



由经济及社会理事会主持召开的
可持续发展高级别政治论坛

2021年7月6日至15日

发展合作论坛第七次高级别会议摘要

秘书处的说明

经济及社会理事会主席根据大会第 67/290 号和第 70/299 号决议，编写了本发展合作论坛第七次高级别会议摘要，提交经社理事会主持召开的可持续发展高级别政治论坛。本摘要还旨在根据大会《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的规定指导和加强发展筹资后续进程。2021 年发展合作论坛从原定的 2020 年 5 月推迟后，按照有关 2019 冠状病毒病(COVID-19)的规程于 2021 年 5 月 6 日和 7 日以虚拟形式举行。本摘要纳入这次会议的信息和建议，其中参考了秘书长关于国际发展合作趋势与进展的报告(E/2020/10)和一份载有最新数据的简明会议室文件所阐明的趋势、进展和挑战。本摘要在所有地区和不同行动领域的高层决策者和从业人员的大力参与下，建议 2021 年高级别政治论坛推动发展合作论坛重新认识发展合作——以风险为指引、以建设复原力为目标并与气候行动密切挂钩，从而为 COVID-19 抗疫和疫后恢复集体行动奠定更坚实的基础。为了建设抵御未来冲击的复原力，2021 年高级别政治论坛还应倡导建设包容、可及和可持续的基础设施，与《2030 年可持续发展议程》协调一致并满足地方社区特别是最弱势群体的需求。



一. 引言

1. 发展合作论坛负责审议国际发展合作的趋势与进展(包括战略、政策和筹资),推动加强不同发展伙伴活动之间的协调,并加强联合国规范性工作与业务工作之间的联系;本论坛为会员国和其他行为体提出可付诸行动的政策指导,推动提高发展合作的数量、质量、影响和效益。本论坛的工作为可持续发展高级别政治论坛提供参考,并加强《2030年可持续发展议程》的后续落实和评估进程。本论坛的工作还指引并加强发展筹资后续进程以及执行《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的努力。

2. 根据大会第 67/290 号和第 70/299 号决议,秘书处谨向由经济及社会理事会主持召开的可持续发展问题高级别政治论坛提交由经社理事会主席编写的发展合作论坛第七次高级别会议摘要。会议从原定的 2020 年 5 月推迟后,按照有关 2019 冠状病毒病(COVID-19)的规程于 2021 年 5 月 6 日和 7 日以虚拟形式举行。

3. 2021 年发展合作论坛力求在 COVID-19 疫情期间及其后推进发展合作,以此降低风险、促进复苏和建设复原力。所有地区和不同行动领域的高层决策者和从业人员(包括各国政府、民间社会、私营部门、慈善机构、妇女、青年和其他弱势群体的代表,以及市长和其他地方当局、国际组织和开发银行的代表)纷纷积极参与,体现了对这一目标的重视。与会者都愿意在可持续发展目标行动十年中推动发展合作发挥更具战略意义和更切实有效的作用。

4. 要点:2021 年论坛推动重新认识发展合作——以风险为指引、以建设复原力为目标并与气候行动密切挂钩,从而为使 COVID-19 抗疫和疫后恢复集体行动奠定更坚实的基础。业已达成的全球协议为重建得更好提供了基础。然而,开展这项工作需要更协调一致、更有创造性和更灵活地执行全球协议。各级层的努力也必须借鉴和加强国家体系、政策框架以及国家和地方的能力,支持包容性做法,并促进不同行为体之间的协调。

5. 本摘要概述了发展合作论坛在 5 个领域的主要信息和政策建议:(a) 将风险和复原力考虑融入发展合作基因;(b) 兑现发展合作承诺以驾驭危机;(c) 开展发展合作,推进 COVID-19 疫后可持续恢复;(d) 分享恢复和应对方面的知识和技术,包括支持包容性数字转型和有效数据治理;(e) 重塑发展合作,促进行动十年。

二. 将风险和复原力考虑融入发展合作基因

6. 如果不在发展合作支持下开展更有力的国际抗疫行动,世界上的发展中国家的的发展就可能遭受严重打击而经历一个“失去的十年”。当前的全球氛围的特点是风险相互交织,同时强调发展行为体要制止和结束 COVID-19 疫情,要从疫情的社会经济影响中恢复,还要重振活力,有效实施《2030 年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、《巴黎协定》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》。如果旨在建设复原力的筹资和其他形式的发展合作没有得到大幅增加,到 2030 年就难以实现可持续发展目标。特别是,COVID-19 危机所具有的多层面叠加递进性质,

再次突显了为预防和减少灾害风险以及为备灾和救灾筹措资金的紧迫性。加强国际发展合作和多边主义对于行动十年促进恢复、减少风险、建设复原力和提高备灾能力至关重要。

7. 鉴于日益复杂的风险格局以及所需资源和专门知识的规模，国际发展合作必须更加以风险为指引。COVID-19 的冲击和气候变化等体系性风险清楚地表明风险管理对国家可持续发展和对实施手段的重要性。发展合作应支持发展中国家在国家和地方层面加强管理和减少风险的能力，以免未来的冲击进一步损害实现可持续发展目标的进展。疫情之前，许多发展中国家已将多方面风险纳入其国家优先事项和计划。这场危机既激发了合作伙伴的积极性，也为他们调整发展合作努力以适应新的和正在出现的风险格局提供了机会。所有行为体都应确保通过符合国家优先事项且加强国家体系的融资及非融资合作，处理现有的和与大流行病有关的风险。

8. 发展合作应着力消除导致不平等的结构性驱动因素，并支持重建得更好、更公平。这场疫情暴露并加剧了严峻的不平等状况，使妇女、儿童和年轻人、土著人民和移民等等群体取得的进展发生逆转。发展合作应优先支持建设有复原力的卫生和社会保障制度(包括粮食和营养安全制度)；这些制度是社会上努力减少不平等、抵御冲击和遏制负面后果的重要基础。发展中国家需要多边和双边伙伴通过融资(包括债务减免、优惠贷款和赠款)、能力支助以及在数据、技术和创新方面建立创新型伙伴关系等多种不同方式，提供此种短期、中期和长期支持。

9. 应通过投资于恢复工作，着力解决造成发展中国家 COVID-19 危机肆虐的根本性问题。按照卫生部门的说法，发展中国家暴发危机时已身患“既有疾病”：即最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和其他处境特殊的国家特别面临的脆弱性。对这些国家而言，疫情造成的社会经济后果可能比对卫生的冲击更具破坏性。中等收入国家是世界上穷人最多的地方，而这些国家由于抵御 COVID-19 社会经济影响的能力薄弱，加上有碍获得资助和能力支持方面的体制障碍，也面临了独特的挑战。

10. 最不发达国家面临新出现的重大风险。除了最不发达国家原有的体制弱点和脆弱性外，疫情还造成经济损失，侵蚀基础设施并对公共服务形成制约。发展合作伙伴(多边和双边、公共和私营伙伴)可以在以下领域支持最不发达国家：建设扩大生产和提高生产力的能力、创造就业和推动技术和数字连通；加入更具复原力的区域和全球价值链；对基础设施资产和绿色技术进行有效规划、投资和管理以支持向以风险为指引、有适应气候能力的可持续经济转型。

11. 2019/20 年发展合作论坛的调查显示，在当前危机发生之前，制定国家可持续发展战略有助于各国发现风险，考虑突发事件，并对不同情景作出规划。借鉴发展中国家在应对埃博拉病毒疫情和自然灾害等最近较为地方性的风险方面的经验教训，上述努力日益成为国家发展规划的基本要素。许多发展中国家都在本国发展合作生态系统中，即在国家发展合作政策以及通过发展合作论坛确定的有效发展合作的其他关键推动因素，包括国家成果框架、发展合作信息系统、国家发展合作论坛和能力支持中纳入上述经验。

12. 以合作伙伴之间的信任为坚实基础的灵活性是推动发展合作行为体迄今在抗疫中，包括在快速部署新的资源和工具以取得立竿见影效果方面取得了令人鼓舞经验的重要因素。这种灵活性具体表现为，能够将资金特别是双边捐助方给卫生领域的资金转而分配到紧急的优先事项，精简并放宽某些(如采购方面)标准和规则，以便加快应对行动，并将实施日期提前。这些措施得到了现行强健国家发展合作政策和协议(包含风险考虑和应急措施)的支持。此外，发展中国家为应对措施作出了重要贡献，包括在早期阶段分享用品，在可行的情况下推出本国刺激计划，并采取重大步骤通过封锁遏制病毒传播。

13. 为推行以风险为指引的办法，迫切需要在获得优质、及时和可靠分类数据的机会和利用数字数据等新数据来源的能力基础上，建立更完善的数据和统计能力及系统。2019/20 年发展合作论坛的调查认定，缺乏优质数据是发展中国家实现长期发展目标和应对紧迫短期需求所面临的关键问题。发展中国家的经验表明，在危机时期，强健的数据和管理系统可对投放应急资源和扩大社会保障覆盖面发挥强大力量。疫情期间，对实时趋势数据的需求激增，推动了数据领域的许多创新和合作伙伴关系。然而，其中许多伙伴关系还停留在全球层面，或者依赖发展中国家无法企及的外部能力或资源。发展合作伙伴应借鉴上述经验帮助加强各国的数据和信息系统能力。各合作伙伴还应在提供及时和准确信息的基础上，支持对发展合作数据进行更好的实时跟踪。

三. 兑现发展合作承诺以驾驭危机

14. 实现官方发展援助占国民总收入 0.7%的目标是一个优先事项，而支持发展中国家复原力的相关政策变化同样也是优先事项。发展合作行为体应借鉴那些在危机期间成功保护或增加发展合作预算及发展合作能力的行为体的榜样和经验教训。官方发展援助应为最贫穷的国家以及债台高筑和处境岌岌可危的国家提供保障。此外，还应根据国家需要和优先事项，通过对备灾的投资(如危机防范和规划、气候变化适应、对流行病和大流行病的预防)重新平衡官方发展援助在各部门的分配。赠款融资对面临债台高筑严重风险的最贫困和最脆弱国家至关重要。赠款融资与贷款相比出现的下降趋势应该得到扭转。

15. 以赠款而非贷款为重点的 1 000 亿美元气候融资目标作为官方发展援助承诺之外的追加目标必须实现。官方发展援助还必须与《2030 年议程》和《巴黎协定》保持一致。发展合作伙伴和相关利益攸关方应努力精简和简化气候融资的申请和管理程序，以促使发展中国家方便获得全球气候融资。此外，疫后恢复工作应减少妨碍气候行动和减少灾害风险的发展合作障碍并吸引此类合作，同时确保投资能够应对多种风险，不仅可以增加投资数量，而且还可提高投资质量和影响力。

16. 采取根据脆弱性状况减免债务的更全面办法可解决许多发展中国家眼前的流动性压力，并恢复长期外债的可持续性。不可持续的高额债务水平会破坏最不发达国家和小岛屿发展中国家的宏观经济稳定，并对实现可持续发展构成风险。

《二十国集团暂停偿债倡议》缓解了一些最不发达国家的融资压力，但依然不够。一种更全面的国际性方法是把暂停偿债与主权债务调整和重组结合在一起。此外也可以进一步探讨债务转换倡议。

17. 需要为多边开发银行提供更多资源，以增强其对优惠和非优惠贷款的融资能力。对此，国际开发协会的资源应按照原先的共识加以补充。还应大幅增加为最不发达国家服务的区域性开发银行特别是非洲开发银行和亚洲开发银行所发放的贷款。长期优惠融资可以通过加强国际开发协会等方式，成为促进对人力资本、社会保障和卫生系统以及有复原力的基础设施进行必要投资的重要工具。

18. 在危机中，混合融资可以借鉴《亚的斯亚贝巴行动议程》制定的原则，成为对优惠融资的补充。当其他私人资金流动突然停止时，可按反周期方式提供混合融资，从而改善小企业获得融资的机会，并确保向发展中区域的私营部门行为体提供融资和技术支持。许多发展金融机构都致力于加强合作，利用各自优势加强对抗疫和疫后恢复工作投资的影响、效益和可持续性。通过加紧与发展中国家的国家一级和国家以下一级开发银行的合作并为这些银行提供能力支助，可以进一步加强上述工作，将全球和地方的专门知识联系起来，促进可持续发展融资。为了充分发挥潜力，需要将更大一部分混合融资投向需求最大以及投资能够支持高效可持续发展的那些领域。如有可能，非优惠资源应当用于调剂私人投资，官方发展援助则应用于支持通常不太适合混合融资交易的社会部门。

19. 私营部门参与发展合作应更具实质性和战略性，以支持提升发展中国家的复原力。2019/20 年发展合作论坛的调查显示，私营部门与发展中国家的国家发展合作论坛或平台互动协作依然有限。然而，这场疫情彰显私营部门推动支持快速应对危机的重要性。为加强复原力伙伴关系，私营部门行为体对发展合作的参与应侧重于自身专门知识和资源能够产生变革作用的优先领域，包括气候行动、金融普惠、为中小企业提供支助和筹资、农业和农村发展、为妇女和青年创造体面工作机会以及通过长期投资支持经济行为体。

20. 疫情期间南南合作和三方合作展现复原能力，应进一步得到加强。深化南南合作和三方合作可通过贸易、产业政策、区域一体化、粮食、卫生及相关产品的区域价值链和扩大融资等途径，增强以风险指引的发展合作能力和资源。此外，全球南方在生成和促进关于卫生和可持续发展面临的其他风险的知识方面也发挥了主要作用，这些知识可以通过国家和地方实体之间交流经验、技能和良好做法得到加强。

21. 对综合性国家融资框架的能力建设支持加上增加获取数据和信息的机会，有助于发展中国家将风险管理纳入财政和金融政策。综合性国家融资框架可以加强短期和中期政策与长期可持续发展愿望的联系，并加强短期和中期政策对长期可持续发展愿望的推动和作用，国家可持续发展战略就反映了这一点。这类框架载列促进可持续发展的各种资金来源(公共资金、私营资金、国际资金和国内国际资金)，从而使各国能够制定旨在增加投资、管理风险和推动优先事项的各项战略。

四. 开展发展合作，推进 COVID-19 疫后可持续恢复

22. 除非人人安全，否则任何人都无安全可言。COVID-19 疫苗应被视作全球公益物，尽快向各地所有人提供。包括 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制在内的“获取 COVID-19 工具加速计划”倡议展示了发展合作防治全球大流行病的新方法，但目前仍处于发展过程中。世界离疫苗公平还相当遥远。为此需要紧急扩大生产、供应和分发，最重要的是在每个国家和社区扩大紧急大规模疫苗接种方案。有人问如果没有在国际和国内公共资源之间连贯运行的额外创新筹资模式和规程，仅仅凭借官方发展援助是否能够支付相关费用。应当取消对疫苗和必需品的出口限制，提高所有地区的产量并加强卫生系统，促进紧急分发和接种疫苗。豁免疫苗知识产权可使发展中国家扩大疫苗生产规模，并采取更迅速、更可持续的抗疫行动。同时还应审视“获取 COVID-19 工具加速计划”倡议的成功和挑战，以便发现可供团结不同行为体(公私部门)的其他倡议借鉴的经验教训以及克服关键发展挑战的方法。

23. 通过南南合作和三方合作等方式开展科学和技术多边合作仍然是全球各地有效应对危机并实现恢复的关键。科学、技术和创新外交有助于在公共卫生和健康研究领域并就监测、检测和治疗规程等方面的最佳做法开展发展合作和知识交流，为应对危机的眼前和长远挑战提供了解决方案。通过南南合作等途径进行的知识转让可以帮助各国提高能力，增加它们对全球创新的贡献。例如，在危机期间，发展中地区能够促使公共卫生当局携手合作，在国家之间和国家内部更好地协调抗疫行动，并及时交换基本医疗用品和工作人员。

24. 发展合作应优先在脆弱国家建立有复原力的强大卫生系统，让所有人都能平等获得可负担的医疗服务，从而能够更好地为应对未来的卫生突发事件做好准备，同时满足基本卫生需求，如妇幼保健以及传染病和非传染性疾病的治疗。在多数发展中国家，卫生人员方面的重大缺口仍然是一个障碍。创造体面的就业机会、加强卫生系统、改善保健成果和卫生保障都相辅相成，协同增效，应该以综合方式加以支持，推动实现可持续恢复。

25. 为了应对疫情和气候变化的双重紧急状况，发展合作必须为适应能力和复原力建设释放优质资金，同时重点缓解和减少温室气体排放。这对于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家等特别脆弱国家至关重要。中等收入国家也面临着独特的挑战，这类国家获得优惠融资的机会有限，但在应对双重紧急状况时需要更多和更好的资金和能力支助。获取气候行动优惠资源的机会不应以国内生产总值指标为限。应当制定和利用小岛屿发展中国家多方面脆弱性指数扩大获得所需优惠资源的机会。由于优惠资源被转用于疫后恢复工作，气候投资方面缺口有所扩大。与此同时，对环境产生倒退作用的疫后恢复政策也加剧了地方社区的脆弱性和不平等。尽管大家都说要重建得更好，但各国仍在化石燃料和煤炭开采行业等领域采取刺激和税务激励措施，促进“棕色”或“灰色”投资。

26. 疫后恢复工作的支出应用于支持减少灾害风险、可持续基础设施和体面工作。发展合作伙伴应致力于加强发展中国家的能力，对可能带来高额长期回报的可持

续基础设施建立一个可投资后备项目清单。对可持续基础设施的大规模投资和有效管理将对所有可持续发展目标的实现产生影响。公共和私营部门特别是私营部门要大幅增加对清洁能源、交通运输、住房、信息和通信技术等领域的可持续基础设施投资。至关重要的是，必须扩大公共和私营部门对实现清洁能源公正过渡的投资，包括投资于可再生资源、扩大发展中国家采用清洁能源的机会以及创造绿色就业和提供技术培训。

27. 为实现可持续复苏，发展合作应进一步支持可持续发展目标地方化，并支持设置和实施包容性解决方案。许多国家已经认识到地方领导的抗疫和疫后恢复工作相当有效。地方和区域各级通过采用新技术已成为试验和创新的关键空间，得以开展伙伴合作和携手努力，通过国内和跨境地方政府伙伴关系等方式协助克服共同挑战。此外，除了得到政治领导层坚决支持的“全政府”办法外，还要采取“全社会”办法应对疫情和气候变化的双重紧急状况。发展合作应为这两种办法提供支持，包括利用青年和土著社区的专门知识，建设促进可持续发展的持久复原力。

五. 分享应对和恢复方面的知识和技术，包括支持包容性数字化转型和有效数据治理

28. 利用科学、技术和创新以及弥合技术和数字鸿沟对最不发达国家和其他特殊处境国家的疫后恢复和加速可持续发展具有至关重要的意义。加强最不发达国家的研发能力可在提高生产能力乃至农业、卫生和教育等许多领域开启创新解决方案。通过与最不发达国家的优先事项对接，开展更有侧重点的发展合作以推进研发和技术转让，可以加强这些领域的综合办法，包括设法减少风险敞口，加强风险应对举措和适应能力，为可持续发展和实现气候目标作出贡献。

29. 数字转型可为重建得更好、更公平发挥巨大潜力，但这也需要国际社会齐心协力，弥合数字鸿沟，解决数据治理问题。发展合作可以通过技术转让和进一步支持发展中国家建设数字基础设施和能力，帮助确保因危机而提速的数字转型具有包容性。

30. 政府和公司使用数据的方式不仅会确定我们的数字未来，还会增加或者减少对政府和机构的信任，从而提高或削弱有效运作的能力。一个关键问题是如何达成平衡，既要保护隐私和个人，又要有效利用数据这个可持续发展资产。国家和地方的数据系统的能力建设应该包括重点建设数据治理的监管环境。这方面的努力应以多边共识与合作为基础，在国家一级和全球范围内商定良好数字治理标准、这些标准的含义以及实践中如何确保标准得到适用。

31. 对于疫情给区域发展合作和知识共享领域带来的创新，应当使之系统化和制度化以确保实现具有复原力的恢复。当前的疫情不会是最后一次这样规模的危机。面对这一现实，更重要的是要实现区域合作系统化并使迄今从抗疫和疫后恢复中汲取的经验教训转化为制度，包括确保更及时和有效地分享数据科学和人工智能等新兴技术方面的知识。这场疫情提升了有效沟通工具、知识共享平台和能力发展机制对于所有相关利益攸关方包括民间社会和私营部门开展发展合作的必要

性和重要性。特别在区域一级扩大抗疫的技术和筹资合作方面已经取得重大进展。为应对恢复方面的独特挑战而建立的新的创新伙伴关系也已出现，这种关系可以从加强区域间沟通与协作中受益。

六. 重塑发展合作，促进行动十年

32. 2021 年经济及社会理事会主持召开的可持续发展高级别政治论坛应推动重新认识发展合作——以风险为指引、以建设复原力为目标并与气候行动密切挂钩，从而为 COVID-19 抗疫和疫后恢复的集体行动奠定更坚实的基础。业已达成的全球协议为重建得更好和更公平提供了基础。然而，开展这项工作需要加强全球团结，对全球协议进行更协调一致、更有创造性和更灵活地执行全球协议，各级的努力必须借鉴和加强国家体系、政策框架以及国家和地方的能力，支持包容性的做法，动员政府行为体以及妇女、青年、土著人民、移民、地方政府、民间社会和私营部门，并促进不同行为体参与国际发展合作协调，大家共享知识，多方贡献资源。

33. 为了建设面对未来冲击的复原力，2021 年高级别政治论坛应倡导建设包容、可及和可持续的基础设施，与《2030 年议程》协调一致并满足地方社区特别是最弱势群体的需求。发展合作包括筹资、投资和能力建设将至关重要。

34. 预定在大不列颠及北爱尔兰联合王国格拉斯哥举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十四届会议将是一个至关重要的平台，用以阐明订正国家自主贡献和可持续恢复努力如何协调运作并发掘战略机会扩大以风险为指引和气候智能型发展合作。疫后恢复行动被称为所有利益攸关方调整方向，努力实现可持续发展目标和开展气候行动的一次“一代难得的机会”。

35. 将于 2022 年在多哈举行的第五次联合国最不发达国家问题会议应将复原力建设稳固地融入与最不发达国家和其他特殊处境国家的发展合作基因之中。除其他关键要素外，支援最不发达国家行动纲领应包含为可持续发展扩大生产能力、根据不断变化的发展融资格局向即将毕业的国家提供新的和创新型援助形式以支持顺利过渡，并改进监测和危机应对程序，从而能够在出现突发危机和紧急情况时迅速采取干预行动。

36. 发展合作论坛可助力行动十年思考发展问题和取得进展，进一步加强全球政策对话和实地发展合作创新行动之间的关联性。发展合作论坛可作为一个包容性全球平台发挥更积极的作用，推动收集和完善构思，扩大优质和高效发展合作理念，支持最脆弱国家和人民走上长期恢复和可持续发展道路。2021 年下半年的下一轮论坛调查工作也是这样，在危机持续 18 至 24 个月后提供一次独特的机会，用以评估发展合作与发展中国家需求和风险格局的对接情况。