



贸易和发展理事会

第六十四届会议

2017年9月11日至22日，日内瓦

临时议程项目10

贸发会议支持小岛屿发展中国家和内陆发展中国家的活动

贸发会议支持小岛屿发展中国家的活动

贸发会议秘书处的说明

内容提要

联合国贸易和发展会议(贸发会议)是联合国系统内率先承认小岛屿发展中国家面临的特定挑战并呼吁国际社会采取特别行动应对这类国家的问题的机构(尤其是在1972年和1976年的第三次和第四次贸发大会上)。在贸易和发展理事会第六十四届会议上，理事会将第一次有机会确认贸发会议在这一领域内开展了四十年的工作并鼓励采取进一步有关行动。根据《小岛屿发展中国家快速行动方式》(《萨摩亚途径》)(2014年)和《内罗毕共识》(2016年，TD/519/Add.2)，贸发会议在这一特定领域内致力于开展实质性倡导活动的要旨是，把重点放在使联合国“紧急采取具体行动，解决小岛屿发展中国家的脆弱性问题”(《萨摩亚途径》第22段)上，这是一项承诺，响应了大会2010年(第65/2号决议)和经济及社会理事会2011年(第2011/44号决议)要求“更为有效地”解决小岛屿发展中国家脆弱性问题的真知灼见。

贸发会议在这一领域内行动的基本理念是，承认全球发展形势中存在着一种独特的情况。对于大多数小岛屿发展中国家，主要的发展挑战是在超出本国控制范围的各种外部因素面前的脆弱性，因而，这些国家的首要发展目标就是建设抗御能力，制定从气候适应到经济多样化的一整套多层次目标。小岛屿发展中国家建设抗御力的努力需要得到外部的资金和(或)技术支持，用“小岛屿发展中国家待遇”作为解决这种需要的首选办法，是长期以来就有的一种呼声。然而，对这些国家的国际支助措施有限，缺乏鉴定小岛屿发展中国家的标准。脆弱性最为严重的一些小岛屿发展中国家的领导人要求联合国系统在小岛屿发展中国家待遇方面取得突破的呼声尤为强烈。



贸发会议在支持各个小岛屿发展中国家建设抗御力的工作的同时，站在全球倡导解决这个问题的前列。鉴定小岛屿发展中国家、提高岛屿脆弱性问题的能见度、确定为这些国家采取的特殊措施并为其中一些国家提供一系列的咨询服务，已经是贸发会议支持小岛屿发展中国家的四个主要领域。

一. 导言：四十年来贸发会议关于小岛屿发展中国家的的工作

1. 贸发会议关于小岛屿发展中国家的的工作是早在 1970 年代正式建立了最不发达国家类别(插文 1)之后不久就开始的。贸发会议是联合国系统内首先承认小岛屿发展中国家面临的特定挑战并呼吁国际社会采取特别行动应对这类国家的问题的机构。贸发会议关于小岛屿发展中国家的的工作历史可以分为三个阶段。

2. 从 1972 年到 1992 年，“岛屿发展中国家”基本上是一种诊断性质的工作目标，目的是鼓励对这些国家的问题给予特别关注。1985 年，世界银行在调拨发展资金的差别政策框架内采用了“小岛例外”办法：小岛屿发展中国家中的中等收入国家将继续享受低收入国家待遇(赠款和高减让贷款)，这是等同于脆弱性并理应获得特殊待遇的一种非正式地位，无论其他标准如何。

3. 从 1992 年到 2010 年，继联合国环境与发展会议之后，贸发会议按照联合国内注意力的政治变化调整了关于岛屿的工作，从岛屿发展中国家转向了小岛屿发展中国家。1992 年 7 月，贸发会议组织了有史以来的第一次衡量小岛屿发展中国家脆弱性的可行性专家组会议。贸发会议就这一专题委托开展了一项研究，探讨联合国如何能够利用脆弱性指标突显小岛屿发展中国家作为一个类别所具有的脆弱性，或者指导国家政策制定者建设抗御力的行动。1994 年在巴巴多斯举行的小岛屿发展中国家可持续发展全球会议广泛地讨论了这一先导工作。在这个十年接下来的时间里，为支持小岛屿发展中国家建设抗御力的努力而衡量脆弱性在贸发会议的小岛屿发展中国家议程上始终处于中心位置，尤其侧重于不久即将由于脱离最不发达国家类别而面临挑战的国家(当时是佛得角、马尔代夫和萨摩亚)。

插文 1

1972 年：贸发会议将注意力转向小岛屿发展中国家

贸发会议关于岛屿发展中国家的第一次实质性重大宣言是在联合国贸易和发展会议第四届大会(1976 年，内罗毕)上作出的，主要的依据是秘书处编写的关于最不发达国家、内陆发展中国家和岛屿发展中国家的一份有重要影响的文件(TD/191)。而贸发会议成员最早是在第三届贸发大会(1972 年，圣地亚哥)上承认岛屿发展中国家的问题的，这是贸发大会 1972 年 5 月 19 日通过的第 65(III)号决议的议题。该项决议请贸发会议秘书长召集一个专家组查明和研究岛屿发展中国家的具体问题，并据此提出建议。这项工作于 1974 年完成。

4. 自 2010 年以来，贸发会议从两个方向加强了支持小岛屿发展中国家努力建设抗御力的承诺：第一，向最为脆弱的小岛屿发展中国家，尤其是在失去最不发达国家待遇后由于没有小岛屿发展中国家地位作为特别待遇的依据而感到最为担忧的国家，提供一系列咨询服务；第二，为成员国关于按照小岛屿发展中国家标准承认小岛屿发展中国家地位的辩论作出实质性贡献，这是帮助关于小岛屿发展中国家待遇的呼声化为成果的必要步骤。为小岛屿发展中国家寻求国际支助措施，一直被称为在这些国家实现结构性经济进步(增强抗御力)的一个必要条件。

5. 贸易和发展理事会第六十四届会议，是理事会确认贸发会议 45 年来在这一领域内开展的工作并鼓励采取进一步有关行动的首次机会。本说明是根据战略框架和方案预算工作组 2016 年 12 月第七十四届会议的决定编写的。除了导言之

外，本说明着重阐述贸发会议响应联合国会员国“更有效地解决小岛屿发展中国家的脆弱性问题”的号召采取有系统行动的理念背景(第二章)。关于为了支持小岛屿发展中国家而开展的当前和近期活动，首先从类别角度按照关于非洲、最不发达国家和特别方案的次级方案 5 报告，此外，作为其他次级方案下有利于部分小岛屿发展中国家的活动加以报告，尽管这些国家并未被具体定为属于这一类别(第三章)。以对贸发会议工作特别重要的经验教训的形式提出了结束语(第四章)。附件中的清单列有贸发会议当前和近期在这些国家开展的活动。

二. 贸发会议对大会要求更有效地解决小岛屿发展中国家的脆弱性问题的回应

6. 大会 2010 年要求，“提出具体建议”并“审议可能需要改进和补充何种措施才能更有效地应对小岛屿发展中国家特有和特别的脆弱性和发展需要”(2010 年 9 月 25 日第 65/2 号决议，第 33 段)，这是小岛屿发展中国家历史上的一个里程碑。经济及社会理事会在 2011 年响应大会这一要求，请发展政策委员会提供“关于如何充分有效执行《巴巴多斯行动纲领》和《毛里求斯战略》的独立意见和观点”，……审议“可能需要改进和补充何种措施才能更有效地应对小岛屿发展中国家特有和特别的脆弱性和发展需要”(2011 年 12 月 5 日第 2011/44 号决议第 1 段)。

7. 因此，会员国明确地以行动为重点强调“更有效地解决”小岛屿发展中国家的脆弱性问题，促使贸发会议承诺加强对这些国家建设抗御力行动的支持。加强支持的方法不但是在严峻的脆弱性局势下为个别国家提供直接援助，而且还为有系统地争取小岛屿发展中国家待遇的要求提供实质性支持，这是应对小岛屿发展中国家需要的唯一“更有效”途径。联合国会员国在《萨摩亚途径》(2014 年)第 22 段中重申承诺“紧急采取具体行动解决小岛屿发展中国家的脆弱性问题”，从而增加了紧迫性层面，使这成为关于如何应对这些国家的最坚定立场，贯穿了整个萨摩亚成果。

8. 2014 年在阿皮亚举行第三次小岛屿发展中国家国际会议后不久，大会再度承诺“紧急采取具体行动，克服小岛屿发展中国家的脆弱性，并继续寻求解决办法，包括新的办法，解决这些国家面临的主要挑战”(第 70/202 号决议第 3 段)。贸发会议注意到大会鼓励为小岛屿发展中国家的可持续发展大力“建立新的真正和持久的伙伴关系”，认为在小岛屿发展中国家地位的基础上良好构建这些国家的待遇模式将是今后与这些国家建立真诚伙伴关系的基石。

9. 2016 年 7 月在内罗毕举行的联合国贸易和发展会议第十四届大会的成果《内罗毕共识》，也着重提到了小岛屿发展中国家的问题(插文 2)。

插文 2

《内罗毕共识》中的小岛屿发展中国家

联合国贸易和发展会议第十四届大会的成果文件《内罗毕共识》有 10 处提到了小岛屿发展中国家。其中四处确认小岛屿发展中国家在外部冲击面前异常脆弱(第 22 段)，以及需要可持续的生产性投资(第 51 段)，应对小岛屿发展中国家的基础设施缺口(第 70 段)和对这些国家发展需要的当前总体支持，包括向小岛

屿发展中国家中面临从最不发达国家地位毕业的挑战的国家提供咨询服务(第 91 段)。

提到小岛屿发展中国家的其他六处采用了执行措词(“贸发会议应当……”), 要求秘书处在以下方面继续帮助小岛屿发展中国家:

- (a) 应对长期面对的贸易、投资和发展挑战(第 10 段(d)项);
- (b) 提高这些国家海运系统的效率和抗御力(第 55 段(i)项);
- (c) 扩大这些国家从电子商务和数字贸易中获得的益处(第 55 段(v)项);
- (d) 解决这些国家的物质和经济脆弱性, 促进经济结构转型并建设抗御力和生产能力(第 76 段(f)项);
- (e) 通过利用生产能力指标将生产能力纳入国家发展政策(第 76 段(k)项);
- (f) 制定和执行关于养护和可持续利用海洋资源的战略(第 100 段(t)项)。

三. 当前和近期支持小岛屿发展中国家的活动

10. 本章将贸发会议支持小岛屿发展中国家的活动分为三类:

- (a) 为了丰富关于采用各种办法帮助提高小岛屿发展中国家在联合国的地位的国际辩论而开展的活动;
- (b) 直接支持小岛屿发展中国家建设抗御力的活动;
- (c) 与小岛屿发展中国家特别相关的其他活动。

11. 在以上所列最后一类涉及的贸发会议行动领域中, 小岛屿发展中国家与其他国家一样获益, 但前两类活动是专门针对小岛屿发展中国家的: 这些活动把小岛屿发展中国家作为一个类别, 为使其获益而开展, 或者在以专门服务于这些国家为定向的援助框架内开展。

A. 为支持争取小岛屿发展中国家地位和待遇而开展的活动

小岛屿发展中国家的鉴定

12. 为了使联合国系统向在小岛屿发展中国家标准的基础上承认小岛屿发展中国家地位靠拢, 贸发会议采用一种直接方法鉴定小岛屿发展中国家。这包括一份 28 国清单, 贸发会议通常将此称为小岛屿发展中国家“分析清单”, 以便强调在鉴定这些国家的过程中保持实质一致性和可信度这一首要目标。政治性清单一般都是在自我认定的基础上制定的, 但这份清单则是以明确的标准为基础, 得出的结果是一个本质上相对一致的国家组。

13. 这份分析清单(见表格)的依据是小岛屿发展中国家这一短语中所包含的四项自然标准: 弱小、封闭、发展中地位和国家地位。

14. 与发展政策委员会使用人口上限作为增补最不发达国家名单的特殊标准一样, 贸发会议以人口界定“弱小”。贸发会议选用 500 万的人口上限划分小岛屿发展中国家是有道理的, 因为这一数字处在人口大为不同的两个国家的中间位

置，其中之一的人口远远低于 500 万(牙买加，2015 年的人口为 270 万)，另一个的人口比 500 万多出将近三分之二(巴布亚新几内亚，2015 年的人口为 820 万)。

15. “封闭属性”或者“岛屿属性”并不足以构成可方便识别的直接标准。¹

16. 贸发会议通过混合采用两项标准绕过了界定一个国家“发展中地位”所固有的潜在困难。就小岛屿国家而言，这两项标准都是发展层面的，即人均国民总收入，因为这是最公认的生活水平指标(也是鉴定最不发达国家的第一条标准)，和联合国使用经济脆弱性指数衡量的经济脆弱性估计数。安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、圣基茨和尼维斯、塞舌尔以及特立尼达和多巴哥的 2015 年人均国民总收入水平高于世界银行 12,475 美元的高收入门槛，但贸发会议将这些国家视为发展中国家而不是发达经济体，因为这些国家的经济脆弱性突出，尤其是面临强自然灾害的高风险。相对繁荣和高度脆弱同时并存现象(岛屿矛盾)，这种经济脆弱状态已经为联合国所充分认识，也得到贸发会议的确认。因此，上述六个国家与中等收入段的其他 22 个国家一样，被贸发会议视为发展中国家。

17. 与封闭属性相似，“国家地位”是认定不同于从属或附属领土的自治实体的一种直接概念。

18. 小岛屿发展中国家类别的四条标准构成了贸发会议小岛屿发展中国家定义的基础，如下表所示，按照这种选择方法列出的名单上有 28 个此类国家。

贸发会议的 28 个小岛屿发展中国家分析名单

安提瓜和巴布达	瑙鲁
巴哈马	帕劳
巴巴多斯	萨摩亚
佛得角	圣多美和普林西比
科摩罗	塞舌尔
多米尼克	所罗门群岛
斐济	圣基茨和尼维斯
格林纳达	圣卢西亚
牙买加	圣文森特和格林纳丁斯
基里巴斯	东帝汶
马尔代夫	汤加
马绍尔群岛	特立尼达和多巴哥
密克罗尼西亚(联邦)	图瓦卢
毛里求斯	瓦努阿图

提高脆弱性问题的能见度

19. 在贸发会议 1992 年特别侧重小岛屿发展中国家状况的脆弱性衡量可行性研究完成两年之后，小岛屿发展中国家可持续发展全球会议这一首次举行的小岛屿发展中国家问题全球性会议呼吁进一步开展有系统的努力监测和分析岛屿脆弱性

¹ 从贸发会议的观点看，东帝汶和西帝汶(印度尼西亚东努沙登加拉省的一部分)共同拥有帝汶海的帝汶岛(东帝汶因此有一条陆地边境)不会使东帝汶的封闭性质成为疑问，尽管严格地说该国并不完全被海洋包围。

问题的各个不同方面。这一趋势在 1997 年 5 月增强了势头。当时，发展政策委员会在最不发达国家名单三年期审查的框架内不顾一切反对，建议免除瓦努阿图的最不发达国家地位。经济和社会理事会于 1997 年 7 月核准了这项建议，瓦努阿图政府对这一行动表示惊讶，就此征求了贸发会议的咨询意见。贸发会议在当时是曾经对本国无法控制的外部冲击下脆弱性问题做过分析的唯一联合国实体。

20. 1997 年 9 月，瓦努阿图总理在联合国大会致辞，劝说大会不要核准发展政策委员会的建议，他认为，发展政策委员会忽视了瓦努阿图极端严重的经济脆弱性。他促请联合国系统重新考虑处理一个国家脱离最不发达国家地位问题的方法，并考虑把脆弱性增列为分类鉴别的一条标准。这是贸发会议自 1994 年(当时委员会已经预料两个小岛屿发展中国家将脱离最不发达国家地位)起就一直主张采取的措施。大会暂停了瓦努阿图脱离最不发达国家地位问题的处理，并请经济及社会理事会考虑重新审议有关标准。

21. 贸发会议在 1998 年和 1999 年与委员会密切合作，努力构建一种经济脆弱性指数和在这一指数基础上实行一种脆弱性标准(插文 3)。对最不发达国家地位毕业工具箱进行的这种大幅度改革在 1999 年得到经济及社会理事会的核可，并在 2000 年审查最不发达国家名单时首次应用。该次审查除其他外表明，瓦努阿图具有高度经济脆弱性，因此不符合最不发达国家地位毕业的初步资格。瓦努阿图脱离最不发达国家地位的问题直到 2009 年才再次出现，发展政策委员会于 2012 年提出了该国脱离最不发达国家地位的一项新建议，经济及社会理事会在同一年予以直接核准。

插文 3

贸发会议通过数据承认小岛屿发展中国家的脆弱性

贸发会议利用发展政策委员会秘书处开展六轮经济脆弱性指数计算得出的数据和国际发展研究基金会气候变化结构脆弱性指数提供的补充统计意见，得出了下列看法：

- (a) 与其他发展中国家相比，小岛屿发展中国家在具经济后果的外部冲击下远为脆弱(幅度为 33%)；
- (b) 具体侧重原油价格相关冲击下的脆弱性表明，小岛屿发展中国家受此类冲击的风险大于非小岛屿发展中国家(超过 12 倍)，小岛屿发展中国家类别中的非最不发达国家由于原油平均消费量大于最不发达的小岛屿发展中国家，情况就更是如此；
- (c) 从结构上看，与非小岛屿发展中国家相比，这些国家面对气候变化影响更为脆弱，幅度至少为 8%。

22. 贸发会议在 2002 年帮助世界贸易组织(世贸组织)的小岛屿发展中成员国开展了认定弱小和脆弱经济体的工作，世贸组织在 2001 年部长级会议上对尚无专门类别的这些国家予以了特别的注意。小岛屿发展中国家在世贸组织中确认了贸发会议在衡量经济脆弱性方面的经验。但是，该组织认定弱小和脆弱经济体的工作仍未完成：弱小性是通过国家的世界贸易份额处理的，而对弱小和脆弱经济体概念的第二部分即脆弱性问题未加探讨。

23. 贸发会议在 2003 和 2004 年始终请发展政策委员会注意，有关会员国高度重视进一步改革毕业规则以便更公正地对待高度脆弱的小岛屿发展中国家，这在采纳经济脆弱性指数之后本来是一个切实可行的步骤。贸发会议支持佛得角和马尔代夫关于应当更多地注意脆弱性问题的要求，对于引导大会在 2004 年 12 月 20 日第 59/209 号决议中为毕业程序增添了有序平稳过渡层面发挥了推动作用，按照这种办法，毕业进程中的国家在实际失去最不发达国家地位之前将享有(为期三年的)一个宽限期。该项决议授权贸发会议为每个据信首次符合毕业标准的国家编写脆弱性概况，支持委员会努力就有关国家的脆弱性及其结构性经济进步的实际范围达成可能的最佳理解。同时，大会核准了 2003 年关于佛得角和马尔代夫毕业的建议。在这一核准之后仅仅六天，马尔代夫就受到了印度洋海啸的冲击。

24. 2005 年 1 月，审查《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行情况国际会议将脆弱性问题列在了有关小岛屿发展中国家的全球关注的首位。随后通过的《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》促请贸发会议“提出具体建议”，协助小岛屿发展中国家从全球经济中获得和得到更多的经济机会和惠益(A/CONF.207/11, 第 98 段)。贸发会议提出的第一组具体建议之一是鼓励由于 2004 年的海啸而推迟马尔代夫脱离最不发达国家地位。大会在 2005 年 11 月 30 日第 60/33 号决议中推迟了马尔代夫从最不发达国家名单中的毕业，使马尔代夫得到了所建议的喘息空间。在萨摩亚遭受严重海啸之后，大会在 2010 年 9 月的第 64/295 号决议中也为该国的同样行动。在瓦努阿图于 2015 年 3 月遭受飓风帕姆的袭击后，大会在 2015 年 12 月将该群岛的毕业推迟三年，再次展现出对于脆弱性挑战的特别理解。

面临最不发达国家地位毕业挑战的小岛屿发展中国家的脆弱性概况

25. 按照大会 2004 年 12 月第 59/209 号决议的任务授权，贸发会议编写了九个初步符合最不发达国家地位毕业标准的最不发达小岛屿国家自 2000 年以来的脆弱性概况。这些国别文件成为(或将成为)发展政策委员会最不发达国家名单三年期审查相关工作的主要投入，以便该委员会建议所涉国家毕业，或决定不提出此种建议。在对所涉初步符合标准的国家派团进行实况考察之后，贸发会议编拟了脆弱性概况，按照最不发达国家的所有标准分析该国的业绩，从而以概况文件补充了按照委员会的低收入、人力资产和经济脆弱性指标得出的该国统计评分。除了九个小岛屿发展中国家的具体脆弱性概况之外，贸发会议自 2009 年以来还为四个大陆最不发达国家开展了同样的活动：安哥拉、不丹、赤道几内亚和尼泊尔。

佛得角

26. 佛得角脆弱性概况是 2000 年提交发展政策委员会的，充分阐明了该国经济的脆弱性，使得委员会当年放弃建议该国毕业。委员会在 2003 年审查名单时建议佛得角毕业，值得注意的是，委员会当时说，“佛得角……达到了毕业标准”，这样就仅仅是一种含蓄的建议，实际上没有使用“建议”的措辞。经济及社会理事会直到 2004 年 11 月才核准这一建议，一个月之后得到大会的确认。2003 年 4 月(委员会关于佛得角毕业的含蓄建议)到 2004 年 12 月(大会核准)，联合国会员国为了改革毕业处理办法开展了大量工作。联合国会员国无疑听取了贸发会议在这段时间内要求参照佛得角的例子，以对小岛屿发展中国家较为有利的

方式处理毕业问题的呼声。大会关于毕业国平稳过渡战略的第 59/209 号决议是这一集体努力的成果。佛得角于 2007 年 12 月从最不发达国家类别中毕业。

马尔代夫

27. 马尔代夫与同为小岛屿发展中国家的佛得角相似，2000 年的脆弱性概况突出表明了该国对各种自然威胁的极端脆弱性，从海平面抬升和海岸线侵蚀到地球相关冲击如地震和海啸。发展政策委员会对马尔代夫毕业问题的处理与对佛得角毕业的处理相似，在 2003 年提出了一项含蓄建议，直到 2004 年 11 月才获得经济及社会理事会的核准。大会 2004 年 12 月 20 日确认马尔代夫毕业的决定之时，贸发会议关于脆弱性概况所反映的马尔代夫极端脆弱性的看法和关于必须以极为慎重的态度处理小岛屿发展中国家毕业问题的看法没有发生变化。六天之后，当马尔代夫在印度洋海啸中有 100 多人丧生和 10 多家酒店被摧毁的时候，贸发会议关于这个问题的长期立场很可能在很多人心中引起了共鸣。马尔代夫于 2011 年 1 月 1 日从最不发达国家地位中毕业。在该国毕业之前的两年当中，贸发会议协助该国制定和执行了平稳过渡战略。

萨摩亚

28. 萨摩亚的 2000 年脆弱性概况描述了一个与太平洋周边近邻一样对外部冲击脆弱的国家。这份文件对于引导发展政策委员会将萨摩亚毕业问题的审议推迟至 2003 年审查名单时处理起到了推动作用。委员会在 2003 年认为萨摩亚初步达到了毕业标准，贸发会议因此补充修订了脆弱性概况供 2006 年审查。尽管仍然存在小岛屿国家的脆弱性，萨摩亚 2006 年的社会经济业绩已经取得了重大改进。贸发会议在 2006 年概况中分析了全部有关事实，发展政策委员会在当年 3 月建议该国毕业。在整个 2000 年期间，萨摩亚政府在实质上一直抵触“为时过早”地剥夺萨摩亚最不发达国家地位的主张，并请贸发会议支持倡导改革毕业规则，在委员会设定的毕业规则中对脆弱性标准应当予以高度重视。经济及社会理事会认为，这一重要观点足以证明委员会应当进一步审议萨摩亚的问题。贸发会议 2007 年 3 月为这一辩论作出了贡献，向委员会说明了在毕业规则框架内纳入一项不可或缺的脆弱性标准的利弊。按照这一不可或缺的标准，除非一个最不发达国家跨过毕业门槛，否则不会强迫该国毕业。委员会没有采纳这一选项，经济及社会理事会 2007 年 7 月核准了关于萨摩亚毕业的 2006 年建议。大会 2007 年 12 月予以确认。2009 年 9 月，萨摩亚遭受了一次重大海啸袭击，贸发会议最后协助该国要求推迟毕业日期。大会 2010 年 9 月批准推迟，因此，直到 2014 年 1 月 1 日萨摩亚才被移出最不发达国家名单。

图瓦卢

29. 图瓦卢的 2012 年脆弱性概况强调，该国长期以来几乎完全没有取得结构性经济进展。概况着重说明，图瓦卢面临的极端地理和物质局限是这种状况的主要原因，使得抗御力建设成为该国最重要的单一发展目标。考虑到该国抗御力建设努力所面临挑战的范围和规模，概况文件确认，各种形式的外部支持对于图瓦卢是绝对必要的。在这个问题上，而且由于没有对小岛屿发展中国家的特殊待遇，图瓦卢保留最不发达国家地位的重要性尤为突出，并得到贸发会议的响应。但是，发展政策委员会在 2012 年 3 月建议图瓦卢从最不发达国家地位毕业，这项建议一直没有得到经济及社会理事会的核准。贸发会议目前建议采用一种实质性

办法摆脱这一僵局，即改革毕业规则，任何表现出超高水平经济脆弱性的最不发达国家都不应被剥夺最不发达国家地位(见本文第 40-43 段)。

瓦努阿图

30. 瓦努阿图的 2012 年脆弱性概况着重说明了该岛历史上高度频发的严重自然事件以及该国由于面对冲击具有的这种脆弱性而在转型努力中受到的种种局限。概况文件还确认该国取得了结构性进步，农业生机勃勃，旅游业尤其取得了骄人的增长业绩。在贸发会议分析的基础上，发展政策委员会建议瓦努阿图从最不发达国家地位毕业，与此同时，委员会赞同贸发会议的意见，确认该国未来需要各种形式的外部支持。在所有最不发达的小岛屿发展中国家中，瓦努阿图最为坚定和一贯地请贸发会议敦促联合国系统出台小岛屿发展中国家待遇，作为在将要失去最不发达国家待遇之时的替代。该国要求就此取得制度性进展的呼声，在萨摩亚举行的第三次小岛屿发展中国家问题国际会议期间于 2014 年 9 月 2 日达到最高潮，瓦努阿图总理纳图曼当时谴责由于没有小岛屿发展中国家地位而造成的“制度死结”，呼吁贸发会议担当在整个联合国取得突破的建筑师，纠正这种状况。在飓风帕姆于 2015 年 3 月对瓦努阿图群岛造成严重破坏之后，贸发会议积极支持该国关于推迟毕业日期以获得喘息空间的要求。瓦努阿图脱离最不发达国家地位的日期现在定于 2020 年 12 月，不再是大会最初设想的 2017 年 12 月。贸发会议目前正在向瓦努阿图政府提供制定和执行平稳过渡战略的技术援助。

31. 初步符合最不发达国家地位毕业标准的四个小岛屿发展中国家，自 2014 年中期以来一直获益于贸发会议按照任务授权编拟脆弱性概况的咨询服务。

基里巴斯

32. 基里巴斯的 2015 年脆弱性概况引导发展政策委员会在 2015 年 3 月决定，不建议该国从最不发达国家地位毕业，尽管该国达到了毕业标准。与图瓦卢和瓦努阿图一样，基里巴斯获益于贸发会议对其要求得到小岛屿发展中国家特殊待遇的积极支持。贸发会议目前为 2018 年审查最不发达国家名单而编拟的脆弱性概况说明了症状性的岛屿矛盾，在这种矛盾中，一国就人均收入而言远远超过了毕业线，但同时又是世界上最为脆弱的经济体之一。基里巴斯政府表示，特别感谢贸发会议积极支持在 2018 年进一步审查该国毕业问题时优先重视脆弱性标准的主张。

圣多美和普林西比

33. 即将完成的圣多美和普林西比 2018 年脆弱性概况审视了该国初步符合毕业标准在何种程度上与扎实的结构经济进步相一致。脆弱性概况着重提到了旅游业增长带来的相对经济富庶，援助和侨汇是在收入方面取得进步的因素，以及人力资本方面的改善。贸发会议在分析该国经济脆弱性的同时，帮助制定了建设抗御力的战略，尤其是把蓝色经济作为主要的多样化渠道。

所罗门群岛

34. 即将完成的所罗门群岛 2018 年脆弱性概况是应该国政府请求编写的，尤其以指导该国的抗御力建设努力为重点。在这方面，加强努力发展该群岛经济多样

化的必要性，使贸发会议把向所罗门群岛提供援助作为查清该国面临的结构弱项，并查明应相应提供何种形式的特殊待遇的一次机会。

东帝汶

35. 即将完成的东帝汶 2018 年脆弱性概况回顾了发展政策委员会 2015 年关于该国由于石油带来的繁荣而初步符合毕业标准的结论，得出这一结论的依据是“单凭收入”毕业标准，即特别高的人均收入可成为一国被从最不发达国家名单中剔除的充分理由。贸发会议在 2016 年确认，东帝汶的人均收入由于石油价格下跌很可能下滑，并且预料单凭收入毕业的假设前提将会终止。因此，贸发会议将其分析重点放在该国的人力资产业绩上，并得出结论认为，由于该国的健康和地位不断提升，人力资产评分趋于超过毕业门槛，因此东帝汶的毕业资格在 2018 年可能得到保持。东帝汶政府请贸发会议把 2018 年概况作为监测东帝汶经济结构性进步的一个工具。

插文 4

五位小岛屿发展中国家的领导人在贸发会议结合第三次小岛屿发展中国家问题国际会议组织的会议上发言

贸发会议和联合国开发计划署于 2014 年 9 月 2 日在萨摩亚举办了关于小岛屿发展中国家和从最不发达国家地位毕业问题的一次高级小组讨论会，基里巴斯总统；佛得角、图瓦卢和瓦努阿图总理以及萨摩亚副总理为小组成员。

五位领导人之间达成的一项明确共识是，在关于国际社会是否和准备如何帮助包括原先的最不发达国家在内的小岛屿发展中国家克服所面临的独有不利条件的问题得到澄清之前，从最不发达国家地位毕业可能始终会是有关国家(最不发达的小岛屿发展中国家)所关切的一大问题。五位领导人的共同立场是，面临毕业的小岛屿发展中国家，一旦不再有资格享受过去为了补偿其固有不利条件而提供的优惠，就应当能依靠专门为小岛屿发展中国家提供的国际支助措施。

小组成员一致认为，联合国支援小岛屿发展中国家的议程需要有一个新起点，需要取得系统性的进展。五位领导人都认为，联合国系统应当能够就争取小岛屿发展中国家地位的呼声采取行动。贸发会议秘书长在结束语中回顾了贸发会议支持争取小岛屿发展中国家地位的长期承诺，并且强调，贸发会议随时准备按照大会和经济及社会理事会的有关要求，帮助联合国系统利用《萨摩亚途径》更有效地解决小岛屿发展中国家的脆弱性问题。

认明支持小岛屿发展中国家的特别措施

36. 贸发会议着眼于在实质性倡导(插文 4 和 5)的最前沿开展行动，争取小岛屿发展中国家作为联合国承认的一个特别类别得到公正和特殊的待遇。贸发会议和印度洋委员会 2011 年 12 月 5 日和 6 日在毛里求斯联合组办的一次关于更有效地解决小岛屿发展中国家脆弱性问题专家组会议使得贸发会议第一次有机会审议广泛的一系列小岛屿发展中国家待遇备选办法。下文说明该次专家会议的一些主要商讨结果。

37. 发展融资专家就一些问题发表了意见。例如，可能需要开展实验和分析工作以便评估小岛屿发展中国家的债务负担规模，使得为这些国家提供优惠资金的

要求有可信度。另外，应当结合援助和外国直接投资流动的各种趋势分析小岛屿发展中国家资金需要的变化。专家们建议，应当探讨各种资金机制以便应对小岛屿发展中国家的投资需要巨大的问题，或许可将此纳入范围更广的一场辩论，争取能普遍适用世界银行的小岛例外规则。专家们强调了区域发展银行的必然作用以及潜在受惠方名单明确清晰的重要性。

38. 关于贸易政策，有些专家建议，小岛屿发展中国家应探索是否有理由以及是否有可能说服优惠市场准入给予方在一定程度上放松原产地规则，因为许多小岛屿发展中国家难以达到增值要求。这种灵活性将是某种形式的优惠待遇，这自然意味着需要明确受惠方的范围。若干专家认为，应鼓励优惠市场准入给予方考虑并找到可相互接受的模式，在一个不确定的时段内，对于来自刚刚摆脱最不发达国家地位、正式要求得到特殊待遇的国家的产品的给予免税、免配额的准入。

39. 专家会议上讨论的另一个可能给予小岛屿发展中国家待遇的领域是技术援助。专家们说，应当探讨在联合国系统内建立一个小岛屿发展中国家技术援助特别方案的设想，以便支持这些国家建立抗御力的努力。具体讨论了两个技术援助领域：

(a) 关于贸易法的法律咨询，着眼于增加小岛屿发展中国家传统产品的增值和品牌潜力，尤其是在渔业方面，因为这是一个具有关键经济利益的领域，通常应有产品的地理标识，而原产地规则很可能是一个棘手的问题；

(b) 关于涉及出口利益的产品进入市场的技术咨询，尤其是便利达到动植物检疫要求，以及关于如何对可能限制或禁止进口小岛屿发展中国家产品的行动提出质疑的法律咨询意见。有些专家建议贸发会议在这方面发挥自己的作用(最好是在一个多机构框架内)。

“脆弱性优先”：贸发会议关于改革毕业规则的当前主张——一项有利于小岛屿发展中国家的措施

40. 贸发会议从来都认为，高度脆弱的最不发达国家，其中大多是小岛屿发展中国家，无法凭自身的力量实现建设抗御力的目标，也就是说，无法在没有优惠资助和(或)技术支持的条件下实现这一目标。考虑到 2018 年将审查最不发达国家名单，贸发会议主张，考虑在脆弱性的基础上采用一种毕业规则例外办法的设想。可将这一措施称之为毕业规则的“脆弱性优先”例外(根据标准的毕业规则，如果一国至少连续两次在三年期名单审查中达到毕业门槛，即为符合最不发达国家地位毕业资格)。

41. “脆弱性优先”例外的内容是，如果一个最不发达国家在连续两次的名单审查中经济脆弱性水平低于正常毕业规则适用水平(毕业门槛)至少三分之二以上(66.6%，即该国的脆弱性评分与毕业门槛之比大于 1.66)，则不建议该国毕业。这种例外将使脆弱性标准优先于(这就是“脆弱性优先”中“优先”的含义)其他两项标准(人均收入和人力资产)，这是许多最不发达国家过去二十年来一直要求得到考虑的设想。

42. 如果有关国家表明愿意从最不发达国家地位毕业，则发展政策委员会将不适用“脆弱性优先”的例外。

43. 脆弱性水平非常高的三个最不发达国家对于“脆弱性优先”的主张表示支持：基里巴斯，2015年的比率为2.23；东帝汶，比率为1.72；图瓦卢，比率为1.70。这三个国家始终一贯地呼吁联合国在最不发达国家名单三年期审查的框架内更多地承认脆弱性是一种优先标准。

插文 5

2003年以来贸发会议关于小岛屿发展中国家的四份出版物

自2003年以来，贸发会议发表了关于小岛屿发展中国家的下列出版物：

- (a) 《扭亏为盈：小岛屿发展中国家与农业多边贸易自由化》：该书标志着贸发会议一个研究项目的完成，其中包括关于小岛屿属性对小岛屿发展中国家获益于多边农业自由化的能力产生的影响等问题的一系列研究，以及小岛屿发展中国家在后乌拉圭回合的世贸组织农业谈判中的政策备选办法。在2002年11月于瑞士日内瓦举行的小岛屿发展中国家与农业贸易自由化论坛上介绍了这些作品；
- (b) 《是否有可能为小岛屿发展中国家提供特殊待遇？》：这一出版物探讨了小岛屿发展中国家类别的起源，研究了贸易优惠侵蚀问题及其对小岛屿发展中国家的影响，强调了贸易与环境之间的关系对小岛屿发展中国家的的重要性，并倡导制定标准提升小岛屿发展中国家作为一个类别的可信度；
- (c) 《更有效地处理小岛屿发展中国家的脆弱性问题》：这一出版物探讨了支持小岛屿发展中国家地位要求的潜在国际支持领域，并提出了为争取这种地位而可采取的一些系统化措施；
- (d) 《拉近距离：发展伙伴关系，在小岛屿发展中国家建设可持续和由抗御力的运输系统》：这一出版物着眼于完善海运、可持续性和抗御力界面各种关键问题的了解。其中认明了小岛屿发展中国家海运部门面临的差距和需要，重点说明了建设可持续性和抗御力较强的海运体系可采取的应对措施。

资料来源：贸发会议，2003年，《扭亏为盈：小岛屿发展中国家与农业多边贸易自由化》(联合国出版物，纽约和日内瓦)；贸发会议，2004年，《是否有可能为小岛屿发展中国家提供特殊待遇？》(联合国出版物，纽约和日内瓦)；贸发会议和印度洋委员会，2014a，《更有效地处理小岛屿发展中国家的脆弱性问题》；贸发会议，2014b，《拉近距离：发展伙伴关系，在小岛屿发展中国家建设可持续和由抗御力的运输系统》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

B. 支持小岛屿发展中国家建设抗御力努力的活动

44. 贸发会议向一些小岛屿发展中国家提供了支持建设抗御力努力的技术援助。有六个国家通过联合国发展账户供资的一个项目从此类援助中获益(基里巴斯、圣多美和普林西比、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图)。这个工作方案被视为迈向一种更为宽泛和最好是综合性的小岛屿发展中国家技术援助框架的第一步。

45. 关于在圣多美和普林西比建设抗御力，贸发会议的重点是经济多样化目标，尽管该国自然资源有限。相关的侧重点是蓝色经济，这是具有结构性经济进步潜力的一个领域，该国政府将此定为国家优先事项。

46. 在图瓦卢和瓦努阿图，贸发会议对建设抗御力努力的技术支持放在了适应气候变化这一关键领域。在这两个国家的有关活动包括查明私营运营商的技术和资金需要，就针对这些需要的草根对策和政府支持提出建议。

47. 将要向瓦努阿图提供援助的另一个领域是作为试点，实验性地开展一个生产力建设政策审查进程。

C. 贸发会议与小岛屿发展中国家特别相关的其他活动

48. 贸发会议开展的其他一些重要活动虽然并不是有系统地专门针对小岛屿发展中国家类别，但也为一些小岛屿发展中国家带来了惠益。

促进海洋经济：拓宽小岛屿发展中国家经济基础的一个机会

49. 贸发会议在查明海洋经济带来的大量机会的工作中，尤其注意小岛屿发展中国家(这是与关于海洋和沿海可持续发展的《可持续发展目标》14 密切相关的一个工作领域)。贸发会议帮助发展中国家为基于海洋的潜在投资者和经济运营商创造一个扶持环境。这意味着要制定健全的国家(或)区域战略。这一工作领域包括编写关于渔业和蓝色经济的出版物，举办国家一级以及更高层次的专家会议和培训班。

50. 2017 年 4 月在毛里求斯举办的培训班，重点是如何通过小岛屿发展中国家和最不发达国家渔业部门的多样化和结构变革发挥这一部门的出口潜力。与会者包括柬埔寨、科摩罗、毛里求斯、莫桑比克、缅甸和乌干达公共和私营部门及学术界的 60 名高级官员和专家。会议讨论了最不发达国家和小岛屿发展中国家在可持续渔业领域内的实质和实际问题、挑战和前景。所开展的活动包括现场考察渔船装卸码头、加工和包装公司、养鱼场(水产)、渔业个体户、鱼饲料加工公司、海上海洋生物多样性养护园以及毛里求斯遵守国际食品安全和质量标准主管部门。毛里求斯主动提议担任渔业资源和发展培训南南合作的示范中心。

为小岛屿发展中国家带来惠益的其他方案

51. 如附件表格所示，为一些小岛屿发展中国家带来惠益的其他贸发会议行动领域(在除关于非洲、最不发达国家和特别方案的次级方案 5 之外的其他贸发会议次级方案之下)如下：加入世贸组织、大陆自由贸易区谈判、气候变化与运输基础设施、海关自动化(海关数据自动化系统)、债务谈判、电子商务、投资指南、非关税措施、港口管理、服务业政策审查、可持续航运、贸易培训、运输和贸易物流、贸发会议的虚拟学院及世贸组织谈判。

四. 结束语：总的经验教训

52. 贸发会议帮助小岛屿发展中国家努力实现结构性经济进步，尽可能最好地利用这些国家四十年来一直享有的全系统承认。然而，在贸发会议与之开展工作的小岛屿发展中国家中存在着一种认识，认为一方面是联合国系统对于小岛屿发

展中国家面临的严峻挑战宣称同情，另一方面却缺少对这些挑战拿出专门针对小岛屿发展中国家的对策，两者之间的反差难以消除。

53. 贸发会议从中吸取了经验教训，并将参照这一经验教训采取行动：联合国帮助小岛屿发展中国家避免在全球经济中进一步边缘化的行动要想行之有效，有三个必要条件。

第一个条件：受惠国明确清晰——鉴定小岛屿发展中国家

54. 应当清楚地鉴定联合国援助小岛屿发展中国家的受惠国。承认小岛屿发展中国家，是使小岛屿发展中国家特殊待遇成为可能的必要渠道。早在 1994 年于巴巴多斯举行小岛屿发展中国家可持续发展问题全球会议之时至今，联合国范围内就一直在辩论小岛屿发展中国家关于通过特殊国际措施支持它们建设抗御力努力(小岛屿发展中国家待遇)的要求。在联合国领导下存在着一个可信和公认的最不发达国家类别，证明联合国有能力在可信的国家名单基础上建立一种特殊地位，这是鼓励相关国际支助措施的唯一可能的平台。

55. 通过在国际公认标准基础上鉴定小岛屿发展中国家，贸发会议的目标是使联合国处理这些国家所面临问题的方式达到一定程度的清晰度。

第二个条件：着手查明应对小岛屿发展中国家特殊问题的特别对策

56. 首先查明需要特别注意的某一不利国家群体，然后查明针对其不利地位的可能对策，这对联合国来说是再正常不过的办法。大多数小岛屿发展中国家适应气候变化的行动需要得到专为小岛屿发展中国家提供的外部支持，正是这些国家要求特殊待遇的一个良好例证。

57. 贸发会议将继续提出一系列小岛屿发展中国家待遇的主张，同时把这些国家的总体要求保持在与其为数不多、幅员狭小和需求性质集中(基本上支持建设抗御力行动)的特点相称的水平上。

第三个条件：以身作则帮助小岛屿发展中国家直接受益

58. 在《萨摩亚途径》中，会员国承诺“紧急采取具体行动解决小岛屿发展中国家的脆弱性问题”。通过这一承诺，会员各国鼓励联合国系统采取紧急行动。

59. 贸发会议这方面的两个行动实例如下：

(a) 贸发会议呼吁建立联合国领导下的一个小岛屿发展中国家抗御力建设努力技术援助综合框架；

(b) 贸发会议主张改革最不发达国家地位毕业规则，不再硬性规定脆弱性最为突出的最不发达国家(全部是小岛屿发展中国家)脱离最不发达国家地位。

附件

除了关于非洲、最不发达国家和特别方案的次级方案 5 以外的贸发会议各次级方案下在小岛屿发展中国家开展的当前和近期活动

国家或区域	执行的项目
安提瓜和巴布达	海关数据系统、电子商务和统计数据、投资指南、巴黎俱乐部债务谈判、贸易培训、虚拟学院、世贸组织谈判
巴哈马	电子商务和统计数据、贸易培训
巴巴多斯	海关数据系统、电子商务和统计数据、贸易培训、虚拟学院、世贸组织谈判
佛得角	加入世贸组织、海关数据系统、大陆自由贸易区谈判、港口管理、贸易培训、世贸组织谈判
科摩罗	加入世贸组织、海关数据系统、大陆自由贸易区谈判、巴黎俱乐部债务谈判、贸易便利化、运输和贸易物流
多米尼克	海关数据系统、电子商务和统计数据、贸易培训、运输和贸易物流、世贸组织谈判
斐济	海关数据系统、非关税措施、巴黎俱乐部债务谈判、可持续航运、虚拟学院、世贸组织谈判
格林纳达	海关数据系统、电子商务和统计数据、巴黎俱乐部债务谈判、贸易培训、运输和贸易物流、世贸组织谈判
牙买加	海关数据系统、气候变化对沿海运输基础设施的影响、巴黎俱乐部债务谈判、港口管理、服务业政策审查、贸易政策框架审查、贸易培训、虚拟学院、世贸组织谈判
基里巴斯	虚拟学院
马尔代夫	海关数据系统、港口管理、贸易培训、虚拟学院、世贸组织谈判
马绍尔群岛	贸易便利化(2015 年举行的一次区域活动, 密克罗尼西亚联邦国和帕劳也从中获益)
毛里求斯	大陆自由贸易区谈判、债务管理和金融分析系统、跨部门创新战略、投资政策审查、2017-2021 年国家出口战略、非关税措施、贸易便利化、运输和贸易物流、虚拟学院、世贸组织谈判
萨摩亚	加入世贸组织、海关数据系统、电子贸易准备状态评估、服务业、贸易培训、世贸组织谈判
圣多美和普林西比	加入世贸组织、海关数据系统、大陆自由贸易区谈判、债务管理和金融分析系统、巴黎俱乐部债务谈判、贸易便利化、运输和贸易物流
塞舌尔	加入世贸组织、海关数据系统、大陆自由贸易区谈判、非关税措施、虚拟学院、世贸组织谈判
所罗门群岛	海关数据系统、电子贸易准备状态评估(2017 年)

国家或区域	执行的项目
圣基茨和尼维斯	海关数据系统、电子商务和统计数据、巴黎俱乐部债务谈判、贸易便利化、贸易培训、运输和贸易物流、虚拟学院、世贸组织谈判
圣卢西亚	海关数据系统、气候变化对沿海运输基础设施的影响、电子商务和统计数据、贸易便利化、贸易培训、运输和贸易物流、虚拟学院、世贸组织谈判
圣文森特和格林纳丁斯	电子商务和统计数据、贸易便利化、贸易培训、运输和贸易物流
东帝汶	加入世贸组织、海关数据系统、非关税措施
特立尼达和多巴哥	海关数据系统、债务管理和金融分析系统、电子商务和法律改革方案、非关税措施、贸易培训、虚拟学院、世贸组织谈判
图瓦卢	巴黎俱乐部债务谈判
瓦努阿图	加入世贸组织、海关数据系统、国家绿色出口审查、服务业、贸易培训、自愿可持续性标准、世贸组织谈判
加勒比地区	发展账户供资项目：“建设发展中国家向可持续航运转变的能力”(将于 2017 年秋季启动的加勒比地区活动)