



# 大会

## 经济及社会理事会

Distr.: General  
19 March 2020  
Chinese  
Original: English

大会

第七十五届会议

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

2020 年会议

2019 年 7 月 25 日至 2020 年 7 月 22 日

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

值此《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》)执行工作的最后一年，本报告全面介绍和分析过去十年《伊斯坦布尔行动纲领》执行进展情况，包括推动最不发达国家类别脱贫毕业的全部八大优先行动领域和总体目标。此外，本报告还着重介绍联合国系统、民间社会和私营部门等其他利益攸关方开展的活动。报告根据大会第 74/232 号决议和经济及社会理事会第 2019/3 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。报告还提供定于 2021 年 3 月 21 日至 25 日在多哈举行的第五次联合国最不发达国家会议筹备进程，包括定于 2020 年 7 月 27 日至 30 日和 2021 年 1 月 11 日和 15 日在纽约举行的政府间筹备委员会会议的有关信息。

\* A/75/50。



## 一. 引言

1. 在此《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》)执行工作的最后一年,有证据显示若干关键领域取得显著进展,同时也表明存在重大缺口,最不发达国家组未能实现既定目标。2011 年以来有 3 个最不发达国家脱贫毕业,而从现在到 2024 年底还会有创纪录的 5 个最不发达国家脱贫毕业。自 1971 年设立最不发达国家类别以来,2011 年前曾有两个其他最不发达国家脱贫毕业。2011 年以来有总共 15 个最不发达国家达到毕业门槛,这虽然没有达到《伊斯坦布尔行动纲领》规定的最不发达国家半数的目标(2011 年 5 月通过《伊斯坦布尔行动纲领》时有 49 个最不发达国家),但仍是一个重要进展。在《伊斯坦布尔行动纲领》执行期内,最不发达国家组出现了更多的成功事例。普及信息和通信技术(信通技术)、可持续能源、保健、教育、性别平等、出口集中和治理等方面都取得重大进展。

2. 实现《伊斯坦布尔行动纲领》和《2030 年可持续发展议程》各项目标的努力相辅相成。最不发达国家在落实可持续发展目标的头五年取得了一定进展,例如在贫困和健康指标以及性别平等和增强妇女和女童权能的部分指标方面都有斩获。享有安全饮用水和环境卫生以及可再生能源方面也有所改善。在其他领域,有些可持续发展目标的指标,如饥饿、教育、研发以及生态系统和保护区等指标的达标情况却停滞不前。虽然数据表明总体失业率略有改善,但青年人没有从中受益。制造业增值小幅增长,国内生产总值用能强度也略有提高。移动网络覆盖和因特网覆盖取得重大进展。

3. 关于《伊斯坦布尔行动纲领》,自该纲领实施以来,占世界人口 13%的最不发达国家组没有通过高速经济增长、结构转型和生产能力建设,也没有通过增加它们在全球出口中的份额来成功地消除贫困。最不发达国家在经济和气候冲击面前非常脆弱,导致它们在逐步实现可持续发展和实现可持续发展目标方面遭遇重大挫折。商品价格下跌使出口值和外币收入减少,加剧了债务负担,而自然灾害特别是与气候有关的现象,如飓风、气旋、洪水、干旱和塌方给生命、生计和基础设施造成毁灭性损失和破坏。

4. 即将于 2021 年 3 月举行的第五次联合国最不发达国家会议的筹备进程正在进行中,最不发达国家及其发展伙伴和联合国系统各实体应对 2011-2019 年期间的执行情况进行审查,找出最佳做法和经验教训、遇到的障碍和制约、新的和新出现的挑战和机遇以及要为满足最不发达国家未来十年的特殊需求采取哪些行动和举措。

## 二. 《伊斯坦布尔行动纲领》主要优先目标的实施进展情况

### 最不发达国家的增长情况

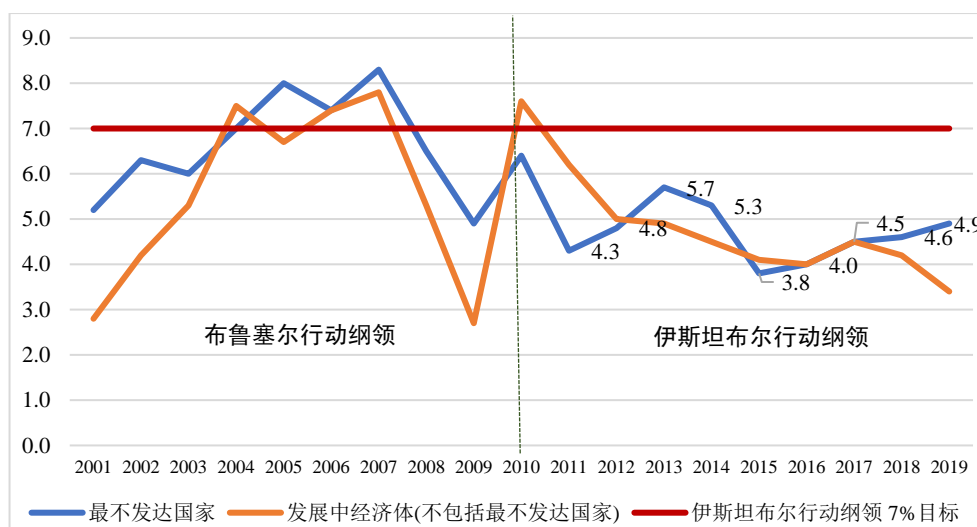
5. 在执行《伊斯坦布尔行动纲领》期间(2011 至 2019 年),最不发达国家的平均增长率为 4.7%,大大低于 2001 至 2010 年 6.6%的平均值。虽然 2007 和 2008 年

全球金融危机期间最不发达国家没有像世界其他国家那样受到影响，但许多发达和新兴经济体增长率疲软，2011年后国际商品价格又大幅下跌，最终殃及最不发达国家增长率。在执行《行动纲领》期间，最不发达国家组国内生产总值平均增长率出现波动。平均而言，这段时期的经济活动总体温和。2019年，最不发达国家的平均增长率为4.9%，比2011年的4.3%略有改善(见图1)。

6. 最不发达国家增长率在很大程度上受到增长的国内驱动因素、商品价格以及易受自然灾害和其他外部冲击脆弱性的影响。增长率在2013年和2014年达到峰值，主要原因是石油部门恢复活力和其他商品价格上涨(见下文D节)。同样，最不发达国家2015和2016年平均增长乏力，其部分原因在于供应侧因素驱动油价下跌。埃博拉病毒病危机导致几内亚、利比里亚和塞拉利昂等疫情最严重的国家2014-2015年经济活动大幅下降。

图1  
最不发达国家国内生产总值年增长率

(百分比)



数据来源：《2020年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：C.20.II.C.1)。

7. 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、工业生产增加、贸易和消费者信心增强等因素推动下全球活力出现周期性上扬。最不发达国家近期经济活力可能会受到新型冠状病毒(COVID-19)大流行病的负面影响，如商品价格下降和旅游业萎缩，导致增长率低于《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标所要求的7%。

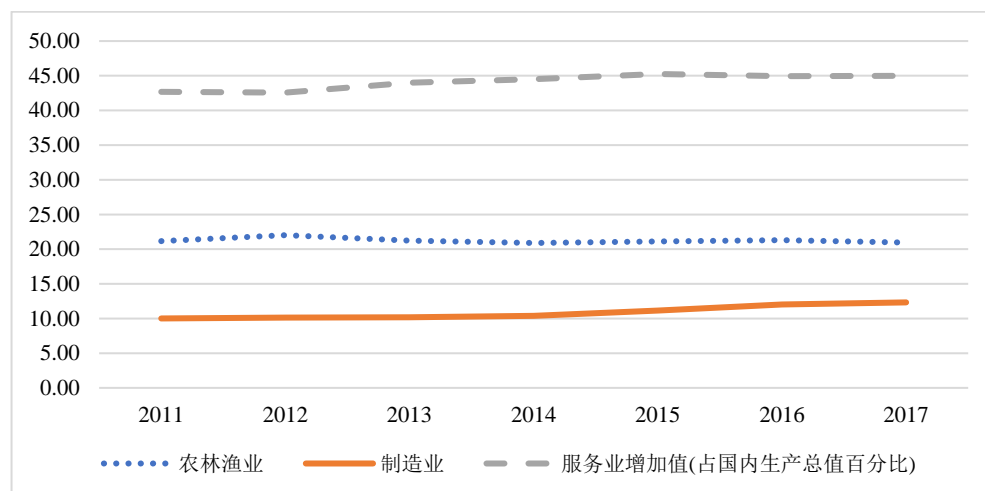
8. 消除贫困方面取得了一定进展。最不发达国家的极端贫困率按每日生活费不足1.9美元人口计量下降大约4个百分点，从2011年的39.2%降至2015年的35.6%。反映贫困深度和贫困发生率的贫困差距指数从2011年的14.8%下降到2015年的13.1%。最近的预测表明，到2030年仍有近30%的人口处于赤贫状态。可持续发展目标1商定到2030年消除贫困，而消除贫困关键取决于最不发达国家能否取得进展。

## A. 生产能力

9. 逐步提高生产能力有助于最不发达国家减少受外部冲击的影响，也有助于实现至少每年 7% 的持续国内生产总值增长率。然而，2011 至 2017 年期间，各产业对最不发达国家国内生产总值的贡献保持相对稳定，表明结构转型进展甚微。农林渔业所占份额约为 21%，制造业份额升幅很小，仅从 10% 升至 12%，服务业份额从 43% 升至 45% (见图 2)。展望未来，最不发达国家的实体和人力资本水平偏低，可能给扩大结构转型带来更大挑战，因为制造业新兴技术可能大幅提升该部门的资本和技能密集程度。固定资本形成总额占国内生产总值的比重从 2011 年的 25% 微升至 2017 年的 28%。这表明最不发达国家在建筑和购买设备方面的投资略有增加，可能有助于进一步提高生产能力。

图 2  
经济部门增加值

(占国内生产总值百分比)



数据来源：世界银行世界发展指标。

## 基础设施

10. 信通技术在最不发达国家可持续发展中发挥关键作用。然而，最不发达国家之间按各关键信通技术指标度量的接入水平存在很大差异。关于使用移动电话的平均普及率，最不发达国家在《伊斯坦布尔行动纲领》期间取得显著进展，蜂窝移动网络用户人数从 2011 年的每百人 42 增加到 2017 年的每百人 70。

11. 最不发达国家因特网普及率从 2011 年的 4.8% 上升到 2017 年的 18.3%。为快速提高普遍和负担得起的因特网接入率并激励使用因特网特别是宽带，最不发达国家除其他外需要扩大互联网覆盖范围，联通服务不足和没有服务的地区，降低上网费用，提高中学入学率，因为这会给最不发达国家使用因特网带来积极影响并缩小使用因特网的性别差距。

12. 最不发达国家高速因特网使用情况的迅速改善，会使一些最有前途的教育、卫生和电子商务宽带应用程序的使用率得到提升。

13. 由于最不发达国家公路和铁路等运输基础设施数据不足，对改善世界市场准入和提高全球竞争力的进展情况难以作出评估。2018年，最不发达国家仅占全球航空货运量的0.9%，仅略高于2011年的0.8%。埃塞俄比亚约占最不发达国家组总数的30%。在《伊斯坦布尔行动纲领》期间，最不发达国家集装箱港口吞吐量占全球的份额微乎其微，仅为0.01%。

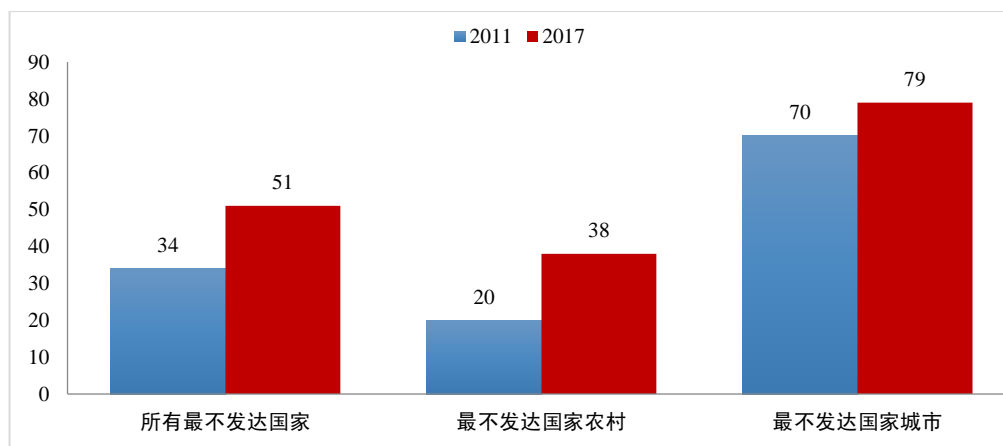
14. 最不发达国家需要大规模投资来建设和维护有复原力的基础设施并采用新技术，包括加强公私伙伴关系。公共部门在中低收入国家基础设施支出中占主导地位，为基础设施投资的87%至91%。私人投资不断下降且不够多样化，部分原因是资本市场欠发达，投资概况风险高于其他国家。

### 能源

15. 最不发达国家用电普及率从2011年的34%大幅提高到2017年的51%。然而，各国之间以及城乡之间的差距依然存在(见图3)。缩小能源差距除其他外需要投资于独立电网、小型电网和分散并网等各种解决方案以惠及偏远人口。为加快最不发达国家能源转型需要进行大规模投资。促进对可再生能源、清洁烹饪燃料和电力的投资、技术转让，使用现收现付制商业模式等具有数字化功能的金融创新、公用事业治理和加强区域一体化也有助于弥合差距。

图3  
通电率

(百分比)



数据来源：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。然而，最不发达国家有关这些指标的数据却很少。有数据的国家在主要科学、技术和创新指标方面也严重滞后。2011和2017年间，研发支出占国内生产总值的比例为0.6%或更低，而较发达经济体的国内生产总值则大得多，其研发支出所占比例高达2%左右。最不发达国家公民(包括居民和非居民)2018年专利申请量

仅为 1 536 项，高于 2011 年的 960 项。占世界总量的份额几乎为零。2016 年，最不发达国家每百万人仅发表约 9 篇期刊论文，略高于 2011 年的 6 篇。鉴于创新和技术在经济活动中的作用越来越大，如果目前趋势继续下去，最不发达国家将被甩在后面，差距更大。获取和使用新技术的其他途径都没有完全实现预期结果，包括外国直接投资和设备进口。必须采取外国直接投资等办法改善现有的技术转让轨迹，并通过最不发达国家技术库等途径，为在最不发达国家传播关键技术创造新的机会。

### 私营部门发展

17. 最不发达国家在吸引亟需投资方面面临重大障碍。它们在创造有利环境方面取得进展，创业时间和成本占人均收入的百分比从 2011 年的 89%左右大幅下降到 2017 年的 42%。在 2018 年营商环境指数中，只有 5 个最不发达国家跻身前 100 名。然而，最不发达国家私营部门的发展一直受到融资机会特别是中小企业融资机会少、能源供应不足和成本高昂、技能差距和信通技术有限等因素的制约。

## B. 农业

18. 农业部门是解决最不发达国家粮食严重无保障问题和促进可持续发展和结构转型的关键。2011 至 2018 年，农林渔业占最不发达国家国内生产总值增加值的百分比为大约 21%。2018 年，三分之二人口生活在农村地区。2019 年，最不发达国家就业总人数的 56.6%都来自农业部门。2011 至 2018 年期间，农业劳动者人均增加值增长 12%(按 2010 年不变美元计算从 769.8 美元升至 860.4 美元)。灌溉可耕地的三年平均百分数基本保持不变，从 2009-2011 年的 11.5%略降至 2014-2016 年的 11.2%。2011 至 2016 年期间，化肥消费量有所增加，分别从每公顷可耕地 24.6 公斤增加到 27.2 公斤，但仍远低于其他发展中国家平均值。尽管预计未来几十年最不发达国家的农村人口比例将有所下降，但由于人口增长，居住在农村地区的绝对人数仍会增加。

19. 自 2011 年以来，最不发达国家营养不良发生率没有实质性变化，估计占人口的 24.4%。2016 年，最不发达国家粮食严重无保障的人口为 2.31 亿。因此，世界上粮食严重无保障人口的 33.8%都生活在最不发达国家。

## C. 贸易

20. 《伊斯坦布尔行动纲领》呼吁大幅增加最不发达国家对全球贸易的参与，力求到 2020 年将最不发达国家出口占全球出口比例增加一倍，包括扩大其出口基础。这个目标未能实现。自 2011 年以来，世界出口额快速增长，从 2011 年的 4.4 万亿美元升至 2018 年的 5.8 万亿美元，而同期最不发达国家出口额仅增长 250 亿美元，2018 年达到 2 410 亿美元。2011-2018 年，最不发达国家商品和服务出口年均增长 5%。

21. 令人关切的是，2011 至 2018 年，最不发达国家在国际贸易中长期被边缘化的情况更加严重。由于初级商品特别是石油价格下跌，最不发达国家占世界商品出口的份额连续五年恶化，2015 年跌至 0.89%，2018 年略有回升，达到 0.98%(见图四)。

22. 2011-2018 年期间，由于服装产品份额增加，制成品占最不发达国家出口份额从 22% 升至 37%。然而，最不发达国家经济体的特征基本上依然如故，其生产和贸易仍严重依赖初级商品，最不发达国家组仍然十分脆弱，容易受到商品价格波动和气候变化冲击等其他外部因素的影响。

23. 此外，大多数商品出口仍然高度集中在少数几个国家，2018 年最不发达国家所有出口的 62% 都来自前五大出口国(安哥拉、孟加拉国、柬埔寨、缅甸和赞比亚)。

24. 最不发达国家参与服务贸易的比例仍然偏低，而且集中在少数几个部门，2018 年旅行服务占服务出口的一半，而运输和其他商业服务各占四分之一左右。

25. 最不发达国家继续从传统和新兴贸易伙伴的免关税和免配额市场准入中受益；然而，为数不多的几个市场和若干产业仍然存在差距。自 2013 年世界贸易组织(世贸组织)巴厘岛部长会议作出决定以来，几个新兴贸易伙伴大幅扩大了免关税和免配额市场准入的覆盖范围。最不发达国家符合条件的出口未享用关税优惠的比率约占对发达国家市场出口总额的 5% 至 15%。

26. 《伊斯坦布尔行动纲领》还呼吁确保对从最不发达国家进口的商品适用简单、透明和可预测的原产地规则，推动为市场准入提供便利。这个领域已取得很大进展，几个最不发达国家的贸易伙伴已采取措施，着手制定服装累计可能性处理规则和自我认证程序。2019 年 10 月，世贸组织与国际贸易中心和世界海关组织合作，推出了原产地规则全球数据库，这是一个方便查阅原产地相关规定的在线工具。

#### D. 商品

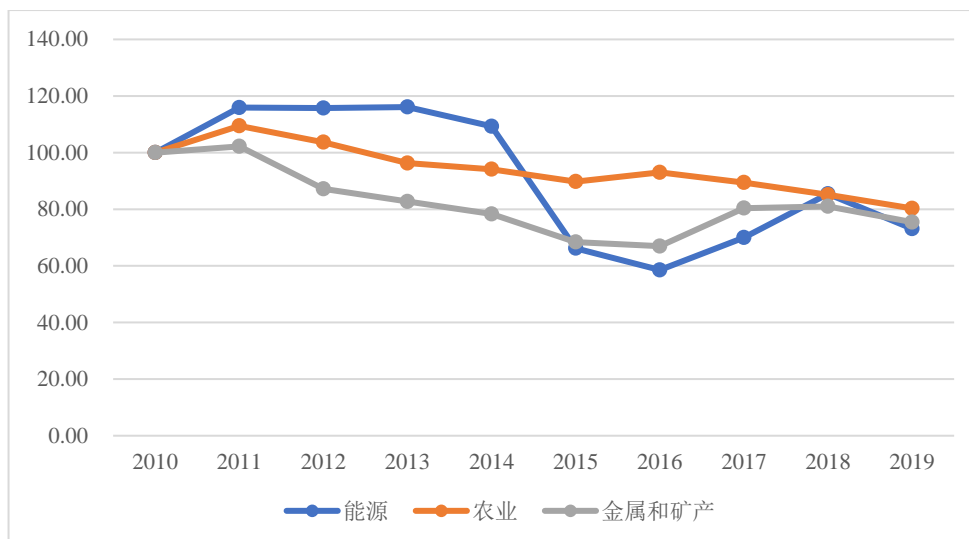
27. 大多数最不发达国家没有成功发展其国内生产能力，仍然严重依赖一种或几种初级商品获得出口收入(见 C 节)。因此，最不发达国家继续表现出严重的经济脆弱性，这导致宏观经济不稳定，并有可能加深收入不平等。为提升全球价值链，依赖商品的国家必须实现经济多元化，投资于更高的产品增值。

28. 2018 年，最不发达国家作为一个整体的产品集中度指数值为 0.23，低于 2011 年的 0.42，仍比世界出口集中度指数高三倍多。因此，与世界出口相比，最不发达国家的商品出口明显更集中于少数几种产品。

29. 在最不发达国家中，2018 年，安哥拉的出口产品集中程度最高，其次是基里巴斯、几内亚比绍和乍得，而马达加斯加、坦桑尼亚联合共和国、吉布提和尼泊尔处于这一类的低端。尽管如此，指数值最低的国家尼泊尔的出口集中程度是世界平均水平的两倍多。

30. 最不发达国家的出口主要集中在初级商品，这些商品价格过去十年都在下跌。尽管 2016 年后能源、金属和矿物的价格指数有所回升，但所有主要类别的价格指数仍远低于 2010 年的水平，预计在未来十年将保持不变。

图 4  
商品价格指数(2010=100, 2010 年实际美元)



来源：世界银行世界发展指标。

## E. 人类和社会发展

### 教育和培训

31. 在实施《伊斯坦布尔行动纲领》期间，最不发达国家在提高小学入学率方面取得了一定进展。小学失学儿童比例从 2011 年的 18.7%，降至 2018 年的 17.7%，但这一比例仍是世界平均水平 8.1% 的两倍。因此，世界上几乎一半的失学儿童在最不发达国家。

32. 最不发达国家的师生比例有所改善；在小学一级，从 2011 年的 41 人下降到 2018 年的 37 人。然而，落后的基本设施和基础设施——如缺乏计算机、安全饮用水或电力——加上训练有素的教师不足，以及学习和教学材料有限或不足，严重影响了教育质量。高等教育入学率仍然很低，这对最不发达国家的结构转型议程具有深远影响。大多数最不发达国家的教育预算依赖援助。中等和高等教育入学率有限仍是一大挑战。在初中教育中，2018 年，最不发达国家 34.2% 的青少年失学。在中学和大学，女孩和边缘化群体差距很大。

33. 识字率有所提高，从 2011 年的 57.6% 增至 2018 年的 64.8%。然而，最不发达国家有 3.5 亿多人不具备基本阅读和写作技能。

### 人口和初级保健

34. 在 2011-2019 年期间，最不发达国家人口增长了 21%，即 1.77 亿人。据估计，到 2050 年，人口将进一步增加 10 亿，达到 19 亿。世界生育率最高的 40 个国家中有 37 个是最不发达国家。共有 47 个最不发达国家预计在 2020 年至 2050 年期间将有 11 亿人出生，比 1980 年至 2020 年前 30 年期间最不发达国家出生的婴儿数量增加 38%。最不发达国家作为一个群体的出生时预期寿命落后于全球平



均水平 7.4 年，原因是儿童和孕产妇死亡率高、冲突的后果，以及一些国家与艾滋病毒相关的死亡率的持续影响。

35. 尽管自 2010 年以来取得了一些进展，但最不发达国家的孕产妇死亡率仍然很高，2015 年为每 100 000 名活产中有 436 名产妇死亡。2018 年，最不发达国家由熟练保健人员接生的比例为 61%，比 2009 年估计的 44%有所提高。

### 青年发展

36. 2020 年，15 至 24 岁的 2.11 亿人占最不发达国家人口的 20%。对青年而言，从教育到就业的过渡是决定社会包容结果和对社会影响的关键时刻。主要挑战包括缺乏培训、学徒和技能，以及满足日益增长的青年的需求。大量青年离开了最不发达国家，寻找更好的机会。国际劳工组织估计，2013 年，来自最不发达国家的移民中约有 21%是青年。

### 住房、饮用水和卫生

37. 生活在贫民窟的城市人口的平均比例从 2009 年的 65.7%下降到 2014 年的 62.8%，尽管这些年生活在贫民窟的总人数从 1.32 亿增加到 1.81 亿。随着人口密度通过非正规增长快速增加，提供基本服务、避免死亡率上升以及解决边缘化和不平等问题就越来越难。

38. 获得基本饮用水服务的人口比例从 2011 年的 59%增加到 2018 年的 64.6%。农村和城市地区之间存在明显差异，农村 55%人口有水，而城市地区为 84.1%。

39. 最不发达国家获得基本卫生服务的机会仍然很少，尤其是在农村地区。最不发达国家获得基本卫生服务的人口比例从 2011 年的 29.8%增加到 2017 年的 34.3%，仍然远远低于 2017 年 73.3%的世界平均水平。

### 性别平等和妇女赋权

40. 在扩大女孩受教育机会方面取得了一定进展，但还需做更多工作。2018 年，小学适龄女童失学比例为 19.8%，2011 年为 20.7%。在中学一级，2018 年，36.2%的少女失学，而 2011 年为 38.4%。2019 年，妇女和女童获得现代计划生育服务的比例为 57.6%，2010 年为 50%。2017 年，在有数据可查的 34 个最不发达国家中，24.3%的 15 岁或 15 岁以上的妇女和女童遭受暴力。

41. 2018 年，妇女在国民议会中占 22.9%席位，在管理职位中占 22.1%。妇女在获得经济机会方面仍然面临不利条件，特别是在非正规部门，该部门 50%的女性雇员没有报酬，而男性为 33%。女性拥有公司最大部分所有权的情况仅占 30%。

### 社会保障

42. 社会保障有限，加剧了最不发达国家人类发展所有层面的脆弱性。覆盖面受到机构能力有限的阻碍，因此往往无法覆盖最边缘化的群体。缺乏社会保障是经济和社会发展的主要障碍。尽管许多最不发达国家在其国家发展计划、自愿国别评估和其他政策文件中作出承诺，但缺乏资源和资源有限是主要制约因素。

## F. 多从危机和其他新的挑战

### 经济冲击

43. 最不发达国家继续因依赖有限的商品而表现出脆弱性(见第 D 节)。债务脆弱性在许多情况下正在增加, 债务构成的变化带来了新的挑战(见 G 节)。

### 气候变化与环境可持续性

44. 温室气体的全球大气浓度在 2018 年达到创纪录水平, 二氧化碳达到工业化前水平的 147%。2019 年可能是有记录以来第二或第三个最热年份, 几乎可以肯定, 过去五年是有记录以来最热的五年。

45. 最不发达国家被认为是特别容易受到气候变化负面影响的。除其他因素外, 人均国民总收入低的额外负担限制了它们应对和建设复原力的能力。《联合国气候框架公约》、《巴黎协定》、《2015-2030 年减少灾害风险仙台框架》和《2030 年议程》都反映了需要特别考虑通过财政援助、技术转让和能力建设来解决最不发达国家的气候变化问题。

46. 自这些协定谈判以来, 在 2010-2019 年期间, 通过官方多边金融机制向最不发达国家提供适应资金方面取得了一定进展。截至 2019 年 11 月, 全球环境基金信托基金为最不发达国家气候变化国家项目累计提供了 7.81 亿美元。如果加上区域和全球气候变化项目的估计捐款, 最不发达国家已收到约 17.4 亿美元, 相当于全球环境基金信托基金自成立以来气候变化资金总额的 12.2%。

47. 从 2001 年设立最不发达国家基金到 2019 年 10 月底, 50 个现今和已毕业的最不发达国家共获得 14 亿美元, 用于 282 个项目, 包括编制国家适应行动计划。然而, 对最不发达国家基金资源的需求继续超过可用于新批准的资金。适应基金于 2001 年在《京都议定书》下设立, 于 2007 年启动。截至 2019 年 6 月, 基金共批准了 23 个最不发达国家项目, 总价值 1.71 亿美元, 并批准了 13 个最不发达国家的准备赠款, 总价值 63.5 万美元。大部分资金都分配给了与粮食安全和农村发展有关的适应项目。

48. 自 2010 年成立至 2019 年 9 月, 绿色气候基金收到了 103 亿美元的捐助方认捐, 成为最大的专用气候基金。2015-2019 年期间, 批准了 56 亿美元的新拨款, 其中大部分用于项目供资。截至 2020 年 1 月, 对最不发达国家的供资总额已达 14 亿美元(占绿色气候基金全球组合的 25%)。

49. 然而, 最不发达国家收到的气候融资远远低于估计需求。根据 44 个最不发达国家在 2015 年第二十一届联合国气候变化框架公约缔约方会议之前提交的预期国家自主贡献, 最不发达国家 2020 年后缓解和适应措施所需的气候变化资金总额估计为每年 930 亿美元。

### 减少灾害风险

50. 在 2010-2019 年期间, 最不发达国家继续遭受自然灾害破坏, 包括旋风、飓风、山体滑坡、洪水、地震和干旱。灾害通常会引发更多的用于恢复和重建的借

款，从而扩大公共债务。灾害也将转移用于可持续发展目标和《伊斯坦布尔行动纲领》的目标和目的的投资资金。随着时间的推移，气候相关灾害造成的损害和损失越来越严重。例如，2019年，艾达是已知登陆非洲东海岸最强的气旋之一。

51. 与高收入国家相比，最不发达国家的人受伤、失去家园、流离失所或疏散或需要紧急援助的可能性平均高六倍。最不发达国家因灾害造成的经济损失也高得不成比例。

52. 根据《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》目标E，在2020年底之前制定和实施国家和地方减少灾害风险战略，是对《伊斯坦布尔行动纲领》概述的减少灾害风险优先行动的重大贡献。截至2019年11月，16个最不发达国家通过在线仙台框架监测系统报告了框架全球目标“到2020年大幅增加定有国家和地方减灾战略的国家数目”的情况。至关重要的是，减少灾害风险战略完全符合《仙台框架》，以便从被动的危机管理方法过渡到减少风险、建设复原力和预防危机的主动方法。迄今为止，只有5个最不发达国家自行报告，其减少灾害风险战略至少70%符合《框架》。

## G. 调动财政资源促进发展和能力建设

### 国内资源调动

53. 税收与国内生产总值的比率中值从2011年的13.5缓慢上升至2017年的15.5。增加的部分原因是一些最不发达国家引入了增值税。为了进一步增加收入，需要应对各种挑战，如增值税抵免的处理、增值税登记的管理以及可能的递减效应。

54. 与此同时，国内储蓄总额的中位数从2011年的11.4%上升到2018年的13.5%，反映了一些最不发达国家收入增加和国内金融部门改善。金融科技公司很可能为孟加拉国和马里的金融包容性做出了贡献。

### 发展合作

55. 经济合作与发展组织/发展援助委员会成员对最不发达国家的官方发展援助从2011年的447亿美元，增加到2018年的459亿美元，反映了实际价值的下降以及从赠款向贷款的转变。分配给最不发达国家的官方发展援助总额份额从2011年的33%下降到2018年的31%。同期，发援会捐助者向最不发达国家提供的官方发展援助占国民总收入的平均份额从0.1%降至0.09%，远低于《伊斯坦布尔行动纲领》0.15%的较低目标。然而，流入最不发达国家的官方发展援助仍然高于私人资本流动、外国直接投资或汇款。

56. 2012年至2017年期间，官方发展援助筹集的私人资金中只有6%流向了最不发达国家，主要是由多边捐助方筹集的。最不发达国家的混合融资交易调动的私人资金较少。能源以及银行和金融服务是最大的行业。

57. 尽管难以量化，但有证据表明，南南合作对最不发达国家的重要性在过去十年中一直增加，符合全球趋势。

58. 最不发达国家的援助实效增长缓慢。例如，援助的3年可预测性从2016年的54%增加到2018年的56%。然而，在最不发达国家，受议会审查的预算援助比例从60%降至59%，远低于其他发展中国家的71%。

## 外债

59. 到 2011 年底，25 个最不发达国家达到了重债穷国倡议和多边减债倡议的完成点，大大降低了它们的债务水平。到 2019 年，又有三个最不发达国家(乍得、科摩罗和几内亚)达到了完成点，索马里在 2019 年根据重债穷国倡议获得债务减免方面取得了进展。在根据重债穷国倡议减债之后，一些国家也在灾后获得了临时债务减免，例如几内亚、利比里亚和塞拉利昂，这些国家都受到了埃博拉病毒的影响。然而，在过去十年里，债务水平开始再次上升。外债仍是最不发达国家严重关切的问题，2018 年外债存量为 3 580 亿美元，偿债占商品、服务和初级收入出口的百分比为 8.7%。截至 2019 年 11 月，6 个最不发达国家被归类为债务困扰，另有 12 个最不发达国家被评为债务困扰高风险国家。

60. 自 2011 年以来，最不发达国家债务存量的构成也发生了显著变化，私人和非传统双边债权人(特别是中国)的比例增加，一些最不发达国家在国际资本市场发行债券，这些债券的期限一般比优惠融资更短，利率更高。这使各国面临汇率、利率和再融资风险，随着借贷成本预计增加，这可能会对债务困扰情况下的债权人协调构成挑战。几个外债水平高的国家不得不减少社会支出。

## 外国直接投资

61. 2018 年，流向最不发达国家的外国直接投资为 240 亿美元，占全球外国直接投资流入的 1.8%，低于 2015 年 380 亿美元的峰值。但这一比例明显高于 2011 年，当年该比例约为 1.3%，价值 200 亿美元。

62. 从 2011 年到 2015 年，非洲最不发达国家占外国直接投资流入的四分之三以上，但这一份额在 2017 年和 2018 年下降到一半左右。

63. 最不发达国家的外国直接投资仍然高度集中在采掘业，特别是在非洲，在经济中往往很少提供前向和后向生产联系，尽管制造业和服务业的份额在一些情况下正在增加。

64. 从 2011 年到 2018 年，中国在最不发达国家的投资大约翻了一番，达到总投资的 11%，成为最大的投资者。最不发达国家前 10 名投资者中有一半来自亚洲新兴国家。

65. 从中期来看，绿地外国直接投资有望增加，尤其是在采矿、焦炭和石油产品领域，但也包括电力领域。

## 汇款

66. 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。这一增长主要是由亚太最不发达国家推动的，这些国家现在占向最不发达国家汇款总额的 70%左右。

67. 汇款仍然集中在少数最不发达国家。对一些较小的国家来说，汇款占国内生产总值的 20%或更多，包括科摩罗、海地和尼泊尔。

68. 汇款平均费用的下降近年来有所减缓,2019 年第四季度达到 6.8%(低于 2011 年初的约 9%),但仍是第三次发展融资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》所载 3%承诺的两倍多。在许多最不发达国家,这些费用仍然超过 10%。移动电话服务越来越多地用于汇款,有助于降低费用。

## H. 各级善治

69. 《伊斯坦布尔行动纲领》申明,在地方、国家和国际各级实行善治和法治对实现可持续发展至关重要。2010 年,《联合国反腐败公约》缔约国中有 33 个最不发达国家,2019 年最不发达国家缔约国数量增至 45 个。

70. 2017 年,最不发达国家中平均有 4.8%的年轻妇女在 18 岁前遭受过性暴力,比世界平均水平高三分之二,部分是因为陷入冲突的最不发达国家比例很高。

71. 经济和社会事务部制定了用于衡量公共服务提供情况的电子政务发展指数。最不发达国家这一指数的平均值从 2012 年的 0.242 升至 2018 年的 0.296,但仍远低于其他国家组和 0.549 的世界平均水平。这一增长主要是由于更好地提供了在线服务,包括通过国家网站及电子政务政策和战略提供服务。电子政务可以提高透明度,有助于改善各国政府对外部冲击和危机的反应,例如可以通过使用地理信息系统等数字技术来管理紧急情况。

72. 根据世界银行的世界治理指标,最不发达国家的话语权和问责度平均得分从 2011 年的-0.96 提高到 2018 年的-0.61。<sup>1</sup> 这一改善在很大程度上是由亚太最不发达国家驱动的,这些国家 2018 年的平均得分为-0.28,其中几个太平洋最不发达国家的得分超过 0.5。

73. 最不发达国家在国际论坛上话语权和参与度方面的进展也很缓慢。例如,最不发达国家在国际货币基金组织的投票份额从 2010 年的 2.9%仅增至 2019 年的 3.5%。

74. 许多最不发达国家缺乏数据来衡量、跟踪《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标在目标和具体目标方面的进展情况。2018 年,最不发达国家中 5 岁以下儿童进行出生登记的比率只有 40%。统计能力指标平均数从 2011 年的 56.4 提高到 2017 年的 58.0,但仍远低于 66 的世界平均水平。只有四分之三的最不发达国家执行了提高统计数据收集能力的计划。因此,建设统计能力对于加强政策规划和监测至关重要。

## 三. 利益攸关方参与执行《伊斯坦布尔行动纲领》

75. 自世界各国领导人齐聚伊斯坦布尔商定最不发达国家十年内的优先事项以来这 10 年间,会员国、联合国系统各实体和其他各类伙伴为实现最不发达国家消除贫困和结构转型作出了重大努力。

<sup>1</sup> 话语权和问责度反映了一个国家的公民在多大程度上能够参与选择他们的政府,以及在多大程度上享有表达自由、结社自由和媒体自由。治理绩效方面的得分估计数范围从大约-2.5(弱)到 2.5(强)。

76. 随着《伊斯坦布尔行动纲领》执行期接近尾声，2019年，各利益攸关方在参与和推进落实《伊斯坦布尔行动纲领》优先事项方面开展了更多活动，包括最不发达国家脱贫毕业和平稳过渡方面的活动。

77. 最不发达国家政府为将《伊斯坦布尔行动纲领》纳入本国国家规划文件开展了广泛的活动，以期实现《伊斯坦布尔行动纲领》设定的目标，达到脱贫毕业标准。

78. 2019年11月在纽约组织了一次最不发达国家国家协调中心讲习班，为交流第五次联合国最不发达国家会议筹备阶段的经验教训提供了机会。例如，老挝人民民主共和国已将《伊斯坦布尔行动纲领》的优先领域纳入2011-2015年和2016-2020年国家社会经济发展五年计划的主流。将《伊斯坦布尔行动计划》与国家社会经济发展计划相结合，使得规划过程更加透明，也使各利益攸关方参与其中。如今，关于如何制定、执行和监测国家发展计划的信息与年度和中期进展报告一道公开。自2011年以来，老挝人民民主共和国在许多优先领域都取得了进展，正在向最不发达国家的毕业标准迈进。然而，需要不断努力确保脱贫毕业具有包容性和可持续性。

79. 同样，布基纳法索已将《伊斯坦布尔行动纲领》纳入本国2011-2015年和2016-2020年国家社会经济发展战略的主流。尽管面临大量外部冲击，如全球地缘政治局势紧张、区域安全局势恶化、政治不稳定、境内人民流离失所、商品(特别是棉花)价格波动、埃博拉病毒病爆发、气候危机以及若干国内社会经济和政治危机，但布基纳法索在实现发展目标方面取得了进展。

80. 许多双边捐助方继续为执行《伊斯坦布尔行动纲领》提供支持。然而，《伊斯坦布尔行动纲领》确立的官方发展援助目标尚未实现。2018年，只有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)实现了《伊斯坦布尔行动纲领》设定的目标，即将国民总收入的0.15%或更高作为对最不发达国家的官方发展援助，而2011年有10个捐助国实现了这一目标。

81. 南南合作势头继续保持强劲，与最不发达国家有关的南南合作活动得到加强。例如，在摩洛哥/摩洛哥可持续能源局与埃塞俄比亚合作的推动下，2019年9月，在2019年气候行动峰会上宣布成立最不发达国家可持续能源获取联盟。

82. 最不发达国家2050年愿景和有效适应与复原力倡议以及可持续能源获取联盟共同构成了2019年气候行动峰会上专门涉及最不发达国家的声明。<sup>2</sup> 这些倡议认识到，尽管最不发达国家受到气候变化的影响尤为严重，但它们已做好准备，决心采取更大胆的气候行动，包括承诺到2050年实现温室气体零排放的目标。会员国、联合国系统、区域开发银行和研究机构等一系列利益攸关方都参与了这两项倡议。

83. 联合国系统各实体通过单独行动和一系列联合方案和活动，为执行《伊斯坦布尔行动纲领》作出了积极贡献。例如，2018年投入运作的最不发达国家技术银行开始加大了对最不发达国家的支持力度，帮助各国建设促进结构转型所需的科

<sup>2</sup> 见 [www.un.org/en/climatechange/assets/pdf/cas\\_report\\_11\\_dec.pdf](http://www.un.org/en/climatechange/assets/pdf/cas_report_11_dec.pdf)。

技能力和创新能力。目前正在 20 个国家实施各项方案，还与合作伙伴一道努力加强对技术部门的支持，促进部门之间的协调。

84. 《强化综合框架》是一个旨在支持最不发达国家利用贸易作为增长、可持续发展和减贫引擎的伙伴关系。在始于 2016 年的第二阶段内，该框架已承诺为最不发达国家提供 6 180 多万美元，用于以贸易为重点的干预措施。截至 2018 年，《强化综合框架》已支持 38 个最不发达国家建立贸易协调机制，41 个最不发达国家已将贸易纳入国家发展计划，29 个最不发达国家加强了贸易部的人力资源能力。《强化综合框架》还与世贸组织合作开发了一个项目，用于评估最不发达国家脱贫毕业产生的贸易相关影响，包括在世贸组织相关协定下的影响。

85. 联合国系统各实体在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室召集的半年期机构间协商小组会议上继续讨论和协调对最不发达国家的支持。为加强协调对从最不发达国家类别脱贫毕业国家的支持，该办公室于 2017 年牵头成立了最不发达国家毕业问题机构间工作队，并主持工作队开展工作。2019 年，工作队组织了两个联合国联合特派团，前往圣多美和普林西比及所罗门群岛，与政府官员、发展伙伴、民间社会和私营部门就两国的毕业道路和之后的发展方向进行交流。这两个国家都计划于 2024 年 12 月脱贫毕业。

86. 私营部门对参与执行《伊斯坦布尔行动纲领》表现出日益强烈的兴趣。私营部门代表出席了由最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室和各合作伙伴共同组织的会议。2019 年 6 月，该办公室和全球能源互联网发展合作组织在中国组织了扩大最不发达国家能源获取和融资规模全球会议，其中一项重点是增加私营部门对能源投资的贡献。

87. 民间社会和学术界参与了若干促进执行《伊斯坦布尔行动纲领》的活动。2019 年 11 月，国际发展调查研究基金会发布了《走出陷阱：支持最不发达国家》的出版物，重点讨论了 2015 年后可持续发展议程下最不发达国家所需要的国际政策改革。独立监测组织“第四次联合国最不发达国家问题会议监测”也计划就面向最不发达国家的国际支助措施进行研究。

88. 民间社会代表也参加了最不发达国家的脱贫毕业工作。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于 2019 年 10 月在所罗门群岛组织了一次与民间社会组织代表的会议，会议强调了民间社会在毕业进程中的作用，还强调了必须理解和参与解决脱贫毕业造成的影响。

#### 四. 第五次联合国最不发达国家会议筹备情况

89. 所有最不发达国家都正在国家层面开展广泛的筹备工作，重点是评估《伊斯坦布尔行动纲领》执行方面的进展情况、障碍、制约因素和各项行动，并确定下一个 10 年行动纲领的优先事项。到目前为止，已收到 23 份最不发达国家提交的报告。

90. 非洲区域筹备会议和亚太区域筹备会议有助于为这一进程收集宝贵信息。此外，第一个联合国特派团已经前往东道国卡塔尔，开始为第五次联合国最不发达国家会议进行规划。

91. 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三次机构间会议，旨在动员联合国系统各实体为会议提供支持，这些实体正在通过各自权限范围内的部门评估和理事机构内的专门讨论，积极参与筹备进程。

92. 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。为支持本次会议，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项学术会议，该学术会议将于 2020 年 10 月 15 日和 16 日在赫尔辛基举行。

## 五. 结论和建议

93. 第五次联合国最不发达国家会议提供了一个独特机遇，可以为最脆弱的国家规划可持续发展道路，确保它们不会落得更远。

94. 必须完成《伊斯坦布尔行动纲领》尚未完成的工作。尽管受到初级商品价格下跌、气候相关冲击和 2014-2016 年埃博拉病毒病危机等外部因素带来的冲击，《伊斯坦布尔行动纲领》仍然取得了显著进展。最不发达国家不仅将受到 COVID-19 爆发的直接影响，还将受到接踵而至的全球衰退的影响，而全球衰退将影响商品价格、全球对外直接投资、旅行和旅游，还将影响对最不发达国家经济至关重要的其他变量。需要制定和实施紧急国家和国际措施，以便实现复苏并建设抵御未来此类冲击的能力，包括加强卫生系统。此外，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，但应努力在其他地区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，特别是亚太区域国家的做法。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未来的主要目标。必须扩大最近在可持续能源获取方面取得的进展，还必须大力建设有复原力的基础设施。

95. 下一个行动纲领恰逢可持续发展目标行动十年，它将为协力克服最不发达国家实现可持续发展目标的障碍和瓶颈提供机遇。《伊斯坦布尔行动纲领》设定了实现持续、包容、公平的经济增长且至少达到每年 7% 增长率的目标，但仅有为数不多的几个国家实现了这一目标，在消除贫困方面仅取得了有限的进展。为最不发达国家制定消除极端贫困、解决粮食安全和饥饿问题的路线图是当务之急。《2030 年议程》确认，需要建设和平、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。这些原则必须贯穿新行动纲领的各个方面。解决或预防冲突、为冲突后国家提供支持，将有助于在实现可持续发展目标和达到毕业标准方面取得进展。为可持续发展目标和新行动纲领调动资源将是最大的挑战之一，既需要继承传统做法，也需要采取创新办法。必须通过建设国家统计



能力来填补最不发达国家在可持续发展目标指标方面的重大数据差距，以便制定有意义的政策并进行有效监测。

96. 全球格局在此背景下不断演变，在浮现新挑战的同时也带来了机遇。下文概述了六个关键行动领域。

97. 《伊斯坦布尔行动纲领》执行期内最引人注目的一项成就是移动电话技术和互联网接入技术的进步。今后，必须充分利用新技术的潜力，同时防止加深技术鸿沟，不仅是宽带技术鸿沟，还有人工智能、区块链和其他新技术造成的鸿沟。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。新兴数字技术有赖于获取大量数字数据，因此如何监管数据的跨境流动和转移已变得愈益重要，对于那些在很长时间之后才会采用这些技术的最不发达国家而言尤其如此。

98. 最不发达国家的债务挑战已经加剧，不断变化的外债结构造成新的脆弱性。需要采取紧急措施，将所有最不发达国家的债务控制在可持续的水平，包括为此重组现有高额债务，在发生外部冲击和自然灾害时更加灵活应变，提高债务管理的技术能力。与此同时，需要通过混合融资和投资促进等方式增加获得其他资金来源的机会。

99. 最不发达国家预计出现的城市高增长率将加剧现有城市社会经济问题，既带来了新的挑战，也提供了新的经济机会。需要特别关注的领域包括不平等、社会排斥和边缘化、贫民窟和非正式住区、提供基本服务、复原力和城市环境管理。

100. 必须对青年人给予特别关注。最不发达国家人口增长率高，意味着本已很高的青年人口比例将进一步攀升。一项强有力的青年政策应旨在减少失学青年特别是失学女童的数量，并确保他们获得实现理想的必备技能。年轻人可以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。

101. 气候变化相关灾害造成的重大伤亡已经超过紧急临界值。解决《仙台减少灾害风险框架》和 2015-2030 年国家适应计划执行中的瓶颈问题至关重要，而且必须辅之以在制定执行适应项目方面进行能力建设、加强准备工作，提高实地援助吸收能力。最不发达国家还需要在各级配备应对风险和脆弱性的工具。

102. 最后，首次或再次达到脱贫毕业标准的最不发达国家数量空前，这就要求加大对即将脱贫毕业国家平稳过渡的支持力度，并为这些国家提供一揽子激励措施。必须动员所有利益攸关方，特别是发展伙伴、联合国和布雷顿森林机构，包括通过驻地协调员制度和最不发达国家毕业问题机构间工作队进行动员。