

# 联合国 多边技术 合作实务

对外经济贸易部人事教育局编写组



中国对外经济贸易出版社

65

# 联合国多边技术合作实务

对外经济贸易部人事教育局编写组

中国对外经济贸易出版社

**联合国多边技术合作实务**  
**对外经济贸易部人事教育局编写组**

★  
**中国对外经济贸易出版社出版**  
**(北京安定门外大街272号)**  
**新华书店北京发行所发行**  
**北京4225印刷厂印刷**

★  
**787×1092毫米 32开本 4.625印张 96千字**  
**1987年12月第1版 1987年12月第1次印刷**  
**印数1—5,000册 定价:1.15元**  
**ISBN 7-80004-004-6/F·5**

## 编写说明

《联合国多边技术合作实务》是根据对外多边技术合作工作和职工教育的需要组织编写的。可供从事对外多边技术合作的人员自学用，也可作为对外经济贸易院校的教材。

本书分为两篇：第一篇为“联合国多边技术合作之由来和发展”，包括第一章至第四章，主要阐述了联合国技术合作体系的产生、发展和现行的体制，并介绍了提供合作的政策和程序；第二篇为“中国的对外多边技术合作”，包括第五章至第八章，主要阐述了我国在开展对外多边技术工作中的方针、政策和实际做法。为了帮助读者了解联合国技术合作的特殊性和具体环节，本书在篇后酌情收有典型意义的附录，俾使内容更加充实。

本书由对外经济贸易部国际联络局周亦平同志编写，由对外经济贸易部李克同志审阅、修改。对外经济贸易大学夏上达同志也参加了编写工作。国际联络局在人力上和材料上都给予了大力的支持，在此表示感谢。

由于联合国发展系统机构复杂，业务范围广泛，以及编写人员的水平有限，缺点和错误在所难免。欢迎读者对本书提出宝贵意见。

对外经济贸易部人事教育局

# 目 录

## 第一篇 联合国多边技术合作之由来和发展

### 第一章 总论

第一节 联合国多边技术合作之概念…………… ( 1 )

第二节 联合国多边技术合作之演变…………… ( 2 )

第三节 联合国范围内各国际组织对多边技术合作之态度…………… ( 7 )

第四节 国际社会对联合国多边技术合作之态度…………… ( 10 )

### 第二章 联合国多边技术合作之性质和内容

第一节 联合国多边技术合作之性质…………… ( 19 )

第二节 联合国多边技术合作之特点…………… ( 22 )

第三节 联合国多边技术合作之内容…………… ( 25 )

### 第三章 联合国技术合作之组织、行政结构和财政体制

第一节 总的体制…………… ( 29 )

第二节 联合国正常方案下之技术合作…………… ( 30 )

第三节 联合国开发计划署及其管理之有关基金和方案…………… ( 32 )

第四节 联合国其他合作机构…………… ( 37 )

第五节 联合国技术合作之资金来源与分配… ( 41 )

### 第四章 联合国技术合作之政策和程序

第一节 国别方案和国家间方案之拟订…………… ( 45 )

|     |                   |        |
|-----|-------------------|--------|
| 第二节 | 项目之拟订、鉴定和核准·····  | ( 49 ) |
| 第三节 | 项目之实施·····        | ( 58 ) |
| 第四节 | 项目之评价和后续行动·····   | ( 64 ) |
| 第五节 | 政府执行项目之实施和管理····· | ( 69 ) |

## **第二篇 中国的对外多边技术合作**

### **第五章 中国对外多边技术合作之发展**

|     |                           |        |
|-----|---------------------------|--------|
| 第一节 | 对外多边技术合作之回顾·····          | ( 75 ) |
| 第二节 | 对外多边技术合作之基本方针政策··         | ( 77 ) |
| 第三节 | 对外多边技术合作之基本形式和<br>内容····· | ( 80 ) |

### **第六章 中国执行的多边技术合作协议**

|     |           |        |
|-----|-----------|--------|
| 第一节 | 基本协定····· | ( 82 ) |
| 第二节 | 国别方案····· | ( 84 ) |
| 第三节 | 项目文件····· | ( 85 ) |

### **第七章 中国多边技术合作项目之实施和管理**

|     |                             |        |
|-----|-----------------------------|--------|
| 第一节 | 执行合作项目之体制·····              | ( 87 ) |
| 第二节 | 中国提供多边技术合作项目之实施和<br>管理····· | ( 88 ) |
| 第三节 | 中国接受多边技术合作项目之实施和<br>管理····· | ( 90 ) |

### **第八章 中国同联合国发展系统有关组织之合作关系**

|     |                             |        |
|-----|-----------------------------|--------|
| 第一节 | 中国同联合国系统有关机构之多<br>边合作·····  | ( 96 ) |
| 第二节 | 中国参加的联合国多边技术合作<br>国际会议····· | ( 98 ) |
| 第三节 | 中国参加多边技术合作会议要做的             |        |

|     |                                  |       |
|-----|----------------------------------|-------|
|     | 工作.....                          | (103) |
| 附件一 | 联合国多边技术合作词汇表<br>(英汉对照) .....     | (105) |
| 附件二 | 联合国多边技术合作机构名称表<br>(英汉对照) .....   | (111) |
| 附件三 | 项目文件格式.....                      | (118) |
| 附件四 | 中华人民共和国政府与联合国开发计划署<br>之间的协定..... | (121) |
| 附件五 | 联合国开发计划署中华人民共和国政府<br>项目文件.....   | (135) |
| 附件六 | 联大和经社理事会关于技术援助的<br>主要决议.....     | (141) |

# 第一篇 联合国多边技术合作 之由来和发展

## 第一章 总 论

### 第一节 联合国多边技术合作之概念

联合国多边技术合作，并不是一个静止的概念，一方面，合作本身在不断发展和变化；另一方面，人们对于这种合作的认识和理解以及对它所持的态度也在不断地变化。

联合国经济及社会理事会第222 (1X) 号决议规定，联合国开展多边技术合作的宗旨，从广义上讲，就是在联合国的撮合下，使合作各方都能在平等的基础上，“通过各国间的国际合作，扩大技术交流活动……以促进它们在经济上和政治上的独立，并保证其全体居民获得较高水平的经济福利和社会福利”。联合国宪章写道，这种合作旨在“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。所以，联合国的多边技术合作，是一项由多国政府共同参加的国际合作事

业。

联合国提供的技术合作同双边国家提供的合作有着本质的区别：前者是一个世界性的事业，在这个事业中，各国都应按照平等的条件参加，各自可按其能力提供经费、专家、技术、设备和训练等，并根据其需要和财政可能接受或提供援助。在捐助国之间并无区别，大多数国家是二者兼而有之。

联合国系统并不是一个单纯提供援助的渠道，它是一个普遍的和互相合作的渠道。它不是捐助国和受援国之间的掮客，不是国际慈善事业，更不是主要捐助国提供的“恩赐”，而是一种属于所有会员国的在平等基础上组织国家间进行合作的工具。合作各方的关系是一种平等的伙伴关系。因此，热衷于联合国发展援助工作的人，也往往强调声明其多边技术合作是充分发挥和集中使用各参加国的资源、技术和才智，使会员国能够在诸如社会政策、教育、都市化、就业以及人类资源开发和利用等领域进行合作的有效工具。简单地说，联合国多边技术合作，是国际社会根据联合国宪章和历届联大决议，对发展中国家应尽的义务，是国际相互合作和援助的一种形式，绝非少数捐助国的“恩赐”。

## 第二节 联合国多边技术合作之演变

要了解联合国发展系统的多边技术合作，人们必须考察它的历史背景及整个演变过程。

1945年10月24日生效的《联合国宪章》号召国际社会

“运用国际机构，以促成全球人民经济及社会之进展，”要求国际社会联合起来，解决共同所面临和关心的经济和社会问题。

联合国发展系统的多边技术合作最早起源于第二次世界大战以后着手进行的国际经济及社会合作（当时的主要发起国有印度、叙利亚、委内瑞拉、黎巴嫩等）。这种合作的主要目的是为了向遭受第二次世界大战灾难的国家和民族提供救济，并从事重建复兴工作。资助发展事业并非是当时的主要目标。

1946年，联合国大会（以下简称联大）通过的第52（I）号和第58（I）号决定，委托经济及社会理事会（以下简称经社会）研究如何拟订有效的方法和途径与专门机构合作，将有关经济、社会和文化领域的技术性意见，提供给希望获得这项援助的会员国。次年，经社会决定设立联合国社会福利咨询服务设施，从事这方面的工作。这是联合国历史上第一次设立的具有援助性质的方案。1948年，联大又通过了相应的决议，设立了经济发展援助方案和公共行政管理培训国际方案，资金均出自联合国的经常预算。至此，联合国系统的多边技术合作才在联合国内得到注意和重视，并开始转向以发展为目的的援助。同年，联大第200（II）号决议决定，除了各专门机构早已承担的方案以外，还授权秘书长实施技术合作方案。与此同时，美国等一些西方工业国家也表示出对多边援助的兴趣，并愿意向联合国技术援助提供捐款。在这种情况下，联大于1949年通过了第304（IV）号决议，正式设立技术援助扩大方案。这是联合国发展与合作活动采取的一个重大的关键性步骤，也是国际多边技术合作的一个里

程碑。根据技术援助扩大方案最初的设想，它仅仅是为了进行单纯的技术援助，它的活动也仅限于向会员国提供专家服务和研究资金，当然，也提供一些示范性设备，但毕竟数量有限。而同时，发展中国家的需要却远远超出了最初对发展援助需求的估计。发展中国家不仅对技术援助的需求在日益增加，而且对于那种从双边来源或世界银行无法获得的以较宽厚条件提供的资金的需求也在增加。因此，从五十年代初，人们开始议论，是否有必要设立一个国际资本发展组织来满足发展中世界的需求。当时，发展中国家一方面对发展资金需求不断增加，另一方面由于债务负担日渐加重，所以它们对于设立这样一个能提供优厚条件的资本的组织表示热烈支持。但是，大部分较富裕的国家和世界银行（它当时提供的贷款条件较苛刻）都表示极力反对。这两种意见一直到1958年才达成妥协。联大第十三届会议于1958年通过了第1240号决议，正式设立联合国经济发展特别基金（以下简称特别基金），作为两种意见妥协的产物。特别基金既没有完全按照发展中国家所要求的那样成为以提供资本援助为主的机构，又不同于已经设立的技术援助扩大方案那样，只提供技术援助。当时的特别基金只是为“投资前活动”提供经费。从表面上看，基金的目的是要通过投资前的活动，帮助发展中国家从其他来源得到更多的发展资金，实际上，它充当了发达国家向发展中国家输出资本的探路石。特别基金的主要援助形式和扩大方案大体相同，但其援助项目的规模较后者大，期限亦较长。

特别基金和技术援助扩大方案虽被各会员国政府明确认作两个相互分开的方案，但它们在工作上从一开始就有着密

切的联系。它们在各地和总部使用的是同一套行政班子，拟订出的方案也彼此交叉，相互关联。几年以后，人们发现技术援助扩大方案和特别基金之间，在行政管理和执行方面都应该而且可以进一步协调。因而1965年联大第二十届会议通过了第2029（XX）号决议，决定将技术援助扩大方案和特别基金合并，定名为“联合国开发计划署”。

开发计划署从1966年1月1日起工作。从而取消了技术援助扩大方案的技术援助委员会和特别基金管理理事会，另行成立开发计划署管理理事会。合并的主要目的是为了促进联合国本身和各专门机构的各种技术合作活动和方案的全面规划和协调。但是在最初，这种合并仅仅限于形式，在开发计划署内部，技术援助部分和特别基金部分仍各享有相对独立的地位。这种独立性一直维持了相当长的时间，以后才逐渐统一起来。至于联合国开发计划署同各专门机构的技术合作的协调，由于长期以来在发展过程中已经存在的援助名目繁多，各机构从事的技术合作之目的也各不相同，加上历史上遗留下来的关于集中派与分散派之间的无休止的纷争，各种技术援助活动仍然可以说是独立的和分散的。直到1970年，联大第二十五届会议通过了关于《联合国发展体系之能量》

（2688）的决议，联合国系统的各种技术合作活动才从原则上统一了起来。这项决议规定了联合国发展合作周期的一些原则，拟订发展合作方案的标准和程式，以及整个合作周期各个阶段的具体内容。这项决议还规定，联合国开发计划署应该“就联合国体系其他发展援助方案承担中央协调任务”。尤其在协调国家一级的合作活动方面，这种协调显得更为重要。到了1975年，这一“协调任务”得到了进一步加强。

1975年联大第三十二届会议通过的关于《改组联合国系统的经济和社会部门》的决议(32/197)重申：“由联合国系统各组织执行并用其本身资源筹供经费的业务活动，应利用联合国开发计划署国别计划的拟订过程作参考依据”。这一系列的决议和决定，反映了整个国际社会对于过去联合国系统那种分散和不协调的发展援助活动所造成资金的浪费，以及由于各种不协调给发展中国家在执行管理上造成的困难，开始有了比较明智的认识。当然，在具体执行这些决议的过程中，还会碰到来自各个方面的阻力。

目前，开发计划署已经成为世界上最大的多边技术合作机构，也是最大的筹资机构。它向亚洲、非洲、拉丁美洲、阿拉伯国家，以及欧洲部分地区的大约154个国家和地区的大约5000多个技术合作项目（目前累积数）提供技术援助，每年援助总额约为6亿美元。开发计划署在这些国家和地区设有114个驻地代表处，负责在国家一级的具体援助业务活动（包括负责联合国系统在驻在国的其他技术合作活动的协调）。开发计划署援助方案的规模之大，项目数量之多，活动范围之广，都是其他国际组织无法比拟的。

除此以外，联大还授权开发计划署理事会（或署长）管理联合国系统从事发展业务活动的其他基金和组织。它们是：联合国人口活动基金、自然资源勘探循环基金、志愿人员方案、资本发展资金、最不发达国家特别措施基金、联合国殖民地国家和人民信托基金、发展中内陆国家特别基金、联合国能源方案、联合国苏丹—萨赫勒办事处、联合国在莱索托业务方案信托基金和联合国在斯威士兰业务人员信托基金等11个独立基金和组织。联合国科技促进发展资金系统也

向开发计划署理事会报告工作。同时，理事会还被授权审议联合国秘书长主持下的技术合作活动。

由联合国开发计划署资助的项目，绝大多数是由30多个与联合国有关的机构和组织执行或参加。这些机构或组织被称为开发计划署的执行机构或参加机构。它们是：欧洲经济委员会（简称欧洲经委会，下同），亚洲与太平洋经济与社会理事会，拉丁美洲经委会，非洲经委会，西亚经委会，贸易与发展会议（简称贸发会议），工业与发展组织（简称工发组织），环境规划署，技术合作促进发展部，儿童基金会，世界粮食计划署，国际劳工组织，粮食与农业组织，教育、科学及文化组织，世界卫生组织，世界银行，国际货币基金组织，国际民用航空组织，万国邮政联盟，国际电信联盟，世界气象组织，国际海事组织，世界知识产权组织，国际原子能机构，难民事务高级专员公署，救灾协调员办事处，人类住区中心，跨国公司中心，国际贸易中心，管制滥用麻醉品基金和阿拉伯经济及社会发展基金等。

### 第三节 联合国范围内各国际组织 对多边技术合作之态度

在四十年代末和五十年代初，整个发展中国家对于发展援助的需求不断增加，国际社会对于发展援助的兴趣日渐浓厚。在这种情况下，各种国际组织也纷纷登上发展的舞台。联合国粮食与农业组织（简称粮农组织，1945），世界银行（1945），国际货币基金组织（简称货币基金组织，1947），联合国关税与贸易总协定（简称关贸总协定，1948），世界

卫生组织（1948）等国际组织先后成立并不同程度地参加联合国的发展援助活动。早先成立的国际电信联盟（1865）和万国邮政联盟（1874）以及国际劳工组织（1919）也陆续同联合国签订协议，表示愿意参与联合国的发展援助活动。

但是，在最初设想成立这些机构和组织的时候，由于人们对于发展援助的概念和意义并不是很清楚的，所以，它们早先的工作宗旨基本上是为了对国际社会所共同关心的诸如发展政策等问题进行一些比较狭隘的部门性研究和情报交流。发展援助则是一项次要的任务。例如，世界银行当时的主要任务仅限于战后的复兴和急赈工作。那些热衷于在诸如农业、教育、民航以及关贸等领域进行部门性合作的人，极力鼓励设立各专门机构从事部门领域的政策研究和协调，在他们看来，发展援助则是一项次要工作。至于早在联合国以前就存在的国际劳工组织、国际电信联盟和万国邮政联盟，它们的早期活动也仅局限于交换资料、协调政策、促进专业领域的研究工作，并在各自专业领域订立一些发展标准。发展援助的事业是后来才发展起来的。最早把发展援助包括在自己职责范围以内的是世界卫生组织，它在一开始就把对会员国政府提供“技术援助”作为自己的一项业务。

针对这样一种合作体制，国际社会普遍反映，联合国应对这种分散的和各自为政的活动协调起来。联大第三十二届会议于1975年终于通过了关于《改组联合国系统经济和社会部门》的决议，决定各专门机构的业务活动，由经社理事会负责协调，并“请秘书长……任命一位高级的主管发展和国际经济合作总干事”。在秘书长的直接领导下，“保证在发展和国际经济合作方面，并在执行系统内全面协调工作上，

向联合国系统内各机构提供有效的领导，以便确保整个系统对发展问题采取部门的处理方法；保证在联合国内经常预算或预算外资源提供资金的一切经济和社会领域活动的一致、协调和有效管理。”这项决议的实施，使各专门机构的业务活动开始由分散的和各自为政的走向比较集中的和系统协调的轨道。但是，各个机构长期以来已经形成的结构，以及它们对于发展援助的态度，并不是在短期可以改变的。

接下来我们讲一讲联合国专门机构和联合国发展援助筹资机构的关系。

联合国专门机构系指由各国政府间协定所成立的各种国际专业性组织，它们通常为单独的独立组织，有自己的成员国（不一定是联合国的正式成员国）、立法和执行机构、秘书处和自己的预算（即正常预算）。它们通过联合国经济及社会理事会的协调同联合国进行合作，并每年向经社理事会提交报告。）

目前，被称为“联合国专门机构”的组织有15个，它们是：联合国劳工组织、联合国粮农组织、联合国教育、科学和文化组织、世界卫生组织、国际货币基金组织、世界银行、国际金融公司、国际开发协会、国际民航组织、万国邮政联盟、国际电信联盟、世界气象组织、政府间海事组织、世界知识产权组织、国际原子能机构。关税和贸易总协定虽然不是一个专门机构，但由于它同某些专门机构的关系，有时也被列为“专门机构”。这些专门机构实际上大都是作为自治的和独立的机构设立的。每一个机构也都有其精心规定的职责范围。它们的正常预算一般都用来资助其职责范围以内的部门性领域的合作活动，而且数量极其有限。

联合国用于发展援助的资金，基本上是由联合国发展系统内几个主要筹资机构如开发计划署、人口活动基金和儿童基金会等提供的。联合国专门机构大都以执行机构的身份参加联合国的发展援助活动。各个专门机构根据各自的专业范围和职能，承担对不同部门提供的发展援助项目。一般说来，对于向发展中国家提供的工业援助项目，由联合国工业发展组织<sup>①</sup>执行；农业项目由联合国粮农组织执行；卫生项目由世界卫生组织执行；属于教育、科学和文化方面的项目由联合国教科文组织执行；其他如电信、气象、海事、邮政等方面的援助项目，也都由各个对口的专门机构执行。

按照联合国有关规定，执行发展援助项目，执行机构可以从筹资机构获得执行总额13%的执行费，所以无论是专门机构或其他国际组织，都积极争做发展援助项目的执行机构，并尽量多承担一些援助项目。同时，它们对于发展援助资金集中在联合国的几个主要机构的局面仍然各怀己见，它们为争夺资金来源的努力方兴未艾。

#### 第四节 国际社会对联合国多边 技术合作之态度

国际组织的建立和多边技术合作规模的逐渐扩大，标志了国际社会对于这种合作在认识上的发展过程。可以说，没有国际社会的支持和资助，就不会有联合国的多边技术合作。反过来说，如果没有象联合国这样一个由所有成员国参加和

---

① 工发组织详细情况见第四章第六节：联合国工业发展组织。