



## 贸易和发展理事会

战略框架和方案预算工作组

第七十五届会议

2017年9月4日至6日，日内瓦

临时议程项目 4(b)

对贸发会议“次级方案 4：技术和物流”的外部评价<sup>1</sup>

## 内容提要

贸易和发展理事会第六十二届年度会议请贸发会议秘书处对关于技术和物流的次级方案 4 进行一次独立评估。这一独立和深入评价评估的是，技术和物流司 2012-2016 年期间执行的次级方案 4 的相关性、有效性、效率和可持续性。

这次评价的结论是，次级方案 4 的多样化组合基本上高质量的，联系了有关受益者和利益相关者的需要。总的来说，知识通过能力建设介入行动得到了完善，转而又用于进一步的培训、政策咨询和研究。次级方案 4 的增加值在于，通过一系列广泛伙伴关系的杠杆作用加强了技术合作、研究和建立政府间共识这三大支柱之间的交互促进。目前仍有加强协同努力的余地，包括通过部门间和外部协作，特别是在科学、技术和创新(科技创新)、数字经济(尤其是电子商务)和运输的可持续性方面加强协同。从联合国贸易和发展会议第十四届大会(贸发十四大)通过的《内罗毕共识》看，这些领域的相关性日趋突出。

为了便于技术和物流司履行其扩大的任务授权，达到会员国的期望，将需要更多的资源。需要制定一项有系统的筹资方针，同时需要有效通报基于证据的结果。捐助方的倾向已经发生变化，更愿意为有清晰介入逻辑、适当注意成果的可持续性的较大型和较长期方案出资。为实现《2030 年可持续发展议程》设想的全球公平经济环境所采用的综合性办法，对基于成果的管理也有影响。贸发会议为加强其基于成果的管理框架并确保与《可持续发展目标》保持一致开展了积极的努力。然而，评价小组的总体评估是，这些努力的开展有欠平衡，仍然存在差距。

<sup>1</sup> 本评价报告是由 Daniel Keller 先生及 Julie Emond 女士、Shani Griffith-Jack 女士和 Cecilia Tinonin 女士组成的独立评价小组编写的。这一评价的辅助材料列于文件 TD/B/WP(75)/CRP.2。



尽管开展了努力，但仍有余地改进两性平等观念纳入次级方案 4 组合主流的状况。这就需要更多的专长及持续和有针对性的能力建设和培训，对技术合作项目和研究产品在规划、管理和监测过程中将两性平等观念纳入主流提供明确的指导意见，并与贸发会议全组织的努力取得同步。

评价认明了若干结论、良好做法和经验教训。

评价提出了下列建议：

(a) 请贸发会议秘书长和技术物流司司长：

(1) 鉴于《内罗毕共识》规定了扩大的任务授权，考虑排列现有资源的优先顺序和在必要时加以重组，以便支持贸发会议关于电子商务、数字经济和科技创新促进可持续发展的工作。

(2) 评价、改善和增强贸发会议基于结果的管理框架。在司一级要确保框架贯穿整体的严格和一致落实。

(3) 制定和执行一项周密的筹资计划，对不同类型的捐助方包括私营部门实行有差别的不同战略。

(b) 请技术和物流司司长：

(1) 针对多元化的受众制定和执行一项基于证据的通报战略。

(2) 以具有清晰介入逻辑的可持续方案型介入方式加强技术援助的提供。

(3) 在通过区域组织可最为有效地应对挑战的领域加大利用区域办法的力度。

## 一. 导言

### A. 背景

1. 次级方案 4 的目标是，通过在贸易、科学技术创新及信息和通信技术领域实行有效的国家政策以及提高贸易物流的效率和可持续性加强发展中国家<sup>2</sup> 全面参与全球经济的能力。<sup>3</sup>

2. 技术和物流司现有 103 名工作人员，通过贸易物流处、科学、技术和信息通信技术处及知识发展处这三个业务处执行次级方案 4。<sup>4</sup> 自 1981 年以来，该司执行了海关数据自动化系统(海关数据系统)这一贸发会议最大的技术合作方案，已经采用这一系统的国家和地区目前超过了 96 个。技术和物流司还是科学和技术促进发展委员会(科技促发委)的秘书处。<sup>5</sup>

3. 如下文详述，技术和物流司的日常活动包括研究和分析工作、支持政府间政策对话和执行能力建设方案。

4. 技术和物流司通过贸易物流处开展有关贸易物流的研究和分析。该处自 1968 年以来一直负责编写每年的《海运回顾》，这是贸发会议的旗舰出版物之一。<sup>6</sup> 该处就应影响发展中国家运输和贸易物流的问题提供技术合作和有针对性的法律及政策咨询。另外，该处还支持各国设立和加强贸易便利化委员会，以此协助发展中国家落实世界贸易组织的《贸易便利化协定》。

5. 科学、技术和信息通信技术处专门负责科技创新和信通技术政策促进发展的业务。该处通过《技术和创新报告》和《信息经济报告》这两份旗舰出版物<sup>7</sup> 传播其政策研究结果。另外，科学、技术和创新政策审查(科技创新政策审查)还着眼于建设找出差距的能力，制定和执行国家科技创新方案，以便切实有效地利用知识和技术促进经济增长和可持续发展。在电子商务领域，该处的工作已经发展成为密集的多利益有关方对话，同时就电子商务立法提供研究、能力建设和咨询意见。其他分析工作的重点是技术和创新、可再生能源、两性平等观念与技术和信通技术促进妇女创业。<sup>8</sup> 该处负责科技促发委秘书处的职能并向委员会提供实质性投入。

<sup>2</sup> 尤其是最不发达国家、内部发展中国家、小岛屿发展中国家和其他脆弱经济体。

<sup>3</sup> A/69/6 (Prog. 10)。

<sup>4</sup> 见 <http://unctad.org/en/Pages/DTL/Technology,-Innovation-and-Trade-Logistics.aspx>。

<sup>5</sup> 见 <http://unctad.org/en/Pages/CSTD.aspx>。

<sup>6</sup> 见 [http://unctad.org/en/pages/publications/Review-of-Maritime-Transport-\(Series\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Review-of-Maritime-Transport-(Series).aspx)。

<sup>7</sup> 见 <http://unctad.org/en/pages/publications/Technology-Innovation-Report.aspx> and <http://unctad.org/en/Pages/Publications/Information-Economy-Report-Series.aspx>。

<sup>8</sup> 贸发会议，2011 年，《从两性平等观透镜看待科学、技术和创新》(联合国出版物，纽约和日内瓦)；贸发会议，2014 年，《利用信息和通信技术赋予妇女权能》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

6. 知识发展处在跨司合作的基础上发挥能力建设的职能。该处执行两项培训方案，即贸易培训方案和国际经济议程关键问题培训班。<sup>9</sup> 贸易培训方案以电子学习模式提供各种贸易相关专题的培训。具体而言，贸易培训方案下港口培训方案的目标是，通过培训和在港口运营商之间共享知识和专长加强港务部门的能力。方案以基于语言的四个网络中 18 个发展中国家的港务部门为对象。第 166 段培训班的目标是，帮助发展中国家和转型经济体的政策制定者、常驻日内瓦代表和其他利益有关方开展能力建设，促进包容性和可持续的增长和发展。每年两次在区域一级的五个不同地点举办五期培训，对象主要是政府中层官员，保持着一个结业学员网络。

## B. 评价的范围、目标和方法

7. 按照贸易和发展理事会第六十二届年会核可战略框架和方案预算工作组通过的议定结论时提出的要求，本次独立深入评价的重点是次级方案 4。<sup>10</sup> 评价的目标是评估次级方案 4 在 2012-2016 年期间的相关性、有效性、效率和可持续性。<sup>11</sup> 评价兼顾了组织学习的必要性和确保贸发会议对成员国负责的宗旨。

8. 评价参照和遵循的是评价的职权范围<sup>12</sup> 和贸发会议评价政策<sup>13</sup>，这一政策符合联合国评价组的准则和标准。<sup>14</sup> 评价组由两名独立顾问和两名以个人身份参加评价的成员国代表组成。评价组四名组员中有三名是女性。

9. 评价范围包括，从潜在的规模经济角度评估贸发会议三大支柱之间的内在关联。对于通过经常预算或预算外资金供资的活动不加区分。由于次级方案 4 的重点是开展能力建设活动(约占预算的 60%)，技术和物流司负责执行的又是贸发会议最大的技术合作方案，这次评价在一定程度上侧重于技术合作问题。另外，本次评价注意避免与侧重于贸发会议研究和分析支柱的内部监督事务厅 2015 年评价发生重叠。<sup>15</sup> 按照职权范围和评价组据此商定的工作范围，作为跨领域问题评估了两性平等观念纳入主流、公平、伙伴关系、创新和基于结果的管理等问题。

10. 为了避免在挑选所评价的技术合作方案时出现偏向并从可评估性考虑，这次评价的重点是“贸发会议工具箱：取得成果”列出的、属于技术和物流司任务授权范围内的方案，即科技和创新政策审查、海关数据系统、第 166 段培训班、

<sup>9</sup> 经《曼谷行动计划》(2000 年)第 166 段授权，又称第 166 段培训班。

<sup>10</sup> TD/B/62/11；TD/B/WP/275。

<sup>11</sup> 在此之前和此后截至 2017 年 3 月 30 日的活动作为背景资料审议。

<sup>12</sup> TD/B/WP(75)/CRP.2，附件八。

<sup>13</sup> UNCTAD, 2011 年，评价政策，可查阅 [http://unctad.org/Sections/edm\\_dir/docs/osg\\_EvaluationPolicy2011\\_en.pdf](http://unctad.org/Sections/edm_dir/docs/osg_EvaluationPolicy2011_en.pdf) (2017 年 6 月 19 日检索)。

<sup>14</sup> 联合国评价组，2016 年，《评价政策和标准》(纽约)。

<sup>15</sup> E/AC.51/2015/4。

贸易培训方案下的港口管理方案、电子商务和法律改革方案以及贸易便利化方案。<sup>16</sup>

11. 评价采用了一种不同方法相结合的办法,其中包括为了设计数据收集工具而开展案头研究所参考的 300 多份文件(其中深入分析了 102 份),104 次深入的、半模式化面对面访谈和 42 次与内部和外部利益有关方的电话访谈。<sup>17</sup> 为了了解关于战略前瞻性方面的不同观点,与技术和物流司的工作人员进行了若干次主管访谈和重点分组讨论。为了确保在开展了次级方案 4 组合中大部分活动的国家开展深入评估,向肯尼亚、阿曼、卢旺达和泰国派出了四个实地考察团。<sup>18</sup> 为便于直接观察,参加了在日内瓦举行的两次活动(科技促发委的一次闭会期间小组会和首次国家贸易便利化委员会国际论坛)。按照评价的职权范围,《海运回顾》、海关数据系统和卢旺达单一窗口制以及亚洲科技和创新政策审查等个案研究通过说明次级方案 4 的三个组成部分取得的成功丰富了这次评价。<sup>19</sup>

12. 以联合国的两种工作语文(英文和法文)进行的四次网上评价调查充实了定性数据的收集工作。调查对象包括派驻日内瓦的代表、登记出席科技促发委届会的人员、技术和物流司的工作人员、上述六个次级方案 4 技术合作方案的直接受益人以及运输和贸易便利化通讯的订户(见下表)。<sup>20</sup>

#### 2017 年调查答复率概览

	对象总人数	答复数	答复率(%)	女性人数(%)
技术和物流司工作人员	103	61	59	25
运输和贸易便利化通讯订户*	2 980	204	7	19
六个技术合作方案的受益人	2 929	699	24	30
成员国代表	194	17	9	29
登记出席科学和技术促进发展委员会会议的人员	1 116	47	4	23

\* 此项调查是与对六个技术合作方案受益人的调查合并进行的。

13. 对通过不同方法收集的定性和定量数据进行三角分析验证,确保了循证评估。同技术和物流司人员一道组织的核证研讨会还检查了所取得结果的可靠性,便利了组织学习。评价组保持了遵守贸发会议评价政策的独立性,同时用参与性办法征求了所有利益有关方群体的意见。结论和建议是推理性的,以评价结果为依据。在 2017 年 9 月向工作组介绍评价报告将确保评价结果的透明传播。

<sup>16</sup> 技术和物流司还负责执行未列入“贸发会议工具箱”的其他技术合作方案。例如,贸易培训方案不仅提供港口管理方面的能力建设,而且还提供贸易、投资和可持续旅游业促进发展方面的能力建设(见 <https://learn.unctad.org/course/index.php>)。

<sup>17</sup> 对有些利益有关方的采访不止一次,见 TD/B/WP(75)/CRP.2,附件一和二。

<sup>18</sup> 技术和物流司以次级方案 4 活动覆盖面最大的地点为考虑依据确定了国家的挑选。

<sup>19</sup> TD/B/WP(75)/CRP.2,附件四、五和六。

<sup>20</sup> 主要的调查结果见 TD/B/WP(75)/CRP.2,附件八。

## C. 局限因素

14. 时间和资金方面的限制是进行评价的局限因素，将评价设计和数据收集阶段全部压缩进了 2017 年的第一季度。贸发会议的战略框架虽然提供了高层次的结果，但并没有清楚说明将次级方案 4 的产出和结果与高层次结果相挂钩的详细因果通道。实际工作中的这类局限妨碍了评价组为次级方案 4 重新构建变革理论，把分析范围提升到评估影响的层次并开展更多的实地考察。虽然存在这些不足，但评价结果是全面的，基本一致和明确，对主要成果具有阐发作用。所有的利益有关方都在坦诚和建设性的讨论中积极分享信息。评价员自由和不受干扰地开展了工作。技术和物流司积极地支持了评价工作，包括在后勤安排方面提供了协助。

## 二. 调查结果

### A. 相关性

15. 在这次评价所涉时期内(2012-2016 年)，贸发会议是根据《多哈授权》和《内罗毕共识》开展业务活动的。在贸发十四大上，成员国除其他外重申了贸发会议为《2030 年可持续发展议程》<sup>21</sup> 设想的可持续发展促进公平全球经济环境的作用。

16. 根据《内罗毕共识》，技术和物流司将新拟订的产出纳入了 2016-2017 年战略框架，如电子商务和数字经济问题政府间专家组。<sup>22</sup> 为使次级方案 4 与《可持续发展目标》相匹配所做的突出努力包括，按照《可持续发展目标》布置技术和物流司的活动，对照贸发会议工具箱的结果框架确定重点目标。有些次级方案 4 下的方案仍有进一步向《可持续发展目标》看齐的余地，例如，加强外部伙伴关系的创新作用(目标 17)和重新审议(2011 年制定的)科技创新政策审查框架以便与可持续发展目标相匹配。另外，发展中国家可以利用海关数据系统生成的统计数据编拟与可持续发展目标相关的报告。<sup>23</sup>

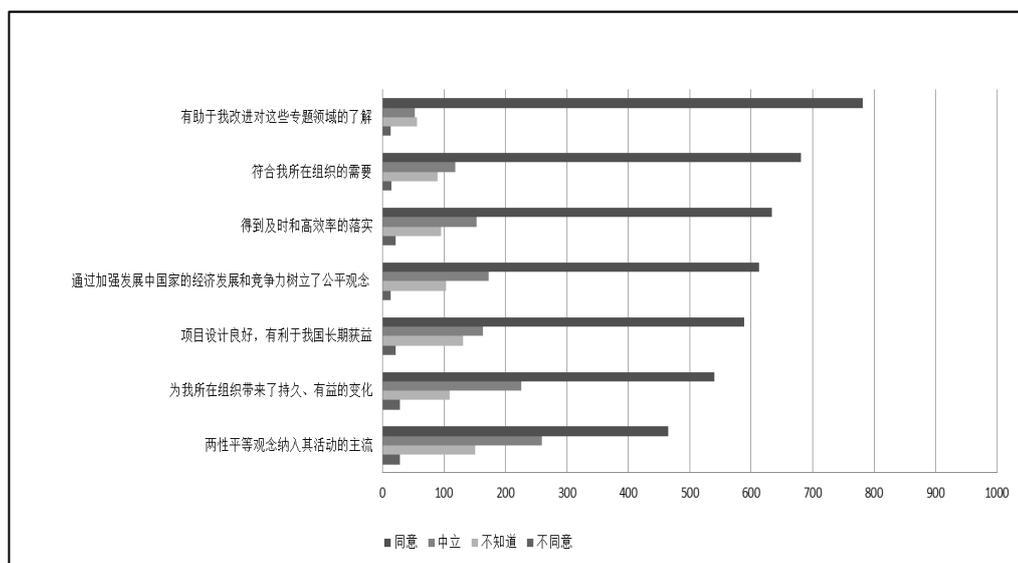
17. 技术合作方案的受益人确认，次级方案 4 的介入措施具有高度相关性。在回复调查的 903 人中，681 人(68%)认为，贸发会议的工作满足了他们的需要(见下图)。在各国代表和科技促发委会议的与会者中，参与调查的人有 81%认为，政府间会议过程中举行的讨论是有意义的并与国家的需要相关联。他们还确认，所有的专题领域都与支持他们落实《2030 年议程》相关。

<sup>21</sup> A/RES/70/1；见 <http://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/UNCTAD-and-the-Global-Goals.aspx>。

<sup>22</sup> TD/B/WP(74)/CRP.4/Rev.1。

<sup>23</sup> 见 A Bester 的建议 4，2016 年，联合国发展体制基于结果的管理，可查阅 <https://www.un.org/ecosoc/en/content/2016> (2017 年 6 月 19 日检索)。

技术合作方案直接受益人对次级方案 4 的相关性、效率、有效性和可持续性的评估，2017 年(人数=903 人)



## 1. 科学、技术、创新和信息和通信技术促进发展

18. 《多哈授权》含有两个关于技术、电子商务和数字经济的执行段落，而《内罗毕共识》含有 11 个这方面的执行段落。第三次国际发展筹资会议的《亚的斯亚贝巴行动议程》重申了)贸发会议作为联合国系统内统一处理贸易与发展问题及金融、技术、投资和可持续发展领域相互关联问题的联络中心的重要作用。<sup>24</sup>

19. 电子商务和数字经济领域为贸发会议提供了一次机会，将自身确立为数字化发展层面的全球示范中心，而且利益有关方对于贸发会议的贡献是有需求的。这一点通过网上调查也表现得很清楚，75%的代表和科技促发委与会者都强调科技创新是一个关键工作领域，回复调查的人中有 80%认为，电子商务、数字经济和信通技术促进发展与支持落实《2030 年议程》有关。

## 2. 贸易物流

20. 《内罗毕共识》重申并加强了贸发会议的现有任务授权，同时确定了一些新的优先事项。接受访谈的多数利益有关方都同意认为，由于贸发会议采用综合全面的办法处理贸易物流问题，因此完全能够在这方面有所成就。这包括进一步重视工作中的可持续性方面，以及更加注重可持续和有抵御力的运输系统、运输基础设施和作业适应气候变化的问题、效率的提高、运输作业的管理和支持性政策以及法律、规章和体制框架。<sup>25</sup> 在具体提到《贸易便利化协定》时对贸发会议的要求是，继续和加强在贸易便利化领域的工作，并继续落实海关数据系统方案。<sup>26</sup>

<sup>24</sup> A/RES/69/313, 第 88 段。

<sup>25</sup> TD/519/Add.2, 第 55(f)、55(i)、55(j)、55(k)、55(l)、76(s)、76(t)和 100(d)段。

<sup>26</sup> 同上, 第 38(j)、38(p)、38(s)和 55(x)段。

### 3. 知识发展

21. 《内罗毕共识》第 55 段(z)项提出, 贸发会议应当继续开展能力建设活动, 包括贸易培训方案活动。这再度申明了该方案的高度政策相关性。第 166 段培训班通过电子学习和面对面的培训活动传播源于贸发会议所有次级方案的知识, 以满足发展中国家中层管理一级政策制定者的需要。贸易培训方案通过其港口管理方案解决贸易从业人员在贸易、投资和发展问题上的实际需要。对技术和物流司知识发展介入措施受益人的访谈证实了这方面培训与其需要和期望的相关性。2015 年开展的一次评价反映出, 联合国发展账户供资的贸易培训项目具有高度相关性。<sup>27</sup> 贸易培训方案与电子商务和法律改革方案合作的这个项目是适时的, 针对了受益人制定电子商务政策方面的需要和法律框架方面的挑战。

### B. 有效性

22. 技术合作受益人对技术和物流司的服务表示高度满意。在 903 名答复人中, 781 人(86%)对于次级方案 4 的介入行动帮助他们改进了知识的看法表示赞同(见图)。但是, 对于这种支持“造成了本组织持久、有益的变化”的说法, 同意的程度要低得多(59%)。调查结果证实, 受益人利用获得的知识和技能提供了进一步的培训和能力建设(33%)、政策咨询(32%)及研究(25%)。

#### 1. 科学、技术和创新政策审查

23. “贸发会议工具箱”将科技创新政策审查的预期长期影响称为加强国家在科技创新领域的能力。就中期而言, 预期成果是增强建设科技创新能力的国家行动和方案, 强化本地产业的科技创新政策以便在当今的全球经济中开展竞争。

24. 访谈显示, 对科技创新政策审查和贸发会议专家的质量是高度满意的。在阿曼, 科技创新政策审查进程帮助调动了广泛的一系列利益有关方的积极参与、投入和支持。采用这种广泛协商而不是局限于智库之内的办法, 是一种最佳做法, 可加推广。贸发会议作为一个中立、可信和知识丰富的联合国机构, 从这一高度出发在这一进程中发挥了重要的便利和咨询作用。阿曼落实了科技创新政策审查关于拟定一项创新政策的建议, 而这正是贸发会议提供支持所要取得的关键直接结果。与其他国家的利益有关方和贸发会议专家访谈得到的投入都强调, 科技创新政策的制定应当避免以学术界的研究需要为基础这种偏向, 要立足于为技术和创新驱动下的完善和改进建立一个扶持环境, 生产性部门的竞争力有利于这种完善和改进。

25. 2011 年制定的当前科技创新政策审查框架可能需要修订, 以便更好地与《可持续发展目标》相匹配。如受益人的强烈看法一样, 当前的程序缺少一种有系统和记述明确的方法用来充实科技创新政策审查文件的编写, 支持政策的制定、执行和监测。理想的后续审查是在三年或四年以后评估政策的执行情况, 并提出调整建议。这就需要为较长期的介入提供资金, 而较长期的介入也会有助于结果的较长期可持续性。另外, 利用创新领域其他机构的专长也是重要的。保护

<sup>27</sup> DMI Associates、F Thélyre、E Gonon、DC d'Istria Owen, 2015 年, 贸发会议项目账户外部评价, 可查阅 [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webosg2015d4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webosg2015d4_en.pdf) (2017 年 6 月 19 日检索)。

知识产权价值和将专利信息用于应用研究，可能需要与世界知识产权组织开展合作。最后，尽管已经有了把科技创新政策审查与贸发会议政府间机制相连接的一个框架，但可以更好地加以利用，通过科技促发委以外的其他政府间进程，如投资、企业和发展委员会，加强沟通和信息共享。

## 2. 海关数据自动化系统

26. 海关数据系统的目标是提高海关管理的效率以及交易透明度。从总体看，通过访谈得到的证据表明已经取得了很多积极成果。这方面的努力产生了多重效益，而与海关主管人员的访谈证实，执法的一致性有所提高，国家收入大为增加。受访者报告说，他们可以更为便捷地管理内部流程和与该系统相联系的其他主管部门开展协调。他们借助海关数据系统生成了准确和及时的统计数据用于国家和国际报告。例如，在卢旺达访谈的一些公司着重提到，通过海关数据系统的网上申报极大地减轻了海关程序的负担，包括减少了人员前往海关办事处所用的时间。单一窗口制是行政改革的一个关键支柱，卢旺达在世界银行“经商索引”中的跨境贸易评分大为提高，就是海关改革成功的反映。<sup>28</sup> 在比较了采用海关数据系统的不同国家所取得的结果之后，评价组发现，只要具有执行必要措施的坚定政治承诺和国家能力，海关数据系统就是支持海关改革的一个有效工具。

27. 海关数据系统的采用在许多国家便利了单一窗口制，促进了电子政务、监管程序的改造和对国际标准(包括国际标准化组织和世界海关组织的标准)的遵守。这些效益，尤其是与简化的电子政务和监管框架有关的效益，很有可能对这些国家的经济发展产生较长期的影响。

28. 所有受访的受益人都认为，落实海关数据系统的成本仅相当于类似商业解决办法所需成本的一小部分，在大多情况下，这类商业解决办法要求向供应商反复支付管理费用。贸发会议提供了海关数据系统的源代码，因此，这个系统不必依赖外部服务供应商就可以修改或升级。<sup>29</sup>

29. 在采用了海关数据系统的一些国家，信息技术网络问题和电力供应不稳带来了连通性挑战，这可以通过研发在线和离线办法加以解决。有些用户表示希望增加用于智能手机和平板电脑的海关数据系统应用软件。在未来版本中或软件升级时，这些方面可能值得考虑。在海关部门的培训中心配置培训信息技术专家的体制能力，以此替代向受惠机构内并非专业培训员的工作人员提供培训的办法，在卢旺达被认为是一种良好做法。

## 3. 第 166 段培训班

30. 第 166 段培训班是贸发会议知识管理结构的一个关键构成部分，获益于所有各司的研究投入和协作。除了能力建设目的之外，这类培训班还是促进贸发会议服务的一种重要工具。虽然中期目标是加强经济和贸易相关专题的政策制定能力，但如“贸发会议工具箱”所详述的预期影响是，各国能按照贸发会议的建议执行此类政策。所有受访参与者都确认了培训的高质量和培训班的独特优势，即

<sup>28</sup> 见 [www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/rwanda#trading-across-borders](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/rwanda#trading-across-borders)。

<sup>29</sup> 最新版本的海关数据系统在一种商业操作平台上运行，如果用户希望得到升级和支持，就需要购买许可证，包括管理费。

简明扼要地全面覆盖了国际贸易。在接受了此类培训的 44 名调查答复人(代表和科技促发委与会者)中, 36 人(82%)证实, 参加培训班有助于了解国际议程上的关键问题, 32 人(73%)说, 培训班使他们了解到了新的知识, 并在贸易谈判和政策制定过程中加以应用。没有人把职业发展看作是一种结果。在培训班结业 6 个月之后对学员应用培训班知识的情况进行有系统事后监测的当前做法, 应当被视为一种最佳做法。加强结业学员网络会有助于高级政策制定人员更为深入和持久的参与。

#### 4. 贸易培训港口管理方案

31. 贸易培训的这个构成部分着眼于提高港口管理部门的效率和竞争力, 加强战略决策和用现代技术方法管理港口。从受益人、伙伴港口及为英语网络共同出资的捐助国(爱尔兰)得到的方案相关反馈绝大多数都是正面的。积极结果的例证包括: 结合使用不同先进教育工具提供的培训被认为是有用和务实的; 通过调动三个欧洲伙伴港口的资源提供培训的概念可以作为联合国系统其他地方提供类似技术能力建设援助的模式; 参与港口愿意为培训费用高额出资证明了培训对其高度实用及港口的自主意识; 区域培训班就减少学员的旅行成本而言具有极大优势并能针对具体要求量身定制。受访的港口代表证实, 工作人员履行职务的能力有了极大的提高。除了正规的培训课程, 各港口还认为, 在不同网络之内和之间共享经验的机会是一种重要收益, 而结业学员网络更是一种重要的增加值, 具有进一步提高能见度和增强自主意识的杠杆潜力。

32. 贸易培训方案研发电子学习工具并结合传统教学方法加以应用的独特专门知识, 对于贸发会议及贸发会议范围以外都是有意义的。随着培训需要日趋增多, 但用于培训的旅费预算却难以增加, 电子学习工具的相关性越来越突出。

#### 5. 电子商务和法律改革方案

33. 贸发会议是率先开展电子商务促进发展工作的联合国机构之一。次级方案 4 通过 2002 年发起的电子商务和法律改革方案向受惠国提供了咨询和能力建设援助, 加强这些国家对于网上商业交易监管框架的认识。预期受惠国在此种介入行动之后将制定较为严格的电子商务立法。这一方案特有的区域办法以协调统一区域一级的规范框架为目标。2015 年 11 月, 贸发会议为加勒比地区、拉丁美洲、东南亚国家联盟和东非共同体发表了四份电子商务立法协调统一审查报告。东非共同体是采纳网络法规统一框架的第一个非洲区域。这个方案在与贸易培训方案开展加强电子学习的良好合作的基础上, 通过电子商务模型十分有效地改善了参与人员的知识。

#### 6. 贸易便利化方案

34. 受益人认为, 贸易便利化方案, 包括为落实《贸易便利化协定》提供的支持, 是实用的, 针对性很强。由于有多个国际组织从事这一领域的活动,<sup>30</sup> 贸发会议正确地将重点放在问题诊断、需要评估、建立和加强国家贸易便利化委员

<sup>30</sup> 2017 年 1 月, 贸发会议于国际贸易中心、世界银行、世界海关组织和世界贸易组织合作主办的第一次国家贸易便利化委员会国际论坛。国际贸易中心最近组织的一次研讨会也包括了贸发会议、联合国工业发展组织、世界海关组织和世界贸易组织。

会和协助各国编写必要的文件上。与受益人的所有访谈都证实，贸发会议提供了高质量的支持。

35. 运输、贸易物流和贸易便利化问题多年期专家会议是一个重要的平台，技术和物流司通过这个平台促进建设共识。贸发会议还利用建设共识的机会及其召集作用促成国家贸易便利化委员会获得技术援助。第一次国家贸易便利化委员会国际论坛的目标是，帮助这类委员会的领导人掌握权能，为这类委员会提供争取资金的机会。对论坛参与组织所提供支持的比较分析表明，在较长时期内有系统地加强国家贸易便利化委员会，同时进一步强化与其他发展活动行为体的现有伙伴关系，可以作为贸发会议的一项特有活动。

## 7. 三大支柱之间的交互促进

36. 尽管还有余地进一步加强三大支柱在技术和物流司之内的协同作用，但评价组发现，这方面的工作是协同开展的，研究和分析为建设共识和技术合作活动提供信息，而这些活动则通过政府间机制得到推广。作为技术合作方案受益人的调查答复者中约有 53% 说，技术和物流司开展的研究和分析在很大程度上为其工作提供了信息，31% 的人说，在一定程度上为其工作提供了信息。另外，在调查答复者中，92% 的代表和科技促发委与会者一致认为，在与技术和物流司工作领域相关的政府间会议过程中开展的讨论是以贸发会议的研究和分析为指引的。

37. 关于港口管理方案，培训班学员编写的结业论文在一套港口管理丛书中得到发表。除此之外，没有系统化地将港口网络范围内生成的信息用于研究目的。

38. 在贸易物流处内，政策研究的重点最近已经转向运输面临的新兴挑战，如海运和供应链安全、石油价格上涨对海运费用的影响和气候变化对海上运输的影响。<sup>31</sup> 应请求提供的法律咨询是政策研究的补充。贸易物流处提供的政策、法律和监管问题咨询和援助的受益人认为，这是实用的，质量良好。该处的一些活动，如支持国家贸易便利化委员会，意味着法律咨询需求的增加，但把重点放在了执行《贸易便利化协定》上。因此，可能需要锐化该处提供法律咨询的范围，以便确保在现有的有限资源范围内能够满足高度优先和较为重要的需求。

39. 受访和接受调查的一些代表确认，赞赏技术和物流司对贸发会议政府间机制的支持。一般而言，专家会议的质量受到好评，编写专家所作政策简介被认为是实用的。有些受访人认为，由于代表还有其他任务，专家会议的会期过长，另有一些人同意认为，所作介绍的数目过多，没有留下讨论的余地。科技促发委作为联合国经济及社会理事会的一个附属机构，向理事会和大会提供有关科学和技术问题的高级别咨询。科技促发委是理事会下少有的几个多利益有关方委员会之一。科技促发委的主要结果是每年通过两项决议。科技促发委的现任和前任成员，包括主席在内，都对技术和物流司提供的实质性投入的高质量表示赞赏，认为这方面的投入对于科技促发委的决议获得通过起到了重要的推动作用。三大支柱交互促进的另一个例子是，在科技促发委届会上所作的关于科技创新政策审查的介绍。

<sup>31</sup> 见 <http://unctad.org/en/Pages/DTL/TTL/Legal/LegalDocuments.aspx>。

40. 可以更好地利用贸发会议的政府间机制传播技术和物流司的结果，如贸易和发展理事会和科技促发委的届会。以不同用户群体为对象的主要研究报告文摘(政策文摘或针对私营部门的市场动态简介)以及措辞明确的政策建议，也能加强外延影响。扩大科技促发委涉及的利益有关方群体，也有助于加强该委员会就利用科技创新促进实现《可持续发展目标》共享最佳做法的论坛作用。

41. 贸发会议在过去的 20 年中开展的研究和始终一贯的提高认识活动，加上各种多利益有关方对话，对于按照贸发会议的任务授权提高电子商务发展层面的能见度发挥了重要的作用。调查结果和访谈都反映出对电子商务方面提高认识和能力建设活动包括电子贸易准备状态评估的高度满意。关于后者的结果，现在加以评估尚为时过早。据报告，存在着对进一步能力建设的强烈需求，科学、技术和信息和通信技术处为了对此作出回应，已经开始制定一种更有系统和较为长期的技术合作活动办法，并联系了不同的捐助方。计划中的服务包括快速电子贸易准备状态评估，新的“全民电子贸易”平台的目标是匹配捐助方和受援国。新成立的电子商务和数字经济问题政府间专家组将于 2017 年 10 月举行第一届会议。

## C. 效率

### 1. 成本效率

42. 在这次评价涉及的两个两年期内，次级方案 4 按经常预算调拨的资源计排在第四位。<sup>32</sup> 而以预算外资金计则完全不同，次级方案 4 在五个次级方案当中吸引的百分比最高，并且随时间的推移一直在增加。<sup>33</sup> 但是，必须指出，海关数据系统占了预算外资源的大部分。<sup>34</sup> 例如，在 2015 年，为海关数据系统提供的资金占了技术和物流司全部预算外资金的 91%，而科技创新等其他一些专题领域没有得到供资。另外，海关数据系统的自筹资金项目也是技术和物流司预算外资金能够增加的一个重要贡献因素。

43. 实现产出的进展一般都是及时的(见图)，<sup>35</sup> 但是技术和物流司工作人员提到的若干因素影响了次级方案 4 的整体效率，包括缺乏人力和财力资源、供资的不可预测性和行政负担，等等。

44. 贸发会议关于电子商务和数字经济的扩大的任务授权以及为科技促发委届会提供充分便利，都需要增加资源，这样本组织才能保持和延续在联合国系统内有关科技创新和信通技术促进发展问题的专题领导力。考虑到整个联合国系统经常预算资金不断缩减的大背景，除了探讨进一步提高效率的各种办法，如加强跨司协作和交互促进之外，可能需要在贸发会议内部排列资源划拨的优先顺序。具体服务需求出现的转变，可能也要求调整技术和物流司的结构。需要开展一次深入的组织分析方能拟订这方面的具体建议，这超出了本次评价的范围。

<sup>32</sup> TD/B/WP(75)/CRP.2, 附件三, 表 1。

<sup>33</sup> 同上, 附件三, 图 1。

<sup>34</sup> 同上, 附件三, 图 3。

<sup>35</sup> 技术合作方案受益人有 70% 确认, 次级方案 4 援助的提供是及时和有效的。

## 2. 方案型办法和基于结果的管理

45. 虽然有些技术合作活动根植于清楚界定的较长期合作框架之内(如海关数据系统和贸易培训方案),但其他一些活动的开展是非常态的(如个别培训班、研讨会和专家考察),取决于能否得到预算外资金。这趋于造成支持出现间断,由于缺乏后续贯彻,损失了一些本来很有希望的初步收益。另外,在回复调查的人中,技术合作受益人有 65%都认为,次级方案 4 介入活动的设计是要取得长期结果(见图)。接受访谈的受益人和捐助方都表示强烈倾向于多年期、方案型援助。<sup>36</sup>技术和物流司具有筹资职能的工作人员同意认为,捐助方倾向采用方案型办法以求避免小规模项目带来的行政负担(70%)。凡有可能,国家一级的个别项目可融入较大型的方案,如“全民电子贸易”和“强化综合框架”。

46. 至为关键的是,贸发会议的技术合作工具应当遵循一种清楚界定的战略,从战略角度促进可持续的、积极的长期变革。技术合作的受益人都赞成这种意见(见图)。在采取这种方案型办法的同时,应当制定出强有力的规划和监测框架。本次评价评估了贸发会议自 2016 年 7 月 1 日起试行一年的基于结果的技术合作最起码要求,并参照四个近期批准的项目和“贸发会议工具箱”为技术和物流司方案规定的逻辑框架审查了这些要求的落实情况。评价组确认贸发会议所作的积极努力,并注意到,落实基于结果的管理需要时间,需要采用渐进的方式。然而,对贸发会议基于结果的最低管理标准所作的分析表明,存在一些差距,可能会妨碍标准的实际应用,包括构成贸发会议基于结果的整体管理办法的一些文件和指南相互之间不够严谨。

47. 评价组还发现,现有最低标准在已批准的技术和物流司项目中的执行不够平衡,可进一步改进。对技术和物流司工作人员的调查发现,基于结果的管理最大的需要是收集关于逻辑框架指标的数据,编制和监测预算,有效利用资源,对什么是行之有效的和什么是可以做得更好的加以评估。技术和物流司的工作人员认为,及时解决资源短缺问题和开发基于信息技术的监测和报告工具是应对上述挑战的可用办法。

## 3. 筹资

48. 从前瞻角度看,贸发会议最大的增长前景可能不在于经常预算资金,而是在于通过有系统和有针对性地筹集预算外资金满足扩大了的技术合作需求。<sup>37</sup>技术和物流司的工作人员在答复调查时提出,筹资问题是今后的一个重点领域,并相信捐助方对次级方案 4 是有兴趣的,只是需要得到筹资专家更有力的内部支持。除了加强方案型方法和基于结果的管理之外,通过一系列平台和工具切实有效地向利益有关方通报技术和物流司的结果也可吸引对其产品的兴趣,增强对技术和物流司通过较大型和多年期项目实现和管理结果的能力的信心。

49. 技术和物流司成功地调动了伙伴的捐助(例如通过港口培训、培训费、伙伴港口的捐助和海关数据系统受益方的捐助)。另外还可在为一些活动寻求私营部门资金(例如万事达信用卡公司为埃及电子商务活动出资)的初步积极经验的基础

<sup>36</sup> 例如,见 A/RES/71/243, 第 30、31 和 32 段。

<sup>37</sup> 同上,第 26、27 和 34 段。

上进一步挖掘潜力，同时也要确保保持贸发会议的公正性。技术和物流司一些具有筹资职能的工作人员报告说，在其工作领域内确实有从私营部门筹措资金的机会(37%)。加强从私营部门筹资，还需要在贸发会议任务授权和活动的特定准则基础上制定一种系统性的筹资办法。<sup>38</sup>

#### 4. 通报

50. 技术和物流司与各种支持职能之间的密切沟通，对于加强次级方案 4 的情况通报有重要意义。而且，需要加强向感兴趣的公众通报技术和物流司的结果。

51. 在同所有利益有关方的访谈过程中，都提到了关于技术和物流司各种产品的系统性信息通报问题。有些受访人并不熟悉贸发会议提供的产品系列，还有一些受访人表示，技术和物流司需提供进一步信息，帮助他们切实有效地向潜在捐助方和受益人通报技术和物流司的工作。多数技术和物流司工作人员(70%)都报告说使用了广泛的一系列工具与外部利益有关方沟通，并认为信息通报是该司的核心工作领域之一(87%)，但在司一级开发一种行之有效的通报工具展示基于证据的结果将是有帮助的。另外，工作人员指出，为了有效沟通，需要开展更多培训(60%)，并且需要得到内部通信专家的更多支持(58%)。

#### 5. 伙伴关系和内部协同

52. 与众多联合国系统各组织、国际发展伙伴、区域组织、非政府组织和其他贸发会议次级方案交换投入和开展协作，可以实现规模经济，扩大次级方案 4 介入活动的范围、深度和广度。除许多其他例证之外，这方面的实例包括交换研究数据(如国际海事组织使用《海运回顾》的数据)、合办讲习班(例如与联合国欧洲经济委员会合办关于运输与气候变化问题的讲习班)以及与当地伙伴合作落实技术合作活动(如与德国国际发展合作署和国际贸易中心在卢旺达的合作及与东非商标组织在东非共同体国家开展的合作)。技术和物流司计划进一步扩大和加强这类伙伴关系，特别是在电子商务和贸易便利化的相关工作方面。这也是符合《2030 年议程》的。与有关非政府组织、知名专家和学术界之间的战略伙伴关系是支持贸发会议政策研究和技术合作的重要技能基础。这些伙伴关系值得进一步发展。

53. 在贸发会议内部，次级方案 4 与其他次级方案开展了关于第 166 班培训班的密切协作，利用了这些次级方案的专长和人力资源。在次级方案 1 下与统计和信息处开展的关于海运相关用户友好统计合作和与次级方案 3 开展的关于生物贸易的合作较为有限。

#### 6. 执行模式

54. 由于贸发会议不是一个设在实地的机构，就需要找到灵活、创新的办法在实地落实技术合作。在这方面，评价组评估了有希望实现预期结果的三种执行模式，即为其他发展行为体(如在卢旺达为德国国际发展合作署)的介入或方案提供投入；与在当地有强大存在的组织开展正式合作(如设在肯尼亚的东非商标组织

<sup>38</sup> 见联合国与企业界合作准则及其中的参考书目(<https://business.un.org/en/documents/5292>)。

和联合国环境规划署)；类似海关数据系统的单立自我管理项目(需要为项目辅助人员包括实地人员以及监测和评价配置充足的预算资金)。

55. 另外，评价组通过访谈发现，有迹象表明，需要应对与区域机构一道工作带来的挑战。因此，在已经存在区域合作框架如区域性机构的情况下，对于如何才能在处理一个区域或一个区域内的一组国家共同关切的发展问题时复制区域办法取得的初步积极经验(如与东加勒比国家组织、东非贸易走廊以及电子商务立法协调审查有关的经验)，开展有关调查可能是慎重的做法。<sup>39</sup>

## D. 可持续性

56. 次级方案 4 任务授权在《内罗毕共识》中的突显地位和成员国在访谈过程中表示的意见，都证明了这一领域内已有的政治意愿和自主意识。将这一多边共识转化为国家一级持续进步的努力要求提供资源，加以维持和为之投资，但由于国家缺乏相关的能力，所以就需要有国家自主意识、贸发会议专长和捐助方投资。

57. 评价组发现了把体制可持续性方面的考虑纳入技术合作的良好例证，包括贸易培训方案下的结业学员网络和对于从组织上加强国家贸易便利化委员会的侧重。以合作伙伴慷慨捐助为佐证的坚定的国家自主意识提高了可持续性的可能。海关数据系统办法通过支持设立培训中心(例如在卢旺达)建立国家一级的体制能力，也确保了方案的可持续性。

58. 海关数据系统可持续性的主要挑战在于依赖严格专用的预算外资源专款，这种资金不能用于必要的软件开发和升级开支，而这是却满足各国长期技术需要所不可或缺的。在国家一级，由于海关数据系统信息技术专家在接受贸发会议培训之后转入私营部门就业造成的人员更替，被看作是海关部门面临的一种干扰挑战。

59. 技术和物流司的某些一次性技术合作活动未能充分回应捐助方关于可持续性的关切。技术和物流司解决可持续性关切的关键办法应当是，始终一贯地将促进多年期较大型项目的方案型办法制度化(见 C 节)。增强成果可持续性的另一种办法是，确保三大支柱之间的交互促进(即将研究工作融入关于可持续运输的专家会议，进而再融入技术合作活动)，这需要各司和各处之间开展更多的合作。

## E. 贯穿各领域的问题

### 1. 两性平等观念主流化

60. 贸发会议最近加强了两性平等观念主流化的努力，任命了次级方案两性平等问题联系人，开展了相关培训，制定了技术合作项目审批核对清单和有关研究工作的两性平等观念主流化战略。访谈和案头研究得出的结论是，次级方案 4 将两性平等观念的不同方面纳入了一些活动。科技创新和信通技术促进发展的活动带来了一些最佳做法，包括倡导利用科学和技术支持妇女发展的必要性和鼓励在

<sup>39</sup> 见 A/71/292/Rev.1, 关于加强联合国发展系统工作的区域层面的建议 4。

创新活动中发挥妇女的作用。<sup>40</sup> 贸发会议与国际劳工组织协作制定了利用信通技术扶持妇女企业家的实用指南。其他的例子包括贸发会议关于信通技术与两性平等问题的研究。<sup>41</sup> 妇女积极地参与了阿曼和泰国的科技创新政策审查过程，阿曼的科技创新政策审查提到了小学和中学男生成绩不佳的问题，并且把在高等教育成果中实现性别平等定为政策优先事项。

61. 如工作人员调查所示，技术和物流司对其介入行动的自我评估是，在两性平等观念主流化方面效果一般。尤其影响到技术合作和研究活动的是，对于两性平等观念主流化和如何贯彻有关原则缺乏共同的理解。对技术合作直接受益人的调查也证实了这一调查结果，在按照同意度递减顺序排列答复项时，答复人将两性平等观念纳入主流列在最后一位(见图)。因此，虽然到目前为止付出了重大努力，但仍有加强两性平等观念纳入主流的余地。评价组没有在两性平等观念纳入主流问题上发现与其他组织单位的协同，在政策一级也没有任何性别相关的产出。工作人员强调了性别分类数据、司间协作和主管人员的支持。另外，他们在发展工作中还需要得到关于如何将两性平等观念纳入主流的务实指导意见和辅助文件。具体而言，设计项目时，需要在就一个项目如何会对两性都产生影响加以分析的基础上制定性别相关目标，并对此种目标加以监测。换言之，需要分析可能的负面结果，并且在可能的条件下加以缓解。

## 2. 公平和包容性发展

62. 公平和包容性发展处于贸发会议职权范围的核心位置，并植入了次级方案 4 的战略目标和活动。国家贸易便利化委员会的能力建设着眼于加强发展中国家对国际贸易的参与。贸易培训方案建设发展中国家的专长，帮助这些国家参与国际贸易。贸发会议科技创新任务授权的根据是，正在发生的一场前所未有的技术革命给发展中国家带来的机遇和风险。另外，电子商务和法律改革方案也注意重视了提供和获得信通技术的问题。接受调查的多数技术合作受益人(67%)证实，介入行动通过加强发展中国家的经济发展和竞争力树立了一种公平观(见图)。但是，关于科技创新对于实现《可持续发展目标》的贡献，科技创新政策审查还有全面处理分配方面的问题以便确保包容性的更大余地。

## 三. 结论

63. 本次评价提出了下列结论：

(a) 虽然从《可持续发展目标》的角度看，技术和物流司的全部任务授权都保持了相关性，整个贸发会议为了确保与《可持续发展目标》保持一致并为之作出贡献付出了显著的努力，但仍然存在进一步将这些目标纳入技术和物流司工作计划的可能。

(b) 与《多哈授权》相比，《内罗毕共识》更为重视科技创新、电子商务、数字经济和运输的可持续性。履行扩大的任务授权以便达到《内罗毕共识》所体现的成员预期，将需要更多的资源。

<sup>40</sup> 联合国贸易和发展会议，2011。

<sup>41</sup> 贸发会议，2014年，《信通技术与两性平等的衡量：一项评估》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

(c) 需要用更为系统化和更为主动的办法筹措更多的预算外资源。捐助方的首选已经转向为有清晰介入逻辑的较大型、较长期方案出资。对于受惠国和捐助方两者，可持续的办法至为关键。另外，捐助方需要得到贸发会议基于结果的管理框架符合其最起码规划和报告要求的保证，并且要求通报结果。有系统地采用严格的、基于结果的管理框架还将有助于技术和物流司的主管人员查明重大变化，先期处理挑战和确保学习。

(d) 尽管付出了重大努力，但仍有余地进一步将两性平等观有系统地融入次级方案 4 的工作主流，尤其是在技术合作和研究方面。这要求深化专长，持续和有的放矢的能力建设和培训，在技术合作项目和研究产品的规划、管理和监测过程中提出关于两性平等观纳入主流的明确指导意见。

64. 评价提出了下列良好做法和经验教训：

(a) 与广泛的一系列利益有关方开展关于科技创新政策审查的大范围磋商，能确保视野开阔和提高支持度。另外，贸发会议应当扩展采用的办法，为落实科技创新政策审查的建议，开展政策监测和新政策的后续评估提供支持。这样还能减少当前存在的侧重学术机构的研究需要，忽略生产性部门实际技术需要的偏向。

(b) 如海关数据系统在卢旺达的落实所证明，把培训信息技术专家的能力融入海关部门的培训中心体制，是增强结果可持续性的一种良好战略。

(c) 结业学员网络是贸发会议的一种重要增加值，值得进一步和更好地加以利用，借以加强能见度和自主意识。

(d) 技术和物流司利用筹集伙伴港口的资金开展培训的概念可以作为一种模式，用于提供其他类似的能力建设技术援助。

(e) 有证据表明，在可以接入区域体制框架的地方，区域办法是应对跨境挑战的一种行之有效和高效率的办法。

(f) 鉴于贸发会议不是一个设在实地的机构，以下三种开展技术合作的模式显然运行良好：为其他发展行为体的介入行动提供投入；通过与在实地有强大存在的组织正式合作落实介入活动；以及在能够为实地辅助人员和监测及评价提供充足资金的条件下直接执行单立的项目。

## 四. 建议

65. 评价提出的建议下：

(a) 请贸发会议秘书长和技术物流司司长：

(1) 有鉴于《内罗毕共识》规定的扩大的任务授权，考虑排列现有资源的优先顺序和在必要时加以重组，以便支持贸发会议关于电子商务、数字经济和科技创新促进可持续发展的工作。

(2) 评价、改善和增强贸发会议基于结果的管理框架。在司一级要确保贯穿整体的严格和一致落实。

(3) 制定和执行一项周密的筹资计划，对不同类型的捐助方包括私营部门实行有差别的不同战略。

(b) 请技术和物流司司长：

- (1) 针对多元化的受众制定和执行一项循证结果通报战略。
  - (2) 以具有清晰介入逻辑的可持续方案型介入方式加强技术援助的提供。
  - (3) 在通过区域组织可最为有效地应对挑战的领域加大利用区域办法的力度。
-