JIU/REP/2008/4

技术合作项目的国家执行

撰 写 人

Mohamed Mounir Zahran
Papa Louis Fall

联合检查组

2008 年，日内瓦

联 合 国

JIU/REP/2008/4

CHINESE
ORIGINAL：ENGLISH

技术合作项目的国家执行

撰 写 人

Mohamed Mounir Zahran
Papa Louis Fall

联合检查组

联 合 国
2008 年，日内瓦

内 容 提 要

技术合作项目的国家执行
JIU/REP/2008/4

目　的：审查国家执行的演变，鉴别传播经验教训和最佳做法，以及审计、监测和评价等相关问题。

主要调查结果和结论

背景情况

- 查明了妨碍国家执行项目和方案的主要问题。联合国系统各组织目前对于国家执行以及执行和实施这两个术语采用不同的定义，引起对于这种方式的认识混淆和误解。联合国系统各组织在实施国家主管项目时遵循的的准则和程序各种各样。实施业务活动中一般期望以国家执行作为规范。在这种情况下，联合国系统中有些组织保留有限度地使用或根本不使用国家执行方式的权利。
- 联合检查组以前题为“项目的国家执行”的一份报告(JIU/REP/1994/9)强调了在落实国家执行时遇到的困难和问题，其中主要是伙伴方之间缺乏合作与协调，在执行的各个阶段上都很少让专门机构参与。虽然此后国家执行取得了一些进展，但仍有一些领域需要得到加强，以便在节约财政的同时切实有效地实行国家执行。

国家执行运作情况

- 检查专员们指出，在很多情况下，为预算外资源指定用途限制了各组织因应受援国发展重点的能力，有时造成国家执行支出的地域失衡。此外，自愿捐助引起的项目支助资金的不可预见性也影响到规划进程，因为多年规划周期内将有多少资源用于项目资助没有明确的表示。
- 培训首先被视为一种能力开发活动。实施培训方案的一些制约因素业已查明，其中包括培训缺乏明确的为实现项目产出和成果服务的目标。检查专员们认为，需要作出额外努力，加强受援国政府各机构的能力，改进公共职业部门。
- 经查明国家执行项目和方案的执行/具体实施中的一项根本挑战是将包括非政府组织在内的民间社会视为发展的执行实体/实施伙伴。非政府组织更加接近社会基层，其专长适于处理现存问题，但是有些受援国政府和组织担心非政府组织强行按自己的议程行事。在这方面，检查专员们认为，应当酌情利用非政府组织，不是要取代政府，而是发挥补充作用。

- 审计、监测和评价是需要加强的领域。国家执行审计报告并非总是符合国际审计准则。报告有时没有辅之以必要的佐证文件，报告有时出现前后矛盾的情况。在这种情况下，有时要由联合国审计委员会发布合格声明。关于国家执行工作的监测和评价，检查专员们指出，虽然关于三年期政策审查的大会第 56/201 号决议规定监测和评价工作应由受援国政府主导，但有时国家执行项目主管却取代了政府。

挑　战

- 查明了有关国家执行的内部和外部挑战。为了应对这些挑战，需要联合国系统各组织更加协调一致，包括进一步简化和统一在总部一级的规则和程序，以确保在实地落实国家执行工作过程中必要的协同增效作用和一致。
- 联合国区域委员会的作用不能低估。在制订国家方案时，特别是在规划、实施和跟进国家执行项目时，尤其是在处理跨界项目时，应当利用这些委员会对于区域和次区域的了解。在这方面，联合国系统各组织应当利用区域协调机制，推进共同行动，促进区域一级的国家执行工作。

结　论

- 具有可靠的政府机构是国家执行项目能够执行的前提条件。因此，政府牵头的执行工作需要实施伙伴承担更大的风险并持续报告情况。他们应当倡导健全的国家政策，推动问责，培养能力，从而减少风险。联合国系统各组织之间应广泛分享和传播国家执行工作落实过程中经验教训和最佳做法。

请立法机构审议的建议

- 大会应结合第六十五届会议将要开展的三年期全面政策审查，根据秘书长将要提交的一份报告，请行政首长协调委员会协调各项决议规定的遵照执行工作，包括将国家执行作为实施业务活动规范的第 **62/208** 号决议。
- 大会和各相应组织的立法机构应当重申，捐助方应当提供附加条件少的预算外捐助，包括资助国家执行工作的捐助，以期优先实现受援国的重点目标，确保国家执行工作的支出更加灵活、可预测和地域分布更平衡。
- 大会(结合第六十五届会议将要开展的三年期全面政策审查)与各相应组织的立法机构应协助受援国政府视需要开展重点培训，加强会计和审计力量，使其达到国际标准。
- 大会在即将举行的审议三年期全面政策审查问题的工作中，应考虑按规定在受援国政府的全面领导下并在联合国系统组织的协助下，将更加严格的国家执行工作的监测与评价纳入国家方案之中，特别是酌情纳入国家方案行动计划之中。
- 大会(结合三年期全面政策审查)与经济及社会理事会应要求联合国系统各组织加强与驻地协调员系统和区域协调机制的协调，以吸收区域的观点，建立区域、次区域和国家方案之间的协同增效作用关系，特别是通过处理跨界项目建立这种关系。

目　录

		页　次
内容提要		iii
缩略语		vii
章　次	段　次	
一、导言	1 - 7	1
二、背景情况	8 - 25	3
A. 国家执行所涉主要问题	8 - 20	3
B. 联检组报告“项目国家执行的情况”	21 - 25	8
三、国家执行的运作情况	26 - 79	9
A. 规划和制订	26 - 60	9
B. 执行和具体实施安排	61 - 65	19
C. 审计、监测和评价	66 - 79	21
四、挑战	80 - 102	25
A. 内部和外部因素	80 - 90	25
B. 区域因素	91 - 102	27
五、结论	103 - 105	29

附　件

一、国家执行工作的政策背景	32
二、落实建议的行动概述	33

图　示

执行与实施的术语转换	4
技术合作与国家执行支出的变化，2004-2007 年	10
各区域办事处的国家执行支出，开发署援助的项目(2004-2007 年)	12
各司的国家执行支出，人口基金资助的项目(2004-2007 年)	13
各区域办事处的国家执行支出，儿童基金会资助的项目(2004-2007 年)	14

表　格

国家执行的定义	3
执行和具体实施的定义	5
技术合作与国家执行支出，2004-2007 年	11
执行和具体实施安排	20

GE. 09-00227 (C)　　060209　250309

缩 略 语

行政协调会	行政协调委员会
非行	非洲开发银行
非盟	非洲联盟
审计委	审计委员会
行政首长协委会	行政首长协调委员会
共同国家评估	共同国家评估
方案业务咨委会	方案和业务问题咨询委员会
国家方案行动计划	国家方案行动计划
经社事务部	经济和社会事务部
粮农组织	联合国粮食及农业组织
现金统转	统一现金转移方式
管理高委	管理问题高级别委员会
方案高委	方案问题高级别委员会
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
政府间组织	政府间组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
人道主义事务协调厅	联合国人道主义事务协调厅
经合发组织	经济合作与发展组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
监督厅	内部监督事务厅
区域委	联合国区域委员会
三年期政策审查	三年期全面政策审查
行政首长协委会	联合国系统行政首长协调委员会
国工队	联合国国家工作队
贸发会议	联合国贸易与发展会议
联发援框架	联合国发展援助框架
联发集团	联合国发展集团

开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
非经委	联合国非洲经济委员会
欧经委	联合国欧洲经济委员会
拉加经委会	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
亚太经委会	联合国亚洲及太平洋经济委员会
西亚经社会	联合国西亚经济社会委员会
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办事处
项目厅	联合国项目事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
世旅组织	联合国世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食规划署
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一、导　言

1. 作为 2008 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)应国际原子能机构(原子能机构)和联合国审计委员会(审计委)的建议，在联合国系统各组织内开展了全系统技术合作项目国家执行情况审查。

2. 自 1970 年代以来，大会启动了重建联合国系统的进程，以增强其有效处理国际经济合作与发展问题的能力，从而消除各种人群之间的不平等现象，加快实现发展中国家的发展。[1] 在这类倡议中，联合国开发计划署(开发署)理事会在 1976 年 7 月 2 日的第 76/57 号决定中首次提出国家执行问题，最初称为政府执行。此后，大会 1992 年 12 月 22 日的第 47/199 号决议重申国家执行应当作为联合国系统支助的方案和项目的规范。

3. 国家执行作为执行技术合作项目和方案的一种方式，旨在：(a) 通过有效利用和增强国家机构和个人的管理能力和技术专长，**增强国家自力更生能力**；(b) 通过扩大国家和地方对发展活动的自主权和承诺，**增强**发展方案和项目的**可持续能力**；(c) 通过更多地利用国家有关系统和程序，**减少工作量，实现与国家方案的一体化**。[2]

4. 这次审查涉及联合国系统内一些部、厅和办公室，包括经济和社会事务部、内部监督事务厅(监督厅)和人权事务高级专员办事处(人权高专办)；联合国行政首长协调委员会(行政首长协委会)；审计委；联合国各基金、方案、专门机构以及其他联合国实体；[3] 国际原子能机构(原子能机构)以及联合国区域委员会。根据

---

[1] 大会 1973 年 12 月 17 日的第 3172(XXVIII)号决议、1974 年 12 月 17 日的第 3343(XXIX)号决议、1974 年 5 月 1 日的第 3201(S-VI)和 3202(S-VI)号决议、1974 年 12 月 12 日的 3281(XXIX)号决议、1975 年 9 月 16 日的第 3362(S-VII)号决议和 1977 年 12 月 20 日的第 32/197 号决议。

[2] “国家执行和实施安排”，行政协调委员会(行政协调会)，由方案和业务问题咨询委员会(方案业务咨委会)代表行政协调会批准，第 13 届会议，纽约，1998 年 9 月。又见“国家执行：承诺和挑战”，评价和战略规划厅，开发署，纽约，1995 年。

[3] 联合国贸易与发展会议(贸发会议)、开发计划署、联合国环境规划署(环境署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国毒品和犯罪问题办事处(毒罪办)、联合国救济和工程处(救济工程处)、世界粮食规划署(粮食署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织(民航组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国世界旅游组织(世旅组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界卫生组织(卫生组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界气象组织(气象组织)。

联检组的内部标准和准则及其工作程序，编写本报告所使用的方法包括：初步案头审查，问卷调查，[4] 在圣地亚哥、日内瓦、维也纳、纽约、亚的斯亚贝巴和新德里与大多数参加组织的官员、捐助国奥地利政府、纯受援国埃塞俄比亚政府以及既作为捐助国又作为受援国的印度政府的代表进行了面谈，然后进行深入分析。征求并在报告最后定稿时参考了各参加组织对报告草稿的意见。

5. 按照《联检组条例》第 11.2 条，本报告定稿前已经各位检查专员协商，集思广益，检查报告的结论和建议。

6. 为了便于处理报告，实施报告的建议并对监测其实施情况，附件二载有一份表格，说明本报告是否已经提交有关组织供其参考或采取行动。表内列出了与各组织有关的建议，具体说明这些建议是否需要该组织的立法或理事机构作出决定，还是可由该组织的行政首长遵照执行。

7. 检查专员们表示感谢所有帮助他们编写本报告的人员，特别是曾经参与面谈并热情提供情况和专长的人员。

[4] 向联合国系统各组织发出了 24 份问卷调查表，收到答卷 14 份，另有 6 个没有国家执行问题的组织也作了答复，4 个组织没有答复。

二、背景情况

A. 国家执行所涉主要问题

关于国家执行的术语问题

国家执行

8. 大会在关于三年期全面政策审查(三年期政策审查)的第 47/199 号决议中引入了政府/国家执行的提法，并在其后的决议中规定了实行国家执行的一般准则和范围。通过分析最近的情况，表明这一方式已越来越引人关注，近年来国家执行所涉范围有所扩大(见关于国家执行的政策背景的附件一)。

9. 1998 年发布了“国家执行和实施安排”[5]，以便为联合国系统各组织规定通用的国家执行准则，包括国家执行的定义。

10. 在调查中，检查专员们发现，国家执行有各种不同的定义。目前使用的国家执行“定义”有两种(见关于国家执行定义的下表 1)。一个定义于 1998 年通过，目前为儿童基金会等一些组织采用，另一个定义来自开发署，为人口基金等其他一些基金和方案以及专门机构用作参考。[6]

表 1

国家执行的定义

1998 年，行政协调会发布了联合国系统的《国家执行和实施安排》：

> **国家执行**是执行方案和项目的一种方法，即国家实体仍然主要负责规划、制定和管理联合国系统支持或资助的方案或项目，开展有关活动，实现目标和产生作用。方案国国家当局与其他国家和联合国实体密切合作，承担起方案和项目的拟定和管理责任。

开发署采用的国家执行定义是：

> **国家执行**是通盘管理在某一方案国内由该国一个合格的国家实体执行的开发署方案活动。

来源：《国家执行和实施安排》，行政协调委员会(行政协调会)，纽约，1998 年 9 月；《开发署财务条例和细则》，2005 年 5 月。

---

[5] 国家执行和实施安排，行政协调委员会(行政协调会)，经方案和业务问题咨询委员会(方案业务咨委会)1998 年 9 月在纽约举行的第 13 届会议代表行政协调会批准。

[6] 人口基金指出，与开发署一道对“国家执行”统一重新作了定义。这已于 2004 年体现在人口基金的国家方案编制政策之中。

11. 在这方面，检查专员们在调查中也注意到，有时虽然某些组织的总部断然否认采用国家执行办法，但其区域/国家办事处则确认使用了国家执行办法。这表明确实仍有必要在联合国整个系统内进一步澄清国家执行的定义，以避免此类因潜在的模棱两可引起的混淆。多数基金和方案情况较好，因为它们对于国家执行这种方式有清晰的理解。

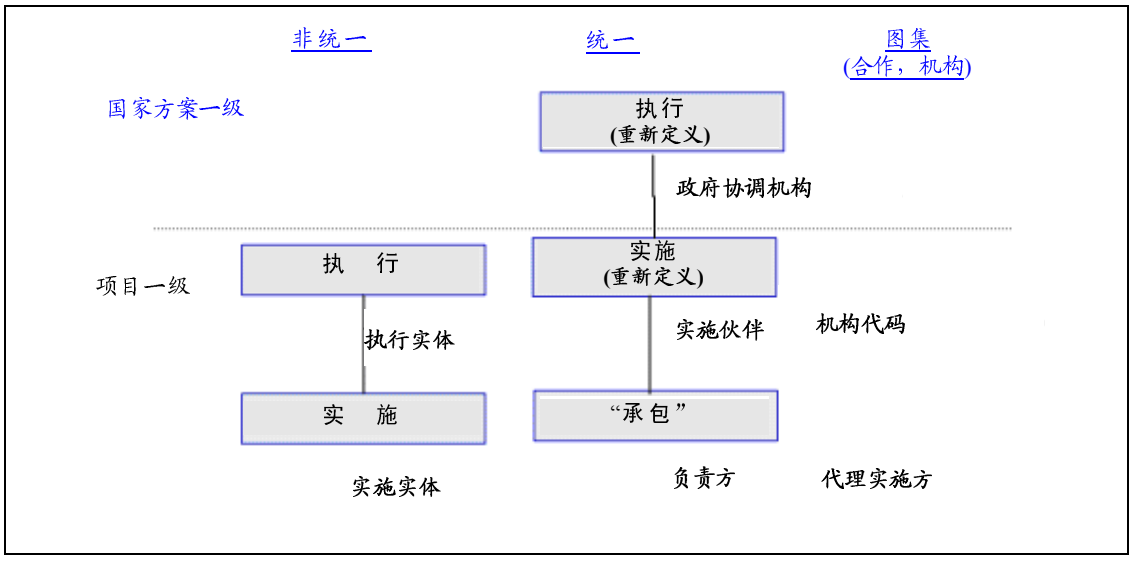
执行和实施

12. 在“执行”和“实施”这两个术语上，联合国系统各组织对于两者之间的区别存在语义学上的问题。术语上存在混淆，因此一些组织在说明其业务活动时在内部采用一个或另一个术语，而没有加以正确的区分。

13. 在这种情况下，开发署和人口基金响应要求统一规则和程序的大会第56/201 号决议，带头为联合国援助的项目制定了新的方案编制准则，重新界定了有关国家执行的术语和程序。这些准则重新定义了执行和实施的这两个术语，以充分贯彻落实共同国家方案编制程序。应当指出，在未统一的方案编制程序中的“执行”这一术语与统一的方案编制程序中的“实施”这一术语具有相同的含义。(见关于执行与实施作为术语的变化的下图 1)。

图 1

执行与实施作为术语的变化



来源：方案和项目管理指南，法律框架，开发署。

14. 2005 年为开发署和人口基金的方案活动规定了这种术语上的变化，但并不一定为其他组织所了解。在这方面，由于开发署是联合国系统技术合作的中心资金机制，在实施国家主管执行项目方面有先锋作用，因此检查专员们认为，将同样的术语推广到联合国系统其他组织极有裨益，能够澄清这一语义学的问题，对两个用语形成共同和明确的理解。下表 2 展示了目前使用的这两个术语的不同定义。

表 2

执行和实施的定义

未统一的方案编制程序	统一的方案编制程序
实质问题协商委员会(实质问题协委会)1993 年将“执行”定义为：[a] **实施**指的是方案/项目的全部投入的**置办和落实**并将其转化为产出。 以后由开发署引入了“执行”这个术语：[b] **执行**指的是对开发署具体方案活动进行**通盘管理**并同意对开发署资源的切实有效使用向署长**负责**。	鉴于联合国发展集团(联发集团)执行委员会(执委会)各机构(开发署、人口基金、儿童基金会和粮食署)通过了统一的方案编制程序，开发署于 2005 年重新界定了如下执行和实施这两个术语：*(b)* **实施**是指方案活动的**管理和落实**，以取得特定结果，包括按照开发计划署与实施伙伴签订的文件规定，负责开发署方案活动投入的**置办和落实**及其投用于产出。 **执行**是指对开发署的具体方案活动掌握**全面自主权**并负起责任，同意接受对活动结果**问责**。

来源：[a] 国家执行和实施安排(ACC/1993/10)，附件七，第 33 页。

[b] 开发署财务条例和细则；第 H 章；第 27 条，条例 27.02。

15. 由于对国家执行有各种定义而引起误解，检查专员们坦率地认为，落实下述建议有望增强实行国家执行的效力。

建议 1

行政首长协调委员会应当澄清各种有关国家执行的定义，并向联合国系统各组织及其他国家执行的实施伙伴方加以说明。

16. 值得指出的是，国家执行目前关系到国家方案和项目。但是人们注意到，联合国系统一些组织给国家执行作为实施其方案和项目的一种方式留出的范围有限。而且，有些组织还保留有限度地使用或根本不使用国家执行权。提出的一个理由是它们并不把资金直接转给受援国政府。另一些组织则表示，尽管项目由政府自主执行，它们也与政府签了协定，但是它们在各自的系统内仍然要对通过国家执行这个渠道转去的资金的整体管理和情况汇报负起责任。

17. 检查专员们承认国家执行作为加强国家能力和增强国民自力更生的手段十分重要，强调需要将其作为大会相关决议规定的业务活动的规范加以实施。落实下述建议有望增强落实国家执行的效力。

建议 2

大会应结合第六十五届会议将要举行的三年期全面政策审查，根据秘书长将要提交的一份报告，请行政首长协调委员会协调其决议中各项规定的遵照执行工作，包括将国家执行作为实施业务活动的规范的第 62/208 号决议。

统一联合国系统各组织的国家执行准则

18. 为联合国系统各组织和开发署援助的项目发布了一些国家执行准则，其中最重要的有：

- 1993 年，实质问题协商委员会(实质问题协商会)引入了国家执行和实施安排准则，界定了国家执行的含义并规定了它的指导原则；[7]
- 1995 年，开发署规定了后续方案拟定安排，规定了国家执行准则，并具体规定了各种伙伴的作用；
- 1998 年，行政协调委员会(行政协调会)[8] 推出联合国系统国家执行和实施安排通用准则；[9]

---

[7] 国家执行和实施安排：实质问题协商委员会 1993 年第一届常会的报告(ACC/1993/10)，附件七，日内瓦，1993 年 3 月 16 日至 19 日。

[8] 原行政协调委员会(行政协调会)现为联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协委会)。

[9] 国家执行和实施安排，方案和业务问题咨询委员会(方案业务咨委会)代表行政协调委员会(行政协调会)批准，第 13 届会议，纽约，1998 年 9 月。

- 1999 年，开发署修订了后续方案拟定安排准则，以便于实行国家执行；
- 2005 年，根据大会关于三年期政策审查的第 56/201 号决议中关于联合国系统各基金、方案和专门机构进一步简化规则和程序的要求，[10] 联发集团执委会各机构(开发署、人口基金、儿童基金会和粮食署)通过了新的统一的国家执行方案的编写和批准、实施、监测及实地评价和报告程序，即：共同国家评估；联合国发展援助框架(联发援框架)；国家方案文件；国家方案行动计划；年度工作计划；联发援框架监测和评价框架，统一现金转移方式(现金统转)；[11]
- 2005 年，开发署和人口基金响应大会呼吁统一业务模式的第 56/201 号决议，修订了财务条例和细则，规定了包括国家执行在内的业务程序条例；
- 2008 年，开发署发布方案与业务政策和程序，规定了方案和项目管理准则及财务管理。

19. 联合国系统各组织所循的国家执行的实施准则和程序各有不同。在总部一级，开发署有自己的财务条例和细则，规定了实施国家执行项目的法律框架。儿童基金会采用行政协调会规定的“国家执行和实施安排”准则；人口基金使用自己单独的准则，与开发署的准则相符；而联合国专门机构及其他实体有单独的业务合作项目实施准则，但是没有特别针对国家执行项目或其他方式的专门准则。

20. 检查专员们深信，在全系统融合框架内，迫切需要统一联合国系统各组织实行国家执行的有关规则和程序。下述建议有望提高实行国家执行的效率。

建议 3

作为行政首长协调委员会的成员，联合国系统各组织行政首长应通过管理问题高级别委员会、方案问题高级别委员会和联合国发展集团抓紧协调统一国家执行准则，以便这种准则在全系统融合框架和“联合国一体行动”倡议范围内能够适用于所有国家执行实施伙伴方。

---

[10] A/56/201, 第 60-61 段。

[11] 统一现金转移方式详见第三章，A, 资助与支出，第 13 页。

B. 联合检查组关于项目的国家执行情况的报告

21. 联检组关于项目的国家执行的报告(JIU/REP/94/9)旨在审查联合国秘书处、各基金、方案和专门机构实施国家执行项目的情况。报告在结论中强调了实行国家执行方式遇到的困难和问题，其中包括各伙伴间缺乏合作与协调，专门机构在程序的所有级别上都参与较少。

22. 因此，秘书长于 1999 年分发了一份报告，跟进介绍了上述报告中各项建议的落实情况。以下是对于向各基金、方案和专门机构所提建议作出的答复。在这方面，开发署表示，随着联发援框架的实施，预计联合国机构在国家一级对实施共同方案的参与以及各政府对方案编制进程的参与都会增加。此外，粮农组织、教科文组织和海事组织表示，它们通过提供技术咨询参与了国家框架方案的拟定。[12]

23. 开发署进一步表示，它们决定不建立专门的信托基金，但是会将能力建设纳入方案设计的主流。在这方面，教科文组织定期参加都灵联合国职员学院为联合国国家工作队(国工队)举办的培训方案，并为外地工作人员开展了拟订和管理预算外项目的培训方案。粮农组织参与举办了强化国家官员和专家能力建设的培训方案。海事组织在其所有项目中都为培训划拨了资源，还与都灵的国际培训中心合作制定了高级工作人员内部方案。[13]

24. 粮农组织提到，该组织将大量的技术工作人员下放到区域和次区域一级。教科文组织鼓励外地办事处参与项目的拟定和执行，一些外地办事处积极参与了联发援框架的准备工作。此外，大量发展基金的合作从总部下放到了外地办事处。.[14]

25. 开发署还表示，它们于 1999 年发布了新的准则(存续方案制订安排)，以澄清和便利国家执行的实施。此外，粮农组织努力统一和简化有关项目管理的规

---

[12] 对 JIU/REP/94/9 中所载建议 1 的答复；又见 A/54/223, 第 236-240 段。在这方面，检查专员们指出，2005 年联发援框架的推出大大增强了资助机构、专门机构和各国政府在拟定国家方案时的参与程度。但是还可以做得更多，特别是挑选包括非政府组织在内的民间社会作为促进发展的执行实体/具体实施伙伴，本报告将作进一步阐述。

[13] 对 JIU/REP/94/9 中所载建议 2 的答复；又见 A/54/223, 第 241-244 段。此外，粮食规划署提到，目前对于国家对口部门和实施伙伴有后勤、粮食储备等方面的培训。经济和社会事务部提到最近联合国负责国家执行实际运作的各机构和国家伙伴在联发援框架下为培训作出了努力。

[14] 对 JIU/REP/94/9 中所载建议 3 的答复；A/54/223, 第 245 段。

则和程序。1993 年，实质问题协商会将国家执行定义为“一种合作性业务安排，使受援国承担拟订和管理方案和项目的整体责任，并对其负责”，[15] 开发署采纳了这一定义，并体现在新的方案制订手册中。开发署表示其中强调了对本地资源的利用。关于国家项目工作人员的薪酬，开发署与联合国其他机构合作制定有关准则。[16]

三、国家执行的运作情况

A. 规划和制订

资助和支出

26. 技术合作项目，包括由国家执行的技术合作项目，有若干个筹资渠道。联合国各大基金和方案——开发署、儿童基金会、人口基金和粮食署——是技术合作项目的主要供资渠道。它们的资源全部来自自愿捐助(核心资源和/或非核心资源)。资金来源可包括联合国系统组织经常预算的供款；政府间组织与资助组织的安排；各类信托基金；费用分担以及通过联合国系统内外多边协定提供的其他资助来源。[17]

27. 关于技术合作定期方案和发展账户，经社事务部表示，它们为各机制提供资金，以确保秘书处经济和社会领域的方案有业务活动资金，以协助发展中国家实现国际商定的发展目标和千年发展目标。这些资金很少用于支助一个个国别方案，而是用于支助次区域/区域和全球性的活动，这种活动规定需由专门机构执行而不是由国家执行。

28. 对联合国主要基金和方案 2004-2007 年国家执行支出的分析表明落实资金有所增长。国家执行总支出从 2004 年的 31.331 亿美元增加到 2007 年的 46.4463

---

[15] 国家执行和实施安排，实质问题协商委员会 1993 年第一届常会的报告(ACC/1993/10)，附件七，日内瓦，1993 年 3 月 16 日至 19 日。

[16] 对 JIU/REP/94/9 中建议 4 的答复；又见 A/54/223，第 246-248 段。

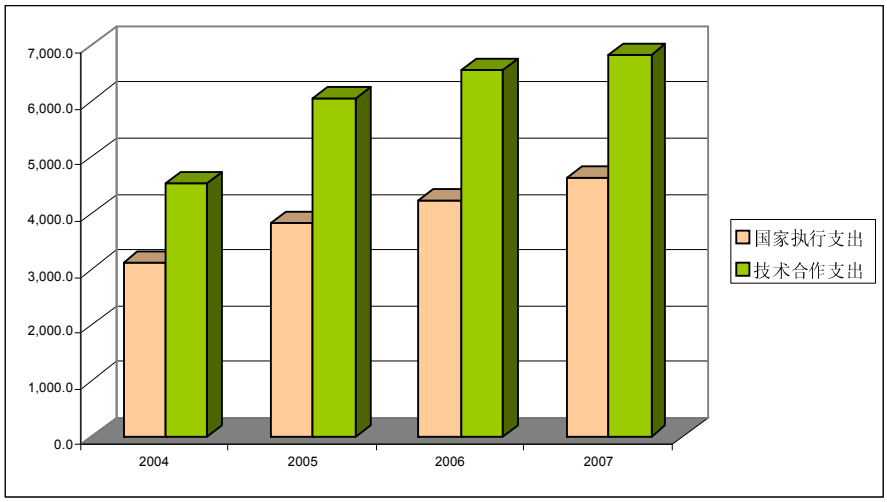
[17] 例如，原子能机构技术合作基金的日常资金来自于成员国自愿摊款，每年达 8,000 万美元；工发组织技术合作活动的资金主要来源于工业发展基金、蒙特利尔议定书、全球环境基金、欧洲联盟、信托基金(包括多方捐助者信托基金)。

亿美元(增长了 48%)，其中，技术合作总支出在 2004 年为 45.346 亿美元，2007 年为 68.427 亿美元(增长了 51%)，见下图 2。

图 2

技术合作与国家执行支出的变化，2004-2007 年

(单位：百万美元)



来源：开发署、人口基金和儿童基金会提供的数据，以及“联合国系统技术合作支出情况，2006 年”的报告(DP/2007/42)。

29. 但是，对同一时期的分析表明，在主要的联合国基金和方案内，国家执行远未成为实施技术合作项目的标准。虽然儿童基金会对检查专员们报告其所有技术合作活动都采取国家执行方式；[18] 但在开发署，国家执行的份额从 2004 年的 59%下滑到了 52%。同一时期，在人口基金，国家执行的比例也从 26%下降到了 20%，见下表 3。人口基金表示，国家执行不是唯一的提供此类援助的方式，特别是在能力往往最低的重点领域，人口基金认为国家执行可能并非总是最有效的方式。

[18] 在儿童基金会，核心模式是国家合作方案。

表 3

技术合作与国家执行支出，2004-2007 年

(单位：百万美元)

		2004	2005	百分比	2006	百分比	2007	百分比	百分比 (2004-2007)
儿童基金会	国家执行支出*(a)*	1,347.7	1,965.5	46	2,118.7	8	2,516.9	19	87
	技术合作支出*(b)*	1,343.6	1,960.4	46	2,070.3	6	2,446.5	18	82
	国家执行比例(%)	100	100		102		103		
开发署	国家执行支出*(a)*	1,675.1	1,779.0	6	2,035.3	14	2,021.4	-1	21
	技术合作支出*(b)*	2,816.7	3,652.9	30	4,040.7	11	3,860.4	-4	37
	国家执行比例(%)	59	49		50		52		
人口基金	国家执行支出*(a)*	97.2	80.0	-18	88.2	10	106.4	21	9
	技术合作支出*(a)*	374.3	441.9	18	443.7	0	535.8	21	43
	国家执行比例(%)	26	18		20		20		

注：%代表相对于前一年的增长/下降比率。

来源：*(a)* 儿童基金会、开发署和人口基金提供的数据。

(b) “联合国系统技术合作支出情况，2007 年”(DP/2008/4)，第 9 页。

30. 应当指出，粮食署在总部一级向检查专员们通报说，他们不使用国家执行方式，由于其工作环境，各粮食方案注重于最不发达国家和低收入缺粮国，因而它们从事的更多的方案和项目的实际落实和直接实施，而不是与政府进行技术合作。[19]

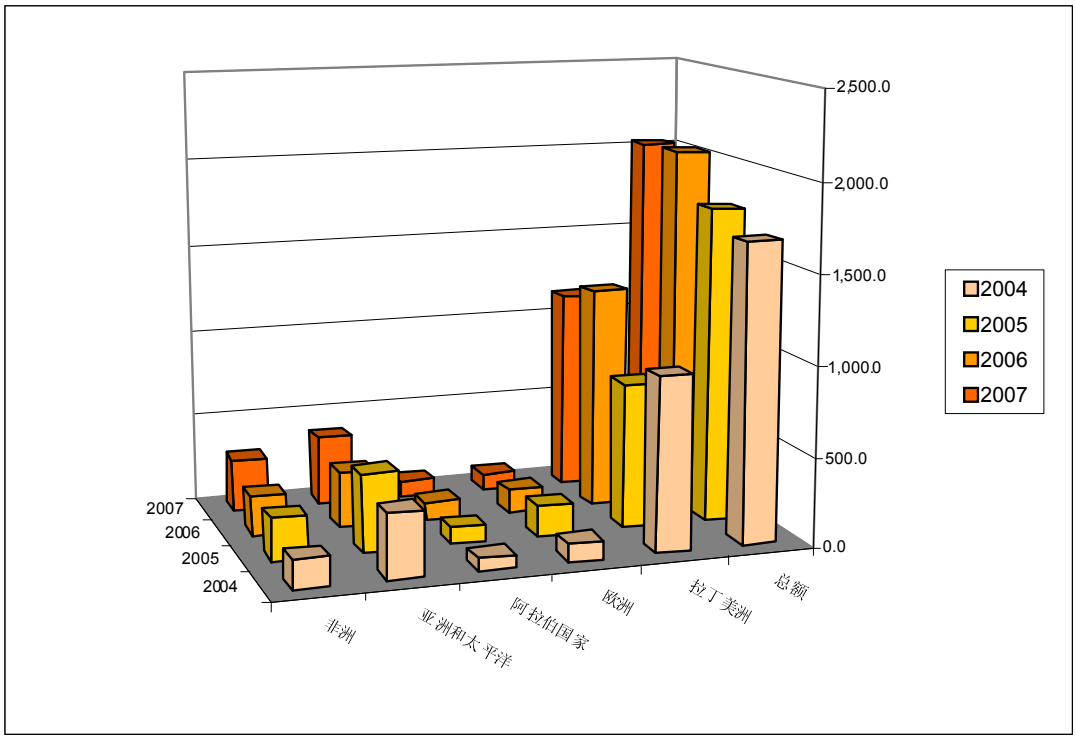
31. 检查专员们还注意到，在实行国家执行的主要联合国基金和方案中，国家执行支出存在地地域失衡情况。开发署在拉丁美洲的国家执行支出最多，2004 年为 9.776 亿美元，2007 年为 11.342 亿美元(超过开发署国家执行支出的 50%)；在非洲最少，2004 年为 1.614 亿美元，2007 年为 3.019 亿美元(不到开发署国家执行支出的 15%)，见图 3。

[19] 但是，对于粮食规划署，政府是联合发展项目的主要对口部门，负责交付和分发粮食。必须指出，在项目核准阶段，他们会考虑是否需要政府参与实施。

图 3

各区域办事处的国家执行支出，开发署援助的项目(2004-2007 年)

(单位：百万美元)



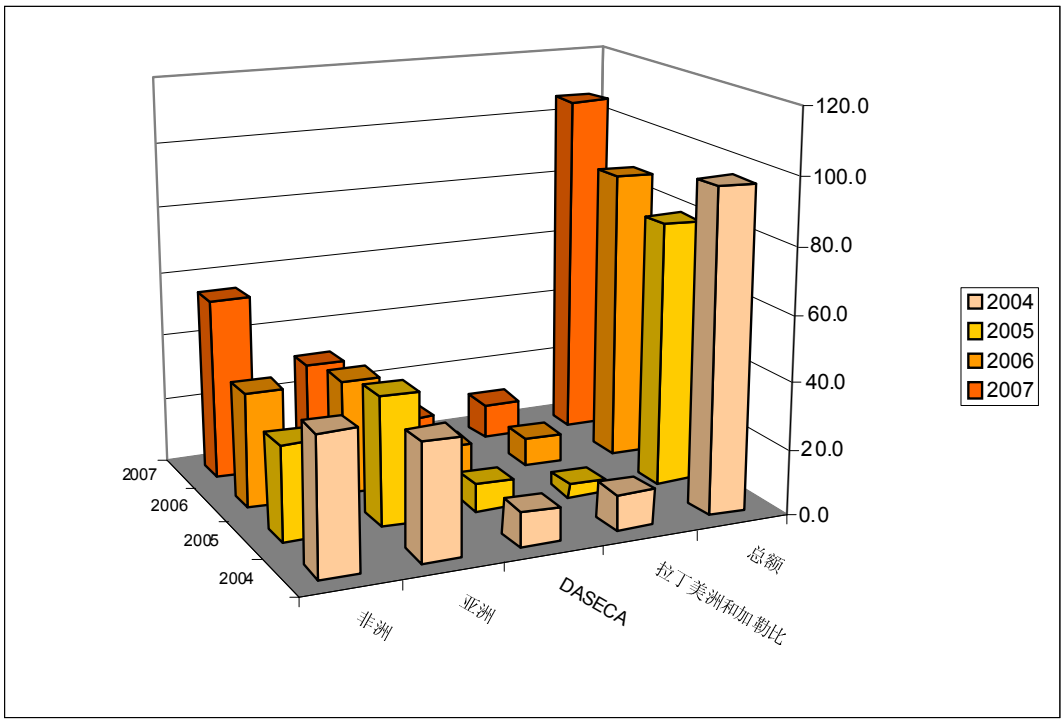
来源：开发署提供的数据。

32. 人口基金的国家执行支出也显示出地域失衡的情况。例如，拉丁美洲和加勒比司的支出最低，2004 年为 1,060 万美元，2007 年为 1,080 万美元，非洲最高，2004 年和 2007 年分别为 4,160 万美元和 5,490 万美元，见图 4。

图 4

各司的国家执行支出，人口基金资助的项目(2004-2007 年)

(以百万美元为单位)



来源：人口基金提供的数据。

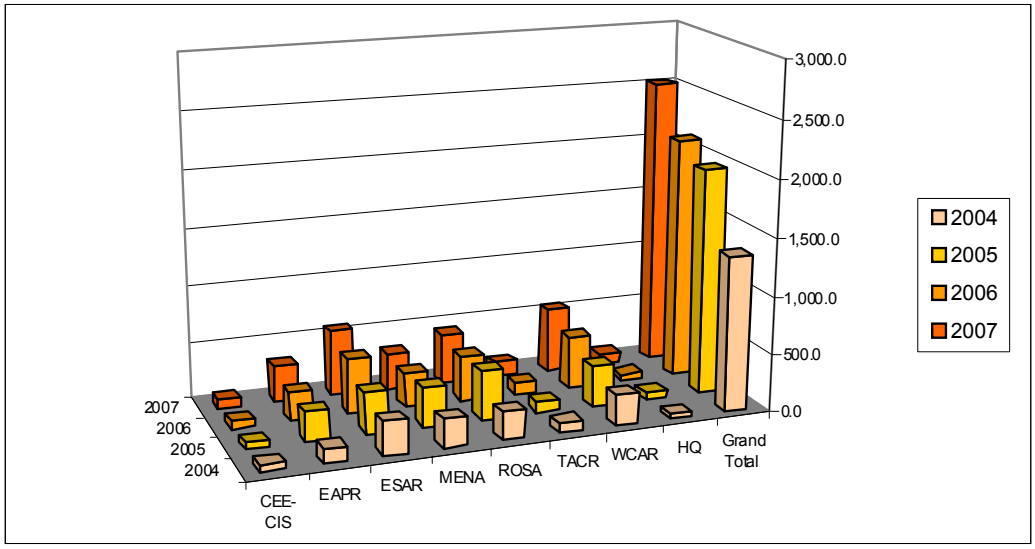
注： DASECA：阿拉伯国家、欧洲和中亚司。

33. 虽然儿童基金会 2004-2007 年期间国家执行支出的地域分配较为平衡，但是美洲和加勒比地区的支出最少，2004 年和 2007 年分别为 8,400 万美元和 1.247 亿美元，而同一时期东南亚地区的支出最高，分别为 2.884 亿美元和 5.761 亿美元，见图 5。

图 5

各区域办事处的国家执行支出，儿童基金会援助的项目(2004-2007 年)

(单位：百万美元)



来源：儿童基金会提供的数据。

注： CEE-CIS：中东欧和独立国家联合体。
EAPR：东亚和太平洋地区；ESAR：东亚和南亚地区；
MENA：中东和北非；TACR：美洲和加勒比地区；
WCAR：西非和中非地区；HQ：总部

34. 检查专员们了解到造成这一趋势的主要原因是由于对预算外资金指定用于目标人群或特定部门；资金筹措活动较为集中在某些区域。还有一个原因是，有些政府将资金委托给开发署，在某些国家或采取费用分担的办法执行项目。此外，经济和社会事务部认为，预算外资助，特别是指定资源的用途，可能造成国家执行趋势的倒退。经社事务部进一步认为，除了预算外资助与国家优先事项不接轨外，或许还应该强调和确认，对预算外资金的设置条件是否也增加了联合国各专门机构而不是国家实体的管理和问责的责任。在这方面，检查专员们希望重申遵循大会关于优先向非洲、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家提供额外援助和技术合作的要求。[20]

[20] 大会第 62/208 号决议。

35. 因此，尽管国家执行行动一般都设想为应当以需求为驱动，对预算外资金规定用途却限制了各组织应对各种受援国的需求和优先事项的能力。在这方面，工发组织、贸发会议和卫生组织向检查专员们说明了他们在匹配需求与资源时遇到的困难。尽管如此，联合国系统各组织尽了最大努力使捐助国的条件与受援国的优先重点相匹配。但是，由于某些规定用途的自愿捐助所附加的条件限制，这种努力并不总能取得预期的效果，从而限制了该组织的灵活性。因此，主要通过预算外资助获得资金的各组织呼吁将其转为核心资源，以便应对受援国的优先事项和需求。

36. 在这方面，经济和社会事务部表示，由于秘书处各实体能够利用的资源有限，它们必须确保本身能力开发方案的有效落实。将这种资金指定用于国家执行，会限制其发挥主要作用，削弱其落实自己工作方案的能力。

37. 但是，卫生组织承认，与重点伙伴和捐助方合作，能够有助于获得更大份额的可预测、不指定用途的核心自愿捐助，用于优先事项。检查专员们认为，应当将这种做法扩大到其他的实施伙伴，以便使资源与联发援框架中拟订的国家发展重点相吻合，实现千年发展目标。

38. 提出的其他问题还有，与联合国系统各组织两年期方案预算相应的指定用途的资源(最多承诺两年)具有不可预测性。检查专员们认为，应当鼓励捐助方意向性地宣布未来两到三年的捐助额度，因为增强预算外资源的可预测性是高效的资金流动和资源筹集的重要因素。

39. 联检组开展的题为“联合国系统各组织自愿捐款对方案落实和资源调动战略的影响”的审查(JIU/REP/2007/1)载有若干建议，其中建议 1、2 和 3 提到必须募集更多的自愿捐款作为核心资源；需要发展诸如专题筹款和融资等灵活筹资方式；需要审查与捐助国互动的现有政策和程序，以确保其以系统和开放的方式展开。检查专员们认为，预算外资源应当增加灵活性和可预测性、减少附加条件，更好地配合受援国的发展重点。

40. 检查专员们认为，立法机构能够为增加预算外资源的灵活性发挥核心作用，实现分配的更加平衡和灵活。下述建议有望能够增强国家执行实施的效力。

建议 4

大会和相应组织的立法机构应当重申，捐助国应提供减少附加条件的预算外捐助，包括用于国家执行的捐助，以实现受援国的重点；并确保国家执行支出更具有灵活性、可预测性和地域平衡。

现金统转

41. 为国内执行项目所筹资金通过现金统转转交实施伙伴，这是联发集团执委会 2005 年通过的决定，是为了响应大会第 56/201 号决议关于联合国系统各基金和方案进一步简化规则和程序的要求。据称，有了这个共同的业务框架，将会降低交易费用，加强实施伙伴管理资源的能力，以更有效的方式管理相关风险。[21]

42. 现金统转包括四种现金转移模式：直接现金转移，直接支付，报销，和/或适用于国家执行项目的直接机构实施。[22] 联发集团执委会各机构采用的这一框架可供其他希望采取这些程序的联合国系统组织采用。

43. 采取现金统转的各组织强调了其积极面。但是它们表示，由于自 2006 年以来实施速度较慢，因此在遵守现金统转方面遇到困难，要求有更大的灵活性。它们也提到应扩大其框架，以纳入关于实现发展成果和采购服务和商品的国家能力评估。这种情况有时导致在与东道国打交道时发生矛盾和困难(详见挑战，第 4 章，第 21 页)。

44. 开发署一方面强调指出了 2007 年实施现金统转以来取得的进展，但也表示，长期而言，“现金统转框架或许应当扩大，以纳入关于实现发展成果(如方案和项目管理)及采购服务和商品的国家能力评估”。但是，人口基金表示，对于这一模式下的支出，现金统转或许不足以让各机构首脑和粮食署放心。

45. 此外，经济和社会事务部认为，应将现金统转视为强化国家执行的一个有益工具(特别是在能力评估方面)，但是，只要它被视为联合国的一项工具，而不是国家机构的能力建设有益工具，它为国家机构所接受并形成机制的程度可能会较低。

---

21 向实施伙伴转移现金的框架，联合国发展集团，2005 年 9 月。

22 同上。

46. 在这方面，检查专员们获知，一些受援国政府只有有限的合格人力资源，能够处理影响统一现金转移框架内财务报告质量的财务问题。有时报告没有附以的支出证明如发票或收据，或出现支出记录不准确的情况。这使得预支现金财务报表质量平平，造成下一季度现金预支的拖延，从而延误了项目的及时实施。

47. 检查专员在印度与联合国国工队的会见中，人们表示，现金统转有一些困难，因为对于超过三个月的项目活动，无法总是以三个月为期报告支出情况。

方案规划

48. 国家执行项目应当是基于受援发展中国家的需求，以需求为驱动。对于采取了统一方案周期的组织来说，共同方案编制进程始于共同国家评估，通过评估找出实现国家首要任务的障碍，查明受援国家的能力开发需求。目的是支持和加强国家分析进程，以更好地因应国家首要任务，实现政府对于千年宣言、千年发展目标以及其他国际商定的发展目标的承诺。[23]

49. 如果认为没有足够的能力实施所有/部分项目/方案的内容，特别是在合格的人力资源领域，受援国政府则在联合国系统各组织的协助下，拟订本国有效的国家能力建设方案。

50. 为此，联发援框架成为拟订五年期此类方案的基础，处理国家发展重点和发展效益、千年发展目标和其他国际商定的发展目标。联发援框架为确保促进国家发展，要求政府在工作的各个阶段充分参与并发挥主导作用。[24]

51. 由联发集团执委会的每个机构编写一份国家方案文件，其中载有与政府就战略、结果、资源和伙伴等方面的高级别协定，反映了机构对联发援框架的贡献。然后，由受援国政府批准并与资助机构签订国家方案行动计划，再由资助机构与执行伙伴签订下一个历年内国家执行实施的年度工作计划。业已采用联发援框架的那些组织将之视为积极的协调手段，并有利于整合联合国系统各组织在特定国家的合作与协调。

---

[23] 联合国国家工作队编制共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)的指导原则，2007 年 2 月 15 日。

[24] 同上，第 6 段。

52. 各组织面临的影响规划进程的另一个挑战是自愿捐助所带来的项目支助资金的不可预见性。完全或主要依赖自愿且指定用途捐款的组织表达了这方面的关切，由于这种不可预见性，无法清楚了解在多年规划周期内有多少资源可以用于资助项目。此外，捐助方不对多年项目支助作出承诺，造成项目交付缺乏短期和长期的可持续能力。

能力开发

53. 联合国发展合作是能力开发的主要方式，目标是实现与千年发展目标有关的国家优先事项。大会在关于三年期政策审查的第 62/208 号决议中，强调能力开发是联合国发展系统的一项核心职能，呼吁进一步支持发展中国家的能力建设和能力开发。[25] 此外，决议承认，国家发展战略的自主性对于实现包括千年发展目标在内的国际商定的发展目标至关重要。

54. 在这方面，联合国系统各组织致力于发展和加强各级国家机构处理项目和方案的管理和实施的能力。为此目的，联合国发展系统主要通过其专门机构和原子能机构，根据各自的专长和能力领域，向受援发展中国家提供技术咨询、知识转让、法律专业支持、协调支持并组织培训和研讨会。在有些情况下，也通过提供设备来发展能力。

55. 为此雇用了国家顾问，大多数情况下直接由各组织支付费用。尽量少用国际咨询，即使利用，也都是在该组织知识领域极为稀缺、当地找不到所需专家和专业知识的情况下，如原子能机构的情况。

56. 在这方面，检查专员们获知，由于为国家执行项目雇用的国内工作人员薪水较低，他们往往工作时间不长，频繁跳槽到其它高薪部门，因此妨碍了国家执行。这种情况造成重复培训和实施的拖延。(详见以下“挑战”，第四章，第 89 段)。

57. 在实地访问中提出的其他问题包括在实施培训方案中查明的制约因素。有些组织在产出和结果的交付方面没有明确目标，缺少培训机构和现有方案的信息，语言的问题，挑选程序缺乏透明度，培训方案中缺乏监督和支持，后续工作有限。

58. 在这方面，有一个组织建议，培训活动应融入国家执行方案和项目，确立加强受援国政府能力开发的明确目标，不应将培训视为独立的活动。检查专员

---

[25] 见大会第 62/208 号决议，第 35-37 段。

们获知，国家执行框架内需要加强的领域包括：项目管理，后勤架构，谈判技巧，伙伴关系，动员东道国政府并与之协调。

59. 在加强能力方面，经社事务部强调了资金不可预测性带来的挑战。因此，如果国家执行是为了强化成果为国家所有，那么在国家保证取得成果的承诺得不到明确可预见的资金支持的情况下，国家当局可能会对签订国家执行安排协议感到犹豫。

60. 检查专员们认为，应当作出额外努力加强受援国政府机构的能力开发，以便改进公职部门，确保国家执行成果的交付具备良好的质量。

B. 执行和具体实施安排

61. 国家执行要求能够确保活动效益以及成果质量和可持续性的最优实施安排。[26] 国家执行的项目目前在两个并行框架内开展：一个通过非统一的方案编制进程，另一个则通过统一的方案规划进程，后者是联发集团执委会各机构根据大会第 56/201 号决议为充分实施共同国家方案编制程序而通过的。因此，方案和项目由政府、联合国机构、非政府组织/政府间组织或资助机构(直接执行/具体实施)予以执行(按照非统一方案编制进程)或实施(按照统一方案编制进程)。

62. 在统一的方案编制程序下，实施工作委托给一个实施伙伴，开发署对实施伙伴的定义是：“署长在签署的文件中明确委托实施开发计划署援助的实体，承担有效使用开发计划署资源并交付成果的充分责任并为此负责”。[27] 由开发署提出的政府的实施伙伴方的国家具体实施的定义为：“选择一个政府实体作为具体实施伙伴的一种管理安排”。可以作为实施伙伴的政府实体可以是政府内的一个部，部内的一个司局，或政府机构。[28] (见执行和具体实施安排的下表 4)。

---

[26] 国家执行和实施安排，方案和业务问题咨询委员会(方案业务咨委会)代表行政协调委员会(行政协调会)批准，第 13 届会议，1998 年 9 月，第 25 段。

[27] 开发计划署财务条例和细则，条例 27.01 (一)，2005 年 5 月 1 日。

[28] 开发计划署方案和项目管理指导，选择和实施伙伴。见 http://content.undp.org/go/userguide/results/?lang=en#top。

表 4

执行和具体实施安排

国家执行 (根据非统一的方案编制程序)	国家执行 (根据统一的方案编制程序)
	执行由执行实体/机构承担，可以是政府协调管理当局或方案国政府。
执行由合格的执行实体/机构承担： - 政府执行 - 联合国专门机构执行 - 非政府组织/政府间组织执行 - 直接执行	**具体实施**由合格的具体实施伙伴承担： - 国家具体实施(a) - 联合国专门机构具体实施 - 非政府组织/政府间组织具体实施 - 直接具体实施
具体实施由具体实施实体/机构承担。	“**承包**”指的是由具体实施伙伴外包责成其承担具体任务的负责方。

来源：开发署方案和项目管理准则。

注： *(a)* 开发署提出的“国家具体实施”这个术语，指的是具体实施开发署援助的项目和方案。

63. 在国家执行方式的执行/具体实施过程中查明的一项根本挑战是让包括非政府组织在内的民间社会成为发展的执行实体/具体实施伙伴。找出了非政府组织执行/具体实施中的限制因素，因为一些国家的中央政府希望将国家执行作为纯粹的政府执行。[29] 此外，与非政府组织的伙伴关系并不总是坦诚布公的，因为有些受援国的政府和组织担心非政府组织实施自己的议程。其他障碍包括一些组织普遍存在的财务条例以及要求支付海关税和其他税费的国家法律，这些是额外的负担，考虑到非政府组织资源有限，因而对其造成巨大的压力。

64. 检查专员们认为，非政府组织应当参与，不是来取代政府，而是起到补充的作用。在这方面，贸发会议承认，非政府组织、私营部门、特别是学术界，都是他们加强受援国政府能力开发的目标受众。鼓励各国政府与非政府组织合作的一个办法是提供其他政府的最佳做法，因为这会取得政府的信任，特别是如果来自相同政治架构的国家的话。

---

[29] 不应忘记，有一些项目是通过与劳工组织的伙伴关系采取国家执行的方式，成员来自三方(政府、雇主和工人)。

65. 例如，印度承认非政府组织作为实施伙伴产生的效益，因为非政府组织更加接近目标平民社区，提供了处理现有问题必不可少的专长。但是在其他一些国家，他们作为国家执行项目的执行实体/实施伙伴的参与非常有限，原因是一些国家的政府对候选非政府组织开展财政、管理和技术方面必要评估的能力不高。[30] 下述建议有望增强国家执行实施的效益。

建议 5

联合国系统各组织行政首长应协助受援国政府加强能力开发和能力评估，从而使其能够酌情利用包括非政府组织在内的民间社会作为具体实施伙伴。

C. 审计、监测和评价

审 计

66. 国家执行项目和方案的审计包括财务管理、人力资源遴选和行政、管理结构、采购商品和/或服务、档案保存系统和控制、管理和使用设备清单、项目进展和交付率。

67. 在这种情况下，各组织内有权审计国家执行项目者并不统一。可以是该组织的审计办公室(厅)(开发署、项目厅、劳工组织、卫生组织)，受援国政府(教科文组织)，与受援国政府联合(粮农组织、劳工组织)，外部审计(人口基金、人权高专办、难民署、原子能机构、贸发会议)，捐助方(劳工组织)或采取包括捐助方、具体实施伙伴和政府在内的三方审计(毒罪办)。

68. 监督厅一般不涉及国家执行审计，粮食署作为外部审计者对基金和方案进行国家执行审计。事实上，粮食署在“截至 2007 年 12 月 31 日的财务报表审计”的报告中指出了上述困难，[31] 指出国家执行项目的财务报表在审计进程和结果方面经常有缺陷，因而迫使其发布改进的审计意见(人口基金和难民署)，具体而言：

---

[30] 在这方面，对于非政府组织参与的情况，人口基金评估了潜在实施伙伴的能力。

[31] 审计委员会为大会第六十三届会议编写的报告所载主要审计结果和结论的简明摘要(A/63/169)，第 17、20、36-38 段。

- 关于 2007 年难民署通过国家执行方式承担的支出总额 2.875 亿美元，没有向委员会提出很多的审计证书；[32]
- 委员会注意到人口基金国家执行审计人员提出的报告有各种缺陷。这些问题包括合格的审计报告的数量，对有些项目没有提供报告或存在报告标准不一致的问题。委员会还注意到，审计人员的遴选和任用程序有各种缺点，国家执行支出审计结果的记录和数据库也互有差异。[33]

69. 检查专员们获知，有时造成这种情况的原因是政府基线与国际标准不匹配，而且一些受援国政府在会计和审计领域合格人力资源方面能力有限。此外，各组织的审计政策和程序并不一定与国家程序相吻合，因此国家执行审计者对于采用哪套政策作为审计基础存在困惑。此外还提到，业务下放导致难以及时在中央一级向国家执行审计者提供文件。

70. 关于在实施审计职能时遇到的限制的问题，收到了下述答复：

- 缺乏充分管理该职能的资源。通过利用特别服务协定获得额外资源。审计顾问协助审计审查和报告进程；
- 另一项制约因素是培训和留用审计顾问，以协助每年审查并就审计结果作出报告；
- 其它制约因素包括：报告数量庞大，后续行动计划，数据提取和保管，后续工作，准确和完整的数据报告，缺乏充足资源以及有管理的数据体系。

71. 此外，在有些情况下，政府、组织与审计者在审计工作中沟通有限，因而引起误解。需要作出额外努力，加强这一领域的国家能力。此外，国家审计者者有时主要来自私营部门，不熟悉联合国系统审计准则和国际公共部门审计准则。

72. 提出的另一个问题是国家执行项目行政与审计的割裂。各机构似乎认为，审计只是周期中的一个环节，而且是最后一个环节。这说明，大量问题是在结束阶段而不是较早阶段查明，从程序上，审计结果不属于周期之内。在这方

---

[32] A/63/169, 第 17 段。

[33] 同上，第 20 和 38 段。

面，应当审查审计程序，不应在最后阶段纳入，而应从实施进程伊始即纳入。在此提及人口基金的情况，它采取大量外部审计师，每人采用不同的办法，造成审计的困难。[34] 因此，有必要统一和协调在总部一级的审计规则和程序。由于国家执行项目国别审计员的基准并不总是与国际审计准则相符，以致粮食署发布合格意见的问题，检查专员们认为有必要进一步加强这一国家能力。

73. 实施下述建议有望加强实行国家执行的效率。

建议 6

大会(结合第六十五届会议将要举行的三年期全面政策审查)与相应组织的立法机构应协助受援国政府加强会计和审计领域的能力，视要求采取有重点的培训，以其达到国际标准。

监测和评价

74. 监测和评价是一个薄弱的领域。检查专员们注意到，在有些情况下，国家执行项目执行独立监测和评价国家执行项目，有时取代了受援国政府，而不应忘记，大会规定“业务活动的监测和评价进程、包括酌情由联合国系统进行的联合评价，应公正独立，由政府全盘领导”。[35]

75. 还有一些情况，由于一些受援国政府能力较弱，具体实施伙伴不得不与相关政府合作对国家执行项目进行联合监测和评价。此外，一些基金和方案对国家执行监测进程的总体评价是困难和棘手，原因是政府的官僚主义，效率低下，有时还有政治干预。在实践中很难找出实用和可以衡量的监测指标，因为存在妨碍因素，包括结果和资源框架及工作计划有时不够具体明确，本应监测国家执行项目的一些本国具体实施伙伴能力有限等。

---

[34] 在这方面，人口基金表示，已经并将继续改进审计国家执行项目的职权范围，扩大了审计范围。现行职权范围为审计员的工作规定了更多的细节，要求更多证书，并有评估具体情况的更详细评论。对于人口基金来说，制约因素在于没有人手管理国家执行报告的审查，向国别办事处作出反馈，并向管理层报告结果。应当指出，人口基金在总部设立了一个小组，专门处理国家执行问题，并研究关于国家执行的整体能力。

[35] 大会第 56/201 号决议，第 48 段。

76. 在这方面，开发署向检查专员们通报说，该署每年收到约 250 份国家执行评价。儿童基金会报告说，它收到 250 份关于政府方案、政策和战略的评价，其中许多获得儿童基金会的财政和技术援助。但是由于缺少时间和资源，没有关于国家执行成果实现情况的整体评价。检查专员们指出，作为发展业务活动的一种方式和规范，迄今尚未以 2004 年和 2007 年三年期政策审查的决议为基准，从效率和成本效益的角度对国家执行进行全系统的综合评价，特别是鉴于国家执行是用于联合国“一体行动”倡议的试点国家。

77. 此外，专门机构的一个外地办事处所作评价突出表明，如果不解决上述内在弱点，会对将来的活动带来重大风险。

78. 检查专员们获知，评价结果没有后续行动。对联合国和专门机构而言，对应方案预算的主要方案(国家方案行动计划)是两年期的。而人口基金指出，对于基金和方案来说，国家方案行动计划和预算周期通常是五年。总体而言，评价工作薄弱，没有充分发挥作用，没有带来方案的改进。

79. 检查专员们确信，落实下述两项建议分别可以大大节省财政资源和增强国家执行的效率；因此为国家执行业务的整体实施工作产生积极影响。

建议 7

大会在审议第六十五届会议将要举行的三年期全面政策审查问题时，应当考虑在国家方案中，特别是酌情在《国家方案行动计划》中，纳入更加严格的监测和评价国家执行情况的规定，由受援国政府通盘领导，视需要在联合国系统组织的协助下进行。

建议 **8**

联合国系统各组织的行政首长应优先加强受援国的国家评价能力，规定国家执行评价报告后续工作程序，以确保评价报告中所载结论和建议得到落实。

四、挑　战

A.　内部和外部因素

80.　与国家执行的项目相关的潜在风险因素除其他外包括：

(a) 缺少职业精神，一些资金提供者与具体实施伙伴之间缺乏信任；

(b) 低估项目费用；

(c) 国家对口部门缺少项目管理技巧；

(d) 政治不稳定和政府更迭；

(e) 一些国家政府缺乏承诺；

(f) 政府工作人员缺少动力，腐败；

(g) 紧急情况、灾难和类似情况，包括战争和冲突。

81.　通过对实行国家执行方式开展的问卷调查和面谈，查明了存在的挑战。主要关切是如何通过能力开发实现发展结果，同时确保遵循问责框架，这需要进一步澄清。

82.　国家执行面临一些涉及问责和风险的问题，可综述如下：

- 由于国家执行/具体实施、简化和协调具有不断发展的性质，政策、程序和规定的内容有时滞后，造成术语不统一的情况，在当前框架中引起一些误解；
- 缺少能力和资源以有效监测和控制审计质量、项目审计报告后续工作、国别办事处关于处理审计和最佳利用审计结果的培训。国家执行的审计只是基于所发生的费用，而没有考虑到在方案国与国家执行项目有关的所有方面(包括实质和管理方面)所涉其他各相关风险因素；
- 一些国别办事处监测方案/项目实施情况的能力薄弱；
- 国别办事处没有充分解决国家/政府具体实施项目时在实质问题及项目财务管理方面的(缺少)能力问题。此外，国家具体实施往往需要国别办事处的实施支助，因此对于国别办事处的能力和资源带来额外的压力。

83.　风险管理应当作为国家执行项目和方案的内在组成部分。现金统转是一种风险管理办法，已正式纳入共同国家方案编制程序。应当评价和恰当地处理对

执行/具体实施进程有重大影响的潜在风险，以确保这种方式切实有效的执行/具体实施。在这方面，有一个基金(方案)提到缺乏合格的人力资源处理国家执行的项目，威胁安全的因素，基础设施薄弱，或者通讯系统不可靠。

84. 在外地一级，联合国系统一些组织指出的挑战包括：规划和制定国家方案和项目中的拖延；资金转移的拖延、政府报告的拖延导致成果交付的拖延；国家执行的本国工作人员工资不高；工作人员变动频繁，因此造成相同培训的重复和资源的浪费；监测和评价质量较差；标准化；缺乏善治；基金、方案和专门机构关于国家执行/具体实施的规则、条例和程序各不相同，有时导致混淆和实施困难。

85. 国家执行的落实所面临的其他挑战涉及各种不同利益攸关方的合作、协调和沟通。

(a) 合 作

86. 冗长和繁重的规划程序也是一项挑战，特别是在寻求批准新的国家合作方案时；国家工作队之间始终缺乏协同增效作用，特别是对未设常驻办事处的机构留下的空白而言，从而波及联发援框架。

(b) 协 调

87. 参与者太多，规划能力差别很大。此外，政府机构作用的改变也被视为问题之一。

(c) 沟 通

88. 各基金、方案和其他联合国机构与政府机构之间不能定期通报情况是一项困难，原因是因为对所涉问题有不同的理解和利益。联合国的改革、统一和协调是不断发展的进程。

89. 检查专员们认为，国家工作队应当提议为国家执行的具体实施单位中当地雇用人员规定适足的薪酬标准，以放慢人员的频繁变动，确保产出交付的可持续性，并通过合理化培训实现节约。

90. 检查专员们还认为，应当通过更好的协调和统一来解决合作、协调和沟通中的问题；认为实施以下建议能够加强国家执行的效力。

建议 9

联合国系统各组织的行政首长应当向其立法机构提出，建议通过行政首长协委会进一步简化和协调有关国家执行的规则和程序，确保联合国系统各组织在总部和外地各级实现协调一致。

B. 区域因素

91. 1998 年，行政协调会(现为行政首长协委会)的国家执行准则指出，虽然国家执行最初是为国别项目和活动拟订的，但其原则也可用于区域或次区域项目，区域或次区域政府间实体或受援国政府可以代表参加国并在参加国的同意下承担活动管理责任。[36]

92. 此外，2007 年，大会在关于三年期政策审查的第 62/208 号决议中，鼓励“联合国发展系统根据区域和次区域政府间组织和区域银行的任务规定，酌情与之加强协作”。[37] 此外，它请“联合国各区域委员会进一步发展分析能力，以便应方案国的要求支持国家一级的发展举措，并支持在区域和次区域层面加强机构间协作的措施”。[38]

93. 据此，所有的联合国区域委员会(区域委)以及其他区域或次区域实体都可以作为国家执行的实施伙伴。即使区域委在区域一级提供政府间合作框架，但是人们注意到，在区域一级实施国家执行方案和项目上的成就很少。

94. 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)“直接执行技术合作项目，侧重于区域合作”。虽然亚太经社会通常没有国家执行项目，但是一些技术合作活动是在亚太经社会推动区域合作实现亚洲和太平洋经济和社会发展整体努力框架下由国家政府和机构实施的。

95. 联合国非洲经济委员会(非经委)在专门处理诸如水、传染病、移民和自然灾害等跨国问题的国家执行项目框架下并不发挥作用。但是，非经委通过次区

---

[36] 国家执行和实施安排，方案和业务问题咨询委员会(方案业务咨委会)代表行政协调委员会(行政协调会)批准，第 13 届会议，纽约，1998 年 9 月，第 37 段。

[37] 大会第 62/208 号协议，第 107 段。

[38] 同上，第 108 段。

域办事处积极参与了共同国家评估/联发援框架的拟订进程。此外，它在区域协调机制中发挥了作为区域和次区域一级协调员的作用，在按照成果管理制筹集预算外资源包括技术合作以应对成员国需求方面，它在非洲联盟(非盟)、非洲开发银行(非行)和主要区域经济共同体中考虑到了非洲发展新伙伴关系的优先事项。区域协调机制的扩大，特别是非洲经济委员会的加入，加强了在非盟能力建设方案框架内实施非洲发展新伙伴关系中全系统的协调一致，国家执行项目也是在非盟能力建设方案框架下拟订的。

96. 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)有一种执行项目的方式，但不通过国家执行。在委员会设有国别办事处的国家，感兴趣的政府有时向拉加经委会提供资源，用以实施在国家一级的具体项目，在这种情况下，资金由区域委员会统一管理。

97. 联合国欧洲经济委员会(欧经委)以制定法律文书、规范、标准和条例作为促进区域合作和一体化的办法，对它而言，国家执行不是主要的工作方法，这是其工作性质使然。但是，在技术合作项目中，国家执行的部分稳步增加，以强化经济转型国家的国家自主权和国家能力，实现可持续发展。

98. 联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)不实施国家执行项目。但是它在国家一级向其成员国提供技术支持。这些努力是在推进区域合作实现经济社会发展的框架内进行的。

99. 虽然国家执行主要被视为用于国家方案、项目和活动，但是区域委员会(区域委)的作用不可低估。在这方面，行政协调会(现为行政首长协委会)指出，区域委广博的知识和经济社会领域的经验具有发展网络和伙伴关系的巨大潜力，并建议驻地协调员们在编写国家方案时征求区域委的意见，以纳入区域视角。[39] 因此，区域和国家方案能够发挥协同增效作用，特别是在处理跨国问题时。

100. 开发署完全赞成区域委向包括国家执行在内的项目提供专门知识，认为跨界项目可以视为区域项目。但是，检查专员们认为，区域的跨界项目可以包括在邻国国内执行的处理有关水、气象、传染病等问题的项目。

101. 因此，检查专员们相信，虽然在邻国的项目是国家执行的，但也属于区域范畴。在这方面，他们认为，根据“一体行动”倡议，联合国系统各组织应当

---

[39] 发展业务活动，提交秘书长的说明(A/50/113/Add.1，第 10 段)。

利用区域协调机制在越境问题上推动与区域委的协调，促进开展联合行动，以实现国家执行区域影响的最大化。

102. 此外，检查专员们也同意，区域间合作已成为联合国系统内多边合作中一个相对被忽视的方面。经济及社会理事会应对区域间合作进行更深入的思考和提供政策指导。在这方面，检查专员们认为国家执行是需要由经济及社会理事会进行思考和作出政策指导的区域间合作的一个领域，[40] 落实下述建议能够增强国家执行实施的效力。

建议 10

大会(结合第六十五届会议将要举行的下一次三年期全面政策审查)与经济及社会理事会应请联合国系统各组织通过驻地协调员系统和区域协调机制，加强与联合国各区域委员会在国家执行项目的规划、实施和后续工作中的协调，以纳入区域观点，发挥区域、次区域和国家方案的协同增效作用，特别是在处理跨界项目时。

五、结 论

103. 检查专员们根据对问卷调查的答复和面谈情况确定了如下一些汲取的教益：

(a) 国家执行促进了对国家系统的依靠，从而更加侧重于能力的开发、可持续能力以及联合国实地行动整体效益的提高；

(b) 为此，政府的意愿和承诺对于确保国家的自主执行和领导作用至关重要。具有可靠的政府机构是可行的国家执行项目的前提条件。因此，国家执行总体上需要大力投入，加强政府机构，开发能力；

(c) 在国家执行框架内，应当更加注重风险管理和能力开发，以确保联合国的规章条例确实得到遵照执行；

(d) 资源的管理，包括依据政府条例和规则管理资源，应当依照联合国系统财务条例和规则进行；

---

[40] 在经济、社会和相关领域的区域合作，E/1998/65/Add.1，第 192 段。

(e) 需要加强培训，提升国家执行审计的政府审计人员，包括关于采用国际公共部门会计准则的培训；

(f) 协调政策、术语和培训方案是保持政府工作重点和减少事务费的主要因素；

(g) 在部门方案中嵌入国家执行项目，遵照 2005 年《援助实效问题巴黎宣言》的考核指标制定模式；

(h) 根据“一体行动”倡议中的联合国试点国家结成伙伴关系所经验教训，必须对国家执行办法的实施工作做出一些纠正，以改进联合国系统各组织与其他伙伴在国家一级进行的合作和协调，强化国家执行办法实施过程中国家的能力和政府的领导作用；

(i) 作为共同国家评估/联发援框架进程的一部分，联合国系统各组织必须更加重视开展国家能力评估(不仅是实质/技术方面的能力，还有管理能力，包括资金管理能力)；

(j) 培养恰当的能力，特别是在最贫穷的国家和冲突后国家中培养能力需要时间。因此，政府牵头执行需要具体实施伙伴方承担更大的风险和坚持不断的汇报情况。它们应当倡导采取那种加强问责和能力建设的国家政策，以减少风险。

104. 检查专员们根据对问卷调查的答复和面谈情况甄选出一些最佳做法，其中有：

(a) 坚实可靠的国家机构和基础设施；

(b) 良政，稳健的政策及可行的国家财政和管理架构；

(c) 具体实施伙伴方的严格挑选程序，包括对民间社会/非政府组织进行能力评估；

(d) 资金提供方与具体实施伙伴方持续对话沟通；

(e) 至关重要的问题上有充足的人力和财力取得成果；

(f) 各级均须采取一体化方针，以具体实施伙伴方有限的技术和财政力量取得最大的成果；

(g) 能够维持的国家审计、监测和评价能力。

105. 为了在联合国系统各组织间分享和传播国家执行的最佳做法，开发署建议通过联合国发展集团，特别是在联发集团的协调做法交流网内，开发一种知识分享战略。

以下的建议 11 的意图是在联合国系统各组织间传播经验教训和最佳做法。

建议 11

联合国系统各组织行政首长应当在行政首长协调委员会框架内，特别是在联合国发展集团内，向联合国系统所有组织传播国家执行方案和项目的经验教训和最佳做法，以改进国家执行的实施和做法。

附 件 一

国家执行的政策背景

1992 年，大会关于三年期全面政策审查的第 47/199 号决议重申，国家执行**应当作为规范**，考虑到受援国的需求和重点。

1995 年，大会关于三年期全面政策审查的第 50/120 号决议决定，联合国系统应当继续努力**改善**国家执行和方案办法的**定义和准则**。

1998 年，大会关于三年期全面政策审查的第 53/192 号决议为国家执行**规定了更广的范围**：

- 决定联合国系统在应尽可能和切实可行地使用现有的国家专门知识和本国技术；
- 吁请所有基金和方案考虑各种方法，增加向发展中国家采购货物和服务，促进南南合作和增强国家执行；
- 要求制定驻地一级用于包括国家顾问在内的国家项目人员的征聘、培训和薪酬的共同准则，以便加强该系统的连贯性；
- 请联合国系统各组织继续努力，促进、改善和扩大国家执行

2001 年，大会关于三年期全面政策审查的第 56/201 号决议重申，联合国系统：

- 应利用现有的专门知识和当地技术；
- 在外地一级制定国家项目人员、包括国家顾问的征聘、薪酬和训练的共同准则，以便拟订和执行发展项目和方案；
- 请各基金、方案和专门机构进一步简化规则和程序，包括实施方案和项目的程序。

2004 年，大会关于三年期全面政策审查的第 59/250 号决议**略微扩大了**国家执行的范围，重申联合国**发展**系统：

- 应最大限度地利用国家执行以及现有专门知识和技术，**视其为开展业务活动的准则**。

2007 年，大会关于三年期全面政策审查的第 62/208 号决议**进一步扩大了**国家执行的范围，并

- 重申联合国发展系统应在最大程度上利用国家执行以及现有专门知识和技术，作为执行业务活动的规范，并注重**国家结构和尽可能避免在国家和地方机构之外设立与其平行的执行单位的做法**。

来源：大会关于三年期全面政策审查的决议。

附 件 二

参加组织就联检组建议应当采取的行动一览表

JIU/REP/2008/4

		预期影响	联合国及其基金和方案												专门机构和原子能机构											
			联合国*	贸发会议	毒罪办	环境署	人居署	难民高专办	救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食计划署	(UNOPS)	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	万国邮联	国际电联	气象组织	海事组织	产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	供采取行动		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	供参考		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议 1		e	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
建议 2		e	**L**																								
建议 3		g	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
建议 4		e	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**
建议 5		g	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**L**	**L**	**E**	**L**	**E**
建议 6		g	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**
建议 7		f	**L**																								
建议 8		g	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
建议 9		e	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
建议 10		e	**L**																								
建议 11		b	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**

图例: **L**: 建议立法机构采取行动

E: 建议行政首长采取行动

☐: 该组织不需要采取行动

预期影响: **a**: **加强问责制** **b**: 传播最佳做法 **c**: 加强协调与合作 **d**: 加强控制和遵守

e: 加强有效性 **f**: 节省大量资金 **g**: 提高效率 **o**: 其他

包括第 ST/SGB/2002/11 号文件中所列的除贸发会议、毒罪办、环境署、人居署、难民署和救济工程处以外的所有实体。

-- -- -- -- --