



2010 年实质性会议

2010 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

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**

本报告总结了最近在联合国发展系统简化和统一业务做法方面取得的进展，侧重于各执行局和理事机构采取的行动。

继行政首长协调会/管理问题高级别委员会统一业务做法行动计划获准之后，为微调这类举措作出了重大努力，同时考虑到了不断变化的财政环境以及已经开展的工作。

过去一年，联合国发展集团内部在直接影响国家一级业务的领域，特别是在说明和统一关于联合供资、共同采购和共同信通技术服务的准则上达成了重要协议。

联合国系统组织与政府间机构之间的联系有所改善，使一些全系统举措，如《国际公共部门会计准则》得到越来越大的政治和财政支持。但是，鉴于未来的挑战，需要各执行局和理事机构提供更加全面、多层面和前瞻性的指导。

经济和社会理事会不妨注意到本报告，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作出努力。

* E/2010/100。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 《统一联合国系统业务做法行动计划》的执行情况	3
A. 行动计划的治理和融资	4
B. 项目执行情况	4
三. 简化和统一促进国家一级业务的一致性和效率	7
A. 联合供资和融资	7
B. 国家办事处业务活动	9
四. 各执行局和理事机构采取的行动	11
A. 联合国教育、科学及文化组织	12
B. 联合国粮食及农业组织	13
C. 世界卫生组织	14
D. 联合国工业发展组织	14
E. 国际劳工组织	15
F. 国际农业发展基金	16
G. 联合国难民事务高级专员办事处	17
五. 结论	18
六. 建议	18

一. 引言

1. 随着为联合国发展系统更一致、更有效地交付方案成果而进行的改革工作加速进行，人们反复强调，规则、程序和业务做法不一致是一大瓶颈。联合国系统各组织过去几十年来逐步调整管理和行政做法，由此产生重大增效收益，并在总部和国家两级同时取得进展，突出说明有必要对统一和协调运作方式采取全系统而不是零敲碎打的办法，同时考虑到实地情况以及联合国系统组织各不相同的任务和业务模式。

2. 最近的政府间进程重申了简化和统一业务做法的重要性。继大会 2007 年的三年度全面政策审查以后，大会继续在全系统一致性问题非正式磋商的范围内处理这一重要问题。大会在关于全系统一致性的第 63/311 号决议第 21 段中呼吁秘书长继续在这方面取得进展，并请秘书长定期向经济及社会理事会通报取得的进展和遇到的挑战。鉴于统一业务做法的最新事态发展，预计大会第六十四届会议期间的协商进程将产生新的指南。

3. 经济及社会理事会对关于 2007 年三年度全面政策审查的决议执行情况采取的后续行动，为全面审查这方面的进展与挑战开辟了新的渠道。大会在第 62/208 号决议第 112 段中请联合国各基金、方案和专门机构的执行局和理事机构在全球、区域和国家三级评估联合国发展系统简化和统一方面的进展情况，包括费用和益处，分析可能对发展方案规划的影响，并每年向经济及社会理事会实质性会议提出报告。理事会在第 2008/2 号决议中请秘书长提交一份报告，说明执行局和理事机构在简化和统一业务做法方面采取的行动。据此，第一次报告(E/2009/61)已于 2009 年提交理事会。理事会在审议报告之后敦促联合国发展系统在一些领域加紧努力，特别是要实施联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)2007 年通过的《联合国系统统一业务做法行动计划》、费用回收政策，并推出现金转账统一办法(见第 2009/1 号决议)。

4. 本报告旨在概述联合国发展系统和联合国系统各组织去年取得的进展，特别侧重于执行局和理事会采取的行动和提供的指南。关于具体机构的活动，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)通过提交经济及社会理事会的年度报告提供了有关详尽资料(见 E/2010/5、E/ICEF/2010/3-E/2010/6 和 WFP/EB.1/2010/4/Rev.1)。为避免重复，本报告不涉及这些组织采取的行动。

二. 《统一联合国系统业务做法行动计划》的执行情况

5. 2007 年秋季行政首长协调会批准《行动计划》，2008 年 10 月发起筹资运动，这标志着从零敲碎打到有系统地谋求统一联合国系统工作做法的重大转变。《行动计划》反映了就关键瓶颈问题达成的基础广泛的共识，涵盖很有可能采取符合

最高全球准则的统一管理做法的领域。虽然仍处于早期阶段，不同机构对联合实施统一化项目表现出的合作精神和坚定决心，是前进道路上的重要财富。

A. 行动计划的治理和融资

6. 最近关于业务做法的政府间审议一再强调透明度和问责制在实施行动计划过程中的重要性。据此，建立了一个轻巧灵活的治理结构，其特点是问责关系清晰，监测与评价有力，报告工作透明。

7. 行动计划的总体执行情况由行政首长协调会高级别管理委员会的业务做法指导委员会¹监督。指导委员会负责安排各个项目的拨款优先次序，在资金供应与项目紧迫性及在国家一级的重要性和影响之间进行权衡。为便于实施，围绕一个牵头机构成立了有关组织的工作组，对交付成果负有最终责任，对项目资源分配享有财务权并承担问责。

8. 预计《计划》将主要由预算外资金资助。为此设立了一个专门的信托基金。继2008年的初步捐款之后，2009年底和2010年初收到更多捐款，使《计划》从规划进入实施阶段。

9. 根据三年度全面政策审查的要求，为了确保在减少阻碍国家一级统一业务做法的瓶颈问题方面取得进一步进展，联合国发展集团和管理问题高级别委员会两主席在2010年向特定国家派出了一个高级别考察团，以进一步确定业务做法的主要瓶颈，以找到快速解决办法。考察团将向联合国发展集团和管理问题高级别委员会两主席提出报告，并向会员国通报考察结果。

B. 项目执行情况

10. 在会员国提出反馈意见和政府间机构给予指导后，2009年重新调整了行动计划中概述的项目及其供资提案的优先次序。这次调整考虑到了财务状况的变化，侧重于已经是管理问题高级别委员会工作方案组成部分的举措以及已开展大量工作的领域，以便在有预算外资金时，这种处于初始阶段的项目已经进入成熟阶段。

11. 在收到行动计划大部分预算外捐款后，管理问题高级别委员会2010年2月会议批准了6个优先事项，²据此分配给这些项目320万美元。项目牵头机构包括联合国秘书处、儿童基金会、开发署、世界卫生组织(世卫组织)、国际农业发

¹ 该委员会由管理高委会副主席主持，除了开发署、儿童基金会、行政首长协调会秘书处主任和管理高委会秘书外，由管理高委会网络各主席组成。

² 联合国系统各组织人力资源管理政策、做法和程序的比较分析与审查，特别注意非总部地点工作人员的就业安排；联合国全系统财务统计数据库和报告制度；设立共同金库处的可行性研究；信息和通信技术服务与投资的共同标准和成本核算办法；为外地行动统一采购；各组织采购做法和程序的比较分析；供应商资格项目；建立联合国系统供应商制裁共同框架。

展基金(农发基金)和联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)。大多数项目将在今后两年执行,到2010年底取得重大阶段性成果。

1. 财务管理

《国际公共部门会计准则》

12. 联合国系统各组织继续向全面遵守《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)迈进,但进度各不相同。2005年11月,管理问题高级别委员会建议全系统自2010年起实行《公共部门会计准则》。截至2009年6月30日,10个组织报告说,它们的目标日期仍然是2010年,其中两个组织表明有计划在2009年年底以前审查这个日期。三个组织目前计划到2011年年底前实行《公共部门会计准则》,七个组织计划到2012年年底前实行,还有两个组织计划到2014年年底前实行。一些把目标日期定为2010年和2011年的组织尚未完成到2008年1月和2009年1月应该完成的关键执行步骤,说明有可能推迟实行。

13. 较早实行机构(粮食计划署、世卫组织和国际民用航空组织(国际民航组织))去年的实行情况也各不相同。粮食计划署自2008年起成功实行了《公共部门会计准则》,继续为其他组织提供有益的“经验教训”。国际民航组织和世卫组织最初的目标是,从2008年起实行《公共部门会计准则》,后来分别将实行日期改为2010年和2012年。较早实行机构的经验凸显了可能会导致延误实行的共同问题,包括所涉工作规模大,复杂性高,推出信息系统改革产生的问题,缺乏专职人员以及财务资源不足。

14. 行政首长协调会/管理问题高级别委员会的支持,对于提高联合国系统各组织实施《公共部门会计准则》的能力起了很大作用。迄今所有18个《公共部门会计准则》培训课程都已编写完毕,并已发给各组织使用。目前正在审议不同的会计处理备选方案。据了解,商定的全系统会计政策已经实现高度统一。

共同金库事务

15. 共同金库事务项目,³通过提高投资回报,降低付款处理费用,以及改善与其他投资和金库服务供应商订立合同的条件等一系列做法,为整个联合国系统节约大量费用提供了一个机会。该项目旨在提高整个联合国系统在金库事务做法与程序方面的连贯统一程度,得以集中提供一些金库管理服务。

16. 共同金库事务的筹备阶段即将结束。2009年年初对国际组织现行金库做法进行了一次调查。2009年年底基于网络的知识共享平台——金库实践社区网站——开始运行。调查显示,尽管一些领域存在机会,但仍需克服严重的法律、治理和

³ 金库管理是指联合国系统各组织在全球范围内多个地点以安全可靠的方式付款以及确保妥善管理临时现金盈余所需的银行、投资、外币业务。

管理障碍。因此，最初的重点应是提供可在较短时间内到位的有吸引力的实际解决办法。

17. 2010年2月11日作为行动计划的一个优先事项批准为“建立联合国共同金库事务可行性研究”提供资金，标志着迈向共同金库事务项目的执行阶段。这项研究将提议金库事务领域统一和协作模式的选择，并将允许查明各组织之间在法律、业务和财务规定上的差异，并考虑如何缩小这些差异。

联合国全系统财务统计数据库和报告系统

18. 开发一个有关发展业务活动的中央信息库，是从行动计划中选定的优先项目之一，也是对大会第63/311号决议第16段所提要求的回应。这项举措的好处是可以从一个地方获取有关整个联合国系统的全面、可靠、易于管理的财务信息。行政首长协调会秘书处和秘书处经济和社会事务部已经开始协作，开展涵盖所有报告要求的共同数据收集活动。信息库的落实阶段将在两年内完成。

2. 采购

19. 根据《管理问题高级别委员会行动计划》发起的第一项举措是开办一个项目，目的是就供应商资格和正当程序制定程序与准则，按照《联合国供应商行为守则》处理可疑、被控和/或被证实犯有不当行为的供应商。

20. 该项目自2009年发起以来，一直全速向前推进。已商定正在制订的共同政策框架会成为一个完善的系统的基础，符合联合国系统若干机构适用的一般采购原则。该框架最重要的方面是，每个组织采用各自的程序，产生一致的结果。预计最初的框架草案将在2010年6月准备就绪，供管理问题高级别委员会和行政首长协调会随后通过。

21. 《行动计划》中的管理问题高级别委员会/联合国发展集团联合倡议，⁴将进一步分析国家采购系统的利用情况，以及八个“一体行动”试点国家中两个国家的采购问题、战略、需求和结果。

3. 信息和通信技术

22. 《行动计划》的信息和通信技术(信通技术)倡议反映出认识到现代技术是管理和行政改革的动力。在发起行动计划之前，已经提出了若干信通技术倡议，包括同意就与有关机构采用费用分摊办法提供共同数据通讯服务的价值和可行性进行一次研究。

23. 这项研究于2009年5月发起，于2010年1月完成，研究结果显示各机构在数据通讯能力上存在的重复和差距。这些重复和差距如果得到有效解决，可以提

⁴ 即“统一采购程序和做法以支持外地行动：各组织采购做法和程序的比较分析”。

高业务效率，并可能节约业务费用。这项研究建议了几项各机构应该集体开展的具体活动，包括增加国内联通共享，优化现有的数据通信联系，以及建立一个可以安全连接所有机构的网关。

24. 现已查明实施这些措施的四个备选办法，包括维持现状(即每一个机构独立运作)；推动机构间加强共享；把网络运营外包给一个外部运营商，以及建立一个联合国机构作为“内包”网络运营机构。虽然后面三个备选办法可以使每一个机构的长期业务支出节省 10 至 20%，但共享办法的风险较少，需投入的精力和资金不多。不过，各机构也许必须放弃一些控制权才能充分获益。这种决定只能来自一项统一的全系统政策。

25. 各方已商定，在推进过程中，所有为实现数据通信一致性而开展的工作，应与国家一级全面统一信息和通信技术框架内的活动相配合。

三. 简化和统一促进国家一级业务的一致性和效率

26. 总部的统一工作成功与否，最终要看能否在实地提高业务效率和效力。各种业务流程、任务和基础设施的发展与维修，直接影响到国家一级的方案活动。联合国发展集团已经与行政首长协调会/管理问题高级别委员会协作，率先优化这些业务流程，重点是处理联合国国家工作队查明的主要瓶颈。

A. 联合供资和融资

1. 共同预算框架

27. 为了回应关于三年度全面政策审查的决议，联合国发展集团共同分析了使用预算框架的经验和教训，并将良好做法变为供各国广泛应用的实用指南。该指南建议，如果一国自愿决定制订一个共同的联合国发展援助框架行动计划，就应当制订共同预算框架。在所有其他情况下，由各国自愿决定是否采用这一办法。共同预算框架是要帮助确保联合国发展援助框架行动计划文件对整个方案期间的财务资源和已查明资金缺口进行全面的、基于成果的预测。共同预算框架旨在成为供联合国国家工作队使用的一个规划和管理工具。

2. 多方捐助信托基金

28. 鉴于多方捐助信托基金成为联合国系统以有效和协调的方式输送和利用资源的一个重要供资机制，联合国国家工作队反复强调，需要制定实用指南，确保在建立和管理多方捐助信托基金方面加强连贯性和一致性。对此，联合国发展集团 2010 年 2 月临时核可了《联合国发展集团关于设立多方捐助信托基金的指导说明》。《指导说明》反映了设立和管理多方捐助信托基金的经验，其目的是为联合国国家工作队提供实用工具和手段，使之能够在国家一级更好地规划、发展和落实这种信托基金。订正《指导说明》将于 2010 年下半年发布。

3. 费用回收政策

29. 参加 2008 年 4 月举行的联合国发展集团/管理问题高级别委员会联合协商的各机构商定，开发署、人口基金、儿童基金会、粮食计划署以及各专门机构对多方捐助信托基金和多边机构在国家一级的联合方案和活动，适用 7% 的统一间接方案支助费用率。根据全额费用收回原则，联合国系统每一个参与组织开展其负责的活动所产生的所有其他费用，将作为直接费用收回。此外，各专门机构可继续对直接或通过双边渠道设计和管理的单一机构倡议，适用最高为 13% 的准则间接方案支助费用率。在此共识的基础上，关于统一费用回收政策的机构间对话，于 2009 年在联合国发展集团/管理问题高级别委员会费用回收政策工作组的框架内得以推进。

30. 工作组委托进行的一项研究，进一步刺激了对统一费用回收政策方面各项原则的思考。鉴于业务模式、供资结构、项目规模和治理方面的差异很大，各方商定，统一工作应制订共同原则，而不是处理微观层面的问题，以确保根据三年度全面政策审查的各项建议全额收回费用。

31. 工作组还决定，就近期而言，各机构将继续负责向各自的理事机构解释联合国费用回收原则和方式。就长远而言，各机构应按照其业务模式更全面地查明和收回直接费用和可变费用。已经成立一个特别工作队，为专门机构制订共同的解决办法。

32. 开发署、儿童基金会和人口基金正在审查并确认现行费用回收政策和办法及其对促进这些机构的业务供资总体上是否适当、有效。2010 年将按照三年度全面政策审查探讨回收间接费用的实施办法，目的是确保核心供资不补助由非核心资源资助的活动。

4. 节省费用的调拨

33. 2004 年和 2007 年三年度全面政策审查呼吁联合国系统确保将交易费用减少所产生的节省调拨到方案国家的发展方案。为此，联合国发展集团还编写了一份政策说明，介绍查明和计量业务活动的“节省净额”以及将这些收入调拨到同一国家的方案的方式与挑战，以及如何应对这些挑战。

34. 鉴于开发费用跟踪系统的复杂性，建立这种系统的成本效益，以及各机构编制国家一级业务活动预算的不同方式，各方商定，作为试验，各机构应酌情制订查明和计量业务活动“节省净额”的程序，并设法把这些节省的费用调拨到同一国家的方案。2010 年年底将对各机构视为可行并已实施的程序进行一次审查。

35. 尽管有协议，试行这一办法时仍将有一些障碍要克服。例如，一些机构可能需要理事机构批准规则和程序必须作出的修改。在某些情况下，计量所节省业务费用的成本可能会高于累计节省数额。此外，并非所有机构都具有全面整合的预

算，行政预算和方案预算的周期不同，不遵循同一套规则。除非整合水平得到提高，否则难以确保将业务活动的节省额调拨到各方案。

5. 统一财务条例和细则

36. 联合国发展集团在 2009 年协调了几次互动之后，五个参与组织(联合国秘书处、开发署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署)的主计长制订了一套统一的财务条例和细则草案，必要时维持由各机构任务驱动的特殊需要。预计统一财务条例和细则将在 2010 年年中制定完毕，随后提交各咨询委员会和理事机构。预计将在 2011 年最后批准自 2012 年 1 月 1 日起实行《公共部门会计准则》。但是，统一财务条例和细则只是一个步骤，统一财政政策和程序方面还需要开展进一步工作。

37. 鉴于财务政策和程序不统一，联合国国家工作队经常遇到大量瓶颈问题，将对这五个组织这方面的差别进行一次审查。现有差距将在 2010 年查明，以便在国家一级进一步调整适用。

38. 为了便利联合国发展系统在联合国共同立场的基础上参与总合或一揽子筹资机制，达成了一项机构间协议，即将对包括开发署和人口基金在内的联合国系统若干组织的现行政策进行测试和进一步审议，以便在全系统推广。

6. 统一财务报告和预算编码系统

39. 支出类别的统一工作是 2006 年启动的，目的是简化和统一联合国系统不同机构的报告要求。自那时起，统一后的支出类别一直适用。由于预计《公共部门会计准则》出台后会对支出类别进行实质性修改，各方商定，联合国系统各组织将在其联合倡议中采用现行的统一支出类别，以确保在国家一级简化联合举措的监测和报告。

B. 国家办事处业务活动

1. 共同事务

40. 2007 年三年度全面政策审查鼓励联合国系统加紧努力，通过共同房地、合用同一地点，酌情实施联合办事处模式，以及扩充公用的支助服务和业务单位，使派驻各国的机构合理化，以便为各国政府减少与联合国打交道的间接费用和业务费用。过去十年涌现出许多共同事务举措，尽管深度和广度各异。2009 年进行的一项调查显示，在 135 个接受调查的联合国国家工作队中，有 116 个实施了共同事务，82%有基本服务安排(如银行业务、清洗和维修)，三分之二有信通技术、人力资源服务和医疗服务安排。40%的国家声称节省了费用。

41. 共同事务倡议越来越需要能力和财务两方面的支持。46%的联合国国家工作队声称，它们接受了共同事务培训。但是，76%的国家说，它们需要更多支持来实施共同事务，其中一半以上强烈表示，它们获得的“支持不够”。

42. 联合国发展系统利用“一体行动”试点国家和专门培训提供的新指导，加大了对共同事务项目的支持力度，因此在一些速赢领域取得突破。管理问题高级别委员会和联合国发展集团已经将在包括采购、信息和通信技术、财务和人力资源在内的一些领域取得进展定为优先事项。

2. 信息和通信技术

43. 联合国不同机构在国家一级共用信通技术服务并不是一个新概念。许多国家办事处已经共用互联网连接、信息技术资源和设备。在一些国家，信通技术项目已经开办，以期开发共同的信通技术基础设施与服务。此外，联合国发展集团还就各机构在国家一级规划和开发共同信通技术基础设施起草了全球通用指南。

44. 为所有驻地协调员办公室和联合国共同网站推出的“一个联合国”电子邮件和网址是另一项成就。截至 2009 年 7 月 6 日，五个国家采用了新的界面，更多国家在采用过程中。此外，在莫桑比克和巴基斯坦开发和测试了共同目录项目。该项目在国家一级尤其重要，因为它可以便利所有工作人员获取机构工作人员的联络信息。行政首长协调会正在全系统一级部署共同目录项目。在确定适当的技术解决办法后，一些机构现在已经通过这个目录设施相互连接，预计大多数机构将于 2010 年加入。

45. 尽管制订了各种试点解决办法，现在的挑战是优先向其他国家推广这些解决办法，这将需要联合国系统各机构提供财政和技术专长两方面更多的资源。

3. 共同采购

46. 联合国发展集团与管理问题高级别委员会合作制订了关于国家一级共同采购的通用指南，供全球使用。该指南仅适用于大多数(如果不是全部)联合国系统各参与机构通常在国家一级提出的采购。各机构仍可自行按照特定机构的技术规格和准则采购专门和战略货物和服务(如食品采购、冷链用品、避孕药具等等)。

47. 指南说明了订立共同长期协定的解决办法，成立共同地方合同委员会，以及建设国家一级共同采购队的步骤。指南提供了减少采购业务的可能性，例如不需要进行多次市场调查和多个招标过程。为落实指南，制订了 2010 年统一联合国国家一级采购计划，提出要增加总部对沟通、试行、规范性指导和培训的支持。

4. 统一现金转移方法⁵

48. 统一现金转移方法是 2007 年启动的，随后得到推广，目前在 19 个国家全面实施。此外，约有 120 个国家正在引入这种方法，但处于不同的实施阶段。尽管

⁵ 统一现金转移方法利用宏观和微观评估来确定风险，并开展审计和抽查等保证活动。这种办法还为执行伙伴申请资金和报告资金使用情况提出了新的统一格式。宏观评估是对每个方案周期进行一次的国家公共财政管理制度现有评估的案头审查。微观评估审查执行伙伴的财务管理制度是否健全。

教科文组织、联合国项目事务厅、粮农组织，工发组织和联合国人类住区规划署(人居署)同意，适当时对其在试点国家的业务采用统一现金转移方法，但是此方法尚未得到其他专门机构的广泛采用，也没有扩大到“一体行动”试点国家以外的国家。

49. 最初的反馈意见证实，合作伙伴认为统一现金转移方法有助于更好地规划和监测，很有可能降低业务费用。例如，莫桑比克估计，采用统一现金转移方法节省了政府人员和联合国人员的大约 20%的时间。但是，一些挑战，例如不愿接受政府伙伴的微观评估，以及一些政府拒绝接受审计和作出保证，可能是在一些国家进展缓慢的原因。

5. 共同房地

50. 《2009 年共同事务和统一业务运作调查》显示，在 116 个已答复的国家中，有 84 个国家一级有某种形式的共同房地。62 个国家声称，它们正在考虑改变其目前的房地状况。

51. 联合国发展集团继续在建立共同房地方面向国家工作队提供支持。考虑到与缺乏资金有关的问题，共同房地供资备选办法已经获得批准，并在国家一级测试。联合国发展集团还在努力制订将于 2010 年发布的公私伙伴关系指南，以指导共同房地建造项目。尽管面临供资挑战，越南等国家正期待着因使用共同房地而在方案角度获得重大好处，因为使用共同房地后可以探讨各机构间小组的合作办法，以期实现更大的一致性、效率和效力。

52. 越来越多的证据表明，绿色建筑可以用很少或根本不用资本溢价来建造，而且回报期很有吸引力。为了最大限度地提高成本效益，目前正规划一个“一体化绿色行动：联合国之家”项目，目的是支持阿尔巴尼亚、佛得角和越南建造绿色的一个联合国之家，同时推动联合国组织和非联合国组织在这些国家开展可持续的业务。今后，该项目将支持开展筹备活动，为现有一个联合国之家的多达 10 个其他方案国家建造一个一体化绿色联合国之家。

四. 各执行局和理事机构采取的行动

53. 过去一年，联合国系统各组织，包括大会和经济及社会理事会的机构间机制之间在业务做法问题上的互动有所增加。例如，秘书长最近关于全系统一致性问题的报告(A/64/589)概述了执行行动计划的进展情况。行政首长协调会/管理问题高级别委员会在 2009 年业务活动部分向理事会报告了统一业务做法的情况。这一势头得到联合国系统各组织执行局和理事机构一级的回应，产生了反映全系统政策取向的新的指导意见。

A. 联合国教育、科学及文化组织

1. 《国际公共部门会计准则》

54. 为了编制符合《公共部门会计准则》的 2010 年 1 月 1 日起各报告期间的财务报表，教科文组织的《公共部门会计准则》项目已进入一个关键阶段。继在查明会计差异和编写政策文件之后，《公共部门会计准则》培训已开展。作为重要的实施步骤，目前正在推出信息技术更改和相关培训。

55. 教科文组织的经验表明，为了确保强有力的财务报告程序和可信的财务资料，必须继续加强内部控制。此外，在培训工作人员和增进必要的内部知识和经验方面取得进展也十分重要。

56. 教科文组织执行局不断获得实行《公共部门会计准则》的最新进展情况。在 2009 年 4 月第 181 届会议上，秘书处提议根据《公共部门会计准则》修改财务细则和条例。执行局注意到拟议修正案，并请总干事将这些修正案提交教科文组织大会第三十五届会议审议批准。

57. 执行局第 182 届会议审议了秘书处的进度报告，注意到迄今取得的良好进展以及因实施《公共部门会计准则》而必须在 2010 年及其后作出的重要更改；认识到在 2010-2011 年度全面实施《公共部门会计准则》仍有资金缺口；请总干事查明本两年期的节省额，并授权他将这些节省额用于支持实施《公共部门会计准则》。

2. 费用回收政策

58. 2008 年 9 月，教科文组织总干事批准了一项新的费用回收政策，试用期为两年。自那时起，教科文组织一直不断努力，根据内部和联合国全系统的事态发展，推动更好地了解费用回收政策，并改进政策程序。

59. 为了根据明确界定的支助费用计量方法来修改教科文组织的费用回收政策，2008 年 11 月发起了一次费用计量研究，目的是更好地评估间接可变费用数额，⁶以利于确定适当的方案支助费用率水平。教科文组织还在行政上采取改进措施，以提高费用回收程序的效率，并尽可能降低行政费用。

60. 执行局在第 181 届会议审查了上述进展之后，欢迎总干事决定按照三年度全面政策审查结果出台并实施确认实际费用回收原则的费用回收政策。执行局还注意到总干事持续进行的努力，并请总干事报告在第 182 届会议上向执行局报告进一步资料，说明管理管委会和联合国发展集团的联合研究成果、教科文组织 2008 年费用计量研究成果以及费用回收政策状况。

⁶ 间接可变费用(通常称为方案支助费用)在本组织开展和支持其活动、项目和方案中发生，无法明确追溯到具体的活动、项目或方案。典型例子包括服务和行政单位及其相关系统和业务费用。

B. 联合国粮食及农业组织

1. 共同支助事务

61. 驻罗马各机构多年以来一直以许多方式开展协作，结合优势，取长补短，以应对实现费用节约和增效的挑战。

62. 设在罗马的三个机构的采购单位大幅扩大共同努力和协作领域。过去两年来，这些机构越来越多进行联合招标，使业务费用大幅下降，因为三个机构合并需求，扩大了规模经济，使定价更具竞争力。2009 年年初，这三个机构建立了 2009-2010 年联合采购平台，在未来两年联合采购共同的总部货物、工程和服务。联合投标所产生的预期节省，可在现有合同金额之外获得 2-5% 的额外折扣。为了根据共同采购事务提供机构支持，三个机构选择成立了一个试点共同采购队，于 2010 年 1 月开始运作，从而利用了所有三个机构的最佳做法。

63. 此外，设在罗马的三个机构继续探索并扩大在信息技术货物和服务、培训、财务、旅游、安保以及会议和设施相关事务领域的协作，同时努力实现准则化和统一。

64. 这方面的进展情况一直定期报告给粮农组织方案委员会和财务委员会联席会议。2009 年 9 月的最近一次联席会议表示继续支持驻罗马各机构相互协作。联席会议注意到这三个机构关于设立联合采购单位的协定，并肯定已发起行动，以审查和加强对驻罗马各机构通过协作产生的效率节约进行量化的必要工具。

2. 费用回收政策

65. 2008 年 6 月 1 日至 2009 年 5 月 31 日，粮农组织开办了 689 个信托基金项目，对所有项目的收费率符合目前批准的政策。对绝大多数项目（按价值计算 88%）按最高/建议费率收取了费用。

66. 粮农组织每年都向财务委员会、联席会议和理事会汇报支助费用政策的执行情况。在 2009 年 7 月第 128 届会议上，粮农组织财务委员会表示满意地注意到，审查所涉期间采用的项目支助费率在核定政策范围之内，并注意到因与全球环境基金（全环基金）结成伙伴关系而出现的情况。⁷ 委员会原则上赞同扩大粮农组织支助费用政策的范围，以包括相关费用类别，并要求在今后的会议上提出订正政策细节，供其审议，然后再将该政策付诸实施。

3. 《国际公共部门会计准则》

67. 粮农组织《公共部门会计准则》项目在到 2012 年实现年度财务报告符合《公共部门会计准则》的目标方面继续取得良好进展。

⁷ 鉴于全球环境基金资金激增，粮农组织收到了关于全环基金对于在管理由该基金资助的项目时所提供支助服务的政策的进一步说明。

68. 2009 年该项目范围发生了重大变化，当时《公共部门会计准则》项目委员会作出决定，把旨在取代遗留的外地会计制度的项目纳入《公共部门会计准则》项目。除了遵守《公共部门会计准则》外，该项目现在将通过实施支持程序和系统在分散运作的办事处一级支持所有财务和采购业务的记录、会计、控制和报告，为这些办事处提供一个适合当前业务目的并减少财务风险的财务系统。

69. 该项目持续监测和评估风险。主要风险是，由于该组织正在开展许多其他与改革有关的活动，某些主要活动有必要与其他信息系统项目同步开展，以及分散运作的办事处受到基础设施和人员能力的制约，因此支持该项目的关键人员有限。

70. 《公共部门会计准则》项目继续与联合国其他实体开展协作，分享实施经验，并确定解决共同问题的共同方案。这种合作证明对于为分散运作的办事处确定切实可行的系统解决办法十分重要。

71. 财务委员会和理事会收到关于《公共部门会计准则》项目的定期报告，并继续大力支持该项目。委员会支持将《公共部门会计准则》推迟到 2012 年实施的决定。委员会注意到该组织内部各种进行中的举措造成的人力资源压力，强调必须确保从该组织内部为《公共部门会计准则》项目提供必要的人力资源。委员会还强调必须与联合国系统其他机构特别是粮食计划署继续开展合作。

C. 世界卫生组织

1. 《国际公共部门会计准则》

72. 世卫组织几乎领先联合国系统所有其他组织，2008 年已部分遵守《公共部门会计准则》，2010 年几乎完全遵守。世界卫生组织 2008 年财务报表是以《公共部门会计准则》规定的格式提出的。但是，少数领域仍有困难，主要原因是资源不足。尽管如此，预计世卫组织将根据《财务条例》的要求，在 2010-2011 两年期完全遵守《公共部门会计准则》。

73. 在 2010 年 1 月第 11 次会议上，执行局方案、预算和行政委员会对秘书处实施公共部门会计准则的努力表示支持，并注意到这些准则将在本两年期得到充分实施。

D. 联合国工业发展组织

1. 《国际公共部门会计准则》

74. 2007 年工发组织大会批准从 2010 年 1 月 1 日起采用《公共部门会计准则》。尽管面临各种挑战，工发组织仍然承诺遵守原定的实施日期。到 2009 年年底，工发组织已经做好准备，可以把所有相关数据和信息纳入符合《公共部门会计准则》的系统。这使该组织能够遵守《公共部门会计准则》，并根据新准则编制了

2010 年财务报表。考虑到联合国系统财务条例和细则的统一，对工发组织的财务条例进行了初步的中期审查，确定了遵守《公共部门会计准则》所需的修正案。

75. 在 2009 年 12 月第 13 次会议上，工发组织大会注意到为在 2010 年采用《公共部门会计准则》而对工发组织《财务条例》提出的拟议初步修正案，并决定通过认为对 2010 年 1 月 1 日开始实施《公共部门会计准则》必不可少的《财务条例》临时修正案。

2. 改革管理

76. 鉴于联合国系统内部业务做法的统一，工发组织提出了一项改革管理举措，目的是大刀阔斧地改造该组织的管理程序和交付机制，使其进入更加注重成果、效力和效率及风险管理的理想状态。为此开展了一项研究，以全面评估改革管理举措，包括其各组成部分，如业务流程再设计以及企业资源规划系统的部署。

77. 大会 2009 年 12 月注意到关于一项全面改革管理举措的可行性研究报告，并请总干事提供资料，说明企业资源规划系统的各种费用要素。大会还批准把未用余额用于改革管理举措。通过一个特别账户管理该举措的所有基金。请各会员国向账户自愿捐款。

E. 国际劳工组织

1. 《国际公共部门会计准则》

78. 在 2006 年 11 月第 297 届会议上，劳工组织理事会核准劳工组织对 2010 年 1 月 1 日起始的财务期间采用《公共部门会计准则》。自那时以来，劳工组织在实现完全遵守《公共部门会计准则》方面取得了显著进展，包括已完成对《公共部门会计准则》实施要求、会计政策和程序记录以及参与财务报告的外地和总部工作人员培训的全面评估。

79. 尽管已取得进展，所有必要的系统和程序更改不可能都在 2010 年 1 月 1 日《公共部门会计准则》计划实施日期全面运作。所以，劳工组织打算继续对实施《公共部门会计准则》采取分阶段办法。基于这种方法，劳工组织预期将到 2010 年年底除七项准则外遵守所有公共部门会计准则，并应该能够到 2012 年年底遵守所有准则。采取这种方法，就不必为确保到 2010 年全部实施《公共部门会计准则》寻求更多的财政资源。

80. 在 2009 年 3 月第 304 届会议上，理事会向国际劳工大会提出了一项关于修正《财务条例》的决议草案，以纳入在采用《公共部门会计准则》后的各种财务报告变动。大会在 2009 年 6 月第 98 届会议上通过了拟议变动。理事会在 2009 年 11 月第 306 届会议上注意到采用《公共部门会计准则》的订正实施计划。

2. 信息和通信技术

81. 随着 2007-2009 年信息技术战略即将结束，劳工组织制订了一项新的战略，目的是最大限度地发挥信息技术作为改革驱动力的作用，以提高劳工组织现有和拟议信息技术系统投资效益、效率与价值。根据这项战略，劳工组织的信息技术职能，将从高度集中于基础设施和支助服务，演变到严格根据该组织的战略目标积极寻找行政整合与提高效率的机会。因此，劳工组织的信息技术职能将通过重新定位和行政简化予以加强，使之能够更好地发挥战略性作用。为了支持信息技术职能成功地向这个更具战略性的作用演变，将采取一系列举措，包括在今后几年加强沟通和培训。

82. 理事会批准了《2010-2015 年信息技术战略》。

F. 国际农业发展基金

1. 派驻各国的机构

83. 农发基金执行局于 2008 年核准可设 17 个国家办事处。所有办事处都是在联合国系统其他机构的房地办公。到 2009 年，农发基金执行局批准可设 27 个国家办事处，涵盖 31 个国家(有的办事处涵盖一个以上国家)。在这 31 个国家开办了 120 个农发基金项目，以数目计算，占农发基金目前投资组合的 48%，以价值计算占 55%。农发基金同开发署签订了 11 项东道机构协定，同粮食计划署签订了 2 项协定。

84. 为了巩固其派驻各国的机构，农发基金提议有限增加派驻各国的机构，2010 年将只开设三个新的办事处。这些国家办事处将是小型的，仅限于至少有三到四个现有和潜在投资项目的国家。此外，国家办事处管理将主要通过向开发署和联合国系统其他机构外包服务来提高效率和成本效益。农发基金管理层将深化派驻各国机构特别是次区域办事处的不同模式的试验。至于办公空间和其他后勤事务，农发基金将依靠联合国系统姐妹机构，如粮农组织、开发署和粮食计划署及其他国际金融机构。

85. 执行局核准在 2010 年有限扩大农发基金派驻各国的机构，特别是在喀麦隆、菲律宾和赞比亚开设三个新的国家办事处。

2. 与其他驻罗马机构合作

86. 减少业务费用和时间，降低固定费用以及简化程序，是三个驻罗马机构不断进行的简化和统一工作的主要好处。基于迄今积累的积极经验，目前正规划就行政和业务流程开展其他联合活动。

87. 2009 年，农发基金向执行局提交了一份农发基金/粮农组织/粮食规划署联合文件，介绍今后在全球、区域和国家各级建立目标驱动的业务伙伴关系的方向。文件围绕包括业务与管理协作在内的四个支柱，阐明了在全球、区域、国家和地

方各级近期和中期协作的框架。计划在“一体行动”试点国家开展进一步的联合行动。

88. 执行局在其 2009 年 9 月第 97 届会议期间审查了驻罗马各机构之间的协作方向，并要求今后提供有关此问题的最新资料。

G. 联合国难民事务高级专员办事处

89. 难民署为了成为一个更顺应需要、更负责任的组织，于 2006 年 2 月发起了全面的大规模改革进程。从一开始，改革就以一系列目标为指针，首先是必须优化该组织满足受关注者需要的效力，为此转变工作方法，注重成果，调整结构，并减少官僚主义。

90. 一个长期阐明的改革目标是精简总部，以便从最小、最有效率的平台为外地提供总体指导和最大支持。改革进程初期便拟订了一份由总部履行的基本职能清单，以指导总部的审查工作。通过当前的这次审查，难民署驻日内瓦办事处大幅缩编，2006 年 1 月 1 日共有 888 个员额，2009 年 12 月 31 日减至共 647 个计划员额。

91. 经过认真分析和审查，为了提高成本效益，难民署决定从 2008 年 1 月开始其供应、人事管理及企业融资等职能部门外迁至布达佩斯。通过这些措施实现的成本效益，使办事处得以加强对受益者的援助活动，也进一步加强了其在 2009 年的关键支助服务。外迁的第二阶段，尤其是设立一个全球学习中心，将节省更多经费，这完全是工资差异和节省租金的结果。

92. 在此背景下，难民署于 2008 年推出了《公共部门会计准则》项目。尽管作出了努力，难民署仍无法按原定计划到 2010 年 1 月 1 日实施《公共部门会计准则》，重大领域已经推迟到 2011 年，预计将在 2010 年完成。难民署已经采取了渐进式实施方法，旨在从 2011 年 12 月 31 日起发布遵循《公共部门会计准则》的财务报表。

93. 提供信通技术服务的工作也正在进行改革，期望通过建立分散的结构和设立一个外地信通技术中心，以进一步加强对外地的支持。这些改革将持续到 2010 年，进行进一步的简化工作，包括进一步下放权力、外迁和外包。其他信通技术战略活动也将使信通技术平台和工具进一步标准化，实施各种方法和标准，这将带来规模经济、提高效率和生产力。

94. 上述改革举措是难民署 2010-2011 年两年期方案预算的重要组成部分。难民署执行委员会请高级专员在现有资源的范围内灵活、有效率地满足 2010-2011 年两年期方案预算目前列出的需要，并呼吁难民署进一步不断审查其行政开支，以减少其在总开支中所占的比例。

五. 结论

95. 1970年代以来，长期通过行政和管理调整谋求建立一个更有效、更高效的联合国系统。现在出现了一种重新思考改革管理举措与方案改革之间关系的趋势。改革管理做法，已不再仅仅是一种满足改进方案成果的需要的手段，而是对方案进行改革的动力。

96. 这种思维方式的转变，已经使简化和统一再次成为联合国发展系统议程上的优先事项，各政府间论坛日益重视这个问题就是例证。联合国系统许多组织已利用管理改革作为改变方案服务提供方式的契机。例如，这一点在信通技术领域特别明显，联合国系统的一些机构在这个领域通过信通技术结构与服务的合并和现代化，更好地提供了服务。

97. 逐步改用自下而上的办法是最近简化和统一工作的另一个特点。消除妨碍更加一级统一业务运作的瓶颈，已成为行政首长协调会/管理问题高级别委员会和联合国发展集团的一个主要优先事项。

98. 去年一个值得欢迎的情况是，联合国各机构间机制与大会和经济及社会理事会内各中央政府间进程之间的互动有所增加。不过，仍有余地进一步深化这种互动，同时铭记应该给予联合国系统各组织履行其行政权力的必要空间。

99. 在前进道路上，联合国发展系统仍面临重大挑战，特别是财政和人力资源不足，联合国系统组织具有多样性，以及各方面都取得进展难度很大。许多组织由于缺乏资金和必要的能力，特别是在《公共部门会计准则》领域没有取得进展。各项改革管理举措之间的联系，要求在所有战线都取得进展，但情况并非如此。

六. 建议

100. 联合国系统各组织秘书处不妨考虑就联合国系统的简化和统一工作向执行局和理事机构提交更多定期的、前瞻性的报告，以便各执行局和理事机构给予广泛的前瞻性指导。

101. 联合国系统各组织应为简化和统一业务做法进行前瞻性资源规划，以免因资金不足而推迟实施。

102. 联合国发展集团领导下的联合国系统各组织，应制定一项在国家一级推动简化和统一业务做法的计划。联合国国家工作队应编制国家一级的工作计划，列明计划的成果和取得成果的时间表。应当为国家工作队提供必要的资源，以便在国家一级实施一项统一业务做法和发展共同事务的全面计划。