



工业发展理事会

第四十七届会议

2019年7月1日至3日，维也纳

临时议程项目3(a)

对2018-2021年中期方案框架的中期审查

方案预算委员会

第三十五届会议

2019年5月14日至16日，维也纳

临时议程项目3(a)

对2018-2021年中期方案框架的中期审查

## 对2018-2021年中期方案框架的中期审查

### 总干事的报告

根据第44/10号决定，本文件对成员国在GC.17/Res.1号文件中通过的2018-2021年中期方案框架（IDB.45/8/Add.2和IDB.45/8/Add.2/Corr.1）进行了中期审查。在该审查中，更好地确定了2018-2021年中期方案框架所要求的本组织战略成果，目的是给过渡到以方案和影响为导向的改进后做法提供支持。该审查还概述了在背景方面的重大发展，特别是正在进行的联合国发展系统的改革。最后，还介绍了本组织对新近问题的优先重视。

## 一. 引言

1. 本文件审查了成员国在GC.17/Res.1号决议中通过的2018-2021年中期方案框架（IDB.45/8/Add.2和IDB.45/8/Add.2/Corr.1）。
2. 中期方案框架引入了组织变革理论，该理论揭示了工发组织方法和干预措施的发展途径。IDB.45/8/Add.2图1列明了影响渠道和影响层面，在其内部行动的支撑下，工发组织工作的产出据以支持成员国实现包容和可持续工业发展的成果和影响层面的成果。综合成果和绩效框架已经完全纳入2030年议程，特别是纳入具体目标9，这就证明了工发组织对其余可持续发展目标的贡献。
3. 对2018-2021年中期方案框架的本次审查列明了第二节所述影响途径的外部因素，包括假设和先决条件，从而完善了组织变革理论。作为联合国的一个专门机构，工发组织继续侧重于2013年《利马宣言》颁布的包容和可持续工业发展的任

为节约起见，本文件未作印发。敬请各位代表自带文件与会。



务授权。本组织认识到受包容和可持续工业发展及经济转型影响的及其所涉及的多个层面。在组织层面上列明外部因素有助于突出重点和澄清本组织在国家、区域和全球各级的附加作用。这反过来又促进了以影响为导向实施在利马发起的伙伴关系做法。该做法获益对工发组织相对优势有着更清楚的理解，并从而也获益于与伙伴组织的协同互补。

4. 此外，本文件引入了明确的组织成果和影响所涉领域。它们澄清了预期组织成果，简化了对工发组织经由技术合作干预措施及其他措施所获成就的定量和定性描述。这些成果领域可作为下一代综合成果和绩效框架的参考，它们源于本组织全面改进基于成果的管理工具、做法和政策，以实现融入和扩大规模的双重管理目标。

5. 此外，本文件确定了工发组织在中期方案框架剩余时间内的优先方案领域。本审查特别强调了第四次工业革命所涉领域和向实业相关的循环经济过渡的各个方面。

6. 最后，本文件审查并更新了工发组织的体制背景，特别是事关正在进行的联合国发展系统改革的背景情况。

## 二. 组织变革理论：外部因素

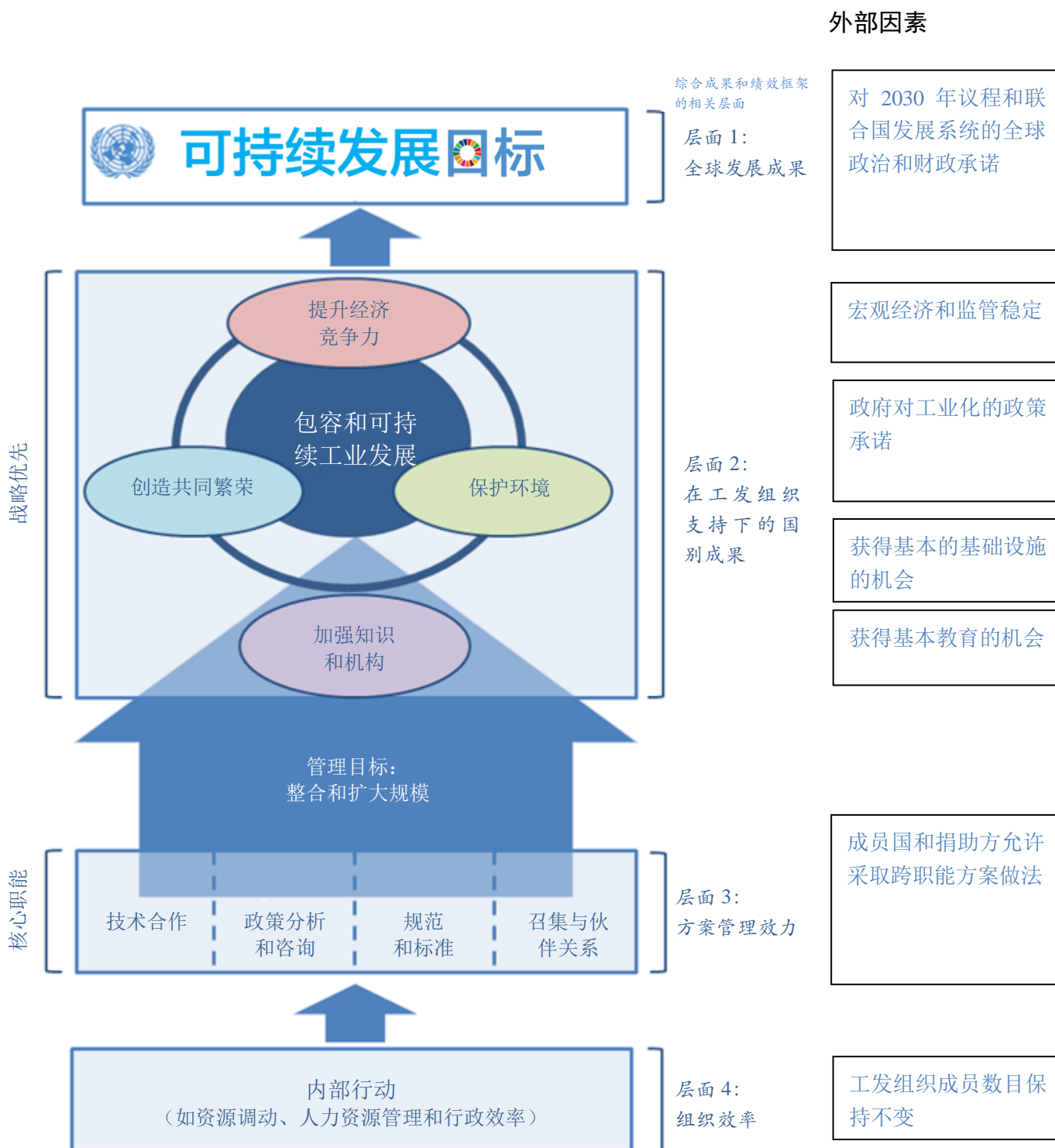
7. 2018-2021 年“中期方案框架”概述了经由工发组织干预措施协助取得国家和全球两级成果的基本路径。IDB.45/8/Add.2 图 1 所描述的变革理论表明，工发组织通过整合其四项核心职能给各国包容和可持续的工业化提供系统规模的支持。这一模式的好处是，阐明工发组织在发挥影响力方面的路径，提供了据以评估工发组织干预措施的简单的蓝图。

8. 工业化发生于复杂的发展系统中，其边界超出了制造业的传统范围。部分由于全球化，与行业相关的服务正在外包。对制造业及其外围存在着一系列横向因素、假设和先决条件，它们对工发组织干预措施的范围以及在国家一级实现包容和可持续工业发展都有影响。

9. 工发组织关于特定国家或部门的各种出版物解释了这些外部因素。本文件将述及影响包容和可持续工业发展的组织和高级别假设及先决条件。工发组织国别诊断的方法和概念框架除其他外，强调了横向条件的存在，这些条件对所有部门的增长产生了程度不同的消极或积极的影响。因此，对这些和其他外部因素的理解是规划有效干预措施及拟订相关政策和开发相关知识产品以支持一个国家的包容和可持续工业发展的关键。

10. 下文图 A 概述了工发组织变革理论的主要外部因素，并使其与有关的综合成果和绩效框架四个层面相一致。本节其余部分简要介绍了这些外部因素中的每一个因素。

图 A：组织变革理论



11. 对 2030 年议程和联合国发展系统的全球政治和财政承诺，这一外部因素对应于综合成果和绩效框架层面 1 的“全球发展成果”。国际社会对全球公共产品和多边体系的支持是工发组织工作取得成功的一个关键因素。联合国发展系统正在进行的改革旨在确保这种支持，展示了“在联合国发展系统的建立、领导、问责机制

和能力上的重大变革，[这种变革]是确保其能够向各国提供实现可持续发展目标的必要支持所需要的”<sup>1</sup>。工发组织在该背景下工作的可行性和有效性受到了 2030 年议程所处时代对多边体系的政治和财政承诺的影响。

**12. 宏观经济和监管稳定。**在国家一级实现包容和可持续工业发展上的进展得到工发组织综合做法的支持，根据这种做法，对技术合作干预措施的安排与政策、规范和召集上的支助相伴而行。然而，如果没有稳定和可预测的宏观经济环境和监管环境，这些干预措施的影响力度就会遭到削弱。相反，积极的宏观经济和监管条件可能大大有助于由工发组织干预措施所触发的包容和可持续工业发展成果的实现。这些先决条件相对应于综合成果和绩效框架层面 2，对一国存在足够数量的经济活动、国内或外国资本的供应，从而对向更高水平的工业发展的迈进均至关重要。

**13. 政府对工业化的政策承诺。**得到支持的政府的国家自主权和政策承诺是包容和可持续工业发展干预措施在各国取得成功的另一个主要前提。这些原则是整个 2030 年议程的核心，并意味着除非各国主导本国的发展议程，否则就无法以包容和可持续方式实现工业化。工发组织的方案工作是基于成员国的需求。政府政策承诺更是包容和可持续工业发展给国家经济结构带来的更大规模根本性变革的更强有力的先决条件。工发组织的干预措施可能会影响工业决策的内容以及对工业发展益处的认识。然而，各国政府对包容和可持续工业发展政策的承诺和重视在很大程度上超出了本组织的控制和影响范围。近年来，工业化议程在世界各国发展优先事项上所占比重大幅提高，从而使得以往不尽人意的工业化模式在社会包容性和环境可持续性方面大有改观。

**14. 获得基本的基础设施的机会。**工业设施的建立和运行需要有一定水平的硬基础设施和软基础设施。能源服务保障、进出市场的交通条件、饮水和卫生、废弃物管理及相关基础设施是工业发展的重要先决条件。然而，这些领域在很大程度上不属于工发组织的任务和成果链。工发组织与其他机构，特别是国际金融机构和各国政府展开合作，促进为包容和可持续工业发展项目和方案提供足够水平的支持性基础设施。这方面的主要实例是关于几个国家伙伴关系方案的工业园区工作和城市之桥倡议。

**15. 获得基础教育的机会。**该横向条件影响包容和可持续工业发展在各个部门的执行情况。工发组织的一些干预措施涉及从职业培训到创业课程安排的技能开发。然而，一个国家的现有教育水平对工发组织的干预措施来说是重要且有时是决定性的外部成功因素。

**16. 会员国和捐助方允许跨职能方案做法。**这一外部因素与综合成果和绩效框架层面 3 的“方案管理效力”有关。工发组织干预措施在一个国家引发根本性系统性变革的能力在很大程度上取决于工发组织核心职能的整合程度和在方案拟订阶段采取的其他扩大规模的措施。因此，以项目为基础的工发组织干预措施很可能达不到在国家一级支持包容和可持续工业发展的目标。在这方面，2018-2021 年中期方案框架强调了本组织向更具方案性做法的过渡。工发组织为扩大其包容和可持续工业发展干预措施规模所做努力可能会受到外部因素的影响，这些因素包括现有筹资模式、国家外交政策优先事项和相关因素。成员国对本组织改革进程的持续支持及

<sup>1</sup> [https://outreach.un.org/ngorelations/sites/outreach.un.org/files/development\\_system\\_faq\\_31\\_may.pdf](https://outreach.un.org/ngorelations/sites/outreach.un.org/files/development_system_faq_31_may.pdf)。

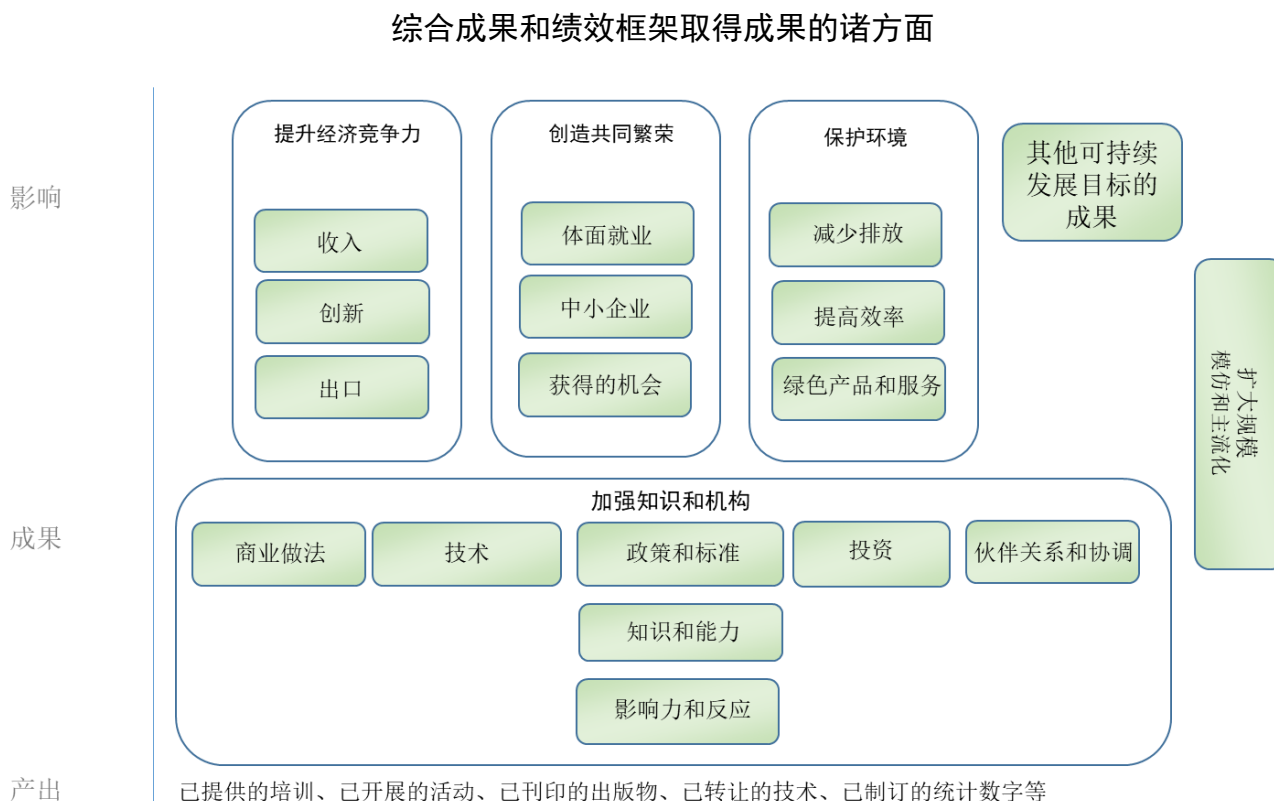
其向更具综合性的方案做法的转变是工发组织成功支持包容和可持续工业发展的一个主要前提。

17. **工发组织成员数目保持不变。**工发组织综合成果和绩效框架层面 4 涉及内部业务的效率和效力。它还涉及资金和政治投入以及本组织所可支配的人力和技术资源。在这种情况下，成员数目不稳定可能会削弱支持工发组织方案效力的政治影响力和资金基础。相反，成员数目的增加可能会加快引入影响力导向成功举措和方案的速度。因此，如果在其主要外部因素中不提及本组织成员国的领导和支持，组织变革理论就是不完整的。

### 三. 组织成果

18. 为实施 2018 - 2021 年中期方案框架，工发组织重新审视了其基于成果的管理做法，从而制订了一种新的、基于行为者的行为改变模式，以重新书写本组织业绩。虽然这项工作产生的综合成果和绩效框架具体指标将在 2019 年下半年提出，但本节介绍了该进程所确定的主要组织成果和影响领域。对这些方面的描述见图 B。

图 B：组织成果框架<sup>2</sup>



19. **影响力、反应、知识和能力。**工发组织与各类行为者展开有系统的互动，这些行为者的实践、技术、投资和政策是推进工业化的关键所在。这些行为者包括微观层面的公司和个人及公共和私人中间机构，一直到宏观层面的政府和国际机构。工发组织附加值的一个关键组成部分是与这些受益者和机构的密切关系以及对它

<sup>2</sup> 注意所设想的综合成果绩效框架列入了按性别分列的数据。

们的支持。这在发展中国家私营企业中最为显著。工发组织的项目技术上十分复杂，对于这类项目，提高认识、生成和转让知识以及技术和政策领域的能力建设是其所取得的最为重要的成果。这些成果是战略优先事项“加强知识和机构”的主要组成部分。

20. **行为改变的结果。**工发组织对包容和可持续工业发展及可持续发展目标所做贡献在很大程度上是由工发组织干预措施所涉行为者和机构的做法和行为的变化来解释的。业务做法的改变是工发组织在公司一级干预措施所取得的主要成果。除其他外，这些措施包括适用新的管理系统、改进效率的做法、生产新产品和创建新的企业。工发组织干预措施还着力于并推动技术开发、采纳和传播。工发组织在影响政策制定、采纳和实施方面所起作用体现在另一套关键的组织成果上。伙伴关系做法旨在提高项目和方案的影响。这往往得益于项目和方案内部的利益攸关方加强了相互协调。与捐助方、政府、私营企业和融资机构的合作触发了投资，从而实现了包容和可持续工业发展的升级。如其国家伙伴关系方案所示，工发组织的工作旨在利用公共、国际和私营部门投资以促进工业发展。

21. 工发组织**包容和可持续工业发展在影响层面的成果**贯穿作为包容和可持续工业发展关键主题的可持续发展三个方面。在经济层面，“提升经济竞争力”被界定为实现更高水平的创收，无论是通过在生产过程中提高生产率并节约成本，还是通过在工业领域的创收和创造效益。这与诸如创新和出口之类促进和加强工业化的竞争力要素相互关联，并得到这些要素的补充。

22. “创造共同繁荣”集中体现了包容和可持续工业发展的社会包容性。给创造和维持体面工作提供支持的能力是工发组织工作产生影响的一个关键方面。将性别平等和增强妇女权能纳入主流以及本组织对青年就业能力和减贫所持做法进一步确保了包容性。中小企业对经济的参与通常能确保改进收入分配。包容和可持续工业发展还包括改善获得制成品和生产性资产的机会，而这是社会包容需求侧的一个关键方面。

23. “保护环境”精准反映了工发组织在以下领域的干预措施所产生的影响：减少二氧化碳及其他污染物的排放；提高能源和资源效率；支持绿色产品和服务的生产。

24. 包容和可持续工业发展的上述影响充分说明了工发组织对目标 9 的直接贡献。此外，包容和可持续工业发展和本组织工作所产生的间接影响对大多数乃至所有其他可持续发展目标均有明显的影响。例如，减少污染物排放降低了社区所面临的健康风险，从而有助于实现目标 3。收入效应（目标 1、8 及其他）、增强妇女权能（目标 5）、食品安全（目标 2）等也遵行了类似的路径。目前正在有系统地开展描绘包容和可持续工业发展干预措施对可持续发展目标的影响的工作。

#### 四. 优先领域

25. 本次中期审查侧重于已经出现的若干全球性趋势，这些趋势包括：与技术问世及其迅猛发展有联系的第四次工业革命；气候变化，工业造成了全球约三分之一的温室气体排放，但也是解决气候问题的一个重要驱动因素；快速城市化，预计到 2050 年时城市人口将增加三分之二以上；资源压力，即诸如粮食、能源和水之类自然资源的供应将影响全球生产和消费；经济实力从西方向东方的转移；以及国际发

展合作的演变，从仅基于官方发展援助的做法逐步扩大到在解决方案和融资上实现政府、公共、私营和慈善部门的组合。

26. 鉴于工业部门在开发、应用和传播新技术方面的重要作用，以及工发组织作为联合国系统工业发展中央协调机构的作用，本组织在与第四次工业革命有关的问题上负有特殊的责任。需要确保人人都有机会获益于 2030 年议程的实现，同时确保不平等不会更形加剧。技术能力低的国家，特别是最不发达国家，有被边缘化的风险。如果要保证所有国家在综合成果绩效框架方面的愿望和成就不致落空，为部署第四次工业革命的技术和做法，工发组织及其成员国需要加倍努力。

27. 工发组织的另一个重点领域是循环经济。循环经济从发展模式上讲属于恢复性或再生性工业系统。它用恢复取代了（生产、消费、处置）方面寿命终了的概念。它促成了向利用可再生能源的转变，结束了对妨害再利用并且会返回生物圈的有毒化学品的使用，并旨在通过对材料、产品、系统和商业模式的卓越设计来消除废弃物。

## 五. 组织背景：联合国发展系统的改革

28. 2016 年 12 月 21 日通过的关于联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查的大会第 71/243 号决议是联合国当前正在进行的改革的基础文件，力图在国家主导和领导下卓有成效地支持各国实现可持续、公平和负责的发展。它旨在完全依循 2030 年议程给联合国发展系统提供指导。

29. 由于联合国发展系统改革的目的是，让联合国各实体进一步努力实现集体成果，工发组织的发展道路必须明确表明，作为联合国工业发展专门机构，我们将如何以有意义和具体的方式为实现可持续工业发展、2030 年议程及其可持续发展目标做出贡献。

## 六. 需请委员会采取的行动

30. 委员会不妨注意到本文件。

---