



# 大会

## 经济及社会理事会

Distr.: General  
23 April 2018  
Chinese  
Original: English

大会  
第七十三届会议  
暂定项目表项目 24(a)\*  
各特殊处境国家组：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  
2018 年届会  
2017 年 7 月 27 日至 2018 年 7 月 26 日  
议程项目 11(b)  
联合国各次主要会议和首脑会议成果的执行情况及后续行动：《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》执行工作的审查和协调

### 《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,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《行动纲领》作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行动纲领的综合中期审查的成果。此外,报告强调了包括联合国系统、民间社会和私营部门在内的其他利益攸关方开展的活动。本报告是根据大会第 72/231 号决议和经济及社会理事会第 2017/28 号决议提交的,两项决议都请秘书长提交关于《行动纲领》执行情况的进度报告。

\* A/73/50。



## 一. 引言

1. 《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》) 执行工作已在若干优先领域取得了进一步进展。自 1971 年提出最不发达国家类别以来, 只有 5 个国家已毕业, 但截至 2018 年 3 月举行的发展政策委员会会议, 又有 12 个最不发达国家达到了毕业门槛, 从而进入毕业进程的不同阶段。获得信息和通信技术(信通技术)和可持续能源的机会大大增加, 加上最不发达国家技术库的运作, 正在推动其他优先领域的进展。在人类和社会发展指标(例如与保健、教育和性别平等有关的指标, 如妇女占议会席位数量)、治理指标和国内资源调动方面取得了进展。

2. 但是, 要实现《行动纲领》的目标, 仍然存在必须弥合的重大差距。结构转型缓慢, 最不发达国家在世界贸易中的出口份额已经下降到 2011 年的水平以下, 并且继续集中在初级商品上。这导致国内生产总值增长达不到大多数最不发达国家 7% 的目标。最不发达国家的社会保障支出仍然大大低于其他发展中国家, 与较低的税收相对应。投资——包括外国直接投资——仍然有限, 无论是公共投资还是私人投资, 也无论是外部投资还是国内投资, 都是如此。向最不发达国家提供的官方发展援助也处于基本停滞的状态, 而且低于《行动纲领》确定的目标。因此, 必须加速执行《行动纲领》, 以确保到 2020 年实现其目标和具体目标, 增进与《2030 年可持续发展议程》及可持续发展目标、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》的协同作用。本报告使用的统计数据可在网上查阅。<sup>1</sup>

## 二. 《行动纲领》关键优先事项的执行进展情况

### 最不发达国家的增长

3. 在 2015 年和 2016 年分别达到 4.2% 和 4.3% 的稳定水平之后, 2017 年最不发达国家的增长率预计增加至 4.9%。由于预期的外部经济条件有利, 预计在近期内将继续保持这一上升趋势。2018 年和 2019 年, 预计最不发达国家将分别增长 5.4% 和 5.6%。预计的增长率虽然低于 2012 年, 但略高于自 2011 年《行动纲领》通过以来的大部分其他年份。

4. 总体而言, 略有改善的增长反映了全球活动的周期性回升, 这一情况始于 2016 年年底, 受到包括增加投资、增加工业生产、贸易和消费者信心增强等因素的驱动。

5. 尽管如此, 总体数字掩盖了国家之间的差异。2016 年, 仅有 9 个最不发达国家的增长率接近或超过 7%(孟加拉国、不丹、柬埔寨、吉布提、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、马里、塞内加尔和坦桑尼亚), 而 2015 年有 14 个国家。许多增长最快的最不发达国家的共同特征是强有力的公共和私人投资。然而, 由于初级商品收入低于预期, 石油商品出口国的增长低迷。

<sup>1</sup> 见 <http://unohrlls.org/about-ldcs/publications/>。

6. 总体而言，最不发达国家的人均国内生产总值在 2011 年至 2016 年期间略有增加。尽管根据世界银行公布的数据，最不发达国家每天生活费不足 1.90 美元的人口比例从 2010 年的 38.9% 略微下降至 2013 年的 33.7%，但如果这一趋势按目前的速度持续下去，2020 年不太可能实现消除贫困。改善最不发达国家的宏观经济前景将需要对《伊斯坦布尔行动纲领》和《2030 年议程》确定的各个优先领域进行大量投资。

#### 从最不发达国家类别毕业

7. 虽然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远未实现，但一些已第二次达到标准的国家取得了相当大的进展。其中不丹、基里巴斯、圣多美和普林西比和所罗门群岛已被发展政策委员会推荐毕业，而对于尼泊尔和东帝汶，委员会将在下一次三年度审查中再次审查其进展的可持续性。应当祝贺这些国家在经济发展方面取得来之不易的进展以及在教育和保健方面的改善。此外，2018 年有三个最不发达国家(孟加拉国、老挝人民民主共和国和缅甸)第一次达到了标准，使符合毕业标准的国家总数达到 12 个(见 E/2018/33)。在执行《行动纲领》时限的最后两年中，必须作出更多的持续努力，以加快毕业进程，并支持正在毕业和毕业后的国家脱离该类别。<sup>2</sup>

#### A. 生产能力

8. 最不发达国家要实现《伊斯坦布尔行动纲领》的目标和可持续发展目标，必须创造具有更高附加值和技术含量的新的、富有活力的活动。平均而言，制造业增加值对最不发达国家增长的贡献从 2011 年的 11.8% 增加到 2016 年的 13.2%，尽管制造业对国内生产总值的贡献在非洲国家有所下降，仅在亚洲国家有了增加。在大多数国家主要属于生产率较低的活动的服务业，在最不发达国家几乎占增长的一半，而农业占四分之一左右。固定资本形成总额基本保持不变，2011 年至 2016 年期间仅占最不发达国家经济活动的四分之一。这表明投资增长乏力。这一趋势应加以扭转，已缓解结构性瓶颈问题，提高生产能力。

#### 基础设施

9. 信息和通信技术为解决最不发达国家的结构性障碍提供了重大机会。2011 年至 2016 年期间，移动电话用户的比率从 42% 跃升至 68%。2016 年几个国家(柬埔寨、冈比亚、莱索托、马里、尼泊尔、塞内加尔、塞拉利昂和东帝汶)的用户比率约为 100% 或更高，突出显示在城乡连通方面取得的成功。

10. 2016 年，因特网普及率从 2011 年的 5% 提高到接近 16%。2017 年，最不发达国家的移动宽带普及率增加至人口的五分之一强，但仍低于全球 50% 和发达国家 90% 的普及率。尽管取得这一增长，但到 2020 年在最不发达国家普及因特网的可能性不大(可持续发展目标具体目标 9.c)。高速宽带因特网接入也在增加，但

<sup>2</sup> 秘书长关于毕业和平稳过渡的报告将于 2018 年发布。

速度较慢。因特网使用的主要障碍，如缺乏技能和数字素养，可以通过提高入学率和针对失学人员的方案加以解决。

11. 交通运输互联互通对进入世界市场有直接影响。空运可以帮助最不发达国家获得全球竞争力。但是，在全球航空货运的份额中，最不发达国家所占的比例仍然很小，2011年至2016年期间仅从0.5%增加到0.9%。在这些国家中，埃塞俄比亚占航空货运的85%左右，其次是孟加拉国，约占3%。

12. 就反映各国与全球航运网络连通程度的班轮运输衔接指数来说，最不发达国家的平均值从2011年的7.5增加到2016年的10.3。平均值低于其他发展中国家的部分原因是港口和道路的质量和通达性差，对进入全球航运造成影响。

13. 公私伙伴关系可以帮助获得基础设施投资和维持的资金和专业知识。然而，最不发达国家有私人参与的基础设施投资仍保持在最低水平。2017年上半年，有几个最不发达国家记录到有私人参与的投资承诺，例如卢旺达(3.62亿美元)、尼泊尔(2.57亿美元)和马达加斯加(2.45亿美元)以及马里、莫桑比克、柬埔寨、塞内加尔和乌干达。就性质而言，公私伙伴关系可能更适合于有正现金流可以回报私营部门的部门，例如能源和信通技术部门，但比较不适合社会部门的机构。

## 能源

14. 电力供应的比例几乎翻了一番，从2000年的21.6%增加到2014年的38.3%。2011年至2014年期间，获得电力供应的人口比例增加了近4个百分点。然而，2014年，农村地区只有26.5%的人口获得电力供应，而城市地区的这一比例为67.5%。不丹实现了电力供应的普及，紧随其后的是图瓦卢(98.5%)，阿富汗(89.5%)和尼泊尔(84.9%)也取得了相当大的进展。但是，有四个最不发达国家的比例低于10%。他们所面临的挑战不限于获得电力供应方面：在获得烹饪和取暖的现代燃料方面也存在限制，因此，普遍存在使用木柴和木炭作为烹饪燃料的情况，这又与健康和环境的不利影响相关。

15. 大多数最不发达国家的电力系统薄弱，导致供电不稳定和频繁停电，给生产商带来收入损失以及与进口备用发电机相关的额外费用。到2030年实现最不发达国家普遍获得负担得起的、可靠的现代能源，需要来自各种来源的重大投资，以及改善公用事业的治理。需要为各种电网、小型电网和离网解决方案进行融资，并开展能力建设，满足家庭和生产过程的需求，促进结构转型。

16. 为加速可持续能源——被视为实现大多数可持续发展目标的基础——的投资流动，最不发达国家应设法解决宏观层次的问题，如包容性增长以及贸易和投资方面的渐进政策。加强这些基本因素将进一步推动吸引发展资金、发展公私伙伴关系和新的市场参与者、建设能力并改善监管机构的跟踪记录。

## 科学、技术和创新

17. 最不发达国家有关科学、技术和创新的各项指标仍然落后。例如，最不发达国家公民(包括居民和非居民)2015年共申请了1486项专利。2011年至2013年

期间，最不发达国家每年每 100 万人只发表约 7 篇期刊文章。拨给研究与开发的支出占国内生产总值的 0.6% 或更低。

18. 《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标 17 所重申的最不发达国家长期优先事项之一，是建立一个技术库，旨在加强科学、技术和创新能力，促进国家和区域吸引外部技术的创新生态系统的发展，产生本土研究和创新并将其推向市场。大会于 2016 年 12 月 23 日设立了最不发达国家技术库。技术库于 2017 年 9 月在签署东道国协议和联合国与土耳其政府之间的捐款协议后开始运作。技术库的运作目前由最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室提供支持。2018 年，技术库将侧重于编写科学、技术和创新审查以及技术需求评估，并与其他联合国实体合作，在选定的国家促进以数字方式获取研究和技术知识的机会。

### 私营部门发展

19. 最不发达国家在为私营部门创造有利环境方面取得了一些进展。例如，开办企业的费用平均从人均收入的 101.2% 下降到 55.8%。截至 2017 年，只有四个最不发达国家(不丹、卢旺达、瓦努阿图和赞比亚)进入 2018 年营商环境便利度指数前 100 名。获得资金是企业经营的主要制约因素，而私营部门的发展受到能源供应有限和高昂成本、技能差距和有限的连通性的制约。

## B. 农业、粮食安全和农村发展

20. 2011 年至 2016 年期间，农业对国内生产总值的贡献从 26.3% 略微下降到 25.4%。这可能是 2014 年 11 月至 2016 年 5 月期间观测到的厄尔尼诺现象的结果，这一现象影响到非洲的几个国家。仅 2016 年一年，就有阿富汗、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、索马里、南苏丹、苏丹和也门等国家受到厄尔尼诺现象和其他与气候有关的冲击的影响，同时许多国家也遭受了危机和冲突的负面影响。

21. 按照人均总生产指数衡量，以 2004-2006 年期间 100 个百分点为基准，2011 年至 2014 年期间最不发达国家的农业生产率从 110 个百分点下降到 107 个百分点。肥料消费量从 2011 年的每公顷可耕地 22.6 公斤增加到 2014 年(有数据可查的最近一年)的 26.6 公斤。2014 年每公顷可耕地肥料用量最高的国家包括孟加拉国(279 公斤)、尼泊尔(67 公斤)、赞比亚(46 公斤)和马拉维(36.5 公斤)。

22. 粮食安全是人口营养成果的一个决定因素。评估营养成果的方法之一是营养不足发生率，该指标表示低于既定的食物能量消耗最低水平的人口比例。2011 年至 2015 年期间，最不发达国家营养不足发生率基本保持在同一水平上，即 23%。但是，这大大低于 2000 年记录的水平(34%)。发育迟缓率这一预测营养水平的良好指标仍然很高(根据现有最新数据计算为 39%)。如果到 2030 年要实现可持续发展目标 2，即消除饥饿、实现粮食安全、改善营养状况和促进可持续农业，就必须加大努力落实该目标。

## C. 贸易

23. 2016年,最不发达国家货物和服务出口的份额继续下降,从2013年占世界出口1.04%的最高值下降到0.89%,<sup>3</sup>从而更加远离《伊斯坦布尔行动纲领》要求的占全球出口额2%的目标和可持续发展目标具体目标17.11。造成这一趋势的主要原因是初级商品尤其是燃料的价格下跌。非洲最不发达国家货物和服务的出口下降了7%以上,而亚太地区最不发达国家的货物和服务出口保持稳定。来自最不发达国家的出口将近一半销往欧洲联盟(47%),其次是中国(33%)和美利坚合众国(17%)。

24. 最不发达国家的出口构成继续发生变化。2016年,初级产品出口占商品出口的比例刚刚低于一半(低于2005年的73%),而制成品占40%(高于2005年的21%),服装产品占29%。2016年农产品占13%。2016年实现出口增长的唯一国家群体是制成品出口国,其出口增长了9%。

25. 经过十年的持续增长,2014年最不发达国家的商业服务出口开始放慢。2016年,服务出口与2015年相比下降4%。非洲国家的出口占最不发达国家商业服务出口总额的一半以上,以运输和旅游业为主。在亚洲,85%的游客来自邻国,而非洲则为63%。

26. 《伊斯坦布尔行动纲领》要求提供免关税和免配额市场准入,与可持续发展目标具体目标17.12相呼应。世界贸易组织(世贸组织)成员2016年继续对最不发达国家的产品实行免关税和免配额市场准入,所有发达国家成员都对最不发达国家的产品提供实行全部或重大免关税和免配额市场准入,若干发展中国家成员给予很大程度的免关税和免配额市场准入。智利、中国和印度实行全面免关税和免配额。2016年,最不发达国家的免税待遇产品覆盖率比2010年提高了10个百分点。2015年,最不发达国家面临的服装平均关税为6.5%,纺织品平均关税为3.2%,而其他产品类别的平均关税低于1%,对燃料和矿物没有关税。

27. 在执行世贸组织关于最不发达国家优惠原产地规则的部长级决定方面取得了进展。世贸组织原产地规则委员会于2017年3月通过了一个优惠原产地规则通知模板,以提高透明度,大多数提供优惠待遇的国家也相应提交了信息。加拿大、中国和挪威等一些国家扩大了累积的可能性。欧洲联盟、挪威和瑞士已开始实施新的原产地证书自我核证制度(注册出口商制度)。

28. 2017年2月生效的世贸组织《贸易便利化协定》载有加快货物运输、放行和通关的规定,并规定了海关与其他相关机构在贸易便利化和遵守海关规则问题上实现有效合作的措施。最不发达国家获得了更多的时间来实施协定。

29. 2018年3月达成了关于非洲大陆自由贸易区的协定,旨在创建一个单一的大陆货物和服务市场,实现商业人士和投资的自由流动。这项协定有可能极大地促进区域贸易,包括最不发达国家的出口。

<sup>3</sup> 这些数字不包括赤道几内亚,该国已于2017年从不发达国家类别毕业。

30. 贸易援助是补充优惠市场准入和提高最不发达国家供给能力的重要手段。自 2005 年启动以来, 只有 27% 的贸易援助总额支付给了最不发达国家, 尽管它们在全球市场竞争中面临着重大挑战。2016 年, 提供给最不发达国家的贸易援助付款为 98 亿美元, 与 2009-2011 年期间的平均付款相比, 名义上增加了约 10%。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, 农业项目获得了约三分之一的付款。

#### D. 初级商品

31. 初级商品价格自 2011 年以来处于下降中, 导致其在最不发达国家商品出口总额中所占份额减少, 从 2011 年的 75% 降至 2016 年的 60%。燃料价格下降严重影响了燃料出口国, 并导致初级商品在商品出口总额中的份额缩减。2015 年燃料出口比 2014 年减少 45%, 2016 年比 2015 年减少 21.14%。

32. 尽管 2016 年国际市场上的初级商品价格小幅上涨了 1.18%——这一趋势在 2017 年得以延续, 预计 2018 年也将保持下去——但这些价格仍比 2011 年低 34.10%。原油的差别最大, 价格比 2011 年的水平低 142.63%。对 2017 年和 2018 年的估计显示油价略有回升, 而农产品价格预计在 2017 年略有下降, 并在 2018 年稳定下来。过度依赖少数几种初级商品是脆弱性的根源, 说明确实需要促进结构转型, 使最不发达国家的经济更加多样化。

#### E. 人类和社会发展

33. 《伊斯坦布尔行动纲领》的人类和社会发展目标与《2030 年议程》的目标, 特别是前五项可持续发展目标以及针对边缘化群体和不让任何一个人掉队的更广泛目标高度一致。《行动纲领》通过性别平等和增强妇女权能、儿童获得中小学教育、婴儿和孕产妇保健、水和环境卫生以及青年发展等具体目标, 专门解决妇女和女童问题。获得住房的具体目标专门针对贫民窟居民和农村贫困人口, 而社会保障, 特别是边缘化和弱势群体的社会保障得到特别关注。

##### 教育和培训

34. 最不发达国家近年来小学和中学的平均入学率一直都在上升, 但学生与教师的比例仍然很高。2015 年, 中学教育的粗入学率为 46%, 而 2011 年为 41%。只有五个最不发达国家的平均受教育年数达到或超过小学预期的持续时间, 而世界上所有失学儿童和青少年中几乎有五分之二在最不发达国家。

##### 人口和初级保健

35. 由于生育率很高(2010-2015 年每个妇女生育 4.3 胎), 最不发达国家的人口以每年约 2.4% 的速度迅速增长。虽然这一增长速度预计会放缓, 但 2017 年最不发达国家的总人口保持在 10 亿左右, 预计 2017 年至 2030 年间将增加 33%。

36. 2011 年, 最不发达国家每 100 000 例活产的孕产妇死亡人数为 502 人, 但这一数字在 2015 年下降至 444 人, 2016 年每 1 000 例活产的婴儿死亡人数为 48 人, 而 2011 年为 56 人。

## 青年发展

37. 全球年轻一代中有大约 18 亿人年龄介于 10 至 24 岁之间，他们大多数人生活在发展中国家，他们往往占这些国家人口的很大比例。然而，太多的年轻人无法充分参与社会。2015 年，最不发达国家人口的中位年龄为 19.6 岁，预计到 2020 年将增至 20.4 岁，反映出年轻人在人口中所占比例之大。

38. 许多最不发达国家的青年失业率非常高，这是由于技能不匹配和资本密集型部门推动的经济扩张等因素所致。2012 年至 2016 年期间所有最不发达国家的青年识字率平均为 74.93%。

## 住房

39. 到 2030 年，全球估计有 81% 的人生活在城市地区，而发展中国家 55% 的人口将成为城市居民。非洲最不发达国家的大多数城市居民生活在贫民窟，难以获得适当的住所和基本的社会服务。平均而言，所有最不发达国家生活在贫民窟中的城市人口比例下降了 7.1%，从 2005 年的 69.8% 下降到 2014 年的 62.67%。安哥拉的降幅最大，下降了 31 个百分点(从 86.5% 下降到 55.5%)，老挝人民民主共和国下降了 47.9 个百分点(从 79.3% 下降到 31.4%)。

## 水和环境卫生

40. 环卫设施不存在或不足，水资源管理和废水处理存在严重缺陷，可能对供水和可持续获取安全饮用水产生负面影响。在最不发达国家，2015 年只有 61% 的农村地区人口使用改良的饮用水源，但比 2011 年的 57% 有所增加。在一些最不发达国家，超过 95% 的废水未经处理就排放到环境中，而全世界该比例为 80%。

## 性别平等和增强妇女权能

41. 2010 年，最不发达国家中 20-24 岁的妇女在 18 岁之前结婚的超过一半；在一些国家中，该比例为 70%。最不发达国家使用现代避孕药具的妇女增加了一倍以上，从 1994 年的 15% 增加到 2015 年的近 34%，但是这一比率仍远远落后于 64% 的全球平均水平。2000 年至 2015 年期间，最不发达国家妇女失业率从 6.9% 上升到 7.2%，而男性的失业率稳定在 5.4%。但是，就生活在国际贫困线以下的就业人口比例来说，在最不发达国家，男女之间的差距已经消除。在最不发达国家，在当选公职的比例以及小学、中学和高等教育的入学率方面，妇女的参与率都有所提高。在妇女所占议会席位百分比方面，最不发达国家处于世界前列，2017 年卢旺达的比例最高(61%)，其次是塞内加尔(42%)和莫桑比克(40%)。总的来说，最不发达国家妇女任职的平均比例从 2011 年的 18% 上升到 2017 年的 19%。

## 社会保障

42. 在最不发达国家，社会保障集中在工伤、老年、残疾和遗属(因工伤事故死亡的工人的受扶养人)方面，但即使这方面保障也很少。在有数据的 11 个最不发达国家中，只有 3 个国家超过 20% 的人口得到保障。在有这种社会保障措施的国家中，福利水平也往往较低。

43. 最不发达国家社会保障平均支出占国内生产总值的比例仅为 3%，不够中等收入国家平均 6.3%的一半。在至少八个最不发达国家中，更全面的一揽子社会保障(儿童、孤儿、产假、残疾和老年)的估计费用将超过国内生产总值的 6.5%。这不能单靠国内资源供资，因为最不发达国家的平均政府收入仅占国内生产总值的 15%。

## F. 多重危机和其他新出现的挑战

44. 总体而言，2018 年 47 个最不发达国家中有 22 个国家与 2015 年相比经济脆弱性指数的数值增加了。经济脆弱性指数以八项指标的加权平均数计算，是确定一个国家是否属于最不发达国家类别的三项标准之一。阿富汗、贝宁、乍得、科摩罗、几内亚、马拉维、马里和也门的经济脆弱性指数值大幅增加。对所有国家来说，这主要是由于冲击指数部分增加，特别是出口不稳定性而不是自然冲击次级指数的影响。尽管如此，一些最不发达国家的经济脆弱性指数值大有改善，特别是不丹、布隆迪、柬埔寨、海地、利比里亚、卢旺达和赞比亚。取得这一进展的原因是自然冲击次级指数和贸易次级指数两方面的作用使冲击指数有所改善。

### 经济冲击

45. 一些最不发达国家继续受到初级商品价格下跌的负面影响(见第 31-32 段)。在某些国家，与价格无关的外部冲击造成了干扰。例如，孟加拉国和乌干达最近因涌入逃离暴力和冲突的难民而需要大量人道主义援助，国际社会只能提供其中一部分援助。三个受埃博拉危机影响最严重的国家，几内亚、利比里亚和塞拉利昂，经济则逐渐复苏，开始摆脱 2014-2015 年埃博拉危机所造成的增长下滑。

46. 根据现有数据，2016 年最不发达国家的储备总额占外债的比重平均从前一年的 43.4%下降至 39.6%，只有 12 个国家的情况有所改善。与此同时，还本付息额占出口的比重从 2015 年的 7.5%上升至 2016 年的 10%，其中 7 个最不发达国家出现下降。

47. 初级商品价格下跌对一些最不发达国家造成了严重影响。这些国家，特别是以非减让条件借入极大数额的国家在偿还外债方面本来就面临挑战。截至 2018 年 1 月，15 个最不发达国家被列为受债务困扰或受困扰的风险很高。

### 气候变化和环境可持续性

48. 2015、2016 和 2017 年是有记录以来气温最高的三年，清楚显示温室气体排放继续造成全球变暖。在许多最不发达国家，严重的极端天气事件和其他气候变化的影响夺走生命，迫使人们背井离乡，增加了饥荒风险。

49. 去年，流入最不发达国家用以解决气候变化影响的资金略有增加。截至 2018 年 1 月底，最不发达国家基金的累计认捐总额为 13.3 亿美元，其中已付 12.6 亿美元，未付 7 012 万美元。新批项目可动用的资金仍然少于基金对资金的需求。截至 2018 年 1 月底，新的供资决定可动用的资金是 9 170 万美元，已通过全球环境基金秘书处技术审核的 26 个大型项目申请的资金则是 1.872 亿美元。

50. 截至 2018 年 1 月底, 50 个最不发达国家(包括现已毕业国家)共获得资金支持 122 万美元, 用于国家适应行动方案的 198 个项目。此外, 还核准了 3 个全球项目, 由最不发达国家基金供资 1 369 万美元, 以支持其他适应项目。截至 2018 年 3 月 1 日, 该基金对最不发达国家的国家适应计划的供资总额增至 5 170 万美元。

51. 截至 2018 年 2 月 9 日, 共有 17 个最不发达国家按照绿色气候基金准备和筹备支助方案下的国家适应计划支助模式, 向基金提交了项目提案。基金向每个国家供资的上限是 300 万美元。

52. 森林封固二氧化碳, 在减缓气候变化方面发挥着作用。它们有助于保护生物多样性, 防止水土流失, 并提供生态系统服务。过去十年中, 最不发达国家的森林覆盖率平均下降了 6%, 非洲国家的损失尤其显著。32 个最不发达国家出现了这一趋势。只有 2 个国家在过去五年中扭转了这一趋势。

53. 需要采取措施来减轻最不发达国家对经济和环境两方面外部冲击的极端脆弱性。适应气候变化方面的供资和能力建设应从规划阶段转向具体项目, 切实增强当地的复原力。同时, 各国政府应维护生态系统, 确保其提供不可或缺、与适应有关的服务, 如洪水调控、风暴潮的天然屏障。

#### 减少灾害风险

54. 2017 年, 灾害对最不发达国家, 即全球最脆弱国家的人口产生了严重的社会经济影响, 危及约 2 300 万人。在安哥拉、孟加拉国、海地、马拉维、缅甸、尼泊尔和尼日尔, 洪水肆虐, 损失惨重。在安哥拉、乍得、毛里塔尼亚和尼日尔, 800 多万人受到干旱影响。在孟加拉国、海地、马达加斯加、莫桑比克、缅甸和瓦努阿图, 460 万人受到飓风影响。灾情中最致命的是山体滑坡, 共造成 1 415 人丧生。

55. 非洲之角继 2017 年初干旱后, 饥荒风险现已下降, 但营养不良和旱情依然存在, 脆弱成果极易流失, 人口面临高度的粮食不安全。在属于小岛屿发展中国家的最不发达国家, 气旋和飓风继续造成重大威胁。孟加拉国、印度和尼泊尔受到季风雨袭击, 约 1 400 人丧生。在塞拉利昂, 特大洪水和山体滑坡造成 500 多人死亡, 3 000 人家园被毁。也门的人道主义局势继续引起严重关切。

56. 建设抗灾能力是最不发达国家的一个高度优先事项, 需要根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》通过预警、备灾和应对工作加强这方面的努力。

#### G. 调动财政资源促进发展和能力建设

57. 由于官方发展援助继续停滞不前, 外国直接投资下降, 最不发达国家的投资需求与可动用资金之间的巨大缺口未能缩小。2016 年, 对最不发达国家的官方发展援助和汇款均高于外国直接投资流量。实现《行动纲领》目标和具体目标面临的挑战包括, 如何鼓励增加投资, 如何确保投资长期进行并与可持续发展相匹配, 以及如何确保投资在最需要的地方。

## 国内资源调动

58. 最不发达国家的政府收入在国内生产总值的占比中位数从 2012 年的 16% 增加到 2016 年的 19.8%。为改善税收管理，10 个最不发达国家加入了经济合作与发展组织和联合国开发计划署的税务监察员无国界倡议，以便根据《亚的斯亚贝巴行动议程》分享税务审计知识和技能。需要加大支持力度，协助国内资源调动的能力建设，但由于贫困程度高，非正规经济规模大，最不发达国家大幅度增加政府收入仍相当困难。

59. 受初级商品收入减少和增长放缓的影响，最不发达国家的平均国内储蓄从 2012 年占国内生产总值的 17.5% 下降至 2016 年的 13.3%。国内金融部门不发达，部分制约了储蓄的发展。在最不发达国家，只有 27% 的成年人有银行账户，这个比例几乎是发展中国家的一半。最近几个最不发达国家的移动数字货币使用量增加有助于解决这一问题，原因是移动账户的数量往往超过正规银行账户。在某些最不发达国家，移动运营商还是纳税大户。

## 官方发展援助

60. 经济合作与发展组织发展援助委员会成员对最不发达国家的双边援助在经过几年的下降之后，按实际价值计算，2017 年估计增长 4%，至 260 亿美元。2015 年至 2016 年，发展援助委员会的 9 名成员减少了对最不发达国家的援助。按照《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标 17 的具体目标，将国民总收入的 0.15% 或以上用于对最不发达国家的官方发展援助的捐助国从 7 个减至 6 个(丹麦、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国)，其中 5 个捐助国的官方发展援助占国民总收入的比重超过 0.2%。对最不发达国家的官方发展援助占捐助国的国民总收入的总体份额从 2015 年的 0.08% 微升至 2016 年的 0.09%。爱尔兰官方发展援助总额中最不发达国家所占的份额最大，为 45%(2015 年为 48%)。2016 年，净官方发展援助约占最不发达国家国内生产总值总和的 4.5%，2006 年是 7.7%，这进一步造成发展融资短缺。此外，预算援助的比重也在减少，尽管这一援助形式特别符合发展实效原则，如各国对发展战略具有主导权。

61. 需要增加对最不发达国家的官方发展援助拨款，还需要强化举措，加快对最不发达国家和南南合作的创新流动。同时必须加大努力，通过发展合作论坛全球问责制调查和有关研究，改善对最不发达国家的官方发展援助的质量和效力。

## 外债

62. 以债务存量(相对于国民总收入)计，最不发达国家的对外负债水平全面增加，还本付息负担(用支付利息相对于货物和服务出口以及原始收入来衡量)加重。2011 年至 2016 年，最不发达国家的平均外债存量从占国民总收入的 23.9% 增加到占 28.6%。在最不发达国家政府及政府担保的长期债务中，私人债权人的份额翻了一番，从占对外公债总额的 8% 增至 16%。

63. 这引起了对债务可持续性，特别是对非洲最不发达国家债务可持续性的关切。因此，在最不发达国家迫切需要追加公共投资，以促进可持续发展目标的同时，可能会进一步收紧对债务融资的限制。

#### 外国直接投资

64. 2016 年对最不发达国家的外国直接投资流量下降了 13%，至 380 亿美元。这是过去四年来的第三次下降。对最不发达国家的投资流量约等于全球流量的 2%，低于 2013-2014 年的 3%。对最不发达国家的外国直接投资仍主要集中在少数几个非洲国家的采掘业，通常对经济内部的前后生产联动并无助益。

65. 亚洲发展中国家的跨国企业增加了对最不发达国家，包括对制造业和服务业的投资。因此，对于依赖初级商品的最不发达国家，南南外国直接投资可发挥重大作用，助其实现多样化。已宣布的绿地外国直接投资项目的长期走势表明，对服务业，特别是对电力、建筑、运输、仓储和通讯业的投资兴趣日益增加。

66. 为扭转外国直接投资近来下降的局面，最不发达国家需要实施战略政策，以吸引外国直接投资，特别是在制造业等具有高度发展潜力的部门，因为这将有助于结构转型、扩大规模并加速发展。此外，是否有熟练劳动力、信通技术，是否有高质量的当地基础设施，如交通设施，以及是否有电力供应，对于吸引外国直接投资、推动实现多个可持续发展目标至关重要。应优先考虑帮助国内私营部门建立与外国投资者联系的政策。2017 年 11 月，联合国工业发展组织在维也纳举行了第七届最不发达国家部长级会议。这次会议鼓励联合国有关机构为最不发达国家制定能力发展方案，以便投资促进机构吸引和留住可持续外国直接投资并使之多样化，从中获得最大效益，同时在最不发达国家扶持私营部门的发展，从而为这些国家的可持续毕业作出贡献。

#### 汇款

67. 向最不发达国家的汇款连续第二年下降，2017 年是 370 亿美元，较 2016 年高峰期的 379 亿美元下降 2.6%，反映了全球趋势。下降的原因是，主要移民目的地国家的货币兑美元汇率走弱，以及一些移民目的地国家的经济增长放缓。

68. 尽管最不发达国家在世界汇款总量中只 6.9%，但汇款是若干国家外部资金的重要来源。6 个国家(孟加拉国、海地、尼泊尔、塞内加尔、乌干达和也门)占流入最不发达国家汇款总量的四分之三。与其他资金流动相比，汇款弹性较大，可帮助缓解国际收支压力。

69. 最不发达国家颁布了新政策，并与目的地国进行了多种形式的合作，例如，老挝人民民主共和国与泰国签订了确保对移徙工人进行保护的谅解备忘录。汇款平均费用进一步下降，约占 2017 年转账额的 7.2%，低于 2015 年的 9.6%，但仍远未达到《亚的斯亚贝巴行动议程》承诺的 3%。

## H. 各级善政

70. 《伊斯坦布尔行动纲领》指出，地方、国家和国际各级的善治和法治对于持续、包容和公平的经济增长和可持续发展至关重要。几乎所有最不发达国家(47个国家中的43个)都是《联合国反腐败公约》的缔约国。

71. 采掘业透明度倡议于2018年2月完成了对10个最不发达国家的验证，其中3个国家，即圣多美和普林西比、东帝汶、赞比亚，在所有或几乎所有类别取得了有意义或令人满意的进展。其他国家在透明度方面也取得了重大进展。利比里亚和塞拉利昂使用采矿许可证中央登记册，列出本国几家最大的矿业公司及其许可证和相关付款。采掘业透明度倡议报告中来自乍得和毛里塔尼亚的初级商品贸易数据也大幅细化，出售的每船石油通常都有详细信息，如数量、收入和价格，以便评估该国石油是否得到应得收入。13个最不发达国家披露了与环境相关的立法和许可证要求。

72. 改善治理的一个关键要求是加强行政能力、法制和统计。采掘业透明度倡议鼓励参与国将采掘业收益扩展到其他经济部门，更多地用于社会发展和保护环境。对尚未完成验证的最不发达国家需要继续验证工作。此外，在营商便利方面，最不发达国家还需再接再厉，在这一领域落后的国家需迎头赶上。

73. 营商便利是善政的一大关键。世界银行的营商便利项目注重法律基础设施的质量和法律体制的坚实性。在关于该项目的2018年报告中，毛里塔尼亚、马拉维、尼日尔和卢旺达的分数较2016年指数相比，升幅最大。总体而言，所有最不发达国家的营商便利指数平均值从2016年的45.57上升至2018年的47.06。2018年亚太地区的平均值略有下降，非洲则上升2.2分。在创业方面，非洲的进步也最为显著，平均上升4.5分，亚太国家上升0.4分。法律相关指标，如合同的执行，继续是变革最小的领域。除尼日尔、卢旺达和塞内加尔取得重大进展外，平均分数几乎没有变化。

74. 与此同时，对全球各系统的治理必须考虑到最脆弱国家的情况，这方面的进展相当缓慢。按照《亚的斯亚贝巴行动议程》，在国际经济决策和规范制定过程中，必须增强发展中国家特别是最不发达国家的声音。

75. 评估执行《伊斯坦布尔行动纲领》方面的进展需要大量数据。尽管自2011年以来，一些领域的数据可得性有所增加，但仍存在重大差距。例如，25%以上的最不发达国家在贫困人口、高等教育入学人数和若干交通指标方面的数据严重不足。可持续发展目标的163个具体目标和232个指标对许多最不发达国家具有挑战性，因其国家统计局的能力有限。改善数据的提供将有助于循证决策。专门用于最不发达国家统计能力建设活动的官方发展援助总额从2010年的7600万美元增加到2014年的1.85亿美元，但仍不足以满足因《2030年议程》增长的需求。

76. 为增加优质数据的可得性，需要加大政治支持和法律改革的力度，以增强国家统计机构的能力。必须为统计系统调动更多的国内外财政资源，保证这些资源可预测、可持续，同时根据可持续发展目标17辅之以能力发展和最新技术。

### 三. 利益攸关方参与执行《行动纲领》

77. 大多数最不发达国家已将《伊斯坦布尔行动纲领》纳入其相关规划文件的主流，并作为国家战略的一部分加以实施。继 2015 年通过《2030 年议程》之后，许多最不发达国家还将可持续发展目标纳入了国家发展框架。

78. 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召集的最不发达国家国家协调中心会议每年都讨论在国家一级执行《行动纲领》的进展情况。在 2017 年的会议上，最不发达国家介绍了加速执行《行动纲领》的现行战略。试点发展融资评估的最不发达国家还分享了在建立可持续发展目标国家融资综合框架方面的经验。

79. 例如，埃塞俄比亚政府将《行动纲领》和可持续发展目标作为国家发展框架的组成部分予以落实。政府在编制其第二个 2016-2020 年增长和转型计划时，使用了上述两个框架，并将两者进一步纳入国家优先事项和具体目标。同样，阿富汗在冲突后发展规划的延续工作，即 2016 年阿富汗国家和平与发展框架中，也结合了《行动纲领》和可持续发展目标。阿富汗还强调了跨部门和跨部委协调对加速执行可持续发展目标和《行动纲领》的重要性，并设立了由外交部主持的《行动纲领》部际框架，以确保《行动纲领》的后续落实协调一致。

80. 许多最不发达国家还将毕业目标列入国家发展计划，这是一项积极的事态发展。2018 年，不丹将启动第十二个五年计划。该计划对不丹从最不发达国家类别可持续、不可逆转的毕业的最后步骤作了设想。老挝人民民主共和国也将这一类别毕业定为目标，并将 2016-2020 年第八个国家社会经济发展五年计划的重点放在从最不发达国家地位毕业的三个标准以及可持续发展的三个层面上。

81. 此外，发展政策委员会在 2018 年 3 月的三年期审查中建议四个国家(不丹、基里巴斯、圣多美和普林西比、所罗门群岛)从最不发达国家类别毕业，所有这些国家都达到了人均国民收入和人力资产标准，但经济脆弱性标准除外。另有两个国家，瓦努阿图和安哥拉，预定分别于 2020 年和 2021 年毕业。

82. 发展伙伴也在继续执行《行动纲领》。若干双边捐助者继续向世贸组织提供资金，帮助最不发达国家进一步参与多边贸易谈判和改善贸易谈判技巧，并帮助最不发达国家提高卫生和植物检疫能力。此外，欧盟向《强化综合框架》捐款 1 000 万欧元。《强化综合框架》是一个促贸援助方案，专门用于帮助最不发达国家利用其贸易潜力实现可持续发展和经济增长(另见第 60-61 段官方发展援助的信息)。

83. 南南合作对最不发达国家变得日益重要，特别是在贸易、外国直接投资、交流技术创新和专门技能方面。不过，由于所使用的定义和类别往往不具可比性，南南合作的报告工作仍充满挑战。

84. 私营部门参与了许多有助于执行《行动纲领》的活动。2017 年 3 月在塞内加尔为非洲国家、2017 年 10 月在瓦努阿图为亚太地区国家分别举办了最不发达国家关于推动宽带连接的区域会议，私营部门积极参与其中。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担任最脆弱国家宽带问题工作组主席。该工作组设在宽带促进可持续发展委员会下，其宗旨是，确认利用宽带投资促进国家发展的最佳做法和机会。工作组主要由私营部门实体、联合国机构和学术界组成。私营部门代表也是最不发达国家技术库理事会的成员(补充信息见 A 节)。

85. 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与国际发展法组织合作，制定了一项旨在支持最不发达国家努力增加外资并从外资中获益的倡议。最不发达国家投资支助计划是国际发展法组织的一项创新方案，向最不发达国家政府和资源不足公司按需提供投资相关谈判和解决纠纷的咨询和代表服务。该方案旨在利用律师和其他相关专家的服务，这些律师和专家愿意无偿或以减费方式向最不发达国家提供服务。

86. 民间社会在执行《伊斯坦布尔行动纲领》方面发挥了积极作用。最不发达国家观察组织侧重于地区和国家层面的毕业问题。2017 年 6 月在塞内加尔举办了西非民间社会组织关于从最不发达国家类别毕业的区域磋商会。最不发达国家观察组织还在尼泊尔和孟加拉国举办了毕业问题全国磋商会。2017 年 12 月还在泰国举办了亚洲最不发达国家民间社会组织的区域磋商会，商讨《行动纲领》与可持续发展目标的协同一致问题。这些会议加强了建设性对话，有助于从公民社会的角度，探寻在消除贫困、冲突与发展、气候变化、粮食安全和贸易等一系列关键领域的最佳前进方向。

87. 学术界继续参与《行动纲领》的执行工作，且更加关注毕业、贸易和脆弱性等问题。例如，政策对话中心联手英联邦秘书处、弗里德里希·埃伯特基金会、第四次联合国最不发达国家问题会议监测和智囊团倡议，于 2017 年 11 月在孟加拉国组织了一次公开对话，就世贸组织第十一届部长级会议前夕重启发展议程展开讨论。学术界，包括发展政策委员会成员在内，也经常参加联合国组织的会议并为此作出了贡献。

88. 联合国系统各实体，无论是单独还是通过一系列联合方案，为执行《行动纲领》作出了积极贡献。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根据其任务规定，通过为最不发达国家专门设立的机构间协商小组每年两次的联合国系统会议，继续为联合国系统所有部门协调执行《行动纲领》提供便利。还作出特别努力，通过一个专门工作组，对从最不发达国家类别毕业的国家加强了深入、以行动为导向的协调支助。

#### 四. 结论和建议

89. 离执行《行动纲领》的时限只剩两年半时间，为克服《行动纲领》所述的最不发达国家面临的具体挑战，所有利益攸关方需加大努力。这也将直接有助于为实现《2030 年议程》和可持续发展目标以及《巴黎协定》和《亚的斯亚贝巴行动议程》所作的努力。最不发达国家在这方面同样面临重大挑战。还应作出努力，充分利用执行和后续工作的协同互补性。

90. 为进一步增加达到毕业门槛的国家数量，并为在 2020 年前实现《行动纲领》的目标和具体目标，需要加速执行《行动纲领》。最不发达国家必须为私营部门提供有利环境，并加紧努力，争取在所有优先领域不让一个人掉队。同样，发展伙伴也需要履行其承诺，特别是在官方发展援助和贸易优惠方面。需要加大支持力度，帮助解决最不发达国家的具体问题，包括利用官方发展援助促进其他发展融资，改进复原力建设机制，增强财政和技术支持，以确保最不发达国家技术库的有效运作。

91. 随着越来越多的国家首次或第二次达到毕业标准，现在比以往任何时候都需要加大对毕业和已经毕业的国家的支持力度，确保顺利过渡措施的落实，避免其发展计划、方案和项目出现任何干扰。在提供国际支助措施方面，包括联合国各实体理事机构在内的所有伙伴都发挥着作用。联合国系统各实体正在加紧努力，为毕业和平稳过渡提供协调支助。

92. 本报告的调查结果表明，《行动纲领》在《纲领》规定落实的领域有效地推动了可持续和包容性发展的进步。为确保这一势头得以持续，并为解决执行方面的挑战，请会员国考虑举行第五次联合国最不发达国家问题会议，以全面评估该方案的执行情况并决定下一步行动。鉴于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室的任务及其在监测《伊斯坦布尔行动纲领》综合后续行动方面的重要作用，在筹备第五次会议和制定最不发达国家的新议程方面，办公室应发挥中心作用。

---