

联合国贸易和发展会议管理和
行政工作审查

撰写人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

联合检查组

2012年，日内瓦



联合国

联合国贸易和发展会议管理和 行政工作审查

撰写人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

联合检查组



联合国
2012年，日内瓦

内容提要

联合国贸易和发展会议管理和行政工作审查 JIU/REP/2012/1

目的

本次审查的目的是分析贸发会议秘书处的治理结构和管理程序，确定良好做法和尚需改进的方面。本次审查集中在传统的管理领域，诸如行政管理、财务管理、人力资源管理、各司之间的协调以及监测和评价等领域。本次审查在审视相应的管理程序过程中所研究的问题是，现行做法是否有助于贸发会议秘书处切实有效履行成员国授予的三大支柱任务：政府间共识的建立、研究与分析、以及技术合作。

主要调查结果和结论

政府间机制和建立共识

- 成员国与贸发会议工作方案的执行一向有点疏远，给秘书处留下了太多的余地而没有对这项工作起到领导作用。
- 既定的做法是，秘书处事先草拟议定结论案文，提请成员国审议。这种做法使秘书处在建立共识的过程中具有太大的影响力。

研究与分析/出版物

- 贸发会议秘书处对联合国系统贸易和发展汇合点上的研究与分析工作具有智库的作用，近年来这种作用渐渐失去自主性，变成一种经纪人的作用。
- 研究成果是一个聚宝盆，足以切实有效地将技术合作活动与能力建设结合起来。
- 在出版物方面，秘书处尽力精简，对其出版物组合进行了整合，以便更加集中力量做好其主打报告。

技术合作/伙伴关系

- 捐助方向贸发会议提供的各种预算外捐助大部分都专用于技术合作。在这方面，秘书处成功落实了其具有地标性的多边国家示范方案，诸如海关数据自动化系统(ASYCUDA, 海关数据系统)和债务管理与金融

分析系统(DMFAS, 债管金析系统)等。这些方案的潜在作用巨大,因而会有助于根据经验教训拟定“最佳做法指南”。对于伙伴关系似乎只有零敲碎打的处理方针。

- 在促进伙伴关系的建立,以此作为吸引联合国系统内现有技能和资源的重要手段方面,贸发会议积极主动的程度不足。
- 与国际贸易中心(国贸中心)的任务一样,技术合作处是涉贸技术合作的求精中心,具有构建和厘清贸发会议伙伴关系的带头作用。
- 统一的筹资战略是促进技术合作可持续管理的关键内容。

远景设想和领导/成果制

- 贸发会议秘书处缺乏清晰的、成功执行任务的机构战略。
- 虽然各司彼此都非常独立地工作,但是最高管理层领导的明显缺失,对秘书处工作的协调开展具有负面影响。贸发会议秘书长制定了“沟通、集中和协调”战略(所谓“3C”声明),作为秘书处的共同远景设想,但是贸发会议未将“3C”声明化作“一个贸发会议”这样一种机构特征。这就造成一种竖井式架构,导致最高管理层与工作人员之间相互沟通的风气薄弱。
- 贸发会议秘书处在工作中远没有采用一种统一以成果为导向的方针。立即制定一种综合成果管理战略看来是该组织必由之路。

人力资源管理

- 联检组的员工调查表明,工作人员对人力资源管理部门的运作情况高度不满,非常沮丧,没有动力。
- 征聘和甄选过程据认为不透明,职业发展须与个人业绩紧密联系起来。

预算和财务管理

- 近年来,贸发会议秘书处面临其信托基金收到的预算外捐助减少的不得已局面(从 2007 年的 3,680 万美元减少到 2010 年的 3,070 万美元)。这种减少不能仅仅归咎于当前的金融危机,它也体现出一些主要捐助国对贸发会议兴趣日减的情况。
- 贸发会议秘书处缺乏一种融会贯通的筹资战略,这种战略本可有助于建立起系统的捐助方—接受方关系管理制度。
- 由于预算外捐助大部分都严格规定用途,因此建立新的不规定用途的信托基金显露出其必要性,以吸引捐助方、包括吸引私营部门的捐助,这种捐助可以比较灵活使用。

主要建议

建议 1

贸发会议的立法机构应该承担起达成协议定结论的责任，而不受秘书处支助性事务部门的任何干预，只有在需要处理产生的政府间会议文件的情况下才应请其介入。

建议 3

贸发会议秘书长应该启动一种有章法的伙伴关系长期战略，并以积极主动的筹资战略相配合，与贸发会议所有发展伙伴分别谈判订立谅解备忘录。

建议 4

贸发会议秘书长应该优先清晰确定并拟订明确的成果制综合框架和执行战略，其中包含第 109 段所述内容，根据贸发会议成员国确定的优先次序，将一般性方案任务作为联合国秘书处的部分内容化作长期、中期和短期方案，明确规定责任，以书面公开透明界定授权和问责制，并提请贸发理事会审议批准。

建议 7

贸发会议秘书长应该与成员国密切磋商，拟订清晰的机构筹资战略，所采用的成果管理制方针具有明确的目的、目标、重点和指标，其中载明所涉各方明确的负责和问责流程，并提请贸易和发展理事会审议通过。

建议 9

除了现有指定用途的和拟设的专题群信托基金之外，贸发会议秘书长还应会同贸易和发展理事会争取联合国大会授权建立一个不指定用途的通用信托基金，用以支持贸发会议的实务运作，尤其是研究分析工作和技术合作活动。

建议 11

贸发大会应该指示贸发会议秘书长确保资源充分划拨到位，足以加强贸发会议秘书处内独立高效的评价能力。

目录

章次	段次	页次
内容提要		iii
缩略语		viii
一. 导言	1-10	1
A. 范围和目标	1-4	1
B. 方法	5-10	2
二. 任务和治理	11-29	3
A. 任务	11-21	3
B. 治理	22-29	5
三. 贸发会议的作用：三大支柱部门	30-85	8
A. 政府间机制和建立共识	33-44	8
B. 研究与分析	45-58	10
C. 技术合作和可持续的能力建设	59-85	13
四. 贸发会议秘书处：组成和作用	86-96	20
A. 贸发会议秘书处的组成	86-88	20
B. 贸发会议秘书处的作用	89-96	21
五. 管理和行政	97-186	23
A. 行政领导和管理	97-109	23
B. 贸发会议秘书处的行政部门	110-152	26
C. 技术合作处(技合处)	153-163	38
D. 跨司管理	164-169	41
E. 监测和评定	170-176	42
F. 组织风气和工作环境	177-184	43
G. 未来方向	185-186	45
附件		
一. 贸发会议秘书处组织结构图		46
二. 贸发会议秘书长办公室		47
三. 拟按建议采取的行动概览		48

缩略语

行首协委会	联合国系统行政首长协调委员会
外联科	通信、新闻和外联科
经社事务部	经济和社会事务部
债管金析系统	债务管理和金融分析系统
贸发副秘书长	贸发会议副秘书长
非经委	非洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
经社理事会	经济及社会理事会
粮农组织	粮食及农业组织
关贸总协定	关税及贸易总协定
综管文信系统	综合管理和文件信息系统
货币基金	国际货币基金
国贸中心	国际贸易中心
联检组	联合检查组
监评	监测和评价
多边捐托	多边捐助方信托基金
经合组织	经济合作与发展组织
人权高专办	人权事务高级专员办事处
监督厅	内部监督事务厅
贸发办	贸发会议秘书长办公室
项目审委会	审委会
成果制	成果管理制
技合处	技术合作处
贸发理事会	贸易和发展理事会
权限	职权范围
贸发会议	联合国贸易和发展会议
发援框架	联合国发展援助框架
开发署	联合国开发计划署
日内瓦联办	联合国日内瓦办事处
世贸组织	世界贸易组织

一. 引言

A. 范围和目标

1. 本报告属于联合检查组(联检组)近年来对参与组织的管理行政工作进行的一系列审查之一。联合国贸易和发展会议(贸发会议)管理和行政工作审查按内部监督事务厅(监督厅)的建议列入联检组 2010 年工作方案, 监督厅本身也对贸发会议秘书处各事务部门进行了若干次审核。

2. 实际情况是, 贸发会议秘书处要求推迟本次审查, 直到其他正在进行的审核结束之后。为满足这一请求, 联检组在 2010 年 11 月仅进行了调查研究, 但条件是贸发会议秘书处在这过程中要与联检组全面合作, 为立即回应提供有关情况的请求创造方便, 及时对报告的草案提出意见, 确保报告及时定稿, 以便成员国在贸发会议第十三届大会上进行审议。

3. 遗憾的是, 本审查报告编写过程的前半期里, 负责编写的团队难以从贸发会议秘书处得到必要的资料。例如, 原草案与 2011 年 12 月 22 日发送贸发会议秘书处征求意见, 规定 2012 年 1 月 16 日为答复截止期。但是, 秘书处要求将截止期延长至 2012 年 1 月 31 日。新的截止期获得同意, 但条件是这不会耽误报告提交出席四年举行一次的多哈大会的成员国, 而且还有一项谅解, 即这样就会更便于贸发会议秘书处按《联检组条例》第 11 条第四款(d)项规定对报告的最后文本提出正式意见。而且, 检查专员曾请贸发会议秘书处确定一个在多哈会议期间可介绍本审查报告的时间档, 以便报告及时到达成员国手上, 供其审议。此外, 检查专员还非常遗憾地指出, 贸发会议秘书处最高管理层一名主管对本次审查工作进行了不应有的干预, 显然违反了《联检组条例》第 7 条关于检查专员履行其职责应有的独立性的规定。这些情况导致本审查报告最后定稿工作出现很大的延误。

4. 管理和行政工作审查的目的是, 分析组织机构和运作方面的关键问题, 以确定诸如贸发大会的治理、战略规划、管理和行政等方面可能需要改进的余地。此外还审查该组织在联合国系统和国际社会内部的作用, 在整个推动建立伙伴关系和营造协同效应的过程中如何履行其任务、促进发展问题方面总体任务的落实情况。审查报告最后还通过分析网上员工调查的结果评估当前的组织风气。调查发现一些需要管理层处理的结构性调整, 恢复该组织的运作活力, 改善该组织日常工作环境的气氛。本报告的提议旨在协助贸发会议、贸发理事会和秘书处完成各自的任

B. 方法

5. 根据联检组内部标准和准则及其内部工作程序，编写本报告的方法包括书面材料审评、包括对各级管理人员进行的网上全面员工调查、特设调查问卷、个人或集体访谈前发出的访谈指南、发展中国家实地特派团以及对收集的材料作深入分析等。

6. 网上员工调查的回应率达到 51.6%，其目的是收集贸发会议工作人员对该组织日常运作情况以及对自己在组织内部地位的反馈的意见。为此，调查包括 28 道(带有多项选择的)封闭式问题和一道需作定性评定或建议的开放式问题，此外还有八道将答复分门别类的过滤题。调查涉及三个主题群是：(a) 对工作环境的评价、(b) 对组织风气的评价、(c) 职业发展和绩效评定。

7. 在本次审查的过程中，检查专员与主要利益相关方进行了 71 次访谈，其中包括诸如贸发会议秘书处包括秘书长、副秘书长和各司司长在内的高层管理、方案支助服务部门的主管、贸发会议虚拟学院的协调员、跨区域顾问、南南局局长、十个成员国的代表(五个发展中国家和五个发达国家，即中国、德国、加纳、匈牙利、墨西哥、尼泊尔、巴拉圭、瑞士、泰国和津巴布韦)、三个区域集团(拉加集团、77 国集团和中国、高度发达国家集团)、贸发会议秘书处 16 名工作人员(其中有中层管理人员和员工代表)、设在日内瓦的监察员、伙伴组织的 10 名工作人员(世界贸易组织(世贸组织)、联合国开发计划署(开发署)、国际贸易中心(国贸中心)、联合国日内瓦办事处(日内瓦联办))、以及派往古巴、多米尼加共和国、莱索托、乌干达、卢旺达和坦桑尼亚的实地特派调查团的 26 名官员、以及当地政府和民间社会的代表。

8. 根据《联检组条例》第 11.2 条，本报告定稿前征求了各位检查专员意见，使报告的结论和建议接受联检组集体智慧的检验。

9. 为便于处理本报告，落实其各项建议并进行监测，附件三载有一张表格，具体确定那些需要由贸发会议各理事机构作出决定的建议以及那些向贸发会议秘书长提出的建议。

10. 检查专员们谨向所有协助编写本报告、尤其是参加访谈并慷慨分享知识和专长的人士表示感谢。

二. 任务和治理

A. 任务

11. 联合国贸易和发展会议(下称“贸发会议”)是联合国大会根据 1964 年 12 月 30 日第 1995 (XIX)号决议建立的一个附属机构。¹ 这是发展中国家为在联合国系统内建立一个全面综合处理贸易与发展问题的机构框架而进行协调努力的结果。当时, 处理贸易规则的是关税和贸易总协定, 而经济及社会理事会(经社理事会)的各个委员会与粮食和农业组织共同负责国际商品协定事务。世界银行和经济合作与发展组织(经合组织)以及后来的各个区域银行领导国际援助促进发展的事务, 国际货币基金组织(货币基金)则负责处理国际货币合作问题。

12. 发展中国家的 36 个代表团对布雷顿森林机构主宰决策进程、许多发展中国家感到受排挤的状况不满而于 1962 年举办了开罗会议, 这是一次非联合国会议, 会议的最后宣言呼吁在联合国框架内召开国际会议, 讨论“一切涉及国际贸易、初级商品贸易和发展中国家与发达国家之间的经济关系的重大问题”。² 当年的晚些时候, 联合国大会决定召开一次关于贸易和发展问题的会议, 为此建立了一个筹备委员会。实际上, 这项决定是发展中国家坚持不懈施加压力, 克服西方发达国家的普遍反对而取得的胜利。贸发会议多少挽救了建议成立国际贸易组织而从未得到批准的《哈瓦那宪章》的精神。关贸总协定没有解决初级商品问题, 而初级商品对发展中国家经济潜在增长是一个至关重要的领域。实际上, 一切涉及初级商品问题在新世纪开始之前的许多年里是贸发会议极为关切的问题。

13. 贸发会议的主要职能普遍称作贸发会议的“三大支柱部门”, 该组织的作用如下:

- (a) 政府间进行审议和建立共识的论坛;
- (b) 研究和分析重要的以及正在出现的发展问题的智库;
- (c) 根据需求提供切合实际的技术援助满足发展中国家和经济转型国家执行发展战略的需求的机构。

按《阿克拉协议》所述, 这三大支柱部门相辅相成, 有着内在的相互联系。³

14. 贸发会议每四年举行一次大会, 根据贸易和发展领域的突出问题透过大会的成果(最近的一项成果是 2008 年的《阿克拉协议》)更新其总任务的内容。在这次会上, 成员国再次强调贸发会议秘书处作为联合国系统内综合处理贸易和发展问题联络点的作用, 鼓励秘书处进一步发挥其三大支柱部门的作用, 集中关注三

¹ 见大会第 1995 (XIX)号决议。

² UNCTAD (1985), 《贸发会议史, 1964-1984》。纽约: 联合国。

³ UNCTAD/IAOS/2008/2, 第 178 段。

项主要标准：相对优势、差异性和互补性；战略和催化干预作用，从而确立自身的战略定位。⁴ 贸发会议的一个特点是不经表决而达成协议定结论。成员国在《阿克拉协议》的第 171 段中再次强调贸发会议对发展中国家的战略作用：“过去四十多年里，贸发会议一直在其授权任务和专长范围各领域内处理所有发展中国家的关切问题，以协助它们实现与全球经济的接轨。”

15. 切实有效执行一个组织的任务在很大的程度上取决于是否有一个强大的管理层和远景设想，清楚确定组织的任务和活动，这种任务和活动立足于对宗旨与目标抱持有共同的远景设想，反映在实现宗旨与目标的短、中、长期战略计划之中，通过方向明确的成果管理制战略加以实现。贸发会议如果加以切实的组织和充分的支持，具有必要的广泛授权，能够起到指定其发挥的作用，成为明确界定并倡导可持续发展政策的不可或缺的论坛，在国际社会中作出重大贡献。虽然贸发会议始终在围绕贸易问题展开的国际讨论中起着重要作用，但是本审查报告揭示出若干风险。近年来，贸发会议秘书处一直为之困扰挣扎的是：作为一个组织存在身份不明的问题，高层管理缺乏明确共同的远景设想，成员国的承诺和领导江河日下。在访谈中，成员国和秘书处的工作人员均向检查专员转达了这种看法。

16. 贸发会议初创时，成员国盼其成为独特有用的提供专门知识的机构，在支撑发展中国家提高经济增长一体化的战略的发展和贸易过程中为成员国提供咨询意见。作为这样一个机构，贸发会议在劳尔·普雷维什的领导下，聘用了一支经济和发展问题专家队伍，全新组建一个智库，从组织内部孕育新的思想。近年来，贸发组织秘书处官僚作风日益严重，本身内生性的研究和分析结果逐渐减少，越来越像一个专门知识的经纪人，签约聘请咨询人，召开专家会议，收集、汇总和综合外来知识。秘书处认为，鉴于贸发会议的任务范围广泛，由于预算的关系，几乎不可能凭借内部专门知识处理所涉的一切问题，因此，有针对性地使用外部专门知识发挥着完成贸发会议任务的重要作用。

17. 检查专员认为，贸发会议秘书处应该重新审视其原来的“存在理由”，重新加强其内部由于知识经纪人作用的加强而遭到破坏的研究分析能力。

18. 管理薄弱和缺乏领导(诸如各司处之间的协调与沟通方面等等，见第五章 D 节)导致贸发会议活动的规划和落实工作支离破碎，缺乏协调。检查专员希望本审查报告及其建议成为有效手段，帮助贸发会议集中力量在其能够发挥独特作用的领域里，能够在贸易和发展方面为发展中国家(特别是最不发达国家)和经济转型国家带来额外价值。

19. 贸发会议本身的任务授权来自大会，后来又经四年一次召开的历届贸发大会和贸发理事会不限成员名额的工作予以延长和更新。除此之外，贸发会议还处在联合国系统在发展问题上规定的许多首要任务的十字路口。在这种情况下，贸发会议在实现千年发展目标以及执行关于发展筹资问题的蒙特雷协议方面可以发挥

⁴ UNCTAD/IAOS/2008/2。

作用，包括在开发协助发展中国家保持债务可承受性的手段方面作出重要的实质性贡献。2012-2013 两年期方案预算作为贸发会议任务的一部分报告指出，贸发会议还应作出如下贡献：

贸发会议还将推动执行《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》、《发展筹资问题多哈宣言》及其后续文件、定于 2011 年举行的第四届联合国最不发达国家问题会议的成果、可持续发展问题世界首脑会议商定成果和《约翰内斯堡行动计划》、信息社会世界首脑会议的成果、《原则宣言》和《行动计划》、《阿拉木图行动纲领：在内陆和过境发展中国家过境运输合作全球新框架下满足内陆发展中国家的特别需要》和 2008 年《阿拉木图行动纲领》中期审查成果以及《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》等文件要求采取的具体行动。此外，贸发会议还将协助进一步执行在世界贸易组织(世贸组织)第四次部长级会议《多哈部长级宣言》及其他相关决定中确立的国际商定目标。⁵

20. 贸发会议秘书处在解释和执行其广泛任务方面有一系列可能性。事实上，作为一个争取建立共识的组织，贸发会议应该将这方面达成共识定为重点。在审查期间，检查专员发现不同组别的成员国在解释如何规定属于贸发会议任务的各领域的范围方面存在意见分歧。发达国家主张非常严格的解释，以免扩大涉及发展的范围(例如环境问题)的范围和涵盖面，而发展中国家则赞成任务要有发展演变，以应对可持续发展范围内新出现的问题。秘书处认为，发达国家实际上不一定需要限制贸发会议的任务，而应该将任务扩大到其他领域，诸如善政、性别和人权等领域。

21. 实际上，贸发会议的任务和职能与其他组织一样，多年来并非一成不变。例如，投资和企业所涉问题并不在贸发会议原来任务的范围内。开发署和人权事务高级专员办事处(人权高专办)也可以算作组织任务发生变化的实例。

B. 治理

22. 贸发会议的最高理事机构是大会下设机构每四年召开一次的贸发大会。贸发大会的成员同时属于联合国会员国或各专门机构的成员国或国际原子能机构(原子能机构)成员国。

23. 贸发理事会当初是作为贸发大会的常设附属机构建立的，因而也属于联合国贸易和发展领域的政府间机制的一部分。贸发大会的全体会员国也都可以成为理事会成员。目前，贸发大会由 194 个成员国组成，而贸发理事会则有 155 个成员⁶。

⁵ A/66/6 (sect 12)，第 12.8 段。

⁶ TD/B/Inf.222。2011 年 7 月 14 日，大会接纳南苏丹共和国为联合国会员国。贸发会议成员名单因而作出更新，现有 194 个成员国。

贸发理事会的任务是执行大会四年一次会议闭会期间的任务，向贸发大会和联合国大会报告。

24. 理事会秋季在日内瓦举行一次例会和多达三次执行会议，处理紧急的政策问题及管理机构和机构事项。在每年的例会期间，成员国确定一项工作方案，监测秘书处执行上届大会确定的任务的进展情况。贸发理事会在这方面起到战略指导委员会的作用。贸发理事会的作用和职能在 1996 年贸发大会《米德兰宣言》⁷ 中得到确认和加强，《宣言》导致后来的机构改革，贸发会议秘书处的活动和结构都作了重大的精简。贸发理事会的重要职能中有一项是规定和调整四年一次大会闭会期间的优先事项，并在此基础上负责规定基准，评定绩效(见《宣言》第 107 (a)段)。

25. 贸发理事会由两个小组委员会协助工作：贸易和发展委员会及投资、企业和发展委员会，两者都在 2008 年贸发十二大上建立。贸发会议还是经社理事会的附属机构科学和技术促进发展委员会的秘书处。

26. 贸发理事会的附属机构“工作组”每年开会二至三次，在运作层面上对贸发会议的各种方案进行政府间监督，曾开会审查贸发会议秘书处的两年期方案计划和拟议的方案预算。此外还监督技术合作及其筹资方面的问题，评价秘书处的活动情况。⁸

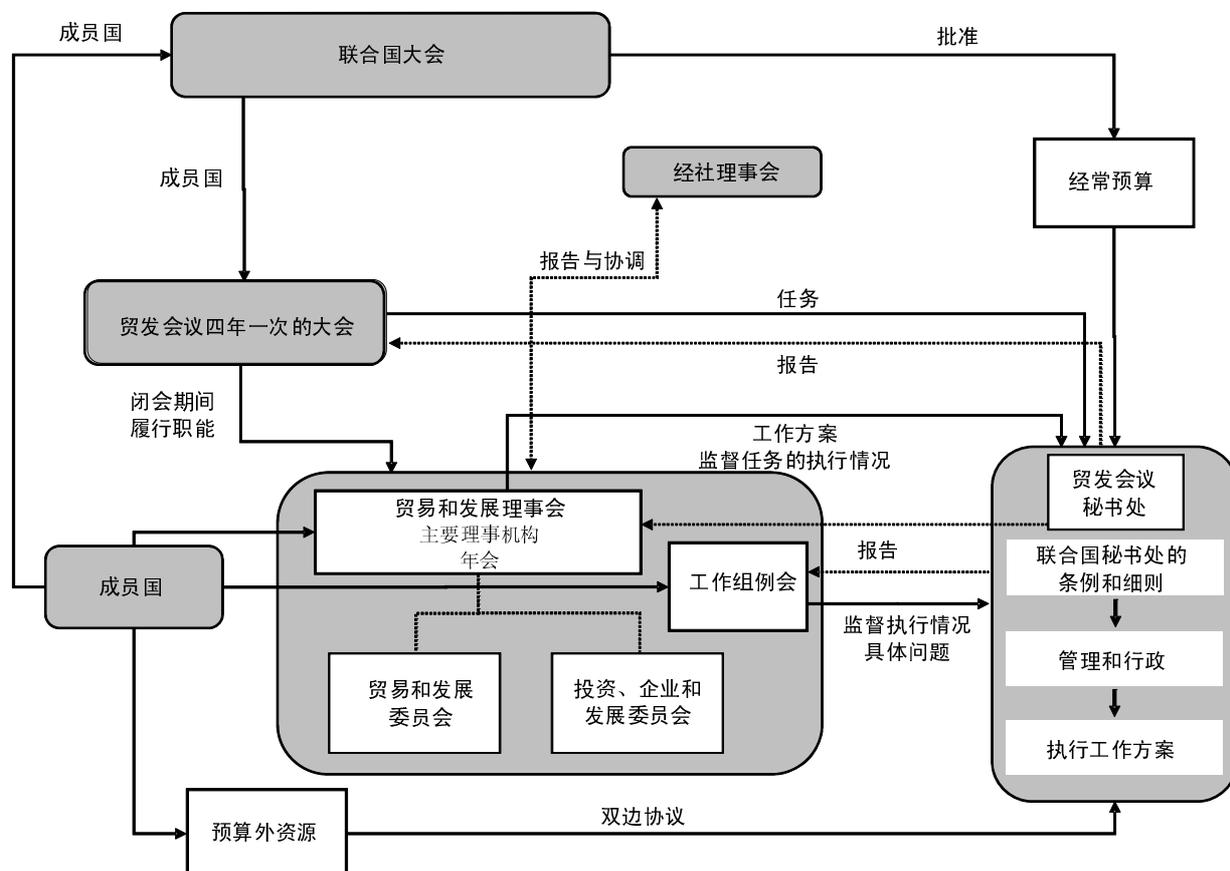
27. 虽然贸发会议是大会的附属机构，但是其授权与设在日内瓦的联合国秘书处其他部的授权级别类似。贸发会议在联合国的总机构图中排在基金(会)和方案(署)之列，但是它有个独特的地位，其行政首长是秘书长，而不像基金(会)、方案(署)和专门机构通常的那样是位总干事。

28. 贸发会议秘书长对联合国秘书长负责，但是在贯彻执行贸发会议政府间机构核准的实质性和技术合作方案方面具有相对于总部的自主性。他在这些方案的执行方面直接对贸发大会、理事会和成员国负责，并通过贸发大会和理事会对大会负责。在与各国政府、国际组织和民间社会的关系方面，他代表贸发会议。根据贸发大会和贸发会议理事会的性质和委派给它们的职能看，大会显然有意将涉及其实质性方案的政府间治理工作与委托给贸发会议秘书长的贸发会议秘书处行政和财务管理的工作区分开来。贸发会议的治理结构见下面图 1：

⁷ 见 TD/377, 第 100 至 119 段。

⁸ TD/B/56/CRP.2。

图 1
贸发会议的治理结构



来源：联检组

29. 运作方面顺利贯彻执行的一个主要障碍是贸发会议工作领域中的实务专家属于成员国的不同部委(贸易、财政、农业等部委)，而代表通常都是外事部门的外交人员，并不一定都具备听得懂贸发会议技术辩论所需的专业知识水平。这部分是由于贸发会议秘书处的作用是联合国系统综合处理贸易和发展问题以及财政金融、投资、技术和可持续发展的相互关联问题的联络点。因此，贸发会议秘书处与一系列不同领域的利益攸关方合作共事，而在贸易领域又缺乏专一忠实的拥护者。最后但又十分重要的一点是，贸发会议秘书处向工作组和贸发理事会报告其实务工作，而在技术合作方面却又直接向捐助方和成员国负责。在这种管理问题上，实在有必要加以澄清理顺。

三. 贸发会议的作用：三大支柱部门

30. 联合国系统的联络组织贸发会议的核心任务是处理贸易和发展问题，更好地帮助发展中国家、特别是最不发达国家、小岛国和内陆国以及经济转型国家，本审查报告的最终目标在于确定贸发会议在执行这项核心任务过程中需要改进的方面。

31. 在有关贸发会议任务的那一章中已经提到，贸发会议的工作分为所谓的“三大支柱部门”，即：(a) 政府间机制和建立共识；(b) 研究与分析；以及(c) 技术合作。《阿克拉协议》对此有如下陈述：

179. 这三大支柱部门应从贸易与发展的角度，促进联合国在经济、社会和相关领域的主要大会和首脑会议成果综合协调的落实及其后续跟进，同时为实现包括《千年发展目标》在内的国际商定的发展目标做出贡献。

32. 贸发会议这种全方位的工作方针显然可以视为三大支柱部门之间的交流。贸发会议秘书处应该加强其本身的公正而独立的研究分析力量，为另外两个支柱部门提供资料：为成员国提供咨询意见，以便其在涉及贸易和发展的所有领域的实质性问题建立共识，根据研究分析的结果并结合国家或区域需求评估的结果制定技术合作的战略计划。

A. 政府间机制和建立共识

为政府间会议提供服务

33. 在本次审查过程中，检查专员与贸发理事会大多数区域集团的成员国代表进行了一系列访谈，征求他们对贸发会议政府间机制的看法。贸发会议代表的首先是其成员国，其秘书处为相应的政府间机制提供服务，执行成员国规定的使命，实施贸发大会和贸发理事会规定的相关任务。

34. 检查专员注意到，成员国的代表提到秘书处时往往将其说成似乎是一个独立的机构，在实质性问题拥有其自己的决策权。在这种情况下，检查专员回顾指出，贸发会议成员国就是这个组织本身，因此在实质性政策方面作出决定和提供指导的责任非成员国莫属，而贸发会议秘书处负责在这些问题上为成员国提供咨询，负责各项相应任务的日常管理和行政工作。就建立共识而言，为政府间机制提供服务作为支柱部门之一是这个组织使命本身的一部分。贸发会议是联合国系统内负有贸易和发展方面使命的牵头组织，秘书处通过这个机制的切实有效运作协助贸发会议成员国在这项使命所涉的问题上达成一致的立场。

35. 检查专员觉察到，一些成员国之间缺乏互信，这已成为在体制和实质性问题建立共识的过程中面临的主要障碍之一。检查专员谨此强调秘书处负有协助成员国克服这些困难的重要责任。因此，秘书处应该保证客观中立地支持协助成员国代表。

36. 据访谈过的成员国代表认为，影响政府间机制运作的两大问题是：贸发会议

实质性工作方面缺乏透明度，成员国和秘书处之间缺乏沟通。一些代表指出贸发会议秘书处必须改善与常驻代表团之间的沟通，包括改进外联机制，采取更加积极主动的态度推介其主要产品，特别是出版物。

37. 成员国还对通过政府间机制达成协议定结论过程中的一个主要趋势隐隐表示关切。起初是秘书处向其成员提供知情的专家意见，现在已逐渐形成另一种普遍做法，即秘书处事先已经拟就议定结论的拟议案文，几乎随时可以由理事机构开会核准。检查专员认为这种做法在决策过程中给予秘书处太大的影响力。对于实质问题上的治理和决策，成员国自己负有全面的责任，应该对议定结论的辩论和达成过程发挥指导作用。

38. 有些成员国抱怨达成这种结论的过程过分冗长，而另外一些成员国对于秘书处为其理事机构编写这样的实质性文件确实有点莫名其妙。根据访谈情况看，这种做法有助于加深人们的印象，认为驾驭贸发会议的是秘书处而不是成员国，以至于有些国家变成“不活跃的成员”。检查专员对这个问题表示关切，强烈建议停止政府间文件由秘书处“事先拟就”的做法，而成员国应该按自己的意愿自己商定得出结论，将结论的汇编交由秘书处作最后加工处理，然后代表成员国分发。

39. 贸发会议面临的问题不能只归咎于秘书处的作为。成员国及其立法机构对贸发会议的顺利运作负有最终责任。他们负责规定宗旨、重点、目标和指标，是该组织的最高监督人。它们如果没有履行自身的责任；如果指定包括实习生在内的低级别人员代表成员国出席会议或者干脆不出席会议；如果不提出问责的要求；那就等于向高层管理、秘书处和所有的利益攸关方发出它们对贸发会议的运作活动不感兴趣的信息。

落实附属建议可望加强贸发会议政府间机制的效力和效率。

建议 1

贸发会议的立法机构应该承担起达成协议定结论的责任，而不受秘书处支助性事务部门的任何干预，只有在需要处理产生的政府间会议文件的情况下才应请其介入。

对外联络与沟通

40. 2008 年，贸发会议秘书处设立了通信、新闻和外联科(外联科)协调该组织的外联活动。2010 年，内部监督事务厅(监督厅)⁹ 对该科进行审核，提出 17 条建议。贸发会议秘书处向联检组报告，截至 2011 年 12 月已有 5 条建议得到落实，12 条正在落实，争取落实的日期是 2012 年一季度。贸发会议秘书处没有进一步详细说明落实了哪几条建议，哪些建议还在落实之中。新网站落实工作由外联科和信技支助科联合进行。关于这一点，监督厅的报告指出，网站管理不足，造成

⁹ AE/2010/341/01。

网站缺乏网络战略和政策指引，各网站之间缺乏共同的品牌、布局和设计。

41. 外联科直接向副秘书长报告。该科以前在行政上属于管理司，但是在贸发会议秘书处 2010-2011 两年期方案预算的正式组织结构图中似乎并非如此。在考虑到 2008 年外联科的建立促使贸发会议外联方案执行工作的效力有所提高的同时，还需要解决外联科结构、规划、监测和资金提供等有关问题，以提高其效率。确定需要改进的领域之中涉及如下问题：需要澄清工作汇报流程，对外联和沟通战略落实工作的作用和责任作出更好的规定，问责不力和工作汇报流程不清，对文件需求及相关的筹资战略的识别不足，沟通战略各个方面的监测和评价工作安排不够。

42. 在审查期间，检查专员发现正在努力重新设计网站，但是工作的一些延误令成员国失望。与该组织内部(存在的)许多跨司举措的情况相同，各司与外联科之间的协调工作似乎十分复杂而困难。各处之间缺乏共同的远景设想和共同商定的战略。有些司感到没有让其充分参与网站重新设计及其不同组成单元的轻重缓急安排问题的磋商工作。

43. 本报告确认存在这些不足之处。2010 年 6 月对贸发会议网站启动了重大整改举措，原本预计 2011 年 6 月能够进入运作阶段。但是，截至 2011 年 11 月，该网站的启动仍是未定之数。目前，技术架构已经确立，正在注入内容。据贸发会议秘书处介绍，延误主要是由于落实架构所需资金问题的谈判工作困难重重。目前预计该网站 2012 年开始运作。成员国期望新的贸发会议网站成为一个关键因素，有利于提高秘书处透明度，以更加及时和方便用户的方式介绍各项实质性活动的情况。

44. 贸发会议秘书处重视改进通信和外联的工作，争取扩大贸发会议在国际发展、贸易和全球治理问题辩论中的发言权和影响力。¹⁰ 这些意图表明，贸发会议已经认识到改进与相关利益攸关方之间的沟通至关重要。但是，检查专员认为还有必要为贸发会议这个政府间机构设定更好的外联机制，该各司之间明确分派运作这些机制的责任。这里应该保证充分听取各实务司的意见，考虑它们的建议，而不自上而下强行推行外联科脱离秘书处其他司处独自颁发的方针政策。各实务司确实是提供实质性信息的关键部门，因此应该充分征求它们的意见，确保新的程序切实可行，能为它们所接受。这一方针应该更多地考虑到成员国及诸如国际组织、非政府组织、学术界和民间社会等贸发会议的其他伙伴方的需求。但是，检查专员承认目前资源拮据的局面将有碍这方面的努力。检查专员促请贸发会议秘书长加速进行目前正在开展的外联和战略改革，确保新的网站在 2012 年年内正式启动，全面运作。这一战略的落实工作应该密切会同所有实务司共同开展。

B. 研究与分析

45. 贸发会议秘书处的研究与分析这一支柱部门吸引各国政府、联合国系统和其

¹⁰ TD/B/WP/229。

他国际组织、学术界及民间社会的关注最多。正如本章起首部分指出，研究与分析是贸发会议秘书处工作不可或缺的组成部分，它是条纽带，将成员国建立共识的工作与向需要贸发会议秘书处援助加强其内生发展能力的受益国提供的技术合作联系起来。

46. 贸发会议是作为大会的附属机构建立的常设会议。这在联合国系统内是一个特例；贸发会议作为贸易和发展问题长期辩论的平台及建立实质性共识的工具，据认为极其重要，因而成为一个常设会议，以便为研究与分析、技术合作和议事机制三者之间相得益彰提供平台。

47. 南南合作不应被视为南北合作的替代品，而应被视为其补充。检查专员在审查期间获悉，早在 1980 年代，贸发会议秘书处就已经开展了有关南南合作的研究与分析，但该工作在米德兰会议(贸发九大)后终止。在当前经济结构调整的背景下，需要为南方国家研究确定新的发展模式，贸发会议秘书处正可发挥开创性作用，推动有关新的发展模式的辩论。围绕北方向南方提供援助这一轴心开展工作是国际社会过去的主要做法(如在世贸组织相关问题的框架下开展贸易援助计划)。

48. 贸发会议秘书处通过发展这一领域的研究，可向发展中国家，尤其是向最不发达国家提供属于它们自己的智库，考虑到它们的利益与观点。因为发达国家已经具备自己的智库(如经合组织)，贸发会议秘书处可在其职能范围内充当发展中国家的主要智库。因此，有经济能力的发展中国家应加大为贸发会议提供捐助的力度，帮助其提高自身的研究能力。

49. 欧洲和美国当前的金融危机及其对发展的影响使以往的发展和技術合作模式受到威胁，因为传统意义上的北方国家捐助方正处于调整优先事项的过程中，它们重新开始关注本国需求，因而减少了专门用于发展的资源。同时，新兴国家正在经历经济增长，它们追求的模式并不沿袭发达工业化国家所循的趋势。发达工业化国家实现增长的经济背景不同，不论是从可用资源还是从关注自然资源的角度来看都是如此。立足于损耗自然资源的模式是可持续性不足，无法为世界上所有国家采纳。因此，发展中国家正在寻找新的可持续发展模式。贸发会议秘书处可发挥关键作用，充当具备这一领域知识和专长的智库。在贸发会议秘书处为满足发展中国家的需要进行调整的同时，发展中国家间经济合作和一体化股(ECIDC)现在重点致力于南南合作方面的工作，并成为这一角色的榜样。这一机构的设立提供了一个实例，体现了联检组在近来有关南南合作的报告(JIU/REP/2011/3)的建议 3 当中提出的建议：

“联合国系统各组织的立法机构应该请其行政首长建立明确和专设的结构、机制和协调中心，负责制定具体机构的全面政策和支持战略，并酌情通过为此目的重新分配必要的人员和资源，确保协调在各自组织内和机构间开展的南南合作和三角合作。”

50. 检查专员认为，这类举措至关重要，如有远景设想和得力领导的推动，顺应

新趋势，并专注于事关发展中国家利益的重要问题的研究和分析，必定能向成员国突出表明贸发会议额外独特的价值。因此，贸发会议秘书处还必须以最优秀的工作人员加强巩固一支稳定的核心研究队伍，并在管理上做出必要的改进，留住这类工作人员，以便在建立共识和技术合作活动过程中为成员国提供最佳咨询。通过秘书处的内部协调，将研究与分析的成果与技术合作处(技合处)及贸发会议其他技术合作方案的工作成果有效联系起来，就有可能实现良性循环。当然，这意味着从受益国的需要出发，开展有效的技术合作，并且受益于秘书处负责研究和分析的独立团队提供的专门知识。

51. 贸发会议秘书处的研究分析队伍还可提供实质性分析，说明世贸组织当前多哈回合谈判成果的各种不同设想情景可能产生的影响。世贸组织最近一届部长会议批准了三名新成员，包括俄罗斯联邦，这必然会为国际贸易流动和商务协定领域带来新的趋势。贸发会议秘书处明显具有为这类事项提供实质性咨询的专门知识。加强秘书处内部的研究与分析能力可促进贸发会议的咨询能力和宣传作用，符合其任务授权的设想。

出版物

52. 贸发会议秘书处研究分析工作最著名的成果是通过一些重要报告发布的，如《贸易和发展报告》、《世界投资报告》、《最不发达国家报告》、《信息经济报告》、《海运述评》以及《技术和创新报告》。在一些与贸易和发展相关的领域，贸发会议秘书处已毫无疑问地证明其在实质问题方面的能力。在本次审查中，成员国证实了秘书处 2010 年进行的读者调查的结果。¹¹ 该调查显示，就实质性政策贡献、分析的质量和列报格式而言，关键利益攸关方对贸发会议的报告给予了总体肯定的评价。¹²

53. 贸发会议更新有关出版物的政策是阿克拉会议的成果，因为成员国在该会议上要求贸发会议精简其出版物组合。迄今为止，秘书处每两年发布 225 至 245 种出版物。¹³ 秘书处已朝着正确的方向迈出了相应的步伐，已开始精简其组合，通过每两年减少 20 种出版物，更有针对性地满足利益攸关方的需要并提高质量。¹⁴

54. 检查专员同意访谈过的成员国代表的意见，即这一做法应当继续下去，以进一步精简组合，并利用现有资源，重点关注旗舰产品。正如一名接受访谈的代表所说，旗舰过多反而方向不明。因此，秘书处可利用其比较优势，为其出版物制定更好的发布战略，包括增加对现代电子媒体的使用，为其旗舰出版物提供辅助。这类产品中主要可包括小册子、概况介绍、查阅指引便捷的数码光盘

¹¹ TD/B/WP(58)/CRP.1。

¹² 答复者来自各国政府、学术界和研究机构、非政府组织、私营部门、国际组织或媒体。

¹³ TD/B/56/10/Rev.1。

¹⁴ TD/B/WP/229；出版物根据实质性内容的相似情况进行精简。

(DVD)，以及基于网络的交互式通信产品。检查专员认为，虽然贸发会议的旗舰出版物质量上乘，但许多发展中国家缺乏资源，无法充分获益于这类出版物的潜力，在应这些国家要求为其提供这类出版物方面还存在改善的余地。

55. 重要媒体对贸发会议出版物的宣传情况在贸发会议的新闻监测报道中进行报道。这份文件每周发布一次，概要介绍在某一具体时点上媒体和新闻界报道一些相关问题的情况的内部追踪结果。贸发会议的实质性工作在全球新闻界非常瞩目，平均每个月有超过 300 份报道。

56. 但是，在与检查专员面谈时，成员国的代表指出，应加强与常驻日内瓦代表团之间的沟通。检查专员注意到，贸发会议出版物，包括其旗舰报告和会议文件的翻译问题令人关切。接受访谈的成员国和贸发会议秘书处本身都批评会议和报告的笔译工作耗时过长，而且常常在提前很短的时间内发布，导致成员国的代表很难跟上会议进度或事先与本国政府讨论相关问题，因而无法得到本国相关部委(投资、贸易、文化、环境等)专家的适当指示。

57. 检查专员认为，该问题部分出在贸发会议秘书处与联合国日内瓦办事处(日内瓦联办)会议事务部门之间的工作安排上。虽然日内瓦联办承认贸发会议秘书处是其经常预算客户之一，但在两个实体之间并没有规范其正式工作关系的任何权限说明或谅解备忘录。而是与高层官员及副秘书长举行定期会议，这些会议的记录被视为正式安排协议。检查专员认为，在缺乏笔译资源，成员国对服务程度表示不满这一特定背景下，贸发会议秘书处及日内瓦联办会议事务部门之间的工作关系应从总体上制度化，因为这是与联合国秘书处其他实体之间常见的做法。这样一种明确的安排可为日内瓦联办工作规划的制订提供便利，因为它在资源有限的情况下，还为日内瓦的其他许多实体(还为其他工作地点，如波恩)提供服务。

58. 贸发会议秘书处各种报告的笔译工作经常受到长时间延误。以《贸易和发展报告》为例，该报告多次出现英文原版发布数月之后才发布其他语文译本的情况。检查专员认为必须确保以联合国所有六种正式语言按时发布贸发会议重要出版物和政府间会议所有文件，但也同时承认，日内瓦联办会议事务部门的资源有限。

落实下述建议可望进一步增进贸发会议秘书处和日内瓦联办之间协调行政和会议事务工作的有效性。

建议 2

贸发会议秘书长应与日内瓦联办总干事协调编写并签署一份有关行政和会议事务方面所有工作安排的谅解备忘录。

C. 技术合作和可持续的能力建设

59. 技术合作是基于贸发会议任务授权的第三大支柱部门。技术合作是贸发会议秘书处最重要的活动之一，它将另外两大支柱部门产生的所有知识和分析能力转

化为具体支持一些国家利用贸发会议专长的活动。《阿克拉协议》指出，三大支柱部门必须视为一个整体(第 178 段)：

贸发会议的研究和分析、达成共识和技术援助三大支柱部门构成有机的整体、有着内在的相互联系，必须加强这三大部门，从而确保该组织完成其任务。为保证三大支柱部门之间的协调效应，贸发会议应加强内部协调并使其研究和分析、技术援助和政府间讨论这些专题重点工作更为协调连贯。贸发会议还应在现有结构和资源的基础上指定区域联络点，从而使其区域视觉得到进一步的深化。¹⁵

60. 贸发会议秘书处两项里程碑式的技术合作方案分别为“债务管理和金融分析系统”(“债管金析系统”)和处理海关程序的计算机化海关管理系统——“海关数据自动化系统”(“海关数据系统”)。两项技术合作方案都是在约 30 年长期成功经验的基础上建立起来的。这些方案非常成功，以至于发展中国家常常同意自己划拨资源或以分担成本的方式为落实方案提供资金。例如，“海关数据系统”已在 90 个国家使用，进行本审查时，约有 40 个国家正在实施该方案。检查专员在实地访问时获悉，“海关数据系统”的实施在有些情况下使收入大幅度增加。

61. “债管金析系统”目前在 58 个国家的 90 个与债务管理相关的机构中使用。为了扩大其捐助方范围，并通过扩大范围重新充实其“多边捐助方信托基金”(“多边捐托”)，“债管金析系统”方案于 2006 年实施了积极的筹资战略。该方案目前每年收到约 600 万美元的预算资金，其中 15%用于受益国分担成本。该基金由六个捐助方捐助，资金不指定用途，旨在覆盖方案核心职能的费用。除此以外，还有许多基于双边谅解备忘录、明确界定职权范围和实施项目时间范围的国家项目，这方面的资金额 2011 年约为 180 万美元。

62. “债管金析系统”每两年组织一次有关债务管理的两年期会议。最近一次会议于 2011 年 11 月 14 日至 16 日举行，来自 107 个国家的 375 名与会者踊跃参加了会议。会议提供了一个适时的机会，讨论所有成员国和伙伴组织关注的重要债务问题。在与债务会议同时举行的“债管金析系统”咨询小组全体会议上，捐助方推荐“债管金析系统”方案，因为该方案使他们看到了明确成果，并确保其发展筹资的良好回报。另一方面，受益国认为，“债管金析系统”2011-2014 年的战略计划符合它们的需要，实施该计划有助于加强发展中国家和经济转型国家管理其业务、统计和分析债务管理职能的能力。

63. 贸发理事会在许多场合承认，“债管金析系统”的成功，是汇报主要以预算外资源开展的活动的的影响和业绩时可资学习的运作和良好管理做法的榜样。¹⁶

¹⁵ 见《阿克拉协议》(2008)。

¹⁶ “债务管理和金融分析系统”在其网站上公布了 2011-2014 年战略计划，这也证明了其活动和报告的透明度，战略计划包括确定的关键优先事项及其行动计划。http://r0.unctad.org/dmfas/docs/Strategic_Plan_2011-2014.pdf。

该方案仅有五个经常预算职位；其余职位都由预算外资源提供资金。2011年12月1日的下述决议草案表示出对继续加强该领域技术合作活动的支持：

又邀请联合国贸易和发展会议、国际货币基金组织和世界银行与各区域委员会、区域开发银行及其他相关多边金融机构和利益攸关方合作，在发展中国家债务管理和债务可持续性领域的能力建设活动中继续开展和加强合作；¹⁷

64. 检查专员认为，贸发会议秘书处应优先考虑和侧重这类多边——国家模式的方案，因为这类方案具有灵活性和多边——国家模式的潜在作用，还应汲取从这两个技术合作方案中学到的教训，从而制订一份可供贸发会议秘书处内部所有其他技术合作活动使用的“最佳做法指南”。

为可持续能力建设发展伙伴关系

65. 尽管贸发会议的任务是通过有效和扶持性技术合作战略加强各国的能力，但事实上，贸发会议是一个非驻地机构，没有外地代表机构。虽然一些规模较小的项目可在纯粹的双边基础上进行，单独的项目可完全由贸发会议秘书处管理，但贸发会议的传统做法是联合开展能力建设活动。

66. 贸发会议在能力建设方面的一些传统伙伴包括联合国各区域委员会、开发署、世贸组织、国贸中心、环境署、世界银行和货币基金及其他许多机构。贸发会议还与地方当局以及实施活动国家的学术界和民间社会成员建立了伙伴关系。联检组在审查期间请贸发会议秘书处提供最新资料，说明目前与其伙伴之间签署谅解备忘录的情况。得到的资料显示，伙伴关系以零打碎敲的方式处理，谅解备忘录规定开始日期，却没有明确的职权范围和截止期/续签日期。虽然贸发会议秘书处的法律顾问有责任担任谅解备忘录的总保管人，但目前许多已签谅解备忘录的总体管理似乎分散于贸发会议秘书处内部各处。

67. 审查结果表明，随着时间推移，与上面提及的各种伙伴之间订立了许多各式各样的谅解备忘录，但很难确定哪些备忘录仍然有效，如果已失效，是否有任何续签这些备忘录的计划。贸发会议秘书处的任务是重点关注战略伙伴关系，这一点自米德兰会议以来一再重申。贸发会议秘书处还与其他许多组织开展合作，但管理层没有明确强调伙伴关系这一核心战略。的确，据联络人告知，除了提供的那份谅解备忘录名单以外，与其他伙伴一道实施的许多活动没有订立谅解备忘录。检查专员认为，贸发会议的技合处(以上第五章 C 节作了介绍)在搭建和明确贸发会议伙伴关系、提供必要的支持协调谅解备忘录的制订、更新和汇报共同取得的成绩等工作方面，应具有牵头作用。

68. 技术合作项目缺乏协调方针与组织内部缺乏连贯的筹资战略直接相关。这种情况导致缺乏透明度、分散化，并最终导致捐助方对贸发会议的技术合作越来越

¹⁷ A/C.2/66/L.73, 第 32 段。

不感兴趣。检查专员认为，应在技合处内部设立一个专门的联络机构，负责接收成员国有关技术合作项目的请求。

69. 在伙伴关系方面的一个成功实例，是技合处利用其作为行政首长协调委员会(行首协委会)“机构间贸易和生产能力集群”领导机构的地位，在宣传贸发会议领导地位方面发挥的作用。技合处推动成功参与的工作得到了广泛认可。贸发会议秘书处应推演出一个新的伙伴关系战略，考虑到在这方面学到的教训，并利用技合处的专长和能力，巩固这一战略。

70. 就“一体行动”倡议和联合国发展援助框架(“发援框架”)而言，在2008年贸发十二大会议期间设立的行首协委会“机构间贸易和生产能力集群”发挥了重要作用。¹⁸ 该集群在28个国家开展活动，包括开展“一体行动”试点项目，还在更广泛的“一体行动”方案框架和“发援框架”计划范围内，协调其成员在贸易、出口、与贸易相关的政策制订、争端解决、谈判和研究/分析等领域的能力建设活动。¹⁹

71. 虽然实地伙伴关系对贸发会议的工作至关重要，但也绝不应忽视总部级别的伙伴关系。作为一个资源有限的非业务组织，不能指望贸发会议依靠自身力量实施复杂的项目，但贸发会议可通过更加积极地加强与其他组织，尤其是与国贸中心、开发署、经济和社会事务部(经社事务部)、联合国各区域委员会、环境署以及世界银行等机构的合作，弥补这一缺陷。在这方面值得提及的是，作为落实发展权问题高级别工作组的机构成员，贸发会议一直积极参与该机构的工作，该机构于2010年完成其工作。检查专员强烈认为，贸发会议秘书处应根据其任务授权，积极成为联合国系统在贸易和发展能力建设领域的主要倡导者和推动力。例如，贸发会议应在《联合国发展权宣言》(大会第41/128号决议，附件)的背景下，响应大会每年就这一问题提出的决议，积极与联合国人权事务高级专员办事处合作，促进发展权问题的主流化，并为促进发展加强全球伙伴关系。

72. 检查专员在审查期间发现了一些贸发会议与其他伙伴组织，尤其是与国贸中心的工作重叠和重复的情况，检查专员的结论认为，贸发会议的伙伴关系方针在这方面不协调。检查专员承认，虽然贸发会议秘书处作为协调机构在行首协委会“机构间贸易和生产能力集群”中发挥领导作用，但他希望贸发会议秘书处能够采取果断行动，纠正长期未解决的工作重叠问题。应制定新的伙伴关系战略，同时针对与发展相关的工作、研究和分析，在贸发会议秘书处内部制定积极的筹资战略。

落实下列建议可望进一步促进提供技术合作与伙伴关系之间的协调。

¹⁸ 见 www.unctad.org/sections/un_ceb/docs/ceb2009_05aid4trade_en.pdf。

¹⁹ 作为一个机构间机制，该小组精简了贸发会议、工发组织、粮农组织、劳工组织、国贸中心、世贸组织、开发署、五个联合国区域委员会、环境署和联合国项目事务厅与贸易相关的工作。

建议 3

贸发会议秘书长应该启动一种有章法的伙伴关系长期战略，并以积极主动的筹资战略相配合，与贸发会议所有发展伙伴分别谈判订立谅解备忘录。

实地调查的结论

73. 在本次审查过程中，检查专员对一些接受贸发会议秘书处贸易和发展援助的国家作了实地调查。在这些国家中有两个“一体行动”试点国——卢旺达和坦桑尼亚联合共和国，“发援框架”计划正在这两个国家全面运行。

74. 在这方面，检查专员发现，成员国认为贸发会议的技术合作项目分散，且“以秘书处为主导”，而非“以客户为主导”。反之，贸发会议秘书处面临来自捐助方的巨大压力，因为捐助方常常对其严格规定资金的用途。因此，秘书处将这类双边项目称为“捐助方主导”，而非基于发展中国家的需求。虽然捐助方常常是在预先确定活动领域的情况下与贸发会议的技术合作处开展讨论，但技术合作处仍然介绍发展中国家提出的各种请求，并试图将这些请求与捐助方的预期相匹配。但是，筹资没有经过与技术合作的客户或受益者等主要利益攸关方的协商。

75. 贸发会议实地活动得到的评估总体而言是肯定的。受益国对项目的质量以及贸发会议秘书处在开展实地项目时提供的专门知识表示满意。受益国关切的问题主要涉及与贸发会议秘书处设立项目的方式，而非有效实施项目的问题。一些国家代表指出，他们没有一个集中和既定的向秘书处提出请求的程序。成员国非常希望有一个提交请求的明确程序，从而确保技术合作真正以各国需求为主导，而非“以秘书处为主导”。

76. 贸发会议是一个非驻地机构，因此由驻地协调员办公室作为该组织在相关国家的代表。在国家一级，一般授权当地非驻地机构协调员担任代表，作为其职务说明中的一项工作。

77. 在卢旺达，当地的非驻地机构协调员仅仅与贸发会议打交道，所以能够保证这项工作的质量和时间。但有些实地办事处的非驻地协调员分配负责的组织过多，在这种情况下，贸发会议秘书处可与成员国探讨，由成员国指定一名本国专家负责这项任务，由相关国政府为其出资。检查专员发现，一些发展中国家支持这一意见，也愿意为这类专家提供大部分资金。

78. 访问的大部分国家对迟迟收不到有关贸发会议工作的信息和文件表示不满。但贸发会议秘书处的代表声称，在贸发会议与常驻代表团之间的信息交流是时常更新的。检查专员促请贸发会议秘书处改善其出版物的发布情况并加强对其工作的宣传，其大部分(如果做不到全部)出版物一旦准备公开发布，也应在网上发布。可通过每周公告的形式向代表告知新出版物的情况，以便他们告知本国政府。还可制订一份发布信息的名单，使所有实地伙伴能够直接接收信息。

79. 此外，为了加强地方一级的协调，特别是在驻地协调员办公室人手不足的国家，检查专员请贸发会议秘书长考虑与联合国驻地协调员系统密切合作，在各国

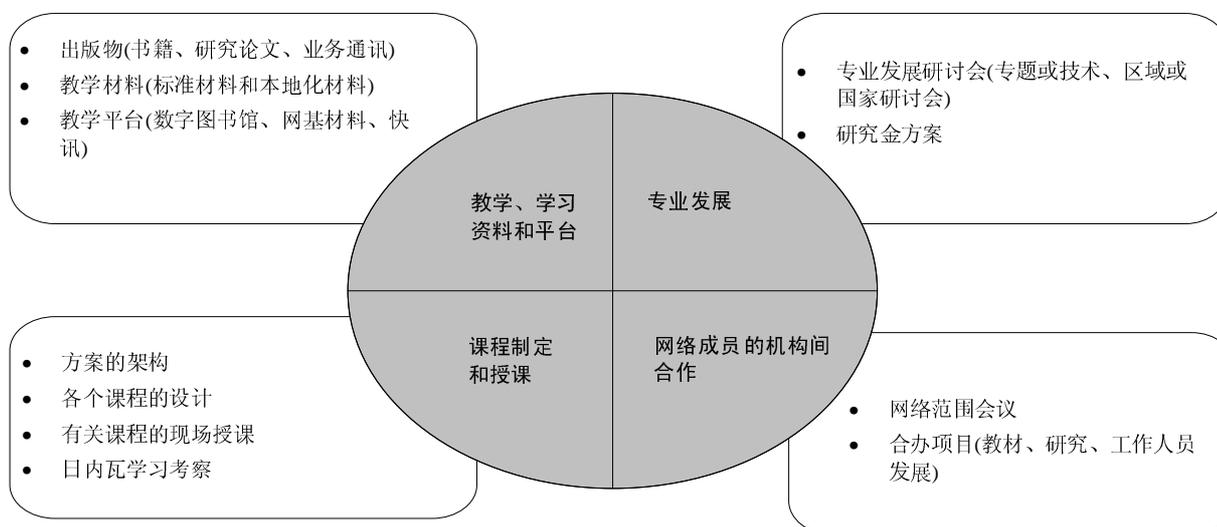
政府和贸发会议秘书处之间签署协定，以便受益国为指定国内专家提供便利，通过驻地协调员当地办公室为贸发会议秘书处，尤其是为贸发会议秘书处参与的技术合作项目提供支持。

虚拟学院

80. 检查专员借访问乌干达和坦桑尼亚联合共和国的机会，会见了贸发会议虚拟学院方案的各种当地受益者。这是一个培训方案，贸发会议秘书处利用该方案为发展中国家提供深入的、涉及与贸易相关问题的专门知识。该领域独创的“贸易培训”方案在各国为当地专家提供培训，使他们在参加方案后能够成为与贸易相关问题的培训师。

81. 虚拟学院于 2004 年设立，旨在应对发展中国家，尤其是非洲最不发达国家在能力方面的需求。²⁰ 方案的目的在于加强发展中国家和经济转型国家的个人及学术机构在本地开展教学和研究的能力。方案为公共和私人部门培养本地贸易专家提供便利，从而能够为制定战略、政策、法律、规章和相应的决策提供支持。²¹ 虚拟学院的活动有助于为南方国家的大学与其他南方国家和北方国家的大学开展合作，促进发展中国家的学术界与国际组织专家之间的交流。具体的服务包括提供教学/学习资料和平台、职业发展、课程设置、课程讲授，以及网络成员的机构间合作。检查专员认为，应当为这一成功方案寻找一个更为恰当的名称，以鼓励捐助方为其捐款，因为该方案的实际影响绝非虚拟。

图 2
贸发会议虚拟学院提供的服务



来源：UNCTAD/DTL/KTCD/2010/5。

²⁰ UNCTAD/DTL/KTCD/2010/5; www.unctad.org/en/docs/dtlktcd20105_en.pdf。

²¹ 见 vi.unctad.org。

82. 在参加虚拟学院的 11 所非洲大学中，有 5 所来自最不发达国家。在本审查期间，检查专员在实地访问时与坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆大学及乌干达马凯雷雷大学商学院的职员举行了会晤。坦桑尼亚是虚拟学院的创始成员之一，该国在过去几年中设置了与贸易相关的硕士生方案，并将贸易问题全面地纳入其研究议程。

83. 截至 2011 年 11 月，虚拟学院一直由技术和物流司负责，为其配备了五个专业人员和两个一般事务工作人员岗位。²² 其实质性活动由主要以捐助方为主导并指定用途的预算外资源提供资金。由于该公司的内部管理问题，虚拟学院近期损失了四个专业岗位和一个一般事务工作人员岗位，因此当前的人员配备只剩下一名 P-5 级和一名一般事务类工作人员，他们由经常预算提供资金，还有一个岗位由预算外资源提供资金。其他的岗位已分配至技术和物流司其他部门，虚拟学院也转交全球化与发展战略司负责。关于将虚拟学院转交全球化与发展战略司的问题目前正在进行讨论，该司在传统上是贸发会议秘书处内部研究活动最多的部门。

84. 总体而言，虚拟学院所提供的高级标准和服务的相关性，以及这些服务对相关发展中国家的能力建设产生的影响令检查专员印象深刻。因此，他对事态的发展表示关切，并深表遗憾地指出，他注意到该学院缺乏贸发会议秘书处的支持。虚拟学院已证明非常有用，有助于推动将贸发会议的研究和分析工作与可持续能力建设活动联系起来。此外，虚拟学院需要吸引更多捐助方。检查专员认为，一些实际措施可能有助于改进该学院的形象。首先可采取简单的更名工作，将其名称从“虚拟学院”改为“贸发会议贸易与发展学院”并设立一个新的网站，这样做有助于吸引捐助方和新成员的关注并转移重点，使大家更加关注该学院帮助发展中国家取得切实、尤其是取得长期成果的事实。这一工作应与建设新网站同时进行，但更重要的是转变战略，在实际中开展更多面对面交流的活动。

85. 检查专员认为应进一步鼓励、支持和加强贸发会议虚拟学院开展和落实的这类项目。但是，这类活动应由技术合作项目集中协调，并成为贸发会议关于技术合作、可持续能力建设和伙伴关系总体战略的一部分。

²² 虚拟学院的人员配备包括一名 P-5、一名 P-4、两名 P-3、一名 P-2 和两名 G-6 工作人员。

四. 贸发会议秘书处：组成和作用

A. 贸发会议秘书处的组成

86. 由于成员国希望有一个更加有效而简化的结构，以协调一致和透明的方式为贸发会议提供必要服务，贸发会议秘书处的组成因此而发生演变。“一体行动”倡议就是秘书处这一重组进程中的一个里程碑，其目的是为了调整促进和平与发展的国际合作的重点，为其注入新的活力。为了通过精简政府间机制和统一秘书处的工作方法，使贸发会议秘书处的工作重点更加突出，实行了一些改革。提出了提高透明度、监督执行情况和实行问责制的要求，并指定贸易和发展理事会负责监督为取得这些成果而采取的措施。

87. 贸发会议秘书处的现有结构由五个“实务司”、包括秘书长办公室在内的“行政领导和管理”集群以及包括技合处、政府间支助处和资源管理处(资管处)在内的“方案支助”集群组成(见附件一)。所有实务司直接向贸发会议秘书长办公室报告。值得一提的是，在贸发十二大上作出了一个把初级商品部门从其传统上所属的司即商品和服务国际贸易及初级商品司分离出去的历史性决定。如导言部分所述，在对初级商品的贸易流动及其对 1960 年代经济发展的贡献进行分析后，决定创建贸发会议，作为一个确定发展中国家发展道路和政策的战略性论坛。在阿克拉会议上，成员国决定将初级商品股分离出去，成为“初级商品特别股”，直接向秘书长办公室报告。²³ 初级商品特别股的职责被界定如下：

本次级方案构成部分 2 的实质性责任由初级商品特别股承担。在本次级方案的框架内，该股将根据《阿克拉协议》第 183 段，作为处理初级商品问题的独立单位开展工作。在贸发会议秘书长的指导和领导下，该股将更有效地协助发展中国家特别是最不发达国家努力制定战略和政策，以应对初级商品市场的挑战和机遇。²⁴

88. 贸发会议秘书处的负责人为秘书长，并有一名副秘书长协助。各司负责人为 D2 级别的司长。贸发会议秘书处的最高管理层中有许多高级职务，包括 6 个 D2 和 20 个 D1。²⁵ 秘书处由大约 500 名工作人员组成，年度经常预算约为 7,000 万美元，另有通过预算外资金捐助的大约 3,500 万美元作为补充(几乎全部与技术合作方案和项目有关)。

²³ 商品和服务国际贸易及初级商品司仍然处理初级商品特别股的行政问题，但不涉及其实质性工作。另见 TD/B/WP/213 “外部人员对贸发会议商品方案所作的深入评价”。

²⁴ A/66/6/ Sect.12 (第 12.53 段)。

²⁵ A/66/6 (Sect. 12)。

B. 贸发会议秘书处的作用

89. 审查期间，检查专员与成员国代表举行了会晤，征求他们对组织运作和资产各个方面的意见，尤其是对秘书处服务的满意程度。其中许多代表，包括发达国家和发展中国家代表在内，对秘书处的业绩感到失望。特别是，秘书处给人一种与贸发会议成员国脱节和疏离的感觉。一个普遍的看法是，确定成员国的优先事项时没有和成员国进行充分的协商，秘书处越来越在没有接到明确要求的情况下开展活动，而且缺乏总体指导和明确的行动方针。检查专员认为，成员国应当发挥主导作用，给予秘书处明确的指导；反过来，秘书处应在计划中适当反映成员国的优先事项，并依照执行。

90. 贸发会议秘书处为贸发会议政府间机构的讨论和审议提供实质性服务和技术服务。秘书处开展研究、政策分析和数据收集工作，为这些政府间机构的专家和政府代表的讨论提供实质性投入。它还提供一系列的技术援助方案和项目支持发展中国家，其中特别注意最不发达国家、小岛屿国家和内陆国家以及经济转型国家的特殊需要。

91. 贸发会议秘书处按规定定期汇报四年一次的大会确立的新任务产生的工作方案的执行情况。秘书处组织贸发理事会及其工作组的常会和执行会议，并就贸发理事会核准的问题筹备专家会议。

92. 秘书处必须开展与贸发会议的三大支柱任务有关的活动，这三大支柱部门是：支持政府间机制促进建立共识；研究与分析；以及技术合作。秘书处通过 5 个实务司之间分工负责，在向贸发会议副秘书长报告的三个方案支助处(政府间支助处、资管处、技合处)支助下完成这项工作。

93. 在当前形势下，各支助处为政府间机制提供必要的支助，协调技术合作活动，管理资源(财政和人力资源、旅行安排、采购等)。贸发会议的行政部门在管理预算外资金和人力资源方面有很大权限。按照现有授权，日内瓦联办行政司履行核准大多数相关进程的职能。日内瓦联办还管理超出贸发会议秘书处权限范围的问题。审查期间，检查专员要求介绍日内瓦联办和贸发会议秘书处权限划分的情况。但在这方面情况不明。虽然日内瓦联办提供了相关信息，但贸发会议行政部门认为无法回答所提出的某些问题，或者很晚才作出答复。因此很难评估在发挥更好的协同作用和减少重复方面有多大潜力，不过检查专员认为，如果得到一致的数据，则进一步探讨本可以取得一些颇有意思的成果，得以确定可能实现的效率和效益节余，避免核准工作的重复。许多进程需要先由贸发会议行政部门批准，然后再由日内瓦联办各部门批准。

94. 技合处是三个方案支助处之一，以前与资管处和政府间支助处同属管理司。由于最近进行了重组，这三个处现在直接向副秘书长报告，并组成了“方案支助”集群。在上两个两年期中，为更好地协调技术合作提供工作作出了重大努力，但是，贸发会议秘书处各司历来有一种采取双边特别举措的趋势，不经秘书

处内部事前协商而直接与潜在的捐助方和受益方联系。虽然过去五年有显著改进，但仍需在这方面进一步提高透明度，加强协调，并由秘书处向成员国、捐助方和受益方提交综合报告。在这点上，技合处应当加强并宣传其在整个贸发会议的协调和监督作用。

95. 研究和分析是各实务司、特别是全球化和发展战略司的一项核心活动，该司自 1981 年以来一直在编写年度《贸易和发展报告》，这些报告对贸易和发展辩论的贡献得到了国际社会应有的承认。在多哈举行的贸发十三大期间，将举办一次庆祝《贸发报告》30 年的会前活动。投资和企业司编写的年度《世界投资报告》是一种成功的旗舰出版物，它被认为是这个专业领域有益而颇具声望的出版物。其他著名的出版物包括《最不发达国家报告》和《非洲经济发展报告》。

96. 其他司在运作上彼此相当独立。试图组建司长一级高级别指导委员会的工作已经停止，各司之间也没有定期互动的联合战略，它们在工作计划上各自为政。虽然为了预测预期结果，使用通用模板来收集意见，但并没有在事前举行高级别的联合协商来提供经整个组织战略商定的信息。关于各司的工作计划，没有一个可供各司在计划和报告活动时遵循的内部模式。在程序的协调和统一方面还有很大的改进余地。检查专员发现，只有投资司根据明确的成果制制定了工作计划，成果制一般认为是一种计划工具，而不像综管文信系统那样，只是一种事后报告的方法。本审查报告将在下一章提出这方面的一些具体建议。

五. 管理和行政

A. 行政领导和管理

97. 贸发会议秘书处有一个依靠秘书处长期服务人员的高级管理结构，它在实质性问题方面拥有公认的专长，由联合国副秘书长级的秘书长领导，由属助理秘书长级的副秘书长协助领导。根据联合国秘书处的最新工作人员统计数据，²⁶截至 2011 年 6 月 30 日，贸发会议秘书处具有地域身份的工作人员分布情况如下：

表 1

按照职等分列的贸发会议秘书处具有地域身份的工作人员分布情况

	职等								合计
	USG	ASG	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	
贸发会议工作人员	1	1	3	16	34	40	42	22	159

98. 该表表明，秘书处 P-5 级或 P-5 级以上职位的国际征聘工作人员占 34.5%。在资深管理人员所占比例如此之高的情况下，秘书处凭借其管理技能和经验，实际上应当成为高成效和高效率的组织管理方面的表率。

99. 基于 2012-2013 两年期方案预算²⁷ 的下表证实了上文对经验丰富的资深工作人员所占比例的分析。实际上，如果只考虑专业工作人员类，P-4 和 P-5 职等的工作人员也多于该类别中的其他人员(P-1 至 P-3)。

表 2

员额和经常预算

员额	人数	职等
经常预算		
2012-2013 两年期核准数	400	1 个 USG 级、1 个 ASG 级、6 个 D-2 级、20 个 D-1 级、48 个 P-5 级、61 个 P-4 级、74 个 P-3 级、32 个 P-2/1 级、12 个 GS(PL)级、145 个 GS(OL)级
2010-2011 两年期核准数	400	1 个 USG 级、1 个 ASG 级、6 个 D-2 级、20 个 D-1 级、48 个 P-5 级、61 个 P-4 级、74 个 P-3 级、32 个 P-2/1 级、12 个 GS(PL)级、145 个 GS(OL)级

100. 鉴于贸发会议秘书处现有专业水平高，检查专员关切地认为管理职能似有不足之处。这方面的调查结果以及与成员国代表面谈的结果表明，情况相反，人们认为该组织的表现低下。虽然普遍公认贸发会议的使命与当前的全球化和经济

²⁶ A/66/347。

²⁷ A/66/6/Sect.12。

制度变革的背景高度相关，但该组织没有根据自身潜在的作用为自己定位，缺乏强大的领导和知名度。

远景设想和领导

101. 贸发会议秘书长和副秘书长的职责界定如下：

贸发会议秘书长负责通盘指导实质性事务和管理事务，确保贸发会议政府间机制得到切实有效的服务，特别是贸发会议每四年一届的大会和贸易和发展理事会的各届会议。副秘书长代表秘书长开展工作，并监督秘书处在战略、方案和管理方面的业务，包括新闻和外联活动以及贸发会议通信战略的执行工作，以提高贸发会议工作的知名度、利用程度和影响力。²⁸

102. 贸发会议秘书长具有通过改进外联和通信战略宣传贸发会议工作成果以提升组织形象的重要作用，副秘书长则一向负责推动该组织的内部运作，并监督工作方案的具体执行。但实际上，此次审查的结果表明，并没有向工作人员，甚至没有向中层管理人员传达任何明确而强有力的推动策略，以便集体协调并促进方案目标的明确界定。

103. 在过去六七年里，秘书长办公室的空缺率较高，这无疑使秘书长不能更好地领导秘书处，无法更加积极向利益攸关方宣传贸发会议的计划日程。此外，新上任的副秘书长也需要充足的时间来熟悉贸发会议的业务。由于所有的职位现已填补妥帖，副秘书长也已完成就职培训，预计这种情况会有所矫正。

104. 贸发会议秘书长和副秘书长都在秘书长办公室办公，共用该办公室的工作人员。秘书长办公室与外联科和一个小的评价职能部门共同履行行政领导和管理职能。这三个实体均直接向副秘书长报告。在贸发会议现任秘书长的任期内，行政领导和管理部门的工作人员显著增加(见下文)，根据 2012 和 2013 年的方案预算²⁹，从 2010-2011 两年期到下一个两年期，规模几乎翻了一番(2010-2011 年有 18 名工作人员，2012-2013 年增加到 32 名，目前占总预算员额的 8%)。许多职位虽未正式列入贸发会议网站的组织结构图，但实际上已在 2010-2011 两年期调入。³⁰ 从贸发会议秘书处提供的经内部更新的组织结构图看，其中多数流动是由于外联科的职能和评价职能被归入行政领导和管理部门的缘故。在这方面提高透明度和加强问责制将发出一个积极的信号，有助于增强秘书处内部以及对外部利益攸关方的沟通和透明度。

²⁸ A/66/6(Sect.12)，第 12.31 段。

²⁹ 在最后审定征求意见的本草稿时，尚在讨论之中。

³⁰ 见秘书长办公室的工作人员组成附件二。

通过成果管理制阐明远景设想

105. 在联合国内实行成果管理制(成果制)得到了大会的核可,³¹大会通过了题为“改革进程中的联合国成果管理制”的报告中所载各项建议(JIU/REP/2006/5)。但贸发会议秘书处有效落实这些建议方面有些滞后。不仅高级管理人员没有经过这方面的适当培训,更糟糕的是,多数高级管理人员既未本能地采纳也未发展这种管理战略的核心本质。

106. 联检组 2006 年编写的基准框架明确指出了下列基准:

(A) 从规划到评价和报告的周期:

基准 1: 具备明确的成果制概念框架作为一种广泛管理战略

基准 3: 明确订有本组织的长期目标

基准 4: 本组织的方案与长期目标完全一致

基准 8: 成果制在整个组织上下切实内化

(B) 授权方面:

基准 1: 纵向指挥链清楚明确、毫不含糊

基准 2: 管理人员因充分掌握信息而有权力

107. 此次审查的结果表明,贸发会议秘书处在全面甚至是部分执行上述战略方面,还有很大的改进余地。除了秘书处内一些特定的单位或者小组本着一种为求生存而自作主张的战略建立了自己的领域外,普遍认为没有向秘书处说明远景设想,缺乏明确的战略,而且最高级管理层领导不力。在这种背景下,秘书处的不同实体(如各司、部门、处、技合方案)工作缺乏协调,而且各按大范围的全盘任务授权自订次级目标,始终在为实现这种目标探索适合自己情况的临时性战略。它们自行建立双边联系,自定项目,而未必遵循全组织集中、明确规定的战略,按此采取的行动本可能会有助于本组织更有章法的总体定位。它们甚至自相争夺日渐减少的捐助方资源。

108. 但也有一些值得称赞的例外情形。检查专员注意到,投资司通过了一项采用成果制办法的战略计划,可作为贸发会议秘书处其他司乃至整个组织的榜样。虽然贸发会议秘书处恰当遵照实行综管文信系统的报告程序(一种立足成果制的工具),但它更多地将成果制用作一种事后报告方法,而不是制定秘书处长期战略的预先计划工具。不过,贸发会议秘书处整体上似需在全组织层面上增设一层,即需要一种战略管理模式,使各司的业务活动和产出符合成员国提出的任务授权和总体目标,从而使大刀阔斧的管理变革蔚然成风。

109. 贸发会议秘书处与成果制相一致的综合概念管理框架至少应包括以下内容:(a) 贸发会议秘书长与各立法机关之间的组织管理责任划分明确;(b) 一份各司都要贯彻执行的全机构性组织远景设想/使命说明;(c) 以副秘书长为首的司

³¹ 大会第 63/276 号决议。

际高级管理指导委员会，负责指导、监督和跟踪组织的实质性业绩；(d) 各司与相应服务和具体工作计划有关的明确的业务战略；(e) 各司内部明确的报告关系以及相互之间的信息交流；(f) 言辞凿凿的书面授权和问责指令；(g) 全组织知识管理战略；(h) 整个组织对利益攸关方的沟通和外联战略；(i) 使成果管理制在组织内部深入人心，形成必要的讲管理变革的风气。

落实以下建议可望进一步提高界定和完成贸发会议秘书处活动及其长期战略的实效。

建议 4

贸发会议秘书长应该优先界定并拟订一种明确的成果制综合框架和执行战略，其中包含第 109 段所述内容，根据贸发会议成员国确定的优先次序，将一般性方案任务作为联合国秘书处的部分内容化作长期、中期和短期方案，明确规定责任，以书面公开透明地界定任务和问责制，提请贸发理事会审议批准。

B. 贸发会议秘书处的行政部门

管理司

110. 贸发会议秘书处通过五个司开展实务工作(见附件一)。在本审查报告最终定稿时，组织结构图中仍然包括管理司，但实际上该司已经撤销。

111. 2008 年 9 月，前任管理司司长退休。2008 年 10 月至 2009 年 5 月(含)之间，任命了至少五位代理负责人，大部分任期只有一个月。在此过渡期之后，副秘书长于 2009 年 6 月 12 日向贸发会议全体员工发送了内部备忘录称，经联合国总部人力资源管理厅批准，将管理司司长这一 D-2 职位改叙，新职位的职务名称为：“研究、战略政策规划和能力建设特别协调员”，使其可以“实质性地领导并管理贸发会议范围内研究、运作和分析工作及政府间机构实质性服务相关活动的协调工作”。这一职位将设于贸发会议秘书长办公室之内。检查专员几次请求查明改叙以来这一职位是如何使用的以及履行何种职能，但在本报告定稿之时，尽管已经就此作出了种种努力，联检组尚未收到这方面的信息。乍看起来，可以注意到新职位的职能与各实务司的职能重复，且自其设立以来，尚未有任何在所述领域取得成果的报告。

112. 职位改叙的同时，秘书长 2009 年 6 月 17 日发表一则备忘录称：

为了确保业务管理切实有效，我已决定对管理司作出如下安排：(a) 副秘书长德拉甘诺夫先生在其他职责之外，还将负责监督管理司，自 6 月 17 日生效。在另行通知之前，管理司下辖三个处的处长就所有相关事务直接向他报告。

113. 自那时起，贸发会议秘书处的行政部门一直按照 2009 年这一备忘录的安排进行工作。各处的新处长已经任命，但对贸发会议秘书处之内的管理和行政工作进行总体监督是副秘书长直接职责，各处直接向副秘书长报告。

114. 组织的行政职能部门缺少强有力的领导，有碍为该组织工作提供行政支持的程序的完善和效率的提高，特别是适逢联合国正在进行改革，要求在预算拮据

和经济危机的背景下采取创新的措施。缺少有效的协调必然影响通过优化行政程序实行精简并产生节余的潜力。

115. 审查期间，检查专员得知管理司已经撤销，可以采用当前由三个处室直接向副秘书长报告的架构。不会有一个 D-2 级的司长主管贸发会议的行政工作。检查专员未获悉这一对行政事务的重大调整已经告知成员国，且没有任何证据证明提交过拟议工作方案供成员国审议，以评估拟议的新职能、新报告流程的针对性如何。在大多数联合国组织中，都是由 D-2 级人员履行行政司长的职能。检查专员对管理司的撤销感到遗憾。恰恰相反，管理司本应得到强化，以有效地发挥其对该组织至关重要的管理作用。

落实以下建议可望进一步加强贸发会议秘书处管理和行政工作的有效性。

建议 5

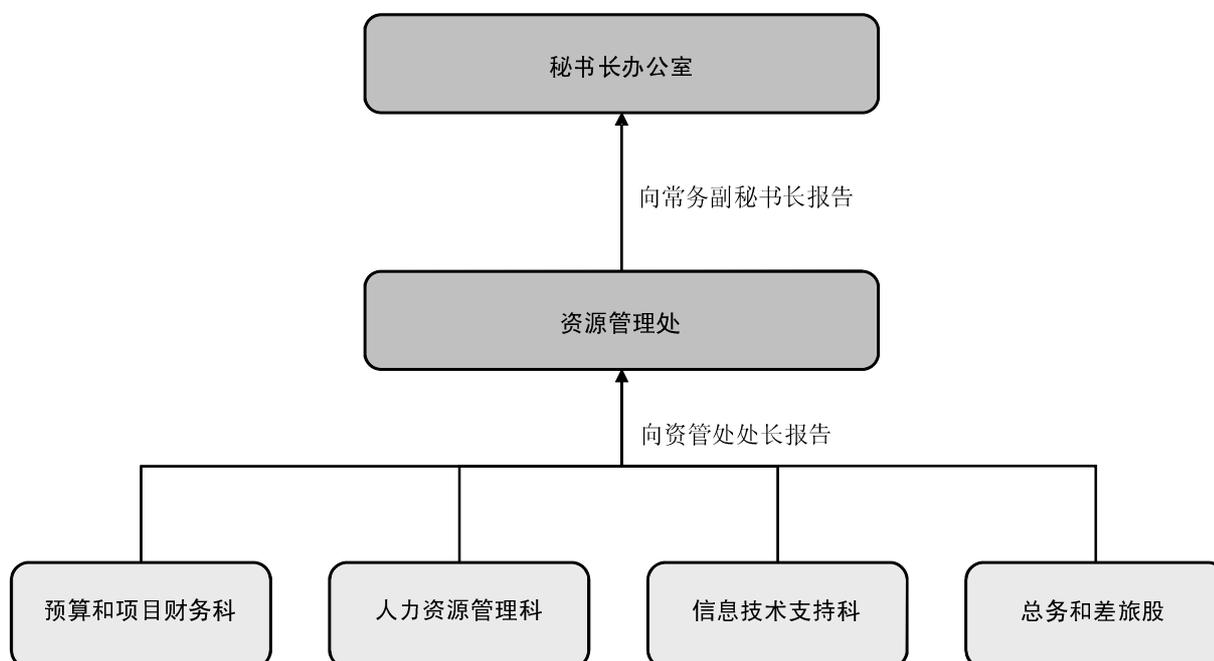
贸发会议秘书长应与成员国协商，重新考虑恢复管理司，由 D-2 级的司长主管，负责监督之前直接向其报告的所有支助事务部门并确保其工作得到协调。

资管处

116. 资源管理处(资管处)主管向该组织提供的核心行政事务，涉及财务管理、人力资源管理，以及差旅、采购和该组织有效完成工作所需的所有支助事务(见下文图 3)。

图 3

资管处组织结构图(截至 2011 年 12 月)



来源：联检组。

人力资源管理

117. 人力资源管理科常常因为缺乏透明以及秘书处内职位的空缺长期得不到填补而受到批评。贸发会议的行政部门往往辩称，作为联合国秘书处的一部分，他们不能为冗长的程序负全部责任，而且很多延误是总部拖延所致。然而，贸发会议得益于高度的权利下放，本应在遵照实现秘书处内征聘工作拟达到的目标方面做出更好的业绩。而实际上，作为贸发会议秘书长和联合国秘书长之间高管约法组成部分的人力资源行动计划评估(见第 121 段)显示，大部分目标的完成情况都不如人意。比如，截至 2010 年 12 月，Galaxy 系统中刊登的职位的平均甄选时间为 236 天，而目标是 120 天。接下来的小节对贸发会议人力资源管理工作略作详细分析。

行政组织情况

118. 资管处与日内瓦联办人力资源管理处合作，管理贸发会议秘书处内的人力资源工作。贸发会议人力资源(人事)科有 3 名 P 级员工和 10 名 GS 级员工，分为三个集群(人才管理、福利和津贴、以及咨询)。

119. 虽然贸发会议要遵守联合国秘书处的工作人员细则，日内瓦联办和贸发会议之间人力资源管理的授权较为一般地按两部门之间的谅解备忘录³²的规定进行。贸发会议的人事部门负责员工甄选的所有环节(面试、考评和推荐)。此外，空缺和业绩管理、咨询人的人事行政和管理都是贸发会议人事部门的职责。因此，贸发会议的人事科对秘书处人事管理可以有显著影响。

120. 关于员工甄选，贸发会议秘书处遵守联合国秘书处员工甄选系统 2010 年行政指示。³³ 这一指示明确规定，“只要中央审查机构确信甄选进程恰当地采用了考评标准，并遵循了适用的程序，D-1 及以下级别职位的甄选决定由各部门/办事处/特派团的负责人依照所授权力作出。”只有 P-2 级和 D-2 级候选人适用的程序不同。P-2 级的通过竞争性考试甄选，而 D-2 级的候选人经过纽约高级审查团的特别审查程序之后方可获得任命。³⁴

人力资源部门的业绩评估

121. 在联合国内部，每位行政首长均依照与秘书长订立的《高级管理人员约法》，与代表秘书长的主管人力资源事务的助理秘书长商定一项“人力资源行动计划”。贸发会议秘书长通过认可贸发会议秘书处“人力资源行动计划”中设定的目标，承诺在秘书处之内充分地规划、监测和落实这些目标。然而，如下表所示，2010 年“人力资源行动计划”评估报告清楚表明，在许多目标的实现方面业绩不佳：

³² UNOG/MOU05/008。

³³ ST/AI/2010/3。

³⁴ 这些程序反映了联合国秘书处的总体程序。

表 3
2010 年贸发会议人力资源行动计划评估摘录

目标项	设定目标	截至 2010 年 12 月的 实际达标情况
Galaxy 系统内所有职位的平均甄选时间	120 天	236 天
由通过竞争性考试的人选补额的经常预算 P-2 级职位占比	100%	65.6%
P 级女性员工占比	50%	33.7%
司级女性员工占比	50%	36.8%
流动指数	20%	14.9%
员工与管理层的关系，每年与全体员工会晤的次数	每年 2 次	1

来源：联检组。

空缺管理

122. 本次审查伊始，贸发会议秘书处有 15 个高级管理级别(P-5 级及以上职位)空缺，其中包括 3 个 D-2 级职位。这一问题在理事机构会议上也已提出，且广受成员国的批评。监督厅也在 2009 年贸发会议人力资源管理审核报告中批评了招聘严重拖延的问题。³⁵ 贸发会议秘书处的空缺管理在过去也曾处于令人关切的状况，以至于秘书处未能达到“人力资源行动计划”的目标。³⁶ 2010 年，所有员工的平均甄选时长与 120 天的目标相比超标 100% 以上。

123. 检查专员想知道，为什么贸发会议秘书处发来的人事职能和任务详细文件中没有提到“接班计划”。特别是，缺少系统的接班计划会造成政治敏感的最高领导层空缺率高的问题。检查专员认为，系统管理人才和接班的部门(因此就是贸发会议人事科)有责任确保内部存在有资格担任这些职务的员工储备库。2010 年贸发会议“人力资源行动计划”的业绩评估显示，“在退休前 6 个月发布的空缺通告占比”一项为 0%。虽然这可能是由“没有上报数据”造成的，但显然与 100% 的目标相去甚远。秘书处高级职位补缺长期拖延的问题证明，贸发会议秘书处缺少接班规划政策。

124. 多年来，对高空缺率的管理一直是贸发会议秘书处一个令人关切的问题，现在仍需加以改进。该问题已经在很大程度上影响了秘书处的管理和行政工作；实际上，一些级别很高的 D-2 级司长职位已经空缺几年。2008 年至 2010 年有若干时段里，50% 的 D-2 级职位由代理负责人担任。在商品和服务国际贸易及初级商品司，从 2009 年 7 月到 2011 年 7 月的两年间一直由代理负责人主管，直到招聘了一位外部候选人担任新的司长。这一情况严重阻碍了必要的领导框架，使中

³⁵ AE/2009/345/01。

³⁶ 见 2009 年和 2010 年人力资源行动计划评估：http://iseek.un.org/webpgdept1940_51.asp#。

层管理人员和员工不能实施清晰的工作计划，而且还会消极影响工作动力，因为过渡管理团队/官员采取的战略在连贯性上(如果有的话)不确定。在贸发会议秘书处，“长期”由代理负责人主管的情况常常发生，许多代理负责人任职超过一年，很多情况下最终得到了注意并被调回其原有职位，而这之间的很长时间他们的职业发展和在组织内的专业定位都不确定。

125. 检查专员注意到，人力资源管理的运作情况使工作人员高度不满、沮丧而缺乏动力，他们认为，秘书处内的征聘和甄选进程充斥着恐惧、不透明，且职业发展的依据不是成就和业绩。同一员工接连续签短期合同多年，包括在硬性规定的合同间断之后继续聘用，这造成短期合同用成“实际上的长期”合同的局面，这在很多面谈中受到了严厉批评，也是在线调查中提出的定性意见的部分内容。长期不确定的情况造成了不公平的工作条件，导致临时员工无法规划自己的专业和人生发展。

126. 员工调查揭示，绝大多数员工和管理者不相信贸发会议秘书处当前的晋升体系是以业绩为依据的。数字十分惊人：所有员工职类中，不少于 60% 的应答者认为，员工的晋升并不以业绩为依据。不仅如此，如果再按组别分析，60% 的司局及以上级别员工持此观点(国际招聘的 P 级员工中有 72% 持此观点，所有雇员中有 65% 持此观点)。

127. 在行政方面，将效率低下的责任归结于其他限制因素，如征聘工具从 Galaxy 系统向 Inspira 系统的过渡。关于晋升问题，人力资源工作人员的观点是，在联合国秘书处内部，“晋升”这一概念已不再适用，因为每个工作空缺都要通过外部和内部候选人无差别的公开竞争。这是 2010 年生效的新员工细则产生的结果。在此背景下，贸发会议员工正愈发失去工作动力，因为他们认为基于自己业绩实现职业发展愿望不会得到任何支持。也有一些例外，有工作人员承认自己所在处室的管理人员尽力支持员工。

128. 根据调查结果，并依照合同安排方面基准框架的应用情况，检查专员认为，贸发会议秘书处应使其人力资源管理更符合“具备透明、有效和公平的征聘/职位安排制度，以支持注重结果的合同政策”这一基准。

落实以下建议可望加强贸发会议秘书处征聘程序的效率。

建议 6

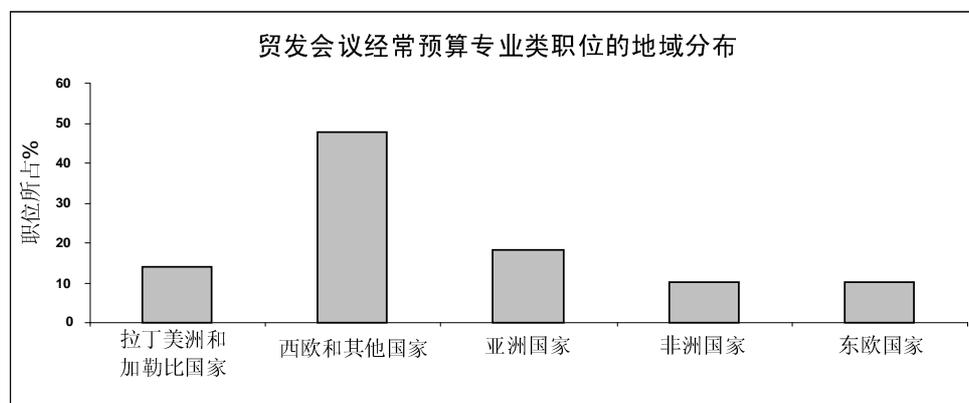
贸发会议秘书长应确保征聘程序公平透明，甄选的主要标准应基于候选人的能力，总体过程应在为联合国秘书处设定的时间目标内完成。

对地域分配和性别平衡指标的见解

129. 贸发会议秘书处作为联合国秘书处的一部分，鉴于其在贸易相关问题上有助发展中国家的任务，因此平衡的员工地域分布必然是贸发会议秘书处的一个

关键优先事项。下图提供了贸发会议秘书处经常预算和预算外专业人员在各区域的简要地域分布情况(见图 4)。

图 4
经常预算专业类职位的地域分布(2011 年 7 月)



来源：贸发会议秘书处提供的数据。

130. 贸发会议秘书处由经常预算或预算外资源提供资金的专业人员中，约 50% 是欧洲人。在贸发会议秘书处经常预算职位的数量方面，西欧和其他国家集团是最大的区域集团。

131. 成员国和贸发会议秘书处均认定纽约的人力资源管理厅对征聘有重要影响，对当前职位地域分布失衡状况负有责任。然而，检查专员要强调指出，根据适用的行政程序，贸发会议秘书处本身有权力也有责任发布 P-1 与 P-2 这两个入门级别职位外的所有专业类职位的征聘广告，因此在征聘领域拥有所需的授权，可以更好地遵从实现与改善地域平衡有关的目标。

132. 在这方面，成员国提到，贸发会议秘书处不向常驻代表团散发空缺通知，而这是世界贸易组织等其他总部设于日内瓦的组织通常的做法。即便各代表团愿意将空缺通报本国，在全国提高对空缺的了解程度，目前也无法做到，因为他们只能从小道消息而非正式广告中获得必要的信息。检查专员敦促贸发会议秘书处在其网站上张贴所有空缺通知，并建立一个邮件提醒名单以将秘书处新发布的信息告知成员国。

133. 贸发会议总计有 510 名员工，包括 400 个经常预算职位和 110 个由预算外资源提供资金的员工。表 4 显示了专业级经常预算职位的性别分布情况。

表 4

贸发会议各职类经常预算专业人员的性别分布(2011 年 7 月)

贸发会议员工性别分布(专业级), 经常预算职位										
	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5	D-1	D-2	USG	ASG	总计
男性	-	25	47	32	31	12	3	1	1	152
女性	1	14	32	18	13	6	1	-	-	85
总计	1	39	79	50	44	18	4	1	1	237
男性	0%	64%	59%	64%	70%	67%	75%	100%	100%	64%
女性	100%	36%	41%	36%	30%	33%	25%	0%	0%	36%

来源: 贸发会议秘书处。

134. 目前, 女性工作人员占贸发会议专业人员总数的 36.1%。这一比例略低于联合国系统的比例(39.9%), 但高于联合国秘书处的平均比例(34.5%)。³⁷ P-5 及以上级别也是如此, 只有 30% 的职位由女性担任。虽然贸发会议秘书处相比联合国秘书处做得更好, 专业职类中的性别平等仍然没有实现。2009 年 7 月之前, 预算外员工由相关的秘书处司局分别管理并按照内部甄选程序征聘。因此, 联合国秘书处员工甄选体系下实现性别平衡的条款(如: 女性候选人在花名册的适聘期更长)并不适用。³⁸ 在贸发会议秘书处, 98 个预算外职务中只有 24.5% 由女性员工担任(见表 3)。

表 5

贸发会议各职类预算外专业人员的性别分布(2011 年 7 月)

贸发会议员工性别分布(专业级), 预算外职位									
	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5	D-1	D-2	总计	
男性	1	12	31	19	9	2	-	74	
女性	-	8	12	3	1	-	-	24	
总计	1	20	43	22	10	2	-	98	
男性	100%	60%	72%	86%	90%	100%	-	75%	
女性	0%	40%	28%	14%	10%	0%	-	25%	

来源: 贸发会议秘书处。

135. 检查专员认为, 贸发会议秘书处应采取更加积极的方针以实现性别和地域平衡。秘书处应制定一个清晰的外联战略, 通过一个全面且定期更新的邮寄名单

³⁷ A/65/334。

³⁸ ST/AI/2010/3。

将空缺通知分发给驻日内瓦的各国代表团。此外，应设计一份空缺通讯，并在贸发会议的新网站向外界公众公开。特别是，这些举措将有助于增加发展中国家合格申请者人数以及女性申请者人数。检查专员提醒说，根据《联合国宪章》第一百零一条第三点，“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑。征聘办事人员时，于可能范围内，应充分注意地域上之普及”。因此，他告诫大家注意那些据称为了改善地域或性别平衡而忽视征聘最高标准的实际事例。

流动政策的落实

136. 作为联合国秘书处的一部分，贸发会议的员工要遵守联合国内所有实体适用的流动政策。历史上，贸发会议员工之中流动率低。工作人员和行政部门辩称，他们是技术专家，不能轻易调动，否则该组织会失去他们的专门知识，而如果调任其他职务，其专门知识也不会得到良好使用。尽管如此，检查专员认为，有专门知识相近的实体可以接纳流动的的员工，例如秘书处的经济和社会事务部或者主管发展问题的区域经济委员会。在检查专员看来，可以在提高流动率方面实现改善，但其过程应与相关员工密切协商，以使流动与职业发展一致，并将双方的关切和需求都纳入考虑，兼顾组织的管理方面以及员工发展职业和专门知识的利益。

137. 检查专员同意，人员流动是联合国这样的组织的一项财富，其落实办法应由包括职工代表在内的相关各方合作规定，而不应成为行政部门制定的自上而下有掌控的重新分配方案。制定一项立足奖励的流动政策，旨在促进员工职业发展同时又保住他们的专家技能以最好地为联合国作出贡献，是一种值得赞赏的未来战略。审查期间，检查专员请求获得关于流动落实情况的详细信息。遗憾的是，这些信息并不能以“即可使用”的形式从贸发会议秘书处获得。要提供这些信息，将需要“手动下载一些信息并与其他数据库进行核对”。检查专员遗憾地发现，没有对流动落实情况进行定期、持续的监控，并由人力资源部门进行定期更新。检查专员敦促贸发会议秘书处设立一个这样的流动监控系统。

咨询人的使用情况

138. 本次审查伊始，贸发会议行政部门无法按照联检组的请求提供过去五年来按国籍、性别、资质和职责划分的咨询人信息。虽然贸发会议秘书处随后应联检组的后续请求，提供了关于国籍和性别的信息，但秘书处解释说，系统或数据库没有收存所有咨询人的职责和资质的说明，只有纸质文档里有。审查期间，情况似乎有所改善，已经能够查到 2010-2011 两年期的数据资料。检查专员鼓励贸发会议秘书处继续强化这方面的知识管理能力。审计委员会请秘书处建立一个这样的数据库。³⁹

³⁹ A/66/6 Sect. 12。

审计委员会建议贸发会议采取措施，更好地掌握咨询人的支出：

- | | |
|----------------------------|---|
| (a) 确保所有项目管理人员都了解现已形成的良好做法 | (a) 聘用咨询人订正指导方针(预计 2011 年发布)将为征聘咨询人工作提供指导，并精简相关程序； |
| (b) 建立一个共同的咨询人数据库(第 425 段) | (b) 贸发会议的信息技术科目前正在创建一个咨询人数据库。有兴趣的候选人可以通过贸发会议网站注册成为数据库在册咨询人，人力资源管理处工作人员可按需要进行搜索。该名册将继续使用，直至 Inspira 系统可覆盖这一领域。 |

139. 虽然为了提供针对具体技术问题的特定专门知识，使用咨询人是必要的，但在工作人员之中却有一种挫败感，因为过度使用咨询人进行实务分析工作，而具备专门知识的员工却不得不处理很多行政问题，特别是涉及雇用咨询人的复杂而劳神的行政程序。看起来，更多的实务工作其实可以由内部来做，毕竟秘书处由高度合格的贸易和发展及相关领域的员工专家组成，这些专家却每天忙碌于行政工作，他们没有接受过相关培训，这些行政工作也不在他们的职务说明之内。这就形成了一个不断大量雇用咨询人来完成专家服务的过程。以下数字基于贸发会议行政部门提供的数据，并进一步增补之后，显示了 2010-2011 两年期咨询人的使用情况。

140. 对贸发会议这样一个技术组织而言，属于秘书长办公室和前管理司的咨询合同竟然有 28%(见下文表 6)。鉴于实务研究和技术合作主要由其他司提供，如能使这些合同的用途更加透明，显然会受到贸发会议理事机构的欢迎。此外，咨询人在国籍上的地域分布也引起了关切，因为该组织咨询人的主要来源是一个特定的国家组：B 组(见下文图 5)。检查专员认为，在保持专业专门知识作为甄选咨询人的主要标准的同时，也应当更加积极考虑地域平衡问题。

图 5
咨询人的地域分布

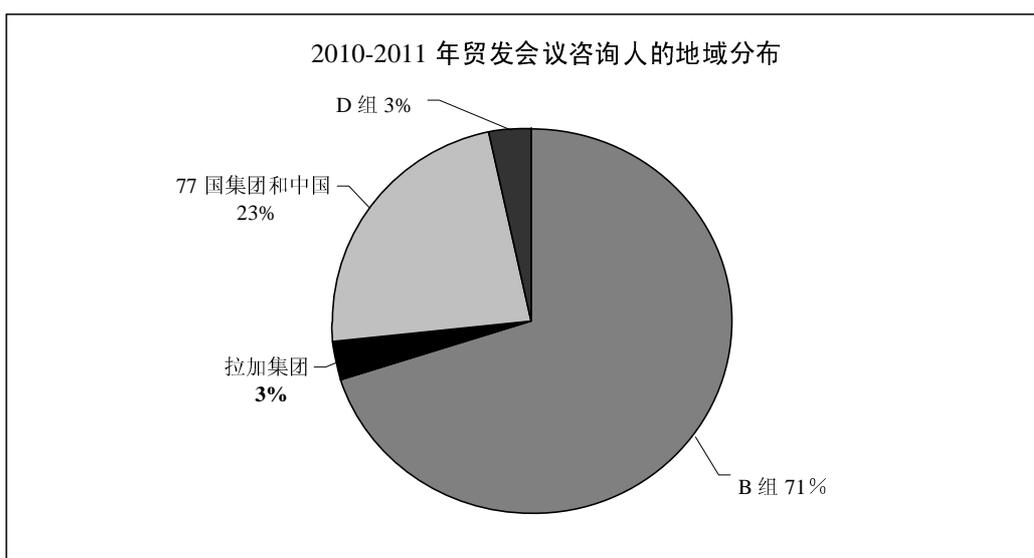


表 6
贸发会议各司/办公室 2010-2011 两年期咨询人使用情况

办公室/司局	合同数	女性占比	平均聘期 (天)	费用合计 (美元)	费用所占 百分比
秘书长办公室(行政领导和管理)	10	40	76	147,360	17
管理司	12	25	35	93,226	11
全球化和发展战略司 (特殊用途 1: 全球化、相互依存 和发展)	14	36	63	154,708	18
投资和企业司 (特殊用途 2: 投资和企业)	23	52	67	208,040	24
商品和服务国际贸易及初级商品司 (特殊用途 3: 国际贸易)	13	38	52	113,175	13
技术和物流司 (特殊用途 4: 技术和物流)	4	25	70	37,000	4
非洲、最不发达国家和特别方案司 (特殊用途 5: 非洲、最不发达国家和 特别方案)	9	44	51	100,420	12
总计	85	N/A	414	853,929	100

来源：贸发会议秘书处 2010-2011 两年期的数据。

141. 征聘咨询人的程序明文要求用人部门确认内部确实没有从事所要求执行的工作的专门知识。确认这种情况完全是用人部门管理人员的责任，人事部门不负责核实。实际上，内部资源没有并不是因为缺少可用专门知识，更多的是由于资源无效配置给了与员工的核心专门知识不对口的工作。而员工往往自己本来就能完成这项任务，却把大部分时间用于“支持行政工作”(包括 P 级员工)。

142. 检查专员意识到，贸发会议秘书处是一个主要征聘经济学人和发展问题专家的技术性很高的组织，其内部存在实质性的专门知识。他相信，如能改进秘书处知识能力的掌握使用，是能够为组织节约支出的，并使员工在工作中充分运用自己的技能，从而会增强他们的专业成就感。检查专员敦促秘书处更好地分配其专业人员从事实务工作，并把他们从非管理性的行政事务中解放出来，使他们可以专注于实务。这样还可以通过减少行政工作，腾出内部的专门知识可供使用，从而减少外部咨询的需求。

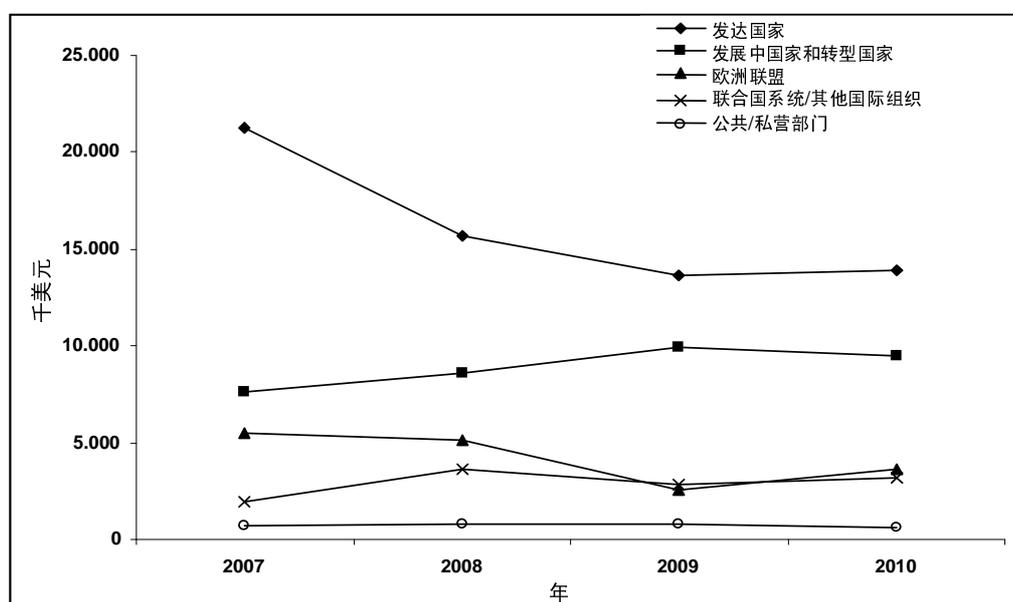
预算和财务管理

143. 预算和项目融资科作为资管处的四个科/股之一，为贸发会议秘书处预算和融资活动的所有相关领域提供支持。该科负责核证不是由经常预算就是由预算外资源供资的贸发会议工作所涉的全部财务事项。

144. 贸发会议秘书处主要由联合国经常预算供资，预算外资金主要由捐助方通过双边途径提供。2010-2011 两年期，贸发会议秘书处经大会做出一切必要调整后批准的经常预算为 1.475 亿美元，预算外资源为 7,660 万美元。⁴⁰ 91%的经常预算用于支付与工作人员有关的费用，预算外捐款几乎完全用于特定国家技术合作活动。⁴¹

图 6

贸发会议秘书处的预算外资源——贸发会议信托基金收到的捐款



来源：贸发会议(TD/B/WP/232)。

145. 在预算外资源方面，贸发会议秘书处曾有一大堆专设信托基金，每个基金涉及一个具体项目。对贸发会议的技术合作开展了深入的外部评估后，遵照知名人士小组 2006 年的建议，对贸发会议各信托基金的融资工作开展了深刻的结构调整。为此，贸发会议秘书处确立了 18 个专题群。⁴² 目的是加大灵活性，以及更加透明地报告预算外资源的使用情况。在大多数情况下，捐助方对单个信托基金的捐款指定用于相应项目。

⁴⁰ 2010-2011 两年期方案预算的预算外资源(估计数)。

⁴¹ A/66/6 (Sect.12)。

⁴² TD/B/WP/232/Add.2；17 群是专题性的，一群包括行政领导、管理和支助事务。

146. 上图 6 显示了 2007 年至 2010 年按捐助方组别分列的捐款演变情况。2010 年, 约 45% 的预算外资源来自发达国家, 33% 来自发展中国家。⁴³ 2007 年至 2010 年, 发达国家对信托基金的捐款从约 2,120 万美元下降到 1,380 万美元, 而同期发展中国家的捐款从 760 万美元增加到 940 万美元。⁴⁴

147. 同期, 贸发会议信托基金收到的预算外捐款总额从 2007 年的 3,680 万美元下降到 2010 年的 3,070 万美元, 联合国系统和其他国际组织以及欧盟委员会所占比例均有所变化。私营和公共部门的捐款额最低, 仅占 2%。

148. 检查专员认为, 当前金融危机并非贸发会议信托基金收到的预算外捐款减少的唯一原因, 正如大多数捐助方代表在访谈中不断指出的, 捐款额下降也反映了捐助国兴趣的下降。他们主要担心管理不善, 以及捐款使用情况不透明, 这逐渐导致贸发会议的一些传统捐助方兴趣下降, 除了对债管金析系统等广受好评的技合方案外。当前正处于金融危机, 其他组织也在从同样的资源中争取捐款, 贸发会议秘书处势必面临展示自己相对优势的挑战, 必须制定有吸引力、经过精心包装的项目, 争取捐助方考虑。贸发会议秘书处应加强与成员国及合作伙伴的沟通战略, 举办新闻发布会, 及时发布新闻稿, 宣传其成功案例和成果。

149. 贸发会议秘书处需要重新考虑其筹资方针和活动, 使资金来源多样化。为此, 应制定一项具备更有效机制的战略方针。⁴⁵ 不过, 秘书处 2008 年和 2009 年的年度报告没有提到“筹资”一词, 只是在 2010 年报告中, 提到两个具体项目时提到该词。这说明贸发会议秘书处缺乏明确的筹资或资源调集战略。

150. 不仅如此, 检查专员还发现了贸发会议秘书处筹资方针中的两个重大缺陷。首先, 筹资方式非常官僚化: 贸发会议向感兴趣国家收集资金请求, 然后开会向潜在捐助方推介这些请求, 但是与会者往往是常设代表团的低级官员, 通常带着关于捐助方决定资助项目的严格指示参加会议。其次, 各司之间毫无协调, 竞相争先恐后向捐助方筹资。

151. 贸发会议秘书处采取了各项举措, 与私营部门开展对话。⁴⁶ 这些举措主要包括关于国际贸易博览会或研讨会的小组讨论和能力建设会议, 主要涉及实质性议题。不过, 贸发会议秘书处在这些活动中的角色尚不明确。目前, 私营部门的捐款逐个谈判, 通常只限于业务量有限、所涉预算少的项目(为一个出版物或译品提供资金, 或与贸发会议合作举办某个具体活动)。检查专员认为应当严格遵守既定的标准运作流程, 以期维持与私营部门交往的顺利进行, 并促进与非传统

⁴³ 2010 年预算外资源总计 3,920 万美元。

⁴⁴ TD/B/WP/232。

⁴⁵ UNCTAD/IAOS/2008/2, 第 217 段。

⁴⁶ TD/B/WP/229。

捐助方的伙伴关系。联检组编写了若干关于该议题的审查报告，贸发会议秘书处在与私营部门的对话与交往中可以参考使用。⁴⁷

152. 检查专员认为应当在成果制框架下，为贸发会议秘书处制定目标明确、完善的筹资战略。⁴⁸ 在这个过程中，贸发会议秘书处应展示和宣传其在涉贸问题上的专长以及能力建设对所有各方，无论是发展中国家、发达国家还是私营部门都具有的高附加值。筹资责任和相应的问责关系应明确规定，并与组织的整体战略挂钩。关于这一点，可以设立一个筹资股，由贸发会议副秘书长总负责，筹资股将与技合处密切互动，以便协调制定贸发会议的总体战略，并设定明确的，或针对专题，或针对具体国家/区域的目标和优先事项。本审查以下关于技合处的章节将进一步阐述。

以下建议的实施有望加强执行贸发会议工作时的协调与合作。

建议 7

贸发会议秘书长应该与成员国密切磋商，拟订清晰的机构筹资战略，所采用的成果管理制方针具有明确的目的、目标、重点和指标，其中载明所涉各方明确的负责和问责流程，并提请贸易和发展理事会审议通过。

C. 技术合作处

153. “方案支助” 集群下设技术合作处，负责为秘书处集中统一协调技术合作。作为贸发会议的三大支柱部门之一，贸发会议秘书处开展的技术合作活动是贸发会议与国贸中心合作，援助发展中国家的实务运作的重要组成部分，其途径不是在国家一级开展能力建设，就是推动加强对贸易谈判议程等重要贸易问题的认识。

154. 为此，理事会认真审查了秘书处的技术合作活动，争取提高其完成工作过程的透明度和有效性。如知名人士小组 2006 年编写的报告所描述反映的状况，贸发会议秘书处完成技术合作活动的情况十分零乱，对此已做了多方努力，加以理顺。该小组提出了以下重要建议：

建议 18： 贸发会议应进一步参与包括在千年发展目标框架内的国家一级的技术援助机制和区域发展方案。

建议 19： 贸发会议的技术援助应当立足于其在经济政策上的技术专长。应整顿其 400 多个项目，将它们合并成围绕重大主题的 4 至 5 个主要的技术合作方案，从而尽可能地扩大影响力，提高效率和连贯性。贸发会议还应使其资金来源多样化。

⁴⁷ JIU/REP/2010/9、JIU/REP/2002/1、JIU/REP/1999/6。

⁴⁸ JIU/REP/2004/6、A/RES/60/257

建议 20: 贸发会议应考虑建立一个由发展援助机构和受援机构代表组成的技术援助咨询机关，就制定技术合作的体制战略和审评工作效力向秘书长提供咨询。

155. 自上述报告发布以来，已取得巨大进步，不过工作仍在继续。技合处阐述了推动进一步集中和协调提供技术合作的内部举措。实施这项内部改革的主要障碍是该组织这方面的作风。几十年来，技术合作项目和能力建设活动蓬勃发展而没有集中统一的战略，主要依据的是各司处的特定计划，与目标国家或区域建立联系网，而这些国家和地区也未必是在客观全面的需要评估工作基础上选定的。

156. 收到这些建议，特别是建议 19 后，理事会第五十四届会议通过了关于“审查贸发会议的技术合作活动”的第 492(LIV)号决定，并请秘书处与成员国协商，启动在各司及技术合作方案内部和之间建立专题组基金的进程。2007 年 12 月 19 日，联合国关于联合国系统发展方面的业务活动的大会决议“确认设立专题信托基金、多方捐助者信托基金以及与各理事机构制定的具体组织筹资框架和战略挂钩的其他未指定用途的自愿筹资机制是补充经常预算的筹资模式。”⁴⁹ 理事会 2008 年 9 月第 495(LV)号决定、2008 年联合国大会第 63/232 号决议第 13 段、理事会 2009 年 9 月第 498(LVI)号决定进一步重申了该请求。因此，贸发会议秘书处与成员国协商，提议将技术合作活动重新编排为 17 个专题组。

157. 检查专员赞许秘书处为落实知名人士小组建议所做的努力，但是认为秘书处和成员国应当更加积极地争取落实建议。

158. 《阿克拉协议》还回顾了贸发会议在技术合作中的如下作用：

贸发会议应：

[……]

(c) 帮助发展中国家及经济转型国家培养确立自己在谈判工作中的优先目标的能力，谈判并实施双边、区域和多边贸易协定的能力；

(d) 加强贸易以及与贸易相关的技术合作与能力建设活动。贸发会议应加大力度推动落实《向最不发达国家提供涉贸技术援助的强化综合框架》和《一体化联合技术方案》；

(e) 继续在它们加入世贸组织之前、加入过程之中及其后续活动中，向发展中国家特别是最不发达国家和经济转型国家，根据其发展水平提供并加强技术援助和合作；

159. 《阿克拉协议》不仅要求秘书处与捐助方和受益方协商，以更加系统和协调的方式加强和发展技术合作活动，还提到需要更加系统地监督和评估这些活动的绩效，如下所述：

⁴⁹ A/RES/62/208, 第 22 段。

“应当设法改进所有技术援助活动的管理、评估和报告工作，在更大程度上注重：

82 (a) 按照贸易和发展理事会第 478(L)号决定相关段落，以及联合国技术合作评估规则和程序，衡量这些活动的有效性，并评估这些活动的效果；

(b) 明确秘书处内的任务和职责；

(c) 跟踪援助需求和资金提供情况。应当加强各司之间的合作，以便提倡采用从整体考虑、顾及贸发会议全系统的视角，并且在筹划和落实技术援助活动方面增强协同作用联系、提高成本效益，并加强良好做法和吸取的教益交流。”

160. 技合处为应对这些请求所做的努力值得称赞。设立了一个司际机构——项目审查委员会(审委会)，推动加强各司之间在技术合作领域的协调。审委会为设计新专题群，将现有项目和拟立新项目按专题领域分组集群发挥了重要作用。⁵⁰ 审委会是在贸发会议秘书长的总体指导下审查技术援助项目的司际机制。各司指派联络人加入审委会。他们负责向其所在司传达决定和问题，并采取后续行动。

161. 审委会的职权范围规定了以下领域的职责：(a) 信息分享和报告；(b) 分析贸发会议的技术合作方案；(c) 改进流程；(d) 支持资源调集努力；(e) 确保总体协调；(f) 加强贸发会议在国家一级的作用；以及(g) 与《阿克拉协议》指导小组合作。审委会每月举办技合处召集的会议。委员可随时召集其他特别会议。技合处主持审委会的会议，并协调会议和后续工作。虽然项目审查小组的职权范围为加强贸发会议秘书处在技合处领导下的内部协调提供了必要框架，但是在实践中，其他司的支持与合作未必有助于对技术合作的共同管理。

162. 贸发会议秘书处还首创一种互动式信息技术工具，称为“技术合作门户网站”，将现有的关于当前开展的所有技术合作项目的信息汇总一处，方便各司与技合处之间的信息交流。有这样一项工具方便了技合处及时向捐助方提出汇总报告，介绍预算外捐款的使用情况。技合处负责监测报告的更新内容，明确改进行动。“技术合作门户网站”有助于监测预算外资金资助的国家或区域的项目执行情况。检查专员认为，“门户网站”还可以用来监测和报告拟由贸发会议秘书长根据以下建议 9 设立的新的不指定用途的通用信托基金的资金使用情况，吸引资金支持贸发会议的实务运作，特别是其研究分析工作，以推动能力建设和技术合作进程。

163. 通过技合处在技术合作领域的协调，贸发会议秘书处不断进步，坚持执行了知名人士小组、理事会、《阿克拉协议》以及外部独立小组 2010 年编写的对

⁵⁰ 技术合作专题组的详情可查阅：http://www.unctad.org/sections/tc/docs/dom_tcs_2008_08_en.pdf。

技术合作活动的深入评价⁵¹ 中的建议。不过，这是一项不懈的努力，需要得到最高领导层以及各司局、方案和处室更加切实的理解和支持。

落实以下建议可望提高技术合作活动满足受益国需求所需的资源的筹集效率。

建议 8

贸发会议秘书处应采取行动，提升并加强技术合作处，使之成为一个完备的司，从而有助于协调和支持其他实务司的工作，根据需要提供资源以落实向受益国提供的技术援助，领导制定和实施贸发会议的整体筹资战略，以及协调发展伙伴关系。

建议 9

除了现有指定用途的和拟按集群分设的信托基金之外，贸发会议秘书长还应会同贸易和发展理事会争取大会授权建立一个不指定用途的通用信托基金，用以支持贸发会议的实务运作，尤其是研究分析工作和技术合作活动。

D. 跨司管理

取消“竖井式”管理

164. 贸发会议各实务司历来都各归各工作，缺乏有效的司际协调机制或指导小组。在筹备四年一次的贸发大会期间，似乎都会召开高级别特别司际会议(司长与秘书长办公室)，但是缺乏拥有明确职责范围和议程的常设司际指导委员会，定期开会和报告，并就其决定采取后续行动。

165. 各司内部的管理结构存在巨大差异。检查专员与贸发会议秘书处高层工作人员，包括各司司长和秘书处高层管理人员举行了一系列访谈。在访谈中，检查专员发现其中绝大多数都认为最高管理层与各司之间有必要改进并加强合作与沟通。

166. 访谈中揭示的另一大障碍是最高管理层未致力于启动各司之间的协调，改善相互沟通。最近试图设立一个司际研究小组，但由于最高管理层没有进一步努力使之制度化，仅召开了一次会议便不了了之。

⁵¹ 本评价文件(TD/B/WP/223)由一个独立评价小组编写：Thierry Apoteker 博士，Thierry Apoteker Consultants (TAC)公司总裁；Sylvain Barthelemy 先生，TAC 公司研究总监；Heli Niemi 女士，芬兰常驻联合国日内瓦办事处代表团的代表；Khondker M. Talha 先生，孟加拉国常驻联合国日内瓦办事处代表团的代表。TD/B/WP/224 号文件载有一份相关的赞比亚案例研究。TD/B/WP/223/Add.1 号文件载有支持性材料。

167. 由于取消了管理司，目前没有像前管理司司长那样 D-2 级的司长参加司长与贸发会议副秘书长和秘书长的会议。检查专员认为，这种做法可能严重妨碍计划和协调，特别是管理司曾履行与所有司有关的跨部门职责，并管理秘书处最重要的资源——人员和资金。鉴于目前正在努力加强技术合作领域的协调和规划，在当前体制不变的情况下，技合处应该参加司际会议。

落实以下建议可望提高贸发会议秘书处编写、协调和执行各工作方案的效率。

建议 10

贸发会议秘书处应设立一个常设司际指导委员会，委员包括所有司长、资源管理科科长、政府间支助处处长和技术合作处处长，负责协调工作方案的编写，监督和监测方案的执行，评估其绩效，并报告经验、教训和成果。

贸发会议秘书长的“3C 声明”

168. 在对贸发会议秘书长及管理人士的访谈中，检查专员发现秘书长在 2008 年阿克拉大会之后不久便制定了一项“沟通、集中和协调”战略（“3C 声明”），作为秘书处的共同愿景。秘书长认为该战略是取消贸发会议业务中普遍存在的“竖井式”方法的一项重要工具。秘书长是贸发会议在统一管理下开展活动的主要倡导者。不过，贸发会议显然未能将“3C 声明”转化为“一个贸发会议”这样的机构特征。

169. 这应当通过执行统一的战略管理方针加以实现。在这种情况下，有鉴于贸发会议秘书长作为领导负责的是总体指导，因此副秘书长应当发挥重要的管理作用。副秘书长作为各司司长的直接上司、作为司长与秘书长办公室之间的战略纽带，应切实行使职权，对方案和管理工作进行全面监督。

E. 监测和评定

170. 成员国越来越多地要求评定和监督，从而更好地了解联合国系统各组织的绩效。贸发会议也在其中。事实上，贸发会议近来接受的评估和审计逐年增加，不同的评定和审计人员对其进行了考察。审计或由外部评定人员（例如对贸发会议活动的年度外部独立评定，供工作组审议），或由专业审计和评定机构（例如审计委员会、监督厅和联检组）完成。贸发会议秘书处提到贸发会议正在接受的各项审计和评定导致工作量加大，要求推迟发布本审查，事实上，“监督”疲劳症是导致推迟的一个原因。

171. 这些评定和审计几乎涵盖了贸发会议的所有领域，从技术合作到人力资源，到行政和财务管理。每年，理事会常会选出一个具体方案，供下一届年度会议评定。这些评定的结论和建议有助于明确不足和改进空间，贸发会议密切关注这些结论和建议的执行进展。

172. 理论上，贸发会议秘书处已从成员国、外部评定和审计部门那里收到的建议已足以对其工作的所有相关领域采取行动。联检组在本审查期间，要求贸发会议提供关于监督厅和审计委员会近期评定的最新执行情况。贸发会议秘书处的答复称，这些建议的后续执行情况报告用人工编写，答复联检组的要求既费时又费周章，而这本身就显示管理工作明显薄弱。关于这一点，检查专员认为不妨以电子文档方式保留相应数据，以备报告之需。

173. 2010 年，监督厅视察了贸发会议秘书处在方案层面上的监督和评定情况⁵²，并发表了一系列建议，建议贸发会议秘书处将其组织评定政策提请贸发会议理事机构和/或秘书长审查批准，编写年度进度报告以反映最新评定情况，更为详细介绍评定活动情况，从而使其组织评定政策正规化。还建议更加明确地规定高级管理人员公布贸发会议秘书处内部监督和评定情况的职责。

174. 贸发会议秘书处还应重新配置核心资源，以达到评定资源基准要求的，划拨经常预算的 1% 以上用于监督和评定。监督厅报告称，2008-2009 两年期，贸发会议秘书处用于开展监督和评定的资源占预算的 0.72%。虽然高于联合国秘书处方案仅 0.43% 的平均水平，但是监督厅注意到部分评定资金来自预算外资源，用于评定其资助的方案。检查专员同意这一建议，即应当从经常预算中划拨更多资源，用于贸发会议秘书处的监督和评定工作。

175. 应当进一步努力，加强各司内部的自我评定，并在各司之间，以及与贸发会议最高管理层分享结果，以提高自我评定技术并加强绩效。

176. 监督厅报告承认综合监测和文件信息系统报告的好绩效。该系统是报告贸发会议秘书处绩效的正式工具，基于规定的绩效指标，每两年(方案规划周期)衡量一次绩效。虽然贸发会议充分、精确地采用了该系统进行报告，但是监督厅称，工作人员认为很难通过该系统，报告可为组织带来附加值的内部知识和自我评定方面的创新。

落实以下建议可望加强贸发会议秘书处管理和行政各领域的问责制。

建议 11

贸发大会应指示贸发会议秘书长确保资源充分划拨到位，足以加强贸发会议秘书处内独立高效的评价能力。

F. 组织风气和工作环境

177. 联合国秘书长常说工作人员是本组织的主要财富。的确，在联合国的改革中，秘书处启动了许多改善工作环境的举措，为切实高效履行职责创造有利的氛

⁵² 对联合国贸易和发展会议在方案层面上的监督和评估情况的考察：2010 年 9 月 28 日，任务编号 IED-10-010。内审司。

围。联合国内部的某些实体似乎更加迫切需要深入革新其管理战略，以激发工作人员推动组织不同部门之间加强协调、密切协作的积极性。

178. 联检组对工作人员的调查结果显示，开展客观、公正和全面的自我评定，在内部评估自己的优势和劣势，并在评定结论的基础上发扬光大，将使贸发会议秘书处受益匪浅。这样的内部改革需要最高管理层的积极领导和推动，需要贸发会议秘书长的领导，以及副秘书长的协助。

179. 联检组在本次审查期间开展了全体工作人员调查⁵³，很多人在答复中表示，沟通不畅以及组织内部运作不透明可能是组织“萎靡不振”的根源。

180. 对答复的分析大致显示希望与失望并存；答复中饱含强烈的组织归属感，以及对其核心任务的信心，同时也显示对秘书处在领导、管理透明度、沟通，以及对待员工职业发展的公平性等方面的运作情况严重缺乏信任和信心。中层与高层管理之间似乎存在某种脱节，因为许多答复者表示对其直接环境基本满意，但是对组织最高管理层的运作不满意。事实上，56%的答复者表示对贸发会议的管理层没有信心。

181. 调查还有一些结果也很惊人：61%的答复者认为贸发会议最高管理层与其他部门的沟通不够；62%的答复者认为贸发会议秘书处的组织结构未能有效运作。70%的答复者认为没有机会与贸发会议最高管理层公开地定期沟通，这是已察觉的缺乏沟通的有力证据。54%的答复者不同意关于最高管理层营造诚信的组织风气的说法。贸发会议秘书处曾于2005年开展诚信度调查，随后内部工作人员工作组编写了相应报告，提出了一系列提高组织内部诚信度、改善形象和落实的建议，有鉴于此，这次的调查结果就更令人失望了。似乎尚未采取实现目标所需的必要措施。

182. 在评价职业发展前景和绩效评定时，答复者普遍表示担忧。特别是65%的答复者认为晋升并非基于工作人员的表现。这种看法令人担忧，因为它充分体现人们对组织内缺乏透明的普遍看法

183. 检查专员在访谈中(包括访谈贸发会议秘书长两次，助理秘书长三次，各司司长一次)，发现他们对相关问题有高度的认识和理解，并致力于解决这些问题。因此，员工的那些看法似乎与贸发会议最高管理层与下属沟通不力有关。

184. 检查专员认为，秘书长处理当前状况的途径可以是发出强烈的承诺和行动信号，组成内部专责小组，由职工代表、贸发会议秘书处为此挑选的其他员工，以及各司和各级管理层的代表组成，负责开展深入的内部评定。专责小组的评定结果应当有助于制定改善内部沟通、加强跨司和司内合作的战略，以及改善贸发会议秘书处内部工作环境的措施。小组的结论应当成为“沟通、集中、协调”(3C)战略的投入，可向理事会届会报告。

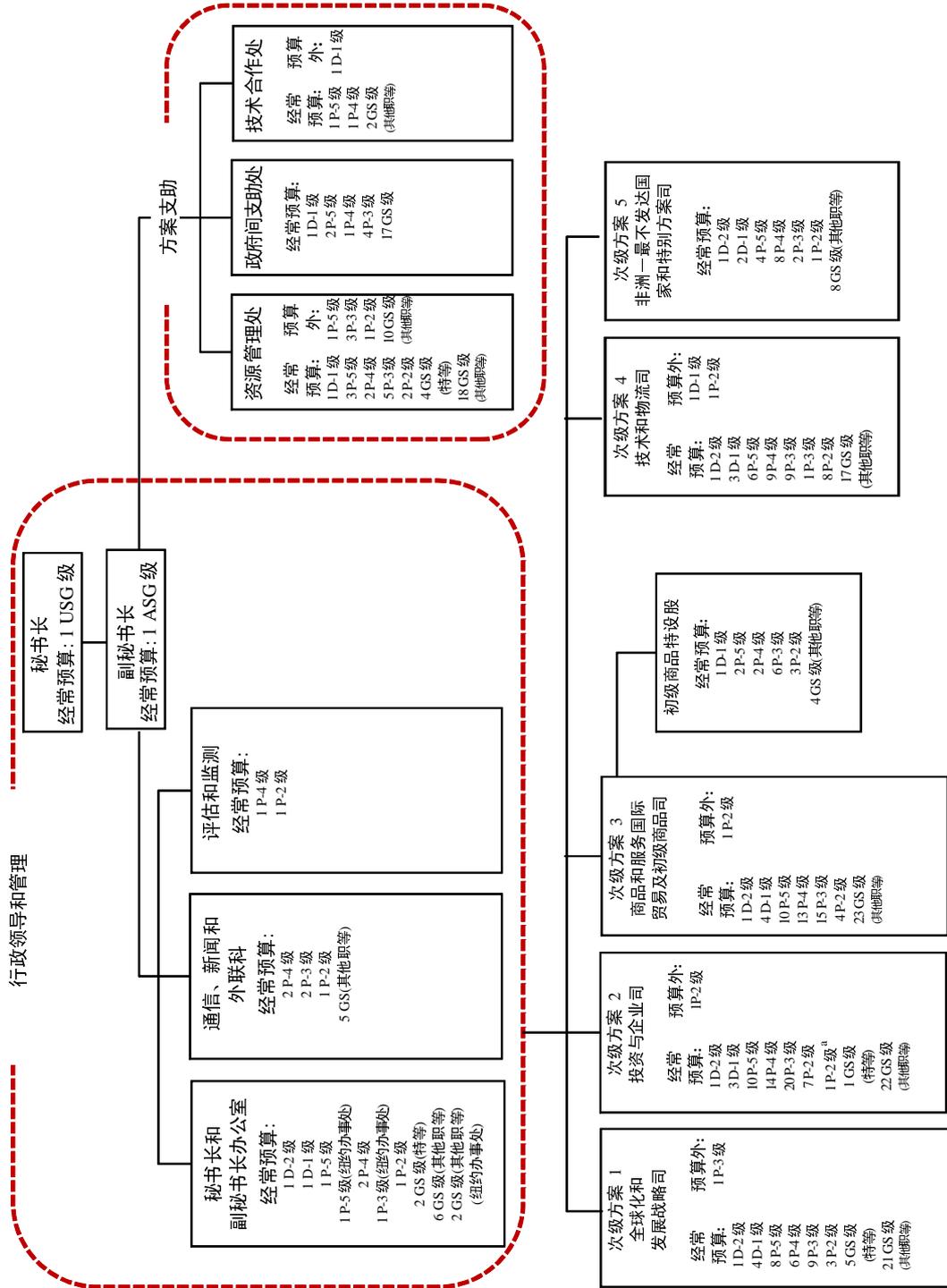
⁵³ 50%以上的工作人员参加了调查：其中41.7%在贸发会议工作10年以上，他们的经验是全面评估该组织的宝贵财富；40%的答复者负有监督责任。

G. 未来方向

185. 检查专员希望本管理和行政审查报告不久将由会员国进行讨论，并成为贸发会议理事机构和秘书处共同开展建设性对话的参考资料，对话将导致必要的组织改革，纠正审查中发现的某些不足。

186. 显然，贸发会议握有完成其使命的良机，完全有机会更好地推动应对当前的经济挑战，这些挑战是全球经济变革过程中特有的。为很好地利用并履行联合国大会及其下属的贸发会议理事机构赋予的使命，贸发会议秘书长及其管理团队必须在当前联合国改革的范围内大胆进行改革。这种改革必须是参与性的，使理事机构和秘书处参与到建设性对话中来。不过，检查专员希望努力的结果不仅限于提出一份“新报告”，希望报告不会仍然像一张行动愿望单，而是真正成为一项具体而及时的行动计划，并且会通过这种集体努力而得到落实。贸发会议能够切实发挥的帮助其成员国的作用将因此而平添全新的效力影响，而且更为引人注目。

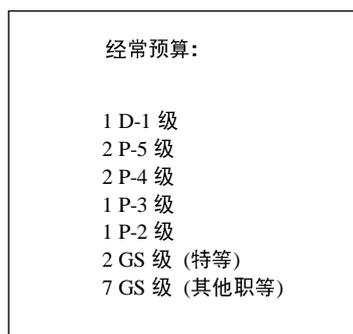
贸发会议秘书处组织结构图(来源: 贸发会议网站, 2011年)



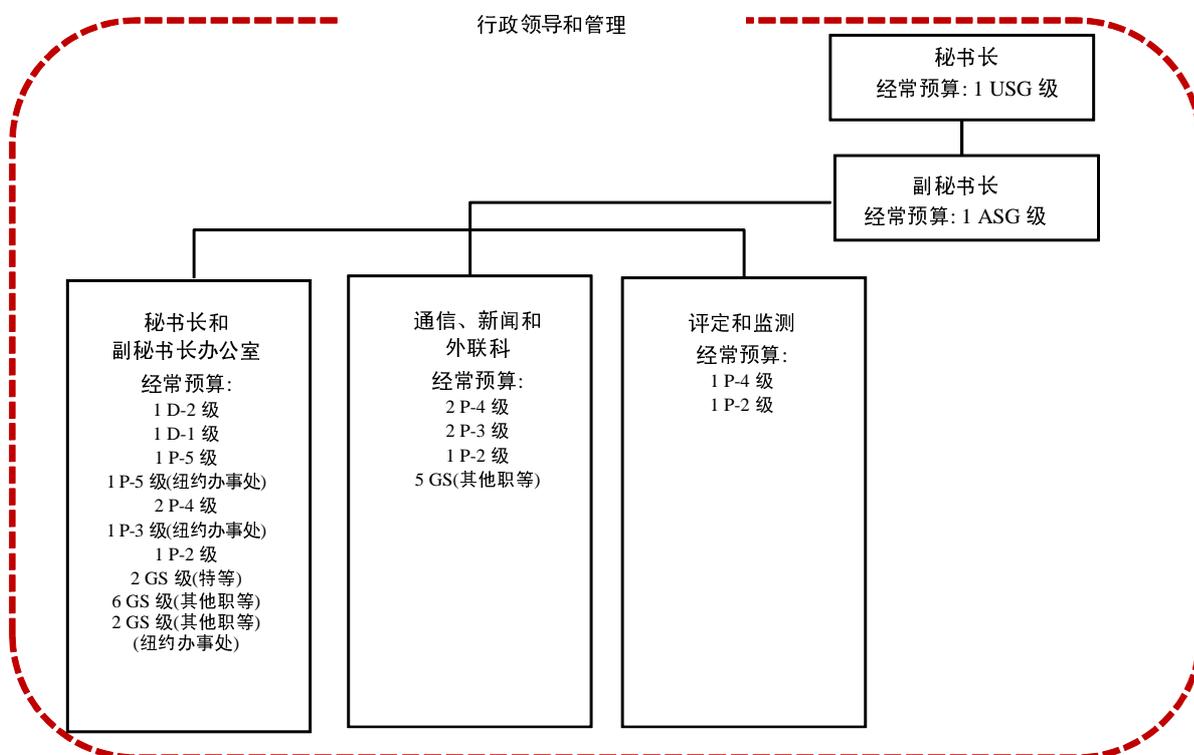
附件二

贸发会议秘书长办公室 2010-11 两年期和 2012-13 两年期概算的人员构成

秘书长办公室 2010-11 两年期人员构成
(A/64/6 Sect. 12)



行政领导和管理部门(含秘书长办公室)2012-13 两年期人员构成
(贸发会议秘书长提供的资料)



附件三

参加组织拟按联检组的建议采取的行动概览 JIU/REP/2012/1

报告	预期影响	联合国、其基金(会)和计划(规划署)											各专门机构和原子能													
		联合国*	贸发会议	毒品和犯罪办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿基会	粮食署	其他*	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	邮联	电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
	供采取行动	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>																						
	供参考	<input checked="" type="checkbox"/>																								
建议 1	e		L																							
建议 2	c		E																							
建议 3	c		E																							
建议 4	e		E																							
建议 5	e		E																							
建议 6	g		E																							
建议 7	c		E																							
建议 8	g		E																							
建议 9	g		L																							
建议 10	g		E																							
建议 11	a		L																							

图例: L: 供立法机构作决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建议

: 无需该组织采取行动的建议

预期影响:

a: 强化问责

e: 提高效率

b: 推广最佳做法

f: 节省大量资金

c: 加强协调与合作

g: 提高效率

d: 加强监控和遵守

o: 其他

* 包括 ST/SGB/2002/11 中所列所有实体, 但贸发会议、毒品和犯罪办、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处除外; 其他: 项目厅、妇女署和艾滋病规划署。

