



大会

Distr.: General
30 May 2012
Chinese
Original: English

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

2012 年 1 月 16 日至 6 月 6 日，纽约

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报告草稿

一. 引言

1. 大会第 66/213 号决议邀请大会主席根据《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》）设立一个特设工作组，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，并向大会第六十七届会议提出报告和具体建议。
2. 由于刚毕业国家和将毕业国家都表示，它们感到关切的是，现有的平稳过渡进程实际上没有能够很好运作，而且对于国际社会应如何处理与将毕业国家发展合作的问题仍有相当大的不确定性，特设工作组认为，需要鼓励会员国之间交流关于平稳过渡进程的资料和看法。
3. 大会第 66/553 号决定通过了该工作组的工作范围，并重申这些令人关切的问题。工作范围确定了工作组的总体目标是加强平稳过渡进程，并促进将毕业国家或已毕业国家及其发展伙伴之间达成尽可能最广泛的共识，以便进一步向最不发达国家保证，它们将不会在发展中落后。该工作范围还要求工作组编写关于改善平稳过渡进程的建议，供大会第六十七届会议提交关于该问题的新决议。
4. 本报告及其所载的建议是根据大会第 66/213 号决议和第 66/553 号决定提交的。



5. 2012年1月3日，在大会第六十六届会议期间，大会主席任命比利时常驻联合国代表扬·格罗斯和马拉维常驻联合国代表布赖恩·鲍勒担任工作组共同主席。

6. 工作组在第四次联合国最不发达国家问题会议之后成立，该会议是于2011年5月9日至13日在伊斯坦布尔举行，通过了《伊斯坦布尔宣言》和《伊斯坦布尔行动纲领》(A/CONF.219/3/Rev.1)。《行动纲领》的总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，并能从最不发达国家类别毕业。具体来说，《行动纲领》制定了使一半的最不发达国家到2020年达到毕业标准这一宏伟目标。《行动纲领》是第一个包含有一章讨论毕业和平稳过渡问题的支援最不发达国家的全球行动纲领，并认识到，如果要实现上述总目标，必须在这方面做出更多努力。

7. 《行动纲领》在大会第59/209号决议的基础上指出，需根据平稳过渡战略分阶段削减与最不发达国家地位有关的措施和优惠，同时考虑到每个国家的具体发展情况。《行动纲领》进一步指出，将毕业国家须在其发展和贸易伙伴的支持下，在制订平稳过渡战略方面发挥主导作用。发展和贸易伙伴，包括联合国系统，应继续支持实施过渡战略，避免突然削减金融和技术援助，还应考虑在双边基础上向已毕业国家提供贸易优惠。

8. 本报告总结了工作组的审议情况，并概述会员国提出的关键问题和建议，供进一步审议。

二. 会议安排

A. 会议开幕和会期

9. 工作组从2012年1月16日至6月6日在联合国总部举行会议。

B. 认可共同主席

10. 在2012年1月16日第1次会议上，工作组认可大会主席任命比利时常驻联合国代表扬·格罗斯和马拉维常驻联合国代表布赖恩·鲍勒担任工作组共同主席。

C. 通过议程和工作安排

11. 在第1次会议上，工作组通过了A/AC.279/2012/L.1号文件所载工作组的临时议程。该议程如下：

1. 会议开幕。

2. 认可共同主席。
3. 通过议程和其他组织事项，包括工作方案。
4. 一般性交换意见。
5. 审议各项具体建议。
6. 通过提交给大会第六十七届会议的报告。
7. 其他事项。

12. 在同次会议上，工作组核准了拟议的工作安排，工作安排载于一份只有英文的非正式文件。

D. 文件

13. 工作组收到的文件清单可查阅：<http://www.unohrrls.org/en/ldc/916/>。工作组特别受益于发展政策委员会编写的第 14 号(2012 年 2 月)背景文件：加强从最不发达国家类别的平稳过渡(见网站)。

三. 非正式会议记录

A. 非正式会议概述

14. 2012 年 2 月 16 日举行了第一次非正式会议。会议评估了当前与专门针对最不发达国家的国际支助措施和现有的平稳过渡措施有关的情况。工作组获益于博茨瓦纳常驻联合国代表查尔斯·恩图瓦哈和佛得角常驻联合国代表团特命全权公使埃德娜·菲洛梅娜·阿尔维斯·巴雷托的演讲。世界贸易组织发展司最不发达国家股股长 Annet Blank，联合国秘书处经济和社会事务部发展政策与分析司司长 Rob Vos，以及联合国贸易和发展会议(贸发会议)非洲、最不发达国家和特别方案司司长 Taffere Tesfachew 做了专题发言。另外，还就能制定哪些办法来处理平稳过渡措施方面的差距和关切问题交换了意见。

15. 2012 年 3 月 16 日举行了第二次非正式会议。工作组听取了发展政策委员会关于加强平稳过渡进程情况的简报。发展政策委员会的两位成员作了发言，他们是发展政策委员会副主席兼非洲开发银行候补执行董事 Mulu Ketsela，以及马德里孔普卢顿大学应用经济学教授 José Antonio Alonso。他们介绍了发展政策委员会对现有的平稳过渡规定所作评估的主要结论，并就如何进一步加强和更好地监测这些规定提出建议。尼泊尔常驻联合国代表兼最不发达国家集团主席 Gyan Chandra Acharya 和欧盟代表团顾问 Americo Beviglia Zampetti 作为讨论会的参与者也在会上发言。

16. 2012 年 3 月 26 日举行了第三次非正式会议。会议讨论了为将毕业国家和已毕业国家编制和实施过渡战略的问题。工作组听取了奥弗涅大学国际发展问题研究基金会教授兼发展政策委员会原成员 Patrick Guillaumont 的主题发言，并听取了土耳其常驻联合国代表埃尔图鲁尔·阿帕坎，以及马尔代夫常驻联合国代表团一等秘书杰弗里·萨利姆·瓦希德的发言。另外，还就如何在该进程中进一步支助各国的可行办法交换了意见。

17. 2012 年 5 月 8 日举行了第四次非正式会议。会议讨论了联合国系统应如何为改善平稳过渡进程提供支助的问题。萨摩亚常驻联合国代表阿里·伊奥埃加·费图里·埃利萨伊亚介绍了萨摩亚作为将毕业国家的经验。之后，会议听取了联合国开发计划署非洲区域局高级顾问 Siphosami Malunga 关于联合国系统在促进该进程中的作用的发言；贸发会议非洲、最不发达国家和特别方案司司长 Pierre Encontre、国际开发协会资源调动部业务股主管 Ivar Andersen 和世界银行发展经济学研究小组首席经济学家 John S. Wilson 的发言。会议还就共同主席提出的可能建议交换了意见。

B. 审议摘要

1. 专门针对最不发达国家的支助措施和毕业的影响

18. 作为研究平稳过渡措施的起点，工作组评估了包括双边捐助者和多边组织在内的发展伙伴为最不发达国家采取的各种特殊的支助措施，尤其包括官方发展援助、与贸易有关的措施和技术支助。大家一致认为，工作组需要深入了解现有的支助措施，以及撤销这些措施之后对毕业的影响，才能就过渡期间延长这些措施提出建议。

19. 关于官方发展援助，工作组强调，发展援助委员会 23 个捐助者中只有 10 个已达到将 0.15% 国民总收入作为向最不发达国家提供的官方发展援助的目标，使得实现 2010 年所作的 200 亿美元至 400 亿美元之间的承诺出现绝对的差距。工作组还忆及，世界银行、国际货币基金组织和区域开发银行不是具体针对最不发达国家的机构，而联合国一些机构才有具体针对最不发达国家的措施。总的来说，最不发达国家从多边捐助者获得比双边捐助者更多的援助。在大多数情况下，最不发达国家地位与官方发展援助拨款本身没有直接关系，但最不发达国家的特点（低收入和缺乏人力资产等）则得到考虑，例如，官方发展援助拨款更多给予较穷的最不发达国家以及那些人力资产指数低的最不发达国家，但拨款不是基于经济脆弱性指数。

20. 工作组提请注意经济和社会事务部关于最不发达国家的资料门户，¹ 该门户提供了一个综合平台，包含所有关于专门为最不发达国家类别采取的国际支助措施的资料。

21. 关于毕业的影响问题，工作组强调与最不发达国家二者必择一的地位性质有关的问题，并与发展进程的连续性质进行比较。工作组提到不正当奖励措施的风险，因为最不发达国家二者必择一的地位性质可能妨碍将毕业国家的进展，导致出现突然变化，因此引起令人关切的问题。至于毕业对官方发展援助的具体影响，存在不确定性。然而，因为官方发展援助拨款不是与最不发达国家地位密切相关，估计具体影响甚微。

22. 工作组解释说，已毕业国家仍然可以获得非专门针对最不发达国家的资金来源。例如，工作组审议了获得国际开发协会资金的来源问题。国际开发协会资金分配给受援国的办法，是通过一个考虑到相对贫困的公式的计算结果。国际开发协会还支助 13 个小岛屿经济体，这些国家的人均收入高于有资格获得国际开发协会资源的 1 175 美元业务界限。连续两年超过界限的国家被认为应当从国际开发协会毕业，但也仔细评估脆弱性和获得其他资金来源的可能性，以避免已毕业国家倒退的情况。

23. 在关于专门针对最不发达国家的支助措施和平稳过渡措施的互动辩论中，一些会员国强调指出，正如《行动纲领》所强调，最不发达国家毕业仍是首要目标。然而，它们也强调，需要加强对国家过渡战略的支助，应减少对未来待遇的不确定性。因此，它们认为，按照具体情况深入评估毕业对诸如结构性挑战、脆弱性、贸易和技术等方面的影响，同时需要加强最不发达国家政府的统计能力作为有意义评估的先决条件，对制定国家过渡战略十分重要。

24. 会员国还提到，对于最不发达国家和已毕业国家来说，参与国际论坛对于能听到它们的意见是必不可少的。因此，需要支助它们的旅费和参与。另外，有会员国强调指出，需要不断建设将毕业的小岛屿发展中国家的能力，因为它们的经济基础有限，而且特别容易遭受气候变化的影响。

25. 有会员国澄清，如《行动纲领》商定，实施专门针对最不发达国家的支助措施，是改善平稳过渡进程的先决条件。提供准确和及时的资料，包括双边和多边捐助者定期提供它们对最不发达国家采取的具体支助措施，将有助于减少关于毕业问题的不确定性。

2. 平稳过渡措施

26. 工作组审查了目前国际上对平稳过渡进程的支助措施。大会第 59/209 号决议敦促发展伙伴支助过渡战略的执行，并避免将毕业国家所获援助骤然减少。该

¹ 参看 <http://webapps01.un.org/ldcportal/web/guest/home>。

决议邀请发展和贸易伙伴向已毕业国家提供此前因其最不发达国家地位而向其提供的贸易优惠，或逐步削减这些优惠。该决议邀请世界贸易组织(世贸组织)成员考虑，在适合将毕业国家发展情况的时间内，向将毕业国家提供最不发达国家享有的特殊和差别待遇和豁免。工作组得益于几位专家所作的关于毕业及其影响，以及如何通过平稳过渡措施建立奖励办法的报告。

27. 目前为所有已毕业国家采取的平稳过渡措施分为三大类：(a) 双边倡议，例如欧洲联盟根据其“除武器之外一切产品”倡议给予免关税免配额市场准入；(b) 继续提供专供最不发达国家使用的资金，例如允许使用强化综合框架和全球环境基金最不发达国家基金；(c) 联合国根据大会第 65/286 号决议的规定向已毕业国家提供旅行支助。但工作组注意到，在联合国预算上限等几个方面，目前未作出对已毕业国家逐步取消的规定。

28. 与会者提到增强和扩大现有平稳过渡措施的几个途径。例如，可单方给予非互惠性市场准入优惠。有人提出，为避免违反世贸组织规则，可实行有时限的统一豁免，并将所有特殊和差别待遇措施纳入其中。还有人重点指出，发展和贸易伙伴必须尽可能多地维持对将毕业国家的支助，其中包括技术援助和能力建设。这方面包括采取便利贸易措施和提供贸易援助计划资源。还有人提出，可放宽已毕业国家遵守世贸组织与贸易有关知识产权和与贸易有关投资措施等领域规则的时限。目前此类国家根据特殊和差别待遇免于遵守这些规则。这方面还可作出最不发达国家免于执行补贴与反补贴措施协定关于禁止出口补贴的规定。另外，对将毕业国家给予特殊和差别待遇也可作为加入该协定的一部分。有人建议，将毕业的最不发达国家不仅可把国家发展战略视为国家政策改革工具，也可视为用以使其贸易援助支助需求主流化的分析框架。

29. 关于在足够长时期内逐步取消支助措施一事，有人建议就双边贸易优惠和区域贸易优惠设定明确程序，并建议提供贸易援助，使将毕业国家的受影响部门做好准备。关于多边官方发展援助和联合国支助，需要建立明确的过渡程序和透明规则，所涉领域包括多边组织为最不发达国家作出的预算分配，专门向最不发达国家提供的技术援助资金，对最不发达国家向联合国预算缴款实施的上限。这方面已达成协议的一个例子是专门资助最不发达国家出席联合国大会届会的差旅经费。这些建议获得通过，会向将毕业国家发出明确讯息，表明国际社会在其毕业后不会对其“不闻不问”。

30. 然而一些专家认为，毕业后延长实行最不发达国家支助措施只能是暂时的。如果推迟结束所有支助措施，就等于推迟毕业本身。与此不同，如根据具体情况采取最不发达国家支助措施，就更容易加以调整，使过渡更加平稳。在援助方面，有人提议采用连续性标准，而不是采用最不发达国家二择其一的地位标准，以减轻过渡的突然性。以最不发达国家的三个鉴别标准(人均国民总收入、人力资产指数、经济脆弱程度指数)作为援助分配标准有以下好处：分配给最不发达国家

群体的援助总量更大，因此整个该群体均会受益；将毕业国家特别是其中最脆弱国家的过渡会更平稳；公平、有效、透明原则会获得实现。

31. 一些与会者还就如何总体上减轻最不发达国家的脆弱性提出建议。虽然这些措施并不具体针对将毕业和已毕业国家，但有助于提高复原力，从而使毕业以及平稳过渡措施更为平稳。有人提出针对外源冲击包括外部和自然冲击提供补偿资助的可能性。可采用对气候变化的地理脆弱性指数适当分配现有适应资金，以处理对气候变化的脆弱性问题。还有人建议，对于极易遭受环境影响的最不发达国家，可考虑借鉴加勒比灾难风险保险基金的经验，设立一个灾难风险保险基金，以减轻自然灾害的经济影响。各参与国政府集中资源，可减少投保费用，并可在灾后立即获得资金。

32. 一些会员国重申，应在考虑到每个国家具体发展状况和脆弱性的情况下，逐步取消最不发达国家的地位和福利。与此同时，对已毕业国家的支助应做到可预测和透明。另一些会员国强调，区域因素对将毕业国家和已毕业国家具有重要性。有会员国还提议，新兴国家应参与协商机制，并将已毕业的最不发达国家纳入其技术和财政援助方案。

33. 一些会员国还提出，目前规定从大会注意到经社理事会决定到实际毕业须经过三年，这段时间可予以延长，使将毕业国家有更长时间为应对逐步取消专门针对最不发达国家的国际支助措施作好准备。

34. 工作组的结论指出，过渡期间及其后国际支助的可预测性是改进平稳过渡措施的一个关键因素。此外，还需要审议逐步取消专门针对最不发达国家的支助这一问题。目前这方面尚未确定措施，或只有极少数发展和贸易伙伴面向所有将毕业国家作出承诺。最后，在毕业前便已需要处理脆弱性问题，因为增强复原力需要时间，而增强复原力可降低倒退回最不发达国家类别的风险。

3. 已毕业和将毕业国家的经验

35. 工作组的一个主要目的是汲取已毕业和将毕业国家的经验，据以讨论如何改进平稳过渡进程。据回顾，一个国家在大会注意到发展政策委员会的建议三年之后从最不发达国家类别毕业。在这三年期间，该国仍留在最不发达国家名单上，并继续全面享受与最不发达国家地位相关的特殊支助措施。在此期间会谈判达成平稳过渡战略，该战略只有在该国实际毕业后才实施。

36. 博茨瓦纳、佛得角、马尔代夫和萨摩亚与工作组分享了经验。博茨瓦纳介绍说，虽然钻石对该国经济繁荣发挥了重要作用，但该国最大的优势之一是保持稳定的政治和宏观经济环境，并对公共资源进行审慎和透明的管理。该国自 1994 年从最不发达国家类别毕业以来，曾面临经济多样化、贫穷和失业等挑战。尽管失去了专门针对最不发达国家的市场准入机会，而且无资格享受赠款、低息贷款等优惠融资来源，但毕业带来若干积极因素。这些因素包括：赢得决策空间，得

以独立确定和追求国家发展重点目标；增强了使用国际资本市场、吸引外国直接投资的能力；有机会在管理国家发展进程方面发挥创意，推陈出新。工作组鼓励最不发达国家把毕业当作发展道路上的一个里程碑。如果缺少这个里程碑，它们就可能继续在世界经济中处于边缘化状态。

37. 在 2009 年毕业后，虽然佛得角在实现几项千年发展目标方面进展良好，但该国经济仍极易受外部冲击影响，因为该国受岛国环境限制，土地干旱，缺乏自然资源，经济活动主要集中在旅游部门，并过度依赖官方发展援助和侨汇。现已设立一个“过渡支援小组”，成员包括联合国系统等佛得角各大双边和多边发展伙伴，负责指导该国的毕业进程。据解释，国际伙伴发挥的作用对于佛得角从最不发达国家地位实现过渡至关重要，而且未来数年仍将十分重要。佛得角毕业后，较前更有能力抓住新机会，制定和执行转型议程，以便通过建立新型资源调动机制建立其未来的可持续性，并使其能资助基础设施，发展信息社会，以及提高人力资源素质。

38. 马尔代夫向工作组介绍，该国过渡战略的重点是发展贸易和维持发展融资。马尔代夫开展游说和宣传，为获取新的优惠贸易措施和豁免待遇发挥了关键作用。例如，2004 年海啸发生后，该国在与贸易有关的知识产权规则方面的豁免待遇得到延长，后来该项待遇对世贸组织的所有最不发达成员国均予以延长。马尔代夫忆及，在贸易政策审议期间强调其国土面积小和脆弱状况，使得欧盟延长了与该国的“除武器之外一切产品”贸易协定。马尔代夫还回顾，该国与中国签订了对马尔代夫 60%出口品征收零关税的协定。但是，另一些区域贸易目标尚未实现。在获得发展援助和优惠融资方面也缺乏进展。马尔代夫指出，该国毕业后，除旅游业外，外国直接投资对其他行业并未增加，因此该国作为小岛屿的结构脆弱性没有改变。马尔代夫特别指出，必须制订统一的平稳过渡国家战略，在执行阶段应每年开展一次监测活动，而非三年一次。马尔代夫提到该国极易受外部冲击影响，而且基础设施建设成本很高。该国的主要产能与自然环境及其脆弱生态系统能否延续具有密不可分的关联。

39. 据萨摩亚介绍，该国把过渡战略当作通过真正伙伴关系变挑战为机会的途径。全球经济危机和 2009 年海啸导致萨摩亚毕业时间推迟到 2014 年 1 月。萨摩亚已开始制订有效过渡战略的第一阶段工作，最终将使该国能与发展伙伴开展全面和重点对话，确定毕业后可保留哪些福利、支助和贸易优惠，并确定所需援助与已承诺援助有何差距。2012 年上半年，萨摩亚将在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处(最不发达等国家高代办)和贸发会议协助下，集中精力盘点该国作为最不发达国家所获的所有益处。2012 年下半年，该国将致力于根据国家多利益攸关方协商结果制订实际过渡战略，之后，将于 2013 年与各伙伴讨论和最终确定该战略。继续支助萨摩亚的第一步是由开发署将其指定为“一体行动”国家。

40. 专家们重点指出，将毕业国家需要制定明确的国家发展战略，以克服结构瓶颈和协调国际支助。国际支助可包括重点协助改进税务体制，增强对国内资源的调动，以抵消未来官方发展援助的减少，并重点支助出口企业(例如增加贸易援助)，增强其竞争力，以抵消未来贸易优惠待遇的丧失。同样，也应为增强外部冲击后的复原力优先开展能力建设活动。

41. 还有人强调指出，应加强对平稳过渡进程的监测，可请将毕业国家每年就过渡战略制订情况提交简报，并每三年就过渡战略执行情况提交报告。

42. 在互动辩论中，会员国一致认为，过渡战略需要反映每个国家的具体情况，以确保长期保持毕业的成就。会员国还强调指出，实现国家自主和采取个案处理方式十分重要。

43. 一些会员国认为现行平稳过渡进程有缺陷，并吁请联合国正式承认小岛屿发展中国家类别，以减轻这些国家的脆弱性，因为处于毕业进程的大多数国家均为小岛屿发展中国家。此举可确保这些国家继续获得定向支助，特别是在减轻对气候变化和环境灾难的脆弱性方面获得支助。需要采取支助措施促进基础设施项目投资，以便小岛屿发展中国家建设能自立的经济。一些会员国还提出，需要采取特殊措施减轻内陆最不发达国家的脆弱性。

44. 虽然工作组承认所有已毕业国家均仍非常容易受各种不同冲击的影响，但这些年国家毕业后不断在经济和社会领域取得进展。工作组强调，非传统捐款者也应更多参与国家一级的协商进程。

4. 联合国系统为准备、执行、监测平稳过渡进程提供支助

45. 有人提醒工作组，在现行平稳过渡机制下，将毕业国家完全承担与发展伙伴谈判，以确保专门针对最不发达国家的益处和特权不突然中断的责任。因此，应更深入了解联合国系统和发展伙伴在制订和执行过渡战略方面的作用，以商定改进措施。

46. 就此，有人强调联合国制定了平稳过渡进程框架，包括评估毕业后需求，编写立场文件以协助将毕业国家与合作伙伴谈判，以及监测过渡阶段的进展情况。联合国驻地协调员受命调动联合国相关实体，并促进国家对进程掌握自主权。有人建议，将毕业国家应盘点使其受益的国际支助措施，确定它们不需要哪些支助措施，希望哪些支助措施在过渡期延长，认为哪些支助措施为平稳过渡所需但以前未提供。盘点后列出的支助措施可作为确定国家谈判战略的依据。例如，对于大多数小岛屿发展中国家，最有用的支助措施是官方发展援助、吸引投资方面的技术支助、减少气候变化影响的项目和资金、区域公益活动的筹资。但对盛产石油的将毕业国家而言，关切的不是官方发展援助问题，而是需要获得技术援助以增强其机构能力。

47. 有人提出，开发署作为联合国系统在国家一级的协调机构，是参与此进程的主要行为方之一。该机构为协助佛得角制订和完善过渡战略提供了大量支助，特别是协助其与所有驻当地伙伴开展非正式援助协调和政策对话。有人提出了从过渡进程汲取的经验教训，包括必须更有效地监测战略执行情况，并必须不断评估对气候变化、自然灾害、外部冲击的脆弱性。在马尔代夫，开发署协调了支助该国政府制订平稳过渡战略。亚太经社会和贸发会议作出了关键贡献，包括审查该国面临的经济和社会挑战与新出现的全球经济危机的报告。另外还支助该国设立国家协调机制，并在贸易与投资、环境脆弱性等关键领域制订行动计划。开发署还协助该国政府召开捐助者会议，为加强捐助者与伙伴的对话提供了有益的平台。与会者重点指出，小岛屿发展中国家具有特殊的脆弱性，有必要尽早开展平稳过渡进程，必须保持政治稳定和良政，并不断提供支助。

48. 工作组成员普遍同意，联合国系统对将毕业国家的技术援助有待增强。开发署和(或)联合国驻地协调员可启动该进程，并担任协商机制主持人，同时还可制订毕业能力建设方案。

49. 一些会员国重申，为实现《行动纲领》的宏伟目标，需要充分有效地履行其中所载的承诺。会员国认为，作为毕业进程的依据，最不发达国家政府需要与联合国对应机构和其他发展伙伴根据实地情况开展密切协商。

50. 会员国吁请联合国改进对将毕业国家的支助和相关协调工作。会员国请经社部和贸发会议在报告中进一步说明支助措施，并综合全面地评估这些措施的影响。会员国提出，最不发达等国家高代办应在协调联合国对将毕业和已毕业国家的支助、倡导更全面的支助方面发挥更积极作用。会员国还强调必须使国家战略与《行动纲领》相协调，并认为需要增强支助以提高已毕业和将毕业小岛屿国家遭受外部冲击特别是干旱、荒漠化和海平面升高后的复原力。

51. 成员国还特别指出，监督国际行动计划承诺的执行情况十分重要，监督国家过渡战略的执行情况也十分重要。

5. 下一步行动

52. 在 2012 年 5 月 8 日第四次非正式会议上，共同主席提出了建议一览表草稿，汇总了工作组实质会议期间专家和会员国的众多具体提议。这些建议就如何加强平稳过渡进程以及增强今后将毕业的国家对继续从国际社会获得发展支助的信心提供指导。若干代表团就这个一览表草稿作出了总体和具体评述。会员国还对共同主席的工作表示赞赏。

53. 虽然有些建议的执行工作属于个别的会员国，但是，会员国商定，应以本报告第 58 段所载的建议为基础，在大会第六十七届会议期间谈判达成一项决议。

四. 通过报告

54. 工作组在 2012 年 6 月 6 日第二次会议上通过了工作报告草稿所提出的建议 (见 A/AC.279/2012/L.2)。

55. 在同次会议上,工作组还通过了报告草稿。

五. 建议

56. 工作组强调,须回顾《行动纲领》第 141 段所载的一项重要内容: 将从最不发达国家地位毕业的国家的平稳过渡,对确保这些国家轻松步入可持续发展道路而不中断其发展计划、方案和项目至关重要。需根据平稳过渡战略分阶段削减与最不发达国家地位有关的措施和优惠,同时考虑到每个国家的具体发展情况。

57. 特设工作组根据共同主席分发的建议草案,拟订了下文的建议一览表。这份一览表包括许多会员国在特设工作组会议期间提出的问题和提议。这些建议并不一定代表形成共识的立场,但都是会员国提出的关键问题和提议,以方便联合国可能开展的进一步审议。这些提议可以分为如下几个大类: (a) 加强平稳过渡进程; (b) 加强平稳过渡措施。

58. 建议一览表包含如下内容:

A. 加强平稳过渡进程

1. 关于现有支助措施的信息和对此方面的了解至关重要

(a) 需要进一步加强有关针对最不发达国家的现有国际支助措施和相关过渡措施(所有合作伙伴的措施),以及这些措施的特征和模式的信息交流和对此方面的了解;

(b) 提高透明度和及时提供信息能够加强最不发达国家制订平稳过渡战略的能力,并在总体上减少不确定性及确保可预测性。需要有统一的信息交流来源(经济和社会事务部门户);

(c) 需要更广泛地分发经济和社会事务部的事前影响评估和贸发会议关于脆弱性概况以及所有相关文件;

(d) 应鼓励最不发达国家和已毕业国家关于经验教训的定期信息交流。

2. 强有力的国家过渡战略是成功过渡的基础

(a) 应强调国家自主权、治理和领导权在设计和实行国家具体过渡战略方面的重要性;

(b) 应认识到此类过渡战略的特殊性。此类过渡战略的设计应依据具体情况深入评估毕业可能带来的影响，同时考虑所涉国家的结构性挑战。对此，应特别关注将毕业国家的具体脆弱性；

(c) 应加强联合国系统的技术援助。联合国驻地协调员应启动这项进程，并担任磋商机制主持人，同时制订正式的毕业能力建设倡议或工作计划；

(d) 磋商机制内的所有发展和贸易伙伴应积极参与国家战略的设计，各伙伴将在这种国家战略的框架下工作，并据此确定所需支助行动的最佳组合；

(e) 国家战略应加强毕业进程的可预测性。应在考虑《行动纲领》所列每个国家具体发展情况和脆弱性的基础上分阶段削减优惠；

(f) 应加强对平稳过渡进程的监测，并且应要求将毕业国家就进展情况，特别是使用现有经济及社会理事会机制的情况，定期提交简要报告，同时不增加报告负担。监测应涵盖国家过渡战略的制订和执行工作。

3. 强烈建议尽早开始关于过渡措施的讨论

强烈建议尽早就措施和优惠的延长和分阶段削减问题与发展伙伴展开讨论，即应在毕业前阶段的早期就开始讨论，以便讨论结果能够纳入国家过渡战略。

4. 一致性至关重要

(a) 在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处的支持下，将毕业国家需要保持关于毕业的政治认识/领导地位，同时联合国系统和发展界在处理毕业和过渡进程时需要确保一致性；

(b) 国家过渡战略应与现行的长期综合国家发展计划相结合；

(c) 应建立一个设计过渡战略的有效协商机制，并且将这个机制与将毕业国家和发展贸易伙伴之间的其他常规协商进程结合起来；

(d) 需要与发展 and 贸易伙伴讨论双边和多边战略以及援助方案，以确保这些战略和方案充分支持国家过渡战略。

5. 应增加联合国系统提供的支助

(a) 需要在秘书长的领导下，采用行政首长理事会的机制，在整个联合国的发展系统中进行有力的协调；

(b) 应当事国的请求，在联合国发展集团的支持下，加强联合国驻地协调员作为联合国支助将毕业国家协调中心的作用；

(c) 联合国国家工作队协助将毕业国家方面应发挥更大的作用；

(d) 经济及社会理事会最好更有效地参与监测进程；

(e) 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在就平稳过渡问题协调联合国系统和其他合作伙伴方面具有主导作用；

(f) 在实地未设代表的联合国实体也应更积极主动地协助已毕业国家制订过渡战略。

6. 应澄清大会在过渡进程中作用的某些方面

(a) 应商定一个有时限的高效进程，供大会就经济及社会理事会关于个别最不发达国家毕业问题的决定采取行动；

(b) 大会和经济及社会理事会关于具体国家毕业问题的决议应明确提及平稳过渡进程的各要素，包括协商机制，以期提高所有会员国尤其是当事国对进程的认识。

B. 加强平稳过渡措施

1. 过渡期支助措施的特征

(a) 可预测性：措施应明确范围、时限和模式；

(b) 建立信心：将毕业国家对自身能力以及对发展和贸易伙伴支助的信心，是毕业进程中对将毕业国家最大的激励；

(c) 特殊性：需要考虑《行动纲领》所列每个国家的发展情况、脆弱性、优势和弱点，采取有区别的办法；

(d) 确定性：关于毕业后支助措施会发生什么情况的确定性也是对将毕业国家的一个激励；

(e) 转型：发展和贸易伙伴以及将毕业国家都应按照将毕业国家毕业后的发展情况适时调整过渡支助和战略。

2. 继续需要官方发展援助

(a) 发展伙伴应考虑以可预测的方式和固定的时限延长和分阶段削减提供给已毕业国家的针对最不发达国家的支助措施；

(b) 那些承诺将自己一定比例的资源分配给最不发达国家的联合国实体，应考虑以可预测的方式和固定的时限延长和分阶段削减提供给已毕业国家的针对最不发达国家的支助措施；

(c) 发展伙伴一方面要考虑毕业之后延长联合国和其他捐助者针对最不发达国家所提供的、分配额或措施，另一方面应确保在最不发达国家类别下批准的方案得到落实，并且明确分阶段削减这些支助措施的时限和模式，同时考虑所涉已毕业国家的具体情况、挑战、脆弱性和前景；

(d) 接受大量官方发展援助的最不发达国家的毕业，将对双边捐助者履行关于为最不发达国家分配官方发展援助的承诺造成影响。² 在实现官方发展援助目标和支助已毕业最不发达国家之间的目标冲突问题，需要在接受大量官方发展援助(绝对值)的最不发达国家有资格毕业前加以处理；

(e) 如同向最不发达国家提供双边援助资源和已毕业国家之间的那种情况，也迫切需要处理支助已毕业国家和实现多边捐助者所设预算分配目标之间的目标冲突问题。

3. 按照新的发展情况调整贸易相关措施

(a) 应鼓励尚未设立延长和(或)分阶段削减优惠市场准入程序的贸易伙伴在一般情况下或在协商机制中作出表示，承诺延长对最不发达国家的优惠，并说明延长的年数以及(或者)分阶段削减措施的详细情况；

(b) 过渡战略应包括主要贸易伙伴的承诺；

(c) 应充分延长优惠关税，以便受影响的部门做好准备；

(d) 将毕业国家及其贸易伙伴在谈判加入世贸组织的时候，应利用这些谈判，商定通过过渡安排具体延长特殊和差别待遇；

(e) 应探讨已毕业国家能否通过一个总括性、有时限的豁免，获得延长一段过渡性时期的非互惠的优惠市场准入，其中涵盖所有特殊和差别待遇措施，包括但不限于市场准入措施；

(f) 鼓励世贸组织的成员采用分阶段削减针对最不发达国家的特殊和差别待遇措施的正式程序和延长时限。

4. 技术援助仍是一种受重视的辅助性手段

(a) 为加强最不发达国家的能力(如体制和结构能力)，并使将毕业国家能够更好地处理分阶段削减针对最不发达国家措施，应保持贸易援助这种受重视的辅助性手段。贸易援助应更有针对性、更注重结果和更加协调；

(b) 强化综合框架之外针对最不发达国家的资金在与该国发展情况相适的时期内，应继续用于执行已获批准的方案和向已毕业国家提供技术援助；

(c) 技术援助承诺应明确成为过渡战略中发展和贸易伙伴承诺的一部分，并通过强化综合框架、贸易援助及其他机制执行。

² 在某个接受大额官方发展援助的国家脱离这个类别后，捐助者可能不再容易实现关于国民总收入 0.15-0.20%的援助目标，因为对这个接受大量官方发展援助的国家的援助不再被归类为向最不发达国家提供的官方发展援助。

5. 其他机关/机构延长的差旅优惠

应以大会关于延长联合国差旅优惠平稳过渡规定的决议为先例，以便其他机关/机构对将毕业国家延长差旅优惠若干年。

6. 过渡期之后的支助模式

(a) 应鼓励发展伙伴在援助分配标准中纳入最不发达国家指数(人均国民总收入、人力资产指数和环境脆弱指数)。这将使得分阶段削减支助的过程更为平缓，并能够处理那些虽然脱离这个类别但仍面临克服剩余结构性障碍(特别是环境脆弱指数所包含的障碍)挑战的国家的关切问题；

(b) 纳入与分配标准相同的指数对通过贷款、担保和投资来推动发展中国家私人部门活动的开发金融机构的融资(不一定报告为官方发展援助)也有意义。
