

**2009 年实质性会议**

2009 年 7 月 6 日至 31 日，日内瓦

临时议程\* 项目 3

**联合国促进国际发展合作的业务活动****联合国各基金、方案和专门机构的执行局和理事机构在联合国发展系统简化和统一方面采取的行动****秘书长的报告****摘要**

联合国发展系统已相应地加大工作力度，逐步简化和统一规则和程序，以期在它各种各样的工作方式与追求一致两者之间形成更密切的匹配。在全系统一级，联合国系统行政首长协调理事会/管理问题高级别委员会的联合国系统业务统一做法行动计划，是在管理和行政领域做出阶跃变化的一大尝试。最近的改革动态，特别是“一体行动”国家试验，为联合国发展系统注入了重新评估其开展业务方式的新活力和紧迫感，为的是在国家一级促进统一的联合国业务。

联合国系统各组织都在全面响应关于交易成本和发展业务活动的任务授权，特别是大会第 62/208 号决议。在各领域采取了大量的举措，而且一些速赢的项目已经开始在降低交易成本和促进机构间更紧密合作方面产生具体的结果。正如各执行局和理事机构提出业务做法指导意见的范围和数量越来越大所证明的那样，不断增长的政治势头始终在驱动这些流程。然而，前面仍然有挑战，主要来自联合国内部的多样性和资金筹措不充分及其性质。

本报告介绍全系统和各别机构两个层次在逐步实现简化和统一方面的进展，其中重点关注各执行局和理事机构按照大会授权采取的行动。

经社理事会似宜注意到本报告并鼓励联合国系统各组织继续在其执行局和理事机构的指导下，为实现简化和统一而努力。

\* E/2009/100。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 成本回收率、做法和政策的简化与统一 .....	3
A. 全系统的努力与进展情况 .....	5
B. 各执行委员会和理事机构采取的行动 .....	5
三. 通过共同房地、同处一地和共同服务使联合国在各国存在合理化 .....	8
A. 全系统的努力与进展 .....	9
B. 各执行局和理事机构采取的行动 .....	10
四. 规则、程序和业务做法的简化与统一 .....	12
A. 全系统的努力和进展情况 .....	13
B. 各执行局和理事机构采取的行动 .....	16
五. 结论 .....	18

## 一. 引言

1. 联合国系统追求简化和统一的工作方式已非新鲜之事。早在 1977 年，大会在其第 32/179 号决议中，就建议采取一系列措施来实现行政、财务、预算、人事和规划程序的统一，以期降低交易成本，增加方案国可获取的资源。在管理与行政方面必需走向全系统统一，已经积聚了越来越大的政治势头，而且一再见诸于大会关于发展业务活动的各项决议。最近，大会在其第 62/208 号决议中请联合国各基金、方案和专门机构的执行局和理事机构评估全球、区域和国家各级在联合国发展系统简化和统一方面取得的进展，包括成本和收益，分析对于制订发展方案的潜在影响并每年向经济及社会理事会实质性会议提交报告。

2. 向经社理事会 2008 年实质性会议提交的会议室文件(E/2008/CRP.4)介绍了各执行局和理事机构在这方面采取的行动；正如文件所反映的那样，继通过第 62/208 号决议之后，业务做法的简化和统一问题已经在政府间流程中引起越来越多的关注。认识到这一势头，经社理事会在其第 2008/2 号决议中，请秘书长尽一切努力确保在经社理事会今后的会议上，以报告形式介绍就这一议题提供的信息。

3. 本报告正是应这一请求编写的。它为经社理事会提供一个视野宽阔的概览，记述全系统和各别机构两级向简化和统一迈进的情况。特别强调的是，各执行局和理事机构在 2008 年期间采取的各项行动。本报告集中关注大会最近关于业务活动三年期全面政策审查的各项决议一贯强调的三个专题，即，成本回收政策的统一、联合国国家存在的合理化以及规则、程序和业务做法的简化与统一。

4. 联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食计划署)向经社理事会提交的年度报告载有各自执行局讨论简化和统一问题的信息。因此，本报告将其范围限于联合国系统其他组织的政府间机构采取的行动。应该结合秘书长关于在贯彻大会第 62/208 号决议中取得的成果以及执行的措施和流程的报告、关于驻地协调员制度的报告和关于联合国发展系统内国家一级人力资源挑战的报告，来解读本报告。

## 二. 成本回收率、做法和政策的简化与统一

5. 核心与非核心资源之间越来越失衡的状况，大幅度地增加了交易成本，同时也对全额回收成本的原则提出了质疑。2007 年，非核心资源在联合国发展系统收到的资金总额中占 71%以上。谈判单个的供资协议、跟踪方案拟订和为许多单个的项目报告财务数据等有关活动，都大量增加成本。

6. 然而，在整个联合国发展系统，全额成本回收仍然十分鲜见。最近对专门机构财务状况的审查表明，它们的全部资源现在至少有一半来自自愿捐款，而且它们并没有全额回收它们的支助费用。

7. 联合国系统的成本回收原则、政策和做法仍然复杂多样。一方面这弱化了联合国作为一个统一系统的形象，而另一方面，也给联合国各组织和它们的发展伙伴增加了交易成本。尽管联合国系统的许多组织大体上接受 13% 作为标准的方案支助费率，但是为了应对方案活动、供资安排和成本结构越来越多样化的状况，却一直在使用五花八门的方案支助费率。

8. 尽管最近几年加紧努力简化费用分类和统一成本回收做法，但仍存在巨大的差距。例如，虽说直接成本、可变间接成本和固定间接成本等定义现已在联合国系统广泛使用，但是每个成本类别的内容仍有待统一。从长远看，各组织应该更全面地明确和回收直接成本，这样，各项目就不会用任何核心资源来补贴由非核心资源提供资金的活动了。

#### 预算外活动成本的类别

管理问题高级别委员会于 2003 年成立了一个由联合国教育、科学及文化组织担任主席的工作组，其目的在于促进编制联合国系统内部适用方案支助费用的共同准则。在 2003 年至 2005 年的三次会议上，工作组就成本类别和成本回收原则的普通定义达成共识如下：

(a) **直接成本** 是一个组织在履行任务过程中因其各项活动、项目或方案而引发，而且其来龙去脉能完全从中查实。实例包括，项目的人员和设备成本。

(b) **固定间接成本**，不论其活动范围与层次如何，都是由该组织引发，而其来龙去脉却无法从具体的活动、项目或方案中毫不含糊地查实。典型的实例包括一个组织高级管理层的费用。

(c) **可变间接成本**，通常称作方案支助费用，是该组织随其活动、项目和方案变化并给予其支持而引发，但其来龙去脉却无法从具体的活动、项目和方案中毫不含糊地查实。典型的实例包括服务和行政单位及其相关的系统与运营成本。

9. 会员国越来越感到关切的是用核心资源补贴由非核心资源提供资金的活动。大会在其第 62/208 号决议中请联合国各基金、方案和专门机构的执行局审查成本回收的问题，以确保，核心资源不补贴通过非核心的补充/预算外资金开展的项目。大会还请联合国开发系统把有关交易成本和成本回收的概念、做法和成本分类进一步标准化和统一起来，而与此同时，在所有非核心/补充/预算外捐款的管理中，包括在联合方案中，坚持全额成本回收的原则。

## A. 全系统的努力与进展情况

10. 在早先关于成本分类的协议基础上再接再厉，最近的机构间努力已经超越方案支助费率，把目光投向范围更宽广的政策问题。管理问题高级别委员会启动了一项重新审查当前成本回收模式的进程，以利于在顾及发展国家一级“一体行动”的情况下，进一步统一成本回收政策。已经提出了一些具体的建议，包括在短时期里，集中关注拟向项目收取的直接成本和间接成本，同时包括在中长期里，制订用于成本回收的共同准则。

11. 2008年4月，开发计划署、人口基金、儿童基金会、粮食计划署和一些专门机构商定，它们都将把7%作为多捐助方信托基金和多机构国家级联合方案与活动的统一间接方案支助费率。各组织决定，从长远看，要通过更全面地确定和回收直接成本，实现全额成本回收。

12. 在开发计划署/管理问题高级别委员会联合工作组的范围内，进一步做出了这一领域的改革努力；该工作组成立于2008年，预期在2009年底结束工作，其宗旨是提供各种准则，以便：(a) 澄清直接和间接有关预算外活动的成本以及各自的成本计算方法并在这方面达成共同谅解；(b) 制订一项可持续的支助费用统一政策，同时避免通过各组织的核心资源交叉补贴预算外项目；以及(c) 在向捐助者提议方案支助费率时，通过加强问责制和提高透明度，提升在联合国系统内的一致程度和增加可信度与信任。

## B. 各执行委员会和理事机构采取的行动

### 联合国教育、科学与文化组织

13. 联合国教育、科学及文化组织现在通过按一定百分比率收取费用，例如预算外项目开支的13%，以回收方案支助费用。从2006年12月1日起，教科文组织的特别帐户适用10%的费率，除非总干事另有决定。2008年4月，教科文组织加入共识，认为应该对多捐助方信托基金和多机构国家级联合方案和活动统一适用7%的方案支助费率。

14. 在教科文组织执行局2008年7月举行的第180次会议期间，总干事报告了预算外资源和管理问题的管理问题，包括教科文组织成本回收政策的最新情况。执行局在审议这一报告后：(a) 注意到教科文组织在管理问题高级别委员会框架内所起的带头作用，以期在联合国各组织中统一成本回收政策；(b) 欢迎总干事开始实行成本回收政策的决定，因为该原则承认根据三年期全面政策审查，真正回收成本的原则；以及(c) 注意到教科文组织拟定了关于预算外项目的成本回收政策和预算方面问题的准则，并肯定为明确认定预算外活动的直接成本和间接固定与可变成本并在这几项目成本中包括所有可确定的支助职能而做出的最初努力。

15. 教科文组织执行局还请总干事：(a) 运用一种界定明确的支助费用度量方法，进一步制订上述准则；(b) 继续努力确立界定明确的支助费用政策；以及(c) 在其第 180 次会议上，介绍教科文组织的成本回收政策，同时顾及打算做出和正在做出的努力，如何在联合国系统内统一这个问题以及秘书处目前正在开展的成本度量研究的结果。

### 世界卫生组织

16. 世界卫生组织在为其整个的管理和行政支助职能提供资金方面仍然面临重重困难，一方面是由于自愿捐款的份额越来越大，另一方面则是由于成本回收不充分。对世卫组织而言，方案支助费用的平均费率目前在 7% 以下。在捐助者一再要求世卫组织降低 13% 的标准费率这一背景下，为支助职能提供资金的缺口在不断扩大。

17. 正在采取一系列的措施，解决该组织间接费用的供资缺口。正在施行更严格的预算纪律并更多关注实施自愿方案的成本，以确保所有直接与方案实施有关的费用都向这些方案收取。

18. 这方面的最新进展见诸于秘书处关于管理改革的报告。这些报告已分别向 2008 年 1 月和 5 月举行的执行局方案、预算和行政委员会第 7 和第 8 次会议提交。在第 7 次会议期间，委员会指出，正在执行几项措施，以确保为维持该组织 13% 的方案支助费用标准费率的间接支助职能提供资金，而且也在执行同联合国系统其他地方所采用的措施一致的其他措施。在第 8 次会议期间，委员会欣见采取各种步骤，以便更好地界定向自愿捐款资助的活动提供行政与其他支助的直接和间接成本，并敦促秘书处明确机制，以利于确保为这些不可或缺的支助职能提供资金。

### 联合国粮食及农业组织

19. 联合国粮食及农业组织对不同类别的预算外项目适用各种不同的方案支助费率。对于经常方案活动的技术支助和直接支助，实行标准费率 13%。至于紧急援助，适用上限为 10% 的费率。对联合提供资金的活动，目前适用的费率为 10% 或 10% 以下。

20. 在 2007 年 6 月至 2008 年 5 月 31 日期间，粮农组织开始了 714 个项目，对其收费的费率全部都在目前已获批准的政策范围内。在“一体行动”试点国家的 7 个新项目被批准为联合项目；根据联合国各组织之间达成的协议，一律按 7% 的费率收取方案支助费用，回收的差额部分作为这些项目的直接成本。然而，粮农组织的方案支助费用，有一大部分仍然无处出账。

21. 向粮农组织理事会财务委员会第 123 次会议提交的关于支助费用开支和回收款项的年度报告已经介绍了这方面的最新进展。委员会审议了该报告后：(a) 感到满意的是，报告所述期间的项目支助费用适用的费率都在批准的政策范围内；

(b) 关切地注意到，预算外活动的行政和业务支助费用回收不足问题始终存在而且越来越大，(c) 支持拟将支助费用政策范围扩大到包括间接固定成本的建议，以及(d) 期待在下一年度报告中收到一项建议。

22. 2008年11月在方案委员会第100次会议和财务委员会第123次会议的联席会议期间，也讨论了这个成本回收问题。会议期间，两个委员会都关切地指出，2006至2007年期间预算外活动的行政和业务支助费用回收不足部分的推算金额估计为37%，相当于摊派会费给了一大笔秘密补助金。两个委员会认为，粮农组织必须制订预算外方案和项目的预算制定方法，从而改善成本回收情况，同时适当顾及目前正在联合国系统做出的统一这类政策和做法的努力。

### **联合国毒品和犯罪问题办公室**

23. 联合国毒品和犯罪问题办公室通过对特定目的捐款(专用捐款)资助的活动适用最高收取13%的费用，以回收方案支助费用。从2005年至2007年，对总价值为7 620万美元的项目适用降低的方案支助费率。

24. 2008年3月，在麻醉药品委员会第五十一届会议上，联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任提交了一份报告，其中概要叙述了该办公室在应用联合国成本回收政策方面的经验。执行主任确认，该办公室将继续应用联合国关于方案支助费用的政策与程序，并且还确保2008年至2009年批准不按13%标准费率收费的例外情况时适用明确而统一的标准。同样，该办公室致力于确保适用根据“一体行动”倡议制订的方案支助收费政策。

25. 麻醉药品委员会注意到执行主任的报告。它决定建立一个不限成员名额的政府间工作组，以便围绕如何改进联合国毒品和犯罪问题办公室治理结构和财务状况，讨论和拟订向委员会第五十二届会议提交的建议。

### **联合国妇女发展基金**

26. 开发计划署/人口基金执行局在其2008年第一次会议期间重申，联合国妇女发展基金必需确保，在经常资源不给予不适当补贴的情况下，为同管理其它资源相关联的职能部门提供充足的资金；敦促妇发基金把它对多捐助方信托基金、联合方案和联合办公室的成本回收政策与联合国各组织统一起来，并请妇发基金把批准不按统一费率收费的例外情况所采用的标准与程序以及执行成本回收政策的情况向执行局2008年年度会议报告。

27. 按照这一请求，妇发基金提交了一份关于成本结构和成本回收政策的背景说明，其中妇发基金最后得出的结论是，根据新的成本回收政策，建议对支助费用适用7%的标准费率，大体上可以收回因管理由信托基金和第三方成本共享提供资金的方案与项目而发生的间接成本。妇发基金在说明中还建议了一些程序，以便视个案情况审议批准不适用统一费率的例外。

28. 执行局在审查了该说明后，敦促妇发基金继续将其成本分类和成本回收政策与联合国其他基金和方案统一起来。此外，执行局决定，对第三方新捐款的间接支助费用，应采用 7% 的回收率，而对方案国成本共享捐助，则采用 5% 的回收率。执行局还请执行主任报告成本回收的实施情况，包括适用的比率对经常资源和其它资源以及对回收的间接成本的使用和分配产生的影响，以供执行局 2009 年第二次常会审议。执行局决定保持妇发基金执行主任的权力，以便在顾及对整个组织的财务影响的情况下，通过对个案逐一审查的方式，批准对成本回收率的豁免。

### 三. 通过共同房地、同处一地和共同服务使联合国在各国存在合理化

29. 增加外地办事处的数量是联合国系统各机构采用的一种共同方法，用以扩大其发展业务活动在实地的影响并使专门知识和规范方案更接近会员国。各基金和方案的外地存在，一般都在两个层面上构筑起来：（在大量的会员国）设国家办事处和区域或次区域办事处。例如，借助其有 135 个成熟的国家办事处和在 31 个国家虽无开发署国家办事处却有外地工作人员，开发计划署存在于 166 个国家。区域办事处，即，区域服务中心，座落在五个地区。儿童基金会、人口基金和粮食计划署有类似的外地存在，也是在区域结构支持下设国家办事处，相对而言数量少一些。

30. 专门机构利用范围较广的外地存在模式来支持其基于外地的方案。世卫组织利用各基金和方案这种两个层面的格局，保持了 145 个国家办事处。其他一些专门机构，如粮农组织、教科文组织和国际劳工组织，有三个层次的外地结构，设国家、次区域和区域办事处。有几个机构在政府提供的房舍设办公室，作为成本共享的一部分。有些机构还通过东道机构安排寻求强化的存在。例如，联合国工业发展组织在开发计划署国家办事处内保持了工发组织服务台。随着联合国正在国家一级开展的改革，在联合国外地结构内，区域主任工作队将作为一种新的机制涌现出来。

31. 联合国外地结构的宽广程度提高了联合国系统顺应方案国需求的灵活性，但可能也涉及大量的交易成本。正如全系统一致性问题高级别小组在其报告(A/61/583)中强调的那样，有三分之一的联合国国家工作队包括了 10 个或 10 个以上联合国机构，因而必需根据成本效益来使它们的存在合理化。区域办事处的成立是为了顺应联合国每个组织的监督和支助之需，结果就有了各式各样的配置。为了应对这些挑战，早在 1997 年，秘书长就确定了目标，即，“所有正在国家一级履行使命的联合国实体都将在共同房地运作”。有坊间证据表明，迄今为止的改革努力已经卓有成效地在有些情况下减少了房屋和支助事务的开支，而且有助于联合国机构更好地一起工作。

32. 一再呼吁联合国发展系统精简其外地结构。大会在其第 62/208 号决议中鼓励联合国系统各组织加紧努力，通过共同房地、同处一地并酌情实施联合办公室模式和扩大共同分享支助服务和业务单位，以便减少联合国给各国政府造成的管理费用和交易成本。特别是在试点推行全系统一致的背景下，采取了一些举措，以期探讨全系统适用的解决办法，直至按计划对“一体行动”倡议作出独立的评价。

#### A. 全系统的努力与进展

33. 在实施“一体行动”倡议之前，开发计划署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署响应大会第 52/12 号决议的要求，已经开始朝着共同房地的方向迈进，在有些情况下还向共同事务方面发展。迄今为止，在全世界已经建立了 60 个联合国之家。<sup>1</sup> 有 26 个共同房地项目正在全世界实施，另外还有 25 处表示有兴趣。

34. 在“一体行动”试点国家，有一项举措——要让联合国所有驻地机构同处一地，入驻共同房地。然而，迄今为止，只有佛得角将此付诸实施，那里的“联合国之家”早在“一体行动”倡议启动之前就已创建了。在其余的试点国家，共同房地项目仍然处于筹备阶段。为了支持各国在这些倡议方面的努力，联合国发展集团正在探讨新的融资方案。物色能够安全容纳联合国所有驻地组织的房地已经成为一大挑战。重要的是注意到，对全球联合国房地的安全威胁大为增加以及大量与安全有关的房地迁移，导致了全系统的一致意见，即，在仔细分析安全所涉影响之后，应当视个案情况考虑建立共同房地事宜；该意见经 2008 年 9 月举行的管理问题高级别委员会第 6 次常会重新确认。

35. 共享中央支助服务是共同房地和同处一地项目的一项重要内容。自从联合国发展集团继成功试点后，于 2004 年在全球启动共同服务方案以来，越来越多的联合国国家工作队参与开展共同服务的工作，取得不同程度的成功。一些工具和准则已开始使用，还有更多地尚在探讨之中。最近通过的行政首长协调会行动计划对共同服务的各项倡议起了推动作用。建立区域机构间共享服务中心，旨在取代目前基于单个机构的服务；为建立此类中心所开展的一项可行性研究是管理问题高级别委员会统一联合国系统业务做法行动计划的组成部分。在这方面，联合国系统各组织所采用的各种共同服务模式提供了一个重要的基准点。

36. 在国家一级，外地咨询和特派团支助一直由联合国发展团向联合国国家工作队提供。最近的共同服务倡议大体上是由“一体行动”试点推动的。在坦桑尼亚联合共和国，对各种方案进行了试验，以使联合采购流程合理化和简化。在实现共同服务方面取得进展最明显的是信息和通讯技术领域。试点国的联合国国家工

<sup>1</sup> 秘书长所说的“联合国之家”一词系指，至少有下列条件存在：(a) 共同房地容纳联合国驻地协调员办事处和开发计划署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署的所有驻地国家主任/代表办事处；以及 (b) 有决心制订经济划算、高质量而又高效率的共同服务框架。

作队已开始统一信息和通讯技术的支助并共享信息和通讯技术服务，在有些国家已经实现成本节约。

37. 尽管已取得这些进展，但对于实地落实共同服务倡议的供资不足仍存有越来越大的担忧。此外，在国家一级建立统一的业务做法很大程度上取决于在全球一级的协议和程序。

## **B. 各执行局和理事机构采取的行动**

### **联合国教育、科学及文化组织**

38. 假借联合国国家一级改革和全系统一致的加速势头，联合国教育、科学及文化组织总干事在 2006 年决定启动对分权战略的第二次审查。该次审查评估的是该组织目前的分权办法是否能应对联合国国家一级改革加速势头带来的所有挑战而且效果如何。

39. 科教文组织执行局在其 2008 年第 180 次会议期间，审议了总干事在这方面的报告并注意到在审议强化该组织外地存在的长期措施方面取得的进展。

40. 记得大会在其第 62/208 号决议中要求加强区域和次区域实体对联合国国家工作队的支助以及加强区域和次区域各级机构间的合作，教科文组织执行局请总干事采取一切必要措施，有效地将该组织的分权办法与联合国外地改革的要求协调一致，包括灵活的外地人力资源机制和利用在联合国国家工作队的教科文组织服务台；正在纽约进行的政府间磋商一旦有结果出来，请总干事考虑到这些结果；而且请总干事在关于执行大会第 62/208 号决议的全面行动计划基础上更上一层楼，向执行局 2009 年第 181 次会议提交关于调整后的分权系统和结构的最后报告。

### **国际劳工组织**

41. 在 2006 年至 2007 年期间，国际劳工大会启动了国际劳工组织外地结构的审查。诸如联合国在国家一级的改革等一些因素，使得审查国际劳工组织外地办事处的结构、工作方法和能力势在必行。在理事会第 301 次会议期间，方案、财务和行政委员会提出了审查国际劳工组织外地办事处结构和相应职能的一些建议。该委员会的建议承认，在联合国改革的背景下，建立联合国区域枢纽和联合国在各国共处一地的做法，为实现与国际劳工组织区域结构协同增效提供了一次机会。

42. 该委员会建议，要立即生效的是，在有合作方案却没有国际劳工组织办事处的国家，全国协调员的人数应该增加，而且国际劳工组织的技术合作应该进一步权力下放。理事会大体同意这些建议并请国际劳工组织在这方面开展额外的分析和磋商，并在 2009 年 3 月发表一份载有关于这些建议进一步细节的文件。

### 联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署和国际农业发展基金

43. 在 2007 年，联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署开展了一次联合查勘活动，所涉时间为 2006 年和 2007 年，以报告它们的合作情况。这次查勘表明，差不多 70% 的合作发生在国家一级，而全球一级为 24%，区域一级为 6%。在行政领域，国家一级的合作主要集中在外地联合办事处和共同支助服务。

44. 过去三年见证了粮农组织与农发基金之间在外地联合办事处方面的合作越来越多；预计这种上升趋势会继续。为了让农发基金员工在粮农组织的房舍办公，一直在与农发基金讨论签订一项长期框架协议的事宜，而与粮食计划署也已一起认定了一些可能设外地联合办事处的国家。一些共同服务倡议已经在外地实施或策划。例如，就金库业务而言，这三个机构还是视个案情况开展外地现金管理问题合作的。

45. 在方案委员会第 99 次会议和财务委员会第 122 次会议于 2008 年 5 月举行联席会议期间，秘书处报告了粮农组织、粮食计划署和农发基金之间有关行政与事务处理工作方面合作的进展情况。两个委员会欣见进展情况报告提供的信息而且报告范围较为宽泛，其中包括审议粮农组织对大会第 62/208 号决议的回应及其在联合国系统改革进程和“一体行动”各试点国家中的作用。两个委员会还赞扬了总部设在罗马的三个机构，它们在向成员国提供服务时力求促进协同增效和互补性，同时强调，为了使结果最大化并在地一级以及在它们三个总部之间避免重复，仍必需汇总聚合。联席会议进一步要求提交一份述及三个机构之间合作以及与联合国系统合作的进展情况报告。

### 联合国工业发展组织

46. 在 2004 年 9 月 23 日，工发组织与开发计划署签署了一项协议，为两个组织制订联合技术合作方案奠定基础。为便利这些方案，工发组织开始采用一种外地代表性的新模式，即，在开发计划署的外地办事处设工发组织的服务台。

47. 到 2009 年底，工发组织在其 5 个方案区域将有 17 个服务台投入运行。在促进工发组织参与国家一级方案制定流程和提升其作为联合国国家工作队组成部分的能见度方面，工发组织的服务台始终起着重要作用。服务台还为增进该组织的外地存在提供了成本——效益高的选择。总干事向工业发展理事会第三十五届会议提交了有关这些事态发展的报告。理事会注意到在这方面取得的进展和采取的行动。

### 国际农业发展基金

48. 国际农业发展基金执行局认识到，基金在借款国缺乏代表性越来越制约影响力的增大，在 2003 年 12 月批准外地存在试验方案，其目的在于试验种种模式，

以强化国际农业发展基金的外地存在。在 2006 至 2007 年期间，对该方案进行了一次评价，其结果由执行局 2007 年 9 月会议审议。执行局请农发基金一面继续更有效地将其国家办事处一体化，一面用不同的模式在这些办事处试验，并请农发基金实施一项国家存在计划。作为回应，农发基金管理层在 2008 年为该基金的国家存在编制了一份活动计划，并根据 2008 年期间获得的经验提交了一项行动计划。该行动计划建议，除现有的 17 个国家办事处之外，再设 10 个新的国家办事处。

49. 农发基金还力求在建立国家办事处时使用最经济划算的办法，特别是通过与联合国其他机构达成东道机构协议，为的是依靠粮农组织、开发计划署和粮食计划署等联合国其他姐妹机构来解决办公用房和其他后勤事务。

50. 从长远看，农发基金追求的是将其国家办事处扩展到更多的国家，但这将严格地基于农发基金能为农村减贫作出的贡献，而不是考虑代表性问题。将做出特别努力，通过主动参与“一体行动”倡议，为联合国的全系统一致作出贡献。

#### **联合国环境规划署**

51. 正如联合国环境规划署 2010-2013 年中期战略所概述的那样，加强战略存在是主要的体制机制之一，从而支持环境署努力建设一个更有效、高效和注重成果的组织。根据该战略，环境署将不断地审查和调整其目前的全球、区域和国家存在，以使自身能更好地融入联合国国家工作队和驻地协调员系统，同时又在全球一级保持该组织既定的规范和倡导角色。不过，环境署不会谋求获得普遍的国家存在，但是会在有选择的战略之地加强其存在。

52. 环境署理事会 2008 年 2 月第十届特别会议审议并核可了该战略，而且授权执行主任在制订战略框架和工作方案中利用该战略。

## **四. 规则、程序和业务做法的简化与统一**

53. 许多年以来，通过行政协调委员会，也就是后来的联合国系统行政首长协调理事会，联合国系统各组织始终一起努力寻求行政与管理的共同方法。最近的改革动态，特别是全系统一致背景下的各种倡议，给联合国各组织注入了新的能量和紧迫感，以便它们重新评估其从事业务的方式，从而促进联合国在国家一级统一开展业务。

54. 为了增进个别组织的成果聚焦、透明度和问责，正在大量开展内部改革。在这方面，联合国各组织及其理事机构应该充分了解全系统的动态并使它们的内部努力与较大的背景情况相协调一致。

55. 缺乏资金构成一大挑战。要走向更简化和统一的工作方式，就必需作密集的初始投资。迄今为止，联合国系统实施国际公共部门会计准则的经验已经表明，有些全系统的举措，其成本和复杂性可能超越原本的预期，而且可能因此令各组织在没有充足资金的情况下望而却步。同样，越来越令人感到关切的是，削减成本的做法可能到头来竟成了一次削减资源的活动，使锐意改革的组织陷于不利境地。因此，联合国系统的管理和供资机制为确保明确致力于改善业绩、监督、问责、效率和成果的各组织获得持续而又充足的资金作为回报，究竟能强化到何种程度，这对于进一步的进展是有影响的。

56. 强有力的政治意愿对于应对这些挑战具有极为重要的意义。最近的政府间的审议意见越来越关注业务做法的问题。大会第六十二届会议在其第 62/208 号决议中，呼吁联合国各基金、方案和专门机构继续统一和简化它们的规则和程序，以期减轻行政和程序负担并提高联合国发展系统的效率、问责和透明度。因此，通过第 62/227 号决议，大会决定继续并深化大会政府间关于全系统一致问题的的工作，除其他事项外，将以一体化的方式专门关注统一业务做法。

#### **A. 全系统的努力和进展情况**

57. 联合国系统通过进一步精简协调机制和更加明确界定劳动分工，已经在推进管理和行政改革方面迈出坚定的步伐，逐步提高政策的统一性。2007 年 10 月，联合国开发集团并入联合国系统行政首长协调理事会，作为其第三根支柱，与管理问题高级别委员会和方案问题高级别委员会并列。联合国发展集团将集中关注协调国家业务和国家级方案的实施，以期在一些有关管理与行政的领域形成创新的解决办法。如果事实证明可行，那联合国发展集团牵头的一些流程将推荐给管理问题高级别委员会，以便考虑全系统复制。

58. 联合国系统统一业务做法行动计划 2008 年 4 月经行政首长协调会批准并于 2008 年 10 月启动，是走向简化和统一的一个里程碑。该行动计划特别着重关注的是从国家一级产生却要求总部一级全面调整和统一的各种需求，涵盖行政首长职权范围内的联合国系统全部主要管理职能。

59. 在国家一级，利用联合国发展集团改进联合国发展系统国家一级运作状况的工具包，联合国发展集团批准了加大一体化力度的办法，使业务活动与为联合国发展援助框架开展国家制定方案相融合。大家达成一致的是，“一体行动”的每一个试点国家都将在业务做法的特定领域带头探索究竟怎样才能做到更加简化和统一。

60. 尽管需要预算外资源来实施该行动计划，但是，在没有追加资金的情况下即可着手某些初始工作的项目，已经在进行了。<sup>2</sup> 此外，在该行动计划批准前发起的一些倡议仍然显示出具体的进展，特别在下列领域：

### 财务与预算

61. 开发计划署、人口基金、儿童基金会、粮食计划署以及联合国秘书处已经采取果断行动，统一其财务细则和条例。统一的财务条例草案第一稿预期在不久将来会提交各自的理事机构审批。预计在第一阶段结束后，统一的努力会扩大到联合国系统其余各组织。

62. 在准备实施国际公共部门会计准则的背景下，财务细则和条例的统一是同进行政策与系统升级的努力密切相关的。继大会第六十届会议核可国际公共部门会计准则之后，先行采用该准则的组织(世卫组织、粮食计划署和国际民用航空组织)已经显示出具体的进步，而且在提供吸取的教训。大部分组织仍把 2010 年作为采用国际公共部门会计准则的预计日期。然而，管理问题高级别委员会已请所有组织考虑到围绕每个组织实现这一预计日期的风险所提出的关切问题，审查其实施该准则的预计日期。虽说管理问题高级别委员会鼓励各位成员采取适当步骤实现 2010 年这一预计日期，但是，如有必要，委员会仍请它们调整预计日期，并及时知会所有利益攸关者。

63. 联合国发展集团核可了多捐助方信托基金和联合方案的谅解备忘录和标准行政安排。对在“一体行动”试点中建立的多捐助方信托基金和“一个联合国”基金，进一步加强管理和监督，有利于联合国国家工作队调集资源的共同努力。

64. 向实施伙伴转移现金的统一办法在 2005 年 4 月启动后，现已成为提高国家公共财政管理能力和更多使用国家公共财政系统的切入点。截至 2008 年 9 月底，该办法已在 15 个国家全面投入使用。在试点国家，该办法已经超出开发计划署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署的范围，扩大到教科文组织、联合国项目事务厅、粮农组织和联合国人类住区中心，连它们也确认，只要适用于其业务，它们也会使用该办法。联合国资本发展基金和全球疫苗和免疫联盟秘书处目前也在探讨使用这一办法的可能性。

<sup>2</sup> 这些包括：由开发计划署和原子能机构牵头的统一的预算制定办法；国际农业发展基金和世界卫生组织牵头的共同金库事务；由教科文组织和发展业务协调办公室牵头的成本回收政策；由国际公共部门会计准则工作队牵头的全系统关于国际公共部门会计准则的培训；以及由管理问题高级别委员会采购网络牵头的加强联合国全球采购网。

## 审计

65. 继 2007 年就审计共同事务的政策和审计多捐助方信托基金的框架达成协议后，联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处团体<sup>3</sup>代表商定了审计多边机构供资的联合国系统团体协调方案的框架，而且联合国发展集团于 2008 年 9 月底批准了该框架。此外，为多捐助方信托基金和“一个联合国”供资的团体活动签订谅解备忘录所用的有关内部审计和调查的标准条款，在 2008 年 6 月达成一致，并于 2008 年 10 月获联合国发展集团批准。联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处团体代表正在研究更多可能统一和协调的领域。应该指出的是，内部审计办法和做法要更加协调一致与合作，得考虑到联合国各组织各自的治理政策和结构，酌情包括其审计委员会的建议。

## 采购

66. 国家一级和总部都在试行简化和统一的采购流程。在坦桑尼亚联合共和国，联合国发展集团已经向联合国国家工作队提供支助，帮助把联合采购流程合理化和简化并成立一个联合采购队。正在国家一级测试为消除已明确的障碍所提议的解决办法，以了解更广泛应用的可行性。在全球一级，由于联合国系统 23 个组织的合作，现已建立一个在线的供应商数据库——联合国全球采购网，以期统一和简化供应商登记和货源组织流程。在管理问题高级别委员会的协调下，该数据库正在不断更新，以便作为一个知识共享和电子投标平台，更好地发挥作用。管理问题高级别委员会继续努力编制统一的采购手册、努力使采购做法具有可持续性并努力提振采购工作人员的专业精神。

## 信息和通讯技术与企业资源规划系统

67. 信息和通讯技术领域的机构间努力形成了一系列关于建立机构共用名录的建议和关于国家办事处公共信息技术网络结构的建议。一个共用名录解决办法，预期即将在所有试点国家可供查阅。在共享的联合国之家，各试点国家也正在力争共享信息和通讯技术支助并精简信息和通讯技术基础设施。此外，在 2009 年初，管理问题高级别委员会核可了信息和通讯技术网络关于各机构可互相进入对方内部网的建议。管理问题高级别委员会现在正与联合国发展集团合作，拟订具体的实施指导。此外，共同的域名和共同的电子邮件地址将在 2009 年配置。

<sup>3</sup> 联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处团体代表对采用普通的专业职位并在必要时向联合国其他机构（如联合国系统行政首长协调理事会、管理问题高级别委员会和联合国发展集团等）就审计有关事项提供信息，感到关切。它还对必要时在成员之间协调和统一内部审计活动和流程感到关切。一个由 14 家组织组成的常设工作组专注于协调和信息共享事宜。

68. 把企业资源规划的业务和行政做法与流程统一起来，追求的是两个目标，即，帮助尚未实施企业资源规划系统的组织充分利用现有的各种实施办法以及通过使用各种企业资源规划系统来统一业务做法。粮食计划署、国际劳工组织和开发计划署各家都在用一种不同的企业资源规划系统，它们现在已接到任务，要探讨精简业务流程的各项建议。

### 企业资源规划

企业资源规划系统提供了支持企业运营的综合信息技术应用套件。企业资源规划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、中央支助事务和其他核心事务。该系统的主要价值是，它通过流程再造、共同数据共享和实施最佳做法与标准，为精简和改善整个组织的运营状况提供了一次机会。

## B. 各执行局和理事机构采取的行动

### 联合国教育、科学及文化组织

69. 可能记得，联合国教育、科学及文化组织大会在其 2007 年的第三十四届会议期间，批准把国际公共部门会计准则作为教科文组织的会计准则，从 2010 年 1 月 1 日起生效。从那时以来，建立了一个正常管理该项目的新结构。为工作人员举办过几次研讨会，以便在新管理进程的早期给予协助。

70. 向执行局第 180 次会议提交了一份附有行动计划的总干事报告，其中建议对目前的财务细则和条例作出一些修改。总干事强调，供资缺口对于 2010 年采用国际公共部门会计准则是一大挑战。

71. 执行局在审议了总干事的报告后注意到联合国系统和教科文组织已完成的工作，特别是对各条会计准则的实质性技术审查；进一步注意到，国际公共部门会计准则项目的预算亏绌数额，也注意到总干事既不打算从预算外来源获取额外资金，也不打算在当前两年期预算中寻找节余来为国际公共部门会计准则项目筹措资金，并且请总干事向执行局第 181 次会议提交一份该行动计划执行情况的进度报告，包括建议对财务条例作出的任何修正。

### 世界卫生组织

72. 在 2007 年，世界卫生大会批准采用国际公共部门会计准则。在执行局的方案、预算和行政委员会第 8 次会议期间，秘书处报告了进展情况并指出，它将在 2009 年向各理事机构提交拟对财务条例作出从 2010 年 1 月 1 日生效的修正。委员会欣见为完全遵循国际公共部门会计准则迈出的这一步，并注意到实施国际公共部门会计准则会进一步促进世卫组织的问责制。

73. 世卫组织始终在做出努力，通过建立一个全球管理系统来简化其业务做法，其目的是精简业务流程，而同时又使世卫组织能够更有效地利用其财务和人力资源。该全球管理系统目前已进入筹备的最后阶段。与此同时，在马来西亚建立了一个全球服务中心，并在 2008 年 6 月完全投入运行。

74. 最近在第 8 次会议上，执行局的方案、预算和行政委员会欣见管理改革方面不断取得的进展。该委员会还承认，实施该系统的任务颇具规模和复杂性而且所涉及的风险巨大。委员会在其第 9 次会议上重申，许多战略管理目标的实现是从根本上得到全球管理系统支持的，而且世卫组织应该把实施这一系统的工作持之以恒。

### **联合国粮食及农业组织**

75. 可能记得，2006 年 9 月粮农组织财务委员会在其第 115 次会议上批准采用国际公共部门会计准则，从 2010 年 1 月 1 日起开始生效。为响应这一决定，2008 年 3 月完成了一次详尽的规划活动。该活动得出的结论是，到 2010 年不可能完全落实国际公共部门会计准则所有可完成的任务，但是延长项目期限，却会使粮农组织到 2010 年底能做到初步遵守该会计准则的规定，而且到 2011 年即能完全合规。事实证明，业务变化的规模远远大于预期。

76. 该委员会 2008 年 5 月审议了秘书处在其第 122 次会议上提交的进度报告后重申，粮农组织采用国际公共部门会计准则具有重要意义；强调指出，重要的是，粮农组织与联合国其他组织一起努力，以便得益于采用国际公共部门会计准则的共同经验；而且指出，曾打算早日成为国际公共部门会计准则采用者的联合国各组织在实施方面有过延误的经历。委员会还重新确认，根据增加的成本估计，它批准项目在 2008-2009 年期间继续实施下去，并要求 2010-2011 年期间的供资提案，除其他事项外，审议重新考虑资金的优先次序和从预算外来源提供资金的问题。2008 年 10 月委员会在其第 123 次会议上获悉，在粮农组织改革和独立外部评价的背景下，粮农组织正在重温它的规划假设，而且在 2010 年不可能做到遵守国际公共部门会计准则的规定。实现遵守国际公共部门会计准则规定的年份现计划在 2012 年。

### **联合国工业发展组织**

77. 根据 2007 年 12 月第十二届会议通过的決定，工发大会决定采用国际公共部门会计准则，从 2010 年 1 月 1 日起生效。已经做出各种努力，以执行和监测采用该会计准则的整个进程，并且确保及时将其付诸实施。持续不断地向有关工作人员提供培训和制定政策。

78. 2008 年 9 月方案和预算委员会在其第 24 次会议期间，注意到秘书处关于国际公共部门会计准则的进度报告。2008 年 12 月工业发展理事会第三十五届会议也注意到了该报告。

79. 工业发展理事会注意到一份关于联合国全系统一致问题的报告，其中总干事指出，在“一体行动”的背景下，工发组织表示充分支持国家执行，并做出一项自觉的决定，只要自愿捐款的性质允许而且符合其决策机构制定的政策，就在试点国家采用现金转移统一办法。现正在对其业务做法进行审查，以此作为联合国系统业务做法简化和统一的组成部分并汲取“一体行动”的经验。理事会注意到了该报告。

80. 此外，提交了一份总干事的说明，请 2009 年 5 月方案和预算委员会第 25 次会议审议，其中简要列述工发组织按照全系统标准和最佳做法作出的努力以及企业资源规划与变化管理领域的拟议路线图。

#### **联合国难民事务高级专员办事处**

81. 联合国难民事务高级专员办事处在 2008 年 6 月批准采用国际公共部门会计准则的项目计划。从那时以来，已做出种种努力来创立新的项目管理结构。

82. 联合国审计委员会对国际公共部门会计准则项目实施严密的监督。在最近一份报告中，审计委员会建议，难民署定期提供有关该会计准则的采用计划和相关预算的最新情况。作为对这一建议的回应，难民高级专员在难民署执行委员会第五十九届会议期间向执行委员会提交了一份报告，简要列述完全采用国际公共部门会计准则的进展情况。执行委员会注意到该报告并请秘书处定期通报为处理这些建议所采取的措施以及在各种监督文件中提出的意见。

#### **联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署**

83. 制订联合国艾滋病病毒/艾滋病规划署的技术支助分工是为了在艾滋病规划署的共同赞助者和艾滋病规划署秘书处之间确立一种提供技术支助更一致的办法。分工导致降低所有伙伴(国家、联合国和捐助者都一样)的交易成本；通过联合特派团、联合审查和其他的联合业务与方案方面，增进联合国机构之间在简化和统一联合国支助方面的协调；而且改善有关各责任领域的情况报告。

## **五. 结论**

84. 在不断变化的援助环境背景下，越来越多来自方案国与捐助国两方面的需求都落在联合国发展系统上，要把问责的各项原则变成全系统层面简化和统一的工作方式并使得流程更加注重结果和具有透明度。过去一年各执行局和理事机构的政府间流程对业务做法提出指导的范围和数量不断增大，情况已经清楚地证明了这一点。

85. 在这一越来越壮大的势头鼓舞下，联合国发展系统已开始更密切地开展工作，以确定具体解决办法并使之具有可操作性，促进精简总部与外地的各项主要

业务流程和做法，使之合理化和优化。行政首长协调会批准管理问题高级别委员会的行动计划，设定了这一集体努力的路线图。“一体行动”的国家试验为测试创新解决办法提供了一个平台，以利于更广泛地加以应用。

86. 要在联合国系统以合作和统一的方式开展工作的必要性与联合国系统各组织的结构和业务模式的现实这两者之间取得更接近的匹配，其复杂性可能需要更多地加以审视。难以保持联合国系统各组织的原动力，也是产生挑战的一个原由，因为其有限的财政能力可能影响其积极性。

87. 管理领域的改革必须与提高各政府间进程的政策一致性方面的进展同步推进。此外，联合国系统各组织求取一致和效率的决心应该配以持续的资金提供。在这方面，行政首长协调会/管理问题高级别委员会行动计划的筹资建议所要求的预算外资源供应，对于保持简化和统一势头不断增长，依然至关重要。

88. 外地的快节奏改革，需要总部有相应的政策变化。具体的核心行动要有执行局和各理事机构更强的指导和有力的政治支持。在这方面，确保与各执行局和理事机构适当分享信息，掌握在更广泛的全系统范围内实行改革的进展情况，对于成功是极为重要的。