

联合国系统内的南南合作和三角合作

撰 写 人

穆·穆尼尔·扎赫兰

恩里克·罗曼—莫雷

猪又忠德

联合检查组

2011 年，日内瓦



联 合 国

联合国系统内的南南合作和三角合作

撰 写 人

穆·穆尼尔·扎赫兰

恩里克·罗曼—莫雷

猪又忠德

联合检查组



联 合 国
2011 年，日内瓦

执行摘要

联合国系统内的南南合作和三角合作

JIU/REP/2011/3

应南南合作高级别委员会的要求，联合检查组(联检组)在其 2010 年工作方案中载有对联合国支持南南合作和三角合作现行体制安排的全系统审查报告。该审查的目的是评估当前的状况，并就如何加强全系统对南南合作和三角合作的贡献提出建议，同时阐述有关任务、框架和政策、政府间进程、结构、筹资和协调等问题。

主要的调查结论和建议

审查报告认为，30 多年前《布宜诺斯艾利斯行动计划》要求在联合国全系统开展的南南合作虽然进展缓慢，但已取得了成绩。然而，为了充分发挥此种合作的影响，应该在全系统的总体政策框架、治理、协调、结构、机制和专用资源等方面改善联合国的体制安排。此外，南南合作特设局还应按照其扩大后的任务权限，安排其活动和资源的优先次序。在三角合作方面必须加大力度，增强此种合作对南南合作的贡献。

缺乏共同的定义

尽管许多组织作出了努力，将南南合作纳入其工作和业务活动，但对南南合作和三角合作的定义及概念理解不足，技术合作经常方案与专门处理南南合作的方案之间又有区别，这种情况依然很成问题(建议 1)。

缺乏专设的机构间支助结构

目前只有三个组织在总部设有专职的南南合作单位。其他的组织则没有专设和明确的结构或机制，用以启动、协调、报告和评估它们在各项方案活动中对南南合作的支助活动。许多组织没有足够的专用资源来开展此种活动，这意味着南南合作的潜力还没有得到充分利用(建议 3)。

对南南合作的总体治理不力

同时，必须重新审视对南南合作的治理，包括审视南南合作高级别委员会的任务权限和工作方法，从而确保加强协调，鼓励更大程度地参与委员会的活动，并推动开展积极的行动(建议 4)。

指导方针和指南实施状况不良

联合国 2003 年《审查发展中国家间技术合作的政策和程序的订正指导方针》(下称《订正指导方针》)提供了据以衡量进展和成果的联合国共同指标框架。尽管整个联合国系统曾详尽讨论并通过了这些方针的内容，但联合国许多组

织并未予以充分实施。除少数例外情况外，在区域和国家两级都没有切实有效地支持南南合作；这些方针没有得到遵守，而是遭到忽视，或缺乏实用价值。提及南南合作的联合国发展援助框架(联发援框架)寥寥无几，获得相关具体成果的此种框架则更少。虽然联合国发展集团(发展集团)对联发援框架的一揽子指导方针在 2009 年得到了更新，将南南合作列为一项工作领域，但对其实施工作没有给予业务指导，也没有建立机制，对联发援框架进行有系统的严格审查，确保将南南合作纳入国家一级的工作(建议 2)。

报告机制薄弱

除少数例外情况外，联合国系统各组织极少遵守涉及其支持南南合作活动情况的现行报告机制的要求，而往往是将南南合作与技术合作经常方案一并进行报告。这种情况也可见于评价工作；因此，必须在跟踪、监测和评价南南合作活动开展更多的工作(建议 11)。

南南合作经费不足

经费不足一贯是妨碍推进联合国发展系统支持南南合作的一大绊脚石。因此，必须在核心预算中为此种活动拨出不低于 0.5%的特定比例的专用款项。联合国系统各组织还必须开展更多的工作，调集和分配不附加条件的预算外资金，用于支持南南合作(建议 9)。

必须在区域一级采取更切实有效的行动

在区域一级，联合国各区域委员会可在推进南南合作方面发挥更有效的作用。南南合作特设局在区域一级没有切实有效的存在，这意味着联合国发展系统丧失了通过现有的区域和次区域一体化计划推进南南合作的机会。因此，应该加强南南合作特设局的区域存在，并将之集中在各区域委员会的总部，从而使特设局更引人注目、增强其投入，并创建协同作用。应充分利用区域协调机制，使之成为强化联合国系统在区域一级支持南南合作的手段。应考虑制定区域和次区域联发援框架(建议 7 和 8)。

目标远大的任务没有相匹配的资源

必须处理南南合作特设局扩大后的任务权限及职能与现有的体制和财政能力之间不匹配的现象，使特设局能更有效地工作。应确定各项活动的优先次序，并据此审查人员配置状况，包括审查区域委员会的作用。南南合作高级别委员会必须处理南南合作特设局在开发署内的独立性问题(建议 5 和 6)。

三角合作缺乏统筹一致的战略和政策

虽然三角合作有所加强，但仍然缺乏有关规范此种合作的政策和筹资机制的战略思想。因此必须开展更多的工作，加强推广此种合作及其对南南合作的贡献(建议 10)。

薄弱的协调机制妨碍发挥南南合作特设局的潜在影响作用

区域和国家两级支持南南合作的现行协调安排不足，在某些情况下甚至没有此种安排。因此必须审查此种安排，在区域和国家两级使南南合作特设局和联合国系统其他组织的工作有更好的职责分工并加强其协同作用。应提高协调中心系统的效能，并设立专题工作组或专题工作分组(建议 12)。

本审查报告载有 12 项建议，其中 3 项的对象是联合国系统各组织的行政首长，9 项的对象是联合国系统各组织的立法机构或理事机构，具体建议如下。

供立法或理事机构审议的建议

建议 1

南南合作高级别委员会应请联合国开发计划署(开发署)署长以联合国发展集团(发展集团)主席的身分，授权南南合作特设局在与包括各区域委员会的联合国系统各实体的协调下提出南南合作和三角合作的业务定义，通过南南合作高级别委员会 2012 年第十七届会议提交大会认可，并确保推广和应用这些定义，包括通过在总部和外地两级的全系统讲习班和培训班开展此种活动。

建议 3

联合国系统各组织的立法机构应该请其行政首长建立明确和专设的结构、机制和协调中心，负责制定具体机构的全面政策和支持战略，并酌情通过为此目的重新分配必要的人员和资源，确保协调在各自组织内和机构间开展的南南合作和三角合作。

建议 4

南南合作高级别委员会应请秘书长迟于 2012 年年底向大会提交一项提案，要求审查联合国秘书处现行的南南合作治理结构及其秘书处支助状况，确保南南合作高级别委员会具有效率和效能更高的工作程序，并更明确规定所有利益攸关方的职责以及它们之间的互动。这一提案应处理以下问题：

- (a) 技术合作机构、相关国家主管机构和协调中心必须更大程度地参与南南合作高级别委员会的工作；
- (b) 必须根据国家主管机构、学术界、民间社会和私营部门组成的常设专题组的工作情况，酌情制定经常性专题议程、开展讨论并采取行动；
- (c) 由联合国系统相关组织审议专题报告和部门报告。

建议 5

南南合作高级别委员会应：

- (a) 请南南合作特设局继续履行《布宜诺斯艾利斯行动计划》、《发展中国家间技术合作的新方向》以及内罗毕成果文件为它规定的任务权限和职责，重点是支持及宣传全球和联合国系统的政策；促进机构间协调并提供便利；推进创

新机制；促进建立包容性伙伴关系，并调集公私实体的资源，用以支持实施内罗毕成果文件的多机构倡议；支持知识共享、网络联系和交流最佳做法，包括通过新设的和现有的英才中心、南南合作特设局和联合国系统的平台开展此类活动。为此，南南合作特设局应审查其现有的活动组合和人员配置状况，以便确定各项活动的优先次序，同时确保更明确地阐明与联合国其他实体的职责分工；

(b) 呼吁联合国系统所有相关组织支持南南合作特设局的工作并利用它提供的各种服务。

建议 6

南南合作高级别委员会和经济及社会理事会应该在与联合国开发计划署(开发署)协调下，考虑将南南合作特设局的区域代表迁入各区域委员会内，这些代表应直接向开发署和南南合作特设局报告。

建议 7

南南合作高级别委员会应进一步澄清南南合作特设局的报告关系，以便解决它在联合国开发计划署(开发署)中的独立身分问题，并使特设局更密切地融入开发署的结构之中，这包括请开发署署长在总部和各区域作出协作工作安排，并让特设局局长及其区域协调员定期参与所有战略和决策机制的工作和会议，从而提高特设局的形象和使之更引人瞩目，并确保使南南合作作为贯穿各领域的问题反映在全机构和全系统两级所有的方案决定之中。

建议 8

经济及社会理事会应请联合国各区域委员会在立法、方案和业务层面制定战略、建立结构/机制、调集或重新分配资源，将之专用于加强次区域、区域和区域间南南合作，并利用区域协调机制的年度会议，作为推进全系统合作和协调地支持南南合作的工具。

建议 9

联合国系统各组织的立法和理事机构应请其行政首长从核心预算资源中拨出具体份额(不少于 0.5%)的经费，用以在与方案国家协商下促进开展各自主管范围内的南南合作；并与捐助国商定，将具体份额的预算外资源用于资助执行南南合作和三角合作举措。

建议 11

南南合作高级别委员会应请联合国系统各组织、基金和方案包括各区域委员会的行政首长从 2012 年开始：

(a) 建立监测其南南合作和三角合作活动状况的系统；

(b) 在提交其理事机构的定期报告中载列说明他们对支持此种合作的贡献的分节；

- (c) 为提交经济及社会理事会、南南合作高级别委员会和大会的定期报告、包括秘书长提交大会的两年期报告提供投入；
- (d) 应南南合作高级别委员会的要求编写专题报告；
- (e) 根据一整套商定指标，定期评价其南南合作和三角合作活动的状况。

目录

	段次	页次
执行摘要.....		iii
简称.....		xi
一. 导言.....	1-28	1
A. 目的、方法和范畴.....	1-11	1
B. 背景.....	12-28	2
二. 概念和定义.....	29-44	5
三. 联合国系统内的南南合作和三角合作.....	45-162	9
A. 任务、框架、政策和方案.....	49-65	10
B. 组织结构/机制.....	66-73	14
C. 治理.....	74-86	16
D. 南南合作特设局.....	87-115	19
E. 区域委员会.....	116-124	30
F. 资助南南合作.....	125-154	33
G. 报告、监测和评价.....	155-162	40
四. 协调.....	163-172	43
A. 总部一级.....	164-169	43
B. 区域和国家两级.....	170-172	44
五. 结论.....	173-183	48
附件		
一. 联合国系统南南合作/三角合作一览表.....		50
二. 访谈和已答复联检组调查问卷的机构和国家.....		54
三. 现有联发援框架中的南南合作和三角合作一览表.....		55
四. 联合国系统各组织现有年度报告和中期计划中的南南合作和三角合作一览表.....		62
五. 关于联检组建议有待各参与组织采取的行动一览表.....		66

图

1. 南南合作高级别委员会会议出席情况	17
2. 按重点领域开列的南南合作特设局资源.....	21
3. 南南合作特设局工作人员资源	21
4. 南南合作特设局核心和非核心资源	24
5. 南南合作特设局资源与开发署资源比较.....	25
6. 南南合作特设局工作人员配置状况	26
7. 现行的南南合作协调结构	46
8. 拟议的南南合作协调结构	47

缩略语

AU	非盟	非洲联盟
BAPA		《布宜诺斯艾利斯行动计划》
BRICS	金砖五国	巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非联盟
CARICOM	加共体	加勒比共同体
CEB	行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
CPCJ		预防犯罪和刑事司法
DAC	发援会	发展援助委员会
DCF	发展合作论坛	
DESA	经社部	经济和社会事务部
EAC		东非共同体
ECA	非洲经委会	非洲经济委员会
ECDC	经合	发展中国家间经济合作
ECE	欧洲经委会	欧洲经济委员会
ECESA	经社事务执委会	经济和社会事务执行委员会
ECOWAS	西非经共体	西非国家经济共同体
ESCAP	亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
ESCWA	西亚经社会	西亚经济社会委员会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
FDI		外国直接投资
G-77		77 国集团
GSSD		全球南南发展
GSTP	全球优惠制	全球贸易优惠制度
HLC	方案高委会	方案问题高级别委员会
HLC		南南合作高级别委员会
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
IBSA		印度、巴西和南非三方机制
ICAO	国际民航组织	国际民用航空组织
ICT	信通技术	信息和通信技术
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IMO	海事组织	国际海事组织

ITC	国贸中心	国际贸易中心
JIU	联检组	联合检查组
LAC	拉加	拉丁美洲和加勒比
LDC		最不发达国家
NAM		不结盟运动
NEPAD	新伙伴关系	非洲发展新伙伴关系
ODA		官方发展援助
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OSAA	非洲顾问办	非洲问题特别顾问办公室
PAHO		泛美卫生组织
PGTF		佩雷斯·格雷罗信托基金
QCPR		四年期全面政策审查
RCM		区域协调机制
RDT		区域主任小组
SADC	南共体	南部非洲发展共同体
SSC		南南合作
SS-GATE		南南全球技术产权交易所
SU/SSC		南南合作特设局
TC		三角合作
TCDC	技合	发展中国家间技术合作
TCPR		三年度全面政策审查
TICAD	东京会议	非洲发展问题东京国际会议
UNCT	国家工作队	联合国国家工作队
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNDAF	联发援框架	联合国发展援助框架
UNDG	发展集团	联合国发展集团
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNDS		联合国发展系统
UNEP	环境署	联合国环境规划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFSSC	南南合作基金	联合国南南合作基金
UNFPA	人口基金	联合国人口基金

UN-HABITAT	人居署	联合国人类住区规划署
UNICEF	儿基会	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNODC	禁毒办	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNWTO	世旅组织	世界旅游组织
UPU	万国邮联	万国邮政联盟
WB	世行	世界银行
WBI	世行学院	世界银行学院
WFP	粮食署	世界粮食规划署
WHO	世卫组织	世界卫生组织
WIDE		发展信息网
WIPO	知识产权组织	世界知识产权组织
WMO	气象组织	世界气象组织
XB		预算外

一. 导言

A. 目的、方法和范畴

1. 南南合作高级别委员会在其 2010 年 2 月 4 日第 16/1 号决定¹ 中，请联合检查组(联检组)审查支持南南合作和三角合作的现行联合国机构安排并提出建议，以便秘书长拟定具体的框架，为联合国有关组织和机构提出业务指导方针，使之能按照各自的任务职权，落实经大会第 64/222 号决议认可的 2009 年 12 月 1 日至 3 日在内罗毕举行的联合国南南合作问题高级别会议的成果文件。因此，联检组将这一项目载入了它的 2010 年工作方案。

2. 本审查报告的目的是着重评估联合国系统支持南南合作和三角合作的现行体制安排，借鉴和交流经验教训，并为拟定上述框架确定最佳的协调和协作做法。

3. 更具体而言，对于每个组织，本审查报告审视了以下方面：

(a) 有关南南合作和三角合作的体制框架、任务、政策目标、结构和报告方式；

(b) 对会员国有关支持南南合作的要求以及大会的相关决议和决定的回应程度；

(c) 调动资源的财务安排或前景。

4. 按照联检组的内部标准和准则及其内部工作程序，编写本报告时采用的方法包括在与南南合作高级别委员会主席团以及联合国开发计划署(开发署)南南合作特设局密切磋商后制定职权范围、进行初步案头审查、开展问卷调查、进行访谈、从事实地考察和进行深入分析。

5. 本次审查涉及联合国系统各组织、基金、方案和专门机构以及联合国各区域委员会。审查时还咨询了政府间组织和非政府组织以及南南合作高级别委员会成员国，目的是征求它们对现行的安排以及联合国系统可在哪些方面提供支持的意见，并了解它们指望本报告能提出哪些调查结论。

6. 对联检组的调查问卷作出答复的情况如下：联检组 25 个参与组织有 18 个作了答复，5 个区域委员会有 3 个作了答复，联合国其他组织有 4 个作了答复，85 个会员国有 10 个作了答复，24 个非联合国组织有 6 个作了答复。检查专员还与联合国系统及其他国际组织的 80 多名官员进行了访谈，并与南南合作高级别委员会的代表以及或是得益于南南合作或是提供南南合作的会员国的代表进行了访谈(附件二)。遗憾的是，由于在向会员国和非联合国组织及团体发出问卷后收到的答复数量很少，检查专员无法就它们的观点得出有力全面的结论。不过，本报告已酌情收录了它们提供的观点。

¹ A/65/39 (supp)。

7. 为本审查报告的目的，本文将采用“发展中国家间技术合作(技合)”、“发展中国家间经济合作(经合)”以及“南南合作”等用语。

8. 本报告的依据是联检组的报告“联合国发展系统对执行关于发展中国家间技术合作的《布宜诺斯艾利斯行动计划》的支助”(A/40/656)所载的调查结论和建议，其中的许多结论和建议在过了 25 年之后依然有效。当时的行政协调委员会(行政协调会)(即现在的联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会))赞扬了该份关于执行《布宜诺斯艾利斯行动计划》的报告，认为它“对按照关于促进和执行发展中国家间技术合作的《布宜诺斯艾利斯行动计划》的规定在整个联合国就如何最佳地开展“技合”而进行的广泛讨论和提出的建议作出了适时和发人深省的贡献”。²

9. 在本报告定稿时，已酌情考虑了各参与组织、南南合作高级别委员会成员和其他组织对报告草稿的意见。本报告按照《联检组章程》第 11.2 条的规定，在定稿前与检查专员进行了磋商，以期集思广益，检查所作的结论和建议是否确当。

10. 联检组已根据本次审查拟定了一套建议，作为秘书长有关落实内罗毕成果文件准则框架的基础，并供南南合作高级别委员会 2011 年闭会期间会议审议，也供大会和联合国系统其他各组织的立法/理事机构审议。为便于处理本报告并落实其各项建议及监测其执行情况，附件五所载的一览表指明将本报告提交相关组织的目的是要它们采取行动还是供它们参考。该表列出了与每一组织相关的建议，并具体说明这些建议是要求该组织的立法或理事机构作出决定，还是可由该组织的行政首长对之采取行动。

11. 检查专员谨表示感谢所有协助他们编写本报告的组织和人员，尤其是感谢参加了访谈和对调查问卷作了答复、并十分愿意分享其知识和专长的组织和人员。

B. 背景

南南合作和三角合作

12. 本审查报告的依据是联合国的决议和决定以及最近在内罗毕成果文件³中再三重申的基本前提：发展中国家对它们之间的技术合作和经济合作负有首要责任，联合国系统则应该发挥支持和促进作用来加强这种合作。

13. 发展中国家间开展合作的构想源于 1955 年在印度尼西亚万隆举行的亚非会议，这一构想促成于 1961 年结成了不结盟运动，创建了联合国贸易和发展会议(贸发会议)，并于 1964 年组成了 77 国集团。

² A/40/656/Add.1, 第 1 段。

³ 第 10、18、20 和 21 段。

14. 1972 至 1977 年，大会在不结盟运动和 77 国集团的推动下通过了一系列决议，呼吁联合国系统协助发展中国家努力加强它们之间的技术合作。大会决定成立一个工作组负责拟定有关技合的建议；在开发署设立一个特设局负责促进技合工作；召开一次专门讨论发展和技术合作的高政治级别特别会议；并将技合作为大会议程的一个常设项目。

15. 经过了 5 年的筹备工作后，1978 年 8 月 30 日至 9 月 12 日在阿根廷举行了第一次发展中国家间技术合作会议。会议通过了《促进和实施发展中国家间技术合作的布宜诺斯艾利斯行动计划》（《布宜诺斯艾利斯行动计划》）。该《行动计划》是技合的第一份重要蓝图，为处理发展合作提出了新的方向，强调发展中国家必须实现国家和集体自力更生，将之作为建立新国际秩序的基础。

16. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》的 38 项建议中，有 31 项针对发展中国家；6 项涉及联合国发展系统各组织，更具体而言是涉及开发署，其中要求它们制定政策、程序和建立结构，据以支持、推广、资助和协调技合活动。

17. 建议 26 请开发署署长评估和改善有关发展中国家的能力和需求的现有信息系统的运作状况。建议 32 和 33 具体针对联合国系统各组织，其中特别请它们的理事机构为《布宜诺斯艾利斯行动计划》作出贡献，并请它们的秘书处将技合纳入其工作方案。建议 34 涉及开发署，要求该署为支持技合而调整其各项活动、方案和项目，并要求它在工作时应与联合国各区域委员会及其他机关和机构开展密切合作和协调。建议 37 认识到开发署是联合国发展系统的主要经费来源，强调它负有与联合国系统其他组织合作促进和支持技合的特殊责任，同时为后续行动作出政府间安排。建议 38 涉及通过开发署的国家、区域和全球指示性规划数字资助技合，增加联合国系统各组织提供的专用于技合的资源，并增加发达国家和发展中国家提供的此种资源。

18. 随后为落实这些建议采取了种种措施。1978 年 12 月联合国大会第 33/134 号决议认可了《布宜诺斯艾利斯行动计划》，并要求加强技合特设局，由特设局负责协助开发署署长履行《布宜诺斯艾利斯行动计划》建议 34 所述的职责。该决议还按照《布宜诺斯艾利斯行动计划》建议 37，委托开发署所有参与国代表高级别会议对联合国系统的技合活动进行通盘的政府间审查，并邀请联合国各组织、机关和区域委员会积极参与该会议。1980 年大会第 35/202 号决议将会议的名称改为审查发展中国家间技术合作高级别委员会会议。2004 年，大会第 58/220 号决议将“发展中国家间技术合作”这一用语改为“南南合作”。

19. 1993 年试验性地采用了第一套技合指导方针；在 10 年后的 2003 年核准了内容更丰富的《订正指导方针》(TCDC/13/3)。1995 年大会第 50/119 号决议通过了“发展中国家间技术合作新方向”(TCDC/9/3)。

20. 自通过《布宜诺斯艾利斯行动计划》以来，“技合”即现在所称的“南南合作”一直列在大会、南南合作高级别委员会、经济及社会理事会、开发署执行局历届会议的议程中，并在较小的程度上列在联合国其他组织立法机构的议程

中。联合国最近各次重要会议一直在日渐明显地重申此种合作的重要性。大会第六十五届会议关于千年发展目标问题的高级别全体会议以及 77 国集团加中国部长级会议也在 2010 年重申了它的重要性。⁴

21. 2008 年，大会在通过《布宜诺斯艾利斯行动计划》30 周年之际通过了第 62/209 号决议，其中决定召开一次联合国南南合作问题高级别会议。该会议于 2009 年 12 月 1 日至 3 日在内罗毕举行。内罗毕成果文件认识到必须由发展中国家确定南南合作的活动及其议程，同时重申了联合国系统和各区域委员会在支持和促进这种合作中的关键作用。该文件还呼吁各区域委员会发挥促进作用支持南南合作和三角合作，并加强对各自区域的国家提供技术、政策和研究支持。⁵ 内罗毕会议为南南合作提供了重要的政治动力，使之成为一种框架，让发展中国家据以协商一致地为应对共同的发展挑战而共同努力，并使之成为经济增长和可持续发展的机制，同时及时提醒联合国系统各组织作出更多的努力，确保它们满足会员国在南南合作方面方面的期望。

经济背景

22. 自 1978 年通过《布宜诺斯艾利斯行动计划》以来，越来越多的发展中国家已设法使其经济多样化，摆脱了依赖生产和出口原材料的状况，从而成为制成品和服务的主要出口国。它们在工业发展和技术专门知识方面取得了巨大进展。南南贸易占世界贸易总额的比例在 2005 至 2009 年期间约从 12% 提高到 22%。2010 年，发展中国家的国内需求占全球增长的 46%，低收入和中等收入国家的国内生产总值增长了 7% (如不计印度和中国则增长了 5.2%)，这远远高于高收入国家的增长率 (2010 年为 2.8%)。发展中国家间的外国直接投资量增长到占世界总量的 16%，2010 年估计达 2,100 亿美元，超过了此前在 2008 年创下的 1,870 亿美元的纪录。⁶

23. 这种经济成就为南南合作提供了新的活力。一些发展中国家已成为区域和区域间的主要经济动力。现已确认有 25 个枢轴国凭借其能力和经验在南南合作中发挥着主导作用，这些国家是阿根廷、巴西、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、埃及、加纳、印度、印度尼西亚、马耳他、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、尼日利亚、巴基斯坦、秘鲁、新加坡、塞内加尔、南非、泰国、特立尼达和多巴哥、突尼斯以及土耳其。⁷

⁴ A/65/L.1, 第 23(p)、62、71(g)、73(q) 段；《部长级宣言》，第 74-79 段，可查 <http://www.g77.org/doc/Declaration2010.htm>。

⁵ 大会第 64/222 号决议附件所载的内罗毕成果文件，第 10、11 和 21 段。

⁶ 根据世界银行文件：“Global Economic Prospects 2011: Navigating Strong Currents,” January 2011, 英文本；以及贸发会议数据。

⁷ A/64/504, 第 23 段。

24. 在这些国家中，巴西、中国、印度和南非的财富、不断增强的力量和影响力正在协助发展中国家恢复到危机前的增长率。⁸

25. 中国由于具有劳力密集的制造能力而已成为世界工厂。巴西已成为全球粮食主要供应国和农业市场，是世界最大的糖、乙醇、牛肉、禽肉、咖啡和橙汁出口国，拥有 2,000 万公顷潜在的生产性土地储备，因而有可能成为“世界经济粮仓”。南非的矿产出口值在 2002 至 2008 年期间增至三倍有余。印度则具有高度多样化的制造业和农业基础，因此已成为南南贸易的主要行动者。⁹

26. 2010 年，中国成为非洲大陆以及拉丁美洲、加勒比和南亚的第一个最大贸易伙伴。印度是非洲三分之一以上地区最大的五个货物来源国之一。巴西与非洲的贸易量已在 8 年内增至 8 倍。¹⁰

27. 中国是最大的外向型投资国，投资量超过 1 万亿美元。中国和印度的投资主要提供给发展中国家，分别约占其对外投资总额的 80% 和 65%。相比之下，巴西和南非只将不足 10% 的外国直接投资提供给发展中国家。¹¹

28. 在三角合作方面，日本位居主要的行为体，随后是欧盟、北欧国家和美国，近来还加上韩国。

二. 概念和定义

29. 检查专员在审查期间注意到，对技合、经合、南南合作和三角合作的定义缺乏统一的理解。但尽管如此，多年来已作出了众多的努力，试图对这些概念作出定义。

30. 1978 年大会第 33/134 号决议认可了《布宜诺斯艾利斯行动计划》，该《行动计划》对发展中国家间技术合作提出了如下的定义：

这是沟通意见和促使发展中国家之间更广泛和更有效合作的一种手段，.....使它们能够创造、取得、适应、转让和集中知识和经验来促进互惠并达成各国社会和经济所必要的国家和集体自力更生。.....

.....是一个多方面的进程。它的范围可以是双边的或多边的，它的性质可以是分区域的、区域的或区域间的。它应当由各个可以为此目的促进公共组织的参加——并于各该国政府所制定的政策体制范围以内促进私人组织和个人参加——的国家政府彼此共同组织。它可以依靠特别适应当地需要的创新办法、方法和技术，同时也可以利用现有的技术合作方式——只要这些

⁸ 经合组织，“Perspectives on Global Development 2010: Shifting wealth”，chap. 3, 英文本第 70-90 页。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上。

¹¹ 同上。

方式是有用的。虽然所设想的技术合作的主流将是两个或更多发展中国家间的合作，但是发达国家以及区域和区域间机构的支持也许是必要的。¹²

31. 开发署署长于 1990 年设立了技术合作专家组，2003 年的《审查发展中国家间技术合作的政策和程序的订正指导方针》¹³ 更新了上述定义。¹⁴

32. 技合的概念在 1990 年代中期演变得更为宽泛，涵盖了发展中国家间所有形式的合作，而不只限于技术合作。大会在 1991 年第 46/159 号决议中首次提到了南南合作，并在 1993 年请秘书长提供有关南南合作状况的报告。¹⁵ 1995 年，《关于技合新方向报告》(TCDC/9/3)(下称《新方向报告》)要求在业务层面将技合和经合这两个概念更加密切挂钩，因为联合国系统此前一向将这两类合作分开处理，技合是开发署的职责，经合则是贸发会议的职责。2004 年，大会第 58/220 号决议将发展中国家间技术合作高级别委员会改称为南南合作高级别委员会。

33. 内罗毕成果文件对南南合作作了最全面和最广泛的说明，该文件指出，南南合作涉及“社会(特别是健康和教育)、经济、环境、技术和政治领域”的各项举措：

.....南南合作是国际发展合作的重要内容，为发展中国家独自和集体追求持续经济增长和可持续发展提供了切实可行的机会。

.....南南合作是南方人民和国家团结一致的象征，有助于它们的国家福祉、各国各自和集体的自力更生，有助于实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标。

.....建立在共同目标和团结一致的基础上，而且除其他外，依循不附带任何条件的尊重国家主权和自主的原则。南南合作不应被视为官方发展援助。南南合作是一种基于团结一致的平等伙伴关系。

.....南南合作的形式各不相同且不断变化，包括分享知识和经验、培训、技术转让、金融和货币合作以及实物捐助，以及

.....南南合作采用的是一个多方利益攸关方办法，包括非政府组织、私营部门、民间社会、学术界以及其他行为体。¹⁶

¹² 《促进和实施发展中国家间技术合作的布宜诺斯艾利斯行动计划》，第 5 和第 7 段，可查阅 <http://ssc.undp.org/Buenos-Aires-Plan-of-Action.22.0.html>。

¹³ 1991 年 6 月 6 日第 7/5 号决定。

¹⁴ 见 DP/1990/77，第 8 段；以及 TCDC/13/3，第 8 段。

¹⁵ 大会第 38/164 号决议第 3 段。

¹⁶ 内罗毕成果文件，第 9、11、12、18、19 和 20(h)段。

34. 联合国经济和社会事务部(经社事务部)为支助筹备 2010 年发展合作论坛编写了一份研究报告,其中提议的南南合作的定义是“提供合作方案的国家将资源真正地转让给伙伴国家经济体”。南南合作包括“由一个南方国家向另一个南方国家提供用以资助各种项目、方案、技术合作、债务减免和人道主义援助的赠款和优惠贷款(包括出口信贷),并向多边机构和区域开发银行提供捐款”。¹⁷

35. 最初理解为由一个发达国家(传统捐助国)为发展中国家间合作提供支持的三角合作的定义¹⁸,也随着时间发生了演变。

36. 由经社事务部委托编写的上述研究报告将三角合作称为“由北方捐助方、多边机构或南方伙伴为执行项目/方案向一个南方伙伴国提供合作,目的是援助第三个南方伙伴国”。¹⁹

37. 内罗毕成果文件将三角合作视为:

.....,发达国家、国际组织和民间社会应发展中国家请求增加对发展中国家的支助,通过直接支助或费用共担安排、联合研究和发展项目、第三国培训方案和支助南南中心等三角合作机制,以及通过提供必要知识、经验和资源,改善发展中国家的专门知识和国家能力,以便按照国家发展优先事项和战略来协助其他发展中国家。²⁰

38. 经济合作与发展组织(经合组织)对三角合作的定义是发展援助委员会(发援会)各传统捐助方和枢轴国(南南合作提供国)之间为在受惠国(发展援助接受国)实施发展合作方案/项目而结成的伙伴关系。²¹

39. 尽管人们多次试图阐明对南南合作和三角合作的定义,但检查专员根据访谈和提供的信息得出结论认为,对于这些概念,现在仍然没有在业务层面获得普遍接受的定义和明确的理解。对南南合作和性质和范畴的解释各不相同。一些发展中国家不是从传统的捐助国与受援国间的关系这一角度来看待南南合作,而是将之视为横向合作,但有些国家将一个第三方的发展中国家对南南合作计划的贡献解释为三角安排或三边安排。同样,有些国家将联合国系统对南南合作活动的贡献视为三角合作,另一些国家则认为此种贡献是某一传统捐助方参与这一进程。在标明这两个概念时,不同的解释涉及的国家数目也可能不同:有些人认为

¹⁷ 经济及社会理事会支助和协调办公室,经社部:南南合作和三角合作:改善信息和数据,(2009年11月4日),英文本第iv页。

¹⁸ TCDC/13/3,第41段;A/58/39;A/RES/58/220,第1段;SSC/14/2,2005年4月19日,第35(e)段。

¹⁹ 见脚注20。

²⁰ 内罗毕成果文件,第15段。

²¹ 经合组织,“Triangular Co-operation and Aid Effectiveness,” paper prepared by Talita Yamashiro Fordelone for the Policy Dialogue on Development Co-operation (Mexico City, 28-29 September 2009),英文本,第4页。

至少应该涉及两个国家，另一些人则认为至少应该涉及三个国家。人们将技合和南南合作这两个用语混为一谈，似乎它们就是同一个和相同的概念。

40. 开发署 1990 年设立的专家组的报告指出，“联合国系统的一些机构表明，它们对技合这一概念的理解和解释大相径庭”，²² 2007 年关于开发署对南南合作贡献的评价报告(下称《开发署评价报告》)表明，开发署对该概念普遍缺乏明确的理解：“整个组织……在业务层面对南南合作这一概念的共同理解有限，对此种合作的增值认识不足”。“虽然开发署目前正在实施的许多倡议具有南南合作的成分，但在整体上并没有将之承认为[或标明为]南南合作”。²³ 因此，这是一个长期悬而未决的问题。

41. 可能致使南南合作和三角合作的概念模糊不清的一个因素是，有人试图将在南南合作中发挥更重要作用的中等收入国家置于“捐助国”的地位。甚至有个枢轴会员国指出，联合国系统对在南南合作中可察觉到的细微差别、原则和做法缺乏理解。它还补充指出，联合国是从北方和南方/捐助方和受援方之间的关系这一角度察看南南合作的。这不符合联合国系统正在对三角合作的概念作出定义的方式。

42. 检查专员得出结论认为，对这些概念的定义缺乏统一理解的现象，影响了联合国系统各组织的促进和支持工作，并导致方案编制、资源分配、会计和报告活动成为一种不确切的进程。

43. 内罗毕成果文件概念性地概述了南南合作和三角合作的原则、目标和方式，但还必须在业务层面作出更明确的阐述，以求充分落实南南合作和三角合作的概念。南南合作特设局在其 2008 年《反思报告》²⁴ 中提出了与会员国共同努力商定南南合作业务定义的目标，这一目标应有助于加深理解，并有助于切实应用这些概念，为南南合作和三角合作提供进一步的动力。

44. 检查专员认为，南南合作特设局应促使联合国系统的所有组织参与制定业务定义的工作。大会应通过南南合作高级别委员会核准此种商定定义。联合国发展集团(发展集团)和联合国发展业务协调办公室应确保联合国驻地协调员制度、联合国国家工作队以及开发署区域办事处了解有关已获通过的定义的最新情况，并在联发援框架和国家方案编制工作中应用此种定义。这还可有助于制定内罗毕成果文件所要求的对南南合作的业务指导方针。此外还应该在总部和外地两级举办有关这方面的讲习班和培训班。

²² DP/1990/77, 第 12 段。

²³ 开发署评价办公室，《对开发署对南南合作贡献的评价》(纽约，2007 年 12 月)，英文本第 x 页。

²⁴ 开发署，南南合作特设局，2008 年《反思报告》(纽约，2009 年 6 月)，第 69 段。

通过以下的建议将有助于提高效益。

建议 1

南南合作高级别委员会应请联合国开发计划署(开发署)署长以联合国发展集团(发展集团)主席的身分，授权南南合作特设局在与包括各区域委员会的联合国系统各实体的协调下提出南南合作和三角合作的业务定义，通过南南合作高级别委员会 2012 年第十七届会议提交大会认可，并确保推广和应用这些定义，包括通过在总部和外地两级的全系统讲习班和培训班开展此种活动。

三. 联合国系统内的南南合作和三角合作

45. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》呼吁联合国系统以参加者和推动者的身分在技合方面发挥重大作用。它还呼吁各理事机构动员其组织对开展技合活动作出贡献，并调整其内部政策和程序，使之充分符合技合的原则和目标。《布宜诺斯艾利斯行动计划》还要求对各组织的秘书处进行内部调整，目的是将技合纳入各自的工作方案。由于铭记作为开发署活动不可分割组成部分的技合所具有的重要性，《布宜诺斯艾利斯行动计划》委托开发署署长负起责任，“为开发署的活动、方案和项目确定必要的方向，以支持实现技合的各项目标”，包括与各区域经济委员会、并通过其各自的总部与联合国其他的发展组织协力工作。南南合作特设局可发挥协助署长履行这些职责的作用。²⁵

46. 大会、经济及社会理事会以及南南合作高级别委员会的历次决议和决定，包括最近的联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查，²⁶ 也同样呼吁联合国发展系统将南南合作和三角合作纳入其活动方案。

47. 此外，秘书长在《布宜诺斯艾利斯行动计划》实施 30 年后，在召开南南合作问题内罗毕高级别会议之前发表了有关促进南南合作的报告。他在报告中指出，在实施《布宜诺斯艾利斯行动计划》的头 10 年期间，南南合作高级别委员会的每一份两年期报告都对联合国组织的表现表示不满。然而，他对第二和第三个 10 年执行情况的评论意见则较令人鼓舞，因为他指出，联合国各组织“迈开了步伐，成为南南合作的坚定倡导者和支持者”，并指出，“现在，每一项方案都有南南合作的成分；一些方案将此作为政策和方案规划的主要因素”。²⁷ 不过尽管如此，内罗毕成果文件依然承认必须振兴联合国发展系统，使之通过 12 个行动领域支持和促进南南合作，包括在联合国各组织内将南南合作纳入各自的

²⁵ 《布宜诺斯艾利斯行动计划》，第 45 段以及建议 33 和 34。

²⁶ 大会第 44/222 号决议；第 46/159 号决议；第 48/172 号决议；第 52/205 号决议第 8 段；第 58/220 号决议第 3 和第 9 段；第 59/250 号决议第 8 段；以及第 62/208 号决议第 2 和第 55 段。

²⁷ A/64/504, 第 53 段。

工作，加强南南合作特设局的任务权限和能力，加强区域经济委员会的作用，应用并改善现行的指导方针，以及提供资助。²⁸ 本报告将进一步讨论这一问题。

48. 本次审查查明了联合国系统各组织对一再提出的关于将南南合作纳入各自工作方案和业务活动的呼吁所作回应的程度。审查时选用的标准包括它们是否负有其理事机构赋予的立法任务以及(或)由其行政管理部门发出的指示；它们是否有专用于南南合作的战略框架和方案；它们为南南合作设立了哪些组织机构；它们有多少专用于南南合作的人力和财政资源；它们是否有用于南南合作的监测、报告和评价机制。

A. 任务、框架、政策和方案

49. 在任务方面，在审视了联合国各组织的技合立法任务之后，1985 年联检组《关于联合国发展系统支持执行有关发展中国家间技术合作的布宜诺斯艾利斯行动计划执行情况报告》的结论认为，由于联合国系统几乎所有的理事机构都已认可了《布宜诺斯艾利斯行动计划》，所以没有必要规定一项新的全系统任务。检查专员因此建议将《布宜诺斯艾利斯行动计划》视为对联合国发展系统各组织的技合活动具有约束力的立法框架。²⁹ 南南合作高级别委员会注意到联检组的报告，并同意其各项调查结论。³⁰

50. 虽然当时人们认为，除了《布宜诺斯艾利斯行动计划》外，没有必要再制定一项全系统的新框架，而且尽管 1995 年的《新方向报告》提供了更新内容，但显而易见的是，虽然各项原则和建议依然有效，但还是必须根据近期在国际经济和金融关系方面的动态对此种任务、政策和程序进行更新。

51. 在这方面，秘书长政策委员会于 2008 年请南南合作特设局编写一份更新《布宜诺斯艾利斯行动计划》和《新方向报告》所载原则和战略的概念文件，并制定一项有关气候变化、粮食安全和艾滋病毒/艾滋病的框架，提交行政首长协调会 2009 年第一届会议。³¹ 但所述的文件和框架迄今都尚未完成。

52. 联检组本次审查确认，除了世旅组织、粮食署和知识产权组织外，所有提交答卷的组织都负有有关南南合作(或技合和经合)的法定任务。例如，开发署 2004-2007 年《多年筹资框架》和 2008-2011 年《战略计划》承认南南合作是提高发展效益和加强全球发展伙伴关系的六项驱动因素之一；在美洲有劳工组织的体面工作议程；2006 年 5 月在巴西利亚举行的第十六届美洲区域会议通过的 2006 至 2015 年西半球议程载有横向和南南合作议题；劳工组织理事机构 2009 年 11 月关于 2010-2015 年组织技术合作战略的决定提到了南南合作；人口基金

²⁸ 内罗毕成果文件，第 21(a)至(l)段。

²⁹ JIU/REP/85/3，第 102 段，建议 1(a)。

³⁰ A/40/656，第 36 页。

³¹ 秘书长政策委员会第 2008/26 号决定。

已通过一项涉及南南合作的具体战略框架，开发署则正在对之开展工作；环境署编写了有待核准的有关南南合作的政策准则；所有这些工作都是在南南合作特设局支持下开展的。此外，在教科文组织、人口基金、儿基会和工发组织也有相关的行政指令(见附件一)。

53. 上述的全球状况虽然大致表明了联合国系统各组织对关于将南南合作纳入其工作的呼吁作出了积极回应，但如果更进一步深入探究联合国系统各组织正在切实从事的支持南南合作的活动方案，这种状况将是不完整的。其实联检组认为，大多数组织在总部、区域和(或)国家三级都有明确支持南南合作的项目和(或)方案，这些组织包括粮农组织、劳工组织、国贸中心、贸发会议、开发署、教科文组织、人口基金、人居署、儿基会、工发组织、禁毒办、粮食署以及世卫组织，尤其是美洲/泛美卫生组织的区域办事处。在原子能机构、国际民航组织、海事组织、环境署、知识产权组织和气象组织等其他组织，南南合作归入技术合作经常方案之中(见附件一)。

54. 有些组织已实施了重要的南南合作倡议。例如，粮农组织已根据国家和区域粮食安全方案框架在 30 多个国家实施了南南合作项目；国际民航组织正在实施若干南南合作举措，其中包括的领域有飞行安全、航空安全、防止传播传染病以及在次区域一级开展民用航空培训；劳工组织通过劳工组织/巴西合作伙伴关系协定十分积极地促进开展有关童工问题的南南合作；粮食署支持在拉丁美洲开展消除饥饿和营养不良的南南合作项目；教科文组织在教育、科学、通信/信息和文化领域开展南南合作活动；人居署正在开展与水和环境卫生相关的南南合作活动。2002 年以来，人口基金一直在促进利用发展中国家的区域和国家实体提供技术援助：2008 年，人口基金支持实施了 189 项南南举措，包括瘰管修补治疗伙伴关系、普查管理、人口调查、提供生殖健康服务、妇女艾滋病毒感染问题、基于性别的暴力、使用数据库软件、就人口与发展问题开展培训和提高认识；两性平等主流化。2008 年以来，开发署一直在加大工作力度，通过其全球、区域和国家方案在所有的重点领域采用南南合作的方针，并通过各种战略伙伴关系以及与中国、南非、印度、日本和韩国共同举办的各种论坛(包括与中国合办的“国际扶贫中心”和与日本合办的“东京会议”)，经由国家办事处顾问部门和知识共享系统支持南南合作和三角合作。2009 年报告了在 130 多个国家开展的 200 多项南南合作活动，包括进行访问考察、举办研讨会及培训班和实施项目，开展这些活动的领域主要是管理领域，但也包括能源和环境、发展规划、性别、防灾、危机管理和公共行政管理等领域。

55. 禁毒办正在《巴黎公约》/《彩虹战略》的框架内在实地一级实施三角倡议，并在南亚、拉丁美洲和加勒比区域和次区域项目中实施此种倡议；贸发会议的工作包括开展有关南南合作的研究和分析以及在发展中国家管理全球贸易优惠制度(全球优惠制)；工发组织通过它在中国和印度设立的南方工业中心，正在实施和已经完成了包括贸易能力建设、可再生能源和技术转让等领域的一整套项目组合；环境署在执行《巴厘技术支助和能力建设战略计划》和《生物多样性公约》的同时，于 2008 年 5 月通过了关于生物多样性促进发展的南南合作的第

XII/25 号决定，该决定促成于 2010 和 2011 年举办了数次专家会议，并促成通过了一项多年行动计划，该计划将由 2012 年缔约方会议第 11 次会议予以审议；国贸中心正在促进发展中国家间的贸易并促进天然药物制造部门及农产商品领域的贸易能力建设；泛美卫生组织通过在该区域各国间共享知识和交流经验支持发展各项卫生服务。经社部拥有南南合作税务委员会的经验，这有助于确定并改善开展以需求为导向的涉及税务事项的南南合作的机会，其中尤其包括不同区域具有相互匹配经验的国家间的此种合作机会，从而提高发展中国家的代表开展集体合作的能力。

56. 除了这些可以具体确认为支持南南合作的活动外，检查专员认为很难分清技术援助方案中有哪些成分是属于对南南合作的支持。这种混杂不清的现象不利于制定南南合作战略框架和提供有力的政策支持，而且还会致使报告和评价工作复杂化。

57. 联合国系统各组织报告的许多活动基本上是在区域和次区域一级实施的传统技术合作方案，采用的形式是举办培训班、讲习班、研讨会以及参加会议或为会议作出贡献。为数不多的活动具有创新性，例如设立英才中心、建立在线网络和数据库。应当指出，1985 年联检组关于联合国发展系统支持实施《布宜诺斯艾利斯行动计划》的报告就已经认为前一类活动是传统的技术合作实践，并要求采用创新办法和调整现行的政策及程序。值得注意的是，在 25 年之后，这种情况仍然是使联合国系统感到困扰的问题。

58. 在总部一级，某些组织如开发署、劳工组织和粮食署已与提供合作的政府和其他组织签署了谅解备忘录，目的是确定它们参与南南合作和三角合作的框架，因为各种项目往往是在实地一级利用的。在这方面，世卫组织/泛美卫生组织确定的一种良好做法是规定所有报批的项目提案都应表明它们是否具有南南合作的成分，并表明受惠国是否是优先国家。

59. 2007 年开发署对它对南南合作贡献的评价认为，“开发署和特设局未能充分执行其促进和支持南南合作的任务”，并认为开发署尚未制定有力和积极的办法，充分利用特设局和其他方案来支持南南合作。³² 开发署指出，促使开发署作出努力的是个别的倡议，而不是机构的指令，并认为开发署采用的是临时性做法，而不是系统性做法。³³ 评价人员建议开发署紧急制定一项关于南南合作的战略，该战略应以经验为依据，应对各种新问题，综合所有的方案，并获得资源、激励因素和问责行动的支持。³⁴

60. 检查专员认为，自那时以来并未取得多大进展。在起草本报告时，开发署的战略仍在编写之中。在实地一级，各组织的做法依然是消极反应，而不是采取

³² 开发署，《对开发署对南南合作贡献的评价》，2007 年，英文本第 ix 页。

³³ 同上，第 22 和 23 段。

³⁴ 同上，第 35 段。

主动行动。现在没有系统的方针，占优势的是应合作提供方的要求采取的以指定受益方为对象的单独举措。

61. 只有在少数情况下提及南南合作是联发援框架国家文件的组成部分，而且在许多情况下，这是应有关国家的要求提及的。对 109 个国家办事处的现有联发援框架的分析表明，只有 17 个国家在此种文件中明确提到了南南合作。其中只有 5 个国家(智利、中国、墨西哥、蒙古和南非)取得了具体成果。在南南合作 25 个枢轴国中，³⁵ 只有 10 个国家(阿根廷、巴西、智利、中国、埃及、印度尼西亚、墨西哥、南非、泰国和突尼斯)将南南合作纳入其联发援框架(见附件三)。实地考察期间注意到了开发署驻亚的斯亚贝巴、利马和内罗毕的国家办事处关于将南南合作纳入新的联发援框架周期的承诺。虽然在 2009 年更新了发展集团对联发援框架的相关指导方针，将南南合作纳入其中而成为一个工作领域，但只有 24 项联发援框架开始在 2010 年提及南南合作。

62. 同时，把将南南合作纳入国家方案这一做法的责任完全放在联合国系统各组织身上是不公平的。应当指出，内罗毕成果文件重申，每个国家对自身发展负有首要责任，南南合作及其议程应当由南方国家按照国家发展的优先次序予以确定，并请发展中国家继续为促进南南合作作出努力。³⁶ 在这方面有人指出，国家政策和战略以及政府对南南合作的支持是促进南南合作的主要艰巨任务，因此，发展中国家必须作出额外努力，执行《布宜诺斯艾利斯行动计划》和南南合作高级别委员会及大会随后作出的决议和决定以及内罗毕成果文件。其实，它们应该成为南南合作的主要驱动因素，联合国系统则应发挥促进和支持作用。为此，联合国系统各组织、特别是开发署和南南合作特设局一直在应发展中国家的要求援助它们发展和制定相关的能力和 policy，并应更积极主动地继续这样做。

63. 在指导方针方面应该指出，第一份联合国技合指导方针是在 1993 年拟定的，在根据“技合新方向报告”订正后，南南合作高级别委员会在 2003 年核准了该份指导方针。《订正指导方针》为联合国系统各组织执行南南合作的工作提供了战略指导和重点，并为衡量进展和成果提出了共同的指标框架。然而，2007 年开发署对它对南南合作贡献的评价认为，即使在开发署，该框架和指标也没有得到利用，它们对国家办事处方案编制需求的相关性有限，而且也没有有关如何运用此种框架和指标的指导材料。³⁷

64. 内罗毕成果文件重申了《订正指导方针》的相关性，并要求予以全面实施，同时确认必须继续加以改善，以求提高联合国系统各组织促进南南合作的能力，并进一步制定具体的业务指导方针框架。³⁸ 检查专员获悉，南南合作特设局和发展集团/联合国发展业务协调办公室已开始了制定南南合作业务指导方针

³⁵ A/64/504, 第 23 段。

³⁶ 见第 10、11、18、20(a)段。

³⁷ 开发署，《对开发署对南南合作贡献的评价》，2007 年，英文本第 22 页。

³⁸ 内罗毕成果文件，第 21(j)段。

的工作。在这方面有人指出，这些业务指导方针还应该包括指导联合国系统如何发挥作用来获取并提供相关数据，据以应对缺乏有关南南合作项目和倡议的系统信息现象。

65. 鉴于上述情况，检查专员得出结论，认为联合国多数组织用于南南合作和三角合作的战略框架、政策、指导方针和方案文件欠缺不佳，因此必须加以改善。南南合作特设局应按照《布宜诺斯艾利斯行动计划》和内罗毕成果文件的要求，在这方面与联合国系统的所有组织一起更有效地开展工作。南南合作高级别委员会应制定此种战略框架、政策和指导方针，这反过来又可能根据每个组织的职权范围加以调整。发展集团/联合国发展业务协调办公室应确保联合国驻地协调员制度、联合国国家工作队和开发署区域办事处在整个联合国系统应用这些指导方针，并酌情将之纳入联发援框架以及区域/国家方案编制工作。应该在总部和外地各级举办相关的讲习班和培训班。

执行以下的建议将有助于提高效益。

建议 2

开发署署长应该以发展集团主席身分，请南南合作特设局在与联合国系统各实体、包括各区域委员会的协调下，并通过发展集团/联合国发展业务协调办公室，制定一项共同的框架和战略、政策和业务指导方针，据以通过由各组织根据各自职权范围加以调整的相关方案和项目在总部、区域和国家各级支持南南合作和三角合作主流化以及知识共享，并供迟于 2012 年年底通过南南合作高级别委员会提交经济及社会理事会和大会批准，以期予以推广和应用，包括通过讲习班和培训班这样做。所有相关的总部方案、联发援框架和技术合作项目都应应各国政府的请求酌情载有南南合作的成分。

B. 组织结构/机制

66. 联合国各组织有着大量处理南南合作相关问题的体制安排。理想的情况是，每个组织都有专设的单位负责提供政策指导，据以促进整个组织采用统筹协调的办法，并作为与其他组织开展互动的协调中心。内罗毕成果文件欢迎一些组织的倡议，即设立和制定新的单位和方案，在各自的权限内支持和促进南南合作。³⁹

67. 审查查明，只有 3 个组织在总部设有主要负责处理南南合作事务的专设单位：粮农组织设有粮食安全综合支助事务处，贸发会议设有经济合作和发展中国家间一体化股，开发署设有南南合作特设局。环境署计划按照其关于南南合作的

³⁹ 见第 21(e)段。

新政策指导方针成立一个专设单位，劳工组织的伙伴关系和发展合作部设有一个南南合作工作组，并有一个非正式南南合作网络。

68. 专职单位的职责各不相同。例如，贸发会议的事务处主要涉及政策研究和分析。不过，这些组织通常还有一些积极处理南南合作问题的其他部门和方案(但粮农组织除外，该组织处理南南合作问题的只有粮食安全综合支助事务处)。为此必须开展更好的内部协调。

69. 另一些组织则设有技术合作部/司、政策司或某一特设方案负责南南合作事务或作为其协调中心：工发组织设有特别方案和最不发达国家问题工作组；教科文组织设有战略规划局；儿基会设有政策和实践司；经社部设有发展合作政策处；禁毒办设有巴黎公约协调股/综合方案和监督处；世卫组织设有伙伴关系和联合国改革部(见附件一)。

70. 人们将南南合作视为在大多数报告组织中贯穿各领域的合作机制。因此，若干方案和部门也在开展南南合作和三角合作，其中包括在原子能机构、国际民航组织⁴⁰、劳工组织、海事组织、人居署和知识产权组织中的方案和部门。开发署称，该署的每个局都设有一个南南合作协调中心。不过，这些方案、司和局并不经常与同一组织内的其他单位进行互动。事实上，南南合作特设局指出，2007年联合国有 30 个机构间协调中心。在这方面有人指出，应该改善各组织协调中心的状况，包括通过委任高级专业技术人员和分配资源而使之切实有效地运作。

71. 在区域和国家两级有外派机构的一些组织设有重要的南南合作/三角合作组成部分和专职工作人员：粮食署在拉丁美洲和加勒比区域设有监测和支持股；禁毒办巴西和南锥体区域办事处设有专职协调南南合作事务的单位；人口基金巴西国家办事处自 2004 年起一直将南南合作作为其国家方案的成果内容之一，并拨出经费，与巴西政府分配给优先事项的经费一起用于推广此种经验；开发署巴西国家办事处和中国国家办事处均由东道国为其专职人员提供经费；在原子能机构，由各方签署并获得理事会核准的区域协定(《非洲核科技协定》、《拉加核科技协定》、《亚阿国家核科技协定》、《亚太核科技协定》)为各自区域内的南南合作开展了协调工作。尽管这些区域协定并未设想在各区域间开展明确的协调工作，但在 2010 年 9 月举行的涉及所有区域协定的四方会议期间，各次会议主席都同意定期交流其活动的相关信息。

72. 在联合国多数组织中，充分注重在南南合作方面使用人员和资源的现象并不易见，即使在已作出努力将南南合作纳入其工作和业务方案的组织中也是如此。例如，原子能机构在对联检组问卷作出答复时指出，它有 63 名全职专业工作人员从事南南合作事务，在其总部有 100 名一般事务人员和 16 名顾问。这涵盖了该机构所有的技术合作方案，其中包括南南合作。国际民航组织、海事组织、环境署、知识产权组织和气象组织指出，南南合作是它们技术合作活动的组

⁴⁰ 国际民航组织指出，技术合作局负责管理和实施次区域方案，技术方面则由该组织的正常方案负责。

成部分，但它们未能提供按细目分列的专职人员的人数或具体的经费数额。另一些组织则提供了工作人员专用于从事南南合作的(部分)时间的粗略估计数。

73. 如果没有适当的组织结构和(或)协调机制、专用人员和资源，主流化就无法切实有效，而将依然是一种模糊不清和无法衡量的目标。因此检查专员认为，由于南南合作是会员国的主要责任，就应该由会员国采取措施，呼吁每个组织的行政首长启动必要的机制。

执行以下的建议将可推广最佳做法。

建议 3

联合国系统各组织的立法机构应该请其行政首长建立明确和专设的结构、机制和协调中心，负责制定具体机构的全面政策和支持战略，并酌情通过为此目的重新分配必要的人员和资源，确保协调在各自组织内和机构间开展的南南合作和三角合作。

C. 治理

74. 在通过《布宜诺斯艾利斯行动计划》后，大会委托所有参加开发署的国家代表的高级别会议⁴¹ (即现在的南南合作高级别委员会)对联合国系统的技合和南南合作状况进行全面的政府间审查。联合国发展系统各组织、包括各区域经济委员会受邀请积极参与其工作。

75. 南南合作高级别委员会的任务包括：

- 审查《布宜诺斯艾利斯行动计划》在联合国系统内的执行状况；
- 确保维持旨在加强技合的努力；
- 支持采用进一步发展技合的新政策和创新办法；
- 审议提供和有效利用财政资源的问题；
- 确保统筹协调联合国发展系统内的推广和业务活动。

76. 经南南合作高级别委员会 1999 年第十一届会议订正的委员会议程和工作方法要求就审查执行《布宜诺斯艾利斯行动计划》、《新方向报告》以及委员会各项决定的进展情况进行一般性辩论。它还审查开发署署长关于技合指导方针的执行情况以及开发署支持南南合作的组织、行政和财务安排的报告。最近增加的一项审查内容是选定供专题讨论的问题。

⁴¹ 大会第 33/134 号决议。

77. 南南合作高级别委员会每两年举行一次会议，1980 年以来已举行了 16 次会议，并在 1979 至 2007 年期间通过了 95 项旨在指导联合国系统内南南合作行动的决定。南南合作高级别委员会具有重大意义的工作包括编写了于 1995 年获得大会认可的《新方向报告》(TCDC/9/3)；制定了于 2003 年获得批准的《订正指导方针》(TCDC/13/3)，以及设立了为南南合作提供额外经费的信托基金。

78. 尽管有着上述情况，但在访谈期间有人对南南合作高级别委员会的议程、工作方法和组成及其会议出席情况提出了关切问题。所提的问题包括会议的动态；有些与会者缺乏处理列入议程的技术问题和专题讨论的专门知识；一般性会议处理这些问题的方式不妥；会议缺乏有形成果；南南合作高级别委员会各届会议之间缺乏后续行动。

79. 对选定的南南合作高级别委员会若干次会议记录的审查确认，过去几年期间，来自技术合作机构、规划、经济或与发展相关的国家主管机构的与会者的比例有所下降，与会的联合国各组织(包括区域经济委员会)以及可以其专门知识丰富辩论内容和成果的其他非联合国组织的数目也确有减少。即使是 2009 年在内罗毕举行的高级别会议也未能吸引更多的与会者。这可能表明了利益攸关方的一种观念，即认为委员会的审议工作不会产生具体的目标和结果，因此必须改造南南合作高级别委员会。

图 1

南南合作高级别委员会会议与会情况

南南合作高级别 委员会会议 (年份)	与会的 会员国 数目	来自技术合作机构和 相关国家主管机构 的百分比**	联合国机构/ 区域委员会 的数目	非联合国 组织的数目
1997	90	27	13/3	9
2001	76	26	18/3	10
2005	95	14	12/1	6
2009*	92	不适用	4/0	8
2010	84	不适用	5/0	3

注：* 高级别会议。** 百分比根据与会者名单计算，其中每个国家至少有一名代表来自主管合作、规划、经济或发展的国家的当局。

80. 检查专员认为，应该依据审查其现行的组成、会议出席情况、工作方法、会议频度和报告程序振兴南南合作高级别委员会的工作，使之对联合国系统、政府、学术界、民间社会和私营部门的所有主要行为体具有更大的包容性；应设立定期举行会议的专题或部门常设工作组；并使委员会的工作与其他政府间机构更加协调一致地处理南南合作事务。

81. 虽然大会第 58/220 号决议认可将发展中国家间技术合作高级别委员会改称为南南合作高级别委员会，但未对其任务权限和活动范围加以订正。事实上，由于南南合作的范畴比技合广泛得多，因此联合国系统出现了在众多的论坛中、包括在主要的联合国会议上处理南南合作的倾向。

82. 在这方面，检查专员认为，加强政府间对南南合作治理的工作不应局限于由南南合作高级别委员会负责，也不应局限于依赖提高它的效能。联合国正在定期处理这一问题；经济及社会理事会和大会每两年审议一次南南合作问题，将之作为其发展业务活动的议程内容之一，并每三年一次(现在是每四年一次)在三年期全面政策审查/四年期全面政策审查中审议这一问题。经济及社会理事会高级别会议还在 2008 和 2010 年发展合作论坛两年期会议期间处理了这一问题。联合国各组织的其他立法机构、包括各区域经济委员会也在处理这一问题。

83. 处理南南合作的论坛如此之多，这本身并不是一个问题，因为这可能促成采用不同的观点，并丰富对南南合作的辩论内容。不过，如果它导致各自为政和造成缺乏政策和方针连贯性的现象，它就会不利于突出重点，不利于加强协调和统筹一致，也不利于联合国发展系统制定支持南南合作的战略政策。

84. 南南合作高级别委员会是统筹、协调和监督执行《布宜诺斯艾利斯行动计划》和内罗毕成果文件最适当的政府间机构。最初设立南南合作高级别委员会的目的是由它负责监督《布宜诺斯艾利斯行动计划》在技合方面的实施状况，但现在提出的问题是：该委员会的任务和现行结构是否与南南合作相关的一系列问题的需求相称，因为这超出了《布宜诺斯艾利斯行动计划》原先设想的范畴。专题和部门性的报告和讨论将有助于高级别委员会在考虑由联合国其他组织处理的各种具体问题时进一步注重它的工作和议程，这些问题包括：贸易方面的南南合作；经社部和贸发会议的投资和筹资；区域经济委员会和贸发会议在区域合作和一体化方面的南南合作；开发署和大会开展的南南合作和实施的千年发展目标；开发署开展的南南合作和民主治理；非洲问题特别顾问办公室(非洲顾问办)和贸发会议在非洲和最不发达国家开展的南南合作；粮农组织和粮食署在农业和粮食领域的南南合作；世卫组织和艾滋病署在卫生领域的南南合作；教科文组织在教育和文化领域的南南合作等等。

85. 检查专员得出结论认为，应该重新考虑南南合作的治理问题以提高其效益。应当审查南南合作高级别委员会的工作方法，目的是设立有专家参与的专题小组，负责在每两年举行一届的会议闭会期间推进委员会的工作。可以通过以下方式加强此种办法：让联合国系统处理各自主题的相关组织以及国家行为体和协调中心、学术界、民间社会和私营部门参与委员会的工作，因为它们将带来不同的观点和高水平的专门知识，从而丰富政策决定的内容，并推动南南合作和三角合作的相关行动。

86. 此外还必须在政府间一级明确规定在联合国总部以及联合国各基金、方案和专门机构各级的职责，并开展更好的协调，确保采用有条不紊和务实的办法来

支持南南合作。显然，此种反思将对南南合作特设局的任务、筹资和结构产生影响。

执行以下的建议将有助于提高效率。

建议 4

南南合作高级别委员会应请秘书长至迟于 2012 年年底向大会提交一项提案，要求审查联合国秘书处现行的南南合作治理结构及其秘书处支助状况，确保南南合作高级别委员会具有效率和效能更高的工作程序，并更明确规定所有利益攸关方的职责以及它们之间的互动。这一提案应处理以下问题：

- (a) 技术合作机构、相关国家主管机构和协调中心必须更大程度地参与南南合作高级别委员会的工作；
- (b) 必须根据国家主管机构、学术界、民间社会和私营部门组成的常设专题组的工作情况，酌情制定经常性专题议程、开展讨论并采取行动；
- (c) 由联合国系统相关组织审议专题报告和部门报告。

D. 南南合作特设局

任务

87. 1978 年，《布宜诺斯艾利斯行动计划》提议由特设局协助开发署署长履行以下职责：

- 与联合国发展系统其他集团、机构和组织合作，应各国政府的要求协助它们实施技合方案和开展技合活动；
- 与参与和执行机构以及区域经济委员会合作，拟定促进技合的新构想、新概念和新方法，安排进行研究和分析，并提交立法机构批准；
- 协调开发署与各参与组织及区域经济委员会的技合活动；
- 推广高效利用信息查询系统(现称发展信息网)，建立与国家和区域信息系统和(或)协调中心的链接；
- 促进与政府间组织和非政府组织的沟通，为技合提供财政和其他支持；
- 为政府间后续安排提供服务(南南合作高级别委员会)；
- 按照大会和开发署执行局的决议和决定编写开发署政策、规则和程序订正案，目的是提高开展技合的能力，并应联合国发展系统在这方面的其他实体的要求，协助它们开展此种合作；

- 编写《布宜诺斯艾利斯行动计划》执行情况进展报告，包括在与系统内的其他组织协商后提出加快执行进度的建议，供南南合作高级别委员会审议。⁴²

88. 特设局还在 1997 年受权负责促进、监测和协调全系统的技合工作；⁴³ 2001 年，特设局成为联合国系统南南合作协调中心。⁴⁴ 内罗毕成果文件重申特设局的使命是开发署内的一个独立实体，也是推动和促进全球和全联合国系统南南合作和三角合作的协调机构。⁴⁵

89. 随着时间的推移，南南合作特设局的职责范围已有所扩大，从而包括了以下各个方面：在联合国系统业务活动中推广技合和经合模式；确认和促进枢轴国的作用；推广三角合作；记录和促进知识共享；制定并支持实施惠及大量国家的战略技合活动；将发展信息网系统扩大成为一个多层系统，据此建立全球南南发展学院和南南全球技术产权交易所；与民间社会和私营部门结成新的伙伴关系；确定新的筹资机制、调集资源以及管理佩雷斯·格雷罗信托基金、联合国南南合作信托基金及印度、巴西和南非三方机制信托基金；以开发署 77 国集团加中国协调中心的身分，就南南合作事项提供支持，并对 77 国集团的主要会议和首脑会议采取后续行动；举办一年一度的全球南南发展博览会；以及纪念一年一度的联合国南南合作日等等。

90. 检查专员指出，所有这些职责都是根据开发署/人口基金执行局核准的《南南合作第四个合作框架》(2009-2011 年)⁴⁶ 安排的，安排时围绕着三个重点领域，即制定、研究和宣传政策；管理知识；为扩大影响开展创新活动。检查专员没有对开发署评价办公室预定在 2011 年予以评估的这一框架的制定和实施情况进行评价。但检查专员指出，对框架三个重点领域的财政资源分配不均，较多地集中在涉及知识和方案管理的领域。在工作人员资源方面也是如此(虽然组织结构图表明，工作人员的分配无法与战略框架的三个重点领域完全相称，而且特设局管理层还指出，高级管理层和区域办事处人员的工作涉及好几个问题)。(见下文图 6)。

⁴² 《布宜诺斯艾利斯行动计划》，建议 34。

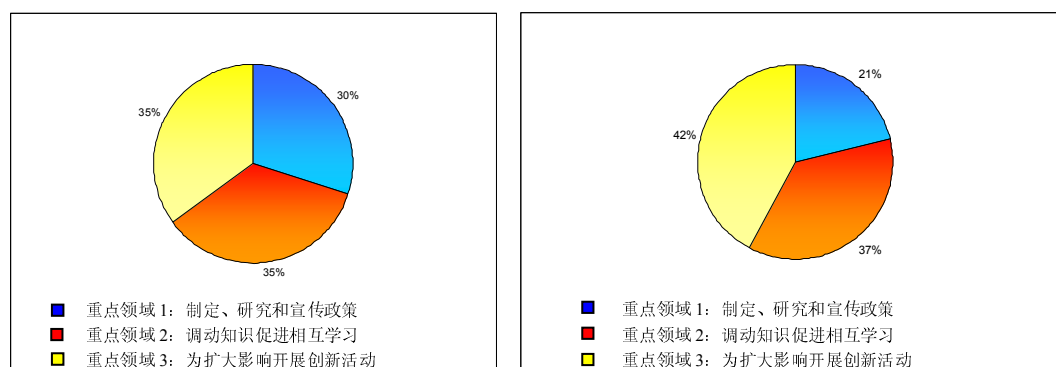
⁴³ 经大会第 52/205(1997)号决议核准的南南合作高级别委员会第 10/1 号决定。

⁴⁴ 大会第 56/202 号决议，第 12 段。

⁴⁵ 内罗毕成果文件，第 21(g)和(i)段。

⁴⁶ DP/CF/SSC/4/Rev.1。

图 2
按重点领域开列的南南合作特设局资源



资料来源：DP/CF/SSC/4/Rev.1,《南南合作第四个合作框架》

图 3
南南合作特设局工作人员资源

2010 年	高级管理层	政策	知识和方案管理	伙伴关系和资源	区域办事处
工作人员	5	2	6	1	7

资料来源：南南合作特设局，2010 年 11 月。

91. 如果将资源更大程度地集中在重点领域 1 即“制定、研究和宣传政策”，就可加快制定将南南合作切实纳入方案和联发援框架并纳入基于千年发展目标的国家发展战略的总体战略和指导方针的进程。此外还能加强各组织与协调中心间的统筹协调，从而向更具活力的南南合作高级别委员会提供更好的服务。

92. 检查专员认为，在立法机构一级，南南合作特设局至少是在为 3 个主控机构服务：第一，它必须对开发署及其执行局的要求作出回应，同时将南南合作纳入该组织在国家和区域两级的活动；第二，它是为南南合作高级别委员会提供服务、召集会议和提供实质性支助的秘书处，又是联合国处理联合国系统南南合作事务的协调中心，同时还要应对大会和经济及社会理事会产生的要求，因为这两个机关也会根据特设局提供的资料定期处理南南合作问题；第三，特设局还向 77 国集团加中国提供支助，并成为该集团处理南南事项的事实上的秘书处。

93. 这种扩大的任务范围，是对特设局能否以令人满意的方式应对所有任务的能力的考验。这尤其是因为向特设局提供的经费并没有完全跟上对它日益增加的要求。⁴⁷

⁴⁷ 同上；以及大会第 62/208 号决议，第 53 段。

94. 除非能提供额外资源支持特设局履行其扩大的任务并使之更引人注目，否则就必须采取下述实际措施：考虑重新安排南南合作特设局各项现有职责的优先次序，并改变其人员编制状况。应根据特设局与联合国其他办事处之间明确的职责分工，争取并提供额外支助，同时考虑到拥有远比南南合作特设局要多的混合技能和现有资源的其他组织在这些问题方面具有的可观的知识库、研究能力和相对优势。例如，经社部和贸发会议在贸易、区域一体化、金融、技术、投资和服务发展领域的专门知识，可用来为南南合作高级别委员会、经济及社会理事会和大会有关南南合作的工作提供实质性投入。联合国系统在每个特定职权领域的另一些组织如工发组织(工业发展)、世卫组织(卫生)、劳工组织(就业)、环境署(环境)等等也是如此。南南合作特设局与经社部之间更明确的分工，对于政策发展研究和知识共享尤为可取。应当考虑将一些业务项目移交给联合国的其他实体，停止/确保以预算外捐款资助一些业务项目的做法。南南合作特设局应着重开展其本身最擅长的工作，即支助制定政策和知识共享、宣传、协调、向政府间机构提供服务、以及满足能力建设的需求。项目的实施工作，只应在可获得额外的预算外资源时才予以开展。

执行以下的建议将提高效率和推广最佳做法。

建议 5

南南合作高级别委员会应：

(a) 请南南合作特设局继续履行《布宜诺斯艾利斯行动计划》、《发展中国家间技术合作的新方向》以及内罗毕成果文件为它规定的任务权限和职责，重点是支持及宣传全球和联合国系统的政策；促进机构间协调并提供便利；推进创新机制；促进建立包容性伙伴关系，并调集公私实体的资源，用以支持实施内罗毕成果文件的多机构倡议；支持知识共享、网络联系和交流最佳做法，包括通过新设的和现有的英才中心、南南合作特设局和联合国系统的平台开展此类活动。为此，南南合作特设局应审查其现有的活动组合和人员配置状况，以便确定各项活动的优先次序，同时确保更明确地阐明与联合国其他实体的职责分工；

(b) 呼吁联合国系统所有相关组织支持南南合作特设局的工作并利用它提供的各种服务。

资源

95. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》建议 34 建议南南合作特设局继续从开发署行政预算中获得经费。自通过该《行动计划》以来，特设局的筹资问题一直是南南合作高级别委员会和大会无数的决定和决议⁴⁸ 的经常主题，这些决定和决议包

⁴⁸ 大会第 52/295 号决议；第 58/220 号决议；第 60/212 号决议；第 62/208 号决议；第 62/209 号决议；第 64/222 号决议(内罗毕成果文件)。

括最近的内罗毕成果文件⁴⁹，该文件呼吁秘书长和开发署署长提供足够的资源来加强特设局执行任务的能力。但事实上，向特设局提供的经费未能跟上其扩大的任务和职责的需求。

96. 应 1997 年举行的南南合作高级别委员会第十届会议的要求，开发署执行局决定⁵⁰ 为南南合作拨出占其方案(核心)资源总额 0.5%的经费(估计将向技合《第一个合作框架》拨款 1,500 万美元)；但这一承诺显然尚未兑现。2007 年《开发署评价报告》认为，由于其任务范围不断演变和扩大，特设局已难以以现有的资源开展其所有的活动，因此建议开发署重新审视其 1997 年关于向南南合作提供其方案资源总额 0.5%的承诺。秘书处在其对本报告草稿所提的意见中指出，原先为南南合作提供 0.5%的预算的承诺已改为每年拨出一项数额固定的经费，因为开发署整个组织用于南南合作的金额已超过其预算的 0.5%。⁵¹

97. 检查专员认为，南南合作特设局的资源与任务权限不符的现象尚未得到充分处理。开发署按照关于它对南南合作的贡献的《评价》报告的建议，在 2009-2011 年期间为南南合作方案拨款 1350 万美元(估计为每年为 450 万美元)。不过，这一金额后来在 2010 年约减至 410 万美元，即约占开发署核心预算(11 亿美元)的 0.37%。⁵² 到 2010 年年底，按名义价值计算，这种资源与批准第一个南南合作框架时的 1997 年的数额相当，因此其实际价值有所下降(见下文图 4)。

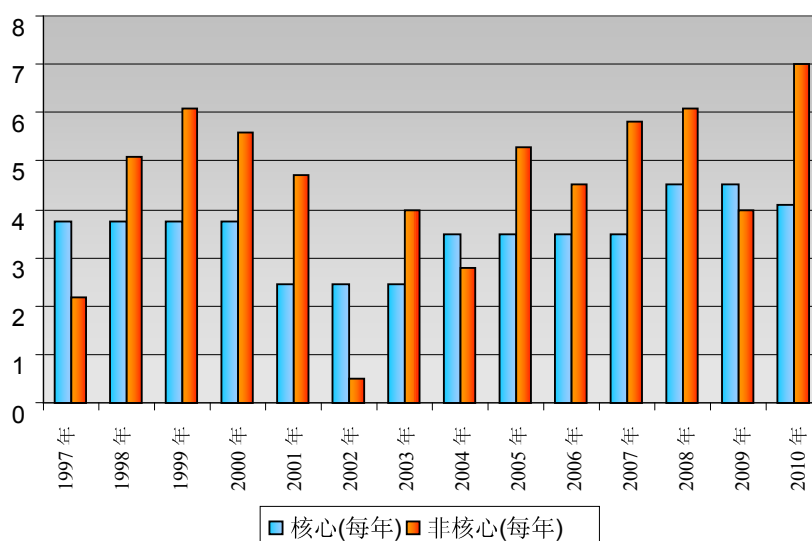
⁴⁹ 第 20(h)和(i)段。

⁵⁰ DP/1995/32；执行局第 95/23 号决定；DP/CF/TCDC/1；执行局第 97/10 号决定；DP/1998/2。

⁵¹ 南南合作特设局在南南合作高级别委员会主席团和联检组于 2011 年 3 月 10 日在纽约举行的会议上发表的意见。

⁵² 见行政首长协调会关于联合国系统各组织预算和财务状况的报告(A/65/187)，表 1。

图 4
南南合作特设局核心和非核心资源(百万美元)



资料来源：核心资源以年平均数为依据：合作框架 1(1997-2000 年)：1,500 万美元 (DP/CF/TCDC/1, 第 29 段。)和(DP/CF/TCDC/1/extension I)；合作框架 2(2001-2003 年)：770 万美元(DP/CF/TCDC/2/extension, 第 14 段)；其他数字、包括非核心资源数额由南南合作特设局提供。

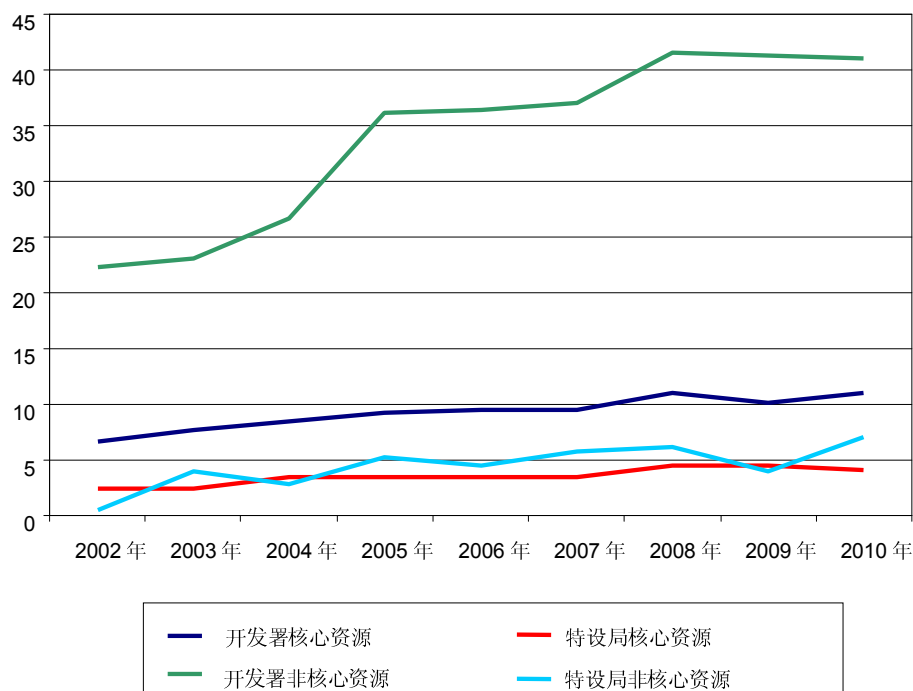
98. 上图还显示，开发署预算核心资源减少时，通常会伴随出现捐助方捐款额增加的现象，这是南南合作特设局开展资源调集努力所致。然而，预算外(非核心)资源中约有 50%是根据印度、巴西和南非三方机制信托基金以及佩雷斯-格雷罗发展中国家间经济和技术合作信托基金指定用途的款项，专用于在实地一级实施的项目，而此种项目是仅由南南合作特设局管理的。另外 50%的资源则由捐助方和南南合作特设局根据联合国财务制度指导委员会和费用分摊安排调拨用于共同商定的举措。根据南南合作特设局提供的信息，预算外资源总额从 1997 年的约 200 万美元增至 2010 年的 670 万美元，从而超过了开发署的核心捐款。

99. 相比之下，开发署的核心资源自 2002 年以来有所增加，其非核心资源的金额也有所提高，相对而言远远高于南南合作特设局的非核心资源。但开发署核心资源的增加并没有致使分配给南南合作特设局的金额增加。开发署非核心资源的增加也没有对南南合作产生影响，因为此种资源没有调拨给特设局使用(见下文图 5)。

图 5

南南合作特设局与开发署资源比较

(南南合作特设局资源以百万美元计；开发署资源以亿美元计)



资料来源：开发署资料来源：行政首长协调会关于联合国系统各组织的预算和财务状况报告(A/65/187)，表 1 和表 2；特设局资料来源：《南南合作第四个合作框架》(DP/CF/SSC/4/Rev.1)，附件。

100. 不过有人指出，除方案资源外，开发署还从业务预算中拨款资助特设局核心员额，该金额估计约为每年 250 万美元。2010 年，开发署拨给南南合作特设局方案和核心员额的资源共达 660 万美元。

101. 此种经费不足以供特设局在过去 30 年期间进行扩大后的任务权限所要求开展的工作。核心和非核心资源都不能满足工作的需求。事实上，这些资源仅提供了 16 个专业人员员额和 5 个一般事务人员员额的所需经费，而由于增设了区域协调员的员额，员额数已高于 1998 年(见下文图 6)。只有一个员额的经费由信托基金捐款提供，其他员额都由开发署资助。检查专员指出，2010 年年底约有四分之一的员额空缺，这种状况对方案执行工作产生了不利影响。

图 6

南南合作特设局工作人员配制状况

	主任级人员 (D)	专业人员 (P)	一般事务人员 (GS)	共计
1998 年	3	7	7	17
2010 年	4	12	5	21

资料来源：1998 年数据：开发署，《南南伙伴关系建设 20 年》，1978-1998，英文本第 30-31 页；2010 年数据：由南南合作特设局提供。

102. 开发署在对本报告草稿的意见中，概述了它对联合国系统南南合作议程作出的贡献如下：

开发署在逾 32 年期间慷慨和有效地主办了南南合作特设局，从而支持了全球和联合国全系统努力倡导、推动、协调和促进开展创新的南南合作和三角合作。通过此种支持，开发署已成为南南合作中无与伦比的火炬手，也已成为由 1978 年布宜诺斯艾利斯技合会议启动并在内罗毕成果文件中得到促进的不断演变的南南议程的主导实施机构。

……开发署通过全球、区域和国家方案对南南合作的支持是联合国任何其他组织都无法比拟的。但必须强调指出，开发署对国家、区域或全球南南合作举措的支持必须遵守下述原则：南南合作活动必须由发展中国家启动、规划、管理和实施。开发署只能应它们的要求提供支持。还应该阐明的是，将开发署的资源分配到某个国家后，就必须由该国政府决定如何最佳地使用开发署的资源。因此，开发署区域代表不得将开发署分配给国家的任何部分的资源随意用于南南合作活动。

103. 南南合作特设局则指出：

特设局在开发署全力支持下，协助署长以秘书长的名义作为南南合作高级别委员会召集人的身分筹备和举办了以下的会议和活动：(1) 南南合作高级别委员会/大会的 16 届两年期会议；(2) 关于南南合作的两次重要的联合国会议：一次是 1978 年在阿根廷举行的联合国发展中国家间技术合作问题会议，该会议产生了《布宜诺斯艾利斯行动计划》；另一次是 2009 年在肯尼亚举行的联合国南南合作问题高级别会议，该会议产生了内罗毕成果文件；(3) 纪念大会于 2004 年宣布的一年一度的联合国南南合作日。开发署多年来分配给特设局的资源还使特设局得以编写了秘书长提交大会的南南合作状况两年期报告。

此外，开发署提供的资源还使特设局得以开展大会要求进行的研究，据以协助其立法机构作出知情的决定。完成此种工作的形式包括举办包容性的政策对话论坛和出版《南方合作》(10 卷)等出版物；编写《2009 年南方问题报告》，其内容包括南南贸易、投资、工业合作、环境、创意产业、信

通技术、以及与贸发会议、工发组织、环境署、教科文组织、国贸中心及南方中心开展的发展合作；出版《共享创新经验》(18 卷)，以及应会员国的请求，与贸发会议、教科文组织、知识产权组织和信通技术工作队合作开展特定主题的研究和发表《创意经济报告》(2 版)等联合出版物。由于得到了开发署众多的国家办事处的支持，特设局还得以向许多南南合作枢轴国政府及多方利益攸关方提供政策支持和咨询意见，例如 (a) 举办了若干次枢轴国会议，(b) 在 2009 年和 2010 年博览会期间举办了总干事会议；(c) 为智利、土耳其和马来西亚进行了审查南南合作政策、体制安排或方案的国家研究，为卢旺达、肯尼亚和塞拉利昂设立了南南合作单位，并特别是在非洲和加勒比区域建立了大量的多方利益攸关方协调中心网络。

最后，开发署已使特设局得以发展和提供多边南南合作支持结构，据以支持所有真正致力于南南合作和三角合作的合作伙伴，使它们直接实施其本身的举措并在其中投资，而不是依赖外来资金。……这些合作伙伴包括 (1) 全球南南发展学院；(2) 全球南南发展博览会；和(3) 南南全球技术产权交易所。……

体制环境

104. 尽管存在着上述情况，但检查专员依然认为，除了改善筹资工作外，还应该加强特设局与开发署的体制关系及其区域定位，以确保更好地支持各国政府，并能在总部、区域和国家三级履行交给它的联合国的全系统任务。

105. 为了加强南南合作特设局在区域一级的作用，第三和第四个南南合作框架已批准设立 4 个区域前哨机构。设在约翰内斯堡(负责非洲区域的相关工作)、曼谷(负责亚太区域的相关工作)和开罗(负责阿拉伯国家的相关工作)的 3 个机构目前正在征聘工作人员，设在拉丁美洲的机构的地点尚待确定。这 4 个前哨机构都设在开发署区域服务中心内。在为办公室配置的 21 个员额中，目前有 7 个(即 30%)已进驻相关区域，但并非都已能充分开展工作，其中 4 个员额依然空缺。访谈表明，为支助南南合作特设局区域协调员履行职能和职务说明而与开发署作出的安排并不令人完全满意，为此种职能分配的资源不足以执行许多任务。在访谈和实地考察中收集到的资料表明，南南合作特设局、开发署和联合国在实地的其他官员三者之间关系复杂，他们的工作成果不均衡，对其影响也尚且无法衡量。特设局区域协调员的工作不引人瞩目，而且大多未获得联合国其他官员和地方主管机构的承认。无人邀请他们参加区域委员会区域协调机制或发展集团区域主任小组或国家工作队的会议。此外，区域协调员也不与联合国从事南南合作领域活动的其他组织的官员联系。解决这些问题，是切实下放南南合作特设局职能力的一项先决条件。

106. 在区域一级进行的讨论和访谈中，一些联合国官员建议将特设局区域协调员迁入区域委员会内，以便更好地促进区域一级的南南合作。但在进一步的协商中，开发署不欢迎此种建议，经社部则要求进一步澄清报告关系，并澄清他们是

否将以独立的实体驻在区域经济委员会内。检查专员认为，采用这种办法有着令人信服的理由，因为一方面，这可以利用区域经济委员会了解区域一体化计划的机会，也可利用它们对区域和次区域动态的知识，一方面又可参与区域协调机制的工作，而此种机制可使联合国若干机构聚集一堂，就如何加强区域内的南南合作提出意见。应当指出，区域协调机制的职能包括通过专题组和工作组促进政策的连贯性，据此对在确认的区域优先事项和举措作出回应。特设局区域协调员甚至可以与他们所在地区的区域协调机制秘书处合用同一个场所。例如，南南合作特设局驻非洲的区域机构设在南非，而设在亚的斯亚贝巴的非洲联盟(非盟)委员会和非洲经济委员会(非洲经委会)与非洲区域经济共同体密切合作，负责实施非洲发展新伙伴关系。但检查专员在与非洲经委会和非盟官员访谈时发现，他们甚至不知道南南合作特设局在约翰内斯堡的存在。至于报告问题，区域代表将向开发署和南南合作特设局报告，并应受委托在区域一级代表南南合作特设局。在区域委员会开展业务活动，将提高开发署、特设局和区域协调机制的能力，使它们能通过现行的一体化和协调计划，更主动积极地在区域和次区域两级支持南南合作。

执行以下的建议将提高效益。

建议 6

南南合作高级别委员会和经济及社会理事会应该在与联合国开发计划署(开发署)协调下，考虑将南南合作特设局的区域代表迁入各区域委员会内，这些代表应直接向开发署和南南合作特设局报告。

107. 此外，检查专员还从纯粹的体制角度指出，南南合作特设局具有多重报告关系，它还具有双重性质：既是独立的实体，又由开发署主办，开发署为其工作人员和方案提供(尽管是部分的)经费。这种状况从一开始就造成了一种难以解决的管理和身分问题。一方面，特设局必须在和谐的关系中与开发署合作。另一方面，由于它具有特殊的地位，也由于它是其本身要对之直接报告的一个政府间机构的秘书处，南南合作特设局享有半独立性，而这是与总体管理文化背道而驰的。虽然这种状况是会员国所作的政治决定所致，但事实依然是：这不利于支持南南合作的系统顺利运作，而这种运作是会员国最终向往的。

108. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》呼吁南南合作特设局和开发署在联合国系统内外协同努力支持南南合作。但尽管如此，这两者之间的关系已证明是复杂的。下文列举的实例表明了这一点，与开发署和特设局官员的访谈也证实了这一点。

109. 在业务安排方面，1991 年举行的南南合作高级别委员会在第七届会议欢迎南南合作特设局局长成为开发署行动委员会的成员，并呼吁开发署署长促使南南合作特设局成为其他内部决策机构的成员机构，以便它能更密切地参与所有的政策和业务事项、项目审批工作、国家和国家间方案编制工作、以及区域局的会议。

110. 然而，2007 年《开发署评价报告》认为，南南合作特设局局长已不再是取代了行动委员会的业务集团的成员，并认为特设局在总部参与方案咨询委员会的做法并未制度化。该《评价》还认为，开发署的一些局定期邀请特设局提供投入，有些则不然。除财务事项外，特设局和开发署之间没有开展足够的系统性协作。各种关键领域的努力力道不足，这些领域包括联合国全系统对南南合作活动的统筹协调；将南南合作纳入开发署和国家一级工作的举措；提高促进南南合作知识网络的效益。为促进加强联合行动而在开发署区域中心设置南南合作特设局区域协调员的行动产生的成果好坏参半：曼谷的成果较为积极，约翰内斯堡则不然。⁵³

111. 2007《开发署评价报告》还指出，南南合作特设局和开发署没有利用其特有的优势，也没有将两者的努力相互结合，据以提高它们向各国提供服务的能力。《评价报告》指出，开发署必须认识到南南合作特设局的工作并非是在与开发署竞争，并认识到合作框架应该支持特设局履行其全部任务，因为该框架当时没有这样做。《评价报告》的建议包括：开发署和特设局应作出明确的合作安排；开发署应为特设局提供平台，使之能就南南合作事项与国家工作队交往；特设局局长应成为开发署业务组成员；应该在业务组内对第四个合作框架的实施情况以及与各区域局的协作情况提出定期报告并进行讨论。开发署管理层在答复中承认，开发署和南南合作特设局之间的关系复杂。⁵⁴

112. 在本次审查期间，检查专员跟进了解了这一问题，并认为自发表 2007 年《开发署评价报告》以来几乎未取得任何进展。检查专员在与南南合作特设局和开发署官员访谈期间感到他们之间的关系并不和谐，并认为对彼此的能力加以利用的力道不足仍然是在开发署能力方面的一个问题，也是在特设局处理全系统问题的专业能力方面的一个问题。南南合作特设局局长现在在名义上是负责讨论政策问题的管理组的成员，但迄今仅应邀出席了少数几次会议。与开发署高级管理人员举行会议是偶尔的情况，尽管他们之间的关系要求开展定期合作，而不只是举行临时安排的会议。此外，在某些情况下，与开发署各局的合作未能妥善开展。

113. 缺乏协作安排的现象不仅影响到特设局的工作，也对项目实施工作产生了不利影响。例如，中国的政府合作机构报告说，由于开发署拒绝代表南南合作特设局签署协定，2008 年根据佩雷斯-格雷罗信托基金批准并由南南合作特设局管理的若干 77 国集团加中国的项目的执行工作无法启动，并使向先前一些项目的最后付款受到影响。南南合作特设局在对本报告草稿的意见中指出，这一问题现已得到解决。

114. 检查专员还认为，尽管南南合作特设局拥有全系统性的任务权限，但它往往没有出席讨论南南合作的一些重要会议，例如秘书长政策委员会 2008 年的会

⁵³ 开发署，《对开发署对南南合作贡献的评价》，2007 年，英文本第 18 和 28 页。

⁵⁴ DP/2008/9, 第 7 和第 8 段。

议以及 2010 年在日内瓦举行的行政首长协调会方案问题高级别委员会会议。但是，开发署却要求特设局为这些会议编写简报。在第一个实例中，特设局要负责执行会议作出的决定。在第二个实例中，在一个月之后接受访谈时，南南合作特设局局长还不知道该次会议的结果。

115. 鉴于上述情况，检查专员得出结论认为，在落实 4 年前制定的《开发署评价报告》的建议方面进展甚微。此外，缺乏协作性和参与性的工作安排和明确的报告关系，是对特设局的运作效能产生不利影响的问题，因此必须予以解决。检查专员审视了是否可能将南南合作特设局在开发署结构中的定位升格为办事处，从而提高其地位并使之更引人注目，使之与急剧加强的南南合作所产生的势头相符。但检查专员认为，这种做法不大可能解决与所谓的南南合作特设局在开发署的独立身分相关的问题，因为现有的状况是会员国的决定所致，因此这一问题只能由会员国来解决。检查专员得出结论认为，开发署和特设局应该共同以综合的方式，为加强和深化联合国系统在南南合作和三角合作中的作用作出贡献。

执行以下建议的目的是提高南南合作特设局的效能。

建议 7

南南合作高级别委员会应进一步澄清南南合作特设局的报告关系，以便解决它在联合国开发计划署(开发署)中的独立身分问题，并使特设局更密切地融入开发署的结构之中，这包括请开发署署长在总部和各区域作出协作工作安排，并让特设局局长及其区域协调员定期参与所有战略和决策机制的工作和会议，从而提高特设局的形象和使之更引人注目，并确保使南南合作作为贯穿各领域的问题反映在全机构和全系统两级所有的方案决定之中。

E. 区域委员会

116. 南南合作是区域委员会以及在其各自区域的联合国前哨机构的任务核心所在。这些委员会和前哨机构的任务是推动次区域和区域两级的经济一体化，促进在区域一级执行国际商定的发展目标、包括千年发展目标，并支持区域可持续发展，从而有助于弥合各会员国和各次区域之间在经济、社会和环境方面的差距，采用的办法包括在区域一级开展多边对话、知识共享和网络联系，并作出共同努力，通过彼此间的协作以及与其他区域组织的协作，促进区域间合作。

117. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》的若干建议⁵⁵以及大会和经济及社会理事会的相关决议提到了区域经济委员会，认为它们可在促进各自区域的南南合作方面发挥重要作用。然而，人们对它们在推进南南合作议程方面的作用重视不足。随着区域经济集团和一体化计划的数目日益增多，并考虑到这些委员会的任务及其

⁵⁵ 《布宜诺斯艾利斯行动计划》，建议 15、16、17、18、20、22、34、37。

与各自区域国家十分邻近的地理位置和对这些国家情况具有的知识，它们应该在支持南南合作方面发挥日益积极的作用是顺理成章的。

118. 2009 年秘书长关于推动实施南南合作三十年的报告建议，联合国系统应主要是促进次区域和区域一体化进程，从区域角度支持南南合作和三角合作。⁵⁶ 虽然该报告提到的是整个联合国系统，但这一建议也与各区域委员会的工作相关。内罗毕成果文件随后呼吁各区域委员会在促进南南和三角合作、加强对区域各国的技术、政策和研究支助方面发挥催化作用，并请它们帮助发展中国家特别是在区域和区域间两级建立或加强现有的南南英才中心。⁵⁷

119. 秘书长在他提交经济及社会理事会的关于经济、社会和有关领域的区域合作的报告中认识到南南合作作为在一个区域内和区域间促进发展和减少差距的手段的重要性⁵⁸，其中提到区域贸易协定/计划是促进区域合作和一体化的有用手段。检查专员指出，各区域委员会确实在这一领域发挥着积极作用。例如，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)为《亚太贸易协定》提供了秘书处支持；拉加经委会为拉丁美洲一体化协会、拉丁美洲和加勒比经济体系、拉丁美洲和加勒比一体化和发展问题最高级会议、中国-拉丁美洲商业首脑会议、安第斯共同体、里约集团和南方共同市场提供了秘书处支持；西亚经济社会委员会(西亚经社会)支持了大阿拉伯自由贸易区；非洲经委会通过其区域合作与一体化委员会支持了非洲各区域经济共同体。各区域委员会还支持了各种区域应对行动：粮食(亚太经社会)、燃料(西亚经社会)、金融危机和气候变化(亚太经社会和拉加经委会)以及艾滋病毒/艾滋病(非洲经委会)。

120. 拉加经委会就促进南南合作的对话和政策发展开展了大量工作；它是唯一设有在通过《布宜诺斯艾利斯行动计划》一年后的 1979 年设立的南南合作会期委员会的区域委员会。⁵⁹ 该会期委员会每两年在委员会届会期间举行一次会议，审议秘书处关于该区域南南合作状况的两年期报告，并通过决定，指导委员会在这方面的活动。2008-2009 两年期的报告涉及在该区域开展的影响深远和广泛的支持南南合作的活动。⁶⁰ 2010 年，会期委员会请秘书处制定一套衡量南南合作社会和经济影响的指标，并启动一个进程，以加强负责促进该区域各国国际合作的机构的能力，尤其是提供统计数据和建立适当信息系统的能力。⁶¹

121. 亚太经社会在安排实施南南合作区域和次区域倡议方面起着重要作用。2007 年通过了《阿拉木图宣言》，委员会成员在其中请秘书处加强委员会在推

⁵⁶ A/64/504, 第 92 段。

⁵⁷ 内罗毕成果文件，第 21(d)和(e)段。

⁵⁸ E/2008/15, 第 40-46 段；E/2010/15, 第 34-45 段。

⁵⁹ 拉加经委会 1979 年 4 月第 387(XVIII)号决议；和 2004 年 6 月第 611(XXX)号决议。

⁶⁰ LC/G.2439(SES.33/10)。

⁶¹ 拉加经委会 2010 年 5 月第 647(XXXIII)号决议。

进南南合作加强该区域发展方面的领导作用。⁶² 在通过《阿拉木图宣言》后，委员会与经社部合作，于 2008 年在曼谷举办了专注于讨论南南合作和三角合作的亚太区域发展合作论坛。2010 年，委员会举办了 20 国集团首尔最高级会议高级别协商会议，以帮助该区域非 20 国集团国家讨论和表明它们对 20 国集团议程的关注问题。此外，亚太经社会还在该区域的发展中国家协调举办了若干次旨在提高宏观经济能力和加强南南对话的讲习班，并为粮食安全确定了一项南南合作区域框架。

122. 收集到的资料表明，各区域委员会的工作方案都含有南南合作的成分。拉加经委会工作方案的 12 项次级方案中至少有 7 项涉及南南合作，其中将之称为横向合作；西亚经社会的经济发展和全球化司负责处理南南合作举措；欧洲经济委员会(欧洲经委会)技术合作股是南南合作问题的协调中心，所有其他的司也都参与南南合作工作，不过参与程度较低；亚太经社会方案管理司以及宏观经济政策和发展司实施了若干临时性项目/活动；非洲经委会设立了区域协调机制秘书处，专职负责协调联合国支持非洲发展新伙伴关系和在非洲实现千年发展目标，其中包括南南合作区域举措。不过，各区域委员会中没有任何一个设有正式的南南合作协调中心来负责确保在委员会内以及与其他区域组织开展协调，也没有通过其工作实施南南合作和三角合作的共同战略或框架。

123. 检查专员认为，各区域委员会支持南南合作的方式多种多样，其参与的广度和深度也大相径庭。因此，在纽约举行各区域的区域委员会年度会议以及区域委员会执行秘书和方案规划主管会议，可有助于制定此种框架和战略，并确定区域内和区域间合作开展南南合作和三角合作的优先事项和机制。经济及社会理事会第 1998/46 号决议授权各区域委员会在各自区域内定期举行机构间会议，根据这项决议，自 1999 年起，各区域委员会每年都举行会议。目前所有的区域都定期举行会议，同时在行政级讨论较广泛或新出现的政策问题，在专题级讨论有关区域优先事项的具体方案问题。区域会议的另一种长处是，它们可使联合国发展系统在各自区域的多数组织聚集一堂，因此可成为一种有力的手段，使联合国系统参与在区域一级推进南南合作的工作。同样，在纽约举行执行秘书和方案规划主管年度会议的做法，可促进委员会之间在政策和规划层面的协调和合作。

124. 检查专员得出结论认为，应该在政策和方案层面加强联合国区域委员会促进南南合作和三角合作的作用，使之成为加快实现千年发展目标的关键手段，办法是制定并实施次区域、区域和(或)区域间南南合作战略，并为区域委员会两年期工作方案调拨专用资源。在立法层面，拉加经委会设立了南南合作委员会，这是一种良好的做法，如同关于南南合作的两年期报告一样，其他区域委员会应予以仿效。在业务层面上，每个区域委员会都应该指定南南合作协调中心，并应该利用区域会议，使之成为重要的工具，据以推进全系统合作和协调地支持南南合作。

⁶² 亚太经社会 2007 年 5 月第 63/1 号决议。

执行以下的建议将提高效益并推广最佳做法。

建议 8

经济及社会理事会应请联合国各区域委员会在立法、方案和业务层面制定战略、建立结构/机制、调集或重新分配资源，将之专用于加强次区域、区域和区域间南南合作，并利用区域协调机制的年度会议，作为推进全系统合作和协调地支持南南合作的工具。

F. 资助南南合作

125. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》、大会若干决议和内罗毕成果文件呼吁会员国和联合国系统各组织加大支持南南合作的资助力度。《布宜诺斯艾利斯行动计划》认识到，发展中国家对促进和实施南南合作活动负有首要责任，因此呼吁它们从其国家预算中调拨款项支持南南合作活动。《布宜诺斯艾利斯行动计划》还呼吁联合国发展系统、特别是开发署向南南合作活动提供财政捐助。⁶³ 随后的南南合作高级别委员会和大会的决定和决议发出了类似的呼吁，要求为南南合作和三角合作提供财政捐助。⁶⁴ 内罗毕成果文件认识到金融、经济和粮食危机、贫穷和气候变化对发展中国家的影响，使其中许多国家无法向南南合作活动提供经费，因此该文件请发达国家和多边机构加大它们支持南南合作和三角合作的力度。该文件还呼吁联合国所有相关组织酌情考虑增加分配给南南合作的人力、技术和财政资源，并请所有国家为支持南南合作作出贡献。⁶⁵

126. 近年来，南南合作和三角合作已日益成为促进发展合作的重要筹资机制。秘书长在关于国际发展合作方面的趋势和进展情况的报告中指出，到 2008 年，南南发展合作在整个发展合作中的比重已提高到 10%，总额达到 162 亿美元，其中约有 25%是通过多边组织提供的。

127. 大部分南南合作项目所采用的形式是项目援助和技术援助，但注重人道主义援助的形式正在日渐加强，此种援助在 2008 年已超过 10 亿美元。然而，三角合作的重点依然是技术合作。23 个发援会捐助国中有 16 国参与了三角合作项目，而且多边开发银行、联合国系统各组织以及南方发展合作提供方正在越来越多地采用此种方式。

⁶³ 《布宜诺斯艾利斯行动计划》，建议 35 和 38。

⁶⁴ TCDC/13/3, 第 41 段；A/58/39; 大会第 58/220 号决议；以及 62/209 号决议，第 9 和第 10 段。

⁶⁵ 内罗毕成果文件，第 20(b)和(e)段以及第 21(k)和(l)段。

128. 南南合作捐助国继续将大部分的援助调拨给与之有密切的政治和经济关系的国家，特别是在邻近地区的国家，这反映了在文化和语言方面的联系、对需求和机遇更好的了解、而且降低了管理成本。区域间的合作也有所扩大。⁶⁶

129. 通过联检组的问卷调查和访谈，检查专员从南南横向合作的主要提供方获悉，对南南合作的捐助大部分确实是通过双边渠道而不是多边渠道提供的，而双边渠道自然包括联合国。在这方面，无法获得有关通过联合国系统提供的援助的确切数额或百分比。在一些南方枢轴国，南南合作是实施外交政策的工具，政府的总体合作项目是由它们的国际合作机构进行管理的。但即使是这些国家的援助也不完全通过这些机构提供，而是还可通过农业、卫生和其他各部委提供，从而难以确定提供了哪些项目援助，也难以确定援助数额的大小。

130. 与提供官方发展援助的经合组织国家不同，大多数发展中国家没有可据以说明横向合作价值的系统。可提供的此种数据是否完整和是否具有可比性，而不仅是缺乏此种数据的情况，是一个复杂和尚未解决的问题。联合国、特别是区域委员会可在这方面作出实质性贡献。

131. 检查专员还指出，南南合作集中在次区域一级，尤其是集中在相互接壤或邻近的国家，也集中在区域一级。但区域内的南南合作增长速度极为迅速，南南对话、学习和知识共享则日渐成为国际合作促进发展的主要因素，此种合作涉及具有文化和语言联系的国家(巴西的情况就是如此)，但也涉及没有此种联系的国家(中国的情况就是如此)。

132. 以下各段概述了在与南南合作主要行为体共同进行的实地调查和访谈中得出的一些调查结论，也概述了各国政府对联检组问卷的答复。鉴于收到的答复数量有限，这些结论不应被视为彻底全面的意见。不过，这些结论表明了新的和新兴的经济体与其他枢轴国一起对南南合作的承诺和发挥的主导作用，也表明了必须进一步扩大三角合作，以便为南南合作调集更多的资源。

133. 中国对其他发展中国家的援助规模已提高了 30%，达到了占中国国内生产总值 1%的水平，超过了所有其他的南方国家和许多北方国家。中国的战略方向是使援助重点符合千年发展目标，以满足非洲的传统需求(非洲是中国的医疗队和施工队集中程度最高的区域)，并满足受自然灾害影响国家的需求。中国还通过进出口银行提供优惠贷款的形式提供援助(世界银行估计此种援助额达 190 亿美元)。⁶⁷ 中国的援助往往采用一整套完整的交钥匙工程的形式，包括提供规划、筹资、人力和培训。为非洲筹措的资金通过进出口银行的贷款调拨。中国通过联合国系统为南南合作提供援助的确切数额无法确定。中国主管当局认为，联合国应在协调工作中发挥更积极的作用。2009 年，中国为南南合作与粮农组织

⁶⁶ E/2010/93, 第 106-109 段。

⁶⁷ 经合组织, “Perspectives on Global Development 2010: Shifting wealth”, chap. 3, 英文本第 70-90 页。

签署了《普通信托基金协定》，并于 2010 年 9 月与开发署签署了支持南南合作谅解备忘录。

134. 巴西是南南合作的重要行为体，并日益加强在此种合作中投入资源。巴西的总体合作估计约为 7.5 亿美元。除了调拨给巴西合作署的 3,000 万美元外，人道主义援助有一项由伊塔马拉蒂市负责处理的单独预算，另一些部委也开列了单独的合作预算。巴西合作署将其 3,000 万美元预算的 75% 分配用于与开发署的合作，剩余部分则用于与联合国各组织的合作。人口基金是巴西合作署的合作伙伴，该基金在 2010 年促进了巴西与几内亚比绍、圣多美与普林西比、海地、委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及哥斯达黎加间的合作援助。巴西合作署的南南合作项目遍及约 80 个国家，其中许多是葡语发展中国家，但也有越来越多的拉美国家。

135. 印度是在包括通过与联合国系统合作和协作在一系列领域开展南南合作的关键行为体。2007 年，印度宣布了一项用于发展合作的金额约为 10 亿美元的年度预算。除了财政援助(每年提供 5 亿美元赠款)外，印度还提供技术援助和培训(该国现有 1.5 万名非洲留学生)。⁶⁸ 该国通过 2008 至 2010 年的 40 项相关方案，向其他发展中国家提供了贸易领域能力建设援助。印度正在与非洲棉农一起制定一项重要的棉花部门能力建设方案。它已与联合国系统合作，在就业、粮食和农业、卫生、工业、妇女参与、科学技术及新材料、电信、旅游、运输、交通以及移民等领域提供了援助。

136. 南非只有一项规模不太大的双边方案，以该区域为重点，包括向南部非洲发展共同体(南共体)的能力建设提供技术援助，并向利比里亚和刚果提供支助。⁶⁹ 南非是新伙伴关系中的重要行为体，并在最近加入了金砖五国(巴西、俄罗斯、印度、中国和南非)联盟。南非并不一定通过联合国开展南南合作。作为印度、巴西和南非三方机制的成员，南非每年向由南南合作特设局设立和管理的支持南南合作的信托基金提供 100 万美元捐助。

137. 在联合国系统内，对调查问卷作出答复的组织表示，如果方案预算工作和技术合作没有明确表明将各项经费指定专门用于南南合作/技合活动，就难以提出它们专用于南南合作活动的经常预算和预算外资源的估计数。另一些组织没有区分用于经常性技术合作活动的资源和专用于南南合作的资源。若干组织(贸发会议、劳工组织、人居署、人口基金、儿基会)报告了作为资助南南合作组成部分而专用于南南合作的全职或非全职工作人员的费用。粮农组织等提供了来自其他国家的参与其项目的“合作人员”人数。⁷⁰ 若干组织在答复中未表明任何数字。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ 同上。

⁷⁰ 有 1,500 余名“合作人员”来自发展中国家和中国，其中一半为中国人。

138. 教科文组织是订有明确的目标、将其 2010-2011 年预算中经常资源总额的 0.5%(约 300 万美元)分配用于南南合作/三角合作倡议的唯一组织。开发署也规定了 0.5%的目标,用以部分资助南南合作特设局,但如上文(第 96 段)所述,开发署并未实现这一目标。

139. 在预算外资源方面,联合国系统一些组织报告了在 2010 年专用于资助南南合作活动的经费共为 1 亿余美元,这些组织包括粮农组织、国际农发基金、劳工组织、国贸中心、贸发会议、工发组织、粮食署、教科文组织和禁毒办。教科文组织提供的经费仅略低于这一总额的一半(4,000 万美元),其次是禁毒办(2,700 万美元)。其中略低于一半的经费来自经合组织国家(采用的是三角合作的形式),另一半来自发展中国家。在发展中国家捐助方中,巴西、中国、卡塔尔和沙特阿拉伯高居榜首。

140. 这些数字并未说明一些组织预算外资源的去向,因为这些组织没有具体说明它们拨出了多大部分的非核心预算专用于南南合作。即使假设从预算外资源中提供用于支持南南合作的技术合作经费中未予以说明的资源占上述数额的一半,这对整个联合国系统的组织而言依然是一笔不足的金額。

141. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》呼吁联合国发展机构调拨数额可观的经费专用于支助在全球、区域和国家三级实施的南南合作和三角合作项目,其中主要是呼吁开发署这样做。但开发署没有提供从核心或非核心资源中调拨的金额数,只是提供了分配给南南合作特设局的金额数。为此,检查专员认为,为了使南南合作特设局有效运作,应该为各级所有方案的核心和非核心资源全面规定达到以 0.5%的资源资助南南合作特设局的商定目标。

142. 对南南合作特设局而言,有 3 个主要的信托基金在资助联合举办的南南合作活动:

联合国南南合作基金(南南合作基金): 该基金是按照大会第 50/119 号决议于 1996 年在开发署内设立的,2005 年改称为现名,并指定它为促进和支持南南合作和三角合作的联合国主要信托基金。⁷¹ 基金接受会员国政府、政府间组织和非政府组织以及私人来源的捐助(现金和实物)。它已收到 3 个发达国家、福特基金会、欧佩克基金(用于南南全球技术产权交易所),联合国、劳工组织(用于“南南行动”出版物)以及约 20 个发展中国家的捐助。这些捐助的最大部分被指定专用于捐助方与南南合作特设局商定的举措。主要的捐助国是中国(捐助了 600 万美元作为南南合作贷款基金)、阿尔及利亚(捐助了 200 万美元用于应对海啸灾难)和尼日利亚(在 2007 年捐助了 100 万美元用于支助南南合作特设局石油和天然气生产国知识共享贷款基金)。自设立以来,南南合作基金已积累了约 1,350 万美元。⁷²

⁷¹ 大会第 50/119 号决议,英文本第 5 页;以及第 60/212 号决议,英文本第 14 页。

⁷² 向南南合作提供的非核心资源概述(截止 2010 年 9 月),南南合作特设局内部文件。

佩雷斯·格雷罗信托基金：该基金是按照 1983 年 12 月 20 日大会第 38/201 号决议设立的。基金由南南合作特设局和 77 国集团按照其确定的优先事项共同管理，目的是支持会员国间经济和技术合作活动。迄今约有 33 个 77 国集团国家和一个国际组织(农发基金)提供了共计 150 万美元的捐助。资金被用作赠款，用以按照 1981 年《关于发展中国家间经济合作的加拉加斯行动纲领》以及 2000 年《哈瓦那行动纲领》确定的优先事项，支持由三个或更多的发展中国家实施的项目。截至 2010 年 5 月，已经提交了 688 份项目提案，120 个受惠国的 213 个项目获得了支助，其中主要是在区域一级(41%)和次区域一级(40%)的粮食和农业领域(28%)、技合领域(27%)和贸易领域(15%)。核准的项目有三分之二已经完成(其成果见 77 国集团网站)。⁷³ 不过，基金的规模不大，限制了它应对有所增加的支助需求的能力。

印度、巴西和南非三方机制减轻贫穷和饥饿信托基金：该基金是 2003 年在印度、巴西和南非对话论坛中设立的。基金确认了可仿效和可扩展的项目，目的是通过降低城市暴力程度或提供安全饮用水等不同措施，增强发展中国家利益(例如在几内亚比绍和海地的项目)。基金根据要求，通过与地方政府、开发署及国家机构的合作伙伴关系为项目提供资助。南南合作特设局是基金的管理机构，但由捐助方委员会决定资金分配问题。截至 2010 年 5 月，该 3 国捐助了 1,470 万美元，并资助了 7 个国家的 8 个支助最脆弱人口群体的项目。

143. 在区域委员会方面，拉加经委会在 2010 年发表了一份报告⁷⁴，指出难以在支持南南合作的活动与其他活动之间加以区分，因为拉美经委会所有由经常预算和非经常资源资助的工作，在一定程度上几乎全都支持和推进了南南合作和三角合作。2008-2009 两年期用于技术合作的开支达 3,450 万美元，但无法计算用于南南合作成分的费用。2010 年欧洲经委会经常预算用于南南合作的支出约为 170 万美元，预算外资源约为 900 万美元；2011 年的估计数分别为 160 万美元和 1200 万美元。西亚经社会的状况更为复杂，2010 和 2011 年用于各种项目的经常预算和预算外资源为 1.1 万美元至 10 万美元不等。非洲经委会正在区域一级通过其区域一体化和经济合作次级方案参与南南合作举措，该次级方案在 2009 年获得了 42 万美元的预算外资源。⁷⁵ 亚太经社会将南南合作纳入了各项次级方案，因此难以确定为南南合作提供的费用。不过，2010 年为举办讲习班和高级别协商会议共计约支出了 4.2 万美元，并由韩国—亚太经社会合作基金提供了部分支助。

⁷³ 77 国集团网址，<http://www.g77.org/>。

⁷⁴ 拉加经委会系统在 2008-2009 两年期促进和支持南南合作的活动 LC/G.2439(SES.33/10)，英文本第 5 页。

⁷⁵ 非洲经委会 2010 年年度报告(E/ECA/COE/29/7)，英文本第 38 页。

144. 从访谈和问卷答卷者提供的信息表明，在查明对满足南南合作支持需求时遇到的挑战时，普遍的思路是指向缺乏联合国系统各组织提供的资源。此外，由于专款专用和附加条件的做法，日益明显的使用预算外资源支持南南合作/三角合作举措的趋势也已成为对联合国系统的一大挑战。

145. 检查专员得出结论认为，联合国系统各组织迄今专用于南南合作举措的财政资源数量不大，这不符合《布宜诺斯艾利斯行动计划》的精神和文字，也不符合南南合作高级别委员会和大会的决议或内罗毕成果文件的精神和文字。在这方面，检查专员指出，1985 年联检组的报告建议，“联合国发展系统的所有组织，除开发署外，均应从其技术合作资源中拨出不少于 10% 的资源，专门用于支持技合活动，还应酌情设立技合信托基金。中期计划应明确强调支持技合活动，还应将技合纳入方案预算，将之列为一项单独的技术合作次级方案。”⁷⁶ 然而，联合国系统各组织没有对这一建议作出回应。

146. 现在必须提供更多的资源资助利用南南合作的新机会，尤其是在粮食危机、气候变化和自然灾害等种种危机正在影响南方国家的背景下这样做。开发署和教科文组织确定的目标虽然规模有限，也缺乏详尽的分配办法，但这些目标依然是一种良好的做法，其他的组织应根据计划的成果，在所有各级全面仿效。此外，此种最低目标还应按照《布宜诺斯艾利斯行动计划》和其后的大会决议适用于经常资源和预算外资源，因为它们要求调拨可观和不断增加的资源促进南南合作。但检查专员指出，预算外资源需专用于捐助方规定的活动，因此如果未经捐助方同意，就不能单方面调拨用于南南合作。检查专员建议将为南南合作调集和分配额外资源的事项列入中期计划、方案预算请求和项目设计工作。来自从该组织管理的捐款中提取的间接费用或项目支助费用的资源可用于资助南南合作和三角合作，来自费用分摊安排的资源(捐款所得利息)经捐助方同意后也可予以利用，开发署巴西办事处目前的做法就是这样。应该提醒南南合作提供方重视南南合作产生的效益，因为援助通常会提供给与捐助方有着密切的政治和经济联系或文化和语言关系的国家，从而使之更好地了解各种需求和机会并降低管理费用。

执行以下的建议将有助于提高效益和推广最佳做法。

建议 9

联合国系统各组织的立法和理事机构应请其行政首长从核心预算资源中拨出具体份额(不少于 0.5%)的经费，用以在与方案国家协商下促进开展各自主管范围内的南南合作；并与捐助国商定，将具体份额的预算外资源用于资助执行南南合作和三角合作举措。

⁷⁶ JIU/REP/85/3, 建议 5。

147. 传统捐助界对三角合作的支助未能与南方国家间的合作有所增强的状况相配合。造成此种现象的主要原因之一或许是三角合作本身不适于采用提供南北援助的传统模式。这种合作从概念上而言有别于南北官方发展援助的传统范畴。在这方面，传统捐助方强调的是使《援助实效问题巴黎宣言》与《阿克拉行动议程》相符。然而，发展中国家没有对应该采取这些举措有所共识。人们、包括合作的主要提供方和接受方关注的是，使南北援助和南南合作/三角合作这两个不同的概念相互一致的做法，可能会产生远远超出援助实效讨论范围的政治和政策影响问题，从而可能使南南合作基础的本身即集体自力更生、团结一致、主权、国家自主和不施加条件等各项原则遭到质疑。此外，虽然处理援助实效问题的传统做法更适于双边援助，但这种做法未引起区域或区域间合作的重视，而南南合作/三角合作通常采用的正是区域或区域间的合作。另一个需要考虑的因素是业务费用，南南合作的此种费用显然低于传统的南北安排。

148. 使传统捐助政策与三角合作中的南南合作方式相符的做法可能会造成问题，但并非是不可克服的问题。经合组织/发援会捐助方中第一个成功地参与三角合作的国家是日本。日本的发展援助是通过日本国际协力事业团提供的。检查专员获悉，日本对南南合作的支持最初主要集中在亚洲区域，特别是在与东盟密切合作下提供的。日本国际协力事业团—东盟区域合作会议已正式确认了此种合作形式。日本资助东盟国家间的合作以及日本与非洲间的合作，通过粮农组织举办的培训讲习班，利用东盟在水稻和农业能力建设等方面的专门知识支持南南合作。日本的伙伴关系方案不仅涵盖东盟和非洲区域，还涵盖拉丁美洲和中东，其中涉及所有区域关心南南合作的 12 个枢轴国。

149. 检查专员获悉，日本支持南南合作的主要工具是第三国培训和专家方案。该方案支助亚非合作，也支助非洲大陆内部的合作。目前，这种合作的较大部分是通过该方案开展的。1975 年以来，日本通过第三国方案为逾 51,000 人提供了培训。2008-2009 财政年度期间，参与该方案培训活动的有 7,600 人，包括来自亚洲的 2,600 人和来自非洲的 2,500 人，支出的费用为 25.11 亿日元(约合 3,090 万美元)。

150. 日本与联合国合作召开了非洲发展问题东京国际会议(东京会议)，以此作为日本援助非洲的渠道。该会议以非洲和其他发展中区域在这方面的官方和民间利益攸关方网络为依据，发展了一种重要的南南合作组成部分。该会议由日本政府、非洲问题特别顾问办公室(非洲顾问办)、开发署和世界银行共同举办，非洲开发银行和非洲经委会也大力参与了工作。开发署确保通过东京会议/开发署(非洲局)与非洲联盟和新伙伴关系合作，不断开展制定议程的工作。

151. 向为支持东京会议的活动在开发署设立的亚非信托基金提供的经费近年来有所减少，从每年 240 万美元降至 2010 年的 100 万美元。此外，日本还向南南合作特设局的活动资助 3,330 万美元，这是通过日本人力资源开发基金提供的，该基金于 2002 年终止运作，2003 代之以日本—开发署伙伴关系基金。

152. 经合组织中另一些特别积极参与三角合作的国家是澳大利亚、加拿大、德国、新西兰(主要参与亚太区域的合作)、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典和美利坚合众国。俄罗斯联邦正在成为日益积极的参与国,尤其是在中亚区域以及在金砖五国的背景下参与此种合作。

153. 欧洲联盟(欧盟)同巴西、中国和埃及等一些主要南方国家一起,通过各项经济伙伴关系协定支持三角合作。欧盟的三角合作项目中共有 15-20 项是与联合国机构共同实施或通过联合国机构实施的。欧盟与联合国系统 6 个机构尤其包括开发署有着战略伙伴关系。

154. 检查专员指出,联合国系统各组织内的三角合作缺乏战略思维。现在必须开展更多的工作,更好地为三角合作确定战略、筹资和执行方式,包括通过在农业、气候变化和区域公益服务等互利领域中与南方国家和传统捐助方的伙伴关系开展这项工作。南南合作特设局应该由其本身并通过联合国发展集团/联合国发展业务协调办公室利用联合国相关组织的综合研究和业务经验。

执行以下的建议将增强三角合作的效益。

建议 10

开发署署长应请南南合作特设局在与联合国发展集团/联合国发展业务协调办公室、联合国系统各组织、经社部以及捐助方协商下,确定促进三角合作的战略和筹资方式,包括通过使横向发展合作提供方、传统捐助方以及在共同关心的领域中的联合国系统组织聚集一堂的各种伙伴关系开展这项工作。

G. 报告、监测和评价

155. 1995 年大会第 50/119 号决议请秘书长与联合国其他组织、尤其是贸发会议和各区域委员会合作,每两年向大会提出一份有关南南合作现况的报告,提供有关南南合作的分析性和定量数据及指标,包括据以加强此种合作的建议。2003 年《订正技合指导方针》提供了一套 15 项规范性指标和业务指标,供报告进展情况和取得的成果之用。⁷⁷ 根据这些指导方针,南南合作特设局编制了调查问卷分发给联合国系统各组织,以便收集为编写本报告所必要的资料。然而,对最近一些报告的审查表明,汇报时没有充分使用提议的指标,数据和分析的质量也必须加以提高,以便推动会员国作出知情的决策。开发署表示,这可能证实了这些指标的潜在缺点,并解释了开发署在使用这些指标时遇到的困难。因此或许需要南南合作特设局审查指标的使用状况,并(或)对如何使用这些指标提供更多的指导。

⁷⁷ TCDC/13/3, 第 51 和 52 段。

156. 秘书长提交大会的有关南南合作现况的两年期报告的内容与南南合作高级别委员会关于《布宜诺斯艾利斯行动计划》执行状况的报告十分相似，而这两份报告又是在同一年提交的。因此，为了提高效率，可取的做法是将这两份报告合并成为一份单一的浓缩紧凑的报告。应当指出，除了这两份报告外，南南合作特设局还编写了开发署署长提交南南合作高级别委员会的关于《订正指导方针》实施状况、南南合作的资源和组织安排事项的两年期报告，编写了南南合作高级别委员会提交大会和经济及社会理事会的两年期报告，编写了署长关于南南合作框架执行情况的报告，并为另一些报告提供了所要求的资料。

157. 若干组织通过提交有关在其专门处理经济和技术合作的议程项目内的活动或专题议程的总体年度报告，向其立法或理事机构报告有关南南合作的事项。例如在专题议程方面，经社部提交经社理事会/发展合作论坛的有关国际合作趋势和进展的两年期报告载有关于南南合作和三角合作的一章；经社部还每年向经社理事会提交有关大会关于对发展业务活动进行全面政策审查的决议执行情况的报告，其中有一节专门阐述南南合作问题；联合国区域委员会提交经济及社会理事会的有关在经济、社会及相关领域的区域合作的报告通常载有涉及南南合作的章节；拉加经委会每两年向区域委员会报告有关支持南南合作活动的情况。

158. 在年度报告中提及(尽管只是简短地提及)南南合作的组织有粮农组织、国际民航组织、国际电联、贸发会议、开发署、教科文组织、人口基金、工发组织和粮食署(见附件四)。例如，2009 年开发署署长的年度报告载有关于南南合作的两个段落，其中一段提及发展合作不断变化的情况，另一段载有在国家和区域间两级开展南南合作行动的 5 个实例。⁷⁸

159. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》规定由联合国发展系统各组织的立法机构监测和审查南南合作活动的实施情况。⁷⁹ 《订正指导方针》还强调了监测南南合作活动是南南合作协调中心网络的首要作用，⁸⁰ 内罗毕成果文件要求全面执行《订正指导方针》。⁸¹ 联合国系统许多组织的总体状况是采用零星分散和(或)与单一举措相关的临时手段，粮农组织、原子能机构、劳工组织和贸发会议就是如此。开发署 2007 年的评价报告确认了开发署缺乏据以提供可靠数据的跟踪或监测系统，在国家一级尤其如此。⁸² 作为第一项回应措施，第四个南南合作框架(2009-2011 年)草稿载有若干基准和指标，为对南南合作特设局和开发署对国家、区域和全球南南合作倡议的贡献进行监测和评价的工作提供了依据，⁸³ 此外还建立了用以监测由开发署国家办事处报告的南南合作活动的数据库。这是其

⁷⁸ DP/2010/17, 第 91 和 92 段。

⁷⁹ 《布宜诺斯艾利斯行动计划》，建议 32。

⁸⁰ TCDC/13/3, 第 45(b)和(g)段。

⁸¹ 内罗毕成果文件，第 21(j)段。

⁸² 开发署，《对开发署对南南合作贡献的评价》2007 年，英文本第 5 和 35 页。

⁸³ DP/CF/SSC/4/Rev.1, 第 48-52 段。

他组织应该切实仿效的良好做法，但这必须获得专用的资源。儿基会和粮食署要求国家办事处在年度国家报告中列举它们开展的南南合作活动/举措。然而，检查专员无法断定对收集到的此种大量信息已作了何种利用，而这种信息不仅可对共享知识和经验教训具有价值，对决策也具有价值。在这方面，检查专员回顾了他们的建议，即应该通过专题讨论加强南南合作高级别委员会的行动，这些讨论可以各组织的定期报告为基础；这些定期报告的主题可包括：贸易、投资及经社部和贸发会议对南南合作的资助；各区域委员会和贸发会议在区域合作和一体化领域开展的南南合作；开发署在南南合作和千年发展目标方面的工作；非洲问题特别顾问办公室(非洲顾问办)在非洲和最不发达国家开展的南南合作。此外还有粮农组织和粮食署关于在农业和粮食部门的南南合作的部门报告；世卫组织和艾滋病署关于在卫生部门的南南合作的部门报告；教科文组织关于在教育和文化部门的南南合作的部门报告。

160. 综上所述，本次审查显示/表明，除了南南合作特设局、经社部和各区域委员会编写的报告外，联合国系统各组织没有开展有关南南合作的定期、全面和标准的监测和报告工作。在确实开展此类工作时，报告的内容和提交频度也不均衡，监测和报告时通常没有采用 2003 年《订正指导方针》提出的指标。此外，除了若干基金和方案外，各组织普遍缺乏跟踪和监测系统，因此无法确定报告产生的影响。

161. 在编写秘书长关于业务指导方针的具体框架时，应考虑到必须按照联合国系统有关组织、包括各区域委员会各自的任务，为它们制定标准的衡量和报告准则。应该与有关各方共同制定一项有关报告的提议，据以重新审视 2003 年《订正指导方针》提议的指标、包括社会发展指标，并明确报告关系，同时将这项提议载入业务指导方针。应该考虑加强南南合作特设局向各立法机构提交报告的工作，合并处理类似问题的报告，并加强各组织向南南合作高级别委员会提交专题报告的工作，以求产生更大的影响。为避免工作重叠和提交额外的报告，检查专员建议将南南合作/三角合作事项作为包括三年期全面政策审查/四年期全面政策审查的现有报告中的一个法定章节。

162. 评价方面的情况并非比此更好。收集到的信息表明，开发署在 2007 年对该组织支持南南合作的情况进行了重要的评价，并将在 2011 年完成对关于南南合作的第四个合作框架的后续评价。但除此之外，只有原子能机构和海事组织已开展了相关的评价，不过这些评价是它们正常技术合作活动的组成内容，并没有具体针对南南合作。原子能机构正在对处理南南合作的区域协定进行评价。粮农组织 2002 年对粮食安全特别方案的评价涉及了南南合作方案。儿基会没有开展任何评价工作，但在 2010 年根据过去两年有关南南合作的经验进行了评估工作，将之作为对将载入《方案政策和程序手册》的准则草稿的投入。工发组织表示，它在 2011 年对南南中心的评价将包括对南南合作的专题审查。世卫组织打算在 2011 年完成一份关于由巴西、中国和印度资助在卫生部门开展的南南合作活动情况的报告，并提交首尔援助实效问题论坛。世卫组织/泛美卫生组织在每个预算两年期结束时对技术合作/南南合作项目进行内部订正/评价。经社部对联

联合国支持南南合作业务活动的效益和效率进行评价，以此作为三年期全面政策审查/四年期全面政策审查筹备工作的组成部分。

执行以下的建议将有助于加强问责制。

建议 11

南南合作高级别委员会应请联合国系统各组织、基金和方案包括各区域委员会的行政首长从 2012 年开始：

- (a) 建立监测其南南合作和三角合作活动状况的系统；
- (b) 在提交其理事机构的定期报告中载列说明他们对支持此种合作的贡献的分节；
- (c) 为提交经济及社会理事会、南南合作高级别委员会和大会的定期报告、包括秘书长提交大会的两年期报告提供投入；
- (d) 应南南合作高级别委员会的要求编写专题报告；
- (e) 根据一整套商定指标，定期评价其南南合作和三角合作活动的状况。

四. 协调

163. 必须在总部、区域和国家三级协调联合国系统各组织支持南南合作和三角合作的活动。按照《布宜诺斯艾利斯行动计划》、南南合作高级别委员会的决定和大会决议、2003 年《订正指导方针》和内罗毕成果文件，南南合作特设局及协调中心系统应该成为这种协调的核心。⁸⁴

A. 总部一级

164. 在总部一级，联合国系统最高的协调机制是南南合作高级别委员会，该委员会后续贯彻各项政府间决策以及联合国各次主要会议和首脑会议的成果，并确定要求全系统应对的新问题，以便制定共同的战略、政策和工具。

165. 行政首长协调会(前身为行政协调会)两次讨论了技合问题：1985 年是在连同对联检组关于《布宜诺斯艾利斯行动计划》执行情况的报告发表意见时讨论的，1993 年是在它核准第一套《技合指导方针》时讨论的。⁸⁵ 最近，行政首长协调会在 2010 年将南南合作列入南南合作高级别委员会会议议程，以便简要介绍组办全球南南发展博览会的情况，并同意在下一届会议进一步讨论南南合作和

⁸⁴ 内罗毕成果文件，第 21(c)、(e)、(f)、(g)和(h)段。

⁸⁵ 见 A/40/656/Add.1；和 ACC/1993/2/Add.1。

三角合作的政策连贯性层面。⁸⁶ 2008 年, 秘书长政策委员会呼吁行政首长协调会鼓励所有成员按照各自的任務采取措施, 将支持南南合作纳入各自的总体政策、文书和战略, 任命高级协调人员予以支助, 并在可能时提供必要的预算拨款。⁸⁷ 迄今为止, 尚未就这一主题进行实质性讨论。

166. 除了南南合作高级别委员会外, 经济和社会事务执行委员会还应设立一个南南合作分组, 专职处理连贯性问题, 并促进联合国各参与实体、包括经社部、各基金和方案、区域委员会采用共同的办法处理有关南南合作的规范、分析和技术工作。

167. 在工作层面, 南南合作特设局是全系统南南合作和三角合作的协调机构。2003 年《订正指导方针》规定, 南南合作特设局应该在联合国系统各组织的南南合作协调中心间进行定期协商, 组织年度会议, 并促进在南南合作各协调中心间采取协调行动。⁸⁸

168. 南南合作特设局指出, 联合国曾有过一个由 30 个机构间南南合作协调中心组成的网络。但在过去 6 年仅举行了 3 次会议, 作为两年一次的南南合作高级别委员会会议的会外活动。考虑到参加这些会议的联合国组织数量有限, 此种协调机制的效益已成为严重的关切问题。虽然南南合作特设局指出, 有些协调中心参与了全球南方发展博览会和学院、南南全球技术产权交易所和编制《南方报告》等一年一度的活动, 但这些活动远远没有达到其任务权限的要求。大多数组织报告说它们设有临时联系点。应该进一步重视通过具有更新职权范围和商定工作方案的协调中心, 利用联合国系统支持南南合作。

169. 各区域委员会并不参与联合国南南合作协调中心会议。事实上, 它们甚少或根本没有与南南合作特设局开展任何互动。

B. 区域和国家两级

170. 联合国系统发展援助工作多数是在区域和国家两级进行的。对这两级业务活动的政策协调工作是由行政首长协调会的另一个支柱发展集团通过联发援框架和国家工作队进行的。虽然早在 1998 年, 开发署署长就以发展集团主席的身分确定了技合是开发署驻地代表和协调员的核心职责之一(另外还有其他的职责), 但机构应对行动一直缓慢不前。⁸⁹ 2007 年《开发署评价报告》对此颇有微词, 而只是在对这一报告作出回应时, 发展集团才于 2009 年更新了编制联发援框架的《准则》, 并发布了一整套 2010-2011 年战略优先事项, 包括作为增强国家能力手段的南南合作和三角合作。发展集团还在一项工作计划中确认了各种作用和

⁸⁶ CEB/2010/6, 第 51-55 段。

⁸⁷ 秘书长第 2008/26 号决定。

⁸⁸ TCDC/13/3, 第 46 段。

⁸⁹ 技合特设局, “Message from the Administrator” in Cooperation South, No.1, 1998, 英文本。

职责，鼓励国家工作队和区域发展集团为支持千年发展目标而妥善促进南南合作和三角合作。⁹⁰ 同样，这项更新准则并没有提出具体建议，例如设立南南合作协调中心、特别工作组和具有支持南南合作具体职权的分组。

171. 检查专员指出，南南合作特设局一直未得到充分的手段来利用联合国系统的支持。许多接受访谈的联合国官员无视南南合作特设局的存在，国家技术合作机构普遍报告说它们很少与特设局接触。检查专员确认了以下各项缺陷：

- 没有可据以加强在区域和区域间两级支持南南合作的区域或次区域联发援框架；
- 国家工作队和联发援框架没有像为其他共有的问题那样设立专门处理这一问题的分组或工作组。例外的情况是，在巴西利亚和北京设有国家工作队的特别工作组，但它们是应各自政府的要求设立的；
- 没有用于检查联发援框架和关于南南合作成分的项目提案的机制；
- 南南合作特设局设在开发署区域服务中心的实地机构没有足够的工作人员，难以确保提高其知名度或适当的区域和国家覆盖率；
- 南南合作特设局区域协调员不参加区域协调机制和区域主任小组会议，来协助确定区域委员会和联合国发展系统相关工作的方向；
- 并非所有的组织都已指定区域和国家两级的南南合作协调中心；
- 在区域和国家两级没有与国家指定的协调中心定期进行互动，尽管南南合作特设局自 2008 年以来曾在西非经共体、加共体和东非共同体举办了 3 次国家协调中心讲习班。截至 2010 年共有 89 个国家协调中心，其组成部分是来自政府、私营部门、民间社会和学术界的多方利益攸关方。南南合作特设局打算在 2011 年在南共体举办一次研讨会。国家协调中心之间则有所互动，拉丁美洲就是一例。该区域在伊比利亚美洲总秘书处框架内建立了国家技术合作机构南南合作协调中心区域网络，该网络在 2008 和 2010 年草拟了概念文件，并举行了协调政策的会议。该会议得到了开发署的支持，但联合国系统的组织没有参与。这些文件和政策反映了设在巴西利亚的拉加经委会南南合作委员会最近在 2010 年 5 月和 6 月作出的各项决定，这些决定赋予拉加经委会一项具体任务，即制定南南合作的影响指标、提高该区域各合作机构编制统计资料的能力并建立信息系统。这是一种良好的做法，应该在各国政府的要求下并在联合国的支持和参与下予以仿效。

⁹⁰ 发展集团 2010-2011 年《战略优先事项》和 2010-2011 年《工作计划》(产出 1.1 和 3.2)。

图 7
现行的南南合作协调结构

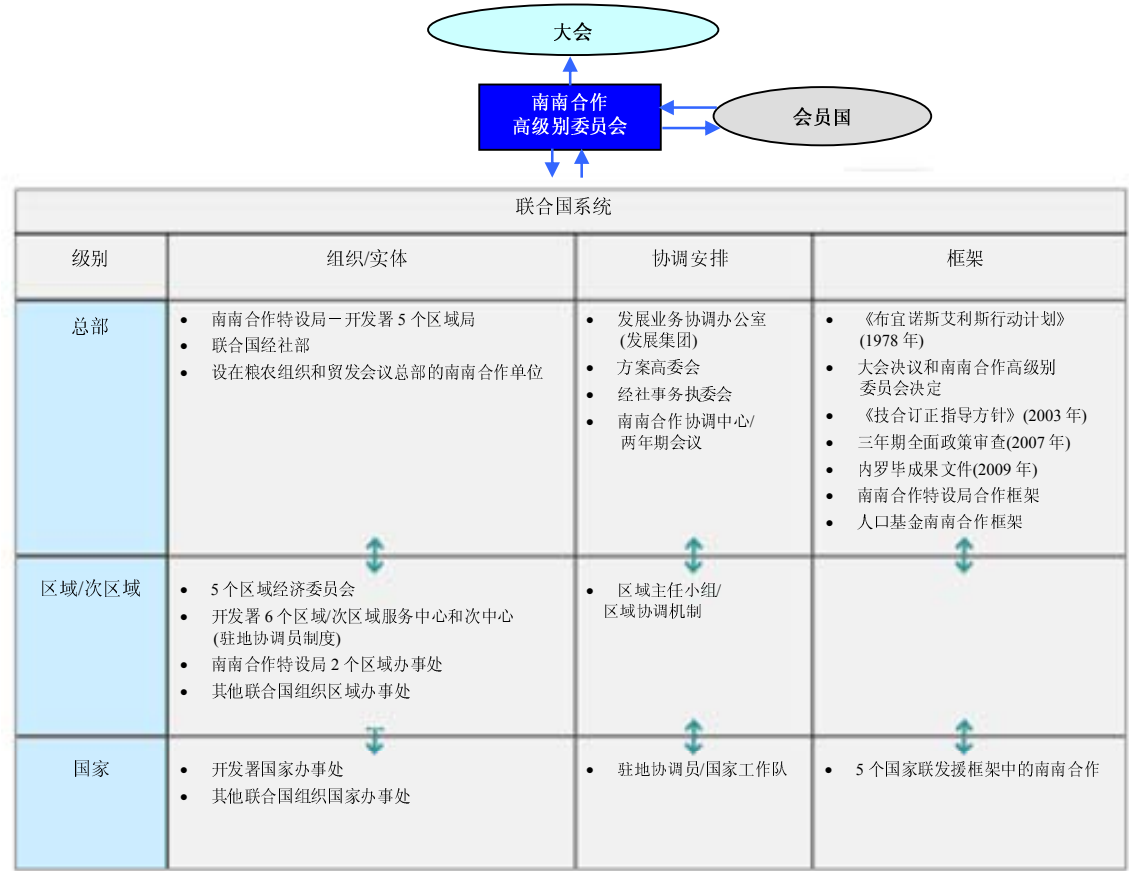
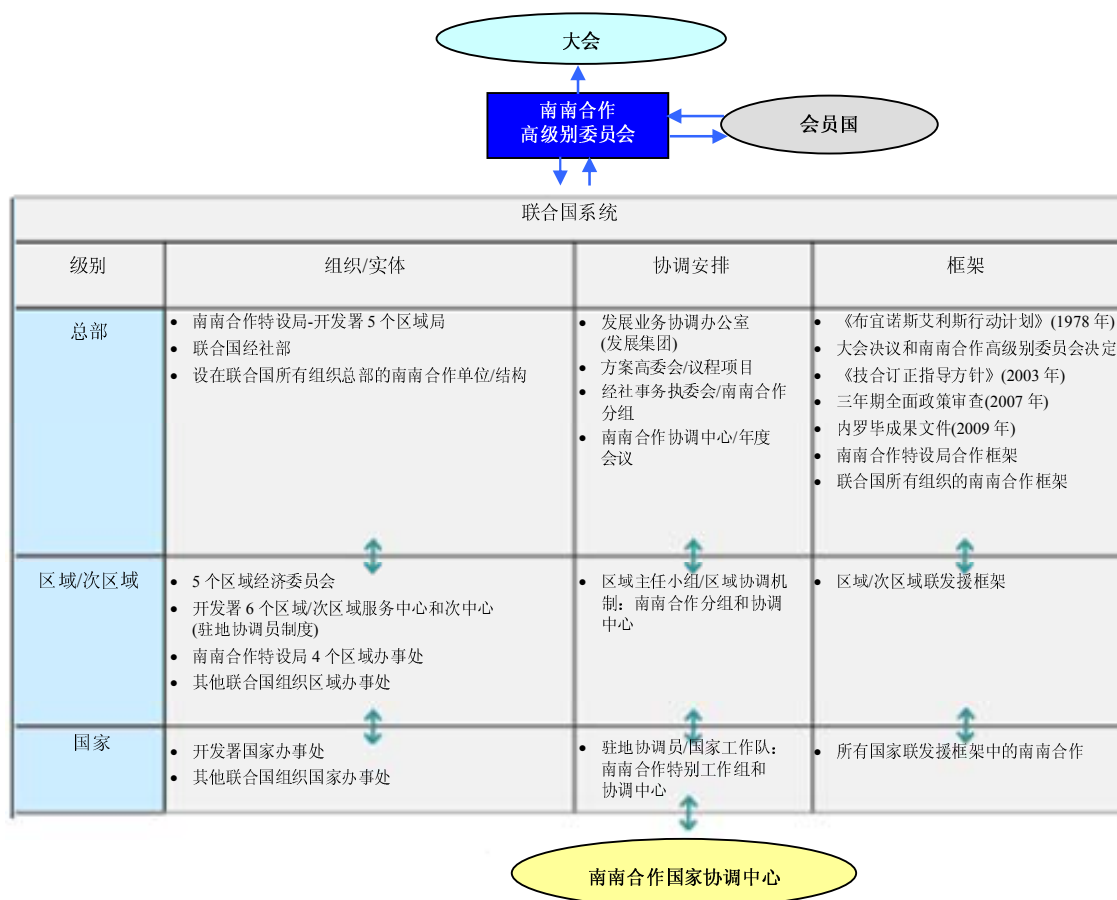


图 8
拟议的南南合作协调结构



172. 鉴于上述情况, 检查专员得出结论, 认为目前缺乏积极、有效的实地存在和统筹协调, 从而导致丧失了各种机会, 这在区域和国家两级尤为明显。他们认为必须审查目前的协调安排, 以便加强南南合作特设局与联合国系统其他组织工作的协同作用。在总部一级, 当务之急是方案高委会必须加快对这一问题的讨论; 经社事务执委会应设立专门处理南南合作问题的分组。在区域和国家两级, 除了将南南合作特设局区域代表迁入区域协调机制总部包括区域委员会和国家办事处并确保区域协调员参与区域协调机制和区域主任小组会议外, 目前正在由发展集团/联合国发展业务协调办公室制定的《业务准则》还应该特别重视采用具有南南合作成分的区域和次区域联发援框架, 将之作为一个优先领域和成果。此外还应该设立区域分组, 并从开发署开始, 为每个组织指定有明确职权范围和商定工作方案的国家特别工作组和协调中心。应该在南南合作特设局的推动下, 使协调中心系统在整个联合国系统各级具有更大的活力和发挥更大的互动作用。上文图 7 和图 8 提供了联合国全系统南南合作协调的现行和拟议的结构一览表。

此外，执行以下的建议将有助于提高效率。

建议 12

秘书长应确保，从 2012 年起：

(a) 将南南合作列入总部、区域和国家三级现有的协调安排议程，尤其是方案高委会/行政首长协调会、发展集团、经社事务执委会、区域协调机制、区域主任小组和国家工作队的此种议程；

(b) 举行具有商定职权范围和工作方案的南南合作专题分组、特别工作组和协调中心的定期会议；

(c) 将南南合作纳入相关国家的联发援框架和新的次区域/区域联发援框架；

(d) 南南合作特设局酌情派代表参加所有相关的协调机制、特别工作组和专题分组。

五. 结论

173. 联检组的审查认为，尽管联合国系统若干组织努力将南南合作纳入其活动之中，但南南合作和三角合作的现行体制安排仍需予以加强。人们对南南合作和三角合作的定义和概念理解不足，对技术合作经常方案与专门处理南南合作和三角合作的方案之间的区别认识欠缺，所有的方案活动缺乏启动、协调、监测、报告和评价南南合作的专用和明确的结构，许多组织的此类活动缺乏数量充分的专用资源。这些情况加在一起，致使检查专员得出结论，认为没有充分发挥南南合作和三角合作的潜力。理事机构没有赋予充分明确的立法授权，而在确有此种授权时，这些授权往往没有变为《布宜诺斯艾利斯行动计划》所要求的充满南南合作精神的强劲有力的框架和方案。

174. 国家的政策、战略以及政府对南南合作的支持，是促进南南合作的关键因素。作为推进南南合作主要动力的发展中国家必须加大其努力力度，并具体确定它们要求从联合国系统获得哪些支助。开发署、南南合作特设局以及联合国系统各组织应继续在这方面的向各国政府提供协助。

175. 大多数组织缺乏在总部和外地办事处两级开展南南合作的战略框架。缺乏此种框架的现象导致在支持南南合作时采用临时性和被动应对的政策，而不是采用积极主动实施南南合作的政策和业务指导方针。工作人员没有获得有关南南合作事项的培训。因此必须采用各种战略和筹资方式促进三角合作，包括通过横向发展合作提供方、传统捐助方以及共同关心领域中的联合国系统组织间的伙伴关系促进此种合作。联合国各机构在开展行动时必须逾越注重培训的传统工作方式，而应该采用更为创新的方式，使供求双方挂钩。

176. 2003 年《订正指导方针》为衡量实施南南合作进展情况和成果提出了联合国的共同框架指标。尽管在事实上整个联合国系统对《指导方针》的内容曾进行过彻底讨论并予以通过，但联合国系统各组织、甚至是开发署本身都没有予以严格实施，从而使报告、监测、评价和知识管理等工作受到了影响。

177. 筹措经费一向是对联合国系统推进支持南南合作的一大绊脚石。因此必须调拨数额要高得多的核心预算专用于南南合作，联合国系统各组织还必须加紧努力，筹措不附带条件的经费支持南南合作。此外还必须进一步努力，区分为传统的技术合作活动筹措的经费和专门涉及南南合作的经费。

178. 除了少数例外情况外，在区域和国家两级支持南南合作的活动并非一贯切实有效。在国家一级，提及南南合作或获得相关具体成果的联发援框架屈指可数。虽然在 2009 年更新了发展集团的《联发援框架指南》，将南南合作作为一项工作领域列入其中，但《指南》并未为实施南南合作提供充分的业务指导。目前没有作出任何安排，据以评估联发援框架项目，并为南南合作在国家一级的主流化提供投入。

179. 在区域一级，联合国区域委员会可在推进南南合作方面发挥更切实有效的作用。南南合作特设局在区域一级没有有效代表性的状况，已致使联合国发展系统丧失了加强支持实施区域和次区域一体化计划的机会。因此，必须加强南南合作特设局区域机构，并将此种机构设在各区域委员会总部，以增强其投入并使之更引人注目，并产生协同作用。应该利用区域协调机制和区域主任小组作为促进联合国发展系统在区域一级支持南南合作的手段。除了制定国家联发援框架外，还应该考虑制定发展中区域/分区域联发援框架。

180. 除了必须通过三角合作提供充分的非专用经费外，从南南合作和三角合作中获得的机会还由于缺乏沟通、协调、规划、设计、监测、评价、政治意愿和战略等挑战因素而受到了限制。

181. 在南南合作治理方面必须采用新的思维方式。必须精简处理南南合作问题的政府间进程，还应该审议南南合作高级别委员会的工作方法、机制和组织机构，以求进一步明确重点，并吸引专家更大程度地参与这一工作，从而促成取得更多的实际成果。

182. 必须认真应对南南合作特设局扩大后的任务权限与可利用的资源两者不匹配的现象。必须重视确定南南合作特设局的工作和资源的优先次序，使之重点更为突出和更具实效。

183. 最后同样重要的是，必须使协调中心系统更具活力，并确保统筹协调各级、方案高委会、区域分组和国家特别工作组的工作。

附件一

联合国系统南南合作/三角合作一览表

组织/办事处	南南合作/三角合作任务		总部/外地两级工作方案中的南南合作/三角合作			南南合作/三角合作组织结构	
	立法决定	战略框架	总部	外地	联发援 框架	协调中心	充分参与合作的 其他单位
粮农组织	经核准成为特别/国家/区域粮食安全方案(特别粮安方案、国家粮安方案、区域粮安方案)的组成部分	战略目标 L 项下的 战略框架	按方案开列的活动 按主题/领域开列的活动	区域办事处：作为支持粮食安全方案的技术援助方案		粮食安全综合支助 事务处	不适用
原子能机构	关于该机构提供技术援助的订正指导原则和一般业务规则(INFCIRC/267)； 加强该机构的技术合作活动 (GC(54)/RES/9)	技术合作战略：2002 年审查 (GOV/INF/2002/8/Mod.1)； 2012-2017 年中期战略	跨领域的活动 按方案开列的活动 按主题/领域开列的活动	区域和国家办事处：通过培训和专家服务实施的方案	x	技术合作部	核科学和应用部； 核能和安全部； 法律事务办公室
国际民航组织	理事会关于提供技术合作的规定为南南合作提供了法律框架	不适用	按主题/领域开列的活动	区域、次区域和国家办事处：技术合作方案		设有 4 个地域协调中心的技术合作局	区域办事处；空中导航局；航空运输局； 法律局；财务处
劳工组织	劳工组织与巴西为促进各部门南南合作签署的各种协定、倡议和谅解备忘录； 理事机构核准 2010-2015 年技术合作战略的决定(2009 年 11 月)	伙伴关系和发展合作部 2010/2011 年工作计划， 包括南南合作成果	跨领域的活动 按方案开列的活动 按主题/领域开列的活动	区域和国家办事处：技术合作方案	x	伙伴关系和发展合作部工作组	交流南南合作良好做法非正式网络；来自劳工组织所有战略领域的参与机构
海事组织	海事组织大会 A.965(23)、 A.1011(26)和 A.1012(26) 号决议	不适用	跨领域的活动 按方案开列的活动 按主题/领域开列的活动	区域办事处：技术合作方案 (东道国提供设施作为部分实物支助)		技术合作司(总部和外地)； 设在总部的 5 个地域协调中心	海洋环境司； 海事安全司； 法律和外事司 (这些司都参与技术合作实施工作)

组织/办事处	南南合作/三角合作任务		总部/外地两级工作方案中的南南合作/三角合作			南南合作/三角合作组织结构	
	立法决定	战略框架	总部	外地	联发援框架	协调中心	充分参与合作的其他单位
联合国经社部	联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查 (A/Res/62/208); 发展合作论坛: 2005 年世界首脑会议成果文件	不适用	按主题/领域开列的活动			发展合作政策处, 经社理事会支助和协调办公室; (设在总部的)经社部	
贸发会议	贸发十二大成果/阿克拉协议 (TD/442)	2010-2011 年: 次级方案 1 “预期成绩”(a)详述了南南工作; 2012-2013 年: 南南工作列入该同一项次级方案, 但载有一项单独的成绩指标	跨领域的活动, 由经济合作和一体化股发挥主导作用; 按方案开列的活动	不适用	x	发展中国家间经济合作和一体化股	货物和服务国际贸易及商品司拥有很大的南南合作工作部分
开发署	《布宜诺斯艾利斯行动计划》(1978 年); 《技合新方向》(1995 年); 内罗毕成果文件(2009 年); 《三年期全面政策审查》(2007 年); 审查技合政策和程序的《订正指导方针》(2003 年)	大会核准的《布宜诺斯艾利斯行动计划》; 大会核准的《新方向报告》; 开发署/人口基金执行局核准的战略计划和框架; 第四个南南合作框架; 全球方案; 5 项区域方案; 国家方案	跨领域的活动, 由南南合作特设局发挥主导作用	区域和国家办事处: 方案	x	南南合作特设局; 政策发展局; 伙伴关系局; 执行办公室	区域局; 预防危机和复原局; 设在巴西的国际减贫中心; 开发署首尔政策中心 (2011 年); 国家办事处
环境署	理事会决定: 第 24/12 号 (2007 年 2 月); 第 25/9 号 (2009 年 2 月)	关于南南合作的政策指导(尚待高级管理小组核准); 《巴里战略计划》和《2010-2013 年中期战略》	按主题/领域开列的活动	区域办事处: 方案		计划新设的南南合作股	
教科文组织	教科文组织大会第 34 和 35 届会议; 执行局第 180 和 181 届会议的决定	2008-2013 年中期战略 (34 C/4); 经核准的 2010-2011 年方案和预算(35 C/5)	按方案开列的活动 按主题/领域开列的活动	国家办事处: 方案		战略规划局	每个方案部门的执行办公室, 包括为南南合作教育基金教育活动专设的协调中心

组织/办事处	南南合作/三角合作任务		总部/外地两级工作方案中的南南合作/三角合作			南南合作/三角合作组织结构	
	立法决定	战略框架	总部	外地	联发援 框架	协调中心	充分参与合作的 其他单位
人居署	理事会第 22/9 号决议 (2009 年 4 月)	不适用	跨领域的活动 按方案开列的活动	区域办事处： 方案		区域和技术合作司	非洲和阿拉伯国家 区域办事处；亚洲 及太平洋区域办事 处；拉丁美洲和加 勒比区域办事处
儿基会	三年期全面政策审查 决议(2007 年)	不适用	跨领域的活动 按主题/领域开列的 活动	区域和国家办事 处： 方案	x	政策和实践司 (纽约总部)	与新伙伴共同参与 筹资工作的公共部 门联盟和资源调动 办公室(纽约总部)； 拉丁美洲和加勒比、 亚太、中欧和东欧以 及独联体国家区域办 事处； 治理司；联合国和多 边事务司(纽约总部)； 方案司(纽约总部)
工发组织	工发组织大会决议 GC.10/Res.4	不适用	跨领域的活动	国家办事处： 方案		特别方案和最不发 达国家集团方案	南南中心 (印度和中国)
禁毒办	联合国麻醉药品委员会 (麻委会)决定	禁毒办《彩虹战略》	按方案开列的活动 按主题/领域开列的 活动	国家办事处： 方案		综合方案编制处， 禁毒办驻喀布尔、 伊斯兰堡和德黑兰 外地办事处	财政资源管理处/人 力资源管理处+禁毒 办资源调动股； 可持续生计股； 预防犯罪和刑事司 法司部分参与合作 活动
世旅组织	不适用	不适用	不适用	不适用		无具体单位	
世行	不适用	董事会要求执行的关于将交流 南南知识纳入世行业务工作的 非正式任务	跨领域的活动	国家办事处： 方案		知识交流股 (世界银行学院)	

组织/办事处	南南合作/三角合作任务		总部/外地两级工作方案中的南南合作/三角合作			南南合作/三角合作组织结构	
	立法决定	战略框架	总部	外地	联发援框架	协调中心	充分参与合作的其他单位
粮食署	没有有关南南合作/三角合作的具体任务授权 与各国政府和机构签署的谅解备忘录和协定	2008-2013 年《战略计划》概述的《战略目标》	不适用	区域办事处: 方案		设在区域一级的监测和支助股。拉丁美洲和加勒比区域办事处	设在区域一级的方案股、营养股、艾滋病毒股(拉加司)
世卫组织	2009 年 11 月 8 日世卫组织国家办事处负责人与区域主任及总干事的第 5 次全球会议《行动计划》，2010 年年初由全球政策小组核准。	不适用	不适用	国家办事处: 方案		无具体单位	伙伴关系和联合国改革部(总部)处理联合国问题，并是开发署南南合作促进发展倡议协调中心； 国家焦点部是具体国家南南合作协调中心
知识产权组织	不适用	不适用	按方案开列的活动	新加坡办事处; 巴西办事处		专门从事知识产权技术援助和能力建设促进经济、社会和文化发展的知识产权组织发展部(总部)	
气象组织	第十三届世界气象大会(1999 年 5 月，日内瓦)载有决议的简要《最后报告》	不适用	跨领域的活动 按方案开列的活动	区域办事处: 方案		负责协调技术合作方案的发展和区域活动部/资源调动办公室	发展和区域活动部/ 区域办事处

附件二

访谈和已答复联检组调查问卷的机构和国家

		已接受访谈		已答复调查问卷		已接受访谈		已答复调查问卷	
联合国系统	联检组参与组织	粮农组织	x	x	会员国	巴西	x	x	
		原子能机构	x	x		保加利亚		x	
		国际民航组织		x		智利	x		
		劳工组织	x	x		中国	x		
		海事组织		x		哥伦比亚		x	
		国际电联				埃及	x	x	
		贸发会议	x	x		埃塞俄比亚	x		
		开发署	x	x		危地马拉		x	
		环境署	x	x		印度		x	
		教科文组织	x	x		日本	x	x	
		人口基金	x			肯尼亚	x		
		人居署	x	x		巴拿马		x	
		难民署				秘鲁	x		
		儿基会	x	x		新加坡		x	
		工发组织	x	x		南非	x		
		联合国	x	经社部、人权高专办		泰国	x	x	
		禁毒办	x	x		非联合国组织	非洲开发银行		x
		项目厅					非洲联盟	x	
		近东救济工程处					东盟	x	
		世旅组织		x			欧洲委员会开发银行	x	
		万国邮联					商品共同基金	x	x
	粮食署	x	x	欧洲联盟(欧盟)	x				
	世卫组织	x	x	工发理事会	x				
	知识产权组织	x	x	农发基金	x		x		
	气象组织	x	x	阿拉伯国家联盟(阿盟)	x				
	基金组织	x	x	经合组织	x		x		
	其他组织联合国	国贸中心	x	x	欧佩克基金	x			
		泛美卫生组织	x	x	伊比利亚—美洲总秘书处(伊美秘书处)		x		
		世界银行	x	x	南方中心	x	x		
		区域委员会	非洲经委会	x		世界贸易组织(世贸组织)	x		
	欧洲经委会		x	x					
	拉加经委会		x						
	亚太经社会		x	x					
	西亚经社会		x	x					

附件三

现有联发援框架中的南南合作和三角合作一览表

会员国	联发援框架实施期	有否提及南南合作	南南合作成果	有否提及三角合作	南南合作 枢轴国
阿富汗	2010-2013	未提及	无	未提及	
阿尔巴尼亚	2006-2010	未提及	无	未提及	
阿尔及利亚	2007-2011	未提及	无	未提及	
安哥拉	2009-2013	未提及	无	未提及	
阿根廷	2011-2014	提及。已将南南合作作为合作领域 4 (“机构合作”)组成部分列入框架；将南南合作视为有助于在区域一级协调处理共同关心问题的手段，尤其是在南方共同市场区域	无	提及。阿根廷横向合作基金参与了南南合作	x
亚美尼亚	2010-2015	未提及	无	未提及	
阿塞拜疆	2011-2015	未提及	无	未提及	
孟加拉国	2006-2010	未提及	无	未提及	
伯利兹	2007-2011	未提及	无	未提及	
贝宁	2003-2013	未提及	无	未提及	
不丹	2008-2012	未提及	无	未提及	
多民族玻利维亚国	2008-2012	提及。玻利维亚要求提供联合技术援助并加强南南关系，作为对联合国合作需求的部分内容	无	未提及	
波斯尼亚和黑塞哥维那	2010-2014	未提及	无	未提及	
博茨瓦纳	2010-2016	未提及	无	未提及	

会员国	联发援框架实施期	有否提及南南合作	南南合作成果	有否提及三角合作	南南合作枢轴国
巴西	2007-2011	提及。巴西要求采用南南合作作为执行机制等手段，尤其是在预防和治疗艾滋病毒/艾滋病方面，并要求确认新的南南合作机会	无		x
布基纳法索	2006-2010	未提及	无	未提及	
布隆迪	2010-2014	未提及	无	未提及	
柬埔寨	2006-2010	未提及	无	未提及	
喀麦隆	2008-2012	未提及	无	未提及	
佛得角	2006-2010	未提及	无	未提及	
中非共和国	2007-2011	未提及	无	未提及	
乍得	2006-2010	未提及	无	未提及	
智利	2011-2014	提及。将南南合作视为一项具体成果	成果 4：到 2014 年，该国与该区域其国家的合作将有所加强；加强交流经验、知识和良好做法，并共享在制定和实施政策方面的经验教训	未提及	x
中国	2011-2015	提及。将南南合作视为一项具体成果	成果 3.3：联合国驻中国机构促进发展联合国—中国—南方三边伙伴关系，并促进中国对全世界实现千年发展目标作出贡献	提及	x
哥伦比亚	2007-2011	未提及	无	未提及	x
科摩罗	2008-2012	未提及	无	未提及	
刚果	2009-2013	未提及	无	未提及	
哥斯达黎加	2008-2012	未提及	无	未提及	x
科特迪瓦	2009-2013	未提及	无	未提及	

会员国	联发援框架实施期	有否提及南南合作	南南合作成果	有否提及三角合作	南南合作 枢轴国
古巴	2008-2012	未提及	无	未提及	x
吉布提	2008-2012	未提及	无	未提及	
刚果民主共和国	2007-2010	未提及	无	未提及	
厄瓜多尔	2010-2014	未提及	无	未提及	
埃及	2007-2011	提及。强调南南合作应成为纳入所有成果的跨领域活动	无	未提及	x
萨尔瓦多	2007-2011	未提及	无	未提及	
赤道几内亚	2008-2012	未提及	无	未提及	
厄立特里亚	2007-2011	未提及	无	未提及	
埃塞俄比亚	2007-2011	未提及	无	未提及	
加蓬	2007-2011	未提及	无	未提及	
冈比亚	2007-2011	未提及	无	未提及	
格鲁吉亚	2011-2015	未提及	无	未提及	
加纳	2006-2010	未提及	无	未提及	x
危地马拉	2010-2014	提及。将南南合作视为预期将支持提供产出的协调机制	无	未提及	
几内亚	2007-2011	未提及	无	未提及	
几内亚比绍	2008-2012	未提及	无	未提及	
圭亚那	2006-2010	提及。将南南合作视为一种执行机制，据以探讨开展南南合作的机会，例如争取巴西经济研究所提供有关编制贫穷图的援助	无	未提及	
海地	2009-2011	未提及	无	未提及	
洪都拉斯	2007-2011	未提及	无	未提及	

会员国	联发援框架实施期	有否提及南南合作	南南合作成果	有否提及三角合作	南南合作 枢轴国
印度	2008-2012	未提及	无	未提及	x
印度尼西亚	2011-2015	提及。特别强调南南合作，将之视为在取得两项成果即增强抗灾和应对气候变化能力方面的跨领域机制。还指出印度尼西亚可对南南技术合作尤其在抗灾领域的合作作出很大贡献，并可从中获益良多	无	未提及	x
伊朗伊斯兰共和国	2005-2010	未提及	无	未提及	
伊拉克	2011-2014	未提及	无	未提及	
牙买加	2007-2011	未提及	无	未提及	
约旦	2008-2012	未提及	无	未提及	
哈萨克斯坦	2010-2015	未提及	无	未提及	
肯尼亚	2009-2013	未提及	无	未提及	
吉尔吉斯斯坦	2005-2010	未提及	无	未提及	
老挝人民民主共和国	2007-2011	未提及	无	未提及	
黎巴嫩	2010-2014	未提及	无	未提及	
莱索托	2008-2012	未提及	无	未提及	
利比里亚	2008-2012	未提及	无	未提及	
马达加斯加	2008-2011	未提及	无	未提及	
马拉维	2008-2011	未提及	无	未提及	
马尔代夫	2011-2015	未提及	无	未提及	
马里	2008-2012	未提及	无	未提及	
毛里塔尼亚	2009-2010	未提及	无	未提及	

会员国	联发援框架实施期	有否提及南南合作	南南合作成果	有否提及三角合作	南南合作 枢轴国
墨西哥*	2008-2012	提及	成果 3.3.7: 区域合作方案、环境问题、尤其是南南关系框架内的问题, 目的是推广知识、促进经验交流、开展环境教育等等	未提及	x
蒙古	2007-2011	提及。将南南合作视为一项具体成果	成果 4: 加强了应对越界社会、经济和环境关切事项的 全球、区域和南南合作	未提及	
摩洛哥	2007-2011	未提及	无	未提及	
莫桑比克	2007-2012	未提及	无	未提及	
纳米比亚	2006-2010	未提及	无	未提及	
尼泊尔	2008-2010	未提及	无	未提及	
尼加拉瓜	2008-2012	未提及	无	未提及	
尼日尔	2009-2013	提及。将南南合作视为获得伙伴关系机会的机制; 包括南南合作和其他技术和金融伙伴的国际伙伴关系将注重促进分权合作和获取国际专门知识	无	未提及	
尼日利亚	2009-2012	未提及	无	未提及	x
太平洋岛屿	2008-2012	未提及	无	未提及	
巴基斯坦	2008-2012	未提及	无	未提及	
巴拿马	2007-2011	未提及	无	未提及	
巴布亚新几内亚	2008-2012	未提及	无	未提及	
巴拉圭	2007-2011	未提及	无	未提及	
秘鲁	2006-2010	未提及	无	未提及	x
菲律宾	2005-2011	未提及	无	未提及	
摩尔多瓦共和国	2007-2011	未提及	无	未提及	

会员国	联发援框架实施期	有否提及南南合作	南南合作成果	有否提及三角合作	南南合作 枢轴国
卢旺达	2008-2012	未提及	无	未提及	
圣多美和普林西比	2007-2011	提及。在资源调动方面提及南南合作；在国际一级，将努力继续促使援助该国的传统双边捐助方参与合作，将伙伴关系的范围扩大到双边捐助方，并将南南合作包括在内	无	未提及	
塞内加尔	2007-2011	未提及	无	未提及	x
塞拉利昂	2008-2010	未提及	无	未提及	
南非	2007-2010	提及	成果 2：在印度、巴西和南非三方机制论坛中支持南非，据此加强了南南合作		x
斯里兰卡	2008-2012	未提及	无	未提及	
苏里南	2008-2011	未提及	无	未提及	
斯威士兰	2011-2015	未提及	无	未提及	
阿拉伯叙利亚共和国	2007-2011	未提及	无	未提及	
塔吉克斯坦	2010-2015	未提及	无	未提及	
泰国	2007-2011	提及。将南南合作视为尤其影响该区域人的安全问题的跨领域活动的机制	无		x
前南斯拉夫的马其顿共和国	2010-2015	未提及	无	未提及	
东帝汶	2009-2013	未提及	无	未提及	
多哥	2008-2012	未提及	无	未提及	
突尼斯	2007-2011	提及。将特别重视南南合作伙伴关系，例如在阿拉伯马格里布联盟、非洲联盟和新伙伴关系的框架内与次区域国家的伙伴关系	无	未提及	x
土库曼斯坦	2010-2015	未提及	无	未提及	

会员国	联发援框架实施期	有否提及南南合作	南南合作成果	有否提及三角合作	南南合作 枢轴国
乌干达	2010-2014	未提及	无	未提及	
乌克兰	2006-2010	未提及	无	未提及	
坦桑尼亚联合共和国	2007-2010	未提及	无	未提及	
乌拉圭	2011-2015	未提及	无	未提及	
乌兹别克斯坦	2010-2015	未提及	无	未提及	
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	2009-2013	提及。委内瑞拉设想注重建设切实有效的机构、提高能力和推进南南合作		未提及	
越南	2006-2010	未提及	无	未提及	
也门	2007-2011	未提及	无	未提及	
赞比亚	2007-2010	未提及	无	未提及	
津巴布韦	2007-2011	未提及	无	未提及	
共计=109 国		17	5	2	

* 在 25 个南南合作枢轴国中，有 10 国(阿根廷、巴西、智利、中国、埃及、印度尼西亚、墨西哥、南非、泰国和突尼斯)将南南合作纳入了本国的联发援框架。

附件四

联合国系统各组织现有年度报告和中期计划中的南南合作和三角合作一览表

组织	文件标题	参考文号	所涉年份	提及的南南合作相关问题	文件提及南南合作的章节/段落	有无提及三角合作
粮农组织	2010-2013 年中期计划; 2010-2011 年工作 方案和预算	C 2009/15	2010-2013	区域协作和协调办法, 包括在执行国际文书和标准以及更好地利用现有信息、政府间平台、讲坛和知识管理工具等方面开展南南合作。 在南南合作框架内与非洲—东盟国家合作, 在非洲内部培训和推广可持续农业和农村发展技术专门技能(260 万美元, 战略目标 A)	取得组织成果的 “首要手段” 预期在 2010-2011 年期间发挥积极作 用的主要核心信托 基金项目	无
	方案执行情况报告	C-2011/8	2008-2009	在国家和区域粮食安全方案中, 南南合作一向是发展中国家间知识转让的重要手段。到 2009 年年底, 共签订了 39 项南南合作协定, 并按照特别粮安方案/国家粮安方案 和区域粮安方案框架, 在全世界 65 个国家部署了 1400 余名专家和技术员。	国家和区域粮食安 全方案(国家粮安方 案和区域粮安方案)	无
原子能机构	中期战略	无文号	2012-2017	该机构将通过日益利用会员国和现有区域资源中心的现有专门知识并通过促进网络联系, 积极推进南南和南北伙伴关系、信息和技术交流以及提高能力的举措。	作为目标 D: “提 供有效技术合作” 的组成部分提及南 南合作	无
	年度报告	GC (54)/4	2009	无	不适用	年度报告 提及
国际民航组织	业务计划	无文号	2008-2010	无	战略成果三角合作- 1	无
	理事会年度报告	9921	2009	国际民航组织通过下述方式加强南南合作: 在发展中国家实施由政府支助	关于技术合作方案 的一章以及附件	无

组织	文件标题	参考文号	所涉年份	提及的南南合作相关问题	文件提及南南合作的章节/段落	有无提及三角合作
				并通过技术合作局管理的培训方案，确认由国际民航组织及国家赋予培训和留用国家民航人员的高级优先地位。理事会年度报告概述了南南合作和三角合作项目的成果，不过未予以具体指明。		
劳工组织	战略政策框架	GB.304/PFA/2 (Rev.)	2010-2015	结成公私伙伴关系、开展南南合作、与区域结构结成伙伴关系以及利用国家专门知识和网络等工作都是在与其各组成机构协作下开展的。这些工作将进一步使其组成机构能与重要的决策界进行更密切的接触	在第三部分“提高技术能力”中提及南南合作	无
海事组织	2010-2011 两年期组织和优先事项高级别行动计划	A 26/Res.1012	2010-2011	无	不适用	无
国际电联	国际电联战略计划	无文号	2012-2015	无	不适用	无
	2008-2011 年战略计划执行进展情况报告 (第 71 号决议)	C09/21(Rev.1)	2008-2009	国际电联也在与开发署共同努力，开展有关加强非洲成本—效益高的因特网接入能力的南南合作	在 3.3 段提及南南合作	无
贸发会议	2009 年年度报告	UNCTAD/DOM/2010/1	2009	贸发会议对一系列有关南南合作和区域一体化的政府间讨论所作的贡献	在导言和关于贸易的一节中提及南南合作	不适用
开发署	战略计划	DP/2007/43	2008-2011	用 4 个段落概述了开发署旨在将南南合作办法纳入所有重点领域的努力，包括在一段中提及南南合作特设局	第五章“开发署业务活动”D 节	提及
	年度报告	DP/2010/17	2009	在开发署所有的实践和区域中交流南南合作的实例	第三章“发展成果”关于开发署跨领域的贡献和其他贡献的 E 节第 2 段	无

组织	文件标题	参考文号	所涉年份	提及的南南合作相关问题	文件提及南南合作的章节/段落	有无提及三角合作
环境署	中期战略	UNEP/GCSS.X/8	2010-2013	促进南南合作，将之视为在实地实施能力建设和技术支助项目的关键机制之一，这种合作必然要与一系列伙伴和组织进行交往	第 64 段(i)	无
教科文组织	中期战略	34 C/4	2008-2013	南南合作和三角合作办法将是每项战略方案目标明显的组成成分，它们可提供平台，使发展中国家能交流经验并就共同关心的问题开展合作；南南合作是广泛的全球发展伙伴关系的组成部分	2008-2013 年中期战略主要战略特点	提及
	总干事关于上个两年期(2008-2009 年)的方案和预算及取得的成绩的报告	184 EX/4 Draft 36 (C/3)	2008-2009	通过南南合作共享的良好做法，例如建立教育促进可持续发展的框架，开展艾滋病毒/艾滋病相关问题和相关教育的区域间交流	第 224 段所述的业绩、挑战、经验教训	提及
人口基金	中期战略	DP/FPA/2007/17	2008-2011	按照大会第 60/212 号决议和与南南合作相关的其他决议，人口基金将继续提供支助，深化、加强和增进南南合作，包括通过三角合作提供此种支助	第 22、36、81、90、128、130 段	提及
	执行主任 2009 年的报告：人口基金战略计划执行进展情况和成绩	DP/FPA/2010/17	2009	人口基金正在日益加强支持南南合作；2009 年，人口基金超过了它的战略计划目标，各办事处报告执行了 409 项南南倡议，为国家能力建设提供了经验教训并分享了知识	第 41、87 段	无
人居署	执行主任关于联合国人类住区规划署活动的报告	HSP/GC/22/2	2007-2008	无	不适用	无
难民署	难民署提交大会的报告	A/65/12	2009	无	不适用	无

组织	文件标题	参考文号	所涉年份	提及的南南合作相关问题	文件提及南南合作的章节/段落	有无提及三角合作
儿基会	2009 年年度报告和 2006-2013 年中期战略	E/ICEF/2010/9	年度报告：2009 年，中期战略：2006-2013	报告指出了南南合作的实例，并指出必须在所有领域加强南南合作	第 144 、 198 、 200、207(e)段	无
工发组织	年度报告	IDB.37/2-PBC.26/2	2009	2005 年工发组织大会第十一届会议通过的战略性长期远景声明确认南南合作是工发组织工作日益重要的特点	关于跨领域方案的第 6 章；关于南南合作的 A 节	无
禁毒办	中期战略	IDB.37/2-PBC.26/2	2008-2011	无	不适用	无
	执行主任的报告	E/CN.7/2011/3 — E/CN.15/2011/3	2010	无	不适用	无
项目厅	战略规划	无文号	2010-2013	无	不适用	无
	执行主任年度报告	DP/2010/30	2009	无	不适用	无
近东救济工程处	中期战略	无文号	2010-2015	无	不适用	无
粮食署	战略规划	无文号	2008-2013	无	不适用	无
	年度报告	WFP/EB.1/2010/4/Rev.1	2009	提及在区域一级、特别是在非洲开展的粮食安全合作，包括与非洲经委会的合作	第 51 段	无
世卫组织	中期战略规划	MTSP/2008-2013	2008-2013	无	不适用	无
知识产权组织	中期战略规划	无文号	2010-2015	无	不适用	无
气象组织	秘书处业务计划	1028/2007	2008-2011	无	不适用	无
报告总数	15			10		1
中期计划总数	17			8		3

附件五

关于联检组建议有待各参与组织采取的行动一览表 JIU/REP/2011/3

		预期影响	联合国、其基金和方案											专门机构和原子能机构													国贸中心
			联合国*	贸发会议	禁毒办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿基会	粮食署	项目厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	国际民航组织	世卫组织	万国邮联	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	供行动		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议 1		e	L							E																	
建议 2		e								E																	
建议 3		b	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 4		e	L																								
建议 5		g	L																								
建议 6		e	L																								
建议 7		e	L																								
建议 8		b	L																								
建议 9		e	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 10		e								E																	
建议 11		a	L																								
建议 12		g	E																								

图例： L： 供立法机构作决定的建议

E： 供行政首长采取行动的建議(*在行政首长协调会则由协调会主席采取行动)

■ 无需该组织采取行动的建議

预期影响： a： 强化问责 b： 推广最佳做法 c： 加强协调与合作 d： 加强监控和遵守 e： 提高效力 f： 节省大量资金 g： 提高效率 o： 其他

* 包括 ST/SGB/2002/11 中所列所有实体，但贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处除外。