



联合国工业发展组织

Distr.: General  
19 May 2009  
Chinese  
Original: English

工业发展理事会  
第三十六届会议  
2009年6月23日至26日，维也纳  
临时议程项目7  
联合国全系统一致性：工发组织的作用

## 联合国全系统一致性：工发组织的作用

### 总干事的报告

根据 GC.12/Res.6 号决议，本文件提供了有关的最新资料，着重说明工发组织对联合国全系统一致性继续作出的贡献。

## 目录

	段次	页次
导言 .....	1-2	2
一. 政府间和机构间全系统一致性近期动态.....	3-25	2
二. 工发组织对全系统一致性的贡献.....	26-30	6
三. 工发组织对国家一级全系统一致性的贡献.....	31-41	8
四. 挑战 .....	42-48	11
五. 结束语 .....	49	12
六. 需请理事会采取的行动 .....	50	13

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



## 导言

1. 工业发展理事会第三十五届会议注意到 IDB.35/12 号文件，该文件介绍了关于政府间、机构间和国家各级联合国全系统一致性的主要动态。会员国感谢工发组织根据本组织决策机关所作决定协助加强联合国系统发展活动的一致性。它们高兴地看到，工发组织积极参与行政首长协调理事会（行政首长协调会）贸易和生产能力群组的工作，在编写贸易能力建设机构间资源指南上发挥了主导作用而且总干事主持了联合国能源机制的工作。在 IDB.34/Dec.7 号决定中，理事会强调工发组织应当继续按照联合国大会关于 2007 年发展业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议和本组织理事机关会员国提供的指示，在试点国家积极参与“一体行动，履行使命”的举措。
2. 本文件对 IDB.35/12 号文件所载资料作了更新，着重阐述工发组织对全系统一致性和试点国家“一体行动，履行使命”举措继续作出的贡献。它还审视了在加强联合国系统发展活动的一致性方面遇到的挑战。本文件即为向工业发展理事会第三十三届会议（IDB.33/CRP.6）、第三十四届会议（IDB.34/7）、第三十五届会议（IDB.35/12）和大会（GC.12/CRP.6）关于全系统一致性的系列报告的一部分。这些文件均有助于强调说明工发组织继续坚决致力于并将积极主动地参与加强联合国系统发展活动的一致性。

### 一. 政府间和机构间全系统一致性近期动态

#### (a) 政府间协商

3. 工发组织继续密切关注关于全系统一致性政府间协商工作的最新动态，将按照本组织决策机关所作决定积极参与机构间工作。
4. 在经过 2007 年和 2008 年的一系列协商之后，Augustine Mahiga 大使（坦桑尼亚联合共和国）和 Paul Kavanaugh 大使（爱尔兰）联合主席 2008 年 7 月介绍了他们的报告。大会于 2008 年 9 月 15 日通过了第 62/277 号决议，其中规定，全系统一致性工作将专门全面阐述五个问题：国家和区域各级的一体行动履行使命举措；统一工作做法；筹资；治理；性别平等和增强妇女的能力。大会请秘书长就筹资和治理问题向会员国提供实质性文件，以推动大会第三十六届会议采取实质性行动。还请秘书长就对待性别平等问题的工作方式提供一份更为详细的文件。
5. 在大会通过第 62/277 号决议之后，大会主席 2009 年 2 月 20 日任命 Kaire Munionganda Mbuende 大使（纳米比亚）和 Juan Antonio Yañez-Barnuevo 大使（西班牙）担任第三十六届会议期间关于全系统一致性协商工作的联合主席。
6. 在新的联合主席的主持下，2009 年 3 月 13 日举行了第六十三届会议的第一次非正式全体协商。秘书长强调，在这一危机时刻，会员国和联合国系统需要如一家人那样共同努力，“提供能够改进生活的实际好处”。他指出，目前的危机给联合国系统筹资基数的继续增长及其发展工作带来严重威胁，而联合国系统此时正需要解决内部自身的矛盾和挑战。因此，应当加强一致性，非正式协商应能有助于形成共同的做法，在整个系统内切实展开方案合作。
7. 大会 2009 年 3 月 30 日开会审议就性别平等问题编拟的文件，认真审视文件所载的两种备选做法。第一种备选做法是，现行机构安排保留不变，重点解

决筹资问题并改进机构间合作。第二种备选做法是，合并专门处理性别问题的四个联合国实体（性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室；提高妇女地位司；联合国妇女基金和联合国提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所）。经过讨论后认为，第二种备选做法（将具体处理性别问题的各个实体合并为一个复合实体）最有可能解决在推进性别平等目标上存在的问题和挑战。该复合实体兼具基金/方案和联合国秘书处的一个司的特点，将负责开展关于性别平等和增强妇女能力的分析、规范和业务工作。预计大会第六十三届会议将就如何加强联合国性别平等的架构作出最后决定。

8. 在 2009 年 3 月 13 日的非正式协商期间，秘书长强调，治理制度改进工作应当立足于国家强力拥有、提高透明度、加强协调、让专门机构和非驻地机构参与治理工作并对联合国系统发展业务活动的开展情况作出评价。秘书长还强调，应当加强筹资制度，而筹资制度有赖于对核心资源作出有力承诺；自愿资金可预测、稳定而且充分；精简筹资结构；公平分摊负担并密切筹资与衡量联合国发展系统执行情况的客观标尺之间的联系。

9. 2009 年 4 月 24 日举行了针对秘书长编拟的治理文件的非正式全体协商。该文件载有十项主要建议，包括更加明确地划定大会与经济及社会理事会（经社理事会）的职责，加强经社理事会的立法作用，提出进一步改进联合国发展系统工作一致性的重要措施。这些建议的一个重要目的是，更为及时地提供由各国主要行动方参与业务活动磋商而加以丰富的较好的数据和资料，协助在政府间一级作出更为知情的决策。在 2009 年 4 月底秘书长筹资问题的文件公布以后将要就筹资问题展开进一步讨论。

## (b) 机构间协调

10. 在机构间一级，工发组织继续积极参加行政首长协调会、其两个高级别委员会和联合国发展集团（联发集团）推进全系统一致性的工作。

11. 2009 年，联发集团集中处理关于全系统一致性的下述主要问题：援助效力和筹资问题；继续支持试点国家一体行动履行使命的举措；对正在实施联合国发展援助框架（联发援框架）的国家提供支持；统一工作做法并实施有关驻地协调员制度管理工作的多项建议。

12. 关于援助实效和筹资问题，工发组织是参加援助实效问题阿克拉高级别论坛（2008 年 9 月 2 日至 4 日）的联发集团代表团的一分子。联发集团作为一个统一的代表团集体行动和集体发言，它组织了各种附带活动，包括由工发组织与越南政府和联合国开发计划署（开发计划署）参加的关于联合国改革的活动。经过高级别论坛形成了“阿克拉行动议程”，其中所载措施涉及加强问责制和透明度、变更援助所附条件的性质、提高援助的可预见性并加强使用国别制度。工发组织还参加了由联发集团于 2009 年 2 月组办的一个讲习班，认真思考阿克拉成果和多哈成果，就在迅速变化的援助环境下的有效参与向联合国国别组（国别组）提供实际指导。该讲习班还启动了关于加强工发组织援助实效行动计划的工作。

13. 作为联发集团咨询小组的一名常设成员，工发组织积极参与联发集团继续支持一体行动履行使命举措试点国家的工作。在 2007 年全年和 2008 年的大半年内，一体行动履行使命举措试点国家的主要重点是，促成各国对联合国改革在以下方面形成共识：国家所有、加强领导、国家一级更具战略性的联合国共

同方案总架构、为支持共同方案总架构而对业务活动作出必要变更。2009 年的主要重点是：各国在一体行动履行使命上的革新对发展的影响；通过目前正在进行的评估活动对迄今在一体行动履行使命举措方面所获经验加以印证；继续支持试点国家，包括准备对该项举措进行独立评价，并加强本国的监测和评价框架。将继续在各国把最佳做法纳入主流，特别是在推行联发援框架的国家。

### (c) 评价试点国家报告

14. 从评价国别报告（迄今为止八个国家中已有六个国家提交了 2008 年的报告）中所获要点和存在的挑战均立足于这些国家在以下方面的经验：国别组的领导；政府的领导；机构参与；筹资；变革管理和工作做法及通信。

15. 关于国别组的领导问题，得到的反馈表明，由于联合国系统内部的分工以及驻地协调员和防火墙的作用更为明确，去年通过的核心管理原则得到落实，驻地协调员制度得以进一步加强。各国政府日益将驻地协调员办事处用作据以扩大对联合国系统的支持的一站式机构。由于国别组坚强有力并且具有凝聚力，能够迅速作出大胆决定，从而确保了尤其在业务和共同服务问题上加快一体行动履行使命的工作进度。但是，作出管理决策的并非只有驻地协调员而是整个国别组，这就造成决策过程冗长烦琐。如果把即便是国别组的成员也不充分享有变革路线图决策权这一情况考虑在内的话，那么面临的挑战也就会成倍增加，其原因是，国别组的成员均在不同程度上依赖于各自总部的支持和同意。

16. 关于方案问题，最初的报告确认，所有一体行动履行使命举措的试点国家如今要么已经启动本国的一个方案，要么就已完成第一年的执行工作。参加联合方案的各机构根据各自的专长和职能而进行明确分工，由召集/管理/牵头机构负责各方案协调工作，从而加强了合作并提高了效率。然而，无论是对政府对应方、联合国工作人员还是对其他利害关系方来说，拟订各种文件和与之有关的一体行动履行使命举措的规划和审查工作均费时甚多。确保将这些工作纳入范围更大的国家规划和审查工作仍然是一个挑战，并将是今后的一项优先工作。事实证明，统一和精简联合国系统各参与组织的监测和评价工具并提高其时效的难度不小，而且急需简化和统一报告义务。

17. 关于政府的领导问题，报告显示，大家认为，目前更多的是由政府指导联合国系统各组织落实各国优先任务。而且，一体行动履行使命的举措以及一个预算框架和一个方案的工作计划等工具和机制均被视为扼要阐明了联合国的工作及其资源分配框架，有助于政府努力加强和统一捐助方援助工作。尽管在利用国家财政系统方面仍有许多工作有待去做，但已经加强了政府针对联合国系统的协调作用。不过仍然需要改进部门间以及部际/司际的协调与联系。在公共管理趋向分权的国家，联合国需要不仅关注中央一级的领导问题，而且还要关注省级和区级的权力机构问题。

18. 关于联合国系统各实体的参与问题，试点国家的经验表明，一体行动履行使命的举措有助于推动非驻地机构在国家一级的参与。吸收非驻地机构的专长使联合国系统更能应对政府对技术政策咨询的需求，并确定环境、贸易和工业发展等方面的发展需要。但最近在试点国家进行的工作人员调查显示，增派在联合国改革方面的工作任务难以为继，需要解决非驻地机构区域办事处能力有限的问题，这样才能确保方案的及时执行和区域办事处的积极参与。

19. 关于投资问题，报告指出，预算框架和一个基金均已充分运行。一个计划的基金大大提高了联合国的透明度，加强了在监督财务报告义务方面的机构间合作与协调。但在一个方案方面的资金缺口仍然存在。筹资情况能否预测已经成为一个方案执行工作的一个主要问题。如果无法做到在工作初期所需资金便有着落，工作实效就会受损。因此，急需改进资金调动工作，确保捐助方作出更好的回应。在国家一级筹资方面遇到的主要问题仍然是双边捐助方不尽相同，无法在国家一级向联合国灵活分配资源。

20. 关于变革管理和工作做法问题，出现了凡有可能便转而使用国别制度的情况，其中包括国家采购、会计核算、监测、评价和审计。但在如何利用国别制度方面仍有许多工作有待去做。举例说，尽管利用政府财政制度和现金转拨统一做法的事例有所增多，但仍然主要由联合国的基金和方案来落实现金转拨统一做法。在多数情况下，由专门机构落实现金转拨统一做法仍然为数有限，因为其资金主要来源于专项捐款和垂直资金，而这又常常会限制现金转拨统一做法的可适用性。对期望统一联合国各种做法的试点国家来说，这种情况令人担忧。逐步建立共同的信息和通信技术基础设施是在共同服务方面取得的重大成就之一，联合商谈服务内容也使费用小幅增加。此外，在一体行动履行使命的措施方面关于一个办公室的经验表明，运作费用是可以减少的。但是，应当从在金钱方面究竟用多少数量来表示的角度认真看待可能节省的费用问题，在记入其他方面的费用增加，包括联合国系统各实体交易费用的增加之后，可将所节省的余下费用视为“净结余”。

21. 最后，应将通信视为变革管理进程的一项基本内容和联合国系统倡导有关政策和全球规范的一项核心职能。因此，一体通信已经成为某些试点国家一体行动履行使命举措的第五个支柱。联合通信使联合国系统能够对政府就在以下关键优先领域提供政策援助的请求作出共同的回应，这些领域包括：气候变化、粮食危机和目前的经济危机。通过有针对性的通信而加深了政府官员对一体行动履行使命举措的理解，有助于提高政府对自主拥有和掌握联合国改革主导权的兴趣。但是为确保所有利害关系方均能了解有关情况而仍有许多工作要做，需要精简联合国系统内外的通信，因为加深对改革进程的了解是变革管理行之有效的一个关键因素。

#### **(d) 联合国发展集团对国家一级的协调一致所作的贡献**

22. 在今后三年内，90个国家将要编拟其联发援框架。该进程与工发组织有着密切的关系，是将联合国系统发展活动置于各国战略位置并推进三年期综合政策审查的一个绝佳机会。联发集团给支持举措推出国家拟订了一整套标准方案，可以根据各国具体情况和国别组的需要而加以调整。

23. 2009年1月的第一次会议上，联发集团通过了一系列建议，将已经吸取的经验教训扩大至国别办事处，包括在联发援框架推出国家采取方案和业务综合型做法，提出载有国别共同方案最佳拟订做法的联发集团成套工具。就试点问题而专门商定的内容有：增加使用信息和通信技术解决办法以提高机构间合作并提出协调统一人力资源工作的各项建议。行政首长协调会高级别管理委员会全面参与了由联发集团牵头的国家一级的工作做法改革工作。需要全系统同意的改革将提交高级别管理委员会供其注意和作出决定。

24. 联发集团还决定采纳关于管理制度和问责制度的执行计划，其中对联发集团、联发集团咨询小组、区域主任小组、联发集团各工作组、联发集团各组织

和发展业务协调办事处等的职责作了规定，并实施了“职能防火墙”计划，对开发计划署作为驻地协调制度管理机构的职能与其方案执行职能作了区分。联发集团还通过了一些关键文书，目的是确保驻地协调制度的有效运作。此外，联发集团通过了非驻地机构工作计划（2009-2011年），该计划旨在推动执行和监测加强非驻地机构参与国别方案拟订工作的优先行动，因此与工发组织的关系尤为密切。

25. 联发集团还核可了“扩大作为一个筹资窗口的执行工作”业务文件。为解决联合国系统在国家一级的资金制约问题，正在将开发计划署—西班牙千年发展目标成就基金下的一个联合国筹资窗口扩大为多捐助方信托基金。开发计划署西班牙千年发展目标成就基金成立于2006年，系根据西班牙与开发计划署之间的协议成立，西班牙据此提供了7.4亿美元，用于支持与千年发展目标有关的活动和国家一级的联合国改革工作。该基金有两个窗口；一个窗口是资助在“专题”方面的联合国活动，另一个窗口是资助在一体行动履行使命举措试点国家开展的活动。迄今为止，在环境和气候变化与青年就业“专题”窗口方面，该基金下的工发组织方案核准额为1,120万美元。截至2009年3月31日，已将310万美元转给工发组织。扩大窗口的目的是，对更多、非指定用途和更能预测的资金需求作出回应，并将尤其针对在国家一级采取更具战略性的综合性方案联发援框架国家和已经遵照一体行动履行使命举措的做法拟订相关方案的国家。西班牙、挪威和英国已经承付2009年所需资金初步估算额（1.5亿美元）和2010年所需资金初步估算额（2.5亿美元）。但资金窗口仍可接受其他国家的更多捐款。

## 二. 工发组织对全系统一致性的贡献

### (a) 行政首长协调会贸易和生产能力群组

26. 除了积极参与以国家为重点的机构间协调外，工发组织与联合国系统的其他组织在其优先工作领域结成伙伴关系，从而为全系统一致性作出了贡献。在贸易能力建设领域，工发组织参与了行政首长协调会贸易和生产能力群组的工作，该群组由联合国贸易和发展会议（贸发会议）牵头。在群组内部，工发组织协助对其方案和活动加以协调，并酌情对联发集团机构内部的参与工作加以协调，从而推动了全系统的协调一致。为了便利与联合国国别组（国别组）进行接触，2008年11月25日在日内瓦组织了由25个新的驻地协调员举行的特别会议。该群组正在扩大与联发援框架国家国别组之间的联系，以便根据各国的需要和优先事项而将贸易和生产能力方案和项目列入其方案拟订框架。工发组织还参加了由发展行动协调办事处为将于2009年着手拟订新的联发援框架的国别组而组织的两个区域培训班（2009年3月9日曼谷和2009年3月16日至18日布拉迪斯拉发）。在国家一级，工发组织参加了以联发援框架为目标的培训、查访和联合方案规划会议，这些会议分别在不丹、厄瓜多尔、老挝人民民主共和国、马达加斯加和阿拉伯叙利亚共和国举行。工发组织还继续在其中一些试点国家与其他组织共同参加方案联合拟订工作。此外，工发组织着手修订《贸易能力建设问题机构间资源指南》。该指南于2008年问世，得益于联合国系统其他组织通过机构间合作确定和介绍向发展中国家提供的多种与贸易有关的支助服务。将扩大2009年版的内容，列入区域开发银行和其他实体所作贡献。在2009年5月20日经合发组织发展援助委员会和贸易委员会联合工作组的会议上，预计工发组织将介绍扩版后的资源指南概要。为筹备2010年十年期

千年发展目标审查工作，由工发组织牵头，该群组还着手确定可列入千年发展目标的贸易和生产部门的目标和指标。

27. 此外，工发组织还与其他伙伴合作，实现在贸易能力建设方面的全系统一致性，为此将尤其参与贸易援助、增强型综合框架标准与贸易发展基金并向世贸组织负责最不发达国家、贸易技术壁垒和卫生与植物检疫标准的各个小组委员会报告有关情况。工发组织与柬埔寨政府和世贸组织共同组办的一项主要活动是，2008年11月19日至20日在暹粒举行了最不发达国家部长级会议。该会议是在范围更广的多级别进程上迈出的重要一步，工发组织将据此与贸易援助和增强型综合框架进程所涉其他行动方合作，继续就如何最有效地利用这些工具开展最不发达国家供应能力建设进行对话。工发组织还与世界银行和其他组织合作草拟即将出版的贸易遵行报告，其中将列入在遵行方面提供技术援助的各项建议和成本/收益考虑。

### (b) 联合国能源机制

28. 在工发组织总干事的主持下，联合国能源机制<sup>1</sup>继续推动能源方面的全系统合作。2008年12月10日，联合国能源机制在波兰波兹南联合国气候变化会议期间组办了一项附带活动，其主题是“在2012年以后的能效：关键问题和挑战”。该附带活动以寻求全球解决办法方面所出现的机会和采取的行动为重点认真研究了能效在减缓气候变化方面的作用。联合国能源机制还配合世界银行2009年能源周于2009年3月30日在华盛顿举行了一次会议。该会议审视了在执行联合国能源机制工作方案方面的进展情况，讨论了目前经济情况下的能源问题以及与之直接有关的新的挑战 and 机遇。它还注意到，联合国能源机制将参加今年晚些时候在纽约举行的大会关于能效和可再生能源的辩论，以及2009年6月22日至24日的维也纳国际能源会议。联合国能源机制预期还将刊印一系列出版物，内容涉及推进工业能效、结合千年发展目标加强能源供应并为2009年期间关于生物燃料开发与投资的决策过程提供支助。

### (c) 技术转让重点领域

29. 工发组织还以联合召集人的身份，结合行政首长协调会方面的气候变化举措，与联合国经济和社会事务部共同协助推动在气候无害技术转让重点领域的全系统协调一致。联合国系统各组织在该领域正在进行的的活动可归为五类：技术需求和需求评估；技术信息；推动形成有利于气候友善技术的环境；能力建设；及技术转让机制。作为该项工作的一部分，工发组织与气候框架公约合作，2008年9月29日至10月1日为教员组办了技术转让项目筹资问题讲习班。工发组织和环境规划署还努力扩大和加强其国家清洁生产中心，为发展中国家采纳和推广清洁生产技术提供便利。此外，工发组织将在技术上支持为在国际标准化组织（标准化组织）的主持下拟订国际能源管理标准而正在进行的工作。

<sup>1</sup> 联合国能源机制是一个能源方面的机构间机制，由二十个联合国实体和多边实体组成，帮助确保在联合国系统对2002年可持续发展问题世界首脑会议与能源有关的决定作出反应方面的一致性。鉴于联合国系统内没有一个主要负责能源事务的机构，该机制的目的是通过采取一致和协作的办法，促进联合国全系统在能源方面的合作。联合国能源机制组成了关于能源供应、能效和可再生能源的三个群组，这些群组由各个成员组织领导。

**(d) 性别问题和增强妇女经济能力的问题**

30. 关于增强妇女经济能力的问题，工发组织采取了各种步骤，以改进其在性别平等和增强妇女能力方面的工作。工发组织 2008 年 7 月在联合国其他机构、私营部门和性别问题专家的参与下组办了一次专家对话，在这次对话取得圆满成功以后，工发组织通过了全组织的性别政策。该项政策概要说明了本组织对将性别问题纳入其所有方案和业务活动的主流所持的承诺，目的是推进性别平等和增强妇女能力的目标。它还为加强和联合国系统其他机构在增强妇女经济能力方面的合作预作了安排，性别问题和增强妇女能力问题特别顾问请工发组织在这方面发挥领导作用。

**三. 工发组织对国家一级全系统一致性的贡献<sup>2</sup>**

31. “一体行动，履行使命”举措的所有试点国家均已着手执行 2007 年和 2008 年初设计并商定的新的方案和管理安排。今年二月份，巴基斯坦签署了其一个方案文件，阿尔巴尼亚、莫桑比克、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和乌拉圭已开始其下半年的一个方案执行工作。佛得角已经着手从一个过渡基金资源中拨出首批款项，越南完成了为其一个计划 2 拟订资金调拨标准的进程。试点国家还已经设立了拟订和监测注重实效的监测和评价框架的机构间监测和评价小组。阿尔巴尼亚于 2009 年上半年完成并通过了其监测和评价框架。在一个领导人和一个办公室/住所方面也有重大发展。工发组织同意联合国发展集团所采纳的在所有试点国家向联合国国别组和驻地协调员授权的原则，并且还在对一些试点国家的一个联合国的举措作出积极贡献。它还积极参加了试点国家各种变革管理/能力评价活动。

32. 如果将巴基斯坦排除不计，工发组织在试点国家的项目建议书的价值估计为 5,800 万美元，最初的资金缺口为 3,200 万美元。在这资金缺口中，2008-2010 年期间，阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南的一个基金将能负担 1,850 万美元，还卢旺达的一个基金在 2008-2012 年期间可负担余下 1,350 万美元的资金。2008 年，从莫桑比克、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和乌拉圭的一个基金中给工发组织拨出了 510 万美元的款项，其中已实际转拨 460 万美元，用于 2008 年下半年的执行工作。2009 年二月和三月，从阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、坦桑尼亚联合共和国和乌拉圭的一个基金中向工发组织拨款 300 万美元，用于 2009 年的执行活动。

33. 2008 年 4 月底一体行动履行使命举措八个试点国家的主要动态和工发组织所作贡献概述如下：

**阿尔巴尼亚**

34. 一个方案执行一年之后，该国政府根据本国最新优先安排，请工发组织和农发基金加入一个方案。2009 年 2 月 18 日，阿尔巴尼亚一个联合国一致性基金联合执行委员会核准了工发组织国家清洁生产中心项目，以便在 2009-2010 年期间加以执行。工发组织以清洁生产为战略重点，是为了应对该国政府对促进以在环境上可持续的方式进行生产的需求。工发组织与贸发会议（领导）、粮

<sup>2</sup> 截至2009年4月底。



农组织、贸易中心、开发计划署和联合国欧洲经济委员会（欧洲经委会）合作，在行政首长协调会贸易和生产能力群组下协助拟订了一个联合方案：“迈向欧盟：支持阿尔巴尼亚的贸易能力”，阿尔巴尼亚政府目前正在对该方案进行审议。

### 佛得角

35. 作为联合国全球变革管理支助小组的一名成员，工发组织参加了由 Dahlberg 顾问牵头于 2009 年 2 月 26 日至 3 月 18 日前往佛得角的第二次机构间查访。该查访的目的是，对组织变革作出规划，给办公室管理计划初步拟订阶段的工作提供支持，以便在联合国第一个联合办公室有效执行一体行动履行使命的举措。在方案一级，政府/联合国的联合指导委员会在其于 2009 年 2 月 27 日举行的会议期间分发了一个过渡基金的首次拨款。向一个方案（2008-2010 年）的九个次级方案中的六个次级方案总共拨款 370 万美元（来自于从奥地利、挪威和西班牙等国政府调动的 580 万美元）。作为次级方案 4 “增长和经济机遇”的牵头/召集机构，在 12 个参与机构和一些国家合作伙伴的充分参与下，为调动一个过渡基金的资源，工发组织有效协调了作业文件的拟订工作，包括工作计划和预算框架。在次级方案 2009 年总共 510 万美元的执行预算中，预计将从一个过渡基金中调动 240 万美元。工发组织还通过次级方案 1 和 5 而得益于一个过渡基金，工发组织为该基金的参与机构，其战略重点是：投资促进和贸易能力建设；清洁生产与能效。

### 莫桑比克

36. 在 2008 年下半年 1,300 万美元拨款得到核准以后，国别组继续执行 2008 年 7 月 1 日启动的一个联合国方案。2009 年 3 月 29 日，对正在进行的联合方案追加拨款 700 万美元。在从加拿大、挪威、西班牙和瑞典调动的 2,050 万美元中，工发组织得到了 185 万美元的拨款，用于到 2009 年八月底在联合方案“青年和就业”（77 万美元）、“增强妇女的能力”（71 万美元）与“环境和气候变化”（37 万美元）下的执行工作。在第四个联合方案“关于有效拟订贸易政策的能力建设”中工发组织的部分为 110 万美元，该方案有待核准以后在今年执行。在执行这些方案的同时，工发组织正积极参与联发援框架 2007-2009 年（延长至 2011 年）中期审查工作，该审查工作定于 2009 年 5 月结束。联发援框架的延长将允许国别组在开始就下一个方案周期进行协商以前有整整一年的执行时间。根据本组织所作的对一体行动，履行使命举措试点国家的业务适用现金转拨统一做法的决定，工发组织还参与了一些微型评估活动，努力了解地方合作伙伴的做法、制度、政策和工作程序，以便加以更多地使用。

37. 2009 年 2 月 4 日签署了 2008-2010 年一个方案文件。该文件合并了关于联合国改革进程试点工作的各种文件，载有联合国各参与机构的合作框架。该文件执行本已接近完成，将涵盖按照 2008-2010 年联发援框架五个专题工作组而拟订的各种联合方案：农业、乡村发展和减贫；卫生和人口；环境；教育和灾害管理；及四个互为交织的问题（性别平等、人权、民间社会的参与及南宁）。关于性别平等问题，涉及 14 个机构的联合国联合方案估计为 1,600 万美元，其中 1,200 万美元由西班牙千年发展目标基金提供。工发组织建议书的资金已经完全有了着落，估计为 125 万美元。工发组织的多数干预式措施都关系到通过生产活动增强妇女经济能力以及创办企业的内容。除了属于一个方案的贸

易能力建设、中小型企业发展、环境和清洁生产独立项目外，工发组织正在与其他参与组织合作拟订在这些方面的联合方案。

### 卢旺达

38. 2008 年启动的一个联合国方案正在执行之中，联合国各参与机构最近报告了 2008 年一个基金拨款的执行情况。各参与机构与本国合作伙伴密切合作，界定了其 2009 年年度工作计划，这些计划被归作联发援框架的六项成果：治理；艾滋病毒/艾滋病；健康、营养和人口；教育；环境；以及可持续增长和社会保护。根据合并工作计划，联合国 18 个参与机构 2009 年预计执行额为 1.125 亿美元，其中 3,660 万美元将从一个基金中调动。工发组织 2009 年建议书为 346 万美元。本组织依赖一个基金提供的资源弥补了 290 万美元的亏空，而这是全面执行工业政策拟订能力建设、企业创办、农用工业价值链和市场准入、废物管理和创收、清洁生产和乡村能源开发等相关活动所必需的。

### 坦桑尼亚联合共和国

39. 一个联合国办事处于 2009 年 2 月正式开设。该办事处集中了包括工发组织在内的桑给巴尔所有联合国机构，是该国一个联合国办事处首次试行共同服务的机构。坦桑尼亚联合共和国还是促成一个基金有效运作的首个国家。2009 年 2 月，2007-2008 年的一个方案扩大范围，增添了关于环境和教育的其他两个联合方案，其目的是，发展该国政府协调和执行现有环境政策的能力，将环境可持续性和气候变化纳入主流，支持在教育部门进行重大改革和结构变革。工发组织参与了所有这些新的联合方案，并将侧重于有效利用能源和自然资源，在环境联合方案中倡导在微型电网和农业电网中使用可再生能源的技术，而在教育联合方案中，工发组织参与中等教育青年创业工作，以及高等教育和研究方面的科学和技术及创新工作。工发组织是总共九个联合方案中五个方案的参与机构，2008-2010 年的总预算为 400 万美元。迄今为止，已经从一个基金中向工发组织拨款 285 万美元。

### 乌拉圭

40. 在核准向九个项目和方案提供资金以后，乌拉圭于 2008 年 7 月 1 日着手执行一个方案“发展工作能力建设”。工发组织是“加强机构能力促进经济发展战略的指定：国家在国际上的参与及长期能源政策发展”项目和“为制订能促进可持续生产和就业的公共政策提供技术援助”项目的牵头/召集机构。在 2008-2010 年期间，工发组织关于这些项目的计划中预算为 125 万美元。关于它为牵头/召集机构的两个项目，工发组织在 2009 年 8 月底已经得到 46 万美元用于项目的执行。这就使得迄今为止从“一个一致性基金”转给本组织的资金总额达到 82 万美元。此外，在“文化和发展”专题窗口下正在执行业已核准的千年发展目标一基金联合方案“加强文化行业并改进文化产品的获得”联合方案中工发组织的部分。工发组织负责 2008-2010 年期间 337 万美元总预算中 100 万美元的执行工作。

### 越南

41. 在越南，在一个联合国绿色住所于 2010 年完工以后，所有 16 个联合国参

与机构都将设在该住所。该项目的资金已经全部落实，其中大约 60% 的费用由捐助方认捐。越南政府提供土地和一处建筑物，而联合国各组织，包括工发组织，同意根据所需空间使用按比例分摊的方式为余下资源筹集资金。关于一体行动履行使命举措中向联合国国别组和驻地协调员授权的内容，国别组 2008 年 10 月完成了对一个领导谅解备忘录为期六个月的内部审查，并核可另外再审查六个月。除了参加各种治理和协商机制外，工发组织还协助拟订了拨款标准。在迄今所能提供的 2,700 万美元中，约有半数将在今后几个月内分发给专门机构。工发组织的活动约为 2,240 万美元，预计将通过一个基金调动 625 万美元填补最初存在的资金缺口。

#### 四. 挑战

42. 本文件第一节述及整个联合国系统在国别一级加强其发展活动的一致性方面所遇到的某些挑战。工发组织正在努力进一步推进全系统一致性，而一体行动履行使命的举措已经从规划阶段转变为落实、资金调动、监测和评价并对推出联发援框架和自行开始实施一体行动履行使命举措者提供支持的阶段，以下章节概述了工发组织在此期间所面临的某些关键问题和挑战。

##### (a) 将经济增长、贸易和生产能力纳入国别共同评估、联合国发展援助框架和一个联合国方案

43. 作为一个专门机构，工发组织外地活动范围有限，因此面临的关键挑战是，为了对各国发展优先事项作出回应，如何确保在一个联合国综合方案中系统考虑可持续工业发展问题。在一体行动履行使命举措得到落实之前，尽管各国政府在其发展计划中高度重视经济发展、贸易和生产能力等专题，但在其拟订联发援框架的过程中却很少考虑到这些专题。作为朝着正确方向迈出的第一步，需要有一个与之相关的国别共同评估指数框架，协助确定一国面临的主要工业挑战及其严重程度。国别共同评估/联发援框架 2009 年准则修订稿尚未列入专门提及促进经济增长、生产能力和贸易的内容。考虑到金融和经济危机对发展中国家生产部门的影响，这一点尤为有害。国别组，特别是联发援框架推出国家，需要得到指导和支持，以便采取有效政策和措施，减轻危机对最为脆弱的人群所造成的影响，包括为此推动有助于扶贫的持续经济增长及生产能力和贸易。联发集团同意在 2009 年开展更多的工作，对联发援框架准则这些方面的内容加以修订，以便协助各国对危机作出回应。

##### (b) 对试点国家联发援框架的推出和方案拟订活动作出的回应

44. 在今后三年内推出其联发援框架的国家为数众多（90 个国家），多数试点国家将开始就 2010 年下一个方案周期展开协商，自行拟订一个方案的一体行动履行使命举措的国家日益增多，有鉴于此，工发组织在如何应对方案和援助请求大幅度增加方面面临巨大挑战。为确保工发组织有效参与国别方案拟订进程的协调统一，在工作人员的能力以及加强总部、国家和区域各级所需协调等方面确实存在一些问题。由于许多事项都需要优先处理，在“预算零实际增长”的环境下，工发组织应对联发援框架推出国家和自行拟订国家要求提供方案拟订支持的能力严重受限。工发组织必须确定优先次序，精简其工作方法，并提高工作人员的效率，以便能够应付外地对支持拟订方案的大量预期请求。会员国和管理层都需要认真关注这一问题。

**(c) 满足在一体行动履行使命举措执行阶段日益增多的协调需求**

45. 一体行动履行使命试点举措从一开始就需要大量劳力，而在执行阶段就更是如此。作为一个资源有限的小型技术性机构，工发组织的负担日益沉重，总部和外地工作人员要求投入的时间和资源逐步增加。各国别组所采纳的程序、方案/项目联合管理、监督和评价、审计及参与机构的其他要求都涉及大量的协调职责，需要不间断的关注和参与。此外，工发组织认识到，除了协调需求日益增加外，在资金和工作人员的时间方面，费用均有所增加，这是由于有效执行和监督联合方案所需旅行有所增加。

**(d) 对试点国家的资助和一个基金拨款标准**

46. 虽然一个计划基金大大改进了联合国系统的透明度，并提高了在监督和财务报告义务方面的机构间合作与协调，但在一个方案方面的资金缺口仍然很大。资金来源能否预测已经成为工发组织所面临的一个主要问题，因为项目执行的资金不能全部到位，而今后能否全部落实也没有保证。这就使执行工作的步伐放慢，造成预期成果的质量和可持续性均受到威胁。此外，工发组织等提供高度专业服务的联合国的有些机构，在有些情况下无法使用所能掌握的部分资金采购设备或颁发合同。因此，所面临的挑战仍然是，如何调动更多的自愿资源以确保实施工作全面有效，特别是在目前全球金融危机已经影响到援助数量的经济环境下。

47. 此外，有些试点国家已经拟订了具体的一个基金拨款标准，在确定拨款方面列入了机构本身的资源捐款数目。在这之前，这些试点国家采用尤其以往以支付费用/执行能力为根据的标准给一个预算的数额封顶。这类标准可能会将一个基金的资源多数导向不同于工发组织的一些机构，这些机构从方案拟订之初就拥有足够的核心资源。虽然扩大一体行动履行使命筹资窗口可以满足对更多、非指定用途和较能预测的资金的需求，但筹资窗口向合格国家的拨款应当确保，在国家一级商定的一个基金拨款标准不偏重于任何一方，立足于国家发展优先事项。

**(e) 统一工作做法**

48. 工发组织正在作出认真努力，与联合国系统其他组织一起，进一步简化和统一其工作做法。然而，工发组织的预算外资源多数采取附带条件的指定用途捐款的形式，在这方面的进展经常受阻。从原则上讲，工发组织全力支持各国执行工作，并确认将尽可能在其行动中使用现金转拨统一做法，尤其在一体行动履行使命试点国家。尽管在实践中略有难度，但工发组织仍然致力于支持国家执行工作，认为以此执行方案和项目较为可取，工发组织将继续寻找各种方式，与联合国系统其他组织协调统一其工作做法，并在其外地行动中增加使用国别制度。

## **五. 结束语**

49. 全系统一致性工作在政府间、机构间和国家各级仍然有所进展。工发组织在全系统一致性问题上将继续进行政府间协商，尤其将按照联合国大会和本组

织各决策机关的决定，积极参加机构间协调，协助开展国家一级的发展合作，以加强其方案和活动的影响，减少各国政府的交易费用。

## 六. 需请理事会采取的行动

50. 理事会似宜注意到本文件，并在适当时就其继续参与全系统一致性工作向秘书处提供指导。

## 简称表

中文简称	中文全称
行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
联合国妇地司	联合国提高妇女地位司
经社理事会	联合国经济及社会理事会
西非经共体	西非国家经济共同体
欧盟	欧洲联盟
联发集团执行委员会	联合国发展集团执行委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
艾滋病毒/艾滋病	人体免疫力缺乏病毒/后天免疫力缺乏综合症
农发基金	国际农业发展基金
提高妇女地位研训所	联合国提高妇女地位国际研究训练所
劳工组织	国际劳工组织
国贸中心	国际贸易中心
经合发组织	经济合作及发展组织
性别问题特别顾问办公室	秘书长关于性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室
联发集团区域主任	联合国发展集团区域主任
联发集团区域管理人员	联合国发展集团区域管理人员
国别组	联合国国别组
贸发会议	联合国贸易和发展会议
联发援框架	联合国发展援助框架
联合国经社部	联合国经济和社会事务部
联发集团	联合国发展集团
开发计划署	联合国开发计划署
欧洲经委会	联合国欧洲经济委员会
环境规划署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
气候框架公约	联合国气候变化框架公约
人口基金	联合国人口基金
儿童基金	联合国儿童基金

---

工发组织	联合国工业发展组织
妇女发展基金	联合国妇女发展基金
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
粮食计划署	世界粮食计划署
世贸组织	世界贸易组织

---