



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
28 April 2017
Chinese
Original: English

大会

第七十二届会议

处境特殊的各类国家组：

第四次联合国最不发达
国家问题会议的后续行动

经济及社会理事会

2016 年 7 月 28 日至 2017 年 7 月 27 日

议程项目 11 (b)

联合国各次主要会议和首脑会议的执行和后续
行动：《2011-2020 十年期支援最不发达国家行
动纲领》执行情况审查和协调

《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 71/238 号决议和经济及社会理事会第 2016/15 号决议提交的，两项决议都要求秘书长提交一份关于《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》（《伊斯坦布尔行动纲领》）执行情况的进度报告。



一. 引言

1. 本报告提出关于《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》(《伊斯坦布尔行动纲领》)最近执行进展情况的全面资料和分析,¹ 内容包括所有八个优先行动领域和促进毕业的总体目标。报告还反映了会员国为进一步执行《伊斯坦布尔行动纲领》做出的决定和采取的行动,包括 2016 年 5 月在土耳其安塔利亚举行的关于 2011-2020 十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领的综合中期审查的成果(见 [A/CONF.228/3](#), 第一章)。此外,报告强调了包括民间社会和私营部门在内的其他利益攸关方开展的活动。本报告使用的统计数据可在网上查阅。²

2. 本报告就如何改进《伊斯坦布尔行动纲领》执行工作提出了建议,目的是利用与《2030 年可持续发展议程》的协同作用(大会第 70/1 号决议),包括借助可持续发展目标和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》(见大会第 69/313 号决议,附件)以及《关于气候变化的巴黎协定》,³ 确保在最不发达国家实现《行动纲领》所载目标和具体目标。2016 年是执行这些协定的第一年。这些协定反映了最不发达国家的具体发展问题和《伊斯坦布尔行动纲领》的优先事项。⁴

二. 《伊斯坦布尔行动纲领》关键优先事项的执行进展情况

3. 最不发达国家国内生产总值(国内总产值)的平均增长率估计在 2016 年增加到 4.5%,2015 年是 3.8%。秘书处经济和社会事务部关于 2017 年的预测已经下调,从 5.6%下调到 5.2%,2018 年最不发达国家的预测增长率是 5.5%,远低于《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标设定的 7%。

4. 五个最不发达国家在 2015 年的增长率达到或超过 7%,但 2014 年有九个国家。2014 年,只有三个最不发达国家是负增长率,但 2015 年有六个国家经济倒退,不过它们的经济衰退预计到 2018 年会逐渐结束。2015 年,增长最快的经济体包括:埃塞俄比亚(9.6%)、马里和老挝人民民主共和国(7.6%)和缅甸(7.3%)。2016 年,估计缅甸增长了 8.3%,其次是柬埔寨和坦桑尼亚联合共和国(各为 7%)。

5. 造成表现参差不齐的原因是几个宏观经济情况。生产燃料的最不发达国家和其他商品出口国受到商品价格下跌的不利影响,导致增长放缓、财政失衡和外汇储备削弱。出口比较多元化的最不发达国家的处境就比较好。

¹ 第四次联合国最不发达国家问题会议报告,2011 年 5 月 9 日至 13 日,土耳其伊斯坦布尔([A/CONF.219/7](#)),第二章。

² 可查阅 <http://unohrlls.org/>。这些数据来自各国际组织发布的正式数据。

³ 见 FCCC/CP/2015/10/Add.1, decision 1/CP.21, 附件。

⁴ 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题为“2016 年最不发达国家状况”的报告在 2016 年发布,其中提供《伊斯坦布尔行动纲领》中关于可持续发展目标的目标和指标。可查阅 <http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2016/08/State-of-LDCs2016.pdf>。

6. 有些最不发达国家面临困境，是因为汇款减少、自然灾害或冲突、以及宏观经济紧缩。塞拉利昂 2014 年爆发埃博拉病毒疫情，经济在 2015 年收缩了 20.3%。发生冲突的国家也出现经济萎缩，这些国家包括南苏丹和也门，它们还同时发生饥荒，2016 年的增长率分别是-13.1%和-4.0%。

7. 贫穷状况在最不发达国家仍然持续存在，但由于缺乏数据无法进行全面监测。根据最新得到的资料，几个最不发达国家的贫穷现象减少了，这些国家包括布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔。自 2011 年以来提供贫穷数据的 19 个最不发达国家中，7 个国家的贫穷率高于 50%，4 个低于 20%。自 2001 年以来具有两个或以上数据点的 16 个最不发达国家中，有 9 个国家的贫穷率下降，7 个国家的上升。

A. 生产能力

8. 最不发达国家的结构转型速度比不上其他发展中国家。最不发达国家制造业平均所占份额只略微增加，从 2014 年的 12.1%增加到 2015 年的 12.7%。此外，在提供了 2015 年数据的 30 个最不发达国家中，有 14 个国家的制造业占国内总产值份额下降（其中非洲国家 11 个，亚洲太平洋国家 3 个）。

9. 资本形成总额占国内总产值的百分比自 2011 年以来稳定维持在 24%左右，而整个发展中国家的平均是 31.6%。2015 年，实际投资下降到占国内总产值的 23.5%，低于 2014 年的 24.9%。

基础设施

10. 每百人因特网用户数继续增加，2015 年达到 12.6%，高于 2014 年的 10.3%，是 2010 年比率的三倍。五个最不发达国家在 2015 年的每百人因特网用户数在 25%以上——不丹（39.8）、圣多美和普林西比（25.8）、苏丹（26.6）、图瓦卢（42.7）和也门（25.1）。可是，19 个最不发达国家的因特网使用率仍然低于 10%，其中 11 个国家低于 5%。

11. 每百人移动电话用户比例也从 2014 年的 63.3%增加到 2015 年的 68.6%（比 2010 年的比例增加了一倍多）。柬埔寨、冈比亚、莱索托、马里和东帝汶 2015 年的普及率超过百分之百。可是，12 个最不发达国家仍有半数以上的人口无法使用移动电话。而且，即使在移动电话总使用率高的国家，城乡差距仍然持续。

12. 最不发达国家的空运量在世界运输总量中所占份额略有增加，从 2014 年的 0.8%增加到 2015 年的 0.9%（比 2010 年的 0.47%几乎增加了一倍）。埃塞俄比亚和孟加拉国占最不发达国家空运量的 85%（分别占 74%和 11%），而 12 个最不发达国家的空运量是零或微不足道。

13. 班轮运输衔接指数是用来衡量各国与全球运输网络的衔接程度，从 2015 年的 8.6%下降到 2016 年的 8.2%，但仍然比 2011 年的比例高出 31%。在海上基础设施的质量方面，最不发达国家在世界经济论坛港口基础设施措施的质量评分是 2.9（从 1 分到 7 分），与整个发展中国家的 3.5 分差距不大。

14. 在基础设施投资的公私伙伴关系有可能提高生产能力。世界银行私人参与基础设施数据库最近提出的例子包括：塞内加尔的达喀尔-迪昂尼亚迪奥收费道路延长线，投资 1.73 亿美元；尼泊尔的加德满都-库里克哈尼-黑道达隧道公路，总投资 3.5 亿美元。不过，最不发达国家需要进行更多投资和管理改革，才能缩小基础设施差距，加入全球价值链。

能源

15. 最不发达国家获得电力供给的人口百分比有所增加，2012 年是 35.8%，2014 年是 38.3%。亚太区域最不发达国家的进步速度比非洲国家快。圣多美和普林西比、卢旺达和苏丹的进步最快。电力供给的增长速度参差不齐。在 6 个最不发达国家，2012 到 2014 年期间获得电力供给的人口比例下降。同样，在电力供给方面的城乡人口差距仍然巨大：2012 年，农村人口只有 26%用得上电，而城市人口是 68%。

16. 阻碍能源供给增长速度加快的因素包括：能源供给扩展缓慢、使用费太高（部分原因是能源组合偏重依赖用燃料发电厂，和电力在传输和配送时损耗）、以及缺乏投资。可再生能源发电技术的竞争力大有改进，给许多最不发达国家提供了增加使用技术的新机会，使得这种技术负担得起并容易获得。

科学、技术及创新

17. 在科技及创新方面，最不发达国家全面落后。最不发达国家的公民（居民和非居民）2014 年申请了 542 项专利，而 2010 年是 639 项。要比较的话，斯里兰卡只在 2013 年就申请了 516 项专利。不仅如此，专利申请只集中在少数几个最不发达国家，其中孟加拉国占 54%，柬埔寨占 12%，也门 10%。马达加斯加和赞比亚申请的专利数居于非洲最不发达国家前茅，分别占总数的 6%和 7%。

18. 2013 年，在世界各地刊物上发表的科技文章只有 0.3%来自最不发达国家（高于 2010 年的 0.27%），相当于每 100 万人 7.2 篇。关于最不发达国家研究开发支出的有限数据显示，可能低于国内生产总值的 0.5%，而发展中国家是 1.4%。这样低的支出率部分说明了为什么最不发达国家经济使用的先进技术有限。扩大使用技术还遇到其他阻碍，包括：孤立于全球研究网络之外，国内科技能力有限，以及研究开发缺乏技术和研究人才。

19. 2016 年 12 月 23 日，大会正式建立最不发达国家技术库，成为一个新的联合国机构，这是《伊斯坦布尔行动纲领》所说的最不发达国家的长期优先事项，并在可持续发展目标 17 中重申。技术库的目的是在知识产权和有关技术政策方面建设国家和区域能力，并促进以共同商定的条款和条件自愿转让技术。

私营部门发展

20. 最不发达国家在为私营部门创造有利环境方面做了一些改善，其中数个国家目前在营商环境指标总排名中跻身 100 强，如不丹（第 73 位）、卢旺达（第 56 位）、瓦努阿图（第 83 位）、赞比亚（第 98 位）。十四个最不发达国家在开办企业排在前 100 位，七个最不发达国家在跨境贸易方面排在前 100 位。

21. 不过，在私营部门，小企业的普遍存在阻碍了企业间联系，缩小创新和规模经济的范围，限制生产力增长。其他阻碍私营部门发展的因素还包括运输费用、交易成本和贸易壁垒太高，限制了最不发达国家在全球市场的竞争能力。

B. 农业

22. 在大多数最不发达国家，农业从业人员仍在人口中占据最大比例，平均为 60%。农业增值在国内总产值中的平均份额保持不变，过去三年都在 26% 左右。

23. 据 2015 年的估计，最不发达国家有 1.77 亿人忍饥挨饿，他们主要生活在农村地区，占人口总数的 22.3%。这些人依赖农业为生，主要支出用于粮食，使得他们特别容易遭受贫穷和饥饿。2017 年 2 月，南苏丹宣布出现饥荒，几乎半数人口严重缺乏粮食。在索马里和也门另外两个最不发达国家，饥荒迫在眉睫。

24. 2010 至 2014 年，最不发达国家的农业生产率保持不变，人均生产指数从 2004-2006 年间的基线 100 升至 112.3 上下。非洲最不发达国家每公顷可耕地的化肥用量仅略有增加，从 2013 年的 24.1 公斤增至 2014 年 26.7 公斤。亚洲最不发达国家的化肥用量则大得多，2014 年为 81.7 公斤。不过，这主要是由于孟加拉国和尼泊尔的用量极大。大多数其他亚洲国家的化肥用量约为 20 公斤。灌溉情况在大多数最不发达国家也没有多大改善，全部农地中只有 8.3% 得到灌溉。

25. 粮食价格最近下跌，使得城市贫民可以买到比较便宜的粮食，但也对农村产粮户的收入造成负面影响。而且，价格下跌和动荡不稳使不确定性增加，并减少农业投资。

C. 贸易

26. 世界贸易中最不发达国家的所占份额从 2014 年的 1.09% 进一步下降到 2015 年的 0.97%，自 2007 年以来首次低于 1%，更低于《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标所订的 2%。最不发达国家的出口集中于商品的情况有所改变，2015 年的出口比率是 67%，包括初级商品、宝石和非货币黄金，低于 2014 年的 76%。部分原因是最近商品价格下跌，但也因为服装出口的重要性增加，主要来自孟加拉国和柬埔寨。

27. 2016 年，世界贸易组织(世贸组织)成员国继续努力，对所有最不发达国家的产品实行免关税和免配额市场准入。所有发达成员国都对最不发达国家的产品实行全部或重大免关税和免配额的市场准入。越来越多发展中成员国，包括最不发达国家的前几名贸易伙伴（中国、印度和泰国），给予最不发达国家很大程度的免关税和免配额市场准入，有些准入达到全面免关税和免配额的程度。

28. 关于贸易优惠的原产地规则变得更为透明。2017 年 1 月 1 日，欧洲联盟、挪威和瑞士对来自最不发达国家的登记的出口商实施原产地证书的自我核证的新制度。

29. 在为最不发达国家的服务和服务业者提供特惠待遇方面取得了进展。世贸组织 2015 年在内罗毕举行的第十届部长级会议通过了对最不发达国家的服务给予

豁免的决定后，成员国继续努力落实该决定。迄今已有 23 个成员国通知世贸组织，为最不发达国家的服务提供特惠待遇。

30. 中期审查的目标包括增加支持，以及努力增加给最不发达国家的贸易援助的比例。2015 年，提供给最不发达国家的贸易援助付款为 105 亿美元，与 2009-2011 期间的平均付款比较，名义上增加了 18%。给最不发达国家的贸易援助付款半数以上用于经济基础设施项目，农业获得四分之一以上的付款。给最不发达国家的贸易援助付款占 2015 年付款总额的 27%，2014 年是 25%。

31. 《伊斯坦布尔行动纲领》要求按照加入准则，促进和加快与最不发达国家的加入谈判。48 个最不发达国家中，目前有 36 个是世贸组织成员。两个最不发达国家，阿富汗和利比里亚，于 2016 年正式加入了世贸组织；2016 年 12 月，与另外两个最不发达国家，索马里和东帝汶，开始了加入谈判。还有六个最不发达国家（不丹、科摩罗、赤道几内亚、埃塞俄比亚、苏丹和圣多美和普林西比）正在进行加入程序。

32. 世贸组织的《贸易便利化协定》得到乍得和卢旺达批准后，于 2017 年 2 月 22 日生效。根据世贸组织的研究报告，一旦该协定完全执行，最不发达国家出口的新产品数目很可能增加到 35%。这可能对最不发达国家的贸易条件产生积极影响，因为这些国家的出口总值可能增加。

D. 商品

33. 最不发达国家的初级商品出口所占份额显著下降，2011 年出口的平均百分比是 80%，2015 年下降到 67%。商品出口下降的主要部分是燃料（21%）。不过，同一时期，制成品出口增加了约 12%。

34. 发生这些改变的背景是，在 2011/12 年价格高峰之后，后商品价格继续下跌。石油供应能力强大造成年度原油价格急剧下跌，2011 年至 2015 年期间下跌率大于 50%。石油价格在 2016 年略有回升，但仍然低于 2012-2014 年的价格。非燃料商品的价格也很疲弱，粮食价格在 2011 和 2015 年期间大约下跌了 22%，主要原因是全球谷物生产量增加，促使谷物价格下降。2016 年，粮食价格平均稍微增加了 4%，预期还将进一步轻微增加。商品价格短期内预计仍然低落，因此商品出口业者的增长前景依然黯淡。

35. 贸易条件恶化导致大多数石油净输出的最不发达国家经济萎缩，这些国家包括安哥拉、乍得、赤道几内亚、南苏丹和东帝汶。石油净输入的最不发达国家原以为会因为低价改善了贸易条件而获益，却只出现疲弱增长率。这显示价格下跌对输入石油的最不发达国家的经济活动影响有限。

E. 人类和社会发展

教育和培训

36. 虽然在这个十年开始时取得了很大进展，但普及初等教育对许多最不发达国家来说仍然是一大挑战。2014 年的小学净入学率为 83.2%，而 2010 年为 81.9%。

2009- 2015 年期间最不发达国家超过 3195 万小学适龄儿童没有入学。与其他发展中国家相比,最不发达国家的中等教育入学率偏低。2009- 2015 年期间,有 1 940 万适龄少年没有在初中入学。儿童与教师比例高、基础设施差、培训不足和缺乏设备等问题导致教育方面的表现低于预期标准。

人口与初级保健

37. 最不发达国家的人口在 2015 年是 9.54 亿,自 2000 年以来增加了 43%。预测显示,这个趋势将继续下去,估计从 2015 到 2030 年 人口将增加 38.9%。

38. 孕产妇死亡率仍然很高。2015 年,最不发达国家每 10 万例活产中的孕产妇死亡人数为 435 人。不到 40%的母亲和只有四分之一的新生婴儿在产后两天内获得产后检查。大部分人口居住在农村,那里能提供的适当保健设施和熟练医护人员有限,增加了提供适当服务的困难。

青年发展

39. 2015 年,最不发达国家的中位年龄是 19.7 岁,是所有国家组中最低的。2010-2015 年期间的生育率是 4.27%,与其他发展中国家相比也是偏高。最不发达国家的计划生育资源有限,已婚或与人同居的育龄妇女中只有 36.3%使用现代避孕方法,有 22%无法获得计划生育服务。

住房

40. 2016 年,最不发达国家有 68.1%的人口生活在农村地区,相比 2011 年的 70.6%略有下降。从农村向城市的境内移徙导致城市人口的比例增加,从 2000 年的 24.4%增加到 2016 年的 31.9%。预测显示,最不发达国家的城市人口到 2030 年 将占总人口的 39.3%。

41. 最不发达国家目前有一半城市人口生活在居民不到 300 000 人的城市。这些城市将会出现人口快速增长,预测从 2014 到 2030 年年增长率 3%。居民 500 万到 1000 万人的城市数目将增加十倍。城市和城郊人口增加,却往往缺乏相应的必要服务和适当基础设施。随着城市增长,在提供保健、供水和环卫等基本服务方面也越来越不平等。而且,由于基础设施落后,遇到突发性流行病等外来冲击时就更难应对。

水与环境卫生

42. 2011 到 2015 年期间,最不发达国家有 3900 万人得以从经过改善的水源获得饮用水,增加率是 7.8%。然而,2015 年仍有 30.8%的人口没有这项福利。在农村地区,这个比例是 38.3%,而在城市是 14.3%。

43. 2015 年,有 62.5%的人口没有经过改善的环卫设施,比 2014 年减少了 1%。自 2011 年以来,有 6 290 万人获得此种服务,比 2011-2015 年期间增加了 21%。

性别平等和增强妇女权能

44. 十一个最不发达国家实现了初等教育的性别平等。不过，它们之中没有任何国家实现了中等和高等教育的性别平等。中等教育中的差别比较大，但有些国家已取得重大进展。高等教育的性别差距依旧巨大。

45. 过去十年来，妇女在议会中的代表人数一直在增加。2017 年 3 月，最不发达国家的议会中有 23.5% 的席位由妇女占据，自 2011 年以来增加了 3.3%。妇女占议会席位比例最高的前 20 个国家中，有 6 个是最不发达国家。⁵

社会保护

46. 就业不足和就业不稳定对最不发达国家构成严重挑战，三分之一以上就业人口的生活极端贫穷。2014 年，就业人口占 15 岁以上人口的比例是 69.4%，占 15 至 24 岁人口的比例是 53.4%。

47. 许多最不发达国家的结构特征和经济阻碍了创造体面的就业机会。最不发达国家 2000 至 2014 年期间的就业增长率是每年 2.8%；成人是每年 3.3%；青年是每年 2.2%，低于同时期的平均增长率。

48. 使用 2009 年以来的最新数据，最不发达国家覆盖最贫穷的五分之一人口的社会保护和劳工保护比例是 21%。鉴于最不发达国家的结构和一些国家的经济规模，国内资源有限，增加的空间很小，因此公共部门难以增加社会支出。最不发达国家的非正规经济部门规模小，也是难以覆盖最贫穷人口的原因之一。

F. 多重危机和其他新出现的挑战

经济冲击

49. 全球局势动荡不定继续影响最不发达国家；在一些国家，冲突、自然灾害和埃博拉病毒爆发以及商品价格下跌严重扰乱经济，导致增长放缓。

50. 在这个背景下，最不发达国家储备金总额与外债的比率从去年的 55% 下降到 52.4%，只有 8 个国家有所改善。14 个最不发达国家的外汇储备比去年多。不过，这些国家的还本付息平均额度占出口的百分比从 6% 增加到 7.5%，有 4 个最不发达国家的业绩所有改善。

气候变化与环境可持续性

51. 去年全球气温创下空前最高记录，海平面不断上升，海上浮冰异常地低。强劲的厄尔尼诺气候现象使得温室气体排放造成的长期气候变暖变得更为复杂。横贯南部和东部非洲以及中美洲的严重干旱威胁到数百万人民。热带风暴带来大范围苦难，暴雨和洪灾横扫东亚和南亚。最不发达国家受到这些灾害的严重影响。

⁵ 卢旺达(61.3 %)、塞内加尔(42.7 %)、莫桑比克(39.6 %)、埃塞俄比亚(38.8 %)、东帝汶(38.5 %) 和安哥拉(38.20 %)。这些百分比是妇女在下议院所占席位的比例。由于政治制度的结构不同，有些国家并设有上议院或参议院。

这些国家中有好几个受到粮食不安全和饥荒的威胁，太平洋区域的最不发达国家因为气候引发的人口移徙据报正在增加。

52. 不过，在支援最不发达国家应对气候变化挑战方面取得了一些进展。到 2017 年 2 月，最不发达国家基金国家适应行动纲领的捐助方认捐款累计达 12.2 亿美元，已缴捐款总额为 11.4 亿美元。到 2017 年 3 月，全球环境基金理事会共核准了 248 个由最不发达国家基金资助的国家适应行动纲领执行项目，还有 29 个关于此种项目的提议已经通过技术鉴定，正在等待可用资源。根据国家适应计划全球支助方案，该基金已提供 4 170 万美元来支援五个最不发达国家的国家适应计划。

53. 此外，绿色气候基金给每个国家拨款 300 万美元，用于制订国家适应计划。利比里亚和尼泊尔已经取用了这笔资金。此外，根据该基金的准备和帮助筹备方案，每年向每个国家拨款 100 万美元，已经向 20 个最不发达国家承付 580 万美元。还有 9 个国家从该基金取用资金，以执行适应项目。可是，许多最不发达国家在取用和吸收气候资金时遇到困难，因为申请程序太复杂，机构能力也有限。而且，这些数额只够支付适应工作所需资金估计数的一小部分。

54. 森林可以封固二氧化碳，从而减缓气候变化。森林还有助于保护生物多样性，防治水土流失，并提供生态系统服务和经济效益。砍伐森林仍然是最不发达国家要关注的问题，过去一年中，除了三个国家外，所有最不发达国家的森林覆盖面积都在缩小。

减少灾害风险

55. 干旱、热带气旋以及严重风暴、洪水和热浪等极端气候带来灾害，造成许多人死亡和社会经济影响。灾害可以严重影响发展和增长，特别是在应对能力最差的国家。

56. 2016 年 10 月，海地南部遭到飓风“马修”扫过。该地区大部分基础设施遭到摧毁，包括通信、交通、保健设施和学校。2017 年 3 月，旋风“爱娜沃”影响到马达加斯加几乎 50 万人的生活，一些地区被吹毁的房屋超过 40 000 间，口粮作物损失在 85% 以上。

57. 第三次世界减少灾难风险大会通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》（见大会第 69/283 号决议，附件二）认识到最不发达国家（以及一些其他国家组）应得到特别关注，因为这些国家的脆弱性和灾害风险水平较高，往往大大超过它们应对灾害和灾后恢复的能力。针对仙台目标 18（g），联合国减少灾害风险办公室、世界气象组织和世界银行，连同其他合作伙伴，发起了气候风险和预警系统倡议，旨在大力增加小岛屿发展中国家和最不发达国家的多灾种预警系统的能力。按照这一倡议，所有有关小岛屿发展中国家和最不发达国家到 2020 年都至少建立了适度的预警系统和风险信息能力。该倡议希望到 2020 年筹集到 1 亿美元，以填补现在双边和多边合作方案中的缺口。全球减灾和灾后恢复基金主持的一个信托基金将用来支持建立执行机构和组织及其活动。

G. 调动财政资源用于发展和能力建设

调动国内资源

58. 最不发达国家国内储蓄总额在国内总产值中所占份额从 2004 年的 16.2% 下降到 2015 年的 12.9%，原因是商品收入和增长下降了。最不发达国家政府的国内收入异常地低，原因包括：这些国家的经济结构、高贫穷率、税务行政薄弱和税务系统败坏。不过，近几年来，大多数最不发达国家增加了税收占国内总产值的百分比，从 2010 年的 13.0% 上升到 2014 年的 14.8%。因此，这些国家中有一半的税收占国内总产值的份额达到或超过 15%，低于这个份额的国家被认为很难履行基本国家职能。这是因为许多最不发达国家推行了税务系统改革，希望减少逃税现象、扩大税基和增加透明度。有几个最不发达国家的税务机关已经脱离行政机构，成为独立自主单位。

59. 为了加强调动国内资源，向税务系统增加提供官方发展援助。在经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会成员国提供给最不发达国家的官方发展援助总额中，给税务政策和行政的特定援助所占份额从 2014 年的 0.06% 增加到 2015 年的 0.30%，但此援助只集中在极少数几个国家。

官方发展援助

60. 经合组织发展援助委员会国家提供给最不发达国家的官方发展援助总额在 2014 年是 410 亿美元，2015 年按名义值计算减少到 373 亿美元，按实值计算则是增加了 8%，因为发展援助委员会国家的货币相对于美元来说贬值了。初步数据显示，2016 年提供给最不发达国家的双边官方发展援助净额是 240 亿美元，与 2015 年相比按实值计算下降了 3.9%。2015 年，官方发展援助总额的 28% 分配给最不发达国家，低于 2014 年的 39%。经合组织发展援助委员会中共有 7 个捐助国（丹麦、芬兰、爱尔兰、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国）达到了目标，至少将国民总收入的 0.15% 用于对最不发达国家的官方发展援助，但少于 2014 年的 8 个国家和 2013 年的 9 个国家。整个官方发展援助占捐助国国民总收入的比例维持在 0.09%，远低于《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标要求的 0.15% 的较低标准。爱尔兰在提供给最不发达国家的官方发展援助中所占的比例最高，达 48%。比利时承诺到 2019 年最少提供官方发展援助的一半给最不发达国家。⁵ 有几个发展伙伴指定一大批最不发达国家为重点国家。例如，挪威指定的 12 个重点国家中有 11 个是最不发达国家。⁸

61. 经合组织 2016 年关于提高发展合作实效的进展报告指出，援助的质量改进缓慢。官方发展援助的可预测性⁶ 总的来说没有提高，2015 年在最不发达国家

⁵ 比利时在年度部长级会议的发言，2016 年 9 月 24 日。

⁷ 挪威在年度部长级会议的发言，2016 年 9 月 24 日。

⁶ 衡量标准是：在发展伙伴指定的财政年度内支付给一国政府的发展合作筹资所占比例。

是 79%，低于其他发展中国家的 88%。利用国家系统的情况⁷略有改进，但最不发达国家的 45%比例远低于其他发展中国家的 56%。

外债

62. 最不发达国家的外债占国内总产值的百分比从 2014 年的 25.6%增加到 2015 年的 28.8%，超过了 2010 年 27.2%的最高记录。在此期间，莫桑比克和赞比亚增加的百分点最多（分别为 17.6%和 14.9%），但 13 个最不发达国家债务与国内总产值的比率在 2015 年略有减少，其中苏丹、索马里和乍得的减幅最大。为了避免债务无法持续，必须考虑主权债务重组的新办法。

外国直接投资

63. 2015 年，在绿地投资项目的带动下，流向最不发达国家的外国直接投资增加了三分之一，达到 350 亿美元。在这些国家的绿地投资中，大约有一半来自发展中国家。不过，流向最不发达国家的外国直接投资只占全球外国直接投资的 2%。

64. 而且，外国直接投资集中流入少数几个采矿和采油国家。不过，2015 年和 2016 年初，好几个最不发达国家也增加了对服务部门（电力、天然气和水、建造和运输）和轻工业的外国直接投资，包括食品和饮料。这些国家是：不丹、埃塞俄比亚、莫桑比克、缅甸、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。部分原因要归功于政策改变。邻近主要市场是另一个原因。

65. 外国直接投资的来源过去几年来也有改变。2015 年，来自发达国家的绿地外国直接投资项目达 175 亿美元，来自发展中经济体的有 280 亿美元。这些投资大部分来自亚洲，但非洲的投资者也提供了相当大的数目，达 49 亿美元。

66. 有些发达国家设立了专门机构，通过贷款和股权融资，向私营部门的外国直接投资项目提供长期融资。不过，大多数投资者用于支援最不发达国家的份额比较小。

汇款

67. 流向最不发达国家的汇款继续增加，从 2014 年的 362 亿美元增至 2015 年的 375 亿美元，占国内总产值 4%强。2015 年，汇款占国内总产值最多的五个国家是：尼泊尔（32%）、利比里亚（31%）、海地（25%）、科摩罗（23%）和冈比亚（19%）。汇款虽然是私人性质，却可以刺激对正规汇款系统的需求，继而让银行有更多机会对生产性投资提供信贷。

68. 向最不发达国家汇款的平均费用（包括交易费和汇率差额）略有下降，2012 年是汇款额的 11.5%，2015 年下降到 9.6%。不过，这仍然远高于《亚的斯亚贝巴行动议程》商定的费率（低于 3%）。

⁷ 衡量标准是：使用一国自己的公共财政管理和采购系统，支付给公共部门的发展合作所占比例。

H. 在各级实施善政

69. 2016 年，不丹批准了《联合国反腐败公约》，⁸ 已有 43 个最不发达国家成为该公约的缔约国。可持续发展目标 16.5 要求大幅减少一切形式的腐败和贿赂，可望鼓励深入参与“采掘业透明度倡议”和扩大实施电子政务，从而遏制腐败。

70. 到 2010 年 6 月，已有 14 个最不发达国家被认定为“采掘业透明度倡议”合规国，还有 6 个最不发达国家成为候选国。实施“采掘业透明度倡议标准”改善了政府系统，继而改进税捐征收和预算规划。它还表明，决心透明和问责地管理自然资源。例如，东帝汶在实施石油部门的标准方面取得了重大进展。2017 年的验证报告指出，关于石油基金的许可证、生产、收入和支出的最新资料随时可以公布。

71. 电子政务的目的是增加参与决策的机会，通过电子和移动服务，使公共机构更加透明和负责。电子政务也有助于更有效和更方便地提供公共服务，更顺应人民的需要。缩小数码鸿沟被认为是推动电子政务的关键因素。例如，在线提供关于政府支出的数据也是增加透明度的一个关键因素。经验证据表明，公共部门的腐败率高的国家，一般来说利用信息和通信技术来提供公共服务的能力都很差，包括提供公开的政府数据。

72. 最不发达国家的电子政务发展平均指数略有增加，从 2014 年的 0.21 提升到 2016 年的 0.24。2016 年，发展指数得分低于 0.25 的最不发达国家仍然大致维持在 29 个。这些国家中大多数的电信基础设施排名极低。从低级发展指数进步到中级的国家是尼泊尔、多哥和赞比亚。得分最高超过 0.45 的国家是孟加拉国、不丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。另一方面，马达加斯加和也门从中级发展指数退步到低级，因为遇到不利的政治和社会经济情况。⁹

73. 最不发达国家受到武装冲突不成比例的影响。2015 年共有 14 个国家因为在武装冲突期间严重侵犯儿童行为而列入安全理事会议程，其中 9 个是最不发达国家。这对发展成果产生长期影响，因为冲突摧毁生产性资产和社会资本。儿童是武装冲突中最脆弱的群体，由于缺乏教育和健康不良而长期受害。在索马里、南苏丹和也门这三个饥荒遍野的最不发达国家，儿童的处境也最危险，2017 年约有 100 万儿童由于严重营养不良濒临死亡。而且，武装冲突造成境内和境外的被迫流离失所现象（见 [A/70/836-S/2016/360](#)）。因此，最不发达国家和发展伙伴必须加强注意预防冲突问题。

三. 业绩和毕业前景

74. 使半数最不发达国家到 2020 年达到毕业标准的目标已经在加速进行。萨摩亚在 2014 年毕业，另外 10 个最不发达国家在 2015 年达到了毕业门槛。赤道几内亚预计在 2017 年 6 月毕业，瓦努阿图预计在 2020 年，安哥拉在 2021 年。五

⁸ 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

⁹ 《2016 年联合国电子政务调查》，(联合国出版物，出售品编号：16.II.H.2)。

个最不发达国家（不丹、尼泊尔、圣多美和普林西比、所罗门群岛和东帝汶）在 2015 年第一次达到毕业门槛。这五个国家和基里巴斯，¹⁰ 已经在 2015 年第二次达到毕业门槛，发展政策委员会将在 2018 年下次三年一度审议时予以审议。

75. 好几个最不发达国家制订了明确的毕业时间表，致力于达到以下三个毕业标准：人均国民总收入、人力资产指数和经济脆弱性指数。而且，有几个国家成立机构来支持和监测毕业进程。达到毕业标准的进展情况也与其他发展框架密切联系。例如，可持续发展目标 8.1 重申了《伊斯坦布尔行动纲领》设定的国内总产值 7% 的年增长率。人力资产指数的组成部分涉及保健和教育，这两者也是可持续发展目标的主要成分，是可持续发展的关键因素。近年来，国际社会日益关注如何减少脆弱性，包括通过《仙台减少灾害风险框架》，而最不发达国家也致力于减少灾害风险。可是，符合毕业标准的最不发达国家中迄今只有一个国家（尼泊尔）达到了经济脆弱性指数门槛。

76. 预计将要毕业的最不发达国家对于如何平稳过渡处于不同的准备阶段。¹¹ 安哥拉政府已经在联合国系统支持下开始拟订关于平稳过渡的路线图，成立了一个咨询委员会。它也正在计划与有关利益攸关方开始协商进程，包括发展和贸易伙伴以及私营部门。对赤道几内亚来说，预计毕业的影响很小，因为该国从针对最不发达国家的支助措施所获得的好处不多。2015 年，该国政府和开发署关于毕业进程的报告载有关于平稳过渡进程需要采取的行动。

四. 利益攸关方参与执行《伊斯坦布尔行动纲领》

77. 《伊斯坦布尔行动纲领》的中期审查让所有利益攸关方有机会对这个国际商定的纲领重新作出承诺，要使最不发达国家摆脱贫穷。中期审查举行之前，在国家、区域和全球各级举行了各种协商，会聚了来自各国政府、议会、国际和区域组织、民间社会、私营部门、基金会、智库和媒体的高级别官员和代表。政治宣言概述了支援最不发达国家的具体行动和倡议，重申开展有效、持久的多利益攸关方伙伴合作的重要性（见 A/CONF.228/3，第一章）。

78. 在进行中期审查之前，32 个最不发达国家编写了国家报告，评估《伊斯坦布尔行动纲领》前五年的执行进展情况。这些报告在最不发达国家国家协调中心讲习班讨论，由联合国高级代表办公室提出题为“执行支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领五年的经验教训”的报告。¹²

79. 以上第二节指出，最不发达国家在执行《伊斯坦布尔行动纲领》方面取得了进展；这些国家采取了一系列行动把《行动纲领》纳入国家规划文件。埃塞俄比亚把《行动纲领》纳入其第一个增长与转型计划(2010-2015)和第二个计划(2015-2020)的主流，并继续执行该纲领，作为国家发展方案的组成部分。这带来

¹⁰ 鉴于基里巴斯的脆弱程度指数在所有国家中最高，同时担心其现有收入水平是否可以持续，发展政策委员会推迟到 2018 年进行下一次三年一度的审议时作出建议基里巴斯毕业的决定。

¹¹ 发展政策委员会经常监测脱离最不发达国家类别的刚毕业和将毕业国家，见 E/2017/33。

¹² 可查阅 www.ipoareview.org/lessons-learned/。

有利于穷人的经济增长，调动更多国内资源。¹³ 同样地，老挝人民民主共和国仍然决心执行《伊斯坦布尔行动纲领》，将其纳入现行第八个《2016-2020 年国家社会经济发展计划》，重点是毕业的三个标准和可持续发展的三个层面。

80. 许多最不发达国家面临挑战，因为它们同意要纳入主流的发展框架的数目太多，包括《2030 年议程》和《巴黎协定》等全球协定，以及非洲联盟《2063 年议程》和《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》等区域协定。虽然这会产生协同增效作用，特别是在《2063 年议程》与《伊斯坦布尔行动纲领》之间，但这些框架的决策机制不同，在收集数据和提出报告方面造成额外负担。

81. 结构限制因素也阻碍了《伊斯坦布尔行动纲领》的执行。在利比里亚，埃博拉病毒爆发和全球商品价格下跌继续影响国家发展计划的执行和《行动纲领》目标的实现。埃博拉爆发后如何有效执行经济复原计划，对于利比里亚稳定和推动快速社会和经济复原至关重要，同时还能够帮助提高经济复原力，应对未来的任何冲击。¹⁴ 同样，许多处于冲突局势的最不发达国家挣扎前进，努力执行《伊斯坦布尔行动纲领》并将其纳入主流。

82. 许多双边捐助国继续对执行《伊斯坦布尔行动纲领》提供支助。意大利政府连同国际发展法组织和联合国高级代表办公室提出新的倡议，向最不发达国家提供投资咨询支持，利用外国直接投资的潜力，帮助这些国家的经济多元化，减少它们对商品的依赖性，促进在制造和服务部门的新活动。

83. 好几个国家向世贸组织提供资金，帮助最不发达国家更多参与多边贸易谈判，包括支持政府官员参加培训讲习班，以提高他们的谈判技巧。

84. 近几年来，南南合作加紧进行，开展了一些支持最不发达国家的新倡议。联合国高级代表办公室和中国在 2015 年共同组织了南南合作高级别圆桌会议之后，2016 年 5 月成立了南南合作与发展研究所。好几个机构向最不发达国家的学生提供关于国家发展的硕士和博士课程，该研究所就是其中一国机构。

85. 民间社会继续向《伊斯坦布尔行动纲领》的执行工作作出积极贡献，以在最不发达国家内工作的团体的观点提出意见。最不发达国家观察与联合国高级代表办公室合作，在中期审查的间隙组织了为期四天的最不发达国家民间社会论坛，通过了《安塔利亚宣言》，¹⁵ 其中重申“没有最不发达国家就没有可持续发展目标”，强调《行动纲领》与其他最近同意的国际商定发展目标必须更加协同增效和协调一致。

86. 学术界继续参与《伊斯坦布尔行动纲领》的执行工作。第四次最不发达国家问题会议监测组是智库与国际组织组成的合作伙伴，在中期审查之前提出题为

¹³ 埃塞俄比亚在部长级年度会议的发言，2016 年 9 月 24 日。

¹⁴ 利比里亚提交的中期审查报告。

¹⁵ 可查阅 <http://www.ldcwatch.org/>。

“跟踪进展、加速转型：到 2020 年实现伊斯坦布尔行动纲领”的报告。¹⁶ 该报告在中期审查期间的一次会外活动提出，其中重点指出最不发达国家最近的成就、错失的机会以及面临的关键挑战。而且，最不发达国家技术库管理委员会有一半成员具有学术背景。

87. 议会成员在中期审查时举行了一次平行活动，以评估各国议会对执行《伊斯坦布尔行动纲领》作出的贡献，并探讨如何进一步予以加强。与会者重申对执行《伊斯坦布尔行动纲领》的承诺，并强调必须将其列为国家立法议程的一部分。

88. 私营部门表示越来越关注《伊斯坦布尔行动纲领》。联合国高级代表办公室与世界投资促进机构协会合作，在 2016 年 5 月组织了一次关于最不发达国家投资机会的私营部门论坛。该论坛会聚了大约 300 名来自最不发达国家、促进投资机构、私营部门、金融机构和投资者的与会者和发言者。发言者在论坛强调，贸易和投资政策必须在国家一级加强统一和协调，必须越来越注重中小企业和企业家。

89. 私营部门也参加了联合国高级代表办公室与相关政府共同组织的会议。坦桑尼亚联合共和国（2016 年 12 月）和尼泊尔（2017 年 3 月）分别组织了非洲和亚洲太平洋的最不发达国家区域会议，重点是增加私营部门对能源的投资。同样，私营部门的代表 2017 年 2 月和 3 月在塞内加尔参加了非洲最不发达国家多利益攸关方区域会议。¹⁷

90. 2016 年，联合国高级代表办公室继续进行协调，支持本组织执行《伊斯坦布尔行动纲领》。中期审查期间的一次高级别活动启动了将支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领纳入主流的工具包。¹⁸ 此外，在支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领的机构间协商会议的框架内，讨论了联合国系统如何执行《行动纲领》的问题。

五. 结论和建议

91. 执行《伊斯坦布尔行动纲领》，包括执行中期审查，可以促进实现可持续发展目标，反之亦然，这是相互联系和协同增效的结果。不过，最不发达国家和发展伙伴需要更加专注，特别是在千年发展目标没有明确提到的那些领域，例如建设生产能力、适应气候变化和可持续能源解决方案。

92. 最近增长放缓，出现与饥荒有关的人道主义危机，减贫的速度相对放缓，这些都表示必须使生产和出口多样化，并提高农业生产力。各方的共识是，建设基础设施，特别是建设信息和通信技术与能源，是实现所有可持续发展目标的先决

¹⁶ 可查阅 <http://ldc4monitor.org/wp-content/uploads/2016/05/Achieving-the-Istanbul-Programme-of-Action-by-2020.pdf>。

¹⁷ 详情请见 <http://unohrlls.org/ldcs-meetings-archive/>。

¹⁸ 可查阅 <http://unohrlls.org/mainstreamingtheipoa/>。

条件，因此必须从所有来源迅速增加对此种基础设施的筹资。还必须提高各国政府拟订政策的能力，以确保加速增长可以持续，不让任何一个人掉队。

93. 最不发达国家的科学、技术和创新仍然远远落后于其他国家。因此，必须按照可持续发展目标，在 2017 年 执行技术库的筹资和投入运作，以帮助提高生产能力和可持续性，加速保健和教育方面的进展。

94. 在大多数最不发达国家，农业从业人员仍在人口中占据最大比例，因此农业部门的发展至关重要。气候变化的影响给农业带来巨大挑战。这些国家必须重整对农业部门的支持，包括通过农业推广服务和促进城乡连通。同时，必须提供支持，在最不发达国家发展能够抵御气候变化的高产量主食品种。

95. 最不发达国家在贸易总额中所占比例下降，部分原因是商品价格下跌和世界贸易放缓。这种趋势如果继续下去，这些国家很难达到《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标设定的某些目标。必须在给予货物出口免关税和免配额市场准入之外，提供更大的支持。最不发达国家的服务豁免待遇必须执行，还必须支持执行《贸易便利化协定》。

96. 大多数商品出口国的经济前景恶化，这表明最不发达国家必须扩大出口基础。有必要设置机制来减缓和管理商品价格冲击造成的风险。例如，商品丰富的国家应该考虑成立主权财富基金或稳定基金，在商品收入显著减少期间发挥作用。其他备选办法包括制定更严格的财政规则和实施反周期宏观经济政策。

97. 在促进人类发展方面，必须采取重大措施来创造就业机会，从而减少贫穷。一个关键领域是教育方面的基础设施，包括职业培训。获得参考材料、适当的设施和必要的设备都很重要，同时要加强注意亟需的质量问题。此外，在设计政策干预措施时，应该考虑到改善健康和营养与改善教育成果之间的相互联系关系。

98. 最不发达国家正在受到气候变化的影响，最近埃尔尼诺现象在一些非洲国家造成干旱，热带风暴造成海地和马达加斯加部分地区满目疮痍，都说明情况更为恶化。国际社会必须加紧努力，实现《巴黎协定》的目标，扩大抱负理想，加大支持力度以适应和减缓气候变化，使最不发达国家更容易获得这样的支持。

99. 应该把更多投资（公私资金以及国内和国外资金）用于生产能力建设，包括基础设施、能源和私营部门发展，以期促进结构转型和扩大长期税收基础。

100. 为了加强国内资源的调动，同时促进增长和平等，必须加强分析在最不发达国家征税的效应，包括遵守税法的成本。此外，支持这些国家的税收改革必须符合国家的具体条件，加强国家的自主权和领导作用。

101. 虽然一些捐助国有所改进，但《伊斯坦布尔行动纲领》的官方发展援助目标并没有实现，使得最不发达国家无法投资到基础设施和服务业，从而提高生产能力和减少贫穷。应该加紧努力，达到对最不发达国家的官方发展援助占国民总收入的 0.15%至 0.20%的具体目标，使得援助更可以预测，并符合这些国家的优先顺序。

102. 国际社会应该按照《亚的斯亚贝巴行动议程》第 46 段所载决定，通过并实施最不发达国家投资促进制度，加强协调对最不发达国家的投资支持，包括：(a) 为项目准备及合同谈判提供财务和技术支持，(b) 为解决与投资有关的纠纷提供咨询支持，(c) 获得投资基金的信息，(d) 通过多边投资担保机构等方式加强风险保险和担保。

103. 为了加快最不发达国家可持续发展的进展速度，《伊斯坦布尔行动纲领》所载的国家自主权和领导作用原则仍然至关重要。在这方面，治理是关键因素，这包括：改善机构，制定连贯一致的经济和发展政策和战略，资源分配与国家优先顺序相一致。最不发达国家的统计能力必须加强，才能设计基于证据的政策，加强监测各种协定的执行情况。

104. 从最不发达国家组毕业的最近进展情况令人鼓舞，好几个国家表示，希望到 2020 年或其后不久从这个组毕业。近几年来，在联合国高级代表办公室领导下，联合国加紧提供支持。联合国高级代表办公室支持最不发达国家毕业的实质性活动和业务方案必须加强，才能满足今后几年因为更多这类国家走向毕业预期将会增加的需求。必须在官方发展援助、贸易、投资和债务可持续性方面采取全面支助性措施，确保从最不发达国家地位毕业的国家平稳过渡。为了加强平稳过渡措施的效应，必须进一步加强监测和采取后续行动。

105. 与最不发达国家的全球伙伴关系出现许多令人鼓舞的例子。不过，要彻底实现《伊斯坦布尔行动议程》的总体目标和可持续发展目标，应该有越来越多的伙伴使它们的国家发展合作战略与《行动纲领》保持一致，包括如中期审查的政治宣言所述，遵守《伊斯坦布尔行动纲领》设定的官方发展援助目标。¹⁹ 此外，必须继续努力，确保更加可以预测和透明。

106. 必须采用更加制度化的合作办法，深化并扩大南南合作和三方合作关系。部署所有来源、包括创新来源的资金，可以对实施《伊斯坦布尔行动纲领》产生积极影响。

107. 在执行《伊斯坦布尔行动纲领》的剩下四年期间，所有利益攸关方在实现全球目标方面都可以发挥重要作用。必须考虑到《行动纲领》与《2030 年议程》和其他最近通过的框架之间的协同增效和相辅相成作用，各种议程在国家、区域和国际各级的监测工作必须连贯一致。

¹⁹ 对最不发达国家的官方发展援助占捐助国国民总收入的 0.15%至 0.20%。