



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
26 March 2021
Chinese
Original: English

大会

第七十六届会议

暂定项目表* 项目 22(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

2021 年届会

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 年期间《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》)的执行进展情况,涵盖所有八个优先行动领域和促进脱离最不发达国家地位的总体目标。报告根据大会第 75/227 号决议和经济及社会理事会第 2020/16 号决议提交,其中请秘书长提交《伊斯坦布尔行动纲领》执行进展报告。报告介绍了已改期为 2022 年 1 月 23 日至 27 日在多哈举行的第五次联合国最不发达国家问题会议的筹备情况,以及将于 2021 年 5 月 24 日至 28 日和 7 月 26 日至 30 日在纽约举行的政府间筹备委员会会议的情况。报告还载列了对即将举行的第五次联合国最不发达国家问题会议的主要建议。

* A/76/50。



一. 引言

1. 在《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》) 结束之际, 最不发达国家在获取信息和通信技术、可持续能源、卫生、教育、性别平等和治理等若干关键领域都取得了重大进展。然而, 存在的一个严重风险是, 这些进展可能因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响而逆转。此外, 最不发达国家作为一个组别, 在实现《行动纲领》规定的目标方面仍然存在重大差距。自 2011 年 5 月《行动纲领》通过以来, 重要进展是, 达到了毕业门槛的最不发达国家有 20 个, 但尚未达到一半最不发达国家的目标。自 2011 年以来, 已有 4 个国家毕业, 4 个国家被指定在当前至 2024 年期间毕业, 12 个国家至少有一次达到毕业标准。然而, 最不发达国家所获支助减少, 加上 COVID-19 大流行造成经济冲击, 令即将毕业的国家感到关切。发展政策委员会在最近一次会议上建议, 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 年委员会审查最不发达国家毕业标准期间继续监测大流行病的影响。发展和贸易伙伴以及联合国系统对将毕业最不发达国家平稳过渡的支持, 对于确保毕业的可持续性至关重要。
2. 本报告依据的是权威来源提供的关于《伊斯坦布尔行动纲领》指标的现有数据, 主要是 2019 年的数据; 仅少数指标有 2020 年的数据。尽管如此, 本报告力求评估 COVID-19 大流行的影响, 包括通过定性评估。
3. COVID-19 大流行对每个国家的卫生、经济和社会都产生了深远影响。据估计, 2020 年世界国内生产总值(GDP)下降了 4.3%。最不发达国家由于多层次的高度脆弱性, 所受影响尤为严重。大流行病除造成生命损失外, 还引发了一连串危机: 出口、国内生产总值、外国直接投资和汇款下降; 财政紧缩和债务状况恶化; 粮食不安全状况加剧; 越来越多的人陷入极端贫困; 气候变化影响持续存在。这场大流行病很可能导致《伊斯坦布尔行动纲领》所有主要指标的下降, 但确切影响程度目前尚不得而知, 未来数月和数年内将逐步显现。由于最不发达国家在发展方面的具体障碍, 预计其复苏与较先进国家相比, 将需要更长时间。
4. 将在第五次联合国最不发达国家问题会议上通过的新的最不发达国家行动纲领的筹备工作作为最不发达国家及其发展伙伴提供了一个独特契机, 使其可以在《伊斯坦布尔行动纲领》的经验教训的基础上达成一项雄心勃勃的协议, 抓住新的机遇, 从摆脱大流行病, 更好地恢复, 到利用新技术的力量, 同时建立抵御气候变化、宏观经济冲击和未来大流行病等威胁的能力。

二. 《伊斯坦布尔行动纲领》主要优先事项的实施进展情况

最不发达国家的增长情况

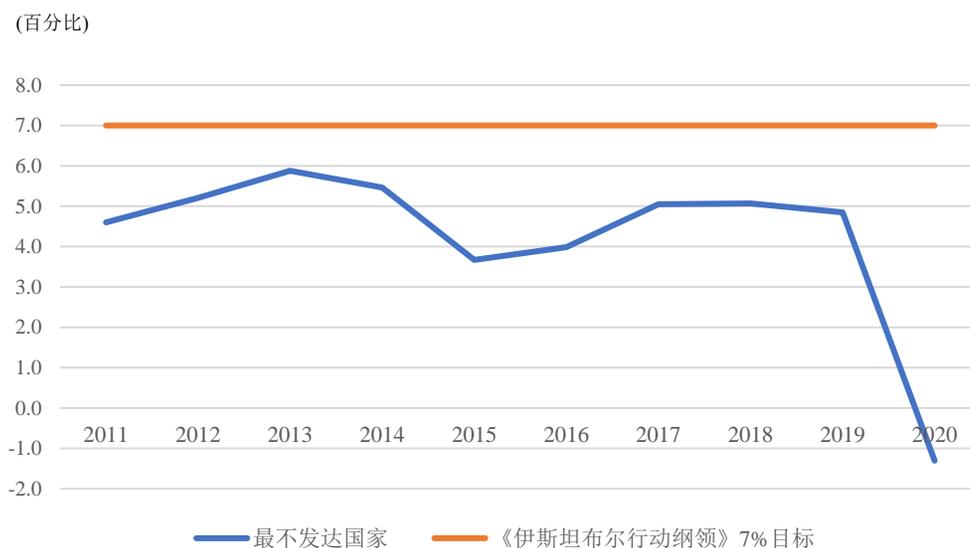
5. 为遏制 COVID-19 大流行而实行的广泛封锁对全球经济产生了直接、巨大的影响。2020 年, 除 8 个最不发达国家外, 其他所有最不发达国家都出现了负增长。这 8 个国家中, 坦桑尼亚联合共和国的国内生产总值增长率最高, 可也仅为 1.5%。相比之下, 2019 年, 有 7 个最不发达国家的增长率达到或超过 7%, 这是

《伊斯坦布尔行动纲领》规定的目标增长率。最不发达国家的平均增长率大幅下降，从 2019 年的 4.8% 降至 2020 年的 -1.3% (见图一)。

6. 包括阿富汗、基里巴斯、圣多美和普林西比、所罗门群岛、南苏丹和东帝汶在内的一些最不发达国家，¹ 尽管受到 COVID-19 大流行对卫生领域的影响相对较小，但国内生产总值出现了大幅收缩，收缩幅度为 -5.5% 或更多。制约增长的原因包括，由于缺乏入境航班，进口和供应中断，以及在所罗门群岛和瓦努阿图，² 2020 年 4 月哈罗德气旋造成了破坏。

7. 在一些最不发达国家，国内生产总值急剧下降的原因除其他外包括：外部需求减少，商品价格下跌，旅游业、汇款和外国投资减少，借贷成本增加，此外，为控制 COVID-19 大流行而采取的措施也抑制了国内需求。一些最不发达国家从国际货币基金组织(基金组织)的快速信贷机制等渠道获得了一些紧急贷款(尽管金额不够)，以填补因这一大流行病而产生的紧急国际收支和财政需求。

图一
最不发达国家国内生产总值年增长率



资料来源：《2021 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：C.21.II.C.1)。

8. 在大流行病发生之前，影响最不发达国家增长率的主要因素是国内增长动力、商品价格以及在自然灾害和其他外部冲击方面的脆弱性。在油价的影响下，增长率在 2013 年和 2014 年达到峰值，在 2015 年和 2016 年下滑。最不发达国家的经济增长在 2016 年底开始复苏，表明在投资增加、工业生产和贸易增加等因素推动下全球活力出现周期性上扬。

¹ 本分析基于《2021 年世界经济形势与展望》报告中的国内生产总值数据。图瓦卢不包括在内，因为没有对其经济进行系统监测。

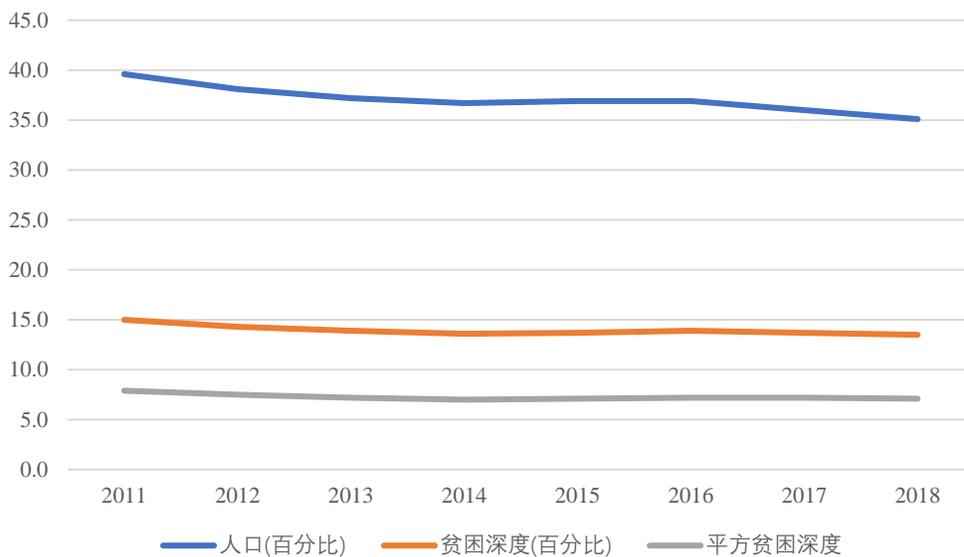
² 鉴于瓦努阿图于 2020 年 12 月 4 日从最不发达国家类别毕业，其仍被列入本报告。

9. 在大流行病发生之前，消除贫困方面已取得一定进展。最不发达国家的贫困人口(生活在人均消费或收入低于贫困线(每天 1.90 美元)的家庭中的人口比例)下降了约 5%，从 2011 年的约 40%降至 2018 年的 35%。贫困深度和平方贫困深度³ 的下降速度较慢(见图二)。

10. 有迹象表明，COVID-19 大流行对贫困的影响呈上升趋势。世界银行估计，全球因这一大流行病而陷入贫困的人数将在 8 800 万至 1.15 亿之间。⁴ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的预测表明，到 2030 年，妇女的贫困率预计为 32.7%，男子为 32.2%。⁵

图二

使用 2011 年购买力平价和每天 1.90 美元的贫困线进行的贫困情况估计



资料来源：PovcalNet，世界银行发展研究小组开发的贫困计量在线工具。

A. 生产能力

11. 2011 年至 2019 年期间，制造业对国内生产总值的贡献相对稳定，约为 10%。孟加拉国、柬埔寨、埃塞俄比亚和缅甸等国扩大了自身在最不发达国家组别制造业增加值总额中的份额。大流行病扰乱了全球价值链和产品供应，冲击了制造业，包括最不发达国家的制造业。联合国工业发展组织的估计表明，2020 年最不发达国家的制造业增长率降至 1.2%，与 2019 年的 8.1%相比明显放缓。全球经济长期低迷可能会破坏这些经济体在结构转型方面的进展。2011 年和 2018 年，固定资本形成总额占国内生产总值的比例约为 24%。农业所占份额下降了约 5%。

³ 平方贫困深度是每个家庭或个人贫困深度的加权总和，即远低于贫困线的人比接近贫困线的人的权重更大。

⁴ Nishant Yonzan, Christoph Lakner and Daniel Gerszon Mahler, “Projecting global extreme poverty up to 2030: how close are we to World Bank’s 3% goal?”, World Bank Blogs, 9 October 2020.

⁵ Ginette Azcona 等作者，《从认识到行动：COVID-19 之后的性别平等》(纽约，妇女署，2020 年)。

12. 尽管服务部门是最不发达国家国内生产总值的最大贡献者，但该部门的份额在 2011 年至 2019 年期间下降了 4%(见图三)。在 COVID-19 大流行之前，商业服务在最不发达国家出口总额中的份额稳步增长，2018 年达到 17%。2020 年上半年，旅游收入同比下降约 40%。总的来说，最不发达国家三大经济部门的总份额下降(从 2018 年的 70.8%降至 2019 年的 64.6%)，表明这些国家的其他经济活动正在增加。

图三
经济部门增加值

(占国内生产总值的百分比)



资料来源：世界银行世界发展指标。

基础设施

13. 最不发达国家的互联网接入率从 2011 年的 5%左右增至 2019 年的 19%。在发达国家，2019 年 87%的个人使用互联网。造成这一差距的原因是最不发达国家的互联网覆盖率低，特别是在农村和偏远地区，使用互联网的费用高，本地内容缺乏，相关技能不足。2019 年，最不发达国家仅 14%的妇女在使用互联网，而男性这一比例为 25%。COVID-19 大流行证明，互联网接入是一项必不可少的公共服务。在封锁期间，许多最不发达国家发现难以利用在线设施进行远程学习和工作，主要原因是宽带服务质量不足。为建立有韧性的社会，应对新挑战和正在出现的挑战，必须在最不发达国家促进数字接入和宽带连接。数字化是参与价值链的一项使能因素。例如，一些最不发达国家建立了电子商务平台，帮助稳定了大流行病期间的需求。

14. 在《伊斯坦布尔行动纲领》期间，最不发达国家在全球航空货运量和客运量中所占份额微乎其微。埃塞俄比亚约占最不发达国家组别航空旅客总数的 34%。

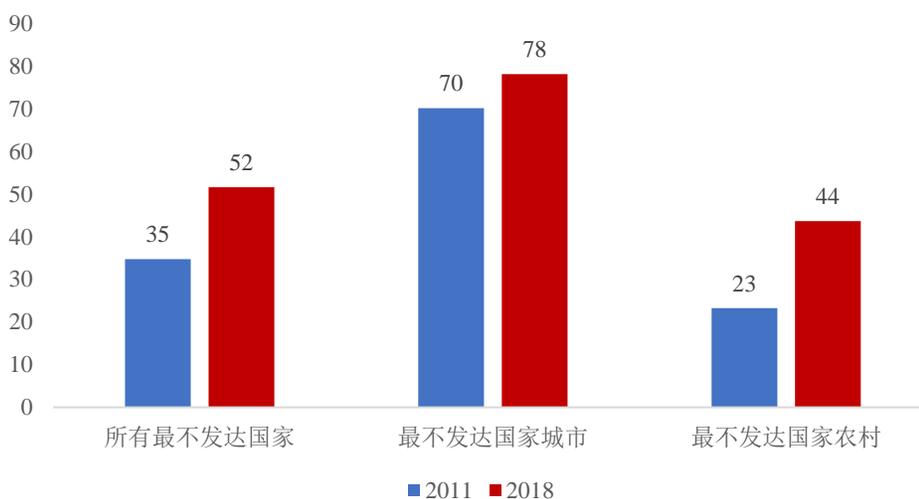
大流行病导致航班关闭和需求下降，对航空旅行造成冲击。埃塞俄比亚航空公司将大部分业务转向货运，这得益于亚的斯亚贝巴被指定为整个非洲的医疗用品配送中心。从长远来看，最不发达国家需要大规模投资，以建设和维护具有韧性的基础设施，并采用新技术，包括为此加强公私伙伴关系。

能源

15. 最不发达国家的用电普及率大幅增加，从2011年的35%增至2018年的52%。然而，各国之间以及城乡之间的差距依然存在(见图四)。在大流行病期间，没有电的家庭无法进行数字化参与。为加快缩小最不发达国家的能源差距，需要进行大规模投资，包括投资于可再生能源、清洁炊事燃料、电力和使用数字驱动的金融创新，如现收现付的商业模式。可持续能源与性别平等等其他发展优先事项之间存在跨部门联系。妇女往往是家庭能源的主要管理者，但可持续的现代能源基础设施和技术往往最后才惠及妇女和女童。

图四
通电率

(百分比)



资料来源：世界银行世界发展指标。

科学、技术和创新

16. 在高度数字化时代，加强科学、技术和创新日趋重要，成为提高生产力的引擎。在大流行病期间，科学、技术和创新的影响主要体现在预防和治疗、新的和创新的学习方式以及日益重要的数字融资等方面。然而，即使在大流行病发生之前，最不发达国家在科学、技术和创新有关主要指标方面已经严重滞后。2011年至2017年期间，最不发达国家研发支出占国内生产总值的比例为0.6%或更低，而发达国家的国内生产总值要大得多，其研发支出所占比例高达2%左右。最不发达国家的公民，包括居民和非居民，在2018年仅申请了1536项专利，而2011年为960项。作为全球专利的份额，这个数字微乎其微。最不发达国家2018年

每 100 万人仅发表 11 篇期刊文章，比 2011 年的 6 篇略有增加。在大流行病复原阶段，需要采取协调的多边应对措施，帮助利用数字技术，为中小企业提供资金，并解决阻碍最不发达国家提高科技创新能力的市场失灵问题。最不发达国家技术库可发挥重要作用，帮助推动科学、技术和创新，弥合数字鸿沟，促进针对 COVID-19 的应对和复原措施。

私营部门的发展

17. 最不发达国家私营部门的发展一直受以下因素制约：获得资金的机会，特别是中小型企业获得资金的机会；能源供应有限，成本高；技能差距；信息和通信技术有限。为支持私营企业对经济发展和就业的贡献，公共政策需为创业和投资创造有利环境。许多最不发达国家已着手进行诸多改革，改善企业营商环境。2018 年，在 31 个最不发达国家中，有 162 763 家新企业注册。自大流行病发生以来，最不发达国家的小企业一直面临着业务能力大幅下降和收入下降的问题，部分因为供应链中断和市场需求减少。

B. 农业

18. 农业部门雇用了最不发达国家一半以上的人口，并且是农村地区的主要收入来源，但受雇于农业的人口比例已明显下降。2019 年，55%的人口受雇于农业，比 2011 年的 60.4%有所下降。饥饿和营养不良仍是许多最不发达国家面临的挑战。2019 年，51.5%的人口生活在中度或严重的粮食不安全之下，比 2014 年的 45.7%有所增加，几乎是 2019 年世界平均水平 25.9%的两倍。严重粮食不安全的发生率从 2011 年的 17.6%上升到 2019 年的 20%。2019 年，最不发达国家无法满足自身营养需求的人数为 2.415 亿人。

19. COVID-19 大流行在最不发达国家加速了这些令人担忧的趋势。流动性受限和封锁、市场关闭造成的粮食损失、中间投入的有限供应以及农业部门受到的其他冲击，正在产生深远的影响。在大流行病发生之前，最不发达国家遭受饥饿和营养不良的人数已在增加。COVID-19 暴发所引发的短期冲击可能造成根深蒂固的长期问题，进一步加剧改善粮食安全的困难，令更广泛的社会群体和粮食系统愈加脆弱。联合国粮食及农业组织估计，到 2020 年，这场大流行病可能使全球至少又有 1 亿人陷入长期饥饿。

C. 贸易

20. 《伊斯坦布尔行动纲领》确认了贸易在最不发达国家可持续经济发展中可以发挥的重要作用。然而，最不发达国家对世界贸易的参与依然微乎其微，尽管它们普遍享受免关税和免配额的市场准入。将最不发达国家在全球出口中的份额增加一倍的目标尚未实现。相反，自 2011 年以来，它们在世界商品出口中的份额一直在 1%左右徘徊，由于商品市场条件不利，2015 年恶化到 0.89%，随后于 2019 年恢复到 1.01%(见图五)。大流行病对最不发达国家的出口造成了进一步重大冲击。

图五
最不发达国家的商品和商业服务出口



资料来源：联合国贸易和发展会议。

21. 最不发达国家的出口仍由少数几个国家主导，2019 年前五大出口国(安哥拉、孟加拉国、柬埔寨、缅甸和赞比亚)占最不发达国家所有商品出口的 60%以上。特别是在亚洲最不发达国家，相对成本优势和地理优势促进了与全球价值链的对接，继续在推动出口方面发挥关键作用，而非洲最不发达国家则严重依赖自身丰富的自然资源。

22. 2011 年至 2019 年，服务出口几乎翻了一番，但仍集中在传统的运输和旅游部门。包括金融、商业和数字服务在内的其他商业服务的份额有所下降。五个国家(孟加拉国、柬埔寨、埃塞俄比亚、缅甸和坦桑尼亚联合共和国)占最不发达国家服务出口总额的一半左右。

23. 一些最不发达国家在建设生产能力和实现出口多样化方面进展有限，导致极易受到商品价格波动等外部冲击的影响。甚至早在 COVID-19 病例暴发之前，最不发达国家就已遭受全球流动性和贸易中断以及初级商品价格下跌的严重打击。97 个经济体(包括最不发达国家的大多数主要贸易伙伴)的数据显示，2020 年 3 月至 6 月，最不发达国家的商品出口价值同比下降了 21%。三分之二以上的最不发达国家出口下降，某些国家与该组别平均水平相比，出口下滑尤为严重。大流行病加剧了 2019 年出现的油价下滑。需求下降和供应中断严重拖累了最不发达国家的出口，特别是纺织品和服装产品的出口。在依赖旅游业收入的最不发达国家，2020 年下半年，旅游业陷入停滞。随着资金枯竭，其他优先事项变得更加紧迫，这场大流行病可能逆转所有成果，使最不发达国家日益难以投资于生产能力。

24. 在中国和其他东亚经济体经济回升的推动下，贸易正在复苏。然而，全球贸易前景受到若干因素影响，包括病毒及其变种的持续传播，以及疫苗在全球范围内公平部署的速度。COVID-19 危机推动了全球向数字经济转型，推动了全球价值链重塑，既带来重大挑战，也带来重大机遇。最不发达国家的政策制定者需迅速采取行动，应对这些很可能决定全球贸易未来的结构性趋势。为抓住潜在利益，克服数字鸿沟，最不发达国家的国家和区域贸易政策战略需支持和激励公共和外国对技术的投资，建设贸易有关基础设施，减少贸易壁垒和交易成本，改善人力资本积累，使最不发达国家在不断变化的全球贸易格局中成为更具竞争力的参与者。

D. 初级商品

25. 2011-2019 年期间，最不发达国家制成品在出口中的份额从 22% 增至 40%，主要因为服装产品份额增加，但大多数最不发达国家的经济仍在很大程度上依赖于生产和贸易的初级商品。

26. 因此，最不发达国家的经济极易受到冲击，造成宏观经济不稳定，并有可能加深收入不平等。最不发达国家的经济要想在经济发展的阶梯上攀升，就必须提高生产能力，使出口基础多样化，提升技术能力，并投资于附加值更高的产业。

27. 最不发达国家作为一个组别的产品集中指数值⁶ 从 2011 年的 0.42 减半至 2019 年的 0.21，仍比世界值高三倍。安哥拉和几内亚比绍的出口产品集中度最高，其次是基里巴斯、乍得、图瓦卢和马里。不过，已取得一些重要进展。随着时间的推移，一些最不发达国家的生产能力有所提高，塞内加尔、塞拉利昂、吉布提和尼泊尔被确认为 2019 年最不发达国家中出口结构最多样化的国家。

E. 人类发展和社会发展

教育与培训

28. 最不发达国家在提高初等教育入学率方面取得进展。尽管如此，2019 年，最不发达国家有 16.2% 的小学适龄儿童失学。2019 年，小学适龄女童的失学率为 17.89%，几乎是世界平均水平 8.95% 的两倍。中等和高等教育面临的挑战更大，最不发达国家是否能够培养所需技能，以发展生产能力，实现经济结构转型，这令人关切。

29. COVID-19 大流行对教育造成了巨大冲击，在最不发达国家尤为严重。在最不发达国家，互联网连通性有限，远程学习基础设施欠缺，构成严重障碍，对学龄儿童造成负面影响，导致风险最大的群体更可能面临严重的教育缺失，并造成终生劣势。

30. 这场大流行病暴露了边缘化民众和弱势民众内部的不平等现象。最不发达国家的儿童已经面临的问题包括，营养不良率、微营养素缺乏症较高，保健服务机会有限。促进儿童重返校园的政策和措施对于解决这一流行病的影响至关重要。

⁶ 产品集中指数评估各个国家或国家组别的出口和进口集中在少数几种产品或更均匀地分布于一系列产品的程度。

31. 为更好地发展教育，必须重视教师，提供必要资源和培训，在学校内部和周围提供足够基础设施，使学校及其社区能够获得电力和互联网。

人口与初级保健

32. 据估计，2011 年至 2020 年期间，46 个最不发达国家的人口增长了 23.4%，预计 2030 年将超过 18 亿。预测显示，2020 年至 2030 年期间，最不发达国家将有 3.43 亿新生儿。2020 年，在生育率最高的 40 个国家中，有 32 个是最不发达国家。虽然最不发达国家的人口主要是年轻人，但其人口增长率将在未来 20 年内有所下降。预计到 2050 年，60 岁以上人口将从 2020 年的 5 900 万增至 1.78 亿。

33. 2017 年，最不发达国家每千人拥有 0.27 名医生，每千人拥有 0.724 名护士和助产士，远低于世界平均水平。

34. 现有信息表明，尽管一些最不发达国家的感染率相对较高，并出现了令人震惊的第二波疫情，但平均而言，COVID-19 大流行对最不发达国家的健康影响比发展中国家要轻。这在一定程度上归因于，最不发达国家在资源有限的情况下采取了有效的政策应对措施，从关闭边境和学校、禁止旅行和强制隔离，到社会隔离、戴口罩和限制大型集会。

青年发展

35. 目前的人口预测表明，到 2030 年，世界上五分之一的年轻人将出生在最不发达国家。由于 COVID-19 大流行，最不发达国家的年轻人受到失业的影响特别大。各方需作出重大努力，改善教育和就业机会，实现青年人的发展权，从这一流行病中恢复过来，使最不发达国家走上可持续发展的道路。在这方面，必须让青年人掌握数字和创业技能，并使其能够参与相关政策的设计和执行。

住房、水与环境卫生

36. 水权保证人人能为个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取、价格合理的供水。生活在贫民窟的城市人口平均比例从 2009 年的 65.7% 降至 2018 年的 58.89%，但生活在贫民窟的人数却从 1.32 亿增至 1.99 亿。贫民窟由于过度拥挤、获得水和环境卫生的机会有限、保健系统不完善、其他基本服务缺乏，面临的风险尤其高。在 2014 年至 2016 年西非的埃博拉疫情中，由人口稠密的城市贫民窟推动的感染人数增加迅猛。对于主要在非正规部门就业的人口来说，就地避难措施并不适用。在基本卫生服务方面，最不发达国家虽然取得了进展，但获得基本卫生服务的机会仍然很少，特别是在农村地区。确保获得水和环境卫生设施的机会已变得日益重要，这是应对 COVID-19 大流行的基本条件之一，包括需要在社区中心、学校、市场等公共场所设立洗手站。

性别平等和妇女赋权

37. 2019 年，小学适龄女童的失学率为 17.89%，几乎是世界平均水平 8.95% 的两倍(见图六)。中学教育的情况要糟糕得多，2019 年中学适龄女童失学率为 33.97%，而世界平均水平为 15.34%。在最不发达国家，超过 1.1 亿女童受到学校

关闭的影响。一些研究表明，学校关闭可能会增加女童的脆弱性，并导致女童怀孕率上升。

38. 2020年，最不发达国家15-49岁妇女中，以现代避孕方法满足计划生育需求的比例中位数估计仅为58.7%。在有数据可查的34个最不发达国家中，2019年有24.3%的15岁或以上妇女和女童受到暴力侵害。

39. 2018年，最不发达国家的青春期生育率为每1000名女性92.75人，而世界平均水平为42.04人。分娩过程中获得熟练人员的机会有限，增加了年轻孕产妇出现与怀孕有关并发症(如难产和子痫)的可能性，增加了她们的死亡风险。2016年，最不发达国家仅59.1%的分娩有熟练人员接生。最不发达国家的孕产妇死亡率仍然很高，每100000例活产中就有415例死亡。

40. 这场大流行病对妇女的负面影响特别大，因为她们的就业更集中在遭受重创的经济服务部门，更缺乏社会安全网，这是非正规经济部门的标准特征之一。例如，孟加拉国约一半的就业妇女从事非正规纺织或服装制造业。妇女更有可能承担一线保健和社会护理任务，而病毒大大增加了无偿护理的负担。因资金被转用于应对大流行病，妇女获得性健康和生殖健康的机会减少，世界各地关于妇女遭受家庭暴力的报告也有所增加。

图六

最不发达国家小学失学女童(2011-2019年)

(百分比)



资料来源：世界银行和联合国教育、科学及文化组织。

社会保护

41. 由于社会保护计划非常有限，封锁措施造成的收入损失更加严重。最不发达国家财政空间有限，导致保护弱势人口不陷入贫困的能力不足。非正规经济部门就业人数众多，使得通过社会保护制度给予帮助的工作更加艰巨。

42. 尽管存在上述挑战，大多数最不发达国家还是为各家各户提供了某种形式(尽管有限)的支持，例如，扩大现金转移(包括使用手机货币)，分发粮食，以帮助减轻这一大流行病的社会影响。

F. 多重危机和其他新出现的挑战

冠状病毒病(COVID-19)大流行的经济冲击和影响

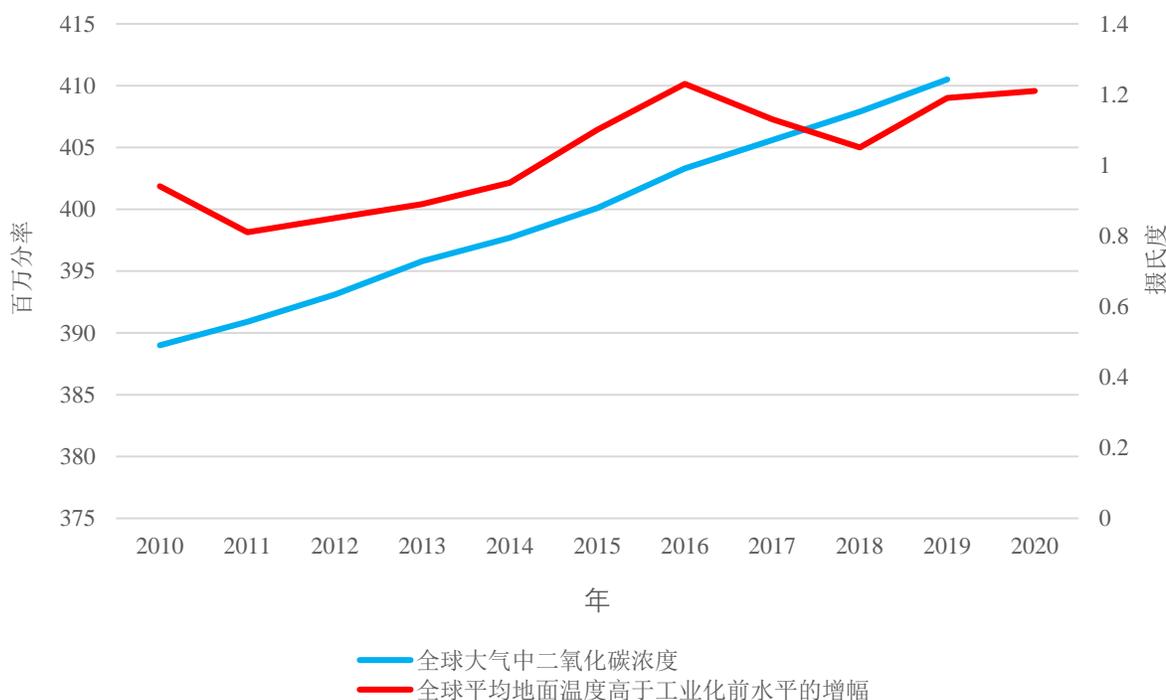
43. COVID-19 大流行引发的多重冲击对最不发达国家造成了不成比例的影响，降低了贸易额，特别是在主要依赖初级商品的国家(见 D 节)，并压缩了财政空间。一些国家现有的债务脆弱性被放大，违约风险日益增加(见 G 节)。与此同时，气候变化的影响愈加严重，导致公共债务增加，资金被迫流出《伊斯坦布尔行动纲领》目标和具体目标以及可持续发展目标。为开展紧急卫生行动，应对当前的 COVID-19 大流行，最不发达国家及其发展伙伴的公共资源面临压力，用于气候行动和可持续发展目标的资源减少。COVID-19 复原工作必须充分利用这些机会。如果刺激计划设计得当，资金充足，可有助于国家走上气候适应能力更强和污染更少的道路。

气候变化及环境可持续性

44. 过去十年是有记录以来最热的十年，最热的六年都是自 2015 年以来，2016 年、2019 年和 2020 年是前三名(见图七)。

图七

全球大气中二氧化碳浓度和全球平均地面温度高于工业化前水平的增幅(2010-2020 年)



资料来源：世界气象组织。

45. 最不发达国家被普遍认为最容易受到气候变化不利影响。过去十年来，最不发达国家为解决气候适应问题作出了令人瞩目的努力。所有最不发达国家都编制了国家适应行动方案，其中包含当地社区和系统适应气候变化不利影响的优先干预措施。最不发达国家在最不发达国家基金的资助下，正在积极实施其行动方案确定的紧急和即时措施。自 2001 年最不发达国家基金成立至 2020 年 5 月，50 个现有的最不发达国家和已毕业的最不发达国家获得了用于 380 个项目的 18 亿美元。然而，对基金资源的需求继续超过可供新批准的资金。截至 2020 年 11 月，根据《京都议定书》设立的适应基金共为最不发达国家核准了 30 个项目，总价值 2.05 亿美元，并为 16 个最不发达国家核准了准备赠款，总价值 844 245 美元。

46. 截至 2021 年 1 月，全球环境基金信托基金累计为最不发达国家的气候变化国家项目提供了 9.71 亿美元，相当于信托基金自设立以来对气候变化供资总额的 14.51%。

47. 绿色气候基金在 2014 年首次动员资源时，收到了 103 亿美元的认捐，迄今为止，该基金第一次补充资金时收到的捐助方认捐已超过 100 亿美元，成为最大的专门气候基金。为最不发达国家提供的资金总额已达 21 亿美元，占绿色气候基金全球投资组合的 37%。截至 2020 年 11 月，所有最不发达国家都开展了与制定和实施国家适应计划有关的活动。共有 32 个最不发达国家向基金的准备和筹备支助方案提交了提案，其中 22 个已获批准。五个最不发达国家完成了第一个国家适应计划。然而，最不发达国家收到的气候融资远远低于估计需求。⁷

减少灾害风险

48. COVID-19 大流行和气候危机对环境、社会和经济的影响突出表明，迫切需要对减贫、经济增长和可持续发展采取基于灾害风险的办法。最不发达国家 2019 年向仙台框架监测系统报告的数据显示，这些国家因灾害而遭受不成比例的巨大的人员和经济损失。

49. 在《伊斯坦布尔行动纲领》期间，特别是自 2015 年通过《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》以来，最不发达国家在收集作出风险知情决定所需的灾害损失和灾害风险数据方面取得了进展，截至 2019 年底，有 15 个最不发达国家通过仙台框架在线监测系统提出报告。截至 2020 年 8 月，21 个最不发达国家报告称，已根据《仙台框架》目标(e)制定本国减少灾害风险战略。然而，这些战略大多不符合《仙台框架》，因为它们并未采用多灾种办法，也不注重备灾和救灾。

50. 对最不发达国家来说，为执行国家和地方减少灾害风险战略筹措资金仍然是一项相当大的挑战。发展伙伴需要作出承诺，在未来十年及以后与最不发达国家开展持续和可预测的国际合作，以减少灾害风险。COVID-19 复原工作提供了重要机遇，应借此有针对性地降低风险，增强韧性，造福后世后代。最不发达国家应将减少灾害风险的考虑纳入所有政策以及公共和私营部门投资(包括外国直接投资)的

⁷ 题为“最不发达国家 2050 年愿景：迈向具有气候抗御力的未来”的报告指出，2020 至 2030 年期间，最不发达国家执行国家自主贡献的适应优先事项的费用估计数为每年为 400 亿美元。

主流，以促进各级和所有部门的减贫和可持续发展。在这方面，至关重要的是，必须在执行《仙台框架》和下一个援助最不发达国家行动纲领之间建立一致性。

G. 为发展和能力建设调动财政资源

调动国内资源

51. 在 COVID-19 大流行之前的《伊斯坦布尔行动纲领》期间，最不发达国家的国内生产总值税负率的中位数增长非常缓慢，从 2011 年的 13.3 增至 2018 年的 16.2，一些最不发达国家的比率低于 10%。受大流行病影响，预计大多数最不发达国家的政府收入将大幅下降，不仅是绝对数字，国内生产总值税负率也将下降，石油出口国和旅游依赖国受到的冲击尤为严重。许多最不发达国家政府为刺激经济而减税，在流行病期间，实际收税变得更加困难。再加上获得其他资金来源的机会有限，最不发达国家的财政空间大大缩小，为本国人民和经济提供支持的能力下降。

发展合作

52. 2017 年至 2018 年，发展援助委员会捐助者向最不发达国家提供的官方发展援助有所增加，但 2019 年减少了 6%。发展援助委员会捐助者向最不发达国家提供的官方发展援助在国民总收入中的平均份额从 2011 年的 0.1% 降至 2019 年的 0.09%，远低于《伊斯坦布尔行动纲领》规定的占国民总收入 0.15% 至 0.2% 的目标。2019 年，仅 6 个捐助国(丹麦、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国)达到了《伊斯坦布尔行动纲领》规定的将国民总收入的 0.15% 或以上作为官方发展援助提供给最不发达国家的目标，而 2011 年有 10 个捐助国达到该目标。

53. 2020 年 11 月，发展援助委员会重申了“官方发展援助对当前的卫生和经济危机以及长期可持续发展，特别是对最不发达国家的重要贡献”，⁸ 但有迹象表明，双边官方发展援助在 2020 年有所下降，而且由于捐助国国民总收入的下降，这种情况可能继续。发展援助委员会捐助者的情况参差不齐，一些捐助者增加了双边官方发展援助，一些捐助者减少了承诺。特别是在大流行病的早期，多边捐助者的承诺有所增加。然而，许多应对大流行病影响的呼吁获得的资金严重不足。

54. 发展援助委员会捐助者如能履行官方发展援助承诺，将至少国民总收入的 0.15% 至 0.2% 提供给最不发达国家，将大大增加资金供应，主要基于赠款，而不会导致额外债务。官方发展援助除应增加数量外，还应符合国家优先事项和可持续发展目标。发展融资提供者和混合融资投资应支持最不发达国家开发一系列同时注重降低风险以提高韧性的可持续项目，例如在可持续或气候适应型基础设施领域的项目。

外债

55. 最不发达国家的债务存量从 2011 年的 1 980 亿美元增至 2019 年的 3 850 亿美元，其中私人债权人的份额不断增加。还本付息总额从平均占货物和服务出口

⁸ 经济合作与发展组织，“发援会 2020 年高级别会议公报”。

的 5% 增至同期的 13%，非洲最不发达国家甚至达到 18%。截至 2021 年 1 月，有 4 个最不发达国家被归类为受债务困扰(莫桑比克、圣多美和普林西比、索马里和苏丹)，而 16 个最不发达国家面临受债务困扰的高风险。2020 年 11 月，赞比亚成为自大流行病开始以来第一个出现债务违约的最不发达国家。

56. 由于最不发达国家面临的极端挑战，国际社会从 2020 年 4 月起开始暂停这些国家的债务偿付。国际货币基金组织通过灾难控制和救济信托基金，向 26 个最不发达国家提供了偿债减免。截至 2021 年 3 月，已有 30 个最不发达国家向“暂停偿债倡议”提出申请，所有拖欠国际货币基金组织和世界银行债务的最不发达国家都有资格申请，该倡议允许它们在 2020 年 5 月至 2021 年 6 月期间暂停向二十国集团和工业债权国巴黎俱乐部成员偿债。然而，该倡议有几个局限性：它不减少债务，而只是推迟偿债；它不包括私人债权人。二十国集团“暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架”可以作为改进国际债务架构的基础，该框架要求各种官方和私人债权人进行合作。截至 2021 年 3 月，乍得、埃塞俄比亚和赞比亚已请求通过共同框架进行债务重组，这需要进行复杂的逐案谈判。

外国直接投资

57. 自 2015 年以来，流向最不发达国家的外国直接投资已呈下降趋势，2018 年略有上升。2019 年，由于流向亚洲最不发达国家的资金缩减，最不发达国家获得的外国直接投资下降了 6%(降至 210 亿美元，占世界外国直接投资的 1.4%)。联合国贸易和发展会议报告称，2020 年全球外国直接投资减少 42%，流向发展中经济体的外国直接投资减少 12%。由于供求冲击，投资者信心下降，许多绿地项目推迟，跨境并购活动减少。2021 年及以后，对最不发达国家的外国直接投资前景极度疲弱和不确定，运输和旅游业等预计 COVID-19 大流行将产生长期影响的部门尤其如此。尽管发生了 COVID-19 危机，一些最不发达国家还是采取了便利投资的措施，如加快审批程序、增加使用在线工具、降低费用、自动更新许可证。

汇款

58. 流向最不发达国家的汇款增长相对较快，从 2011 年的 282 亿美元增至 2019 年的 521 亿美元，约占国内生产总值的 5%。世界银行估计，2019 年至 2020 年，由于失业，特别是在最依赖移徙工人的服务部门的失业，流向最不发达国家的汇款平均下降 2%，下降幅度低于其他发展中国家。然而，几个高度依赖汇款的最不发达国家的降幅要大得多，例如莫桑比克的降幅高达 27%。预计这一下降趋势将持续到 2021 年及以后。移民回归带来了移民储蓄，这在一定程度上解释了低于预期的下降，但将导致下降持续时间延长。

59. 由于实体地点关闭，移动电话服务越来越多地被用于汇款转账，这有助于降低费用。一些汇款服务商也取消了手续费。

H. 各级的善治

60. 《伊斯坦布尔行动纲领》呼吁采取行动，以加强善治、法治、人权、性别平等和妇女赋权以及民主参与；防止腐败；加强最不发达国家的机构能力。截至 2020

年，除两个最不发达国家外，所有最不发达国家都批准或加入了《联合国反腐败公约》。

61. 根据世界银行全球治理指标，一些最不发达国家在过去十年中取得了成绩，但总体进展受阻，特别是一些冲突不断的国家。2018年，有3300万被迫流离失所者来自最不发达国家，高于2011年的1680万人，在一些最不发达国家，这一日益严重的问题拖累了治理评估。

62. 根据妇女署和联合国开发计划署的数据，虽然最不发达国家的妇女在政治机构中的代表性不足，但2019年，一些国家在提高妇女参与议会方面取得了显著进展，其中包括卢旺达(61%的议会席位由妇女担任)、塞内加尔(42%)、莫桑比克(40%)和埃塞俄比亚(39%)，以及尼泊尔(地方、省和联邦各级所有民选职位中约40%由妇女担任)。

63. 经济和社会事务部制定的关于最不发达国家提供公共服务情况的平均电子政务发展指数从2010年的0.23升至2020年的0.34，但仍低于0.6的世界平均水平。例如，不丹、孟加拉国和柬埔寨等亚洲最不发达国家进展明显，通过电子政务举措提高了提供公共服务的效率和能力，在2020年升至0.5以上的高指数组。卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的在线服务水平高于平均水平，其全面的数字政府战略符合国家政策和可持续发展目标。

64. 根据国际电信联盟的数据，最不发达国家存在数字性别差距，2019年，最不发达国家仅13.9%的妇女使用互联网，而男子的比例为24.4%，发达国家妇女和男子的对应比例分别为86%和87.5%。令人担忧的是，自2013年以来，互联网使用方面的这种性别不平衡有所扩大。

65. 许多最不发达国家缺乏数据来衡量和跟踪在实现《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标的目标和具体目标方面的进展情况。平均统计能力指标从2011年的56.4上升到2019年的58.0，但仍低于64的世界平均水平。COVID-19大流行生动地说明了可靠数据对政策制定的重要性。需要分类数据才能了解大流行的不同影响，并解决其经济和社会影响，特别是对弱势群体的影响。

66. COVID-19大流行给所有国家带来了挑战，但治理系统脆弱的国家所受考验更为严峻。封锁和社会疏远措施限制了政府在议会和其他政治进程中与民间社会的接触，推迟了政治选举，干扰了公共服务的提供。

三. 第五次联合国最不发达国家问题会议的筹备情况

67. 第五次联合国最不发达国家问题会议的筹备工作取得了重大进展。因COVID-19大流行，会议从2021年3月改为2022年1月23日至27日在多哈举行。

68. 所有最不发达国家都在国家一级开展了广泛的筹备工作，评估了执行《伊斯坦布尔行动纲领》的进展、障碍和制约因素，并确定了下一个十年行动纲领的优先

事项。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编写了关于《伊斯坦布尔行动纲领》执行工作经验教训的国家报告的综合分析报告。⁹

69. 在 2021 年 2 月 8 日举行的第五次联合国最不发达国家问题会议筹备委员会组织会议上，筹备委员会选举了主席团，通过了议程，商定了组织事项，并讨论了第五次联合国最不发达国家问题会议的实质性筹备工作。会员国还强调，必须处理《伊斯坦布尔行动纲领》的未竟事业、COVID-19 的应对和恢复以及最不发达国家在行动十年中实现《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的具体需求。会员国强调了气候变化、债务危机、支持将毕业的最不发达国家、获得数字技术等日益严重的挑战，并强调最不发达国家需要建设能力，应对因 COVID-19 大流行而加剧的多重脆弱性。

70. 在 2021 年 2 月 22 日至 26 日举行的非洲区域审查会议上，非洲最不发达国家和海地的部长们通过了一项部长宣言。¹⁰ 宣言强调的主要挑战包括：COVID-19 大流行、气候变化、贸易壁垒和债务困扰。宣言呼吁加强保健系统，促进研究和发展，增强妇女权能，为迅速增长的青年人口提供体面生活的前景。宣言还呼吁立即制定一揽子全球刺激计划，以应对 COVID-19 大流行的影响，并呼吁发展伙伴支持非洲最不发达国家和海地实现全球发展目标。

71. 亚太区域筹备会议将于 2021 年早些时候举行。此外，大会主席和经济及社会理事会主席计划于 2021 年 6 月 18 日举行一次专门讨论会议筹备工作的特别活动。这些活动将为筹备进程提供宝贵信息。

72. 筹备委员会的两次会议将于 2021 年 5 月 24 日至 28 日和 7 月 26 日至 30 日举行。此外，还在为确保议员、民间社会、青年和私营部门等所有相关利益攸关方有效参与进行准备。为支持第五次联合国最不发达国家问题会议，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、世界发展经济学研究所和可持续发展解决方案网络正在组织一次题为“未来论坛——在最不发达国家实现可持续发展”的学术会议，会议将于 2021 年 8 月底在赫尔辛基举行。

73. 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织了五次机构间协商小组会议，以动员联合国系统各实体为第五次联合国最不发达国家问题会议提供支持，这些实体正通过在各自相关专业领域进行部门评估和在其理事机构内进行专门讨论，积极参与筹备进程。¹¹

74. 联合国各机构一直在通过讲习班、活动和报告，积极参与确定会议议程的关键问题。所确定的优先事项包括：振兴结构转型，提高生产能力，加强卫生和社会保护制度，解决不平等问题和普遍获得能源问题，建设抵御气候、社会经济和卫生危机的能力，缩小数字鸿沟，建设和平、公正和包容的社会以促进可持续发展

⁹ 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，《经验教训：〈2011-2020 十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领〉的执行情况——初步报告》。

¹⁰ 见 www.un.org/ldc5/regional-reviews。

¹¹ 有关筹备进程的更多信息，请访问 www.un.org/ldc5/preparatory-process。

展，为最不发达国家调动全球资源，以及处理脱离最不发达国家类别的影响。早在 COVID-19 大流行暴发之前，2019 年 11 月举行的联合国工业发展组织第八届最不发达国家部长级会议的成果文件即强调，发展伙伴需要在最不发达国家加强参与，以实现可持续发展目标。

四. 结论和建议

75. 第五次联合国最不发达国家问题会议提供了一个独特契机，促使最不发达国家和发展伙伴为下一个十年可持续发展规划路线时，创造雄心勃勃、多层次的动力，从 COVID-19 大流行中恢复过来。新的行动纲领必须确保最不发达国家在全球复苏中不被进一步抛在后面，确保在《2030 年议程》的最后十年迅速弥补损失，确保国际社会建立雄心勃勃、创新性、前瞻性的新伙伴关系，以满足最不发达国家在迈向毕业门槛方面的特殊需要。

76. 最不发达国家如想从大流行病中恢复过来，需要若干条件，无论是作为新行动纲领的一部分，还是独立于新行动纲领之外。首先，必须确保公平、及时地获得 COVID-19 疫苗，包括填补“获取 COVID-19 工具加速计划”和“COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制”的资金缺口。第二，最不发达国家的持续经济复苏需要最不发达国家自身采取措施，拓宽财政空间，国际社会需要加大支持，扭转官方发展援助下降趋势，优先考虑最不发达国家。复苏措施应符合可持续发展目标和新行动纲领。第三，迫切需要长期解决最不发达国家的债务问题。通过“暂停偿债倡议”暂停偿债的期限需要延长，并应包括私人债权人。对一些最不发达国家来说，需要取消债务，以避免违约，二十国集团的“暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架”是朝这个方向迈出的第一步。债务重组架构应包括广泛的状态依存型要素，以帮助各国更好地管理未来的冲击，无论是与贸易条件、灾害还是其他因素有关的冲击。给予、重新分配和使用特别提款权以支持最不发达国家，也将有助于全面应对 COVID-19，以相对较低的成本提供额外的流动资金，并可根据具体需求进行调整。

77. 从《伊斯坦布尔行动纲领》十年审查中也可得出一些关于下一个行动纲领的广泛建议。

78. 首先，必须完成《伊斯坦布尔行动纲领》尚未完成的工作。在最不发达国家消除极端贫困、解决粮食安全和饥饿问题是高度优先事项。尽管《伊斯坦布尔行动纲领》设想的推动最不发达国家更多参与全球贸易的目标尚未全面实现，但应作出协调一致的努力，推广几个最不发达国家成功利用贸易领域国际支助措施的做法。实现出口多样化、建设生产能力、提升在全球价值链上的地位仍然是新行动纲领的主要目标。

79. 必须扩大在促进可持续工业化、建设具有韧性的有形基础设施以及确保普及可持续能源方面取得的成果。在从 COVID-19 大流行中恢复期间，需要调整投资促进战略，以抓住新的可持续发展机会，包括重新确定优先事项，有针对性地开展

展投资和商业活动，支持可持续发展目标，并吸引有影响力的投资者，促进绿色和数字投资。

80. 《伊斯坦布尔行动纲领》强调建立强有力的治理制度，包括建立强有力的机构，这一点仍然至关重要。大流行病的经历进一步突显了可信、合法和可信赖的政府领导力的价值，特别是在国家或全球遭遇危机期间。传播基于事实的信息、保持透明和诚信，是与私营部门和民间社会等所有利益攸关方合作、公平服务公众的核心。

81. 第二，为确保与现有国际协定相互补充并保持一致，下一个行动纲领必须包括强有力的规定，通过适应气候措施和解决体系性风险，建立气候复原力，特别是在最关键经济部门、基础设施和最脆弱人群中建立气候复原力。新行动纲领下的所有政策，无论是关于社会保护和服务、经济结构转型、加强生产能力，还是关于公共和私营部门投资，包括外国直接投资，都必须考虑到灾害风险。需要加大支持力度，以建立和加强国家适应能力，编制项目文件，以获取和利用现有的气候基金，通过创新手段筹集气候资金，并在最需要的地方提供风险保险和担保，例如为中小微型企业以及低收入家庭提供风险保险和担保。

82. 第三，必须充分利用新技术的潜力，防止数字鸿沟加深，不仅在宽带方面，在人工智能、区块链等新技术方面也应如此。确保所有最不发达国家都能获得新技术并有能力充分利用这些技术(包括克服城乡差距和性别差距)，将是未来行动的基石。

83. 第四，实现性别平等、增强所有妇女和女童的经济权能必须成为新行动纲领中重要的交叉主题。COVID-19 大流行造成的社会、健康和经济冲击尤其影响到妇女，使性别平等方面取得的进展大打折扣。

84. 第五，必须特别关注青年，确保失学青年特别是失学女童数量减少，确保青年获得实现理想的必备技能。必须增强年轻人的权能，使其成为利用数据革命和新技术益处的变革推动者，而不是沦为边缘化群体和弱势群体。

85. 第六，新的行动纲领必须解决如下需要，即需要建立和平、公正和包容的社会，在这一社会中，所有人都能平等诉诸法律，人权(包括发展权)得到尊重，在各级实行有效的法治和善治，并有透明、有效和负责的机构。

86. 最后，随着达到毕业门槛的最不发达国家数量创下历史新高，必须创造必要条件，以确保毕业带来持续的经济增长和繁荣。需要加强平稳过渡措施，增加灵活性，例如在延长准备期方面，并通过最不发达国家毕业问题机构间工作队等渠道，改善联合国支助的协调。应制定进一步的激励措施，例如加强支助方案，以解决将毕业国家的具体脆弱性，包括通过发展私营部门和促进投资。