



联合国工业发展组织

Distr.: General
8 September 2009
Chinese
Original: English

大会
第十三届会议
2009年12月7日至11日，维也纳
议程项目15
与联合国开发计划署之间的合作协定

与联合国开发计划署之间的合作协定——联合终期评价

遵照 IDB.32/Dec.6(d)(²)号决定，介绍对于同联合国开发计划署之间的协定的评价情况。

目录

	页次
一. 宗旨、目标和范围	2
二. 方法	2
三. 局限和制约因素	3
四. 主要结果	3
五. 结论	4
六. 建议	5
七. 经验教训	6

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。



一. 宗旨、目标和范围

1. 联合国开发计划署（开发计划署）与联合国工业发展组织（工发组织）于 2004 年 9 月 23 日签署了一项为期五年的合作协定，本次评估报告是对这一合作协定进行联合终期评价的结果。这次评价是应工发组织工业发展理事会的要求发起的。评估的宗旨是就过去的业绩提出证据和评价结果，并就两个组织未来应采取的步骤提出建议。评价结果和建议将提交给开发计划署执行局 2009 年第二届常会和 2009 年 12 月的工发组织大会。^{*}
2. 评价的目标是评估根据协定开展的工作在何种程度上成功地实现了协定中规定的目标。本次终期评价以 2006 年进行的联合中期评估为基础，但侧重点是 2006 年至 2009 年期间。它于 2009 年 3 月至 7 月由开发计划署评价办公室和工发组织评价小组联合开展，由两名独立咨询人执行，开发计划署和工发组织评价部门的专业工作人员提供了支持。
3. 评价内容涵盖了合作协定的两个组成部分：“工发组织服务台”部分和“联合私营部门发展”部分。它评价了合作协定的相关性、效率、功效和可持续性，并在评价中涵盖了执行过程和争取实现预定成果的进展。
4. 这一评价没有评估工发组织/开发计划署项目或方案的发展成果。这不是一个对项目的评价，也不是对工发组织业务地方负责人的个人考绩。实际上，它评估的是与实现合作协定中各项目标有关的体制业绩。

二. 方法

5. 根据对协定进行中期评估的经验，采用混合方法（定量和定性）被认为是必要的。评价由以下主要部分组成：**(a)**背景研究和案头审查；**(b)**利益攸关方调查和分析；**(c)**从第一手和第二手来源收集数据，包括实地验证考察团和访问这两个组织的总部；**(d)**数据分析和比对。
6. 进行背景研究和案头审查是为了充分理解协定的背景并对设计评价。为收集第一手数据，确定了政府、双边捐助方、私营部门和民间社会组织方面的合作伙伴。为收集第二手数据，挑选了开发计划署和工发组织（在总部和试点国家）的一些工作人员以及联合国国家工作队（联合国各组织负责人）。
7. 数据收集涉及：**(a)**案头审查和文件分析；**(b)**在总部和在为验证考察团选定的 5 个国家里的半结构化约谈；**(c)**以选定的利益攸关方为对象的调查，包括工发组织业务负责人(工发组织服务台工作人员)的自我评估。
8. 评价包括实地考察 5 个选定的国家，主要是为了验证总部约谈和案头审查的结果。这五个国家是：亚美尼亚、玻利维亚多民族国、老挝人民民主共和国、尼加拉瓜和卢旺达。
9. 每个组织工作人员所表达的意见都与其他组织的意见、国家对口部门提供的证据和文件证据加以比对。

^{*} 评价报告全文将作为大会会议室文件印发。

三. 局限和制约因素

10. 协定中存在着结构性不对称，这也影响到了本次评价的方法；最重要的不对称涉及到两个组织在可用财政和人力资源以及在方案拟订安排方面的差异。开发计划署在 166 个国家开展业务，具有高度放权的结构；开发计划署的主要做法是国家执行。¹工发组织外地网络由 16 个国家办事处和 12 个区域办事处组成。²方案拟订安排主要由总部决定。因此，工发组织的主要做法是直接执行。

11. 这些不对称在协定的直接和潜在利益方面导致了差异，影响了每一个组织有效执行协定的关注水平。对工发组织而言，利害关系远远高于开发计划署，特别是在扩大其外地存在方面。因此，关于工发组织服务台运作的信息和知识主要分别来自工发组织来源和工发组织工作人员，而开发计划署对工发组织服务台的了解相当有限，特别是在总部。因此，本评价更经常地使用了工发组织的数据来源。评价小组已考虑到了这一点，并已作出努力滤除回答中可能存在的偏差。

四. 主要结果

12. 虽然其目标仍然重要，但合作协定已失去了它作为一个联合拟订方案平台的关联性，尤其是在考虑到联合国发展援助框架（联发援框架）指导方针的情况下。另一方面，仍然需要以业务协定的方式确定对工发组织服务台的行政和后勤支持。

结果：工发组织服务台

13. 扩大工发组织的外地代表对工发组织日益重要，而对于开发计划署而言，工发组织服务台只有有限的相关性。工发组织服务台配备本国人员的方式是适当和充分的。然而，分配给工发组织业务负责人的许多任务和提供用于履行这些任务的工具之间却存在着不匹配的情况。

14. 到 2009 年底，工发组织在 46 个国家有外地代表，协定使工发组织将其国家存在扩大了 50%。各国政府和其他发展伙伴普遍赞赏工发组织服务台作为可持续工业发展顾问的实际或潜在作用。工发组织服务台通常会参加联合国国别小组的工作，并为共同国家评估和联合国发展援助框架（联发援框架）进程和为工发组织新项目的开发做出贡献。然而，工发组织服务台的设立并不会自动导致工发组织所提供服务的增加或与国家发展规划和管理进程的更多和更有效衔接。

15. 工发组织服务台对有效执行项目的贡献参差不齐。制约因素有若干个，包括：决策权有限、通过工发组织区域办事处与总部沟通耗费时间、人力资源有限、资源规划无法利用工发组织信息技术工具、工发组织业务负责人在方案执行方面的责任没有完全厘清。

16. 在一些国家，工发组织服务台的费用与活动（交付）量相比偏高。正如关于工发组织服务台效力的全面报告第 3.2.3 章所示，交付只是若干标准中的一

¹ 区域和全球方案由总部直接监督。但这些仅占开发署支出的一小部分。

² 此外，它还通过 34 个国家“清洁生产中心”、19 个投资和技术推广办事处以及 9 个技术中心扩大了其存在。

个，只显示工发组织服务台多项核心职能中的一项，即对项目执行的支持。除此以外，还有其他的重要职能，例如对各国政府的咨询作用、参与联发援框架进程和加强联合国国家工作队。设立一个服务台的理由取决于该服务台在特定时期特定国家的具体职能。在某一特定国家设立工发组织服务台从长远看是否合理，不能仅仅通过比较费用与交付就作出判断。

结果：联合私营部门发展方案

17. 若干联合方案筹资举措的出现以及实施联合国改革取得的进展，很大程度上已使合作协定对联合私营部门发展方案而言变得多余。

18. 在方案执行期间遇到的制约和发生的失误已认定并不受对目标国家选择的影响。协定所涵盖的所有东道国都在各自的国家政策中把创造就业和创收定为优先领域。

19. 合作并未导致私营部门发展方案的扩大和影响力的增强。最初的联合拟订方案行动中只有两个项目从制订阶段进入了实施（老挝人民民主共和国和卢旺达）。这两个项目的原预算中只有很小一部分能够调动。

20. 没有发现任何证据表明联合方案导致了私营部门发展方面更广泛的机构间协调：这种协调是工发组织服务台的存在促成的。在大多数国家，工发组织业务负责人作为联合项目制订小组的成员参与，并通过争取有关合作伙伴和利益攸关方的参加，在把项目与当地条件相联系方面发挥了重要作用。

五. 结论

21. 2004 年签署的合作协定在早期阶段处理加强全系统一致性问题³上富有远见，但并没有把国家一级情况充分内化，也没有考虑到机构间协作的现有模式，特别是联合国发展业务协调办公室提出的联合拟订方案模式。

22. 这一双边伙伴关系未能利用机会争取在私营部门发展领域中工作的联合国其他组织的参与。

23. 方案拟订安排中的系统性不对称对成功执行合作协定构成了一大挑战。

24. 该协定把一个特别困难的领域作为合作重点也构成了额外的挑战。

25. 作为对联合拟订方案的一种激励，该合作协定的相关性和有效性是有限的。

工发组织服务台

26. 联发援框架对联合国系统在国家一级的中心作用以及全系统一致性方面的进展，提高了工发组织的国家存在及其根据 2008 年三年期全面政策审查继续参与联合国国家工作队的关联性。合作协定有助于工发组织实现其加强外地存在以向各国提供更好支持的目标。然而，开发计划署通过协作扩大其在私营部门发展方面的能力的利益则似乎微乎其微。

³ 秘书长的联合国全系统一致性问题高级别小组“一体行动”报告于 2006 年 11 月发布。

27. 若干工发组织服务台显示，工发组织服务台这一概念是奏效的。不过，并非每一个工发组织服务台都能为方案国增值，而工发组织没有为这些服务台建立一个有效审查机制也是一个短处。

28. 工发组织通过合作协定将其外地存在扩大到 80 个国家的宏伟目标未能实现，而且看起来也不现实，除非工发组织总部的技术合作执行能力得到提高。

29. 如上所述，在有些国家，工发组织服务台的费用与活动（交付）量相比偏高。不过，工发组织服务台的费用与工发组织活动（交付）量之间的适当比例，只能根据分配给一个工发组织服务台的核心职能中每一项的相对重要性一个国家一个国家地确定。把工发组织服务台放在开发计划署房地中的后勤安排是有益的。

联合私营部门发展方案

30. 为私营部门的发展确立一个协调一致的办法这一举措，在响应私营部门与发展委员会在《发扬创业精神》报告中所提建议方面富有远见。

31. 协定的私营部门发展部分没有取得任何成果。

32. 由于在国家一级缺乏执行协定的既定程序和明确业务指导，每个组织只好按照各自的工作方式进行，从而延缓了联合方案拟订和为私营部门发展筹资的进度。

33. 开发计划署和工发组织在私营部门发展方面的比较优势在政府和捐助方看来并不明显；这两个组织在私营部门发展方面的协同增效作用也不明显。

34. 实现千年发展目标基金和人的安全信托基金等信托基金，比双边合作协定更能有力地激励联合国系统有效地开展合作。

六. 建议

35. 建议 1. 根据联合国的改革努力，在私营部门发展方面开展业务的联合国各组织之间的双边协定应由涉及所有有关单位的全系统分组办法取代，以加强协调、连贯性和协同增效作用。

36. 建议 2. 在全系统办法制订出来之前，工发组织与开发计划署之间的现有伙伴关系协定应改为一份谅解备忘录，对国家一级的业务和行政安排作出规定，包括有关工发组织服务台的规定。这一谅解备忘录应为合作提供一个体制框架并促进双方的协作。

工发组织服务台

37. 建议 3. 工发组织服务台的扩大必须与工发组织总部的技术、人力和财政能力相适应，以便能够提供必要的支持并有效应对工发组织新设服务台引起的对技术援助需求的增加。

38. 建议 4. 工发组织必须建立一个透明的挑选和审查机制，以指导通过服务台方式扩大其国家存在并监测在实现预定成果方面取得的进展。在扩大服务台时应铭记的一些因素是：

- (a) 政府和私营部门的关注和需求水平；

- (b) 与联发援框架的吻合；
- (c) 工发组织组合方案预先存在的可观数量和趋势；
- (d) 工发组织项目的筹资机会。

39. 建议 5. 在为设立一个工发组织服务台作出新的投资之前，工发组织应根据上述标准进行一次可行性研究，以便尽量降低失败的风险。

40. 建议 6. 对工发组织现有服务台进行如上文所述的审查，应由工发组织各部门代表组成的一个小组每年开展一次。

41. 建议 7. 考虑到工发组织服务台能力有限，必须确定每个国家的优先事项，决定应该突出哪些职能。必须确定轻重缓急，必须在内部和外部说明工发组织业务负责人经工发组织授权应发挥的作用。考虑到具体国家的情况，小组建议服务台采用两种不同的人员配置模式（见报告全文中的表 5.1.9）。开办良好的服务台或在有工发组织重要组合方案的国家中的服务台，应由工发组织国家主任管理。新的工发组织服务台，或在工发组织组合方案较小的国家中的服务台，应由助理代表管理。“工发组织业务负责人”的头衔令人困惑，应停止使用。

联合私营部门发展方案

42. 建议 8. 合作协定的联合私营部门发展方案部分在原定的 5 年期限届满后不应延长。证据表明，其他方面的发展，例如在国家一级强化的联合国改革进程和实现千年发展目标基金等新的援助方式，能够为协定中所设想的协调与合作提供更为有效的激励。

43. 建议 9. 开发计划署和工发组织应抵御在私营部门发展领域内建立一种过于硬性的全球分工的诱惑。每个国家的情况都不尽相同，可能需要根据每一个组织在某一特定国家中的比较优势（如经验或网络宽度）作出不同的分工。

44. 建议 10. 每当这两个组织开展（私营部门发展或其他方面的）联合项目之时，它们都应密切注意实施方式和两者间分工的问题。应参照发展业务协调办公室的模式，而且商定的方式和分工应事先列入项目文件。资金调动方式也应事先商定。

七. 经验教训

45. 联发援框架对联合国系统在国家一级的中心作用和“一体行动”举措的进展使联合国各专门机构、基金和方案对联合国国家工作队的参与越来越重要。虽然不是一个要求，但常设的国家存在有利于这种参与。

46. 联合国各专门机构与开发计划署和联合国其他组织共用房地（“联合国之家”）产生的近距离有利于作为一个整体的各专门机构和联合国国家工作队。它便利协作并可使各单位共用行政服务和后勤支持。

47. 国家存在相对较小的联合国各专门机构配置本国工作人员和负责人是一个具有成本效益的可行做法，可以取代对国际工作人员的依赖。对本国情况的熟悉和专业关系网应当是非常有益的。

48. 由联合国两个组织为联合项目共同筹集资金的举措在本合作协定中未能奏效。证据表明，将来试图采取这种做法也不太可能产生成果，原因是(a)联合国全系统联合规划和筹集资金的趋势；(b)官方发展援助中用于预算支助的份额增加的趋势；(c)当各组织竞相争取不断缩减的技术合作资金共同来源时，联合筹资的激励效果有限。

49. 许多行为体正在私营部门发展领域中运作，其中规模较大的行为体大都能直接获得的资金（来源包括欧洲联盟、世界银行和国际农业发展基金）。只有当相关的专门能力和服务能够被提供时，自身缺乏资源的组织才会有筹资的需求和可能性。对联合国大多数组织而言，情况都是如此。

50. 达成协定的组织之间的系统性不对称应通过具体的条款反映在协定中。开发计划署与非驻地机构之间旨在结合开发计划署国家存在的优势和非驻地机构总部的专门能力的协定，需要确保在协定的制订过程中有开发计划署国家办事处的适当参与。
