

捐助者主导的对联合国系统各组织的评估

撰写人

戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷

乔治·A. 巴西奥塔斯

联合检查组

2017年，日内瓦



联合国

捐助者主导的对联合国系统各组织的评估

撰写人

戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷

乔治·A. 巴西奥塔斯

联合检查组



联合国
2017年，日内瓦

执行摘要

捐助者主导的对联合国系统各组织的评估

JIU/REP/2017/2

1. 来自捐助国政府的非核心资金(也称预算外或自愿捐款)和来自欧洲联盟委员会和集合筹资机制等捐助者的资金,对联合国系统多数组织履行其任务规定,已经变得越来越必不可少。联合国系统各组织的非核心或自愿捐款所占比例在 2015 年达到约 70%。联合国各基金和方案对非核心资源的依赖度最高,2010 年和 2015 年,非核心资金在其所获全部资金中所占比例分别为 77%和 79%,高于 2007 年的 58%。在联合国难民事务高级专员公署和世界粮食计划署等一些组织,这个百分比显著更高,近几年甚至高达 90%以上。捐助国政府在将这些资金转拨给联合国系统时,日益倡导各组织加强能力,更好地报告成果并与各组织的立法和理事机构分享其管理层、内部监督办公室和其他问责机制汇编的证据。

2. 为确保资金得到高效利用、用于预期目的并达到预期水平的问责,捐助者自己对联合国系统各组织及其方案进行了越来越多的评估。这些审查对各组织现有的监督和问责架构提供的管理报告、审计、评估和检查是一个补充。近年来,联合国系统各组织的管理层和监督机构对捐助者主导的这种评估日益增加(仅 2012-2014 年期间,经济合作与发展组织的发展援助委员会成员就进行了共 205 次双边评估)表示了关切。发展援助委员会本身则在其 2013 年和 2015 年多边援助审查中详细讨论了双边评估的激增和对联合国系统各组织的影响。

3. 联合国系统一些组织认为双边捐助者评估是对管理层自省的有益推动,并将其作为改进内部程序和做法的开端,但大多数组织将捐助者主导的评估视为一个挑战,需要它们从自己的方案中转移大量的管理和业务时间,还需吸收交易成本。它们还指出,很可能发生重复和重叠。不同捐助者在全球、区域和国家各级对同一组织进行的不同评估可能造成重复。捐助者评估还引起了其他难题,包括有时一个组织在对某些捐助者审查中确定为优先事项的建议作出回应时,需要把其与构成其理事机构的成员国商定的改进/改革优先事项加以平衡。一些组织还提出了对单一审计原则的挑战这一问题。

4. 本报告审查了联合国系统内现有的对捐助者主导的评估的各种办法、安排和惯例。检查专员试图查明具有共同挑战和关切的领域,并酌情提出建议。报告的重点是受到捐助者评估最多的组织和联合国系统的 16 个主要捐助者(包括欧洲联盟委员会)。就 2015 年发展业务活动(占联合国系统收到的所有捐款的 60%)而言,在政府捐款总额中,排名前三的政府捐助者占 47%,排名前十的占 73%。欧盟委员会一直是排名前三的非成员国捐助者之一,2015 年的捐款额约为 17 亿美元。可以预计,资金提供数量与有关捐助者评估所占的比例之间,存在着关联性。报告载有六项正式建议,其中三项是给立法/理事机构的,另外三项给行政首长。它还包括 11 项非正式建议,或者说是“软”建议,以给组织和捐助者双方的形式提出。

意见和调查结果

5. 捐助者评估涵盖各种类型的审查，包括旨在评估组织总体业绩的整体审查；对组织内部单个业务单位业绩的审查；对涉及几个业务单位的专题方案执行情况的评估，或对某一外地办事处及其能力的评估；对某一组织整体财务、人力资源或其他监管框架是否充分的审查。整体层面的审查评估组织的治理安排、问责框架、风险管理、监督、尽职调查和相关领域。在方案或项目一级进行的审查主要包括尽职调查、核查、监测和报告、“性价比”评估和评价。
6. 各捐助者的评估做法不尽相同：有些侧重对目标组织进行整体层面审查，另一些则只集中于具体的方案或项目。捐助者评估在范围和覆盖面方面也不尽相同。除了单独进行审查外，评估可由一组捐助者进行，例如多边组织业绩评估网(MOPAN)。作为多边组织业绩评估网成员的捐助国政府除了进行双边评估外，还参与该评估网进行的评估。在双边评估中，捐助国政府可同时是被评估组织的理事机构成员。一些捐助国政府还可是正在对联合国系统各组织进行自己评估的政府间组织(如欧洲联盟/欧洲联盟委员会)的成员。
7. 捐助者进行双边评估之所以必要，是为了促进改革，并确保其资金的利用是高效和符合预期的；同时满足其国内主要由立法机关和议会委员会、国家审计机关、媒体和民间社会组成的选民的要求；并确保资金用于与其国家优先事项相符的方案。
8. 捐助者在宣传或相互分享这些审查方面，没有既定的做法。此外，包括基金会在内的一些非传统捐助者，一直在进行自己的评估，尽管这些评估的重点似乎在于捐款的知名度和属性。
9. 一些组织认为，捐助者没有让它们参与审查的规划，也没有提前与它们就时限达成共识，而且审查的协商过程通常不够充分。它们往往不了解评估的方法或标准，因此捐助者审查中报告的结果，其质量和准确性让人担忧。
10. 联合国系统各组织为参与捐助者评估，必须投入大量资源，主要是工作人员和时间。任务包括提供信息和文件，解释组织的监管框架和程序，规划并在审查小组访问期间进行详尽的高级别访谈和会议，寻求并确保方案国家机构和利益攸关方的合作和参与，确保遵守组织的公开披露和保密政策，提供量身定制的方案和财务报告，对报告提供意见和“管理层回应”，最后针对评估的意见和建议采取补救行动。与这些捐助者评估相关的交易费用可能会从联合国系统各组织的核心活动转移大量资源。
11. 引起组织关注的其他领域包括：捐助者为进行评估聘用的外部顾问不熟悉组织的财务和相关条例和细则；与现行的保密和公开披露政策相冲突；以及审查的侵入性质，往往超出了捐助者协议和项目文件中商定或规定的范围。有些组织提到捐助者评估缺乏足够的法律依据。一些组织对某些捐助者审查中报告的调查结果的质量和准确性表示担忧。
12. 各组织指出，多数情况下，捐助者在审查过程中所寻求的资料，60%至70%均可在公共领域得到，即各组织的年度报告、向理事机构提供的文件、根据捐助者协议和项目文件提交的关于单笔捐款的监督报告和方案、财务报告。但它们承认，严格说来，现有资料的形式或格式可能不符合捐助者在评估期间的要求。

13. 捐助者引证的进行自己评估的主要理由之一，是组织的内部和外部监督机构对其提供的资金的监督，不如对经常预算和核心资源的监督那样强大。外部监督机构不对指定捐款供资的具体方案或项目发表意见。例如，内部和外聘审计员没有系统地审查捐助者的捐款是否按照捐助者协议中规定的要求使用，并且在这方面没有提供明确的保证。捐助者认为，这种测试和保证将提高监督办公室及其工作的可靠性。然而，这意味着需要解决捐助者为这种监督活动提供更多资金的问题。本报告主张探索新的方式，以把捐助者对保证的期望和需求与现有监督机构的工作正式连接起来。进一步加强各组织的监督职能，这有可能增强捐助者的信任和它们对监督报告的依靠。

14. 除了呼吁公布审计报告和评价外，一些捐助者强调，各组织需要提高评价的质量并改进机构成果框架，强调更有力和循证的评价是解决其信息需要的方式之一。捐助者需要在各组织的治理论坛上提出这些问题以及相关问题。检查专员呼吁各组织的立法机关支持目前正在进行的提高组织业绩透明度和问责制的努力，并使内部监督机构的工作适当体现出这些努力。

15. 本报告还探讨了是否可能规范和简化捐助者审查进程，通过联合审计、评估和捐助者评估等方式，既向捐助者提供所需的资料，同时又减少联合国系统各组织的行政负担和费用。

16. 进行捐助者联合评估，如多边组织业绩评估网的评估，有可能减少重叠和交易成本；然而，对各组织进行的双边评估和多边组织业绩评估网的评估交叉表显示，评估网的评估与该网成员以及其他捐助者在同一时期单独进行的双边评估之间存在重大的重叠。因此推论，许多捐助国政府正在把该网的评估作为其评估过程中的证据来源，而不是替代自己的评估。

17. 许多捐助者欢迎各组织实施“国际援助透明化倡议”等举措，将其作为加强透明度和问责制的工具。

18. 本报告倡导改进对门户网站、信息总汇和企业资源规划系统报告的使用。本报告还呼吁各组织为每个组织的所有捐助者评估创建一个公开的在线全球/中央信息库。

19. 报告审查了捐助者和各组织可如何受益于以更好的协商方式进行捐助者评估。这种方式可以大大促进组织的学习、改革和完善。因此，报告呼吁各组织与捐助者在规划阶段和随后实际进行评估时加强合作的力度。它还呼吁捐助者之间的系统和联合国系统各组织之间的协调，以解决共同的问题，并避免重复。

20. 本报告强调捐助者与各组织之间需要进行战略对话。目前，对话主要是在业务层面进行，对双方的战略互动没有提供什么机会。只有战略层面上的参与，可以帮助捐助者确定共同的优先事项，并更好地了解组织的任务以及因立法决定而进行的改革和实现的改进。在这方面，引证世界银行集团 2013 年启动的做法，即与主要捐助者进行战略磋商和进行投资组合审查，是一个良好做法，值得联合国系统各组织仿效。另一个良好做法是欧洲联盟委员会与联合国系统正在就欧洲联盟委员会的评估和核查进行对话和磋商。报告还呼吁最终采用捐助者协议标准模板。

建议

建议 1

联合国系统各组织的立法/理事机构应鼓励成员国之间更好地获取、传播和交换有关捐助者评估的信息，并应在这方面呼吁行政首长公布此种评估，途径是将其上传到联合国秘书长为此目的不迟于 2018 年设立的全球在线信息库。

建议 2

加入多边组织业绩评估网的成员国应启动对 MOPAN 3.0 方法的评价，以评估其在提供预期水平的信息方面的精确性和实用性，并确定其是否可以有效减少对更多单独捐助者评估的需要。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应根据捐助者审查的数量和种类，在各自的组织中指定一个适当的中央职能，用于协调多种多样的捐助者评估，管理向捐助者提供的信息，规范沟通，确保连贯性，并跟踪负责的组织单位对调查结果和建议的后续行动。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应与捐助者互动协作，确定捐助者评估中的关键要素，并鼓励自己的审计和评估机构在进行风险评估和规划工作时考虑到这些要素，以避免潜在的重复和重叠，同时适当考虑到审计和评估机构的独立性。

建议 5

联合国系统各组织的立法/理事机构应要求行政首长为各自组织的内部审计和评价办公室确定并提供充足的资源和支持，使其能够提供必要水平的保证，这将有助于减少与第三方进行的外部审查、核查和评估发生重复和重叠。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长和秘书长，应在联合国系统行政首长协调理事会的范围内，制定一个共同立场，以启动与捐助者的高级别对话，从而确定共同的优先事项，限定一个具有强有力框架和方法的多利益攸关方评估平台，以获取对一个机构业绩的集体印象，并减少对更多双边评估的需求。

目录

章次	段次	页次
执行摘要.....		iii
缩略语.....		ix
一. 导言.....	1-25	1
A. 审查的目标和范围.....	10-18	2
B. 方法.....	19-25	3
二. 捐助者审查的激增和多样性.....	26-93	4
A. 单个国家的政府和其他捐助者对联合国系统各组织 进行的系统性评估近年来稳步增加.....	31-42	5
B. 捐助者评估的类型和类别.....	43-47	9
C. 多种捐助者评估造成重复的危险和重大的交易成本.....	48-66	10
D. 捐助者用于评估的证据来源数正在增加.....	67-69	13
E. 除一些显著例外，捐助者评估没有得到广泛分享.....	70-79	14
F. 多边组织业绩评估网是否降低了重复的程度和交易 成本水平.....	80-93	15
三. 通过增强组织的透明度和问责制来减轻对捐助 者评估的需要.....	94-144	18
A. 国际援助透明化倡议.....	98-105	18
B. 改进门户网站和信息总汇的使用，并利用企业资源 规划系统来提供实时数据.....	106-110	20
C. “大交易”.....	111-115	21
D. 强有力的组织监督和报告制度.....	116-128	22
E. 提高机构成果框架的质量.....	129-137	23
F. 加强规范活动的业绩和成果报告.....	138-144	24
四. 缺乏负责协调捐助者评估的中央职能.....	145-182	25
A. 负责捐助者评估的协调人和中央职能.....	145-159	25
B. 进行捐助者评估和联合审查的协商办法.....	160-170	27
C. 利用咨询顾问进行评估.....	171-174	28
D. 组织学习和改革.....	175-180	29
E. 关于改进捐助者评估的进行、协调和规划的其他建议.....	181-182	30
五. 强有力的组织内部和外部监督和评价职能.....	183-209	30
六. 捐助者审查和单一审计原则.....	210-216	33
七. 需要进行战略对话.....	217-232	34

附件

一. 背景：单一审计原则.....	37
二. 关于捐助者评估的总结表格.....	39
三. 捐助者评估的类型(选择).....	43
四. “大交易”.....	45
五. 五项多边组织综合评估中的共同点.....	46
六. 对澳大利亚国际开发署和联合王国国际开发部所作的 多边机构评级的比较.....	47
七. 各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览.....	49

缩略语

联邦经济合作部	德国联邦经济合作和发展部
行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
发援会	经合组织发展援助委员会
非洲经委会	非洲经济委员会
欧洲经委会	欧洲经济委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
全球基金	全球环境基金
国际民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
贸易中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合国系统联合检查组
经合组织	经济合作与发展组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
监督厅	内部监督事务厅
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
发展集团	联合国发展集团
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
地雷行动处	联合国地雷行动处
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

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)对捐助者主导的对联合国系统各组织的评估进行了一次审查。
2. 来自捐助国政府的非核心资金(也称预算外、专用或自愿捐款)和来自欧洲联盟委员会和集合筹资机制等捐助者的资金，对联合国系统多数组织履行其任务规定，已经变得越来越必不可少。联合国系统各组织的非核心或自愿捐款所占比例在 2015 年达到约 70%。联合国各基金和方案对非核心资源的依赖度最高，2010 年和 2015 年，非核心资金在其所获全部资金中所占比例分别为 77%和 79%，高于 2007 年的 58%。¹ 在联合国难民事务高级专员公署(难民署)和世界粮食计划署(粮食署)等一些组织，对自愿捐款的依赖显著更高，近几年甚至高达 90%以上。
3. 捐助国政府和其他捐助者在将这些资金转拨给联合国系统时，越来越多地倡导各组织加强其能力，更好地报告成果并与各组织的立法和理事机构分享其管理层、内部监督办公室和其他问责和监督机制汇编的证据。
4. 除了联合国系统内部监督和问责机制提供的保证外，捐助者越来越多地对联合国系统各组织和方案进行单独的外部审查。这些审查范围广泛，从整体层面的评估到项目和方案一级的评估和核查，包括区域一级评估和专题评估。
5. 捐助者的审查使得能够收集可靠的证据，证明资金得到高效利用，用于预期目的，并达到预期水平的问责。几个捐助者为满足自己的需要，对联合国系统关键组织的整体业绩进行了审查，但并非所有捐助者都公布了这些审查。澳大利亚、荷兰、挪威和大不列颠及北爱尔兰联合王国是例外，它们进行并公布了多边援助审查，这些审查评估了一个组织的管理进程、治理和监督业绩的整体效力和效率。此外，在提供预算外资金来资助特定项目或方案时，多数捐助者都规定了这一供资附带的具体报告要求。一些政府间捐助者，如欧洲联盟委员会，也进行整体层面的评估及方案和项目一级的核查。
6. 捐助者的外部评估和审查提高了重复的风险，因为不同捐助者进行的审查以及组织本身的内部审查，均主要侧重于财务和行政框架、伙伴关系安排、内部控制，审计和监督问题和方案结果等共同的主题。某些捐助者在全球、区域和国家各级对同一组织进行的不同评估可能存在另一层的重复。单个捐助者的审查还引起其他难题，包括有时一个组织在对某些捐助者审查中确定为优先事项的建议作出回应时，需要把其与构成其理事机构的成员国商定的改进/改革优先事项加以平衡。一些组织还提出了对单一审计原则的挑战这一问题。
7. 捐助者之间一直尝试加强其审查活动的协调统一。例如，多边组织业绩评估网(MOPAN)的成员同意进行多边援助审查和联合评估，分享信息，并借鉴彼此的监测和评价经验。然而，这些捐助者中许多继续要求提供更多的信息和证据来完成自己的审查。例子包括联合王国国际开发部、挪威发展合作署和欧洲联盟委员会。

¹ 经合组织，《2015 年多边援助：加强 2015 年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015 年)，第 17 页。

8. 联合国系统许多组织认为捐助者主导的审查是一个挑战，需要它们付出大量的管理和业务时间。还需要密切协调内部和外部监督机制，以避免不必要的重复和工作量的增加。例如，必须向捐助者的工作人员和咨询顾问提供资料 and 文件，并解释联合国的程序；计划实地访问，安排并陪同捐助者的监督人员访问；安排和举行与捐助者工作人员和咨询顾问的高级别会议；向方案国家机构和利益攸关方解释实地评估并确保其合作；审查和回应正式报告和会议中提出的意见；编制量体定制的方案和财务报告；最后是针对建议实施令人满意的补救行动。

9. 此外，重复的问题还扩大到对联合国系统各组织进行的审计工作。早在 1993 年，联合国外聘审计团主席就向秘书长提出了有关关切。行政和预算问题咨询委员会在其关于 1998-1999 两年期方案概算的第一次报告中，概述了对捐助者审计请求日益增加以及造成负担的持续关切。² 行预咨委会加强了对《联合国财务条例》第 7.6 条的支持，其中规定联合国审计委员会是负责继续外部审计的唯一单位。³ 2005 年，联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的管理问题高级别委员会作为“单一审计原则”通过了这一立场。⁴ 因此，在许多组织中，认为类似审计的捐助者审查和核查是与单一审计原则相抵触的。

A. 审查的目标和范围

10. 本审查的主要目的是：(a) 调查和评估捐助者评估的类型和限定性特征；(b) 研究要求进行评估的理由和合理性；(c) 确定捐助者的要求在多大程度上不同于现有的监督程序，或现有监督程序在多大程度上可以满足这一要求；(d) 审查联合国系统各组织的交易费用问题；(e) 探讨如何更有效地规划、协调捐助者审查和编制其预算，以实现所有利益攸关方的目标。

11. 检查专员还审查了主要的管理和监督职能如何有助于提供信息，以满足捐助者在问责方面的要求，包括如何更好地利用现有的监督程序，包括财务报告、外部审计、内部审计、评价、调查和检查，以向捐助者提供保证，并减轻捐助者对单独审查的需要。

12. 检查专员探讨了是否可能规范和简化捐助者审查进程，通过联合审计、评估和捐助者评估等方式，既向捐助者提供所需的资料，同时又减少联合国系统各组织的行政负担和费用。

13. 为本报告的目的，“捐助者审查”或“捐助者评估”被定义为捐助国政府或其他捐助者进行的一项活动，其中包括系统地收集、审查和分析有关联合国系统一个组织执行情况资料，并涉及制作对该组织的书面和正式评估。非正式的说明和备忘录不是审查。在整个报告中，“捐助者审查”和“捐助者评估”二词互换使用。

² 见 A/52/7/Rev.1，第 100 段。

³ 同上，第 102 段。

⁴ “联合国审计委员会和各专门机构及国际原子能机构任命的外聘审计员，保留对联合国组织账目和报表进行外部审计的专有权。如果需要进行特别审查，理事机构应要求任命的外聘审计员进行具体的审查，并向其提出单独的报告结果”(CEB/2005/HLCM/R.20，第 3 页)。

14. 此外，本定义不覆盖以下内容：(a) 捐助者工作人员在预算外/自愿捐款资助的方案或项目的标准方案执行进程范围内，提出的信息要求或进行的实地访问；(b) 在经常方案执行和业绩监测和评价范围内提出的资料要求和额外的尽职调查措施；(c) 按照各自的捐助者协议进行的标准财务和方案报告；和(d) 捐助者与联合国系统各组织正在进行的协商。

15. 本报告没有审议捐助者为集合/联合供资安排(如多方捐助者信托基金)或集合基金(如共同人道主义基金、中央应急基金、国家集合资金等)设立的治理、监督和保证框架。那些集合供资安排有自己的治理和监督结构，在这方面，除其他外，回顾了联合国发展集团(发展集团)、发展业务协调办公室、联合国开发计划署(开发署)和人道主义事务协调厅所进行的工作。

16. 在本报告中，联检组没有详细审查单个捐助者和/或联合国系统各组织的做法，而是综合地审查了捐助者评估这个主题及其有关的问题。

17. 本审查考虑到联合国系统各组织有不同的任务、业务模式、供资结构、非核心、专用、预算外和自愿资源所占比例以及与捐助者接触的方式。本审查的重点是联合国系统内受到捐助者评估最多的组织和联合国系统的 16 个主要捐助者，包括欧洲联盟委员会。⁵ 由于资源和时间的限制，没有详细审议包括基金会在内的其他捐助者所进行的评估。

18. 各机构在处理捐助者审查时采取了不同的方法、安排和做法，检查专员在审查这些方法、安排和做法时，力图确定共同的挑战和关切领域，并酌情提出建议。检查专员承认，有些建议或许不是同等适用于所有参与审查的组织。

B. 方法

19. 2016年3月至12月，在联合国全系统，包括联合国、其基金和方案、专门机构和国际原子能机构，进行了全球、区域和国家各级的审查。

20. 为便利信息的收集和对主题事项的分析，采用的方法包括案头审查、详细的问卷调查和对全系统不同级别工作人员的访谈。这一项目始于审查有关捐助者评估的现有文献、联合国具体文件和报告，并对其中确定的问题进行分析。收集的数据包括在参加组织的总部办公室举行的会议上收到的资料，以及在对肯尼亚、巴拿马和索马里等国家办事处的实地访问中收到的资料。在不可能进行现场访问时，举行了电话会议。共访谈了 280 多人。向 28 个参与组织发出了详细的调查问卷，收到其中 26 个组织的答复。此外，还发出了一份单独的调查问卷，以征询作为联合国系统最大捐助者的 15 个捐助国政府的意见。从 10 个捐助国政府以及欧洲联盟委员会收到了投入和对调查表的答复。

21. 数据收集阶段包括在与世界银行、欧洲联盟委员会、联合王国国家审计局和全球基金举行的会议上收集信息。与成员国的发展机构，包括与国际开发部和美国国际开发署举行了会议。此外，会见了七个常驻联合国代表团的代表。但是，要想更广泛地收集捐助机构的观点和意见却是不可行的。

⁵ 联检组根据发援会贷方报告系统的数据，设法对 2013 年向联合国系统提供资金的前 15 名捐助国政府(即联合王国、美国、德国、法国、日本、瑞典、加拿大、意大利、荷兰、挪威、澳大利亚、西班牙、丹麦、瑞士和比利时政府)及欧洲联盟委员会的代表进行了访谈。

22. 时间上的限制同样不允许与联检组所有 28 个参与组织或所有有关的监督机构和协调机构进行更深入的测试和面对面互动。因此，审查考虑了由审计委员会、独立审计咨询委员会和联合国系统各组织其他一些内部和外部监督机构进行的相关审计和报告中报告的证据。

23. 报告定稿之前，在内部同行审议程序下，向联检组所有检查专员征求了意见(集体智慧)。报告草稿分发给联合国系统各组织和其他利益攸关方，以纠正有关事实的错误，并供它们就调查结果、结论和建议提出意见。为了便于报告的处理、建议的执行和执行情况的监测，本报告附件七载有一表格，说明报告是供被审查组织的理事机构和行政首长采取行动的还是供参考的。

24. 报告载有六项正式建议，其中三项是给立法/理事机构的，另外三项给行政首长。有 11 个非正式建议，或者说是“软”建议，对正式建议加以补充，其形式是为各组织和捐助者实现改进提出的额外建议；在整个案文中，非正式建议用粗体显示。

25. 检查专员希望对协助编写本报告的所有人表示感谢，特别是那些参加面谈和问卷调查，因此愿意分享其知识和专长的人。

二. 捐助者审查的激增和多样性

26. 捐助者的审查和评估方式各不相同。有些捐助者对同一组织进行一系列不同的评估。这些评估包括对组织的总体业绩进行评估的多边援助/发展审查，尽职调查或能力评估，以及“性价比”评估，涉及一个组织或方案的管理进程、治理、监督和保证框架的效力和效率。其他一些则专注于审查其供资的具体方案或项目。一般来说，审查的范围取决于捐助者对特定议题的侧重程度和其国内选民的要求。捐助者与联合国实体之间的双边或多边供资协议中列出了进行捐助者审查的条款和条件。例如，欧洲联盟委员会为了给供资提供更加标准化的基础，通过《财务和行政框架协定》，谈判达成总括协议，这些协议包括与联合国系统不同组织的财务、合同和核查安排。

27. 由于联合国系统各组织的非核心资金增加，捐助者进行的评估数量随着时间的推移而增加。虽然大多数评估是由捐助国政府进行的，但非传统捐助者也遵循类似的做法，进行自己的审查。这些包括私人基金会和其他筹资机制(全球环境基金、全球保护基金等纵向基金)的审查。这导致捐助者评估激增，其中大多数外包给外部的咨询顾问，增加了负担和复杂性。

28. 多数捐助者向各组织供资主要依据自己的评估和优先事项，其次是商定的组织或政府间评估。⁶ 除少数例外，一个捐助者进行的某一特定评估的正确性并不为整个捐助界接受。

29. 由于捐助者审查造成的行政负担，各组织正在探索如何以高效和具有成本效益的方式满足捐助者的需求和要求，以避免重复现有的保证和监督机制。同时，一些组织将捐助者的评估作为对自省的一个有益推动，并将其作为改进其内部程序和做法的开端。

⁶ 经合组织，《2015 年多边援助：加强 2015 年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015 年)。

30. 国际论坛上进行的各种研究强调了捐助者评估的稳步增加，⁷ 这表明，对联合国系统各组织公共供资的审查有所增加，以及更需要将稀缺资源用于最有实效的多边组织。围绕资金、资金的分配和投资资金充足回报的证据所作出的决定，一直在驱动这种评估数量的增加和深度的增强。为本报告的目的对若干主要捐助者进行的访谈确认了这些趋势。

A. 单个国家的政府和其他捐助者对联合国系统各组织进行的系统性评估近年来稳步增加

31. 经济合作发展组织发展援助委员会(发援会)2015年关于多边援助的报告发现，对多边组织进行的双边评估继续激增：在29个委员会成员中，有14个在2012年至2014年期间对多边组织进行了至少一次双边评估，这一期间双边评估总数达到205项，涉及55个组织。

32. 一个多边组织每年可能会受到多次双边评估。例如，2012年至2014年，开发署受到17项外部评估的审查。考虑到可能还进行了(例如由多边组织或同行机制进行的)其他评估，实际数量可能会更大。⁸

33. 联检组对联合国系统26个组织发出了调查问卷，从收到的数据得出的结果证实了经合组织关于捐助者审查激增的调查结果，因为2011年至2015年，平均每年进行了40至45次审查。

34. 一些捐助国政府，如联合王国和澳大利亚政府，每三、四年对联合国系统某些组织进行评估，这与它们的内部决策周期是相对应的。欧洲联盟委员会通常在向受援组织提供资金之前进行“支柱评估”；核查任务则按照“财务和行政框架协定”和相关的监管框架进行。其他国家，例如日本和德国，只分别在2010年和2016年对联合国系统一些组织进行了深入评估。

35. 联合国系统单个组织向联检组报告的评估数量，只反映了它们所知道的评估；有些评估可能在捐助国政府没有与被评估组织讨论的情况下进行。例如，向联检组报告的数据表示，日本在2011年至2016年期间只进行了很少量的评估；但其他来源的证据表明，日本每年对联合国系统关键组织的表现进行评估，作为其年度预算进程的一部分。这同样适用于法国和德国，因为它们的评估是以案头审查的形式进行的，利用组织向其理事/立法机构或通过多边组织业绩评估网公开提供的证据。

36. 对调查问卷的答复和通过联检组访谈获得的有关联的信息显示，2011年至2015年，80%以上的已知评估是由七个捐助国政府和欧洲联盟委员会进行的(见附件二，表A)。有两个捐助者特别活跃，这与它们向联合国系统各组织提供了大量资金相一致。

⁷ 例见经合组织，《2015年多边援助：加强2015年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015年)；经合组织，《2013年多边援助》(巴黎，经合组织出版社，2013年)；V.Lindoso和N.Hall，“评估多边组织的实效”，BSG-WP-2016/013，2016年4月，BSG工作文件系列，牛津大学布拉瓦尼克政府管理学院。

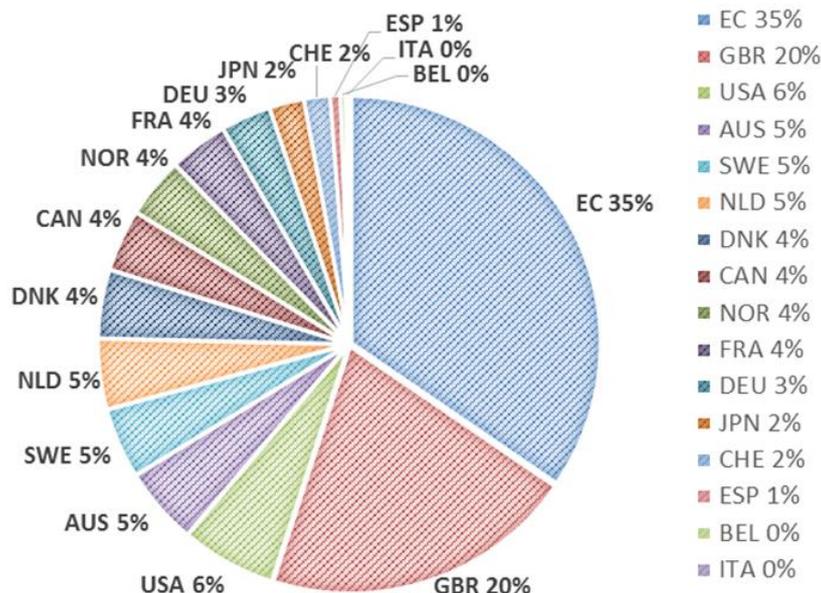
⁸ 经合组织，《2015年多边援助：加强2015年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015年)，第30页。

37. 可以预计,提供的资金量与某一捐助者进行的捐助者评估的数量/百分比之间存在着关联。例如,就2015年发展业务活动而言,⁹在政府向联合国系统提供的捐款总额中,三个捐助者(美利坚合众国,联合王国和日本)占47%,前十名占73%。¹⁰欧洲联盟委员会一直是排名前三的非成员国捐助者之一,2014年的捐款额达到20亿美元,2015年为17亿美元。¹¹应结合这一背景阅读附件二中提供的有关15个主要成员国捐助者和欧洲联盟委员会进行的评估数量的资料。

38. 2011年至2016年,联合国系统有一些组织受到相同捐助国政府的多次评估,有些组织在某一年中受到多次评估。在考虑到捐助者对联合国系统的供资与单独评估的数量/百分比相称的同时,从下图1(和附件二所列数据)可以看出,一些主要捐助者比另一些主要捐助者更活跃。然而,如图2所示,如果仅看整体层面的单个捐助者评估,情况似乎并不一样。应该指出,欧洲联盟委员会已经开始修改其财务细则,预计其最终确定后,将导致评估数量大幅减少。

图 1

2011年至2016年,15个主要捐助者和欧洲联盟委员会对联合国系统各组织进行的评估所占百分比¹²



资料来源:对联检组调查问卷的答复。

缩写:¹³ AUS, 澳大利亚; BEL, 比利时; CAN, 加拿大; CHE, 瑞士; DEU, 德国; EC, 欧洲联盟委员会; ESP, 西班牙; DNK, 丹麦; FRA, 法国; GBR, 联合王国; ITA, 意大利; JPN, 日本; NOR, 挪威; NLD, 荷兰; SWE, 瑞典; USA, 美国。

⁹ 2015年,发展业务活动占联合国全系统活动经费总额(446亿美元)的近60%(267亿美元)(A/72/61-E/2017/4,第4段)。

¹⁰ 2015年排名前十的捐助者,以资金最多者为首,是美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、日本、德国、瑞典、加拿大、挪威、荷兰、瑞士和澳大利亚(A/72/61-E/2017/4,第25段和脚注15)。

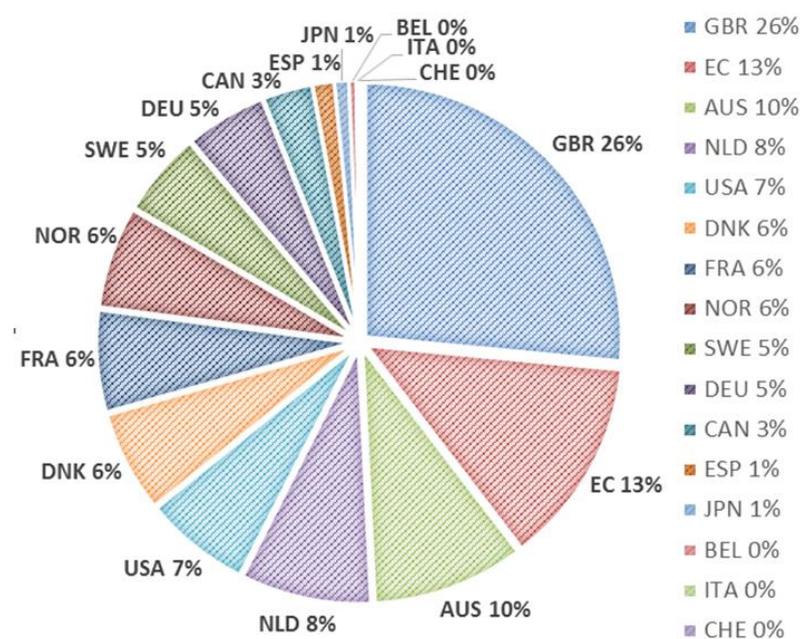
¹¹ A/71/583,表2B。

¹² 如指出的那样,数据依据的是各组织和捐助者在问卷答复中提供的信息。但是,应该考虑到有些组织已经开始有系统地收集此类数据,其他组织则没有,因此前者中有些可能因为这个原因而排在高位。

¹³ 注:使用以下国名的缩写依据的是秘书处经济和社会事务部统计司通过的M49标准(见<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm>)。

图 2

2011 年至 2016 年，15 个主要捐助者和欧洲联盟委员会对联合国系统各组织进行的整体评估所占百分比



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

缩写：AUS, 澳大利亚；BEL, 比利时；CAN, 加拿大；CHE, 瑞士；DEU, 德国；EC, 欧洲联盟委员会；ESP, 西班牙；DNK, 丹麦；FRA, 法国；GBR, 联合王国；ITA, 意大利；JPN, 日本；NOR, 挪威；NLD, 荷兰；SWE, 瑞典；USA, 美国。

39. 其他捐助国政府可能会遵循上述捐助者的做法。2013 年对多边组织业绩评估网的评价发现，2010 年至 2012 年，当时的 17 个成员中有 11 个(澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、荷兰、挪威、瑞典、英国和美国)至少对联合国系统一些组织的业绩进行了正式评估。其后，在 6 个没有这样做的国家中，¹⁴ 有两个国家，即德国¹⁵ 和瑞士¹⁶，在 2015 年进行了第一次双边评估。

40. 虽然更多的捐助者正在开始根据自己的方法进行综合评估，但不清楚它们是代表了一种持续的趋势，还是一次性举措。例如，日本为改善其对多边组织的评估，委托进行了一次外包报告，¹⁷ 该报告于 2010 年公布，但没有证据显示以后会重复这种做法或有后续行动。相反，日本此后与政府的预算周期同步，每年对多边组织的业绩进行评估，并按照自己的标准对其业绩进行评级。

41. 联检组的审查发现，捐助国政府的评估主要集中于联合国系统几个数目有限的组织(见下表 1 和 2)。此外，对各组织的双边评估和多边组织业绩评估网评估的交叉表表明，多边组织业绩评估网的评估与同一时期该网成员以及其他捐助者单独进行的双边评估之间有众多重叠。推断的结果是，许多捐助国政府正在把多边组织业绩评估网的评估作为自己评估过程中的证据来源，而不是用其取代自己的评估。

¹⁴ 见多边组织业绩评估网 2015 年年度报告，附件 E。

¹⁵ “联邦经济合作部对参与发展的多边组织的摸底调查”。这一摸底调查活动审查了 30 个组织的任务规定、相关性、业绩和与联邦经济合作部的互动协作。

¹⁶ 多边组织概况，基于瑞士的经济和外交政策利益；发展政策优先事项；参与和影响的机会以及业绩。

¹⁷ 引自经合组织，《2013 年多边援助》(巴黎，经合组织出版社，2013 年)，第 39 页。

表 1

2011 年至 2016 年联合国系统各组织受到的评估的数目，以及这些组织是否也受到多边组织业绩评估网的评估

评估数目	组织	受到多边组织业绩评估网的评估	多边组织业绩评估网进行评估的年份
100 以上	人口基金	是	2014 年
	难民署	是	2011 年, 2014 年
75-100	粮农组织	是	2011 年, 2014 年
	粮食署	是	2013 年
	联合国 ^a	是	2015/16 年
50-75	世卫组织	是	2013 年
	儿基会	是	2012 年, 2015/16 年
25-50	开发署	是	2012 年, 2015/16 年
	项目署	否	
	妇女署	是	2014 年
	教科文组织	否	
	近东救济工程处	是	2011 年
10-25	劳工组织	是	2015/16 年
	艾滋病署	是	2012 年, 2015/16 年
	环境署	是	2012 年, 2015/16 年
	工发组织	否	
	原子能机构	否	
5-10	贸易中心	否	
	贸发组织	否	
	毒品和犯罪问题办公室	否	
	民航组织	否	
	海事组织	否	
0-5	世旅组织	否	
	气象组织	否	
	人居署	否	
	万国邮联	否	
	国际电联	否	
	知识产权组织	否	

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

^a 包括非洲经委会、欧洲经委会、人道主义事务协调厅、人权高专办、秘书处方案规划、预算和账户厅和联合国地雷行动处。

表 2

2011 年至 2016 年联合国系统各组织受到的整体评估的数目，以及这些组织是否也受到多边组织业绩评估网的评估

评估数目	组织	受到多边组织业绩评估网的评估	多边组织业绩评估网进行评估的年份
50 以上	人口基金	是	2014 年
	联合国 ^a	是	2015/16 年
	难民署	是	2011 年, 2014 年
20-35	儿基会	是	2012 年, 2015/16 年
	开发署	是	2012 年, 2015/16 年
	粮食署	是	2013 年
	世卫组织	是	2013 年
5-20	近东救济工程处	是	2011 年
	妇女署	是	2014 年
	教科文组织	否	
	艾滋病署	是	2012 年, 2015/16 年
	工发组织	否	
	粮农组织	是	2011 年, 2014 年
	环境署	是	2012 年, 2015/16 年
	原子能机构	否	
	贸发组织	否	
0-5	民航组织	否	
	人居署	否	
	气象组织	否	
	世旅组织	否	
	万国邮联	否	
	国际电联	否	
	贸易中心	否	
知识产权组织	否		

资料来源：对联检组调查问卷的答复

42. 附件二提供了四个概览表，显示了 2011 年至 2016 年包括欧洲联盟委员会在内的 16 个主要捐助者进行的评估总数和整体评估总数，按被评估最多组织至最少组织和就评估数目而言最活跃至最不活跃捐助者顺序排列。

B. 捐助者评估的类型和类别

43. 如上所述，捐助者评估在许多方面各不相同。就范围而言，有些评估是全组织范围的(例如，国际开发部的多边援助/发展评估、欧洲联盟委员会的支柱评估和多边组织业绩评估网的评估)，其他评估则仅涵盖一个国家或区域办事处(联合王国国家尽职调查审查)、具体职能(联合王国采购审查)或方案或项目(欧洲联盟委员会核查)。

44. 就目标和结果的利用而言，有些审查旨在评估成员国在某个组织中的战略参与情况，并检验该组织与该成员国优先事项的“战略一致性”；有些审查似乎与一个(捐助)成员国作为该组织理事会成员的信托角色有关；而其他的审查则仅仅有关是某国某一项目或方案的捐助者，或者作为供资的前提(国家层面的尽职调查或风险评估)，或者作为资金使用的事后核查。

45. 关于审查的重点，有些评估主要是方案性的，或侧重治理，或侧重采购和财务管理等管理问题，另一些主要是交易性的，为了确定资金的资格。关于时间安排，有些是事先完成，例如在作出供资决定之前进行的尽职调查审查，有些则在事后进行，如欧洲联盟委员会的核查。有些审查定期进行并经常更新，例如国际开发部的多边援助/发展审查。有些审查仅由总部或外地办事处进行，有些则是两者相结合。

46. 访谈期间提出的问题包括：一些捐助者不与有关组织分享其评估的方法和标准，也不允许它们审查草稿，处理事实的不准确或错误的解释。一些捐助者往往不向组织或公众提供最终报告，这也是一个令人关切的问题。

47. 附件三列出了联合国系统 16 个主要捐助者对联合国系统各组织所作的各种类型评估的清单。

C. 多种捐助者评估造成重复的危险和重大的交易成本

48. 联合国系统有些组织已经成为单个捐助者进行多次整体层面审查的对象(见上表 2)。2011 年至 2016 年，捐助者至少对开发署、人口基金、难民署和粮食署进行了 15 次整体评估，再加上由多边组织业绩评估网进行的两次评估。如下文所示，关于不同捐助者或一组捐助者(如多边组织业绩评估网)对同一组织进行各种评估，存在重复和重叠的风险。¹⁸

49. 发援会在 2013 年的多边援助报告中指出，澳大利亚、荷兰、瑞典、联合王国和多边组织业绩评估网的评估之间存在严重的重叠(见附件五)。在捐助者评价各机构所依据的标准和基准方面，存在重要的共同之处，即使它们的优先事项可能不同。¹⁹ 该报告的结论是，不同评估采用的标准有很强的一致性，这表明采取联合办法的潜力很大。²⁰ 所有五个捐助国政府和多边组织业绩评估网的审查涵盖类似领域，包括成果管理、战略管理、有效的人力资源、促进交付的评价职能和外部成果，以及伙伴关系行为。

50. 这符合为本联检组审查报告而访谈的联合国系统各组织许多官员以及一些主要政府捐助者的代表所表达的意见。虽然进行捐助者评估的目的多种多样，但主要原因之一，是向国家选民，例如议会、国家审计员和其他监督机构保证所提供资金的使用符合预期的方式和公认的效率、问责和节省规则。在多边组织业绩评估网的讨论中，也强调了不同捐助者审查之间存在重大的重叠和重复。

51. 不仅在整体层面的审查中，而且在国家方案或项目的评估中，都可以看到捐助者评估的重叠和重复。例如，一个组织报告说，除内部监督办公室的审计外，

¹⁸ 当一个以上的捐助者对同一方案/项目进行评估时，可能会出现两个或更多方案/项目评估之间的重复和重叠。如果方案或项目由一个捐助者单独评估，但它还被另一捐助者在整体评估的情况下作为抽样评估，也可能发生重复。

¹⁹ 经合组织，《2013 年多边援助》(巴黎，经合组织出版社，2013 年)，第 39-40 页。

²⁰ 同上，第 48 页。

它的一个外勤业务同时受到三个不同实体的审查：两个双边捐助者和审计委员会。同样，另一个组织的一个国家办事处同时受到一个双边捐助者和欧洲联盟委员会核查团的评估以及该组织内部审计办公室的审计。

52. 还存在同一捐助国政府同时以不同的名义对同一机构进行评估的例子：作为该组织理事机构的成员；单独评估其对某一组织的捐款；作为进行捐助者审查的一组捐助者(如多边组织业绩评估网)的成员；作为某个正在评估组织如何利用其提供的资金的政府间组织(如欧洲联盟委员会)的成员。

53. 如多边组织业绩评估网 2015 年年度报告所显示的那样，捐助者评估的数目在可预见的未来不可能减少。²¹ 对联合国系统各组织进行单个评估的捐助者数目已经增加。例如，挪威根据多边组织业绩评估网的方法，对挪威特别感兴趣的 9 个组织进行了评估。瑞典计划在今后几年进行 20 项分开的组织评估，并于 2017 年向其议会提交一份有关多边组织业绩和成果的报告。德国在 2015 年进行了第一次双边评估，题为“联邦经济合作部对参与发展的多边组织的摸底调查”，这项工作从以下方面对 30 个组织进行了研究：(a) 任务和相关性；(b) 业绩；(c) 与德国联邦经济合作与发展部(联邦经济合作部)的互动协作。

54. 为本报告受访的许多组织认为，捐助者主导的审查是一个挑战，让它们承担了重大的交易费用(除非捐助者评估以案头审查的形式进行，这种审查需要与有关组织进行的互动有限)。组织在接受评估时，需要向一系列捐助者的工作人员和咨询顾问解释联合国的监管框架，财务条例和其他条例，规则和程序；计划实地访问，安排并陪同捐助者小组进行访问；与捐助者举行高级别会议；向方案的国家机构和利益攸关方解释现场评估并寻求它们的合作；遵守保密和公开披露规定和要求，并从总部的有关主管部门获得此一方面的必要核准；审查在正式报告中和会议上提出的意见并作出回应；编制量体定制的方案和财务报告；最后，根据建议采取令人满意的补救行动。为避免重复和工作量增加，还需对内部和外部监督机制进行密切协调。

55. 联合国系统各组织对联检组调查问卷的答复表明，它们的关切不仅在于捐助者综合评估的数量，还在于使用捐助者自己的方法并要求各组织提供大量额外证据以完成令其满意的评估数目增加。有几个组织指出，有时捐助者要求的信息，60%至 70%已存在于该组织的网站上，以及其他可公开获取的文件或已提供给本组织理事机构的文件中。但捐助者指出，公开提供的文件质量差异很大，因此需要进行更多的评估和核实。

56. 有些组织已经开始编制模板，以更好地回应这些信息请求，特别是那些反复和周期性提出的信息请求。然而，即便在这些情况下，将数据转录成不同捐助者所要求的不同格式，仍然会产生重大的交易成本。

57. 例如，为了安排和支持欧洲联盟委员会在一个典型国家办事处的核查任务，必须在整个过程中分配大量的工作人员时间，用于准备最初要求提供的文件，答复捐助者调查问卷，准备和支持为时一至两周的咨询顾问实地考察，对要求作出回应，审查报告草稿和定稿，并就意见启动后续行动。据报告，整体层面的审查，如联邦经济合作部的多边援助评估、²² 多边组织业绩评估网的评估和欧洲联盟委员会的支柱评估等，由于范围和覆盖面较大，需要更密集的资源。

²¹ 多边组织业绩评估网 2015 年年度报告见 www.mopanonline.org/otherproducts/。

²² 自 2016 年以来，这些评估称为多边发展审查。

58. 在回复联检组的要求时，多数组织表示难以估计用于捐助者评估的资源。提到了两个原因：一是它们不单独跟踪这些费用，因此很难对其加以量化；二是涉及总部和外地的众多办公室和职能，因此计算起来“太复杂”。一个组织报告说，传统的做法是，仅从一个职能领域(资源调动)分配一个全职工作人员专门从事捐助者主导的审查；而来自方案、财务、联络监督、前台和管理等其他单位的工作人员所花的更多时间则无法量化。同样，另一个组织指出，仅仅为了协调捐助者审查，就需要两个全时当量。这还不包括业务单位和国家办事处所花的资源和时间。

59. 工作量和交易成本因评估类型而不同。据一个组织报告，整体层面的综合评估，如国际开发部进行的综合评估，可在审查期间占用一名方案专家和一名司长的时间。据另一组织报告，欧洲联盟委员会的支柱评估占用4个P-3至P-5级全时当量一个月的时间和一个D-2两周的时间。²³ 另一捐助者进行的审查需要回答调查问卷，需要2个P-3至P-5级全时当量两周的时间。回答调查问卷的工作量很大。例如，仅对多边组织业绩评估网的审查，一个组织就须提供大约3,000份文件。

60. 但是即使范围较小的评估也可能需要花费相当大量的资源。例如，在欧洲联盟委员会进行核查时，一名工作人员，通常是被评估组织驻布鲁塞尔办事处的一名工作人员，要花费时间管理核查，在整个过程中对外地的同事和审计员提供支助，并在收到报告草稿时提供意见。外地工作人员花费数天时间为核查做准备，收集证明文件，会见核查团，安排和进行访谈，并提供关于程序的信息。通常会派一、两名外地工作人员负责管理欧洲联盟委员会的一个核查，为时数周。据欧洲联盟委员会解释，欧洲联盟委员往往会资助一名联合国工作人员从事与核查任务有关的工作。每1,000万欧元所摊的核查还不到一个，而且已经提供了7%的间接费用，以支付与广泛和详细的直接费用清单不匹配的所有此类费用。

61. 行政首长协调会财务和预算网下设立的一个工作组已经在其“监督工作的成本核算”中审查了交易成本问题。财务和预算网在其成员中进行了一项调查，在其各种成本项目中列入了捐助者保证活动的估计数字。²⁴ 行政首长协调会把调查结果和初步估计数字作为内部文件，没有向联检组提供。在本报告起草时，关于监督和问责机制费用的讨论，包括关于捐助者保证活动费用的讨论，仍在财务与预算网继续进行。²⁵

62. 没有向捐助者单独收取支持和协调捐助者评估的费用，而是由被评估组织承担了。用于此类工作的工作人员费用和其他资源通常由方案支助费用支付。如果评估在方案或项目最后完成后进行，例如欧洲联盟委员会的一些核查和委员会的余留错误率审查，则会出现额外的问题。在这种情况下，费用不能计入方案支助费用，除非在签订协议时特别同意这样收费。

63. 多数组织表示，对于某些类型的捐助者审查，它们无法完全收回工作人员和其他交易费用。因此，它们建议，这些费用应作为直接费用或方案支助费用的

²³ 欧洲联盟委员会指出，这些数字可能存在水分；支柱评估完全不可能需要4个专业人员全时当量一个月的时间和一个D-2两周的时间。

²⁴ CEB/2016/HLCM/FB/5 和 CEB/2016/HLCM/21。

²⁵ 见 CEB/2016/HLCM/FB/11 和 FB/9、CEB/2016/5 和 CEB/2016/HLCM/FB/5。

一部分，部分或全部由捐助者供资和收回。在这方面，世界银行是一个很好的例子，即通过把 0.5% 的比例计入 5.5% 的总间接费用/方案支助费用，向世界银行负责协调捐助者评估的单位²⁶ 提供资金。

64. 多种评估的另一个挑战是，它们可能对被审查组织产生不同的结果。从本质上讲，双边评估基于的是进行评估的实体的优先事项，所以对同一多边机构进行的不同评估往往优先重视的标准不同，或类似的标准产生的结果不同。²⁷ 对同一多边机构的打分不同，可能会向组织发出混合的信号。²⁸ 附件六提供了两个不同捐助者进行的多边机构评估得出不同结果和评级的例子。

65. 建议联合国系统各组织与捐助者开展讨论，以在捐助者协议的条款中，列入与协调和支持捐助者评估有关的额外费用和资源。

66. 还建议捐助者全力使单独进行评估的需要合理化，同时考虑到公共领域现有的大量信息，包括其他捐助者的评估、多边组织业绩评估网的评估和各组织的内部和外部监督报告和评价，从而尽量减少联合国系统的相关行政费用，避免重复。此种做法将符合捐助者在多边组织业绩评估网和国际援助透明化倡议、“大交易”和良好人道主义捐助做法倡议等透明化倡议范围内作出的承诺。²⁹ 也参照下文的建议 1、2、4 和 6。

D. 捐助者用于评估的证据来源数正在增加

67. 在进行评估时，各国政府可能会利用几个证据来源，且这些来源的数目正在增加。例如，如下表 3 所示，旨在透明地评估联合国系统各组织业绩的全球举措一直在增加。

表 3

联合国系统各组织业绩的证据来源(选择)

组织/倡议	活动	启动时间	宗旨
多边组织业绩评估网	组织效力评估	2002 年	旨在统一捐助者评估多边组织的组织和发展效力的方法，并通过联合评估来减轻负担和减少重复
联合国评价小组/经合组织发展援助委员会发展评价网	评价职能的同行审议	2006 年	分享良好做法、经验和相互学习，加强内部能力和外部对联合国评价系统的信心，减少对外部评估组织业绩和效力的需求，促进跨组织对话，推进各组织的变革
国际援助透明化倡议	自愿的多方利益相关者倡议	2008 年	寻求提高援助、发展和人道主义资源的透明度，增加其解决贫困问题的实效
联合国发展合作论坛	相互问责调查	2009 年	旨在独立、全面地审查国家和国际两级在相互问责和援助透明度方面取得的进展，以此作为建立更有效责任框架的手段
全球发展中心	官方发展援助质量评估	2010 年	评估 35 个捐助国和 100 多个援助机构提供的官方发展援助的质量。援助质量的评估采用了分为四个层面的 31 项指标，反映了国际上对高质量援助构成要素的共识

资料来源：联检组根据经合组织和多边组织业绩评估网所作的汇编。

²⁶ 世界银行的捐助者对世界银行进行的评估。

²⁷ 《2013 年多边援助》(巴黎，经合组织出版社，2013 年)，第 45 页。

²⁸ 同上。

²⁹ 更多细节见下文第三章。

68. 一些捐助者使用的数据和证据越来越多地来自国际援助透明化倡议和多边组织业绩评估网等其他来源。虽然这反过来可以减轻各组织的负担，但有些捐助者仍然在进行自己的证据收集，原因有几个，包括强制性的内部程序，或者因为它们认为多边组织业绩评估网或其他外部来源的证据和数据，对它们按照特定国家周期进行的自己评估不够有力、详细或及时(另见下文关于多边组织业绩评估网的 F 节)。

69. 为本报告访谈的捐助者表示，其信息要求的数量和全面性还取决于有关组织的公开披露和信息政策，包括关于公开披露监督和审计报告的政策。捐助者可以认为一个组织比其他组织提供的证据更加强有力。捐助者日益期望有更好的注重成果的报告、管理以及得到改进的监测和评价(见第三章 D、E 和 F 节)。

E. 除一些显著例外，捐助者评估没有得到广泛分享

70. 一些捐助者对联检组调查问卷的答复证实了发援会 2015 年多边援助报告中的一个主要意见，即评估各组织时所采用的标准和评估结果在评估完成后通常没有与多边组织分享。该报告指出：“这些评估的方法、结果和影响几乎不透明，这意味着学习机会有限；因为这些进程并没有反馈到组织关于如何提高业绩的反思中。”³⁰ 联检组的访谈发现，捐助者为满足不同的需求进行评估，但对于评估结果在多大程度上可以作为关于组织业绩的对话的基础，联合国系统各组织与捐助者之间存在意见分歧。

71. 通过管理和审计报告以及各种评价公布联合国系统各组织的业绩已成趋势，相比之下，联检组没有发现有证据证明捐助者正在越来越多地公布其评估和/或与其他捐助者分享。自 2011 年以来，只有澳大利亚和联合王国公布了其评估，多边组织业绩评估网也是如此。一些捐助者表示，它们与其他政府捐助者和组织的理事/立法机构的某些成员非正式分享了其评估。

72. 组织本身有时并不了解所有正在进行的捐助者评估，特别是在国家一级进行的评估。同样，没有以合并的方式向组织的理事机构提供关于已完成和正在进行的捐助者评估信息。由于评估是捐助者与组织之间双边进行的，有关结果的信息只有公布才能获得。

73. 本审查发现，对于捐助者来说，不存在与其他捐助者或通过理事机构与组织的其他成员分享评估信息的机制或做法。

74. 更好地分享捐助者评估和提前通报进行这种评估的计划，将有助于减少这些评估之间发生重叠和重复的风险。它还将向有关的利益攸关方提供更广泛的评估依据。一些组织指出，更好地分享关于评估及其结果的信息，将有助于解决捐助者在和组织的双边交往中提倡的变革与组织的理事会规定的变革之间的冲突，后者表达了正式成员国的优先变革领域。³¹

³⁰ 经合组织，《2015 年多边援助：加强 2015 年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015 年)，第 80 页。

³¹ 另见经合组织，《2015 年多边援助》，第 80 页。

75. 为本报告访谈的多数组织指出，如果成员国在评估之前商定了评估的质量标准、共同范围和职权范围，在成员国之间分享评估就会变得更加有用。但其他有些组织指出，公布所有的捐助者报告可能产生风险，如果被审查的组织没有参加评估过程或者方法不透明，则尤其如此。有的组织担心发布关键的报告可能不公平，具有损害性，对每个组织独特的特性不加以区分。

76. 尽管以上的担忧，一些组织还是认为，分享捐助者评估的好处大于风险。如以下章节概述的那样，大多数组织欢迎分享事先阐明了适用方法、商定标准和协商办法的评估。此外，多数受访者同意，有益的做法是联合国系统各组织建立一个全球在线信息库，以公布对多边组织进行的机构评估。

77. 关于建立一个全系统全球在线信息库的建议，一些组织认为，这首先需要得到有关捐助者的同意。有些组织偏向于以机构为基础，不是全球范围。有些组织主张在行政首长协调会的支持下设立。有的组织表示担心有关捐助者可能不希望在立法/理事机构中讨论它们的评估。有的组织担心这一步骤可能由于以下原因对组织造成长期损害，这些原因是评估质量不均衡，方法和标准不明确，有可能排除单纯依靠对公开文件进行案头审查的评估，以及没有机会参与并对职权范围、方法和报告草稿提出意见。

78. 尽管存在这些担忧，检查专员仍建议建立一个全系统的全球在线信息库，存放单个捐助者对多边组织的评估，以此作为加强透明度、信息共享和组织学习和改革的一个措施。

79. 预计以下建议将加强问责制和透明度。

建议 1

联合国系统各组织的立法/理事机构应鼓励成员国之间更好地获取、传播和交换有关捐助者评估的信息，并应在这方面呼吁行政首长公布此种评估，途径是将其上传到联合国秘书长为此目的不迟于 2018 年设立的全球在线信息库。

F. 多边组织业绩评估网是否降低了重复的程度和交易成本水平

80. 2002 年，8 个关心多边合作伙伴业绩评估的国家成立了多边组织业绩评估网。此后，使用方法发生了演变，成员扩大到 18 个国家。随着 2009 年共同办法的采用和 2015/16 年 MOPAN 3.0 的开发，发生了两个最为重要的变化。

81. 共同办法来自 7 个现有的双边评估工具，并借鉴了其他评估进程，例如经合组织关于监测《巴黎宣言》的调查以及多边开发银行的“共同业绩评估制度”。出于几个原因制定了这个共同办法，其中包括多边组织业绩评估网的成员希望协调其工作并避免重复，希望扩大关于其组织效力的信息量和信息范围，并减少与自己进行评价有关的交易成本。共同办法的目的是取代现有的双边评估工具，并预先阻止开发其他的评估办法。³²

³² Paul Balogun 等人，“对多边组织业绩评估网的评价”，第一卷，主要报告(斯德哥尔摩，瑞典公共行政研究所，2013 年)，第 21 页，见 www.mopanonline.org/otherproducts。

82. 2013 年对多边组织业绩评估网进行的评价发现：³³

- 证据表明，多边组织业绩评估网在预先阻止其单个成员单独从多边机构要求相同的信息方面，没有取得太大的成功。据报告，该网络的一些成员，如澳大利亚和法国，几乎没有利用该网络的评估证据。相比之下，其他几个国家，如加拿大、爱尔兰和瑞士，据报告在与多边机构的对话中，却广泛使用了该网络的证据。
- 多边组织业绩评估网的成员继续进行自己的评估。接受访谈的成员国高级官员一致认为，该网络永远不能完全替代捐助者评估。
- 鉴于表明了协调一致的意图，评价认为，多边组织业绩评估网的成员与多边组织之间没有就如何利用该网络来加强协调和降低多边组织的交易成本进行讨论和达成一致，这是一个重大的差距。

83. 联检组向拥有多边组织业绩评估网共同办法第一手经验的组织收集了证据，这些证据与上述调查结果是一致的。证据证实了两个趋势，一是多边组织业绩评估网的评估也涵盖联合国系统中受到捐助国政府评估最多的组织，二是单独对联合国系统某些组织的业绩进行正式评估的该网成员数目实际上是增加了(见上表 2)。

84. 同样，经合组织 2013 年多边援助报告也列出了限制共同评估的因素，如限制多边组织业绩评估网完全取代单个捐助国政府评估的因素。它指出，“双边评估基于捐助者的优先事项，所以对同一多边机构进行的不同评估往往优先重视的标准不同和/或类似标准产生的结果不同”。³⁴

85. 此外，为 2015 年经合组织多边援助报告进行的调查提供了有关这一问题的更多见解：

“多边组织业绩评估网的一些成员，如德国，依靠该网络的评估结果作为其对多边组织内部审查的资料。但其他一些成员继续进行对于多边组织来说交易成本沉重或具有不明影响的双边评估。对经合组织/发援会调查的答复表明，这可能是因为在那次调查之时，多边组织业绩评估网的评估没有达到某些成员所希望的细致程度、侧重点或覆盖面。例如，加拿大提到没有覆盖所取得的成果、组织效力的各个要素和贯穿各领域的主题。美国提到缺乏跨机构评估的可比性。”³⁵

86. 针对来自捐助者和多边组织的众多投入，多边组织业绩评估网在 2015 年推出了一种新的办法和方法(MOPAN 3.0)。预计新方法引入的变化将会增加该网评估的影响，从而更有效地减少评估激增的情况。³⁶

³³ 同上。

³⁴ 经合组织，《2013 年多边援助》(巴黎，经合组织出版社，2013 年)，第 45 页。

³⁵ 经合组织，《2015 年多边援助：加强 2015 年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015 年)，第 81 页。

³⁶ 同上。

87. MOPAN 3.0 最后能否使被评估的联合国系统各组织的交易成本大幅下降，仍是一个悬而未决的问题。捐助者对联检组调查问卷的答复表明，10 个捐助者中有 6 个希望能够更多地依靠多边组织业绩评估网来满足其政府的需求，同时降低被评估组织的行政负担和费用。例如，有两个捐助者表示它们会依靠多边组织业绩评估网，另一个捐助者则提倡努力提高该网络的评估质量。还有一个捐助者则认为，联合国系统各组织应进一步与该网络合作，以扩大该网络的覆盖面及其评估的频率和范围。

88. 正如一个捐助者在给联检组调查问卷的答复中所表明，多边组织业绩评估网的评价为评估多边组织的业绩提供了可靠的证据来源。分摊这些评估的费用，可使该网络的成员在很大程度上减少对正式双边评估的需要。此外，使用 MOPAN 3.0 等方法，可使各成员就范围广泛的问题从不同的利益相关方收集信息。尽管如此，MOPAN 3.0 所特有的深度和严谨性所提供的好处有三个主要的局限性：(a) 单个评估的频率依然很低(大多数情况下每三、四年)；(b) 被评估的组织数目有限(两年期间 12 个组织)；(c) 对 MOPAN 3.0 的集体认可，使得它难以根据单个成员的具体需求对评估进行量身定制。

89. 另一捐助者表示，多边组织业绩评估网所进行的工作在很大程度上可以取代旨在产生深入分析的已经定型的评估。但该网络的评估提供不了适合其具体需要的数据，而且很难每年进行。因此，该捐助者制定了一个内部问卷，收集关于近 30 个组织的年度数据。这一内部评估为多边组织业绩评估网的评估提供了必要的补充。

90. 另一捐助者确认存在类似的挑战。多边组织业绩评估网目前的覆盖范围使它无法得到在单个整体评估中可以得出的被评估机构业绩概览。虽然这个捐助者支持多边组织业绩评估网的评估，但它表示，出于政治原因，它很可能会继续进行某种程度的定制分析，以确定联合国系统每个组织是否符合不断变化的双边优先事项和信托要求。

91. 尽管存在上述挑战，但似乎存在一种共识，即联合评估，如多边组织业绩评估网进行的评估，为减少单个捐助者评估的数目和范围以及与之相关的证据收集提供了机会。为加强多边组织业绩评估网的方法以适合更广泛捐助者需求而作出的努力，是朝着正确方向迈出的一步。

92. 一些组织指出，虽然多边组织业绩评估网很有用，但其质量和方法需要改进，它应该利用内部和外部监督办公室和评价办公室所做的工作。

93. 预计执行以下建议将加强透明度和问责制，并降低重复的风险和交易费用。

建议 2

加入多边组织业绩评估网的成员国应启动对 MOPAN 3.0 方法的评价，以评估其在提供预期水平的信息方面的精确性和实用性，并确定其是否可以有效减少对更多单独捐助者评估的需要。

三. 通过增强组织的透明度和问责制来减轻对捐助者评估的需要

94. 捐助者越来越多地要求联合国系统各组织提高透明度和提供更强有力的数据和信息。有些捐助者认为，这反过来将减轻对捐助者主导的评估的需求(并可能减少此种评估的数量)。

95. 许多被审查的组织承认，在提高透明度、问责制和提供组织如何使用所获资金和取得成果的证据方面，以及在抓住机会，降低支持和安排捐助者评估的交易费用方面，还有改进的余地。如一个组织所述，联合国系统必须倡导大力提高透明度，并公开讨论其管理方法、能力和可能的局限性。这是一个联合国和捐助者都在面临的问题。

96. 有些捐助者表示，它们赞赏在各组织网站上提供评估和审计报告的做法，赞赏联合国加强援助的透明度和许多组织参加国际援助透明化倡议。但一些捐助者认为，有几个组织必须加紧作出更多努力，提供关于所获资金的数据，并表明资金已得到有效力和高效率的利用，从而提高透明度。有的捐助者指出，提供的数据和证据有时不够有力，提交的报告没有充分注重成果。

97. 联检组认为，近年来，各组织在加强透明度和问责制以及资源的利用方式方面取得了长足的进步。采用国际公共部门会计准则，实施新的企业资源管理和规划系统，改进业绩和成果报告以及加强评价和审计职能，都提供了实例。可参照联检组有关这些专题的相关报告。³⁷ 多数组织除了向理事机构提供标准的报告之外，正在作出相当大的努力，加强与捐助者的沟通，途径为实施国际援助透明化倡议，改进监测和报告，以及通过其网站、信息总汇和门户网站，在线提供信息。以下章节介绍了强调需要捐助者和各组织双方都作出进一步改进的领域。

A. 国际援助透明化倡议

98. 有些捐助者一直主张联合国系统各组织遵守国际援助透明化倡议。其中许多捐助者本身就是该倡议的成员，它们把实施该倡议作为其继续供资的先决条件。因此，遵守国际援助透明化倡议原则的联合国系统各组织的数目一直在稳步增加。2015年，有9个联合国实体报告正在使用该倡议的标准，但质量程度各不相同。另有4个实体在2016年成为该倡议的成员，表示承诺在不久的将来开始使用该标准提交报告。³⁸

³⁷ 例见 JIU/REP/2014/6：对联合国系统内评价职能的分析；JIU/REP/2016/8：联合国系统内部审计职能的状况；JIU/REP/2012/8：联合国组织企业资源规划系统审查；JIU/REP/2010/6：联合国系统各组织实施国际公共部门会计准则(IPSAS)的准备情况。

³⁸ A/72/61-E/2017/4，第79段。

国际援助透明化倡议

- 国际援助透明化倡议是一个自愿的多利益攸关方倡议，目的在于提高援助、发展和人道主义资源的透明度，从而提高其在解决贫困问题方面的效力。该倡议将捐助国和受援国、致力于共同努力提高援助透明度和开放性的民间社会组织和其他援助信息专家汇聚在一起。³⁹
- 国际援助透明化倡议是在 2008 年第三次援助实效问题高级别论坛上启动的，目的是如“阿克拉行动议程”所规定，支持捐助者履行其关于透明度的政治承诺。
- 2011 年在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛上，发展行动者承诺“实施共同开放的标准，就通过发展合作提供的资源，以电子方式及时公布全面和具有前瞻性的资料”，并考虑到发援会的统计报告和国际援助透明化倡议的工作。
- 国际援助透明化倡议构成共同标准的一部分，此外还有贷方报告制度和远期支出调查，此两项都是经合组织的统计报告制度。共同标准的目的是改进历史、当下和未来资金流的提供，促进范围更广泛的合作者提供具有更精确细节的报告数据，并鼓励更及时地报告数据。
- 对联合国系统来说，主要捐助国政府和欧洲联盟委员会都强烈呼吁和大力支持国际援助透明化倡议。在联检组为本报告调查的 16 个主要捐助国中，有 10 个是该倡议的成员。⁴⁰

99. 联检组的访谈揭示出，透明度增强和国际援助透明化倡议的执行情况得到大多数捐助者的欢迎，并对信息请求和相关交易费用具有积极影响。此外，遵守该倡议正在成为联合国系统各组织获得资金的一个先决条件，美国和联合王国就是这样规定的。联检组为本报告调查的联合国系统大多数组织都是该倡议的成员，或遵守该倡议的标准。这些组织包括开发署、环境署、人口基金、儿基会、项目署、妇女署、艾滋病署、教科文组织、劳工组织，人道主义事务协调厅、粮食署、粮农组织、工发组织和世卫组织。难民署等其他几个组织正在考虑或准备采纳该倡议的标准。⁴¹

100. 虽然联合国系统一些组织已经开始遵守国际援助透明化倡议，但另一些组织却认为这是一项具有挑战性的工作。尽管在几个捐助者的审查规定中，遵守该倡议已经成为一个标准要求，但完全遵守该倡议并不一定能够防止捐助者进行自己的评估。一些捐助者表示，由于质量和可比性问题，它们无法使用该倡议的数据。该倡议报告的信息与捐助者评估收集的信息在性质上会有很大差异。该倡议不提供关于组织内部控制、战略框架等的信息，而这通常是很多捐助者评估的关键领域。据报告，另一挑战是不可能将该倡议要求的某些数据(如签发的所有合同)放在组织的网站上，因为这可能给在某些方案国的联合国伙伴、方案和/或联合国组织造成危险。

³⁹ www.aidtransparency.net/about。

⁴⁰ www.aidtransparency.net/governance/members-assembly；这些国家是澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、德国、荷兰、瑞典、联合王国和美国。欧洲联盟委员会也是国际援助透明化倡议的成员。

⁴¹ www.aidtransparency.net/governance/members-assembly。

101. 有些组织认为很难遵守国际援助透明化倡议，而且因为该倡议的报告方法与自己的方法不同而增加了成本。它们表示，鉴于其业务模式、供资方法和工作流程，若要按照国际援助透明化倡议的标准提供信息，它们就必须改变自己的管理、财务和方案规划系统。

102. 特别是一些人道主义组织表示认为国际援助透明化倡议不完全合适，因为这些标准最初是为发展机构设计的，源于经合组织的标准。有些组织提议审查这些标准，使其更适合人道主义机构。它们重申其他透明度倡议对人道主义部门的重要性，如“大交易”和良好人道主义捐助做法倡议，它们呼吁捐助者规范其报告需求。这些组织强调，为了使这些透明化倡议取得成功，捐助者有必要履行其在标准化方面的承诺。除非捐助者一致努力改变其做法，重复、重叠和无效使用资源就将继续下去。

103. 尽管存在这些挑战，许多组织仍然表示它们希望在国际援助透明化倡议方面获得高分，因为它们认为，该倡议是讨论资源筹集问题和获得主要捐助者资金的重要因素。

104. 一些组织指出，它们并没有看到单个捐助者的评估因国际援助透明化倡议而出现实际的减少，但大多数组织认为，它有可能减少对捐助者审查的需要，并减轻这些审查给各组织带来的某些负担。此外，多数组织承认，组织遵守国际援助透明化倡议，可以带来数据报告的标准化，这最终将导致报告透明度的提高。为此目的，有一个组织建议将该倡议的标准进一步扩大到包括捐助者最常要求的领域，从而减少对单个捐助者评估的需要。此处可以回顾一下，行政首长协调会的财务和预算网一直在讨论，是否可能利用该倡议的标准，加强行政首长协调会的数据报告工作并提高其效率。⁴²

105. 建议联合国系统各组织大力采纳各透明化倡议，如国际援助透明化倡议、“大交易”和良好人道主义捐助做法倡议，以提高透明度和促进各自组织的数据标准化和报告工作。在审查/更新国际援助透明化倡议和其他透明度标准时，应考虑将其扩大到包括捐助者最常要求的领域，以减少对单个捐助者评估的需要。

B. 改进门户网站和信息总汇的使用，并利用企业资源规划系统来提供实时数据

106. 联检组为本报告进行的访谈揭示出，一些组织，如工发组织、人口基金、开发署、难民署、劳工组织和发展集团正在越来越多地建立并改进网站和信息门户网站，以增加总体上说向会员国，具体说向捐助国提供的信息流。

107. 例如，人口基金已经建立了门户网站来提供有关其所有国家方案的详细信息，并正在开发一个门户网站，以向其主要捐助者提供此类数据。人口基金的网站在全球一级提供详细资料，开发署和儿基会的网站也是如此。虽然可能认为国际援助透明化倡议重复了其中的一些方面，但该倡议的真正价值在于，有可能对信息进行地理定位，并提供公共领域所没有的详尽的方案信息。人口基金指出，公开提供信息对该组织有所助益，因为它增加了捐助者的信心，增强了透明度，并使得该组织能够展示其活动、方案和成果。

⁴² CEB/2016/HLCM/FB/9，第22页。

108. 开发署一贯在其公共网站上提供大量信息，并且是率先建立信息总汇的组织之一。发展集团已经建立了一个透明度门户网，按照国际援助透明化倡议的标准，展示来自发展集团所有成员的数据。通过从国际援助透明化倡议登记处提取最新信息，来实时更新这些数据。该门户网的开发是回应经济及社会理事会通过四年期全面政策审查提出的一项要求，该要求的目的是提高全系统发展业务活动资金提供和业绩及方案成果报告的分析质量。⁴³

109. 自 2005 年以来，工发组织设立了一个捐助者外联网和一个开放数据平台。捐助者外联网从企业资源规划系统获取信息，所有成员国都可以访问它，查看感兴趣的不同领域的情况，例如采购领域的情况。企业资源规划系统于 2011 年推出，除其他功能之外，还有一个采购信息汇总，因此能够显示按国家排列的所有供应商名称，以及工发组织向其采购的数量。劳工组织在 2010 年设立了一个公共捐助者信息汇总，并于 2016 年将其改建成发展合作信息汇总。难民署的捐助者门户网站定期提供有关该组织方案、业务、财务规定、资金水平和捐助者捐款的最新资料。

110. 建议联合国系统各组织更好地利用其网站上的开放数据系统、信息汇总和信息门户网站，包括以具有成本效益的方式利用其企业资源规划和信息系统的各种功能，从而产生更详尽的综合信息，并向立法机关和感兴趣的捐助者提供实时数据。

C. “大交易”

111. “大交易”是个例子，代表了一种可以使组织、捐助者和其他从事人道主义领域工作的利益攸关方更有效合作和促进伙伴关系的倡议。

112. “大交易”的愿景呼吁捐助者承诺提供更灵活的多年资金，减少负担沉重的报告要求，以换取主要机构承诺加强透明度和协作，降低管理成本⁴⁴（详见附件四）。

113. 本报告的受访者对“大交易”的目标和实施表达了各种意见。一些组织指出，它们已经积极参与并将采取必要步骤确保充分遵守。其他组织则表示，它们倾向于对“大交易”的实施采取渐进方式，而且需要一些时间来落实。

114. 然而，有些组织在支持“大交易”的各项原则的同时，认为它因为缺乏政府间进程而受到某些会员国的严重质疑，因此它们不视其为一项承诺。

115. 鉴于“大交易”最近才通过，现在就来评估它在现实中如何落实，它的原则和各方的承诺如何以及在多大程度上将付诸实践并取得成果，尚为时过早。然而，所有受访者都承认，就以下意义而言，这是向前迈进了一步，即捐助者和联合国各机构走到一起，参与对话并商定若干步骤，以加强其合作的效力和成本效益，包括增加联合国系统各组织的透明度和报告，同时精简捐助者的报告和评估。

⁴³ 见 <http://open.undg.org/>。

⁴⁴ <http://blog.worldhumanitariansummit.org/entries/how-grand-is-the-grand-bargain/>。

D. 强有力的组织监督和报告制度

116. 组织向其执行局和立法机构提交的年度报告和专题报告等标准报告，以及监督报告和评价，是捐助者的主要信息来源，对面向具体捐助者的专项资金报告是个补充。捐助者在对联合国系统各组织进行自己的案头审查并对信息进行三角测定时，也将它们用作证据。

117. 受访的大多数捐助者表示，在那些报告中提供强有力、详尽和及时的信息，将减少对范围广泛的单个捐助者评估、分开的证据收集和要求组织提供信息的需要，从而降低捐助者和被评估组织双方的交易费用。

118. 在回复联检组的调查问卷时，多数捐助者(10个中有6个)认为，联合国系统各组织作为一个整体，在提供必要的方案、财务和审计资料方面，是“作出回应”或“积极回应”的合作伙伴，尽管它们的情况大相径庭。开发署、人口基金、妇女署、儿基会和粮食署被认为是“积极回应”，因为它们有很高的报告标准，另一些则被视为未做回应。

119. 加拿大、丹麦、法国、挪威、瑞士和联合王国强调了联合国系统各组织良好做法的例子。这些例子包括定期在执行局会议期间向捐助者提供详细信息，通过门户网站等方式在组织的网站上提供信息，并按照公认的标准，如国际援助透明化倡议，提高透明度。捐助者还表示，许多组织对其信息请求作出了回应，并赞赏多数组织越来越多地提供评价和审计报告。但它们未阐明这是否产生了积极影响，减少了捐助者审查的数目。

120. 与此同时，一些捐助者表示，各组织提供的一些报告和数据不够有力，缺乏证据，而且有时不够充分。捐助者希望获得的不是对活动和行动的一般性描述，而是更多关于所提供资金取得的结果和成果的信息。许多捐助者表示需要进一步改进监测和报告。它们还呼吁进一步加强来自组织及其监督机构的证据，特别是评价和审计。捐助者认为此种信息对它们向国内选民报告至关重要。

121. 为本报告所接触的大多数组织也认识到捐助者强调的持续改进的必要性。多数组织强调必须了解捐助者的要求、期望和需求，并在可行的情况下，尽可能将其纳入组织自己的监测和报告系统以及指标。它们认为必须努力精简和规范捐助者所需的信息，并改进对结果的报告。受访的大多数组织和捐助者都表示，这将成为改善和加强组织系统以更好应对捐助者需求的出发点。

122. 正如一个组织所承认的那样，需要透彻地了解每个捐助者的侧重点和兴趣。努力将这些兴趣纳入组织的总体规划活动，将有助于展示利益攸关方的管理做法以及对组织可持续性的承诺。

123. 访谈中提出的另一个问题，是资金的能见度和归属于各自的捐助者。在一般的标准报告中，没有进行这种归属。一些组织的回应方式是修改其报告格式，就单个捐助者提供的资金所取得的成就提供更多的信息和细节。这有助于减少捐助者要求对其捐款提供单独报告和/或对所涉方案和项目进行单独审查的需要。

124. 一些组织提议规范捐助者所需的证明文件和信息，并设立定期报告机制，这并不一定意味着增加组织的行政负担和费用。但它们承认，单个捐助者有不同的需求和要求，部分原因在于其国内立法，而这则产生了难题。另一组织解释说，它开始与执行伙伴协作，对项目提案进行更严格的内部审查，以确保能够满足捐助者对方案的期望和报告要求。

125. 还有人提议，组织的公开披露政策应符合捐助者对信息的需要。开发署、人口基金和儿基会在这方面做得比其他成员好。例如，应在组织的网站上或通过组织的执行局，提供标准的组织政策、规则和指南，以及有关基本程序和流程的信息。这将减轻组织提供此类基本和标准信息负担，并方便捐助者的工作。这同样适用于分享监督和评估报告。

126. 世卫组织和教科文组织已经开始编制关于内部控制、风险管理、人力资源、采购等关键管理和行政程序的标准答复和信息，因为大多数捐助者在其评估中都要求这些信息。这样可以减少一些交易成本，并有助于迅速答复查询。

127. 捐助者和各组织强调，目前捐助者审查与一般的捐助者报告(方案/财务及监测和评估)之间没有联系。它们被视为两个单独的进程，因此需要更好地统一二者。一些组织认为，不同捐助者的要求、框架和指标多种多样，使得各机构难以在自己的监测和报告系统中对它们加以调和。因此，它们认为，捐助者必须通过多边组织业绩评估网和国际援助透明化倡议、良好人道主义捐助做法倡议和“大交易”等透明化倡议，继续努力尽可能地统一各项要求。

128. 建议联合国系统各组织的行政首长与捐助者密切合作，更多地了解捐助者的要求、期望和需要，并在可行时将其纳入各组织本身的监测和报告制度以及业绩指标。这应包括努力规范捐助者所需的信息，并改进对成果的报告。

E. 提高机构成果框架的质量

129. 捐助者和许多组织都已经认识到，必须改进联合国系统各组织的成果管理进程。捐助者期待这种改进能够增强透明度和问责制，并能向它们提供全面的信息，说明资源得到有效力和高效率利用的情况，以及如何实现预期的成果和结果。

130. 需要结合以下背景来看待对问责制和成果的推动，即捐助国的国内选民加强了监督，并且认为总的来说多边组织、具体来说联合国系统各组织的效率低下。这是正在进行的公开辩论不可分割的一部分，即认为提供给联合国系统和其他多边组织的资金缺乏成本效益、投资回报和性价比。

131. 成果管理制和成果框架越完善，捐助者就越少认为需要进行额外的保证活动。如一个捐助者所说，“总的来说，[我们]对多边发展或人道主义合作伙伴没有强加具体的报告要求，而是尽可能依靠组织本身的报告格式和时间表。我们期待所有的方案制定都有高质量的成果管理和报告。如果认为不够充分，我们会在供资安排中纳入自己的期望”。

132. 另一捐助者指出，通过透明化倡议和改进向理事会提供的报告等途径，提高机构成果框架的质量，加强各机构及其监督机关提供的整个证据，规范和加强联合国系统各组织提供的管理信息和报告，将有助于减少行政间接费用，和更好地满足捐助者对信息和保证的需求。

133. 近年来，成果管理和成果框架已成为捐助者审查和各组织审查的主题，联合国系统各组织均处于实施成果管理进程或改进现有成果管理的不同阶段。

134. 发援会注意到，在国际发展中应用成果管理办法并不简单，在履行国际承诺方面的进展并不均匀。⁴⁵ 由于捐助者和伙伴国家采用的成果框架愈发多种多样，发援会成员“将需要努力增加捐助者与合作伙伴在成果战略方面的一致性”。⁴⁶ 2015 年联检组关于评价职能的报告也强调了联合国系统内需要大力加强集中和分散的评价职能，从而加强机构成果框架的力度。⁴⁷

135. 为本报告进行的访谈表明，各组织已经认识到，必须改进衡量成果和报告成果的方式。一个组织可能交付了良好的成果，但如果它不能以捐助者能够理解的方式阐明这些成果并提供充分的证据和保证，这一信号就不能达到目标受众。在这方面，关键是强有力的成果管理制度和高质量的组织成果框架。

136. 虽然各捐助者的问责机制和需求有明显差异，但改善联合国系统各组织的沟通，包括更好地厘清和展示资源与成果之间的联系，将大有帮助。各组织需要更好地了解捐助者在问责制、透明度、性价比和成果导向方面的优先次序。这反过来又将有助于保证与报告机制考虑到捐助者的需要，并减少外部审查和评估引起的额外交易费用。应认真确保关于成果框架的讨论结合组织商定的战略框架并与之保持一致。

137. 建议联合国系统各组织遵循其他国际组织的最佳做法，采取措施改进其成果管理制，以增强面向捐助者的透明度和问责制，并提供全面信息，说明资源得到有效力和高效率利用的情况以及它们与所取得成果之间的联系。

F. 加强规范活动的业绩和成果报告

138. 对联合国系统某些组织来说，另一挑战是在捐助者评估期间展示规范工作(例如制定规范和标准，为条约机构提供服务，提供上游政策咨询和类似活动)及政策相关工作的重要性。

139. 在为本报告进行的访谈期间，主要从事规范工作和活动的组织表示，捐助者评估的方法主要侧重发展，有时侧重人道主义工作，但不适于规范工作的评估。它们认为，评估规范工作的业绩、成本效益和性价比的指标和标准是不同的。有时，这导致捐助者与被评估组织对评估结果产生误解和分歧。

140. 例如，教科文组织报告说，它已经与国际开发部接触，并建议多边援助审查的评估方法更多注意到该机构的规范角色。当国际开发部 2012 年进行第一

⁴⁵ 经合组织发展援助委员会，“衡量和管理发展合作方面的成果”(巴黎，经合组织，2014 年 11 月)，第 9 页。见 www.oecd.org/dac/peer-reviews/Measuring-and-managing-results.pdf。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ JIU/REP/2014/6：对联合国系统内评价职能的分析。

次多边援助审查时，世卫组织也经历了类似的问题。挑战在于多边援助审查将该组织主要视为发展机构，而没有考虑到它的规范角色。因此，在进行 2016 年多边发展审查时，世卫组织与国际发展部进行接触，并更加成功地传达了其立场。由于瑞典和挪威等其他捐助者使用世卫组织方案预算的指标，就没有出现类似的情况。

141. 人权高专办与一些捐助者经历了类似的困难。人权高专办认为，捐助者对规范性机构的要求是不可行的，所以它开始与捐助者对话，向它们展示其规范性活动如何影响与发展有关的工作。这些对话的结果是增加了评估的可行性、用途和质量。

142. 另一方面，环境署意识到很难评估其规范工作的影响，于是在 2011 年对其业务和规范工作的规划采取了注重成果的方法。从那以后，环境署将其报告改为侧重成果和结果，而不是简单地报告活动和较低级别的产出。环境署有一个项目审查委员会，它为确保项目符合成果管理原则提供了质量保证。⁴⁸

143. 经合组织强调了评估规范工作的挑战，指出“综合评估的挑战在于确定具有规范任务的组织的实效……对这些组织在实地的业绩没有适当的标准，而多数综合评估都集中在实地”。⁴⁹

144. 建议联合国系统各组织加快采取措施，加强其规范工作(如制定规范和标准、为条约机构提供服务、提供上游政策咨询和类似活动)方面的透明度和问责制，与捐助者密切合作，制定与各组织在这一领域工作相关的评估标准，并在行政首长协调会框架内分享经验。参照建议 4 和 6。

四. 缺乏负责协调捐助者评估的中央职能

A. 负责捐助者评估的协调人和中央职能

145. 为本报告访谈的多数组织承认，对内部监督职能以及外部捐助实体进行的多种多样的评估，需要加以有效协调。这种协调将大大有助于确保对捐助者评估提供有效支持，避免重复和重叠的风险，促进和便利适当的后续行动和组织学习。

146. 各组织已将这一协调职能分配给指定的不同的办公室，这些办公室负责管理支助捐助者主导的审查的各个方面。这些牵头的办公室或协调中心还跟踪捐助者主导的评估，协助整合向捐助者提供的资料，并在捐助者代表和(或)他们为审查雇用的咨询顾问开展任务和进行访谈时，为其提供便利。

147. 各组织指定的协调办公室各不相同。在非洲经委会、贸易中心、儿基会和世卫组织，评估部门扮演这一角色；在粮农组织、妇女署、艾滋病署和人口基金，是资源调动部门；在人道主义事务协调厅、劳工组织、工发组织和万国邮联，是捐助者关系/合作/伙伴关系办公室。其他组织则由财务处(国际民航组织和贸发会议)或战略规划局(教科文组织)扮演这一角色。近东救济工程处为每次评估设立协调小组，并就这些评估与其内部监督事务处进行协调。

⁴⁸ “联合国发展系统的成果管理制，就 2016 年四年期全面政策审查为联合国经济和社会事务部编写的报告”，Angela Bester，独立专家，最后草稿，2016 年 1 月 8 日，第 7 页。

⁴⁹ 经合组织，《2013 年多边援助》(巴黎，经合组织出版社，2013 年)，第 41 页。

148. 在许多组织中，不同的办公室负责牵头不同类型的捐助者审查；评价办公室可能负责多边组织业绩评估网的评估和国际开发部的多边援助审查，而欧洲联盟委员会的支柱评估、国际开发部的尽职调查审查或欧洲联盟委员会的核查任务则由其他办公室负责，例如各组织驻布鲁塞尔的办事处或资源调动和伙伴关系单位。此外，区域和国家两级的捐助者评估则由各自的办事处负责人负责，他们将担任这种评估的主要对话者。

149. 在人口基金，所有的捐助者审查均通过总部的资源调动和伙伴关系办公室传递，它负责协调信息请求和不同办公室/部/司提供的答复。没有规定区域或国家办事处在接受捐助者审查时向这一办公室报告的既定程序，但它们通常会这样做，通过设在这些办事处的资源调动顾问，就请求提供的文件、政策和信息寻求总部的指导。欧洲联盟委员会的审查和评估则通过人口基金驻布鲁塞尔办事处来宣布和传递。

150. 在儿基会，评价办公室负责牵头协调多边组织业绩评估网的评估、国际开发部的多边援助审查和欧洲委员会的支柱评估，主计长办公室负责与儿基会驻布鲁塞尔办事处协商并在得到其支持后，处理欧洲联盟委员会的核查任务。在粮食署，没有对捐助者审查进行集中管理，捐助者提出的信息要求以及与捐助者分享的信息都没有保存在一个中央信息库里。但粮食署内部有具体的单位负责协调具体捐助者的审查和要求(例如，粮食署驻布鲁塞尔办事处负责协调欧洲联盟委员会的核查任务)。2017年，粮食署计划将协调捐助者审查的职能集中在罗马总部。在工发组织，战略性捐助者关系司负责协调所有的捐助者评估并维护相关文件。在贸易中心，独立评价股参与了澄清捐助者评计划，并确保与贸易中心的评估工作方案保持一致和确保透明度。

151. 由不同的单位来记录和管理捐助者主导的评估，不一定能确保组织了解所有正在进行的捐助者审查，因为不同的单位处理不同类型的审查。此外，如果审查在区域或外地一级进行，例如在作出供资决定之前对外地办事处进行尽职调查评估或欧洲联盟委员会的核查任务，就仍可能存在信息差距。

152. 为本报告接受访谈的几乎所有组织，都发现向联检组提供资料，说明所有已完成、正在进行或计划进行的捐助者审查或评估的情况，包括在总部以及区域和外地办事处进行的捐助者审查，不是一件容易的事。检查专员认为这是一个严重的不足和需要紧急处理的重要领域。

153. 开发署表示，只有外地办事处寻求总部投入时，总部才会意识到外地办事处正在进行捐助者主导的审查。儿基会解释说，国际开发部会联系儿基会的有关国家办事处，但不会通知总部。国家办事处然后会通知总部的公共伙伴关系司，该司将与国际开发部联系，询问范围。

154. 在大多数组织，由不同的办公室牵头跟踪不同类型的捐助者评估，这不仅让组织难以准确跟踪所有的审查，而且在组织内造成重复，因为不同的单位和办公室向捐助者提供类似或相同的信息。这还可能导致以下风险，即就同一问题向捐助者提供不同信息和意见，或者公开提供没有得到批准或根据组织的公开披露或保密政策需要保护的信息。

155. 由于目前大多数组织中普遍存在的情况，无法有效收集所寻求的信息和建立一个有助于对未来捐助者类似要求和评估作出回应的知识库。这为落实和跟踪捐助者评估的调查结果和建议造成困难，阻碍组织的学习和改革。

156. 检查专员认识到各组织对捐助者评估的了解各不相同，认为适于采取不同的做法来解决在协调和监测捐助者审查和评估方面的上述挑战。联合国系统各组织应根据捐助者审查涉及的工作量和复杂程度，指定适当的办公室或个人来负责处理和支助捐助者评估及所有相关活动。此一办公室或职能应建立一个数据库和一个信息库，前者存放在各种捐助者评估中向捐助者提供的所有信息，后者存放所有捐助者审查、其调查结果和建议，以及关于组织后续行动的信息。如果没有把这个指定的办公室或职能设在组织的监督办公室，则应确保该办公室或职能与监督办公室之间的密切协调，以避免捐助者审查与组织内/外部监督职能的活动之间发生重复。如果处理这个问题的是捐助者关系和资源调动单位，还需要解决潜在的利益冲突问题(接受捐助者的要求以换取更多的资金)。

157. 此外，可在内部为各自的捐助者审查设立一个正式或非正式的指导小组或工作小组或同业交流群，以在必要时确保所有相关办公室的参与和投入。

158. 总而言之，需要设立一个中央职能，以跟踪已完成、正在进行和即将进行的捐助者审查，它还可以作为一个批准向捐助者提供信息的过程，以保证连贯性，避免误差持续存在，并确保向捐助者提供的所有信息都已得到相关级别的适当批准，代表组织的官方观点。

159. 预计执行以下建议将加强问责制和透明度。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应根据捐助者审查的数量和种类，在各自的组织中指定一个适当的中央职能，用于协调多种多样的捐助者评估，管理向捐助者提供的信息，规范沟通，确保连贯性，并跟踪负责的组织单位对调查结果和建议的后续行动。

B. 进行捐助者评估和联合审查的协商办法

160. 德国、瑞典、挪威、瑞士、法国和日本，根据公开提供或通过立法/理事机构向会员国提供的现有信息进行案头审查。这些案头审查往往利用来自其他捐助者审查的信息，主要是来自多边组织业绩评估网和其他公开提供的审查，包括国际开发部、澳大利亚国际开发署和加拿大国际开发署的审查。

161. 这些审查的结果和最后报告往往仅用于内部目的，不与有关组织分享。

162. 尽管这种审查因为不涉及组织，所以交易成本要低得多，但在许多情况下，组织在这一进程中也不可能就方法、范围和评估标准提出意见，或提供反馈和投入。而且无法保证捐助者为审查使用了最近和最新的信息、文件和政策。有时，这导致被评估组织与捐助者对采用的方法和审查结果产生冲突的观点。从一开始就更积极地与组织互动协作，将有助于避免某些这样的误解。另一个主要的缺点是，这样的审查推动的组织学习和改进有限，因为它们的许多调查结果并没有提供给组织。

163. 除了一些捐助者的案头审查外，大多数的捐助者评估都有被审查组织某种程度的公开参与。虽然程度不尽不同，但参与和咨询发生在前期，而且多数情况下也分享报告草稿供提意见，最后报告也是如此。

164. 受访组织表示，进一步加强参与式做法是有益的。捐助者应考虑分享评估方法和职权范围，因为这样可以在进程一开始就对范围、标准和数据收集要求进行讨论。这将为更有效地进行评估和组织更好地理解所采用的方法铺平道路。它还可以防止或减少误解的风险，因为捐助者可以传达它们的期望和要求，组织则能更好地了解评估过程。这样就可以根据评估的意见和调查结果，更好地推动组织的学习和改进。

165. 各组织表示认为，重要的是让它们有机会对报告草稿和最终报告提出意见。它们指出有时没有这样做，它们的意见或者没有得到适当考虑，或者没有与捐助者的报告一起公布。如果与其他捐助者分享了报告，而这些捐助者又把报告作为其决策的基础，这一点则更成为一个问题。

166. 一个组织表示，捐助者审查小组已经在总部会晤了几名高级管理人员，这有助于全面解释该组织的立场，从而使评估更加准确。另一组织的工作人员有机会审查职权范围，并提出了减轻工作负担的修改建议，成功地减轻了总部、区域局和国家办事处工作人员的负担。还有一个组织努力系统地收集背景文件，与捐助者分享，并在实际审查之前进行了讨论。这缩短了之后的审查过程，也使其更加顺畅。

167. 一些组织表示，捐助者并不总是愿意使其评估方法或标准适应其组织的特殊性，因为它们主要受到内部管理因素和国家优先事项的约束。虽然捐助者的合作框架往往受到限制，但一些受访者提到，有时来自捐助国的要求增加，是因为其首都工作人员的更替率很高。在这种情况下，加强组织与捐助者访问团的互动协作将是有益的。

168. 在为本报告进行的访谈期间，讨论了一种新办法，是建立一个联合指导委员会或捐助者评估咨询小组，捐助者和组织双方都有代表参加，还有其他利益攸关方的代表，适当时包括受益者和方案国的代表。例如，贸易中心评估股实施的一个项目就采用了这种方法。另一个例子是为一个国别方案的评估设立指导委员会，其中有捐助者的代表和其他利益攸关方，包括受益者的代表参加。

169. 一些组织指出，一个具体措施是以更经常和更系统的方式与捐助者进行联合评价。通过参与式的合作，可以解决有关各方的学习和问责要求。此外，联合评价还为纳入国家当局提供了机会，因而回应了关于联合国在加强国家评价能力方面发挥更大作用的呼吁。它们强调，协商办法还取决于捐助者评估小组是否乐于遵循这种做法。

170. 建议联合国系统各组织积极主动作出努力，在整个审查过程中，包括在评估方法、职权范围、标准和满足捐助者的保证要求等方面，与捐助者互动协作，以促进协商和参与性办法。参照关于中央信息库和与捐助者进行高级别对话的建议 4 和 6。

C. 利用咨询顾问进行评估

171. 有几个组织指出，在咨询顾问代表捐助者进行评估时，可能会出现更多的挑战。据报告，有时咨询顾问对联合国系统和被审查组织没有必要的了解，因此各组织不得不投入时间来就本组织的政策、程序和做法提供指导。在少数情况下，其结果是各组织认为评估没有充分反映实际情况，并造成了与捐助者的某些误解，之后只得在实地审查完成后通过更多的对话和协商加以解决。

172. 具体地说，一些组织提到，为捐助者工作的咨询公司往往用类似内部审计的方式对待“评估”（见关于单一审计原则的下文第六章和本报告附件一），这不符合“单一审计原则”。此外，咨询公司的参与可能导致利益冲突，如果这些公司同时也是被评估的联合国系统各组织的供应商，则会引起保密方面的关切。通过参与此类评估，特别是涉及组织采购职能和采购记录的评估，咨询公司将有可能会获取让它们在以后的招标活动中获得不公平优势的信息。

173. 一些捐助者已经开始意识到，使用顾问需要它们提供更好的指导和监督，其他捐助者则更愿意由自己的工作人员进行评估，或让捐助者的工作人员参加咨询顾问的实地访问。例如，欧洲联盟委员会人道主义援助和平民保护总司一般使用自己的工作人员进行核查任务，通常派一名内部审计员陪同访问团，并监督这一进程。另一方面，国际合作与发展总司基本上依靠咨询顾问，通常是私人审计公司。同时，一些捐助者表示，需要确保负责支助捐助者评估的联合国工作人员对这一进程、所需资料和商定的职权范围有足够的了解，例如在欧洲联盟委员会的核查情况下，是对“财务和行政框架协定”有足够的了解。

174. 一些组织还提出，有益的做法是派一名自己的合格工作人员(例如从监督办公室)参加捐助者评估团。这有助于促进这一进程，防止可能发生的冲突，并增加访问的效力，同时又能改善组织的学习。检查专员认为这是一个良好做法，建议各组织在经济上可行时采取这种做法。

D. 组织学习和改革

175. 一些组织，特别是那些有很多自愿和非核心资金的组织，表示欢迎捐助者评估，因为它们提供了一个反思和学习组织如何利用自身优势和改进业绩的机会。这些组织认为评估有助于提高问责制、效率和效力。

176. 具体来说，有人提到，捐助者审查让它们的组织扩大了视野，因此能够评估在采购、内部控制和反欺诈措施等领域的良好做法，并将其纳入自身的政策。他们认为捐助者审查有益于推动某些促进提高透明度和风险管理的改革举措，如国际援助透明化倡议和企业资源管理。捐助者审查还为组织了解捐助者的优先事项提供了基础，因此有助于它们优先重视有限的可用资金，以增加投资回报。

177. 捐助者主导的评估的结果和建议往往与组织的评价、审计和其他监督报告提出的结果和建议相一致，因此有助于确认内部监督的结果和意见。但有些组织指出，捐助者评估与组织自己的监督工作有众多重叠和重复之处，因此认为捐助者评估的附加值是有限的。

178. 尽管如此，一些组织更多持批评态度，认为捐助者主导的审查的价值实际上随着时间的推移而减少，因为它们没有提高效率、效率、问责制和透明度，反而变得重复和导致不必要的交易成本。

179. 一些组织指出，有些评估受到捐助者国内要求和程序的驱动，在这些情况下，有关组织认为这些审查在组织的学习和改革方面增加不了多少价值。

180. 建议各组织负责协调捐助者评估的中央协调中心和其他相关办公室，研究和分析捐助者审查的意见、调查结果和建议，并由组织的各自负责单位适当采取行动。组织对某些调查结果或意见采取的行动和/或可能持有的不同意见，应成为与捐助者对话中讨论的问题的一部分。参照建议 4 和 7。

E. 关于改进捐助者评估的进行、协调和规划的其他建议

181. 关于评估，劳工组织已努力减少重叠和重复。在规划欧洲联盟委员会的核查任务或一般性审查时，会尝试尽量减少对同一项目进行评估。例如，如果劳工组织的内部规则具体规定必须对项目进行外部评估，而捐助者已经选择同一项目进行评估，则劳工组织就试图利用这一捐助者评估作为外部评估，以减少重复。

182. 粮食署和整个联合国系统都提倡在项目实施期间或结束时进行评估，包括欧洲联盟委员会的核查任务，目的是减少交易费用，因为更容易提供参与项目和项目文件的工作人员。

五. 强有力的组织内部和外部监督和评价职能

183. 为本报告访谈的所有捐助者都表示，它们把内部和外部审计员的监督报告作为决定向组织供资的主要信息和证据来源之一。不过，对这些报告是否充分和有力表达了不同的看法。

184. 有些捐助者表示它们严重依赖监督办公室提供的资料，其他捐助者则指出，整个联合国系统的监督职能都有改进的余地。许多捐助者强调，需要就审计进程和监督产出的可获性，包括获得审计和评价报告，向捐助者提供更清晰的信号。捐助者表示，联合国系统各组织以精要、透明和标准化的方式对这些需求作出连贯一致的回应，可能会减少它们委托进行单独评估的需要。

185. 对受访的所有捐助者来说，非常重要的一项是连贯和全面地获取能对组织的正常运作提供保证的审计报告。此外，需要继续努力加强向理事机构提供的监督报告。一些捐助者表示，内部审计职能的年度报告可以列入审计人员对治理框架、风险管理和控制是否充分和有效的明确意见，以及可以证明该意见的分析。它还可以阐明所确定的关键问题和风险以及管理控制的效力。

186. 此外，捐助者方面似乎希望把它们的期望和需求与外聘审计员所进行的保证工作联系起来。捐助者认为，联合国系统各组织的外聘审计员没有系统地审查是否按照捐助者协议规定的要求使用捐助者的捐款，并在这方面提供明确的保证。

187. 各组织认为，根据其任务规定和现行的审计章程以及财务规则和条例，不一定期望外聘审计员去完成某些捐助者所期望的如此专门的保证工作。例如，大会 1946 年 12 月 7 日的第 74 (I)号决议设立了联合国审计委员会，以审计联合国及其各基金和方案的账目，并通过行政和预算问题咨询委员会向大会报告其调查结果和建议。审计委员会认为，它对联合国及其各基金和方案进行了合规审计，而且确实检查了是否按照捐助者协议规定的要求使用捐助者捐款。它还抽查了资金的使用情况是否符合捐助者与联合国实体商定的条款和条件。

188. 另一方面，有些捐助者表示需要审查外聘审计员的工作、保证期望和任务规定，并使其适应目前的供资现实，特别是在许多组织中经常预算停滞或减少，而指定用途的(专项，预算外或自愿的)捐款大幅增加这一现实。它们认为，各组织已经越来越多地受到项目驱动，这需要不同的监督职能运作模式。这些新的现实对外聘审计员如何根据捐助者的期望和要求来履行其任务具有影响。这同样适用于组织的内部审计职能及评价职能。

189. 如前所述，可在各自的捐助者协议中列入和体现具体的捐助者保证要求和期望。有一个组织认为，在签署捐助者供资协议阶段，有机会确保协议中载有关于(内部或外部)监督职能就资金使用情况提供意见的条款。

190. 许多受访者表示，可以改进捐助者与组织内部和外部监督办公室之间的信息交流与合作，特别是定期就监督实体的年度和即将进行的审计和评价工作计划进行磋商，以避免可能的工作重复。

191. 改进协商和交流关于已完成、正在进行和计划中评估的信息，可使各组织的审计/监督办公室在进行风险评估时，能够酌情考虑捐助者所表达的风险和优先事项。监督办公室与范围广泛的捐助者进行更积极的接触，将提高供资的舒适度，并帮助确定共同感兴趣的领域。捐助者因此还有机会确定它们可能进行审查或评估的领域，但有一项谅解，即保证遵守单一审计原则并遵守适用的规则和审计章程。捐助者需要考虑提供预算外资金来支持这种工作。

192. 有些审计办公室，例如联合国秘书处的内部监督事务厅(监督厅)，已经开始更积极地与捐助者互动协作，以明确了解它们对监督机构的期望，理解它们关切的问题，确定监督厅的工作如何帮助满足其要求和减少重复，同时考虑到需要维持监督厅的审计风险规划进程。此外，为了像捐助者期望的那样更注重成果、结果和影响，正在更加重视业绩审计方法。还正在讨论，以探讨在监督厅年度报告中列入专门关于预算外资金的信息是否可行。

193. 然而，如前所述，指导内部和外部审计的是其自己的任务规定和监管框架。鉴于大多数(如果不是全部)审计机构根据整个组织的风险设计自己的审计计划，某些捐助者资金不属于那些被选定进行审计的高风险领域。对于列入审计范围的具体捐助者资金，它们往往与其他捐助者的资金混在一起，因此没有在报告中单独列明。

194. 除了审计提供的保证外，一些监督和评价办公室还表示，需要加强组织各级(总部，区域和外地)的人员配置、胜任能力和问责机制等能力，以通过坚实的成果规划、监测、评价、风险管理和知识管理进程，改进成果的管理。仅仅加强和扩大审计办公室和评价办公室的覆盖范围，不足以充分满足捐助者对保证的需求。

195. 另外，关于保证机制，一个捐助者表示，各组织需要更好地让捐助者了解联合国实体保证职能的结构、制度和程序。这些机构保证职能的职权范围和审计范围越透明，产生的信任就越多。

196. 另一捐助者强调，重要的是向外部伙伴发出更清晰的信息，使其了解监督和监测程序和产出的过程和可获性，以及在联合国系统各组织以连贯一致的方式交付和规范监督报告的结果。

197. 需要各组织注意的一个关键领域，是向监督办公室提供足够的支持，并加强其承担以下任务的能力，即向捐助者的特定捐款提供必要水平的保证，从而减少对外部评估的需要。为此目的，各组织应与捐助者协商，明确了解其需求和要求，并评估如何赋予监督办公室满足这些需求和要求的能力。这将有助于捐助者了解若要增强各组织监督办公室的能力所需的额外资源，并承认这是共同的责任，因为相对经常资源或核心资源，自愿资金的比例大幅增加。

198. 预计执行以下建议将加强报告的透明度。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应与捐助者互动协作，确定捐助者评估中的关键要素，并鼓励自己的审计和评估机构在进行风险评估和规划工作时考虑到这些要素，以避免潜在的重复和重叠，同时适当考虑到审计和评估机构的独立性。

建议 5

联合国系统各组织的立法/理事机构应要求行政首长为各自组织的内部审计和评价办公室确定并提供充足的资源和支持，使其能够提供必要水平的保证，这将有助于减少与第三方进行的外部审查、核查和评估发生重复和重叠。

协调评价活动，以更好回应捐助者的信息需求

199. 捐助者认为，评价是它们评估其向组织提供的资金的业绩及其是否得到有效力和高效率利用所依赖的主要支柱之一。它们在访谈中表示，强有力、高质量和及时地评价所资助的方案/项目，将减少额外的评估需要，并增强捐助者的信心。

200. 捐助者承认，一些联合国实体传统上具有很强的评价职能(引开发署和儿基会为例)，而有些组织在这一领域则需要改进。总体上说，弱点主要存在于分散进行的评价中，中央评价单位进行的评价要好一些。

201. 论及评价主题的相关监督报告也反映了这些意见，包括联检组对评价职能的审查、发援会同行审议，以及发援会的发展评价网(评价网)和联合国评价小组所作的工作。⁵⁰

202. 根据发援会，捐助者若想依靠现有的组织资源来进行其双边评估，就需要强有力的评价职能。⁵¹ “这意味着捐助者通过理事机构联合支持独立的评价单位，使它们有能力提供捐助者评估所需的主要信息。这也意味着捐助者将公布其双边评估的全部或部分内容，以便为其他捐助者的审查提供有用的信息。”⁵²

203. 为本报告访谈的许多捐助者强调应改进评价工作，以更好提供关于方案和项目效力和效率，包括影响和所取得成果的信息和保证。有的捐助者指出，通过严格遵守评价准则和标准，提供强有力的证据，使用现有最佳方法和及时等方式，可进一步改进评价工作。

⁵⁰ 除其他外，见对联合国系统评价职能的分析(JIU/REP/2014/6)和经合组织，《2015 年多边援助：加强 2015 年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015 年)。

⁵¹ 见经合组织《2015 年多边援助：加强 2015 年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015 年)，第 81 页。

⁵² 同上。

204. 如果评价职能被下放(在外地一级进行评价),捐助者表示愿意参与这项工作,因为它们在方案国家的人员对方案非常了解。在这方面,所有的利益攸关方都承认,需要建立一个机制,以便组织的总部以及捐助国的首都和中央评价办公室充分了解所有下放的评价,并对外地办事处提供必要的指导和协调。这种做法也有助于避免重复和重叠。

205. 为本报告接受访谈的组织认为,为了使评价达到捐助者所要求的力度和范围,需要有关捐助者更密切的参与,并为此目的提供更多资源。进行独立的评价并让捐助者参与全过程,将加强捐助者的信任和提高透明度。需要在项目文件和供资协议中阐明与评价有关的明确规定,包括捐助者的参与和与捐助者的协商,以及各自的责任和解决分歧的方式。

206. 在这方面,重申了组织与捐助者之间进行持续对话的必要性。难民署(与荷兰)、粮食署(与欧洲联盟委员会)和环境署(与欧洲联盟委员会)是引证的捐助者与组织之间协作成功的例子。各组织应将有关捐助国政府的代表纳入与利益攸关方协商的进程中,最好是让其参与为此目的而建立的指导小组或咨询小组。

207. 同样,如果捐助者本身正在进行评价,最好让组织的评价办公室参与其中。

208. 然而,检查专员承认,鉴于各组织的评价职能不尽相同,有些组织的评价职能比其他组织更加分散,因此采用全系统办法有些困难。

209. 如前所述,若要解决双方都关切的问题,需要组织和捐助者持续进行对话;这样的对话应包括与前者的评价办公室接触,以确定如何改进评价工作和更好地满足捐助者的信息要求。

六. 捐助者审查和单一审计原则

210. 只要审议捐助者主导的监督和评估,就会出现一个令人伤脑筋的问题,即可能违反联合国系统各组织采用的单一审计原则。本报告附件一简要说明了这一问题的历史背景和演变。

211. 为本报告而审查的一些组织表示,可能存在对单一审计原则的挑战,例如,表现为捐助者的监管和保证框架与联合国系统各组织的这些框架存在差异。有些捐助者的内部规则和条例要求的保证水平不同于各组织的审计机构提供的保证水平,而这些捐助者保留了对自己向外部各方提供的资金进行保证活动的权利。

212. 例如,欧洲联盟委员会对联合国系统各组织进行支柱评估,并对欧洲联盟委员会资助的各组织活动进行核查。关于这些评估和评价的规定已列入欧洲联盟委员会与联合国系统的协议,体现出欧洲联盟委员会对其提供资金的所有合作伙伴的法律要求。

213. 受访者认为,尽管从严格的法律意义上说,欧洲联盟委员会可能遵守了单一审计原则,但各组织有时认为核查是小型审计。核查评估员请求提供的信息往往超出项目相关材料,而且是国际审计标准 505 (外部确认)等审计标准所要求的。如果组织不提供所需的详细文件,所有相关支出就可能被视为不合格。

214. 一些受访组织认为，尽管与捐助者签订协议为获取资金所需，但必须解决单一审计原则的问题，并列入措施以避免捐助者评估造成可能的重复，即不同捐助者对同一活动进行多次评估。精心设计的条款和规定将帮助组织与捐助者进行谈判。为此目的，应酌情进一步寻求和利用与以下努力类似的举措，即欧洲联盟委员会财务和行政框架协议与联合国系统为改进合作与协调而正在进行的努力。

215. 一些组织表示，应该恢复联合国全系统关于以下问题的讨论：鉴于捐助者对保证的需求日益增加，且联合国系统各组织的供资结构不断变化，即在单一审计原则最初通过后，特定(非核心、自愿和专项)资金大幅增加，如何以最佳方式解决单一审计原则的问题。应咨询所有利益攸关方，包括监督办公室、组织的外聘审计员、审计和监督咨询委员会，以及联合国各组织内部审计事务代表等机构间网络，并/或让它们参加此类讨论。

216. 建议联合国系统各组织的行政首长和秘书长在行政首长协调会范围内，发起对单一审计原则以及如何落实这一原则的进一步讨论，以反映现行的做法和供资现实。根据这一讨论的结果，行政首长协调会的管理问题高级别委员会应与所有有关的利益攸关方密切协商，拟定一个捐助者协议标准模板，其中纳入遵守单一审计原则的条款以及其他有关方面，如报告、监测和评估要求。

七. 需要进行战略对话

217. 捐助者与各组织之间对话和协商的方式差别很大，取决于讨论是否涉及：
(a) 经常预算或核心预算资金，在这种情况下，主要是通过组织的立法和理事机构以及正式的治理结构来进行；或(b) 指定的(非核心、预算外和自愿)捐款，在这种情况下，往往通过捐助者与组织之间的双边互动协作，在非正式场合进行。这些方式对捐助者如何决定资金分配和要求的评估具有重要影响。如经合发组织在其 2015 年的报告中所指出，“尽管参与多边供资决策的[捐助者]部门/机构数量并不一定意味着资金分配欠佳，但确保资金管理做法的协调一致对多数捐助者来说是一个问题”。该报告进一步指出，捐助者决策的分散正在导致资金分配的零敲碎打和与多边组织的战略互动有限。⁵³

218. 正如经合组织的报告所指出，捐助者对通过多边援助系统输送的专项资源总量及其整体影响，缺乏全面的了解。对于大多数捐助者，就专项资源与多边组织的对话主要在业务层面进行，几乎没有什么战略参与的空间。因此，对话主要侧重于业务细节，“使这些组织成为执行代理人而不是机构合作伙伴”。⁵⁴ 此外，由于与高级管理层没有系统的来往反馈，所以关于专项资金的决定(特别是在国家一级)往往没有考虑已在高级别商定的改革。⁵⁵

219. 同样，联检组关于资源调动的报告⁵⁶ 也主张建立一个与捐助者进行高级别政策对话的结构。

⁵³ 同上，第 105 页。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ JIU/REP/2014/1。

220. 如下文所示，一直在努力解决多边组织与捐助者进行高级别对话的需要。世界银行和一些联合国实体在这方面作出了示范。

221. 这种努力包括三分之二的联合国实体在发展业务活动范围内进行了结构性供资对话。对话的目的是更清楚地阐明组织战略计划中概述的预期成果和影响，以及现有的、可为其供资的资源。这种对话进程有可能大大加强目前的供资做法，通过治理层面的实质性审议，使资金与职能相一致，这反过来又将在联合国实体与会员国和其他利益攸关方之间建立信任。⁵⁷ 国际农业发展基金和世卫组织被列为结构性对话的典范，这些对话成为定期协商与组织改革有关问题的工具。一致努力增加成员国战略计划和资源框架及相关决定在理事机构一级的自主权，构成这些实体经验的组成部分。⁵⁸

222. 近东救济工程处与主要的捐助者建立了一个论坛(统一成果工作组)，旨在按照《援助实效问题巴黎宣言》，改进协调和减少具体捐助者的查询、评估和要求。据报告，在减少捐助者主导的评估数量方面，近东救济工程处即使取得成绩，这个成绩也很有限，这可能是体现出它的几乎全部资金都是“非核心”资金这一事实。

223. 难民署与其所有的主要捐助者进行了高级别战略磋商，并在工作一级与在日内瓦和在捐助国首都的常驻团进行了许多双边和多边会议以及日常接触。经常与捐助者对话有助于确定共同的优先事项，了解捐助者的要求和解决它们关切的问题。

224. 世界银行集团进行了捐助者投资组合审查，以向捐助者提供对其捐款的综合看法。世行开始与主要捐助者举行战略磋商，以反思它们可以进行哪些合作以及合作的方式。同样，联合国最近也与开发署和儿基会建立了年度组合审查，它因此有可能把与这些组织进行的讨论提升到战略层面。这些举措是彻底、全面地考虑多边资金、其目标和实现共同优先事项最佳方式的一个积极开端。“进行战略磋商和投资组合审查可能是管理专项资金的一个新出现的良好做法。”⁵⁹

225. 此外，为本报告进行的访谈表明，有些例子显示出捐助国政府与联合国系统各组织协调合作，以纳入相互商定的优先事项，查明和满足捐助者的保证需要。加拿大指出，它是几个组织(粮食署、教科文组织、人口基金、儿基会、妇女署和开发署)的执行局成员，因此能够保持与这些组织的持续对话。所以加拿大比较容易“尽可能多地利用这些机构的评价和审计报告”。

226. 澳大利亚与联合国一个实体之间的主要治理安排方便了进行联合或共同商定的审计/监督进程，其结果是密切了合作和相互协商。丹麦通过由捐助者主持的非正式审计和舞弊问题圆桌会议，参加与联合国系统各组织的持续对话。利用这一途径来讨论内部审计和反腐问题，以加强合作与协调。

⁵⁷ A/72/61-E/2017/4，第 86 段。

⁵⁸ 同上，第 90 段。

⁵⁹ 经合组织，《2015 年多边援助：加强 2015 年后世界的伙伴关系》(巴黎，经合组织出版社，2015 年)，第 105 页。

227. 国际开发部表示，从 2016 年起，它期望与各机构进行年度战略对话。瑞典、挪威、日本等其他捐助者也开始采取类似做法。

228. 据报告，联合国与欧洲联盟委员会(在支柱评估的范围内)正在进行的对话和磋商有助于促进合作，尤其是促进更好地相互了解对方在保证、尽职调查和监督需求方面的期望。

229. 一些受访者表示，联合国系统各组织需要就发起这种与捐助者的高级别对话制定共同的立场。在这一努力中，需要考虑所有利益攸关方的需求和期望。作为这一对话的一部分，最好设立一个多利益攸关方评估平台，该平台应考虑所有捐助会员国的需要，具有强有力的框架和方法，以获取对一个组织实效的集体印象，并减少对额外双边评估的需要。一些组织建议，将多边组织业绩评估网发展成为涵盖治理、风险管理等的商定共同工具，同时关于确定与特定捐助者国家目标相关的“有效性”的审查，将是多边组织业绩评估网之外任何更多捐助者评估工作的重点。

230. 一些捐助者表示，联合国系统不同组织若有协调一致的规则和办法，将促进合作。如一位捐助者所说，欢迎减少各组织之间(在规则、程序等方面)的差异，这确实将有助于减少评估的数量。

231. 一些组织建议，高级别对话将增强与捐助者的协作关系，并可以使捐助者更好地了解各组织的任务规定及其面临的挑战，增加捐助者在资金、工作人员、任务规定的宣传等方面的支持。但是，它们提醒说，在制定共同立场以利协作时，联合国应注意，需要避免这一进程被视为捐助者驱动的进程，否则可能对组织在以下方面的能力产生有害影响，即实现可持续发展目标和商定战略框架的其他内容，以及最终保障和维护组织在包括捐助者和其他成员国在内的所有利益攸关方中的信誉。

232. 预计执行以下建议可加强问责制和透明度。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长和秘书长，应在联合国系统行政首长协调理事会的范围内，制定一个共同立场，以启动与捐助者的高级别对话，从而确定共同的优先事项，限定一个具有强有力框架和方法的多利益攸关方评估平台，以获取对一个机构业绩的集体印象，并减少对更多双边评估的需求。

附件一

背景：单一审计原则

实施单一审计原则是为了获得成本效益，对于单个方案实行单次审计而不是多次审计^a。在行政首长协调会管理问题高级别委员会的一份文件中，对其进行了以下说明：“《联合国财务条例》规定联合国外聘审计员，即联合国审计委员会，有审计联合国账目和财务报表的专有权利，只允许联合国大会指示、联合国行政和预算问题咨询委员会要求、联合国审计委员会进行具体的审计。类似的原则适用于联合国系统各专门机构。大会第四十八届会议根据秘书长在 1993 年 11 月 10 日 A/48/587 号文件中的建议，在第 49/216 号决议 A 节中核可了“单一审计”的原则”。^b

《联合国财务条例》第 7.6 条规定，由审计委员会单独负责外部审计工作，联合国外聘审计团在不同场合就这一问题表明了正式立场，并且多次致函兼任行政协调委员会主席的秘书长。^c 外聘审计团主席在 1993 年 1 月的第一封信函中指出，若需要进行特别审查/审计，理事机构应请求委任的外聘审计员进行这项工作并作出相应报告。此类请求均可能产生额外费用。^d

其后，秘书长就这一问题的审查致函行政协调委员会，并在其关于联合国系统各项活动的独立审计和管理审查的报告(A/48/587)中，向大会转递了该委员会的有关声明，并建议大会如委员会支持的那样(A/48/587，第 4 段)，核可外聘审计团的意见和建议。行政协调委员会表示不赞成对个别资金进行独立审计，同时承认对外部管理审查最好能有某种程度的灵活性(A/48/587，附件，第 7 和 8 段)。大会 1994 年 12 月第 49/216 号决议注意到上述报告。^e

2001 年，外聘审计团主席再次致函秘书长，指出单一审计原则这一事项要由理事机构与其外聘审计员协商后决定，并建议设立一种机制对第三方的审计要求提出独立建议。随后，审计团主席在 2002 年致联合国主计长的信中表示，审计团不赞成在审计协议中加入不由外聘审计师签署的条款，他还指出秘书长有意考虑所提议的独立建议机制。^f

2005 年，行政首长协调会的财务和预算网同意请管理问题高级别委员会核可单一审计原则，并要求理事机构请任命的外聘审计员进行具体的审查，并向它们分别发布结果报告。^g

^a 单一审计原则最初在美利坚合众国采用。但在联合国系统中，对其定义的认识仍是混乱的。此外，在某些情况下，要求对有风险的、复杂的和/或昂贵的项目或方案进行单独评估是合理的(见 JIU/REP/2010/5，第 165 段)。

^b CEB/2005/HLCM/R.20，第 4-6 段。

^c 行政协调委员会现在是联合国系统行政首长协调理事会。

^d JIU/REP/2010/5，第 165 段。

^e 同上，第 166 段。

^f 同上，第 170 段。

^g CEB/2005/HLCM/R.20。

总体而言，各利益攸关方正式同意遵守单一审计原则。但有些组织，特别是它们的监督办公室和外聘审计员以及外聘审计团，认为政府和其他捐助者进行的评估可能会对单一审计原则构成挑战。

联合国与欧洲联盟委员会就后者进行的核查问题进行了大量的讨论。根据联合国秘书处与欧洲联盟委员会 2003 年签署的财务和行政框架协定，“欧洲共同体可以进行，包括在现场进行与欧洲共同体资助的业务有关的检查”。欧洲联盟委员会的代表“将可以出入项目现场和/或联合国秘书处总部或相关的组织或方案的总部”，“联合国工作人员”将提供所有相关的财务信息，并向欧洲联盟委员会的代表具体举例说明如何管理账目和遵守程序，以确保账目的透明性和准确性，并防止滥用资金和欺诈”。该协定还规定，联合国“将把这些请求转交联合国审计委员会，以作必要的回应”。据此，欧洲联盟委员会可以依据该制度“适当的具例证”，进行“实地走查”，并要求提供资料和说明，“包括核查原始凭证”。联合国管理部门应逐项审议复印资料的请求，并“在必要时”与外聘审计师协商。^h

欧洲联盟委员会认为，核查任务完全符合财务和行政框架协定包括核查条款在内的规定，并遵守了单一审计原则。欧洲联盟委员会指出，核查任务由服务提供者进行，委员会认为它们完全遵守了欧洲联盟委员会/联合国关于对联合国实体进行核查任务的共同职权范围中规定的规划、进行和报告具体核查的指导原则。服务提供者既不应质疑，也不应反对单一审计原则。核查小组与联合国实体之间无论何时出现解释上的异议，后者都可以转而要求欧洲联盟委员会给予澄清。

欧洲联盟委员会与联合国之间正在进行的协商，包括通过欧洲联盟/联合国财务和行政框架协定工作组进行的协商，有助于本着伙伴关系和友好合作的精神处理与协定有关的问题。

^h JIU/REP/2010/5，第 167 和 169 段(进一步提及)。

附件二

表 A
2011 年至 2016 年 15 个主要捐助国政府和欧洲联盟委员会对联合国系统各组织进行的评估数目，按被评估最多的组织至最少的组织顺序排列

	按组织排列的总数	AUS	BEL	CAN	CHE	DEU	DNK	ESP	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	NOR	SWE	USA	EC
按捐助者排列的总数	893	45	3	36	15	29	40	6	34	182	2	20	41	35	41	55	309
人口基金	112	5		4	1	6	5		2	42			7	2	6	11	21
难民署	104	3		2	1	2	4		2	21		3	5	2	2	16	41
粮农组织	98	1		2	1	1			1	5			1	1	1		84
粮食署	88	6		6	1	3	2			10	1	5	3	3		6	42
联合国*	82	6		4			4			18		6	3	2	6	5	28
世卫组织	65	3	1	1	2	2	2		3	18		1	1	1		5	25
儿基会	51	3		1	1	1	4	2	2	14			3	4	4		12
开发署	45	3		1	1	1	2	2	5	15			3	3	4	4	1
项目署	31	1	1	3	1		1			5		1	1	1	3		13
妇女署	31	1		2	1	1	2			8		2	1	3	8	1	1
教科文组织	29	1		2	1	2			2	5	1		1	3	2	2	7
近东救济工程处	26	5			1	3	3	1	1	6		1	1	2	1		1
劳工组织	20	2	1			1	1		2	3			1	2	2		5
艾滋病署	20	1		2	1	1	6		1	3			6	1			
环境署	18	2				1	3		2	1			1	1	1		6
工发组织	17					1				1		1	2	3			9
原子能机构	10			2					2					1		3	2
贸易中心	8			2	1	1	1			1					1	1	
贸发组织	7				1	1			2				1				2
毒品和犯罪问题办公室	7			3					2	1							1
民航组织	7			1					2							1	3
海事组织	6	1								3							2
人居署	4	1				1				2							
世旅组织	3							1	1								1
气象组织	2								2								
万国邮联	1																1
国际电联	1																1
知识产权组织	0																

资料来源：参加组织和捐助者对联检组调查问卷的答复。

缩写：AUS, 澳大利亚；BEL, 比利时；CAN, 加拿大；CHE, 瑞士；DEU, 德国；EC, 欧洲联盟委员会；ESP, 西班牙；DNK, 丹麦；FRA, 法国；GBR, 联合王国；ITA, 意大利；JPN, 日本；NOR, 挪威；NLD, 荷兰；SWE, 瑞典；USA, 美国。

* 包括非洲经委会、欧洲经委会、人道主义事务协调厅、人权高专办、秘书处方案规划、预算和账务厅以及联合国地雷行动处。

表 B

2011 年至 2016 年 15 个主要捐助国政府和欧洲联盟委员会对联合国系统各组织进行的评估数目，按就评估数目而言最积极的捐助者至最不积极的捐助者顺序排列

	按组织 评论的 总数	EC	GBR	USA	AUS	SWE	NLD	DNK	CAN	NOR	FRA	DEU	JPN	CHE	ESP	BEL	ITA
按捐助者 排列的总数	893	309	182	55	45	41	41	40	36	35	34	29	20	15	6	3	2
联合国*	82	28	18	5	6	6	3	4	4	2			6				
艾滋病署	20		3		1		6	6		1	1	1		1			
贸发组织	7	2					1				2	1		1			
贸易中心	8		1	1		1		1	2			1		1			
开发署	45	1	15	4	3	4	3	2	1	3	5	1		1	2		
环境署	18	6	1		2	1	1	3		1	2	1					
人口基金	112	21	42	11	5	6	7	5	4	2	2	6		1			
人居署	4		2		1							1					
难民署	104	41	21	16	3	2	5	4	2	2	2	2	3	1			
儿基会	51	12	14		3	4	3	4	1	4	2	1		1	2		
毒品和犯罪 问题办公室	7	1	1						3		2						
项目署	31	13	5		1	3	1	1	3	1			1	1		1	
近东救济 工程处	26	1	6		5	1	1	3		2	1	3	1	1	1		
妇女署	31	1	8	1	1	8	1	2	2	3		1	2	1			
粮食署	88	42	10	6	6		3	2	6	3		3	5	1			1
粮农组织	98	84	5		1	1	1		2	1	1	1		1			
原子能机构	10	2		3					2	1	2						
民航组织	7	3		1					1		2						
劳工组织	20	5	3		2	2	1	1		2	2	1				1	
海事组织	6	2	3		1												
国际电联	1	1															
教科文组织	29	7	5	2	1	2	1		2	3	2	2		1			1
工发组织	17	9	1				2			3		1	1				
世旅组织	3	1									1				1		
万国邮联	1	1															
世卫组织	65	25	18	5	3		1	2	1	1	3	2	1	2		1	
气象组织	2										2						
知识产权 组织	0																

资料来源：参加组织和捐助者对联检组调查问卷的答复。

缩写：AUS，澳大利亚；BEL，比利时；CAN，加拿大；CHE，瑞士；DEU，德国；EC，欧洲联盟委员会；ESP，西班牙；DNK，丹麦；FRA，法国；GBR，联合王国；ITA，意大利；JPN，日本；NOR，挪威；NLD，荷兰；SWE，瑞典；USA，美国。

* 包括非洲经委会、欧洲经委会、人道主义事务协调厅、人权高专办、秘书处方案规划、预算和账务厅以及联合国地雷行动处。

表 C

2011 年至 2016 年 15 个主要捐助国政府和欧洲联盟委员会对联合国系统各组织进行的整体评估数目，按被评估最多的组织至最少的组织顺序排列

	按组织排列的总数	AUS	BEL	CAN	CHE	DEU	DNK	ESP	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	NOR	SWE	USA	EC
按捐助者排列的总数	447	43	2	14	0	23	29	6	29	119	1	4	35	29	24	30	59
人口基金	77	5		4		6	5		1	24			6	2	4	6	14
联合国*	44	6		1			3			9			3	2	5	3	12
难民署	37	3				1	4		2	10		2	3	2	2	6	2
儿基会	33	2		2		1	2	4	2	9			2	4	2	0	3
开发署	33	2		1		1	2	2	4	8			2	3	3	4	1
粮食署	32	6		1		1	2			9	1		3	3			6
世卫组织	32	1	1	1		1	2		1	18				1		5	1
近东救济工程处	18	5				2	2			6			1	1			1
妇女署	16	1		1		1	2			3			2	1	4		1
教科文组织	16	1		1		2			2	5			1	1		2	1
艾滋病署	16	2					2		1	3			6	2			
劳工组织	15	2	1			1			2	2			1	2	1	1	2
工发组织	14	1				2				1		2	2	3		1	2
粮农组织	12	1		1		1			1	5			1	1	1		
环境署	12	2				1	3		2	1			1	1	1		
原子能机构	6								2							2	2
贸发组织	6					1			2				1				2
项目署	5									1					1		3
毒品和犯罪问题办公室	5	1		1					2								1
海事组织	5	1								3							1
民航组织	4								2								2
人居署	4	1				1				2							
气象组织	2								2								
世旅组织	1								1								
万国邮联	1																1
国际电联	1																1
贸易中心	0																
知识产权组织	0																

资料来源：参加组织和捐助者对联检组调查问卷的答复。

缩写：AUS, 澳大利亚；BEL, 比利时；CAN, 加拿大；CHE, 瑞士；DEU, 德国；EC, 欧洲联盟委员会；ESP, 西班牙；DNK, 丹麦；FRA, 法国；GBR, 联合王国；ITA, 意大利；JPN, 日本；NOR, 挪威；NLD, 荷兰；SWE, 瑞典；USA, 美国。

* 包括非洲经委会、欧洲经委会、人道主义事务协调厅、人权高专办、秘书处方案规划、预算和账务厅以及联合国地雷行动处。

表 D

2011 年至 2016 年 15 个主要捐助国政府和欧洲联盟委员会对联合国系统各组织进行的总体评估数目，按就评估数目而言最积极的捐助者至最不积极的捐助者顺序排列

	按组织排列的总数	GBR	EC	AUS	NLD	USA	DNK	FRA	NOR	SWE	DEU	CAN	ESP	JPN	BEL	ITA	CHE
按捐助者排列的总数	451	119	59	43	37	30	29	29	29	24	23	14	6	4	2	1	0
人口基金	77	24	14	5	6	6	5	1	2	4	6	4					
难民署	38	10	2	6	3	6	4	2	2	2		1					
粮食组织	17	5		3	3			1	1	1	1			2			
粮食署	32	9	6	2	2		2		3		1	2	4			1	
联合国*	42	9	12	2	2	3	3		2	5	1	1	2				
世卫组织	39	18	1	6	3	5	2	1	1		1	1					
儿基会	26	9	3	1		0	2	2	4	2	1	1			1		
开发署	33	8	1	5	1	4	2	4	3	3	2						
项目署	10	1	3	1	2					1	1	1					
妇女署	16	3	1	1	1		2		1	4	2	1					
教科文组织	19	5	1	2	6	2		2	1								
近东救济工程处	15	6	1	2	1		2		1		1				1		
劳工组织	17	2	2	1	2	1		2	2	1	2			2			
环境署	12	1		1	1		3	2	1	1	1	1					
工发组织	11	1	2	2	1	1			3		1						
艾滋病署	8	3					2	1	2								
原子能机构	8		2		1	2		2			1						
贸易中心	4			1	2						1						
贸发组织	4		2					2									
毒品和犯罪问题办公室	5		1	1				2				1					
民航组织	5		2	1				2									
海事组织	4	3	1														
世旅组织	1							1									
人居署	4	2		1							1						
气象组织	2							2									
万国邮联	1		1														
国际电联	1		1														
知识产权组织	0																

资料来源：参加组织和捐助者对联检组调查问卷的答复。

缩写：AUS, 澳大利亚；BEL, 比利时；CAN, 加拿大；CHE, 瑞士；DEU, 德国；EC, 欧洲联盟委员会；ESP, 西班牙；DNK, 丹麦；FRA, 法国；GBR, 联合王国；ITA, 意大利；JPN, 日本；NOR, 挪威；NLD, 荷兰；SWE, 瑞典；USA, 美国。

* 包括非洲经委会、欧洲经委会、人道主义事务协调厅、人权高专办、秘书处方案规划、预算和账务厅以及联合国地雷行动处。

附件三

捐助者评估的类型(选择)^a

澳大利亚

1. 澳大利亚多边评估
2. 伙伴关系业绩评估
3. 多边计分卡
4. 区域办事处或外地办事处审查
5. 项目审查
6. 业绩很重要—多边业绩审查

加拿大

1. 发展实效审查
2. 项目年度说明报告
3. 信托风险评价

丹麦

1. 丹麦参与多边发展和人道主义组织的情况
2. 丹麦多边发展合作分析
3. 丹麦国际开发署组织战略
4. 中期审查
5. 项目最后评价

欧洲联盟委员会

1. 支柱审查
2. 核查任务
3. 注重成果的监测工作

法国

1. 对多边组织的评估
2. 在方案和项目一级的评估

德国

1. 联邦经济合作部对参与发展的多边组织的摸底调查
2. 区域办事处和外地办事处一级的“资格预审”评价
3. 联邦经济合作部在项目一级的监测访问
4. 德国国际合作署在项目或方案一级的监测和核查

^a 根据各组织和捐助者在对调查问卷的答复中提供的信息。

日本

1. 对各组织的多边评价
2. 行政业务审查
3. 在项目一级和区域办事处或外地办事处一级的审查
4. 对经评估后提供给国际组织的捐款/自愿捐款的评价

荷兰

1. 荷兰多边评估计分卡
2. 在外地和区域办事处一级和项目一级的评价
3. 对荷兰人道主义援助的审查

挪威

1. NORAD NOMFA
2. 项目和外地办事处审查

瑞典

1. 瑞典对多边组织的评估
2. 瑞典国际开发署的项目审查
3. 瑞典国际开发署的外地办事处评估

联合王国

1. 国际开发部多边发展审查^b
2. 国际开发部核查任务
3. 国际开发部尽职调查评估，包括中央保证评估
4. 国际开发部商业专门知识审查
5. 国际开发部内部审计和调查职能审查
6. 国际开发部投资组合交付审查
7. 国际开发部年度审查
8. 国际开发部项目、方案和外地办事处审查：尽职调查评估、年度审查、项目完成审查和核查任务

美国

1. 美国国际开发署在项目一级和整体一级的审查
2. 政府问责局在整体一级和项目或方案一级的审查
3. 美国劳工部项目审查
4. 举报者政策评估

^b 以前是多边援助审查或多边发展评价。

附件四

“大交易”

“大交易”的目的是将更多的资金送到有需要者手中。通过提高效率，可以将资源从逐渐消耗的幕后活动转为第一线交付。它还旨在确定和实施共享的开放数据标准和共同的数字平台，以加强透明度和决策。

“大交易”的目标是：

- (1) 在伊斯坦布尔世界人道主义首脑会议两年内，就人道主义供资情况公布及时、透明、统一和开放的高质量数据。援助组织和捐助者认为国际援助透明化倡议为共同的标准提供了基础；
- (2) 利用适当的数据分析，解释活动、组织、氛围和环境(例如保护、冲突区等)的独特性；
- (3) 改进数字平台，与开放数据标准界互动协作，帮助确保：
 - 拥有开放数据的捐助者和应急人员对检索和分析负有责任；
 - 根据现有最佳信息，改进决策；
 - 随着捐助者为某些报告的目的接受共同标准数据，工作量逐渐减少；
 - 在整个交易链中，捐助者的资金可追溯到最终应急者，可行时追溯到受影响者。
- (4) 支持所有合作伙伴获取数据和发布数据的能力。

“大交易”的主要组成部分是：

- 就援助组织和捐助者而言，是更紧密的合作，以争取：
 - 财务上更加透明
 - 为国家第一应急者提供更多支持和资金工具
 - 更多使用基于现金的方案规划，并加强交付方面的协调
- 就援助组织而言，是承诺：
 - 减少重复和管理费用
 - 定期进行职能支出审查
 - 进行更多公正的联合需求评估
 - 参与方面的革命：在作出对受益人有影响的决定时，更多听取他们的意见，并让他们参与其中
- 就捐助者而言，是承诺：
 - 提供更多多年期人道主义资金
 - 减少对人道主义援助组织的专款专用要求
 - 统一和简化报告要求

资料来源：“大交易：共同承诺更好地服务于有需要者”；“重要到不能失败——处理人道主义资金的缺口”。

附件五

五项多边组织综合评估中的共同点

		澳大利亚	荷兰	瑞典	联合王国	多边组织业绩评估网
宏观层面	领导效力	X		X	X	
	理事机构在指导管理层方面的效力	X	X		X	
	创新办法	X				
	变革的可能性			X	X	
	汲取教训	X				X
	成果管理	X	X	X	X	X
	战略管理	X	X	X	X	X
	透明度和问责制	X		X	X	
业务层面	腐败问题		X	X		
	成本/价值意识	X			X	
	决策下放					
	有效的人力资源	X	X	X	X	X
	促进交付的评价职能和外部成果	X	X	X	X	X
	询证的方案规划					X
	财务问责	X	X	X	X	X
	透明的信息共享			X		X
	任务规定范围内的运作，国际承诺	X	X	X	X	X
	组织业绩			X		X
国家层面	促进合作伙伴的透明	X				
	推动国家优先事项/系统并与其保持一致	X		X		X
	伙伴关系行为	X	X	X	X	X
	让合作伙伴、边缘化群体参与的办法	X			X	
	实现成果方面的进展				X	X
	对主要利益攸关方的重要性					X
	国家一级的成果		X	X	X	X
与国家援助目标的相关性	拨款的透明和问责	X			X	X
	环境/气候变化/可持续性	X	X	X	X	
	经济增长				X	
	填补政策差距	X				
	脆弱性	X			X	
	性别问题	X	X	X	X	
	善政		X	X	X	
	对穷国的侧重				X	
	粮食安全		X			
	人权			X		
	人道主义			X	X	
	千年发展目标	X			X	X
	残疾人	X				
	减少贫穷	X		X		
	安保/法律		X		X	
社会发展			X			
性健康和生殖健康		X				
水		X				

资料来源：经合组织，《2013年多边援助》(巴黎，经合组织出版社，2013年)，第40页。

附件六

对澳大利亚国际开发署和联合王国国际开发部所作的多边机构评级的比较

缩写	多边机构	澳大利亚多边评估 (2012年3月)	联合王国多边援助审查 (2011年4月)	缩写	多边机构	澳大利亚多边评估 (2012年3月)	联合王国多边援助审查 (2011年4月)
非行	非洲开发银行			移民组织	国际移民组织		
亚行	亚洲开发银行			艾滋病署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署		
CDB	加勒比开发银行			适应基金	京都议定书适应基金		
CERF	中央应急救济基金			蒙特利尔议定书	执行蒙特利尔议定书多边基金		
CIFs	气候投资基金			人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处		
ComSec	英联邦秘书处发展方案			PIDG	私营基础设施开发集团		
农研协商组织	国际农业研究协商组织			难民署	联合国难民事务高级专员		
	扩展融资窗口 (千年发展目标基金)				国际药品采购机制		
EBRD	欧洲复兴开发银行			资发基金	联合国资本发展基金		
ECHO	欧洲共同人道主义组织			儿基会	联合国儿童基金会		
EC Budget	欧洲联盟委员会预算			开发署	联合国开发计划署		
欧发基金	欧洲发展基金			教科文组织	联合国教育、科学及文化组织		
粮农组织	粮食及农业组织			环境署	联合国环境规划署		
免疫联盟	全球疫苗和免疫联盟			UNFCCC - LDCF	联合国气候变化框架公约最不发达国家基金		
GCDT	全球作物多样性信托基金			人居署	联合国人类住区规划署		
全环基金	全球环境基金				联合国工业发展组织		
GFDRR	全球减灾和灾后恢复基金			减灾办	联合国减少灾害风险办公室		
全球基金	全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金			地雷行动处	联合国地雷行动处		

缩写	多边机构	澳大利亚多边 评估 (2012年3月)	联合王国多边 援助审查 (2011年4月)	缩写	多边机构	澳大利亚多边 评估 (2012年3月)	联合王国多边 援助审查 (2011年4月)
GPE	全球促进教育伙伴关系 (快车道倡议)	●	◐	人道协调厅	联合国人道主义事务协调厅	◐	◐
IaDB	美洲开发银行	◐	◐	毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室	◐	
红十字会委员会	红十字国际委员会		●	建设和平基金	联合国建设和平基金	◐	◐
IDA	国际开发署	●	●	人口基金	联合国人口基金	◐	◐
红十字与红新月联合会	红十字会与红新月会国际联合会			近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	◐	
金融公司	国际金融公司	●	◐	妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署		◐
农发基金	国际农业发展基金	◐	◐	WB	世界银行	●	
劳工组织	国际劳工组织	◐	◐	粮食署	世界粮食计划署	●	◐
IMF - TA	国际货币基金组织技术援助信托基金	◐		世卫组织	世界卫生组织	◐	◐

欧洲联盟提出以下澄清：“欧盟在发援会成员中是独一无二的，因为它在发展援助方面发挥了双重作用。虽然欧盟是发援会的正式成员，本身也是官方发展援助的捐助者，有其自己的发展政策和自己的资源，但在发援会的出版物中，为统计的目的，它常常被列为一个多边组织。本报告反映了这一二分法”。

注：插图是作者根据每一审查的业绩指标自己制作的。满月或整个圆代表一个机构合格的最高分。

资料来源：国际开发部(2011年)，多边援助审查，联合王国政府，伦敦；澳大利亚援助(2012年)，澳大利亚多边评估，澳大利亚政府，堪培拉。

资料来源：经合组织，《2013年多边援助》(巴黎，经合组织出版社，2013年)，第46页。

附件七

各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览

JIU/REP/2017/2

报告	预期影响	联合国、各资金和方案														专门机构和原子能机构														
		行政首长协调会	联合国*	艾滋病署	贸发组织	贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮食组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
供行动		<input checked="" type="checkbox"/>																												
供参考		<input type="checkbox"/>																												
建议 1	a	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 2	g	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 3	a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4	a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5	a	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 6	a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

图例：L：供立法机构作出决定的建议 E：供行政首长采取行动的倡议

■：无需该组织采取行动的倡议

预期影响：a：加强透明度和问责制 b：传播良好/最佳做法 c：加强协调与合作 d：增强连贯性和一致性
e：加强控制和履约 f：提高效力 g：省大量资金 h：提高效率 i：其他

* 如 ST/SGB/2015/3 中所列。