从 56% 降至 52%，成人识字率从 34% 升至 68%。<sup>①</sup>

联合国对最不发达国家清单的三年审议期中，一个国家要从最不发达国家队伍中毕业，需在连续两次审议中至少满足以下三项指标中的两项。根据 2021 年联合国制定的毕业门槛，达标的国家人均国民总收入必须达到 1230 美元或以上，经济脆弱性指标要低于 32 分，人力资产标准得分在 66 分以上。若以这三大标准为 100 分，分别衡量四个东南亚最不发达国家的得分，在人均国民收入方面，柬埔寨得分为 102、老挝为 184、缅甸为 102、东帝汶为 162；在经济的脆弱性指数方面，柬埔寨得分为 95、老挝为 83、缅甸为 80、东帝汶为 125；在人力资产指数方面，柬埔寨得分为 102、老挝为 109、缅甸为 109、东帝汶为 103。<sup>②</sup> 可见，东南亚四国在人均国民收入和人力资产指数上表现较佳，而在经济脆弱性指标上仍存在明显不足。

在 2021 年三年期审查中，老挝、缅甸符合最不发达国家毕业标准，东帝汶曾在 2018 年达到毕业标准。但是，联合国经社理事会属下的发展政策委员会只建议老挝从最不发达国家类别中退出，但由于全球疫情大流行，该委员会建议延长准备期，并仔细监测和分析疫情的影响，提供具体的过渡期支持。同时，该委员会还决定对缅甸和东帝汶的审查推迟到 2024 年。此外，柬埔寨首次达到最不发达国家毕业的三项标准，并将在 2024 年再次接受审查。<sup>③</sup> 由此可见，今后几年将是四个东南亚国家摆脱最不发达国家的重要窗口期，哪些国家将率先从最不发达国家中成功“摘帽”，更值得关注 and 期待。

[责任编辑：王国平]

---

① UNCTAD (2021).The least developed countries 2021: In the post-COVID. p.17

② UNCTAD (2021).The least developed countries 2021: In the post-COVID. p.16

③ UNCTAD (2021).The least developed countries 2021: In the post-COVID. p.XI