

联合国与“一带一路”建设*

刘 乐

【内容提要】 联合国是共建“一带一路”的重要伙伴。当前，联合国议程与“一带一路”倡议的对接内容主要包括可持续发展、南南合作和绿色发展。在此基础上，联合国秘书处、联合国大会、联合国经济及社会理事会的相关机构以及联合国的15个专门机构正在立足自身专业领域，积极参与“一带一路”建设，并取得了一系列的共建成果。其中，中国—加纳/赞比亚—联合国开发计划署可再生能源技术转移项目是联合国高质量共建“一带一路”的代表性项目之一。总体来看，联合国在“一带一路”的建设过程中发挥了国际支持、务实参与和第三方协调的重要作用，堪称国际组织共建“一带一路”以及“一带一路”多边合作的典范。面向未来，为了确保联合国共建与“一带一路”发展之间的平衡、协调和可持续，中国需要着意处理二者之间在渐进推进、发展目标和主体层次等方面的关系。

【关键词】 “一带一路”；联合国；国际组织；多边合作；可持续发展

【作者简介】 刘乐，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员（北京 邮编：100007）。

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2021.04.002

【中图分类号】 D81 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755 (2021) 04-0028-23

* 感谢《国际论坛》编辑部对本文的修改意见，文责自负。

2017年5月,80多个国际组织派代表参加了第一届“一带一路”国际合作高峰论坛。2019年4月,90多个国际组织派代表参加了第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。截至2021年1月,中国已同140个国家和31个国际组织签署了205份共建“一带一路”合作文件。^①就此而言,国际组织已经成为除了政府和企业之外,“一带一路”国际合作的第三大参与主体。其中,联合国系统内的三大主要机构和所有专门机构均已参与“一带一路”建设。作为当今世界最具普遍性、代表性和权威性的国际组织,联合国对于“一带一路”倡议的积极响应对于其他国际组织以及国际社会共建“一带一路”具有重要的示范、引领和带动作用。那么,联合国系统的相关机构为何能够如此广泛地参与到“一带一路”的建设中来?又是如何具体参与“一带一路”建设的?在此过程中,联合国发挥了什么样的作用?本文旨在回答这些问题。

一、联合国议程与“一带一路”倡议的对接

2019年4月26日,习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式的主旨演讲中指出,共建“一带一路”倡议同联合国、东盟、非盟、欧盟、欧亚经济联盟等国际和地区组织的发展和合作规划对接,同各国发展战略对接。^②其中,联合国议程与“一带一路”倡议的对接内容主要包括可持续发展、南南合作和绿色发展。

第一,可持续发展。可持续性“一带一路”高质量发展的基本内涵之一。^③2015年9月25日,联合国可持续发展峰会通过了《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》成果文件,并强调要从经济、社会和环境三个方面实现可持续发展。^④就此而言,“一带一路”倡议与联合国2030年可持续发展议程之间在本质上是契合的。例如,中国已将共建“一带一路”作为落实联合国2030年可持续发展议程的经典案例。^⑤具体来说,作为“一带一路”建设主要内容的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通(简称“五通”)与联合国2030年可持续发展议程中的17个可持续发展目标(SDGs)

^① 《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》,中国一带一路网, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

^② 习近平:《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》,北京:人民出版社,2019年,第2页。

^③ “一带一路”的可持续性内涵至少包括三个层面:一是“一带一路”作为一个新型区域合作机制本身的可持续性,如机制化建设;二是“一带一路”在发展理念上的可持续性,如均衡普惠(人与人)、环境友好(人与自然);三是“一带一路”建设在商业和财政等方面的可持续性,如债务可持续性。

^④ A/RES/70/1,联合国官网,2015年10月21日, https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1。

^⑤ 中国外交部:《中国落实2030年可持续发展议程进展报告(2019)》,2019年9月,第76—79页。

之间基本都有直接或间接的关联（如图1所示）。鉴于此，联合国正在与“一带一路”参建各方围绕可持续发展开展对接合作。例如，2018年6月13日，中国与联合国多家机构在纽约联合国总部联合举办了“一带一路”倡议与2030年可持续发展议程高级别研讨会。^①又如，2020年6月，联合国全球契约组织（UNGC）发起“可持续基础设施建设助力‘一带一路’，加速实现联合国可持续发展目标”行动平台，该平台也是由联合国机构发起的首个以企业为主体的、在“一带一路”框架下协调企业投资运营与实现联合国可持续发展目标相统一的多方合作机制。^②

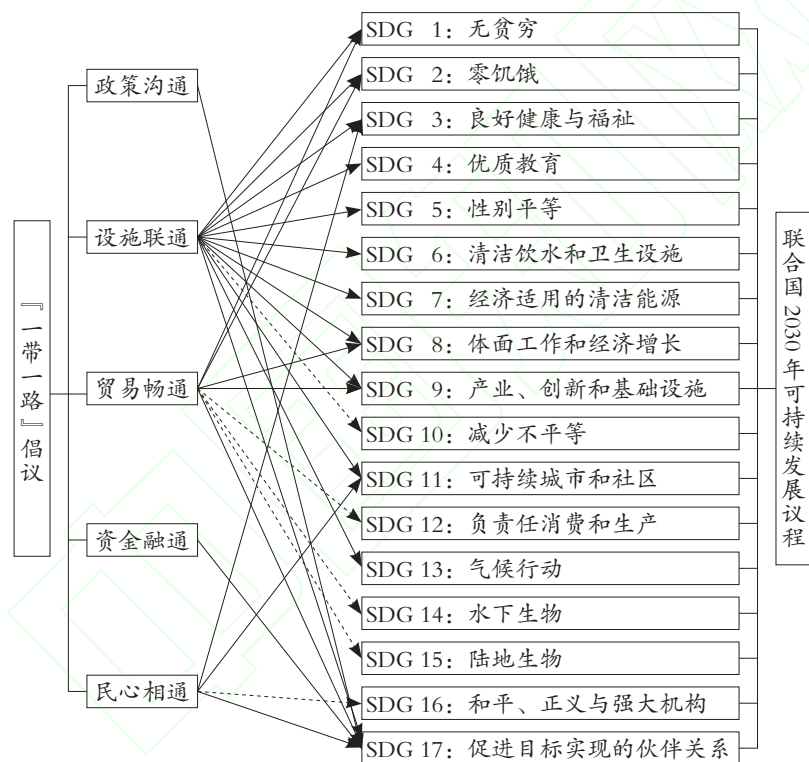


图1 “五通”与SDGs之间的关联

注：实线表示直接关联，虚线表示间接关联。

资料来源：Pingfan Hong, “Jointly Building the ‘Belt and Road’ Towards the Sustainable Development Goals,” UN DESA, June 25, 2016, p.14.

① 《“一带一路”与可持续发展研讨会在联合国总部举行》，新华网，2018年6月14日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-06/14/c_1122986889.htm。

② 《可持续基础设施建设助力“一带一路”，加速实现联合国可持续发展目标》，UNGC，http://cn.unglobalcompact.org/detail/252.html?_isa=1。

第二，南南合作。新兴市场国家和发展中国家是“一带一路”建设的重要合作对象。与此同时，促进全球南方国家之间在技术、经济等方面的发展合作也一直是联合国重要的工作内容。就此而言，“一带一路”国际合作与南南合作之间具有显著的协同效应。例如，联合国南南合作办公室主任豪尔赫·切迪克（Jorge Chediek）在接受采访时就表示，联合国高度赞赏中国通过“一带一路”倡议引领南南合作，并强调这一倡议本身就是南南合作倡议。^① 鉴于此，联合国正在与“一带一路”参建各方围绕南南合作（以及由此延伸出的国际发展合作和全球发展治理）开展对接合作。例如，联合国南南合作办公室（UNOSSC）目前已在“一带一路”框架下开展了包括全球南南发展中心、“海陆丝绸之路城市联盟”以及发展中国家青年领袖培养项目在内的多个对接项目。^②

第三，绿色发展。绿色是“一带一路”倡议坚持的重要理念之一。与之相应，绿色丝绸之路已经成为“一带一路”倡议的重要组成部分。当前，有关各方在“一带一路”的建设过程中积极开展绿色生产、绿色消费、绿色流通、绿色创新和绿色金融等多领域全方位的绿色发展实践。^③ 就此而言，绿色丝绸之路建设与联合国在倡导绿色经济、应对气候变化、保护生物多样性等方面的工作具有一致性。鉴于此，联合国正在与“一带一路”参建各方围绕绿色发展开展对接合作。例如，2019年4月25日，中国国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）与联合国相关机构共同发起《“一带一路”绿色高效制冷行动倡议》《“一带一路”绿色照明行动倡议》等绿色倡议，并正式启动了“一带一路”生态环保大数据服务平台。^④

如上所述，联合国的相关工作与“一带一路”建设在实现可持续发展、推动南南合作和促进绿色发展等方面具有广阔的对接空间和巨大的合作潜力。以此为基础，联合国正在积极参与“一带一路”国际合作。接下来，本文将逐一回顾联合国系统的主要机构和专门机构参与建设“一带一路”的具体进展。

① 《“一带一路”倡议已成为南南合作典范——访联合国秘书长南南合作特使、联合国南南合作办公室主任豪尔赫·切迪克》，新华网，2017年5月9日，http://www.xinhuanet.com/silkroad/2017-05/09/c_1120942413.htm。

② 《“一带一路”建设推动南南合作》，《中国贸易报》2019年1月10日，第1版。

③ 博鳌亚洲论坛、“一带一路”绿色发展国际联盟：《“一带一路”绿色发展案例研究报告（2019）》，2019年9月；“一带一路”绿色发展国际联盟：《“一带一路”绿色发展案例研究报告（2020）》，2020年12月。

④ 《“一带一路”绿色发展国际联盟在京成立 打造绿色发展合作沟通平台》，新华网，2019年4月25日，http://www.xinhuanet.com/2019-04/25/c_1124416934.htm。

二、联合国主要机构与“一带一路”建设

目前,参与“一带一路”建设的联合国主要机构包括联合国秘书处、联合国大会和联合国经济及社会理事会。

(一) 联合国秘书处

联合国秘书处是联合国主要的行政机构。目前,联合国秘书处参与建设“一带一路”的方式主要表现为提供政治支持、呼吁国际合作和建立合作安排。

第一,提供政治支持。联合国秘书处的政治支持在联合国系统内具有象征性。对于“一带一路”建设来说,来自联合国秘书处的政治支持可以分为支持表态和支持行动两个方面。其一,支持表态。2019年11月3日,联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(António Guterres)在同中国国务院总理李克强举行会谈时就表示,联合国秘书处支持“一带一路”倡议。^①其二,支持行动。联合国秘书处多次参与“一带一路”高级别活动,以切实行动表达了对于“一带一路”的政治支持。总体来看,联合国秘书处对于“一带一路”建设的政治支持正在为该倡议的传播和扩散发挥着重要的国际认可和国际宣导作用。

第二,呼吁国际合作。作为联合国的最高行政首长,联合国秘书长在国际合作的方向引领上具有权威影响。2017年5月14日,古特雷斯在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式的致辞中表示,“一带一路”倡议根植于全球发展的共同愿景,与联合国2030年可持续发展议程、《巴黎协定》、亚的斯亚贝巴行动议程有诸多契合之处,并有利于这些战略的落实。^②2019年4月26日,古特雷斯在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式的致辞中进一步表示,“一带一路”倡议具有显著而紧迫的重要性。他强调,“一带一路”倡议提供了一个为所有人创造一个更加公平、繁荣的世界的机会,特别是在加快可持续发展目标实现、弥合可持续发展资金缺口,推动可持续发展绿色

^① 《李克强会见联合国秘书长古特雷斯》,新华网,2019年11月3日,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-11/03/c_1125187467.htm。

^② António Guterres, “Remarks at the Opening of the Belt and Road Forum,” May 14, 2017, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-05-14/secretary-general%E2%80%99s-belt-and-road-forum-remarks>。

行动方面。^①因此，联合国秘书长积极呼吁国际社会加强包括“一带一路”倡议在内的多边合作。

第三，建立合作安排。目前，联合国秘书处下属的相关机构已经积极参与到“一带一路”建设中来，并与相关方面建立了相应的合作安排。2017年9月22日，联合国秘书处下属的经济和社会事务部（UN DESA）与中国政府签署了《中华人民共和国外交部和联合国经济和社会事务部关于“一带一路”倡议的谅解备忘录》。^②2018年6月20日，联合国维也纳办事处下属的外层空间事务办公室（UNOOSA）与中国国家航天局签署了关于开展“一带一路”空间信息走廊合作的意向宣言。^③2019年10月17日，联合国秘书处下属的联合国毒品和犯罪问题办公室（UN ODC）与中国国家监察委员会签署了《中华人民共和国国家监察委员会和联合国关于反腐败合作的谅解备忘录》，双方决定围绕廉洁丝绸之路建设等议题的开展务实合作。^④

（二）联合国大会

目前，联合国大会框架下参与建设“一带一路”的相关机构主要有7个。

联合国开发计划署（UNDP，简称开发署）。实现可持续发展是“一带一路”倡议与联合国开发署核心使命的契合点。目前，联合国开发署主要通过签署合作文件、建立工作机制和提供工作支持等方式积极参与“一带一路”建设。2016年9月19日，联合国开发署与中国政府签署了《中华人民共和国政府和联合国开发计划署关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》，这也是中国政府与国际组织签署的第一份政府间共建“一带一路”的谅解备忘录。^⑤2017年5月14日，

^① “Secretary-General’s Remarks at the Opening Ceremony of the Belt and Road Forum for International Cooperation,” April 26, 2019, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-04-26/secretary-generals-remarks-the-opening-ceremony-of-the-belt-and-road-forum-for-international-cooperation>.

^② 《王毅出席中国外交部和联合国经社事务部关于“一带一路”倡议的谅解备忘录签署仪式》，中国外交部官网，2017年9月23日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydyl_675049/zyxw_675051/t1496160.shtml。

^③ “China, UN Office Enhance Cooperation on Outer Space Affairs,” Xinhuanet, June 20, 2018, http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/20/c_137265977.htm.

^④ 《国家监委与联合国签署反腐败合作谅解备忘录》，中央纪委、国家监委官网，2019年10月19日，http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201910/t20191019_202756.html。

^⑤ “UNDP and China to Cooperate on Belt and Road Initiative,” September 19, 2016, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2016/09/19/undp-and-china-to-cooperate-on-belt-and-road-initiative.html>。

联合国开发署又与中国国家发改委签订了《关于共同推进“一带一路”建设的行动计划》。^①在此基础上，中国政府与联合国开发署还建立了共同推进“一带一路”建设联合工作组。^②

联合国环境规划署（UNEP，简称环境署）。共建绿色丝绸之路是联合国环境署参与“一带一路”建设的切入点。目前，联合国开发署围绕资源节约、环境友好、生态环保等绿色发展理念，在“一带一路”框架下开展了一系列的国际合作。其一，签署合作文件。2016年12月，联合国环境署与中国环境保护部签署了《中华人民共和国环境保护部和联合国环境规划署关于建设绿色“一带一路”的谅解备忘录》。^③其二，开展合作项目。2017年6月24日，联合国环境署与亿利公益基金会在内蒙古库布其沙漠共同启动了“一带一路”沙漠绿色经济创新中心。^④其三，搭建合作平台。2019年4月25日，“一带一路”绿色发展国际联盟正式建立。该联盟由中国生态环境部与联合国环境署等中外合作伙伴共同发起和筹建，旨在推动将绿色发展理念融入“一带一路”建设，促进国际社会为实现“一带一路”绿色发展达成共识、增进理解、开展合作和协调行动，并为“一带一路”的绿色发展携手打造政策对话和沟通、环境知识和信息、绿色技术与转让三大功能平台。^⑤

联合国人口基金（UNFPA）。联合国人口基金主要围绕人口动态、性与生殖健康、性别平等和青年发展等议题开展相关工作，而这些领域也是其参与“一带一路”建设的主要方面。2017年5月，中国政府与联合国人口基金签署了在“一带一路”倡议下加强合作的谅解备忘录。^⑥2019年5月，联合国人口基金执行主任娜塔莉亚·卡内姆

① 《联合国开发计划署与中国政府签订“一带一路”倡议行动方案》，<https://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/presscenter/pressreleases/2017/05/14/cooperation-for-common-prosperity.html>。

② 《中国政府与联合国开发计划署共同推进“一带一路”建设联合工作组第一次会议在北京召开》，中国国家发改委官网，https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/gjs/sjdt/201804/t20180428_1106517.html。

③ 《国合会2016年年会圆满闭幕》，中国生态环境部官网，2016年12月12日，http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/201612/t20161212_368914.shtml。

④ 《“一带一路”沙漠绿色经济创新中心在库布其成立》，新华网，2017年6月26日，http://www.xinhuanet.com/energy/2017-06/26/c_1121212487.htm。

⑤ 《“一带一路”绿色发展国际联盟介绍》，“一带一路”绿色发展国际联盟官网，http://www.brigc.net/gwym/lmjs/202007/t20200726_102077.html。目前，该联盟来自联合国系统的合作伙伴除了联合国环境署之外，还有联合国欧洲经济委员会（UNECE）、联合国工业发展组织、联合国南南合作办公室和绿色气候基金（GCF）。

⑥ 《商务部代表中国政府与有关国际组织签署“一带一路”合作谅解备忘录》，人民网，2017年5月14日，<http://world.people.com.cn/gb/n1/2017/0514/c1002-29274015.html>。

(Natalia Kanem)在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛的发言中表示,联合国人口基金赞赏“一带一路”倡议对于儿童、青年和妇女在健康与性别平等方面的显著作用。^①

联合国人类住区规划署(UN-Habitat,简称人居署)。城市可持续发展是联合国人居署参与“一带一路”建设的主要议题。2017年5月,中国政府与联合国人居署签署了“一带一路”框架下的合作谅解备忘录。^②之后,双方于2017年开始联合举办国际城市可持续发展高层论坛。2019年4月25日,联合国人居署又与中国城市和小城镇中心改革发展中心、世界卫生组织、能源基金会董事会签署了《共建“一带一路”可持续城市联盟合作备忘录》,并在国际城市可持续发展高层论坛期间举行“一带一路”可持续城市联盟圆桌会议。^③

联合国儿童基金会(UNICEF,简称儿基会)。联合国儿基会执行主任亨丽埃塔·福尔(Henrietta H. Fore)表示,在中国实施共建“一带一路”倡议的过程中,儿基会可以成为中国政府的重要合作伙伴,并发挥自身在工作网络、实地经验、伙伴关系和专业力量等方面的诸多优势。^④目前,联合国儿基会正在立足自身专长,积极参与“一带一路”沿线国家和地区的儿童发展事业。例如,2018年3月6日,联合国儿基会与中国国际发展知识中心在北京宣布双方建立合作伙伴关系,并将共同研究和倡导促进“一带一路”沿线国家儿童发展的方案。^⑤又如,2019年4月,联合国儿基会和中国国家发改委共同发起了“一带一路”沿线国家“关爱儿童、共享发展,促进可持续发展目标实现”合作倡议。^⑥

联合国世界粮食计划署(WFP,简称粮食署)。联合国粮食署执行干事戴维·比斯利(David Beasley)认为,“一带一路”倡议对于全球消除贫困和饥饿意义重大,

① 《联合国人口基金执行主任期待与中国在“一带一路”框架下深化合作》,新华网,2019年5月2日,http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/02/c_1210125829.htm。

② 《联合国副秘书长:人居署将加强与中国及“一带一路”沿线城市合作》,《中国经济周刊》2017年第22期,第36—37页。

③ 《能源基金会参与共建“一带一路”可持续城市联盟》,<https://www.efchina.org/News-zh/EF-China-News-zh/news-efchina-20190508-zh>。

④ “Henrietta Fore, UNICEF Executive Director High-Level Symposium: Belt & Road Initiative and 2030 Agenda for Sustainable Development,” June 14, 2018, <https://www.unicef.cn/en/press-releases/henrietta-fore-unicef-executive-director-high-level-symposium-belt-road-initiative>。

⑤ “CIKD and UNICEF Launch New Partnership to Accelerate Development and Progress for Children,” March 6, 2018, <https://www.unicef.cn/en/press-releases/cikd-and-unicef-launch-new-partnership-accelerate-development-and-progress-children>。

⑥ 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》,《人民日报》2019年4月28日,第5版。

特别是在推广中国经验和减少运输成本等方面。^①目前,联合国粮食署正在与中国商务部、应急管理部等相关部门就在“一带一路”框架下开展紧急粮食援助、自然灾害防治和国际防灾减灾救灾等方面的国际合作进行积极接触和开展务实工作。

联合国贸易和发展会议(UNCTAD,简称贸发会议)。2017年5月,中国政府与联合国贸发会议签署了在“一带一路”倡议下加强合作的谅解备忘录。^②2019年10月,联合国贸发会议在其发布的《2019年全球海运报告》中,积极评价中国发起的“一带一路”倡议对于国际海运贸易的推动作用。^③

此外,以世界贸易组织(WTO)和国际海底管理局(ISA)为代表的联合国的相关组织也在积极参与“一带一路”建设。其一,世界贸易组织。世界贸易组织是联合国的相关组织,也是联合国系统行政首长协调理事会(CEB)的成员。促进贸易畅通与维护多边贸易体制是“一带一路”倡议和世界贸易组织共同追求的目标。2017年5月14日,世界贸易组织总干事罗伯托·阿泽维多(Roberto Azevêdo)在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛“推进贸易畅通”平行主题会议上表示,世界贸易组织支持“一带一路”倡议,并愿在硬性、数字和软性基础设施建设方面发挥自身作用,如开展促贸援助。^④其二,国际海底管理局。2020年11月11日,国际海底管理局与中国政府在牙买加金斯敦签署了《中华人民共和国政府和国际海底管理局关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》。^⑤同月,中国自然资源部(国家海洋局)与国际海底管理局共同启动了中—国际海底管理局联合培训和研究中心,以践行“一带一路”合作倡议和促进全球海洋合作。^⑥

(三) 联合国经济及社会理事会

联合国经济及社会理事会(ECOSOC,简称经社理事会)负责在联合国大会的

① 《世界粮食计划署执行干事说中国在消除饥饿方面经验值得推广》,新华网,2019年1月26日,http://www.xinhuanet.com/world/2019-01/26/c_1124046666.htm。

② 《商务部代表中国政府与有关国际组织签署“一带一路”合作谅解备忘录》,人民网,2017年5月14日,<http://world.people.com.cn/gb/n1/2017/0514/c1002-29274015.html>。

③ UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2019*, October 2019, Geneva, p.x.

④ Roberto Azevêdo, “Remarks at ‘One Belt One Road’ Forum: Trade Connectivity session,” May 15, 2017, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra170_e.htm。

⑤ 《中国政府与国际海底管理局签署共建“一带一路”谅解备忘录》,中国常驻国际海底管理局代表处官网,2020年11月12日,<http://china-isa.jm.china-embassy.org/chn/xwdt/t1831669.htm>。

⑥ 《中—国际海底管理局联合培训和研究中心启动》,新华网,2020年11月9日,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/09/c_1126718047.htm。

领导下协调联合国及联合国系统各组织机构的经济和社会工作。目前，在联合国经社理事会框架下参与“一带一路”建设的相关机构主要是亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP，简称亚太经社会）。

作为主管亚太地区经济社会发展的联合国机构，亚太经社会长期致力于促进地区互联互通和区域经济一体化。因此，“一带一路”倡议与亚太经社会的工作目标十分契合。2016年4月11日，联合国亚太经社会与中国外交部在北京签署了《中华人民共和国外交部和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会关于推进地区互联互通和“一带一路”倡议的意向书》，这也是中国政府与国际组织签署的首份“一带一路”合作文件。^①2019年4月26日，联合国亚太经社会又与中国外交部在北京签署了《中华人民共和国外交部和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会关于推进“一带一路”倡议和2030年可持续发展议程的谅解备忘录》。^②

联合国亚太经社会年会（以下简称年会）是亚太经社会与中国共同推进“一带一路”建设的重要平台。2016年5月18日，在第72届年会期间，中国主办了“‘一带一路’——从愿景到行动”专题圆桌会。2017年5月23日，在第73届年会期间，亚太经社会通过了《推进一体化无缝互联互通，促进亚洲及太平洋可持续发展》决议，提出通过共商、共建、共享实现一体化无缝互联互通，并提请秘书处继续与成员和准成员合作支持包括“一带一路”倡议在内的基础设施项目。^③

此外，联合国经社理事会的其他区域委员会也在以不同方式关注和参与“一带一路”建设。例如，2017年5月14日，联合国欧洲经济委员会与中国国家发改委签署了关于在“一带一路”沿线国家推广公私伙伴关系（PPP）模式的谅解备忘录。^④

三、联合国专门机构与“一带一路”建设

联合国专门机构是联合国的自治组织，其工作通过联合国经济及社会理事会（政

① 《外交部与联合国亚太经社会签署“一带一路”合作文件》，中国外交部官网，2016年4月12日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1354823.shtml>。

② 《外交部与联合国亚太经社会签署“一带一路”合作文件》，中国外交部官网，2019年4月26日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyhd_673091/t1658455.shtml。

③ E/ESCAP/RES/73/3, UNESCAP, https://www.unescap.org/commission/73/document/E73_RES3E.pdf, pp.2-3.

④ 《国家发展改革委与联合国欧洲经济委员会就“一带一路”PPP合作签署谅解备忘录》，中国国家发改委官网，2017年5月17日，https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztlz/pppz/gzdt/201705/t20170517_1032900.html。

府间一级)和联合国系统行政首长协调理事会(秘书处一级)进行协调。当前,联合国的15个专门机构均以不同方式并在不同程度上参与了“一带一路”建设。

联合国粮食及农业组织(FAO,简称粮农组织)。粮农组织是第一个确定相关框架以加强“一带一路”建设过程中的农业政策协调的国际组织。^①2016年6月4日,粮农组织与中国农业部签署了《中华人民共和国农业部和联合国粮食及农业组织关于建立全面战略合作伙伴关系的谅解备忘录》。^②在具体的合作项目方面,粮农组织积极参与了依托中国科学院全球农情速报系统(CropWatch)及其全球农情信息云服务平台的“一带一路”农情监测国际合作,并参与筹建和以共同主席身份加入了数字“一带一路”农业和粮食安全工作组。^③

国际民用航空组织(ICAO,简称国际民航组织)。当前,国际民航组织正在积极利用“一带一路”平台促进国际民航事业的发展。2017年5月2日,国际民航组织秘书长柳芳在接受采访时表示,“一带一路”倡议意在促进沿线国家的互联互通,这与国际民航组织追求的宗旨和目标是一致的。因此,国际民航组织积极支持“一带一路”倡议。^④在具体的合作安排方面,2017年5月14日,国际民航组织与中国民用航空局签署了《中国民用航空局和国际民航组织关于共同推进“不让一个国家掉队”和“一带一路”倡议的合作意向书》。根据该合作文件,双方将就提高“一带一路”沿线国家在航空领域的安全、安保和监管能力,促进沿线国家航空运输自由化和便利化等诸多议题开展深度合作,以合力推动“一带一路”沿线国家和地区的民航事业发展。^⑤

国际农业发展基金(IFAD,简称农发基金)。农发基金是致力于促进发展中国家农业和农村发展的国际金融机构。目前,农发基金正在积极关注“一带一路”倡议,^⑥并与相关机构就金融服务开展相关项目合作。例如,2018年4月18日,农发基金与蚂

① 《粮农组织:“一带一路”致力于农业将可促进可持续发展》, <https://news.un.org/zh/story/2017/05/275712>。

② Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO + China: Partnering for Sustainable Food Security*, 2019, Rome, p.vi.

③ 吴炳方、Shukri Ahamd、何昌垂:《构建“一带一路”国家农情信息命运共同体》,《中国科学院院刊》2017年第1期,第36-38页。

④ 《国际民航组织秘书长柳芳:“一带一路”倡议可能改变世界经济版图》,中国新闻网,2017年5月3日, <http://www.chinanews.com/cj/2017/05-03/8214654.shtml>。

⑤ 《民航局与国际民航组织签署合作意向书》,中国民航网,2017年5月15日, http://www.caacnews.com.cn/1/1/201705/t20170515_1214437.html。

⑥ 《牛盾大使受邀赴国际农发基金总部就共建“一带一路”进行宣讲》,中国常驻联合国粮农机构代表处官网,2018年4月24日, <http://www.cnafun.moa.gov.cn/>。

蚂蚁金服在意大利罗马签署了战略合作意向联合声明，计划向“一带一路”国家及全球推广数字普惠金融。^①

国际劳工组织（ILO）。国际劳工组织是在劳动关系以及劳动相关问题领域的国际权威机构。目前，国际劳工组织正在与中国有关部门就“一带一路”倡议中的劳工议题开展相关合作。2019年4月，国际劳工组织分别与中国交通运输部、人力资源和社会保障部、应急管理部签署了《关于通过“21世纪海上丝绸之路”倡议推动〈2006年海事劳工公约〉有效实施的合作谅解备忘录》《“一带一路”框架下南南合作的谅解备忘录》《关于在“一带一路”框架下开展安全生产领域南南合作的谅解备忘录》。^②根据这三份合作文件，国际劳工组织将与中国政府的相关部门在“一带一路”相关国家的海事劳工权益、公共就业服务、技能开发和职业培训、社会保护、劳工治理和应对新技术革命挑战以及安全生产能力提升等方面开展合作。

国际货币基金组织（IMF）。目前，国际货币基金组织主要从政策建议和能力建设两个方面参与“一带一路”建设。其一，政策建议。2019年4月25日，国际货币基金组织总裁克里斯蒂娜·拉加德（Christine Lagarde）在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛金融通分论坛的讲话中提出，可以通过加强资本流动和改善金融包容性两个关键渠道实现更深层次的资金融通，以提升“一带一路”倡议的有效性。^③其二，能力建设。为了完善“一带一路”资金融通软环境，中国正在与国际货币基金组织积极开展合作，以加强“一带一路”相关国家宏观经济和金融能力建设。^④2017年5月14日，国际货币基金组织与中国人民银行签署了《中国人民银行和国际货币基金组织关于建立中国—基金组织联合能力建设中心谅解备忘录》。^⑤2018年4月12日，中国—国际货币基金组织联合能力建设中心在北京正式启动。

国际海事组织（IMO）。国际海事组织是海上安全和海洋环保领域重要的国际组

① 《联合国农发基金签约蚂蚁金服 数字普惠金融助力“一带一路”》，中国经济网，2018年4月20日，http://finance.ce.cn/rolling/201804/20/t20180420_28894954.shtml。

② 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》，《人民日报》2019年4月28日，第5版。

③ 《克里斯蒂娜·拉加德：“一带一路”倡议：实现金融互联互通的两个关键渠道》，国际货币基金组织官网，2019年4月24日，<https://www.imf.org/zh/News/Articles/2019/04/24/sp042519-belt-and-road-initiative-two-key-channels-to-achieving-financial-connectivity>。

④ 《促进“一带一路”资金融通 加强能力建设 完善“一带一路”资金融通软环境》，中国金融新闻网，2019年4月26日，https://www.financialnews.com.cn/zt/ydy/2019/201904/t20190426_158904.html。

⑤ 《中国人民银行与国际货币基金组织在华建立联合能力建设中心》，中国金融新闻网，2017年5月15日，https://www.financialnews.com.cn/jg/dt/201705/t20170515_117493.html。

织。目前,国际海事组织主要通过对接合作和平台构建等方式积极参与“一带一路”建设。其一,对接合作。2017年5月14日,国际海事组织与中国交通运输部签署了《中华人民共和国交通运输部和国际海事组织关于通过“21世纪海上丝绸之路”倡议推动IMO文件有效实施的合作意向书》。双方一致认为,“21世纪海上丝绸之路”可以为沿线各国有效履行国际海事组织公约体系和增强可持续海运发展能力搭建广阔的合作平台。^①其二,平台构建。2017年5月15日,由国际海事组织授权设立的亚洲海事技术合作中心在上海海事大学正式成立。国际海事组织秘书长林基泽在成立仪式的致辞中表示,亚洲海事技术合作中心是中国第一个经国际海事组织授权设立的实体性机构,也是亚洲唯一具有全球海事技术协调资格和能力的合作中心。国际海事组织愿与各方携手努力,共同将该中心打造成为引领全球海运业绿色发展的示范平台和联系“21世纪海上丝绸之路”沿线国家的桥梁纽带。^②

国际电信联盟(ITU)。国际电信联盟是联合国系统负责信息通讯事务的专门机构。目前,国际电信联盟已与中国相关部门在“一带一路”框架下签署了多份合作文件。2017年5月14日,中国工业和信息化部与国际电信联盟签署了《关于加强“一带一路”框架下电信和信息网络领域合作的意向书》。^③2019年4月24日,国际电信联盟与中国进出口银行签署了《关于加强“一带一路”倡议项下数字领域合作以促进联合国2030年可持续发展议程的谅解备忘录》。^④国际电信联盟秘书长赵厚麟在接受采访时表示,“一带一路”倡议与国际电信联盟的目标有很多契合之处,国际电信联盟一直积极参与“一带一路”建设,希望合力打造一条更为宽广通达的数字丝绸之路。^⑤

联合国教育、科学及文化组织(UNESCO,简称教科文组织)。联合国教科文组织是全球最大的智力合作组织,旨在通过教育、科学及文化领域的相关工作促进各国

① 《交通运输部与国际海事组织签署合作意向书 通过“21世纪海上丝绸之路”倡议推动IMO文件有效实施》,中国交通运输部官网,2017年5月14日,http://www.mot.gov.cn/buzhangwangye/lixiaopeng/zhongyaohuodonghejianghua/201705/t20170514_2203954.html。

② 《亚洲技术合作中心(MTCC-Asia)在上海海事大学成立》,上海海事大学官网,<https://www.shmtu.edu.cn/imagenews/shang-hai-guo-ji-hai-shi-ya-zhou-ji-zhu-he-zuo-zhong-xin-mtcc-asiazai-shang-hai-shi-da>。

③ 《苗圩、陈肇雄、刘利华出席“一带一路”国际合作高峰论坛》,中国工业和信息化部官网,2017年5月15日,<http://www.pacs.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057800/n3057809/c5643351/content.html>。

④ 《进出口银行与国际电信联盟签署谅解备忘录》,中国进出口银行官网,2019年4月26日,http://www.eximbank.gov.cn/info/news/201905/t20190530_9219.html。

⑤ 任彦:《共建“一带一路”将持续展现蓬勃活力——访国际电信联盟秘书长赵厚麟》,《人民日报》2019年8月17日,第3版。

之间的合作。就此而言，“一带一路”建设目标中的民心相通与联合国教科文组织的使命一致。目前，联合国教科文组织已在“一带一路”框架下开展了多种形式的活动和项目。其一，交流论坛。自2017年起，中国与联合国教科文组织每年联合组织一届“一带一路”青年创意与遗产论坛。其二，文化项目。2017年6月1日，联合国教科文组织在北京发布了“一带一路”文化互动地图《和苑宣言》，并正式启动了“一带一路”文化互动地图项目。^①其三，国际研讨会。2018年6月24日，中国自然科学博物馆协会与联合国教科文组织签署了双边合作协议书。双方商定，将每两年召开一次“一带一路”科普场馆发展国际研讨会，并将该会议作为“一带一路”沿线国家科技类博物馆开展国际合作的平台。^②其四，学术资助。2019年5月15日，中国教育部与联合国教科文组织签署了《丝绸之路青年学者资助计划信托基金协议》，以资助各国青年学者进行关于丝绸之路的学术研究和交流，这也是中国同联合国教科文组织合作设立的首个社会科学领域的国际学术资助项目。^③

联合国工业发展组织（UNIDO，简称工发组织）。工发组织是以支持成员国工业发展为宗旨的联合国专门机构。2017年4月28日，工发组织总干事李勇在接受采访时表示，“一带一路”倡议与工发组织的目标是连贯的、完全相结合的，工发组织会积极支持和参与“一带一路”倡议。^④目前，工发组织已与中国有关部门签署了多份“一带一路”合作文件。2017年5月，工发组织与中国进出口银行签署了《关于促进“一带一路”沿线国家可持续工业发展有关合作的联合声明》，与中国国务院发展研究中心签署了《关于共建“一带一路”等合作的谅解备忘录》。^⑤此外，工发组织还与南南合作金融中心自2016年起每年举办一届“一带一路”城市大会。

世界旅游组织（UNWTO）。世界旅游组织是旅游业领域领导性的国际组织。目前，世界旅游组织主要为“一带一路”的旅游合作提供交流平台和进行发展评估。其一，提供交流平台。2017年9月13日，世界旅游组织在其第22届全体大会期间举行了“一

① 《联合国教科文组织在京启动“一带一路”文化互动地图》，人民网，2017年6月2日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0602/c1002-29315083.html>。

② 《中国自然科学博物馆协会与联合国教科文组织签署合作协议》，中国博物馆协会官网，2018年7月2日，<http://www.chinamuseum.org.cn/a/zixun/gedizixun/2018/0702/12259.html>。

③ 《推动亚洲文明交流互鉴 携手构建人类命运共同体》，中国教育部官网，2019年5月5日，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/201905/t20190515_382149.html。

④ 《联合国工发组织总干事：能提“一带一路”倡议创意的唯有中国》，中国新闻网，2017年4月28日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/04-28/8211127.shtml>。

⑤ 《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》，《人民日报》2017年5月16日，第5版。

带一路”旅游合作圆桌会议，并发布了《“一带一路”旅游合作成都倡议》。^①其二，进行发展评估。2019年2月，世界旅游组织编写出版了《“21世纪海上丝绸之路”：旅游业的机遇与影响》，讨论了“21世纪海上丝绸之路”倡议对于旅游业的总体影响，并评估了该倡议在亚洲及其他地区主题航线的旅游潜力。^②

万国邮政联盟（UPU）。万国邮政联盟是负责协调成员国邮政政策的联合国专门机构。目前，万国邮政联盟正在立足自身业务领域，寻求在“一带一路”框架下与参建各方开展邮务合作。2018年9月2日，中国国家邮政局与万国邮政联盟在埃塞俄比亚的斯亚贝巴签署了《关于加强“一带一路”框架下邮政领域合作的意向书》。根据该合作文件，双方将在“一带一路”框架下共同推进国际铁路运邮机制建设和改善国际邮政网络的互联互通。^③

世界卫生组织（WHO）。世界卫生组织高度重视参与构建“一带一路”公共卫生合作网络。2017年8月18日，世界卫生组织总干事谭德塞（Tedros）在“一带一路”卫生合作暨健康丝绸之路高级别研讨会的讲话中表示，世界卫生组织呼吁各国卫生领导人以及公共卫生伙伴一道打造健康丝绸之路。^④2020年6月18日，谭德塞在“一带一路”国际合作高级别视频会议的致辞中再次表示，世界卫生组织致力于与中国及其他合作伙伴共同打造健康丝绸之路，并帮助实现和界定人类卫生健康共同体。^⑤目前，世界卫生组织已与中国政府签署了多份合作文件，并在此基础上积极开展务实合作。例如，2017年1月18日，世界卫生组织与中国政府在瑞士日内瓦签署了《中华人民共和国政府和世界卫生组织关于“一带一路”卫生领域合作的谅解备忘录》。^⑥2017年5月13日，世界卫生组织又与中国政府在北京签署了《中华人民共和国政府与世界卫生

① 《世界旅游组织大会发布〈“一带一路”旅游合作成都倡议〉》，新华网，2017年9月13日，http://www.xinhuanet.com/2017-09/13/c_1121658871.htm。

② UNWTO, *The 21st Century Maritime Silk Road: Tourism Opportunities and Impacts*, February 2019, Madrid.

③ “China, UPU Sign Letter of Intent for Belt & Road Cooperation,” Xinhua Silk Road, September 5, 2018, <https://en.imsilkroad.com/p/109406.html>.

④ “WHO Director-General, Dr Tedros’s Speech at the Belt and Road Forum for Health Cooperation: Towards a Health Silk Road,” August 18, 2017, Beijing, China, <https://www.who.int/dg/speeches/2017/health-silk-road/en/>.

⑤ “WHO Director-General’s Opening Remarks at High-level Video Conference on Belt and Road International Cooperation, June 18, 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-high-level-video-conference-on-belt-and-road-international-cooperation---18-june-2020>.

⑥ 《习近平访问世界卫生组织并会见陈冯富珍总干事》，《人民日报》2017年1月19日，第1版。

组织关于“一带一路”卫生领域合作的执行计划》。^①

世界知识产权组织(WIPO)。世界知识产权组织是关于知识产权服务、政策、合作与信息的全球论坛。目前,世界知识产权组织正在积极关注和推动开展“一带一路”知识产权国际合作。例如,世界知识产权组织与中国国家知识产权局、中国国家版权局等部门于2016年7月、2018年8月共同主办了第一、二届“一带一路”知识产权高级别会议。^②2019年4月8日,世界知识产权组织总干事弗朗西斯·高锐(Francis Gurry)在接受采访时表示,“一带一路”通过促进贸易和商业活动来提高各国互动的能力。在这一过程中,世界知识产权组织涵盖的多边框架规则,有关专利、商标、设计等产权保护机制以及相关信息技术基础设施等可以为之发挥重要作用。^③

世界气象组织(WMO)。世界气象组织是天气、气候和水文领域的专业性国际组织。当前,世界气象组织正在与中国气象局积极开展“一带一路”气象合作。2017年5月14日,世界气象组织与中国气象局签署了《中国气象局和世界气象组织关于推进区域气象合作和共建“一带一路”的意向书》。^④2018年6月22日,世界气象组织与中国气象局在瑞士日内瓦联合举办了“一带一路”气象合作会议。会议期间,双方签署了《“一带一路”倡议信托基金协议》。根据这一合作文件,该基金将重点支持与“一带一路”气象合作相关的能力建设活动。^⑤此外,世界气象组织还参与了“一带一路”的气象保障工作,如风云卫星国际用户防灾减灾应急保障机制。^⑥

① 《<中华人民共和国政府与世界卫生组织关于“一带一路”卫生领域合作的执行计划>在京签署》,中国卫生健康委员会官网,2017年5月14日,<http://www.nhc.gov.cn/wjw/ttyw/201705/0afb7bb59f0c4800ac41bfc385aaafe7.shtml>。

② 《“一带一路”知识产权高级别会议在京召开》,新华网,2016年7月21日,http://www.xinhuanet.com/world/2016-07/21/c_129167005.htm。《2018年“一带一路”知识产权高级别会议在北京开幕》,中国新闻网,2018年8月28日,<https://www.chinanews.com/gn/2018/08-28/8612661.shtml>。

③ 《中国知识产权成功经验值得与“一带一路”国家分享——访世界知识产权组织总干事弗朗西斯·高锐》,新华网,2019年4月15日,http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/15/c_1124367216.htm?utm_source=Daily+Media+Clippings&utm_campaign=f5df6559f4-EMAIL_CAMPAIGN_2019_04_15_04_01&utm_medium=email&utm_term=0_7be6e0b32e-f5df6559f4-106831353&from=timeline。

④ 《中国气象局与世界气象组织签署意向书 共同推进“一带一路”区域气象合作》,中国气象局官网,2017年5月15日,http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxxyw/201705/t20170515_409944.html。

⑤ 《气象局与世界气象组织联合举办“一带一路”气象合作会议》,中国政府网,2018年6月25日,http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/25/content_5301064.htm。

⑥ 《风云气象卫星国际用户防灾减灾应急保障机制》,国家卫星气象中心官网,<https://fy4.nsmc.org.cn/service/cn/emergency/index.html>。

世界银行集团(WBG)。^①目前,世界银行集团主要以机制构建、政策评估、研修项目和联合融资等方式参与“一带一路”建设。其一,机制构建。2017年5月14日,中国财政部与世界银行集团、亚洲基础设施投资银行等6家多边开发机构签署了《关于加强在“一带一路”倡议下相关领域合作的谅解备忘录》,并提出共同设立多边开发融资合作中心,以推动包括“一带一路”建设在内的基础设施互联互通。^②2019年4月,这一基础设施开发性融资多边协调机制正式在“一带一路”国际合作高峰论坛框架下建立。^③其二,政策评估。2019年6月18日,世界银行集团发布了一份题为《“一带一路”经济学:交通走廊的机遇与风险》的研究报告。根据该报告的分析,“一带一路”倡议的全面实施可以使世界贸易增加1.7%~6.2%,并使全球实际收入增加0.7%~2.9%。^④其三,研修项目。当前,世界银行正在积极参与“一带一路”法治合作的研修项目,并与中共中央纪律检查委员会、中国国家监察委员会围绕企业合规经营与廉洁丝绸之路建设举办了一系列的研讨会和培训班。其四,联合融资。当前,世界银行集团的国际金融公司正积极与其他多边开发机构合作向“一带一路”项目提供联合融资。例如,在加纳的特马港扩建项目中,中国银行通过A/B Loan模式与国际金融公司开展项目融资合作,这一合作也是“一带一路”金融合作和“一带一路”第三方市场合作的典型案例。^⑤

四、联合国高质量共建“一带一路”的案例分析

前文主要对联合国系统内相关机构参与“一带一路”建设的基本情况进行了全景式的回顾和梳理。接下来,本文将中国—加纳/赞比亚—联合国开发署可再生能源技术转移项目(以下简称中非项目)为案例,对联合国高质量共建“一带一路”的代表项目进行具体分析。

中非项目由联合国开发署和中国科学技术部共同设计,由丹麦政府提供2925万丹

① 世界银行集团的解决投资争端国际中心和多边投资担保机构不是联合国专门机构。

② 《中国财政部与6家多边开发银行就“一带一路”签署谅解备忘录》,中国新闻网,2017年5月14日,<http://www.chinanews.com/cj/2017/05-14/8223631.shtml>。

③ 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》,《人民日报》2019年4月28日,第5版。在此次高峰论坛期间,国际农发基金也加入了这一合作机制。

④ World Bank Group, *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*, Washington, D.C., 2019, p.5.

⑤ 中国国家发展和改革委员会:《第三方市场合作指南和案例》,中国国家发展和改革委员会官网,<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201909/W020190905514523737249.pdf>,第70页。

麦克朗资助，由中国 21 世纪议程管理中心、加纳能源委员会、赞比亚矿业能源与水利发展部共同实施，是以提高加纳和赞比亚电力供应水平和清洁能源技术使用能力为主要目标的三方合作项目。回顾中非项目的实施过程，该项目的建设内容主要包括平台搭建、政策研究、工程建设、人才培养和市场培育（如表 1 所示）。其中，联合国开发署为之提供了重要的平台支持和工作支持。

表 1 中非项目的主要内容

中非项目	平台搭建	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 中非可再生能源技术转移网站 ▶ 中非可再生能源技术转移相关方联盟 ▶ 技术转移南南合作中心 		
	政策研究	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 《加纳能源与电力发展概述》 ▶ 《加纳可再生能源技术转移障碍与对策》 ▶ 《中非可再生能源技术转移清单》 ▶ 《中国可再生能源技术发展系列报告》 ▶ 《加纳国家可再生能源发展规划》 ▶ 《中非可再生能源技术转移路线图》 ▶ 《中非可再生能源技术转移投融资模式研究与实践》 ▶ 《中非可再生能源技术转移标准》 		
	工程建设	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> 加纳： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 小水电站 ▶ 农业光伏灌溉系统 ▶ 农业风能灌溉系统 ▶ 乳木果油沼气项目 ▶ 清洁炉灶基地 ▶ 可再生能源培训中心 </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> 赞比亚： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 小水电站 ▶ 农村卫生站光伏系统 </td> </tr> </table>	加纳： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 小水电站 ▶ 农业光伏灌溉系统 ▶ 农业风能灌溉系统 ▶ 乳木果油沼气项目 ▶ 清洁炉灶基地 ▶ 可再生能源培训中心 	赞比亚： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 小水电站 ▶ 农村卫生站光伏系统
	加纳： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 小水电站 ▶ 农业光伏灌溉系统 ▶ 农业风能灌溉系统 ▶ 乳木果油沼气项目 ▶ 清洁炉灶基地 ▶ 可再生能源培训中心 	赞比亚： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 小水电站 ▶ 农村卫生站光伏系统 		
	人才培养	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> 对内： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 政策培训 ▶ 文化培训 ▶ 市场培训 </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> 对外： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 技术培训 ▶ 管理培训 </td> </tr> </table>	对内： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 政策培训 ▶ 文化培训 ▶ 市场培训 	对外： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 技术培训 ▶ 管理培训
对内： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 政策培训 ▶ 文化培训 ▶ 市场培训 	对外： <ul style="list-style-type: none"> ▶ 技术培训 ▶ 管理培训 			
市场培育	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 中非可再生能源技术转移商业模式开发 ▶ 中非可再生能源技术转移公私伙伴关系模式开发 			

资料来源：《中非可再生能源技术转移项目》，技术转移南南合作中心官网，<http://ttssc.ustb.edu.cn/zh/projectstatusChina.html>。

第一，平台支持。作为世界上最大的多边技术援助机构，联合国开发署对于中非项目提供的平台支持可以分为项目开发、项目管理和项目推广三个方面。

其一，项目开发平台。中非项目是在联合国框架下，由联合国开发署促成的北南

南合作。其中，中非项目充分发挥了联合国在国际发展领域推动三方合作的组织优势，探索出由发达国家提供资金支持、由技术相对成熟的发展中国家向技术相对落后的发展中国家进行技术转移的新型国际发展合作模式，从而克服了传统南北合作、南南合作中的技术适配和资金缺口问题。^①

其二，项目管理平台。为了对中非项目进行有效管理，联合国开发署牵头建立了中非项目指导委员会长效机制。在项目实施期间，每年由联合国开发署驻华代表处和各国别执行方分别主持全球和国别指导委员会会议以总结年度成果和审议工作计划并提供指导意见。^②

其三，项目推广平台。中非项目的创新进展得到了共建各方的认可和赞扬。为了实现项目经验的后续推广，联合国开发署同中国21世纪议程管理中心于2019年9月12日在北京联合组建了技术转移南南合作中心。同时，丹麦驻华大使馆公使海乐（Helle Meinertz）也称赞中非项目是可再生能源技术转移领域北南南合作的典范，并建议将项目合作模式在联合国框架下进行推广。^③

第二，工作支持。在中非项目的实施过程中，联合国开发署立足自身在政策分析研究和全球伙伴关系方面的专长和优势，为之提供了全面、充分的工作支持。

其一，智力支持。联合国开发署的工作网络可以为相关国际发展合作项目提供咨询、评估、规划、培训、总结等多种政策服务。具体来说，联合国开发署为中非项目提供的智力支持主要包括三个方面。首先，联合国开发署参与设计了中非项目，并制订了项目框架、分析了项目条件、明确了项目目标、规划了项目进度，从而为中非项目的具体开展打下了良好基础。^④其次，联合国开发署积极组织和参与了《加纳可再生能源发展规划（2018—2030）》《中非可再生能源技术转移推广清单》《南南合作可再生能

① 刘笑宇、付延：《南南合作促进可持续发展的新理念新模式——中国—加纳/赞比亚可再生能源技术转移南南合作项目经济浅析》，《可持续发展经济导刊》2020年第7期，第47页。

② 中国科学技术部中国21世纪议程管理中心、技术转移南南合作中心编：《南南合作可再生能源技术转移模式探索》，北京：科学出版社，2020年，第241页。

③ 《中国—加纳/赞比亚可再生能源技术转移项目2019年全球指导委员会会议顺利召开》，中国21世纪议程管理中心官网，2019年8月12日，<http://www.acca21.org.cn/trs/000100040012/15155.html>。

④ UNDP, *China-Ghana South-South Cooperation on Renewable Energy Technology Transfer*, <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/CHN/ProDoc%20-%2091276.pdf>; UNDP, *China-Zambia South-South Cooperation on Renewable Energy Technology Transfer*, <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ZMB/China%20Zambia%20South%20South%20Renewable%20Energy%20Technology%20Transfer%20Project%20Document.pdf>.

源技术转移手册》等中非项目系列文件的起草和编制。^①再次，联合国开发署多次派代表参加科技创新与技术转移南南合作的研讨会和交流会，并就中非项目的建设经验进行了总结和分享。^②

其二，伙伴网络支持。联合国开发署与联合国的其他机构、各国政府及其职能部门、金融机构、智库、媒体、国际非政府组织等保持着广泛的合作关系和密切的工作联系，并以此为基础建立起自身的全球伙伴关系网络。具体来说，联合国开发署为中非项目提供的伙伴网络支持主要包括三个方面。首先，联合国开发署围绕中非项目的立项、执行和结项积极接洽和串联了中国、加纳、赞比亚和丹麦四国三方的相关部门。其次，联合国开发署驻华代表处、联合国开发署驻加纳代表处和联合国开发署驻赞比亚代表处之间就推动和推进中非项目开展了一系列的国际协作和沟通协调。再次，联合国开发署驻华代表处在中非项目的实施过程中多次出席和举办了各类相关活动，如中非项目利益相关方联合会议、中非项目相关方联合培训会、中非项目需求对接会等。

作为在联合国框架下推动“一带一路”沿线国家开展可再生能源技术合作的积极尝试，中非项目是联合国与“一带一路”相关国家围绕可持续发展、南南合作和绿色发展开展对接合作的重要成果。在该项目的执行过程中，各方秉持了共商、共建、共享的原则，坚持了开放、绿色、廉洁的理念，实现了高标准、惠民生、可持续的目标。同时，该项目所采用的技术转移模式已成为“一带一路”科技创新行动计划和可持续发展技术转移的专业化、国际化品牌，并在中国商务部和联合国开发署联合支持的“一带一路”沿线国家南南合作项目中得到推广应用，如中国—埃塞俄比亚/斯里兰卡可再生能源技术转移项目。^③就此而言，中非项目可以称作联合国高质量共建“一带一路”的代表项目。

五、联合国在“一带一路”建设过程中的作用

中国政府强调，联合国是共建“一带一路”的重要伙伴。^④如前所述，联合国对于“一

^① 《〈加纳可再生能源总体规划〉正式递交加纳能源部》，联合国开发署驻华代表处官网，2019年2月21日，https://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/presscenter/pressreleases/2019/ghana_s-renewable-energy-master-plan-out-doored.html。

^② 《技术转移南南合作专家研讨会在京举行》，中国科学技术部官网，2019年12月6日，http://www.most.gov.cn/kjbgz/201912/t20191206_150347.htm。

^③ 《技术转移南南合作中心揭牌仪式在京举行》，中国21世纪议程管理中心官网，2019年9月17日，<http://www.acca21.org.cn/trs/000100040012/15220.html>。

^④ 《习近平会见联合国秘书长古特雷斯》，新华网，2019年4月26日，http://www.xinhuanet.com/2019-04/26/c_1124422622.htm。

带一路”建设的参与堪称国际组织共建“一带一路”以及“一带一路”多边合作的典范。综合来看，联合国在“一带一路”的建设过程中发挥了国际支持、务实参与和第三方协调的重要作用。

第一，国际支持。作为国际社会成员数量最多、覆盖范围最广、权威程度最高的国际组织，联合国（特别是相关机构的负责人）对于“一带一路”倡议的积极关注、积极表态和积极行动本身就在为其提供一种强有力的国际支持。具体来说，联合国参与共建“一带一路”一方面有益于拓宽“一带一路”建设的多边合作渠道并增强“一带一路”倡议在全球范围内的吸引力、凝聚力和影响力，另一方面也有助于消解国际上对于“一带一路”种种不实的怀疑和猜忌。

第二，务实参与。当前，联合国系统的主要机构和专门机构大多已经参与了“一带一路”建设。具体来说，这种务实参与可以分为三种类型。其一，提供宣介平台。联合国以其广泛的成员构成可以为“一带一路”的国际推广提供良好的宣介平台。目前，中国正在将“一带一路”倡议与联合国相关工作对接后的合作议程嵌入到联合国框架内的峰会、年会、边会、研讨会、交流会之中，从而积极利用这一多边平台进行对于“一带一路”的国际宣介。其二，开展合作项目。“一带一路”广泛的合作议程使得联合国系统的相关机构可以在将自身发展规划与之进行对接的基础上开展相应的合作项目。其中，联合国参与的“一带一路”相关项目主要涉及学术研究、能力建设、技术推广、对外援助、交流活动等多个方面。其三，进行评估建言。联合国系统的相关机构在其业务领域的专业性以及相对的中立性使其可以为“一带一路”在对应领域的建设发展进行比较客观的评估建言。一方面，联合国系统内的一些机构正在积极跟踪“一带一路”相关项目的具体实施，并立足自身的专业优势对之进行比较有针对性的第三方评估。另一方面，联合国系统内的一些机构就“一带一路”推进过程中的现实不足和潜在问题积极建言献策，以推动“一带一路”国际合作在遵循市场规律和国际通行规则的基础上实现稳步发展。

第三，第三方协调。联合国系统的相关机构基于其在全球范围内的工作网络和伙伴关系，正在为“一带一路”相关项目的酝酿、确立和开展发挥第三方协调作用。其一，联合国系统的相关机构在涉及具体国家的“一带一路”项目中发挥着中间人的作用，例如“共建‘一带一路’以实现可持续发展目标”能力建设项目。其二，联合国系统的相关机构在涉及多个国家的“一带一路”项目中发挥着联络人的作用，例如风云卫星国际用户防灾减灾应急保障项目。

面向未来，为了确保联合国共建与“一带一路”发展之间的平衡、协调和可持续，

中国需要着重处理二者之间在渐进推进、发展目标和主体层次等方面的关系，以更好地发挥联合国在“一带一路”建设过程中的积极作用。

第一，渐进推进。联合国系统对于“一带一路”的积极参与有助于“一带一路”在国际社会的延伸和扩展。但是，与联合国系统对于“一带一路”国际合作的高涨热情形成对比的是“一带一路”相关国家（特别是作为“一带一路”国际合作发起方的中国）相对有限和尚为不足的外交资源。就此而言，“一带一路”建设所应坚持的渐进原则同样适用于联合国等国际组织对于“一带一路”的参与。一方面，中国需要在“一带一路”的建设重点与包括联合国在内的国际组织的广泛参与之间找准平衡，防止双方议程对接以及合作项目过载后导致自身建设重点模糊和目标失焦；另一方面，以联合国为代表的国际组织对于“一带一路”的共建实践也需要从政治支持向工作支持、从广泛参与向深度参与的方向发展。具体来说，可以尝试先行确立多方共建“一带一路”的重点对象、重点领域和重点项目，再行循次对此进行扩展和延伸。

第二，发展目标。总体来看，“一带一路”的发展目标与联合国的发展目标具有高度的一致性和深度的契合性，但这并不意味着二者在发展重点、阶段目标和优先事项上完全相同。因此，无论是“一带一路”的建设工作还是联合国的相关工作都不应偏离甚至是脱离自身的发展目标而使自身议程单纯服务和被绑架于对方的发展议程，而是要以对接与耦合为基础，注重发挥双方相关倡议之间的协同效应和增效作用。与此同时，在积极实现联合国议程和“一带一路”倡议共同目标的过程中，还应重视和发挥专业性国际组织和地区性国际组织的比较优势，探索建立联合国+“一带一路”+X的三方合作机制。

第三，主体层次。在理查德·乔利（Richard Jolly）等人所做的“三个联合国”的划分中，会员国政府为“第一联合国”，联合国机构的工作人员为“第二联合国”，与联合国相关的非政府组织、智库专家和顾问等为“第三联合国”。^①就此而言，参与“一带一路”建设的联合国在狭义上是指“第二联合国”，在广义上则涵盖“三个联合国”。就此而言，中国要从正反两个方面处理“三个联合国”对于“一带一路”建设的不同影响。其一，对于“第一联合国”，中国一方面要推进和扩大各成员国对于“一带一路”的正面认知，另一方面也要防止和抵消一些国家对于“一带一路”建设的干扰和破坏，特别是以联合国为场所对“一带一路”进行攻击，以及对联合国共建“一带一路”的

^① 李东燕：《联合国“大议程化”：构建包容性的全球合作框架》，《世界经济与政治》2020年第6期，第63页。

污名化。其二，对于“第二联合国”，中国既要重视高层人士的引领作用，也要关注基层人员的基础作用，进而通过自上而下和自下而上相结合的方式促进联合国系统工作人员对于“一带一路”倡议的客观认知，并以其权威性、中立性和专业性为“一带一路”建设正视听、建诤言、提良方。其三，对于“第三联合国”，中国一方面要团结国际社会有力回应沦为政治工具的对于“一带一路”倡议的反对声音，并防止相关负面舆论的相互强化和恶性循环，另一方面也要注重发挥相关组织和人士对于“一带一路”发展的建设性批评作用。

中国政府强调，联合国是支持和践行多边主义最主要的平台。^①与之呼应，作为一项立足区域、放眼全球的国际倡议，“一带一路”的建设发展与国际合作自然也离不开联合国的支持、参与和协调。当前，联合国与“一带一路”的参与者和相关方已经进行了一系列的积极互动，并取得了一系列的共建成果。未来，联合国可以从内外两个方面提升自身对于“一带一路”建设的参与。一方面，联合国可以在既有的“一带一路”合作项目的基础上，建立和深化相关合作机制，以助力“一带一路”项目建设与机制建设的并进发展。另一方面，联合国可以进一步发挥自身相较于其他国际行为体的政治优势、平台优势和专业优势，以促进国际社会更好地理解、参与和受益于“一带一路”。

【收稿日期：2021-03-15】

【责任编辑：何宗强】

^① 王毅：《坚持多边主义 共谋和平发展——在第73届联合国大会一般性辩论上的讲话》，中国外交部官网，2018年9月29日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1600726.shtml>。