



第七十六届会议

临时议程\* 项目 20(b)

可持续发展

《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》和《关于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》的后续行动和执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [75/215](#) 号决议编写，所涉期间为 2020 年 8 月至 2021 年 7 月，其中总结了会员国和联合国系统各实体为执行《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》而开展的活动。本报告还响应了大会第 [74/217](#) 号决议第 10 和 20 段提出的其他要求。

\* [A/76/150](#)。



## 一. 导言

1. 本报告根据大会第 75/215 号决议第 8(a)和 20 段以及第 74/217 号决议第 10 和 20 段编写。编写报告期间征求了会员国、包括区域委员会在内的联合国系统各实体、小岛屿发展中国家政府间组织和各主要群体的意见。秘书处发出一份问卷，收到 38 份答复，其中 13 份来自会员国，<sup>1</sup> 25 份来自包括区域委员会在内的联合国系统各实体。<sup>2</sup>

2. 第二节总结并反映了对问卷的全面答复。提交的所有材料的全文可查阅：<https://sdgs.un.org/topics/small-island-developing-states>。

3. 第三节根据第 74/217 号决议第 10 段，载有相关信息，包括为协助小岛屿发展中国家而对与灾害有关的供资情况和支助环境所作审查的结果和建议。第三节还根据第 74/217 号决议第 20 段，查明了可持续发展目标或《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》未涵盖的《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》优先领域，并提出建议采用的目标和指标。第四节根据第 75/215 号决议第 8(a)段，载有与制定、使用和协调小岛屿发展中国家多维脆弱性指数以及完成相关工作的可能性有关的建议。

## 二. 《萨摩亚途径》的执行、监测和后续行动

4. 小岛屿发展中国家因其独有的特殊脆弱性，依然是可持续发展的特例。2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的经济后果对这些国家造成尤为沉重的打击，而且这种影响还在继续。2020 年，发展中国家的国内生产总值下降 3.3%，而小岛屿发展中国家的国内生产总值下降约 9%。<sup>3</sup> 例如，2020 年，马尔代夫的经济萎缩 20.4%，巴哈马和伯利兹的经济分别萎缩 14.5%和 15.5%。<sup>4</sup> 许多最依赖旅游业的小岛屿发展中国家是中等收入国家，它们获得优惠融资的机会有限，往往诉诸于扩大外债。2020 年，灾害和极端天气事件也继续呈现增加趋势。对小国而言，灾后重建成本可能过高。在小岛屿发展中国家，自然灾害平均每年造成的损失相当于国内生产总值的 2.1%。<sup>5</sup> 债务数额大、获得优惠融资的机会有限，以及进入国际资本市场方面的挑战日益增加，导致这些国家的复原力和适应能力降低。

<sup>1</sup> 阿根廷、奥地利、比利时、丹麦、法国、爱尔兰、意大利、日本、基里巴斯、马耳他、毛里求斯、新西兰和卡塔尔。

<sup>2</sup> 生物多样性公约秘书处、海洋事务和海洋法司、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国粮食及农业组织、全球环境基金、国际劳工组织、基金组织、国际移民组织、国际可再生能源署、国际贸易中心、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、贸发会议、开发署、联合国减少灾害风险办公室、环境署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国项目事务署、世界粮食计划署、世界卫生组织和世界知识产权组织。

<sup>3</sup> 贸发会议，“小岛屿发展中国家在 2019 冠状病毒病疫后恢复中面临艰苦斗争”，2021 年 6 月 10 日。可查阅：<https://unctad.org/news/small-island-developing-states-face-uphill-battle-covid-19-recovery>。

<sup>4</sup> 《2021 年世界经济形势与展望》(联合国出版物)，统计附件。

<sup>5</sup> 贸发会议，“对于负债累累的小岛屿，复原力建设是最佳解决方案”，2021 年 1 月 7 日。可查阅：<https://unctad.org/news/heavily-indebted-small-islands-resilience-building-best-antidote>。

5. 小岛屿发展中国家的外债远远高于其他发展中国家的外债。2000 年至 2019 年，小岛屿发展中国家的外债占国内生产总值的比例上升 2%，而全体发展中国家的这一比例下降 6%。到 2019 年，小岛屿发展中国家的外债总额平均占国内生产总值的 62%，而全体发展中国家和经济转型国家的这一比例为 29%。<sup>6</sup> 许多小岛屿发展中国家的偿债成本占政府收入的比例也很高。这些国家平均将政府收入的 15% 用于偿债，这一数字是世界平均水平的两倍。<sup>7</sup> 小岛屿发展中国家一般没有资格使用现有的债务减免机制，包括二十国集团针对 COVID-19 发起的暂缓偿债倡议，目前只有 5 个小岛屿发展中国家有资格通过该倡议获得减免。

#### A. 会员国提供的最新资讯

6. 阿根廷在减少灾害风险、水和环境卫生、健康和非传染性疾病等领域援助加勒比小岛屿发展中国家，向安提瓜和巴布达、多米尼克、格林纳达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚以及圣文森特和格林纳丁斯发送 COVID-19 检测包。阿根廷通过南南和三方合作，向海地发送净水和消毒片剂、丁腈手套以及补液盐。

7. 作为“欧洲团队”的一员，奥地利支持努力加强对疫情采取协调的全球卫生对策和公平分配疫苗。奥地利为 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金以及 COVID-19 疫苗全球获取机制提供捐助，受益国包括小岛屿发展中国家。

8. 比利时继续通过国际海事组织(海事组织)支持小岛屿发展中国家。所罗门群岛、比利时和海事组织签署了谅解备忘录，向所罗门群岛海事局的公务员提供培训，巩固和提升能力与知识，从而实现海事部门转型。

9. 丹麦通过气候投资平台这一全球伙伴关系调集资源，采用综合、精简的方式提供支持，加快气候投资，促进低碳和气候适应型发展，并通过国际可再生能源署发起的小岛屿发展中国家灯塔倡议 2.0，以及国家自主贡献伙伴关系和小岛屿发展中国家全球商业网络，继续支持小岛屿发展中国家。

10. 法国继续实施适应行动机制倡议，支持 15 个国家(包括小岛屿发展中国家)和区域组织。法国还与多个捐助方伙伴一道，支持继续落实气候风险与预警系统倡议以及关于太平洋生物多样性、气候变化和复原力的基瓦倡议。

11. 爱尔兰的《与小岛屿发展中国家伙伴关系战略》包含 36 项承诺，其中 32 项已全部或部分兑现。这些承诺包括：在外交部内成立小岛屿发展中国家股，负责在有关这些国家的政策上发挥带头作用；为小岛屿发展中国家的人才设立赴爱尔兰进行硕士阶段学习的研究金方案；建立定期对话(称为“ceili”)，使小岛屿发展中国家了解爱尔兰在欧洲联盟、联合国和其他多边论坛中的政策立场。

12. 2021-2023 年，意大利计划进一步扩大汤加可持续发展研究金和小岛屿国家联盟研究金方案的范围。后者不仅涉及气候变化，还涉及环境保护、海洋和可持

<sup>6</sup> 贸发会议，“小岛屿发展中国家需要紧急支持，以避免债务违约”，2021 年 4 月 12 日。可查阅：<https://unctad.org/news/small-island-developing-states-need-urgent-support-avoid-debt-defaults>。

<sup>7</sup> 联合国，经济和社会事务部，“2019 冠状病毒大流行使小岛屿发展中经济体陷入困境”，政策简报，第 64 号(2020 年 4 月)。可查阅：<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-des-a-policy-brief-64-the-covid-19-pandemic-puts-small-island-developing-economies-in-dire-straits/>。

续发展。这两项研究金均旨在强化小岛屿发展中国家在全球一级推进自身远大目标和提高一致性的能力，增强在疫情之后重建得更好的能力，并在定于 2021 年 11 月举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议之前，帮助青年做好准备，加强和指导其参与有关工作，提高对小岛屿发展中国家面临的气候相关挑战的认识。

13. 2019 年，日本以拨付的形式，向联合国系统捐款 42 亿美元，其中 1.1202 亿美元分配给小岛屿发展中国家。为应对疫情，日本采用双边方式并经由国际组织提供 154 亿美元，通过供应疫苗和医疗设备以及加强传染病控制，支持发展中国家的医疗系统。对于小岛屿发展中国家，日本向 14 个太平洋小岛屿发展中国家提供了约 50 亿日元的双边赠款援助，向 2 个亚洲小岛屿发展中国家(马尔代夫和东帝汶)提供了 12 亿日元的双边赠款援助，向 4 个非洲小岛屿发展中国家(科摩罗、毛里求斯、圣多美和普林西比以及塞舌尔)提供了 65 亿日元的双边赠款援助，向 4 个加勒比小岛屿发展中国家(古巴、多米尼加共和国、海地和牙买加)提供了 13 亿日元的双边赠款援助。日本还额外提供了约 5 000 亿日元的 COVID-19 危机应对紧急支持贷款，援助包括 5 个小岛屿发展中国家在内的发展中国家开展经济活动，具体情况如下：向毛里求斯和巴布亚新几内亚各提供 300 亿日元，向斐济提供 100 亿日元，向马尔代夫提供 50 亿日元，向所罗门群岛提供 25 亿日元。

14. COVID-19 大流行疫情尚未波及基里巴斯，但疫情在间接成本方面的影响促使该国政府将重点和资源转移到防范工作上。基里巴斯承诺根据可持续发展目标、《巴黎协定》和《萨摩亚途径》，继续加强其采用可持续和有复原力的方式应对疫情的能力。《基里巴斯 20 年愿景》载有 2016-2036 年期间国家长期发展蓝图。《基里巴斯发展计划》为制定推动经济发展的政策和方案提供了指导。

15. 马耳他已订立政策和体制安排，包括在 2021 年任命首位岛屿和小国问题大使，加强与小岛屿发展中国家的关系和对这些国家的支持。英联邦小国卓越中心正在与英联邦互联学习中心合作，为小岛屿发展中国家提供与数字化、信息技术通信和其他 21 世纪学习技术有关的高级培训。

16. 毛里求斯的可持续发展优先事项和愿景侧重于涵盖可持续性和包容性的再分配和再生增长。其战略包括四个支柱：“高收入经济”，持续的经济增长和更高的发展水平转化为生活水准的改善；“包容性经济”，涉及减少贫困和不平等，促进提升社会正义、公平和福祉；“绿色毛里求斯”，追求可持续经济发展，在不破坏自然环境或危害子孙后代需求的情况下满足需求；“安全毛里求斯”，加强公民和游客安全，加大力度打击社会弊病、毒品和家庭暴力，更好地防范包括传染病在内的健康威胁，提升面对气候变化的复原力。

17. 新西兰正在制定第二代行动计划，通过有效、包容、有复原力和持续的发展成果，继续指导就小岛屿发展中国家的利益开展有效倡导。2021 年，新西兰调整了对太平洋官方发展援助的重点，以应对疫情的影响，将主要重心放在以下方面：加强卫生系统和卫生安全，包括采购和推出疫苗；建设经济复原力，特别是促进经济稳定以及创造和维持就业，重点关注中小企业贷款、旅游业复苏和有复原力的基础设施；加强针对最脆弱群体的社会包容体系。

18. 卡塔尔继续通过人道主义(救济)、增强经济权能、教育、卫生和预算支持,援助小岛屿发展中国家。

## B. 联合国系统提供的最新资料

19. 根据生物多样性公约缔约方大会第 XI/15 号决定,公约秘书处正在执行关于岛屿生物多样性的工作方案,该方案侧重于影响生计和岛屿经济的六个优先事项:防范、消灭和控制外来入侵物种;适应和减缓气候变化的活动;建立和管理海洋保护区;能力建设;获得并公平和平等地分享通过利用遗传资源产生的惠益;减缓贫困。

20. 除目前的方案外,海洋事务和海洋法司还实施了两个能力建设方案,一个涉及海洋经济和贸易战略,一个涉及协助满足发展中国家在海洋治理和海洋法领域的战略能力需求。2020 年,来自小岛屿发展中国家的 6 人参加了面对面培训,96 人参加了该司的在线培训活动。

21. 拉丁美洲和加勒比经济委员会继续支持加勒比小岛屿发展中国家,为此采取的方法包括:促进健全财政管理和市场多样化;更广泛地应用信息和通信技术;通过人力和机构能力建设,监测、报告和加强社会发展的作用,包括性别领域和弱势群体的需求;将减少和管理灾害风险的措施纳入国家规划;加强统计能力,支持循证决策。拉加经委会还寻求设立加勒比复原力基金,解决流动性、偿付能力、债务、调整经济结构和建设复原力等问题,这些问题对该区域启动增长具有核心意义。

22. 亚洲及太平洋经济社会委员会除其他外,支持太平洋小岛屿发展中国家代表为亚太经社会年度会议和亚太可持续发展论坛开展准备工作和到场参会,并在多国办事处审查进程中,参与太平洋小岛屿发展中国家优先专题小组。亚太经社会提议设立一个专业人员职位,以支持在北太平洋设立一个新的多国办事处,并正在为太平洋次区域办事处征聘新的人才,以利用现有资源。

23. 联合国粮食及农业组织与主要国际和区域筹资机构合作,就一系列倡议向 23 个小岛屿发展中国家<sup>8</sup> 提供以国家为重点的投资支持,包括投资政策研究和分析工作、投资项目的设计、实施和评价,以及 COVID-19 风险和影响评估。2021 年,粮农组织还支持在 7 个加勒比小岛屿发展中国家(东加勒比国家组织成员国)开展次区域进程,进行快速粮食体系评估。

24. 全球环境基金除其他外,正在为 2022-2026 年期间补充资金(第八次充资),并寻求确保继续提供坚定支持,促进小岛屿发展中国家拟订绿色、清洁和有复原力的方案。与此同时,该基金正在制定 2022-2026 年期间适应气候变化战略,其中将继续强调建设复原力的必要性。

25. 国际劳工组织 2020-2021 两年期方案和预算下的几个工作流程与小岛屿发展中国家有关,其中包括促进就业、社会保护、国际劳工标准、供应链、非正规经

<sup>8</sup> 这些国家包括:佛得角、科摩罗以及圣多美和普林西比(非洲);基里巴斯、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、东帝汶、汤加和图瓦卢(亚洲和太平洋);巴巴多斯、伯利兹、古巴、多米尼加共和国、多米尼克、圭亚那、海地、牙买加、圣卢西亚和苏里南(拉丁美洲和加勒比)。

济部门、童工、技能发展、农村经济、职业安全和健康、可持续企业，以及职业技术教育与培训。

26. 国际货币基金组织(基金组织)的贷款政策为有序的政策调整提供了喘息空间。在基金组织发展中小国名单上的 34 个国家中，有 17 个小岛屿发展中国家可获得通过减贫和增长信托基金提供的优惠支持。基金组织还在财政、货币、金融和统计问题上提供区域技术和能力援助。

27. 国际移民组织向太平洋小岛屿发展中国家划拨资源，加强政策和技术支持，以便除其他外，根除渔业部门人口贩运和强迫劳动的风险，并促进性别平等和增强妇女权能。在加勒比小岛屿发展中国家，移民组织继续实施关于打击贩运、对散居国外者进行摸底和接触、应急准备以及减少灾害风险的倡议。

28. 由国际可再生能源署协调的小岛屿发展中国家灯塔倡议有一项战略，通过应各国正式请求提供的技术援助和咨询服务以及区域能力建设倡议，支持能源转变。

29. 国际贸易中心于 2021 年启动小岛屿发展中国家工作队，为这些国家制定总体方案。国际贸易中心还在制定旅游业战略，该战略对这些国家的复原力和经济转型至关重要。在该中心的主持下，联合王国的 2019-2022 年期间贸易伙伴关系方案为斐济和巴布亚新几内亚提供支持，使其在疫情期间保持贸易和供应链开放，加强复原力并增进多样化，深化贸易关系。

30. 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举办了网络研讨会和活动，促进小岛屿发展中国家与私营部门的伙伴关系。两年一次的小岛屿发展中国家全球商业网络论坛原定在“我们的海洋”会议期间于帕劳举行，但被推迟。2020 年 9 月发起的“最脆弱的 91 个国家”活动跟踪了国际伙伴在 COVID-19 方面的资金支出，并提请注意为支持 91 个最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家而调集的资金存在极为严重的差距。

31. 联合国开发计划署(开发署)发布了“助力小岛屿发展中国家”，其中提出了加快绿色复苏和转型的综合办法，该办法基于三个相互关联的支柱：气候行动、蓝色经济和数字转型。在气候行动方面，有三个切入点：能源转变、气候适应和复原力以及基于自然的解决方案。2020 年，开发署通过其能源组合，支持 38 个小岛屿发展中国家。开发署的蓝色经济投资已扩大到 2.1 亿美元。在数字转型方面，全球小岛屿发展中国家小组和首席数字干事办公室正在开展数字就绪状况快速评估，将其作为建立国家数字战略的切入点。

32. 联合国减少灾害风险办公室举办了关于减少灾害风险的在线网络研讨会、课程和知识交流，使用仙台框架在线监测系统报告的小岛屿发展中国家数量从 2020 年的 12 个增至 2021 年的 22 个。减灾办在太平洋小岛屿发展中国家推出四项复原力伙伴关系战略，并在其“建设城市抗灾能力 2030”活动下支持加勒比的类似倡议。减灾办还在与加勒比商会合作，通过执行私营部门建设抗灾型社会联盟的战略，促进商业复原力和连续性。

33. 联合国环境规划署(环境署)通过其 2022-2025 年中期战略，支持小岛屿发展中国家，为获得资金、技术和创新解决方案提供便利，以便在疫后世界中建设具

有复原力和包容性的经济和社会。环境署通过其区域和次区域办事处，参与制定多国可持续发展框架，并通过世界环境情况室，提供环境数据和分析，从而支持联合国国家工作队。优质、可信、公开共享且按性别分列的环境数据、评估和专门知识对于支持整个联合国系统的一体化努力至关重要。

34. 联合国教育、科学及文化组织拥有涵盖 2016-2021 年期间的小岛屿发展中国家行动计划，该计划围绕五项优先行动而定：通过教育以及加强人和机构的能力，提高岛屿实现可持续发展的能力；增强小岛屿发展中国家的复原力以及人类与生态、淡水和海洋系统互动的可持续性；支持小岛屿发展中国家管理社会转型以及促进社会包容和社会正义；保护物质和非物质文化遗产，促进有利于岛屿可持续发展的文化；加强连通性、信息管理和知识共享。

35. 联合国人口基金的次区域和区域办事处通过重点关注人口数据、健康(包括性和生殖健康)、增强青年权能、妇女和女童、性别平等以及人道主义应急，支持小岛屿发展中国家。2017-2021 年期间加勒比次级方案涵盖 22 个讲英语和荷兰语的国家。2018-2022 年期间太平洋次级方案涵盖 14 个太平洋国家，而大西洋、印度洋和南海的小岛屿发展中国家则通过国家方案文件获得支持。

36. 联合国儿童基金会拥有与《2018-2022 年联合国太平洋战略》相一致的太平洋方案，支持 14 个国家。《2018-2022 年联合国发展援助框架》为巴布亚新几内亚提供支持。作为《2020-2024 年联合国可持续发展合作框架》和《联合国多国可持续发展框架》的一部分，儿基会通过其在伯利兹、古巴、圭亚那和牙买加的办事处开展支助工作。马尔代夫以及圣多美和普林西比也获得儿基会支持。

37. 联合国工业发展组织的 2019-2025 年期间小岛屿发展中国家战略是基于综合多学科干预、多国区域干预和多利益攸关方伙伴关系等原则。工发组织回应小岛屿发展中国家的请求，在以下领域提供支持：废物管理；发展和利用可再生能源；通过多样化、遵守国际标准和优质基础设施，促进出口；建立抵御环境冲击的能力；调集发展资金；农业企业和渔业；机构建设和制定产业政策。

38. 腐败和犯罪，包括有组织犯罪，对国家、机构和社区的复原力产生不利影响。联合国毒品和犯罪问题办公室下属的全球司法廉正网络为法官和司法机构创建了空间，用于应对廉正方面新出现的挑战，分享经验和知识。该网络监测针对疫情的司法对策，传播司法机构和伙伴组织的良好做法和经验，包括通过其在线图书馆、全球调查、观点文章、播客和网络研讨会开展这些工作。该网络在实施司法伦理培训工具的过程中，将许多小岛屿发展中国家作为官方培训地点，而且毒品和犯罪问题办公室支持在伯利兹、佛得角、古巴、多米尼加共和国、几内亚比绍、海地、牙买加、马尔代夫、毛里求斯、密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚、塞舌尔、所罗门群岛和东帝汶推出此类培训。

39. 联合国项目事务署利用双边捐助方和多边金融机构(包括日本政府、印度-联合国发展伙伴关系基金、伊斯兰开发银行、美洲开发银行和世界银行)的资源，在小岛屿发展中国家从疫情中恢复期间，支持实施建设国家复原力的项目，主要是

卫生保健部门的项目。项目署向安提瓜和巴布达、伯利兹、圭亚那、海地、马尔代夫、帕劳、苏里南以及特立尼达和多巴哥提供了支持。

40. 世界粮食计划署通过重点关注复原力和重建得更好等问题，支持小岛屿发展中国家，包括为此改善应急后勤协调和供应链管理，改进应急通信基础设施和协调机制，提供粮食安全数据分析并设计、协调和实施粮食安全方案对策，以及开发应对气候相关灾害的创新工具和程序。

41. 世界卫生组织的工作方案从 2019 年持续至 2023 年，设有应对气候变化对小岛屿发展中国家健康影响的平台，目标是到 2023 年将与健康有关的气候资金增加两倍，确保到 2030 年这些国家的卫生系统能够抵御极端天气事件和气候敏感型疾病的影响。

42. 世界知识产权组织实施了技术援助项目，涉及技术能力建设、创新生态系统、品牌经营、创意产业版权、传统知识以及机构和国家知识产权政策和战略等领域。目前，38 个小岛屿发展中国家中有 17 个已经采用并正在实施此类政策和战略。

43. 可持续发展目标联合基金是创新的多伙伴信托基金，旨在激励变革性的政策转变，促进必要的战略投资，使世界重回正轨，从而实现可持续发展目标。该基金致力于通过为可采取行动的提议提供资金，填补小岛屿发展中国家实现可持续发展目标的供资缺口。2021 年，该基金以 3 000 万美元的资金总额为限，征集侧重于加强小岛屿发展中国家复原力和解决其脆弱性的提议，以便加快实现可持续发展目标。所有小岛屿发展中国家、包括此前得到过资助的国家都有资格获得资金。这笔资金旨在发挥催化作用，将有助于针对性地资助期限为两年或以下的解决方案，每个国家的预算为 100 万美元。联合国多国办事处也有资格在逐案审查的基础上获得资助。

### 三. 与大会要求有关的最新资料

#### A. 与灾害有关的供资情况和支助环境

44. 大会第 74/217 号决议第 10 段促请秘书长审查与灾害有关的供资情况和支助环境，以便在可能情况下设立有针对性的自愿救灾基金、机制或金融工具，与现有机制协调互补，从而协助小岛屿发展中国家管理灾害风险，更好地进行灾后重建，并向大会第七十六届会议报告。本节根据这一要求编写。

45. 2020 年，秘书处开展了一项研究。下文总结了相关结果和建议。研究报告完整版可查阅：<https://sdgs.un.org/topics/small-island-developing-states>。

##### 1. 筹资格局和了解资金获取情况

46. 国际社会早已认识到，小岛屿发展中国家在获得充足和负担得起的可持续发展资金方面面临重大挑战。发展伙伴还认识到，有必要采用新的方法，更好地考虑到这些国家复杂多样的现实情况，包括支持在顾及风险的基础上实现复苏，并将减少灾害风险纳入所有部门的政策和投资决策。



47. 该研究表明，双边和多边基金经过发展变化，为减少灾害风险活动提供支持。双边伙伴设计的项目和方案也越来越多地致力于在小岛屿发展中国家取得有复原力的成果。但其中部分基金设有不同的资格标准，要获得其资助就必须具备一定数量的资源，而且在某些情况下，需要管理发展伙伴对自身投资能见度的期望，这对小岛屿发展中国家构成挑战。这些国家能力有限，难以获得一些可能有资格利用的筹资机会。

48. 所审查的大多数基金的资格标准与世界银行的收入门槛标准即人均国民总收入挂钩或关联，该标准自动将中等收入小岛屿发展中国家排除在外。在其他情况下，一些小岛屿发展中国家时而拥有资格，时而又失去资格。这给设计和实施可预测、连贯、全面的国家筹资战略和(或)办法带来挑战。

49. 该研究还表明，其他重要的供资来源或筹资模式包括面向政府的公共贷款、面向私营部门的股权和债务融资，以及一系列混合筹资工具，包括减轻风险工具，如信贷和政治风险担保、风险保险和灾难债券、区域灾难风险池、货币互换以及结合公共资金和资本市场资金的安排。目前，快速信贷机制和延期提取贷款的提供范围也更加广泛。但并非所有小岛屿发展中国家都有机会以优惠条件获得这些工具，这还是因为世界银行收入分类将中上收入小岛屿发展中国家排除在外。

50. 能否以优惠条件获得基金组织的资金，也取决于世界银行的国民总收入门槛。基金组织为小国和微型国家作出例外规定，使其能够从基金组织的减贫和增长信托基金窗口获得资助，同时适用五年毕业程序以及基于严重短期脆弱性和(或)国家无法进入金融市场等情况的其他例外规定。相比之下，基金组织新的灾难控制和救济信托基金仅针对小国作出例外规定，已经在从减贫和增长信托基金毕业的国家没有相关资格。

51. 该研究还表明，官方发展援助为减少灾害风险提供了一些财政资源，但数量普遍较低，向小岛屿发展中国家拨款的比率低于 50%。官方发展援助似乎一般还更倾向于灾后供资，而非减少灾害风险。小岛屿发展中国家灾害风险融资的现实情况是，大部分资金是国家一级的融资，来自各国政府，在某些情况下来自社区汇款。

52. 现有的全球气候和灾害基金也提出自己复杂的资格要求。其中，几乎所有小岛屿发展中国家都有资格获得适应基金、全球环境基金信托基金和气候变化特别基金的资助，而仅有 9 个小岛屿发展中国家有资格获得最不发达国家基金的资助。从适应基金和绿色气候基金获得资助的速度缓慢，引发关切。各方已寻求作出改进，使小岛屿发展中国家和最不发达国家能够以更快、更简单的方式，通过经国家认可的实体获得资金。

53. 该研究还表明，风险保险工具作为一种减少风险的手段越来越受欢迎。目前有两项此类计划——加勒比灾难风险保险基金和太平洋灾难风险保险公司。这两项计划都是基于在发生灾害时触发的参数。但参数类风险融资产品因赔付数额与保费数额的对比情况、覆盖范围侧重于短期和高强度灾害以及缺乏对慢发事件的覆盖而受到质疑。这些意见和评论证实了现有保险工具的局限性和当前模式下的可保范围。

54. 该研究还显示，在许多小岛屿发展中国家努力解决资格条件日渐不足问题的同时，债务换养护和债务换气候变化适应等创新筹资模式作为一种吸引新投资的手段，正在变得越来越受欢迎。

55. 除了世界银行的收入门槛标准外，其他因素也影响一国获得和(或)吸收可用资金的能力。这些因素包括：缺乏相关能力，难以制定利用现有资源和吸引适当投资的国家战略；实体内部的法律问题；财务管理和廉正问题；设计、评估和实施阶段的机构能力；风险评估能力；国家协调中心之间在协调方面遇到的挑战；在哪些情况可作为充分证据，证明各项政策和标准已得到适用的问题上，发展伙伴需要有更大的灵活性；项目开发和审批过程冗长，资金拨付延误；项目实施延迟、协调方面的挑战，以及另需遵守环境和社会标准的必要性；有时需要更新现有政策或程序，或创建新的政策或程序，这往往会耗费时间并需要额外资源。

## 2. 结论

56. 对与灾害有关的供资情况和支助环境的审查证实，双边和多边基金经过发展变化，为减少灾害风险活动提供支持。但由于小岛屿发展中国家的收入分类和诸如上文所述的因素，获得这些资源仍然是大多数小岛屿发展中国家面临的巨大挑战。处理好这些因素后，可能会释放出或许数量庞大的现有发展资金，用于减少灾害风险。在考虑可能设立的任何针对性自愿救灾基金之前，应当解决这一问题。

57. 该研究还再次证实，小岛屿发展中国家需要明确制定本国的复原力议程，除其他外，要为每个部门确立适当的基线、衡量标准和目标，订立路线图，并确定投资的优先顺序(国家复原力概况)。为使保险公司和金融机构参与其中，有必要在国家一级创建有利环境。在制定为国内风险管理和恢复工作增加长期可持续价值的工具和机制方面，纳入公共、私营、国际和国内行为体的适当组合(伙伴关系)是关键。

58. 经确认，在考虑设立任何基金之前，必须进一步关注下述其他方面：

(a) 解决错配问题。这一点很重要，因为大多数供资是用于灾后用途，而非减少风险。此外，灾后筹资需要有更长期限。替代性的财政支持还可包括为重债国家冻结或免除偿债，使其能够为当地重建工作筹措资金，并向企业和社区提供财政支持；

(b) 改善获得创新筹资和风险转移机制的机会。鉴于财政收入有限且波动不定，以及获得优惠融资的机会有限，这一点很有必要。发展伙伴可以为获得保险以及其他形式的风险转移和风险分担机制提供支持，并鼓励使用应急基金或应急信贷额度；

(c) 优先进行复原力筹资。发展伙伴和发展筹资机构应最大限度地为小岛屿发展中国家制定的复原力计划提供资金。供资和支持应反映脆弱性和灾难的影响，而非恢复的可能性。人均收入是一项薄弱的指标，不足以衡量一国能否承担恢复的成本并建立复原力。如果政府能够提供健全而令人信服的投资计划，则借款规则应当是灵活的，而非仅关注眼前回报。

## B. 《萨摩亚途径》的监测框架、目标和指标

### 1. 《萨摩亚途径》的目标和指标

59. 本节根据第 74/217 号决议第 20 段编写，该段促请秘书长查明可持续发展目标或《仙台框架》未涵盖的《萨摩亚途径》优先领域，如果查明任何这种优先领域，则为之制定目标和指标，同时确保互补和协同增效，避免重复，以便对整个《萨摩亚途径》的实施情况加强监测和评价，并向第七十六届会议提出建议。

60. 秘书处与会员国协商，对照可持续发展目标、《仙台框架》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》的重点领域以及目标和指标，对《萨摩亚途径》优先领域进行评估。该评估除其他外，查明了《萨摩亚途径》中没有任何指标的九个领域。评估还显示，分类和重点方面存在重叠现象。这表明，精简报告将带来显著益处。

61. 下文概述了评估结果和结论，以及对进一步行动的建议。评估报告完整版可查阅：<https://sdgs.un.org/documents/development-monitoring-framework-samoa-pathway-34262>。

### 2. 挑战

62. 为《萨摩亚途径》制定和实施监测框架涉及一些挑战。需要考虑数据问题，包括定义和衡量标准，以及国家和区域报告的统一做法。在使用国际标准定义、数据收集和分析方法以及共同法律依据进行报告和传播信息方面也存在问题。最后，由于大多数小岛屿发展中国家的数据收集范围不到可持续发展目标各项指标的 50%，在监测过程的所有阶段都要考虑能力问题。

63. 与《2030 年可持续发展议程》、《仙台框架》或《巴黎协定》不同，《萨摩亚途径》没有自己的监测框架。建立这样一个框架，便能在国家和区域两级进行更有针对性的资源投资，实现更好的成果管理。

64. 任何新的监测系统将在多大程度上对国家统计系统提出额外的数据要求，也是最终确定和选择一套指标时的主要考虑因素。此外，要在整个区域和国家内实现发展进展的可比性，就需要额外的能力；这种情况可能带来挑战，对小国尤其如此。在这方面，任何拟议的监测框架都必须缩减为一套数量很少的核心指标。

### 3. 评估差距

65. 为查明差距，秘书处开展了协调统一工作，对照可持续发展目标各项指标、《亚的斯亚贝巴行动议程》/发展筹资承诺、《仙台框架》和《巴黎协定》，对《萨摩亚途径》优先领域(及其各层面)进行评估。此外，还审查了加勒比<sup>9</sup> 和太平洋<sup>10</sup> 区域的可持续发展目标区域监测框架，评估为这些区域选定的指标。

<sup>9</sup> Caribbean Community (CARICOM) Secretariat, *CARICOM Core Indicators for the Sustainable Development Goals (SDGs): Assessment of Data Availability in Member States and Associate Members* (Greater Georgetown, Guyana, 2018)。可查阅：<http://statistics.caricom.org/Files/Publications/CARICOM%20Core%20SDGs%20Indicators.pdf>。

<sup>10</sup> Alison Culpin, “Pacific SDG indicators”, 演示文稿可查阅：[www.unescap.org/sites/default/files/IV\\_SPC%20Indicator%20availability%20pres.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/IV_SPC%20Indicator%20availability%20pres.pdf)。

#### 4. 结果

66. 评估表明,从整体上看,《萨摩亚途径》的许多差距在很大程度上反映了小岛屿发展中国家采取政策、方案和项目行动的必要性。这些行动更适合进行定性评估。其他类型的定性衡量标准包括需要回答“是/否”的行动或需要整体汇总的行动。

67. 总体而言,此次评估和协调统一工作确认了以下几点:

(a) 《萨摩亚途径》优先领域与可持续发展目标各项指标尤其高度一致,与《仙台框架》相关监测指标和《巴黎协定》也高度一致;

(b) 《萨摩亚途径》有以下九个优先领域没有任何指标:海洋、可持续运输、教育、生物多样性、气候变化、可持续能源、健康和非传染性疾病、文化和体育(社会发展)以及能力建设;

(c) 在这九个差距领域中,一些行动可能适合使用定量衡量标准,一些行动更适合进行定性评估(往往是政策或方案领域);

(d) 在的确需要定量衡量标准的领域中,只有七个需要制定目标或指标。

#### 5. 结论

68. 秘书处在评估报告的完整版中为上文着重指出的七个优先领域提出了一套目标或指标。在联合国审议机构进行任何审议之前,这些提议需要得到会员国认可。

#### 6. 建议

69. 建议大会表示注意到本报告的这一节和评估报告的完整版,并就下一步行动作出指示。

### 四. 第 75/215 号决议第 8(a)段的执行情况

70. 本节根据第 75/215 号决议第 8(a)段编写,大会在该段中促请秘书长就制定、订定和使用小岛屿发展中国家多维脆弱性指数以及在联合国系统内协调相关工作的可能性提出建议。

71. 为执行这项任务,秘书处<sup>11</sup>通过技术性网络研讨会和虚拟简报会,与联合国系统内外正在制定、曾经参与制定或已经制定出小岛屿发展中国家多维脆弱性指数的个人、会员国、组织和机构进行协商。<sup>12</sup> 这些协商的视频记录和提交的书面材料(包括草稿)可查阅: <https://sdgs.un.org/topics/small-island-developing-states/mvi>。

<sup>11</sup> 可持续发展目标小岛屿发展中国家股,以及最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室小岛屿发展中国家次级方案。

<sup>12</sup> 参与协商的个人和实体包括经济和社会事务部、开发署、Lino Briguglio(马耳他大学)、亚洲开发银行、经济合作与发展组织、英联邦、环境署、联合国减少灾害风险办公室、加勒比开发银行、基金组织、贸发会议、联合国粮食及农业组织、世界气象组织、Sabina Alkire(牛津大学)、联合国教育、科学及文化组织、发展政策委员会秘书处、Simona Marinescu(联合国驻地协调员)、Jeffrey Sachs(可持续发展解决方案网络)、非洲开发银行以及联合国人口基金。

72. 此外，秘书处还编写了综合评估报告，其中除其他外，审查了协商期间收到的信息、提交的有关每个多维指数的文献和现有的指数方法，包括其优缺点。报告可查阅：<https://sdgs.un.org/topics/small-island-developing-states/mvi>。

#### A. 呼吁制定多维脆弱性指数

73. 小岛屿发展中国家一直反复指出，主要用于分配优惠资源的传统发展衡量标准(即人均国民总收入)不能充分反映这些国家的脆弱性。1992年，联合国环境与发展会议在《21世纪议程》中首次呼吁制定全球公认的脆弱性评估方法。1994年，小岛屿发展中国家在《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》中重申了这一呼吁；该呼吁得到大会第49/122号决议的赞同。1995年至2003年，大会反复呼吁制定多维脆弱性指数(例如，见第57/266号决议)。

74. 经过小岛屿发展中国家30多年的倡导，世界银行等国际机构现在除其他外，已经为小国设立专门办事处，建立特别基金以满足小国的具体需求，并在国际讨论中给予小国更大的发言权。但在如何对小国的脆弱性进行定性从而减轻这种脆弱性的问题上，国际上仍然缺乏共识。就准确考虑到小岛屿发展中国家脆弱性的指数达成共识，可能有助于这些国家制定并采用更有依据的政策和战略，从而建立和维持长期复原力。

75. 疫情的社会经济影响加剧了小岛屿发展中国家的挑战和脆弱性，突出表明采取果断行动的迫切需要。2020年，伯利兹以小岛屿国家联盟主席的身份致函秘书长，重申需要推进多维脆弱性指数工作。之后，大会第75/215号决议请秘书长就制定和使用这一指数的可能性等问题提出具体建议。

#### B. 为小岛屿发展中国家制定指数的可能性

76. 根据协商期间收集到的信息，得出以下意见和结论：

(a) 为任何特定目的或特定目标群体制定一种多维脆弱性指数是可能的。加勒比开发银行、发展政策委员会、英联邦、联合国贸易和发展会议(贸发会议)以及驻地协调员提供的信息以及制定和提交的方法证实了这种可能性；

(b) 另一种可能性是，制定一种专门适用于小岛屿发展中国家且主要考虑到这些国家特定脆弱性的指数(如加勒比开发银行和这些国家的驻地协调员的工作所示)，或制定一种具有普遍性的指数，即包含所有国家脆弱性的指数。发展政策委员会、英联邦、贸发会议和开发署的活动就是这种备选方案的实例；

(c) 还有一种可能性是，制定一种在必要范围内区分并反映外生因素(即当前政策之外或独立于当前政策的因素)和内生因素(与当前政策有关，可能影响一国适应和应对冲击的能力，即复原力)的指数；

(d) 构建一种反映并考虑到可持续发展所有三个方面的指数是可能的。加勒比开发银行和英联邦的工作以及发展政策委员会制定的补充毕业指标证明了这一可能性；

(e) 在指数中记录一国净脆弱性(即一国脆弱性与为建立复原力而采取的措施之间的差异)随时间变化的情况也是可能的。英联邦的工作表明了这一点；

(f) 有可能制定一种指数，对国际金融机构和多边开发银行目前使用的基于绩效的分配模式(主要取决于人均收入和经济政策质量)形成补充。亚洲开发银行和加勒比开发银行在提交的材料中证实了这一可能性。

77. 经过协商，还得出另外三点意见，具体如下：

(a) 所有收到的材料都反映了其作者的目的和侧重点，无论是在其选择的指数还是在指数覆盖的范围方面都是如此；

(b) 迄今为止，没有任何关于该指数的工作得到普遍认可或获得全球共识；

(c) 驻地协调员和开发署的工作表明，制定指数的工作可在一年内完成。

### C. 建议在制定指数时遵循的指导原则

78. 虽然任何人都可以为小岛屿发展中国家制定指数，但吸引各方普遍接受使用有关指数是会员国和使用者需要考虑的问题。在有关这一问题的讨论尚未结束的情况下，迄今吸取的经验教训表明，必须采取一种新的做法。国际社会不能因为小岛屿发展中国家的特殊脆弱性而继续宣称这些国家是可持续发展的特例，对它们长期以来有关这一指数的呼吁甚至都不予处理。

79. 秘书长在提交大会的上份报告(A/75/273)中得出以下结论：

鉴于目前及正在持续的全球冠状病毒病(COVID-19)大流行及其造成的社会经济影响，特别是对最脆弱群体的影响，加强国际社会所提供的长期合作与支持，以帮助小岛屿发展中国家在解决其脆弱性方面取得进展，并支持其集体可持续发展努力，现在比我们相互依存的多边旅程历史上任何时候都更为关键和真正必要。

80. 要使一种指数获得普遍共识，就必须本着伙伴精神，并遵循一套商定的原则，讨论其制定和使用问题。

81. 考虑到制定指数是可能的，如果大会决定采取这一做法，则建议将以下几点作为此类工作的指导原则和规范：

(a) 多维性。应从可持续发展所有三个方面提取指标，确保公平和广泛认可；

(b) 普遍性。该指数应很好地反映所有发展中国家的脆弱性，确保可信度和可比性；

(c) 外生性。该指数需要明确区分外生和传承因素，确保与目前基于绩效的分配模式相匹配；

(d) 可得性。该指数需要使用能够获得、受到认可、可比、可靠的数据，同时可能有必要使用近似值和估算值，以避免不作为；

(e) 可读性。该指数设计需要清晰易懂，避免冗余。

82. 此外，还应当采用相应的复原力衡量标准，确定随时间推移的“净脆弱性”，使脆弱性衡量标准与复原力相平衡，从而消除提供永久支持的必要性。

83. 参加协商的实体和组织的重要工作和产品为构建指数架构提供了内容丰富的案例库，其中的各种尝试相当深入，经过深思熟虑，并有相关依据，可为大会工作提供借鉴，为国际商定指数奠定基础。

## D. 指数的潜在用途

84. 根据协商和文献审查的结果，指数有以下几种可能的用途：

- (a) 通过制定循证政策和建立伙伴关系，促进采取行动，克服脆弱性，建立国内复原力。在这方面，指数可为专门用于满足目标脆弱国家的需求而设计的合作和伙伴关系框架提供支持；
- (b) 促进提供有据可依、有针对性和有效的支持，进行更加明智的资源分配；
- (c) 为基于绩效的分配模式提供补充，允许使用脆弱性作为考量因素；
- (d) 支持和指导创新筹资机制的设计工作，并作为一种工具，针对获得发展和优惠融资时遵循的规则，提供豁免或更广泛的资格标准；
- (e) 作为一种倡导手段，宣传不让任何一个人掉队的原则；
- (f) 作为一种手段，用于监测、评价和衡量脆弱性和这方面的针对性政策；
- (g) 支持和指导国家脆弱性复原力概况的编写工作；
- (h) 用于循证决策以及制定更加明智、顾及风险的国家、双边和多边合作政策；
- (i) 为联合国在国家内部的参与提供借鉴，支持制定国家毕业战略；
- (j) 作为给债务重组方法提供借鉴的手段，以及拓宽全面债务处理资格标准和允许脆弱国家获得特殊资格的工具。

85. 2021 年 4 月，经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛肯定了大会就制定指数的可能性开展的工作，并请发展筹资问题机构间工作队在其 2022 年报告中分析将该指数用于债务重组的可能性，以期建立信誉，扩大包括优惠融资在内的融资渠道(见 [E/FFDF/2021/3](#))。在这方面，建议大会在审议该指数的可能用途时，利用工作队的分析结果，为大会对债务问题采取的做法提供借鉴和指导。

## E. 协调和完成工作

86. 大会第 [75/215](#) 号决议请秘书长就协调和完成关于该指数的工作提出建议。考虑到 30 多年来要求制定指数的呼声不断、导致建立国际共识势头缓慢的根本因素，以及疫情的严峻现实和不可避免的社会经济影响，现在正是国际社会推动制定指数的大好时机。

87. 为鼓励和吸引各方更广泛地接受该指数，指数工作的协调事宜必须由会员国牵头和推动。这项工作应在大会主持下，本着伙伴精神，怀着解决这一长期问题的真诚愿望和承诺进行。

88. 大会关于该指数的工作应由一个高级别专家小组推进。该小组应由秘书处提供支持，并由大会主席任命的两位知名人士领导(其中一位来自小岛屿发展中国家)，负责订定指数。小组成员可以来自高级决策层、学术界、民间社会以及公共和私营部门，并适当考虑到地域和性别平衡。这些成员应具备与脆弱国家面临的发展挑战和发展融资相关的知识和经验。

89. 还建议大会在 2022 年完成关于该指数的工作。