



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
20 June 2023
Chinese
Original: English

大会
第七十八届会议
临时议程* 项目 21(a)
各特殊处境国家组

经济及社会理事会
2023 年届会
议程项目 11(b)
2022 年 7 月 25 日至 2023 年 7 月 26 日
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：《2022-2031 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

第五次联合国最不发达国家问题会议的后续行动

秘书长的报告**

摘要

本报告介绍《2022-2031 十年期支援最不发达国家多哈行动纲领》第一年的执行情况，根据大会第 77/177 号决议和经济及社会理事会第 2022/19 号决议提交。本报告概述了在落实《多哈行动纲领》各项目标和具体目标方面的最新进展，并提出了全面执行《行动纲领》的建议。支撑数据公布在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室网站上。^a

^a 见 www.un.org/ohrlls/content/official-documents-ldcs。

* A/78/50。

** 由于提交办公室无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交处理。



一. 着力加强最不发达国家的人力建设：消除贫困，建设能力，不让任何一个人掉队

从冠状病毒病中恢复

1. 2020 年预测数据显示，最不发达国家估计有 3.77 亿极端贫困人口，占全世界极端贫困人口的比例 50% 以上。仅在 2020 年，最不发达国家就有 3 200 万人陷入极端贫困，让这些国家贫困人口占世界总贫困人口的比例进一步升高。冠状病毒病(COVID-19)的社会和经济影响将对最不发达国家发展道路产生长期影响，因为这些国家应对外部冲击的能力有限，卫生系统薄弱，社会保障不足，政府支持和外部援助有限。制约这些国家促进可持续发展能力的根本结构特征也放大了这一流行病的破坏性影响。

妇女和女童平等参与社会、政治和经济生活

2. 在颁布立法和分配资金，以为所有人服务从而不让任何一个人掉队方面，各国议会可发挥关键作用。在提高议会任职妇女人数方面，最不发达国家进展参差不齐，但到 2022 年，女性议员的平均人数已达 23%。尽管远低于性别均等水平，但与 26.5% 的全球平均水平相比，成果尚佳。自 2021 年以来，约有 29 个国家在这方面取得了进展。值得注意的是，3 个国家达到 40%，1 个国家保持在 60% 以上。然而，在五个国家，妇女在议员中所占比例不到 10%，在一个国家，妇女实际上已被排除在公共领域之外。¹

3. 近年来，许多最不发达国家的青少年生育率下降，46 个国家中有 25 个国家的下降幅度达到两位数。尽管青少年生育率总体下降了 13%，但在其中许多国家，仍有女童在 15 岁之前生产。

4. 最不发达国家的平均女性劳动力参与率多年来略有波动，2019 年和 2020 年均高达 57.08%。然而，这一比率仍低于全球平均水平。就在 2019 冠状病毒病大流行之前，每 10 个工人中有近 9 人为非正规就业(88.9%)。在最不发达国家，有更多妇女(92%)比男子(86.8%)处于非正规就业状态。非正规就业的妇女往往在非正规经济中最脆弱的部门工作，例如，作为家庭佣工、在全球供应链较低层次以计件方式从事家庭劳动，或作为家庭雇员。妇女成为家庭雇员的可能性几乎是男子的三倍(分别为 36.1% 和 13.3%)。

5. 2019 年，最不发达国家小学教育阶段女童失学比例为 17.89%，几乎是世界平均水平 8.96% 的两倍。接受教育的女童早婚可能性较低，更有可能过上健康高效的生活。接受高等教育和培训对妇女特别重要，因为她们在政治生活和科学技术部门等关键专业领域的代表性仍然不足。至关重要的是，妇女必须平等参与最不发达国家的决策和政策制定，以便她们能够以惠及所有人的方式应对挑战。

¹ 联合国贸易和发展会议，《2020 年最不发达国家报告：新十年的生产能力》，新闻情况说明，2020 年 12 月 3 日。

投资于青年和教育

6. 到 2030 年，世界上每五个青年中就将有一个出生在最不发达国家。提供获得优质教育、技能和培训的机会，对于帮助满足人类的基本需求至关重要，这些需求扩大个人作为社会正式成员参与的能动性、能力和才能。
7. 最不发达国家超过四分之一的青年既没有接受教育、就业，也没有接受培训；超过三分之一的人口计划生育需求未得到满足。
8. 2022 年，最不发达国家小学适龄儿童失学率为 21.9%，是世界平均水平的两倍多。获得优质教育是促进取得更好人类发展成果的必要条件，也是通过高增值活动解决阻碍经济增长的长期限制的关键因素。
9. 中等和高等教育的入学率仍然很低。获得高质量的高等教育或职业培训对于确保青年掌握未来所需的知识和技能尤为重要。由于全球气候和治理挑战不可避免地影响着最不发达国家社会，这些国家的青年必须为解决问题作出贡献。
10. 青年人可以加快最不发达国家的转型，但如果不对他们进行投资，就会阻碍增长，加剧不平等、不安全和不稳定。正如青春期是人生的转折点一样，今天庞大的一代青少年可以成为最不发达国家的转折点。
11. 在线学习有望增加世界各地的教育机会并使教育民主化，即使在全球危机期间也能保持教育系统运转。因此，《多哈行动纲领》提议的网上大学将利用数字化潜力，促进最不发达国家的优质教育，缩小全球教育差距，克服一些挑战，为这些国家和其他国家提供优质教育。

普遍社会保护

12. 与其他发展中国家相比，最不发达国家的社会保护水平较低。在这些国家中，只有 14% 的人口得到了至少一个领域的社会保护，医疗保健和疾病福利除外。只有 6.2% 的劳动力和仅 4.2% 的女性劳动力积极向养老金计划缴款，而在其他发展中国家，这一比例分别为 53.1% 和 55.6%。最不发达国家高度非正规的经济体限制了社会安全网的扩大。
13. 薄弱的社会保护制度制约了消除贫困和发展的前景，对各可持续发展目标产生广泛影响。社会保护方面的差距扩大了这一大流行病对最不发达国家的破坏性影响。要加强和拓展最不发达国家的社会保障制度，就必须加强国际合作，调整国际金融和财政制度，承认最不发达国家的具体需求。

饥饿和营养不良

14. 最不发达国家的平均营养不良率从 2004 年的 31.3% 缓慢下降到 2022 年的 22.1%。尽管取得了进展，但营养不良仍是这些国家面临的长期障碍。粮食系统极易受到外部冲击影响，许多系统经常遭遇粮食紧急状况。世界贸易组织将所有最不发达国家都列为粮食净进口发展中国家。2020 年，最不发达国家粮食进口占商品进口的比例为 15%，几乎是世界平均水平 8% 的两倍。许多最不发达国家高度依赖国际贸易来确保获得粮食和关键农业投入，这恶化了它们的粮食安全状况，使数百

万人面临饥饿和营养不良的风险。联合国粮食及农业组织的估计显示,在这些国家,遭受严重粮食不安全的人数从 2020 年的 2.432 亿增加到 2021 年的 2.659 亿,正如全球粮食、能源和金融危机应对小组所强调的那样,由于 COVID-19 大流行的持续影响和乌克兰战争的全球影响,这些国家的粮食不安全状况恶化。

15. 粮食不安全、营养不良和粮食紧急情况对最不发达国家的影响使实现可持续发展目标面临风险。会员国在《多哈行动纲领》中启动了一个进程,即为最不发达国家建立一个专门的储备系统。秘书长编写了报告,确定了一系列措施,帮助改善这些国家的粮食安全状况,包括建立粮食储备系统,这将有助于它们建立抵御外部冲击的能力,并支持它们建设可持续、有复原力的农业粮食系统的能力。将按照大会第 77/177 号决议要求,推进工作,努力使最不发达国家粮食储备系统投入运作,为此进一步评估为这些国家提出的建议,概述其模式、职权范围、管理和支持结构,并向大会第七十八届会议提交载有秘书长建议的报告,供会员国审议。

促进健康与福祉

16. 最不发达国家的婴儿死亡率居高不下,每千名活产婴儿死亡 44.8 人,比世界平均水平(每千名活产婴儿死亡 28.2 人)高 59%。2019 年,最不发达国家有 140 万儿童在一岁前死亡,其中许多儿童死于肺炎、腹泻和疟疾等可预防或可治疗的疾病。可以通过针对不同年龄段主要死亡原因和最脆弱人群的预防和治疗干预措施来降低儿童死亡率。为此,需要提供免费和负担得起的传染病预防疫苗接种、更好的营养和更好的保健服务。

17. 2021 年,最不发达国家 59%育龄妇女的计划生育需求通过现代方法满足,远低于 76.8%的世界平均水平。获得性健康和生殖健康服务的机会少,阻碍了可持续发展目标的实现。提供计划生育服务可以通过降低与生育有关的风险,最大限度地减少危及母亲及其子女生命的并发症。这些风险包括母亲低龄或高龄怀孕、怀孕太频繁且间隔太短和以不安全堕胎终止怀孕。

18. COVID-19 大流行凸显了人与人之间的紧密联系,无论他们的地位、地理位置、国籍或信仰如何。在全世界范围内开展的疫苗接种运动也暴露了不同国家集团之间的不平等,最不发达国家接种的疫苗数量很少就说明了这一点。支持最不发达国家生产疫苗或基本医疗用品和设备,应成为全球努力不可或缺的一部分,以提高世界抵御未来任何其他大流行病的能力。应向已具备生产疫苗必要能力的国家提供获得相关技术的机会。从中期来看,应支持不具备生产疫苗或基本医疗设备必要能力的国家在国内或在国际上与合作伙伴一道开发疫苗或设备。

水、环境卫生和个人卫生

19. 获得安全饮用水和基本卫生设施与人类发展和福祉息息相关。在最不发达国家,35.5%的人口无法获得基本饮用水服务,而 2021 年全球这一比例为 10.4%。2017 年,65.25%的人口使用的饮用水服务未经安全管理。农村地区的情况更糟,73.84%人口的饮用水未经安全管理,72.35%的人没有就地洗手设施。然而,在过去 20 年(2002-2022 年)中,可获取饮用水的人数增加了 16%,从 50%增加到 65.7%。

2023 年举行的历史性联合国 2018-2028 “水促进可持续发展”国际行动十年执行情况中期全面审查会议提出了解决水危机和确保人人公平获得水资源的具体承诺和倡议。

治理与建设和平

20. 冲突对最不发达国家的可持续发展构成严重障碍，是影响区域和全球稳定的重要因素。自 1991 年以来，三分之二的最不发达国家经历了武装冲突。支持这些国家建立民主、强大、有效的机构，应是国际社会的一个关键优先事项。要处理交织的缺乏机会、贫困、不平等和冲突问题，就必须将长期发展目标与建设和平与安全的迫切需求联系起来。对最不发达国家及其伙伴而言，《多哈行动纲领》是在这方面的一项重要文书。

二. 借助科学、技术和创新的力量对抗多层面脆弱性，实现可持续发展目标

21. 由于缺乏数据，难以衡量最不发达国家科学、技术和创新的进展。在有数据的最不发达国家中，与科学、技术和创新有关的主要指标明显滞后。例如，这些国家用于研究与开发的资金非常有限，这是刺激创新和获取科学、技术和创新惠益的重大挑战。

22. 在有数据可查的最不发达国家，2011 年至 2020 年期间，研发支出占国内生产总值的比例仅为 0.8%或更低。相比之下，一些较先进的经济体将高得多的国内生产总值的约 3%用于研究和开发。这意味着最不发达国家在研究和开发方面的投资缺口不断扩大。因此，在充分利用科学、技术和创新、特别是最新技术的利益方面，最不发达国家的竞争力和适应力远远落后。

23. 在最不发达国家，很大一部分人口也用不上电或上不了互联网，成了推动科学、技术和创新的主要障碍，使最不发达国家无法在数字时代充分竞争。虽然移动宽带网络覆盖了最不发达国家四分之三的人口，但只有约 36%的人在使用互联网。相比之下，高收入国家的互联网使用率达 93%。² 截至 2022 年，最不发达国家每 100 人中固定宽带用户数中位数仅为 0.2，暴露了与宽带使用更为普遍的发达国家之间的数字鸿沟。这种极低的利用率限制了信息和经济机会，阻碍了最不发达国家充分参与全球数字经济。造成这些国家与较发达经济体在互联网接入和使用方面存在巨大差距的因素包括：服务和设备价格昂贵、对互联网及其好处缺乏认识、缺乏数字技能、缺乏相关本地内容以及获得稳定和负担得起的电气化的基础不均衡。

² 国际电信联盟(国际电联)和联合国教育、科学及文化组织，《2022 年宽带状况：宽带提速适应新现实》(2022 年，日内瓦)。另见国际电联和最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室，《最不发达国家的连通性：2021 年状况报告》(2021 年，日内瓦)。

24. 最不发达国家的公民，包括居民和非居民，在 2020 年仅申请了 1 357 项专利，而 2011 年为 875 项。在全球专利份额中，这个数字微乎其微。即使申请了专利，由于缺乏资金，许多最不发达国家要扩大相关工作规模也很困难。

25. 此外，新技术需要技术工人，因此，衡量加强科学、技术和创新难易程度的另一重要指标是是否具备相关技能。第四次工业革命带来的数字革命和其他技术变革让人工智能、自动化、大数据和生物技术新材料获得更广泛使用，以及其他进步，有望为最不发达国家实现可持续发展提供解决方案和机会。这些进步也带来了就业(尤其是低技能工人)和竞争力影响的担忧，这可能会使这些国家更难吸引投资。

26. 许多最不发达国家在为生产性工作创造机会方面面临挑战，这些工作可提供公平收入、安全的工作场所和对家庭的社会保护等。此外，许多工人是非正规就业，使实现体面工作更具挑战性。然而，虽然非正规就业影响到所有年龄组，但青年和老年工作者更易受影响。最不发达国家 15 至 24 岁的青年人数预计将从 2019 年的 2.07 亿增至 2050 年的 3.36 亿。2019 冠状病毒病大流行对非正规、低技能和生产力较低的城市就业工人造成了不成比例的影响，包括零售、运输、建筑、餐饮、个人服务和家庭用工。例如，国际劳工组织的估计表明，在危机发生的第一个月，低收入国家(其中许多是最不发达国家)的非正规工人的收入可能下降了 80%以上。³

27. 数字技术有可能给最不发达国家带来重大惠益，但需要投资来发展必要的补充技能和知识，以便包容性地有效使用这些技术。要克服将信息和通信技术服务纳入经济的挑战，就必须制定明确的工业就业政策，将其纳入更广泛的发展战略。这对于最不发达国家最大限度地扩大私营部门的参与并确保富有成效和包容性地利用数字连通性和相关技术至关重要。在最不发达国家，中小微型企业在采用数字化工具方面尤其面临障碍，这可能会扩大现有差距。投资数字基础设施可以确保所有人都能获得且负担得起数字连接，并使一系列技能得到发展，包括不涉及具体工作和针对具体工作的数字和软技能。

28. 在所有政策制定主流中必须考虑数字经济。如果数字经济仅被视为信息和通信技术监管机构或单一职能部委的关切，其促进结构转型的潜力就不可能实现。因此，所有职能部委都应应将数字化纳入工作组合，并与可持续发展目标框架下的国家预算保持一致，以确保利用数字化推进《2030 年可持续发展议程》。

29. 《多哈行动纲领》确认，科学、技术和创新，包括包容性和赋能性创新生态系统、环境友好型技术以及信息和通信技术，可在实现可持续发展目标方面发挥关键作用。

30. 扶持和维持追赶型增长将需要发展伙伴和最不发达国家本身投资于科学、技术和创新，并确保技术转让不只是简单地提供免费技术，还帮助这些国家建立更

³ 国际劳工组织，《最不发达国家工作的现状和未来》(2022 年，日内瓦，国际劳工局)。

深层次的技术能力。有必要大幅增加最不发达国家的研发支出，提高相关创新能力，包括相关技能培训、技能再培训和技能提升。

三. 支持结构转型并以此作为实现繁荣的驱动力，

31. 《多哈行动纲领》认识到，如果不进行结构改革，优先注重经济多样化以及解决体制和能力方面制约，最不发达国家仍将容易受到各种社会经济、卫生和环境冲击的影响。因此，支持结构转型作为繁荣驱动力被确定为关键重点行动领域之一。

32. 多年来，最不发达国家农业就业平均比例稳步下降。然而，最不发达国家仍有一半以上人口在农业部门就业，该部门是农村地区的主要收入来源。鉴于农业在许多最不发达国家总就业中的重要性，通过与农业活动的工业和服务方面建立联系，推进结构转型的潜力很大。然而，农业部门的规模也反映出最不发达国家需要加深经济多样化，创造更具抗御力的经济。

33. 经济多样化是经济发展的一个关键要素，在这种发展中，一个国家的生产和贸易结构更加多样化。多样化有助于管理波动，为公平增长和发展提供一条更稳定的道路。在全球增长不确定、全球供应链不稳定以及许多发展中国家必须增加就业机会并提高就业质量的情况下，成功实现多样化现在甚至更为重要。

34. 提高劳动生产率是结构转型最突出的目标之一。在过去十年中，制造业对国内生产总值的贡献相对稳定，约为 10%，而最不发达国家增值服务占国内生产总值的平均份额从 2011 年的约 43% 增长到 2017 年的约 45%。这些综合值掩盖了不同分部门之间的差异以及最不发达国家之间的差距。⁴

35. 在非洲最不发达国家，大部分第三产业就业集中在知识密集程度较低的服务部门，如零售、贸易、住宿和食品，这些通常是低生产率、低附加值的活动，往往在非正规部门进行。许多亚洲最不发达国家正在经历更接近经典工业化的进程，其特点是制造业在产出和就业中所占份额不断上升，制造业出口专业化，贫困程度随之下降。⁵ 运输和能源基础设施对于最不发达国家有效运用现有生产性资产至关重要。然而，这些国家的基础设施仍面临严峻挑战。2021 年，最不发达国家人口中可获得电力的比例为 56%，高于 2010 年的 33%。2021 年，农村能源普及率甚至更低，约为 45%。此外，虽然自 2010 年以来流向发展中国家支持清洁和可再生能源的国际资金增加了一倍，但只有 12% 流向了最不发达国家。

36. 虽然国家的作用对于促进结构转型仍至关重要，但发展一个有活力的私营部门，支持包容性增长，减少贫困，创造就业机会，提供获得关键货物、基本服务

⁴ 在制造业增值(占国内生产总值的百分比)方面，2021 年，孟加拉国等国水平为 21.4%，略高于中等收入国家的平均水平(21.3%)，而埃塞俄比亚和尼泊尔等国的水平分别为 4.61% 和 4.67%，远低于最不发达国家的平均水平(14.9%)。见世界银行，“世界发展指标”，数据总库。可查阅 <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>。

⁵ 制造业在亚洲最不发达国家的重要性日益增加。2017 年，该部门占 GDP 的 19% 和就业的 12%，分别高于 2001 年的 12% 和 8%。

和税收的机会，对于实现结构转型也至关重要。最不发达国家私营部门的发展受到以下因素制约：获得资金的机会(特别是中小微型企业)有限、能源供应有限且成本高、技能差距以及信息和通信技术能力有限。许多最不发达国家已着手进行多项改革，使公司更容易开展业务，但尚未抓住与官僚程序数字化和现代化有关的机会(另见 [A/75/72-E/2020/14](#))。

37. 提高国家生产能力这一核心任务需要采取一种将企业发展、技能形成、正规化和新技术应用结合起来的办法，所有这些都在《多哈行动纲领》中得到广泛体现。现有的大型企业可以发挥关键作用，不仅对外加强其在全球供应链中的存在，而且对内与国内中小微型企业建立强有力的联系，从而帮助它们提升自身的生产能力。

38. 最不发达国家要到 2030 年实现可持续发展目标，就必须认真评估哪些部门能够为实现更高生产力、促进增长以及最终创造体面就业和消除贫困作出最大贡献。最不发达国家具有战略利益的关键部门需要重新调整，而技术是一个尚未充分利用的机会。⁶ 此外，为产业发展创造适当条件还需要建立适当的法律和体制基础。

四. 加强最不发达国家的国际贸易及区域一体化

39. 《多哈行动纲领》认识到最不发达国家可从世界贸易组织普遍、有章可循、开放、透明、可预测、包容、非歧视和公平的多边贸易体制中获得重大惠益，同时承认这些国家在有效融入全球贸易体系，从国际贸易和全球价值链带来的机会中获益方面面临巨大挑战。

40. 根据《强化综合框架》，近 90% 的最不发达国家已将贸易纳入国家发展计划，35 个最不发达国家已将基于项目的贸易小组纳入国家政府结构，以更好地支持协调贸易相关技术援助。这有力地说明最不发达国家高度重视贸易这一发展引擎。

41. COVID-19 大流行的冲击及其对发展、贸易和投资的综合不利影响，暴露出在落实《2030 年议程》方面取得的成就可持续性严重不足。就最不发达国家而言，可持续发展目标关于在 2011 年至 2020 年期间将最不发达国家的全球出口份额翻一番(目标为 2%)的具体目标尚未实现。

42. 2017 年至 2021 年，最不发达国家商品和服务出口增速略快于世界出口，年均增速为 5.1%，而全球增速为 4.9%。2021 年，最不发达国家在世界货物和商业服务出口中所占份额为 0.93%，在进口中所占份额为 1.3%。这些数字与前一年相比保持不变。⁷

43. 2021 年，最不发达国家占贸易总额(出口和进口合计)的比重保持在 1.15%，与 2020 年相比也没有变化，与 2019 年的最近峰值 1.17% 相比略有下降。2021 年，最不发达国家总体贸易逆差创新高，达到 1 131 亿美元。

⁶ 《2020 年最不发达国家报告：新一个十年的生产能力》(联合国出版物，2020 年)。

⁷ 世界贸易组织，WT/COMTD/LDC/W/58 号文件。

44. 在劳务出口方面，大流行病对最不发达国家的影响比世界其他地区更为明显。总体而言，2021 年最不发达国家的出口值仍然低迷，比大流行前的水平低 32%。最不发达国家占世界商业劳务出口的份额从 2020 年的 0.53% 下降到 2021 年的 0.49%。

45. 出口多样化可以帮助最不发达国家减少其易受不利贸易条件冲击的脆弱性，并稳定出口收入。自 2011 年以来，最不发达国家实现了相当程度的出口多样化。虽然初级产品在最不发达国家出口总额中的份额从 2011 年的 73% 下降到 2021 年的 53%，但这些国家的出口平均而言仍然高度依赖商品，这使它们面临商品价格波动和气候变化冲击等其他外部因素的影响，从而加剧了脆弱性。

46. 电子商务潮因大流行病而大幅加速。电子商务为最不发达国家融入全球贸易提供了新机会，但也意味着新挑战。需要鼎力帮助最不发达国家弥合数字鸿沟，加强信息和通信技术基础设施，并支持其法律和法规框架，以便最不发达国家能够抓住新出现的机会。

47. 虽然在为最不发达国家产品提供全面免关税和免配额市场准入方面取得了进展，但在最不发达国家感兴趣的某些出口市场，仍有余地，可进一步扩大免关税和免配额覆盖面。鉴于最不发达国家的出口基础狭窄，在所有发达国家市场和尽可能多的发展中国家市场，对来自最不发达国家的产品实行全面免关税和免配额，有望促进最不发达国家参与商品贸易，并促进生产者融入区域和全球价值链。应优先向最不发达国家提供支助，特别是在贸易融资、贸易便利措施和贸易援助等领域。

五. 应对气候变化、环境退化、从 COVID-19 大流行中恢复，并建设抵御未来冲击的能力，以实现顾及风险的可持续发展

阻碍最不发达国家发展道路的多重冲击

48. 46 个最不发达国家包括一些最脆弱的国家，特别容易遭受危机和冲击，包括受流行病、商品价格冲击和其他经济危机或不稳定以及自然灾害和极端天气事件的影响，而气候变化又加剧这些影响。这些冲击阻碍可持续经济发展的步伐，加剧贫困，并危及这些国家落实《2030 年议程》和实现可持续发展目标。这些国家的脆弱性部分源自地质因素，如断层、洪泛区和沿海地区。最不发达国家往往依赖商品，农业和旅游业等关键部门对气候影响高度敏感。因此，这些冲击可能严重破坏最不发达国家的发展轨迹，常常导致严重危机循环，影响本已脆弱的社会经济进步。建设抵御各种潜在冲击和危机的复原力是保护最不发达国家人民生命和生计的第一道防线。

应对气候变化和支持环境

49. 尽管最不发达国家是对当前全球气候和环境危机责任最少的国家群体之一，但它们处于这场斗争的前沿，正面临严峻挑战。虽然最不发达国家约占提供报告国家国内生产总值的 4%，但它们遭受报告的经济损失的 10% 和报告的关键基础

设施破坏或损坏的 6%。最不发达国家还报告，约 26% 的人的生计因灾害而中断或被破坏，占提供报告国家受灾总人口的 15%。

50. 在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六和二十七届会议上，缔约方就最不发达国家问题商定了若干重要成果。《沙姆沙伊赫实施计划》设立了一个新的损失和损害基金，并明确呼吁改革多边开发银行。

危机对落在最后面的人打击最大

51. 2019 年，受极端天气事件影响最严重的 10 个国家中有一半是最不发达国家。此外，2019 年至 2020 年，受极端天气事件影响最严重的三个国家中有两个是最不发达国家(缅甸和海地)。

52. 在过去 50 年中，最不发达国家只遭受 18% 的灾害，仅占世界人口的 13%，但因气候相关灾害造成的死亡人数却占全世界死亡人数的 69%。

53. 许多最不发达国家，如阿富汗、乍得、埃塞俄比亚、马里、莫桑比克、尼日尔、索马里、南苏丹和也门，在多个指标方面，包括灾害和风险、脆弱性和缺乏应对能力方面，风险都很高。

54. 根据 COVID-19 大流行估计造成的经济影响，预计最不发达国家至少需要四到五年的时间才能恢复到不发生 COVID-19 危机的原始基线情景预计路径。

获得疫苗和从大流行中恢复

55. 尽管 COVID-19 疫情在许多最不发达国家开始传播较晚，但由于资金限制较紧，它们的应对手段也更加有限。事实上，最不发达国家这一群体增加的直接和间接 COVID-19 相关财政支持仅占国内生产总值的 2.6%，而发达国家支出则占国内生产总值的 15.8%。⁸ 这一差距凸显了世界日益不平等的风险，一些国家缺乏抗击 COVID-19 的财政资源。同样，不同国家的疫苗接种推广也存在明显差距。一些富裕国家正在提供加强针，而许多最不发达国家尚未提供第一针疫苗。经济和社会事务部报告称，截至 2022 年 11 月，最不发达国家 41% 的人口至少接种了一针疫苗，而发达国家这一比例为 75%(完全接种的比例分别为 34% 和 69%)。

56. COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制致力于加快 COVID-19 疫苗的开发和生产，并确保世界上每个国家都能公平和平等地获得疫苗。

57. 根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，还需要进一步加强应急的灾害防备工作，包括将减少和减轻灾害风险纳入国家政策和方案，在预计发生危机时及早采取行动，并确保各级具备有效应对和恢复的能力。

损失和损害的最新情况

58. 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议建立了新的供资安排和一个基金，以协助特别易受气候变化不利影响的发展中国家。该基金的重点之一是应对损失和损害。还设立了过渡委员会，负责落实新的筹资安排和基金。

⁸ 《2021 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2021 年)。

目前正在对与处理损失和损害有关的供资安排和创新性来源进行摸底，并在 2023 年 5 月 25 日至 27 日举行的过渡委员会第二次会议上作了介绍。

59. 重要的是，该基金要解决当前气候融资机构没有填补的空白。处理损失和损害融资问题将有助于提高最不发达国家减缓和适应气候变化的能力。

气候融资最新情况

60. 从 2001 年设立最不发达国家基金到 2021 年 9 月，51 个现有和已毕业的最不发达国家获得了 18 亿美元赠款，用于 380 个项目。然而，对基金资源的需求继续超过可供核准新项目的资金。截至 2021 年 5 月，最不发达国家从全球环境基金信托基金获得的用于国家气候项目的资金累计总额为 9.71 亿美元，仅相当于全球环境基金成立以来气候变化资金总额的 14.5%。在最大的专项气候基金绿色气候基金下，截至 2021 年 10 月，向最不发达国家提供的资金总额已达到 29 亿美元，占其全球投资组合的 29%。与此同时，自 2001 年设立至 2020 年底，适应基金已累计批准向最不发达国家提供 2.05 亿美元的项目资金和 844 000 美元的准备工作资金。

61. 截至 2022 年 12 月，全球环境基金信托基金向最不发达国家提供的与气候有关的资金总额为 25.8 亿美元，包括来自国家项目资金和区域或全球项目向最不发达国家提供的资金份额。该数额占全球环境基金成立以来气候和环境信托基金供资总额的 13%。

关于适应的最新情况

62. 与天气有关的灾害是自然灾害造成经济损失的主要原因，最不发达国家一直将粮食、水、生态系统和基础设施列为最易受气候变化灾害影响的系统。农业和畜牧业的适应对这些国家至关重要，并对粮食安全产生重大影响。

63. 2010 年确立了制定和执行国家适应计划的进程，使最不发达国家能够制定和执行国家适应计划，以此作为一种手段，确定中长期适应需求以及制定和执行满足这些需求的战略和方案。截至 2023 年 5 月，已有 19 个最不发达国家根据《联合国气候变化框架公约》提交了国家适应计划。另有约 16 个最不发达国家正处于国家适应计划编制的不同阶段，但需要采取额外干预措施，以确保完成编制。需要加大对最不发达国家的支持，以加快编制和执行国家适应计划的进程，并开发相关项目。

关于多灾害早期警报系统的最新情况

64. 《多哈行动纲领》强调了全面多灾害早期警报系统的重要性。截至 2022 年，只有 95 个国家报告建立了多灾害早期警报系统，全球每三个人中就有一个没有得到充分覆盖。预警系统是一种经过证明的、有效和可行的气候适应措施，可以拯救生命，并估计可提供十倍的投资回报。与此同时，有记录的灾害数量增加了五倍，部分原因是人为引起的气候变化和更极端的天气。

65. 秘书长在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议上发起的“人人享有预警”倡议，旨在确保到 2027 年世界上每个人都得到预警系统的保

护。通过这一举措，会员国、联合国和合作伙伴正在共同努力，通过投资于监测、预报和防备可能发生的多灾害危机等新技术，减少人类灾害、经济灾害和基础设施灾害的风险。一项相关行动计划打算投资 31 多亿美元用于多灾害早期警报系统，已有 50 个国家签署该行动计划。“人人享有预警”倡议确定了第一批需采取优先行动的 30 个国家，其中包括 19 个最不发达国家。随着与合作伙伴的这一重要工作加快步伐、扩大规模和增加资源，将增加更多的国家。

《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》

66. 虽然在实现《仙台减少灾害风险框架》优先事项方面取得了进展，但各国之间进展并不一致。最不发达国家面临的独特挑战，如资源和能力限制，继续阻碍实现该框架的成果和目标。

67. 共有 123 个国家报告制定了国家减少灾害风险战略，但地方一级的执行工作面临严重差距。最不发达国家被落在后面；只有 61% 报告制定了国家减少灾害风险战略。

68. 《仙台减少灾害风险框架》中期审查为评估实现原则和目标的进展提供了重要机会。该政治宣言承认，需要向最不发达国家提供更多支持，特别是通过能力建设、财政和技术援助以及技术转让，提供充足、可持续和及时的执行手段。此外，它还注意到灾害对债务可持续性的不利影响，有助于减少灾害风险的投资的重要性，以及迫切需要扩大多灾害早期警报系统覆盖范围。

六. 促进国际团结，重振全球伙伴关系、创新工具和手段：努力实现可持续毕业

最不发达国家的筹资挑战

69. 为最不发达国家的可持续发展调动资源是一项挑战，因为这些国家存在根本的系统性和结构性脆弱性，此外，国际金融架构目光短浅、容易发生危机并向富国倾斜。此外，支持最不发达国家实现可持续发展目标的私人投资仍然很少。⁹

70. 这些挑战导致最不发达国家 2011 年至 2022 年期间的国内生产总值增长率低于 7% 的目标。在上一个十年开始时，增长率在 5% 至 6% 之间，之后下降到 2022 年估计的 4.3%。

支持国内资源调动和打击非法资金流动

71. 最不发达国家是国内生产总值税负率中位数最低的一组国家，自 2015 年以来已降至 12% 左右，远低于《多哈行动纲领》为所有这些国家能自我维持而设定的最低 15% 的目标。

⁹ 关于资金缺口和来源的更多信息，见最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室，《2021 年最不发达国家状况：更好地重建以应对 COVID-19》(2021 年，纽约)；《2023 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2023 年)。

国际公共融资和外部融资促进最不发达国家可持续发展

72. 2021 年，最不发达国家的官方发展援助支付总额为国内生产总值的 4.25%，低于前五年。官方发展援助为最不发达国家提供的资金比为其他国家集团提供的资金份额更大，使最不发达国家更容易受到援助波动的影响。

73. 过去十年来，发展援助委员会捐助国向最不发达国家提供的官方发展援助占国民总收入的平均份额相对稳定，约为 0.1%。其中 6 个捐助国实现了 2021 年将其国民总收入的 0.15%或以上用作对最不发达国家的官方发展援助的目标，少于 2011 年的 10 个捐助国。发展援助委员会捐助国将其官方发展援助总额的 27%分配给最不发达国家。

74. 要满足最不发达国家实现可持续发展目标的融资需求，既需要按照可持续发展目标刺激计划的建议，在当前金融体系内立即采取行动，也需要对国际金融架构进行根本性转型，以满足当今世界的需求，并在提高复原力的同时更加公平，包括通过强大的金融安全网。

75. 目前，最不发达国家仅获得官方发展筹资措施调动的私人资金的 6%，这些资金集中在能源、银行或金融服务等少数几个盈利部门，而社会部门则被排除在外。¹⁰

外国直接投资

76. 过去十年，流向最不发达国家的外国直接投资略有增加。在 2015 年达到峰值后，外国直接投资下降到每年 200 亿至 250 亿美元。这约占流入发展中国家资金总额的 3%。2022 年的初步数据显示，流入最不发达国家的外国直接投资可能下降约 30%。¹¹

77. 全球多危机对有助于最脆弱国家实现可持续发展目标的关键部门的投资流入产生了不成比例的影响。最不发达国家的投资促进机构正面临着与缺乏用于后续服务的资源、大流行病后新部门的推广、政府预算削减和数字技术不足相关的挑战。¹²

通过改进债务架构和提高其透明度，落实债务可持续性和取消债务的倡议

78. 最不发达国家的平均外债从 2011 年的 41%上升到 2022 年的 54%。一半以上的最不发达国家要么陷入债务困境，要么面临严重的债务违约风险，这严重阻碍了它们投资于复苏和提高抵御未来危机的能力。

79. 在过去十年中，最不发达国家的债务构成发生了很大变化，优惠力度较低的融资增加。强劲的债券发行反映了在 2022 年全球金融环境收紧之前，2021 年市

¹⁰ 联合国资本发展基金和经济合作与发展组织，《2020 年最不发达国家的混合融资：支持 COVID-19 疫情韧性复苏》(2020 年，巴黎)。

¹¹ 联合国贸易和发展会议，“全球危机对流向最不发达国家的投资影响过大”，《投资趋势监测》，第 45 期，特刊(2023 年 3 月)。

¹² 同上，“最不发达国家的投资促进：需求评估”，《IPA 观察员 13》，特刊(2023 年 3 月)。

场准入持续。2021 年，包括中国在内的官方双边贷款机构的信贷继续增长，但速度有所放缓。在公共债务管理的所有领域，向最不发达国家提供的能力发展正在逐步扩大。由于 COVID-19 危机，启动了若干债务减免举措；然而，这些资金不足以满足增加的支出需求。在最不发达国家，公共外债利息支付在 2020 年因暂缓偿债倡议而略有减缓后，于 2021 年再次步入上升轨道。

汇款

80. 流向最不发达国家的汇款增长相对较快，从 2011 年的 282 亿美元增加到 2019 年的 521 亿美元，相当于其国内生产总值的 3.6%。到 2022 年，对最不发达国家的汇款增加到国内生产总值的 4.1%，在一定程度上抵消了其他外来资源的下降。

81. 与此同时，向最不发达国家汇款的费用仍然过高。2022 年第二季度，向非洲汇款 200 美元的平均成本为 7.8%，低于去年同期的 8.7%。通过移动运营商汇款最便宜(3.5%)，但此类汇款占总交易量的比例不到 1%。¹³

毕业和毕业支持

82. 自 2011 年以来，已有 20 个最不发达国家达到毕业门槛。自 2011 年以来，其中 4 个国家已经毕业，另有 7 个国家被指定从现在到 2026 年毕业。此外，有 9 个最不发达国家至少一次达到毕业标准。

83. 发展政策委员会在其 2021 年三年期审查中建议，把将毕业最不发达国家的准备期延长为五年，并在今后几年和 2024 年发展政策委员会审查时继续监测大流行病的影响(见 E/2021/33)。

84. 发展和贸易伙伴以及联合国系统应继续支持实施平稳过渡战略，以避突然削减官方发展援助、针对最不发达国家的贸易优惠、特殊和差别待遇、促贸援助或其他技术和财政援助。

85. 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领导的最不发达国家毕业问题机构间工作队加大了对将毕业国家的支持，还对所罗门群岛、圣多美和普林西比、安哥拉和孟加拉国进行了访问，此外还向所有将毕业最不发达国家提供了信息和咨询。在第五次联合国最不发达国家问题会议上，会员国在关于支持可持续和不可逆转地从最不发达国家类别毕业的高级别专题圆桌会议上呼吁进一步加强毕业支持。

86. 通过可持续毕业支助机制提供的针对具体国家的、基于伙伴关系的全球支助，可以成为将毕业和已毕业国家落实《2030 年可持续发展议程》的关键垫脚石。可持续毕业支助机制提供六个主要服务项目：(a) 解决现有针对最不发达国家的国际支助措施流失问题；(b) 提高将毕业和已毕业最不发达国家获得非针对最不发达国家支助的能力；(c) 制定和实施平稳过渡战略；(d) 协助获得过渡

¹³ 世界银行，“尽管面临全球不利因素，2022 年汇款增长 5%”，新闻稿，2022 年 11 月 30 日。

期及以后的融资；(e) 促进南南合作、对话和分享针对具体国家和区域的知识经验；(f) 确保有效参与发展政策委员会的监测进程。

87. 发展政策委员会呼吁重振前瞻性全球伙伴关系，在这一伙伴关系中，国际社会必须发挥重要作用，为将毕业国家和已毕业国家提供所需支助。通过此类支助，应提供必要工具，以实现可持续毕业，建立抵御未来经济、环境和社会冲击的复原力，并加强监测，使毕业无法逆转。这需要主要发展和贸易伙伴以及广大国际社会的紧急关注和支持。

七. 结论和建议

88. 《多哈行动纲领》是世界上最脆弱国家实现复苏、再次开始和建设复原力的明确蓝图。《多哈行动纲领》的五项主要应交付成果，即一揽子毕业支助计划、网上大学、粮食储备解决方案、投资支助中心以及减轻危机和建设复原力措施，将共同帮助应对最不发达国家面临的主要挑战，为更繁荣、更公平的未来铺平道路。

89. 因此，所有利益攸关方需要共同努力，使这些应交付成果成为现实：

(a) 2021 年设立的一揽子毕业支助计划(可持续毕业支助机制)需要更多资源，以便能够支持所有将毕业国家从最不发达国家类别平稳过渡，并保护已毕业国家的发展成果。可持续毕业支助机制旨在加强将毕业最不发达国家能力，为毕业做好准备，并加强它们获取和利用非最不发达国家专项支助的能力，包括过渡融资及其他支助。它还将使将毕业和已毕业国家能够有效参与南南合作，从关于国家经验的对话和交流中受益；

(b) 必须在可行性研究的基础上支持为最不发达国家建立网上大学。网上大学的目标是提供科学、技术、工程和数学方面的本科生和研究生课程；支持最不发达国家建立教育机构虚拟网络、设计课程和开发课程；促进发展在线教育基础设施和生态系统，以缩小高水平教育、研究和发展方面的机会差距(另见 [A/77/291](#))；

(c) 《多哈行动纲领》认识到需要解决最不发达国家严重的粮食不安全问题，并责成秘书长研究在区域和次区域基础上为这些国家建立储备制度的可行性、有效性和管理模式。鉴于最不发达国家近四分之一的人口面临严重的粮食不安全问题，制定粮食储备措施和相应的补充措施，以支持最不发达国家应对粮食不安全问题是实现《多哈行动纲领》和可持续发展目标的一个重要方面；

(d) 根据可持续发展目标 17 的具体目标 5 和《亚的斯亚贝巴行动议程》，建立国际投资支助中心对于支持最不发达国家通过和实施投资促进制度至关重要。这些投资促进制度需要得到支持，以便提供下列服务：为项目准备和合同谈判提供资金和技术支持；为解决与投资有关的争端提供咨询支持；提供获得有关投资设施信息的渠道；改善使能环境；以及风险保险和担保，例如通过多边投资担保机构。投资支助中心应致力于以一站式服务的形式向最不发达国家提供更多的可持续发展私人资金；

(e) 最不发达国家的危机缓解和复原力建设优先措施除其他外将包括：支持适应规划和执行方面的能力建设，特别是通过制定国家适应计划和相关项目；提供技术援助，以开发可运作的国家风险信息系统，支持决策，包括保险部门的决策；加强多灾害早期警报系统。

90. 对最新数据的分析表明，虽然取得了重大进展，但最不发达国家尚未走上实现《多哈行动纲领》和可持续发展目标的轨道。一些指标的数据仍然存在差距，因此几乎无法对一些具体指标提出报告。最有可能被落在后面的人也最容易受到数据差距的影响，因为他们更有可能在数据中代表不足或被忽略。缺乏监测进展所需的一些数据也给决策者造成了盲点。因此，迫切需要实现大幅度增加高质量、及时、可靠的分类数据的目标。

91. 2023 年 3 月 5 日至 9 日在多哈举行的第五次联合国最不发达国家问题会议重申了执行《多哈行动纲领》的紧迫性，并将所有相关利益攸关方聚集在一起。利益攸关方表现出非凡决心，要使最不发达国家走上从发挥潜力到实现繁荣的转型轨道。

92. 讨论强调，最不发达国家本身需要有强大的国家自主权和领导权来执行《多哈行动纲领》，需要发展伙伴国家加大支持力度，需要所有利益攸关方，包括议会、私营部门、民间社会、青年和学术界继续充分参与。

93. 最不发达国家肯定需要更多的优惠贷款、特别是赠款，以尽量减少大流行病的创伤性影响，并重新开始在实现可持续发展目标方面取得进展。大多数国家的公共财政捉襟见肘，但加强国内公共资源、特别是税收资源，仍然是最不发达国家政府本身支持可持续发展目标的一个关键手段。

94. 我们需要改革国际金融架构，同时实施大规模可持续发展目标刺激计划，以落实《2030 年议程》，包括将这些资源更多地用于长期可持续发展成果和惠及所有人的公正过渡。由于最不发达国家的债务脆弱性和风险仍然很高，需要为那些确实需要债务重组的国家提高债务架构的效率。

95. 在南南合作部长级会议上，强调了在最不发达国家的关键领域利用南南合作的重要性。这些领域包括气候适应力、技术转让、数字化转型、贸易和投资、人力资本开发，包括对青年的投资，以及发展筹资，包括通过公私伙伴关系进行的创新筹资。

96. 议会论坛成员发表了一项信息，强调需要对全球经济治理进行深入改革，以创造一个公平的竞争环境，因为迄今为止，全球经济治理环境仍然严重偏向更发达的经济体。最不发达国家需要更加关注国内治理，为此预防或平息冲突以及促进最不发达国家之间的经济和贸易协同作用。最不发达国家之间更多地分享经验和相互学习，利用当地知识、投资和体制改革，提供了一条重要的前进道路。

97. 私营部门论坛成员强调，必须增加对最不发达国家可扩缩和可持续发展项目的投资，包括通过可持续的商业模式。公私伙伴关系被认为是在最不发达国家发展可扩缩项目的最佳机会。各国政府可以降低投资环境的风险，为本国人民增加

经济机会。此外，论坛成员反复着重强调通过新的基金和机制进行混合融资、发挥数字技术转型潜力，以及需以负担得起的方式切实将这些国家内的所有人联系起来。

98. 民间社会组织论坛的与会者强调，持久的解决方案将来自于利用最不发达国家的优势。农民、牧民、渔民、土著人民和地方社区利用生态农业可持续地管理他们的土地，生产出富有营养的食物，弘扬文化遗产，加强当地市场和经济，并帮助解决气候危机。他们得出结论认为，最不发达国家需要的发展道路须保护和促进所有人的人权和人类发展，以推动国家社会经济和结构转型。

99. 青年论坛成员呼吁加强支持，包括为青年人倡议分配更多资金，包括促进青年人企业蓬勃发展的政策。青年参与新生的、更强大伙伴关系，以应对他们的母亲、子女、兄弟姐妹所面临的挑战。青年不仅是援助的受益者。如果青年具备必要的技能和机会，参与决策并充分发挥其潜力，他们就可以成为可持续发展、和平与安全的推动力量，能够产生大规模的积极影响。
