



第三项议程

技术合作—资源分配机制(TC-RAM)

A. 引言

1. 国际劳工组织于 2001 年建立了技术合作资源分配机制(TC-RAM)，在国际劳工组织战略预算框架内分配资金。本报告是对技术合作委员会在 2003 年 11 月会议上要求进一步了解其实施过程而作出的反应。以下部分简明阐述了引入该过程的理念及其目的。接下来的是在其执行中产生的构想，即在执行中获得的经验，以及总结经验后所做的一些调整。第三部分是一位外部专家所作的调查、审评报告。该报告就下一步工作提出了一些具有指导意义的意向。

B. 方法—基本原理和目标

2. 制定该新方法的动力是在整个国际劳工组织执行战略规划，同时也是顺应某些捐助者想确保劳工局按照劳工局以结果为依据的框架在预算外技术合作方面具有评估建议、确立优先重点可供使用的工具而提出的强烈要求。

3. 更确切而言，该过程的设立是为了：

- (a) 确保所有技术合作活动都始终如一地与国际劳工组织、三方和捐助国的优先重点保持一致；
- (b) 提供一个全国际劳工组织范围内的机制以取代技术合作基金的个案处理体制；
- (c) 使国际劳工组织在与捐助国沟通并参与其技术合作资金的分配，使之更加透明，更加正规方面更具前瞻性。

- (d) 支持战略性的和以结果为基础的规划和计划，以及一体化的方法发展合作；并
- (e) 为增加捐助国和国际劳工组织建立在更高质量文件基础上的技术合作活动提供一个机制。

C. 机制（TC-RAM）初创时的几轮运作

4. 就这项工作的规模而言，值得注意的是通过机制划拨的基金占有所有捐助国年度分配资金的 15%。
5. 该机制的第一轮运作始发于 2001 年 9 月，配置由荷兰和联合王国的国际发展署 (DFID) 所提供的计划基金—迄今为止参加该机制的唯一两个捐助国。
6. 第一轮工作已提交内部审评，同时也由一名外部专家审评。内部反应相当不满。认为用于提交建议的表格不够具体；技术部门对优先项目筛选和择定标准不一；整个过程既无指南又无协助；此外 59 个项目建议中的大多数都来自于总部。
7. 为机制第一轮运作捐款的多一双边捐助国也对缺乏一个严格的评估机制提出了批评。它们同时也认为，对贫困群体的甄别和贫困生活的程度衡量标准均缺乏明晰度。同时还指出，部门、基层和总部之间缺乏协调一致，而且与更广泛的政策环境相脱节。
8. 显然，整个过程需要更多的透明度，指导和帮助，需要基层更多地参与以及一个更加严格的审评体制。
9. 在第一轮运作的基础上，第二轮运作已制订了新的程序，并运用到划拨 2004-05 年国际劳工组织/联合王国的国际发展署伙伴关系框架项下所筹集到的基金之中。
10. 联合王国国际发展署要求项目建议(a)含有对贫困的侧重内容，(b)具有战略性，而且(c)是需求驱动型。总部的技术部门应邀准备一份说明各自优势领域项目的“构想”。由部门准备的 23 份“构想”已提交给工人活动局、雇主活动局、计划和管理局、政策整合局、性别平等局、交流处和都灵国际培训中心审评。根据它们的意见，同时也考虑到联合王国的国际发展署的批评意见，国际劳工局的高级管理班子决定在这一轮机制运作中把重点放在计划和开发的两个主题上：(i) 非正规经济、就业与贫困；以及(ii) 贩卖、弱势群体与贫困。要求政策整合局准备一份总体建议书。根据这些建议书所提出的方法，要求地区局局长为其所在地区国家组织制订项目建议，或者《项目要点概述》(SPROUT)。已制订出 14 份金额达 1800 万美元的概述，并已提交给工人活动局、雇主活动局、政策整合局、计划管理局、性别平等局和都灵国际培训中心征求意见。一个由国际劳工局内部根据个人在技术合作方面的能力选拔出的劳工局官员组成的独立审评小组，已经对这些项目建议进行审评，并为最终批准提供了建议。

11. 发展合作司作为秘书处在该过程的各个阶段都提供了支持。为“构想”和《项目要点概述》以及相关的指南而制作的表格已准备就绪。为确保透明度，整个过程都有文件记载，并登载到内联网上。
12. 机制的运行和在划拨联合王国国际发展署基金所采用的程序表明：
 - (a) 该过程增强了透明度，扩大了参与面。这是提前将该过程公之于众，散发文件和决定，为该过程的各个阶段提供更多的时间的结果。
 - (b) 该过程为项目审评体制提供了一个模式，其中包括对所有预算外基金的同行审评。
 - (c) 该过程如同催化剂，促进了劳工局的内部合作、信息交流和联手制订计划。
 - (d) 此项建议的质量好于机制的前一轮运作的建议。
 - (e) 由于扩大参与面，确保了共同的政策目标在项目中的体现，审评程序工作得很顺利，被视为该过程中非常有用的组成部分。
 - (f) 然而在设定优先重点上的困难在这一回合的机制中再次显露出来。

D. 技术合作资源配置机制的目前一轮运作

13. 荷兰外交部已表明在国际劳工组织/荷兰伙伴关系计划项下，2004-05 年的基金水平为 2300 万欧元。
14. 根据与该捐助者的协定，2002-03 年伙伴计划的主题重点应继续下去。但是，由于捐助者要求劳工局在这一回合缩减教育重点，从而导致就建议和按主题确定的基金水平进行了调整。2004-05 年的 5 个主题是：
 - (a) 促进《宣言》(国际劳工组织的实施目标 1a)
 - (b) 消除童工(国际劳工组织实施目标 1b)
 - (c) 创造就业(国际劳工组织实施目标 2b 和 2c)
 - (d) 社会保障(国际劳工组织实施目标 3b)
 - (e) 性别平等(国际劳工组织的共同政策目标)
15. 根据上一回合与联合王国国际发展署的经验，该过程已经进一步理顺。《项目要点概述》(SPROUTS)表格和相关的指南已经修改和完善。由几名执行局长和性别平等局任命的 5 名主题协调员已将“构想”准备就绪。他们已根据要求在起草过程中总结各技术部门的经验，并与工人活动局、雇主活动局、政策整合局、计划管理局和性别平等局通力合作。“构想”已送交荷兰外交部审查并已获批准。由

各地区在“构想”基础上准备的项目建议的批准工作将安排在 2 月底进行。由基层结构起草的《项目要点概述》(SPROUTS)在进行贯穿性计划征求意见后已通知了地区结构。它们有机会在提交给审评小组前对其进行修改。

E. 该过程的外部审评

16. 正如已经注意到的，技术合作资金分配机制的初始阶段已提交给内部和外部审评。已委托另一位外部专家准备目前的文件。此次审评的重点主要是有关技术合作资金分配的诸项目目标的。

17. 这位外部专家除做案头审评外，还通过有限的几次面谈和问卷调查从地区以及总部的技术部门、跨部门单位、工人活动局和雇主活动局了解情况。这份样品报告并非代表国际劳工组织，所作答复的人员数量也很少，其结论仅供参考。在意见和认识上还存在着分歧，尤其是地区与总部各单位之间。尽管如此，大家近乎一致地认为，技术合作资金分配机制较之其他制订计划的工具更优越，应予以保留。但其形式需修改。主要结果：

- (a) 国际劳工组织与捐助国的优先重点的一致性：技术合作资金分配机制在预算外基金分配方面更强调连贯性和战略性。这些意见来自地区局的工作人员和总部部分工作人员。
- (b) 替代机制：显然，由于技术合作资金分配机制在其过程和实施中得到了改善，不失为替代个案处理的有用机制。因此，这就为劳工局鼓励其他捐助国运用该机制提供了机会。
- (c) 支持国际劳工组织制订计划：总而言之，该技术合作资金分配机制为国际劳工局带来了新的工作方式。然而该机制并非这些变化的唯一驱动力——虽然目前的情况是，这些新的工作方法是预算外资源分配的基础。跨部门和一体化的工作方法正在整个国际劳工组织系统地加以推行。虽然该分配机制对鼓励一体化和多部门协同工作起到了积极作用，但与此同时也削弱了这一过程。其原因大概有两点：其一，一体化的工作方法需要有时间，但机制的截止日期往往对发展伙伴关系和商讨产生影响。其二，技术合作资金分配机制基本上是一个竞争过程，它不鼓励共享。但是，坦率地说，该审评机制的确需要地方局/总部的咨询和商议，而且是项目批准的标准。
- (d) 地方局与总部之间的对话：该技术合作资金分配机制过程需要总部起草构想以及由地区产生的建议。与前几轮相比，有更多的有来自于地区的一体化的建议，但地区与总部各部门之间的有效对话却依然引人关注。
- (e) 雇主活动局与工人活动局：工人活动局和雇主活动局均强调给该过程以有力支持。但是，捐助国标准不包括国际劳工组织的所谓的传统的三方能力建设

核心项目持异议者认为，虽然这些属核心活动，技术合作资金分配机制需要证明三方成员的能力建设与为贫困人口争取成果/结果之间的相关联系。

- (f) 质量：技术合作资金分配机制过程增强了一致性，改进了项目文件，但也有必要和可能进一步完善。
- (g) 可靠性：技术合作资金分配机制作为一个审批机制，它与监管和评估之间的联系尚未建立起来。可靠性不仅要求具有透明度的审批过程，而且还需要监管、报告的程序，以及通报审批过程的评估系统。学会对捐助国要求的重点与减轻贫困的影响更好地作出反应是至关重要的。

F. 结束语

18. 技术合作资金分配机制分配的基金仅占国际劳工组织已筹集到用于预算外技术合作的基金总额的一部分。这反映出对两个主要捐助国要求劳工局改进管理制度的回应。然而，它也不失为改进国际劳工局技术合作活动整体质量和可见度的一次机遇。
19. 正如一切新的体制一样，它经历着初期暂时的困难，正处在一个学习阶段，在作必要的调整和修正。外部审评并非一次全面的评估工作。因为该过程运行的时间相当短，还不成熟。审评和调查的结果也昭示出劳工局内部在技术合作资金分配机制上普遍存在的观念分歧、对它寄予的希望以及对它运行模式的理解和诠释。这表明，劳工局有必要紧密跟踪这项工作，视时对该过程进行一次深入的评估。
20. 同时，将引进一些措施以改进该机制的程序和实质内容。

2004年2月17日，日内瓦

供参考及评论