



联合国

# 审查联合国系统对内陆发展中国家执行 《维也纳行动纲领》的支持

联合检查组的报告

撰写人：让·韦斯利·卡佐





**JIU/REP/2021/2**

Chinese

Original English

# 审查联合国系统对内陆发展中国家执行 《维也纳行动纲领》的支持

联合检查组的报告

撰写人：让·韦斯利·卡佐



联合国·日内瓦，2021年



**审查团队**

检查专员 让·韦斯利·卡佐

评价和检查干事 Numayr Chowdhury

研究助理 Byambaa Nemehjargal

实习生 Catherine Dora Li

实习生 Ashley Sebastian



## 执行摘要

## 审查联合国系统对内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》的支持

JIU/REP/2021/2

### 一. 导言(第一章)

#### A. 内陆发展中国家的背景

内陆发展中国家的特点是缺乏出海口、地处偏远地区和与国际市场隔绝。有 32 个内陆发展中国家分布在四大洲，总人口 5.09 亿，约占全球总人口的 6.7%。非洲有 16 个内陆发展中国家，亚洲有 12 个，欧洲有 2 个，拉丁美洲有 2 个。在内陆发展中国家中，17 个也是最不发达国家。除了结构性挑战外，内陆发展中国家的运输成本高昂，有形世界和数字世界连接差，进行国际贸易时依赖初级商品并需通过邻国转运，应对自然灾害和卫生大流行病并从中恢复的资源不足，能力减弱。这些挑战对它们促进经济持续发展、人类和社会进步以及环境可持续性的能力产生了负面影响。

#### B. 《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》

为了解决内陆发展中国家的特殊发展需求和其面临的挑战，联合国举办了两次专门的全球会议，其结果是于 2003 年通过了《阿拉木图行动纲领：在内陆和过境发展中国家过境运输合作全球新框架下解决内陆发展中国家的特别需要》，其后又于 2014 年通过了《维也纳行动纲领》。《维也纳行动纲领》是一个整体的发展框架，体现了国际社会承诺支持世界上 32 个内陆发展中国家应对地处内陆而产生的需求和挑战。它借鉴了执行《阿拉木图行动纲领》的经验教训，旨在激发更协调一致的支持，以应对内陆发展中国家面对的特殊发展挑战，并提高可持续和包容性增长速度。《维也纳行动纲领》的六个优先事项为：基本过境政策问题(优先事项一)；基础设施建设和维护(优先事项二)；国际贸易和贸易便利化(优先事项三)；区域一体化和合作(优先事项四)；经济结构转型(优先事项五)；执行手段(优先事项六)。

### C. 审查的目的

本审查的目的，是加强联合国系统支持执行《维也纳行动纲领》的效力、效率、协调一致性和相对价值，以期使内陆发展中国家更有能力应对地处内陆而产生的需求和挑战。这将有助于消除贫穷和促进可持续发展。因此，审查的重点是联合国系统各实体支持《维也纳行动纲领》的方式，并提出改进的建议。

### D. 审查的目标

审查的目标分三层。第一层是评估联合国系统各实体在与其任务规定相关的、最有能力提供支持的领域，就《维也纳行动纲领》向内陆发展中国家提供支持的范围。第二层是确定和评估采取了哪些措施，以应对联合国系统各实体就《维也纳行动纲领》向内陆发展中国家提供支持时所面临的挑战和制约因素，并总结经验教训或良好做法，以促进成功执行该纲领。第三层是审查内陆发展中国家的个体观点，涉及《维也纳行动纲领》的相关性、联合国系统支持的充分性，以及在执行《纲领》时各国政府与联合国系统各实体之间的协调与合作性质。

### E. 方法

审查的基础是广泛收集数据，包括下列组织和国家对问卷的答复，以及(或)对它们的访谈：(a) 21 个联合检查组(联检组)参与组织；(b) 31 个内陆发展中国家的联合国国家工作队；(c) 25 个发展伙伴；(d) 26 个内陆发展中国家。它还纳入了 29 个内陆发展中国家驻地协调员办公室的 42 名工作人员对组织调查的答复，以及 32 个内陆发展中国家的 246 名国家工作队成员对调查的答复。审查还依靠大会文件和相关报告，将其作为补充数据来源或用于证实目的。使用“实体”一词来指称联检组参与组织和各区域委员会，以及参加审查的联合国秘书处各部门。

## 二. 联合国系统内在支持执行《维也纳行动纲领》方面的安排 (第二章)

### A. 概述

检查专员发现，联合国系统各实体(总部和国家两级)以补充其任务和能力的方 式，在不同程度上涵盖了《维也纳行动纲领》的所有优先领域。它们的侧重点是软性援助，采取的措施利用了其在规范工作、知识发展、能力发展和召集权方面的专门知识。然而，涉及到需要对硬基础设施进行投资的优先事项，则只有联合国项目事务署和世界粮食计划署提供了积极的支持。



## B. 纳入主流

15 个实体通过其理事机构的指示，支持将《维也纳行动纲领》纳入组织工作的主流，它们或者明确支持执行《维也纳行动纲领》，或者在某些相关优先事项上支持内陆发展中国家。其中值得注意的是大会关于《维也纳行动纲领》的八项决议。然而，检查专员发现，在《维也纳行动纲领》方面，国家办事处得到的指导少于总部。此外，通常认为，没有像对小岛屿发展中国家和最不发达国家那样，把对内陆发展中国家的关切纳入组织工作的主流。

## C. 与任务规定的联系

关于《维也纳行动纲领》与各实体法定工作之间的联系，联合国系统大多数实体(29 个)确定《维也纳行动纲领》的一个或多个优先事项与其法定工作相关联。在实体的任务规定与《维也纳行动纲领》有联系的情况下，大多(84%)存在一个纳入了《维也纳行动纲领》优先事项的相应战略框架或工作方案。然而，这些战略和工作方案通常并没有制定与《维也纳行动纲领》优先事项相关的行动计划、战略、目标和主要业绩指标。

## D. 采取的举措

检查专员发现，联合国系统 17 个实体为执行《维也纳行动纲领》的优先事项实施了方案、项目和活动，大多数内陆发展中国家已从中受益。这些举措包括各种干预措施，并有助于实现所有可持续发展目标和其他全球发展议程。

## 三. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面的成功因素、差距和挑战(第三和四章)

### A. 成功因素

对联合国系统各实体成功支持的《维也纳行动纲领》相关举措进行了分析，得出的结论是，为了取得成功的成果，各实体应推动：整体性、变革性和需求驱动的方法；循证决策；地方参与、自主权和赋权；与多个利益攸关方协调和合作；与私营部门互动以调动资源；与过境国和区域伙伴接触；以及监测和报告。相反，各实体应避免分散、各自为政和自上而下的方法、微观管理和对传统供资的竞争。

## B. 在支持方面的差距

检查专员发现，在全系统支持《维也纳行动纲领》方面的差距广泛涉及：数据、技术和财政支持方面的限制；对《维也纳行动纲领》的某些优先事项缺乏一个中央协调实体；缺乏宣传和推广；没有能力产生政治意愿；在某些关键举措上缺乏协作。

## C. 内部挑战

在有效支持执行《维也纳行动纲领》方面，联合国系统各实体面临的主要内部挑战(在组织职权范围内)包括缺乏专门的财政和人力资源来处理《维也纳行动纲领》的优先事项，且这一问题因内陆发展中国家很少制定优先次序而加重。内部挑战还包括对国家工作队成员的工作采取各自为政的方法，且缺乏其组织总部的协调一致的支持。

## D. 外部挑战

联合国系统各实体面临的主要外部挑战(超出组织职权范围)包括：《维也纳行动纲领》中缺失一些实现可持续发展成果方面的内容；内陆发展中国家之间缺乏凝聚力；内陆发展中国家内部存在(政治、治理、能力和协调方面的)制约因素；私营部门、捐助者和发展伙伴参与不足，包括利用相对优势的程度有限。

## E. 让过境国参与

虽然过境国的建设性参与是成功执行《维也纳行动纲领》的关键，但检查专员发现，这种参与很有限，原因在于：地缘政治局势紧张；权力失衡；内陆发展中国家的优先事项与过境国不同，且缺乏统一的规则 and 标准；缺少跨界举措，而各实体在实地的存在不足，难以推动此类举措，则又加剧了此种情况。

### 建议：

- 内陆发展中国家政府：鼓励过境国定期积极地参与相关政府间平台，讨论共同的问题和挑战；利用次区域平台改善协调，并逐步采用经过区域协调的政策；利用区域集团的谈判能力，从过境国获得通过双边谈判无法达成的让步；在每个国家内部建立部际工作组，推动跨境互联互通；
- 联合国系统各实体：协助内陆发展中国家和过境国解决技术领域的问题；支持内陆发展中国家找到激励过境国合作的杠杆；支持为时几年的跨界举措，以展示有意义的成果；让区域和次区域组织参与解决跨界问题；在共同国家分析、国家合作框架和国家方案文件中，明确纳入跨界因素，以确保采取有组织的方法让过境国参与，并增加获得区域资产和知识服务的机会；

- 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(最不发达等国家高代办): 与过境发展中国家接触, 以指定关于《维也纳行动纲领》的国家协调中心。

## F. 推进各发展议程间的一致性

通过对所有议程进行客观、灵活和全面的概念性摸底以显示一致性和差异性, 可以让《维也纳行动纲领》与其他全球和区域发展议程之间的联系变得明显, 处理《维也纳行动纲领》的优先事项也因而变得比较容易。检查专员发现, 除了最不发达等国家高代办对《维也纳行动纲领》和可持续发展目标进行了摸底调查之外, 对其他发展议程缺少这种摸底调查, 导致对《维也纳行动纲领》与其他全球发展议程之间一致性或差异的理解和解释出现差异。

### 建议:

- 会员国: 确保在 2024 年制定下一版本的内陆发展中国家行动纲领时, 充分反映对实现可持续发展成果至关重要的贯穿各领域的重大问题, 特别是人权、性别和环境问题;
- 联合国系统各实体: 支持内陆发展中国家政府确保对《2030 年可持续发展议程》和《维也纳行动纲领》进行综合监测和报告; 利用相关的现有平台和监测数据, 为相关议程建立一个在线互动摸底和监测平台, 以协助确定共同的优先事项; 合作收集数据, 并制定专门的业绩指标, 以显示各议程之间的一致性; 指定一个共同的内部协调中心, 协调《维也纳行动纲领》和《2030 年议程》的执行工作;
- 发展协调办公室: 对所有全球发展议程进行客观和全面的概念性摸底, 以显示一致性和差异性;
- 最不发达等国家高代办: 参与关于全球各发展议程的机构间工作组和工作队, 以明确《维也纳行动纲领》与这些议程的关系, 并提供相关投入。

## G. 在剩余五年加速执行《维也纳行动纲领》路线图

检查专员确定了与及时执行路线图有关的主要挑战, 其中包括: 资源不足以满足对咨询服务、技术援助方案、分析工作和政策服务的日益增长的需求; 依靠内陆发展中国家政府有效动员合作伙伴; 在向国家一级传递信息方面存在薄弱之处; 在机构报告中没有把内陆发展中国家作为一个分析单位。

**建议：**

- 联合国系统各实体：根据路线图和内陆发展中国家问题机构间协商小组职权范围的规定，定期审查路线图，根据需要调整交付品、活动和时间表，并通过机构间协商小组分享执行路线图的经验；推动机构间协商小组的工作与联合国可持续发展集团、方案问题高级别委员会、联合国能源机制和联合国水机制的协同性协调；
- 最不发达等国家高代办：为联合国系统各实体创建一个储存库，以储存路线图执行工作进展方面的最新情况。

**H. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响**

关于大流行病对支持执行《维也纳行动纲领》的影响，检查专员确定的主要挑战包括：为应对大流行病，需要重新定位方案资源和活动并调整其用途；COVID-19 应对和恢复计划的资金严重不足；项目实施因封锁而出现延误；工作人员疲劳；边境关闭以及贸易和供应链中断；失业、贫困、收入差距和性别暴力增加；债务高企阻碍了基础设施发展和结构转型。

**四. 各实体支持执行《维也纳行动纲领》的内部能力(第五章)****A. 加强在《维也纳行动纲领》方面的内部协调与合作**

虽然联合国系统所有实体(最不发达等国家高代办除外)均没有指定一个专门负责支持执行《维也纳行动纲领》的办公室，但有 23 个实体指定了一个履行另一项主要职能的办公室作为牵头机构(或事实上的协调者)，负责协调该实体支持内陆发展中国家，进而支持《维也纳行动纲领》的工作。

**建议：**

- 联合国系统各组织的行政首长：如果尚未指定内陆发展中国家问题组织协调中心，应在 2022 年底之前指定这样一个中心，并在最不发达等国家高代办的指导下制定明确的职权范围，界定协调中心在支持执行内陆发展中国家行动纲领方面的作用和责任(建议 1)；
- 最不发达等国家高代办：在联合国系统各实体的相关区域办事处，并在发展协调办公室的支持下在内陆发展中国家和过境发展中国家的国家工作队中，确定《维也纳行动纲领》联络点，以便建立一个执行《维也纳行动纲领》的“同业交流群”。

## B. 提高广大工作人员对《维也纳行动纲领》的认识

检查专员发现，全系统广大工作人员对《维也纳行动纲领》的总体认识和理解严重不足。即使有认识，也往往局限于那些就《维也纳行动纲领》的优先领域，直接或间接地向内陆发展中国家提供支持的人员。

### 建议：

- 联合国系统各组织的行政首长：采取措施提高对《维也纳行动纲领》的认识，包括确保以其组织内所有相关部门均可获取的方式，系统地存储所有相关的知识产品、创新、良好做法和经验教训。

## C. 增加关于《维也纳行动纲领》的培训和学习机会

虽然所有实体均未为其工作人员制定任何关于《维也纳行动纲领》的专门培训，但大多数实体指出，它们将欢迎举办培训，以帮助增强那些直接或间接支持《维也纳行动纲领》具体优先事项的工作人员的敏感性。

### 建议：

- 秘书长：责成最不发达等国家高代办与联合国系统相关组织合作，在2022年年底以前，制定一项明确、全面的战略和实施计划，用于设计、开展、监测和评价关于在内陆发展中国家将内陆发展中国家行动纲领纳入国家一级主流的培训(建议 2)；
- 最不发达等国家高代办：开展与《维也纳行动纲领》相关的培训，内容涵盖：其背景、宗旨和优先事项；其执行方式；部门观点；其优先事项之间的联系；加速执行路线图的综述；以及关于内陆发展中国家的统计数据。

## D. 改进对《维也纳行动纲领》执行情况的监测和报告

所有实体都没有专门的内部机制来监测与《维也纳行动纲领》有关的举措，也没有专门的内部平台来报告这方面的情况。向理事机构提交的报告列入了在实体开展业务的具体内陆发展中国家取得的成果，但不包括内陆发展中国家作为整体取得的成果。各实体面对的障碍包括：内陆发展中国家国家统计局的数据不足；缺乏统一的平台来衡量全系统在《维也纳行动纲领》方面取得的成就；在方案管理系统中，未将内陆发展中国家和《维也纳行动纲领》相关活动列为一个单独的类别；内陆发展中国家的政府没有要求将《维也纳行动纲领》相关指标纳入国家方案文件和国家合作框架。

**建议：**

- 联合国系统各组织的行政首长：在 2022 年年底前，制定一个关于支持内陆发展中国家的明确的成果框架，包括要实现的目标、主要产出战略和核心活动之间的联系(建议 3)；
- 秘书长：责成联合国可持续发展集团在发展协调办公室的支持下，在 2022 年年底前，向内陆发展中国家的国家工作队提供一致的指导，指导它们在开展共同国家分析和制定合作框架时，将内陆发展中国家行动纲领考虑在内(建议 4)；
- 秘书长：责成联合国可持续发展集团的全系统评价办公室，在 2023 年底之前，就联合国系统对《维也纳行动纲领》发展成果的贡献进行全系统评价，并确保评价结果有助于后续内陆发展中国家行动纲领的编制(建议 5)。

## 五. 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根据其法定作用在执行《维也纳行动纲领》方面的业绩和资源配置(第六章)

### A. 评估高级代表办公室的业绩

对最不发达等国家高代办在其关于《维也纳行动纲领》的四个法定工作领域的业绩，利益攸关方表达了好坏参半的意见。认为在调动资源执行《维也纳行动纲领》和促进与《2030 年议程》后续行动和执行工作的一致性方面，其业绩在很大程度上不尽人意。对于其在确保《维也纳行动纲领》的协调后续行动、有效监测和报告方面的作用，以及在代表内陆发展中国家进行宣传和提高对它们面临的特殊挑战的认识方面的作用，意见则比较积极。

### B. 高级代表办公室的资源配置

自 2014 年通过《维也纳行动纲领》以来，该办公室关于内陆发展中国家的次级方案有三名专业职类的全职工作人员，平均年度预算(经常预算和预算外)拨款在 75 万至 125 万美元之间。鉴于大会为该办公室规定了广泛的义务，检查专员关切地注意到，在合作伙伴和利益攸关方对最不发达等国家高代办的期望，与该办公室在现有资源情况下通过其内陆发展中国家次级方案实际能够交付的工作之间，存在巨大的差距。

**建议：**

- 秘书长：责成最不发达等国家高代办，在 2022 年年底前，为其内陆发展中国家次级方案制定明确的综合成果框架、预算和方案计划，并提供信息，说明取得成功的条件，包括产生集体影响的伙伴关系、风险管理计划以及监测和评价计划(建议 6)。

**六. 在《维也纳行动纲领》方面的协调与合作(第七章)****A. 在《维也纳行动纲领》方面的政府间协调与合作平台**

现有的政府间平台使内陆发展中国家的代表能够在以下方面取得进展，即就《维也纳行动纲领》达成共识、提高认识、共同理解、政治支持以及分享经验教训和最佳做法。但他们也受到结构、包容性、融资和支持不足等方面挑战的困扰，其中包括：缺乏关于《维也纳行动纲领》或内陆发展中国家的独立议程项目；没有能力编制针对具体国家的指南；过境国代表的出席和参与不足；以及联合国系统各实体编写的报告是临时和非战略性的。

**建议：**

- 联合国系统各组织的立法机关和理事机构：如果尚未发布指令，应在 2022 年年底前发布指令，要求其组织将内陆发展中国家行动纲领中与其法定工作相关的优先事项纳入主流，并要求其组织定期报告行动纲领的执行情况(建议 7)；
- 联合国系统各组织的立法机关、理事机构和行政首长：将给予内陆发展中国家的优先地位提升到给予小岛屿发展中国家和最不发达国家的优先地位；
- 内陆发展中国家的代表：在内陆发展中国家集团的成员中确定那些愿意发挥强有力领导作用，以在全球平台上推动《维也纳行动纲领》的倡导者；在现有平台内建立专门致力于解决内陆发展中国家需求的分组；并将讨论的重点放在那些有可能实现不了《维也纳行动纲领》的目标和可持续发展目标的国家；
- 联合国系统各实体：发展内陆发展中国家集团在世界贸易组织贸易便利化委员会中的谈判能力。

## B. 内陆发展中国家政府的《维也纳行动纲领》协调中心

19 个内陆发展中国家的代表指出，有一个(或多个)指定的部委发挥了《维也纳行动纲领》国家政府协调中心的作用。然而，在就《维也纳行动纲领》与联合国系统各实体进行有效接触方面，这些协调中心面临相当大的挑战，原因是：缺乏能够出席相关活动的人力和财政资源；缺乏与国家工作队的适当接触；缺乏一个被明确指定的监测和评价框架，负责报告《维也纳行动纲领》的指标；有关部委关于《维也纳行动纲领》执行情况的报告存在延误和报告内容不充分的现象。因此，联合国系统基本上不知道这些协调中心的存在。

### 建议：

- 秘书长：应责成最不发达等国家高代办在与发展协调办公室协作的情况下，与内陆发展中国家和过境发展中国家的驻地协调员办公室合作，邀请各国政府指定内陆发展中国家行动纲领协调中心，并明确界定其作用和责任。(建议 8)。

## C. 联合国系统各实体之间在全球一级的协调与合作

机构间协商小组是就支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》进行机构间协调与合作的主要全球性平台，其 55 个成员实体赞扬它是一个有用的信息交流论坛。然而，机构间协商小组成员感到遗憾的是，该平台没有提供多少空间，以就每个机构干预措施的影响、挑战和局限性进行实质性讨论。它也缺乏侧重点和交互式的集思广益，以确定进行合作和深入协调的领域。为进一步加强该平台，成员们强调需要采取措施，确保会议更加面向解决方案、专题化和高效；推动参与、包容和信息共享；并改进协同增效和后续行动。

### 建议：

- 秘书长：责成作为机构间协商小组主席的最不发达等国家高代办审查该小组的模式，以便在 2022 年年底以前，确保与发展协调办公室合作制定所有会议都有驻地协调员参与的规定，并酌情邀请内陆发展中国家和过境发展中国家参加关于专题问题的互动讨论(建议 9)；
- 最不发达等国家高代办：创建一个在线网络平台，让机构间协商小组的所有成员能够共享联系人、链接和报告；并在每次会议后，评价从所有利益攸关方收到的投入和报告，以就协同增效和联合活动提出建议。

## D. 联合国系统各实体之间在区域一级的协调与合作

内陆发展中国家的贸易和发展需求各不相同，导致需要为单个内陆发展中国家量身定制解决办法，这对各区域委员会就《维也纳行动纲领》相互合作的能力提出了挑战。



**建议：**

- 区域委员会或区域合作平台秘书处(酌情)：建立一个制度性的机制，确保以一致的方式支持内陆发展中国家；促进对经验、挑战和为支持执行《维也纳行动纲领》而实施的政策进行跨大陆比较；就此编写区域分析报告；并向相关实体传播关于执行《纲领》现有机会的讨论结果。

**E. 联合国系统各实体之间在国家一级的协调与合作**

通过联合方案、国家工作队会议、专题工作组和以问题为基础的联盟，进行《维也纳行动纲领》方面的国家一级合作。虽然大多数(27个)内陆发展中国家国家工作队有20个或更多的成员，显示联合国系统的存在是健康的，但一些成员是没有实地存在的实体。由于没有系统地参与相关审议，也没有被系统地邀请加入与驻地机构的联合伙伴关系，所以这些实体很难参与。

**建议：**

- 联合国系统各组织的行政首长：采取必要措施，确保其组织在支持执行《维也纳行动纲领》的内陆发展中国家成为国家工作队的成员，并定期积极参与工作队的工作；
- 内陆发展中国家驻地协调员：使国家工作队更加了解在有关国家没有实地存在的实体的技术专长；在规划过程和联合倡议中主动与这些实体接触；并确保与这些实体定期沟通，允许它们远程参加所有相关会议。

**七. 内陆发展中国家国家工作队在《维也纳行动纲领》方面提供的支持(第八章)****A. 《维也纳行动纲领》与国家发展需求之间的联系**

26个内陆发展中国家的代表强调，经济结构转型(优先事项五)、运输基础设施(优先事项二(b))、能源以及信息和通信技术基础设施(优先事项二(a))和贸易便利化(优先事项三(b))，是解决其国家发展需求的最重要优先事项。他们还强调需要为以下领域提供紧急支持：发展运输走廊、基础设施和运输项目、信息和通信技术发展框架、贸易政策和出口战略；利用区域倡议；产品多样化、增值和产业化；加强国家统计能力；私营部门的参与；以及加强南南合作和三方合作。

## B. 《维也纳行动纲领》与国家工作队工作之间的联系以及改革带来的机遇

虽然多数内陆发展中国家的国家工作队认为《维也纳行动纲领》与其工作相关，但没有一个国家工作队为执行该纲领制定了任何行动计划或战略。大多数国家工作队承认，无论是在起草共同国家分析时，还是在制定国家合作框架时，都没有明确考虑《维也纳行动纲领》。它们将其归因于对《维也纳行动纲领》缺乏足够的了解和认识，以及内陆发展中国家政府没有明确指示在制定国家合作框架时考虑到该纲领。联合国发展系统的改革使驻地协调员有机会充分利用他们得到加强的能力和召集力，以执行国家一级的措施，从而加强《维也纳行动纲领》的执行。

### 建议：

- **发展协调办公室：**确保通过内陆发展中国家驻地协调员办公室，广泛传播与《维也纳行动纲领》有关的、关于相关机构间机制工作的信息，以查明和利用互补性；
- **最不发达等国家高代办：**为新任命的内陆发展中国家驻地协调员编制关于《维也纳行动纲领》的信息包，并定期向他们提供关于该纲领执行情况的虚拟简报；
- **国家工作队：**更好地向内陆发展中国家政府宣传，作为国家工作队在《维也纳行动纲领》优先事项方面各自的互补性和附加值。

## C. 国家政府与国家工作队之间在《维也纳行动纲领》方面的合作

在评估合作是积极和建设性的情况下，确定除其他外，以下因素是促成因素：政府(在所有权、领导权、需求、可及性和接受性方面)采取积极主动的态度、联合协商、联合工作以及分担费用和分享资源。在认为合作难以进行的情况下，促成因素包括多层面的危机限制了政府专注于中长期目标的能力，以及国家对应方在态度、规划和组织、能力、获取和应对方面存在不足。

### 建议：

- **内陆发展中国家政府：**确保对《维也纳行动纲领》的国家自主权；确保联合国系统各实体拥有在国家一级开展关键优先领域工作的自由度；与国家工作队一起组织相关部委的年度集思广益会议，讨论与《维也纳行动纲领》有关的新挑战，并衡量可获得的支持。

## D. 国家工作队需要从总部和区域一级获得的支持

国家工作队成员赞赏发展协调办公室在建立内陆发展中国家驻地协调员办公室网络和提供技术指导以开展共同国家分析和制定国家合作框架方面发挥了作用，但他们强调，需要从其组织的总部和区域办事处获得以下领域的支持：规划和指示、实质性和分析性支持、沟通和信息共享，以及资源调动和伙伴关系。

### 建议：

- 联合国系统各实体：通过将《维也纳行动纲领》纳入规划周期和各项工具，为国家工作队执行《纲领》创造空间；汇编与其相关的法律法规，以使国家工作队能够查明国家法律和政策中的差距，并指导内陆发展中国家政府进行必要的改革和作出适当的政策选择；确保各区域办事处更好地了解 and 重视《维也纳行动纲领》的重要性；并在国家办事处的适当主管领域内，与其分享区域办事处关于《维也纳行动纲领》优先事项的知识和专长；
- 发展协调办公室：分享关于《维也纳行动纲领》优先事项的信息，为区域一级以问题为基础的相关联盟的工作提供信息；
- 最不发达等国家高代办：编写一份简要说明，说明高代办可就《维也纳行动纲领》向内陆发展中国家国家工作队提供的具体支持；并向国家工作队及其方案人员简要介绍与《维也纳行动纲领》有关的关键要素，以便在进行共同国家分析以及为合作框架和国家方案文件制定成果小组和工作计划时加以考虑。

## 八. 推动外部发展伙伴参与《维也纳行动纲领》的执行工作 (第九章)

### 协调与合作面临的挑战

虽然联合国系统各实体和发展伙伴承认并欢迎彼此在《维也纳行动纲领》方面的相对优势和专长领域，但检查专员在审查中发现，合作面临相当大的挑战，这些挑战来自：参与没有组织结构且不充分；在信息共享方面存在挑战；认为存在过度介入的现象；在优先事项、原则、方法和财务报告结构方面存在差异；某些内陆发展中国家的发展伙伴越来越少。为了应对这些挑战，双方强调需要采取措施，承认和利用各自的优势领域，正式确定合作方式，加强沟通和信息共享，推进联合研究、讲习班、技术援助、宣传和供资。

**建议：**

- **联合国系统各实体：**增加机构间协商小组的成员，纳入在《维也纳行动纲领》相关事项上具有专长的发展伙伴，并与它们制定协定备忘录；通过全球论坛、捐助者圆桌会议、在线平台和知识网络，推动与发展伙伴进行注重解决方案的交流；
- **发展伙伴：**在全球一级与发展协调办公室合作，在国家一级与驻地协调员合作，评估如何深化与内陆发展中国家国家工作队的伙伴关系，并向驻地协调员和国家工作队提供能力支持，以更好地利用在国家一级直接参与的机会。

**九. 正式和非正式建议**

本报告载有九项供采取行动的正式建议(见附件十一)，其中两项针对联检组各参与组织的行政首长，六项专门针对秘书长。虽然只有一项建议(建议 7)是向联合国系统各组织的立法机关和理事机构提出的，但如果它们明确支持这些建议，并与行政首长一起采取后续行动来核实执行情况，将会极大地促进其他八项建议得到及时和有效的执行。

检查专员认为，倘若要在 2024 年《维也纳行动纲领》接近结束时对纲领的执行情况进行总结性评估，这些建议中的大多数可以在 2022 年 12 月这个规定的时限内得到执行，这将有助于评估这些建议的初步影响。非正式建议或“软性”建议是对正式建议的补充，它们构成更多的建议，涉及应对已确定的挑战，利用现有的机会，并加强联合国系统支持执行《维也纳行动纲领》工作的一致性和相对价值。在执行摘要中强调了重要的非正式建议，而附件十在 14 个关键领域项下概述了其余的建议。

非正式建议针对：**(a)** 内陆发展中国家政府及其在纽约和日内瓦的常驻联合国代表团；**(b)** 联合国系统各组织的立法机关和理事机构；**(c)** 联合国系统各组织的行政首长；**(d)** 联合国系统各实体的主要行为体(各区域委员会、发展协调办公室、最不发达等国家高代办、内陆发展中国家国家工作队和机构间协商小组)；**(e)** 发展伙伴。

检查专员认为，除了立法机关、理事机构和行政首长就九项正式建议及时采取果断行动外，及时审议软性建议将有助于大大加强联合国系统对执行《维也纳行动纲领》的支持。

## 目录

|  | 页次  |
|--|-----|
| 执行摘要.....  | iii |
| 缩略语.....   | xx  |
| 一. 导言 .....                                      | 1   |
| A. 背景 .....                                      | 1   |
| B. 《维也纳行动纲领》的优先事项.....                           | 2   |
| C. 审查的目的和目标.....                                 | 4   |
| D. 预期影响.....                                     | 6   |
| E. 审查的方式和方法.....                                 | 6   |
| F. 与 2019 冠状病毒病大流行相关的限制和机遇 .....                 | 7   |
| G. 鸣谢 .....                                      | 8   |
| 二. 联合国系统内在支持执行《维也纳行动纲领》方面的安排 .....               | 9   |
| A. 联合国系统各实体如何根据相对增值最好地支持《维也纳行动纲领》的<br>优先领域.....  | 9   |
| B. 在立法机构的决定、任务、战略计划和方案中体现《维也纳行动纲领》的<br>优先事项..... | 10  |
| C. 与《维也纳行动纲领》有关的已经采取、计划采取或可行的举措 .....            | 14  |
| D. 将《维也纳行动纲领》纳入组织工作的主流 .....                     | 15  |
| 三. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面的成就、内部及外部挑战、差距和互补性 .....      | 19  |
| A. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面取得的成就和有助于成功的措施 .....          | 19  |
| B. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面遇到的挑战.....                    | 22  |
| C. 差距、互补性和重叠.....                                | 29  |
| 四. 加速执行《维也纳行动纲领》的挑战和机遇 .....                     | 32  |
| A. 与过境国互动.....                                   | 32  |
| B. 《维也纳行动纲领》与其他发展议程的一致性.....                     | 34  |
| C. 加速执行《维也纳行动纲领》路线图.....                         | 37  |
| D. COVID-19 大流行病的影响.....                         | 38  |
| 五. 联合国系统各实体支持执行《维也纳行动纲领》的内部能力 .....              | 42  |
| A. 加强在《维也纳行动纲领》方面的内部协调与合作.....                   | 42  |
| B. 提高广大工作人员对《维也纳行动纲领》的认识.....                    | 45  |
| C. 增加关于《维也纳行动纲领》的培训和学习机会 .....                   | 48  |
| D. 改进对《维也纳行动纲领》执行情况的监测和报告 .....                  | 50  |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 六. | 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根据其法定作用在执行《维也纳行动纲领》方面的业绩和资源配置 ..... | 58  |
|    | A. 评估高级代表办公室在执行其关于《维也纳行动纲领》的法定作用方面的业绩.....                        | 58  |
|    | B. 为高级代表办公室发挥其在《维也纳行动纲领》方面的法定作用提供资源 .....                         | 61  |
| 七. | 在《维也纳行动纲领》方面的协调与合作.....   | 65  |
|    | A. 在《维也纳行动纲领》方面的政府间协调与合作平台 .....                                  | 65  |
|    | B. 内陆发展中国家政府的《维也纳行动纲领》协调中心 .....                                  | 69  |
|    | C. 在《维也纳行动纲领》方面进行机构间协调与合作的总体挑战 .....                              | 71  |
|    | D. 联合国系统各实体之间以及与发展伙伴之间在总部一级就《维也纳行动纲领》进行协调与合作.....                 | 72  |
|    | E. 各区域委员会之间和各国家工作队之间在《维也纳行动纲领》方面的协调与合作.....                       | 74  |
| 八. | 内陆发展中国家国家工作队对《维也纳行动纲领》方面提供的支持 .....                               | 77  |
|    | A. 《维也纳行动纲领》与内陆发展中国家的国家发展需求之间的联系 .....                            | 77  |
|    | B. 内陆发展中国家需要联合国系统各实体和其他发展伙伴提供紧急支持的《维也纳行动纲领》优先领域.....              | 78  |
|    | C. 《维也纳行动纲领》与内陆发展中国家国家工作队工作的相关性 .....                             | 80  |
|    | D. 国家政府和国家工作队在《维也纳行动纲领》方面的合作是否充分 .....                            | 82  |
|    | E. 让关键行为体参与内陆发展中国家国家工作队的工作 .....                                  | 84  |
|    | F. 联合国发展系统改革为加强国家一级支持带来的机会 .....                                  | 85  |
|    | G. 国家工作队成员在执行《维也纳行动纲领》时需要从总部和区域办事处获得的支持.....                      | 86  |
| 九. | 推动外部发展伙伴参与《维也纳行动纲领》的执行工作 .....                                    | 88  |
|    | A. 主要发展伙伴和在《维也纳行动纲领》方面的专长领域.....                                  | 88  |
|    | B. 联合国系统各实体和发展伙伴相互评估对方与《维也纳行动纲领》相关的优势领域.....                      | 90  |
|    | C. 协调与合作所面临的挑战和实现改进的手段.....                                       | 91  |
| 附件 |   |     |
| 一. | 审查方法.....   | 95  |
| 二. | 联合国系统各实体对《维也纳行动纲领》的支持领域：预期产出和成果 .....                             | 99  |
| 三. | 《维也纳行动纲领》优先事项与联合国系统各实体的任务规定之间的联系，以及其(明确或含蓄地)纳入战略框架和工作方案的情况 .....  | 102 |
| 四. | 联合国系统各实体的任务规定、战略和目标如何与《维也纳行动纲领》的优先事项相联系.....                      | 104 |

---

|   |     |
|---|-----|
| 五. 联合国系统各实体为支持执行《维也纳行动纲领》(2014-2024 年)而开展或计划开展的方案、项目和活动总结表..... | 108 |
| 六. 为在执行《维也纳行动纲领》方面取得成功的结果, 各实体应采取和应避免的行动 .....                  | 112 |
| 七. 在支持《维也纳行动纲领》优先事项方面的差距和重叠/互补 .....                            | 116 |
| 八. 每一实体内向内陆发展中国家提供支持的主要单位及其作用和责任 .....                          | 120 |
| 九. 绘制国家工作队成员在 32 个内陆发展中国家的分布图 .....                             | 124 |
| 十. 关于有效执行《内陆发展中国家行动纲领》的其他软性建议 .....                             | 127 |
| 十一. 各参与组织应就联合检查组的建议采取的行动概览 .....                                | 131 |

## 缩略语

|            |                          |
|------------|--------------------------|
| 亚行         | 亚洲开发银行                   |
| 非行         | 非洲开发银行                   |
| 亚投行        | 亚洲基础设施投资银行               |
| 东盟         | 东南亚国家联盟                  |
| 共同基金       | 商品共同基金                   |
| 非洲经委会      | 非洲经济委员会                  |
| 欧洲经委会      | 欧洲经济委员会                  |
| 拉加经委会      | 拉丁美洲和加勒比经济委员会            |
| 亚太经社会      | 亚洲及太平洋经济社会委员会            |
| 粮农组织       | 联合国粮食及农业组织               |
| 机构间协商小组    | 内陆发展中国家问题机构间协商小组         |
| 原子能机构      | 国际原子能机构                  |
| 国际民航组织     | 国际民用航空组织                 |
| 信通技术       | 信息和通信技术                  |
| 农发基金       | 国际农业发展基金                 |
| 劳工组织       | 国际劳工组织                   |
| 基金组织       | 国际货币基金组织                 |
| 国际电联       | 国际电信联盟                   |
| 联检组        | 联合检查组                    |
| 人权高专办      | 联合国人权事务高级专员办事处           |
| 监督厅        | 内部监督事务厅                  |
| 欧安组织       | 欧洲安全与合作组织                |
| 南共体        | 南部非洲发展共同体                |
| 中亚经济体方案    | 联合国中亚经济体特别方案             |
| 《国际公路货运公约》 | 《关于国际公路货运通行证制度下国际货运海关公约》 |
| 欧高亚走廊      | 欧洲—高加索—亚洲运输走廊            |
| 艾滋病署       | 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署        |
| 贸发组织       | 联合国贸易和发展组织               |
| 开发署        | 联合国开发计划署                 |
| 环境署        | 联合国环境规划署                 |
| 教科文组织      | 联合国教育、科学及文化组织            |



---

|            |                                |
|------------|--------------------------------|
| 人口基金       | 联合国人口基金                        |
| 难民署        | 联合国难民事务高级专员公署                  |
| 儿基会        | 联合国儿童基金会                       |
| 工发组织       | 联合国工业发展组织                      |
| 毒品和犯罪问题办公室 | 联合国毒品和犯罪问题办公室                  |
| 最不发达等国家高代办 | 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 |
| 项目署        | 联合国项目事务署                       |
| 南合办        | 联合国南南合作办公室                     |
| 近东救济工程处    | 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处              |
| 妇女署        | 联合国促进性别平等和增强妇女权能署              |
| 世旅组织       | 世界旅游组织                         |
| 万国邮联       | 万国邮政联盟                         |
| 海关组织       | 世界海关组织                         |
| 粮食署        | 世界粮食计划署                        |
| 世卫组织       | 世界卫生组织                         |
| 知识产权组织     | 世界知识产权组织                       |
| 气象组织       | 世界气象组织                         |
| 世贸组织       | 世界贸易组织                         |



## 一. 导言

### A. 背景

1. 本次对联合国系统支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》的审查已纳入联合检查组(联检组)2020年工作方案,以支持联检组2020-2029年长期战略框架。这一框架概述了支持联合国系统执行国际商定的目标和公约是联检组工作的四大专题重点领域之一。在这样做时,联检组特别侧重支持发展中国家,尤其是那些因地理位置而具有脆弱性的国家。因此,关于内陆发展中国家的本审查报告,是继早前关于小岛屿发展中国家的报告<sup>1</sup>和减少灾害风险的报告<sup>2</sup>之后,一组此类报告中的第三份。

2. 本审查还回应了最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室(最不发达等国家高代办)对联检组的请求,即分析联合国秘书处和联合国系统其他实体如何更好地支持内陆发展中国家实现《维也纳行动纲领》规定的目标和优先事项以及实现可持续发展目标。

3. 内陆发展中国家是没有出海口的发展中国家。共有32个内陆发展中国家(见表1)分布在四大洲,总人口5.09亿,约占全球总人口的6.7%(2018年)。在这5.09亿人口中,有近三分之一的人生活在极端贫困中,且内陆发展中国家在人类发展指数上的平均排名低于全球平均水平20%。<sup>3</sup>

表1  
内陆发展中国家名单

非洲(16个): 博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、斯威士兰、埃塞俄比亚、莱索托、马拉维、马里、尼日尔、卢旺达、南苏丹、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

亚洲(12个): 阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、蒙古、尼泊尔、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

欧洲(2): 北马其顿和摩尔多瓦共和国。

拉丁美洲(2): 多民族玻利维亚国和巴拉圭。

资料来源: 联检组书面材料审评。

4. 32个内陆发展中国家在发展方面面临的总体挑战分为以下四大类:<sup>4</sup>

(a) 结构性挑战: 这些挑战与地处内陆有关,因此位置偏远和远离海港限制了它们对全球生产网络和供应链的充分参与,将它们与全球市场隔绝,并限制了它们获得海洋资源和港口活动收入的机会。开展全球贸易必须经过其他国家(其中大多数是自身面临挑战的发展中国家)。<sup>5</sup> 内陆发展中国家面临的挑战包

<sup>1</sup> JIU/REP/2015/2、JIU/REP/2016/3和JIU/REP/2016/7。

<sup>2</sup> JIU/REP/2019/3。

<sup>3</sup> 最不发达等国家高代办,“内陆发展中国家:应了解和应做的事情”(2019年)。

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 过境发展中国家面临的挑战包括但不限于缺乏资金和熟练的人力资源,以及包括运输和通信在内的有形基础设施和经济基础设施有限。

括：过境手续繁琐和过境运输基础设施不足，这两者都增加了运输和贸易的交易成本。若想理解挑战的深度，需要将结构性挑战分解成硬性(有形基础设施—道路、铁路、机场等)和软性(过境、贸易便利化、海关、法律框架和数字化)基础设施问题：

(b) 与贸易便利化和物流相关的运输成本高以及运输连通性差：内陆发展中国家支付的运输成本是过境国的两倍以上，等待发送和从海外市场收到商品的时间更长。高昂的运输成本转化为所有进出口商品的更高价格，削弱其竞争优势，阻碍投资，降低经济增长，并限制其促进和实现可持续发展的能力；

(c) 依赖初级商品：由于生产能力有限、缺乏经济结构转型，以及没有机构和人力资源能力来制定和执行健全的政策，内陆发展中国家的经济依赖数量有限的初级商品、某些种类的采掘业和其他低附加值产品；

(d) 脆弱性：因内陆发展中国家 54% 的土地是旱地，而占总人口 60% 的人口居住在这些土地上，所以易受气候变化、荒漠化和土地退化的影响。许多内陆发展中国家是多山国家，以不同方式受到气候变化影响。

5. 这些挑战的叠加和缺乏出海通道，导致内陆发展中国家的经济系统易受外部冲击，包括 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响。为了集中关注内陆发展中国家的具体挑战，并确定内陆发展中国家、过境国和发展伙伴为应对这些挑战可采取的具体措施，联合国举办了两次专门的全球会议。第一次于 2003 年在哈萨克斯坦的阿拉木图举行。第二次会议借鉴了阿拉木图的经验教训，于 2014 年在维也纳举行。最终通过了两个连续的行动计划，即《阿拉木图行动纲领：在内陆和过境发展中国家过境运输合作全球新框架下解决内陆发展中国家的特别需要》(2003-2013 年)和《内陆发展中国家 2014-2024 十年维也纳行动纲领》。关于这两个《行动纲领》的详情，包括其后续行动，可在联检组网站上查阅补充文件项目 1 和 2。

## B. 《维也纳行动纲领》的优先事项

6. 大会第 69/137 号决议(2014 年 12 月 12 日通过)核可的《维也纳行动纲领》有六个具体目标和六个优先事项，包括其前身《阿拉木图行动纲领》中没有的两个新的优先事项。这就是区域一体化和合作，以及经济结构转型。六个优先事项中的四个有各自相应的目标，所有六个优先事项都概述了内陆发展中国家、过境国、过境发展中国家、联合国系统和其他发展伙伴(国际、区域和次区域组织、区域银行和多边开发银行、捐助国、私营部门等)为实现这些优先事项所需采取的行动。

7. 2015 年 6 月通过的《加速执行内陆发展中国家维也纳行动纲领的利文斯敦行动呼吁》<sup>6</sup> 是对《维也纳行动纲领》的补充。该《行动呼吁》概述了内陆发展中国家、过境发展中国家、过境国及其发展伙伴在《维也纳行动纲领》六个优先领域需要采取的行动，特别侧重将执行《维也纳行动纲领》纳入主流并监测其执行情况，以及将内陆发展中国家纳入全球发展议程。

<sup>6</sup> 见 <http://unohrills.org/custom-content/uploads/2015/06/Livingstone-Call-for-Action.pdf>。

8. 2018年3月至2019年3月，在《维也纳行动纲领》的中期阶段，三分之二的内陆发展中国家编写了国家一级的执行情况评估。这些评估被纳入为亚洲和欧洲、非洲和拉丁美洲开展的三项《维也纳行动纲领》执行情况区域中期审查。它们又被纳入秘书长关于2014年至2019年期间《维也纳行动纲领》执行情况的总体中期报告，该报告在《维也纳行动纲领》高级别全面中期审查(2019年12月5日至6日，纽约)期间得到审议，最终通过了一项政治宣言，随后由大会第74/15号决议通过。

| 《内陆发展中国家维也纳行动纲领》   |
|--|
| <p><b>总体目标：</b>以更协调一致的方式解决内陆发展中国家因地处内陆、位置偏远和地理制约因素而产生的特殊发展需求及挑战，从而推动提高可持续和包容性增长的速度，这将有助于通过逐步实现消除赤贫这一目标来促进消除贫穷。</p>   |
| 具体目标   |
| <p>1. 遵照国际法适用规则，在过境自由和其他相关措施的基础上，促进一切运输工具高效率、高成本效益和不受阻碍地出入海洋。</p>  |
| <p>2. 通过简化规则和条例并实现标准化，降低贸易交易成本和运输费用，并改善国际贸易服务，以便提高内陆发展中国家的出口竞争力并降低进口成本，从而促进快速和包容性经济发展。</p>   |
| <p>3. 发展适足的过境运输基础设施网络，补足连通内陆发展中国家的缺失环节。</p>  |
| <p>4. 有效执行双边、区域和国际法律文书，加强区域一体化。</p>  |
| <p>5. 促进国际贸易增长和加强参与，为此开展与下列诸方面相关的结构性转型：增强生产能力发展、加大增值和多样化、减少对商品的依赖。</p>   |
| 优先事项和相应的目标   |
| <p><b>优先事项一(基本过境政策问题)：</b>(a) 缩短运输走廊沿线的路程时间，以期实现过境货运每24小时可达300-400公里；(b) 大幅度缩短在陆地边界耗费的时间；(c) 大幅度改善各种运输模式间的连通性，以期确保铁路到公路和公路到铁路以及港口到铁路公路和铁路公路到港口的高效转运。</p>   |
| <p><b>优先事项二(a)(运输基础设施)：</b>(a) 大幅度提高公路质量，包括增加符合国情标准的铺面公路所占比例；(b) 在内陆发展中国家酌情扩展和升级改造铁路基础设施；(c) 补齐区域道路和铁路过境运输网络缺失环节。</p>  |
| <p><b>优先事项二(b)(能源与信息通信技术基础设施)：</b>(a) 酌情扩展并升级改造基础设施，在农村和城镇地区促进现代和可再生能源服务的供应、传输和分配；(b) 所有内陆发展中国家都应普及宽带政策；(c) 促进因特网对所有人开放，使人人可负担得起使用因特网；(d) 内陆发展中国家应积极参与弥合数字鸿沟。</p>  |
| <p><b>优先事项三(a)(国际贸易)：</b>(a) 以大幅增加出口为重点，大力加强内陆发展中国家对全球贸易的参与；(b) 以大力推动内陆发展中国家市场和产品多样化为目标，酌情大幅增加其出口产品的增值和制造部分；(c) 进一步加强内陆发展中国家与同一区域其他国家之间的经济和金融联系，以逐步、持续提高内陆发展中国家在区内贸易中的份额；(d) 邀请会员国在所有国际贸易谈判中考虑内陆发展中国家的特殊需要和挑战。</p> |
| <p><b>优先事项三(b)(贸易便利化)：</b>(a) 大力简化和精简过境程序，以减少口岸和边境延误；(b) 改善过境设施并提高其效率，以降低交易成本；(c) 确保按照世界贸易组织(世贸组织)《贸易便利化协定》，公布并更新过境运输的所有过境条例、手续和程序。</p>  |
| <p><b>优先事项四(区域一体化和合作)：</b>没有相关的目标。</p>   |
| <p><b>优先事项五(经济结构转型)：</b>(a) 提高制造业和农业部门的增值，以实现包容性增长和可持续发展；(b) 提高经济和出口的多样化；(c) 促进以服务业为基础的增长，包括旅游业产生的增长，以提高旅游业对国民经济的贡献；(d) 鼓励外国直接投资流入高增值行业。</p>   |
| <p><b>优先事项六(执行手段)：</b>没有相关的目标。</p>   |

| 执行、后续行动和审查(括号内为执行实体)   |
|--|
| <b>国家行动</b>  |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 将《维也纳行动纲领》纳入国家和部门发展战略的主流(内陆发展中国家);</li> <li>2. 酌情建立国家协调机制(内陆发展中国家和过境发展中国家);</li> <li>3. 让所有相关的利益攸关方参与监测和审查(以及执行和报告)《维也纳行动纲领》(内陆发展中国家)。</li> </ol>  |
| <b>区域和次区域行动</b>  |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 通过现有的政府间进程进行监测和审查(内陆发展中国家和发展伙伴);</li> <li>2. 将执行《维也纳行动纲领》纳入相关方案的主流(区域和次区域组织、各区域委员会(联合国和其他机构)、区域开发银行和最不发达等国家高代办);</li> <li>3. 提交关于《维也纳行动纲领》执行情况的分析报告(区域委员会);</li> <li>4. 积极参与区域委员会关于执行《维也纳行动纲领》的会议(区域和次区域组织以及私营部门)。</li> </ol>  |
| <b>全球行动</b>  |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 通过秘书长的报告,对《维也纳行动纲领》的执行情况进行年度审查(大会,由最不发达等国家高代办发挥主要协调作用);</li> <li>2. 将《维也纳行动纲领》纳入组织工作方案的主流,并对其执行情况进行部门和专题审查(联合国系统各组织的理事机构);</li> <li>3. 确保对《维也纳行动纲领》的执行情况进行协调的后续行动、有效的监测和报告(最不发达等国家高代办);</li> <li>4. 在国家、区域和全球各级开展宣传倡导工作(最不发达等国家高代办);</li> <li>5. 制定相关指标,衡量《维也纳行动纲领》的执行进展情况(最不发达等国家高代办);</li> <li>6. 对《维也纳行动纲领》执行情况进行全面的高级别中期审查(大会,由最不发达等国家高代办发挥主要协调作用);</li> <li>7. 在2024年举行第三次联合国内陆发展中国家问题会议,全面评估《维也纳行动纲领》的执行情况,并确定后续行动(大会,由最不发达等国家高代办发挥主要协调作用)。</li> </ol> |

资料来源:联检组对最不发达等国家高代办和其他来源公开文件的书面材料审评。

9. 为应对中期审查概述的挑战,并应内陆发展中国家集团主席的请求,最不发达等国家高代办与联合国系统和其他实体协商,制定了一份关键行动和活动路线图,以动员加速执行《维也纳行动纲领》。2020年8月,在内陆发展中国家外交部长年度会议期间,通过了这份在剩余五年内加快执行《维也纳行动纲领》的路线图。它旨在成为一份动态文件,将不断演变以反映新的优先事项,并将通过内陆发展中国家问题机构间协商小组得到审查。

### C. 审查的目的和目标

10. 本审查的目的,是加强联合国系统在支持执行《维也纳行动纲领》方面的一致性和相对价值,以期提高内陆发展中国家应对因地处内陆而产生的需求和挑战的能力。这将有助于消除贫困和促进可持续发展。

11. 本审查旨在向大会、经济及社会理事会和联检组参与组织的立法和理事机构提供信息,说明联合国系统执行旨在支持《维也纳行动纲领》的各项决议的情况。它提供了关于行动一致性和完整性的信息,以及在挑战和成就方面的相对增值。它还提供了关于良好做法、经验教训和措施的信息,这将确保在《维也纳行动纲领》剩余年份及以后对执行工作提供更有效的支持。

## 12. 审查有三项主要目标：

- **目标 1:** 评估联合国系统各实体在《维也纳行动纲领》相关方面对内陆发展中国家的支持范围，确定这些实体最适合在哪些领域提供与内陆发展中国家需求有关的支持，并评估其相应的组织能力、内外部协调与合作的性质、互补性、重叠和差距，以及如何使全系统对内陆发展中国家的支持合理化。这包括与其他发展伙伴和其他全球发展议程<sup>7</sup>的互补性和协同增效，侧重它们也有助于执行《维也纳行动纲领》优先事项的实例；
- **目标 2:** 确定和评估采取了哪些措施，以应对联合国系统各实体在向内陆发展中国家提供《维也纳行动纲领》相关支持方面所面临的挑战和制约，并根据评估结果，总结经验教训或制定良好做法原则，以促进成功执行《维也纳行动纲领》；
- **目标 3:** 审查关于《维也纳行动纲领》的国家视角(来自在纽约和/或日内瓦的内陆发展中国家代表和某些内陆发展中国家的职能部委)，重点是评估《维也纳行动纲领》对内陆发展中国家优先发展需求的相关性或价值、联合国系统给予支持的性质和充分性、各国政府与联合国系统各实体在执行《行动纲领》方面的协调与合作的性质，及其对《行动纲领》在内陆发展中国家的执行情况产生的影响。

13. 审查涉及全系统范围，涵盖在《维也纳行动纲领》通过后，已经支持(在 2014 年至 2019 年期间)或计划支持(在 2020 年至 2024 年期间)执行《纲领》六个优先事项中一个或多个优先事项的联检组参与组织。

14. 审查不包括联合国系统各组织在与《维也纳行动纲领》无关的领域支持内陆发展中国家的活动。它没有评估会员国执行《维也纳行动纲领》的方式，也不评估各组织为支持执行《维也纳行动纲领》而开展的个别活动的效力或影响。

15. 此外，本审查没有评估最不发达等国家高代办在履行其与《维也纳行动纲领》有关的具体任务方面的效力，<sup>8</sup> 而是从以下角度对高代办进行了审查：如何进一步改善其在执行《维也纳行动纲领》方面与联合国系统各实体的协调与合作及其对会员国的支持，以及相对于其在《维也纳行动纲领》方面的法定作用，其资源是否充足。

16. 为了确定互补性、伙伴关系、协作、协调、良好做法和经验教训，征求了联合国系统之外也对执行《维也纳行动纲领》提供支持的 25 个发展伙伴的意见。

<sup>7</sup> 《2030 年可持续发展议程》、《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》）、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《巴黎协定》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《新城市议程》和其他。

<sup>8</sup> 监督厅近年来对该办公室的管理层完成了一项专门评价(IED-19-009, 2020 年 2 月 27 日)和审计(OIOS 2017/093)。关于该评价的结果、结论和建议的摘要，见本报告补充文件项目 7。



## D. 预期影响

17. 预计审查的结果、结论和建议将带来：

(a) **加强透明度和问责制：**途径是查明联合国系统相关行为体(过去、现在和未来)对《维也纳行动纲领》的贡献，并强调指出联合国系统在哪些领域最有能力提供有效的支持；

(b) **传播良好做法：**途径是确定并分享联合国系统和其他实体在克服限制和挑战以执行《维也纳行动纲领》优先事项方面的经验教训；

(c) **提高认识、加强协调、合作和伙伴关系以促进集体影响：**途径是确定联合国系统各实体之间以及联合国系统各实体与其他发展伙伴和内陆发展中国家之间，有哪些机会在采取措施以互补方式支持执行《维也纳行动纲领》方面促进发挥协同作用，并利用每个组织的相对附加值；

(d) **加强一致性：**途径是通报(一) 最不发达等国家高代办根据其法定作用进行的工作，即协调联合国系统各实体支持执行《维也纳行动纲领》和促进与《2030 年可持续发展议程》一致性的行动，(二) 联合国系统各实体如何更好地合作；

(e) **加强控制和合规：**途径是向秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的年度报告通报需要在行政首长和高级管理层一级采取哪些措施，以更好地履行大会赋予它们的支持执行《维也纳行动纲领》的任务；

(f) **提高效率：**途径是对照大会关于第二次联合国内陆发展中国家问题会议后续行动的年度审议和决议，向会员国关于支持内陆发展中国家的治理和决策进程提供信息。

## E. 审查的方式和方法

18. 鉴于本审查开始时《维也纳行动纲领》刚过中间点，审查的方法不是对照目标对成就进行总结性评估，而是对照联合国系统各组织头五年在总部、区域和国家各级支持执行《维也纳行动纲领》的工作，对挑战、机遇、良好做法和经验教训进行形成性评估。

19. 重点是根据内陆发展中国家政府的主要优先事项，确定可以采取哪些措施来应对挑战和利用机会，以在 2024 年之前的剩余几年中更有效地支持执行《维也纳行动纲领》。

20. 审查所使用的数据收集工具(问卷、调查和访谈指南)以秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的六份进展报告、中期审查和加速执行路线图的调查结果为基础。关于进展报告和中期审查的关键内容的详细情况，见补充文件项目 1 和 2。

21. 因此，审查的设计围绕评估以下关键问题：《维也纳行动纲领》与联合国系统各组织的工作以及所采取的相应举措之间的联系；在支持执行《纲领》方面的成就、挑战和机遇；支持执行《纲领》的内部能力和改进措施；各组织和会员国之间就《维也纳行动纲领》进行的协调与合作，以及提高一致性的措施；内陆发



展中国家国家工作队为执行《维也纳行动纲领》提供的支持及如何改进这一支持；以及如何更好地与外部发展伙伴就执行《纲领》进行合作。

22. 就方法而言，对设计、数据收集、研究和分析采用了定性和定量相结合的方法。数据收集方法详见附件一，汇总情况见表 2。本审查的补充文件项目 8 提供了主要问题和次级问题的设计细节。

| 类别              | 回复者类型                       | 源数据                                 | 回复率 | 收到的回复 | 发送总数 |
|-----------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----|-------|------|
| 联合国系统<br>(组织一级) | 联检组参与组织                     | 组织调查问卷(加后续问卷和访谈)                    | 75% | 21    | 28   |
| 联合国系统<br>(国家一级) | 内陆发展中国家驻地协调员办公室             | 对内陆发展中国家驻地协调员办公室的调查(使用调查猴子)         | 66% | 42    | 64   |
|                 | 内陆发展中国家国家工作队成员(驻地协调员办公室除外)  | 对内陆发展中国家国家工作队成员的调查(使用调查猴子)          | 36% | 246   | 680  |
|                 | 内陆发展中国家国家工作队成员(驻地协调员办公室和机构) | 对内陆发展中国家感兴趣的所有国家工作队成员(包括驻地协调员)的线上访谈 | 91% | 29    | 32   |
| 发展伙伴            | 37 个发展伙伴                    | 问卷(书面或口头答复)                         | 68% | 25    | 37   |
| 内陆发展中国家驻联合国代表   | 在纽约和日内瓦的内陆发展中国家常驻联合国代表团     | 访谈和/或书面答复                           | 81% | 26    | 32   |

资料来源：联检组的数据收集和书面材料审评档案。

23. 在本报告中，检查专员介绍了从上述来源收集的调查结果。补充文件概述了书面材料审评和数据收集的更多一些结果，目的是为参与支持执行《维也纳行动纲领》优先事项的技术专业人员提供有益的指导。通过问卷答复、访谈和调查收到的所有信息和意见，均已按照联检组通常遵守的保密原则加以处理。

24. 为便于处理本报告、执行其建议和监测执行情况，附件十一载有一份表格，说明本报告是否提交给相关组织供其采取行动或参考。该表格具体说明了这些建议是否需要组织的理事机构或行政首长采取行动。“实体”一词系指联检组参与组织，以及参加本审查的各区域委员会和联合国秘书处各部厅。

## F. 与 2019 冠状病毒病大流行相关的限制和机遇

25. 项目团队最初计划访问总部和在纽约的几个常驻代表团、三个区域委员会和六个内陆发展中国家，以在区域和国家两级，收集会员国和联合国系统各实体对审查目标相关问题的意见。由于 COVID-19 大流行病的爆发，不得不取消所有的旅行。然而，团队利用线上连接(视频和电话)提供的机会，在访谈中纳入了更大的样本。使用这种线上模式，确实给最初计划的让内陆发展中国家政府职能部委参与带来了一些挑战。然而，如上文表 2 所示，从在纽约和日内瓦的与《维也纳行动纲领》有关联的会员国获得了有效数据，这些会员的数目具有代表性。

## G. 鸣谢

26. 检查专员谨向各内陆发展中国家常驻纽约和日内瓦的代表团以及协助编写本报告的联合国系统各组织官员和其他组织的代表表示感谢，特别感谢那些提供书面答复、参加访谈并乐于分享其知识和专长的人。

## 二. 联合国系统内在支持执行《维也纳行动纲领》方面的安排

27. 在本章中，检查专员介绍了联合国系统各实体对《维也纳行动纲领》优先事项的反应程度、这些优先事项的覆盖范围和支持的性质，同时适当考虑到联合国系统相对于其他发展伙伴的相对优势或附加值。

28. A 节涵盖了联合国系统各实体更有能力支持的《维也纳行动纲领》优先领域，因为相对于其他发展伙伴，各实体的相对增值更高。B 节涵盖：《维也纳行动纲领》中哪些优先事项构成联合国系统各实体任务规定中不可分割的组成部分，以及这些优先事项的覆盖模式；立法机关和理事机构的指示；任务规定与战略框架和工作方案以及开发的相应产品之间的联系。C 节涵盖为支持执行《维也纳行动纲领》而开展或计划开展的活动和举措的实际类型。D 节涉及将《维也纳行动纲领》纳入组织工作主流的政策驱动因素。

### A. 联合国系统各实体如何根据相对增值最好地支持《维也纳行动纲领》的优先领域

29. 联合国系统 28 个实体根据其任务规定、战略框架、工作方案和开发的相关产品，确定了其与《维也纳行动纲领》相关的关键支持领域，以及预期产出和成果，详见附件二。总体而言，除了需要对发展有形基础设施进行重大投资的组成要素，它们包括了《维也纳行动纲领》六个优先事项的大部分组成要素。

30. 分析显示，几乎所有的联合国系统实体都集体认为，通过采取措施，利用它们在(a) 规范工作；(b) 知识发展；(c) 能力发展和(e) 召集力方面的专门知识，它们能够更好地支持《维也纳行动纲领》所有六个优先事项的“软组成部分”。除其他外，这包括支持：(a) 制定国际公约、议定书和宣言；(b) 制定规范、标准和准则；(c) 监测和报告；(d) 倡导；(e) 开发和传播知识产品；(f) 发展与规范和标准有关的能力；(g) 促进政府间对话和协调。发展伙伴提供的证据(第九章)也强调了上述领域可以推动联合国系统的竞争性增值。

31. 因此，制定标准、提供技术援助、开展能力建设和知识生成构成了联合国系统为《维也纳行动纲领》提供设想的增值支持的主要部分。此外，每个实体在其具体重点领域的召集力，使其能够召集具有资源和能力的相关伙伴，以综合的方式执行《维也纳行动纲领》。

32. 不过，两个实体(联合国项目事务署(项目署)和世界粮食计划署(粮食署))也认为自己有能力支持《维也纳行动纲领》的一些硬基础设施发展部分(并在实践中这样做了)。例如，粮食署在其双重(人道主义和发展)任务规定的范围内，通过投资于农村基础设施发展(如改善道路)，支持最后一英里交付和加强市场联系，这其中包括受影响人口的参与，从社区协商到让人口参与公共工作方案。<sup>9</sup> 项目厅支持在负担得起的住房、可再生能源和卫生基础设施等领域的影响力投资。此外，联合国儿童基金会(儿基会)和国际电信联盟(国际电联)于 2019 年 9 月发起了一项名为 Giga 的倡议，旨在将每所学校与互联网连接起来，并将每一个年轻人

<sup>9</sup> 此外，作为全球应对 COVID-19 大流行病的一部分，粮食署还支持运输连接，运送医疗用品和人道主义货物以及联合国人员，并协助采购货物和服务。

与信息、机会和选择连接起来。它作为一个平台，创建必要的基础设施，为整个国家、每个社区和每个公民提供数字连接。

## B. 在立法机构的决定、任务、战略计划和方案中体现《维也纳行动纲领》的优先事项

### 1. 立法/理事机构的指示

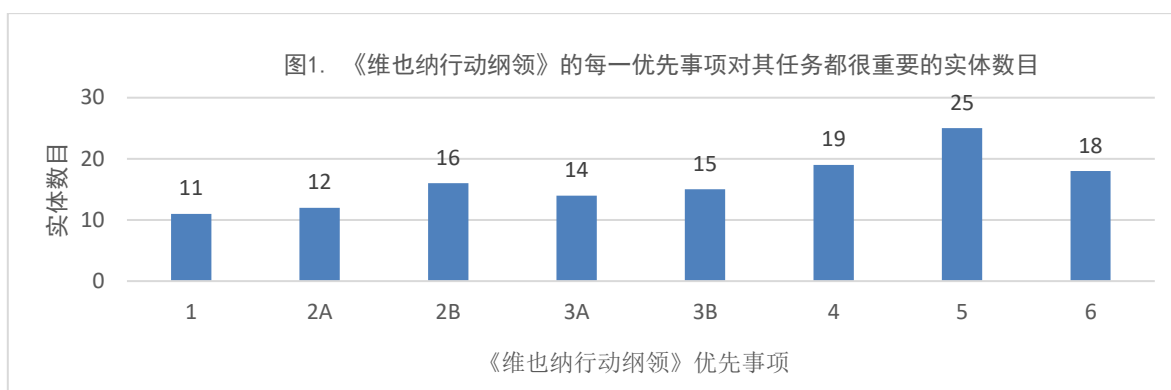
33. 鉴于联合国系统所有实体的层级结构，检查专员认为，从其最高级别发出明确指示，是推动就《维也纳行动纲领》采取严肃和协调一致行动的必要先决条件。联合国系统约有 15 个实体<sup>10</sup> 收到了其理事机构的指示，或者是明确支持执行《维也纳行动纲领》，或者是在其与《维也纳行动纲领》某些优先事项相关的法定专长领域内，向内陆发展中国家提供支持。

### 2. 任务规定与《维也纳行动纲领》优先事项之间的密切联系

34. 根据答复，有 29 个联合国系统实体表示，《维也纳行动纲领》的一个或多个优先事项与其法定工作密切相关。图 1 中提供的证据表明，在整个联合国系统，经济结构转型(优先事项五)最为普遍，在 25 个联合国系统实体的任务规定中明显可见。联合国系统半数至三分之二实体的任务规定，也广泛涉及和突出了其他四个优先事项，即区域一体化和合作(优先事项四)、执行手段(优先事项六)、能源与信通技术基础设施(优先事项二(b))和贸易便利化(优先事项三(b))。

35. 在联合国系统三分之一至半数以下实体的任务规定中，有三个优先事项涉及较少，包括国际贸易(优先事项三(a))、运输基础设施(优先事项二(a))和过境政策(优先事项一)。附件三详细列出了与 29 个实体各自任务规定相关的优先事项。

<sup>10</sup> 经济和社会事务部(统计委员会的决定；经济及社会理事会决议(如第 2017/4 号决议)；和大会决议)；非洲经委会(第 963(LII)号决议)；欧洲经委会(SPECA/GC/Dec/2018/1, 决定 1)；拉加经委会(第 711(XXXVI)号和第 732(XXXVII)号决议)；亚太经社会(第 71/3、73/2 和 75/1 号决议)；国际民航组织(第 A39-23、A39-24、A40-19、A40-21 和 A40-22 号决议)；国际电联(第 16 号决议(2017 年世界电信发展会议(WTDC-17))和第 30 号决议(2018 年全权代表大会(PP-18))；法律事务厅(A/RES/74/19)；最不发达等国家高代办和联合国秘书处其他相关实体(大会第 56/227、69/137、69/232、70/1、70/217、71/239、72/232、73/243、74/15、74/233 和 75/228 号决议)；贸发会议(贸易和发展理事会第 524(LXII)号商定结论，第 14 段和第 526(LXII)号决定，第 8 段；和联合国贸易和发展会议第十四届会议，成果，第 10.3(c)段)；人口基金(2018-2021 年战略计划)；工发组织(GC.17/Res.8, GC.18/Res.4 和 GC.18/Res.8)；和项目署(2018-2021 年战略计划)。未确定的任务规定：艾滋病署。



资料来源：联检组参与组织对组织问卷的答复。

36. 若按实体分列，《维也纳行动纲领》的所有或大部分优先事项对下列实体的法定工作很重要，原因如下：

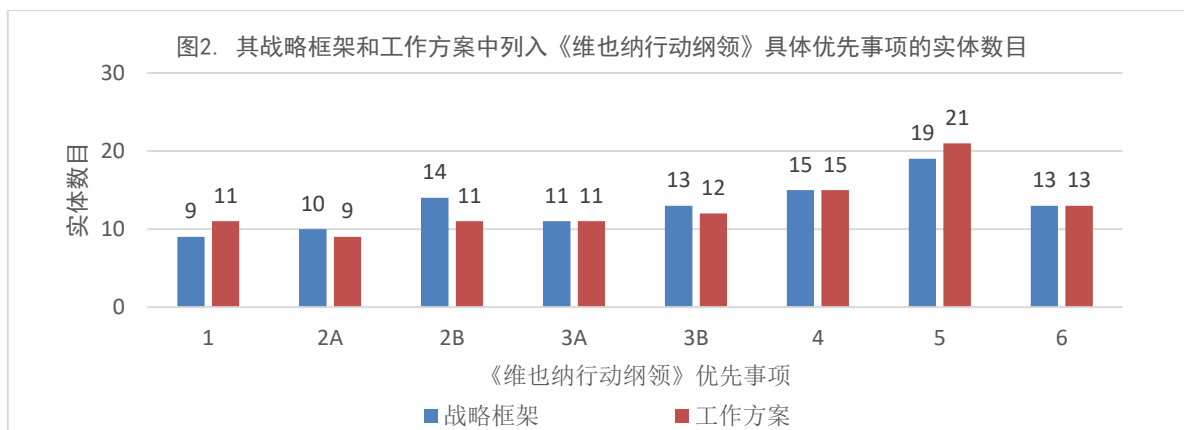
- 四个区域委员会(鉴于所有 32 个内陆发展中国家都在其职权范围内)；
- 最不发达等国家高代办(鉴于其在《维也纳行动纲领》方面的具体任务规定)；
- 非洲问题特别顾问办公室(鉴于半数内陆发展中国家在非洲)；
- 六个实体——经济和社会事务部、国际贸易中心、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国开发计划署(开发署)、联合国工业发展组织(工发组织)和项目署——在很大程度上以经济发展为导向，这与《维也纳行动纲领》的优先事项密切相关。

37. 所有 29 个联合国系统实体均能明确证实其法定工作、战略和目标与《维也纳行动纲领》之间的联系。附件四载有这些联系的大量细节。<sup>11</sup> 在多数情况下，它们概述了各实体的工作所侧重的具体领域，而这些领域又与《维也纳行动纲领》的一个或多个优先事项完全交叉。这项分析不是按国家进行的，但由于联合国系统所有实体的工作都惠益于其属于发展中国家的相应会员国，据认为，所有 32 个内陆发展中国家——无论是最不发达国家还是发展中国家——都以某种形式受益于所提供的服务。

### 3. 列入战略框架和工作方案的《维也纳行动纲领》优先事项

38. 证据表明，联合国系统各组织的任务规定、战略框架和工作方案高度一致。联合国系统 24 个实体自报正在将《维也纳行动纲领》的一个或多个优先事项(明确或含蓄地)纳入其战略框架。联合国系统 26 个实体自报正在将《维也纳行动纲领》的一个或多个优先事项(明确或含蓄地)纳入其工作方案(见附件三)。

<sup>11</sup> 对附件四中信息的分析表明，《维也纳行动纲领》的优先事项是通过各种措施和机制而落实的，其中包括(除其他外)：(a) 公约；(b) 决议；(c) 决定；(d) 声明；(e) 协议；(f) 倡议；(g) 战略；(h) 路线图；(i) 框架；(j) 政策分析和发展；(k) 制定标准；(l) 最佳做法准则；(m) 计划和方案干预；(n) 研究、审查和报告；(o) 倡导；(p) 技术援助；(q) 能力建设和培训；(r) 协调活动。



资料来源：联检组参与组织对组织问卷的答复。

39. 如图 2 所示，经济结构转型是三分之二或更多联合国系统实体在其战略框架和工作方案中处理的唯一优先事项。其原因与其总体范围广泛有关。在这些文件中列入所有其他优先事项的联合国系统实体不超过一半(9 至 15 个实体)。

40. 根据从这些实体收到的信息和文件，只有四个实体<sup>12</sup> 在其拟议方案预算或工作计划中明确提及《维也纳行动纲领》。然而，19 个实体<sup>13</sup> 在以下一份或多份文件中简单反映了《维也纳行动纲领》的优先事项：(a) 战略框架；(b) 中期战略/方案框架；(c) 管理层的愿景和优先事项；(d) 工作方案和预算；(e) 战略、业务或运作方面的工作计划；(f) 成果框架。

41. 由于联检组的分析以各实体的自我报告为基础(见附件三)，在各实体报告《维也纳行动纲领》的优先事项与其任务规定相关联的 130 个案例中，85%案例(110 个案例)中的任务规定通过直接或间接体现了《维也纳行动纲领》优先事项的战略框架或工作方案(或两者)完成的。因此，证据表明，联合国系统各组织的任务规定、战略框架和工作方案高度一致。

<sup>12</sup> 欧洲经委会(2020 年拟议方案预算，第 20.5 段；2021 年拟议方案预算，第 20.3 和 20.72 段)；非洲问题特别顾问办公室(2020 年拟议方案预算，第 11.4 段)；贸发会议(2020 年拟议方案计划和预算(A/74/6(Sect. 12, 第 12.3 段))；最不发达等国家高代办(拟议方案预算(2014 年至 2021 年的所有年份)；次级方案 2—内陆发展中国家 2020 年工作计划草案；加强《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标之间互补性的行动计划)。

<sup>13</sup> 经济和社会事务部(统计司，2020 年和 2021 年预算(优先事项六))；欧洲经委会(2020 年和 2021 年拟议方案预算(优先事项三(a)、三(b)和六))；拉加经委会(2020 年工作方案(13 个次级方案)(所有优先事项))；亚太经社会(2020 年方案预算和 2020 年工作方案(所有次级方案)(所有优先事项))；粮农组织(2020-2021 年工作方案和预算以及更新的 2020-2021 年成果框架(优先事项五))；国际民航组织(三年期业务计划(优先事项一))；国际贸易中心(2018-2021 年战略计划和 2020 年业务计划(优先事项一、三(b)、四和五))；国际电联(战略框架和工作计划(优先事项二(b))；非洲问题特别顾问办公室(工作方案(优先事项三(a)、三(b)、四和五))；贸发会议(2020 年拟议方案计划和预算(所有五个次级方案)(所有优先事项))；环境署(2018-2021 年中期战略(次级方案 1 和 6)以及 2020-2021 年工作方案和预算(优先事项二(b)和五))；教科文组织(2020-2021 年方案和预算(主要方案二和五)(优先事项二(b)、四和五))；联合国森林论坛(次级方案 8(优先事项五))；人口基金(2018-2021 年战略计划(优先事项四、五和六))；儿基会(2018-2021 年战略计划(目标 5)(优先事项五))；工发组织(2018-2021 年中期方案框架(优先事项三(a)、三(b)、四、五和六))；项目署(2018-2021 年战略计划(优先事项二(a)、二(b)和六))；世旅组织(工作方案和管理层愿景及优先事项(优先事项三(a)、三(b)、四和五))；世卫组织(2019-2023 年第十三个工作总规划(优先事项五))；知识产权组织(2016-2021 年中期战略计划和 2020-2021 年方案和预算(方案 9)(优先事项五))。

#### 4. 制定的与《维也纳行动纲领》有关的行动计划、战略、目标和关键业绩指标

42. 尽管联合国系统大多数实体打算在战略框架和工作方案中支持《维也纳行动纲领》的优先事项，但只有少数实体采取了后续步骤，开发有助于运作和衡量的具体产品。联合国系统只有 12 个实体在总部和(或)区域一级开发了与《维也纳行动纲领》有关的一个或多个针对具体机构的下列产品：行动计划、战略、目标(每个产品有 8 个实体)<sup>14</sup> 和关键业绩指标(9 个实体)。<sup>15</sup>

43. 示例包括：

- 报告与《维也纳行动纲领》优先事项五有关的 21 项可持续发展目标指标的工具(联合国粮食及农业组织(粮农组织))；
- 关于贸易便利化的战略、倡议、行动计划、政策建议、实施指南、国家路线图和进度报告(非洲经济委员会(非洲经委会))；
- 《维也纳行动纲领》执行情况区域状况报告(拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会))；
- 电力系统互联互通区域路线图：为可持续发展促进跨境电力互联互通、亚太信息高速公路总体计划、亚太空间应用促进可持续发展行动计划(2018-2030 年)，与有形基础设施利用指数有关的关键业绩指标(亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会))；
- 加速执行《维也纳行动纲领》路线图(最不发达等国家高代办)；
- 涵盖 17 个内陆发展中国家的最不发达国家业务战略(工发组织)。

44. 各实体强调的可能有助于开发的更多产品包括：

- 加速执行《维也纳行动纲领》的区域计划或战略(亚太经社会)；
- 为更好满足内陆发展中国家特殊需求的针对具体机构的战略(国际民用航空组织(国际民航组织)、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)和联合国环境规划署(环境署))，前提是内陆发展中国家在理事机构中表现出强有力的政治承诺(世界卫生组织(世卫组织))；
- 将《维也纳行动纲领》的各项目标纳入宣传和监测活动(非洲问题特别顾问办公室)；
- 在现有的监测和评价系统中提及《维也纳行动纲领》，以便对《纲领》的执行情况采取具体的内部后续行动(粮食署)；
- 将其他国家集团(例如最不发达国家)中的内陆发展中国家纳入机构方案和预算的预期成果目标和关键业绩指标(世界知识产权组织(知识产权组织))。

<sup>14</sup> 行动计划：经济和社会事务部、欧洲经委会、亚太经社会、粮农组织、国际电联、贸发会议和最不发达等国家高代办。战略：非洲经委会、欧洲经委会、亚太经社会、国际电联、贸发会议、人口基金和最不发达等国家高代办。目标：拉加经委会、亚太经社会、粮农组织、国际电联、法律事务厅、贸发会议、人口基金和最不发达等国家高代办。

<sup>15</sup> 拉加经委会、亚太经社会、粮农组织、国际电联、法律事务厅、贸发会议、人口基金、工发组织和最不发达等国家高代办。

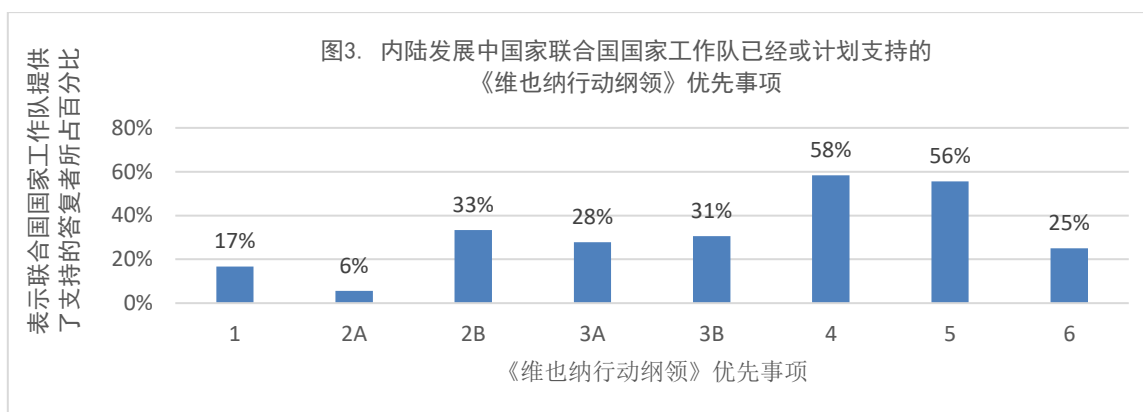


### C. 与《维也纳行动纲领》有关的已经采取、计划采取或可行的举措

45. 就 2014 年至 2024 年期间联合国系统各实体为支持执行《维也纳行动纲领》采取或计划采取的具体举措而言，联合国系统 25 个实体共查明了 1,127 个方案、项目和活动，它们有助于直接或间接地执行《维也纳行动纲领》的一个或多个优先事项。此外，开发署在 32 个内陆发展中国家查明了 14,559 项举措，但没有具体说明这些举措促进了《维也纳行动纲领》的哪些优先事项。

46. 联检组分析了联合国系统各实体在答复组织问卷时提供的数据，根据这一分析，一半或更多的内陆发展中国家受益于联合国系统至少 17 个实体的工作，这表明在国家一级的总体覆盖良好。<sup>16</sup> 所采取的举措对应于 12 种不同类型的干预措施，有助于所有 17 个可持续发展目标及其他 6 个发展议程。许多举措系与其他多个行为体，特别是联合国系统各实体和发展伙伴(国际组织、多边和区域开发银行、捐助国的援助机构、非政府组织、私营部门实体和学术机构)合作开展。

47. 附件五载有各实体所采取举措的总结表，其中详细说明了所支持的《维也纳行动纲领》优先事项、受益的内陆发展中国家、主要干预类型、所支持的可持续发展目标和其他发展议程，以及合作实体的类型。



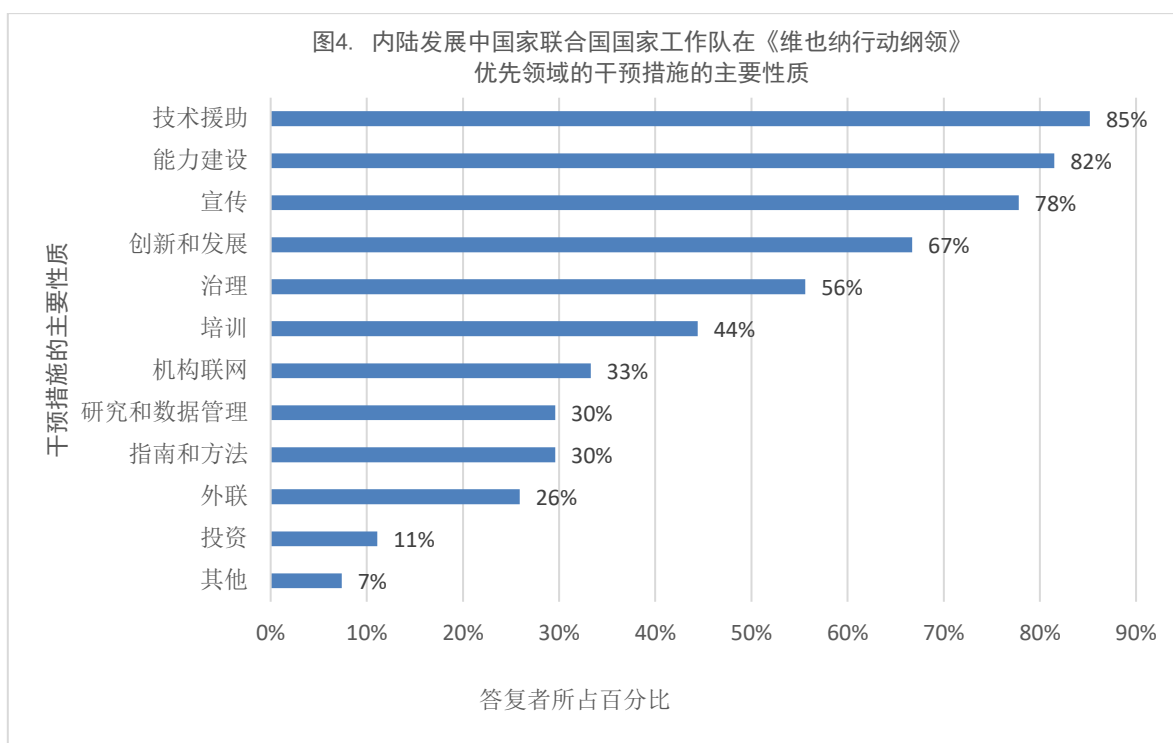
资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复。

48. 在国家一级，从内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复(见图 3)中可以看出，《维也纳行动纲领》的优先事项四(区域一体化与合作)和五(经济结构转型)是大多数国家表示其国家工作队已采取或计划采取举措以支持其执行的仅有项目。也向内陆发展中国家国家工作队的成员提出了关于国家办事处/方案举措的类似调查问题。关于这个问题，所支持的优先事项的排名与对内陆发展中国家驻地协调员办公室的调查收到的答复几乎相同。

49. 从内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复(见图 4)中可以看出，鉴于联合国系统大多数实体在规范工作、知识和能力发展方面的优势，与《维也纳行动纲领》优先事项有关的干预措施的主要性质，是技术援助、能力建设、宣传、创新和发展以及治理形式的。对于需要大量资本投资的优先事项(如运输基础设施)，只有 11% 的答复者表示提供这种支持。

<sup>16</sup> 几乎所有的(31 至 32 个)内陆发展中国家受益于联合国系统 6 个实体的举措，其中一半至五分之一的国家受益于 11 个实体的举措，不到一半的国家受益于 8 个实体的举措。艾滋病署各项倡议的受益者情况不详。





资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复。

50. 令人惊讶的是，只有四分之一的答复者表示，其国家工作队干预的主要性质涉及外联，鉴于联合国系统各实体具有广泛的召集权，本来预计它们在这一领域表现出色。也向内陆发展中国家国家工作队成员提出了关于其本国国家办事处/方案的干预措施性质的类似问题。关于这个问题，排名与对驻地协调员办公室调查答复的排名基本相同，但培训是一个明显例外，来自国家工作队的调查答复者认为，它是排名前三的干预措施类型。

51. 从调查结果可以得出结论，虽然联合国系统通过一系列也有助于实现可持续发展目标的干预措施，向所有内陆发展中国家提供了广泛的支持，但在加强对《维也纳行动纲领》四个关键优先领域的支持方面，仍存在很大空间，这四个领域对内陆发展中国家的发展需求特别重要，即过境政策、基础设施发展、国际贸易和执行手段。

## D. 将《维也纳行动纲领》纳入组织工作的主流

### 1. 大会的指示

52. 在影响采用《维也纳行动纲领》的优先事项并将其主流化的因素中，一直包括理事机构的指示。大会在 2014 年至 2020 年期间通过了八项关于《维也纳行动纲领》的决议，<sup>17</sup> 项目团队通过这些决议，确定了 26 项针对联合国系统和其他发展伙伴的主要指示，这些指示的目的都是为了应对与执行《维也纳行动纲领》

<sup>17</sup> 第 69/137、69/232、70/217、71/239、72/232、73/243、74/15 和 75/228 号决议。

有关的挑战。联合国系统 21 个实体<sup>18</sup> 概述了为执行与其相关的指示正在采取、计划采取和可行的措施，补充文件项目 3 详述了这些措施的结果。

|               | 优先事项 |      |      |      |      |   |    |    |
|---------------|------|------|------|------|------|---|----|----|
|               | 一    | 二(a) | 二(b) | 三(a) | 三(b) | 四 | 五  | 六  |
| 大会指示的数目       | 2    | 4    | 2    | 1    | 3    | 1 | 6  | 7  |
| 表示正在采取措施的实体数目 | 11   | 10   | 7    | 9    | 10   | 7 | 13 | 11 |
| 表示计划采取措施的实体数目 | 5    | 4    | 5    | 4    | 6    | 4 | 10 | 6  |
| 表示可行措施的实体数目   | 4    | 2    | 1    | 3    | 3    | 2 | 4  | 5  |

资料来源：联检组参与组织对组织问卷的答复。

53. 从表 3 可以看出，联合国系统 7 至 13 个实体正在采取措施，执行大会与《维也纳行动纲领》每个优先事项有关的指示。此外，有 4 至 10 个实体计划采取措施，执行与每个优先事项有关的指示。然而，在确定各实体为执行大会的指示而可以采取的可行措施方面，考虑到它们的财政、人力和其他机构能力，能够为《维也纳行动纲领》的所有优先事项这样做的实体不超过五个。

54. 关于联合国系统外的各实体为执行大会关于《维也纳行动纲领》的指示而采取的措施，共有 13 个实体<sup>19</sup> 概述了主要与优先事项一至四(过境、运输基础设施、能源和信通技术基础设施、贸易便利化和区域一体化)有关的措施。其中只有两个实体表示正在采取或计划采取与优先事项五(经济结构转型)和优先事项六(执行手段)有关的措施。这些措施的详情见补充文件项目 4。

## 2. 行政首长采取的行动

55. 就行政首长在主流化和支持执行《维也纳行动纲领》方面采取的一致行动而言，各实体强调的良好做法措施(除其他外)包括：

- 强调内陆发展中国家的特殊需要是一个贯穿实体所有工作领域的问题(非洲经委会)；
- 与内陆发展中国家和合作伙伴就与《维也纳行动纲领》有关的优先事项组织活动(欧洲经济委员会(欧洲经委会)和知识产权组织)；

<sup>18</sup> 经济和社会事务部、非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、粮农组织、国际民航组织、国际贸易中心、国际电联、艾滋病署、贸发会议、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、工发组织、最不发达等国家高代办、项目署、世旅组织、粮食署和知识产权组织。

<sup>19</sup> 亚洲开发银行、非洲开发银行、非洲联盟委员会、运输外交国际中心、国际公路运输联盟、内陆发展中国家国际智库、北部走廊过境运输管理局、欧安组织、南共体、人人享有可持续能源、欧高亚走廊、海关组织和世贸组织。

- 促进设立一个关于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特别机构(亚太经社会和粮农组织),并在亚太经社会届会上专门为其设立一个常设议程项目(亚太经社会);
- 在能够支持《维也纳行动纲领》的实体倡议中优先考虑内陆发展中国家(粮农组织、艾滋病署和联合国人口基金(人口基金));
- 在编写组织战略(环境署)和决议草案(非洲经委会和国际民航组织)时强调内陆发展中国家的特殊需要;
- 在高级别会议、成果文件和报告中,提高对内陆发展中国家所面对挑战和需求的认识(经济和社会事务部和项目署),并倡导增加支持(非洲经委会和开发署);
- 把所有内陆发展中国家作为干预和资源调动的优先国家,并在战略和业务计划及年度报告中体现这一点(国际贸易中心);
- 分享经验教训和惠益于内陆发展中国家的成功举措(工发组织)。

56. 然而,并非所有组织都利用现有机会将《维也纳行动纲领》纳入主流。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)指出,根据其理事机构的决定,它特别优先考虑将关于小岛屿发展中国家(《小岛屿发展中国家快速行动方式》(《萨摩亚途径》)、最不发达国家(《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》)和非洲(《2063 年议程:我们希望的非洲》)的行动计划纳入主流。根据利益攸关方对访谈和问卷的答复,审查团队发现,相对于为其他全球发展议程开展的宣传活动,教科文组织的经验广泛代表了开展的宣传活动总体水平较低,而且整个联合国系统对《维也纳行动纲领》的关注有限。

### 3. 在国家一级将《维也纳行动纲领》纳入主流

57. 缺乏主流化在国家一级尤为明显。调查结果表明,在国家一级,所有相关行为体参与《维也纳行动纲领》主流化的总体水平较低,但在驻地协调员办公室一级,对这项工作的认识水平似乎较高。然而,这不一定能传达到下面的国家工作队成员。

58. 例如,在来自内陆发展中国家国家工作队的调查答复者中,只有 36%的人肯定地答复说,他们了解其理事机构或行政首长发出了向内陆发展中国家提供总体支持的指示,只有 21%的人肯定地答复说,他们收到了这些机构发出的为执行《维也纳行动纲领》提供支持的指示。

59. 对 8 个相关的联合国系统行为体<sup>20</sup>和内陆发展中国家政府参与将《维也纳行动纲领》纳入主流的程度进行了评估,来自内陆发展中国家国家工作队的大多数答复者不认为任何一个行为体或国家的参与是充分的。对驻地协调员办公室的评价最好,对最不发达等国家高代办的评价最差,分别只有 30%和 12%的答复者认为它们充分参与。

60. 在对内陆发展中国家驻地协调员办公室的调查中,对类似问题的答复略显乐观,35%至 38%的人认为联合国系统 3 个行为体(发展协调办公室、最不发达等国

<sup>20</sup> 发展协调办公室(全球/区域)、各区域委员会、最不发达等国家高代办、各组织总部、组织的区域/次区域办事处、组织的国家办事处/方案、驻地协调员办公室和国家工作队成员。

家高代办和驻地协调员办公室)和内陆发展中国家的政府充分参与了将《维也纳行动纲领》纳入主流。

61. 关于上述 8 个联合国系统行为体和内陆发展中国家政府是否提供了与《维也纳行动纲领》有关的指导，以及这种指导是否有用的问题，国家工作队的绝大多数调查答复者表示，他们没有收到或不知道来自其中任何一个实体或政府的任何指导。然而，在少数答复是肯定的情况下，所有人都认为这种指导是有用的。对内陆发展中国家驻地协调员办公室的调查提出了同一问题，答复显示了相同的结果。

62. 调查结果中最令人沮丧的是，72%的国家工作队成员无法评估最不发达等国家高代办的参与程度，而大会明确授权该机构宣传和提高对《维也纳行动纲领》的认识。随后与 31 个内陆发展中国家的国家工作队成员进行的访谈证实了这一点，这些成员(除少数例外)表示不知道最不发达等国家高代办的存在，更不用说与它进行任何接触。

63. 从上述调查结果可以得出结论，与《维也纳行动纲领》有关的立法指示，能够且确实有助于推动联合国系统各实体在组织一级就《维也纳行动纲领》采取行动，应当对这些指示的执行情况采取后续行动。然而，需要做更多的工作，以在内陆发展中国家的国家一级进一步将《维也纳行动纲领》纳入主流并提高认识，特别是由最不发达等国家高代办、发展协调办公室和驻地协调员来做这些工作。

64. 在第三和第四章中，检查专员将侧重于联合国系统各实体和其他相关发展伙伴在开展(本章概述的)支持执行《维也纳行动纲领》的活动和举措方面的主要成就和遇到的挑战，以及一直以来的机遇、良好做法和经验教训。

### 三. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面的成就、内部及外部挑战、差距和互补性

65. 在采取一系列广泛的举措和措施以支持执行《维也纳行动纲领》(详见第二章)时,(在总部、区域和国家各级的)联合国系统各实体和发展伙伴取得了显著成功,但也经历了诸多挑战。尽管在支持方面存在差距,但《维也纳行动纲领》也有一些优先领域与任务规定相互重叠,相辅相成。

66. 在本章中,检查专员详细介绍了主要成就和相应的干预措施,以及在支持执行《维也纳行动纲领》方面的总体内部挑战和外部挑战,包括存在这些挑战的原因和相应的补救措施。检查专员还确定了在支持方面存在差距的领域和可以互补的领域。

#### A. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面取得的成就和有助于成功的措施

##### 1. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面取得的成功

67. 联合国系统 14 个实体和 16 个发展伙伴集体强调,它们认为自己已成功支持了总共一百多项与《维也纳行动纲领》有关的举措。关于每个实体所采取举措的详细情况,包括成果和产出措施,见补充文件项目 5。根据联检组的分析,可以得出结论认为,努力和成就主要集中于支持发展智力资本。这种资本利用了发展伙伴的知识和专长,使各国能够利用获得的知识,提高其工作价值的效力、效率和影响,以实现发展成果。

68. 这种形式的支持在联合国系统各实体和发展伙伴中是一致的。一些事例强调了这种产出的价值和政府对它们的利用。然而,一个问题是政府处理大量知识的吸收能力,以及在现有能力和工作人员更替的情况下如何有效利用这些知识。还有对解决知识系统发展(软援助和建议)与硬基础设施需求之间的不平衡,也存在争议。对于奠定发展的基础,硬基础设施至关重要。

69. 从一些内陆发展中国家政府的观点来看,联合国系统各实体和其他发展伙伴已经表明,它们有能力成功地支持国家政府执行《维也纳行动纲领》中那些可以从软干预中受益的具体内容。方框 1 概述了政府如何利用这种支持的例证。

方框 1:

内陆发展中国家政府提供的事例，说明支持如何增强了国家能力

- **优先事项一：**最不发达等国家高代办举办的部长级会议和能力建设讲习班，使不丹、博茨瓦纳和尼泊尔能够在过境协定方面取得进展，而关于《维也纳行动纲领》执行情况的报告，使它们能够监测国家执行工作；
- **优先事项二(a)：**非洲开发银行(非行)修复布琼布拉港口和修建新道路的工作，推动了布隆迪的基础设施发展；
- **优先事项二(b)：**最不发达等国家高代办关于可持续能源投资的研究，帮助马拉维确定了实现普遍获取能源所需的投资；
- **优先事项三(b)：**贸发会议对贸易便利化的支持，促进了哈萨克斯坦纳入综合海关管理，莱索托建立国家贸易便利化委员会，马里实施出口多样化综合框架，卢旺达推出贸易门户网站以加强行政透明度；
- **优先事项五：**工发组织(在采矿、化工和食品生产方面)就清洁生产方法提供的技术援助，使亚美尼亚能够满足企业发展的先决条件；
- **优先事项六：**联合国建立亚美尼亚国家可持续发展目标创新实验室，使该国能够加快在可持续发展目标和《维也纳行动纲领》优先事项五和六方面取得进展。

资料来源：内陆发展中国家驻纽约和日内瓦联合国代表的书面和口头答复。

## 2. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面的好做法措施和经验教训

70. 联合国系统各实体和发展伙伴根据对成功支持《维也纳行动纲领》相关举措的分析，确定了良好做法和经验教训，说明各实体为成功执行《维也纳行动纲领》应做和不应做的事情。

71. “应做的事情”为联合国系统各实体制定和实施支持执行《维也纳行动纲领》的举措提供了有益的指导，可概括为：整体性、变革性和需求驱动的方法；循证决策；地方参与、自主权和赋权；与多个利益攸关方协调和合作；调动资源和与私营部门、过境国和区域伙伴互动；以及监测和报告。

72. “不应做的事情”主要涉及避免分散、本位主义和自上而下的方法、微观管理和竞争传统资金。这些“应做”和“不应做”的细节见附件六。下文方框 2 提供了一些良好做法措施的代表性例子。

方框 2:

在支持执行《维也纳行动纲领》方面的好做法措施

**国家自主权和应对国家需求的有针对性支持**

- 建立一个强大的数据共享平台，开发多标准决策分析工具，以支持在 10 多个低收入内陆发展中国家制定发展可持续农业食品系统的国家政策、方案和投资决策(粮农组织)；
- 让当地利益攸关方在所有阶段参与进来，包括通过有序的信息交流，更好地了解各种障碍和可改进的领域(贸发会议)；
- 对能力建设、项目设计和执行援助采取基于需求和需求驱动的方法(欧洲经委会和世贸组织)；
- 对有形基础设施的发展采取当地采购和高度劳动密集型方法，从而促进当地的经济增长(项目署)；
- 使培训工具包适应国家、区域和走廊的需求(贸发会议)；
- 引入新的特殊和差别待遇条款，为发展中国家履行义务提供灵活性(世贸组织)；
- 通过在地方一级的试点测试，发展先进的区域经济走廊(亚洲开发银行(亚行))；

**与各国的战略互动**

- 与受某一问题影响最大的特定内陆发展中国家合作(贸发会议)；
- 就互联互通项目和次区域平台开展跨境合作，以加强内陆发展中国家与过境国之间的协调与合作(亚行)；
- 通过举办讲习班、培训以及编制知识产品，促进提高敏感度和主流化(最不发达等国家高代办)。

**集体影响和伙伴关系**

- 在联合制定实施计划时采用多利益攸关方办法(贸发会议)；促进投资，以实现为每个国家量身定制的目标(工发组织)；
- 利用区域经济机构为内陆发展中国家提供灵活的协议和优先地位(艾滋病署)；
- 采取牵线搭桥的办法，吸引不同的合作伙伴，以调动执行手段，例如在科学、技术和创新以及金融和投资方面的手段(粮农组织)；
- 让私营部门公司、商业协会和可持续商业网络参与共同资助项目或带头运行解决方案(国际贸易中心、国际电联和最不发达等国家高代办)。

**融资**

- 通过项目促进者和融资者可以互动的投资论坛，筹集资源(非行)；
- 通过《布鲁塞尔行动纲领》，取消对最不发达国家援助的附加条件，以推动向内陆发展中国家提供发展援助(经济合作与发展组织)。

**对治理和决策的有效基础提供支持**

- 通过研究、调查、指标、基准和更优质的数据，促进循证决策(经济和社会事务部、欧洲经委会、人口基金和项目署)；
- 开发强大的信息汇总，以跟踪多方利益攸关方伙伴的活动和业绩，支持伙伴之间持续沟通，维持并在必要时调整协作计划(粮农组织)；
- 建立观察站，收集和跟踪关于内陆发展中国家的实时数据(欧洲经委会)。

**制定有效的战略和综合方法**

- 让专题专家和网络参与进来，在其专业领域内，就具体问题开展协作(欧洲经委会和欧洲安全与合作组织(欧安组织))；
- 协调政策和法规，以将软基础设施纳入有形基础设施项目的主流(非行)；
- 根据排定优先次序的国家可持续发展目标指标，制定明确的影响目标，并向合作伙伴和独立研究人员开放获得方案数据和工作产品的机会(粮农组织)；
- 利用综合方法，探索跨部门协同增效的机会(欧洲经委会)。

资料来源：联检组参与组织和发展伙伴对问卷的答复。

73. 在国家一级，对内陆发展中国家驻地协调员办公室的调查显示，虽有五分之一(41%)的答复者认为，他们的国家工作队在支持执行《维也纳行动纲领》方面总体上是成功的，但大多数人(55%)或者无法评估其成功程度，或者认为成功程度很低。对内陆发展中国家国家工作队成员的调查显示了几乎相同的结果，42%的答复者认为他们的国家办事处/方案在支持执行《维也纳行动纲领》方面总体上是成功的，但 58%的答复者或者无法评估其成功程度，或者认为成功程度很低。

74. 根据对良好做法和经验教训的确定，内陆发展中国家国家工作队似乎没有充分内化有助于成功执行《维也纳行动纲领》的因素，或者在采取与《维也纳行动纲领》有关的举措时，这些良好做法的可操作程度受到限制。

**B. 在支持执行《维也纳行动纲领》方面遇到的挑战**

75. 尽管取得了上述成功，但联合国系统各实体(在总部和国家层面)和发展伙伴遇到了诸多挑战，这些挑战阻碍或限制了它们有效支持执行《维也纳行动纲领》的能力。在接受调查的内陆发展中国家国家工作队成员中，有一半(49%)人认为其国家办事处或国家方案难以支持《维也纳行动纲领》的执行，只有 10%的人不认为这一点特别具有挑战性。关于国家工作队在支持执行《维也纳行动纲领》方面遇到的挑战程度，对内陆发展中国家驻地协调员办公室的调查产生了相同的结果。

76. 各实体面临的挑战是多方面的，可以是全局性的，也可与特定实体、国家、区域或部门背景相关。这些挑战可分为联合国系统各实体控制范围内的内部挑战，或联合国系统各实体控制范围外的外部挑战或制约。第四章讨论了其他具体挑战。



## 1. 联合国系统各实体内部的挑战

77. 在本节中，检查专员概述了八个全局性挑战，它们基本上属于联合国系统各实体控制范围内的挑战，产生于每个实体的内部局限性，或者涉及联合国系统各实体为支持执行《维也纳行动纲领》相互合作的方式。

### (a) 内陆发展中国家缺乏优先地位

78. 联合国系统有几个实体在认识、主流化和高级别承认《维也纳行动纲领》的方面具有局限性(见第二章)，这导致《维也纳行动纲领》被排在其他相互竞争的全球优先事项之后。例如，虽然在《联合国气候变化框架公约》项下，内陆发展中国家被认为是一个独特群体，但有人指出，它们没有得到与最不发达国家和小岛屿发展中国家等处于特殊情况的其他国家同样的优先地位。国际劳工组织(劳工组织)指出，没有要求它在报告中将内陆发展中国家作为一个特定群体加以报告。

### (b) 缺乏专门致力于《维也纳行动纲领》的能力和事后添改

79. 大多数实体缺乏专门的能力来协调支持执行《维也纳行动纲领》，进而导致项目开发人员和管理人员对《纲领》缺乏认识。因此，大多数组织在进行内陆发展中国家国家需求评估以设计方案干预措施时，并没有自觉地考虑《维也纳行动纲领》。因此，尽管各实体强调已经采取了与《维也纳行动纲领》有关的各种举措，但大多数实体承认，很少有举措是在铭记《维也纳行动纲领》的情况下有意识地采取的。多数情况下，它们只是根据自己确定的与其工作的联系，事后添改了一下给本审查提供的资料。

80. 为了解决这一不足，各实体强调，内陆发展中国家驻地协调员需要接受关于《维也纳行动纲领》和现有援助种类的更好培训，以便他们能够在为内陆发展中国家设计合作框架时利用这些援助。还有人建议，国家工作队应探索就《维也纳行动纲领》的具体优先事项建立以问题为基础的联盟，同时考虑到其不同的任务规定和工作领域。作为一种良好做法，世贸组织有一个内陆发展中国家协调人，该协调人还担任指定的过境问题专家。在评估内陆发展中国家的需求和提供技术援助方面，世贸组织也得到其他实体的支持。

### (c) 缺乏专门处理《维也纳行动纲领》优先事项的财政资源

81. 大多数实体强调指出，缺乏用于内陆发展中国家和(或)《维也纳行动纲领》的专项预算拨款，这是其面临的巨大挑战，导致这些方面的支持被并入其他干预措施。此外，与《维也纳行动纲领》有关的许多问题具有跨国性质，需要跨境干预，但大多数国家方案只获得资金来解决某一特定国家内的问题，基本上没有充足的跨界供资机制。

82. 此外，各实体往往无法预测短期以外的可用资源，这对它们支持需要持续和持久干预的优先事项的能力具有负面影响。例如，几个实体的技术合作方案主要通过预算外资源实施，这些资源只能在一年的时间跨度内使用，因此除了充裕性，可预测性也是个问题。

83. 发展伙伴也面临类似的挑战，世贸组织指出，它收到的内陆发展中国家关于贸易便利化的技术援助请求高于预期，但由于预算零增长，它无法提供必要的资

源来满足需求。为解决资金短缺问题，一些联合国系统实体强调，需要长期筹资战略以及各利益攸关方支持循环筹资方案的承诺。

**(d) 对国家工作队的工作继续采取各自为政的做法**

84. 几个国家工作队成员指出，虽然通过联合国改革议程取得了一些初步成功，特别是增强了驻地协调员办公室的权能，但许多实体的运作方式仍然存在各自为政的心态，这阻碍了《维也纳行动纲领》的优先事项开展有效的合作。此外，各机构之间在优先事项和观点上的差异限制了联合活动的开展。一位驻地协调员指出，一些机构拿出已制定好的方案插入合作框架；因此这既不是一次对话，也不是一次磋商。另一位驻地协调员强调指出，某个机构与某一内陆发展中国家政府双边商定在该国开展一个项目，只在事后才通知国家工作队。

85. 为应对这一挑战，国家工作队强调，需要加强与具有特定相对优势的机构的协同增效，指出某些机构的优势是与政府或受益者更加接近，而另一些机构则在《维也纳行动纲领》的具体优先事项方面拥有专门知识。因此，可以通过国家工作队在规范和立法层面与政府合作，并尽其所能将工作成果带给受益者，从而创建价值链。

**(e) 国家工作队规模小，初级工作人员的能力配置，以及缺乏在国家一级的存在**

86. 几个以总部为基础的实体指出，它们所在的实体没有实地存在，或者它们在该国的初级人员和项目工作人员缺乏与政府高级官员接触的资历，因此它们没有影响力使国家政府的议程侧重于它们本可以作出有意义贡献的《维也纳行动纲领》优先领域。

**(f) 在总部层面缺乏一致性**

87. 一些国家工作队成员强调总部层面严重缺乏一致性，指出虽然改革使国家工作队能够作出更加灵活的、胜任的和敏捷的反应，但总部结构却没有反映出这一现实。一名驻地协调员指出，当国家工作队向总部反馈信息时，它或者“陷入汪洋大海”，或者找不到合适的人，或者多个实体最终提出同样的问题。因此，国家层面的一致性、伙伴关系和联系需要在总部的各个地点体现出来。

**(g) 不平衡地关注较大国家**

88. 近 80%的内陆发展中国家(32 个国家中的 25 个)的总人口不到 1,800 万，其中 7 个国家<sup>21</sup>的人口不到 400 万。一些较小的内陆发展中国家国家工作队成员认为，联合国可持续发展集团往往更加重视解决较大发展中国家的需求和关切，而没有充分关注较小国家的需求。他们认为，这错失了机会，因为较小的内陆发展中国家可以成为尝试新举措的具有成本效益的孵化器。

**(h) 语言障碍**

89. 强调阻碍提供支持的一个障碍，是缺乏精通内陆发展中国家工作语言的合格专业人员，无论是内部工作人员，还是外部承包。例如，有一个国家工作队在非

<sup>21</sup> 人口不到 400 万的内陆发展中国家：亚美尼亚、不丹、博茨瓦纳、斯威士兰、莱索托、蒙古和摩尔多瓦共和国。见 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>。

洲七个讲法语的内陆发展中国家之一开展业务，它指出，在吸引讲法语同时又具备所需技术和能力建设技能的国际顾问方面，它面临巨大困难。

## 2. 外部挑战

90. 在本节中，检查专员概述了基本上超出联合国系统各实体控制范围的 16 个全局性挑战。它们产生于联合国系统各实体提供支持的内陆发展中国家政府和相关国家机构内的挑战。它们还关系到没有足够的能力使外部发展伙伴，特别是国际金融机构、捐助者和私营部门实体有效地参与执行《维也纳行动纲领》。检查专员还概述了关于变革和良好做法的建议以应对挑战。

### (a) 《维也纳行动纲领》中缺失对实现可持续发展成果至关重要的内容

《维也纳行动纲领》对贯穿各领域的问题重视不够

91. 几个实体强调，《维也纳行动纲领》对人权和气候变化等贯穿各领域的关键问题重视不够，阻碍了它们对《纲领》的支持。例如，人口基金指出，虽然社会部门的干预措施是其工作的核心，但《维也纳行动纲领》没有明确承认此类干预措施，也没有对此加以报告。

92. 一个国家工作队表示关切的是，《维也纳行动纲领》意图大力推动基础设施的发展，但却没有相应关注有必要在这样做时尊重人权和保护环境。这导致在它所开展工作的一个内陆发展中国家，森林商业化和道路建设没有充分重视评估环境影响或给予小农适当补偿。

93. 鉴于上述情况，检查专员呼吁会员国确保在 2024 年制定下一版内陆发展中国家行动纲领时，充分反映对实现可持续发展成果至关重要的贯穿各领域的重大问题，特别是人权、性别平等和环境问题。

### (b) 在影响联合国系统各实体与国家和国家机构相关工作的关键因素方面有缺陷

#### (一) 内陆发展中国家之间缺乏团结和凝聚力

94. 联合国系统一些实体表示，内陆发展中国家在推进《维也纳行动纲领》的议程时缺乏凝聚力和团结，这与小岛屿发展中国家和最不发达国家在集体游说和宣传它们的自身利益时表现出的凝聚力形成鲜明对比。这些实体指出，国家间凝聚力薄弱或许可归咎于 32 个内陆发展中国家之间巨大的财富差距。

#### (二) 政治不稳定和更替率高

95. 一些内陆发展中国家的政治不稳定阻碍了提供有效支持的能力，政治不稳定导致政府频繁更迭，国家发展优先事项随之改变。伴随这些变化的，是处理与《维也纳行动纲领》有关事务(如贸易、运输、能源、信通技术、区域合作、外交等)的关键部委人员的变动，导致机构记忆丧失。

#### (三) 安全环境脆弱

96. 最近或持续发生的冲突造成几个内陆发展中国家的安全局势不稳，这限制了联合国系统各实体在可能最需要支持的国家以下一级有效运作和参与的程度。在发生持续冲突和重叠危机(如境内流离失所、干旱或恐怖主义)的内陆发展中国家

开展业务的国家工作队指出，它们在进行任何发展或人道主义干预时，都必须考虑到与支付安全护送费用相关的交易成本。此外，随着冲突的周期性爆发和应对人道主义紧急情况的紧迫性，联合国系统各实体很难充分重视基础设施和贸易。

#### (四) 缺乏政治意愿

97. 联合国系统若干实体认为，一些内陆发展中国家的政府不愿接受《维也纳行动纲领》，因为它们不认为地处内陆是一个可行或方便的议程。因此，倘若政府不把《维也纳行动纲领》作为其优先事项的核心，就很难为与《维也纳行动纲领》相关的项目获取投资。

98. 缺乏政治意愿也阻碍了改革和现代化努力，其特点是不愿接受创新。一个区域组织指出，虽然它以低息贷款的形式提供了基础设施和绿化资金，但该组织的内陆发展中国家成员对利用这些资金犹豫不决。部分原因是受到该区域其他国家负面经历的影响，这些国家在接受大量基础设施贷款时没有清楚了解其影响，导致负债累累，不得不向贷款人做出让步。

#### (五) 缺乏明确的国家对应机构和接触程度各异

99. 几个组织强调，内陆发展中国家政府没有关于《维也纳行动纲领》的指定国家协调中心，这是限制迅速合作的一个因素。这种缺乏协调中心的情况既存在于国家一级，也存在于与不同机构合作的具体职能部门一级。在几个内陆发展中国家，多个职能部门是《维也纳行动纲领》的牵头实体，这可能导致协调分散，从而缺乏中央信息库。国家工作队还强调，能够接触到内陆发展中国家最高级别政府对应机构的程度因国而异。

#### (六) 官僚主义和治理方面的挑战

100. 一些内陆发展中国家政府政策和监管制度的特点是中央集权的决策过程和执行结构，这往往缩小了其加入和有效执行与《维也纳行动纲领》优先事项有关的公约和协定的范围，限制了发展伙伴支持可推动执行《维也纳行动纲领》的改革的能力。

101. 有一个国家工作队指出，政府花了几个月的时间才就合作框架提出意见，到那时捐助者已经准备好撤回资金。一家贷款机构指出，虽然它已承诺向一个内陆发展中国家提供资金，用于其公路和铁路部门的现代化，但由于“国家控制”和当局使用此类资金的速度缓慢，因此支付比率很低。它在另一个内陆发展中国家中的商业化和公共部门改革工作，同样因决策结构的中央集权性质而受到阻碍。

#### (七) 内陆发展中国家人力资源能力不足

102. 联合国系统各实体强调指出，内陆发展中国家在项目开发和实施方面的当地专门知识有限，这有损它们支持执行《维也纳行动纲领》的能力。由于受过训练的当地专家更替率很高，很难保留住专门知识。一个实体指出，由于公共部门的工资缺乏竞争力或其他国内因素，该实体在内陆发展中国家培训的国家政府专家往往离开，加入私营部门、学术界或国际组织。

103. 亚美尼亚国家工作队指出，作为一个潜在的解决办法，它正在做出重大努力，让散居海外的技术移民参与进来，途径是让他们参与政府的工作并利用他们

的知识和投资。例如，它正在支持远程医疗，将海外侨民医生与国内医生联系起来，应对 COVID-19 大流行病。

(八) 缺乏有利于循证决策的数据和分析能力

104. 联合国系统各实体普遍强调，内陆发展中国家没有或缺乏关于《维也纳行动纲领》优先事项的可用分类基线数据，这与其国家统计局的监测和数据收集能力薄弱有关。这限制了各实体评估何处需要支持以及设计有针对性的循证干预措施的能力，导致解决方案具有成本高且无效的风险。内陆发展中国家之间的数据共享和协调不足进一步加剧了这些挑战。

105. 为解决这一不足，各实体强调需要扩大对相关政府机构的持续支持，以更好地收集和分析数据。例如，欧洲经委会正在开发一个国际运输基础设施观察站，这将使欧洲和亚洲的内陆发展中国家和过境国政府能够找到数据，以编制、评估和提出运输基础设施项目，供潜在的融资机构审议。

(九) 互联网渗透率有限给虚拟学习带来障碍

106. 由于与旅行费用相关的资源限制，以及(最近)COVID-19 大流行病施加的限制，联合国系统各实体越来越普遍地通过虚拟手段提供能力发展培训。但许多内陆发展中国家的带宽极低且互联网渗透率有限，往往严重制约了其受益于这种电子学习的能力。因此，潜在的受益者，特别是那些居住在首都和大城市之外的人，实际上是被排除在外的。为了解决这一不足，各实体强调了利用国际电联和全球千兆倡议的潜力，该倡议旨在将每所学校与互联网连接起来，并将每一个年轻人与信息、机会和选择联系起来。在内陆发展中国家中，博茨瓦纳、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和卢旺达政府正在引领千兆国家。

(十) 本地的供应商基础没有竞争力

107. 各实体指出，内陆发展中国家的当地生产者往往没有能力生产联合国系统各机构以具有国际竞争力的价格采购的货物和服务。此外，往往不存在在某个地方或地区以外提供商品和服务的能力。项目署和粮食署都进行大规模采购，它们指出，鉴于其增加国内供应商基础的原则承诺，这可能导致采购货物和服务的成本上升。

(十一) 边境前贸易成本高

108. 鉴于内陆发展中国家贸易成本的 45% 是边境前成本(根据贸发会议的数据)，有人指出，内陆发展中国家可以通过减少运输业务的分散性和更好地组织运输价值链，为降低此类成本做很多工作。

(c) 联合国系统各实体、发展伙伴和私营部门之间缺乏一致性

(一) 私营部门参与不足，影响力有限

109. 尽管《维也纳行动纲领》一再强调，没有私营部门的参与，其目标和优先事项将无法实现，但一些国家工作队强调，各国无法吸引愿意进行长期投资的私营部门伙伴。即使有这样的合作伙伴，其投资也往往被认为是不完整和不可持续的。在私营部门实体大量参与某一优先领域的其他情况下，国家工作队指出，自

已根本没有任何影响力，来以积极惠益内陆发展中国家的方式对它们的商业谈判产生影响。

110. 为解决私营部门参与不足的问题，各实体强调各国政府需要更加协调一致地努力，为它们创造空间和赋予它们权力，并激励公私伙伴关系。在斯威士兰，国家工作队指出，由于新政府主要由私营部门企业家组成，该国 COVID-19 恢复计划中的 80 多个项目正在由私营部门牵头，国家工作队积极参与。

## (二) 捐助者和国际金融机构提供的资金不存在、有限、不断减少或缺乏灵活性

111. 在某些中等偏高收入内陆发展中国家，捐助者和国际金融机构的支持或者不存在，或者微不足道，国家工作队指出，这些国家的大部分或全部资金都来自政府，对于这些资金应用于哪些领域，各机构几乎没有什么余地可施加影响。因此，支持《维也纳行动纲领》部分或全部优先事项的决定和手段完全在于东道国政府。取得进展也伴随着任意削减资金的危险，一个国家工作队指出，随着该内陆发展中国家取得快速和持续的进展，发展伙伴正在撤回或减少支持，尽管它仍然是一个最不发达国家。

112. 一些国家工作队感到遗憾的是，捐助方具体的方案优先事项没有提供多少灵活性，无助于政府进一步执行《维也纳行动纲领》的努力。此外，虽然捐助方要求透明和问责，但它们并非总是支持汇集资源的系统，一些人认为汇集资源削弱了能见度。COVID-19 大流行病也对捐助方对内陆发展中国家的支持产生了负面影响。

113. 为了解决这些资源缺口，一些实体正在寻找替代融资方案。联合国资本发展基金正在尼泊尔评估如何以有分寸的方式利用债务融资，以创造能够长期自我维持的资产和基础设施。亚行指出，共同融资将通过分担项目准备和实施成本，激励金融家进行更大规模的关键投资。它还指出，与其他机构建立战略伙伴关系，将有助于汇集资源，推动关于关键政策制约因素的分析工作，确定项目筹备的最佳做法，并支持新领域的试点活动。

## (三) 外部发展伙伴没有充分利用相对优势

114. 虽然《维也纳行动纲领》的某些优先事项，如运输、能源和信通技术，需要大量投资来发展有形基础设施，但它们也有相辅相成的软组成部分，联合国系统某些实体完全有能力对此予以支持。然而，联合国系统几个实体报告说，多边开发银行不容易认识到或充分利用其相对优势，导致在这些优先事项上的参与不够理想。

115. 为解决这一不足，亚洲基础设施投资银行(亚投行)建议开发国家平台，将发展机构、多边开发银行和私营部门实体聚集到一起，以确定和利用相对优势。塔吉克斯坦国家工作队指出，与国家办事处协调和合作，利用以问题为基础的区域联盟有助于确定各机构的长项和附加值。北部走廊过境运输管理局呼吁在发展伙伴之间协调执行计划，以避免工作重复，并系统地精简相关活动，以在执行之前支持内陆发展中国家。

(四) 在联合国系统各实体和发展伙伴之间采取系统方法实现发展成果方面的局限性

116. 联合国系统各实体指出，由于没有充足的互补硬基础设施，它们在软基础设施部分的投资往往不能完全实现充分收益。国际民航组织指出，虽然它支持内陆发展中国家改善航空运输的标准和法规，但各国政府无法充分利用其来促进旅游业和贸易，因为它们升级机场基础设施和安装先进的空中交通管制和导航系统的资源能力有限。

117. 相反，亚行指出，尽管它为交通运输便利化和包容性贸易的硬要素提供了支持，但补充这些要素所需的软基础设施不足。鉴于开发硬基础设施的成本很高，且没有能力保证投资进行这种开发，几个实体强调需要侧重于创造性和具有成本效益的解决方案，特别是通过利用数字技术。

118. 国际民航组织和亚行面临的困境表明，联合国系统各实体和发展伙伴有很大的空间，通过更好地提供互补支持，改善发展成果的实现。除了自身组织的有效性之外，为了促进集体问责制，这些实体有责任共同努力实现更高层次的目标。

### C. 差距、互补性和重叠

#### 1. 在支持方面的差距和解决这些差距的关键行为体

119. 除了上述挑战之外，在评估联合国系统各实体和其他行为体对《维也纳行动纲领》每个优先事项的支持是否充分时，最不发达等国家高代办作为被授权协调这些努力的实体，仅认为优先事项一和四得到了充分支持，优先事项二和三得到了一定程度的充分支持，优先事项五和六没有得到充分支持(详见补充文件项目 6)。

120. 强调在支持方面的关键差距包括：

- 运输基础设施方面的差距很大(优先事项二(a))；
- 信通技术成本高，负担得起的能源解决方案的部署有限(优先事项二(b))；
- 内陆发展中国家在全球贸易和高度集中的出口品中所占份额没有增加(优先事项三(a))；
- 内陆发展中国家的贸易成本高，《贸易便利化协定》的执行率低(优先事项三(b))；
- 对经济结构转型、多样化和增值的支持不足(优先事项五)；
- 对内陆发展中国家资源调动努力的支持不足(优先事项六)。

121. 为弥补这些差距，最不发达等国家高代办确定了联合国系统内外目前在每个优先领域发挥关键作用的实体(详见补充文件项目 6)。它还确定了需要加强支持的实体，因为它们有能力和资源这样做，其中包括(除其他外)联合国各区域委员会、区域经济共同体、多边开发银行(特别是世界银行)和区域开发银行。

122. 联合国系统各实体还确定了在全系统支持《维也纳行动纲领》优先事项方面的一些差距。这些差距主要涉及：(a) 在数据、技术和资金支持方面的局限性；(b) 在某些优先事项(如运输)方面缺乏一个中央协调实体；(c) 缺乏宣传和推广；(d) 没有能力产生政治意愿；(e) 对某些关键举措，联合国系统不参与或缺乏协作。为了弥补这些差距，联合国系统各实体查明了可以采取的潜在措施以及最适合采取这些措施的实体。附件七详细介绍了每个优先领域的差距和潜在解决办法，以及为解决这些差距而确定的机构。

## 2. 互补性和重叠

123. 联合国系统各实体和发展伙伴还确定了在《维也纳行动纲领》的某些优先事项上，它们各自的任务之间存在互补性和重叠。这些互补性如果得到建设性利用，可以鼓励机构间合作，利用相对优势来应对上述挑战和差距。关于任务相互补充和重叠的实体，详见附件七。

124. 在国家一级，24%的国家工作队调查答复者肯定地回答说，就与《维也纳行动纲领》有关的优先事项而言，其国家办事处/方案的工作与在该国开展业务的另一实体的工作互补或重叠。其中，60%的人表示这种重叠或互补产生了积极影响，30%表示影响不确定，只有8%表示产生了负面影响。同样，在总部一级，大多数实体欢迎互补的任务规定，指出它们提供了更大的合作空间。<sup>22</sup>

125. 任务互补还允许利用相对优势来推广最佳做法和经验教训。例如，在过境政策和国际贸易方面，贸发会议充当智囊团，制定政策并促进成员之间的意见交流，世贸组织则侧重于规则的制定、谈判和通过以及监测和解决争端。<sup>23</sup>

126. 然而，一些实体和会员国告诫说，任务互补也导致效率低下、相互脱节和采取重复的举措，例如不同实体正在就与《维也纳行动纲领》有关的事项编写类似的出版物。任务互补还可能导致各机构之间争夺有限的捐助资金，例如国际贸易中心、贸发会议、工发组织和世界银行之间在国际贸易方面的竞争。

127. 为了在任务互补的情况下就《维也纳行动纲领》的优先事项合理地相互支持，联合国系统各实体、发展伙伴和内陆发展中国家的代表强调需要采取以下六项措施：

- 制定协调一致的国家发展方案，赋予合作伙伴互补而非竞争的角色；

<sup>22</sup> 例如，关于《维也纳行动纲领》的优先事项五，粮农组织和国际贸易中心因为其在农业相关价值链上的任务是互补的，签署了一份谅解备忘录，有关促进惠益于微型和中小型企业 and 农业生产者的有效的多方利益攸关方伙伴关系。关于优先事项三，由贸发会议牵头的联合国系统行政首长协调理事会机构间贸易和生产能力小组，包括粮农组织、劳工组织、国际贸易中心、开发署、环境署、工发组织、项目署和世贸组织以及五个区域委员会在内，制定了一份指南，全面列出了60多个联合国系统实体和发展伙伴提供的与贸易有关的服务。见 <https://ti.unido.org/tcb-resource-guide>。

<sup>23</sup> 在贸易便利化方面，贸发会议和海关组织侧重于制定政策和支持执行，世贸组织则侧重于通过多边规则和调动资源来支持规则的执行。关于将贸易作为促进发展的工具，经济合作与发展组织侧重于发展中国家应这样做的理由，各区域委员会、贸发会议和世贸组织则侧重于这样做的手段。



- 在启动新项目时，进行全面的利益攸关方分析(摸底工作)，以确定其他实体在国家一级的相关举措、与这些机构的潜在协同增效，以及实体自身能够提供增值的优势；
- 进一步开展联合规划、方案编制和交付，以促进采取综合办法；
- 通过发展协调办公室，向所有驻地协调员进一步广泛传播关于机构间机制(如机构间贸易和生产能力小组)工作的信息，以确定和利用互补性；
- 交流行动计划和数据，推动活动实施的协调一致；
- 相关机构进一步联合编写报告，以确保协同增效和一致性。

128. 检查专员认为这六项措施很有价值，并呼吁联合国发展系统的相关行为体将这些措施纳入其业务活动，以确保充分利用互补性的裨益。

129. 除了本章概述的广泛的内部和外部挑战、差距和互补性之外，联合国系统各实体在支持执行《维也纳行动纲领》方面还面临一些其他具体类别的挑战，详见第四章。

## 四. 加速执行《维也纳行动纲领》的挑战和机遇

130. 在本章中，检查专员详细说明了联合国系统各实体在支持执行《维也纳行动纲领》方面面临的另外主要四类挑战。它们包括：(a) 让过境国参与执行方面的挑战；(b) 促进《维也纳行动纲领》与其他发展议程的一致性方面的挑战；(c) 有效支持加速执行《维也纳行动纲领》路线图方面的挑战；(d) COVID-19 大流行病带来的挑战。还概述了相应的推理和利益攸关方查明的潜在补救措施和机遇。

### A. 与过境国互动

#### 1. 挑战

131. 《维也纳行动纲领》成功的关键在于过境国建设性和持续的参与。大会通过的许多决议概述了对过境国的一系列要求，以确保它们发挥应有的作用。然而，联合国系统各机构和发展伙伴强调了在推动这种参与方面的多重挑战，其中值得注意的是内陆发展中国家与过境邻国之间的地缘政治紧张关系。

132. 例如，一个内陆发展中国家与一个过境国之间关于一片(有出海口的)领土的争端，导致该内陆发展中国家在全球论坛上不愿承认其地处内陆。在另一区域，两个过境国之间的长期争端，实际上阻碍了实现次区域一体化的所有有意义的努力，损害了它们的内陆发展中邻国。在第三个区域，最大的区域组织指出，尽管制定了促进过境和贸易的方案、战略和政策，但它不能迫使沿海国家在出入港口方面向内陆发展中国家做出让步，或降低对使用公路走廊的高收费。

133. 在与过境国互动方面，各实体强调的其他主要挑战包括：

- 内陆发展中国家与过境国之间对后者有利的**权力关系失衡**，因过境国的保护主义、缺乏政治意愿和繁琐的官僚机构以及内陆发展中国家缺乏任何有意义的杠杆力量而加剧；
- 内陆发展中国家和过境国的**优先事项不同**，因此难以就满足多个利益攸关方需求的战略决策(例如贸易方面的决策)达成共识；
- 国家之间(在运输和过境方面)**缺乏统一的规则和标准**；
- 联合国系统各实体**缺乏专门资源**来支持跨界举措；
- 参与《维也纳行动纲领》优先事项的联合国系统关键实体(如国际贸易中心、贸发会议和联合国资本发展基金)的**当地存在有限**，限制了推进跨界举措的能力；
- 对解决跨界问题，内陆发展中国家国家工作队与过境国国家工作队之间**缺乏协调有序的互动协作**；
- 在促成政策交流和知识转让方面，关于过境、贸易和运输问题的**次区域会议影响有限**；
- 组织内陆发展中国家专家和过境国专家联合会议涉及的**程序冗长而繁琐**。

## 2. 机遇

134. 为了应对上述挑战，各实体强调，需要通过分析和政策对话，让过境国相信不合作的代价。具体而言，各项举措需要向过境国清楚表明，它们通过参与《维也纳行动纲领》的优先事项将会有何收获。各实体认为，过境国并非总能意识到，改善内陆发展中国家的过境准入有利于其自身的经济发展，途径是从过境、转运和物流服务中获得收入。此外，内陆发展中国家也可以成为过境国具有成本效益的进口来源。

135. 可以通过明确考虑过境国因素的培训和宣传，包括在过境国建立《维也纳行动纲领》国家协调中心，来实现这种对潜在利益的认识。例如，运输外交国际中心开发了运输外交课程，强调过境运输便利化对内陆发展中国家和过境国的互利性。最不发达等国家高代办指出，它计划就运输连通性举办培训，将过境国和内陆发展中国家的专家汇聚在一起。

136. 虽然一些实体强调过境国需要注重“唾手可得的果实”，即不会造成重大成本负担、可通过政治意愿实现的措施，例如加入和批准与《维也纳行动纲领》优先事项有关的国际公约，但其他实体告诫说，伴随加入而来的是多种义务和成本，各国应清楚了解其影响，以决定是否加入和/或批准这些公约做出知情决定。

137. 制订国家方案和合作框架也需明确考虑到相关的跨界因素，以确保采用结构化的方法让过境国参与进来。发展协调办公室指出，按照联合国可持续发展集团的指导，新的共同国家分析和合作框架内明确承认了区域和跨界因素。联合国系统 16 个实体<sup>24</sup> 强调已采取跨界举措，项目署在 2016 年至 2020 年期间采取了 49 项此类举措。

138. 跨界举措需要内陆发展中国家和过境国两方的国家工作队参与。在这方面，14 个内陆发展中国家<sup>25</sup> 的国家工作队强调了与过境国和其他内陆发展中国家的对应方在多个领域采取跨界举措的实例，其中包括跨境社区、移民、贸易、过境、运输连接性、基础设施、货币政策和预防性外交。

139. 在非正式层面，中亚、南高加索、萨赫勒地区和南锥体的驻地协调员们指出，他们经常通过信息应用程序定期保持联系，分享关于次区域合作、贸易、过境和安全等问题的知识和经验。

140. 鉴于实施跨界举措的额外复杂性，建议将这些举措持续几年，以便展示有意义的成果。为了资助这些举措，强调了联合国多伙伴信托基金和联合国人类安全信托基金等工具，因为需要多个机构共同努力才能获得这些工具。

141. 各实体还呼吁更多地利用最不发达等国家高代办、各区域委员会、联合国系统各实体的区域和次区域办事处、以问题为基础的区域联盟、区域可持续发展论坛和其他次区域组织，以推动跨界举措。多个实体强调，东南亚国家联盟(东盟)这个以“繁荣邻国”为指导原则的区域集团，卓有成效地促进了在贸易便利

<sup>24</sup> 非洲经委会、欧洲经委会、亚太经社会、国际贸易中心、国际电联、艾滋病署、贸发会议、开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、工发组织、最不发达等国家高代办、项目署、世旅组织和粮食署。

<sup>25</sup> 阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、布基纳法索、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马里、尼泊尔、尼日尔、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和津巴布韦。

化和互联互通方面做出明智的决策，有助于老挝人民民主共和国与其所有过境邻国保持良好的合作关系。

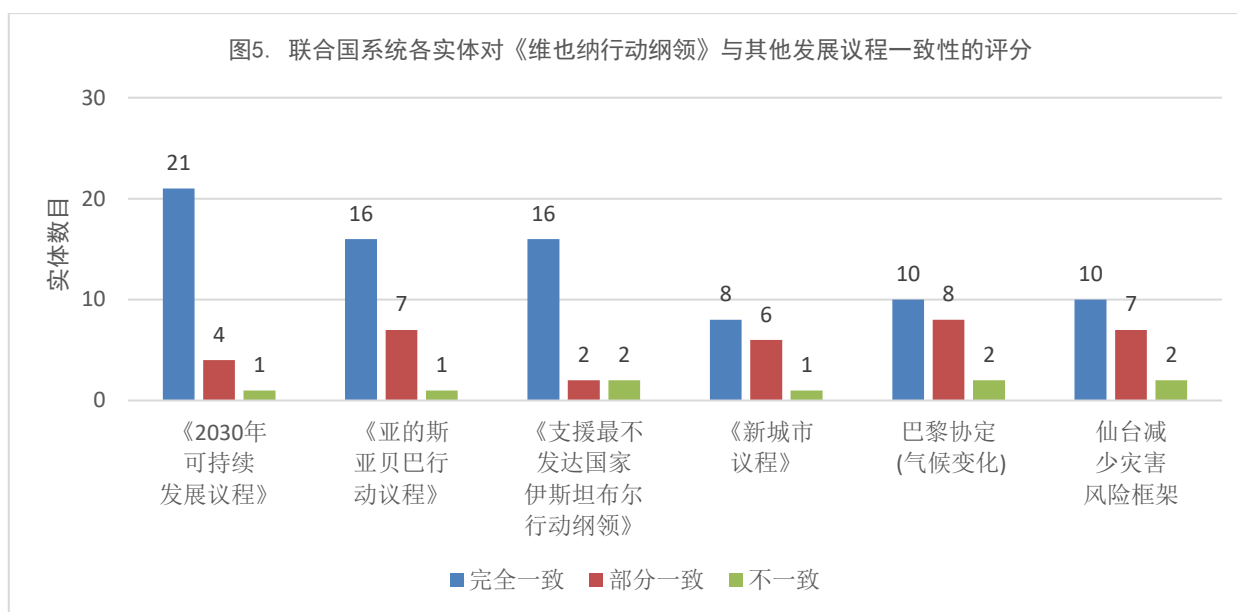
142. 联合国系统各实体还可支持内陆发展中国家查明它们可利用哪些手段来激励过境国的合作。例如，地处内陆的阿塞拜疆与格鲁吉亚享有双赢关系，它利用格鲁吉亚的港口出口碳氢化合物，而它所支付的转运和港口费用对格鲁吉亚的经济产生了积极的影响。

## B. 《维也纳行动纲领》与其他发展议程的一致性

### 1. 评估《维也纳行动纲领》与六项全球发展议程的一致性

143. 联合国系统各级机构强调，能否将《维也纳行动纲领》纳入主流、加以执行，并对其进行监测和报告，在很大程度上取决于它是否与各机构预期执行的其他发展议程具有一致性。发展议程之间的联系越明显，各实体就越容易处理《维也纳行动纲领》的优先事项，因为它减少了就多个议程提交报告的相关时间负担和交易成本。

144. 收集的数据显示，对《维也纳行动纲领》和其他全球发展议程之间的异同存在不同的理解和解释。对所有议程进行客观、灵活和全面的概念性摸底，以显示其异同，对于加强全球发展议程之间的一致性 or 协同增效至关重要。



资料来源：联检组参与组织对问卷的答复。

145. 在联检组确定的六个全球主要发展议程中，联合国系统各实体总部一级(见图 5)以及内陆发展中国家驻地协调员办公室和国家工作队成员一级(见表 4)一致认为，《维也纳行动纲领》与《2030 年议程》基本上是一致的。在这方面，应当指出，最不发达等国家高代办编写了一份文件，将最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的行动纲领与可持续发展目标加以比较。<sup>26</sup>

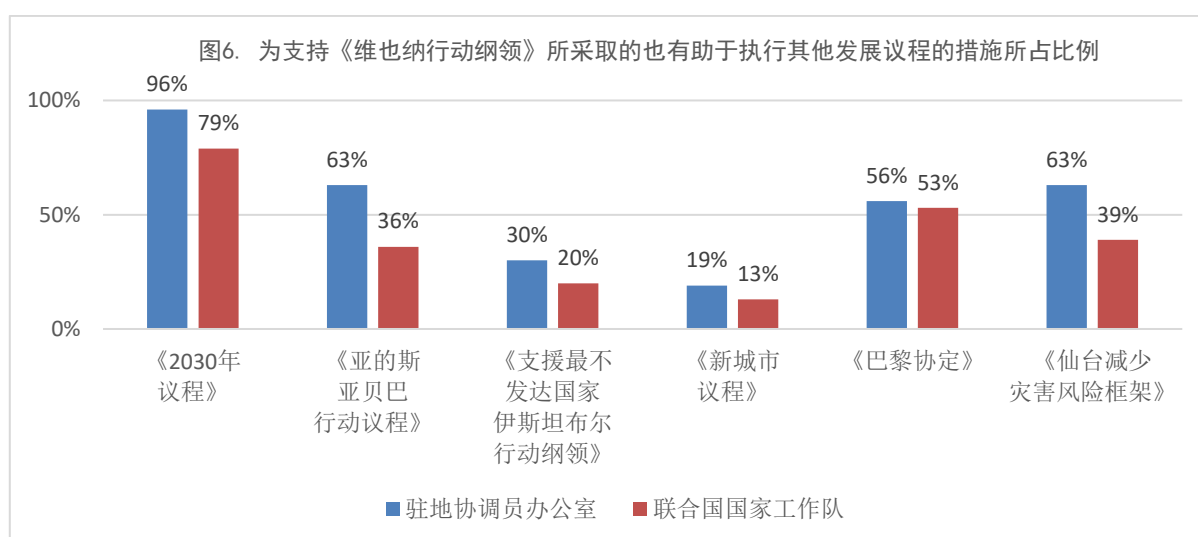
<sup>26</sup> 最不发达等国家高代办加强行动方案与可持续发展目标之间互补性的行动计划。

| 发展议程         | 一致        |                  | 不一致       |                  | 不详        |                  |
|--------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
|              | 国家<br>工作队 | 驻地协<br>调员办<br>公室 | 国家<br>工作队 | 驻地协<br>调员办<br>公室 | 国家<br>工作队 | 驻地协<br>调员办<br>公室 |
| 《2030年议程》    | 73        | 78               | 2         | 8                | 26        | 14               |
| 《亚的斯亚贝巴行动议程》 | 46        | 67               | 1         | 11               | 53        | 22               |
| 《伊斯坦布尔行动纲领》  | 36        | 44               | 4         | 6                | 59        | 50               |
| 《新城市议程》      | 24        | 33               | 6         | 11               | 70        | 56               |
| 《巴黎协定》       | 52        | 58               | 13        | 14               | 35        | 28               |
| 《仙台减少灾害风险框架》 | 39        | 61               | 12        | 14               | 49        | 25               |

资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室和国家工作队对调查的答复。

146. 有趣的是，就《维也纳行动纲领》与其他五个发展议程的一致性而言，三个级别的答复者(总部、驻地协调员办公室和国家工作队成员)的评级有很大差异。这可能是由两个因素造成的：(a) 对各议程之间一致性的实际程度没有进行客观评估，导致意见分散；(b) 国家一级对《2030年议程》之外的其他发展议程理解有限，表现为一半或一半以上的内陆发展中国家驻地协调员办公室和国家工作队成员分别无法评估两个和四个发展议程的一致性。

147. 鉴于国家一级缺乏这种认识，出现以下情况也就不足为奇了，即关于《维也纳行动纲领》相关举措是否也支持执行六个发展议程中的任何一个议程这一问题，国家办事处(针对国家工作队成员)或国家工作队作为一个整体(针对驻地协调员办公室)的两组调查答复者仅对《2030年议程》作出了压倒性的肯定答复(图6)。



资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室和国家工作队对调查的答复。

## 2. 《维也纳行动纲领》与区域发展议程和协定的一致性

148. 因为 32 个内陆发展中国家中有 16 个在非洲，因此非洲联盟的《2063 年议程》与非洲内陆发展中国家特别相关。大多数实体认为，《维也纳行动纲领》在很大程度上与《2063 年议程》一致，因为后者是根据非洲区域内陆发展中国家和其他弱势国家的需求量身定制的。《维也纳行动纲领》和《2063 年议程》都大力强调推进区域一体化和促进以人为本的社会经济发展。《2063 年议程》还广泛关注公路、铁路、能源和信通技术的基础设施发展。发展伙伴还指出，《维也纳行动纲领》与其他国际协定具有一致性，其中包括(除其他外)《非洲单一航空运输市场》、《非洲数字转型战略》和《贸易便利化协定》。

## 3. 挑战以及解决一致性方面局限性的补救措施

149. 随着众多全球、区域和国家一级议程和计划的制定，内陆发展中国家国家工作队面临确保它们之间一致性的挑战。国家工作队指出，将《维也纳行动纲领》与国家方案文件和合作框架相匹配，在实践中是一项挑战。此外，它们指出，很难轻易展示《维也纳行动纲领》、国家优先事项和可持续发展目标之间的协同增效作用，因而使相关政府部委的接受变得复杂。

150. 然而，它们认为，如果任由《维也纳行动纲领》作为一份独立的文件，就不可能实现成功的执行。由于国家工作队普遍缺乏对《维也纳行动纲领》和与地处内陆有关的问题的了解，这种情况会更加严重。内陆发展中国家政府的代表则认为，在国家政府和联合国系统各实体的监测和执行领域，各议程之间缺乏一致性。

151. 为促进发展议程之间的一致性，联合国系统各实体、发展伙伴和内陆发展中国家代表强调了一些有益的措施，包括：

### 与《2030 年议程》的一致性

- 将《2030 年议程》作为一个总括议程，与其他议程建立联系和协同增效作用；
- 确保对《2030 年议程》和《维也纳行动纲领》进行综合监测和报告，用后者的指标补充前者的指标；
- 对方案设计进行微小调整，以加强协同增效，例如加强可持续发展目标的目标 8(体面工作和经济增长)与《维也纳行动纲领》优先事项五(经济结构转型)之间的协同增效；
- 建立共同的组织协调中心，以协调《维也纳行动纲领》和《2030 年议程》的执行。

### 监测和数据收集方面的一致性

- 利用现有相关平台和监测数据，为相关议程建立一个在线互动的摸底和监测平台，以协助确定重叠的优先事项；
- 在数据收集方面开展协作，并制定专门的业绩指标，以表明各议程之间的一致性。

## 规划和管理

- 在内陆发展中国家进行共同国家评估时，考虑《维也纳行动纲领》特有的优先事项(例如过境、区域一体化和执行手段)，并酌情将其纳入合作框架和国家方案文件；
- 利用联合国系统的中期计划和承诺，作为连接《维也纳行动纲领》和其他长期发展议程的桥梁。

152. 作为推动一致性的良好做法，国际贸易中心、贸发会议和世贸组织创建了一个在线平台，以监测与贸易有关的可持续发展目标。它允许按照包括内陆发展中国家在内的国家类别进行分类，并能更好地了解贸易与发展之间的关系。可为《维也纳行动纲领》的其他优先领域，如能源和环境，开发这样一个平台，以便于同时应对多个发展议程。

153. 最不发达等国家高代办是联合国系统在《维也纳行动纲领》方面的主要协调实体，它呼吁将自己纳入关于相关全球议程的联合国所有主要工作组和工作队，<sup>27</sup> 以便它能够为《全球可持续发展报告》和发展筹资问题机构间工作队的报告提供与内陆发展中国家有关的投入(后者的 2021 年报告中反映了这些投入)。<sup>28</sup>

## C. 加速执行《维也纳行动纲领》路线图

154. 为了指导发展伙伴在《维也纳行动纲领》剩余几年中关于该纲领的工作，于 2020 年 8 月通过了加速执行该纲领的路线图(见补充文件项目 2)，其中为联合国系统及其发展伙伴概述了 23 个行动领域。

155. 然而，联合国系统各实体概述了在执行路线图方面的一些潜在挑战(大部分已在前几节中论及)，其中包括：与 COVID-19 大流行病有关的项目交付方面的限制(例如，面对面培训、讲习班和协商方面的限制)；资源不足以满足对咨询服务、技术援助方案、分析工作和政策服务的日益增长的需求；依靠内陆发展中国家政府和项目/方案指导委员会来有效动员合作伙伴；向国家一级传播信息方面存在薄弱环节；在机构报告中没有使用内陆发展中国家作为分析单位。

156. 尽管如此，联合国系统各实体在告诫路线图不能替代《维也纳行动纲领》的同时，欢迎路线图带来的机会，包括：与各实体的任务规定和战略优先事项建立更明显的联系；增加了各项公约以及内陆发展中国家加入这些公约(例如《联合国海洋法公约》)可带来的好处的能见度和相关性；通过摸底活动凸显了相关活动和实际可交付成果；对宣传工作采取更精确的方法；更加注重知识共享；增加机构项目合作；提高实体专业知识和成就的能见度和认可度；以及增加了缩小差距的紧迫性。

157. 路线图还有助于扩大在执行《维也纳行动纲领》方面的合作伙伴基础，无论是来自联合国系统内部，还是来自外部，包括区域开发银行，如亚行和非行。例如，国际可再生能源署目前有兴趣援助内陆发展中国家开展即将进行的可再生

<sup>27</sup> 除其他外，其中包括：发展筹资成果后续行动和《2030 年可持续发展议程》执行手段机构间工作队；联合国科学、技术和创新促进可持续发展目标机构间工作组；可持续发展目标各项指标机构间专家组。

<sup>28</sup> 《2021 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2021 年)。

能源项目，而国际海洋法法庭则有兴趣参与机构间协商小组关于鼓励对内陆发展中国家投资的专题。

158. 路线图还导向参与范围的扩大，欧洲经委会指出，它已经启动了若干类别的工作，以将其内陆发展中国家成员的优先事项纳入关于可持续发展的广泛讨论。国际贸易中心指出，它计划根据路线图的行动计划，扩大它在内陆发展中国家的项目组合。贸发会议将为所有成员国推出第一个全球生产能力指数，这将有助于内陆发展中国家了解与其他发展集团相比自身的情况。

159. 预计区域实体也将发挥更大的作用，非洲经委会指出，它计划利用非洲大陆自由贸易区建立强有力的伙伴关系，以执行《维也纳行动纲领》。单独的实体也在协助区域一级的倡议，以促进执行《维也纳行动纲领》，民航组织支持非洲单一航空运输市场，开发署则设立了一个专门方案，支持执行非洲大陆自由贸易区，包括从体制上加强其秘书处，并特别强调支持中小企业、妇女和青年。

160. 一些实体指出，目前的组织结构调整也将支持路线图的执行。亚太经社会将关于内陆发展中国家的协调工作转移到其特殊处境国家科，这将有助于规划和报告工作更有侧重点、更加协调和更加清晰可见。世界气象组织(气象组织)的各区域办事处计划从日内瓦迁至各区域，这将使它们能够更好地利用机构间能力来执行路线图。

161. 为促进成功执行路线图，联合国系统各实体强调需要采取以下措施：

- 建立信息库，共同储存联合国各机构的进展情况；
- 通过内陆发展中国家区域和全球专项信托基金，宣传内陆发展中国家的特殊需要；
- 对机构间协商小组的工作与现有协调机制的工作进行协调，如方案问题高级别委员会、联合国可持续发展集团、联合国能源机制和联合国水机制；
- 如路线图中关于执行和后续行动的规定所述：经常审查路线图，灵活调整交付品、活动和时间表；更新路线图的最新执行进展情况，通过机构间协商小组分享经验，包括就《维也纳行动纲领》的单个优先事项进行交流；在秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的报告中专门报告路线图的情况。

162. 总的来说，这些努力可以推进利用每个机构的相对优势，避免重复，并促进联合资源调动。作为一个积极步骤，发展协调办公室和最不发达等国家高代办强调，2020年3月，通过虚拟平台(Yammer)和电子邮件列表，联合建立了一个非正式的内陆发展中国家驻地协调员网络，以促进关于《维也纳行动纲领》执行情况的讨论。

#### D. COVID-19 大流行病的影响

163. 关于《维也纳行动纲领》执行情况的国家、区域和高级别中期审查(见补充文件项目 2)，是各实体反思在执行过程中取得的成功和遇到的挑战的一次重要盘



点活动，<sup>29</sup> 但这些审查是在 COVID-19 大流行病爆发之前进行的，这导致额外的挑战迄今没有在中期审查中得到反映。

164. 接受访谈的所有国家工作队都指出，当前的大流行病加剧了内陆发展中国家在所有方面面临的挑战，无论在卫生、社会、经济、金融，还是在安全方面均是如此，并有可能使多年来积累的进展出现倒退。因此，由于亟需立即重新定位和调整方案以应对这一大流行病，各实体难以估计内陆发展中国家在 2024 年底前成功执行《维也纳行动纲领》的情况，大流行病的影响将在未来数年中持续。下文强调了支持执行《维也纳行动纲领》的实体所面临的与 COVID-19 大流行病有关的一些关键挑战。

## 1. 挑战

### (a) 重新确定优先次序、重新规划、实施延迟和资金不足

165. 国家工作队强调，大流行病几乎影响了其工作的所有方面，从提供干预措施的方式(例如利用当地非政府组织和社区组织开展工作)，到与对应方互动的战略(例如通过远程支持和小组能力建设)。其工作中的许多内容必须重新塑造、重新设计和/或重新确定优先次序。例如，由于应急需要采取某些行动，一些现有方案不得不调整优先次序；为了支持紧急优先事项，必须重新制定一些方案。

166. 因此，国家工作队的方向变得更加短期，有时以牺牲经济转型等长期战略目标为代价。由于封锁和无法接触到政府官员、项目实施者和受益者，一些实体的项目实施也推迟了几个月。大多数实体采取了安全第一的做法，不鼓励非必要或与应急无关的国家访问。此外，虽然所有的国家工作队都制定了 COVID-19 应对和恢复计划，但这些计划的资金严重不足。

### (b) 员工疲劳

167. 在各个工作地点，工作人员的生产率、心理健康和福祉也受到数月远程工作和漫长工作时间的负面影响，一个国家工作队指出，其人员每天从黎明工作到半夜。在不带家属的工作地点，由于无法引进新工作人员和轮换现有工作人员，疲劳开始出现。作为一种良好做法，中非共和国政府为联合国系统以及发展和人道主义伙伴提供了在国内和国外旅行的豁免。

### (c) 边境关闭以及贸易和供应链中断

168. 为遏制大流行病的蔓延而关闭边境，已对内陆发展中国家造成沉重打击，即使在大流行病爆发前，这些国家在开展贸易方面已经面临比其他国家高得多的成本。内陆发展中国家或过境国或两者关闭边境，导致基本商品交付延迟，造成短缺和价格上涨。例如，在吉尔吉斯斯坦，64%的粮食供应依赖进口，由于封锁，数百辆卡车被困在边境，落后的海关服务进一步加剧了这种情况。卫生设施稀少的不丹，为防止大流行病侵入，不得不关闭边境，造成了贸易的停止。

<sup>29</sup> 虽然联合国系统各实体的总部人员普遍认为中期审查充分阐述了他们面临的挑战，但接受调查的大多数国家工作队成员(60%)和驻地协调员办公室(67%)无法评估充分程度。强调审查进程中的缺陷包括：(a) 没有考虑到联合国系统各实体在支持执行《维也纳行动纲领》方面的资源挑战；(b) 没有充分强调需要过境国更多的参与；(c) 缺乏对国家能力差距根本原因的充分阐述。

169. 国家工作队成员强调，《联合国海洋法公约》第 125 条规定了出入海洋的权利和过境自由，但过境国对该条的遵守在大流行病期间可能已经减损。这使参与人道主义救济行动并严重依赖不间断供应链的联合国系统各实体的工作变得复杂。

**(d) 失业、贫困、收入悬殊和性别暴力行为增加**

170. 国家工作队强调，大流行病对所有内陆发展中国家都产生了严重的社会经济影响，导致(除其他影响外)极端贫穷、失业和收入悬殊增加；非正规部门崩溃；在国外工作的内陆发展中国家移民失业；学校关闭加剧了性别暴力的增加；粮食短缺和日益严重的粮食不安全。艾滋病署指出，旅行限制对获得保健服务产生了负面影响，增加了违反治疗方案的风险，例如艾滋病毒/艾滋病的抗逆转录病毒疗法；并限制了向性别暴力的幸存者提供持续支持的能力。总的来说，这些影响超出了发展和人道主义行为体的应对能力。

171. 在阿富汗，国家工作队估计，在 3,600 万总人口中，有 2,500 万人需要社会援助。然而，发展和人道主义援助只会使大约 200 万人受益。在中非共和国，估计有 14 万人重新陷入极端贫穷。这些影响使各实体有效支持执行《维也纳行动纲领》、可持续发展目标和以减贫为核心目标的所有其他全球发展议程的工作遭受了重大挫折。

**(e) 债务增加阻碍了基础设施发展和结构转型**

172. 为控制大流行病的蔓延，卫生部门需要大量的直接投资，加上经济活动下滑和外国直接投资减少，已经导致许多内陆发展中国家负债增加。一个国际金融机构指出，虽然它收到了 100 个国家提出的与大流行病有关的紧急资金请求，但由于某些重债国家的债务不可持续，它无法批准为其提供资金。即使是获得资金批准的内陆发展中国家，也不清楚它们将来如何偿还这种债务。

173. 由于需要优先考虑将有限的资源用来应对卫生紧急情况，许多内陆发展中国家不得不转移或限制《维也纳行动纲领》优先领域的支出。例如，由于巴拉圭靠借债支付基础设施费用，且与大流行病相关的借款增加了债务，它将不得不在未来几年减少基础设施支出。

174. 因为经济脆弱性加剧、国内生产总值萎缩、贸易和旅游业下滑，微型及中小型企业无法自保，大流行病也使各实体更难支持内陆发展中国家的经济结构转型。乌干达国家工作队估计，该国一半以上的微型和中小型企业将倒闭并陷入贫穷，而旅游业预计将在五年内损失 50 亿美元，<sup>30</sup> 这对一个 2019 年国内生产总值只有 350 亿美元的国家来说，是一个重大挫折。

**2. 机遇**

175. 虽然与大流行病有关的挑战很多，但也存在一些积极的因素。在许多内陆发展中国家，应对大流行病的迫切需要赋予了国家工作队提出复原机制的权力，并在建立伙伴关系方面更具创新性。它们的应对措施包罗万象，从进行快速评估

<sup>30</sup> 联合国乌干达国家工作队，《不让一个人掉队：从应对 COVID-19 到恢复和复原力建设——COVID-19 在乌干达的社会经济影响分析》(坎帕拉，2020 年)。

(社会经济影响分析)，到制定国家应对和恢复计划，这有助于加强对对应方(民间社会和政府)对联合国系统的信任和信心。

176. 大流行病也为内陆发展中国家提供了一个机会，即通过努力，如《COVID-19 及其后时代发展筹资倡议》，将应对和恢复与更好的重建联系起来。它还提供了根据秘书长的人道主义-发展-和平关系，与国家对应方一起评估和调整联合国系统的目标和目的的机会，这涉及内陆发展中国家的主要关切，并促进重新调整关于国家内部和国家之间人员和货物流动的国际议定书。

177. 大流行病也促进改善了某些次区域的合作。斯威士兰国家工作队和莱索托国家工作队指出，在大流行病期间，与过境邻国的合作和来自过境邻国的支持大幅增加，乌干达国家工作队指出，该国与其东非过境邻国的关系也是如此。

178. 大流行病还促使内陆发展中国家探索本土解决方案，乌干达优先考虑进口替代，对当地生产能力进行快速投资，包括个人防护设备的生产，埃塞俄比亚则开始大规模生产自己的 COVID-19 检测包，并出口到邻国。

179. 在下一章中，检查专员将评估联合国系统各实体在支持执行《维也纳行动纲领》方面目前存在的内部能力，并概述可采取哪些措施来提高这些能力，以便它们能够有效应对挑战，并利用第三和第四章概述的机会。

## 五. 联合国系统各实体支持执行《维也纳行动纲领》的内部能力

180. 在本章中，检查专员评估了发展内部能力的措施，联合国系统各实体可利用这些能力来更好地支持执行《维也纳行动纲领》。评估包括：每一实体内部在支持内陆发展中国家方面的能力和协调的性质和水平；参与支持内陆发展中国家的实体人员对《维也纳行动纲领》的认识和理解；关于《维也纳行动纲领》的培训和学习机会；监测和报告《维也纳行动纲领》执行情况的手段。还确定了提高内部支持效力的良好做法和措施。

### A. 加强在《维也纳行动纲领》方面的内部协调与合作

181. 联合国系统各实体之间的内部协调对于提高支持执行《维也纳行动纲领》的效率和效力至关重要。加强协调和体制化的最重要机制，是设立一个专门的单位或协调中心。根据对这一角色应该发挥的作用的建议(核心职能和其他针对具体实体的能力)，确定明确的职权范围，这对于提高效力和效率至关重要。

182. 鉴于《维也纳行动纲领》的范围广泛，联合国系统每一实体通常都有多个单位处理特定的优先领域，甚至由多个单位处理同一优先领域的特定内容。因此，对待《维也纳行动纲领》的做法是分散的。对于确保整个实体对内陆发展中国家的需求作出一致回应，明确的内部协调与合作手段是必要的。对于拥有大量区域和国家存在的实体而言，这一点尤为重要，因为只有 23%的内陆发展中国家国家工作队的调查答复者认为，在内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》方面的内部合作、协调和信息共享是有效的。

183. 联合国系统没有一个实体设立了专门负责执行《维也纳行动纲领》的办公室。但在所有情况下，履行另一项主要职能的办公室被指定为牵头机构(或事实上的协调中心)，负责协调该实体支持内陆发展中国家的工作，进而协调支持《维也纳行动纲领》的工作。因此，各实体在详细说明其关于《维也纳行动纲领》的现有内部能力和所开展的协调工作时，一律着重于其指定的内陆发展中国家问题牵头机构的工作。

#### 1. 实体指定的内陆发展中国家问题牵头机构的作用

184. 在总部一级，联合国系统 23 个实体指定了实体牵头机构(协调中心)，负责支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》。就其中的 5 个实体而言，有 2 个实体(贸发会议和最不发达等国家高代办)由一个专门的内陆发展中国家办公室发挥这一作用，3 个实体(亚太经社会、粮农组织和知识产权组织)由一个专门的处境特殊国家(最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)办公室发挥这一作用。由于这五个办公室的主要职能与处境特殊的国家直接相关，因此可认为它们是担任《维也纳行动纲领》协调中心的适当选择。

185. 在联合国系统其余的 18 个实体，由一个或多个办公室发挥内陆发展中国家问题实体牵头机构的作用，这些办公室的主要职能差异很大，包括：战略规划、政策协调、整体规划和业绩、战略伙伴关系、联络、可持续发展、人道主义事务、发展、国家方案、技术合作、融资、区域一体化和协调、经济合作、基础设施、市场发展、企业、贸易和供应链。关于实体指定的内陆发展中国家问题牵头机构(协调中心)及其相应作用的详细情况，见附件八。

186. 虽然证据表明所履行的职能有很大差异，但却凸显了以下四种常见的作用：

- 协调该实体支持内陆发展中国家的活动和技术援助；
- 从不同的办公室收集关于其对内陆发展中国家支持的投入，并为《维也纳行动纲领》执行情况报告和高级别会议提供综合的实体投入；
- 代表实体参加机构间协商小组的会议；
- 倡导为支持内陆发展中国家的活动调集资源。

187. 在国家一级，基本上不存在指定的支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》的实体牵头机构(协调中心)。在八个内陆发展中国家<sup>31</sup>的国家工作队成员中，只有14位个人调查答复者确认它们的存在。这14人中多数认为协调中心在促进支持各国政府执行《维也纳行动纲领》方面是有效的。

## 2. 实体指定的内陆发展中国家问题牵头单位的产出和成绩

188. 指定了内陆发展中国家问题牵头单位(协调中心)的各实体，在推进内部协调和外部支持以执行《维也纳行动纲领》方面，都取得了切实的产出和成绩。方框3概述了这种支持的例证。

方框 3:

### 实体指定的内陆发展中国家问题牵头单位的产出和成绩

#### 内部协调

- 通过项目和伙伴关系，把对内陆发展中国家的全实体支持纳入主流(国际电联)；
- 调动内部专门知识，应对国家办事处和内陆发展中国家的需求；
- 让实体贯穿所有发展议程的工作形成一致性(开发署)；
- 就处境特殊的国家制定和实施战略(工发组织)。

#### 外部支持

- 评估设计和支持：确定和评估内陆发展中国家的需求，进而设计和开发项目、产品、工具和服务，以满足已确定的需求，途径包括与捐助方和驻地协调员制度进行接触(国际贸易中心)；
- 促进知识共享：促进《维也纳行动纲领》的区域中期审查，并为区域成果文件、决议和加速执行《维也纳行动纲领》路线图作出贡献(各区域委员会)；
- 促进知识的生成、研究和开发：开展关于内陆发展中国家的实质性研究、分析和技术合作(贸发会议)，并编写关于处境特殊国家的年度旗舰报告，其中载有相关的政策建议，作为促进能力发展的知识产品(亚太经社会)；

<sup>31</sup> 不丹、乍得、中非共和国、哈萨克斯坦、马里、尼日尔、巴拉圭和乌兹别克斯坦。

- 增强联合国的召集力：协调关于支持内陆发展中国家的机构间和政府间会议的筹备和组织工作及成果文件的编写；编写秘书长关于《维也纳行动纲领》的报告；支持内陆发展中国家努力进行能力建设，以将《维也纳行动纲领》纳入主流(最不发达等国家高代办)；
- 能力建设：就与该实体任务规定相关的《维也纳行动纲领》优先事项提供信息和培训(世贸组织)。

资料来源：联检组参与组织和发展伙伴对问卷的答复。

189. 七个发展伙伴<sup>32</sup>也表示指定了一个内陆发展中国家问题牵头实体，其中只有两个(运输外交国际中心和南部非洲发展共同体(南共体))表示，它们已经确定了其协调中心的职权范围。就内部协调而言，非洲开发银行指出，《维也纳行动纲领》加强了其各部门的密切协作，特别是那些侧重于有形基础设施的部门和侧重于政策和软基础设施的部门。世贸组织指出，执行《维也纳行动纲领》是世贸组织可持续发展目标工作队会议议程上经常出现的项目。

### 3. 需要通过职权范围将内陆发展中国家问题协调中心的作用制度化

190. 虽然联合国系统大多数实体认为，百分之百致力于内陆发展中国家问题或《维也纳行动纲领》的协调中心或者不可行(由于财政限制)，或者不切实际(由于《维也纳行动纲领》与其法定工作之间的联系有限)，但它们确实认为，通过明确界定职权范围将协调中心制度化是有益的。目前，只有工发组织为其内陆发展中国家问题协调中心确定了职权范围。

191. 各实体强调，选择协调中心和界定其职权范围应：

- 对与内陆发展中国家有关的事项有广泛了解，并能从全实体获得专门知识；
- 充当一个枢纽，以巩固和分享从发展和提供关于《维也纳行动纲领》优先领域的技术援助中获得的经验和专门知识；
- 促进协调关于内陆发展中国家和《维也纳行动纲领》的具体干预措施，并把它们从更广泛的干预措施中分离出来，加以汇总，以推动报告、后续行动和监测；
- 支持方案工作与管理优先事项保持一致，以改善对《维也纳行动纲领》优先领域的业务支持和协调；
- 根据全球行动计划支持实体在内陆发展中国家的的工作；
- 通过分享实体产生的知识，提高实体关于内陆发展中国家的工作在不同论坛的能见度；
- 推动就联合国全系统的讨论、决定和相关行动采取一致的后续行动。

192. 各实体还指出，为全面了解实体开展的所有活动，协调中心应设在一个贯穿各领域的部门(而不是具体的技术部门)。作为一种良好做法，工发组织指出，

<sup>32</sup> 非洲开发银行、运输外交国际中心、北部走廊过境运输管理局、南共体、欧高亚走廊、海关组织和世贸组织。

其内陆发展中国家协调中心以前曾在各内陆发展中国家的联合国办事处工作，这些办事处为协调中心提供了开展跨领域工作的知识和专长。

193. 鉴于关于内陆发展中国家和《维也纳行动纲领》的组织牵头单位(协调中心)，其作用制度化将带来一致性、效率和成效等明显的裨益，检查专员认为，执行以下建议将有助于加强在支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》及其后续议程方面的内部协调与合作。

#### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长如果尚未指定内陆发展中国家问题组织协调中心，应在 2022 年底之前指定这样一个中心，并在最不发达等国家高代办的指导下制定明确的职权范围，界定协调中心在支持执行内陆发展中国家行动纲领方面的作用和责任。

194. 此外，为了创建一个关于执行《维也纳行动纲领》的“同业交流群”，最不发达等国家高代办应在联合国系统各实体的相关区域办事处，并在发展协调办公室的支持下，在内陆发展中国家和过境发展中国家的国家工作队中，确定《维也纳行动纲领》联络点。它与驻地协调员办公室经济学家们的持续接触可用于这一目的。如建议 8 所述，这应以内陆发展中国家政府指定协调中心作为补充。

## B. 提高广大工作人员对《维也纳行动纲领》的认识

195. 无论在总部还是在国家一级，联合国系统大多数实体的广大工作人员对《维也纳行动纲领》的认识和理解程度都很有限。即便有认识，往往也仅限于就《维也纳行动纲领》优先领域向内陆发展中国家提供直接或间接支持的人员。

196. 联合国系统大多数实体<sup>33</sup>报告说，在工作与《维也纳行动纲领》某些优先事项具体相关的部门，人员对《维也纳行动纲领》的认识水平总体上是足够的。一般工作人员则并非如此。鉴于《维也纳行动纲领》具有贯穿各领域的性质，因此所有工作人员对《维也纳行动纲领》有广泛的了解至关重要。其中一些实体(国际贸易中心、开发署、人口基金和项目署)表示，它们在内陆发展中国家的国家办事处人员可能有更高的认识，因为他们日常参与涉及《维也纳行动纲领》具体优先事项的项目，将讨论地处内陆的制约因素纳入与合作伙伴的对话，并了解内陆发展中国家更广泛的政治进程。两个实体(艾滋病署和儿基会)评估认为，由于《维也纳行动纲领》与其法定工作联系有限，因此其工作人员的认识水平是有限的。

197. 在国家一级，内陆发展中国家国家工作队的大多数调查答复者，认为自己没有充分了解《维也纳行动纲领》。只有 38%的答复者认为驻地协调员足够了解情况，其次是驻地协调员办公室人员(30%)、国家工作队成员(20%)和联合国系统各实体国家办事处人员(17%)。此外，认为只有 25%的国家政府对对应方充分了解《维也纳行动纲领》。

<sup>33</sup> 经济和社会事务部、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、粮农组织、国际民航组织、国际电联、非洲问题特别顾问办公室、贸发会议、开发署、环境署、人口基金、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、最不发达等国家高代办、项目署和知识产权组织。

198. 然而，当向内陆发展中国家驻地协调员办公室提出同一问题时，70%的调查答复者对驻地协调员进行了评级，51%的答复者认为其办公室人员充分了解《维也纳行动纲领》。与国家工作队成员评估的这种脱节似乎表明，驻地协调员及其办公室人员的知识和认识，对其国家工作队成员来说并不明显。这可能是因为在国家工作队审议期间，很少明确关注《维也纳行动纲领》。

199. 证明驻地协调员办公室认识水平较高的另一个证据是，就答复者是否了解大会第69/232号决议第5段规定的问题，只有25%的国家工作队答复者作出肯定的答复，而驻地协调员办公室答复者的肯定答复为46%。该段呼吁联合国系统各实体将《维也纳行动纲领》纳入其工作方案。

200. 联合国系统大多数实体一致认为，加深对《维也纳行动纲领》的理解可惠益其工作人员，特别是考虑到让广大工作人员了解联合国系统预期要处理的众多发展议程所带来的挑战。国际民航组织指出，专业职类和管理层的工作人员了解内陆发展中国家在航空运输方面的挑战和需求，但大多数人对《维也纳行动纲领》及其目标和优先事项缺乏更广泛的认识和理解。环境署则指出，其政策协调人员熟悉《维也纳行动纲领》，但项目执行人员的认识水平存在差异。

201. 为了解决广大工作人员对《维也纳行动纲领》认识不足的问题，几个实体实施了一些良好做法，见方框4。

方框 4:

**各实体为提高广大工作人员对《维也纳行动纲领》的认识而采取的良好做法措施**

- 在进行方案规划时将所有行动纲领考虑在内，并设计一个方案监测系统，以掌握所有可交付成果和项目与处境特殊的各类国家的优先事项之间的联系(亚太经社会);
- 指示总部和区域办事处的所有工作人员将《维也纳行动纲领》的优先事项纳入其方案、项目和其他工作的主流(国际电联);
- 通过基于 SharePoint 的知识管理系统，就内陆发展中国家股正在进行和计划进行的主要事件、项目和活动进行内部沟通，该知识管理系统使高代办所有工作人员都能查阅关于《维也纳行动纲领》的信息库(最不发达等国家高代办);
- 发起“COVID-19: 最脆弱的91国”运动，该运动凸显了大流行病期间向最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家提供的资金规模非常有限，以及对这些组别的国家执行各种行动纲领的潜在影响(最不发达等国家高代办);
- 负责内陆发展中国家的科室与参与联合项目合作的科室定期分享关于《维也纳行动纲领》和相关项目的信息(贸发会议);
- 在为高级管理层起草与内陆发展中国家相关问题的谈话要点和背景说明时，咨询不同的部门或联合国系统其他实体(经济和社会事务部);
- 建立一个内部机构(由跨区域局、区域中心、政策和方案支助局以及执行办公室的协调中心组成)，以协调合作并回应内陆发展中国家的请求(开发署);



- 建立一个全球政策网络，汇合和动员跨专题领域和地理区域的实体专门知识，以推动在国家一级对内陆发展中国家的需求作出反应(开发署)；
- 确保实体的内陆发展中国家问题协调中心与国家办事处和其他区域协调司之间，就与内陆发展中国家有关的所有事项(例如关于全球活动的材料和报告工作)进行双向沟通(工发组织)；
- 在国家办事处年度区域讲习班期间，就联合国关于《维也纳行动纲领》各项决议的执行情况举办一次专门会议(工发组织)；
- 确定并讨论内陆发展中国家面临的挑战，以及如何通过实体提供的优质基础设施解决方案来应对这些挑战(项目署)。

资料来源：联检组参与组织对问卷的答复。

202. 为促进对《维也纳行动纲领》的全面认识和理解，联合国系统各实体还提出了一些可行的措施，其中包括：

- 举行技术简报会，介绍有助于推动《维也纳行动纲领》执行工作的实体举措；
- 建立一个由不同部门和单位的负责人组成的技术级工作队，以系统的方式处理《维也纳行动纲领》中与其法定工作相关的优先事项；
- 开展全实体范围的运动，提高对《维也纳行动纲领》的认识，以利用协同增效，并向内陆发展中国家提供更加协调的支持。

203. 作为积极意图的一个标志，发展协调办公室指出，它随时准备与最不发达等国家高代办和其他相关实体合作，向驻地协调员办公室和国家工作队传播与《维也纳行动纲领》有关的信息。环境署指出，其政策司将编写一份关于《维也纳行动纲领》行动领域的简报，将与负责根据其工作方案设计项目的各司和区域办事处分享这一简报。

204. 此外，最不发达等国家高代办指出，2020年3月建立了内陆发展中国家驻地协调员网络。<sup>34</sup> 通过该网络，就《维也纳行动纲领》和即将举行的与内陆发展中国家有关的各项活动交流了信息。邀请了驻地协调员参加2020年9月举行的内陆发展中国家年度部长级会议。然而，由于COVID-19大流行病造成的延误，直到2020年底，该网络都没有组织具体的活动。项目署指出，它的(正在开发中的)企业项目管理系统将包括一个全球经验教训库，该库便于搜索，以便能够利用在开展与内陆发展中国家有关的活动中获得的经验教训，支持项目的开发和实施。

205. 检查专员认为，系统地内部共享与《维也纳行动纲领》有关的信息和知识产品，是提高对《维也纳行动纲领》认识的先决条件。在这方面，检查专员呼吁

<sup>34</sup> 最不发达等国家高代办指出，建立该网络的目的是加强与驻地协调员的合作，支持在国家一级执行《维也纳行动纲领》和中期审查产生的政治宣言。在这方面，最不发达等国家高代办向驻地协调员建议了重点关注的关键领域，包括：(a) 支持将《维也纳行动纲领》纳入国家发展方案和联合国发展援助，并促进其执行工作与《2030年议程》的一致性；(b) 在可能的情况下，支持国家制定发展优先次序和维护过境运输基础设施，以及在筹备银行可担保项目方面的能力建设；(c) 支持国家改善贸易便利化，包括执行《贸易便利化协定》，确保建立国家贸易便利化委员会并确保其可运作，鼓励内陆发展中国家与其过境邻国合作。

联合国系统各组织的行政首长采取措施，提高对《维也纳行动纲领》的认识，包括确保所有相关的知识产品、创新、良好做法和经验教训得到系统的存储，并使各组织内所有相关部门均可获取。

## C. 增加关于《维也纳行动纲领》的培训和学习机会

### 1. 可用的培训和学习机会

206. 在《维也纳行动纲领》及其优先领域方面的培训和学习机会，是培养关于该主题的知识、技能和能力的有用途径。然而，联合国系统各实体和发展伙伴都没有为其工作人员开展任何关于《维也纳行动纲领》的专门培训。有几个实体开展了与《维也纳行动纲领》具体优先事项相关的培训，但并不完全针对内陆发展中国家。

207. 这一培训已惠益于实体内部的工作人员、利益攸关方和内陆发展中国家的受益者，并以面对面的能力建设讲习班、网络研讨会、自定进度的在线学习模块、出版物和技术支持的形式提供。关于此类培训的详情，方框 5 有大概的选列。

方框 5:

在联合国系统各实体和发展伙伴提供的培训中，与《维也纳行动纲领》优先领域有关的问题(非全部)

- **优先事项一：** 国际货物转运(美洲开发银行)；协调边境管理(南共体)；陆运和民航的安全和安保(欧洲-高加索-亚洲运输走廊(欧高亚走廊))；零售供应链和物流响应(粮食署)；过境准则和海关过境(世界海关组织(海关组织))；
- **优先事项二：** 电信基础设施、网络安全和新兴技术(国际电联)；铁路基础设施(欧高亚走廊)；可持续运输(经济和社会事务部)；数字化转型(开发署)；可再生能源(经济合作组织、教科文组织和工发组织)；
- **优先事项三：** 贸易和运输便利化工具(非行)；国际运输和贸易政策(运输外交国际中心)；关于执行《贸易便利化协定》的指导意见(海关组织)；
- **优先事项五：** 粮食系统、性别问题和营养(粮农组织)；人口与发展(人口基金)；绿色工业技能(工发组织)；提供粮食援助以利资产、当地采购及便利摊贩进入市场(粮食署)；
- **优先事项六：** 监测、衡量和改进可持续发展业绩(内陆发展中国家国际智库)；监测和报告国家伙伴关系方案(工发组织)。

资料来源：联检组参与组织和伙伴对问卷的答复。

### 2. 其他培训和学习需求

208. 大多数实体指出，它们欢迎与《维也纳行动纲领》有关的培训，这将有助于：(a) 提醒联合国系统各实体牢记赋予它们的帮助内陆发展中国家的特殊和历史任务；(b) 提高直接或间接支持《维也纳行动纲领》具体优先事项的工作人员的敏感认识；(c) 进一步分享信息、经验教训和最佳做法；(d) 就如何增加工作

方案的一致性更广泛地交换意见。方框 6 概述了联合国系统各实体强调的此类培训应涵盖的关键组成要素。

方框 6:

**与《维也纳行动纲领》有关的培训应涵盖的领域/问题**

- 《维也纳行动纲领》的背景、宗旨和优先事项(以了解内陆发展中国家的具体脆弱性,并将其纳入方案编制工作);
- 目前执行《维也纳行动纲领》的方式(以了解对项目开发和交付的影响);
- 部门视角(以惠益从事《维也纳行动纲领》具体优先事项的实体);
- 《维也纳行动纲领》各优先事项之间的相互联系(以促进机构间和机构内的协同增效,例如在多个实体/单位处理同一优先事项的特定部分的情况下);
- 加速执行《维也纳行动纲领》路线图的综述(以阐明联合国系统各实体如何更好地为这一进程做出贡献);
- 关于内陆发展中国家的统计数据(以加深就《维也纳行动纲领》编写的报告和完成的工作的深度和内容)。

资料来源:联检组参与组织对问卷的答复。

209. 各实体指出,此类培训若想取得成功,它们应:对所有相关的方案和项目利益攸关方具有强制性;交付模块切实可行;相互吸引;经常举办(不是一次性活动);方案化或系统化;范围全面;有全面记录,并提出结论和前进的方向。各实体进一步强调,2024年后将为内陆发展中国家通过下一个行动纲领,之后应尽早开发和提供培训。这能使各利益攸关方聚集在一起,了解纲领的哪些方面与其相关。

210. 联合国系统几个实体还指出,它们随时准备应要求提供培训,法律事务厅指出,它完全有能力就《联合国海洋法公约》中有利于内陆发展中国家的条款提供培训,以确保内陆发展中国家和过境国有效执行该公约。

### 3. 为内陆发展中国家中的联合国系统各实体和国家政府提供培训

211. 《维也纳行动纲领》通过后不久,最不发达等国家高代办就向蒙古和博茨瓦纳的国家政府和联合国系统工作人员提供了培训,内容是如何在国家一级将《维也纳行动纲领》纳入主流。那次培训由该两国政府提出要求、举办并为其出资,它们认为在促进国家一级对《维也纳行动纲领》的宣传方面,该培训有很高的附加值。然而,最不发达等国家高代办无法将这种量身定制的培训推广到其他内陆发展中国家,因为缺乏资源来支付与提供培训相关的差旅费。

212. 鉴于资源有限,最不发达等国家高代办指出,它可以虚拟方式,或利用咨询人以虚拟和面对面混合的形式,来提供这种培训。为了持续和系统地提供此类培训,最不发达等国家高代办指出,提供额外资源将使其能够有一名工作人员全力以赴提供国家一级的培训支持。它还可以实施一个培训师培训方案,通过该方案,它可以培训内陆发展中国家的国家工作队成员就与《维也纳行动纲领》有关的事项,培训相关的国家政府对应人员。

213. 尽管国家一级对培训有需求，但联检组进行的调查结果很容易证明，完全不存在这种培训。来自 32 个内陆发展中国家驻地协调员办公室或国家工作队的答复者，没有一个接受过与《维也纳行动纲领》有关的任何培训。然而，100% 的驻地协调员办公室答复者和 75% 的国家工作队答复者表示，若举办与《维也纳行动纲领》有关的培训，他们将从中受益。

214. 检查专员认为，国家一级缺乏对《维也纳行动纲领》的认识和教育，直接导致内陆发展中国家在制定合作框架和国家方案文件时没有考虑到该纲领。制定针对国家政府对应部门和联合国系统实体，特别是内陆发展中国家国家工作队成员的培训战略和执行计划，重点关注《维也纳行动纲领》的基本内容以及如何在国家一级将其纳入主流，将有助于在相当程度上解决这一不足。

215. 最不发达等国家高代办作为联合国系统关于《维也纳行动纲领》以及促进思想和行动一致性的协调中心，应与在《维也纳行动纲领》优先领域拥有实质性知识和专长的相关联合国系统实体协调和协商，牵头开展(和提供)此类培训。

216. 大会第 45/206 号决议(第 13 段)请秘书长确保全面动员和协调联合国系统各机关、组织和机构实施《维也纳行动纲领》并进行后续工作。按照这一决议，预计执行以下建议可使内陆发展中国家国家工作队了解如何更好地将国家一级的干预措施与《维也纳行动纲领》联系起来，从而提高其在《维也纳行动纲领》方面交付成果的效力。

#### 建议 2

秘书长应责成最不发达等国家高代办与联合国系统相关组织合作，在 2022 年年底以前，制定一项明确、全面的战略和实施计划，用于设计、开展、监测和评价关于在内陆发展中国家将内陆发展中国家行动纲领纳入国家一级主流的培训。

## D. 改进对《维也纳行动纲领》执行情况的监测和报告

### 1. 国家一级成果的监测和报告以及联合国全系统的监测

217. 具有监测和报告《维也纳行动纲领》的适当机制并对其加以适当利用，是提供信息以了解在支持执行《行动纲领》方面的进展和缺点的关键。联合国全系统支持执行《维也纳行动纲领》的主要报告工具，是秘书长关于行动纲领执行情况的年度报告，该报告由最不发达等国家高代办根据联合国系统其他实体和发展伙伴的投入编写，由高级代表向大会第二委员会提交。

218. 2015 年至 2020 年，已发布了六份这样的秘书长年度报告。这些报告侧重于评估内陆发展中国家在实现《维也纳行动纲领》的发展成果方面取得的进展，以及在执行过程中面临的突出挑战。它们包括联合国系统各实体和发展伙伴就具体优先领域采取的行动、取得的主要成果和存在的任何不足，并强调了对加快执行的建议。这些报告还提供了按国家分列的与《维也纳行动纲领》相关的若干发展指标的统计表。

219. 结果好坏参半，一些国家取得了进展，另一些国家则进展有限或没有取得进展。需要做更多的工作，特别是发展运输基础设施，使其达到可比较的全球标准(优先事项二)；解决在经济结构转型和经济多样化以促进有效贸易方面进展有

限的问题(优先事项五); 解决财政支持不足或不平衡的问题(官方发展援助、外国直接投资、南南合作和三方合作); 解决能力方面的制约并应对技术援助和技术改造方面的需求(优先事项六); 解决缺乏可靠数据为政策、监测和后续行动提供信息的问题, 特别是在运输基础设施、贸易成本以及过境和贸易便利化措施方面; 加强数据收集和统计分析系统(实施、后续行动和审查); 解决在实现可持续发展目标方面进展缓慢的问题。总体而言, 在基础设施发展(优先事项二)、经济结构转型(优先事项五)和执行手段(优先事项六)方面需要做更多的工作。

220. 在本审查中, 检查专员没有侧重或评估具体国家的成果和成就。由于检查专员注重的是联合国系统的执行情况, 包括经验教训、挑战、原因以及为改进或替代办法提出建议, 本审查为加强行动、应对挑战和变革以作出改进和确定方向提供了良好的基础。因此, 本审查就秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况年度报告中所述的情况的“原因和方式”提供了信息。

221. 除年度报告外, 2019 年在前五年后进行了一次全面中期审查, 其中包括 32 个内陆发展中国家中 22 个国家的国家一级报告、非洲、欧洲和亚洲、以及拉丁美洲的三次区域审查, 还有一次高级别全球审查。

222. 利益攸关方指出, 中期审查的成果文件很好地反映了会员国的优先事项。关于将在 2024 年对《维也纳行动纲领》进行最后审查时吸取的经验教训, 最不发达等国家高代办强调, 需要在早期阶段让联合国系统的合作伙伴参与进来, 更好地协调联合会前活动和会外活动的规划, 以利用协同增效作, 并更好地动员来自各国首都的与会者。

223. 在 2020 年 3 月发布的对最不发达等国家高代办的评价中, 内部监督事务厅(监督厅)<sup>35</sup> 发现, 由于字数限制, 这些报告没有反映出联合国系统各实体和其他组织提供的关于为支持执行《维也纳行动纲领》其所采取的举措的所有投入。

224. 在随后与联检组的访谈中, 最不发达等国家高代办无法详细说明确定哪些投入应反映在秘书长报告中的理由, 但它确认保留了收到的所有呈件的记录。它还指出, 由于缺乏资源, 不存在一个框架来监测和报告秘书长报告中所提建议或大会关于《维也纳行动纲领》执行情况的决议中所载建议的执行情况。

225. 尽管最不发达等国家高代办还确定了与《维也纳行动纲领》优先领域有关的 6 项一般指标和 40 项具体指标,<sup>36</sup> 但它无法每年就所有指标提出报告, 因为它不收集自己的数据。作为最终用户, 它汇编和处理来自可靠来源, 包括来自会员国和国际组织的数据。它指出, 它努力收集尽可能多的现有数据, 并公布了统计表, 作为秘书长报告的附件。

226. 最后, 每十年通过全面评估对内陆发展中国家行动纲领进行一次审查, 包括实质性研究、区域审查、专题会议和一次主要审查会议。在审查的基础上, 制定、谈判并通过一项新的行动纲领。《阿拉木图行动纲领》(2004-2014 年)是为

<sup>35</sup> 监督厅, “对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(最不发达等国家高代办)的评价”, 任务编号 IED-20-003 (2020)。

<sup>36</sup> 最不发达等国家高代办, “秘书长关于《2014-2024 十年期内陆发展中国家维也纳行动纲领》执行情况的报告(A/73/297)所附的关于监测《维也纳行动纲领》选定指标的统计附件”。

内陆发展中国家制定的第一个此类纲领，随后是《维也纳行动纲领》(2014-2024年)。

## 2. 特定实体的监测和报告

227. 对联合国系统各项活动、产出和成果进行监测和报告是特设性质的，往往与满足外部对最不发达等国家高代办报告或各种部长级会议的定期需求相联系。充其量，它是向理事机构定期报告在实体开展业务的具体内陆发展中国家取得的成果的一部分，但并没有要求它们把内陆发展中国家作为一个整体加以报告。

228. 鉴于要求秘书长的报告不仅限于描述，而要提供更多的分析和评估，因此有必要制定一个监测、评价和报告框架，以指导联合国系统各实体和整个联合国系统。最不发达等国家高代办应当与新建立的全系统评价机制合作，并在中央和分散的各级与联合国系统各实体合作，以制定这样一个框架。

229. 联合国系统各实体没有专门的内部机制来监测与《维也纳行动纲领》有关的举措，也没有专门的内部平台来报告相关情况。但它们向最不发达等国家高代办提供信息，说明其支持《维也纳行动纲领》的活动。

230. 然而，有 4 个实体确实就内陆发展中国家和(或)《维也纳行动纲领》进行了一定程度的明确报告，其中包括：

- 非洲经委会在非洲经济和财政部长会议期间就《维也纳行动纲领》相关项目和方案的报告；
- 欧洲经委会为其负责人与欧洲和亚洲内陆发展中国家常驻代表的会议举行关于《维也纳行动纲领》的特别简报会；
- 拉加经委会为其成员国进行半年期研究，分析其内陆发展中国家成员取得的进展，包括进展指标和解决与过境国未决难题的政策建议；
- 亚太经社会向其年度会议报告关于《维也纳行动纲领》的各项决议的执行情况；
- 经济和社会事务部就内陆发展中国家进行分类报告，内容涉及其关于可持续发展筹资的报告和即将发表的关于可持续运输的机构间报告；
- 世卫组织向其理事机构提交关于支持内陆发展中国家卫生相关事项的半年期报告。

231. 大多数实体<sup>37</sup>既没有关于《维也纳行动纲领》的特设报告，也没有任何明确的正式报告。虽然它们在向理事机构提交的报告中，列入了其在开展业务的具体内陆发展中国家取得的成果，但它们没有专门把内陆发展中国家作为一个整体来报告。而这些报告触及的(与实体法定工作相关的)问题直接或间接地推动了《维也纳行动纲领》的某些优先事项，却通常丝毫没有明确提及《维也纳行动纲领》。

<sup>37</sup> 发展协调办公室、粮农组织、国际贸易中心、国际电联、法律事务厅、非洲问题特别顾问办公室、艾滋病署、贸发会议、环境署、教科文组织、人口基金、工发组织、项目署、世旅组织和粮食署。

232. 例如，粮农组织就某些可持续发展目标指标提交报告，其中一些指标与《维也纳行动纲领》的优先事项五相关。贸发会议关于技术合作项目进展的年度报告涉及《维也纳行动纲领》的某些优先事项。因此，普遍的情况是，虽然联合国系统各实体在报告中谈及到《维也纳行动纲领》的优先事项，但并没有给它们贴上这样的标签。

233. 一些实体能够从现有报告机制中提取与《维也纳行动纲领》相关的举措的数据，并为内陆发展中国家报告这些数据。开发署指出，可从其方案管理系统中了解它对内陆发展中国家的支持。发展协调办公室指出，它将探讨按内陆发展中国家提供分类分析的可行性。

234. 在内陆发展中国家的国家一级，对《维也纳行动纲领》相关活动的监测和报告既稀少又不充分。只有代表 12 个内陆发展中国家国家方案或办事处的 19 名调查答复者肯定地回答说，他们的国家办事处/方案支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》的工作得到了监测和报告。此外，在内陆发展中国家国家工作队的调查答复者中，只有 5% 的人认为对其支持《维也纳行动纲领》的工作，现有的监测、监督和报告水平是适当的。

### 3. 对《维也纳行动纲领》执行情况的审计和评价

235. 联合国系统没有一个实体进行过明确侧重于《维也纳行动纲领》执行情况的审计或评价。知识产权组织指出，就其情况而言，原因可能是其在报告中没有明确承认内陆发展中国家是一个独特的群体。在国家一级，只有一个内陆发展中国家国家工作队的一个调查答复者肯定地回答说，对其国家办事处支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》的工作进行了审计和评价。

236. 然而，一些实体对其在内陆发展中国家开展的与《维也纳行动纲领》优先领域相关的举措进行了审计或评价。例如，亚太经社会、人口基金和工发组织指出，它们定期对在单个内陆发展中国家开展的能力建设项目和/或国家方案进行评价。另外三个实体也在内陆发展中国家进行了(或计划进行)与《维也纳行动纲领》优先事项相关的专题评价。

237. 其中包括：

- 加强发展中国家和转型经济体在便利合法过境、区域合作和一体化方面的能力(非洲经委会)；
- 加强内陆发展中国家在“一带一路”倡议下设计和实施促进交通运输互联互通政策的能力，以实现可持续发展目标(最不发达等国家高代办)；
- 评价埃塞俄比亚的可持续农村能源技术(开发署)。

238. 联合国评价小组的网站<sup>38</sup>中列入了联合国系统各实体在内陆发展中国家开展的一系列国家一级的评价，其中一些与《维也纳行动纲领》的优先事项有关。

<sup>38</sup> 见 [www.uneval.org/evaluation/reports](http://www.uneval.org/evaluation/reports)。

#### 4. 监测、评价和报告方面的挑战和补救办法

239. 联合国系统各实体的总部和国家一级强调了在监测、评价和报告支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》方面的一系列挑战。强调总部一级的主要挑战包括：

- 缺乏统一的机制/平台来衡量所有联合国机构在《维也纳行动纲领》的范围内取得的成就；
- 缺乏针对具体实体的将《维也纳行动纲领》纳入主流并加以执行的行动计划；
- 未在实体方案管理系统中将内陆发展中国家和与执行《维也纳行动纲领》有关的活动列为一个单独的类别；
- 缺乏专门的财政和人力资源来对干预措施的中长期影响进行实质性评估；
- 缺乏将监测报告从当地语文翻译成联合国正式语文的资源；
- 有的项目结束后，其效果和影响才变得可见或可量化，对这些项目无法进行监测和报告；
- 《维也纳行动纲领》与某些实体的工作相关性有限，因此监测和报告似乎成为不必要的负担。

240. 强调国家一级的主要挑战包括：

- 内陆发展中国家政府没有要求将《维也纳行动纲领》相关指标纳入国家方案文件和合作框架；
- 内陆发展中国家的国家统计局对与《维也纳行动纲领》相关的指标，只有不充足、不适当和质量低的数据，原因在于：人员配置能力和技能有限；缺乏数据收集和衡量工具；缺乏定期监测和更新指标的強大系统；数据收集之间的间隔很长；缺乏基线数据；
- 内陆发展中国家政府的《维也纳行动纲领》协调中心经常变动或根本不存在，这妨碍了有效的协调；
- 内陆发展中国家由于能力和资源有限，对《维也纳行动纲领》的执行情况或者不报告，或报告前后不一致(例如，10个内陆发展中国家没有编写《维也纳行动纲领》执行情况中期报告)。

241. 为应对总部一级在监测和报告方面的挑战，联合国系统各实体提议的纠正措施包括：

- 在实体的报告系统中列入一个标记，标明与《维也纳行动纲领》有关的支持活动，以便利全面了解总部一级的相关支持；
- 在最不发达等国家高代办设立一个专门职位，支持内陆发展中国家就《维也纳行动纲领》进行国家一级的监测和报告；
- 把项目评价基金汇集在一起，产生一个评价基金，以涵盖项目评价活动，并评估长期结果及其影响。



242. 为应对国家一级在监测和报告方面的挑战，联合国系统各实体提议的纠正措施包括：

- 通过最不发达等国家高代办、发展协调办公室、区域委员会和驻地协调员办公室提供的支持和指导，以不增加报告负担的轻松方式，在国家合作框架内纳入监测和报告《维也纳行动纲领》的规定；
- 支持国家统计局发展统计能力，以监测和收集关于与《维也纳行动纲领》优先事项重叠的可持续发展目标指标的数据和报告，将可持续发展目标指标和具体目标与《维也纳行动纲领》优先事项联系起来，并将关于《维也纳行动纲领》的报告纳入关于可持续发展目标的报告，以简化报告和降低交易成本；
- 支持内陆发展中国家的国家统计局确定未被可持续发展目标涵盖的《维也纳行动纲领》优先领域，制定指标为这些优先领域的政策提供信息，并确保互补性和协同增效，避免与可持续发展目标指标发生重叠；
- 利用一个共同平台来报告不同的全球发展议程的指标，从而简化报告和降低交易成本；
- 使联合国信息系统(监测可持续发展目标实现情况的联合国系统)适合内陆发展中国家的国情；
- 使内陆发展中国家政府认识到报告《维也纳行动纲领》优先事项相关指标的裨益，以及建立《维也纳行动纲领》国家政府协调中心的必要性。

## 5. 内陆发展中国家政府对监测、报告和监督的看法

243. 内陆发展中国家的代表认为，秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的年度报告总体上是充分的。然而，有代表指出，该报告在很大程度上是对已发生情况的描述性文件。它没有提供资料说明如何促进联合国系统的一致性，以及在《维也纳行动纲领》和《2030年议程》方面的经验教训。还有代表指出，该报告缺乏注重成果的方法。它没有全面评估所取得的关键成果，也没有审查组织一级的资源使用情况。

244. 没有此类信息，就很难评估价值，或对方向的设定和改进提供指导。但重要的是指出，若要对方式、理由以及范围进行批判性调查和深入解释，要求的不仅仅是监测业绩。这需要相关性、有效性、影响和变化或开发的替代方案进行评估。

245. 此外，如有一个注重成果的框架，则会大大加强这种评价。正如会员国指出的那样，秘书长的报告缺乏注重成果的方法。进行管理以在产出和结果层面有所作为，这是对联合国系统所有业务的一项关键要求(见关于成果管理制的联检组报告)。<sup>39</sup>

246. 检查专员认为，制定一个注重成果的框架，包括系统思维的原则，对于提高联合国系统内《维也纳行动纲领》相关活动的透明度和价值至关重要。为了加

<sup>39</sup> JIU/REP/2017/6。

强报告工作和对报告的有效利用，内陆发展中国家的代表建议重构秘书长的年度报告，每年有一个专题重点。在以可控制的方式规划评价和报告成果方面，这是一个重要的考虑因素。最不发达等国家高代办指出，这种重构需要会员国通过一项决议来提出具体请求。

247. 在本审查中，检查专员提供的信息超出了执行性质和层面，提出了来自主要利益攸关方的众多建议和解决方案，以指导今后几年的工作改进。

248. 鉴于各区域委员会在执行《维也纳行动纲领》方面发挥了重大作用，内陆发展中国家的代表建议各区域委员会协调关于专题方法的工作，并向经济及社会理事会报告此类活动。还建议联合国系统各实体和内陆发展中国家编写自己的关于《维也纳行动纲领》的年度报告，以鼓励自主权，同时建议内陆发展中国家、联合国系统和发展伙伴共同开发一个关于《维也纳行动纲领》执行情况的记分卡。

249. 另一项建议是在国家和区域两级设立技术监测委员会，以监测和报告《维也纳行动纲领》的执行情况。这些委员会应纳入联合国的区域协调结构，以避免协调结构的重复。内陆发展中国家还强调，需要支持加强其国家的统计、报告、监测和评价能力。最后，有人建议对正式报告加之以下补充：联合国系统各实体与内陆发展中国家之间每年举行两至三次的非正式讨论，以分享信息、问题、指导和良好做法，并评估《维也纳行动纲领》的执行情况。

250. 在联检组进行的所有访谈中，反复表明的最明显障碍是国家统计能力不足。应根据秘书长报告和《维也纳行动纲领》中期审查成果文件中所载的建议，以及大会关于《维也纳行动纲领》执行情况的相关决议，采取措施解决这一不足。

251. 由联检组牵头，对联合国发展系统为了支持实现《千年发展目标》和其他国际商定发展目标而对加强国家统计分析和数据收集能力所作的贡献进行了全系统独立评价，该评价的结论和建议在制定措施方面同样重要。<sup>40</sup>

252. 鉴于联合国系统各实体和会员国分享的上述观点，检查专员认为，在大幅加强对《维也纳行动纲领》的监测和报告方面，尚有很大余地。执行以下三项建议有助于在总部和国家两级大大加强与联合国系统每一实体的责任有关的业绩、成果和组织学习。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长应在 2022 年年底前，制定一个关于支持内陆发展中国家的明确的成果框架，包括要实现的成果、主要产出战略和核心活动之间的联系。

<sup>40</sup> JIU/REP/2016/5。

**建议 4**

秘书长应责成联合国可持续发展集团在发展协调办公室的支持下，在 2022 年年底以前，向内陆发展中国家的国家工作队提供一致的指导，指导它们在开展共同国家分析和制定合作框架时，将内陆发展中国家行动纲领考虑在内。

**建议 5**

秘书长应责成联合国可持续发展集团的全系统评价办公室，在 2023 年年底以前，就联合国系统对《维也纳行动纲领》发展成果的贡献进行全系统评价，并确保评价结果有助于后续内陆发展中国家行动纲领的编制。

253. 联合国系统大多数实体已对成果和相关活动进行了界定(见附件四)。因此，已准备好运作一个成果框架，既用于方案设计，又用于监测和评价联合国系统各实体在实现《维也纳行动纲领》发展成果方面的贡献。

254. 在下一章中，检查专员将评估利益攸关方在以下方面的满意度：最不发达国家高代办在其关于《维也纳行动纲领》的法定作用方面扮演的角色、其资源的充足性，以及所能采取的使其更有效支持执行《维也纳行动纲领》的措施。

## 六. 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根据其法定作用在执行《维也纳行动纲领》方面的业绩和资源配置

255. 在本章中，检查专员介绍了相关利益攸关方对最不发达等国家高代办发挥其法定作用情况的看法。此外，本章概述了利益攸关方对最不发达等国家高代办需要采取哪些措施才能有效发挥其法定作用的看法。在此背景下，检查专员评估了影响最不发达等国家高代办内陆发展中国家次级方案资源配置的因素。

256. 检查专员的审查补充了监督厅对最不发达等国家高级代表办公室进行的评价(任务编号 IED-19-009, 2020 年 2 月)，该评价超越内陆发展中国家，评估了该办公室在支持其三个国家小组(最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)实现各自的行动方案方面的效力和效率。为便于查阅，补充文件项目 7 提供了监督厅评价结果、结论和建议的摘要。本审查的调查结果在许多方面与监督厅的调查结果是一致的。

### A. 评估高级代表办公室在执行其关于《维也纳行动纲领》的法定作用方面的业绩

257. 在设立最不发达等国家高代办<sup>41</sup>和通过《维也纳行动纲领》及其后关于《纲领》执行情况的各项决议时，大会为最不发达等国家高代办规定了四项有关《维也纳行动纲领》的关键任务。其中包括：(a) 动员和协调对有效执行《维也纳行动纲领》的国际支持和资源；(b) 确保会员国和各组织对《维也纳行动纲领》采取协调一致的后续行动，并进行有效监测和报告；(c) 宣传和提高对内陆发展中国家的认识；(d) 促进与《2030 年议程》后续行动和执行工作的一致性。

258. 下文的基础，是总部和国家一级的联合国系统各实体以及发展伙伴和会员国对最不发达等国家高代办业绩的评估。它提供了关于效力水平的信息，强调了成功和挑战，以及对最不发达等国家高代办未来改进的建议。

#### 1. 动员和协调对执行《维也纳行动纲领》的国际支持和资源

259. 据报告，对最不发达等国家高代办在协调国际支持方面的作用，联合国系统各实体总部一级的总体满意度不错。大多数实体欢迎高代办对机构间协调小组和《维也纳行动纲领》中期审查进程的支持。但就资源调动而言，肯定的看法较少，大多数答复者认为高代办在这方面的业绩不尽人意。在国家一级，68%的国家工作队调查答复者无法评估对最不发达等国家高代办在这一法定工作领域业绩的满意度，原因是缺乏对高代办的了解，而感到满意的人占 13%，不满意的人占 19%。

260. 与联合国各实体相反，发展伙伴的看法更加正面，它们高度赞扬最不发达等国家高代办在以下领域的作用：围绕《维也纳行动纲领》运行包容和开放的进程；通过相关论坛促进分享良好做法；促进内陆发展中国家更多地参与贸易便利化、运输和过境相关协定和倡议；促进在运输走廊等问题上加强捐助方的协调。

<sup>41</sup> 大会第 56/227 号决议。

同样，内陆发展中国家的代表赞赏最不发达等国家高代办在支持制定加速执行《维也纳行动纲领》路线图方面的作用。

261. 监督厅在其对最不发达等国家高代办的评价中，同样注意到利益攸关方对高代办调动资源的能力看法不一，25%对这种努力的评价是负面的，43%持中立观点。最不发达等国家高代办本身则指出，它成功地为内陆发展中国家代表参加各次关于《维也纳行动纲领》的全球会议安排了资金。它将资源调动方面的挑战归因于自身缺乏执行这项任务的专用资源。

262. 关于需要改进的领域，联合国系统各实体指出，资源仍然不足，难以在内陆发展中国家取得重大和不可逆转的成就，并强调最不发达等国家高代办需要：在资源调动战略和技术援助方面，改善与联合国各机构和其他发展伙伴的协作；在其任务范围内，探讨联合项目提案和联合工作方案；与各区域委员会合作，在每个区域采取其任务范围内的干预措施；提高各级捐助者的兴趣；并更积极地参与联合国可持续发展集团，以改进区域一级的努力。

263. 亚太经社会提议每个区域委员会专门拨出一定比例的资金来执行《维也纳行动纲领》，这将帮助最不发达等国家高代办发挥更积极主动的作用，促进产生执行过程中的协同增效。贸发会议呼吁大会在联合国秘书处参与执行《维也纳行动纲领》的各实体之间更好地分配资源，同时考虑到每一实体对这一主题的实质性参与。

264. 各国家工作队强调，最不发达等国家高代办需要：努力将《维也纳行动纲领》纳入捐助方和国际金融机构的议程和方案编制；动员发展协调办公室作出执行《维也纳行动纲领》的全系统承诺；就最不发达等国家高代办在执行《维也纳行动纲领》方面可向国家工作队提供的具体支持提出建议(简报)；制定国家工作队在与内陆发展中国家政府接触时可使用的具体战略文件；并建立区域协调中心，指导国家工作队与内陆发展中国家政府在《维也纳行动纲领》方面的互动。

265. 发展伙伴强调，最不发达等国家高代办需要：与相关区域组织签署特定的谅解备忘录，以制定明确的行动和专门用于《维也纳行动纲领》的时间表；与相关机构的官员进行有组织的高层接触，以增加认同；汇集来自不同机构的专家所做的工作，并发布强调对同一主题不同观点的联合报告；担任跨境互联互通问题讨论的主持人；创建《维也纳行动纲领》实用监管措施工具包，以指导内陆发展中国家政府做出适当的政策选择；确定可能有助于执行《维也纳行动纲领》的“隐形利益攸关方”；加强合作，为研究和出版物筹集资金。最不发达等国家高代办本身则指出，需要进行需求评估，以详细分析发挥上述作用所需的资源。

## 2. 确保对《维也纳行动纲领》采取协调一致的后续行动并进行有效监测和报告

266. 关于最不发达等国家高代办在监测、报告和后续行动方面的业绩，联合国系统各实体的总部一级表达的看法好坏参半。注意到一个积极方面，即最不发达等国家高代办在编写秘书长关于《维也纳行动纲领》的年度报告时，有能力定期与合作伙伴进行协调并采取后续行动。内陆发展中国家的代表也欢迎高代办在编写关于《维也纳行动纲领》的政治宣言和部长宣言以及进行中期审查方面发挥的作用。

267. 关于需要改进的领域，联合国系统各实体强调，最不发达等国家高代办需要：确保在其报告中更好地体现所有机构的投入；确保更好地解释和使用所提供

的数据；在利用各机构的投入时，确保给予适当的致谢；在向第二委员会提交秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的报告期间，为实务部门和机构提供一个平台；建立区域增援能力，以更好地监测和报告《维也纳行动纲领》的执行进展；利用各区域委员会可用的平台，跟踪可有助于监测《维也纳行动纲领》的可持续发展目标指标。

268. 在国家一级，69%的国家工作队调查答复者无法评估最不发达等国家高代办在后续行动、监测和报告方面的业绩，因为他们缺乏与该高代办的接触。其余受访者中，15%表示满意，16%表示不满意。国家工作队呼吁最不发达等国家高代办向它们及它们的方案工作人员介绍《维也纳行动纲领》的主要内容，以便在进行共同国家分析、制定合作框架和报告执行情况时加以考虑。

269. 内陆发展中国家的代表强调，最不发达等国家高代办需要支持国家一级的监测和报告，包括通过与内陆发展中国家的国家协调中心进行协调(如目前为最不发达国家和小岛屿发展中国家所做的那样)。

### 3. 宣传与内陆发展中国家有关的问题并提高对这些问题的认识

270. 关于宣传和提高认识，联合国系统各实体对最不发达等国家高代办业绩的满意度参差不齐。积极的一面是，它们欢迎最不发达等国家高代办努力在多个地点举办简报会和外联活动，介绍内陆发展中国家面临的特殊发展挑战，还欢迎它通过其网站、社交媒体平台和出版物提供最新情况。

271. 在国家一级，因为对高代办缺乏了解，只有63%的国家工作队调查答复者能够评估最不发达等国家高代办在这一法定领域的业绩。在其余的受访者中，17%的人表示满意，20%的人表示不满意。在其后的访谈中，除了一个与最不发达等国家高代办有实质性接触的国家工作队(马拉维)外，其他的国家工作队或者不知道高代办的存在，或者很少与其接触，或者根本没有接触。

272. 在发展伙伴中，世贸组织赞赏最不发达等国家高代办在日内瓦的工作与纽约的工作之间建立了有效的沟通渠道，这使其能够定期向驻纽约的代表通报其在执行《维也纳行动纲领》方面的工作。

273. 关于需要改进的领域，联合国系统各实体指出，最不发达等国家高代办需要：行使汇聚利益攸关方的召集权，指导执行工作，领导政治讨论，并促成双向沟通；为广大工作人员开发培训包，介绍内陆发展中国家面临的挑战和结构脆弱性，从而提高认识；将内陆发展中国家的优先级别提高到给予小岛屿发展中国家和最不发达国家的优先级别；加强内陆发展中国家全球平台。

274. 还呼吁最不发达等国家高代办更加积极主动地参与并支持内陆发展中国家国际智库的工作，该智库为内陆发展中国家在国际论坛上采取一致行动提供了一个平台，并成为通过其研究和政策分析了解内陆发展中国家特殊需求的有用工具。

275. 各国家工作队强调，最不发达等国家高代办需要：向内陆发展中国家政府表明将《维也纳行动纲领》纳入国家发展计划会给它们带来什么裨益；向新任命的内陆发展中国家驻地协调员提供介绍《维也纳行动纲领》的简要信息包；定期使用虚拟形式向内陆发展中国家驻地协调员简介《维也纳行动纲领》的执行情况

现状；与区域协调小组接触，研究与《维也纳行动纲领》有关的以问题为基础的联盟。

276. 发展伙伴呼吁最不发达等国家高代办加强外联，向联合国系统外参与《维也纳行动纲领》优先领域工作的实体解释该纲领及其进展。内陆发展中国家的代表则指出，最不发达等国家高代办需要：随时向内陆发展中国家代表团通报与《维也纳行动纲领》有关的事态发展；评估哪些大使参与了《维也纳行动纲领》的工作，并邀请他们“支持”高代办的事业并参加相关的讨论；为内陆发展中国家举办区域和区域间会议，以对各项挑战开展讨论；在代表团和国家两级建立积极主动的联系。最不发达等国家高代办本身则指出，需要进行需求评估，以详细分析发挥上述作用所需的资源。

#### 4. 促进与《2030 年议程》后续行动和执行工作的一致性

277. 在这一法定领域，对最不发达等国家高代办业绩的满意度最不明显，联合国系统任何实体都没有强调一项明显的成就。在国家一级，在国家工作队调查答复者中，只有 15% 的人对最不发达等国家高代办在促进与《2030 年议程》一致性方面的业绩感到满意，相比之下，14% 的人不满意，71% 的人因不熟悉高代办而无法进行评估。

278. 在需要改进的领域，联合国系统各实体强调，最不发达等国家高代办需要利用机构间机制来加强方案联系，并在国家、区域和全球各级更加明确《维也纳行动纲领》与《2030 年议程》之间的关系。最不发达等国家高代办还需要利用其召集力，在大会和 77 国集团中动员内陆发展中国家集团集体共同发声并表明，如果不解决《维也纳行动纲领》的优先事项，内陆发展中国家将无法实现可持续发展目标。

279. 联合国系统各实体还强调，最不发达等国家高代办需要使《维也纳行动纲领》的报告框架与相关优先领域的可持续发展目标具体目标和指标相一致，并将《维也纳行动纲领》的报告纳入可持续发展目标和合作框架报告的后续和审查进程。这将避免产生平行轨道，减轻内陆发展中国家和国家工作队的报告负担，并有助于将《维也纳行动纲领》纳入国家一级更广泛的政策和监测框架的主流。

### B. 为高级代表办公室发挥其在《维也纳行动纲领》方面的法定作用提供资源

#### 1. 高级代表办公室目前的资源水平

280. 在财政资源方面(见表 5)，自 2014 年通过《维也纳行动纲领》以来，最不发达等国家高代办的内陆发展中国家次级方案平均每年获得的拨款为 75 万至 125 万美元，包括经常资源和预算外资源。最不发达等国家高代办指出，当该次级单位接近一次重大审查时，如接近中期审查或十年审查时，预算外资源会大幅增加，此后就会减少。

281. 关于发挥其法定作用的人力资源，最不发达等国家高代办的内陆发展中国家次级方案有三名全职专业职类工作人员。还有一名每年工作一两个月的咨询顾问和短期实习生供其支配。此外，最不发达等国家高代办的其他次级单位共同为

一个人提供等于四周全职支助的支助。最不发达等国家高代办认为自己的资金严重不足，难以充分发挥作用，并强调需要增加员额和非员额资源。

| 资源                  | 2014-2015 | 2016-2017 | 2018-2019 | 2020    | 2021 <sup>c</sup> |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|---------|-------------------|
| 经常预算总额 <sup>a</sup> | 1,490,800 | 1,141,400 | 1,154,800 | 639,600 | 748,400           |
| 预算外总额 <sup>b</sup>  | 1,055,300 | 355,756   | 927,833   | 232,408 | 280,000           |
| 年平均(经常预算和预算外)       | 1,273,050 | 748,578   | 1,041,317 | 872,008 | 1,028,400         |

资料来源：最不发达等国家高代办对调查问卷的答复。

<sup>a</sup> 核定拨款。

<sup>b</sup> 2014-2019 年的数额是实际支出，2020 年的数额是估计数。

<sup>c</sup> 请求/承诺的数额。

282. 尽管联合国系统大多数实体指出，它们缺乏足够的信息来评估最不发达等国家高代办的资源是否充足，但少数实体认为它的资源不足。一个实体指出，越来越多的人认为最不发达等国家高代办将资源用于实质性研究和分析，而这超出了其任务规定的范围。因此，有人建议该办公室将资源从研究和技术合作工作重新部署到宣传和协调上。最不发达等国家高代办则指出，预计其研究活动将为监测、后续行动、宣传和协调提供信息和投入，从而支持执行《维也纳行动纲领》。联合国系统各实体还指出，最不发达等国家高代办缺乏资源来进行以下活动：参加与内陆发展中国家有关的具体活动；促进与内陆发展中国家有关的具体战略和建议；为《维也纳行动纲领》的某些优先事项(例如，运输便利化和贸易)提供服务；确保在讲习班中有足够的代表性。

283. 内陆发展中国家的代表对最不发达等国家高代办的资源水平尤其不满，指出其目前的能力不足以为三类处境特殊的国家(最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)提供服务。代表们和联合国系统各实体强调，对高代办工作人员的构成，需要增加文化上和专业上的多样性。

## 2. 高级代表办公室为发挥其在《维也纳行动纲领》方面的法定作用所需的资源和提供的支持

284. 最不发达等国家高代办认为，为充分发挥其在《维也纳行动纲领》方面的法定作用，它的内陆发展中国家次级方案需要增设 4 个专业职类员额。它还强调了非员额资源方面的需要，以便：(a) 举办更多的专家组会议；(b) 资助工作人员参加区域、次区域和国家进程的差旅费，以促进《维也纳行动纲领》和《2030 年议程》之间一致性；(c) 资助内陆发展中国家代表和内陆发展中国家问题专家参加重要会议；(d) 就《维也纳行动纲领》的执行情况与国家协调中心进行年度磋商；(e) 支付一般业务费用和会议支助服务。最不发达等国家高代办指出，尽管它在《维也纳行动纲领》通过后提出了增设员额的请求，但这些请求尚未得到满足。



285. 一些内陆发展中国家的代表认为最不发达等国家高代办需要额外的资源，并通过多个平台提出了这一问题，这些平台包括内陆发展中国家集团(由内陆发展中国家常驻纽约联合国代表团的代表组成)、非洲集团和 77 国集团加中国的会议，以及大会关于执行《维也纳行动纲领》的决议。

286. 联合国系统几个实体和发展伙伴还强调，如前一节所述，需要进一步为最不发达等国家高代办提供资源，以提高其能力，解决与其在《维也纳行动纲领》方面法定工作领域相关的不足。它们强调，需要通过传统捐助方(如会员国)和非传统捐助方(如私营部门、南南合作伙伴和慈善家)的更好参与，改进最不发达等国家高代办的资源动员能力。

287. 在这方面，最不发达等国家高代办指出，多年来，它制定了多个资源调动项目文件，包括关于加速执行《维也纳行动纲领》(2015-2016 年)和关于中期审查(2017-2018 年)的项目文件。一位内陆发展中国家的代表认为，如果经济和社会事务部对最不发达等国家高代办的内陆发展中国家次级方案提供类似于它给予最不发达国家次级方案和小岛屿发展中国家次级方案的支持，可大大增强高代办的交付能力。

288. 为最不发达等国家高代办更好地交付任务，联合国系统各实体和发展伙伴向其提供了支持或计划提供支持，这些支持都是实物捐助，采取的形式包括：参加、共同组织或主办与《维也纳行动纲领》有关的会议、讲习班和会外活动；为秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的报告提供投入；分享分析性的贡献、专业知识和深刻见解；开展协作性技术援助；开展联合研究；发出联合呼吁；支持高代办与各实体在国家一级办事处的沟通。

289. 上一节中的证据提供了一份关于联合国系统各实体提出的建议的广泛清单，有关最不发达等国家高代办需要做哪些工作，以提高其在实现《维也纳行动纲领》的法定目标方面的业绩和价值。这是对它已经在做的工作的补充。这无疑进一步突出了需要增加资源以促进有效执行。检查专员关切地注意到，在合作伙伴和利益攸关方对最不发达等国家高代办的期望与高代办在现有资源下通过其内陆发展中国家次级方案实际能够交付的工作之间，存在着巨大的差距。

290. 问题在于，在正在进行的工作和有限资源的范围内，如何对待关于改进的建议，以及用什么来指导增加资源的考虑。在这方面，检查专员认为，首先，最不发达等国家高代办应像联合国系统几个实体所做的那样，制定明确界定的综合成果和预算框架。这将包括高代办核心工作的成果，以及在开展这项工作时，它与其他机构和伙伴的伙伴关系。

291. 这将包括最不发达等国家高代办考虑本章中利益攸关方提出的所有建议，以决定谁最有能力执行这些建议，以及所需的与联合国系统其他实体和发展伙伴的协作和伙伴关系类型。它还将包括在工作中与最不发达国家的交叉，以及为实现可持续发展目标方面的交叉。它也将包括为实现界定的成果获得必要的预算资源。这将为证明最不发达等国家高代办预算的合理性提供一个良好的基础，并相应就此采取行动。

292. 预计通过制定一个全面和一致的综合成果框架来执行以下建议，将为有效考虑人员配置和预算资源提供基础。

建议 6

秘书长应责成最不发达等国家高代办，在 2022 年年底前，为其内陆发展中国家次级方案制定明确的综合成果框架、预算和方案计划，并提供信息，说明取得成功的条件，包括产生集体影响的伙伴关系、风险管理计划以及监测和评价计划。

293. 在下一章中，检查专员将评估可采取哪些措施，以改善联合国系统各实体和内陆发展中国家政府代表在支持执行《维也纳行动纲领》方面的相互协调与合作。

## 七. 在《维也纳行动纲领》方面的协调与合作

294. 向内陆发展中国家提供有效支持的关键在于，联合国系统各实体与内陆发展中国家政府之间是否有足够的协调和合作，来确定这些国家与《维也纳行动纲领》有关的需求，以及它们如何最好地合作来应对这些需求。同样重要的是，在全球论坛上，内陆发展中国家政府之间就确定和宣传其需求进行协调，以及联合国系统各实体之间进行协调，以确定联合国系统内存在哪些资源和能力，以及如何根据它们在执行《维也纳行动纲领》方面的相对优势，最佳利用这些资源和能力。

295. 在本章中，检查专员评估了在《维也纳行动纲领》方面进行政府间对话的手段、国家政府协调中心的存在，以及在总部、区域和国家各级进行机构间协调与合作的手段。在所有情况下，检查专员都概述了对使用这些手段进行协调与合作的主要挑战，以及为应对这些挑战可以采取的潜在解决办法和措施。

### A. 在《维也纳行动纲领》方面的政府间协调与合作平台

#### 1. 在《维也纳行动纲领》方面的政府间对话平台

296. 内陆发展中国家的代表和联合国系统各实体强调，有各种平台可供这些国家的政府就执行内陆发展中国家行动纲领相互接触，并与这些实体接触。在全球一级，最突出的平台是每十年举行一次的联合国内陆发展中国家问题会议，以及在《内陆发展中国家行动纲领》通过五年后对其进行的中期审查。

297. 关于《维也纳行动纲领》的最高级全球年度会议是内陆发展中国家外交部长年度会议，该会议在大会届会开幕的间隙举行。作为补充，大会第二委员会每年就题为“第二次联合国内陆发展中国家问题会议的后续行动”的常设议程项目进行辩论。

298. 为这些会议做补充的是内陆发展中国家集团更定期的会议，为常驻联合国代表级会议，在纽约举行。此外，还有两个高级别部门会议，即贸易部长级会议和运输部长级会议。在其他全球会议和谈判的筹备和后续工作中，也讨论与内陆发展中国家有关的具体问题。<sup>42</sup>

299. 最不发达等国家高代办为上述会议提供便利、支持或作出贡献，它还召集大使级务虚会，讨论对内陆发展中国家和过境国加强执行《维也纳行动纲领》至关重要的问题。

300. 在区域一级，各区域委员会和区域组织(例如非洲联盟委员会)在其届会期间，为内陆发展中国家和过境国组织了平台。值得注意的是，亚太经社会为最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家设立了一个专门机构，负责讨论与这些国家群体相关的政策问题。此外，由亚太经社会和欧洲经委会推动的联合国中亚经济体特别方案理事会专门处理内陆发展中国家的问题。

<sup>42</sup> 经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛；可持续发展高级别政治论坛；联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查；根据《联合国海洋法公约》的规定就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题拟订一份具有法律约束力的国际文书政府间会议；以及内陆发展中国家国际智库组织的政府间会议。

301. 联合国系统几个实体指出，它们自己的理事机构会议使内陆发展中国家有机会提出它们关心的问题，特别是与《维也纳行动纲领》相关的部门(即特定问题)会议。<sup>43</sup> 然而，除非洲经委会外，<sup>44</sup> 没有专门针对内陆发展中国家或《维也纳行动纲领》的具体议程项目或会议。在联合国系统之外，强调了国际货币基金组织(基金组织)、世界银行和世贸组织的政府间平台(例如为贸易监测和审查提供的援助以及贸易便利化和贸易与发展委员会)是讨论合作伙伴支持执行《维也纳行动纲领》的有用场所。

## 2. 提高在《维也纳行动纲领》方面政府间对话的效率

302. 内陆发展中国家的代表和联合国系统各实体强调，上述政府间平台有助于促进关于《维也纳行动纲领》的共识、认识、共同理解、政治支持以及分享经验教训和最佳做法。它们审议的结果又通过决议、路线图、宣言、建议和报告体现出来。

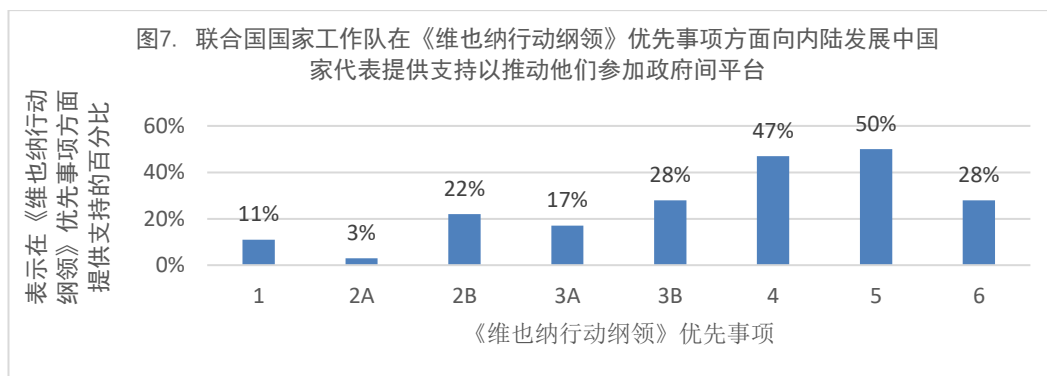
303. 代表们感谢联合国系统一些实体，特别是最不发达等国家高代办支持它们进一步参与关于《维也纳行动纲领》的政府间平台，这些支持采取了以下五种形式：

- (a) 实质性支持：支持内陆发展中国家制定共同立场；编写分析和政策文件；提供部门培训和咨询服务(例如关于贸易谈判的部门培训和咨询服务)；
- (b) 资金支持：资助内陆发展中国家代表参加主要会议的差旅费；
- (c) 技术支持：在谈判期间提供支持；起草成果文件和决议的文字；开发共享文件的虚拟平台；编写会议摘要和报告；
- (d) 宣传方面的支持：建立网络、组织会外活动和编写宣传材料(如小册子)以提高认识；
- (e) 后勤支持：安排会议和口译服务；安排网播和虚拟参会服务。

304. 在国家一级，如各驻地协调员办公室对调查的答复所显示(见图 7)，内陆发展中国家国家工作队支持国家政府对对应方参与政府间平台，最多涉及的是《维也纳行动纲领》的优先事项四(区域一体化)和五(经济结构转型)，最少涉及的是优先事项二(a)(运输基础设施)。然而，59%的调查答复者表示，他们的国家工作队发现提供此类支持具有挑战性，只有 9%的人认为不具有挑战性。

<sup>43</sup> 例如，贸发会议指出，贸易和发展理事会和其他政府间(附属)机构定期审查其秘书处执行《维也纳行动纲领》的活动。

<sup>44</sup> 在非洲财政、规划和经济发展部长会议期间，非洲经委会会有一个关于《维也纳行动纲领》的法定议程项目，会上提交了一份关于《行动纲领》执行进展情况的专门报告。



资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复。

305. 尽管获得了支持，但内陆发展中国家的代表和联合国系统各实体强调指出，此类政府间平台在结构、参与、筹资和联合国系统支持方面有 12 大欠缺，它们对支持的效力产生了不利影响。方框 7 概述了这些欠缺所涉的领域。

方框 7:

对《维也纳行动纲领》政府间协调与合作平台的效力产生不利影响的欠缺

#### 结构性欠缺

- 在会议和相关决定中，没有将《维也纳行动纲领》或内陆发展中国家作为一个独立的议程项目；
- 由于平台的全球或区域性质，无法编写针对具体国家的指南。

#### 参与方面的欠缺

- 所有内陆发展中国家的代表都仅部分参加了会议；
- 参加会议的内陆发展中国家代表频繁更换，这损害了连续性；
- 对计划中针对内陆发展中国家和《维也纳行动纲领》的活动，了解情况的代表很少；
- 国家之间的政治紧张关系限制了关于次区域举措的对话；
- 过境国代表参与不足；
- 连接方面的限制因素和时区差异阻碍了对虚拟会议的参与。

#### 经费方面的欠缺

- 代表们和联合国系统工作人员在亲身参加会议方面受到经费限制。

#### 联合国系统支持方面的欠缺

- 联合国系统各实体为政府间机构审议与《维也纳行动纲领》有关的事项编写的报告是临时性和非战略性的，详细说明了活动显示出对系统支持《维也纳行动纲领》优先事项缺乏具体的规划和成本计算；
- 在组织和支持会议方面，联合国系统各实体之间以及与活跃在相同领域的发展伙伴之间的协作和沟通不足；

- 联合国系统各实体对代表们的询问和请求反应迟缓。

资料来源：内陆发展中国家的代表对问卷和/或访谈的答复以及联检组参与组织对问卷的答复。

306. 内陆发展中国家的代表和联合国系统各实体承认，若想使政府间平台产生任何影响，每个国家都需要拥有、理解和执行《维也纳行动纲领》，但他们同时强调，需要采取(在方框 8 中概述的)以下 13 项措施来解决上述不足，并加强此类平台，以产生更具建设性的成果。

方框 8:

#### 提高《维也纳行动纲领》政府间协调与合作平台效力的措施

##### 结构性措施

- 在现有平台内建立专门针对内陆发展中国家需求的分组；
- 将讨论重点集中于有可能实现不了《维也纳行动纲领》各项目标和可持续发展目标的国家；
- 将《维也纳行动纲领》纳入关于贸易、过境和信通技术的现有区域平台的主流；
- 调整内陆发展中国家年度部长级会议的结构，从发表事先准备好的声明转向面向行动的对话；
- 在贸发会议和世贸组织部长级会议期间，举办一次内陆发展中国家部长级会议，以便更好地与相关国家当局和其他国际组织和机构互动。

##### 参与方面的措施

- 使过境国定期积极参与相关平台；
- 加强在纽约和日内瓦的内陆发展中国家集团之间的互动和协调；
- 即使在大流行病结束后，也保持虚拟参与平台的选择。

##### 融资方面的措施

- 确保提供资金，使内陆发展中国家的所有《维也纳行动纲领》协调人参与相关平台。

##### 在联合国系统支持方面的措施

- 加强内陆发展中国家集团的能力，以参与世贸组织在贸易便利化、市场准入和电子商务方面的协商和谈判；
- 推动联合国系统各实体参与区域和次区域平台；
- 通过区域委员会，编写关于《维也纳行动纲领》的区域分析报告；
- 关于计划中内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》的活动，改善联合国系统各实体与在纽约和日内瓦的代表们的沟通。

资料来源：内陆发展中国家的代表对问卷和/或访谈的答复以及联检组参与组织对问卷的答复。

307. 检查专员认为这 13 项措施很有价值，并呼吁内陆发展中国家集团主席与相关利益攸关方就如何执行与该集团和内陆发展中国家外交部长年度会议相关的措施进行协商。

308. 检查专员承认，多边主义只能补充却不能替代内陆发展中国家与其过境邻国的直接双边接触，特别是就政治敏感问题而言。为了进一步发挥多边主义的补充作用，检查专员呼吁内陆发展中国家集团查明它们中间愿意在全球平台上发挥强有力领导作用以推动内陆发展中国家行动纲领的倡导者。过去，孟加拉国为最不发达国家集团、毛里求斯为小岛屿发展中国家集团成功地做到了这一点。

309. 检查专员还概述了以下建议，此一建议如果得到执行，可有助于提高政府间平台的效力，更好地考虑内陆发展中国家在执行《维也纳行动纲领》方面面临的挑战，这与每个实体的任务规定相关。

#### 建议 7

联合国系统各组织的立法机关和理事机构如果尚未发布指令，应在 2022 年年底前发布指令，要求其组织将内陆发展中国家行动纲领中与其法定工作相关的优先事项纳入主流，并要求其组织定期报告行动纲领的执行情况。

### B. 内陆发展中国家政府的《维也纳行动纲领》协调中心

310. 若想有效支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》，不仅需要联合国系统各实体和发展伙伴采取协调行动与合作，还需要内陆发展中国家政府也这样做。在 32 个内陆发展中国家中，代表们指出，有 20 个内陆发展中国家正式指定了《维也纳行动纲领》国家政府协调中心，5 个国家<sup>45</sup>没有这样的协调中心，7 个国家没有回应联检组提供信息的请求。

311. 在存在协调中心的地方，有 17 个内陆发展中国家由一个部委发挥作用，在埃塞俄比亚、尼日尔和卢旺达，由两个部委发挥作用。除不丹之外，在其他 19 个指定了协调中心的内陆发展中国家中，<sup>46</sup>以下四个部委中的一个或多个承担了协调中心的职责：(a) 外交(38%)；(b) 商业、投资、贸易和工业(29%)；(c) 经济、金融、规划和发展(19%)；(d) 运输和通信(14%)。

312. 内陆发展中国家的代表强调指出，在有效动员合作伙伴支持执行《维也纳行动纲领》方面，国家政府协调中心取得了一些成就，其中包括：为《维也纳行动纲领》高级别中期审查开展全面的国家审查(多个国家)；制定执行矩阵，指导相关部委将《维也纳行动纲领》纳入政策和工作方案的主流(博茨瓦纳)；将《维也纳行动纲领》的优先事项转化为可实现的部门目标(不丹)；支持国家贸易和过

<sup>45</sup> 阿塞拜疆、布隆迪、北马其顿、摩尔多瓦共和国或塔吉克斯坦没有政府协调中心。

<sup>46</sup> 指定担任协调中心的部委：(a) 外交(阿富汗、亚美尼亚、多民族玻利维亚国、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、蒙古、巴拉圭和南苏丹)；(b) 商业、投资、贸易和工业(博茨瓦纳、布基纳法索、斯威士兰、尼泊尔、尼日尔和卢旺达)；(c) 经济、金融、规划和发展(埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、马拉维和卢旺达)；(d) 运输和通信(马里、尼日尔和赞比亚)。在不丹，协调中心的角色由国民幸福总值委员会担任。

境便利化委员会的工作(斯威士兰和尼泊尔); 制定方案干预措施, 通过让相关部门参与进来, 推动《维也纳行动纲领》的执行(马拉维)。

313. 关于国家协调中心在推动与联合国系统各实体就《维也纳行动纲领》进行有效互动方面面临的挑战, 内陆发展中国家的代表强调了以下几点:

- 缺乏参加《维也纳行动纲领》相关活动并从实质上理解《维也纳行动纲领》优先事项的本质所需的人力和财政资源;
- 缺乏与驻地协调员和国家工作队在《维也纳行动纲领》方面的互动;
- 缺乏一个监测和评价框架, 明确指定相关部委负责开展活动, 以提供关于《维也纳行动纲领》各项指标结果的信息;
- 相关部委延迟提交关于《维也纳行动纲领》执行情况的报告或报告内容不充分;
- 联合国系统各实体和发展伙伴开发的服务和工具相类似, 以致让人搞不清楚哪种更适合内陆发展中国家的需求。

314. 审查给出的证据表明, 并没有向全球、区域或国家各级的联合国系统对应方充分传达这些协调中心的存在。在国家一级, 87%的内陆发展中国家国家工作队调查答复者或者回答说不存在协调中心, 或者说不知道协调中心的存在。在区域一级, 没有一个区域委员会表示存在关于《维也纳行动纲领》的国家政府协调中心。在全球一级, 即使是最不发达等国家高代办也指出, 它不了解明确指定的《维也纳行动纲领》国家政府协调中心。因此, 最不发达等国家高代办是通过内陆发展中国家常驻纽约联合国代表团, 就《维也纳行动纲领》相关事项与这些国家进行协调的。

315. 五个表示没有协调中心的内陆发展中国家的代表, 都同意有必要建立一个协调中心。布隆迪指出, 鉴于有许多部委涉及《维也纳行动纲领》, 需要一个协调中心来协调对国家一级活动的反思和后续行动。摩尔多瓦共和国指出, 设立一个协调中心, 对于促进与驻地协调员和国家工作队的联络至关重要。

316. 在没有协调中心或不知道有协调中心存在的条件下, 39%的国家工作队调查答复者和 60%的内陆发展中国家驻地协调员办公室调查答复者肯定地回答说, 如果国家政府设立关于这一主题事项的协调中心, 将有利于推进在《维也纳行动纲领》方面的合作。在国家政府和国家工作队都有关于《维也纳行动纲领》协调中心的内陆发展中国家, 两者可以开展有效合作。

317. 检查专员认为, 不了解存在《维也纳行动纲领》国家政府协调中心, 可能导致了联合国系统各实体丧失与国家政府之间开展有效合作的机会, 并造成延误。最不发达等国家高代办为小岛屿发展中国家和最不发达国家设立了此类协调中心, 这一事实表明, 也为内陆发展中国家设立协调中心是切实可行的。鉴于在 32 个内陆发展中国家中, 有 17 个国家也是最不发达国家, 可以想象可为其使用同一协调中心。预计执行以下建议, 将有助于加强联合国系统各实体在总部、区域和国家各级, 与内陆发展中国家政府在《维也纳行动纲领》方面进行协调与合作。



**建议 8**

秘书长应责成最不发达等国家高代办在与发展协调办公室协作的情况下，与内陆发展中国家和过境发展中国家的驻地协调员办公室合作，邀请各国政府指定内陆发展中国家行动纲领协调中心，并明确界定其作用和责任。

**C. 在《维也纳行动纲领》方面进行机构间协调与合作的总体挑战**

318. 联合国系统各实体确定了六项主要挑战，这些挑战阻碍在全球、区域和国家各级支持执行《维也纳行动纲领》方面进行协调一致的机构间协调与合作。它们包括(但不限于):

- 在所有各级(全球、区域、次区域和国家)，各机构间的内部治理和资源结构、业务计划和规划周期明显不同；
- 没有将《维也纳行动纲领》充分纳入各实体工作计划的主流；
- 缺乏的专门、灵活和可预测的资金和资源供内陆发展中国家使用；
- 在国家一级缺乏共享的形势分析、共同愿景、优先事项和综合战略，且不重视问题的区域层面加重了这种情况；
- 使用分散、临时性的和昂贵的解决方案，而不是标准化工具(关于最佳做法、法律规范等的建议)；
- 应对 COVID-19 大流行病的紧迫性，导致资源优先次序的调整和重新规划偏离了长期目标，例如《维也纳行动纲领》的目标。

319. 为了应对这些挑战，并进一步加强在支持内陆发展中国家方面的一致的机构间协调与合作，联合国系统各实体强调了应在全系统层面采取五项关键措施，即：

- 利用联合国可持续发展集团来整合对内陆发展中国家的支持；
- 为《维也纳行动纲领》的每个优先事项指定一个牵头机构，以精简活动和协同联合国系统的努力，减少重复的范围；
- 商定每个优先事项的共同数据集(例如机构间协商小组商定的《维也纳行动纲领》各项指标)，以纳入所有相关项目(以及明确阐述的例外情况)；
- 利用将跨界因素纳入共同国家分析和合作框架，以增加获得区域资产和知识管理服务的机会，并促进区域方案的规划、制定和交付；
- 利用驻地协调员加强了的作用以及与各国政府和国家利益攸关方的密切工作关系，巩固各实体之间在国家一级的合作。

320. 检查专员认为所有五项措施都很有价值，呼吁联合国可持续发展集团中的相关行为体审议及时执行这些措施的必要方式方法。

#### D. 联合国系统各实体之间以及与发展伙伴之间在总部一级就《维也纳行动纲领》进行协调与合作

321. 为了应对在支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》方面进行机构间协调与合作所面临的重大挑战，机构间协商小组是全球一级的主要正式平台。其他机构间平台专门针对一些或所有内陆发展中国家，包括联合国中亚经济体特别方案的各工作组(因为其所有的七个受益国<sup>47</sup>都是内陆发展中国家)，以及应对 COVID-19 对内陆发展中国家影响的部门间小组。联合国海洋网络提供了一个平台，用于就《联合国海洋法公约》的相关问题交流信息，包括内陆发展中国家可以从该公约中获得的惠益以及确定最佳做法。本审查的侧重点是机构间协商小组。

322. 机构间协商小组有 55 个成员，<sup>48</sup> 包括联合国系统各实体、国际和区域金融和发展机构，以及工作与执行《维也纳行动纲领》相关的其他国际、区域和次区域组织。在本审查中，联检组采纳了机构间协商小组 55 个成员中 41 个成员的意见，包括联合国系统 32 个实体中的 25 个，以及 23 个发展伙伴中的 16 个。

323. 参加机构间协商小组的国家每年举行两次会议，一次在纽约，一次在日内瓦。会议由最不发达等国家高代办组织、召集和主持，邀请内陆发展中国家集团主席宣布会议开幕。2020 年底，最不发达等国家高代办开始在网上公开发布机构间协商小组会议的简要报告，<sup>49</sup> 其中详细介绍了具体的干预措施和前进的道路。联合国系统多数实体派出中高级专业人员参加机构间协商小组，一些实体(粮农组织、国际电联、法律事务厅、粮食署和知识产权组织)指出，偶尔有更高级别的参与。

324. 虽然机构间协商小组成立于《阿拉木图行动纲领》通过的 2004 年，但其职权范围是在与所有成员协商的基础上，并在落实监督厅对最不发达等国家高代办

<sup>47</sup> 阿富汗、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

<sup>48</sup> 亚行、非行、亚投行、安第斯开发公司、商品共同基金、经济和社会事务部、发展协调办公室、欧洲复兴开发银行、非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、欧洲投资银行、粮农组织、全球环境基金、绿色气候基金、美洲开发银行、原子能机构、国际民航组织、国际商会、基金组织、国际发展法组织、国际海底管理局、国际可再生能源署、国际公路运输联盟、伊斯兰开发银行、国际贸易中心、内陆发展中国家国际智库、国际电联、经济合作与发展组织、法律事务厅、秘书长 2030 年可持续发展议程筹资问题特使办公室、非洲问题特别顾问办公室、秘书长数字合作问题特别顾问办公室、欧安组织、各区域委员会(纽约办事处)、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》秘书处、《联合国气候变化框架公约》秘书处、最不发达国家技术库、贸发会议、开发署、环境署、人口基金、工发组织、联合国减少灾害风险办公室、最不发达等国家高代办、项目署、南合办、妇女署、世旅组织、海关组织、世卫组织、知识产权组织、世界银行集团和世贸组织。

<sup>49</sup> 见 [www.un.org/ohrlls/content/un-inter-agency-work-lldcs](http://www.un.org/ohrlls/content/un-inter-agency-work-lldcs)。

的评价所提建议时于 2020 年 11 月通过的。该职权范围概述了机构间协调小组的六项主要职能<sup>50</sup> 和五种运作方式。

325. 检查专员欢迎职权范围的通过，并赞赏对各项职能的明确界定，其中包括推进一致的机构间支持所需的必要要素。然而，鉴于最近才通过这一职权范围，机构间协商小组能否有效履行其职能尚有待观察。虽然机构间协商小组没有自己的工作计划，但最不发达等国家高代办指出，最近在 2020 年通过了加速执行《维也纳行动纲领》路线图，将有助于更系统地监测和报告路线图中概述的每一机构各自的承诺。

326. 联合国系统几个实体和发展伙伴指出，机构间协商小组提供了一个有用的平台，可以就《维也纳行动纲领》的执行进展情况交流信息、分享经验和看法，这也有助于避免重复。它还提供了一个展示和凸显有用举措的机会。它们指出，其职权范围的通过将有助于更有侧重点的干预，并欢迎参与实体的数目增加，这在很大程度上要归于 COVID-19 大流行病导致会议从面对面形式转为虚拟形式。

327. 然而，有几个实体失望地表示，机构间协商小组主要是一个平台，用来发表精心准备的声明和列出成员的成就。因此，几乎没有余地对每个实体干预措施的影响、挑战和局限性进行实质性的讨论。还缺乏集中和互动的集思广益，以确定协同努力、协作和深入协调的领域。还有人指出，代表一些组织的高级个人缺乏实质性的技术知识。几个实体遗憾地指出，当会议面对面举行时，由于资金限制，它们无法派代表前往参加此类会议。

328. 为进一步加强机构间协商小组，联合国系统各实体和发展伙伴强调需要采取 10 项关键措施，以增加内容、扩大参与、推进协同增效和后续行动，方框 9 概述了这些措施。

#### 方框 9:

#### 提高内陆发展中国家机构间协商小组效力的措施

##### 内容 — 以解决为主导、为专题、重效率

- 设计进行互动讨论的会议，以：(a) 为具体挑战提供解决方案；(b) 对各机构的工作进行实质性评估；(c) 侧重一个具体的专题；
- 按《维也纳行动纲领》的优先事项设立分组，并与内陆发展中国家政府进行专题讨论，以确定和制定具体的举措、项目和活动；
- 仅以书面形式(而非通过口头发言)分享关于机构活动的信息。

##### 参与、包容和信息共享

- 以在线和面对面参与的混合形式举行所有未来的会议；

<sup>50</sup> 主要职能摘要：(a) 提供论坛，以交流关于内陆发展中国家工作的信息，包括在执行《维也纳行动纲领》方面的关键问题、挑战、差距、机遇和最佳做法；(b) 确定需要加强协调、互补和协同增效的领域，以控制活动的重复；(c) 分享计划开展的活动和工作计划，实施、监测和更新加速执行《维也纳行动纲领》路线图；(d) 通过联合机构间项目、特派任务、培训、能力建设、研究、报告和宣传活动，包括在专题领域和具体区域问题方面的这些活动，加强合作和协作，复制并推广最佳做法；(e) 借助成员的评论和意见，促进协调和包容性地编写相关文件(例如秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的报告)；(f) 加强外联，向会员国和其他利益攸关方通报机构间协商小组成员为执行《维也纳行动纲领》而开展的活动。

- 开放会议，允许所有感兴趣的内陆发展中国家代表参加，并邀请这些国家的驻地协调员以虚拟方式参加会议；
- 创建一个在线网络平台，让所有成员共享联系人、链接以及会议期间讨论和提交的报告。

#### 协同增效和后续行动

- 将机构间协商小组的努力与现有相关协调机制(如方案问题高级别委员会、联合国能源机制、联合国可持续发展集团、联合国水机制和联合国海洋机制)的努力加以协同；
- 每次会议后评价从所有利益攸关方收到的投入和报告，以提出协同增效和联合活动的建议；
- 系统地向各区域委员会通报机构间协商小组成员计划的与《维也纳行动纲领》有关的举措，以便在项目概念化过程中纳入区域专门知识；
- 通过在线平台与各机构和内陆发展中国家政府分享会议报告，并通过发展协调办公室将报告分发给这些国家的国家工作队。

资料来源：联检组参与组织和伙伴对问卷的答复。

329. 检查专员认为，机构间协商小组作为专门致力于《维也纳行动纲领》的唯一机构间平台，有很大的余地来实施上述建议，加强其审议的实质内容，改善与相关伙伴的互动，并为执行《维也纳行动纲领》取得具体成果做出贡献。在这方面，预计执行以下建议，将加强联合国系统各实体、发展伙伴和内陆发展中国家代表在执行《维也纳行动纲领》方面的协调与合作。

#### 建议 9

秘书长应责成作为机构间协商小组主席的最不发达等国家高代办审查该小组的模式，以便在 2022 年年底以前，确保与发展协调办公室合作制定所有会议都有驻地协调员参与的规定，并酌情邀请内陆发展中国家和过境发展中国家参加关于专题问题的互动讨论。

### E. 各区域委员会之间和各国家工作队之间在《维也纳行动纲领》方面的协调与合作

#### 1. 区域委员会

330. 各区域委员会之间在支持内陆发展中国家方面进行协调与合作的程度差异很大。拉加经委会无法凸显任何具体的参与，但非洲经委会却以特设方式参与，途径包括与亚太经社会联合实施项目(例如，在贸易、贸易便利化和区域一体化方面为非洲内陆发展中国家提供能力建设支持)、与欧洲经委会共同组织论坛(例如，关于基础设施发展和维护的公私伙伴关系论坛，特别侧重于按照欧洲经委会关于此类伙伴关系的准则，促进以人为本的公私伙伴关系)，以及为欧洲经委会讲习班提供投入(例如，量化内陆发展中国家的运输成本)。

331. 反过来说，欧洲经委会和亚太经社会在支持内陆发展中国家方面，一直存在长期的正式合作，特别是借助共同管理的中亚经济体方案。<sup>51</sup> 两者还就能源、贸易便利化和环境与发展(例如可持续农业机械化)，在部门一级开展合作。

332. 这种合作产生了一系列的实质性产出，包括联合项目实施(例如，加强内陆发展中国家的互联互通，以与运输和贸易网络相连接)、联合调查(例如，关于中亚内陆发展中国家数字和可持续贸易便利化的联合调查)、联合对话(例如，与内陆发展中国家的决策者就能源和信通技术基础设施方面的挑战和进展进行对话)，以及联合制定职权范围(例如，为了应对中亚共同的能源挑战)。

333. 然而，内陆发展中国家在地理位置上相距遥远，贸易和发展需求各不相同，这给区域委员会之间的合作带来挑战。因此，因为每个区域委员会往往必须为各自区域的内陆发展中国家提出量身定制的解决方案，这使得很难与其他区域委员会就这一主题进行协调。

334. 在这方面，各区域委员会强调需要采取措施，确保它们之间在支持内陆发展中国家方面采取一致的办法。鉴于亚洲和非洲的内陆发展中国家有一些共同的特点，它们还呼吁促进对经验、挑战和实施的政策进行跨大陆比较。

## 2. 国家工作队

335. 只有 30%的驻地协调员办公室调查答复者和 25%的国家工作队调查答复者认为国家一级关于《维也纳行动纲领》的机构间合作是有效的。

336. 虽然所有的内陆发展中国家在国家一级都没有专门的平台来就《维也纳行动纲领》开展机构间协调与合作，但 19%的驻地协调员办公室调查答复者确认，国家工作队成员有办法分享在执行《维也纳行动纲领》方面获得的信息、良好做法和经验教训。这是通过联合方案、国家工作队会议、专题工作组和以问题为基础的联盟来实现的。<sup>52</sup> 例如，就粮农组织、劳工组织和工发组织在埃塞俄比亚的一个开发食用油价值链的联合方案而言，每个机构都给整个价值链带来了自己的比较优势。粮农组织支持生产方面的技术能力发展，工发组织支持中间阶段的增值，劳工组织支持工作场所安全和营销。

337. 然而，国家工作队成员强调了存在若干挑战，阻碍就《维也纳行动纲领》进行机构间有效合作。这些挑战包括：对工作采取属地做法；倾向于各自为政，专注于每个实体自己的交付；任务规定重叠和竞争资金，导致各实体因担心地盘被侵占而不愿分享计划和想法；制定具有重要成果框架的联合工作计划需要投入大量时间；联合国系统各实体的区域和次区域办事处不太重视对国家一级的支持。

<sup>51</sup> 在中亚经济体方案的六个关键领域中，有四个领域对应于《维也纳行动纲领》的优先事项，即：(a) 水、能源和环境；(b) 可持续运输、过境和互联互通；(c) 贸易；(d) 创新和技术促进可持续发展。中亚经济体方案还设立了各个工作组，负责水、能源和环境、运输、贸易、统计、创新和技术促进可持续发展以及性别平等和可持续发展目标等问题。

<sup>52</sup> 国家工作队成员强调了几个例子，说明他们如何成功地合作和协调，以支持执行《维也纳行动纲领》。其中包括：在塔吉克斯坦设立运输互联互通和数字转型机构间工作组；劳工组织和联合国资本发展基金在尼泊尔开展联合工作，以加强创新融资机制；教科文组织、人口基金和儿基会在蒙古开展了一项联合方案，促进教育领域获得信通技术；六个实体(粮农组织、国际移民组织、人口基金、难民署、毒品和犯罪问题办公室和妇女署)在尼日尔为促进移民重返社会而开展联合方案。

338. 没有实地存在的联合国实体强调了在与国家工作队合作方面的多重挑战，即：没有被系统列入国家工作队的讨论和审议；未被邀请加入与驻地机构的联合伙伴关系，或没有获得足够的信息了解这种机会；实体的贡献未被纳入国家工作队的报告和共同国家分析工作；未得到内陆发展中国家政府的信任；缺乏在任何特定国家深入参与的能力。

339. 为了解决这些不足，并在国家一级就《维也纳行动纲领》进一步开展机构间协调与合作，国家工作队和驻地协调员办公室强调需要采取五项关键措施(见方框 10)。检查专员认为这些措施很有价值，并呼吁发展协调办公室和内陆发展中国家驻地协调员审议及时执行这些措施的必要方式方法。

方框 10:

#### 促进国家一级机构间协调与合作的措施

- 将《维也纳行动纲领》明确纳入内陆发展中国家的合作框架，包括成果小组、专题小组和工作计划；
- 分享关于《维也纳行动纲领》优先事项的信息，为区域一级以问题基础的联盟的工作提供信息；
- 在可能的情况下，将《维也纳行动纲领》的优先事项纳入借助联合可持续发展目标基金、联合国人的安全信托基金和联合国多伙伴信托基金制定的项目筹资呼吁；
- 使内陆发展中国家国家工作队的成员更多了解没有实地存在的联合国实体的技术专长，主动让它们参与规划进程，并允许它们远程(虚拟)参加所有相关的会议；
- 利用扩大后的驻地协调员办公室，在国家工作队成员之间建立信任，倡导就《维也纳行动纲领》的优先事项采取联合行动，并确保与没有实地存在的联合国实体进行定期沟通。

资料来源：内陆发展中国家国家工作队和驻地协调员办公室对访谈的答复。

340. 在下一章中，检查专员将重点关注国家一级，并评估如何改善国家工作队对内陆发展中国家政府执行《维也纳行动纲领》的支持。

## 八. 内陆发展中国家国家工作队在《维也纳行动纲领》方面提供的支持

341. 在本章中，检查专员评估了内陆发展中国家政府和参与支持它们的国家工作队成员对以下问题的看法：《维也纳行动纲领》与内陆发展中国家的国家发展需求和国家工作队的工作之间的联系；内陆发展中国家政府最迫切需要得到支持的领域；改善关键行为者对国家工作队工作参与的手段；国家政府和国家工作队之间的合作是否充分；联合国可持续发展集团的改革给加强支持带来的机会；国家工作队为更好地执行《维也纳行动纲领》需要从总部和区域办事处获得的额外支持。

### A. 《维也纳行动纲领》与内陆发展中国家的国家发展需求之间的联系

342. 根据对 32 个内陆发展中国家中 26 个国家代表的访谈及其书面答复，大多数代表强调经济结构转型(优先事项五)、能源与信通技术基础设施(优先事项二(a))、运输基础设施(优先事项二(b))和贸易便利化(优先事项三(b))是最重要的国家发展需求。表 6 显示出各区域的优先事项高度一致。尽管如此，所需支持类型的具体性质因国家而异，反映出国家发展需求和优先事项。

表 6  
对内陆发展中国家的发展需求最为重要的《维也纳行动纲领》优先事项

| 优先事项 | 东非和中非 |       |     |     | 西非  |       |    | 南部非洲 |      |      |     |     | 拉丁美洲 |          | 中亚  |     |       | 南亚、东亚和东南亚 |    |           | 高加索和东欧 |     |      |      | 国家总数 |      |         |    |
|------|-------|-------|-----|-----|-----|-------|----|------|------|------|-----|-----|------|----------|-----|-----|-------|-----------|----|-----------|--------|-----|------|------|------|------|---------|----|
|      | 布隆迪   | 埃塞俄比亚 | 马拉维 | 卢旺达 | 南苏丹 | 布基纳法索 | 马里 | 尼日尔  | 博茨瓦纳 | 斯威士兰 | 莱索托 | 赞比亚 | 津巴布韦 | 多民族玻利维亚国 | 巴拉圭 | 阿富汗 | 哈萨克斯坦 | 塔吉克斯坦     | 不丹 | 老挝人民民主共和国 | 蒙古     | 尼泊尔 | 亚美尼亚 | 阿塞拜疆 |      | 北马其顿 | 摩尔多瓦共和国 |    |
| 一    |       |       |     |     | X   | X     |    |      | X    |      | X   |     |      | X        | X   | X   | X     |           |    | X         |        |     | X    |      |      |      |         | 10 |
| 二(a) | X     | X     |     | X   |     | X     | X  | X    |      |      | X   | X   | X    |          | X   | X   | X     |           |    | X         | X      | X   | X    |      | X    | X    | 18      |    |
| 二(b) | X     | X     | X   | X   |     | X     | X  | X    |      |      | X   | X   | X    |          | X   | X   |       |           |    | X         | X      | X   |      |      |      | X    | 16      |    |
| 三(a) | X     |       |     |     |     | X     | X  |      |      | X    | X   |     |      | X        | X   | X   | X     | X         |    | X         |        |     | X    |      |      |      | 12      |    |
| 三(b) |       |       |     | X   |     | X     | X  | X    |      | X    | X   |     | X    | X        | X   | X   |       |           |    | X         | X      |     | X    |      |      |      | 14      |    |
| 四    |       | X     |     |     | X   | X     |    | X    |      | X    |     | X   | X    |          |     | X   | X     |           |    | X         | X      | X   |      |      |      |      | 12      |    |
| 五    | X     | X     | X   | X   | X   | X     | X  | X    |      |      | X   | X   | X    | X        |     | X   |       | X         | X  |           |        | X   | X    | X    |      | X    | 18      |    |
| 六    | X     |       |     |     |     | X     |    |      |      | X    |     | X   |      | X        |     | X   |       | X         |    |           |        | X   |      |      | X    |      | 9       |    |
| 总数   | 5     | 4     | 2   | 4   | 3   | 8     | 5  | 5    | 1    | 4    | 6   | 5   | 5    | 5        | 5   | 5   | 7     | 2         | 2  | 5         | 4      | 5   | 6    | 1    | 1    | 4    |         |    |

资料来源：内陆发展中国家代表对问卷和/或访谈的答复。

343. 下文方框 11 提供的实例表明《维也纳行动纲领》与内陆发展中国家作为一个群体的发展需求之间的总体联系。

方框 11:

《维也纳行动纲领》的优先事项与内陆发展中国家的国家发展需求之间联系的实例

- **优先事项一。**有效的过境政策对以下国家至关重要：阿富汗和亚美尼亚，因为它们与邻国之间存在过境和贸易壁垒；南苏丹，其经济完全依赖石油出口，需要可靠的出海口才能进入全球市场；
- **优先事项二。**运输基础设施对以下国家至关重要：哈萨克斯坦、尼泊尔和津巴布韦，因为它们的具体愿景是将自己从内陆封闭的国家转变为陆地联通的国家；马里，因基础设施破旧，其出口多样化和进入国际市场受到阻碍；老挝人民民主共和国，因易受洪水等自然灾害影响，更加需要确保运输网络得到发展和良好维护；
- **优先事项三。**国际贸易和贸易便利化对以下国家至关重要：莱索托，希望通过消除贸易壁垒来实现出口多样化；老挝人民民主共和国，希望自己成为该区域各国之间的贸易和交流纽带；布基纳法索，希望通过产品认证和可追踪性政策以及健全的竞争规则，促进当地产品的出口；卢旺达，希望通过发展和扩大贸易来解决青年失业问题；
- **优先事项四。**区域一体化与合作对以下国家至关重要：亚美尼亚，希望自己能发展成为连接欧洲与亚洲的桥梁；布基纳法索、斯威士兰、南苏丹和赞比亚，希望进入区域市场；阿富汗和老挝人民民主共和国，希望降低到邻国港口的运输费用，目前这些费用高于从这些港口到其他大陆的运输费用；
- **优先事项五。**经济结构转型对以下国家至关重要：布隆迪和马里，希望加强生产和营销能力，超越低附加值的出口；不丹和卢旺达，因为依赖非多样化的出口，所以希望建立抵御外部冲击的能力；哈萨克斯坦和赞比亚，希望刺激就业机会的产生和增加外国直接投资；
- **优先事项六。**执行手段对以下国家至关重要：不丹，希望获得可预测的支持，以从最不发达国家地位升级到发展中国家地位；多民族玻利维亚国和布基纳法索，正竭力为改革和转型调动资源；大多数国家统计能力不足以衡量《维也纳行动纲领》执行进展的内陆发展中国家。

资料来源：内陆发展中国家代表对问卷和/或访谈的答复。

## B. 内陆发展中国家需要联合国系统各实体和其他发展伙伴提供紧急支持的《维也纳行动纲领》优先领域

344. 关于内陆发展中国家需要联合国系统和其他发展伙伴提供支持的最紧迫发展需求，26 个内陆发展中国家的代表强调了大会关于《维也纳行动纲领》的各项决议和中期审查及其政治宣言所产生的一些指示，他们认为联合国系统在 2020 年至 2024 年期间应优先处理这些指示(见方框 12)。

345. 最常引用的指示列入了所有六个优先事项的下列组成部分：支持发展运输走廊(优先事项一)；基础设施和运输项目(优先事项二(a))；信通技术发展框架(优先事项二(b))；贸易政策和出口战略(优先事项三)；利用区域举措(优先事项四)；支持产品多样化、增值和工业化(优先事项五)；加强国家统计能力、私营部门的参与以及加强南南合作和三方合作(优先事项六)。



方框 12:

会员国关于需要提供紧急支持的《维也纳行动纲领》优先领域的视角

- **优先事项一：**促进发展贸易和运输走廊及边境管理(阿塞拜疆、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、埃塞俄比亚、马里、蒙古、尼泊尔和津巴布韦)以及过境和海关合作(亚美尼亚、多民族玻利维亚国和老挝人民民主共和国)，降低边境前贸易成本(多民族玻利维亚国和布基纳法索)以及批准和执行过境协定(博茨瓦纳)；
- **优先事项二(a)：**制定和实施银行可担保的基础设施和运输发展项目(博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、莱索托、马里、北马其顿、摩尔多瓦共和国、卢旺达、塔吉克斯坦和赞比亚)，弥合缺失的基础设施联接(阿塞拜疆和不丹)，发展具有气候抵御能力和抗灾能力的运输基础设施(亚美尼亚和布基纳法索)；
- **优先事项二(b)：**制定政策、法律和监管框架，支持信通技术的发展(阿塞拜疆、不丹、布基纳法索、布隆迪、尼泊尔、卢旺达和赞比亚)、电子商务准备就绪(布基纳法索、斯威士兰和尼泊尔)，以及改善发电、供电、输电和配电基础设施(马里和尼泊尔)；
- **优先事项三：**促进制定贸易政策和出口战略(博茨瓦纳、布基纳法索、莱索托、卢旺达和塔吉克斯坦)，执行《贸易便利化协定》(多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索和老挝人民民主共和国)，改善出口市场准入(布基纳法索、马里和南苏丹)，审查非关税措施(老挝人民民主共和国)，以及改善贸易便利化的治理和监测(老挝人民民主共和国)；
- **优先事项四：**利用区域举措(布基纳法索、莱索托、摩尔多瓦共和国、塔吉克斯坦和津巴布韦)，融入区域和全球价值链(布基纳法索和尼泊尔)，推动区域工业发展(哈萨克斯坦)；
- **优先事项五：**支持产品多样化、增值和工业化(不丹、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、斯威士兰、哈萨克斯坦、南苏丹、赞比亚和津巴布韦)、适应气候变化(亚美尼亚、不丹、博茨瓦纳、布基纳法索、哈萨克斯坦、蒙古、南苏丹和赞比亚)、投资于研究与发展(亚美尼亚和布基纳法索)、发展经济特区(布隆迪和津巴布韦)、微型和中小型企业(布基纳法索和摩尔多瓦共和国)、科学、技术和创新(斯威士兰和尼泊尔)、技术和研究基金(摩尔多瓦共和国)，以及改革税收制度，降低经营成本(布基纳法索)；
- **优先事项六：**加强国家统计能力(博茨瓦纳、布基纳法索、斯威士兰、哈萨克斯坦、摩尔多瓦共和国和津巴布韦)和推动私营部门参与(多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪和哈萨克斯坦)、南南合作和三方合作(不丹、多民族玻利维亚国、布基纳法索和斯威士兰)、贸易援助(布基纳法索、斯威士兰和莱索托)、外国直接投资(多民族玻利维亚国、布基纳法索和斯威士兰)和公私伙伴关系(斯威士兰和津巴布韦)，以及协助内陆发展中国家从最不发达国家地位毕业(不丹和老挝人民民主共和国)。

资料来源：内陆发展中国家代表对问卷和/或访谈的答复。

346. 在内陆发展中国家开展业务的联合国系统各实体重申了这些需求，80%至90%的驻地协调员办公室调查答复者和57%至64%的国家工作队调查答复者认为，《维也纳行动纲领》的所有六个优先事项都是国家政府需要得到紧急支持的领域。

### C. 《维也纳行动纲领》与内陆发展中国家国家工作队工作的相关性

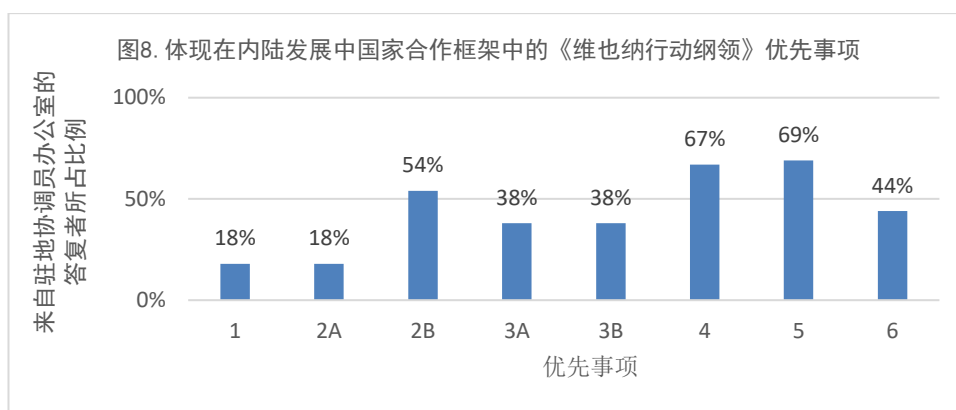
347. 尽管检查专员在上一节中阐明了《维也纳行动纲领》与内陆发展中国家的国家发展需求之间的联系，但评估这些联系是否体现在内陆发展中国家国家工作队的工作中同样重要。约94%的驻地协调员办公室调查答复者和69%的国家工作队调查答复者认为，《维也纳行动纲领》与其开展业务的内陆发展中国家的国家发展需求具有相关性。

348. 如表7所示，82%的驻地协调员办公室调查答复者还认为《维也纳行动纲领》与其国家工作队的工作相关，而73%的国家工作队调查答复者认为《行动纲领》与其国家办事处或方案的工作相关。在按单个优先事项进行评估时，两项调查中69%或更多的答复者认为，《维也纳行动纲领》的所有优先事项都与其工作相关。

| 优先事项          | 驻地协调员办公室：对国家工作队的总体工作 |     | 国家工作队成员：对国家办事处/方案 |     |
|---------------|----------------------|-----|-------------------|-----|
|               | 相关                   | 不相关 | 相关                | 不相关 |
| 总体            | 82                   | 10  | 73                | 15  |
| 一(过境政策)       | 82                   | 13  | 69                | 18  |
| 二(a)(运输基础设施)  | 72                   | 23  | 72                | 18  |
| 二(b)(能源和信通技术) | 87                   | 10  | 69                | 21  |
| 三(a)(国际贸易)    | 85                   | 10  | 70                | 19  |
| 三(b)(贸易便利化)   | 85                   | 13  | 69                | 20  |
| 四(区域一体化)      | 85                   | 13  | 78                | 12  |
| 五(经济结构调整)     | 82                   | 15  | 74                | 15  |
| 六(执行手段)       | 74                   | 11  | 70                | 17  |

资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复。

349. 尽管承认所有的优先事项都与其工作相关，但这仍主要停留在概念层面，因为在接受采访的内陆发展中国家国家工作队(32个中的31个)中，没有一个工作队已为在国家一级执行《维也纳行动纲领》制定了任何行动计划或战略。此外，很少有国家工作队已在其合作框架中反映出或纳入了所有优先事项。



资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复。

350. 从图 8 可以看出，内陆发展中国家驻地协调员办公室的大多数调查答复者只提到能源和信通技术基础设施(优先事项二(b))、区域一体化与合作(优先事项四)和经济结构转型(优先事项五)在其合作框架中得到(直接或间接的)反映。

351. 根据对内陆发展中国家国家工作队的访谈，只有五个国家工作队<sup>53</sup>认为，《维也纳行动纲领》的优先事项因与国家发展需求直接相关而被完全纳入合作框架。13 个国家工作队<sup>54</sup>指出，其成果框架、成果和产出内的合作框架仅间接反映出一些优先事项。另有 7 个国家工作队<sup>55</sup>指出，其合作框架对这些优先事项的体现不充分、有限或根本不存在。

352. 大多数国家工作队成员毫不犹豫地承认，在进行共同国家分析或制定合作框架时，没有明确考虑到《维也纳行动纲领》。他们将这种情况归因于对《维也纳行动纲领》缺乏足够的了解和认识，以及东道国政府没有明确指示在制定合作框架时对《纲领》予以考虑。一个明显的例外是巴拉圭，国家工作队指出，该国政府明确要求在制定合作框架时考虑《维也纳行动纲领》。

353. 一些国家工作队成员和驻地协调员指出，通过电子调查和访谈进行的联检组审查，是第一次严肃地提请他们注意《维也纳行动纲领》的重要性。11 个国家工作队<sup>56</sup>的成员指出，现在如果进行共同国家分析以制定新的合作框架和更新现有框架，他们可能会考虑《维也纳行动纲领》。

354. 为了在工作中更好地执行《维也纳行动纲领》，国家工作队指出需要得到支持，以便：

- 更好地理解《维也纳行动纲领》的内容和影响；
- 对身为内陆发展中国家所受的影响进行情况分析；
- 在内陆发展中国家总体发展需求的范围内，确定《维也纳行动纲领》的适当切入点；

<sup>53</sup> 埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马拉维和卢旺达。

<sup>54</sup> 亚美尼亚、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、马里、尼泊尔、北马其顿、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、赞比亚和津巴布韦。

<sup>55</sup> 阿塞拜疆、斯威士兰、老挝人民民主共和国、莱索托、蒙古、摩尔多瓦共和国和南苏丹。

<sup>56</sup> 阿富汗、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、哈萨克斯坦、尼泊尔、尼日尔、摩尔多瓦共和国、卢旺达、塔吉克斯坦、赞比亚和津巴布韦。

- 根据《维也纳行动纲领》整合和规划国家合作框架；
- 将各全球行动计划纳入国家发展优先事项；
- 在方案拟订周期内注重《维也纳行动纲领》的区域方面；
- 查明与《维也纳行动纲领》相关的区域和全球论坛，以提高其形象和知名度；
- 利用联合国改革进程，增加关于《维也纳行动纲领》的联合产品和宣传。

#### D. 国家政府与国家工作队在《维也纳行动纲领》方面的合作是否充分

355. 大多数内陆发展中国家的国家工作队和政府认为，它们在执行包括《维也纳行动纲领》在内的全球发展议程方面的合作是积极和建设性的，突出表现为建立了长期关系、定期进行正式和非正式对话，以及愿意随时参与已确定的需求。在这方面，它们确定了 10 个有助于相互建立建设性关系的良好做法。方框 13 概述了这些做法。

方框 13:

**有助于国家工作队与内陆发展中国家政府进行建设性合作的良好做法**

**政府拥有自主权、领导权和提出需求**

- 政府对方案拥有自主权和领导权有助于将合作伙伴聚集在一起；
- 政府真正需要国家工作队提供支持，可推动后者的工作向前发展。

**可接触到政府并获得政府接受**

- 驻地协调员和机构负责人可随时和定期接触政府最高层，可推动对联合国系统工作的接受和理解；
- 政府采取接受态度，视联合国系统为技术咨询和援助的来源(而不是将其视为捐助者)，这有助于调整期望和利用各机构的优势。

**共同协商**

- 国家工作队在制定合作框架时与广泛的一系列政府实体进行协商，有助于确保这些框架的相关性，并推动其获得接受；
- 由驻地协调员和政府高级官员共同主持国家发展协调机构，有助于推进对挑战和作用的相互理解。

**联合工作**

- 联合编写关于《维也纳行动纲领》和国家发展战略的国家中期报告，有助于将全球发展议程与国家发展优先事项联系起来；
- 在启动项目之前联合开展范围界定和需求评估活动，可确保用户和受益者的参与和自主权。

### 成本和资源分摊

- 将联合国系统工作人员安插在职能部委，有助于相互信任与合作；
- 在执行发展计划和方案时与政府分摊费用，可推进共同拥有和问责制。

资料来源：内陆发展中国家国家工作队对访谈的答复以及内陆发展中国家代表对问卷和/或访谈的答复。

356. 尽管存在积极的方面，但只有 22%的内陆发展中国家驻地协调员办公室调查答复者表示，他们的国家工作队在制定国家或部门行动计划、方案和战略以执行《维也纳行动纲领》方面，对国家政府提供了支持。在已经参与的国家工作队中，50%的人认为国家政府与国家工作队就该主题事项的接触是充分的。

357. 国家工作队强调了 15 个主要挑战，这些挑战限制了它们与内陆发展中国家政府就执行《维也纳行动纲领》开展建设性合作的能力。如下文方框 14 所述，这些挑战与众多的缺点(例如行为、规划和组织、能力、接触和应对方面的缺点)有关。

#### 方框 14:

#### 内陆发展中国家国家工作队与政府之间合作面临的挑战

##### 危机

- 多层面的危机(武装冲突、干旱、自然灾害、恐怖主义等)限制了各国政府专注于《维也纳行动纲领》中长期目标的能力。

##### 态度

- 政府对参与全球发展议程犹豫不决；
- 挑选论坛，政府借此就具体需求分开与联合国机构接触；
- 因个人关系，政府内部不愿相互追究责任；
- 国家工作队在适当宣传其工作方面的失误，加剧了对联合国系统某些议程(人权和性别平等)的敏感。

##### 规划和组织

- 没有明确纳入《维也纳行动纲领》的国家发展计划或方案；
- 政府不执行计划，导致对资源利用不足；
- 对不同政府部门关于《维也纳行动纲领》的工作采取分散和各自为政的方法。

##### 能力

- 政府各部管理援助的能力有限，降低了支出的效率；
- 政府从高度集中的结构转型的软技能有限；
- 政府内部人员更替率高，导致对《维也纳行动纲领》的机构记忆丧失。

**获取和响应**

- 由于国家系统封闭和不透明，因此缺乏获取数据和信息的途径；
- 由于等级结构，接触政府的机会有限；
- 政府不愿让联合国系统参与关键基础设施问题的讨论；
- 由于根深蒂固的协商文化，政府反应缓慢；
- 只顾眼前的政治目标，将联合国系统合理的技术咨询搁置一旁。

资料来源：内陆发展中国家国家工作队对访谈的答复。

358. 为了改善国家一级的协作和合作，内陆发展中国家的代表和国家工作队强调，内陆发展中国家政府需要：

- 促进《维也纳行动纲领》的国家自主权，并让过境国参与与《纲领》有关的对话；
- 确保联合国各机构在国家一级拥有就关键优先领域开展工作的自由度；
- 组织职能部委中层官员与国家工作队的年度集思广益会，讨论与《维也纳行动纲领》有关的新挑战，并衡量联合国系统可提供的支持；
- 确保将技能从捐助者和发展伙伴充分转移到受援者。

359. 此外，建议除其他外，内陆发展中国家国家工作队采取以下行动，改善国家一级的合作：

- 与政府协商，研究如何将《维也纳行动纲领》融入可持续发展目标和国家发展优先事项，并帮助政府将其纳入主流；
- 改善沟通，介绍国家工作队的工作、互补性和附加值；
- 与国家预算办公室协同工作，以更好地了解预算与《维也纳行动纲领》的关系，并与财政部协同工作，为《维也纳行动纲领》调动资源；
- 充当向政府提供咨询意见(而不是说教)的机构；
- 大张旗鼓地关注几个关键举措，而不是众多的微观举措。

## E. 让关键行为体参与内陆发展中国家国家工作队的工作

360. 根据从 32 个内陆发展中国家驻地协调员办公室获得的数据，在 32 个内陆发展中国家中，有 27 个国家的国家工作队得到 20 个或更多联合国系统实体和发展伙伴的参加，而其余 5 个国家工作队则有 13 个或更多的成员。附件九载有 32 个内陆发展中国家每个国家工作队成员的完整分布图。

361. 虽然这些数字显示联合国系统在大多数内陆发展中国家都有健康的存在，但在 31 个内陆发展中国家(埃塞俄比亚除外)，驻地机构的实际数目要少得多，原因是众多实体在国家工作队中没有实地存在。如第七章所述，没有实地存在的实

体，其参与仍然相当有限，因为它们在当地的存在有限，只有少数项目人员，而且没有充分系统地让其参与国家工作队的工作。

362. 值得注意的是，8 个关键实体在 32 个内陆发展中国家国家工作队中没有或只有非常有限的存在，尽管在支持内陆发展中国家满足与《维也纳行动纲领》有关的一些最紧迫发展需求方面，它们能够而且确实发挥了关键作用(见附件四和五)。如表 8 所强调，虽然每个实体都向半数以上的内陆发展中国家提供支持，但有 6 个实体只在不到四分之一的内陆发展中国家国家工作队中存在。

|            | 经济和社会事务部 | 国际贸易中心 | 国际电联 | 最不发达国家国家技术库 | 贸发会议 | 联合国南南合作办公室(南合办) | 最不发达国家高代办 | 知识产权组织 |
|------------|----------|--------|------|-------------|------|-----------------|-----------|--------|
| 支持的内陆发展中国家 | 21       | 31     | 23   | 17          | 25   | 17              | 32        | 18     |
| 支持的优先事项    | 3        | 5      | 3    | 2           | 6    | 2               | 6         | 1      |
| 在国家工作队中的存在 | 0        | 11     | 4    | 0           | 12   | 0               | 1         | 0      |

资料来源：联检组参与组织对问卷的答复和 32 个内陆发展中国家驻地协调员办公室提供的数据。

363. 检查专员认为，让这些关键实体参与内陆发展中国家国家工作队的工作，将扩大国家工作队获得急需的专门知识的空间和范围，从而满足内陆发展中国家政府强调的一些迫切需求。这还将使已经向内陆发展中国家提供支持、但迄今在国家工作队中没有代表的实体，能够通过与国家工作队成员的联合举措，提高其工作的知名度，并受益于潜在的协同增效。

364. 在这方面，检查专员呼吁联合国系统各组织的行政首长，确保其组织在提供支助的内陆发展中国家成为国家工作队的成员，并定期、积极地参与国家工作队的工作。

## F. 联合国发展系统改革为加强国家一级支持带来的机会

365. 2018 年，通过大会第 72/279 号决议启动了联合国发展系统的改革，它为国家队加强支持执行《维也纳行动纲领》提供了相当大的空间。在联合国系统各实体强调的机会中，最重要的是加强驻地协调员的作用。

366. 改革使全职的驻地协调员和得以加强的驻地协调员办公室，能够汇集联合国系统的全部资源来满足国家的需求。这包括更好地动员国家队进行综合规划，更好地分享信息，减少重复，更有针对性地应对国家需求，以及更好地汇集资源以产生更大的影响。

367. 例如，在每个办公室设立一个经济学家员额，以评估将《维也纳行动纲领》与合作框架联系起来的机会。得到加强的办公室还提供了以下机会，即将更多的联合国系统行为体和发展伙伴聚集在一起，就与《维也纳行动纲领》有关的问题开展工作，并藉此指导关于共同国家分析的思考。

368. 改革还使得没有实地存在的联合国系统各实体更多地参与国家工作队的工作，因为这在为它们提供了更好的切入点，可向内陆发展中国家提供它们的手段、工具和标准。改革还通过将跨界因素纳入共同国家分析和合作框架，促成了新一代的跨界方案编制。这给支持内陆发展中国家解决复杂的、需要邻国参与的过境挑战带来很大希望。

369. 各区域委员会欢迎改革产生的区域合作平台，认为这些平台作为手段，可以更好地设计和实施针对具体国家的活动，以支持执行《维也纳行动纲领》，加强联合国可持续发展集团成员之间的区域协调，并增加各区域委员会之间的交流。

370. 检查专员认为，改革进程使驻地协调员处于有利地位，可充分利用他们得到加强的能力和召集力，执行本审查中概述的国家一级措施，更好地支持《维也纳行动纲领》的执行。

## G. 国家工作队成员在执行《维也纳行动纲领》时需要从总部和区域办事处获得的支持

371. 内陆发展中国家国家工作队赞扬发展协调办公室提供的支持，特别是为驻地协调员办公室建立了一个支持网络，并为这些办公室设立了数百个新员额，这是改革进程的一部分。他们还欢迎发展协调办公室在编制共同国家分析和合作框架的所有阶段提供专门知识和技术指导，以及支持设立可持续发展地方集合基金。

372. 关于在执行《维也纳行动纲领》方面需要从联合国系统各实体和区域一级办事处获得更多支持，国家工作队强调，需要更好地利用区域平台来就与《维也纳行动纲领》有关的事项提供技术支持，包括创建一个专门的区域平台，支持内陆发展中国家从闭锁的内陆国家过渡到联通的内陆国家。它们还呼吁区域办事处和国家办事处在其职权范围内，更好地分享关于《维也纳行动纲领》优先事项的知识和专长。呼吁各区域委员会与最不发达等国家高代办协调，分享它们关于执行《维也纳行动纲领》现有机会的讨论的结果。

373. 内陆发展中国家的国家工作队还强调，它们需要从总部一级的对应方获得更好的支持，特别是通过采取 10 项关键措施，促进国家一级对执行《维也纳行动纲领》的支持。方框 15 概述了这些措施。

方框 15:

内陆发展中国家国家工作队需要从其总部获得的支持

规划和指令

- 确保常务副秘书长和联合国可持续发展集团为国家工作队提供的指导中明确提到《维也纳行动纲领》；
- 确保各区域办事处更好地理解 and 重视《维也纳行动纲领》的重要性；
- 通过将《维也纳行动纲领》纳入规划周期和工具，为国家工作队创造执行《纲领》的空间。



**实质性支持和分析性支持**

- 汇编与《维也纳行动纲领》有关的法律和条例，以便国家工作队能够查明国家法律中的差距，并与内陆发展中国家政府一起相应消除这些差距；
- 通过向国家工作队提供支持，加强纵向协作，确保在进行共同国家分析时充分考虑到《维也纳行动纲领》；
- 就执行《维也纳行动纲领》提供组织和程序方面的咨询和指导。

**交流和信息共享**

- 确保处理《维也纳行动纲领》优先事项的总部单位向国家办事处通报与《维也纳行动纲领》有关的所有相关方案编制工作；
- 创建一个在线存储库，使国家工作队之间，能够就如何解决与《维也纳行动纲领》等全球行动计划的筹资相关问题交流经验教训。

**资源调动和伙伴关系**

- 确定在执行《维也纳行动纲领》方面开展南南合作的机会，并确定为《维也纳行动纲领》相关举措提供种子资金的倡导者；
- 创建一个小型供资机制，供处理内陆发展中国家问题的国家工作队使用，通过联合国多伙伴信托基金加以管理。

资料来源：内陆发展中国家国家工作队对访谈的答复。

374. 检查专员认为所有上述措施和提议都很有价值，并呼吁联合国可持续发展集团的相关行为体审议及时执行这些措施的方式方法。

375. 整个《维也纳行动纲领》都大力强调，为成功执行该纲领，联合国系统以外的发展伙伴能够且必须发挥作用。有鉴于此，检查专员在第九章中，着重阐述了联合国系统如何让这些伙伴更好地参与《维也纳行动纲领》中它们具有相对优势的优先事项，以补充和加强联合国系统的努力。

## 九. 推动外部发展伙伴参与执行《维也纳行动纲领》的工作

376. 整个《维也纳行动纲领》、许多大会决议、中期审查和作为后续行动通过的政治宣言都一再呼吁并强调，为获得成功执行该纲领的机会，内陆发展中国家需要得到联合国系统各实体和其他一系列发展伙伴的支持。

377. 这些发展伙伴包括：国际组织(如世界银行、世贸组织、世界海关组织和商品共同基金(共同基金)、区域开发银行、区域经济一体化组织、区域和次区域组织)、私营部门(如各运输行业协会和信通技术公司)和捐助方。《维也纳行动纲领》认为需要通过执行方面的安排让它们参与进来，这些安排包括技术合作和融资支持、公私伙伴关系、外国直接投资、区域贸易援助、南南合作和南北合作等。

378. 正是在这种情况下，联检组联系了联合国系统以外的 37 个发展伙伴，其中 25 个以书面形式或通过访谈提供了答复(见第一章)。所有这些实体都在秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的报告中被确定参与了支持《维也纳行动纲领》的一个或多个优先领域。

379. 在本章中，检查专员确定了《维也纳行动纲领》的主要发展伙伴，以及它们在这方面的专门知识领域。本章还提供了联合国系统各实体和发展伙伴的相互评估，针对的是对方在《维也纳行动纲领》方面的优势领域、在相互协作与合作中面临的挑战，以及为实现更有效的参与而需要采取的措施。

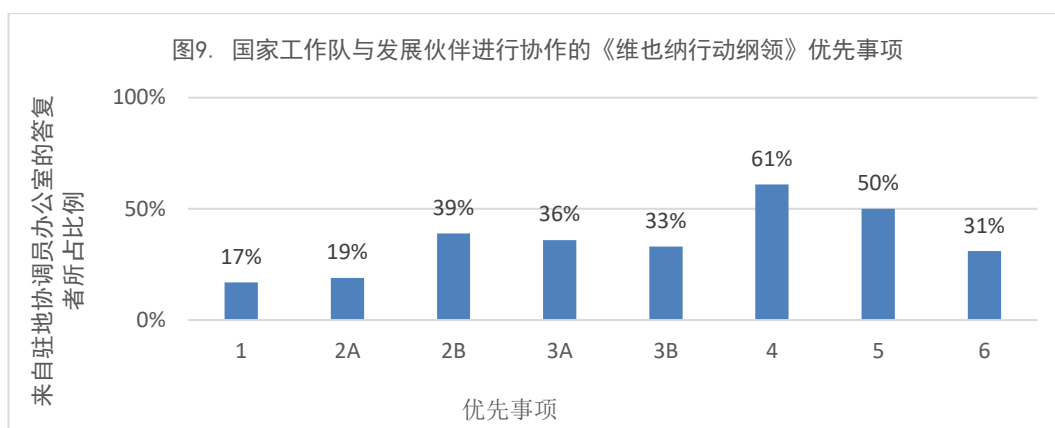
### A. 主要发展伙伴和在《维也纳行动纲领》方面的专长领域

380. 联合国系统各实体确定了在 16 个国家<sup>57</sup> 与其就《维也纳行动纲领》优先事项进行合作的 33 个<sup>58</sup> 国际、区域和次区域组织和国家实体(发展机构和其他国家机构)。此外，虽然没有具体指明伙伴机构的名称，但联合国系统一些实体指出，与它们开展协作的还有学术机构、社区行动团体、雇主和工人协会、国际金融机构、多边开发银行、非政府组织和私营部门。

381. 在国家一级，正如内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复所显示(见图 9)，国家工作队与发展伙伴的合作在优先事项四(区域一体化与合作)和五(经济结构转型)方面最为经常，在优先事项一(过境政策)和二(a)(运输基础设施)方面最不经常。

<sup>57</sup> 奥地利、中国、芬兰、德国、意大利、哈萨克斯坦、老挝人民民主共和国、日本、荷兰、挪威、大韩民国、俄罗斯联邦、卢旺达、瑞典、瑞士和泰国。

<sup>58</sup> 亚行、非行、非洲森林论坛、非洲联盟委员会、非洲联盟发展署、东盟能源中心、亚洲防灾中心、加勒比共同体、共同基金、清洁烹饪联盟、经济合作组织、西非国家经济共同体、欧洲联盟、国际货运代理协会联合会、全球贸易便利化联盟、全球环境基金、全球绿色增长研究所、国际商会、国际能源机构、基金组织、国际公路运输联盟、伊斯兰开发银行、国际自然及自然资源保护联盟、国际可再生能源机构、内陆发展中国家国际智库、日本财团、经济合作与发展组织、欧安组织、南亚政策研究中心、南亚区域合作联盟、世界海关组织、世界银行集团和世贸组织。



资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复。

382. 就专长领域而言，对联检组作出回应的 25 个发展伙伴确定表 9 中的《维也纳行动纲领》优先事项是它们自认为能够根据任务规定提供有效支持的优先事项。25 个实体中的大多数确定贸易便利化(15 个实体)和过境政策(13 个实体)是专长领域，仅有 5 个或更少的实体确定经济结构转型(5 个实体)和执行手段(3 个实体)为强项领域。

383. 关于发展伙伴将表 9 中的优先事项确定为专长领域的详细理由，见补充文件项目 4 和 5，内容涉及这些发展伙伴成功支持的与《维也纳行动纲领》有关的举措，以及它们为执行大会关于《维也纳行动纲领》的指示而采取的措施。

| 表 9<br>发展伙伴确定为专长领域的《维也纳行动纲领》优先事项 |      |      |      |      |      |   |   |   |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|---|---|---|
| 实体                               | 优先事项 |      |      |      |      |   |   |   |
|                                  | 1    | 2(a) | 2(b) | 3(a) | 3(b) | 4 | 5 | 6 |
| 亚行                               |      |      | X    |      |      | X | X |   |
| 非行                               | X    | X    | X    | X    | X    | X |   |   |
| 非洲联盟委员会                          | X    | X    | X    |      |      |   |   |   |
| 亚投行                              |      | X    | X    |      |      |   |   |   |
| 东盟秘书处                            | X    |      |      |      |      |   |   |   |
| 黑海经济合作组织                         | X    |      | X    |      |      |   |   |   |
| 安第斯开发公司                          |      |      |      |      |      | X |   |   |
| 共同基金                             |      |      |      |      |      |   | X |   |
| 欧洲复兴开发银行                         |      |      |      | X    | X    |   |   |   |
| 经济合作组织                           | X    |      | X    |      | X    | X |   |   |
| 美洲开发银行                           |      |      |      |      |      |   |   |   |
| 国际商会                             |      |      |      |      | X    |   |   |   |
| 运输外交国际中心                         | X    | X    |      | X    | X    | X |   | X |
| 基金组织                             |      |      |      | X    | X    |   | X |   |
| 国际跨欧亚运输协调委员会                     |      |      |      | X    |      | X |   |   |
| 国际公路运输联盟                         | X    |      |      |      | X    |   |   |   |
| 内陆发展中国家国际智库                      | X    | X    | X    | X    | X    | X | X | X |
| 北部走廊过境运输管理局                      | X    | X    |      |      | X    | X |   |   |
| 经济与合作组织                          |      |      |      |      | X    |   | X |   |

| 表 9<br>发展伙伴确定为专长领域的《维也纳行动纲领》优先事项 |   |   |   |   |   |  |  |   |
|----------------------------------|---|---|---|---|---|--|--|---|
| 欧安组织                             | X |   |   |   | X |  |  |   |
| 南共体                              |   | X | X | X | X |  |  |   |
| 人人享有可持续能源                        |   |   | X |   |   |  |  |   |
| 欧高亚走廊                            | X | X | X |   | X |  |  |   |
| 海关组织                             | X |   |   | X | X |  |  |   |
| 世贸组织                             | X |   |   | X | X |  |  | X |

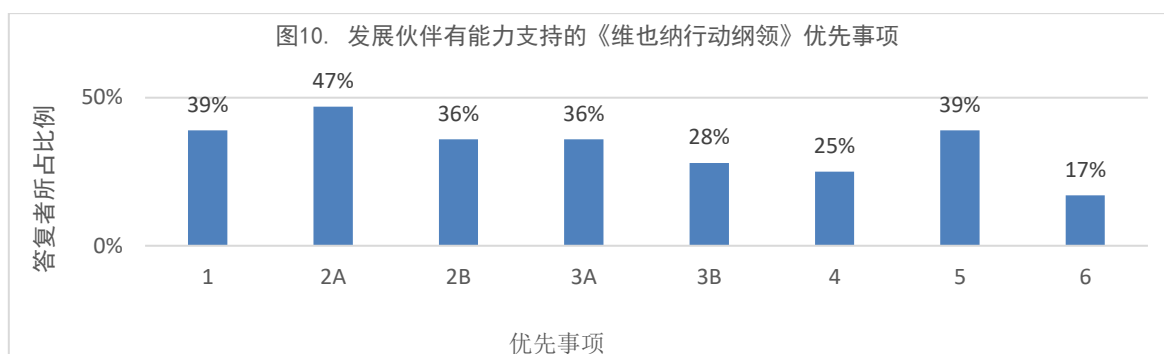
资料来源：发展伙伴对问卷的答复以及对其的访谈。

384. 联合国系统几个实体强调，内陆发展中国家国际智库是今后加强互动的一个主要实体，因为它的关注点完全在内陆发展中国家，而且它有能力和《维也纳行动纲领》的所有优先领域开展分析工作。虽然注意到该智库的内部研究能力有限，但其优势在于它有能力和充当中介，调动其广泛的研究网络，就与《维也纳行动纲领》有关的主要挑战进行分析。

## B. 联合国系统各实体和发展伙伴相互评估对方与《维也纳行动纲领》相关的优势领域

385. 联合国系统各实体以及内陆发展中国家的代表强调指出，有若干原因使发展伙伴特别适合对联合国系统执行《维也纳行动纲领》的努力加以补充，其中包括：

- 优先事项一(过境政策)：有管理过境运输走廊的专门知识，包括开展关于物流和区域一体化的政策对话和执行工作(如运输外交国际中心、国际公路运输联盟和海关组织)；
- 优先事项二(基础设施建设和维护)：有能力调动资源，通过贷款和投资，为运输、能源和信通技术部门的资本密集型硬基础设施和软基础设施项目提供资金，以补充联合国系统提供的政策和技术援助(如国际金融机构和多边开发银行)；
- 优先事项三(国际贸易和贸易便利化)：有处理国家间贸易规则的专门知识和开发贸易工具的手段(如世贸组织)；
- 优先事项四(区域一体化与合作)：有能力成为应对敏感跨界挑战和推动区域一体化的可信和中立的中介机构(如区域和次区域组织)；
- 优先事项五(经济结构转型)：有能力成为创造就业机会的主要驱动力，并为应对发展挑战的先进解决方案提供创新性融资(如私营部门)；
- 优先事项六(执行手段)：有能力调动财政、技术和工艺资源以填补公共部门支出缺口(如国际金融机构、多边开发银行和私营部门)，以及从受益者角度履行监督职能(如社区组织)。



资料来源：内陆发展中国家驻地协调员办公室对调查的答复。

386. 在国家一级，47%的内陆发展中国家驻地协调员办公室调查答复者认为，(相对于联合国系统各实体)，运输基础设施是发展伙伴能够更好提供支持的领域；36%至39%的答复者还认为，过境政策、能源和信通技术基础设施、国际贸易和经济结构转型是这样的领域(见图10)。

387. 发展伙伴方面则强调，以下原因解释了联合国系统各实体为何有能力成为协作执行《维也纳行动纲领》的伙伴：

- 更有能力提供需要政府间协调的支持，因为它们在内陆、国际贸易和贸易便利化等领域，具有开展辖区间政策对话和制定国际标准和准则的经验；
- 更有能力通过驻地协调员办公室，协助内陆发展中国家改善监管和投资条件，启动投资；
- 更有能力促进跨区域的信息共享。

### C. 协调与合作所面临的挑战和实现改进的手段

388. 尽管明确承认彼此在《维也纳行动纲领》方面的相对优势和专长领域，但联合国系统各实体在国家一级强调了11个关键挑战，这些挑战阻碍它们在支持《维也纳行动纲领》方面与发展伙伴进行有效的协调与合作。方框16概述了这些挑战。

方框 16:

国家工作队就在《维也纳行动纲领》与发展伙伴开展合作方面面临的挑战

参与的无组织和不充分状态

- 合作没有与《维也纳行动纲领》挂钩，也没有就该主题采取协调行动的论坛；
- 对某些内陆发展中国家不存在援助和/或发展协调政策；
- 有能力支持执行《维也纳行动纲领》的主要发展伙伴没有参与起草某些内陆发展中国家的合作框架；
- 在某些内陆发展中国家，多边开发银行对国家工作队的参与仅限于宣布与《维也纳行动纲领》有关的举措，而没有就此进行积极的协商。

### 发展伙伴的数量有限或正在减少

- 某些发展伙伴在内陆发展中国家脱离最不发达国家地位后就离开了，尽管《维也纳行动纲领》的优先事项并没有得到很好的执行；
- 在人口较少的内陆发展中国家开展业务的发展伙伴数目有限；
- 在较小的内陆发展中国家，缺乏专业的非政府组织作为合作伙伴，在政治结构高度集中的内陆发展中国家，则缺乏真正意义上的民间社会组织作为合作伙伴。

### 在优先事项、原则和政治考虑方面存在差异

- 并非所有的多边开发银行在批准融资时都为确保公平和包容，特别是为性别平等和人权设定先决条件，这使得联合国系统各实体对在某些敏感问题上与一些银行接触持迟疑态度；
- 在关于《维也纳行动纲领》某些优先事项的相关性方面，传统的西方捐助者与某些次区域组织和过境国意见不一；
- 在综合筹资框架和债务减免问题上，某些内陆发展中国家国家工作队与国际金融机构存在分歧；
- 由于政治层面的原因、关系紧张和债务，国际金融机构在某些内陆发展中国家没有贷款组合。

资料来源：内陆发展中国家国家工作队对访谈的答复。

389. 发展伙伴方面虽然普遍希望扩大与联合国系统各实体在《维也纳行动纲领》相关事项上的接触，但它们也强调了阻碍有效协作与合作的八个关键挑战。方框 17 详细说明了这些挑战。

### 方框 17:

#### 发展伙伴在与联合国系统各实体就《维也纳行动纲领》开展合作方面面临的挑战

##### 参与不足、未经协调和过度介入

- 协作主要限于正式会议、声明和报告，而不是真正的对话，很少有联合设计、实施和监测的举措；
- 各自为政的工作方法，导致联合国系统不同的实体为就同一主题的对话，分开与发展伙伴接触；
- 联合国系统过度介入，想去影响决定权在别人手里的问题，导致产生平行进程。

##### 方法和财务报告结构上的差异

- 侧重点不同，多边开发银行和国际金融机构侧重于当前的实际情况，联合国系统各实体则更多处理有宏伟目标的部分；
- 联合国系统各实体广阔的全球视野和方法，有时与区域和次区域组织具体的国家或区域重点不一致；
- 联合国系统各实体的财务报告要求与区域和次区域组织的财务报告要求缺乏同步性。

**报告和信息共享方面的挑战**

- 内陆发展中国家国家工作队的人员更替率高，导致知识流失；
- 缺乏一个中央系统以获取数据和信息，了解内陆发展中国家国家工作队采取的与《维也纳行动纲领》相关的举措。

资料来源：发展伙伴对问卷的答复和与它们的访谈。

390. 如查明的挑战所显示，联合国系统各实体和发展伙伴都认为，参与方式的局限性和方法上的差异是主要挑战。为了应对这些挑战，联合国系统各实体、发展伙伴和内陆发展中国家代表强调，需要采取方框 18 中详述的以下五个领域的 15 项措施。

**方框 18:****为改善联合国系统各实体与发展伙伴之间在《维也纳行动纲领》方面的协调与合作所需采取的措施****承认并利用各自的优势领域**

联合国系统各实体应：

- 让可与政府进行较高级别政治对话的发展伙伴参与进来，解决与价值链和跨界问题有关的问题；
- 与区域经济共同体互动，协助加强内陆发展中国家方案的国家和区域自主权，促进国家之间的交流以及当地对进程和行动的自主权；
- 让私营部门作为合作伙伴而不是资金捐助者参与进来，以在国家一级推进《维也纳行动纲领》的执行。

发展伙伴应：

- 在评估如何与联合国系统互动以解决方案问题时，采取多边和规范的视角。

**使合作途径正式化**

联合国系统各实体应：

- 与在《维也纳行动纲领》相关事项上拥有专门知识的发展伙伴制定合作协定备忘录；
- 扩增机构间协商小组的成员，以纳入在《维也纳行动纲领》优先领域拥有专门知识的所有相关发展伙伴。

发展伙伴应：

- 在全球与发展协调办公室、在国家一级与驻地协调员互动，评估深化与内陆发展中国家国家工作队伙伴关系的途径，并向驻地协调员和国家工作队提供能力支持，以更好地利用在国家一级直接参与的机会。

**推动交流和信息共享**

联合国系统各实体应：

- 通过专门的全球和国家一级路线图，了解发展伙伴在《维也纳行动纲领》方面预期或承诺作出的贡献；
- 通过面向解决方案的平台，如全球论坛、捐助者圆桌会议、在线平台和知识网络，进一步规范与发展伙伴的交流。

**推动联合研究、讲习班、技术援助和筹资**

联合国系统各实体和发展伙伴应：

- 将其合作建立在业务层面显著互补的潜力之上，以更多的资金、知识、专长和机构资源为基础；
- 对与《维也纳行动纲领》有关的潜在项目进行联合可行性研究，以引起捐助方的兴趣；
- 举办共同专业领域的联合技术研讨会，开发联合知识产品；
- 促进对技术援助方案和活动的联合筹资。

**推动宣传**

联合国系统各实体应：

- 加大宣传力度，说服多边开发银行和国际金融机构向内陆发展中国家分配专项资金，因为许多这些机构在付款时不认可内陆发展中国家；
- 宣传通过现有公私伙伴关系取得的与《维也纳行动纲领》有关的成就，以鼓励利用此种协作机制。

资料来源：发展伙伴、内陆发展中国家国家工作队和内陆发展中国家代表对问卷的答复或与它们的访谈。

391. 检查专员认为上述 15 项措施都很有价值，并呼吁联合国可持续发展集团的相关行为体审议与相关发展伙伴互动的方式方法，以及时执行这些措施。



## 附件一

### 审查方法

#### A. 书面材料审评

1. 对与《维也纳行动纲领》及其执行工作有关的任务规定、决议、审查、报告和出版物进行了书面材料审评。<sup>1</sup> 利用书面材料审评提供的信息，编写了一份详细的背景文件，介绍关于数据收集、分析和预算编制的设计和计划。

#### B. 向联检组参与组织发送组织问卷和后续问卷

2. 向所有 28 个联检组参与组织、四个区域委员会(非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会和亚太经社会)和最不发达等国家高代办发出了一份组织问卷，要求提供组织一级的信息。该调查问卷寻求获取关于在组织一级处理的《维也纳行动纲领》关键问题的关键事实信息和意见。

3. 在所有情况下，都是从每个实体已设立的联检组协调人那里收到答复，这些协调人收集整理了他们认为最适合就其实体在《维也纳行动纲领》方面的工作提供总体看法的各办公室的答复。因此可以认为，收到的数据和信息代表了各实体在《维也纳行动纲领》方面的工作。

4. 17 个联检组参与组织<sup>2</sup> 和联合国秘书处对组织问卷提供了详细的实质性答复。从秘书处收到了四个区域委员会、<sup>3</sup> 发展协调办公室、经济和社会事务部的六个办公室、<sup>4</sup> 最不发达等国家高代办、法律事务厅/海洋事务和海洋法司、非洲问题特别顾问办公室和最不发达国家技术库的答复。

5. 为了澄清或进一步详细阐述联检组参与组织对组织问卷的答复，拟定了针对具体组织的后续问卷调查，并进行了访谈。随后向 29 个作出答复的实体发出了后续调查问卷，除一个实体外，所有实体都以书面或口头形式(通过虚拟访谈)作出了答复。

<sup>1</sup> 用于书面材料审评的主要文件包括：(a) 第一次联合国内陆发展中国家问题会议及其成果文件(《阿拉木图行动纲领》)；(b) 第二次联合国内陆发展中国家问题会议及其成果文件(《维也纳行动纲领》)；(c) 《加速执行内陆发展中国家维也纳行动纲领的利文斯敦行动呼吁》；(d) 秘书长关于《维也纳行动纲领》执行情况的各项报告(2015-2020 年)；(e) 大会关于第二次联合国内陆发展中国家问题会议后续行动的各项决议(2015-2020 年)；(f) 关于《维也纳行动纲领》执行情况的区域一级中期审查和报告；(g) 关于内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领执行情况的高级别中期审查的政治宣言；(h) 剩余五年加速执行《维也纳行动纲领》路线图；(i) 联检组和监督厅的相关监督报告；(j) 最不发达等国家高代办关于内陆发展中国家的相关出版物和文件；(k) 联合国系统其他实体关于内陆发展中国家的相关决议、出版物和文件。

<sup>2</sup> 粮农组织、国际民航组织、国际贸易中心、国际电联、艾滋病署、贸发会议、开发署(包括南合办)、环境署、教科文组织、人口基金、工发组织、项目署、世旅组织、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

<sup>3</sup> 非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会和亚太经社会。

<sup>4</sup> 可持续发展目标司、经济分析和政策司、可持续发展筹资办公室、统计司、联合国森林论坛秘书处和联合国区域发展中心。

6. 七个联检组参与组织<sup>5</sup>没有参加审查,另外三个组织<sup>6</sup>对组织问卷提供了(非常)有限的实质性答复。其中一些组织指出,虽然它们向许多内陆发展中国家提供了支持,但这些支持是在与《维也纳行动纲领》没有直接关系的领域。对其他一些组织来说,虽然向内陆发展中国家提供的支持确实涉及《维也纳行动纲领》的某些方面,但那样做时却没有对《维也纳行动纲领》进行任何认真或有意识的考虑。提供的其他理由包括:组织在其工作中没有将内陆发展中国家视为一个独特的群体(如劳工组织);组织认为《维也纳行动纲领》与其法定工作的直接相关性有限(尽管越来越大)(如儿基会);或者在组织根据其任务规定开展业务的国家中没有任何内陆发展中国家(如联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处))。

### C. 向联合国系统以外的发展伙伴发送组织问卷

7. 向联合国系统之外的 37 个发展伙伴发出了一份调查问卷,最不发达等国家高代办和秘书长的报告中确定这些伙伴参与了《维也纳行动纲领》方面的工作。该问卷评估了它们在与联合国系统各实体和内陆发展中国家的国家政府对对方互动支持执行《维也纳行动纲领》方面的挑战、良好做法和经验教训。

8. 25 个发展伙伴以书面形式或通过虚拟访谈口头答复了问卷。其中包括四个全球政府间组织、<sup>7</sup> 九个区域和次区域组织、<sup>8</sup> 八个国际金融机构、<sup>9</sup> 两个代表私营部门实体的机构、<sup>10</sup> 一个国际非政府组织<sup>11</sup> 和一个全球倡议。<sup>12</sup> 最不发达等国家高代办确定的与这些组织在《维也纳行动纲领》方面互动的协调中心提供了这些组织的答复。因此,这些答复可被广泛视为代表了各实体在这一主题方面的工作。

### D. 对所有 32 个内陆发展中国家驻地协调员办公室和国家工作队发出调查

9. 向(a) 所有 32 个内陆发展中国家的所有驻地协调员和驻地协调员办公室团队负责人;(b) 32 个内陆发展中国家国家工作队的所有其他成员(即作为国家工作队成员代表该机构国家办事处或方案的个人)发出了两份分开的在线调查。调查评估了他们对直接或间接与内陆发展中国家政府合作支持执行《维也纳行动纲领》的看法。国家工作队成员的名单来自各内陆发展中国家的驻地协调员办公室。

<sup>5</sup> 原子能机构、国际海事组织、人居署、难民署、近东救济工程处、妇女署和万国邮联。

<sup>6</sup> 劳工组织、儿基会和毒品和犯罪问题办公室。

<sup>7</sup> 内陆发展中国家国际智库、经济合作与发展组织、海关组织和世贸组织。

<sup>8</sup> 非洲联盟委员会、东盟、黑海经济合作组织、经济合作组织、国际跨欧亚运输协调理事会、北部走廊过境运输管理局、欧安组织、南共体和欧高亚走廊。

<sup>9</sup> 亚行、非行、亚投行、安第斯开发公司、商品共同基金、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行和货币基金组织。

<sup>10</sup> 国际商会/全球贸易便利化联盟和运输外交国际中心。

<sup>11</sup> 国际公路运输联盟。

<sup>12</sup> 人人享有可持续能源。

10. 向所有 32 个内陆发展中国家的驻地协调员和团队负责人发出的在线调查共有 64 位接受调查者，其中 42 人作出了答复，总体答复率为 66%。<sup>13</sup> 如果是随机抽取，样本量就足够大了，但这里使用的样本不是偶然选择的结果，而是收到的实际答复的结果。

11. 欧洲和拉丁美洲的所有接受调查者都对调查作出了答复，亚洲(58%)和非洲(53%)的大多数接受者也作出了答复。中等偏高收入内陆发展中国家接受调查者的回复率最高(78%)，而中等偏低收入内陆发展中国家(68%)和低收入内陆发展中国家(57%)接受调查者的答复率相对较低。

12. 关于向所有内陆发展中国家的所有国家工作队成员<sup>14</sup> 发出的调查，总体答复率为 36%，在 32 个国家工作队的 680 名成员中，有 246 人对调查作出了答复。<sup>15</sup> 如果是随机抽取，样本量就足够大了，但这里使用的样本不是偶然选择的结果，而是收到的实际答复的结果。

13. 代表 42 个不同实体的国家工作队成员对调查作出了答复，包括联合国系统 37 个实体和 5 个发展伙伴。<sup>16</sup> 没有一个实体占调查所有答复者的 10% 以上。在 13 个实体中，来自单一实体的答复者总数在 10 至 22 人之间，<sup>17</sup> 在另外 29 个实体中，有 1 至 8 人。<sup>18</sup> 收到了所有 32 个内陆发展中国家国家工作队成员的答复，尽管差异很大，从巴拉圭的 14 名答复者到土库曼斯坦的 2 名答复者。<sup>19</sup>

14. 在所有作出答复的国家工作队成员中，约 78% 来自驻地机构，其余人员(22%)来自没有实地存在的实体。约 90% 的答复者来自非洲内陆发展中国家(46%)以及欧洲和亚洲内陆发展中国家(45%)，其余(9%)来自拉丁美洲的内陆发展中国家。约 43% 的答复者来自低收入内陆发展中国家，36% 来自中等偏低收入内陆发展中国家，21% 来自中等偏高收入内陆发展中国家。

<sup>13</sup> 鉴于样本和总体规模以及 95% 的置信水平，误差幅度为 9%。

<sup>14</sup> 没有将驻地协调员纳入对国家工作队成员的调查，因为考虑到他们对在其任务所在国开展业务的联合国系统各实体负有总体协调作用，所以对他们进行了分开的专门调查。

<sup>15</sup> 鉴于样本和总体规模以及 95% 的置信水平，误差幅度为 5%。

<sup>16</sup> 在一些内陆发展中国家，发展伙伴也是国家工作队的成员。

<sup>17</sup> 即 22 人(儿基会)、20 人(粮农组织)、16 人(人口基金)、14 人(国际移民组织)、13 人(教科文组织和世卫组织)、12 人(毒品和犯罪问题办公室和难民署)、10 人(劳工组织、艾滋病署、工发组织、妇女署和粮食署)。

<sup>18</sup> 即 8 人(世界银行集团)、7 人(安全和安保部和开发署)、5 人(环境署和人居署)、4 人(人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处和项目署)、3 人(欧洲复兴开发银行和排雷行动处)、2 人(原子能机构、国际金融公司、国际贸易中心、国际电联和贸发会议)和 1 人(亚行、全球传播部、欧洲经委会、亚太经社会、农发基金、基金组织、联合国国际贸易法委员会、联合国训练研究所、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国减少灾害风险办公室、联合国中亚地区预防外交中心、联合国志愿人员方案、气象组织等)。

<sup>19</sup> 即巴拉圭 14 份答复；吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国和马拉维 12 份答复；斯威士兰 11 份答复；多民族玻利维亚国、埃塞俄比亚、马里、蒙古、卢旺达和津巴布韦 10 份答复；阿富汗、亚美尼亚、哈萨克斯坦和尼泊尔 9 份答复；阿塞拜疆和塔吉克斯坦 8 份答复；中非共和国、北马其顿、南苏丹和乌兹别克斯坦 7 份答复；布基纳法索 6 份答复；不丹、布隆迪和乍得 5 份答复；莱索托、尼日尔、乌干达和赞比亚 4 份答复；博茨瓦纳和摩尔多瓦共和国 3 份答复；土库曼斯坦 2 份答复。

## E. 对内陆发展中国家国家工作队进行访谈

15. 在调查之后，请求就以下问题对所有 32 个内陆发展中国家的驻地协调员和国家工作队成员进行访谈：《维也纳行动纲领》与国家工作队工作的相关性；他们如何利用联合国系统的相对增值；参与执行的主要行为者；面临的机遇和挑战，包括 COVID-19 大流行病的影响；与各国政府的合作；内部能力；监测和报告；机构间协调；最不发达等国家高代办的作用；与发展伙伴的互动。访谈的目的是更好地了解通过在线调查对以下问题提供的答复，即国家一级在支持各国政府执行《维也纳行动纲领》方面的特殊挑战和机遇。

16. 所有内陆发展中国家的国家工作队(除一个外)，都对采访驻地协调员和国家工作队成员的请求作出了积极回应。通过驻地协调员办公室向所有国家工作队成员发出邀请，为任何感兴趣的成员提供了参加访谈的机会。与 29 个内陆发展中国家的驻地协调员和国家工作队成员进行了虚拟访谈，另外两个国家工作队对访谈指南提供了书面答复。

## F. 采访在纽约和日内瓦的内陆发展中国家代表

17. 通过内陆发展中国家常驻纽约或日内瓦代表团，就以下问题对内陆发展中国家的政府进行了访谈：《维也纳行动纲领》与国家发展和迫切需求之间的联系；《维也纳行动纲领》与其他发展议程的一致性；审议《维也纳行动纲领》的平台；联合国系统各实体、最不发达等国家高代办和发展伙伴在支持《维也纳行动纲领》方面的成就和重叠；监测和报告《维也纳行动纲领》执行情况的手段。

18. 在最不发达等国家高代办(就驻纽约的代表而言)和贸发会议(就驻日内瓦的而言代表)的协助下，查明了所有 32 个内陆发展中国家常驻代表团中一些与《维也纳行动纲领》有直接联系的代表，以对其进行访谈。81%的内陆发展中国家(32 个中的 26 个)<sup>20</sup> 常驻代表团的代表作出了积极回应，并以口头(通过虚拟访谈)或书面形式或以两种形式回答了访谈问题。鉴于提供这些答复的代表在关于《维也纳行动纲领》的政府间论坛上均代表国家立场，且其来自的部委均在国家一级主要参与《纲领》的执行工作，因此他们表达的意见可被广泛视为代表了一个国家对该主题的立场。

<sup>20</sup> 除中非共和国、乍得、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦、乌干达和乌兹别克斯坦外，所有内陆发展中国家的政府都对访谈的问题作出了答复。

## 附件二

## 联合国系统各实体对《维也纳行动纲领》的支持领域：预期产出和成果

| 实体          | 关键支持领域：产出和成果   |
|-------------|--|
| 经济和社会事务部    | 产出：支持环境上可持续的交通运输项目。  |
|             | 成果：(a) 加强国家统计和地理空间信息系统；(b) 获取可持续森林管理资金。  |
| 发展协调办公室     | 产出和成果：(a) 促进机构间进程，以制定帮助驻地协调员支持内陆发展中国家的指南；(b) 倡导国家工作队采取行动，促进增加对可持续发展目标的公共和私人融资。   |
| 非洲经委会       | 产出：支持《维也纳行动纲领》的所有优先领域(详见附件四)。  |
| 欧洲经委会       | 产出：支持《维也纳行动纲领》的所有优先领域(优先事项六除外)(详见附件四)。   |
| 拉加经委会       | 产出：(a) 开展多边对话；(b) 制定公共政策；(c) 分享知识和建立网络；(d) 促进区域间合作。  |
|             | 产出和成果：成为区域论坛，促进建立共识  |
| 亚太经社会       | 产出：支持《维也纳行动纲领》中(a) 需要区域、次区域和跨界合作的优先事项；(b) 属于特定部门(运输；能源；信通技术；减少灾害风险；贸易、投资和创新；宏观经济政策和发展筹资；环境与发展)的优先事项。   |
| 法律事务厅       | 产出：海洋和海洋法方面的能力建设，包括《联合国海洋法公约》第十部分的执行。  |
| 非洲问题特别顾问办公室 | 产出和成果：通过政策分析、监测和宣传，加强联合国系统各实体之间在与全球和区域发展框架重叠的《维也纳行动纲领》优先事项上的一致性。   |
| 粮农组织        | 产出：(a) 分享创新技术、科学知识、技术诀窍和最佳做法；(b) 制定适当的市场和贸易发展相关政策；(c) 将农产食品和农林系统的发展纳入国家发展战略的主流；(d) 动员对价值链发展进行公共、私人 and 气候融资的投资；(e) 应对气候变化、土地退化、荒漠化、毁林、洪水(包括冰湖溃决造成的洪灾)和干旱的挑战；(f) 加强粮食和营养安全。 |
|             | 产出和成果：(a) 提高谈判技巧，引入负责任的投资；(b) 寻求在能力建设、提高质量、可持续性、部门发展、新的市场准入、复原力建设和农业旅游方面建立各种多利益攸关方伙伴关系；(c) 开发数据、平台和分析工具，以改善投资和更有效地参与多边贸易体系。  |
|             | 成果：(a) 提高农业和农林生产能力，实现农产食品经济多样化；(b) 增加农业产出的增值；(c) 建设机构和人员能力，以吸引对农业和粮食部门的外国直接投资；(d) 建设抵御外部冲击的能力，解决农业供给侧的制约因素；(e) 促进减贫战略。   |
| 国际民航组织      | 产出：加强空运和连通性方面的标准制定、监督和技术合作/援助。   |
|             | 成果：(a) 在实现和保持高质量安全的同时，便利边境通关手续；(b) 放宽对国际航空运输的管制；(c) 制定基础设施管理方案，加强和促进航空基础设施的可持续发展。  |
| 劳工组织        | 产出和成果：(a) 提供能力建设方面的支持，以加强国家统计系统，提高获取和生成数据以及进行统计分析的能力；(b) 促进外国直接投资以提供体面工作。  |
|             | 成果：(a) 增加制造业和农业部门的附加值；(b) 增加经济和出口多样化；(c) 鼓励外国直接投资流入高附加值部门；(d) 提供能力建设方面支持，以提高获取和生成数据以及进行统计分析的能力。  |

| 实体         | 关键支持领域：产出和成果  |
|------------|---|
| 国际贸易中心     | 产出和成果：(a) 加强国际贸易和贸易便利化，包括在建设生产能力、减少商品依赖、加强贸易、将妇女和青年纳入价值链和发展绿色贸易方面的技术援助；(b) 加强南南和区域内商业平台以及企业扶持组织网络。  |
|            | 成果：(a) 加强区域一体化与合作，包括支持微型和中小型企业利用新的贸易航线；(b) 解决政策、监管和非关税壁垒，以促进区域和南南贸易。  |
| 国际电联       | 产出：(a) 通过能力建设、工具、准则、政策和监管框架、衡量和统计，支持信通技术发展。   |
| 最不发达国家技术库  | 产出：支持加强最不发达国家的科学、技术和创新能力以及政策制定。   |
| 艾滋病署       | 产出和成果：通过全球和区域经济论坛、商业联盟联合会以及政府部委的杠杆作用，促进内陆发展中国家在基本商品公平定价方面的协作。   |
| 贸发会议       | 产出和成果：通过政府间建立共识、研究和分析以及技术合作，提供技术和政策支持。  |
| 开发署        | 支持《维也纳行动纲领》的所有优先事项，特别强调通过金融部门中心(成立于 2019 年)的工作，加强能源和能力的发展。该中心通过涉及调动和有效利用公共和私人资金的方案，大大加强了其能力和对伙伴国家可持续发展目标融资的支持。例如，开发署与经济和社会事务部和欧洲联盟等几个伙伴合作，正在促进在几个内陆发展中国家制定综合国家筹资框架。 |
| 环境署        | 成果：(a) 推进环境上可持续的投资；(b) 协助向绿色经济过渡；(c) 增加获得可再生能源解决方案的机会；(d) 加强无害环境的技术的转让；(e) 建设抵御(环境)冲击的能力。   |
| 教科文组织      | 产出：(a) 提高认识，提供讨论气候变化的平台；(b) 加强在危害和风险评估以及预警系统方面的能力；(c) 促进区域一体化和在跨界生物圈保护区方面的合作。   |
|            | 产出和成果：加强在科学、技术和创新方面制定和监测包容性政策和知识体系的能力。  |
|            | 成果：(a) 促进互联网的普及和宽带的可负担性；(b) 鼓励使用可再生能源和节能技术。   |
| 人口基金       | 产出和成果：投资于年轻人，以利用人口红利。   |
|            | 成果：(a) 确保性别平等和解决性别暴力问题；(b) 改善获得性健康和生殖健康服务的机会；(c) 加强国家统计系统。  |
| 工发组织       | 成果：(a) 扩大制造业的附加值并使其多样化；(b) 增加获得体面工作的机会；(c) 增强国内企业和技术能力，以提高竞争力。  |
| 最不发达等国家高代办 | 产出：(a) 开展实质性和分析性工作，支持循证的宣传和政府间进程；(b) 协调和动员联合国系统和国际社会对《维也纳行动纲领》的支持；(c) 跟踪和报告《维也纳行动纲领》的执行情况。  |
| 项目署        | 成果：支持《维也纳行动纲领》中受益于高质量基础设施的优先事项。   |
| 世旅组织       | 产出和成果：支持旅游部门推进经济结构转型和加强国际贸易。  |
| 粮食署        | 产出：促进南南合作和三方合作。   |
|            | 产出和成果：便利摊贩进入市场(电子商务、贸易便利化和过境运输技术援助)。  |
|            | (a) 投资于农村基础设施发展(提高道路质量)；(b) 增加农业部门的附加值。   |
| 世卫组织       | 产出：调动资源用于卫生方面的发展援助。   |
|            | 成果：(a) 开发数字卫生保健解决方案；(b) 推进卫生领域的区域合作和一体化倡议。  |

| 实体     | 关键支持领域：产出和成果   |
|--------|--|
| 知识产权组织 | 产出和成果：(a) 提供知识产权、创新和技术能力建设方面的技术援助和服务(通过最不发达国家司以及其他司和部门，视受益国的需求而定)；(b) 为获取科技信息提供资源基础，以推动经济结构转型。 |
| 气象组织   | 支持《维也纳行动纲领》优先事项一、二、四、五和六(详见附件四)。   |

资料来源：联检组参与组织对组织问卷和后续问卷的答复。

## 附件三

《维也纳行动纲领》优先事项与联合国系统各实体的任务规定之间的联系，以及其(明确或含蓄地)纳入战略框架和工作方案的情况

| 实体          | 《维也纳行动纲领》的优先事项 |         |         |         |         |         |         |         | 重叠<br>(M与S<br>或W) |
|-------------|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------|
|             | 一              | 二(a)    | 二(b)    | 三(a)    | 三(b)    | 四       | 五       | 六       |                   |
| 最不发达等国家高代办  | M, S, W        | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | 8                 |
| 非洲问题特别顾问办公室 | M, S           | M, S    | M, S    | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | 8                 |
| 非洲经委会       | M, S, W        | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | 8                 |
| 拉加经委会       | M, S, W        | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | 8                 |
| 亚太经社会       | M, S, W        | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | 8                 |
| 贸发会议        | M, S, W        | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | 8                 |
| 欧洲经委会       | M, S, W        | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W |         | 7                 |
| 国际贸易中心      | M, S, W        |         | M, S    | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S    | 7                 |
| 开发署         |                |         | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | 6                 |
| 工发组织        |                |         | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | M, S, W | 6                 |
| 国际民航组织      | M, S, W        | M, S, W |         |         | M, S, W | M, S, W |         |         | 4                 |
| 教科文组织       |                |         | M, S, W |         |         | M, S, W | M, S, W |         | 3                 |
| 人口基金        |                |         |         |         |         | M, S    | M, S, W | M, S, W | 3                 |
| 项目署         |                | M, S    | M, S    |         |         | M       | M       | M, S    | 3                 |
| 世旅组织        |                |         |         | M, S, W | M, S, W |         | M, S, W |         | 3                 |
| 粮食署         |                | M, S, W |         |         |         |         | M, S, W | M, S, W | 3                 |
| 经济和社会事务部    | W              | M, S, W |         | M       |         | S       | M       | M, S, W | 2                 |
| 发展协调办公室     |                |         |         |         |         |         | M, W    | M, W    | 2                 |
| 国际电联        | W              |         | M, S, W |         |         | M, S, W |         |         | 2                 |
| 法律事务厅       | M, W           |         |         |         |         | M, W    |         |         | 2                 |
| 艾滋病署        |                |         |         |         | M, S    | M, S, W |         | M       | 2                 |
| 环境署         |                |         | M, S, W | M       |         |         | M, S, W |         | 2                 |
| 世卫组织        |                |         |         |         |         | M       | M, W    | M, W    | 2                 |
| 粮农组织        |                |         |         | M       | M       |         | M, S, W |         | 1                 |
| 最不发达国家技术库   |                |         |         |         |         |         | M, S, W |         | 1                 |
| 知识产权组织      |                |         |         |         |         |         | M, S, W |         | 1                 |
| 劳工组织        |                |         |         |         |         |         | M       | M       | 0                 |
| 儿基会         |                |         |         |         |         |         | S, W    |         | 0                 |
| 毒品和犯罪问题办公室  |                |         |         |         | M       | M       | M       |         | 0                 |



| 实体             | 《维也纳行动纲领》的优先事项 |      |      |      |      |    |    |    | 重叠<br>(M与S<br>或W) |
|----------------|----------------|------|------|------|------|----|----|----|-------------------|
|                | 一              | 二(a) | 二(b) | 三(a) | 三(b) | 四  | 五  | 六  |                   |
| 气象组织           | M              | M    | M    |      |      | M  | M  | M  | 0                 |
| 实体(任务<br>规定)共计 | 11             | 12   | 15   | 14   | 15   | 19 | 25 | 18 |                   |
| 实体(战略<br>框架)共计 | 9              | 10   | 14   | 11   | 13   | 15 | 19 | 13 |                   |
| 实体(工作<br>方案)共计 | 11             | 9    | 11   | 11   | 12   | 15 | 21 | 13 |                   |

资料来源：联检组参与组织对组织问卷和后续问卷的答复。

M: 任务规定

S: 战略框架

W: 工作方案

## 附件四

## 联合国系统各实体的任务规定、战略和目标如何与《维也纳行动纲领》的优先事项相联系

| 实体的任务规定与《维也纳行动纲领》多个优先事项相联系 |  |
|----------------------------|--|
| 发展协调办公室                    | 发展协调办公室(作为联合国可持续发展集团秘书处)的任务规定通过在联合国可持续发展集团关于经济转型和执行手段的指导下, 向内陆发展中国家驻地协调员和国家工作队提供实质性支持, 与《维也纳行动纲领》相联系。  |
| 非洲经委会                      | 非洲经委会的任务规定(促进非洲的社会经济发展)通过支持 16 个非洲内陆发展中国家成功执行《建立非洲大陆自由贸易区协定》、《2063 年议程》和《2030 年可持续发展议程》, 与《维也纳行动纲领》相联系。  |
| 欧洲经委会                      | 欧洲经委会的任务规定(促进其成员国之间更大的经济一体化和合作)使其能够通过以下方式支持七个内陆发展中国家: (a) 过境方面的标准制定、规范和监管工作(例如《关于国际公路货运通行证制度下国际货运海关公约》和《协调统一货物边境管制国际公约》); (b) 运输基础设施(例如建立欧亚运输通道联合项目); (c) 能源(例如联合国资源框架分类); (d) 贸易和贸易便利化(例如联合国贸易便利与电子商务中心); (e) 区域一体化与合作(例如中亚经济体方案); (f) 经济结构转型(例如创新促进可持续发展审查)。它还促进通过并执行了 64 项关于运输和环境的公约和多边协定, 以及 590 项关于贸易便利化、电子商务、农业质量标准、统计、可持续能源和公私伙伴关系的标准和建议。 |
| 拉加经委会                      | 拉加经委会的任务规定(促进拉丁美洲和加勒比的经济、社会和环境可持续发展)使其能够通过以下方式支持两个内陆发展中国家: 对发展进程进行应用研究和比较分析; 规范能力的发展和技术合作; 以及对区域发展努力提供咨询支持。  |
| 亚太经社会                      | 亚太经社会理事机构就亚太区域 12 个内陆发展中国家将《维也纳行动纲领》主流化并加以实施通过了三项专门的决议(71/3、73/2 和 75/1), 并通过了涉及《维也纳行动纲领》具体优先事项的 16 项决议, 包括: 亚洲公路网(60/4); 泛亚铁路网(62/4 和 71/7); 运输发展和连通性(63/9、66/4、68/4、70/8、72/5 和 73/4); 基础设施发展(69/6); 陆港(69/7 和 74/2); 跨境无纸贸易(72/4); 空间应用(75/6); 亚太信息高速公路(73/6); 在《2030 年议程》方面的区域合作(74/10)。   |
| 国际贸易中心                     | 国际贸易中心的任务规定(提供与贸易有关的技术援助, 以支持微型和中小型企业的国际化)使其能够通过以下方式支持内陆发展中国家: 提供贸易和市场情报; 营造有利的经商环境; 加强贸易和投资支持机构; 推进与国际价值链的连接; 促进包容性绿色贸易并将其纳入主流; 支持区域经济一体化和南南联系。   |
| 非洲问题特别顾问办公室                | 非洲问题特别顾问办公室的任务规定(根据大会第 57/7 号决议)使其能够通过政策分析、宣传和促进联合国系统对非洲支持的一致性, 来支持 16 个非洲内陆发展中国家。   |

|            |   |
|------------|---|
| 贸发会议       | <p>贸发会议第十四届会议(2016 年)通过的《内罗毕共识》(TD/519/Add.2)授权贸发会议：(a) 解决内陆发展中国家在贸易、投资和发展方面的特殊需求，以执行《维也纳行动纲领》；(b) 特别关注内陆发展中国家，以提高运输效率，降低运输成本，同时增强复原力，提高贸易和港口效率，并改善过境、贸易便利化和运输连通性；(c) 通过促进区域和过境基础设施发展政策的统一，以及简化海关和过境手续，加强内陆发展中国家与过境国之间的合作；(d) 协助内陆发展中国家应对与利用互联网和电子商务发展国际贸易能力有关的挑战和机遇；(e) 满足内陆发展中国家在实施政策和战略以促进生产能力和经济结构转型方面的需求；(f) 向内陆发展中国家提供将生产能力纳入国家发展政策和战略主流的业务方法和政策指导方针。</p> |
| 环境署        | <p>环境大会授权环境署在以下方面支持内陆发展中国家：绿色经济转型、绿色投资、资源效率，包括能源效率(第 2/8、2/13、4/1 和 4/18 号决议)；可持续基础设施(第 4/5 号决议)；以及推广和采用无害环境的技术(第 3/5 号决议)。</p>   |
| 教科文组织      | <p>教科文组织在信息和通信方面的任务规定，使其能够通过信通技术，支持内陆发展中国家建设知识社会，实现普遍接入互联网和支持可再生能源。该组织在自然科学方面的任务规定，使其能够支持内陆发展中国家：(a) 利用科学、技术和创新促进自然资源的可持续管理、减少灾害风险和在气候变化方面采取行动；(b) 基于对共同自然资源的共享和商定管理，促进有助于区域一体化与合作的跨界生物圈保护区。</p>  |
| 工发组织       | <p>工发组织大会(通过《关于工业发展与合作的利马宣言和行动计划》(1975 年)和《利马宣言：努力实现包容及可持续工业发展》(2013 年))，授权该组织通过以下方式支持内陆发展中国家：(a) 为自然资源开发提供技术和资金援助；(b) 建立工业区并为其提供资金；(c) 创建综合生产单位；(d) 执行适当的土地政策；(e) 发展手工业和家庭小工业；(f) 系统研究工业化潜力；(g) 建立可以控制和利用水资源的基础设施；(h) 工业产品和加工商品的优惠待遇；(i) 发展适当的运输和通讯手段；(j) 提高最不发达国家的进出口能力，抵消内陆发展中国家不利的地理环境所造成的劣势，特别是在额外的运输和过境成本方面；(k) 发展双边和多边渠道以加速工业化。</p>                      |
| 毒品和犯罪问题办公室 | <p>毒品和犯罪问题办公室通过其在综合边境管理方面的任务规定，可以支持内陆发展中国家的贸易便利化和区域合作，同时通过其在替代发展方面的任务规定，可以支持内陆发展中国家的经济结构转型。</p>   |
| 最不发达等国家高代办 | <p>最不发达等国家高代办的任务规定(根据大会第 56/227 号和第 69/137 号决议)赋予该办公室倡导、支持、动员、协调和报告《维也纳行动纲领》执行情况的责任。</p>  |
| 项目署        | <p>项目署的任务规定(扩大合作伙伴的执行能力)使其能够通过以下方式支持内陆发展中国家：(a) 促进对优质基础设施采取全面和循证的方法；(b) 在负担得起的住房、可再生能源和卫生基础设施方面进行影响力投资和创新；(c) 从当地微型企业和中小型企业以及妇女和年轻人拥有的企业进行可持续采购；(d) 在制定公共政策/监管框架、改革、战略和机构建设方面，为合作伙伴提供高效的管理支持服务。</p>   |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| 气象组织                    | 气象组织的任务规定(为气象学、气候学和业务水文学的发展提供国际合作框架)使其能够通过以下方式支持内陆发展中国家: (a) 颁布政策, 使运输系统适应气候变化的影响; (b) 将水文气象数据纳入运输基础设施的设计工作; (c) 改善信息和通信技术, 以改善水文气象数据的交流; (d) 通过多个论坛(如区域气候论坛)推进区域一体化与合作; (e) 通过气候智能型农业和气候风险和预警系统倡议, 推进经济结构转型。 |
| <b>任务规定与优先事项一相联系</b>    |   |
| 国际民航组织                  | 国际民航组织大会(通过关于航空对《2030 年议程》贡献的 A40-21 号决议和关于不让一国掉队倡议的 A39-23 号决议)授权该组织支持内陆发展中国家通过以下方式获取航空运输的社会经济效益: (a) 有效执行 12,000 项国际标准和建议的做法; (b) 解决重大的安全和安保问题。   |
| 法律事务厅<br>(海洋事务和海洋法司)    | 海洋事务和海洋法司的任务之一, 是在海洋事务和海洋法领域向发展中国家提供能力建设援助, 特别是就《联合国海洋法公约》第十部分提供援助, 第十部分中包括为内陆国家提供出入海洋的重要权利以及通过过境国领土的过境自由的规定。   |
| <b>任务规定与优先事项二(a)相联系</b> |   |
| 经济和社会事务部/可持续发展目标司       | 经济和社会事务部/可持续发展目标司(作为全球一级的可持续发展目标秘书处)的任务之一, 是制定全球运输政策, 作为贯穿各领域的执行《2030 年议程》的议题。  |
| <b>任务规定与优先事项二(b)相联系</b> |   |
| 国际电联                    | 国际电联的任务之一, 是(根据第 16 号决议(2017 年世界电信发展会议)和第 30 号决议(2018 年全权代表大会))采取特别行动和措施, 改善内陆发展中国家的电信和信通技术服务。  |
| <b>任务规定与优先事项五相联系</b>    |   |
| 粮农组织                    | 粮农组织的任务规定(改善营养水平; 提高所有粮食和农产品的生产和分配效率; 改善农村人口的状况; 从而扩大世界经济和消除饥饿), 使其能够通过农业、畜牧业、林业、渔业、市场和贸易、可持续自然资源管理和粮食安全方面提供政策咨询、分析和技术援助, 支持内陆发展中国家, 从而支持有复原力的生计和加强粮食安全。  |
| 劳工组织                    | 劳工组织的任务规定, 使其能够向内陆发展中国家提供政策支持和技术援助, 以实现体面工作、生产性就业和可持续的企业。   |
| 最不发达国家技术库               | 技术库的任务规定使其能够支持最不发达国家(包括 17 个内陆发展中国家)建设科学、技术和创新能力, 以促进经济结构转型。  |
| 艾滋病署                    | 艾滋病署的任务规定(向所有人提供可获得的保健和社会服务), 使其能够支持内陆发展中国家以负担得起的方式获得保健技术, 选择具有成本效益的优先保健产品, 并发展高效的采购/分销系统。  |

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| 世旅组织                                | 世旅组织的使命(促进旅游业成为经济增长的驱动力), 使其能够支持内陆发展中国家实施《全球旅游业道德守则》, 最大限度地发挥旅游业的社会经济贡献, 同时最大限度地减少其可能的负面影响。   |
| 世卫组织                                | 世卫组织在卫生方面的总体任务, 使其能够通过以下方式支持内陆发展中国家: (a) 提供可持续的融资和财政保护; (b) 改善获得基本药品和保健产品的机会; (c) 改善监测、数据和信息; (d) 处理社会决定因素; (e) 促进卫生的部门间办法。   |
| 知识产权组织                              | 知识产权组织的使命(促进平衡有效的国际知识产权制度), 使其能够通过以下方式支持内陆发展中国家: (a) 发展国家创新体系; (b) 进行能力建设, 以有效利用知识产权制度促进发展和经济增长; (c) 获取和使用有利于技术能力建设的技术、科学和专利信息; (d) 开展能力建设, 促进转让有利于发展的适当技术; (e) 成立和运作技术转让办公室。   |
| <b>任务规定与优先事项六相联系</b>                |   |
| 经济和社会事务部/统计司                        | 统计委员会的任务规定(大会第 71/313 号决议), 使统计司能够通过加强内陆发展中国家产生和使用数据、国家统计数字和地理空间信息的能力, 为这些国家提供支持, 并为《2030 年议程》的政策和决策提供信息, 以及审查国家和国际两级的进展情况。   |
| <b>实体的战略框架和目标与《维也纳行动纲领》各优先事项相联系</b> |   |
| 开发署                                 | 开发署的战略计划(2014-2017 年和 2018-2021 年)使其能够: (a) 致力于《维也纳行动纲领》中与国际贸易、区域一体化、结构转型和贸易便利化有关的优先事项, 以此作为支持减贫和建设复原力的杠杆; (b) 帮助各国向可持续能源系统过渡, 包括为获得可再生能源和离网能源解决方案提供便利; (c) 与联合国系统和其他利益攸关方合作, 扩大与私营部门的互动, 并提出发展筹资建议。  |
| 人口基金                                | 人口基金的整体战略使其能够支持内陆发展中国家: 加强对年轻人的投资以利用人口红利; 加强数据和统计系统, 利用人口数据来规划、监测和评价发展干预措施; 加强卫生系统; 通过南南合作和三方合作分享经验教训。  |
| 粮食署                                 | 粮食署目前的战略计划(2017-2021 年)包括五个战略目标(消除饥饿、改善营养、实现粮食安全、支持执行可持续发展目标, 以及为在此方面取得成果建立伙伴关系), 该组织因此能够通过以下方式支持内陆发展中国家: (a) 发展和/或加强农村基础设施(例如通过地方承包改善道路/最后一英里交付); (b) 向当地小农采购, 并在电子商务、市场准入和发展合作社方面给予他们支持; (c) 发展运输走廊和贸易连接; (d) 提高农村基础设施的复原力(例如建设水库和提供水泵, 以及土地养护); (e) 协助各国政府加强其供应链/价值链、预警系统和减少灾害风险/气候变化政策。 |

资料来源: 联检组参与组织对组织问卷和后续问卷的答复。

## 附件五

联合国系统各实体为支持执行《维也纳行动纲领》(2014-2024 年)而开展或计划开展的方案、项目和活动总结表

| (A)<br>实体 | (B)<br>与《维也纳行动纲领》有关的活动(共计) | (C)<br>支持的《维也纳行动纲领》优先事项 | (D)<br>支持的<br>内陆发展中国家  | (E)<br>主要干预类型              | (F)<br>各项活动所支持的可持续发展目标                     | (G)<br>支持的其他发展议程 | (H)<br>合作实体的类型 |
|-----------|----------------------------|-------------------------|--|----------------------------|--|------------------|----------------|
| 经济和社会事务部  | 10                         | 二(a)、二(b)、五、六           | 21 国(阿富汗、不丹、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、蒙古、尼泊尔、巴拉圭、塔吉克斯坦、乌干达、赞比亚、津巴布韦)和其他            | 2<br>(2、9)                 | 所有 17 项                                    | 2(1、4)           | 2、3、4、5        |
| 非洲经委会     | 25                         | 全部                      | 16 国(博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、乍得、中非共和国、斯威士兰、埃塞俄比亚、莱索托、马拉维、马里、尼日尔、卢旺达、乌干达、赞比亚、津巴布韦)   | 4<br>(2、8、9、10)            | 9(1、3、4、6、7、8、9、11、17)                     | 1(1)             | 1、2、3          |
| 欧洲经委会     | 25                         | 全部                      | 11 国(阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、北马其顿、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦)和其他  | 6<br>(2、3、4、5、6、9)         | 5<br>(2、7、9、12、17)                         | 1(1)             | 2              |
| 拉加经委会     | 2                          | 二(a)                    | 2 国(多民族玻利维亚国、巴拉圭)  | 2(2、9)                     | 1(9)                                       | 不详               | 2、3            |
| 亚太经社会     | 74                         | 全部                      | 12 国(阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、蒙古、尼泊尔、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦)和其他   | 9<br>(1、2、3、4、5、6、9、10、11) | 16(1、2、3、4、5、6、7、8、9、10、11、12、13、15、16、17) | 4<br>(1、2、4、5)   | 1、2、3、5        |
| 粮农组织      | 29                         | 三(a)、三(b)、四、五           | 20 国(亚美尼亚、阿塞拜疆、布基纳法索、布隆迪、斯威士兰、埃塞俄比亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、尼泊尔、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、卢旺达、塔吉克斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦)和其他 <sup>a</sup> | 9<br>(1、2、3、4、5、6、9、10、11) | 12<br>(1、2、3、5、8、9、10、12、13、14、15、17)      | 4<br>(1、2、5、6)   | 1、2、3、4、5      |



| (A)<br>实体   | (B)<br>与《维也纳行动纲领》有关的活动<br>(共计) | (C)<br>支持的《维也纳行动纲领》优先事项 | (D)<br>支持的<br>内陆发展中国家   | (E)<br>主要干预类型    | (F)<br>各项活动所支持的<br>可持续发展<br>目标         | (G)<br>支持的其他<br>发展议程 | (H)<br>合作实体的<br>类型 |
|-------------|--------------------------------|-------------------------|---|------------------|--|----------------------|--------------------|
| 国际贸易中心      | 53                             | 一、二(b)、三(a)、三(b)、四、五    | 31 国(阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹、布基纳法索、布隆迪、多民族玻利维亚国、中非共和国、乍得、斯威士兰、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、蒙古、尼泊尔、尼日尔、北马其顿、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、卢旺达、南苏丹、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦) | 4<br>(1、6、7、10)  | 10(1、2、4、5、8、9、10、12、16、17)            | 1(2)                 | 1、2、3、4            |
| 国际电联        | 44                             | 二(b)、四、五                | 23 国(阿富汗、不丹、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、斯威士兰、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、尼泊尔、尼日尔、北马其顿、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、卢旺达、南苏丹、乌干达、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦)  | 4<br>(2、5、10、11) | 7<br>(3、4、6、8、9、11、16)                 | 不详                   | 1、2、3、5            |
| 法律事务厅       | 16                             | 一、三(a)、四                | 所有 32 个国家   | 6(2、3、5、8、10、11) | 9(1、4、5、8、9、10、12、14、16)               | 2(1、2)               | 1、2、3、4            |
| 非洲问题特别顾问办公室 | 35                             | 二(a)、二(b)、四、五、六         | 16 国(博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、斯威士兰、埃塞俄比亚、莱索托、马拉维、马里、尼日尔、卢旺达、南苏丹、乌干达、赞比亚、津巴布韦)  | 2(1、8)           | 2(9、17)和其他                             | 不详                   | 2、3、5              |
| 最不发达国家技术库   | 7                              | 二(b)、五                  | 17 国(阿富汗、不丹、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、南苏丹、乌干达、赞比亚)  | 4<br>(2、5、6、9)   | 3(9、10、17)                             | 1(2)                 | 2、5                |
| 艾滋病署        | 1                              | 三(b)                    | 不详  | 1(1)             | 1(3)                                   | 1(5)                 | 2                  |
| 贸发会议        | 99                             | 全部                      | 25 国(阿富汗、亚美尼亚、不丹、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、斯威士兰、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、尼泊尔、尼日尔、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、卢旺达、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦)和其他                          | 不详               | 14(1、2、3、4、5、8、9、10、12、13、14、15、16、17) | 不详                   | 不详                 |

| (A)<br>实体  | (B)<br>与《维也纳行动纲领》有关的活动<br>(共计) | (C)<br>支持的《维也纳行动纲领》优先<br>事项 | (D)<br>支持的<br>内陆发展中国家   | (E)<br>主要干预类型          | (F)<br>各项活动所支持的<br>可持续发展<br>目标        | (G)<br>支持的其他<br>发展议程 | (H)<br>合作实体的<br>类型 |
|------------|--------------------------------|-----------------------------|---|------------------------|---------------------------------------|----------------------|--------------------|
| 开发署        | 14,559                         | 全部                          | 所有 32 个国家   | 不详                     | 所有 17 项                               | 不详                   | 不详                 |
| 环境署        | 4                              | 二(b)、三(a)、五                 | 9 国(阿富汗、布基纳法索、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、莱索托、尼日尔、南苏丹、乌干达)   | 4<br>(2、6、9、10)        | 9(6、7、8、9、10、11、12、13、17)             | 2<br>(1、4)           | 1、2、5              |
| 教科文组织      | 25                             | 二(b)、四、五、六                  | 20 国(阿富汗、多民族玻利维亚国、布基纳法索、中非共和国、乍得、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、莱索托、马拉维、马里、尼日尔、巴拉圭、卢旺达、南苏丹、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦) | 9(1、2、3、4、6、7、9、10、11) | 11(1、4、5、6、7、9、11、13、15、16、17)        | 4<br>(1、3、4、5)       | 2、3                |
| 人口基金       | 33 <sup>b</sup>                | 四、五、六                       | 所有 32 个国家   | 5(1、2、9、10、11)         | 6<br>(3、4、5、8、10、11)                  | 5<br>(1、2、3、4、5)     | 2                  |
| 工发组织       | 424                            | 二(b)、三(a)、三(b)、四、五、六        | 所有 32 个国家   | 所有 11 个类型              | 14(1、2、3、4、5、7、8、9、10、11、12、13、16、17) | 3(1、2、4)             | 1、2、3、4、5          |
| 毒品和犯罪问题办公室 | 6                              | 三(b)、四、五                    | 7 国(阿富汗、多民族玻利维亚国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦)   | 5(2、3、4、10、11)         | 5<br>(2、8、12、15、16)                   | 不详                   | 3                  |
| 最不发达等国家高代办 | 84                             | 全部                          | 所有 32 个国家   | 5<br>(1、2、8、9、11)      | 所有 17 项                               | 2(1、4)               | 1、2、3              |
| 项目署        | 71                             | 二(a)、二(b)、三(a)、三(b)         | 7 国(阿富汗、布隆迪、中非共和国、埃塞俄比亚、马里、南苏丹、乌干达)和其他  | 1(12)                  | 4(7、8、9、17)                           | 不详                   | 不详                 |
| 南合办        | 11                             | 五、六                         | 17 国(不丹、多民族玻利维亚国、布基纳法索、乍得、斯里兰卡、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马拉维、马里、尼泊尔、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、卢旺达、乌干达、赞比亚、津巴布韦)                | 3(2、5、9)               | 5(1、2、5、8、9)                          | 不详                   | 2                  |



| (A)<br>实体 | (B)<br>与《维也纳行动纲领》有关的活动(共计) | (C)<br>支持的《维也纳行动纲领》优先事项 | (D)<br>支持的<br>内陆发展中国家   | (E)<br>主要干预类型 | (F)<br>各项活动所支持的可持续发展目标 | (G)<br>支持的其他发展议程 | (H)<br>合作实体的类型 |
|-----------|----------------------------|-------------------------|---|---------------|------------------------|------------------|----------------|
| 世旅组织      | 18                         | 五、六                     | 14 国(阿塞拜疆、博茨瓦纳、埃塞俄比亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、蒙古、尼泊尔、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦)  | 不详            | 不详                     | 不详               | 不详             |
| 粮食署       | 13                         | 二(a)、二(b)、六             | 23 国(阿富汗、亚美尼亚、不丹、多民族玻利维亚国、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、斯威士兰、埃塞俄比亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、南苏丹、塔吉克斯坦、乌干达、赞比亚、津巴布韦) | 5(2、4、5、7、10) | 2(2、17)                | 1(5)             | 不详             |
| 知识产权组织    | 6                          | 五                       | 18 国(亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、埃塞俄比亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、蒙古、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、塔吉克斯坦、乌干达、赞比亚)和其他                   | 2(2、10)       | 1(9)                   | 1(2)             | 1、2、3          |
| 气象组织      | 12                         | 四、五                     | 12 国(阿富汗、布基纳法索、布隆迪、乍得、埃塞俄比亚、马拉维、马里、尼泊尔、卢旺达、乌干达、赞比亚、津巴布韦)  | 不详            | 8(2、3、6、8、11、13、14、17) | 不详               | 2、3、4、5        |

资料来源：联检组参与组织对组织问卷和后续问卷的答复。

a 有人指出，就某些倡议而言，任何内陆发展中国家都有可能从中受益。

b 人口基金列出的所有活动都是国家方案。

C: 一(基本过境政策问题); 二(a)(运输基础设施); 二(b)(能源和信通技术基础设施); 三(a)(国际贸易); 三(b)(贸易便利化); 四(区域一体化和合作); 五(经济结构转型); 六(执行手段)。

E: 1(宣传); 2(能力建设); 3(治理); 4(准则和方法); 5(创新与发展); 6(机构联网); 7(投资); 8(外联); 9(研究和数据管理); 10(技术援助); 11(培训); 12(项目交付)。

F: 1(无贫困); 2(零饥饿); 3(健康与福祉); 4(优质教育); 5(性别平等); 6(清洁饮水和卫生设施); 7(经济适用的清洁能源); 8(体面工作和经济增长); 9(产业、创新、基础设施); 10(减少不平等); 11(可持续城市和社区); 12(合理消费和生产); 13(气候行动); 14(水下生物); 15(陆地生物); 16(和平、正义与强大机构); 17(促进目标实现的伙伴关系)。

G: 1(《亚的斯亚贝巴行动议程》); 2(《伊斯坦布尔行动纲领》); 3(《新城市议程》); 4(《巴黎协定》); 5(《仙台减少灾害风险框架》); 6(《关于加快农业增长和转型，促进共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》)。

H: 1(内陆发展中国家的政府实体(如职能部委)); 2(联合国系统其他实体); 3(非联合国国际组织(全球、区域、次区域和国际金融机构)); 4(捐助国的援助机构); 5(其他(非政府组织、私营部门、学术界和培训机构))。

## 附件六

## 为在执行《维也纳行动纲领》方面取得成功的结果，各实体应采取和应避免的行动

| 为在执行《维也纳行动纲领》方面取得成功的结果，各实体应采取的行动  |  |
|---|--|
| <b>A. 整体性、变革性、需求驱动和有针对性的方法</b>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 与捐助方/政府密切合作，提高对整体性(全政府和全社会)方法重要性的认识；</li> <li>• 赞赏正在进行的联合国系统国家一级方案，并考虑到规划和行动的视界超过具体行动方案持续时间的系统解决办法；</li> <li>• 通过与当地利益攸关方互动，进行需求评估，并根据确定的需求提供支持；</li> <li>• 在工作中采用需求驱动的方法；</li> <li>• 通过有利于系统变革的具体行动，注重转型性发展成果；</li> <li>• 根据国家优先事项和可持续性组成部分调整项目；</li> <li>• 在设计政策时承认现有的体制和监管失败和障碍；</li> <li>• 在执行项目和方案时，根据国家需求调整现有的监管和政策框架；</li> <li>• 有意识地选择问题，并根据所需的资源对其采取后续行动，以取得有意义的结果；</li> <li>• 优先考虑公平的服务交付方式；</li> <li>• 以具有成本效益和高效的方式设计和实施方案，以最大限度地扩大跨部门影响；</li> <li>• 在最初开发项目时具有针对性，然后在初步成功的基础上再接再厉（而不是进行广泛的、雄心勃勃的改革项目）。</li> </ul> |  |
| <b>B. 循证决策</b>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 与联合国系统各专门实体和发展伙伴、专家组、大学、智库和研究机构建立伙伴关系和网络，以弥合知识和资源方面的差距；</li> <li>• 利用技术援助和可行性研究，促进循证决策；</li> <li>• 对政策执行人员、专家和统计人员进行能力建设培训，以推进循证决策；</li> <li>• 通过帮助内陆发展中国家政府解决信息不一致和信息缺乏的项目，促进收集具体部门的数据；</li> <li>• 采用最新技术，确保与资产可持续性和复原力有关的国际标准适应内陆发展中国家的具体情况，并始终如一地应用这些标准；</li> <li>• 开展有针对性的示范项目，以证明其效用，并吸引对项目扩展和复制的认可；</li> <li>• 通过国别访问和研究，开展体验式学习；</li> <li>• 对基本商品进行成本和支出分析。</li> </ul>  |  |

|  |
|--|
| <b>C. 当地参与、自主权和赋权</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 利用国家当局的召集权，将在内陆发展中国家运作的相关行为体聚集在一起；</li> <li>• 让最高级别的地方当局参与进来，确保从起始阶段就得到国内利益攸关方的高层认可；</li> <li>• 与地方政府建立伙伴关系，并在项目的整个生命周期尊重它们的自主权；</li> <li>• 建设当地利益攸关方规划、制定优先次序和管理项目的的能力，以确保当前的投资有助于长期发展和可持续项目的影响。</li> </ul>  |
| <b>D. 与多个利益相关方协调和合作</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 确保通过机制和平台，与会员国以及区域和次区域实体进行持续和结构化的部门对话，以确定干预领域和避免重复；</li> <li>• 与相关利益攸关方密切协作，促进最佳做法的分享、能力建设和技术援助，以确保项目产出的可持续性；</li> <li>• 利用改革后的联合国可持续发展集团和强化了了的驻地协调员制度，扩大与实地行为体的合作，并增加国家参与；</li> <li>• 采取协调一致的办法，特别是在危机和全球大流行病期间这样做，以更好地满足弱势群体的需求；</li> <li>• 进一步开展南南合作和三方合作，以使内陆发展中国家在执行《维也纳行动纲领》时受益。</li> </ul>   |
| <b>E. 资源调动和与私营部门互动</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 通过共同筹资，特别是与受益的内陆发展中国家共同筹资，为执行工作调动足够的财政和人力资源；</li> <li>• 开展宣传，以吸引投资和调动资源，满足内陆发展中国家的特殊和长期需求；</li> <li>• 通过将双方聚集在一起的项目，建立公共部门与私营部门之间的信任；</li> <li>• 确保在评估举措的过程中，政府的优先事项与私营部门的优先事项保持一致；</li> <li>• 确保在需要转变思想的改革（例如海关手续数字化）中开展公私合作；</li> <li>• 在项目设计和实施中纳入私营部门的观点，以确保项目影响的可持续性；</li> <li>• 与私营部门合作并结成伙伴关系，创造市场联系、协同作用、就业和经济机会，同时建设当地的能力和专门知识以加强机构；</li> <li>• 利用公私伙伴关系框架，调动私营部门在资助项目和技术以及向中小企业提供能力建设和咨询服务方面的专门知识；</li> <li>• 帮助公司选择经济和环境上可行的项目；</li> <li>• 将投资者与企业家和项目开发人员连接起来。</li> </ul> |

|  |
|--|
| <b>F. 与过境国和区域伙伴互动</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在每个国家内建立部际工作组，以促进跨境互联互通；</li> <li>• 启动内陆发展中国家和过境国之间关于共同问题和挑战（例如基础设施投资，以及通过深化区域市场并促进更好地融入全球经济的价值链，加强本区域的发展和生产转型）的讨论；</li> <li>• 利用次区域平台改善协调，并逐步制定经过区域协调的政策；</li> <li>• 帮助内陆发展中国家和邻国在进入外交领域之前首先解决技术领域的问题；</li> <li>• 利用区域集团的谈判能力，为内陆发展中国家争取这些国家与较大的过境邻国进行双边谈判时无法实现的优惠。</li> </ul> |
| <b>G. 监测和报告</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 制定有时间框架和所需资源的行动计划；</li> <li>• 在内陆发展中国家执行项目和方案时，建立和使用监测系统和适当的指标；</li> <li>• 对在受益国开展的活动和项目进行联合监测和评价；</li> <li>• 在设计执行工作计划时使用宽泛的活动时间表，考虑到因内陆发展中国家交付时间长和当地成本高而导致的意外延误；</li> <li>• 进行执行后审计并跟踪结果的可持续性。</li> </ul>   |

|  |
|--|
| <b>为在执行《维也纳行动纲领》方面取得成功的结果，各实体应该避免采取的行动</b>   |
| <b>A. 限制国家自主权的控制和排斥</b>  |
| <p>切勿：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 不让会员国或关键角色参与或不分享信息；</li> <li>• 遵循利己主义的国家议程或机构议程；</li> <li>• 在规划项目和活动前不进行针对具体国家的初步需求评估；</li> <li>• 在没有当地伙伴的情况下孤军作战或单方面交付项目和活动；</li> <li>• 不促进利益攸关方的加入并建设它们的能力，因为这将恶化已经低效的基础设施系统运营维护。</li> </ul> |
| <b>B. 缺乏系统的管理方法来实现成果</b>   |
| <p>切勿：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在支持内陆发展中国家时采用各自为政的方法，或只侧重一个政府部门；</li> <li>• 开展小规模分散活动，不采取整体的基础设施发展方法，因为这将损害投资并导致错失机会；</li> <li>• 在可以采取协调应对措施的发展领域竞争传统资金。</li> </ul>  |

**C. 管理不善和领导不力**

切勿：

- 对项目/活动和微观管理实施自上而下的方法；
- 延迟项目活动或中途变更项目；
- 在基础设施系统的规划、实施和管理过程中不考虑到基础设施的复原力，因为这将导致重大的社会和经济损失；
- 完全依赖当地公共机构的同行，因为他们可能人手不足并负担过重。

资料来源：联检组参与组织对组织问卷和后续问卷的答复。

## 附件七

## 在支持《维也纳行动纲领》优先事项方面的差距和重叠/互补

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 优先事项                              | A. 在支持《维也纳行动纲领》优先事项方面的差距、潜在的解决方案以及最有能力提供支持以弥补差距的实体  |
| 一<br>差距                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 用于监测《维也纳行动纲领》关于过境问题具体目标的数据有限；</li> <li>• 在为内陆发展中国家提供财政和技术能力支持以执行过境、运输便利化、海洋事务和海洋法的法律和体制框架方面存在差距；</li> <li>• 在合作支持执行《国际公路货运公约》方面存在差距；</li> <li>• 在倡导统一执行关于区域一体化的共同体规则方面存在差距。</li> </ul>   |
| 一<br>解决方案                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 加快内陆发展中国家加入和执行国际公路运输/电子化国际公路运输系统；</li> <li>• 更好地界定《国际公路货运公约》执行伙伴的作用和责任；</li> <li>• 进一步扩大政府对过境和运输问题工作组的参与；</li> <li>• 推进联合国系统各实体与国际金融机构和开发银行的协作，促进融资，以建设能够补充联合国技术援助和政策咨询的能力和基础设施。</li> </ul>  |
| 行动实体：国际电联、法律事务厅、各区域委员会、贸发会议和工发组织。 |   |
| 二(a)<br>差距                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 没有一个实体在多种运输方式上拥有授权和协调作用，导致支持分散零碎；</li> <li>• 在监测道路网络和改进的数据方面存在差距；</li> <li>• 在提供技术援助以支持内陆发展中国家开发银行可担保的运输基础设施项目方面存在差距；</li> <li>• 在支持道路基础设施方面存在差距(例如，许多道路未铺设路面且维护不善)；</li> <li>• 在支持加强政府的能力以升级、管理和运营基础设施系统方面存在差距。</li> </ul>  |
| 二(a)<br>解决方案                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 创建一个以运输为重点的实体；</li> <li>• 向相关区域以外的内陆发展中国家开放实体(如欧洲经委会)的基础设施协议供加入；</li> <li>• 与多边开发银行协作，为内陆发展中国家选择资源和项目；</li> <li>• 促进优质基础设施的交付，同时考虑到内陆发展中国家政府规划、交付和管理(例如运营、维护和停止使用)运输基础设施系统的能力；</li> <li>• 提供软技术援助，帮助规划、设计和思考运输和互联互通硬基础设施的融资选择，包括在区域一级的选择；</li> <li>• 与区域和次区域组织以及内陆发展中国家和过境国合作，获取必要的数据库，并支持它们开发银行可担保的基础设施项目。</li> </ul> |



|  |   |
|--|---|
| 行动实体：经济和社会事务部、国际民航组织、多边开发银行(非行、世界银行集团等)、各区域委员会、贸发会议、项目署和世贸组织。                          |   |
| 二(b)<br>差距   | <ul style="list-style-type: none"> <li>联合国系统各实体在开展能力建设活动以支持内陆发展中国家有效利用能源资产方面存在差距；</li> <li>在支持内陆发展中国家扩大可再生能源项目方面存在差距；</li> <li>在能源部门基础设施发展筹资方面存在差距；</li> <li>在协同努力应对内陆发展中国家信通技术高成本方面存在差距；</li> <li>各理事机构在能源基础设施和信通技术问题上缺乏政治意愿和一致意见。</li> </ul>  |
| 二(b)<br>解决方案   | <ul style="list-style-type: none"> <li>更加重视内陆发展中国家可免费获得的可再生能源；</li> <li>推进就现有能源资产的表现和利用达成共识，以便：(a) 防止出现与泄漏率、电网不可靠性和连接成本有关的问题；(b) 能够对基础设施发展做出知情决定，以确保投资得到有效分配，产生更高回报；</li> <li>支持上游规划，以查明面临危险的关键基础设施，并提供建议；</li> <li>促进对基础设施发展采取统一的方法，同时考虑到现有和未来基础设施系统的绩效，以最大限度地提高基础设施投资的回报；</li> <li>利用联合国能源机制作为平台，将联合国系统聚集在一起，就《维也纳行动纲领》中有关能源的优先事项分享知识并促进能力建设活动；</li> <li>各理事机构进一步达成协议，为能源和信通技术工作分配更多资源；</li> <li>评估最佳做法，为内陆发展中国家制定适当的相关规范文书。</li> </ul> |
| 行动实体：全球传播部、粮农组织、劳工组织、国际电联、各区域委员会、开发署、环境署、儿基会、工发组织、联合国减少灾害风险办公室和项目署                     |   |
| 三<br>差距  | <ul style="list-style-type: none"> <li>在应对各国放弃履行区域贸易协定而倾向于采取保护主义政策方面存在差距；</li> <li>公司、机构和国家的既得利益阻碍利用各实体（如欧洲经委会）在贸易便利化和电子数据共享领域制定的标准和最佳做法建议；</li> <li>在提供资源，支持制定、传播和使用规范性文件方面存在差距；</li> <li>在援助贸易便利化方面存在差距。</li> </ul>   |
| 三<br>解决方案  | <ul style="list-style-type: none"> <li>联合国、区域和国际组织采纳欧洲经委会的相关标准和最佳做法建议，并与各行为体加强合作，以采用这些建议；</li> <li>在执行支持贸易便利化、可持续贸易发展、分析和建议的联合项目方面建立协同效应，以防止非关税壁垒变成贸易壁垒。</li> </ul>   |
| 行动实体：经济和社会事务部、粮农组织、国际贸易中心、法律事务厅、各区域委员会、驻地协调员、贸发会议、开发署、环境署、联合国国际贸易法委员会、最不发达等国家高代办和世贸组织。 |   |
| 四<br>解决方案  | <ul style="list-style-type: none"> <li>在支持次区域合作和一体化的政策问题上建立协同效应；</li> <li>支持跨界自然资源可持续管理的机制；</li> <li>支持关于粮食安全和粮食贸易的次区域合作机制，包括劳动力迁移。</li> </ul>  |

|   |  |
|---|--|
| 行动实体：法律事务厅、各区域委员会、驻地协调员、开发署和联合国中亚地区预防外交中心。                      |  |
| 五<br>差距   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在支持内陆发展中国家发展营商环境和吸引国内外直接投资方面存在差距；</li> <li>• 在为能力建设活动供资以达以下目的方面存在差距：加强对科学、技术和创新在内陆发展中国家国家发展政策中作用的认识；提高内陆发展中国家决策者设计科学、技术和创新政策的能力；为创新性的创业发展筹集资金；制定和实施海洋和海洋法方面的综合治理框架；</li> <li>• 在促进创新和技术改造以协助内陆发展中国家进行经济结构转型方面存在差距；</li> <li>• 在协调联合国系统各实体与发展伙伴的 COVID-19 救济工作方面存在差距。</li> </ul>   |
| 五<br>解决<br>方案   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 通过专门的讲习班和知识产品，建设内陆发展中国家决策者的能力；</li> <li>• 进一步加强与内陆发展中国家的协作，向它们提供附加值和价值链问题上的支持；</li> <li>• 发展新的伙伴关系、联合倡议和协调活动，以促进科学、技术和创新。</li> </ul>  |
| 行动实体：共同基金、粮农组织、国际贸易中心、法律事务厅、各区域委员会、贸发会议、工发组织、最不发达等国家高代办和知识产权组织。 |  |
| 六<br>差距   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在关于发展、性别平等和青年投资的数据方面，存在发展筹资和能力建设方面的差距；</li> <li>• 联合国系统在参与与《维也纳行动纲领》有关的非洲全大陆倡议方面存在差距；</li> <li>• 联合国系统各实体最高级别通过的政治决定缺乏执行模式；</li> <li>• 在执行《维也纳行动纲领》的认识、政治意愿和财政手段方面存在差距；</li> <li>• 在与发展伙伴分享已确定的关于《维也纳行动纲领》的优先事项和工作计划方面存在差距；</li> <li>• 在协调联合国系统各实体与发展伙伴的 COVID-19 救济工作方面存在差距。</li> </ul>  |
| 六<br>解决<br>方案   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 精简和改进联合国系统的统计方案，以提供关于全球发展议程的统一、可靠的统计信息，最大限度地减少报告负担，支持国家自主权，并通过改善职能协调、区域和国家协调、专题领域的协调以及与其他专业网络的协调，改进能力建设的协调；</li> <li>• 进一步收集、分析和管理(地理空间和统计)数据，以确定关键问题和解决方案，并提供使用地理空间和统计数据的能力建设；</li> <li>• 对增加了的执行手段加大宣传力度；</li> <li>• 利用行政首长提升内陆发展中国家问题的地位，为执行《维也纳行动纲领》调动资源；</li> <li>• 探索创新的融资机制以应对确定的需求，包括利用公私伙伴关系和投资替代办法(如社会影响投资)；</li> <li>• 推进资产管理和上游规划，确保调整执行手段以获得最佳投资回报；</li> <li>• 提高过境国对其在执行《维也纳行动纲领》中的作用和参与的认识。</li> </ul> |
| 行动实体：经济和社会事务部、粮农组织、各区域委员会、项目署、世界银行集团和世贸组织。                      |  |



| 优先事项 | B. 表明任务互补/重叠的实体  |
|------|--|
| 所有   | (a) 非洲经委会(贸发会议); (b) 艾滋病署(世贸组织); (c) 内陆发展中国家国际智库(最不发达等国家高代办)。  |
| 一    | (a) 拉加经委会(贸发会议); (b) 艾滋病署(贸发会议和世贸组织)(还有优先事项三(b)和五); (c) 运输外交国际中心(欧洲经委会和亚太经社会); (d) 国际公路运输联盟(欧洲经委会); (e) 欧高亚走廊(欧洲经委会、亚太经社会和最不发达等国家高代办)(还有优先事项二(a)、三(b)和4); (f) 北部走廊过境运输管理局(非洲经委会和最不发达等国家高代办); (g) 世贸组织(贸发会议)(还有优先事项三(a)和(b))。 |
| 二(a) | (a) 欧洲经委会(亚太经社会); 亚行(项目署); (c) 北部走廊过境运输管理局(贸发会议)(还有优先事项三(b))。  |
| 二(b) | (a) 拉加经委会(国际电联); (b) 工发组织(环境署); (c) 亚行(项目署); (d) 欧高亚走廊(亚太经社会和最不发达等国家高代办)。  |
| 三(a) | (a) 欧洲经委会(国际贸易中心、各区域委员会、贸发会议、最不发达等国家高代办、海关组织和世贸组织); (b) 开发署(粮农组织、国际贸易中心、贸发会议和工发组织)(还有优先事项三(b)); (c) 工发组织(国际贸易中心、贸发会议和世界银行集团)。  |
| 三(b) | (a) 欧洲经委会(亚行、经济合作组织、欧洲联盟、欧高亚走廊和世界银行集团); (b) 国际商会(国际贸易中心)。  |
| 四    | (a) 欧洲经委会(联合国中亚地区预防外交中心); (b) 亚行(亚太经社会); (c) 北部走廊过境运输管理局(非洲经委会和开发署)。   |
| 五    | (a) 非洲经委会(工发组织); (b) 教科文组织(开发署); (c) 工发组织(粮农组织、劳工组织、国际农业发展基金(农发基金)、开发署和粮食署); (d) 世卫组织(联合国气候变化框架公约秘书处、联合国减少灾害风险办公室和南合办); (e) 亚行(开发署); (f) 国际商会(贸发会议)。   |
| 六    | (a) 经济和社会事务部(粮农组织和国际热带木材组织); (b) 开发署(贸发会议和联合国资本发展基金)。  |

资料来源：联检组参与组织和伙伴对组织问卷和后续问卷的答复。

注：表示有重叠的实体在括号外，被认定任务重叠的实体在括号内。

## 附件八

## 每一实体内向内陆发展中国家提供支持的主要单位及其作用和责任

| 实体       | 单位和作用   |
|----------|---|
| 共同基金     | <b>单位：</b> 影响战略办公室。<br><b>作用：</b> 向机构间协商小组报告共同基金在内陆发展中国家的投资组合的影响。   |
| 经济和社会事务部 | <b>单位：</b> 可持续发展目标司和联合国区域发展中心。<br><b>作用：</b> 在全球促进可持续交通运输，包括通过可持续交通运输发展，支持亚洲内陆发展中国家的环境保护；促进知识共享、能力建设和机构间协调，以促进在能源方面提供一致的支持。   |
| 发展协调办公室  | <b>单位：</b> 政策和方案规划处可持续发展目标筹资料科。<br><b>作用：</b> 支持联合国可持续发展集团、驻地协调员制度和国家工作队处理与可持续发展目标有关的经济转型和筹资问题。   |
| 非洲经委会    | <b>单位：</b> 区域一体化科。<br><b>作用：</b> 协调和比较分析整个非洲经委会对非洲内陆发展中国家的技术支持。   |
| 欧洲经委会    | <b>单位：</b> 经济合作与贸易司。<br><b>作用：</b> (a) 为贸易便利化提供咨询和能力建设服务；(b) 促进与中亚经济体方案的合作和一体化；(c) 应要求对欧洲经委会成员国，包括内陆发展中国家进行国家创新促进可持续发展审查(亚美尼亚，2014年，计划于2022年进行后续审查)、哈萨克斯坦(2012年)、吉尔吉斯斯坦(2019年)、摩尔多瓦(正在进行中)、塔吉克斯坦(2015年)和乌兹别克斯坦(正在进行中))。 |
| 拉加经委会    | <b>单位：</b> 基础设施服务股(国际贸易和一体化司)。<br><b>作用：</b> (a) 向内陆发展中国家提供技术支持；(b) 落实与《维也纳行动纲领》有关的活动和高级别会议。  |
| 亚太经社会    | <b>单位：</b> 处境特殊的国家科和北亚和中亚次区域办事处。<br><b>作用：</b> (a) 协调亚太经社会相关各司在《维也纳行动纲领》方面的工作；(b) 编写亚太经社会关于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的年度旗舰报告；(c) 促进能力建设、支持政府间进程、进行进度审查和协调与执行行动纲领有关的活动。   |
| 粮农组织     | <b>单位：</b> 小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家办公室。<br><b>作用：</b> 在协调、联络、宣传和资源调动方面提供支持。  |

| 实体          | 单位和作用   |
|-------------|---|
| 国际民航组织      | <p><b>单位：</b>战略规划、协调和伙伴关系办公室，以及伙伴关系和资源调动科。</p> <p><b>作用：</b>协调报告和国际民航组织各局和区域办事处关于内陆发展中国家的的工作。</p>   |
| 运输外交国际中心    | <p><b>单位：</b>董事会和执行秘书。</p> <p><b>作用：</b>协调各区域国际组织旨在执行《维也纳行动纲领》的活动。</p>  |
| 国际贸易中心      | <p><b>单位：</b>国家方案司；企业和机构司；市场发展司；执行主任办公室(传播和活动组)。</p> <p><b>作用：</b>(a) 确定和评估内陆发展中国家的需求，设计满足这些需求的项目，与捐助方和驻地协调员系统内的利益攸关方接触；(b) 开发和管理与贸易便利化、企业发展和市场信息相关的产品、工具和服务；(c) 通过世界出口发展论坛，促进关于贸易和商业发展的讨论，并为内陆发展中国家提供牵线搭桥的机会，以连接公共和私营部门利益攸关方，形成新的伙伴关系。</p> |
| 国际电联        | <p><b>单位：</b>数字发展伙伴关系部。</p> <p><b>作用：</b>通过项目、伙伴关系等方式，将支持内陆发展中国家的工作纳入整个电信发展局的主流。</p>  |
| 法律事务厅       | <p><b>单位：</b>海洋事务和海洋法司。</p> <p><b>作用：</b>(a) 如《联合国海洋法公约》所体现，促进对海洋事务和海洋法的更好理解；(b) 确保适当回应各国，特别是发展中国家提出的在执行《公约》方面的咨询和援助请求，包括通过基于需求的能力建设方案来回应这些请求。</p>  |
| 非洲问题特别顾问办公室 | <p><b>单位：</b>非洲问题特别顾问办公室。</p> <p><b>作用：</b>向非洲内陆发展中国家以及区域和次区域机构提供政策分析和宣传支持，以促进执行《2030年议程》和《2063年议程》。</p>  |
| 欧高亚走廊       | <p><b>单位：</b>常设秘书处。</p> <p><b>作用：</b>(a) 开展协调运输立法的活动；(b) 为运输部门的发展制定政策和建议；(c) 制定和编写区域运输协定草案；(d) 为内陆发展中国家技术援助项目拟订建议。</p>  |
| 贸发会议        | <p><b>单位：</b>内陆发展中国家科(非洲、最不发达国家和特别方案司)。</p> <p><b>作用：</b>(a) 协调和报告贸发会议支持内陆发展中国家的活动；(b) 开展实质性研究、分析和技术合作活动，支持内陆发展中国家的投资便利化；(c) 充当与内陆发展中国家集团互动的界面。</p>   |
| 开发署         | <p><b>单位：</b>战略政策参与股(政策和方案支助局)。</p> <p><b>作用：</b>提供综合方案指导、支持和产品，以围绕开发署关于贯穿各领域问题的的工作形成一致性，以确保政策的制定与实地面临的挑战仍然相关。</p>  |

| 实体         | 单位和作用   |
|------------|---|
| 环境署        | <p><b>单位：</b>政策协调股(政策和方案司)。</p> <p><b>作用：</b>在内部进程与机构间战略和方案之间，包括与《维也纳行动纲领》和向内陆发展中国家提供的支持之间，对政策进行协调。</p>   |
| 人口基金       | <p><b>单位：</b>总部的一个政府间服务台和四个区域服务台；区域和国家办事处；以及方案干事、方案专家和助理。</p> <p><b>作用：</b>总部人员侧重基于数据的政策制定、质量保证、机构间和政府间宣传。区域和国家办事处的人员侧重方案执行和宣传。</p>   |
| 工发组织       | <p><b>单位：</b>非洲区域协调司(区域和外地协调部，方案、伙伴关系和外地协调局)。</p> <p><b>作用：</b>(a) 确定工发组织各项服务的区域战略和方案优先事项，确保工发组织对包括内陆发展中国家在内的各国的具体需求作出回应；(b) 担任与工发组织外地办事处网络沟通的主要渠道；(c) 成为全面综述工发组织国家合作活动及其与成员国互动的参考点；(d) 协调国家和区域战略和方案；(e) 监测国家一级的国家方案组合和项目执行情况；(f) 制定、实施、更新和传播工发组织关于特殊处境国家的战略。</p> |
| 最不发达等国家高代办 | <p><b>单位：</b>关于内陆发展中国家的次级方案 2。</p> <p><b>作用：</b>调动和协调国际支持和资源以有效执行《维也纳行动纲领》，加强监测和后续行动，提高对内陆发展中国家特殊需要的认识并进行宣传。</p>  |
| 项目署        | <p><b>单位：</b>纽约联络处。</p> <p><b>作用：</b>(a) 收集和整合项目署不同办事处对内陆发展中国家工作的投入；(b) 参加机构间协商小组；(c) 在纽约与内陆发展中国家联络，提供关于项目署在内陆发展中国家项目及其服务项目的信息。</p>   |
| 世旅组织       | <p><b>单位：</b>技术合作与丝绸之路部；机构关系和伙伴关系部；统计部。</p> <p><b>(各自的)作用：</b>制定和实施对成员国的支持行动；通过国际(和联合国)进程和参与，从战略上促进和支持会员国；并发展旅游统计。</p>  |
| 海关组织       | <p><b>单位：</b>手续和便利化分局。</p> <p><b>作用：</b>(a) 开发和维护海关组织关于海关手续和贸易便利化的文书和工具；(b) 向内陆发展中国家和过境发展中国家提供能力建设支持；(c) 维持与支持执行《维也纳行动纲领》的国际组织的合作。</p>  |
| 粮食署        | <p><b>单位：</b>人道主义和发展司；供应链司；战略伙伴关系司；组织规划和业绩司。</p> <p><b>作用：</b>(人道主义和发展司)加强国家能力、支持小农、现金转移、市场准入、减少气候/灾害风险、复原力和生计以及可持续和包容性粮食系统；(供应链司)协调运输联系和走廊、采购和援助交付；(战略伙伴关系司)促进与国际金融机构的伙伴关系，查明非传统的资金流。</p>  |

| 实体     | 单位和作用  |
|--------|--|
| 世卫组织   | <p><b>单位：</b>国家战略和支助部(总部)和国家支助单位(六个区域办事处)。</p> <p><b>作用：</b>(a) 确保明确的战略方向，通过参与性、多部门和多方利益攸关方办法，加强世卫组织在国家一级的实质性工作；(b) 将卫生牢牢纳入全球发展议程，以支持各国实现可持续发展目标。</p>  |
| 知识产权组织 | <p><b>单位：</b>最不发达国家司。</p> <p><b>作用：</b>(a) 充当与内陆发展中国家和联合国实体协作执行《维也纳行动纲领》的协调中心；(b) 代表知识产权组织参加机构间协商小组会议；(c) 编制、更新和收集与内陆发展中国家合作的数据；(d) 向内陆发展中国家提供专门知识、技术援助和能力建设(例如利用执行伙伴促进经济增长和发展；支持转让适当的发展技术；获取技术、科学和专利信息以促进技术能力建设)。</p> |
| 世贸组织   | <p><b>单位：</b>发展司。</p> <p><b>作用：</b>(a) 就与执行《维也纳行动纲领》有关的所有问题与最不发达等国家高代办联络；(b) 协调向关于《维也纳行动纲领》执行情况的不同报告提供投入；(c) 代表世贸组织出席机构间协商小组会议；(d) 在提供与世贸组织任务相关的《维也纳行动纲领》优先事项的信息和培训方面担任顾问。</p>   |

资料来源：联检组参与组织和发展伙伴对组织问卷和后续问卷的答复。

## 附件九

绘制国家工作队成员在 32 个内陆发展中国家的分布图

| 绿色：常驻实体         | 驻地协调员 | 区域委员会 | 联合国减少灾害风险办公室 | 安全和安保部 | 人道主义事务协调厅 | 人权高专办 | 国际贸易中心 | 艾滋病署 | 联合国资本发展基金 | 贸发会议 | 开发署 | 环境署 | 人口基金 | 人居署 | 难民署 | 儿基会 | 毒品和犯罪问题办公室 | 项目署 | 联合国志愿人员组织 | 妇女署 | 粮食署 | 粮农组织 | 原子能机构 | 劳工组织           | 教科文组织 | 工发组织 | 世卫组织 | 欧洲复兴开发银行 | 农发基金 | 国际金融公司 | 基金组织 | 移民组织 | 世界银行 |   |
|-----------------|-------|-------|--------------|--------|-----------|-------|--------|------|-----------|------|-----|-----|------|-----|-----|-----|------------|-----|-----------|-----|-----|------|-------|----------------|-------|------|------|----------|------|--------|------|------|------|---|
| 红色：没有实地存在的实体    |       |       |              |        |           |       |        |      |           |      |     |     |      |     |     |     |            |     |           |     |     |      |       |                |       |      |      |          |      |        |      |      |      |   |
| 灰色：是否常驻状态不明     |       |       |              |        |           |       |        |      |           |      |     |     |      |     |     |     |            |     |           |     |     |      |       |                |       |      |      |          |      |        |      |      |      |   |
| 有实体存在的内陆发展中国家总数 | 32    | 15    | 7            | 13     | 15        | 24    | 11     | 29   | 11        | 12   | 32  | 22  | 32   | 15  | 29  | 32  | 24         | 19  | 8         | 27  | 23  | 32   | 11    | 30             | 30    | 32   | 32   | 7        | 21   | 10     | 18   | 32   | 31   |   |
| 阿富汗             | x     |       |              | x      | x         | x     |        | x    |           | x    | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          |     |           | x   | x   | x    | x     | x              | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    |      |   |
| 亚美尼亚            | x     | x     | x            | x      | x         | x     |        | x    |           | x    | x   |     | x    | x   | x   | x   |            | x   |           | x   | x   | x    |       |                | x     | x    | x    |          |      | x      | x    | x    | x    |   |
| 阿塞拜疆            | x     | x     |              |        |           | x     |        |      |           |      | x   | x   | x    |     | x   | x   | x          | x   |           | x   | x   | x    |       | x              | x     | x    |      |          | x    | x      | x    | x    | x    |   |
| 不丹              | x     | x     |              |        | x         |       | x      | x    | x         | x    | x   | x   | x    |     |     | x   | x          | x   |           | x   | x   | x    |       |                | x     | x    |      | x        | x    |        | x    | x    | x    |   |
| 多民族玻利维亚国        | x     |       |              | x      | x         | x     |        | x    |           |      | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          |     | x         | x   | x   |      | x     | x              | x     | x    |      | x        |      | x      | x    | x    | x    |   |
| 博茨瓦纳            | x     |       |              |        |           | x     |        | x    |           |      | x   | x   | x    |     | x   | x   |            |     |           | x   |     | x    | x     | x              | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    | x    |   |
| 布基纳法索           | x     |       |              |        | x         | x     |        | x    |           |      | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          |     |           | x   | x   | x    | x     | x <sup>6</sup> | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    | x    |   |
| 布隆迪             | x     |       |              |        | x         | x     |        | x    | x         |      | x   | x   | x    |     | x   | x   |            | x   |           | x   | x   | x    |       | x              | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    | x    |   |
| 中非共和国           | x     |       |              | x      | x         | x     |        | x    |           |      | x   |     | x    |     | x   | x   | x          | x   |           | x   | x   | x    |       | x              | x     | x    |      |          |      |        | x    | x    | x    |   |
| 乍得              | x     |       |              | x      | x         | x     |        | x    |           |      | x   |     | x    |     | x   | x   | x          |     |           |     | x   | x    |       | x              | x     | x    |      |          |      |        | x    | x    | x    |   |
| 斯威士兰            | x     |       |              |        |           | x     |        | x    |           |      | x   |     | x    |     | x   | x   |            |     |           | x   | x   | x    |       | x              | x     | x    |      |          |      |        | x    |      |      |   |
| 埃塞俄比亚           | x     | x     | x            | x      | x         | x     | x      | x    | x         | x    | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          | x   |           | x   | x   | x    |       | x              | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    | x    | x |
| 哈萨克斯坦           | x     | x     | x            | x      |           | x     | x      | x    |           | x    | x   | x   | x    |     | x   | x   | x          | x   | x         |     | x   |      | x     | x              | x     | x    | x    | x        |      |        |      | x    | x    | x |
| 吉尔吉斯斯坦          | x     | x     | x            | x      | x         | x     | x      | x    |           | x    | x   | x   | x    |     | x   | x   | x          |     | x         | x   | x   | x    | x     | x              | x     | x    | x    | x        | x    | x      | x    | x    | x    | x |
| 老挝人民民主共和国       | x     |       |              |        |           | x     | x      | x    | x         |      | x   | x   | x    | x   |     | x   | x          | x   |           | x   | x   | x    | x     | x              | x     | x    |      | x        | x    | x      | x    | x    | x    | x |
| 莱索托             | x     |       |              |        |           |       |        | x    |           |      | x   |     | x    |     |     | x   |            |     |           | x   | x   | x    |       | x              |       | x    |      |          |      |        | x    | x    |      | x |
| 马拉维             | x     |       |              | x      | x         | x     |        | x    | x         |      | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          |     | x         | x   | x   | x    | x     | x              | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    | x    | x |

| 绿色：常驻实体         | 驻地协调员 | 区域委员会 | 联合国减灾少灾署风险办公室 | 安全和安保部 | 人道主义事务协调厅 | 人权高专办 | 国际贸易中心 | 艾滋病毒 | 联合国资本发展基金 | 贸发会议 | 开发署 | 环境署 | 人口基金 | 人居署 | 难民署 | 儿基会 | 毒品和犯罪问题办公室 | 项目署 | 联合国志愿人员组织 | 妇妇署 | 粮食署 | 粮农组织 | 原子能机构 | 劳工组织 | 教科文组织 | 工发组织 | 世卫组织 | 欧洲复兴开发银行 | 农发基金 | 国际金融公司 | 基金组织 | 移民组织 | 世界银行 |
|-----------------|-------|-------|---------------|--------|-----------|-------|--------|------|-----------|------|-----|-----|------|-----|-----|-----|------------|-----|-----------|-----|-----|------|-------|------|-------|------|------|----------|------|--------|------|------|------|
| 红色：没有实地存在的实体    |       |       |               |        |           |       |        |      |           |      |     |     |      |     |     |     |            |     |           |     |     |      |       |      |       |      |      |          |      |        |      |      |      |
| 灰色：是否常驻状态不明     |       |       |               |        |           |       |        |      |           |      |     |     |      |     |     |     |            |     |           |     |     |      |       |      |       |      |      |          |      |        |      |      |      |
| 有实体存在的内陆发展中国家总数 |       |       |               |        |           |       |        |      |           |      |     |     |      |     |     |     |            |     |           |     |     |      |       |      |       |      |      |          |      |        |      |      |      |
|                 | 32    | 15    | 7             | 13     | 15        | 24    | 11     | 29   | 11        | 12   | 32  | 22  | 32   | 15  | 29  | 32  | 24         | 19  | 8         | 27  | 23  | 32   | 11    | 30   | 30    | 32   | 32   | 7        | 21   | 10     | 18   | 32   | 31   |
| 马里              | x     | x     |               |        | x         | x     |        | x    | x         |      | x   |     | x    |     | x   | x   | x          | x   | x         | x   | x   |      | x     | x    | x     | x    |      | x        |      | x      | x    | x    |      |
| 蒙古              | x     |       |               |        |           |       |        | x    |           |      | x   |     | x    | x   | x   | x   |            |     |           |     |     | x    |       | x    | x     | x    | x    |          | x    | x      | x    | x    |      |
| 尼泊尔             | x     |       |               | x      |           |       | x      | x    | x         | x    | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          | x   |           | x   | x   | x    | x     | x    | x     | x    |      | x        |      | x      | x    | x    |      |
| 尼日尔             | x     | x     |               |        | x         |       |        | x    | x         |      | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          | x   |           | x   | x   | x    |       | x    | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    |      |
| 北马其顿            | x     | x     | x             |        |           | x     |        |      |           |      | x   | x   | x    |     | x   | x   | x          | x   |           | x   |     | x    |       | x    | x     | x    | x    |          |      | x      | x    | x    |      |
| 巴拉圭             | x     |       |               |        |           | x     |        | x    |           |      | x   | x   | x    |     | x   | x   | x          | x   |           | x   |     | x    | x     | x    | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    |      |
| 摩尔多瓦共和国         | x     | x     |               | x      |           | x     |        | x    |           | x    | x   | x   | x    |     | x   | x   | x          | x   |           | x   |     | x    | x     | x    | x     | x    |      | x        |      | x      | x    | x    |      |
| 卢旺达             | x     | x     |               |        |           |       | x      | x    | x         | x    | x   | x   | x    | x   | x   | x   |            |     | x         | x   | x   | x    |       | x    | x     | x    |      | x        | x    | x      | x    | x    |      |
| 南苏丹             | x     |       |               |        | x         | x     |        | x    |           |      | x   | x   | x    |     | x   | x   | x          |     | x         | x   | x   |      | x     | x    | x     | x    |      | x        |      |        | x    | x    |      |
| 塔吉克斯坦           | x     |       |               |        | x         | x     |        | x    |           |      | x   |     | x    |     | x   | x   | x          | x   |           | x   | x   |      | x     | x    | x     | x    | x    |          |      | x      | x    | x    |      |
| 土库曼斯坦           | x     |       |               | x      |           | x     | x      |      |           |      | x   | x   | x    |     | x   | x   | x          |     |           |     |     | x    |       | x    | x     | x    |      |          |      |        | x    | x    |      |
| 乌干达             | x     | x     | x             |        |           | x     | x      | x    | x         | x    | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          | x   |           | x   | x   | x    | x     | x    | x     | x    | x    |          | x    |        | x    | x    | x    |
| 乌兹别克斯坦          | x     | x     | x             | x      |           | x     | x      | x    |           | x    | x   | x   | x    | x   | x   | x   | x          |     |           |     |     | x    | x     | x    | x     | x    | x    |          |      | x      |      | x    | x    |
| 赞比亚             | x     | x     |               |        |           |       |        | x    | x         | x    |     | x   | x    | x   | x   | x   | x          |     |           |     | x   | x    |       | x    | x     | x    |      | x        | x    |        | x    | x    |      |
| 津巴布韦            | x     |       |               |        |           |       | x      | x    |           |      | x   |     | x    |     | x   | x   |            | x   |           |     | x   | x    |       | x    | x     | x    |      |          |      |        | x    | x    | x    |

资料来源：从 32 个内陆发展中国家驻地协调员办公室收到的信息，并根据联合国系统各实体提供的更正进行了更新。

注：表中未列出在五个或五个以下内陆发展中国家有存在的其他国家工作队成员：

- (a) 在五个内陆发展中国家有存在：全球传播部和联合国新闻中心(亚美尼亚(U)、阿塞拜疆(WPP)、多民族玻利维亚国(R)、尼泊尔(U)和巴拉圭(R))；欧安组织(哈萨克斯坦(U)、吉尔吉斯斯坦(U)、北马其顿(U)、塔吉克斯坦(U)和乌兹别克斯坦(U))；
- (b) 在四个内陆发展中国家有存在：国际电联(埃塞俄比亚(R)、哈萨克斯坦(WPP)、巴拉圭(WPP)和津巴布韦(WPP))；地雷行动处(阿富汗(R)、中非共和国(R)、马里(WPP)和南苏丹(R))；联合国中亚地区预防外交中心(哈萨克斯坦(WPP)、吉尔吉斯斯坦(WPP)、塔吉克斯坦(WPP)和乌兹别克斯坦(R))；
- (c) 在三个内陆发展中国家有存在：亚行(哈萨克斯坦(U)、尼泊尔(R)和乌兹别克斯坦(R))；

(d) 在两个内陆发展中国家有存在：安第斯开发公司(多民族玻利维亚国(U)和巴拉圭(U))；政治和建设和平事务部(亚美尼亚(WPP)和博茨瓦纳(R))；美洲开发银行(多民族玻利维亚国(U)和巴拉圭(U))；联合国国际贸易法委员会(老挝人民民主共和国(WPP)和尼泊尔(U))；气象组织(埃塞俄比亚(R)和巴拉圭(R))；

(e) 在一个内陆发展中国家有存在：非行(南苏丹(U))；非洲能力建设基金会(津巴布韦(U))；国际商会(亚美尼亚(U))；联合国气候变化框架公约秘书处(乌干达(U))；联合国阿富汗援助团(阿富汗(U))；联合国训练研究所(阿富汗(U))；联合国区域间犯罪和司法研究所(乌兹别克斯坦(U))；联合国马里多层面综合稳定团(马里(R))；联合国和平与裁军亚洲及太平洋区域中心(尼泊尔(U))；最不发达等国家高代办(不丹(WPP))；世旅组织(乌兹别克斯坦(U))；万国邮联(津巴布韦)。

R：常驻实体。

WPP：没有实地存在。

U：是否常驻状态不明。



## 附件十

## 关于有效执行《内陆发展中国家行动纲领》的其他软性建议

1. 为了应对已查明的挑战，利用现有机会并加强一致性和比较价值，除了执行摘要中所述的建议之外，检查专员在本附件中概述了在 14 个关键领域的软建议，下文列出了这些建议，供已确定的实体审议和及时采取行动。

## A. 进一步采取总体性、变革性、需求驱动和有针对性的方法

2. 联合国系统各实体应：(a) 与捐助方和政府密切合作，提高对执行《维也纳行动纲领》采取整体性(全政府和全社会)办法的重要性的认识；(b) 通过与当地利益攸关方互动，进行需求评估，并根据确定的需求提供支持；(c) 在工作中应用需求驱动的方法；(d) 在执行项目和方案时，根据国家需求调整现有的监管和政策框架；(e) 以具有成本效益和高效的方式设计和实施方案，从而最大限度地扩大跨部门影响；(f) 在最初开发项目时具有针对性，然后在最初成功的基础上再接再厉。

## B. 推动在《维也纳行动纲领》方面的循证决策

3. 联合国系统各实体应：(a) 通过可行性研究、调查、成本估算、指标、基准和提高数据质量，促进循证决策；(b) 开展有针对性的示范项目，以证明有效性，并吸引对项目扩展和复制的认可；(c) 对政策执行人员、专家和统计人员进行能力建设培训，以推进循证决策。

## C. 推动地方参与、自主权和赋权

4. 联合国系统各实体应：(a) 利用国家当局的召集权，将在内陆发展中国家运作的相关行为体聚集在一起；(b) 让最高级别的地方当局参与进来，确保从一开始就得到国内利益攸关方的高层认可；(c) 与地方政府建立伙伴关系，并在项目的整个生命周期尊重它们的自主权；(d) 建设当地利益攸关方规划、制定优先次序和管理项目的的能力，以确保当前的投资有助于长期发展和可持续项目的影响。

## D. 利用比较优势

5. 内陆发展中国家政府应：(a) 发展国家平台，将各发展机构、多边开发银行和私营部门实体聚集在一起，以确定和利用相对优势；(b) 制定协调一致的国家发展方案，让合作伙伴发挥互补作用，而不是相互竞争。

6. 联合国系统各实体应：(a) 进行利益攸关方分析，以确定与其他实体相关举措的潜在协同效应，以及它们自身能够提供附加值的适当位置；(b) 推进联合规划、联合方案编制和联合交付，以促进采取综合的办法；(c) 交流行动计划和数据，协调已开展的活动；(d) 为《维也纳行动纲领》的每个优先事项指定一个牵头机构，以精简活动和协同联合国系统的努力，减少重复的范围；(e) 利用其召

集力，将所有参与硬基础设施发展的关键行为者聚集在一起，为内陆发展中国家制定一项综合战略，其中也考虑到气候变化、环境、人权和公平等贯穿各领域的价值观。

7. 最不发达等国家高代办应汇集不同机构的专家在《维也纳行动纲领》优先事项方面所做的工作，并发布联合报告，强调对同一主题的不同观点。

#### E. 为《维也纳行动纲领》调动资源

8. 内陆发展中国家政府应协同努力，为私营部门创造空间，赋予它们权力并激励公私伙伴关系。

9. 联合国系统各实体应：(a) 利用公私伙伴关系框架，调动私营部门在资助项目和技术以及向中小企业提供能力建设和咨询服务方面的专门知识；(b) 与内陆发展中国家政府探讨替代融资解决方案，如共同融资和债务融资；(c) 查明在执行《维也纳行动纲领》方面的南南合作机会；(d) 查明支持者，为与《维也纳行动纲领》有关的倡议提供种子资金；(e) 为处理内陆发展中国家问题的国家工作队建立一个小型供资机制，由联合国多伙伴信托基金加以管理；(f) 制定长期供资战略，由各利益攸关方做出承诺。

10. 联合国系统各实体应进一步让发展伙伴参与，以便：(a) 获取它们在《维也纳行动纲领》方面的预期捐款或承诺捐款；(b) 对与《维也纳行动纲领》有关的潜在项目进行联合可行性研究，以引起捐助方的兴趣；(c) 促进对技术援助方案和活动的联合供资；(d) 宣传通过现有公私伙伴关系取得的与《维也纳行动纲领》有关的成就，以鼓励使用此类协作机制

11. 内陆发展中国家的国家工作队应：(a) 与国家预算办公室接触，更好地了解国家预算与《维也纳行动纲领》的关系；与财政部接触，为《维也纳行动纲领》调动资源；(c) 将《维也纳行动纲领》的优先事项纳入将通过联合可持续发展目标基金、联合国人的安全信托基金和联合国多伙伴信托基金提供资金的项目的筹资呼吁。

12. 最不发达等国家高代办应：(a) 努力将《维也纳行动纲领》纳入捐助方和国际金融机构的方案编制和议程；(b) 查明可能有助于执行《维也纳行动纲领》的“隐形利益攸关方”。

#### F. 改善关于《维也纳行动纲领》的政府间对话

13. 内陆发展中国家的代表应：(a) 在年度部长级会议上注重面向行动的对话；(b) 在贸发会议和世贸组织部长级会议期间举办关于内陆发展中国家的具体会议；(c) 推动在纽约和日内瓦的内陆发展中国家集团之间的协调；(d) 允许虚拟参加所有会议；(e) 确保资助《维也纳行动纲领》国家协调中心参与相关平台。

#### G. 加强关于内陆发展中国家的组织协调中心并建立联络点

14. 联合国系统各实体应确保关于内陆发展中国家的组织协调中心发挥以下作用：(a) 对与内陆发展中国家有关的事项有广泛的了解；(b) 发挥枢纽作用，巩固和分享在《维也纳行动纲领》优先领域开发和提供技术援助的经验和专门知

识；(c) 促进对内陆发展中国家和《维也纳行动纲领》的具体干预措施的协调，并把它们从更广泛的干预措施中分离出来；(d) 支持方案工作与管理优先事项保持一致，以改善对《维也纳行动纲领》优先领域的业务支持和协调；(e) 支持根据全球行动计划治理各实体在内陆发展中国家的的工作；(f) 通过分享实体产生的知识，提高实体在内陆发展中国家的的工作在不同论坛的能见度；(g) 推动就联合国全系统的讨论、决定和相关行动采取一致的后续行动。

## H. 加强内陆发展中国家问题机构间协商小组的工作

15. 机构间协商小组成员应：(a) 在会议期间仅以书面形式分享关于机构活动的信息；(b) 将机构间协商小组的工作与相关协调机制(如方案问题高级别委员会、联合国可持续发展集团、联合国能源机制、联合国海洋机制和联合国水机制)协同起来。

## I. 改善信息的传播

16. 联合国系统各实体应：(a) 确保处理《维也纳行动纲领》优先事项的总部单位，向内陆发展中国家的代表和各实体本身的区域和国家办事处通报与《维也纳行动纲领》有关的已经进行或计划进行的任何相关方案拟订工作的信息；(b) 建立一个在线资料库，以便国家工作队之间能够就如何解决与资助《维也纳行动纲领》等全球行动计划有关的问题交流经验教训。

## J. 改善外联和宣传工作

17. 联合国系统各实体应加大宣传力度，以说服多边开发银行和国际金融机构为内陆发展中国家提供专项资金，因为许多机构在付款时不承认内陆发展中国家。

18. 最不发达等国家高代办应加强与以下方面的外联：(a) 内陆发展中国家政府，以向它们展示将《维也纳行动纲领》纳入国家发展计划将会带来哪些裨益；(b) 发展伙伴，以解释在《维也纳行动纲领》方面取得的进展，以及它们如何能够做出贡献；(c) 过境发展中国家，通过政策分析和对话，使其相信不合作的代价，并展示它们通过参与《维也纳行动纲领》的优先事项可以获得的裨益。

## K. 改进关于《维也纳行动纲领》的监测和报告

19. 内陆发展中国家政府、联合国系统和相关发展伙伴应共同开发一个关于《维也纳行动纲领》执行情况的记分卡。

20. 秘书长应：(a) 在国家和区域两级设立一个技术监测委员会(纳入联合国区域协调结构)，以监测和报告《维也纳行动纲领》的执行情况；(b) 重构《维也纳行动纲领》执行情况年度报告，以便每年有一个专题重点。

21. 联合国系统各实体应：(a) 提高内陆发展中国家政府对报告《维也纳行动纲领》相关指标的益处的认识；(b) 商定《维也纳行动纲领》每一优先事项的共同数据集，以纳入所有相关项目(以及明确阐述的例外情况)；(c) 利用一个共同平台来报告不同全球发展议程的指标；(d) 使联合国信息系统适应内陆发展中国家的国情。

22. 最不发达等国家高代办在报告《维也纳行动纲领》执行情况时应更好地代表所有机构的投入，更好地解释和使用所提供的数据，并对使用了各机构的投入表示适当感谢。

#### L. 改善在《维也纳行动纲领》方面的区域和次区域合作

23. 内陆发展中国家的代表应将《维也纳行动纲领》纳入关于贸易、过境和信通技术的现有区域和次区域平台的主流。

24. 联合国系统各实体应参与并更好地利用区域和次区域政府间平台，以就《维也纳行动纲领》相关事项提供技术支持。

25. 发展协调办公室应分享信息，为区域一级以问题为基础的联盟的工作提供信息。

26. 最不发达等国家高代办应：(a) 指定区域协调中心，以指导国家工作队就《维也纳行动纲领》与内陆发展中国家政府进行接触；(b) 与区域协调小组就与《维也纳行动纲领》有关的以问题为基础的联盟问题进行接触；(c) 与相关的区域和次区域组织签署谅解备忘录，就《维也纳行动纲领》采取明确行动；(d) 系统地向各区域委员会通报机构间协商小组成员计划的与《维也纳行动纲领》有关的倡议，以便在项目概念化过程中纳入区域专门知识。

#### M. 推进与内陆发展中国家政府在执行《维也纳行动纲领》方面的合作

27. 内陆发展中国家国家工作队应成为向政府提供咨询意见的机构，并大张旗鼓地关注几个关键举措，而不是众多的微观举措。

#### N. 提高内陆发展中国家国家统计局的能力

28. 联合国系统各实体应支持内陆发展中国家的国家统计局：(a) 发展统计能力，以监测和收集数据，并报告与《维也纳行动纲领》优先事项重叠的可持续发展目标指标；(b) 将国家可持续发展目标中的指标和目标与《维也纳行动纲领》的优先事项联系起来；(c) 将关于《维也纳行动纲领》的报告纳入关于可持续发展目标的报告；(d) 查明未被可持续发展目标涵盖的《维也纳行动纲领》优先事项，制定指标为这些优先领域的政策提供信息，并确保互补性和协同作用，避免与可持续发展目标指标相重复。

## 附件十一

## 各参与组织应就联合检查组的建议采取的行动概览

| 报告    | 预期影响 | 联合国及其基金和方案                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | 专门机构和原子能机构               |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |
|-------|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|       |      | 首协会                                 | 联合国*                                | 艾滋病署                                | 贸发会议                                | 国贸中心                                | 开发署                                 | 环境署                                 | 人口基金                                | 人居署                                 | 难民署                                 | 儿基会                                 | 毒品和犯罪问题办公室                          | 项目署                                 | 近东救济工程处                             | 妇女署                      | 粮食署                                 | 粮农组织                                | 原子能机构                               | 国际民航组织                              | 劳工组织                                | 海事组织                                | 国际电联                                | 教科文组织                               | 工发组织                                | 世旅组织                                | 万国邮政                     | 世卫组织                                | 知识产权组织                              | 气象组织                                |
| 供采取行动 |      | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 供参考   |      | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |                                     |
| 建议 1  | c    |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |                                     |                                     | E                        | E                                   |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |                                     | E                        | E                                   | E                                   |                                     |
| 建议 2  | f    |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |
| 建议 3  | a, e |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |                                     |                                     | E                        | E                                   |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |                                     | E                        | E                                   | E                                   |                                     |
| 建议 4  | d    |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |
| 建议 5  | a-h  |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |
| 建议 6  | f, h |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |
| 建议 7  | e, f |                                     | L                                   | L                                   |                                     |                                     | L                                   | L                                   | L                                   | L                                   |                                     | L                                   | L                                   | L                                   |                                     | L                        | L                                   |                                     | L                                   | L                                   | L                                   | L                                   | L                                   | L                                   | L                                   |                                     | L                        | L                                   | L                                   |                                     |
| 建议 8  | c    |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |
| 建议 9  | c, d |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |

## 图例：

- L:** 供立法机构作出决定的建议  
**E:** 供行政首长采取行动的  
: 无需该组织采取行动的

## 预期影响：

**a:** 加强透明度和问责制 **b:** 传播良好/最佳做法 **c:** 加强协调与合作 **d:** 增强连贯性和协调一致性 **e:** 强化控制和履约 **f:** 提高效能 **g:** 大量节省资金 **h:** 提高效率 **i:** 其他。