



大会

Distr.: General
6 August 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 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

平稳过渡措施和毕业支持的执行、实效和增值情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据第 [73/242](#) 号决议提交的。大会在该决议中请秘书长向大会第七十六届会议提交一份进展报告，说明涵盖即将毕业和近期毕业国家的平稳过渡措施的执行、实效和增值情况，包括支持已毕业国家沿着发展道路前进的新的专门措施，以及联合国系统在国家从最不发达国家类别毕业期间为其提供支持而采取的举措。

* [A/76/150](#)。



一. 导言

1. 第五次联合国最不发达国家问题会议将于 2022 年 1 月 23 日至 27 日在卡塔尔多哈举行，这次会议恰逢最不发达国家类别建立五十周年。这一类别为低收入国家，其可持续发展面临严重的结构性障碍。该类别最不发达国家从 1971 年最初的 25 个，增加到 2003 年的 50 个。2020 年 12 月，最不发达国家类别成员降至 46 个。从该类别毕业的国家有瓦努阿图(2020 年)、赤道几内亚(2017 年)、萨摩亚(2014 年)、马尔代夫(2011 年)、佛得角(2007 年)和博茨瓦纳(1994 年)。
2. 二十年来，最不发达国家减少了贫困，并实施了一些结构性变革。然而，最不发达国家与其他发展中国家的差距几乎没有缩小，证实与其他发展中国家相比最不发达国家的可持续增长继续面临更为严重的障碍。
3. 在《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》十年即将结束之际，2019 冠状病毒疾病(COVID-19)大流行又暴露了最不发达国家长期存在的脆弱性，疫情在全世界蔓延的同时，对这些国家的发展成果构成了威胁。
4. 发展政策委员会 2021 年三年期审查发现，2017 年至 2019 年的统计数据显示，越来越多的最不发达国家在达到毕业标准方面取得了显著进展，将有资格从该类别毕业。
5. 本报告分析了毕业进程的最新发展，以及如何支持即将毕业和已经毕业国家走上可持续发展的道路。¹ 报告还跟踪了平稳过渡措施，即在毕业后的有限时间内向最不发达国家提供支持，包括联合国系统在最不发达国家毕业期间为支持这些国家而采取的举措的执行进展、实效和增值情况。

二. 不确定世界中的毕业之路

6. 最不发达国家在发展政策委员会三年期审查中连续两次符合三项毕业标准中的两项，就有资格从该类别毕业。这三项标准是：(a) 人均国民总收入；(b) 人力资产指数；(c) 经济脆弱性指数。² 根据纯收入标准，如果一国人力资产仍然很低，非常脆弱，但人均国民总收入已经达到两倍于毕业门槛的高水平，而且这一收入水平被认定具有可持续性，这个国家同样符合毕业标准。2021 年审查确定的毕业门槛为 1 222 美元，纯收入毕业门槛为 2 444 美元。大会第 59/209 号决议提出的标准程序规定，从第二次达到毕业标准到实际毕业需要三年时间。由于几个即将毕业的国家面临各种困难，大会破例延长了这些国家的过渡期。
7. 过去十年，50 个最不发达国家和最近毕业的国家³ 中有 20 个达到毕业标准。这是一项了不起的成就，首先应归功于这些国家，其次是国际社会努力的结果，尽管这项成就略低于《伊斯坦布尔行动纲领》规定的一半最不发达国家达到毕业标准的总体目标。相比之下，上个十年(2000-2010 年)只有 7 个最不发达国家达到

¹ 秘书长关于这一主题的上次报告见 A/73/291。

² 关于这三项标准的说明，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网站 www.un.org/ohrrls/content/ldc-category。

³ 46 个最不发达国家以及 4 个最近毕业的国家共有 50 个。在目前的 46 个最不发达国家中，16 个至少一次达到毕业标准。

毕业标准。⁴ 实际毕业的进展也在加快，但速度还是缓慢：2011 年至 2021 年有 4 个国家毕业，2000 年至 2010 年仅有 1 个国家毕业。

8. 目前，不丹、安哥拉、圣多美和普林西比、所罗门群岛四国定于 2023 年从最不发达国家类别毕业。2021 年，经济及社会理事会批准孟加拉国、老挝人民民主共和国和尼泊尔于 2026 年毕业。发展政策委员会建议基里巴斯和图瓦卢毕业，但经济及社会理事会商定在 2024 年重新考虑这项建议。委员会将关于缅甸和东帝汶的决定推迟到 2024 年。此外，五个国家(柬埔寨、科摩罗、吉布提、塞内加尔和赞比亚)在 2021 年委员会审查中首次达到毕业标准。当前最不发达国家类别成员，包括迄今为止的列入和毕业时间，见下表：

最不发达国家类别成员，包括迄今为止的列入和毕业时间

最不发达国家行动方案	年份	最不发达国家 类别列入/毕业	国家
《伊斯坦布尔行动纲领》 (2011-2021)	2020	毕业	瓦努阿图
	2017	毕业	赤道几内亚
	2014	毕业	萨摩亚
	2012	列入	南苏丹
	2011	毕业	马尔代夫
《布鲁塞尔行动纲领》 (2001-2011)	2007	毕业	佛得角
	2003	列入	东帝汶
	2000	列入	塞内加尔
《巴黎行动纲领》 (1990-2001)	1994	毕业	博茨瓦纳
	1994	列入	安哥拉、厄立特里亚
	1991	列入	柬埔寨、刚果民主共和国、马达加斯加、所罗门群岛、赞比亚
	1990	列入	利比亚
新的实质性行动纲领 (1980-1990)	1988	列入	莫桑比克
	1987	列入	缅甸
	1986	列入	基里巴斯、毛里塔尼亚、图瓦鲁
	1985	列入	瓦努阿图
	1982	列入	吉布提、赤道几内亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、多哥
列入有利于最不发达国家特别措施的第二个联合国发展十年国家发展战略	1981	列入	几内亚比绍
	1977	列入	
	1975	列入	共和国、冈比亚
最不发达国家类别建立 (1971)	1971	列入	阿富汗、贝宁、不丹、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、乍得、埃塞俄比亚、几内亚、海地、布隆迪、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马尔代夫、马里、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、索马里、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、也门

⁴ 这些国家是佛得角、马尔代夫、萨摩亚、赤道几内亚、图瓦卢、瓦努阿图和基里巴斯。基里巴斯在 2006 年达到标准，但 2009 年没有达到。

9. 毕业固然标志着最不发达国家在发展进程中取得了重要成就，但相关国家将失去最不发达国家特有的利益和其他有利安排，与毕业有关的挑战往往引起重大关切。但是，丧失利益的影响取决于该国在毕业前使用利益的效率。

10. 此外，很少国家在毕业时达到了经济脆弱性指数阈值，它们非常脆弱，特别容易受到气候变化、自然灾害及其他冲击和危机的影响。这给它们今后的可持续增长和发展带来严重挑战，需要作出一致努力，确保毕业国家的可持续毕业和平稳过渡。根据《伊斯坦布尔行动纲领》，向最不发达国家提供的支持有了重大改进，以使其在取得发展进步的基础上实现毕业。⁵ 鉴于在 COVID-19 疫情中实现更好重建的必要性，未来十年对于确保毕业的成功和可持续性至关重要。同样重要的是，第五次联合国最不发达国家问题会议将通过新的《行动纲领》，使尚未达到毕业资格的最不发达国家能够在未来十年在实现可持续发展目标方面取得充足进展，最终脱离最不发达国家类别。

11. 制定实施国家平稳过渡战略是确保即将毕业国家顺利走上可持续毕业道路的主要工具。战略将列出潜在的利益损失，确定有效的应对措施，调整体制和法律框架使之与国际义务对接。国家、区域和全球各级的联合国系统以及贸易和发展伙伴的合作，对于支持可持续毕业和平稳过渡作用重大。针对毕业国家的要求，经济和社会事务部发展政策委员会秘书处编写了平稳过渡战略指导说明，帮助即将毕业的国家制定国家平稳过渡战略。

12. 为了制定有利于顺利毕业的政策，必须对可能延长毕业进程的原因进行评估。大会多次批准延长毕业前的准备期，主要是因为重大外部冲击破坏了即将毕业国家的社会经济进步。当前的 COVID-19 疫情是最近的一个最明显的例子。疫情继续对最不发达国家的发展产生严重的负面影响，可能使这些国家取得的可持续发展成果出现倒退，从而影响毕业前景。

13. 发展政策委员会在当前的卫生和社会经济危机期间召开会议，建议孟加拉国、老挝人民民主共和国和尼泊尔在经过五年的长期准备期后毕业。延长准备期十分必要，这些国家需要为毕业做好准备，同时规划疫后恢复，执行各项政策战略，夺回疫情冲击造成的经济和社会损失。这些国家顺利脱离最不发达国家类别，还应对疫情的影响进行认真监测和分析，并得到具体的过渡支持。⁶ 经济及社会理事会第 2021/11 号决议对发展政策委员会在建议中表达的这一观点表示认可，并建议大会决定孟加拉国、老挝人民民主共和国和尼泊尔的毕业在大会注意到这些国家的毕业建议五年后生效。理事会并指出，如果大会就这三个国家的五年准备期作出决定，发展政策委员会将在 2024 年三年期审查中确定这一时期是否足以管理疫情的影响，并将提出新的建议，包括是否有必要进一步延长准备期。这一规定为即将脱离最不发达国家类别的国家增加了新的保证，即它们的发展进程不会因为脱离该类别而中断或倒退。

⁵ 秘书长关于 2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领执行情况的报告(A/76/71-E/2021/13)。

⁶ 见《经济及社会理事会正式记录，2020 年，补编第 13 号》(E/2021/33)。

14. 委员会还将疫情影响纳入其推迟就东帝汶提出建议的理由。经济及社会理事会建议，由于疫情的影响，考虑将基里巴斯和图瓦卢的毕业推迟到 2024 年，而大会第 75/259 号决议将疫情列为安哥拉准备期延长至 2024 年的理由。疫情还增加了在 2021 年达到毕业标准的国家到 2024 年不再符合标准的风险。疫情对可持续发展的重大负面影响也将使所有其他最不发达国家无法按期实现毕业愿望。

15. 在过去十年毕业的四个国家中，由于重大灾害(2005 年马尔代夫海啸、2010 年萨摩亚海啸、2015 年瓦努阿图气旋)，有三个国家通过大会决议将准备期延长了三年。发展政策委员会在 2018 年三年期审查中推迟毕业建议时，也提到了 2015 年尼泊尔地震。这一行动突出了减少灾害风险对于可持续脱离最不发达国家类别的重要性。

三. 毕业标准和程序的改进

16. 在大会和经济及社会理事会 2017 年授权进行多年期全面审查后，发展政策委员会于 2020 年修改了最不发达国家毕业标准。审查简化了三项标准的结构，并提高了性别不平等、营养不良和环境脆弱性的重要性。⁷

17. 2020 年，委员会还改进了程序，以减少毕业过程中的信息不足和不确定性。经济和社会事务部编写的影响评估和联合国贸易和发展会议(贸发会议)编写的脆弱性简介，即将合并成为共同的“毕业评估”，将通过联合国其他实体，特别是联合国国家工作队的投入得到加强，并作为平稳过渡战略考虑的内容。

18. 委员会的一名成员被任命为国家报告员，以确保委员会对该国的专门关注。毕业框架列入了一套补充指标，为委员会和各国确定可持续发展挑战和阐述最不发达国家标准没有完全涵盖的脆弱性提供了新的筛选工具。随着标准的完善，新的补充毕业指标也使最不发达国家毕业框架与《2030 年可持续发展议程》进一步对接。委员会还承诺在毕业建议中列入一项说明，述及标准的三年准备期是否够长，不超过五年的更长时期对平稳过渡是否必要。

19. 2017 年以来，由联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室牵头的最不发达国家毕业问题机构间工作队发挥积极作用，加强联合国对毕业的支持，集中关注即将毕业的国家，并避免工作重复。在高级代表办公室主任的主持下，机构间工作队与联合国驻地协调员和国家工作队密切合作，在发现一国首次达到毕业标准后不久，不断加强联合国全系统对该国的协调支持。最近，与塞内加尔、柬埔寨、吉布提、科摩罗和赞比亚的驻地协调员进行了协商。此后，要求驻地协调员办公室与有关政府的对应方进行落实，并且可以根据需求组织进一步协商。事实证明，这种协商有助于减少毕业进程中的不确定性。

20. 此外，发展政策委员会最近提议国际社会采取行动，以便更有效地监测毕业情况，因为委员会注意到，按照大会第 67/221 号决议和经济及社会理事会关于发展政策委员会报告的经常性决议的要求，即将毕业国家和已经毕业国家对监测机

⁷ 见《经济及社会理事会正式记录，2020 年，补编第 13 号》(E/2020/33)。

制的参与程度很低。⁸ 近年来，对毕业的监测变得更加紧迫，许多即将毕业和已经毕业的国家都遭遇了外部经济冲击、流行病、人道主义危机或自然灾害造成的危机和紧急情况。因此，持续监测、预警系统、建设复原力以及在国家和全球层面制定迅速有效的应对政策，已经成为各国脱离最不发达国家类别过渡管理的关键问题。

21. 拟议行动包括在监测机制中建立危机应对程序，应对年度监测周期内发生的危机和紧急情况。这种应对使委员会能够分析危机或紧急情况对平稳过渡的影响，并与有关国家和机构间工作队相关成员协商，提出行动建议。可能的对策包括由联合国驻地协调员召开发展和贸易伙伴圆桌会议，以及建议大会延长准备期。危机应对进程可以应本国、驻地协调员或委员会的请求启动，也可以由涉及具体危机指标和阈值的数据启动。应利用联合国系统和其他国际实体现有的危机管理专门知识，避免工作重复。应加强与高级代表办公室及其最不发达国家国家协调中心网络、联合国国家工作队、联合国区域委员会和机构间工作队成员的合作，加强即将毕业和已经毕业国家的能力建设，并利用视频会议扩大发展政策委员会秘书处编写的年度监测报告的覆盖面。应提高发展政策委员会秘书处和机构间工作队其他成员分析和确定支持需求的能力。最后，可以用发展合作论坛的一个部分专门讨论最不发达国家毕业支持问题，以加强定期监测，并提高对危机的关注度。

四. 即将毕业和最近毕业国家的毕业经历

22. 大会在第 67/221 号决议中强调，成功过渡的必要基础是，每个即将毕业的国家都应在大会注意到一国可以毕业建议提出之日起至毕业生效之日期间，在本国领导下并在《支援最不发达国家行动纲领》所有利益攸关方的适当参与和国际社会支持下，优先制订国家平稳过渡战略。此外，要邀请已毕业国家编写关于毕业后平稳过渡的报告。

23. 2019 年底以来，安哥拉政府在经济和社会事务部的技术合作活动以及最近由高级代表办公室领导的机构间工作队的协助下，对制定平稳过渡战略表现出了兴趣。鉴于 COVID-19 疫情的影响和日益严重的债务问题，该国政府于 2020 年 12 月向委员会主席提出延长一段时间，以制定平稳过渡战略。大会第 75/259 号决议对安哥拉面临的长期经济衰退以及因 COVID-19 疫情引发的全球危机而加剧的社会经济脆弱性深表关切。因此，大会决定作为例外在安哥拉毕业生效日期之前，再为其提供三年的准备期。安哥拉现定于 2024 年 2 月 12 日毕业。

24. 不丹定于 2023 年 12 月 13 日毕业，在联合国系统的支持下，已经开始为平稳过渡进行准备，并向发展政策委员会报告了制定过渡战略的初步步骤。不丹从最不发达国家类别平稳过渡的前提是，全面实施第十二个五年计划(2018-2023 年)。不丹计划采取适当行动，应对毕业带来的挑战和疫情的影响。不丹政府已开始通过联合国不丹驻地协调员和贸发会议与联合国系统协商，起草平稳过渡战略。作为对起草战略国家进程的贡献，贸发会议编写了一份白皮书，概述了供该国政府、发展和贸易伙伴以及其他利益攸关方审议的重要内容。

⁸ 见经济及社会理事会最近的第 2021/11 号决议。

25. 圣多美和普林西比定于 2024 年 12 月 13 日毕业。2019 年，政府表示很有趣接受联合国系统对制定平稳过渡战略的援助。针对这一需求，机构间工作队于 2019 年 9 月组织了一次联合访问。政府致力于在联合国开发计划署、经济和社会事务部和高级代表办公室的支持下制定路线图，筹备过渡战略。政府还在寻求以最不发达国家身份重新启动加入世界贸易组织(世贸组织)的程序。

26. 所罗门群岛也定于 2024 年 12 月 13 日毕业。政府已开始主动与发展和贸易伙伴进行谈判，以充分应对任何新出现的脆弱性和挑战。联合国对所罗门群岛的支持始于最不发达国家毕业问题机构间工作队 2019 年 10 月组织的研讨会，以及在与联合国驻地协调员举行的专门后续会议上制定并提交政府的联合支持方案。所罗门群岛于 2020 年加入欧洲联盟和太平洋岛屿经济体临时经济伙伴关系协定。政府还在寻求与中国等贸易伙伴达成贸易协定。

27. 瓦努阿图于 2020 年 12 月 4 日实际毕业。2020 年 7 月，该国通过平稳过渡战略，强调充分执行现有国家可持续发展计划《瓦努阿图 2030：人民计划》是该国工作的重中之重。平稳过渡战略概述了针对最不发达国家的补充行动，分为贸易、私营部门发展和生产能力、基础设施、宏观经济稳定和融资、加强国家系统，包括规划、预算和监测、援助协调和监测、统计系统和数据、机构和工作人员能力发展等八个具体主题。

五. 平稳过渡措施

28. 国际社会充分认识到，向即将毕业的最不发达国家提供国际支持对于顺利毕业至关重要。《伊斯坦布尔行动纲领》为如何以及何时实施此类措施提出了明确的路线图，而大会第 67/221 号决议则对国际社会为支持此类国家必须采取的具体措施作出了规定。然而，即将毕业的最不发达国家的规模和经济结构日益多样化，因此为此类国家提供具体和有针对性的支持变得更加必要。未来十年，许多即将毕业和潜在毕业的国家的经济规模将会扩大，对全球贸易的依赖性更大，毕业的贸易成本可能高于迄今为止的大多数毕业国家。此外，即将毕业的最不发达国家几十年来取得的进展受到 COVID-19 疫情毁灭性的影响，给许多国家带来了巨大和长期的社会经济代价。

29. 在制定平稳过渡战略时，即将毕业的国家应考虑在多大程度上利用和受益于最不发达国家特有的支持措施，这些措施将在毕业时失去，如果平稳过渡措施适用，将在毕业三年或五年后失去。现有平稳过渡措施之一，是延长最不发达国家出席大会届会的差旅补助。最不发达国家技术银行向刚刚毕业的国家提供五年支持，联合国资本发展基金则继续提供三年现有支持，并可能以 50/50 的供资方式再延长两年。即将毕业的国家还应每年向发展政策委员会提交监测报告，并寻求负责协调联合国系统对即将毕业最不发达国家支持的机构间工作队的支持(下文第七节进一步讨论)。

30. 但在许多情况下，平稳过渡措施并不存在，显然需要加强或扩大现有机制，以便更好地支持即将毕业的国家，因为在最不发达国家类别期间提供的支持可能会发生变化。下文各小节分析述及贸易支持措施以及发展和气候融资方面的变化。

贸易支持措施

31. 一个国家在从最不发达国家类别毕业后——许多情况下是在平稳过渡期之后，除了来自双边或区域协定的其他优惠条件之外，还通常保留获得发达国家标准普遍优惠制方案的机会。此外，最不发达国家一些重要的出口产品(如石油和矿产)在主要市场上享受最惠国零关税，因此不会受到毕业的影响。

32. 世贸组织规则有几个内设机制，可以帮助已经脱离最不发达国家地位的世贸组织成员应对因脱离而产生的与贸易有关的挑战。机制包括：⁹ 提交免除世贸组织义务的请求；延长过渡期；通过世贸组织各委员会的工作解决具体问题；通过贸易政策审查机制更好地监测与毕业相关的影响。2020 年 11 月，最不发达国家集团致函世贸组织总理事会(WT/GC/W/807)，提交了关于毕业国家有效平稳过渡机制的提案，寻求将世贸组织体系下为已毕业国家提供的针对最不发达国家的特殊和差别待遇以及技术援助、能力建设方案和设施延长 12 年。

33. 对最不发达国家的强化综合框架¹⁰ 援助方案在毕业后的五年内仍可使用，并且可以为即将毕业的最不发达国家设计定制在世贸组织贸易相关技术援助提供支持。

34. 关于欧洲联盟市场准入，在毕业后的三年过渡期后，最不发达国家将不再享受“除武器之外一切产品”倡议。欧洲联盟将根据标准的普遍优惠制安排对这些国家进行审议。批准并有效执行涵盖人权和劳工权利、环境保护和善政等 27 项公约的已毕业最不发达国家，有资格参加普惠制加计划。加计划提供比标准制度更加慷慨的关税优惠。¹¹ 属于非洲、加勒比和太平洋国家集团并与欧洲联盟签署了经济伙伴关系协定的已毕业国家，可以保持免税、免配额的市场准入。

35. 为筹备即将进行的欧洲联盟普遍优惠制计划审查，欧洲联盟委员会¹² 正在探索各种选项，为从“除武器之外一切产品”倡议毕业的国家提供支持。讨论的选项之一是，从这一安排毕业的过渡期是否可以延长至五年，以便各国有更多的时间实施改革(包括有资格获得普遍优惠制)，并让企业作出投资决定。这对即将毕业的亚洲最不发达国家尤其有利。

36. 《太平洋更紧密经济关系协定》是一项澳大利亚、新西兰和八个岛国组成的太平洋国家之间的互惠安排，提供免税、免配额的市场准入，但要求太平洋岛屿成员国逐步降低进口关税，开放进口服务贸易和投资。¹³ 所罗门群岛、图瓦卢、基里巴斯等三个最不发达国家签署国降低关税进度较慢，将从 2028 年开始，除非这些国家从最不发达国家地位毕业。“第一年最不发达国家”将在毕业之日后的

⁹ 见世贸组织的报告 www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_impacts_of_ldc_graduation.pdf。

¹⁰ 由 51 个国家、24 个捐助者和 8 个伙伴机构组成的强化综合框架伙伴关系与各国政府、发展组织和民间社会密切合作，协助最不发达国家把贸易作为发展和减贫的引擎(www.enhancedif.org/en)。

¹¹ 世界银行连续三年列为中上收入国家的国家，一旦失去最不发达国家和“除武器之外一切产品”优惠的地位，没有资格享受普遍优惠制和普惠制加。

¹² 见欧洲委员会的研究：www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/june/tradoc_159599.pdf。

¹³ 见 <https://www.un.org/ldcportal/pacer-plus/>。

日历年降低关税。例如，所罗门群岛计划在 2024 年毕业，降低关税可能从 2025 年开始。多数商品的关税将在 2032 年降至零，所有商品的关税将在 2047 年完全取消。

发展和气候融资

37. 毕业后，各国将继续获得外部支持，但形式和方式可能有所改变。大多数发展伙伴表示，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，对已毕业国家的这种援助不会因为毕业而改变。但是，一些捐助者可能会从赠款转向优惠贷款，或者提高优惠贷款的利率。

38. 世界银行的国际开发协会向最贫困和最脆弱国家提供无息和低息贷款。获得国际开发协会贷款的资格，取决于一个国家的相对贫困程度(人均国民总收入低于每年更新的既定门槛(2021 财政年度为 1 185 美元))和缺乏信誉。国际开发协会制定了自己的毕业程序：根据协会的周期，在审查具体国家的情况后，每三年毕业生效一次。协会还根据小国例外条款为处于业务截止点之上的几个小岛屿经济体提供支持。截至 2021 年 7 月，除安哥拉外，所有最不发达国家(包括混合国家)都有资格获得协会提供的资源。¹⁴ 在迄今毕业的六个最不发达国家中，仅有两个(博茨瓦纳和赤道几内亚)也同样从该协会毕业。

39. 除传统借贷外，国际货币基金组织(基金组织)通过减贫与增长信托基金向符合条件的低收入国家提供贷款，基金组织有中期、备用和快速信贷三个优惠贷款机制。成员国可能会在(有限的)一段时间内收到重复贷款，以应对经常性或持续性的国际收支需求。减贫与增长信托贷款的资格与国际开发协会严格对接，安哥拉是目前唯一没有资格的最不发达国家。¹⁵ 除博茨瓦纳和赤道几内亚外，已经从最不发达国家类别毕业的国家目前仍然具有资格，其他最不发达国家即使符合毕业标准也将继续享有资格。

40. 毕业国家极易受到气候变化影响的情况没有改变，因此获得气候变化融资尤其重要。虽然全球环境基金下的最不发达国家基金将随着毕业而终止，但已经进入毕业供资周期的国家将继续获得资金，直至周期结束。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采用最低分配限额。董事会在 2020-2023 年战略计划中，继续争取将气候适应拨款的 50%用于这些脆弱国家。因此，小岛屿发展中国家和(或)非洲最不发达国家在毕业后，将保留获得绿色气候资金的资格。

六. 毕业和过渡融资挑战

41. 毕业进程显示，一个国家已经走上可信的发展道路，并在一系列关键的社会经济和环境指标方面取得了持续改善。毕业发出了积极迹象，可能通过提高国家形象和降低贷款人和投资者的风险认知打开新的融资机会。但是，如上所述，毕

¹⁴ 名单见 <http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>。

¹⁵ 基金组织对低收入国家的支持，详见 www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries 和 www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/16/Eligibility-to-Use-the-Fund-s-Facilities-for-Concessional-Financing-2020-49267。

业也伴随着融资挑战，国家及其发展伙伴需要预测和应对这些挑战，避免出现重大的融资缺口和发展挫折。

42. 脱离其他过渡进程就难以评估毕业的影响。毕业是发展中国家在发展过程中遇到的许多正式和非正式的过渡进程之一。这意味着即将毕业的国家必须经常应对几个过渡进程同时产生的影响，包括从一个收入群体毕业或丧失进入特定优惠窗口的资格。全球疫苗和免疫联盟支持结束的过渡是毕业过程的一个例子，毕业过程经常在接近毕业或毕业时同时发生。在已经计划于 2024 年脱离最不发达国家类别的四个国家中，两个国家(安哥拉和不丹)最近脱离了全球联盟支持，另外两个(圣多美和普林西比和所罗门群岛)已经进入全球联盟的加速过渡阶段。如果不能通过政府支出或私人储蓄(自付费用)¹⁶ 的成比例增加加以弥补，全球联盟支持的逐步取消可能会使这些国家在 COVID-19 疫情的影响下处于微妙境地。

43. 至关重要的是，通过精心准备和支持，为即将毕业的最不发达国家建设经济复原力，并确保它们能够承受冲击并实现恢复。COVID-19 危机清楚地提醒我们，发展是一个非线性过程。发展中国家克服一切困难走上可持续发展道路，但经常发生的外部冲击削弱了获得资金和维持财政可持续性的能力。鉴于发展中国家与最不发达国家有着共同的结构脆弱性，即将毕业和刚刚毕业的国家尤其可能遭遇发展挫折。例如安哥拉，该国在 2017 年石油繁荣结束时从中上收入国家跌回中低收入国家；又例如小岛屿发展中国家，他们经常受到气候相关事件的影响。¹⁷

44. 与其他国家相比，最不发达国家更难调动国内资源和私人投资。虽然所有国家在发展的早期阶段都严重依赖外部优惠资金，但随着国家的发展，国内资源和私人资金往往会逐步取代外部资金。但是，就最不发达国家的具体情况而言，实现平稳过渡往往是一项挑战：即使最不发达国家在收入阶梯上攀升并接近毕业，它们仍然高度依赖官方发展援助，原因之一是难以调动替代资金来源。最不发达国家的税收收入平均低于处于类似发展水平的其他发展中国家。¹⁸ 最不发达国家在吸引外部私人融资方面也面临重大挑战。例如，在 2012 年至 2018 年期间，官方发展融资干预措施调动的私人融资中，只有 6% 针对最不发达国家。¹⁹ 最不发达国家政府及其发展伙伴要认真进行规划，确保毕业国家能够调动官方发展援助以外的其他资金来源，实现长期可持续过渡。

45. 一些部门特别容易出现资金缺口，需要毕业国家及其发展伙伴格外关注。转型融资挑战因部门而异：减让性融资取代其他融资在发展的不同阶段都会发生，

¹⁶ 经合组织，“卫生部门转型融资：发展援助委员会成员的贡献”，经合组织发展政策文件，第 37 号(巴黎，2021 年)。可查阅：<https://doi.org/10.1787/0d16fad8-en>。

¹⁷ Cécilia Piemonte 和 Abdoulaye Fabregas，**错误!超链接引用无效。**“所罗门群岛转型融资国家诊断：准备脱离最不发达国家地位”，经合组织发展合作工作文件，第 86 号(巴黎，经合组织出版社，2020 年)。可查阅：<https://doi.org/10.1787/a4739684-en>。

¹⁸ 经合组织概况介绍，“最不发达国家外部融资现状”(2020 年)。可查阅：<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Fact-sheet-external-financing-to-LDCs-2020.pdf>。

¹⁹ 经合组织和联合国资本发展基金，《2020 年最不发达国家的混合融资：支持 COVID-19 疫情韧性复苏》(巴黎，经合组织出版社，2020 年)。可查阅：<https://doi.org/10.1787/57620d04-en>。

取决于每个部门的特点。例如，生产、基础设施、金融服务和商业部门对非减让性融资相对有吸引力，受减让性融资终止的影响较小。另一方面，卫生或教育等社会部门常常无法吸引私人资本流动来弥补逐步减少的官方发展援助。这造成了关键发展领域资金缺口的风险，可能对这些国家的发展前景产生长期影响。这项调查结果突出表明，最不发达国家政府及其发展伙伴应尽早投资建设国内能力，并在选定的部门创造市场。

46. 实现可持续增长和债务可持续性平衡是最不发达国家²⁰ 和刚毕业国家²¹ 的共同挑战。COVID-19 疫情加剧了这一风险。截至 2021 年 6 月，21 个最不发达国家陷入债务困境或面临债务困境的高风险，而 2018 年只有 16 个。²² 面对日益增长的资金需求和严重的收入缺口，许多最不发达国家的债务状况迅速恶化。应加大技术援助和能力建设努力，避免债务陷阱，并确保进入金融市场不会导致工具和模式太多并过于复杂的不可持续的融资战略。

47. COVID-19 危机加大了与毕业相关的风险。贫困水平将进一步上升的较贫困国家可能首先受到社会危机的冲击，并面临长期发展挫折的风险。这与富裕国家预期的 V 型复苏形成鲜明对比。这场危机扩大了发展中国家已经存在的融资挑战：发展中国家政府不得不应对融资需求增加带来的复合影响，以应对 COVID-19 对卫生和经济的影响以及财政资源的突然减少。根据经济合作与发展组织(经合组织)，²³ 2020 年外部私人融资(如汇款、外国直接投资、证券流动等)减少了 7 000 亿美元(降幅为全球金融危机后降幅的 160%)。因此，据估计发展中国家到 2030 年实现可持续发展目标的资金缺口增加了 50%，达到 3.7 万亿美元。虽然最不发达国家受益于双边捐助者、世界银行、基金组织和其他机构增加的资源，但不足以填补日益扩大的差距。²⁴ 同样，在 2021 年任何新的特别提款权分配中，最不发达国家仅有资格获得 2.26%，即 147 亿美元。

48. 仅靠官方发展援助无法弥补最不发达国家外部融资的减少。官方发展援助初步数字显示，2020 年经合组织发展援助委员会成员对最不发达国家的双边援助净额比 2019 年实际增长 1.8%，达到 340 亿美元。捐助者在应对疫情对本国影响的

²⁰ Jieun Kim 等人，“以初级商品为基础的最不发达国家的转型融资挑战：赞比亚案例”，经合组织发展合作工作文件，第 49 号(巴黎，经合组织出版社，2018 年)。可查阅：<https://doi.org/10.1787/feb640fe-en>。

²¹ Rachel Morris、Oliver Cattaneo 和 Konstantin Poensgen，“佛得角转型融资国家试点”，经合组织发展合作工作文件，第 46 号(巴黎，经合组织出版社，2018 年)。可查阅：<https://doi.org/10.1787/1affcac6-en>。

²² 基金组织，“List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries, as of August 01, 2018”。可查阅：<https://mronline.org/wp-content/uploads/2018/09/DSAlist.pdf>。

²³ 经合组织，《2021 年全球可持续发展筹资展望：人类和地球投资新方式》(巴黎，2020 年)。可查阅：<https://doi.org/10.1787/e3c30a9a-en>。

²⁴ 例如，基金组织通过灾难控制和救济信托基金向 27 个最贫困国家提供债务减免，除一个国家(塔吉克斯坦)外，其他国家都是最不发达国家。截至 2021 年 4 月的第一年，偿债减免额约为 5 亿美元。

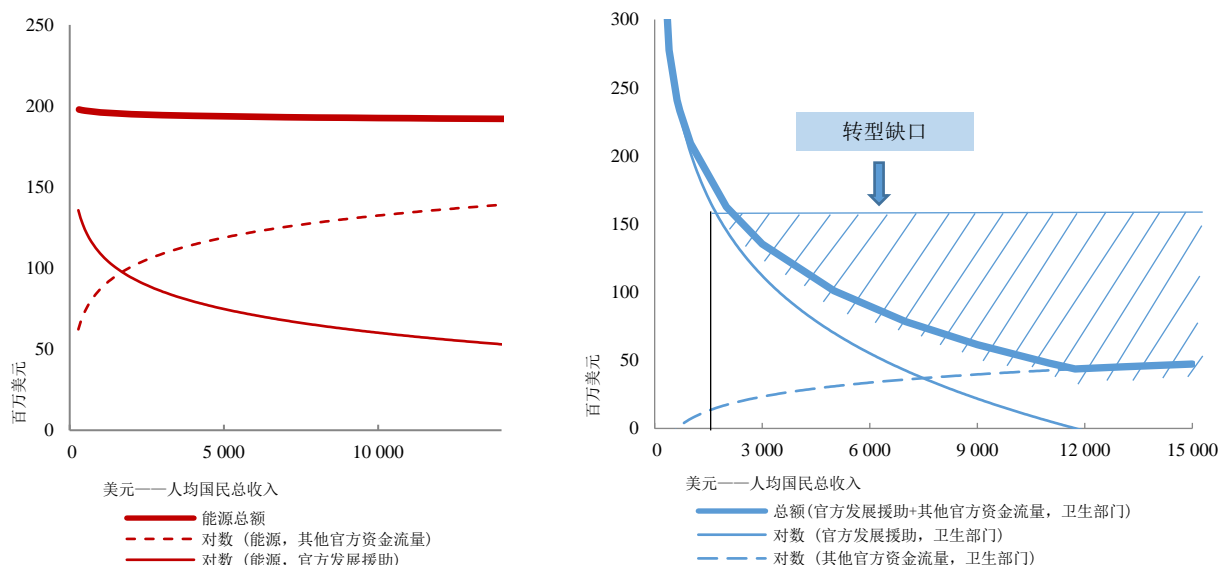
同时增加对最不发达国家的财政支持，值得称赞，但官方发展援助流量的这一小幅增加无法弥补其他来源资金的下降(见下文方框)。

发展早期阶段卫生部门可能遭遇重大的资金缺口

官方发展流动，即官方发展援助和其他官方资金，随发展连续体进行部署，可能有助于确定部门的金融特性。如下图所示，官方发展援助和其他官方资金之间的交替可能导致融资盈余或缺口。

能源部门不存在资金缺口，卫生部门的转型缺口似乎很大并具有永久性

百万美元承诺，2012-16 年平均，2016 年价格



资料来源：Cécilia Piemonte 等人，《转型融资：引入新概念》，经合组织发展合作工作文件(巴黎，经合组织出版社，2019 年)。

可查阅：<https://doi.org/10.1787/2dad64fb-en>。

在能源部门(上面左图)，官方发展援助完全被其他官方资金替代，在从低收入到高收入的整个过渡时期，资金水平保持不变。但在卫生部门(右图)，两种流动的总和产生了极其巨大的过渡差距。这种情况出现时，发展伙伴应特别警惕。事实上，对官方发展援助的高度依赖增加了转型融资挑战的尖锐性和部署复原力措施的必要性。^a

^a Olivier Cattaneo 和 Cécilia Piemonte, “转型融资简编：对发展援助委员会的挑战和建议”，经合组织发展合作工作文件，第 94 号(巴黎，经合组织出版社，2021 年)。可查阅：<https://doi.org/10.1787/90f219b1-en>。

49. 根据联合国的国家融资综合框架，即将毕业和最近毕业的最不发达国家应设计考虑过渡融资挑战的整体和动态融资战略，考虑到不同融资来源、伙伴各自的作用和相对优势以及它们在不同过渡阶段的作用演变。两类国家还应利用双边和多边发展伙伴组合的多样性，确保官方发展资金实现互补并得到最佳利用。在 16 个即将毕业的最不发达国家中，有 12 个国家现在处于国家融资综合框架进程的某个阶段。

50. 要提供定向技术援助和能力建设，帮助各国避免毕业等过渡关键阶段导致融资缺口或债务陷阱的风险。这种支持特别有利于帮助即将毕业国家和新近毕业国家驾驭复杂的可持续发展融资环境，并根据不断变化的情况评估和审查融资选项。还将确保这些国家避免共同的融资障碍，特别是可能限制未来获得融资的决定，或避免在最坏的情况下出现融资困境。最不发达国家可以从这种支持中受益的具体领域包括申请绿色基金提供的融资机会，以及设计具有帮助这些国家实现绿色复苏潜力的创造性债务减免计划，如债务换自然或债务换气候计划。

51. 谨慎的过渡规划对于确保发展合作努力的韧性和即将毕业最不发达国家的效果至关重要。过渡规划应助力确保在一个国家过渡的各个阶段逐步实现融资来源多样化和交替，包括尽早注重加强国内资源调动，促进私人投资和市场创造。过渡规划还应确保发展融资的质量，即援助实效原则，与私营部门合作，增加贸易和投资的发展收益，并为私营部门主导的可持续和包容的融资创造条件。为此开展具体工作，提高外国直接投资的发展效力，同时确保对当地经济的溢出效应，或加强全球价值链的发展层面。

七. 联合国系统对毕业的协调支持

52. 即将毕业和已经毕业的国家应与发展和贸易伙伴，包括南方伙伴一道，合作制定国家平稳过渡战略。为此，应按照大会的建议，利用定向和经协调的援助，包括利用平稳过渡战略指导说明和联合国系统专门的能力建设支持。制定平稳过渡战略是成功过渡的基础，将确保逐步取消对最不发达国家的支持措施不会破坏这些国家的发展。

53. 如第三节所述，机构间工作队旨在提高对即将毕业国家的认识，加大对其的政治支持，以便其他国家更好了解毕业后面临的挑战。应各国的要求，机构间工作队为联合国系统和其他相关国际和区域伙伴举办国家一级的联合讲习班，并确保多方利益攸关方广泛参与，包括有兴趣更多了解与毕业有关的变化和政府计划的主要发展伙伴、民间社会和私营部门代表。2019 年在圣多美和普林西比和所罗门群岛举办了联合讲习班。²⁵ 对每个即将毕业的国家，工作队还与联合国驻地协调员组织专门的视频会议，起草联合支持工作方案，协助各国政府制定平稳过渡战略。

54. 在机构间工作队的框架下，发展政策委员会秘书处与高级代表办公室合作，在第五次联合国最不发达国家问题会议的筹备过程中设计、试行并出台了可持续毕业支持机制，应对即将毕业和最近毕业最不发达国家日益增长的需求。支持机制涉及专门的能力发展和技术咨询支持，以准备和管理毕业以及疫后向可持续发展的平稳过渡。这一做法符合 2020 年发展政策委员会提交经济及社会理事会的报告(E/2020/33)。该报告表示发展和贸易伙伴应采取具体行动，评估对即将毕业和已经毕业国家的现有和新的支持措施，并(或)扩大这种支持。这也是对秘书长 2030 年可持续发展议程筹资路线图作出的回应。

²⁵ 见联合国最不发达国家、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：<https://www.un.org/ohrls/content/graduation-task-force>。

55. 该机制将在以下六个主要服务领域提供一套专门的能力建设支持和技术咨询服务：(a) 解决最不发达国家特有的现有国际支持措施缺失问题；(b) 提高即将毕业和已经毕业国家获得不专门针对最不发达国家的支持的能力；(c) 制定实施平稳过渡战略；(d) 协助获得过渡融资；(e) 促进南南合作和对话，促进分享针对具体国家和具体区域的知识经验；(f) 确保有效参与发展政策委员会的监测进程。

56. 发展政策委员会秘书处和高级代表办公室 2021 年 5 月至 7 月进行的能力发展需求电子调查，收到了 46 个最不发达国家的答复，为这些服务提供了信息。将不断加强服务，并从使用这些服务的国家的经验中获得信息，确保该机制继续适应新毕业和已毕业国家不断变化的需求。

57. 由于机制的资格与达到毕业标准挂钩，在 2024 年或 2027 年达到标准的最不发达国家也将在未来十年被该机制伙伴列为优先需求。首先将把重点放在 16 个即将毕业和最近毕业的国家，以及符合发展政策委员会审查的毕业标准并明确表示毕业是其中长期发展计划 and 政策关键优先事项的国家。这些国家可以利用现有资源，向经济及社会事务部和高级代表办公室提出正式书面请求，获得该机制提供的服务。

58. 各国以及重要融资伙伴有机会选择和共同设计在每项服务中需要并反映其吸收能力的解决方案。解决方案可能因国家而异，如果需求相同，将考虑各国之间的南南联合工作。这些服务将解决即将毕业和已经毕业最不发达国家面临的最关键的制约因素，并且对每个获得支持的国家规定了时限。经济和社会事务部与亚洲及太平洋经济社会委员会合作，正在瓦努阿图试点提供六项服务中的五项。

59. 该机制提供的服务将由作为发展政策委员会秘书处的经济和社会事务部与高级代表办公室、驻地协调员、国家工作队、区域委员会和其他联合国实体和非联合国实体(多数是机构间工作队成员)合作提供。这将有助于加强和简化更有效和综合服务的提供。机制将推动机构间工作队的工作，并加强联合国全系统对即将毕业和已经毕业国家的协调支持。

60. 重振全球伙伴关系是机制取得成功的条件。机制需要并正在探索建立潜在的伙伴关系，以汇集针对 16 个毕业国家需求的创新型毕业相关能力建设和咨询支持。自愿资金也应得到保障，并得到有效和高效的管理。正在考虑的伙伴关系将与已在各自国家开展工作的伙伴建立，并涉及与通过该机制提供的服务的性质直接相关的领域。伙伴关系分为政策和技术咨询、融资、投资、贷款和私营部门四大类。鉴于对技术能力和转让的巨大需求，技术和基础设施部门的私人行为者是这些伙伴关系确保所有国家可持续和韧性毕业的关键所在。

八. 结论和建议

61. 在符合毕业标准的最不发达国家达到创纪录水平的情况下，必须创造必要条件，确保毕业带来持续的经济增长和繁荣。贸易和发展伙伴要加强平稳过渡措施和协调一致的支持方案，解决毕业国家的具体脆弱性。

62. 现有的各项平稳过渡措施应进一步加强和扩大。尚未将针对最不发达国家的支持措施扩大到已毕业国家的贸易和发展伙伴，包括联合国系统，应尽快采取行动。

63. 即将毕业的最不发达国家要针对每个国家的具体情况采取支持措施。各国处于不同的发展阶段，生产能力各异，贸易、知识产权、技术转让、专门知识和创新发展筹资等领域政策分析和采取行动的能力不同，需要专门制定新的、具体的专项支持措施。如果出现共同需求，可以考虑南南解决方案和区域机制，推广南方的专门知识，帮助各国为可持续毕业和平稳过渡做好准备。国际社会的技术和财政支持，特别是对即将毕业和已经毕业国家的发展和贸易伙伴的支持，将起到重要作用。

64. 此外，2022 年 1 月在多哈举行的第五次联合国最不发达国家问题会议将为国际社会带来重要机会，为即将毕业的最不发达国家采取新的和更好的国际支持措施，特别是在获得优惠融资和促进创新融资机制和工具方面，包括获得气候融资和气候基金，加强贸易，包括市场准入，以及灵活执行世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》规定的知识保护制度。

65. 第五次联合国会议还将为寻求加强联合国全系统办法提供论坛，全系统办法将由高级代表办公室与驻地协调员密切合作进行协调，以有效应对符合毕业标准的最不发达国家对联合国系统支持的新的需求。

66. 要重振全球伙伴关系，支持机构间工作队的工作，向即将毕业国家提供定向和专项支持。机构间工作队应继续应各国请求，与联合国驻地协调员、国家工作队和其他伙伴，包括主要发展伙伴、民间社会和私营部门密切合作，举办联合国国家联合讲习班。该机制应协调应要求就建立协商机制和制定平稳过渡战略的步骤提供定向技术支持和咨询服务。这种支持还应包括进一步明确过渡进程，特别是各国毕业后可能获得的支持的类型和程度，以及各国应奉行的国家政策，并加大支持力度，克服机构能力制约，改善善治。还应为贸易和融资谈判提供技术支持和能力建设。

67. 应提供定向技术援助和能力建设，帮助即将毕业和刚刚毕业的国家避免与关键过渡阶段(如毕业)相关的风险，避免造成融资缺口或债务陷阱。这种支持的目标应该是帮助这些国家驾驭复杂的可持续发展筹资格局，并确定最适合不同过渡阶段目的的伙伴和工具。

68. 谨慎的过渡规划对于确保即将毕业的最不发达国家的发展合作努力和发展成果的韧性至关重要。过渡规划应有助于确保在一个国家过渡的每个阶段逐步实现融资来源的多样化和交替，包括及早注意加强国内资源调动，促进私人投资和市场创造。

69. 会员国不妨考虑在发展合作论坛的定期会议上，专门讨论最不发达国家毕业和转型融资挑战，以加强伙伴关系，提供定期监测的空间，并提高对危机的关注度。