



经济及社会理事会

Distr.: General
8 July 2013
Chinese
Original: English

经济及社会理事会

2013 年实质性会议

日内瓦，2013 年 7 月 1 日至 26 日

临时议程* 项目 3(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和理事会政策建议的后续行动

大会关于联合国系统促进发展活动四年度全面政策审查的第
67/226 号决议的执行情况

秘书长报告**

摘要

大会在关于联合国系统促进发展活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议第 186 段中请秘书长根据联合国发展系统各基金、方案和专门机构提供的资料，向经济及社会理事会 2013 年、2014 年和 2015 年实质性会议提交分析报告，说明在落实关于四年度全面政策审查的决议方面取得的成果、采取的措施和所做的工作，以确保决议得到全面执行。本报告就是根据这一要求提交的。

本报告沿用了大会第 67/226 号决议的架构，是在第 67/226 号决议通过四个月后起草的。联合国系统各实体目前正在确定优先事项和制订工作计划，以期执行关于四年度全面政策审查的决议中的重大决定。因此，预计 2014 年会提交一份更为全面的报告。

本报告基本上是根据 2012 年春季进行调查和 2013 年再次进行调查的结果编写的。虽然一些调查是在四年度全面政策审查前进行的，它们可以是今后收集和

* E/2013/100。

** 本报告迟交是因为一些组织较晚才提交资料。



分析数据的基准。2012 年调查的对象是所有方案国家的政府和所有驻地协调员、联合国国家工作队成员、国家级业务管理工作队队长和方案国的民间社会组织。2013 年的调查对象是联合国各实体的总部和所有驻地协调员以及国家级业务管理工作队队长。报告中的其他重要资料包括联合国系统行政首长协调理事会的高级别管理委员会和联合国发展集团关于四年度全面政策审查的行动计划和工作计划，以及为 2012 年四年度全面政策审查编写的一些背景研究报告。

关于大会在第 67/226 号决议中明确为行动规定了期限的决定，已经有相关的基准和目标。如果决议没有规定目标，则会在今年年底协同有关机构、基金和方案提出目标，以协助全面及时执行该项决议。已拟定了初步监测和指标框架，以协助进一步开展协商。

目录

	页次
一. 导言	6
二. 联合国系统发展方面的业务活动的供资情况	7
A. 捐款	7
B. 支出	9
C. 某些问题	9
三. 联合国业务活动对各国能力建设和发展实效做出的贡献	10
A. 能力建设和培养	11
B. 消除贫穷	13
C. 南南合作	16
D. 性别平等和增强妇女权能	17
E. 从救济向发展的过渡	19
四. 改善联合国发展系统的运作	20
A. 联合国发展援助框架	20
B. 驻地协调员制度	24
C. “一体行动”	35
D. 区域层面	38
E. 简化和统一业务方法	39
F. 成果管理	43
G. 发展方面的业务活动的评价	46
五. 后续行动及监测	47
A. 主要基金、方案、专门机构及其他实体的战略规划周期与四年期全面 政策审查周期挂钩的情况	47
B. 在执行以往关于三年期全面政策审查的各项决议过程中取得的经验教训	49
表	
1. 联合国在各国取得良好成果的方法	12
2. 国家一级由联合国机构处理或执行的原因	13

3. 加强南南合作的意向	17
4. 按收入水平分列的加强南南合作的意向	17
5. 政府要求提供并得到联合国国家工作队提供的南南合作支持的程度	17
6. 按类别分列的国家工作队获得充分数据的程度	18
7. 各国是否有最新减少灾害风险战略的情况	20
8. 国家工作队与布雷顿森林机构、尤其是世界银行之间在国家一级进行有效合作的程度	23
9. 国家工作队与区域银行间在国家一级进行有效合作的程度	23
10. 联合国各实体参与关键的国家一级进程的情况	25
11. 联合国各实体参与管理和问责制度的情况及对“职能防火墙”有效性的看法	26
12. 下放代表开发署筹集资源的责任的程度	28
13. 联合国各机构相互争夺捐助者资金的程度	29
14. 驻地协调员对各机构间争夺捐助者资金的想法	29
15. 在联合国在国家一级一致性的相关问题上驻地协调员办事处获得发展集团的明确战略指导	32
16. 国家工作队去年从发展集团区域工作队获得的有效支持的程度	33
17. 驻地协调员在“一体行动”问题上获得总部有效支持的程度	33
18. 驻地协调员认为国家工作队成员有充分的授权在国家工作队会议上作出决定的程度	34
19. 区域委员会给予联合国国家工作队的支持	38
20. 区域委员会为国家工作队的工作作出贡献的潜力	39
21. 主要基金、方案、专门机构及其他实体的战略规划周期与四年期全面政策审查周期挂钩的情况	48
22. 初步监测和指标框架，供进一步讨论和审查	52

图

一. 需要联合国援助的最重要领域(2012 年方案国家调查)	14
二. 国家一级成果类别或主题类别涵盖的联合国优先领域(驻地协调员, 2013 年)	15
三. 驻地协调员认为各机构相互争夺资金的领域	30
四. 2012 年联合国国家工作队安排的联合培训(109 名驻地协调员的答复)	31

五.	是否需要在联合国国家工作队内增加联合培训	32
六.	各国采用“一体行动”方法的情况	36
七.	未全面采用“一体行动”方法的国家采用这一方法的情况(38 名驻地协调员的答复)	36
八.	国家一级统一业务方法面临的挑战	40
九.	每个国家工作队设立共同事务的步骤	41
十.	采用联合国系统成果报告的基本标准(答复者百分比).....	44

一. 引言

1. 大会在第 67/226 号决议第 186 段中请秘书长根据联合国发展系统各基金、方案和专门机构提供的资料，向经济及社会理事会 2013 年、2014 年和 2015 年实质性会议提交分析报告，说明在落实关于四年度全面政策审查的决议方面取得的成果、采取的措施和所做的工作，以确保决议得到全面执行。大会在决议第 187 段中请秘书长继续提高对联合国发展方面业务活动供资情况、业绩和方案成果全系统报告的分析质量，包括全系统数据的覆盖范围、及时性、可靠性、质量和可比性、以及定义和分类。
2. 本报告沿用了大会第 67/226 号决议的架构，是在第 67/226 号决议通过四个月后起草的。联合国系统各实体目前正在确定优先事项和制订工作计划，以期执行关于四年度全面政策审查的决议中的重大决定。因此，预计 2014 年会提交一份更为全面的报告。
3. 本报告基本上是根据 2012 年春季进行调查和 2013 年再次进行调查的结果编写的。虽然一些调查是在四年度全面政策审查前进行的，它们可以是今后收集和分析数据的基准。2012 年调查的对象是所有方案国家的政府和所有驻地协调员、联合国国家工作队成员、国家级业务管理工作队队长和方案国的民间社会组织。2013 年的调查对象是联合国各实体的总部¹ 和所有驻地协调员以及国家级业务管理工作队队长。² 所有调查的结果将用来制订一个用于衡量执行大会第 67/226 号决议执行进展的基准。
4. 2013 年对驻地协调员和国家级业务管理工作队队长进行调查的答复率更高。例如，有 90% 任职六个月以上的驻地协调员对调查做出了答复。
5. 联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的高级别管理委员会和联合国发展集团商定了有关四年度全面政策审查的战略优先事项和工作计划。为 2012 年进行四年度全面政策审查起草的这些文件和分析文件为秘书长的报告提供了重要材料。将在经济及社会理事会 2013 年实质性会议业务活动部分开始前分发更详细的调查结果的分析。

¹ 13 个实体对机构总部调查做出了回复，它们是：联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合和共同赞助的联合国艾滋病病毒/艾滋病规划署(艾滋病署)、联合国环境规划署(环境署)、贸发会议/总协定国际贸易中心(国际贸易中心)、联合国开发计划署(开发署)、联合国粮食计划署(粮食署)、国际电信联盟(国际电联)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国人口基金(人口基金)。这些机构分别占 2011 年联合国发展系统所有活动的 82% 和发展相关活动的 74%。

² 本报告还借鉴了一份关于以前开展三年度全面政策审查过程中的挑战和机遇的背景文件(大会的决定以及两份为经济及社会理事会主席团和各基金和方案执行局 2013 年 5 月 8 日举行的非正式会议起草的说明)。这些背景文件以及有关调查工具可参见经济和社会事务部关于四年度全面政策审查的网页：<http://www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml>。

6. 关于大会第 67/226 号决议执行情况的监测，就那些大会在第 67/226 号决议中明确为行动规定了期限的决定而言，已经有相关的基准和目标。如果决议没有规定目标，则会与各机构、基金和方案密切合作，制订这些基准和目标，以协助全面及时执行该项决议。已拟定了初步监测和指标框架，以进一步协助及时全面执行这一决议。已起草了初步的监测和指标框架(见表 22)，以协助同各机构、基金和方案进行协商。将进一步改进这一框架，以确保它有用和成本低，不增加运作费用，同时根据会员国的期望积极监测四年度全面政策审查进行情况。因此，应将表 22 中的监测和指标框架视为正在拟订之中，是供经济及社会理事会审查和提出指导意见的。秘书长 2014 年的报告将根据有关基准和本次四年度全面政策审查要实现的目标，分析某些商定指标的进展。

7. 对驻地协调员和业务管理工作队队长进行的调查中有一些 2012 年对方案国家政府、驻地协调员、国家工作队和业务管理工作队成员的问卷中也有的问题。这样能在一定程度上核证以前的调查结果，同时表明在那些领域取得重大进展或出现新的挑战。根据大会第 67/226 的决定，将对方案国政府进行双年度调查，下一次在 2014 年初进行。

二. 联合国系统发展方面的业务活动的供资情况

8. 本节概述了秘书长筹资情况报告(A/68/97-E/2013/87)的主要结论，报告中有更详细的分析和其他相关背景及情况信息。

A. 捐款

2011 年捐款总额实际在减少

9. 2011 年联合国系统发展方面的业务活动的捐款总额大约为 228 亿美元，按名义价值与 2010 年大致相等，按实际价值则减少 6.9%。根据经济合作与发展组织(经合组织)报告的数额，捐款总额相当于官方发展援助总额的 15%(不包括债务减免)。大约 67%的资金用于长期发展活动，大约 33%用于以人道主义援助为重点的活动。这与 2010 年资金分配情况相同。

资金的减少大都是非核心捐款

10. 2011 年对发展方面业务活动的核心捐款总额为 63 亿美元，按实值计算与 2011 年大致相当。对发展相关活动的核心捐款减少 3%，但被人道主义援助相关活动的核心捐款增加的 12%抵消。2011 年发展方面的业务活动和发展相关活动的非核心捐款按实值计算分别减少了 9%和 11%。

核心和非核心资金数额仍然失衡

11. 2011 年发展业务活动资金总额的 72%为非核心资金，而 2010 年为 74%。人道主义援助相关活动资金中的非核心部分占 81%，高于发展相关活动资金的 68%。

欧洲联盟委员会和全球性基金等其他来源的捐款，而非发展援助委员会各国的直接捐款，是造成发展相关活动的非核心资金全球失衡的主要原因。

长期供资趋势尚好

12. 在 1996 年至 2011 年期间，发展和人道主义援助相关活动的供资总趋势是好的。在这 15 年中，为发展相关活动和人道主义援助相关活动提供的资金按实值计算增加了一倍多；发展相关的非核心资金增加最多，大约增加 2.5 倍。总的来说，对联合国发展方面的业务活动的捐款在这 15 年中增加的比官方发展援助快，致使发展业务活动的整个核心资金比例从 1996 年的 50% 下降到 2011 年的 28%，而仅发展相关活动的核心资金就从 1996 年的 60% 下降到 2011 年的 32%

短期供资趋势更加相近

13. 自 2006 年起，联合国发展业务活动资金总额的增长首次出现慢于官方发展援助的趋势，表明通过联合国发展系统提供的官方发展援助占官方发展援助总额的比例在减少。在过去 4 年中，总捐款按名义值计算大致不变，发展相关资金略有增长，但被人道主义相关活动资金减少抵消。但整个官方发展援助资金在过去两年中有所减少。

供资基础扩大

14. 发展业务活动的供资基础普遍有所扩大。虽然经合组织/发援会国家直接捐款的绝对数额按实值计算在 1995 年至 2011 年期间增加了 83%，但它在供资总额中的比例从 76% 减至 63%。同样的，仅就发展相关活动的供资而言，经合组织/发援会的比例就从 1995 年的 71% 减至 2011 年的 60%。非政府组织、公共-私人伙伴关系和其他多边机构(包括全球性基金)对发展相关活动的捐款从 1995 年的 9% 增加到 2011 年的 21%。2005 年的比例为 17%，表明供资基础在短期内继续扩大。

联合国系统是经合组织/发援会国家的最大多边伙伴

15. 经合组织/发援会上报的 2011 年给多边系统的所有直接捐款中约有 27% 是通过联合国发展系统提供的，使联合国成为发援会国家最大的多边伙伴。

发展中国家的捐款在增加

16. 2011 年发展中国对发展业务活动的捐款(不包括本地资金)为 5.62 亿美元，在 2005 至 2011 年间按名义价值计算大约增长了 16%。这笔资金大约半数为核心捐款。

集合供资和联合方案在非核心资金总额中的比重仍然很小

17. 2011 年发展相关活动非核心资金的大约 90% 都主要为单一捐助方的捐款和用于具体项目的资金。这造成资金分散，对方案一致性、效率和交易成本产生影响。非核心资金剩余的 10% 资金是对一个联合国基金等多边捐助方信托基金和各实体的专题基金的捐款。2011 年混合采用上述方式供资的核定联合方案金额还不到 2011 年非核心供资总额的 3%。

B. 支出

概述

18. 2011 年发展业务活动 251 亿美元的总支出中有大约 72% 用于国家一级的方案活动，其中 47%，即 85 亿美元，用于非洲。总支出剩余的 28% 用于全球和区域方案活动和方案支助和管理活动。一些实体将方案支助称为发展实效。在四年度全面政策审查提到费用回收时，方案支助和管理费用是所谓的非方案费用。

19. 2011 年发展相关活动的支出达到 172 亿美元，按实际价值计算 2006 年后增加了 19%。2011 年国家一级的发展相关支出(不包括本地资金)大约一半用于低收入国家。

C. 某些问题

资金的可预测性没有重大变化

20. 捐助方的年底捐款可以相差很大，包括因汇率变动产生的变化。在近期捐款增加的同时，捐款数额变动对整个供资情况产生的总的不良影响有限。但是，这种相对稳定似乎出于巧合，而不是因为供资系统有一个有处理严重依赖年度自愿捐款必然产生的问题的内部机制。总的来说，供资的可预测性、可靠性和稳定性没有重大变化，尽管联合国发展系统各实体采用了多年综合战略筹资框架。

在国家一级采用共同预算框架

21. 根据联合国发展集团颁发的有关具体准则，在 30 个国家(对驻地协调员进行调查所涵盖国家的 28%)中采用了共同预算框架，以提高全系统资金规划和筹集的质量，在国家一级提高透明度。到目前为止，有共同预算框架的国家包括 8 个“一体行动”试点国家、14 个自行采用国家和 8 个其他国家。考虑到共同预算框架此前一直是供选用的，应欢迎选用国家有所增加。大会通过 67/226 号决议后，在同方案国家达成一致后，所有国家都要采用共同预算框架。

经合组织/发援会国家分摊不均

22. 在 2011 年，经合组织/发援会国家占发展相关活动核心资源总额的 83%，但按国民生产总值的比例计算，各国的捐款有很大差异。如果把 2011 年发展相关核心捐款和国民总收入的中间值定为成功进行议定认捐的最低目标，那么核心捐款总额将增加 24 亿美元，即 58%，达到 67 亿美元。

新核准的费用回收框架与大会第 67/226 保持一致

23. 方案支助和管理费用总额(非方案费用)中核心资金和非核心资金的分配有很大差异。大会在第 67/226 号决议中重申，适用于供资支付非方案费用的指导原则应以按比例从核心与非核心供资来源收回全部费用为基础。

24. 应指出,在进行四年度全面政策审查的同时,开发署、儿基会、人口基金和妇女署也对统一费用回收率和新的计算方法进行了审查,以便为它们将在 2013 年提交各自执行局批准的涵盖 2014-2017 年期间的首个综合预算制订路线图。后来在 2013 年 1 月获得各执行局批准的新费用回收方法旨在更好地使核心和非核心资金支付的组织费用与有关方案资金保持相同的比例。这四个实体共占有所有发展相关活动的 58%左右(核心资金总额的 54%和非核心资金总额的 60%)。

联合国发展系统的工作相对集中

25. 总的来说,联合国发展系统相对集中在 50 个方案国家中,即总数的 34%,它们大约占 2011 年所有国家一级支出的 80%。在 59 个方案国家(总数的 40%)中,2011 年发展方面的业务活动在官方发展援助总额中的比例还不到 10%。

26. 上报国家一级支出的联合国发展系统实体 2011 年共有同 147 个方案国家签订的 1 998 项协议。其中一半协议涉及的金额很大。

正在审议的必要数量概念

27. 大会在第 67/226 号决议中请各基金和方案制订核心资源必要数量概念的共同原则,至迟于 2013 年底向各自理事机构提出具体提案,以便至迟于 2014 年作出决定。各实体说,它们正在讨论必要数量问题,以便根据第 67/226 号决议规定时限起草最终提交给执行局的提案。

三. 联合国业务活动对各国能力建设和发展实效做出的贡献

28. 除了培养能力的职能领域外,大会第 67/226 号决议还在以下其他一些相互交错的领域中为联合国系统提供了指导意见:减贫、南南合作、两性平等和增强妇女权能、从救济过渡到发展和可持续发展。联合国发展集团四年度全面政策审查行动计划和 2013-2014 年工作计划设想对联合国发展援助框架(联发援框架)的方案编制原则和做法进行修订,以确保在这些相互交错领域中与四年度全面政策审查的新任务保持一致。

29. 从 2014 年起,秘书长将与联合国发展业务协调办公室密切协作,每年审查新的联发援框架,以此来评估落实大会第 67/226 号决议在这些相互交错领域中提供的规范性准则的进展。还将利用方案国调查和联合国国家工作队调查等其他工具,与各机构、基金和方案一起协助审查如何在国家一级的关键业务文书和工作中将这些领域定为优先领域,包括审查工作计划、成果分组和预算分配。

30. 2012 年的方案国调查收集到如何看待联合国系统在相互交错领域中效力的数据和各国政府希望今后在哪些领域中获得联合国合作的数据。将通过秘书长关于四年度全面政策审查的年度报告监测人们长期以来对联合国在这方面的效力的看法的变化。

31. 在评估上述相互交错领域中的进展时必须指出，联合国系统目前没有按部门对支出进行分类的统一做法。由于非核心资金大幅度增加，致使各实体经常修改分类系统，以前采用的行政协调委员会全系统部门分类系统不再作为一个统一系统发挥作用了。因此很难准确地表明发展业务活动的部门支出情况，包括在上述相互交错领域中，因为没有适当的最新标准和方法。

A. 能力建设和培养

32. 大会在关于三年期全面政策审查的第 62/208 号决议中请秘书长“采取措施确保联合国发展系统在其支持方案国的能力发展努力方面采取连贯一致和协调的办法”。在 2013 年对驻地协调员的调查中列入几个问题，以便建立一个基准，帮助监测联合国系统对大会一再发出的更好支持方案国培养能力工作的呼吁做出的反应。

33. 发展集团将培养能力视为五项“制订方案原则”之一。它编写了许多材料，指导采用更为统一的方法来协助培养能力，包括一份关于培养能力的说明、用于评估能力和制订培养能力战略的准则和工具³和一份把培养能力列入编制共同国家方案工作的技术说明。与此同时，人们普遍认为采用共同方法来确定培养能力活动产生的影响有利于联合国系统。发展集团四年度全面政策审查行动计划中有为此采取的适当步骤。

34. 虽然取得了进展，但 2012 年对方案国家进行的调查表明，各国政府一般并不认为联合国的培养能力工作满足了它们的期望。此外，在 2012 年对民间社会组织进行的调查中，有 73% 的答复者表示，联合国系统进一步注意支持方案国家培养本国能力很重要。

35. 根据 2013 年对驻地协调员的调查，31% 的答复者说，在制订联发援框架的国家分析阶段对国家能力进行了评估。另有 28% 答复者说，当时为国家工作队提供了可比的评估结果。大约有 41% 的驻地协调员说，在制订联发援框架的国家分析阶段没有进行这种评估。这些方案国家属于不同的收入水平。进一步研究将表明这些方案国家的国家工作队是如何提出可靠依据来协助各国的培养能力工作的。联发援框架的评估工作应系统注意联合国发展系统为各国培养能力工作提供的支持。

36. 调查还询问驻地协调员国家工作队除了在联发援框架中做出一般承诺外，是否有支持各国培养能力的联合战略；10 名驻地协调员说国家工作队有这一战略；30 名驻地协调员说国家工作队有加强执行伙伴的财务管理能力的联合培训计划。

³ 此外，已经制订了一份关于冲突后有效利用和培养各国能力的联合国指导说明，正在接受有关机构间论坛的审查。

这些战略和计划可被视为一个迹象，表明联合国实体承诺在这方面取得进展，并可进一步扩展，以培养其他方面(机构和有利的环境)的能力。

37. 大会在第 67/226 号决议第 63 段中请联合国发展系统制订衡量方案国家培养能力进展的通用办法。对机构总部进行调查的结果证实，一些联合国实体已经把培养能力列入其战略目标或战略计划。各机构还同意与发展集团联合承诺落实大会第 67/226 号决议。开发署已经在联合国协助培养能力和各国努力加强能力的基础上，制订了用于衡量能力变化和机构业绩改进的方法。此外，开发署还建立了一个用于促进和衡量把培养能力列入国家方案的机制(“培养能力追踪系统”)。开发署准备把衡量培养能力情况的框架和培养能力追踪系统提交给发展集团，据以制订一个用于衡量培养能力进展的发展集团共同方法。

38. 调查还请驻地协调员表明他们在多大程度上认为联合国系统在有关国家尽可能利用了本国的具体能力。2012 年的调查也向方案国政府提出了相同的问题，这两次调查的结果见表 1。

表 1

联合国在各国取得良好成果的方法(2012 年予以答复的各国政府和 2013 年予以答复的驻地协调员的百分比)

能力的层面	非常同意		比较同意		比较不同意		非常不同意	
	各国政府	驻地协调员	各国政府	驻地协调员	各国政府	驻地协调员	各国政府	驻地协调员
在制订方案和项目过程中使用本国专家	31	67	50	29	12	3	6	1
在制订方案和项目过程中使用本国机构	36	54	49	42	11	3	6	1
使用本国采购系统	11	7	33	39	28	30	24	24
使用本国金融系统	12	9	37	38	27	31	21	22
使用本国监测和编写报告系统	10	16	42	43	26	29	29	12
使用本国评估能力	10	17	43	35	27	36	12	13

39. 表 1 表明，在认为联合国在多大程度上“尽可能”利用各类本国能力问题上，特别是在执行、监测、编写报告和评估方面，各国政府和驻地协调员基本意见一致。但它们在制订阶段使用专家和机构问题上有分歧，驻地协调员比各国政府更强烈地认为联合国最大限度地利用了本国能力。

40. 一些驻地协调员在补充意见中提到本国机构的能力有限，正采取措施加强本国能力，包括对现金转帐程序采用统一的方法。虽然要加强本国能力显然要更多地利用本国机构，但对驻地协调员的调查表明，在大多数方案国家中，仍然基本通过机构处理或执行来管理资金。在低收入国家中，由联合国处理或执行更为普遍，但在收入水平较高的国家中也很常见。

41. 驻地协调员看到的由联合国机构处理或执行的情况的主要原因见表 2。

表 2

国家一级由联合国机构处理或执行的原因

可选答复	答复百分比
一些机构的规章不允许它们把资金交给各国政府或其他国家机构	16.7
国内机构没有必要的能力	34.3
政府希望联合国机构来执行，因为有关活动规模不大(例如，短期国际咨询)，让联合国机构来做效率更高	13.9
政府在某些敏感领域中希望联合国机构来执行，因为它珍视联合国的中立性	23.1
其他	12.0

42. 在调查表的意见栏里，驻地协调员提出了政府处理和执行有限的其他原因，其中包括：有缺少能涵盖所有有资格方案国家的国家/区域机构的区域项目；临时性政治或人道主义情况；一些捐助方一定要求联合国来处理。

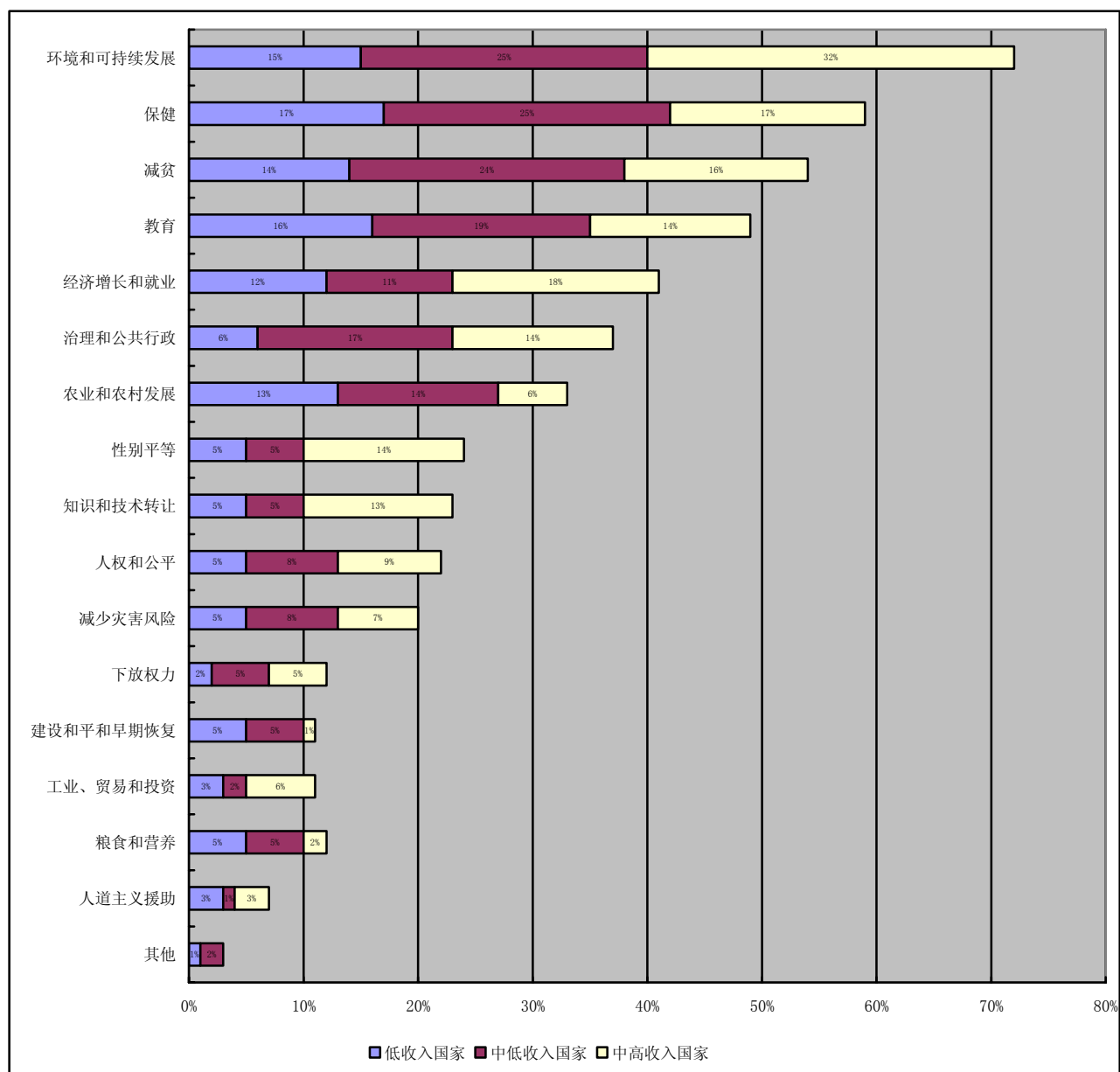
43. 宜指出，来自所有区域的 18 个驻地协调员挑选了第一个可选答复：“一些机构的规章不允许它们把资金交给各国政府或其他国家机构”。可在今后的调查中探讨这一主题。

44. 调查还向驻地协调员具体问及使用并行执行单位的问题。大多数答复者(72%)不同意“联合国系统不必要地过多使用并行执行单位”的说法。虽然这仍然是一个值得关注的问题，但并行执行单位在联合国活动中问题不那么大，因为联合国的活动大都是技术援助，在其他一些发展伙伴的活动中问题可能大一些，因为它们为资本项目提供支助。

B. 消除贫穷

45. 大会第 67/226 号决议一再提到联合国发展系统需要根据它在支持方案国努力消除贫穷方面产生的影响来调整它的业绩。此外，第 67/226 号决议首次把消除贫穷列为其小标题下的一个主题。但是，如本节节首所述，由于缺少一个可以用于定期监测消除贫穷或其他议题供资趋势的共同分类系统，报告这方面的业绩受到限制。为了 2012 年对方案国政府进行调查，经济和社会事务部与发展集团协商拟订了 1 个列有 16 个这类主题的清单。调查请各国政府选出今后四年中本国五个需要联合国援助的最重要领域。有 54% 的国家挑选了消除贫穷；与其他主题相比，消除贫穷仅次于保健(59%)和环境与可持续发展(72%)。图一按国家收入类别列出了有关答复。

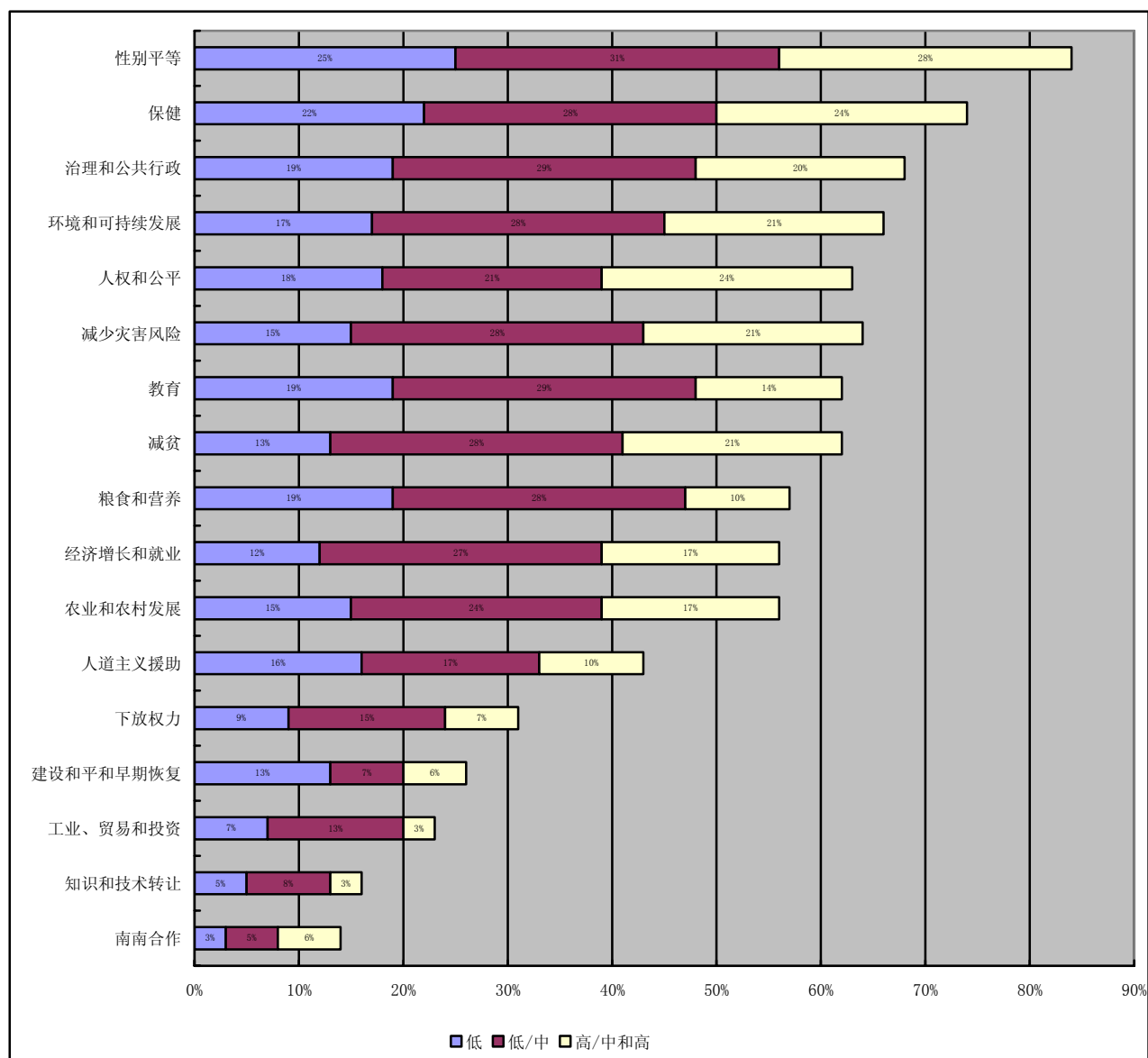
图一
需要联合国援助的最重要领域(2012 年方案国家调查)



46. 需要审慎看待下表中的数据，因为许多议题，例如经济增长和就业，可帮助减贫。可以通过有不同成果类别或主题类别的角度来深入了解联合国在国家一级对处理不同议题的重要性，因为这种情况需要联合国机构在国家一级统一的行动。因此，2013 年对驻地协调员的调查问及成果类别或主题类别所涵盖的主题。有关答复见图二。为便于比较，图二除了南南合作外，采用了与图一相同的主题，南南合作是为 2013 年驻地协调员调查增列的。

图二

国家一级成果类别或主题类别涵盖的联合国优先领域(驻地协调员, 2013 年)



47. 通过比较两个图中的结果可以看出, 各国政府认为重要的领域与联合国国家工作队集体为之做出重大努力的领域大致是一致的。因此, 62%的驻地协调员称有一个主题类别涵盖了减贫, 有 54%的方案国家说它是一个联合国要处理的重要议题。

48. 有一些主题类别比减贫更多地涵盖一些领域, 包括两性平等 (91%)、治理 (68%)、环境与可持续发展 (65%)、减少灾害风险 (63%) 和人权与平等 (63%)。不应将这些领域的相对较高的百分视为太高, 因为联合国在这些领域有规定的任务和

任务规定与业务之间要有联系，且这些议题既贯穿不同领域，也是建立在部门基础上的。

49. 在根据收入水平分列数据时，只有 50%的低收入国家有减贫的主题类别，而 73%的中下收入国家和 61%的中上收入国家有这一主题类别。需要进一步进行分析，以确定为何许多低收入国家的驻地协调员没有挑选减贫。

50. 在回答 2013 年对驻地协调员的调查中一个关于消除贫穷的问题时，有三分之二的人“非常同意”联发援框架(或相应文件)对旨在增强穷人和弱者的权能的行动给予足够重视的说法。这么多的人表示同意表明，联发援框架有关准则确实规定国家工作队要这样做。如下面关于两性平等和增强妇女权能的章节所示，许多国家工作队没有足够的关于弱势群体的分列数据，这或许表明联合国系统在这一领域中可能面临挑战。

51. 这是通过对联发援框架进行案头审查和独立评估可能比普通调查表获得更多有益信息的一个领域。可将此作为一个标准规定列入联发援框架的评估范围。

C. 南南合作

52. 联合国组织、专门机构、基金和方案以及区域委员会开展的众多和形式多样的南南合作活动表明联合国系统在本报告所述期间刻意在三方面共同做出努力。第一方面是把南南合作视为政策事项，不仅在决策中适当优先注意，而且在业务活动中列入这一方式。例如，开发署在其 2014-2017 年战略计划中优先注重南南合作。其他两个方面是更多地利用网上平台来促进知识和经验的交流和在战略主题领域中建立或加强南方的英才中心。区域委员会还做出更大努力，承诺在亚洲及太平洋经济社会委员会最近于 2013 年 5 月主办的区域委员会执行秘书联合会议上支持开展更多的区域间南南合作。

53. 由于联合国南南合作办公室起草了秘书长关于联合国支持南南合作和三角合作的业务准则纲要，这一期间在加强联合国系统的协调和统一以支持南南合作方面也取得了很大进展。大会南南合作高级别委员会注意到有关准则，认为它是有助于推动把南南合作列入联合国系统业务工作的一份“活的文件”。国际劳工组织等组织已开始在其机构业务文件或准则中采用和适用秘书长的准则。机构间协作，特别是在知识交流和联合举措方面，更多定期进行并安排得更好。这表现在联合国南南合作办公室在年度全球南南发展博览会上组织南南合作联系人定期召开会议，并利用它在三合一多边南南合作架构下提供的服务。

54. 2013 年对驻地协调员的调查问及是否有证据表明东道国政府为其他发展中国家提供或打算为其提供发展合作(例如南南合作或同行交流平台)。表 3 列有各区域有兴趣提供南南合作的国家，特别是在百分比为 74%的拉丁美洲和加勒比区域。

表 3
加强南南合作的意向(占答复的百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独 联体国家	拉丁美洲 及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
有	13	9	16	21	7	72
无	5	7	6	14	3	35

55. 虽然有在发展阶段提供南南合作的意向,但是,如表 4 所示,有意增加合作国家的比例随着收入的增加大幅度增加。

表 4
按收入水平分列的加强南南合作的意向(占答复的百分比)

可选答复	收入水平				答复数目
	低	低中	高中	高	
有	13	23	27	4	72
无	13	15	6	0	37

56. 向答复“有”的驻地协调员提出了另一问题:政府在何种程度上要求提供并得到联合国国家工作队提供的南南合作支持?有关结果见表 5。

表 5
政府要求提供并得到联合国国家工作队提供的南南合作支持的程度(占答复的百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独 联体国家	拉丁美洲 及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
程度很大	8	3	11	11	3	26
程度中等	10	8	7	13	3	29
程度很小	1	3	4	3	4	11
未要求	0	0	1	6	1	6

57. 总的来说,联合国国家工作队似乎在所有区域积极支持南南合作,尤其是在拉丁美洲和加勒比地区。

58. 根据对机构总部进行调查的结果,联合国国家工作队支持南南合作的工作得到一些机构的特别举措的支持,这些举措支持在这一领域开展专门技能和专业知识交流。一些机构举例说明它们如何计划落实大会第 67/226 号决议第 148 段,该段要求采取更多的合作办法,支持国家一级的发展举措,加强通过南南合作或三角机制促进知识交流的机制。

59. 例如，人口基金拉丁美洲区域办事处最近启用了—个该区域各国相互交流专业技能和专业知识以促进南南合作的平台。开发署说，它的全球英才中心和知识交流网络是促进南南知识转让的重要途径。让区域和次区域方案拥有同行知识支持网络的模式也是开发署促进南南交流的一个内容。劳工组织理事会 2012 年通过了一个关于南南合作和三角合作的技术合作战略。粮农组织 2012 年还进一步承诺促进南南合作，在南南和资源筹集司内设立了一个小组，在开展南南合作方面协助会员国并培养其能力。粮食署和巴西政府设立了一个消除饥谨英才中心，通过政府间的学习交流，直接协助培养各国的能力。

D. 性别平等和增强妇女权能

60. 联合国全系统行动计划加强了联合国性别平等和增强妇女权能工作的问责制。在计划得到 2012 年行政首长协调会核可后，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)协调了第一次有 55 个联合国系统实体、部门和办事处参加的报告编写工作。

61. 要通过编制方案推动性别平等和增强妇女权能，就要在方案规划的最初阶段分列数据。因此，向驻地协调员问及联发援框架国家分析阶段是否对数据进行分列。如表 6 所示，多数驻地协调员认为提供的按性别分列的数据至少在一定程度够用，但在这方面仍有改进的余地。特别是与按收入或年龄分列的数据相比，按性别分列的数据往往不够充分。机构间性别统计问题专家组正在应对这一挑战，它协助国家工作队在这一领域的工作，包括制订标准、方法准则和培训手册。

62. 根据驻地协调员的调查，所有国家工作队中约有一半完成了性别平等和增强妇女权能方面的业绩指标(性别平等记分卡)。另有四分之一的驻地协调员表示，他们国家工作队打算在今后两年完成这一工作。还有四分之一没有计划马上这样做。由妇女署牵头的发展集团性别平等问题工作队定期审查已经完成的记分卡和计分卡在多大程度上协助更好地将性别平等列入联发援框架。

表 6

按类别分列的国家工作队获得充分数据的程度(答复百分比)

可选答复	数据非常充分	数据比较充分	数据比较不充分	数据非常不足充分	该国不适用
收入水平	33	47	12	6	2
性别	24	60	14	3	0
年龄	33	55	8	4	0
残疾	2	37	36	25	1
少数族裔	6	41	20	26	6
土著人	3	28	17	13	40

^a 族裔、宗教、语言等。

63. 除其他任务外，发展集团性别平等问题工作队最近对整个联合国系统在总部和外地从事性别平等工作的人力资源，包括性别平等协调人员和性别平等专家或顾问，进行摸底调查。根据 138 个国家工作队中的 125 个工作队以及总部一级大多数联合国实体提供的答复获得的初步调查结果显示，联合国系统估计有 3 000 多名专业工作人员作为其工作职责的一部分，履行与性别平等问题有关的职能，其中外地人员约占 70%。这一数字占联合国工作人员(专业和以上职类工作人员)和人员总数的 7.9%。这表明此类工作人员 2003 年后的增长有限，因为当时估计此类工作人员占专业及以上职类工作人员的 7.4%。然而，各机构、基金和方案采用顾及性别平等问题的做法意味着性别平等通常是所有工作人员职权范围的一部分，不论其所涉主题领域为何。

64. 加强和维持协调机制对于顾及性别平等的业务活动尤其重要。目前有 106 个性别平等专题小组协助国家工作队的内部协调和与国家伙伴和主要利益攸关方的对话。其他专题领域都没有像性别平等一样有这么多专题小组。性别平等也是多数方案国家(49 个)说它们有一个或多个联合国联合方案的领域。除了环境与可持续发展外，与其他任何专题领域相比，驻地协调员往往认为性别平等是一个联合国各机构有竞争的领域。在 2012 年对国家工作队的调查中，在国家工作队成员认为有竞争的各领域的名单中，性别平等排在卫生(包括艾滋病毒/艾滋病)、人道主义干预、环境、治理和粮食安全后面。这一明显的差异值得更深入地进行分析。

E. 从救济向发展的过渡

65. 2013 年就秘书长一体化政策对联合国一致性的影响对驻地协调员进行的调查显示出一种积极的趋势，表明该政策的影响逐步明显显现。一个可能的促成因素是，越来越多地采用综合战略框架，将其作为商定一体化优先事项以及整个联合国系统不同行为体的作用和责任的工具；2013 年有 13 个答复者说有这一框架。

66. 就满足冲突后回返者(境内流离失所者和难民)的需要而言，开发署、难民署和世界银行在一个过渡解决举措框架内参加苏丹东部的一个联合方案。根据同一项举措，开发署和难民署在哥伦比亚协作实施另一个方案，同时帮助其他三个国家(吉尔吉斯斯坦、科特迪瓦和阿富汗)制订回返者持久解决战略。将遵循政策委员会关于冲突后持久解决办法的第 2011/20 号决定开展这些活动。

67. 有关总部统一提供支持和指导的结果显示，声称得到“大/中”或“小”程度的统一支持的人的比例几乎相同。这是第一次在对驻地协调员的调查中间这一问题，其结果有助于为今后的监测提供一个基准。

68. 对机构总部的调查承认发展集团/联合国人道主义事务执行委员会过渡问题工作组发挥作用，促进就过渡事项进行机构间协作。为消除剩余的挑战，各机构提到所有在不同过渡阶段中和条件下发挥作用的联合国机构都必须定期向工作组的

工作提供知识和经验，以便在这些困难和敏感的条件下保持统一和目标一致。虽然该工作组已使秘书处各实体与联合国发展系统各成员之间的合作制度化，但维持和平行动部主持的一体化指导小组等其他小组似乎也处理一体化问题。

69. 鉴于大会第 67/226 号决议第 111 段具体提及“蔓延效应”，2013 年对驻地协调员的调查问在经济转型国家中工作的人联合国系统是否应进一步重视在区域或次区域防止蔓延效应(例如，需要但没有次区域战略)。37 名驻地协调员答复了这个问题，68%的人答复“是”，而其他人则答复“否”或“不知道”。回答“是”的比例最高的是非洲和阿拉伯国家区域，占 75%。

70. 2013 年对驻地协调员的调查还问东道国是否有减少灾害风险战略。结果见表 7。

表 7

各国是否有最新减少灾害风险战略的情况(答复的百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独联体	拉丁美洲及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
有	15	8	12	17	2	58
有，但已超过 3 年	2	3	6	8	3	24
无	1	6	3	10	6	27

71. 表 7 显示，在亚洲及太平洋区域的绝大多数国家、即 19 个国家中，有 16 个有最新减少灾害风险战略。

四. 改善联合国发展系统的运作

A. 联合国发展援助框架

国家情况分析

72. 联发援框架拟订工作一般先对前一阶段进行评估(在第四.G 节中阐述)，并分析各国的需要和优先事项。在 2013 年对 109 名驻地协调员进行的调查中，几乎一半(51 个国家，即 47%)选用任择共同国家评估，而其他国家工作队则安排进行辅助性研究或分析。虽然合理的情况分析涉及许多方面，就本报告而言，有关重点是有无分列的数据，因为大会第 67/226 号决议重点关注这一专题。

73. 表 7 表明，大多数国家工作队至少在某种程度上能获得足够按年龄、收入水平和性别分列的数据，而缺乏的数据往往更多是涉及残疾、少数族裔和土著人民的数据。缺乏前三类足够数据的国家也为数不少：如 18 名驻地协调员认为按性别分列的数据至少在某种程度上是不足的。考虑到分列的数据作为针对性方案的起点的重要性已妥为确立，似乎联合国系统有机会增加支持提高各国这一领域的的能力，这也是大会第 67/226 号决议第 61 和 90 段所要求的。

联发援框架进程

74. 在答复调查的 109 名驻地协调员中,93 人所在的国家有联发援框架或替代性文件(“一个联合国计划”和“联合国发展合作战略”)。另有 13 名驻地协调员所在的国家采用一体化原则,使用综合战略框架或类似的文件;3 个联合国国家工作队选择不拟订联发援框架,因为所在国家收入较高,核心方案规模小。一个“一体行动”国家和两个自行采用国家有一个“联发援框架共同业务文件”,9 个国家已制订共同国家方案文件。有共同国家方案文件的国家包括 3 个“一体行动”试点国家、3 个自行采用国家和 3 个其他国家。同样重要的是,现在的趋势是拟订简短的联发援框架文件。

与国家需要和优先事项保持一致

75. 在 2013 年的调查中,大多数驻地协调员(58%)表示,在与国家需要和优先事项保持一致方面,联合国“非常保持一致”。在 2012 年回答同一问题时,只有大约 23%的方案国政府认为联合国“非常保持一致”。但是在“一体行动”试点国家中,只有大约 23%的政府认为联合国“非常保持一致”。

76. 2013 年对驻地协调员的调查和 2012 年对方案国家政府的调查都涉及联合国注重实现千年发展目标的专题。在这方面,60%的政府“非常认同”联合国注重协助各国实现千年发展目标;与此相比,在 2013 年的调查中,对同一陈述表示“非常认同”的驻地协调员占 70%。

77. 驻地协调员还被问到联发援框架所涉期间是否与政府的中期规划周期一致(如适用)。答复显示,在 58 个国家中保持一致,但在另外 24 个国家中没有保持一致。驻地协调员为周期不一致提出的理由各不相同,但非常常见的说法是,政府的周期为三年或四年,或五年以上,而联发援框架期限定为五年。然而,2010 年联发援框架指导准则(第一部分)并没有提到 5 年期限,而是要求框架与政府的周期保持一致。可修正联发援框架指导准则,强调保持一致,并澄清并未规定期限为 5 年。

78. 可从联合国系统在拟订联发援框架时如何切实确定计划干预领域的轻重缓急的角度来看待保持一致的问题。有证据表明国家工作队在这一领域仍有一些挑战。与去年一样,驻地协调员被问及是否同意以下说法:各机构在确定联发援框架的轻重缓急期间即已同意不开展那些在各自任务规定和优先事项中是很重要的活动,因为有关问题不是国家优先事项,或是联合国显然没有相对优势。仅有 31 名驻地协调员(29%)觉得他们“非常认同”这一说法,这与前一年的调查差别不大,并没有真正的改进。

79. 也可以从驻地协调员是如何报告联合国各机构的国家方案与联发援框架成果相符的情况来评估是否成功地确定了轻重缓急。答复表明,与基金和方案相比,各主要专门机构不在联发援框架范围内的成果更多。注重发展的主要基金

和方案在 10%至 15%的国家中有不在联发援框架范围内的成果。在标尺的另一端，驻地协调员说，在 17%至 30%的方案国家(各机构的百分比有所不同)中，注重发展的主要基金和方案在国家方案文件中有与联发援框架的成果相同的成果。根据“一体行动”的标准作业程序采用一个方案预计会促进简化联发援框架，更多地利用这些强大的成果链。它们是表明一致性的重要指标，将在今后几年对其进行追踪。

国家自主权

80. 为表明联合国系统在各国的活动的国家自主权以及全系统一致性情况，要求驻地协调员提供资料说明是否有一个关于联发援框架(或同等文书)的政府——联合国联合指导委员会(或类似机构)。大约 70%的驻地协调员说有这样一个机构。其中约有一半机构(53%)在过去 12 个月对联发援框架进行了年度审查。许多驻地协调员评论说，目前正按照“一体行动”的一个方案标准作业程序，在新的联发援框架内设立联合指导委员会。

81. 现有的 2010 年联发援框架指导准则和新的“一体行动”方案标准作业程序规定联合国国家方案拟订工具要与国家计划和优先事项保持一致，以此强调国家自主权的核心地位。将视需要修订这些指导准则，以表明大力强调各国对国家方案拟订工作享有自主权。

联发援框架成果小组

82. “成果小组”的概念是在“一体行动”标准作业程序中作为一个方案的一部分提出的。标准作业程序预期会加强这些小组的运作，加强一致性和更加注重成果。

非驻地机构

83. 驻地协调员被问及国家工作队在参加非驻地机构的联发援框架(或同等文书)拟订工作过程中是否遇到具体挑战。44 名驻地协调员(40%)说它们遇到一些挑战。难于及时和有效交流的情况非常普遍，包括有时没有交流重要的信息。发展集团各机构是驻地协调员制度以及管理和问责制度的参与者，鉴于大会关于四年期全面政策审查的第 67/226 号决议强调共同预算框架，因此它们预计会系统地向驻地协调员提供资料，说明供资承诺和在各国实施方案的情况。

84. 虽然今年的调查要求驻地协调员就这一专题发表意见，但 2014 年的调查将征求联合国国家工作队的所有成员、包括非驻地成员的意见。

与多边开发银行的合作

85. 关于国家工作队与布雷顿森林机构、尤其是世界银行之间总体合作的效力，驻地协调员答复如下(见表 8)。

表 8

国家工作队与布雷顿森林机构、尤其是世界银行之间在国家一级进行有效合作的程度(答复百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独联体	拉丁美洲及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
非常有效	3	6	2	8	4	24
有一定成效	7	7	4	15	2	38
略有成效	6	3	9	10	3	33
无任何成效	2	1	6	2	2	14

86. 上述数据喜忧参半,有些认为合作非常有效,特别是非洲、欧洲和独立国家联合体持这种看法,拉丁美洲和加勒比一般认为合作成效不大。总的来说,上述数据反映出与世界银行的合作有所改善。在回答 2012 年调查的有关问题时,只有 5%的驻地协调员认为与世界银行的合作“非常有效”。

87. 就区域开发银行提出了同样的问题。

表 9

国家工作队与区域银行间在国家一级进行有效合作的程度(答复百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独联体	拉丁美洲及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
非常有效	4	0	3	6	1	15
有一定成效	5	9	5	15	4	40
略有成效	6	6	9	10	4	38
无任何成效	3	2	5	4	2	16

88. 此处情况表明,与区域银行的合作似乎不如与世界银行的合作。2012 年对国家工作队的调查也得出相同的结论,即与区域银行的合作似乎不如与世界银行的合作有效。

简化联发援框架拟订工作

89. 大会第 67/226 号决议第 117 段明确要求联合国发展系统简化联发援框架拟订工作,以便减少各国政府和其他利益攸关方的工作量,减少编写有关文件需要的时间,与政府的规划周期保持一致,以便更加注重成果和联合国系统在国家一级更好地进行分工。

90. 发展集团 2013-2014 年工作计划规定采取行动简化和改进联发援框架拟订工作。正借鉴为“一体行动”标准作业程序国家拟定的新进程和工具,来对联发援

框架指导准则进行这一修订。简化联发援框架拟订工作有下列好处：(a) 减少完成联发援框架总共需要的时间；(b) 减少投入联发援框架拟订工作的工作人员资源(包括政府和联合国实体)。在对机构总部的调查中，一些机构表示打算采用协调一致的办法来简化联发援框架拟订工作，并特别强调经过认可的标准作业程序以及发展集团四年期全面政策审查行动计划。未提到与政府规划周期保持一致的具体行动。

91. 在对机构总部的调查中，一些机构还确认，针对大会第 67/226 号决议第 119 段提出的要求，它们要么在简化方案和项目管理政策和程序，以进一步与联发援框架和“一体行动”进程保持一致，要么在精简政策、程序和准则，使其更符合发展集团的准则。

共同国家方案文件

92. 最近在努力加强联合国系统业务活动一致性，同时减少交易费用，其中一个重要内容是拟订并向理事机构提交内有联合国所有实体、或至少需要向其理事机构提交国家方案文件的实体计划开展的活动的共同国家方案文件。

93. 大会关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议请“自愿提出共同国家方案文件的国家根据联合国发展援助框架编写该文件”。

94. 希望采用一个方案模式的各国政府今后几年有可能增加。如 2013 年的调查所述，所有方案国家中约有 75%考虑在某种程度上采用“一体行动”的做法。在这方面，制订一个方案的程序标准是联合国系统内加强一致性的一个非常重要步骤。

95. 大会第 67/226 号决议第 143 段请秘书长在其年度报告中列入关于审查和批准“一体行动”国家共同国家方案文件的各种选项，并至迟于 2013 年提出适当建议，供经济及社会理事会和大会审议。

96. 关于共同国家方案文件的选项，根据“一体行动”新的程序标准，建议在制订下一步方案前，在发展集团内部讨论审查和核准共同国家方案文件的问题。

B. 驻地协调员制度

97. 由于大会确认需要加强驻地协调员规划和协调职能，因此联合国发展集团将在其 2013-2014 年工作计划中修订驻地协调员的作用和责任，以反映关于四年期全面政策审查的第 67/226 号决议的决定，并体现大会在早先各项决议中为驻地协调员规定的责任和权力。

98. 为提高联合国国家一级的业务活动与驻地协调员制度之间的一致性，作为管理和问责制的组成部分，打算让各机构一般通过其地方代表(国家工作队成员)参加联发援框架(或同等文书)，并除其他行动外，定期向驻地协调员提供关于本机构供资承诺及方案执行情况的报告。

99. 驻地协调员被要求说明各机构在哪些方面参与了驻地协调员制度。表 10 列有上述两个关键业绩领域的结果，并列入至少参加 50 个国家联发援框架的各个机构。

表 10

联合国各实体参与关键的国家一级进程的情况

机构	参加联发援框架 (或同类方案框 架)的机构	定期提交关于供 资承诺的报告的 机构	定期提交关于方 案执行情况的报 告的机构	指标
开发署	106	62	65	1.2
艾滋病署	88	28	41	0.8
人口基金	104	38	48	0.8
儿基会	105	35	45	0.8
粮食署	68	22	24	0.8
难民署	77	23	28	0.7
世卫组织	99	28	38	0.7
粮农组织	98	26	32	0.6
劳工组织	86	20	30	0.6
联合国人类住区规划署(人居署)	51	15	15	0.6
妇女署	78	22	27	0.6
联合国工业发展组织(工发组织)	71	14	19	0.5
教科文组织	85	13	24	0.4
环境署	58	10	13	0.4

100. 通过将第 3 栏和第 4 栏数字相加并除以第 2 栏数字，可得出一个关于各机构在多大程度上根据驻地协调员制度要求提供资料的简单指标。上表从高到低列出了有关结果。由于联合国驻地协调员兼任开发署驻地代表，因此目前开发署的指标远高于其他机构。大会第 67/226 号决议已要求联合国各基金和方案在共同预算框架内向驻地协调员提供这类资料，这应可提高合规程度。上表的数据将是一个基准。

管理和问责制度

101. 为提高驻地协调员制度的效力，联合国发展集团于 2009 年建立了管理和问责制度。从那时到现在，发展集团成员已在不同程度上实施了该制度的大部分内容。尚未执行有关相互问责行动要点的一些联合国组织已承诺在 2014 年前予以执行。驻地协调员感到关切的是，考绩供资仍有片面性，即由机构代表对驻地协调员进行评价，但驻地协调员却无任何机会评价机构代表的工作。

102. 对机构总部的调查表明，大多数作出答复的机构已拟订了标准的国家代表职务说明，其中具体提及在支持驻地协调员制度方面的作用，而且对驻地协调员制度的支持是国家代表的一项关键年度业绩指标。大多数机构还确认，正式征求驻地协调员对国家代表年度业绩评估结果的意见是它们的政策。表 11 根据对驻地协调员调查作出答复的驻地协调员提供的信息，列出了至少是 50 个国家工作队成员的各个机构的答复。⁴

103. 对驻地协调员的调查仅部分反映了各机构有关其既定政策的答复。驻地协调员表示，联合国各实体在国家一级采用这些政策的情况有很大差异。2011 年对管理和问责制度的独立审查得出了同样的结论。

104. 从有关数据中得出的总体结论表明，管理和问责制度正逐步生效。驻地协调员现正对上文所列各机构的国家代表业绩考核发表意见，虽然还没有在大多数国家中这样做。据发展集团驻地协调员制度问题工作组称，截至 2013 年 6 月，有 9 个机构说它们完全执行了管理和问责审查提出的 4 项相互问责标准，10 个机构说部分执行了标准，1 个机构说没有执行上述标准。鉴于机构总部均称正逐步履行对管理和问责制度的承诺，而且发展集团认为全面采用管理和问责制度十分重要，预计大多数甚至所有机构的评分在今后几年都会稳步上升。

表 11

联合国各实体参与管理和问责制度的情况及对“职能防火墙”有效性的看法(机构总部报告)

机构	有机构成员的国家工作队数目(根据对 109 名驻地协调员的调查)	制定了体现驻地协调员作用的最新职务说明	国家工作队的成绩在成员自身考核制度中得到体现	要求驻地协调员对国家工作队成员的考核发表正式意见	职能防火墙运作的效力
开发署	103	是	是	是	非常有效
人口基金	101	是	是	是	有些效果
儿基会	101	是	是	是	不那么有效
艾滋病署	81	是	是	是	有效
粮农组织	90	尚无-正在编制	将从 2014 年起要求这样做	将从 2014 年起要求这样做	不那么有效
难民署	78	是	无数据	有时	无数据
教科文组织	75	是	是	否	有些效果
妇女署	64	是	尚无-正在编制	否	不那么有效
粮食署	67	是	是	是	不那么有效

⁴ 此处未列入 3 个也有 50 多个联合国国家工作队成员的专门机构，因为在编制本报告时尚未从这些机构处得到相关答复。

“职能防火墙”

105. 虽然开发署本身是联合国的一个计划署，但它起驻地协调员制度管理机构的作用，而且驻地协调员还兼任开发署驻地代表。这种安排对驻地协调员有利，因为他/她获得一个大的计划署的资金及业务资源的支持。与此同时，要有保障措施，确保驻地协调员不会在各国将开发署置于其他机构之上。

106. 出于这一原因，作为管理和问责制度的组成部分，对驻地协调员职能和开发署驻地代表职能进行了明确的分工和责任界定。这就是“职能防火墙”。驻地协调员预期将重点注意联合国国家工作队及成员组织的战略定位，并以开发署驻地代表的身份为开发署提供总体指导。这意味着驻地协调员除其他外，应在开发署日常管理、特别是筹集资源方面，尽可能把权力下放给下一个级别的开发署高级官员(通常为国家主任或副驻地代表)，且开发署总部在评估驻地协调员/驻地代表业绩时，不应考虑为开发署筹资资源的情况。为此，根据发展集团商定的管理和问责框架修订了驻地协调员、开发署驻地代表及国家主任的职务说明。开发署国家主任负责开发署的所有日常活动，担任国家工作队正式成员，并负责开发署在国家一级的资源筹集。

107. 在这方面，在 2013 年调查中询问驻地协调员所在国的机构在过去 12 个月内是否对“职能防火墙”表示过关切，如表示过关切，则予以说明。20 名驻地协调员，即 18%，回答“有”，但未给出具体解释。虽然仅 18%的驻地协调员说有机构对防火墙表示关切，但这一数字在联合国最小的机构所在国中却高达 28%。小机构所在国中只有 3 个国家设有开发署国家主任。根据 2012 年对所有国家工作队成员进行的调查，至少在那段时间里有机构表示希望改进防火墙。因此，2014 年对国家工作队成员的调查将列入防火墙问题。

108. 对机构总部的调查的结论印证了改进职能防火墙的希望。表 11 的右栏列出了机构总部对防火墙的看法。

开发署国家主任职位

109. 设立开发署国家主任职位通常被认为有助于驻地协调员将其大部分时间用于履行驻地协调员职能，从而保证“防火墙”的良好运作。截至 2013 年，开发署已设立 51 个国家主任职位。

110. 在完成调查的驻地协调员中，有 41 人说有开发署国家主任，71 人说有开发署副驻地代表。一些方案规模大的国家设立了上述两个职位。据了解，由于需要额外费用，开发署一直未能任命更多的国家主任。设立国家主任员额在很大程度上取决于方案规模及设立此员额的财务可行性。

111. 在同时有开发署国家主任的国家中的驻地协调员被具体问及有国家主任是否对确保职能防火墙行之有效很重要时；76%的驻地协调员答复说“非常重要”，14%答复说“比较重要”。

112. 下设副驻地代表的驻地协调员被问及是否赞成开发署任命国家主任，即便此人要负责一个以上的国家。28 个国家的驻地协调员说“赞成”，在另外 39 个国家的驻地协调员说“不赞成”。在联合国方案规模最小的国家中，对此想法的支持率更高。

113. 还提出了关于筹资的具体问题，并为此提出了应在多大程度上把代表开发署筹集资源的责任下放给国家主任、副驻地代表或开发署最高级官员的问题。有关答复见表 12。12 名驻地协调员说筹款职能已“完全”下放，另外 53 人说已“在很大程度上”下放。其余 43 名驻地协调员认为权力下放程度至多为“中等”，其中甚至有方案规模很大国家的驻地协调员。如若干机构所说，这一数据表明需要作出进一步努力，确保“防火墙”按照设想良好运作。

表 12
下放代表开发署筹集资源的责任的程度(答复百分比)

可选答复	方案规模			答复数目
	最大	中等	最小	
完全	6	3	2	12
程度很高	18	13	19	53
程度中等	6	10	7	25
程度较低	1	4	6	11
完全没有	1	0	0	1
不适用	0	3	3	6

行为守则

114. 在过去几年里，发展集团鼓励国家工作队制订行为守则，以反映有关合作开展工作的承诺，特别是执行驻地协调员制度及管理 and 问责制度规定的决心。驻地协调员在 2013 年的调查中说，45 个国家的国家工作队制定了行为守则，64 个国家的驻地协调员说没有行为守则。从原则上讲，有行为守则表明更坚定地承诺以协调一致方式开展工作。从目前来看，有无行为守则与各机构在多大程度上被视为相互竞争无关。

115. 但是，有无行为守则似乎与参与管理和问责制度的程度有关。在有行为守则的国家中，国家工作队成员更可能在自身考绩制度中体现出国家工作队的成绩，驻地协调员更可能对国家工作队成员考绩提出正式意见。目前，发展集团正在为国家工作队制定关于拟订行为守则的指导意见，包括已制订行为守则的国家办事处的最佳做法汇编。

对捐助者资金的竞争

116. 同 2012 年对方案国政府和国家工作队进行的调查一样，驻地协调员被问及他们认为所在国各机构相互争夺捐助者资金的程度。根据各国收入水平分列的今年调查结果见表 13。

表 13

联合国各机构相互争夺捐助者资金的程度(答复百分比)

可选答复	收入水平				答复数目
	低	低/中	高/中	高	
程度很高	6	7	4	1	20
程度中等	10	17	16	0	46
程度很低	8	13	11	0	35
没有	1	1	3	3	8

117. 表 13 表明，普遍认为竞争很激烈，这也证实了 2012 年调查结果。然而，这些结果并没有严格的可比性，因为 2012 年仅提供是/否选项；今年调查采用的分级评定应更便于监测长期进展。从上表还可看出，竞争程度随着所在国收入水平提高而减弱。

118. 关于是否认为竞争产生不利影响的问题，2013 年及 2012 年调查获取了相关数据。最新数据见表 14。(要求驻地协调员选择所有适用的陈述；在上面表示所在国没有竞争的驻地协调员未回答此问题)。如表 14 所示，驻地协调员对竞争后果的看法未发生重大变化，但更多的驻地协调员认为机构间竞争增加了政府官员的工作量。就此而言，他们的看法与 2012 年所报告的方案国政府看法更加一致。

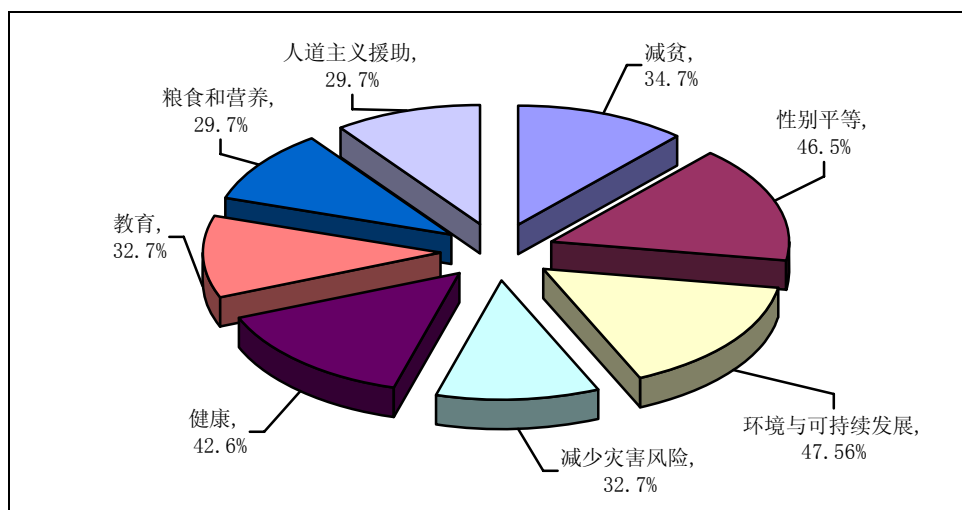
表 14

驻地协调员对各机构间争夺捐助者资金的看法

可选答复	2013 年驻地 协调员百分比	2012 年驻地 协调员百分比	2012 年各国 政府百分比
联合国各机构间进行良性竞争且所在国政府对此表示欢迎	7	7	16
联合国各机构间的竞争给所在国政府造成混乱	80	79	60
联合国各机构间的竞争增加了所在国政府官员的工作量	61	41	56
联合国各机构间的竞争使相关机构无法关注为所在国提供支助的主要任务	61	64	62

119. 还要求驻地协调员指出他们认为存在竞争的专题领域。答复结果见图三(专题领域是指最经常被选择的领域，即至少有 30 名驻地协调员选中的领域，百分比是在所有答复者中的比例)。

图三
驻地协调员认为各机构相互争夺资金的领域



120. 与 2012 年一样，驻地协调员经常提到人道主义援助和减少灾害风险，尽管这些领域在大多数方案国的优先事项中可能地位不显要。这些领域需要巨额资金的情况也加剧了争夺。

驻地协调员的征聘和专业能力

121. 大会第 67/226 号决议呼吁联合国发展系统“改善驻地协调员制度内吸引、甄选、培训、评估和留住人才的方式”，要求驻地协调员每人提出一项自己认为最有助于改善这方面情况的措施；93 名驻地协调员提出了上述措施。最常见的措施是：为驻地协调员办公室提供充足资源；加强驻地协调员的权力；为驻地协调员提供更可靠的晋升途径；确保家庭关切事项得到考虑；更加一致地实施管理和问责框架。

122. 发展集团在 2013-2014 年期间的一项交付成果是改进驻地协调员的征聘、培训、评估及留用工作，重点是做到地域、性别和机构多样化。将为交付该项成果开展下列各项活动：

- 加强驻地协调员评估中心，将其作为培养具备所需技能和资历的合格候选人的工具；
- 修订驻地协调员的作用和责任，以反映旨在加强驻地协调员规划和协调职能的四年期全面政策审查指令，包括充分行使大会各项相关决议交给驻地协调员的责任和权力；
- 为驻地协调员/人道主义协调员/指定官员制定一个根据职责确定的终身学习综合计划，以便能有效地开展其职能涵盖的所有工作；
- 完成改进驻地协调员和国家工作队考绩制度的工作；发展集团已于 2012 年对驻地协调员和国家工作队考绩制度作出了改进。

驻地协调员制度的供资

123. 根据经济及社会理事会第 2011/7 号决议及大会第 67/226 号决议，发展集团对驻地协调员制度的现有供资方式，包括全系统分摊费用的方法，进行了一次审查。为更好地向驻地协调员制度提供资源和支助，并体现驻地协调员制度由开发署管理但属于整个联合国系统的情况，已建议从 2014 年开始用集中和可预测的供资方式取代目前的临时资金安排和资金申请，为全球、区域和国家各级驻地协调员制度提供支助。

124. 已商定每年在全球为驻地协调员制度提供资金 1.21 亿美元，相当于 2011 年联合国发展相关活动经费的 0.7%。开发署作为驻地协调员制度的管理机构，将继续每年为驻地协调员制度提供大约 8 800 万美元。其余经费将由包括开发署在内的发展集团成员分摊。将根据一个考虑到下列因素的公式来分摊费用：(1) 每年基本收费，以表明联合国发展系统所有成员拥有驻地协调员制度并从中受益；(2) 机构工作人员的数目和开支；(3) 根据参加联发援框架的机构计算出的系统负担。已为人道主义协调机制出资的组织将根据其发展项目组合出资，并考虑到它们已经为与人道主义有关的协调工作出资的情况。

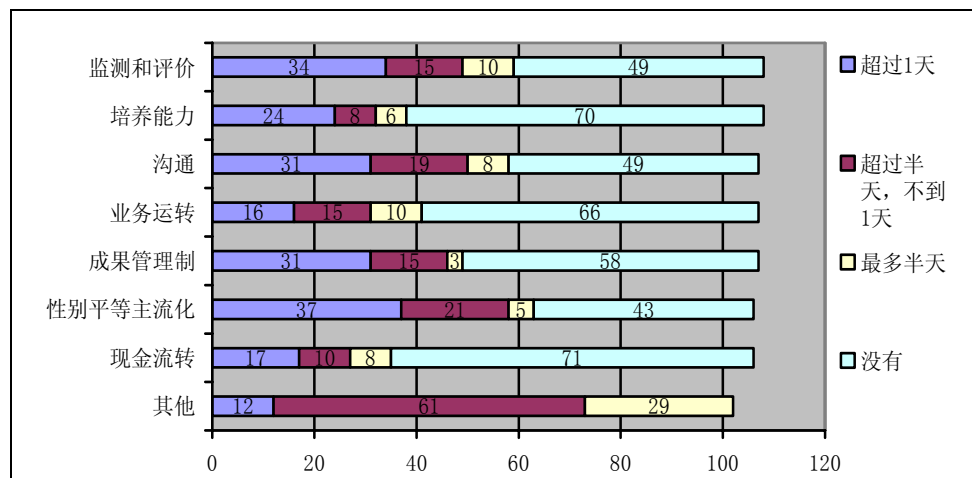
125. 是发展集团成员的实体应开始根据自己及其理事机构认可的数额出资，对于在晚些时候开始下一个预算周期的机构，则从首次有机会编制预算后开始出资。将建立一个财务管理系统，确保中央财政制度的问责和透明，计算投资的回报。发展集团将继续审查其业务模式并努力提高效率，确保驻地协调员制度继续保持最高效力。

联合国国家工作队安排的联合培训

126. 大会第 67/226 号决议呼吁“更加重视跨机构联合培训”以便“提供有效的能力发展支持和其他支持，响应各国的需要、优先事项和挑战”。因此，驻地协调员被问及国家工作队在过去一年安排的联合培训。答复结果见图四(左边一栏列出选择各项答复的驻地协调员人数)。

图四

2012 年联合国国家工作队安排的联合培训 (109 名驻地协调员的答复)

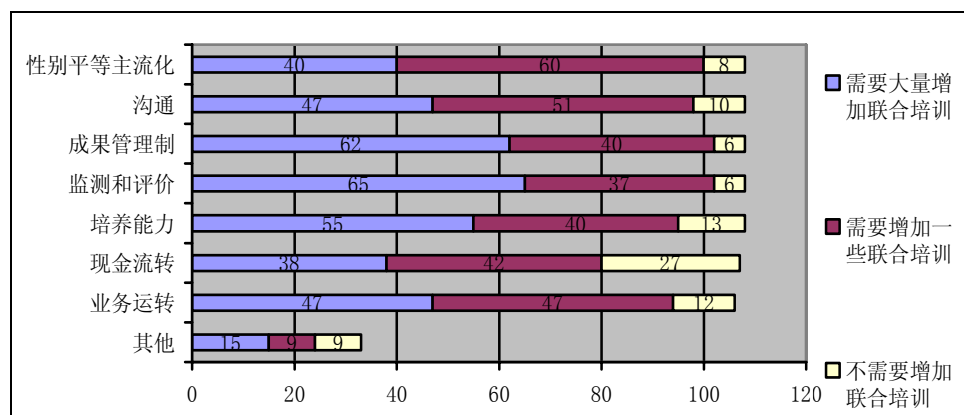


127. 在大多数国家(分别为 70 和 71 个)中,在本报告所述年度内没有开展关于培养能力和现金转账统一办法的联合培训。顾及两性平等问题是开展联合培训最多的领域。

128. 还要求驻地协调员对是否需要增加联合培训发表意见。答复情况见图五。

图五

是否需要联合国国家工作队内增加联合培训



129. 在这一问题提供的选项中,监测和评价及成果管理是驻地协调员最感兴趣的联合培训领域。正如本报告其他部分以及 2012 年调查报告所述,监测和评价及成果管理是驻地协调员、国家工作队成员及各国政府都认为联合国系统可以有所改进的领域。对能力发展和顾及两性平等问题也有相同的意见,而各国政府特别强调联合国系统在培养能力方面做出改进的重要性。

总部的支持

130. 驻地协调员被问及是否同意以下说法:在联合国在国家一级一致性的相关问题上,他们获得发展集团的明确战略指导。有 25%人表示“非常同意”,还有 50%“有些同意”。在 2012 年对驻地协调员和国家工作队成员的调查中,也问了同样问题,而与 2012 年相比,这方面情况总体似乎有所改善。

表 15

在联合国在国家一级一致性的相关问题上驻地协调员办事处获得发展集团的明确战略指导(驻地协调员挑选每一答复的百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独立国家联合体	拉丁美洲及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
非常有效	2	6	4	13	1	27
比较有效	8	6	12	17	7	54
略微有效	6	6	12	17	7	24
根本无效	1	0	2	0	0	3

131. 若干驻地协调员指出，国家一级的机构负责人没有从自己的总部获得可比的信息。

132. 驻地协调员还被问及国家工作队去年从发展集团区域工作队获得的支持。结果见表 16。

表 16

国家工作队去年从发展集团区域工作队获得的有效支持的程度(驻地协调员挑选每一答复的百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独立国家联合体	拉丁美洲及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
非常有效	2	3	5	6	2	19
有一定效力	6	9	8	15	3	45
略微有效	6	4	4	6	5	25
根本无效	4	1	5	8	0	19

133. 虽然这个问题因与前一个问题结构不同而不可能进行直接比对，但对区域工作队的总体评估似乎低于对总部的评估。

134. 还要求驻地协调员评估他们在“一体行动”这一具体专题上得到的总部支持的有效性。有 55 名驻地协调员，即 51%，答复了这个问题。结果见表 17。关于这一专题，人们认为总部支持的效力低于前两个问题中提到的总体支持。鉴于大会鼓励“一体行动”，因此这种情况有望得到改善。

表 17

驻地协调员在“一体行动”问题上获得总部有效支持的程度(驻地协调员挑选每一答复的百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独立国家联合体	拉丁美洲及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
非常有效	4	0	4	2	2	6
比较有效	4	5	5	15	2	17
略微有效	9	7	5	20	4	25
根本无效	5	0	2	4	2	7

135. 最后请驻地协调员自由发表意见，说明他们认为需要采取哪些措施来确保“发展集团/发展业务协调办公室和发展集团区域工作队”对本国的国家工作队给予“一致、相关、有效和高效的**最大支持”。收到了 88 名驻地协调员的意见。许多驻地协调员表示希望通过电子邮件、电话和区域工作队成员的访问进行更好的沟通。他们呼吁更积极地根据他们的需求提供支持，在区域工作队和发展集团/发展业务协调办公室中配备更多学识丰富和积极主动的工作人员。这种支持包括

在“一体行动”、战略分析、成果管理制、监测和评价、能力发展和资源调动等领域中分享最佳做法和支持，或进行培训。还需要征求发展集团区域工作队的意见，将在以后的报告中这样做。

136. 这些意见的另一共同主旨是各机构必须在简化和统一方面取得更大进展，包括“一体行动”以及它们的总部和区域办事处都就政策、方案和业务事项发出一致的信息。许多驻地协调员还强调说，驻地协调员办事处需要稳定的供资和人员配置。驻地协调员提出的其他问题是：对总部高级工作人员进行问责，增强驻地协调员的权能，实施管理和问责制度，并向发展集团/发展业务协调办公室调派更多工作人员。发展集团目前围绕“一体行动”、管理和问责制度开展的活动以及为驻地协调员制度供资的举措应有助于消除其中一些关切。

授权

137. 在 2013 年的调查中，要求驻地协调员评估国家工作队每个成员在国家工作队会议上代表他们的机构作出决定时是否有充分的授权。至少是 30 个国家工作队成员的各机构的相关结果见表 18。

表 18

驻地协调员认为国家工作队成员有充分的授权在国家工作队会议上作出决定的程度

机构	国家工作队成员	授权非常充分	授权比较充分	授权比较不充分	授权非常不充分	不适用或信息不足	答复数目
粮农组织	90	30	31	17	9	20	107
劳工组织	72	21	22	13	19	32	107
人道主义事务协调厅	38	20	18	2	0	66	106
艾滋病署	81	39	33	7	5	22	106
开发署	103	90	15	0	1	2	108
教科文组织	75	11	32	16	10	38	107
人口基金	101	60	32	6	3	6	107
难民署	78	47	23	6	2	27	105
人居署	40	9	21	9	4	61	104
儿基会	101	78	23	2	1	2	106
工发组织	52	10	25	9	4	56	104
妇女署	64	30	28	6	6	35	105
粮食署	67	46	22	3	0	34	105
世卫组织	98	47	31	20	5	3	106

138. 第二栏为各机构是多少个国家工作队成员的总数，而第三栏列出机构代表被认为有“非常充分”权力的次数，把这两栏相比即可看出，在外地派驻人数最多的机构，即开发署和儿基会，被认为下放的权力最多。与此同时，仅凭一个机构是多少个国家工作队成员的数目显然是无法解释各机构之间的巨大差异的。

139. 调查请驻地协调员表明他们认为哪些因素可能会影响到今后向国家代表授权的程度。有 81 名驻地协调员作出了答复，其中一个要点是发展集团和(或)管理问题高级别委员会需要就这一问题制订明确的政策和准则。有时会有机构在当地的代表的资历不够高或不是驻地代表的情况。

140. 在对机构总部的调查中，一些作出答复的机构表示，有作为一项一般政策或根据某方案国的具体请求把方案或财务事项的决定权下放给外地的具体事例。可以从例举的事例看出，把权力下放给外地代表基本上因机构而异，在很大程度上取决于各个机构的代表的资历，从而印证了驻地协调员的看法。虽然个别机构举例说明通过增加国家一级的权力进一步下放权力，但整个联合国系统在这方面可能需要一个统一的办法。

141. 在这方面，对机构总部的调查问到一些把权力交给外地代表的具体问题。根据调查结果，各机构在把权力交给外地代表方面仍有很大的差异。这包括关于用多实体方案或项目工作计划、预算或成果报告取代各自组织的方案或项目工作计划、预算或成果报告的授权。

142. 由于显然不可能要求每一个机构在每一个国家都派驻必要数量的高级工作人员，大会一再敦促联合国系统协助作出安排，使每一个驻地机构都代管一个非驻地机构。在 2013 年的调查中，驻地协调员被问及是否在过去一年里在所在国作出了这种安排。只有 15%驻地协调员回答了“是”。在作出这种安排的国家中，大部分安排都是由开发署或驻地协调员办事处充当代管方。还提到世卫组织和儿基会代管艾滋病署、粮农组织代管农发基金、教科文组织代管人权高专办的单一实例。不过，并非所有这些安排都是在过去一年中完成的。总体而言，联合国系统在这方面看来还有相当大的努力空间。

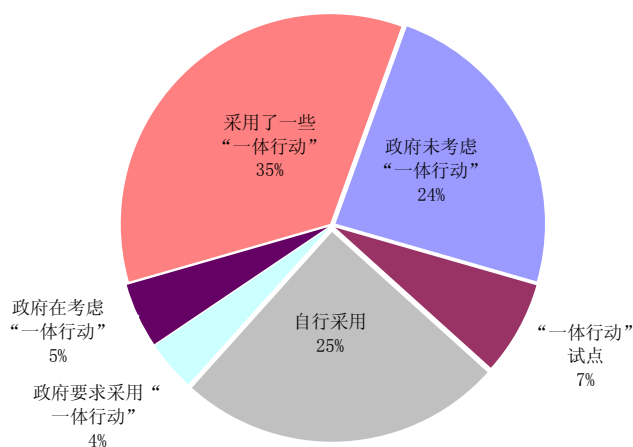
C. “一体行动”

143. 如秘书长的四年度全面政策审查报告(A/67/93-E/2012/79)所述，2012 年对“一体行动”方法进行了独立评价，发现自愿采用这一办法有不少好处，例如加强方案国政府的自主权，使联合国系统更好地满足“一体行动”试点国家、包括最不发达国家和中等收入国家的具体需求和优先事项。

144. 评价还称，虽然联合国其他改革举措都侧重于方案拟订、资金筹集、管理和问责等具体方面，但“一体行动”的独特之处是在相互关联的一揽子方案中考虑了所有这些方面。一揽子方案还包括可能对整个联合国发展系统有用的其他各种创新，例如处理联合方案和联合编制方案的新方式、共享监测系统、本地联合采购、共同通信战略和国家工作队行为规范。

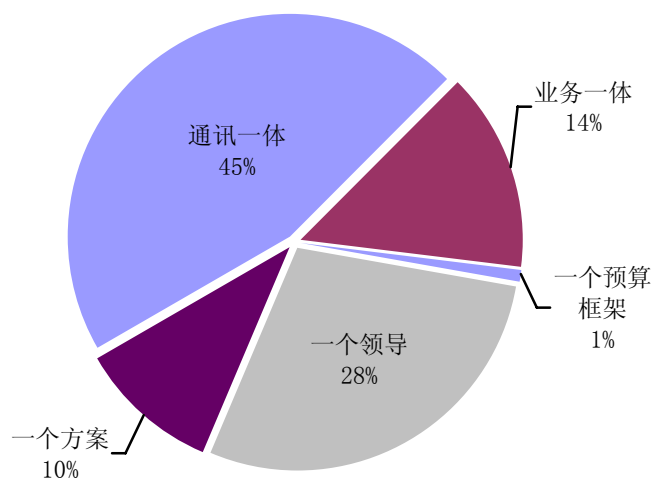
145. 与此同时，有人指出“一体行动”方法并未形成一条问责线。鉴于联合国每一个组织事实上都有自己的管理结构、任务规定和文化，各个机构仍是业绩和管理的主要核算单位。人们认为垂直问责优先于横向问责。

图六
各国采用“一体行动”方法的情况



146. 考虑到“一体行动”前景良好，除了原有的 8 个试点国家之外，许多方案国家也已开始采用“一体行动”一些固有的良好做法。2013 对驻地协调员的调查显示，除了原有的 8 个“一体行动”国家外，另有 76 个国家正在某种程度上采用这一方法或正在考虑采用(见图六)。只有 27 个国家(联合国所有方案国的 25%)的政府据说未考虑“一体行动”方法。还要求那些提到他们所在国正采用“一体行动”某些做法的驻地协调员说明在哪些方面采用。他们的答复见图七。

图七
未全面采用“一体行动”方法的国家采用这一方法的情况 (38 名驻地协调员的答复)



147. 为希望采用“一体行动”方法的国家制订的标准作业程序于 2013 年 3 月获得发展集团核准，将在 2013 年第四季度向各实体提供详细指南。详细指南将提供一个方案、共同预算框架、一个基金、一个领导、业务一体和通信一体的相关细节。

148. 作为详细指南的一部分，还将提供共同的监测、评价和报告机制。将为消除采用“一体行动”方法、包括“一体行动”独立评价的过程中发现的瓶颈和挑战而制订这一指南。

149. 标准作业程序旨在重点关注成绩、加强问责和改进成果。通过标准作业程序，发展集团将拥有一套灵活的准则，由国家工作队在同东道国政府商定采用“一体行动”方法后，用于各种不同的国情。

150. 采用标准作业程序将会有三个明显的进展：(a) 重点由联合国系统统一规划转移到一起交付成果，重点是流程和工具的简化及精简；(b) 着重加快业务做法改革，以协助推进一个有效的成果议程；(c) 将整个联合国系统要在总部一级采取的关键行动定为优先事项。

151. 标准作业程序的一个关键因素是把多年战略业务计划与支助方案的交付挂钩。各个国家工作队正在拟订新的联发援框架，同时它们也在制订综合业务战略，以确保以最有效和最高效的方式交付方案。

152. 对机构总部的调查显示，要大力强调最近批准的标准作业程序，就要在机构一级采取高效和有效的后续行动，审查和调整现有的各机构具体政策。例如，开发署准备修订国家方案程序，人口基金则确认它准备更新政策和程序以体现标准作业程序，包括最近对人口基金评价政策进行修订。

153. 对驻地协调员的调查还显示，在 25 个国家中，联发援框架是根据“一体行动”标准作业程序中的要求，在前一个联发援框架最后一年的上半年制订的，甚至在该程序生效之前就已经这样做了。这种情况的增加可能表明国家一级加强联合国一致性的工作取得了更大进展。

154. “一体行动”的标准作业程序体现并立足于一些国家已有的“良好做法”，尤其是在一致性和注重成果方面。共同预算框架就是一个现有良好做法的例子。另一个例子是设立国家工作队正式成员牵头的专题小组的设想和做法，这一做法已被广泛采用。

155. 制订和使用联合筹集资源战略以补充某一机构在这方面的努力，也被列为标准作业程序的一个要素。发展集团目前正着手收集国家一级联合筹集资源经验教训和相关文件。将在进行这项研究后制订发展集团指南，重点强调联合筹集资源的关键要素和良好做法。

D. 区域层面

156. 大会在第 67/226 号决议第 148 和 150 段中呼吁各区域委员会和联合国发展系统在区域层面加强合作，并采取更多的协作方法，应受援国请求，根据联合国发展援助框架，支持国家一级的发展举措。它敦促各区域委员会及其次区域办事处通过制订和执行涉及国家发展目标区域和次区域层面的区域协定及安排等行动，优先落实国家一级的可持续发展举措。它还鼓励驻地协调员和联合国国家工作队更多地利用区域委员会内现有的规范性支助工作和政策专长。

157. 各区域委员会在为本报告提供资料时表示，它们将继续与包括联合国发展集团区域工作队在内的联合国伙伴密切合作。这包括区域协调机制开展工作，制订联合战略政策框架和协作性分析产品，以增强为联合国国家工作队提供支助的能力，加强区域和国家层面工作之间的关联。例如，非洲经济委员会(非洲经委会)正在与合作伙伴一道开展工作，以不迟于 2013 年底在非洲所有五个次区域建立次区域协调机制，努力增强为国家举措提供支持的功效和效率。

158. 2012 年对方案国政府的调查以及 2012 年和 2013 年对联合国国家工作队和驻地协调员的调查似乎表明，区域委员会在国家一级提供的支持比较有效。例如，36%的国家在 2012 年表示，区域委员会对国家的发展作出了“非常显著”的贡献。2013 年，驻地协调员被问及近期业绩和他们认为各区域委员会在满足他们所驻国或国家工作队需求方面有多大潜力。第一个问题问国家工作队在过去两年中从区域委员会获得的支持有多大效力。结果见表 19。

表 19
区域委员会给予联合国国家工作队的支持(答复的百分比)

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独立国家联合体	拉丁美洲及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
非常有效	1	1	2	2	0	6
比较有效	1	6	3	10	0	22
略微有效	6	2	5	10	5	29
根本无效	4	5	6	7	2	26
不知道或可用信息不足	6	3	6	6	4	26

159. 各区域委员会的一个目标是必须为国家一级联合国业务作出实质性贡献，从这个意义上说，表 19 中的数据表明还有改进空间。在五个中的两个区域，即非洲和欧洲及独立国家联合体，大多数驻地协调员给区域委员会的评分是“略微有效”。

160. “根据你的经验，区域委员会有多大潜力为国家工作队的工作作出更大贡献？”这一问题的结果见表 20。

表 20

区域委员会为国家工作队的工作作出贡献的潜力

可选答复	区域					答复数目
	亚洲及太平洋	欧洲及独立国家联合体	拉丁美洲及加勒比	非洲	阿拉伯国家	
很大潜力	1	6	11	19	2	42
中等潜力	9	5	7	8	5	37
很小潜力	7	6	1	6	4	26
没有潜力	0	0	1	2	0	3

161. 上报的业绩与驻地协调员认为区域委员会拥有的潜力之间有差异，其原因可能值得更深入的研究。在下一份报告中，也会请各区域委员会对这些调查作出回应。

162. 驻地协调员还被问及国家工作队去年从发展集团区域工作队获得的支持。已在本节首先谈到驻地协调员对从总部所获支持的评估时一并提及有关结果。

163. 在对机构总部的调查中，要求各实体提及去年实行了哪些新措施，以便在区域实体或次区域实体之间开展更多协作来支持国家一级的发展举措。大部分答复显示，联合国机构和区域实体或次区域实体之间目前没有一个总战略方法。不过，一些机构提出具体实例来表明同区域委员会进行一定程度的协作，包括通过（上文述及的）区域协调机制和区域发展集团这样做。特别是，开发署与各区域委员会开展密切对话与合作，包括在全球一级。这些组织目前在全球一级密切合作开展若干活动，例如关于千年发展目标的区域报告。

164. 大会在第 67/226 号决议第 147 段中强调必须对区域技术支持结构和区域局加以统筹协调，以便向联合国国家工作队提供支持，并建议根据有关区域方案国的需求酌情同地办公。对机构总部的调查的答复显示，目前没有什么机构有通过同地办公对区域技术支持结构和区域局进行统筹协调的战略。而且，没有一个机构表示它有加强与区域委员会的协作的具体计划。这就证实了上述的调查结果，即在提高区域支持机制的效力和组织效率方面还有很大的空间。

E. 简化和统一业务方法

165. 近年来，联合国系统在总部和国家一级努力采取若干简化和统一业务方法的全系统举措，取得了相当大的成功。联合国系统尤其通过发展集团和管理问题高级别委员会的工作机制采取了许多改革措施，提出了通过统一业务方法提高全系统效率和效用的办法。发展集团和管理问题高级别委员会通过几项联合举措，例如 2010 年发展集团-管理问题高级别委员会关于查明“一体行动”方式遇到的障碍的联合调查团，加强了它们之间的合作，进行更密切的协调和更明确的工作分工。

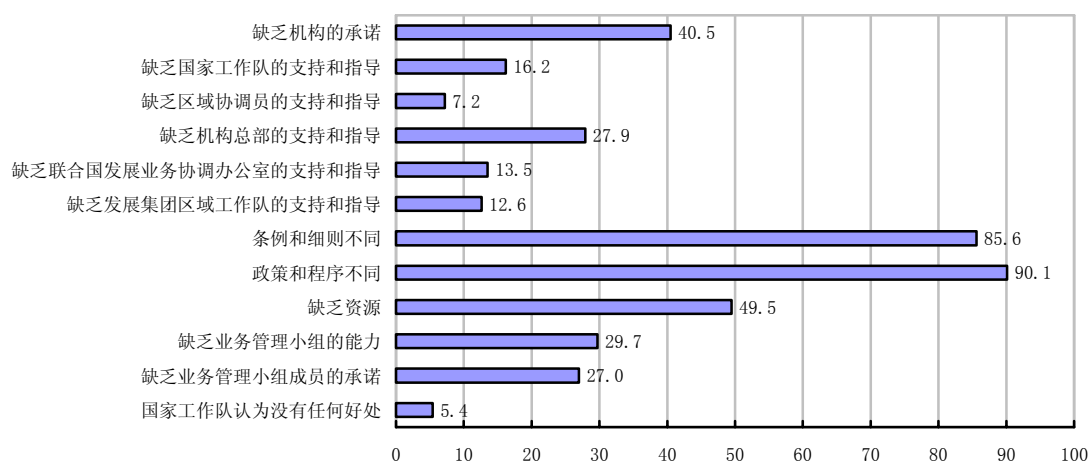
已取得进展，但还有更多工作要做

166. 在制订促进全系统一致性和提高业务活动效力和效率的业务解决方案方面已取得了进展。然而，“一体行动”和其他一些方案国的经验表明，如果不能有效地消除具体机构间的差异，在国家一级简化和统一业务方法会受到很大的限制。各基金、方案和专门机构在业务活动的每个职能领域根据不同的政策和程序、条例和细则适用其业务方法。在对开发和维护各机构的企业资源规划系统进行大量投资的同时，机构一级端到端的业务流程大多用电脑处理和管理，但相互不兼容。

167. 在 2013 年对业务管理小组的调查中，90%以上的国家工作队表示，政策和程序的不同阻碍了国家工作队进一步统一业务方法，85%的国家工作队表示，不同的条例和细则起相同的作用。国家工作队发表的许多意见表明，致使统一业务方法成果有限的各种原因是相互关联的。例如，缺乏进展还因为人们认为国家一级的许多改革举措可能干扰某个机构的政策和程序，对各个机构而言，为加强机构间在国家一级的一致性进行的变革并不可行。

图八

国家一级统一业务方法面临的挑战



168. 一些方案国在设立不需要统一业务流程的共同事务方面已取得一些成功。根据业务管理小组的调查，85%的国家工作队已把提供安全服务作为一项共同事务，其次为差旅事务(69%)、医疗事务(61%)和清洁事务(60%)。

169. 设立共同事务通常要采取若干步骤，包括进行成本效益分析、核准机构间谅解备忘录并与服务提供商签定共同的长期协议。发展集团为希望采用“一体行动”的国家制订的标准业务程序支持并强调这些要求。

170. 图九按照需要采购服务的 35 项潜在共同事务，表明国家工作队根据上述步骤设立多少共同事务。数据显示，约 27%的国家与外部服务提供者签订了 5 个

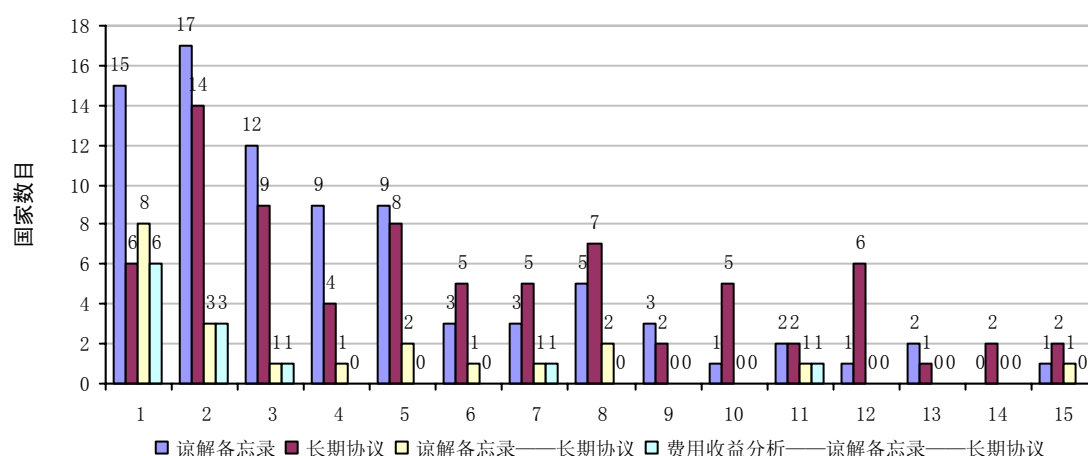
或 5 个以上的长期协议，不过，111 个国家工作队中只有 3 个根据各项最低要求设立了 3 个或 3 个以上的共同事务，其中没有一个是“一体行动”的试点国家。只有两个国家工作队系统按照推荐的方式，根据最低要求设立了 7 个或 7 个以上的共同事务。⁵

171. 总体而言，似乎大多数国家工作队都有选择地设立了共同事务，并没有遵循国家一级有效协调业务活动的战略方针。通过联合国系统职员学院对业务管理小组进行的共同事务培训旨在建立以战略和业务案例方式评估和设立共同事务的必要技能。

172. 对业务管理小组的调查结果表明，系统设立共同事务的机构不多。只有少数国家工作队采用战略方法外包和联合管理支助服务，需要进一步研究它们的做法。

图九

每个国家工作队设立共同事务的步骤



173. 在确定国家一级提供支助服务效率低下和通过制订统一方式加以解决方面，采用“一个办事处”的概念取得了显著的进展。许多“一体行动”国家已经对分析业务活动所有职能领域的业务方法进行了大量投资。虽然已确定一些举措是可以在其他国家复制的最佳做法，但是目前还没有足够的证据表明，规划和制订这些业务解决方案会使统一后的业务方法实际得到执行和持久管理。在进一步投入资源和在国家一级进行协调的同时，并没有在开展业务活动过程中大幅度减少费用。

174. 虽然一些共同事务由一些牵头机构管理，但是在国家一级建立服务中心以便合并支助事务的情况仍然不多。根据业务管理小组的调查，在 111 个国家工作

⁵ 与提供服务者签订长期协议也取决于若干外部因素，如有竞争性市场环境和达到最低质量标准的提供服务者。因此，图十一的数据并不表明所有国家工作队都能设立调查列出的所有 35 项共同事务。然而，业务管理小组上报的数据表明有多少国家工作队系统地合并支助服务。

队中只有 1 个说它通过联合国共同服务中心在一个以上的职能领域提供支助事务。许多国家评论说，建立联合国共同服务中心与落实共用房地是紧密相关，合并支助事务需要总部更大的支持。

175. 采用“一体行动”方法的经验表明，如果没有更加协调一致的监管框架和兼容的管理系统，在国家一级统一业务方法的效果有限。大会在通过第 67/226 号决议时认识到在总部和国家一级简化和统一业务活动面临重大挑战。大会通过要求采取具体行动和确立明确的时间表，重点关注进行必要的组织改革，以有效协助加强全系统一致性，为国家一级合并支助事务奠定基础。大会第 67/226 号决议提出了影响到联合国系统组织结构的重大改革措施。

176. 这些措施的核心是，大会在第 67/226 号决议第 152 段中请各基金和方案并鼓励各专门机构合并国家一级的支助事务，将共同职能下放给牵头机构，设立一个共同的联合国服务中心或在可行情况下外包支助事务。此外，大会在同一决议第 155 段中请秘书长通过管理问题高级别委员会和发展集团提出计划，阐述根据业务活动所有职能领域的统一条例和细则、政策和程序在国家、区域和总部各级设立共同支助服务，以便至迟在 2016 年实施。

177. 会员国仍然非常重视共同房地的落实，认为这是联合国系统在国家一级统一行动的主要指标之一，是有效合并支助服务的重要动力。大会在决议第 161 段中请联合国发展系统至迟于 2013 年底制订一项战略，支持在方案国家设立共同房地，同时适当考虑到安保问题和成本效益。制订这一战略是一次把共同房地的设计与统一国家一级业务方法所需要的体制变革有效结合起来的机会。共同房地并不仅仅是同地办公，而是要把职能相同的部门合并起来，以便能提高效率 and 节省费用。

178. 管理问题高级别委员会和发展集团已开始实施大会第 67/226 号决议的规定。这两个机构间机构已开始协商，以便制订落实四年度全面政策审查的战略，把大会提出的措施纳入现有工作计划。例如，发展集团联合筹资和业务活动网络已经制订了与管理问题高级别委员会 2013-2016 年的工作计划基本一致的两年期工作计划(2013-2014 年)。

179. 2013 年 4 月行政首长理事会核可了管理问题高级别委员会新的 2013-2016 年战略计划。该战略计划的主要目标是促进会员国做出承诺，通过重新设计和开展联合国系统的行政和管理工作来提高联合国系统的相关性、一致性、效力和效率。制订该战略计划是因为大会在关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议中要求实现程序现代化，以便大幅度减少费用和减轻联合国发展系统各组织和国家伙伴的行政和程序负担。战略计划提出了全系统落实大会第 67/226 号决议各项规定的框架，例如在第 154 段中要求制订和缔结机构间框架协议，重点是与外部提供服务者签订共同长期协议，在第 156 段中要求加强采购合作。例如，管理问题高级别委员会一直通过以下方式采取相关的改革措施：在招聘和选拔外地工作

人员过程中采用统一的联合政策和监管框架并在其后予以推广；最近参与《国际公共部门会计准则》的采用；制订联合国系统使用云服务的指导方针；通过必要的规章和政策的修订以扩大联合和共同采购的范围；制订业务关于费用共同定义的建议。

180. 大会第 67/226 号决议请秘书长进行一项研究，审查各基金和方案现有企业资源规划系统相互操作的可行性。因此，行政首长理事会同意由国际电信联盟秘书长兼管理问题高级别委员会信息和通信技术网络主席主持这项研究。在 2013 年 4 月的会议上，信息和通信技术网络一致认为，可行性研究应密切审查可减少国家一级费用的业务要求以及企业资源规划系统在这项复杂的安排中的作用。

181. 对机构总部的调查结果显示，各机构普遍通过参加管理问题高级别委员会和发展集团的工作机制和它们的工作人员为其工作奉献时间，协助履行简化和统一业务方法的承诺。大多数机构在这些机构间论坛上都阐述了各自的作用并提及最近核可的发展集团标准作业程序的实施工作。发展集团关于业务行动战略的指导说明为加强战略规划、实施、监测和报告以便在国家一级统一业务活动提供了框架。发展集团在 1 月推出试点方案，有 14 个国家自愿采用业务活动战略。计划在 2013 年第三季度评估试点情况，以便加强指导，为 2014 年在全球推出战略做准备。在这项业务活动战略的范围内，巴西实施了第一个设计和建立综合服务中心的试点项目。该项目有建立共同事务中心可采用方法的要点，有利于将来推广这个统一业务活动机制。

182. 通过联合国发展集团和管理问题高级别委员会采取的后续行动表明，人们承诺回应大会第 67/226 号决议提出的意义深远的改革措施。在确定联合国实体和机构间机构落实相关体制变革的效力时，对要求采取的行动做出的明确解释必须有助于及时在全系统加以落实。例如，为落实该决议第 152 段的规定，发展集团联合筹资和业务活动网络的工作计划规定在中等收入方案国家建立一个服务中心试点。在业务活动方面，大会第 67/226 号决议要求全系统和所有方案国家采取相应行动。

F. 成果管理

183. 大会第 67/226 号决议强调成果管理的重要性，认为它是问责制的一个基本要素，有助于取得更好的发展成果和实现千年发展目标。尽管大会强调需要查明、评估和减轻风险并进一步改善规划、管理和报告工作，但是自 2007 年三年度全面政策审查以来，在各机构内进一步推行成果文化的工作取得了重大进展。

184. 发展集团通过了联合国发展援助框架成果报告的共同原则和标准格式，并通过规定必须使用发展集团关于国家方案编制的成果管理手册，采用了共同的注重成果的方法。根据发展集团 2013-2014 年工作计划，将进一步制订和使用旨在进一步注重成果的共同成果管理和监测工具。机构间工作计划还要求发展集团成

员为培养成果管理能力和才干进行投资。秘书长将在 2014 年关于四年度全面政策审查的报告中进一步提供这方面进展的详情。

在所有任务中推行成果文化

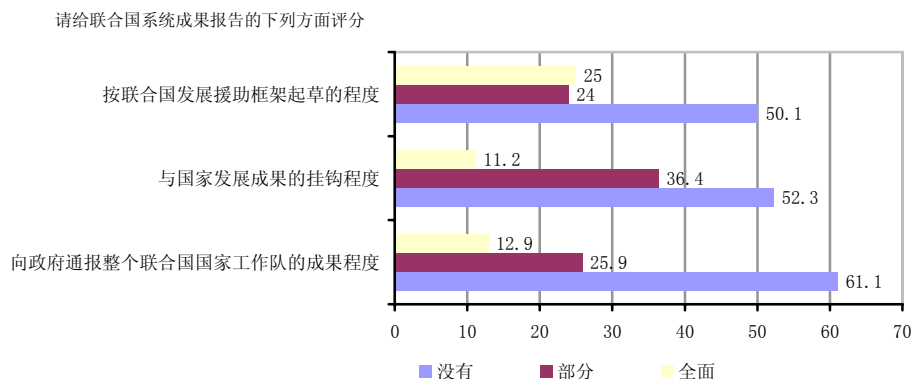
185. 尽管通过发展集团采用共同管理工具的工作取得了成功，但在各基金、方案和专门机构中推行成果文化的工作仍然充满了挑战。虽然在改进用于监测和衡量整个联合国发展系统成果的管理工具方面取得了很大进展，但是各机构在建立用于确定所有任务的成果和衡量进展的系统方面仍然有不少困难。此外，虽然在确定和衡量项目产出方面取得了进展，但是要把宣传、能力发展和政策咨询服务等较广泛和较复杂的工作同可衡量的成果挂钩仍有困难。由于许多外部因素影响到联合国发展系统的工作对方案国人民生活产生的影响，因此常常无法确立直接的因果关系。这包括要根据各国不断变化的情况以及对非核心资金的严重依赖来调整成果，因此很难进行中长期规划以实现发展成果。

186. 因此，要有一个统一的联合国发展系统，就要在建立一个统一有效的成果管理制基础上联合编写报告。对驻地协调员的调查结果已证实了这一点，有 88% 以上的答复者说，考虑到联合报告的要求，联合国各机构统一其成果管理制“非常重要”。一个机构的总部补充说，尽管名称相同，但是成果的定义和实际使用有差异，需要统一不同联合国组织在各个层次使用的成果。

187. 根据对驻地协调员的调查结果，所有国家工作队中有 80% 在 2012 年编制了联合国系统年度成果报告。但是，也有迹象表明，在许多情况下，需要提高这些报告的质量和在对东道国政府的有用性。在 2012 年对方案国家的调查中，只有 17% “非常同意”“联合国通过目前的审查工作和报告，向政府提供足够信息来评估联合国业绩”。2013 年对驻地协调员的调查结果证实了政府的这个意见，只有 52% 的答复者证实，方案国家中的联合国系统成果报告充分与本国的发展成果挂钩（见图十）。

图十

采用联合国系统成果报告的基本标准(答复者百分比)



188. 如图十所示,有近一半的驻地协调员说,联合国系统年度成果报告“没有”或仅仅“部分”按联合国发展援助框架起草或与国家发展成果挂钩。调查结果还表明,申请或考虑采取“一体行动”较大部分方案国家都把联合国系统年度成果报告与国家发展成果挂钩。例如,在采取“一体行动”的国家中,有 60%完全将其报告工作与国家发展成果挂钩。

189. 在最近通过“一体行动”标准作业程序后,发展集团通过一套能适用于不同国家具体情况的灵活的指导方针,支持重点加强成果管理工作。据发展集团说,“一体行动”国家标准作业程序优先注重将促进方案交付的多年战略业务计划同大力强调共同交付成果和提交成果报告挂钩。

190. 对机构总部的调查结果表明,各实体一般支持通过发展集团标准作业程序提出的指导意见。虽然只有一个机构报告说在过去两年中评估或审查了其成果管理制度,但是有许多机构说它们对本机构的成果管理制度进行了大量投资。这包括计划增加投资以培养成果管理能力,根据大会第 67/226 号决议第 168 段的要求承诺简化、精简和统一成果管理制度等。例如,开发署指出,它目前主张大幅度减少制订国家级战略(联发援框架)和方案要有一致性(“一体行动”)的要求。人口基金强调指出,它打算 2013 年为统一编制预算工作编写国家方案文件联合筹资的指导意见。

191. 大多数机构证实它们根据大会第 67/226 号决议第 170 段的要求,采用明确而稳健的成果框架,以确立产出、结果和影响程度层面的预期成果,并列入供监测使用的有基线、里程碑和目标的衡量指标。大多数机构也证实,它们目前用于报告国家一级成果的系统与国家发展成果完全挂钩。不过,如图十所示,这似乎并不总是意味着国家一级的联合国系统成果报告大部分是照此编写的。

加强全系统成果报告工作

192. 大会在第 67/226 号决议第 166 段中请联合国发展系统加紧努力在各级建立和维持成果文化,包括确定对成果管理的奖励办法并定期审查其成果管理制度。这包括进一步培养成果管理的能力和才干。

193. 大会据此在第 67/226 号决议第 168 段中请秘书长加紧努力,在联合国发展系统中加强和系统实施成果管理制度,其总体目标是改善发展成果,提高组织实效,包括简化、精简和统一成果管理制度。

194. 为此,大会在第 67/226 号决议第 169 段中提出了颇有雄心的时间表并请秘书长制订一个更健全、一致和统一的办法来开展发展方面业务活动和向经济及社会理事会 2013 年实质性会议业务活动部分提出报告。通过大力注重成果,该方法应能改善全系统成果的规划、监测、衡量和报告工作。大会请各基金和方案执行局以及各专门机构理事会开展重点对话,商讨如何最有效地平衡全系统成果报告的要求与具体机构成果报告的要求,大会还在同一决议第 169 段中要求在 2014 年之前采用更加协调一致的机制。

G. 发展方面的业务活动的评价

195. 随着更协调一致的全系统成果管理制度得到制定和执行，作为方案交付固有组成部分的有效监测与评价日益重要。联合国发展系统内参照联合国评价小组的工作进行评价，因为评价小组是一个专业的专家网络，内有联合国系统内负责评价工作的各个部门。评价小组现有 43 个成员和 3 个观察员，其目标是提高整个联合国系统评价工作的客观性、有效性及可见度。

196. 小组为成员提供了一个论坛，以便制订共同的评价规范和标准，通过同行审查和信息交流为评价职能部门提供支助并与更广泛的评价界建立伙伴关系。发展集团现正与联合国评价小组协作制定一项对方案国增加援助的战略，以便提高各国监测和评价联合国发展方面业务活动的评价能力。发展集团及联合国评价小组预计将在 2013 年年底前完成和通过新战略。

各国对评价工作的自主权

197. 联合国发展系统评价工作的一项重要职能是加强各国对联合国系统提供的援助进行评估的自主权和领导权。这要求做出重大努力来协助方案国提高本国的评价能力，以便有效监测和评价发展方面的业务活动。联发援框架是一份全面的战略性文件，把联合国系统国家一级的大部分活动纳入一个统一的框架，随着框架的重要性不断提高，各国必须对有效监测和评价这一框架拥有很大的自主权。方案国政府应能有效评价联发援框架是否与本国发展计划保持一致，并衡量它对国家发展成果的贡献。在这方面，大会在第 67/226 号决议第 175 段中请联合国发展系统制定和执行相关准则，进一步加强各国发展方面业务活动的评价能力。

198. 对机构总部的调查结果表明，各实体尚未制订关于提高国家评价能力的具体政策。然而，一些机构谈到培养国家能力方面的工作，并谈到如何将能力建设措施纳入成果管理制及其他领域，其中涉及加强各国的分析、战略、规划、执行、监测和评价系统。因此，按大会第 67/226 号决议第 175 段的要求制订准则为各机构提供了机会，以便把它们作为联合国评价小组成员开展的工作与加强它们目前的培养国家能力的工作结合起来。

联发援框架评价

199. 2013 年对驻地协调员的调查结果表明，需要更加协调一致地进行评价。根据调查，仅有大约 52% 的联发援框架接受评价，其中只有不到一半 (44%) 有管理层的答复。因此 108 个国家中只有 31 个国家 (28%) 说全面遵守了合理评价的这些要求。鉴于现已规定必须评价联发援框架，评价和管理层答复的数目在今后几年预计都会大幅增加。

联合国实体的评价能力

200. 大会第 67/226 号决议强调联合国发展系统必须有独立、有公信力和切实有用的评价职能部门并使之有充足资源。该决议强调，需要在联合国组织内提倡

评价文化，确保在制定政策和改善各组织工作过程中积极利用评价结论和建议。因此，大会重申联合国发展系统成员需要在发展方面业务活动的评价领域加强体制和组织能力，包括在成果管理制及监测和评价领域开展培训并提高技能。

独立的全系统评价

201. 大会第 67/226 号决议请秘书长设立一个临时协调机制，对联合国在发展方面的业务活动进行独立的全系统评价。

202. 临时协调机制成员包括联合检查组、联合国评价小组、经济和社会事务部、人道主义援助协调处和内部监督事务厅(监督厅)，大会第 67/226 号决议第 181 段还要求临时协调机制制订联合国发展方面业务活动独立全系统评价政策，包括提出关于试行全系统评价的提案，供经济及社会理事会在 2013 年实质性会议业务活动部分进行讨论。

203. 临时协调机制建立于 2013 年 2 月，此后与联合国各实体和会员国就联合国发展方面业务活动独立全系统评价政策草案进行了广泛协商，该政策草案将与全系统试点评价提案一起编入另一文件，提交经济及社会理事会 2013 年实质性会议业务活动部分讨论。

五. 后续行动及监测

204. 大会第 67/226 号决议第 183 段重申，联合国发展系统各基金、方案和专门机构的理事机构应为全面执行该项决议采取适当行动。大会在上述决议第 185 段中确认经济及社会理事会依照《宪章》规定在各基金、方案和专门机构的总体协调方面发挥主要作用。在决议第 121 段中，大会吁请各基金和方案，并鼓励各专门机构，进行任何必要的变革，使其规划和预算编制周期与四年期全面政策审查挂钩。在决议第 122 段中，大会重申必须执行大会关于联合国在国家一级存在的以往各项决议。

205. 本节阐述了 19 个基金、方案和专门机构的战略计划与四年期全面政策审查周期挂钩的现状(见表 21)。这些实体在 2011 年联合国发展系统发展相关活动资金总额中约占 96%。本节还阐述了在执行大会以往关于三年期全面政策审查的决议过程中取得的经验教训，这个议题列入了 2013 年 5 月经济及社会理事会主席团及各基金和方案执行委员会年度情况协调会议的议程。

A. 主要基金、方案、专门机构及其他实体的战略规划周期与四年期全面政策审查周期挂钩的情况

206. 大会第 63/232 号决议促请联合国各实体使其规划周期与四年期全面政策审查挂钩。联合国发展系统仍在努力全面执行这项任务。在约占 2011 年联合国发展方面的业务活动 96% 的 19 个实体中，有 7 个实体未能将其规划周期与四年期

全面政策审查挂钩,包括3个必须进行四年期全面政策审查的实体⁶以及4个专门机构。⁷2个实体,即艾滋病署和工发组织,计划在理事机构今后会议上审议与四年期全面政策审查挂钩的问题。此外,19个实体中有7个实体向其理事机构正式报告了四年期全面政策审查的执行情况。粮农组织大会和工发组织大会是唯一正式要求定期报告四年期全面政策审查执行情况的专门机构理事机构。

表 21

主要基金、方案、专门机构及其他实体的战略规划周期与四年期全面政策审查周期挂钩的情况

主要基金、方案、专门机构及其他实体的战略规划周期与四年期全面政策审查周期挂钩的情 ^a						
实体	战略规划文件	年数 ^j	规划周期		与四年期全 面政策审查 挂钩	每年向理事机构 报告四年期全面 政策审查情况
			本周期	下个周期		
各基金和方案						
开发署 ^b （包括志愿人员 方案及资发基金）	战略规划	4	2008–2013	2014–2017	是	是
人口基金	战略规划	4	2008–2013	2014–2017	是	是
儿基会 ^c	中期战略规划	4	2006–2013	2014–2017	是	是
粮食署 ^d	战略规划	4	2008–2013	2014–2017	是	是
人居署	中期战略规划	6	2008–2013	2014–2019	否	否
难民署	两年期方案 ^h	2	2012–2013	2014–2015	是	否
近东救济工程处	中期计划	6	2010–2015	2016–2021	否	否
专门机构						
劳工组织 ^e	战略政策框架	6	2010–2015	待定	否	否
粮农组织	中期计划	6	2010–2013	2014–2017	是	是 ¹
教科文组织 ^f	中期战略	6	2008–2013	2014–2017	是	否
世卫组织	全球工作方案	6	2008–2013	2014–2019	否	否
农发基金	战略框架	5	2011–2015	2016–2020	否	否
工发组织	中期方案框架	4	2010–2013	待定 ^k	否	是
其他实体						
妇女署 ^g	战略规划	3	2011–2013	2014–2017	是	是
艾滋病署	战略框架	4	2012–2015	待定	否	否
毒品和犯罪问题办公室	两年期方案 ⁱ	2	2012–2013	2014–2015	是	否
贸发会议	两年期方案	2	2012–2013	2014–2015	是	否

⁶ 人居署、近东救济工程处、艾滋病署。

⁷ 劳工组织、农发基金、世卫组织和工发组织。

主要基金、方案、专门机构及其他实体的战略规划周期与四年期全面政策审查周期挂钩的情况 ^a						
实体	战略规划文件	年数 ^j	规划周期		与四年期全面政策审查挂钩	每年向理事机构报告四年期全面政策审查情况
			本周期	下个周期		
环境署	两年期方案	4	2012-2013	2014-2017	是	否
人权高专办	两年期方案	2	2012-2013	2014-2015	是	否

^a 这 19 个基金、方案、专门机构及其他实体大约占 2011 年联合国系统发展相关活动资金总额的 96%。

^b 根据要求与四年期全面政策审查周期挂钩的大会第 63/232 号决议，开发署执行局第 2009/9 号决定将 2008-2011 年战略计划延长至 2013 年。

^c 根据要求与四年期全面政策审查周期挂钩的大会第 63/232 号决议，儿基会执行局第 2009/5 号决定将 2008-2011 年战略计划延长至 2013 年。

^d 根据要求与四年期全面政策审查周期挂钩的大会第 63/232 号决议，粮食署执行局第 2009/EB.A/3 号决定将 2008-2011 年战略计划延长至 2013 年。

^e 劳工组织理事机构将在第 318 届会议上 (2013 年 10 月) 开始讨论这些要做出的安排，以便落实目前的战略政策框架 (2010-2015 年)。

^f 教科文组织大会在第 36C/105 号决议中决定将中期战略方案拟订周期从 6 年延长到 8 年，制订四年期方案和预算框架，作为同四年期全面政策审查周期调整挂钩的机制。

^g 妇女署于 2010 年 7 月 2 日根据第 64/289 号决议成立，它的第一份战略计划涵盖 2011 至 2013 年，以便与联合国发展系统规划周期挂钩。

^h 联合国秘书处各机构根据两年期方案计划开展业务，有关战略框列有它们的活动构想，是一份大会批准的重要政策文件。

ⁱ 毒品和犯罪问题办公室每四年通过一项战略，以指导两年期战略框架的制定。

^j 年数为目前方案拟订周期的年数，或理事机构最新决定规定并将反映在下一个方案拟订周期的年数。

^k 工发组织大会已决定工发组织中期方案框架应与四年期全面政策审查挂钩。大会还决定推迟采用新的中期方案框架，直至选出新任工发组织总干事。

^l 报告为半年期。

B. 在执行以往关于三年期全面政策审查的各项决议过程中取得的经验教训

207. 大会第 67/226 号决议第 183 段重申，所有机构的理事会应按照大会第 56/201 号决议第 91 和第 92 段的规定，为全面执行该项决议采取适当行动，第 56/201 号决议要求每年提交关于三年期全面政策审查决定执行情况的进度报告并全面分析执行过程中遇到的问题，包括取得的经验教训。

208. 大会 1980 年通过首份相关决议 (大会第 35/81 号决议) 后就所有三年期全面政策审查 (现为四年期全面政策审查) 提出的要求的总目录表明，关于全面政策审查的建议的内容日趋复杂，基本转向关注全系统问题。例如，大会第 35/81 (1980)

号及第 67/226(2012) 号决议分别有 18 和 189 个段次。在此期间，关于全面政策审查的建议的技术复杂性也明显提高。

209. 以往关于三年期全面政策审查的各项决议对会员国和各机构提出了具体行动要求，主要有 6 个主题，虽然有一两个主题是最近才提出的。这些主题包括：(a) 供资数量和质量；(b) 全面回收非核心资金的管理和方案支助费用的重要性；(c) 提高联合国发展系统业务效率的措施；(d) 促进全系统一致性的决定；(e) 与驻地协调员制度运行有关的行动；(f) 监测三年期全面政策审查决定的执行情况，特别强调经济及社会理事会的作用。

实现全系统一致性仍是严峻的挑战

210. 一致性问题(和它的许多次生问题)是联合国系统面临的主要挑战。需要开展广泛的机构间合作来采用新的方法。在一致性这个广泛主题领域内，在 1981 年通过首份关于三年期全面政策审查的决议后，每份相关决议都提出了关于统一细则和条例、简化流程和程序以及更多地利用共同事务的要求。因此，上述三项要求为评估进行三年期全面政策审查的业绩提供了参照。

需要为治理目的编写更有用和更简略的报告

211. 三年期全面政策审查(现为四年期全面政策审查)执行情况报告的编写工作很复杂。需要考虑报告的 3 个主要来源：(a) 各基金和方案负责人向其执行局提交的报告；(b) 秘书长向经社理事会提交的合并报告；(c) 提出与执行三年期全面政策审查各项规定有关的问题的其他各种报告(例如为 2012 年四年期全面政策审查编写的背景报告)。

212. 报告可能会过多注重基金和方案负责人围绕三年期全面政策审查相关规定的某些方面开展的活动。应该更多地分析这些行动对实现预期目标有无作用，并在难以取得进展或进展不够时，更多地分析必须消除的障碍。

213. 在不是专门评估三年期全面政策审查执行情况的报告中也能发现对成果的实际影响的有益分析。围绕驻地协调员制度的运作、联合国在过渡阶段国家中的作用、全系统业务做法审查及“一体行动”试点国家评价等议题为 2012 年四年期全面政策审查编写的背景报告均对遇到的困难及进展有限的影响发表了各种意见。因此，编写报告的一个重要教训是应努力提高分析的质量而不是数量。

214. 可在简化和改进向理事机构提交的四年期全面政策审查报告的分析质量方面采取一项措施，即相关实体的负责人把他们每年提交给执行局的战略计划执行情况报告和大会第 67/226 号决议执行情况报告合并为一份报告。

关于三年期全面政策审查的决议的重要目标尚待实现

215. 以往关于三年期全面政策审查的决议要求开展广泛机构间合作，但这些规定的执行力度有限，速度慢于预期。虽然在不同领域取得了许多积极的成果(常常为之做出巨大努力)，但总体进展缓慢，重要目标仍有待实现。

216. 在简化和统一方面，已在一些领域取得成功：(a) 各基金和方案执行局文件的提交基本采用标准格式；(b) 费用回收率实现标准化；(c) 采用了公共部门会计准则；(d) 更多地使用现金统转；(e) 在建立一个联合国业务活动中央信息库方面取得进展；(f) 在采购及信通技术等领域采用全系统准则，包括有一些试点执行项目。

217. 然而，规则、条例和程序的简化和统一更难实现。各机构不同的任务规定、业务模式及供资方式是取得进展的主要障碍。对于如何消除这些障碍的分析甚少。全系统业务活动没有标准化的基础意味着，在可以通过更多使用共同事务来节省费用的领域中取得的进展有限，取得的进展主要是在外地一级。

表 22
初步监测和指标框架，供进一步讨论和审查

大会第 67/226 号决议有关段落		指标	一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的)目标	来源 ^a
一. 引言										
A. 联合国系统的相关性(第 4, 6, 9, 12, 20, 114, 124(i), 145 段)										
一.A.1	4, 6	各国政府认为公正是一个与本国相关的联合国特征的程度(平均评分)	●	○	—			4 分中的 3.4 分(2012)		对方案国的调查
一.A.2	4, 6	民间社会组织认为公正是一个与本国相关的联合国特征的程度(平均评分)	●	○	—			4 分中的 3.2 分(2012)		对民间社会组织的调查
一.A.3	12, 20	驻地协调员认为联合国与世界银行的合作“有一定成效”或“很有成效”的百分比	○	●			85-86 表8	39.2(2012)		对驻地协调员的调查
一.A.4	12, 20, 145	驻地协调员认为联合国与区域银行的合作“有一定成效”或“很有成效”的百分比	○	●			87-88 表9	35.1(2012)		对驻地协调员的调查
一.A.5	9, 12, 20, 114, 124(i)	民间社会组织“非常同意”联合国“尽可能”与民间社会合作的百分比	○	●			—	44.1(2012)		对民间社会组织的调查
B. 一致性、灵活性和国家自主权(第 4, 5, 7, 12, 21, 113-115, 171 段)										
一.B.1	4, 5, 7, 12, 21, 113, 114	有政府-联合国联合指导委员会的国家的百分比	●	○	○		80	69.7(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
一.B.2	4, 5, 7, 12, 21, 113, 114	联合指导委员会在过去一年中进行联合国联发援框架年度审查(或相应审查)的国家的百分比	●	○	○		80	36.7(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
一.B.3	5, 7, 12, 113, 115	认为联合国活动与本国需求和优先事项“非常”一致的政府的百分比	●				75	22.5(2012)		对方案国的调查
一.B.4	4	认为联合国“非常迅速”或“比较迅速”满足国家需求的政府的百分比	●				—	65.2(2012)		对方案国的调查
C. 对会员国负责(第 11, 130(b), 171 段)										
一.C.1	171	政府对联合国关于其活动的报告表示满意的程度(平均评分)			●		187	4 分中的 2.8 分(2012)		对方案国的调查
D. 可持续发展纳入主流(第 14, 15 段)										
一.D.1	14, 15	有环境与可持续发展的成果小组(主题小组)的国家的百分比	●	○			48 图二	76.3(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告

大会第 67/226 号决议有关段落		指标	一致性	相关性	效力	效率	本报告相关 段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议 制订的) 目标	来源 ^a
一. D. 2	14, 15	把环境与可持续发展选为联合国支助的优先领域的政府的百分比		●			45 图一	73. 4 (2012)		对方案国的调查
一. D. 3	14, 15	联发援框架准则更清晰地阐述可持续发展	○	●	○		28-29	尚无数据		机构调查, 案头审查
一. D. 4	14, 15	符合新准则的新发展援助框架的百分比(案头审查)	○	●	○		28-29			案头审查
一. D. 5	14, 15	认为环境与可持续发展是联合国各机构间有竞争的领域的驻地协调员的百分比	●			○	119 图三	47. 5 (2013)		对驻地协调员的调查
E. 利用联合国系统的所有专长(第 18, 116 段)										
一. E. 1	18, 116	认为联合国国家工作队在非驻地机构参与联发援框架方面面临挑战的驻地协调员的百分比		●			83	40. 4 (2013)		对驻地协调员的调查
一. E. 2	18, 116	认为联合国国家工作队在参与联发援框架方面面临挑战的非驻地机构代表的百分比		●				尚无数据		对联合国国家工作队的调查
F. 残疾人的需求(第 23 段)										
一. F. 1	23	大量阐述这一议题的联发援框架的百分比		●			—	—		案头审查
一. F. 2	23	认为编写联发援框架期间有“非常充分”或“比较充分”的残疾人数据的驻地协调员的百分比			●		表 6	38. 5 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
二. 供资(本节提到的段落、图表见秘书长关于 2011 年联合国系统发展方面业务活动资金情况分析的报告(A/68/97-E/2013/87))										
A. 一般原则(第 24-32, 37, 77 段)										
二. A. 1		方案国、捐助国和其他利益攸关方从一般供资角度评判联合国发展业务活动在国家和中央/总部层面的总体一致性的程度	●				—	尚无数据		现行外部审查的案头研究
二. A. 2	24	在全球层面, 联合国发展业务活动与官方发展援助总额和多边官方发展援助总额中相比		●			20, 32-33	图四	第 24 段——需要为联合国发展业务活动提供适当的资金	为编写筹资报告和分析数据制订数据收集方法
二. A. 3	24	在各个方案国层面, 联合国发展业务活动与官方发展援助总额相比		●			29, 118-119	图十, 表 11	第 24 段——需要为联合国发展业务活动提供适当的资金	
二. A. 4	77	南南合作: 与南南合作总额相比, 发展中国家为南南合作捐款的情况和趋势		●			24, 40	2011 年 5. 62 亿美元	第 77 段——加大对南南合作的支持力度	
II. A. 5		地方资源: 地方资源捐款的情况和趋势		●			49	表 4		

大会第 67/226 号决议有关段落 指标			一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的) 目标	来源 ^a
二. A. 6	37	其他资源：与其他资源为发展提供资金的总额相比，其他资源捐款的情况和趋势		●			37-38	图十二	第 37 段——实现联合国发展方面业务活动潜在供资来源的多样化	
二. A. 7		资源分配/分布/用途：按主要费用分列的支出总额(核心和非核心、发展相关和人道主义援助相关)			●		26-28, 56-61	图八、九、十六-十八；表 5-7		
二. A. 8		资源分配/分布/用途：按不同国别组分列的方案支出分布情况			●		62-64	图十九和二十		为编写筹资报告和分析数据制订数据收集方法
二. A. 9		资源分配/分布/用途：核心与非核心方案支出之间的关系			●		65-68	图二十一和二十二，表 8		
II. A. 10		集中/分散：联合国实体与方案国家之间的供资关系很重要的程度				●	108-120	表 10, 11 附件六		
B. 增加总体供资，特别是核心资源(第 26, 33-39, 41, 42, 44, 46 段)										
二. B. 1	41	中央一级采用综合性基于成果的财政资源规划和预算框架的情况	●						第 41 段——所有资源并入一个综合性预算框架	机构总部调查
二. B. 2	42	国家一级采用和落实共同预算框架的情况	●				81-84		第 42 段——联合国系统发展方面业务活动的所有捐款并入一个共同预算框架	对驻地协调员的调查
二. B. 3	26, 33	为联合国发展业务活动捐款的情况和趋势：核心和非核心、与发展和人道主义援助相关		●			19, 30-31	图三；表 1	第 26 段——处理核心资源与非核心资源失衡的问题； 第 33 段——大幅增加核心自愿捐款	为编写筹资报告和分析数据制订数据收集方法
二. B. 4	46	有限制和无限制供资情况和趋势的比较		●			42-55	图十五；表 2-4	第 46 段——提高非核心资源的可预测性	
二. B. 5	33	供资来源和类别：情况和趋势——概述		●			22-24, 37-40	图五、六、七、八	第 33 段——所有国家增加对联合国发展业务活动的自愿捐款	

大会第 67/226 号决议有关段落 指标			一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的) 目标	来源 ^a
二. B. 6	44	供资来源和类别：情况和趋势——联合供资方式和联合方案			●		42-48, 50-55	图十五；表 2 和 3	第 44 段——优先建立集合型专题联合筹资机制	
二. B. 7	35	资金来源：各实体为扩大捐助者基础采取行动的状况			●		77-78		第 35 段——向各自理事机构 2014 年第一届常会提出报告	机构总部调查
二. B. 8	39	核心资金的必要数量：各实体为制订和推行核心资金必要数量概念采取行动的状况			●		120		第 39 段——至迟在 2013 年底向各自理事机构提出具体提案，以便在 2014 年作出决定	机构总部调查
二. B. 9	33	分担负担：捐款与国民总收入相比的情况和趋势			●		85-93	图二十八；附件五	第33段——以符合本国能力的方式大幅增加对联合国发展业务活动的自愿捐款	既定数据收集方法
C. 增加总体供资，特别是核心资源(第 33, 40-46 段)										
二. C. 1	41	中央一级的规划框架：采用综合性基于成果的财政资源规划和预算框架的情况	●						第 41 段——所有资源并入一个综合预算框架	
二. C. 2	42	国家一级的规划框架：采用共同预算框架的情况	●				81-84		第42段——联合国系统发展方面业务活动的所有捐款并入一个共同预算框架	
二. C. 3	33, 40	按来源对捐款额波动进行的分析和有无资源产生的总体影响			●		69-72	图二十三-二十五	第 33 段——以持续和可预测的方式提供多年捐款； 第 40 段——优先分配更可预测的资源	
二. C. 4	46	各实体和捐助者为改进可预测性采取行动和举措的情况			●		77-80		第46段——各基金和方案执行局以及各专门机构的理事机构在2014年期间开展有序对话	

大会第 67/226 号决议有关段落 指标			一致性	相关性	效力	效率	本报告相关 段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议 制订的) 目标	来源 ^a
D. 确保费用全额回收 (第 43, 47-56 段)										
二.D.1	47, 53	各理事机构采用费用回收框架的情况				●	101-106		第 47 段——2013 年初统一了费用回收框架; 第 53 段——至迟于 2013 年采取费用回收框架, 以便 2014 年全面实施这些框架	为编写筹资报告和分析数据制订数据收集方法
二.D.2	43	方案与非方案费用之间的核心与非核心比例的比较				●	97	表 9	第 43 段——避免用核心资源补贴非核心资金开展的活动	
二.D.3	54	进行财务规划和编写财务报告过程中披露费用回收估计数的情况				●	100		第 54 段——在定期财务报告中报告估计数	
三. 培养国家能力和发展实效										
A. 建立和培养能力 (第 11, 57-68, 95, 114 段)										
三.A.1	57-63	驻地协调员说联合国国家工作队有得到积极监测的协助培养国家能力的战略的国家的百分比	○	●	●		32-37	50.6 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
三.A.2	57-63	认真处理培养能力问题的联发援框架的百分比	○	●	●		28-29 32-37	不详		案头审查
三.A.3	11	“非常同意”联合国“大力协助”其发展的方案国政府的百分比	○	●			30	27.3 (2012)		对方案国的调查
三.A.4	57-63	“非常同意”联合国积极培养本国能力的方案国政府的百分比			●		34	24.1 (2012)		对方案国的调查
三.A.5	64, 66	“非常”或“比较”同意联合国“尽可能”利用国家监测和报告系统的方案国政府的百分比	○	●	○		39-40, 表 1	52.8 (2012)		对方案国的调查
三.A.6	64, 66	驻地协调员估计 50%或不到 50%的联合国方案资金是通过国家机构提供的国家的百分比			○	●	40	62.4 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
三.A.7	64	完全遵守统一现金转账方法的国家的百分比	●	○	○		40			现金转账统一方式咨询委员会
三.A.8	64, 66	“非常”或“比较”同意联合国系统不必要地过多使用并行执行单位的驻地协调员的百分比				●	44	27.6 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告

大会第 67/226 号决议有关段落		指标	一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的) 目标	来源 ^a
B. 消除贫穷(第 10, 19, 58, 69-73, 118 段)										
三.B.1	69-71, 73, 118	有扶贫成果小组(主题小组)的国家的百分比	●	○			46-49 图二	61(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
三.B.2	72, 73	把扶贫作为联合国今后支助优先领域的政府的百分比		●			45-47 图一	55(2012)		对方案国的调查
三.B.3	10, 19, 73	“非常”同意联合国工作的重点是协助各国实现千年发展目标的方案国政府的百分比		●			76	60(2012)		对方案国的调查
三.B.4	58, 73	“非常同意”联发援框架“充分强调”增强穷人和弱势群体权能的驻地协调员的百分比	●	○			50	65.7 (2013)		对驻地协调员的调查, 案头审查
三.B.5	69-73	开发署和其他方面评估有关主题的主要结论			●		51	不详		案头审查
三.B.6	72, 73	说扶贫是一个联合国机构之间有竞争的领域的驻地协调员的百分比				●	119 图三	32(2012)		对驻地协调员的调查
C. 南南合作和三角合作(第 74-79 段)										
三.C.1	74, 75	联合国国家工作队有涵盖南南合作的成果小组(主题小组)的国家的百分比	●				图二	13.8 (2013)		对方案国的调查
三.C.2	74, 77	在提供南南合作方面对东道国支助“程度很大”的联合国国家工作队的百分比	●				56-57 表5	24(2013)		对驻地协调员的调查
三.C.3	74, 77	认真处理南南合作和三角合作问题的联发援框架的百分比	●				28-29	尚无数据		案头审查
D. 性别平等和增强妇女权能(第 80-92, 118 段)										
三.D.1	81, 85, 88, 89, 118	设有性别平等成果小组(主题小组)的国家的百分比	●	○	○	○	48, 64 图二	83.5(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
三.D.2	81, 85	有一个或更多的两性平等和增强妇女权能联合方案的国家的百分比	●		○	○	64	45.0(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
三.D.3	90	在国家分析阶段有“非常充分”的按性别分列数据的国家的百分比	●	●			61 表6	23.9(2013)		对驻地协调员的调查
三.D.4	81, 89	认为联合国对实现两性平等的贡献“特别大”的方案国政府的百分比			●		—	69.4(2012)		对方案国的调查

大会第 67/226 号决议有关段落 指标			一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的) 目标	来源 ^a
三. D. 5	85, 88	认真处理性别平等和增强妇女权能的联发援框架的百分比		●			28-29	尚无数据		联合国发展集团性别平等工作队案头审查
三. D. 6	83	完成了性别平等记分卡的国家的百分比			●		62	48.6 (2013)		对驻地协调员的调查
三. D. 7	80, 85, 89	把两性平等视为一个联合国机构有竞争的领域的驻地协调员的百分比				●	119 图三	43.1 (2013)		对驻地协调员的调查
E. 从救济向发展的过渡^b (第 93-112 段)										
三. E. 1	102, 105	与关键伙伴应对危机的全系统协议或安排(包括冲突后和灾后需求评估和谅解备忘录)的数目	●			○	—	尚无数据		联合国发展集团/人道主义事务执行委员会/转型问题工作组
三. E. 2	93, 94, 108-110	有最新减灾战略的国家的百分比		●	○		70-71	53.2 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
三. E. 3	111	驻地协调员认为联合国需要更优先注重区域/次区域防止蔓延效应的经济转型国家的百分比		●	○		69	68 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
三. E. 4	98-100, 102, 106	驻地协调员把人道主义援助视为一个联合国各机构有竞争的领域的经济转型国家的百分比	○			●	119 图三	45.7 (2013)		对驻地协调员的调查
四. 改善联合国发展系统的运作										
A. 联合国发展援助框架和相同进程 (第 11, 12, 113-121, 124 (g), 124 (i), 130 (b), 135, 141, 142, 170, 171, 182 段)										
四. A. 1	182	以前评估过联发援框架的国家的百分比	○		●		199	53.2 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四. A. 2	170	有两个或更多机构的国家方案文件(或相应文件)中的成果是一字不差抄自联发援框架成果的国家百分比	●		○		79	21.5 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四. A. 3	118, 124 (g), 135, 141	20%以上的联合国资金用于联合方案并要接受集合或过手资金管理安排(而不是并行供资)的国家的百分比	●				50-55 (A/68/97-E/2013/87)	18.3 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四. A. 4	118, 124 (g), 135, 141	“非常同意”联合国可更多利用集合或过手资金机制的驻地协调员的百分比	●					43.1 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告

大会第 67/226 号决议有关段落		指标	一致性	相关性	效力	效率	本报告相关 段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议 制订的) 目标	来源 ^a
四. A. 5	130 (b), 171	联合国编写年度成果报告的国家的百分比	○		●		187	79.8 (2013)		对驻地协调员的 调查或年度报告
四. A. 6	141, 142	联合国年度成果报告“充分”围绕联发援框架成 果编写的国家的百分比	○		●		187-188 图十	61.1 (2013)		对驻地协调员的 调查或年度报告
四. A. 7	141, 142, 171	联合国年度成果报告与国家发展成果“充分”挂 钩的国家的百分比	○		●			52.3 (2013)		对驻地协调员的 调查或年度报告
四. A. 8	130 (b)	联合国年度成果报告让政府了解联合国国家工作 队总体成果的国家的百分比	○		●			50.9 (2013)		对驻地协调员的 调查或年度报告
四. A. 9	119	联合国发展集团为缩短联发援框架进程做出的努 力和 2013 年底向各理事机构上报的有关机构在国 家一级根据框架为精简和统一本体机构方案编制 工具和程序做出的努力	○			●	89-91	—	第 119 段——至迟于 2013 年底就简化和统 一各机构特有的方案 编制工具, 与各自理 事机构进行协商	机构更新
四. A. 10	119	利用精简和缩短后的联发援框架程序(理事机构 9 月审查等)的国家的百分比				●	89-91	22.9 (2013)		对驻地协调员的 调查或年度报告
四. A. 11	117	“非常同意”与每个机构单独规划支助活动相比, 联发援框架或联合国其他规划框架帮助联合国取 得了更好的成果的方案国政府的百分比	○	○	●		—	47.7 (2012)		对方案国的调查
四. A. 12	117, 120	“非常同意”或“比较同意”联合国各机构在本 国的活动有“大量重复”的政府的百分比	○		○	●	117 表 13	47.2 (2012)		对方案国的调查
四. A. 13	117, 120	认为本国的联合国机构相互争夺捐助资源的程度 “很大”或“比较大”的驻地协调员的百分比	○		○	●		50.5 (2013)		对驻地协调员的 调查
四. A. 14	11	方案国政府同意联合国为本国提供的支助总体有 效说法的程度(平均评分)				●	—	4 分中的 3.1 分(2012)		对方案国的调查
B. 驻地协调员制度(第 42, 122-143 段)										
四. B. 1	42, 130 (a), 131	国家一级联合国驻地协调员系统财务和方案报告编 写规定的遵守情况的指标; 亦有按机构分列的指标	●				100 表 10	2.0 分中的 0.7 分(2013)		对驻地协调员的 调查
四. B. 2	130 (a), 130 (c), 131	管理和问责制度规定遵守情况的指标, 包括大会 第 50/120 号决议 37 (c) 段执行情况的指标, 亦有 按机构分列的指标	●				101-104 表 11	3 分中的 0.8 分(2013)		对驻地协调员的 调查
四. B. 3	130	有行为准则的联合国国家工作队的百分比	●				114-115	41.3 (2013)		对驻地协调员的 调查或年度报告

大会第 67/226 号决议有关段落 指标			一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的) 目标	来源 ^a
四. B. 4	124 (h)	开发署设有国家主任的方案国的百分比	●				109	38 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四. B. 5	124 (h), 130	同时有开发署国家主任并认为国家主任对于确保职能防火墙良好运作“十分重要”的驻地协调员的百分比	●				111	76.2 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四. B. 6	124 (h)	把代表开发署筹资的职责“完全”或“大部分”交给国家主任、副驻地代表或其他高级官员的驻地协调员的百分比					113 表 12	60.2 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四. B. 7	124	驻地协调员的资历与所在国的需求、优先事项和挑战相应的程度		●			121-122	尚无数据		对方案国的调查
四. B. 8	124, 125	联合国工作人员“恰好兼备所需的能力和才干, 包括高质量政策和方案咨询和高水平领导技能”的程度			●			尚无数据		对方案国的调查, 对联合国国家工作队的调查
四. B. 9	128	秘书长关于为驻地协调员制度供资的建议的情况			●		123-125	见下一栏	第 128 段——2013 年提出具体建议, 供经济及社会理事会和大会审议	理事会更新
四. B. 10	128	驻地协调员办事处由开发署或联合国发展业务协调办公室以外的来源提供资金的百分比			●		123-125	尚无数据		对驻地协调员的调查或年度报告
四. B. 11	124	驻地协调员业绩总体评分(全球)			●		—	尚无数据		发展合作协调厅更新
四. B. 12	125	至少 40 名驻地协调员认为需要“大幅度增加联合培训”的专题(如监测和评价)的数目	○		●		128-129 图五	6 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四. B. 13	124 (j)	驻地协调员认为联合国国家工作队成员有“非常充分的”授权来代表自己机构做决定的程度的指数				●	137-138 表 18	1 分中的 0.5 分 (2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四. B. 14	123, 124 (c)	“非常同意”在联合国在国家一级的一致性问题上获得联合国发展集团明确战略指导的说的驻地协调员的百分比	○	●			130 表 15	25 (2013)		对驻地协调员的调查
四. B. 15	123, 124 (c)	“非常同意”在联合国在国家一级的一致性问题上获得联合国发展集团明确战略指导的说的联合国国家工作队成员的百分比	○	●			130-131	尚无数据		对联合国国家工作队的调查

大会第 67/226 号决议有关段落 指标			一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的) 目标	来源 ^a
C. “一体行动”^c(第 132-143 段)										
四.C.1	134	采用“一体行动”方法的国家(试点国家和据说自行启动的国家)的百分比	●		○	○	146 图六	32(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四.C.2	134	采用“一体行动”方法一些内容或考虑采用的国家的百分比	●		○	○		43(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四.C.3	143	2013 年 7 月提交给经济及社会理事会的用于审查和批准“一体行动”国家共同国家方案文件的方案和各方案、基金和专门机构后来商定的方法	●			○	92-96		第 143 段——2013 年秘书长将提出适当建议, 供经济及社会理事会和大会审议	理事会更新
四.C.4	140	大部分成果小组(主题小组)接受联合国国家工作队成员领导的国家的百分比	●		○		154	51.4(2013)		对驻地协调员的调查或年度报告
四.C.5	140	用成果小组工作计划取代单一机构工作计划的国家的百分比				●		尚无数据		对驻地协调员的调查或年度报告
四.C.6	140	用联合国年度成果报告取代单一机构报告的国家的百分比				●		尚无数据		对驻地协调员的调查或年度报告
四.C.7	138, 141	称在“一体行动”方法方面得到总部“非常有效”支持的驻地协调员人数				●	134 表 17	6(2013)		对驻地协调员的调查
四.C.8	137	联合国发展集团完成了对阻碍“一体行动”国家充分利用“一体行动”方法的效益的困难和障碍的分析				●	148			联合国发展集团/发展合作协调厅
D. 区域层面(第 144-151 段)										
四.D.1	148-150	表示联合国国家工作队在过去两年中得到区域委员会“非常有效”支持的驻地协调员的百分比			●		158-159 表 19	6(2013)		对驻地协调员的调查
四.D.2	148-150	表示区域委员会为该国发展做出“重大贡献”的方案国的百分比			●		158	36(2012)		对方案国的调查
四.D.3	148-150	称区域委员会为联合国国家工作队做出更大贡献的潜力“很大”或“较大”的驻地协调员的百分比			●		160 表 20	73.2(2013)		对驻地协调员的调查
四.D.4	151	认为向联合国发展集团区域工作队提供更多资源对于加强联合国在国家一级的一致性“非常有效”的联合国国家工作队成员的百分比			●		132-133	19.5(2012)		对驻地协调员/对联合国国家工作队的调查
四.D.5	151	表示在过去一年得到联合国发展集团区域工作队“非常有效”支持的驻地协调员的百分比			●		132-133 表 16	17.6(2013)		对驻地协调员的调查

大会第 67/226 号决议有关段落 指标			一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的) 目标	来源 ^a
E. 简化和统一业务程序(第 152-163 段)										
四. E. 1	161	制订了有具体目标和指标的协助开发共同房地战略	●			○	177	无基准	第 161 段——至迟于 2013 年底制订一项战略	对业务管理工作队调查, 联合国发展集团报告(共同房地工作队)
IV. E. 2		开发共同房地的可行性研究经过共同房地工作队审查的国家的百分比	●			○	177	45%国家工作队		对业务管理工作队调查, 联合国发展集团报告(共同房地工作队)
四. E. 3	152	各基金和方案提交其执行局 2014 年第一届常会审议的支助事务合并工作联合计划	●		○	○	174-176 图九	无基准	第152段——各基金和方案至迟于2014年底向各自理事机构报告这方面取得的具体成绩; 第152段——各基金和方案向各自执行局2014年第一届常会提出联合计划	各基金和方案更新
四. E. 4	155	高级管理委员会和联合国发展集团提交的统一全系统所有业务职能领域的条例、细则、政策和程序的计划, 供经济及社会理事会 2014 年底审查	●		○	○	167 图八	无基准	第 155 段——管理问题高级别委员会和联合国发展集团至迟于 2014 年底向经济及社会理事会提出共同支助服务计划和统一条例和细则	各基金和方案更新
四. E. 5	159	秘书长至迟于 2014 年底向各基金和方案执行局提交的关于业务费用统一定义和费用控制统一标准化制度的建议	●		○	○	—	无基准	第 159 段——至迟于 2014 年底提出建议	各基金和方案更新
四. E. 6		联合国资助的年度采购有 25%或 25%以上由政府进行的国家的百分比			●		—	23%的国家		对业务管理工作队调查
四. E. 7	160	至迟于 2014 年底最后拟定关于企业资源规划各系统互操作性的可行性研究报告	○		●	○	180	无基准	第 160 段——至迟于 2014 年底进行可行性研究	高级管理委员会报告

大会第 67/226 号决议有关段落		指标	一致性	相关性	效力	效率	本报告相关 段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议 制订的) 目标	来源 ^a
四. E. 8		通过执行机构间备忘录和与服务提供方签订的长期协定,有 10 个或更多项共同事务的国家的百分比	○		○	●	174-176 图九	1.5%(2 个国家)		对业务管理工作 队调查
四. E. 9		通过共同的联合国服务中心、由牵头机构履行共同职能或外包共同支助职能来合并支助事务的国家的百分比	○		○	●	174-176	1%的国家		对业务管理工作 队调查
四. E. 10	153	至迟于 2013 年底向理事机构提交机构内业务合理化计划的基金和方案数目	○		○	●	—	无基准	第 153 段——至迟于 2013 年底向各基金和方案理事机构提出计划	各基金和方案更新
四. E. 11	154	至迟于 2013 年底批准机构间提供支助服务的框架协议以规定联合国各实体与第三方在国家一级提供支助服务的协议相互有效的基金、方案和专门机构数目	○		○	●	174-176	无基准	第 154 段——各基金/方案/专门机构至迟于 2013 年底制订框架协议	各基金和方案更新
四. E. 12	159	制订和落实业务费用统一定义和费用控制统一制度的情况	○		○	●	—	无基准	第 159 段——秘书长至迟于 2014 年初提出建议	高级管理委员会 报告
F. 成果管理(第 164-172 段)										
四. F. 1	164-166, 168	表示联合国“更好地利用注重成果方法”以便更有效地在本国开展工作“很重要”的方案国政府的百分比				●	186 图十	74.8(2012)		对方案国的调查
四. F. 2	168	表示统一各机构成果管理制度是加强联合国在国家一级的一致性的“非常有效”方法的联合国国家工作队成员的百分比	○			●	186	49.9(2012)		对驻地协调员/对 联合国国家工作 队的调查
四. F. 3	168	表示由于要联合编写报告,因此统一各机构的成果管理制度“非常重要”的驻地协调员的百分比	○			●	186	88.1(2013)		对驻地协调员的 调查
四. F. 4	169	制订统一和一致并注重成效的联合国发展方面业务活动方法,因为这会精简和改进全系统成果的规划、监测、衡量和报告工作				●	192-194	无基准	第 169 段——2013 年向经济及社会理事会提出方法报告 2014 年付诸实施	理事会更新
四. F. 5	171	成果管理与问责挂钩,包括探讨如何使联合国全系统更好地对各国的发展成果做出贡献并就此提交报告				●	192-194 图十	无基准	第 171 段——至迟于 2013 年底使成果管理与问责制协调一致	

大会第 67/226 号决议有关段落		指标	一致性	相关性	效力	效率	本报告相关段落	基准	(根据大会第 67/226 号决议制订的) 目标	来源 ^a
四.F.6	170	审查联合国全系统的成果管理和全系统的成果报告，供大会下一次四年期全面政策审查审议			●		192-194 图十	无基准	第 170 段——至迟于 2014 年各基金和方案向会员国提交明确和健全的成果框架执行情况年度报告	案头审查
G. 对发展方面业务活动的评价(第 167, 173-182 段)										
四.G.1	167	联合国发展集团与高级管理委员会和联合国其他有关机构合作探讨如何加强联合国发展系统的监督职能、审计和评价的统一性和互补性的情况	●				200-203			机构调查
四.G.2	181	秘书长制订供经济及社会理事会 2013 年实务会议业务活动部分讨论的全系统评价政策和全系统试行评价建议的情况	●				201-203	全系统独立评价政策草案将与试行提议一并提交理事会	第 181 段——2013 年 7 月向理事会提出试行全系统评价的提案	理事会更新
四.G.3	175	“非常同意”联合国“尽量”利用国家评价能力以便在本国取得良好成果的方案国政府的百分比			●		38-39 表 1	10.4(2012)		对方案国的调查
四.G.4		拟定并执行进一步加强各国评价联合国发展业务活动的能力、包括加强不同实体的责任的准则，			●		197-198	无基准		联合国发展集团/发展业务协调厅/联合国评价小组
四.G.5	175	符合联合国评价小组独立标准的机构评价单位数目			●		195	联合国评价小组提供信息		联合国评价小组
四.G.6	173, 174	全面采用联合国评价小组的准则和标准的机构数目			●		195	联合国评价小组提供信息		联合国评价小组
四.G.7	173, 174	在网站上公布报告并及时公布管理层反馈的机构数目			●		195	联合国评价小组提供信息		联合国评价小组
四.G.8	173, 174, 182	在所在国的联发援框架(或类似框架)得到评价后称管理层已起草反馈的驻地协调员的百分比			●		199	43.7(2013)		对驻地协调员的调查

图例：● 主要因素

○ 次要因素

^a 调查文件见 www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml。

^b 经济转型期间值得注意的一些议题，例如联合国与各国优先事项保持一致、授权、集合资金份额等，与所有方案国都相关；因此将在适用的项下收集有关数据。

^c 就一些议题而言，“一体行动”国家的相关数据将在其他项下收集，将根据各国情况分列。