

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十三届会议**

2017年5月15日至19日，曼谷

临时议程* 项目2(a)

**最不发达国家、内陆发展中国家
和太平洋岛屿发展中国家问题特
别小组：与最不发达国家相关的
发展问题****《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》
的区域执行情况****秘书处的说明****内容提要**

亚太区域最不发达国家在实施《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》）和改善其及时从最不发达国家地位“毕业”的前景方面取得了良好的进展。几个国家在 2015 年和 2016 年经济增势强劲，2017 年前景谨慎乐观。在减少贫穷、加强生产能力、促进农业发展、增加出口、投资人力资源和调动财政资源方面取得了进展。然而，重大挑战仍然存在。例如，制造业和农业生产率仍然相对偏低，需要大量增加对基础设施、人力资源、科学、技术、创新以及机构发展的投资。还需要更多的努力来克服在促进贸易和投资方面的供给侧限制。国内储蓄占国内生产总值的比重仍然很低。虽然官方发展援助、外国直接投资和汇款持续增长，但需要用来自形成各国自己的竞争优势，帮助实现可持续发展目标。在改善治理、建立更加透明和可问责的框架方面也有很大的空间。

亚洲及太平洋经济社会委员会似宜就加强亚洲及太平洋最不发达国家执行《伊斯坦布尔行动纲领》的能力向秘书处提供指导。

* E/ESCAP/73/L.1。

一. 导言

1. 亚太区域最不发达国家是本区域最脆弱、结构上最为弱势的部分经济体。¹ 这些国家虽然在实现经济高速增长和社会进步方面取得了重大进展，但仍然面临多方面的挑战，包括生产能力低下，人员和机构能力不足，进入国际市场的交易成本高企，储蓄和投资偏低，且极易遭受气候变化和自然灾害的影响。太平洋次区域最不发达国家面临着极端脆弱性和生存威胁，而内陆最不发达国家面临的发展挑战更为复杂，还包括远离海港、运输成本高企以及过境壁垒。人口较多的最不发达国家面临的挑战源于收入贫困率高，生产率低，结构转型步伐缓慢。

2. 根据估算，2016 年世界经济增长率为 2.3%，预计 2017 年增长率为 2.7%。² 这对依赖外部需求来维持出口和增长的最不发达国家来说可能是好兆头，特别是考虑到 2016 年下半年本区域的经济状况走稳。然而，这些国家可能会遇到挑战，因为全球经济环境仍然不确定，特别是中国的再平衡、印度增长乏力、英国脱欧，以及美国的财政刺激和加息预期。³

3. 第四次联合国最不发达国家问题会议上通过了《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》），⁴ 以促进国家行动，调集国际支助，帮助最不发达国家加快发展步伐并在可持续的基础上从最不发达国家类别“毕业”。⁵ 《行动纲领》的执行有赖于国家行动、国际支持以及成功落实《2030 年可持续发展议程》《小岛屿发展中国家快速行动方式》（《萨摩亚途径》）《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》，因为这些全球性协定相辅相成。

4. 本文件分为四节。导言部分之后的第二节讨论了《伊斯坦布尔行动纲领》的八个优先事项，并就各优先事项的进展、遇到的挑战和前景提供了信息和分析。第三节简要介绍了最不发达国家的“毕业”状况。第四节包含了推动《伊斯坦布尔行动纲领》执行进度的若干结论和建议。

二. 《伊斯坦布尔行动纲领》的执行进度

5. 由于 2008 年全球经济和金融危机的影响挥之不去，《伊斯坦布尔行动纲领》的开局年即 2011 年，最不发达国家面临重重困难。尽管如此，12 个国家中的 8 国经济在 2011 年增长率超过 6%。

¹ 阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、基里巴斯、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢和瓦努阿图。

² 关于 2016 年和 2017 年全球增长前景的讨论，详见世界银行集团，2017 年 1 月期《全球经济展望》，“不确定时期的投资疲软”（华盛顿特区，2017 年）。

³ 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）《2016 年亚洲及太平洋经济和社会概览：年终最新资料》，(ST/ESCAP/2762)。

⁴ 《第四次联合国最不发达国家问题会议报告》，2011 年 5 月 9 日至 13 日，土耳其伊斯坦布尔(A/CONF.219/7)，第二章。

⁵ 关于“毕业”事宜的全面讨论，详见亚太经社会，《2016 年亚太有特殊需求的国家发展报告：〈2030 年可持续发展议程〉要适应国情》（联合国出版物，出售品编号 E.16.II.F.11）。

6. 《伊斯坦布尔行动纲领》中期审查一年后即 2017 年，最不发达国家继续可持续和包容性发展的前景谨慎乐观，因为它们 2015 年和 2016 年继续增长，增长率均为 6%。预计 2017 年其经济增长率为 6.6%，而亚太发展中经济体作为整体的区域平均增长率为 5%（见附件）。³

7. 低通胀和商品价格疲软使得几个最不发达国家能够在 2015 年和 2016 年实施宽松的宏观经济政策。因此它们加大了基础设施的公共投资，增加了社会支出。然而它们依然面临着私人投资乏力和生产率增长缓慢的挑战。

8. 就产品数量和附加值而言，最不发达国家可能在保住现有市场、寻找新的市场和扩大出口组合方面遭遇新的挑战，因为本区域其他发展中国家也开始进入了其传统的出口市场。若干国家的安全关切也可能导致其财政空间减少，对整体增长前景和减贫产生不利影响。

9. 外部经济环境将在最不发达国家的经济增长表现中继续发挥关键作用，因为几乎所有这些国家都依赖货物出口、服务出口以及稳定的外部援助来维持增长和发展。在过去二十五年期间，最不发达国家成功地实施了第一代改革，其标志是贸易自由化、废除行业许可证、金融部门放松管制和私有化措施。最不发达国家现在需要上马第二代改革，重点是在基础设施发展的基础上改善国内投资环境和生产力增长，加大对新兴科学、技术和创新的投资，发展人力资源，提高机构能力。

10. 最不发达国家在实现千年发展目标方面取得了重大进展，包括不断降低收入贫困的发生率。然而尽管增长强劲，收入提升，但几个最不发达国家的平等现象有所增加。³ 因此它们需要在以往成就的基础上，使《2030 年议程》中庄严承诺的包容性可持续发展成为现实，并使它们以可持续方式从最不发达国家类别“毕业”的道路更加平坦。

A. 生产能力

11. 提高生产能力对于促进最不发达国家可持续和包容性发展至关重要，是其“毕业”战略的核心所在。亚太最不发达国家国内生产总值的部门组成正经历着缓慢而有限的变化，制造业在国内生产总值中的增加值份额仍然很低。缅甸的制造业在国内生产总值中的增值占比为 20.7%，紧随其后的是孟加拉国（17.6%）和柬埔寨（17.0%）（见附件）。私人投资冷清、基础设施缺口、熟练劳工匮乏、金融部门管理不善、公共部门机构能力不佳，以及出口市场多样化困难，这些均为阻碍最不发达国家制造业增长的若干最重要障碍。

12. 农业和服务部门继续主导这些国家的经济，在国内生产总值中的平均占比分别为 20.95%（2011-2014 年）和 53.20%（2011-2014 年）。⁶ 这两个部门的共同特点是生产率不高，这妨碍了消除贫穷和饥饿的努力。2015 年平均资本形成总额占国内生产总值的 33.4%（见附件），低于 2011 年的平均值 35.86%。不

⁶ 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事处，《2016 年最不发达国家状况》（纽约，2016）。该研究将也门列入了亚太最不发达国家群组中。本文从该研究中引用的所有平均数也要这样理解。

丹和东帝汶的缩水幅度最大，而孟加拉国、柬埔寨、缅甸和尼泊尔的数值则有所上升。这种低的资本形成不利于创造就业。

13. 最不发达国家要打破旧结构，打造以技能为基础，靠生产力驱动的多元化制造业部门，就必须摆脱目前对以资源为基础的生产结构的依赖，包括对国内经济中孤立零散的低工资劳动密集型出口的依赖。需要实现结构转型，通过为日益增长的劳动力提供生产性就业，提升经济水平，减少赤贫。

14. 几个最不发达国家已经认识到基础设施是推动生产能力发展和促进增长的关键组成部分，它们大幅增加了对交通运输和通讯网络的投资，包括对道路和铁路线路/走廊、海港、内陆港口、水路、能源，以及互联网和移动电话互联互通的投资。

15. 为了查明取得的部分进步，秘书处创建了一个指数，以衡量 104 个国家有形基础设施的普及情况。⁷ 该指数表明，在最不发达国家中有形基础设施普及工作做得最好的是孟加拉国，最差的是阿富汗（见下表）。虽然一些国家在亚洲及太平洋最不发达国家中的相对排名有所下降，但重要的是要注意到，2007-2009 年和 2013-2015 年期间该区域所有最不发达国家的有形基础设施的普及状况均有改善。然而，改善速度有别，这也解释了其相对排名的变化。

亚洲及太平洋最不发达国家有形基础设施普及状况排名

国家	2007-2009	2013-2015
孟加拉国	1	1
不丹	2	2
老挝人民民主共和国	6	3
尼泊尔	3	4
瓦努阿图	5	5
缅甸	4	6
柬埔寨	8	7
所罗门群岛	7	8
阿富汗	9	9

16. 对太平洋最不发达国家而言，太平洋区域基础设施基金一直是以城市发展、能源部门、交通运输、水和卫生为重点的基础设施发展的主要工具。⁸ 阿富汗的工作重点是重建并修筑道路和能源基础设施。孟加拉国目前正在完成七个大型项目，即 Padma 多用途桥项目、Rooppur 核电厂项目、Payra 海港、Matarbari 和 Rampal 电力项目、达卡轨道项目和液化天然气货运站。不丹已大幅追加在水电项目上的投资，并最近缔结了几项协议，建设 990 兆瓦

⁷ 本指数由衡量交通运输、能源、信息和通信技术以及水和卫生基础设施的指标构成。详见 E/ESCAP/73/5；详细研究方法见亚太经社会《2017 年亚太有特殊需求的国家发展报告》（即出）。

⁸ 基里巴斯、所罗门群岛、图瓦卢和瓦努阿图正在加入太平洋区域基础设施基金。

Punatsangchhu 二期水电项目和另外四个合资电力项目，这些将为国家电网的容量增加 3000 兆瓦。柬埔寨公布了《2014-2018 年国家战略发展计划》，勾勒出了柬埔寨当前的基础设施资产以及扩大这些资产的战略。老挝人民民主共和国的 Sekong-5 水电站即将完工，第一台涡轮机 Sekaman 1 水电站已完成试运行。缅甸已经开展了若干优先基础设施项目，包括 Hantawaddy 国际机场、Dawei 深水海港、印度—缅甸—泰国三边公路项目、Shwe 天然气项目和密松水电项目。

17. 然而，这些国家在实施基础设施项目时面临着种种重大挑战，包括延误、成本不断攀升、国内处理大型项目的技术和管理资源不足等。其他问题包括维护成本高昂、高速公路和公路网络中连接路段缺失，以及道路安全。

18. 几个最不发达国家已经建立或正在计划建立经济特区，作为其建设基础设施、吸引投资、提高国际竞争力和深化生产能力的战略的一部分。随着这些最不发达国家开始向价值链上游攀升，并寻求开展技术和资本更加密集的制造业活动，它们的特区可以在吸引发达国家和主要区域经济强国（如中国和印度）的劳动密集型制造业中发挥关键作用。因此，孟加拉国向 11 个当地私营企业颁发了资格预审许可证来建设 11 个经济特区，并计划在公共部门设立 4 个此类特区。该国计划截至 2030 年拥有 100 个经济区，有望新增 1000 万个就业机会，商品和服务产值达 400 亿美元。截至 2015 年，柬埔寨似乎已有 34 个经济特区。老挝设立了国家经济特区和经济特区管理委员会，以监督约 41 个经济特区的建设，其中许多特区跨越中国—老挝边界和泰国—老挝边界。

19. 在信息和通信技术领域，最不发达国家的互联网用户数量一直在稳步增长，从 2011 年的平均每 100 人中有 8.51 人增长到 2015 年的平均每 100 人中有 20.04 人（见附件）。互联网技术的迅速普及有利于推广电子贸易和电子银行，进一步管好农业和农业做法，尤其在公共服务提供系统中采用电子治理。几个最不发达国家也正在利用信息技术和通信产品进入全球价值链。然而，不同收入群体的互联网使用存在显著差异，因为最不发达国家的电脑价格和互联网服务费用仍然非常高昂。另一个日益受到关注的问题是网络犯罪、网络恐怖主义和其他形形色色的滥用行为抬头。

20. 移动电话合约用户数量也明显增加，平均每 100 人中的合约用户数量从 2011 年的 49.84 人增长到 2015 年的 77.26 人。所有最不发达国家的移动电话使用量均稳步增长。与互联网的使用不同，移动电话已经覆盖了社会的大部分群体，因为移动电话的价格大大下降，给人们的工作习惯和社会交往带来了深刻的变化。移动技术提高了主要经济活动的生产率，因为市场参与者可以更加迅速地获得更为准确的价格信息。它在防灾、减灾和灾害管理方面非常有效。不利因素是，手机和电脑用量增加，也正导致最不发达国家的电子废弃物不断增加。

21. 最不发达国家正开始进入航空运输系统的天地。航空运载量从 2011 年的 2.843 亿吨公里上升到 2014 年的 3.490 亿吨公里，孟加拉国拔得头筹。⁶ 对于航空运输乘客数量，最不发达国家平均每千人中的乘客人次数量从 2010 年的 27.9 增加到 2014 年的 37.8，其中不丹、老挝人民民主共和国和所罗门

群岛增幅最大。在航运方面，班轮运输相关指数显示多年来波动不大，从 2010 年的 5.8 增加到 2014 年的 7.8。

22. 获得充足而不间断的能源对于建设生产能力、促进人类发展和提供诸如卫生、教育、水和卫生等基本服务至关重要。人口用电普及率从 2000 年的 39.1% 增长到 2012 年的 56.2%。⁶ 所有 12 个亚太最不发达国家的城市地区用电普及率仍然高于农村地区，不丹是唯一实现全民通电的最不发达国家。在提高最不发达国家能源供应的效率和质量方面还有许多工作要做，特别是因为该部门持续普遍出现发电、输电和配电系统的短缺和瓶颈，这些对私营部门的投资决策产生了不利影响。

23. 最不发达国家处于全球科学、技术和创新进步的边缘地带，而建立最不发达国家技术库是缩小这一差距的重要举措，因为它有望提高国家科学、技术和创新能力，促进结构转型，改善人民生活，加速融入区域和全球经济。科学、技术和创新对于实现可持续农业和耕作做法的变革以及增强灾害风险管理的复原力也至关重要。

24. 从全世界每 100 万人出版的科技期刊数量来看，科学、技术和创新能力有所改善，从 2001-2010 年的 1.2 份期刊上升到 2011 年的 1.5 份，但仍大大低于世界平均水平。⁶ 科学、技术和创新能力的另一指标是提交的专利数量，本区域最不发达国家在此方面也表现平平，虽然有所提高，从 2010 年的 443 项增加到 2013 年的 513 项，其中大部分来自孟加拉国、柬埔寨和尼泊尔。

25. 最不发达国家在发展其私营部门方面取得了重大进展，私营部门对国内生产总值、就业、出口和国内税收收入的贡献持续增长。由于政府政策总体上说仍然支持私营部门，几个最不发达国家自 2016 年至 2017 年成功地提高了商业便利度排名，不丹在世界银行商业环境便利度全球前 100 名排行榜（见附件）上名列第 73 位，瓦努阿图排名第 83 位。

26. 然而，最不发达国家私营部门的进一步发展仍面临重大挑战。政策不确定性、监管缺陷、基础设施欠缺、信贷配给、熟练劳工短缺和腐败是阻碍发展的部分挑战。该部门还需要不断改进，变得更具前瞻性，以冒险、创业、应用新技术和新兴技术以及管理结构和业务做法公司化为中心。

B. 农业、粮食安全和农村发展

27. 在大多数最不发达国家，农业在创造就业机会和粮食安全方面占主导地位，平均占国内生产总值增加值的 24%（见附件）。农业部门在这些国家平均雇佣 60% 的劳动力；它仍然是农村人口生活的唯一最重要的来源，对于确保粮食安全至关重要。

28. 几个最不发达国家在粮食、蔬菜、水果、家禽和淡水鱼的生产方面取得了显著进展。自 1970 年以来，孟加拉国已经多次增加粮食生产，尽管其可耕地面积已经大幅度减少。现在孟加拉国淡水鱼产量居第四位，仅次于中国、印度和越南。柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸在粮食生产方面也取得了类似的增长；缅甸有潜力成为亚洲的粮仓。

29. 农业（包括林业和渔业）的政府总支出占国内生产总值的百分比有所增长，从 2010 年的平均 1.58% 增长到 2013 年的 2.56%。⁶ 然而这一速度远不能满足确保粮食安全、实现可持续发展目标并转变农业的需求。随着收入增加、人口压力增加和城市化进程加快，粮食需求量也在增长，因而从整体上看，农业的收获面积、作物密度、灌溉面积、肥料使用量和能源消耗也不断增长。预计到 2050 年全球对粮食的需求将增加至少 60%，⁹ 最不发达国家将成为这一趋势的一部分。

30. 此外，农业仍然受困于生产率低下的的小农经营，而且饱受农村基础设施、负担得起的信贷、技术和营销渠道等各种重要投入短缺之苦。农村供应链要么薄弱，要么根本不存在，这使农民在农产品上无法得到公平的价格。频繁的旱灾、洪灾、河流侵蚀、海水侵袭和气候变化的影响均为最不发达国家农业面临的主要挑战，这需要通过统筹的工作方式来转变粮食体系和农业体系。这些影响可能愈演愈烈，⁹ 并使最不发达国家实现粮食安全和减少贫困的努力变得复杂。

31. 因此，最不发达国家的营养不良现象仍然主要出现在农村，因为大多数收入贫困和脆弱的人口生活在农村地区。低生产率和低附加值职业造成人均收入偏低，进而对营养状况产生不利影响。在大多数最不发达国家，有限的医疗、教育、水和卫生服务往往效率低下且分配不公，使改善营养状况的工作更加困难。尽管有这些拦路虎，但 5 岁以下儿童按年龄标准体重衡量的营养不良发生率从 2000–2008 年期间的平均 37.5% 下降到了 2009–2014 年期间的 30.2%。

C. 贸易和商品

32. 由于全球贸易仍然疲软，外部需求对于推动该地区的增长几乎没有直接帮助。³ 此外，外部需求疲软和保护主义倾向抬头，给全球贸易复苏带来了不确定性。全球贸易放缓，加上供给侧障碍，对亚太区域最不发达国家的贸易和增长表现产生了不利影响。

33. 贸易对于这些国家实现结构转型至关重要，因为它提供了获得国际融资和技术的途径，将价值链连接起来，有助于克服有限的国内经济带来的局限性。因此，《伊斯坦布尔行动纲领》呼吁将最不发达国家在全球出口中的出口份额增加到 2%，包括扩大其出口基础。

34. 国际贸易作为最不发达国家增长和发展的载体的潜力尚未充分发掘，因为它在全球出口中的份额仍然令人失望：从 2010 年的 0.2942% 增长到了 2014 年的 0.3444%。然而就绝对数量而言，包括不丹、孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸在内的几个最不发达国家出口值逐年增长，势头强劲。太平洋区域的几个最不发达国家往往表现不佳，2015 年，发展中太平洋岛屿经济体的商品出口暴跌 9.2%；¹⁰ 这基本上反映了该区域的趋势。本组国家

⁹ 联合国粮食及农业组织，《2016 年粮食及农业状况：气候变化、农业和粮食安全》（罗马，2016）。

¹⁰ 见 www.unescap.org/sites/default/files/Small%20Pacific%20Islands.pdf。

面临的高昂贸易成本也遏制了其出口竞争力，并使它们在打入发达国家市场方面继续面临挑战。

35. 出口基础薄弱，目的地市场有限。对于太平洋区域最不发达国家来说，澳大利亚、日本、新西兰以及新近加入的中国占了其绝大部分出口份额。对于其他最不发达国家来说，加拿大、中国、欧洲联盟、北美和泰国是其工业品的主要出口市场。纺织品、服装、农产品和能源及矿产品为主要出口产品。先进技术的应用以及区域和国际价值链的接触机会仍然有限。

36. 尽管外部环境不利，又有结构制约，但一些最不发达国家还是成功地加大了商品出口。2010–2015 年期间，孟加拉国的出口年增长率为 14%，显著高于区域增长率 7.5%。¹¹ 2015 年，该区域出口暴跌 9.7%，孟加拉国因纺织品和服装竞争力强，出口反而增长了 6.5%。柬埔寨的商品出口在 2010–2015 年期间增长了 23.5%，服装制造业占其出口总额的 80%。相比之下，虽然老挝人民民主共和国在同一时期实现了 7.6% 的出口增长，但在 2015 年经历了严峻的挑战，出口额缩水 7.5%。¹¹ 几场自然灾害、商品价格暴跌以及泰国经济放缓是造成这一萎缩的原因。

37. 已经采取了一些国际努力和支助措施，以提高最不发达国家在全球出口中的份额。免税和免配额市场准入、《促贸援助倡议》和欧洲联盟的“除武器之外一切产品”倡议有助于加大最不发达国家的市场准入，改善其供应能力。世界贸易组织（世贸组织）贸易便利化协定下的贸易便利化措施有望大大提高最不发达国家的贸易能力和出口表现。澳大利亚和新西兰对最不发达国家的出口提供 100% 的免税和免配额市场准入，欧洲联盟则为 99%。一些发展中国家，包括中国、印度和泰国，也向最不发达国家提供了优惠的市场准入。

38. 发达经济体的市场准入取决于产品的性质，制成品（纺织品和服装除外）和农产品享受几乎完全自由的市场准入（分别为 97% 和 98%）。然而，从制成品清单中排除的 3% 通常是亚洲及太平洋最不发达国家最重要的产品，这限制了它们利用市场准入条款的能力。持续的关税自由化也导致了优惠侵蚀，随着各项多边、双边和区域自由贸易协定的实施，这一趋势可能进一步加快。市场准入也在很大程度上取决于原产地规则的设计和应用。有必要效仿欧洲联盟和日本的做法，简化这些规则。第十届世贸组织部长级会议于 2015 年 12 月举行，会议通过了关于转变评估和累积规则的要求的详细指导方针，这应会有助于简化原产地规则。

39. 若要实现《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标中规定的相关具体目标，所有发达经济体均应为所有最不发达国家产品提供充分、完全免税和免配额的市場准入。同时，最不发达国家的出口结构以纺织品和服装为主，它们应使其出口基础多样化，转向更高附加值的产品，并与区域和国际价值链连接起来。

40. 在几个最不发达国家，旅游、通信和运输服务等商业服务的出口不断攀升；柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔和太平洋地区的几个最不

¹¹ 亚太经社会，《2016 年亚太贸易与投资报告：近期的趋势和发展》（曼谷，2016）。

发达国家的旅游服务部门也增势强劲。2011 年最不发达国家服务产品豁免获得通过，并在第十届世贸组织部长级会议上延长至 2030 年，预计它将进一步促进这些服务产品的增长。

41. 世贸组织的《贸易便利化协定》在提高最不发达国家国际竞争力方面大有潜力。预计该协定的执行将通过提高最不发达国家贸易的清关和单证数字化水平，降低营商成本。它也可能为其他合规事宜提供便利，加快商品货物的流动、放行和清关。成功和及时地执行《协定》，预期将使全球商品贸易额增加 1 万亿美元，为最不发达国家提供更多机会。¹²

D. 人和社会发展

42. 人和社会发展对于促进最不发达国家可持续和包容性发展至关重要。虽然最不发达国家作为一个群组整体上已经取得了重要进展，但各种制约因素，包括贫穷、饥馑、缺乏基本服务和治理不善，继续阻碍了它们在人类和社会发展方面的总体进展。

43. 最不发达国家在初等教育方面表现良好，2014 年男女净入学率达到近 95%。中等教育的净入学率有所增长，但仍然低于初等教育。初等教育的高入学率大大改善了最不发达国家获得基本服务和减少贫穷的机会。但是教育质量和低毕业率仍然是重大挑战。实践证明，学校义务供餐和免费教科书有助于提高中小学出勤率和保留率。另外，也应尽量争取提高师资水平和薪资待遇，改善师生比，加大教育设施投资。

44. 受过教育的年轻人供需错位是长期困扰最不发达国家教育和人力资源开发进程和系统的一个问题。大多数资源和政策关注仍集中于普通教育，而经济需求与人力资源供应之间则缺乏系统性联系。随着最不发达国家经历重大变迁，对熟练和半熟练工人和专业人员的需求正快速增长。因此，迫切需要改革教育和人力资源开发政策、体系和体制。加大对技术和职业教育的培训的投资，包括增加在职培训和学习的机会，也有助于消除或缩小最不发达国家的技能差距。

45. 在人口和初级卫生方面，亚洲及太平洋所有 12 个最不发达国家在 2011 年至 2015 年期间在降低 5 岁以下儿童和婴儿死亡率上有所进步，但绝对数字仍然高到令人无法接受。孟加拉国、不丹、柬埔寨、尼泊尔和东帝汶实现了将五岁以下儿童死亡率降低三分之二以上的千年发展目标。¹² 虽然孕产妇死亡率的数据缺失使我们很难判断最不发达国家的最新情况，但现有资料表明进展参差不齐，不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、尼泊尔和东帝汶提前达标，而阿富汗、孟加拉国、基里巴斯、缅甸、所罗门群岛和瓦努阿图则进展缓慢。¹³

46. 在青年（15-24 岁）识字率方面，孟加拉国、缅甸、尼泊尔和瓦努阿图在 2012-2013 年期间的成绩与 2000-2009 年相比有所改善。这些国家在青年

¹² 世贸组织，《2015 年世界贸易报告—加快贸易—实施〈世贸组织贸易便利化协定〉的效益和挑战》（日内瓦，2015）。

¹³ 亚洲开发银行和联合国开发计划署，《让梦想成真：亚洲及太平洋技术、金融和统计促进可持续发展—2014/2015 年亚太区域千年发展目标报告》（曼谷，2015 年）。

女性识字率方面也取得了类似的进展，其中孟加拉国和尼泊尔进步最大。然而，青年失业是最不发达国家最紧迫的挑战之一，反映了劳动力和资本市场中匹配技能要求的一些难点和信息不对称。此外，几个最不发达国家的经济高速增长没有转化为就业增长，在这方面青年人亦未能幸免。¹⁴

47. 由于最不发达国家正在从基本以农业为基础的经济转型为以制造业为主的经济，预计增长与创造就业之间的联系会很弱，而且会对青年造成尤为严重的不利影响。不安全和脆弱的就业也是最不发达国家青年面临的一大挑战。劳动力和资本市场的不完善体现为存在入职和离职障碍，缺乏充足的培训机会，以及获得金融服务的机会有限，这些都导致青年失业率居高不下。

48. 住房、水和卫生设施的获取仍是摆在最不发达国家面前的一道难题。尽管整体上有了一定进步，但城市贫民和弱势群体住所严重短缺，导致水和卫生设施落后的城市贫民窟快速滋生。在农村和偏远地区，穷人和其他弱势群体的住房问题仍然是一个艰巨的挑战，而气候变化的影响更是雪上加霜。太平洋最不发达国家的频繁热带气旋，孟加拉国的河流侵蚀，老挝人民民主共和国的严重洪灾和塌方，以及尼泊尔最近发生的一次地震等等，此类自然灾害造成巨额房产损失，因而加剧了住房挑战。

49. 改善饮用水和卫生设施对降低儿童和孕产妇死亡率至关重要。不丹进步最大，于 2015 年实现了全民用上放心水，紧随其后的是尼泊尔（91.6%）、图瓦卢（97.7%）和瓦努阿图（94.5%）。然而，最不发达国家在改善供水和卫生设施方面的总体表现不佳，只有老挝人民民主共和国和缅甸达到了 70% 以上的覆盖率。

50. 性别平等和增强妇女权能是最不发达国家实现可持续发展目标的基本构件之一。确保男女平等参与经济、社会和政治舞台的任务尚未完成。尽管最不发达国家的女性劳动力参与率正在上升，但调查表明，妇女大多在非正规部门从事薪资微薄的职业，在工资和职业流动方面遭到系统性歧视。她们大多数人的就业十分脆弱，工作环境不够稳定安全。

51. 妇女和女童在享受教育机会方面也面临重大障碍，不过这些国家的初等教育女童入学率一直在稳步上升。进入中等和高等教育变得愈发困难，对来自农村和弱势社区的人尤为如此。家庭贫穷、早婚、教育上重男轻女的社会风气和地域不利因素，都是阻碍妇女和女童接受教育的部分额外障碍。大多数最不发达国家的妇女还难以获得信贷和其他财政资源、技术、土地和营销渠道；由于继承法规内容复杂，她们在资产收购和产权转移方面面临重重障碍。

52. 可喜的是，一些国家加强了社会保护。例如，孟加拉国已经实施了若干计划，包括老年津贴、稻米补贴计划、特困人口的医疗保健设施，以及为无地和因河流侵蚀而失去家园的人员提供的住房。不丹已经将免费教育和医疗保健确立为国家社会保护体系的一部分；该国还向公务员、武装部队人员和私营部门雇员提供养老金。基里巴斯和尼泊尔也实行了全民养老金计划。

¹⁴ 关于本区域这一现象的讨论，详见亚太经社会，《2016 年亚洲及太平洋经济和社会概览：年终最新资料，2016 年 12 月》。

E. 多重危机和其他新兴挑战

53. 最不发达国家是本区域的部分最脆弱的国家，它们面临不断增长的多重危机和新出现的挑战。2005–2006 年期间，商品价格创历史新高，食品和燃料危机重挫全球经济，它们受害尤甚。2008 年的全球经济和金融危机严重影响了这些国家的增长，并带来收入和就业方面的重大损失。随着出口和汇款下降，离岸信托中的资产大幅贬值，太平洋区域最不发达国家损失尤为严重。

54. 本区域最不发达国家面临的重大挑战之一是迅速而不可遏制的气候变化步伐以及迫在眉睫的环境威胁。高温、洪水、气旋和海平面上升等极端天气事件给最不发达国家日益带来高昂的经济和社会成本。气候变化可能将本区域自 1990 年以来在减少贫困方面取得的进展付之东流，¹⁵ 到 2030 年，导致超过 1 亿人陷入赤贫之中，其中许多新增贫困人口来自最不发达国家。太平洋最不发达国家的气候变化移民已经开始增加，特别是在基里巴斯、所罗门群岛、图瓦卢和瓦努阿图。

55. 迫切需要《联合国气候变化框架公约》秘书处加快实施于 2016 年 11 月 4 日生效的《巴黎协定》，这一协定标志着国际社会协调一致解决气候变化问题并停止对环境造成进一步损害的承诺。这还包括加快气候变化资金划拨。

56. 虽然国际社会在履行向最不发达国家提供财政和技术支持的承诺方面已经取得了若干进展，但是最不发达国家对于财政资源的需求远远超出了通过双边和多边渠道可以筹措的现有资源。全球环境基金、绿色气候基金、国际开发协会危机应对窗口和最不发达国家基金是可供最不发达国家满足其气候融资需求的部分多边基金。

57. 最不发达国家采取了若干措施，并签署了区域合作安排和机制，以提高其气候适应能力。2016 年 10 月 7 日，在图瓦卢召开的低洼环礁国家气候变化问题联盟峰会上通过了关于气候变化问题的《富纳富提宣言》。基里巴斯和图瓦卢将从亚太经社会获得种子资金，支持以政策研究、信息交流、能力建设和宣传为重点的国家活动。阿富汗设立了《巴黎协定》全国执行委员会，以促进和协调协定的执行工作。孟加拉国投入 4 亿美元设立了气候变化信托基金。不丹正在考虑在国民议会冬季会议上批准《巴黎协定》。尼泊尔通过了《气候变化政策》和《国家适应行动纲领》。作为全球气候变化联盟的一部分，柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸正在与发展伙伴合作，加强在气候变化适应和抵御力方面的机构能力。

58. 然而最不发达国家仍然极易遭受自然灾害的影响。近年来，自然灾害的频率和强度大大增加，造成了严重的人员伤亡和经济损失。2015 年 3 月气旋帕姆席卷图瓦卢和瓦努阿图，2015 年 4 月尼泊尔发生地震，2014 年所罗门群岛遭受规模空前的洪水，2015 年 6 月、7 月和 8 月缅甸爆发严重洪灾，这些只是最近发生的自然灾害中的一部分，这些灾害造成了生命损失，破坏了基础设施、住房、水和卫生设施、灌溉系统和未收割作物。

¹⁵ 亚太经社会，《亚太区域气候变化经济学》(ST/ESCAP/2761)。

F. 调动财政资源促进发展和能力建设

59. 从国内来源调动财政资源，已成为最不发达国家增长战略和财政政策的基石。然而，结果仍不均衡，喜忧参半。2011-2015年期间，阿富汗和东帝汶国内总储蓄占国内生产总值的百分比仍然为负，分别约为-21.77%和-52.8%。孟加拉国的该数值同期停滞不前，徘徊在约21%。借助能源销售收入，不丹的该数值平均达到了32.72%。人均收入低、金融市场薄弱、银行监管不力和非包容性金融体系是阻碍调动国内储蓄的一些主要障碍。

60. 除不丹、基里巴斯、所罗门群岛和东帝汶外（见附件），政府收入（不包括赠款）占国内生产总值的百分比仍然很低，大大低于20%至30%这一期望值。政府收入仍然是政府支出的主要来源，是发展支出的重要来源。税收管理和征收方面的改革，包括提高透明度和加强对收入使用的问责制，可以提高最不发达国家的政府收入。

61. 官方发展援助是支持最不发达国家增长和发展的资金的重要组成部分。向本区域最不发达国家支付的官方发展援助平均净额在2011年到2013年期间有所增加，2014年略有下降。阿富汗依然高居榜首，官方发展援助的净支付额平均每年约为60亿美元。随着改革拉开序幕，缅甸于2013年大幅上升，净支付额达39亿美元，其次是孟加拉国，平均净支付额为20亿美元。柬埔寨和尼泊尔也收到了巨额官方发展援助。

62. 官方发展援助在这些国家的生产能力建设方面发挥了关键作用，并使其在实现千年发展目标方面取得了重大进展。在若干情况下，官方发展援助促进了外国直接投资和国内私人投资。截至2014年，经济合作与发展组织发展援助委员会的8个国家即比利时、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将其国民总收入的0.15%作为对最不发达国家的官方发展援助。

63. 对最不发达国家的外国直接投资净流入量继续增长，本区域内陆发展中国家收到的总额从52亿美元增长到2015年的70亿美元，大大加强了其生产能力建设和出口增长。不断增长的人均收入、低工资成本、监管改革和进一步加强的财政和其他激励措施影响了这一趋势。该区域最大的外国直接投资接受国为孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸，其中产阶级增长迅猛，人口购买力提高。在孟加拉国，外国直接投资大多流入银行业、纺织业、饮料业以及能源部门，美国和英国是最大的投资方。在柬埔寨，纺织业和服务业包括旅游业吸引了大多数外国直接投资。在老挝人民民主共和国，大多数外国直接投资流向水电部门以及在新成立的经济特区的制造业建设。农产品加工、旅游、运输和采矿也吸引了大量外国直接投资。在尼泊尔，大多数外国直接投资流向水电、消费品和旅游部门，中国取代印度成为外国直接投资的最大来源。

64. 最不发达国家已尽力使其债务和还本付息义务保持着相当低的水平。在几个最不发达国家，总准备金占外债的百分比超过了100%（见附件）。还本付息占商品和劳务出口及收入的百分比一直很低，最高为不丹的10.66%，最低为瓦努阿图的1.24%。

65. 最不发达国家收到的个人汇款已从 2011 年的 171 亿美元稳步增长至 2015 年的 235 亿美元（见附件）。汇款有助于国内生产总值增长、创造就业、小微企业发展以及增加卫生和教育投资。通过解决消费问题，汇款继续在减少贫困特别是在农村地区的贫困方面发挥关键作用。孟加拉国和尼泊尔仍然是 12 个最不发达国家中个人汇款的最大受惠国，2015 年汇款额分别为 140 多亿美元和 54 亿美元。这些资金流入占 2015 年孟加拉国国内生产总值的 9.15%，尼泊尔的 27.52%，图瓦卢的 11.03%。

G. 各级善政

66. 最不发达国家认识到，善政是确保包容性和可持续发展的关键组件。因此，所有 12 个最不发达国家都批准或接受了《联合国反腐败公约》。

67. 然而，最不发达国家在确保治理方面面临着几项挑战，其中大多数可求根源到机构能力不足以及缺乏问责制和透明度。薄弱的法律和监管制度以及市场不完善导致效率低下，并为腐败和资源分配不当创造机会。贪污公共资源这一腐败形态不仅对增长产生了不利影响，而且还加剧了收入和性别不平等。¹⁶ 基于非经济考虑的公共采购造成资源分配不当，助长了寻租行为，让经济和政治精英渔利，因而进一步削弱了治理。医疗、教育、水和卫生设施等公共服务提供方面的腐败行为对穷人和其他弱势群体造成了严重而深远的损害，致使实现可持续发展目标面临重重困难。

68. 最不发达国家已采取若干措施加强治理。在几个最不发达国家里，电子政务愈发得到应用和推广，这一发展现象引人关注。教育投资，特别是在初等和中学教育方面的投资有所增加，这既是为了提高对基本权利的认识，也是为了享受电子政务系统和规程带来的裨益。一些最不发达国家开展了提高认识运动，并开展了监管改革，以加强透明度和问责制。在遵守诸如《采掘工业透明度倡议》等国际框架和安排方面已经取得了更大的进展。

三. 从最不发达国家类别“毕业”

69. 最不发达国家在“毕业”方面取得了重大进展，反映了它们在《伊斯坦布尔行动纲领》中所作的到 2020 年半数最不发达国家达到“毕业”标准的承诺。联合国贸易和发展会议的预测表明，截至 2025 年，本区域 12 个最不发达国家将全部“毕业”。¹⁷

70. 亚太经社会的研究表明，采用差距分析方法，根据目前的“毕业”门槛和最不发达国家在每个标准方面的最新表现，12 个最不发达国家中有 10 个已经达到“毕业”标准。预计只有阿富汗和柬埔寨到 2020 年尚无法实现统计指标全面达到“毕业”标准。然而，柬埔寨已经有一项标准达标，与人均国民总收入标准尚相差 21%，与经济脆弱性标准相差 17%。鉴于该国目前的成长轨迹，可以预期它很快将达到门槛。鉴于安全问题的担忧依然笼罩，阿富汗面临

¹⁶ 关于对投资决策的消极影响的讨论，详见亚太经社会，《2016 年亚洲及太平洋经济和社会概览：年终最新资料，2016 年 12 月》。

¹⁷ 《2016 年最不发达国家报告：脱离最不发达国家地位之路及脱离之后：充分利用该进程》（联合国出版物，出售品编号 E.16.II.D.9）。

着艰难的挑战，可能需要更多国际支持和国内政策调整方可摆脱最不发达国家地位。

71. 然而，经济高度脆弱仍然是最不发达国家，特别是小岛屿发展中国家极为关注的问题。小岛屿发展中国家仍然极易遭受热带气旋和相关风暴潮，而气候变化可能进一步加剧这一状况。在过去，这种脆弱性曾延缓过“毕业”建议的提出，因为达到“毕业”标准本身并不意味着一个国家对地震、海啸、气旋或与气候变化相关的其他后果有抵御能力。

四. 结论和建议

72. 尽管存在着重大挑战和障碍，但最不发达国家在执行《伊斯坦布尔行动纲领》方面继续取得了良好进展。然而要取得进一步的进展，需要所有利益攸关方加强承诺，迅速履行国际社会作出的承诺。

73. 经社会不妨考虑最不发达国家如何提升制造业在附加值总额中的份额，重点是创造就业和升级至高附加值产品。尽管在加强生产能力方面取得了进展，但挑战依然存在。

74. 因此，委员会不妨考虑如何通过以下措施重点关注生产能力的发展：增加对道路、铁路和其他各类有形基础设施的投资，进一步利用信息和通信技术，提高技能，加大科学、技术和创新的应用，更好地获得融资，促进私营部门发展。

75. 经社会不妨鼓励成员国更好地利用农业投入和可持续农业做法，给农业生产率带来显著变化，改善提高农业收入的前景。这对最不发达国家至关重要，因为农业仍然是主要部门，其生产率偏低，农村贫困和饥馑高发。

76. 经社会不妨鼓励成员国向所有最不发达国家的出口提供免税和免配额的准入，并简化原产地规则，因为最不发达国家在全球出口中的份额仍然微不足道，远低于《伊斯坦布尔行动纲领》中设定的目标。经社会还不妨指导秘书处加强有效执行多边贸易便利化措施的能力。

77. 经社会不妨考虑如何使技能培训和教育更加符合经济和社会的需要。尽管人力资源质量已大大改善，但其仍低于维持最不发达国家的增长和发展所需的水平。因此，虽然小学和中学教育的入学率上升，但是由于贫困、早婚和缺乏资源等各种因素，大量儿童辍学。

78. 经社会不妨就需要采取哪些措施来提高最不发达国家的气候抵御能力的审议向秘书处提供指导。这一点非常重要，因为最不发达国家仍然极易受经济冲击、气候变化后果和自然灾害的影响。事实上，海平面上升和气候变化带来的其他相关后果对太平洋最不发达国家的生存构成了威胁，而自然灾害的强度和频率却有所上升，造成了重大的财产和生命损失。

79. 经社会不妨指导秘书处加强能力，协助最不发达国家开展政策和监管改革，投资于基础设施和机构能力建设，以调集国内资源，获得更多的官方发展援助，吸引外国直接投资，并增加个人汇款。虽然结果大体上令人鼓舞，但最不发达国家及其发展伙伴仍需努力。应进一步努力，鼓励储蓄并通过扩大税基创造更多收入。应广泛吸引外国直接投资，创造更多就业岗位，增加

出口。发达国家需要履行承诺，将国民总收入的 0.2% 作为对最不发达国家的官方发展援助，并确保这种资金流动更加可预测。

80. 在部分最不发达国家，治理依然是一大挑战。除电子治理外，经社会不妨敦促各成员国加强机构能力，弘扬透明度、问责制和法治。

81. 由于《伊斯坦布尔行动纲领》的实施更具针对性，且继续致力于实现可持续发展目标，从最不发达国家类别“毕业”的前景有所改观。但经社会不妨考虑从最不发达国家类别的“毕业”如何才能具有可持续性，并有利于所有社会阶层。

附件

亚太区域最不发达国家部分统计数据

国家	GDP 增长率 (年度百分比)	制造业增值部 分(占 GDP 百分 比)	资本形成总额 (占 GDP 百分 比)	互联网用户 数(每 100 人)	世界银行营 商环境便利 度指数排名	农业增值部 分(占 GDP 百 分比)	初等教育 净入学率	除赠款以外的 收入(占 GDP 百分比)	外债额(占国 民总收入百分 比)	收到的个人汇 款(单位:百 万美元)
	2017	2015	2015	2015	2017	2015	2015	平均 2011-2015	最新数据	2015
阿富汗	3.4	12.0	19.78	8.26	183	21.7	85.13	10.3	12.6	301.17
孟加拉国	6.8	17.6	28.89	14.40	176	15.5	96.26	10.9	18.6	15 387.89
不丹	6.6	8.3	54.00	39.80	73	17.4	88.98 ^c	20.2	105.8	19.66
柬埔寨	6.9	17.0	22.45	19.00	131	28.2	88.86	13.6	54.6	397.42
基里巴斯	2.5	4.8 ^a	40.00 ^e	13.00	152	23.0 ^a	96.88	77.1	..	15.99
民主共和国	7.0	9.4	32.77	18.20	139	27.4	92.71	16.9	99.6	93.00
缅甸	8.0	20.7	..	21.80	170	26.7	94.53 ^c	5.5 ^f	..	386.78
尼泊尔	3.8	6.3	38.78	17.58	107	33.0	97.13	17.1	19.6	6 729.94
所罗门群岛	2.5	4.8 ^b	14.59 ^b	10.00	104	35.6 ^b	..	34.5	18.0	18.59
东帝汶	5.5	0.9 ^c	37.09	13.40	175	19.8 ^c	97.92	294.7	..	61.59
图瓦卢	3.0	1.1 ^d	..	42.70	..	21.7	98.89	4.06
瓦努阿图	3.8	3.7 ^c	26.43 ^c	22.35	83	28.2 ^c	..	18.5	21.1 ^c	24.07
亚太区域最不发达国家平均值	4.98	13.0	33.39	20.04	136	24.0	94.22	51.4	47.0	1 953.35

来源：亚太经社会根据世界银行世界发展指标数据库计算得出的数据。见 data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators (2017 年 1 月 4 日检索)。

简称表：GDP-国内生产总值；GNI-国民总收入；USD-美元。

- ^a 2013 年数据。
- ^b 2006 年数据。
- ^c 2014 年数据。
- ^d 2011 年数据。
- ^e 1992 年数据。
- ^f 2001-2005 年的平均数据。