



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
18 January 2016
Chinese
Original: English

大会

第七十一届会议

处境特殊的各类国家组：
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

2016 年届会

2015 年 7 月 24 日至 2016 年 7 月 27 日

临时议程* 项目 11(b)

联合国各次主要会议和首脑会议的执行情况
和后续行动：《2011-2020 十年期支援最不发达
国家行动纲领》执行情况审查和协调

《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

本报告是根据大会第 69/231 号决议和经济及社会理事会第 2015/35 号决议提交的，两项决议都请秘书长提交关于《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》)执行情况的全面进度报告。

* E/2016/1。



一. 导言

1. 本报告是提交《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》)¹ 高级别中期审查的最后报告, 提供了关于 2011 年以来《伊斯坦布尔行动纲领》执行进展情况的全面信息和分析, 涵盖了所有八个优先行动领域和促进毕业的总体目标, 还反映了会员国就进一步执行《行动纲领》作出的决定和采取的行动以及其他利益攸关方开展的活动。本报告使用的统计数据可在网上查阅。²

2. 本报告就如何改进《伊斯坦布尔行动纲领》执行情况提出了建议, 目的是通过更协调地加大国家努力, 同时加强国际合作, 确保在最不发达国家实现《行动纲领》所载目标和指标。此外, 报告还探讨了如何通过《2030 年可持续发展议程》、³ 《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》⁴ 和 2015 年 11 月 30 日至 12 月 11 日在巴黎举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议通过的协定支持实现最不发达国家的优先目标。

二. 在落实《伊斯坦布尔行动纲领》关键优先事项方面的进展情况

3. 2011 年, 最不发达国家国内生产总值(国内总产值)的平均增长率因经济和金融危机的影响而一度下降, 其后稳定在 5.5% 左右。2014 年, 有 12 个最不发达国家的增长率达到或超过 7%, 实现了《伊斯坦布尔行动纲领》所载目标。然而, 增长率一直波动, 在一些国家出现大幅下降, 部分原因是恶劣天气事件频发、商品价格下跌、区域安全面临挑战。

A. 生产能力

4. 与其他发展中国家相比, 大多数最不发达国家国内总产值的部门构成变化缓慢很多, 表明实现结构转型存在障碍。与 2001-2010 年间相比, 最不发达国家 2011-2014 年间的制造业份额依旧稳定在 10% 左右。只有 3 个国家(安哥拉、孟加拉国、科摩罗)大幅提高了制造业在国内总产值中的份额。

5. 投资率低、体制瓶颈多、人力资源发展有限、基础设施缺乏等等是阻碍各个最不发达国家建设生产能力的主要因素。资本形成总额占国内总产值的比例仅略有上升, 平均比例从 2001-2010 年间的 23.2% 升至 2011-2014 年间的 25.1%。

¹ 《第四次联合国最不发达国家问题会议的报告, 2011 年 5 月 9 日至 13 日, 土耳其伊斯坦布尔》(A/CONF.219/7), 第二章。

² 可查阅 <http://unohrrls.org/custom-content/uploads/2015/12/SG-Report-on-IPoA-2015-Statistical-Annex.pdf>。

³ 大会第 70/1 号决议。

⁴ 大会第 69/313 号决议。

基础设施

6. 每 100 人中的因特网用户数量几乎翻了一倍，从 2010 年的 4.4% 升至 2014 年的 8.6%，几乎所有最不发达国家都在这方面取得了进展。总体而言，2014 年不丹的比率最高，为 34.4%，其后依次为苏丹、圣多美和普林西比、也门和安哥拉，都至少达到了 20%。在数个东部和中部非洲国家以及缅甸和东帝汶，该比率依旧处于个位百分数的低位。

7. 移动电话用户的比例已从 2010 年的 33% 增至 2014 年的 63%。渗透率 2014 年在安哥拉、柬埔寨、冈比亚、莱索托和马里已达 100% 以上，但 2013 至 2014 年间在海地、马拉维、毛里塔尼亚、南苏丹、苏丹和也门略有下降。即使在表现相对良好的国家，城乡之间仍然存在巨大差距，需要加以弥合。

8. 非洲和亚洲都采取了数项举措加强运输网络。公路和铁路的网络和状况继续得到改善。区域项目对最不发达国家也很重要。由布隆迪、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达和乌干达签署，其后南苏丹也参加的《北部走廊过境协定》就是个例子。该《协定》为这些国家就过境运输、海关管制、文件、程序以及与海港、内陆港口、内陆水道、公路、铁路、管道和边检站有关的基础设施和其他设施发展等事项开展合作提供了法律框架，并因此为海外贸易和成员间贸易提供了便利。尽管有证据表明，用于农村道路的公共投资会对农业生产率产生重大积极影响，但最不发达国家的公路密度仍大大低于其他发展中国家。

9. 最不发达国家的空运量在世界运输总量中所占份额几乎翻了一倍，从 2010 年的 0.47% 升至 2014 年的 0.81%。这一增长大部分源自埃塞俄比亚和孟加拉国两国的拉动。衡量海洋连通性的班轮运输衔接指数从 2010 年的 7.2 升至 2014 年的 8.9。由于连通性对最不发达国家参与全球价值链至关重要，有必要加大对这些国家的投资并进行监管改革，以弥合它们在基础设施方面的差距。

能源

10. 最不发达国家的电力供给略有增长，有电人口占比从 2010 年的 31.5% 升至 2012 年的 34.5%。数个非洲内陆最不发达国家(布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、马拉维、尼日尔和南苏丹)在改善电力供给方面落在后面。

11. 就最不发达国家的能源供给率来说，城市的情况好于农村，2012 年该比率在城市和农村分别为 70% 和 21%。在亚洲-太平洋地区，所有最不发达国家的城市能源供给率都在 50% 以上，平均约为 90%。

12. 创建更有力的公私伙伴关系努力取得了良好进展，例如，秘书长的“人人享有可持续能源”倡议目的就在于促进各国政府、商界和民间社会之间的伙伴关系。然而，要在该领域加快取得进展，就必须有更多的资金来源，并专门实施适合最不发达国家的方案和举措。

科学、技术和创新

13. 关于科学、技术和创新，最不发达国家在所有方面都落在后面。最不发达国家的公民 2013 年共申请了 628 项专利，多于 2010 年的 516 项。只有极少数最不发达国家录得专利申请，且大多为亚洲国家，其中孟加拉国的申请数量占了总数的一半。相比之下，例如越南的专利申请数量就多得多(3 995 项)。

14. 其他领域也存在类似的差距，2011 年在世界级刊物上发表的科技文章只有 0.185%来自最不发达国家，相当于每 100 万人 1.8 篇。同样，最不发达国家专门用于研发的资金少得可以忽略不计，导致先进技术在各个领域的使用都十分有限。

15. 此外，世界知识产权组织和世界贸易组织(世贸组织)的知识产权制度规定的支助和合作条款没有得到充分实施和利用。

私营部门发展

16. 最不发达国家在为私营部门创造有利环境方面做了一些改善，其中数个国家目前在营商环境指标总排名中跻身 100 强，如卢旺达(第 46 位)、瓦努阿图(第 76 位)、所罗门群岛(第 87 位)。11 个最不发达国家位列企业开办量 100 强。

17. 不过，私营部门大多为小企业，大公司极少，这种结构降低了企业间的联系度，阻碍了创新、学习和技能发展，进而阻碍了生产率的提高。此外，运输和交易成本高昂，贸易障碍众多，限制了最不发达国家的竞争力。

B. 农业

18. 在大多数最不发达国家，农业从业人员仍在人口中占据最大比例，平均为 60%。农业增值在国内总产值中的平均份额有所下降，从 2001-2010 年间的 25.4%降至 2011-2014 年间的 23.7%。

19. 据估计，最不发达国家有 2.1 亿人忍饥挨饿，他们主要生活在农村地区，占人口总量的 24%。穷人依赖农业为生，主要支出用于粮食，这使得农业成为减少贫穷和饥饿的关键。

20. 从 2010 至 2013 年，最不发达国家的农业生产率保持恒定，人均生产指数从 2004-2006 年间的基线 100 升至 110 上下。非洲最不发达国家每公顷可耕地的化肥用量仅略有增加，从 2010 年的 10.2 公斤增至 2013 年 11.3 公斤。亚洲的化肥用量则大得多，2013 年为 60 公斤。不过，这主要是由于孟加拉国的用量极大。大多数其他亚洲国家的化肥用量约为 20 公斤。灌溉情况同样没有多大改善。必须优先应对严重干旱、水灾和更多反常天气模式等气候变化对农业生产造成的潜在负面影响。

21. 几乎所有最不发达国家都是缺粮国。因此，世界粮食价格的下降有可能改善城市贫民获取粮食的机会，但也有可能对农村产粮户造成负面影响，并会妨碍投

资。一般而言，如何改善获取农业推广服务等投入和创新的渠道，进而提高农业生产率，仍是大多数最不发达国家面临的一大挑战。

C. 贸易

22. 虽然 2001 至 2010 年间最不发达国家出口在世界出口总额中的占比几乎翻了一倍，但其后一直进展缓慢，2014 年该比例约为 1.1%，比 2013 年略有下降，主要原因是商品价格的下降。最不发达国家出口的品类也依旧十分单一，2014 年商品出口几乎有 70% 高度集中在三个主要产品上(组成因国家而异)。附加值更高、使用更先进技术的产品出口仍然十分有限。另一方面，最不发达国家出口的地域多样化有了增长，57% 的出口流向发展中国家(中国一国占 23%)，5% 流向其他最不发达国家。

23. 会员国已开始执行 2013 年在印度尼西亚巴厘举行的世贸组织第九次部长级会议通过的最不发达国家一揽子计划和贸易便利化协定。发达经济体给予最不发达国家的免税免配额(双免)市场准入仅略有增加，2014 年达到 84%。但是，准入情况按产品分列差异很大，其中农产品和制成品(纺织品和服装除外)出口的准入几乎已完全放开(两者分别为 98% 和 97%)。《非洲增长和机会法》给予包括最不发达国家在内的 26 个非洲国家进入美国市场的优惠，该法的期限已被延至 2025 年。截至 2015 年年底，澳大利亚、新西兰、挪威和瑞士实行了 100% 双免，欧洲联盟(欧盟)实行了除军火之外的 99% 双免。2015 年 12 月 15 日至 19 日在内罗毕举行的世贸组织第十次部长级会议商定，将立即取消发达国家的农产品出口补贴，在 2018 年年底前取消发展中国家的此项补贴(除一些国家之外)，还商定将减少棉花补贴，并对棉花和棉花产品实行双免市场准入。

24. 此外，制定和适用原产地特惠规则对促进最不发达国家出口也具有至关重要的作用。欧盟和日本最近简化了其原产地规则。为参与国际价值链，最不发达国家必须有能力使用来自其他发展中国家的中间产品。第十次部长级会议就转型评估要求和累计规则作出了决定。⁵

25. 至少有 18 个发展中国家向最不发达国家提供了特惠市场准入，最近这么做的有智利和泰国。过去几年，最不发达国家享受的优惠幅度平均为 5%，主要涉及服装、纺织品和农业。数个发展中国家最近加大了对最不发达国家的优惠。中国自 2015 年以来一直对 97% 的关税细目实行双免市场准入，印度 2014 年将双免范围扩大到占关税细目的 96%。

26. 2008 年，尽管发生了金融危机，但最不发达国家的商业服务出口在世界总量中的份额开始显著增加，2014 年达到 0.7%。一些最不发达国家高度依赖服务出

⁵ 见世界贸易组织，“最不发达国家原产地特惠规则”，部长级会议，第十次会议，2015 年 12 月 15 至 18 日，内罗毕(WT/MIN(15)/47-WT/L/917)。

口特别是旅游和运输。通信服务是服务出口中增长最快的部分。最不发达国家服务豁免于 2011 年获得通过,截至 2015 年 2 月,有 25 个国家和地区组确定了将在哪些部门以何种模式对最不发达国家的服务和服务供应商提供优惠。第十次部长级会议决定将该服务豁免的期限延至 2030 年年底,并鼓励世贸组织成员提交更多具有商业价值的优惠通知。

27. 2011 至 2014 年间,有 3 个最不发达国家加入了世贸组织(老挝人民民主共和国(2013 年)、瓦努阿图(2012 年)和也门(2014 年))。阿富汗和利比里亚的一揽子加入申请已获第十次部长级会议核准。

28. 对最不发达国家的促贸援助也有了一些改进,支付的款额从 2009-2011 年间的 90 亿美元增至 2013 年的 110 亿美元,主要用于经济基础设施。强化综合框架第二阶段于 2015 年启动,当年 12 月的一次认捐会议筹得 9 000 万美元,用以帮助最不发达国家将贸易纳入国家发展战略,制定全面的行动计划促进出口部门,以利用出口推动经济增长。

29. 由于贸易是推动就业、增长、技术转让和结构转型的主要因素,有必要为扩大出口并使之多样化做更多的工作。

D. 商品

30. 最不发达国家的出口仍以初级商品(包括石油和矿物)、宝石和非货币黄金为主,几乎占了过去 5 年出口总量的 80%,期间因价格波动而有一些起伏。

31. 商品价格继续自 2011 年的峰值加速下跌,正在跌向 2009 年的水平。粮食价格在 2011 年至 2015 年 10 月间下跌了 27.5%,而农产原料价格下跌了 46%。价格下跌特别多的有棉花(-55%)、糖(-47%)和咖啡(-45%),这些都是与最不发达国家密切相关的商品。金属价格也下跌了 45%。石油价格最初保持了相对稳定,但 2015 年出现急剧下跌,截至 10 月已下跌 51%。然而,最不发达国家大多缺少减轻和管理商品价格波动风险的机制。

E. 人类和社会发展

教育和培训

32. 虽然目前正在逐步取得进展,但普及初等教育的目标仍然遥不可及。2011-2013 年间,最不发达国家的小学净入学率为 84%,而 2010 年为 83%,2013 年有 2 100 多万小学适龄儿童没有入学。

33. 与其他发展中国家相比,最不发达国家的中等教育入学率较低。2013 年有 1 900 万低龄的初中适龄少年没有入学。

34. 最不发达国家的人口趋势加大了对教育系统的压力。在其中许多国家,年龄介于 5 至 14 岁的儿童人数大幅增多,由于资源有限,很难为其提供适当的教育

服务，特别是在农村地区，提供教育服务的费用更高。因此，儿童与教师比例高、基础设施差、教师培训不足、缺乏设备等问题导致教育方面的表现差强人意。

人口与初级保健

35. 尽管过去五年中取得了进展，但最不发达国家的产妇死亡率仍远高于其他发展中国家。据估计，2015 年最不发达国家每 10 万例活产中的产妇死亡人数为 382 人，自 2010 年以来减少了 17%。

36. 最不发达国家用于计划生育的资源十分有限。因此，已婚或与人同居的育龄妇女中据估计有 34%使用现代避孕方法，有 22%的计划生育需求没有得到满足。

青年发展

37. 最不发达国家的生育率高于其他发展中国家，导致有 60%的人口年龄低于 25 岁。

38. 最不发达国家在青年失业方面的差距持续存在。2000 至 2014 年间，青年就业每年增长 2.2%，低于成年人每年 3%的平均水平。就失业率上升程度而言，青年和妇女是受全球经济和金融危机影响最严重的群体。此外，最不发达国家每年有大量青年进入劳动力市场，这一人口趋势更加剧了创造足够就业机会的困难。

住房

39. 2014 年，最不发达国家有 69%的人口生活在农村地区，相比 2011 年的 70%略有下降。从农村向城市的境内移徙导致城市人口成倍数膨胀，自 2010 年以来平均每年增长 4%。公共服务缺失，城市基础设施不足，城市人口日益增多而公共部门应对能力有限，导致 2014 年有高达 63%的人口在贫民窟中栖身。

40. 农村地区的住房不足，往往还缺乏安全且人满为患，基本服务不足，缺少供水和环卫设施，使得本已脆弱不堪的民众更加无力抵御灾害的影响。

水与环境卫生

41. 自 2011 年以来，最不发达国家有 1 600 万人得以从已改善水源获取饮用水，人数增加了 2.9%。然而，2014 年仍有 32.8%的人口没有这项福利。在农村地区，缺乏已改善饮用水水源的人口比例为 40%，而在城市则为 16%。

42. 在最不发达国家，有益健康的环卫设施供给依旧极为有限。2014 年，有 63.7%的人口没有已改善的环卫设施。

性别平等和增强妇女权能

43. 2013 年，最不发达国家小学的女生与男生比例为 0.94，整体而言几近实现了初等教育中的性别平等。中等教育中的差别大一些，不过有些国家已取得重大进展。高等教育中的性别差距依旧巨大。

44. 过去 10 年来，妇女在议会中的代表人数一直在增加。2015 年，最不发达国家的议会中有 19.23% 的席位由妇女占据，比 2011 年增加了 1.43%。

社会保护

45. 最不发达国家的社会保护对消除贫穷、减少不平等、增强弱势群体的复原力至关重要。尽管这些国家大多制定了某种形式的社会保护方案，但其覆盖范围往往十分有限。因此，大多数极度贫穷的人口没有全面的社会保护。就业不足和就业不稳定对最不发达国家构成严重挑战，三分之一以上的就业人口生活极度贫穷。2013 年，就业人口占总人口的比例为 65%，但有 10 个国家的比例低于 50%。

F. 多重危机和其他新出现的挑战

经济冲击

46. 2008 年全球经济和金融危机导致最不发达国家的增长率下降。虽然其中许多国家利用商品市场的繁荣增加了外汇储备，减少了政府债务，并设法建立了更牢固的政策缓冲，但由于结构转型有限，这些国家的经济仍旧易受冲击。经济多样化不足和过度依赖资源采掘业造成了诸多困难，这些困难又因石油和其他初级商品价格的下降而更形加剧。财政收支恶化，显示提供关键服务和社会保护所必要的可用财政空间已缩小。

47. 2010 至 2013 年间，还本付息平均额度在出口中的占比仍处于 4% 的低位。平均而言，储备金总额与外债的比率出现了上升，从 50.1% 升至 60.1%，不过各国之间差异明显。截至 2015 年 11 月，在最不发达国家中，苏丹是唯一仍受债务困扰的国家，另有 9 国被归为高风险类国家。⁶ 过去十年来，债务减免一直是影响这些国家负债问题的主导因素。大多数国家已于 2013 年脱离了重债穷国名单，此后债务减免在降低债务比率方面发挥的作用逐渐减小。有必要提高警惕，通过实行健全的债务管理政策等方式，尽早发现财务风险，确保债务的可持续性。

气候变化及环境可持续性

48. 有证据显示，气候变化对最不发达国家的影响大得不成比例。2010 年至 2013 年年中，最不发达国家民众因气候相关灾害而死亡的风险比其他地方的民众高出五倍。这些国家快速的城市化和人口增长也意味着灾害造成的人力和经济损失都在上升。此外，贫困发生率居高不下也加剧了民众面对气候变化的脆弱性。

49. 适应和应对气候变化的能力大小取决于一系列复杂的社会、经济和体制因素。《联合国气候变化框架公约》⁷ 第 4.9 条确认，最不发达国家在适应气候变化

⁶ 见国际货币基金组织-世界银行低收入国家债务可持续性联合框架，债务可持续性分析，2015 年 10 月 1 日。可查阅 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>。

⁷ 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

方面需要得到财政和技术支助。截至 2015 年 9 月 16 日，所有最不发达国家除一国之外都根据全球环境基金/最不发达国家基金正式提交了国家适应行动纲领执行项目提案。在现今和以往的最不发达国家中，共有 48 个国家各自提交了至少两个项目，45 个国家各自提交了三个或三个以上的项目，其中大多数项目涉及农业(31%)、灾害风险管理(19%)、沿岸地区管理(13%)和水资源管理(12%)。

50. 全球环境基金还报称，自 2007 年以来，全环基金理事会共核准了 164 个最不发达国家基金项目(不包括编制国家适应行动纲领)，涉及最不发达国家基金赠款 9.193 亿美元。对最不发达国家基金资源的需求大大超过了批准新项目可动用的资金额度。在第二十一届缔约方会议召开之初，有 11 个捐助者新认捐了 2.48 亿美元，这笔资金恰可急用于推动清理积压的大约 35 个已获全环基金核准、但无资源可用的最不发达国家气候适应项目。

51. 第二十一届缔约方会议承认了最不发达国家主张的将全球温升控制在 1.5 摄氏度的目标。发达国家确认了适应资金的重要性，再次承诺到 2020 年每年将供资 1 000 亿美元。绿色气候基金理事会决定简化供资提案模板，为资金申请提供便利。

52. 若无足够的适应资源，气候变化对最不发达国家造成的破坏性影响很可能逆转这些国家取得的社会和经济进展。要为其适应需求供资，必须大幅增加国际公共资金，特别是赠款形式的供资，但不排除其他形式的优惠融资。此外，还必须进行技术开发和转让，开展能力建设，并保持行动和支助的高度透明。

减少灾害风险

53. 在最不发达国家，特别是最不发达小岛屿发展中国家，自然灾害造成的损害远比他处严重。2015 年 3 月，热带气旋“帕姆”席卷瓦努阿图，由此造成的财产破坏和产出损失据估计占该国国内总产值的 61%，该国经济 2015 年预计将收缩 2%。2015 年 4 月和 5 月，尼泊尔接连发生强烈地震，由此造成的经济损失达该国国内总产值的三分之一，逆转了该国的发展成果，增加了其脆弱性。许多最不发达国家继续面临荒漠化包括水井干涸问题，使缺水挑战更形严重；季节性干旱大幅增多，森林火灾更加频繁，造成了十分不利的影响。许多最不发达国家制订和执行了国家减灾战略，并将其纳入了国家发展计划。

54. 自然灾害往往造成收入减少、支出增多，进而导致借贷增加，触发公共债务膨胀，加大国际收支压力。此外，自然灾害造成的经济损失越来越大，使许多最不发达国家面临严重挑战，鉴于大部分损失没有保险赔付，政府也没有财政储备可资动用，更没有充足的应急融资可迅速获取，因而无力消化损失，开展恢复和重建。

G. 调动财政资源

调动国内资源

55. 最不发达国家国内储蓄总额在国内总产值中的占比从 2001-2010 年间的 17% 增至 2014 年的 20%。除赠款之外的政府收入与国内总产值的比率同期也从 13% 增至 16%。尽管国内资源调动情况有所改善，但目前的水平远低于要求，也远未发挥最不发达国家的潜力。

官方发展援助

56. 流向最不发达国家的双边官方发展援助在 2013 年出现增长之后，2014 年急剧降至 437 亿美元，按实际价值计算比 2013 年的水平下降了 9.3%。2014 年流向最不发达国家的官方发展援助仍低于 2008 年全球经济危机之前达到的水平。展望未来，有迹象表明这一下降趋势可能会逆转。对捐助国目前至 2018 年支出计划的调查显示，可列入国家方案的援助可能会从 2015 年开始增长。

57. 2014 年，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会中共有 8 个捐助国(比利时、丹麦、芬兰、爱尔兰、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国)达到了至少将国民总收入的 0.15% 用作对最不发达国家的官方发展援助的目标，少于 2013 年的 9 个和 2011 年的 10 个。

58. 然而，不附带条件提供援助的承诺尚未得到履行，2013 年给予最不发达国家的官方发展援助有 13% 仍须满足使用捐助国供应商的要求。此外，此类援助过于分散、无法预测，与此相关的挑战也依然存在。

外债

59. 2014 年，最不发达国家外债总额为 2 170 亿美元，与 2013 年相比增加了 8.8%；国际储备为 7 630 亿美元，增加了 6.1%，推动储备对短期债务的覆盖率从 2013 年的 539.5% 上升到 2014 年的 550.2%。尽管 2014 年债务存量总额增大，但债务与国内总产值的比率和 2013 年一样稳定保持在 24.7%。为避免出现债务无法持续的局面，必须考虑作出新的尝试进行主权债务重组。

外国直接投资

60. 2014 年，在绿地投资项目的带动下，流向最不发达国家的外国直接投资增长了 4.1%，达到 232 亿美元。在 2014 年流向最不发达国家的所有绿地投资中，有大约一半来自发展中国家。经过 2005 至 2010 年间的强劲增长，流向最不发达国家的外国直接投资过去五年大体保持稳定，占全球外国直接投资总量的 1.9%。

61. 外国直接投资集中流入少数几个国家，其中以下 5 国 2014 年占了总量的 58%：莫桑比克(49 亿美元)、赞比亚(25 亿美元)、刚果民主共和国(21 亿美元)、坦桑尼亚联合共和国(21 亿美元)、赤道几内亚(19 亿美元)。老挝人民民主共和国

和缅甸的外国直接投资增长强劲，分别增长了 69%和 62%。2014 年，采矿、采石和石油方面的绿地外国直接投资再次出现增长；虽然服务部门的外国直接投资减少，但它依旧是最大的部门。制造业的绿地投资数量最低，显示结构转型有限。对最不发达国家来说，吸引的外国直接投资不仅必须更多，而且必须有助于结构转型，协助创造就业，促进公平和可持续增长。

汇款

62. 流向最不发达国家的汇款从 2010 年的 254.7 亿美元增至 2014 年的 358 亿美元。汇款费用问题依旧无解。一些走廊的汇款费用尤其对非洲国家来说仍高得出奇，部分原因是服务供应商缺乏竞争。在引入更多的转款服务之后，汇款费用有所降低，2015 年降至 7.7%，比 2009 年低了两个百分点，但该服务在许多国家尚待普及。此外，普及工作也面临各种问题，涉及安全保障、可靠性保障和服务使用者必须识字等诸多方面。

H. 善治

63. 对反腐的承诺大幅增多，2011 至 2015 年间，随着 5 个最不发达国家批准《联合国反腐败公约》⁸ 和另外 5 个加入《公约》，已有 42 个最不发达国家成为公约缔约国。

64. 自 2010 年以来，又有 12 个最不发达国家被认定为“采掘业透明度倡议”合规国，使合规国总数增至 14 个；此外，2011 至 2014 年间，有 6 个最不发达国家成为候选国。合规国向公众提供了关于采掘业收入数据的信息。然而，一些最不发达国家依然存在腐败问题。

65. 电子政务可推动减少灾害风险，提高政府效率和透明度，确保更有效地利用有限的资源，从而帮助许多最不发达国家应对包括在提供更多公共服务方面的挑战。然而，最不发达国家在电子政务发展指数方面得分最低，2014 年平均得分仅为 0.21，而中等偏下收入国家的得分为 0.41。⁹ 得分低的部分原因是缺乏信息和通信技术基础设施。不过，尽管所有最不发达国家都有一些基本电子政务到位，但在向更先进阶段发展方面，包括在提供电子服务、电子参与、公开政府数据等方面，这些国家则进展极少甚至毫无进展。

66. 由于《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标涵盖的所有领域普遍缺乏数据，贫穷、就业、道路覆盖、空运和农业投入等方面的数据尤其缺乏，造成政策规划十分困难。

67. 虽然新兴经济体和中等收入国家在国际论坛中的发言权和代表性有所增加，但最不发达国家的代表性在很大程度上仍然很低。例如，在 48 个最不

⁸ 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

⁹ 经济和社会事务部，《2014 年联合国电子政务调查》(联合国出版物，出售品编号：14.II.H.1)。

达国家中，无一有代表进入巴塞尔银行监督委员会或 20 国集团金融稳定委员会。此外，最不发达国家在国际货币基金组织(货币基金组织)中只有 3.5% 的投票份额。因此，在许多国际论坛中，它们的关切和优先事项在很大程度上依旧无人代理，全球标准并不总能与它们相关，或标准的执行总能不超出它们近期的能力范围。

三. 业绩和毕业前景

68. 一些最不发达国家取得了经济和社会进步，直接导致达到毕业标准的国家近期显著增多。2011 年之前，只有博茨瓦纳、佛得角和马尔代夫等 3 个国家毕业。萨摩亚于 2014 年 1 月毕业，截至 2015 年 3 月，另有 10 个最不发达国家达到了毕业门槛。

69. 赤道几内亚预定将于 2017 年毕业。大会最近通过决定，将瓦努阿图的毕业时间推迟到 2020 年，因为 2015 年 3 月的热带气旋“帕姆”严重打乱了该国的经济和社会进展步伐。经济及社会理事会将在 2018 年审议图瓦卢的毕业问题。由于安哥拉 2015 年第二次达到了毕业门槛，发展政策委员会建议该国毕业。基里巴斯同年也被认定第二次达到了门槛。但在，鉴于该小岛屿最不发达国家情况特殊，其脆弱程度指数在所有国家中得分最高，委员会决定推迟到 2018 年审议其毕业问题。2015 年，不丹、尼泊尔、圣多美和普林西比、所罗门群岛和东帝汶等 5 个最不发达国家也首次达到了毕业门槛。

70. 一些最不发达国家雄心勃勃地宣布将力争在 2020 年前后毕业，这样做的国家数目之多令人鼓舞。在亚洲，孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和尼泊尔等国在其国家发展计划中列出了明确的毕业时间表，并已开始通过与已毕业国家交换看法等方式，评估失去最不发达国家地位会对官方发展援助和贸易优惠产生什么影响。埃塞俄比亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等数个非洲最不发达国家通过国家长期发展规划制订了各种计划，力争利用今后十年左右的时间促进经济增长，消除贫穷，实现结构转型，使国家取得中等收入地位，脱离最不发达国家类别。

71. 毕业及平稳过渡进程必须以最不发达国家拥有自主权和领导权为基础，同时，发展和贸易伙伴必须本着分担责任、相互问责的精神，切实大幅提高国际支助水平。¹⁰ 在双边和多边层面，必须针对每个将毕业和已毕业国家的具体情况调整支助措施，包括支助措施应分阶段逐步取消，避免突然取消专门针对最不发达国家的优惠，以确保不损及这些国家的发展进程。

¹⁰ 见大会第 67/220 和 67/221 号决议。

四. 采取最佳做法和新举措，加速执行《伊斯坦布尔行动纲领》

72. 伊斯坦布尔会议之后，所有利益攸关方都在国家、区域和全球层面执行《伊斯坦布尔行动纲领》。最不发达国家先着手将《行动纲领》纳入各自的相关规划文件和发展战略，继而转向《纲领》的执行、后续和监测。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举办讲习班，由最不发达国家的国家协调中心每年对国家一级的进展情况进行讨论。为筹备中期审查，许多最不发达国家编写了《行动纲领》执行情况国别报告。

73. 国家规划文件与《伊斯坦布尔行动纲领》保持衔接只是起点，主要的挑战仍在于执行、监测和后续。几内亚的一个例子说明了最不发达国家目前在执行方面面临的困难。该国已将《行动纲领》完全纳入 2011-2015 年国家减贫战略，执行起来却在全球、区域和国家各个层面遭遇挑战。全球金融危机造成发展援助水平下降，邻国的冲突导致难民越来越多，而影响该国达两年之久、直到 2015 年年底才得以解除的埃博拉危机给国家卫生部门带来了前所未有的负担，占用了结构性变革和人类发展所急需的资源，破坏了经济稳定。

74. 最不发达国家特有的关切在各类全球进程中都得到了反映。《2030 年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、第二十一届缔约方会议通过的气候变化协定都承认最不发达国家面临特有的发展挑战，对照千年发展目标来看尤其如此。在相关全球论坛及发展和金融机构举行会议期间，最不发达国家举行了多次高级别外围会议。这些会议得到了高级代表办公室的支助，最不发达国家的国家元首和政府首脑以及许多发展伙伴出席了会议，以进行情况分析并制定优先事项。

75. 数个发展伙伴宣布将增加对最不发达国家的支助。例如，欧洲联盟理事会在其 2015 年 5 月的结论中指出，国际社会应推动资源定向调往最需要的地方，特别是最不发达国家及脆弱和冲突国家。此外，欧盟承诺集体达到在短期内将官方发展援助/国民总收入的 0.15-0.20%、在《2030 年议程》时限内将官方发展援助/国民总收入的 0.20%定向用于最不发达国家的目标。

76. 在执行《伊斯坦布尔行动纲领》的头五年中，启动了许多支持最不发达国家的举措，包括提供优惠贷款以促进这些国家的工业发展和经济稳定。经济和社会事务部与其他国际组织协作，正在开发新的电子版动植物卫生检疫措施/技术性贸易壁垒通知工具包，这将有助于消除体制制约因素，推动采用与贸易相关的国际支助措施支持最不发达国家。¹¹

77. 最不发达国家与其他发展中国家的关系已变得日益重要，在贸易和外国直接投资方面尤其如此。在执行《伊斯坦布尔行动纲领》的头五年中，南南合作按照

¹¹ 可查阅 www.epingalert.org。

《行动纲领》原则得到了加强，以实现支持国家和区域发展努力、增强体制和技术能力、推进发展中国家交流经验和专门知识的目标。

78. 最不发达国家南南技术转让机制于 2014 年启动。2015 年 9 月，中国国家主席和联合国共同主持召开了南南合作高级别圆桌会议，倡导建设基础设施、加强互连互通，以便从全球价值链中受益。会议强调指出，必须发展绿色经济，促进环境保护，包括通过丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路等倡议，利用亚洲基础建设投资银行、金砖国家新开发银行和其他供资平台，挖掘合作潜力，实现综合可持续发展。

79. 增强民间社会权能是执行《伊斯坦布尔行动纲领》的一个重要组成部分。近年来，民间社会一直积极参与执行《行动纲领》。许多民间社会组织活跃在最不发达国家，并为这些国家的利益和关切大声疾呼。“最不发达国家观察”开展活动，推动最不发达国家参与 2015 年后进程，并呼吁确保 2015 年后议程与《行动纲领》吻合一致。“ONE”运动也继续开展宣传工作，呼吁在最不发达国家消除极端贫穷。2015 年 4 月，高级代表办公室、“ONE”运动和世界银行董事会中代表最不发达国家的执行董事联合为世界银行理事会的最不发达国家成员举办了一次部长级早餐会，以提高对第三次发展筹资问题国际会议重要性的认识。

80. 学术界也仍在保持参与。经过广泛的研究阶段之后，第四次最不发达国家问题会议监测组¹²和英联邦秘书处于 2015 年 6 月在约翰内斯堡召开了一次专家组会议。与会者着眼于即将开始的中期审查，对第四次最不发达国家问题会议监测组下一阶段恢复监测《伊斯坦布尔行动纲领》执行情况的工作进行了战略部署。

81. 学术专家为建立最不发达国家技术库及科学、技术和创新促进机制作出了贡献，秘书长召集的最不发达国家技术库高级别专家小组为此编写了一份可行性研究报告。

82. 议员们也为执行《伊斯坦布尔行动纲领》作出了贡献。过去 5 年来，在若干发展合作论坛高级别专题讨论会的间隙，高级代表办公室举行了多次最不发达国家核心小组会议。与会者包括来自最不发达国家的议员和民间社会代表。会议旨在推动形成共同的设想和行动方针，例如共同确定 2015 年后全球伙伴关系和发展合作如何能更好地反映最不发达国家的多层面发展挑战和“绝不让任何一个人掉队”的目标。

83. 高级代表办公室继续与私营部门伙伴积极互动。作为人人享有可持续能源倡议咨询委员会、全球粮食和营养安全高级别工作队及宽带数字发展委员会的成员，高级代表倡导最不发达国家的利益，以便为增加能源和粮食供给、加强营养安全

¹² 第四次最不发达国家问题会议监测组是一个由智库和学术机构组成的团体。更多信息见 <http://ldc4monitor.org/>。

和电子连通性铺平道路。该办公室组织的一次活动汇聚了多个私营部门伙伴，讨论最不发达国家在扩大能源倡议方面面临的筹资挑战，包括如何最好地利用所有可用资金的问题。一个能整体、综合地看待最不发达国家能源融资问题的专门筹资机制可能有助于实现这一目标。

84. 在最不发达国家机构间协商小组的框架内，高级代表办公室已将全系统支助执行《伊斯坦布尔行动纲领》的工作制度化。该办公室编制了一套准则和最佳做法，作为将联合国系统活动纳入主流的工具包，¹³ 由联合国系统行政首长协调理事会方案问题高级别委员会进行了审议。该工具包将在中期审查期间举办的联合国系统高级别活动中启用，以期进一步巩固成果、加强努力，动员联合国系统支持最不发达国家，确保联合国系统及时地协调执行《伊斯坦布尔行动纲领》和审查成果。

五. 结论和建议

85. 第四次联合国最不发达国家问题会议之后的近五年来，许多国家在实现《伊斯坦布尔行动纲领》所载发展构想方面取得了长足的进展。若有良好的国内和国际环境，今后大有可能继续取得进展。然而，这样的进展不是单向的，在国家和部门之间的分布也不均匀，当然更不会自动到来。

86. 执行《伊斯坦布尔行动纲领》五年来获得的一个经验教训是，要迅速取得进展，就必须采取整体和多利益攸关方办法，有明确的行动方向，有执行、有效监测并采取后续行动的决心，以便根据情况的变化和吸取的经验教训调整执行战略。上述所有成功要素都有赖于令人信服的国家领导作用、有力的国际支持和相互问责。

87. 另一个教训是，唯有经济结构转型才可能推动实现持续、公平和包容性经济增长，切实减少贫穷，建立可持续复原力。反过来，唯有适当优先重视生产能力建设，才能实现结构转型。

88. 生产发展体现在可持续农业和农村发展、增值更多且竞争力更强的包容性和可持续工业化、依靠自然和人力资源得到发展的服务部门。生产能力的发展使最不发达国家进入了财富和就业机会持续产生、国内资源基础扩大、建立和维持生产性资产所需投资增多的良性循环。这要求有全面的生产部门发展战略，即必须提高劳动生产力，并为此开展技能发展和技术创新，发展基础设施，保障可持续能源供给，发展私营部门尤其是小型和中型企业，为所有人特别是妇女和农村人口提供更多筹资机会，创造高度透明、尊重法治的有利政策环境。

89. 最不发达国家尚有巨大的人力资源潜力有待充分挖掘，因为大多数人依然缺乏技能，没有就业或就业不足，大量妇女未进入劳动力体系或付出的劳动未被计

¹³ 可查阅 <http://unohrlls.org/mainstreamingtheipoa/>。

入统计。若能制定长期规划，为所有人提供职业教育等优质教育和学习机会，为妇女和青年提供创业技能和启动资金，定可发掘最不发达国家大多数民众的巨大经济潜力。

90. 金融和经济危机、自然灾害以及气候变化给最不发达国家带来了前所未有的风险，使其更加脆弱，冲击了其人类社会进步和经济发展。必须通过促进结构转型和债务可持续性等方式，建立最不发达国家的复原力，保护其自然资源基础、陆地生态系统和海洋生物多样性，这是这些国家实现可持续发展的关键。事实上，最不发达国家能力有限，面临多重挑战，甚至其中一些迄今已取得相对成功的国家也是如此；这说明国际社会必须大力支持它们制定风控和适应战略，还需要通过支助机制，推动它们更全面地加强能力建设，以建立复原力。

91. 一些最不发达国家饱受冲突影响或刚刚摆脱冲突，在取得进展、实现《伊斯坦布尔行动纲领》所载目标和指标方面落后于其他同类国家。和平与安全及保护基本人权是发展进程不可分割的一部分。冲突会破坏发展，而缺乏发展也会助长冲突、延长过渡进程。与其他国家相比，最不发达国家的政策更应该不仅着眼于停止敌对行动、推进包容各方的政治进程，而且也着眼于有效提供公共服务、创造就业和促进经济活动，并以此作为综合战略的一部分。

92. 推动国家层面的透明、问责和法治将大大有助于加快在执行《伊斯坦布尔行动纲领》方面的进展。同样，全球金融、经济和贸易机构及其他全球决策机构的治理必须更多地包容最不发达国家，顺应它们的关切和期望。此外，埃博拉的传播及最近难民和移徙者的大规模流动也表明，各国不论发展水平高低都越来越多地相互关联、相互依存，对影响最不发达国家但涉及全球的事项，必须在全球范围内采取一致行动。

93. 由于最不发达国家十分脆弱、贫穷率高且能力有限，它们在资源、能力建设和技术援助方面一直高度依赖全球支持。当前，它们的脆弱度在上升但能力依旧有限，国际支持对它们今后充分执行《伊斯坦布尔行动纲领》至关重要。

94. 发展伙伴有必要尽早按上限履行将其国民总收入的 0.2%用作对最不发达国家的官方发展援助的承诺。同时，要发出有力的政策信号，承诺将更大份额的官方发展援助投向这些国家。此外，还必须坚持援助与发展实效原则，包括确保援助可预测、透明、统一、有国家自主权且不附带条件。如果更多的官方发展援助投向生产部门，用于调动更多资源发展基础设施和能源，官方发展援助将产生倍数效应的影响。

95. 同样，南南合作和三角合作必须能利用更多资源和投资，充当相关国家互相学习的平台，以支助执行《伊斯坦布尔行动纲领》。考虑到南方伙伴国家的能力日益增强，南南合作和三角合作完全有能力发挥这一作用，并以更制度化的方式为最不发达国家作出贡献。

96. 应将调动更多国内资源作为总体资源调动的一个基本支柱。这样做不仅能确保最不发达国家稳定获得源源不断的资源，而且能为利用这些资源创造更大的政策空间。要改善国内资源调动，就必须实现强劲、持续的增长，继续开展并调整改革，包括推进税收制度现代化，使其实现效益递增，简化税收激励机制，应对转让定价问题，改进税务合规。国际社会如能大力支持上述努力，必将促成这些国家在中期内产生更多资源。私营部门发展和有利的商业环境将在调动国内资源方面发挥关键作用。

97. 虽然从绝对数字来看，源自和流向最不发达国家的贸易稳步增长，但由于持续存在贸易不平衡的巨大挑战，这些国家所占相对份额仍远低于潜力。如能给予所有最不发达国家切实稳定的特惠市场准入，消除非关税壁垒，简化原产地规则，支助供应方反应，按照促贸援助倡议和强化综合框架引导更多资源流向最不发达国家，并辅之以有效的双边和区域支助举措，必将大大改善这些国家的贸易业绩，帮助它们实现经济转型、建立复原力。

98. 要满足最不发达国家快速工业化、能源生产、基础设施发展、技术和创新的迫切需要，就必须有更多的外国直接投资。目前，外国直接投资不仅水平低，而且还集中在少数几个国家和部门。必须启动和(或)加强母国和东道国两方面的措施。国际社会应推动所有利益攸关方作出贡献，加强协调对最不发达国家的投资支持，按照《亚的斯亚贝巴行动议程》所载承诺，通过并实施最不发达国家投资促进制度。这方面的关键措施可包括(a) 为项目准备及合同谈判提供财务和技术支持、(b) 为解决与投资有关的纠纷提供咨询支持、(c) 开通获取投资机制信息的渠道、(d) 通过多边投资担保机构等方式增强风险保险和担保。最不发达国家则需要进一步改善其商业和监管环境，吸引规模更大、种类更多的外国直接投资。

99. 同样，要扩大汇款对发展的影响，就必须降低汇款交易成本，引导更大份额的汇款投向生产部门，并发掘汇款促进金融业和银行业发展的潜力。

100. 科学、技术和创新有利于取得快速经济发展、实现转型和建立复原力。要取得这些成果，就必须采取整体做法，服务于科学、技术和创新生态系统的所有方面。在这方面，所有发展伙伴、全球私营部门和慈善组织应支持尽早将专属最不发达国家的技术库及科技和创新能力建设机制投入运作。

101. 鉴于该领域整体缺乏可靠数据，应适当优先支持最不发达国家建立收集和及时处理准确数据的能力。这些数据将极大地推动执行和监测《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标，促进问责。

102. 国家层面的努力和全球层面的持续支助将有助于促进最不发达国家毕业。近期在力争毕业方面取得的进展令人鼓舞。如果目前的趋势持续下去，今后五至七年将另有超过 10 个最不发达国家有望达到毕业标准。与仅有 2 个国家脱离最不发达国家地位的上一个十年相比，这一变化不容小觑。

103. 种种迹象明确显示，未来业绩会更好，前景会更光明。然而，至关重要的是，不应将毕业看作终点，而应看作坚定走向更好的可持续经济发展和良性结构转型的起点。因此，发展伙伴和国际组织应当为平稳过渡措施提供持续支持，防止已毕业国家重新陷入最不发达国家境地；还应当支持有志于毕业的国家今后力争毕业。高级代表办公室应带领联合国系统继续利用自己的实质活动和业务方案，支助最不发达国家毕业并实现平稳过渡。

104. 《2030 年可持续发展议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、第二十一届缔约方会议通过的气候变化协定和其他全球进程成果已划定了未来全球综合发展框架的轮廓，并确定了该框架以加强全球伙伴关系为核心的内容。上述成果文件充分体现了最不发达国家的关切和愿望。随着这些成果文件和《伊斯坦布尔行动纲领》的条款得到执行，我们必将在最不发达国家消除贫穷，实现经济结构转型并建立复原力。要确保在实地的有效执行、监测和后续，各类进程相互保持一致至关重要。

105. 高级代表办公室将继续在全球一级倡导最不发达国家的利益和关切，并协助就执行《2030 年可持续发展议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、第二十一届缔约方会议通过的气候变化协定采取全球后续行动并进行审查。该办公室将继续努力在这些后续和审查进程与《伊斯坦布尔行动纲领》进程之间建立联系，实现协同增效，此外还将加强联合国系统各方案、基金和专门机构之间的协调，以确保各进程在区域和全球层面更好地保持连贯一致，同时倡导在国家层面更好地实现整合。

106. 有史以来第一次，国际社会着眼于铲除地球上的赤贫。各种研究表明，如果我们不大幅加快方案实施，从中期来看可能会有更高比例的赤贫人口生活在最不发达国家，因为这些国家人口增长更快，穷人在人口中占比更高。由于在科学、技术、知识、信息方面取得了进展，加之有更多全球资金可获取，只要国际社会加强合作，相关国家进一步加大努力，消除贫穷不仅是可取的，而且也是可能的。最不发达国家对我们关系重大。如果我们能在最不发达国家成功，就能在任何地方成功。让我们借中期审查的机会加强全球承诺并加倍努力，以更加连贯一致的方式加速实现我们在最不发达国家的共同目标。