



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
11 June 2012
Chinese
Original: English

大会

第六十七届会议

暂定项目表* 项目 26(a)

发展方面的业务活动

经济及社会理事会

2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约

临时议程** 项目 3(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：大会和
理事会各项政策建议的后续行动

联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查

秘书长的报告***

摘要

本报告审查根据大会第 62/208 号和第 64/289 号决议和经济及社会理事会第 2011/7 号决议为提高联合国发展方面业务活动的一致性、实效、效率和效果所做的努力。报告着重介绍若干成就，并指出需要取得进一步进展的领域。能否在某些议题上取得进展则取决于会员国的行动。本组织还有必要顺应不断变化的发展环境，调整联合国系统的业务活动，以便更好地利用伙伴合作机会，落实全球发展准则和框架。适应变化是本报告的基本主题。

自 2007 年三年度全面政策审查以来，加强联合国发展系统一致性和改善运作情况的工作取得了进展。其中包括在自愿采用这一办法的国家中实行了“一体行动”概念，并实施和评价了“一体行动”试验举措。在全球一级，成立了联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署），合并了 4 个性别平等实体的规范性

* A/67/50。

** E/2012/100。

*** 本报告迟交是因为某些组织迟交投入。



和业务性任务；采用并实施了从救济向发展过渡情况下综合国别对策的各项原则和机制。总体看，各利益攸关方认为自 2007 年以来，联合国发展系统的一致性有所改善。

联合国发展方面业务活动的资金筹措是另一份报告的主题，本报告第三节仅着重阐述几个主要问题。1995-2010 年期间，联合国系统业务活动的资金流动总额按实际价值计算增加了一倍多。不过，根据经济合作与发展组织/发展援助委员会(经合组织/发援会)的报告，2005 年以来，每年的资金增长率首次略低于官方发展援助的总流量增长率。经合组织/发援会成员国 2010 年和 2011 年对联合国系统发展方面业务活动的核心捐款有所减少，反映出一些国家的财政拮据。核心资金和非核心资金之间日趋严重的失衡情况越来越令人关切，对若干政策目标产生了不利影响。核心资源的“必要数量”问题有待在各基金和方案执行局一级进行讨论。

协调外部援助(包括联合国支助)的主要责任应由国家当局承担。全系统协调进程的作用是确保联合国发展系统的工作切实与国家发展需求和优先目标相一致。联合国全系统的主要协调进程有：驻地协调员制度(包括总部和区域层面)、联合国发展援助框架和国别共同行政事务，所有这些都需要得到进一步加强。本报告第四节深入分析在加强这三个协调机制方面取得的进展和遇到的挑战。

联合国发展系统不断努力提高发展实效。报告第五节回顾能力建设、性别平等和南南合作等领域的进展情况。联合国发展集团拟订的各项准则有助于加强能力发展方面的合作，尤其是国别分析和方案制定方面的合作。本组织已通过成立妇女署，着手振兴性别平等和增强妇女权能议程的执行工作。自 2007 年三年度全面政策审查以来，南南合作和三角合作的势头有所增强，为能力建设、知识共享和技术转让，并为推动区域一体化提供了有效途径。报告第五节还回顾了区域性、基于成果的管理与规划以及评价工作的当前情况。在这些问题上取得了稳步进展，不过，由 43 个评价单位自愿加入的联合国评价小组特别活跃，编写了主要指导文件，包括《在评价工作中纳入人权和性别平等问题手册-联合国评价小组指南》。

本报告第二节阐述不断变化的发展环境，特别着重说明对联合国发展系统可能产生的影响。报告呼吁会员国和联合国实体进行“框外”思维或集体思考，考虑如何在不断变化的全球发展合作环境中最有利地调整联合国发展系统，而全球发展合作环境的特点是：出现了新的经济活力中心，全球挑战更为严峻，国家、市场和个人之间的关系发生了变化，以及新的机构行为体大幅增加。本报告就这方面如何顺应变化的双轨进程提出建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 变化中的发展格局：这对联合国系统意味着什么？	7
三. 发展方面业务活动的筹资	13
四. 加强联合国发展系统的运作	19
A. 联合国驻地协调员制度	20
B. 联合国发展援助框架	25
C. 简化和统一业务运作	31
D. 协调成本	36
E. 过渡期国家：协调一致面临的挑战	37
五. 加强发展实效方面的进展	40
A. 能力建设和发展	40
B. 性别平等和增强妇女权能	43
C. 南南合作	45
D. 发展的区域层面	47
E. 成果管理和规划	49
F. 评价	52
附件	
一. 对联合国方案国家政府的调查	56
二. “一体行动”的经验教训独立评价	58

一. 引言

背景

1. 四年度全面政策审查是大会评估联合国发展方面业务活动关联性、实效、效率、一致性和效果的机制。这些业务活动包括与发展有关的长期活动和那些以短期人道主义援助为重点的活动。一些联合国实体负有这方面的授权任务。¹ 大会通过四年度全面政策审查制定了发展合作方面的全系统政策方向和国别办法。因此，四年度审查既有评价层面，又有前瞻性层面。

宗旨

2. 本报告交由经济及社会理事会审议。报告评估了大会关于 2007 年三年度全面政策审查的第 62/208 号决议的后续行动。报告还对大会关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议和指导秘书长分析编制 2012 年四年度全面政策审查的经济及社会理事会第 2011/7 号决议做出回应。附带建议的第二份秘书长报告将于 9 月份经社理事会实质性会议后提交大会。

内容和范围

3. 本报告评估三个方面的进展情况：联合国发展系统的资金筹措、发展实效和运作情况。秘书长的补充报告将对筹资情况进行更详尽的分析。提交经济及社会理事会供其对第 62/208 号决议后续行动进行年度审查的前几份报告(E/2008/49、E/2009/68、E/2010/70、E/2011/112)也与此有关。本报告的重点是阐述联合国系统在更广泛的全球发展合作环境中面临的主要挑战和机会。

4. 本报告简要介绍“一体行动”做法的某些方面。报告附件二则载列“一体行动”独立评价即将得出的结论和经验教训。根据第 64/289 号决议的规定，独立评价报告将在大会第六十六届会议结束前完成，并结合 9 月份提交大会的秘书长关于四年度全面政策审查的第二份报告阅读。

¹ 2010 年，联合国系统共有 37 个实体得到发展方面业务活动供资。这些实体构成了通常所说的联合国发展系统。大会关于联合国系统发展方面的业务活动三年度全面政策审查的决议对那些向大会提交报告的联合国实体具有约束力。这些实体包括 14 个基金和方案：联合国开发计划署(包括联合国资本发展基金和联合国志愿人员方案)、联合国儿童基金会、联合国人口基金、世界粮食计划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国贸易和发展会议(包括国际贸易中心)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国环境规划署、联合国人类住区规划署；6 个研究和培训机构：联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国裁军研究所、联合国训练研究所、联合国社会发展研究所、联合国系统职员学院和联合国大学；以及 3 个其他实体：联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国国际减少灾害战略和联合国项目事务厅。这些实体加在一起占有所有发展方面业务活动的大约 80%。四年度全面政策审查为各专门机构提供指导。一些专门机构决定遵守全面政策审查决议，每年向各自理事机构报告决议执行进展情况。

实质性筹备工作

5. 2012 年四年度全面政策审查的实质性筹备工作特别强调征求各国利益攸关方的意见。经济和社会事务部对以下诸方进行了 4 次在线调查：(a) 方案国政府；(b) 联合国国家工作队；(c) 国家一级的联合国业务管理小组；(d) 在国家一级与各联合国实体密切合作的民间社会组织。通过上述调查收到 1 000 多份答卷。² 附件一还说明了方案国政府调查的所用方法，包括特定结论。³

6. 此外，经济和社会事务部还委托他方进行了背景研究，包括通过与其他联合国实体(联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国发展集团/联合国发展业务协调办公室、千年发展目标成就基金)伙伴合作进行的研究。⁴ 四年度审查所涉及的内容有：对所有相关领域的有关文件和评价报告，包括 40 多份联合国发展援助框架评价报告和中期审查报告进行案头审查；对 7 个方案国进行访问；⁵ 对总部和外地联合国官员进行约谈；并与会员国和联合国实体举行一系列协商会和通报会。⁶

7. 秘书长在联合国工作报告(A/66/1)中说：

“我们生活的时代是一个全球转变的时代，后人也许会这样评价这个时代：这是世界历史中一个关键时刻，在这一时刻，现状已无可挽回地削弱，一个新世界的轮廓开始浮现。”

8. 自 2007 年以来，全球发展合作的环境发生了巨大变化。粮食、燃料和经济方面的冲击和社会动荡左右了国际议程，令决策者备感关注。需要对多种自然灾害和人道主义危机迅速做出回应，还要为此提供大量资源，并必须开展艰巨的后勤工作。政治转型和情况特殊国家的数目有所增加，需要同时在多个领域，即在人道主义援助、人权、维持和平和发展等领域开展复杂的业务活动。迫在眉睫的

² 111 个方案国政府、驻 118 个方案国的 518 个联合国国家工作队成员(包括 78 名驻地协调员)、驻 105 个方案国的业务管理小组以及 72 个方案国的 291 个民间社会组织。就方案国调查而言，填写答卷的组织一般就是负责在国家一级协调联合国援助的部门/部委，常务副秘书长曾致函大力鼓励它们在填写问卷时广泛征求其他部委的意见。

³ 根据大会关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议的任务规定，秘书长将公布方案国政府调查的结果。

⁴ 这些背景研究的全面清单载于经济和社会事务部四年度全面政策审查主页，可查阅：<http://www.un.org/esa/coordination/2012qcpr.htm>。

⁵ 接受访问的 7 个方案国是：多民族玻利维亚国、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、老挝人民民主共和国、秘鲁、泰国和土耳其。

⁶ 其中包括与训研所合作举办的关于四年度全面政策审查的四单元课程，以及与大会主席办公室和弗里德里希·埃伯特·斯蒂芬基金会合作举办的两期研讨会，6 月 8 日和 9 日将举行一次高级别务虚会。

是，必须加快实现千年发展目标的进度，并重新致力于克服危及人民生命和地球可持续性的全球挑战。

9. 同时，也出现了可能有利于发展合作的各种趋势。发展中国家在根据本国发展计划和战略调整援助方式方面更加积极，各利益攸关方的参与力度更大。它们彼此还进行了更深入和更有力的经济合作。它们维持了最近的世界经济增长。所有发展中区域都在减贫方面取得进展。一些发展中国家不再仅仅是发展援助的受援国，同时也是发展援助的提供国。地缘经济调整正在进行之中。

10. 发展中国家和发达国家中出现了许多来自民间社会、媒体和私营部门的个人和机构等新的行为体。新技术和新知识提供了一系列创造性的新发展措施和解决长期问题的新办法。这些趋势如切实加以利用，可以提高联合国发展系统的能力。

11. 尽管出现了这些令人鼓舞的趋势，各区域和各国内部的不平等情况仍在加剧，人们普遍感到不公正。正如最近发生的事件所证明，社会动乱可以破坏经济进步。各国政府需要加快实现千年发展目标的进度。作为这些努力的一部分，联合国需要支持国家政策对话，并为所有发展问题的治理、政策、管理和执行工作提供体制能力发展方面的支持。

12. 发展合作不仅是资金转让和技术援助。联合国具有着重落实发展、人权的合法的依据和任务授权。联合国代表着庄严载入其《宪章》的某些价值观念和原则。联合国各次会议和首脑会议为我们规定的广泛发展任务包括，要制定跨部门和机构间对策，并建立本组织在业务和规范方面的联系。工作内容包括落实各项全球发展准则和框架。

13. 联合国的作用、关联性和有效性每天都受到全球舆论的考验。在危机爆发时，我们有责任做出回应。这包括采取有效行动，在问题和能力运用之间建立战略联系、能力发展和政策宣传。联合国必须挺身而出，满足对合法性、思想引导、行动一致、灵活性、速度、问责制和成果的外部需求。

14. 因此，全球环境带来了发展合作方面的各种挑战和机会。联合国发展系统所面临的挑战是满足要求增加各类援助的日趋增长的需求，并面临更高的成果期望，但联合国往往没有足够的资源。联合国必须以更少的资源，更多、更快、更好地开展工作。为此，本组织必须与其他各方进行伙伴合作，而且所有各方必须作为一个整体开展工作。还必须开创新办法，促使新的行为体参与。

15. 联合国发展系统具有适应变化的传统。它已经从 1949 年几个松散的协调行动实体演变成 30 多个致力于一体行动的机构；该系统首创提出了发展援助的基本概念，如国家方案拟订和能力建设；并实行了目标驱动的发展援助，使过去十年来的官方发展援助额翻了一番。会员国和各联合国实体一定要再次发扬这种适应变化的精神。

16. 1997年发起的改革，包括成立联合国发展集团，经过这么多年后，使我们在实现一致性的道路上取得长足进展，我们通过全系统一致性(包括“一体行动”)进程取得了一些切实可见的成果。我们已不再像过去那样以各机构孤立行动的方式思考问题。同时，我们还需要采取新的方法，通过着眼解决问题的各种联盟实现一致性，并使联合国机构能够单独或抱团充分发挥潜力。我们需要采取让非驻地机构参与等办法，帮助各国借鉴联合国的规范性议程以及本组织的政策知识和建议。

17. 为了进行意义深远的变革，必须在会员国坚定承诺的支持下在若干领域进行改革。由于问责制、资金筹措和治理方面的条条框框，我们目前拥有的手段限制了能够取得的成就。这些问题十分复杂，联合国可持续发展大会和关于2015年以后各项发展目标的筹备讨论会应对此进行审议。

18. 2012年四年度审查是一个机会，可籍此启动前瞻性审议，探讨联合国发展方面业务活动的筹资、运作和实效问题。

二. 变化中的发展格局：这对联合国系统意味着什么？

19. 秘书长在五年行动议程中说，变化潮流正在改变我们的人文和自然地理。人口转变；新经济活力中心的出现；国家内部和各国之间愈加悬殊的不平等；幻想破灭并且已被动员起来的公民对现有社会契约的挑战；前所未有地将人们直接联系起来的技术和组织转变；以及气候变化——所有这一切正将这个世界和全球系统的基础置于前所未有的压力下。它们造成的变化不是逐步的变化，而是暴发性的变化。

20. 发展格局在不断变化，发展合作也应如此。与发展合作尤其相关的有四个特点：(a) 新经济活力中心的出现证明发展努力卓有成效；(b) 全球挑战加剧要求围绕共同目标和商定行动加大发展援助的力度并利用发展援助的杠杆作用；(c) 国家、市场和个人之间的关系转变表明需要采取不同方式提供援助；(d) 新机构行为体的增加壮大了发展伙伴的队伍。下面讨论的这些变化可能有益于联合国发展系统的运作和实效。

新经济活力中心的出现

21. 全球经济的增长源发生转变。虽然在1991年至1995年期间约75%的累计增长是高收入国家带来的，但在2006年和2010年期间，这种增长约有90%是中等收入国家促成的。许多中等收入国家的发展经验促使其对援助、贸易、公共部门投资和私营部门资金流动等因素之间的关系形成自己的观点。

22. 上述情况对发展合作产生了若干方面的影响。有必要让发展中国家拥有更大的政策自主权去界定和执行影响社会和经济发展的政策。还可从加强国家间的经验交流中得到收获。官方发展援助的作用和性质正在发生变化。1990年，世界上

95%最贫穷的人居住在低收入国家。然而，当今绝大多数的穷人居住在中等收入国家，约占世界上最贫穷人口的 75%。中等收入国家的赤贫现实表明发展合作可继续发挥作用，其重点是有针对性的方案和联合国“较高端的交付成果”，如政策咨询和支持国家政策对话。

23. 然而，一些最不发达国家将继续严重依赖援助，对它们而言，各方提供的官方发展援助仍至关重要。对它们以及越来越多处于危机和过渡情况下的国家而言，联合国发展方面的业务活动是必不可少的。

全球挑战加剧

24. 联合国发展系统可在促进集体应对新出现的全球挑战方面发挥领导作用。千年发展目标和其他国际商定发展目标的阐述有效地建立一个追求国家目标和国际发展合作的全球框架。

25. 千年发展目标议程有助于激发发展努力，指明联合国系统的行动方向。大多数国家已取得重要进展，但各国和各区域及各社会群体之间以及具体目标之间的趋势并不平衡。然而，过去 12 年取得的经验可用来加快千年发展目标的实施进度。联合国系统可在促进高效干预措施知识交流以实现千年发展目标方面发挥关键作用，包括通过利用联合国发展方面的业务活动开展规范、标准制订和实况调查工作。对如何解决 2015 年后时期实现千年发展目标方面出现的进展差异的新理解，可进一步加强本组织的作用。

26. 过去二十年来全球挑战加剧，需要采取集体行动，而国家往往需承担某种程度的责任。这些挑战包括：可持续发展、各国内部和各国之间的不平等加剧以及处于危机和过渡情况下的国家越来越多。这说明对联合国发展系统的需求在不断变化。

可持续发展

27. 在为编写本报告而对方案国家进行的调查中，几乎所有国家的政府都将可持续发展列为联合国发展系统今后四年最优先考虑的事项。秘书长也将可持续发展列为其今后五年行动议程的优先考虑事项。

28. 要有效应对可持续发展的挑战，就需要更明确和具体地说明联合国系统发展方面业务活动的作用。有人认为可持续发展影响一切，因此，所有机构都应参与这项工作。这种推定可能导致作出分散且最终不足的反应。必须作出战略选择。必须解决体制性分散的问题。联合国系统的规范部门与业务部门之间也许需要更紧密配合。会员国应对可持续发展挑战的方式将对联合国发展方面的业务活动的未来发展方向产生重大影响。如从战略上采纳这一框架，则可极大地整合联合国系统的工作。

各国内部和各国之间的不平等加剧

29. 除少数例外情况，各国内部的收入不平等情况自 1980 年代初以来增加了。发达国家和发展中国家都面临收入不平等剧增和失业率上升的问题。许多国家在获得土地和生产性资产以及社会成果和服务方面仍普遍存在不平等现象。性别不平等依然存在。国与国之间的巨大不平等还在扩大。严重的不平等阻碍持续发展。要纠正这些趋势，需要重新考虑各项发展方案。机构经验和独立评价表明跨部门和跨机构对策在解决不平等问题上具有的价值，而联合国发展方面的业务活动非常适合协调和提供此类对策。

30. 加强和促使联合国业务工作和规范工作两者间的联系和协调一致也有益处。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的设立是这种联系的最近表现。会员国明确要求该机构既承担规范任务，也承担业务工作(见大会第 64/289 号决议，第 49 和 50 段)。

处于危机和过渡情况下的国家

31. 五分之一人类居住的国家正经历暴力、政治冲突、不安全和社会脆弱局面。60%的营养不良者、61%的穷人、77%没有上小学校的儿童、65%无法获得安全饮用水的人、70%的婴儿死亡都在受冲突影响的国家。⁷ 全球的安全和贫困挑战越来越多地集中在受冲突影响的国家，在这些国家中，到 2015 年很少有国家能够实现任何一项千年发展目标。

32. 联合国目前向处于危机和过渡情况下的国家投入了大量资源，但拨款往往高度集中在数量有限的国家，时间长短无法预知。发展、人道主义援助、人权、军事和政治工作之间的传统界限也以高度复杂的方式相互交织和混杂。必须打破各机构工作上的界限，这对实地业务的每一个方面都具有重要意义，包括：职能界定、供资、人员编制以及最终的总体治理安排。

33. 在 2011 年 12 月在大韩民国釜山举行的高级别论坛上，约 40 个国家和国际组织就《参与脆弱国家事务新办法》达成协议。论坛认识到，有效的建设和和平建国需要建立国家与社会之间的建设性关系以及赋予妇女、青年和边缘化群体权能。这虽然不是联合国的工作，但可以有助于提高本组织反应的全面一致性和整体实效。

国家与市场和个人的变化中关系

34. 发展合作不再是民族国家的专属领域。目前国家一方与市场、个人和民间社会另一方之间正在进行权力再分配。就联合国面对的许多全球问题而言，这项工

⁷ 见提交给秘书长的报告“实现我们大家希望的未来”，联合国系统支持拟定 2015 年后联合国发展议程工作队。

作不可再完全或甚至在许多情况下主要作为政府间行动来理解和处理。需要有一系列其他行为体参与和采取行动：私营部门、民间社会、研究和学术界。因此，发展合作必须建立更具活力和多利益攸关方的框架。一些联合国实体在想办法将各利益攸关方纳入决策过程和所开展的活动。它们的经验可提示如何更好地调整联合国的治理职能和结构，以便得益于国家、市场和个人之间的这些新关系。

新机构行为体

35. 过去十年出现了一系列广泛的新机构行为体。其中包括新的多边论坛，如 20 国集团及其最近上升到首脑级别的活动。区域机构和区域联盟发展迅速。欧洲联盟、亚太经济合作组织和非洲联盟等这些机构在许多国家均已成为举足轻重的行为体。联合国现在经常与这些机构磋商或合作，如非洲联盟在维持和平行动方面已成为联合国的经常合作伙伴。这种伙伴关系潜在地提高联合国发展系统的能力，并扩大联合国发展系统的覆盖范围。

36. 越来越具有影响力的基金会也迅猛增多。过去几十年来，基金会数目已增加两倍。其中有些基金会不仅资金方面发挥重要作用，而且还建立了重大的召唤力。在过去几年中，粮食安全、人人享有能源以及“每个妇女每个儿童”运动等领域也出现了大量有活力的网络。网络改变了伙伴关系的做法，并正在开始改变存在的意义。

联合国发展活动重新定位

37. 如上所述，不断变化的发展格局为加强联合国发展系统的运作及其业务活动的有效性和影响提供了机会。这反过来要求对联合国发展方面的业务活动进行战略重新定位，以确保其与更广泛的发展合作环境中的发展动态相关、连贯和完全一致。2012 年进行的四年度全面政策审查可以提供一个平台，更广泛地思考联合国发展方面的业务活动。

38. 适应变化是一个复杂的过程，需要对联合国发展系统今后在迅速变化的全球发展合作环境中的作用有共同的构想。除其他因素外，这一变化过程会考虑至少六个不同的方面，即：(a) 职能调整；(b) 供资做法调整；(c) 联合国发展系统能力调整；(d) 伙伴关系办法(e) 组织安排；(f) 治理安排。其内容简述如下。虽然关于四年度全面政策审查的第 62/208 号决议直接涉及其中一些问题，但另一些问题需要高级别进程来求得新突破。治理就是这样一个领域，四年度审查可启动反思进程。

(a) 职能

39. 有必要就联合国各基金、方案和机构的全面重新定位制订总体战略，以便其运作适应目前现实和新出现的挑战。为支持这一调整总体进程，每个基金、方案和机构将需要制订有侧重点的程序，以界定和加强其核心能力，包括规范、标准

制订和统计职能，以便得更有效地提供上游政策咨询和开展业务工作。战略重新定位还涉及强化各实体的优势，而且同时减少分散和互不协调的现象。

(b) 供资

40. 任何重大变革努力均需对发展方面的业务活动供资制度进行彻底审查，包括其向联合国各实体提供的激励措施。要进一步加强各基金、方案和机构的规范、标准制订和统计能力及工作方案，执行局和理事机构一级尤其要认识到必须在非指定用途核心资金与指定用途非核心资金之间做到可行的平衡，同时认识到核心资源的重要作用。应在供资水平全面提高的情况下进行再平衡。核心资源提供最高质量和具有最大灵活性的集合资金，这是通常长期进行的国家能力建设所必不可少的。同样重要的是，核心资源有助于确保该系统的独立性、中立性、公正性以及作为值得信赖的合作伙伴的作用。

41. 成功的变革进程将进一步要求对流向联合国发展系统的资源进行更全面的调整。这种调整需包括严格划分各实体的职能、核心和非核心供资再平衡、提高可预见性以及捐助国间更公平的负担分摊。

(c) 能力

42. 应从联合国发展系统内需进行战略优先次序调整以及方案国家政府机构能力不断发展这一更广的范围来看待工作人员的能力建设。这一进程还应受到以下强烈认识的影响：政府是国家发展政策的所有者和推动者，而联合国系统可以在支持实施全球规范和标准方面发挥重要作用。

43. 在一些方案国家进行的工作人员能力评估表明，方案国家政府需要联合国系统提供更多的专门政策咨询支持，以应对新出现的全球挑战。⁸

44. 应鼓励在相同部门或在同一方案国家开展工作的实体制订有关集合工作人员的灵活安排，并就获得具有必要的专门知识来完成长期和短期任务的人力资源制订共同伙伴关系战略。这将需要进一步简化和协调整个联合国系统的人力资源政策和程序。还应优先考虑将现有学习资源并入符合成本效益的联合国共同学习平台。

(d) 合作伙伴关系

45. 联合国系统需找出创新的办法来与私营部门、民间社会和区域组织建立新伙伴关系并将其制度化。参与国际发展合作的私营部门和民间社会行为体数量的强劲成长将要求本组织更善于利用其召唤力。联合国系统在规范领域和上游领域工作中，特别需要建立并加强与科研界合作的网络。各基金、方案和机构必须保持灵活性和能力，以便从包括政府、基金会和私营部门等各种来源筹集资源。秘书

⁸ 已在“一体行动”国家以及马拉维和巴布亚新几内亚进行这些能力评估。

长最近宣布建立联合国伙伴关系基金，这应被视为这一重新定位战略的一部分。应积极探索制订财政奖励措施，以促进在实体和系统一级建立伙伴关系。

(e) 组织安排

46. 战略重新定位需非常重视互补性，从而通过从战略上利用机构间工作队和其他相关选项如更深入的一体化，消除联合国发展系统内的职能重叠。该系统还需建立更灵活的组织形式，以便为优先问题部署足够的专门知识和资源。这就需要调整内部奖励制度，以确保在该系统工作中更加优先考虑建立网络和伙伴关系。这还需要进一步加强秘书处一级的战略规划、政策评估和发展筹资的能力，包括监测联合国发展系统的核心能力。

(f) 治理

47. 联合国发展方面的业务活动的现有治理制度有三大挑战需应对。首先，业务活动的决策从上到下直线贯彻。这种安排使方案交付的统筹和协调一致不是变得不可能，就是变得困难。这种垂直结构也不利于可持续发展的统筹议程。其次，治理安排不能反映目前的现实情况，即有些新行为体和新国家集团正变得越来越举足轻重。还应考虑如何将对合作伙伴关系不断增长的需求纳入各基金、方案和机构的治理结构。第三，全球一级通过的决定与当地采取的行动之间存在的执行差距越来越大。人们普遍承认这样的需要，即联合国发展系统必须建立机制确保实行有效的问责制和监测，以保证在文字和精神上执行各项决定。

48. 明确界定联合国发展方面的业务活动的治理系统职能是一个重要的起点。目前在里约+20 和拟定 2015 年后联合国发展议程的背景下进行的有关加强可持续发展机构框架的讨论，可在这方面提供一个重要的机会。

结论

49. 在当今不断变化的世界，战略重新定位对联合国发展系统提出一个重大挑战。对该系统的衡量是要看其能否在官方发展援助的作用以及发展合作的大环境正在迅速演变的世界中利用其独特资产的杠杆作用。

50. 需要彻底检讨的问题是：何时可通过发展系统作为一个系统运作获得杠杆作用最大化？何时可通过各机构单独行动获得杠杆作用最大化？何时需要进行具体组合以解决现有具体问题？对实现杠杆作用最大化不能采取一刀切的办法。

51. 系统一级所需的是要有能力确定需要优先解决的挑战，联手迎接这些挑战，并灵活作出反应，使杠杆作用最大化。这是战略重新定位和进一步加强全系统协调一致的问题。这一进程要求全系统有战略能力，以确定优先次序，作出选择，组织足够数量的资源，并在各结构内以及围绕各结构建立有效的网络。

52. 本报告建议在以下两个层面推行联合国发展系统的振兴进程：

(a) 在中央一级建立高级别变革进程，以便在新的发展合作格局中着重处理联合国发展系统的长期战略重新定位问题。除其他外，期待变革进程重视上述六个方面：(一) 职能；(二) 供资；(三) 能力；(四) 伙伴关系；(五) 组织安排；(六) 治理；

(b) 通过启动创造必要条件的进程，使联合国发展系统有可能进行战略重新定位。这一进程将特别注重加强联合国发展系统即驻地协调员系统、联发援框架和共同行政事务内的协调，并加强发展方面业务活动的供资架构。

因此，应从这方面来看待本报告关于供资的第三节和关于联合国发展系统的职能的第四节提供的分析。

三. 发展方面业务活动的筹资*

53. 大会在其第 62/208 号决议第 18 段着重指出核心资源因其不附带条件的性质，依然是联合国系统发展方面业务活动的基石，并在这方面，关切地注意到近年来对联合国各基金和方案的核心捐款的份额已经减少，还认识到各组织有必要应继续处理核心资源和非核心资源之间的不平衡状况。

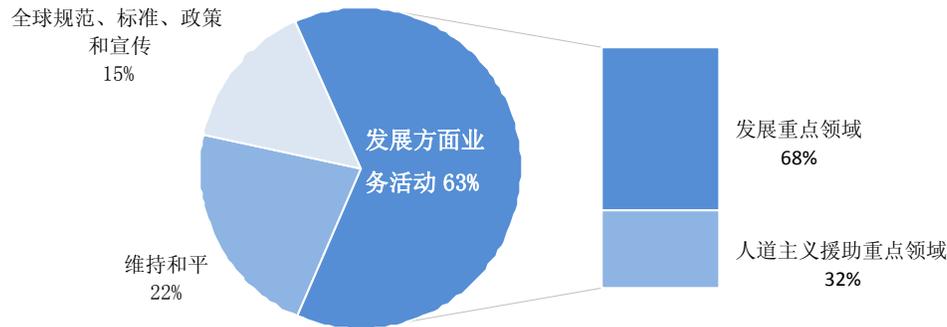
54. 经济及社会理事会在其第 2011/7 号决议中请秘书长在 2012 年联合国系统业务活动四年度全面政策审查报告中特别注意：提出新的筹资建议，确保联合国发展业务活动资金充足、可预测和稳定”（第 14(e) 段）；报告联合国基金和方案理事会关于获得必要核心资源的讨论情况”（第 14(f) 段）；对回收非核心资金支持费用的现行政策进行机构审查，包括是否用核心资金补贴非核心资金方面的资料（第 14(g) 段）。

55. 在 2010 年联合国全系统所有活动支出(361 亿美元)中，联合国发展方面业务活动约占 63%(229 亿美元)，其中包括长期发展活动(68%)和短期人道主义援助(32%)。维持和平行动占 22%(74 亿美元)。联合国系统的全球规范和标准制订、政策及宣传职能占其余 15%(53 亿美元)⁹（见图 1）。

* 本节采用秘书长关于 2010 年联合国系统发展方面业务活动筹资情况的分析报告(A/67/94-E/2012/80)所含信息，着重论述大会关于联合国系统发展业务活动三年度全面政策审查的第 62/208 号决议通过以来出现的重大问题和趋势。

⁹ 就本报告而言，而且在实行联合国发展方面业务活动统一部门分类制度前，难民署、近东救济工程处和人道主义事务协调厅的所有活动、儿基会的紧急业务(约占全部活动的 24%)、粮食署的人道主义业务(约占全部活动的 90%)视为与人道主义援助相关。所有其他活动视为与发展相关。

图一
2010 年联合国全系统活动 361 亿美元



联合国发展方面业务活动的长期筹资趋势一直良好

56. 如图二所示，1995-2010 年期间联合国发展方面业务活动筹资总额按实值计算翻了一番。与发展相关的非核心捐款增长特别强劲。按实值计算，2010 年此类与发展相关的非核心捐款增至 1995 年的 4.5 倍以上，相当于年均增长 10.5%。与非核心资源强劲增长形成鲜明对比，核心资源年均实际增长率不高，仅为 0.6%。

方框 1

发展方面的业务活动筹资

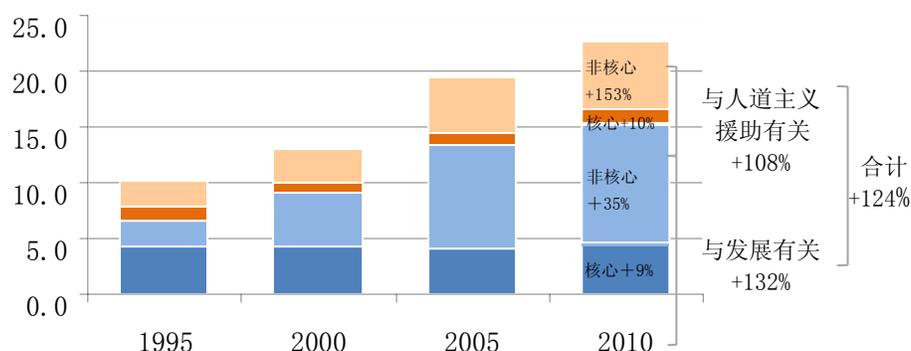
2007 年以来的部分里程碑

- 采用共同预算框架
- 联合国发展集团提出关于设立、管理和关闭多方捐助信托基金的指导说明
- 设立“一个联合国”基金(目前在 20 个方案国家开展活动)
- 设立实现千年发展目标基金(支助 50 个方案国家)
- 设立扩大的实现千年发展目标“一体行动”供资窗口(支助 19 个方案国家)
- 与欧洲联盟签订参与多方捐助信托基金协议

57. 1995 至 2005 年，对联合国发展方面业务活动的捐款(不包括当地资源)按实值计算的增长率也高于官方发展援助总额和核心多边官方发展援助。但 2005 年以来，联合国发展方面业务活动筹资总额的年增长率首次稍低于经合组织/发援会报告的官方发展援助总流量。2007 至 2010 年，联合国发展系统发展方面业务活动的筹资总额按实值计算累计增长 15%，其中核心部分和非核心部分按实值计算分别增加 2%和 21%。

图二

1995 至 2010 年联合国发展业务活动随时间推移的实际变化(十亿 2009 年定值美元，相对于 1995 年的百分比变化)



核心资金/非核心资金的失衡情况日趋严重

58. 2007 至 2010 年，发展方面业务活动核心资金与非核心资金的失衡情况进一步加重，核心部分从 29%降至 26%。2007 年至 2010 年，仅就与发展相关活动而言，筹资总额按实值计算增长 8%，核心部分和非核心部分按实值计算分别增长-3%和 13%。结果是，发展筹资总额的核心比率从 2007 年的 33%降至 2010 年的 30%。经合组织/发援会成员国政府为联合国发展系统与发展相关活动所提供捐款的核心比率也从 2007 年的 47%降至 2010 年的 43%。

59. 2011 年的初步数据显示，经合组织/发援会成员国对联合国发展系统的核心捐款按实值计算较 2010 年下降约 9.0%。在 2011 年核心资源预计下降之前，2010 年该资源按实值计算已下降 2.6%，全部涉及与人道主义援助相关的活动。分析这一下降时须注意的背景是，2011 年经合组织/发援会成员国提供的官方发展援助总额下降 2.7%。据经合组织/发援会称，这一下降的原因是发援会几个成员国财政拮据，影响到其官方发展援助预算。与对联合国发展系统的核心捐款下降形成更鲜明对比的是经合组织/发援会成员国提供的多边援助总额。2011 年该部分实际上比 2010 年增加 1.2%。

60. 编写本报告时尚未获得 2011 年非核心资金估计数。经济和社会事务部计划于 2012 年 6 月在经济及社会理事会实质性会议之前发布最新筹资情况，其中包括非核心捐款情况。

各基金和方案的执行局尚未开始讨论核心资源“必要数量”的问题

61. 此处应提到，大会在关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议中请联合国各基金和方案的执行局开展进一步讨论，探讨必要数量的最恰当定义，并探讨每个基金和方案如何根据其任务定出核心资金的必要数量。该决议提出，“必要数量”概念可包括满足方案国的需求和取得战略计划预期成果所需的资源，包括行政、管理和方案费用。

62. 截至本报告定稿时，没有任何基金和方案的执行局已着手进一步审议核心资源“必要数量”问题。经济及社会理事会 2011 年届会业务活动部分就此问题进行了初步对话。

63. 秘书长在关于 2010 年联合国系统发展方面业务活动筹资情况的分析报告 (A/67/94-E/2012/80) 中进一步探讨了核心资源“必要数量”问题，包括采取“指示性自愿捐款比额表”和“议定认捐”等筹资方式纠正目前核心资源和非核心资源流量失衡情况的潜力。

非核心资金仍然分散不整

64. 对联合国与发展相关的业务活动非核心资金主要提供方式的审查表明，2010 年约 89% 的非核心资金 (包括本地资源) 由单一捐款方捐助并用于具体方案和项目。对多方捐助信托基金等集合筹资安排的捐款，包括对各实体专题基金和“一个联合国”基金的捐款，占其余 11%。该捐款与 2007 年相比略有增长，增幅为 3%。因此，集合筹资仍占非核心资源总流量的一小部分。由单一捐款方捐助并用于具体方案和项目的捐款占主导地位，表明非核心资金高度分散不整，因而带来交易费用增加的后果。

65. 如过去各次审查报告所指出，分散不整的非核心筹资的增长导致联合国各实体交易费用相应增加。就每项筹资协定进行谈判、对数百甚至数千项目进行跟踪和报告、根据各种差异很大的要求提交报告等，都使本组织基本运作系统之外的费用大大增加。结果是，各实体在与各自基本管理流程脱节的时间框架内处理大大小小的补充捐款。

66. 特别是，因为由单一捐款方捐助并用于具体方案和项目的捐款呈指数性增长，还导致比例越来越大的资源通过联合国系统提供，但却不在联合国各实体理事机构的直接方案控制之下。

核心资源补贴非核心资源

67. 对联合国发展方面业务活动融资来源、方式和去向的分析表明，尽管大会一再要求避免以核心资源补贴对非核心资源活动的支助和管理，但这种情况依然存在。关于目前核心资源提供补贴现象违背理事机构所通过法规的程度，尚未有定论。关于实际上要求全额回收哪些费用，即全额费用还是增值费用，法规上并不明确。¹⁰ 如实行全额费用回收原则，将以这样一个实际情况为依据，即：所有活动，不论其融资来源如何，均受益于实体的总体实务和业务能力。如在不进一步区分的情况下实行这种全额费用回收原则，就要求规定一个非核心费用回收比率，而该比率将远高于当前比率。¹¹ 2007 至 2010 年，联合国发展集团/管理问题高级别委员会的费用和费用回收相关做法及费用分类法进一步统一及合理化问题工作组研究了此问题，但未得出定论。作为在 2014 年之前编制综合预算框架工作的一部分，联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金(人口基金)目前正联合开展另一项统一费用回收活动。该活动可推动此领域的工作。

68. 在广泛讨论联合国发展系统资金流量问题时，还可探讨能否制定一个公式，对非核心资源采用有区别的费用回收比率，从而鼓励捐款国增加核心捐款。

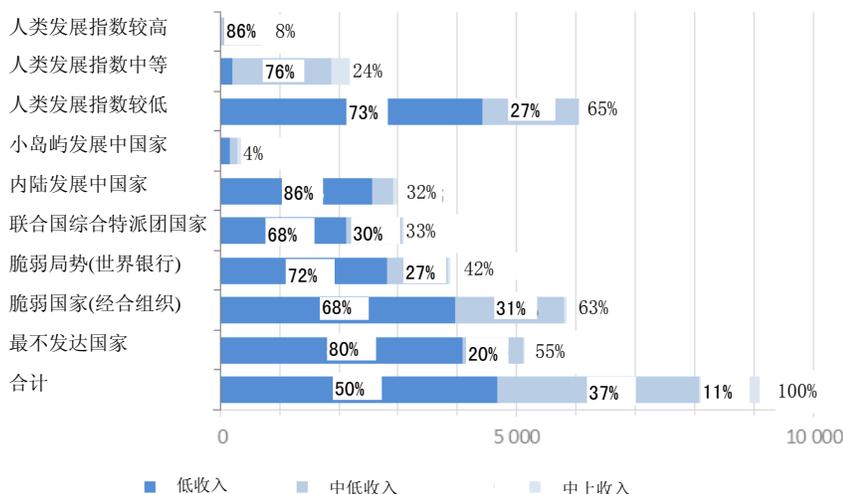
国家组别和情况

69. 图三概括显示 2010 年国家一级方案支出在不同国家组别各种收入水平国家之间的分布情况。低收入国家约占总支出的 50%，中等收入国家约占 48%。最不发达国家约占总支出的 55%，其中 80%在低收入最不发达国家，20%在中低收入最不发达国家。人类发展指数较低国家约占支出的 65%，其中 73%在低收入国家，27%在中低收入国家。与发展相关支出总额的约 33%与所谓综合特派团国家/地区(综合特派团国家)有关。联合国在这些国家以综合方式开展和平行动和发展活动。

¹⁰ 不论开展多少非核心资金活动，均要支出固定费用。另外，通过统一支助和管理非核心资金活动，还可确保依据理事机构认可的准则和战略计划监督活动和保持活动的一致性。

¹¹ 如在不进一步区分的情况下应用全额费用回收原则，将需要设定大约 15%的回收率。如一律应用该比率，则将释放大约 5.56 亿美元核心资源，可用于方案活动。该数额相当于目前核心方案活动资金的大约 23%(见 A/67/94-E/2012/80，表 9)。

图三
与发展相关的业务活动国家一级方案支出——93 亿美元
主要国家组别



70. 自 2005 年以来,若干方案国家从低收入组别进入中等收入组别。秘书长在关于 2010 年联合国系统发展方面业务活动筹资情况的分析报告(A/67/94-E/2012/80)中进一步说明了此情况对支出在方案国家之间的分布有何影响。

责任分担

71. 通过分析经合组织/发援会各成员国与发展相关核心捐款占国民总收入的比例(以相应的与发展有关核心供资与国民总收入比率表示),证明责任分担仍然不均衡。11 个国家的核心发展与国民总收入比率高于中位数比率(组别A),共捐款 18 亿美元,占经合组织/发援会核心捐款总额的 46%,而这些国家占经合组织/发援会国民总收入总额的比例为 13%。另外 11 个国家的与发展有关核心供资与国民总收入比率低于比率中位数(组别B),其捐款也占经合组织/发援会核心捐款总额的大约 47%,而这些国家占经合组织/发援会国民总收入总额的比例为 81%。¹² 2007 至 2010 年,这方面未发生重大变化。鉴于核心资源补贴对非核心资源资助活动的支助和管理,上述责任分担不均衡情况就具有更重要的影响。

可预测性

72. 为了解筹资的可预测性、可靠性、稳定性等因素,可审查捐款随时间推移的实际波动情况及其对总体资源供应情况的影响。为此进行的分析涵盖 2005-2010 这五年的情况,所包含的实体加在一起占发展方面活动资源总额的 80%以上。除两个实体外,所有实体这五年期间的筹资流均有增长。但是,对各组织进行的更

¹² 其余 7%的捐款和 6%的国民总收入总额来自中位数比率国家。

详细审查表明，单个捐助方捐款的实际波动较大，不如总体状况那么平稳。单个非核心捐款的波动甚至比核心资源捐款的波动更明显。之所以波动较大，是因为约 80%的非核心资源(不包括当地资源)仍由单一捐款方捐助并用于具体方案和项目。然而，有关财务细则和条例规定，与多年方案或项目有关的非核心资金须提前以正式供资协议的形式加以确定，不过实际现金付款一般可分期支付。实际上，一旦缔结非核心资金协议，上述规定会在一定程度上增强具体方案或项目一级的可预测性和稳定性。

73. 虽然总体而言捐款总额呈正增长，各组织在单个捐助方供资的可预测性、可靠性、稳定性方面仍面临挑战。捐助方捐款的这种变动可能相当显著，原因包括汇率的波动。然而，波动并未对总体可用资源产生不利的综合影响。但似乎很明显的是，在总体增长期间，这种相对稳定性更多是巧合的结果，而不是由于有运作良好的筹资制度，可通过内在机制应对严重依赖年度自愿捐款这种状况所固有的挑战。

74. 总之，本节表明联合国发展方面业务活动的长期筹资趋势一直良好，但增长的资金几乎完全是非核心资源，大部分由单一捐款方捐助并用于具体方案和项目，导致发展方面业务活动日益分散不整。目前尚未实现大会关于三年度全面政策审查的第 62/208 号决议和关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议的数项政策目标，包括提高核心资金在联合国发展系统供资总额中的比例。此外，核心资源还继续补贴非核心资金方案的支助和管理费用。再者，各基金和方案执行局在开始讨论核心资源“必要数量”问题方面也进展甚微；发援会各捐助国在分担提供核心资金的责任方面仍然很不均衡；而且自 2007 年通过第 62/208 号决议以来，未能提高总体资源的可预测性。

四. 加强联合国发展系统的运作

75. 全系统一致性意味着以更有效的方式适应国家需要和优先事项以及国际商定的发展目标，意味着确保联合国作为一个整体比各个单独部分的总和更有效地促进发展。这要求发挥所有各组织的能力，探索和利用协同增效的机会，加强联合国各实体工作的互补性，以期取得更大的发展实效。过去 60 年来，会员国一直指出并努力应对这一挑战。

76. 联合国系统是围绕独立专门机构建立的，这些机构与联合国的关系则是根据一套正式协定而确立。多年来又建立了很多新的实体，它们各有独特和半独立的身份，并不遵循任何预先构想的模式。

77. 1990 年代中期，促进全系统一致性的办法发生了大步改变。促进方案合作成为 1997 年改组的核心，它和其他举措一同产生了以下成果：建立了联合国发展

集团；¹³ 加强了驻地协调员制度，包括联合国国家工作队；推出了共同国家评估和联合国发展援助框架，作为在国家一级联合拟订方案和进行发展分析的主要工具。

78. 作为 2005 年世界首脑会议成果的后续行动，启动了“一体行动”构想和试验举措(见联合国全系统一致性问题高级别小组的报告(A/61/583))。自 2007 年以来，试点国家和自愿采用“一体行动”办法的国家(迄今约有 30 个)在马普托、基加利、河内、蒙得维亚和不久将在地拉那举行的一系列政府间会议上交流了经验教训。这些交流活动在三年度全面政策审查(A/62/73-E/2007/52)中得到鼓励。

79. 2007 年，大会决定发起关于联合国系统发展方面业务活动全系统一致性的政府间协商。这一进程的最后成果是在 2010 年 7 月通过了关于全系统一致性问题第 64/289 号决议，该决议结合其他举措，通过合并四个性别平等相关实体的规范性和业务性任务，促成了妇女署的建立。

80. 在最近为本报告进行的一项调查中，70%以上的驻地协调员和联合国国家工作队成员认为，今天的联合国系统比四年前更具一致性，尽管程度各异。近 85% 的方案国政府也表示，过去四年来，联合国发展系统变得更为符合这些国家的需要。

81. 自 2007 年大会进行上一次全面政策审查以来，联合国发展系统在加强内部一致性方面取得了进展，但需要汲取和内化从“一体行动”试点活动独立评价中得出的经验教训，以达到更高的业绩水平。在这方面，秘书长已在五年行动议程中宣布，他打算发起第二代“一体行动”，重点是成果管理、确保加强问责制和取得更大成果。

82. 三年度全面政策审查特别指出，协调各种外部援助，包括联合国援助的主要责任应由国家当局承担。联合国系统的责任是使本系统的援助尽可能具有一致性、有实效和高效率。促进和实现全系统一致性在很大程度上取决于三大协调程序的运作：驻地协调员制度(包括该制度的区域和总部层面)、联合国发展援助框架和国家一级的共同行政事务。下文列述对这些程序以及联合国发展系统内部协调费用的审查。此外还以联合国系统在转型国家的工作为背景，进一步探讨全系统一致性问题。

A. 联合国驻地协调员制度

83. 经济及社会理事会在其第 2011/7 号决议第 14 段(d)中请秘书长在 2012 年联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查中特别注意评估驻地协调员制

¹³ 联合国发展集团是联合国系统行政首长协调理事会的三大支柱之一。另外两大支柱是方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会。

度的运作情况，包括是否能够按照国家发展优先工作在国家一级代表和支持整个联合国系统，并视需要提出相关措施建议。

84. 驻地协调员制度已日益成为公认的发展方面业务活动全系统一致性的主要驱动因素。¹⁴ 驻地协调员在协调办事处支持下，可在促成联合国业务活动协调方面发挥核心作用(如三年度全面政策审查中所述)。驻地协调员应该领导探索和利用在联合国系统国家一级工作中实现方案和业务协同增效的机会。这意味着驻地协调员应该注意促进整个联合国系统包括非驻地机构¹⁵ 现有的全套服务和专长。驻地协调员还协助为联合国发展援助框架调动资源，并协调该框架的执行、监测、评价和成果报告，特别是向政府提交的成果报告。

方框 2

联合国驻地协调员制度

2007 年以来部分里程碑

- 联合国发展集团通过驻地协调员的职能和关于驻地协调员与联合国国家工作队关系的指导说明
- 促进驻地协调员征聘、甄选和培训制度，包括进一步加强驻地协调员评估中心
- 在执行联合国发展和驻地协调员制度管理问责制方面取得进展
- 女性驻地协调员人数从 31% 增加到 35%

85. 驻地协调员是秘书长的指定代表。驻地协调员还正式担任开发署驻地代表，并分别在 72%、25% 和 10% 的方案国家担任安全事务指定官员、人道主义协调员和秘书长副特别代表。

86. 在处于人道主义危机的国家，驻地协调员通常被指定为人道主义协调员，在综合特派团驻在国家/地区通常被指定为秘书长副特别代表。在某些地方，驻地协调员还担任联合国新闻中心主任。驻地协调员制度是多层次的，涉及总部、区域和国家三级的政府和政府间监督和协调机制。

87. 开发署代表联合国系统管理驻地协调员制度，接受所有组织的指导并通过联合国发展集团对所有组织负责。在这方面，发展集团实行了联合国发展和驻地协

¹⁴ 目前有 130 名联合国驻地协调员兼开发署驻地代表，93 名安保事务指定官员，32 名驻地协调员/人道主义协调员，11 名秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员，3 名秘书长副特别代表/驻地协调员，1 名秘书长执行代表/驻地协调员，2 名指定安保协调员。

¹⁵ 为了在这方面支持驻地协调员，在管理和问责制下设立了非驻地机构特别支持机制。

调员制度管理和问责制。¹⁶ 管理和问责制还包括开发署内部的“职能防火墙”。该防火墙是为了防止开发署作为发展伙伴履行的方案职能与开发署代表和支持联合国发展系统履行的协调职能之间发生利益冲突。

基于自愿参与的协调带来了实际挑战，包括全系统业绩问责制

88. 虽然大会是制定和评估涉及经济、社会和相关领域政策的最高政府间机制，但每个组成实体都有一定程度的法律或实际独立性。各专门机构在形式和法律上是独立的。很多向大会和秘书长报告的资金、方案和其他实体为半独立性质，因为它们有各自单独的理事机构在活动供资方面起到核心作用。这些结构安排意味着发展方面业务活动的全系统协调一致取决于各实体的承诺和自愿参与。

89. 尽管联合国发展系统的一致性有所提高，但问责制首先仍然是对各个机构而不是对联合国系统负责。为了改进联合国发展系统及其所服务的各国政府的总体业绩，大多数实体都愿意适度调整本实体特有的战略，但它们受制于对各自理事机构承担的责任。目前纵向分割的供资制度和伴随的问责要求也加大了这种制约。

90. 对“一体行动”试点活动的独立评价也指出，全面实现联合国系统一体行动的潜在挑战在于国家、区域和总部各级工作人员主要是对具体机构负责。这就更需要驻地协调员作为高度合格的领导，有很强的能力调动联合国国家工作队共同谋求集体成果。

协调性高度依赖驻地协调员的领导技能和驻地协调员办事处的能力

91. 对方案国家的调查显示，考虑到减少国家伙伴的工作量，从统计角度有相当多的国家政府(60%)认为必须将联合国派驻一国的机构合并到一个首长之下，由该首长负责联合国各实体提供的所有支助活动。这表明，相当多的国家政府欢迎加强驻地协调员对联合国系统所提供支助的协调作用。这一调查结果并不新奇，因为此前几份着重介绍联合国系统发展方面业务活动的报告得出了类似的结论(最近的一份是联合国全系统一致性问题高级别小组的报告(A/61/583))。

92. 驻地协调员在国家一级的领导能力并不依靠形式上的权力，而是基于每个实体的业务方式以及联合国发展集团制定的驻地协调员制度和联合国国家工作队运作准则。因此，在实体自愿参与、供资不灵活、决策靠共识驱动的环境下，要使发展方面业务活动的方案拟定工作实现总体一致性，驻地协调员必须应对相关的挑战。在这方面，从对驻地协调员和联合国国家工作队成员的调查得到的反馈

¹⁶ 管理和问责制是基于这样的构想：驻地协调员得到政府的承认和正式认可；与联合国国家工作队的所有成员组织享有平等关系并对其负责；支助整个联合国大家庭，协调其与政府的伙伴关系，以实现国家发展优先事项。这一构想的关键在于，因为每个组织均明确承认驻地协调员在确定联合国在所在国的战略定位方面所起的作用，所以驻地协调员被赋予权能，得到各方的支持，能够根据需要获得各机构的技术资源。

表明，国家一级驻地协调员制度的成功在很大程度上取决于任职者的个人领导技能，以及联合国实体各个外地代表的承诺。在为编写本报告对方案国家进行访问以及对很多联合国国家工作队成员进行访谈的过程中，也常常听到这样的看法。几年前联合国发展集团/联合国发展业务协调办公室在一项人才管理倡议主持下进行的若干调查也得出了相同的结论。

93. 上述调查的结果反映了一种广泛的共识，即加强驻地协调员对所有国家工作队成员的协调作用将在国家一级促进全系统一致性并减少国家伙伴的工作量。

94. 几乎所有国家工作队成员也认为，机构总部给外地代表更强、更一致的信号对于加强国家一级的一致性至关重要。这些调查结果表明，各实体内对于国家一级全系统协调一致性的重要性持有各不相同的意见。

95. 增强驻地协调员权能的构想对很多方案国家和发展伙伴具有吸引力，他们认为这样可以加强联合国发展方面业务活动的一致性和国家自主权，同时也可减少往来业务费用。但是，目前驻地协调员对国家工作队成员没有直线领导权，对这些成员的资源如何列入方案也没有主管权，所以驻地协调员的领导地位没有制度化。

96. 对驻地协调员和联合国国家工作队的调查的答复人有一半以上强烈赞同，加强驻地协调员办事处的能力将是加强国家一级一致性的有效措施。约 92%的驻地协调员也持相同看法。最近进行的联合国发展集团管理和问责制研究也突出表明驻地协调员办事处在支持驻地协调员领导方面的重要作用。

97. 与驻地能力相比，外地代表认为总部和区域支持结构提供的支持的重要性较低。这一调查结果与其他研究以及为编写本报告对联合国国家工作队成员进行访谈所得出的结果是一致的，这些研究和访谈普遍强调，驻地协调员办事处的适当能力对于驻地协调员能够发挥的作用至关重要。出现这一结果，可能是因为区域和总部支持被认为力度不大，并未显得对外地一级必不可少。因此，普遍需要为驻地协调员办事处提供更有力的支持结构，在转型国家环境和复杂的政治局势下尤为如此。

98. 特别需要加强驻地协调员办事处能力的领域包括监测和评价、成果管理制、统计能力以及对国家、区域和次区域层次各种政治经济问题进行分析的专长。在没有主导实体的情况下，可以根据联合国国家工作队的需要在驻地协调员办事处安排交叉问题专家。

驻地协调员制度的执行方式各有差异

99. 驻地协调员制度一般根据各方案国家产生的实际考虑进行调整。出现了某些宽泛的分组，例如“一体行动”模式国家、危机国家和转型国家。不过，即使在同一组别之内，驻地协调员制度主要准则的运用也可能很不相同。联合办事处模

式只在一个国家进行了试验。¹⁷ 这一模式经确定能够节约成本，但也突出存在几个问题，主要涉及相关支持系统，也涉及要为单个办事处调整总部流程而遇到的机构困难。需要评价联合办事处的业绩，并适当分析这种模式在小型方案国家的应用潜力。其他支持联合国系统协调性的安排，例如专题群组，也被认为在这方面具有潜力。

联合国国家工作队成员普遍认为“防火墙”可以进一步改进

100. 需要进一步加强开发署和驻地协调员制度的机构职能和全系统职能之间的“防火墙”。在这方面建议了若干可选办法。大会已要求开发署征聘更多国家主任，其职责除其他外包括开发署特有的资源调动和方案管理。¹⁸ 但很多驻地协调员认为，开发署提供的大量支持仍然是联合国外地结构的支柱，没有这些支持将难以运作。驻地协调员制度的其他可选办法无疑将涉及调整和供资方面的挑战。

101. 由于设立开发署国家主任，在“一体行动”试点国家加强驻地协调员制度共同掌握权的努力取得了进展，但是，根据独立评价，联合国国家工作队成员对职能“防火墙”提出了保留意见。

102. 联合国发展集团对管理和问责制的核准¹⁹ 为驻地协调员和联合国国家工作队的运作提供了更广泛的指导。最近对驻地协调员职能的修改也使驻地协调员掌握了有限增加的权力，可以制定国家一级的战略方向，也可以在联合国国家工作队不能达成共识的情况下分配现有的集合资金。

103. 但也有迹象表明，联合国发展集团制定并列入管理和问责制的新规定尚未得到所有联合国实体，包括联合国国家工作队中一些外地代表的系统执行。要使管理和问责制有效运作，就必须相应履行所有各方、驻地协调员和国家工作队成员以及机构总部的承诺。在某些情况下，管理和问责制的某些规定没有得到执行可能是因为落实变更所需的时间。但是，这也可能反映有关方面不愿意执行这些中央商定的措施，因为它们在国家一级的全面影响要到以后才能实现。在通过联合国系统各层次宣传变革举措方面存在的困难可能也有影响。

104. 对管理和问责制的这一看法在对驻地协调员和联合国国家工作队成员的调查结果中有所反映，其中只有 37% 的答复者认为全面实行管理和问责制会对今

¹⁷ 联合办事处设有几个机构，在一个联合国代表(代表各基金和方案)兼驻地协调员领导下工作，有一个共同方案、一套共同预算和进一步的共用辅助服务。统一或“联合”办事处与“联合国之家”或共同房地有着根本的区别。联合国之家是在同一建筑内安置几个机构，每个机构有各自的代表，使用各自的辅助服务。

¹⁸ 开发署国家主任人数目前为 51 人。

¹⁹ 2008 年 8 月核准。

后四年加强国家一级的一致性十分有效。²⁰ 这反映了这样一种认识：在纵向问责制高于横向问责制的情况下，国家一级的一致性受到了限制。这种认识反复出现在为编写本报告对驻地协调员和联合国国家工作队成员进行的访谈中。一些联合国实体还认为，任命国家主任或加强副驻地代表的权能虽然是一种改进，但无法完全解决被认为存在的利益冲突。有必要确保在区域和总部两级定期审查联合国发展集团内管理和问责制的执行情况，并针对不足之处采取有效措施予以纠正。

需要更普遍地执行商定的决定

105. 大会的某些决定(见大会第 50/120 号决议，第 41 至 42 段)要求驻地协调员和(或)国家工作队在国家一级各实体的实质性方案和项目文件提交总部核准之前对这些文件进行审查。这些决定看来并未在所有国家工作队得到系统执行。执行这些决定将会促进执行经济及社会理事会关于联合国组织应进一步改善具体方案和项目与联合国发展援助框架之间的联系的第 2011/7 号决定。第 50/120 号决议中的其他决定(例如第 37 段(c))要求拟定关于工作人员对联合国协调性所作贡献的评估手段。按照目前的国家一级安排，实体外地代表可以对驻地协调员评估提供意见，但后者无法相应地就前者对联合国国家工作队运作的贡献提供投入，虽然管理和问责制有这样的构想。

B. 联合国发展援助框架

106. 经济及社会理事会在其第 2011/7 号决议第 14(k)段请秘书长在 2012 年联合国系统发展业务活动四年度全面政策审查报告中特别注意对联合国发展援助框架进行评估，以便在联合国发展集团进行的审查的基础上，除其他外确定它们与国家优先事项的对应情况、对包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的重视程度以及其进程的效力。

107. 在 1997 年介绍加强联合国在二十一世纪效能的一揽子改革方案(A/51/950)时，秘书长强调和平与安全、减少贫穷和可持续发展以及促进和尊重人权之间的相互联系。为了响应秘书长关于制订在国家一级以统一方式实现共同发展目标的一致愿景和战略的号召，联合国系统已采用共同国家评估和联合国发展援助框架作为联合国系统的战略规划工具。

²⁰ 在“一体行动”国家和自愿采用这一办法的国家，47%的驻地协调员和联合国国家工作队成员认为，全面实行管理和问责制会对今后四年加强国家一级的一致性十分有效。

方框 3

联合国发展援助框架

2007 年以来的部分里程碑

- 五个联合国国家工作队制定了共同国家方案文件
- 2010 年联合国发展援助框架指导方针促进非常驻机构、专门机构和民间社会更多地参与国家方案拟订工作
- 在 10 个试点国家编制和测试了联合国发展集团千年发展目标的加速框架
- 联合国发展集团在国家方案中采用了旨在减少灾害风险、应对气候变化、维护环境可持续性和立足人权的方针等工具和方法
- 采用了联合国发展援助框架性别平等记分卡

108. 联合国发展援助框架进程基本上建立在一套发挥下列作用的工具上：

(a) 分析国家具体情况(共同国家评估)；²¹

(b) 在国家一级管理联合国范围内的战略规划和优先次序(联发援框架制定过程)；

(c) 鼓励联合国作为一个整体参与方案国援助协调办公室或政府其他中央部门的工作(也作为联发援框架制定过程的一部分)；

(d) 在实施方案和项目时防止联合国实体间重复工作并鼓励协同增效；

(e) 加强成果的报告和问责(成果框架和实施中的审查/评估过程)。

109. 联合国发展援助框架过程常常被视为联合国国家工作队的一个重要机会，它们可借此在各国政府编写国家发展计划和战略时，帮助各国推动实施国际商定规范以及联合国在全球一级商定的标准和发展方式。这个过程还为联合国国家工作队提供了另一个机会，即与非常驻机构、民间社会组织、私营部门和双边捐助者进行关于联合国方案方式和优先事项的对话。联合国发展援助框架过程也提供了机会，利用不同实体的比较优势，把联合国工作与东道国的优先事项相结合。同时，联发援框架并没有系统地让非常驻机构能够参与工作，而其中一些非常驻机构在框架之外并作为框架的补充向方案国提供了支持。

²¹ 现在，许多联合国国家工作队按照联合国发展集团区域小组的建议，利用现有的一批研究成果和报告，在联合国发展援助框架文件编制的分析阶段采用较简化的共同国家评估版本。

联合国发展援助框架加强了将联合国的支持与国家发展需求和优先事项以及全球发展目标相结合的工作

110. 80%以上的国家政府都认为，联合国的活动一般都与国家发展需求和优先事项紧密地结合在一起。联合国发展援助框架通常被视为有助于改善这样的结合。分析联合国发展援助框架评价结果、“一体行动”独立评价结果和国家主导的评价结果都证明了这一结论。

111. 这项结果还与对驻地协调员和联合国国家工作队的调查结果相一致，它表明，几乎所有被调查人都认为，联合国的方案已证明日益按照受援国确定的优先事项制定。

112. 方案国政府，不论其收入水平如何，也认为支持实现千年发展目标是联合国工作，包括联合国发展援助框架进程，支持国家发展计划和战略的核心内容。

尽管各国政府对联合国发展援助框架进程的参与往往有限，但是它们比联合国发展系统更重视这个工具

113. 尽管联合国发展集团通过的联合国发展援助框架准则强调国家自主权是一项重要原则，但是根据对联发援框架评价结果的审查和与联合国国家工作队员的面谈，证明在联发援框架进程中政府的自主权一般来说有大有小。不过，约80%的方案国政府都承认，与每个实体单独计划其支持工作相比，联发援框架进程有助于联合国系统取得更好的结果。

114. 大多数驻地协调员，占65%都承认，与每个实体单独计划其支持工作相比，联合国发展援助框架进程帮助联合国系统取得了更好的结果。²² 不过，各发展实体的外地代表对此感受强烈的人数要少得多。²³ 因此，方案国政府比联合国国家工作队更有可能看到联合国发展援助框架是一种促进联合国系统活动协调一致并减少重复和零打碎敲做法的工具。

联合国发展援助框架的目的不断发展，以满足方案国的需求

115. 对40多项评价结果的审查以及对一些方案国财务规划数字与实际支出的分析，表明联合国发展援助框架并没有有效地用作持续的战略规划工具。不过，最近一些迹象表明，这种情况可能在改变。例如，联合国发展集团2010年的指

²² 在对方案国政府的调查中，“较好结果”与“协同增效”的概念相联系，即系统作为一个整体的总和大于各单独部分之和。

²³ 开发署(26%)、儿基会(13%)、粮食计划署(12%)、世卫组织(28%)、粮农组织(14%)、教科文组织(21%)、工发组织(12%)和劳工组织(33%)。

导意见带来了改进，包括采用联合国发展援助框架行动计划和共同预算框架作为一种确保有效实施联发援框架的选择。²⁴ 自从 2010 年指导意见通过以来，越来越多曾编制联合国发展援助框架的联合国国家工作队选择了行动计划。

116. 在许多方案国，联合国发展援助框架文件反映的“预定”战略与有关实体在联发援框架时期结束时实际交付的“已实现”战略之间的差异很大。只有一小部分方案国因采用联发援框架管理将联合国提供的所有支持纳入政府战略规划的过程，它们的“预定”战略和“已实现”战略之间的差异才比较小。如果联合国发展援助框架行动计划以 1 年为周期并替代具体机构的规划工具，该行动计划可以帮助消除“预定”战略和“已实现”战略之间的差异并确保以较低的业务往来费用有效实施联合国发展援助框架。

117. 因此，与作为计划未来五年产出的工具相比，联合国发展援助框架作为中期战略框架处理结果一级的成果可能更有效。这样，联发援框架文件可以得到提供产出和活动一级进一步细节情况的年度行动计划的补充。

118. 联合国发展援助框架进程的确为战略一级和详细规划一级编写单一文件提供了一个机会。这种方式是把发展援助框架、行动计划和共同预算框架都编写在一份文件中，形成“单一方案”。

119. 用联合国发展援助框架、行动计划和共同预算框架取代多个机构的业务文件，就能够实现联合国行动的一致、统一和简化。行动计划全面概述国家一级的所有联合国发展业务，从而能增加国家自主权和确保一致性和透明度。它与评估联合国系统方案实施所需资金的共同预算框架相联系。当采用这些工具(联合国发展援助框架、行动计划和共同预算框架)(而不是采用具体机构的工具)时，它们减少支离破碎现象、减少对资金的竞争和加强战略方针的能力，从而加强了国家一级的一致性和有效性。

120. 这些工具与机构国家方案文件一并实施是目前的大多数情况，当这样做时，各国政府和联合国都出现了业务往来费用高的情况。由于高昂的业务往来费用，88%的方案国政府都认为，必须进一步精简方案拟订工具和过程。

121. 联合国发展援助框架过程对于减少重复活动和实体间对资金的竞争也不是特别有效。在低收入国家政府中，约 62% 的政府大力(26%)或有点(36%)赞同这种说法。这些国家政府指出，联合国发展援助框架推动的一致性必须延续到实施阶段。许多联发援框架的评价和“一体行动”独立评价也表达了类似的关注。

²⁴ 目前，包括共同预算框架的联合国发展援助框架行动计划被用作 5 年期规划工具。不过，把它变成 1 年期规划工具很可能会减少业务往来费用，提高机构间方案拟订和实施的透明度和有效性。

就联合国发展援助框架成果对理事机构担责需要加强

122. 在联合国发展援助框架和战略规划中以成果为重点，部分原因是需要满足整体层面对依据的要求，而且往往需要这种依据来满足理事机构的报告要求。然而，在联合国范围内，不论是在整体层面，还是在理事机构层面，对联合国发展援助框架(全系统)层面的成果报告的类似要求都有限。²⁵ 就联合国发展援助框架(全系统)层面的成果而言，在联合国内也没有任何人对理事机构担责。²⁶ 下文将进一步探讨联发援框架评价问题。

联合国国家工作队大力支持进一步简化和统一方案拟订工具和过程，积极寻求机会减少方案业务往来费用

123. 联合国系统内的普遍看法是，采用联合国发展援助框架在大多数情况下增加了政府和实体的业务往来费用，特别是因为没有相应减少具体机构的方案拟订进程以及文件和报告要求。

124. 方案国的许多联合国国家工作队正在积极寻求机会减少这些费用。60%以上的驻地协调员和国家工作队成员都承认在过去四年中采取了方案措施，减少政府与联合国系统交往的负担。²⁷

125. 在方案国调查中，曾询问国家政府哪些措施对减少国家伙伴的工作量很重要。它们的答复从统计学上表明，对进一步简化和统一的方案拟订工具和过程有要求的强烈(见表 1)。

表 1
减少国家伙伴工作量的措施(政府数目)

	非常重要	有些重要	稍微重要	不重要	不知道	不适用
使用单一格式的年度工作计划	87 (80%)	15 (14%)	3	2	0	2
使用单一格式的进度报告	81 (74%)	22 (20%)	2	3	0	2
简化联合国发展援助框架和机构的 国家方案拟订和规划过程	71 (65%)	27 (25%)	4	3	1	3

²⁵ 驻地协调员在一定程度上借鉴这些成果是为了在驻地协调员年度报告中报告工作，这样做完全是为了提出报告，其中没有附加任何问责内容。

²⁶ 联合国评价小组的联合国发展援助框架评价机构间小组最近更新了该框架的评价范围并发布了管理部门的回应准则。它们将用于补充最近于 2011 年 9 月发布的联合国发展援助框架评价常见问题。

²⁷ 提到的措施包括以下内容：以联合国发展援助框架年度审查取代单个机构的审查；建立联合方案；指定单一机构在政府-捐助者协调小组中代表联合国国家工作队发言；强调用一个声音说话；充分使用现金转移统一办法；建立专题小组和联合任务组；以及联合年度工作规划、监察和报告。

	非常重要	有些重要	稍微重要	不重要	不知道	不适用
指定一些专题问题的牵头机构,代表联合国在一个国家的共同方式	67 (61%)	34 (31%)	8	0	0	1
在同一专题领域工作时,计划联合监察任务和评价	86 (78%)	19 (17%)	3	2	0	0
合并在一个国家的驻留,由单一主管对所有联合国援助担责	65 (60%)	27 (25%)	8	4	1	4

资料来源：对方案国政府调查答复的分析(经济和社会事务部，2012年)。

126. 低收入国家比其他方案国更加重视方案拟订工具和过程的简化和统一。

127. 驻地协调员和联合国国家工作队成员也大力支持方案拟订工具和过程的进一步简化和统一。约 89%大力赞同(55%)或有些赞同(34%)采取这些措施的必要性。

128. 上述调查结果证明，方案国政府与驻地协调员和联合国国家工作队都大力要求在这一领域取得进一步进展。一些国家自愿主动地使用与联合国发展援助框架一致的共同国家方案文件就是这方面进展的一个实例。²⁸ 在这方面不妨回顾，在 1997 年推出联发援框架时，它的最初概念是，这项工具将随着时间推移演变为联合国发展系统在国家一级的共同方案拟订文件。

129. 一些研究结果建议在国家一级简化和统一方案拟订工具，如：2006 年对联合国发展援助框架的作用和质量的全面审查(其中包括对 25 个方案国的访问)²⁹ 以及 2009 年根据“一体行动”试点国家的经验³⁰ 编写的报告。

130. 在“一体行动”国家精简方案拟订工具的结果好坏参半。一体方案一直是应对所有“一体行动”试点国家的国家需求和优先事项的工作核心。然而，一体方案在确定战略重点和包容性之间的适当平衡方面产生了挑战，即是否让试点国家更多地获得基金、方案、非常驻机构和其他专门机构的任务和资源。一体方案并没有导致一体问责，这对主要是纵向或组织内的业绩衡量产生了影响。

131. 一些“一体行动”试点国家深信联合方案拟订比联合方案更有价值。试点国家为整个联合国系统编写共同国家方案拟订文件的工作取得了进展，但是关于具体机构的国家方案文件必须由各基金和方案执行局批准的要求限制了这些国

²⁸ 坦桑尼亚联合共和国的联合国国家工作队采用共同国家方案文件和附有共同年度工作计划和报告的联合国发展援助框架行动计划，在简化和统一议程方面向前迈进了一步。

²⁹ “一体行动”：从试点国家汲取的经验教训，由阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南的联合国协调干事编写的报告。

³⁰ 理查德·朗赫斯特，“对联合国发展援助框架作用和质量的审查，2006 年”，海外发展学院。

家的努力。这就有必要编写只涉及有关基金和方案活动的单独的共同国家方案文件。

C. 简化和统一业务运作

132. 大会在第 62/208 号决议第 120 段鼓励联合国系统各基金、方案和专门机构同方案国政府协商并按照其发展需求和优先事项，加紧努力，通过共同房地、合用同一地点来实现其在各国之存在的合理化，并酌情实施联合办事处模式，扩充共同分享支助事务和业务单位，以便为各国政府减少联合国间接费用和交易费用。

业务效率和发展实效是联系在一起的

133. 迅速增加的业务活动使会员国和联合国各实体越来越关注业务效率和方案交付成效之间的联系。更有效的业务做法，特别是在总部和国家一级采用共同事务这种形式，预计将会对方案交付的成本和质量产生有利于方案国的积极影响，³¹ 能释放比支助活动更多的资源用于各项方案。因此，秘书长 2012-2016 五年行动议程高度重视在统一业务做法方面取得进一步的进展。

方框 4

简化和统一业务运作

2007 年以来的部分里程碑

- 机构批准在采购领域使用长期协议
- 共同事务采用标准化的谅解备忘录
- 在一些方案国推行信通技术基础设施共享
- 现金转移统一办法正在约 96 个方案国实施
- 联合国房舍和共同房地的数目显著增加

134. 对方案国政府的调查结果证实，有必要提高联合国发展系统的整体效率。大约 60 国政府还对效率主题提出了评论意见。许多国家重复了它们在相关性和实效标题下已作出的评论。有 28 项评论提及联合国的各项改革举措，包括“一体行动”、联合国发展援助框架以及各种协调程序和减少重复的措施等。第二个最经常提到的主题是国家自主权，在这一标题下，有 19 国政府呼吁联合国与国家政府在规划和实施各项方案方面进行更密切的协商，更好地配合国家优先事项，并为援助协调提供更多的支持。第三个主题是能力发展，特别是更多地利用

³¹ “业务做法”一词是指联合国各实体在争取实现各自目标的过程中采用的各种方法、程序、流程或规则。

国家系统，这一主题被提到 18 次。其他至少被提到 5 次的主题有：改善监测和评价，以及提高透明度(包括定期报告)。

已开展了大量工作

135. 在大会通过关于三年度全面政策审查的第 59/250 号和第 62/208 号决议后，联合国系统推行了广泛的全系统变革措施，以统一和简化总部一级和国家一级的业务做法。在业务运作领域，已通过联合国发展集团的工作和管理问题高级别委员会的工作机制以及后者的《统一联合国系统的业务做法行动计划》开展了各项举措。

136. 自 2010 年联合国发展集团-管理问题高级别委员会的高级别联合特派团执行任务以来，两机构按照各工作组的不同职能领域对工作任务进行了更有效的协调和分配，从而加强了合作。此外，管理问题高级别委员会和联合国发展业务协调办公室还为联合国系统职员学院开办许多培训班提供了支持。

下一步是展现持久的增效和节约效果

137. “一体行动”及其他一些方案国已展现了规划和执行各种措施的成果，为统一和简化人力资源管理、财务、行政、采购以及信息和通信技术(信通技术)领域的业务做法提供支持。尽管为统一业务做法作出了努力，但在进行准确的成本效益分析包括对效益和成本削减情况进行可靠和可信的衡量，并对各项新举措实施可持续的管理方面获得的成功还很有限。这一点在对“一体行动”的独立评价中得到了强调，并且得到了调查结果的支持，这项调查是为编写本报告而对 105 个方案国业务管理小组进行的。

138. 按照《统一业务做法行动计划》，管理问题高级别委员会支持业务运作不同职能领域的项目，包括在国家一级建立共同金库事务和统一人力资源征聘流程。这项举措是在对联合国系统各项人力资源政策和程序进行全面审查和比较的基础上开展的。

139. 在国家一级确立统一的业务做法是由这样一个理念推动的：对各项业务运作事务进行机构间合理化特别是实施共同事务，将会促成效率的提高并释放资源用于方案活动。因此，共同事务一般都会建立在可行性研究和旨在规范服务提供、机构参与和费用分担安排的机构间协议的基础上。

140. 根据对业务管理小组的调查，约有 54%的联合国国家工作队报告因统一业务做法而降低了成本。此外，约有 60%的联合国国家工作队报告获得了适度或显著的非货币收益，例如提高了服务质量，加强了供应商关系，以及减少了花在具体业务流程上的时间。这些调查结果与管理问题高级别委员会采购网络早些时候的分析以及“一体行动”各项评价获得的经验教训一致。

141. 然而，这项调查的结果表明，大多数共同事务并未建立在对财务可行性的评估、对成本节约的预测、对相关机构间协议的落实或签订与地方供应商和提供商共同的长期协议的基础之上(见表 2)。

表 2
统一业务做法/共同事务的前五位和后五位
(百分比)

共同事务	已实施 共同事务	已签订机构间 谅解备忘录	已签订长 期协议	已进行成本 效益分析	已计算成本 节约情况	这些步骤 无一实施
安保事务	86.7	37.1	33.3	17.1	10.5	26.7
旅行事务	76.2	22.6	51.0	24.5	16.7	25.5
医务	72.4	33.0	9.7	11.6	6.8	47.6
清洁事务	59.1	23.7	29.7	13.8	10.8	47.5
银行事务	51.4	9.7	22.3	15.5	12.6	55.3

报刊广告	11.4	1.0	3.1	0.0	1.0	94.8
编辑事务	10.5	2.1	6.2	1.0	2.1	91.2
信通技术软件共同供应商	10.5	3.2	3.2	4.3	2.1	89.4
车辆采购	5.7	2.1	3.1	0.0	0.0	94.8
车队管理	4.8	3.1	2.1	1.0	0.0	95.8
统一职务说明	3.8	2.0	不适用	2.0	1.0	94.8

资料来源：对方案国业务管理小组调查的各份答复的分析(经济和社会事务部, 2012 年)。

业务管理方面力有不逮限制了进一步的变革

142. 在“一体行动”试点国家获得的经验表明，成功实施统一的业务做法，需要业务管理小组拥有与大多数国家现有能力不同的额外能力。这包括业务规划、财务可行性计算、合同管理和变革管理方面的专门知识。大多数情况下，在机构的专门职责外还需要协调工作。各工作人员除本身的全职工作外还参加各个工作组，导致工作时间延长、工作重点多变。³²

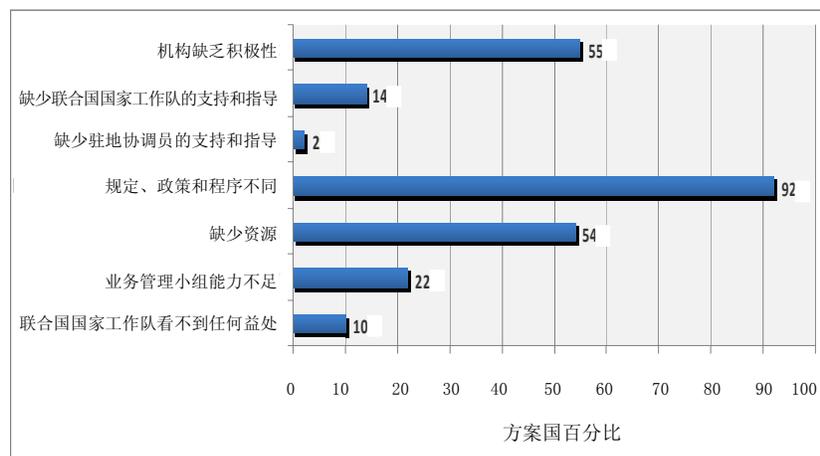
143. 此外，在许多方案国家，实体在业务管理小组中的代表性仍然很低，工作人员往往没有获得授权，无法充分代表其机构，包括无法代表其机构发言或作出决定。业务管理小组调查的结果支持这些结论。在对调查作出答复的 105 个方案国的业务管理小组中，55%回答称，机构缺乏积极性妨碍在国家一级统一业务做法，其次是缺少资源(54%)和业务管理小组缺乏能力(22%)。最后一点——业务管

³² 遗憾的是，工作人员对统一和简化议程的贡献往往并未反映在各自的工作说明中，尽管各项细则和条例允许而且还常常规定这样做，导致工作人员参与这项工作的积极性受到影响。

理小组能力不足，在 2010 年 3 月联合国发展集团-管理问题高级别委员会高级别特派团的报告中也得到了强调。

144. 机构缺乏积极性的原因被认为是各机构存在彼此不同的专门业务模式及相关政策和程序，以及由此造成的机构代表对其总部垂直负责要优先于国家一级的机构间办法。此外，各业务管理小组往往较为有限的的能力不利于制订能显示出各参与机构财务可行性、增效作用和服务提供质量的明确证据的业务解决方案(见图四)。

图四
阻碍统一各方案国业务做法的因素



资料来源：对方案国业务管理小组调查的各份答复的分析(经济和社会事务部，2012年)。

145. 能力发展是确保在国家一级成功实施和管理可持续共同事务的战略的最关键部分。因此，联合国发展集团和管理问题高级别委员会与联合国系统职员学院建立了伙伴关系，职员学院设计并举办了一系列培训，旨在提高业务管理小组评估、策划和实施共同事务的能力。根据联合国系统职员学院的资料，自 2010 年以来，已有 50 多个方案国的 200 多位工作人员接受了业务运作讲习班的培训，其中许多人担任高级管理职位。

存在着其他机遇和办法

146. 根据基于网络的全球性调查的结果，完成调查的业务管理小组有 92%肯定地表示，不同的规章制度、政策和程序是阻碍统一国家一级业务做法的主要原因之一。

147. 然而，一些方案国的最佳做法和经验教训表明，尽管存在各机构特有的政策和程序，对业务做法进行统一还是可能、可行的。许多国家一级的共同事务并不一定需要统一各机构特有的政策和程序，可以由一个确定的牵头机构或通过建立一个机构间业务中心成功地进行管理。因此，尽管各机构特有的规章制度、政策和程

序的继续存在对有效统一业务做法造成重大挑战，但已制订了国家一级的解决方案，表明通过实行共同事务可以获得显著的增效作用。选定的牵头机构采用其具体政策和程序，以收取成本方式在国家一级为整个联合国系统提供共同的服务。

148. 在编写 2012 年四年度全面政策审查报告时，通过在国家一级模拟实施 20 项选定的共同事务，对不同业务模式的可行性进行了测试。比较分析的结果表明，共同事务的有效实施，总能为参加的联合国实体带来显著的增效和节约作用。通过与地方供应商和服务提供商签订共同的长期协议，购置货物和服务的交易成本平均下降约 75%。³³ 按照各方案国的业务量，通过实施和管理共同长期协议获得的价格削减，可以为方案国的联合国实体节约成本，仅一个方案国每年就可能节约数百万美元。³⁴

149. 根据与地方供应商和服务提供商之间的业务交易总量，不管是通过牵头机构模式还是通过设立一个机构间业务中心来提供共同服务，均可起到管理所有共同事务的最佳作用。在共同事务的累计年度交易量需要雇用专门的全职工作人员处理时，设立一个机构间业务中心似乎可行。业务中心模式基于完全的成本回收原则，将负责确保共同事务的确立和可持续管理。通过成立业务中心来实施和管理共同事务，将可大幅削减协调成本，并使国家一级的联合国实体得以进一步合理调整自身的业务职能。

包括合理调整各实体内部的业务做法

150. 为了能够统一业务做法，在整个联合国改革进程中一再建议在机构资源规划系统中进行机构间协作。尽管这本来应当是一项很有关系的长期目标，但各机构仍在继续改进各自现有的机构资源规划系统，或在开发新的适合具体机构的机构资源规划系统软件方面进行大量投资，而没有系统地考虑全系统协调一致的必要性。³⁵

³³ 上述的平均成本节约通过在莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国以活动为基础的详尽的成本计算得到了验证，在此过程中，采购流程的每一步均按照所耗费的平均工作人员时间和资源进行了分析。比较分析考虑了若干机构不同的政策和程序。尽管按照每个采购流程所用工作人员职等和时间的不同数字会有所不同，但以活动为基础的成本计算证明，签订长期协议可以节约 75% 左右的交易成本。

³⁴ 签订长期协议产生的节约不仅是因大幅降低了交易成本。通过签订共同的长期协议，国家一级的联合国系统可以产生规模效应，这往往会降低货物和服务的价格更低、更稳定，状况更好。单个机构和临时性的货物和服务采购，给有效的价格谈判以及国家一级联合国系统提出的质量标准 and 具体要求的确立所留的余地不大。

³⁵ 机构资源规划系统提供一整套支持机构运作的信息技术应用软件集成。该系统支持的活动包括：财务和预算管理、人力资源管理、供应链管理、中央支助事务以及其他核心事务。该系统的主要价值是提供了一个机会，通过流程再造、分享共同数据以及实施最佳做法和标准，简化和改善整个组织的运作。

151. 尽管仍然存在不同的机构资源规划系统和各机构特有的规章制度、政策及程序，在合理调整机构内部的业务做法方面进行投入，还是可以产生显著的增效作用，促进国家一级更有效的方案交付和节约。在机构资源规划系统协作仍然是一项关系密切的目标的同时，有可能通过按照总部一级作出的决定实现规模效应以及一定程度的专业化而获得更广泛的利益。由于这些决定而提供的共同服务，可以由次区域、区域和全球服务中心的机构代表整个联合国系统执行。

但能力发展是最关键的部分之一

152. 加强变革管理的领导力、确保问责制以及在国家一级建立最能起到支持作用的组织结构来管理统一的业务做法，应当是联合国发展集团和管理问题高级别委员会工作的一个不可分割的组成部分。“一体行动”国家以及其他一些方案国已经在不同业务运作领域试行了许多可行的业务解决方案。后续行动可能会包括为拟订和实施最佳业务解决方案制订一项具体的变革管理战略。这项变革管理战略有可能包括扩大共同采购做法以及制订和实施健全的以成果为导向的监测和评价及全系统报告。

153. 业务运作支助服务交付方面的增效作用预计可能会对方案交付工作的质量和成效产生直接的影响，因为大多数方案取决于能否及时成功地提供采购服务、人力资源管理、通信技术和其他行政职能。因此，简化和统一业务做法方面的持续投入，可视为东道国政府与一个在总部和国家一级协调良好的联合国系统建立的伙伴关系的一个不可分割的组成部分。

D. 协调成本

154. 经济及社会理事会在其第 2011/7 号决议第 8 段邀请联合国发展集团对支持驻地协调员制度的现有筹资方式进行审查，包括联合国有关组织之间适当的责任分担，为改善对国家一级驻地协调员制度的供资和支持提出建议，秘书长应就此向经济及社会理事会提交报告。

155. 大会第 62/208 号决议请秘书长就驻地协调员制度的运作情况，包括其费用和益处，每年向经济及社会理事会提交报告。这一要求是大会在注意到协调活动虽然有益，但也给方案国和联合国系统各组织造成了交易费用的情况下提出的。

156. 作为秘书长 2009 年联合国系统发展方面业务活动供资情况分析报告 (A/66/79-E/2011/10) 准备工作的一部分，经济和社会事务部研究了协调此类活动的成本和益处。这一分析特别侧重于成本方面，因为估算收益是一项更加复杂的工作。

157. 联合国发展系统协调工作的年度成本估计为 2.37 亿美元左右，即占 2009 年国家方案可用资源的 3%。同时必须指出，协调成本绝大部分集中在国家一级，总部和区域两级的成本相对来说微不足道。³⁶

有理由认为，协调的益处超过成本

158. 从上文得出的结论是，联合国发展系统的协调成本与国家方案可用资源的总值相比仍然很少。有一些证据表明，联合国系统需要为协调工作投入更多的资源。与此同时，有可能通过简化用于编订、监测和报告联合国发展援助框架及国家方案的各项流程实现某些节约。

协调成本的共同分担

159. 经济及社会理事会在其第 2011/7 号决议第 8 段中邀请联合国发展集团审查支持驻地协调员制度的现有筹资方式，包括联合国有关组织之间的适当责任分担安排，为改善对国家一级驻地协调员制度的供资和支持提出建议，秘书长应就此向经济及社会理事会提交报告。这项研究目前正在进行，报告草稿预计将在 6 月底经济及社会理事会实质性会议之前提交。

160. 在此，有必要指出，联合国发展集团的成员组织已原则上同意为发展业务协调办公室提供资金。联合国发展集团咨询小组建议为此采用首协会的形式，同时各机构应根据需要和手段，从一项供资方案菜单中作出选择，包括非专用捐款、用于具体员额或职能的专用捐款以及其他方式。³⁷ 显然有必要制订某种机制，确保费用分摊能在整个系统落实。

E. 过渡期国家：协调一致面临的挑战

161. 大会在其第 62/208 号决议第 71 段中请联合国发展系统各组织加强部门间和机构间协调，确保在国家一级采取综合、协调一致的援助办法，且考虑到处于这种状况的国家所面临的挑战的复杂性以及这些挑战在不同国家的不同特点。

³⁶ 以上对协调成本的估算受到若干条件的限制：首先，虽然开发署协调成本的估算是可靠的，但无法获得在国家一级运作的其他联合国机构的可比数据。因此，为进行这项分析，对其他联合国实体工作人员用于国家一级协调活动上的时间的货币价值按照数量级进行了估算；其次，开发署工作量调查数据并未区分与发展有关活动和人道主义援助，因而以上对国家一级协调成本的估算有可能偏高；第三，在某些方案国家，有可能难以区分机构间协调和机构特有的方案工作。例如，开发署工作量调查数据包括与拟订共同国家评估和联合国发展援助框架有关的协调成本，但在有些国家，这一成本可认为是核心方案工作的一部分。

³⁷ 联合国系统行政首长协调理事会（首协会）采用的一种费用分摊模式是，首协会秘书处的相关费用由联合国系统各组织分摊，50%是基于工作人员（按照最新的人员统计数据），50%基于支出总额（按照最新的已审计财务报表，减去实物支出，不包括与维和行动有关的支出）。

联合国可在过渡期国家发挥重要作用

162. 虽然自 2007 年三年度全面政策审查以来救济和发展的概念已有所演变，但“从救济向发展过渡”这一说法最有争议的方面涉及隐含的对过渡是一个“连续体”的理解。过渡期国家环境复杂，在这种环境中，从一系列活动线性过渡到另一系列活动很难实现，甚至根本不可能。转型背景下的各项复杂流程根本就不以线性发展；这些背景的特点是不可预知的冲击，虚弱无力的机构可能易于受到区域政治和经济动荡的影响，造成极难预测的环境。有可能同时需要人道主义援助和发展相关活动，以应对各不相同但又彼此重叠的需求。对线性发展的期待违背了复杂和脆弱的现实背景，甚至有可能导致制定不切实际的时限，造成意想不到的消极后果。

方框 5

在过渡期国家建立协调一致做法

2007 年以来的部分里程碑

- 与世界银行和其他合作伙伴共同开发了冲突后需求评估工具包
- 修订了联合国发展援助框架导则，加强对过渡期国家联合国国家工作队的指导
- 加强了总部对处于转型背景中的驻地协调员的支持
- 加强了与建设和平支助办公室的合作

163. 2007 年的三年度全面政策审查认识到“联合国发展系统在从救济向发展过渡的进程中可以发挥极其重要的作用”。2009 年秘书长《关于冲突后建设和平问题的报告》(A/63/881-S/2009/304) 是对第 62/208 号决议这一内容最引人注目的反应，列出了本组织在冲突后背景下开展工作的明确议程。该报告既提出了实务方面的指导意见，也提出了与流程有关的指导意见，确定了五个需要优先考虑的关键领域，这些领域最需要协调一致：(a) 脆弱环境，包括：基本的安全保障；(b) 政治进程；(c) 提供基本服务；(d) 政府核心职能；以及(e) 振兴经济。

164. 同样，秘书长《关于妇女参与建设和平的报告》(A/65/354-S/2010/46) 强调了妇女在这一过渡期的重要作用。该报告列出了一项 7 点行动计划，以确保性别平等在冲突后至至关重要的时刻是符合实际的目标。

165. 最近，秘书长在其五年行动议程中将向过渡期国家提供支持确定为联合国 2012 至 2016 年期间的五个最优先事项之一。

166. 三年度全面政策审查和这些不同的进程标志着承认有必要尊重国家在从救济向发展过渡局势中的自主权和领导，并尽可能利用现有的国家能力。

三年度全面政策审查高度重视加强支持工作和全系统的协调一致

167. 在过渡期国家促进内部协调，包括机构内部和机构间的协调，是第 62/208 号决议的一个重要优先事项，其中要求联合国发展系统根据会员国的指导方针采取措施，进一步加强联合国发展系统在从救济向发展过渡的国家开展的业务活动的协调性、相关性、效力、效率和及时性。

168. 2007 年以前已针对联合国的内部协调制订了大量的政策，因而，三年度全面政策审查试图借鉴和改进这些政策，其中一些已处于实施阶段。联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组的报告(A/61/583)和秘书长的《综合特派团指导说明》奠基了牢固的基础。报告强调“一个联合国”，认为这是克服总部和国家一级的联合国系统各自为政问题的一个推动性概念。该指导说明强调综合特派团概念不断演变的特点，试图进一步阐明复杂、多层面的特派团中的作用和职责。

169. 秘书长《关于一体化问题》的第 2008/24 号决定给促进全系统协调一致的议程增添了更多的动力。这一决定还成立了一个统筹指导小组，由维持和平行动部召集，以帮助确保各项统筹原则和机制的落实，包括综合战略框架等文书，以及综合特派团工作队，并将特派团规划进程与现有的联合国系统规划工具及其他相关国家进程(如联合国发展援助框架、共同人道主义行动计划/联合呼吁程序、减贫战略文件以及成果预算编制)协调一致。

170. 总体而言，向处于从救济向发展过渡局势中的驻地协调员和联合国国家工作队提供充分、迅速的支持也是非常必要的。经济及社会理事会也重申了这一点，呼吁扩大和加强这种全系统的支持，并请联合国发展集团拟订向联合国国家工作队提供的业务支持以及工作人员类型和职等方面的标准，特别是在过渡局势中。

171. 在规划领域，并且作为三年度全面政策审查各项建议的后续行动，联合国发展集团修订了联合国发展援助框架指导方针，以便使这一重要的方案文书对冲突问题有敏感认识，并在这方面推行了一整套对联合国国家工作队的具体支助办法。另外，还与世界银行和其他合作伙伴共同开发了冲突后需求评估工具包。

172. 自三年度全面政策审查以来，加强了旨在将联合国、世界银行和欧洲联盟关于冲突后应对措施的联合声明化为实际行动而作出的努力。对处于过渡背景下的联合国国家工作队和驻地协调员的支持也得到了扩大，为拟订综合战略框架提供了全系统的支持，联合国发展系统与建设和平支助办公室和建设和平委员会的合作也得到了加强。

但加强国家一级一致性的工作仍需继续进行

173. 在编写本报告时对各项研究和评价报告的审查以及对联合国国家工作队成员的采访表明，在过渡期国家加强一致性的工作仍需继续进行。这一点得到了

对驻地协调员和联合国国家工作队成员的调查结果的支持。³⁸ 只有 22%完全同意维和特派团或政治事务处与联合国国家工作队的统筹加强了国家一级的一致性，有 44%则是在某种程度上同意。³⁹ 当被问道统筹是否促进了联合国支持所在国家巩固和平工作的实效时，驻地协调员和联合国国家工作队成员约有 62%表示同意，38%不同意。

174. 关于联合国的活动是否为国家自主权提供了充分支持，各国政府对于综合特派团国家/地区一致性工作的意见通常也褒贬不一。例如，对调查作出答复的国家政府中约有 70%倾向于只在某种程度上同意联合国发展援助框架/综合战略框架与国家发展需求和优先事项进行了有效协调。

175. 不过，有一些证据表明，联合国与世界银行在适用统筹原则的国家/地区的合作正在改善。例如，对于这两个组织之间的合作在过去四年里得到了改善这一评价，约有 90%的政府倾向于同意而不是不同意。综合特派团国家/地区的政府对联合国与世界银行之间合作的改善比一般方案国持更积极的看法。自 2007 年三年度全面政策审查以来这方面最显著的进展是 2008 年签署的《联合国—世界银行有关危机及危机后局势的伙伴关系框架》。该协议确认这两个主要行为体之间建立伙伴关系的可能性，尤其侧重于联合评估和集合资金，方法是采用信托协议以允许支出的相互操作。世界银行《2011 年世界发展报告》也强调有必要在一些关键领域建立起联合国和世界银行更密切的伙伴关系，并提倡更多更有效地利用多方捐助信托基金等工具，以便在不同行为体之间进行更灵活的协调。

五. 加强发展实效方面的进展

176. 联合国系统发展合作的主要目的是促进方案国国家能力的发展。这意味着联合国系统发展业务必须对国家发展计划、政策和优先事项作出反应，这些是规划发展方面业务活动唯一可行的参考框架。

177. 本节旨在着重说明联合国发展系统工作在国家一级的影响，重点是能力建设和发展、性别平等和增强妇女权能、南南合作和发展的区域层面。此外，本节将回顾自三年度全面政策审查以来在联合国发展系统工作中加强以成果为基础的管理以及规划和评价方面的进展，这是提高业务活动发展实效的两个关键要素。

A. 能力建设和发展

178. 经济及社会理事会在其第 2011/7 号决议第 14(c)段请秘书长在 2012 年联合国系统发展业务活动四年度全面政策审查报告中特别注意审查联合国发展系

³⁸ 在综合特派团国家/地区有 10 个国家的政府参加了这次调查。

³⁹ 在综合特派团国家/地区大约有 77 个联合国国家工作队成员参加了这次调查。

统取得的进展，确保国家对联合国业务活动的自主和领导，包括通过利用国家行政系统，并为此明确今后的步骤。

国家能力建设是业务活动的重要部分

179. 在历次有关三年度全面政策审查的决议中，大会一直强调需要加强国家能力，并作为这一努力的一部分，提供协调一致的联合国系统支持并以最佳方式利用现有的国家能力和系统。足够的能力是国家自主权和领导权的关键。

方框 6

能力建设和发展

2007 年以来的部分里程碑

- 采用发展集团能力评估方法和工具包
- 推出发展集团关于提供更好协助的参考指南
- 建立发展集团能力发展网络

180. 作为对这些三年度全面政策审查决议的回应，联合国发展集团已将能力发展确定为其优先事项之一。其中，自 2002 年以来，联合国发展集团在其共同国家评估和联合国发展援助框架指导方针中呼吁，将确定“能力差距”作为国家分析进程的一部分，并通过根据该框架计划开展的合作弥合这些差距。在 2007 年共同国家评估和联合国发展援助框架指导方针方面采取了进一步措施，该指导方针将能力发展确定为五个“必须在国家一级实行的相互关联的原则”之一。2007 年指导方针反映了新公布的联合国发展集团关于能力发展的立场说明，该说明称“能力发展是联合国国家工作队合作的中心主旨和主要裨益。为使国家具有自主权，能力发展应在国家发展框架内进行，并且应符合国家能力评估和能力发展战略”。指导方针还将能力定义为“人民、组织和全社会成功管理其事务的能力”，并将能力发展定义为“人民、组织和全社会逐步释放、加强、创造、适应和维持能力的进程”。

181. 2007 年共同国家评估和联合国发展援助框架指导方针载有关于如何进行能力发展的多项说明；例如，该方针包含关于“高质量分析”的一节和关于“能力评估”的另一节。联合国发展集团在 2008 年取得了更多进展，发布了关于能力评估的“用户指南”，其中包括评估能力资产和需求以及制订能力发展战略的方法。用户指南的重要部分反映在共同国家评估和联合国发展援助框架指导方针 2009 年版和 2010 年版中。

182. 尽管如此，国家能力和系统的不足仍被称为大多数发展中国家的一个最具挑战性的发展问题。此种不足的原因可能包括投资不足，由于维护不善使现有的

人力和体制能力受到削弱，疾病等自然因素和其他因素，以及现有能力的超负荷和与人力资源有关的推拉因素的整体不平衡。

183. 联合国发展集团加强政策和指导工作的结果是，联合国系统各组织之间能力发展方面的协作正在增加，尤其是在国家分析、联合国发展援助框架、“一体行动”进程和联合方案方面，包括实现千年发展目标基金支持的各领域。自愿采用“一体行动”做法的其他 21 个国家也促进了该趋势的形成。⁴⁰ 非驻地和专门机构在能力建设活动中的参与也越来越多。

184. 另外，评估能力发展举措的影响本身是困难的。为了维持政治承诺，结果必须在短期内可见。但结果还应长期可行，并与社会、机构和个人一级的深刻变化关联，并在实现发展目标方面取得的实际进展。最后，持续的困难是制定和遵守退出战略。更广泛的发展合作界也面临这些挑战。

在使用国家能力和系统方面有进一步改善的空间

185. 几乎所有政府都倾向于同意而不是反对这一说法，即联合国在发展国家能力方面一直很有成效。与此同时，对方案国的调查表明，联合国发展系统在能力发展方面的成绩似乎并没有达到预期。

186. 在 111 个受访政府中，76 个政府借此机会提出了更多的建议。其中许多意见呼吁作出更大努力加强国家能力，并更好地利用国家机构。能力发展是受访政府最常选择的联合国提高自身实效的 10 个建议方式中的 3 个领域之一。约 73 % 的作出回复的民间社会组织还表示，联合国需要更加重视发展国家能力。

187. 该调查还请方案国政府说明联合国实体“尽可能”使用国家能力和系统的程度。在 110 个国家中，只有三分之一的国家强烈同意，联合国实体在制订方案和项目方面尽可能使用了本国专家和机构。此外，只有约 10% 的政府同意联合国实体为实现良好的结果“尽可能”使用了国家采购、财政、监测和报告制度或国家评价能力。各个收入水平的国家结果类似。

188. 实行联合国发展集团在 2005 年引入的现金转移统一办法的目的，是在国家一级采取更区别对待的做法，同时建立相关国家能力。⁴¹ 关于对驻地协调员——联合国国家工作队的调查的答复表明，一些国家已成功应用现金转移统一办

⁴⁰ 自愿采用“一体行动”方法的 21 个国家如下：贝宁、博茨瓦纳、不丹、科摩罗、埃塞俄比亚、印度尼西亚、肯尼亚、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、利比里亚、马拉维、马里、马尔代夫、黑山、纳米比亚、巴布亚新几内亚、塞拉利昂、乌干达和赞比亚。

⁴¹ 现金转移统一办法是方案国向联合国执行合作伙伴进行现金转移的一种常见做法。它使用在方案编制期间与执行伙伴进行的宏观和微观评估来确定风险水平和能力差距。该方法在实施过程中使用审计和抽查等保证活动，并采用了执行伙伴申请资金和汇报资金使用情况的一种新的统一格式。它主要适用于开发署、人口基金、儿基会和粮食署，并在某些情况下适用于若干专门机构。

法，而这种办法的整体实施情况一直是不平衡的。最后，独立的“一体行动”评价发现，联合国国家工作队在试点国家使用本国系统的情况并不一致。虽然有些工作队已经取得了相当大的进展，另外一些工作队采取的步骤却很有限。现金转移统一办法和本国系统的使用是“一体行动”试点国家经修订方法的重要组成部分，其目的是提高国家自主权，并促使交易成本下降。

189. 本国系统和能力的使用还提出了与风险管理和问责制相关的另一个挑战。该项挑战有力地证明，联合国系统为实现以不牺牲方案执行和问责制的方式更有效地利用国家能力和系统，就应当对建设国家能力和系统进行更坚实的投资。有鉴于此，将需要按照三年度全面政策审查的规定编制成果框架来衡量联合国的能力发展工作。

B. 性别平等和增强妇女权能

190. 经济及社会理事会在其第 2011/7 号决议第 14(j) 段请秘书长在 2012 年联合国系统业务活动四年度全面政策审查报告中特别注意审查在国家一级改善协调以更好地把性别平等和增强妇女能力纳入联合国系统业务活动主流方面取得的进展。

方案国将联合国对性别平等的支持视为高度优先事项

191. 自三年度全面政策审查以来，与需要在联合国系统内进行有效的性别平等主流化有关的知识和理解大幅度增加。⁴² 妇女署的成立是这方面的一个重要里程碑。秘书长还宣布将性别平等和增强妇女权能作为他 5 年行动议程的一项优先事项。

方框 7

性别平等和增强妇女权能

2007 年以来的部分里程碑

- 成立妇女署
- 驻地协调员制度必须报告性别平等主流化方面的进展情况
- 载有与性别平等有关的产出的联合国发展援助框架数量增加
- 通过有关性别平等和增强妇女权能的全系统行动计划
- 在 20 个方案国推出性别平等记分卡

⁴² 性别平等主流化是“评估在各领域和层次计划的任何行动(包括立法、政策或方案)对男女的影响的进程”，但人们也承认，仍需要性别平等问题单位或联络人，并且“性别平等主流化并不取代有针对性的具体妇女政策和方案或积极立法的必要性”。

192. 联合国各实体在实施以下性别平等主流化工具方面也获得了宝贵经验，即 (a) 首协会在 2006 年通过的关于性别平等和增强妇女权能的全系统政策；(b) 妇女署推动的全系统行动计划；⁴³ (c) 性别平等和增强妇女权能国家工作队业绩指标(性别平等记分卡)；⁴⁴ (d) 性别平等标码，追踪与性别平等有关的资源分配情况的工具。⁴⁵

193. 在对方案国家的调查中，约 81% 的政府认为促进性别平等是本组织最重要的工作领域之一。在国家一级与联合国实体密切合作的民间社会组织中约 73% 的组织持相同的看法。

194. 2007 年三年度全面审查以来在这方面汲取的最重要的教训是：有关性别平等的考虑必须纳入组织思想和文化；性别平等主流化应视为促进其他的实质性优先事项，而不是与其竞争；并且性别平等主流化是否成功必须通过其结果来判断。

195. 2011 年 1 月设立了具有领导、协调和促进联合国系统问责制任务的妇女署，该机构的设立预计在下一个四年度全面政策审查周期内将恢复本组织内执行性别平等和增强妇女权能议程工作的活力。与此同时，联合国所有实体均有责任加强自己促进性别平等的能力。事实上，妇女署的创建应加强联合国在其工作中应对性别平等和增强妇女权能问题的决心。

196. 值得注意的是，妇女署已经取得了具体成果，如编制和通过了上述全系统行动计划，并在粮农组织、农发基金、亚太经社会、西亚经社会和资发基金等联合国机构编制性别平等政策方面提供了支持。

197. 然而，联合国系统内性别平等主流化方法的有效性仍然受几个因素的制约，如领导层承诺不足、对结果的问责制薄弱、工作人员的能力有限、知识有限、财政资源不足和滞后的报告制度。

198. 最近对性别平等记分卡使用情况进行的审查显示，没有一个联合国国家工作队达到性别平等主流化的平均目标，在规划和方案编制领域的业绩最为出色，但在将性别平等观点纳入预算编制、问责制、监测和评价以及伙伴关系方面进展有限。

⁴³ 性别平等和增强妇女权能全系统行动计划规定了为在组织一级有效实现性别平等主流化而必须设立的企业流程和制度安排。它以一致和可比的方式为性别平等主流化进程的建立和使用提供了规划、监测和报告手段。

⁴⁴ 联合国国家工作队性别平等和增强妇女权能业绩指标(也称为“性别平等记分卡”)为联合国国家工作队在根据全系统行动计划编制共同国家评估/联合国发展援助框架和联合方案时必须设立的进程和体制安排规定了明确的业绩标准。通过规定良好的性别平等主流化做法，记分卡提供了一个简单明了的业绩指导方针，联合国国家工作队可以根据这一方针规划和组织其活动并报告成果。

⁴⁵ 性别平等标码是一个最初由经合组织/发援会开发的预算监测工具。

199. 在性别平等主流化工作和在国家、区域和全球层面促进性别平等和增强妇女权能的结果之间建立因果关系，也仍然是一项挑战，其原因是联合国组织内的业绩管理系统发展滞后，这个问题将在下文进一步讨论。产生这一限制的原因似乎是联合国系统内实行基于成果的管理原则和方法方面普遍存在不足，以及在复杂的综合规划中确定与性别有关的产出和指标方面有具体困难。然而，看来特别侧重于妇女的方案比性别平等仅仅是更广泛倡议一部分的方案更可能使用完善的基于成果的管理技术，并且在使用业绩标准衡量时表现更佳。

C. 南南合作

200. 大会在第 62/208 号决议第 48 段重申南南合作越来越重要，在这方面，鼓励各基金、方案、专门机构和联合国系统其他相关实体将对南南合作和三角合作的支助纳入主流，以帮助发展中国家。

南南合作正在取得强劲增长

201. 在所述期间，南南合作实现了持续增长。2010 年，南南合作金额估计为 130 亿美元到 148 亿美元之间。2011 年一些主要提供援助国提供的南南合作援助数量估计有所增加。⁴⁶ 在多边机构越来越多的参与下，三角合作也形成了强劲势头。六个联合国机构通过主要在粮食保障、环境与卫生领域提供的能力建设，在促进三角合作方面发挥了显著的作用。⁴⁷

方框 8

南南合作

2007 年以来的部分里程碑

- 国际农业发展基金(农发基金)在南方共同市场签署了 6 个南南合作协议
- 开发署与巴西、中国和土耳其建立了战略伙伴关系框架
- 联合国粮食及农业组织(粮农组织)签署了 45 份关于南南合作的三方协议，并派出 1 500 多名专家
- 联合国工业发展组织(工发组织)建立了工业合作中心，包括在佛得角的可再生能源和能源效率中心
- 儿基会向工作人员发布了有关南南合作的指引
- 南南合作特设局建立了一个三合一多边南南架构，以便所有利益攸关方打造包容性的南南和三角伙伴关系

⁴⁶ 经社部关于国际发展合作趋势的研究，2012 年。

⁴⁷ 为 2012 年发展合作论坛进行的案例初步分析。

202. 2008年，秘书长通过其政策委员会提出了一个愿景，将支持南南合作纳入联合国各实体企业政策工具和战略的主流。2009年的联合国发展集团编制联合国发展援助框架指导方针和联合国发展集团2010-2011年优先事项都将南南合作和三角合作列为国家能力发展工具。在南南合作高级别委员会的敦促下，编制了关于南南合作和三角合作的业务指导方针相关框架，以期加强将此种方法纳入联合国系统发展业务活动的主流。在高级别委员会就这些指导方针作出决定后，联合国国家工作队将需要遵循这些指导方针。

203. 上述全系统政策已促使个别实体作出了积极反应。南南合作和三角合作在联合国实体15个近期年度报告和17个中期计划中有所反映。联检组2011年进行的一项调查也证实，20个联合国实体中的17个有关于南南合作的立法授权。13个组织有可被确认为在全球、区域或国家一级支持南南合作的方案和(或)项目，而6个组织将南南合作纳入其经常技术合作方案中。许多联合国组织和机构设计了基于网络的平台，以促进知识和经验的南南交流。

南南合作还不是国家一级方案编制的重要组成部分

204. 然而，一些全球性的指导方针仍需要转化为国家一级的具体行动。联检组的评价表明，在109个联合国发展援助框架中，17个明确提到南南合作，5个有与南南合作有关的特定成果。2010年启动的24个联合国发展援助框架中，6个提到南南合作。

205. 能力和资源的限制是对南南合作支持不足的部分原因。20个联合国实体中的3个在总部设有主要处理南南合作问题的专门单位。在大多数联合国组织中，不容易确定专用于南南合作的工作人员和资源，特别是核心资金。根据联检组的调查，2010年联合国实体共1亿美元的非核心资金据称用于为南南合作活动供资，占发展方面业务活动总支出不到0.5%。

206. 联合国各组织还面临执行南南合作援助方所支持项目的业务障碍。一些国家将南南合作与枢轴国的采购和专门知识的使用联系起来，而在某些情况下，联合国实体的条例和细则排除了此种做法的可能性。

207. 上述限制可能导致方案国形成某些看法，即认为联合国不是促进南南合作和三角合作最重要的合作伙伴。根据对方案国的调查，只有不到一半的政府认为联合国在推动这种合作方面有重大关联性。

208. 联合国各组织有相当大的潜力将南南同侪学习和次区域和区域公益物的跨境提供纳入其发展方面的业务活动中。约90%的方案国政府认为联合国在加强国家制订政策和战略能力方面具有最大的关联性。大多数国家的政府还将联合国视为提供发展政策和战略方面的咨询意见和提供最新知识和技术专长的重要合作伙伴。

209. 南南合作已被证明是进行能力建设、分享知识和技术转让以及促进区域一体化的一个有效渠道。加强南南合作可以帮助联合国提升其在这些领域所提供支持的关联性。因此，在涉及到联合国系统发展业务活动方面，南南合作需要转化为常规、日常规划和实施工作的一种方式。南南合作还可以在许多方面为传统发展合作提供信息。

210. 联合国各组织有相当大的潜力将南南同侪学习纳入其发展方面的业务活动。在四年度全面政策审查期间访问的国家强调，由于联合国无所不在和具有政治中立性，日益需要联合国促进同侪学习。同侪学习的范围从促进企业的实用程序到小额融资机构、发展私营部门和创业、以及能力建设和公共部门改革。

211. 与此同时，联检组的报告指出，联合国系统需要进行更多关于南南合作的政策和融资机制的战略思考。该报告的另一个重要结论是，应加强目前与南南合作有关的体制框架。为此，南南合作高级别委员会目前正在讨论将南南合作和三角合作纳入联合国发展方面业务活动主流的业务指导方针草案。

212. 本报告的一个重要信息是，联合国实体将南南合作从需要特别关注的一个问题转变为定期、日常规划和实施全系统发展方面业务活动的一种模式的时机已经到来。

D. 发展的区域层面

213. 大会在第 62/208 号决议第 109 段大会认识到，就联合国发展系统的运作而言，必须对区域技术支助结构和区域局加以统筹协调，向联合国国家工作队提供支助，包括加强技术方案和行政支助。

214. 发展的区域层面作为加强全球治理安排和在全球框架和国家一级之间提供重要联系的关键组成部分日益突出。这一点很明显，因为应对多种危机影响的许多关键政策行动和协议是在区域和次区域各级提出的，并得到了已演变为在各级确定发展议程的重要行为体的区域组织和集团的支持。

215. 尽管联合国已与这些区域机构和进程在一定程度上开展合作，联合国系统在各区域委员会的领导下，需要进一步考虑其重新定位，以确保与新的区域发展架构进行更有效的互动。区域委员会委托进行的关于“发展的区域层面和联合国系统”的独立研究([www.un.org/regional commissions](http://www.un.org/regional_commissions))，在这方面提供了良好的见解和建议。可能的措施将包括制订区域发展战略和评估联合国与区域组织的联系。区域委员会的成员国对该项研究表示欢迎。

216. 三年度全面政策审查强调联合国各机构需要在区域一级加强合作。经济社会理事会授权的区域协调机制及联合国发展集团区域小组(分别由各区域委员会和开发署主持)构成联合国在区域一级的主要协调手段。区域协调机制侧重于政策、规范和分析工作，以及区域和次区域规划。联合国发展集团区域小组向驻地

协调员和联合国国家工作队提供战略指导、方案咨询和监督、技术支持、质量保证和咨询，尤其是在联合国发展援助框架和联合方案、业绩管理和故障排除方面。

217. 区域协调机制和联合国发展集团区域小组可以通过双向互动支持和加强彼此的工作。例如，区域协调机制的政策一致性工作的结果可以转达给发展集团区域小组，协助其制订国家一级的行动；为支持国家发展议程，区域和次区域框架各自的组成部分可以纳入联合国发展援助框架。联合国发展集团区域小组可将国家政策经验带给区域协调机制，并可以从区域协调机制汲取经验教训。这些经验教训可以为新的规范/分析工作提供信息，从而在区域一级加强政策衔接。这是一个有进一步改善潜力的领域。

与驻地协调员制度的联系仍在建立中

218. 两个区域支持机制和国家一级的驻地协调员和联合国国家工作队之间的联系仍在建立中，这分别在方案国政府以及驻地协调员和联合国国家工作队的调查中有反映。

219. 半数方案国政府认为，联合国在国家一级的工作应更优先注意加强区域和次区域合作。在驻地协调员和联合国国家工作队成员中，12%认为联合国发展集团区域小组在过去四年促进国家一级的一致性方面非常重要，而18%称小组的工作根本不重要。此外，20%的驻地协调员和联合国国家工作队成员认为，向联合国发展集团区域小组提供更多资源对于加强未来四年的一致性非常重要，而52%赞同在国家一级增强对驻地协调员办事处的支持。约有16%的驻地协调员和联合国国家工作队成员认为，向联合国发展集团区域小组提供更多的资源根本不重要。在一项为联合国发展集团管理和问责制研究审查进行的对联合国国家工作队成员的调查中，约18%的联合国国家工作队成员报告得到“联合国发展集团区域小组在方案和业务问题上的一贯支持”，而48%的人同意发展集团区域小组在一定程度上提供了这种支持，34%的人认为根本没有提供支持。根据开发署最近对驻地协调员/驻地代表进行的一项调查，约16%的受访者报告从联合国发展集团区域小组得到支持和指导。

220. 可以认为，上述调查结果说明，各国政府和联合国国家工作队认为区域支持结构需要更有效地证明其所增加的价值。在这方面已提出多项建议，如区域协调机制和联合国发展集团区域小组之间应更有效地进行分工和工作规划；在可能时合并这两个区域支持结构；加强各机构在区域协调机制和联合国发展集团区域小组中的参与；增强预算支持，使联合国发展集团区域小组编制满员；在各区域协调联合国实体区域办事处的地点；在区域一级改善区域协调机制和联合国发展集团区域小组与民间社会和私营部门的联系。

E. 成果管理和规划

221. 经济及社会理事会在其第 2011/7 号决议第 14(h) 段请秘书长在 2012 年联合国系统发展业务活动四年度全面政策审查报告中特别注意审查联合国发展系统在改善成果战略规划和管理以加强问责和提高透明度方面取得的进展，并明确需要采取的措施以进一步改善其长期交付和成果。

成果管理被视为提高实效和加强问责的基本要素

222. 十多年来，成果管理一直是联合国改革议程的组成部分。2007 年三年度全面政策审查确定，业务活动应根据其在提高方案国实现消除贫穷、持久经济增长和可持续发展的能力方面的影响力进行评价和评估。自三年度全面政策审查以来，联合国发展系统加大力度，通过联合国发展援助框架增进各个机构内部和国家一级的成果管理，作为方案拟订五项原则之一。发展领域采用成果管理在过去十来年间广为流行，各国政府和公共机构越来越多地采用成果管理。改善成果管理的更多推动力来自方案国和捐助国，它们都要求联合国发展系统证明各项目标正在实现，实现过程切实高效，而且各项活动切合方案国的需求和优先顺序，有助于改善可持续发展成果。

方框 9

成果管理和规划

2007 年以来的部分里程碑

- 联合国发展集团通过联合国发展援助框架成果报告的标准格式
- 联合国发展集团成果管理手册印发
- 联合国发展集团通过成果报告的共同原则

223. 捐助国和方案国可能会强调成果管理的不同方面，但它们都期待联合国发展系统证明所投资源的价值。成果管理也是加强联合国系统问责制这个不间断进程的组成部分。本次审查对成果管理作了研究，并借鉴了其他一些研究。此外，联检组目前正在联合国系统各组织开展战略规划审查，这将对四年度全面政策审查的筹备工作形成补充。

224. 对方案国的调查发现，在 110 个国家中有 106 国政府认为，“更好地利用成果制办法”是提高联合国效能的第二重要措施。同样，有 93% 的民间社会组织认为，更好地利用成果制办法对提高联合国效能至为重要。在实地一级，有 85% 的驻地协调员和联合国国家工作队成员认为，统一各机构成果管理制度是提高国家一级一致性的第三最有效措施。先前许多关于联合国发展方面业务活动的改革报告也重复了同样的观点。最近，对几个捐助国的多边审查报告也表明，联合国

各组织的成果管理制度一直存在弱点，这已成为评估相关成果和影响时的一个重大限制因素。

在加强成果管理方面已取得进展

225. 自 2007 年三年度全面政策审查以来，联合国发展系统在加强成果管理方面已取得一些进展。各个机构、方案和基金的高级管理层以及联合国发展集团的集体领导层，都在推动大力关注成果管理。继 2008 年成果管理审查之后，联合国发展集团开始实行动计划，解决审查中查明的缺陷，并加强对联合国国家工作队的支持。2011 年印发《成果管理手册》，朝着统一联合国发展系统的成果管理概念和办法迈出了重要一步。正在以培训和网络资源及工具的形式为国家办事处和联合国国家工作队提供技术支持。在加强联合国发展集团各区域小组就联合国发展援助框架及有关事项向联合国国家工作队提供咨询和质量支助的职能方面，也已采取相关步骤。此外，各机构正在实施国家方案质量保证程序，以加强机构一级的成果管理。加强联合国发展系统的成果管理应在国家拥有发展议程和发展成果的自主权这一更广泛框架内加以审视。联合国发展系统的作用是补充各国为追求可持续发展成果所作的努力。

一些挑战仍在

226. 实施成果管理的挑战与各国政府和其他发展机构遇到的挑战相似。三年度全面政策审查将有效使用联合国发展援助框架成果汇总表视为加强对联合国系统各项成果评价工作的一个重要方面。但在许多国家，从联合国发展援助框架成果框架的质量看，实施成果管理的力度不够，本报告多个章节对这个问题都有阐述。在编写本报告时对 40 个联合国发展援助框架的评价工作进行了审查，一致判定成果框架的质量在技术上不合理。成果陈述常常粗线条，试图将所有机构纳入其中，而指标、基准和具体目标仍然要么未予界定，要么没有衡量拟议的变动。存在定期审查和更新的适当成果汇总表，连同监测和评价制度，构成了评价联合国发展系统相关性和有效性的一个必要先决条件。成果框架技术合理性的重要性，在对“一体行动”国家的可评价性评估和独立评价中都已作了重申。按照资源调整计划是成果管理的一项基本原则，但在实践中，计划与实际可用于实施的资源之间常常存在差距。

实施成果管理没有适当侧重于为成果而管理

227. 为编写本报告而进行的分析以及多项其他研究发现，成果报告没有发挥应有的效能。要想将成果管理办法全面制度化，联合国发展系统仍有一段路要走。成果的拥有和管理者对成果的理解方式，如何将成果用于决策，以及如何向包括国家伙伴在内的利益攸关方通报成果，这些方面都存在差距，特别是在国家一级。监测和评价作为成果管理中成果使用周期的一个环节，没有得到连贯一致的执行，而用于监测和评价的资源许多时候存在不足。实现成果管理的制度化还需要

有同行审查和学习，包括总部、区域办事处和会员国就成果报告向国家办事处提出反馈意见。成果管理要想成为一项加强问责工具，仍然有一段路要走，因为对成果进行问责，特别是在机构间一级，很少有清晰的定义。

界定和衡量发展成果的复杂性被低估

228. 界定和衡量成果，对联合国这样的多边组织而言是一个复杂议题。机构有能力衡量以具体项目为基础的产出，但难以将宣传、能力发展和政策咨询服务工作与积极影响人民生活的变动挂钩。这个问题在中等收入国家十分明显，在这类国家，联合国发展系统往往会在政策咨询和知识共享领域开展工作。一个有关的挑战来自一些捐助国施加的压力，它们要求联合国各机构精确量化对发展成果或结果的贡献，以证明其增加值和相关性。长期转型发展措施和成果常常难以界定，而许多经常不受各机构控制的因素，却能影响这些成果。此外，在局势通常不稳和不确定性的国家，利用有限供资对中期成果作精确定义并非易事；这样做还可能会过度简化需要有代际远见和长期承诺的发展进程。

成果报告可以更有效能

229. 联合国系统迄今没有充分区别监测低级别成果(产出)和高级别成果(结果)所需的制度、工具和能力。如果相关成果涉及出自联合国系统任务授权的规范和标准，这一点就更具挑战性。对于低级别成果，成果监测制度的首要目标是能够监测资源使用情况、这些资源关联活动的开展情况，以及开展这些活动后计划成果(产出)的实现情况。这一级别的成果监测将提供与资源分配和用途、联合国活动开展情况以及这些活动所着重追求的成果有关的数据，可每年一次与各国政府在年度审查联合国发展援助框架时进行。

230. 对于高级别成果，由于要衡量联合国系统和(或)具体机构对总体国家发展影响的贡献，必须设计更加详尽的技术评价计划，以便定期评估这一类信息。两类成果报告都很重要。此外，两种制度所产生的信息，都需要在联合国系统内部的机构学习过程中以及由伙伴国家系统地加以应用。

231. 联合国系统内部和捐助国都存在多种报告框架和需求，这又构成另外一项挑战。各机构国家办事处需要向各自总部报告，而联合国也需要有能力向方案国政府，并越来越多地向捐助方报告全系统在国家一级的贡献。更为复杂的是，应当贯穿于报告进程的各项指标常常互不相同且未作统一，给本已负担沉重的报告制度添加了更多困难。

232. 考虑到情况的复杂性，联合国发展集团和管理问题高级别委员会于 2011 年作了联合研究，提议制订《成果报告共同原则》。⁴⁸ 这些原则反映了需要衡量和报告实效和效率增益，同时减轻报告负担。

⁴⁸ 《成果报告共同原则》，联合国发展集团和管理问题高级别委员会联合研究，2011 年 7 月 15 日。

233. 在近期调查中，为了减轻国家伙伴工作量，大约 94%的方案国政府赞成使用单一的进度报告格式。为便于统一，联合国发展援助框架进度报告的标准作业格式和指南已随最新一期联合国发展集团指南印发。⁴⁹ 此外，大约 82%的驻地协调员和联合国国家工作队成员认为，统一各机构的报告程序，是提高联合国在国家一级一致性的最重要措施之一。

F. 评价

234. 大会在其第 62/208 号决议第 138 段鼓励联合国发展系统在征得各基金、方案和机构理事机构同意的情况下，进一步加强评价活动，为此，鼓励联合国发展系统继续努力加强整个系统的评价活动，并倡导建立评价文化。

不断努力加强联合国系统的评价职能

235. 评价在联合国内部已被普遍认为是证明联合国发展系统效能的一个必要工具。随着成果越来越受重视，对评价证据的需求也越来越大。联合国系统各实体一直在创造有利于评价的环境，并加大力度遵行 2005 年通过的《联合国评价小组评价规范和标准》。联合国评价小组由 43 个评价单位自愿组成，并继续在加强联合国系统评价职能和提高评价活动总体质量方面发挥核心作用。评价小组所有成员都将遵行《联合国评价小组评价规范和标准》。自 2007 年以来，评价小组编写了多份重要指导文件，包括《联合国系统评价守则》、《落实评价结果良好做法准则》、《联合国发展援助框架评价常问问题》、以及《在评价工作中纳入人权和性别平等问题手册-联合国评价小组指南》等。联合国评价小组还在协调和支持对“一体行动”国家牵头的的评价进行可评价性评估方面发挥关键性作用。

236. 联合国系统正在提高使用评价证据的能力。除联合国评价小组的准则外，各个实体还投入资源，加强对管理当局答复和建议的监测。不过，随着全系统的评价产出不断增加，系统的吸纳能力也越来越多地受到测试；许多研究一致表明，系统或许没有能力有效落实这么多评价提出的建议。⁵⁰

评价能力持续存在挑战

237. 从联合国评价小组的数据和近期研究，包括来自内部监督事务厅(监督厅)(见 A/66/71)的资料看，各评价单位拥有的工作人员显然有限，只有少数几个机构，例如联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、儿基会、开发署和妇女署，已将评价职能下放。实地一级的评价能力不可或缺，不仅涉及对各实体方案的评价，还涉及对联合国发展援助框架的评价。联合国系统大多数评价单位

⁴⁹ 联合国发展援助框架进度报告的标准作业格式和指南，联合国发展援助框架年度报告样本，联合国，2010 年。

⁵⁰ 见“全面审查对联合国系统发展方面业务活动进行全系统评价的体制框架”，由 Angela Bester 和 Charles Lusthaus 撰写，常务副秘书长办公室，联合国，2012 年。

的财政和人力资源都仅限于日常工作，而参与全系统、联合或多机构评价，常常意味着要在没有额外资源的情况下开展工作。系统内很少有实体的评价支出超过其总支出的 1%。⁵⁰

238. 国家一级的评价离不开政府的有效运作评价单位和民间社会组织的评价能力。这一点已在三年度全面政策审查时确认。由于政府追求由国家牵头开展评价或联合评价，建设国家能力变得日益重要。联检组提出了国家评价能力问题，强调对国家执行项目的监测和评价许多时候并不是由政府牵头(见 E/2009/103)。个别机构，例如儿基会、开发署和妇女署，正在努力与评价协会和政府结成伙伴关系，以发展国家评价能力。联合国评价小组的一个任务组目前正致力于拟订发展国家评价能力的概念框架。除其他外，该框架将界定评价小组在建设国家评价能力方面的作用。

方框 10

评价职能

2007 年以来的部分里程碑

- 推动评价职能进一步专业化的系列准则文件
- 对评价职能进行同行审查：世界粮食计划署(粮食署)、监督厅、全球环境基金、工发组织、环境署、人居署、粮农组织
- 联合国评价小组印发将人权和性别平等纳入评价工作的准则；影响力评价准则；规范性工作评价准则
- 联合国评价小组与南非政府开展联合评价活动
- 联合国评价小组协助开展由“一体行动”国家牵头的评估和独立评估
- 联合国评价小组印发联合国发展援助框架评价工作范围样本
- 联合国评价小组制订关于联合国发展援助框架评价工作管理当局答复的准则

联合国发展援助框架评价工作的质量和一致性变化不定

239. 第 62/208 号决议强调了联合国发展援助框架评价工作的重要性，但只有极少数国家进行了全面评价。大多数国家选择进行中期审查，认为这样更加实用，既可推动执行进程，又能作为下一份联合国发展援助框架编制工作的投入，同时还可节省费用和时间。对 40 个联合国发展援助框架评价和中期审查工作的评估发现，质量参差不齐，联合国国家工作队投入的努力也有差异。不过，这些评估为本报告提供了关于联合国发展援助框架的设计和是否有效的一些有用信

息。要知道联合国国家工作队是否已响应新采用的 2010 年联合国发展援助框架强制性评价要求，目前还不到时候。在这项要求之前，根据 2011 年为驻地协调员年度报告进行的调查，大约 40%拥有某种形式联合国发展援助框架的联合国国家工作队声称已对该框架进行年度审查。然而，这些评价显示，即便已作此类年度审查，其作用却相当有限。联合国发展援助框架评价进程的这些弱点也损害了在国家一级对全系统成果的问责，本报告有关联合国发展援助框架和成果管理的章节对此已作阐述。

国家一级监测和评价制度薄弱

240. 联合国发展援助框架的评价和中期审查工作还持续提到监测和评价制度在援助框架(全系统)一级无法落实的问题。在证明联合国作有重大贡献时，很少是根据联合国发展援助框架监测和评价制度提供的证据。如此，这些评价的结果和结论就重复了 2006 年至 2008 年期间对成果管理及监测和评价进行全球经验分析的结果，以及在编写本报告时进行的成果管理研究结果。评估联合国发展援助框架后得出的评价和访谈证据显示，援助框架一级评价和监测制度的运作，都没有按照联合国评价小组准则或联合国发展援助框架监测和评价计划进行。⁵¹ 就增进联合国国家工作队一级的成果关注点而言，这可能是进展最少的领域。根据 2010 年对驻地协调员的调查，在 88 个驻地协调员中有 54%报告称，联合国发展援助框架监测和评价制度已与国家制度保持一致。对方案国政府的调查显示，这些政府也坚决支持在相同专题领域履行职责的实体在国家一级开展联合监督和评价任务。大约 78%的方案国政府认为，此类措施对减少国家伙伴的工作量而言非常重要。

评价“一体行动”的努力连贯一致

241. 会员国展现了对评价“一体行动”的承诺，2010 年方案国开展的国家牵头评价尤其引人注目。联合国发展系统为评价“一体行动”作了重大努力，部署了大量资源，先于 2008 年进行可评价性评估，最后又于 2012 年作了独立评价。独立评价发现，一些试点国家为改善一体行动方案监测和评价制度投入了大量精力。然而，这一挑战已被证明非常复杂，所作努力尚未产生令人满意的结果。有证据表明，成功的联合方案是“一体行动”的关键促成因素，并且也有证据显示存在不成功的联合方案。从评价“一体行动”得出的证据看，由多个联合方案组成的一体行动方案已被证明相当复杂，需要简化成果数量，确立更具战略眼光的关注点以及全面的联合监督和评价制度，才能提供资料说明整个联合国系统(并非单个机构)对国家发展成果的贡献。由国家牵头开展的“一体行动”评价工作

⁵¹ 自那以后，驻在坦桑尼亚联合共和国的联合国国家工作队建立了监测和评价制度，报告 2011-2015 年联合国发展援助框架的执行情况。

已经突出表明，监测和评价需要受到更多关注，才能提供资料说明联合国系统在促成国家发展结果方面的进展和成果。⁵²

对独立的全系统评价的需求不断增加

242. 大会通过的决议表明，对于希望联合国系统提高一致性、效能和问责的会员国而言，全系统评价日益令人关切(见第 59/250 号、第 62/208 号和第 64/289 号决议)。2011 年，根据第 64/289 号决议，常务副秘书长委托对发展方面业务活动独立的全系统评价的现行框架作了一次全面审查。⁵³ 这一审查评估了联合国改善独立的全系统评价工作，以便对联合国系统面对的优先战略和业务问题或议题进行独立、可信和实用的全系统评价的可能性。独立的全系统评价是一项广泛而复杂的工作，要与会员国和联合国系统各评价单位开展全面协商，还要有外部国际专家提供帮助。审查得出的结论是，独立的全系统评价仍有需求，但现行体制框架不恰当，政策指导几乎没有，进行此种评价的相关领导权或战略也不清晰。对独立的全系统评价的协调都是临时性质而且不够高效，各份报告的实用性也参差不齐。

243. 审查还得出结论认为，独立的全系统评价的政治化已成为前进的阻碍，但联合国系统有意愿就此种评价进行实质性的对话和讨论。审查提出的建议以注重实效为目的，考虑到了可切实推动这一议题的行动。根据关于全系统一致性的第 64/289 号决议，这一审查的重要结果、结论和建议不久将在一份单独的秘书长报告中发布。

⁵² 见由国家牵头开展的“一体行动”评价工作，综合报告，2011 年。对“一体行动”的独立评价报告将在大会第六十六届会议期间提交给大会主席。

⁵³ 见“独立的全系统评价机制，根据大会第 64/289 号决议的授权，全面审查对联合国系统发展方面业务活动进行全系统评价的现行体制框架，最后报告”，由 Angela Bester 和 Charles Lusthaus 撰写，2012 年 4 月。

附件一

对联合国方案国家政府的调查

1. 依照大会关于全系统一致性的第 64/289 号决议，对方案国政府进行了调查。调查问卷是同调查专家和联合国许多官员，包括联合国发展集团咨询小组协商编制的，译成了联合国所有正式语文。
2. 调查前 3 个月，常务副秘书长通过联合国驻地协调员通知了所在国政府。该通知请各国政府提名负责完成问卷的中央部委和联络单位。调查文书随后通过常务副秘书长的信函转给负责协调联合国系统发展方面业务活动的有关政府部长。常务副秘书长在信中鼓励各国政府在填写调查问卷时，与联合国发展方面业务活动实体密切合作的职能部委广泛协商。为此种协商提供了充足的时间。调查的设计过程一直在确保方案国家政府充分领导和主导问卷的填写。对问卷的详细答复表明，各国政府确实投入相当多的时间完成问卷。
3. 111 个国家完成了调查，包括 41 个低收入国家、44 个中低收入国家、20 个中上收入国家和其他 6 个国家。调查按照大会第 64/289 号决议的要求，分三个主题：相关性、成效和效率。问卷的一个显著特点是各主题相互关联。在各国政府如何评估联合国发展方面业务活动的相关性、成效和效率方面，支持国家能力的发展尤其发挥了重要作用。同样，在三个主题的两个主题下都突出“一体行动”和提高联合国系统一致性的其他措施。
4. 各国政府表示，联合国发展援助框架有助于确保联合国的活动配合国家优先事项；发展援助框架也使联合国能够产生更好的成果，胜于各实体各自规划支助。同时，各国政府认为，为了充分实现联合国发展援助框架的益处，还有更多的工作要做；各国政府表示坚决支持采取更多措施，简化和统一程序，加强联合国驻地协调员的协调作用。
5. 许多国家的政府还报告，联合国各实体之间有重复现象，并且相互竞争捐助资金。低收入国家和具有大量人道主义援助需要的国家的情况尤其如此。关于提高效率，各国政府呼吁更多地利用国家能力和系统，加强联合国各实体之间的协调一致。
6. 在被要求指出未来四年五个最重要的联合国援助领域时，几乎所有国家都选择环境和可持续发展(包括气候变化、水和环境卫生)，其次是保健；在低收入国家，这一顺序正相反。低收入国家也比其他国家更倾向于选择支助扶贫和教育。
7. 最后，各国政府被要求将联合国的业绩与其他两类外部合作伙伴(国际金融机构和其他多边机构及双边捐助者)的业绩进行比较。答复者一致认为联合国排

在国际金融机构和其他多边组织之前，而国际金融机构和其他多边组织又排在双边捐助者之前。

资料来源：对方案国政府调查答复的分析(经济和社会事务部，2012年)。

附件二

“一体行动”的经验教训独立评价

1. 2011-2012 年进行了“一体行动”的经验教训独立评价，是根据大会关于三年度全面政策审查任务的第 62/208 号决议的规定，并依照大会关于全系统一致性的第 64/289 号决议进行的。

2. 独立评价的主要结论和经验教训如下：

(a) 试点国家的政府自愿采用“一体行动”方法，大大提高了对改革进程和联合国方案的领导和自主程度。“一体行动”表明，联合国系统能够更好地应对试点国家，包括最不发达国家和中等收入国家的具体需求和优先事项；

(b) “一体行动”还让联合国系统能够更妥善地解决跨领域问题(例如，人权和性别平等)，而且附加的好处是提高联合国系统的能力，支持政府解决其他多部门发展问题(如贫困、儿童死亡率或地方治理)。“一体行动”方法也有助于加强对这些问题的宣传；

(c) 联合国其他改革举措侧重规划、筹资、管理和问责的具体方面，“一体行动”的独特之处是，它统筹考虑所有这些方面。它还包括可能有益于整个联合国发展系统的各种其他创新举措，例如，用新的方法处理联合方案和联合拟订方案，共享监测系统，当地联合采购，共同的传播战略和联合国国家工作队行为守则。

3. “一个方案、一个领导和一个声音”方式没有促成单一的问责制，这影响到业绩考评。鉴于联合国各组织有自己的治理结构、任务和文化，各机构仍然是业绩和管理问责的首要单位。纵向问责高于横向问责。在许多方面，“一体行动”成为“好似一体行动”。

4. 在试点国家的联合国工作队得到驻地协调员办事处的支持，在通过“一体办公”项下国家一级创新减少交易成本、提高效率方面，正在接近极限。由于许多高层次的系统性要素没有改变，在国家一级加强协调的边际成本正在增加。有许多次，当地解决方案给上级管理带来挑战。在许多领域，只有重大的制度变革才能使国家一级的协调更容易，更便宜。

5. “一体行动基金”补充了传统筹资方式，很有价值，还可能比传统的核心供资和非核心供资更能解决方案国更多的需求和优先事项；因为传统的核心供资和非核心供资仅限于调动资源的机构处理的需求和优先事项。但是，对这些供资工具的可持续性仍有担忧。

资料来源：经验教训的独立评价，“一体行动”独立评价秘书处(经济和社会事务部，2012 年)。