

贸易和发展理事会  
第六十三届会议

2016年12月5日至9日，日内瓦

订正的临时议程项目5

贸发会议对执行《2011-2020 十年期  
支援最不发达国家行动纲领》做出的贡献2011 年至 2015 年贸发会议在执行《2011-2020 十年期支援  
最不发达国家行动纲领》方面开展的活动：经验教训和前进  
方向

## 贸发会议秘书处的报告

## 内容提要

《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》”）由第四次联合国最不发达国家问题会议于 2011 年 5 月通过 (A/CONF.219/7)。2016 年 5 月 27 日至 29 日在土耳其安塔利亚举行的《纲领》全面高级别中期审查通过了一项政治宣言，<sup>1</sup> 预计该宣言将有助于在剩下的几年中改进《纲领》所载各优先领域的执行工作。

通过《纲领》五年来，如同联合国系统其他实体、发展伙伴以及最不发达国家自身一样，贸发会议也开展了各种各样的活动支持最不发达国家。

尽管开展的各项工作和采取的行动有助于实现《纲领》的目标，但显然，这些目标仍有可能无法实现。只有 9 个最不发达国家的国内生产总值增长率每年超过 7%，只有 14 个目前达到了“毕业”标准。作为一个整体，最不发达国家在

<sup>1</sup> 2016 年 5 月 29 日获得通过(A/CONF.228/L.1)。



实现大多数千年发展目标方面也落后于其他发展中国家。

编写本报告是为贸易和发展理事会下一届年度会议审议进展情况提供资料。报告概述了贸发会议自通过《伊斯坦布尔行动纲领》以来、《纲领》期限过半之际为支持最不发达国家而开展的活动，并简要评估了最不发达国家在实现其中所载的一些量化和质化目标方面的现状。本报告以贸发会议在执行《纲领》方面的经验为基础，也为未来几年中改进议定优先事项的执行工作提出了政策结论和前进方向。

## 导言

1. 贸发会议对最不发达国家社会经济方面的进步开展的定期评估和分析表明，尽管很多最不发达国家展现出强劲的增长，但它们在人力和社会发展方面的提升并未达到《伊斯坦布尔行动纲领》的预期水平。在实现《纲领》各项目标和具体目标方面取得的进展微不足道，不同国家和地区以及不同部门实现目标的程度各异。最不发达国家社会经济方面的表现不尽人意，这反映出它们的经济中存在着内在结构性缺陷，而这种缺陷使其在面对经济、社会、政治或环境冲击等各种形式和级别的冲击时十分脆弱。贸发会议强调，为实现千年发展目标和《纲领》所设定的目标，最不发达国家及其国际发展伙伴必须继续建设最不发达国家的生产能力，并努力实现真正的经济结构转型，从而建设抗御力。如果不能实现从低生产率经济体到高生产率经济体的经济转型，人们就难以实现可持续发展和体面就业。

2. 《伊斯坦布尔行动纲领》是一项国际共同制定的框架，其目的是加强最不发达国家和国际社会之间在发展方面的伙伴关系。《纲领》包括以下八个优先行动领域：

- (a) 生产能力；
- (b) 农业、粮食安全和农村发展；
- (c) 贸易；
- (d) 初级商品；
- (e) 人类发展和社会发展；
- (f) 多重危机和其他发展方面的挑战；
- (g) 为发展和能力建设调动财政资源；
- (h) 各级的善治。

3. 每个优先领域包括若干不同领域的承诺、特定目标和具体目标。

4. 贸发会议的开创性工作促成了 1971 年创立最不发达国家这一类别，自 1964 年联合国贸易和发展会议第一届会议以来，贸发会议一直支持发展中国家、包括最不发达国家的贸易和发展利益。自通过《纲领》以来，贸发会议已将优先领域、目标和具体目标纳入其工作，此外还启动了一些新项目，以实现《纲领》目标，详情见本报告第二章。贸发会议将在其任务范围内继续处理最不发达国家在《纲领》所有优先领域中面临的贸易和发展挑战。《纲领》第 156 段和 2012 年在卡塔尔举行的贸发会议第十三届会议上通过的《多哈授权》第 18(g)段规定，贸发会议的一项任务是通过政府间共识建设和技术援助协助最不发达国家。

5. 从 2011 年至 2014 年(有数据的最近一年)，最不发达国家作为一个整体的国内生产总值年均实际增长率为 4.9%。这一增长率低于《纲领》中承诺的 7% 的目

标。在此期间，48 个最不发达国家中，只有 9 个国家<sup>2</sup> 的增长率高出该目标。虽然经济增长并不是可持续发展的唯一目的，但强劲的经济增长有助于创造机遇，改善更多人的社会经济条件，并为改善人类发展和社会发展指标奠定基础。只要增长惠及广大群众并具有可持续性，则持续的增长就可以支持健康、教育和就业方面的目标。因此，除了最不发达国家自身之外，国际社会必须加大力度促进这些国家的增长，从而提高世界最贫困人口的生活水平。

6. 《伊斯坦布尔行动纲领》的一个主要目标是到 2020 年使半数最不发达国家能够达到毕业标准。迄今为止，在实现这一目标方面取得的进展仍然不够充分。只有 4 个国家脱离了最不发达国家行列而毕业：博茨瓦纳(1994 年)、佛得角(2007 年)、马尔代夫(2011 年)和萨摩亚(2014 年)。三个国家行将毕业，即安哥拉、赤道几内亚和瓦努阿图，另外 7 个国家被认定初步符合毕业资格，即不丹、基里巴斯、尼泊尔、圣多美和普林西比、所罗门群岛、东帝汶和图瓦卢。本报告第三章全面讨论了最不发达国家和发展伙伴在实现《纲领》设定的各项目标方面取得的进展。

## 一. 贸发会议对执行《伊斯坦布尔行动纲领》作出的贡献

7. 贸发会议支持最不发达国家为实现《伊斯坦布尔行动纲领》的各项目标而开展的工作。贸发会议的工作主要围绕三大支柱展开，亦即：研究和分析、建设共识以及技术合作。贸发会议在其任务范围内的各领域中对执行、落实和监测实现《纲领》各项目标和具体目标方面取得的进展作出的贡献包括贸易和发展理事会年度会议上开展的各次审查。理事会的审查结果，以决定和议定结论的形式载入理事会提交大会的年度报告之中。这些审查是贸发会议对推动实现 48 个最不发达国家的发展目标作出的实质性和技术性贡献之外的额外贡献。

8. 本报告无意涵盖贸发会议为支持最不发达国家或执行《伊斯坦布尔行动纲领》而采取的所有行动。相反，本报告着重介绍过去五年中秘书处开展的一些重大活动和事件以及编写的重要出版物。

### A. 研究和分析

9. 贸发会议出版物中所载的研究和分析是其实质性工作的支柱。出版物着眼于发展政策，其根基是以强有力的证据为基础开展的分析。<sup>3</sup> 对最不发达国家有关问题的分析在贸发会议《最不发达国家报告》中最为明显。然而，由于这些问题

<sup>2</sup> 阿富汗、布基纳法索、柬埔寨、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、莫桑比克、缅甸和塞拉利昂。

<sup>3</sup> 《阿克拉协议》，第 184 段(TD/442)。

贯穿贸易和发展的方方面面，其他旗舰出版物<sup>4</sup>也有所涉及。贸发会议的研究和分析主要侧重于最不发达国家在贸易和发展领域面临的挑战，并提供实际的政策备选方案和解决办法，同时考虑到不同的国家有着不同的发展需要。贸发会议报告不仅为现有关于发展的知识库作出了贡献，而且将有关最不发达国家的问题摆在国际社会集体意识的前沿。贸发会议的研究和分析不断强调，建设生产能力对于启动结构转型很重要，部分因为贸发会议在这方面开展的研究，《伊斯坦布尔行动纲领》才将生产能力列为一大优先领域。贸发会议开展的研究和分析，是采用综合方法制定和执行良好的发展政策以在最不发达国家实现可持续、包容性和惠及广大群众的经济增长和发展工作的一部分。

### 《最不发达国家报告》

10. 《最不发达国家报告》是联合国系统中唯一将侧重点完全放在最不发达国家的前景和关切上的报告。这份全面的年度报告就世界上最贫困的国家提供研究和分析，而这些国家恰是《伊斯坦布尔行动纲领》重点关注的对象。2011年至2015年期间，该报告涵盖了诸多从《纲领》优先领域中精选出来的主题，推动了有关在国家、区域和全球层面促进其成功执行的理念。

11. 该报告2011年版的副标题为“南南合作对包容性和可持续发展的潜在作用”，其中指出：南南经济关系的重要性日益增加，这对执行《伊斯坦布尔行动纲领》具有至关重要的意义。贸发会议认为，如果确立一种双向动态关系，以便最不发达国家中起催化作用的发展型国家奉行的政策与南南合作在不断变革和发展的过程中互补互强，则南南合作的效益将达到极致。在这样一种关系中，南南合作既支持最不发达国家建立起催化作用的发展型国家，又支持其目标得到圆满实现。

12. 《2012年最不发达国家报告：利用汇款和侨民知识建设生产能力》指出，在编写该《报告》前几年中，汇款的重要性日益增长。贸发会议分析了最好地将侨民获得的知识和财富用于发展所需要的政策环境。《报告》指出，通过加强母国的知识基础，侨民可推进结构转型和经济发展。

13. 《2013年最不发达国家报告：实现能够创造就业机会的增长，促进包容性和可持续发展》指出，尽管全球金融危机之后，最不发达国家保持了与以往类似的强劲增长率，但是这些国家在创造就业方面的表现令人失望。由于人口特征和长期贫困带来的挑战，不创造就业机会的增长成为社会矛盾的来源，在最不发达国家尤其令人关注。最不发达国家的人口特别年轻，预计到2050年，这些国家的人口基本将翻一番。鉴于未来十年最不发达国家中将有大批人新进入劳动力市场，最近的增长率不足以为所有人提供体面的生产性工作。

---

<sup>4</sup> 《非洲经济发展报告》、《信息经济报告》、《海运述评》、《技术和创新报告》、《贸易和发展报告》、《贸易和环境述评》及《世界投资报告》。

14. 《2014 年最不发达国家报告：以结构转型促进增长——2015 年后发展议程》认为，尽管最不发达国家取得了相当强劲的增长，但很多标值仍然表明，未达到打破影响这些国家的贫困周期所需的发展进步。报告将这种情况称为“最不发达国家悖论”，即没有开展结构转型的增长。在这一份内容广泛的报告中，贸发会议讨论了调集资源、行业 and 部门政策以及宏观经济政策等领域的建议，这些建议或可协助最不发达国家实现结构转型和包容性增长。

15. 《2015 年最不发达国家报告：转变农村经济》深入研究了农村经济以及农村经济对可持续发展目标作出的——或有可能作出的——贡献。农村经济无法简单归类，贸发会议认为，应区分城郊地区、中间地区以及偏远农村地区。鉴于农村地区是贫困最广泛的地区，因此重点关注农村问题对于消除贫困至关重要。

### 《非洲经济发展报告》

16. 一段时间以来，生产能力是贸发会议研究议程上的一个至关重要的领域，亦被《伊斯坦布尔行动纲领》列为第一个优先领域。《2012 年非洲经济发展报告：非洲结构转型和可持续发展》以此为主题。报告中的一项重要建议是，在聚集了近四分之三最不发达国家的非洲，必须采取经过深思熟虑、协调一致和积极主动的措施，以促进结构转型，并推动自然资源的使用和环境影响与增长过程之间的相对脱钩。如果增长依赖于对环境造成不利影响、快速消耗一国资源的产业，就不可能形成充满活力的可持续经济体。因此，增长战略应促进不依赖于不可持续的资源开采和环境退化的活动。建立在不可持续的自然资源开采基础上的结构转型不会带来平衡的长期增长。此外，要实现结构转型，就必须有所侧重，努力促进适合有关国家具体国情的政策。

## B. 建设共识和政府间支持

17. 在贸发会议第十三届会议上，秘书处就执行《伊斯坦布尔行动纲领》组织了一次高级别活动，特别关注有关结构转型和脱离最不发达国家行列的问题。这类活动代表了贸发会议每年为在国际社会就加强最不发达国家的可持续发展前景建设共识方面开展的工作。在本届会议上开展了广泛的、富有建设性的讨论，着重探讨了最不发达国家脱离这一行列的挑战、机遇和前景。与会者呼吁贸发会议加大对最不发达国家的支助，以使其能够实现毕业目标，包括为即将毕业的国家制定平稳过渡战略。

18. 在过去五年中，贸发会议继续为最不发达国家的贸易谈判人员和政策制定者提供支持。贸发会议还向这些国家整体提供了支持，以加强他们参与国际、区域和次区域贸易谈判的能力。贸发会议就与世界贸易组织有关的技术问题对发展造成的影响提供分析，以此协助就与多边贸易有关的发展关切建设共识。此外，贸发会议还提供最新报告，使国际体系和成员国能够继续努力推动最不发达国家的发展。联合国秘书长向大会和经济及社会理事会每届会议提交的关于执行《伊斯坦布尔行动纲领》的报告载有整个联合国系统各机构提交的关于推动执行《纲

领》活动的意见，包括贸发会议的意见。贸发会议通过提供关于协助最不发达国家实现发展的各项活动的报告，向成员国汇报联合国系统各机构执行议定方案和行动的情况。同样，贸发会议每年向贸易和发展理事会年度会议提交一份全面的报告，介绍它为支持最不发达国家而开展的各项活动。上述报告和这些论坛上的相关讨论为成员国提供了充分知情环境，它们能够在此评估最不发达国家目前的进展以及国际发展伙伴的行动。总之，贸发会议工作中建立共识这一支柱对于交流执行《纲领》方面的经验以及查明挑战和局限、为改善《纲领》优先领域的执行工作提出建议的行动至关重要。

19. 贸发会议在有关 2016 年 5 月 27 日至 29 日在安塔利亚举行的《行动纲领》中期审查会议的高级别圆桌会议和若干会外活动上担任主要讨论方和小组讨论成员。贸发会议还提交了一份报告，着重介绍了自 2011 年 5 月通过《纲领》以来五年间开展的活动。在本次会议上，贸发会议还就推动在脱离最不发达国家行列方面取得结构性进展组织了一次高级别会外活动。

### 世界投资论坛

20. 世界投资论坛是一个高级别、多利益攸关方大会，每两年举行一次，旨在促进对话和行动，解决世界上新出现的与投资有关的重大挑战。其使命是提供一个可就投资促发展进行辩论的平台，并最终促进投资流量，协助实现可持续、包容性发展。2014 年举行的第四次世界投资论坛是迄今规模最大的一次论坛；吸引了 3,000 多个利益攸关方参与，包括 39 个最不发达国家。论坛为最不发达国家向国际受众展现投资机会并与国际组织和工商界高管接触提供了机遇。论坛尤其关注投资于可持续发展目标，并分别就以下主题举行了会议：投资于未来、可持续证券交易所全球对话、让价值链造福穷人、利用私人资金实现可持续发展。来自 29 个国家的投资、贸易和发展部长以及国际组织的两位首脑出席了“可持续发展目标投资问题部长级圆桌会议”，其中包括 10 名最不发达国家的代表。

## C. 技术合作和能力建设

21. 贸发会议为援助最不发达国家开展了许多活动。本报告在此不详述每项活动，而只重点介绍影响范围最广、适用的最不发达国家数目最多的活动。因此，本报告未列入对个别最不发达国家具有重大意义的诸多活动，但这些活动可参见往年关于贸发会议对《伊斯坦布尔行动纲领》所作贡献的年度摘要报告。

### 脱离最不发达国家行列

22. 贸发会议通过向有希望毕业的国家提供咨询服务和技术援助而在执行《伊斯坦布尔行动纲领》过程中发挥了至关重要的作用。在过去五年中，贸发会议为正准备脱离最不发达国家行列的最不发达国家的利益攸关方筹备并举办了多次研讨会、培训班和其他支持活动。这些服务最明显的受益者是 2014 年毕业的萨摩

亚。同时，贸发会议继续向安哥拉、不丹、赤道几内亚、基里巴斯、尼泊尔、圣多美和普林西比、所罗门群岛、东帝汶和瓦努阿图提供服务，所有这些国家都希望毕业。被发展政策委员会<sup>5</sup>认为暂不符合毕业标准、但希望随时了解毕业有关问题的国家亦可得到贸发会议的支持，例如 2013 年柬埔寨、2015 年老挝人民民主共和国就曾得到此类支持。

### 贸易和相关领域

23. 贸发会议应最不发达国家的请求向其提供援助，协助它们更新贸易一体化诊断性研究(该研究是帮助最不发达国家查明政策局限和问题的工具)，并编拟行动汇总表，以处理国内的贸易瓶颈。在将贸易纳入一国的国家发展规划并将其主流化方面，这些研究至关重要，是《强化综合框架》的基石。贸易一体化诊断性研究试图查明有哪些限制因素，妨碍最不发达国家融入多边贸易体系和将贸易问题纳入国家发展战略的主流。在过去五年里，许多最不发达国家<sup>6</sup>从贸发会议参与更新其贸易一体化诊断性研究工作中获益匪浅。

24. 在考虑是否加入世界贸易组织时，最不发达国家面临着一个艰难的、多层面的抉择，在选择加入时，则又面临着一个极为复杂的入世进程。贸发会议持续向正处于入世过程中的最不发达国家提供支持。这种支持包括咨询服务、审查，必要时也包括实地考察。这是贸发会议向最不发达国家提供宝贵援助的与贸易有关的技术领域的一个实例。其他援助领域包括非关税措施、原产地规则、市场准入、地理标志和服务贸易政策。

25. 贸发会议还通过开展服务政策审评协助最不发达国家融入全球贸易网络。正如《2015 年非洲经济发展报告》指出的，服务业是世界贸易中日益重要的一个领域。贸发会议服务政策审评包括针对具体国家和特定部门的服务评估，审查政策和监管框架以及贸易自由化的潜在影响。这些审评帮助受益国认识到服务业可以对其发展作出何种贡献。自通过《伊斯坦布尔行动纲领》以来，已经对莱索托、卢旺达和乌干达开展了此类审评。

### 贸易物流和技术

26. 贸发会议在支持以贸易促进可持续发展方面的工作是促进“海关数据自动化系统”(ASYCUDA)，该系统帮助各国增加海关收入，并缩短清关时间和降低清关费用。该系统利用信息技术，促进海关业务现代化，便利了国际贸易，并有助于形成新的行政文化和密切与贸易界的关系。加快和简化贸易产品的清关程序加强了进、出口商的竞争力。此外，该系统协助贸发会议与受益国及国际和

<sup>5</sup> <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/>(2016 年 8 月 3 日访问)。

<sup>6</sup> 吉布提、埃塞俄比亚、冈比亚、马里、莫桑比克、尼日尔和塞内加尔。

区域组织建立起持续的伙伴关系与合作。在使用该系统的 90 多个国家中，三分之一以上是最不发达国家。

27. 贸发会议协助最不发达国家的另一个领域是执行贸易便利化协定以及了解这一领域的挑战和国内瓶颈。贸发会议在这一领域的工作多种多样；除了出版研究报告之外，贸发会议还举行研讨会和培训活动，并帮助这些国家制定贸易便利化执行计划。例如，2013 年，贸发会议继续实施了港口培训方案，以加强贝宁、吉布提、几内亚、塞内加尔、多哥和坦桑尼亚联合共和国港口管理人员的知识和技能。

## 外债

28. 贸发会议目前正在开展的一个方案是债务管理和金融分析系统。贸发会议自 1980 年代初以来一直提供此类支持。这项工作涉及《伊斯坦布尔行动纲领》中关于为发展和能力建设调动财政资源这一优先领域。该系统包括开发、安装和维护专门的软件，以满足发展中国家债务管理人在运作、统计和分析方面的需要。此外，还提供与债务管理的技术和体制问题有关的培训和咨询服务，以及债务数据核实、统计数据 and 基本债务分析方面的能力建设。过去五年中，在最不发达国家开展了多次能力建设培训班，提高了有关官员在债务分析和债务管理技术方面的能力。

## 投资

29. 贸发会议不断收到来自最不发达国家的请求，请贸发会议提供投资政策审评方面的援助。投资政策审评力求改善一国的投资框架，以确保其尽可能多地从外国直接投资中获得发展惠益。各国对此类审评的持续需求证明了贸发会议在这一领域开展的工作对最不发达国家的重要性。2015 年完成了对苏丹的投资政策审评，对马达加斯加的审评目前正处于最后定稿阶段。鉴于为发展和能力建设调动财政资源是《伊斯坦布尔行动纲领》的一个优先领域，投资政策审评有可能成为贸发会议支持最不发达国家的行动的重要组成部分。

## 建设某些最不发达国家实现鱼类出口升级和多样化的能力

30. 在联合国发展账户的资助下，贸发会议实施了一个旨在改善某些最不发达国家向发达国家和发展中国家出口鱼类的能力的项目。该项目包括就出口发展和多样化以及这些国家在达到国际标准方面面临的问题开展以政策为导向的研究和分析。贸发会议在柬埔寨、科摩罗、莫桑比克和乌干达举办了国家研讨会；来自政府、业界、学术界和民间社会的利益攸关方汇聚一堂，讨论和制定计划解决出口面临的种种障碍。贸发会议根据关键利益攸关方提出的意见，就研讨会上产生的政策和战略提出了各项建议，供各国政府和国际发展伙伴落实。作为该项目的部分成果，贸发会议编写了一份关于建设最不发达国家实现鱼类出口升级和多样

化的能力的培训手册，其中载有如何依照国际卫生和植物检疫标准提高国产食品的安全和质量标准。

### 加强贸易和规划部委，以减少贫穷

31. 贸发会议制定并实施了一个由联合国发展账户供资的项目，涉及加强某些最不发达国家贸易和规划部委制定和执行有利于消除贫困的贸易战略的能力。该项目协助某些最不发达国家执行贸易战略，以加强国家发展目标。已经完成了项目案例研究，并在不丹、埃塞俄比亚、基里巴斯、老挝人民民主共和国、莱索托和塞内加尔举行了国家研讨会，在非洲和亚太地区举行了两次区域研讨会。研讨会将有助于确定具体的政策行动，以使贸易更具包容性、在千年发展目标和可持续发展目标框架内更好地促进国家发展目标。作为该项目的部分成果，贸发会议编写了关于贸易主流化的政策手册，总结了从受益国的经历中汲取的经验教训，并就在最不发达国家制定和执行有效的贸易战略提供了深刻的见解。该手册将用作在其他最不发达国家开展能力建设的工具，并作为在发展中国家制定政策的指南。

## 二. 在实现《伊斯坦布尔行动纲领》关键目标方面的进展

### A. 脱离最不发达国家行列

32. 在《伊斯坦布尔行动纲领》时限过半之际，最不发达国家及其发展伙伴面临的巨大挑战是到 2020 年让半数以上最不发达国家达到毕业标准这一量化目标。自通过《纲领》以来，只有萨摩亚脱离了最不发达国家行列(2014 年)。安哥拉、赤道几内亚、图瓦卢和瓦努阿图即将毕业。基里巴斯两次达到毕业标准，另有 5 个国家首次达到毕业标准，即不丹、尼泊尔、圣多美和普林西比、所罗门群岛和东帝汶。因此，目前已达毕业标准的最不发达国家有 14 个。<sup>7</sup> 这意味着，《纲领》所定的目标将难以实现。

### B. 持续的经济增长

33. 《纲领》为最不发达国家规定了每年 7% 的增长目标。2011 年至 2014 年，这些国家作为一个整体的国内生产总值年均实际增长率为 4.9%。同期，单个最不发达国家<sup>8</sup> 的平均增长率为 4.4%。在此期间，只有 9 个国家<sup>9</sup> 的增长率超出了

<sup>7</sup> 3 个国家在启动《伊斯坦布尔行动纲领》之前脱离了最不发达国家行列。

<sup>8</sup> 因无法获得数据，故未列入苏丹和南苏丹。

<sup>9</sup> 见脚注 2。

7%的目标。中非共和国、赤道几内亚和东帝汶出现了负增长。<sup>10</sup> 从区域来看，非洲最不发达国家总体每年增长了 6.1%，亚洲最不发达国家增长了 4.3%，岛屿最不发达国家和海地增长了 1.2%。无法实现该《纲领》和此前的《布鲁塞尔行动纲领》所设定的目标——亦是可持续发展目标下的一个具体目标——将对实现其他发展目标产生重大影响。

### C. 互联网接入

34. 2000 年，最不发达国家每 100 个居民中，互联网用户只有 0.1 人。最不发达国家提高了接入率，到 2010 年，每 100 个居民中，互联网用户达到 4.47 人。

《布鲁塞尔行动纲领》中为最不发达国家设定的目标是，到 2010 年，每 100 个居民中，互联网用户达到 10 人，但这一点未能实现。《伊斯坦布尔行动纲领》的目标是到 2020 年让 100% 的人都能接入互联网，这是一个十分雄心勃勃的目标。随着新的行动纲领设定了 100% 接入率的目标，最不发达国家 2014 年达到了每 100 个居民中有 8.64 个用户。<sup>11</sup> 虽然接入互联网的人数几乎翻了一番，但要实现《纲领》的目标，还需要大幅加快增长速度。此外，让互联网延伸到剩余人口很可能需要付出极大的努力，因为他们往往生活在十分偏远的地区，很难与国家基础设施相连。

### D. 政府分配给农业的支出

35. 《伊斯坦布尔行动纲领》重视农业，并为最不发达国家政府设定了一个量化指标，即将其支出的 10% 分配给农业部门。由于缺乏资料，很难量化这一领域的进展。2010 年，在向联合国粮食及农业组织汇报的 13 个国家中，没有任何一个达到 10%。尼泊尔分配给农业的支出最高，达到 8.63%。赞比亚是仅有的另一个分配了 5% 以上的国家。2012 年，数据库显示，5 个最不发达国家中，只有尼泊尔的支出超过 10%。在本数据库中汇报了数据的其他 4 个国家(阿富汗、安哥拉、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)分配给农业的政府支出都不足 5%。

### E. 使最不发达国家的出口在全球出口量中的份额翻一番

36. 在《布鲁塞尔行动纲领》期限内，即从 2000 年至 2010 年，最不发达国家的出口在世界出口量中的份额从 0.56% 上升到 1.07%。《布鲁塞尔行动纲领》并没有将提高这一份额明确为一个具体目标，但《伊斯坦布尔行动纲领》则将其明确为一个具体目标。具体而言，目标是到 2020 年使最不发达国家的出口在

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 世界银行，2016 年，世界发展指标数据库，可查阅 [data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators](http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators)(2016 年 8 月 3 日访问)。

世界出口量中的份额翻一番，包括拓宽这些国家的出口基础。这将使其出口份额占到世界贸易的 2% 左右。

37. 在 2000-2010 年期间，最不发达国家的出口在世界贸易中的份额上升，主要是由于初级商品繁荣，与此同时并未出现强有力的结构转型。自初级商品价格下跌以来，最不发达国家的贸易份额基本保持稳定。2011 年，最不发达国家占世界商品出口的 1.10%，2014 年，这一数字仅为 1.09%。<sup>12</sup> 《伊斯坦布尔行动纲领》和贸发会议认识到，最不发达国家只有进行出口多样化方可实现可持续发展，因此提供的支持主要侧重于结构转型。

38. 《纲领》多处提到最不发达国家的生产和出口基础多样化。尽管多样化是一个重要的目标，且各方公认多样化是可持续发展的一个关键方面，但贸发会议的研究表明，许多最不发达国家仍然依赖初级商品。尽管有证据表明，最不发达国家的商品出口集中度(赫芬达尔-赫希曼)指数近几年不断下降，但仍高于 21 世纪头几年的水平，也高于不属于最不发达国家的发展中国家的水平。<sup>13</sup> 2000 年，最不发达国家的集中度指数为 0.330。2014 年，最不发达国家的集中度指数为 0.362，高收入发展中经济体的集中度指数为 0.127，中等收入发展中经济体的集中度指数为 0.109。在正经历可持续结构转型的经济体中，出口集中度指数应当下降。这些经济体应当生产更多种类的商品，并提高自身在价值链中的地位，从出口低价值初级商品和农产品到出口更高附加值、更多样化的商品和服务。最近几个月，我们再次看到，在价格不稳定和日趋下降的时候，对初级商品的依赖可给依赖于初级商品出口的国家带来困难。

## F. 到 2015 年实现千年发展目标

39. 《伊斯坦布尔行动纲领》中所含的一些目标与千年发展目标相重叠，要么是直接明确提及千年发展目标，要么是重新表述一项千年发展目标而没有直接援引。例如，第 77(a)段明确规定，最不发达国家应根据千年发展目标 4 和 5(降低儿童死亡率和孕产妇保健)采取政策措施。第 73(a)段明确规定了全民免费享受初等教育的目标，这是千年发展目标 2，但《伊斯坦布尔行动纲领》并未明确提及这一千年发展目标。《2014 年最不发达国家报告》详尽分析了在实现千年发展目标方面取得的进展。只有一个最不发达国家——老挝人民民主共和国似乎正按原定计划实现所有千年发展目标，这也意味着，该国正按原定计划实现《纲领》中设定的关于改善儿童和孕产妇保健、制止疾病蔓延和提高获得安全饮用水的途径等目标。报告还指出，最不发达国家在到 2015 年将生活在极端贫困中的人口

<sup>12</sup> 世界贸易组织，2016 年，国际贸易和关税数据，可查阅 [wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](http://wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm) (2016 年 8 月 3 日访问)。

<sup>13</sup> 贸发会议，2016 年，贸发会议数据库，可查阅 [unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx) (2016 年 8 月 3 日访问)。

比例减半方面进展甚微。在 6 个最不发达国家中，贫困人口比例(即生活在绝对贫困中的人口比例)为 70%到 90%，在另 8 个最不发达国家，这一比例为 50%至 70%。只有 8 个非洲最不发达国家和其他 6 个最不发达国家<sup>14</sup> 正按原定计划在 1990 年至 2015 年(据 2011 年的数据)期间将贫困人口减半，而 7 个最不发达国家的贫困现象不减反增。

40. 根据贸发会议的评估，下列国家正按原定计划到 2015 年实现《纲领》设定的关于儿童保健的目标，或者已经实现该目标：孟加拉国、不丹、柬埔寨、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、老挝人民民主共和国、利比里亚、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、东帝汶、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图和赞比亚。7 个国家基本或完全未取得进展，甚或不进反退。关于孕产妇保健的目标(将孕产妇死亡率降低四分之三)，很多非洲最不发达国家可能无法实现这一目标，而亚洲最不发达国家则正按原定计划实现这一目标。

41. 最不发达国家无法按原定计划实现制止和扭转疟疾、艾滋病毒/艾滋病和其他疾病的传播这一目标。虽然人们越来越多地接受抗逆转录病毒疗法，但尚未实现全民都能获得。没有任何一个国家实现了 90%的重度艾滋病毒感染者都能接受这一疗法。在数据可得的最不发达国家中，大多数国家只有 50%以下的人能够接受这一疗法。

42. 《纲领》中与千年发展目标有关的另一个目标是，到 2015 年，将无法获得安全饮用水的人口比例减半，并力争到 2020 年确保所有人都能获得安全饮用水和基本卫生设施。许多最不发达国家，尤其是亚洲的最不发达国家，正按原定计划实现这一目标。但是，还有许多国家可能无法实现这一目标。《2014 年最不发达国家报告》指出，14 个最不发达国家在这一目标方面取得的进展不足、停滞和/或出现倒退。

43. 除千年发展目标之外，《伊斯坦布尔行动纲领》(第 116 段)也规定了官方发展援助的目标，要求向最不发达国家提供的官方发展援助占到国民生产总值 0.20%的捐助国继续这样做；已经实现 0.15%这一目标的国家争取达到 0.20%；尚未达到 0.15%这一目标的国家争取到 2015 年实现这一目标。对比 2010 年和 2013 年(有数据的最近一年)的数据就会发现，向最不发达国家提供的援助达到或超过其国民总收入 0.15%的国家数目未变(29 个国家中的 9 个)。<sup>15</sup> 与 2010 年(8 个)相比，2013 年(6 个)提供的援助占到国民总收入 0.20%的国家数目有所减少，即丹麦、爱尔兰、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。按美元

<sup>14</sup> 不丹、柬埔寨、乍得、吉布提、冈比亚、几内亚、老挝人民民主共和国、毛里塔尼亚、尼泊尔、塞内加尔、苏丹、东帝汶、乌干达和也门。

<sup>15</sup> 联合国，2016 年，综合执行框架，可查阅 [iif.un.org/content/integrated-implementation-framework-achieving-mdgs-through-mutual-accountability](http://iif.un.org/content/integrated-implementation-framework-achieving-mdgs-through-mutual-accountability)(2013 年 8 月 3 日访问)。

绝对数值计算，2013年，向最不发达国家提供的官方发展援助增长了2%，达到442亿美元，占官方资本流量总额的93%。然而，初步估计表明，按实际价值计算，2013年到2014年，主要捐助国向最不发达国家提供的双边官方发展援助减少了16%。<sup>16</sup>

## G. 建设生产能力

44. 除了上文讨论的具体量化目标之外，《伊斯坦布尔行动纲领》还包含关于生产能力的质化目标，包括提升以自然资源为基础的各个产业的增加值以及增加人均初级能源供应量。为贸易和发展理事会第六十届会议编写的进展报告<sup>17</sup>充分讨论了这一点。在《纲领》所列的这些领域之中，将不属于最不发达国家的发展中国家的成就用作比较最不发达国家的基准；因此，在下文的分析中也纳入了这一参照系。

45. 如果制造业部门增加值份额上升，则从一个侧面表明，增加生产能力促成了结构转型。在这方面，2002年至2011年，最不发达国家制造业部门增加值的份额中位数下降了0.6个百分点。这表明正在发生去工业化、结构转型进展趋缓。然而，应当指出的是，不属于最不发达国家行列的发展中国家也发生了不进反退的现象，制造业部门增加值的份额中位数下降了1.0个百分点。

46. 交通运输方面，2010年，只有3个最不发达国家的柏油路比例高于不属于最不发达国家的发展中国家的未加权平均值(56%)，20个最不发达国家柏油路的比例低于20%，这表明它们不太可能在近期赶上其他发展中国家的平均值。<sup>18</sup>

47. 关于私营部门的发展，一段时间以来，最不发达国家一直落后于世界其他地区，这既是其发展水平低的原因，亦是其结果。世界银行“营商环境指标”对影响私营部门良好运转能力的规则和条例进行评估。最不发达国家中，大多数国家的营商排名靠后(排名越靠后意味着营商环境越艰难)，最不发达国家排名中位数为第153名。不属于最不发达国家的发展中国家排名中位数为第99名。3个最不发达国家跻身前90名，而大约一半排在第150名之后。

48. 出现了令人鼓舞的动态的一个领域是最不发达国家在教育方面的公共开支。很多最不发达国家为教育分配的公共支出所占比例高于不属于最不发达国家的发展中国家。事实上，最不发达国家在教育方面的公共支出未加权平均值

<sup>16</sup> 欲了解更多详情，见贸发会议，2015年，《2015年最不发达国家报告：转变农村经济》(日内瓦和纽约，出售品编号：C.15.II.D.7，联合国出版物)。

<sup>17</sup> TD/B/60/8。

<sup>18</sup> 贸发会议，2016年，比照评估最不发达国家的生产能力(日内瓦，联合国出版物) UNCTAD/WEB/ALDC/2015/9。

(18%)和中位数(17%)均高于其他发展中国家类组(未加权平均值为 15%，中位数为 14%)。<sup>19</sup>

### 三. 结论和前进方向

49. 自通过《伊斯坦布尔行动纲领》以来，最不发达国家作为一个整体在社会经济方面取得的进步微不足道。因此，它们仍然易受冲击，无论是经济、政治或环境冲击。2011 年 5 月举行第四次联合国最不发达国家问题会议之时，国际社会正在应对 2010 年 1 月海地大地震的影响。2015 年 4 月尼泊尔的另一次地震让该国几年来取得的社会经济进步出现倒退；2015 年 3 月，一场飓风对瓦努阿图的社会经济和体制结构造成负面影响，因此大会推迟了关于该国脱离最不发达国家行列的决定。在另一些国家，如安哥拉，初级商品价格波动、特别是最近石油价格暴跌造成的外部经济冲击对该国的毕业前景造成不利影响。然而，该国采取了一些具体行动，将毕业纳入其贸易和发展议程，并利用毕业促进包容性增长和可持续发展。在这方面，安哥拉及其发展和贸易伙伴应继续努力，以促进生产能力和经济结构转型为基础，加强经济多样化。

50. 一些国家在某些领域略有进展，但在另一些领域则掉了队。还有一些国家没有在《伊斯坦布尔行动纲领》所设定的任何目标或具体目标方面取得长足进展。例如，在实现有关国内生产总值增长率的目标方面，48 个最不发达国家中，只有 9 个实现了 7% 的目标，有些国家则出现了负增长。在有证据表明经济取得了进步的国家，这种进步也并未总是得以减少贫困和改善人们的生活水平。在 48 个最不发达国家中，只有老挝人民民主共和国被认为正按原定计划实现所有 7 个千年发展目标。<sup>20</sup> 目前，鉴于最不发达国家的生产能力薄弱、经济缺乏结构转型，因此让半数最不发达国家达到毕业标准这一目标似乎难以实现。在三项毕业标准方面，达到了人均国民总收入这一标准的最不发达国家比达到了人力资产指数和经济脆弱性指数的最不发达国家更多。<sup>21</sup> 这表明，发展伙伴应继续侧重于人力发展和经济脆弱性等紧迫问题。人均收入的增长可能是各国告别欠发达过去的必要条件，但不是充分条件。实现经济多样化和结构转型，并通过为所有人提供就业机会使得广大群众能够实现收入增长，对于在最不发达国家创造可持续发展 and 实现可持续发展目标至关重要。

51. 许多最不发达国家最关注的问题是为人民创造高质量的生产性就业机会。包容性和可持续发展要求发展中国家不仅实现国内生产总值的增长，而且与此同时必须实现就业和社会福利的增长。尽管大多数最不发达国家出现了积极的增长

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 贸发会议，2014 年，《2014 年最不发达国家报告：以结构转型促进增长——2015 年后发展议程》(日内瓦和纽约，出售品编号：C.14.II.D.7，联合国出版物)。

<sup>21</sup> E/2015/33。

趋势，但就业的增长未能达到保证其人民能够得到稳定的生产性就业机会的水平。数百万人持续失业是人类潜力的巨大浪费，也与社会结果不佳有关。创造生产性就业机会，以匹配这些国家人口的快速增长，依然是一个重要的政策挑战。

52. 现在已经开始执行“2015年后发展议程”，显然可持续发展目标比千年发展目标更加雄心勃勃。努力实现《伊斯坦布尔行动纲领》的各项目标，与努力实现“2030年可持续发展议程”（其中包括可持续发展目标）相辅相成。贸发会议支持最不发达国家实现《纲领》目标符合可持续发展目标8（促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作）。具体而言，可持续发展目标8中的第1个具体目标是确保最不发达国家国内生产总值增长率达到7%，这符合《纲领》设定的目标。显然，尽管最不发达国家持续增长，但迄今取得的增长率不足以确保在可接受的一段时间内实现转型式变化。为此，所有最不发达国家和发展伙伴都应批判性地评估其目前采取的战略，以确定这些战略是否符合《纲领》。

53. 因此，最不发达国家及其发展伙伴须加倍努力，以扭转最不发达国家社会经济表现疲弱的状况，并使它们走上可持续增长和发展的道路。这就需要促进生产能力和经济结构转型，从而大幅减少贫困和建设经济抗御力。为此，最不发达国家及其发展伙伴应努力提高增长的质量，增长应具有包容性、参与性和可持续性。为此，有必要开发生产能力，而这又能够反过来帮助创造生产性就业机会，提高最不发达国家生产商品和服务的能力，并帮助它们在国际上获得竞争力。要实现持续的经济结构转型，就必须制定扶持性政策框架，以加速资本累积、结构转变和技术进步的过程。为此，可制定国家自主的、参与式、包容性和以发展为导向的政策，并更多地利用发展伙伴关系。

54. 在今后几年中，贸发会议秘书处将通过其工作的三大支柱，继续处理最不发达国家的紧迫优先事项和需要。贸发会议秘书处将特别侧重改善《伊斯坦布尔行动纲领》各优先领域的执行工作。这包括：

- (a) 深化分析性和概念性工作；
- (b) 向正处于脱离最不发达国家行列过程中的各国提供支持；
- (c) 帮助有关国家利用贸易和投资机会，包括南南合作和三角合作；
- (d) 解决国际贸易和初级商品问题；
- (e) 帮助建设最不发达国家的技术能力；
- (f) 协助最不发达国家吸引和利用投资，包括外国直接投资。

55. 贸发会议还将继续处理《纲领》着重强调的优先工作领域——例如，农业、粮食安全、技术和创新、气候变化与最不发达国家的脆弱性。秘书处将与其他机构合作，协助它们将《纲领》纳入其国家发展战略，并确保全面落实其中所载的行动和承诺。

---

56. 本报告中所述的贸发会议的活动领域反映了最不发达国家对秘书处在《伊斯坦布尔行动纲领》所规定的领域提供支持的兴趣和要求与日俱增。有效应对成员国不断增长的需求要求捐助国、受益国本身和秘书处共同努力，增强最不发达国家制定和执行政策的能力，并加强技术合作和能力建设项目和方案对这些国家的国内机构和经济的实质性影响或发展影响。为此，应继续不断努力加强它们的自主能力，同时确保此类活动在国家层面的可预测性和可持续性。这亦将要求捐助国提供资金。在这方面，贸发会议最不发达国家信托基金仍然是在最不发达国家启动、设计和执行技术合作和能力建设活动的重要手段。如往年一样，秘书处的挑战是调集资源，以确保定期对该信托基金充资。

---