



第六十七届会议

临时议程* 项目 23(a)

处境特殊的各国家组：第四次联合国

最不发达国家问题会议的后续行动

确保有效履行最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室的职能并加强其能力和效力，以及联合国系统向最不发达国家所提供支持的效力

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 66/213 号决议和经大会第 65/280 号决议认可的《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》第 155 段提交。报告审查最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室最初和后来的各项任务，以及该办公室如何将各项任务落实到行动。报告还简要介绍联合国系统对最不发达国家的支持。

* A/67/150。



一. 引言

1. 《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》) 第 155 段除其他外, 阐述了最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室协助秘书长对《行动纲领》的执行开展有效的后续行动和监测工作的任务和职责。在这方面, 为了确保有效履行该办公室的职能并加强其能力和效力, 以及联合国系统向最不发达国家所提供支持的效力, 《行动纲领》请秘书长与会员国以及相关的专门机构、基金、方案和区域委员会协商编写一份报告, 其中考虑到联合国系统所做的工作并附上建议, 提交给大会第六十七届会议。

2. 秘书长向大会第六十六届会议提交了一份报告(A/66/134), 说明 2011 年 5 月 9 日至 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的结果。在该报告中, 秘书长除其他事项外简要介绍了《伊斯坦布尔行动纲领》规定的代表办公室扩大以后的职责。大会第 66/213 号决议注意到该报告, 着重指出应为该办公室履行职责提供必要的支持, 以便及时有效地执行《行动纲领》, 并确认秘书长根据《行动纲领》第 155 段中的要求向大会第六十七届会议提出的报告除其他外, 将有助于大会审议高级代表办公室当前所需资源。

3. 本报告根据大会第 66/213 号决议和《行动纲领》第 155 段提交。

4. 在编写本报告过程中, 在联合国系统各组织和其他有关国际组织中间进行了一项调查。也同会员国进行了协商, 以便征求他们的集体意见, 探讨如何才能把《伊斯坦布尔行动纲领》和其他政府间商定结果规定的秘书长的具体任务转变为行动。另外也同联合国系统行政首长协调理事会(首协会)秘书处进行了协商。

二. 高级代表办公室的背景、任务和现有资源能力

5. 大会第 56/227 号决议设立了最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室, 主要目标是确保有一个高度鲜明、效能大、效果好的后续和监测安排, 以执行关于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的各项行动纲领。大会根据秘书长的报告(A/56/645, 第 17 段)所载建议核准的该办公室的主要职能如下:

(a) 协助秘书长确保全面动员和协调联合国系统的所有部分, 以便利在国家、区域和全球各级就《支援最不发达国家行动纲领》协调一致地采取后续行动并监测执行情况;

(b) 向经济及社会理事会和大会提供协调一致的支助, 以便对执行《行动纲领》的进展加以评估和进行年度审查;

(c) 酌情支助《内陆和过境发展中国家与捐助界间过境运输合作全球框架》和《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行工作的协调一致的后续行动;

(d) 与联合国有关部分、民间社会、新闻媒体、学术界和各基金会等伙伴合作，开展有利于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的适当宣传工作；

(e) 协助动员国际社会的支持和资源以执行《支援最不发达国家行动纲领》和其他有关内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的方案和倡议；

(f) 向最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的集团协商提供适当支助。

6. 高级代表办公室分为 4 个单位，其中 3 个单位分别处理最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，并向政策制订与协调、监测和报告处处长汇报工作，而该处长向高级代表办公室主任汇报工作。第 4 个单位，即倡导和外联股，负责三个国家集团的外联和倡导活动，直接向高级代表办公室主任汇报工作，而该主任向高级代表汇报工作。该办公室目前所开展工作的详情载于 2012-2013 两年期拟议方案预算(A/66/6(Sect. 10))。工作方案包括三个次级方案：

(a) 次级方案 1：最不发达国家。主要目标是使最不发达国家能够克服自身的脆弱性，建立复原能力，以实现千年发展目标和国际商定发展目标；动员国际支助，促进这些国家的持久经济增长和可持续发展；

(b) 次级方案 2：内陆发展中国家。主要目标是确保《阿拉木图行动纲领》得到有效的执行；

(c) 次级方案 3：小岛屿发展中国家。主要目标是促进实现《关于进一步执行的毛里求斯战略》。

7. 高级代表办公室 2002-2003 两年期的初期经常预算得到核准时有 13 个临时员额，随后在下一个两年期转为正常员额。此外，关于 2004-2005 两年期，该办公室的人员编制中新设一个 D-1 职等员额(见大会第 58/270 号决议和 A/58/6(Sect. 10))。2008 年，为了更加有成效、有效率地执行与本组织发展有关活动的任务以及提高秘书处能力的相应效率，在该办公室的业务能力中增加 3 个专业员额(见大会第 63/260 号决议)。

8. 在过去几年中，对于高级代表办公室的业务能力，通过非经常经费“视需要”予以加强，以便确保该办公室根据扩大以后的任务授权及时履行职责。最近，该办公室又充实了高层次专门人才，目的是牵头开展针对最不发达国家的实质性和分析工作，以便支持实施《伊斯坦布尔行动纲领》，提高国际社会对最不发达国家面临的特殊发展挑战的认识，并把这些挑战列入全球发展合作议程的重要位置。这方面的任务包括编制关于《伊斯坦布尔行动纲领》优先领域的非经常性报告和出版物，这涉及到借助整个联合国系统的分析实力，以便可以利用该系统每个部分的比较优势，支持以协调一致的方式加以贯彻落实。任务中还包括开展协调努力，编制秘书长关于在实施《行动纲领》方面所取得进展的年度报告。

9. 2012-2013 两年期拟议方案预算第 10 款(最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)(A/66/6(Sect. 10))的金额为 730 万美元, 人员编制有 18 个员额, 其中一个员额的职等为副秘书长。产出包括: 为政府间会议提供实质性服务; 会议文件; 经常出版物和非经常出版物; 手册、概况介绍、挂图和资料袋; 特别活动和网站。需要回顾的是, 在 2012-2013 两年期, 高级代表办公室的核定方案预算资源大约占 2012-2013 两年期核定方案预算批款总额的 0.14%(见大会第 66/248 号决议)。该办公室的拟议方案预算(A/66/6(Sect. 10))指出, 该办公室预计将再收到 150 万美元预算外捐款, 以补充其经常预算资源。

10. 几年以来, 高级代表办公室的任务通过各种政府间决定得到扩大, 以确保有效、及时地实施为最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家制定的行动纲领。要求该办公室为那些弱势国家群体提供支持的数量也显著增加。

11. 在第 2004/65 号决议中, 经济及社会理事会请秘书长在提交的关于《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》)的年度执行进度报告中更注重分析, 着重效果, 其中应特别强调具体结果, 并指出在执行方面取得的进展, 可使用绩效图表予以说明。

12. 根据第 63/227、第 64/213 和第 65/171 号决议, 大会指定高级代表办公室担任第四次联合国最不发达国家问题会议的协调中心, 以便确保切实、高效、及时开展会议筹备工作, 并进一步动员和协调联合国系统各组织积极参与这次活动。

13. 在第 66/213 号决议中, 大会邀请高级代表办公室等机构积极支持最不发达国家落实《伊斯坦布尔行动纲领》并将其各项规定纳入本国政策和发展框架。大会还强调指出, 高级代表办公室应与联合国系统相关部门以及与议会、民间社会、媒体、学术界和各基金会结成伙伴, 继续为最不发达国家开展提高认识和宣传工作, 并为最不发达国家的集团协商提供适当支持。

14. 关于内陆发展中国家,《阿拉木图行动纲领》请高级代表办公室除其他外, 加强与联合国系统内各组织, 特别是与在内陆和过境发展中国家实地开展业务活动的组织进行合作和协调, 以确保依照大会第 57/270 B 号决议切实执行《行动纲领》。《行动纲领》还表示, 高级代表办公室将继续进行宣传工作, 动员国际社会了解和重点关注《行动纲领》的执行情况。

15. 在第 60/208 号决议中, 大会请联合国系统各组织继续努力制定有效的指标, 衡量在执行《阿拉木图行动纲领》方面所取得的进展。

16. 在第 66/214 号决议中, 大会决定于 2014 年举行《阿拉木图行动纲领》执行情况十年度全面审查会议, 高级代表办公室被指定为联合国全系统负责会议筹备审查进程的协调中心。

17. 关于小岛屿发展中国家，《关于进一步执行的毛里求斯战略》第 102 段请秘书长确保高级代表办公室继续根据其任务规定，为进一步执行《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》）而调集国际支助和资源。

18. 在第 57/262 号决议中，大会除其他外，吁请整个联合国系统、尤其是经济和社会事务部，以及高级代表办公室，在国际一级及时实行各种方式，以便利在 2004 年举行一次国际会议以及相关的区域和区域间筹备会议。在第 58/213 号决议中，大会吁请高级代表办公室履行任务，与联合国有关部门、各主要群体、媒体、学术界和基金会等伙伴合作，大力宣传，为国际会议取得成功并为后续落实《巴巴多斯行动纲领》十年审查的成果调动国际支助和国际资源。

19. 在第 63/213 号决议中，大会决定，经济和社会事务部、高级代表办公室和联合国系统有关机构应组织和协助国家、区域和国际各级的审查进程并给予必要支持，以筹备 2010 年的高级别审查会议；并着重指出，审查应当为国际社会提供一个机会，以评估在执行《毛里求斯执行战略》过程中所取得的进展、吸取的教训和所遇到的制约因素，并就进一步处理小岛屿发展中国家脆弱性需做哪些工作达成一致意见。

三. 高级代表办公室工作方案审查

20. 高级代表办公室的成立在政治层面给最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家所面临的问题带来了较高的能见度。该办公室还帮助在全球一级就那些相应集团各国的具体发展需要和挑战达成共识。

21. 高级代表办公室在就这类国家的相关问题进行全系统协调方面所开展的活动，有助于调动所有相关实体支持其任务下的三个行动方案。该办公室、联合国系统各组织和其他实体已经并将继续联合开展宣传、能力建设和资源调集活动。此外，联合国系统在过境运输和贸易便利化等领域开展的活动（这类活动以前一直在单独的区域和次区域倡议下开展）已经归入一个全球框架之下。

22. 高级代表办公室已经做出相当大努力，以加强联合国系统对最不发达国家和内陆发展中国家的支持的协调和一致性，具体的方法包括设立机构间协商小组机制，以及同行政首长协调会、方案问题高级别委员会、高级主管组、经济和社会事务执行委员会和联合国发展集团开展互动。

监测和提交报告

23. 对最不发达国家和内陆发展中国家行动纲领的执行进展进行监测并提交报告，是高级代表办公室的核心任务。该办公室每年为大会和经济及社会理事会编写关于最不发达国家的注重成果的分析报告，并为大会编写关于《阿拉木图行动纲领》执行情况的年度分析报告。

24. 根据经济及社会理事会第 2005/44 号决议,并为了有效地贯彻落实和监测《布鲁塞尔行动纲领》,高级代表办公室协调制定了一些实施指标。第四次联合国最不发达国家问题会议之后,高级代表办公室在其他国际组织的支持与合作下制定了一套新的指标,用于衡量实现更广泛的目标以及《伊斯坦布尔行动纲领》八个优先领域内 47 个目标和指标的的实现进度。共确定了 121 个不同的量化指标。¹

25. 在 2006 年对《布鲁塞尔行动纲领》和 2008 年对《阿拉木图行动纲领》进行中期审查过程中,高级代表办公室发起成立机构间协商小组机制,目的是监测在整个系统实施相应行动纲领的情况。关于最不发达国家以及内陆发展中国家的机构间协商小组在高级代表的领导下运转,而高级代表则主持和协调每个小组的相应届会。这些小组在行政首长协调理事会的框架外行使职能,每年都举行会议审查目前同相应行动纲领的实施有关的组织事项,并就国际社会在那方面可能需要的进一步实际步骤做出集体决定。关于第四次联合国最不发达国家问题会议的筹备工作,临时每半年举行一次会议。

26. 最不发达国家问题机构间小组第六届会议于 2011 年 12 月在日内瓦举行,出席会议的有联合国系统 30 个组织、各区域委员会和秘书处的相关办公室。在那届会议上,小组认可了一个开展《伊斯坦布尔行动纲领》所规定具体活动的详细路线图,同时标明了具体的目标日期和负责开展各项活动的实体,²并决定从 2012 年开始,每半年对《行动纲领》进行一次监测。

27. 内陆发展中国家问题机构间小组第七届会议于 2012 年 2 月在联合国总部举行。会议审查并商定了《阿拉木图行动纲领》执行情况十年度全面审查会议筹备进程的范围和参数。高级代表办公室还发挥积极作用,帮助小岛屿发展中国家问题机构间协商小组开展活动,而该小组在主管经济和社会事务部副秘书长的领导下定期开会。

支持政府间进程

28. 向政府间进程提供支持是高级代表办公室的核心职责。该办公室向大会和经济及社会理事会内就其职权范围内的事项举行的政府间谈判提供实质性支持。该办公室经常就最不发达国家和内陆发展中国家的优先关切,包括新问题和正在出现的问题,向他们提供实质性、分析和技术支持。该办公室协助他们组织年度部长级会议,以帮助他们在大会届会期间培养协调一致的立场。年度审查、中期审查以及联合国关于最不发达国家和内陆发展中国家问题的定期会议一直得到该办公室的实质性支持,包括编写概念文件、背景文件和报告。该办公室偶尔还就新挑战和正在出现的挑战以及最不发达国家和内陆发展中国家特别关切的问题,提出研究和分析文件。

¹ 见 www.unohrlls.org/en/ldc/962/。

² 见 www.unohrlls.org/en/ldc/967/。

29. 高级代表办公室为第四次联合国最不发达国家问题会议组织了 19 次会前活动。由于开展了这类努力和强有力的宣传活动，会议得到了较高的能见度。
30. 这次会议的全面成果文件(《伊斯坦布尔行动纲领》)为以后十年最不发达国家的发展战略带来了质的转变，提出了一个宏伟的总体目标，即让一半此类国家到 2020 年能够达到毕业标准。
31. 按照扩大以后的任务规定，高级代表办公室在第四次联合国最不发达国家问题会议筹备进程中加强对所有发展伙伴的推广努力，同政府间机构、联合国系统各组织和其他国际组织、议会、民间社会、私营部门、基金会和学术界进行了有效接触。
32. 就内陆发展中国家而言，高级代表办公室在组织 2003 年在阿拉木图举行的内陆和过境发展中国家与捐助国及国际金融和发展机构过境运输合作问题国际部长级会议过程中担任协调中心。高级代表被指定为会议秘书长，这使国际社会首次获得一个独特的聚集国际团结和伙伴关系的机会，以协助内陆发展中国家有效参与国际贸易体系，方法包括建立过境体系。
33. 为了加强内陆发展中国家的分析和谈判能力，高级代表办公室与法律事务厅合作，拟订了一份关于成立智囊团的多边协议，该协议得到了 2010 年 9 月在纽约举行的内陆发展中国家部长级会议的赞同。该协议目前在联合国开放供那些国家批准。
34. 内陆发展中国家已经取得的最大成果是国际社会更广泛地认识到这群国家的特殊需要，以及发展伙伴在运输基础设施开发和贸易便利化，以及援助、债务减免和市场准入等方面更强有力的参与。多边和发展机构及区域组织更加关注建立高效的运输体系并为之划拨了更多资源。在减少进出口程序所需时间、简化和统一海关程序、提高基础设施发展水平及区域合作和一体化水平等方面也取得了进展。尽管已取得一些进展，但在社会经济和基础设施发展以及平稳的贸易便利化等方面仍存在巨大挑战，详情请见秘书长关于《阿拉木图行动纲领》执行情况的报告(A/67/210)。
35. 高级代表办公室支持有关小岛屿发展中国家的政府间进程。作为这种支持的一部分，该办公室在 2005 年 1 月在路易港举行的审查小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领执行情况国际会议的筹备过程中和会议期间均发挥了举足轻重的作用，这包括时任高级代表被指定担任会议的秘书长。
36. 高级代表办公室推动驻太平洋区域小岛屿发展中国家的联合国国家工作队同那些国家的常驻联合国代表团开展更密切的合作，通过视频会议和其它电信手段协助他们进行协商。该办公室还一直努力帮助加勒比区域的小岛屿发展中国家同各国常驻联合国的代表团进行这类协商。

37. 在过去几年里，高级代表办公室对处于特殊情况的国家群体在联合国总部所开展协商的支持，在数量上和复杂程度上都大幅度增加。每一个处于特殊情况的国家群体现在每月都举行一次或两次此类会议。

宣传和外联

38. 2001 年以来，高级代表办公室已经开始实施一个全球性的宣传活动，以突出表明最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临的挑战。宣传活动总战略通过宣传和外联股实施，利用各种通讯工具向有关利益攸关者传播信息。为了确保及时分发有关三个脆弱国家群体的信息，一个综合性网站(www.un.org/ohrlls)自该办公室成立以来一直在运作。

39. 为了进一步加强外联任务的实施，高级代表办公室定期制作和分发一系列有关三个国家群体的印刷材料。印刷材料包括高级代表发布的新闻稿、宣传册、载有现有最新统计资料的概况介绍以及宣传册。为了向这些国家通报办公室正在开展的工作，办公室用英语和法语制作了一份通讯/杂志季刊。

40. 宣传和外联股时不时地与新闻部密切合作，向北美、欧洲和非洲的牵头发展类报纸提供文章、评论和特稿。在第四次联合国最不发达国家问题会议的筹备过程中和会议期间，宣传和外联股与联合国传播集团密切合作发起了一个全球活动，以提高会议的可见度以及对最不发达国家利害攸关的问题。针对这次会议采取的策略包括对民间社会和全球性的媒体公司进行广泛的外联。

动员国际社会为实施行动纲领提供支持和资源

41. 为最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家提供的资源数量一直呈积极的发展趋势。给最不发达国家的官方发展援助付款净额在过去十年中显著增加，从 2001 年的大约 130 亿美元增加至 2010 年的 440 亿美元。在贸易领域，最不发达国家一直在享受优惠的市场准入及特殊和差别待遇。国际社会对内陆发展中国家的支持也已增加，官方发展援助从 2003 年的 120 亿美元增加至 2010 年的 250 亿美元。他们在贸易便利化和贸易援助领域也受到了更多关注。对小岛屿发展中国家的全球关注和支持在过去几年也有增加。高级代表办公室在秘书长的年度报告和其它定期文件中一直在报告对最不发达国家和内陆发展中国家的全球支持的状况。

42. 除了调动国际社会的支持和资源以外，高级代表办公室还筹集预算外资金，用于开展与贯彻落实、监测和协调最不发达国家和内陆发展中国家行动纲领的实施有关的活动。在这方面，已经在该办公室内为最不发达国家成立了一个信托基金，以帮助有效完成各项任务。该信托基金用于在全球开展相关的活动和宣传活动，以支持《伊斯坦布尔行动纲领》，并在此过程中同私营部门、民间社会、议会和各基金会进行有效接触。该信托基金还用于帮助最不发达国家的国家协调中心参加经济及社会理事会召开的《伊斯坦布尔行动纲领》实施情况年度审查会议

以及该办公室举办的研讨会和讲习班。另外还成立一个信托基金，以支持实施《阿拉木图行动纲领》。高级代表办公室支持最不发达国家和内陆发展中国家的代表参加相应行动纲领的中期审查会议，以及最不发达国家的代表参加经社理事会的实质性会议。出于这些目的，该办公室在 2002–2011 年期间为最不发达国家调集了 1 240 万美元，在 2004–2011 年期间为内陆发展中国家调集了大约 150 万美元。

对高级代表办公室方案执行情况的政府间评估

43. 本组织 2004–2005、2006–2007、2008–2009 和 2010–2011 四个两年期的方案执行情况报告³显示，就该办公室交付产出和成果的情况而言，方案执行比例很高。下表列示这四个时期该办公室的方案交付情况。

	2004–2005	2006–2007	2008–2009	2010–2011
交付产出的数目	137	135	115	174
立法规定产出的执行比例(%)	80	83	89	100
秘书处规定和增加产出的执行比例(%)	88	88	90	100
所有已执行产出同初期规划产出的比率(%)	146	151	117	110

44. 这些报告着重强调了该办公室的方案执行成果，指出所有三个处于特殊情况的国家群体的可见度提高，国际社会更加了解和关注他们的特殊需要和关切。报告还表明，联合国系统各组织和其他有关国际组织加大了宣传力度，并加强协调，向处于特殊情况的国家输送发展援助，确保在国家、区域和全球三级统筹贯彻落实行动纲领并监测其实施情况。

45. 方案和协调委员会在第四十六届、第四十八届和第五十届会议上审查 2004–2005、2006–2007 和 2008–2009 等两年期的方案执行情况报告时指出，那些报告除其他外，全面述及了本组织战略框架方案 8(最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)下规划活动的执行情况。在关于那些会议的报告(A/61/16、A/63/16 和 A/65/16)中，委员会建议大会核准两年期拟议方案计划方案 8(最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)的方案说明。大会在第 61/235、第 63/247 和第 65/244 号决议中赞同委员会在这方面提出的结论和建议。

46. 根据大会第 61/235 号决议的规定，内部监督事务厅对高级代表办公室进行了一次评价。内部监督事务厅在其提交委员会第四十九届会议的报告(E/C. 51/2009/2)中得出结论认为，高级代表办公室帮助人们更加了解最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特别发展需求，从而使相应行动纲领的可见度提高。评价报告除其他外同时指出，秘书处相应办公室之间需要更好

³ A/61/64、A/63/70、A/65/70 和 A/67/77。

地协调方案交付工作。方案和协调委员会同意内部监督事务厅关于需要增强协调和增效作用以避免有关处室之间的重叠的结论。大会第 64/229 号决议赞同委员会的结论和建议。

四. 审查联合国系统支持最不发达国家的情况

47. 高级代表办公室自成立以来，为动员联合国系统支持最不发达国家已经做出了协调一致的努力。通过开展精心设计、重点突出的强有力的活动，联合国各机构制定了一些具体方案，专门处理这些国家的问题。

48. 《伊斯坦布尔行动纲领》在第 153 段中，邀请联合国各基金和方案以及其它多边组织，包括布雷顿森林机构和国际金融机构的理事机构酌情并按照各自任务，为执行《行动纲领》作出贡献并将此纳入各自的工作方案，同时借鉴《布鲁塞尔行动纲领》中的类似规定。邀请这些组织全面参与国家、次区域、区域和全球各级的《伊斯坦布尔行动纲领》审查。

49. 高级代表办公室就联合国系统各组织所开展活动进行的调查(见上文第 4 段)显示，参与实施《行动纲领》的程度很高，一些组织制定了针对最不发达国家的具体方案，并适当参加同秘书处其它办公室和联合国系统组织联合开展的方案。联合国系统大多数组织制定有专门用于最不发达国家的专门基金和方案。第 10 款(最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)项下的核定方案预算资源已经从 2002-2003 两年期的 310 万美元(见 A/58/6(Sect. 10))，增加到 2012-2013 两年期的 730 万美元(见大会第 66/248 号决议，A 节)。

50. 联合国资本发展基金的任务是促进最不发达国家的经济发展。该基金提供支持的方式是资本赠款和贷款，以及确保穷人和小企业能够获得金融服务。2011 年，该基金在最不发达国家启动了 55 个联合国方案，其中 26 个在内陆发展中国家，6 个在小岛屿发展中国家。此外，该基金还在运作针对这些国家的 8 个区域方案和 2 个全球方案。

51. 发展政策委员会对最不发达国家名单进行了三年一度的审查，在此基础上向经济及社会理事会提出建议，以确定应该列入名单和那些有资格从名单中毕业的国家。委员会还监测正在毕业和已毕业国家的发展进步，将监测结果列入提交经社理事会的年度报告。委员会秘书处已经推出一个信息门户，⁴ 目的是帮助人们查阅针对最不发达国家的现有国际支持措施的相关信息。

52. 联合国贸易与发展会议的一个司在下列三个支柱背景下专门处理最不发达国家的发展挑战：(a) 通过贸易和发展理事会进行的政府间审议和建立共识；(b)

⁴ <http://webapps01.un.org/ldcportal/web/guest/home>。

关于新出现的关键发展问题的研究和分析；以及(c) 为满足包括最不发达国家在内的会员国所表达的需要而提供的技术援助。

53. 非洲经济委员会的经济发展与非洲发展新伙伴关系司具体负责根据《伊斯坦布尔行动纲领》促进经济增长和社会发展，其特别重点是最不发达国家。2009年，该司成立了千年发展目标/最不发达国家科，以满足最不发达国家的特殊需要。2011年，该科开发了一个在线监测工具，以跟踪最不发达国家执行有关行动纲领的进展情况。

54. 亚洲及太平洋经济社会委员会宏观经济政策和发展司的特需国家科致力于支持提高亚太区域最不发达国家的能力。该科还就相关问题提出最先进的分析意见，并在国家和区域两级开展宣传工作。2011年12月，亚太经社会通过了关于实施《伊斯坦布尔行动纲领》的区域路线图。

55. 联合国系统许多其他组织特别关注最不发达国家的发展需要，为这些国家量身定制技术合作方案，或者将其一部分预算用于这些国家。例如，联合国开发计划署(开发署)2004-2007年期间核心预算的资源分配修订目标规定，60%至62%的预算应该分配给最不发达国家。世界粮食计划署(粮食署)业务预算的大约70%(这一金额在2010年达到26亿美元)用于最不发达国家。联合国人口基金(人口基金)在2011年将其资源的49.3%分配给这些国家。联合国儿童基金会(儿童基金会)2011年为最不发达国家提供的方案援助总金额大约为29亿美元。根据儿童基金会执行局2008年的决定，至少60%的核心资源将用于最不发达国家。《最不发达国家类手册：列入、毕业和特别支持措施》中提到的另一个这方面例子，是联合国发展账户2008-2011年期间的“亚洲和非洲最不发达国家的能力建设促进毕业战略”项目。

56. 《提供与贸易相关的技术援助，其中包括人力和机构能力建设，以支持最不发达国家开展贸易和贸易相关活动综合框架》是支持最不发达国家的一项重要举措。多个捐助者方案支持这些国家成为全球贸易体系中更加活跃的成员。该方案涉及六个多边机构：开发署、贸发会议、世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织(世贸组织)和国际贸易中心。该《综合框架》于2007年被《向最不发达国家提供与贸易有关的技术援助强化综合框架》取代。

57. 由全球环境基金运作的最不发达国家基金一直支持制定和实施国家适应行动纲领。截至2011年12月，该基金已经批准2.17亿美元用于相关项目，并在联合融资中调集了超过9.19亿美元。该基金已经使48个最不发达国家能够利用为拟订本国的适应行动纲领而划拨的资源。

58. 世界贸易组织为处理最不发达国家问题设置了专门机构。该组织的最不发达国家问题小组委员会除其他外处理与市场准入有关的问题、与贸易有关的技术援助、能力建设举措；将《伊斯坦布尔行动纲领》中与贸易有关的内容纳入其工作；

最不发达国家参加多边贸易体系；最不发达国家加入世贸组织；以及贯彻落实世界贸易组织部长级会议的决定/声明。

59. 尽管世界银行不使用联合国的最不发达国家类别，但几乎所有这些国家都有资格获得国际发展协会的援助。在涉及 2009-2011 年期间的第十五次充资会议上，该协会为最不发达国家提供了约 200 亿美元，占该协会承诺总额的将近一半。

60. 世界知识产权组织(知识产权组织)有一个特殊的组织方案和任务，即协助最不发达国家的政府落实政策，使他们能够以对他们最有利的方式利用知识产权制度。

61. 在联合国系统一级，行政首长协调会在 2011 年第一届常会上就第四次联合国最不发达国家问题会议发表了一份声明(见 CEB/2011/1, 附件)。行政首长协调会在该声明中表示，联合国系统各组织承诺支持最不发达国家的生产能力建设。方案问题高级别委员会于 2011 年 9 月 15 日和 16 日在纽约举行第二十二届会议，委员会在会上发表一份声明，表明其成员组织承诺以协调一致和协同的方式实施《伊斯坦布尔行动纲领》(见 CEB/2011/6, 附件)。委员会还表示，其成员组织承诺将行动纲领纳入联合国系统的工作方案，并在国家、国家以下一级、区域和全球各级充分参与对行动纲领的审查。

62. 高级代表办公室进行的调查突出表明了联合国系统各组织在建立和实施联合发展支持方案方面的做法和承诺。开发署、人口基金、儿童基金会、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)和世界粮食计划署(粮食署)等机构的执行局于 2012 年 1 月举行会议，讨论并商定为实施《伊斯坦布尔行动纲领》做出协作性贡献。他们在这方面确定了四项联合专题任务，⁵ 证实他们将全面承诺实施《行动纲领》，并商定把实施《行动纲领》的结果纳入他们的新战略计划和年度工作方案。

63. 与此类似，一些联合国实体已作出决定，将《伊斯坦布尔行动纲领》主流化，并将其规定纳入他们的工作方案。这些机构包括：国际原子能机构(原子能机构)、国际电信联盟(国际电联)、联合国资本发展基金、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国开发计划署(开发署)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国气候变化框架公约、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界粮食计划署(粮食署)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界

⁵ 这四项专题任务是：(a) 建设各国有效提供基本服务的能力；(b) 将《伊斯坦布尔行动纲领》纳入国家计划和方案的主流；(c) 帮助青年人发展；和(d) 加强应对能力，包括应对气候变化的能力。

气象组织(气象组织)。其他组织将把这个问题列入其理事机构的下一次会议议程。

64. 联合国系统的支持以及其他因素，都促使最不发达国家的发展逐步改善。他们作为一个群体，过去十年中的增长加速尤为强劲，出口总量几乎增加一倍，普及小学教育和入学方面的性别平等取得了快速进步。最不发达国家在调动国内资源以确保国家发展优先事项所需资金的可持续性方面也已取得进展。南南发展合作的扩大程度已经超出《布鲁塞尔行动纲领》提出的期望。不过，重大的挑战依然存在。最不发达国家在充分实现经济、社会和环境发展、消除贫困、创造就业机会、结构转型以及脱离最不发达国家地位等方面仍然有很长的路要走。

需要应对的挑战

65. 在全系统一级，机构间协商小组作为非正式机制，用于进行讨论和采取协作行动，促进实施相应的行动纲领。这些小组由于没有实现体制化并且没有结构化的问责和报告机制，他们动员联合国系统实施各个行动纲领的潜力无法全面实现。在区域一级，虽然亚太经社会和非洲经委会已开展自己的计划来支持实施《伊斯坦布尔行动纲领》，但所有联合国机构和区域组织要充分参与，在这方面协助最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，仍有发展的空间。在国家一级，尽管已做出努力，通过“一体行动”试点举措使联合国系统更加连贯一致、有效和高效，但由于只有8个国家志愿成为“一体行动”的试点国，这一进程依然很有限。其中3个国家是最不发达国家，1个刚刚从名单中毕业。⁶ 另外还有21个“自我启动”国家采用“一体行动”的办法，其中8个是最不发达国家。⁷

66. 高级代表办公室进行的调查突出表明，一些组织没有明确的关于最不发达国家的立法任务，没有给予处于特殊情况的国家特殊待遇，也没有实施关于这些国家的量身定制的方案。在组织方面，并非所有组织都已在各自组织结构内建立明确的协调中心或组织单位，以监测机构一级执行各行动纲领的情况。还迫切需要简化及标准化联合国系统各组织交付发展援助情况的报告程序，以确保可以获得可比的信息。

五. 高级代表办公室扩大以后的任务以及需要加强其能力和成效

67. 《伊斯坦布尔行动纲领》阐述了最不发达国家的各种伙伴关系，其中包括与捐助国、南南合作框架内的发展中国家、各国议会、民间社会、私营部门和联合国系统的伙伴关系。高级代表在协助秘书长有效地贯彻落实各行动纲领方面承担主要职责，需要大力推行在所有利益攸关方的参与下，以协调一致的方式实施《伊

⁶ 阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南。

⁷ 不丹、科摩罗、埃塞俄比亚、基里巴斯、莱索托、马拉维、马里和萨摩亚。

斯坦布尔行动纲领》和《阿拉木图行动纲领》，以确保这些行动纲领在国家、区域和全球三级得到全面、有效、及时的实施。高级代表办公室还需要继续为实施《关于进一步执行的毛里求斯战略》提供适当支持。

68. 在第 66/213 号决议中，大会着重指出在联合国所有主要会议和进程中必须特别关注最不发达国家的问题和关切。最不发达国家集团定期开会讨论发展及相关领域的一些重要问题，包括新的和正在出现的问题。《伊斯坦布尔行动纲领》重申向最不发达国家的集团协商提供适当支持是一项任务。高级代表办公室可牵头拟订实质性文件，突出显示这些国家在大会和经济及社会理事会正在审议的重要问题上所面临的优先事项、挑战和机遇。

69. 在向最不发达国家和内陆发展中国家的集团协商提供实质性支持，以及对相关工作队和工作组的活动进行实质性协调方面，越来越多地要求高级代表办公室就具体议题拟订实质性文件，这需要就正在审议的问题进行更高层次的研究。这些具体责任要求在该办公室内维持有限的研究能力，以确保及时向这些集团和其他协调机制提供实质性支持。

70. 还应当指出，根据第 66/213 号决议，高级代表办公室已经向进一步研究和加强将从最不发达国家类别毕业的国家的平稳过渡进程特设工作组提供组织和实质性支持。在其报告(A/67/92)中，工作组提议该办公室应在协调联合国对将毕业和已毕业国家的支持、倡导更全面的支持方面发挥更积极的作用，并认识到该办公室在就平稳过渡问题协调联合国系统和其他合作伙伴方面发挥了牵头作用。

71. 为了有效地贯彻落实和监测《伊斯坦布尔行动纲领》的实施情况，有必要根据商定目标和指标制定量化指标，并建立和维护一个用于这些目的的数据库。

72. 在审议获取新技术以及建设国内能力和知识基础的重要性方面，大会第 66/213 号决议请秘书长采取必要步骤，至迟于 2013 年底开展差距和能力联合分析，以便在现有国际举措基础上，建立一个专门服务最不发达国家的技术数据库和科技创新支持机制。高级代表办公室努力落实上述任务，成立了一个机构间工作队，以利用联合国系统现有的专门知识。该办公室需要加强能力，以支持工作队的活动。

73. 根据大会第 66/213 号决议第 2 段授予高级代表办公室的其它责任包括，该办公室需要同其发展合作伙伴和联合国系统相关组织协作，帮助最不发达国家设想并拟订其发展框架，以便促进实施《伊斯坦布尔行动纲领》。这需要组织研讨会和专家会议等适当的论坛，帮助把该《行动纲领》的规定纳入最不发达国家的国家政策。

74. 在编写本报告过程中同会员国进行的磋商还突出表明，高级代表办公室需要加紧努力，帮助最不发达国家和内陆发展中国家实现相应行动纲领确定的目标，

特别要查明这些国家集团面临的挑战，并提出适当的补救措施来应对这些挑战。一些代表提议，该办公室应该做出更大努力，以动员国际社会实施《关于进一步执行的毛里求斯战略》。

75. 高级代表办公室已经认定，要按照相关路线图的阐述内容，实施《伊斯坦布尔行动纲领》规定的工作方案，需要在 2012-2013 两年期交付 205 项最后产出。这意味着，同 2010-2011 两年期已经交付的产出量相比，将要交付的产出量将增加大约 10%，大大高于前几个两年期的数量。

76. 根据前面几段述及的扩大以后的新任务，需要加强高级代表办公室，特别是在促进、实施和监测《伊斯坦布尔行动纲领》并就之提出报告等领域内。这些任务还强调增强民间社会和私营部门等非政府利益攸关方的作用。《伊斯坦布尔行动纲领》优先领域的范围扩大以及目标和指标数目的增加，要求在这些其他领域开展活动，而这也需要增加机构间的合作和宣传。

77. 在第六十六届会议上，大会恢复了 2010-2011 两年期第 10 款(最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)项下的非经常经费，以便支持 2012-2013 两年期第四次联合国最不发达国家问题会议的筹备工作，同时认识到不断需要落实此次会议的后续活动和其他发展活动。新确定的经常经费足以为一般临时人员项下的 3 个专业职位(1 个 P-4 和 2 个 P-3 职位)和 2012-2013 两年期剩余期间的其他业务所需经费供资。一般临时人员项下的资源经费使高级代表办公室能够灵活确定并优化使用核定资源，以满足初步贯彻落实会议成果方面不断变化的需求。资源主要用于支付额外所需费用，以支持该办公室在这方面履行扩大以后的新任务。就 2014-2015 两年期而言，将根据该两年期的整体拟议方案预算对所需费用进行审查。

六. 结论和建议

78. 尽管已经取得一些进展，但联合国系统各组织和其他国际组织向最不发达国家所提供支持的协调和连贯性需要进一步加强。联合国发展系统和布雷顿森林机构应完全按照受援国政府的优先事项，进一步加强合作、协作和协调努力，包括增强各战略框架、工具、方式和伙伴关系安排的统一和一致性。“一体行动”倡议以切合实际的方式表明，在联合国系统的业务活动中如何才能加强国家自主权和领导力，以及联合国系统如何才能更好地交付造福所有人的成果。

79. 为了确保国际社会更广泛地了解最不发达国家的需求，联合国系统各组织和其他有关国际组织应采取必要措施，在制定本组织的立法任务时应特别优先地考虑最不发达国家。尚未这样做的组织应做出明确的立法决定，将《伊斯坦布尔行动纲领》充分纳入他们的业务授权。

80. 虽然联合国发展系统向最不发达国家提供了重要支持，但第四次联合国最不发达国家问题会议确认，鉴于这些国家一直面临的挑战的程度，应加强国际支持措施。因此，联合国系统应以及时、长远、可预测和灵活的方式，增加对最不发达国家的实质性和技术援助。联合国系统也应发挥积极的促进作用，在这些国家没有代表参加的论坛上发出他们的声音。

81. 为了确保在机构一级对各行动纲领的实施情况进行一致的协调和监测，尚未这样做的联合国系统组织应该在其秘书处结构内设立具体的协调中心或组织单位。

82. 关于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的机构间协商小组机制已经证明能够高效调动联合国系统各组织实施各项行动纲领。这些小组应该在方案问题高级别委员会的框架内实现体制化，成为常设机构间机制，负责在整个系统协调和监测实施各项行动纲领。各协商小组应该尽快敲定各自的职权范围，供委员会批准。此外，各小组应该就整个联合国系统实施各项行动纲领的进展情况，定期向委员会提出报告。

83. 秘书长在 2012 年 6 月启动的综合执行框架(可在网站 <http://iif.un.org> 上查阅)是一个门户网站，可以通过综合、统一和全面的方式记录《伊斯坦布尔行动纲领》每个发展伙伴在千年发展目标的总框架内履行承诺的情况，这些伙伴包括发达国家、南南合作框架内的发展中国家、联合国系统、其他国际组织、非政府组织、私营部门和民间社会。不过，实现这一目标将需要联合国系统作出协调一致的努力，根据综合执行框架的参数重新组织已经报告的数据。

84. 高级代表办公室自成立以来，其职责的范围和复杂性已大大增加。除了最初的任务以外，向最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家提供实质性和技术支持的需求已经增加，目前是该办公室的一项规定活动。向集团磋商进程提供的实质性和技术支持同以前几个期间相比也已大幅度扩大。

85. 关于筹集预算外资源的问题，行政和预算问题咨询委员会已经要求在 2012-2013 年期间拟议方案预算中列入关于该办公室新捐助者战略的详细说明(见 A/64/7, 第四. 24 段)。不过，由于通过《伊斯坦布尔行动纲领》和机构间协商小组机制内商定路线图(这是捐助者战略的基础)，同 2012-2013 两年期拟议方案预算最后提交期限之间的时间有限，2012-2013 年期间拟议预算中没有列入新的捐助者战略。正如政府间会议记录所解释的，新的捐助者战略将予以审定，其中体现第四次联合国最不发达国家问题会议的成果和建议(见 A/66/6 (Sect. 10), 表 10. 13)。在撰写本报告时，捐助者战略仍在制定之中，高级代表办公室将把这一战略作为指导方针，据此筹集预算外资源，以补充经常预算中用于资助其活动的资源。

86. 根据大会第 66/213 号决议第 2 段的规定，高级代表办公室将同其他组织实体合作，帮助最不发达国家把《伊斯坦布尔行动纲领》纳入这些国家的政策和方案的主流。不过应该指出，正如上文第三节已经详细述及的，这类活动将需要大幅度增加本组织和其他行动者的责任，在全球、区域和国家三级组织和举办讲习班、研讨会和其他活动。还应该指出，这类活动传统上主要由预算外捐款供资，并且鉴于此类活动预期将增加，目前可动用的资金可能证明是不够的。

87. 如果最不发达国家信托基金和内陆发展中国家信托基金没有足够的资源，该办公室将无法完成最初和后来得到扩大的任务。因此，敦促会员国鼓励各捐助国以及能够这样做的其他国家大幅度增加预算外捐助，以便有效地贯彻落实《伊斯坦布尔行动纲领》和《阿拉木图行动纲领》。