



工业发展理事会

第四十八届会议

2020年11月23日至25日，维也纳

临时议程项目10

中等收入国家的包容及可持续工业发展

与中等收入国家建立伙伴关系战略框架工作计划

总干事的报告

在 GC.18/Res.9 号决议中，成员国请总干事为执行与中等收入国家建立伙伴关系战略框架编制一份工作计划。本文件概述了工发组织在本组织任务授权和资源范围内与中等收入国家建立伙伴关系的工作计划。工作计划中拟议做法确保按照成员国通过的战略框架所确定的包容及可持续工业发展核心优先事项最有效利用工发组织在中等收入国家中的资源。

一. 背景

1. 第十七届大会 GC.17/Res.6 号决议请总干事确定并与成员国讨论工发组织与中等收入国家展开协作的战略框架。该倡议的目标是，加快这一组国家的包容及可持续工业发展。向理事会第四十六届会议提交了工发组织与中等收入国家建立伙伴关系的战略框架的概要 (IDB.46/13)。理事会请总干事为战略框架草案的定稿组办与会员国的协商 (IDB.46/Dec.10)。理事会第四十七届会议注意到工发组织与中等收入国家建立伙伴关系战略框架并建议大会予以通过。在通过战略框架的同时，GC.18/Res.9 号文件还请总干事为实施战略框架编制一份工作计划。

2. 编制了附件所附工作计划，以确保与战略框架确定的这样一些方面的战略优先任务保持一致，即：(一)技术进步；(二)人力资本；及(三)环境可持续性。该工作计划加强了其与中等收入国家积极接触、确定与该组国家利益攸关方协力合作有效方式并对其旗舰方案和技术合作项目组合善加利用的做法。

为节约起见，本文件未作印发。敬请各位代表自带文件与会。



3. 工发组织力图凭借战略框架及其相关工作计划，确保与中等收入国家进行有系统的接触，为技术转让和投资提供便利，给推进这一组国家工业发展至关重要的政策提供支持。

二. 需请理事会采取的行动

4. 理事会不妨注意到本文件所载信息。

附件

与中等收入国家建立伙伴关系战略框架：关于工作计划的提议

目录

| | 页次 |
|------------------------------|----|
| 一. 背景和理论依据..... | 4 |
| COVID-19 的影响..... | 4 |
| 区域方面..... | 5 |
| 同与中等收入国家建立伙伴关系的战略框架保持一致..... | 5 |
| 二. 核心机制..... | 6 |
| 综合一揽子计划..... | 6 |
| 南南和三方工业合作..... | 6 |
| 三. 工作计划..... | 7 |
| 支撑工作计划的主要因素..... | 7 |
| 做法..... | 7 |

一. 背景和理论依据

1. 国际社会承认，系统性长期做法事关中等收入国家的生产能力建设。20 世纪下半叶和 21 世纪初，一些国家在各类收入上有所提高，而当时的全球状况如今已经发生变化。全球化促进了新兴经济体和全球南方的崛起，在某些情况下，它们有能力参与低技术和高技术活动的竞争。

2. 在进入和脱离中等收入状态的复杂并具有挑战性的过渡中，工业发挥了关键作用，其中涉及必须同时应对现有的和新兴的技术与能力。实现成功转型的中等收入国家，其市场能够逐渐利用自动化以更具成本效益的方式生产商品和服务，制造业在国内生产总值附加值所占份额趋于稳定。在这些情况下，随着经济的进一步发展，私营部门实现了快速增长，从而提高了生产率，引进了现有技术或打入了外部市场。中小企业在这些背景下发挥着日益重要的作用，为整个经济的生产率增长提供支持。

3. 然而，各自国家对原有技术的使用，以及生产效率逐步但缓慢的提升，往往推动了中等收入经济体往高收入过渡所必需的产业转型。另一方面，综合发达经济体在创新和全球价值链设计方面享有比较优势。在这类情况下，中等收入国家对现代先进制造业技术的采用可能会被“无限期”推迟，从而为过早去工业化或中等收入陷阱等问题的出现创造了条件。

4. 中等收入国家还面临污染日益加剧的持续挑战。这在一定程度上是由于并非基于清洁技术的快速工业化所致，快速工业化通常发生在它们从最不发达国家向中等收入国家过渡的最后阶段，在这一阶段，它们尚未来得及适当进行过渡和结构变革以加强其在低污染部门的比较优势。其结果是，在某些情况下，中等收入国家单位国内生产总值的污染情况比低收入和高收入国家都要严重。诸如激励私营部门特别是中小企业争取节能并使工业和经济增长更加绿色等由需求驱动的政策措施，对减轻这类负面影响发挥了关键作用。

COVID-19 的影响

5. 在其众多影响中，COVID-19 大流行极大地扰乱了生产在进入最终组装之前跨越一国或多国边界的全球价值链。这导致需求和价格的下跌，从而在很大程度上影响并在中短期将继续会对较低和较高的中等收入国家造成影响，这种影响至少会持续到全球价值链重新建立和需求完全恢复之时。

6. 然而，不同行业和国家受影响的情况各不相同。通常被归类为中等收入地区的拉丁美洲即为一例。在诸如阿根廷等国，工发组织最近的一项分析¹强调，在应对 COVID-19 最初爆发时的预防措施期间，食品加工和基本保健品的生产以及诸如包装、物流和食品安全实验室等相关活动都在继续进行。与此同时，与休闲和体育、家具、鞋类及相关行业有联系的活动几乎立即停止。

7. 据估计，这场全球大流行病所造成的社会和经济影响是毁灭性的，一如预期的情况。在许多情况下，贫困发生率甚至会影响到就业人口，特别是中等收入国家

¹ 工发组织文章：“管控 COVID-19：在拉丁美洲和加勒比地区的政策与政治之间”，2020 年。
<https://iap.unido.org/articles/managing-covid-19-between-policy-and-politics-latin-america-and-caribbean>。

非正规部门的就业人口。据国际劳工组织(劳工组织)估计, 由于 COVID-19 这场危机, 2020 年新增 900 至 3,500 万贫困劳动人口,²其中大部分生活在中等收入国家。因此, 这场大流行病更加凸显了非正规就业、社会经济不平等和贫困之间的相关性, 这是低中等收入国家和高中等收入国家必须正视的三大挑战。

区域方面

8. 关于工业发展, 有一些普遍适用于所有中等收入国家的经验教训。这些问题包括: 提高生产力; 采用新技术; 与技能和劳动力的发展有关的新技术的专业化。

9. 在中等收入国家包容及可持续工业发展上采取的明智做法有这样一个明显的典型特征, 即各国的做法都具有超越国界的社会和经济特征组合, 实际上创造了共同的地区身份。确定包容及可持续工业化的区域路径, 并采用包容及可持续工业发展区域做法, 给设计拟采取政策措施的独特视角提供了强有力的见解。

10. 工发组织在 2020 年初制定了一系列区域战略, 根据每个区域各自的背景和情况确定了包容及可持续工业发展所面临的具体挑战、瓶颈和机会, 其中还包括按收入水平对各国进行分类。区域做法确定了针对中等收入国家优先事项的干预措施, 并与战略框架保持高度一致。

同与中等收入国家建立伙伴关系的战略框架保持一致

11. 本文件介绍工发组织成员国就执行工发组织与中等收入国家建立伙伴关系的战略框架所要求拟订的工作计划 (GC.18/Res.9³)。

12. 该战略框架巩固了工发组织作为加快中等收入国家包容及可持续工业发展和实现可持续发展目标 9 参照机构的地位。该工作计划提供了连贯一致地加以落实的工具和手段。

13. 与中等收入国家建立伙伴关系的战略框架的主要目标是, 在以下优先领域促进和推进中等收入国家的包容及可持续工业发展: (一)技术进步; (二)人力资本; 及(三)环境可持续性: 工作计划确定了这些领域的实施机制和预期成果。

14. 鉴于中等收入国家社会和挑战的异质性, 与中等收入国家建立伙伴关系的战略框架强调, 在就这一组国家建立伙伴关系方面必须采用多利益攸关方综合做法。工发组织方案做法将职能、能力和资源整合在一起, 经由这种做法与合作伙伴携手合作, 有助于对接全球发展趋势, 为区域一级更好整合提供支持。

15. 工发组织的参与是基于一并综合落实其核心职能: (一)技术合作、执行项目和方案; (二)政策和分析工作, 即提供工业诊断、加强能力, 并为政策战略的设计提供依据; (三)召集作用, 即推动与支持国家和区域工业优先事项; (四)规范作用, 即确保与国际标准和规范保持一致。工作计划确定了工发组织一揽子计划和工具, 为整合资源和职能提供支持和便利。

² 劳工组织论文: “COVID-19 和职场: 影响与政策回应措施” www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf。

³ 可在此处查阅决议: www.unido.org/api/opentext/documents/download/15995008/unido-file-15995008。

16. 在融资方面，战略框架提及中等收入国家自筹资金活动的潜力。该做法将结合南南和三方工业合作等跨领域工具一并实施，这将有助于激发中等收入国家发挥加快包容及可持续工业发展的促进者的作用，利用工发组织的催化作用来促进这些进程的展开。

17. 落实战略框架的基本前提包括就挑战和解决方案形成共识；可以获得可靠的数据和信息；具有分析、规划与执行政策和方案的充足能力以及有成效和有系统地开展进展监测和影响评估。

二. 核心机制

综合一揽子计划

18. 无论是产业升级还是创造就业，工发组织在保护环境的同时为加快实现包容及可持续工业发展和实现可持续发展目标 9 所做努力，都是在以综合方式加以落实时成效最大。以往几年通过把包容及可持续工业发展工具纳入工发组织一揽子计划取得更大影响即为明证。因此，工作计划的成功实施将在很大程度上取决于变革性包容及可持续工业发展综合一揽子计划的实施。

19. 工发组织通过国家方案和国家伙伴关系方案的一揽子方案整合工发组织的职能和服务可能适宜于中等收入国家，因为经由这些方案产生的影响有可能在区域和次区域一级得到放大。为弄清在可持续工业发展方面的挑战和机遇而进行的国别工业诊断确定了活动的方案框架，以及工发组织和政府对应方之间的作用和责任分工。界定明确的资源调动战略聚集了对加快中等收入国家包容及可持续工业发展至关重要的自筹资金诸要素。这些要素加强了政府对该进程的自主权，其中一个强有力的伙伴关系内容是，力图通过在拟订阶段开发的合作伙伴-捐助者规划工具吸引国家与国际捐助者和合作伙伴，以寻找机会并为这类机会筹集资金。

20. 工发组织为 COVID-19 后时代的中等收入国家工业复苏制定了具体举措。举例说，COVID-19 工业复兴方案认识到采用分阶段做法整合职能、部门和领域以增强包容及可持续工业发展影响的优点。该方案由以下五个阶段组成：(一)评估和分析；(二)建立共识；(三)制定国家工业复苏计划；(四)进行全国工业部门复苏的试点；以及(五)推广试点成功事例，以实现国家工业部门的复苏。

南南和三方工业合作

21. 工发组织将南南和三方工业合作界定为在工发组织和北方或南方合作伙伴支持下南方国家之间为促进包容及可持续工业发展而开展的一种协作。因此，它是对本组织就战略框架中界定的中等收入国家所持的一种做法。

22. 除了这一共同定义外，南南和三方工业合作是落实特别在区域一级复制良好做法的包容及可持续工业发展做法的关键机制。它还有助于对来自中等收入国家政府、金融机构或营商部门实体的国家和国际资源善加利用。

三. 工作计划

支撑工作计划的主要因素

23. 工作计划的主要目的是实施战略框架。通过该工作计划，工发组织力求提高中等收入国家的生产能力，这对于以包容和可持续方式提升和发展工业创新至关重要。

24. 该工作计划强调：(一)通过工发组织的国别工业诊断，把工发组织的方案做法纳入中等收入国家的国家政策、战略和愿景；以及(二)通过南南和三方工业合作及区域合作，传递和传播成功做法，以促进各国实现收入类别之间的过渡。

25. 工作计划的成功实施将取决于若干关键因素，其中包括：代表各国政府承诺设计在国家一级制定的产业政策、战略和愿景，但也要与区域和次区域现有框架相对接。

26. 工发组织将以效率最高和最为有效的方式利用其资源，它承认，加快中等收入国家的包容及可持续工业发展和实现目标 9 需要在知识、政策和方案协调方面协同努力。

做法

27. 工作计划的执行需要取得以下三大成果：

(a) 加强中等收入国家新技术的整合和采用，同时落实循证机制，设计、执行、监测和评估促进采用此类技术的产业政策；

(b) 加强在应对中等收入国家工业技能开发相关包容及可持续工业发展方面挑战的公私合作；

(c) 中等收入国家的政策制定者和相关利益攸关方还包括经由执行多边环境协定，采用循环做法，以可持续方式改善制造业生产系统。

28. 该工作计划确定了加快实现战略框架所述包容及可持续工业发展目标的一种渐进式做法，而不是一种方法。它列有工发组织协助实现这些目标的一系列技术单元和产出、中等收入国家政府的预期贡献、一系列主要成果以及监测进展情况的相关指标。

29. 该工作计划还列明了工发组织为支持中等收入国家努力实现包容及可持续工业发展而采取的具体行动。这些行动旨在加强事关影响到中等收入国家包容及可持续工业发展的各种挑战的知识共享和提高认识活动。

30. 列入了跟踪进展情况的指标，以作为工发组织综合成果和绩效框架当前设计的参考，在编写本工作计划之时，正在重新制定该框架。基于拟重新制定该框架，如有必要，应当对若干指标加以修改。

关于工发组织与中等收入国家建立伙伴关系战略框架工作计划的提议

| 行动/影响区域 | 工发组织用于中等收入国家包容及可持续工业发展的主要工具 | 中等收入国家政府的作用 | 主要成果 | 工发组织的组织内特定中等收入国家的产出 | 成功指标 ⁴ |
|--|--|--|---|---------------------|---|
| <p>技术升级和能力建设</p> <p>（促进农用工业、采矿、能源和制造业相关服务向工业 4.0 平稳过渡；支持价值链升级/创新（升级工艺流程、产品、功能和价值链）；支持中小微企业数字化改造中采用工业 4.0；支持体制调整（尤其是创新、互操作性和网络安全方面的规则、法规、规范和标准）；部署部门性做法，例如汽车、农业、纺织和服装以及其他部门；规划现有技术进步和对未来技能的要求，并为教育和职业培训开发新课程；支持科技和创新并将其纳入主流，包括国家、地区和部门的创新系统；增强创新生态系统及其扶持环境；促</p> | <p>- 工业现代化和中小微企业。支持中小微企业向数字化转型，目的是提高其生产率、竞争力并促进其进一步纳入集群和价值链。工发组织工具箱包括了类似于 CIRP（COVID-19 工业复苏方案）之类方案。按照工发组织针对中等收入国家的工作计划，CIRP 的区域比重很大，并依赖于各国政府、工发组织和发展融资机构之间的强有力伙伴关系。</p> <p>- 粮食系统。中等收入国家的农用工业正在发生迅猛的转变。工发组织将支持中等收入国家通过获得支助性服务、先进技术、资金、市场和贸易机</p> | <p>- 利用 Covid-19 大流行造成的破坏进行所需的政策/结构性改革，确保经济复苏战略侧重于包容及可持续增长。</p> <p>- 设计以创新为重点的产业政策和战略；工业 4.0 路线图；工业 4.0 课程。</p> <p>- 努力吸引和留住本国的外国直接投资。</p> <p>- 为投资促进战略提供支持，促进形成侧重于包容及可持续工业发展和可持续发展目标 9 的影响的有利投资环境。争取包容及可持</p> | <p>- 中等收入国家能够对第四次工业革命善加利用以实现工业复苏及包容和可持续经济增长。</p> <p>- 工业政策以创新和数字化转型和向第四次工业革命的平稳过渡为依归，契合这方面的需要并为其提供支持。</p> | | <p>✓ # 显示采用新技术的中等收入国家</p> <p>✓ # 中等收入国家的公司或机构所采用的新技术和数字解决方案</p> <p>✓ # 劳动生产率提高的公司</p> <p>✓ # 采用指导向数字化制造/第四次工业革命过渡的新政策/经济框架。</p> |

⁴ 新的工发组织指标框架在获得完全采纳之前，将在新的综合成果和绩效框架中得到反映。

| 行动/影响区域 | 工发组织用于中等收入国家包容及可持续工业发展的主要工具 | 中等收入国家政府的作用 | 主要成果 | 工发组织的组织内特定中等收入国家的产出 | 成功指标 ⁴ |
|---|---|--|------|--|-------------------|
| <p>进以数字基础设施为重点的投资，及促进战略伙伴关系，特别是与企业部门的战略伙伴关系)。</p> | <p>会而改善其粮食系统的竞争力。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 优质基础设施- 全球质量和标准方案向各国提供支助，以协调验证和核实产品质量所需优质服务的需求和供应。这将有助于把其产品引入国际市场。 - 影响力投资。工发组织投资和技术促进办公室网络在从确定合作伙伴到确保项目可行性的投资促进整个周期内始终提供增值服务。 - 提高工业政策质量项目。提高工业政策质量项目是一个机构能力建设一揽子项目，目的是向公务员和分析人员提供公共政策基于知情决定和对实证证据的批判性审视的培训。在政策周期方面，提高工业政策质量项目处在早期阶 | <p>续工业发展的投资促进战略还应反映在拓宽工发组织在中等收入国家的投资和技术促进办事处网络中。</p> | | <p><u>建立中等收入国家网络</u></p> <p>建立非正式内部网络，使本组织能够以系统方式利用和引导它在中等收入国家的工作人员的知识和经验并将其制度化；拟议非正式网络可用于收集、评估和传播知识；网络成员可以抱团支持和协力采取针对中等收入国家的基于实地情况的方案做法。</p> <p>分析和诊断</p> <p>给确保国家工业化</p> | |

| 行动/影响区域 | 工发组织用于中等收入国家包容及可持续工业发展的主要工具 | 中等收入国家政府的作用 | 主要成果 | 工发组织的组织内特定中等收入国家的产出 | 成功指标 ⁴ |
|---|--|--|---|-------------------------------|---|
| | <p>段，述及该周期事关工业诊断和工业政策拟订的两个方面。提高工业政策质量项目最近引入了性别和工业 4.0 的组成部分，以支持工业政策的制定，从而整合中等收入国家的两个主要优先任务。</p> | | | <p>和技术路径的最优化提供战略方向的国家诊断报告</p> | |
| <p>提升技能、培训和教育 （聚集公共、私营和发展合作伙伴，设计培训课程，以满足基于实地情况的劳动力技能要求；召集关于中等收入国家工业技能前景专题的对话扩大技能发展方案；增强妇女的经济权能和创业技能；弥合数字技能差距和性别鸿沟；建立数字化商业和创新生态系统，以促进创业和创新，特别是青年和妇女的创业和创新。）</p> | <p>- 创业课程方案 在全国范围内将创业作为一门学科引入了技术和职业学校。 企业发展和投资促进方案是一个类似的工发组织一揽子做法，目的是开发潜在企业家/投资者的能力，协助其自行创办私人企业。 学习和知识发展机制是一个促进新兴经济体年轻人开发工业技能的平台，它基于市场需要实现需求和供应的匹配。</p> | <p>- 促进相关利益攸关方和包容及可持续工业发展行为体定期展开对话，包括为此组织投资论坛，以支持使(公共、私人)投资流往优先领域。</p> | <p>- 加强在应对与中等收入国家工业技能开发有关的包容及可持续工业发展挑战方面的公私合作。 - 通过提供更多改善生计的机会推动妇女、年轻人和脆弱群体在经济上的融入。</p> | | <p>✓ # 创造或保留的工作岗位</p> <p>✓ # 报告市场包容性增加的中小微企业的数量</p> |

| 行动/影响区域 | 工发组织用于中等收入国家包容及可持续工业发展的主要工具 | 中等收入国家政府的作用 | 主要成果 | 工发组织的组织内特定中等收入国家的产出 | 成功指标 ⁴ |
|--|---|--|--|--|---|
| <p>环境可持续性</p> <p>（支持采用低碳技术和循环系统；支持采用循环观念进行废物管理及基于互补性和协同作用的循环营商模式，以加强生产力；加强创造绿色就业机会的可持续价值链；在工业设施内部署和整合可再生能源系统；按照国际标准化组织关于能源管理体系的 ISO 50001 标准优化能源密集型企业的能源系统；支持可持续城市和生态工业园；支持执行多边环境协定（《蒙特利尔议定书》、《斯德哥尔摩公约》、《汞问题水俣公约》和《联合国气候变化框架公约》）。</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 可持续技术促进平台⁵ 是一个旨在分享有助于可持续工业化的关于日本节能和环境友好型技术的信息的工具。它因为促进了此类技术向新兴经济体的转让而对中等收入国家十分适用。 - 生物经济。工发组织支持中等收入国家拟订和采纳生物经济和循环经济的做法，以便在向民众提供可持续生计的同时确保生产活动的环境可持续性。 - 绿色工业政策和贸易工具箱⁶ 主要以两种方式使用：1)作为一种独立资源，供希望考虑贸易相关多种政策选项以推进某些预设目标的决策者使用；及(2)当政府尚在 | <p>-通过实施国家伙伴关系方案和国家方案等一揽子综合方案，给工发组织工具和资源的综合应用提供支持。</p> | <p>中等收入国家的政策制定者和相关利益攸关方还包括经由采纳适宜技术和执行多边环境协定等手段，采用循环做法，以可持续方式改善制造业生产系统。</p> | <p>与驻地协调员、驻地协调员办事处和联合国国别小组成员就联合国改革保持接触，对工发组织在与驻地协调员/驻地协调员办事处/联合国国别小组建立伙伴关系上的经验善加利用，特别是在 Covid 后的社会和经济复苏期间。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 减少或逐步淘汰的污染物累计吨数 ✓ 累计提高的能效 ✓ 累计提高的材料利用效率 |

⁵ 有关如何利用可持续技术促进平台的更多信息请查阅 www.unido.or.jp/en/activities/technology_transfer/technology_db/。

⁶ 有关绿色产业政策和贸易工具箱的更多信息，请查阅 www.un-page.org/files/public/gita_manual_150ppi_full_3.pdf。

| 行动/影响区域 | 工发组织用于中等收入国家包容及可持续工业发展的主要工具 | 中等收入国家政府的作用 | 主要成果 | 工发组织的组织内特定中等收入国家的产出 | 成功指标 ⁴ |
|---------|---|-------------|------|---------------------|-------------------|
| | <p>探索是否实施绿色产业政策，并且未曾确定总体目标或具体目标之时。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 清洁技术和创新。面向中小企业的全球清洁技术创新方案确定和培养清洁技术创新者和企业家；在国家机构和伙伴组织范围内关于开展可持续落实清洁技术生态系统和加速器做法的能力建设；并支持国家政策制定者加强对中小企业和企业家的扶持性政策框架。 - 能效。为整个工业能效价值链上的利益攸关方(如能源管理人员、技术供应者、融资人等)制定能源问题上的能力建设方案，以提高能效设计和实施方面的技能和知识。 | | | | |