

理 事 会

第 341 届会议，2021 年 3 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 2 月 16 日

原文：英文

第七项议程

联合国改革的最新情况

文件目的

本文件回顾了自理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)上一次讨论该议题以来，联合国发展系统改革的进展情况。本文件是为第 340 届会议(2020 年 11 月)提供信息而编写的理事会文件 [GB.340/INS/6](#) 的修订更新版，其中进一步考虑到了 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机带来的影响。文件评估了劳工局对理事会先前决定的执行情况，特别关注按照理事会第 335 届会议核可的《劳工局 2019-2020 年行动计划》开展的工作，以使国际劳工组织(劳工组织)及其三方成员能最大限度地利用联合国发展系统改革带来的机会。除其他外，文件着重介绍了为促进联合国驻地协调员和联合国国家工作队在国家一级与劳工组织三方成员一道参与制定和执行联合国可持续发展合作框架，特别是在与劳工组织任务相关的可持续发展目标方面所采取的步骤。文件还审议了为确保合作框架与劳工组织体面劳动国别计划相对接所采取的步骤。重点介绍了迄今为止新驻地协调员系统的经验。请理事会注意改革的现状和《劳工局 2019-2020 年行动计划》的实施情况，并请总干事在继续参与和实施改革时考虑到理事会的意见(见决定草案：第 53 段)。

作者单位： 多边合作司(MULTILATERALS)。

相关文件： 理事会文件 [GB.341/POL/4](#)、[GB.340/INS/6](#)、[GB.340/POL/6](#)、[GB.340/INS/18/6](#)、[GB.335/INS/10](#)。

▶ 导言

1. 2019年3月，理事会上一次就该议题进行讨论时，联合国改革¹刚刚步入实施阶段第三个月。自那时以来的两年时间里，改革的关键任务已得到执行——新的驻地协调员系统业已建立并开始运行，治理文件已经商定，关键的指导意见和报告制度已经制定。联合国副秘书长办公室、联合国发展协调办公室和联合国可持续发展集团²共同努力，确保新的驻地协调员系统拥有成功过渡所需的技术、业务和财政资源。国际劳工组织(劳工组织)继续大力积极参与各级改革——从总干事和副总干事，到参加联合国可持续发展集团众多工作队的总部和外地管理人员、专家和其他官员，再到在联合国国家工作队中代表劳工组织的驻在国局长和国家协调员。虽然在适应新的工作方式上仍然存在挑战，但劳工局在追求实现本组织的任务和优先事项时，继续注重最大限度地扩大改革给劳工组织及其三方成员带来的好处。
2. 尽管出现了 COVID-19 疫情危机，但改革实施总体进展顺利。事实上，全球范围内大规模应对危机的需要，在推动联合国发展系统在人道主义和社会经济领域更紧密合作方面起到了催化作用。劳工组织在制定有关立即采取社会经济措施应对 COVID-19 疫情的联合国框架方面发挥了重要作用，³并积极推动了国家一级的联合国评估和应对计划。劳工组织的知识产品，如《国际劳工组织监测报告》、政策简报和区域简报以及劳动力市场影响快速评估，有助于将劳工组织在联合国国家工作队的代表定位为危机后社会经济复苏的关键专门知识来源。⁴在联合国 COVID-19 疫情应对和恢复多伙伴信托基金的框架内，有许多机会与其他机构联合提出建议，劳工组织是咨询委员会中七个联合国机构、基金和方案之一。⁵
3. 劳工组织已成为联合国开发计划署(开发署)的重要合作伙伴，开发署领导了联合国发展系统针对 COVID-19 疫情的社会经济对策。2020年9月，劳工组织与开发署商定了一项全球行动框架，列出了劳工组织和开发署将在疫情及以后的背景下加强劳动世界可持续发展成果的七个优先领域。⁶该协议已经产生了一些来自实地的联合倡议提议，特别是在创造就业、青年就业、性别和社会保护等领域。劳工局目前正在与联合国粮食及农业组织敲定一项类似的协议。

¹ 见联合国大会第 72/279 号决议，“在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的背景下，重新定位联合国发展系统”，[A/RES/72/279](#) (2018 年)。

² 联合国可持续发展集团由 34 个开展发展业务活动的联合国机构、基金和方案组成。

³ 联合国，《[联合国关于采取即时社会经济措施应对 2019 冠状病毒病的框架](#)》，2020 年 4 月。

⁴ 理事会文件 [GB.340/INS/18/6](#)。

⁵ 这些机构是：国际劳工组织、联合国贸易和发展会议、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国人口基金、世界粮食计划署和世界卫生组织，此外还有联合国发展协调办公室和多伙伴信托基金办公室(当然成员)。多达五名捐助伙伴方代表和选定受影响国家的代表也出席了会议。

⁶ 劳工组织和开发署，《[联合国开发计划署-国际劳工组织行动框架](#)》，2020 年 9 月。

4. 本文件第一部分介绍了自 2019 年 3 月理事会上一次讨论以来改革的关键方面，包括最近通过的新的四年度全面政策审查决议，⁷ 其中联合国会员国就支持各国未来四年的可持续发展目标向联合国发展系统提供指导。第二部分介绍了劳工组织采用新的驻地协调员系统的早期经验以及劳工组织外地办事处的意见。第三部分回顾了《劳工局 2019-2020 年行动计划》中行动项目的执行情况，以最大限度地利用联合国发展系统改革为劳工组织和三方成员带来的机会，该行动计划已得到理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)的核可。⁸

► 一. 联合国发展系统改革的最新进展

四年度全面政策审查

5. 2020 年 12 月，联合国大会通过了一项新的四年度全面政策审查决议。⁹ 大会在该决议中欢迎迄今在驻地协调员系统改革方面取得的进展，这是联合国会员国在 2016 年的上一次四年度全面政策审查决议中启动的，¹⁰ 并在 2018 年关于联合国发展系统重新定位的决议中得到了更具体的授权。以下摘要重点介绍了 2020 年决议中与理事会和劳工局工作特别相关的主要规定。
6. 该决议推进了改革的任务，同时重申了联合国发展系统支持各国实现可持续发展目标的关键原则。其中包括该系统的总体重点：减贫和可持续发展；联合国国家工作队与各国政府和相关利益攸关方密切协商制定的联合国可持续发展合作框架(合作框架)的国家所有权；认识到每个实体的权责、专门知识和比较优势在联合国驻地协调员的领导下为联合国发展系统提供了更加协调和一体化的支持。决议重申不让任何人掉队的紧迫性和促进性别平等和为妇女和女童赋权的重要性，确认联合国对促进人权的贡献，呼吁联合国发展系统各实体应各国政府的请求并与其协商，协助各国政府努力尊重和履行国际法规定的人权义务和承诺。该决议进一步概述了对联合国发展系统应如何加强联合国人道主义和建设和平努力的协调，以减少冲突、灾害风险、人道主义危机和复杂紧急情况的驱动因素，促进伙伴关系，加强南南合作和三角合作的期望。¹¹ 决议还为 COVID-19 疫情恢复工作提供了进一步的指导，以实现更好的重建。
7. 该决议特别强调联合国系统在提供综合政策咨询方面的作用，并确定了联合国发展系统在未来四年应特别关注的若干专题领域。这些措施包括：支持各国实行社会保护制度，包括

⁷ 联合国经济及社会理事会(经社理事会)和大会关于联合国发展系统的政策每四年在“四年度全面政策审查”的背景下作出审查。这一进程使大会能够评估联合国在帮助方案国满足其可持续发展需要方面的效力、效率、一致性和影响。由此产生的大会决议指导联合国发展系统促进发展的业务活动，并概述该系统的各实体在随后的四年中应当如何携手努力。

⁸ 理事会文件 GB.335/INS/10。

⁹ 联合国大会第 75/233 号决议，“联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查”，A/RES/75/233 (2020 年)。

¹⁰ 联合国大会第 71/243 号决议，“联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查”，A/RES/71/243 (2016 年)。

¹¹ 根据分别于 2009 年和 2019 年举行的联合国南南合作高级别会议《内罗毕成果文件》(第 64/222 号决议附件)和《布宜诺斯艾利斯成果文件》(第 73/291 号决议附件)。

社会保护底线；切实将残疾问题纳入联合国发展系统政策和方案的主流；采取行动消除对妇女和女童的一切形式的暴力和歧视；加强对各国发展能力的支持，以确保优质教育和终身学习；加强对各国数据收集和分析提供支持。决议还呼吁实施联合国系统应对气候变化行动的战略方针，并继续努力制定共同办法，将生物多样性和基于生态系统的可持续发展方法纳入联合国发展系统的方案。

8. 关于联合国发展系统和驻地协调员系统的筹资问题，联合国会员国强调呼吁为联合国发展系统实体提供稳定的核心捐款，以及可预测性更强、指定用途更少的自愿资金，并鼓励全面落实 2019 年与联合国发展系统实体达成的供资契约，继续就此进行对话。大会在强调官方发展援助、精心设计的机构间集合筹资和共同资源调动对国家一级联合拟订方案的持续重要性的同时，敦促各实体进一步探索和实施创新筹资办法，以增加资源。大会还强调，驻地协调员系统的充足、可持续供资仍然令人关切。
9. 关于联合国发展系统的治理和运作，大会欢迎合作框架作为规划和实施联合国在各国发展活动的最重要工具，并确认为确保根据需要量身定制联合国国家工作队配置所做的努力。大会强调在所有联合国国家工作队中全面落实《管理和问责框架》的重要性，并要求各实体将其政策、指导和规章制度与联合国发展系统改革保持一致，包括重新定位工作人员的能力配置，以应对《2030 年可持续发展议程》（《2030 年议程》）的跨部门要求，并促进机构间的流动。请联合国发展系统进一步简化和统一具体机构的方案编制文书、工作方法、流程、共同业务活动和报告制度。

《管理和问责框架》的最新情况

10. 《管理和问责框架》¹² 规定了驻地协调员和联合国国家工作队在国家一级的作用、责任和问责，自 2019 年 3 月以来一直在临时使用，目前正在根据迄今为止的经验进行审查和更新。其内容包括改革的关键治理方面，例如双重报告制度，即联合国国家工作队成员有两套相互关联的责任：首先，对各自实体的个别任务负责；其次，向各自的驻地协调员报告合作框架和联合国国家工作队其他机构间协议中规定的成果。《管理和问责框架》要求联合国国家工作队成员在其实体业绩评估工具中至少有一项业绩指标与联合国国家工作队的成果挂钩，并要求驻地协调员作为额外的报告干事，为联合国国家工作队成员的实体评估进程做出正式贡献。联合国国家工作队成员还向联合国发展协调办公室提供关于驻地协调员业绩的意见。同样，正在对劳工组织国家局局长积极参与联合国国家工作队的情况以及与驻地协调员的合作情况进行评估，驻地协调员目前向劳工组织各地区局局长提交意见，供对国家局局长进行年度考绩时考虑。劳工组织目前正在参与联合国可持续发展集团业绩管理工作队的工作，该工作队正在努力确定正式程序。

¹² 联合国可持续发展集团，《联合国发展和驻地协调员系统的管理和问责框架》，2019 年。

11. 现已完成对联合国发展系统区域资产的审查，《管理和问责框架》又增加了两章：一章是关于联合国区域实体¹³相对于驻地协调员系统的作用和责任；另一章概述了联合国发展系统与联合国经济及社会理事会(经社理事会)之间的作用和责任分工。

合作框架的推出

12. 合作框架是改革的一个关键要素，与之前的《联合国发展援助框架》相比，这是一个重大转变。首先，它们是高级别的战略文件，已提升为联合国发展系统最重要的规划和执行工具，用以助力各国解决实现可持续发展目标的国家需求和优先事项。联合国实体的具体国别方案应源自合作框架，而不是相反。其次，虽然它们主要是联合国和方案国政府之间的伙伴关系契约，但它们是在与广泛的利益攸关方协商后制定的。第三，它们建立在共同国家分析的基础上，这是联合国系统对可持续发展环境进行的独立、公正和集体分析。在这种情况下，共同国家分析不再是一次性的工作，而是一种连续性分析功能产生的结果，至少每年都予以正式更新。
13. 《联合国可持续发展集团框架指南》(2019年)¹⁴及其一揽子配套文件(2020年)是通过整个联合国发展系统的合作努力制定的，它进一步阐述了对劳工组织三方成员具有重要意义的若干主题，特别是：
- 视扩大的伙伴关系概念为营造可持续解决方案的关键，明确包括工会和雇主组织及其参与；
 - 合作框架明确立足于国际标准和义务以及基于人权的发展方针；
 - 可持续发展目标和指标成为衡量取得成就进展情况的默认监测框架，并得到更好的评价作用的支持，包括承认各实体的评价能力；
 - 联合国国家工作队扩大配置，既包括在该国实际派驻的联合国实体，也包括远程发挥作用的实体，使非驻地机构更好地参与合作框架进程；和
 - 劳工组织等机构有可能通过将具体成果纳入其国别计划文件以及逐字复制的合作框架成果，开展可能不属于合作框架优先事项的规范性和标准制订等授权工作。
14. 2020年，14个联合国国家工作队参与制定了新的共同国家分析和合作框架；2021年，还将有另外28个国家工作队效仿这一做法。COVID-19危机为这一进程增加了一个新的重要维度，要求所有国家根据《联合国关于采取即时社会经济措施应对2019冠状病毒病的框架》，制定社会经济影响快速评估和应对计划。虽然这些应对计划并未取代共同国家分析和合作框架，但必须继续努力确保将它们纳入其中。
15. 第二部分根据劳工组织成员迄今在联合国国家工作队的经验，提供了关于推出合作框架的补充资料。

¹³ 联合国区域经济委员会、联合国可持续发展集团区域机构和联合国发展系统实体。

¹⁴ 联合国可持续发展集团，《联合国可持续发展合作框架：内部指南》，2019年。

业务活动战略和劳工组织参与改革的效率议程

16. 到 2021 年底，所有联合国国家工作队都必须有一个共同的业务活动战略。该流程鼓励国家工作队通过减少机构间重复、利用集体购买力以及在采购、财务、信息和通信技术、后勤、人力资源和行政管理等六个服务领域最大限度地实现规模经济来确保增效节支。联合国国家工作队业务活动战略中提议的共同事务仍然是各机构“兼顾质量保证和成本效益”选择加入的基础。为了支持这一努力，劳工组织参加了联合国发展集团业务创新小组的市场调查，该调查试图确定联合国实体购买或考虑从其他实体购买哪些服务以及它们可以提供哪些服务。作为秘书长效率议程的一部分，要求劳工组织向联合国发展协调办公室提交关于提高效率和改进效能的年度报告。目前正在制定一个专门针对劳工组织的报告框架。
17. 改革促进共同业务活动目标的关键推动因素之一是相互承认有关政策和程序的最佳做法，这使联合国实体能够使用或依赖另一个实体的政策、程序、系统和相关业务机制来实施活动，而无需进一步评估、检查或批准。目前，包括劳工组织在内的 20 个机构已经签署了相互承认声明。
18. 关于共同后台办公室，重点将是将国家一级与地点无关的服务转移到全球共享服务中心，因认为预期节约程度高于在地方一级整合依托地点的服务。劳工局将根据具体情况考虑这一转变。
19. 鉴于劳工局期望未来参与共同后台办公室提供依托地点的服务，联合国系统内的一些长期存在的问题需要得到令人满意的解决。各机构之间，特别是在外地，目前使用的合同类型和定级政策存在差异。例如，就适用工作人员合同规则而言，劳工组织在聘用外部合作者以及对工作人员的职业安全和卫生要求方面，比其他一些联合国实体更为严格。
20. 共同房地是促成共同业务活动的另一个因素，它有可能实现节支并改善机构间的合作。共同房地的定义是指任何两个机构共用房舍，目标是到 2021 年将共同房地在整个联合国发展系统中的比例提高到 50%。这包括努力增加能容纳多个机构的大型联合国之家的数量。到目前为止，就共同服务节省费用和加强合作而言，劳工组织在共同房地方面的经验喜忧参半，这就更需要单独审查未来的每一项提案，以确保有明确的业务理由。

重组联合国区域发展系统及加强多国驻地协调员办公室

21. 2020 年 5 月在经社理事会发展方面业务活动部分会议上，联合国会员国欢迎秘书长关于重组联合国发展系统区域资产和加强多国办事处的最新提议。联合国可持续发展集团负责人随后批准了执行路线图，目前正在实施中。
22. 联合国发展系统的区域资产包括联合国区域经济委员会、联合国可持续发展集团区域机构和联合国发展系统各实体的区域办事处。对这些资产的审查力求厘清各自在支持新的驻地协调员系统方面的作用和关系，并考虑影响各国实现可持续发展目标的诸多区域和跨界问题。鉴于每个区域的具体情况，经社理事会成员呼吁采取区域性办法，提供重组和重新定位选择，强调变革不应影响在区域一级运作的任何联合国发展系统实体的现有权责，也不

应重复或损害联合国区域经济委员会的工作。¹⁵ 劳工局作为各区域工作组的一部分发挥了积极作用，牢记需要避免建立重复的结构和增加报告负担，并且需要确保劳工组织统计工作在区域一级的地位得到承认和保持。

- 23.** 区域性改革正在创建知识中心，以汇集专业知识；加强成果管理制和全系统报告；巩固现有的数据和统计能力；并在可行的情况下，通过共用后台办公室或合用同一办公地点，谋求提高行政服务的潜在效率。各区域还建立或扩大了由联合国实体和区域经济委员会领导的立足问题的区域联盟。劳工组织正在共同主持其中若干项目。例如，劳工组织与拉丁美洲和加勒比经济委员会和开发署共同领导拉丁美洲公平增长联盟；与联合国人口基金和世界卫生组织合作，共同领导利用人口红利、性别平等和青年促进非洲发展联盟；并与联合国儿童基金会(儿基会)共同领导亚太地区包容和赋权联盟。
- 24.** 对多国驻地协调员办公室的审查回应了小岛屿发展中国家和较小的最不发达国家对多国驻地协调员办公室覆盖的 41 个国家的支助水平和联合国派驻人员的长期关切。随着审查在过去两年中逐步开展，有关国家在协商中可以发挥重要作用。作为改革的一部分，正在北太平洋地区开设一个新的多国办事处，对多国办事处驻地协调员的职务说明进行了重新修订，并将一些资源重新分配给这些办事处，以便专门关注这些办事处所覆盖的各个国家。劳工组织体面劳动技术支持工作队的架构和劳工组织在南南合作方面的经验将为劳工局执行相应路线图所做贡献提供指引。

设立全系统独立评价办公室

- 25.** 劳工组织为联合国评价小组制定联合国发展全系统评价政策做出了重要贡献，该政策支持秘书长在改革中努力为联合国发展系统提供独立的全系统评价职能，这有助于加强问责制和集体学习。这一新的职能将补充而不是取代联合国各机构和全球一级机构内部的现有评价机制，如联合检查组、联合国内部监督事务厅和联合国评价小组。秘书长将向 2021 年 5 月举行的经社理事会发展方面业务活动部分会议报告新的联合国全系统办公室的拟议结构、供资模式以及与系统内负有评价任务的其他实体的合作。

驻地协调员系统的供资

- 26.** 虽然在建立新的驻地协调员系统方面取得了相当大的进展，但该系统自愿筹资安排的长期可持续性仍然存在疑问。在当前预算极其紧张和资金前景黯淡的环境下，联合国会员国将继续将注意力集中在潜在的增效节支上，并渴望看到节约正在成为现实的证据。然而，早期的增效节支并没有为驻地协调员系统带来现成的资金。此外，对各机构的专项资金征收 1% 的抽成所得将低于早先的预测。联合国秘书长和常务副秘书长继续动员现有和新的捐助者，为该系统提供所需资金，2020 年有 43 个国家提供了捐款。然而，去年的预算与原始的 2.81 亿美元相比，大约有 7,200 万美元的预算缺口。联合国可持续发展集团审查了联合国机构捐款的费用分摊公式，并就 2021 年起机构捐款的新安排达成了一致。由于保留了公

¹⁵ 见 2020 年经社理事会发展方面业务活动部分主席的[总结](#)。

式的主要内容，预计劳工组织的捐款不会比目前每年440万美元的水平有太多变化。2021年将对驻地协调员系统的总体混合供资模式进行更全面的审查。

落实供资契约

27. 作为2019年初商定的联合国会员国和联合国发展系统之间供资契约的一部分，劳工组织在履行联合国实体的行动要求方面继续取得良好进展，该契约旨在提高联合国发展系统资源的质量和可预测性。例如，劳工局正在努力利用联合国全系统财务数据报告的数据标准和“国际援助透明度倡议”的数据标准，提高劳工组织成果和财务的透明度。劳工组织于2021年1月正式加入该倡议。劳工局增加了由劳工组织发展合作主要捐助者、全球和国家一级多伙伴信托基金和机构间业务伙伴关系资助的联合方案的干预措施。2020年，联合国来源的信托基金和联合项目资金约占自愿捐款总额的10%，¹⁶而2019年这一比例为6%。劳工组织还支出了按可持续发展目标分列的劳工组织体面劳动成果和发展合作看板上所列的费用，签署了相互承认声明，提高了捐助者的知名度，并增加了联合专题和项目评价的数量。建议与劳工组织供资伙伴开展结构性供资对话，目的是为劳工组织的政策成果、主要专题或特定区域或国家筹集资金，从而为劳工局提供战略和灵活的支持。还应当指出，劳工组织《2022-2023两年期计划和预算(草案)》纳入了一项指标，以衡量联合国供资¹⁷在该两年期调动的自愿捐款总额中所占的比例。与《国际劳工组织2020-2025年发展合作战略》¹⁸相关的拟议实施计划也建立在供资契约建议的基础上。

► 二. 新出现的良好做法和挑战

与驻地协调员合作

28. 积极主动地接触驻地协调员，包括通报情况并努力让他们参与与劳工组织三方成员的会议和协商，在所有区域都是有助益的。例如，劳工组织和拉丁美洲和加勒比地区驻地协调员于2019年9月在利马举行了为期两天的对话，这有助于提高对劳工组织的权责和三方治理结构、其三方成员的作用以及联合国在该地区新的架构的理解和认可。劳工组织地区局局长嗣后向驻地协调员通报情况有助于巩固这种理解和认可。
29. 驻地协调员还为劳工组织打开了通往加勒比、约旦、纳米比亚和赞比亚财政部和规划部以及其他部委的大门，在某些情况下帮助劳工组织获得新的资金流。显然有潜力与驻地协调员办公室在宣传方面合作，以扩大劳工组织以人为本的方针和政策信息的传播，例如土耳其和阿拉伯国家在叙利亚难民危机方面的例子，以及难民进入黎巴嫩劳动力市场方面的例子。在印度尼西亚和墨西哥，驻地协调员倡导和利用联合国信息渠道有助于更广泛地传播劳工组织关于劳工问题的信息。

¹⁶ 暂定数字。

¹⁷ 资金来自多伙伴信托基金和联合国实体。

¹⁸ 理事会文件 GB.341/POL/4。

30. 最近的一些例子突出表明，在 COVID-19 疫情应对方面，与驻地协调员和驻地协调员办公室建立了成功的关系。在阿拉伯国家，劳工组织与驻地协调员密切合作，就疫情对劳动力市场的影响制定了循证政策咨文，并制定了应对干预措施，以促进更具包容性的社会保护框架，支持中小微企业，呼吁加大劳动密集型干预措施的力度，并促进职业卫生和安全。与许多地区的情况一样，在伊拉克、约旦和黎巴嫩，与其他联合国机构和国际机构协调，并与驻地协调员办公室密切配合，迅速评估了 COVID-19 疫情对弱势工人的影响。一些联合国国家工作队中的劳工组织成员还报告说，因危机而需要线上工作，这导致更好的参与，特别是在劳工组织作为非驻地机构参与的工作队中，从而使他们在联合国国家工作队的讨论中，与较大驻地实体的成员处于更为平等的地位。
31. 在联合国 COVID-19 多伙伴信托基金¹⁹的背景下，与中亚，特别是吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的驻地协调员密切合作，制定了以劳工和社会问题为重点的机构间提案，提交给基金的第二次提案征集活动。与驻地协调员的类似接触产生了合作倡议，以支持对北马其顿、土耳其和乌克兰的 COVID-19 疫情危机的社会经济对策。
32. 在津巴布韦，驻地协调员在联合国机构间关于 COVID-19 疫情应对的跨支柱特派团期间，与工会和公共服务、劳工和社会福利部进行了接触，探讨可能的合作。在乌干达，劳工组织支持三方成员进行 COVID-19 疫情对劳动部门的影响评估，引起驻地协调员的注意，后者派一名女经济学家帮助与劳工部联系，提供技术支持。

三方成员参与共同国家分析和合作框架进程

33. 劳工组织三方成员参与共同国家分析和合作框架进程仍然是一项重大挑战；然而，所有区域的例子都提供了一些新涌现的良好做法。在非洲，劳工组织在科特迪瓦向驻地协调员以及工人和雇主组织宣传劳工组织三方成员参与共同国家分析和合作框架进程的重要性，从而赢得了劳工组织三方成员的认可和参与。这些努力促进了三方成员对制定《2021-2025 年合作框架》(于 2020 年 10 月完成)的影响，并促进了他们参与成果工作组。这为驻地协调员和工会代表在劳工组织国家局局长的支持下于 2020 年 12 月就工人的关切和优先事项开展进一步对话创造了机会。在乌干达，劳工组织三方成员在劳工组织的支持下编写了一份就业研究分析报告，为共同国家分析做出了贡献。他们还参加了合作框架验证讲习班，并提供了技术投入，这些投入反映在政府签署的最后文本中。
34. 在阿拉伯国家，到目前为止，社会伙伴参加了关于共同国家分析的讨论和导致伊拉克和科威特合作框架优先事项确定的进程。
35. 在亚洲，印度的社会伙伴参加了共同国家分析和确定《2018-2022 年合作框架》优先事项的协商。他们的贡献使人们更加关注非正规经济工人、移民工人、国家一级社会保护制度以及对体面劳动和创业的支持。在巴基斯坦和菲律宾，社会伙伴定期参加劳工组织领导的

¹⁹ 截至 2021 年 1 月中旬，劳工组织正在非洲、亚太地区、欧洲和拉丁美洲参加联合国 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金下的 20 个联合方案。

成果小组的会议和活动，这有助于扩大它们在联合国国家工作队内的影响力。印度尼西亚和东帝汶的三方成员也充分参与了 2020 年共同国家分析和合作框架的制定。

36. 在中亚，乌兹别克斯坦的劳工组织三方成员积极参与制定共同国家分析和合作框架的进程，事实证明，这对推动下一个体面劳动国别计划的编制工作至关重要。在西巴尔干，作为 2019 年体面劳动国别计划设计和最后定稿的一部分，与北马其顿和塞尔维亚三方成员的接触提供了关于劳工和社会问题的重要投入，这些问题已经成为共同国家分析和合作框架筹备工作的内容。此外，塔吉克斯坦的体面劳动国别计划是与劳工组织三方成员进行大量能力建设投资的结果。体面劳动国别计划中包括的关键内容与国家发展战略(2016-2030 年)密切相关，并将支持下一个合作框架的拟定。
37. 在拉丁美洲，工人组织通过阿根廷《2030 年议程》监测平台参与了共同国家分析确认进程，并于 2020 年 9 月初与驻地协调员就《2021-2025 年合作框架》进行了三方对话。在对话期间，三方成员强调了根据合作框架、《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)和《2030 年议程》设计新的体面劳动国别计划的重要性。

能力、伙伴关系和资源调动问题

38. 劳工组织官员在实地经常提到的挑战之一是，由于参与联合国国家工作队进程、驻地协调员的请求以及由联合国可持续发展集团新的规划、监测和成果报告平台(UN INFO 平台)带来的新的联合国报告要求，工作量大幅增加。这部分归因于应对 COVID-19 危机的相当大的需求，但也部分归因于与其他联合国主要机构相比，劳工组织国家局的规模相对较小，以及可用于应对更多协调要求的人手较少。联合国可持续发展集团内部需要努力精简和简化联合国国家工作队的报告负担。
39. 另一个问题涉及到需要更大的灵活性，以便在恰当的时间、恰当的地方，拥有恰当的专业知识，以提供实质性的技术投入。这对于加强劳工组织在包括劳工统计在内的关键任务领域的领导力至关重要。劳工组织在许多国家也属于非驻地机构，它以联合国国家工作队成员的身份参与，在多国办事处开展工作，由国家协调员有时还由项目工作人员在选定的国家派驻代表。各区域的体面劳动工作队和总部专家提供技术支持。劳工局正在寻找在这方面更具创新性的方式。作为《百年宣言》的后续行动，已经预见的技能摸底和预测工作将有助于确定新出现的优先领域在能力和人才方面的技能差距。新的工作方式将加强根据需要重新部署劳工组织技术专长的能力，以满足三方成员的需要。通过依靠更多虚拟手段发展劳工组织关键政策领域的地方能力，劳工局可以弥补在非常驻国家的一些现有缺口。
40. 伙伴关系和资源调动领域的工作情况喜忧参半。联合国机构之间对日益稀缺的资源的竞争并未充分减少。驻地协调员目前正在根据合作框架牵头协调国家一级的资金，包括与私营部门和多边供资伙伴的协调，并日益转向国家一级的款项分配和决策。迄今为止，可持续发展联合基金和联合国 COVID-19 多合作伙伴信托基金为联合国国家工作队进行联合招标的经验表明，劳工组织可以成功地领导联合国的联合应对措施，可持续发展联合基金征集社会保护提案就是一例。与此同时，即使劳工组织与其他机构的投标成功，相对于有关项目的适度规模而言，交易成本也很高。其中一个原因是，联合国联合供资和集合筹资机制的总体供资水平没有达到联合国供资契约所预见的数额。尽管如此，对劳工组织来说，事

实证明，参与此类联合国联合伙伴关系很重要，既可以推动体面劳动议程，包括在联合国国家工作队内部更广泛地开展三方合作和尊重国际劳工标准，也有助于利用随后的伙伴关系和来自双边发展伙伴的资金。

41. 劳工局在实现“国际劳工组织行动一盘棋”方面取得的重要进展，使劳工组织在新的工作环境中得到了很好的定位。涉及劳工组织多个部门和办事处的大规模综合方案，如荷兰资助的改善被迫流离失所者和收容社区前景的机构间伙伴关系，使劳工组织得以克服与其他机构相比派驻规模相对较小的问题，并有效开展工作，尤其是在其作为非驻地机构的国家。该方法固有的多样性促进了创新，并加强了劳工组织在前景看好的工作领域的力量，例如在和平、发展和人道主义联系领域中的工作。它还使劳工组织能够在很大程度上发展与其他伙伴机构的合作，例如在上述情况下，与儿基会、世界银行和国际金融公司的合作。劳工组织更多转向此类一体化方案，包括针对特定国家的方案，如侧重于促进埃塞俄比亚体面劳动和工业化的 SIRAYE 方案，有可能提高劳工组织的形象，包括在联合国驻地协调员中的形象。

► 三. 劳工组织行动计划下的工作状况

42. 理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)批准了劳工局 2019-2020 年关于联合国发展系统改革的行动计划。以下部分和附录回顾了根据该计划的三个组成部分采取的行动。

发展国家三方成员参与合作框架和可持续发展目标进程的能力

43. 在 2019 年和 2020 年期间，雇主活动局和工人活动局均编写了简报材料，并根据社会伙伴的具体需求开展了培训活动。雇主活动局与劳工组织国际培训中心(都灵中心)合作，制定了针对雇主和企业会员组织的可持续发展目标培训计划。该计划涵盖《2030 年议程》和参与可持续发展目标实施的业务案例，以及如何将雇主和企业会员组织的宣传工作和业务优先事项与可持续发展目标对接。它包括联合国改革以及私营部门如何在国家一级以最佳方式参与联合国发展系统。该培训计划于 2019 年 7 月在亚太地区启动，并于 2020 年 12 月更新并为南部非洲发展共同体区域在线提供。预计 2021 年将在其他地区用其他语言推出。然而，雇主活动局最近对雇主和企业会员组织进行的一项调查表明，它们在国家一级对联合国进程的认识和参与方面仍然存在很大差距。共同国家分析尤其如此，而它是非政府行为方参与的主要切入点。劳工局需要与驻地协调员和参与方共同努力改善这种状况。为应对这一挑战，雇主活动局为雇主和企业会员组织制定了有关共同国家分析的具体指南。
44. 工人活动局开发的知识工具、培训材料和讲习班有助于加强工会参与和影响联合国在各国的协商能力，特别是参与自愿国别评估和国家可持续发展目标进程的能力。在过去的两年里，15 个国家²⁰的工会请求工人活动局提供技术支持，与驻地协调员和联合国国家工作

²⁰ 安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、喀麦隆、哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、厄立特里亚、斐济、菲律宾、泰国、索马里和津巴布韦。

队接触，并参与共同国家分析和合作框架的制定。然而，有来自工会的报告称，在一些情况下，它们被排除在联合国国家一级的进程之外。这进一步突出表明，劳工局需要做出更大的能力建设努力，并与驻地协调员进行接触，以便使三方成员能够有效参与。工人活动局将加大其在工会能力发展解决方案方面的工作，以帮助工会将体面劳动、就业以及工作中的基本原则和权利置于这些进程和讨论的最优先位置。工人活动局已完成了一本关于联合国可持续发展合作和体面劳动的工会参考手册的编写，它将于 2021 年第一季度推出。将于 2021 年 3 月开始提供基于该参考手册的自学式网上学习课程。

45. 劳工组织各地区局还为国家和次区域两级的三方成员开展了具体的技术培训，使他们能够在国家合作框架、自愿国别评估和其他战略性国家发展进程中介绍体面劳动的观点和优先事项。在欧洲和中亚，参加体面劳动国别计划规划成果管理研讨会的参与者还了解到，现在必须将这些活动与合作框架联系起来。在阿拉伯国家，为三方成员举办的区域南南合作和三角合作讲习班为各国之间提供了一个分享知识和交流经验的平台，特别是在编写自愿国别评估方面。此外，还为社会伙伴举办了关于联合国改革、联合国改革实施情况以及社会伙伴在合作框架中的作用的国别情况通报会。在拉丁美洲，地区局为雇主组织和工人组织编写了针对在该地区的具体需要的培训材料，重点是使他们能够积极参与合作框架的制定工作。此外，正在与都灵中心一道制定三方成员培训教程，以促进关于共同国家分析和新型合作框架的南南知识交流。在非洲，肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和乌干达的三方成员最近听取了关于利用劳工组织新的指导文件将体面劳动国别计划与合作框架对接的简报。
46. 在全球一级，对都灵中心与劳工组织合作向三方成员提供的“体面劳动与《2030 年议程》”课程作了修订，以纳入联合国改革问题。劳工局还开发了一个关于资助体面劳动的在线便利培训课程，以打造政府机构、工人组织和雇主组织以及更广泛的发展伙伴和从业人员的能力，使他们掌握关于可持续发展目标筹资国家协商方面的知识和技能，并确保将充足的财政资源用于体面劳动成果。
47. 理事会第 341 届会议(2021 年 3 月)将讨论《国际劳工组织 2020-2025 年发展合作战略》的拟议执行计划，该计划建议采取进一步行动，以解决需要继续支持三方成员能力建设的问题。

最大程度地利用联合国改革的机会，促进三方机制，支持成员国实现体面劳动

48. 改革影响到劳工组织的一些内部政策和进程，为此，正不断与外地办事处分享关于关键议题的最新指导意见。劳工局编写了指南，支持劳工组织工作人员在合作框架制定的背景下开展工作，包括如何从合作框架中派生出体面劳动国别计划，并确保劳工组织三方成员积极参与这一进程。劳工局开发了一种规范性评估工具，向驻地协调员介绍相关国家批准和实施标准的情况，这也将促进社会伙伴参与共同国家分析和合作框架的工作。
49. 为了支持劳工组织工作人员更好地利用集中筹资机制和联合筹资机会，伙伴关系和地方支持司与都灵中心一道组织的关于伙伴关系和资源调动“发展合作学习之旅”现将重点放在联合国改革环境下的伙伴关系发展上。还为劳工组织外地办事处越来越多参与联合计划的工作人员提供了有的放矢的支持，包括在联合国 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金和

最近可持续发展目标联合基金发起的提案征集活动方面。关于劳工局遵循联合国私营部门伙伴关系尽职调查共同方法一事，在联合国可持续发展集团一级，该专题无进一步进展，因此劳工局暂且搁置关于该行动项目的进一步工作。

推动劳工局与联合国在国家一级的业务整合

50. 机构规则和制度的相互承认执行起来很复杂；然而，这是朝着加强联合国内部一体化迈出的第一步。劳工局将争取在可能和适当的情况下在国家范围内推进这种一体化。财务、采购和人力资源(联合空缺通知、培训)方面的许多容易获益的做法已经采用了一段时间。对于其他领域，例如那些依赖于劳工组织企业资源规划系统的领域，确定可行性、成本和收益将需要较长的时间。为此，劳工局向工作人员提供了指导，以澄清概念和劳工组织的定位。
51. 如上所述，共用共同房地是行政和支助职能的有利因素，例如与安保、接待服务、信息技术基础设施以及设施的使用和维护有关的职能。
52. 2019年，劳工局修订了外地办事处局长的职务说明，以确保他们能够应对联合国改革带来的需求。劳工组织还是联合国发展协调办公室领导下的为驻地协调员开展上岗培训的任务小组成员之一。此外，为了增加劳工组织驻地协调员的人数，以此作为在国家一级扩大劳工组织在联合国内的影响力和对其权责了解的额外手段，劳工局推出了一项新的计划和辅导教程，帮助劳工组织官员为驻地协调员测评中心考试做好准备，这是成为驻地协调员的甄选过程的一部分。

► 决定草案

53. 理事会：

- (a) 注意到联合国发展系统改革的现状和《劳工局 2019-2020 年行动计划》的执行情况，以最大程度地利用联合国发展系统改革为劳工组织和三方成员带来的机会；
- (b) 请总干事考虑理事会就继续参与和实行改革问题所表达的意见。

► 附录

旨在最大程度利用联合国发展系统改革给予劳工组织和三方成员机会的《劳工局 2019-2020 年行动计划》的状态

行动项目	截止时间	状态
组成部分 1：发展国家三方成员参与联合国可持续发展合作框架和可持续发展目标进程的能力，以便在联合国支持的旨在实现可持续发展目标的国家发展中发挥更大影响		
1. 与工人活动局和雇主活动局合作，开发有关与联合国合作的认识提高和培训材料	2019 年底前	已完成/继续 ¹
2. 向三方成员代表持续提供有针对性的技术培训和劳工局支持，使他们更好地在国家合作框架、自愿国别评估以及其他战略性国家发展进程中提供体面劳动视角和推进优先事项	2019-2020 年	已完成/继续
组成部分 2：最大程度地利用联合国改革的机会，促进三方机制，支持成员国实现体面劳动		
3. 修订和更新体面劳动国别计划指南，使其与合作框架进程保持一致	2019 年底前	已完成
4. 为劳工组织外地和总部的工作人员开发有关在改革后的联合国系统中开展国家一级工作的认识提高、培训和信息资源，以促进劳工组织权责及与三方成员的合作	2019 年底前	已完成/继续
5. 向外地办事处的劳工组织工作人员提供有关集合筹资机制的培训和支助，使他们能够更好地利用联合供资机会	2019-2020 年	已完成
6. 与劳工组织国际培训中心合作，为驻地协调员编写培训模块和信息资源	2019 年底前	进行中
7. 根据新的合作框架和驻地协调员系统安排，评估劳工组织在计划拟订、资源调动和伙伴关系建设方面的技术能力和专业知识的配置，以最大程度地做出贡献(基于《2019 年行动计划》，拟定《国际劳工组织 2020-2025 年发展合作战略》)	2020 年中期前	进行中

¹ 已完成/继续：行动项目已完成，正在开展或拟开展进一步的相关工作。

行动项目	截止时间	状态
8. 评估劳工组织如何遵循联合国私营部门伙伴关系尽职调查共同方法，以及在联合国全系统尽职调查方法中的进一步机会和可能发挥的作用，特别是在劳工原则以及促进工作中的基本原则和权利方面	2019年10月前	进行中，取决于在联合国可持续发展集团一级取得的进一步进展
组成部分 3：推动劳工局与联合国在国家一级的业务整合，同时尊重劳工组织的价值观		
9. 有关通过促进互认来推动共同服务的进一步整合的战略	2019年底前	已完成
10. 评估和修订劳工组织国家局局长职务说明	2019年3月底前	已完成
11. 就改进绩效管理系统和修订《职员条例》进行内部协商	2019年底前	进行中
12. 加强面向对驻地协调员甄选过程感兴趣的劳工组织官员的劳工组织驻地协调员预备发展计划	2019年中期前	已完成/继续