



联合国

FCCC/SBI/2018/8



气候变化框架公约

Distr.: General
20 April 2018
Chinese
Original: English

附属履行机构

第四十八届会议

2018年4月30日至5月10日，波恩

临时议程项目 12

与最不发达国家有关的事项

关于向最不发达国家提供支助和给予灵活性及其顺利转型 摆脱最不发达国家地位所需援助的有关规定

秘书处的报告*

概要

本报告介绍了在《公约》和《巴黎协定》下向最不发达国家提供支助和给予灵活性的有关规定，以及如何根据联合国大会第 A/67/221 号决议，利用这些规定帮助最不发达国家顺利转型，摆脱最不发达国家地位。

* 本文件迟交，以便确保来自各种不同资料来源的信息的准确性。

GE.18-06351 (C) 070518 070518



* 1 8 0 6 3 5 1 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 背景和任务.....	1-8	3
二. 在《公约》和《巴黎协定》下向最不发达国家提供的 支助和给予的灵活性.....	9-24	5
A. 概述.....	9-10	5
B. 最不发达国家工作方案.....	11-12	5
C. 最不发达国家专家组.....	13-15	6
D. 最不发达国家基金.....	16-18	6
E. 与绿色气候基金有关的支助规定.....	19	7
F. 差旅支助.....	20-21	7
G. 报告方面的灵活性.....	22-23	7
H. 预算捐款方面的灵活性.....	24	8
三. 如何利用这些规定帮助最不发达国家顺利转型，摆脱 最不发达国家地位.....	25-31	8
四. 需要进一步考虑的因素.....	32-35	9
附件		
截至 2018 年 3 月的最不发达国家名单.....		10

一. 背景和任务

1. 联合国大会第 A/67/221 号决议呼吁联合国各实体向即将从最不发达国家名单毕业的国家提供技术援助，并考虑延长和分阶段取消给予已毕业国家的专门针对最不发达国家的支助措施，包括技术支持、资金和差旅补助。该决议还吁请最不发达国家与已毕业国家互动，以便获取信息、讨论经验和分享教益。

2. 附属履行机构第四十七届会议请秘书处编写一份报告，介绍在《公约》和《巴黎协定》下向最不发达国家提供支助和给予灵活性的有关规定，以及如何根据联合国大会第 A/67/221 号决议，利用这些规定帮助最不发达国家顺利转型，摆脱最不发达国家地位。¹

3. 最不发达国家被认为是在可持续发展方面面临严重结构性障碍的低收入发展中国家。² 目前最不发达国家类别中有 47 个国家：33 个在非洲、13 个在亚洲和太平洋地区、1 个在拉丁美洲。³

4. 目前，认定最不发达国家依据以下三个标准：⁴

(a) 国民总收入(GNI)，依据使用世界银行图表集(Atlas)法计算得出的 2011-2013 年期间三年平均人均国民总收入估计数(1,035 美元以下列入最不发达国家名单、1,242 美元以上毕业，这也是联合国经济及社会理事会发展政策委员会在 2015 年三年期审查最不发达国家名单时使用的标准)；

(b) 人力资产指数(HAI)，依据营养指标(使用营养不良的人口比例)、健康指标(使用五岁及五岁以下儿童死亡率)、教育指标(使用中学总入学率)和成人识字率；

(c) 经济脆弱性指数(EVI)：依据以下指标：人口规模、偏远程度、商品出口集中度、农林渔业在国内生产总值中的份额、低海拔沿海地区的人口比例、商品和服务出口的不稳定性、自然灾害受害者、农业生产的不稳定性。

5. 发展政策委员会的任务是审查最不发达国家名单，并依照具体标准和程序建议哪些国家应列入最不发达国家，或者从最不发达国家地位毕业。⁵ 一国要想达到毕业资格，必须满足上述三个标准中的至少两项毕业门槛阈值，或者其人均国民总收入必须超过门槛阈值的两倍，且其保持人均国民总收入水平的可能性必须被认为高。要想被推荐毕业，一国必须在发展政策委员会连续两次三年期审查中被认为达到毕业资格。

¹ FCCC/SBI/2017/19，第 58 段。

² 见 <http://unohrrills.org/about-ldcs>。

³ 截至 2018 年 3 月的最不发达国家名单见附件。最新名单可查阅：
https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf。

⁴ 见 <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html>。

⁵ 见 <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-graduation.html>。

6. 据发展政策委员会称，预计安哥拉和瓦努阿图将分别于 2021 年和 2020 年毕业。⁶ 将向联合国经济及社会理事会建议不丹、基里巴斯、圣多美和普林西比及所罗门群岛毕业。⁷ 尼泊尔和东帝汶 2015 年首次达到毕业门槛阈值。另十四个最不发达国家 2015 年至少满足一项毕业标准，即：孟加拉国(经济脆弱性指数)、贝宁(经济脆弱性指数)、柬埔寨(人力资产指数)、刚果民主共和国(经济脆弱性指数)、吉布提(国民总收入)、埃塞俄比亚(经济脆弱性指数)、几内亚(经济脆弱性指数)、莱索托(国民总收入)、毛里塔尼亚(国民总收入)、缅甸(人力资产指数)、苏丹(国民总收入)、乌干达(经济脆弱性指数)、坦桑尼亚联合共和国(经济脆弱性指数)和赞比亚(国民总收入)。⁸ 此外，若干最不发达国家(孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和尼泊尔)宣布决心力争在 2020 年左右从最不发达国家地位毕业。⁹

7. 《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》¹⁰ (又称“《伊斯坦布尔行动纲领》”)设定了一个宏伟的目标，即：到 2020 年，使半数最不发达国家达到毕业标准。该方案指导着国际社会向最不发达国家提供总体支持。其总体目标是克服最不发达国家的结构性挑战，以消除贫穷，实现国际商定的发展目标，并使其从最不发达国家地位毕业。

8. 已经设立了一些资源，协助最不发达国家和利害关系方开展工作，帮助各国从最不发达国家地位毕业并实现顺利转型。这些资源包括：

(a) Gradjet 工具，¹¹ 由发展政策委员会秘书处在若干国际机构和实体的帮助和投入下开发，旨在帮助最不发达国家的政府官员和发展界，其中包含从最不发达国家地位毕业之前、期间和之后所涉的基本信息和程序；

(b) 支持最不发达国家措施信息门户，由联合国经济和社会事务部开发，介绍最不发达国家可资利用的国际支持措施；¹²

(c) 在一国首次被认为达到毕业资格后对毕业可能对经济增长和发展产生的后果事先开展的影响评估，由联合国经济和社会事务部发展政策和分析司编拟。¹³

⁶ 同以上脚注 5。

⁷ 见 <https://www.un.org/development/desa/en/news/policy/4-countries-suggested-for-ldc-graduation.html>。

⁸ 见：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。2017。《最不发达国家“毕业”指南》。可查阅 http://unohrrls.org/custom-content/uploads/2017/11/UN_Graduation_Booklet_2017_LowRes.pdf。

⁹ 大会 A/70/292 号文件，第 16 段。

¹⁰ 见 <http://unohrrls.org/about-ldcs/istanbul-programme-of-action>。

¹¹ 见 <https://www.gradjet.org>。

¹² <https://www.un.org/ldcportal>。

¹³ 见 https://www.un.org/development/desa/dpad/document_cdp/ldc-resources/country-reports/impact-assessments。

二. 在《公约》和《巴黎协定》下向最不发达国家提供的支助和给予的灵活性

A. 概述

9. 《公约》第四条第九款规定：“各缔约方在采取有关提供资金和技术转让的行动时，应充分考虑到最不发达国家的具体需要和特殊情况。”这是设立最不发达国家工作方案和在《公约》和《巴黎协定》下向最不发达国家提供支助和给予灵活性的有关规定的依据。《巴黎协定》充分考虑到最不发达国家在资金和技术转让方面的特殊需要和特殊情况，载有诸多关于向最不发达国家提供支助和给予灵活性的规定。¹⁴

10. 下文第 11 至第 24 段总结了在《公约》和《巴黎协定》下向最不发达国家提供支助和给予灵活性的情况。

B. 最不发达国家工作方案

11. 2001 年，缔约方会议为落实《公约》第四条第九款设立了一个工作方案。¹⁵ 现行工作方案¹⁶ 包括以下内容：

(a) 加强已有的并在需要时建立国家气候变化秘书处和(或)联络点，使最不发达国家缔约方有效执行《公约》和《京都议定书》；

(b) 持续按照需要提供谈判技能和语言方面的培训，以培养最不发达国家谈判官员有效参与气候变化进程的能力；

(c) 支持拟订国家适应行动方案；

(d) 促进开展宣传方案，确保传播与气候变化问题有关的信息；

(e) (根据第 4/CP.7 号决定)开发和转让技术，尤其是适应技术；

(f) 加强气象和水文部门收集、分析、解读和传播天气和气候信息的能力，以支持国家适应行动方案的执行。

12. 最不发达国家工作方案是在《公约》下支持最不发达国家的业务基础。通过国家适应行动方案，最不发达国家得以建立处理适应气候变化的体制安排，提高人们对适应问题的认识并争取对适应工作的政治支持，并实施项目和方案，以处理迫在眉睫的适应需要。国家适应行动方案被广泛视为成功事例。¹⁷ 若干组织合作向最不发达国家提供了关于谈判技能和语言的培训，并实施了一个全球支助项目，以加强最不发达国家有效参与谈判的能力 (见下文第 18(b)段)。还实施了

¹⁴ 例如《巴黎协定》第九条第四和第五款。

¹⁵ 第 5/CP.7 号决定，第 11-17 段。

¹⁶ 目前正在审议更新该工作方案的问题(见第 19/CP.21 号决定，第 3 段)。

¹⁷ 见：最不发达国家专家组。2011。《通过国家适应行动方案进程在最不发达国家处理适应问题的最佳做法和经验教训》。第一卷。可查阅 https://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_publication_blll_2011.pdf。

若干举措，以协助加强气象和水文部门的能力。例如，联合国开发计划署正在 12 个非洲国家实施“以气候信息促进非洲适应型发展方案”，¹⁸ 以加强国家气候信息系统。

C. 最不发达国家专家组

13. 最不发达国家专家组(专家组)于 2001 年设立，目前负责向最不发达国家提供技术指导和支持，介绍国家适应计划制订和实施进程，编制和执行国家适应行动方案，并落实最不发达国家工作方案。¹⁹ 专家组还负责与绿色气候基金秘书处合作，就从绿色气候基金获取资金用于国家适应计划制订和实施进程的问题提供技术指导和咨询意见。²⁰ 此外，专家组还负责广泛吸收各种组织参与执行其工作方案。

14. 专家组通过多种模式支持最不发达国家，包括向各国提供技术指导；技术准则；技术文件；培训活动；研讨会；专家会议；国家适应计划展览；案例研究；收集和分享经验、最佳做法和教益；国家适应计划中心网；监测进展、成效和差距；与其他机构、方案和组织协作；促进连贯一致和协同作用。

15. 最不发达国家专家组的活动重点关注最不发达国家的需求。

D. 最不发达国家基金

16. 2001 年，缔约方会议设立了最不发达国家基金，以支持最不发达国家工作方案，包括编制和执行国家适应行动方案。²¹

17. 截至 2017 年 8 月 9 日，捐助方向最不发达国家基金累积认捐的资金总量达 13.2 亿美元。其中，51 个国家²² 已经获得 12 亿美元，用于编制国家适应行动方案和随后实施其中确定的迫在眉睫的优先事项，并用于启动国家适应计划制订和实施进程有关的活动。“

18. 最不发达国家基金还资助了两个支持最不发达国家的全球性项目：

(a) 470 万美元用于国家适应计划全球支助方案。²³ 该方案支持最不发达国家推进国家适应计划的筹备工作；

¹⁸ 见 <http://adaptation-undp.org/projects/programme-climate-information-resilient-development-africa-cirda>。

¹⁹ 见 <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/least-developed-countries-expert-group-leg/leg-mandate>。

²⁰ 第 19/CP.21 号决定，第 2(c)段。

²¹ 第 5/CP.7 号决定，第 12 段。

²² 其中包括四个此后从最不发达国家地位毕业的国家：佛得角(2007 年)、赤道几内亚(2017 年)、马尔代夫(2011 年)和萨摩亚(2014 年)。

²³ 基于最不发达国家基金之下题为“协助最不发达国家制订国家驱动的进程推动国家适应计划”的一个全球性项目。见全球环境基金报告 GEF/LDCF.SCCF.16/04，附件一。关于国家适应计划全球支助方案的更多信息，可查阅：<http://www.undp-alm.org/projects/naps-ldcs>。

(b) 400 万美元用于题为“建设最不发达国家有效参与政府间气候变化进程的能力”的项目。²⁴ 该方案为培训最不发达国家的政府高级官员、制订谈判战略和编拟若干知识管理产品提供了支持。

E. 与绿色气候基金有关的支助规定

19. 至少有两条规定旨在促进绿色气候基金重点关注最不发达国家。首先，根据绿色气候基金管理文书，²⁵ 在划拨适应资源时，绿色气候基金董事会将考虑到特别易受气候影响的发展中国家(包括最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家)的迫在眉睫的需要，酌情对这些国家使用最低资源分配。第二，缔约方会议第二十一届会议请绿色气候基金加快支持最不发达国家和其他发展中国家缔约方按照第 1/CP.16 和 5/CP.17 号决定制订国家适应计划，并随后落实这些计划中确定的政策、项目和方案。²⁶

F. 差旅支助

20. 缔约方会议、其附属机构及常设秘书处的财务程序规定，²⁷ 应设立参加《气候公约》进程的信托基金，以支持发展中国家缔约方和经济转型缔约方符合资格的代表参加缔约方会议及其附属机构的会议。每个最不发达国家缔约方可有两名代表公费参加附属机构的届会，可有三名代表公费参加缔约方会议的届会。

21. 在具备充足资源的情况下，资助每个最不发达国家缔约方的至少两名代表参加专家组主办的培训研讨会。在缔约方会议及其附属机构之下主办的其他研讨会和活动中，也优先考虑最不发达国家。

G. 报告方面的灵活性

22. 根据《公约》第十二条，所有缔约方均有义务向缔约方会议通报《公约》的执行情况。这包括国家温室气体清单和执行《公约》的政策和措施。对最不发达国家和小岛屿发展中国家的报告规定以及提交国家报告的时间表与对其他非《公约》附件一所列缔约方(非附件一缔约方)的报告规定和提交国家报告的时间表有所不同。关于国家信息通报，非附件一缔约方应当每四年向缔约方会议提交一次报告，或按照缔约方会议在顾及有区别的时间表并及时提供资金支持非附件一缔约方编写国家信息通报所发生全部议定费用的前提下就提交频度所作任何决定予以提交。²⁸ 非附件一缔约方务必在 2014 年 12 月之前提交其首次两年期更新报告，而最不发达国家和小岛屿发展中国家可自行决定是否这样做。²⁹

²⁴ 见全球环境基金报告 GEF/LDCF.SCCF.16/04，附件一。

²⁵ 可查阅 <https://www.greenclimate.fund/who-we-are/about-the-fund/governance>。

²⁶ 第 1/CP.21 号决定，第 46 段。

²⁷ 联合国大会第 45/212 号决议和第 16/CP.2 第 8(b)段。

²⁸ 第 1/CP.16 号决定，第 60 段。

²⁹ 第 2/CP.17 号决定，第 41(a)段。

23. 除最不发达国家和小岛屿发展中国家之外的所有缔约方均有义务每两年提交一次与《巴黎协定》第十三条第七、第八、第九和第十款有关的资料。这些资料包括国家温室气体清单、跟踪国家自主贡献落实情况的有关资料、影响和适应的有关资料以及提供和得到的支持。最不发达国家和小岛屿发展中国家可自行决定是否提交这些资料。³⁰

H. 预算捐款方面的灵活性

24. 根据其财务程序、附属机构及常设秘书处，缔约方会议通过了一项捐款比额表，经调整后确保没有任何一个缔约方的捐款少于总额的 0.01%，没有任何一个缔约方的捐款超过总额的 25%，没有任何一个最不发达国家缔约方的捐款超过总额的 0.01%。³¹

三. 如何利用这些规定帮助最不发达国家顺利转型，摆脱最不发达国家地位

25. 除上文第 1 段所述的第 A/67/221 号决议的规定之外，联合国大会第 68/224 号决议请联合国系统所有相关组织在联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处的牵头下，向决心毕业的最不发达国家提供必要支持，助其拟订毕业和转型战略。

26. 根据联合国大会对顺利转型措施的执行情况、成效和增加值开展的评估，³² 国际社会目前对最不发达国家的支持措施分为以下三类：

- (a) 官方发展援助；
- (b) 与贸易有关的措施；
- (c) 其他措施，如向专门针对最不发达国家的资金机制提供预算拨款，对最不发达国家的捐款规定上限，以及差旅支助。

27. 在《公约》下为最不发达国家采取的支持措施属于上文第 26(c)段所列类别。

28. 在一国被推荐毕业之时，已经规划好的项目仍可继续获得最不发达国家基金的资助。鉴于各国的特殊国情，继续支持各国为气候变化行动调动资源的其他方式可包括：

- (a) 提供更多信息，介绍用于协助执行《公约》和《巴黎协定》的现有渠道。例如，联合国大会第 A/RES/67/221 号决议确认必须提供与财政支持、技术援助和贸易相关措施等领域专门给予最不发达国家的支助措施和相关顺利转型措施有关的信息，包括其时间框架、特征和模式；

³⁰ 第 1/CP.21 号决定，第 90 段。

³¹ 第 15/CP.1 号决定，附件一，第 7(a)段。

³² 联合国大会，A/70/292 号文件。

(b) 开展能力建设，协助最不发达国家为获得捐助方支持提交申请；

(c) 利用其他伙伴、包括私营部门获得支助的方法。

29. 关于技术支持，可以协助即将毕业的国家探索如何最好地加强处理气候变化适应的能力，将其作为毕业和转型战略的一部分。这可以包括：

(a) 专家组应各国请求，在一段特定时间内向其提供专门的支持，包括通过案例研究加以支持；

(b) 支持在制订和实施毕业和转型战略的过程中，根据各国的国家自主贡献考虑到气候变化问题；

(c) 加大对国家机构的支持；

(d) 加强技术开发和转让方面的工作。

30. 关于报告，可以向各国提供专门支持，加强它们对于《公约》和《巴黎协定》下的报告要求的领导权和自主权。

31. 关于差旅支助，可在一段特定时间内专门向最不发达国家提供支持，帮助这些国家的代表前往参加《公约》和《巴黎协定》的届会和有关活动，毕业之后这些国家将和所有其他符合资格的非最不发达国家一样获得支持。

四. 需要进一步考虑的因素

32. 除了向即将毕业和已毕业的国家提供支持措施之外，可能还需要考虑一些重要的因素。

33. 分阶段取消专门针对最不发达国家的支持的时限可能需要考虑到获取资金花费的时间。例如，在最不发达国家基金之下，各国必须编拟供资建议书，这一过程可能需要 6-18 个月，此后方可提供资金。

34. 气候变化加剧了最不发达国家在可持续发展方面面临的结构性障碍和用以确定最不发达国家的指标。因此，减轻对气候变化的脆弱性应被视为最不发达国家毕业和转型战略中不可或缺的要害之一。

35. 需要与各国密切协商制订支持毕业和顺利转型的措施，同时充分考虑到该国的具体需要和国情。

附件

截至 2018 年 3 月的最不发达国家名单¹

阿富汗(1971 年) ²	马拉维(1971 年)
安哥拉(1994 年)	马里(1971 年)
孟加拉国(1975 年)	毛里塔尼亚(1986 年)
贝宁(1971 年)	莫桑比克(1988 年)
不丹(1971 年)	缅甸(1987 年)
布基纳法索(1971 年)	尼泊尔(1971 年)
布隆迪(1971 年)	尼日尔(1971 年)
柬埔寨(1991 年)	卢旺达(1971 年)
中非共和国(1975 年)	圣多美和普林西比(1982 年)
乍得(1971 年)	塞内加尔(2000 年)
科摩罗(1977 年)	塞拉利昂(1982 年)
刚果民主共和国(1991 年)	所罗门群岛(1991 年)
吉布提(1982 年)	索马里(1971 年)
厄立特里亚(1994 年)	南苏丹(2012 年)
埃塞俄比亚(1971 年)	苏丹(1971 年)
冈比亚(1975 年)	东帝汶(2003 年)
几内亚(1971 年)	多哥(1982 年)
几内亚比绍(1981 年)	图瓦卢(1986 年)
海地(1971 年)	乌干达(1971 年)
基里巴斯(1986 年)	坦桑尼亚联合共和国(1971 年)
老挝人民民主共和国(1971 年)	瓦努阿图(1985 年)
莱索托(1971 年)	也门(1971 年)
利比里亚(1990 年)	赞比亚(1991 年)
马达加斯加(1991 年)	

¹ 资料来源：https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf。

² 括号中的年份表示列入最不发达国家名单的年份。