



第十三届大会

卡塔尔，多哈

2012年4月21日至26日

临时议程项目8

以发展为核心的全球化：实现
包容性和可持续增长与发展

高级别特别会议——执行《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》：脱离最不发达国家地位和结构转型

贸发会议秘书处编写的议题说明

1. 2011年5月，各国首脑、政府部长和代表联合国各会员国的其他高级官员齐聚伊斯坦布尔，出席第四次联合国最不发达国家问题会议，讨论最不发达国家面临的具体发展挑战，商讨采取何种行动有助于各国实现包容性和可持续发展。会员国在会议闭幕时宣告集体承诺继续发展和加强全球伙伴关系，促进最不发达国家的发展，并且通过了《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》，又称《伊斯坦布尔行动纲领》。
2. 《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，以便它们消除贫穷，实现国际商定的发展目标，并能脱离最不发达国家地位。目的在于到 2020 年使半数最不发达国家能够达到“毕业”标准。通过采取国家政策行动和提供国际支助，这一目标有望实现。行动和支助的重点放在 (a) 最不发达国家实现持续、公平和有包容性的经济增长，至少年均增长 7%；(b) 建设人员能力；(c) 降低最不发达国家容易受到经济冲击、灾害和气候变化影响的程度，增强其复原力；(d) 确保加强和有效利用财政资源；(e) 确保各级均实现善治。
3. 《伊斯坦布尔行动纲领》的一个显著特点是，首次大力重视建设最不发达国家经济体的生产基础，促进结构转型和承诺到 2020 年使半数最不发达国家能够达到“毕业”标准。这些目标十分宏大，尤其是从加快脱离最不发达国家地位的

步伐的意图来看。要确保本十年之内使半数最不发达国家达到“毕业”标准，有必要在国家和国际层面均加大努力，在发展生产能力和结构转型方面取得重大进展。

4. 《伊斯坦布尔行动纲领》在审查其前身《布鲁塞尔行动纲领》的执行进展时强调，多项重要目标尚未完全实现。各项目标和共同商定的行动均雄心勃勃，但缺少实现目标所需的新资金承诺和协调一致的执行计划，这两个方面形成了鲜明对照。要执行目前的行动纲领，特别是实现在 2021 年下一次联合国最不发达国家问题会议之前使半数最不发达国家达到“毕业”标准这一目标，务必不能忘记由此得到的教训。40 年来，仅有三个国家(博茨瓦纳、佛得角和马尔代夫)脱离了最不发达国家行列。鉴于“毕业”记录不佳，要实现宏伟的“毕业”目标，需要彻底转变发展模式和发展伙伴关系。

5. 卡塔尔多哈贸发会议十三大期间举行的执行《伊斯坦布尔行动纲领》高级别会议，将讨论与脱离最不发达国家地位有关的挑战和最不发达国家及其发展伙伴需要采取哪些行动，确保在商定的期限内完成平稳过渡。具体说来，本次会议将探讨几个关键问题。

6. 第一，最不发达国家是否将继续在世界经济中扮演无足轻重的角色？《伊斯坦布尔行动纲领》指出，尽管 2001 至 2010 年间，最不发达国家的经济增长和国际贸易表现得到大幅提高，但这并非意味着最不发达国家在持续追赶世界其他国家。虽然最不发达国家在世界人口中所占比例很大(2009 年占 12%)，它们对全球产出的贡献却依然不足 0.9%，远远低于 1970 年代中期的水平。换言之，世界 1/8 的人口在全球国内生产总值中所占份额不足 1%。最不发达国家在世界商品出口总额中所占比重由 1980 年代和 1990 年代的约 0.6%上升至目前的约 1%。升幅的一半可以归因于燃料出口的增加。

7. 尽管最不发达国家协同努力，通过投资政策自由化和提供丰厚的激励措施吸引外资，但是所有最不发达国家仅获得全球直接外资流入总量的 2%。其他证据显示，总体而言，最不发达国家在全球经济中仍然扮演着无足轻重的角色，与其他发展中国家相比，最不发达国家在不断融入全球市场的同时，其相对地位的提高十分有限。必须认真考虑这一趋势将对执行《伊斯坦布尔行动纲领》，特别是实现到 2020 年达到“毕业”标准这一目标产生哪些影响。

8. 贸发会议在《2010 年最不发达国家报告》中提出一个新的国际发展架构，指出由于最不发达国家持续边缘化，应该审查为其提供的国际支助措施，以便找到新型支助措施，创造更有利于最不发达国家加速发展的外部环境。没有新的国际发展架构，到 2020 年半数最不发达国家能否实现脱离最不发达国家地位的目标呢？

9. 第二(这一问题与第一点存在关联)，考虑到世界经济的现状及未来几年的前景，期待半数最不发达国家到 2020 年能够达到“毕业”标准的想法是否现实？上一个十年期的大部分时间，最不发达国家整体的国内生产总值增长达 7%以

上，这给人以深刻印象，特别是较之于这些国家此前 20 年的黯淡表现。如果能在较长时期内重复或维持最近的高增长率，一些最不发达国家也许可能在 10 年左右达到“毕业”标准。然而，这一前景取决于两个因素：外部经济环境，特别是从当前的全球经济危机中复苏的速度，以及最不发达国家增长的质量及其对就业、结构转型和公共及私人投资的影响。

10. 与其他发展中世界国家相比，最不发达国家更依赖于外部市场和外部资金和知识来源。然而，上一个十年期逐渐深化的南南经济联系在某种程度上帮助改变了最不发达国家融入全球经济的特点及其对传统市场的依赖。这种经济联系也助其调整了在外源冲击面前的脆弱性。例如，2009 年最不发达国家超过一半的出口商品出口至其他发展中国家，与 2000 年代初的 40%相比有所增加。最不发达国家出口目的地发生变化的同时，其商品进口也出现变化。目前，其他发展中国家占最不发达国家商品进口总额的一半以上。此外，最不发达国家和其他发展中国家之间包括直接外资、官方资金流动和汇款在内的资金流动不断增加。目前，最不发达国家接受的直接外资和汇款约 40%来自其他发展中国家。因此上一个十年期，最不发达国家融入全球经济的模式出现了新趋势，为最不发达国家创造了新的机会，带来了外部市场多样化和持续增长的可能。

11. 然而，北方传统市场对于最不发达国家仍很关键，这些市场的复苏过程将对最不发达国家的未来增长前景产生直接和间接影响。事实上，如果先进经济体的复苏耗时过久，使发展中国家特别是中国和亚洲其他大型经济体放慢增长速度，有可能影响《伊斯坦布尔行动纲领》的成功执行。令人遗憾的是，当前的外部经济环境呈现进一步波动的特点，特别是初级商品价格的波动和高昂的燃料和食品价格——这使许多最不发达国家苦恼不已。中期趋势也预示着私人外部资本流入减少，援助也有可能减少。由于 30 年来最不发达国家的经济已经变得更加开放，而且更加集中于初级商品的生产 and 出口，因此外部条件恶化时它们在突变的形势面前也更加脆弱。制定《伊斯坦布尔行动纲领》的执行计划，特别是实现到 2020 年达到“毕业”标准这一目标的计划时，必须考虑上述所有问题——近来出现的积极趋势及由此产生的机会，和增长缓慢及从最近的三重危机中缓慢复苏的潜在风险。

12. 最不发达国家的增长质量和形式也值得密切关注。本十年期的经验表明，经济高度增长是减轻贫困和实现广泛发展目标的一项必要条件，但仅具备这项条件还不够。最不发达国家的增长主要由外部促成，而且未能产生涓滴效应，以发挥减贫作用。它也没有促发经济体内部的结构进步或转型。最不发达国家的主要挑战是，如何确保增长能够在城乡两地的创收和就业创造以及生产能力包括主要基础设施的发展方面带来实际增益。

13. 第三，政策制定方面采取“一切照旧”的方针，是否足以使最不发达国家走上更具活力和包容性发展的道路，并使半数国家到 2020 年达到“毕业”标准？上一个十年期的经验表明，高度经济增长不足以实现广泛的发展目标。贸发会议的分析以及《伊斯坦布尔行动纲领》所载评价均表明，即使在 2000 年代经

经济增长水平最高的时期，最不发达国家的生产结构依然基本保持不变。最不发达国家必须促进结构转型并建设生产能力，以起步追赶世界其他国家和大幅度减少贫困。

14. 《2011 年最不发达国家报告》指出，最不发达国家至多只能从三重危机中部分复苏，目前的世界局势和中期前景也都不甚乐观。最近欧洲发生了主权债务危机，金融危机对获得信贷和贸易融资的机会造成了长期影响，美国复苏缓慢并对亚洲经济体的增长带来潜在影响。依据上述因素判断，2010 年代，世界经济为最不发达国家带来的有利外部条件很可能少于前 10 年的经济繁荣时期。各方普遍认为，本十年期有可能面临诸多动荡和变化。因此关于世界经济和最不发达国家的前景存在极大的不确定性。发达经济体的增长更加缓慢和波动，将对最不发达国家的经济增长前景和实现《伊斯坦布尔行动纲领》所载目标的前景产生不利影响。

15. 然而，有迹象表明，如果亚洲主要经济体保持最近的增长格局，国际初级商品价格在本十年期将保持高位。这显然会对最不发达国家，特别是初级商品出口国带来积极影响。那么问题在于：最不发达国家如何能够利用再次出现的机会，将初级商品拉动的暂时繁荣转化为能够促生生产性就业的可持续和包容性经济发展？即使在经济高度增长时期也未能创造足够的就业，这被视为最不发达国家缺乏结构转型的原因之一。不对经济结构进行重大改变，最不发达国家就难以实现包容性发展并达到所有“毕业”标准。最不发达国家应该执行何种发展战略，实现《伊斯坦布尔行动纲领》的目标？

16. 供讨论的问题如下：

- (a) 脱离最不发达国家行列的主要障碍是什么？
- (b) 正在脱离最不发达国家行列的国家，平稳过渡战略的主要内容是什么？平稳过渡的“合理”期限是多久？
- (c) 南南合作和三方合作将发挥何种作用，帮助最不发达国家实现《伊斯坦布尔行动纲领》的目标和指标？
- (d) 如何将南南合作的效益最大化，促进最不发达国家的发展，并促使其最终脱离最不发达国家行列？
- (e) 如何能够将初级商品作为发展杠杆，帮助最不发达国家到 2020 年达到“毕业”标准？