



# 大会 经济及社会理事会

Distr.: General  
30 April 2024  
Chinese  
Original: English

大会

第七十九届会议

临时议程\* 项目 21(a)

各特殊处境国家组：第五次联合国  
最不发达国家问题会议的后续行动

经济及社会理事会

2024 年届会

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：《2022-2031 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

## 第五次联合国最不发达国家问题会议的后续行动

秘书长的报告\*\*

### 摘要

本报告根据大会第 78/233 号决议和经济及社会理事会第 2023/29 号决议提交，介绍了 2022-2031 十年期《支援最不发达国家多哈行动纲领》第二年的执行情况，并概述了近期实现《多哈行动纲领》各项目标和具体目标的事态发展，以及在监测方面取得的进展和予以全面执行的建议。基本数据载于报告附件。

\* A/78/50。

\*\* 由于提交部门无法控制的原因，本报告在截止日期后提交处理。



## 一. 投资于最不发达国家的人民：消除贫穷和开展能力建设，不让任何人掉队

1. 最不发达国家继续努力从冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响中完全恢复。与疫情前的估计增长趋势相比，2023年最不发达国家的国内生产总值损失了10%。气候变化、地缘政治紧张局势和生活成本危机都危及最不发达国家重振经济的努力。

2. 2023年最不发达国家生活在极端贫穷中的人口比2019年增加了近1 500万，使总人数超过3.8亿。<sup>1</sup>这一增长表明，最不发达国家人口易受全球危机的影响，迫切需要采取更有针对性的干预措施和国际支持，以解决多层面的贫穷问题。要执行《多哈行动纲领》，就必须作出长期和包容性的恢复努力，优先考虑最脆弱的人口，并加强面对未来危机的复原力。

### 普遍社会保护

3. 《多哈行动纲领》旨在扩大适合所有最不发达国家国情的全面和普遍保护制度的覆盖面。然而，最不发达国家只有14%的人口享受至少一项社会保护福利，而其他发展中国家和发达国家的这一比例分别为45%和85%。

4. 此外，最不发达国家的国内生产总值只有2.08%用于社会保护和保健，不到发达国家社会保护支出的十分之一。为了实现普遍社会保护制度的具体目标，最不发达国家必须将社会保护拨款提升至2020年国内生产总值的11.1%。

### 投资于青年和教育

5. COVID-19大流行使最不发达国家获得优质包容性教育的机会更加有限，减少了青年获得体面生活的机会，使他们陷入低收入、低教育机会以及缺乏体面和生产型工作的恶性循环。

6. 最不发达国家的中等和高等教育入学率仍然很低(2022年分别为49%和11%)。经济挑战和高辍学率阻碍了达到与学习有关的基准。

7. 鉴于优质教育与国家人均收入高度相关，投资于最不发达国家的各级教育和缩小性别差距，例如经济机会，将尤为重要，因为这些国家的人口增长速度继续快于发达国家和许多发展中国家。

8. 投资于青年，特别是通过优质高等教育投资于青年，对于长期发展至关重要。科学、技术、工程和数学被广泛认为是社会经济发展和工业化的关键驱动力。最不发达国家科学、技术、工程和数学能力落后，限制了它们实现增长和进行结构转型的能力。因此，改善获得优质科学、技术、工程和数学教育的机会，包括考虑按照《多哈行动纲领》的建议建立科学、技术、工程和数学在线大学，已是当务之急。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 《2023年最不发达国家报告：可抵御危机的发展融资》(联合国出版物，2023年)。

<sup>2</sup> 秘书长关于科学、技术、工程和数学在线大学可行性的报告将于2024年发布。

## 妇女和女孩平等参与社会、政治和经济生活

9. 全球应对性别平等已经取得进展，但最不发达国家的妇女和女孩继续面临巨大阻碍。在最不发达国家，妇女在议会中的比例低于世界平均水平。卢旺达和塞内加尔是例外，被列入全球议会中妇女人数最多的前 15 个国家名单。<sup>3</sup> 竞选政治职位的妇女面临许多挑战，包括获得主要政党的支持、歧视和反对文化规范。

10. 最不发达国家在实现性别平等以及应对暴力侵害妇女行为和有害习俗方面取得了进展。2022 年，最不发达国家 20 至 24 岁女性在 15 或 18 岁之前结婚的比例比 2017 年下降了 3 个百分点。不过，这一数字仍然是世界平均数的两倍。要确保妇女和女孩有机会在社会上发挥潜力并保护她们的权利，还有许多工作要做。

11. 农村妇女在最不发达国家的粮食安全方面发挥着重要作用，为粮食系统的每个阶段作出贡献。不过，她们比男子更有可能从事低工资、低保障和非正式工作，技能发展机会很少。此外，她们承担着不成比例的无酬照护工作，而且不太可能拥有财产。由于妇女在社会中的关键作用，必须减少妇女面临的阻碍，以实现性别平等和提高妇女地位。

## 饥饿和营养不良

12. 如 2022 年所见，最不发达国家在减少营养不良方面继续取得进展。然而，气候变化、环境退化和极端天气继续产生不成比例的影响，使得这些国家更加脆弱。

13. 最不发达国家的人民，特别是穷人和最脆弱者，包括妇女和女孩，是受饥饿影响最严重的群体。有限的资金、对外部粮食来源的依赖、通货膨胀和高粮价使得粮食不安全更加普遍，加剧了贫穷和饥饿的风险。

14. 持续的粮食和营养危机也加剧了儿童的营养不良，进一步影响到他们的成长、发展和未来前景。估计数显示，2022 年最不发达国家有 6 000 多万儿童受到营养不良的影响。<sup>4</sup>

15. 目前正在努力缓解粮食不安全状况。《多哈行动纲领》设想的粮食储备机制将为最脆弱群体提供安全网，从而大大增强最不发达国家抵御外部冲击的能力（见 A/77/291）。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 各国议会联盟(议联)，“各国议会女性占比每月排名”，议联 Parline 数据库。可查阅：<https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2023>。

<sup>4</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)，“儿童营养不良状况：2023 年 5 月”，儿基会营养状况数据库。可查阅：<https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>。

<sup>5</sup> 载有详细可行性研究的后续报告将于 2024 年 9 月发布。

## 促进健康和福祉<sup>6</sup>

16. 与 2015 年相比，最不发达国家在提供保健和降低孕产妇死亡率方面作出了努力。2022 年，最不发达国家 73%的分娩由熟练的卫生专业人员接生，高于 2015 年的 61%。

17. 最不发达国家在生殖健康方面继续取得进展，但进展速度不及全球平均水平。2023 年，60%的育龄妇女对现代计划生育方法感到满意，高于 2015 年的 55%。

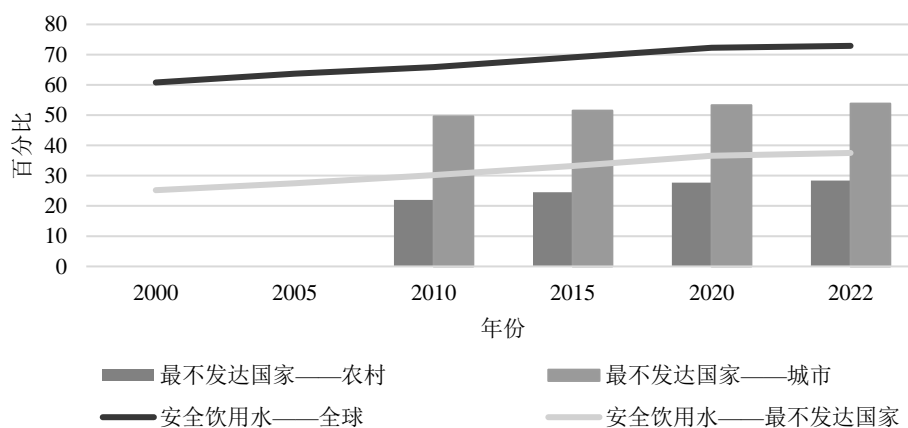
18. 2022 年，最不发达国家民政当局登记出生的 5 岁以下儿童比例为 47%，而全球平均比例为 77%。这突出表明，最不发达国家在确保每个人都有合法身份、减少结构性不公正和提供平等机会方面仍有很长的路要走。

## 水、环境卫生和个人卫生

19. 2022 年，最不发达国家 63%的人口缺乏安全管理的供水服务，而全球这一比例为 27%，这凸显了最不发达国家与全球平均水平的重大差距(见图一)。<sup>7</sup>

图一

### 使用安全饮用水服务的人口百分比



资料来源：A/78/80-E/2023/64 的统计附件，可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs>。

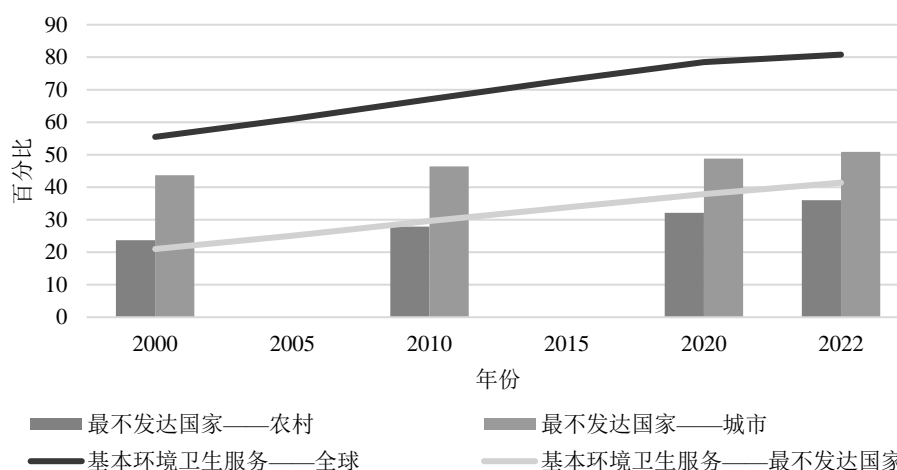
20. 同样，最不发达国家只有 41%的人享有基本环境卫生设施，其中农村地区为 36%，城市地区为 51% (见图二)。<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 见 A/78/80-E/2023/64 的统计附件，可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs>。

<sup>7</sup> 见儿基会 and 世界卫生组织(世卫组织)，《2000-2022 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生进展情况：特别聚焦性别》(纽约，2023 年)。

<sup>8</sup> 同上。

图二  
使用基本环境卫生服务的人口百分比



资料来源：A/78/80-E/2023/64 的统计附件，可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs>。

21. 为确保到 2030 年人人可持续和公平地获得清洁用水和环境卫生设施，最不发达国家及其发展伙伴，包括政府、国际组织和当地社区，必须作出步调一致的努力。

### 迁徙和流动

22. 虽然迁徙模式因国家而异，但最不发达国家更有可能是移民的原籍国，而不是目的地国。孟加拉国、乍得、埃塞俄比亚、苏丹和乌干达仍然是世界上最大的难民收容国。

23. 最不发达国家在制定迁徙政策方面取得了进展。与 2021 年 62% 的全球平均水平相比，58% 的最不发达国家制定了迁徙政策，以促进有序、安全、正常和负责任的迁徙和流动。

24. 此外，最不发达国家的不稳定、冲突、气候变化和经济困难也导致迁徙增加。2022 年，最不发达国家每 10 万人中有 1 007.8 名难民，而全球平均水平为 397.8 名。<sup>9</sup>

### 治理和建设和平

25. 世界各地的长期冲突和新冲突破坏了全球和平与安全，并通过对燃料和其他基本商品价格的影响，加剧了最不发达国家面临的外部冲击。最不发达国家的冲突也加剧了脆弱性的恶化，扰乱了经济活动，引发了流离失所，并导致人道主义需求不断增加。此外，冲突阻碍了促进可持续发展的努力，甚至逆转了可持续发展目标的进展，同时也阻碍了基础设施开发、气候适应和复原力建设的努力。

<sup>9</sup> 见 A/78/80-E/2023/64 的统计附件，可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs>。

26. 在世界上 39 个脆弱和受冲突影响的国家中，有 24 个被归类为最不发达国家。<sup>10</sup> 据估计，2024 年最不发达国家将有超过 2.31 亿人需要人道主义援助和保护，而 2022 年为 1.9 亿人。<sup>11</sup>

27. 支持最不发达国家建立民主、强大和有效的机构，以促进法治、人权与和平社会，应当是国际社会的一个关键优先事项。

## 二. 科学、技术和创新促进最不发达国家的可持续发展

28. COVID-19 大流行挥之不去的影响、持续的气候影响和地缘政治紧张局势，使科技进步和创新的深远潜力及跨领域影响备受关注。人们日益认识到科学、技术和创新在应对发展挑战方面，包括在保健、农业、教育和治理等部门的积极作用。对于人工智能来说尤其如此，它具有巨大的潜力，可以带来前所未有的效率，改变对最不发达国家的繁荣至关重要的部门，并解决社会最紧迫的挑战。

29. 《多哈行动纲领》承认，最不发达国家在科学、技术和创新基础设施及人力和体制能力方面存在重大差距。根据榜单上 32 个最不发达国家的 2022 年全球创新指数，有 21 个国家处于最后四分之一。这反映出最不发达国家在创新、采用新技术以及执行促进科学、技术和创新增长和扩展的政策和方针方面仍然落后，原因是基础设施有限、缺乏资源(资金和技术)以及对教育、技能及科学、技术和创新研究与发展的投资不足。

30. 虽然没有一个最不发达国家的研发支出达到国内生产总值的 1%，但最不发达国家利用较低的成本，采取节俭的办法，以有限的手段交付了科学成果和宝贵知识。<sup>12</sup> 这促使最不发达国家的科学出版物在 2000 至 2020 年期间大幅增加，比经济合作与发展组织国家同期的增长速度还快。不过，最不发达国家的出版物仍然远远低于全球平均水平。解决这一挑战需要加强与发展伙伴和私营部门的合作，以便进行有利于最不发达国家的必要和有意义的对话与协作。

31. 2022 年最不发达国家仍有 7.2 亿人无网可上，占全球无网可上人数的 27%，尽管最不发达国家人口只占世界人口的 14%。2022 年，最不发达国家的互联网用户比例为 36%，女性(30%)和农村地区人口(28%)的比例甚至更低。在宽带接入方面，对比情况类似，最不发达国家的移动宽带用户率为 42%，是全球平均水平的一半。进展有限的原因是电力等其他发展部门继续面临挑战(见图三)。<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> 世界银行，“脆弱和受冲突影响局势分类”，2023 年 7 月 10 日。

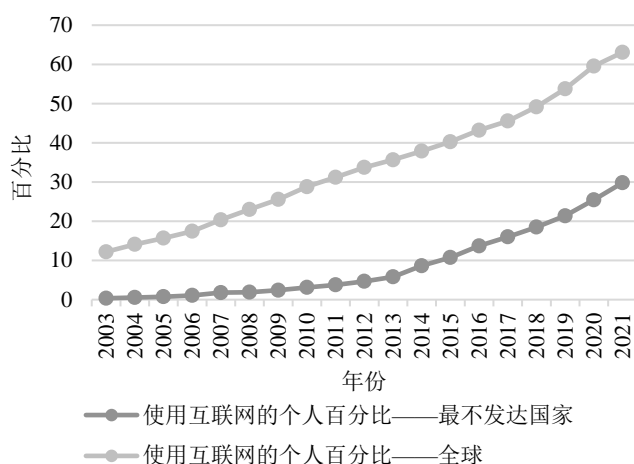
<sup>11</sup> 联合国人道主义事务协调厅，《2024 年全球人道主义概览》(删节版，2023 年)。

<sup>12</sup> 见 [www.un.org/technologybank](http://www.un.org/technologybank)。

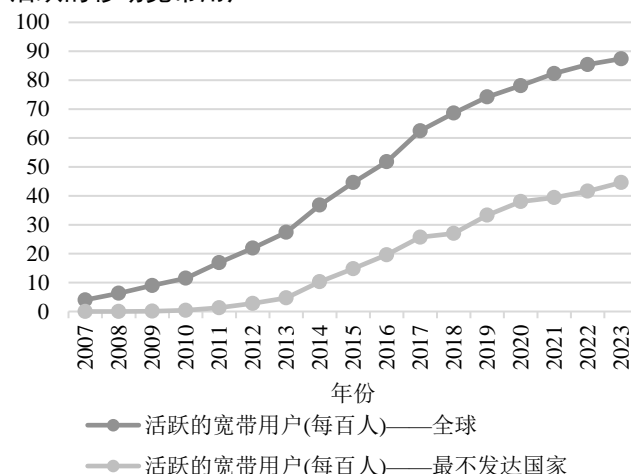
<sup>13</sup> 国际电信联盟(国际电联)，《衡量数字化发展：事实与数字——聚焦最不发达国家》(日内瓦，2023 年)。

图三  
互联网和宽带接入

使用互联网的个人百分比



活跃的移动宽带用户



资料来源：根据国际电信联盟的数据自行计算。

32. 最不发达国家的城乡差距仍然很大，城市和农村地区人口的互联网接入率分别为 55%和 26%。全球标准定价要求固定宽带的成本不超过一国人均国民总收入的 2%，而在最不发达国家，有数据可查的 90%最不发达国家 2022 年宽带价格占月人均国民总收入的 3.6%至 71.6%。

33. 通过数字平台等途径在农业部门应用技术，可以通过智能物流和分销服务提高生产力和多样化。在制造业，新技术可以改善产品设计和供应链管理，降低生产成本。获得具有复原力和适应性的无害环境技术，对于加快最不发达国家的结构转型和可持续发展至关重要。

34. 最不发达国家持续存在的数据差距要求加强数据管理能力，以便更好地绘制和了解科学、技术和创新状况，这就需要投资于统计能力，以改善科学、技术和创新指标的可用性，并使数字化得到有意义的应用，酌情将投资用于弥合科学、技术和创新及技能差距，最终消除数字鸿沟，加快最不发达国家的结构转型。充分和针对具体情况的数据也可确保科学、技术和创新干预措施对具体情况有敏感认识，而且恰如其分。

### 三. 结构转型是最不发达国家实现繁荣的驱动力

35. 《多哈行动纲领》承诺促进最不发达国家包容性和可持续的结构转型，以减少它们面对当前和未来内部和外部冲击的脆弱性。

36. 最不发达国家农业增加值占国内生产总值的比重从 2000 年的 30%左右下降到 2018 年的 20%，然后在 2021 年回升至 21.2%。农业部门雇用了最不发达国家一半以上的人口，是农村地区的主要收入来源。因此，最不发达国家结构转型的成功取决于是否有能力与农业活动的工业和服务侧建立更强有力的联系。随着世界上的农业价值链日益复杂，非常需要支持最不发达国家利用全球经济中农产工业的当代图景。

37. 在这方面，特别重要的是充分发挥妇女潜力，投资于妇女的教育和技能发展，提供融资包括小额融资机会，并消除其他阻碍，如获得投入的机会有限、数字技术以及缺乏拥有财产和土地的权利。<sup>14</sup>

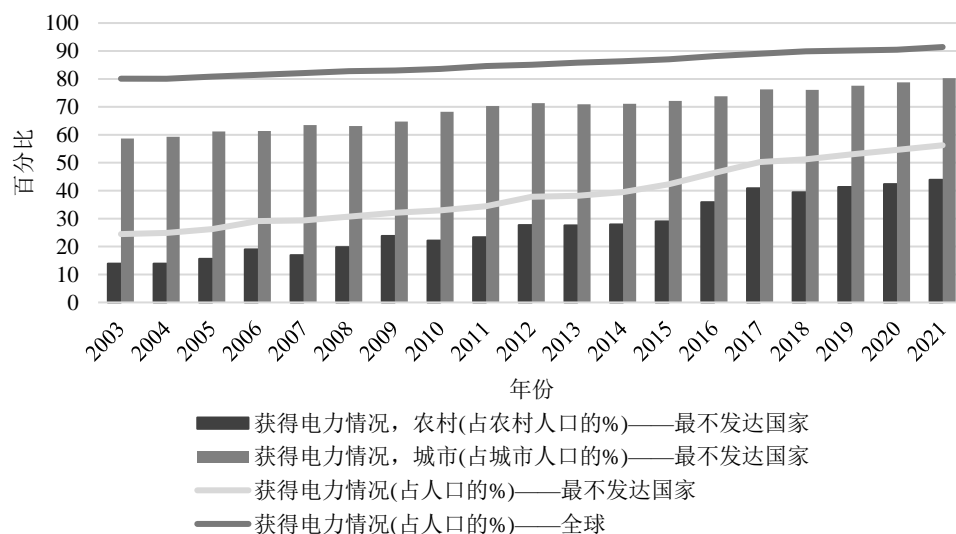
38. 最不发达国家需要提高在制造业和服务业部门中的份额。最不发达国家制造业占国内生产总值的比重已从 2000 年的 10.8% 增至 2020 年 15% 的峰值，仍远低于其他发展中国家。<sup>15</sup>

39. 非洲和亚洲最不发达国家之间也存在差距。在亚洲最不发达国家，制造业占国内生产总值的份额在 2021 年已达到 20%，而在非洲最不发达国家，这一份额几乎一直保持在 10% 左右。最不发达国家服务业的平均份额从 21 世纪初的 46% 上升到 2015-2017 年的 49% 左右，然后在 2021 年回落到 47.3%。在亚洲最不发达国家，2021 年的份额为 51.3%，而在非洲最不发达国家，这一比例从 2017 年的 48% 下降到 2021 年的 43.3%。

40. 在非洲最不发达国家，大部分第三产业集中在知识密集型程度较低的服务业，如零售贸易和餐饮接待，这些是典型的低生产率和低附加值活动，往往在非正规部门进行。许多亚洲最不发达国家正在经历一个更为典型的工业化进程，其特点是制造业在产出和就业中的份额不断上升，制造业出口专业化，贫穷水平降低。

41. 运输和能源基础设施对最不发达国家现有生产型资产的高效运作至关重要。然而，最不发达国家的基础设施继续面临严峻挑战。2021 年最不发达国家获得电力的人口比例为 56%，高于 2010 年的 33%。农村能源获取率甚至更低，2021 年约为 45% (见图四)。

图四  
获得电力情况



资料来源：根据 A/78/80-E/2023/64 的统计附件(可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs>)自行计算。

<sup>14</sup> 更多详情，见联合国粮食及农业组织，《妇女在农业粮食系统中的地位》(罗马，2023 年)。

<sup>15</sup> 2021 年发展中国家制造业占国内生产总值的比重为 22%。



42. 最不发达国家获得清洁烹饪选项的人口百分比为 25%，约为世界平均水平 71% 的三分之一。现代可再生能源在最不发达国家最终能源消费总量中所占的份额进展缓慢，平均为 12%。此外，虽然发展中国家的人均可再生能源容量增长率很高，2016 年至 2021 年的复合年增长率为 9.6%，但最不发达国家的增长率要低得多(5.5%)。这一趋势令人担忧，因为它突出表明，迫切需要加大支持力度，以实现《多哈行动纲领》中关于将从各种来源向最不发达国家提供的资金增加一倍，以支持清洁和可再生能源的具体目标。

43. 最不发达国家、发展伙伴和私营部门之间的伙伴关系需要确保普及现代能源和向清洁能源过渡的努力具有成本效益、以人为本和包容各方。通过全面的能源部门补贴改革计划逐步取消化石燃料补贴，并将资金转向更有针对性的社会支出，可以帮助减少资源分配效率低下的情况。<sup>16</sup>

44. 微型和小型企业占最不发达国家总就业人数的 83%，而其他发展中国家为 63%。微型和小型企业中的大多数就业都是非正规的。在最不发达国家，非正规就业的特点是集中在弱势就业地位和特定部门(农业、批发和零售贸易以及制造业)。继续投资于微型和小型企业，包括建设其数字能力，对于填补缺失的中间层的空白至关重要，以使其能够增长、创新并为可持续经济增长做出贡献，从而加强区域和全球价值链一体化。<sup>17</sup>

45. 为了加快最不发达国家的结构转型，充满活力的私营部门至关重要。许多最不发达国家已着手对监管框架进行许多改革，以使私营公司更容易开展业务。然而，最不发达国家私营部门的发展受到信息和通信技术及能源基础设施不足、难以获得资金(特别是微型和中小型企业)、技能差距和官僚程序等因素的制约。

46. 为了实现可持续发展目标关于最不发达国家制造业份额翻一番的具体目标 9.2，估计每年需要 10 510 亿美元。<sup>18</sup> 最不发达国家要弥合这一迅速扩大的资金缺口，就必须利用所有资金来源，包括南北合作、南南合作和三方合作。同样至关重要的是，要确保对各部门进行战略投资，因为这些部门最有助于提高生产力，促进增长，并最终创造体面就业机会和消除贫穷。此外，为行业发展创造合适的条件还需要建立合适的法律框架和制度基础设施。

## 四. 贸易和区域一体化

47. 最不发达国家继续努力融入多边贸易体系，利用贸易作为增长和可持续发展的催化剂。科摩罗和东帝汶最近加入世界贸易组织，将使 45 个最不发达国家中的 37 个成为该组织成员。

<sup>16</sup> 更多信息，见联合国经济和社会事务部，“推进最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的可持续发展目标 7”，2023 年。

<sup>17</sup> 国际劳工组织，《最不发达国家工作的现状和未来》(日内瓦，2022 年)。

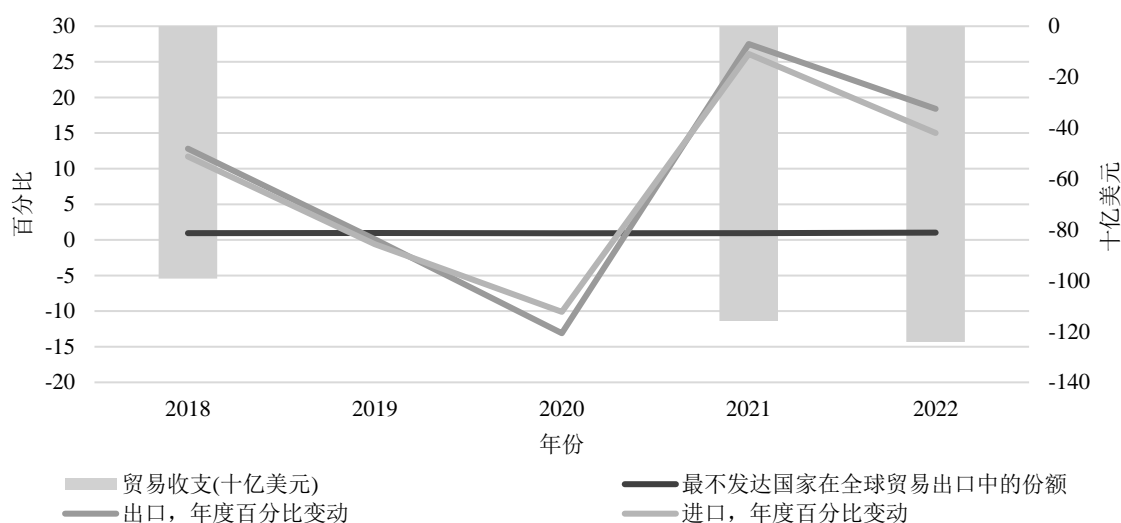
<sup>18</sup> 《2023 年最不发达国家报告：可抵御危机的发展融资》(联合国出版物，2023 年)。

48. 2018年至2022年，最不发达国家货物和服务出口年均增长7.1%。2022年，最不发达国家的商品出口尤其受益于高能源价格，导致年增长率达到17.4%。<sup>19</sup>

49. 2022年，最不发达国家占全球商品及商业服务出口的份额从2021年的0.95%上升到1.02%。最不发达国家的出口增长主要由商业服务带动(27%)，而2022年商品出口增长了14.7%。

50. 2022年，占全球进口1.45%的最不发达国家的总体贸易逆差继续扩大，达到新高的1241亿美元，而2021年为1158亿美元，2018年为993亿美元(见图五)。

图五  
2018-2022年最不发达国家货物和商业服务贸易趋势



资料来源：根据 A/78/80-E/2023/64 的统计附件(可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs>)自行计算。

51. 大宗商品价格波动继续影响最不发达国家的增长前景，2023年，45个最不发达国家中有38个(84%)被列为依赖大宗商品的国家。最不发达国家要想利用全球贸易体系，同时能够在危机中和危机后适应、应对和维持贸易，实现商品多样化和加强结构转型就仍然至关重要。

52. 非洲最不发达国家的贸易赤字一直高于亚洲最不发达国家。亚洲最不发达国家在发展充满活力的制造业基础方面取得了进展，特别是在受益于全球化的劳动密集型活动方面，但许多非洲最不发达国家尚未充分利用其行业潜力。人力和实物资本水平低、融入全球价值链低附加值部分、基础设施的历史性弱点以及对自然资源的高度依赖，是该区域制造业增长的主要制约因素。

53. 对最不发达国家的贸易援助倡议在2018年达到30%的峰值，2021年下降到15%，2022年上升到27%，达到151亿美元，但仍低于到2031年将贸易援助水平从2018年翻一番所需的水平。2022年的增长主要是由通过贷款对能源

<sup>19</sup> 世界贸易组织(世贸组织)，WT/COMTD/LDC/W/71号文件。

和交通基础设施项目的支持驱动。对最不发达国家的贸易援助需要保持高水平的减让，以有效实现《多哈行动纲领》的宏伟目标，并支持最不发达国家融入全球贸易体系。

54. 更多的数字化意味着更多的贸易：国家之间的数字连接增加 10%，货物贸易就平均增加近 2%，服务贸易增加 3% 以上。虽然数字化贸易援助在 2018 年至 2020 年期间增加了 32%，但这只占贸易援助承诺总额的大约 2%。最不发达国家要想有效地利用区域和全球价值链，就必须解决并投资于电子商务这一前沿问题。<sup>20</sup>

55. 在市场准入方面，许多世界贸易组织成员继续向最不发达国家提供完全或几乎完全的免税市场准入，但需要做更多的工作来确保出口公司的规划安全。2023 年 6 月，大不列颠及北爱尔兰联合王国推出新的发展中国家贸易计划。与新的普惠制方案有关的原产地规则条件旨在便利最不发达国家的出口，包括简化针对具体产品的原产地规则。泰国在原产地规则委员会提交了关于最不发达国家免关税免配额计划原产地优惠规则的修订通知。共有 7 535 种产品将免除关税和配额，占泰国关税细目的 65.9%。<sup>21</sup>

56. 最不发达国家继续努力加强区域一体化。截至 2024 年 2 月，已有 54 个非洲联盟成员国签署非洲大陆自由贸易区协定，12 个国家敲定其法律模式，使贸易能够根据该协定中概述的新优惠启动。必须解决如何确保在较大和较先进的经济体与最不发达国家等经济较弱的经济体之间公平地重新分配自由贸易的好处这一挑战。<sup>22</sup>

## 五. 应对气候变化、环境退化、从冠状病毒病大流行中恢复以及建设抵御未来冲击的复原力，以促进风险知情的可持续发展

57. 45 个最不发达国家包括一些最脆弱的国家，特别容易遭受危机和冲击，包括流行病、商品价格冲击和其他经济危机或不稳定以及自然灾害和极端天气事件，这些都因气候变化而加剧。建设抵御各种潜在冲击和危机的能力是保护生命和生计的第一道防线。

### 获得疫苗和从冠状病毒病大流行中恢复

58. 在关于 COVID-19 大流行期间基本卫生服务连续性的第三轮世界卫生组织全球动态调查中，最不发达国家报告了 COVID-19 诊断、治疗、疫苗接种和个人防护设备方面的瓶颈，包括缺乏资金、卫生人力挑战、供应和设备短缺、分配能

<sup>20</sup> 见 [www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/gr22\\_e/gr22\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/gr22_e/gr22_e.htm)。

<sup>21</sup> 世贸组织 WT/COMTD/LDC/W/71 号文件。

<sup>22</sup> Jean-François Arvis, Gael Raballand and Jean-François Marteau, *The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability*, Policy Research Working Paper, No. 4258 (Washington, D.C., World Bank, 2007).

力有限以及数据和信息不足。调查确定，迫切需要有针对性的国际支持来解决资金缺口，提高卫生工作者的能力，并加强最不发达国家的整体卫生保健基础设施，以建立应对未来卫生危机的复原力。

#### 气候变化不利影响造成的损失和损害

59. 《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方会议就损失和损害基金的运作达成了协议，这是一个旨在帮助特别容易受到气候变化不利影响的发展中国家的新的基金。截至 2024 年 2 月，对该基金的认捐额达到 6.61 亿美元。不过，还需要有更多的资金，并迅速采取下一步措施使该基金投入运作。缔约方会议通过了该基金的管理文书，其中规定，基金董事会 26 名成员中应有 2 名来自最不发达国家。其中还具体规定，董事会将制定和实行资源分配制度，其中除其他外，将考虑到最不发达国家和小岛屿发展中国家的最低分配百分比。

#### 气候融资

60. 在最大的专项气候基金“绿色气候基金”下，截至 2024 年 2 月，对最不发达国家的供资总额已从 2022 年 7 月的 30 亿美元和 2023 年 9 月的 37 亿美元增至 41 亿美元，占其全球供资组合的 30%。截至 2023 年 12 月底，31 个国家对绿色气候基金第二次充资期的认捐额达到了 128 亿美元。

61. 截至 2024 年 2 月，全球环境基金最不发达国家基金累计资助了 408 个项目和方案，赠款近 20 亿美元。2022 年 7 月 1 日至 2026 年 6 月 30 日期间新的全球环境基金第八次充资期最不发达国家适应气候变化问题方案拟订战略和气候变化特别基金的目标是对最不发达国家的资金分配从全球环境基金第七次充资期间的 1 000 万美元增加一倍，达到每个最不发达国家 2 000 万美元。

62. 从 2001 年设立到 2023 年底，适应基金累计核准了 2.64461 亿美元(39 个项目)的项目供资，108.5 万美元(21 个项目)的最不发达国家就绪赠款，以及 144 848 美元(1 个项目)的学习赠款，总额为 265 690 848 美元。在第二十八次缔约方会议上，适应基金获得了近 1.88 亿美元的新认捐。

#### 气候适应

63. 与天气有关的灾害是自然灾害造成经济损失的主要原因，最不发达国家一直将粮食、水、生态系统和基础设施列为最容易受气候变化危害影响的系统。农业和畜牧业的适应对最不发达国家至关重要，并对粮食安全产生重大影响。最新的适应差距报告发现，全球适应需求比以前预期的高出 50%以上，每年的融资缺口在 1 940 亿至 3 660 亿美元之间。

64. 第二十八次缔约方会议在阿拉伯联合酋长国全球气候复原力框架下就全球适应目标及其框架的主题和维度目标达成一致，并为下一步的适应措施提供了重要指导，包括敦促发达国家缔约方到 2025 年至少将其集体提供的气候资金从 2019 年的水平增加一倍。

65. 2010 年确立了制定和执行国家适应计划的进程，使最不发达国家能够制定和执行国家适应计划，作为确定长期适应需求以及制定和执行满足这些需求的战略和方案的一种手段。

66. 截至 2024 年 3 月，包括 23 个最不发达国家在内的 51 个国家已向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交了国家适应计划。另有大约 15 个最不发达国家正处于国家适应计划编制的不同阶段，但需要更多的干预措施来确保完成。需要加大对最不发达国家的支持力度，以加快国家适应计划的编制和执行进程，并制定相关项目，特别是尚未启动国家适应计划编制和执行进程的 7 个最不发达国家。

67. 还应继续努力精简项目核准程序。《联合国气候变化框架公约》最不发达国家专家组的分析发现，根据以往经验，获得绿色气候基金国家适应计划就绪支助从提议阶段到项目完成大约需要五年时间，其中包括一年半的核准阶段。截至 2023 年 11 月 30 日，113 个国家提交了 136 份提议(其中 46 份来自最不发达国家)，以获得绿色气候基金国家适应计划就绪供资的资助。截至 2023 年 11 月 22 日，22 个最不发达国家中有 11 个国家的 12 个项目已获得绿色气候基金资助。

68. 专家组继续通过执行其 2023-2024 年工作方案，包括一个关于将性别视角纳入其工作的专门项目，向最不发达国家提供支持。

#### 减少灾害风险和多灾种预警系统

69. 最不发达国家面临的灾害风险日益增加，阻碍了《支援最不发达国家多哈行动纲领》、《2030 年可持续发展议程》及其他框架的执行。需要增加对能力建设、技术转让、融资、伙伴关系、全面风险治理办法和降低风险投资的支持。

70. 2022 年，灾害对最不发达国家经济的影响按占其国内生产总值的比例计算，比对最富裕国家经济的影响严重 10 倍左右。

71. 2013 年至 2022 年，最不发达国家与灾害有关的死亡率为每 10 万人 3.10 人，大大高于全球平均的 1.15 人。就受影响人口而言，最不发达国家每 10 万人中平均有 2 172 人受影响。2015 年至 2022 年，最不发达国家占全球报告的经济损失的 5.93%，尽管它们仅占报告国国内生产总值总额的 1.16%。

72. 只有 61% 的最不发达国家报告有国家减少灾害风险战略，只有 46% 的最不发达国家报告有多灾种预警系统。

73. 秘书长的全民预警倡议也取得了重要进展，包括第一批选定采取优先行动的 30 个国家中的 19 个最不发达国家。最近取得的进展包括指定政府协调中心作为全球和区域倡议的协调中心，召开国家协商讲习班，开发工具和指导，包括通过全民预警推广工具包。

74. 全民预警倡议的系统性观测融资机制已核准为 45 个最不发达国家中的 31 个国家提供资金，其中 26 个最不发达国家将在 2023 年 11 月前进入就绪阶段。在执行该机制的第一年，已向最不发达国家总共拨款 2 900 万美元。

## 六. 动员国际团结、重振全球伙伴关系以及创新工具和手段：向可持续毕业挺进

### 最不发达国家的融资挑战

75. 地缘政治冲突、气候崩溃和生活成本等相互关联的危机持续存在，继续不成比例地损害最不发达国家的财政空间，阻碍了实现《多哈行动纲领》各项目标和具体目标所需的足够投资。据联合国贸易和发展会议计算，最不发达国家在实现可持续发展目标方面每年面临国内生产总值 40% 的支出缺口。<sup>23</sup> 这意味着迫切需要履行在《多哈行动纲领》中所作的承诺，增加从各种来源获得各类资金的机会。

76. 最不发达国家的平均国内生产总值增长率仍然远远低于《多哈行动纲领》规定的 7% 的目标。2023 年为 4.4%，比前一年提高了整整一个百分点，预计 2024 年将提高到 5.0%。2023 年，累计产出损失按疫情前国内生产总值预测与实际国内生产总值之间的年度差异之和计算，约为 30%，是发达国家的三倍。

### 支持国内资源调动和打击非法资金流动

77. 从 2020 年到 2022 年，有数据可查的 39 个最不发达国家中只有 14 个至少一次达到了《多哈行动纲领》规定的税收占国内生产总值比例至少为 15% 的具体目标。税收占国内生产总值的比例中位数由 2020 年的 12.1% 降至 2022 年的 11.7%。

78. 关于非法资金流动的数据仍然很少，但对 22 个发展中国家，包括 9 个最不发达国家的初步估计表明，非法资金流动的类型在各国之间有很大差异，从逃税、与采掘业有关的非法资金流动，到贩运人口或毒品。<sup>24</sup>

### 国际公共和外部资金促进最不发达国家的可持续发展

79. 最不发达国家的官方发展援助急剧下降，进一步加剧了资金短缺。2022 年，尽管全球官方发展援助流量达到历史最高水平，流向最不发达国家的官方发展援助却下降了 7% 以上，降至 450 亿美元(见图六)。

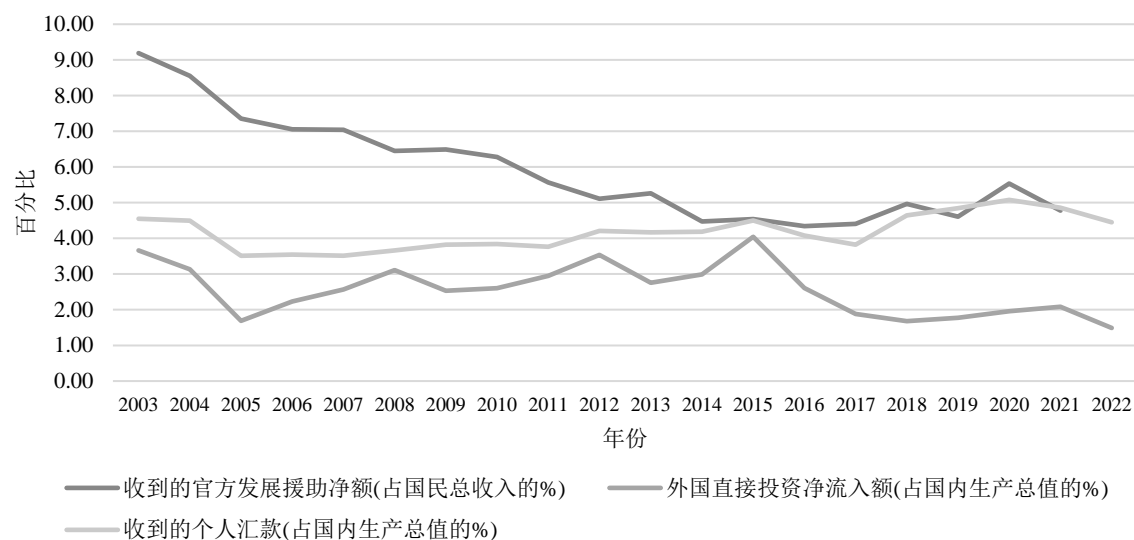
80. 发展援助委员会捐助国向最不发达国家提供的官方发展援助占国民总收入的平均份额从过去十年的 0.1% 下降到 2022 年的 0.08%。2022 年，只有 3 个发展援助委员会捐助国实现了将其国民总收入的 0.15% 或以上用于对最不发达国家的官方发展援助的目标，低于 2021 年的 6 个。2022 年，发展援助委员会捐助国将其官方发展援助总额的 21% 分配给最不发达国家，低于 2021 年的 27%。2021 年，最不发达国家获得的官方发展援助中，前五大部门(人道主义援助、卫生保健、政府和民间社会、商品援助/一般方案援助、人口政策/方案和生殖健康)占到一半以上。

<sup>23</sup> 见 <https://unctad.org/sdg-costing>。

<sup>24</sup> 见 <https://sdgpulse.unctad.org/illicit-financial-flows/>。

81. 进一步减少对最不发达国家的官方发展援助，将有可能使这些国家近几十年来取得的一些发展成果发生逆转。

图六  
流向最不发达国家的资金



资料来源：根据 A/78/80-E/2023/64 的统计附件(可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs>)自行计算。

### 外国直接投资

82. 过去十年，流向最不发达国家的外国直接投资略有下降。在 2015 年达到峰值后，外国直接投资降至每年 200 亿至 250 亿美元之间。2022 年，尽管发展中国家的外国直接投资总体上有所增加，但最不发达国家的外国直接投资下降了 16%，降至 220 亿美元，不到全球外国直接投资的 2%。33 个非洲最不发达国家的下降更为明显，而亚洲最不发达国家则略增 2%。资金流动也仍然高度集中，前五名接收国占总额的 70%左右(见图六)。

83. 2022 年，最不发达国家在与实现可持续发展目标相关的各部门的投资活动仍然疲弱。在可持续发展目标的主要部门，包括基础设施、可再生能源和教育，所有投资项目(绿地和国际项目融资)的数量都有所下降。而在农业食品系统、饮水、环境卫生和个人卫生及卫生保健方面，则有所上升。

84. 为最不发达国家建立一个国际投资支助中心将为外国直接投资的培育领域带来独特的附加值，目的是对最不发达国家政府与外国直接投资有关的技术和财政援助的供求问题采取战略性、全面和综合的办法。<sup>25</sup>

### 通过改善和透明的债务架构实现债务可持续性和取消债务倡议

85. 最不发达国家的债务负担迅速增加，部分原因是灾后恢复需要资金。截至 2023 年 11 月 30 日，6 个最不发达国家陷入债务困境，15 个最不发达国家被归类

<sup>25</sup> 秘书长关于国际投资支助中心可行性的报告将于 2024 年 9 月发布。



为面临债务困境高风险。<sup>26</sup> 最不发达国家的政府债务占国内生产总值的比例仍然很高，2023 年接近 60%。最不发达国家的外债还本付息额从 2021 年的 460 亿美元增加到 2023 年大约 600 亿美元(约占最不发达国家国内生产总值的 4%)，进一步挤压了财政空间，限制了政府刺激复苏和增长的能力。<sup>27</sup>

86. 最不发达国家的商业债务现在占到外债的四分之一，而 2010 年仅为 10%，主要是由于这些国家首次进入国际债券市场。在 2022-23 年几乎枯竭之后，最不发达国家的硬通货债券发行再次启动，贝宁于 2024 年 1 月筹集了 7.5 亿美元。

87. 2019 年至 2021 年，有 19 个最不发达国家的利息支付超过了卫生保健部门的公共支出。<sup>28</sup> 最近国际市场利率上升导致偿债成本增加，同时使获得资金更加困难。

88. 2023 年债务减免方面进展有限。一个例外是索马里，该国在 2023 年底达到重债穷国倡议完成点，为该国节省了 45 亿美元的偿债总额。索马里的外债已从 2018 年占国内生产总值的 64% 降至 2023 年底的不到 6%。2023 年，赞比亚在 20 国集团债务处理共同框架下与包括中国在内的双边债权人达成了一项里程碑式的协议，以重组 63 亿美元的债务，为正式谈判重组欠债券持有人的 30 亿美元债务铺平了道路。<sup>29</sup>

89. 毛里塔尼亚等几个最不发达国家正在寻求基于证据的债务优化，并探索债务转换的备选方案，以资助气候行动和可持续发展目标。

## 汇款

90. 对最不发达国家的汇款继续增长，2023 年达到国内生产总值的 5%。在前两年达到创纪录的数字后，2023 年汇款增长速度放缓，面对全球通胀和低增长前景，移民实际收入下降的风险仍然令人担忧(见图六)。

91. 2023 年第二季度，向发展中区域汇款的成本仍然很高，为 6.2%，是可持续发展目标中到 2030 年实现 3% 的具体目标的两倍多，其中撒哈拉以南非洲的成本最高(7.9%)。<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> 国际货币基金组织，“对符合减贫和增长贷款条件的国家进行的低收入国家债务可持续性分析一览表”，2024 年 2 月 29 日。

<sup>27</sup> 《2024 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，2024 年)。

<sup>28</sup> 见 <https://unctad.org/publication/world-of-debt/resources>。

<sup>29</sup> 世界银行，《2023 年国际债务报告》(华盛顿特区，2023 年)。

<sup>30</sup> Dilip Ratha and others, *Leveraging Diaspora Finances for Private Capital Mobilization, Migration and Development Brief 39* (Washington, D.C., World Bank, 2023).



## 毕业和毕业支助

92. 不丹是《多哈行动纲领》通过后第一个从最不发达国家类别毕业的国家，将于 2023 年 12 月生效，大会赞扬了这些国家为此所做的努力。同样在 2023 年 12 月，大会决定将所罗门群岛的毕业推迟到 2027 年，并将安哥拉的毕业推迟到以后。

93. 在 2024 年三年期审查中，发展政策委员会认定，柬埔寨、吉布提和塞内加尔连续第二次达到毕业标准，建议它们毕业。卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国首次被认为有资格，将在 2027 年三年期审查时审议。发展政策委员会还发现，东帝汶和赞比亚不再符合毕业条件，并决定推迟到 2027 年三年期审查时再就科摩罗和缅甸作出决定。

94. 必须重申，从最不发达国家类别毕业是一个重要的里程碑。但这并不等于已经解决了各国面临的所有多方面的可持续发展挑战，也不等于它们能够在没有国际支助的情况下管理脆弱性。发展和贸易伙伴以及联合国系统必须继续通过量身定制的有效平稳过渡措施，大力支持将要毕业和最近毕业的国家，以避免突然减少官方发展援助、针对最不发达国家的贸易优惠、特殊和差别待遇、贸易援助或其他技术和财政援助。

95. 通过可持续毕业支助机制<sup>31</sup>提供的针对具体国家、基于伙伴关系的全球支助，可以成为将要毕业和已经毕业国家实现可持续发展目标的一个重要跳板，需要迅速和全面落实。<sup>32</sup>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主持的机构间工作队应继续动员联合国系统支持每一个将要毕业的最不发达国家，并确保更好地协调提供联合倡议，以支持平稳过渡出这一类别。

## 七. 监测《多哈行动纲领》的执行情况

96. 根据《多哈行动纲领》第 302 段，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借鉴在第五次联合国最不发达国家问题会议上作出的承诺，<sup>33</sup>并与最不发达国家问题机构间协商小组密切协商，制定了加速执行《行动纲领》的路线图。<sup>34</sup>

97. 路线图确定了最不发达国家政府、发展伙伴、联合国系统和其他利益攸关方为实现《多哈行动纲领》的目标而应采取的具体行动，这些目标对于落实《2030 年议程》和为最不发达国家 12 亿多人的生活带来变革至关重要。路线图确定了《行动纲领》六个主要行动领域的 35 个优先目标，专门针对最不发达国

<sup>31</sup> 更多信息，见 [www.un.org/ldcportal/content/sustainable-graduation-support-facility](http://www.un.org/ldcportal/content/sustainable-graduation-support-facility)。

<sup>32</sup> 秘书长关于支持可持续毕业的报告将于 2024 年 9 月发布。

<sup>33</sup> 见 A/CONF.219/2023/3。

<sup>34</sup> 见 [https://www.un.org/ohrlls/sites/www.un.org.ohrlls/files/dpoa\\_roadmap\\_2024\\_draft.pdf](https://www.un.org/ohrlls/sites/www.un.org.ohrlls/files/dpoa_roadmap_2024_draft.pdf)。

家，并为中期和 2031 年之前的时期设定了里程碑，以便有效监测其执行情况，并促进所有利益攸关方分担责任。路线图将在持续的基础上进行审查和更新，包括在 2026 年《多哈行动纲领》中期审查期间和之后。

98. 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是路线图的保管人，目前正在采取多项行动支持和协调路线图的执行、监测和审查。该办公室将继续与整个联合国系统和发展伙伴协作，为最不发达国家提供专门的研究和分析、政策制定和技术支持，并为这些国家调动资源。

99. 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正在继续努力调动资源，支持《多哈行动纲领》的执行，包括为《行动纲领》的主流化和执行确定关键的交付成果和能力建设。

100. 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将与联合国驻地协调员办公室协调，提供技术咨询和工具，协助最不发达国家将《行动纲领》纳入国家发展计划和战略的主流，超过 15 个最不发达国家已经开始这样做。该办公室将采取措施，加强国家协调中心有效履行与《行动纲领》有关的职能的能力。

101. 重要的是，该办公室将继续向最不发达国家的国家协调中心提供指导和能力建设，牵头编写秘书长的报告，并为大会各项决定所产生的后续活动提供必要的支助。

102. 为了提供新的研究和分析，以解决最不发达国家在实现可持续发展方面面临的制约因素，并确定和分享支持加速执行《多哈行动纲领》的创新解决办法，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与最不发达国家问题第五次会议监测机制和其他选定的伙伴一起，每年举办最不发达国家未来论坛。论坛汇集来自最不发达国家和发展伙伴的政策制定者、研究人员、专家和其他利益攸关方，讨论优先主题，包括数字化、技术、投资和气候变化。第二届最不发达国家未来论坛于 2024 年 3 月在赫尔辛基举行，提出了具体的政策建议，以加强创新在最不发达国家生产能力建设中的作用。<sup>35</sup>

## 八. 结论

103. 需要采取紧急行动，支持最不发达国家收复失地，以便它们实现可持续发展目标和执行《多哈行动纲领》。为了加速减贫和确保最不发达国家的长期发展，建议批准和适用扩大的社会保护制度和国际社会保障标准。此外，国际社会应投资于社会伙伴主导的能力建设，以实现结社自由、集体谈判等权利以及工作中的其他基本原则和权利。最不发达国家应在国际社会的支持下，通过科学、技术、工程和数学领域的优质高等教育优先投资于青年，增加对卫生系统

---

<sup>35</sup> 见 [www.un.org/ohrlls/events/ldc-future-forum-innovation-structural-transformation-least-developed-countries](http://www.un.org/ohrlls/events/ldc-future-forum-innovation-structural-transformation-least-developed-countries)。

的投资，并采取协调行动，通过改造粮食系统和促进可持续农业来解决营养不良和粮食不安全问题。

104. 最不发达国家在选择、挑选和利用它们促进可持续经济发展所需的技术和专门技能方面具有优势。技术需求评估将使最不发达国家能够确定可持续发展的关键杠杆，随后，与最不发达国家的伙伴关系和合作将发挥关键作用。

105. 此外，最不发达国家需要在发展伙伴的支持下采取多利益攸关方方针，以建设其生产能力，重点是企业发展、技能形成和新技术的应用。最不发达国家的工业化潜力仍然很大，但需要有具体的工业政策来解决市场失灵问题，协调结构性改革模式，同时促进区域和国际一体化。

106. 加强最不发达国家的贸易一体化将取决于解决内部制约因素和解决目前多边贸易体系的差异。最不发达国家还可以采取重要步骤，降低运输和物流成本，这将有利于国内价格水平和融入供应链。最不发达国家及其发展和贸易伙伴的共同努力需要包括促进更大的班轮航运连通性、贸易便利化措施和改善运输基础设施。最不发达国家还应确保适当的政策和监管框架，支持运输基础设施物流的有效发展和现代化。虽然优惠市场准入近年来得到进一步加强，但仍需做更多的工作，以确保贸易优惠的获取和可靠性，包括延长已毕业国家的逐步取消期。

107. 气候融资已经落后于承诺和实际需求，这一趋势需要扭转。由于与气候有关的损失和损害的成本在上升，重要的是，在 2023 年 12 月联合国气候变化框架公约第二十八次缔约方会议上投入运作的新的损失和损害基金提供充足的额外资金，主要是以赠款的形式，并将交易成本和周转时间保持在最低水平，并迅速开始付款。正在毕业的最不发达国家的经济和环境脆弱性指数值居高不下，有些最不发达国家的这些指数出现倒退，这突出表明了复原力建设措施和多灾种预警系统的重要性。

108. 解决《多哈行动纲领》的融资需求要求在当前金融体系内立即采取行动，并对国际金融架构进行根本改革，以满足最不发达国家的需求，即提高公平性和增强复原力，包括通过健全的金融安全网。

109. 捐助国应紧急增加官方发展援助，以实现国际商定的目标，仅在 2021 年就可增加 350 亿美元至 630 亿美元。此外，多边开发银行可以采取的措施，例如增加资本基础，将通知即付资本的提升纳入资本充足率框架，以及发放混合资本和组合担保，以提供更多的优惠融资。发达国家应在不久的将来加快 1 000 亿美元特别提款权的重新分配，并承诺进一步重新分配未使用的特别提款权，以帮助最不发达国家回到实现其可持续发展目标的轨道上来。秘书长提出的可持续发展目标刺激方案必须以最不发达国家为优先接收者来实施。

110. 为了应对债务挑战，需要在三个优先事项上加紧行动：加强债务危机预防，包括通过健全的债务管理和透明度，以及制定支持暂停偿债的经改进的多边债务减免倡议；债务交换；债务重新安排，包括一个将私人债权人包括在内的明确机制。

111. 通过透明和负责任的治理框架改善自然资源管理，并确保采掘业通过税收、征税和特许权使用费为公共收入贡献公平份额，也有助于增加国内收入。特别是，拥有全球能源过渡所需的关键矿产储备的最不发达国家需要确保这些储备的开采通过促进国内增值和确保公平的收入和利润份额，为可持续发展做出贡献。

112. 最不发达国家需要充分参与即将举行的全球会议，包括未来峰会、第四次发展筹资问题国际会议和第二次社会发展问题世界首脑会议，使人们听到它们的声音，并提醒人们注意它们的挑战和《多哈行动纲领》提供的解决办法。

113. 总体而言，《多哈行动纲领》的五个关键交付成果，即可持续毕业支助机制、科学、技术、工程和数学在线大学、粮食库存持有机制、国家投资支助中心以及缓解危机和复原力建设措施，将应对最不发达国家面临的关键挑战，为更繁荣、更公平的未来铺平道路。所有利益攸关方需要共同努力，包括通过提供资源，使这些目标成为现实。

114. 对本报告所述最新数据的分析显示，虽然取得了重大进展，但最不发达国家并没有走上实现《多哈行动纲领》和可持续发展目标的正轨。一些指标仍然存在数据缺口，这使得就一些目标进行报告几乎不可能。最有可能被落下的人也最受数据差距的影响，因为他们更有可能被数据低估或遗漏。缺乏一些进展所需的数据也给决策者造成了盲点。因此，迫切需要国际支持，以大幅增加优质、及时、可靠和分类数据的提供，从而能够对《多哈行动纲领》进行有意义的监测。

---