



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

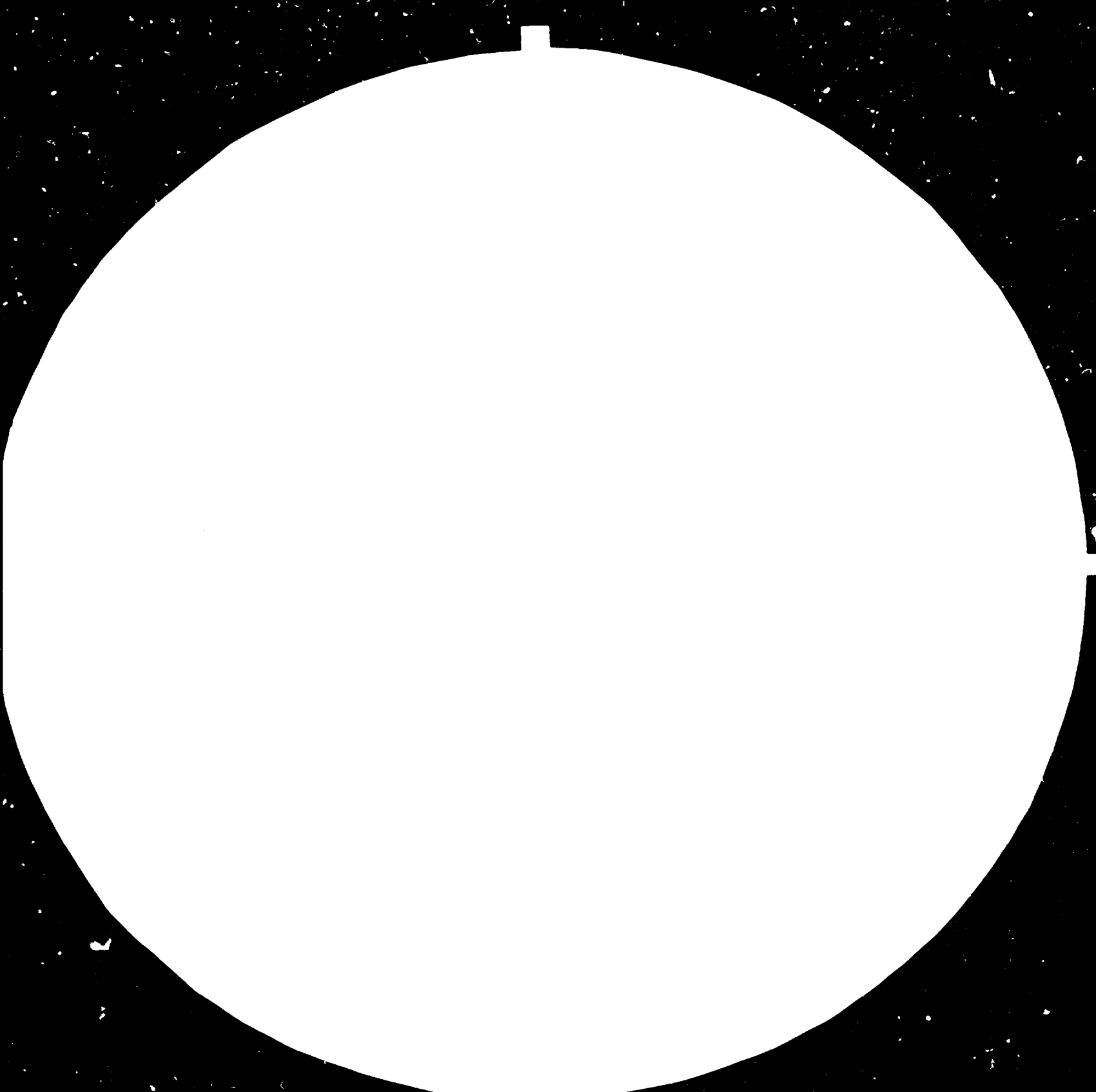
FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





32



16



8



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS

STANDARDS REFERENCE MATERIAL 1-1914

ALSO KNOWN AS TEST CHART 1010

Distr.
GENERAL
ID/CONF.5/23
17 January 1984
CHINESE
Original: ENGLISH

13700-C



联合国工业发展组织

工发组织第四次大会

1984年8月2日至18日，奥地利 维也纳

项目 7

工发组织在联合国系统中对工业发展的协调作用

议题文件

UNIDO'S CO-ORDINATING ROLE IN THE UNITED
NATIONS SYSTEM ON INDUSTRIAL DEVELOPMENT.
ISSUE PAPER.

临时议程项目 7

工发组织在联合国系统中对工业发展的协调作用

工发组织秘书处编写的议题文件

v. 84-80271

一. 背景

1. 背景文件 (ID/CONF.5/24) 全面分析了联合国工业发展组织 (工发组织) 和联合国系统当前在工业发展方面的协调情况。人们看到的是一个灵活的制度, 它随着时间的推移逐渐形成, 并在这过程中进行调整以适应工发组织各项方案的进展和联合国系统内优先次序的变化与情况的发展。一直没有机会对该制度作全面的审查, 因为当前工发组织正在向专门机构过渡, 在这个过渡时期提出任何改革的建议都会使人得出这样一个看法, 即要进行任何实质性的改革, 应该建立这个新的机构并使它发挥作用。另外, 这个过渡时期又是一个财政极其困难的时期, 任何结构改革, 那怕涉及的资源增加很少, 也被认为不可接受。

2. 但是, 最近, 一些国家的政府要求制订一项“明确的战略来实现有效的协调”, 以便有助于工发组织在联合国系统的一切工业发展活动中发挥协调中心的作用。可以制订出这样一项战略, 但执行这种战略则需要明确重申工发组织确实是工业化领域的主导机构。这最终将取决于联合国系统内的其他组织和机构以及成员国是否承认不在他处开展有损于工发组织在工业化方面授权的活动。因此, 考虑这种协调战略时的一个主要问题是授权相似的问题。

3. 授权问题与联合国整个发展系统可动用的资源问题是密切相关的。“资源枯竭”在解释授权中已成为一个重要因素, 它使一些组织从事某些其最大组成部分可能属于工业部门的方案或项目活动, 但具体的活动却在工发组织范围外执行, 没有工发组织的参与, 因此从国家的观点来看也缺乏工发组织的专门知识和经验。

4. 资源问题不但与全球发展活动可动用的资金数额有关, 而且还与后勤支助有关, 例如从数量和质量上加强某些秘书处部门使它们能更加密切地注意没有工发组织参加的政府间会议, 指出有明显重叠的领域, 以便其他理事机构能够对此加以限制和提供适当的指导和立法。实质性方面和后勤方面的资源问题是供工发组织第四次大会讨论和决定的第二个问题。

5. 应该加以讨论的第三个即最后一个问题是对于工发组织来说审查联合国系统协调体制的时间、地点和周期问题, 因为活动和方案在按照需要、概念和优先次序的变化而不断变化、逐渐形成。自从通过联合国大会第32/197号决议以

来，联合国系统内已有某些调整。行政协调委员会1982年和1983年联合国系统内国际合作与协调年度审查报告指出：

“方案的全面分析和报告愈来愈成为负有整个协调责任的有关政府间机构的经常性工作。编制这种分析报告的方法仍在改进以便保证较佳品质和更为简明的报告。在研究报告设计的初期以及在阐明分析报告所围绕的主要问题对各组织均在涉猎之列。对于整个系统电子计算机处理方案参考档案的使用有增无减，要为每一分析性报告建立一个专门的数据库。虽然这些分析主要意图协助方案和协调委员会和经济及社会理事会履行其协调任务，但是还预料它们将有助于参加组织各秘书处进行内部规划和联合方案拟订，两者都是分析报告查明互利领域的关键所在。”（E/1983/39，第19段）

除了组织上述跨组织的方案分析之外，行政协调会的附属机构还安排对包括工业化在内的联合国系统的目标和计划进行审查，报告的摘要不久的将来即可准备好。

6. 在工发组织内部，提高主管协调工作的部门的重要性将需要预算上的支助。为此目的拨款即使较少也可能会给整个系统带来很大的节约。

7. 对这三个问题进行审查并作出决定将会产生一些要素来构成一项战略以便在一定的情况和不利条件下努力争取最佳的协调。

二. 讨论议题

A. 授权问题

1. 问题

8. 工发组织是联合国系统中成立较晚的一个组织。它的成立是因为感到有紧迫的需要，它的范围和职能规定得也很清楚。关于它相对于现有组织和机构的作用，则明确授予它在工业发展领域进行协调的职能。但是这种期望从来没有完全实现过，而且正如背景文件中好几节所提到的，许多方案都有一个以上的机构积极参与。产生这种情况首先是因为不同组织的立法权相似。归根结蒂，共同决

定联合国系统内每一组织的活动的同是那些成员国。但是每一成员国国内与不同组织对口的主管部门可能不同，从而使国家间协调变得非常困难。

2. 可能采取的解决方法

9. 解决这个问题可以有两种方法，但它们涉及到的问题有时都会被看作与国家主权以及国际组织的独立和自治有关。第一种方法是不言自明的，即成员国在某一机构的理事机构参与作出决定时，完全了解该机构要推行的一个方案应该委托给其他组织，而且愿意顾全整个系统的利益而接受这个建议，丝毫不感到有人对其决策的主权有任何的怀疑或忽视。另一种方法是要求系统内的各组织相互审查方案预算和中期计划，提出意见和看法以供考虑，然后再将这些概算分别提交给自己的理事机构。联合国系统经济社会部门进行结构改革之后对方案预算进行协调的工作仍然处于初步阶段，但是行政协调会正在继续进行这项工作，在1984年应该有所进展。迄今影响协调工作的是各组织制订计划和方案都有不同的周期，这些周期经过岁岁月月的发展具有了章程所规定的权力或者传统的合法性。只有所有组织的理事机构作出坚持不懈的努力才能形成一个全系统的方案和预算周期。

10. 应该审查的另一点是在各组织的讲台上提出决议以及随之进行谈判以求协商一致的程序。应该让所有机构都能充分参加各个工作小组以及为达成一致决定而成立的谈判机构。至今，这种工作小组仅限于各国政府或只让各国政府与东道机构参加。结果，作出的决定会有损于其他机构的授权，最终导致重复和重叠。

11. 可以实行的另一种做法是在通过任何可能侵犯另一机构职权范围的决议之前先明确征求这个机构的看法。这可以成为一项标准程序，类似于通过决议前要求说明它所涉及的财务问题。

E. 资源问题

1. 问题

12. 虽然在联合国的各个机构中工发组织应该在工业化方面发挥主导作用，但是拨给工发组织用于工业化的全球多边资源数额仅仅是工业化可动用资源总额的很小部分。要将这些资源全部划归工发组织是不可能的，但是希望这种资源至少有50%划归工发组织，这是合情合理的。不这样做就会使人明显地意识到联合国和各国政府虽然赋予工发组织以工业化方面协调中心的作用，但并未完全使之变为现实。

13. 最近，有迹象表明存在一个从多边向双边变化的趋势，致使援助国政府在执行项目时认为不总是需要象工发组织这样的特别中间人。所有这些的最终结果是在通货膨胀时期全球系统的实际资源变得越来越少。

14. 当所有组织的预算能够合理地增加时，似乎不必为可动用的全球资源进行激烈的竞争，可是在“资源枯竭”时期当这些实际资源开始减少时，背景文件(ID/CONF.5/24，第六章)所描述的问题就产生了。

15. 在工业化这样一个重要的发展领域要极明确地划清界线当然是不可能的，系统内各机构在各自职权范围内进行的活动显然会与工业化有关。但是，当这种活动超越某一点时，它们就势必扩大到工发组织的职权范围。

16. 背景文件附件载有现有机构间工作小组和委员会的一览表。但是，有事例表明好些活动并未得到联合执行，而且现在的趋势是扩大这后一类项目，这使人感到更需要避免重复，建立更好的协调体制。

2. 可能采取的解决方法

17. 在一切有关发展中国家的优先部门合理地增加方案，这不但应该允许，而且应该积极支持。如果没有增加的话，利马指标显然永远不能实现。现在就断言发展中国家的期望系基于一个完全错误的前提，这会使以前的共同夙愿付之流水，

使国际合作成为一句空洞无物的口号。这还会破坏工发组织自1975年以来执行的着眼于2000年的工业化战略的根基本身。

18. 为了使参加所有面向发展的立法机构的会议的成员国代表团能了解工发组织的任务及其不断从事的工作，并减少其他组织法定类似任务的可能性，代表机构的活动应该有足够的资源。这将意味着加强机构间方案协调科、驻纽约联络处、驻日内瓦办事处和工业发展高级现场顾问（高级现场顾问）制度，并且为总部人员参加各种会议增加旅差费拨款。

19. 秘书处一直是有选择地参加各种会议的（从1982年11月到1983年10月，收到了373次邀请，只参加了200次）。一些成员国认为这样选择也许过严，有人表示协调不应成为削减活动的同义词，而是应能增加责任和努力。他们还要求增加与分区机构的接触，扩大发展中国家间经济合作方面的工作。要满足这些要求意味着费用会不可避免地增加。

20. 但是，为开展以上各段叙述的各方面协调工作所需要的少量费用不但将有助于一个国家的政府协调它对联合国各机构的态度，而且将会消除花费在重叠和重复上的浪费。

C. 审查协调体制

1. 问题

21. 背景文件概述了工发组织内外的协调体制。内部协调体制几乎与1975年在利马举行工发组织第二次大会后不久开始建立的体制相同。之所以不能对它进行改革，既因为缺乏资源，又因为本组织正处于过渡阶段。在工发组织改变成专门机构的前夕来审查这一体制将是及时和适宜的。

22. 背景文件表明横向协调有了增加，这是没有加强组织内部协调工作主管部门的缘故。这种横向协调是一个实用主义的解决办法，其目的是要在机构间方案协调科和政策协调司没有必要和合适的人员时满足与其他机构保持联系的需要。现在应对它进行及时的审查和调整。

23. 对外协调体制几年前按照联合国大会第32/197号决议作了调整。那以来的这一段时间还不足以对这个体制进行全面的审查，但是不久就需要采取临时措施来审查这方面的安排。联大第37/226号决议（第22和23段）要求审查驻地协调员制度；虽然有一份临时报告表示也许不可能立即对此进行全面、详尽的审查，但可能在不久将来进行。还有人建议应该再次检查行政协调会的附属机构，行政协调会内部提出了这样一个建议，即所有这些机构都合并成单一的行政协调会筹备委员会，就象实施结构改革前的那个筹备委员会一样。这些建议以及其他一些建议尚未最后确定，但是酝酿已经开始。

2. 可能的解决方法

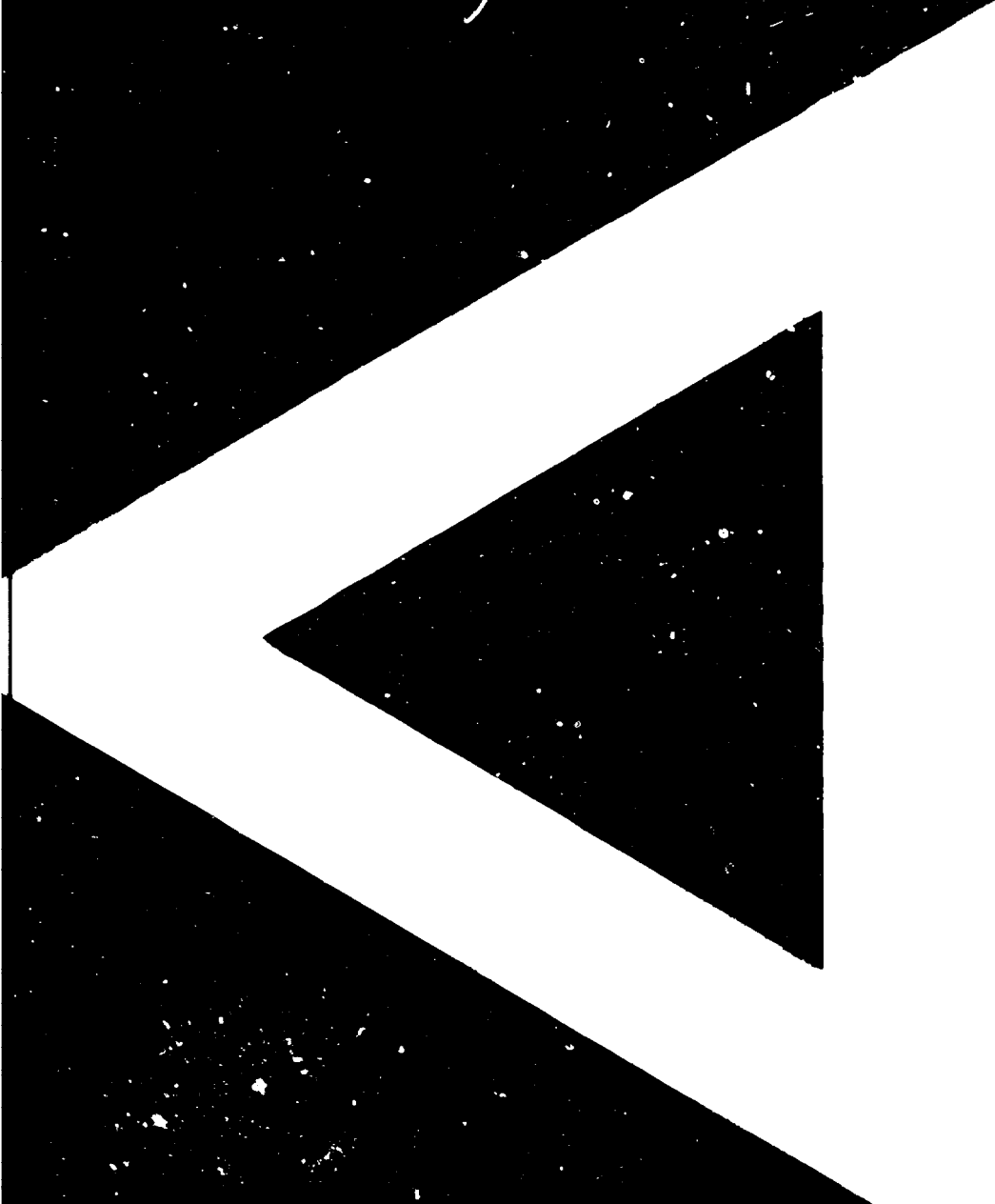
24. 如本文第一部分所述，正在考虑不同类型的方案分析，就某些专题所进行的试验性跨组织方案分析业已完成。方案协调会审查这些分析将会大大有助于对外的协调工作。经济及社会理事会可以象正在做的那样不时地审查这些安排。行政协调会已经推迟对自己内部的体制进行审查，如果要很快实现调整的话，则必须向行政协调会提出有关的要求。也许联合检查组和行政协调会可以一起对必要的改革进行评价和提出建议。审查一定要经常化，只有务实精神才能有所改进。

25. 在工发组织内部，一定要赋予机构间方案协调科以更重要的作用。目前工发组织内部的协调格局也需要审查。有必要根据获得的经验重新来分析至今已存在几乎八年的各种安排。在工发组织的政策一级人们承认需要改革，而且事实上已经就某些改革提出了初步建议。然而这确实意味着需要增加少量资源，但在紧缩和零增长时期这些要求是不受欢迎的。可是，如果承认在改善协调方面花费起码的费用能够使工发组织和他处的其他主要方案有很大的节约，那末确实必须立即着手进行改善协调这一任务。驻纽约和日内瓦的办事处或者高级现场顾问应该尽可能参加它们范围内的所有会议，从长期来看，增加一二名这方面的高级人员充实这些办事处可能更为经济。

26. 至今，关于联合国其他机构在工业发展方面所作工作的资料还没有系统的汇编和检查。工发组织要发挥协调中心的作用，而且作为《关于工业发展与合作

的利马宣言和行动计划》(A/10112, 第四章)后续行动的一部分,工发组织负责检查在加速工业化方面取得的进展。因此上述的资料汇编和检查的确是工发组织这种作用 and 责任的合乎逻辑的结果。可以要求联合国各有关机构向工发组织提供必要的资料,由其每年或每两年将联合国系统内的工作汇总一次,以作为对发展中国家在加速工业化方面取得的进展进行检查的一部分。报告可由工业发展理事会审查,并由其随同其意见提交给经济及社会理事会和联大。在科学和技术方面已经有汇总整个系统的活动这种做法。联合国科学技术促进发展中心汇总各机构提供的资料,并将其提交给政府间科学技术促进发展委员会供其审查。

27. 以上各点也许能说明一项适宜于不断进行有效协调的战略。本文并不试图提供一个完满的答案。协调问题处处皆有,是多方面努力的一部分。必须时刻警惕,必须努力改进。



[The page contains a large, faint watermark or bleed-through from the reverse side of the document. The text is illegible due to its low contrast and orientation.]