



## 第七十三届会议

临时议程\* 项目 23(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

# 平稳过渡措施和毕业支助的执行、实效和增值情况

## 秘书长的报告

### 摘要

本报告根据第 [70/216](#) 号决议提交。大会在该决议中请秘书长向大会第七十三届会议提出进度报告，说明平稳过渡措施的执行、实效和增值情况，这些措施包括联合国系统为支持国家从最不发达国家类别毕业而采取的举措。此外，大会第 [72/231](#) 号决议还请秘书长在本报告中涵盖最近毕业国家和即将毕业国家，并说明可采取何种方式支持已毕业国家沿着发展道路前进。

\* [A/73/150](#)。



## 一. 引言

1. 《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》的首要目标是最不发达国家克服其结构性挑战，以消除贫穷，实现国际商定的发展目标，并使这些国家能够从最不发达国家类别毕业。具体而言，《行动纲领》确定了宏大的目标，要使当时属于最不发达国家类别的 48 个国家的半数在 2020 年之前达到毕业标准。

2. 最近从最不发达国家类别毕业的情况是令人鼓舞的，表明国家和国际上消除贫穷、实现可持续发展的努力正在取得成果。从最不发达国家类别毕业可视为有关国家当前发展进程中的一个里程碑。毕业是许多因素带来的结果，包括成功实施各种国家级和全球级战略及伙伴合作。

3. 发展政策委员会 2018 年 3 月开展了最近一次最不发达国家类别三年度审查。<sup>1</sup> 这是一个历史性的时刻，共有 12 个最不发达国家到达了标准。委员会建议不丹、基里巴斯、圣多美和普林西比、所罗门群岛这 4 个国家从最不发达国家类别毕业。这是一项重大举动，特别是考虑到过去 47 年来只有 5 个国家已毕业、2 个国家预定毕业。此外，孟加拉国、老挝人民民主共和国、缅甸首次达到毕业标准，将于 2021 年接受毕业审议。

4. 正如《2030 年可持续发展议程》所言，毕业是一项杰出成就，应为包容性和可持续发展奠定坚实基础。但是毕业也意味着挑战，因为毕业国可能失去最不发达国家特殊惠益和优惠安排。然而，失去此类惠益会造成多大影响，取决于毕业国在毕业前有效利用惠益的程度。此外，已毕业国家仍然脆弱，尤其易受气候变化、自然灾害等冲击和危机影响，会对其保持增长和发展轨迹构成严重挑战。

5. 平稳过渡战略可作为重要工具，确保毕业国家平稳地进入可持续毕业状态。该战略包括查明可能失去哪些惠益，确定有效的应对措施，调整遵守国际义务的体制和法律框架。已毕业国家对于本国在可持续发展道路上继续前进负有首要责任，但加强全球伙伴合作也至关重要。在支持可持续毕业状态及平稳过渡方面，发展伙伴可发挥关键作用。

6. 本报告分析了即将毕业国家和最近毕业国家的情况，探讨了如何才能支持这些国家在发展道路上向前迈进。报告还追踪了平稳过渡措施在执行、实效和增值方面的进展。平稳过渡措施就是在国家实际毕业后的一段有限时间内延长专门针对最不发达国家的支助，包括联合国系统为协助最不发达国家从该类别毕业而开展的活动。

<sup>1</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2018 年，补编第 13 号》(E/2018/33)。

## 二. 在毕业道路上取得进展

### A. 从最不发达国家类别毕业的简史

7. 大会于1971年正式建立最不发达国家类别,以期为联合国大家庭中最脆弱、处境最不利的成员吸引特别国际支助。目前有47个国家<sup>2</sup>属于最不发达国家类别,其中33个在非洲,13个在亚洲和太平洋,1个在拉丁美洲。

8. 伊斯坦布尔《行动纲领》确定了宏大的目标,要使半数的最不发达国家在2020年之前达到毕业标准。这是首个专门有一章论述毕业与平稳过渡问题的最不发达国家问题全球行动纲领。2016年就伊斯坦布尔《行动纲领》的执行情况举行了高级别全面中期审查。参与审查者在这次审查的政治宣言<sup>3</sup>中确认并欢迎在2020年以前达到毕业标准方面所取得的进展,但对迄今为止毕业国家数目有限表示关切。参与者还指出,按目前的趋势,要达到目标还必须同心协力、重振势头。应特别关注即将从最不发达国家地位毕业国家的平稳过渡,使这一进程符合过渡战略,同时考虑到每个国家的具体发展情况。

9. 在2011-2020十年期即将结束之际,已达毕业标准的最不发达国家数目有显著增加。迄今为止,只有5个国家从最不发达国家类别毕业:博茨瓦纳(1994年);佛得角(2007年);马尔代夫(2011年);萨摩亚(2014年);赤道几内亚(2017年)。瓦努阿图和安哥拉预定分别于2020年和2021年毕业。瓦努阿图的毕业已被推迟,原因是热带气旋造成了破坏。安哥拉也获准两年后才开始三年的毕业筹备期,因为该国经济依赖初级商品,仍然特别容易受价格波动的影响。发展政策委员会2012年建议图瓦卢毕业,但经济及社会理事会已将决定该国能否毕业的时间推迟到2018年。基里巴斯2015年第二次达到了毕业门槛。发展政策委员会将提出基里巴斯毕业建议的时间推迟到2018年进行三年度审查时。在该次审查时,委员会建议该国毕业,同时也指出其极易受到气候变化和其他环境冲击的影响。

10. 越来越多的最不发达国家即将达到毕业标准,国际社会必须更多地注意毕业与平稳过渡的进程,从而确保可持续发展,同时确保毕业不可逆转。此举符合《2030年可持续发展议程》,其中顾及到可持续发展的所有层面,特别把重点放在最不发达国家,主题是“不让任何一个人掉队”。

### B. 毕业标准和程序概述

11. 对最不发达国家的认定基于三项标准,即:人均国民总收入、人力资产、经济易受外部冲击影响的程度。<sup>4</sup>后两个标准的衡量尺度是两个结构性障碍指数,

<sup>2</sup> 可查询: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf)。

<sup>3</sup> 伊斯坦布尔《2011-2020十年期支助最不发达国家行动纲领》执行情况高级别全面中期审查报告(A/CONF.228/3)。

<sup>4</sup> 详见 <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html>。

即人力资产指数、经济脆弱性指数。同样的三项标准也用于确定一国能否从最不发达国家类别毕业：

- **收入标准：**可获得的最新国民总收入三年平均数是收入标准的唯一指标。它以美元为单位，采用世界银行阿特拉斯法换算本国货币；
- **人力资产指数：**依据以下几项指标：(a) 健康——营养不足人口比例；(b) 健康——五岁以下儿童死亡率；(c) 健康——产妇死亡率；(d) 教育——中学毛入学率；(e) 成人识字率；
- **经济脆弱性指数：**依据以下几项指标：(a) 人口规模；(b) 偏远程度；(c) 商品出口集中程度；(d) 农业、狩猎、林业、渔业占比；(e) 低海拔沿海区人口比例；(f) 产品和服务出口不稳定程度；(g) 自然灾害受害者；(h) 农业生产不稳定程度。

表 1  
毕业门槛(2018 年三年度审查)<sup>5</sup>

| 收入(人均)            | 人力资产指数 | 经济脆弱性指数 |
|-------------------|--------|---------|
| 国民总收入：1 230 美元或以上 | 66 或以上 | 32 或以下  |
| 收入：2 460 美元或以上    |        |         |

12. 发展政策委员会的任务是根据上述标准和申请程序审查最不发达国家类别，并监测已毕业最不发达国家的进展。委员会确定的毕业门槛值与列入标准相比更为严格。

13. 为了达到毕业资格，一国须在连续两次三年度审查中达到毕业门槛值(至少符合上述三项标准中的两个)，或其人均国民总收入须至少两倍于门槛值(2018 年三年度审查时为 2 460 美元)，而且其人均国民总收入须被认定为有较高的可持续性。

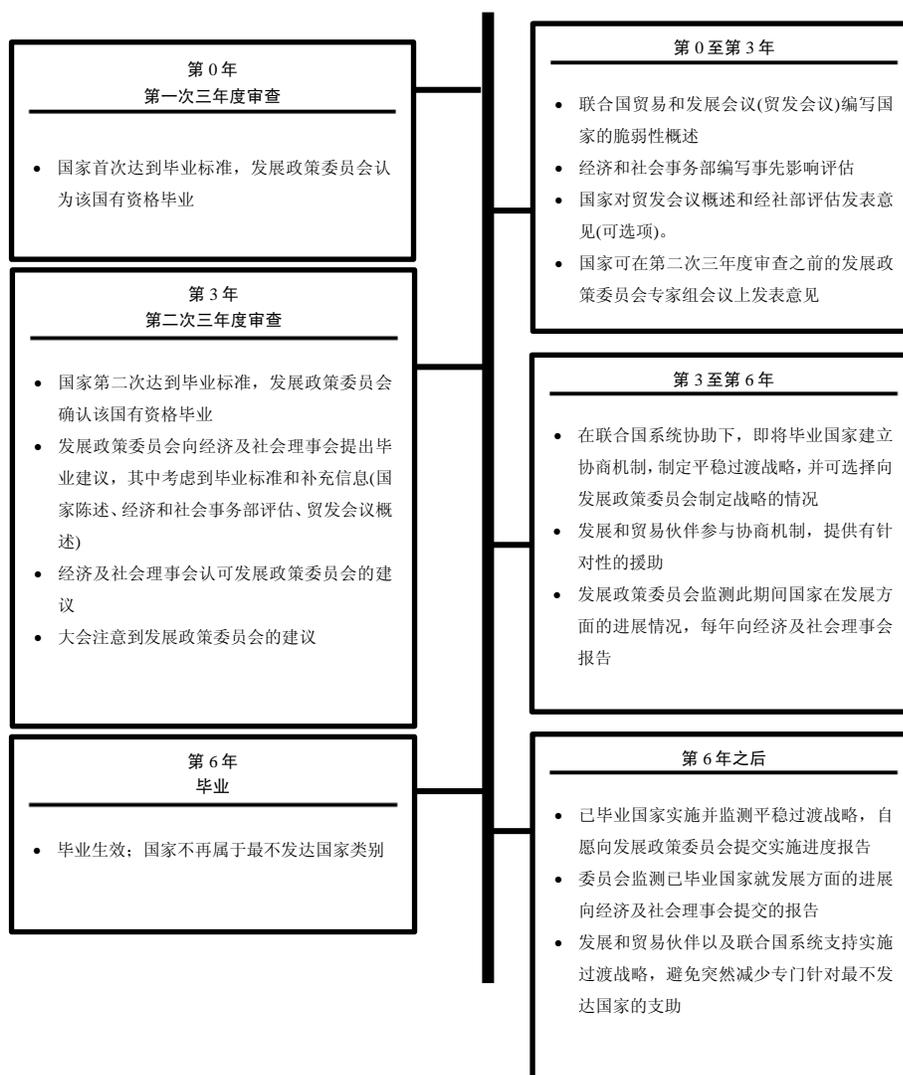
14. 一国首次符合毕业条件后，经济和社会事务部和联合国贸易和发展会议(贸发会议)会分别编写事先影响评估和脆弱性概述，提交给委员会供其在下次三年期审查时参考。如果该国第二次达标，发展政策委员会可建议其毕业。这一进程不是自动的，会考虑到事先影响评估、脆弱性概述、该国的意见。

15. 一国从最不发达国家类别毕业的时间是在大会注意到经济及社会理事会认可发展政策委员会建议的三年之后。但在例外情况下，大会可以给予该国更长的筹备期。以往 3 个关于从最不发达国家类别毕业的决议(安哥拉、赤道几内亚、瓦努阿图)均属此种情况。此外，大会还可延长筹备期，例如在发生重大自然灾害的情况下(如马尔代夫、萨摩亚、瓦努阿图)。在筹备期，有关国家仍留在最不发达国家名单上。平稳过渡期是指从最不发达国家类别毕业生效后的一段时期，时间长短可能有所不同。为此期间制定的战略旨在确保毕业不会打断国家在发展方面的进展。平稳过渡战略是在毕业之前借助协商机制的支持而制定的。但是，没有

<sup>5</sup> 同上。

明确的政府间后续机制来监督其执行情况。下文图 1 显示一国首次符合毕业标准后的毕业步骤。<sup>6</sup>

图 1  
毕业程序



### C. 有望毕业的国家

16. 2018 年的最不发达国家名单三年度审查是最不发达国家类别历史上的一个里程碑，因为达到毕业标准的国家数目空前之多。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 见《最不发达国家类别手册：列入、毕业和特别支助措施》(联合国出版物，出售品编号：E.15.II.A.1)。

<sup>7</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2018 年，补编第 13 号》(E/2018/33)。

17. 2018 年第二次达到毕业标准的国家包括不丹、尼泊尔、圣多美和普林西比、所罗门群岛、东帝汶。基里巴斯连续第三次达到标准。发展政策委员会建议不丹、基里巴斯、圣多美和普林西比、所罗门群岛毕业，同时推迟就尼泊尔和东帝汶的毕业问题做出决定，留待下次审查再议，原因是对该两国发展方面的进展是否可持续感到关切。

18. 孟加拉国、老挝人民民主共和国、缅甸 2018 年首次达到毕业标准，其中孟加拉国和缅甸达到了所有三项毕业门槛值。按照规定，这三国在 2021 年进行下次三年度审查时第二次达标才有资格毕业，毕业的可能时间是 2024 年。

19. 除 2018 年达到门槛值的国家外，越来越多的最不发达国家正在接近毕业门槛值。例如，莱索托和多哥均达到了一项标准，并接近于达到另一项标准。2018 年有 17 个国家达到了收入标准，而 2015 年有 14 国达到。在人力资产指数上，达到门槛值的国家数目从 2015 年的 9 个增至 2018 年的 12 个。经济脆弱性指数的达标进展较为缓慢，目前仅有 9 个国家达到。

20. 另外，在 2018 年审查中有 5 个国家达到“只看收入”标准。其中 3 个国家属于经济脆弱性指数得分最高之列，表明尽管已从最不发达国家类别毕业，但某些弱点仍将存在，需要继续提供支助。

#### D. 开辟从最不发达国家类别毕业之路

21. 从最不发达国家类别毕业之事，必须放在发展这个大格局中加以考虑。此事不仅关乎达到毕业门槛值，还应基于采取长期全面的方法实现公平、可持续的发展，包括由相关国家充分掌握对这一进程的自主权和领导权。这种办法将使最不发达国家毕业后能保持势头，推动其走上可持续发展之路，实现可持续发展目标。

22. 为了在毕业后保持势头，关键要发展生产力，从而得以实现结构变革、获得经济增长，使相关经济体和社会能更好地抵御外部冲击。要为促进可持续发展而扩大生产力，已确认必须在以下 5 大政策领域实施综合性政策：(a) 发展治理；(b) 社会政策；(c) 宏观经济政策和金融政策；(d) 产业政策和部门政策；(e) 国际支助。<sup>8</sup>

23. 可以看出，一些共同要素是奠定强大基础以持续实现结构转型的关键加速器。其中包括侧重于农村转型，这对于许多最不发达国家来说仍然是一个重要的优先事项。在科学、技术、创新方面加强能力，获取能源，使用创新融资工具，这些因素在最不发达国家奠定强大基础方面也发挥关键作用，使这些国家在产业门类和经济活动上从低生产力向高生产力移动，吸收改造创新技术，实现经济结构多样化。<sup>9</sup> 最不发达国家技术库将在这方面进一步支持这些国家。

<sup>8</sup> 《扩大生产能力：即将毕业最不发达国家的经验教训》(联合国出版物，出售品编号，E.18.II.C.3)。

<sup>9</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议)：《2016 年最不发达国家报告》。

24. 此外，信息和通信技术也能解决发展方面的关键挑战，是加快毕业进程的重要工具。在处于毕业进程的 12 个最不发达国家中，共有 9 个在互联网的接入、可负担程度、技能方面被确定为“业绩突出者”。<sup>10</sup>

25. 毕业之路因国而异，没有一成不变的套路。一些最近毕业或有望毕业的国家所选择的道路是发展生产力、实现结构转型、使经济结构多样化。这方面的例子包括 2 个制成品出口国(孟加拉国、不丹)。<sup>11</sup>

26. 然而，也存在着不同的途径。有几个国家有望毕业的国家是服务出口国，表明服务出口为取得毕业进展发挥重大作用。例如，一些国家发展旅游业，身为小岛屿发展中国家的最不发达国家尤其如此。尼泊尔也是如此。此外，燃料开采是安哥拉、赤道几内亚、东帝汶毕业的重要驱动因素。这 3 国的毕业均基于“只看收入”标准，说明其在人力资产和通过多样化减少脆弱性这两方面进展有限。<sup>12</sup>

### 三. 筹备毕业

27. 一国获得毕业建议后，即进入毕业筹备期，通常为三年。在此期间，该国仍有权获得与此类别相关的全部惠益，同时会建议该国建立协商机制，以制定平稳过渡战略。

28. 协商机制的目的包括：与主要发展伙伴和贸易伙伴会商；协助制定过渡战略；确定必要的行动。在即将毕业国家提出请求时，联合国驻地协调员和联合国国家工作队应向协商机制提供支助。<sup>13</sup> 还建议在该国开展活动的其他相关协商机制(例如国际货币基金组织(基金组织)和世界银行主持的协商机制)应将毕业及平稳过渡方面决定所产生的影响纳入其在该国的活动。<sup>14</sup>

29. 平稳过渡战略应包括一套具体而可预见的措施，以便在国家不再享受专门针对最不发达国家的支助措施后减轻潜在的影响。该战略应依据国家具体面临的结构性挑战和脆弱性，也应考虑到该国的优势。平稳过渡战略具有关键作用，可确保国家一旦不再充分享受专门针对最不发达国家的支助后能全面适应不断变化的情况，维持发展轨迹，到 2030 年实现可持续发展目标。因此，必须与发展伙伴一道，仔细分析毕业的潜在影响和应采取的步骤。

30. 这些措施已证明有助于国家为毕业作好准备。佛得角于 2007 年毕业。该国设立了称为过渡支助小组的协商机制，在毕业前后均定期开会。该小组成员包括政府代表、多边捐助方、双边捐助方。

<sup>10</sup> 国际电信联盟：《在最不发达国家普及负担得起的互联网服务》(2018 年，日内瓦)。可查阅：<https://www.itu.int/en/ITU-D/LDCs/Pages/ICTs-for-SDGs-in-LDCs-Report.aspx>。

<sup>11</sup> 贸发会议：《2016 年最不发达国家报告》。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 见第 59/209 号决议。

<sup>14</sup> 见第 67/221 号决议。

31. 萨摩亚于 2014 年 1 月 1 日毕业。萨摩亚 2012 年开始制定平稳过渡战略，将其纳入了《萨摩亚 2012-2016 年发展战略》的执行工作，在《2016-2020 年战略》中仍照此办理。该战略通过协商进程制定，获得广大利益攸关方的参与。在这方面，政府针对外部资源继续加强协调，并启动了经订正的援助政策。萨摩亚还在探讨能否与亚洲贸易伙伴达成自由贸易安排。

32. 安哥拉定于 2021 年毕业，正在考虑采用国家发展计划和安哥拉“愿景”文件来实施从最不发达国家类别毕业的进程，而不是新建一个全国毕业与可持续发展协商委员会。2017 年，安哥拉为从最不发达国家类别毕业制定了分为 10 个步骤的路线图，用以制定平稳过渡战略。由于最近政治上发生变化，政府尚未就制定过渡战略实施最初步骤。

33. 瓦努阿图定于 2020 年毕业，最近成立了国家协调委员会，负责实施平稳过渡战略。该委员会 2018 年计划与发展伙伴一道制定战略和政策干预措施，以应对从最不发达国家类别毕业而产生的影响。

34. 几个发展伙伴已表示有兴趣参加协商机制。例如，德国在开展双边发展合作时，将考虑到从最不发达国家类别毕业所带来的挑战和机遇，以便在提供支助时适应国家具体情况，与国家过渡战略相配合。

35. 一些发展伙伴正在向即将毕业的最不发达国家提供与贸易有关的技术援助，支持其实施平稳过渡战略。例如，新西兰在初期阶段即开始与萨摩亚讨论毕业可能产生的影响。与贸易有关的具体支助措施包括协助萨摩亚加入世界贸易组织(世贸组织)，还包括制定海关政策以及提供部门支助。新西兰还为私营部门发展这个萨摩亚政府确定的优先事项提供了支持。同样，题为“2016-2020 年欧洲援助老挝人民民主共和国联合方案规划”的文件与该国的第八个国家社会经济发展计划相配合。该国家计划是实现从最不发达国家类别毕业的主要过渡战略。

36. 为 2018 年第二次达到毕业标准的国家编写了影响评估报告，其中探讨了这些国家从最不发达国家类别毕业后面临的挑战。在两次三年度审查之间，对每个符合资格的国家都编写影响评估报告。报告分析对毕业国家终止专门针对最不发达国家的国际支助措施后产生的影响。在毕业后以及相关平稳过渡期内，预计会终止或逐步取消此类措施。最不发达国家获得的国际支助措施可分为三类：(a) 与贸易有关的援助；(b) 发展援助；(c) 一般支助。<sup>15</sup>

37. 对毕业国家终止与贸易有关的支助措施，是毕业带来的最直接损失。然而，这一损失的影响也因国家而异，取决于主要贸易伙伴、所出口产品、所开展的贸易便利化改革、现行其他贸易协定。即将毕业国家需要认真考虑失去优惠市场准入的问题，应对和减轻可能产生的负面影响，相关措施可包括实现出口部门的多样化。

38. 例如，可可豆占圣多美和普林西比出口总额的 95%。可可豆出口不受最不发达国家特有贸易优惠终止的影响，因为该国主要贸易伙伴给予零关税最惠国待遇。然而，失去该优惠可能会增大该国使可可生产增值的难度，还可能使其较难以发

<sup>15</sup> 第四节进一步详细论述了一般支助。

展其他潜在出口产品，例如鱼类和海产品，因为这些产品在潜在市场可能面临更高的关税。如果圣多美和普林西比能加入欧洲联盟普遍优惠制补充条款，便可在欧洲联盟内减轻这种影响。<sup>16</sup>

39. 所罗门群岛在失去最不发达国家特有贸易惠益后，面临的是更喜忧参半的局面。其主要出口产品为原木和木材、棕榈油、黄金、鱼类。毕业不会影响主要出口产品(原木)，其中大部分是出口到不收进口关税的中国。因此，所罗门群岛今后几年面临的主要出口难题是国内供应，而不是市场准入。根据《关于加强经济关系的太平洋协定补充条款》，<sup>17</sup> 该国对澳大利亚和新西兰出口的所有产品均可望保持免税、免配额准入。如圣多美和普林西一样，所罗门群岛如能达到加入普遍优惠制补充条款的资格，其目前对欧洲联盟的所有出口产品和大部分潜在出口产品便可保持免关税、免配额市场准入。普遍优惠制规定受惠国须执行关于人权和劳工权利的一整套核心国际公约，并须实施可持续发展和良好治理。

40. 最不发达国家还得益于其他与贸易有关的措施，如全球知识产权制度，其框架为世贸组织《与贸易有关的知识产权协议》(《TRIPS 协议》)，其中第 66.1 条中给最不发达国家以专享豁免。该豁免已延长至 2021 年 7 月(医药产品的豁免期延至 2033 年 1 月 1 日)，或延至国家不再属于最不发达国家类别的日期(以两者中较早的日期为准)。<sup>18</sup> 在这方面未具体制定平稳过渡措施。实施《TRIPS 协议》这项义务的影响取决于每个国家的具体情况。

41. 不丹、基里巴斯、尼泊尔、圣多美和普林西比、所罗门群岛、东帝汶的影响评估分析也表明，即使这些国家大多数仍高度依赖国际合作，但预计发展伙伴提供的发展援助不会有重大变化。例如，所罗门群岛的最大捐助方澳大利亚和新西兰宣布，该国毕业并不会导致官方发展援助减少。

## 四. 平稳过渡措施

### A. 现行平稳过渡措施

42. 大会第 59/209 号和第 67/221 号决议吁请发展伙伴作出努力，通过双边和多边战略及援助方案在相关国家毕业后的一段时间内支持其国家平稳过渡战略。

43. 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部长级宣言中，参与方强调成功的过渡必须基于每个已毕业国家制定的国家平稳过渡战略。参与方鼓励发展和贸易伙伴以及联合国系统继续支

<sup>16</sup> 联合国发展政策委员会：《对圣多美和普林西比从最不发达国家类别毕业后可能产生的后果的事前影响评估》。可查阅：<https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-PL-2018-5d.pdf>。

<sup>17</sup> 联合国发展政策委员会：《对所罗门群岛从最不发达国家类别毕业后可能产生的后果的事前影响评估》。可查阅：<https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-PL-2018-5e.pdf>。

<sup>18</sup> 世界贸易组织与贸易有关的知识产权问题理事会 IP/C/64(2013)号决定；世界贸易组织总理事会 WT/1/971 号决定；与贸易有关的知识产权问题理事会 IP/C/73(2015)号决定。

持最不发达国家实施过渡战略，并支持已毕业国家实现平稳过渡，避免突然削减提供给已毕业国家的官方发展援助或技术援助。此外，参与方还邀请发展伙伴和贸易伙伴考虑向已毕业国家提供此前向最不发达国家提供的贸易优惠，或采取分阶段方式予以削减，避免对这些国家的发展造成不利影响。此事应以双边形式进行。

44. 包括联合国系统在内的少数发展伙伴向所有即将毕业国家提供此类平稳过渡措施，包括提供资金、贸易优惠、旅行津贴。

45. 最不发达国家技术库成立于 2016 年，<sup>19</sup> 目的是支持最不发达国家在科学、技术、创新方面加强能力，并获得适当的技术。技术库活动的受益者是所有最不发达国家以及大会决定从最不发达国家类别毕业的国家。已毕业国家在毕业后的 5 年内可继续受益。

46. 世贸组织协定中为最不发达国家提供的特殊和区别待遇通常在毕业时终止。即将毕业的最不发达国家有可能通过谈判与成员在其需要更多时间的领域达成特别安排。最不发达国家在毕业后要享受特别过渡期或获得技术支助的，必须提出必要的提案，供世贸组织成员审议。

47. 一些给予优惠的成员向即将毕业的最不发达国家长期提供免关税市场准入。例如，欧洲联盟自 2012 年以来普遍实施了一项平稳过渡措施，延长“除武器之外一切产品”倡议所提供惠益的享受期限。该过渡期为毕业后的 3 年。

48. 2016 年 12 月，强化综合框架通过其董事会的决定重申已毕业国家在毕业后的 5 年内可继续获得该框架的支助。迄今为止，该框架支持了除博茨瓦纳以外的所有已毕业国家。例如，赤道几内亚处于该框架进程的初始阶段，目前正在开展关于贸易一体化的诊断性研究。

49. 联合国资本发展基金《2018-2021 年战略框架》阐明了其提供平稳过渡支助的新方式。该方式以需求为依据并规定时限，旨在确保现有方案得以完成。在毕业之后头 3 年，方案的供资办法与毕业前相同，然后有可能再延长两年，费用以分摊方式支付。

50. 联合国气候变化框架公约启动了一项进程，以审查根据该公约和《巴黎协定》向最不发达国家提供支助和灵活待遇的情况，同时还审查此类规定如何能协助最不发达国家按照第 67/221 号决议<sup>20</sup> 从最不发达国家地位平稳过渡。

51. 2011 年，大会在第 65/286 号决议中决定应请求在现有资源内向已毕业最不发达国家提供出席大会届会的旅行支助津贴，期限为与相关国家发展情况相适应的一段时期，最长为期三年。此外，一些联合国机构也在毕业后提供旅行津贴，但这通常根据资金情况而定。这方面的例子如国际电信联盟提供出席会议的研究金。

52. 大会在第 67/221 号决议中请各发展伙伴在分配援助方面考虑到最不发达国家标准，避免突然变化。欧洲联盟已在某种程度上这样做，但这项规定的执行总体而言是有限的。

<sup>19</sup> 见 A/71/363。

<sup>20</sup> 见 FCCC/SBI/2017/19。

## B. 联合国系统对毕业进程的支持

53. 大会在其第 68/224 和 69/231 号决议中请由最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室领衔的联合国系统所有相关组织对渴望毕业的最不发达国家提供必要支持，帮助其制定毕业和平稳过渡战略。联合国系统各实体向所有即将毕业和已毕业国家提供支持，形式为为各国交流经验举办讲习班、向具体国家派遣访问团。例如，联合国多个机构 2016 年对安哥拉派出了联合访问团，以支持拟订平稳过渡战略。

54. 高级代表办公室与孟加拉国政府 2017 年在达卡联合举办了主题为“实现可持续毕业”的会议。与会者评估了毕业的潜在影响，探讨了如何开展必要准备工作，以充分应对因最不发达国家专享支助被削弱而变化的环境，研究了如何推动毕业势头以保持国家发展轨迹，以期到 2030 年实现可持续发展目标。会议成果载于共同主席的总结。<sup>21</sup>

55. 亚洲及太平洋经济社会委员会与不丹政府于 2017 年 11 月在廷布共同举办了主题为“制定国家政策和战略，为从最不发达国家类别毕业做准备”的区域能力建设讲习班。

56. 2017 年底，高级代表办公室成立了毕业与平稳过渡问题机构间工作队，目的是为即将从最不发达国家类别毕业的国家提供更强有力和协调一致的联合国全系统支持。工作队定期召开会议，在这一领域提供具体支助。

57. 发展政策委员会秘书处开发了名为 Gradjet 的网上平台，提供关于毕业的信息和分析，并就各国政府在毕业前、毕业期间和毕业后可以开展的活动提供有针对性的分析和背景资料。

58. 发展政策委员会还与已毕业国家的政府协商，监测这些国家的发展进展情况。监测在毕业生生效后三年内每年一次，此后每三年一次，以补充对最不发达国家类别的两次三年度审查。<sup>22</sup> 然而，国际社会不讨论已毕业国家编写的报告。

59. 2016 年《内罗毕共识》要求贸发会议协助最不发达国家在从最不发达国家类别毕业方面取得进展并做好准备，包括制定促进平稳过渡的战略，清楚地了解毕业后的环境和挑战，同时清楚地了解必须建设生产能力并促进可持续毕业所需的结构转型。

60. 总的来说，向所有已毕业国家提供的平稳过渡措施范围有限。有明显的迹象表明需要对平稳过渡提供更多支持，以缓解获建议毕业国家的问题。平稳过渡支助主要基于即将毕业国家及其发展伙伴间的谈判，因此也就取决于即将毕业国家的谈判技巧。

61. 并非所有即将毕业和已毕业的国家都建立了协商机制和(或)制定了平稳过渡战略。此外，平稳过渡措施是国际支助措施在有限时间内的持续，但并不是为了解决已毕业国家可能具有的新挑战。因此，毕业后需要更全面的平稳过渡措施和额外支助。

<sup>21</sup> 可查阅：[http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2017/12/Co-chairs-summary\\_13Dec.pdf](http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2017/12/Co-chairs-summary_13Dec.pdf)。

<sup>22</sup> 见第 67/221 号决议。

## 五. 毕业后可获得的普遍支持

### A. 发展和气候融资

62. 毕业后国家将继续获得外部支持，但其形式和方式可能各不相同。大多数发展伙伴表明，受援国是否具有最不发达国家地位不是分配官方发展援助的主要标准，因此对于已毕业国家，这种援助预计不会因为毕业而改变。然而，有些捐助方可能把赠款改为优惠贷款，或提高优惠贷款利率。

63. 并不是所有国际组织和供资机构都使用最不发达国家类别和标准进行援助和信贷分配。例如，世界银行国际开发协会的拨款资格取决于一国的相对贫穷状况，其指标定为每年更新的人均国民总收入数字低于所确定门槛值(2018 年财政年度为 1 165 美元)以及无可靠信用。根据国际开发协会所定周期，协会的毕业每 3 年才生效一批，而且之前须审查国家的具体情况。由于小国的例外性，协会还支持几个超出业务上限的小岛屿经济体。截至 2018 年 5 月，除安哥拉外的所有最不发达国家(包括混合型国家)都有资格获取协会的资源。<sup>23</sup> 在到目前为止已经毕业的 5 个最不发达国家中，只有两个(博茨瓦纳和赤道几内亚)也是协会的已毕业国家。

64. 获得应对气候变化的资金对于已毕业国家尤为重要，因为它们往往仍然极易受到气候变化的影响。虽然毕业后将不再获得全球环境基金下的最不发达国家基金，但仍将继续获得绿色气候基金。绿色气候基金董事会对最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家使用最低拨款下限。董事会第 6 次会议决定，给这些脆弱国家的气候变化适应拨款下限目标是 50%。因此，小岛屿发展中国家和(或)非洲最不发达国家在毕业后将继续获得绿色气候基金，而该基金预计将成为数额最大的专项气候基金。例如，萨摩亚 2016 年从绿色气候基金获得一笔 5 800 万美元赠款，用于一个洪水管理和控制项目。

### B. 与贸易有关的支助

65. 如下文所述，在一国从最不发达国家类别毕业后(在许多情况下是经过平稳过渡期后)，该国通常继续享受发达国家的普遍优惠制方案，并继续享受源自双边或区域协定的其他优惠条件。此外，最不发达国家的一些主要出口产品(如石油和矿物)在主要市场的最惠国关税为 0，因此将不受毕业影响。

66. 关于进入欧洲联盟市场的问题，在毕业后三年过渡期之后，国家将不再受益于“除武器之外一切产品”安排。它们将遵循标准的普遍优惠制安排，除非缔结更有利的优惠市场准入安排。已毕业的最不发达国家已批准并有效执行了 27 项与普遍优惠制相关的公约(其中涵盖人权和劳工权利、环境保护和善治问题)，有资格享受普遍优惠制补充条款，其提供的关税优惠比标准系统力度更大。<sup>24</sup> 已

<sup>23</sup> 名单可查阅：<http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>。

<sup>24</sup> 对于连续三年被世界银行列为中等偏上收入国家的各国，一旦它们失去最不发达国家地位和“除武器之外一切产品”优惠，就丧失了受益于普遍优惠制或该制度补充条款的资格。

毕业国家如果来自非洲、加勒比和太平洋国家集团且已与欧洲联盟签署了《经济伙伴关系协定》，则可保留免关税、免配额市场准入。

67. 太平洋岛屿国家不论其最不发达国家地位如何，之前均通过《南太平洋区域贸易和经济合作协定》免关税、免配额进入澳大利亚和新西兰市场。尚未生效的《关于加强经济关系的太平洋协定补充条款》互惠安排保持了这一市场准入，但要求太平洋岛屿成员除了执行促贸援助条款，还要逐步降低进口关税，并对外来服务贸易和投资放宽限制。

68. 安哥拉、佛得角及圣多美和普林西比等一些非洲国家继续通过不与最不发达国家地位挂钩的《非洲增长和机会法》以优惠方式进入美国市场。

69. 这种一般性市场准入可能为已毕业国家提供一些好处，但能否利用(普遍优惠制下)更多普遍优惠办法在很大程度上取决于已毕业最不发达国家与其他发展中国家展开竞争的能力。这往往受到其有限的体制能力、人力和生产能力制约。

70. 因此，有必要帮助即将毕业的最不发达国家适应竞争性的国际贸易环境。为帮助即将毕业的最不发达国家融入全球贸易，国际社会发出了一些呼声，包括：在削减针对最不发达国家的优惠方面循序渐进，以及将适用于最不发达国家的现有特殊和差别待遇的规定延长适当期限。

71. 由于越来越多最不发达国家达到毕业标准，毕业问题可能在世贸组织中得到更多关注。最不发达国家集团最近提交了一份文件，其中寻求让世贸组织成员允许已毕业的最不发达国家继续根据《补贴与反补贴措施协定》为工业产品提供出口补贴。<sup>25</sup> 此外，最不发达国家的贸易部长在 2017 年 12 月举行的世贸组织部长级会议期间通过宣言，要求贸易伙伴为最不发达国家的毕业采取积极行动，并确定了供世贸组织成员审议的一些措施。<sup>26</sup>

## 六. 已毕业国家的经验

72. 关于毕业标准，5 个已毕业国家<sup>27</sup> 大多继续朝着较高人均国民总收入、较高人力资产、较低经济脆弱性的轨迹发展(见图 2)。<sup>28</sup>

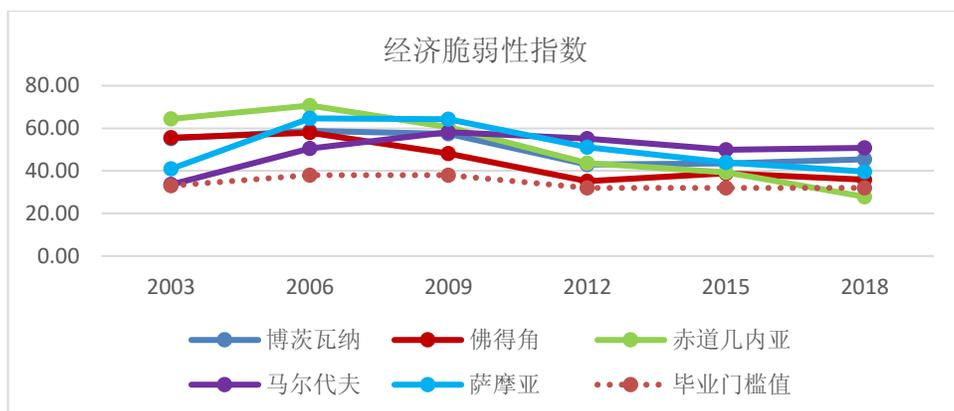
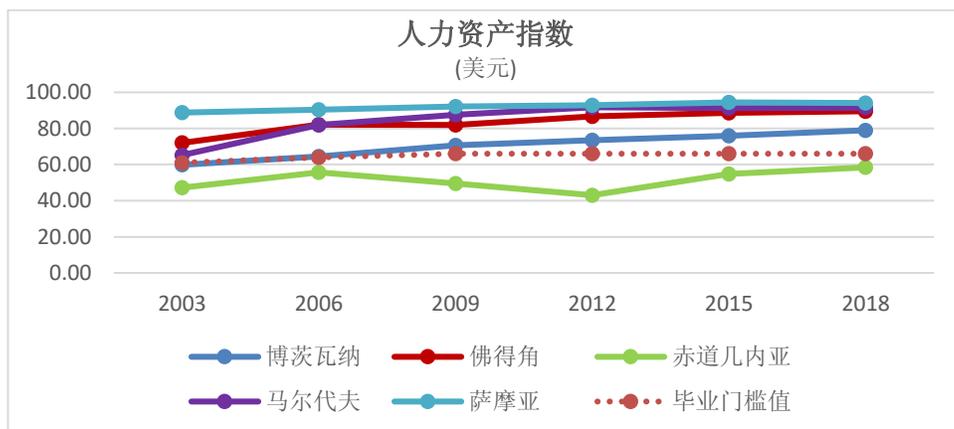
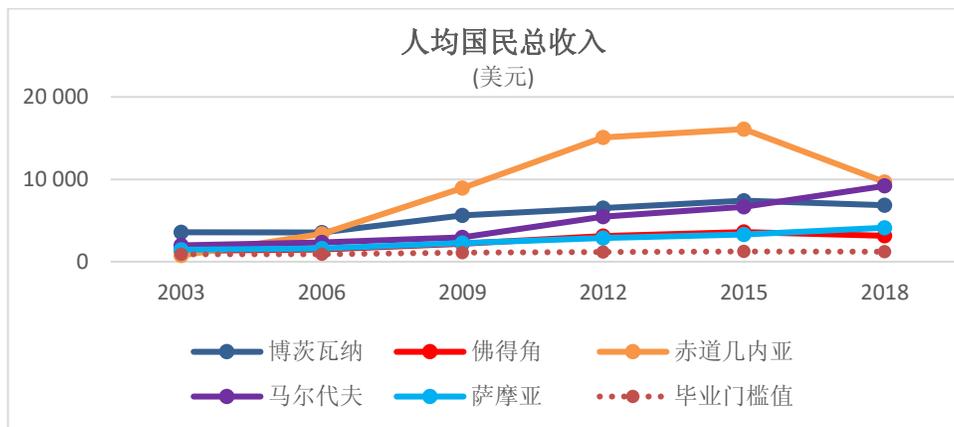
<sup>25</sup> 世界贸易组织(世贸组织):“中非共和国代表团以最不发达国家集团的名义所发出的关于为允许国民生产总值低于 1 000 美元的已毕业最不发达国家根据《补贴与反补贴措施协定》附件七(B)受益所采取的措施的函电”(世贸组织文件 WT/GC/W/742)。

<sup>26</sup> 世贸组织:“最不发达国家贸易部长会议, 2017 年 12 月 9 日, 阿根廷布宜诺斯艾利斯, 最不发达国家部长宣言”(世贸组织文件 WT/MIN(17)/40)。

<sup>27</sup> 由于赤道几内亚 2017 年 6 月才毕业, 没有该国毕业后时期的数据, 因此以下分析不涵盖该国。

<sup>28</sup> 见 <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-data-retrieval.html>。

图 2  
已毕业国家的最不发达国家标准，2003–2018 年



资料来源：发展政策委员会网站。

73. 博茨瓦纳 1994 年毕业时，没有任何支持毕业或平稳过渡的程序。即使博茨瓦纳人均国民总收入和人力资产指数值相对较高，但由于其人口少、位置偏远且集中于出口，仍然脆弱，经济脆弱性指数仍高于毕业门槛值。国内生产总值的出

口份额从 1994 年的 48% 增加到 1997 年的 61%，且直到 2008 年依然接近或超过 50%。给予博茨瓦纳的官方发展援助在毕业后保持相对平稳，2000 年后出现剧烈波动。

74. 2007 年毕业的佛得角继续在发展方面取得进展。其人均国民总收入继续增加，人力资产指数高，已接近最大值，但 2018 年其经济脆弱性指数得分仍略高于毕业门槛值，主要原因是人口较少。2007 年至 2010 年，对佛得角的官方发展援助大幅增加，然后 2011 年至 2016 年下降到 2007 年前的水平。出口在国内生产总值中所占份额从 2006 年的 45% 下降到 2009 年的 31%，但随后在 2012 年至 2014 年间增加到大约 40%。1994 年后外国直接投资份额占国内生产总值在份额增加，但波动很大。2009 年佛得角的外债存量开始增加(占 44%)，2015 年达到国民总收入的 100%。基金组织和世界银行已将佛得角归类为受债务困扰风险很高的国家。因此，佛得角目前在获得发展筹资方面有一定的困难。

75. 发展政策委员会 2000 年首次建议马尔代夫毕业，大会 2004 年表示注意到马尔代夫已毕业。2006 年，由于发生海啸，大会决定将马尔代夫毕业推迟到 2011 年。此后，人均国民总收入在毕业后继续增加，2018 年达到毕业门槛值的七倍以上。但是，经济脆弱性指数仍然远高于毕业门槛值，这反映出该国面积小、位置偏远和极易受到气候变化影响的结构性挑战。总体而言，马尔代夫的发展进展似乎没有受到毕业影响。

76. 对马尔代夫的官方发展援助保持在毕业前的同等程度，2013 年起甚至略有增加。然而官方发展援助的组成发生了变化，更高比例的捐助来自经济合作与发展组织发展援助委员会成员以外的国家，其中包括中国、印度和沙特阿拉伯。出口在国内生产总值中所占的份额保持稳定，2012 年至 2014 年约为 86-90% (“除武器之外一切产品”实施期结束时)，之后降至约 80%。2017 年底，马尔代夫与中国签署了自由贸易协定。2011 年外国直接投资份额在马尔代夫国内生产总值中所占比重飙升，此后在毕业之前仍然高于平均数。因此，毕业似乎没有对马尔代夫获得发展筹资产生重大影响。但是，该国被列为受债务困扰风险很高的国家。

77. 萨摩亚于 2014 年 1 月 1 日毕业，此前由于 2009 年该国遭受海啸袭击，大会决定推迟原计划 2010 年 12 月的毕业。其人均国民总收入和人力资产指数在毕业后继续增加。经济脆弱性指数得分在毕业后略有下降，但仍远高于毕业门槛值。

78. 2010 年对萨摩亚的官方发展援助大幅增加，在毕业后保持在更高的水平。出口在国内生产总值中所占的份额在毕业后继续保持稳定，但处于低于 30% 的低位。部分原因可能是，根据普遍优惠制，该国能以零关税向欧洲联盟出口椰子油等多种主要出口产品。然而，偿债额占出口总额的份额从 2013 年的 6% 增加到 2015 年的 9.4%，这仍然很高，意味着受债务困扰的风险很高。

79. 根据已毕业国家的经验，可以得出的结论是，这些国家在发展方面继续取得进展，主要是在人均国民总收入和人力资产指数方面。然而，正如其经济脆弱性指数得分高于毕业门槛值所显示的那样，这些国家仍然非常脆弱。虽然已毕业国家继续获得官方发展援助等外部支助，但支助方式发生了一些变化。例如，多边

金融机构和新兴双边捐助方增加贷款有可能使外债增加。已毕业国家中的三个小岛屿发展中国家被评为受债务困扰的风险很高。

80. 已毕业国家虽然在发展伙伴的支持下在发展方面继续取得进展，但关于毕业效果的不确定性依然存在，这显示出需要更多针对具体国家的分析和支助。

## 七. 对毕业的专门支助

81. 从最不发达国家类别毕业标志着实现了一个重要里程碑，但已毕业国家不应因其取得进展而受到惩罚。在区域一级，亚洲及太平洋经济社会委员会第七十四届会议认识到，最不发达国家的毕业进程应辅之以一套适当的奖励和支持措施，以避免损害其发展进程。因此，国际社会应当按照即将毕业国家的优先事项，提供具体支持。这可能包括支持执行平稳过渡战略的技术援助和政策咨询，以确保持续经济多样化和结构转型、解决毕业后的挑战、支持在实现可持续发展目标方面取得进展。这些专门的新支助措施是对平稳过渡措施的增加和补充。这种支持将向最不发达国家发出强有力的信号，即毕业是一个成就，国际社会随时准备支持其过渡到下一个发展水平。

82. 虽然应按照即将毕业国家的需要提供具体支助，但以下措施可成为一揽子专门支助计划的组成部分：

(a) 需要更深入地分析毕业的潜在影响并确定更多支助，以应对毕业的挑战。在一国被首次认定具有毕业资格后不久(而不是在发展政策委员会进行下一次三年期审查前)，编写早期影响评估报告可以作为这方面的第一步，但可能需要更多的分析，以应对过渡到下一个发展阶段的挑战；

(b) 能力建设可以促进获得新的融资来源，包括国内和国际资源的混合融资。有证据表明，最不发达国家和已毕业国家在获取提供给它们的具体资金(如气候变化融资)方面面临着挑战。这方面的措施可以包括就可获得的优惠融资资源提供汇总信息，以及为筹备优先部门的可获银行融资项目提供专门支助。可以覆盖各种资金来源，包括私营部门资金及各国根据南南和三方合作分配的资金；

(c) 由于已毕业国家获得的赠款预计将减少，有必要增加获得私人融资、绿色债券融资和国民生产总值指数债券等其他筹资手段的途径。在这方面，通过多边投资担保机构等方面进行信用评级和风险管理措施可以有所助益。必须使信用评级机构和其他有关机构对国家从最不发达国家类别毕业一事增强意识，以了解所取得的进展。此外，由于多个已毕业国家面临债务困扰的风险很高，必须解决已毕业国家的债务可持续性问题的，例如通过使用债务转换的办法加以解决；

(d) 即将毕业国家也需要在享受贸易的潜在好处方面获得具体支持。这可以包括对出口商的能力建设，使其应对不同类型的市场准入，以及对政府官员就贸易协定进行谈判的能力建设，使毕业国家能够利用新市场。此外，还可以提供法律和技术援助，以获得非最不发达国家特有的贸易优惠，例如欧洲联盟的普遍优惠制补充条款优惠；

(e) 可让发展和贸易伙伴及私营部门等各利益攸关方汇聚一堂，为即将毕业的国家提供平台，展示所取得的进展和投资机会，例如商业环境的改善和机构能力的加强。这一平台可以用于吸引各种来源的资金，包括外国直接投资；

(f) 对于即将毕业国家，应该协助其就落实可持续发展目标所有 17 个目标这项工作进行成本计算、筹资和监测，特别要注意对可持续毕业产生巨大影响的社会发展问题；

(g) 通过为最不发达国家建立加强知识产权制度提供技术援助，将使它们在毕业后能够遵守与知识产权有关的义务。落实知识产权制度应该是国家平稳过渡战略的一个组成部分，其中要考虑到本国国情。这方面的援助应在早期阶段扩展到即将毕业国家。

## 八. 结论

83. 2018 年发展政策委员会三年期审查所确定的毕业国家数目多于以往任何一次审查。有更多国家跨过毕业门槛值，反映出取得了相当大的社会经济进展。然而，要达到伊斯坦布尔《行动纲领》所载的目标，必须进一步加快毕业，因此需要重振势头，作出持续的努力。按照《行动纲领》中的商定，最不发达国家需要持续且专门的国际支持，以加快执行其所有优先领域，并实现可持续发展目标。除了增加官方发展援助，还应当加强贸易优惠的利用，为此要减少非关税壁垒，包括采用更灵活的原产地规则。

84. 从最不发达国家类别毕业不是一个机械性的进程。经济和社会事务部编写的事先影响评估报告、贸发会议编写的脆弱性概况和国家的意见，在发展政策委员会审议是否建议一国毕业时都被考虑在内。获建议毕业的国家应在已取得进展的基础上再接再厉，利用向下一个发展阶段过渡中出现的新机遇。

85. 然而，已毕业国家由于容易遭受各种危机和冲击，将继续面临各种挑战。重要的是，要确保离开最不发达国家类别不会干扰即将毕业国家的发展。为确保可持续和不可逆转的毕业，应特别关注将从最不发达国家地位毕业国家的平稳过渡，使这一进程符合过渡战略，同时考虑到每个国家的具体发展情况。发展伙伴可以发挥关键作用，为支持即将毕业国家适应毕业后现实情况的努力提供能力建设。

86. 虽然载于大会第 67/221 号决议的规定为可预测的毕业和平稳过渡提供了坚实基础，但自 2015 年以来在执行方面没有取得显著进展。<sup>29</sup> 针对达到毕业门槛值的最不发达国家数目的增加，并考虑到其持续的脆弱性，必须以可预测的方式提供更多平稳过渡措施。

87. 毕业与平稳过渡战略应纳入国家发展战略和捐助方援助战略。应在毕业进程的早期阶段考虑到拟订这些战略的周期。建议那些被认定有资格毕业的国家建立协商机制，以让所有相关捐助方和利益攸关方参与其中，尽早制定过渡战略。该

<sup>29</sup> 2015 年编写了最近一份秘书长关于平稳过渡措施的执行、实效和增值情况的报告(A/70/292)。

战略应具有足够的灵活性，以适应在这一过程中可能出现的新挑战，并确保政策的一致性。该战略应当基于仔细分析失去针对最不发达国家的国际支助措施将如何影响该国经济，并为可持续毕业铺平道路。

88. 发展伙伴应将最不发达国家标准(即人均国民总收入、人力资产指数、经济脆弱程度指数)适用于其援助分配过程，包括在毕业后也如此。这么做将是内在的平稳过渡措施，并确保官方发展援助的分配更稳定、更可预测。

89. 联合国实体承诺将自己一定比例的资源划拨给最不发达国家的，必须根据每个即将毕业国家的具体发展情况，考虑以可预测的方式、在固定的时间范围内延长和分阶段取消给予已毕业国家的支持措施。联合国发展系统还必须在拟订平稳过渡战略以及执行该战略和采取后续行动方面，向即将毕业国家提供必要的支助。

90. 应作出努力，确保大会最近通过的关于重新定位联合国发展系统的决议进一步支持平稳过渡进程。为此要确保以下方面：得到振兴的联合国发展援助框架充分作出这方面的考虑；得到重振的驻地协调员一职扮演大会决议规划的协调人角色；联合国国家工作队的组成和努力都以支持毕业进程为导向。

91. 为了加强平稳过渡措施的有效性，必须进一步加强对这些措施的监测并采取后续行动。会员国可考虑在毕业后的某一段时间内，在经济及社会理事会的主持下对已毕业国家平稳过渡战略的执行情况采取政府间后续行动和进行监测。

92. 通过对已毕业国家提供综合性、制度化、可预测的财政和技术援助，应该能够补偿逐步取消专门针对最不发达国家的支助所带来的损失。这方面的措施可包括支持调动更多国内资源，加强国内资本市场，使出口多样化和建立能力，以加强抵御外部冲击和自然灾害的能力。

93. 毕业问题机构间工作队和发展政策委员会及其他行为体应继续努力确定专门的支助，应对通过毕业从一个发展阶段向另一个发展阶段过渡方面的具体挑战。

94. 最后，在下一份支援最不发达国家行动纲领中，必须反映加强对于毕业及未来发展的支助这项行动，以进一步加快进展，并确保所有此类国家专门为达到毕业标准而采取步骤。