联合国工业发展组织

Distr.: General
30 October 2020
Chinese
Original: English

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 11
工发组织关于冲突后/危机后局势的战略

工发组织关于冲突后/危机后局势的战略

总干事的报告

本文件介绍工发组织关于冲突后和危机后局势的战略。工发组织目前对危机后工业复兴和重建的做法源于 2003 年通过的题为“工发组织在摆脱危机情形后的国家的活动”的 GC.10/Res.6 号决议。自那时起，工发组织的危机后组合干预措施大幅度增加，特别是对于冲突后的局势。2015 年，对工发组织危机后干预措施的独立专题评价中建议，制定一套“工发组织的危机后工作战略和相关指导方针”。在内部和外部协商的基础上，本文件概述了在冲突后/危机后背景下执行工发组织方案活动的范围和前景。

一. 导言

1. 冲突和危机局势既有一些明显的共性，同时两者之间又有明显的区别。冲突局势以对立的政治、经济、社会和相关力量的合力为其典型特征，最终导致暴力。因此，在冲突局势中，通常没有一个单一的事件划分普通情况与非常情况的区别。相比之下，危机局势通常是由自然灾害等事件引发的，包括气候剧变、洪水、干旱、粮食和水资源短缺、流行病、地震、火山喷发或海平面上升。经济危机也可包括在这一类别中，即使经济危机存在于所有类型的危机局势中，无论是作为冲突和危机的触发因素，还是其后果之一。

为节约起见，本文件未作印发。敬请各位代表自带文件与会。

V.20-06187 (C) 031120 031120

请回收

2. 在过去一些年里，冲突和危机之间的关联变得更加明显。在某些情况下，冲突的开始在于体制薄弱背景下的政治和经济不稳定，随后导致冲突和破坏，然后需要重建和恢复。应对这些挑战的能力取决于一系列要素，包括健全的政策、核心原则、操作方法和强有力的体制框架。

3. 冲突和危机常常导致工业发展大幅减少。即使在冲突或危机表面上结束之后，暴力或时常发生的危机（如周期性干旱）的偶尔再现，也阻碍与包容和可持续工业发展相关的恢复和重建努力，从而阻碍恢复到冲突前/危机前的工业产出和就业水平。在这种情况下，实现包容和可持续经济复苏任务艰巨。应当认真考虑在重建和转型进程初期就引入绿色产业政策改革，并根据具体环境和国情以循序渐进的方式逐步推行。

4. 多年来，工发组织一直非常关注危机后、冲突后和脆弱的局势，大会关于“工发组织在摆脱危机情形后的国家的活动”的 GC.10/Res.6 号决议，以及随后总干事提交理事会第 28 届会议的报告（IDB.28/5），都反映了这一点，该报告汇集了工发组织与这一主题相关的活动信息。传统上，工发组织处理冲突后局势的方法一直侧重于通过保障、恢复和发展受到影响的人口和地理区域的生计和生产能力来减轻人类安全风险、威胁和脆弱性，还包括对中小企业以及国家和国际网络的支持。工发组织在冲突后局势中的工作也受到全系统举措的影响，如联合国“冲突后创造就业、创收和重返社会政策”（2009 年）和联合国关于“在冲突后国家制定国家可持续发展战略”的指导说明（2012 年），还有其他指导文件，主要是联合国大会（联大）第 70/1 号决议“改造我们的世界：2030 年可持续发展议程”，[1]其中确认“在冲突和冲突后局势中，国家实现持久和平与可持续发展”[2]是一项重大挑战。

二. 工发组织在受冲突和危机影响的局势中的活动

5. 作为联合国发展系统内被授权实现包容和可持续工业发展目标的专门机构，工发组织利用其技术专门知识恢复人们的生计，加强就业能力，支持环境可持续性，并把受危机和冲突影响的社区建成有复原力的社区。

6. 在过去十年中，工发组织在冲突后/危机后环境中的工作变得日益重要。工发组织一直在积极满足弱势人民和社区（包括被迫流离失所的人群）的需要。工发组织还通过保障、恢复和发展生计和生产能力，支持危机后的恢复工作。

7. 例如，2013 年，工发组织通过技能培训和创造就业方案，在日本政府的资助下，与利比里亚难民遣返和安置委员会和利比里亚回返者网络密切合作，启动了利比里亚回返者重返社会计划。工发组织实施了创业发展和职业技能培训方案，以帮助返回的难民重新融入其本国，向他们提供 22 个面向市场方向的专业，包括窗帘制作培训、汽车电力故障查找、修理、更换和维护培训，以及其他企业管理技能。由此，1,000 多名回返者顺利完成了培训，并能够在战争后开始新的生活。

---

[1] 联合国大会决议可从以下链接获得：https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld。

[2] 执行部分第 42 段。

8. 目前，工发组织在 31 个处境脆弱和受冲突影响的国家[3]实施约 172 个项目。这些国家大多是最不发达国家，但越来越多的项目也在中等收入国家实施。在这些情况下，工发组织通过提供职业和技术技能速成培训、促进工具包转让以及提高创业能力，为受影响的当地国社区重建生计。此外，作为工业重建的一部分，工发组织致力于生产设施和基础设施的恢复和现代化，升级和促进包容广泛的价值链，增进当地市场，或振兴和壮大中小企业，特别是在农产工业部门。

三. 战略背后的理论基础

9. 工发组织认为，对包容和可持续工业发展采取综合办法可以在冲突后/危机后环境中产生积极影响。包容和可持续工业发展通过减轻个人和弱势群体面临的风险、威胁和脆弱处境，以及促进重新启动生产性活动和生计，从而加强冲突后/危机后局势中个人和弱势群体的能力。

10. 在这一框架内，工发组织旨在通过将工业优先重点纳入国家战略和规划进程而在冲突后/危机后局势中建立有复原力的社会。工发组织可以根据本组织在执行包容和可持续工业发展方面的技术专长和比较优势带来面貌的改变。为冲突后/危机后局势制定企业战略也应有助于利用现有潜力和机会促进工业复兴和经济复苏。这一战略的制定和实施将通过解决不平等问题、提高生产率和降低贫困发生率来增强成员国的包容性经济竞争力。

四. 战略方针

A. 冲突后反应

11. 工发组织处理冲突后问题的新方针符合《联合国宪章》以及包括《世界人权宣言》和《经济、社会、文化权利国际公约》在内的国际人权法的基本准则。这一方针建立在下列原则基础上：

(a) *促进参与性进程*：遵循逻辑，即参与之下可形成自主权和通过利用具体背景知识和体制机构提高产业战略和政策的效率，因而这种方法应用工发组织的召集能力，将相关利益方汇聚在一起；

(b) *短期成功机会支持长期影响*：过于宏大的目标可能阻碍实现发展目标。虽然工业上的长远考虑和愿景也是冲突后局势中国家工业战略的核心要素，但在工业复兴和创造就业方面提供包容和可持续工业发展的速胜成果有助于在较长期内对包容性增长产生积极的影响。因此，工发组织的目标是通过快速干预和长期支持相结合，在工业复兴和发展活动之间架起桥梁；

(c) *整合和扩大*：鉴于冲突后环境的潜在波动性，多学科包容和可持续工业发展方法包括：分析；制订政策和行动计划；以及实施，对复制和推广成功做法和政策的要求。

12. 工发组织对冲突后局势采用的方法可按四个优先领域加以分类，即：

[3] 根据修订后的《世界银行集团参与建设时关于脆弱性和冲突局势的分类》。

(a) **稳定生计**：评估能力；促进速成培训；提供用于启动或扩大现有生计或商业活动的工具包。

(b) **工业重建和恢复**：促进生产设施和基础设施的恢复和现代化；通过培训恢复/升级中小微企业；通过培训和技术转让提升所确定的当地价值链和生产部门；改造工业园区和经济特区。

(c) **复原力建设**：为有抱负的企业经营者提供融资和市场便利；推广创业课程方案。这包括主要重点放在：加强机构；弱势群体的能力建设，特别是妇女和青年企业经营者的能力建设；以及增强青年和妇女主导的企业所拥有的竞争力。

(d) **政策外联**：支持政策对话以建立复原力；参与知识生成活动/论坛；通过产业政策解决方案弥合人道主义与发展之间的差距。

13. 在冲突后恢复的两个阶段：㈠早期恢复和㈡重建和转入发展，工发组织促进建设可持续生计和有复原力的地区。工发组织的目标是通过这些环境下的可持续经济增长来加强持久和平与繁荣的基础。总体而言，工发组织对冲突后环境采取的方案办法着重强调，所实施的技术活动以及通过这些活动而参与和针对的主要行动方目的是为了协助冲突后社区从依赖人道主义支援转向自立的、国家主导的、有复原力的复苏进程。

B. 冲突后反应

14. 危机和灾害对全球所有层面的安全构成严重挑战，影响经济和产业安全及稳定，进而影响我们消除极端贫困和实现《2030 年可持续发展议程》的能力。像 COVID-19 疫情这样的危机是不分界限的，既打击了反应能力强大的发达国家，也打击了欠发达国家，根据各自的国情，这两种情况都产生了严重的后果。

15. 工发组织依靠其在国家和地方一级重建和加强遭受危机国家的生产能力方面的长期经验，由此建立了在受危机影响局势下的声誉。在体制结构方面，工发组织于 2003 年设立了危机后建设股。该股于 2006 年由“特别方案组”这一危机后协调单位取代。而后，这一部门也于 2010 年关闭，但危机后干预措施继续由各个技术处和司（主要设在目前的农产企业司内）实施。

16. 工发组织与其成员国、联合国发展系统成员、发展伙伴、国际金融机构、商界和其他方面合作，以减轻新出现的危机造成的负面影响。工发组织的做法基于两个相互包含的支柱：结成伙伴关系加快有效应对；适应每个成员国具体国情的整套综合服务。工发组织对危机后局势的方针围绕三个主要阶段：㈠准备阶段；㈡应对阶段；以及㈢复苏阶段；并在阐述上围绕以下优先领域：

(a) **稳定生计和支持复原力建设**：提供应急规划支持；向中小微企业提供量身定制的援助；为求职者提供短周期技能培训。

(b) **协调和知识共享**：参与联合国的中央协调机制（机构间常设委员会）；加强与人道主义机构(人道主义事务协调厅、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国减少灾害风险办事处)的联系；促进协作平台，包括政府和行业参与方。

(c) **分析支持**：促进关于供应链的前瞻性信息；快速生成和传播与产业相关的基础数据，展现包容和可持续工业发展的效应；准备有关危机对产业影响的立场文件。

(d) **良政**：通过向国家政策、投资和决策进程提供信息，为各国政府提供持续支持；提供高质量的基础设施服务，特别是与农业食品安全控制系统有关的服务；制定复苏过程中的产业政策。

五. 与工发组织其他战略保持一致

17. 冲突后/危机后局势战略与工发组织《2018-2021 年中期方案纲要》（IDB.45/8/Add.2）和工发组织针对中等收入国家、小岛屿发展中国家和最不发达国家的单独战略保持一致。

18. 与这些其他战略一样，工发组织处理冲突后/危机后局势的办法将尤其解决受影响弱势群体的处境问题。对于冲突后/危机后的局势，这些做法是：

- **境内流离失所者和难民**：工发组织强调，通过创业和提高技术技能发挥境内流离失所者和难民的能力，以便为这些弱势群体实现体面的就业能力和更好的生计。
- **妇女**：工发组织在其《2020-2023 年性别平等和增强妇女权能战略》（GC.18/5）的指引下，将如下领域列为优先重点：增加妇女创业参与；改善女性农业生产者的市场准入和社会经济条件；或促进妇女主导下的投资和增加妇女获得融资的机会。
- **青年**：工发组织将利用社区的现有优势，绘制生计、资产和资源图，创造有利于青年融入当地和国家发展的环境。

六. 风险管理

19. 工发组织作为执行发展任务而不是人道主义任务的专门机构，了解在冲突后/危机后环境下采取快速行动的风险。与人身安全、政治稳定或社会和经济危机有关的问题可能很容易影响活动的开展，而这些活动的实施在制定阶段时原则上可能似乎是可行的。

20. 在这方面，工发组织能否进行干预，需要满足某些特定的前提条件：

- **经济和政治前提条件**：政策承诺是冲突后/危机后环境中进行变革的一个关键前提。政府核心职能的标准水平对于工发组织切实阐明和执行技术活动将不可缺少。冲突和危机摧毁了国家和地方经济，降低了生产能力和生计。可以通过政策调整方向规划社会经济长期变化的轮廓，方向是将从前用于军事目的的资源改用于各级重建，包括工业复兴。
- **基础设施前提条件**：为使工发组织能够在冲突后环境下成功实施其技术服务，需要基本水平的硬基础设施和软基础设施。能源安全、交通或水和卫生设施是这些优先重点其中的几项。同时，拥有数据、产生

基本数据和一定程度的宏观经济统计数据，对于方便工发组织在冲突后局势下参与重建非常重要。

21. 因此，工发组织是机构间安保管理网的成员，这一管理网负责协调和制定整个联合国系统的安保做法和政策。机构间安保管理网通过提供安全方面的建议支持管理问题高级别委员会。该委员会审查这些建议，并就其作出决定，或者向联合国系统行政首长协调理事会建议如何落实这些建议。工发组织在现有的全系统机制内与联合国其他机构、基金和方案密切协调，以确保工作人员安全和提供我们的服务的其他人员安全。

七. 需请理事会采取的行动

22. 理事会似宜考虑通过以下决定草案：

“工业发展理事会：

(a) 回顾关于“工发组织在摆脱危机局势后的国家的活动”的 GC.10/Res.6 号决议，以及总干事随后向理事会第二十八届会议提交的关于工发组织在摆脱危机局势后的国家的活动情况报告（IDB.28/5）；

(b) 注意到 2015 年对工发组织处理危机后干预措施进行的独立专题评估，其中建议为工发组织处理危机后工作制定一项战略和相关准则；

(c) 强调秘书处与成员国进行的协商进程的重要性，包括通过区域组进行的协商进程，以确保对工发组织关于冲突后/危机后局势战略的充分自主权；

(d) 注意到总干事的报告（IDB.48/16/Rev.1）；

(e) 赞赏地注意到 IDB.48/CRP.13 号文件所载的工发组织关于冲突后/危机后局势的战略，并核准加以执行；

(f) 请总干事向大会第十九届会议报告工发组织关于冲突后/危机后局势战略的执行情况。”