



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
28 November 2006
Chinese
Original: English

2007 年第一届常会

2007 年 1 月 19 日至 26 日，纽约

临时议程项目 5

评价

关于执行工发组织与开发署之间合作协定的进展情况的联合
评估及管理层的联合回应

目录

	页次
一. 导言	2
二. 合作协定及其背景	2
三. 协定执行情况	3
四. 关键问题	5
五. 主要结论	9
六. 建议	10
A. 在调整的同时继续分阶段执行	10
B. 为工发组织服务台拟订可持续的筹资安排	11
C. 继续开展私营部门发展框架下的合作	12
D. 确定联合国执行战略	12
E. 建议工发组织采取的行动	13
F. 建议开发署采取的行动	13
七. 协定以外的远景	14
附件. 管理层对评估的联合回应	15



一. 引言

1. 本报告介绍了关于执行 2004 年 9 月 23 日联合国工业发展组织（工发组织）与联合国开发署（开发署）之间签订的合作协定（以下称为“协定”）以及实施同一天签署的与其相关的“工发组织/开发署私营部门发展技术合作联合方案框架”（以下称为“框架”）方面进展情况的联合评估的主要结果和建议。

2. 联合评估是委托在开发署和工发组织的评价办公室负责人主持下开展的一项独立活动。评价小组由两名独立咨询员和来自工发组织和开发署的评价办公室的工作人员组成，其中一名独立咨询员担任了小组负责人。应当指出的是，由于协定自其于 2004 年 9 月签订以来的执行时间有限，从而导致在实地取得的成果方面证据有限，因此这项活动是一项评估活动，而不是全面的评价。

3. 评估是在 2006 年 6 月至 9 月期间进行的。评估方法包括对于背景文件的案头审查、对于向开发署国别办事处、工发组织外地和总部工作人员及政府和私营部门国内工作人员发出的大约 100 份问卷的调查、在工发组织和开发署总部进行的访谈；以及向四个国家派出的鉴定团（亚美尼亚、老挝人民民主共和国、尼加拉瓜和塞拉利昂）。分别在维也纳和纽约举行了两次情况通报会，向工发组织和开发署的理事机构报告评估的进展情况，同时征求它们的反馈意见。关于进展或取得结果的标准定在过程一级，而不是在更高的成果一级。

4. 评估的工作范围强调了需要解决的两个主要问题：

(a) 协定取得了什么样的进展，包括对执行工作产生积极和（或）消极影响的各种因素？

(b) 将为进一步发展和（或）调整作为一种模式的这种外地协调和方案合作提供什么样的前瞻性建议？

二. 合作协定及其背景

5. 协定是由开发署署长和工发组织总干事于 2004 年 9 月签订的。协定的目的是促进这两个组织之间的更大合作，它承认工发组织的核心能力及其高级专业知识水平，同时也承认开发署在国家一级的优势及其向各种伙伴提供服务的能力。合作协定旨在加强若干领域的合作，但主要侧重于私营部门发展。它将使有这两个组织积极开展活动的国家的政府和私营部门伙伴得益于更有效行动及质量更高的服务和方案，以支助实现其国家发展目标。

6. 协定包括两个主要部分。它确立了开发署和工发组织拟订技术合作联合方案的基础，特别是根据联合国私营部门与发展委员会（以下称为“委员会”）题为“发挥创业精神”的报告的各项建议和工发组织机构战略来支助私营部门的发

展。合作协定还提出了一种新的外地代表权模式，即工发组织在两年的试验期间在 15 个试点国家的开发署国别办事处内设立工发组织服务台。协定预见在五年的时间里，“工发组织打算将其国家覆盖范围扩大到 80 个国家，其中包括其外地结构的合理化和在开发署国别办事处设立工发组织服务台”（第五.5 条）。

7. 委员会强调了发展中国家私营部门和地方企业在减轻贫困和实现千年发展目标中所发挥的作用和所作的贡献。委员会的一项主要建议是将专业化和伙伴关系方法用于私营部门发展，这是工发组织和开发署双方都参与的一个领域。在工发组织内，活动的有效下放和加强外地代表权问题自 1997 年通过《关于工发组织未来作用和职能的运营计划》以来，一直是一个优先事项，并且是工发组织理事机构的一个核心和经常项目。在 2004 年进行内部评估后，工发组织各理事机构建议工发组织经认真规划而分阶段扩大其外地存在。它们还鼓励秘书处在这种情况下与开发署进行对话。

8. 合作协定是这两个机构的负责人在 2004 年夏经过直接讨论后设想出来的。共同的利益使这两位领导人认识到可以通过协定体现私营部门与发展委员会的建议，采用专业化和伙伴关系方法并发展一种机构间合作模式，将开发署国别办事处作为工发组织在方案国提供技术服务的平台。

9. 该协定是与工发组织成员国进行广泛对话和磋商的专题，工发组织各理事机构在这方面作出了一些决定。¹ 该协定还提交给了开发署理事会，但该理事会从未就此作出任何具体决定。

三. 协定执行情况

10. 该协定源自于两个机构负责人的远见卓识，是在他们强有力的领导下进行谈判和达成共识的结果。在这一动力基础上，两个组织迅速发起了设立服务台的工作，并在国家一级启动了对话过程，从而拟订了新的私营部门发展联合方案。

11. 虽然在最初的启动阶段出现了延误，并且存在着各种制约因素，但该协定的两个部分（工发组织服务台和私营部门发展方案）的总体执行情况令人满意。

12. 协定设想的总共 15 个工发组织服务台中，已经设立了 13 个，并配备了素质良好的专业工作人员，这些人员被指定为工发组织业务负责人。服务台还提高了工发组织在政府、私营部门和联合国国别小组中的影响力。工发组织业务负责人积极参与了联合国和国家规划过程，在其迄今为期不长的服务期内，他们还积极促进了联合国发展援助框架的拟订。在对调查问卷作出答复的服务台所在国中，开发署国别办事处的高级管理人员对所选定的工发组织业务负责人给予了高度评价，认为他们的工作业绩达到甚至超出了预期。

¹ 可从工发组织秘书处获得所有相关决定和决议的清单。

13. 来自所有目标群体的调查问卷答复者都指出，到目前为止，工发组织服务台已经被证明是代表、促进和支持开发署与工发组织的综合优势以满足国家需要的适当手段，他们希望能够进一步改善今后的业绩。所有开发署答复者都建议在其他国家也设立工发组织服务台，以此作为向各国提供工发组织技术服务的一种方式。

14. 根据协定的各项条款，开发署在工发组织服务台运作的前两年向其免费提供办公空间和其他当地业务支助，其中包括开发署署长取消费用回收的要求。

15. 工作范围规定了评估协定的五项标准。² 这些标准包括：

- (a) 在私营部门发展和其他领域拟订新的联合项目和方案；
- (b) 拟订新的工发组织项目和方案；
- (c) 加强工发组织在联合国方案编制中的影响；
- (d) 新项目和新方案的资金调动情况；
- (e) 可能从新项目和新方案的执行中收回的费用。

在上述五项评估标准的前三项标准方面取得了明显的进展。

16. 在私营部门发展和其他领域的联合项目和方案方面，协定催生了大量的联合方案拟订活动。目前正在拟订的联合方案有三十三项，总金额达 8 000 万美元。其中有十四项方案属于私营部门发展框架的范围。已拟订的该框架下方案的资金总额为 5 260 万美元。

17. 各服务台报告，正在拟订 42 项新的工发组织项目和方案，总金额约为 3 000 万美元。但应当指出的是，这些数据只是估计数，实际金额将取决于资源调动是否成功。

18. 在签署协定和服务台开始运作以来的时间相对较短（从 9 个月到 18 个月不等）的情况下，评价人员认为拟订这些方案的数量相当之多。

19. 许多服务台所在国才刚刚开始资源调动活动，到目前为止，结果远远没有达到预期。两个组织承诺向三个最先进的私营部门发展联合方案（老挝人民民主共和国、卢旺达、坦桑尼亚）提供大约 160 万美元的核心资金。后两项方案目前正在执行当中。工发组织业务负责人报告说，自协定开始执行以来，共在服务台所在国调动了 410 多万美元的资源。但是，在这些情况中，“已调动资金”通常是指工发组织业务负责人记录的捐助方非正式承付款，而不是捐助方正式核准的款项。

² 摘自“工发组织服务台的选设和有效性评估标准”，IDB. 29/CRP. 4。

20. 资源调动结果将会影响到执行项目和方案的费用回收潜力。通过执行项目和方案而产生的作为支助费用的收入似乎不可能像协定所设想的那样抵销工发组织服务台的费用。执行新项目和方案所可能产生的费用回收是一个不切实际的成功指标，特别是从短期和中期来看。

21. 对私营部门发展联合方案文件的分析表明，总的来说，这些文件的质量较高。文件的质量是指文件的逻辑性和连贯性以及文件是否符合方案设计的良好做法。评价小组特别提出了以下观点：

(a) 所有方案都努力确保私营部门发展联合方案与国家优先事项和战略相关并为之相结合；

(b) 所有私营部门发展联合方案都努力确保与捐助方的其他活动相协调，通常是在国家方案范围内，但也通过对捐助方状况的广泛分析，来作出此种努力；

(c) 所有方案都以成果为导向，并侧重于明确的结果和产出；

(d) 执行安排通常不够明确，从而表明框架对这些安排不够重视。

22. 迄今为止，工发组织在拟订该框架下私营部门发展联合方案方面的投资约为 500 000 美元。开发署为拟订这些方案提供的专门知识费用由各国的国别办事处支付。方案文件的高质量和已经拟订的框架下方案 5 260 万美元的资金总额都表明具有成本效率。所拟订的各项方案的实际价值及其成效将取决于这些方案中有多少能够得到实际资助和执行。

四. 关键问题

23. 在协定执行过程中出现了与协定的条款和设计以及两个机构联合和独自执行该协定的方式有关的若干问题。下面重点谈到一些主要问题。

24. **起初有必要采取自上而下的方法。**该协定是在机构负责人推动下拟订的，因此对于两个机构具有政治意义。两个组织的高层管理人员承受着自上而下的压力，他们需要缔结协定而不是开展批判性分析或可行性研究，以确定潜在的问题和解决这些问题的执行战略。但仍有必要采取自上而下的方法，以便提供签署协定的动力，克服起初的组织抵制、官僚障碍和僵化观念。

25. **对试验活动采取的方法不当。**该协定对于本来作为一项试验而开展的活动来说过于严格。它没有规定一个在试验阶段用于变通的机制。这是一个严重的疏忽，因为任何试验活动都需要一个强有力的监测和反馈框架，以便确定并作出一些调整。

联合管理安排不够充分。

26. 虽然协定注意到确立必要的管理安排的重要性，但并没有为包括联合监测、报告、解决问题和决策在内的联合管理建立正式的结构。同样，外地一级（开发署国别办事处和工发组织服务台）对管理过程的参与也不够。这些安排，特别是联合反馈机制，对于协定中包括的试验活动绝对重要。

27. 由于服务台所在国和实施私营部门发展联合方案的国家是由两个组织按照单独的标准选出和商定的，并且被视为独立的试验活动，因此进一步增加了管理的复杂性。

28. **低估了制定联合执行战略的必要性。**两个机构的最高管理层都低估了协定授权其各自组织实施的改革的范围，没有制定执行协定的有效联合战略。本来应结合下列因素制定一项改革战略：

(a) 如何解决两个组织在规模、下放程度和相关决策过程方面的不一致；

(b) 如何促进两个组织对彼此的方案方法、相对优势或文化的相互了解；

(c) 如何开展一项改变工作人员态度的运动，以克服两个组织内对协定的抵制或漠不关心，包括从被要求分担执行费用的开发署有关国别办事处那里获得支持；

(d) 建立总部和国家一级之间有效通信安排的必要性；

(e) 在许多领域，特别是私营部门发展联合方案编制和知识共享领域联合开发系统和提供程序性指导的必要性；

(f) 由于对协定两个主要部分的单独处理而开展协作的必要性；

(g) 为了对按照协定开展的活动进行联合数据收集和分析而建立联合报告制度的必要性。

29. **两个组织对于执行的不同反应时间产生了预期上的差距。**协定并没有对国别办事处将成为在国家一级执行协定的主要推动者予以足够的重视。作为一个以国家为基础和重点的组织，开发署的方案管理决定受国家的驱动，因此其国别办事处需要有一定的时间来了解和吸收开发署对工发组织服务台承担的各项义务。由于放弃了费用回收，这些办事处必须通过自己的预算外资源来为工发组织服务台支付行政支助费用。因此对于在两年试验期间向工发组织服务台提供业务支助的要求，开发署国别办事处起初的反应似乎犹豫不决，并且比预期的要慢。另一方面，工发组织则采取了比较集中的决策方法，在执行方面进展迅速。不同的反应时间产生了预期上的差距。许多业务支助问题现已已经得到解决，但仍然有一些未决事项，特别是在对日常业务的后勤支助及其财政资源方面。

30. **没有充分探索私营部门发展联合方案编制和其他合作方法。**两个组织和私营部门发展框架在私营部门发展方面的概念和兴趣领域不同。但并没有作出多少努

力来加强概念上的明确性。实际上，虽然相对于目标不太高的其他合作形式，如知识共享和网络、联合开发手册和软件包等工具以及联合研究方案而言，对私营部门发展联合方案编制给予了更多的重视，但并未对此进行探索。评估小组认为在这方面错过了机会，但这一领域的合作潜力很大。另外，评估小组认为，国家一级各种方案编制文书（如发展援助框架、工发组织综合方案、联合方案）之间的关系令人困惑。

31. **没有充分把握私营部门发展方面的协作潜力。**与开发署总部和某些国别办事处工作人员的访谈表明，除了他们一直在处理的特定的私营部门发展问题，即对企业环境和支持中小型企业发展的各项干预的宣传和政策建议外，许多人都对工发组织的其他工作兴趣不大。这些问题可能受到国家优先事项的影响。但加深对工发组织工作领域的了解有助于对这些领域加以充分利用，并为人的发展、减轻贫困、千年发展目标和工发组织其他宏观目标的实现提供更好的支助。国家一级对资金的竞争（实际竞争或所察觉到的竞争）是在某些情况下妨碍私营部门发展合作的另一个因素。

32. **工发组织业务负责人的能力很强，但需要解决人事问题。**工发组织为其业务负责人职位选择了能力很强、做事主动的人选。但在评估过程中发现了许多与工发组织业务负责人有关的人事问题，其中包括其职业发展道路、报告和监督关系、职务说明以及如何评估其业绩等不够明确。解决这些问题对于长期保留最合格的工作人员非常重要。

33. 有些因素对工发组织业务负责人的业绩产生了负面影响：

(a) 对代表职责和工发组织业务负责人参加联合国国别小组的机会不太了解。协定规定由开发署驻地代表担任总代表，职务描述则指出工发组织业务负责人在有关国家中代表工发组织。

(b) 工发组织总部提供的技术支助不够均衡，而且通常较慢。工发组织业务负责人需要总部提供技术和专门知识来支持他们的咨询服务。

(c) 协定暗含的对资源调动的过度强调所产生的不良影响。

(d) 工发组织业务负责人的职责范围不明确（例如他们在私营部门发展联合方案编制中的作用并未包含在职务说明中）；

(e) 除开发署提供的业务支助外，工发组织业务负责人缺乏其他预算。

34. **与联合国发展集团（发展集团）政策之间的联系不够密切并且（或者）缺乏对这些政策的了解。**工发组织/开发署私营部门发展技术合作联合方案框架是机构间费用回收框架以外的一种双边协定，这并非指发展集团在联合方案编制方面的工作。框架明确指出，私营部门发展联合方案的格式应“采用开发署方案编制手册中规定的格式”（第 4.4 条）。这些程序赋予工发组织以开发署承包商的角色，

并可能会在分担成本的捐助方所提供的资金中增加过多的支助费用。这违背了作为协定基础的伙伴关系精神。为联合国的机构联合方案编制设计的该框架本来应充分注意到联合国发展集团的联合方案编制政策和程序。

35. **低估了资源调动所面临的困难。**工发组织总部对于增加其调动资源额期望很高，并制订了相应的私营部门发展方案。之所以如此乐观，似乎在一定程度上是由于感觉到捐助方对联合或统一方法的支持，至少在其总部的言辞中是如此。国家鉴定团报告说，捐助方比以往更加关切联合行动所产生的实际附加值。政府支持是有效调动资源的一个前提，但在许多情况下，并不能像起初所期望的那样得到这种支持。由于两个组织都无法为联合方案提供充分的资金，因此联合调动资源的做法到目前为止并无成效。新的援助结构和协调与统一议程尤其表明有必要对项目 and 方案实施办法的设计采取创新方法。

36. **筹资战略不现实、也不恰当。**对 15 个工发组织服务台的供资保证期为两年，从而使更长期的战略只能是试验性战略。协定表明了对未来的一种期望，即随着时间的推移，所产生的作为执行新方案支助费用的收入将会抵销服务台的费用。³ 技术合作的增加能在多大程度上产生足以抵销维持服务台附加费用的收入，受到许多可变因素的影响。这些因素均超出了工发组织业务负责人的控制范围，其中包括：

(a) 方案拟订可获得的资源（主要为私营部门发展联合方案试点国家的这些方案提供资源，但对其他国家或方案领域提供的资源较少）；

(b) 选择工发组织作为已核准的联合方案的执行机构（可能选择工发组织仅执行联合方案的一部分，或者按照工发组织以外的方式予以执行，例如按照双边安排）；

(c) 资源调动与核准方案的时间；

(d) 同捐助方商定的工发组织支助费用额度；

(e) 工发组织的执行率。

鉴于这些原因，将不可能在最后期限内——自服务台设立之日起两年——实现以费用回收为基础的财政自给。服务台在试验阶段结束后将无法继续运行，除非为维持服务台的业务费用制订新的筹资战略。

37. **对资源调动的过分强调转移了工发组织业务负责人对其他活动的注意力。**协定隐含性地要求工发组织业务负责人优先考虑资源调动问题，以确保其职务的财务可持续性。这项要求成为工发组织业务负责人的主要业绩指标，从而转移了他

³ 第 5.3.k 条要求，“在两年的运作之后，若工发组织设在任何国家的服务台所制订的方案和项目没有产生能够支付服务台费用的足够收入，则应将这些服务台关闭。”

们对其他活动的注意力，而这些活动对于各国来说同样重要和相关。其中包括倡导私营部门发展、向政府和私营部门提供建议和信息和努力改善联合国系统内的协调。

五. 主要结论

38. **结论只是初步结论。**开始执行协定以来的时间较短，不足以对服务台或私营部门发展联合方案的有效性作出充分的评价。大多数结论都与迄今为止的协定执行效率有关。

39. **有望取得成功。**到目前为止的执行结果表明，在联合促进私营部门发展和扩大工发组织在协定试验阶段所包括的大多数国家的代表方面有望取得成功。这些积极成果非常显著，特别是由于它们是在协定本身存在不足、并且在协定执行过程中遇到问题的情况下取得的。尽管执行时间较短，但参与这项评估的所有利益攸关方都一致认为合作具有潜力。因此评估小组认为合作是值得继续开展的，但需要对其执行方法作一些修改。

40. **一项相关举措。**将重点放在扶贫的私营部门发展方面的该协定具有很大的相关性，因为开发署和工发组都致力于实现千年发展目标，而千年发展目标的一个优先重点就是减少贫穷。此外，这两个组织之间还相互补充，其中工发组织提供私营部门发展方面的经验和专门知识，开发署则提供国家一级的召集能力，并在促进扶贫举措的当地必要条件方面开辟了更为广阔的视野。协定是在这些方面相互学习和共同受益的一个起点。

41. 服务台的相关性还表现在其他两个方面。首先是对希望能够扩大利用工发组织专门知识的成员国来说，其次是对利用开发署一揽子计划支持改进联合国系统在国家一级的一致性来说。

42. **一个利用国家专门知识的有效方法。**实践证明，工发组织服务台是对国家能力进行的一种良好投资，并且是利用国家高级知识的一种有效方法。工发组织业务负责人是通过专业和透明的征聘过程确定的，他们经证明是扩大在各国存在和促进公共和私营部门在协定涵盖的领域获取建议和专门知识的一个极佳途径。这种方法取得成效的前提条件是：国家当局充分认识和接受国家技术代表所能带来的惠益、开发署对联合国国别小组的参与采取的开放和促进态度，以及工发组织提供的有效技术和实质支助。

43. **一个具有成本效益的方法。**同工发组织全职国别代表相比，配有一名本国籍工发组织业务负责人的工发组织服务台是落实工发组织在一些国家中的存在的一种具有成本效益的可选方法。工发组织业务负责人和国别代表的技术职务说明相似（正式代表除外），但一个国别代表职务的估计费用为每年 350 000 美元（包括辅助人员和办公费用），工发组织业务负责人的估计费用则为每年 100 000 美

元。虽然这两种人员配备方法各有利弊，但对于扩大工发组织的外地代表而言，工发组织服务台似乎是一种较有吸引力的替代方法。鉴于这种方法已经显现出来的和潜在的附加值，工发组织服务台同根本没有代表相比，显然是一种更可取的方法。

44. **需要重新审查协定和执行战略。**协定本身需要重新审查，以便解决上文强调的设计上的不足，同时两个组织需要制定有效的执行战略，以克服上文题为“关键问题”的第三章所列的执行方面的不足，确保继续开展既有效率、又有效果的活动。

45. **迫切需要一个实现服务台财务可持续性的新方法。**评估小组认为，如上文第37段所述，协定中所载的服务台筹资战略不仅不现实，而且不适当，因为它没有构想两年试验期结束后工发组织服务台筹资的长期解决方案和可选方法。

六. 建议

46. 本节囊括了主要报告中提出的各项建议。这些建议旨在供两个组织的管理层审议并最终供理事机构在涉及财务和政策问题时加以审议。应结合两个组织联合或各自编写的管理层的答复审议这些建议。

A. 在调整的同时继续分阶段执行

47. 在所设想的最初五年期间继续执行该协定。但应对执行方法进行重大改进和调整，并建立一个更加有效的联合管理机制。应重新审查财务和可持续性问题。

48. 两个组织都应考虑将协定扩大而不仅限于双边性质，并将其与各自对新出现的联合国全系统国家一级改革举措的应对相结合。

49. 为了克服在执行协定过程中遇到的僵化问题，各方应考虑修订该协定，或者拟订该协定的执行附录，以指导今后的执行工作，并解决本次评估中提出的问题。评估小组建议采取第二种方案，因为这项方案不太死守法条、更具操作性，并且可以更快更容易地实施。无论采取哪种方法，所产生的文件都应当是一个可适应不断变化的情况的活的文件。⁴

50. 新文件应就协定中所包括但不够清楚和或没有得到执行的问题明确界定所设想的合作范围，特别是：

- (a) 私营部门发展方面概念上的明确性和方案互补性；

⁴ 协定第 5.3.c 条规定，“根据评估结果，工发组织将与开发署协商，要么将工发组织服务台网络扩大到其他国家，并改变方法或安排，要么延长试验阶段的期限”。

(b) 协定两个主要部分之间的明确协同作用；

(c) 协定涵盖的所有领域的联合方案编制方法，包括方案和项目的确定、编写和资金调拨；

(d) 各国政府领导下国家一级的资源调动联合合作，以及在捐助国首都进行的高级联合宣传资源调动；

(e) 明确界定的联合业务战略（见下文的详细建议）；及

(f) 设想在协定所涉的五年期结束后进行全面评价。

51. 应当采取分阶段实施的方法，其中包括下列步骤：

(a) 继续在 13 个试点国家保持服务台的运作，并开设试验期间所包含的其余两个服务台。为了澄清协定条款，开发署应从每个工发组织服务台启用之日起，向其提供两年的支助费用；

(b) 继续所开展的活动，逐步将现有的工发组织联络处转换为工发组织服务台。这需要与东道国和开发署充分协商，同时遵循评估建议；

(c) 鉴于评估中所表明的已经显现出来的价值，应逐步扩大工发组织服务台网络，但条件是来自工发组织或另外来源的资金有保障，并且建立所建议的管理机制。任何扩大决定都应首先考虑受援国的利益和主办服务台的国别办事处是否同意。可能需要对将工发组织服务台扩大到 50 个国家的宏伟目标进行重新审查。

52. 为确保服务台能够继续顺利运作，实现迄今为止所作投资的收益，关闭任何服务台的标准应当忽略协定的自筹资金条款，而主要考虑受援国的利益以及国别办事处是否愿意继续主办服务台。

53. 应继续侧重于私营部门发展联合方案，但也应考虑促进其他实质性合作领域，如已经列入协定但到目前为止尚未开展合作的能源与环境领域。

B. 为工发组织服务台拟订可持续的筹资安排

54. 工发组织应当拟订两年试验期以后的可持续筹资安排，以确保服务台的持续运作和扩大。这种筹资战略应得到开发署就在更广泛的国家需要重点事项范围内在国家一级为方案提供资金而作出的承诺的支持。

55. 试验期结束后业务费用的资金筹措包括下列可选方案，这些方案没有优先顺序，可单独使用，也可合并使用：

(a) 工发组织：

(一) 由工发组织经常预算支付业务费用；

- (二) 设立执行工发组织方案所获得的支助费用专款。为了确定费用和抵销费用的收入，将需要工发组织总部明确确定通过工发组织服务台活动产生的项目，并从账款中抽取相应的收入部分，此外还需要开发署国别办事处确定在各个国家的服务台的实际运作费用；
- (三) 减少工发组织国别代表职位，并将资源重新分配给各服务台。
 - (b) 其他合作伙伴：
 - (一) 根据比利时对开发署的捐款额度，增加对开发署和工发组织的自愿捐款；
 - (二) 实施为国家一级协调供资的联合国改革举措；
 - (三) 与服务台东道国分担费用；
 - (四) 开发署根据方案/项目拟订情况提供国家一级捐款。

C. 继续开展私营部门发展框架下的合作

56. 在改进联合方案方法、确认关于知识共享的承诺，以及工发组织参与私营部门发展和与协定有关的其他知识网络前提下，继续开展私营部门发展框架下的合作。
57. 两个组织均应投入足够的资源用于开展全面的国别分析，以此作为有效拟订方案的基础。
58. 在考虑扩大私营部门发展联合方案以前，应对框架中规定但尚未开展的全球一级资源调动联合努力予以最高重视。⁵ 此外，伙伴组织应当探索设立一个联合信托基金的可能性。在每一个方案拟订国，都应在驻地协调员领导下进行国家一级的资源调动。

D. 确定联合执行战略

59. 应设立一个正式的联合管理机制或小组来管理协定和框架的继续执行。这将包括监测、确定和解决与协定和框架有关的业务问题，并落实相互同意的改革建议。第一步是就本评估报告所载并得到两个组织管理层同意的各项建议采取后续行动。每个组织均应有一名负责整个协定的协调员。需要在伙伴组织之间进行深入协商后确定这一机制的确切性质。

⁵ 见第 6.1.1 条——在全球一级：联合向主要潜在捐助方总部提出倡议；并为包括国别方案拟订和第 4.5 条所提到的活动在内的特定活动联合调动资金。

60. 在国家一级，应与开发署驻地代表和工发组织业务负责人协商，正式拟订工作安排，以界定双方的具体职责（方案重点、资源调动、联合国国别小组的参与、技术和业务支助等）。国家一级的安排虽然考虑到具体的国家条件和要求，但不应是一种临时安排，而应在协定确立的整体协调一致的合作方法内加以拟订。

E. 建议工发组织采取的行动

61. 继续在工发组织与联合国方案和国家一级伙伴关系有关整体机构战略以及对联合国改革举措的组织反应范围内执行该协定。这需要就最合适的并且具有财务可行性的方法以及扩大国家一级的存在的各种可选方案（区域办事处、国别办事处、工发组织服务台）作出中期和长期选择。随着形势的发展，代表制的选择、在国家一级部署的工作人员类别（国际/国内）、权力级别、简化的技术支助服务、管理权下放以及方案编制与国家驱动的举措的先后顺序等问题，都需要明确进入管理层的视野。

62. 将工发组织业务负责人纳入工发组织的整个组织结构。将工发组织业务负责人完全纳入人力资源政策框架及其他有关政策文件和行政指令。加强外地协调机制，以确保对服务台的工作计划进行适当的监测和跟踪，并改进工发组织总部和区域办事处对服务台的技术支助和信息提供。

63. 解决相互关系问题：

(a) 明确工发组织服务台与开发署驻地代表之间关系中的报告和监督范围；

(b) 明确服务台与工发组织总部之间，以及在新的工发组织外地调动政策背景下与区域办事处之间的行政和技术关系及报告范围；

(c) 明确综合方案、单独项目和联合方案之间的关系以及工发组织业务负责人在支助所有这些技术合作实施方法中的作用。

64. 在统一政策（与当前的临时做法相对）范围内探索逐步加强行政和财务权力下放及工发组织业务负责人的问责制。为方案编制和咨询活动提供起始资金并澄清国家一级方案拟订和执行的领导问题（联合方案、综合方案）。

65. 把逐步扩大工发组织服务台一事所涉经费问题列入2008-2009年的方案和预算。

F. 建议开发署采取的行动

66. 继续在重新承诺执行协定的基础上，并在与联合国方案和国家一级的伙伴关系有关的开发署整体机构战略以及对联合国改革举措的组织反应范围内执行该协定。

67. **加强总部与国家一级之间的通信安排。**向开发署驻地代表发出明确的指令，清楚界定其根据协定承担的职责和义务，特别是联合编制方案、联合调动资源、工发组织业务负责人对联合国国别小组的参与、基于成果的监测和评价。这将促进对协定目标和优势的更好理解。
68. 根据协定，**开始与工发组织的相应部门共享知识与联网**，以促进对开发署相关知识网络的访问和参与，并通过共同的通信渠道和网络传播有关两个机构的经验和专门知识的信息。
69. 探索在开发署区域中心设立工发组织-开发署私营部门发展联合小组的可行性，特别是在已经存在某些合作的非洲区域。合作协定提出了这种可能性，但从未对其进行研究。

七. 协定以外的远景

70. 本着联合国的改革精神，协定是机构间合作和外地代表制方面的一种新模式，即在开发署国别办事处内设立工发组织服务台。试验阶段证实了在寻求以符合成本效益的方式扩大外地代表制的中等规模专门机构（如工发组织和）和开发署之间建立战略伙伴关系的可行性。
71. 试验阶段还表明，可以充分利用国家高级知识来提高国家能力并对其进行投资。
72. 目前就其他机构是否可以效仿这种新模式作出最后结论还为时过早。但协定作为没有外地代表的联合国机构的一种可能的托管安排模式，可能会产生超出工发组织和开发署范围的影响。在这种情况下，有些新的组织经验教训可对工发组织和开发署以外的机构有益。
73. 这些经验教训是：
- (a) 合作传统、共同的优先事项以及最高级别的承诺和战略构想是推动实现成功的因素；
 - (b) 利益攸关方的持续兴趣和成员国的政策指导是开始合作进程并保持合作势头的关键。但迄今为止的经验表明，财政支助并不会因为合作而自动到来；
 - (c) 创新和改革并非无需成本，而是需要资源。僵化的财务政策降低了成功的可能性。国家和参与组织可能获得的收益远远超出了所制定的项目和方案的货币或金融价值。将目标仅限于通过编制方案和支助费用为机构创造收入，恐将减少国家获得的其他惠益（咨询、知识的获取、联网等）；
 - (d) 尽管存在着组织僵化问题，但国家一级的合作可以打破不同组织文化之间的障碍、促进了解并有助于两个组织在国家一级提供更加有效的支助。

附件. 管理层对评估的联合回应

A. 摘要

74. 开发署署长和工发组织总干事赞同评估小组的全部评估结果，一致认为待其理事机构的任何必要核可之后：

- (a) 继续进行合作并作各种改动；
- (b) 成立一个联合工作队以掌管合作协定的执行；
- (c) 设法在 2009 年底之前将工发组织服务台扩大到 30 个；
- (d) 为工发组织服务台建立一种可持续的筹资机制；并

(e) 扩大努力，共同致力于私营部门的发展和其他项目与方案，包括借助于共同调度资金。

B. 细节

75. 开发署和工发组织负责人谨感谢评估小组对工发组织和开发署之间合作协定执行的进展情况所作评估的质量和坦率精神。尽管评估中承认由于试验阶段开始以来的时间相对较短而很难作出肯定的结论，但表明该协定虽然本身及执行的方法中有一些不足，却促成了一些积极的成果。然而，评估的主要结论是合作值得继续，但未来执行中要作改动。该结论看起来显然得到评估的证明，因此得到两个组织负责人的赞同。

76. 两个组织都承诺扩大这些成果，致力于在协定所涉最初五年期结束时能够就协定的价值和未来作出明智的决定。为了达到这一步，需要在今后三年中采取一些步骤。首先是确保两个组织充分理解并商定一项连贯和全面的战略来执行协定。因此，建议正式成立一个由工发组织和开发署代表组成的工作队。该工作队除其他外，还负责拟定一套具体的业务方法，以指导未来的执行并解决评估小组提出的关键问题。

77. 只要工发组织作出令人满意的筹资安排且经其理事机构予以必要的核可，该组织就将设法在 2009 年底之前总共成立 30 个工发组织服务台。这符合协定所呼吁的并由联合评估所建议的分阶段的办法。尽管这与最初协定的设想相比稍慢，但鉴于迄今取得的经验，似乎是更实际的目标。在两年期后延续现有服务台并/或开设新的服务台的决定，主要取决于受援国的兴趣和开发署国别办事处是否同意接待服务台，这些服务台将由工发组织提供全部资金。

78. 工发组织服务台的财政能力可否持续的问题至关重要，因此，关于目前的安排将无法提供必要的持续性的评估尤其令人担忧。必须立即开展进一步的工作，

确保工发组织现有的服务台能够在两年试验期之后继续有效运作并有资金增设更多服务台（如果这一做法获得批准）。两个组织商定了广泛的框架，即开发署继续按现有协定免除试验阶段中的 15 个工作台最初两年的支助费用，但工发组织应负责两年以后的全部资金。工发组织 30 个服务台每年的全部费用将近 330 万美元（按每个服务台每年 110 000 美元的费用计算）。工发组织打算将最初 20 个服务台的费用计入其下一个两年期（2008-2009）方案和预算。此外，工发组织将制定一项调动资源战略，为在 2009 年底前再开设 10 个服务台筹集更多的必要资金并确保其财政能力的持续性。开发署将按要求支持工发组织调动资源的努力。

79. 尽管为制定私营部门发展项目和方案专门做了大量的工作，但在为这些活动共同调度资源的关键问题上所作的工作显然少之又少。目前的关键是：如果要有效地落实这一框架，就必须成功地解决这一问题。框架中提到的一些筹资的方法尚未得到充分利用；应当成为最高优先工作。上文第 3 段中提到的工作队应当审议按照该框架为私营部门的发展共同调动资金的问题。该工作队还应当推动对联合方案编制方法和分享知识的改进。

80. 虽然框架的重点是关于私营部门发展的合作，然而协定呼吁两个组织就更广泛的可持续工业发展的问题共同努力。在国家主导权的框架内，将尽力在设计和/或执行与工业发展有关的项目和方案中利用工发组织的服务。这些项目和方案的资金来源可追溯到开发署。两个组织都赞成关于在必要时向开发署驻地代表提供阐明协定为其规定的各项责任和义务的更明确指导的建议，尤其是关于联合方案编制、用于私营部门发展的联合资源调动、工发组织办事处负责人参加联合国国别小组以及基于成果的监测和评估的指导。

81. 两个组织在贯彻协定的过程中，将确保同更广泛的联合国国家一级改革举措的一致性。