



工业发展理事会
第三十八届会议
2010年11月24日至26日，维也纳
临时议程项目6
权力下放与工发组织的外地代表机构

工发组织的外地代表机构

总干事的报告

依照 GC.13/Res.7 号决议，并作为 IDB.37/6/Add.1 号文件的补充，本文件就工发组织目前的外地结构和权力下放活动的状况提供了补充资料。此外，本文件还介绍了为新的外地代表机构的选址和类型所规划的审查机制。

一. 背景

1. 最近对工发组织外地网络的逐渐扩展对技术合作活动所造成的影响进行的各种分析表明，随着 2006 年实行外地轮岗政策，¹并随之将专业工作人员调往外地，以及 2005 年以来又建立了 18 个工发组织办公台，本组织的外地技术合作服务工作得到了有力的促进。在这一权力下放过程中，外地的技术专业工作人员对项目设计和实施所承担的责任越来越大。如第 2 页的表格所示，工发组织已经通过加强外地能力的努力，大大提高了外地技术合作服务的绩效。外地能力增强还有一个好处是，本组织的各项服务更加贴近本组织在有关国家中的利益方和客户。

¹ 2006 年 4 月 21 日总干事公报 (UNIDO/DGB/(M).97)。

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。



表
外地工作人员编入预算的员额、业务费用和技术合作服务概览

	2006/2007	2008/2009	2010/2011	
外地员额核定预算（百万欧元）	18.70	22.09	23.16	+24%**
外地网络业务费用核定预算（百万欧元）	5.92	6.38	6.53	+10%**
外地工作人员提供的技术合作服务（百万美元）	5.55	20.23	—*	+265%***
* 不详				
** 2010-2011 年高出 2006-2007 年的百分比				
*** 2008-2009 年高出 2006-2007 年的百分比				

2. 尽管对外地网络的总投资（包括人力资源和业务赠款）在 2006 年至 2009 年之间逐渐提高了 16%左右，但这一时期外地工作人员的技术合作服务额增加了 260%以上。自 2009 年以来对外地网络追加了投资，预计外地技术合作服务额将因此而继续增长。工发组织尽管预算紧张，但仍然致力于继续并加速努力，尽可能在最大范围内分散管理其各项活动，并进一步优化利用作为本组织最大资产之一的外地能力。

二. 在加强工发组织外地代表机构方面的最新进展

3. 工发组织的外地网络在过去几年中迅速增长，IDB.37/6/Add.1 号文件向理事会介绍了历史背景。本文件附件载有截至 2010 年 9 月工发组织现有外地机构的最新概要情况，其中包括工发组织所有办事处的类型和所在地。

4. 根据工发组织和联合国开发计划署（开发计划署）之间合作协定的联合终期评价的建议（概要情况见 GC.13/6 号文件），如 IDB.37/6 号文件此前所公布的，工发组织和开发计划署通过 2010 年 6 月的换函，订立了一项临时协定，对工发组织办公台继续开展业务作了明确说明。一个主要的业务调整是对工发组织业务负责人的直接报告程序作了变动。今后，工发组织业务负责人的第一考绩人不再是开发计划署驻地代表，而由工发组织区域办事处主任担任。预计这将促进工发组织业务负责人全面融入各自区域监督办事处的日常运作。工发组织将与各驻地协调员密切协商，继续努力使工发组织业务负责人作为平等参与者全面融入联合国国别工作队的会议和审议中。

5. 在总干事关于外地轮岗政策的公报（参考脚注 1）中，鼓励工发组织所有工作人员申请外地空缺员额。因此，外地国际技术工作人员的人数有所增加，相关的外地空缺率大为下降，在过去五年中从稍低于 50%下降到 10%以下。如第 2 页表格所示，由于外地工作人员人数增加，业务基金拨款需求也逐渐增加。工发组织内部正在进行业务流程重新设计工作，因此，2010 年 4 月对外地轮岗政策进行了独立的程序评估，基本上证实了增加工作人员轮岗对本组织技术合作活动有着积极的影响，但也指出，该政策的某些业务方面还需要进一步调整和改革。将按照变革和组织振兴更新方案（变革管理举措）中所有与程序有关的改革，对这些建议加以审议并采取适当行动。

6. 最近还实行了另外一些业务举措，以充分调集本组织外地网络的能力和智慧资本。随着在技术合作项目执行时将权力下放给外地工作人员，有必要进一步改进外地网络和总部之间的协调机制。注重结果的管理在过去两年期内成为所有外地办事处工作计划的主流，确保了全球方案政策和地方活动的战略统一。最近对这些工作计划进行了改进，现已为总部各处与外地网络之间达到更高程度的一致做好准备。
7. 此外，随着外地项目管理人员人数日渐增多，以及日益系统地在方案开发和技术合作司适用技术合作服务预测和单位契约，对外地的技术方案制定工作进行了一些调整活动。发布了总干事关于派驻外地担任工业发展干事的工作人员管理问题的公报²后，所有外地技术人员均直接隶属于方案开发和技术合作司的相关实务处，从而充分统一了各种方案办法和工作规划。工发组织最近总结了迄今为止取得的经验，目前正在审议如何进一步加强对外地技术人员的使用。
8. 此外，还为加强工发组织外地工作人员的能力作了进一步投入，其中包括提高外地办事处一般事务人员技能的措施。通过广泛的入职培训班和其他培训班，对调动的或新近招聘的工作人员进行了系统的培训。也同样为工发组织代表以及国际和国内专业工作人员提供了这种培训。
9. 通过在外地网络推广使用定额备用金账户，培养工发组织代表支付其办事处业务开支的能力，以及技术合作活动，在确保更大程度分散管理财务业务方面取得了很大进展。2010年下半年，几乎所有外地办事处都将具备各自的定额备用金账户。这些变革为在外地一级划拨项目资金提供了更快、更灵活的办法，从而提高了执行效率。为了掌握必要的财务管理技能，外地一般事务人员参加了各种强化培训班，其中包括讨论因2010年1月采用的《国际公共部门会计准则》而实行的新的财务做法和程序。在总部和几个选定的区域办事处举办了培训班。
10. 工发组织评价小组还采用了一种新办法，将其2010年及以后的评价工作转向国别评价这一创新概念。这些新的评价类型将以统一的方式评估工发组织在各个国家的所有活动，包括外地办事处在其促进方案制定和执行这一职能上的绩效。目前，评价小组正在编写执行这些国别评价的业务准则，特别是对外地办事处绩效的评价方法。
11. 此外，目前正在考虑授权工发组织代表在所有国家一级行动中承担中央领导职能。这样，工发组织代表作为国别方案小组组长将有充分的权力，能够管理、监督和监测本组织的所有国别资源和方案行动。这将进一步提高工发组织在国家一级的一致性、速度、效率和效力，并使其方案行动更贴近于外地的对应人员和受惠方。

² 2009年3月20日总干事公报（UNIDO/DGB/(M).108）。

三. 工发组织外地代表机构未来的预期发展情况

12. 按照联合终期评价中的建议，且如 GC.13/6 号文件所述，本组织目前正在探索如何最适宜地将工发组织的办公台转变为国别办事处，并将工发组织业务负责人转变为本国国别主任。还正在考虑逐渐转变这些本国国别主任在工发组织外地一级业务安排中的机构责任和权力。本国国别主任可以逐渐取得国别方案小组组长的地位，这取决于其个人在工发组织内的工作经验及其技术背景。

13. 工发组织还正在进一步考虑在选定的外地办事处着手进行一些试点行动，检验完全下放方案执行权力的结果。据预计，进行这种较高程度的权力下放后，将对当地需要更快作出反应，工发组织与当地对应方之间的伙伴关系也会更加紧密。鉴于联合国全系统一致性最近在国家一级的发展情况，以及越来越多地使用国内执行方式，这一点尤为重要。但这将要求大量增加国内方案工作人员，并在选定的外地办事处提高一般事务人员的能力。在这方面，已经着手进行了一些筹备安排，以便在总部建立必要的行政支助职能，包括实用的服务台和知识管理系统。

14. 如 IDB.37/6/Add.1 号文件已经指出的，按照 GC.13/Res.7 号决议规定的任务所进行影响情况评估后，于 2010 年在孟加拉国和巴西设立了新的外地办事处，还将在刚果民主共和国和中美洲设立新的办事处。

(a) 孟加拉国

地点选择以几个正在进行的价值约 1,100 万欧元大型方案为基础，特别是贸易能力建设领域的方案。还有一个价值 1,300 万欧元的大型方案，是欧盟委员会和挪威发展合作机构共同资助的，需要在该国设立稳定的当地机构。该办公台将特别使负责监督和指导工发组织在孟加拉国的业务的印度区域办事处提高其效力并改善其外联工作。

(b) 巴西

据评估，在巴西发展大型方案并筹资的前景是积极的，因而选择在此设立拉丁美洲的另外一个外地办事处。工发组织在该国的方案活动将主要侧重于能源效率和可再生能源领域。预计该办事处将在巴西的南南合作中，支助进一步融合南方共同市场并促进巴西同撒哈拉以南非洲以及与中国和印度之间的工业合作活动。此外，该办事处还将有助于其他区域举措的进一步发展，其中包括能源观察站³和类似的举措。

(c) 刚果民主共和国

刚果民主共和国拥有矿石、金属、钻石等丰富的自然资源，因而严重依赖矿业部门，工业在国内生产总值中所占份额仍然较低。该国还拥有非洲 50% 的森林和可以在全区域范围提供水电的河流系统，但在该国的长期可持续工业发

³ 拉丁美洲和加勒比可再生能源观察站。

展方面，目前并未充分考虑到这些资源。此外，刚果民主共和国是一个主要的冲突后恢复国，尽管工发组织近几年在该国执行了一个能源和环境方面的小型技术合作组合，但工发组织支助该国政府执行其减贫战略并支助其经济进一步发展并多样化的前景很广阔。特别是，其中可包括农产企业发展和在私营部门创造就业等领域的方案。此外，目前正在探索与各种区域努力形成协同作用，其中有：与南部非洲发展共同体和中部非洲国家经济共同体合作开展的升级和质量方案，以及大湖区的多个青年方案。所有这些筹备活动都需要迅速将工发组织的人员调派到金沙萨，以便能够在当地与常驻的联合国国别工作队各机构协调一致，开展行动。

(d) 中美洲

中美洲次区域包括哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马和加勒比的一些国家，该次区域的方案规模仍然较小，但据评估，工发组织大规模行动的前景十分看好。干预活动将主要侧重于与贸易能力建设、能源和创造就业有关的活动。即将设在巴拿马的新的区域办事处将计划、执行并监督该区域的技术合作和全球论坛活动，并与地方伙伴和多边伙伴一同探索方案协同作用和为该次区域筹资的新机会。

15. 在孟加拉国和巴西，外地办事处目前正在全面运转，这两个办事处的主任已分别到任。在刚果民主共和国，已向该国临时委派了一名国际顾问，以做基本的代表工作，并采取初步措施制订完整的工发组织活动方案。该顾问还将代表工发组织参加联合国国别工作队的活动和审议工作。在巴拿马方面，已经进行了换函，工发组织正在就新的区域办事处的确切形式问题与该国政府积极联络。

16. 本组织响应 GC.13/Res.7 号决议，已经着手建立一个框架，用于分析今后任何办事处的地点可能带来的影响。本组织继续秉持着特别关注任何扩展所带来的长期财务问题这一政策，但在这一新制定的方法中，关键要素是技术合作增长和办事处的潜在发展影响方面的某些细节。经决定，在本组织今后决定任何新的外地办事处地点时，将以这种分析为指导，从而确保这些决定的透明度。IDB.37/6/Add.1 号文件列出了以下标准，用于指导今后的总体选址程序：

- (a) 一个国家的工业发展需要；
- (b) 对工发组织服务的实际和潜在需求，包括全球论坛活动；
- (c) 工发组织活动的目前规模；
- (d) 与国家有关的具体筹资机会；
- (e) 相关多边和政府间组织的办事机构，特别关注与联合国全系统一致性有关的问题以及开展联合方案的潜力，例如在联合国发展援助框架（联发援框架）内开展联合方案的潜力；
- (f) 诸如交通运输基础设施、当地后勤系统和其他当地支助能力等的后勤方面考虑因素，包括联合国驻该国的其他办事处的后勤方面考虑因素；

(g) 其他战略考虑因素，包括以最不发达国家为重点，以及在通过当地办公台提高既有外地办事处的有效性和外联程度方面具有的潜力。

17. 除了采用上述机制决定新的外地办事处地点之外，工发组织还将定期对其整个外地网络进行分析，并在适当情况下确定对外地结构的必要调整。这还将因正在进行的变革管理进程以及相关的工发组织业务流程改革而受到影响，这些工作将进一步提高本组织逐步将其方案活动和业务活动的权力下放到外地的能力。

四. 需请理事会采取的行动

18. 理事会似宜注意到本文件提供的信息。

附件

工发组织当前的外地机构概览（2010年9月的状况）

区域	非洲	阿拉伯	亚洲及太平洋	欧洲	拉丁美洲和加勒比	共计
区域办事处	埃塞俄比亚、尼日利亚、南非	埃及	中国、印度、泰国	-	哥伦比亚、墨西哥、乌拉圭	10
国别办事处	喀麦隆、科特迪瓦、刚果民主共和国（正在设立）、加纳、几内亚、肯尼亚、马达加斯加、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国	阿尔及利亚、黎巴嫩、摩洛哥、苏丹、突尼斯	印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、菲律宾、越南	-	巴西	20
办公台	布基纳法索、厄立特里亚（空）、马里（空）、莫桑比克、卢旺达（空）、塞拉利昂、乌干达、津巴布韦	约旦	阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国	亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦	多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、尼加拉瓜	18
联络点	多哥		斯里兰卡	俄罗斯联邦、乌克兰	古巴	5
区域中心				土耳其		1
共计	21	7	13	5	8	54