



贸易和发展理事会

战略框架和方案预算工作组

第六十五届会议

2013年9月2日至4日，日内瓦

临时议程项目 4(b)

外部评价贸发会议次级方案 1：全球化、相互依存与发展*

内容提要

贸易和发展理事会第五十六届执行会议请贸发会议秘书处对贸发会议关于全球化、相互依存与发展的次级方案开展独立的评价，评价的目的是针对 2008-2012 年期间的次级方案，评估其在各项任务上所完成工作的相关性、有效性(包括影响)和效率，并酌情提出强化建议。评价工作自 2013 年 3 月至 6 月进行，涉及文件审查、在线调查和对主要利益攸关者的访谈。

总的说来，关于相关性，评价认为，次级方案 1 发挥了其作为联合国系统在全球化与发展问题上的智库的作用。其信息通过联合国政府间进程传播开来，但仍然很难评估它们对全球化政策的影响。关于效率，评价工作注意到次级方案 1 利用了其工作三大支柱之间的协同作用，以有效实现其目标。然而，需要进一步改进跨部门和跨组织之间的协同作用。次级方案以有限的人力资源，开展了大量研究工作。次级方案本来已经是在最低限度的必要能力基础上运作，即将面临的预算削减必将削弱其有效性。关于有效性，评价工作得出结论认为，次级方案 1 的产品一般来说是高质量的，受到成员国的赞赏。不过，次级方案 1 并非始终能够拓展到各成员国那里，成功推动达成共识。次级方案的成果管理制框架未能提供令人满意的路径图，用以增进有效性。评价工作的建议涉及 (a) 加强次级方案的成果管理制框架；(b) 围绕以发展为中心的全球化，建立贸发会议的综合研究日程；(c) 在联合国的发展支柱范围内，推广增强的能力建设，促进以发展为中心的全球化。

* 本评价文件由一个独立评价小组编写，成员包括：Ralf Maurer 博士、Mihoko Saito 女士和 Leulseged Tadesse Abebe 先生。

导言

A. 关于评价工作

1. 贸易和发展理事会第五十六届执行会议请贸发会议秘书处对贸发会议关于全球化、相互依存与发展的次级方案开展独立的评价。评价的目的是说明贸发会议今后在全球化、相互依存与发展方面的工作的计划和运作，以此作为对下一个战略计划周期贸发会议两年期方案规划的投入，进而推动更为有效地完成其授权。它也是贸发会议秘书处履行对成员国的问责职能的手段。

2. 评价工作的目标是次级方案在各项授权上所完成工作的相关性、有效性(包括影响)和效率，并酌情提出强化建议。评价工作的职权范围载于本报告的辅助材料(见 TD/B/WP(65)/CRP.2，附件三)。

B. 方法

3. 评价工作自 2013 年 3 月至 6 月由一名资深评估人员，在两名贸发会议以个人身份行事的代表的协助下进行。本报告的结果和结论是基于深入的文件审查、在线调查和一个全面的访谈过程，访谈过程对利益攸关者作了广泛选择，包括区域协调员、联合国和其他多边对应组织、民间商会代表、新闻界、学术界和前贸发会议工作人员。评价采用了基于成果的分析框架，将政策层面的结果与贸发会议产出、内部进程和资源联系起来。

C. 评价的范围

4. 评价工作审查了 2008 年至 2012 年一段时期，因此涵盖了贸发十二大《阿克拉协议》和贸发十三大《多哈授权》头一年的执行工作，以及相应的两年期方案。评价工作的目的是评价关于全球化、相互依存与发展的次级方案，为此侧重于全球化和发展战略司工作方案中直接指向次级方案具体目标的那些部分。如此一来，发展统计和信息处服务于其他贸发会议次级方案和更广大的联合国系统的工作，以及虚拟研究所和援助巴勒斯坦人民股(援巴股)的大量活动都不在本次评价范围内。在次级方案内对性别平等战略的执行仍处于初期阶段，尚无法加以评价(见 TD/B/WP(65)/CRP.2)。

二. 贸发会议关于全球化、相互依存与发展的次级方案

5. 贸发会议的全球目标是“协助发展中国家，特别是最不发达国家和经济转型

国家融入全球经济并从中受益”。¹ 两年期战略框架² 将总的授权细分为五个相互关联的专门的次级方案：全球化、相互依存与发展(次级方案 1)；投资和企业(次级方案 2)；国际贸易(次级方案 3)；技术与物流(次级方案 4)；非洲、最不发达国家和特别方案(次级方案 5)。

6. 在本总体框架内的次级方案 1 的具体目标是在国家、区域和国际各级，促进支持发展中国家、特别是最不发达国家的持续增长，包括可持续发展、充分就业和人人有体面的工作及消除饥饿和贫穷的经济政策和战略。

7. 次级方案 1 是建立在三大支柱上——研究与分析、达成共识和技术合作，目的是：

(a) 从贸易、金融、投资、技术和宏观经济政策对发展的影响这一角度，确定其相互依存引起的具体需求和应对措施；

(b) 协助更好地了解国际经济规则、做法和程序与国家政策和发展战略的相干性；

(c) 支持发展中国家，特别是最不发达国家努力制定发展战略，以适应全球化，包括自 2010 年起开展的发展中国家间经济合作带来的挑战。

8. 为实现次级案 1 而开展的活动，如相继几个战略框架所述，包括：

(a) 对各种宏观经济和发展政策以及债务和金融情况进行及时和前瞻性研究与分析，同时考虑到相关的主要国际会议的成果；

(b) 就国家、区域和国际各级的适当发展战略制定切实的政策建议，以把握全球化带来的机遇和应对挑战；

(c) 推动就适应发展中国家具体情况的宏观经济和发展政策达成共识；

(d) 开展能力建设，以支持这些政策，包括采取与外部融资和债务问题有关的措施，这些措施目前已经简化为就有效的债务管理进行的培训和能力建设。

9. 联合国战略框架中建议的次级方案 1 的工作方案，也是对管理次级方案负主要责任的全球化和发展战略司的工作方案。因此，它包括运作发展问题全球智库网络；³ 提供统计和信息服务，供决策者用作工具，并用来支持贸发会议的工作方案；向巴勒斯坦人民提供经济政策分析和技术援助；针对南南一体化和合作、包括三角合作带来的发展挑战进行研究与分析。⁴

¹ A/63/6/Rev.1, 第 10.1 段。

² 2008-2009 年期 (A/61/6/Rev.1)、2010-2011 年期 (A/63/6/Rev.1)、2012-2013 年期 (A/65/6/Rev.1) 战略框架。

³ A/63/6/Rev.1。

⁴ A/65/6/Rev.1。

三. 成果和结论

A. 相关性

10. 发展中国家的经济增长在很大程度上取决于其融入世界经济的能力。需要制定国家和全球政策，帮助它们消除结构限制和信息不对称，进而实现其发展抱负。

11. 贸发会议的体制模式是建立在成员普遍参与的政府间进程基础上，并在此进程中讨论与全球化和相互依存有关的问题。贸发会议的相关性乃至其独特性，来自于为这一政府间论坛配备了侧重全球化和发展问题的专门的分析能力，以向成员国提出政策选择建议，确保增进全球化与国家发展努力之间的相容性。贸易和发展理事会对贸发会议方案的管理，保障了各方留意并尊重必要的公正性，使得在全球和国家各级指导决策者具备了合法性。

12. 评价小组注意到，贸发会议的独特性源于联合国大会的特别授权，即要求统筹处理围绕贸易、金融、投资和技术而来的全球化和发展问题。虽然该授权的细节自 1964 年建立贸发会议的大会决议到最近一次会议，即贸发十三大，不断在演化，但该组织的跨领域和综合统筹趋向始终是其增值贡献的一个关键因素。⁵

13. 就贸发会议的授权，尤其是就次级方案的工作和成果达成共同理解，已是一件日益困难的事情。贸发十三大显示了对贸发会议作用的不同期待。政府间进程，主要由于经济利益的不同，难免步履维艰，以往曾被视为本组织表现欠佳的根本原因，因为它削弱了达成共识支柱的相关性和影响。据指出，出席率差和参与不足进一步损害了政府间进程，抑制了本组织的潜在影响力。重复的，有时是群情汹汹的讨论，导致人们对一个困难重重的达成共识进程到底能得出什么结果，越来越不抱期望。⁶

14. 贸发会议的价值创造，是基于三个功能性支柱，并以研究与分析作为达成共识和技术合作活动的基础。⁷ 为此原因，贸发会议尤其是其次级方案¹，被普遍看作是一个智库，⁸ 运用其知识资源，提供政策选择方面的智力指导、咨询和建议，以支持发展中国家的决策能力。研究与分析主要是从发展角度，监测全球经济环境，确认长期趋势，推动了对全球化的深入理解，促使成员国对政策挑战保持警醒。从分析中得出的政策建议，可为全球和国家各级决策者量身定做。这就使全球和国家决策者能够审慎权衡涉及贸易、金融、投资和技术的各项政策的发展影响。能力建设措施的意图则是配合发展中国家为执行这些政策而作出的努力。

⁵ A/RES/66/185。

⁶ UNCTAD/OSG/2006/1，第 51 段及其随后各段。

⁷ JIU 2012，第 45 段。

⁸ 见 UNCTAD/OSG/2006/1，第 23 段。

15. 结合贸易和相互关联的问题全面审查全球化，始终是贸发会议的重头戏。这一独特的视角使之与处理全球经济问题的其他多边组织区分开来。始于 1981 年的《贸易和发展报告》成为传播其理念的主要渠道。除了该报告外，还有支持 20 国集团和 24 国集团咨询活动的次级方案、处理特定问题的分析报告(联合国秘书长关于外债可持续性与发展的年度报告)，以及其他特殊的传播渠道(专家会议)。⁹

16. 次级方案综合性的分析着眼点，使贸发会议得以为发展中国家确认正在浮现的全球经济环境趋势。次级方案还着手运用标新立异的经济模式，防范过度的市场乐观情绪，促进发展型国家的作用。

17. 标新立异的叙说有时可能引出争论。然而，它挑战流行观念，激发了辩论。这使得贸发会议能够争取发展中国家的盟友，但也引来了发达国家的反对，因为后者在全球经济政策框架中的政策受到批评。贸发会议采取非正统的立场，保证了关于全球化和相互依存问题的研究与分析建立在坚实的基础上。

18. 源于贸发会议研究工作的政策建议不曾涉及具体的国家状况，因为国家状况各异，不存在“千篇一律”的对策。对一些成员国来说，这项研究似乎失之抽象，不够务实，没有对国家经验给予充分注意，它主要是关注宏观经济变数，所提政策建议停留在宏观层面上。各国需要根据自身的具体情况来修改适用这一笼统的政策建议。

19. 贸发会议的次级方案 1 确认了全球宏观经济环境中的趋势，以指导发展中国家的政策措施。然而，宏观经济政策分析与更具体的主题之间存在距离，这是贸发会议研究工作的一个薄弱环节。这就导致了贸发会议内出现了不同的山头，每一次级方案/司都有其独立的研究和标志性出版物，发布有时不很协调，¹⁰ 有时又相互抵牾¹¹ 的政策信息。一些人认为，伴随而来的混乱破坏了贸发会议的核心信息。正在努力将贸发会议的研究纳入一个更统一的框架，以消除此类不和谐，但迄今尚未见到成果。

20. 次级方案 1 本着思想独立的精神，不受干扰地开展了其研究工作。它可以在分析基本数据、¹² 国际经济环境趋势和贸易和发展理事会中的讨论的基础上，自由地选择主题。¹³ 《贸易和发展报告》和其他研究成果不是供成员国讨论的文本，它们只反映了秘书处的看法。不过，《贸易和发展报告》关于全球经济和金融结构的观点仍然不时在贸发理事会内引发争论。

⁹ 见以下各节的单独论述。

¹⁰ 评价人员在不同的司发布的重大研究产出中，很少看到主题的趋同。

¹¹ 评估外国直接投资对发展的影响是这方面的一个例子。

¹² 例如，货币和商品的跨市场相关性。

¹³ UNCTAD/GDS/2012/1，第 63 页。

21. 总的说来，发展中国家赞赏次级方案 1 开展了对全球的制度性和结构性问题的研究，并分享全球经验，用以指导它们的决策。贸发会议研究与分析工作的价值，以及其作为全球化、相互依存与发展问题上的智库的功能，得到了发展中国家和发达国家成员国的广泛承认。

22. 需要在国家、区域和全球各级开展关于将发展中国家持续纳入相互依存的全球经济体系问题的政策咨询。全球化、相互依存与发展次级方案对给予它的授权作出了正式和实质性的回应。

23. 该次级方案采取的咨询方针主要是围绕《贸易和发展报告》而结构的。全球化的债务问题也通过关于外债的可持续性与发展问题的报告作了单独处理。贸发会议的政策咨询通过联合国系统的更广泛的政府间进程扩展到国家和全球层面的决策。其对全球化挑战的研究与分析将在全球宏观经济发展问题上，成为对更广阔的能力建设工作的投入。联合国系统在各国的咨询也将对它给予支持。在某种程度上，这一体制是行之有效的。联合国第二委员会讨论了《贸易和发展报告》，¹⁴ 大会根据其建议通过了一项决议，¹⁵ 倡导全球体系应更加协调一致地支持发展，将发展中国家纳入全球经济体系。

24. 贸发会议发展政策咨询还明确体现在联合国经济及社会理事会关于经社理事会的年度《世界经济形势和前景》报告的讨论中，贸发会议也为该报告撰稿。¹⁶ 贸发会议的看法因此在联合国各基金、计划署和专门机构的经济和社会发议程上得到反映。不过，模糊且有时是重叠的授权，以及复杂的传播渠道冲淡了有关信息和各行动者的后续行动，尤其是在国家一级的发展咨询与合作方面。¹⁷

25. 次级方案 1 还通过其他影响途径提供其研究成果，例如促进全球经济与金融合作的 20 国集团机制。同样，贸发会议还着手支持 24 国集团实现政策一致，并在加强全球经济治理方面代表发展中国家发声。《贸易和发展报告》的政策信息还向广大公众作了传播，有可能反馈到决策中。

26. 关于国家一级的能力建设，由于在各国没有工作人员，也没有很多赠款资源，贸发会议相对于其他行动者而言，地位不很有利。它必须通过联合国在各国的业务方案，在它们共享的联合国发展援助框架的背景下，处理成员国的需求。然而，机构间合作运转不畅，这就限制了对全球化、相互依存与发展问题的解决。

¹⁴ 例见 A/67/435/Add.1。

¹⁵ 大会通过的关于国际贸易与发展的决议 (A/RES/67/196) 和关于国际金融体系与发展的决议 (A/RES/67/197)。

¹⁶ 投入主要涉及次级方案 1 撰稿的关于“全球经济展望”和“国际贸易”以及次级方案 2 撰稿的关于“国际金融促进发展”的第 1 至第 2 章。

¹⁷ 见 E/AC.5/2011/2，第 52 段。

27. 关于宏观经济发展战略，贸发会议没有经常性的技术合作方案，用以支持设计和执行能力。次级方案 1 提供的咨询服务、政策建议和技术合作更多地与政策咨询而不是能力建设密切相关。吸引技术合作资金的其他活动，尤其是在债务领域，都是次级方案研究与分析工作的延伸部分，更为注重国家或区域的具体情况，同时更广泛传播了研究成果。¹⁸ 援助巴勒斯坦人民股也有属于这一类别的项目。贸发会议得以利用次级方案 1 内的现有分析能力，通过虚拟研究所和第 166 段课程设施，支持全球培训工作和学术网络。

28. 近来的战略框架将全球化、相互依存与发展方面的技术合作授权范围缩小到“开展与有效债务管理有关的培训和能力建设”，基本是指以债务管理和金融分析系统倡议作为贸发会议关于全球化、相互依存与发展方面工作的主要技术合作活动。债务管理和金融分析系统是一项主要的技术合作方案，把在债务管理部门和中央银行安装和更新数据记录和报告软件包与培训结合起来，这可以经由全球联络中心得到有效落实。虽然该项目也可由其他机构执行，但贸发会议借助其在这一领域的专门知识和良好业绩，取得了相对优势。经授权的项目不断扩展，巩固了对其服务的持续需求。

结论

29. 全球化是增长和发展的主要推动力。因此，时间越久，贸发会议通过帮助发展中国家可持续地融入全球经济体系，其工作也会产生越多影响。实际上，贸发会议次级方案 1 继续向发展中国家提供关于全球趋势和前景的研究成果。它还就如何应对全球经济环境，以及如何使全球经济结构更多地支持发展中国家的关注，进而落实《阿克拉协议》和《多哈授权》，向各国提供政策建议。

30. 贸发会议因联合国政府间进程陷入关于经济治理的旷日持久的艰难辩论和权力斗争，并受到更广泛意义上的多边主义危机的影响，其联络决策者的能力受到挑战。次级方案本身，尤其是《贸易和发展报告》，成为争执的焦点，因为它的分析质疑了国际经济秩序。关于次级方案 1 的工作范围的共识实际上已经削弱了。

31. 贸发会议及其次级方案 1 与可持续全球化议程是否继续相关，在很大程度上取决于次级方案 1 推动达成共识的能力。围绕《贸易和发展报告》的研究方案是解决问题的关键。《贸易和发展报告》应发挥积极作用，在政府间进程中激活关于全球化和发展关注的实质性讨论。为此目的，《贸易和发展报告》应与各成员国更多关联。其在研究工作上享有的独立性和来自授权的广泛指导，使次级方案得以修订其产出，在更大程度上得到各国的接受。

32. 全球化、相互依存与发展研究有助于促成国家和全球政策更大程度的一致。《贸易和发展报告》标新立异的叙说为各国提供了一份政策选择菜单，其经

¹⁸ 包括针对 24 国集团开展的工作和促进负责任的主权贷款和借款项目，后者是由挪威资助的 320 万美元的项目。

济理念与主流经济思潮相悖，各国采纳与否，始终是自由的。需要进行差别性更大的讨论，以支持各国的决策。随着近来全球金融结构受到更强烈关注，发展中国家的观点变得不那么引人注目了。

33. 次级方案 1 作为联合国在全球化与发展问题上的智库，发挥了它的作用。其信息通过联合国关于经济和社会发展的政府间进程得到传播，但其对全球化政策的最终影响尚难以确定。

B. 效率

34. 全球化和发展战略司担负了对次级方案 1 的实质责任。然而，从次级方案管理的角度来看，该司似乎是多个机构的组合。其各个部门承担了促进贸发会议所有次级方案的全组织职能，而不仅仅是针对次级方案 1。

35. 宏观经济和发展政策处是该司次级方案工作的主持者。债务和发展融资处和发展中国家间经济合作和一体化股则协助加强宏观经济和发展政策处的工作。这些处和股之间，有相当程度的相互支持，包括债务和发展融资处工作人员为《贸易和发展报告》撰稿，宏观经济和发展政策处工作人员为债务报告提供投入，发展中国家间经济合作和一体化股得到来自宏观经济和发展政策处支持。援助巴勒斯坦人民股、虚拟研究所和第 166 段课程汲取该司现有的信息和专门知识。虚拟研究所和第 166 段课程尤其利用了《贸易和发展报告》，作为其教材的一部分，并请宏观经济和发展政策处的经济学家担任培训者。宏观经济和发展政策处则获得了一个渠道，可以向发展中国家的大学、研究机构和决策者传播其独立的研究与分析成果。¹⁹

36. 债务管理与金融分析系统的技术合作方案受益于债务问题研究工作。该系统进而又向债务和发展融资处的研究单位提供关于国家债务状况的信息，支持该处的研究与分析工作。该处这种协同关系的一个鲜明例子就是两年期债务管理会议。对工作人员的访谈证实了在债务管理与金融分析系统方案和在研究与分析方面工作的工作人员之间的工作的良好互动。债务管理与金融分析系统的能见度为其他次级方案提供了积极的外向性。

37. 次级方案 1 的相关活动还见之于贸发会议其他司，但协同关系没有得到系统的利用，因为各司的工作颇为独立。²⁰ 增进司际合作的尝试并未促成它们之间更密切的合作。各司通常会交换提纲，评论草案，相互通报它们的工作，但就其出版物而言，较少合作。如果要求为《贸易和发展报告》提供投入，对方往往只会被动地参与和回应，而不是实质性地参与进来。在重要的工作层面，研究协

¹⁹ UNCTAD/WEB/OSG/2011/4。

²⁰ 评价小组进行的访谈显示只存在很表面的协作。另见 JIU/REF/2012/1，第 96 段、105 及随后和 164 及随后各段。

作也不会更深入地贯彻。因此，其他各司并未真正参与《贸易和发展报告》的实际生产，包括主题的选定。

38. 《贸易和发展报告》研究似乎没有切实进入其他各司的工作。浏览一下各司的标志性报告的主题，看不出《贸易和发展报告》与其他报告之间有明确的主题互动。虽然资料交换程序确保了出版物之间不会出现信息的冲突和其他不一致，但有现成的例子表明，报告会提出不同的看法，例如《贸易和发展报告》和《世界投资报告》关于外国直接投资以及最近关于全球价值链的观点。随着若干其他出版物，例如《世界投资报告》和《最不发达国家报告》争相吸引人们的注意，《贸易和发展报告》已经不再是贸发会议的标志性出版物。²¹ 不过，它仍然是传达本组织核心政策信息，即需要统筹处理全球化、相互依存与发展问题的惟一报告。

39. 《贸易和发展报告》明显侧重于与关注特定问题的其他各司的宏观经济限制因素协作。近年来主题的选定进一步强调了《贸易和发展报告》与其他各司工作的不同层面。结果，过去几年来，《贸易和发展报告》实际上成为宏观经济和发展政策处的产品。除该司外，在贸发会议，没有哪个机构对该报告拥有明确的所有权。各司之间缺乏协调一致，显示次级方案 1 的根本性质并不确定。

40. 跨组织的增效协作始终不是件轻而易举的事，因为笼统的授权常常导致重叠和重复。²² 贸发会议是更宏大的联合国系统内研究全球经济趋势和预测的四大实体²³ 之一。其与联合国经济及社会事务部在《世界经济形势和前景》上的协作很复杂，因为它需要综合不同的想法和信息。

41. 关于债务和发展融资，这些实体可以较清晰地界定其各自作用，贸发会议仅侧重于发展中国家的债务问题以及债务数据的搜集和记录，世界银行和货币基金组织则侧重于全球性的系统问题和全局性的债务管理。²⁴ 在联合国秘书处结构内，贸发会议是债务问题的协调中心，经济和社会事务部则负责协调发展融资方面的工作。

42. 贸发会议次级方案 1 在很大程度上依赖其他联合国机构进行技术合作。贸发会议在其他国家没有办事处，对发展中国家如何将全球化考虑纳入其发展方案的影响力很有限。尽管广泛参与了联合国系统的伙伴关系和协调机制，包括贸发会议主持的行政首长理事会机构间贸易和生产能力协调小组，但贸发会议需要作出艰巨努力，促使国家一级的联合国方案更加重视与全球化、相互依存与发展有

²¹ <http://unctad.org/en/Pages/Publications.aspx>。

²² E/AC.51/2011/2，第 40 及随后各段。

²³ 世界银行、国际货币基金组织（货币基金组织）、联合国经济及社会事务部和各区域委员会。

²⁴ 内部监督事务厅的债务管理与金融分析系统审计，第 25 段（任务编号 AE2012/340/01，2012 年 12 月 19 日）。

关的能力。²⁵ 笼统的授权、体制惯性和职权范围之争导致难以围绕全球化和发展能力问题进行协调。

43. 联合国秘书处两年期方案规划载入的成果框架，严格说来，不是实质性次级方案的框架。它实际上是为该司及其各处和股订立的框架。该框架协调了该司现有四个处中的三个处(宏观经济和发展政策处、债务和发展融资处、发展统计和信息处)的预期成果。第四个也是最近一个工作方案(发展中国家经济合作和一体化股)则没有单独的成果，而是体现为宏观经济和发展政策处总体预期成果内的一个简单的业绩指标。援助巴勒斯坦人民股作为宏观经济和发展政策处的一个部分，保有自己的预期成果。

44. 该框架不是标准的逻辑框架，它有分级列示的相互关联的活动和产出，共同构成次级活动目标的实现结果。相反，各项成果实际上是有关处的“授权”，涉及《阿克拉协议》和《多哈授权》各段，因此比较笼统。它们与各处对实质性次级方案目标的贡献并无特殊联系。

45. 成果指标和相关的业绩措施不能妥善地衡量它们本应来衡量的指标。例如，在贸易和发展理事会和其他政府间会议上正面肯定《贸易和发展报告》的质量的成员数目，不是显示《贸易和发展报告》真正质量的最佳指标，更谈不到能够表明贸发会议的相互依存问题研究与分析的影响。很难找到经适当综合的切实和可计量的指标。宏观经济和发展政策处使用定性的信息，补充两年期方案规划要求的数字指标。

46. 该司在其综合监测和文件信息系统中根据其两年期方案规划中的规划框架，定期报告业绩。综合监测和文件信息系统的报告表明，该司在执行经常性工作方案和技术合作活动方面，工作是有成效的，它大体实现了每个两年期的定量指标。2012 年底，该司的活动基本上是按既定方针来实现该两年期的标示指标，因此也是次级方案 1 的总目标。2008-2009 和 2010-2011 两年期的执行率处于法定产出的 90%上下，因此接近本组织的平均数。

47. 然而，战略框架未能切实支持次级方案的计划、管理、检测、和报告。²⁶ 就成果监测不能推动改进产出管理而言，工作人员认为，这项工作实际上是不必要的，影响了他们的本职工作。目前的指标没有真正显示全球化、相互依存与发展工作在促成知识和政策讨论上的贡献和价值。实际上，战略框架只是用作向理事会报告正式的次级方案(司级)工作的工具。贸易和发展理事会工作组每两年一次对之加以审议。然而，这一业绩资料并不能实际用于评价和改进方案方向，以指导下一个两年期。因此，对次级方案的衡量，不过是一种文牍行为，而不是务实的业绩规划和管理手段。²⁷

²⁵ 在《千年发展目标》下，全球化和发展关注在某种程度上被搁置，尽管它们是促进发展目标的全球伙伴关系的一部分。

²⁶ JIU/REP/2012/1，第 105 及随后各段。

²⁷ JIU/REP/2012/1，第 96 段和第 105 及随后各段。

48. 实际上，这就意味着对次级方案 1 的结果没有进行积极管理，部分反映了很难衡量贸发会议的相互依存研究与分析对全球化、相互依存与发展议程的贡献。在处/股一级存在有效管理，但与更高级目标没有明显联系。处一级的工作计划不是人们侧重的目标，而是一份简单且基本上是静态的活动清单，体现了许多任务的法定性质。司一级的管理在很大程度上是建立在授权基础上，这就使处和股的工作有了较高的自主性。

49. 次级方案 1 的工作的战略方向，是在出于贸易和发展理事会及其工作组之手的两年期方案规划中定型。这些两年期方案规划没有对贸发会议的次级方案提供具体指导。它们自 2008 年以来也不曾发生实质变化。次级方案的目标与成就之间缺乏明显的协调性一向未受到关注。由于在有效管理次级方案方面的限制，次级方案的工作基本上是自行其是。次级方案范围内的各处和股是根据《阿克拉协议》和《多哈授权》来开展它们的工作。

50. 就监测次级方案的工作而言，情况同样也很复杂。工作组评估次级方案的工作；然而，政府间辩论往往侧重于实现集团利益，而不是认真评估次级方案的工作。对次级方案的监测主要依赖该司在综合监测和文件信息系统内的自我评估，并照单全收。在衡量次级方案对国家、区域和国际各级决策的贡献方面的困难，使得监测工作更具挑战性。

51. 次级方案 1 以有限的人力资源，完成了大量研究。2008 年至 2012 年间，次级方案的研究产出，除《贸易和发展报告》和关于外债可持续性与发展的报告外，包括 13 份政策简报，²⁸ 24 份讨论文件，²⁹ 10 份 24 国集团讨论文件和其他贸发会议的会议文件。对政府间进程的投入包括关于《贸易和发展报告》的年度理事会文件、为《世界经济形势与前景》的撰稿、用于阿克拉和多哈会议的会议文件，以及专门的大会报告。次级方案还组织了贸发会议政府间会议和其他会议，并为贸易和发展理事会年度会议作了贡献。它对大会第二委员会给予了切实支持，就债务问题组织了一系列大会专题活动。它参与了多次关于宏观经济和债务问题的研讨会，管理了若干个研究项目和债务管理与金融分析系统方案。它对各类研讨会和讲习班给予了切实支持，包括两年期的贸发会议债务管理会议。

52. 截至 2012 年底，全球化和发展战略司有 58 名经常预算工作人员，大约占贸发会议工作人员总数的 15%，其中 31 名为专业人员，27 名为一般事务人员。28 名工作人员为预算外项目员额，全部是在债务管理和金融分析系统，只有一人例外(援巴股)，负责主权融资项目。

53. 宏观经济和发展政策处(不包括援巴股)³⁰ 有九名专业人员，债务和发展融资处(不包括债务管理和金融分析系统和主权融资项目)有五名专业人员和两名一般

²⁸ <http://unctad.org/en/Pages/Publications/Policy-Brief.aspx>。

²⁹ [http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-\(Series\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-(Series).aspx)。

³⁰ 援巴股有两名专业人员，大约 60%的时间用于与研究和分析有关的任务。最近对援巴股的评价认为，其员额配置与周期性的工作方案是相当的，(见 TD/B/58/6, 第 47 段)。

事务人员，由经常预算供资，各负责一份需要人力密集的研究和深入分析的重要出版物。宏观经济和发展政策处大约一半的工作与编写该报告直接相关。《贸易和发展报告》由六、七名经济学家组成的正规小组，根据最低限度的外部咨询投入汇编而成(相当于每年六个月左右的专业支持)，这些投入主要涉及一些较专门的问题(例如，气候变化、国际汇率和货币制度专家，以及亚洲不平等问题专家)。

54. 由一个小组每年编写重大报告有其弊端。人人都须动员起来撰写报告，没有轮换一说。工作人员加班时间很长。资源需求过大。尽管工作人员资质优秀，积极性很高，但次级方案为适应目前的产出水平和资源情况，压力很大。作出了努力，维持研究与分析能力，但据报告，预算削减已经开始对保持产出和传播数量产生影响。

55. 次级方案的财务审计和报告是基于各司的预算和开支。因此，有关数字包括成本与次级方案目标的实现并不对应，同时，其他有关预算项目也不包括在内。在此前提下，预算表(TD/B/WP(65)/CRP.2, 附件二)概括了次级方案和司的工作的财务安排。

56. 预算框架包括债务管理和金融分析系统，在年度预算达 730 万美元的该次级方案的预算外资金中，明显占最大份额(约 80%)。虚拟研究所和该司的债务处分别自联合国发展帐户获取捐助，用于支持其核心活动的项目。³¹ 各种项目，尤其是债务领域的项目，从外部资金来源汇聚了技术合作资源。这些资金主要用于支持拓展研究与分析工作，促进增加对具体区域和国家的关注，或更广泛地传播或宣传研究成果。

结论

57. 为有效实现目标，次级方案利用了其工作的三大支柱之间的协同作用。在将全球项目推广到国家一级的狭义范围内，研究和发展与技术合作之间的协同行之有效。债务管理和金融分析系统项目受益于次级方案的债务分析工作；分析工作也直接借助各国债务部门的债务管理经验和渠道，用于其研究。

58. 需要进一步增进跨司和跨组织的协同。关于全球化、相互依存与发展的研究产出没有系统反映在其他司的技术合作工作中，因为宏观研究与它们各自的关注不存在固有的关联。事实表明，将全球化、相互依存与发展的视角化为联合国发展支柱在国家一级的技术合作工作，确实很困难，因为对贸发会议作为联合国系统全球化智库与联合国国别努力建设二者之间的联系，没有给出充分的定义。更紧密地整合这二者，将有助于各国加强能力，使全球化成为促进其发展的积极力量。

³¹ “加强发展中国家各大学对重大全球发展挑战的政策分析能力”项目和“加强国家债务管理机构有效管理资产和负债的能力”项目。

59. 研究和分析与达成共识工作之间的整合，由于对贸发会议政府间进程的参与不足，其好处难以体现。研究产出没有引发它们本应引发的辩论，也没有受到本应受到的关注。关键的协同未能实现，而这要通过赋予政府间进程自身以研究能力来实现，此类能力对贸发会议的体制模式至关重要。

60. 战略框架不适于作为次级方案的管理工具。消除这一欠缺将有助于能力薄弱的次级方案在支持达成共识方面更具效力。

C. 有效性

61. 次级方案根据其战略框架，将其努力集中于加深对全球经济环境和对国家、区域和国际各级的政策选择的了解，³² 并注重为发展中国家决策提供指导的研究与分析工作。它还通过研究与发展，为达成共识进程提供信息，推动全球决策与国家发展需要之间的更大契合。

62. 《贸易和发展报告》因其把握和综合全球环境的能力，受到成员国和媒体的普遍称赞。年度读者调查显示，人们对《贸易和发展报告》的实质性政策贡献和分析质量整体给予了积极评价，尽管对其政策结论的评级略低。³³ 如该司的自我评估所反映的，学术界、民间社会和媒体对关于全球化、相互依存与发展的研究和《贸易和发展报告》的反馈，也倾向于非常积极。评价小组举行的一次关于《贸易和发展报告》的小型调查也确认了积极的整体评价。³⁴

63. 然而，对成员国的访谈表明，很少有人切实阅读了《贸易和发展报告》。大多数人限于浏览报告的提要，以了解各项重大问题和信息。对一些国家来说，报告的思路与其本国政府的立场相类似，因此受到欢迎，用于支持政府决策。其他人不认可报告的观点，干脆对之不闻不问。许多代表提到，这主要是因为时间限制，一些代表提到报告篇幅过长，过于复杂，落实《贸易和发展报告》宏观经济政策建议有困难，而缺乏对有关专题和区域/国家的具体讨论，也妨碍了深入阅读报告。政策简报传达了关于全球化、相互依存与发展的研究信息，受到成员国和媒体的广泛赞扬。

64. 在贸易和发展理事会，由于在关于《贸易和发展报告》的议程上安排的时间很少，对《贸易和发展报告》的讨论很有限。此外，《贸易和发展报告》提出的标新立异的政策信息挑起了成员国之间目前的分歧。

³² 这相当于次级方案战略框架的预期成果 A，以及涉及债务和发展融资政策的压缩的预期成果 B。

³³ 2011 年基于 110 个回复和 2012 年基于 48 个回复对贸发会议主要出版物的读者调查报告。（TD/B/WP(61)/CRP.1, TD/B/WP(64)/CRP.1）。

³⁴ 评价小组进行的调查确认，《贸易和发展报告》对理解全球宏观经济问题和发展战略方面当前的紧迫问题是及时的和有益的。由于回复率低（32 个回复，16 个来自政府），调查结果或许不能代表《贸易和发展报告》全体读者的意见。

65. 《贸易和发展报告》主要是面向公众，其信息受到大量读者的赞同。通过媒体对《贸易和发展报告》所提问题的讨论，可影响公众舆论，最终通过政治进程影响决策。对新闻界来说，贸发会议近年来关于世界经济现实变动不居的强烈信息和对全球失调导致危机的早期预警，都是很引人注意的，因为它在全球化问题辩论中提出了与众不同的看法。不过，尽管有针对性的活动包括新闻发布会和信息简报，但新闻报道并非始终聚焦于报告的核心信息，因为所在国的特殊关注总是优先于抽象的政策信息。

66. 《贸易和发展报告》的可见度及其政策信息的影响力，还受到其他多边机构报告的制约，这些机构相互争夺公众关注和政策影响，对全球化和发展主题，各有一套说辞。

67. 贸发会议，如同许多其他组织一样，不能跟踪《贸易和发展报告》的用途。因此，人们始终不清楚，国家决策机构在多大程度上吸收了《贸易和发展报告》的分析和信息。对成员国的访谈显示，获得政府关注很困难，同时，《贸易和发展报告》的用途也依各部委兴趣和关注的不同而有各种模式。

68. 作为联合国的协调中心，贸发会议及其次级方案在国际话语中提出了债务的可持续性。报告中关于外债可持续性与发展问题的分析和政策建议，在大会年度会议上作了讨论。2012年，大会第二委员会举行特别会议，讨论债务危机引出的教训，以及在主权债务重组和债务解决机制方面正在进行的工作。它涉及所有利益攸关者，包括多边金融机构。

69. 次级方案制订《负责任的主权借贷原则》，是为了促进有关国际协定(软法律)，以建立标准，防止不负责任的主权融资，最终加强债务的可持续性。这一倡议得到了其多边伙伴的积极评价。目前有13个国家批准了这些原则。这些原则如果得到遵守，将有助于减少债务危机的发生，促进经济发展。

70. 援助巴勒斯坦人民股作为联合国巴勒斯坦经济问题的协调中心，每两年一次编写两份研究/政策文件，并为若干联合国报告撰稿。出于政治原因，其在贸发会议层面影响政府间进程的能力有限。发展中国家间经济合作和一体化股编写南南问题分析报告。该股于2010年设立，现在评价其有效性，仍然为时过早(见TD/B/WP(65)/CRP.2, 附件一)。

71. 多年期专家会议反应不一。会议提供了一个论坛，用以在国内外专家之间分享关于新的和正在出现的主题的知识，交流有关经验。虽然由初级方案组织的早期会议有来自发展中国家的专家踊跃参加，也开展了热烈讨论，但今天，会议越来越难争取那些立足本国首都的专家的积极参与。次级方案支持的与会专家总人数不断下降。³⁵ 除了一些现实限制、缺少资助专家到会的资金、一些专题小

³⁵ 2009年，国际合作问题多年期专家会议有165名与会者。2013年，促进经济一体化与合作问题后续会议只有69名与会者。所代表的国家数从68个(2009年)减少到24个(2013年)。

组成员的发言理论性质过强、对实际的国家经验交流有限等等，在专题小组成员的遴选上也存在一些偏见，减少了人们对这些会议的兴趣。

72. 访谈表明，许多国家很看重专家会议上传递给它们的信息，这些信息将成为国家一级政策讨论的投入。它们还时常要求其在日内瓦的代表出席会议，虽然后者无法时时跟进各次专题讨论。也有许多国家根本不理睬专家会议，或只派实习生去做些记录。一些会议缺少互动式讨论。需要重新为这一潜在的有益平台充注活力。

73. 次级方案 1 对国际政策协调机制的咨询服务，提倡对发展中国家全球化关注给予支持的全球框架。20 国集团的资金跟踪一再呼吁本组织就宏观经济和发展政策，包括就业、全球经济管理和商品价格波动提供咨询服务。全球化和发展战略司工作人员最近还应邀参与了 20 国集团的的债务相关工作。次级方案 1 因此能将其研究与分析成果带入全球辩论。贸发会议的投入特别受到 20 国集团发展中国家成员国的重视，认为这是除货币基金组织、世界银行和经济合作与发展组织观点之外的第二种选择，也是鼓吹在国际货币、金融和贸易事务中实现系统整合的声音。

74. 2008 和 2010 年之间，贸发会议参与了国际货币事务和发展问题 24 国政府间小组的工作。它赞助了编写 10 份学术性讨论文件，在技术小组陈述了其于《贸易和发展报告》以及外债可持续性和发展有关的分析工作。该司报告的反馈表明，它的投入支持了 24 国集团在与世界银行和货币基金组织的讨论和谈判中的分析和谈判能力，因此受到赞扬。

75. 在巴黎俱乐部债务重组的背景下，债务和发展融资处编写了报告，阐述请求债务重组的国家的经济状况和前景。作为债务可持续性的倡导者，它还向提出请求的国家在巴黎俱乐部重新谈判官方债务的过程中向它们提供了咨询意见，包括帮其分析巴黎俱乐部的重组条件。2009 年和 2012 年之间，贸发会议参与了 15 次此类谈判。

76. 两年期债务管理会议汇聚了国际金融机构、地区组织、学术界、民间社会和私人部门的决策者、债务管理者和高级代表，与同行一道辩论各类专题性债务相关问题。2011 年 11 月在日内瓦召开的第八次贸发会议债务管理会议，吸引了 107 个国家的 380 名与会者。人们称赞会议是分享债务管理政策和做法方面经验的一个论坛。³⁶

77. 虚拟研究所和第 166 段课程在其培训材料和课程单元中，使用《贸易和发展报告》和次级方案 1 研究成果，向院校教师、研究人员以及金融、经济计划、贸易和投资各部和中央银行的中层管理者，传播了《贸易和发展报告》和次级方案 1 的信息。该研究所和课程的网络提供了支撑全球化和相互依存视角的结构。评价小组没有审查虚拟研究所和第 166 段课程对决策的影响。

³⁶ 债务管理和发展融资处报告。

78. 尽管次级方案 1 的具体产出是高质量的，但很难确定其直接影响。尤其是，很难评估贸发会议的政策咨询在多大程度上和如何在全球和国家各级对优先考虑和政策产生影响，因为各国可自行选择采纳或无视对其经济政策的建议。

79. 关于次级方案 1 的技术合作，债务管理和金融分析系统多年来一直在支持发展中国家的债务报告和分析能力。债务管理和金融分析系统目前在 58 个国家的 90 个与债务管理相关的机构中使用；目前，正在 35 个国家开展能力建设活动。债务管理和金融分析系统获得其受益者的高度赞赏，吸引了大量预算外资源，每年约达 600 万美元，包括 15% 的受益国捐款，由国际金融机构贷款供资。³⁷ 债务管理和金融分析系统还继续获得捐助者的强大支持。³⁸ 2013 年 4 月开始对债务管理和金融分析系统方案进行单独评价，预期将详细说明其能力建设成就。

80. 两个能力建设项目将债务管理和发展融资处的研究和咨询活动联系起来，以支持特定国家集团。它们是由联合国发展帐户供资(即“建设能力，通过创新型风险管理工具，应对外部冲击的金融影响和缓解气候变化”和“加强国家债务管理机构有效管理资产和负债的能力”)。对这些项目的外部评价将在其完成时进行，对其工作给予深入评估。

结论

81. 次级方案的多项活动和产品通常是高质量的，受到成员国的赞赏。然而，由于整体运作环境恶劣，次级方案不能始终有效地拓展到成员国，在政府间进程中成功地推动达成共识。次级方案的成果管理制框架未能提供令人满意的路径图，用以增进有效性。

82. 次级方案 1 能够查明全球经济体系中的摩擦和失调，以及其对发展中国家的潜在负面影响。它的早期预警和政策建议显然受到注意，但发展中国家并不一定大张旗鼓地作出反应。虽然如此，近来的危机表明了市场的局限性和风险，促使次级方案 1 的方针更接近经济主流。在贸发会议内，人们容易认识到，许多国家开始认真对待其标新立异的主张。

83. 次级方案 1 的达成共识的潜力没有得到充分利用。在存在不同利益的政府间机制中，《贸易和发展报告》的非正统政策信息没有激发实质性讨论。应重启振兴政府间机制的多年期专家会议，吸引成员国的更大兴趣。

84. 次级方案 1 在其能力建设增值的有限范围内，确实做得不错。债务管理和金融分析系统是全球债务管理体制的一部分。其在提供能力方面的有效性得到确认。债务可持续性分析或许也表明了达成共识进程中作出更具生产性的投入的途径。

³⁷ JIU/REP/2012/1，第 61 及随后各段。

³⁸ 捐助者在债务管理和金融分析系统咨询小组会议上的发言，2011 年 11 月。

85. 通过本次评价中的书面材料审批和访谈，评价小组意识到，贸发会议的体制有效性减弱了，但原因还不清楚。一些人归咎于资源限制，一些人批评重点不突出。评价小组认为，为提高次级方案的效力，贸发会议需要密切关注其核心职能。显然，次级方案已经是在最低限度的必要能力基础上运作。在目前情况下，需要防止这一能力的进一步削弱，因为它必将影响次级方案的有效性。

四. 建议

86. 制定切实的基于成果的管理方针，指导次级方案 1 的工作。这一方针需要建立在合乎逻辑的框架基础上，该框架应围绕实质性目标和成就来结构，以提供管理其活动的准则和与其理事机构进行实质性方案对话的平台。工作小组应重新审查关于次级方案 1 的预期成果的目前框架，侧重于产出的质量和用途，而不是它们的不同理解，包括在其审查进程中。为更好地协调次级方案 1 的业务管理，实质性考虑应成为司际管理程序的内在组成部分。

87. 围绕以发展为中心的全球化，制定综合性贸发会议研究议程。关于贸易、债务和金融、投资、技术以及可持续发展之间的相互关系的研究与分析需要跨贸发会议的研究议程，弥合全球宏观趋势与微观经济政策调整之间的差距。可由拟议的指导委员会或专门的协调/编辑委员会来协调共享的研究议程的制定和执行。

88. 《贸易和发展报告》需要体现研究重点的重新平衡。今后的《贸易和发展报告》可由两个部分：

监测全球经济环境中的趋势和问题

(a) 这一分析可扩展到一些潜在的现象，例如市场变动和不确定性的加剧、危机的持久性、发展范式的变化或多边主义危机。

从发展中国家的角度对贸易和相互关联对可持续发展的影响的比较分析

(b) 更深入的研究报告将有助于消除贸发会议的内部分歧，建立编写《贸易和发展报告》的司际程序。

(c) 《贸易和发展报告》广泛的跨领域的涵盖范围和加强对成员国关注的回应，将有助于《贸易和发展报告》再度成为消除分裂的贸发会议的旗帜。

89. 加强贸发会议对今后联合国发展议程工作的参与及其与联合国系统其他部分的体制联系，在联合国发展支柱范围内，促进为以发展为中心的全球化而强化能力建设。次级方案 1 可通过监测和指导在以发展为中心的全球化方面的全球努力，支持这一努力。