



大会

Distr.: General
28 September 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

议程项目 90(b)

发展方面的业务活动：联合国系统发展
方面业务活动三年期全面政策审查

联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查：结论和建议

秘书长的报告*

摘要

本报告根据大会第 56/201 号决议第 96 段的规定提出。大会在其中请秘书长提出对该决议执行情况的全面分析，并提出适当的建议。

本报告概述秘书长关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的报告（A/59/85-E/2004/68）对第 56/201 号决议执行情况的详尽分析。该报告的重点是评估联合国发展系统有多大能力协助发展中国家在《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议）及联合国各主要会议和首脑会议后续行动的框架内努力消除贫穷、实现经济增长和可持续发展（见经济及社会理事会第 2003/3 号决议，第 37 段）。

* 本报告在向大会提交报告的截止期过后提交，以便完成在 2004 年 7 月经济及社会理事会实质性会议后与联合国系统各基金、方案、专门机构和其他实体进行的必要协商。



本报告考虑到会员国在理事会 2004 年实质性会议业务活动部分期间发表的意见和评论（见理事会第 2004/5 号决议，第 1 段）以及本系统各组织提供的补充资料。秘书长关于 2002 年发展方面的业务活动综合统计数据的报告（A/59/84-E/2004/53）和 2003 年的初步统计数据（A/59/386）以及 2004 年 7 月向经济及社会理事会提交的三份会议室文件（E/2004/CRP.7、9 和 10）为本报告提供了补充资料。本报告考虑到秘书长关于评估联合国开发计划署/联合国人口基金、联合国儿童基金会和世界粮食计划署执行局联席会议的附加价值的报告（E/2004/60）（见理事会第 2003/3 号决议，第 28 段），并从总体上分析了秘书长于 1997 年（见 A/51/950，行动 10）和 2002 年（见 A/57/387，特别是行动 14 和 15）针对联合国系统发展合作采取的改革措施的进展情况。

本报告呼吁采取若干行动，目的在于提高联合国系统发展合作的成效、加强统一的、国家拥有自主权的发展框架内的一致性、确保系统内现有的所有有关能力能得到充分利用、更加注重成果及对成果的评估并将国际议定的发展目标化为国家目标。本报告呼吁提供充足资金和进一步思考筹资安排，并进行组织和结构调整，包括加强驻地协调员系统。本系统在国家一级的存在应对国家优先事项和需要作出及时反应，确保向不断的和可持续的发展努力中的关键层面提供全面支助。必须加强系统各有关部分、包括没有在国家一级派驻代表机构的实体在实地一级的协调和参与。应更多考虑本系统发展合作的区域层面以及发展国家能力的问题，并将后者作为发展合作的主要职能之一。应更加重视社会性别主流化问题。

目录

	段次	页次
一. 联合国发展合作问题概述	1-12	4
二. 联合国系统发展合作的效力、成果与评估	13-17	6
三. 联合国系统发展合作筹资问题	18-26	7
四. 实地一级的协调和与国家发展进程的一体化	27-41	9
五. 联合国系统国家一级的能力	42-52	11
六. 区域方面	53-59	13
七. 能力建设	60-64	14
八. 在业务活动中实现社会性别主流化	65-68	15
九. 联合国系统在那些从危机向发展过渡的国家中的发展业务活动	69-75	16

一. 联合国发展合作问题概述

1. 联合国系统在发展合作方面的作用正处于紧要关头。在国际社会准备迎来实现千年发展目标的努力的转折点时，需要处理的问题是，本系统是否具备条件并安排就绪，以便通过其业务工作在这一事业中充分发挥作用。
2. 尽管更能体现这种作用的战略价值的也许是本系统的推动和宣传作用，而不是其活动的规模，但本系统的可信度也取决于它是否切合各国的需要，而这又取决于它能够为支助国家发展战略而部署的资源的数量和质量。
3. 这一关头的一项关键挑战是，如何使本系统的发展合作活动完全符合基础深厚、在国家一级广泛拥有并以实现国际议定目标为目的的国家发展战略。这意味着推广并坚持全面、综合、多层面的发展办法。根据这种办法，联合国系统在为经济进步和社会发展创造稳定、和平和可持续条件的努力中，将经济、社会、环境和人道主义因素以及促进公平、正义、参与性发展、尊重人权和关注最脆弱社会群体等普遍接受的道德价值观，作为这种努力的组成部分加以处理。
4. 总体而言，经济及社会理事会 2004 年 7 月的审议情况表明，各方已普遍认识到并赞赏本系统在实施改革方面取得了显著进展，并且这些改革有助于增强联合国系统的协调、一致性和效力，以便支助各国在《千年宣言》（大会第 55/2 号决议）和千年发展目标以及有关全球会议、首脑会议和国际公约所议定的发展目标的总体框架内实现发展的努力。业已作出努力，以便使分析和规划工具符合国家和国际优先事项的需要，推进简化和统一工作，实行成果规划制，加强驻地协调员制度并建立有力的监测和评价机制。这些初见成效的努力使本系统变得更有效力和更注重成果。
5. 与此同时，人们明显感到，这种努力尚未尽如人愿地充分调动整个系统、特别是没有实地存在的各个机构、方案、区域委员会和其他联合国实体的能力。在参与并促进在国家一级对国家需要作出协调反应的工作上，本系统内部的表现参差不齐。人们还同样强烈感到，在进一步将改革的重点从程序转到成果方面，仍需作出大量工作。
6. 理事会强调的关键问题包括：(a) 联合国系统及其国家对口机构在实地一级的能力对联合国系统发展合作效力的影响；(b) 支持联合国系统发展方面的业务活动的财政结构；(c) 它对联合国系统业绩的影响；(d) 筹资方面的新趋势以及全球基金数目的大量增加和它们对本系统的影响；(e) 本系统在国家 and 全球两级的管理情况；(f) 政策一致性和诸如共同国家评估、联合国发展援助框架（联发援框架）和减贫战略等分析框架的协调、一致和互补；(g) 建立统一的发展框架的需要；(h) 国家对发展进程的自主权和领导权。
7. 包括千年发展目标在内的国际议定发展目标被视为提供了一个共同、统一的框架，以便使协调工作实现从改进程序转到产生可衡量成果的质变。联合国被视

为具有得天独厚的条件，可以帮助发展中国家通过将千年发展目标纳入其本国立法、优先事项和目标来迎接这一挑战。不过，要想充分实现这一潜力，就需重新作出努力，使联合国系统自身的规划工作符合各国的优先事项和目标，并帮助各国在实现本国发展目标方面发挥领导作用。应力求实现的根本目标包括，充实本系统在国家一级的管理，包括更为灵活的国家一级的结构、创新和灵活的筹资办法以及支助机制，并建立鼓励和奖励协调与合作的制度。有必要重新考虑全球一级的管理机构提供的政策指导的一致性，包括大会、经济及社会理事会、各执行局及其联席会议和各专门机构理事会的作用及其联系。

8. 最后，促请就下列问题进行影响深远的新思考：(a) 筹资安排和其他筹资方式；(b) 用于联合国活动的财政资源的数量和质量是否充足、稳定和可预测；(c) 使核心资金与非核心资金的比例更为均衡，以期确保能得到数量足够且有保障的非专用资源，使本系统可以在国家制订的千年发展目标战略方面向各国长期提供可信、持续的支助。

9. 要使联合国系统的发展合作具有实效，就必须为其提供充足可靠和稳定的融资（见下文第三节），联合国系统还必须按照《千年宣言》的要求并为落实千年发展目标及其他国际商定目标而在一个统一的框架内考虑在国家一级提供的支持。联合国系统还应当同各国的发展战略融合和协调，以便其所开展的活动、其在国家一级的参与、以及各机构、各模式及方案拟订工具能够充分针对各国的优先事项（见第四和第五节及有关建议）。这样的统一框架对过渡局势具有特别现实的意义，在过渡局势中联合国系统开展的人道主义和建设和平活动及其提供的长期发展支持具有互补性（见第九节）。

10. 要使得联合国系统的发展合作能够切实同各国的发展进程联系起来，联合国系统的介入措施就应当全面针对国家一级的核心发展目标，并着重于增强各国在主要发展事务机构中的能力（见第七节），包括通过将性别问题纳入联合国系统业务活动主流来做到这一点（见第八节）。应当系统地监测和评估所取得的具体成果（见第二节）。

11. 尽量增加联合国系统所有有关部分的参与这一点对于促进联合国系统切实和有针对性地处理各国的需求具有至关重要的意义，并需要在国家一级未派设代表的各专门机构及联合国其他实体、方案及区域委员会做出贡献。应设法更加一贯和全面地利用整个联合国系统的各种能力，支持各国的发展（见第四和第五节）。

12. 下文所提的各项建议，不管涉及具体进程，如共同国家评估和联发援框架、联合国系统效力评估、统一和简化进程等，还是涉及其他主要因素，如对结果的注重、性别问题、本国能力、过渡局势以及区域因素，其目的都是为了推动实现这些成果。

二. 联合国系统发展合作的效力、成果与评估

13. 三年期全面政策审查的评估及经济及社会理事会的审议已经确认并进一步表明，联合国系统的发展合作可以做出独特的贡献，有助于将全球发展议程转化为各国可行的方案，而且联合国系统在履行这一功能方面具有独特的优势。联合国系统能够成为一个世界性的、中立的和以赠款为基础的多边发展援助来源，并成为有关各国及发展领域其他行动者寻求共识过程中一个受到信赖的伙伴。这种作用是不可替代的，也是对推动可持续进步具有重要意义的，这一点已经得到公认。联合国系统多边援助的范围非常广泛，它涵盖了经济、社会、环境及人道主义因素，并奉行全世界共同的伦理价值，如公平、公正、参与发展制、尊重人权（见 A/57/387, 行动 2）以及对最脆弱社会群体的关注等，这仍被认为是联合国系统在发展方面所做贡献的关键内容。联合国系统还被视为一支重要力量，它为提倡采取综合和以人为本的方式来寻求和平及发展而发挥着举足轻重的作用。

14. 许多国家，特别是非洲国家及最不发达国家，在实现千年发展目标方面面临着重大挑战。这些国家希望联合国各组织能够提供支持，帮助它们将这些目标以及《千年宣言》所做的展望转化为国家一级的行动，但它们所获得的实际支持从量和质上都没有完全满足它们的期望。尽管联合国系统具有各种优势，但是它为发展中国家提供的援助同这些国家的需要是不相称的，且不够一贯和全面，也没有同各国的战略完全协调一致。另外，联合国系统的全部可用能力没有得到充分利用，在实际操作中，也没有充分地明确针对发展问题各方面而采取的各项介入措施之间的联系，以及和平与发展之间的联系。

15. 本三年期全面政策审查以及经济及社会理事会 2004 年 7 月的讨论着重指出并欢迎国际发展合作的新重点，即重视执行和成果，并在战略方案拟订过程中将效果同成果管理制的广泛使用联系起来。要将千年发展目标及其他国际商定目标转化为国家一级的现实，驻地协调员制度的成员们就必须坚定地承诺将调整国家一级行动，使其同注重成果的发展办法相吻合，其中包括在可能时通过联合国全系统范围内的一个共同框架（该框架将联合国发展援助同各国的目标、战略和预期成果联系起来），更积极地借鉴有关经验教训。

16. 最近采用了联发援框架成果汇总表，并加强了共同监测和评估举措，这应会推动在全系统一级采用注重成果的办法。要解决有些问题，如各项结果的原因、对业绩激励手段的定义、全系统不同组织间注重成果的办法的协调、以及为更系统地利用这一办法而提供充足的数据库等问题，还必须做进一步的工作、分析和尝试，包括增强各国的评估能力以及进一步借鉴联合国以往活动的经验教训。

建议

17. 大会不妨：

(a) 呼吁联合国系统在全系统的国家一级统一框架（此框架针对各国的优先事项，并同各国的战略，包括减贫战略协调一致）内，在“有资源可用”的基础上，进一步增加其对发展中国家的支持，支持它们实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标；

(b) 请联合国系统确保所有有关机构部门在推动在国家一级采取一个全系统统一办法时，须明确发展问题所包含的经济、社会及环境因素之间以及建设和平、冲突解决及发展三者之间的联系，并支持各国制定和实施综合发展战略；

(c) 强调联合国系统业务活动的效力最终要根据发展成果来加以评估，并请秘书长继续评估联合国系统发展方面的业务活动效力，尤其是要评估全系统所有可用能力是否得到有效使用，来针对各国在发展支持方面的需求做出全面灵活的反应，并在下一次三年期政策审查中就有关成果向大会第六十二届会议提出报告；

(d) 请联合国系统各组织：

(一) 高度优先重视将千年发展目标及其他国际商定目标切实转化为全系统在国家一级的具体发展成果，指明在推动进展方面的预计贡献、通过联合国各组织的评价和评估系统反映业绩问责情况，并进一步推动落实联发援框架有关准则所规定的各种办法；

(二) 在全系统范围内加强评估功能；

(三) 推动在联合国系统各业务方案中系统地使用和纳入适当的监测和评估内容，包括酌情进行公正和独立的联合评估；

(四) 让各国当局及民间社会密切参与监测和评估活动，以实行全面和广泛参与的办法，并在方案拟订过程中系统地借鉴有关经验教训。

三. 联合国系统发展合作筹资问题

18. 联合国系统要想不辜负国际社会的期望，协助各国在执行国家总体发展战略的过程中贯彻落实千年发展目标，就应该有充足的资金作保证。此外，要求联合国系统在建设和平和预防冲突等高度敏感和复杂的领域向各国提供支持的呼声越来越高，而全系统综合应对措施给联合国系统资源造成的负担越来越重。不应该为了满足这些要求而牺牲发展合作。另外，如果在发展方面进行适当的投入，可以避免将来用于维持和平行动的巨额费用。

19. 对三年期全面政策审查作出的分析和经济及社会理事会进行的辩论进一步证明，要想取得预期成果，就必须在国家一级进行改革的同时，持续大幅度地增加联合国系统发展合作非专项（即核心或经常）资金。若要显著提高执行效果和工作成果，一个关键条件是为发展业务活动提供充足的、可预见的和长期稳定的资金，而且要倚重经常/核心资金。

20. 人们逐步认识到，取得进展的一个关键条件是各捐助国和国际社会对国际合作筹资问题采取更加全面、综合性的办法，确保不再脱离国际发展合作而孤立地考虑联合国系统发展合作筹资问题，而是将发展合作筹资问题视为国际发展合作的一部分，特别是多边合作筹资的一部分。需要以国际发展合作总体筹资框架为背景收集整理关于联合国发展合作和其他形式的多边发展合作的全面、比较资料。

21. 为推动这项工作，应该通过增加新兴国家的参与等方式，努力实现拓宽捐助资金来源的目标。

22. 关于一年一度的联合国发展活动认捐会议，秘书长按照大会第 56/201 号决议第 26 段的要求，在其报告（A/57/332）中提出了取代联合国发展活动认捐会议目前形式的各种备选方法，包括举行一项经常的认捐活动。大会决定在 2004 年三年期全面政策审查期间进一步审查这一问题。

23. 应当根据对联合国系统发展合作提出的新要求，同时考虑每个组织采取的筹资方法，审查联合国系统发展合作筹资总体结构。虽然在这一方面没有轻而易举的解决办法，但是有这样一个广泛的共识，即各会员国应当以合作精神继续展开有针对性的对话，为解决联合国发展合作筹资问题找到新的协作途径和创新办法。

24. 在这方面尽早取得实质性进展对于联合国系统在推动千年发展目标方面和在处于紧急情况和过渡时期的地区发挥预期作用至关重要，需要在政府间层面上予以认真考虑。经济及社会理事会业务活动部分在监督联合国系统发展合作的过程中，不妨参照关于多边合作筹资问题的蒙特雷承诺，并全面考虑发展筹资问题，着重提出具体的行动建议，同时特别考虑新的筹资方式。

建议：

25. 谨请大会：

(a) 再次呼吁所有发达国家采取具体步骤，尽快达到官方发展援助数额占国民生产总值 0.7% 这一目标；

(b) 呼吁所有捐助国和包括新兴国家在内的各个国家，尽量提高对联合国系统各组织核心/经常预算的捐助，并尽可能提供多年捐助；

(c) 呼吁进一步探讨增加联合国系统发展合作活动资金来源的问题；

(d) 请联合国发展系统各组织的政府间机构系统解决各自的业务活动资金问题；

(e) 请经济及社会理事会根据国际发展合作的总体情况及多边组成部分的情况，全面审查联合国系统发展合作筹资的主要趋势和前景。

26. 还请大会要求经社理事会设立政府间工作组，根据发展动态和国际商定目标提出的挑战，探究如何在保留现行筹资方式优势的同时，通过采取新的筹资机制等方式，加强联合国系统筹资的可预见性、稳定性和充足性。

四. 实地一级的协调与国家发展进程的一体化

27. 为本三年期全面政策审查所作的分析，包括国家一级的评估以及经济及社会理事会的辩论均确认，需要继续重视在实地一级协调联合国发展合作方面的进展，即向各国战略提供一致和协调良好的支助的能力。

28. 实地一级的协调不应仅限于联合国系统的活动，而应包括对一国的整个国际援助，即包括其他多边机构和双边捐助者的活动。联合国发展系统对国家全面发展战略的支助将会产生重要成果，有效配合国家和优先事项。在本国政府的领导下，充分实现联合国系统的活动与国家一级努力的一体化应成为国际发展界的最终目标。

29. 这就意味着：(a) 响应国家需要应成为设计联合国系统的活动的一个关键因素；(b) 在编制这些活动方案的过程中应该明确纳入成果管理制，以提高联合国发展系统交付明显和可持续发展成果的能力；(c) 积极促进发展活动应与国内和国际上更多的各种发展努力，包括那些与援助无关或由非减让性资源供资的发展努力进行有效互动，相互结合。

30. 提高国家在诸如共同国家评估和联合国发展援助框架等进程中的所有权和领导权仍是一个关键目标。共同国家评估和联合国发展援助框架必须与国家规划和方案编制进程相结合，并确保它们与诸如国家减贫战略和部门框架之类的活动相协调，如果有这类活动的话，这极为重要。在这一方面，联合国发展集团的准则需要具有充分可操作性。

31. 共同国家评估和联合国发展援助框架在实现系统内国家一级方案更大的一致性和效率方面一直有帮助作用。对这两项工具的评估已显示，在其质量和实现与国家框架，特别是实现千年发展目标背景下的减贫战略一致方面以及对联合国系统发展合作协调一致的影响方面，均取得重要进展。实行这些进程，结果改进了本系统的各组织，特别是国家一级代表机构的团队协同工作，使国家利益有关者和联合国机构得以实现更加广泛的参与，尽管这种参与还不均衡。

32. 在改革进程中，新的简化和统一工具已经带来质量改进，特别是编制方案活动方面的质量改进。这些工具包括最近采用的联合国发展援助框架成果矩阵以及促进联合方案编制的各项措施。这些工具充分的增值潜力尚待实现。

33. 要执行改革方案、全系统范围内的新工具、联合国发展集团采用的准则和用来统一政策和程序以及提高实地一级方案编制方面的一致性的其他措施，这就需要继续努力确保联合国机构和本国发展合作领域的利益有关者将资源集中用于实际执行发展活动，并注重成果。

34. 改革措施尚未带来程序的总体简化。在统一联合国发展系统的国家方案编制方面需要取得进一步进展，以便确保减少更加频繁的协调所造成的往来业务费用。同时，已采取统一程序和新共同工具的各组织倾向于保留它们自己的行政程序规定。

35. 尽管联合国发展集团的所有成员采用了新工具，但总的来说，这一系统不同部分在实地一级的协调机制中利用这些工具的情况并不均衡。造成这种状况的原因包括：尽管联合国发展集团执行委员会的各组织有着共同特点即统一的多年国家方案，但国家一级业务的方案编制系统各不相同，且许多组织没有国家一级的代表机构(见第五节)。

36. 在努力加强对发展业务活动的实地一级协调的进程中，所有基金、署、机构和联合国系统的其他实体，包括区域委员会均需充分参与，填补实地一级协调方面的漏洞。应该利用这一更大的参与，更加全面和一致地应对国家需求和优先事项，更加充分地利用联合国系统的能力，协助发展中国家有效地在国家一级实现国际商定的发展目标。

37. 驻地协调员制度是联合国系统实地一级协调的主要工具，是组织协调一致应对国家需求和优先事项的关键工具，原则上，除了联合国国家工作队的各成员组织外，它还应包括没有国家一级代表机构的各组织或实体。正在改进驻地协调员的甄选和加强他们的培训和业绩，这方面的努力带来了明确进步。然而，在加强驻地协调员制度的业绩，特别是它作为一种同僚权力平等的机制方面仍有进一步改进的余地，这就需要联合国各组织更加有效和广泛的参与。

38. 为了提高协调和一致应对国家需求的能力，向受援国提供更加及时、灵活和相关的实质性支助，应该通过下列方式加强驻地协调员制度：(a) 提高驻地协调员的领导能力和工作能力；(b) 向驻地协调员提供额外的资源和支助；以及(c) 设立奖励，吸引全系统范围内最佳的可能人选担任驻地协调员职务。

39. 联合国发展集团内正在审议在增加问责程度的同时给予驻地协调员额外的正式授权的可行性(例如，在拟订和执行联合国发展援助框架成果矩阵的过程中，期待驻地协调员通过这一机制直接负责执行全系统的成果管理方法)。

建议

40. 大会不妨邀请联合国各组织，特别是那些有国家一级业务的组织的理事机构（以及其各自主管层）进一步审议采取所需要的组织和结构变革问题，以促进它们的各自组织对实地一级协调机制的参与、它们与驻在国本国程序的一致以及统一和简化措施，以便进一步加强：

（a）规划和方案编制模式与国家优先事项的统一，以及在政府领导下实现国家一级业务与国家优先事项和战略框架，包括减少贫穷战略和部门框架的一致，其中要由民间社会和私营部门的参与；

（b）在诸如权力下放、授权、交付与财务条例、人员使用和分配、共享服务和房地的领域的进展；

（c）简化程序、减轻报告负担并减少往来业务费用，从而减少联合国系统各组织以及国家伙伴的行政和程序工作。

41. 大会也不妨呼吁系统内的各组织进一步努力和调动资源，支助驻地协调员办事处的工作，使驻地协调员制度更加有效，更加能够体现本系统的全部能力。

五. 联合国系统国家一级能力

42. 大会一再强调的一项长期原则是联合国系统应当配合国家的优先顺序，联合国在外地一级“应该考虑到受援国政府的意见和满足有关国家的具体发展需要。”¹ 经社理事会讨论三年期全面政策审查的一项主要内容是，必须重新审查如何在国家一级部署和使用联合国系统的能力，如何充分利用本系统拥有的浩瀚知识和专门知识。

43. 应当保证整个系统更加全面参与支助发展中国家的综合努力，更好利用一些专门机构、区域委员会和在一国没有派驻机构或机构很小的其他联合国实体的贡献，将每一组织的组织和实质性特长，更好用于国家分析和制定整个联合国系统的合作战略等等。

44. 本系统已经做出协调一致的努力配合国家不断变化的需要，可是这些努力的效率因为好几项体制性和组织性因素而受到限制。即使是有国家办事处的组织，由于任务范围、体制结构、政策、行政管理体制、方案拟定和供资方式以及可得资源和技术资源不同，而很难做到将资源和专门知识集中起来。在国家一级没有派驻机构的组织则更加复杂。今后阶段，应当重点注意策划办法和机制，克服现有的制约，并使国家得以利用它们的能力（往往关系到发展的关键方面），保证联合国系统对发展的支持包含持续和可持续的发展努力的各个关键方面，并且回应发展中国家对联合国系统提出的不断变化的要求。

45. 这就需要更全面的共同国家评估和联发援框架，应当同时正确反映整个联合国系统的比较优势和一国的总体发展战略。虽然最近在共同国家评估和联发援框架进程内采用了集中解决几个核心发展主题或优先事项的办法，意图提高联合国系统集体行动的效率，但是这些主题和优先事项的战略方向应当配合和包含发展需要总体结构和优先事项。虽说未必能将联合国组织对于国家发展的全部单独贡献都纳入全系统进程，特别是高度专门化的技术措施不需要纳入“核心”发展战略，但是联合国系统对共同国家评估和联发援框架进程的更广大和更深入的贡献，会提高本系统的能力，支助国家应对复杂的发展进程。

46. 外地一级的现况是联合国系统做出更充分的回应的主要制约。个别组织在国家一级的派驻机构主要是配合该组织的特定考虑，而不是配合全系统评估联合国系统的发展合作需要，也部署个别发展中国家的优先发展援助需要。至于联合国国家工作队，它们不一定参与国家同整个系统之间的更广的互动。

47. 并不是每个组织都能派驻机构的，可是派驻时应当反应发展合作的实质性需要。有几个组织直接负责发展的最关键部门，例如就业，经济管理，农村发展、人类住区和城市化、环境和贸易，却没有任务规定或资源在一个国家办事处网络的基础上分散派驻机构。

48. 应当策划办法，在国家一级更全面、更有效地使用没有外地一级的专门机构的知识和专门知识，以及像经济和社会事务部、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、各区域委员会、² 联合国环境规划署（环境规划署）和联合国人类住区规划署（人居署）这样的实体的知识和专门知识，加强联合国系统能力，支持国家制定和执行综合发展政策，并避免再重复好几个组织在同一国家内提供相似的服务。

49. 进一步梳理本系统的外地一级可以有好几种办法，例如查找更系统的替代办法，将一些在国家没有派驻机构的组织的实务人员或直觉敏感人员派往其它组织的国家或区域办事处或驻地协调员办事处，去回应具体需要。

建议

50. 大会不妨请联合国系统各组织（不论它们是否有国家办事处、国际支助网络，包括从总部到区域办事处或其它机构间灵活安排），单独或共同加强本系统在国家一级的有效性，以便保证联合国系统的发展支助包含持续和可持续发展努力的一切关键方面和相关要素。目的应当是

（a）改善和加强联合国系统能力，按照大会第 44/211 号和第 47/199 号决议要求，配合国家的需要和优先事项；

（b）保证联合国系统所有组织，包括非驻地机构、方案、区域委员会和其它非驻地联合国实体，更有效、更大规模地在国家一级参与驻地协调员系统和全系统的活动和机制；

(c) 集中外地办事处的资源并分享能力和技能，加强在国家一级的协作；

(d) 发展系统知识网络 and 同业界，更有效利用全系统现有的专门知识和知识（在国家一级仍然对此利用不足），保证为国家当局及其发展伙伴可互相使用全系统各个部分的查询服务。

51. 同样，大会不妨邀请联合国系统非驻地实体，包括区域委员会，同联合国其它相关组织结成机构间合作伙伴关系，以便保证将它们的潜在贡献，更好纳入国家一级业务活动方案拟定之中，这样国家一级发展挑战的有关方面也按照本系统各组织的比较优势和专门知识得到处理。

52. 大会又不妨敦促联合国系统所有有关组织，包括没有国家一级的组织更大规模地、更加实质性地参与共同国家评估和联发援框架进程，并且鼓励它们通过适当的知识网络和其它有关的机构间合作形式，将联发援框架作为各自方案拟定工作的总框架。

六. 区域方面

53. 尽管联合国发展合作主要集中在国家一级，驻地协调员制度以及相关的协调工具和方法也是国家性质，但是区域层面在这方面越来越重要。许多发展问题最好在区域或次区域层次和(或)借鉴这两级的经验教训解决。现在有机会开展一些多边活动，这些活动需要采取跨界方式，或最好在区域一级界定，例如跨界投资、基础设施、运输、能源和水资源有效利用、环境保护、防治流行病和地方病保健问题、贸易机会、劳工运动、技术革新、减少自然灾害、危机局势下相互声援等方面。联合国系统工作确实有一些规范、分析和技术合作方面，在区域和次区域两级能够最有效地得到处理，比较容易找到和更好地确定适当的解决办法。

54. 强化区域合作也能为发展中国家的技术合作开辟新途径。联合国系统在区域和次区域两级的技术能力越来越强，为发展进程提供了符合成本效益的支持，包括促进发展中国家的技术合作。

55. 除了掌握大量知识和技术能力，各区域委员会在全球发展议程的区域执行和后续行动方面发挥着中心作用，并能促进国家间经验交流和区域间合作。

56. 联合国系统一些机构（例如联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织和世界粮食计划署）越来越显示出组织结构权力下放的趋势，目的是节约经费，并且在区域和次区域办事处为国家一级的业务活动提供实务、技术和管理支持，特别是在提供服务、方案支助、政策咨询、监测和评价方面。虽然这是共同趋势，但区域组织仍按不同地理覆盖范围确定，而区域办事处也设在不同地点。

57. 针对这种趋势，应该注意更好地融合联合国系统在国家一级支持的方案框架或单独方案和项目的区域层面。驻地协调员制度范围内国家间活动的信息有时候并不充足，不总是很容易提供或获取。有效利用国家间和区域合作从而获得规模经济仍然不够，还需要改进驻地协调员制度范围内国家间活动的信息交流，改善获得联合国区域和次区域两级技术能力的机制，包括区域委员会提供的技术能力。

58. 联合国系统范围内发展合作的区域和次区域层面越来越重要，这种重要性应该体现在一些措施上，在规划和方案拟订工具中更好地抓住这些方面，并加强机构间在这方面的合作。更广泛而言，必须使整个联合国系统有关发展问题的区域工作更协调有效。为此，应该更有效地利用区域委员会主持下在经社理事会第1998/46号决议框架内建立的协调机制。

建议：

59. 大会似宜：

(a) 吁请联合国系统各组织和区域委员会加强合作，在为国家一级的发展举措动员区域支持方面采取更加合作的办法；

(b) 邀请联合国系统各组织的理事机构更多地而且更系统地考虑发展合作的区域层面，促进区域和次区域两级机构间更紧密合作的措施，包括这些组织之间并且同区域委员会改善协调；

(c) 要求驻地协调员制度及其成员组织同区域委员会和其他区域实体密切合作，更重视发展方面业务活动的区域层面。

七. 能力建设

60. 国家能力建设是联合国系统业务活动的中心目的。然而，联合国系统不同方面进行的评估显示，这个领域仍然存在缺陷。联合国组织应该坚定地采取几项关键行动，包括：(a) 进一步形成对能力建设参数和方法的共同理解；(b) 在所有方案中更明确地阐述能力建设对业务活动的影响以及作为技术援助目标的可持续性。

61. 在这方面，联合国系统应该鼓励这样的举措，一方面努力提高联合国工作人员在全系统成果管理制方面的技能，同时特别着眼于通过改进培训以及实行评估和奖励制度，加强受援国国民的这些能力，进一步加强其方案拟订能力和实施国家发展政策的能力。在这方面，大会应该重申，国家能力建设是确定联合国系统发展合作内容和目标的关键考虑，吁请联合国组织以具体行动推动对国家能力建设方法的审查或对其采取后续行动。

62. 促进发展中国家间的合作——南南合作，是对发展中国家国家能力建设的间接但可能非常宝贵的贡献，可以跨越国界更好地利用自己的能力。应该视其为联合国系统发展合作的重要层面。虽然联合国许多组织有支持南南合作的政策和（或）方案，但其潜力还没有充分发挥。大会似宜敦促联合国组织更积极地促进南南合作。

建议：

63. 大会似宜强调国家能力建设作为联合国系统发展合作中心目标的重要性，吁请各组织特别要：

(a) 进一步支持发展中国家努力建立和（或）维持有效的国家规划机构，并在实现国际商定的发展目标方面，制订国家能力建设战略；

(b) 采取措施，确保能力建设活动的持续性，包括进一步拟订国家执行模式，以最大限度地支持国家能力建设。

64. 大会似宜敦促联合国系统各组织和机构，在其方案、国家一级的活动和国家办事处，将支持南南合作的模式纳入主流，促进传播这一领域的良好做法，在南方推广本地知识、专门技能和技术，推动发展中国家的专家和机构建立联系，大力推进南南合作。

八. 在业务活动中实现社会性别主流化

65. 两性平等不仅是一个千年发展目标，而且人们公认它是实现其他千年发展目标的一个重要途径。经济及社会理事会在审议三年期全面政策审查这一问题时，人们对在业务活动和人道主义行动中实现社会性别主流化和处理社会性别问题这一总体趋势表示欢迎。

66. 共同国家评估和联发援框架应能发挥重大作用，推动在国家一级的方案中顾及社会性别因素。社会性别专题小组有效开展工作并得到充分的支持，是取得这一进展的关键。但是，仍然有重大的空白。就在联合国系统业务活动中实现社会性别主流化而言，取得进展主要是个别工作人员和专家作出努力的结果，而不是明确规定整个联合国系统的优先事项的结果。由于没有明确规定实现两性平等目标和赋予妇女权力与部门和方案目标及成果之间的关系，因此实现社会性别主流化仍然没有取得明显的成果。往往只限于在一些领域中顾及社会性别因素（主要是教育和保健），在经济发展、环境和基础设施等其他领域中则不那么注重社会性别因素。要深入进行有关社会性别的分析工作，包括起草有关国际商定目标的报告，还需要解决按性别分列的统计数据不足这一重大问题。联合国系统没有足够的分析能力和监测机制。

67. 宜在联合国系统所有组织的最高层和实地机构进一步作出承诺和承担责任，以便在实现两性平等和赋予妇女权力方面取得显著成果，进一步加强联合国系统在包括建立国家能力在内的发展合作的所有领域中实现社会性别主流化的能力。

建议

68. 大会可：

(a) 呼吁联合国系统所有组织根据它们自己的任务规定，制定实现两性平等和赋予妇女权力的具体目标和指标，其中包括在国家方案、规划文件和全部门方案中考虑到社会性别因素，规定在国家一级要取得的具体成果，并制定明确界定责任的措施，以监测有关成果；

(b) 促请驻地协调员制度同各国有关相应人员和其他发展伙伴密切合作，帮助收集按性别分列的统计数据，从而有助于更深入地分析发展涉及的社会性别问题，编制顾及社会性别因素的方案，起草关于在实现千年发展目标和其他国际商定目标过程中在社会性别方面取得的进展的报告；

(c) 呼吁联合国系统所有组织通过驻地协调员制度开展合作，提供和调动社会性别领域的专业资源，根据需要提供国家一级各个领域中的社会性别主流化活动。

九. 联合国系统在那些从危机向发展过渡的国家中的发展业务活动

69. 和平与安全与发展密切相关，能否维持和平与安全与能否持续发展是分不开的。冲突及其产生的后果严重影响到人权和可持续发展，影响到实现千年发展目标的进展。从冲突过渡到发展既带来了进行补救的机会，也带来了复杂的挑战。在过渡阶段，发展合作、预防冲突、人道主义援助和危机管理之间通常没有明确的界线，因此需要有一个全面的综合性做法。人们还认识到，对冲突后的稳定和重建工作及时提供充足的投资会对防止冲突重现产生很大的效用。

70. 联合国系统要在过渡阶段发挥重大作用。联合国有独特的能力来处理从冲突向发展过渡阶段的各种复杂问题，因为它拥有处理包括和平与发展在内的各种问题的广泛授权，在世界各地设有机构，专长处理冲突后局势，能够在短时间内进行干预，并拥有国际合法性，这在政府能力薄弱的情况下尤为重要。

71. 为了更好地满足不断增加的需求，联合国系统已经采取措施，加强部门和机构之间的协调，以便采用综合性做法来建设和平和防止冲突。但是，还需要通过更好地了解各国在过渡阶段面临的具体问题，确定要采取哪些战略性干预措施，按部就班地采取这些措施并就其达成一致，和加强各机构国家一级援助的协调统一，来进一步开展这一工作。

72. 在这方面，需要更有系统地提供支助，以加强驻地协调员/人道主义协调员的能力，提高工作人员在战略规划、情况分析、需求评估、治理、人权和人道主义行动方面的技能。联合国发展集团/人道主义事务执行委员会过渡阶段问题工作组正积极制定措施，包括冲突后需求评估等工具，以便在整个联合国系统推动和采用综合性做法处理过渡阶段问题。

73. 冲突后恢复方案对实现过渡至关重要，这些方案包括前战斗人员的复员、解除武装和重返社会，国内流离失所者重返家园和重返社会，重建司法和治安等关键部门。这些方案取得成功的关键是建立国家能力和让各国在管理冲突后方案过程中拥有自主权。在大多数过渡情况下，经评估确定的需求与承诺提供的资源、实际提供的资源和及时提供资源之间有差距。因此，所提供资源的数额和时间是决定成功与失败的一个重要因素。会员国需要处理这些问题，采用适当的方式来及时按预计提供足够的资金，不仅为人道主义援助提供资金，而且为过渡阶段重要活动提供资金，以满足长期发展需求。

74. 迫切需要会员国作出更大的承诺，通过及时充分支助过渡阶段的重大干预措施，援助过渡阶段国家，以便支持它们的复苏和长期发展。还需要在过渡阶段国家改进联合国系统为协调实地业务活动采用的各项机制，以便采用一个全面的综合性做法来提供冲突后援助，促进建设和平和更长期的发展。

建议

75. 大会可：

(a) 促请会员国参照在利用多种方式筹集资金方面取得的经验，例如机构间联合呼吁、专门召开的捐助者会议、协商小组机制和为联合国过渡阶段统一战略计划筹集资金的圆桌会议，采用更加协调和灵活的做法来提供资金，同时考虑到以和平与安全特派团缴款的方式提供的其他资金，并强调需要及时提供足够的资金；

(b) 认识到冲突后和平建设涉及的区域和次区域问题，因为大多数冲突是次区域性冲突，尤其是在非洲；

(c) 呼吁联合国系统人道主义、发展和政治部门在国际和区域一级进一步采取措施，通过采用一个全面的综合性做法，明确各自的作用，采用共同的国家战略，灵活利用共同需求评估结果和方案编制工具，和简化提供援助的程序，来改善协调，为实地业务工作提供更统一的支助；

(d) 呼吁所有在国家一级开展工作的联合国组织推动国家自主权和建立国家能力，以便管理过渡进程和实施冲突后恢复方案和长期发展方案。

注

¹ 见大会第 47/199 号决议并见大会第 44/211 号决议，其中大会强调在驻地协调员的统领下，联合国系统在国家一级集合的技术能力和专门知识，其范围和数量均应符合发展中国家自己确定的多部门和部门技术支助需要和要求，并适合有关政府的联合国系统合作方案的架构，而非联合国系统的体制结构。

² 下文第六节讨论更加属于区域委员会的问题。
