



联 合 国

发展政策委员会

第二十一届会议报告
(2019 年 3 月 11 日至 15 日)

经济及社会理事会

正式记录，2019 年

补编第 13 号



发展政策委员会

第二十一届会议报告
(2019 年 3 月 11 日至 15 日)



联合国 • 2019 年，纽约

说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

摘要

本报告载有发展政策委员会第二十一届会议的主要结论和建议。委员会讨论了以下项目：经济及社会理事会 2019 年的年度主题“增强人民权能，确保包容和平等”；《2030 年可持续发展议程》执行情况自愿国别评估；关于全面审查最不发达国家标准的多年期方案的最新进展情况；监测将从或已从最不发达国家名单毕业的国家；审查联合国发展系统各组织适用最不发达国家类别的情况；更好地援助将毕业和已毕业的最不发达国家；为准备下一个《支援最不发达国家行动纲领》提供投入。

关于经济及社会理事会的主题，委员会强调，目前的不平等程度不可接受也不可持续。要实现包容和平等，就必须推翻剥夺人民和社区权能的进程。在不受限制的市场条件和不健全的体制框架下谋求发展会导致丧失权能，届时人们被排斥在外，或参与生产体系的条件使人们处于弱势诸如无偿劳动。气候变化风险社区丧失权能的一个主要因素，既可直接也可通过给最贫穷的国家政府造成资源上的额外负担而导致丧失权能。这些因素的共同作用不仅冲撞社会正义、公平和可持续性的理念，而且加剧冲突和不安全。在实施《2030 年议程》的时间还剩下略多于十年之际，在面临气候变化带来的紧迫挑战和风险情况下，迫切需要重新思考决定投资方向和创新方向的因素；将人们纳入生产、消费和金融体系的条件；经济活动的收益、成本和风险分配。如今尚有机会在平等、包容和人权的基础上进行变革，既解决那些有可能掉队或被往后推的人增强权能的问题，又解决财富和权力得以向顶层集中的机制问题。

委员会继续分析自愿国别评估。委员会认为，对国家执行《2030 年议程》的战略进行更明确和更详细的讨论，可使自愿国别评估成为交流经验教训和促进相互学习的更有效工具。自愿国别评估的实质性范围应更加全面；报告不应有所取舍和遗漏主要领域，尤其鉴于《2030 年议程》本是不可分割、浑然一体的。委员会还重点指出，需要进一步努力，交流将不让任何人掉队的核心原则有效变成发展战略和框架的相关经验。

委员会评估了其执行关于全面审查最不发达国家标准的多年期方案的工作。该工作将在 2020 年委员会下次全体会议上完成，从而在 2021 年对最不发达国家类别进行三年期审查时适用改进后的标准。

委员会在监测将从和已从最不发达国家类别毕业的国家时，审查了已经毕业的赤道几内亚以及将毕业的安哥拉和瓦努阿图的发展进展。委员会注意到，这些国家中没有一个似有退回最不发达国家类别的风险，但委员会重点指出瓦努阿图面对经济和环境冲击脆弱性问题。此外，委员会对赤道几内亚和安哥拉的人均收入与人力资产水平持续失衡依然感到关切，并对它们过度依赖石油部门而导致的宏观经济挑战感到关切。

委员会注意到，最不发达国家类别有助于吸引对最不发达国家的政治支持，但远未因此带来明确援助甚至是联合国发展系统的明确援助。虽然所有联合国发

展系统实体都承认最不发达国家类别，但并非都向最不发达国家提供专门的国际支助。委员会敦促联合国发展系统各组织在拟订方案和编制预算时更多地使用最不发达国家类别，并制定这方面的共同准则。委员会还关切地注意到，联合国发展系统大多数实体没有具体的逐步取消对将毕业的国家提供支助的毕业支助方案或机制。因此，这些组织未必总能支持将毕业和已毕业国家的平稳过渡。

委员会强调，许多最不发达国家对毕业和失去国际支助措施的前景感到担忧，特别指出必须向有资格从最不发达国家类别毕业的国家提供激励措施。委员会决定，鉴于需要鼓励国家主导对毕业支助的具体类别提出要求，首先应将重点放在改进毕业支助过程和相关机制上。在这方面，委员会讨论并决定试行一系列旨在加强对将毕业和已毕业国家支助的新建议。委员会指出，这些建议与其他各种进程也密切相关，例如新的《2021-2030 十年期支援最不发达国家行动纲领》。

委员会提议，“扩大有利于可持续发展的生产能力”这一主题应成为新的《支援最不发达国家行动纲领》的组织框架，而且《行动纲领》应与可持续发展目标切实保持一致。拟议框架提供了连贯综合的方针，以五大关键要素为基础，即建设发展治理能力；在社会成果与生产能力之间创造积极的协同效应；建立适当的宏观经济和金融框架；制定促进技术升级和结构转型的产业和部门政策；提供充足的国际支持。委员会还重点指出必须向将从最不发达国家类别毕业的国家提供平稳过渡和毕业方面的支持，并需要采取更多措施支持其余的最不发达国家，特别是非洲的最不发达国家，使它们更好地融入全球经济。委员会还强调，必须继续讨论制定适当支助框架的问题，以建设抵御气候变化和其他环境冲击的能力。

目录

	页次
一. 提请经济及社会理事会注意的事项.....	6
二. 增强人民权能，确保包容和平等.....	9
三. 《2030 年可持续发展议程》执行情况自愿国别评估.....	12
四. 关于全面审查最不发达国家标准的多年期方案的最新进展情况.....	13
五. 监测将毕业和已毕业国家在发展方面的进展.....	15
A. 引言	15
B. 将毕业国家	15
C. 已毕业国家	16
六. 审查联合国发展系统实体承认和使用最不发达国家类别的情况.....	17
七. 加强对将毕业和已毕业最不发达国家的援助.....	18
八. 对下一个《支援最不发达国家行动纲领》编制工作的投入.....	21
九. 发展政策委员会今后的工作	24
十. 会议安排	25
附件	
附件一 与会者名单.....	26
附件二 议程	28

第一章

提请经济及社会理事会注意的事项

增强人民权能，确保包容和平等

1. 要解决世界的平等问题，就必须推翻剥夺人民和社区权能、排斥最弱势群体、使财富和权力集中化的发展模式和进程。
2. 全球经济一体化和技术变革虽然对发展意义重大，但在不受限制的市场条件和体制框架不健全的情况下，往往造成排斥和不平等。主导商业模式以股东价值最大化为核心目标，在多个层面制造了程度令人不可接受的不平等，进而导致强大的利益集团掌控机构和法律制度。工人、农民、土著人民和社区的集体谈判空间和捍卫自身利益的能力一再缩小。经济活动的惠益越来越集中在少数人手中，但承担经济、社会和环境代价的却是最弱势的人。
3. 因气候相关风险而进一步加剧的环境退化是社区丧失权能的另一个因素，因为环境退化影响生计、公共卫生、营养的获得、能源和水，往往导致流离失所。环境退化还给最贫困国家的政府带来资源上的额外负担，从而削弱它们的权能，进一步限制它们向可持续发展目标迈进的能力。这些因素的共同作用不仅冲撞社会正义、公平和可持续性的理念，而且加剧冲突和不安全。
4. 为了推翻这些剥夺权能的进程，就必须根据利益攸关方的综合愿景重新设计公私政策、条例和机构，使经济、社会、环境和技术趋势(包括生产和消费模式)向更为包容的方向发展。生产体系的包容是根本的，但决不能因此置身报酬低、剥削和无保障的条件。生产体系应该以所有利益攸关方参与创造、管理和分享价值为基础，同时辅之以共同的社会政策。必须具备保障措施、问责机制和诉诸司法的有效途径，以确保增强人民和社区维护自身利益的权能。
5. 《2030 年可持续发展议程》的执行期早已开始，但可持续发展目标的进展却不够。为了实现这些目标，必须立即改弦易辙：在国际商定的人权原则和标准基础上履行不让任何人掉队的承诺；克服多边制度中阻碍执行工作的因素；协调一致地采取行动，更好地调动国内和国际资金实现这些目标；资源和能力的分配要反映当地落实可持续发展目标的需要；各级落实可持续发展目标的有关决策要有广泛有效的参与，而且后续落实和评估执行进展的机制和问责机制也要有广泛有效的参与，如同在拟定《2030 年议程》和可持续发展目标时采用的协商和参与创新进程；投入更多的资源，加强国家统计局的能力，完善其用以监测目标落实情况的国家数据。

《2030 年可持续发展议程》执行情况自愿国别评估

6. 委员会将继续根据 2018 年制定的方法分析自愿国别评估。本报告第三章概述迄今得出的分析结果。委员会建议经济及社会理事会呼吁各国政府进一步加强评估进程，并在这样做的过程中考虑本报告所载的分析结果。

选择经济及社会理事会的主题

7. 委员会建议经济及社会理事会通过选择主题，使实质性会议重点关注妨碍执行《2030 年议程》的具体问题和解决这些问题的方法。

关于全面审查最不发达国家标准的多年期工作方案的最新进展情况

8. 委员会评估了关于全面审查最不发达国家标准的多年期(2017-2020 年)工作方案的执行情况。委员会认为，在以《2030 年可持续发展议程》等为代表的当前发展思维中，最不发达国家类别及其标准仍具有高度的现实意义。委员会审查了标准和毕业规则的基本结构，提出了在毕业过程中加强标准适用工作的建议，讨论了调整脆弱性标准的问题。在多年期工作方案的最后一年，委员会将最终确定可进一步改进标准及其适用情况的替代或补充指标。

监测将从或已从最不发达国家名单毕业的国家

9. 委员会监测了赤道几内亚、安哥拉和瓦努阿图的发展进展，注意到没有一个国家似有退回最不发达国家类别的风险。委员会遗憾的是，没有从有关国家那里收到任何关于制定和执行其过渡战略的报告，而这是委员会认为向可持续发展目标迈进的关键要素。委员会对赤道几内亚和安哥拉的收入较高而人力资产水平低的失衡问题依然感到关切，并关切瓦努阿图在自然灾害和气候变化面前高度脆弱的问题。

审查联合国发展系统实体适用最不发达国家类别的情况

10. 根据理事会在关于发展政策委员会第十九届会议报告的第 2017/29 号决议中的要求，委员会调查了联合国发展系统如何适用最不发达国家类别的情况。委员会的调查结果和有关发现载于本文件第六章。

11. 2017 年第一次审查以来，联合国发展系统适用最不发达国家类别的情况变化有限。鉴于此，委员会着重指出联合国发展系统实体必须优先关注经济及社会理事会第 2017/29 号决议第 8 至 11 段并采取后续行动。委员会强调，联合国发展系统实体迫切需要制定适用该类别的共同准则，以确保在所有拟订方案和编制预算的工作中优先考虑最不发达国家，同时认识到最不发达国家面临的挑战各不相同，并确保为平稳过渡提供支持。

更好地援助将毕业和已毕业的最不发达国家

12. 发展政策委员会在本报告第七章中提出了若干建议，以改进支持已经毕业和将毕业国家的框架。委员会将与将毕业的相关国家以及发展和贸易伙伴合作，进一步拟定并试行这些建议，作为 2019 年工作方案的一部分，并在 2020 年报告结果。

为准备下一个《支援最不发达国家行动纲领》提供投入

13. 委员会建议，新的《2021-2030 十年期支援最不发达国家行动纲领》应完全符合《2030 年可持续发展议程》。委员会提议，新的行动纲领将扩大有利于可持

续发展的生产能力作为框架，安排组织实现目标的工作和所需的参与进程。此外，行动纲领应加强旨在提高能力克服经济和环境脆弱性的手段，应考虑显著改变最不发达国家类别的构成在今后十年会产生的影响，特别是最不发达国家主要集中在撒哈拉以南非洲，而且冲突和冲突后局势普遍存在。行动纲领应增加措施，使其余的最不发达国家能更有效地从提供的具体支助中获益。行动纲领还应强调对将毕业的国家提供支持。本报告第八章载有这方面的更详细的意见。

第二章

增强人民权能，确保包容和平等

14. 应经济及社会理事会的要求并为履行规定的任务，委员会审查了理事会2019年届会的年度主题。本章以下内容应与第一章“提请理事会注意的事项”一并阅读。

剥夺权能是本质上不平等制度的核心

15. 在已经主导世界经济的经济体系中，金融、生产和创新是为了使数量有限的股东获得最大的货币收益，同时工人、农民、土著人民和社区等其他利益攸关方的代表权空间越缩越小，对环境也漠不关心。在不受限制的市场条件和不健全的体制框架下，原本可成为改善人民生活强大动力的全球一体化和技术变革也制造了更多的排斥和不平等。

16. 这一制度产生的不平等在恶性循环中达到无法接受和不可持续的程度，并使强大的利益集团得以把持体制和监管权，使许多人永远无法行使权利，并限制了政府执行政策和指导投资的能力，以致于无法充分履行确保全民福祉的义务。

17. 面对环境退化和气候危机，固守一己利益导致行动瘫痪。环境退化和气候危机影响健康、粮食来源、水、能源、卫生和生计，既是极端事件和灾害造成的，也是长期的累积效应，结果构成剥夺权能的新因素。

18. 不平等以及经济和环境方面的脆弱性不仅冲撞社会正义、公平和可持续性理念，而且成为冲突和不安全的根源。

19. 如今迫切需要在平等、包容、人权和可持续性基础上进行变革，解决那些掉队或被往后推的人丧失权能的问题，并改变使财富和权力向顶层集中的机制。

国家采取创新行动的理由

20. 国家在确保可持续和公平发展方面的作用已逐渐减弱。全球挑战的规模、《2030年议程》的远大抱负以及经济、技术、社会和环境迅速而持续的变化，都要求对国家在塑造公私领域互动方式方面的作用作出新的展望，并增强权能。

21. 新的治理结构可以塑造市场，确保企业和公共部门以互利条件同心协力，按照可持续发展目标和《2030年议程》的价值体系产生成果。各国可以而且应当以创新办法制定规则和进行决策，包括在设计税收制度、提供公共服务的模式、产业政策和知识产权制度方面这样做。

22. 发展战略、政策、法律框架和公共机构需要认识并应对严重而且多层面的不平等。根据参与各方平等的假设所设计的政策和机构如果用在多层面而且严重不平等的情况下，有可能加剧不平等。

23. 没有一刀切的模式。为了满足自身需要，每个国家都需找到政策、条例、激励措施和机构的正确组合，但把人们往后推并利用其脆弱性而自肥的增长模式必须不再合法。

生产性包容的重要性

24. 包容的一个核心要素是人们进入生产体系的条件。工人在低薪、无保障和不安全的条件下进入生产体系，没有安全网或法律保护，或通过不可持续的负债为消费提供资金，均加剧脆弱性和丧失权能。无酬工作使人们特别是妇女无法进入正规劳动力市场。体面就业机会既是增强权能的一个方面，也是其中的一个关键条件。

25. 发展生产能力的战略应以平等和包容为核心。克服不平等和排斥的战略应以生产能力为核心。这些战略都必须承认、衡量和解决技能、能力和进入正规就业市场方面的巨大差异；创造收入的方式；生产要素如何酬报以及这会如何影响收入分配。必须将市场前、市场内和市场后的机制结合起来，以有效遏制不平等。扩大生产能力的战略还应考虑公司之间在能力以及获得资金和技术方面的巨大差异。不这样做可能意味着创新和技术发展制造更多差距。

将普遍社会保障以及参与和行使权利的机制作为增强权能的核心

26. 增强权能需要普遍社会保障以及行使权利和切实参与的有效机制。普遍社会保障政策对使个人和家庭免遭失去工作和生计这种剥夺权能的影响至关重要。个人和社区必须能在公平条件下，有效利用正规手段确保在国家 and 地方两级行使他们的权利。有效诉诸司法和切实参与经济、社会和政治决策需要正式规则和机制两者，具备使能因素(技能、技术支持和获得相关服务的渠道)，尤其确保那些通常掉队的群体了解并能使用他们有权使用的手段。社会保障制度可帮助确保行使权利和参与决策的能力不会因危机局势中必须满足基本需要而有所削弱。

一个强有力的多边体系对确保公平和包容发展至关重要

27. 随着对全球援助、贸易以及金融和环境多边主义承诺的动摇，国际体系正面临压力。目前的体制虽然需要改革，以便能够应对正在变化的全球格局，但多边主义原则必须捍卫，特别是对《2030 年议程》中共同但有区别的责任这一概念的承诺。多边主义对捍卫最贫困和最弱势的人和国家的权利和利益至关重要。

28. 为了确保可持续发展以互利的方式取得进展，多边规则和机构必须保护政策空间，并致力于建立健全的税收制度。它们还必须确保借贷是可持续和公平的；确保最贫困的人民和国家从贸易和金融中受益。一个有效的制度要求各发展水平的国家都有充分的代表权。官方发展援助和南南合作不仅需要应对眼前的挑战，而且需要解决长期的社会、环境和财政可持续性以及人权问题。

《2030 年议程》的执行工作迫切需要改弦易辙

29. 如今迫切需要按照上述原则改弦易辙，以加快落实《2030 年议程》，并确保根据国际商定的原则和人权标准履行不让任何人掉队的承诺。在大会主持的可行

续发展问题高级别政治论坛 2019 年会议即将评估《2030 年议程》执行进展之时，委员会强调需要采取协调一致的行动，调动更多的国家和国际资金，并确保负责就可持续发展目标采取行动的行为体拿到资金，包括地方政府在内。必须在拟定《2030 年议程》和可持续发展目标时所采用的协商和参与创新进程的基础上，建立广泛和切实参与的机制，既用于在各级落实可持续发展目标，也用于审查进展情况。必须改进全球数据的管理，将新的数据来源考虑在内，而且必须加强国家统计系统的能力。

30. 委员会指出，可持续发展目标的指标是决策的重要工具，但必须按照《2030 年议程》和可持续发展目标的精神加以解释。狭隘地只关注指标有可能导致对目标作出并不反映《议程》内在基本概念和精神的重新解释。特别是，不反映财富向顶层集中的不平等衡量标准不足以为克服不平等提供有效的决策信息。

第三章

《2030 年可持续发展议程》执行情况自愿国别评估

31. 委员会分析了 2017 年提交给可持续发展问题高级别政治论坛的 43 份自愿国别评估。这种评估是《2030 年可持续发展议程》后续落实和评估机制的核心要素，其构想是将之作为对一国公民问责的机制，而非在国家之间问责。委员会研究的目的是帮助提高自愿国别评估的成效，促进各国之间的经验交流。

32. 委员会分析了各国实现《2030 年议程》三个共同核心目标的情况：不让任何人掉队；各目标统筹综合和权衡取舍；注意可持续发展目标 17(加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系)。委员会发现，尽管几乎所有的自愿国别评估都承认“不让任何人掉队”这一总目标，但在分析的 43 个国家中，只有 19 个国家列有明确的执行战略。对各目标之间的统筹综合、增进协同效应和权衡取舍的问题似乎很少关注。同样，自愿国别评估对目标 17 也很少关注，而且主要着重国内资源调动和国家框架内的政策一致性。对政策空间和领导能力、投资促进机制和无害环境技术的关注较少。

33. 这些分析结果表明，可以就实现《2030 年议程》的战略提供更详细的信息，藉此显著充实自愿国别评估的实质性内容。此外，覆盖面应更为全面。报告不应该有所取舍或遗漏主要领域，尤其是鉴于《2030 年议程》本是不可分割、浑然一体的。“不让任何人掉队”是《2030 年议程》的核心理念。自愿国别评估需超越表述原则的做法，因为采取“一切照旧”的政策不会实现这一原则。目前的报告情况表明，大多数国家把重点放在社会保障上，以此作为确保不让任何人掉队的一种手段，而说明宏观经济、生产部门和技术政策作用的实例很少。鉴于这些政策领域的重要性，交流这方面的具体实例有可能显著加速《2030 年议程》的执行工作。此外，提出的自愿国别评估并未表明国家政策正在优先考虑落在最后面的人或不把任何人往后推的原则。虽然自愿国别评估将最弱势群体参与决策作为关键问题重点讨论，但却很少讨论哪些参与机制可能有效和如何做的问题。

34. 为了加强《2030 年议程》的全球伙伴关系，各国可考虑国内政策对其他国家实现可持续发展目标产生的影响。委员会认为，全球评估和后续架构不仅应该包括自愿国别评估，而且应该包括全球社会主要行为体的自愿评估，说明它们正在如何支持会员国执行《2030 年议程》。

35. 委员会的研究报告已提交高级别政治论坛 2018 年会议。委员会将继续分析自愿国别评估。2019 年将着重不让任何人掉队、全球伙伴关系以及与经济及社会理事会有关的可持续发展目标的具体目标和高级别政治论坛主题“增强人民权能，确保包容和平等”。

36. 委员会认为，对执行《2030 年议程》的国家战略进行更明确和更详细的讨论可以使自愿国别评估成为交流经验教训和促进相互学习的更有效的手段。分析强调指出，需要进一步开展工作，交流将不让任何人掉队的核心原则有效变成发展战略和框架的经验。

第四章

关于全面审查最不发达国家标准的多年期方案的最新进展情况

37. 委员会每三年审查一次最不发达国家名单，并就哪些国家应列入名单或从名单中毕业提出建议。为此，委员会制定了一套标准，作为其建议的依据，并制定了一套适用这些标准的程序。委员会根据发展思维的演变和数据可得情况的变化，定期完善其标准。¹ 此外，在伊斯坦布尔《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》执行情况高级别全面中期审查政治宣言中，会员国认识到由委员会对最不发达国家毕业标准进行审查十分重要，并建议考虑到国际发展领域不断变化的所有方面，包括相关的议程，以全面方式进行此类审查(见大会第 [A/RES/70/294](#) 号决议，附件，第 48 段)。委员会于 2017 年为全面审查最不发达国家标准制定了一个多年期方案。该方案将于 2020 年 3 月完成，以便在 2021 年的下一次三年期审查中适用对标准作出的任何修订。在 2019 年全体会议上，委员会评估了工作方案的现状。

38. 委员会将最不发达国家界定为在可持续发展方面面临最严重结构性障碍的低收入国家。委员会使用三个标准认定最不发达国家：人均国民总收入以及说明低健康和教育状况(以人力资产指数衡量)和易受经济和环境冲击的高度脆弱性(以经济脆弱性指数衡量)这两个主要结构性障碍的两个综合指数。一个国家必须在一次审查中达到所有标准的指定门槛值，才有资格列入名单；而要毕业，则必须连续两次在审查中达到多项标准的毕业门槛值。列入名单是立即生效的，而毕业则通常有三年的准备期才生效。列入名单和毕业的建议不是自动作出的，但委员会会考虑到针对具体国家的补充资料和有关国家的意见。这些建议必须得到经济及社会理事会的核可并得到大会的注意。

39. 委员会确认，最不发达国家标准在以《2030 年可持续发展议程》等为代表的当前发展思维中具有现实意义，同时承认需要进一步完善。在毕业方面取得进展意味着在实现可持续发展目标方面取得进展，因为克服结构性障碍使国家更接近实现可持续发展目标。必须将毕业视为一个里程碑，而不是单独的一个发展目标，因为已毕业国家在实现变革性和全球性的《2030 年议程》所概述的可持续发展目标方面将继续面临严峻挑战。要在实现这些更广泛的目标方面取得进展，不仅需要克服结构性障碍(如最不发达国家标准所涵盖的障碍)，而且需要克服非结构性障碍，并需要采取更好的治理和政策选项。委员会发现，列入最不发达国家标准的几乎所有指标都与 17 个可持续发展目标直接相关。这在很大程度上反映了委员会自最不发达国家类别设立以来已采用多层面的发展概念，并经常根据发展思想的变化，包括可持续发展范式的出现，完善最不发达国家标准。

40. 委员会还确认，最不发达国家标准的基本结构是适当的，包括“三项中达到两项”的毕业规则和“仅看收入”的例外情况，即收入足够高而且持续高收入的国家即使未达到其他两项标准也能够毕业。为简化起见，可取消目前只允许人口

¹ 委员会最近一次完善这些标准是在 2017 年(见 [E/2017.33](#))。

少于 7 500 万的国家加入这一类别(同时允许现有的最不发达国家留在名单上,即使它们的人口更多)的例外规定。具有高度脆弱性或低人力资产(但不属于“仅看收入”的例外情况)的国家仍有理由毕业,但前提必须是这些国家创造足够的收入,并足以克服其另一个主要结构性障碍。此外,如要求各国达到毕业的所有三项标准,将违反前后一致和公平对待各国的原则,并会使大多数最不发达国家永远无法脱离这一类别。委员会将能在第七章讨论的拟议毕业评估的基础上,简要评估各国如何能在没有针对最不发达国家的国际支持的情况下克服其余的结构性障碍以及国际社会可以如何支持这些国家。

41. 委员会决心修订适用最不发达国家标准的程序,以加强毕业进程。在这方面,委员会期待为考虑让其毕业的国家编制供试用的联合国毕业评估,详见第七章。委员会将在今后的建议中说明三年的准备期是否符合有关国家的规划能力和总体情况,或是否需要再给该国最多两年的时间。如果将毕业国家发生重大自然灾害或遭受其他外部冲击,委员会将在对将毕业国家的定期监测中或在必要时应经济及社会理事会主席的要求,就该国是否需要推迟毕业发表意见。这些修正和设立一个针对具体国家的毕业工作组将使毕业决策进程与国家一级的准备工作更好地结合起来。预计这些举措将加强知情决策,使该进程更加顺畅,并且缩短总体的毕业时间表。

42. 委员会对适合列入最不发达国家标准框架的替代或补充指标进行了初步评估,期间密切关注商定的方法稳健和数据可得原则,并关注与《2030 年议程》等国际议程的相关性。委员会强调,需要就人力资产指数和经济脆弱性指数开展更多工作。委员会一致认为,可以通过更好地将经济脆弱性和环境脆弱性分开而改进最不发达国家标准。相应地,改进后的脆弱性指数可以包含经济和环境次级指数。由于数据有限,加上最不发达国家各不相同,任何改进后的脆弱性指数都无法涵盖结构方面的所有主要的脆弱性问题。所以,毕业评估将在提供全面情况方面发挥关键作用。因此,委员会要求评估包括一套更广泛的脆弱性指标数据,尽可能涵盖最不发达国家和所有其他发展中国家。

43. 在执行关于全面审查的工作方案所剩时间内,委员会的一个专门分组将通过继续与其他专家进行磋商等方式,继续为经修订的标准确定适当的指标。该分组还将继续向会员国和其他利益攸关方通报情况。

第五章

监测将毕业和已毕业国家在发展方面的进展

A. 引言

44. 经济及社会理事会第 2018/27 号决议授权委员会根据大会第 67/221 号决议，监测将从和已从最不发达国家类别毕业的国家在发展方面的进展。本报告包括分别将于 2021 年和 2020 年毕业的安哥拉和瓦努阿图以及已于 2017 年毕业的赤道几内亚的情况。

45. 更详细的监测报告可在委员会网站上查阅。

B. 将毕业国家

安哥拉

46. 委员会注意到，安哥拉高度依赖石油产业，其经济增长因国际油价低迷和石油减产而受到影响。过去几年，实际国内生产总值增长缓慢或呈现负增长，预计未来一两年内将缓慢复苏。高通货膨胀、汇率不稳定、经常账户和财政赤字给维持宏观经济稳定带来挑战。

47. 人均国民总收入估计比 2018 年三年度审查期间确立的毕业门槛值(1 230 美元)高出约 3 倍。另一方面，与类似收入国家相比，人力资产指数得分仍然较低。经济脆弱性指数得分仍然高于毕业门槛值(见表)。

48. 安哥拉的总体生产能力指数为 43.3，低于最不发达国家的平均数 45.1，且远低于其他发展中国家的平均数 50.0(见表)。安哥拉的总体生产能力指数得分低的主要原因是私营部门多样化程度有限。

49. 政府尚未报告平稳过渡战略编制工作的进展情况。委员会建议政府将其资源用于改善人力资产。

2019 年最不发达国家标准和生产能力指数：将毕业或已毕业的受监测国家

	人均国民总收入(美元)	经济脆弱性指数	人力资产指数	生产能力指数
毕业门槛值(2018 年审查)	≥1 230	≤32.0	≥66.0	不适用
安哥拉	3 942	39.3	55.9	43.3
赤道几内亚	9 665	24.6	58.1	42.9
瓦努阿图	2 922	44.1	79.0	47.1

资料来源：发展政策委员会秘书处以及联合国贸易和发展会议。

瓦努阿图

50. 人均国内生产总值增长率稳定在每年 3%至 4%左右。人均国民总收入预计仍将远远高于收入毕业门槛值(见表)。

51. 人力资产指数得分稳定，远高于毕业门槛值。该国仍然极易受到自然灾害和气候冲击的影响，同时在最近发生的自然灾害(如 2018 年火山喷发)期间表现出非凡的抗灾能力。

52. 生产能力指数高于最不发达国家的平均水平，主要是因为人力资本水平高。

53. 政府没有提交关于该国编制平稳过渡战略的进展报告。委员会建议捐助方和贸易伙伴在瓦努阿图等高度脆弱的国家毕业后向其提供尽可能多的支助。

C. 已毕业国家

赤道几内亚

54. 已于 2017 年 6 月毕业的赤道几内亚是撒哈拉以南非洲的第三大石油生产国，仅次于尼日利亚和安哥拉。由于石油产量下降和勘探新油田的投资有限，赤道几内亚继续面临严峻挑战。虽然人均国民总收入仍远高于毕业门槛值(见表)，但预计今后几年经济将继续以每年 2% 的速度萎缩。

55. 自去年以来，人力资产仅略有改善，而脆弱性仍低于毕业门槛值。

56. 由于机构、私营部门和人力资本的发展水平低，生产能力指数得分远低于最不发达国家的平均水平。

57. 赤道几内亚尚未提交关于编制或执行其平稳过渡战略的进展报告。鉴于该国拥有的资源，委员会对人力资本方面进展缓慢感到关切。委员会敦促赤道几内亚执行发展战略，将其资源用于改善人力资产和促进经济多样化。

第六章

审查联合国发展系统实体承认和使用最不发达国家类别的情况

58. 根据经济及社会理事会第 2017/29 号决议的要求，委员会审查了联合国发展系统如何适用最不发达国家类别的问题。2019 年向 47 个联合国发展系统组织发出了一份调查，作为 2017 年调查的后续。

59. 委员会审查了调查结果。该结果表明，联合国发展系统的所有组织都承认最不发达国家类别，并通过其活动对许多最不发达国家的发展努力作出了不同程度的贡献。² 然而，委员会注意到，与 2017 年的调查结果一样，联合国发展系统各组织并没有一律适用最不发达国家类别。承认该类别并未转化为一贯予以优先和分配预算，而且针对最不发达国家的援助类型和数额也有很大差异。2017 年以来，联合国各组织适用最不发达国家类别的政策似乎没有重大变化。援助往往根据各组织自身的政策、优先事项和标准而定，不一定与最不发达国家地位有关。

60. 委员会注意到，虽然在联合国发展系统各组织的战略框架或方案优先事项中，最不发达国家类别往往得到优先考虑，但趋势似乎是，最不发达国家类别是与内陆发展中国家和小岛屿发展中国家等其他国家类别或与各组织的任务密切相关的专题小组一起优先考虑的，而不是完全鉴于最不发达国家的特殊挑战而予以优先考虑的。此外，联合国发展系统中只有极少的组织在核心预算中规定了分配给最不发达国家的预算百分比目标，或有指定用于这些国家的款项。一些组织有内部指导方针，说明如何将所述优先事项转化为经常预算拨款，或在其能力发展项目中优先考虑最不发达国家。在这方面，委员会赞赏地注意到存在几个针对最不发达国家的供资机制和方案，且正在使用这些机制和方案。委员会还认识到，虽然各组织可能没有针对最不发达国家的供资机制，但这并不一定意味着各组织不向它们提供援助。委员会敦促联合国发展系统各组织在所有方案拟订和预算编制中更多地使用最不发达国家类别，并重申其关于在这方面制定共同准则的提议。

61. 委员会注意到，各组织往往有自己的向将毕业和已毕业国家提供援助的政策，而且往往对援助进行个案审查，而不是依据为了逐步取消最不发达国家惠益和向将毕业国家提供支助而制定的体制办法。委员会认为这一点令人关切，因为许多国家即将从这一类别毕业。委员会还强调，联合国发展系统各组织应将最不发达国家标准(人均国民总收入、人力资产指数和经济脆弱性指数)及其指标作为分配官方发展援助的部分标准。

² 世界银行和货币基金组织在其业务活动中不承认最不发达国家类别，但对许多最不发达国家的发展努力作出贡献。

第七章

加强对将毕业和已毕业最不发达国家的援助

62. 委员会强调，许多最不发达国家对毕业和失去国际支助措施的前景表示担忧。委员会特别指出，必须向有资格从这一类别毕业的国家提供激励措施。虽然毕业是发展进程中的一个里程碑，但毕业国家继续面临外来冲击的风险和各种挑战。应有系统地考虑这些风险和挑战，以确保平稳过渡。因此，委员会呼吁加强平稳过渡支助，改进毕业进程，联合国各实体提供更多和更为协调的支持，将毕业国家及其贸易伙伴和发展伙伴作出更多努力，并进行专门的能力建设。委员会还强调在政治层面优先关注毕业的重要性。委员会商定了下列提议和试行建议，供采取后续行动。

加强平稳过渡措施

63. 应立即执行国际社会已商定的平稳过渡措施。发展伙伴和贸易伙伴在最不发达国家毕业后继续向其提供一定时间的具体支助将大大减少毕业所产生的影响的不确定性。因此，应鼓励尚未提供可预测的平稳过渡支助的伙伴提供这种支助，特别与贸易有关的支助措施。委员会还期待就加强根据《联合国气候变化框架公约》向最不发达国家提供的具体支助措施的平稳过渡达成协议。

试行毕业评估

64. 委员会决定，在从最不发达国家类别毕业的问题上，联合国应有统一的声音和统一的评估。在保持各自的优势和完整性的同时，联合国秘书处经济和社会事务部目前编写的影响评估与联合国贸易和发展会议(贸发会议)目前编写的脆弱性简介应合并为一份综合文件——毕业评估，在其中加入确定毕业的国家、最不发达国家毕业问题机构间工作队成员、联合国国家工作队和其他有关组织以及双边发展伙伴和贸易伙伴提供的投入。委员会秘书处将与各伙伴密切协商，制定大纲、协调毕业评估并汇编有关实体的投入，以提交委员会。委员会还建议，鉴于三年期审查将于 2021 年进行，毕业评估应将关于孟加拉国的现有报告合并成一份报告，并建议委员会秘书处、贸发会议和其他实体对老挝人民民主共和国和缅甸早日试行综合毕业评估的提议。

联合国支助

65. 委员会建议，在发展协调办公室的指导和驻地协调员的领导下(根据大会第 67/221 号决议)，联合国国家工作队首次认定一国有资格毕业时，设立一个毕业问题国家工作组。工作组应包括在该国运作的所有主要多边和双边发展伙伴(包括国际金融机构)，并由负责协调国际一级努力的机构间工作队向其提供投入。

66. 委员会注意到，联合国发展系统当前的改革要求联合国国家工作队提供更好和综合性更强的政策咨询，更成功地应对方案挑战和跨界问题，确保提高透明度并取得更好的成果。委员会注意到，根据改革，新的《联合国发展援助框架》是

协助所有国家实现可持续发展目标的核心动态文件，联合国所有实体都将为其提供资料。

67. 委员会建议驻地协调员根据综合毕业评估草稿和毕业问题国家工作组的工作，组织一次关于毕业支助的国家级会议。会议应让发展伙伴参与，并包括最不发达国家毕业问题机构间工作队，以提供关于这一进程的详细知识，并促进学习已毕业国家的经验。

68. 委员会还建议经济和社会事务部与最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室合作，在发展合作论坛或其他适当的政府间论坛上组织一次关于毕业问题的专门会议，使将毕业和最近刚毕业的国家能够介绍经验和提出支助要求，并使发展和贸易伙伴能够重点介绍他们所做的努力。

国家协调

69. 委员会建议将毕业国家设立一名国家一级的毕业问题协调人，最好是担任《支援最不发达国家行动纲领》协调人的政府高级官员，负责为编写毕业评估提供投入、确定所需的支助并协调寻求支助的工作。委员会还建议将毕业国家提出其在毕业方面的挑战，为联合国国家工作队和毕业问题国家工作组的工作提供投入，并为国家工作队举办的关于发展伙伴为支持该国毕业所采取的行动的毕业支助会议提供投入。

70. 委员会重申，为促进制定过渡战略和确定相关行动，该国应与发展伙伴和贸易伙伴建立一个协商机制。如果该国提出要求，可由联合国国家工作队为该机制提供支持。委员会重申，协商机制应与将毕业国家同其发展伙伴之间的其他相关协商进程和举措相结合。

使发展伙伴和贸易伙伴参与其中

71. 委员会强调，双边和多边发展伙伴(包括国际金融机构)应积极参与协商机制。在该机制中，各伙伴不仅应商定包括优惠融资在内的财政承诺，还应商定对毕业进程的每个阶段最合适的合作方式和手段。该机制应密切配合联合国的进程。

72. 委员会建议经济合作与发展组织(经合组织)的发展援助委员会设计一个工具包，用于支持将毕业和已毕业的最不发达国家。鉴于非经合组织国家也与最不发达国家开展合作，在设计工具包时，也可以建立包含这些国家的适当的协商和参与进程。

73. 委员会建议，在首次认定一国有资格毕业之后，将毕业的最不发达国家及其贸易伙伴应立即开始讨论贸易措施，而且贸易伙伴还应考虑毕业后阶段的替代性市场准入方案，诸如不是专门针对最不发达国家的自由贸易协定和优惠市场准入安排。

74. 根据大会第 59/209 和 67/221 号决议，委员会强调，必须在适合国家发展情况的一段期间内，继续向已毕业国家提供根据世界贸易组织(世贸组织)各项协定给予最不发达国家的现有特殊和差别待遇措施及豁免。在这方面，委员会希望，

将于 2020 年举行的世贸组织下一次部长级会议将商定措施，解决已毕业的最不发达国家丧失特殊和差别待遇的问题。

75. 委员会重申各发展伙伴必须根据大会第 67/221 号决议，将所有三个最不发达国家指标(人均国民总收入、人力资产指数和经济脆弱性指数)作为其分配官方发展援助的部分标准。

专门能力建设

76. 委员会建议开展能力建设工作，支持将毕业和已毕业国家。在这方面，委员会请其秘书处与联合国其他有关实体密切合作，探讨设立一个毕业支助机制的问题，作为能力建设活动的一部分。这一机制的目的是协助将毕业国家获得其要求的支助，以解决失去向最不发达国家提供的具体支助措施的问题，并向各国提供具体的政策咨询。能力建设支助还应有助于使发展伙伴了解毕业后协助各国的最佳方式。

下一步行动

77. 委员会注意到，试行建议与本报告第八章所述的新的《2021-2030 十年期支援最不发达国家行动纲领》的编制工作也密切相关。

78. 委员会决定设立一个关于支持已毕业和将毕业国家的分组，以进一步讨论和审查试行建议的成果，并将其纳入委员会 2019 至 2020 年的工作方案。

第八章

对下一个《支援最不发达国家行动纲领》编制工作的投入

79. 委员会强调,《2021-2030 十年期支援最不发达国家行动纲领》对确保最不发达国家不掉队十分重要。该行动纲领必须反映近期与最不发达国家类别有关的主要趋势,包括该类别的组成因一些国家即将毕业而发生的变化以及成为全球发展总体框架的《2030 年可持续发展议程》。除了这些趋势,还有全球经济前景不确定,存在保护主义倾向以及日益反对将多边主义作为应对全球挑战的框架。这些趋势进一步威胁最不发达国家在发展方面取得的进展。

纳入可持续发展目标

80. 委员会认为,新的行动纲领应与作为普遍目标的可持续发展目标保持一致。目前的《2011—2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》和《2030 年议程》有许多共同的原则、目标和具体目标。因此,从最不发达国家类别毕业的进展与实现可持续发展目标的进展是相辅相成的。不让任何人掉队的原则是《2030 年议程》的核心,应纳入新的行动纲领。这实际上意味着与新的行动纲领有关的优先领域、目标和行动计划必须考虑到性别、年龄、种族、族裔、残疾情况、地理位置和可能导致在一国内被边缘化的其他相关背景因素。

81. 新的行动纲领要求有一个强有力的监测和审查机制,但应避免重复和给国家带来过重的报告负担。因此,有必要利用现有的可持续发展目标审查机制,包括自愿国别评估。在这方面,能否获得数据仍然是一个关键问题。因此,新的行动纲领应把重点放在收集、处理和分析分类数据的能力建设上。行动纲领应通过有效纳入民间社会和其他非国家行为体等规定,加强相互问责和国内问责。

围绕扩大生产能力促进可持续发展的问题制定行动纲领

82. 许多最不发达国家在发展方面缺乏足够的进展,其根源在于生产能力有限,阻碍了这些国家对其经济进行强有力的结构转型。扩大生产能力使国家能够生产种类更多、附加值更高的商品和服务,从而创造体面的生产性就业机会,并使国家能够提升其总体技能和提高其技术能力。虽然目前的行动纲领将生产能力列为八个优先领域之首,但该行动纲领的罗列办法未能利用政策与不同优先领域之间的内在联系。委员会关于扩大生产能力促进可持续发展的工作提供了一个具有坚实概念基础的综合框架(见 E/2016/33 和 E/2017/33)。

83. 这一框架使用了生产能力的宽泛定义,包括生产资源、企业和体制能力以及生产联系。³ 框架的重点是扩大生产能力的进程,并强调生产能力对可持续发展取得更广泛的进展发挥的关键作用。框架确定了国内一级的四大要素:(a) 建设发展治理能力;(b) 在社会成果和生产能力之间形成积极的协同增效作用;(c) 建立有利的宏观经济和金融框架;(d) 制定促进技术升级和结构转型的产业政策 and

³ 见联合国贸易和发展会议,《2006 年最不发达国家报告》(联合国出版物,出售品编号:E.06.II.D.9)。

部门政策(数字化和脱碳正在提供新机会,许多最不发达国家需要特别关注农业部门)。该框架强调需要国际支持,将其作为第五个关键要素。这不仅包括采取措施,通过促贸援助倡议提供优惠的市场准入和缓解供给侧制约而支持最不发达国家融入全球经济,而且包括采取措施促进有形和无形技术和知识的转让和获取,以建设复原力和支持各社会部门。

84. 这一框架将确保宏观政策和部门政策之间的协调一致以及政策与旨在实现的目标和具体目标之间的协调一致,同时也促进将行动纲领与《2030 年议程》相结合。框架将有助于找出差距,并相应地调整国内政策和国际支持。委员会将继续就这一问题开展工作,进一步探讨如何围绕扩大生产能力以促进可持续发展的问题制定一项新的行动纲领。

反思与支持毕业

85. 委员会注意到,《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》中关于到 2020 年使一半最不发达国家能够达到毕业资格标准的总体目标将无法实现;截至 2018 年最近一次三年期审查,至少一次达到毕业标准的最不发达国家只有 12 个,2011 年以来有 2 个国家已经毕业。然而,这一目标有助于使毕业问题成为国际政策辩论的重点。下一个十年有一个现实但雄心勃勃的毕业目标可以确保剩余的最不发达国家中再有三分之一首次获得毕业资格。由于本十年的进展集中在亚洲及太平洋地区,实现新的毕业目标需要有针对性地作出额外努力,包括以非洲国家为重点。

86. 委员会注意到,虽然一些最不发达国家对毕业持积极态度,但另一些最不发达国家则担心毕业。这往往是因为对毕业的影响感到不确定以及担心失去国际支持。委员会认为,应将毕业视为发展进展的一个里程碑,而不是一种威胁。改变对毕业的表述不仅需要在国家和国际两级采取行动,而且需要加强毕业进程,并通过谨慎地逐步取消现有计划和采取专门的毕业支助措施实现平稳过渡。在这方面,委员会在本报告第七章中突出介绍了委员会的详细提议。

87. 虽然所有领域的平稳过渡和毕业支助都很重要,但需要特别注意优惠市场准入,因为向最不发达国家提供免税、免配额的准入一直是支持一些已经达到毕业标准的国家在发展方面取得进展的一个关键因素。根据现有数据,发展伙伴根据针对最不发达国家的免税、免配额办法进口的 360 亿美元商品中有 300 亿美元来自预期在下一个十年毕业的国家。其余的最不发达国家对优惠市场准入的利用率较低,突出表明这些国家需要建设生产能力,并更好地融入全球经济。

解决脆弱性问题

88. 委员会再次关切大多数最不发达国家,包括即将毕业的最不发达国家,仍然极易受到经济和环境冲击的影响,包括与气候变化有关的冲击的影响。因此,委员会敦促国际社会制定一个建设复原力的适当支助框架,以应对脆弱性问题。对这一问题的讨论不仅应反映气候变化和其他冲击构成的日益严重的威胁,还应反映包括原最不发达国家和许多小岛屿发展中国家在内的许多并非最不发达的国家也非常脆弱的现实。

89. 委员会强调，必须确保最不发达国家切实获得环境和气候融资，以应对各国特有的脆弱性问题。许多最不发达国家的机构能力有限，使其中许多国家难以获得资金。这意味着需要简化程序。委员会还再次提议使用经济脆弱性指数和(或)其他适当标准分配克服脆弱性的发展合作资金。这一提议符合大会第 [67/221](#) 号决议，将确保从最不发达国家类别毕业不会导致国际支助突然发生变化。

第九章

发展政策委员会今后的工作

90. 委员会将继续根据理事会确定的需求和优先事项调整工作方案，以有效促进理事会的审议工作，并协助理事会履行职能。

91. 委员会将在委员会关于多边主义危机和发展政策未来的多年期工作方案框架内，讨论经济及社会理事会 2020 年届会和高级别政治论坛的主题。与此同时，委员会将继续研究和分析自愿国别评估，以此作为可持续发展目标有关讨论的主要内容，并继续研究和分析生产能力，为新的《支援最不发达国家行动纲领》提供投入。

92. 委员会将继续开展 2017 年提交经济及社会理事会的报告(E/2017/33)中概述的全面审查最不发达国家标准的工作，并试行关于改进对将毕业和已毕业最不发达国家的援助的建议。

93. 根据经济及社会理事会第 2013/20 号决议和大会第 67/221 号决议的规定，委员会还将监测下列将从或已从最不发达国家类别毕业的国家在发展方面的进展情况：安哥拉、不丹、赤道几内亚、圣多美和普林西比、所罗门群岛和瓦努阿图。

第十章

会议安排

94. 委员会于 2019 年 3 月 11 日至 15 日在联合国总部举行了第二十一届会议。委员会 23 名成员(包括 1 人通过视频链接)以及联合国系统内若干组织的观察员出席会议。与会人员名单列于本报告附件一。

95. 经济和社会事务部为会议提供了实质性服务。在 3 月 11 日上午举行情况通报会后,委员会主席宣布届会开幕并欢迎与会人员。随后,经济及社会理事会主席以及经济和社会事务部主管政策协调和机构间事务助理秘书长向委员会发表讲话。发言稿见 <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/cdp-plenary-2019/>。

96. 第二十一届会议议程载于本报告附件二。

附件一

与会者名单

1. 委员会下列成员出席会议：

Adriana Abdenur

Debapriya Bhattacharya

Winifred Byanyima

Ha-Joon Chang

Diane Elson

Marc Fleurbaey

Sakiko Fukuda-Parr(副主席)

Kevin Gallagher

Arunabha Ghosh

贡森

Rashid Hassan

Gertruida Maria Hartzenberg

Stephan Klasen(通过视频)

Mariana Mazzucato

Jacqueline Musiitwa

Keith Nurse(报告员)

José Antonio Ocampo Gaviria(主席)

Leticia Merino Pérez

Meg Taylor

Taffere Tesfachew

Kori Udovicki

Rolph van der Hoeven

Natalya Volchkova

2. 联合国系统下列实体和其他国际组织派代表出席届会：

英联邦秘书处

发展协调办公室

强化综合框架

亚洲及太平洋经济社会委员会

拉丁美洲和加勒比经济委员会

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

联合国人权事务高级专员办事处

经济合作与发展组织

联合国贸易和发展会议

联合国工业发展组织

世界知识产权组织

附件二

议程

1. 情况通报会。
2. 开幕式。
3. 增强民众权能，以建设平等和包容的社会。
4. 《2030 年议程》“还有十年”：发展政策委员会在 2020 年之前的投入。
5. 在不断变化的多边环境中发展政策的未来。
6. 发展政策委员会研究议程。
7. 最不发达国家问题的最新情况。
8. 下一个《支援最不发达国家行动纲领》。
9. 对将毕业和已毕业国家的支助。
10. 对孟加拉国的早期影响评估。
11. 全面审查最不发达国家类别的标准。
12. 发展政策委员会的实效和影响。
13. 确定 2019-2020 年度发展政策委员会的工作方案。
14. 通过发展政策委员会第二十一届会议报告。

