



贸易和发展理事会

第五十八届会议

2011年9月12日至23日，日内瓦

临时议程项目5

执行第四次最不发达国家会议的成果文件：

贸发会议的贡献

初步审查第四次联合国最不发达国家问题会议(第四次最不发达国家会议)的成果文件：最新情况和下一步行动

贸发会议秘书处的报告

执行摘要

本报告从《伊斯坦布尔行动纲领》所载的总目标和具体目标——其中首要的一项是使一半的最不发达国家能在2020年年底前达到毕业标准——以及《布鲁塞尔行动纲领》的角度，审查了《伊斯坦布尔行动纲领》。报告的主要目的是对会议成果文件进行初步审查。

本报告审议了三个问题。首先，从《伊斯坦布尔行动纲领》¹的结构和内容方面审查该行动纲领。其次，评价最不发达国家在实现《伊斯坦布尔行动纲领》所突显的量化总目标和具体目标方面的现状。最后，讨论《伊斯坦布尔行动纲领》对贸发会议的影响。

¹ 是指2011年5月23日分发的订正后成果文件(A/CONF.219/3/Rev.1)。

导言

1. 依照联合国大会第 63/227 号和第 64/213 号决议，第四次联合国最不发达国家问题会议于 2011 年 5 月 9 日至 13 日在伊斯坦布尔召开，根据第 63/227 号决议的规定，会议目标如下：

(a) 全面评估最不发达国家及其发展伙伴执行[布鲁塞尔]《行动纲领》的情况(……)；

(b) 根据评价结果、新出现的挑战和机遇以及应对办法来确定有效的国际和国内政策；

(c) 重申(……)联合国各次主要会议和首脑会议为应对最不发达国家的特殊需要所做的全球承诺，且支助最不发达国家消除贫穷并融入全球经济，从中受益；

(d) 动员更多的国际支助措施和行动以支助最不发达国家，并在这方面拟订和采用最不发达国家与其发展伙伴之间的新伙伴关系。

2. 会议结束时通过了《伊斯坦布尔宣言》和《2011-2020 年最不发达国家行动纲领》(亦称为《伊斯坦布尔行动纲领》)。《伊斯坦布尔行动纲领》的总目标是“克服最不发达国家面临的结构性挑战，以便他们消除贫穷，实现国际商定的发展目标，并能脱离最不发达国家地位”(第 27 段)。毕业方面的商定目标是使一半的最不发达国家能在 2020 年年底达到毕业标准。

3. 本文件的主要目的是对会议成果文件进行初步审查，以期：(a) 在贸易和发展理事会上发起关于贸发会议相关承诺履行情况有关问题的讨论；(b) 遵照大会授权，协助审查《伊斯坦布尔行动纲领》的执行情况；和(c) 探索将新行动纲领的相关优先事项纳入贸发会议秘书处及政府间机制工作的方式方法。

4. 本报告审议了三个问题，也为后续讨论确定了框架。首先，报告从《伊斯坦布尔行动纲领》的结构和内容角度审查了该纲领。为了突显连续性和变化，尽可能将《伊斯坦布尔行动纲领》与之前的《布鲁塞尔行动纲领》(2001 年 5 月在第三次联合国最不发达国家问题会议上达成一致)进行比较和对比。需要注意的是，对比仅出于分析目的，不会对优先事项的执行情况产生影响。根本原因是，这两项行动纲领并非相互排斥，而是互补，因为《布鲁塞尔行动纲领》的关键目标和目的直到当前十年仍然有效且具相关性。在《伊斯坦布尔行动纲领》的谈判过程中，各成员国真心渴望以《布鲁塞尔行动纲领》为基础。其次，报告评价了最不发达国家在实现《伊斯坦布尔行动纲领》所突显的量化总目标和具体目标方面的现状。换言之，报告估计了最不发达国家当前的进度，并将其与它们在当前十年结束时能实现的目标相提并论。最后，对《伊斯坦布尔行动纲领》对贸发会议的影响进行了讨论，特别关注贸发会议执行《伊斯坦布尔行动纲领》各项总目标、具体目标和行动的方式方法。

一. 《伊斯坦布尔行动纲领》概述

结构

5. 《伊斯坦布尔行动纲领》的主要结构简单明了，许多方面与《布鲁塞尔行动纲领》类似。与之前的文件相同，《伊斯坦布尔行动纲领》的最大部分也是一份按优先领域分类的行动清单(《布鲁塞尔行动纲领》称之为“承诺”)。该纲领与《布鲁塞尔行动纲领》结构相似，一节论述伙伴关系，另一节论述执行、后续行动和监测。但《伊斯坦布尔行动纲领》不同于之前文件的地方在于，它还包括以下部分：审查之前行动纲领的执行情况；突显南南合作的作用；以及讨论各国摆脱最不发达国家地位的情况。《布鲁塞尔行动纲领》中有一节论述“目的”，但这并非《伊斯坦布尔行动纲领》的基本要素，而仅作为“振兴和加强发展伙伴关系”下的分节。

6. 《伊斯坦布尔行动纲领》侧重于优先行动领域，共有八大领域。表 1 右侧一栏汇总了这些领域及其组成部分，左侧一栏为相应的《布鲁塞尔行动纲领》承诺。因此，一些情况一目了然：

(a) 如上所述，《伊斯坦布尔行动纲领》为关于“优先行动领域”的讨论确定了框架，而《布鲁塞尔行动纲领》提到“承诺”。

(b) 《伊斯坦布尔行动纲领》包含八个优先行动领域；《布鲁塞尔行动纲领》包含七项承诺。

(c) 这两份行动纲领涵盖的基本领域大体相同。《布鲁塞尔行动纲领》承诺 1 在《伊斯坦布尔行动纲领》中没有对应项。相反，《伊斯坦布尔行动纲领》中的两个优先行动领域也并非《布鲁塞尔行动纲领》的独立承诺——这两个领域一是农业、粮食安全和农村发展领域，二是初级商品领域，它们分属于《布鲁塞尔行动纲领》承诺 4 和承诺 5。

7. 就《伊斯坦布尔行动纲领》的结构而言，还有三点需要指出。首先，各个优先行动领域在一定程度上反映了用于确定最不发达国家的三个评判标准——(a) 低收入；(b) 人力资产缺陷；(c) 经济脆弱性——和根据这些标准改善经济运行的方法。因此，其中融入了它们为达到商定的毕业目标所做的贡献。其次，将最不发达国家及其发展伙伴的行动分类为：(a) 联合行动；(b) 最不发达国家的行动；和(c) 发展伙伴的行动。与之前的《布鲁塞尔行动纲领》相比，“联合行动”类别属于一项新内容，尽管未将其列入八大优先行动领域。再次，除第三节列出的总目标外，《伊斯坦布尔行动纲领》各优先行动领域还包括自身的总目标和具体目标。与此相反，《布鲁塞尔行动纲领》仅在承诺 3(建设人力和机构能力)和承诺 4(建设生产能力，使全球化有利于最不发达国家)中确定了各领域的目标和指标。

表 1.

《布鲁塞尔行动纲领》的承诺与《伊斯坦布尔行动纲领》的优先行动领域

《布鲁塞尔行动纲领》	《伊斯坦布尔行动纲领》
承诺 1: 奠定以人民为中心的政策框架	A. 生产能力 (a) 基础设施 (b) 能源 (c) 科学、技术和创新 (d) 私营部门发展
承诺 2: 在国家和国际两级推行善治	B. 农业、粮食安全和农村发展
承诺 3: 建设人力和机构能力 A. 社会基础设施和社会服务的提供 B. 人口 C. 教育和培训 D. 保健、营养和卫生条件 E. 社会融合	C. 贸易
承诺 4: 建设生产能力, 使全球化有利于最不发达国家 A. 物质基础设施 B. 技术 C. 企业发展 D. 能源 E. 农业和农用工业 F. 制造业和采矿业 G. 农村发展和粮食安全 H. 可持续的旅游业	D. 初级商品
承诺 5: 加强贸易在发展中的作用 A. 贸易、初级商品和区域贸易安排 B. 服务业 C. 减轻外部经济冲击的影响	E. 人类发展和社会发展 (a) 教育与培训 (b) 人口与初级保健 (c) 青年发展 (d) 住房 (e) 水与环境 (f) 性别平等和妇女赋权 (g) 社会保护
承诺 6: 减轻脆弱性和保护环境 A. 保护环境 B. 减轻受自然冲击的脆弱性	F. 多重危机和其它新出现的挑战 (a) 经济冲击 (b) 气候变化及环境可持续性 (c) 减少灾害风险
承诺 7: 筹集资源 A. 国内筹资 B. 援助及援助的实效 C. 外债 D. 外部直接投资和其它外部私人资金流动	G. 为发展和能力建设调动财政资源 (a) 调动国内资源 (b) 官方发展援助 (c) 外债 (d) 外国直接投资 (e) 汇款
	H. 各级的善治

内容——量化角度

8. 从《伊斯坦布尔行动纲领》的字数和行动数量来看，这是一份务实的文件，它共有 19,147 字、252 项行动。字数与《布鲁塞尔行动纲领》相似，但行动却少了近四分之一。在行动分配方面，值得注意的是，两大利益攸关方将采取的行动数量发生了变化。《布鲁塞尔行动纲领》呼吁最不发达国家和发展伙伴执行的行动分别为 156 个和 181 个，而《伊斯坦布尔行动纲领》呼吁最不发达国家执行的行动数量(126 个)多于发展伙伴的行动数量(110 个)。《伊斯坦布尔行动纲领》还包括 16 项联合行动。

表 2.
基本量化指标

	《布鲁塞尔行动纲领》	《伊斯坦布尔行动纲领》
字数	19,484	19,147
行动数量(共计，按行动方和承诺/优先行动领域分列)	共计：337	共计：252
	最不发达国家：156	联合行动：16
	发展伙伴：181	最不发达国家：126
		发展伙伴：110
	承诺 1：4%	优先领域 A：17%
	承诺 2：6%	优先领域 B：11%
	承诺 3：19%	优先领域 C：6%
	承诺 4：26%	优先领域 D：2%
	承诺 5：19%	优先领域 E：24%
	承诺 6：7%	优先领域 F：11%
	承诺 7：19%	优先领域 G：19%
		优先领域 H：9%

注：因四舍五入，按优先领域分列的行动份额之和不等于总数。

9. 《伊斯坦布尔行动纲领》人类发展和社会发展(优先行动领域 E)下的行动最多，初级商品(优先行动领域 D)下的行动最少。值得注意的是，在该纲领中贸易和初级商品(优先行动领域 C 和 D)的行动占行动总数的 9%，² 而《布鲁塞尔行动纲领》中的对应部分(承诺 5)占总数的 19%。但在《伊斯坦布尔行动纲领》中，与生产能力；农业、粮食安全和农村发展；人类发展和社会发展；多重危机；和善治有关的行动所占份额大于《布鲁塞尔行动纲领》。即便如此，《布鲁

² 不是 8%，因为这两个优先行动领域更准确的份额分别是 6.3%和 2.4%。

塞尔行动纲领》下的承诺并非总与《伊斯坦布尔行动纲领》下的优先行动领域一一对应；因此，在通过比较这两项行动纲领得出任何推论时都应当小心谨慎。

10. 总之，《伊斯坦布尔行动纲领》中的量化总目标和具体目标数量少于《伊斯坦布尔行动纲领》，这表明，虽然各优先行动领域确定了总目标和具体目标，但并未导致明确阐述的量化目标同时上升。然而，应当注意的是，对这两项行动纲领的量化总目标和具体目标进行比较的做法并非完美无缺——由于一些目标比其他目标更为具体，因此在确定哪些目标应当量化时存在随意因素。此外，《伊斯坦布尔行动纲领》的若干段落提到了具体的千年发展目标，可能包含不止一个目标。更一般说来，使一半的最不发达国家在 2020 年年底前达到毕业标准的总体目标表明存在一些具体的量化目标，以便该总体目标能够实现。

11. 《伊斯坦布尔行动纲领》中意义深刻的词句具有启发性。虽然《布鲁塞尔行动纲领》没有提供类似的词语使用频率总结，但这两份行动纲领在表达政治承诺和声援最不发达国家方面具有相似之处，特别是在承认它们艰难的社会经济状况和需要应对挑战方面。这种表达方式遵循的原则是所有利益攸关方(包括私营部门和民间社会行动方)对最不发达国家的发展负有共同但有区别的责任。《伊斯坦布尔行动纲领》中比较常用的一些词语包括：可持续、保健、基础设施、教育、能源、贸易、投资和私营。值得注意的是，前五个词在《伊斯坦布尔行动纲领》中更常见，后三个词在《布鲁塞尔行动纲领》中比较常见。《伊斯坦布尔行动纲领》中其他较为常见的词有农业、妇女和社会性别、危机、环境与气候以及南南合作。相反，在《布鲁塞尔行动纲领》中出现较频繁的词是援助、债务和贫穷。

内容——定性角度

12. 鉴于《伊斯坦布尔行动纲领》的结构在很多方面与《布鲁塞尔行动纲领》相似，这两份文件存在诸多共同之处也就不足为奇，特别是考虑到最不发达国家在 2011 年面临的许多挑战——及其应对办法——与 10 年前无异。尽管这两项行动纲领在执行时的一些指导原则类似，文件中的某些行动涉及相同问题；其执行、后续和监测机制也相似，尽管这两项行动纲领具有延续性，但它们之间还是存在着一些不同之处。

13. 上文提到了一些差异，如《伊斯坦布尔行动纲领》新增了联合行动，加入了关于毕业和平稳过渡的章节。《伊斯坦布尔行动纲领》中阐述的在 2020 年年底之前使最不发达国家的数量减半的总体目标在《布鲁塞尔行动纲领》中没有类似的量化目标。然而，如上所述，《伊斯坦布尔行动纲领》的量化目标较少。例如，《布鲁塞尔行动纲领》中包含关于投资占国内总产值的比率、学生中掌握计算机知识者、营养不良者人数的明确目标。因此，《伊斯坦布尔行动纲领》以国际商定的发展目标为基础，包括《布鲁塞尔行动纲领》所载的目标和千年发展目标。这些目标仍然有效，还将根据《伊斯坦布尔行动纲领》所载的目标和相关指标，衡量最不发达国家执行该纲领的进度。

14. 就行动而言，这两项行动纲领在涵盖的问题以及涵盖程度方面存在着一些区别。《伊斯坦布尔行动纲领》包含关于青年发展、住房和汇款的分节，《布鲁塞尔行动纲领》不包含这些新问题。《伊斯坦布尔行动纲领》扩大了技术问题的范围，涵盖了科学、技术和创新方面。这方面的一项具体联合行动是“在 2013 年年底作为优先事项对差距和能力进行联合分析，目的是建立(……)技术银行以及科技和创新支持机制”(第 52(1)段)。

15. 社会性别、初级商品、经济危机、发展伙伴的作用，尤其是南南合作，在《伊斯坦布尔行动纲领》中也占据了更加显著的位置。这一点不仅从其使用频率，而且从性别平等和妇女赋权是优先行动领域 E 下的一个单独分节，初级商品以及粮食、燃料、金融和经济危机、以及气候变化、自然灾害及其它新出现的挑战本身即构成优先行动领域方面即可看出。关于发展伙伴的作用，有一节专门讨论了南南合作的补充作用，另有若干段落谈到了议会、私营部门和民间社会将发挥的作用。至于旅游、服务贸易和制造业，《伊斯坦布尔行动纲领》几乎只字未提。与此相反，这三个问题在《布鲁塞尔行动纲领》中用分节来讨论。

16. 最后，与之前文件相比，《伊斯坦布尔行动纲领》列出了一份更全面的执行工作指导原则清单。更具体地说，《伊斯坦布尔行动纲领》除提到《布鲁塞尔行动纲领》确定的全部五项原则——综合办法；真正的伙伴关系；国家自主；市场因素和注重成果外，还列入了另外三项原则：(a) 和平与安全、发展与人权；(b) 公平；和(c) 发言权和代表性。

二. 详细审查《伊斯坦布尔行动纲领》的总目标和具体目标

17. 《伊斯坦布尔行动纲领》中确定的总目标和具体目标可按其量化程度进行区别。简言之，有些目标含有明确数字，而其他总目标或具体目标的阐述方式则不太明确。在讨论这两类目标之前，应当注意的是，该清单并非详尽无遗；特别是在定性目标方面，因为《伊斯坦布尔行动纲领》多次提到此类目标。

量化目标

18. 《伊斯坦布尔行动纲领》的量化目标涵盖若干问题，它们在普遍性和雄心方面各不相同。例如，导言中提到，一项宏伟的总体目标是使最不发达国家的数量减半。但还有更具体的目标，如将至少 10% 的政府支出用于农业。还应当注意的是，一些量化目标提到或者反映了某些千年发展目标。

使一半的最不发达国家能在 2020 年年底达到毕业标准(第 28 段)

19. 这无疑是一个野心勃勃的目标，特别是考虑到迄今只有三个国家摆脱最不发达国家的地位。³ 此外，尽管就目前情况来看，萨摩亚有望于 2014 年毕业，

³ 博茨瓦纳(1994 年)、佛得角(2007 年)和马尔代夫(2011 年)。

但有人多次呼吁大会审查现行的列入标准，以使目前被排除在外的一些国家能够取得最不发达国家地位，如巴勒斯坦和由于非经济因素(如人口学和人口因素)未被列为最不发达国家的发展中国家。同样，最近发生的一些政治事件，如分离或独立也使得更多的候选国家被列为最不发达国家。因此，最不发达国家的净数量确实有可能增加——至少从中期来看如此。

20. 因此，鉴于毕业方面的表现欠佳，使一半的最不发达国家能在 2020 年年底前达到毕业标准的目标看起来确实不切实际，特别是考虑到当前的社会经济基础和达到毕业门槛方面的进展。要实现如此宏伟的目标需要彻底转变发展伙伴关系，以及最不发达国家国内政策的制订和执行。特别是，正如《2010 年最不发达国家报告》中所提到的，这种转变需要扩大伙伴关系(不仅限于援助)，还包括增加最不发达国家的贸易机会；最不发达国家通过国际贸易制度利用这些机会的能力；支持国内筹集资源；最不发达国家吸引和利用私人资本流入的能力；支持寻找、获取和利用外国技术的国内能力；及促进技术转让。从中长期来看，这种支持最不发达国家的方法可通过释放它们未曾发挥的潜力消除这些国家对援助的依赖。因此，摆脱最不发达国家地位既反映了对援助的依赖程度减少，也反映了自给自足能力的增强。

21. 最不发达国家自身应当继续加强治理并为私营部门的成长和发展创造有益的宏观经济环境。它们还必须增强自身使用和管理发展资源的能力。这包括制订和执行关于如何利用其丰富的自然资源的明确政策，包括通过提高财政透明度、加强问责制和将初级商品的作用纳入其国家发展战略中。从发展伙伴的角度来看，应将帮助最不发达国家进一步摆脱对少数主要初级商品的依赖，以及促进知识和资金随国际移民流动，看作旨在加强其发展效力的努力的额外要素。

在最不发达国家实现持续、公平和有包容性的经济增长，达到至少 7% 的年增长率(第 28(a)段)

22. 《布鲁塞尔行动纲领》也确定了 7% 的年增长率目标。然而，《伊斯坦布尔行动纲领》中的表述方式认为，国内生产总值(国内总产值)的增长是消除贫穷、实现国际商定发展目标和使最不发达国家毕业的必要条件，但不是充分条件。换言之，该纲领既保留了《布鲁塞尔行动纲领》规定的 7% 的年增长率目标，又通过加入定性层面对后者进行修正。《伊斯坦布尔行动纲领》还详述了在最不发达国家实现持续、公平和有包容性的经济增长的手段，即“通过结构转型增强所有部门的生产能力，并通过有效融入全球经济，包括通过区域一体化，克服边缘化地位”。

23. 与使一半的最不发达国家能在 2020 年年底前达到毕业标准的目标不同，7% 的年增长率目标完全可以实现。事实上，2000-2009 年，最不发达国家集团的年平均增长率为 7.1%。然而，我们决不能沾沾自喜，如 2011 年中期更新的《2011 年世界经济形势与展望》所示，最不发达国家，特别是非洲的最不发达国家可能远远达不到 2011 年和 2012 年的增长目标。此外，还须铭记，最不发达国家的经

济运行情况也各不相同。例如，2000-2009年，非洲最不发达国家集团和海地的年平均增长率为7.2%，而亚洲最不发达国家为6.9%，岛屿最不发达国家为6.0%。从差别程度来看，增长最快的最不发达国家的年平均增长率为18.3%(赤道几内亚)，而增长最慢的最不发达国家的国内总产值几乎没有增长，仅为0.02%(利比里亚)。中位数国家的年平均增长率为4.6%。

24. 商定的增长目标还导致将人均国民总收入作为确认最不发达国家及衡量其能否毕业的关键指标之一。为此，应在《伊斯坦布尔行动纲领》结束时努力达到之前商定的最不发达国家人均国民总收入翻番的目标。事实上，该目标比使一半最不发达国家毕业的目标保守得多。此外，应当注意的是，国家元首在退席2002年蒙特雷会议时就《蒙特雷宣言》的精神达成一致，即：“我们承诺协助世界上最贫穷的国家在十年内实现经济规模翻番，以便实现千年发展目标。”

努力在2020年年底之前实现百分之百互联网覆盖率(第45(c)段)

25. 《布鲁塞尔行动纲领》的目标是“到2010年，将因特网上网用户增加到每百名居民10人”(第43(f)段)。估计2009年最不发达国家集团每百名居民中的互联网用户仅为2.73人，所以该目标显然没有达到。⁴事实上只有七个最不发达国家经过努力实现了(或有望实现)该目标。因此，即使从最乐观的角度来看，在2020年年底之前实现百分之百互联网覆盖率的目标也不切合实际。但令人鼓舞的是，每百名居民中互联网用户不足一人的最不发达国家数量从2004年的三分之二降至2009年的四分之一以下。

将至少10%的政府支出用于农业(第60.2(h)段)

26. 《布鲁塞尔行动纲领》中没有该目标，这进一步表明《伊斯坦布尔行动纲领》更加重视农业问题。可得数据显示，该目标看似可以达到。例如，2003-2009年间，7个非洲最不发达国家的政府平均划拨了10%的预算用于农业。⁵另一方面，相同数据还显示，同期有19个政府的拨款低于10%的最低标准。

27. 一项旨在估计若干最不发达国家农业支出的研究报告指出，不同时期和不同国家之间都存在着巨大差异。⁶报告得出结论，最不发达国家的平均农业支出占政府总支出的比例从2000年的9%降至2004年的6%。

⁴ 互联网用户估计数据基于国际电信联盟2009年的数字(或可用的最近年份数字)。

⁵ 区域战略分析和知识支助系统，见<http://www.resakss.org>。

⁶ Fan S、Brzeska J和Nin Pratt A(2008年)。最不发达国家如果通过生产性投资和治理改革促进农业增长？《2008年最不发达国家报告：增长、贫困与发展伙伴关系的条件》背景文件。

力求到 2020 年将最不发达国家出口在全球出口中的份额增加一倍，方法包括扩大最不发达国家的出口基础(第 65(a)段)

28. 与《布鲁塞尔行动纲领》相比，将最不发达国家出口在全球出口中的份额增加一倍是一项新目标，这也反映了一个事实，即最不发达国家的出口仅占世界出口的 1%。令人鼓舞的是，在上一个十年，其份额增加了近一倍，即从 2001 年的 0.58% 增至 2009 年的 1.01%(2010 年数据尚不可得)。实现这一增长主要得益于石油和矿产出口。然而，最不发达国家出口在全球出口中的份额增加并非得益于结构转型。事实上，最不发达国家的出口基础有了缩减，出口集中度从 2001 年的 0.29 增至 2009 年的 0.45。⁷ 因此，最不发达国家出口在全球出口中所占份额的目标中还必须加入同步扩大其出口基础的定性目标。

到 2015 年，实现千年发展目标 4 和 5 下的各项具体目标，并以此为基础，到 2020 年进一步大幅降低婴儿和五岁以下幼儿死亡率、孕产妇死亡率及儿童营养不良情况(第 77(a)段)

29. 《伊斯坦布尔行动纲领》在本段及其他段落中提及千年发展目标，表明该文件如何与《布鲁塞尔行动纲领》的目标以及其他国际商定的发展目标，包括千年发展目标保持一致。关于千年发展目标 4 和 5，具体而言，前者与儿童死亡率有关，即在 1990 至 2015 年间，将五岁以下儿童死亡率降低三分之二(具体目标 4.A)。千年发展目标 5 涉及产妇保健，两个具体目标是在 1990 至 2015 年间，将产妇死亡率降低四分之三(具体目标 5.A)；及到 2015 年，实现普遍享有生殖保健(具体目标 5.B)。表 3 总结了最不发达国家集团在与上述具体目标有关的多数指标方面的整体进展情况。贸发会议在评价最不发达国家实现千年发展目标的进度时得出结论，它们基本上都脱离了实现婴幼儿和产妇死亡率降低目标的轨道。⁸ 但必须强调的是，最不发达国家的进展情况相差悬殊。⁹

⁷ 以赫芬达尔-赫希曼指数衡量，该指数规定集中度界于 0 与 1 之间(1 代表完全集中)。

⁸ 贸发会议(2010 年)。《2010 年最不发达国家报告：建立支援最不发达国家的新国际发展架构》。联合国出版物，出售品编号：E.10.II.D.5，纽约和日内瓦：35-39。

⁹ 例如，同上，见表 11。

表 3.

监测最不发达国家集团实现千年发展目标 4 和 5 进展情况的部分指标，
1990、2000 和 2009 年

千年发展目标 的具体目标	进展情况监测指标	1990 年	2000 年	2009 年
4.A	5 岁以下儿童死亡率(每 1,000 名活产)	178.5	147	121.4
4.A	婴儿死亡率(每 1,000 名活产)	112.1	93.1	77.8
4.A	接种麻疹疫苗的比例(12-23 个月大儿童的百分比)	54.7	59.9	76.7
5.A	产妇死亡率(模型估计数, 每 10 万名活产)	900	750	590*
5.A	由熟练保健人员接生的比例(占总数百分比)	不适用	34.6	40.1
5.B	避孕药具普及率(15-49 岁妇女中的百分比)	19.2	27.9	30
5.B	少女生育率(每 1,000 名 15-19 岁女性分娩次数)	不适用	119.5	98.2
5.B	接受产前护理的孕妇(百分比)	不适用	61.2	64.2

* 指 2008 年

资料来源：《世界发展指标》，世界银行。

到 2015 年实现千年发展目标 6 下的各项具体目标，并以此为基础，进一步扭转艾滋病病毒/艾滋病蔓延的情况，降低疟疾和其他主要疾病的发病率(第 77(c)段)

30. 千年发展目标 6 涉及与艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争，包括三项具体目标——到 2015 年遏制并开始扭转艾滋病病毒/艾滋病的蔓延(具体目标 6.A)；到 2010 年向所有需要者普遍提供艾滋病病毒/艾滋病治疗(具体目标 6.B)；及到 2015 年遏制并开始扭转疟疾和其他主要疾病发病率的增长(具体目标 6.C)。有一些指标与千年发展目标 6 有关，但只要看一眼艾滋病病毒的流行程度和结核病的发病率就足以令人担忧。2009 年，只有 10 个最不发达国家 15 至 49 岁成人的艾滋病病毒流行程度接近或低于 1990 年水平。结核病发病率的相应数据相比令人比较乐观：18 个最不发达国家 2009 年的发病率接近或低于 1990 年水平。

到 2015 年将无法持续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半，并争取到 2020 年使所有人能持续获得安全饮用水和基本卫生设施(第 86 段)

31. 除争取到 2020 年使所有人能持续获得安全饮用水和基本卫生设施部分外，本目标是千年发展目标具体目标 7.C 的重述。与该具体目标有关的指标包括：(a) 获得改良水源的人口比例；和(b) 卫生设施得到改善的人口比例。1990 年，54% 的最不发达国家人口可以获得改良水源，2008 年该比例增至 62%。1990 年，卫生设施得到改善的人口比例为 24%，2008 年增至 37%。总之，贸发会议认为，最不发达国家集团脱离了达到这两项指标的轨道，自 2000 年以来，在获得改良水源或卫生设施方面进展寥寥。¹⁰

¹⁰ 同上。

确保履行最不发达国家的所有官方发展援助承诺(第 115(a)段)

32. 发展伙伴将开展的量化行动包括:

(a) 将国民生产总值 0.20%以上作为官方发展援助提供给最不发达国家的捐助国:继续这么做并尽最大努力来进一步增加对最不发达国家的官方发展援助;

(b) 已达到 0.15%指标的其他捐助国:保证迅速达到 0.20%;

(c) 承诺达到 0.15%指标的所有其他捐助国:再次承诺,保证到 2015 年达到这一指标或尽最大努力加快达到这一指标。

33. 值得注意的是,《伊斯坦布尔行动纲领》中与官方发展援助有关的量化目标不仅与《布鲁塞尔行动纲领》相似,还与《1990 年代巴黎行动纲领》相似。事实上,第一份行动纲领(《1980 年代新的实质性行动纲领》)确已呼吁捐助国将国民生产总值的 0.15%捐助给最不发达国家。1990 年,发展援助委员会(发援会)国家官方发展援助占国民总收入的份额为 0.09%。十年后,该比例降至 0.05%。2008 年,该份额恢复到 1990 年同等水平,但仍远远低于 0.15%的目标。2008 年,在捐助国一级,23 个发援会成员中的六个国家将国民总收入的 0.20%以上捐助给最不发达国家,另有三个捐助国提供的捐助占国民总收入的 0.15%至 0.20%。

34. 值得注意的是,“捐助国应在 2015 年审查官方发展援助承诺,并考虑进一步增强给予最不发达国家的资源”(第 116.2(a)(五)段)。

定性目标

努力增加一次能源供应人均总量,以达到其它发展中国家同等水平(第 45(d)段)

35. 尽管没有详细阐明该目标,看一看 17 个国家已经提供的一次能源供应人均总量数据(以吨石油当量表示)就可发现最不发达国家面临的挑战。虽然 2008 年非经合组织国家的一次能源供应人均总量为 1.18,但 17 个最不发达国家中只有 1 个国家的一次能源供应人均总量在该数字的一半以上(即安哥拉,其一次能源供应人均总量为 0.61,即占非经合组织国家的 52%)。

到 2020 年在解决温饱方面取得长足进展(第 59(a)段)

36. 很显然,该定性目标没有对什么是“长足进展”做出明确规定。但它与千年发展目标 1 有关,后者包括一个具体目标,即在 1990 至 2015 年间,将挨饿人口比例减半。贸发会议认为,最不发达国家在消除营养不良方面的进展相差悬殊,即一半国家看似步入实现该千年发展目标的正轨,但还有超过三分之一的国家出现停滞甚至倒退。¹¹ 包括粮价飞涨在内的多重全球危机导致若干领域取得的进展缓慢。

¹¹ 同上。

确保在最不发达国家普及小学义务教育，提高入学率和保留率，并增加接受中学、大学和职业教育以及职业教育的机会(第 73(a)段)

37. 该目标的第一部分与千年发展目标 2 相似，即关注普及小学义务教育，并将入学率和保留率作为其三项指标中的两个(第三个是识字率)。然而，《伊斯坦布尔行动纲领》的目标超越了千年发展目标 2，还强调获得小学之后的教育。

消除教育和培训方面的性别差距，确保男女之间教育质量平等(第 73(c)段)

38. 该目标与千年发展目标 3 中的一项具体目标——最好到 2005 年消除初等教育和中等教育中的两性差距，并迟于 2015 年消除所有各级教育中的这种差距——极为相似。尽管上述千年发展目标的具体目标包含三个量化指标，而《伊斯坦布尔行动纲领》中的目标属于定性目标，既没有明确提及千年发展目标 3，也没有确定时限。

努力确保青年全面和有效参与社会生活和决策进程(第 80(a)段)

39. 《伊斯坦布尔行动纲领》关于青年发展的分节列出了三个总目标和具体目标。除刚提到的一个目标外，还包括以下方面的定性目标：青年的教育和技能能力、充分和生产性就业及体面工作(第 80(b)段)；及改善职业教育、志愿工作和就业机会(第 80(c)段)。值得注意的是，尽管这些问题很重要，但《布鲁塞尔行动纲领》却未包含任何类似目标。

妇女和女孩能平等获得教育、基本服务、保健、经济机遇和参与各级决策(第 89(a)段)

40. 毫无疑问，这是一个宽泛的定性目标，但没有进一步体现《伊斯坦布尔行动纲领》中对性别平等和妇女赋权的高度重视。

使所有最不发达国家实现可持续的债务水平(第 118(a)段)

41. 尽管最不发达国家集团的债务负担在 2000 年代大幅减少，但它仍是许多最不发达国家面临的一个严峻问题。例如，国际货币基金组织(基金组织)在 2011 年 5 月中报告，有 14 个最不发达国家受债务困扰(3 个国家)或极有可能受债务困扰(11 个国家)。¹²

42. 可用商定指标(特别是《布鲁塞尔行动纲领》所载的指标和千年发展目标)衡量实现上述目标的进展情况。这些指标包括国内投资占国内总产值的比例、国内储蓄占国内总产值的比例、可获得现代能源的人口比例或人均用电量、私营部门获得的国内信贷占国内总产值的百分比、人均道路长度和每平方公里道路长度和信通技术指标(如电话线、手机用户和每百人中的网民)等。之前商定的人类和社会发展领域的与生产能力和建设人力及机构能力有关的指标包括成人识字率和中

¹² 根据截至 2011 年 5 月 15 日减贫和增长基金合格国家的低收入国家债务可持续性分析。

学毛入学率，它们是人力资产指数的重要方面，出口集中度以及农业、林业和渔业占国内总产值的份额也是如此。这还可用千年发展目标包含的各种就业指标予以补充，因为其动机不是单纯为了提高生产能力而提高生产能力，也是为了增加生产性就业机会和改善生计。

三. 贸发会议的影响和下一步行动

43. 《伊斯坦布尔行动纲领》倒数第二段(第 156 段)专门探讨了贸发会议在协助最不发达国家以及促进执行《伊斯坦布尔行动纲领》方面的作用：

联合国贸易和发展会议(贸发会议)应继续处理最不发达国家面对的各项挑战，为此而开展政府间建立共识工作，特别是在贸易和发展理事会建立共识，并通过对最不发达国家的技术援助为《行动纲领》的执行做出贡献。为此目的应维持贸发会议在研究和分析最不发达国家问题方面的体制能力。

44. 会议还邀请“联合国各基金和方案以及其它多边组织，包括布雷顿森林机构和国际金融机构的理事机构酌情并按照各自任务，为执行《行动纲领》做出贡献并将此纳入各自的工作方案。邀请这些组织全面参与国家、次区域、区域和全球各级的《行动纲领》审查”(第 153 段)。

45. 贸发会议将在会议成果文件的基础上，继续密切关注最不发达国家面临的最严峻的贸易和发展挑战，以期确认替代发展政策和战略，以及就有利于这些国家的国际支助措施的性质、范围和程度达成一致。特别值得一提的是，贸发会议的总体工作是探索建设最不发达国家生产能力的方式方法，包括提供该领域的概念和业务框架、解决国际贸易和初级商品问题以及帮助最不发达国家吸引投资(包括外国直接投资)并从中受益。在当前十年里，贸发会议的工作重点是农业、粮食安全、技术和创新以及气候变化和最不发达国家的脆弱性。贸发会议的技术合作和能力建设活动还将继续在其职责领域和职权范围内协助最不发达国家建设机构和人力资源能力。

46. 要实现消除贫穷的总目标、达到国际商定的发展目标并使最不发达国家毕业，显然需要最不发达国家根本转变发展方法。因此，贸发会议将继续不懈地努力，转变模式——贸发会议十三大以发展为核心的全球化主题和建立支援最不发达国家的新国际发展架构的呼吁就是最近的典型范例。同样重要的是，贸发会议支持最不发达国家将《伊斯坦布尔行动纲领》纳入其国家发展战略、计划和方案中，以及确保顺利执行文件中所载的行动。的确，正如《伊斯坦布尔行动纲领》所确认的，审查《布鲁塞尔行动纲领》获得的主要经验教训之一，就是必须加大最不发达国家的自主权和领导作用，包括将行动纲领纳入国家发展战略、计划和方案中并付诸执行方面。

47. 更具体地说，《伊斯坦布尔行动纲领》会在以下专题领域对贸发会议产生影响：

生产能力

48. 几年来，贸发会议反复强调生产能力的重要性，包括科学、技术和创新的重要意义。事实上，该组织还在第四次最不发达国家问题会议上共同主办了两次关于生产能力的特别活动——一次关于生产能力和贸易的发展，另一次关于利用信通技术促进发展，以及与该问题有关的其他若干活动。《布鲁塞尔行动纲领》承认生产能力对于最不发达国家发展的重要性(承诺 4)，但《伊斯坦布尔行动纲领》认为，与上一个十年相比，需要增强它们的作用。

49. 贸发会议的研究和政策分析工作及其业务活动应当促进为建设最不发达国家的生产能力所作的努力。应将这种努力视为一种将改良的物质基础设施和机构基础设施与建设技术和创新能力相结合的综合方法，并将重点放在对于这些国家具有战略意义的生产部门、改善人力资产和建设复原力以克服结构性缺陷上。这些努力应有助于实现快速、基础广泛、持续和有包容性的经济增长，这反过来又有助于实现使尽可能多的国家在 2020 年年底前达到毕业标准的目标。

50. 在这方面，贸发会议可以在继续支持最不发达国家将生产能力发展议程纳入国家发展政策和战略主流方面发挥重要作用。¹³ 此外，贸发会议在这些领域开展的后续工作应当提供(除概念框架外)一个业务框架，包括建设最不发达国家生产能力的定义明确的方式、方法和模式。

51. 此外，土耳其还宣布，贸发会议应与土耳其有关当局合作，提供一个可以实施的概念框架，以便成立一个“专门面向最不发达国家的国际科学、技术和创新中心，它还将作为一个‘技术银行’，帮助最不发达国家获取和利用关键技术”。

自然资源

52. 初级商品继续在许多最不发达国家的发展中发挥关键作用——这在过去十年经济繁荣与萧条交替循环时期，包括在粮食和燃料危机期间都得到了证实。总体上来看，过去十年的经验表明，初级商品和粮食安全问题日益占据国际议程的重要地位。同样，近年来，农业在发展中的作用也越来越受到重视。

53. 初级商品的重要性反映在贸发会议的工作中——如全球商品论坛、若干出版物和贸发会议在第四次最不发达国家问题会议上共同主办的关于对初级商品的依赖与多重全球危机对最不发达国家影响的特别活动。除继续研究初级商品和农业在结构改革及发展中的作用外，贸发会议还可协助最不发达国家推进确认执行战略方面的工作，以便使最不发达国家：**(a)** 通过多样化、增值和保留价值减少对初级商品的依赖；**(b)** 实现初级商品部门收益最大化；**(c)** 应对初级商品的价格波动；和**(d)** 将初级商品部门与其国家发展战略挂钩。

¹³ 欲知贸发会议对该领域活动的近期审查，见 2011 年出版物《建设生产能力：贸发会议支持最不发达国家》。

贸易和外部资金

54. 尽管在上一个十年最不发达国家的贸易流和外部资金流都有所增加，但这并非得益于最不发达国家经济的任何重大结构转型。因此，最不发达国家面临的挑战不仅在于如何进一步扩大这些流量，还包括如何加强多样化和提高生产能力，以缓解供应紧张问题。贸发会议在第四次最不发达国家问题会议上共同组织了若干活动，这反映出其多年来在该领域开展了大量工作。除之前提到的关于贸易与生产能力的特别活动外，贸发会议还共同主办了两次与投资有关的活动、一次关于发展旅游业促进可持续发展和减贫的特别活动。

55. 在这方面，贸发会议需要进一步向最不发达国家提供创新援助，以便将贸易、官方发展援助、投资和汇款方面的政策纳入其国家发展战略中。需要贸发会议参与的具体问题包括确保建立和加强支持对最不发达国家投资的举措(第122.3(a)段)。这种方法需要创新性和通盘考虑，还需要列入关于南北、南南和三角合作互补作用的研究和政策分析。为此，值得注意的是，《2011年最不发达国家报告》的主题是南南合作。

多重全球危机

56. 上一个十年的全球危机，包括燃料、粮食、金融和经济危机，以及自然灾害，凸显了最不发达国家面对外部冲击的脆弱性。很显然，经济冲击与对初级商品的依赖、缺乏多样性及结构改革之间存在着密切联系。已经讨论过贸发会议在这些领域的工作。气候变化对发展的影响也是贸发会议多年来的工作重点之一。例如，贸发会议在第四次最不发达国家问题会议期间共同主办了一次关于“绿色经济”对最不发达国家的意义的特别活动。然而，还可以进一步努力确定最不发达国家可借以应对气候变化相关挑战的方法，以便实现持续、公平和有包容性的经济增长。

毕业和平稳过渡

57. 《伊斯坦布尔行动纲领》不仅作为关键目标审查了最不发达国家的毕业和平稳过渡情况，还将其视为业务问题。摆脱最不发达国家地位的国家实现平稳过渡至关重要，以便确保这些国家在不破坏其发展计划和方案的情况下逐渐步入可持续发展轨道。有趣的是，与此次会议同时举办的“知识分子论坛”也讨论了列入最不发达国家行列的标准。因此，除毕业国家平稳过渡外，列入最不发达国家行列的问题也将作为当前执行《伊斯坦布尔行动纲领》十年的主要议题。

58. 今后，贸发会议应继续为经济及社会理事会的工作做出积极贡献，包括通过积极参加大会为进一步研究和加强平稳过渡进程成立的工作组。

执行、后续行动和监测

59. 监测和评估《伊斯坦布尔行动纲领》的执行情况，是执行该文件的组成部分，在这方面，值得注意的是，土耳其提出主持中期审查，专门拨出 500 万美元用于监测《伊斯坦布尔行动纲领》的执行情况。在对执行、后续行动和监测的具体贡献中，《伊斯坦布尔行动纲领》列入了一项对联合国秘书长的请求，即编写一份报告，其中考虑到联合国系统所做的工作，提交给大会第六十七届会议(第 155 段)。贸发会议为本报告做出了贡献。

四. 结论

60. 第四次最不发达国家问题会议是在全球社会经济环境极具挑战的大背景下召开的。成果文件《伊斯坦布尔行动纲领》向国际社会发出一个重要信号，即生活在 48 个最不发达国家的 8.8 亿人继续面临着各种挑战。它指出了最不发达国家要实现可使其达到毕业标准的持续、公平和有包容性的经济增长需要采取的行动。

61. 最后的分析指出，《伊斯坦布尔行动纲领》的最终影响取决于其执行方式和执行程度。为了确保顺利执行，资源至关重要。除落实行动所需的资源外，还必须提高最不发达国家的统计能力并加强数据收集，以便监测和评估《伊斯坦布尔行动纲领》和国际商定的发展目标。很显然，不同的利益攸关方——最不发达国家及其发展伙伴——必须承担责任并落实《伊斯坦布尔行动纲领》所载的行动。只有通过利益攸关方的妥善执行，才能确定《伊斯坦布尔行动纲领》是否认真注意了对《布鲁塞尔行动纲领》审查情况的整体评估：“那就是需要根据既是雄心勃勃、又有重点且实事求是的承诺，采取更具战略性、更加全面和持续的方针来推动最不发达国家的结构转型，以期促进快速、持续、有包容性和公平的经济增长及可持续发展，并帮助最不发达国家应对长期以及新出现的挑战”（第 5 段）。

62. 将在联合国现有预算范围内有效执行《伊斯坦布尔行动纲领》。因此，商定的工作方案不需要从经常预算资金中支取额外费用。这样，现有资金似乎不足以实现使一半的最不发达国家能在 2020 年年底前达到毕业标准这一宏伟目标。因此，需要获得额外资金，包括预算外资金，以加强贸发会议工作对最不发达国家的实质性影响。为此，呼吁捐助国增加对贸发会议—最不发达国家信托基金的捐助。