



第七十届会议

临时议程\* 项目 23(a)

处境特殊的各国家组：第四次联合国  
最不发达国家问题会议的后续行动

平稳过渡措施的执行、实效和增值情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 67/221 号决议提交的；大会在该决议请秘书长提交报告，说明平稳过渡措施的执行、实效和增值情况，包括在国家从最不发达国家类别毕业期间联合国系统为给予支持所采取的举措。

\* A/70/150。



## 一. 引言

1. 2011 年在土耳其伊斯坦布尔举行的第四次联合国最不发达国家问题会议通过的《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》的首要目标是克服最不发达国家面临的结构性挑战，以消除贫穷，实现国际商定的发展目标，并使这些国家能够从最不发达国家类别毕业。《行动纲领》确立了一个雄心勃勃的目标，即到 2020 年使为数一半的最不发达国家达到毕业标准。《行动纲领》还是全球第一个载有帮助最不发达国家“毕业和平稳过渡”完整章节的行动纲领，同时承认必须在这一领域做更多工作才能实现首要目标。

2. 在同一次会议上通过的《伊斯坦布尔宣言》确认，“最不发达国家的毕业进程应同时伴随一揽子适当的激励和支助措施，从而使已毕业国家的发展进程不受危害”。会议商定，“努力制订并执行可用于支持即将毕业和已毕业的最不发达国家的平稳过渡战略”。

3. 大会在第 59/209 号决议中为即将从最不发达国家名单毕业的国家制定了一个平稳过渡战略。该决议确立了一个毕业进程并邀请即将毕业的国家编写一个过渡战略，以适应专用于支援最不发达国家的特别支助措施被逐步取消的情况。

4. 但最近毕业和即将毕业的国家表示关切的是，现有的平稳过渡进程实际上成效不佳，导致产生了相当大的不确定性，不知道国际社会将如何同即将毕业和已毕业的国家开展发展合作。因此认为必须鼓励会员国就平稳过渡进程问题深入交换意见和信息。在 2012 年设立了一个大会特设工作组，以进一步研究和加强将从最不发达国家类别毕业的国家的平稳过渡进程。该工作组向大会第六十七届会议提交了报告(A/67/92)。

5. 大会在第 67/221 号决议中表示注意到特设工作组的报告。该决议在改善平稳过渡措施的提供和为毕业提供便利方面对第 59/209 号决议作了补充。

6. 按照第 67/221 号决议的规定，编写本报告的目的是为了提供关于毕业和平稳过渡措施的最新资料，特别是关于该决议中新条款执行情况的最新资料。本报告利用了现有资源，包括最不发达国家支助措施信息门户和最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室向发展伙伴和联合国各组织分发的关于可向即将毕业和已毕业国家提供的毕业支助和平稳过渡措施的问卷答复。

## 二. 在争取毕业方面的进展情况

7. 虽然在 2011 年举行第四次联合国最不发达国家问题会议时已毕业的国家只有博茨瓦纳、佛得角和马尔代夫，但在过去四年里情况发生了巨大变化，截至 2015 年 3 月已有 10 个最不发达国家达到毕业门槛。此外，若干最不发达国家表示希望在 2020 年前后从该类别毕业。

## 毕业进程

8. 目前在确定最不发达国家时采用三项标准：人均国民总收入、人力资产和经济易受外部冲击的脆弱性。后两项标准用结构性障碍的两个指标来衡量，即人类资产指数和经济脆弱性指数。以下是对这两项标准和收入标准的解释：

(a) 收入标准，采用《世界银行图表集》方法以 2011-2013 年期间三年人均国民总收入的平均估计数作为基础(发展政策委员会在 2015 年三年度审查时采用低于 1 035 美元就列入、超过 1 242 美元就毕业的方法)；

(b) 人力资产指数以下列指标作为基础：(一) 营养：营养不足人口比例；(二) 健康：5 岁或 5 岁以下幼儿死亡率；(三) 教育：中学毛入学率；以及(四) 成人识字率；

(c) 经济脆弱性指数以下列指标作为基础：(一) 人口规模；(二) 偏远状况；(三) 商品出口集中程度；(四) 农业、林业和渔业在国民生产总值中所占份额；(五) 处于低海拔沿海区人口的份额；(六) 货物和服务出口的不稳定性；(七) 自然灾害受害人数；以及(八) 农业生产的不稳定性。

9. 在审查过程中，发展政策委员会为这三项标准中的每一项标准确定门槛值，以便确定将要加进该类别或将从该类别毕业的国家。毕业的门槛值比加入的门槛值要高。

10. 要获得毕业的资格，一国必须达到上述三项标准中至少两项的毕业门槛值，或其人均国民总收入必须至少是门槛值的两倍，并且人均国民总收入维持可持续水平的可能性必须被认为很高。一国必须在发展政策委员会连续两次三年度审查中合格方可建议毕业。

11. 根据第 59/209 号决议，一国将在大会表示注意到经济及社会理事会赞同发展政策委员会的建议三年之后方可从最不发达国家名单毕业。在这三年期间，该国仍留在最不发达国家名单上并可继续受益于专用于支援最不发达国家的特别支助措施。

12. 大会在第 67/221 号决议中强调，成功过渡的必要基础是，每个将要毕业的国家都应在本国领导下并在《行动纲领》所有利益攸关方的参与下，优先制订国家平稳过渡战略。大会还建议，国家平稳过渡战略应包括一套全面一致的具体、可预测措施，符合即将毕业国家的优先目标，同时要考虑到其自身具体的结构性挑战和脆弱性以及自身优势。

13. 大会在同一决议中又建议，即将毕业的国家与双边和多边发展和贸易伙伴合作，设立第 59/209 号决议明定的协商机制，以促进编写过渡战略、确定相关行动和谈判确定行动期限以及适合本国发展情况的分阶段取消措施时限。只有在该国毕业之后才能执行平稳过渡战略。下表阐明了毕业进程。

## 毕业进程

年	联合国	会员国
0	发展政策委员会初次认定符合资格(相关国家得到通知)。	
0 至 3	联合国贸易和发展会议编写《脆弱性概况》，评估外部经济 and 自然冲击在多大程度上会对受审查国的经济业绩和经济结构产生影响；经济和社会部编写采取措施前的《影响评估》，以评估毕业对经济增长和发展的可能后果(这两份报告都会发给相关国家以征求意见)。	合格的国家在联合国系统帮助下编写毕业战略，包括如何利用专用于支援最不发达国家的特别支助措施和其他用于促进可持续发展的支助措施。
3	发展政策委员会第二次认定符合资格。委员会审查脆弱性概况、影响评估和相关国家提出的意见。  发展政策委员会建议毕业。经济及社会理事会就发展政策委员会的结论采取行动。  大会表示注意到发展政策委员会的建议。三年之后毕业。	合格的国家就与毕业相关的挑战向发展政策委员会提供新资料。
3 至 6	发展政策委员会每年监测即将毕业国家的社会-经济发展进展情况。联合国系统就一般稳定过渡措施(对所有已毕业国家)提供资料并向协商机制提供支助。	即将毕业国家与发展 and 贸易伙伴合作在联合国系统支助下编写平稳过渡战略(协商机制)。
6	国家从最不发达国家类别毕业。	
毕业后	发展政策委员会在三年度审查中监测已毕业国家的发展进展情况。	已毕业国家执行本国的平稳过渡战略。已毕业国家在协商机制的支助下，监测平稳过渡战略的执行情况并随时向秘书长通报情况。

### 达到毕业门槛值的情况越来越多

14. 如上文所述，自 2011 年以来在争取毕业方面的进展速度加快了。萨摩亚于 2014 年 1 月从最不发达国家地位毕业。赤道几内亚和瓦努阿图定于 2017 年毕业。虽然发展政策委员会在 2012 年建议让图瓦卢毕业，但经济及社会理事会把就该国的毕业问题作出决定的时间推迟到 2018 年。安哥拉和基里巴斯在 2015 年第二次达到毕业门槛值。发展政策委员会把关于基里巴斯的毕业建议时间推迟到 2018 年三年度审查。经社理事会赞同委员会关于安哥拉从最不发达国家类别毕业的建议。2015 年又有 5 个最不发达国家达到毕业门槛值：不丹、尼泊尔、圣多美和普林西比、所罗门群岛和东帝汶(见 E/2015/33)。

15. 达到毕业标准的国家越来越多一事表明，争取实现《行动纲领》目标的进展速度加快了。这还意味着，毕业后的平稳过渡问题在未来几年将变得更为重要。

16. 令人鼓舞的是，不少最不发达国家已宣布在 2020 年左右毕业的雄伟目标。这些国家包括孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和尼泊尔；它们已在各自的国家发展计划中明确列出了毕业的时间表。其中许多国家已开始

准备评估毕业对官方发展援助流量和贸易优惠的影响，包括通过与早已毕业的国家交换意见。在非洲，一些最不发达国家计划在下一个十年左右成为中等收入国家。埃塞俄比亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等国在国家发展计划里所表达的愿望都立足于长期愿景，反映出从最不发达国家地位毕业的明确标准。埃塞俄比亚当前的五年发展计划(即《增长和转型计划》)力求促进经济增长、消除贫穷、实现结构转型和使国家能在 2020 年至 2025 年期间达到中等收入地位。卢旺达的《第二个经济发展和减少贫穷战略》和乌干达的《第二个国家发展计划》也展示了类似的雄心，都确定了在 2020 年之前达到中等收入地位的目标并概述了预计有助于使这两个国家的经济多样化以形成具有活力的部门的雄心勃勃的基础设施投资方案。另外，坦桑尼亚联合共和国的《国家五年发展计划》是为在 2025 年之前达到中等收入国家地位而部署的三个五年系列执行工具中的第一个工具。

17. 在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室组办的两次区域会议期间举行了政策讨论会，商讨如何加快最不发达国家的毕业进程。来自亚太地区最不发达国家的部长和政府代表于 2014 年 12 月 16 日至 18 日在加德满都举行会议，讨论毕业与 2015 年后发展议程问题。2015 年 6 月 8 日至 10 日在意大利米兰举行了非洲最不发达国家部长级会议，以在以“滋养地球，生命的能源”为主题的 2015 年米兰世博会的背景下审查与“结构转型、毕业与 2015 年后发展议程”有关的问题。这两次会议都成了交流国家经验的平台。

18. 政府派出的与会者在这些会议上强调，不应把毕业视作为结束，而应作为使最不发达国家实现结构性变化、消除贫穷和经济多样化的手段，从而以加快和务实的方式促进实现《行动纲领》和 2015 年后发展议程的各项目标。

19. 这两次会议还强调，为争取毕业所作的努力必须以最不发达国家的自主权和领导权作为基础，因为发展的首要责任在于各国本身。会议还强调，必须以分担责任和相互问责的精神采取专门和实质性国际措施向最不发达国家提供支助。最不发达国家必须根据各自的国家发展战略确定毕业的关键驱动因素。

#### **联合国系统的定向支助**

20. 大会在第 68/224 号决议中请联合国系统所有相关组织，在高级代表办公室领导下，向有志于毕业的最不发达国家提供必要支助，帮助它们制订毕业和过渡战略。以下段落报告联合国系统各组织在向有志于毕业和即将毕业的最不发达国家提供实质性支助方面的一些最新活动情况。

21. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)及经济和社会事务部在孟加拉国政府的合作下于 2014 年 10 月联合组办了一次亚太地区 12 个最不发达国家毕业筹资差距问题讲习班，讨论了这些国家中每一个国家在缩小其毕业差距方面所需

的财政资源估计数。讲习班的另一个目的是确认财政资源来源，包括国际支助措施和国家资源。

22. 应安哥拉政府的请求，最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室在联合国国家工作队、联合国开发计划署(开发署)和非洲经济委员会(非洲经委会)的密切合作下于 2013 年 7 月在罗安达主持了一个毕业战略问题国家讲习班，最终形成了一个标明毕业进程里程碑的路线图。联合国贸易和发展会议(贸发会议)还就安哥拉的毕业进程问题组办了一次国家培训和能力建设讲习班。安哥拉政府设立了一个负责监督毕业进程的高级别委员会。

23. 此外，高级代表办公室同经济和社会事务部、亚太经社会、贸发会议和开发署在 2014 年 12 月向缅甸派出了一个联合国联合特派团。特派团就编写毕业战略问题同缅甸政府开展工作。到目前为止，缅甸已设立了一个由副总统领导的关于毕业问题的高级别委员会，并为每一项毕业标准设立了专门小组委员会。缅甸目前还在编写《国家综合发展计划》，以便通过协调作为毕业关键驱动因素的各部门的优先事项促进实现毕业目标。

24. 一些联合国实体支持了不丹与其发展伙伴的第十二次圆桌会议；不丹王国政府向会议提交了《2013-2018 年第十一个五年计划》。该计划强烈重申，在 2020 年之前从最不发达国家名单毕业是政府的首要优先事项之一。圆桌会议还确立了确保更好地根据国家优先事项协调发展援助的目标，以便提高援助实效。

25. 此外，一些联合国实体就毕业问题提供了咨询服务、宣传和能力建设讲习班。贸发会议为柬埔寨、老挝人民民主共和国、图瓦卢和瓦努阿图组办了讲习班。开发署也为老挝人民民主共和国和萨摩亚组办了讲习班。非洲经委会协助莱索托重新调整发展计划以争取毕业。此外，联合国各机构的国家办事处协助进行影响评估、编写脆弱性概况和监测已毕业国家的进展情况。

### 三. 平稳过渡措施

#### 国际支助措施

26. 现有各种针对最不发达国家的特别支助措施。这些措施是由发展伙伴提供的，包括双边捐助方和多边组织。向最不发达国家提供的主要国际支助措施可分成三类：官方发展援助、与贸易相关的措施和其他措施。<sup>1</sup>

27. 2013 年，在经济合作与发展组织发展援助委员会的 28 个国家中，只有 9 个国家达到了《行动纲领》、千年发展目标 8 和《第三次发展筹资问题国际会议亚

<sup>1</sup> 如欲参阅详细资料，可查阅最不发达国家门户网站(<http://esango.un.org/ldcportal>)。

斯亚贝巴行动议程》所载的向最不发达国家分配 0.15%至 0.2%官方发展援助/国民总收入的目标。2014 年的记录是，向最不发达国家提供的官方发展援助流量减少了 15%；会员国在该次会议上承诺要扭转这一下降趋势。

28. 目前没有关于如何在最不发达国家中分配官方发展援助的明确规定。众所周知，捐助方并没有始终如一地根据受援国的需求和能力来分配援助，而是使用其他因素来作国别拨款。一般来说，双边援助似乎是以人道主义、经济或政治考虑因素作为指导，而不是国家类别或最不发达国家标准作为指导。因此，不能说从最不发达国家名单毕业就必然导致在官方发展援助的分配上出现变化。尽管应向最不发达国家提供 0.15%至 0.2%官方发展援助/国民总收入，但在目前的 1 400 亿美元官方发展援助总额中，只有 360 亿美元，也就是大约三分之一，分配给了最不发达国家。官方发展援助总额的三分之二仍然分配给了不具有最不发达国家地位的国家。

29. 发展援助委员会建议尽可能不附带条件地向最不发达国家提供官方发展援助，消除在由援助资金供资的采购物项的公开竞争方面的法律和监管障碍，因为这样做一般能减少交易费用、提高援助实效。但是，2013 年流向最不发达国家的 13%的官方发展援助流量仍然受制于关于使用捐助国供应商的要求。

30. 《亚的斯亚贝巴行动议程》确认，必须把最优惠的资源提供给那些最需要和最没有能力调集其他资源的国家。经合组织还建议主要向最不发达国家提供赠款。在 2012-2013 年期间，赠款在向所有发展中国家提供的官方发展援助总额中占 83.7%，在向最不发达国家提供的官方发展援助中则占 98.6%。发展援助委员会国家在 2014 年 12 月决定，为确保以高度优惠的条件向最不发达国家和其他低收入国家提供贷款，只有赠款在其中至少占 45%的贷款才可作为官方发展援助列报，而在向较低收入和中等收入国家提供的贷款中赠款则只需至少占 15%，在向中上等收入国家提供的贷款中赠款至少占 10%，如此才能作为官方发展援助列报。

31. 毕业后双边财政援助的条件可能会改变。例如，已毕业国家将不再能以向最不发达国家提供的优惠利息得到日本通过日元贷款项目服务提供的资金。一般而言，毕业后贷款的优惠程度会降低，不附带条件的官方发展援助的份额也会降低。优惠程度的降低可能会增加某些即将毕业的最不发达国家的债务负担，特别是太平洋地区的国家。

32. 贸易伙伴承诺以免关税、免配额市场准入方式向最不发达国家提供贸易优惠。此外，发展伙伴同意向最不发达国家提供各种形式的技术和财政支助，以增强多样化和提高生产能力。大多数发达国家根据《2005 年香港部长级宣言》和 2013 年世界贸易组织(世贸组织)在巴厘就向最不发达国家提供免关税和免配额市场准入作出的部长级决定向产自最不发达国家的产品提供几乎全面的“免关税、免配额”准入。一些发展中国家，包括智利、中国和印度，对最不发达国家实施全面

免关税和免配额计划。在 2014 年大约有 60% 的最不发达国家出口品，不包括石油和军火，受益于真正的优惠待遇，但不包括最惠国待遇规定的免关税准入，而 2000 年则为 35%。但是，最不发达国家利用优惠市场准入的程度有很大差异，取决于其供应方面的制约因素。<sup>2</sup>

33. 向最不发达国家提供的其他贸易支助与世贸组织的特别条款和《与贸易有关的知识产权协议》的条款有关。在服务贸易领域，2011 年第八次世贸组织部长级会议通过了一个豁免，允许成员国向来自最不发达国家的服务和供应商提供优惠市场准入。在通过关于落实该豁免的决定后，最不发达国家提出集体要求，说明它们希望哪些服务和模式能得到优惠市场准入。澳大利亚和加拿大是最先就它们将给予优惠待遇的部门和供应模式向世贸组织作通报的两个国家。加拿大的通报，除其他外，包括自然人的临时流动、便利学生交流的措施和金融服务。澳大利亚的通报包括若干服务部门，包括旅游、运输和商业服务。世贸组织其他 16 个成员国再次承诺，将在 2015 年 7 月 31 日之前就向最不发达国家的服务和供应商提供优惠市场准入问题提交通知。

34. 根据《联合国气候变化框架公约》的规定创建了融资来源，以解决发展中国家在减缓和适应气候变化方面的特别需求。除其他外，全球环境基金信托基金于 1994 年开始运作。2001 年，气候公约缔约方会议设立了最不发达国家基金，以支持最不发达国家编制和执行国家适应行动方案。迄今为止已有 51 个最不发达国家(包括已毕业国佛得角、马尔代夫和萨摩亚)从该基金获得 1 220 万美元用于编制各自的行动方案，48 个国家获得总共 72 625 万美元用于 138 个行动方案项目，以解决紧迫和眼前的适应需求。

35. 《为最不发达国家提供贸易技术援助的强化综合框架》是一个多捐助方方案，用于支持最不发达国家提高其在国际贸易体系中的参与程度。经过广泛审查之后，在世贸组织 2015 年第五次全球贸易援助审查期间启动了《框架》第二阶段。该方案首次可以既向区域项目也向国家项目提供资金。《框架》第二阶段将涵盖 2016-2022 年期间。迄今为止已有 47 个最不发达国家和 3 个最近毕业的国家，即佛得角、萨摩亚和马尔代夫，得到了《框架》的支持。

36. 联合国为最不发达国家代表参加大会年度会议提供了财政支助。联合国为相关旅行支付如下费用(但不包括生活费)：每个最不发达会员国最多派 5 名代表出席大会常会、每个最不发达会员国派 1 名代表出席大会特别会议或紧急会议，以及被指定为出席大会届会的代表或候补代表的在纽约的常驻代表团的 1 名成员。

37. 为最不发达国家支付联合国预算的会费设定了 0.01% 的上限。到目前为止尚未考虑过这方面的平稳过渡措施。

<sup>2</sup> 见《2015 年千年发展目标报告》(可查阅 [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf))。

### 现行平稳过渡措施

38. 大会在第 67/221 号决议中吁请发展伙伴作出努力，使其双边和多边战略及援助方案支持相关国家在毕业之后的一段时间里的国家过渡战略。

39. 大会在同一决议中还邀请发展伙伴考虑采用最不发达国家指标，即人均国民总收入、人力资产指数和经济脆弱性指数，作为其分配官方发展援助的部分标准。这将成为一个内在的平稳过渡措施，并能使官方发展援助的分配更稳定和更可预测。

40. 关于最不发达国家基金，如果一国在毕业之前就编制了国家适应行动方案则可继续从最不发达国家基金获取资金，但只可用于少数几个项目，这之后就不能再获取资金了。佛得角和马尔代夫受益于这种时限延长。这两个国家在从最不发达国家类别毕业后仍然获得资金，用于执行一个国家适应行动方案项目。

41. 从最不发达国家类别毕业的《为最不发达国家提供贸易技术援助的强化综合框架》的受惠国将在毕业之后的三年时间里自动继续获取《框架》的裨益，若提出理由并经《框架》委员会批准，则还可再延长两年。

42. 在贸易优惠方面，欧洲联盟自 2012 年开始采取了一个普遍平稳过渡措施；该措施将从最不发达国家类别毕业的国家享受“除武器之外一切产品”倡议的裨益限期延长为至少三年的过渡期间。其目的是减轻因取消了根据最不发达国家特殊安排提供的关税优惠可能产生的任何不利影响。在 2007 年从最不发达国家类别毕业的佛得角被允许继续享受“除武器之外一切产品”优惠产生的裨益至 2010 年；之后，欧盟确定，过渡时期并未使佛得角得到克服其对一个关键出口部门过度依赖、从而减轻取消“除武器之外一切产品”计划的潜在不利影响所需的时间。因此，平稳过渡时间再延长了两年。在该时期结束后，欧盟给予佛得角“普惠制+”（普遍优惠制）地位，规定在满足某些善治条件后可获得优惠进入欧盟市场的机会。<sup>3</sup> 马尔代夫继续受益于根据最不发达国家特别平稳过渡安排提供的“除武器之外一切产品”优惠，直到 2013 年 12 月 31 日。于 2014 年毕业的萨摩亚同样在为期三年的过渡期间继续受益于“除武器之外一切产品”优惠。

43. 大会在第 67/221 号决议中邀请尚未确立延长或分阶段取消优惠市场准入程序，包括除其他外无关税和无配额待遇的贸易伙伴，作为一般性措施或在协商机制中，以可预测方式澄清其立场，说明如何延长专门给予最不发达国家的优惠、延长年数或分阶段削减措施的详细情况。

44. 大会在第 65/286 号决议中决定，长期旅行支助津贴将应请求在现有资源内提供给佛得角和马尔代夫，期限为与该两国发展情况相适应的一段时期，最长为三年。同样的福利将给予其他任何从最不发达国家地位毕业的国家。

<sup>3</sup> “普惠制+”强化优惠制意味着全部取消对与普遍安排所涵盖的那些产品几乎相同的产品类别所征收的关税。这些优惠提供给批准并执行与人权和劳工权利、环境和善治相关的关键国际公约的那些国家。

45. 国际电信联盟(国际电联)向出席电信发展咨询小组会议的会员国代表提供研究金。该小组每年举行一次会议,以就执行每四年举行一次会议的世界电信发展会议的行动计划问题向电信发展局局长提供咨询意见。在现有预算限制范围内,向来自最不发达国家和来自人均国内总产值低于 2 000 美元的发展中国家的代表提供研究金,但最不发达国家有优先权。国际电联给予新毕业的国家,例如佛得角和马尔代夫,一个不确定时间长短的宽限期,使它们在毕业后继续获得研究金。

#### 获得非专门给予最不发达国家的待遇

46. 已毕业国家仍然能受益于官方发展援助和贸易优惠并获得根据其他安排提供的特别待遇。下文说明这类支持中其中一些与上文所讨论的措施密切相关的支持。

47. 鉴于过去几年里分配给最不发达国家的官方发展援助仅占这类援助总额的大约三分之一,因此很明显,已毕业国家将继续有机会获得这类资金流。世界银行、国际货币基金组织和各区域开发银行不把最不发达国家类别作为分配援助的一个标准。有 77 个国家被认为有资格获得世界银行国际开发协会提供的高度优惠支助。最近对该协会资源的第十七次补充于 2013 年 12 月完成,使在 2014 年至 2017 年三年期间用于项目供资的金额达到创纪录的 346 亿股特别提款权(521 亿美元)。获取资格界定为人均国民总收入低于已确定并每年更新的门槛值(2016 财政年度的门槛值为 1 215 美元)。该协会还向一些国家提供支助,包括几个小岛屿经济体,因为这些国家虽然超出业务上限,但尚不具有向国际复兴开发银行借贷所需的信用程度。相关资格是:小岛屿的人口数必须少于 150 万、具有因规模和地理位置造成的严重脆弱性,以及信用程度和筹资备选办法非常有限。这些经济体平均是该协会业务上限的四倍(有些高达业务上限的六倍)。佛得角、基里巴斯、马尔代夫、萨摩亚、圣多美和普林西比、图瓦卢和瓦努阿图根据小岛屿经济体的例外规定有机会获得该协会的支助。

48. 若干最不发达国家在毕业后同样可能继续受益于优惠市场准入。例如,基里巴斯、萨摩亚、所罗门群岛和图瓦卢这些最不发达国家因其具有《南太平洋区域贸易和经济合作协定》成员国资格而可以在优惠基础上进入市场,使它们的大多数产品在免关税和不受限制或优惠条件下进入澳大利亚和新西兰的市场。

49. 《非洲增长和机会法》是一个非互惠性贸易优惠方案,让来自符合资格的撒哈拉以南非洲国家的某些产品在免关税待遇的情况下出口到美利坚合众国市场。该方案的期限最近又延长了 10 年。目前有 39 个符合资格的受益国,其中 26 个是最不发达国家。在关税裨益和一般资格标准方面,《非洲增长和机会法》类似适用于 120 多个发展中国家的《美国普遍优惠制》计划。但是,《非洲增长和机会法》涵盖更多产品,特别是服装,并且还包含普惠制标准之外的其他资格标准。《非洲增长和机会法》对撒哈拉以南非洲的服装业产生了巨大影响,促成在该区域建立了若干个纺织厂。毕业不会对享受《非洲增长和机会法》的资格产生任何影响。

50. 《经济伙伴关系协定》是欧洲联盟与参与区域经济一体化进程的非洲、加勒比和太平洋地区国家经谈判达成的贸易和发展协定。缔结这些协定的目的是要取代欧盟根据《非洲、加勒比和太平洋国家集团成员为一方与欧洲共同体及其成员国为另一方之间的伙伴关系协定》向这些区域的国家提供的单边贸易优惠。已经与 7 个区域谈判了《经济伙伴关系协定》，涵盖 37 个最不发达国家和 3 个已毕业国家(除马尔代夫以外的所有国家)。但是，这些协定正处于谈判、缔结和批准的不同阶段。<sup>4</sup> 尚未签署《经济伙伴关系协定》的已毕业国家在“除武器之外一切产品”倡议下的平稳过渡措施到期后可根据普遍优惠制规定进入欧盟市场。

51. 最不发达国家基金的资金专门提供给最不发达国家，而其他基金的资金则提供给所有发展中国家。特别气候变化基金成立于 2004 年，目的是向与气候变化有关的活动、方案和措施提供资金；截至 2015 年 4 月，该基金已资助了包括 12 个最不发达国家在内的 79 个国家的项目。于 2009 年投入运作的适应基金是《联合国气候变化框架公约京都议定书》缔约方设立的，目的是资助发展中国家的具体适应项目和方案。

52. 新设立的哥本哈根绿色气候基金旨在实现平等分配其用于减缓和适应方面的资源，同时确保在用于适应的资金中至少有一半提供给脆弱国家，包括小岛屿发展中国家、最不发达国家和非洲国家。因此，当一些非洲国家和小岛屿国家从最不发达国家地位毕业后，它们获取这类资金的机会不会有太大变化。

## 四. 即将毕业和已毕业国家在平稳过渡方面的经验

### 制订平稳过渡战略

53. 大会在第 67/221 号决议中强调，成功过渡的必要基础是，每个即将毕业的国家都应在本国领导下并在《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》所有利益攸关方的参与下，在大会表示注意到关于该国的毕业建议之日和实际毕业日之间的那段期间里，优先制订国家平稳过渡战略。此外，还邀请已毕业国家编写关于毕业后平稳过渡的报告。

54. 瓦努阿图在 2006 年首次、2009 年第二次和 2012 年第三次被认为达到了毕业标准。大会在 2013 年底决定，毕业应于 2017 年底生效。瓦努阿图政府已建立一个负责制订政策干预措施的委员会，以解决脱离最不发达国家类别后可能产生的不利影响。该委员会正与发展 and 贸易伙伴就平稳过渡战略展开工作，并负责审查和监测过渡进程，以确保瓦努阿图继续行进在可持续发展道路上。平稳过渡战略应侧重于最大限度地减少毕业的潜在不利效应。瓦努阿图因其面积很小及易受气候变化和自然灾害的不利影响而存在高度脆弱性问题，必须加以解决。应进一步加强国际支助，以解决毕业后继续存在的脆弱性问题。

<sup>4</sup> 见 <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>。

55. 赤道几内亚在 2006 年首次和 2009 年第二次达到毕业标准。大会在 2013 年底表示注意到经济及社会理事会的建议并决定，毕业应于 2017 年年中生效。经济和社会事务部编写的影响评估报告指出，在专门给予最不发达国家的支助方面的损失可能微不足道，因为该国被世界银行归入高收入国家类别而未获得大量官方发展援助。同样在贸易方面，对其主要出口产品-石油征收的关税一般为零或非常少，因此几乎不存在获得贸易优惠的空间。但仍应制订平稳过渡战略，以最大限度地利用仍然可获得的专门给予最不发达国家的支助，并确保行进在可持续发展道路上，其中的关键是结构转型。

56. 萨摩亚于 2014 年 1 月 1 日毕业，之前大会决定将其原定于 2010 年 12 月的毕业日期延后，因为该国在 2009 年遭受了海啸袭击。萨摩亚政府在 2012 年编写了平稳过渡战略。该战略是萨摩亚国家发展计划的组成部分。该国政府继续与发展伙伴就继续开展支助方案问题举行协商。在 2011 年与萨摩亚大多数发展伙伴商定了一个联合政策矩阵，为交付与业绩挂钩的援助建立了基础。

57. 萨摩亚经过谈判延长了与中国的免关税和免配额计划的时限，在 2017 年之前一直可享受诺尼果汁和其他农业加工产品的零关税待遇。该国还根据《南太平洋区域贸易和经济合作协定》和其他计划继续享受对澳大利亚和新西兰的优惠市场准入。日本在萨摩亚毕业后不久，即在 2014 年 4 月将该国从优惠市场准入名单上除名。与 2013 年相比，萨摩亚 2014 年的鲜鱼出口价值下降了，但同期，作为该国其他主要出口产品的啤酒、诺尼果汁、芋头和椰子油都增加了。要确定近期出口波动的原因尚为时过早。

58. 由澳大利亚、日本、新西兰和欧洲联盟这些主要双边捐助方提供的援助方案在 2014 年仍继续实施，并未因毕业而产生任何重大影响。根据最近的估计，中国目前是萨摩亚第二大捐助方，以软贷款的方式提供了四分之三的援助。萨摩亚在 2014 年成功地以赠款方式获得了大部分援助流，但是来自多边金融机构和新出现的双边捐助方的贷款越来越多，引起了对该国外债水平的担忧。此外，萨摩亚在 2014 年毕业后继续获得联合国提供的与旅行有关的津贴。

#### 毕业对官方发展援助和贸易的影响

59. 佛得角和马尔代夫是两个可观察到在毕业和过渡阶段之后外部支助可能发生变化的国家。

60. 马尔代夫在 1997 年首次、2000 年第二次和 2003 年第三次被认为达到了毕业标准。大会在 2004 年表示注意到经济及社会理事会的建议。但大会在 2006 年决定将马尔代夫的毕业延期至 2011 年 1 月，因为该国在 2004 年 12 月遭受了海啸袭击。马尔代夫制订了一个以贸易发展和发展筹资为重点的平稳过渡战略。

61. 在 2011 年(即马尔代夫的毕业年)之前，向马尔代夫流入的官方发展援助流量大幅增加。<sup>5</sup> 在 2013 年，官方发展援助和来自发展援助委员会捐助方的官方发

<sup>5</sup> 由于马尔代夫和佛得角都是小岛屿国家，官方发展援助往往波动很大，因此难以在短期内得出明确的结论。

展援助总额都下降到该十年上半期的水平。部分原因是因为完成了重大基础设施项目和来自亚洲开发银行的资金流减少了，这是因为世界银行在 2010 年把该国列入中上收入国家类别。根据政府的估计，流入的赠款量在 2014 年有所回升。

62. 马尔代夫在 2013 年之前继续受益于欧洲联盟的“除武器之外一切产品”倡议，而欧洲联盟成员国是该国罐装金枪鱼和加工金枪鱼的主要进口方。在 2014 年，该国受益于欧洲联盟的普遍优惠制，其出口的金枪鱼的平均关税在零至 9.25% 之间。由于已被世界银行归入中上收入国家类别，因此该国现已无法受益于这些优惠，其出口的金枪鱼面临 4.4% 至 11% 的关税。在马尔代夫毕业之后，日本立即于 2011 年开始对进口自该国的金枪鱼实行 3.5% 的最惠国关税。马尔代夫的出口产品价值在其毕业后的大部分时间里保持不变，在 2011-2013 年期间出口额超过 3 亿美元。同一时期，鱼类出口的价值有所增加。但在 2014 年，渔业部门的状况恶化了，因为渔获量下降，而且国际金枪鱼价格也大幅度下跌。如要适当评估丧失贸易优惠对马尔代夫这一重要经济部门的影响，就必须在今后几年对渔业作进一步仔细监测。

63. 佛得角在 1997 年、2000 年和 2003 年达到毕业门槛值之后于 2007 年毕业。佛得角的平稳过渡得到了该国政府在捐助方支助小组合作下制订的战略的支持。官方发展援助和来自发展援助委员会捐助方的援助承诺总额在 2009 年以前一直持续增加。在 2010-2011 年出现与以往波动相符的下降后，官方发展援助在 2012 年和 2013 年达到自 2000 年以来的最高水平。在出口方面，快速增长的趋势在 2007 年后继续得到维持。出口总额从 2007 年的 1 900 万美元增加到 2013 年的 6 900 万美元。

## 五. 结论和建议

64. 会员国，包括发展伙伴，已认识到，在最不发达国家的毕业进程中应同时采取各种措施，以确保不使发展进程遭受危害并使实现可持续发展目标的进程成为可持续和不可逆转的进程。

65. 大会第 67/221 号决议各项规定为一个更可预测的毕业及平稳过渡进程和支助机制提供了坚实基础，从而确保丧失专门给予最不发达国家的国际支助措施不会危害已毕业国家的发展进程。

66. 佛得角、马尔代夫和萨摩亚这几个最近毕业的国家总的来说继续行进在各自的发展道路上，到目前为止官方发展援助流量和出口额都几乎保持着类似水平。它们的平稳过渡战略同样得到一些发展伙伴的支持。

67. 但仍需做很多工作才能有效落实大会第 67/221 号决议的众多规定；即将毕业和已毕业的国家要确立明确重点和发挥领导力，发展伙伴和联合国系统则同样要提供大力支持。

68. 应将毕业和平稳过渡战略纳入国家发展战略和捐助方援助战略。在毕业进程的早期就必须考虑到这类战略的编制周期。被认定有资格毕业的国家必须尽早就其过渡战略展开有所有相关捐助方和利益攸关方参加的协商进程。过渡战略应足够灵活，以便能应对在进程期间新出现的挑战。
69. 发展伙伴应及时提供信息，说明专门针对最不发达国家的支助措施和平稳过渡措施的情况，以使即将毕业的国家能适应分阶段取消专门给予最不发达国家的支助。
70. 发展伙伴在分配援助时应采用最不发达国家标准，即人均国民总收入、人力资产指数和经济脆弱性指数。这将成为一个内在的平稳过渡措施，并能使官方发展援助的分配更稳定和更可预测。
71. 在决定国际公共资金的优惠程度时应考虑到每一个受惠国的发展水平，即其收入水平、机构能力和脆弱性，以及将获得资助的项目的性质，包括其商业上可以维持的能力。这将帮助已毕业国家使其过渡更可持续。
72. 若干即将毕业的国家表示关切，它们是否还能以优惠方式获得来自多边开发银行和机构的资金和用于适应和缓解气候变化的资金。尤其是太平洋地区的最不发达国家和已毕业国家将继续面临遭受气候变化影响的高度脆弱性，包括因其面积小和位置偏远而造成的脆弱性。因此，不仅必须增加向最不发达国家提供的资金量，而且还要向已毕业国家提供获得优惠资金的机会，同时考虑到这些国家的脆弱性和地理限制因素。
73. 已承诺将自己一定比例的资源划拨给最不发达国家的联合国实体必须根据每个即将毕业国家的具体发展情况，考虑以可预测的方式，在固定的时间范围内延长和分阶段取消给予已毕业国家的专门针对最不发达国家的支助措施。
74. 应即将毕业和希望毕业的国家的请求，近年来在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室的领导下联合国的支助加强了。这是一个积极的趋势。在这方面，必须进一步促进高级代表办公室为协调联合国系统各组织所作努力的制度化，包括设立一个专职工作组作为其机构间协商机制的组成部分。必须加强和增进高级代表办公室在支持即将毕业的最不发达国家方面所开展的实质性活动和业务方案，以满足因今后几年里越来越多的最不发达国家将要毕业而日益增长的需求。
75. 为加强平稳过渡措施的实效，必须进一步加强对这类措施的监测和后续行动。因此，必须将毕业和平稳过渡问题明确列入 2016 年对《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》的高级别中期全面审查，以促发增加对毕业和新平稳过渡措施的支持的势头。这应包括在官方发展援助、贸易、投资和债务可持续性方面的全面支助措施，以确保已从最不发达国家地位毕业的国家能平稳过渡。