



## 南南合作促进发展

Distr.: General  
3 May 2021  
Chinese  
Original: English

## 南南合作高级别委员会

## 第二十届会议

2021年6月1日至4日，纽约

临时议程\* 项目 2、5 和 7

## 审查《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》、南南合作新方向战略和联合国南南合作高级别会议内罗毕成果文件的执行进展

### 联合国开发计划署署长的报告

#### 摘要

本报告根据南南合作高级别委员会 2016 年通过的第 19/1 和 19/2 号决定提交，概述了 2016-2020 年期间南南合作取得的进展。报告还重点介绍为执行联合国系统支持南南和三方合作业务准则而采取的措施，以及审计和调查处 2017 年报告所载建议的执行情况，包括在提高联合国南南合作办公室效率和成效、增加透明度和加强问责制方面。此外，联合国开发计划署(开发署)署长讨论了开发署对南南合作办公室的持续支持。报告还阐述了南南和三方合作在联合国系统应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响和其他发展挑战方面的作用。报告旨在说明这一应对行动中如何体现《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》、南南合作新方向战略和联合国南南合作高级别会议内罗毕成果文件中所述的南南合作的目标和优先事项。报告最后向包括联合国系统在内的所有相关利益攸关方提出若干建议，涉及进一步利用南南和三方合作从 COVID-19 大流行中恢复，并实现《2030 年可持续发展议程》。

\* SSC/20/L.2。



## 一. 引言

1. 本报告根据南南合作高级别委员会 2016 年通过的第 19/1 号和第 19/2 号决定提交，介绍了 2016-2020 年期间在南南发展合作方面取得的进展。在编写本报告时，署长遵守了《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》(1978 年)、1995 年南南合作新方向战略和 2009 年联合国南南合作高级别会议内罗毕成果文件规定的框架。

2. 高级别委员会传统上要求署长每两年报告在执行这三份基础文件方面取得的进展。这一要求源于国际合作促进发展的创始年代。鉴于大会核准这些文件以来已经过去了一段时间，作为本报告的前奏，有必要解释这些文件作为衡量实施南南合作情况的基准仍然具有相关性。

3. 1970 年代，开发署在欢迎新独立的发展中国家加入联合国系统以及在布宜诺斯艾利斯召开会议方面发挥了关键作用，该会议产生了《布宜诺斯艾利斯行动计划》，这是指导后来被称为“南南合作”的工具。该计划在国家、次区域、区域和区域间层面阐明南南合作的基本理念和方案目标。例如，加强全球南方区域一体化的努力受到《布宜诺斯艾利斯行动计划》的启发。该计划还详细说明南南合作的目标，这些目标对本报告所述各专题领域和地理区域中的许多南南倡议产生了影响。

4. 此外，必须认识到《布宜诺斯艾利斯行动计划》作为南南合作的蓝图，其显著特点对于采取措施实现可持续发展目标以及全球南方及其伙伴如何应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行和其他全球危机具有高度相关性。本报告中的许多倡议旨在实现《布宜诺斯艾利斯行动计划》中确定的南南合作的关键目标，并得到了开发署和其他联合国实体数十年来的支持。这些目标包括：

(a) 增强发展中国家根据其愿望、价值观和特殊需要设想解决其发展挑战的创造性能力，在此基础上促进发展中国家的自力更生；

(b) 交流经验，汇集和分享技术资源；

(c) 转让适合发展中国家需求和发展潜力的技术和技能；

(d) 建设发展中国家确定和分析发展挑战并制定补救战略的能力；

(e) 加强全球南方的技术能力。

5. 还值得注意的是，随着现阶段全球化站稳脚跟，大会第 49/96 号决议要求发展中国家间技术合作高级别委员会(南南合作高级别委员会的前身)在 1995 年第九届会议议程中列入一个关于发展中国家间技术合作(现为南南合作)新方向的项目。为此，开发计划署和发展中国家间技术合作特设局(现为联合国南南合作办公室)编写了一份报告(TCDC/9/3)，就调整南南合作方向以使发展中国家能够适应全球化提出具体建议。新的方向战略有助于强调采取必要措施，以确保发展中国家同时实现其国家发展目标和有效参与全球经济体系。在该战略的基础上，还建议南南合作应侧重于高度优先领域，如贸易和投资、生产和就业、宏观经济政策协

调、消除贫困和环境等。对领域的选择基于这样一种理解，即相关倡议将对许多发展中国家产生重大的发展影响；对这些领域的强调反映于此。新的方向战略还引入了基于以下理解的“三方合作”概念，即发展中国家需要发达国家和联合国组织的补充支持来推进南南合作。大会在其第 50/119 号决议中欢迎关于新方向的报告(TCDC/9/3)。

6. 随后，大会在其第 62/209 号决议中决定召开联合国南南合作高级别会议，以纪念大会核可《布宜诺斯艾利斯行动计划》三十周年。开发署署长担任会议秘书长，会议结束时发布了大会第 64/222 号决议核可的内罗毕成果文件。该成果文件载有指导南南合作的原则，包括会员国呼吁联合国实体加强对南南和三方合作的支持。开发署署长还担任了 2019 年 3 月在布宜诺斯艾利斯举行的第二次联合国南南合作高级别会议秘书长。

7. 因此，高级别委员会继续授权开发署署长监测和报告三份基础文件的执行进展情况，并召集高级别委员会，这三份文件中阐述了南南合作的宗旨、战略优先事项和原则。在此基础上，本报告第二节审查了 2016-2020 年期间开展南南和三方合作、努力实现可持续发展目标和其他国家和地区发展目标的全球背景。第三节讨论了非洲、阿拉伯国家、亚洲和太平洋以及拉丁美洲和加勒比区域发展中国家的南南合作倡议。第四节侧重于涉及发达国家和其他相关伙伴的三方合作，第五节则侧重于涉及民间社会、智库和私营部门的南南合作。第六节包括对应对 COVID-19 大流行的南南和三方合作的审查。第七节介绍了联合国支持南南和三方合作业务准则框架的执行情况，第八节着重介绍开发署支持南南合作的组织、行政和财务安排。第九节详细介绍开发署和联合国南南合作办公室为落实审计和调查处 2017 年报告中的建议而采取的步骤。报告最后向包括联合国系统在内的所有相关利益攸关方提出建议，涉及进一步利用南南和三方合作，从 COVID-19 大流行中恢复并实现《2030 年可持续发展议程》。

## 二. 全球背景和趋势

8. 2016-2020 年期间，人类重大进步与极具破坏性冲击并存。贫困率从 1990 年的 35% 降至 2016 年的 10% 以下；到 2019 年，生活在极端贫困中(每天生活费不足 1.9 美元)的人数从 1990 年的 20 亿降至 6.3 亿。然而，随着 COVID-19 危机的严重影响，到 2020 年情况发生变化，这体现在截至 2021 年 4 月，全球死亡人数超过 280 万，<sup>1</sup> 此外还对经济造成毁灭性影响。在众多关切中，人们担心由于暴力冲突、气候变化和大流行病等危机，过去三十年在减缓贫困方面取得的成果可能会逆转。<sup>2</sup>

9. 本报告撰述期间发生的其他重大事件包括：以要求政治自由、公平和正义为标志的广泛抗议活动，以及呼吁提供负担得起的货物和服务。同样令人不安的是，

<sup>1</sup> Johns Hopkins University and Medicine, COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering database。可查阅 <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>(2021 年 4 月 7 日访问)。

<sup>2</sup> 见世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣：运势逆转》(2020 年，华盛顿哥伦比亚特区)。

国家内部和国家之间的不平等日益扩大。例如，这些不对称现象表现在获得教育、医疗保健、食物、体面住房和许多其他必需品的机会不均等。<sup>3</sup> 这种剥夺使穷人和其他脆弱个人和群体面临格外大的风险，他们受 COVID-19 大流行和其他与气候变化有关的危机的影响最大，包括洪水、干旱、野火和其他危害。

10. 在这些挑战中，开发署坚持认为，应从比货币收入更广泛的角度看待人类进步。开发署与牛津大学合作，提出了“多维贫困”的概念，政策制定者和发展践行者利用这一概念开始追溯在贫困人口和社区的细微生活条件中显而易见的贫困根源。这种方法使发展行为体能够按照《2030 年议程》的要求采取补救措施，不让任何一个人掉队。例如，联合国开发计划署编制的 2020 年全球多维贫困指数显示，8.03 亿多维贫困人口生活在营养不良的家庭中，10.3 亿人住房不达标，4.76 亿儿童失学。<sup>4</sup>

11. 然而，这场危机突显了南方金融机构的活力。例如，新开发银行、亚洲基础设施投资银行和伊斯兰开发银行将其贷款计划转向与健康有关的投资项目。为了进一步扩大对发展中国家的外部融资，估计未来两年融资价值为 2.5 万亿美元，联合国贸易和发展会议(贸发会议)认为，“拉丁美洲和加勒比、亚洲和非洲的次区域开发银行审慎地降低股本与贷款的比率，可以将其贷款组合扩大近 250 亿美元”，“南方国家还可以利用现有的南方基金扩大急需的流动资金”，<sup>5</sup> 包括区域流动性基金，这些基金可作为资金来源，特别是对于选择有限的国家而言。

12. 来自南方的新参与者正在补充和重塑国际发展合作的传统架构。除经济合作与发展组织(经合组织)之外，巴西、中国和印度是三个最大的发展援助提供者，也是国际发展合作、特别是南南合作的新参与者。其他国家，包括马来西亚、沙特阿拉伯、南非、泰国、土耳其和阿拉伯联合酋长国，也在南南合作、特别是在区域和区域间发展方面发挥着主导作用。

13. 以上所述说明了南南和三方合作全球环境的不均衡情况。疫情发生前，在减少贫困和相关匮乏方面取得了很大成就，但要实现《布宜诺斯艾利斯行动计划》、南南合作新方向战略和内罗毕成果文件中提出的愿望和方案目标，仍有许多工作要做。以下各节重点介绍 2016 年至 2020 年期间南南和三方合作的一些主要趋势和实例，包括区域内和区域间合作以及与民间社会和私营部门的伙伴关系。

<sup>3</sup> 见《2019 年人类发展报告：超越收入、超越平均、超越当下——21 世纪人类发展历程中的不平等》(联合国出版物，出售品编号：E.20.III.B.1)。

<sup>4</sup> 开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心，“2020 年全球多维度贫困指数：绘制摆脱多维度贫困的路径——实现可持续发展目标”，2020 年，第 3 页。

<sup>5</sup> 理查德·科祖尔-赖特，“COVID-19 危机：南南合作如何支持经济复苏”，贸发会议，2020 年 6 月 3 日。

### 三. 发展中国家

14. 在本报告所述期间，发展中国家面临多重、相互关联的宏观经济、金融和气候发展挑战。因此，在发展中国家及其合作伙伴寻求加快实现《2030 年议程》和相关目标的过程中，南南合作仍然是一种重要的合作模式。

#### A. 非洲

15. 在非洲，值得注意的内部和外部因素共同支撑着南南和三方合作。为加强区域一体化，具有里程碑意义的《建立非洲大陆自由贸易区协定》在经过漫长而艰难的谈判后于 2019 年 5 月生效——这是《布宜诺斯艾利斯行动计划》和南南合作新方向战略中阐明的全球南方优先目标的一项重大成就。自由贸易区的建立有望产生重大的社会经济影响，因为非洲有一个拥有超过 13 亿人口的广阔单一市场，年总产出达 2.2 万亿美元，具有巨大的增长潜力。除了在向自由贸易区过渡阶段可能产生 161 亿美元的福利收益外，预计非洲内部贸易还会产生额外收益，可能会扩大 33%。<sup>6</sup>

16. 疫情发生前，非洲对外国政府和公司的吸引力增加，导致许多评论人士警告说，对非洲新的“争夺”包括全球北方和全球南方的国家，它们寻求从非洲的战略地理位置、丰富的自然资源、不断扩大的中产阶级和巨大的市场中获益。<sup>7</sup>在这种情况下，南南合作新的主要行为体增加了它们在该区域的活动，并影响非洲的贸易、投资、基础设施发展和国际发展合作议程。<sup>8</sup>许多南方国家，包括巴西、中国、印度、土耳其和阿拉伯联合酋长国，在非洲大陆的南南合作中发挥了更加积极主动的作用。埃及、摩洛哥和南非等非洲中等收入国家的公司也根据新方向战略中概述的优先事项，增加了区域内的经济拓展。此外，新发展银行等南方伙伴的支持有望成为资助非洲南南和三方合作的重要工具。发挥领导作用与其他国家制订互动协作条件的非洲领导人也有所增加，尽管增速缓慢。这种领导作用对于避免不平等至关重要，因为不平等可能减少非洲从更多非洲大陆南南和三方合作中获得的利益。

17. 如前所述，除贸易和投资外，非洲其他南南合作趋势还包括更加努力实现区域一体化。非洲联盟根据《布宜诺斯艾利斯行动计划》中的建议制定了其他框架。例如，非洲联盟制定了整个非洲大陆的工业化、农业和基础设施发展计划。在本报告所述期间，由于 COVID-19 大流行的影响，更有必要利用西非国家经济共同体和东非共同体等实体汇集资源，加强集体自力更生，应对整个非洲大陆的危机。

<sup>6</sup> 《2019 年非洲经济发展报告：非洲制造——加强非洲内部贸易的原产地规则》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.D.7)，第十三页。

<sup>7</sup> “The new scramble for Africa”，《经济学家》，2019 年 3 月 7 日。

<sup>8</sup> 同上。

18. 就区域间形式的南南合作专用资源数量而言，伙伴关系和合营经济企业的作用也日益重要。例如，2018年，<sup>9</sup> 中国在中非合作论坛承诺提供 600 亿美元用于造福非洲。2016 年 11 月，2015 年发起的国际太阳能联盟框架协议在摩洛哥开放供签署。许多非洲国家加入了该联盟，除其他好处外，这将使它们能够改善农村电气化。这些发展得以实现是由于政策的改善，以及许多非洲国家在 COVID-19 大流行之前快速、持续的经济增长。2016 年还推动了非洲联盟改革，使其更有能力实施非洲联盟《2063 议程》，实现包容性增长和可持续发展。

19. 据预测，非洲经济将在 2021 年温和复苏，但这将取决于加强国际合作，以结束疫情的蔓延，减少封锁，改善贸易和其他活动的前景。可从加强非洲卫生系统合作的迫切需求中推断出在这方面加强南南和三方合作的必要性。根据联合国 2020 年 5 月 20 日关于 COVID-19 大流行对非洲大陆影响的政策简报，全球卫生反应必须遵循卫生是全球公益物的概念，强调对发展中国家的团结支援；非洲受益于平等获得疫苗和医疗服务至关重要。<sup>10</sup> 上述事态发展突出表明，应采取措施使该区域在疫情后重回增长道路。

## B. 阿拉伯国家

20. 处于不同经济发展水平的阿拉伯国家支持南南合作，认为这种方法比其他传统合作模式更具成本效益(见 A/73/383)，第 106 段)。过去，80% 以上的阿拉伯南南合作涉及其他阿拉伯国家；其他区域的主要合作伙伴是非洲和中东欧国家。

21. 沙特发展基金、科威特阿拉伯经济发展基金会和阿布扎比发展基金等国家开发银行是促进阿拉伯国家区域南南合作的主要行为体之一。<sup>11</sup> 它们主要以软贷款、投资、债务减免、基础设施建设、技术合作以及新技术和产品试验的形式提供支持。此外，伊斯兰贸易融资国际公司为伊斯兰合作组织成员国提供符合伊斯兰教法的贸易融资，特别注重为成员国之间的贸易融资。同样，阿拉伯投资和出口信贷担保公司经营阿拉伯出口信贷保险计划，旨在支持和鼓励阿拉伯出口商努力加强对阿拉伯和非阿拉伯市场的出口，从而增加阿拉伯国家间的贸易和全球出口。然而，为了进一步增加阿拉伯国家区域的南南合作，应加强当地能力，确保资源充足，并加强协调机制。

22. 该区域会员国应加强南南合作，应对 COVID-19 大流行带来的许多挑战。预计该区域经济将收缩 5.7%，<sup>12</sup> 油价大幅下跌使这一情况更加严重。疫情还对该区域约 5500 万人所需的人道主义援助构成威胁(E/ESCWA/2020/INF.3)。一种可能

<sup>9</sup> 中国商务部，《中非合作论坛北京峰会“八大行动”内容解读》，2018 年 9 月 19 日。

<sup>10</sup> 联合国，“政策简报：COVID-19 在非洲的影响”，2020 年 5 月 20 日，第 3 页。

<sup>11</sup> Salley Ahmed Mahmoud, “South-South Cooperation in the Arab region”, in *Global Issues and Local Actions in South-South Cooperation* (新德里，发展中国家研究和信息系统，2019 年)，第 80 页。

<sup>12</sup> 联合国，“政策简报：COVID-19 对阿拉伯区域的影响——重建得更好的机会”，2020 年 7 月，第 2 页。

的解决办法是作出南南合作安排，建立一个区域社会团结基金，通过根植于天课的社会团结税支助最贫穷的群体和国家。<sup>13</sup>

### C. 亚洲及太平洋

23. 亚洲仍然是南南经济合作的中心，因为其区域一体化水平提高，促进了区域内贸易和其他交流。2017年，该区域贸易增长超过全球贸易增长，出口增长11.5%，进口增长15%(见 ESCAP/CTI/2019/1，第2段)。在次区域层面，流向南亚的外国直接投资增加了10%，达到600亿美元，<sup>14</sup>而流向发展中亚洲的外国直接投资则下降了6%。区域投资中心和价值链推动了大部分区域内和南南外国直接投资。亚洲经济体占有南南出口的80%。中国仍然是该区域贸易和投资增长的引擎，该区域19个经济体“报告2017年中国是其第一或第二大出口市场”(同上，第4段)。

24. COVID-19大流行之前，预计2020年按购买力平价计算，亚洲经济体“将大于世界其他地区的总和”。<sup>15</sup>东南亚国家联盟和上海合作组织等区域合作平台的发展使亚洲处于多边贸易自由化的中心。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和朝着区域全面经济伙伴关系持续取得的进展正在助推泛亚互联互通和贸易自由化方面的协调。<sup>16</sup>

25. 尽管该区域在南南贸易和其他交流方面表现突出，但仍然面临重大基础设施差距，阻碍了发展和进一步一体化。太平洋区域小岛屿发展中国家也仍然容易受到气候冲击的影响。因此，加强南南合作对于在太平洋和东南亚建设经济复原能力抵御自然冲击至关重要。此外，亚洲在公私伙伴关系方面也有可供其他区域借鉴的做法。例如，2019年亚洲基础设施投资银行和欧洲最大的资产管理公司Amundi宣布了5亿美元的亚洲气候债券投资组合。此举旨在加速该银行成员的气候行动，包括加强气候复原力和绿色领导力，并解决气候债券市场不发达的问题。<sup>17</sup>尽管2020年贸易和外国直接投资急剧下降，但由于区域一体化程度提高，亚洲及太平洋区域的表现好于世界其他地区，这对南方其他区域具有启迪意义。

### D. 拉丁美洲和加勒比

26. 2016年和2017年，伊比利亚-美洲国家大力开展南南合作。2016年，有1355项南南合作倡议；<sup>18</sup>2017年，参与双边南南合作的19个伊比利亚-美洲国家参加

<sup>13</sup> 联合国，“政策简报：COVID-19对阿拉伯区域的影响”，第5页。

<sup>14</sup> “印度跻身前十大外国直接投资接受国之列，2019年吸引490亿美元资金流入：联合国报告”，印度商业在线，2020年1月20日。

<sup>15</sup> 王辉耀，“In 2020, Asian economies will become larger than the rest of the world combined: here's how”，世界经济论坛，2019年7月25日。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 亚洲基础设施投资银行，“AIIB and Amundi launch innovative USD500-million climate bond portfolio to mobilize climate action”，2019年9月10日。

<sup>18</sup> 伊比利亚-美洲总秘书处，“Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2018”(马德里，2018年)，第17页。

了 733 个项目和 160 项行动。<sup>19</sup> 2018 年 11 月举行第二十六届伊比利亚-美洲国家元首和政府首脑会议期间，伊比利亚-美洲国家元首和政府首脑发表了关于第二次联合国南南合作高级别会议的特别公报，进一步证明伊比利亚-美洲共同体对南南和三方合作的承诺。2019 年，拉丁美洲和加勒比国家共同体决定就南南和三方合作的发展-项目优先事项制订一项区域合作政策。<sup>20</sup>

27. 在 COVID-19 大流行之前，流向拉丁美洲和加勒比的外国直接投资增长参差不齐，大多数资金只流向几个国家，主要是墨西哥和巴西。然而，由于智利、哥伦比亚和秘鲁的经济增长高于区域平均水平，以及智利和秘鲁在基础设施和采矿方面新的公共投资，流向这些国家的外国直接投资大幅增加。<sup>21</sup> 尽管该区域取得了进展，但疫情的诸多影响导致经济业绩不平衡，阻碍在该区域开展最佳南南和三方合作。2020 年，外国直接投资减少 37%，<sup>22</sup> 从 2019 年估计 1 700 亿美元降至估计 1 010 亿美元，<sup>23</sup> 这是整个发展中世界最严重的衰退之一。对石油相关行业的投资和寻求市场的流动资金出现急剧下降。

28. 南南合作的好处超出经济考虑范畴，扩展到卫生等其他领域。例如，为加强这些系统和生命统计的可用性，建立了拉丁美洲和加勒比加强卫生信息系统网络。泛美卫生组织作为该网络技术秘书处，将南南和三方合作推到中心舞台，其 2020-2025 年战略计划的主题为“公平是健康的核心”。该网络是一个开放的学习平台，有助于向参与国转让卫生相关技术。

29. 根据上述信息得出的结论是，当务之急是进一步改善拉丁美洲和加勒比的发展模式，包括采取措施减少不平等，正如 2020 年 7 月联合国关于 COVID-19 对拉丁美洲和加勒比的影响的政策简报所建议。<sup>24</sup> 本着同样的精神，拉丁美洲和加勒比与发展中世界的其他区域一样，应采取更多政策措施促进全面福利制度、区域经济一体化和可持续工业和技术发展，包括采取措施促进妇女和青年参与经济复苏。

#### 四. 发达国家

30. 许多发达国家和多边组织继续通过三方合作支持南南合作。这种合作有助于以协作方式实现可持续发展目标，有助于克服当今最紧迫的环境、经济和社会挑

<sup>19</sup> 伊比利亚-美洲总秘书处，“Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2019”（马德里，2020 年），第 17 页。

<sup>20</sup> Enrique Gomez Ramirez, “South-South and triangular cooperation in Latin America”, 为欧洲议会成员和工作人员编写的简报文件，2019 年 3 月，第 4 页。

<sup>21</sup> 同上，第 5 页。

<sup>22</sup> 贸发会议，“2020 年全球外国直接投资流量下降 42%：预计 2021 年进一步疲软，可持续复苏面临风险”，《投资趋势监测》，第 38 期(2021 年 1 月)，第 1 页。

<sup>23</sup> 贸发会议，“2019 年全球外国直接投资流量持平：预计 2020 年将适度增加”，《投资趋势监测》，第 33 期(2020 年 1 月)，第 4 页。

<sup>24</sup> 联合国，“政策简报：COVID-19 对拉丁美洲和加勒比的影响”，2020 年 7 月。



战，确保伙伴国的可持续发展。它借鉴并结合不同发展伙伴的优势，实施创新和灵活的解决方案来应对发展挑战，并为实现《2030 年议程》做出贡献。

31. 有效三方合作的关键成功因素包括国家生态系统和支持不同行为体之间伙伴关系的有利环境。不过，经济合作与发展组织(经合组织)2019 年根据二十国集团发展问题工作组、发展实效界和有效三方合作全球伙伴关系倡议在第二次联合国南南合作高级别会议的讨论进行的一项研究发现，尽管对三方合作的兴趣和政治关注日益增加，但只有 30 个国家和国际组织制定了三方合作政策、战略或指导文件。不过，外交政策或总体发展合作战略指导着大多数伙伴的三方合作。有时，这些战略具体提到三方合作，即日本、大韩民国和西班牙实施的战略。<sup>25</sup> 然而，该研究指出，有必要在态度上从“捐助方-受援方”转变为“伙伴关系”，<sup>26</sup> 还有必要强调“三方合作的附加值和益处超过可能增加的成本”。<sup>27</sup>

32. 尽管其经济发展进程，许多中东欧国家仍然面临挑战。欧洲联盟对这些国家的发展财政援助包括许多含有南南合作和三方合作内容的项目。例如，通过双边合作，格鲁吉亚分享了在摩尔多瓦启动司法改革的专门知识。<sup>28</sup> 拥有类似发展经验的其他会员国——智利、中国、匈牙利、俄罗斯联邦和土耳其——分享了该区域在农业发展和粮食安全领域的知识并建设了能力。以色列国际发展合作署(马沙夫)等三方伙伴也在该区域的专业知识交流中发挥了关键作用。

33. 黑山的南方投资和贸易占外国直接投资总流量的 31%，该国一直在转变为一个重要的国际行为体和积极的三方合作伙伴。<sup>29</sup> 作为区域间南南合作的一个范例，与黑山最活跃的南方贸易伙伴是巴西、中国和土耳其。<sup>30</sup>

34. 日本在其《发展合作宪章》中强调继续支持南南和三方合作的重要性。日本政府与联合国、开发署、世界银行和非洲联盟委员会密切合作，组织了非洲发展问题东京国际会议。会议特别强调亚洲和非洲之间的南南和三方合作。在国际会议框架内，日本认为，三方合作是实现可持续发展目标和非洲国家发展不可或缺的模式。

35. 三方合作活动能够以创新、灵活和具有成本效益的方式促进绿色经济，因此有助于加快各项国际环境协定的执行。此类举措的显著的成功范例包括，2010 年至 2017 年，柬埔寨、老挝人民民主共和国、挪威、斯里兰卡和泰国的可持续农业适应气候变化项目。该项目通过可持续农业技术和适用技术，帮助小规模农民适

<sup>25</sup> 经济合作与发展组织(经合组织), “Enabling Effective Triangular Co-operation”, 经合组织发展政策文件, 第 23 号(巴黎, 2019 年), 第 18 页。

<sup>26</sup> 同上, 第 15 页。

<sup>27</sup> 同上, 第 9 页。

<sup>28</sup> Sayyora Arifdjanova, “Trends and opportunities in advancing South-South and triangular cooperation in Georgia”, 2018, p.19。

<sup>29</sup> Nargis Bozorova, “Trends and opportunities in advancing South-South and triangular cooperation in Montenegro”, 2018, p.15。

<sup>30</sup> 同上, 第 16 页。

应气候变化。另一个例子是亚马逊流域无火方案(2010-2018年)，这是涉及多民族玻利维亚国、巴西、厄瓜多尔、意大利和拉丁美洲开发银行的伙伴关系。该方案开发了替代亚马逊区域畜牧业和农业实践中用火的方法。<sup>31</sup>

## 五. 民间社会、智库和私营部门

36. 民间社会、智库和私营部门是发展合作中的重要利益攸关方，有助于通过南南和三方合作扩大《2030年议程》的实施。在许多国家，国家南南合作战略植根于国家发展计划，并通过与私营部门、民间社会和学术界的包容性伙伴关系而发展。联合国南南合作办公室与非政府组织和民间社会组织南南合作联盟(一个由非政府组织和民间社会组织组成的国际网络)合作，增进民间社会对南南合作在发展、人道主义和相关领域的价值的了解。该联盟正通过分享和交流知识、资源、技能、专门知识和创新理念，建设全球南方政府和民间社会组织的能力，加快实现可持续发展目标。<sup>32</sup>

37. 虽然政府和国际组织是三方合作的主要行为体，但必须指出，向经合组织报告的项目中，有47%涉及政府和国际组织以外的多个利益攸关方：来自私营部门、民间社会组织、慈善机构、学术界和研究机构的行为体，以及国家以下各级的行为体。<sup>33</sup>

38. 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和开发署支持建立内陆发展中国家国际智库。该智库于2009年7月在乌兰巴托启动，力求促进内陆发展中国家和南方伙伴之间的合作，以开展高质量的研究，提供政策建议并协助能力建设。该智库还为这些国家以及南方和北方的伙伴提供了一个平台，传播和分享信息和良好做法，并支持各国执行《2014-2024十年期内陆发展中国家维也纳行动纲领》。在这方面，根据南南全球思想者倡议，联合国南南合作办公室在本报告所述期间与该全球联盟成员举行了四次政策对话。

## 六. 南南和三方合作，应对2019冠状病毒病大流行

39. 迫切需要减轻COVID-19大流行影响的解决方案，为卫生和相关领域的南南合作举措打开机会之窗。这就是为什么在COVID-19大流行暴发早期阶段，约79个国家，主要是全球南方国家，向中国捐赠了医疗用品和其他物资。随着疫情继续在全球蔓延，中国向150多个发展中国家和发达国家以及多边组织派遣了医疗专家，并提供了支持。

40. 非洲疾病预防控制中心是南南区域卫生合作创新举措的典范，该中心通过建设检测能力、促进尊重知识的疫情管理以及支持政府为持续卫生应对调动资源的

<sup>31</sup> 经合组织，“Green Triangular Cooperation: An Accelerator to Sustainable Development”，经合组织发展政策文件，第21号(巴黎，2019年)，第26页。

<sup>32</sup> 见 [www.unsouthsouth.org/partner-with-us/alliance-of-ngos-and-csos-for-south-south-cooperation/](http://www.unsouthsouth.org/partner-with-us/alliance-of-ngos-and-csos-for-south-south-cooperation/)。

<sup>33</sup> 关于有效三方合作的全球伙伴关系倡议，“Triangular Cooperation in the Era of the 2030 Agenda: Sharing Evidence and Stories from the Field” (2019年)，第17页。

努力,提高了该区域的能力。此外,南方国家,特别是中国和印度,是应对 COVID-19 的全球疫苗接种努力的战略伙伴。例如,印度成为世界上最大的 COVID-19 疫苗制造国。甚至在疫情之前,印度就是疫苗生产中心,以相对较低的成本生产了约 60%的世界疫苗,还有能力为本国和其他发展中国家人民生产疫苗。印度与大不列颠及北爱尔兰联合王国和俄罗斯联邦分别达成协议,向塞尔维亚提供 COVID-19 疫苗。<sup>34</sup> 随后,塞尔维亚率先向波黑、北马其顿和黑山捐赠了 COVID-19 疫苗。

41. 为筹集资金加强医疗系统,并在 COVID-19 大流行之后加强国家、区域和全球医疗应急准备,非洲、加勒比和太平洋国家组织成员国正与欧洲联盟合作,从第 11 届欧洲发展基金再筹集 2 500 万欧元。这正是世界在防治 COVID-19、从疫情中重建得更好方面所需要的三方合作。

42. 加勒比开发银行和南方共同市场(南共市)扩大了融资规模,开放了信贷额度,以抗击疫情。中美洲经济一体化银行批准了 19.6 亿美元,“用于紧急援助、区域药品和医疗设备采购和供应、公共部门业务融资”。<sup>35</sup> 此前,该银行同意向洪都拉斯中央银行提供 2 亿美元的信贷额度,突出了区域金融一体化的重要性。同样,拉丁美洲开发银行宣布“快速发放高达 25 亿美元的紧急信贷额度,用于应对危机和支持商业运作”。<sup>36</sup> 南共市同意设立 1 600 万美元的结构性趋同基金,以支持与病毒相关的研究、教育和生物技术。<sup>37</sup>

43. 同样,由于需求量大,亚洲基础设施投资银行承诺将其 COVID-19 危机恢复融资机制下的可用资金增加一倍,从 50 亿美元增加到 100 亿美元。亚洲基础设施投资银行还与其他国际金融机构合作,争取网络支持,特别是扶助世界最脆弱的经济体。<sup>38</sup> 截至 2020 年 5 月,伊斯兰开发银行已向 27 个成员国提供了 18.6 亿美元援助,用于抗击 COVID-19。<sup>39</sup> 通过为伊斯兰国家提供的 7.3 亿美元的战略准备和反应基金,该银行力求减轻 COVID-19 大流行对健康和社会经济的负面影响。<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Predsednik, “AstraZeneca vaccine arrives in Serbia”, 21 February 2021; and the Republic of Serbia, “100 000 more doses of Sputnik V vaccine arrive”, 23 March 2021。错误!超链接引用无效。

<sup>35</sup> 贸发会议,“COVID-19 时代的南南合作:在发展中国家之间建立团结”,2020 年 5 月,第 8-9 页。

<sup>36</sup> 同上,第 9 页。

<sup>37</sup> Anastasia Kalinina, “What the world can learn from regional responses to COVID-19”, World Economic Forum, 1 May 2020。

<sup>38</sup> 亚洲基础设施投资银行,“AIIB doubles COVID-19 crisis response to USD10 billion”, 2020 年 4 月 17 日。

<sup>39</sup> 伊斯兰开发银行,“As part of the US\$ 2.3 billion package, IsDB provides US\$1.86 billion to 27 member countries to contain COVID-19”, 2020 年 5 月 14 日。

<sup>40</sup> 伊斯兰开发银行,“Second statement on IsDB Group emergency response to the impact of the COVID-19 pandemic in member countries”, 2020 年 3 月 16 日。

44. 在 2020 年 3 月举行的南亚区域合作联盟成员国领导人视频会议上，印度总理提议设立一个 COVID-19 紧急基金，由所有成员国自愿捐款，并承诺印度初步捐款 1 000 万美元。截至当年 4 月中旬，该联盟成员国的自愿承诺总额为 1 880 万美元；截至 2020 年 9 月，“需要继续采取干预措施和积极措施”。<sup>41</sup>

45. 海湾合作委员会建立了一个联合行动室，根据最新数据、统计数据和准备程度，分享每个成员国如何应对和遏制病毒传播的经验。

46. COVID-19 大流行突出表明，南南和三方合作的参与者需要集体确定在全球范围内提供全民卫生保健的方式方法，因为正如许多评论者所言，除非所有国家都安全，否则没有一个国家安全。

## 七. 联合国支持南南和三方合作业务准则框架的执行情况

47. 联合国支持南南和三方合作业务准则(SSC/17/3)为国家、区域和全球各级行动和筹资模式的优先主流化提供了一个共同框架，每个级别都有计量进展和成果的业绩指标。该准则将根据最近核准的联合国全系统南南和三方合作战略进行修订。

48. 联合国南南合作办公室支持将南南和三方合作要素更多纳入联合国发展系统各实体的战略和框架。联合国南南合作办公室做了一项调查，在答复的 27 个联合国实体中，有 6 个实体制定了专门的南南合作战略。其他方面“将南南和三方合作……纳入其组织工作计划和监测框架”(A/75/371, 第 5 段)。例如，开发署 2018-2021 年战略计划将南南合作和三方合作列为实施《2030 年议程》的手段之一。在执行该计划时，“2019 年，在开发署每个特色解决方案下，10%至 22%的举措利用南南和三方合作帮助各国实现发展目标”(A/75/371, 第 29 段)。

49. 制定明确南南合作战略的联合国其他实体包括国际农业发展基金、国际劳工组织、联合国环境规划署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织(A/73/321, 第 23-26 段)。值得注意的是，联合国志愿人员方案在其 2018-2021 年战略框架(DP/2018/6)中，将志愿服务定位为南南和三方合作的一个组成部分。2018 年，81%的联合国志愿人员来自全球南方。

50. 在联合检查组 2018 年进度报告(JIU/REP/2018/2)涵盖的 26 个联合国实体中，19 个实体在自己总部设立了专门和可识别的南南和三方合作单位或协调中心。因此，南南和三方合作活动有所增加，27 个联合国实体召集了 140 多次政策对话和 175 多次方案和能力建设活动(见 A/75/371)。

51. 联检组 2018 年进度报告涵盖的 26 个实体中，只有 11 个实体实现了 2011 年上一次联检组审查中提出的目标，即将至少 0.5%的核心预算和预算外资源分配给南南和三方合作倡议。因此，对 2011 年联检组报告中各项建议进展情况的审查突出表明，资源不足是推进支持南南合作的主要绊脚石。到 2020 年，联合国各

<sup>41</sup> 见南亚区域合作联盟，“Press release of the Fifteenth Informal Meeting of SAARC Finance Ministers”，2020 年 9 月 16 日。

实体为推进南南合作建立了 175 个以上的伙伴关系；其他伙伴关系为支持南南和三方合作建立了各种融资机制(见 [A/75/371](#)，第 42 段)。

52. 在检组 2018 年进度报告中，注意到为秘书长关于南南合作状况的报告做出贡献的联合国实体数量大幅增加，这是联合国各组织支持南南和三方合作活动的主要定期报告机制。根据联合国南南合作办公室的内部评估，2014 年只有 7 个实体做出了贡献，而 2020 年则有 24 个。

53. 在对联合国南南合作办公室 2019 年 6 月进行的调查作出答复的 26 个联合国实体中，共有 23 个将南南合作要素纳入其 2018-2021 年战略和监测框架([A/74/336](#)，第 24 段)。这方面的范例包括开发署注重成果的年度报告、联合国儿童基金会整体计划和国家方案、世界粮食计划署项目设计和执行计划，以及国际农业发展基金的南南和三方合作数据库和看板，这些都将是南南和三方合作要素严格纳入其监测和评价系统。一些联合国实体，如联合国人口基金和拉丁美洲和加勒比经济委员会，也评估了其支持南南和三方合作的情况。<sup>42</sup>

## 八. 联合国开发计划署支持南南合作的组织、行政和财务安排，包括加强联合国南南合作办公室作用并提高其影响的各项努力

54. 开发署继续遵守《布宜诺斯艾利斯行动计划》、南南合作新方向战略、内罗毕成果文件和高级别委员会的相关决定以及大会关于支持南南合作的组织、行政和财务安排的决议。为此，2018 年，开发署仍然致力于“确保为执行联合国南南合作办公室 2018-2021 年战略框架稳定和可预测地分配经常(核心)资源”( [DP/CF/SSC/6](#)，第 48 段)。因此，开发署向执行局提议，开发署“根据 2018-2021 年对[开发署]综合预算的预计经常预算捐款，将其对南南合作办公室的支助维持在对 2014-2017 年南南合作办公室战略框架拨款的相同水平”( [DP/CF/SSC/6](#)，第 48 段)。在此基础上，开发署共承付 2 330 万美元：综合预算的方案构成部分(发展实效项目)下 1 420 万美元，机构构成部分下 910 万美元。

55. 联合国南南合作办公室利用这些资源制定实施了其 2018-2021 年战略框架，该框架支持制定政策的政府间进程，以进一步推动整个联合国系统的南南合作。该办公室还促进开展更多的研究和分析，为会员国和联合国系统的南南政策和方案提供信息，同时建立伙伴关系和调动资源，以推进南南合作(见 [DP/CF/SSC/6](#))。秘书长提交南南合作高级别委员会第二十届会议的报告([SSC/20/2](#))详细介绍了联合国南南合作办公室在本报告所述期间的工作。

<sup>42</sup> 见联合国人口基金(人口基金)，“已推出!人口基金首次形成性评价其南南和三方合作工作方法”，2020 年 12 月 22 日；LC/SES.38/DDR.2。

## 九. 联合国开发计划署和联合国南南合作办公室就审计和调查处对联合国南南合作办公室的审计建议采取的后续行动

56. 2017年2月，审计和调查处提交了关于2016年2月联合国南南合作办公室审计后续行动的报告，<sup>43</sup> 该报告于2016年5月更新。<sup>44</sup> 审计员审查了2016年审计报告中16项建议的执行情况，得出结论认为，16项建议中有15项已得到充分执行，1项正在执行。其余建议随后得到执行。

57. 为了促进联合国南南合作办公室与开发署之间更密切的工作关系，澄清了南南合作办公室的上下级关系，以及南南合作办公室与开发署署长之间的关系和问责。这是通过开发署助理署长和管理事务局局长将包括采购权在内的权力下放给南南合作办公室主任实现的。

58. 联合国南南合作办公室继续与开发署合作，评估其组织效力，以2018-2021年战略框架为基础，按照审计和调查处的建议，努力加强其方案管理、监测、评价和成果管理能力。2017年，联合国南南合作办公室还解决了方案和项目管理、人力资源、采购、差旅管理和财务管理方面的缺陷。此外，联合国南南合作办公室继续利用开发署国家办事处、联合国各组织和联合国国家工作队的庞大网络，以及南南合作国家协调中心网络。另外，根据审计和调查处2015年提出的建议，该办公室设立了方案支助股，以确保所有业务都符合开发署的整体政策和程序。根据开发署的规则、条例和程序，方案支助股通过向开发署提交联合国南南合作办公室综合工作计划，作为该组织年度整体资源计划的一部分，促进联合国南南合作办公室的透明度和问责制。根据授权，联合国南南合作办公室主任定期向开发署助理署长报告年度综合工作计划的执行情况。此外，联合国南南合作办公室主任还是组织绩效组的成员，该小组是由助理署长主持的内部治理机制之一。

59. 联合国南南合作办公室还拟定了一项全面的全办公室评价计划，跟踪报告实现联合国南南合作办公室2018-2021年战略框架成果的进展情况，并承诺与独立评价办公室密切合作，实施该评价计划。这符合开发署、联合国人口基金(人口基金)和联合国项目事务厅(项目厅)执行局第2018/5号决定。为响应会员国要求联合国一致支持其发展举措的呼吁，联合国南南合作办公室现行战略框架下的活动与开发署2018-2021年战略计划以及联合国系统其他相关组织的战略框架和计划保持一致，以便根据需要更好地利用全系统资产。对组织质量保证的投资还要求开发署和联合国南南合作办公室加强技术合作，并持续评估机构优先事项、资源管理做法和实质性质量标准。因此，联合国南南合作办公室和开发署领导层还在2019年对联合国南南合作办公室和开发署之间的合作进行了快速职能审查。

<sup>43</sup> 开发署，审计和调查处，“联合国南南合作办公室审计报告：跟进落实审计和调查处2016年2月24日第1580号报告(2016年5月2日更新)”，2017年2月22日第1754号报告。

<sup>44</sup> 开发署，审计和调查处，“联合国南南合作办公室审计报告”，2016年2月24日第1580号报告(2016年5月2日更新)。

60. 此外，审计和调查处 2020 年对联合国南南合作办公室进行审计后<sup>45</sup> 建议，制订开发署与联合国南南合作办公室合作框架，以加强战略协作；制订联合工作计划，确定协作领域并界定各自的作用和责任，因为开发署继续主持联合国南南合作办公室及其自身在南南和三方合作领域的工作。该框架将在制订开发署新战略计划和联合国南南合作办公室 2022-2025 年期间战略框架之后制订。根据执行局第 2018/5 号决定的授权，在署长提交开发署、人口基金和项目厅执行局的年度报告附件中，联合国南南合作办公室向执行局成员通报了其战略框架的执行情况。同样，大会根据联合国南南合作办公室通过秘书长关于南南合作状况的年度报告提供的信息，监测和评估联合国全系统对南南合作的支持。

## 十. 结论和建议

61. 本报告的审查结果表明，在疫情暴发之前，南南合作的范围和规模已经扩大，对贸易、投资、资金流动、技术能力和经济增长产生了积极影响。在全球南方所有区域，南南合作在促进伙伴关系、实现《2030 年议程》目标和其他国际商定的发展目标方面发挥着关键作用。全球北方国家与其他利益攸关方一道，也通过三方合作，为在全球南方实现可持续发展目标做出贡献。

62. 鉴于 COVID-19 大流行和气候变化等其他全球危机构成的威胁，南方国家应在包括北方国家、国际金融机构和私营部门在内的合作伙伴的支持下，建立或加强国家政策和单位或部门，以促进南南和三方合作。

63. 开发署着手编制其 2022-2025 年战略计划，致力于将南南和三方合作作为实施《2030 年议程》的基本要素。开发署利用其整合职能，支持各国努力应对复杂的发展挑战和 COVID-19 的影响，开发署及其国家办事处网络将发挥关键作用，帮助联合国南南合作办公室和联合国其他实体执行联合国全系统南南和三方合作战略。

64. 《布宜诺斯艾利斯行动计划》、新方向战略、内罗毕成果文件和第二次联合国南南合作高级别会议布宜诺斯艾利斯成果文件应为有效利用南南和三方合作方法实现可持续发展提供新的动力。为此，进一步利用这种合作的措施应包括以下内容：

(a) 大力增加公共和私人财政捐款；一些发展中国家建立了融资机制和信托基金，通过南南合作应对发展挑战；对此类信托基金的捐款应包括所有有能力的国家都增加对联合国南南合作基金的捐款，以支持进一步努力实现可持续发展目标；

(b) 公共和私营部门有效参与南南和三方可持续发展倡议，这些行为体应为具有明确时限和可计量成果的具体方案提供更多资源；这种多方利益攸关方的参与应符合可持续发展目标及其具体目标、南南合作原则以及南方国家的国家计划和优先事项；

<sup>45</sup> 开发署，审计和调查处，“联合国南南合作办公室审计报告”，2020 年 12 月 11 日第 2214 号报告。

(c) 多边和区域银行及其他金融机构，包括南方国家新设立的金融机构，通过其财政支持和技术专长，积极参与支持可行性研究，并制定实施创新方案，通过推广全球南方行之有效的解决发展方案和良好发展做法，使发展中国家能够实现可持续发展目标；

(d) 联合国实体和发达国家利用现行国家政策和战略，推进三方伙伴关系，以实现可持续发展目标；这种伙伴关系还应支持发展中国家努力增强加快实现可持续发展目标所需的人力和机构能力及协调机制；

(e) 为减少国家内部和国家之间的不平等，发展中国家应在相关联合国实体和私营部门的支持下，促进体制联系，以扩大获得科学、技术和创新方面优质教育的机会，着眼于提高发展中国家利用新技术和加快其可持续发展的能力；

(f) 在执行联合国全系统南南和三方合作战略时，开发署、联合国南南合作办公室和其他联合国实体应制定方法，系统分享在减少多维贫困和相关问题方面已证明有效的政策和战略，包括使最不发达国家能够摆脱最不发达状况。

---