



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

改进《伊斯坦布尔行动纲领》所商定
优先领域的落实的方式和方法专家会议

2017年11月6日和7日，日内瓦

临时议程项目3

改进《伊斯坦布尔行动纲领》所商定优先领域
的落实的方式和方法：生产能力和使最不发达国家
在世界出口中所占份额增加一倍

改进《伊斯坦布尔行动纲领》的落实，与生产能力和使最不发达国家在世界出口中所占份额增加一倍相关的目标和具体目标

贸发会议秘书处的说明

内容提要

贸发会议一直就需要逐步建立最不发达国家的生产能力问题提供实质性分析。这种分析使人们日益认识到，逐步建立生产能力是这些国家实现《可持续发展目标》所体现的可持续经济增长和发展的一项关键条件。现在的难题，是如何在考虑到最不发达国家的特殊情况的前提下，将贸发会议的分析框架付诸实施。

为了就如何加快建立最不发达国家的生产能力问题达成共识，联合国贸易和发展会议历届大会都呼吁就这个议题开展更加细致的工作。在这个背景下，在贸易和发展理事会第六十四届执行会议上，成员国请贸发会议组织一次单年度专家会议，“专门讨论落实《伊斯坦布尔行动纲领》所商定优先领域的方法和手段，重点是与生产能力相关的目标和具体目标，并让最不发达国家占全球出口的比例翻番”。¹

¹ 见 TD/B/EX(64)/2, 第 530 号议定结论(EX-LXIV), 第 10 段。



为协助成员国进行审议，秘书处特此编写本说明。本说明评估最不发达国家对照《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》）所载与逐步建立生产能力和使最不发达国家在全球出口中所占份额增加一倍相关的目标和具体目标取得的进展。本说明概述最不发达国家在执行过程中面临的一些挑战，并提出一系列问题供专家会议讨论。本说明还就改善执行，争取实现《伊斯坦布尔行动纲领》的具体目标提出一些政策结论和前进之路。

一. 背景

1. 人们日益认识到，建立生产能力是最不发达国家实现《可持续发展目标》所体现的可持续经济增长和发展的一项关键条件。尽管由于发现自然资源或价格上升，关税优惠，官方发展援助的增加或其他收入来源带来的意外收益，最不发达国家的经济可能出现增长，但这些因素与实际竞争力和长期增长前景的联系薄弱。最不发达国家想要促进结构转型，实现可持续和包容性增长，增强生产能力是一项必要条件。

2. 贸发会议提出了生产能力概念，在《2006 年最不发达国家报告：发展生产能力》中，这一概念被定义为“共同决定着一个国家生产货物和服务的能力，并使国家实现增长和发展的生产性资源、创业能力和生产联系”。² 这份报告解释说：

(a) “生产性资源”是生产要素的另一个名称，是指：自然资源、人力资源、金融资本资源和实物资本资源。

(b) 创业能力是指企业筹集生产性资源，投资、创新，使产品升级并提高产品质量，以及开拓市场所需的技能、知识和能力。这里的企业作广义上的理解，涵盖家庭。创业能力的两个组成部分为核心能力和技术能力。核心能力是指货物和服务的生产和竞争方面的常规知识、技能和信息；技术能力可被认为与提高现有能力相关。

(c) 生产联系是指企业之间和供应链网络中进行的各类经济活动之间的流动和移动。生产体系的复杂性意味着生产联系可呈多种形式：货物和服务以后向和前向联系的方式进行的流动、信息和知识的流动；生产性资源的流动；地区集群网络内的联系；以及大型和小型企业之间及本国企业和外国企业之间的联系。

3. 生产能力概念已在政府间机构和发展问题国际讨论中逐步为人们所接受。2011 年 5 月 23 日举行的第四次联合国最不发达国家问题会议通过的《伊斯坦布尔行动纲领》，将生产能力定为第一个优先行动领域。《伊斯坦布尔行动纲领》指出：

最不发达国家经济的特征是生产能力有限，使之难以进行高效率的有效生产，难以使经济多样化。这一困难导致束缚性的供应限制，并最终导致出口和经济潜力疲软，限制了生产性就业的创造和社会发展前景。最不发达国家若要进一步融入全球经济一体化并从中受益，增强抵御冲击的复原力，持续实现包容性和公平增长以及消除贫困，实现结构转型，并为所有人创造充分和生产性就业和体面工作，就必须在农业、制造业和服务业领域建立必要水平的、有活力、有竞争力的生产能力(A/CONF.219/3/Rev.1, 第 44 段)。

4. 同样，《2011-2020 十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》执行情况高级别全面中期审查通过的政治宣言认识到，“提高生产能力将带来包容性经济增长和社会发展，对于实现可持续发展和建设复原力至关重要”(A/CONF.228/3, 第 13 段)。

² 贸发会议，2006，《2006 年最不发达国家报告：发展生产能力》(联合国出版物，出售品编号 C.06.II.D.9 纽约和日内瓦)。

5. 贸易和发展理事会在 2017 年 2 月举行的第六十四届执行会议上，强调“让最不发达国家有力量建设生产能力以促进结构性经济转型、建立对外部冲击的承受力、实现符合《可持续发展目标》、基础广泛的包容性可持续经济增长与发展的重要性”。³

6. 在这一背景下，并在贸发会议先前开展的工作的基础上，成员国请贸发会议举办本次单年度专家会议，“专门讨论落实《伊斯坦布尔行动纲领》所商定优先领域的方法和手段，重点是与生产能力相关的目标和具体目标，并让最不发达国家占全球出口的比例翻番”。

7. 考虑到生产能力对可持续发展的重要性，贸发会议正在利用三大支柱开展重要工作，以协助最不发达国家建立生产能力。贸发会议继续为就生产能力在最不发达国家的发展中的作用问题进行的政府间建立共识和交流经验提供支持。在定于 2017 年 9 月举行的贸易和发展理事会第六十四届会议上，加快取得建立最不发达国家和其他脆弱经济体生产能力方面的进展问题高级别小组讨论会的与会者，将提供重要投入和建议，以便为专家们的审议和贸发会议秘书处今后的工作提供指导。

8. 在研究和政策分析方面，除了提出生产能力概念以外，贸发会议继续更好地界定这一概念，以使其成为适用于最不发达国家政府的更为具体的政策建议。例如，2017 年 6 月，贸发会议召集举行了一次有使用生产能力这一概念的联合国系统机构和国际组织(包括联合国工业发展组织、经济和社会事务部，国际贸易中心、国际航空运输协会、英联邦秘书处)以及一些学者参加的集思广益会，目的是使这一概念变得更加明晰，并改善相关研究方面的协作。

9. 具体而言，贸发会议制定据以衡量不同国家生产能力水平的指标。《多哈授权》(第 65 段(e)分段)规定，贸发会议应当“进一步开发量化指标和相关变量，衡量最不发达国家整体经济的生产能力”。这项任务还在《内罗毕共识》(第 76 段(k)分段)中得到规定，为贸发会议非洲、最不发达国家和特别方案司仍在进行的开发生产能力指标工作提供指导。

10. 《最不发达国家生产能力基准评估》(Benchmarking productive capacities in Least Developed Countries)⁴ 是贸发会议在开发生产能力指标方面开展的最为全面的工作。这份报告对一个代表生产能力的相对简单的指数进行计算，生产能力共含五个组成部分(结构转型、运输、信息和通信技术、能源、私营部门发展)。这方面依据的是《伊斯坦布尔行动纲领》确定的生产能力的组成部分。在进行这种分析之后得出的分值可以让最不发达国家知道，就建立生产能力而言，它们在哪些方面做得比较成功，哪些方面存在不足。成员国在对报告进行审评之后，通过了议定结论，请贸发会议秘书处继续开展分析工作，开发绩效衡量标准和量化指标，以衡量整个经济体的生产能力。⁵

11. 先前开展的关于最不发达国家的工作正在得到扩充，并适用于内陆发展中国家。例如，《伊斯坦布尔行动纲领》拟订的生产能力概念的范围，不如《2006

³ 见 TD/B/EX(64)/2, 第 530(EX-LXIV)号商定结论, 第 4 段。

⁴ 贸发会议, 2016, 《最不发达国家生产能力基准评估》。UNCTAD/WEB/ALDC/2015/9. Geneva。

⁵ 见 TD/B/60/11, 第 518(LX)号议定结论, 第 5 段。

年最不发达国家报告》提出的概念宽泛。该报告原先提出了一个基于多个类别和指标的指数。方法方面的一个进一步考虑因素，是指数的计算，该指数取同等权重指标和类别的平均数。迄今为止开发的生产能力指数设想五个类别具有同等重要性，不过可以认为，有些类别应当得到比其类别更大的权重。

12. 更好地了解生产能力的现有水平，可有助于政策制定者确定制定发展政策方面今后的优先事项，并且有助于决策者的问责。监测有助于进行评估，弄清以往的政策选择在哪些方面可能有效，因而有助于决定实施或放弃某些政策和行动。衡量和基准评估的另一个潜在益处是，通过进行跨国比较，可以对情况有深入了解。对多个国家的生产能力水平做量性评估，可以为确定最佳发展途径提供某种程度的依据。

13. 编制最不发达国家生产能力方面有意义的、实用的指数，需要处理一些难题，首先要处理的难题是数据资料的备有情况。就生产能力方面许多可能的指标而言，一些最不发达国家缺乏数据资料，或者数据资料不可靠。除非通过改善数据收集来处理这一问题，否则，这将对可衡量指标的编制构成相当大的制约。还需要对指数的全面性和实用性这两者进行恰当兼顾。生产能力概念十分宽泛，要进行准确衡量，就需要考虑数百个变量。不过，为了使指数易于控制和理解，需要将其范围限于少量最为相关的指标。

14. 贸发会议还在发展生产能力方面向最不发达国家提供有针对性的技术援助。这项工作侧重提高在国际贸易、投资、贸易物流国内资源调动和债务管理等领域制定和执行更好的政策和战略的体制能力和人的能力。贸发会议的研究和政策分析工作，有助于改善国内政策制定，还有助于区域和国际两级在与最不发达国家的贸易和发展相关的事项上更好地建立共识。最不发达国家还得益于多个领域有针对性的项目和方案。例如，贸发会议一直在协助某些最不发达国家处理渔业部门面临的供需方制约因素，从而更好地利用渔业资源的发展潜力。贸发会议还编制了一本手册，这本手册涉及如何将贸易置于最不发达国家的国内发展政策的中心位置，以便更好地利用贸易推动这些国家的社会经济转型的潜力。为确保能力建设项目和方案的延续性和可持续性，捐助者、受益国和秘书处需要作出进一步努力。资源的可预测性，最不发达国家的掌控能力，以及确保能力建设活动的延续性和可持续性，对于建立生产能力和增强这些活动的实质性和发展影响来说至关重要。

二. 评估《伊斯坦布尔行动纲领》关于生产能力的目标和具体目标的实现进展

15. 本章简要评估《伊斯坦布尔行动纲领》关于生产能力的目标和具体目标的实现进展情况。这个评估大量借助贸发会议出版物《最不发达国家生产能力基准评估》(Benchmarking productive capacities in Least Developed Countries)，基于2014年的最新数据。在对《伊斯坦布尔行动纲领》的执行情况作最后审评之前，需要对这些数据进行更新。

16. 《伊斯坦布尔行动纲领》并没有提供生产能力的明确的定义，不过，《行动纲领》划分八个优先领域的做法表明，哪些是生产能力涵盖的关键问题，哪些

不是它涵盖的关键问题。例如，《伊斯坦布尔行动纲领》第四章关于生产能力的 A 节(第 44-45 段)提出这个优先领域，最后考虑了四个相关主题。

17. 首先提出的，是在建立生产能力方面可争取实现的以下主要的目标和具体目标：

- (a) 大幅度提高自然资源型产业的增值，尤其关注创造就业机会；
- (b) 使当地生产和出口能力多样化，侧重农业、制造业和服务业有活力的增值部门；
- (c) 大幅度提高电信服务覆盖率，争取到 2020 年使互联网覆盖率达到 100%；
- (d) 努力增加一次能源供应人均总量，以达到与其他发展中国家同等的水平；
- (e) 到 2020 年大幅度增加利用可再生能源发电的比重；
- (f) 提高能源生产、交易和分配能力，以确保到 2030 年实现百分之百的能源供应率；
- (g) 确保到 2020 年，最不发达国家的铁路和公路总里程以及海运和供应网络大幅度增加(第 45 段)。

18. 考虑的四个采取行动的主题是：基础设施；能源；科学、技术和创新；以及私营部门发展。基础设施是指物质基础设施，如电力、运输、信通技术等。能源主题涉及生产水平，可以说最重要的，是获取负担得起、可靠和可再生能源。科学、技术和创新发展的重点，在于建立和加强机构，以及促进参与科学技术创新的相关行为者之间的合作与协作。私营部门发展包括促进中小企业，以及如何克服限制私营部门发展壮大的结构性限制因素。

19. 最不发达国家在建立生产能力所涉某些领域取得了一些进展，这一点体现在《伊斯坦布尔行动纲领》中。⁶

20. 在建立生产能力方面，一个取得进展的领域是信通技术。关于信通技术，《伊斯坦布尔行动纲领》规定了目标和具体目标，即“大幅度提高电信服务覆盖率，争取到 2020 年使互联网覆盖率达到 100%(第 45 段(c)分段)。另外，在关于基础设施的分节中，最不发达国家承诺在信通技术方面采取一些行动，包括“发展现代信通技术基础设施和互联网通路……”，“建立和扩大宽带连接、电子网络和电子连接……”，以及“促进公私伙伴关系，以促进运输及信通技术基础设施的开发和维护及其可持续性”(第 48.1 段(c)-(e)分段)。

21. 最不发达国家在信通技术基础设施方面的状况，可以用三项指标大致衡量：互联网用户数目，移动电话用户数目和电话线。不足为奇的是，每 100 人中的移动电话用户比例，总的来看要比互联网用户或电话线比例高得多。所有指标的最低比例是零或接近于零，但在最高的比例，移动电话的比例要高得多。2011 年，最不发达国家达到的最高水平是：每 100 人中有 96 个移动电话用户，相形之下，每 100 人中有 30 个互联网用户，每 100 人拥有 19 条电话线。实际上，陆

⁶ 见 TD/B/60/8 和 Corr.1, 第 32 段。

线网络超过每 100 人 10 条的最不发达国家只有两个。不过应当指出，随着移动电话的普及，固定电话线的重要性已经降低。

22. 2011 年的一项计算显示，最不发达国家想要达到到 2020 年互联网接入率为 100%，移动电话用户 100% 的基准(《伊斯坦布尔行动纲领》规定的目标)互联网接入方面需要达到的增长率为每年 14.3% 至 93.7%。不过，应当考虑到的是，互联网是一项快速扩展的技术，可以想象，至少一些最不发达国家将接近于实现这一目标。

23. 关于移动电话，为了达到上述基准，29 个最不发达国家将需要在移动电话用户数目方面达到每年 10% 的增长率(其中有些国家无须达到这一增速)，考虑到移动电话是有一项快速扩展的技术，这是一项现实的目标。

24. 最不发达国家与不属于最不发达国家的发展中国家相比并不处于劣势的另一个领域，是《伊斯坦布尔行动纲领》的可再生能源目标。数据显示，许多最不发达国家的可再生能源电力在发电量中所占的比例实际上都非常高。实际上，不少于五个最不发达国家完全利用可再生能源发电，另有四个最不发达国家的可再生能源电力的比例超过 90%。另外，多数有数据的最不发达国家的此种比例高于其他发展中国家 24% 的未加权平均数。相形之下，最不发达国家的可再生能源电力的平均比例为 53%。

25. 此外，值得提及的是，一些最不发达国家为了建立生产能力，正在作出相当大的努力，投入相当大的资金，尽管结果目前仍然不得而知。例如，一个表明最不发达国家努力投资于人的技能开发的标志，是用于教育的政府开支数目。令人鼓舞的是，许多最不发达国家用于教育的公共费用水平高于其他发展中国家，最不发达国家的未加权平均数和中位数实际上高于其他发展中国家。前者的这两个数字分别为 18% 和 17%，而后者的这两个数字则分别为 15% 和 14%。看一下具备若干年间的教育费用数字的最不发达国家的情况，得出的印象是，在至少五年时间里，大约三分之二的国家的教育费用都有增加。

26. 尽管在某些领域取得了进展，但在建立生产能力所涉的一些重要方面，最不发达国家仍然落后于其他发展中国家。

27. 最不发达国家落在后面的一个领域，是基础设施领域。《伊斯坦布尔行动纲领》将基础设施列为鼓励最不发达国家及其发展伙伴采取行动的四个重大主题之一，与运输有关的问题被列入应当争取实现的主要目标和具体目标。与运输相关的目标是“确保到 2020 年，最不发达国家的铁路和公路总里程以及海运和供应网络大幅度增加”(第 45 段(g)分段)。

28. 看一下铺面公路和铁路现有数据，便可发现最不发达国家面临的挑战。在公路网总量方面，最不发达国家的中位数密度为每百万人 2,147 公里，而不属于最不发达国家的 58 个发展中国家的中位数密度则为每百万人 3,446 公里。在备有数据的 41 个最不发达国家中，只有 7 个最不发达国家的密度高于其他发展中国家的平均数字。

29. 一个将以上差距进一步拉大的因素是，最不发达国家只有少量公路为铺面公路，其铺面公路的比例平均为 22%。其他 50 个发展中国家的铺面公路未加权平均数为 56%。

30. 最不发达国家的铁路网给人的印象与公路网相似，至少从数量来看是这样。⁷ 最不发达国家铁路网平均密度为每百万人 77 公里，而中等收入国家的平均密度则为每百万人 102 公里。相形之下，曾为最不发达国家的博茨瓦纳的铁路线密度为每百万人 437 公里，这一数字略高于南非的密度(每百万人 436 公里)，与欧洲联盟的密度(每百万人 464 公里)相差无几。

31. 一种衡量最不发达国家在达到其他发展中国家的基础设施水平方面遇到挑战的途径，是衡量最不发达国家在《伊斯坦布尔行动纲领》目标日期(2020 年)之前达到其他发展中国家的基准需要的年均增长率。想要达到其他发展中国家当前的铺面公路水平，最不发达国家需要的铺面公路增长率为每年 0.5%(尼泊尔)至每年 46.4%(刚果民主共和国)不等。有三个国家已经达到了基准。但是，11 个最不发达国家需以每年 10.0% 的速度增加铺面公路(其中一些国家无须达到这一增速)，才能在本十年期结束时达到 56.4% 的基准。由于关于最不发达国家铺面公路比例演变情况的时序数据缺乏，因此无法确定当前的趋势。但是，分析显示，多数最不发达国家都不可能在 2020 年之前在铺面公路比例上达到与中等收入国家相当的水平。

32. 在铁路轨道方面，最不发达国家要赶上其他发展中国家的密度将需要达到的年均增长率，从每年 0.7%(塞内加尔)到每年 30.3%(乌干达)不等。在有数据的 16 个最不发达国家中，五个国家已经达到每百万人 101.5 公里的基准。⁸ 虽然有数据显示，过去十年中，最不发达国家在延长铁路里程方面进展甚微，但似乎可以想象的是，如果作出协同努力，到 2020 年，16 个最不发达国家中有半数⁹ 可能赶上不属于最不发达国家的发展中国家目前的平均密度。

33. 最不发达国家面临的另一项重大挑战，是如何实现增加一次能源供应总量和能源获取这项目标。虽然自 21 世纪初以来出现了上升趋势，但 2012 年，最不发达国家的人均一次能源供应总量仍然只有大约 0.28 吨石油当量，而世界平均数则为人均 1.88 吨石油当量。七个最不发达国家的一次能源供应总量不到人均 0.2 吨石油当量，中位数为人均 0.30 吨石油当量。2000-2012 年间，只有 15 个最不发达国家的人均一次能源供应总量的增速快于世界平均速度，这表明差异十分普遍。因而，多数最不发达国家将难以在 2020 年前达到基准。

34. 获取能源是指能够用上电的人口比例，以及能够使用清洁燃料和技术进行烹煮的人口比例。最不发达国家能够用上电的人口比例为 5%(南苏丹)到几乎 100%(不丹)不等，中位值为 34%。¹⁰

35. 最不发达国家能够使用清洁燃料和技术进行烹煮的人口比例为 2%(7 个国家)至 68%(不丹)不等，中位值为 6.6%。最不发达国家电力使用方面的未加权平均数为 39%，使用清洁燃料和技术进行烹煮方面的未加权平均数为 13%。显然，最不发达国家的获取能源状况在很大程度上落后于其他发展中国家，后者在

⁷ 目前缺乏关于最不发达国家公路或铁路网质量的数据。

⁸ 这五个国家是：吉布提、毛里塔尼亚、莫桑比克、苏丹、赞比亚。

⁹ 贝宁、吉布提、毛里塔尼亚、莫桑比克、塞内加尔、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚。

¹⁰ 关于使用电力和使用清洁燃料和技术进行烹煮的数据，来自世界银行 2017 年世界发展指标(截至 2014 年的数据)。

电力使用和使用清洁燃料和技术进行烹煮方面的未加权平均数分别为 98% 和 87%。

36. 正如能够意料的那样，城镇地区获取能源的比例高于农村地区。中位数最不发达国家能够用上电的比例，城镇地区为 59%，农村地区仅为 11%。使用非固体燃料¹¹ 方面的差距要小一些，但仍然十分明显：中位数最不发达国家的城镇地区为 13%，而农村地区仅为 2.4%。

37. 《伊斯坦布尔行动纲领》规定的目标是确保“到 2030 年实现百分之百的能源供应率”（第 45 段(f)分段）。同样，考虑一下到 2030 年实现人人能够用上电和使用清洁燃料和技术进行烹煮这一目标，需要达到的增长率，就能够更好地理解这项挑战。目前，最不发达国家作为一个群体想要实现这一目标，将须达到非常高的用电人数增长率，这一增长率是它们在 2004 至 2014 年这一时期达到的增长率的 3.5 倍。如果只是维持近期相当高的增长率，那么，到 2030 年，47 个最不发达国家中将只有 4 个国家能够实现人人都能用上电的目标，即便将增长率提高一倍，能够实现这一目标的最不发达国家也只能再增加 7 个。47 个最不发达国家中，几乎半数国家(21 个)需要将每年的用电人数增加四倍以上，11 个国家需要将每年的用电人数增加 9 倍以上。

38. 最不发达国家还在科学、技术创新能力以及私营部门发展方面继续远远落后于其他发展中国家。尽管《伊斯坦布尔行动纲领》并不载有有关科学、技术和创新领域生产能力发展的具体目标，但看一项研究方面的开支和现有能力，可以发现目前存在的差异。

39. 在研究和开发费用在国内生产总值(GDP)中占的比重方面，最不发达国家中的最低比重为 0.02%(冈比亚)，最高比重为 0.47%(刚果民主共和国)，中位数为 0.21%。在其他发展中国家，研究和开发费用在 GDP 中所占的未加权平均比重为 0.43%；两个最不发达国家的比重高于这一数字。其他发展中国家的中位数比重为 0.29%、5 个最不发达国家的比重高于这一数字。

40. 衡量最不发达国家的研究和发展状况的另一个代用指标，是参与研究和开发的研究人员和技术人员的数目。2010 年，最不发达国家的研究人员数目，为每百万人 8 个到每百万人 384 个不等(中位数为每百万人 34 个)，技术人员数目为每百万人 11 个到每百万人 142 个不等(中位数则为每百万人 30 个)。其他发展中国家的未加权平均数为：每百万人中有 535 个研究人员参与研究和开发，每百万人中有 175 个技术人员参与研究和开发(中位数要低得多，每百万人中的研究人员和技术人员分别为 316 个和 80 个)。

41. 和科学、技术与创新一样，《伊斯坦布尔行动纲领》并未载有任何与私营部门发展有关的目标或具体目标，但另有一个关于这一议题的分节，规定了最不

¹¹ “非固体燃料包括：(一) 液体燃料(如，煤油、乙醇，或其他生物燃料)；(二) 气体燃料(如天然气、液化石油气和沼气)；(三) 电。固体燃料包括：(一) 传统生物量(如木柴、木炭、农作物残留物以及牲畜粪)；(二) 加工生物量(如颗粒、团块)；(三) 其他固体燃料(如煤和褐煤等)。”见 World Bank, 2013, *Sustainable Energy for All: Global Tracking Framework*, Vol. 3, Washington, D.C. 可查阅 <http://documents.worldbank.org/curated/en/603241469672143906/Globa-l-tracking-framework> (accessed 25 August 2017)。

发达国家及其发展伙伴应当采取的一些行动。主要行动是：(a) 推动建立有利于私营部门发展的扶持性环境，(b) 推动增加获取金融服务的机会，(c) 促进妇女创业。

42. 看一下最不发达国家在世界银行营商便利度指数中的排名分布可以发现，最不发达国家的名次位于排名末尾。它们的排名从第 56(卢旺达)到世界排名最低的第 190(索马里)不等。在 20 个实施对工商活动最不利的规章的国家中，15 个是最不发达国家。相比之下，其他发展中国家的平均排名为第 97，中位数排名为第 99。一个积极的迹象是，一些最不发达国家在过去十年中取得了相当大的进展。最令人熟悉的成功例子是卢旺达，该国在 21 世纪头十年中进行了一些重大改革，以便推动私营部门发展。该国还设立了一个工商发展处，负责领导改革工作。¹² 已经推行改革并使排名上升的其他最不发达国家有布隆迪、塞拉利昂、所罗门群岛等国。

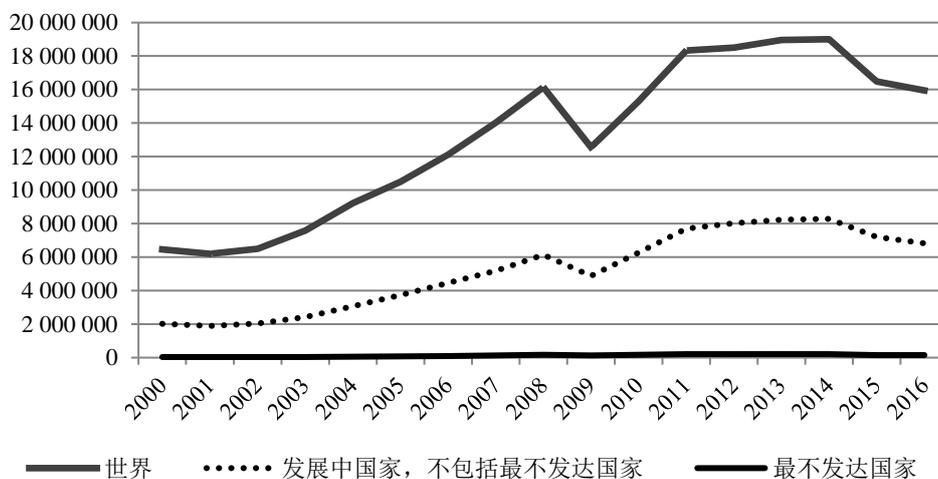
43. 一项评估不同国家对妇女进行经济扶持的状况的指数，是 Booz and Company 咨询公司编制的“第三个十亿指数”。《伊斯坦布尔行动纲领》关于生产能力的章节明确提请注意推动妇女创业问题。在侧重指数关于支持创业的各项要素的前提下，相关得分为 28.0 到 42.3 不等，这意味着，所有最不发达国家的得分均低于所有国家的平均分(50)，也低于其他发展中国家的未加权平均数(48.2)。因此，从为妇女提供创业支持来看，许多最不发达国家处于排名最低国家行列，8 个最不发达国家位于最后 10 名，在 128 个国家中，没有一个最不发达国家的排名高于第 98 名。一些最不发达国家实施的不平等的继承法可提供一个实际例子，说明从总体来看，最不发达国家向女企业家提供的支持缺乏力度。2012 年进行的一次审评发现，在 26 个没有规定儿子和女儿对父母财产享有平等继承权的国家中，10 个为最不发达国家。

三. 使最不发达国家在全球出口中的份额增加一倍

44. 最不发达国家在建立生产能力方面遇到的困难，还由于这个组别的国家在实现《伊斯坦布尔行动纲领》与使最不发达国家在全球出口中的份额增加一倍相关的目标，以及出口多样化和结构转型等相关目标方面遇到的挑战，而变得愈加严重。具体而言，贸易具体目标，是到 2020 年，将最不发达国家的出口在世界出口中所占份额增加一倍，包括扩大这些国家的出口基础。这将使这些国家的出口份额达到约占世界贸易的 2%。

¹² World Bank, 2013.

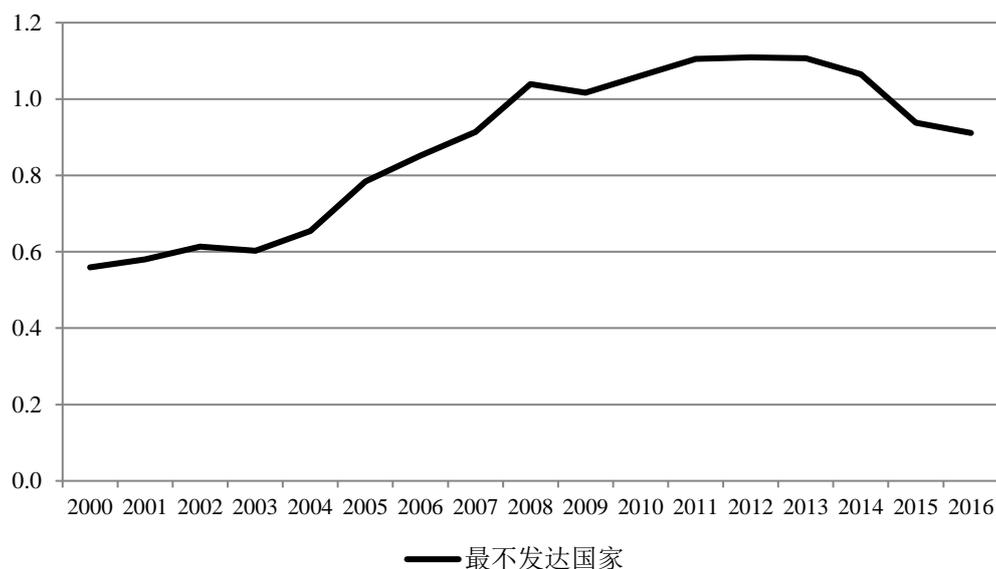
图 1
商品出口
(百万美元)



资料来源: UNCTADStat database.

45. 图 1 显示 2000 年以来最不发达国家和世界按现值美元计算的出口情况。数字表明, 最不发达国家出口在全球出口中的份额, 可因最不发达国家出口值或世界出口的变动而变化。图 2 显示最不发达国家出口在全球出口中所占份额的实际变化情况。

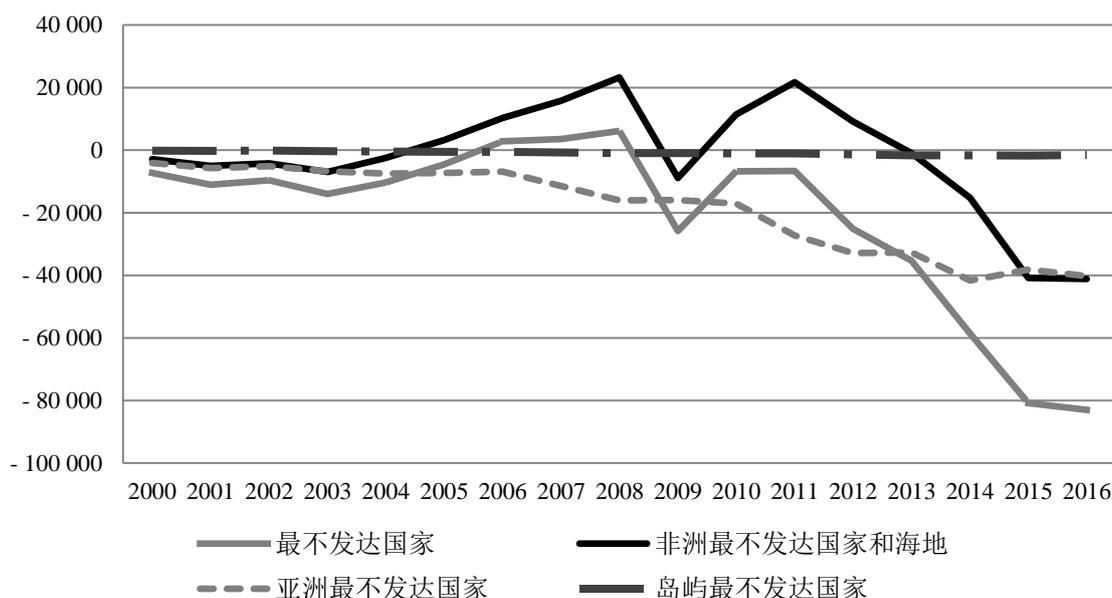
图 2
最不发达国家商品出口总值在世界商品出口中所占份额



资料来源: UNCTADStat database.

46. 最不发达国家在全球出口中所占份额，最初在 2000 年从 0.6% 开始上升，之后到 2010 年升至 1.1%，直到 2013 年为止，这一份额大致保持在这一水平。2014 年，这一份额开始下降，目前为 0.9%。另一个关切涉及最不发达国家的贸易差额变动，如图 3 所示，自 2010 年以来，最不发达国家的贸易差额状况急剧恶化。

图 3
最不发达国家的贸易差额
(百万美元)



资料来源：UNCTADStat database。

47. 最不发达国家作为一个组别，其贸易差额从 2011 年的大约 70 亿美元逆差增至 2016 年的 830 亿美元逆差。

48. 要扩大最不发达国家的出口份额，就需要最不发达国家经济体持续进行结构转型，还需要进一步实行出口多样化。迄今为止，最不发达国家的出口多样化努力未能取得显著进展。

49. 在多样化目标方面，最不发达国家作为一个组别，仍然远远落后于发达国家和其他发展中国家。商品出口集中度指数(亦称 Herfindahl-Hirschman 指数)可显示最不发达国家生产专门化的程度(集中度从 0 升至 1)。该指数显示，2011 年，48 个¹³ 最不发达国家的集中度为 0.14(尼泊尔)至 0.97(安哥拉)不等。未加权平均数为 0.47，中位数为 0.44。相比之下，世界所有经济体的未加权平均数为 0.36，其他发展中国家的未加权平均数为 0.39。

50. 一个令人担忧的趋势是，过去数年间，最不发达国家经济体的多样化程度降低。1995 至 2011 年，最不发达国家作为一个组别，其指数值几乎上升了一

¹³ 这项计算没有包括南苏丹。另外，随着赤道几内亚于 2017 年脱离最不发达国家地位，现有 47 个最不发达国家。

倍。出现这种趋势的主要原因在于非洲最不发达国家和海地这个组别的密集度上升，这个组别的密集度数值由 1995 年的 0.25 升至 2011 年的 0.58。亚洲最不发达国家和岛屿最不发达国家这两个组别的指数值在 17 年中基本保持不变。

51. 结构转型状况有好有坏。人们普遍认为，扩大制造业增加值是一国结构转型和经济发展的一个至关重要的组成部分。虽然结构变革也可以通过向服务业部门或初级部门较高的增值活动转移资源进行，但由于制造业部门能够创造就业机会，促使生产率提高，还由于各个分部门之间存在着密切联系，因此，制造业尤其重要。

52. 证据显示，最不发达国家制造业部门规模方面的状况喜忧参半。尽管 2000 至 2015 年间，29 个最不发达国家的制造业部门增加值在 GDP 中所占份额下降，但在 19 个最不发达国家，这一份额出现上升。2000 至 2015 年间，最不发达国家的制造业部门增加值平均份额总的来说保持稳定，正好低于 11%。平均来看，非洲和岛屿最不发达国家以及海地的制造业部门增加值份额下降，而亚洲最不发达国家的这一份额平均来看有所上升。

53. 值得注意的是，在最不发达国家的制造业增加值份额相对稳定的同时，其他发展中国家(不包括中国)的这一份额下降。后者的制造业增加值平均份额从 2000 年的 18.9% 降至 2015 年的 16.3%。¹⁴ 因此，尽管最不发达国家作为一个组别，其制造业增加值份额未能明显上升，但这个组别的国家避免了其他发展中国家遇到的下降。

54. 不过，最不发达国家的制造业增加值平均份额仍然明显低于其他发展中国家，这两者的份额分别为 11% 和 16.3%。由于许多最不发达国家起点较低，如果想要达到其他发展中国家达到的增加值份额，它们就需要以明显高于其他发展中国家的速度扩大制造品产出。

四. 结束语和前进之路

55. 对数据进行的评估显示，尽管最不发达国家作为一个组别，在争取实现《伊斯坦布尔行动纲领》与生产能力相关的目标和具体目标方面取得了一些进展，但是，就多数具体目标而言，它们仍然远远落在后面。

56. 在运输基础设施方面，最不发达国家的平均水平远远落后于其他发展中国家的平均水平。在能源方面，人均一次能源供应总量和电力使用仍然远远落后于其他发展中国家达到的水平。以往的趋势进一步显示，除非明显增加投资，否则，最不发达国家将难以实现《伊斯坦布尔行动纲领》规定的目标。不过，由于在很大程度上依赖水电，因此，最不发达国家利用可再生能源发电的比例实际上超过其他发展中国家达到的比例。在科学和技术及私营部门发展领域，最不发达国家也仍然在缩小与中等收入国家的差距方面遇到相当大的挑战。

57. 在《伊斯坦布尔行动纲领》规定的使最不发达国家在全球出口中的份额增加一倍的目标方面，最多发达国家实际上正在经历着一种倒退。2013 至 2016 年间，最不发达国家在全球商品出口中所占份额呈下降趋势。与此同时，出现了出

¹⁴ UNCTADStat database.

口密集度上升的趋势，这会损害《伊斯坦布尔行动纲领》规定的实行更大程度的出口多样化目标的实现进展。

58. 最不发达国家仍然在建立生产能力和使出口份额增加一倍方面遇到一系列挑战。可从国内层面和国际环境这两个角度来讨论这两个挑战。

59. 在国内层面，许多最不发达国家无法为执行支持生产能力的重大发展项目筹集足够的资源。2014 年，最不发达国家作为一个组别，外部资金缺口平均相当于 GDP 的 3.2%。除此之外，往往还存在体制能力薄弱问题和治理问题。在有些情形中，最不发达国家的发展政策对需要建立生产能力这一点重视不够。私营部门在发展生产能力方面发挥着关键作用，但是，在最不发达国家，私营部门往往受规则和规章的约束，或者因缺乏使私营部门能够蓬勃发展的恰当的法律、体制和基础设施环境而受到阻碍。教育和培训机会不足致使劳动力队伍缺乏恰当技能，是最不发达国家面临的又一个障碍。

60. 在国际层面，最不发达国家实行经济多样化和建立生产能力的努力仍因诸多因素而受到阻碍。尽管许多最不发达国家得益于主要出口市场的免税准入和不受配额限制的准入，但一些对最不发达国家有出口意义的产品往往无法享受这种待遇。此外，最不发达国家利用这些机遇的能力，有时因复杂的原产地规则和行政要求而受到约束。同样，最不发达国家在发展融资方面遇到挑战。尽管经济合作与发展组织经济援助委员会成员承诺维持对最不发达国家的官方发展援助，但是，2013 至 2014 年，最不发达国家获取的官方发展援助净流量下降了 12.2%，2014 至 2015 年，又下降了 9.2%。另外，2015 年，发展援助委员会 26 个成员中，只有 7 个成员向最不发达国家提供的官方发展援助超过了占国内生产总值 0.15 这个比例。总体平均比例为 0.09%。另外，这些援助当中，只有一部分专门用于支持生产能力。许多最不发达国家还在吸引足够的外国直接投资或利用个人汇款方面遇到困难。流向最不发达国家的外国直接援助和汇款仍然不稳定，而且高度集中在少数几个国家。

61. 要想到 2020 年实现与生产能力和使最不发达国家在全球出口中的份额增加一倍相关的目标和具体目标，最不发达国家和发展伙伴就需要作出相当大的努力。这要求转变国家层面的政策制定范式，并加强发展和贸易伙伴对最不发达国家的支持。不过，应当指出，使最不发达国家能够建立生产能力、处理难以消除和新出现的挑战的简单、统一、普遍适用的蓝图并不存在。最不发达国家应当根据特定社会经济状况，资源基础，体制能力和本地总体条件，制定适合本国和自身需要的发展政策和战略。尽管需要制订适合国情的政策和战略，但是，最不发达国家努力建立生产能力，有可能推动结构转型，而且是实现包容性增长的一项关键先决条件。为此，极有必要使财政、货币、产业、农村政策和基础设施政策面向生产能力发展。最不发达国家政府将通过加快基础设施公共投资，增加教育和培训开支，在筹集实物资本和人力资本公共投资所需资金方面发挥至关重要的作用。为此，将需要加强政府筹集和管理国内外财政和其他收入来源的能力。在国家层面，可以先进行国内资源筹措，这将需要改变财政政策和税务管理。最不发达国家还应当利用企业发展转变生产结构，以转向从事涉及技术性和技术密集型生产的高附加值活动，这转而会使收入上升，收入上升则会刺激需求和新的投资。

62. 最不发达国家的发展和贸易伙伴也将在协助这些国家建立生产能力，并使其在世界出口中的份额增加一倍方面，发挥至关重要的作用。这种支持应当超出官方发展援助和技术援助的范围，包括技术和专门知识转让，以及帮助这些国家建立技术能力和进行创新。为此，需要增加官方发展援助量，在社会部门和经济部门之间进行均衡的分配，改善市场准入，并继续设法为外国直接投资流动提供便利。

供考虑的问题

63. 可在专家会议上考虑以下问题：

(a) 最不发达国家如何能够加快培育生产能力，进行结构转型和实现出口多样化？

(b) 发展和贸易伙伴如何能够支持最不发达国家努力建立生产能力，并使其在世界出口中的份额增加一倍？

(c) 在贸易差额状况恶化的情况下，贸易如何能够在建立生产能力方面发挥促进作用？

(d) 政府和私营部门各自能够在建立生产能力方面发挥什么作用？
