



贸易和发展理事会

战略框架和方案预算工作组

第七十一届会议

2015年9月7日至9日，日内瓦

临时议程项目 4(b)

对贸发会议“次级方案 3: 国际贸易”的外部评价<sup>1</sup>

## 内容提要

贸易和发展理事会第六十一届年度会议请贸发会议秘书处对“次级方案 3: 国际贸易”进行一次独立评价。次级方案 3 是由货物和服务国际贸易及商品司(贸商司)负责实施的。

次级方案 3 符合和积极回应其利益相关者的需要，对加强许多国家的理解、分析和政策制定能力作出了重要贡献。次级方案 3 与贸发会议其他司和一些国际及区域机构进行了大量合作，取得了骄人成绩。尽管预算外支持有限，但它还是通过贸易、雄厚的专业知识、专家网络和作为联合国机构的召集能力，着力促进经济增长，取得了各种成果。

然而，在展示研究出版物与政府间共识工作的协同效应和具体成果方面面临着不少挑战。评价发现，因缺少合适的传播战略，次级方案 3 无法有效地向外界推介它的研究成果、比较优势和关键信息，而且成果指标不完备。需要一个强有力的成果框架，来跟踪方案活动对具体国家产生影响的证据。

为了促进可持续发展目标，提高资源配置效率，增加跨学科的协同效应，独立评价建议制定全司综合计划，辅之以“变更语言”的适合指标，并采取以下措施：联合出版物；将性别平等和环境问题与贸易政策制定联系起来；试行司际联合推介和方案编制；综合传播战略；探索成果框架中的受益国问责制。

<sup>1</sup> 这份评价报告是由 SV Divvaakar 先生、Jaime Moody 女士和 Juan Carlos Sanchez 先生组成的独立评价小组编写的：有关资料见于文件 TD/B/WP(71)/CRP.2。



## 一. 导言、次级方案 3 概述和评价方法

1. 贸易和发展理事会第六十一届年度会议表示赞同其附属机构—战略框架和方案预算工作组的结论，结论要求贸发会议秘书处对次级方案 3 进行一次独立评价。评价的目的是参照次级方案 3 的任务评估它的相关性、有效性和效率，并酌情提出改进意见。工作组将在第七十一届会议上审议此次评价结果。

2. 为进行这次评价，贸发会议聘用了一位独立顾问和两位以个人身份参加的成员国代表。评估涉及工作方案的三个两年期(2010-2014 年)，在 2015 年 1 月至 6 月进行。

3. 次级方案 3 的目标是确保所有国家有效、有质量和有收益地参与国际贸易。它包含两部分：第一部分是国际贸易；第二部分是初级商品。评价仅限于第一部分。

4. 2014-2015 年预期成果主要涉及以下四个大的领域(对评价涉及的几个两年期在案文上稍作改动，详见文件 TD/B/WP(71)/CRP.2,附录 A,表 A1)：

(a) 加强发展中国家和转型经济体有收益地融入全球经济和国际贸易体系的认识和能力。

(b) 加强发展中国家、中等收入国家、经济转型国家在贸易和与贸易有关的决策以及应对非关税措施对贸易和发展影响方面的能力。

(c) 加强发展中国家和经济转型国家编制和执行国家和区域竞争法，以应对全球经济危机所带来的挑战的能力。

(d) 加强发展中国家在各级发展战略中制订和实施相辅相成的贸易、环境和可持续发展目标的能力。

### A. 在贸发会议三大支柱下的产出

5. 次级方案 3 在三大支柱下的产出包括：

(a) 为政府间机构和专家机构提供服务(经常预算)。为贸发会议和联合国有关机构和进程的会议提供实质性服务和编写会议文件。

(b) 其他实质性活动，如定期和非定期出版物(如分析研究和手册)。

(c) 技术合作。咨询服务、培训课程、研讨会和实地项目。

6. 次级方案 3 由贸商司的四个处—贸易谈判和商业外交处；贸易分析处；竞争政策和消费者保护处；贸易、环境、气候变化和可持续发展处以及贸易与性别平等科负责实施。

### B. 资源

7. 次级方案 3 在本评价所涉期间每个两年期的预算拨款为 3,000 万至 3,500 万美元。预算外支持(捐助)2010-2011 年占资源总额的 34%，2012-2013 年和 2014-2015 年降至不足 20%，详见表 1。

表 1  
次级方案 3: 各两年期预算  
(单位: 千美元)

	2010-2011	2012-2013	2014-2015
经常预算: 员额费用	22 196.1	24 689.2	23 832.3
经常预算: 非员额费用	553.0	591.0	675.0
小计	<b>22 749.1</b>	<b>25 280.2</b>	<b>24 507.3</b>
预算外	11 820.0	5 786.0	5 787.0
合计	<b>34 569.1</b>	<b>31 066.2</b>	<b>30 294.3</b>
员额数	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>67</b>

### C. 评价的设计

8. 评价旨在通过职权范围和评估矩阵中列出的一系列问题来评估次级方案 3 的相关性、有效性(包括影响)和效率(见附件 B 和附件 C)。评估依据经济合作组织、发展援助委员会和联合国的五个评价标准: 相关性、影响、有效性、效率和可持续性。评估还涉及两个贯穿各个领域的目标: 性别平等/增强妇女权能和绿色经济/环境可持续发展。评价遵循发展援助委员会和联合国的评价原则。

9. 评价小组通过各种方法收集资料, 包括查阅大量文献; 采访贸发会议工作人员、代表团和其他国际组织同行; 实地访问厄瓜多尔、秘鲁、莱索托和南非; 电话和/或 Skype 采访; 电子邮件调查。共有 286 人作出答复。

## 二. 研究意见、评估结果和结论

### A. 相关性

#### 1. 与贸发会议任务和国际商定发展目标保持一致。

10. 贸发会议的主要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有收益地融入全球经济, 以支持包容性和可持续的增长和发展。<sup>2</sup> 它的总体方案是贯彻四年一届的大会、贸易和发展理事会及其附属机构的决定。次级方案 3 则遵循 2008 年在阿克拉举行的贸发十二大和 2012 年在多哈举行的贸发十三的授权。贸发十三重申了《阿克拉协议》, 并进一步阐述了贸发会议在以发展为中心的全球化主题下的任务。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> A/68/6 (第 12 节)。

<sup>3</sup> 《阿克拉协议》第 89、90、94、95、97、102、103、104、105、106、107 段和《多哈授权》第 18、31(d)、(f)、(g)、(h)和(k)、33、36、37、41、42 和 43-56 段。

## 2. 利益相关者需求和优先事项

11. 次级方案 3 的主要受益者是所有发展中国家和转型经济体，特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家及其他结构脆弱和易受影响小经济体以及中等收入国家的贸易与贸易有关的政策制定者和利益相关者。

12. 次级方案 3 经由贸易商四个处提供多样化专业知识，采取各种回应性和预测性方法，满足各利益相关者需求和设计活动要求。成员国指出，本次级方案：

(a) 有助于增强分析、技术和谈判能力，帮助各国完成了一系列贸易协定。

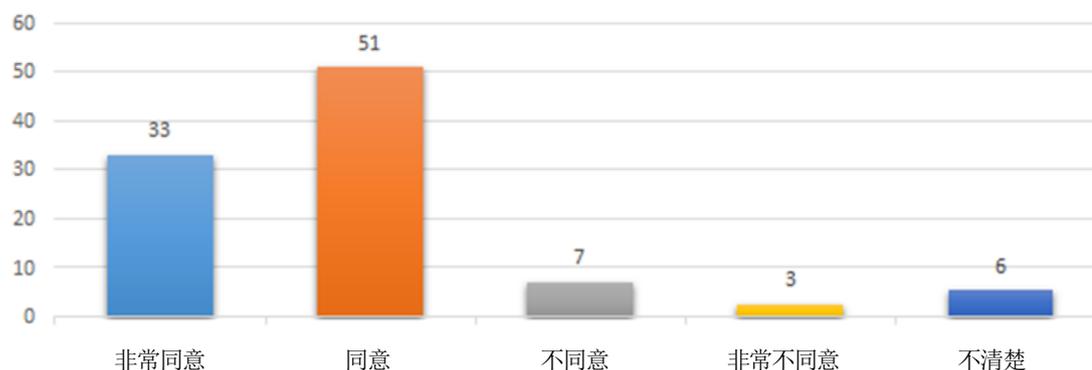
(b) 有助于增加贸易政策与发展之间相互联系的认识，审评国家政策、法规和制度，以应对和适应各种机遇和挑战，建立有竞争力、包容性、有利于消费者和环境可持续发展的经济。

(c) 提供对越来越多的国际经济、社会和环境文书的专业分析研究，协助各国预测条约义务产生的未来需求。

13. 成员国表示高度评价贸发会议的专业精神、对各国发展重点的了解、中立性和灵活性以及在多个领域的专业知识，赞赏贸发会议在贸易和发展问题的雄厚机构知识和经验，以及国际专家库。电子调查中收到的 174 份答复为评价提供了有益启示 (图 1 和图 2)。

图 1

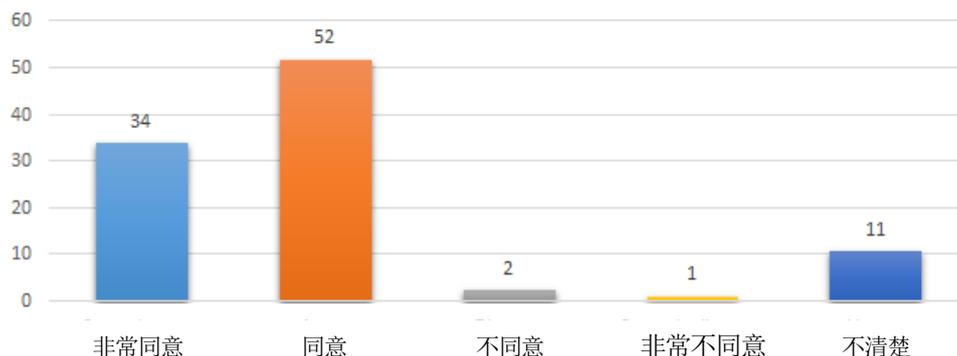
贸发会议是协助发展中国家，特别是最不发达国家、经济转型国家及其他结构脆弱和易受影响小经济体融入多边贸易体系的主要机构



### 3. 比较优势和附加价值

图 2

贸发会议为发展中国家政策、法律和体制提供独特的/差异化的专业知识



14. 关于贸易谈判和加入世界贸易组织，成员国说，除了贸发会议外，世贸组织也是技术支持和培训活动的主要提供者。国际贸易中心、南方中心、第三世界网络和联合国工业开发组织亦是发展中国家寻求帮助机构。在竞争政策和消费者保护领域，澳大利亚竞争和消费者委员会、欧洲委员会、美利坚合众国联邦贸易委员会、国际竞争网络和经合组织在制定法规和加强机构能力方面提供知识、培训和援助。在贸易、环境和可持续发展领域，有《生物多样性公约》、国际有机农业运动联合会、联合国环境规划署、《联合国气候变化框架公约》、世界自然基金会、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》，以及非政府组织，它们履行全球性法规、标准制定、条约义务落实和认证及执行等职能。关于贸易与性别平等，许多机构，包括联合国促进性别平等和增强妇女权能署，主要关注将性别平等纳入国家政策和进程主流，对于将性别平等纳入贸易政策重视不够。

15. 利益相关者指出，贸发会议在最不发达国家和发展中国家加入世贸组织前和加入阶段向其提供其他机构无法提供的宝贵支持，特别是加入世贸组织的技术援助服务。与世贸组织不同，只阐释规则的技术问题，必须避免提供任何政策建议，贸发会议的任务是向加入国提供政策选择和替代的建议，支持加入进程。贸发会议还可就双边和区域贸易协定灵活地提出建议，而这是世贸组织办不到的。

16. 贸发会议在贸易政策，特别是在服务业方面的工作，因采用专业性方针和方法而倍受青睐，它的《服务业政策审评》被成员国视为可深化贸易政策框架的别具一格的产品。

17. 关于竞争政策和消费者保护，贸发会议的主要优势来自于作为联合国处理与竞争有关一切事务的协调机构的地位，来自于三十年在《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》方面的工作，来自于向政府间专家小组提供服务的过程。贸发会议一直积极推动制订和定期修订面向发展、承认微型和小型企业的公共利益层面和重要性的示范法。贸发会议填补了国际竞争网络和经合组织留下的空白，前者是由已拥有国家竞争监管机构的国家组成的，而后者主要由拥有先进市场的发达经济体组成的。

18. 关于贸易分析，贸发会议四十多年在贸易统计工具、数据分析，特别是非关税措施的分类和命名方面孜孜不倦，积累了大量经验，具有明显优势，特别是后者因与非洲开发银行、国际贸易中心、世界银行和世界贸易组织合作，已被接受为正式分类。

19. 贸发会议在生物贸易方面的工作具有开拓性。受访者认为是贸发会议发明了“生物贸易”一词，制定了影响评估工具和方法，颁布了涉及濒危物种产品的可追溯系统，牵头建立了联合国可持续标准平台。

20. 在这拥挤的空间里，评价认为，贸发会议在次级方案 3 的几乎所有领域都具有明显优势和附加价值，在竞争政策、贸易政策和能力建设(包括服务业)、贸易分析(特别是非关税措施)和生物贸易领域优势更加明显。

#### 4. 性别平等问题

21. 次级方案 3 没有将性别平等目标列入它的成绩单。然而，在整个贸发会议的相关指标中，可以找到将性别视角纳入工作主流的倡议数(2012-2013 年为 12 个；2014-2015 年为 20 个)和女性受益者所占百分比(2010-2011 年为 40%，2012-2013 年为 39%)。因此，性别平等问题评估主要涉及贸易与性别平等科的工作，而该科已于 2013 年从贸商司迁出，它有一名经常预算提供经费的全职工作人员、一名预算外提供经费兼职工作人员和一位顾问。贸易与性别平等科在贸易与发展的性别平等方面开展了大量工作，详见关于有效性的 B 节。

### B. 有效性

#### 1. 实现 2010-2014 的目标成果

22. 次级方案 3 为加强所有地区发展中国家，特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家及其他结构薄弱和易受影响小经济体，以及中等收入国家和经济转型国家的人力、规章和体制能力作出了特别贡献，使这些国家能够更有效地参与国际贸易体系；进行政策的制定和实施，以及兼顾国家优先事项与国际条约义务的全面服务业工作；制订和加强政策以及人力和机构能力，培育具有竞争力和有利于消费者的市场；深入了解增长、环境影响、气候变化和可持续发展之间的关系和得失。以下将对这些方面加以详细阐述。

23. 值得一提的是，次级方案 3 开展了自愿政策诊断活动，如竞争法自愿同行评估、服务业政策审评、国家绿色出口审评、贸易政策的性别影响评估等。作为切入点，这些活动有助于促进国家的承诺和自主权。受访者说，这一活动是促使作出政策改革的关键因素，得到几乎所有受访者的赞赏。

#### 2. 影响国家政策进程的证据

24. 贸发会议原则上不寻求直接改变政策，只提供基于证据的分析，促使国家利益相关者选择良策，最终视情况作出评估和政策制定。有些变化依赖于议会立法和往往不是贸发会议主要利益相关者的决策者的参与。因此，政策改变与方案支助的直

接关联既无法证实，也不能视为当然。评价发现了一些根据次级方案 3 对政策和规章进行改变的若干第一手实例，各利益相关者也屡有提及。

25. 提及作出明确政策改变的行动(有时还列举了贸易成果)包括以下领域：贸易政策框架(牙买加、莱索托、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)；对加入世贸组织的支持(阿塞拜疆和老挝人民民主共和国)；服务业(中国、莱索托、秘鲁、卢旺达和乌干达)；创意经济(中国和土耳其)；环境(哥伦比亚、厄瓜多尔、老挝人民民主共和国、秘鲁和乌干达)；竞争政策与消费者保护(亚美尼亚、阿塞拜疆、哥伦比亚、厄瓜多尔、印度尼西亚、纳米比亚、尼加拉瓜、巴基斯坦、秘鲁、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦)。这一清单并不完全，有受益者提及才列入。以下将在每一预期成绩中详细评估成果。

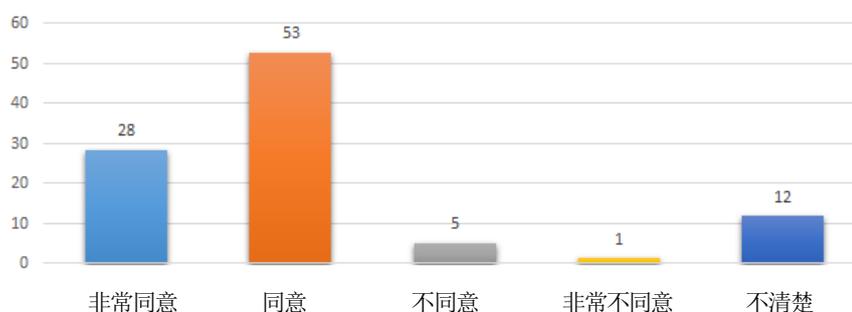
26. 关于预期成绩(a)，次级方案 3 经常不断与贸易谈判人员(与各国国内和驻瑞士日内瓦代表团人员)进行联系，协助他们解决多边、区域和双边谈判中的技术问题(图 3)。过去五年的实质性支持涉及农业、服务业和非农产品市场准入。除满足其他要求外，还支持一些国家参加区域会议，如在印尼巴厘岛举行第九届世贸组织部长级会议期间召开的最不发达国家务虚会；还在东部和南部非洲共同市场、南部非洲发展共同体以及欧洲联盟与非洲、加勒比和太平洋国家集团经济伙伴关系协定下，向非洲国家提供援助。

27. 贸发会议对加入世贸组织的支持得到广泛赞赏，各国寄信表达感谢。几个利益相关者指出，贸发会议的援助十分宝贵，高度契合具体需要并具有互补性。贸发会议的支持包括分析各种政策选择和影响，是对世贸组织培训课程的补充。一些成员国指出，贸发会议的建议是中性的，不受意识形态影响，而且不是命令式的。

28. 少数国家指出，贸发会议擅长解决加入世贸组织的基础问题，但在谈判后期未必能帮上忙。有些国家说，贸商司不如其他较小机构很快答复问询，它的建议更偏重于发展。一些受访者指出，人手不够，使其无法回应所有请求，目前尚不清楚贸发会议如何处理这一问题。

图 3

贸发会议为决策者提供大量培训和能力建设



29. 次级方案 3 通过区域研讨会、培训、唯一的普遍优惠制度数据库和一些手册，协助各国深入了解市场准入，以及普遍贸易优惠制度和全球贸易优惠制度。2010 年成功完成全球贸易优惠制度，以及 11 个发展中国家扩大了市场准入优惠，被认为是它的重要贡献。

30. 次级方案 3 为一些国家评估和制订以发展为导向的全面贸易政策框架作出了重要贡献，这些国家包括安哥拉、牙买加、墨西哥、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。卢旺达受益者说这一援助对该国的跨境贸易战略和区域贸易物流举措发挥了关键性作用。同样，牙买加正在执行贸易政策框架审查提出的若干建议，特别是与物流枢纽有关的建议。

31. 贸发会议在服务业方面的支持因对贸易和行业政策产生了明显影响而广受赞誉。一些成员国说，《服务业政策审评》的方法、工具和与多个利益相关者磋商，使人们认识到服务业在贸易和发展中的作用和重要性。也深入了解了《服务贸易总协定》及其四种模式，包括模式 4。模式 4 对发展中国家和最不发达国家特别重要。与中国和卡塔尔合作举办的服务业全球论坛是服务业工作的又一成果。

32. 迄今已完成了 12 次《服务业政策审评》，审评使用标准方法，可在其他部门推广。秘鲁和乌干达的受益者对结果非常满意，在这两个国家采取了明确的政策行动和立法。次级方案 3 的服务业工作是三个支柱相辅相成的最佳范例：研究报告为服务业、贸易和发展多年期专家会议提供信息；会议对国内服务业政策工作提出具体要求；通过专家会议传播最佳做法汇编。

33. 关于预期成绩(b)，次级方案 3 的贸易分析工作喜忧参半。一方面，在精心细致和持续不断地收集贸易信息(贸易统计、关税目录、非关税措施、分析工具和分析性研究出版物)。另一方面，也开展了一次性活动，特别是在有活力的贸易部门和创意经济部门。

34. 主要贡献是特定国家非关税措施汇编及贸易分析和信息系统。信息系统包含关税概况、优惠和非关税措施以及关税细目一级的贸易统计等综合性数据汇编。越来越多的研究人员、政府官员、私人用户和学术界，以及国际货币基金组织、世界银行、世贸组织和联合国机构的官方出版物在使用信息系统中的数据。贸易分析处还发起了南南双边贸易流动数据库，填补了贸发会议商品贸易统计数据库的数据空白，特别是小国的数据。

35. 次级方案 3 与非洲开发银行、国际贸易中心(贸易透明度倡议)、世界银行和世贸组织结成有益伙伴关系，共同收集和报告贸易数据、关税概况和非关税措施，编写了一些有用的出版物和工具，特别是市场准入共同数据库和非关税措施国别汇编—现已有 34 个国家的这类汇编。基于劳动分工的这种统计合作是评价发现的机构间合作的最佳范例之一。

36. 其他产出，特别是有活力的贸易部门和创意经济等，尽管很有用，但似乎是一次性的，依赖于联合国发展账户和联合国南南合作办事处的资金。利益相关者赞赏贸发会议在创意产业方面的工作，尤其是 2008 年和 2010 年《创意经济报告》，但指出，2013 年特别报告(贸发会议参与不多)不是很有用，因为缺少贸发会议在前几

份报告中提供的贸易方面的内容。创意城市概念在一些国家，特别是在中国和土耳其，引起了共鸣。它们筹集资金，借鉴报告中的想法实施城市项目。另一有用成果是佛得角在“强化综合框架”项目下请求对创意产业给予支持。

37. 在贸易、性别平等和发展领域，主要产出是题为“谁受益于[国家]贸易自由化？性别视角”的案例研究。案例研究使用“量身定制”的方法，在整个价值链评估政策对经济转型和性别关系，特别是对妇女的影响。迄今在安哥拉、不丹、佛得角、冈比亚、莱索托、卢旺达和乌拉圭进行了七次研究，广受决策者和发展机构好评，莱索托和卢旺达的第一手资料证实了这一点。这些研究、贸易与性别平等问题教材、决策者八周网上课程和贸发十三举办的妇女参与发展活动得到受益国和捐助方的赞誉。贸易与性别平等科工作是三大支柱以及司间和机构间合作的又一最佳做法范例。

38. 研究和国家讲习班对制订政策和方案有很大影响力，比如在卢旺达和莱索托。在卢旺达，妇女在跨境贸易中面临身体和经济风险；在莱索托，联合国开发计划署正在使用有关知识充实其贸易政策和就业政策工作。良好的质量和不断增长的需求，是对贸易、性别平等和发展方案的褒奖，预计可以得到更多预算外支持。评价认为，国家贸易部应该更多参与执行研究报告的建议，贸易与性别平等科需要与贸易谈判与商务外交处更密切合作。

39. 关于预期成绩(c)，评价所涉期间与竞争政策相关的活动主要是在一些区域方案下开展的，如非洲竞争方案、拉丁美洲竞争与消费者保护政策技术援助方案，以及阿拉伯国家地区、亚洲和巴尔干的类似方案。受益国和捐助方对竞争政策与消费者保护处的工作给予高度评价，认为是贸发会议的独特贡献。评价小组接触的一些国家(亚美尼亚、博茨瓦纳、厄瓜多尔、印度尼西亚、尼加拉瓜、巴基斯坦和秘鲁)的受益者说，机构内雄厚的专业知识、强大的全球竞争专家和从业者网络以及贸发会议的发展导向，可向发展中国家提供理想和绝无仅有的一揽子援助，协助它们按照自己的市场结构和产业结构(中小企业居多)制订适合的竞争政策制度。几位受访者表示，他们国家的法律主要是以联合国示范法为蓝本制订的。次级方案3还鼓励与发达国家联系，举办现场培训和开展配对方案(由其他来源提供资金)。自愿同行审评文化(迄今已进行26次)，使对象国对国家政策和机构改革有更多自主权。竞争政策工作广受欢迎的证明之一是自筹资金不断增加。例如，捐助方对拉丁美洲竞争与消费者保护政策技术援助方案的资金支持从第一阶段的80%降至后来的不足20%，一些国家便利用自己的资金。此外，非洲竞争方案因本次级方案无法控制的原因，没有能够完成所有活动，最后由西非经济和货币联盟提供了大部分资金。此外，各国正越来越多地资助国家专家参加政府间专家小组会议。

40. 强有力的区域伙伴关系已成为竞争政策与消费者保护处的重要优势，例如秘鲁维护竞争和知识产权局在拉丁美洲竞争与消费者保护政策技术援助方案第三阶段提供了大量支持。创建竞争法研究伙伴关系平台和大学精品课程，以及建立区域中心(保加利亚、阿曼和突尼斯)，是有效地利用区域资产和伙伴关系的范例。聘任竞争机构前主管组成专家咨询小组，可进一步加强次级方案3的竞争工作成果。

41. 虽然总体评价是积极的，但一些代表也指出，该处没有及时通知甚至邀请在日内瓦的代表团一是商定结论的谈判者一参加消费者保护立法政府间专家小组会议，并认为不能因过分强调成果而匆忙完成代表们就有关议题的正当审议程序。

42. 关于预期成绩(d)，贸易、环境、气候变化和可持续发展处通过多种举措执行贸发会议关于将可持续发展目标纳入发展战略的任务。评估小组收到了积极反馈，认为所有这些上游和下游活动作出了有益贡献。

43. 关于次级方案 3 在生物贸易方面的工作，受益者以及合作伙伴机构，如《生物多样性公约》、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》和 Phyto Trade Africa 都证明了贸发会议的长期有益贡献，包括发明了“生物贸易”一词。贸发会议一直推动建立生物多样性产品可持续贸易的评估、准则和做法框架，并通过适当的会议文书，包括《濒危野生动植物物种国际贸易公约》两年一次的缔约方会议，以及 2012 年以来在次级方案 3 下举办的生物贸易会议活动，来广泛提高人们的意识。《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》也增加了次级方案 3 的相关性。

44. 次级方案 3 与安第斯开发公司和全球环境基金合作，在安第斯共同体(厄瓜多尔、秘鲁和哥伦比亚)实施区域项目，发现了一些潜力大的产品，建立了供货群体并对其进行了培训，以便取得可列为生物贸易产品的资格。各国报告说种植面积扩大，单价提高。然而，国家伙伴也指出，它们难以按要求进行生物贸易影响评估和寻求更基本的解决办法，因为这项工作刚刚起步。在这些项目中，根据《濒危野生动植物物种国际贸易公约》所列物种，编写了若干产品，包括蟒蛇皮和小烛树蜡的可持续贸易、可追溯性和相关方面的研究和准则。捐助方和合作伙伴对生物贸易工作表示感谢，多年来一直给予预算外支持。

45. 尽管下游活动取得了成功，但也有一些需要解决的上游问题，例如生物贸易产品的适当分类或子税税目，以及在适当时候采取市场准入激励措施。目前，生物贸易产品的唯一差别是眼光敏锐消费者愿意为此支付更高价格。

46. 次级方案 3 关于有机农业的上游工作开始于 2001 年，当时贸发会议参加了对众多强制性和自愿性标准进行协调统一的国际工作组；之后又参加了制订区域有机标准和国际参考标准的全球有机市场准入项目(有机标准的共同目标和要求)。次级方案 3 还与联合国粮食和农业组织、国际贸易中心、环境署和工发组织合作，设立了联合国可持续性标准论坛，以解决标准日益增多问题。在开展上游工作的同时，也在执行实地项目，如支持乌干达的有机农业政策，联合国机构间贸易和生产能力小组在老挝人民民主共和国和坦桑尼亚联合共和国实施了建立供应能力和与市场链接的项目。过去几年，老挝人民民主共和国的有机产品供应从一家农场扩大至 150 多家农场，占地 50,000 公顷。合作伙伴和国家利益相关方说，贸发会议给予了支持，在政策、国家标准和市场准入要求方面提供指导，而其他合作伙伴则主要关注出口。

47. 次级方案 3 通过气候变化方案作出了重要贡献。除了支持《气候变化框架公约》的审议外，还协助有关国家一非加太若干小岛屿国家和厄瓜多尔等其他国家一发现具有潜力的绿色产业，以发展国内市场和促进绿色产品出口，有时以绿色产品出口

审查为切入点。建立共识支柱工作主要是按照国际贸易规则，利用国内支持措施，包括绿色产业的当地含量要求。然而，也需要将环境和可持续发展关切更多地纳入贸易政策分析和建议的主流，今后各处之间需要加强合作。

## C. 有助于次级方案取得成果的因素

### 1. 研究和分析

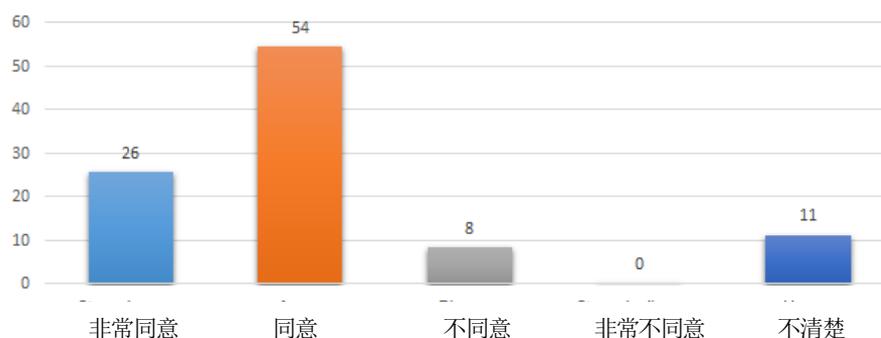
48. 利益相关者认为贸发会议机构内的研究和分析能力是它的主要比较优势(图 4)。在评价涉及的本工作方案三个两年期，每两年估计编写 55 种以上的出版物(附录 A, 表 A6)。有些为政府间机构和技术合作活动提供了大量资讯，被当作讲习班和研讨会的背景材料使用。

49. 有些利益相关者认为一些出版物非常翔实、有用，指导它们采取政策行动。也有些利益相关者说出版物太多。只有少数报告出类拔萃，能够吸引大家的注意。

50. 贸易商样本出版物的累积在线下载量从 115 次到 51,952 次不等，在 29 种样本出版物中只有 11 种下载量超过 1,000 次(附录 A, 表 A8)。

图 4

贸发会议向国家和地区利益相关者有效传播其研究和分析产品



51. 互联网连接在“数字鸿沟”仍然存在的世界中限制了网上传播的有效性，造成了对打印文件的持续需求。按照一份复杂和庞大的利益相关者清单提供打印文件，是后勤工作的另一挑战。

52. 若干出版物的阅读量低，需要进行精简和进行更有效宣传和传播。“信息过量”问题并非源自次级方案 3 本身，因为经常性和非经常性出版物的标题和数量都是成员国决定的。减少出版物数量的决定也需要由贸易和发展理事会作出。自 2012 年以来，贸发会议已着手分阶段减少出版物，每个两年期约削减 20%。然而，仍然需要大力促进研究产品。

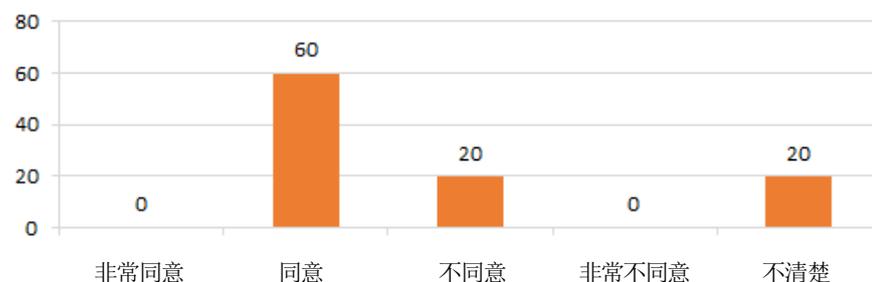
### 2. 政府间建立共识

53. 按照贸发会议三大支柱设想，常驻日内瓦代表团是与国内利益相关者分享和向其进一步传播贸易和发展理事会及其附属机构会议消息的主要途径(图 5)。然而，

代表团规模小，有时又缺少贸易专家，应对机构日益增多，加上要求掌握特定领域知识的议题范围，可能限制代表们的实质性参与。此外，最不发达国家专家的与会又受到资金的限制。许多代表团没有工业、农业和其他部委派出的贸易政策和谈判代表。因此，从日内瓦向国内专家传播有关信息严重依赖于代表团的资源。必要时，需要次级方案 3 有效利用区域活动和国家一级的技术合作机会开展互动对话。

图 5

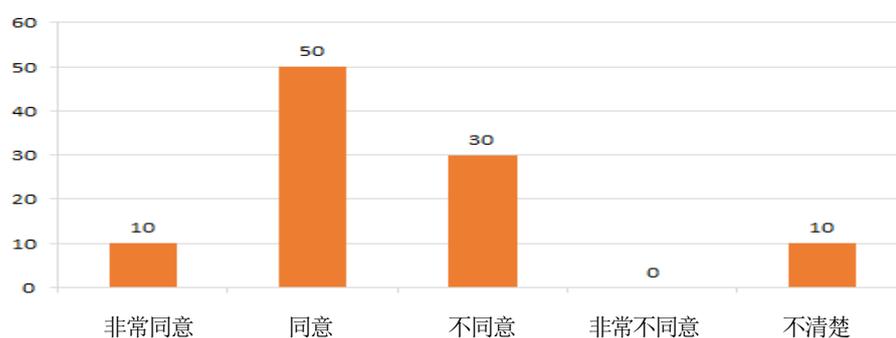
贸易商在贸易和发展理事会及其附属机构会议前为代表们举行议题磋商和通报会



54. 政府间会议讨论的质量取决于背景文件的相关性和及时提供(图 6 和图 7)。准备会议文件需要提前 14 周，包括政策审批、编辑和联合国日内瓦办事处的翻译，有些背景材料很晚才拿到，从而造成分发较迟，开会时只有英文版本。这对参加会议的质量有直接影响。

图 6

贸易和发展理事会及其附属机构包括专家会议成员及与会者提前很长时间就收到背景研究和政策分析文件



55. 次级方案 3 很好地利用了政府间专家组和多年期专家会议平台，提高各国对政策审查和制订的认识和需要，分享技术合作的成果和最佳做法，特别是在竞争政策和服务业领域。自筹资金参加专家会议渐成趋势，表明这一平台有助于知识的相互传播和同行审评网络的加强。这一成功促使人们将这些做法推广到其他领域，尤其是对行业政策、性别平等问题主流化、环境和可持续发展政策的同行评审和结对活动。

56. 在日内瓦的代表们指出，研究和分析以及建立共识工作可以进一步改进，在会议文件、研究和出版物中更多阐述发展政策选项。

图 7

贸易和发展理事会及其附属机构包括专家会议就国际贸易研究和分析成果举行广泛的实质性讨论



### 3. 技术合作活动

57. 次级方案 3 的合作活动,包括咨询访问、培训讲习班和研讨会覆盖了众多国家。2012 年至 2014 年,在贸发会议的 17 类专题中,收到了 419 项请求,满足了 127 项请求(附录 A,表 A4)。<sup>4</sup>

58. 在各地区的地域分布均衡(附录 A,表 A5)。次级方案 3 的活动有一半以上在非洲、最不发达国家和特殊处境的国家,拉丁美洲占有技术合作活动最多(因大量竞争法和消费者保护工作)。

59. 如表 2 所示,在贸易、性别平等和竞争政策以及环境、气候变化和可持续发展领域,使用了相当多的预算外工作人员。捐助方指出,许多一次性小预算项目由一名或两名工作人员负责,缺乏临界规模和可扩展性,无法取得可持续成果。

表 2

次级方案 3: 2010-2011 年和 2012-2013 年两年期经常预算和预算外资源在工作方案产出中所占份额—按工作月数计算

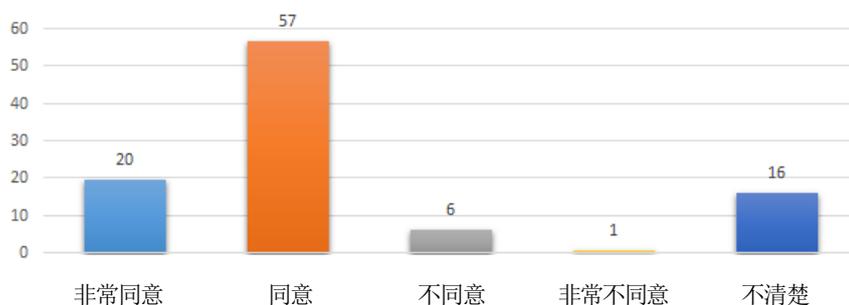
		贸易谈判和 商务外交处	贸易分析处	竞争政策和消费者保贸易、环境、气候变化和可持 续发展处	贸易与性别 平等科	合计	
2010-2011	经常预算	296	166	147	180	24	814
	预算外	65	8	105	95	31	303
	<b>小计</b>	<b>361</b>	<b>174</b>	<b>252</b>	<b>275</b>	<b>55</b>	<b>1 117</b>
百分比							
	预算外	22	4	42	38	56	27
2012-2013	经常预算	274	163	147	191	24	769
	预算外	61	21	98	97	63	340
	<b>小计</b>	<b>335</b>	<b>154</b>	<b>245</b>	<b>288</b>	<b>87</b>	<b>1 109</b>
百分比							
	预算外	18	13	40	33	72	30

<sup>4</sup> 这份清单由技术合作处提供,并不详尽。此外,贸易、环境、气候变化和可持续发展处收到的 9 份请求汇集了多个国家的请求,低报了对该处技术合作活动的需求。

60. 次级方案 3 在各区域和各业务领域建立并有效利用实地网络(图 8)。评价小组了解到的第一手实例有 Biocan、Indecopi、PhytoTrade Africa 和南部非洲发展共同体竞争事务从业者网络。

图 8

贸发会议拥有较强的国家和地区合作伙伴网络，有助于在各区域深化和传播其工作成果



#### 4. 资源筹集和捐助方参与

61. 在评价所涉期间，次级方案 3 的主要捐助方有挪威、芬兰、瑞士、瑞典、大列不颠及北爱尔兰联合王国、开发计划署和西非经济货币联盟。捐助方的支持集中于贸易谈判和竞争政策。总体而言，预算外资金低于预算拨款，2010 年为 350 万美元，2013 年降至 190 万美元，影响到技术合作活动的实施。如表 3 所示，2014 年有所回升，主要是对竞争政策项目重新注资。

表 3

次级方案 3: 预算外资金筹集趋势

(单位: 千美元)

领域(专业(P)和一般事务人员(G)员额)	2010	2011	2012	2013	2014
贸易谈判和商业外交(13P 和 4G)	2 047	1 569	480	725	511
贸易分析能力和信息系统(10P 和 6G)	292	75	203	142	917
贸易、环境和发展(P9 和 4G)	-	42	68	200	150
竞争政策和消费者保护(7P 和 1G)	1 111	382	1 020	832	2 432
贸易与性别平等(1P)	100	70	458	77	49
<b>合计</b>	<b>3 551</b>	<b>2 141</b>	<b>2 230</b>	<b>1 978</b>	<b>4 059</b>

注：工作人员职位由经常预算提供经费。

资料来源：预算和项目财务科，2014 年。

62. 可预测和多年期的资金捐助，对持续、渐进和长期关注某些领域，如竞争政策、生物贸易和非关税措施、服务业和加入世贸组织十分重要。只有这样，可预测、多年期和非专用资金才能发挥有益作用，取得有效成果。

63. 一些捐助者表示难以理解贸商司的职权范围，认为它的任务太宽，需要聚焦，尤其是集中于加入世贸组织、争端解决，以及贸易政策援助。由于缺乏与国际贸易中心、世贸组织和其他机构的结构性合作伙伴关系，这种情况更加严重。然而，也大大赞赏某些具体工作领域，如竞争法律和政策自愿同行审查、生物贸易、有机农业标准、贸易与性别平等以及服务业政策审评，在这些领域可以具体看到与国家政策和发展利益的联系，以及与捐助方优先事项保持一致。

64. 一些捐助方指出，贸商司需要切实向常驻日内瓦代表团以及各国有关部门阐明它的比较优势、产品和成果，同时简化捐助方参与。它们说，技术合作处和多个部门工作人员与它们联系，让它们在优先排序和分配方面面对相互冲突的要求。现有的成果框架没有明确的成功指标来显示结果。次级方案 3(以及整个贸发会议)需要证明在日内瓦所作的上游分析和政策建议的有效性，同时投入足够时间完成贸易和发展理事会交付的战略工作。

## 5. 宣传和传播

65. 宣传是贸商司的一个薄弱领域，部分原因是它是唯一没有旗舰报告的司，因此没有机会和经验发起主要推介和宣传活动，也因为大众传播和数字媒体技能不是它的强项。然而，次级方案 3 也有一些值得关注和具有新闻价值的工作，如性别平等、贸易谈判、服务业、生物贸易、可持续发展目标等。令人遗憾的是，由于没有协调一致的传播战略，没有办法向外推介这些成果。

66. 贸商司试图邀请传播、信息和外联股围绕一些重大活动，如生物贸易会议和在北京举行的全球服务业论坛，加强本司的在线和离线宣传活动。然而，需要与该股合作制定本司宣传计划，并需要有聘用一名实习生和外包撰稿人的预算。

## D. 效率

### 1. 综合利用三个核心工作模式

67. 2010-2011 年和 2012-2013 年数据显示三大支柱的工作月分配情况如下(附录 A, 表 A3):

(a) 研究出版物分别在 1,117 个工作月中占有 391 个工作月(35%)和在 1,109 个工作月中占有 402 个工作月(36%)。

(b) 咨询服务、讲习班和研讨会以及实地项目分别在 1,117 个工作月中占有 490 个工作月(44%)和在 1,109 个工作月中占有 478(43%)。

(c) 会议文件和对会议及专家组的实质性服务分别在 1,117 个工作月中占有 211 个工作月(19%)和在 1,109 个工作月中占有 199 个工作月(18%)，或次级方案 3 人力资源的五分之一。

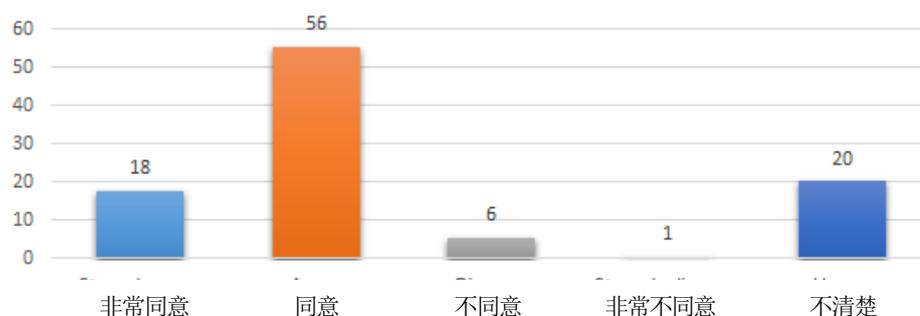
68. 除少数延期的出版物外，次级方案 3 按时完成了它的工作。2010-2013 两年期，次级方案 3 对预算外资金的使用率为 89%，在 1,760 万美元的预算中，支出了 1,565 万美元(附录 A, 表 A2)。在竞争政策领域，实施的项目活动显著增加，自愿同行审

查获得了补充资金(原定目标是 4 次, 实现完成 12 次)。同样, 次级方案 3 有效利用专家会议和区域活动来推介《服务业政策审评》的经验和成果, 从而增加了对审评的需要, 或者不进行全面审评而只对现有政策进行调整。

69. 一些利益相关方赞赏贸易商司尽量满足它们的请求。然而, 这种观点也并非没有异议。电子调查结果显示很多受访者对答复的充足性和效率表示拿不准(图 9)。

图 9

#### 贸发会议充分和有效地回应成员国的技术合作请求



## 2. 与其他次级方案的协同关系

70. 贸易商司作出了很大努力建立协同合作关系, 有一些司际间有效合作的良好例证。它与非洲、最不发达国家和特别方案司、技术和物流司和投资和企业司的合作特别好。与投资和企业司的合作包括以下内容: 为《世界投资报告》贡献贸易方面的内容, 为《投资政策审评》和投资竞争政策提供素材; 与贸易有关的投资措施中的非关税措施问题以及投资政策措施; 服务业中的投资关联度; 对在线和第 166 段课程的联合贡献(与技术和物流司合作)。在贸易和投资统计, 特别是在全球价值链和模式 3 服务业(投资措施, 包括与环境补贴有关的低碳投资)方面还有进一步合作空间。

71. 与非洲、最不发达国家和特别方案司合作的实例包括: 为埃塞俄比亚和冈比亚筹备贸易一体化诊断性研究; 佛得角和莫桑比克的创意经济; 安哥拉和卢旺达贸易与性别平等问题国家案例研究; 联合参加区域会议活动, 如关于非洲内部贸易的非洲联盟会议。评价小组在莱索托亲眼观察到的当前合作水平和精神, 预示着贸发会议在非洲、最不发达国家和其他结构薄弱和易受影响小经济体的工作将取得更大成果和效益。然而, 需要更有效地促进贸发会议专业知识在国家一级的全面应用。按照地域结构, 次级方案 5 有最好在在国家一级相互联系和支持这一努力。评估小组指出, 将职能和地域专业化结合起来, 对在国家层面取得实效十分关键, 今后应该对此予以鼓励、激励和监测。

72. 与全球化和发展战略司的合作似乎只是统计方面的合作。应该指出, 贸易商司对旗舰出版物《贸易和发展报告》贡献不大。虽然次级方案 3 的政策研究成果在数量上超过了次级方案 1, 但缺少《贸易和发展报告》那样的读者群、轮廓、权威性和影

响力。几份出版物在编写时没有其他司的贡献或同行评审。<sup>5</sup>此外，两个次级方案的一些专家会议和出版物的标题时有重叠，表明需要更多配合(附录 A, 表 A7)。

73. 如第 49 段所述，几种出版物读者数少，需要精简出版物数量，并考虑一些联合产品，建立各司间信息协调流通的文化—尽管事实上并非如此。正如贸发会议各司工作人员指出的，这植根于一种孤立运作的大的机构内部氛围。

74. 不过，一些贸发会议工作人员也提及，现任领导真诚希望并试图打破内部孤岛现象，在体制约束范围内积极寻求司际间协同合作。这些努力必须继续下去，并应得到支持，因为次级方案 3 将迎接贸易和发展会议第十四届大会赋予的新任务和可持续发展目标确定的新发展途径。

### 3. 机构间合作

75. 次级方案 3 展示了与一些区域和技术机构合作的文化。其中主要是在贸易统计、关税和非关税措施方面与非洲开发银行、国际贸易中心、世界银行和世贸组织合作；在非洲、亚洲和太平洋地区和拉丁美洲问题上，与联合国各区域委员会合作；在生物多样性领域与《濒危野生动植物物种国际贸易公约》开展主题合作，在拉丁美洲竞争与消费者保护政策技术援助方案下与非洲、亚洲和拉丁美洲的竞争事务区域网络合作。有一些积极合作实例：在老挝人民民主共和国和坦桑尼亚联合共和国，参加了联合国机构间贸易和生产能力小组以及联合国“一体行动”倡议。在这一倡议下，有许多机会可以加深合作。贸发会议发挥了向驻地机构传授贸易问题知识的“内部导师”和技术知识提供者的角色。同样，贸商司、非洲、最不发达国家和特别方案司、捐助方和设有外地办事处的联合国机构之间需要更密切合作。

### 4. 成果制管理

76. 次级方案 3(和贸发会议整个方案)的成果指标是初级的，由于与对象国有许多接触点，所以不太容易实现。在报告中只将受益国家数当作一项指标，而不要求详细说明方案干预取得的具体发展成果的证据。报告更多地以“行动语言”为导向，而不是以“变更语言”为导向，而后者对成果制管理框架至关重要。

77. 整个贸发会议从 2013 年开始实施成果制管理框架，但据说进展一直很缓慢。评价小组不了解它的结构，重要的是将成员国向贸易和发展理事会作出的正式反馈和报告，即对贸发会议所提供的知识和能力的具体应用和成果纳入进来。

## 三. 结论

78. 根据所收到的资料 and 主要信息，评估认为，次级方案 3 第一部分符合和积极回应其利益相关者的需要，在整个工作领域对加强许多发展中国家，特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其他结构薄弱易受影响小经济体，以及中等收入国家和转型经济体的理解、分析和政策制定能力作出了不菲贡献。

<sup>5</sup> 其他司可能是这种情况，但本评价无法进行研究。然而，贸易与性别平等国别案例研究得到了非洲、最不发达国家和特别方案司的同行评审。

79. 全机构致力于贸易与发展的联系、机构内拥有多个领域的专业知识、与强大的全球专家网络的联系以及作为联合国机构的召集能力，奠定了贸发会议在“拥挤”的发展领域中的核心定位。这些优势已转化为具体成果，得到了持续和可预测的预算外支持。

80. 次级方案 3 开发了有用的方法、工具和手段，带动了标准化和推广工作，从而在非关税措施、竞争政策、服务业政策、生物贸易和贸易与性别平等等领域推出了一套全新的公共产品，并可扩展到其他部门。

81. 次级方案 3 不得不以有限甚至不断减少的捐助方支持(往往指定用于某些专题和受益国)，平衡非常广泛的任务和大量分散的利益相关者需求，还需要与其他机构，包括双边机构竞争资源。此外，在评价期内相当长的时间内司长职位空缺。次级方案 3 较好地实现了这一困难的平衡，利用每个领域每年不足 100 万美元的预算外资金取得了不错的成绩。

82. 次级方案 3 寻求在所有业务领域与一些国际和区域机构建立良好机构间合作关系，也努力展示与一些司的积极司际伙伴关系，尽管与一个司的合作不够，而它又与次级方案 3 有着密切专题和政策分析联系。造成合作不佳的一些因素超出了本次级方案的控制，需要努力通过司际契约来解决。

83. 展示研究出版物与政府间共识工作之间的协同效应和具体成果，存在着各种挑战。这些工作占用了大部分方案预算，而且主要是在日内瓦完成的。不过，也有各支柱之间在竞争政策和服务业政策方面加强联系的实例。一些因素超出了本次级方案的影响力，植根于贸发会议的架构文化，需要在全组织范围内并在成员国直接参与下解决。然而，由于缺乏合适的宣传战略，次级方案 3 无法有效地向外界传播它的工作成果、比较优势和关键信息。

84. 次级方案 3 以及贸发会议所有次级方案的成果指标都是初级的和数字化的。由于与对象国单个和集体互动有众多接触点，数字是较容易报告的目标。因此，需要强有力的成果框架，跟踪三大支柱下方案干预产生的具体国家影响的证据。

## 四. 战略和业务建议

85. 联合国正在最后确定《2015 年后发展议程》和通过可持续发展目标。从方案编制的角度，与仅在千年发展目标 8 中提及相比，各项可持续发展目标都强调贸易(在目标 2、3、8、10、12、14、15 和 17 中明确提及，在目标 1、4、5、6、9、11 和 13 中含蓄提及)，将对贸发会议的战略和工作计划，以及组织结构产生影响。次级方案 3 必须在固定的经常预算资源范围内，应对新的发展模式及其多个层面。

### A. 方案设计

86. 建议 1:为了促进可持续发展目标，提高资源配置效率，增加跨学科的协同效应，考虑制定整个司或至少是整个处的方案，辅之以变更语言的适合指标，以显示贡献、协同效应和活动的影。

## B. 有效性

87. 建议 2:通过与成员国和各司之间磋商,审查和优化出版物和电子出版物数量,在司际契约下与非洲、最不发达国家和特别方案司及全球化和发展战略司联合发起几项新的出版物。
88. 建议 3:在拟订与本次级方案有关的政策咨询、出版物、技术合作、会议文件和其他活动计划中,必要时扩大发展政策选择。
89. 建议 4:将贸易与性别平等工作方案更直接联系起来,加强贸易与性别平等科在贸易政策制定中的倡导作用,同时保留贸易与性别平等科作为贸发会议牵头处理性别平等主流化问题的特定地位。
90. 建议 5:在贸发会议和世贸组织区域课程的举办安排、后勤和时间表中,尽可能探讨费用效率。
91. 建议 6:制定方法,捕捉环境产品和服务贸易流动情况;通过建立共识支柱,探讨成员国就环境产品和服务的关税分类进行磋商的可能性;分析非关税措施的环境法规;探讨设计在关键领域对所有国家政策进行跟踪的系统,使用非关税措施的数据收集的相同来源和工具。
92. 建议 7:通过与贸易、环境、气候变化和可持续发展处的联合工作计划,将气候变化、环境和可持续发展内容纳入所有贸易政策咨询之中。
93. 建议 8:考虑与非洲、最不发达国家和特别方案司试点联合编制方案,涉及需求评估、市场营销和传播、任务协调和规划、执行与贸易有关的能力建设项目,包括增强综合框架。
94. 建议 9:在捐助者资助的联合国机构间贸易和生产能力小组项目下,尝试与与一线机构签署备忘录,规定由贸发会议对驻地机构工作人员进行指导和与贸易有关的能力建设。
95. 建议 10:将有关和适合的非政府组织、援助机构和双边援助机构列入参加相关研讨会和发布会的邀请名单。

## C. 传播

96. 建议 11:与传播、信息和外联股一起,将所有出版物和传播活动纳入综合性传播计划之中,以宣传三大支柱的主要产出,为此将使用电子和社交媒体工具进行对外宣传和鼓励利益相关方参与。

## D. 其他

97. 建议 12:有必要时在外部支持下,利用成果制的最佳做法,制定两年期工作方案,挑选与经济、社会和环境目标以及可持续发展目标相一致的更加具体的指标。
98. 建议 13:在设计和优先安排技术援助时,考虑国家是否有能力和意愿着力进行监管、政策和体制改革,并向贸易和发展理事会报告改革结果。