



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
25 March 2019
Chinese
Original: English

大会

第七十四届会议

暂定项目表* 项目 21(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

2019 年届会

2018 年 7 月 26 日至 2019 年 7 月 24 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

本报告全面介绍和分析了《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》)最新执行进展,内容包括使各国能够从最不发达国家类别毕业的所有八个优先行动领域和总体目标。报告还介绍了会员国为进一步执行《伊斯坦布尔行动纲领》所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《伊斯坦布尔行动纲领》执行情况全面中期高级别审查时通过的《政治宣言》(大会第 70/294 号决议,附件)。此外,报告着重介绍了联合国系统各实体、民间社会和私营部门等其他利益攸关方开展的活动。大会第 73/242 号决议和经济及社会理事会第 2018/26 号决议都请秘书长提交《伊斯坦布尔行动纲领》执行情况进展报告,本报告就是根据这两项决议的要求提交。

* A/74/50。



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》) 的执行在若干优先领域都取得了显著进展。大会关于从最不发达国家类别毕业的第 73/133 号决议通过之后, 到 2024 年底, 5 个国家将毕业, 这与自 1971 年设立这一类别以来已毕业的国家数目相同。最不发达国家在获取信息和通信技术(信息技术)、可持续能源、保健、教育、性别平等、出口集中和治理方面也取得了重要进展。在过去一年中, 最不发达国家的经济增长平均略有加速, 但增长并不均衡。国际贸易有所反弹, 官方发展援助也有所增加。然而, 外国直接投资进一步下降, 最不发达国家的出口在世界贸易中所占份额仍然很低, 结构转型和生产能力增长缓慢, 经济在很大程度上仍然依托初级商品, 日益严重的营养不良问题令人关切。《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》仅剩一年半的执行时间, 最不发达国家、其发展伙伴和联合国系统各实体应加快努力, 实现《伊斯坦布尔行动纲领》的各项目标和指标。¹

二. 《伊斯坦布尔行动纲领》主要优先事项执行进展

最不发达国家的增长情况

2. 所有最不发达国家国内生产总值的总体增速从 2016 年的 3.6% 和 2017 年的 4.6% 略微加快到 2018 年的 5%。预计最不发达国家的经济活动在短期内将保持相对强劲, 2019 年所有最不发达国家的国内生产总值总量将达到 5%, 2020 年达到 5.7%。2018 年, 只有孟加拉国、布基纳法索、柬埔寨、埃塞俄比亚、卢旺达、塞内加尔和南苏丹等少数几个国家的经济增长率达到或超过了 7%, 这些国家的经济比其他最不发达国家的经济更加多样化。2018 年, 苏丹因国际收支限制出现负增长, 也门因冲突持续不断出现负增长。

3. 对最不发达国家经济表现所做的长期评估显示, 最不发达国家的增长不一, 更多的最不发达国家表现出经济结构脆弱和经济波动的特点。2010 年至 2017 年期间增长的年度百分比变化表明, 增长速度达 7% 的国家减少了, 而 7% 是《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标中设定的目标。² 此外, 在此期间, 4 个最不发达国家出现负增长, 而 2018 年为 2 个。

4. 在 2020 年之前的近期内, 预计最不发达国家的增长将保持相对强劲, 但会低于 7% 的目标。债务增多、气候变化的负面影响和全球不确定性的增加, 包括贸易摩擦带来的不确定性, 可能会拖累经济活动, 进一步抑制预计的国内生产总值增长。

5. 由于 2017 至 2018 年国内生产总值增长仅略有增加, 人均增长也有限, 因此消除贫困工作遇到了更大挑战。许多最不发达国家人均收入的中期前景黯淡。这

¹ 本报告使用的统计数据可在以下网址查阅: <http://unohrlls.org/about-ldcs/publications/>。

² 大会第 70/1 号决议, 附件。

就要求加快投资，以提高整个经济的生产力，创造更多体面的就业机会，同时增加对社会保护和人力资本发展的预算拨款。然而，宏观经济、监管、市场和其他可预见的风险，以及在有效筹备和制订今后项目方面的困难导致最不发达国家在吸引公共和私人投资方面面临着各种障碍。

6. 最新数据显示，以每天生活在 1.90 美元以下的人口衡量，最不发达国家的极端贫困率从 2013 年的 36.2% 下降到 2015 年的 35.5%。此外，贫困深度从 13.5% 下降到 13.1%，这既反映了贫困的深度，也反映了贫困的发生率。最近的预测表明，到 2030 年，近 30% 的人口将继续处于赤贫状态。要想按照国际社会在《2030 年可持续发展议程》中商定的那样，到 2030 年消除一切形式的贫困，就需要加紧行动，帮助最不发达国家落实发展目标。

A. 生产能力

7. 提高生产能力主要涉及创造新的活动领域，并将资源从低附加值、低生产率活动转移到高附加值、高生产率活动。2010 年和 2017 年相比，农林渔业所占份额从 22% 略微下降到 21%，制造业所占份额从 10% 上升到 12%，而服务业所占份额从 44% 上升到 45%。这表明生产能力仅略有提高。但这些数据在最不发达国家之间的分布并不均衡。制造业新兴技术的变化使得该行业的资本和技能更加密集，而最不发达国家实物资本和人力资本水平低，使进一步扩大结构转型更具挑战性。此外，投资是提高生产能力的关键，但在最不发达国家投资仍然相对较少。固定资本形成总额基本保持不变，2011 年至 2017 年期间仅占最不发达国家经济活动的四分之一。

基础设施

8. 拥有可持续且能抵御灾害的基础设施是实现《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标的先决条件。2017 年，最不发达国家的移动电话用户数比率从 2010 年的每 100 人中 33 人拥有手机增加到 2017 年的 100 人中近 70 人拥有手机；基本移动电话服务为基本保健和金融普惠等领域改善生计的各种应用提供了一个平台。

9. 相比之下，最不发达国家的互联网联网率仍然很低，2017 年为 17.5%，自 2016 年以来增长了约 2 个百分点。最不发达国家之间的差异很大，不丹和吉布提的互联网普及率超过 40%，而另外 6 个最不发达国家的互联网普及率则不到 5%。最不发达国家的移动宽带订阅率为每 100 名居民中略高于 20 个用户，仍然更低。加强高速互联、降低费用、提高技能对于最不发达国家充分利用这一最有希望的宽带应用促进教育、卫生和电子商务至关重要。

10. 运输基础设施对进入世界市场和提高全球竞争力有直接影响。2017 年，最不发达国家仅占全球空运的 1.1%，而埃塞俄比亚在整个最不发达国家中所占份额为 87%。由于基础设施不足、交通权受到限制以及多式联运连通性有限，航空货运的扩展受到限制。2015 至 2018 年期间，根据反映各国与全球航运网络连通程度的班轮航运连通性指数，最不发达国家平均而言比其他发展中国家更低，造成这一情况的部分原因是基础设施薄弱和海关手续拖沓。

11. 公私伙伴关系是基础设施投资和维护所需资金和专业知识的重要来源。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,记录到的私人参与的投资承诺主要在能源部门。受益的一些最不发达国家包括柬埔寨(1 亿美元)、马里(9 570 万美元)和缅甸(2.93 亿美元)。最不发达国家需要大规模投资,以建设和维护有抵御灾害能力的基础设施并获得新技术,但私人投资正在减少,而且没有实现多样化。虽然一些多边开发银行已加大力度调动私人投资,但还需要作出更大努力,特别是在基础设施方面。

能源

12. 2015 年,最不发达国家 66%的最终能源消费来自可再生能源,其中 84%来自传统生物燃料,对健康和环境产生了负面影响。通电率增加了约 10 个百分点,从 2011 年的 34%增加到 2016 年的 45%。各国和各区域之间的差距仍然存在,农村地区的通电率只有 34%,而城市地区为 74%。阿富汗、不丹、基里巴斯、老挝人民民主共和国、尼泊尔和图瓦卢实现了 80%及以上的电气化。3 个国家(布隆迪、乍得和南苏丹)的通电率低于 10%。总体通电率低的原因主要包括发电、输电和配电费用高、人口密度低(特别是在农村地区)、泄漏率高、运营成本高和投资低。

13. 为了到 2030 年使更多偏远地区居民都能用上既低廉又可靠的现代能源,最不发达国家将需要对基础设施进行更多投资,包括结合使用主要依赖私人投资和第三方所有权的离网、小型电网和分散并网等各种解决方案。促进可再生能源投资、加强技术转让、建立“现收现付”商业模式以及加强区域一体化,都有助于弥合这一差距。

科技创新

14. 虽然一些最不发达国家正在利用新技术和新兴技术加强可持续发展,但这些技术的使用依然不够广泛。驱动模仿和发明的研发领域的现有数据显示,2015 和 2016 年间,研发支出占国内生产总值中所占比例中值为 0.75%或更低,而全球数字约为 2%。2016 年:(a) 最不发达国家的公民(包括居民和非居民)只申请了 922 项专利;(b) 每 100 万人仅发表了约 9 篇期刊文章。预计最不发达国家技术银行将为推动科技创新作出积极贡献,包括通过其数字研究接入工作,这项工作将方便在线查阅科学期刊、书籍和数据库。

私营部门发展

15. 最不发达国家在为私营部门创造有利环境方面继续取得进展。例如,2010 至 2017 年间,开办企业的费用占人均收入的比例平均从 89%下降到 42%。在 2018 年营商环境便利度指数中,只有 5 个最不发达国家跻身前 100 名(另见下午第 46 至 56 段)。金融渠道有限、能源供应有限且费用高昂、技能差距和信通技术有限等因素继续制约着最不发达国家私营部门的发展。

B. 农业、粮食安全和农村发展

16. 就最不发达国家整体而言,2017 年农林渔业增加值占国内生产总值的比例为 21%,比 2011 年的 22%略有下降。2017 年,67%的人口生活在农村,60%的

人口从事农业生产。就灌溉方式而言，农业生产仍然主要靠雨水灌溉。尽管每公顷可耕地的化肥使用量有所增加(从 2011 年的 24.2 千克增加到 2016 年的 27.2 千克)，但按照 2004-2006 年基线期的人均总生产指数衡量，农业生产力仍然很低，甚至从 2011 年的 111.5 下降到了 2015 年的 107.9，部分原因是农业易受恶劣天气事件的影响。

17. 2011 至 2017 年期间，最不发达国家营养不良人数增加了 3 270 万人。世界上生活在最不发达国家的营养不良人口比例也从 2011 年的 26.7% 上升到 2017 年的 29.9%。经常发生极端天气事件和自然灾害严重阻碍了农业生产力，而基础设施不足和灾害管理能力有限又加剧了这一问题。冲突和不稳定加剧了弱势人口面临的粮食安全挑战。例如，在南苏丹，大规模暴力破坏了农业和粮食系统，使严重的粮食无保障问题更加雪上加霜，使全国面临营养不良风险的人口增多。也门旷日持久的冲突导致出现了重大的人道主义危机，67% 的人口面临严重的粮食无保障问题。在中非共和国，收容社区和流离失所社区都受到粮食短缺问题的影响，而获得农业投入的途径仍然有限。

C. 贸易

18. 在经历了三年能源价格走低导致的负增长后，2017 年最不发达国家商品出口强劲反弹，增长 16.4%，高于世界商品出口 10.4% 的增长率。然而，即使如此大幅度的增长也不足以扭转最不发达国家在国际贸易中长期处于的边缘地位。2017 年，最不发达国家在世界商品出口中所占份额仅略有增长，从 0.91% 上升到 0.96%，连续第三年低于 1% 的门槛。距离 2020 年执行《伊斯坦布尔行动纲领》的目标日期只剩下一年半的时间，这突出表明了实现最不发达国家在全球出口中所占份额翻一番的目标困难重重，考虑到国际商品价格仅为小幅反弹以及国际贸易摩擦和全球需求减少可能带来的风险就更是如此。

19. 在本报告所述期间，最不发达国家初级产品在商品出口总额中所占比例继续下降，2017 年仅为 55%，而 2010 年为 73%。制成品的份额达到 40% (高于 2010 年的 22%)，主要反映在同期服装产品的份额从 12% 增加到 29%。2017 年，农业原材料和粮食占最不发达国家出口总额的 14%，高于 2010 年的 10%。中国和欧洲联盟是最不发达国家商品出口的主要目的地，2017 年各占最不发达国家出口总额的四分之一以上。虽然中国进口了最不发达国家一半以上的燃料和矿产品，但欧洲联盟是农业和制造业出口的主要进口国。印度、日本、泰国和美利坚合众国也仍然是最不发达国家重要的出口市场。

20. 最不发达国家因国内供应基础规模小，而且集中在少数几个经济领域，因此在世界服务贸易中的参与率仍然很低。经过十年的持续增长，最不发达国家的商业服务贸易在 2014 年开始放缓，而且仅在 2017 年再次回升。出口增长 6.9%，达到 342 亿美元；进口增长 8%，达到 677 亿美元。2017 年，旅游服务仍是最大的出口类别，占最不发达国家服务出口的一半以上，运输和其他商业服务各约占提供的服务总价值的四分之一。自 2011 年以来，前往最不发达国家的游客人数从 2 000 万增加到近 2 900 万，旅游收入增加，2016 年超过 210 亿美元。

21. 最不发达国家继续从传统贸易伙伴和新兴贸易伙伴提供的优惠市场准入中受益，其绝大多数出口产品可免税进入最发达市场。最不发达国家符合条件出口的关税优惠不使用率约占对发达国家市场出口总额的 5%至 15%。

D. 商品

22. 最不发达国家整体的平均出口集中指数从 2011 年的 0.425 下降到 2017 年的 0.225，这表明出现了出口多样化的积极趋势。尽管该指数有所下降，但最不发达国家的经济继续表现出高度的出口集中，特别是与其他发展中国家相比，其他发展中国家 2017 年的出口集中度指数为 0.09。2017 年，商品出口占出口总额的 64%，尽管与 2011 年的 78%相比有所下降，但高于 2016 年的 62%。在 47 个最不发达国家中，38 个国家(80%)依赖初级商品。

23. 对初级商品的依赖突出表明了多样化的重要性，特别是对依赖石油、黄金、大米、可可、咖啡和棉花等价格高度波动的商品的国家而言。通过加工实现非传统出口和增值的多样化，可以降低价格冲击的风险，提高经济的抗风险能力。在制定有针对性的部门政策的同时，还可以在宏观经济治理、培训和技能发展以及基础设施发展等领域采取横向政策，以创造有利条件，并支持在初级商品部门与经济其他部门之间建立联系。

E. 人类发展和社会发展

人口和初级保健

24. 据预测，世界大多数地区的人口增长将继续下降，但最不发达国家的人口增长正在加速。虽然生育率有所下降(从 2011 年的每名妇女 4.4 胎降至 2016 年的 4.1 胎)，但最不发达国家的总人口预计将从 2018 年的 10 亿增至 2030 年的 13 亿，增长速度将是世界人口增长速度的两倍多。

25. 尽管在过去二十年中取得了进展，但仅在 2017 年，最不发达国家估计就有 200 万儿童死亡，其中大多死于可预防原因。超过三分之一的五岁以下儿童死亡发生在这些国家。由于儿童人口不断增长，人口分布向高死亡率地区转移，预计最不发达国家在全球五岁以下儿童死亡人数中所占比例在今后几十年中只会进一步增加。扩大预防性和治疗性救生保健干预措施对于进一步降低儿童死亡率至关重要。

教育培训

26. 目前，最不发达国家有 2.87 亿小学和中学学龄儿童，约占这一年龄组世界人口的 19%。1990 至 2019 年间，学生的学龄已从 5.1 年提高到目前的 9.3 年，但仍比全球平均水平少近 3 年。2017 年小学适龄儿童入学率达到 81%。然而，大约有 2 800 万儿童，即每 5 个小学年龄儿童中就有 1 个以上的儿童仍未上学。

27. 最不发达国家的初等和中等教育入学率翻了一番多，从 2000 年的 1.07 亿人增加到 2017 年的 2.15 亿人，但接受高等教育的人数比世界其他地区低得多。2017 年，最不发达国家的粗入学率为 10%，而全世界为 38%。2000 年以来，中小学教师人数的增长速度略快于学生入学率，使得师生比率下降。

青年发展

28. 全世界年龄在 15 至 24 岁之间的年轻人超过 12 亿，他们正在长大成人，对职业发展怀着很高的期许。然而，对于最不发达国家的近 2 亿青年来说，这样的期许很可能会落空。许多人将无法完成学业，而且，由于非正规部门规模庞大、创造的就业机会不足、生产率低下和劳工标准薄弱，他们将很难找到体面的工作。

29. 许多最不发达国家的教育制度导致相当一部分人落在后面。许多青少年在还没有掌握足以使他们能够过渡到劳动力市场生产性职业的技能前便过早地离开了学校。高中年龄的失学青年人数有所增加，这与小学和初中年龄的失学人口减少的趋势正相反。平均来说，15-24 岁年轻人率识字不到 68%。即使是受过教育和培训的年轻人也可能发现自己不具备劳动力市场需要的技能。极端贫困、早孕和性传播感染等因素导致早期辍学率居高不下，对年轻人的就业前景产生不利影响。除非劳动力市场能够跟上步伐，否则今后几年青年人口的迅速增长可能会对可持续发展构成挑战。

30. 5 个最不发达国家中就有近 3 个制订了国家青年政策，但还需要做更多的工作，以提高此类政策的实效和包容性，并确保公共和私人投资瞄准最脆弱和处境最不利的青年人。

住所、水和卫生设施

31. 到 2030 年，估计最不发达国家 40%的人口将居住在城市地区，而今天这一比例为 33.5%。平均而言，生活在贫民窟中的城市人口比例从 2005 年的 70.2%降至 2014 年的 62.7%。

32. 卫生设施不足以及缺乏用水管理和废水处理仍然是可持续提供和获得饮用水的主要障碍。2015 年，最不发达国家只有 61%的人口获得了基本饮用水服务，高于 2000 年的 51%。

33. 最不发达国家固体废物的管理和收集工作落后而且不规律，导致出现了非法倾倒或露天焚烧废物等非法做法。

性别平等和增强妇女权能

34. 最不发达国家在教育性别均等方面取得了一些进展。小学阶段毛入学率的性别均等指数(男女生入学比率)从 1990 年的 0.79 上升到 2017 年的 0.95，仍然低于假定性别均等已基本实现的 0.97-1.03 这一范围。在中等和高等教育两级，尽管自 1990 年以来取得了显著进展，但差距更大。到 2017 年，三分之一的最不发达国家在初级教育一级实现了性别均等，几乎六分之一的最不发达国家在中学教育一级实现了性别均等，但没有一个最不发达国家在高等教育一级实现了性别均等。

35. 就妇女在议会中所占席位的百分比而言，一些非洲最不发达国家处于世界前列，2018 年塞内加尔的比例最高(42%)，其次是莫桑比克(40%)和卢旺达(38%)。然而，总体而言，2017 年最不发达国家妇女的平均任职比例仅达到 19%，而全球平均水平为 24%。

社会保障

36. 大多数最不发达国家缺乏基本的社会保护最低标准,使人们在一生中容易遭受疾病、贫困、不平等和社会排斥,同时对经济社会发展造成重大障碍。在有数据的 37 个最不发达国家中,只有 9 个国家为 20%以上的人口提供了医疗保健。社会保障支出占国内生产总值比重提高到 4.2%。需要进行政策改革,以确定筹资选择和财政空间,确保人人享有社会保护的权利成为现实。

F. 多重危机和其他新出现的挑战

37. 经济脆弱性指数是用来确定一国是否属于最不发达国家类别的三项标准之一。在发展政策委员会 2018 年审查期间,发现下列 9 个最不发达国家达到了经济脆弱性指数毕业门槛值:孟加拉国、刚果民主共和国、几内亚、海地、缅甸、尼泊尔、多哥、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。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大幅上升,原因主要是出口不稳定加剧。大会第 73/133 号决议指定毕业的三个最不发达国家(不丹、圣多美和普林西比以及所罗门群岛)都没有达到毕业门槛。

经济冲击

38. 最不发达国家的经常账户余额总体恶化,从 2016 年的 502.19 亿美元赤字增至 2017 年的 525.81 亿美元。虽然最不发达国家作为一个整体继续依赖于一系列有限的初级商品,但它们的平均出口集中指数在 2017 年降至 0.225。

39. 外债仍然是最不发达国家的一个严重关切问题。虽然最不发达国家的偿债费用平均占商品、服务出口和主要收入的百分比从 2016 年的 9.9%降至 2017 年的 7.8%,但有 15 个国家这一百分比有所提高。2017 年,不丹、吉布提和莫桑比克等 3 国的债务存量超过其国民总收入的 100%,另有 8 个国家的债务存量为其国民总收入的 50%至 100%。截至 2018 年 11 月,12 个最不发达国家被列入面临高债务困扰风险的名单,5 个国家受到债务困扰(另见下文第 57-61 段)。

气候变化和环境可持续性

40. 有记录以来最暖的 20 年出现在过去 22 年里,最近 4 年是最热的。政府间气候变化专门委员会发表的题为“全球升温 1.5°C 的特别报告”称,2006 至 2015 年十年的全球平均温度比工业化前基线高出 0.86°C,过去五年(2014-2018 年)比工业化前基线高 1.04°C。

41. 在此背景下,通过若干多边金融机制,向最不发达国家提供的适应资金略有提高。2018 年 6 月,《联合国气候变化框架公约》之下的最不发达国家基金将每个国家可获得的最高金额从 4 000 万美元提高到 5 000 万美元,以便能够充分执行全球环境基金 2018 至 2022 年期间关于最不发达国家基金和气候变化特别基金的适应气候变化方案拟订战略。2018 年财政年度,最不发达国家基金收到了超过 9 530 万美元的新认捐款,13 个新的全面项目得到核准,以支持适应规划和国家适应计划进程,并帮助各国提高抗风险能力。

42. 截至 2019 年 1 月, 38 个最不发达国家受益于绿色气候基金, 受益于总计 28 亿美元的最不发达国家供资提案, 利用超过 16 亿美元的共同供资, 受益于绿色气候基金下属的准备和筹备支助方案, 该方案支持各国加强了与绿色气候基金接触和项目发展方面的机构能力。

43. 在 2018 年 11 月举行的第二十四届会议上, 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议更新了最不发达国家工作方案, 以反映这些国家的需要, 从而继续在一系列问题上提供支持, 其中包括培训、能力建设、国家适应计划进程、国家决定的捐款、公众认识、适应技术的开发和转让、气象和水文服务以及报告和审评。

减少灾害风险

44. 2018 年, 极端天气事件继续影响着世界各国, 最不发达国家受到的打击尤其严重。在非洲大量国家, 气候事件对严重的粮食无保障和营养不良造成的影响最大, 需要采取紧急人道主义行动。在过去一年中, 水文灾害以及随之而来的洪水、泥石流和塌方是最致命的。与气候有关的灾害也造成了大规模的境内流离失所。2018 季的飓风和龙卷风最强烈, 造成的损失也最大, 影响到最不发达国家共约 150 万人。“山神”热带风暴在老挝人民民主共和国造成了大面积的洪灾, 估计有 78 万人受灾。2018 年 3 月和 4 月, 洪水还影响了东非的许多地区, 包括埃塞俄比亚、索马里和坦桑尼亚联合共和国。2018 年, 阿富汗旱灾估计影响到 220 万人。

45. 联合国减少灾害风险办公室(减灾办)估计, 2017 年最不发达国家因灾害受到的年平均损失占国内生产总值的 8.5%。截至 2018 年 12 月, 20 个最不发达国家在制定或更新国家减少灾害风险战略, 并确保与可持续发展和气候变化议程保持一致方面得到了减灾办的技术支持。减灾办还支持联合国气候变化框架公约缔约方会议 2001 年设立的最不发达国家专家组为最不发达国家的国家当局和利益攸关方编写一份关于减少灾害风险与国家气候适应战略之间的协同增效和一致性的指导文件, 并将减少灾害风险和适应气候变化纳入可持续发展计划, 这将节省恢复费用。

G. 调动财政资源促进发展和能力建设

国内资源调动

46. 在前几年稳步增长之后, 最不发达国家的政府收入(不包括赠款)在国内生产总值的占比中位数在 2016 年和 2017 年停滞在 18.8%左右。最不发达国家政府的国内收入极低, 是这些国家自身的经济结构、高贫困率、薄弱的税收管理和税收制度的副产品, 也是国际税务协定、金融保密管辖区和避税天堂在为涉及财富跨境转移的逃税和非法避税提供便利方面作用的副产品。国内储蓄总额中位数在 2016 年降至 10.7%后, 在 2017 年回升至 12.5%。

47. 储蓄在一定程度上受到最不发达国家人均收入低、抚养率高和国内金融部门不发达的制约。然而, 这些国家在金融机构拥有账户或拥有移动货币服务提供商的成人人口比例从 2014 年的 9%急剧升至 2017 年的 34%。

发展合作

48. 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官方发展援助在经过几年的下降之后，在 2017 年增至 425 亿美元。向最不发达国家提供的官方发展援助总额所占份额从 2016 年的 27% 增至 2017 年的 29%，而向最不发达国家提供的官方发展援助在捐助国国民总收入中所占的总份额保持不变，仍为 0.09%。根据《伊斯坦布尔行动纲领》的指标和可持续发展目标 17，将其国民总收入的 0.15% 或以上作为官方发展援助提供给最不发达国家的捐助国数目从 6 个进一步减少到 5 个(丹麦、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国)，所有这些国家都超过了占国民总收入 0.20% 这一较高的门槛。然而，流入最不发达国家的官方发展援助仍然多于私人资本流动、外国直接投资或汇款。

49. 官方发展援助在最不发达国家筹集的私人资本比其他发展中国家少得多：在 2012 至 2017 年为所有发展中国家筹集的 1 195 亿美元中，93 亿美元(8%)用于最不发达国家，主要是通过信贷和风险担保筹集的。因此，虽然对最不发达国家的混合融资的增加可以使可持续发展目标得到的总体供资增加，但需要与国家优先事项保持一致，而不是削减用于其他目的的官方发展援助数额。

外债

50. 2017 年，最不发达国家的外债与 2016 年的峰值相比略有下降。平均债务存量从占国民总收入的 30.6% 下降到 29.9%。然而，非洲最不发达国家的这一比例要高得多，2017 年为 33.8%，尽管其中几个国家受益于重债穷国倡议和多边减债动议。与此同时，最不发达国家之间差别很大，债务存量占国民总收入的比例从不丹的 113.3% 到东帝汶的 1.9% 不等。

51. 最不发达国家的债务存量构成也发生了变化，非传统双边债权人(特别是中国)和私人债权人(包括通过债券发行和商业银行银团贷款)在公共和公共担保债务中所占比例增加。这使各国面临利率和再融资风险，借款成本预计将增加，这可能对债务可持续性产生负面影响。

外国直接投资

52. 外国拥有的公司在最不发达国家正规私营部门就业中占很大比例，是最大的个体雇主之一。流入最不发达国家的外国直接投资在 2016 年下降 13% 之后，2017 年再次下降 17%，降至 260 亿美元。流向最不发达国家的资金不到全球资本流动的 2%，低于 2013 和 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。

53. 由于主要来自发展中国家的投资者缩减了资本支出计划，特别是在包括电力、建筑和电信在内的服务部门，2017 年宣布的绿地投资外国直接投资项目数量下降了 43%，降至四年来的最低水平。就中期而言，前景取决于大型基础设施项目的实施。非洲最不发达国家可受益于设立非洲大陆自由贸易区驱动的更多投资。在 2018 年世界投资论坛上，与会者强调了为最不发达国家建立投资促进机制的重要性。

汇款

54. 据估计, 2018 年流向最不发达国家的汇款增加到 438 亿美元, 年度增长率为 11%, 部分原因是海湾合作委员会国家向外汇款增加。然而, 许多目的地的经济增长和限制性移民政策的负面风险可能会使今后汇款的增长减缓。

55. 汇款流入集中在少数几个最不发达国家, 其中 6 个国家(孟加拉国、海地、缅甸、尼泊尔、塞内加尔和也门)占总数的 80% 以上。此外, 对于一些较小的国家, 包括科摩罗和冈比亚, 汇款占国内生产总值的 20% 或更多。

56. 2018 年第三季度, 汇款的平均费用几乎保持在 6.9%, 是《亚的斯亚贝巴行动议程》承诺的 3% 的两倍多。在许多最不发达国家, 此种费用甚至更高, 高达 20%。造成费用高昂的因素包括商业银行采取的去风险化措施, 以及国家邮局系统与单一汇款运营商之间的独家伙伴关系。

H. 各级善政

57. 《伊斯坦布尔行动纲领》的目标是加强和有效执行预防腐败的措施, 提高预算和支出的透明度。几乎所有最不发达国家(47 个国家中的 45 个)都是《联合国反腐败公约》的缔约国。减少腐败对于遏制非法资金流动至关重要。

58. 电子政务可提高透明度, 并有助于改善各国政府对外部冲击和各种危机的反应, 包括通过使用地理信息系统等数字技术来管理应急反应。最不发达国家的平均电子政务发展指数从 2016 年的 0.235 增至 2018 年的 0.296, 但仍远低于其他类别国家的平均水平以及 0.549 的世界平均水平。最不发达国家的电信基础设施构成部分为 0.152, 不到世界平均水平的一半。然而, 最不发达国家之间的差异很大。孟加拉国是表现最好的国家, 电子政务发展指数为 0.486, 尼泊尔次之, 该值为 0.475, 卢旺达为 0.459。该指数数值较低的是索马里, 该指数为 0.057。

59. 2018 年 5 月, 促进石油、天然气和矿物资源公开、问责管理的采掘业透明度倡议理事会得出结论, 塞内加尔在满足采掘业透明度倡议要求方面取得了令人满意的进展, 使其成为 51 个该倡议执行国家中非洲第一个、全球第四个取得这一程度进展的国家。塞内加尔利用该倡议支持采掘业监督和公共财政管理方面的改革。东帝汶也被认为取得了重大进展。此外, 以下 9 个最不发达国家取得了有意义的进展: 布基纳法索、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、圣多美和普林西比、多哥、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

60. 营商环境便利度是善政的一大关键。世界银行集团印发的《2019 年营商环境报告》将卢旺达列在第 29 位, 得分 77.88, 紧随其后的是不丹(66.08 分)、赞比亚(65.08 分)、瓦努阿图(62.87 分)和吉布提(62.02 分)。卢旺达和吉布提与多哥和阿富汗一起跻身十大实施改革国家之列, 其中阿富汗的得分上升了 10 多分, 在名单上得分领先。阿富汗的重点是通过加强对少数群体投资者的保护和采用新的破产法律框架来加强企业的法律框架。吉布提连续第二年跻身十大进步国之列, 加强了其法律框架, 并使其土地登记数字化。总体而言, 所有最不发达国家的营商便利度指数平均值从 2017 年的 45.43 上升至 2019 年的 46.23。

61. 最不发达国家在统计能力和数据收集方面也仍然存在重大差距，这方面能力对政策规划和监测至关重要。例如，2017 年，最不发达国家 5 岁以下儿童在民政部门出生登记的比例为 40.5%，而世界平均水平为 73.1%。

三. 利益攸关方参与执行《伊斯坦布尔行动纲领》

62. 随着《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》执行时间接近尾声，参与执行进程的许多利益攸关方在其活动中更加注重最不发达国家的毕业及其各项活动的平稳过渡。

63. 大多数最不发达国家政府已将《伊斯坦布尔行动纲领》纳入其国家计划和战略的主流，以实现既定目标和达到毕业标准。例如，自《伊斯坦布尔行动纲领》通过以来，孟加拉国采取了具体步骤，通过致力于实现结构转型的国家战略加强生产能力，以实现持续、公平和包容性经济增长。这些步骤包括为制造业主导的出口创造有利环境，提高劳动技能以提高生产力，发展经济特区，替代和提升技术，以及加强研发。由于这一方针，孟加拉国是 2018 年发展政策委员会审查中满足最不发达国家毕业所有三项标准的少数最不发达国家之一。

64. 另一个例子是赞比亚的第七个国家发展计划(期间为 2017 至 2021 年)，该计划旨在为持续增长和社会经济转型创造一个多样化和有复原力的经济体，不让任何人掉队，同时将《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标纳入主流。赞比亚在经济增长、发电、小学和中学净入学率以及生活在贫困线以下的人口百分比等各个方面均取得了进展。尽管取得了这些改进，但赞比亚在实现《伊斯坦布尔行动纲领》关于最不发达国家毕业所需人力资产和经济脆弱性指数的目标方面仍然面临挑战。

65. 联合国系统各实体单独或通过一系列联合方案和活动，为执行《伊斯坦布尔行动纲领》作出了积极贡献。例如，世界知识产权组织为最不发达国家实施了关于全球经济中知识产权的培训方案，重点是技术转让、版权促进发展和一般网络协议方案。联合国系统各实体继续每两年举行一次机构间协商小组专门会议，目的是确保从本组织方充分动员、协调一致和协调执行。为了进一步加强对从最不发达国家类别毕业的国家的协调支持，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于 2017 年底设立了最不发达国家毕业和平稳过渡问题机构间工作队。工作队于 2018 年定期举行会议，目标是加强和协调联合国全系统对即将毕业国家的支持。工作队的工作重点是加强信息交流，协调包括联合任务、传送一致信息、提供针对最不发达国家的平稳过渡措施和其他奖励措施在内的活动。2018 年，经济和社会事务部还推出了一个名为 Gradjet 的互联网门户网站，提供量身定制的信息，并为毕业的每个阶段提出一系列活动建议。该门户网站还将用户引导到相关的联合国联系人处，以获得进一步的协助。

66. 发展伙伴继续通过各级国家发展政策战略执行《伊斯坦布尔行动纲领》(另见上文第 46 至 61 段)。南南合作在通过贸易、外国直接投资和技术转让应对最不发达国家持续存在的发展挑战方面日益重要。2017 年，南南贸易占全球贸易流量的 28%，中国已成为最不发达国家商品的主要出口目的地。为了反映南南合作对

最不发达国家日益重要的意义，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和联合国南南合作办公室于 2018 年 11 月签署了一份意向声明，以加强两个办公室之间的实质性合作。

67. 民间社会组织参与了若干有助于执行《伊斯坦布尔行动纲领》的活动。“最不发达国家观察”是一个由设在最不发达国家的国家、区域和国际民间社会组织组成的全球联盟，该联盟编写了一份战略文件，其中概述了 2018 年后的行动方向，并启动了有关最不发达国家下一个行动方案优先事项的讨论。

68. “最不发达国家观察”与其他民间社会组织合作，于 2018 年 3 月在塞内加尔、2018 年 4 月在缅甸和 2018 年 5 月在马里举办了几次国家讲习班，讲习班内容包括就《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标执行情况进行磋商。在缅甸举行的磋商会议还旨在提高民间社会代表、议员、最不发达国家政府和发展伙伴对缅甸从最不发达国家类别毕业进程的认识。

69. 学术界继续积极参与《伊斯坦布尔行动纲领》的执行工作，越来越重视毕业和平稳过渡。第四次联合国最不发达国家问题会议成果监测伙伴关系撰写了关于这一主题的各种文章，政策对话中心出版了一本书，分析孟加拉国从最不发达国家类别毕业的经验。³ 此外，最不发达国家气候变化问题大学联合会力求通过研究、知识共享和教育加强最不发达国家应对气候变化的能力，该联合会一直在积极与各成员接触并编写一份五年期工作计划。该联合会由孟加拉国、不丹、埃塞俄比亚、冈比亚、莫桑比克、尼泊尔、塞内加尔、苏丹、乌干达以及坦桑尼亚联合共和国和的 10 所大学组成。

70. 私营部门的参与也仍然很多。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为最脆弱国家设立的宽带工作组主席，该工作组是在宽带促进可持续发展委员会之下设立的，其目的主要是确定利用宽带投资促进国家发展的最佳做法和机会，并与各私营部门代表、联合国系统各实体和学术界进行接触。私营部门代表也是最不发达国家技术银行理事会的成员。

71. 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和国际发展法组织联合制定的最不发达国家投资援助方案继续支持最不发达国家努力增加外国投资。该方案向最不发达国家政府和资源不足的公司提供与投资有关的谈判和争端解决咨询和代表方面的“无偿”或减费服务。该方案已全面运作，几家主要律师事务所已表示可以参加。

72. 2018 年，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作出了更多努力，通过举办一场以可持续能源为主题的竞赛，让最不发达国家的记者参与促进执行《伊斯坦布尔行动纲领》。该办公室请最不发达国家记者提交有关可持续能源如何对本国社区产生积极影响的报道。已发表的参赛作品讲述了激励人心的创新、创业精神和毅力的故事，这些故事往往是在面临重大挑战的情况下发生的。

³ Debapriya Bhattacharya, ed., *Bangladesh's Graduation from the Least Developed Countries Group*, (London, Routledge, 2018)。

从最不发达国家类别毕业

73. 最不发达国家在达到毕业标准方面已经取得了进一步进展。2018 年 12 月，大会注意到发展政策委员会关于下列国家从最不发达国家类别毕业的建议：不丹于 2023 年从最不发达国家类别毕业，其中包括在例外情况下为期两年的额外筹备期；所罗门群岛和圣多美和普林西比将于 2024 年从最不发达国家类别毕业，其中包括在例外情况下为期三年的额外筹备期。此外，经济及社会理事会第 2018/27 号决议注意到发展政策委员会关于至迟推迟到 2021 年审议基里巴斯和图瓦卢毕业问题的建议。平稳过渡措施仍然至关重要。还需要解决无法获得优惠融资的问题，特别是对高度脆弱的即将毕业国家而言。

四. 结论和建议

74. 《伊斯坦布尔行动纲领》只剩下一年半的执行时间，各国的进展参差不齐，出现了一些成功的事例和最佳做法实例，也遇到了各种障碍和制约因素。在这最后阶段，最不发达国家及其发展伙伴和联合国系统各实体应加倍努力，在实现《伊斯坦布尔行动纲领》的目标和指标方面加快取得进展，并与《2030 年可持续发展议程》及其目标、《亚的斯亚贝巴行动议程》、关于气候变化的《巴黎协定》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》形成协同增效作用。

75. 虽然最不发达国家在能源、通信技术和运输基础设施方面取得了进展，但各国的进展一直缓慢且不均衡。这对生成具有较高附加值和技术含量的新的动态活动提出了挑战。鉴于新兴技术更多地是资本和技能密集型的，因此，提高最不发达国家生产能力的前景更具挑战性，令人关切。最不发达国家和发展伙伴应鼓励进行大规模投资，以建设具有抗风险能力的基础设施并采用新技术，包括通过公私伙伴关系和多边开发银行提供的资金。

76. 最不发达国家应继续努力减少对初级商品的依赖，特别是鉴于它们的价格波动性，包括向非传统出口产品分散和通过加工增值。营养不良人数的增加也是令人关切的一个主要问题。在农业部门，获得高质量和抗气候变化的种子和肥料等技术投入的途径以及经改进的耕作方法可有助于提高生产力，特别是在农业生态条件不利地区。

77. 国际社会应采取紧急行动，降低最不发达国家的婴儿、五岁以下儿童和孕产妇死亡率，协助它们在实现可持续发展目标 3 方面取得有意义的进展。最不发达国家每年的人口增长率很高，这对接受高等教育和培训熟练劳动力构成了挑战。最不发达国家的青年应有机会获得为经济发展作出贡献所需的教育和技能，并且他们需要有机会进入能为他们提供体面、生产性工作的就业市场。

78. 为更多调动国内资源，最不发达国家应进行税收改革，并需要加紧努力开展国际税务合作，使它们能够获得公平份额的税收。发展伙伴应进一步提高官方发展援助的数量和质量，并加强南南合作。为了避免更多的债务困扰和增加可用于实现可持续发展目标的资金，国际社会应考虑债务减免和灵活偿债义务。为了扭转外国直接投资下降的趋势，最不发达国家应执行吸引外国直接投资的战略政策，

特别是在发展潜力较大的部门，包括以创造就业、技术进步、传播管理技能和与经济其余部门建立经济联系等形式产生较大溢出效应的部门，所有这些都将有助于结构转型和实现多项可持续发展目标。此外，国际社会应为最不发达国家采用、扩大和实施投资促进制度。

79. 各个利益攸关方一直在积极参与执行《伊斯坦布尔行动纲领》。然而，捐助国需要作出更大的努力，因为达到《伊斯坦布尔行动纲领》所定目标，即承诺将其国民总收入的 0.15%或以上用作对最不发达国家的官方发展援助的捐助国的数目已从 2011 年的 10 个捐助国减少到 2017 年的 5 个。

80. 最不发达国家政府应在最近提高透明度的基础上再接再厉，包括为此实施电子政务和采掘业透明度倡议。最不发达国家政府需要加快其能力建设，确保它们能够履行职能，包括提供公共服务和进行灾害管理。这既需要最不发达国家政府的政治意愿，也需要有针对性地支持能力建设，包括统计能力建设，这是政策规划的基础。同样，需要加强最不发达国家在国际进程中的发言权和参与，以反映它们在全球决策中的关切事项。

81. 最不发达国家，包括那些在即将毕业的道路上最不发达国家，易受外部冲击的影响仍然是一个日益严重的关切问题，因为它们长期受到气候变化的影响，而且债务数额大。建设抗风险能力仍然是一个高度优先事项。所有利益攸关方都应加紧努力，在最不发达国家执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，包括到 2020 年大幅增加制定国家和地方减少灾害风险战略的国家数目的目标。为灾前减少灾害风险和建设抗风险能力提供发展援助可以避免对灾后恢复提供援助。

82. 随着越来越多的最不发达国家首次或第二次达到毕业标准，发展伙伴应加大对这些国家的支持力度，确保顺利过渡措施的落实，避免其发展计划、方案和项目受到任何干扰。还需要解决脆弱国家无法获得优惠融资问题。联合国应通过驻地协调员和最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室设立的毕业和平稳过渡问题机构间工作队等途径，努力加强国家、区域和全球各级的协调一致，支持从最不发达国家名单毕业。

83. 大会第 73/242 号决议决定 2021 年在尽可能高的级别召开第五次联合国最不发达国家问题会议，包括邀请国家元首和政府首脑。作为此次会议筹备进程的一部分，最不发达国家及其发展伙伴除其他外，将对《伊斯坦布尔行动纲领》执行情况进行全面评估。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被指定为会议筹备工作的协调中心。评估和随后的步骤对于确保即将举行的会议吸取迄今取得的经验、查明新的和正在出现的挑战和机遇以及应对这些挑战和机遇的手段至关重要。联合国系统各实体应为筹备进程和会议本身，包括通过驻地协调员和国家工作队提供必要的支持和作出积极贡献。所有利益攸关方都应充分参与，以确保会议取得成功。