



工业发展理事会
第四十五届会议
2017年6月27日至29日，维也纳
临时议程项目9
联合检查组的活动

联合检查组的活动

工发组织管理和行政工作审查

增编

本文件载有联合检查组（联检组）在文号为 **JIU/REP/2017/1** 下印发的题为“联合国工业发展组织（工发组织）管理和行政工作审查”的报告。该报告已作为本文件的附件提交理事会。

通过 2017 年 4 月 3 日第 25 号情况说明，常驻代表团得悉已印发所附的联检组关于工发组织管理和行政工作审查的报告。总干事的评论将以文号为 **IDB.45/14/Add.2** 的文件提交理事会。

为节约起见，本文件未作印发。敬请各位代表自带文件与会。



联合国工业发展组织（工发组织）管理和行政工作审查

编制者

Gennady Tarasov
Gopinathan Achamkulangare

联合检查组

日内瓦，2017 年



联合国

JIU/REP/2017/1

Original: ENGLISH

联合国工业发展组织（工发组织）管理和行政工作审查

编制者

Gennady Tarasov
Gopinathan Achamkulangare

联合检查组



联合国，日内瓦，2017年

内容提要

联合国工业发展组织（工发组织）管理和行政工作审查 JIU/REP/2017/1

本次联合国工业发展组织（工发组织）管理和行政工作审查是联合检查组对各参与组织进行的系列审查之一。联检组于 2003 年对工发组织的管理和行政工作进行了首次审查，旨在评估工发组织在 1990 年代和 2000 年代初期开展的内部改革情况（JIU/REP/2003/1）。检查专员在本报告中提出了 10 项正式建议：七项供总干事考虑，着重论述改进管理方面工作的建议；三项供理事机构考虑。若干非正式建议（在说明部分用黑体字注明）对正式建议作了补充，这些非正式建议是关于加强工发组织管理框架和相关做法的补充建议。

工发组织是以总部为活动中心并具有有限外地存在的专门机构。工发组织肩负的任务使它成为联合国发展系统的一部分，而它的首要目标是推进和加快发展中国家的工业发展。《工发组织章程》明确规定本组织具有双重身份：既作为举办工业政策辩论的全球性论坛，又作为在工业发展领域提供技术援助的渠道。多年来，工发组织面临一系列政治和金融方面的挑战，并接连进行了内部改革、组织缩编和方案调整。在本次审查的时候，工发组织仍然面临不少挑战。

近年来，工发组织的财务状况呈现出两个并行的趋势：经常预算有所减少，指定用途的自愿捐款有所增加。这产生了一种以技术援助功能占主导地位的组织模式。通过经常预算为管理结构提供的资金一直在缩减，而且往往被视为改变了技术援助方案专款的用途。财务方面的压力限制了工发组织为核心职能投入资源的能力，导致在牺牲研究和制定标准等活动的情况下，优先安排技术合作的局面。这种模式在治理、财务可持续性和管理能力方面产生了种种风险。

鉴于联合国发展系统进入《2030 年可持续发展议程》的落实阶段，**建议 1** 旨在推动工发组织成员对工发组织秘书处为实现可持续发展目标，特别是目标 9（工业、创新与基础设施）而制定的各项策略享有完全所有权。这有助于确保明确界定工发组织所起的作用，提供必要的资源，使工发组织可以在充满挑战和变动的国际环境中实现其各项目标。

在管理领域，检查专员建议将最近发布的内部高级管理层简报正式刊行，以便加强工发组织范围内的协调和信息共享职能，从而支持执行理事会管理工发组织（**建议 2**）。

工发组织的财务状况多年来格外令人关切。因不少国家退出工发组织引起的局面加重了工发组织管理层承受的压力。请理事机构确保工发组织的核心职能获得充足资金，使工发组织能够以始终如一和以可持续的方式完成它作为联合国专门机构所肩负的任务（**建议 3**）。在各项既有举措的基础上，建议总干事将各种潜在措施合并写入一份供理事机构审议的综合性文件，利用一切预算资源（经常预算、业务预算和自愿捐款）推广一种综合方法（**建议 4**）。

检查专员建议扩大既有的工发组织风险管理方法，使之成为一种综合性的风险管理策略，

该策略需要定期更新修订，它应对工发组织面临的一切重大风险，并且规定适当的减轻风险措施（**建议 5**）。

有三项建议着重论述人力资源管理的不同方面。**建议 6**旨在最终确定经订正的人力资源管理框架。检查专员在**建议 7**和**建议 8**中提出通过拟定若干载有监测措施的行动计划以及向理事机构定期报告，改善员工队伍的地域多样性和性别平衡。

为了加强信息技术和信息管理，检查专员在**建议 9**中呼吁发布一份经更新的信息技术和信息管理政策，并且成立一个全组织的工作组，协助执行理事会监督上述政策的执行情况并在该领域提供战略指导。

检查专员在**建议 10**中吁请工发组织大会详细说明在执行《2030 年议程》的背景下，对其外地存在采取的战略方法。这将会确保从战略视角和业务视角更好地界定外地存在所起的作用。

建议

建议 1

请大会在其 **2017** 年第十七届会议上审查总干事为支持实现可持续发展目标（格外强调目标 **9**）而提出的诸项战略，以确保清楚地界定工发组织所起的作用，并通过旨在执行这些战略的连续性方案和预算来提供必要的资源。

建议 2

为了加强全组织的协调和信息共享职能，从而支持执行理事会管理工发组织，总干事应当考虑将内部高级管理层简报正式刊发。

建议 3

工业发展理事会应当确保提供足够的经常预算资源以资助本组织的核心职能，使其能够按照《利马宣言》的规定，以始终如一和以可持续的方式，完成它作为联合国专门机构所肩负的各项任务。在此背景下，工业发展理事会按照其 **IDB.44/Dec.8** 号决定，还可以请工发组织成员国增加它们对秘书处创设的特别账户的捐款。

建议 4

总干事应当向在 **2018** 年召开的工业发展理事会第四十六届会议提交一份旨在改善工发组织财务状况的综合报告，总干事应当将关于工发组织各类主要资源（经常预算、业务预算和自愿捐款）的各项提案合并写入该报告。

建议 5

总干事应当推广在工业发展理事会第四十四届会议上陈述的风险管理战略，从而凭借适当的减轻风险措施，全面应对工发组织面临的一切重大风险，并将该战略提交 **2018** 年召开的工业发展理事会第四十六届会议核可。

建议 6

总干事应当最终确定经订正的人力资源管理框架并在 **2017** 年年底以前将其以总干事公

报形式发布。应当相应颁布或更新相关的政策和行政指示。

建议 7

总干事应当编写一份旨在改进工发组织员工队伍的地域多样性并载有若干监测措施的行动计划，并应当自 2018 年召开的工业发展理事会第四十六届会议起，向工业发展理事会定期报告该行动计划的执行情况。

建议 8

总干事应当编写一份旨在改进工发组织员工队伍的性别平衡状况并载有若干监测措施的行动计划，该计划将补充《性别平等和增强妇女权能政策》。总干事应当自 2018 年召开的工业发展理事会第四十六届会议起，向工业发展理事会定期报告该行动计划的执行情况。

建议 9

总干事应当发布一份经更新的信息技术和信息管理政策，并成立一个全组织工作组，协助执行理事会监督上述政策的执行情况和在该领域提供战略指导。

建议 10

请大会通过一份工发组织外地存在的综合愿景，将其作为工发组织在执行《2030 年议程》方面所起作用的一部分，其中包括一套评估成效的标准。

缩略语

EFR	对外关系和外地代表
ERP	企业资源规划
EVQ	独立评价和质量监测办公室
HRMF	人力资源管理框架
ICT	信息和通信技术
IOE	内部监督和道德操守办公室
IRPF	综合成果和绩效框架
ISA	个人服务协议
ISID	包容及可持续工业发展
JIU	联合检查组
MCIF	重大资本投资基金
MTPF	中期方案框架
PCOR	变革和组织振兴方案
PPS	政策和方案支助
PSC	方案支助费用
PTC	方案开发和技术合作
SAVCCA	核心活动自愿捐款特别账户
UNDP	联合国开发计划署
UNIDO	联合国工业发展组织

一. 导言

1. 作为其 2016 年工作方案的一部分，联合检查组（联检组）对联合国工业发展组织（工发组织）的管理和行政工作进行了审查，这是它对联合国系统组织进行的一系列类似审查之一，这些审查被纳入经订正的联检组战略框架。¹联检组曾在 2003 年对工发组织进行过审查，评估该组织在 1990 年代和 2000 年代初期开展的管理改革措施。联检组提出了 23 项改进工发组织管理和行政做法的建议。²本报告是一次成熟的管理和行政工作审查，其中提及先前的建议以及适时为落实这些建议而采取的措施，表明某些领域作了改进，并强调仍然令人关切的领域或新的挑战。

A. 目标、范围和方法

2. 本报告的主要目标是独立审查关于工发组织管理和行政工作的各类监管框架和相关做法。本报告旨在确定在治理、行政管理、一般管理和行政工作、战略规划、财政和人力资源管理、信息和通信技术管理以及监督机制领域的改进机会。工发组织在其研究和规范性职能方面所做的工作以及它的技术合作活动的实质性因素没有纳入审查范围，不过凡对组织管理有影响的实质性因素，本报告均有述及。

3. 本次审查是在工发组织的艰难时刻进行的，因为它继续面临财务和组织方面的重大挑战，这些挑战在很大程度上是由于其经常预算急剧减少所致，尤其是在不少国家退出工发组织以后。工发组织秘书处承受着巨大压力开展工作，这些压力对管理领域产生了直接和间接的影响，因此急需采取严格的增效措施。由于了解到这种情况，检查专员提出了多项有助于在各管理领域实施改进的建议。工发组织管理层欢迎本次审查，把它看作是对本组织的一次独立检查机会。

4. 按照联检组的内部标准、指导方针和工作程序，检查专员采用多种评价技术对他们的调查结果进行三角论证，发布了站得住脚的结论和建议。他们分析了截至 2016 年 12 月可以获取的信息和数据，而他们在本次报告定稿期间从工发组织管理层收到并适当考虑的评论意见和补充信息对上述信息和数据作了补充。在本报告中，关于工发组织列入预算的收入和开支的不同部分，分别以欧元或美元列示工发组织提供的财务信息，按照秘书处在其预算文件中如何列示该信息而定。

5. 编写本报告过程中采用的方法包括：

(a) 对理事机构和秘书处的文件（总干事公报、行政指示、内部备忘录、会议记录和管理委员会的简要记录）进行案头审查和分析；

(b) 与总干事和三位执行干事、代表企业服务和支助服务职能的秘书处官员、各个组织单位的管理人、总部和外地办事处的工作人员以及个人服务协议持有者面谈。这些面谈补充完善通过工发组织秘书处填写的联检组企业调查问卷收到的信息；

¹ A/66/34，附件一。

² JIU/REP/2003/1：联合国工业发展组织管理和行政工作审查。

(c) 经由与参加理事机构的代表进行一系列面谈，以及通过面向工业发展理事会成员和随后面向工发组织大会成员的两次不同的在线调查，了解到各成员国的意见；

(d) 与工作人员的代表面谈，这些面谈通过联检组进行的多次面谈和在线调查，以员工队伍中工作人员和其他类型员工的意见为补充；

(e) 联合国系统中工发组织合作伙伴和利益攸关方的意见：经济及社会理事会、经济和社会事务部、联合国开发计划署（开发署）和发展业务协调办公室的官员以及机构捐助者的代表。

6. 本报告载有 10 项正式建议：其中 3 项供理事机构考虑，7 项供总干事考虑。为便于本报告的宣传以及各项建议的落实和监测，附件七的一份图表确定了需由立法机构或理事机构作出决定的建议以及总干事可以采取行动的建议。参照联合国系统的各项标准和良好做法，为加强工发组织的管理框架和相关做法提出了补充建议，它们补充完善正式建议；在文本中以黑体字标明非正式建议。

7. 按照联检组章程，经检查专员们集体磋商，凭借联检组的集体智慧检验本报告的各项结论和建议之后，本报告最终定稿。对所有帮助检查专员编写本报告的人，尤其是那些参加面谈并乐意分享其知识和专长的人，检查专员谨致以谢意。

B. 背景

8. 工发组织的前身是经济及社会理事会早在 1960 年代在联合国秘书处（经济和社会事务部）内部创建的工业发展中心。³大会第 2089 (XX)号决议和第 2152 (XXI)号决议将工发组织确立为一个旨在推动和加快发展中国家工业化的自主机构。⁴工发组织后来在 1985 年成为联合国的一个专门机构。⁵创建工发组织是基于工业化在发展方面所起的重要作用以及联合国系统和其他政府间机构在通过工业化促进发展方面起到的作用。⁶

9. 《工发组织章程》于 1979 年获得通过并于 1985 年生效。它明确规定工发组织的首要目标是通过全球、区域、国家和部门层面的合作，推动和加快发展中国家的工业发展。《章程》第 2 条进而阐明工发组织的职能及其双重身份：既作为举办工业政策辩论的全球性论坛，又充当为工业发展提供技术援助的渠道。在大会于 2013 年通过的《利马宣言》中，成员国重申它们对工发组织的承诺，承认工发组织是联合国系统内负有促进和加速工业发展及增强工业发展动力这项独特任务授权并为其成员国和国际社会提供服务的组织；成员国还承认工发组织对工业发展作出至关重要的贡献。

³ E/3476/Rev.1 和经济及社会理事会第 751 (XXIX)号决议、第 817 (XXXI)号决议和第 873 (XXXIII)号决议。

⁴ 大会第 2089 (XX)号和第 2152 (XXI)号决议。

⁵ 大会第 40/180 号决议。

⁶ Stephen Browne, 《联合国工业发展组织：谋求可持续未来的工业解决方案》（纽约，劳特利齐出版社，2012 年）。

10. 工发组织的任务将它纳入国际发展体系。近年来，工发组织欣然接受了包容及可持续工业发展观念，强调工业化是发展的推动力。《2030年可持续发展议程》的目标9重点关注建设具备抵御灾害能力的基础设施，促进包容及可持续的工业化和推动创新，它将工业化作为发展进程的一个核心组成部分，为工发组织重振其作用和重要意义提供了机会。非洲联盟国家元首和政府首脑会议通过的《非洲联盟2063年议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，同样强调必须实现可持续的工业化和发展。⁷2016年12月通过的大会关于工业发展合作的第71/242号决议进一步重申了工发组织的任务。

11. 作为联合国专门机构，工发组织的核心活动包括四项使能职能：(a) 技术合作；(b) 分析研究职能和政策咨询服务；(c) 规范职能和制定标准活动；(d) 推动知识转让、建立网络和工业合作的召集职能和伙伴关系职能。工发组织开展关于经济增长和工业结构改革的应用研究和分析，向发展共同体宣传它的调查结果。该领域的活动包括关于工业发展特定问题的定期统计汇编；发布注重行动的知识产品，例如它发布旗舰报告《工业发展报告》；通过工发组织的能力发展研究所提供应用培训。工发组织帮助各成员国及其工业遵守共同的国际标准，它还运用自己的专业知识对制订新的全球性标准——例如关于工业能源效率和公司社会责任的标准——产生影响。工发组织履行上述每一项职能，不过它目前的大部分活动属于技术合作范畴，这对工发组织的财政基础捐款而言已经变得至关重要。

12. 在工发组织的方案开发和技术部门管理下，协调技术援助活动。工发组织管理层指出，截至2016年12月，工发组织正在落实800多个项目，相当于总额为5.035亿美元各项项目和方案的总体组合。技术合作项目被归类为有助于工发组织的某一专题优先事项：(a) 创造共同繁荣，(b) 提高经济竞争力；以及(c) 保护环境。为落实这些项目，工发组织接收各类发展机构和捐助国的自愿捐款。工发组织的两个最大的捐助伙伴是全球环境基金和执行蒙特利尔议定书多边基金。

13. 工发组织承认，要取得发展成果，利益攸关方的参与和建设坚实的伙伴关系均不可或缺。工发组织在履行召集职能过程中，为争取实现包容及可持续工业发展，举办各类活动来交流和传播知识和信息、促成伙伴关系、加强共同立场和制定行动计划，从而将成员国、私营部门、民间社会和其他合作伙伴团结在一起。

14. 工发组织是以总部为活动中心的组织，正式员工不到650人，并在47个国家有外地存在。工发组织在2016年举行了其五十周年庆祝活动。在过去五十年里，它面临一系列政治和财政挑战，但它通过接连的内部改革、组织缩编和方案调整，努力适应不断变化的环境。从2010年到2013年，工发组织推行了变革和组织振兴方案，作为秘书处的一项变革管理举措；其关注点是通过启用一套一体化机构资源规划系统，提高内部效率，从而实现业务流程重新设计。

⁷ 大会第69/313号决议，附件。

15. 不少成员国退出是工发组织遭遇的最严峻挑战之一。1990 年代中期，有三个国家退出工发组织；自 2012 年以来，又有八个国家退出。⁸这种局面加剧了工发组织的财政困难，并对它的全球影响力提出了一些疑问。

16. 工发组织经常预算资源减少，加上通过自愿捐款获得资助的技术援助活动扩大，导致形成在治理（将各项活动与商定优先事项、成员国的职责协调一致）、财务可持续性（经常预算资源在整体财政基础中所占的比例下降）和管理能力方面均有所影响的组织模式。尽管如此，大多数接受询问和调查的成员国都对工发组织的活动和表现——特别是在技术合作领域的活动和表现——作出了肯定的评价。

17. 从 2005 年到 2015 年，工发组织接受了由国家或政府间机构以及与它具有执行伙伴关系的其他利益攸关方进行的几次外部评审。这些评审着重于评估组织效率和成效、与主要捐助方的国家优先事项协调一致等方面。按照评估的关注点和得出结论的时间，从这些评估中得出的结论大相径庭。检查专员将其中一些相关的结论纳入了考虑。

二. 治理

治理框架

18. 按照《章程》规定，工发组织的治理机构由三个主要机构构成：大会、工业发展理事会（理事会）和秘书处。方案预算委员会（委员会）充当理事会的附属机构。成员国尚未设立其他常设的附属机构、技术委员会或工作组。

19. 大会是最高立法机关，由全体成员国的代表构成（截至 2017 年 1 月共 168 人）。大会每两年举行会议，确定工发组织的指导原则和政策，审议理事会和总干事的报告，批准工作方案及经常预算和业务预算，通过关于工发组织主管事项的公约或协定并对此提出建议。大会基于理事会的建议任命总干事。

20. 工业发展理事会有 53 名成员，成员经大会选举产生每年至少举行一次会议。它的主要职能是审查获批准的工作方案及相应的经常预算和业务预算以及大会的其他决定的执行进展。工业发展理事会向大会报告其活动。

21. 方案预算委员会由 27 名成员构成，每年举行一次会议，协助理事会编制和审查工作方案、经常预算和业务预算。委员会还编制经常预算支出分摊比例表草案。它向理事会报告自己的活动，酌情提出关于财务问题的建议和提案。

22. 工发组织近年来针对其决策机构的工作实行了几项节约成本的措施。工发组织在 2011 年采取了一项重大精简行动，当时成员国同意在大会不召开会议的年度将

⁸ 加拿大（1993 年）、澳大利亚和美利坚合众国（1997 年）、立陶宛和大不列颠及北爱尔兰联合王国（2012 年）、新西兰（2013 年）、法国和葡萄牙（2014 年）、比利时（2015 年）、丹麦和希腊（2016 年）。

理事会的会议次数从两次减少到一次。⁹这项措施有助于促使在会议管理和文献资料方面实现节余。

23. 关于文献资料，秘书处向理事机构提交的文件不得超过四页，但重大政策文件（总干事的年度报告、中期方案框架、方案和预算文件以及外聘审计员的报告）除外。除此以外，为了减少官方文献，越来越多地向理事机构提交仅用英文编写的会议室文件。为了通过会议资料数字化削减开支并尽可能减轻对环境的影响，仅用电子方式分发会前文件。¹⁰按照理事机构的相关决定，工发组织秘书处不再为理事会和大会的会议提供以所有六种语文编写的书面简要记录，而是代之以数字化记录。¹¹

24. 只要关于理事机构会议的报告清楚地反映决策过程并确保制度化记忆，检查专员就欢迎这些创新。如附件一显示的那样，这些措施有助于显著减少文献资料的总量和页数。因此，翻译和印刷成本也有所降低。按照工发组织秘书处估算的每页1,000欧元的平均费用，这些措施实现每年节省约500,000欧元。

25. 本次审查未发现主要利益攸关方对工发组织的治理存在重大关切。成员国的代表和秘书处对联检组的调查和面谈所作答复表明，他们认为目前的框架与工发组织的规模相称，能够有效地划定理事机构的任务授权和责任，避免了它们之间的重叠和重复。工业发展理事会的大多数成员对工作方法和工作程序感到满意。他们同样认为目前的治理框架足以对秘书处提供指导和监督。然而，检查专员认为，应该对一些治理问题给予更密切的关注。这些问题主要关系到工发组织目前的组织模式如何确保对所有授权职能采用平衡的方法和让成员参与监督和指导秘书处。

各项授权职能之间的平衡

26. 《章程》第二条明确规定工发组织具有双重作用：既作为工业化政策辩论和标准制定的全球性论坛，又充当为工业发展提供技术援助的渠道。多年来，随着工发组织经常预算的减少，它所起的规范性作用、它作为有关工业化国际对话论坛的功能以及它的研究活动也逐渐减弱。技术合作活动总量的增加导致技术援助比其他授权职能占优势地位。大会于2013年在《利马宣言》中承认技术合作已经逐渐发展成为本组织的一项主要业务职能。

表 1：工业发展理事会的成员关于工发组织为实现其长期目标而提供的各类服务的意见（答复者的百分比）

	很好	好	一般	差	很差
旨在建设国家能力的技术合作活动	20.8	62.5	16.7	0.0	0.0
以支助成员国为目的的研究、分析和政治咨询服务	4.2	66.6	25.0	4.2	0.0

⁹ 理事会 IDB.39/Dec.7 号决定：2012 至 2013 年方案和预算。

¹⁰ IDB.41/5/Add.1-PBC.29/5/Add.1：2014 至 2015 年方案和预算，（第 12 段）。

¹¹ 理事会 IDB.41/Dec.12 号决定：2014 至 2015 年方案和预算，(j) 段至(l) 段；理事会 IDB.43/Dec.6 号决定：2016 至 2017 年方案和预算，(n) 段和(o) 段。

协助各成员国及其工业制定标准和遵守标准	25.0	45.8	29.2	0.0	0.0
促成推动包容及可持续工业发展的对话和伙伴关系	12.5	58.4	20.8	8.3	0.0

资料来源：联检组对工业发展理事会成员的调查（2016年）。

27. 工业发展理事会成员的意见表明他们对技术合作活动表示肯定（见表 1）。不过，大会也强调应当通过各类项目和方案增强和落实其他具有同样相关性的补充职能，比如召集和建立伙伴关系职责、规范性职能和涉及标准的活动以及政策建议。在检查专员看来，这一愿景未充分转化成具体的资源分配。如果工发组织主要充当一个执行机构，那么这种趋势可能会削弱它作为联合国专门机构肩负的使命。

成员国参与治理

28. 大会的两年期会议时间表经成员国代表和秘书处评估，他们认为足以促进工发组织所有利益攸关方之间的对话。但是，工发组织的全体成员并未如数出席工发组织最高理事机构的会议：2015年，仅有134个代表团参加了大会，这明显反映出大会最近三次常会显而易见的模式。检查专员还注意到，截至2016年12月，有40多个成员国由于拖欠缴纳经常预算的分摊会费而被暂停它们在理事机构的表决权。最后，大会成员对联检组调查的答复率低（7.5%），在这种背景下，这一点也值得注意。

29. 参加理事会的水平明显较高。按照《章程》附件的五个国家名单对工发组织成员国进行分类。其中，名单B包含16个国家，在理事会中占15个席位。2014年以后，有两个席位空缺。截至2016年，方案预算委员会中也有一个名单B席位仍然空缺。为确保理事会员额完整，一个可能的解决方案是参考《章程》附件一的第2段，该段规定大会经适当协商，可以在任何时候更改名单上某个成员的分类。成员国不妨考虑在区域小组内部和区域小组之间发起协商，以求修正国家名单。秘书处可以审查根据该规定采取行动是否可行，并向理事会和大会报告其结论。

30. 由于未设立理事会的常设工作组，秘书处利用与成员国建立的一些非正式机制实现信息共享和初步交换看法和建议，例如，与区域小组主席举行会议和就具体事项进行协商。秘书处以同样的方式加强非正式沟通渠道，这些渠道被用来向成员国代表通报各类方案和活动的执行情况。2016年，这种局面促使形成成员国与秘书处进行对话的强化机制。另一个积极的动向是启用在线开放数据平台，提供各类关于方案和活动的信息，让工发组织的利益攸关方有机会更多地参与工发组织各项活动的后续行动。因此，成员国与秘书处开展建设性对话的框架似乎比过去更蓬勃有力，其目的是加强监督和指导，对工发组织取得的成就和受到的掣肘提供另外的报告机会。在本报告定稿的时候，评估该增强对话的机制的成效仍然为时过早。

31. 过去，工业发展理事会的许多工作组积极参与缴纳会费、贸易能力建设、外地存在等实质性和管理性问题。¹²关于工发组织前途（包括各项方案和资源）的非正式工作组为工发组织管理层提出了不少切合实际的建议（见方框），它的经验和成果就是一个积极的事例。成员国不妨考虑将工作组制度化，让它们负责处理在工发组织看来可能需要更多指导和监督的重要问题。在《2030年议程》和落实可持续发展目标背景下，这似乎具有特别相关性。

方框：关于工发组织前途（包括各项方案和资源）的非正式工作组

关于工发组织前途（包括各项方案和资源）的非正式工作组（2011-2013年）对工发组织的优势和弱点以及工发组织面临的机遇和风险作了分析，它还编写了一份战略指导文件。这份文件扼要介绍了工发组织的四项相互补充的职能（技术合作；注重行动的研究和政策咨询服务；标准与合规；它的召集和伙伴关系职责）和三个专题优先事项（富有成效的能力建设、贸易能力建设和可持续生产及工业资源效率）。一个以管理层为重点的章节载有供秘书处考虑的19项建议。参加面谈的成员国和工发组织管理层的代表赞扬非正式工作组建设性的参与方法和灵活变通的办事风格、包容精神和透明度。¹³工业发展理事会注意到成果文件促成了《利马宣言》并且作为中期方案框架的基础。

32. 由于联合国系统进入《2030年议程》的执行阶段，工发组织必须在越来越具有挑战性并且迅速变化的环境中明确和巩固自己的作用和地位。为此，大会在2015年请总干事拟定并执行各项战略，以支持实现可持续发展目标9以及其他相关和相互联系的目标和具体目标，向成员国报告工发组织对实现《2030年议程》作出的贡献。¹⁴工业发展理事会随后确定了若干步骤，确保工发组织参与可持续发展目标的后续行动和审查进程，包括工发组织对于经济及社会理事会高级别政治论坛的实质性投入。¹⁵这些文件载有若干关键性要素，它们扼要说明了工发组织推动实现《2030年议程》的路线图。在此基础上，检查专员认为工发组织大会不妨总结已经完成并在总干事的报告中陈述的工作，更新它对进一步落实可持续发展目标的指导，并为实现这些目标提供必要的资源。

33. 下面的建议可望提高工发组织促进实现联合国发展系统各项目标的成效。

¹² 研究促进及时缴纳分摊会费的可行措施的闭会期间开放讨论小组（1996-1998年）、外地代表问题非正式咨询小组（1997年）、深入推动界定工发组织未来作用和职能进程闭会期间工作组（1997-1999年）、自愿捐款和工发组织成员资格问题非正式协商小组（2003-2004年）、贸易能力建设问题非正式咨询小组（2003年）、闭会期间财务条例修正案问题工作组（1996-2002年）、关于工发组织前途（包括各项方案和资源）的非正式工作组（2011-2013年）。

¹³ IDB.40/10-PBC.28/10、IDB.40/17和IDB.41/13-PBC.29/13（中期报告）以及IDB.41/24号文件（最后报告）。

¹⁴ 大会GC.16/Res.2号决议：工发组织与《2030年可持续发展议程》。

¹⁵ 理事会IDB.44/Dec.9号决定：工发组织对经济及社会理事会主持下高级别政治论坛的投入。

建议 1

请大会在其 2017 年第十七届会议上审查总干事为支持实现可持续发展目标（格外强调目标 9）而提出的诸项战略，以确保清楚地界定工发组织所起的作用，并通过旨在执行这些战略的连续性方案和预算来提供必要的资源。

三. 管理

34. 工发组织秘书处的结构发生了几次变化，2013 年以后进行过三次改组，这主要是为了适应可供使用的资源。截至 2016 年 1 月，秘书处由四个主要部门构成（见附件二）：总干事办公室和由三位执行干事分别负责的三个主要部门（在 D-2 级别）。总干事办公室包含主要的企业职能（法律咨询、战略规划、监督、评价和人力资源管理）。对外关系和外地代表司协调与成员国以及与联合国系统内其他利益攸关方和合作伙伴、广大发展共同体、民间社会和学术界的对外关系。方案开发和技术合作司监督技术援助业务。政策和方案支助局主持行政、财务和支助服务以及政策研究和统计部的工作。

35. 2016 年，在两份连续的总干事公报上宣布了最新的组织结构。¹⁶检查专员注意到，工发组织秘书处遵循一贯的良好做法，采用官方文献来描述各个组织单位的结构和职能。这可以让整个工发组织了解各个组织单位的具体作用和职责。

36. 由于预算紧张，有几个企业职能部门在人员配置受到限制的情况下运转：战略规划和协调办公室（两名专业员工和两名支助人员）、法律事务办公室（一名干事、两名专业人员、两名支助人员）；内部监督和道德操守办公室（一名干事、两名专业人员、两名支助人员）。一些部门经常轮换人员和/或职位空缺率高。检查专员认为，让人员配备不足的重要企业职能部门管理规划、法律咨询或人力资源事务，会给工发组织带来多种风险。

37. 检查专员承认改组的合理性。然而，由于以下各种原因，连续不断的改革进程可能对工发组织的成效产生不良影响：(a) 精简导致人心惶惶，会降低员工的积极性；(b) 可能证明很难做到在一个新的体系内让人员的知识专长与职等相符；(c) 调整工作流程和建立新的协调机制需要经过一定时间才能取得预期的效益。在对组织进行重大改组的每一个新阶段都要对这些因素了然于胸。

A. 执行管理层

38. 工发组织秘书处在总干事领导下开展工作，总干事有指示秘书处工作的全部职责和权力。¹⁷鉴于当前的局面，在参加面谈过程中，成员国的代表强调总干事发挥了积极主动的作用，自 2013 年 7 月上任以来，他作出了种种努力来确保工发组织

¹⁶ UNIDO/DGB/2016/01 和 Amend.1：2016 年工发组织秘书处结构。

¹⁷ 赞同 JIU/REP/2009/8 号文件所载关于联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件的建议；工发组织是首批在甄选其行政首长过程中启用候选人讲坛的组织之一。《章程》有若干条文规定总干事任期不得超过两届。

履行职能和继续运转。工业发展理事会成员在对联检组调查所作的答复中基本上评定了工发组织执行管理层能够迅速和透明地提供关于其决定和活动的信息。

39. 执行理事会由总干事和三名执行干事组成，它是负责对秘书处进行集中管理并为秘书处作出决策的高级管理委员会，肩负着涵盖政策、方案、项目和管理事务的广泛任务。它的职权范围中列出了十三个职责领域。**在检查专员看来，应当在总干事公报上公布执行理事会的职权范围。**执行理事会得到战略规划和协调办公室（作为它的秘书处）的后勤支助。

40. 检查专员审查了执行理事会 2014 年至 2016 年期间举行的 53 次会议的记录。分析显示，除了处理各类管理事务和组织事务以外，执行理事会极其重视尽量创造各种机会，扩大工发组织在国际发展共同体中的影响力。在 2014 年改进方案拟定流程以后，扩大了执行理事会在批准技术合作方案和项目方面的职责，以确保高级管理层问责，这给执行理事会增加了相当大的额外工作负荷。¹⁸

41. 联检组在其 2003 年报告中提议利用理事会支持执行理事会作为探讨与实质性方案有关的管理问题以及组织和员工问题的论坛。这项提议没有被接受，这是因为在当时的工发组织管理层看来，它不能提高当时既有管理做法的成效。实际上，理事会的活动主要限于一次年度务虚会，主要充当信息共享、集思广益和团队建设的论坛。

42. 最近，有多项举措为工发组织的最高级管理层提供额外的支持。2015 年，成立了一个战略委员会，充当执行理事会的咨询机构，负责对工发组织具有战略重要意义的问题，但它很少举行会议。¹⁹ 2016 年 10 月，总干事为执行理事会成员和干事一级的工作人员制定了内部高级管理层简报，让各司共享信息，商讨与执行管理优先事项和其他战略问题有关的事项。

43. 检查专员认为，将内部高级管理层简报的职权范围予以正式化，可以让工发组织的执行管理层从中受益，从而明确和加强协调和信息共享职能，支持执行理事会决策和管理工发组织。它可以作为一个平台，用来连贯地追踪内部管理问题、方案和程序，推动采用协调一致的方法落实这些问题、方案和程序。这可以促进增强整个工发组织的凝聚力，并加强机构知识共享。

44. 下面的建议可望增进工发组织管理做法中的协调与合作。

建议 2

为了加强全组织的协调和信息共享职能，从而支持执行理事会管理工发组织，总干事应当考虑将内部高级管理层简报正式刊发。

¹⁸ UNIDO/DGB/(P).130 和 DGB/2016/6：方案和项目拟定和批准职能。

¹⁹ UNIDO/DGB/2015/02。

45. 工发组织管理框架进一步包含若干法定管理委员会，它们由秘书处各个部门的成员组成，负责特定的企业职能。²⁰有些委员会以工发组织的条例和细则为根据，其他委员会则由总干事通过公报或行政指示设立。大部分委员会向总干事报告工作，但一些委员会向执行干事报告工作。

46. 检查专员认为，总干事公报和其他行政文书反映出适用于工发组织管理层的主要政策。接受联检组调查和面谈的工作人员在答复中对既有的一整套管理条例和细则给予肯定评价。然而，表 2 提请人们注意某些执行挑战，例如一致性和（在一定程度上）沟通问题。根据非员工合同工作的雇员认同这些方面。

表 2：工发组织工作人员对于条例、细则和行政文书及其执行情况的意见（答复者的百分比）

	同意	基本同意	既部同意也非不同意	基本不同意	不同意
工发组织的条例、细则和行政文书足够充分和明确，可以得到有效执行	19.9	43.3	20.1	12	4.7
工发组织的条例、细则和行政文书在整个工发组织得到有效传达	18.1	34.8	22.6	18.4	6.1
以一致和公允的方式执行工发组织的条例、细则和行政文书	14.6	29.5	26.4	18.7	10.8

资料来源：联检组对工发组织工作人员的调查（2016 年）。

问责

47. 工发组织有多个全组织问责框架部分，主要包括内部控制框架（2013 年订正）以及一系列授权文书、关于财务披露和利益申报的政策（2010 年）和工作人员诚信标准和道德守则（2010 年）。订正绩效管理制度和加强成果管理制（2012 年）的目的也是为了促进问责文化。正式制定了一些专门问责框架，用于安全管理和性别平等主流化。²¹这些部分据认为处于不同的完备阶段。

48. 考虑到工发组织近几年实行的组织和结构改革以及业务流程重新设计，检查专员认为，应该重新审查问责框架的各项要素，以进行必要的说明和更新。在这方面，内部控制框架应是需要被特别审查的对象。

²⁰ 联合申诉委员会、联合纪律委员会、采购委员会、任用和升级委员会、联合咨询委员会、叙级上诉委员会、出版委员会、安保管理小组、索偿事项咨询委员会、财产调查委员会、工作人员养恤金委员会。

²¹ UNIDO/DGB/(O).121 和 UNIDO/DGB/(M).110/Rev.2。

协调和信息共享

49. 工发组织管理层在对联检组调查问卷的答复中表示，执行干事负责其各自权限内的单位和活动之间，以及必要时与其他业务单位之间的协调和合作。审查发现，协调往往基于整个组织的人员互动。表 3 表明，工作人员认为，在工作层面存在一些困难，特别是在组织单位之间的协调以及总部和外地之间的协调方面。

表 3: 工发组织工作人员对协调工作的意见（答复者的百分比）

	同意	基本同意	既不同意也非不同意	基本不同意	不同意
我认为工发组织秘书处组织单位内部的协调是充分的	12.6	30.8	28.4	20.4	7.8
我认为工发组织秘书处组织单位之间的协调是充分的	8.1	21.3	32.6	26.3	11.7
我认为工发组织总部和外地网络办事处之间的协调是充分的	8.4	20.7	34.1	23.6	13.2

资料来源：联检组对工发组织工作人员的调查（2016 年）。

50. 对 2016 年总干事公告概述的秘书处结构说明进行了分析，显示若干组织单位在类似的组织职能中行使职责，例如资源调动、成果管理制和与外部伙伴互动。同时，可能具有协同作用的职能分布于本组织的不同部分，归属于不同执行干事的管辖权限。例如对外关系和通信、技术援助和外地代表，以及技术援助和研究。虽然公告中反复提及协调，但是，除了执行理事会实行的机制之外，没有制度化的协调机制。检查专员得出结论认为，工发组织管理层应彻底审查加强整个秘书处的协调的问题，以避免重叠和重复，并增进协同作用。

51. 秘书处有许多内部通信渠道来传播信息（行政文书、内部网络）。但是，检查专员从不同来源得到的迹象表明，通信通常被认为不够充分，即使是关于重要管理决策的通信。工发组织在各种各样的环境中运作，因此，在就秘书处重组、工作人员重新分配和外地网络改革等重要问题作出决定时，适当的解释和透明度至关重要。检查专员认为，透明的通信是任何变革管理进程的重要要求，因为这直接影响工作人员的参与以及他们对管理层的信任程度。。

B. 一般管理和行政工作

52. 在秘书处内部，政策和方案支助司加强行政和支助职能，并协调财务、采购和信息技术等行政服务。其内部能力得到扩充，但同时，由于方案开发和技术合作司下活动不断扩大，导致高需求，造成工作量增加。工发组织管理层指出，虽然工作量增加，鉴于由于变革和组织振兴方案中使效率提升以及工作人员的奉献，能够维持服务水平。工作人员对工发组织政策和方案支助司所提供服务的（这也是维也纳国际中心共同事务的一部分）的质量评级部分支持了这一陈述（见表 4）。没有标记重大缺陷，评定的满意程度大体上高于平均值。

表 4: 工发组织工作人员对本组织行政和支助服务的质量的意见 (答复者的百分比)

		很好	好	一般	差	很差	不是常用者
财务		13.2	37.4	27.5	9.6	4.5	7.8
信息和通信技术		19.0	41.3	26.8	4.2	2.4	6.3
差旅		22.3	45.2	16.0	2.7	1.8	12.0
采购		18.6	39.8	19.0	4.5	1.8	16.3
维也纳国际中心	饮食供应 (工发组织) ^a	8.1	24.7	26.2	16.0	4.2	20.8
	房舍管理 (工发组织)	24.4	38.6	12.9	1.2	1.5	21.4

资料来源: 联检组对工发组织工作人员的调查 (2016 年)。

^a 评级可能与对食物和服务质量和种类的满意程度有关, 而不是针对工发组织的饮食供应管理。

采购

53. 采购事务司负责与技术合作项目(技术合作采购)和总部需求(非技术合作采购)有关的货物和服务的集中采购。此程序须遵循工发组织财务条例和细则以及《2013 年采购手册》的, ²²遵循公平性、完整性、竞争力和透明度的既有联合国系统采购原则。

54. 2015 年的采购量估计为 147,866,642 欧元, 非技术合作采购约占总量的 22.5%。采购程序依据计划承付款额有所变化。在审查是否根据本组织的财务条例和细则开展采购进程时, 采购委员会充当了负责政策和方案支助执行干事的咨询机构。采购委员会会议的简要记录展示了维护得当的详细文件。

55. 检查专员注意到采购领域的若干良好做法。一系列指导说明补充了采购手册, 有助于支持此进程符合内部标准。工发组织在部署机构资源规划系统时引入了创新的电子采购系统, 精简了采购效率, 并提高了采购工作人员的生产率。该系统也改进了信息共享, 可以在工发组织外部网络上查阅关于采购合同和相关信息的报告。

差旅

56. 工发组织年均差旅费用估计约为 600 万欧元。其中有 130 万欧元与差旅方面的经常预算支出有关, 余下的部分涉及提供技术合作。2015 年 3 月, 工发组织管理层发布了经订正的公务差旅政策, 以响应工业发展理事会减少成本和合理化公务差旅膳宿标准的要求。²³该政策整合了联合国差旅政策 (2013 年) 的一些方面, 但不同

²²UNIDO/AI/2013/02.

²³理事会 IDB.41/Dec.12 号决定: 2014-2015 年方案和预算, (g)段。

的是，在一些情况下设定了更为严格的细则（中止对司长及以上职级的工作人员发放额外日常生活补贴，限制干事和工作人员差旅天数），联合国政策中的一些规定被认为不符合工发组织的特定要求，而另一些规定未被正式采纳，但据工发组织管理层称，这些规定在实践中得到遵守（膳宿标准）。总干事以身作则，声明放弃公务差旅的头等待遇。在业务层面，于 2012 年执行了用于购票的在线预订系统，使交易成本显著减少，据工发组织秘书处估计，2015 年由此产生的结余约为 150,000 欧元。

57. 检查专员承认这些努力，检查专员承认这些努力，建议应在三年期后向工业发展理事会提交对新的差旅政策实施后实现的结余进行的评估结果，以评估上述措施是否产生了预期效果或应予以进一步调整。

共同事务

58. 在位于维也纳国际中心的各个组织中，工发组织是参与共同事务管理的组织之一。1977 年关于共同事务分配的谅解备忘录确立了联合国维也纳办事处、国际原子能机构和工发组织之间的合作框架和责任。备忘录于 1998 年进行了修正，全面禁止核试验条约组织加入其中，但该组织只是客户而不是服务提供者。按照谅解备忘录，工发组织负责房舍管理和饮食供应管理。

59. 治理结构包括共同事务委员会，其在行政首长一级就所有共同事务管理工作提供建议和协调，并向各组织的行政首长报告。共同事务委员会得到联合委员会的支助，其中最大的是基础设施委员会，其确保对安全和安保、房舍管理、艺术和展览以及共同事务委员会交办的其他事项进行适当管理和信息交流。商定了费用分摊细则，基于所占空间和职工队伍等指标确定各组织的财务承付款。检查专员确认了共同事务治理结构中的良好做法，包括基础设施委员会主席定期轮换以及每年更新计入费用分摊细则的指标。

60. 相较于最初安排，尽管后续有所发展，但共同事务责任的分配未发生重大变化；例如，当工发组织在 1977 年承担房舍管理职责时，它是驻维也纳的最大组织，现在的情况不再如此。在准备本次审查期间，工发组织及其合作伙伴均未表示有必要重新审查谅解备忘录以调整职责。但是，因为谅解备忘录仅笼统地叙述了各自的责任，外聘审计员建议应进一步明确工发组织维护和维修维也纳国际中心大楼的职责。检查专员认为，可以进行改进，以书面程序和服务级别协议的形式进一步明确预期任务和职责，使签署方之间的当前实际关系正式化。这将能够更好地监测各部门的绩效。

四. 财务框架

61. 工发组织的财务资源由三个主要支柱组成。经常预算（以欧元计）主要（超过98%）由成员国的分摊会费供资，以利息收入、出版物销售和政府对外地办事处的捐助等其他资源补充。自愿捐款（以美元计）由各类捐助者提供。业务预算（以欧元计）主要通过执行技术合作活动赚取的支助费用偿还收入供资。表 5 列示了 2012-2013 年和 2014-2015 年各个部分的总额，提供了完整资料，并列示了 2016-2017 年估计值，指出了各类财务资源的各自比例。

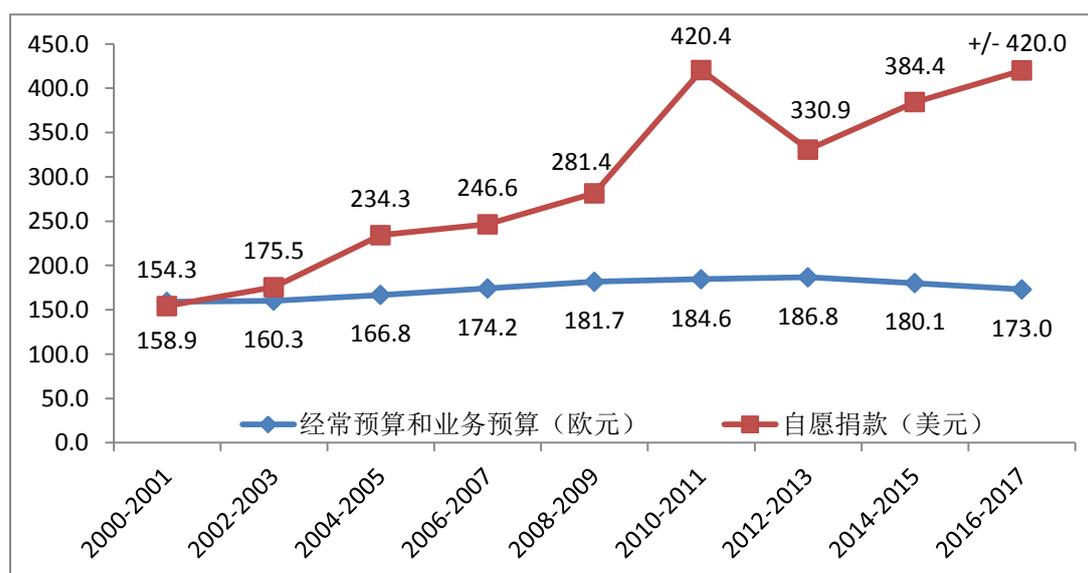
表 5: 工发组织财务资源结构（百万欧元或百万美元）

	2012-2013 年	2014-2015 年	2016-2017 年
经常预算	157.9 欧元	147.3 欧元	138.9 欧元
业务预算	28.9 欧元	32.8 欧元	34.1 欧元
自愿捐款	330.9 美元	384.4 美元	420 美元(估计值)

资料来源：方案和预算文件及工发组织秘书处提供的资料。

62. 过去二十年以来(见图一)，经常预算和自愿捐款之间的比例发生了显著变化。在联合国系统的其他地方可观察到类似的结构演变。就工发组织而言，自愿捐款增加和经常预算收缩趋势并存，使供资模式产生了深刻变化，技术援助收入和支出占主导地位。目前，经常预算和预算外资源的比例约为 1:3，这与 15 年前不同，当时，两者规模大体相等。在此次审查期间，许多成员国的代表表示不愿意通过经常预算渠道增加对管理结构的资助，这往往被视为从技术援助方案中转移资源。

图一：工发组织资源的演变（按两年期分列，百万欧元或百万美元）



资料来源：方案和预算文件及工发组织秘书处提供的资料。另见附件三。

63. 2016年，外聘审计员提醒本组织，逐渐增加的不平衡会导致各种潜在风险。²⁴经常预算资源有限给管理层造成了压力，并对所有预算支出实施严格的成本控制措施。业务预算部分补偿了经常预算的减少。同时，业务预算顺应稳步增长的技术合作活动，这需要额外的机构支助，例如支助服务、采购和法律建议。这会导致明显的结构紧张态势。

64. 可以说，当前的模式存在一些积极方面。工发组织管理层估计，通过机构资源规划系统精简程序和进程促使生产率显著提高。根据秘书处提供的数据，据估计，2000年，1份分摊会费产生1.47份自愿捐款，而在2015年，同样1份分摊会费产生3.09份自愿捐款。另一方面，这种模式有其局限性。它更加依赖自愿捐款，这必然会导致资源可用性方面的不可预测性。外聘审计员指出，这种趋势会对未来构成风险。他建议管理层在今后几年密切监测事态发展。²⁵

65. 这种局面对工发组织开展的整体活动范围具有重大影响。相较于技术合作项目，研究、统计、制定规范和在联合国系统内互动等核心职能减少。收入资金来源使技术合作单位转变为能够吸引捐助者供资的“盈利中心”。目前，专门多边资金实际上主导了本组织的财务格局。此外，从工作层面角度看，66%的工作人员认为，供资和预算限制影响了他们的组织单位。工作人员对其单位长期按照任务授权运作所需的财务和人力资源能力表示关切。

分摊会费

66. 如表6所示，近几年来，分摊会费总额不断减少。在2016-2017年预算中，分摊会费占1.364亿欧元，相较于2012-2013年预算（1.532亿欧元）减少1,680万欧元，退回到2000年代早期的规模(按名义值)。减少11%是因为一些国家自2012年起终止会员身份。2011年，方案预算委员会以及工业发展理事会认为，不应通过增加剩余成员国的分摊会费来补偿或代替成员国退出导致的资源减少。²⁶工发组织管理层不得不重新调整经常预算并实施严格的财务控制和节约成本措施以保持本组织的财务可行性。检查专员认为，治理机构必须仔细审查这种状况，以期确保经常预算为工发组织提供充分资源，不仅支持其技术合作活动，也履行其作为联合国专门机构的其他授权职能。

表6：自2012-2013年以来分摊会费的演变

两年期	成员国	分摊会费（百万欧元）	较上一个两年期减少	共计减少
2012-2013	176个（2012年）	153.2	-	-
	174个（2013年）			
2014-2015	173个（2014年）	143.7	6.2%	-

²⁴ IDB.44/3-PBC.32/3：外聘审计员关于联合国工业发展组织2015年1月1日至12月31日财政年度决算的报告（第97-99段）。

²⁵ 同上，第67段。

²⁶ 理事会IDB.39/Dec.7号决定：2012-2013年方案和预算。

	171 个 (2015 年)			
2016-2017	170 个 (2016 年)	136.4	5.1%	11%
	168 (2017 年)			

资料来源：大会通过的关于方案和预算的决议。

67. 工业发展理事会努力缓解资源制约，在 2015 年批准成立总干事提议的两个特别账户：核心活动自愿捐款特别账户和重大资本投资基金，自 2016 年起运作。²⁷短期来看，核心活动自愿捐款特别账户似乎是创新方法，产生并分配自愿捐款来资助秘书处的核心活动。但是，正如外聘审计员指出的，它仍然不是可持续解决办法。工发组织管理层应加大努力拓展潜在捐助者，通过建立关于对可能援助的机构需求和捐助惠益的案例研究，为特别账户筹集资金。在这种背景下，检查专员还注意到，工业发展理事会呼吁增加对合作伙伴信托基金、核心活动自愿捐款特别账户和重大资本投资基金的捐助。²⁸

68. 分摊会费拖延金额和迟付两年期内应付分摊会费加剧了预算和财务限制。2014-2015 年的收缴率为 90.6%，较 2012-2013 年的 96.9% 下降了。2016 年 6 月，待收的分摊会费累积超过 1.1 亿欧元：约 3,950 万欧元来自现成员国，7,120 万欧元来自前成员国。²⁹工发组织管理层指出，其正与成员国积极协作，以制定多年期灵活支付计划。检查专员铭记《组织章程》第 6 条和第 15 条，同意工业发展理事会一向表达的立场，敦促现成员国和前成员国履行对本组织的法律义务和财务承诺。

自愿捐款

69. 自愿捐款构成组织资金的主要来源，它们主要被分配给技术合作方案和项目。其总量稳步增加，2016-2017 年预计呈增长趋势。据管理层解释，这一增长表明，立足于比较优势，本组织被更为广泛地认可为发展服务的有效提供者。对成员国代表的访谈和联检组的调查结果大体上证实了这种评估。

70. 表 7 概述了当前的自愿捐款框架。虽然来自全球环境基金和执行蒙特利尔议定书多边基金的捐助每年有波动，但近年来，它们一直占有自愿捐款额的约 50%，预计今后几年的比例将进一步增大。因此，工发组织高度依赖于这类收入。欧洲联盟也是工发组织的主要捐助者。联合国集合供资机制占资源的少数份额。双边捐助主要来自相对较小的捐助者团体；五个国家约占其中的 50%，³⁰值得注意的是，一些前成员国通过双边供资或集合供资继续为工发组织活动提供资助。

²⁷ 理事会 IDB.43/Dec.6 号决定：2016-2017 年方案和预算。截至 2016 年 12 月，核心活动自愿捐款特别账户的结余可忽略不计，重大资本投资基金的结余为 810,211 欧元。

²⁸ 理事会 IDB.44/Dec 8 号决定：工发组织五十周年。

²⁹ 此金额包括 6,910 万欧元（美利坚合众国，1996 年前为成员国）和来自前南斯拉夫的 210 万欧元（正如总干事关于工发组织财政状况的报告指出的，有待根据大会第 63/249 号决议解决未缴会费问题，见 IDB.44/4-PBC.32/4）。

³⁰ 意大利、日本、挪威、瑞典和瑞士。

表 7: 2016 年自愿捐款概览, 包括双边捐助

	数额 (百万美元)	占自愿捐款总量的百分比
全球环境基金	79.5	37.9 %
执行蒙特利尔议定书多边基金	38.3	18.2 %
第三方供资的信托基金	36	17.1 %
工业发展基金	29.5	14.1 %
欧洲联盟	16.9	8 %
其他信托基金 ^a	3.3	1.6 %
自筹信托基金	3.2	1.5 %
工发组织 ^b	2.5	1.2 %
开发署基金 ^c	0.9	0.4 %
共计	210.1	100 %

资料来源: 根据工发组织秘书处提供的资料编制。

^a 包括由其他联合国机构和基金、联合国一体化基金、千年发展目标成就基金、商品共同基金、共同供资的投资促进服务活动和其他活动供资的项目和赠款--^b 来自经常预算(技术合作经常方案, 本身不是自愿捐款)--^c 包括了包括开发署管理的信托基金在内的所有开发署基金, 但不包括开发署供资的全球环境基金。

71. 指定资金用途是一种普遍做法, 主要由捐助者的优先事项和政策决定。在工发组织, 自愿捐款在很大程度上仍然被指定用于项目层面。这使得工发组织管理层在规划资源分配和确定其优先次序时几乎没有灵活性。专题信托基金被用于吸引可列入方案的资源, 根据较少的供资分配标准提供资金, 但其尚未获得可观的资源(见附件三)。

72. 捐助者通常施加限制条件, 这些限制彼此很少雷同, 并且随着时间发生变化。捐助附带的多种条件对工发组织管理层构成了额外的行政负担, 包括起草和审查专门法律协议, 适用采购规则和遵守不断变化的监测和报告模式。

73. 成员国和工发组织管理层应共同努力减少指定用途捐助的规模。方案预算委员会一再要求鼓励成员国考虑捐助工发组织, 使本组织能够利用要求通过捐助专门信托基金或通过国家或区域一级特别用途筹资来共同供资的资金来源开展工作。³¹工发组织管理层目前正努力提高透明度以及加强监督和报告, 旨在促进建立捐助者的信心和缓解一些指定用途做法。

74. 检查专员进一步注意到方案预算委员会及工业发展理事会 2015 年会议期间关于采用标准化做法处理未使用经费余额的的讨论。迄今为止没有做出决定。检查专员认为这是一种途径, 应予以进一步研究, 以在工发组织秘书处需要时提供资源。例如, 过去, 大会为未使用经费余额建立特别账户, 能够为变革和组织振兴方案提

³¹ 例如, 见 IDB.44/8: 关于调动财力资源的第 2016/9 号结论。

供资金。³²同时，一些国家自愿声明放弃信托基金利润的未使用经费余额，主要针对的是技术合作服务。

方案支助费用

75. 方案支助费用是指工发组织支助由预算外资源供资的方案和项目的筹备和实施工作产生的费用。它们被计入自愿捐款，成为本组织预算的组成部分。随着不断增加，其已是工发组织资源的重要部分（约为核心供资的五分之一），主要被分配用于为相同比例的工作人员提供资金。标准的方案费用比例为实际产生支出的 13%。依据工发组织财务条例（细则 106.4.2），标准比例以外的任何例外需要经总干事批准。工发组织与全球环境基金、执行蒙特利尔议定书多边基金和欧洲联盟等主要捐助者达成了特别框架协议，规定了专门的支助费用偿还方案。捐助者越来越不愿意以标准比例支付方案支助费用，对技术援助交付施加自己的要求。外聘审计员指出，在一些情况下，向捐助者收取的方案支助费用无法完全抵消本组织的行政费用。³³工发组织管理层确认了这一看法，其指出，作为捐助者的偿还款，支助费用收入仅能够部分补偿秘书处为执行专门捐助供资的项目所提供的支助服务。

76. 2016 年 12 月，工发组织管理层审查了追溯至 1999 年的方案支助费用政策，修订了指导费用回收的原则，以进行统一和优化。检查专员鼓励工发组织管理层通过机构资源规划功能继续努力，更加精确地计算项目管理人员和工发组织为执行项目付出的其它所有支助服务的工作时间。这将使得工发组织管理层能够明确展示用于支助技术合作方案的资源分配，并且有助于推动努力更加高效地支付这类费用。

协调资源调动

77. 工发组织秘书处的一些单位参与了资源调动。战略捐助者关系司在战略和政策层面上推动提升与包括非成员国在内的传统捐助国的关系。区域方案和外地代表司主要通过外地办事处在确认国家发展和捐助者供资优先事项方面发挥了重要作用。根据其职能性质，方案支助费用管理人员还致力于为技术援助方案和项目调动资源。在本次审查期间，提供的例子表明，在资源调动方面缺乏协调，例如，针对捐助者的方法并非协调统一以及工发组织各个单位的工作没有实现信息共享。

78. 检查专员认为，按照联检组 2014 年关于联合国系统资源调动职能分析的报告中所载的建议，制定概述全组织供资目标的既有机构资源调动战略将使工发组织获益。³⁴这种战略应明确预算外资源的规模，并确认用于为研究以及规范和标准制定职能等非技术合作活动供资的新来源。

³² 大会 GC.15/Dec.13 号决定：未使用的经费余额。

³³ 外聘审计员关于联合国工业发展组织 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日财政年度决算的报告 (IDB.44/3-PBC.32/3)，和外聘审计员关于联合国工业发展组织 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日财政年度决算的报告 (IDB.43/3-PBC.31/3)。

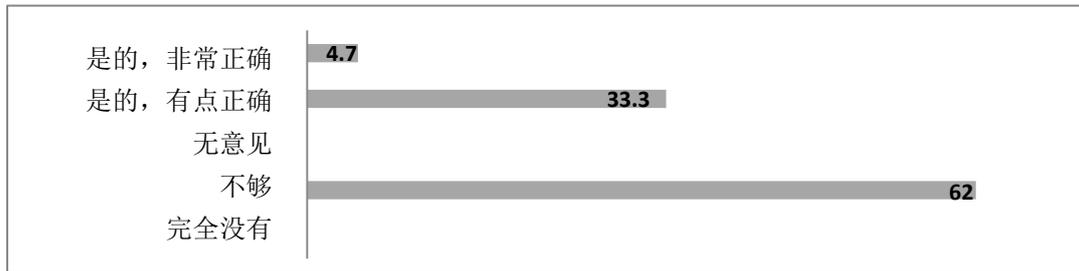
³⁴ JIU/REP/2014/1：联合国系统资源调动职能分析。

79. 在这种背景下，检查专员承认，2012 年发起的工发组织捐助者会议是一项良好做法。该会议不是筹资或认捐活动，而是为工发组织提供机会，向各类利益攸方、捐助者和受益人展示其技术合作项目的成功故事。这有助于更加重视和关注工发组织的重要意义，特别是通过在区域和国家一级执行各项活动获得的影响方面。

财务稳定性

80. 在筹备此次审查期间，工发组织管理层和成员国代表着重强调，本组织的不利财务状况是当前面临的主要困难和今后面临的重大潜在风险。检查专员注意到，工业发展理事会约三分之二的成员对分摊会费和自愿捐款并存的当前供资模式及其确保本组织财务可预测性和可持续性的能力表示关切（见图二）。同时，理事会成员认为，工发组织管理层在探索收益和收入替代来源方面行事积极主动。

图二：工业发展理事会成员对当前的工发组织供资模式是否确保了本组织中长期财务可预测性和可持续性这一问题的答复（答复者百分比）



资料来源：联检组对工业发展理事会成员的调查（2016 年）。

81. 总干事定期提交关于财务状况各个方面的报告供方案预算委员会及工业发展理事会审议。在当前环境下，无法通过简单或快速的解决办法来改善财务状况。检查专员强调，此事项需要管理层和成员国共同致力于评估资源因素的所有方面。忆及国际社会对工发组织任务授权的支助（见第 10 段），检查专员认为，确保履行其核心和额外任务授权需要可持续地改善本组织的财务健康，而这只有当成员国有力支持并决心积极促进本组织及其任务授权和职能时才会实现这一点。为提供新动力，检查专员建议，应将关于各种潜在措施的提议纳入总干事提交供治理机构审议的综合文件中，以促进利用综合方法解决工发组织的财务状况，以期实现逐步改善。

82. 以下建议预计将促进巩固本组织的财务状况。

建议 3

工业发展理事会应确保提供足够的经常预算资源以资助本组织的核心职能，使其能够以一致和可持续的方式，按照《利马宣言》的规定，作为联合国专门机构开展所有任务授权。在这方面，根据 IDB.44/Dec.8 号决定，理事会也可以邀请工发组织成员国增加对秘书处创立的特别账户的捐助。

建议 4

总干事应在 2018 年举行的工业发展理事会第四十六届会议上提交一份旨在改进本组织财务状况的综合报告，其中纳入关于主要资源类别（经常预算、业务预算和自愿捐款）的提议。

五. 战略规划和风险管理**A. 战略规划和成果管理制**

83. 工发组织战略规划框架与联合国系统其他组织的框架类似。由以下部分组成：(a)大会 2013 年通过的《利马宣言》，基于包容及可持续工业发展前提制定了长期政治战略；(b)反映广泛方案目标和优先事项的中期方案框架，由秘书处与成员国协商起草，随后供所有治理机构审查；以及(c)两年期方案和预算文件。

84. 战略规划工具用于确认和调动可用资源并按照理事机构核可的商定目标和宗旨确定优先事项，以最佳地分配资源。³⁵工发组织的很大一部分活动由预算外资源供资，并且经常预算呈下降趋势，对于这类组织而言，挑战在于根据本组织的整体任务授权平衡各项活动，并确保按照理事机构商定的优先事项排列方案和项目。在这种背景下，工业发展理事会授权总干事，如果按照中期方案框架确定的优先事项开展项目，批准其由工业发展基金供资。

85. 在其对 2010-2013 年扩大的中期方案框架执行情况的专题评价中，独立评价办公室审查了成员国在规划进程中的互动程度和所有权³⁶目前，总干事基于非正式磋商，提出了供理事机构审查的初步建议。在回复联检组调查的工业发展理事会成员中，三分之二的成员对成员国在促进战略规划和制定本组织专题优先事项方面的机会感到满意。检查专员认为，工发组织成员国应将战略规划作为交流其对本组织愿景和指导秘书处工作的途径。在这种背景下，在确定工发组织对实现可持续发展目标的贡献时，编制中期方案框架应被视为其中的组成部分。

86. 截至 2006-2007 年，工发组织管理层决定适用广泛的成果管理制，从此，其逐渐在整个组织成为主流。《中期方案框架》（2016-2019 年）着重强调了基于成果的监测和报告制度的重要性。但是，在回复联检组调查问卷中，管工发组织理层承认在此领域存在困难，特别是在协调资源与战略目标，有效数据收集，机构、方案和项目一级的绩效监测和报告方面。在工发组织内部评价报告和外部审查中反复强调了同样的关切。

87. 近年来，在组织单位和工作人员间分配成果管理制责任方面发生了变化。对总干事关于秘书处结构的公告的分析显示，责任分散在各个单位，例如战略规划和协调办公室以及独立评价和质量监测办公室。在方案开发和技术合作司，伙伴关系和

³⁵ JIU/REP/2012/12: 联合国系统战略规划。

³⁶ 工发组织独立评价办公室，“独立战略评价：工发组织扩大的 2010-2013 年中期方案框架的执行情况” (ODG/EVA/14/R.5)。

成果监测司在改进对方案和项目的成果监测方面发挥着跨部门作用。办公室主任充当了推动工发组织全组织对成果管理制采取连贯和一致方法的联络点。考虑到这一多方面结构，工发组织管理层应评估当前的成果管理制在增进机构注重成果的文化方面是否有效，或者是否应该合并监测绩效和成果的责任。

88. 《中期方案框架》（2016-2019 年）包括彻底的局势分析，但在很大程度上仍然仅笼统地叙述了目的。在 2015 年对之前框架的专题评价中指出了一些薄弱点和有待改进的领域，例如缺乏战略愿景和优先事项以及未充分说明监测和报告的具体目标。因此，工发组织管理层在 2016-2019 年框架中纳入了一个简短章节，介绍预算框架以及综合成果和绩效框架，该框架由用于支持监测和报告的一系列机构指标组成。

89. 检查专员认为，综合成果和绩效的两层结构为组织工发组织机构一级的指标提供了充分基础。第一层关注实质性任务授权和工业发展活动，是展示工发组织作为发展组织的成就的重要要素。第二层关注组织绩效、方案管理和组织成效。第二层包括的指标被认为具有相关性，但集中于有限的一系列内部进程。特别是，可以用与包括问责制、协调、绩效管理和人力资源进程在内的其他方面有关的指标来补充关于组织成效和现代化的指标。

90. 2015 年，大会通过了《中期战略框架》，认识到本组织“将为这些指标设定基线，并继续努力，以连续的方式充实这些指标。”³⁷2016 年，秘书处向工业发展理事会提交的文件展示了工发组织管理层在处理一些困难方面的工作，例如数据可用性的制约，有限的内部资源和方法论问题。³⁸行动计划显示了迄今为止取得的进展以及为最终完成综合成果和绩效仍有待完成的工作量。³⁹应在为可持续发展目标制定的指标框架这一更广泛背景下开展这一工作。检查专员鼓励工发组织管理层继续努力，最终完成综合成果和绩效框架，特别是通过明确悬而未决的指标，附上基线和预期具体指标，因为当前未系统地阐明这些要素。

91. 工发组织开展的活动范围广泛，使得难以评价整个组织的工作。挑战在于将方案和项目层面选择的成就指标转化为工发组织在全球成果一级所取得的成就的切实报告。确定、评估和报告机构目标和成就仍是工发组织进行中的工作。2016 年，工业发展理事会鼓励秘书处继续在这方面努力。⁴⁰检查专员强调，为获得成功，需要本组织各个部分做出重要和协调一致的努力。

92. 关于技术合作活动，工发组织管理层表示，2016 年，所有项目提案本应包括概述项目干预成果链、评估预期成果指标、核证这些成果及与项目有关的风险的手段等要素的逻辑框架。这表明相较于十年前的情况有了明显改善，当时仅有 40% 的项目包含类似框架。检查专员还注意到机构资源规划系统支助管理人员组合和项目管理模块中涵盖各种特征，特别是通过便利监测和报告任务的看板。

³⁷ 大会 GC.16/Res.1 号决议：2016-2019 年中期方案框架。

³⁸ IDB.44/6-PBC.32/6。综合成果和绩效框架的最新指标和元数据；以及 IDB/44/CRP.4。

³⁹ IDB.44/6/Add.1。

⁴⁰ 理事会 IDB.44/Dec.2 号决定：年度报告。

93. 在方案和项目层面，捐助者要求通常对适用成果管理制原则施加限制。一些捐助者严格按照成果管理制原则分配资源，使得工发组织管理人员能够在必要时转移资源以实现预期成果。另一些捐助者在资源分配和项目预算资金内部转移方面更为苛刻。

94. 检查专员鼓励工发组织管理层通过有意义和可衡量的指标继续努力追踪和报告其活动成果，作为提高可信度和问责制的必要步骤。工发组织管理层应探索加强方案和项目层面当前报告的其他办法，将成果纳入组合和组织层面，这将更好地展示其对经济、社会和环境影响的贡献。

B. 风险管理

95. 机构风险管理是全组织方法，通过在整个组织内积极确认、评估、评价、优先排序和控制风险从而支持实现战略目标。⁴¹这是善治和问责的重要要素。《机构风险管理政策》（2013年）⁴²和经订正的内部控制框架（2010年，2013年重新发布）⁴³概述了工发组织的风险管理方法。该政策概括地介绍了综合框架的重要概念。内部控制框架附件三进一步详述了在本组织所有级别实施框架的职责和责任。

96. 工发组织管理层在答复联检组调查问卷中承认，并不是风险管理框架的所有部分都已完全投入运作。根据执行理事会的记录，未对风险管理进行定期审查，关注此事项的管理委员会未积极致力于通过确认组织风险和提出缓解措施来实施该政策。综合成果和绩效框架包括方案管理层面的风险管理指标及关于组织成效和现代化的指标。⁴⁴这两套指标可作为在该领域开展进一步行动的基础。

97. 在司一级协调风险管理。机构资源规划系统有助于将风险管理作为工作人员和一线管理人员在一些内部进程中的责任的一部分，将其纳入职能层面的主流。工发组织秘书处相信，作为决策进程的组成部分，风险管理做法被很好地纳入现有业务进程。组合和项目模块使得用户能够在项目周期期间了解和更好地管理风险。但是，与方案支助费用管理人员的访谈着重强调了实践中的差异，指出风险管理并非总是能够得到充分关注。

98. 虽然正式文件中未提及具体的风险识别和减缓战略，但联检组对工业发展理事会成员的调查显示，工发组织秘书处很好地交流了本组织面临的主要风险。然而，在访谈中，未发现这一评估得到充分支持，因为一些代表未表现出对此事项的高度兴趣或关切。

99. 应方案预算委员会的要求，总干事在2016年向理事会提交了一般风险管理战略，重点关注为解决成员国退出组织所致财务和行政影响而采取的措施。⁴⁵该报告列出了现有文件概述的风险管理主要概念和秘书处风险管理框架的总体结构。检查

⁴¹ JIU/REP/2010/4：联合国系统机构风险管理作审查报告：设定基准的框架。

⁴² UNIDO/DGB/(P).126。

⁴³ UNIDO/DGB/(M).119/Rev.1。

⁴⁴ IDB.43/9-PBC.31/9：2016-2019年中期方案框架（第30页）。

⁴⁵ IDB.44/11：一般风险管理战略。

专员认为，机构风险管理应提供更多的分析要素。这些应该涉及工发组织管理层确定的风险，如何评估风险和缓解风险的措施。因此，应该统一风险目录，使工发组织的所有部门能够以明确和一致的方式确认其最相关的有关风险和缓解措施。

100. 机构风险管理政策第 2 段指出，工发组织可能在制度和业务层面面临战略、声誉、业务、法律、组织、行政、财务、技术和环境风险。检查专员认为，工发组织可以从详细阐明此陈述和进一步分析这些要素中获益。可以以正式途径定期向成员国传达这些行动的成果，因为它们有权制定本组织完成任务授权方面的风险容忍程度并相应地指导秘书处。

101. 以下建议预计将加强工发组织风险管理工作的成效。

建议 5

总干事应当推广在工业发展理事会第四十四届会议上陈述的风险管理战略，从而凭借适当的减轻风险措施，全面应对工发组织面临的一切重大风险，并将该战略提交 2018 年召开的工业发展理事会第四十六届会议核可。

六. 人力资源管理

102. 本次审查发生在人力资源管理司充满挑战性的时期。财务状况严重掣肘招聘和资源规划。认识到这一点，2016 年 2 月，本司被置于总干事办公室内，以努力为其提供更多的战略指导。2016 年 9 月，该司司长被任命为负责政策和方案支助执行干事，同时仍然负责人力资源管理司。鉴于这两个职能的战略和业务挑战，检查专员认为，由同一人担任这些职位是不明智的，并呼吁总干事采取必要措施纠正这种状况。

103. 表 8 介绍了有关工作人员和项目人员人事相关支出的近期变化。2016 年，工作人员费用占经常预算和业务预算资源总额的 72%，大体上与许多联合国系统其他组织类似，项目人员费用占技术合作分配额的 33.6%。

表 8: 工作人员支出概览 (以百万欧元或百万美元计)

	2010-2011 年	2016-2017 年 (估计值)
工发组织经常预算和业务预算	184.6 欧元	173 欧元
工作人员费用	131.3 欧元	124.4 欧元
工作人员费用占经常预算和业务预算的百分比	71%	72%
技术合作活动	320.2 美元	178.6(2016)美元
项目人员费用	130.2 美元	65.3 (2016)美元
项目人员费用占技术合作活动的百分比	40.7 %	36.6% (2016)

资料来源：根据工发组织秘书处提供的资料编制。

104. 人力资源管理工作的两种主要报告模式。总干事提交给工业发展理事会的工作人员事项年度报告包括了关于联合国系统相关动态的信息。总干事提交给方案预算委员会和理事会的年度报告附录载有人力资源综合数据和统计信息。检查专员认为，应利用前瞻性质量分析来补充该信息，指出观察到的趋势和与员工有关的挑战。

人力资源管理框架

105. 人力资源管理框架为秘书处人力资源管理制定了准则。⁴⁶通过总干事的一系列公告和其他行政指示进一步阐明这些细则和程序。自 2015 年起，人力资源管理司和联合咨询委员会以磋商方式对框架进行了订正。2015 年，在完成本次审查的第一阶段后，对该框架做了一系列调整。订正进程正在进行，但进展缓慢：在本次审查结束时，合并了供优先审议的重要问题，确认了员额分类和重新分类、工作人员职业发展、征聘和授权等领域的政策变化的潜在影响。

106. 因为本框架涵盖了中期人力资源管理的重要方面，检查专员建议工发组织管理层尽快结束订正工作。应相应地颁布或更新相关的政策和行政指示。检查专员强调，重要的是要在此进程中纳入对内部专门知识长处和短处的战略性分析，还必须要应对本组织今后面临的挑战，特别是在实施《2030 年议程》的背景下。

107. 以下建议预计将增强工发组织人力资源管理工作的成效。

建议 6

总干事应当最终确定经订正的人力资源管理框架并在 2017 年年底以前将其以总干事公报形式发布。应当相应颁布或更新相关的政策和行政指示。

A. 员工

108. 合同框架提供了三类工作人员合同：有三年期固定期限并且可以延续的定期合同；最低时限为一年并且可以延续的技术合作合同；最长时限为六个月的短期工作人员或临时人员合同。该框架还提供了一种独特的编外合同模式：个人服务协议。在此框架内，工发组织人员结构和组成的特点是正规工作人员人数减少，没有工作人员身份的人员比例高（专家和顾问）。

109. 表 9 全面概述了 2010 年和 2016 年工发组织人员结构和构成。2010-2011 年有 767 个预算员额，2016-2017 年预算员额数量减少至 697 个。这意味着预算员额职位减少了 9.1%。此外，应指出的是，有 111 个预算员额（77 名工作人员）属于房舍管理服务处、这表明约有超过 15% 的预算职位和超过 10% 的工作人员参与本组织的非核心职能，服务于驻维也纳组织。

110. 总干事在其 2016 年提交给工业发展理事会的风险管理报告中指出，工发组织严重依赖于临时工作人员和人员，在紧急状况导致费用减少的情况下，合同期限允

⁴⁶ UNIDO/AI/2015/01。

许有灵活性。⁴⁷ 尽管任用的专家和顾问减少，但工作人员和编外职类之间的对比显示出，工作人员约仅占员工总数的三分之一。

表 9：按主要职类分列的工发组织员工人数概览（2010 年和 2016 年）

	2010 年	2016 年	2010 年/2016 年
有工作人员身份的雇员			
国际征聘工作人员			
核心工作人员（100 号编）	276	207	-25 %
非核心工作人员（200 号编）	暂缺	40	暂缺
	276	247	-11 %
当地征聘工作人员			
本国专业干事	34	43	+26 %
一般事务人员（100 号编）	399	315	-21 %
短期一般事务人员（300 号编）	暂缺	33	暂缺
	433	391	-10 %
有工作人员身份的雇员总数	709	638	-10 %
专家和顾问^a			
国际征聘的个人服务协议持有者（征聘人数）	1406	881	-37%
当地征聘的个人服务协议持有者（征聘人数）	1396	1690	+21 %
任用的个人服务协议持有者总数	2802	2571	-8%

资料来源：根据总干事年度报告和工发组织秘书处提供的资料编制。

^a 同一人在一个日历年可能得到超过一份合同。

111. 工发组织秘书处制定了一系列措施，以在不终止工作人员合同的情况下缓解经常预算资源减少造成的影响。其中包括在一些工作人员退休后有意识地不替换和临时冻结外部征聘（主要由内部候选人填补空缺，总干事准予豁免的情况除外）。保持员额空缺成为减少费用的工具（工发组织管理层报告称，截至 2016 年 11 月，有 82 个员额空缺）。如果长期实行这些措施，不仅会对工作人员士气，而且会对本组织的整体效率产生不利影响（工作量增加，空缺额增多，个人专门知识和员额要求之间的差异）。据一位接受访谈的官员称，工发组织“几乎达到了能够完成其任务的工作人员临界规模”。

112. 当前的做法禁止工发组织从外部市场补充其内部技能和人才库。这增加了内部技术专门知识水平降低的风险，最终会妨碍本组织跟上外部环境的步伐。为评估当前和中期内部能力和组织要求，检查专员建议，作为初步步骤，汇编今后两至三年内未填充或预计将空缺的职位列表，适当进行外部征聘。

⁴⁷ IDB.44/11，第 9 段。

地域多样性

113. 《章程》第十一条和《工作人员条例》第 3.2 条载有工作人员地域多样性原则。与那些由分摊会费供资的其它一些联合国系统组织不同，工发组织成员国未确定正式机制以确保工作人员的地域代表性。1990 年代中期以来，秘书处在专业人员和更高职类工作人员中实行了令人满意的非正式代表范围制度，并提交给工业发展理事会和方案预算委员会。⁴⁸

114. 表 10 阐明了工作人员的成员国代表性不均衡问题，也表明自 2010 年以来未进行重大变革。两个成员国列表代表性不足。一些成员国在专业人员职类中没有代表，但一些非成员国却有代表。关于个人服务协议下专家和顾问任用数据反映了最近几年的一些进展。

表 10：工发组织工作人员的地域多样性（2010 年和 2016 年，百分比）

成员国列表	工发组织会员	专业人员(2010年)	专业人员(2016年)	任用的个人服务协议持有者(2010年)	任用的个人服务协议持有者(2016年)
列表A	58.5	33	33	60 ^a	52
列表B	10.5	44	40	27	18
列表C	19	9	8	60 ^a	7
列表D	12	12	11	9	12
其他	-	2	8	4	11

资料来源：根据总干事年度报告和工发组织秘书处提供的资料编制。

^a 报告中合并了 2010 年列表 A 和列表 C 的数据。

115. 根据《工发组织章程》，与最高标准的效率、资质和诚信一样，地域代表性也是在征聘雇员时应予考虑的因素之一。检查专员承认，今后几年，工发组织特有的某些限制条件，例如预算和征聘限制，很可能会延续，实际须进行监测的专业人员员额数较少。但是，考虑到工发组织员工结构和构成，并铭记财务可行性，检查专员建议工发组织管理层加强努力，在更广泛的地域基础上征聘工作人员以及个人服务协议下的专家和顾问。这种方法提供了更广泛的行动范围，将遵守大会各项决议，其中着重强调应在尽可能最广泛的地域基础上吸引和召集顾问。⁴⁹应编写行动计划，制定旨在提高工作人员和个人服务协议职类员工的地域多样性和促进征聘管理人员问责制的具体措施。

116. 以下建议预计将有助于增强工发组织的地域多样性。

⁴⁸ IDB.15/4 和 PBC/AS.3/4：工作人员事项，总干事的报告。

⁴⁹ 大会第 53/221 号决议，第八节，和第 67/255 号决议，第六节。

建议 7

总干事应当编写一份旨在改进工发组织员工队伍的地域多样性并载有若干监测措施的行动计划，并应当自 2018 年召开的工业发展理事会第四十六届会议起，向工业发展理事会定期报告该行动计划的执行情况。

性别均衡

117. 自 2009 年起，工发组织秘书处拥有了性别平等政策。在 2015 年公布的最近修订版本中，性别平等主流化和妇女的平等代表性被强调为本组织的重要优先事项。⁵⁰此外，2015 年，向大会提交了《2016-2019 年性别平等和增进妇女权能战略》。⁵¹但数据显示，虽然专业人员职类出现了令人鼓舞的趋势，但性别平等措施未产生显著成果（见附件四）。联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）指出，截至 2013 年 12 月，在司长和专业人员职类的各个职等方面，工发组织秘书处的妇女代表性低于联合国系统组织整体水平。⁵²在司长和专业人员职类中，男性代表性持续占主导地位，2016 年，仅 P-3 职级接近实现性别均等。高级管理者中的性别不均衡现象显著，应基于 P-4 和 P-5 职级取得的一些进展予以纠正。个人服务协议下的专家和顾问任用仍然存在性别不均衡现象。

118. 在本次审查期间，工发组织管理层重申其致力于改进性别均衡。性别平等政策规定的目标是在秘书处实现性别均等，但是未说明明确时限。检查专员注意到，2014 年任命了一位 P-4 职级的性别平等协调员。鉴于实施和监测性别平等政策进展的资源有限，工发组织管理层专注于费用较少的措施，例如关于性别均等和性别敏感度的提高认识倡议、针对女性工作人员的指导机会和指定女性联络人。

119. 在当前趋势下，在合理时限内实现性别均等似乎是艰难目标。检查专员呼吁工发组织管理层在其财务状况允许的范围内加强在该领域的努力，并考虑到从现行措施执行工作及其影响中汲取的经验教训，不再等待计划于 2019 年进行的性别平等政策独立评价的结论和建议。特别是，可以用考虑到监测和性别促进措施的行动计划来补充该政策，并有助于确保所有级别的征聘管理人员的问责制。考虑到员工结构，在这样做时，工发组织管理层应评估可以将哪些措施延伸至通过个人服务协议雇用的专家和顾问，以在整体上提升员工的性别均衡。

120. 以下建议预计将有助于增强工发组织的性别均衡。

建议 8

总干事应当编写一份旨在改进工发组织员工队伍的性别平衡状况并载有若干监测措施的行动计划，该计划将补充《性别平等和增强妇女权能政策》。总干事应当自 2018 年召开的工业发展理事会第四十六届会议起，向工业发展理事会定期报告该行动计划的执行情况。

⁵⁰ UNIDO/DGB/(M).110/Rev.2。

⁵¹ GC.16/8 和大会 GC.16/Res.3 号决议：工发组织、性别平等和增强妇女权能。

⁵² A/69/346 和 Corr.1。

个人服务协议持有者

121. 《2012年个人服务协议工作人员招聘和管理框架》⁵³合并了之前分散的管理编外人员（国际和本国顾问，当地支助人员和临时工）招聘和行政工作的一系列政策和行政通知。检查专员欢迎合并举措，这是为所有编外人员职类制定单一合同模式的步骤。

122. 但是，日常招聘做法似乎并不完全符合此细则。本次审查着重强调了与做法一致性（适用薪酬方案，授予应享权利）和遵守强制规定（合同期限、遵守最长期限、分配的职能/任务、绩效评价）的程度有关的若干问题。工发组织管理层应进一步增加对个人服务协议合同使用情况的监督，以确保该政策条款得到严格遵守和尊重。

123. 表 11 载有根据所使用资金源得出的 2014-2016 年专家和顾问相关支出明细表（秘书处主要部门明细表见附件四）。2016 年，工发组织在顾问工作上花费了超过 4,500 万欧元。但是，审查显示，合同模式覆盖了更大的范畴。总干事办公室和政策方案支助司若干组织单位的构成表明，其严重依赖于个人服务协议持有者。据高级官员指出，工发组织管理层意识到顾问服务被广泛利用于应由本组织专业工作人员完成的任务上。联检组维持其对利用这种合同模式来承担固定职能的长期立场，即这种做法不符合联合国就业政策或劳工最佳做法。⁵⁴

表 11: 与个人服务协议有关的支出（百万欧元）

	2014 年	2016 年
由经常和业务预算供资的合同	2.1	1.9
由技术合作基金供资的合同	34.3	44
总计	36.4	45.9

资料来源：工发组织秘书处提供的资料。另见附件四。

124. 个人服务协议持有者向此次审查提供的意见并不一致。许多人拥有连续合同，在不同职位上长期为工发组织工作，他们对自己的经历持积极态度，特别是年轻专业人员。但是，报告了对于一些问题的不满：缺少职业保障、缺乏晋升机会、连续合同中的薪酬方案或应享权利不一致以及过度的工作压力。还标示了一些更为严重的方面，例如管理人员过度的自由裁量权以及察觉到的骚扰案例。

125. 过度使用编外员工在组织成效和效率方面引发了一些众所周知的潜在缺陷。违反强制合同、轮调率高和临时通知规划可能造成业务单位的业务不稳定性。管理人员也指出了持续征召产生隐藏费用以及未适当掌握机构机构和程序的初级顾问的学习曲线。越来越依赖外部专门知识来完成实质性工作可能在质量保证和制度化知识方面构成风险。最后，由于其身份不确定，很大一部分个人服务协议持有者可能在遵守利益冲突和行为守则相关规定方面造成困扰，例如在评价或采购领域。

⁵³ UNIDO/AI/2012/02；另见 UNIDO/AI/2016/5。

⁵⁴ JIU/REP/2014/8：联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式。

126. 检查专员审查了个人服务协议提供者的档案样本。这些样本恰当记录了工作说明、履历、体检表和利益冲突声明等强制项目。用于甄选和征聘的工作说明是不规则的：虽然通常详述了职位背景和背景资料，但预计产出和可交付成果有时过于笼统，未包括明确的成就指标。在个人档案中很少发现个人服务协议持有者的绩效报告，虽然专门的政策规定强制必须包含这些内容。

127. 在报告方面，总干事年度报告的附录涉及了专家和顾问职类。其中包括按地域和性别分列的任用人数统计数据。考虑到合同模式被广泛使用，检查专员认为，有必要据此做更多的分析报告。除其他外，可以包括以下要素：所有个人服务协议合同的组织费用；秘书处各主要部门的员工权重和趋势；分配的主要职能类型；以及政策规定的例外信息。通过机构资源规划系统得以完成的这种增强的定性研究将有助于阐明组织需求以及在必要时便利人员调整。这将使工业发展理事会能够通过定期审查，对编外人员使用情况进行更密切地监督。

B. 绩效管理和学习

绩效管理

128. 在试点阶段后，于 2012 年引入了当前的工作人员绩效在线管理制度。这么做旨在加强个人职业发展目标和本组织宗旨之间的关联，并着重强调成果导向和问责制，将其视为绩效评价的重要部分。一个新特征是引入了 360 度反馈机制。

129. 作为良好做法，工发组织管理层设立了部门间审查小组，以监测一致性和合规情况。因此，合规率从不到 80% 提升至接近 100%。接受访谈的管理人员和工作人员承认了适用绩效管理制度方面持续的挑战，特别是关于统一全组织对类似职位的评价标准，选择同侪参加 360 度反馈和遵守时限。60% 的答复者认为，他们的绩效得到了及时、透明和客观的评价。但是，一些答复者质疑，当前形式的绩效管理制度是否是有效的管理工具，特别是在职业发展方面。对工发组织管理层来说，重要的是要审查该制度并评估其是否是能满足需要的有效工具，特别是在确认良好绩效和纠正不足绩效方面。应对 360 度方法予以特别关注。

130. 工发组织通过专门机制奖励工作人员绩效，例如向个人或集体授予财务和非财务性质的绩效奖的制度。其中，绩效升迁构成了个人升迁（不影响该职位的职等或职位名称）。仅可向由经常预算供资的已有职位和绩效始终超出预期的个人授予这种奖励。一项行政指导载明了这种绩效升迁的条件并概述了保证客观性（合格标准、提名和审查进程）的机制。联检组不提倡这种个人升迁，因为其背离了联合国共同制度做法，并且在定期安置和征聘进程以外开展。如果要维持，这种机制的执行工作必须是有力、统一、受控和透明的。根据对联检组调查的答复，对此的看法并不总是这样。

131. 个人服务协议持有者不遵照同样的绩效评价制度。许多个人服务协议持有者评论称，几乎从不向其传达绩效评价；另一些人指出，他们不知道是否开展或怎样开展绩效评价。检查专员呼吁工发组织管理层确保业务主管恰当开展个人服务协议持

有者的绩效评估工作，不仅限于支付工资和费用的行政程序。考虑到员工结构，积极管理和记录个人服务协议持有者的绩效将会促进本组织的效率，特别是当通过单独连续合同雇用这类人员时。

学习

132. 2016-2017 年用于培训的预算拨款总计 668,800 欧元，约占工作人员支出的 0.5%，在联合国系统中，该比例被认为偏低。此外，工发组织捐助了联合语言培训方案（70,000 美元）。工发组织管理层承认，鉴于普遍财务状况，学习机会和程序未得到良好供资。同时，由于很少进行外部征聘，重要的是要使现有的内部能力和技能集合保持最新水平。答复联检组调查的工作人员提出了他们在该领域的关切。许多人认为，当前的培训和学习机会不足以更新他们的技能和能力，并且认为这些培训不适应职业发展。如表 12 所示，语言学习几乎占培训时长的 50%。

表 12：培训信息（2015 年）

	课程数量	参与者人数	培训时数	百分比
语言培训	32	148	7104	44.6%
技术能力提升	29	360	3738	23.5%
信息技术培训	78	620	2298	14.4%
一般能力提升	29	284	1750	11%
行政/管理发展	4	130	968	6.1%
工作生活均衡/工作人员福利	2	14	36	少于 1 %
总部和外地工作人员情况介绍	1	8	32	少于 1 %
总计	175	1564	15926	

资料来源：根据总干事 2015 年年度报告编制（工发组织，IDB.44/2-PBC.32/2 2016 号文件），附录 J。

133. 据工发组织秘书处称，当前正在审查 2010 年学习政策⁵⁵。检查专员认为，应将该进程与员工长处和短处评估紧密关联。检查专员建议制定针对所有工作人员的强制培训方案，因为工发组织目前没有此类方案。该方案应立足于机构需求，为技能和能力的共同基础设立基线。联合国系统其他机构通常用专门针对职能简介的模块来补充这类核心方案，例如，针对采购、人力资源、欺诈风险评估以及信息和通信技术等技术领域的高级管理人员、外地代表、业务主管和工作人员。工发组织管理层还应考虑设定工作人员每年最低培训天数，并将其作为绩效评价制度的一部分，以鼓励持续学习。

⁵⁵ UNIDO/DGB/(M).117。

C. 工作人员—管理层关系

134. 工作人员-管理层关系受《工作人员条例》（第五条）和《工作人员细则》100号编（第五章）的管辖，工作人员工会代表所有工作人员，有约 400 名付费会员，代表性水平约为 85%。工作人员代表大会是工会的行政机关。工作人员代表是处理任用、晋升或申诉等工作人员相关事项的若干联合咨询机构以及共同事务联合机构的成员。

135. 工发组织管理层和工作人员代表均积极评价工作人员与管理层的关系。联检组的调查结果部分证实了这一评估（见表 13），但一些雇员期待在解决工作人员关切方面有更积极主动的办法。检查专员注意到对工作人员代表和行政层面管理人员之间的关系的积极评论。但是，他们也记录了一系列评论，表明在工作层面，业务主管和各职类雇员之间的关系仍有提升空间。工作人员代表大会主席联合主持总干事召集的市政厅会议，这被视为是良好安排，但尚未引起更加积极的雇员参与。正如对联检组调查的一些答复和在访谈期间指出的那样，还应鼓励执行干事参加这些会议。

表 13：工发组织工作人员对工作人员-管理层关系的看法（答复者百分比）

	同意	基本同意	既不同意也非不同意	基本不同意	不同意
我认为工作人员代表支持工作人员就其在工作场所与管理层的关系提出的申诉和不满意见	12.8	30.3	35.5	12.5	8.9
我认为管理层适当地令工作人员参与影响工作人员的重大决定	11.3	24.1	41.9	13.5	9.2

资料来源：联检组对工发组织工作人员的调查（2016年）。

136. 个人服务协议持有者不是工作人员工会成员，实际上他们可以非正式地利用工作人员代表大会的一些服务，这种安排不包括获得付费会员的专用服务，例如法律建议以及文化或商业供应。个人服务协议持有者提出的意见表明，此问题需予以关注。考虑到员工结构和构成，检查专员鼓励工发组织管理层和工作人员代表评估当前模式，并确保个人服务协议持有者有适当渠道交流其关切。

冲突解决

137. 工发组织没有监察员来便利独立和非正式的冲突解决。在升级至诉诸正式内部司法制度之前，有一些工具用来解决工作人员关切。主要渠道是通过人力资源管理处、工作人员代表或工作人员顾问。检查专员注意到，在修订《人力资源管理框架》的进程中提及了冲突解决，目标是加强预防性办法。这是很有必要的，因为工作人员和个人服务协议持有者向联检组表达了对该领域的关切。在这方面，检查专员欢迎最近颁布关于骚扰的机构政策以补充道德操守行为规范。此外，总干事最好考虑为工发组织雇员提供监察员服务的选项，为此可能探索与驻维也纳其他联合国系统组织联合或共同安排。最后，应将所有非正式冲突解决规定合并为单一行政文书，

明确概述可用的服务、所涉全部行为者的各自作用和适用于各职类员工的细则。这还能够有助于提高对工作人员顾问作用和职能的认识，他是本组织任命的外部顾问，根据联合检查组的调查，工作人员认为顾问的作用未得到充分发挥（见表 14）。

表 14：工发组织工作人员对冲突解决的看法（答复者百分比）

	同意	基本同意	既不同意也非不同意	基本不同意	不同意
我认为工发组织为工作人员提供了有效的内部机制和程序来预防和解决工作场所的冲突和不满意见	11.3	25.1	34.9	18.0	10.7
我认为工发组织的工作人员顾问提供了预防/解决冲突的有效非正式方式	11.6	18.3	52.9	8.3	8.9
我认为联合申诉委员会提供了对行政决定提出质疑的有效渠道	11.3	23.6	51.7	7.0	6.4

资料来源：联合检查组对工发组织工作人员的调查（2016 年）。

138. 正式司法制度主要由根据工作人员细则成立的联合纪律委员会和联合申诉委员会以及由总干事代表的工发组织行政当局组成。国际劳工组织行政法庭也是此框架的一部分。

139. 联合申诉委员会的职能是审查工作人员针对行政决定提交的申诉，并向总干事提供建议。联合申诉委员会每年审查 5 至 10 件申诉。升级至诉诸国际劳工组织行政法庭的案件数每年一般少于五件。检查专员无法评估联合申诉委员会作为申诉机制的成效，因为工发组织管理层出于保密原因没有分享关于申诉结果的相关资料。

七. 信息和通信技术与信息管理

140. 信息技术和通信处成立于 2016 年，设在政策和方案支助司，以确保更好地将信息管理整合入业务系统和机构资源规划系统。该处还包含宣传和通信司。在审查期间，由于财务限制，该处没有单独的司长职位，由负责政策和方案支助的执行干事管理。检查专员认为，最好由一位有专门知识的司长作为主要信息技术和信息管理官员来领导该司。

信息和通信技术治理

141. 工发组织没有专门的全组织信息和通信技术（信通技术）委员会。在变革和组织振兴方案期间，一个专设项目委员会充当了专门治理结构，重点关注机构资源规划开发和执行工作。信通技术战略治理是执行理事会的职责，其工作范围包括审查机构资源规划执行进展和提供战略指导。执行理事会过去三年的会议摘要记录显示，在部署机构资源规划系统后，信通技术不是其众多职责中的优先事项。检查专员建议成立向执行理事会报告的全组织范围的信通技术工作组。应确保考虑到信通技术要求和优先事项，并支持执行理事会的战略决定。其应包含诸如信通技术机构战略、

信息技术支出、方案和预算投资优先事项、信息安全和托管服务等问题，并在业务层面就桌面迁移和软件协调等问题促进包容性方法。

142. 当前的信息和通信技术政策发布于 2011 年，使出于信息管理、数据保密和安全等目的管理全组织信通技术资源利用的规则正式化。定期更新这种实质性文件是一项良好做法。考虑到最近几年工发组织信息技术环境发生的重大变化，特别是部署机构资源规划系统，这种做法似乎特别适用于本组织。**检查专员同意外聘审计员的建议，即发布和执行考虑到当前技术状态和概述工发组织信息技术政策的更新的综合正式文件。**⁵⁶该文件应包含指导工发组织信息管理工作的主要原则。在这方面，应最终确定向检查专员分享的管理政策草案记录，以补充现有的文件管理准则。

143. 以下建议预计将增强工发组织信息技术和信息管理的成效。

建议 9

总干事应当发布一份经更新的信息技术和信息管理政策，并成立一个全组织工作组，协助执行理事会监督上述政策的执行情况和在该领域提供战略指导。

机构资源规划系统

144. 作为变革和组织振兴方案变革管理倡议的一部分，在 2010-2013 年期间落实了机构资源规划系统，其目的是拥有更广泛的发挥余地，而不是简单地引入新的信息技术系统。机构资源规划系统使管理人员和工作人员能够通过总部和外地场所均能访问的整合系统执行管理和行政进程。其便利了人力资源、差旅、财务、采购和后勤等领域的管理和行政工作。组合和项目管理模块尤其具有创新性，对实时管理和报告工发组织活动做出了显著贡献。

145. 2014 年和 2016 年，工发组织管理层开展了两次调查，以测量总部和外地用户（工作人员和顾问）对机构资源规划系统执行情况的满意度，调查结果是令人鼓舞的，2016 年的整体满意率为 68%，相较于 2014 年提高了 2%。联检组的调查得出了类似评估结果。至少每两年定期开展这种全组织范围内的调查是一项良好做法，有助于了解用户的满意水平和体验并查明系统及其相关支助服务有待改进的领域。自推出以来，这种做法促进了对系统的一些调整，以响应用户对速度和交互质量的关切。检查专员鼓励工发组织管理层延续这种做法，并确保尽最大可能将反馈转化为对用户的有形改进。

146. 2014 年，工发组织管理层向工业发展理事会报告了机构资源规划系统产生的结余和效率收益，这主要是在行政和采购领域实现。⁵⁷适用的方法是计算从预算中移除的工作人员职位的财务价值，该系统带来的其他益处无法量化或缺乏基线信息，因此，以叙述形式传达。

⁵⁶ IDB.44/3-PBC.32/3。

⁵⁷ IDB.42/8：通过执行变革和组织振兴方案而实现的效率增益，总干事的报告。

147. 随后，2015 年，工发组织管理层向理事会提交了其设想的增强作用的摘要。其中包括，指出进一步降低分散在若干模块的若干管理和行政领域业务和行政费用所需的资源。⁵⁸但是，未提供此项经费。其正致力于创新的财务机制，为执行这些增强作用调动资源。2016 年，通过重大资本投资基金为国际公务员制度委员会整套报酬办法提供了初始的 500,000 欧元。检查专员鼓励秘书处制定具体和令人信服的业务案例，以展示拟议新模块的长期和短期惠益，从而获得支助。

知识管理

148. 虽然近期在知识管理领域开展了一些倡议，例如发布智力资本报告和知识管理和知识共享词汇，但尚未颁布关于知识管理的全组织政策。除了管理该系统和基础设施（机构资源规划系统、OpenText、内联网）的信息技术和通信处以外，一些其他单位也列于总干事叙述秘书处结构的公告中，因为其承担一些知识管理职责。

149. 检查专员认为，工发组织管理层应立足于之前的倡议，最终确定机构知识管理政策，以帮助系统性捕获和传播信息，特别是关于技术合作项目以及在其研究和标准化活动方面。⁵⁹该政策应以对知识管理需求和现有资源的评估为基础，将有助于制定针对管理人员和雇员的指导，提高对其确认和保护活动过程中产生或收到的专门知识的作用和职责的认识。鉴于顾问合同具有临时性质，大量使用顾问是作为传授知识和结构经验传承的手段将知识管理制度化的另一个原因。

150. 机构资源规划系统的知识管理和合作模块提供了合适的工具以发展本组织的知识管理。任用一名知识管理联络人负责执行该政策和监测知识资源将有助于加强整个组织的知识管理文化和组织学习。

八. 监督框架

151. 内部监督和道德操守办公室及独立评价和质量监测办公室为工发组织提供内部监督服务。作为外部监督机制，外聘审计员和联合检查组补充了它们的工作。在此监督框架内，成员国决定、秘书处政策和具体工作范围阐述了各自作用和责任。工发组织管理层着重强调，其致力于监督机构之间的有力协调，特别是在工作规划和信息共享方面，以避免重复和保证资源有效利用。

⁵⁸ IDB.43/9/Add.1: 2016-2019 年中期报告框架，总干事提案增编。

⁵⁹ 见 JIU/REP/2016/10: 联合国系统知识管理（建议 1）。

A. 内部监督和道德操守办公室

内部审计

152. 内部监督和道德操守办公室设在总干事办公室内，包括三个职能：内部审计、调查和道德操守。该办公室受到工发组织财务条例和细则⁶⁰及其 2015 年修订的章程的管辖。⁶¹内部审计的职能旨在为总干事提供独立和客观的确信建议，以改进工发组织的业务并增加其价值。⁶²2016-2017 年，办公室的预算能力由一名主管、两名专业审计员、一名专业调查员和两名支助人员组成，但是，在本报告定稿时，内部监督和道德操守办公室由主管、调查员和两名支助人员（没有专业审计员）运作，根据任务授权涵盖所有工发组织活动，不管其资金来源（分摊会费或自愿捐款）和位置（总部或外地）。办公室的工作范围还包括工发组织向其他驻维也纳组织提供的共同事务。这代表了约 200 家可审计实体和估计值超过 3 亿欧元的财务基础。

153. 由于资源有限，办公室利用风险评估方法来确认其工作方案短名单上应被置于优先地位的可审计实体、进程、职能和组织单位。开展质量评估时应考虑的要素包括战略、业务和财务风险，政策不合规风险，欺诈、诉讼、安保和安全声誉风险。使用资金流量、感知的内部控制状况、优先保证工作、关键工作人员变更和机构资源规划系统执行工作的影响等风险要素。根据专业标准，每年更新这一风险评估。

154. 根据可用资料，自 2010 年至 2016 年末，办公室编制了 27 份审计报告。在传达给总干事的年度工作计划中，内部监督和道德操守办公室主任反复指出，现有的内部人力和财务能力水平可能会损害办公室充分覆盖其风险评估中查明的高风险领域和实体的能力。外聘审计员重复了同样的关切。⁶³检查专员同意此看法，即总干事应采取适当措施以加强内部审计职能的整体能力，以增强其对已查明的重要风险的覆盖度。

155. 办公室遵守内部审计员协会颁布的国际专业实务框架。通过外部独立核证的自评，定期对自身工作进行质量评估。最近一次自评进行于 2014 年，发现工发组织的审计职能总体上符合专业标准并遵守其主要捐助者的要求。⁶⁴办公室应考虑利用正式同行评议补充此做法，以进一步评估在执行主要职能时整体遵守专业规范和标准的情况，这将有助于增强内部审计职能在成员国中的公信力。

⁶⁰ 《条例》9.1 (d)和细则 109.1.15。

⁶¹ UNIDO/DGB/(M).92/Rev.3。

⁶² 同上，第 4 段。

⁶³ IDB.43/3-PBC.31/3，第 107 段。

⁶⁴ 内部监督事务办公室内部审计活动外部质量评估，由部门间备忘录于 2014 年 4 月 8 日分发。

调查职能

156. 办公室的调查职能受其《章程》和《调查准则》(2012年)⁶⁵的管辖,后者依据联合国系统的最佳做法以及第四届国际调查员会议批准的统一调查准则所载的公认调查标准。其他相关文件包括欺诈察觉和预防政策(2013年)以及关于保护因举报不当行为或合作参与审计和调查而遭报复的政策(2010年)。⁶⁶该办公室设有一个专业调查员专门职位。

157. 办公室接收或侦查被指控的违规、错失行为、浪费资源和违反条例和细则以及诈骗案件。其通过初步评价,评估这些案件是否处于属于其任务授权。在第一轮筛查后,大多数案件结案或被驳回。从参与联检组调查的一些答复者处收集的评论显示,答复者感到,缺乏对被指控措施行为开展后续行动。仅有一半的答复者表示,对举报工作单位内的骚扰或歧视事件感到轻松。**工发组织管理层应评估规定了举报和调查被指控骚扰行为的程序⁶⁷的新政策的执行情况是否有助于缓和工作人员的看法。**工发组织管理层需要查明产生这种看法的具体原因。其还可以考虑采取步骤,将现有的调查准则升级为关于机构调查政策的更广泛的正式文件。

道德操守职能

158. 在颁布《道德操守行为守则》⁶⁸和任命道德操守和问责联络人后,于2010年3月引入了道德操守职能。该职位最初由一名全职D-1/L-6员额担任,随后,由于预算限制,在2013-2014年分配给一名已退休的兼职人员。2016年2月,该职能被转移给工发组织高级协调干事(道德操守和安全),作为一项额外的兼职责任。在行政层面,该职位设在内部监督和道德操守办公室,分配给道德操守方案的资源有限(13,100欧元)。目前,总干事关于秘书处结构的公告中概述了办公室的主要道德操守和问责职能。高级协调干事的双重工作简介(安全和道德操守)中叙述了他的职责。

159. 目前的安排似乎既不令人满意也没有效果。2010年的联检组报告指出,含有道德操守部分的双重职责角色不是最恰当的。⁶⁹在当前情况下,对任职者来说,履行若干政策文件中规定的所有职责具有挑战性。**检查专员鼓励总干事审查目前的安排,以确保道德操守干事职位的独立性、可见度和业务能力。可以考虑另一个选项,也就是与驻维也纳的其他联合国系统机构合用或共享道德操守办公室。**在过渡期内,应发布适当的职责范围,以更详尽地阐明任职者在道德操守职能方面的任务授权和责任。应遵守联检组的建议,以确保道德操守干事向执行首脑和治理机构的汇报程序保持独立,明确活动范围以及为行使该职能设定任期限制。

⁶⁵ UNIDO/DGAI.19。

⁶⁶ 分别是 UNIDO/DGB/(M).94/Rev.1 和 UNIDO/DGB/(M).116。

⁶⁷ DGB/2016/13: 禁止预防和解决骚扰,包括性骚扰、歧视和滥用权力。

⁶⁸ UNIDO/DGB/(M).115。

⁶⁹ JIU/REP/2010/3: 联合国系统的道德操守。

监督结果和建议

160. 2006年11月之前，内部监督和道德操守办公室分发其调查结果和建议，为此向总干事提交审计报告，向被审计的特定管理人员提供报告副本供其行动，还向外聘审计员提供副本。关于审计建议执行状况的最新可用信息表明，发布的建议中，自2010年以来38%的建议仍然悬而未决，特别是在2014-2015年期间发布的建议。办公室主任2015年和2016年向执行理事会所做的陈述是在这方面取得进展的一项尝试，标记了按照需采取行动的本组织活动主要领域分类的重要悬而未决建议。

161. 检查专员注意到，工业发展理事会最近决定将审计报告以及管理层的回应分发给成员国。⁷⁰应在内部监督和道德操守办公室的章程中体现这一动态。工发组织管理层指出，该决定也包括向治理机构提供办公室的年度摘要报告。这将使工发组织遵守大多数联合国系统组织落实的良好做法。年度报告应载有办公室活动和主要调查结果的摘要。这也是就可能对内部监督职能的成效产生影响的任何问题提出意见的机会。

B. 独立评价和质量监测办公室

162. 2016年以来，独立评价司和质量监测司合用同一办公室。工发组织管理层在答复联检组调查问卷中指出，此举的目的是“合并两个互补但独立的分析职能，以支助持续改进、问责制、学习和成果管理制框架”。但是，这一组织安排引起了专业人员以及一些成员国代表的关切，他们认为，这两个司涉及方案活动的不同阶段，合署办公可能影响此进程的独立性和客观性。

独立评价职能

163. 当前的工发组织评价政策颁布于2015年。⁷¹该政策遵守联合国系统的评价规范和标准，除其他外，叙述了所开展评价的类型、内部作用和责任、评价原则、评价管理进程和后续机制。独立评价司开展专题和国家评价，并且在项目的名义价值超过100万美元或根据与合作伙伴的体制安排需要强制评价时开展项目评价。最近，一项外部同行审查（2010年）⁷²和2014年联检组关于联合国系统评价职能的报告⁷³对工发组织评价职能的完备程度作出了积极评估。

164. 在人力和财务资源方面，2010年以来的波动不大。然而，虽然资源保持不变，但本组织的活动及其项目组合显著扩大，这意味着需要更复杂的评价。随着资源和工作量比率下降，管理评价工作成为一项挑战。检查专员认为，为继续支助工发组织内的评价文化和确保适当的决策和知识管理，向独立的专题和国家评价以及必要

⁷⁰ 理事会 IDB.44/Dec.3 号决定：设立有效的以及职能和业务上独立的内部监督办公室。

⁷¹ UNIDO/DGB/(M).98/Rev.1。

⁷² 工发组织评价职能同行审查（2010年）。

⁷³ JIU/REP/2014/6：联合国系统评价职能分析。

的项目评价分配足够资源至关重要。在这方面，应注意到，工业发展理事会始终重申其支持评价职能以及在管理层决策和战略规划中利用评价结果。

165. 根据报告范围和重点传播评价报告：战略评价提交给执行管理层，项目评价提交给项目管理者。根据描述，工发组织管理者是相当善于接受评价结果和建议的。独立评价和质量监测办公室监测接受率和执行工作。2012-2015 年的比较分析显示出强制一年期内管理者的高响应水平以及高接受率，但是，与执行工作有关的数据仍然较低。

166. 总体来说，检查专员在评价调查结果和建议中观察到高水平的透明度。工业发展理事会在 2004 年作出一项决定确认了成员国基于独立评价收到对工发组织国家一级方案绩效的客观和可信反馈的重要性，根据此决定，独立评价司每两年提交评价活动报告。⁷⁴会议室文件对调查结果和汲取的经验教训提供进一步见解，是评价报告的补充。根据评价政策，理事会成员对报告提出意见，在其认为合适的情况下，还可以提议在具体项目和方案及专题领域内开展专项评价。此外，独立评价司每年向代表提供两次关于专题和国家评价的情况通报。作为一项良好做法，在专门网站上公布评价政策、办公室工作方案和评价报告，以供公众使用。

自评

167. 名义价值超过 100 万美元的项目需要进行强制独立评价，在理论上，更小规模的项目须进行自评。⁷⁵方案和项目管理者及其业务主管有责任资助和开展这类自评。为支持此工作，独立评价司编制了一些指导文件，但其没有能力严格落实自评。工发组织管理层承认，这种做法是不规则的，因为自评工作与项目管理者其他优先事项存在激烈竞争，而管理者通常将自评视为一项终结程序。但是，在筹备本次审查期间，一些项目管理者发表观点认为，他们能够在与捐助者互动中积极利用自评，这或者是为了确保现有项目得到持续支助，或者是为了在展示成功证据的基础上启动新项目。检查专员认为，对自评提供更多的后勤和财务支助将有助于加强工发组织展示其项目和工作成果的能力。

C. 独立审计咨询委员会

168. 2003 年以来，历任外聘审计员相继建议设立审计咨询委员会。联检组也倡议设立这类委员会，因为这是对联合国系统组织的重要治理和监督要求。因此，检查专员欢迎工业发展理事会于 2016 年 11 月决定设立独立咨询委员会，作为加强工发组织监督框架和充当内部审查办公室和治理机构之间的接口的手段。⁷⁶委员会的工作职责遵循联合国系统类似机构的职责，首要目的是协助治理机构履行其任务授权，监督本组织的管理工作。委员会还能够促进从整体上加强秘书处的内部监督活动和管理实务的公信力。

⁷⁴ 理事会 IDB.29/Dec.7 号决定：评价小组的活动。

⁷⁵ 全球环境基金对项目有明确规定。

⁷⁶ 理事会 IDB.44/Dec.4 号决定：设立独立的审计咨询委员会。

D. 外聘审计员

169. 外聘审计员由大会任命。针对外聘审计员的条款载于本组织财务条例和细则第十一条。外聘审计员的其他工作职责载于 2006 年规章附件。⁷⁷外聘审计员提供独立监督，受权对本组织账户开展这种审计，包括其认为有必要的所有信托基金和特别账户，并观察财务程序、账户制度、内部财务控制以及本组织整体行政和管理工作的经济性、效率和效用。

170. 外聘审计员的任期由大会规定，一般是两年，可以连任。2014 年起，由德国联邦审计法院行使其职责。外聘审计员曾有两次任职四个连续任期（八年）。检查专员同意联检组 2010 年关于联合国系统审计职能的报告中指出的观点，即定期轮调增强了外聘审计员的独立性并提供了对组织有益的各类经验。⁷⁸

171. 与所有治理机构分享外聘审计员的报告以及被审计的财务报表。方案预算委员会将其传达给工业发展理事会，再由后者传达给大会供其适当进行进一步评论。理事会一贯认识到外聘审计员对改进工发组织的管理、业务和绩效作出的贡献。⁷⁹工发组织管理层认为，与外聘审计员的合作在截止日期、汇报程序和贯彻模式方面具有“无缝隙”的特点。

172. 外聘审计员对 2010 年以来工发组织的财务报表给出了不合格审计意见。伴随不合格意见的是长篇报告以及对值得注意的具体领域的评论。近几年，外聘审计员着重强调了与自愿捐款比例增加、监督职能人员不足、驻维也纳组织共同事务、以及涉及机构资源规划报告系统的一系列问题有关的风险。

E. 联合检查组

173. 自工业发展理事会在 1986 年认可联合检查组章程以来，联检组提供了独立的外部监督，重点关注全系统问题。⁸⁰依据大会 1999 年核可的准则，⁸¹理事会在 2001 年批准了关于联检组建议贯彻进程的试点计划。⁸²多年以来，该计划确保了适当审查报告和建议以及一并提交的工发组织管理层的评论。2013 年起，工发组织秘书处使用联检组在线系统报告接受和执行情况。

174. 因此，工发组织管理层能够报告 2013-2015 年期间联检组建议的接受度在 85% 以上。被接受建议的执行程度接近 60%，同时，据报告，余下的建议中，34% 正在进行中。⁸³2016 年，审查了工发组织在此事项上的合作的联检组致管理层函证实了

⁷⁷ DGB.74/Rev.2。

⁷⁸ JIU/REP/2010/5：联合国系统的审计职能。

⁷⁹ 例如，见理事会 IDB.44/Dec.3 号决定。

⁸⁰ 理事会 IDB.1/Dec.22 号决定：工发组织参与联合检查组。

⁸¹ 大会第 54/16 号和 A/52/34 号决议。

⁸² IDB.24/18 和理事会 IDB.24/Dec.11 号决定：联合检查组的活动。

⁸³ IDB.44/14：总干事关于联合检查组活动的报告。

这些数据，⁸⁴在此信函中，工发组织对联检组建议的接受率和执行率被认为高于各参与组织的平均水平。

175. 但是，2014 年理事会第四十二届会议上引入的正式文件页数限制规则影响了联合检查组事项报告质量。总干事关于联检组活动的报告不再包括联检组调查结果和建议摘要以及工发组织管理层对此的评论。改为请代表访问联检组网站及其在线追踪系统以获得相关资料。此程序需要通过工发组织秘书处联检组事项联络人进行提前注册。增加的程序步骤可能会影响成员国有效行使监督职责的能力。在上述联检组致管理层函发出后，工发组织秘书处表示，其已重新考虑理事会报告模式，以确保在第四十五届会议上向成员国提供管理层评论。

176. 可能作出改进的其他领域涉及工业发展理事会审查联检组报告的方式。**检查专员呼吁理事会在其决定中明确指出是否接受联合检查组建议并指示秘书处执行建议。这将使秘书处与联检组章程条款及大会相关决议保持一致。**

九. 外地存在

177. 自工发组织于 1967 年成立以来，其外地存在不断演变。多年来，本组织利用各种模式部署工作人员，最初是与开发署驻地代表合作的高级工业发展外地顾问和国家主任。截至 1998 年，工发组织通过经常和业务预算（2016-2017 年超过 1,000 万欧元）向外地办事处供资。有时也通过东道国政府或其他受益者分摊费用协议或捐款提供资金。外地存在最终扩大至包括区域和国家办事处网络以及开发署办事处内的工发组织工作台（作为 2010 年终止的合作协议的一部分）和工发组织协调中心。在本次审查进行期间，外地网络重大重组正处于逐步落实阶段。由于在本报告定稿之际引入的这些结构变化，监察专员从广泛和前瞻的角度审查了外地存在。

监管框架

178. 大会和工业发展理事会正式通过了关于外地存在的一系列决议和决定，重点关注网络的运作方面。《中期方案框架》（2016-2019 年）第 106 段指出了工发组织外地存在的目标：“外地网络和区域方案确保了在实现包容和可持续工业发展和有效响应成员国具体和各异的发展需求的专题和方案框架背景下，工发组织事务在国家和区域一级的政策一致性。工发组织在外地保持与所有当地利益攸关方的紧密联系，其中包括国际组织、本地捐助机构、区域经济组织以及国家和区域一级的私营部门，并且促进本组织成为有效的发展合作伙伴”。

179. 为答复联检组调查，理事会成员提供了对外地存在任务授权的明确性和成效的一系列看法（见表 15）。访谈中表达的看法也体现了类似的多样性。这表明成员们可能需从战略视角重新审视此主题，重新确定工发组织外部存在的首要方法。对正式文件的分析显示，其重点关注业务问题、预算限制和办公场所，而不是如何促进本组织的整体目标。

⁸⁴ JIU/ML/2016/15：对工发组织接受和执行联检组建议情况的审查。

表 15：工业发展理事会成员对外地存在的看法（答复者的百分比）

	是的， 非常正确	是的， 部分正确	无意见	不够	完全 没有
治理机构是否明确规定了分配给工发组织外地存在的任务授权？	28.5	33.5	14	24	0
工发组织外地存在是否有效履行其任务授权？	4.7	47.5	23.9	23.9	0

资料来源：联检组对工业发展理事会成员的调查（2016年）。

180. 检查专员认为，鉴于外地存在任务的形成与执行《2030年议程》有关，正式通过关于外地存在的全面愿景将使本组织获益。成员国应确定在商定目标的实现进展方面外地存在成效的评估标准。该指导将有助于更好地发展外地网络并评价对支助此愿景来说是必要的财务资源。这也将支助秘书处管理外地网络。

181. 以下建议预计将增强工发组织外地存在的成效。

建议 10

成效请大会通过一份工发组织外地存在的综合愿景，将其作为工发组织在执行《2030年议程》方面所起作用的一部分，其中包括一套评估成效的标准。

外地办事处网络

182. 在本次联检组审查工作启动时，外地网络由九个区域办事处，21个国家办事处和17个工发组织工作台和协调中心组成。由于预算限制，总干事在2015年向大会提交了外地政策行动计划，以使网络合理化，⁸⁵并在2016年向工业发展理事会提交了运作情况报告。⁸⁶理事会认可了在预算骤减约460万欧元后对外地网络进行的调整。⁸⁷截至2005年，支助外地办事处的总部能力逐渐减少，合理化行动在其上产生增益。根据最新重组（见表16），外地结构包括三类办事处：由一名主任领导的区域办事处总部（5个），由一名高级国际专业工作人员领导的区域办事处（4个）和由高级国际（10个）或国家干事（28个）运作的国家办事处。国家办事处代替了工发组织工作台，但五个协调中心被保留。工发组织外地实体的总数不变，仍为47个。虽然不是外地存在的正式部分，工发组织保留了驻布鲁塞尔、维也纳和纽约的联络处。

⁸⁵ GC.16/6：工发组织外地政策和网络。总干事提议的行动计划。

⁸⁶ IDB.44/7-PBC.32/7：外地政策行动计划投入运作。总干事的报告。

⁸⁷ 理事会 IDB.44/Dec.11 号决定：工发组织外地政策和网络。

表 16：工发组织外地存在的结构（2016 年）

	非洲	阿拉伯地区	亚洲和太平洋	欧洲和中亚	拉丁美洲和加勒比
区域办事处总部	2	1	1	--	1
区域办事处	1	--	2	--	1
国家办事处	16	6	9	2	5

资料来源：工发组织秘书处提供的资料。

183. 正如总干事报告中指出的，重组将确保“继续支助工发组织在各自国家的方案干预，(……)结构或员工变化不会以任何方式损害与关键利益攸关方的关系。”⁸⁸预计所覆盖国家的数量不会改变，不过这种覆盖模式必须变化。但在实现方面，这似乎是具有挑战性的目标。一些工发组织办事处已在能力和资源极端有限的情况下运作；驻外地的一些国际工作人员将被国家干事所取代，后者将承担运作国家办事处的任务。检查专员认为，分配给外地存在的预算进一步减少，无法保证维持能够在地方一级代表工发组织并促进其议程的有效网络。

184. 总干事 2016 年关于秘书处结构的公告概述了整改后网络中区域和国家办事处的作用和责任以及其与总部的互动模式。其职能在性质上广泛和多样，包括：代表、分析国家发展优先事项、制定方案和项目、调动资源、报告和外交。工发组织管理层应该将重新部署网络作为制定或更新各个区域网络实体工作职责的机会，以补充现有的年度行动计划。工作职责应适应办事处运作的区域或国家背景并符合相关的工发组织活动。其应着重强调，优先目标要符合配备的能力。检查专员认为，当前和预计今后在各个区域和国家的业务范围和数量应指导设立或维护存在的决定。

185. 更新的工作范围的重要部分是说明各个办事处如何有助于实现分配给外地存在的任务授权。参与联检组调查的工业发展理事会成员对当前外地办事处绩效水平的评价是一般（50%的答复者）或高于一般（30%）。通过访谈和调查评论，成员国代表评估了外地网络实体的绩效，其中有积极意见也有批评意见。他们的主要关切似乎是在各自国家交付的技术合作项目的质量，外地办事处对此不负有全部责任，因为项目由总部方案管理人员一级集中控制。检查专员认为，有了明确的外地办事处工作职责将有助于更好地评估和展示被分配优先事项的个别绩效。这与理事会着重强调的有必要在重组后监督个别外地办事处的工作量和绩效相一致。⁸⁹

协调

186. 管理人员和外地代表在访谈中承认，确保方案发展和技术合作司和外地存在之间的紧密和有效关系是一项持续挑战。外地办事处的组织安排和负责其协调工作的部门不断变化，在技术合作和外部关系部门中转换。截至 2016 年，外地存在在行

⁸⁸ IDB.44/7-PBC.32/7，第 4 段。

⁸⁹ 理事会 IDB.44/Dec.11号决定。

政上由区域方案和外地代表司管理。该处由五个区域司组成，监督非洲、阿拉伯地区、亚洲和太平洋、欧洲和中亚以及拉丁美洲和加勒比的外地办事处网络。这些司负责确定区域战略和方案优先事项，以确保工发组织服务响应成员国的具体需求和要求。各区域司充当了与外地办事处网络的主要联络渠道。

187. 审查期间提供的一些评论认为，应改进方案支助费用项目管理人员、区域方案和外地代表司以及外地工作人员之间在经常活动和信息共享方面的协调。工业发展理事会要求总干事阐明外地办事处在技术合作和资源调动方面的作用。⁹⁰工作人员的意见提供了工作层面对协调的看法，显示出存在改进空间（见表 17）。以往，据报告，在总部举行的外地代表年度会议促进了更好的一致性，但此会议已中止举行。工发组织秘书处报告，近期利用新技术恢复了基本协调和信息共享机制，将与外地办事处举行一年两次的全球电话会议。

表 17：工发组织工作人员对总部和外地之间是否存在充分协调的答复（答复者的百分比）

	同意	基本同意	既不同意也非 不同意	基本不同意	不同意
所有工作人员	8.4	20.7	34.1	23.6	13.2
总部工作人员	6.7	20.5	38.2	22.3	12.3
外地工作人员	15.3	21.6	16.9	29.3	16.9

资料来源：联检组对工发组织工作人员的调查（2016 年）。

188. 检查专员认为，重组外地网络提供了机会，以促进针对组织和外地网络活动的更加协调的方法。这应该包括捐助者和国家主管当局的关系以及各个组织单位之间的信息共享。利用这个机会还可以编制反映 2016 年重组以来新出现的情况的外地手册更新版本并审查外地代表授权文书。

外地办事处网络独立评价

189. 工发组织管理层通过总干事向治理机构提交的定期报告监测外地存在。在 2011-2012 年⁹¹开展了全面的独立评价，2010 年编制了外地办事处一般评价框架，作为国家一级评价的一部分。⁹²内部监督和道德操守办公室每年开展若干外地办事处审计。检查专员认为，在落实重组工作之后，应对外地网络开展独立评价以评估其成果。特别是，评价应指出新的结构和分配的资源是否足以履行总干事阐明的作用和职能：(a)与政府、当地合作伙伴和利益攸关方有效互动；(b)有效参与联合国系统活动；(c)顺利执行技术合作活动；以及(d)陈述工发组织在国家和区域一级的比较优势。⁹³关于这点，检查专员建议对外地办事处网络在实现外地政策行动计划

⁹⁰ 同上。.

⁹¹ 独立专题评价：工发组织外地办事处绩效（ODG/EVA/11/R.66）。

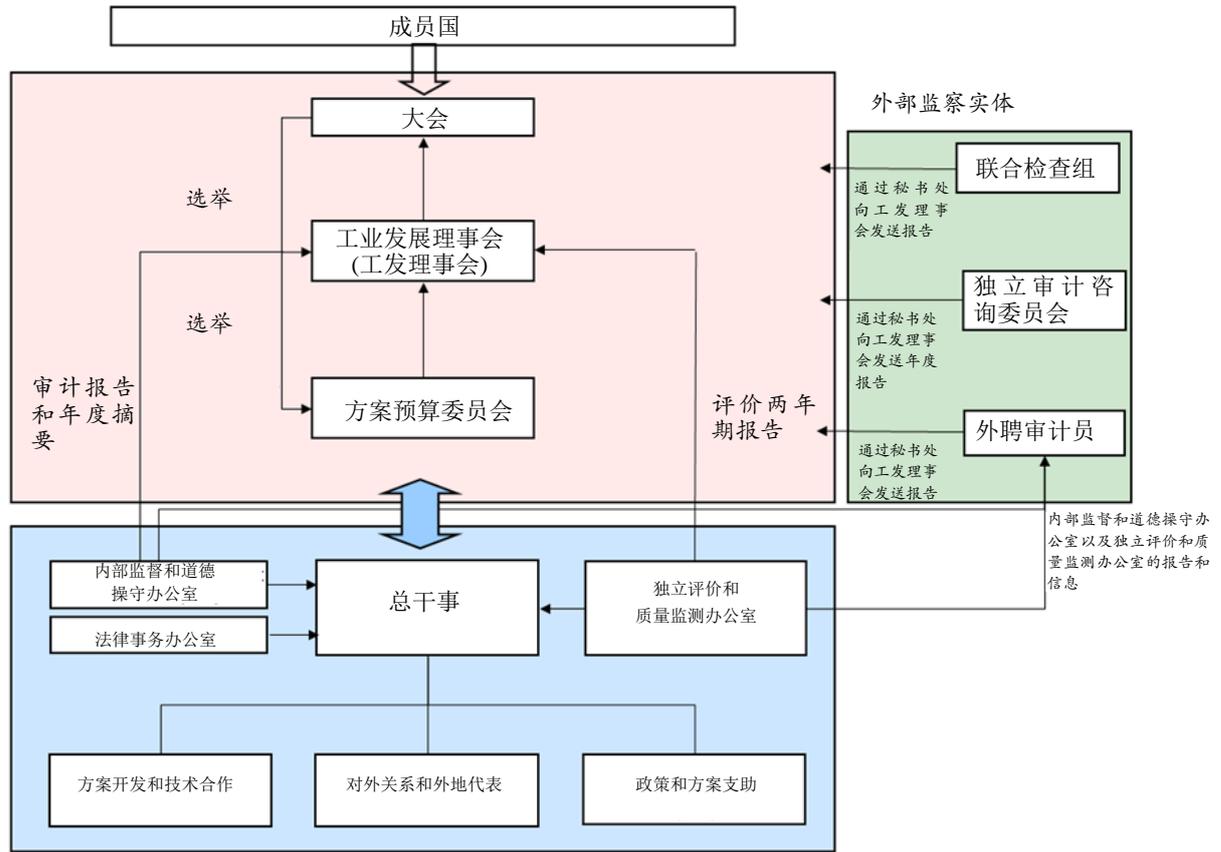
⁹² 同上，附件 B。

⁹³ IDB.44/7-PBC.32/7，第 5 段。

所载的目标方面的作用和成效进行独立评价，并在 2020 年举行的工业发展理事会第四十八届会议上提交给理事会。

附件一：治理

A. 治理框架



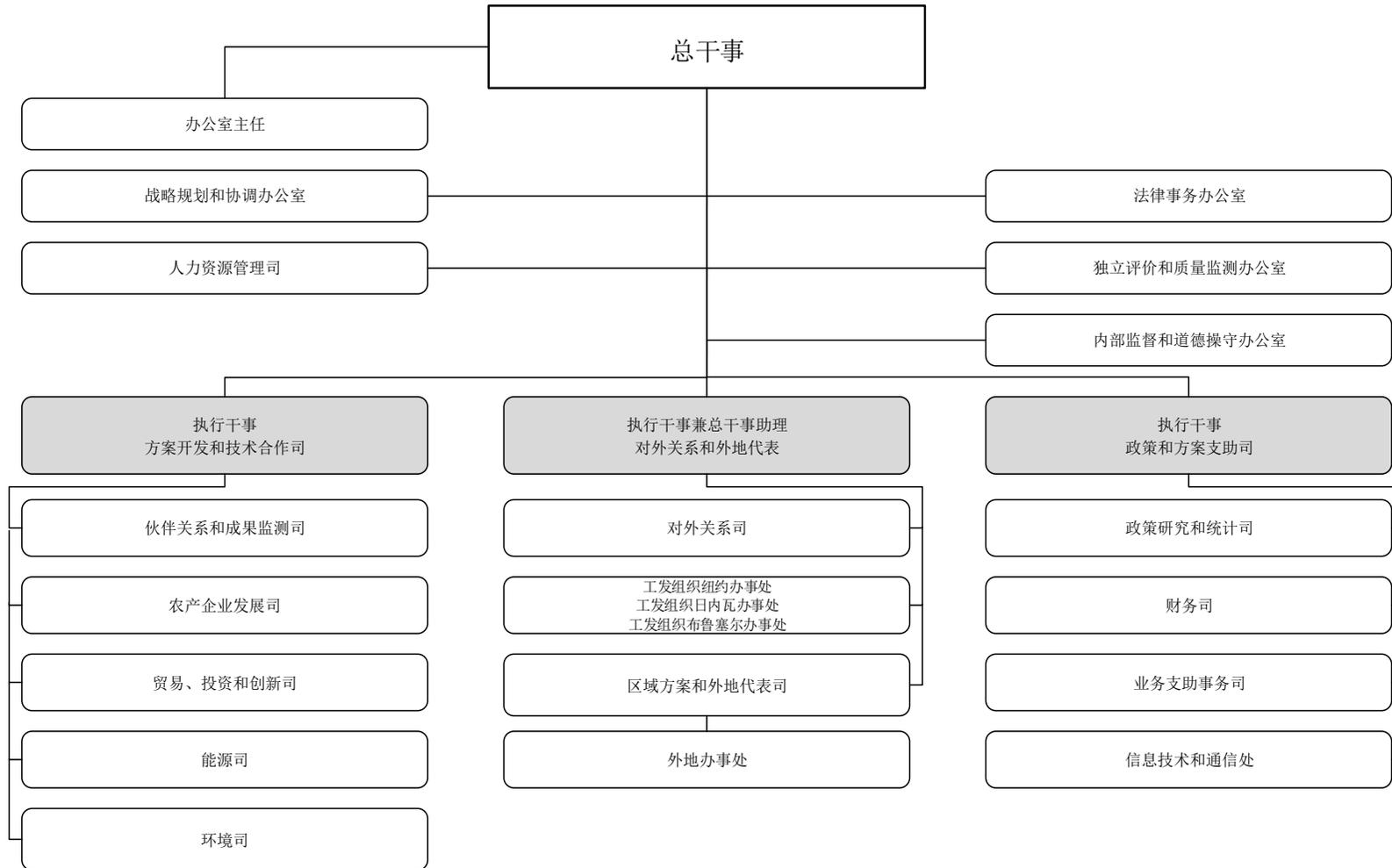
资料来源：根据工发组织内部控制框架编制。

B. 工发组织理事机构文件概览

理事机构	年份	会议数	日期数	文件数	页数	会议室文件数	会议室文件页数
大会	2015	1	4	24	178	6	36
	2011	1	5	37	320	6	73
工业发展理事会	2015	1	2	25	203	6	91
	2011	1	3	36	563	7	101
方案预算委员会	2015	1	3	19	229	8	108
	2011	1	3	23	229	7	137

资料来源：工发组织秘书处提供的资料。

附件二：组织结构图（2016年）



附件三：财务数据

A. 2000-2001 年至 2016-2017 年工发组织资源变化

两年期	经常预算 (百万欧元)	业务预算 (百万欧元)	经常预算和业务预算 (百万欧元)	自愿捐款 (百万美元)
2000-2001	130.6	28.3	158.9	154.3
2002-2003	137.9	22.4	160.3	175.5
2004-2005	145	21.8	166.8	234.3
2006-2007	154	20.2	174.2	246.6
2008-2009	159.6	22.1	181.7	281.4
2010-2011	161.8	22.8	184.6	420.4
2012-2013	157.9	28.9	186.8	330.9
2014-2015	147.3	32.8	180.1	384.4
2016-2017	138.9	34.1	173	420 (estimate)

资料来源：方案和预算文件及工发组织秘书处提供的资料。

B. 截至 2016 年 12 月专题信托基金和特别账户的结余

伙伴关系信托基金（欧元账户）	17,778 欧元
伙伴关系信托基金（美元账户）	4,025,106 美元
贸易相关能力建设信托基金	869,644 欧元
通过促进农产企业和农产工业提升粮食安全的信托基金	537,000 欧元
开发可再生能源用于生产的信托基金	36,311 欧元
青年就业信托基金	23,134 欧元
拉丁美洲和加勒比信托基金	92,869 欧元
核心活动自愿捐款特别账户	9,385 欧元
重大资本投资基金	810,211 欧元

资料来源：根据工发组织秘书处提供的资料编制。

附件四：人力资源

A. 性别均衡信息（2010 年与 2016 年）

职类	2010 年					2016 年				
	女	%	男	%	共计	女	%	男	%	共计
DG	–	0.0	1	100.0	1	–	0.0	1	100.0	1
D-2	1	16.7	5	83.3	6	1	33.3	2	66.7	3
D-1	9	25.0	27	75.0	36	3	16.7	15	83.3	18
	10	23.3	33	76.7	43	4	18.2	18	81.8	22
P-5	11	15.5	60	84.5	71	15	24.6	46	75.4	61
P-4	16	24.6	49	75.4	65	24	35.8	43	64.2	67
P-3	28	38.9	44	61.1	72	22	42.3	30	57.7	52
P-2	9	60.0	6	40.0	15	1	20.0	4	80.0	5
P-1	7	63.6	4	36.4	11	–	–	–	–	–
	71	30.3	163	69.7	234	62	33.5	123	66.5	185
非核心工作人员(L)	–	–	–	–	–	12	42.9	28	70.0	40
本国专业干事 (NO)	9	26.5	25	73.5	34	12	27.9	31	72.1	43
一般事务人员(GS)	219	54.9	180	45.1	399	180	51.7	168	48.3	348
有工作人员身份的员工总数	309	43.5	401	56.5	710	270	42.3	368	57.7	638
国际招聘的个人服务协议持有者	430	30.5	976	69.5	1,406	276	31.0	605	69.0	881
当地招聘的个人服务协议持有者	364	27.1	1,032	73.9	1,396	620	37.0	1,070	63.0	1,690
个人服务协议持有者总数	794		2,008		2,802	896	35.0	1,675	65.0	2,571

资料来源：根据总干事的年度报告和工发组织秘书处提供的资料编制。

B. 与个人服务协议有关的支出（以欧元计）

由经常预算和业务预算供资的合同	2014 年	2016 年
方案开发和技术合作	900,043	402,543
政策和方案支助	586,746	469,211
对外关系和外地代表	377,540	464,277
总干事办公室	262,633	197,514
决策机关会议的委派	2,951	-
小计	2,129,914	1,894,987
由技术合作资金供资的合同		
方案开发和技术合作	31,331,224	40,584,303
政策和方案支助	863,974	1,110,854
对外关系和外地代表	1,512,576	1,706,895
总干事办公室	526,964	629,093
大会	31,333	-
小计	34,266,071	44,031,145
由经常预算、业务预算和预算外资源供资的合同的资金总额	36,395,985	45,926,132

资料来源：根据工发组织秘书处提供的资料编制。

附件五：技术合作

A. 截至 2016 年 12 月按专题优先事项分列的技术合作活动

(单位：百万美元)

专题优先事项	2016 年预算	2016 年支出
保护环境	140.65	38.4
创造共同繁荣	29	36.5
促进经济竞争力	33.8	97.8
跨部门服务	6.7	5.9
共计	210.1	178.6

资料来源：工发组织秘书处提供的资料。

B. 截至 2016 年 12 月按区域分列的技术合作活动

(单位：百万美元)

区域范围	2016 年预算	2016 年支出
非洲	38.5	67.2 ^a
阿拉伯地区	29.1	10.8
亚洲和太平洋	79.3	44.9
欧洲和中亚	16.8	16.8
拉丁美洲和加勒比	15	11.4
全球和区域间	31.4	27.5
共计	210.1	178.6

资料来源：工发组织秘书处提供的资料。

^a 经与工发组织秘书处沟通，自愿捐款被定义为给定日历期间经批准的项目预算分配额，包括增额和减额。

附件六：联合检查组调查

联合检查组（联检组）根据管理和行政工作审查标准做法，征求工发组织主要各类利益攸关方对本报告所涉多个方面的意见和建议。开展了四次在线调查，涉及下列受众：(a)大会成员；(b)工业发展理事会成员；(c)工发组织工作人员和(d)截至2016年1月的个人服务协议持有者。每项调查都结合了多项选择和开放问题，以得出建议和定性意见。调查获得了丰富的意见和见解，将酌情用于供该报告参考。调查的参与率被认为在统计上代表了各类受众，针对大会成员的调查除外，其未获得足够数量的回复。

联合检查组在线调查的参与情况（2016年9月和10月）

	接受者	答复者	参与率
工发组织工作人员	616	372 (321 份完整)	60.4%
个人服务协议持有者	1590	970 (911 份完整)	61%
工业发展理事会成员	51	23 (20 份完整)	45.1%
大会成员	171	13 (13 份完整)	7.6%

针对成员国的调查

在两个层面上对成员国代表进行了调查：在分发给所有大会成员的调查中向全体成员征求意见，同时，工业发展理事会成员收到了关于与理事机构有关的事项的单独调查。理事会成员对本组织的意见大多是积极的，特别是关于技术合作活动。调查也反映了对工发组织秘书处的积极评价。

针对工发组织工作人员的调查

针对工作人员的调查获得了60%的回复率；下表显示了按工作人员职类和地区分列的回复率。专业职类回复率达到81%。值得注意的是，将近一半的答复者已在工发组织工作十年以上，75%以上的答复者工作超过六年。因此，调查的答复者经历了2005年以来的重大组织重组。他们提供了对本组织的长期看法和知情见解。

按工作人员主要职类和所在地分列的联合检查组调查的参与情况

	接受者	答复者	参与率 ^a
司长	27	17	63.6%
专业人员	190	154	81.1%
一般事务人员	366	158	43.2%
维也纳总部	495	297	60.0%
外地网络办事处	165	75	45.5%

^a 在总干事2015年年度报告所载数据的基础上进行估计(IDB.44/2-PBC.32/2, 附录一)。

总的来说，对工发组织工作环境持积极评价。但是，工作人员质疑其单位中用于履行其职能的人力和财务资源的可用性。答复的质量和数量显示了对本组织内职业发展机会、晋升和绩效政策的满意或不满意程度。

一再提出对持续重组和政策变化的意见，工作人员认为，这对本组织进程效率和成效构成障碍，特别是在应对管理层变化所面临的困难方面。关于这点，许多工作人员主张增强传达管理层决策的透明度以及适用工作的一贯性。

联检组分析了工作人员答复的共计 314 份书面意见。这些意见涉及工作环境(71)、整体管理(57)、人力资源管理(52)、工作人员与管理层的关系(46)、一般性意见(46)、组织结构(33)和行政工作(26)。

针对个人服务协议持有者的调查

对个人服务协议持有者的调查便利了从不是工发组织工作人员但占本组织员工总数显著比例的个人处获取意见。总的来说，个人服务协议持有者对其在工发组织的雇用情况给出了积极评价，除了在冲突解决程序和处理申诉方面有更为微妙的答复。虽然从数量上来看，对个人服务协议合同的不同方面是满意的，但在书面反馈部分出现了一些普遍关切，包括与支付方式有关的技术问题以及在本组织服务若干年和签订多份连续合同之后缺少福利。联检组共分析了来自个人服务协议持有者的 541 份开放答复。

