

**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

第三届会议2015年12月1日至3日，曼谷
临时议程 * 项目6**有特殊需要的国家****支持有特殊需要的国家实现可持续发展目标****秘书处的说明****内容提要**

在亚太 58 个经济体中，有 36 个被认为是有特殊需要的国家，其中包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。这些经济体面临着一些共同的挑战——地处偏远孤立于国际市场、互联互通基础设施投资不足、结构性挑战持续存在、经济的结构集中度有限、生产性就业率低、出口局限于少数商品——这使它们与本区域其它发展中国家区别开来，并使其更加难以实现减贫和包容性增长。

本报告讨论了与亚太有特殊需求国家相关的三个问题：它们在实现千年发展目标方面的进展情况；多元化对支持其经济结构变革的作用；以及在执行 2030 年可持续发展议程时即将遇到的挑战。

成员国不妨就本文件中提出的问题交流意见，并就确定领域的下一步工作提供指导。

* E/ESCAP/CMP(3)/L.1。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 实现千年发展目标的最后里程碑：成就和未完成的议程	2
A. 成就	2
B. 未完成的议程	3
三. 建设生产能力，克服结构性障碍	5
四. 实现多元化	6
五. 着手制订实现可持续发展目标的执行战略	7

一. 导言

1. 在亚太 58 个经济体中，有 36 个被认为是有特殊需要的国家。这 36 个国家有超过 3.80 亿人口，占除中国和印度外的亚太发展中国家总人口的四分之一。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临着一些共同挑战，这些挑战使其与本区域的其他发展中国家区别开来，并使其更难实现减贫和包容性增长。

2. 这些经济体的特征是：面临着顽固的结构性挑战，其增长大幅波动，依赖数目有限的商品或低工资制造业产品赚取出口收入。其社会经济发展仍然受到许多因素的制约，其中包括生产能力有限、地处偏远孤立于世界市场和贸易成本高昂。这些经济体在面临气候变化和自然灾害时也是最脆弱的。

3. 本报告讨论了与亚太有特殊需求国家相关的三个问题：它们在实现千年发展目标方面的进展情况；多元化对支持其经济结构变革的作用；以及在执行 2030 年可持续发展议程时即将遇到的挑战。

二. 实现千年发展目标的最后里程碑：成就和未完成的议程

4. 《亚太区域千年发展目标报告》系列——由亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、亚洲开发银行（亚行）和联合国开发计划署（开发署）合作编写——对自从 2003 年以来亚太国家实现千年发展目标的进展情况，进行了追踪。在其最后一期《让梦想成真：亚洲及太平洋技术、金融和统计促进可持续发展》（2014/15 年报告）中，纳入了对本区域国家到 2015 年底实现这些目标进度情况的最新估计。

A. 成就

5. 根据《2014/15 年报告》，至 2015 年底，在报告为衡量千年发展目标实现进度而追踪的 21 个指标中，亚太区域作为一个整体预计能实现其中的 13

个指标(62%)。¹ 预计北亚和中亚, 不包括俄罗斯联邦, 但包括本区域非最不发达国家的 9 个内陆发展中国家中的 8 个国家, 也能实现 21 个指标中的 13 个指标。² 预计本区域的最不发达国家能实现 21 个具体目标中的 11 个(52%)。³ 最后, 不包括巴布亚新几内亚在内的太平洋岛屿预计能实现 17 个有数据的指标中的 10 个指标(59%)。⁴

6. 亚太区域最大的成就之一是实现脱贫。从 1990 年至 2012 年, 每天生活费不足 1.25 美元的人所占的比例从 53%下降至 14%, 到 2015 年, 预计这一比例将下降到 12%。此外, 在具有关于这一指标的数据的 14 个有特殊需求的国家中, 11 个已达到了这一具体目标, 预计到 2015 年底又会有 2 个达标。

7. 在本区域, 包括具有数据的 27 个有特殊需求国家中的 20 个国家在内, 几乎所有小学学龄儿童完成了小学教育。此外, 在 19 个有特殊需求的国家中有 18 个国家, 以及在 21 个有特殊需求国家中有 18 个国家, 分别减少了初等教育和中等教育的性别差异。但在 20 个有特殊需求的国家中, 仅有 11 个国家的高等教育性别差异减少了。

8. 本区域实现了一些其他目标的具体目标, 而且很可能实现将其用不上安全饮用水的人口所占比例减半的具体目标。本区域作为一整体, 这一比例已从 28%减少至 7%。在 36 个有特殊需求的国家中, 预计共有 23 个能实现这一具体目标。

9. 在关于医疗卫生的具体目标中, 这一群体的几乎所有国家都达到了减少肺结核的发病率和流行率的目标。最不发达国家作为一个群体预计能够实现与医疗卫生有关的具体目标。关于与环境有关的指标, 有特殊需求的国家提升了其受保护的陆地和海洋面积所占的比例。

10. 亚洲及太平洋千年发展目标实现进展情况分析因有更多的数据供应而受益。最不发达国家在这方面的改善最令人瞩目, 其数据点的数量增加了 80%。

B. 未完成的议程

11. 本区域作为一个整体在千年发展目标成就方面的数据, 不一定代表有特殊需求国家的进展情况。例如, 本区域 12 个最不发达国家有许多指标, 包括

¹ 指标一览表见: 亚行、亚太经社会和开发署著, 《让梦想成真: 亚洲及太平洋技术、金融和统计促进可持续发展》(曼谷, 2015 年), 技术说明 1。

² 这些内陆发展中国家是: 亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。本区域非最不发达国家中的另一个内陆发展中国家是蒙古, 预计蒙古能实现有数据提供的 20 个指标中的 14 个指标(70%)。

³ 这些最不发达国家是: 阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、基里巴斯、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢和瓦努阿图。

⁴ 因为平均值是按人口加权计算的, 计算时不包括巴布亚新几内亚, 能更准确地反映太平洋实现千年发展目标的进展情况。如包括巴布亚新几内亚, 太平洋岛屿实现千年发展目标的成绩将下降到实现 20 个指标中的 8 个(40%)。本区域的小岛屿发展中国家也包括马尔代夫和东帝汶。马尔代夫实现了 19 个指标中的 16 个指标(84%), 东帝汶实现了 18 个指标中的 9 个(50%)。最后, 太平洋岛屿包括 4 个最不发达国家, 即基里巴斯、所罗门群岛、图瓦卢和瓦努阿图。

贫困具体目标，其进展要慢的多，有数以百万计的人，尤其是在有特殊需求的国家，其人类发展的最基本需求仍然被剥夺。

12. 尽管在过去的几十年里，本区域在减少贫困方面取得了显著的进展，但截至 2012 年，本区域仍然有 5.69 亿人每天的生活生活费不足 1.25 美元，2100 万儿童上不了小学。此外，农村地区有 12 亿人，城市地区有 4.80 亿人，仍然缺乏安全的环境卫生设施。⁵ 对大多数有特殊需求的国家，尤其是大多数小岛屿发展中国家而言，由于缺乏统计数据，关于它们在实现这些具体目标方面的进展情况如何，得不到清晰的图像。

13. 本区域正在奋力减少体重较轻或严重不足的儿童所占的比例。在 5 岁以下人口中，这些儿童所占的比例超过五分之一，有 7500 万人。预计到 2015 年，在有数据的 19 个有特殊需求的国家中，只有 5 个国家能实现这一具体目标。

14. 从 1990 年至 2014 年，上了不小学的学龄儿童的数量从 7400 万减少至 2100 万。在有数据的 17 个有特殊需求的国家中，预计只有 7 个国家（其中 6 个是中亚国家），能够实现关于读到小学最高一个年级的学生比例的具体目标。

15. 在亚太区域，仅有 3 个国家达到了妇女代表在国家议会中占 30% 的比例。在 2012 年，估计非农受薪就业的妇女所占的比例为 32%——远低于 45% 的具体目标。

16. 在降低五岁以下儿童死亡率、改善生殖和孕产妇卫生护理服务以及降低与分娩有关的孕产妇死亡数字方面，进展也较慢。尽管 5 岁以下儿童死亡率降低了 58%，婴儿死亡率降低了 54%，但这些结果远低于减少三分之二的具体目标。在有数据的有特殊需求的 31 个国家，仅有 11 个国家——而且在 14 个太平洋小岛屿发展中国家仅有 1 个国家——预计能实现 5 岁以下儿童死亡率的具体目标。预计能实现婴儿死亡率具体目标的有特殊需求的国家所占的比例稍低：在有数据的 31 个国家中，有 9 个能达标。关于孕产妇死亡率的具体目标，在有数据的 25 个有特殊需求的国家中，预计仅有 6 个到 2015 年底能够实现这一具体目标。

17. 本区域在减少用不上安全的饮用水的农村地区人口方面，也取得显著进展，这一数字从 1990 年的 8.26 亿人减少到 2012 年的 2.93 亿人。在同期，城市地区这样人口减少的速度较慢，从 6300 万减少至 5600 万。

18. 目标 8 下的官方发展援助从未达到占捐助国国民总收入 0.7% 这一国际商定的具体目标。在 2013 年，仅对亚太国家而言，这就相当于少了 439 亿美元。官方发展援助在解决基本需求、基础设施缺口和能力建设的资金供应方面，仍然至关重要，在有特殊需求的国家情况尤其如此。在 2013 年，在亚太区域的最不发达国家中，官方发展援助的主要接受国是阿富汗（53 亿美元）、

⁵ 见：亚行、亚太经社会 and 开发署著，《让梦想成真：亚洲及太平洋技术、金融和统计促进可持续发展》（曼谷，2015 年）。

缅甸(39 亿美元)、孟加拉国(27 亿美元)、尼泊尔(8.71 亿美元)和柬埔寨(8.05 亿美元)。

三. 建设生产能力，克服结构性障碍

19. 经济发展是一个结构性变革的进程，在这一进程中，各种经济活动在扩展，劳工和产出转向更高附加值的产品。这一进程取决于选择的道路，因为通过整合为现有产品开发生产能力，往往就能产生新产品。然而，各种产品的复杂程度不同，而更复杂的产品——这些产品由更少的更多元化的经济体生产——需要范围更大的生产能力。

20. 要使亚太区域有特殊需求国家能实现以下目标，建设生产能力是至关重要的：(a) 克服其结构性挑战，从更深入地融入区域和全球经济中受益；(b) 增强其抵御冲击的能力；(c) 维持包容和可持续增长，消除贫困；(d) 实现结构性转变；(e) 为所有人创造充分的生产性就业。

21. 原则上，尽管各国可以通过简单地生产更多的同一种产品和服务——专业化——增加其生产能力，但这一战略不能使其在技术阶梯上向上爬升，并生产更复杂的产品和服务。此外，有令人信服的实证证据表明，随着经济体多元化程度的提高，其国内生产总值就扩大，其产品在全球市场面临的竞争就更少。⁶

22. 许多有特殊需求的国家依赖初级商品，而在过去的十年里，初级商品的价格在全球市场处于高位。因此，这些国家倾向于偏爱于几种商品的专业化。从历史来说，商品价格高会促进贸易，而这又往往使基于市场商品成本的实际汇率过分升值。亚太经社会进行的一项模拟表明，实际汇率实际升值6%，相应地多元化的潜力就降低50%。⁷

23. 为《2015 年有特殊需求国家发展报告》之目的，亚太经社会使用一个衡量出口多元化的指数⁸来分析有特殊需求国家的生产能力。这一指数将美利坚合众国的值设为100。根据这一尺度，亚太有特殊需求国家按生产能力从高至低排序依次是：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)。

24. 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，尽管其中大多数国家没有走出生产能力水平较低的狭窄的区间，但一些国家，包括孟加拉国、柬埔寨、斐济、哈萨克斯坦和缅甸，取得了令人瞩目的进展。

⁶ 亚洲及太平洋经济社会委员会，《2015 年亚太有特殊需求国家发展报告》(联合国出版物，出售品编号 E.15.II.F.9)，英文版第 71 至 73 页。

⁷ 同上。英文版第 84 页。

⁸ 这一指标构建的细节见《2011 年亚洲及太平洋经济和社会概览》(联合国出版物，出售品编号 E.11.II.F.2)。

四. 实现多元化

25. 使经济多元化，生产更复杂和更精尖的货物和服务，是提高生产能力和加快经济发展进程的最佳战略。然而，没有什么可以保证这会自动发生。市场力量和结构性障碍，例如贸易成本高昂，可使专业化生产少数出口产品增加诱惑。

26. 《2015 年有特殊需求国家发展报告》中分析的若干国家的经验表明，国家发挥积极作用，有助于将经济提升到更高的发展水平。尽管市场在指导资源的分配中发挥着核心作用，但国家需要创造一个有利于产业升级的环境，为此应处理外部化问题和协作问题，并奖励对更复杂的新产品进行投资。

27. 全球和区域经济格局的中期至长期变化为有特殊需求国家的经济多元化，带来了挑战和机遇。这些国家的政策制订者面临的问题是如何才能促进新的多元化经济活动的兴起。在《2015 年有特殊需求国家发展报告》中，对出口机会的估算被用来确定具有可提升多元化成功机会的需求水平的潜在的新部门和新市场。

28. 关于提高生产能力和促进多元化的建议包括：(a) 设立一个稳定、对投资友好和具有竞争力的宏观经济政策框架；(b) 执行工业、贸易和投资政策；(c) 调集国内资源；(d) 参与全球伙伴关系。

29. 维持一个稳定和具有竞争力的汇率，抑制实际汇率升值的趋势，对于促进可贸易货物和新经济部门的兴起，是至关重要的。宏观经济和财政稳定对于为私营部门对经济多元化进行投资创造一个有利的环境，也是非常重要的。

30. 营造一个稳定、对投资友好和具有竞争力的宏观经济环境，有助于促进经济的多元化，但这不会自动地产生向着具有较高促进发展潜力的经济部门转变的多元化。为了实现这一目的，必须制订多元化的战略方向，确定应大力推动的新部门和产品。这可通过一个协商进程而实现，参与者包括政府、私营部门、智库和其他利益攸关方。在这一进程中，可确定多元化的战略方向，并探讨一些支持性政策和体制安排，以确保私营部门的投资能够流向已确定的新部门和新产品。

31. 诚然，在大多数亚太有特殊需求的国家，仍然需要并应优先重视发展基本的交通运输、电信和能源基础设施。然而，在可能的情况下，并考虑到预算的制约因素，与基础设施有关的政策应考虑到推动国家的产品组合向更复杂的经济活动转变的必要性。除了建设基本的基础设施之外，这还需要建设一些有针对性的基础设施项目。

32. 大多数内陆发展中国家高度依赖少数几种重要商品的出口贸易，而这些商品的国内增值往往较低。为了提升其生产能力，这些国家可考虑使其生产和出口结构多元化：从低价值、高度大宗商品向高价值、低度大宗商品转移。为使这成为现实，这些国家的政策制订者需要促进新的生产性经济活动的兴起，这是因为考虑到了其当前的生产基础的技术水平、地理制约因素带来的挑战以及因全球对初期商品的需求诱使这些国家进一步专业化。

33. 财政政策是促进多元化的一个重要工具。对进入新的目标行业的先行者提供税务优惠，可刺激私营部门的投资。此外，政府的采购支出可购买生产更加复杂的新产品的公司生产的产品，从而促进经济的多元化。然而，补贴和政府采购都应谨慎使用，而且仅在其有助于创造经济价值时才使用。考虑到大多数有特殊需求的国家的现有政府收入稀缺，以及其许多需求与医疗卫生、教育和管理灾害风险有关，这一事先警告尤其重要。

34. 亚太有特殊需求的国家应不断地开拓新的市场，并制订有助于拓展其在区域和全球价值链中的参与度和提高技术含量的政策。为了使市场和产品多元化，它们可探讨进一步参与次区域和区域贸易安排。

35. 外国直接投资可在促进战略性多元化方面发挥作用，但重要的是，要确保建立有意义的联系，并使其效益外溢至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，但这并不意味着这些生产能力会自然地在整个经济中扩散。这些生产能力可能仅仅停留在跨国公司的范围内——没有外溢效应。各国在寻求外国直接投资时，不应该仅仅是为了吸引更多的投资，也应该利用投资来促进其经济的多元化。

36. 亚太有特殊需求国家需要各种金融服务和产品，以支持私营部门对新经济活动进行投资。这就需要有一个多元化、监管良好和包容性的金融系统，以便促进储蓄并将其转变为生产性投资。在此方面，也需要发展国内资本市场、风险投资基金、长期贷款机构和产业开发银行，从而增加长期资本的国内供应。挖掘国内资金来源，也能将因外国储蓄流入所导致的汇率升值降至最小。

37. 鉴于有特殊需求国家、特别是最不发达国家的税收水平较低，因此改革公共财政，拓宽税基和采用直接税收，存在着空间。⁹ 为了拓宽税基，并加强税收管理，以便抑制偷税漏税，亚太有特殊需求国家可考虑采取一些显著增加税收收入的方法。在商品繁荣国家，这一战略将减少对自然资源收入的过度依赖。

38. 多元化也可得到全球伙伴关系的支持。官方发展援助尽管要少于外国直接投资和汇款等私人外资流入，却能在催化发展中发挥关键作用。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，增加对实体基础设施和社会基础设施发展的支持，那么，官方发展援助流入创造的前景和机会，就能有效地促进旨在弥合亚太有特殊需求国家的发展资源缺口的努力。

五. 着手制订实现可持续发展目标的执行战略

39. 在 2015 年 9 月，世界领导人将为下一个 15 年通过一个雄心勃勃和变革性发展议程，即 2030 年可持续发展议程。预计这一议程将包括 17 个可持续

⁹ 在 2011 年，平均而言，亚太最不发达国家的税收与国内生产总值的比例只是中央政府收入国内生产总值的 10.4%，而与此相比，拉丁美洲和加勒比的数字为 17.1%，而在撒哈拉以南非洲地区这一数字为 16.3%。

发展目标和 169 个相应的具体目标，其目的是终结贫困，促进繁荣和人民的福祉，同时保护环境。

40. 执行这些目标的一个重大困难是缺乏一个明确的框架和路线图。拟议新议程的具体目标为追踪实现这些目标的进展情况，提供了一个全面的方法，但它们没有就如何实现这些目标提供指导。尽管新的发展议程的目标是普遍的、相互依存和不可分割的，但各国处于不同的发展阶段，其执行这些目标的能力是不同的。

41. 协助不同发展水平的国家执行可持续发展目标的必要性在拟议目标 17 “加强执行手段，振兴可持续发展全球伙伴关系的活力”中得到明确的确认。这一目标的目的是筹集更多的资金，加强技术转让、能力建设和数据供应，以便执行其他的 16 个拟议发展目标。尽管目标 17 明确地确认执行手段非常重要，但这一议程没有明确地说明是否这一目标应在其他目标之前或与这些目标同时执行。因此，制订一个执行可持续发展目标的框架非常重要的，对于有特殊需求的国家尤其如此。

42. 有人建议，各国对执行这些目标和具体目标，应给予不同程度的关注和努力，取决于它们目前离每个目标的差距有多远、其资源和能力的水平如何。¹⁰ 尽管可持续发展目标是全球性的，但各国在落实这些目标时应采取自己的做法。在这个意义上说，可认为这些目标应根据执行国的国情进行调整。

43. 在对可持续发展目标和具体目标进行调整时，应考虑到它们之间的相互依存关系。¹¹ 在一些情况下，一个具体目标执行的改善可对实行其他具体目标的进展情况产生积极的外溢效应。例如，医疗卫生方案会对性别平等、生产性就业和社会公正产生积极影响。或者改善环境卫生设施和粮食安全可有利于改善儿童死亡率和其他医疗卫生指标。换言之，几个目标是相互关联的，努力执行其具体目标可同时促进其他具体目标的实现。在着手制定一个执行可持续发展目标的战略时，各国应关注几个目标和具体目标之间的协同增效效应。

44. 重要的是，要记住一些目标和具体目标之间的此消彼涨关系。例如，根据联合国环境规划署的一份研究：“旨在依靠同样的土地系统——同时也须遵守于生物多样性的保护战略(目标 15)——来处理粮食生产/安全、能源生产和水安全(目标 2、6 和 7)的有针对性的战略，将对土地使用带来越来越大的压力，并放大目标之间的此消彼涨关系”。¹² 然而，环境目标与发展目标之间的此消彼涨，可通过采取一些有利于促进可持续消费和生产(目标 12)的政

¹⁰ 见 Derek Osborn、Amy Cutter 和 Farooq Ullah 著，《全世界的可持续发展目标：了解发达国家的变革性挑战。利益攸关方论坛一份研究的报告》(利益攸关方论坛，2015 年)。

¹¹ David Le Blanc 著，《最后终于走向一体化了？将可持续发展目标作为一个具体目标的网络》，联合国经济和社会事务部工作文件第 141 号。见：www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf。

¹² 联合国环境规划署，《可持续发展目标的政策一致性：自然资源的视角——国际资源小组的报告》(巴黎，2015 年)，英文版第 23 页。

策，转变为协同增效效应。¹³ 例如，发展清洁可再生能源(目标 7)、更具抵御能力的基础设施(目标 9)、平稳过渡到可持续消费(目标 12)以及改善治理和全球合作(目标 17)，都有助于减少气候变化的影响。¹⁴

45. 各国需要寻找一些方法来衡量其实现具体目标的进展情况，这又再一次确认了数据提供和分析能力的重要性。数据质量问题是阻碍有效衡量各国发展进展情况的因素之一，亚太有特殊需求国家在建立体制和执行发展方案方面，能力有限。执行可持续发展目标遇到的其他挑战是：缺乏有效的问责和监测机制、治理不善、公众参与和认识不足。

46. 在此方面，显然需要加强总体社会经济领域（包括性别和残疾领域，以及一些关键领域，如减少灾害风险等）分列数据的统计能力。应努力将现有的问责和监测机制连接起来，以便使它们之间能够有效地交流信息。其他领域的机制应相互依靠，以便系统地交流数据，确保协同增效效应，减少重复，并便利各国编写报告。此外，国际目标的监测应纳入国家发展规划、监测和报告编写之中。¹⁵

47. 一套全面的可持续发展目标也使发展方案的规划复杂化，并需要各级政府和个人的更高层次的参与。应考虑采用一种统筹兼顾的多级别和多利益攸关方的做法，在地方层面大力促进变革性议程¹⁶ 在国家层面，需要中央政府作出强有力的承诺，提供足够的法律框架及体制能力和金融能力。同样重要的是，需要发达国家作出关于向低收入和中等收入国家提供财政援助的有约束力的承诺。

48. 采取一种多利益攸关方的做法，将会突显地方政府和区域政府在确保地方监测和基层参与方面的重要性，部分的原因是地方利益攸关方在促进关键的文化价值观(遗产、多样性、创新和知识的传播)中，作为可持续和包容性发展的推动者和促成者，发挥着至关重要的作用。应对各级政府应对发展挑战的工作实现问责。民间社会、学术界、科学界、地方组织、企业界和个人应被给予更多的空间，以便有意义地参与发展方案的规划、执行和监测。¹⁷

¹³ 同上，英文版第 5 页。

¹⁴ 国际科学理事会和国际社会科学理事会，《审查可持续发展目标的具体目标：科学的视角》(巴黎，2015 年)，英文版第 6 页。

¹⁵ 亚太经社会，《2015 年后发展议程问责问题亚太区域磋商主席的总结》(EDD/CS70/RCA/2)。

¹⁶ 见联合国发展集团，《落实 2015 年后可持续发展议程：国家和地方层面的机遇》见：<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1909UNDP-MDG-Delivering-Post-2015-Report-2014.pdf>。

¹⁷ 同上。