

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

宏观经济政策、减贫和包容性发展委员会

第二届会议

2011年12月7-9日，曼谷

临时议程项目7

与那些有特殊需要的国家相关的议题**《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》的执行工作****秘书处的说明****内容提要**

于 2011 年 5 月 9-13 日在土耳其伊斯坦布尔举行的第四次联合国最不发达国家问题会议通过了《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》）。大会随后在其第 65/280 号决议中核准了这一纲领。《伊斯坦布尔行动纲领》所采用的形式是在最不发达国家与其各发展伙伴之间订立契约；其中共确立了八个优先行动领域，同时亦为每一领域明确了具体的可交付的目标和承诺。《伊斯坦布尔行动纲领》意在最迟至 2020 年把最不发达国家数目减半，并使其中一半的国家达到“毕业”水平。

要有效地实施《伊斯坦布尔行动纲领》，就需要有包括各国政府、相关国际组织和发展伙伴在内的所有利益攸关方持续地高度关注这些国家的问题。为帮助亚太区域的最不发达国家开展全面执行《伊斯坦布尔行动纲领》的筹备工作，本文件就这些国家制定其执行战略提出了一些建议，其中包括确定那些在《伊斯坦布尔行动纲领》中所列、而且与它们具有关联性的优先领域。

委员会不妨审查本文件的内容，以期就旨在促进亚太区域各利益攸关方之间开展区域合作、从而落实《伊斯坦布尔行动纲领》的措施提出建议。

目 录

章 节	页 次
一、 导言.....	2
二、 《伊斯坦布尔行动纲领》的主要规定.....	2
三、 亚太区域最不发达国家在执行《伊斯坦布尔行动纲领》 方面面临的政策挑战.....	3
A. 适应全球失衡.....	3
B. 减少经济和社会差距.....	4
C. 最不发达国家的生产能力建设.....	4
D. 缩小基础设施差距.....	5
E. 通过发展可持续农业来加强粮食安全和社会保护.....	5
F. 促进金融包容性.....	6
G. 加强和扩大区域合作和南南合作.....	6
H. 促进在各级实行善政.....	7
四、 前行之路.....	7
五、 结论.....	8

一、 导言

1. 于 2011年 5月 9-13日在土耳其伊斯坦布尔举行的第四次联合国最不发达国家问题会议通过了《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》)。¹ 大会随后在其 2011年 6月 17日第 65/280号决议中核准了这一纲领。《伊斯坦布尔行动纲领》除其他外指出,虽然其前身《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》(《布鲁塞尔行动纲领》)² 对最不发达国家的发展进程产生了积极作用,但其中所订立的具体目标和行动并未得到充分落实。一些最不发达国家的经济虽有所改善,但对其创造就业和减贫工作所起的作用收效甚微。许多最不发达国家在实行结构转型方面仍然有限,且其面对外部冲击的脆弱性并未因此而降低。

二、《伊斯坦布尔行动纲领》的主要规定

2. 《伊斯坦布尔行动纲领》所采用的形式是在最不发达国家与其各

¹ 见《第四次联合国最不发达国家问题会议报告,土耳其伊斯坦布尔,2011年 5月 9-13日》(A/CONF.219/7)(联合国出版物,出售品编号:11.II.A.1)。

² A/CONF.191/13,第二章。

发展伙伴之间订立契约；其中共确立了八个优先行动领域，并为每一领域明确了具体的可交付的目标和承诺：(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) 多重危机及其他新出现的挑战；(g) 为发展和能力建设调动财政资源；(h) 在各级实行善政。

3. 《伊斯坦布尔行动纲领》的总体目标是克服最不发达国家面临的结构性挑战，使它们得以消除贫穷，实现各项国际商定发展目标、以及得以脱离最不发达国家行列。《伊斯坦布尔行动纲领》旨在使一半的最不发达国家能够在 2020 年年底前达到“毕业”水平。至今只有三个国家，包括马尔代夫，取得了“毕业”成绩，建议萨摩亚作为下一个国家在 2011 年“毕业”。

4. 要建立真正的伙伴关系并与之休戚与共，理解并认识到最不发达国家作为最弱势的国家群体，就需要制定和执行有效的国内政策、提供更强的全球支持和建立各级的适当机制，从而实现《伊斯坦布尔行动纲领》的宗旨和目标。在区域一级，要求各相关联合国区域委员会和机构，与全球一级和国家一级的各个后续进程密切协作，并与次区域和区域开发银行和政府间组织合作，每两年对《伊斯坦布尔行动纲领》的执行情况进行一次审查。在此方面，要求亚太经社会和联合国有关机构确保：应对亚太区域最不发达国家的需求和挑战，并将此作为其正在开展的工作的一部分。一些亚太区域最不发达国家在其“毕业”问题上需要得到各方的援助。

三、亚太区域最不发达国家在执行《伊斯坦布尔行动纲领》方面面临的政策挑战

A. 适应全球失衡

5. 在未来十年中，面对全球失衡局面，最不发达国家将需要重新考虑其发展战略，对那些依赖来自发达国家、尤其是来自美国和欧洲联盟的进口需求的国家而言，情况尤其如此。这些最不发达国家应确定新的增长驱动力，以弥补预期将在传统出口市场上出现的需求下降局面。每一最不发达国家不得不满足其具体的需求，解决其特定的局限性，并利用各种机会，大力巩固增长和实现千年发展目标。最不发达国家的一项主要关切涉及在增长模式和政府政策中引入一些慎重的改变，以便使其经济增长更具包容性，从而推动以更为平等的方式共享增长的收益。

6. 对于那些“脱轨”的最不发达国家，其到 2015 年实现千年发展目标的前景，取决于其能否加速增长和缩小内部差距。这就需要这些国家增加在基本的社会服务、社会保障和基础设施、以及提高穷人收入的各项措施方面的支出。促进区域内贸易和投资流，并促进更包容的区域融合，以惠及最不发达国家，是至关重要的。应采取一些措施，以便：(a) 促进一体化市场，降低关税和非关税壁垒；加大对有

形基础设施的投资；(b) 建立强健的交通运输网络和信息平台；(c) 建立更好的监管结构。

7. 亚太最不发达国家需要加倍努力，减少不平等或至少避免使其进一步加剧，这样就可在规定的时间框架内，更加迅速地减少贫穷和其他权益被剥夺的社会现象并实现千年发展目标。因此，最不发达国家应推动那些为穷人提供更多福利的活动，例如，农业和中小企业和非正规部门提供生产性就业机会的活动等。为给穷人创造更多的机会，这些国家的政府还应采取政策，以创造更多的就业机会，并增加对教育、医疗和其他基本服务的投资。

8. 亚太最不发达国家也需要使促贸援助与执行《伊斯坦布尔行动纲领》更紧密挂钩，尤其是要为此发展贸易和运输基础设施，并执行贸易便利化措施。这将需要通过把贸易纳入最不发达国家的国家和地区发展战略的主要内容，扩大其对促贸援助倡议的自主性。

B. 减少经济和社会差距

9. 在最不发达国家中，经济和社会失衡状况非常普遍，其中绝大多数人处于每日不足 1.25 美元的贫困线之下。因此，消除贫穷和确保公平地共享经济繁荣已成为缓解这些国家社会失衡状况的一项重要议题。此外，如果可产生更多需求，尤其是通过社会和基础设施投资为穷人提供就业和商业机会的话，那么这些国家中庞大的穷人人口数目就可提供潜力巨大的市场机会。

10. 贫困问题仍然困扰着最不发达国家的农村地区，因此促进就业、增加收入、以及改进基本社会服务的获取（尤其是在农村地区）的政策对于消除贫穷和缓解城乡之间的失衡状况是非常关键的。由于农村中穷人的收入主要来自务农活动，因此推动小农户生产者使用土地、农业投入、资金、推广服务和实现市场准入的政策将有利于加强粮食安全和消除贫穷。这也将促进非农企业的发展，并创造就业机会。此外，对农业和农村活动进行投资是这些国家的首要任务，因为预计快速的收入和人口增长会造成对粮食和饲料的需求增加。

C. 最不发达国家的生产能力建设

11. 最不发达国家要爬升发展的阶梯，就需要提高其生产能力。不幸的是，在过去 40 年里，最不发达国家在这方面很少或根本没有取得进展。例如，亚太最不发达国家的国内生产总值在全球总值中所占的份额不到其在全球人口占比的十分之一，而且在按目前价格计算的全球商品出口增加了 42 倍的整个期间，其商品出口的份额低于 0.29%。提高生产能力的重点应放在使生产重新成为发展议程的核心；这意味着应将经济发展的重点放在多元化，而不是生产更多同样的商品和服务。然而，单靠市场的力量，最不发达国家可能不能够实现足够的多元化，以产生更高的未来回报。在最不发达国家面临的特殊情况下，需要有针对性的援助和战略，以提高其生产能力。在这种

情况下，一种务实的战略是转而生产更复杂的产品，更好地为进一步多元化铺垫。这一战略需要政府和私营部门协调努力，引领创新，并复制成功的商业模式。亚太最不发达国家需要采取关于宏观经济、贸易、金融和基础设施的政策，促进战略多元化，并提高其生产能力。所有这一切都可以通过有针对性的发展援助、优惠贸易协定和区域和南南合作而得到支持。

D. 缩小基础设施差距

12. 在最不发达国家，可用基础设施的数量有限，质量低下，限制了投资、就业、产值、收入以及配套发展方面的乘数效应价值，制约了基础设施对经济增长所做的贡献。因此，必须缩小这些国家在基础设施方面的差距，它们才能实现平衡的、包容性发展。弥合甚至缩小基础设施差距所需的资源是巨大的，为此应建立适当的融资机制。

13. 由于城乡之间在基础设施质量方面的差距很大，因此最不发达国家中低质量的基础设施过多地影响了穷人和农村人口。由于多数与千年发展目标相关的基础设施可能来自公共部门，因此在这些国家需要优先关注的问题包括：调动财务资源，作出进行修理和维修的承诺，在治理方面进行改革和努力开展能力建设，加强协调，以及提高对环境影响和气候变化影响的关注。

14. 一个关键的领域是在区域和次区域两级挖掘改进基础设施的机会。在最不发达国家中，提高连通性所带来的最直接收益之一在于加强相邻边境地区的跨境一体化，这些地区通常位于所在国家中更为边远和贫穷的地区。为了获得更多的收益，应在加强国家之间的实物联系的同时，协调统一铁路信号系统和海关编码等技术标准。

E. 通过发展可持续农业来加强粮食安全和社会保护

15. 粮食和能源价格上涨再次成为亚太区域许多国家的严重关切问题。最不发达国家从中受到的影响最为严重影响。对于最不发达国家而言，制定相关政策，以便在困境时提供社会保护、并降低不可接受的贫困水平，对于减少贫困和保护其民众不因意外的冲击和自然灾害而陷入贫困，都是非常重要的。可为最不发达国家考虑各类方案，例如创造就业的措施、现金给付方案、具有针对性的社会服务和小额融资方案。

16. 在最不发达国家，社会保护方案的覆盖水平是世界上最底的。其支离破碎的社会保障网中缺乏体制化的福利系统框架。社会保障的供资不足，没有为绝大多数的弱势人群提供保护。全民社会保障福利的最低水平应该包括以下各项内容：(a) 保障全民享有基本的医疗卫生服务；(b) 通过家庭和/或儿童补贴，使所有儿童能够从有保障的收入安全中受益；(c) 保证穷人和失业者能够获取根据基本的家计调查确定的或者自我选择的社会援助；(d) 为老年人和残疾人提供基本的养老金以保障其收入安全。

17. 贫困主要仍然是一种农村现象，贫困者往往集中在贫瘠的土地上。农业部门是许多发展中国家、尤其是那些有特殊需要的国家的经济支柱，但是这一部门的增长往往比较疲软，或者屡屡依赖不可持续的生产方法。为实现与粮食保障和减贫有关的千年发展目标，迫切需要可持续地提高生产力。这就需要更快地和更广泛地采用技术解决方案和做法来增加价值，而不是停留在目前的状态。为了加快传播和采用进程，需要改变农业研究系统，以满足发展需要。各利益攸关方需要在国家内和在区域更有效地合作，集中精力将研究产出转变为发展成果。也需要关注亚洲及太平洋区域研究和政府决策机构的能力建设和能力加强。

F. 促进金融包容性

18. 在最不发达国家，供应和需求两个方面均面临着财政包容性方面的障碍。从总体上看，发展融资机构和小额金融机构在帮助穷人以及微型和小型企业方面更为成功。此外，技术支撑的公共网络，例如邮局、电信公司和互联网等，具有在最不发达国家实现财政包容性的重大潜能。监管环境还应鼓励在提供各种金融服务时采取多元化方式，以期增加可用于穷人的选项。可以通过与非政府组织、小额信贷机构和其他实体建立创新的伙伴关系，为最不发达国家的穷人提供各种各样新的产品和服务，包括移动银行服务。

G. 加强和扩大区域合作和南南合作

19. 鉴于各种新出现的事态发展，亚太区域最不发达国家需要走上一条新的发展模式之路，而其战略目标是进一步融入区域发展，以快速实现具有包容性的和可持续的增长。为了推动区域经济一体化，最不发达国家应设法克服在其机构和实物基础设施、以及政策议程方面的种种限制因素。这就需要共同努力在区域一级建立一个更为广泛的经济一体化框架，以确保它们能获得公正的经济和社会收益。这亦将需要通过广泛采用信息及通信技术，建立区域交通运输网络，改进贸易便利化和加强互联互通。

20. 外部资源，如官方发展援助，将不得不在支持亚太最不发达国家的经济和社会进步中发挥关键作用。最不发达国家的经济和社会基础设施建设需要这些外部资源，特别是用以对基本服务，如供水、环境卫生、能源、交通运输、住房、医疗和教育等，进行投资。还可将这些资源用于援助最不发达国家扩大生产能力、促进外国直接投资和贸易、适应技术创新、推动两性平等、确保粮食安全和消除收入方面的贫穷。此外，还应该以国家自主精神、协调统一和成效管理等根本性原则为基础，提高援助工作的质量并扩大其对发展的影响。这也需要根据国际商定的发展目标和国家优先事项，按部门对所提供的援助进行调整。

21. 目前仍有通过共享信息进一步扩展区域合作和加强政策的协调工作、以及进一步采取协调划一行动的空间，这对于最不发达国家充分

发挥优势而言是非常关键的，而且也是仅靠某个单一最不发达国家的力量所无法实现的。可努力加强现有的区域合作框架，以携手迎接各种相关挑战。应探讨旨在发展区域市场和国内生产能力的区域内和区域间的发展合作。合作领域可涉及诸如发展新市场、技术转让和吸引外国直接投资等优先重点领域。亚太最不发达国家还应将减缓气候变化和降低环境的脆弱性作为区域框架内的发展契机。必要时，可建立新的框架，并建立区域性和次区域一级的政府间机构，以监测其在扩展和振兴区域合作和经济一体化方面的表现。亚太区域的最不发达国家应加强南南合作，并酌情争取特别照顾（例如，实行贸易和其他领域的特殊、优惠待遇等）。

H. 促进在各级实行善政

22. 地方、国家和国际各级的善政和法治，对持续、有包容性和公平的经济增长、可持续发展及消除贫穷和饥饿至关重要，而且对实现《伊斯坦布尔行动纲领》所载各项承诺也是至关重要的。

23. 过去十年间，许多亚太最不发达国家在实行善政、法治、保护和促进人权及民主参与等方面取得了进展。需进一步加强这一进展，并更为优先地处理善政问题。

24. 最不发达国家的可持续发展与和平及安全密切相关。受冲突影响的最不发达国家需要符合其具体国情的办法，综合应对贫穷、安全和治理等问题。受冲突影响的最不发达国家在实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标，以及在实现持续、有包容性和公平的经济增长和可持续发展等方面的进展最慢。贫穷和饥饿也是最不发达国家冲突的原因。冲突解决及和平进程应由国家自主和主导。需要适当的国家政策和战略，以促进建立信任、预防冲突及和平解决争端。受冲突影响的最不发达国家需要有针对性的国家政策和援助及国际支持措施，以期按其要求应对建设和平、国家建设、重建和复原等方面的挑战并改善和加强善政。与《帝力宣言》³ 相关的亚太最不发达国家视这一宣言为其应对各种冲突后挑战的基本框架。

四、前行之路

25. 2011年11月23日至25日期间，亚太经社会将与最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处合作，在曼谷举办亚太区域最不发达国家执行《伊斯坦布尔行动纲领》会议。这次会议将汇集《伊斯坦布尔行动纲领》所有主要利益攸关方，包括成员国、联合国系统、有关区域组织、发展伙伴和亚洲及太平洋区域各类民间社团。来自亚太区域最不发达国家、其发展伙伴和其他成员国的高级决策者和其他利益攸关方，将应邀出席会议。会议的主要目

³ 《帝力宣言：和平建设和国家建设的新构想》，2010年4月10日（www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821.pdf）。

标是：(a) 推动制定“伊斯坦布尔行动纲领区域执行战略”；(b) 绘制一份路线图，包括亚太区域最不发达国家执行《伊斯坦布尔行动纲领》的能力建设活动。

26. 此次会议将从对话开始，对话的内容是：与亚太区域最不发达国家执行《伊斯坦布尔行动纲领》所需采取的步骤相关的主要政策问题、此方面所面临挑战和机会。此次对话的主要目的是汇集来自最不发达国家政府的决策者、知名人士和独立专家，讨论与亚太区域最不发达国家制定“伊斯坦布尔行动纲领执行战略”时将面临的主要问题，并确定所面临的相关障碍和挑战。在政策对话结束之后，将围绕着五大专题开展讨论，这些专题体现了《伊斯坦布尔行动纲领》所载各项承诺和优先要务、而且与亚太区域最不发达国家具有关联性。所拟议的这五大专题是：

- (a) 建设生产能力；
- (b) 通过可持续农业促进粮食安全；
- (c) 提高最不发达国家在贸易、援助和资金流中的份额；
- (d) 发展人力和体制机制能力，以支持最不发达国家取得包容性可持续发展；
- (e) 促进实行有利于可持续发展的善政。

五、结论

27. 《伊斯坦布尔行动纲领》指出，自 2001 年通过《布鲁塞尔行动纲领》以来的 10 年间，最不发达国家在经济、社会和人类发展等方面取得了一些进展，但没有理由感到自满，因为最不发达国家总人口中仍有超过 79% 的民众生活在贫穷之中。国际社会深感关切的是，过去 30 年至今仅有 3 个国家脱离了最不发达国家行列。

28. 未来十年中，亚太区域最不发达国家将需要更多的国际支持，以便它们能更有效地应对各种发展挑战，尤其是在诸如以下领域：粮食安全、减贫工作、人力资源开发、提高其生产能力和应对气候变化。

29. 目前最不发达国家的人均收入仍然最低，人口增长率仍然最高。⁴ 它们距离国际商定发展目标、包括千年发展目标的实现落后最远，而且位于人类发展指数⁵ 排名底端。最不发达国家未能克服经济脆弱性，未能对经济进行结构转型或建设复原力以抵御内部和外部的冲击和危机。

⁴ 见联合国经济和社会事务部人口司，《世界人口展望：2010 年修订本》(CD-ROM 版)(2011 年)(人口增长率见：<http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm>)。

⁵ 见联合国开发计划署，《2011 年人类发展报告：可持续性与公平：人人拥有更好的未来》(即将出版)(见：<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011>)。

30. 亚太区域最不发达国家面临的最重大挑战之一是要促进包容性可持续增长，减少贫困和改善民众的生活质量。要实现这种增长，就需要为加强社会保护采取一些措施，并重点关注农业和农村发展。这也需要提高生产能力并加强金融包容性。最不发达国家人均收入持久维持在低水平，导致了恶性循环，造成其对制造业产品、以及教育、健康和环境卫生等基本服务的需求受到压制。同样，其对基础设施服务的需求也是如此。此外，亚太区域最不发达国家经济体普遍存在的各种制约供应的因素，致使经济活动局限于狭窄的产品和服务范围，限制了公共的收入和投资，而且进一步妨碍了在实现千年发展目标方面取得进展。

31. 许多亚太区域最不发达国家成功渡过了这场全球经济危机；那些着重强调短期应对外部冲击的谨慎和及时的国家政策在此过程中发挥了重要作用。要维持增长势头，这些国家需要寻找新的需求来源，以增强其活力，主要是要加大对其生产能力的投资，并使其经济多元化，以利于拉动内需和区域消费。更为具体地说，亚太区域最不发达国家需要设法处理若干重大失衡——这些重大失衡在过去十年已成为其经济增长和社会发展进程的特征。

32. 委员会不妨就为加强区域合作以促进《伊斯坦布尔行动纲领》的全面实施工作应采取的措施，提出建议。