

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十一届会议**

2015年5月25日至29日，曼谷

临时议程* 项目2(d)

最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家问题特别小组：亚太有特殊需求的国家的主要挑战和前景**亚太有特殊需求国家发展报告摘要****秘书处的说明******内容提要**

本说明审评了亚太有特殊需求国家的状况、挑战和前景以及促进其包容性增长和可持续发展的针对性政策选项。主要经济政策领域包括这些国家近年来的宏观经济业绩、增长前景以及涉及各生产部门、就业份额和最终需求等方面的经济结构。

本说明简要介绍了有特殊需求国家在选定经济和社会指标方面所取得的进展情况，分析了其所面临的各种结构性长期发展挑战，着重说明其不同于亚太区域其他发展中国家之处。

本说明还分析了经济多样化对减少这些国家的脆弱性所发挥的作用：减少出口产品过于集中、创造就业机会、提高国内总产值以及利用特色产品把握竞争优势。提出了促进开发潜在新行业、新产品和新市场以便使亚太有特殊需求国家成功实现多样化、从而得以开发新的能力并缓解其结构性瓶颈的各种政策选项。

最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家问题特别小组不妨对本区域有特殊需求国家面临的挑战和前景进行审议，并对秘书处今后如何对这些国家开展协助工作提供进一步指导。

* E/ESCAP/71/L.1/Rev.1。

** 本说明未及时提交，原因在于《2015年亚太有特殊需求国家发展报告》最后草稿的完成工作有所延误。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 主要特点和发展挑战	3
A. 地理位置和人口因素.....	3
B. 长期贫困、脆弱性以及生产性就业不足.....	4
C. 严重不平等现象.....	4
D. 健康方面的成果.....	4
E. 获得水和卫生服务.....	5
F. 性别不平等	5
G. 能源	5
H. 信息和通信技术互联互通.....	6
I. 可持续城市化.....	6
J. 气候变化、环境压力和自然灾害.....	6
三. 经济业绩和未来前景	6
A. 经济规模和增长业绩.....	6
B. 国内总产值及就业的部门构成.....	7
C. 国内总产值的开支构成.....	7
D. 贸易	8
E. 官方发展援助和国际筹资	8
四. 可持续发展的路径	9
A. 最不发达国家.....	9
B. 内陆发展中国家.....	11
C. 小岛屿发展中国家.....	12
五. 建设亚太有特殊需求国家的生产能力	12
A. 亚洲及太平洋有特殊需求国家的生产能力.....	12
B. 政策建议	13

一. 导言

1. 有特殊需求国家包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，是一个由不同国家和经济体组成的群体。¹ 这些国家的经济规模和社会

¹ 本说明系以 2015 年亚太有特殊需求国家的报告为基础。所有数据、数字信息、图表、估算及预测均来自该报告。

经济发展阶段不同。它们包括纽埃(人口为 1000)、瑙鲁和图瓦卢(人口分别为 10,000)等人口较少的经济体,以及孟加拉国(1.58 亿)、缅甸(5300 万)、阿富汗(3100 万)、乌兹别克斯坦(2900 万)和尼泊尔(2800 万)等人口较多的国家。大多数最不发达国家人均收入较低(购买力平价低于 3000 美元),而哈萨克斯坦(22467 美元)、阿塞拜疆(16594 美元)、帕劳(14612 美元)、马尔代夫(11283 美元)和亚美尼亚(7527 美元)则收入较高。

2. 尽管存在这些差异,但是亚太有特殊需求国家面临着共同的发展挑战。其中许多国家仍然长期存在严重贫困,尤其是亚太最不发达国家。除了收入贫困之外,饥饿、粮食缺乏保障以及儿童营养不良十分普遍。虽然取得显著的进展,但是性别不平等现象依然表现在多个方面。大量人口、尤其是农村人口仍然缺少安全饮用水和卫生条件。

3. 除了这些众所周知的遗留问题之外,新的挑战也在出现,如收入与非收入不平等加剧、非传染性疾病的暴发、杂乱无章的城镇化、空气和水污染加剧给环境带来更大的压力、缺乏废物管理、淡水的日益缺少以及气候变化的影响,这些将给生活在高山、平原、沿海和偏远岛屿等不同地理环境的人们带来潜在的灾难性影响。

二. 主要特点和发展挑战

A. 地理位置和人口因素

4. 地理位置在亚太有特殊需求国家的社会经济发展中起到关键作用,这些国家中有 12 个为内陆国,21 个为小岛屿国家。地理位置远离世界其他地区严重阻碍了这些国家的社会经济进步。许多这些经济体的贸易成本偏高也就不足为怪了。

5. 远离港口也许是内陆发展中国家面临的最严重的制约因素。对其中大多数国家而言,最近的海港也在几百英里以外的邻国境内地方。邻国基础设施的质量状况也同样重要。有关国内柏油路所占比例的数据显示,亚太最不发达国家境内缺少高质量的公路,而亚太大多数内陆发展中国家在这方面条件好多了。

6. 对岛屿国家而言,由于在地理上远离主要的经济中心/贸易线路,与外部世界的互联互通也成了问题。距离提高了运输成本,而贸易/经济活动往往绕过这些国家。亚太有特殊需求国家当中只有三个国家靠海,即,孟加拉国、柬埔寨和缅甸。对于这三个亚太最不发达国家来说,地理位置并未构成阻挠与外部世界联通、加快社会经济发展的制约因素。实际上,近来这三个国家经济活动和投资(包括外国直接投资,尤其是基础设施投资)激增。

7. 亚太有特殊需求国家的人口增长率持续下降。目前的人口预测显示,到 2020 年时亚太有特殊需求国家作为一个整体年平均增长率为 1.4%,相比之下亚太发展中国家、除中国和印度之外,平均增长率为 1.2%。人口预测显示,在可预见的未来,这些国家的环境将面临更大压力。到 2050 年时,亚太有特殊需求国家人口增长率在最不发达国家将下降至仅为 0.4%,内陆发展中国家为 0.6%,小岛屿发展中国家为 1.1%。亚太所有有特殊需求国家出生预期寿命

得到稳步改善，而且长期以来它们在这方面的差异也大为缩小。目前的差异从阿富汗的 61 岁到关岛的 79 岁。

B. 长期贫困、脆弱性以及生产性就业不足

8. 亚太有特殊需求国家的贫困现象主要集中在最不发达国家。总体而言，亚洲内陆发展中国家(不包括其中的最不发达国家)的贫困率是很低的，不到 10%，人口基数也较低。在亚太小岛屿发展中国家中，目前只能得到有关斐济、马尔代夫和密克罗尼西亚联邦国的贫困数据。在这三个国家中，只有密克罗尼西亚的贫困比率较高。虽然在减少赤贫方面取得了显著进展，但是亚太有特殊需求国家中大量人口的生活条件仍然十分恶劣，每天收入不足 1.25 美元。

9. 令人惊讶的是，从 20 世纪 90 年代到有数据的最近一年之间，赤贫(每日不足 1.25 美元)的贫困率年下降速度更快了，如果将贫困线基准提高到每日 2 美元的话。这就显示，如果将每日生活费为 2 美元作为贫困基准，勉强高于赤贫线的穷人数量依然很高。也就是说，尽管赤贫程度在下降，看来这些国家贫困的性质并未改变。

10. 其中许多国家长期贫困和脆弱的主要原因是，经济增长并未创造充分的生产性就业。大量就业人口面临极度贫困就是明显的证明。这一问题在亚太最不发达国家尤为尖锐，它们在亚太有特殊需求国家的赤贫当中占了大部分。

C. 严重不平等现象

11. 亚太总体自 20 世纪 90 年代以来的增长经历表明，即使是随着赤贫程度迅速下降，若干国家按基尼指数测量的收入不平等程度却加剧了。亚太有特殊需求国家按基尼指数的现有估计显示，只有少数几个国家属于这种情况，主要是孟加拉国、老挝人民民主共和国和蒙古。由于孟加拉国 2013 年在亚太有特殊需求国家总人口中占了 41% 左右，因此该国收入不平等的加剧引起了关切。² 在能找到对比数据的大多数其他国家，收入不平等程度自 20 世纪 90 年代以来持续下降。然而，即使是那些国家其基尼指数水平也相当高，说明收入不平等是一个需要解决的问题。伴随收入不平等现象的，是这些国家社会各方面非收入性不平等。其中涉及食品消费水平、教育程度、健康状况、安全饮用水和卫生条件以及体面住房。这几个方面水平低下通常反映了食品和其他服务的供应存在问题。

D. 健康方面的成果

12. 健康是亚太有特殊需求国家表现不佳的一个领域。这一些国家在降低婴儿、5 岁以下儿童以及孕产死亡率方面进展甚微。其中大多数国家很可能难以实现千年发展目标中的相关指标。业绩表现不佳还反映在艾滋病感染、疟疾

² 老挝人民民主共和国和蒙古 2013 年分别仅占亚太有特殊需求国家人口的 1.8% 及 0.9% 左右。

和结核病等疾病的发病率。疟疾和结核病的发病率也很高。像巴布亚新几内亚、所罗门群岛和瓦努阿图等岛屿国家，疟疾的发病率特别高。即使在这些国家努力对付传染性疾病的同时，像心脏病、癌症、慢性呼吸病和糖尿病等非传染性疾病的发病率也越来越高。在太平洋最不发达国家，与非传染性疾病相比，传染性疾病是早亡的主要原因。

13. 总体医疗开支在国内总产值中的比例在亚太有特殊需求国家当中差别很大，2012 年时从缅甸的 1.8%到马绍尔群岛的 15.6%。但是大多数国家中医疗开支中的很大一部分都是私人开支。政府的人均医疗开支在亚太大多数特殊需求的国家都很低。2011 年有数据的 31 个亚太有特殊需求国家中，12 个国家的公共人均医疗开支低于 100 美元(购买力平价)，缅甸仅为 4 美元，阿富汗为 8 美元。其他 17 个国家分别处于 100 美元到 500 美元之间。只有纽埃和帕劳 2 个经济体报告说超过 1000 美元。亚太有特殊需求国家按每万人计算的医护人员和医院床位数量比例很低。

E. 获得水和卫生服务

14. 安全饮用水和卫生设施对健康生活至关重要。2012 年，在属于亚太有特殊需求国家的 36 个经济体中，仅有 5 个国家(亚美尼亚、美属萨摩亚、库克群岛，法属波利尼西亚和关岛)中 100%的人口用上了安全的饮用水。12 个最不发达国家中仅有 3 个(不丹、图瓦卢和瓦努阿图)、而 8 个亚太内陆发展中国家中仅有 2 个(亚美尼亚和哈萨克斯坦)，其 90%以上的人口用上了安全用水。与此相对照，在 14 个亚太小岛屿发展中国家中，90%以上的人口享有安全用水。阿富汗的局势十分严峻，仅有 64 的人口用上了安全供水，其次是基里巴斯(67%)，然后是柬埔寨(69%)。总体而言，这是亚太最不发达国家存在的一个主要问题。对于那些用上安全供水的人口不到 100%的绝大部分国家来说，农村地区比城市地区的问题相对而言更加严重。

F. 性别不平等

15. 亚太有特殊需求国家在促进教育领域性别平等方面取得令人瞩目的进展，已经实现或正在实现千年发展目标中的具体目标。学校层面的性别平等有可能带来长期、积极的社会变革，因为今天的孩子未来将成为没有性别偏见的成年人。但是，如果目前的性别偏见持续存在、而且没有做出充分的努力予以纠正，那么这种光明的前景就面临着风险。

G. 能源

16. 能源的供应和使用不仅对各种形式的现代经济生活至关重要，而且在决定人类生活的总体质量方面发挥重要作用。亚太小岛屿发展中国家以及许多最不发达国家都没有能源相关变量数据。对于有数据的那些亚太最不发达国家而言，人均初级能源供应总量远远低于亚太内陆发展中国家(塔吉克斯坦例外)。由于亚太许多内陆发展中国家有丰富的石油矿藏，是原油和/或天然气的净出口国，这并不足为怪。缅甸是一个例外，尽管缅甸是能源净出口国，其初级能源供应总量很低。属于另一种极端情况的是亚美尼亚、柬埔寨，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，它们至少三分之一以上的能源供应总量来自进

口。全球市场油价波动意味着进出口国和进口国都受到能源价格的巨大冲击，只是方式不同而已。

H. 信息和通信技术互联互通

17. 亚太有特殊需求国家互联网普及率方面显示出这些经济体存在巨大差异。每 100 人当中的互联网用户，低至阿富汗的 5.9，高至新加坡的 66。总体而言，亚洲内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的互联网普及率高于最不发达国家，虽然前两个国家群体中也有几个例外。

I. 可持续城市化

18. 亚太有特殊需求国家的城市化普遍低于亚太发展中国家。亚太有特殊需求国家作为一个整体，2014 年每 3 个人中仅有 1 人住在城市地区，而在亚太发展中国家中(不包括中国和印度)，每 2 个人中就有 1 人住在城市地区。目前的预测显示城镇化进程将继续；到 2050 年时，亚太有特殊需求国家中大约有一半的人口预计将住在城市地区，而亚太发展中国家可能将近三分之二的人口住在城镇地区(不包括中国和印度)。

J. 气候变化、环境压力和自然灾害

19. 除了上述提到的全球范围内城镇地区面临的挑战之外，近年来气候变化带来了新的挑战，其表现形式是气候事件和海平面上升引起了洪灾。自然灾害也变得越来越平凡，造成生命和财产巨大损失。亚太区域很多城市中心、尤其是多个最不发达国家和小岛屿发展中国家很容易受到这些风险。这些脆弱性对城市贫民的影响更为严重，因为他们往往居住在城市当中条件较差的地方；另一个因素是城市贫民的经济基础较差。

三. 经济业绩和未来前景

20. 亚太有特殊需求国家过去十年增长相对较为迅速，但总体而言并未同时出现这些经济体结构方面的重大变革。尤其是从就业来看，农业仍占很大比例的就业。大多数亚太有特殊需求国家生产基础十分狭窄，仍然高度依赖于少数几种商品的出口以及外部资源的流入、尤其是官方发展援助和汇款。

A. 经济规模和增长业绩

21. 各个亚太有特殊需求国家之间经济规模差异巨大。孟加拉国规模最大(2012 年为 1000 亿美元)，而图瓦卢规模最小(2012 年为 2600 万美元)。确实可以想到，大多数亚太小岛屿发展中国家在亚太有特殊需求国家中经济体规模较小。

22. 然而，实际人均国内总产值(按 2005 年美元实际值计算)显示出完全不同的情况，反映出亚太有特殊需求国家在人口规模方面存在巨大差异。所有亚太小岛屿发展中国家实际人均国内总产值都超过了 1000 美元，按照世界银行国家分类标准属于中等收入国家。与此相对照，亚太最不发达国家中的非岛屿国家(不丹除外)、以及亚洲内陆发展中国家中的吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯

坦和乌兹别克斯坦人均国内总产值都低于 1000 美元，按世界银行的分类系统属于低收入国家。在总体层面，亚太有特殊需求国家作为一个整体 2012 年人口加权人均收入仅为 1017 美元，仅为亚太发展中国家的 30%，不包括中国和印度(2012 年为 3418 美元)。这就清楚的表明，亚太最不发达国家要赶上本区域其他发展中国家的收入水平还任重道远。

23. 然而，亚太有特殊需求国家的经济增长业绩表现不错。在 2003 至 2012 年之间，亚太有特殊需求国家增长率为 7.3%，为亚太发展中国家(不包括中国和印度)的 1.5 倍，比 2008 年后全球危机时期增长率高出 1.7 倍。

B. 国内总产值及就业的部门构成

24. 亚太有特殊需求国家过去十年增长相对迅速，但总体而言，这些经济体的结构并未随之而发生重大改变。尤其是在就业方面，农业在就业中仍占较大比例。在所有 36 个亚太有特殊需求国家中，除了 5 个国家以外，服务业部门在经济中占主导。在另外那 5 个国家，即不丹和东帝汶(亚太最不发达国家)、阿塞拜疆和土库曼斯坦(亚洲内陆发展中国家)以及巴布亚新几内亚(亚太小岛屿发展中国家)，工业是经济主导部门。东帝汶看来确实是一个极端的例子，因为东帝汶超过五分之四的经济集中于工业部门，更具体地来说是采矿业。

25. 在亚太最不发达国家中，农业是经济中第二大产业部门，除了孟加拉国(工业)以及不丹和东帝汶(服务业)以外。在孟加拉国和不丹，直到前不久农业还一直是第二大产业部门。

26. 相比之下，亚太内陆发展中国家中工业是第二大产业部门，除了阿塞拜疆和土库曼斯坦(服务业为第二大产业部门)。确实，在所有亚太内陆发展中国家中，农业在三个产业部门中规模最小。大多数亚太小岛屿发展中国家也属于这种情况，但密克罗尼西亚联邦国、马绍尔群岛和巴布亚新几内亚属于例外，它们的农业是第二大产业部门。

C. 国内总产值的开支构成

27. 结构性转型不足导致经济缺乏多样性，其特点就是生产基础狭小。在此情况下，国内对产品和服务的需求量肯定要超出国内供应能力。这点反映在国内总产值总额中占有很大比例的最终消费情况。在有数据的 32 个亚太有特殊需求国家中，29 个国家的家庭、政府和非政府机构的最终消费占了超过 50% 的国内总产值。亚太所有小岛屿发展中国家以及大多数最不发达国家和内陆发展中国家都属于这种情况。属于例外情况的有亚太最不发达国家中的东帝汶(37%)以及内陆发展中国家中的阿塞拜疆(43.5%)和土库曼斯坦(22.8%)。事实上，有 10 个国家的最终消费超过其国内总产值。它们是亚太最不发达国家中的阿富汗、基里巴斯和图瓦卢，亚洲内陆发展中国家中的吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，以及亚太小岛屿发展中国家中的密克罗尼西亚联邦国、马绍尔群岛、瑙鲁、萨摩亚和汤加。

28. 在最终消费中，与政府消费相比，家庭消费占了主导。除东帝汶和图瓦卢两个国家之外，其他所有国家的家庭消费占据了远远超过半数的最终消

费。事实上，在阿富汗、基里巴斯、塔吉克斯坦、瑙鲁和汤加 5 个国家，家庭消费相当于、或超过国家的国内总产值。

29. 亚太有特殊需求国家中的大多数(共 23 个)，其政府消费在国内总产值占的比例不到四分之一。属于这种情况的有 9 个亚太最不发达国家、所有亚太内陆发展中国家以及 8 个亚太小岛屿发展中国家。属于另一极端的是密克罗尼西亚联邦国和图瓦卢，其政府消费占国内总产值四分之三。

30. 高比例的最终消费，再加上有些情况下伴随出现的高投资率，清楚表明这些国家的国内需求很高，有时超过其生产能力。这种国内高需求导致大量贸易赤字，³ 25 个经济体国内总产值的净出口(总出口减总进口)比例为负数就显示了这一点。只有 7 个经济体的净出口比例为正数，即阿塞拜疆、库克群岛、哈萨克斯坦、马尔代夫、东帝汶、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

D. 贸易

31. 高度依赖外国供应来满足国内需求也体现在进口渗透率，进口渗透率的定义是进口与国内需求的比例。这一比例东帝汶最低(7.1%)，柬埔寨最高(55.8%)；大多数亚太有特殊需求国家的比例都远远超过 20%。

32. 为这种大量进口提供资金，需要有亮丽的出口业绩，再加上各种类型的外国资金流入。亚太有特殊需求国家中，20 个国家报告说出口对国内总产值的比例相当之高，超过了 20%。事实上，有 12 个国家中的出口超越了国内总产值的 50%。但在许多亚太有特殊需求国家中，出口集中于少数几种初级商品。例如，阿塞拜疆、哈萨克斯坦、蒙古、塔吉克斯坦和土库曼斯坦的前三大出口产品为石油和矿产品，占总出口的 64%至 93%之间。

33. 鉴于出口和进口在国内总产值中都占有很大的比例，亚太有特殊需求国家贸易开放程度很高，其定义是贸易总额(出口加进口)与国内总产值之比。贸易开放衡量尺度通常用来评估与全球经济融合的程度。在亚太有特殊需求国家中，18 个国家贸易开放衡量尺度超过了 100%，意味着这些国家的贸易部门规模远远大于国内部门。

34. 许多亚太有特殊需求国家存在高额贸易逆差，并不一定意味着经常账户的高赤字，原因在于转账资金的流动起到了抵消作用。在拥有经常账户数据的 28 个经济体中，有 20 个出现经常账户赤字。大多数亚太有特殊需求国家属于两类情况，要么经常账户赤字远远小于贸易逆差，要么即使在贸易账户逆差的情况下经常账户仍有赢余，意味着这些经济体的经常账户中资金有净资金流入。

E. 官方发展援助和国际筹资

35. 官方发展援助是国际收支平衡中政府间货币转账的一种重要形式。这种形式有可能大力推动协助发展中国家实现社会经济发展目标。还能在帮助减

³ 应该指出，数据库中的出口和进口数据包括产品和服务；因此贸易逆差/净出口的计算方法是出口减去进口所得。

少一个国家经常账户赤字方面发挥重要作用。2008-2012 年期间，在多达 10 个亚太有特殊需求国家中，官方发展援助在国内总产值中的比例低于 5%。在其中的 4 个国家(阿塞拜疆、哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)，官方发展援助不到国内总产值的 1%。在另一个极端，10 个亚太小岛屿发展中国家和经济体(包括若干最不发达国家)以及阿富汗收到的官方发展援助，超过其国内总产值的 10%。图瓦卢为 63%，对官方发展援助的依赖程度最高。

36. 迁徙工人的私人汇款是另一种可减少经常账户赤字的潜在重要的经常账户转账流动。然而，汇款仅在几个亚太有特殊需求国家中成为重要的外汇收入来源。在 2008 年至 2012 年期间，亚美尼亚、孟加拉国、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、萨摩亚、塔吉克斯坦和汤加的汇款均超过国内生产总值 10%。

37. 许多亚太有特殊需求国家获得外国直接投资，这是一种有助于减少经常账户赤字的资本账户转移。在 2008 年至 2012 年期间，有五个经济体，即马绍尔群岛、蒙古、新喀里多尼亚、所罗门群岛和土库曼斯坦，其外国直接投资超过其国内总产值的 10%，最高的是蒙古，达到近 31%。16 个其他国家外国直接投资占比在 2%至 10%之间。在另一个极端，有两个经济体同时期却出现净外向投资，即库克群岛(-2.6%)和密克罗尼西亚联邦(-0.2%)。

38. 由于外国直接投资和其他私人资本流入不能完全弥补经常账户赤字，亚太有特殊需求国家不得求助于外国借款。一些年来，几个亚太有特殊需求国家的外债高筑。许多亚太小岛屿发展中国家、包括其中一些最不发达国家，没有外债净值数据。在 22 个国家有数据的国家中，15 个报告说外债净值超过其国内总产值的 25%。老挝人民民主共和国最高，达到 86%，紧跟其后的是吉尔吉斯斯坦，为 85%。外债较高的国家还有亚美尼亚(61%)、不丹(62%)、哈萨克斯坦(77%)、巴布亚新几内亚(69%)、萨摩亚(52%)和塔吉克斯坦(51%)。外债水平最低的是土库曼斯坦，只占其国内生产总值的 2.4%。

四. 可持续发展的路径

39. 亚太有特殊需求国家致力于克服贫困和欠发展，并在其向可持续发展迈进的同时，在克服期结构性障碍方面取得了显著进展。

A. 最不发达国家

40. 联合国在 1971 年设立了最不发达国家类别，以便使这样的国家能够受益于一些特殊支持性措施，有利于消除阻碍其发展能力的结构性障碍。从那时起，发展政策委员会根据以下三个指标确定了最不发达国家：(a) 收入水平，目前按照人均国民总收入衡量；(b) 社会进展情况，目前采用人力资产指数衡量；(c) 经济结构或脆弱性，目前按照经济脆弱指数衡量。

41. 自从 1991 年以来，发展政策委员会每三年对所有发展中国家进行审查，从而确定在最不发达国家类别中应该添加或是删除的国家。审查时，比照具体毕业门槛对每个最不发达国家的三项指标进行衡量。如果某个国家在三年一次的审查中连续两次达到三个毕业标准中的至少两个标准，委员会将建议经济及社会理事会考虑这一国家毕业。经社理事会核准之后提交联合国

大会；联大会予以核准之后三年，毕业正式生效。2005 年以来，针对有的国家人均国民总收入超出了通常门槛标准两倍多的情况，对关于两项指标的规则作出了例外规定。

42. 1991 年至 2014 年之间，仅有四个最不发达国家因此毕业：博茨瓦纳 1994 年；佛得角 2007 年；马尔代夫 2011 年；萨摩亚 2014 年。《伊斯坦布尔行动纲领》建议增加从最不发达国家状况毕业的国家数量。其目的是到 2020 年促使半数的最不发达国家达到毕业标准。《伊斯坦布尔行动纲领》获得通过时，亚太区域有 13 个最不发达国家。尽管《行动纲领》的毕业目标属于全球性质，但有必要看到，亚太区域除萨摩亚之外另外还有 6 个最不发达国家到 2020 年应能达到毕业条件。

43. 对于 3 个最不发达、但不是内陆国或小岛国的国家，即孟加拉国、柬埔寨和缅甸，其人均国民总收入低于毕业门槛，但其差距正在快速缩短：从 2010 年至 2013 年之间，差距减少的幅度是：孟加拉国从 40%减少至 25%，柬埔寨从 41%减少到 31%，缅甸从 53%减少至 14%。这一组国家在人力资产指数标准方面表现更好，其中柬埔寨和缅甸两国已经超越了毕业门槛，而孟加拉国则不断取得进展，其差距从 2010 年的 9%降至 2013 年的 3%。

44. 这些国家在经济脆弱指数标准方面也取得了令人瞩目的进展：孟加拉国已经达到毕业门槛，柬埔寨的差距则从 2004 年的 56%减半至 2013 年的 20%，主要是因为其出口的不稳定程度降低，与重大世界市场的距离缩短。在 2004 年，欧洲和亚洲这两个目的地分别占有柬埔寨 27%和 24%的出口，到 2012 年，到欧洲的比例为 30%，亚洲为 33%。而缅甸的经济脆弱指数从 2010 年的 8%减少至 2013 年的 5%。

45. 在四个最不发达的内陆发展中国家中，只有不丹已经达到人均国民总收入的标准，而且数字比通常的毕业门槛要高出 83%，这已非常接近“仅按收入计算”的门槛。阿富汗、老挝人民民主共和国和尼泊尔的人均国民总收入低于毕业门槛，但这些国家正在不断缩短其差距。从 2010 年至 2013 年之间，阿富汗的差距从 62%减少到 46%，老挝人民民主共和国从 29%减少至 1%，尼泊尔从 59%减少至 47%。至于人力资产指数标准，在 2015 年的审查中不丹和尼泊尔已经达到了这一门槛；阿富汗的差距从 2004 年的 63%降至 2013 年的 35%，而同期老挝人民民主共和国的差距从 26%减少至 8%。

46. 关于经济脆弱指数标准，这一组国家中只有尼泊尔达到了这一标准，而老挝人民民主共和国正在取得很好的进展。这一国家的农业、渔场和林业在国内生产总值中所占的比例，从 2000 年的 43%降低至 2012 年的 27%，而其他一些产业，如采矿、制造业和建筑业等，在国内生产总值中的参与程度不断增加。在这一期间，老挝人民民主共和国的出口不稳定状况下降，也缩短了与重大全球市场的距离，大幅增加了对亚洲而不是欧洲的出口比例。2000 年，老挝人民民主共和国超过 55%的出口到欧洲，38.5%到亚洲。2012 年，这些比例分别转变为 15%和 81%。中国以前只接受老挝人民民主共和国 1%的出口量，2012 年接受量则超过了 34%。

47. 所有那些最不发达的小岛屿发展中国家——基里巴斯、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢和瓦努阿图——都在人均国民总收入方面达到毕业标准，而其

中四国——基里巴斯、东帝汶、图瓦卢和瓦努阿图——已经达到了“仅按收入计算”的毕业门槛。此外，四个国家——基里巴斯、所罗门群岛、图瓦卢和瓦努阿图——已达到了人力资产指数的标准。尚未达到人力资产指数门槛的东帝汶近年来已经取得了稳步的进展，其差距从 2008 年 26% 减半至 2013 年的 13%。不过，由于东帝汶已经达到了“仅按收入计算”的毕业门槛，这意味着 5 个属于小岛屿发展中国家的亚太最不发达国家都已达到毕业标准。

48. 属于小岛屿发展中国家的最不发达国家面临的巨大挑战是其经济脆弱指数，因为这些国家中没有一个达到这一指数的毕业标准。2013 年，基里巴斯的指数最高(83.1)，超过了毕业指数(设定为 32)的 160%，其后是东帝汶(55.3)、图瓦卢(55.2)、所罗门群岛(47.4)和瓦努阿图(44.6)。这种经济脆弱水平要高于任何其他最不发达国家。

B. 内陆发展中国家

49. 《维也纳行动纲领》商定了处理内陆发展中国家特别发展需求的六大优先行动领域，其中三个已列入《阿拉木图行动纲领》，它们是过境政策；基础设施发展和维护；国际贸易与贸易便利化。三个新的优先领域是：区域一体化与合作；经济结构转型；执行手段。

50. 改善区域互联互通是扩大贸易和共享繁荣的一个先决条件。然而，要建设与国际互联互通的恰当的国家基础设施，对亚洲内陆发展中国家而言，是一个复杂而昂贵的挑战，而要应对这一挑战就需要作出强有力的政治承诺并且有公共部门和私营部门的参与。作为一个群体，亚洲内陆发展中国家在过去的十年里业绩相对良好。亚太经社会经计算得出的数字表明，内陆发展中国家 62% 的人口位于信通技术基础设施 25 公里的范围内，而与此相比，整个亚太经社会区域的数字为 59%。

51. 然而，实体基础设施发展仍然不足，严重阻碍了本区域内陆发展中国家充分实现其贸易潜力。尤其是，需要有新的投资来改善运输基础设施和物流服务，在内陆发展中国家使用的国际多式联运走廊沿线尤其如此。此外，需要对陆地跨界光纤基础设施进行投资，以便将印度与不丹、或者哈萨克斯坦与土库曼斯坦等国家连接起来。这种双边投资一旦纳入区域信通技术网络，如亚太经社会提出的亚太信息高速公路倡议，必将产生更大的效益。能源是区域网络可带来收益的另一个领域。亚太经社会提出的亚洲能源公路是一种无缝电网，预计将覆盖整个区域，有利于加强能源安全和增加可再生能源的比例。

52. 除了需要促进基础设施投资这一挑战之外，对过境国的依赖也是进入国际和区域市场的一个重大障碍。内陆发展中国家依赖其邻国的基础设施、和平与安定、行政管理做法以及牢靠的跨界政治关系。因此，统一法律制度、采用一体化贸易和运输便利化办法，以及消除实体和非实体的运输瓶颈，对内陆发展中国家而言仍然是重大的挑战。还需要进行国内改革。一些内陆发展中国家，例如亚美尼亚和老挝人民民主共和国，在过去的五年里为发展其运输系统进行了广泛的立法改革。这些改革精减了运输监管程序，提高了货物和旅客运输的安全和服务质量，降低了过高的管理费，并且改善了营商环境。

53. 根据《维也纳行动纲领》，除了贸易和运输便利化之外，还需要加大努力促使内陆发展中国家的生产和出口结构多样化，尤其要从低价值、大批量商品转向高价值、小批量商品。这一目标符合关于发展最终来说是劳工从低生产力活动转向高生产力活动的经济转型进程的观点。然而，大多数内陆发展中国家高度依赖几种重要的初级商品的出口贸易，而这些商品的国内增值往往较低。鉴于当前生产基地的技术水平，与全球市场连接受到的地理制约挑战，以及对其初级商品的国际需求诱使这些国家偏离多样化，政策制定者面临的问题是如何在这些情况下催生更多的生产性经济活动。

C. 小岛屿发展中国家

54. 关于小岛屿发展中国家的三个全球发展议程，即 1994 年的《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》（《巴巴多斯行动纲领》）；2005 年的《进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》；以及 2014 年的《小岛屿发展中国家快速行动方式》（《萨摩亚途径》），都同时强调可持续、平等和具有韧性的发展。它们强调需要以可持续、绿色的方式开采沿海和海洋资源，以便实现长期和短期效益的平衡。在这些文书中倡导了以下一些观点：公平分享经济增长的收益；为促进增值营商活动创造有利环境；以及开展多边合作以应对共同挑战。

五. 建设亚太有特殊需求国家的生产能力

55. 对于亚太区域有特殊需求国家来说，要克服其结构性挑战，并进一步受益于融入区域和全球经济，增加抗击冲击的复原力，维持包容和可持续增长并消除贫困，实现结构转型以及为所有人创造充分的生产性就业，那么建设生产能力是至关重要的。

A. 亚洲及太平洋有特殊需求国家的生产能力

56. 亚太有特殊需求国家在全球制造业生产中所占比例不到 0.4%，在商品出口中占 1.1%，在制成品出口中占 0.5%，在高技术出口中占 0.25%。亚太有特殊需求国家中，内陆发展中国家的生产能力相对较高，其后是最不发达国家。这些国家群体过去十年里在提高其生产和贸易的参与度方面也取得了一些进展。最近取得较高增长的是内陆发展中国家的高技术出口所占的比例，从 2005 年的 0.03% 增加到 2013 年的 0.20%，即是说增长情况只是来自单一的国家，即哈萨克斯坦。还值得关注的是自 2006 年以来亚太最不发达国家所占比例增加了，主要归功于由于孟加拉国制药业的兴起。在另一方面，亚洲及太平洋的小岛屿发展中国家群体仅作出了微不足道的贡献，在这些衡量数字中占不到 0.01%。更令人担心的是，过去二十年里，这些国家参与度持续下降。

57. 原则上，各国只要生产更多的同样产品和服务（如制造更多的 T 恤衫开采更多的石油），便可提高其生产能力。然而，提高生产能力的目标所暗含的概念是在生产的技术含量阶梯上爬升，并且能够生产不同的、更复杂的货物和服务。

58. 亚太经社会采用各种出口多元化衡量结果制定了一个生产能力指数。⁴ 针对 2013 年运用这一指数的结果显示，按美国的生产能力指数定为 100，那么亚太有特殊需求国家的生产能力仅相当于美国生产能力的几个百分点。生产能力水平最高的亚太有特殊需求国家按照从高至低的顺序排列依次是哈萨克斯坦(4.64)、孟加拉国(3.55)、尼泊尔(2.52)、柬埔寨(2.38)和亚美尼亚(1.89)。

59. 对亚太有特殊需求国家的生产能力的演变进行的分析表明，这些国家与全球和区域的平均程度相比，其进展较慢。但与其他区域的有特殊需求国家比较时，亚太最不发达国家的生产能力则更高，但亚太内陆发展中国家和小岛屿发展中国家则落在后面。而亚太小岛屿发展中国家与其他次区域的小岛屿发展中国家之间的差距最大，前者的生产能力平均仅相当于后者的四分之一。

60. 对 2006 年至 2012 年期间亚太有特殊需求国家的三年平均生产能力演变情况进行的分析表明，虽然大多数这些国家尚未走出低生产力水平的窄带，但是一些国家已取得了令人瞩目的进展。亚太最不发达国家中自从 2009 年以来生产能力显著增加的国家有，柬埔寨从 1.5 增加到 2012 年的 2.1，缅甸从 1.2 增加到 1.7，孟加拉国从 3.0 增加到 3.6。自从 2006 年以来，尼泊尔取得了缓慢但是稳定的进展，而阿富汗 2009 年以来则丧失了它在 2006 年至 2008 年期间所取得的成果。同样令人瞩目的是斐济的生产能力从 2007 年的 1.2 增加至 2011 年的 2.2。在亚太内陆发展中国家中，自从 2010 年以来哈萨克斯坦取得了惊人的进展，其生产能力从 2.2 增加至 3.4。

61. 除了能减少经济和出口增长的波动之外，实现经济多元化还能协助提高经济产出、并且减少全球市场平均数量的竞争对手，这正是最近发表的实证文献结果所谈到的，对此将在下一部分进行介绍。

B. 政策建议

62. 经济多元化要求亚太有特殊需求国家采用战略性政策。实行这样的战略多元化，需要通过运用有针对性的工业、基础设施、贸易、投资和私营部门发展政策，有选择地推动新型的、而不是传统式的经济活动。在确定多元化战略方向的进程中，可以使用实证数据分析结果。

63. 创造有利于私营部门开展活动的环境、促使更为轻松地转向更具多元化的经济，也是至关重要的。在这一进程中，必须加强国家体制和实行善政，从而为经济的演变、遏制裙带关系以及推动实现发展目标提供一个稳定的环境。

64. 没有什么“一刀切”的成套政策能够解决所有 36 个亚太有特殊需求国家中妨碍私营部门对新经济活动进行投资的具体制约性因素。然而，这里提出了一些来协助各国努力开展多元化的总体建议，以便改进营商环境，支持创业精神，并推动私营部门开展更新的经济活动、生产更复杂的产品。

⁴ 亚太经社会，《2011 年亚洲及太平洋经济和社会概览》(联合国出版物，销售品编号：E.11.II.F.2)。

65. 总体而言，汇率对促进贸易产品和新经济产业的兴起发挥了至关重要的作用。主要成套政策的目的是制止升值趋势、同时维持具有竞争力的汇率。该战略符合一种浮动、但受管制的汇率制度。许多国家所使用、但并不公开承认使用的两个基本工具是：(a)将国内利率维持在较低水平；(b)购买国际储备货币。面临着所谓荷兰病威胁、又依赖于初级商品的那些国家，可对导致货币趋于升值的初级商品出口实行征税，并设立一个国际基金(主权财富基金)，以便阻止因税收收入的流入可能导致货币再升值。

66. 其他货币政策也可对增加对新产业的生产性投资发挥支持作用。为生产部门、以及尤其是为促进开展新经济活动而提供有利的信贷条件，有助于创造就业和实现多元化。宏观经济稳定，包括温和而稳定的通胀，以及可持续的国内外失衡，也能为私营部门的经济多元化投资创造有利的环境。在此方面，一旦面临着国内或外部冲击时，各国需要考虑动用全部、妥当的反周期政策来维持经济和财政稳定，避免突然出现经济波动。

67. 一个稳定、有利于投资、且具有竞争力的宏观经济环境将有助于促进经济的多元化，但不会为具有较高促进发展潜力的经济行业自动带来多元化。要实现这点，政府制定了多元化的战略方向、并确定了要推进的潜在新行业之后，应设立一个旨在查明最可能产生效果的政策行动领域进程，在此进程中，政府和私营部门联手制定所需的支持性政策以及有诱惑力的结构和体制安排，以便确保私营投资流向所确定的专门领域。

68. 必须针对所要促进的经济活动而精心选择基础设施相关政策。因此，基础设施政策的重点应放在直接促进生产贸易产品、农业和工业以及推动国家产品组合转向更复杂的经济活动。一些亚太有特殊需求国家仍然需要发展并提供交通运输、电信和能源等基本基础设施，从而支持建设更具针对性的基础设施项目，促进开发那些旨在实现战略多元化的选定行业。

69. 财政政策是促进多元化的一个重要工具。对最初踏入新目标行业者提供税收优惠，可刺激私营部门的投资。政府采购支出也能为实现经济多元化的目标作出重大贡献。许多国家政府花费大量资金来进行采购。政府采购支出因其庞大数量而有可能撬动私营部门踏入具有社会效益的行业。通过向那些生产新的、更复杂产品的公司进行采购，政府可支持这些公司的扩张。

70. 亚太有特殊需求国家应继续开拓新市场，并制定有助于扩大参与、并增加区域和全球价值链技术含量的政策。为了使市场和产品多元化，亚太有特殊需求国家需要制定区域贸易协定探讨区域内举措。区域贸易协定可成为市场多元化的一个重要工具，因为这些贸易协定可用来削减关税和非关税壁垒从而促进货物贸易，还可用来吸引投资、促进服务贸易以及通过贸易便利化措施降低贸易交易成本。它也有助于减少供方制约因素，这将确保区域价值链的发展，并促进区域内投资和技术流动。

71. 促进战略多元化的另一种方法是吸引外国投资，同时确保建立有意义的联系，并使其效益外溢进入当地经济和当地企业。跨国公司可为一个国家带来新的生产能力，但这并不意味着这种生产能力会自然而然地扩散到整个经济。这些生产能力可能滞留在跨国公司的范围内——没有产生溢出效应。如果进入这一国家的公司它所需要的零件和部件国内经济不能提供——这一国

家没有所需的生产零部件的能力——那么新工厂就不能为多元化创造机会。各国在寻求外国直接投资时，不应该仅仅是为了需要更多的投资，也要为了使用外国直接投资来促进其经济的多元化。对于任何进来的外国直接投资，都应明确制订如何使用外资促进国内生产以及推动进一步多元化的战略。

72. 亚太有特殊需求国家获得有助于私营投资参与新型经济活动的多种金融服务和产品是至关重要的。这就需要有一个多元化、监管良好和包容性的金融系统，它促进储蓄并引导储蓄转向生产性投资。

73. 也需要通过发展国内资本市场、风险投资基金、长期贷款机构和工业开发银行增加国内供应长期资本。必须促进开发国内资金来源，以避免因外国储蓄的流入而产生汇率升值的趋势。在收入方面，相关政策应将重点放在扩大税基并征收直接税。在大宗商品繁荣的国家，这一战略将降低对资源收入的过度依赖。

74. 公共财政改革方面存在着空间。对亚太有特殊需求国家而言，国内筹集资源具有相当大的空间。例如，2011年亚洲最不发达国家中央政府收入中，税收占国内生产总值的平均比例仅10.4%，相比之下拉丁美洲及加勒比为17.1%，而撒哈拉以南非洲为16.3%。如果扩大税基并加强税务管理以遏制逃税和避税，亚太有特殊需求国家可筹集相当于其国内生产总值4%至5%的额外税务收入。

75. 整体而言，需要加强相关全球伙伴关系，以便支持有特殊需求国家的发展，并且为推动执行针对有特殊需求国家的国际行动纲领提供新动力。在此方面，需要在多个阵线采取行动。2013年12月7日，世界贸易组织第九次部长级会议通过称作的《巴厘一揽子协定》，这一协定重申了其成员国承诺给予最不发达国家零关税免配额的市场准入，但没有在覆盖面及原产地规则方面提供更多的灵活性。除了发达国家之外，新兴市场扩大其零关税免配额的计划将会产生有益作用。今后需要考虑的是，对于那些给予所有最不发达国家优惠准入的所有计划(互惠及非互惠的优惠原产地规则)中的原产地规则，都应该予以简化和统一。唯有这种统一规则才能使最不发达国家的生产厂商有机会更好地融入和参与全球价值链，利用潜在的规模经济，根据需求变化而变更市场并提高收入的稳定性。

76. 同时，区域贸易援助举措应将重点更多地放在覆盖贸易基础设施的项目和其他贸易援助项目。此外，有必要更加关注有特殊需求国家提出的贸易援助。技术援助将有助于有特殊需求国家达到发达国家的标准和监管要求。现有的区域贸易协定，尤其是拟议的泛太平洋伙伴关系、区域全面经济伙伴关系以及亚太区域自由贸易区，并没有收入许多有特殊需求国家。而且在纳入这些国家时也缺乏特别优惠待遇，例如东南亚国家联盟就没有设立这种待遇。

77. 官方发展援助尽管要低于外国直接投资和汇款等私人外资流入，却具有催化发展的能力。如果发达国家能履行其承诺，而且将其战略重点放在加强和重新调整官方发展援助的资金流，增加支持发展实体基础设施和社会基础设施，那么，官方发展援助可能创造的前景和机会将大大推动弥合亚太有特殊需求国家的发展资源缺口。然而，为填补毕业缺口而提供资金就意味着要

超出官方发展援助。各国可利用私人投资而开拓替代资金来源，为此要营造有利的政策环境并制订适当的奖励措施，以便吸引充足的、长期的私营投资和汇款，这种投资和汇款总额 2013 年在亚太最不发达国家达到 230 亿美元。除了认识到气候融资是发展融资的有机组成部分之外，还要为适应和减缓气候变化提供足够的资金从而促进发展。
