

概述



最不发达国家报告 2021



联合国贸易和发展会议

最不发达国家 报告 2021

概 述

新冠疫情之后的世界中的
最不发达国家：从50年的
经验中吸取教益



联 合 国

2021年，日内瓦

© 2021年，联合国

本出版物供开放获取，但须遵守为政府间组织订立的知识共享许可协议，可查阅<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

本出版物任何地图所用名称及其材料的编排方式，并不意味着联合国对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或其边界或疆界的划分，表示任何意见。

文中资料可影印和转载，但须说明出处。

本出版物由外部编辑。

联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

概述

背景：最不发达国家类别设立50周年

最不发达国家历史上的一个里程碑

今年是在联合国贸易和发展会议(贸发会议)开展研究、分析和倡导工作之后，依据联合国大会决议设立最不发达国家类别50周年。在这一关键里程碑到来之际，政府间谈判正在成形，这些谈判旨在谈成一项新的支援最不发达国家行动纲领(2022-2031十年期)，这项行动纲领的执行期将大致与《2030年可持续发展议程》的最后十年重合。这些谈判将最不发达国家及其发展伙伴聚集在一起，设计创新途径应对困扰最不发达国家经济和社会的重大发展挑战。这包括长期存在的挑战——例如结构转型和可持续发展面临的障碍，最近的挑战(特别是新冠肺炎冲击造成的挑战)，以及日益严重和含有风险的未来挑战，如气候变化带来的挑战。

最不发达国家的前景不容乐观：由于深陷新冠疫情引起的健康、经济和社会危机，2020年最不发达国家出现了近三十年来最差的增长业绩。概况地说，这些危机使发展的几个方面尤其是消除贫困和饥饿、改善教育和卫生等方面取得的来之不易的进展出现逆转。从中期来看，这些成果的逆转将对最不发达国家的发展产生难以消除的不利影响。

尽管过去50年间取得了发展进步，但核心挑战依然存在，而且变得更加复杂和紧迫。然而，有些方面的进展令人失望，例如：(一) 生产能力发展缓慢，因而促进增长的结构经济转型进展甚微；(二) 一些欠发达的特点持续存在，如劳动生产率低下，贫困率高，人力资本形成水平低，以及人的福祉水平持续较低等；(三) 资源和政策空间有限，机构发展不力，因此仍然易受外部冲击，复原力有限；(四) 多数最不发达国家和其他发展中国家之间的收入和发展差距日益扩

大；(五) 迄今为止只有少数国家脱离最不发达国家类别——在1994年以来的26年中，组成最不发达国家类别的总共53个国家中只有6个国家脱离这一类别。

因此，现在有必要确定成功的经验，并研究哪些政策有助于取得成功。还有必要审视最不发达国家奉行的发展政策，以发现存在的不足。目的是从以往的经验中吸取教益，以便为未来制定创新建议。

最不发达国家类别的起源

对多数最不发达国家来说，1950年代和1960年代初标志着殖民时代的结束。由于经济体几乎无法产生足够的税收和国内储蓄为发展供资，这些国家依赖外部资源来填补各自的发展融资缺口。后来发现，国际贸易具有潜力，可提供发展融资所需资源。然而，最不发达国家的国内经济结构缺乏能够使其具备一定程度的灵活性和在全球一级竞争的能力的层面。

当时采取了可推动国际贸易和经济合作的国际发展战略，目标是增加流向发展中国家的外部资源，以加速其发展。然而，出口促进战略未能将初级商品的比较优势转化为有竞争力的大规模工业前景。在将1960年代定为第一个“联合国发展十年”之时，目标是为“加速所有国家可自我维持的增长和社会进步的措施”争取国际支持，以期缩小发达国家和发展中国家之间的人均收入差距。1964年召开联合国贸易和发展会议第一届大会(贸发一大)，也是为了应对发展中国家的具体发展挑战，包括贸易挑战。

联合国在1960年代末和1970年代初颁布了几项关于最不发达国家的具有里程碑意义的决定，这些决定主要涉及这些国家的发展挑战。1971至1982年这一时期标志着战后经济繁荣的结束，也标志着由主要货币和商品市场事件引起的全球调整时期的开始。当联合国于1971年设立最不发达国家类别时，核心主题是“欠发达”，该主题包含易受外部冲击等共同因素及资源禀赋、机构和政策有限等国内因素，这些因素会进一步削弱最不发达国家应对发展挑战的潜

力。这些政府间进程和争论的一个结果是，贸发会议通过在贸易和发展方面的号召作用，成为在发展问题上维护最不发达国家利益的“旗手”。

1960年代关切的主要问题是发展中国家出口品的贸易条件的恶化，而来自发达国家的资本净流量的急剧下降、债务的上升以及1973年和1979年的石油价格危机，则给全球包括发展中国家造成了进一步的社会经济挑战。石油危机(1973、1979年)对发展中国家的影响难以消除，加上宏观经济失衡，导致了1980年代中期至1990年代后期的债务危机。1980年代，国际金融机构逐步推出了一套结构性政策，其主要目的是帮助最不发达国家：(一) 通过稳定宏观经济管理外债；(二) 管理经济自由化；(三) 放弃凯恩斯提倡的财政政策；(四) 国营企业的私营化；(五) 借助市场政策调整经济方向的进程。由于担心最不发达国家的经济和社会状况会进一步恶化，联合国于1981年召开了第一次联合国最不发达国家问题会议。自那时以来，已经举行了四次联合国最不发达国家问题会议，下一次会议定于2022年在卡塔尔多哈举行。

贸易的特殊作用

贸易向来是最不发达国家思考和决策的一个主要侧重点，这依据的是以下几个方面：(一) 国际收支受限增长模式，这种模式将贸易绩效视为增长和发展的主要结构性障碍；(二) 依赖商品与贫困/欠发达之间的联系；(三) 贸易是为最不发达国家实施最有效的国际支持措施的领域；(四) 在全球化背景下，国际贸易对发展成果的影响加强。然而，若干年来，最不发达国家在世界贸易中的份额仍然非常有限。初级商品在最不发达国家的出口中占主导地位，而制成品则在发达国家和其他发展中国家的出口中均占主导地位，不过，初级商品仍在许多发展中国家的出口中占据突出位置。

从1960年代初开始，商品出口对少数最不发达国家来说变得很重要。此后，服务也成为最不发达国家的重要出口品，特别是近年来，平均约占出口总额的20%。最不发达国家出口的主要产品的多样

化仍然是一项挑战，大多数国家仍然依赖一种或少数几种产品，主要是初级商品(燃料、矿物或农产品)。现有的结构性弱点表明，需要发展最不发达国家的生产能力，包括部门内部和部门之间的相互联系，还需要处理其他供应方制约因素，例如：(一) 劳动力(人力资本)素质；(二) 物质基础设施存在的缺陷；(三) 技术能力水平；(四) 私人投资量小；(五) 增长率低。这些制约因素是长期发展问题症结所在，用零敲碎打的干预措施或部门办法处理无济于事。

大会1971年认可“发展中国家中的最不发达国家”的最初名单时，根据结构性挑战和脆弱性，将25个国家定为最不发达国家。自那时以来，列入最不发达国家类别和脱离该类别的标准发生了变化，这表明评估最不发达国家所取得进展的高质量数据越来越多。多年来，这一类别中的国家数目和多样性有所增加，1991年达到峰值，为52个。六个国家已经脱离这一类别，自2021年1月以来，余下的最不发达国家为46个。虽然一些经济和社会发展指标有了很大改善，但这些指标总的来说仍然不能令人满意，相关国家仍在艰难应对一系列挑战，而这些挑战与设立最不发达国家类别之时面临的挑战相似。

当前的紧要关头

新冠危机突显了多数最不发达国家所走的发展道路在体制、经济和社会上的缺陷。虽然新冠疫情影响到所有国家，但其对最不发达国家的影响尤其严重，因为这些国家的恢复能力差，应对新冠冲击及其后果的能力不足。此外，疫情是在发展进展已经放缓且不能令人满意的时候出现的。最不发达国家较差的恢复能力体现在其实现的新冠疫苗接种率极低这一点上，截至2021年中，只有2%的人口接种了疫苗，而发达国家已有41%的人口接种了疫苗。

随着其他发展中国家和发达国家的经济从新冠疫情中复苏，许多最不发达国家有可能落在后面；这些国家可能需要多年时间才能从疫情中复苏，而且可能最终在2020年代实现《可持续发展目标》方面几乎没有实际进展。因此，目前的情况非常特殊，需要国际社会和

最不发达国家本身采取果断行动，以应对滞后和失去的十年的风险。

50周年之际的成就：增长、转型和可持续性？

鉴于最不发达国家目前的处境以及它们在未来十年面临的挑战，至关重要的是思考可以从它们以往的增长轨迹中学到什么，以便就如何以最佳方式为实现从新冠冲击中的包容性和可持续复苏奠定基础提供重要见解。目前的分析侧重经济增长，并不是要把关于最不发达国家发展的讨论框定为纯粹以增长为中心的论点；说得确切一点，这种分析旨在认识到经济活动的回弹在现阶段至关重要，而且增长可能仍将是最不发达国家可持续发展前景中的关键驱动力。

从长远角度来看，最不发达国家过去50年的增长表现充其量是喜忧参半，而且总体呈乏力、不均衡的特点。自设立最不发达国家类别以来，最不发达国家组别的实际国内生产总值增长了四倍，从1971年的约2,000亿美元攀升至2019年的11,180亿美元(所有数字均以2015年不变价格计算)。这相当于每年3.7%的平均增长率，仅略高于相应的3.1%的世界平均水平。与此同时，由于人口快速增长，实际人均国内生产总值的增速要慢得多(每年1.3%)，同期从大约600美元增至1,082美元。

最不发达国家需有更好的表现，才能扭转或停止在全球经济中的边缘化之势。在新冠冲击之前，最不发达国家共约占世界国内生产总值的1%，这一份额与1970年代初的份额大致相同。更令人担忧的是，1971年，最不发达国家组别的人均国内生产总值相当于世界平均水平的15%，但到2019年——新冠危机之前——这一比例已降至不到10%。这一总体趋势揭示了两个不同的阶段：1971-1995这一时期，最不发达国家的国内生产总值增长乏力、不稳定，但未出现绝对衰退。而从1990年代中期开始，由于宏观经济基本面得到加强，国际

环境得到改善，大范围的冲突减少，最不发达国家的经济增长呈明显、相当普遍的恢复之势。考虑到时期平均水平，结果是最不发达国家的国内生产总值总额略有上升，从1971-1995年相当于世界平均水平的0.8%升至1996-2019年的1.1%。然而，由于人口增长强劲，最不发达国家的人均国内生产总值相对下降，从相当于世界平均水平的9.2%降至相当于这一水平的8.8%。

过去50年中，今天的最不发达国家中只有少数国家(即孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、莱索托、马里、缅甸)的人均国内生产总值增长率始终比世界平均水平高出1%。另外十几个最不发达国家“差强人意”，其增长率与人均国内生产总值增长率世界平均水平大体相当；然而，今天的46个最不发达国家中，约有半数实际上已经落在后面。因此，尽管自1990年代中期以来经济活力有所恢复，但对最不发达国家来说，有意义的趋同(被理解为国家间不平等的持续减少)是例外，而不是常规。相反，这些国家中有相当一部分国家在新冠冲击之前已经落在后面，导致全球不平等不断扩大，而这很可能转化为机会的不平等。

此外，随着新冠疫情之后的双速复苏的迹象继续显现，全球不平等可能会进一步加剧。对2021年的初步估计表明，全球经济衰退可能没有先前预期的那么严重。然而，交错出现的感染爆发和疫苗的交错推出，加上最不发达国家应对危机能力的广泛不对称，以及特定情形中的脆弱性和一些特殊因素等，可能使许多最不发达国家在中期内陷入经济困境。不仅其中许多国家相当大的债务脆弱性日益突出，会影响到其基本面，而且总体而言，有四个因素可能对中期的潜在产出造成不利影响，这四个因素是：

- (一) 投资计划被推迟和取消，这将不可避免地削弱中期增长潜力；
- (二) 学校教育和学习普遍受到扰乱，这很可能损害人力资本积累，加剧现有差距，包括性别不平等；
- (三) 破产、就业机会丧失和相关的能力损失现象十分普遍，这可能给已经极不稳定的创业状况造成长期创伤；

(四) 价值链重组正在进行，这可能影响到对许多最不发达国家至关重要的部门尤其是旅游业和服装业的竞争力。

为恰当地看待最不发达国家在目前不确定阶段面临的情况，宜将不同国家在中期内从其长期增长趋势的偏离视为增长加速和增长崩溃。总的来说，这些中期偏离对最不发达国家、其他发展中国家和发达国家来说都很常见，加速明显要比崩溃更加频繁。然而，与其他组别国家相比，最不发达国家经历的增长崩溃更为频繁：1971年至2019年间，最不发达国家的增长崩溃占国家年份观察数据总数的16%，而其他发展中国家在其中占10%，发达国家仅占2%。此外，与其他国家组别相比，最不发达国家平均来看在加速期间的增长往往较为缓慢，而减速程度略重。虽然最不发达国家的这些特性主要源自其在1971至1994年间不稳定的增长记录，但即使在随后的“高增长”时期，这些特性也依然存在。这表明最不发达国家更容易受到内生和外生条件造成的繁荣与萧条周期的影响。这进一步证明有必要呼吁加强国际合作，以推动最不发达国家实现包容性、可持续和有韧性的复苏。

联系《2030年可持续发展议程》提出的宏伟愿景，复苏至关重要。尽管经济增长仍然是最不发达国家可持续发展的关键潜在驱动力，但这种增长的型态在形成独特的社会经济和环境结果方面发挥着根本作用。在这方面，贸发会议长期以来一直认为，增长的可持续性取决于生产能力的发展，还取决于：(一) 影响资本积累的结构动态；(二) 生产要素的部门间重新分配；(三) 生产能力的逐步获得；以及(四) 生产联系的密集化。《2021年最不发达国家报告：新冠疫情之后的世界中的最不发达国家：从50年的经验中吸取教益》证实了这一诊断。

为最不发达国家开展的发展核算工作得到的证据显示，每名劳动者国内生产总值增长中的中位数份额(约为40%)来自资本深化，另有10%的增长来自人力资本积累。这些数字很大，但它们没有反映自然资本的影响，另外，体制因素对投资的影响也很大，冲突和政治不稳定往往会造成长期不利影响。此外，即使考虑到最近的技术浪潮和随之而来的跨越发展，以及强调生产能力非物质因素的服务化和

数字化的出现，最不发达国家资本积累的重要性仍大体保持不变。尽管这些因素将在未来发挥越来越大的作用，但利用这些因素不仅需要急需的技能、充足的基础设施供应(获取能源是生产能力提升的关键驱动力)，还需要制造能力和最终用途资本，离开了这些要素，有意义地利用先进生产技术仍将是一种幻想。

结构变革的速度和方向，即部门间重新分配投入的过程和产出构成的相应变化，通常伴随着总体增长，也证明是生产力动态的基本决定因素。即使结构变革在过去50年中总的来说进展乏力，1995-2018年间，一些表现最好的最不发达国家仍经历了令人鼓舞的发展。不仅劳动生产率平均每年增长6%，而且劳动力从农业部门主要向生产率更高的服务部门(如贸易和商业服务)的转移也促进了生产率的增长。制造业在这一进程中也发挥了有益的作用，但制造业对创造就业的贡献较为有限，而且制造业只是在某些最不发达国家发挥了作用。

总的来说，可从这些证据中得出两个主要结论，从而为“建设未来实现转型”的战略努力提供信息。从低生产率活动向高生产率活动的结构转型和要素再分配，对于全要素生产率动态以及可持续增长仍然至关重要。这在最不发达国家更为明显，这些国家的部门生产率差距特别大，大量劳动力在半自给农业部门劳作，或者说处于“就业不足”状态。这意味着强调生产能力的获取，使资本积累、结构变革和生产能力获取这三个过程相互交织，对于可持续发展来说始终至关重要。此外，本报告表明，即使一些最不发达国家在国内生产总值相对快速增长期间得以启动了长期的结构转型进程，这种转型充其量也只是刚刚开始。尽管新冠危机引发了严重衰退，但这些正在出现的工业化刚刚起步的事例是否会有增无减，或者衰退是否会使工业化进程受挫，目前尚不清楚。此外，大约半数最不发达国家的结构转型仍然相对缓慢，而且一些国家迄今为止已经表明无法促成一个大中型企业网络的出现，这些企业通过国内的投入产出联系以及通过融入全球和区域价值链而连接在一起。

这种喜忧参半的状况体现在增长的包容性以及实现环境可持续性方面取得的进展上。由于再分配政策的余地有限，最不发达国家只得依赖增长和就业机会创造，以此作为减贫的主要驱动力。因此，尽管承认初始不平等(特别是在资产所有权方面)和其他特殊因素的重要性，但多数已经开始结构转型进程的国家都得以形成了更具包容性的增长型态，贫困者也能从经济活力中受益。同样，尽管1995至2018年间的快速经济增长使财富总量有了增加，但对自然资源的高度依赖往往导致不可持续的结果，除非这种依赖被辅之以生产率的提高、价值的增加和更有效的自然资源管理。

评估以往和当今推进发展的战略

许多里程碑事件和进程对欠发达所涉政治经济和最不发达国家的政策选择产生了深远影响。国际谈判达成的发展战略体现了同时期的经济思维和对最不发达国家面临的发展挑战的解释。虽然从本质上很难将《行动纲领》与其基本进程及其执行环境直接区分开来，但《行动纲领》的确会对国家政策、国内资源调动以及双边和多边发展伙伴关系等产生影响。

《行动纲领》体现了国际社会的一种长期做法，即制定目标，激励人们就全球发展议程采取联合行动。《行动纲领》可确立正当性，并为倡导奠定基础。不过，《行动纲领》不具法律约束力，也不体现一种取代国家发展政策的直接期望，因为它们采取多边方针处理发展问题进程的结果，这个进程包含谈判和妥协。确切地说，不仅在发展的结构性障碍的阐述上，而且在国际行动领域的强调上，《行动纲领》都只是笼统地述及最不发达国家内部的因素。

自1981年以来执行的四项《行动纲领》都涵盖发展的不同方面，并明确了处理阻碍最不发达国家发展的社会、经济和环境因素的结果以及发展规划的作用。这些《行动纲领》逐步确定了可据以取得预期结果的做法。所有《行动纲领》都确认，最不发达国家经济的结

构转型是实现可持续发展的唯一途径。不过，在与推进最不发达国家结构转型进程相关的优先领域的重点和详细程度上，存在显著差异，各项《行动纲领》都在生产能力和多样化方面提出了争取部分实现的目标。

《行动纲领》在侧重点上接连出现转变，这表明，发展的某些方面的重要性高于其他方面，这种转变试图“解决”先前的《行动纲领》的执行过程中出现的问题。这表明政策措施的复杂性和数量都在增加，也体现了相关的权衡和排序困难。所有《行动纲领》都在很大程度上依赖最不发达国家政府的能力和领导作用，每项《行动纲领》都强调最不发达国家对自身发展负有首要责任。然而，正如结构调整方案造成的不利影响以及最近对官方发展援助作出的改变所证明的，最不发达国家的能力在各项《行动纲领》的执行过程中受到削弱。此外，官方发展援助的承诺和措施一直没有兑现，因而，援助实效目标和最不发达国家实现《行动纲领》愿景和其他发展目标的能力建设受到阻碍。令人遗憾的是，没有一项《行动纲领》可以说完全实现了目标。

援助最不发达国家的国际支持措施四十年来的执行情况

除了官方发展援助和技术援助之外，贸易是谋求和实施专门针对最不发达国家的具体国际支持措施的主要领域，包括在《行动纲领》之外。尽管最不发达国家的特殊需要得到广泛承认，但世界银行和国际货币基金组织(基金组织)等主要金融机构在其业务工作中并不承认或适用最不发达国家类别，然而这些机构是支撑《行动纲领》的发展合作伙伴关系的参与方。始终达到将国民总收入的0.20%作为对最不发达国家的官方发展援助这一高端目标的小捐助国相对来说很少，而较大且较富裕的捐助国甚至连将国民总收入的0.15%作为援助这一最低目标都未能达到。此外，《行动纲领》的政治背景与目标本身一样重要，因为捐助方不可避免地会根据其特定的地缘政治和经济利益应对发展目标，而且它们往往不以多边目标为指导。

发展的有时限的定义会给各国政府、捐助者和发展合作中日益增多的不同行为者的不同议程带来模糊性和不确定性。这种情况因力量不平衡而变得更加复杂，这种不平衡往往会使最不发达国家内部就这一问题上的自主权和领导权发表的意见遭到否定。自从《蒙特雷共识》(2002年)达成以来，发展的含义在很大程度上偏重减贫和强调个人福祉的发展观点，而不是偏重将国民经济视为一个也涉及社会福祉的系统的整体观点。由于这一原因，部门拨款过多地导向社会部门和人道活动，致使经济基础设施和生产部门的资金相对不足。除了官方发展援助减让程度下降之外，一个主要关切是，根据发援会新的报告规则，官方发展援助将不再是额外可持续发展资金的可靠衡量标准，联合国的官方发展援助目标因此会被否定，这些目标以发援会1969年提出的官方发展援助的定义为基础。

不论是从市场准入来看还是从执行世界贸易组织(世贸组织)的规则和纪律来看，贸易优惠都是为最不发达国家提供特殊待遇的国际势头最大的领域。继1971年在贸发会议主持下推出普遍优惠制(普惠制)之后，多数工业化国家都向发展中国家提供贸易优惠。提供和利用贸易优惠是所有《行动纲领》的一个关键目标，可持续发展目标17进一步重申了这一点。此外，自2000年代初以来，在普惠制之下专门为最不发达国家推出了更加慷慨的规定。尽管一些关于贸易优惠对最不发达国家影响的评价较为积极，但贸发会议等机构的评价普遍认为，贸易优惠产生的结果有限，尤其是在促进结构转型方面。

推进发展的国家战略

各国的发展轨迹不尽相同，这依初始条件、国家政策选择和外部因素而定。以下几个方面在发展规划进程中居于核心位置：(一) 决定国家愿景的治理结构；(二) 决定战略和政策的平台；(三) 与民众联合或与民众缺乏凝聚力；(四) 权衡和政策的预料之外的后果。最近最不发达国家的国家发展规划——涵盖2014-2036年各个重叠时期——强调，最不发达国家有能力为自身发展供资非常重要。优先事项不尽相同，但至关重要是的，经济发展、转型和多样化成为共同关切的问题。

政府支出的趋势和构成可反映各国政府决定的政策优先事项。这些政策优先事项对于理解国内资源调动对经济增长、资本存量、结构变化、社会发展和减贫的动态影响十分重要。1990年至2020年，由于持续存在预算限制，最不发达国家的政府支出总额被限制在国内生产总值的20%这一水平。实现《千年发展目标》(2000-2015年)实施期间未能实现的目标的努力，随着2008/2009年全球经济危机的消退而进行的财政调整，以及随着初级商品市场的复苏而出现的快速增长，也推动了支出。2011年至2019年间，最不发达国家的政府支出主要用于维持经济增长和建设抵御外部冲击的能力。

政府支出对经济生产部门的影响如何影响预算编制过程和对发展计划执行情况的定期评估，目前仍不清楚。发展中国家决策者的基本考虑，是各种政策选择之间的权衡、互补和协同作用。例如，农业部门的发展可能对许多最不发达国家的减贫产生更大的乘数效应。同样，基础设施和其他公共服务方面有针对性的公共支出可能会对制造业和其他行业的效率和竞争力产生重大影响。一项对主要农业和工业部门政府实际支出数据的实证分析显示，官方发展援助和政府支出对主要经济部门的影响不尽相同。

在为2022-2031十年期设计新的《行动纲领》前夕，人们仍在寻求最不发达国家实现发展的切实可行和可持续的道路。尽管自十年期《行动纲领》开始执行以来，这些国家取得了一些进展，但能够纠正长期不平等和边缘化现象的变革却一直未能产生《行动纲领》所设想的预期发展影响。因此，无论是就最不发达国家政府为推进结构转型、积累和部署生产能力所做的努力而言，还是就国际社会履行向最不发达国家提供国际支持的承诺而言，四项《行动纲领》执行情况的记分卡都在很大程度上偏向未完成的议程。关于官方发展援助的拨付及其部门影响的数据清楚地表明了弱点。后者应为国家发展规划框架和财政政策工具(国家预算)之间的复杂联系提供支持。更为重要的是，如果政府支出和官方发展援助不能实现最大程度的互补和协同一致，那么就不可能最大限度地发挥最不发达国家对生产部门的投资的潜力。

尽管国际和国内政策对促进最不发达国家发展的影响令人沮丧，但一些成功事例表明，发展道路可以有所不同。从1970年代开始，随着孟加拉国实行贸易自由化并开始发展外向型服装业，该国的发展速度加快。该国还投资于制药业等其他经济部门，创建了一个有利的国家创新体系。然而，孟加拉国的经济结构仍然集中在少数几个部门和产品，当该国脱离最不发达国家类别(目前来看将于2026年脱离)时，这些部门和产品可能会受到不利影响。相形之下，塞内加尔在发展战略上走了一条不同的道路，建立了包含农业、工业、服务业等部门的多元化经济结构。塞内加尔的出口结构也相应地更加多样化，不太容易受脱离最不发达国家类别产生的影响。

最不发达国家在疫情过后的十年 实现《可持续发展目标》的 投资需求

加快执行《2030年可持续发展议程》是最不发达国家的一个优先事项。新冠疫情使这项任务更加艰巨，因为它暴露了一些最不发达国家长期存在的脆弱性。从世界经济经历的持久而深重的冲击中恢复是紧要的优先事项。就最不发达国家而言，当务之急是从疫情中恢复，重建得更强大，同时加快实现《可持续发展目标》。这些目标提供了一个框架，可据以估算支付所需投资和支出需要多少资金。本报告按国家分列了对主要结构性可持续发展目标的成本计算，其中考虑了新冠疫情所造成的当前形势。

成本估算概述了到2030年实现部分《可持续发展目标》的不同情景。选定的目标和相应的估计如下：

1. 使最不发达国家国内生产总值年增长率达到7%的投资要求(可持续发展目标8.1)；
2. 消除极端贫困的增长和投资要求(可持续发展目标1.1)；

3. 促进包容可持续工业化——结构转型的一种主要形式——的增长和投资要求，反映在最不发达国家工业(制造业)在国内生产总值中的比例翻番的目标中(可持续发展目标9.2)；
4. 实现全民健康保障的支出要求和资金缺口(可持续发展目标3.8)；
5. 确保所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育的支出要求和资金缺口(可持续发展目标4.1)；
6. 执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施的支出要求和资金缺口(可持续发展目标1.3)；
7. 确保保护、恢复和可持续利用陆地和内陆淡水生态系统及其服务的支出要求和资金缺口(可持续发展目标15.1)。

为了避免重复计算的风险和其他潜在弊端，估算时采用了构件策略。基础构件使用国内生产总值和投资(固定资本形成总额)作为关键变量——这是政策制定者熟悉的指标，并基于经济学文献。各国应以可持续的速度增长，以实现结构转型，消除贫困。为了促进增长，各国有必要增加公共和私人、国内以及国际来源的储蓄和投资。

年度国内生产总值增长目标，特别是到2030年使工业在国内生产总值中的比例翻番的目标，需要大量投资。大规模支出需求也与其他可持续发展目标有着内在联系，如清洁的水和环境卫生(可持续发展目标6)、负担得起的清洁能源(可持续发展目标7)、可持续城市和社区(可持续发展目标11)以及气候行动(可持续发展目标13)。

投资需求估算的结果和影响

这些估算所依据的基本假设是，最不发达国家将在《可持续发展目标》的背景下优先考虑结构转型。之所以选择使制造业在国内生产总值中的比例翻番的情景，是因为《可持续发展目标》的具体目标9.2中使工业在国内生产总值中的比例翻番的目标可能无法准确反映最不发达国家正在发生的结构转型的实际形式。工业包括采掘业，如石油和硬岩开采，它们是脆弱性的来源，而且通常它们的增长并

不反映结构转型。投资增长情景是一个总体衡量标准，包括实现选定目标的必要支出。因此，支出和配置效率应该是政策制定者的一项关切。

保持7%的年国内生产总值增长率、消除极端贫困或使制造业在国内生产总值中的比例翻番，分别需要7%、9%和20%的投资增长率。所有这三种情景都表明，考虑到最不发达国家的历史投资水平，需要付出极大努力推动投资。

除了上述各情景中利用弹性计算的由投资驱动的预估数之外，本报告还对增加社会支出的资金需求进行了预测，因为《可持续发展目标》的具体目标1.3、3.8、4.1和15.1中提到的大多数社会和环境服务不被归类为投资，而是被归类为经常性支出。估算方法分为三步，首先通过计算提供这些服务的单位成本的乘积，对到2030年实现全民覆盖的总成本进行初步估算。第二步从总成本中减去当前的支出，得到资金缺口。第三步，为2021-2030年干预措施的进展建立线性模型。结果表明，所需额外资金大约如下：(一) 实现全民社会保障需要国内生产总值的4.3%；(二) 实现全民保健需要国内生产总值的8.5%；(三) 普及教育需要国内生产总值的5.2%；(四) 确保保护、恢复和可持续利用陆地和内陆淡水生态系统及其服务需要国内生产总值的0.3%。这意味着额外的支出占国内生产总值的18.3%，而目前这些领域的支出水平为国内生产总值的13.1%。换言之，最不发达国家需要将社会服务支出增加近两倍，达到国内生产总值的31.4%，几乎达到经合组织2021年32.4%的平均水平。

弹性驱动的投资缺口和融资成本的单位成本预测的结果均为平均值。为制造业、经济增长和消除贫困计算的投资弹性找到了一些异常值，特别是在贫困—增长弹性方面。从历史上看，执行扶贫增长政策存在困难，这解释了资源丰富的国家(如安哥拉)或极端贫困人口比例较高的国家(如几内亚比绍、马达加斯加和赞比亚)的一些反向的正贫困—增长弹性。

从这些数字中可以清楚地看出最不发达国家巨大的投资和支出需求。2021年至2030年期间，最不发达国家需要的投资如下：(一) 每

年4,620亿美元，以实现增长目标(可持续发展目标8.1)；(二) 每年4,850亿美元，用于消除极端贫困(可持续发展目标1.1)；(三) 每年10,510亿美元，使制造业在国内生产总值中的比例翻番(可持续发展目标9.2)。这将转化为每年9%的国内生产总值增长要求，以消除极端贫困，或者更高的20%的年增长率，以实现结构转型。

就这三种情景而言，2021年至2030年期间的投资约占国内生产总值的27%，其中73%估计将是私人投资；26%为公共投资，1%来自公私伙伴关系。具体国家的投资需求差异很大，一些国家的投资需求要比其他国家高出很多。例如，也门(76%)和埃塞俄比亚(46%)是维持经济增长的投资需求极高的两个国家，而马里(17%)和厄立特里亚(4%)则处于较低的另一个极端。这些结果不仅描述了投资的现状，还描述了推动投资驱动型增长所需的关键初始条件，包括先前的经济表现。例如，厄立特里亚的低要求反映了它长期以来的吸收能力，而不是该国减少贫困的实际需求。

最不发达国家为了支付社会和环境服务必须额外筹集的资金相当于国内生产总值的10.4%。而支出水平必须从目前占国内生产总值的2.9%增加12.3%，才能实现《可持续发展目标》的具体目标1.3、3.8、4.1和15.1。从2021年到2030年，保健领域的资金缺口将从国内生产总值的6.3%逐步增加到11.3%；教育领域的资金缺口将从国内生产总值的4.2%增至6.6%；社会保障领域的资金缺口将从国内生产总值的2%增至8.5%；同样，确保保护、恢复和可持续利用陆地和内陆淡水生态系统及其服务领域的资金缺口将从国内生产总值的0.1%增至0.5%。这些资金缺口与五岁以下儿童死亡率、中学入学率、社会保障覆盖率高度相关，这意味着在这些方面开展更多工作能够取得更好的结果。然而，必须强调，每个国家在实现其目标时都会走自己的路，总体情况符合许多但不是所有最不发达国家的实际情况。基里巴斯和图瓦卢等岛屿最不发达国家，以及也门等正在经历大规模冲突的国家，有更大的需求，特别是在社会保障和教育方面。

最不发达国家需要大量资源才能从新冠冲击造成的衰退中恢复，要走上实现可持续发展目标的道路尤为如此。必须在现有资源和支出水平上成倍增加支出。为此，最不发达国家需要：(一) 加强财政能

力；(二) 增加国内资源调动；以及(三) 提高公共支出的有效性。同样明显的是，仅靠税收不足以支付所有增加的投资和支出。总平均支出的增加额必须达到国内生产总值的59%，才能满足以下投资情景：(一) 保持至少7%的年增长率；(二) 制造业在国内生产总值中的比例翻番；(三) 消除贫穷；以及(四) 实现社会和环境目标。因此，调动额外资金对于最不发达国家到2030年实现可持续发展目标至关重要。税收、捐款、收费、债务和债券仍将是额外资金的重要来源。然而，最不发达国家将不得不继续依赖外部融资，特别是官方发展援助，以实现可持续发展的基本目标，包括结构转型。因此，国际社会在为最不发达国家的可持续发展寻找调动国际资金的手段方面可以发挥重要作用，这不仅将满足它们的资金需求，重要的是还将使它们能够进行经济结构转型。

吸取教益，着眼于未来发展轨迹

目前的国内和国际政策框架未能帮助大多数最不发达国家克服它们面临的主要发展挑战。最不发达国家类别一直存在，以及该类别内部的明显差异(以至于大多数最不发达国家在进入2020年代时远远未达到最强实力)因新冠全球危机的持续影响和随之而来的滞后风险而变得更加复杂。最不发达国家的欠发达问题再次有了紧迫感，现在有机会重新高度重视如何实现最不发达国家发展现实的持久转变。

国际社会对最不发达国家发展的关注 及其对最不发达国家发展的支持

重新建立和加强发展伙伴关系的同时，还迫切需要重申最不发达国家发展和国际社会支持作为全球优先事项的重要性。这是重塑发展中国家集团内最不发达国家特殊待遇中的公平差别概念的先决条件。真正支持最不发达国家的全球伙伴关系远远超出“不让任何一个人掉队”的道德承诺。归根结底，在相互依存的全球经济中，对

最不发达国家结构转型的国际支持是对系统性复原力的投资，因为最不发达国家取得的任何发展成就都将反映全球的系统性复原力。

通过建设生产能力推进最不发达国家的结构转型，仍然是实现包容可持续发展唯一最可行的途径。虽然可以预期下一个行动纲领将以新冠疫情后的复苏和其他发展议程——包括气候变化——为导向，但最不发达国家的长期发展目标仍应占据更为重要的位置。这些目标不仅早在疫情爆发之前便已经制定，而且自疫情爆发以来变得更加紧迫。执行短期紧急措施时应考虑到长期目标，并形成实现这些目标的动力。

新行动纲领：目标

结构转型仍然是最不发达国家追求实现经济活力和复原力的核心所在。将重点放在建设生产力及其相应的能力上，根本原因在于需要对发展道路进行引导，以确保经济、社会 and 环境的可持续性。如果相应的政策遵循下列原则，最有利于实现这一目标：

- 通过强化、升级、多样化和扩大最不发达国家经济体的国有企业基础，建立抵御当前和未来冲击的能力。
- 在增加获得基本服务的机会的基础上，实现有活力的创造就业和包容性增长，旨在解决所有层面的跨领域的贫穷和公平问题。
- 确保针对经济、社会和环境层面的国内政策和国际支持措施方向适当，协调一致。
- 实施关于气候变化的国际商定的共同但有区别责任的原则。

绿色增长和“建设未来实现转型”的呼吁。绿色增长若要成为整个经济结构转型和减贫的催化剂，应该支持能够创造更多更好就业机会的良性过渡，并努力促进国内增值，以及整合区域和全球价值链的更优质进程。最不发达国家及其发展伙伴应考虑将通过缩短全球价值链、大力扩展最不发达国家具有相对优势的绿色部门、跨越式发展等方式实现的积极收益。最不发达国家和发展伙伴还应评估

“绿色”措施带来的任何进一步边缘化的风险，这可能对最不发达国家不利。

实施气候变化和绿色增长行动时应遵循以下原则：

- 人们普遍认识到：最不发达国家是最容易受到气候变化造成的最有害或最严重后果的影响的国家中的一类国家，但它们减轻损害的能力最差。因此，它们需要有效的多边机制，以确保它们的声​​音得到考虑，并确保它们参与气候变化相关问题的决策。全球在追求绿色增长战略时应考虑到最不发达国家的具体情况和利益。
- “谁污染谁付费”原则对气候变化和绿色增长国际行动的成功至关重要，并为所有国家公平和公正的过渡奠定了基础，这体现在共同但有区别的责任原则中。最不发达国家在结构转型方面进展缓慢，这意味着它们在气候变化方面所起的作用非常小，但与它们有限的资源相比，适应气候变化需要的支出非常多。
- 全球对绿色增长的追求需要在拨付气候资金时与承诺相符，并在解决最不发达国家的适应和缓解问题之间实现更好的平衡。
- 要实现绿色增长，需要依靠公共监管和公共激励(激励)，这是产业政策的基本要素。

国家措施：供审议的新优先行动

许多国际政策文件都阐述了各国本身对其发展的责任。所有成功的发展经验都有一个特点，即国家自身能力与生产领域的能力共同发展。这是实现一国发展权的核心所在。还需要恰当兼顾短期和长期转型政策措施，并在不同发展层面和相关战略之间进行权衡。这么做还认识到，成功利用发展机会是在发展的多个层面保持持续进展的核心，也是抵御周期性冲击的核心。国家能力至关重要，特别是在当前经济关系和国际外交环境日益复杂的背景下。在新的国际发

展合作架构中，行为方的数量越来越多(而它们的利益往往大相径庭)。

为加强国家能力和能动性，需要考虑的一些具体优先领域范围广泛，例如：

- 国家进行共时政策权衡的能力，包括在相互竞争的优先事项之间作出政策资源分配的选择(如预算资源/机构能力)，以及进行历时权衡的能力，包括基于时间的仲裁，需要对举措进行排序并平衡相互竞争的优先事项。
- 国家将工业政策目标纳入主流的能力，包括设计和实施战略性外国直接投资政策，以促进扩大当地创业基础，并促进所有经济部门的绿色增长。
- 调动国内资源的能力，包括税收政策设计、提高税收效率、公共财政管理和财政规划，以及加强打击非法资金流动的能力。
- 加大对国家开发银行的支持，以促进当地创业基础及其生产能力的增长。

扩大当地企业基础。强大、多样和较为平衡的国家创业阶层的存在是可持续发展的关键条件，包括在生产能力的获取、积累和升级方面，以及在实现国内资源调动的关键目标方面。这些是最不发达国家过去的行动纲领没有充分探讨的工业政策目标。

发展最不发达国家经济的创业基础意味着需要解决阻碍建立和扩大这一基础的系统性障碍，例如最不发达国家获得资金的机会和人力资本水平低的问题。加强国内创业还需要加强国家创新体系，使国内公司能够建设技术能力，推出在国内环境中具有创新性的产品和工艺。

这为国家和国际社会在研究、创新设计和实施创业各个层面(包括年轻人创业和中小微型企业创业)的发展政策方面开展更有针对性的合作提供了大量机会，以同时解决不平等问题和产业政策目标。

人力资本和劳工政策的战略方法。关于扩大企业基础和加快包容性发展的一个重要跨领域问题是，最不发达国家要最大限度地利用其现有的一切人力资源。通过转型扩大机会，以及提高迄今为止仍处于弱势和被边缘化的群体(如妇女、青年和族裔少数群体)贡献的水平和质量，是利用一切现有机会促进增长和公平的关键因素。

人力资本和劳动力政策是任何经济体扩大生产基础和创造体面工作的基础。结构转型和可持续发展是人力资本、劳动政策和生产力之间动态互动的结果，从而形成生产率提高、专业化增强和产业不断升级的良性循环。因此，最不发达国家必须对人力资本投资采取更具战略性的观点，才有希望实现其发展权和公平目标。

许多最不发达国家经济体都做好了收获人口红利的准备。然而，从这种红利中获得回报取决于：(一) 先前对其迅速增长的年轻人口的专业、知识和技术能力的投资；(二) 与考虑到各级教育相互关联性的明确终身学习框架相一致的投资；以及(三) 使劳动力市场进入者具备满足当前和未来市场需求的能力。

新一代国际支持措施

最不发达国家的发展轨迹及其在不同发展道路方面的选择受到其经济所处的国际经济环境的严重制约(但并没有被预设)，特别是考虑到全球化进程决定了全球生产网络。此外，大多数最不发达国家对国际贸易、国际融资(包括官方发展援助，尽管其呈现削减趋势)的依赖程度，使国际支持措施成为最不发达国家类别存在的核心理由，也是通过国际伙伴关系促进最不发达国家发展的理由所在。

新一代的国际支助措施可以考虑遵循以下原则：

- 贸易、金融、技术和能力建设领域的国际支持措施之间的一致性和协同性。
- 通过一个专门设计的总体多边框架来管理国际支持措施。
- 与本报告以及其它最不发达国家发展利益攸关方倡导的促进生产能力发展以实现结构转型的总体目标保持一致。
- 发展融资和技术领域的国际支助措施应：(一) 寻求增加财政资源 and 技术的流动；以及(二) 扩大为资助最不发达国家结构性经济转型所划拨资源的覆盖面并稳定其供应，包括在其经济主体获取技术和技术能力方面。
- 符合21世纪的现实，包括新冠危机的持续影响，应对气候变化危机的共同但有区别的责任原则，以及世界经济的加速数字化。

贸易。世贸组织中已经有人提出在未来的协定中扩大特殊待遇的可能性，但一些发达国家正在推动对特殊和差别待遇的概念进行审查。维护贸易多边主义对最不发达国家有利，因为这是国际社会为最不发达国家制定的特殊和差别待遇在承认最不发达国家类别和对最不发达国家的待遇方面形成了统一的舞台之一。

可考虑纳入新行动纲领的可能目标和指标包括：

- 采纳最不发达国家集团已经在世贸组织提出的不同建议的各种内容，包括承诺采取联合行动保障特殊和差别待遇，使其作为未来世贸组织协定的一个永久特征。
- 使关税削减的范围和深度、原产地规则以及免关税和免配额(DFQF)计划的行政手续符合最不发达国家生产和机构能力的行动。这将便利最不发达国家充分利用这些待遇，并提高它们刺激当地企业基础和国际投资增长的能力。
- 旨在促进利用区域和次区域一体化(新)机会的国际支持措施，例如非洲大陆自由贸易区、南亚自由贸易区和区域全面经济伙伴关系。

外部发展融资。如果对多边主义的信任逐渐下降，最不发达国家将承受最大的损失，特别是考虑到它们最依赖的外部融资。新冠危机后，援助预算压力增加，这给外部官方资金流动的未来增加了更多的不确定性。在新冠疫情的经济影响下，援助支出达到捐助国国民总收入0.7%的目标有所缩减。然而，扩大融资规模对于降低最不发达国家进一步落后的风险至关重要。

混合融资讨论中的另一个棘手问题是，如何确保国内私营部门和外国投资者得到平等待遇，包括来自混合融资所利用官方发展援助的提供国的投资者。此外，仍然有必要评估某些混合融资项目可能产生的特定金融风险 and 附带债务，例如去风险工具。因此，考虑到干预措施是为发展服务，以及相关模式、伙伴关系和与国内商业生态系统的更广泛关系，必须逐案确定混合形式的融资是否属于对公共发展融资的最恰当的使用。需要增强最不发达国家的能力，使它们能够参与衡量重要新援助模式和工具(如混合融资)的有效性和与最不发达国家确定的国家优先事项的一致性，及其影响。

对最不发达国家的国际支持措施应包括有针对性的债务减免，以扩大这些国家的政策空间。现有倡议，如二十国集团牵头的暂缓偿债倡议(DSSI)，没有充分解决许多最不发达国家的债务脆弱性问题。私人部门贷款和债券形式的公共债务也带来了新的脆弱性。在缺乏确保债权人平等待遇的机制的情况下，从官方来源获得的有限债务减免有可能被挪用于支付私人债权人，从而在债务重新安排或注销的谈判中产生不正当激励。发展伙伴应特别关注创新的债务管理计划。

最不发达国家需要按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的设想，使国家自主融资框架的设计和实施与通过进一步建设生产力实现结构转型的目标一致。国家自主融资框架有助于各国：(一) 管理复杂的金融形势；(二) 使融资与长期优先事项相匹配；(三) 提高融资政策的效力；(四) 根据其国家能力和优先事项，将优先事项转化为战略行动。

国际社会拥有一个独特的机会，可据以分配国际货币基金组织的特别提款权，以调整潜在的流动性，提高最不发达国家对生产力(而不是债务偿还之类)进行投资的能力。然而，目前的分配制度有利于拥有大量配额的国家。因此，重要的是最不发达国家获得超出其目前配额的新特别提款权份额，而且这种重新分配不能替代官方发展援助拨付，后者的水平已经不能令人满意。

在融资领域，需要采取更具体的措施来增加可用的气候资金总额，并在缓解和适应之间实现更好的平衡。这些措施应有助于解决最不发达国家迫切的适应需求和风险，并符合共同但有区别的责任原则。

技术转让。最不发达国家需要新的伙伴关系来发展和加强它们的技术能力。这种向最不发达国家转让技术的增强的国际伙伴关系将在促进可持续发展方面发挥至关重要的补充作用，有助于升级和扩充最不发达国家的生产力。创新产品或工艺的引进需要外国技术，而这又可以通过将当地需求与国际技术解决方案供应相匹配来满足。这是伙伴关系的国际方面可以介入的地方。捐助方可以支持开展下列活动的技术转让中心：(一) 确定搜寻和连通代理人(使技术知识的需求和供应挂钩)；以及(二) 公共部门种子资本和中小企业支持融资。其中一些中心已经存在，并成功克服了技术转让的一些重大障碍。发达国家可以通过进一步增强这些中心的资金和扩大其业务来履行《与贸易有关的知识产权协定》第66.2条规定的义务。

最不发达国家需要建设气候适应型基础设施，以应对气候变化。这将需要不同于现有的技术能力，因为道路、发电厂、桥梁、港口、建筑等需要能使它们具有气候适应能力的新的技术规格和特点。最不发达国家在大力主张增加气候资金的同时，必须抓住经济绿色化的机会，建设自己的技术能力。无论这些新基础设施项目的资金来自何处，最不发达国家都应让国内主体(公司和技术专家，如工程师、技术人员等)参与建造和运营这些工程。这将使最不发达国家能够加强它们在面向未来的技术(例如可再生能源、隔热和抗震等)方面的知识基础和技能。

