



第六十二届会议

临时议程* 项目 61(b)

发展方面的业务活动：

联合国系统发展方面业务活动

三年期全面政策审查

联合国发展系统业务活动三年期全面政策审查：结论和建议

秘书长的报告

摘要

本报告概括介绍了根据大会第 59/250 号决议和经济及社会理事会第 2006/14 号决议进行的关于联合国系统发展方面业务活动的分析。本报告载有按照第 59/250 号决议第 103 段的要求，在考虑到会员国在经济及社会理事会 2007 年实质性会议业务活动部分期间表达的看法和评论的基础上提出的适当的建议。秘书长报告 (A/62/73-E/2007/52) 所载分析表明联合国系统在多大程度上向发展中国家提供了高效率、高效益的支助，帮助这些国家实现本国发展战略，并结合本国发展优先发展事项实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标。

本报告建议采取一系列革新措施，并提出各种建议，以确定所建议采取的以下方面的后续行动的方向：(a) 联合国系统发展方面业务活动筹资；(b) 为联合国系统业务活动建立全面的、可持续的财务数据和报告系统；(c) 加强联合国系统成果管理制并提高总的问责制和透明度；(d) 增强由本国当家作主和领导的做法，尤其是在资本发展努力方面；(e) 南南合作及三方合作主流化；(f) 两性平

* A/62/150。



等主流化和赋予妇女权力；(g) 加强联合国系统在从救济向发展的过渡中的作用；(h) 加强执行国家一级业务活动的相关性、一致性和有效性，同时考虑到“联合国一体化交付”试点项目；(i) 进一步强调区域层面；(j) 更好地理解交易成本，进一步努力提高效率；(k) 增强联合国工作人员能力和知识管理；以及(l) 将强调评价受援国的能力发展和加强联合国系统的评价职能作为新的重点。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	4
二. 联合国系统发展方面业务活动的贡献	6-9	5
三. 联合国发展系统业务活动资金筹措	10-15	6
四. 联合国业务活动对国家能力发展和发展效力的贡献	16-32	8
五. 改进联合国发展系统的职能	33-59	14

一. 引言

1. 本报告概括介绍了关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的秘书长报告 (A/62/73-E/2007/52) 所载关于大会第 59/250 号决议执行情况的详细分析。与分析报告一样,本报告的结构也是围绕几个主要专题搭建的。本报告还载有按照第 59/250 号决议第 103 段的要求提出的适当建议,供大会审议。

2. 本报告考虑到会员国在经济及社会理事会 2007 年实质性会议业务活动部分 (2007 年 7 月 10-12 日) 期间表达的看法和评论。理事会赞赏地注意到关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的秘书长报告 (A/62/73-E/2007/52) 所载详细分析以及该报告的姐妹篇报告 (A/62/74-E/2007/54), 其中载有关于联合国系统发展方面业务活动资金筹措情况综合统计分析。¹

3. 第 59/250 号决议执行情况审查的主要重点是评估联合国系统在多大程度上向发展中国家提供了切实有效的支助,以帮助这些国家实现国家发展战略,并结合本国发展优先事项实现国际商定的发展目标,包括千年发展目标。评价和评估这些活动以联合国发展业务活动对受援国消除贫穷、持久的经济成长和可持续发展能力产生的影响为基础。

4. 本报告所载各项建议涉及许多影响到实现加强国家一级业务活动的一致性和有效性这个总目标的问题,但是并非所有这类问题都涉及到了。尤其是施政问题以及该系统的不同政府间机构能否提供一致的政策和指导有时是影响该系统一致性和有效性的主要因素。尽管在本报告中没有涉及这些层面,但是,目前大会正在讨论联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组²提出的建议,而且与经济及社会理事会改革和构建有关的各项进程正在进行中,应利用这些机会解决上述问题,将其作为旨在提高联合国系统对发展合作的集体贡献的质量和影响的总的努力的一个部分。

建议

5. **考虑到会员国在经济及社会理事会 2007 年实质性会议业务活动部分 (2007 年 7 月 10-12 日) 期间表达的看法和评论,大会似宜:**

¹ 见 A/62/39 号文件,其中载有南南合作高级别委员会第十五届会议 (2007 年 5 月 29 日至 6 月 1 日) 的报告;联合国发展集团执行委员会提交的 E/2007/CRP.1 号文件;以及 E/2007/CRP.3 号文件,其中载有关于第 59/250 号决议执行情况的 2007 年进度报告。

² 作为 2005 年世界首脑会议后续行动,秘书长建立了联合国全系统一致性问题高级别小组。2006 年 12 月,该小组向大会提交了报告 (A/61/583)。2007 年 4 月,秘书长向会员国表示了他对该报告的看法 (见 A/61/836)。自 2007 年 5 月以来在大会进行了非正式辩论,使会员国得以进一步审议该小组的各项建议。

(a) 请秘书长向经济及社会理事会 2008 年届会提交一份报告，详细说明即将通过的关于三年期全面政策审查问题的 2007 年决议执行情况管理程序，该程序将界定：

(一) 拟通过执行新决议取得的各项成果，所采用的格式应便于根据成果管理制度对这些成果进行充分的监测和评价；

(二) 为了执行即将通过的关于三年期全面政策审查的决议所必需启动的部门间和机构间措施，具体规定包括联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）、联合国发展集团（发展集团）、联合国评价小组（评价小组）在内的各联合国实体、部门间或者机构间组织在跟踪这类措施和进程实施情况方面的责任；

(b) 请秘书长向经济及社会理事会 2009 年和 2010 年届会提交报告，详细说明所取得的成果以及作为关于三年期全面政策审查的 2007 年决议后续性行动实施的各项措施和进程。

二. 联合国系统发展方面业务活动的贡献

6. 作为 2000 年千年首脑会议的后续行动，2005 年世界首脑会议重申发展与和平与安全以及人权共同构成联合国系统的支柱。会议传达的一个主要信息是，必须推动落实各项国际商定发展目标，包括千年发展目标。落实千年发展目标的十五年期限已经过去了一半，实现这些目标方面的进展情况依然参差不齐，总的来说不能令人满意。许多发展中国家依然无法发展自己的生产部门，无法参与并受益于全球化进程。消除贫困方面的进展缓慢，且不平衡。环境退化加剧了弱势群体的脆弱性，削弱了发展带来的好处。

7. 联合国系统发展方面业务活动必须灵活地针对发展中国家发展需求，并与各国的发展战略和发展优先事项相符。联合国系统发展方面业务活动的各项基本原则源自这些活动的普遍性、自愿性和馈赠性质以及中立性和多边性。因此各项业务活动严格遵循联合国系统确立的规范任务和作用。在那些从救济向发展过渡的国家，人道主义行动、发展及建设和平相互关联。

8. 联合国发展系统日益重视全球、区域和国家各级成果管理制、问责制和透明度。但是，在战略重视程度、各级成果框架可衡量性以及使用监测和评价职能方面依然有改进余地。

9. 大约 40 个基金、方案和机构以及联合国发展系统其它实体向发展中国家提供的知识、技能和资源达到了前所未有的广度和深度。但是，在使联合国发展系统更具有 consistency、更有效率方面，依然存在挑战。目前，联合国发展系统在国家

一级的配置现状不利于优化发展中国家利用来自整个联合国发展系统的各种资源的机会，包括来自专门机构和其它全球和区域实体的资源。

三. 联合国发展系统业务活动资金筹措

10. 大会第 59/250 号决议强调，核心经常资源，由于其不附带任何条件，继续是联合国系统发展方面业务活动的根基。近年来，联合国系统吸引的资金总额日益增加，尽管主要是因为非核心补充预算外资金增加。核心经常资源在联合国系统收到的捐款总额中所占份额在减少。对大多数专门机构的经常预算适用了零名义增长的政策。尽管非核心补充预算外资金有助于总体活动的扩大，但是不一定有助于各组织对联合国发展议程提出的新要求作出反应。

11. 主要联合国基金和方案实行多年筹资框架和成果管理制，有助于各组织完善各自管理方式，但是并未能充分推动实现所设想的将核定方案水平与发展方面业务活动承付资金挂钩的目标。一些专门机构采用了带有国际金融机构充资机制某些特点的成果预算制方法，取得了不同程度的成功。

12. 由于非核心补充预算外资金以及相关项目的增多，增加了所有组织的交易成本，成为可能影响最大限度提高效益的努力的举足轻重的因素。国家一级筹措的补充预算外资金通常更针对本国的需要。但是联合国各组织争夺有限的资金使促进本组织团结一致的努力复杂化。联合国系统依赖非核心补充预算外资金还有可能影响人们对联合国作为各国政府信任的合作伙伴所起的作用的看法。非核心补充预算外资金是对核心经常资源的重要补充，但是这种资金必须更具可预测性、更简化，才有助于增进国家以及发展方面业务活动的一致性和效益。

13. 大会第 59/250 号决议呼吁回收全部非核心补充预算外资金的管理成本。各基金和方案以及一些国家一级联合方案的成本回收率统一定为 7%。联合国秘书处和各专门机构规定的回收率往往更高。有些组织在回收全部成本方面的绩效可能没有达到期望值，因为他们没有系统地收取或者回收管理非核心补充预算外资源供资的项目所涉全部成本。

14. 根据大会第 59/250 号决议，2006 年和 2007 年编写了具有若干新特点的联合国系统发展方面业务活动筹资全面统计分析。数据覆盖面和分析通过以下方式得到加强：(a) 进一步分列数据；(b) 对联合国和经济合作与发展组织的援助委员会关于联合国系统收到的捐助估计数之间的差异进行调节；将来自发展中国家的捐助不断增加的情况记录在案；扩大关于人道主义援助分析的范围；分析区域开支情况并将最不发达国家开支增加的情况记录在案。

建议

15. **大会似宜：**

(a) 确认有必要大量并且持续增加联合国系统发展业务活动不指定用途的捐款，包括为基金和方案提供的核心资源和其它不指定用途的自愿捐款，以及专门机构的分摊款，从而支助并适应在成果管理制方面取得的改善、旨在提高效率、效益和一致性的努力，以及联合国发展系统的问责制和透明度；

(b) 敦促发达国家和其它有能力这样做的国家增加不指定用途的捐款，包括核心经常资金，以开展联合国系统业务活动，并考虑审议一些专门机构经常预算分摊款零增长政策，以使联合国系统能够更全面、有效地应对联合国发展议程提出的新要求；

(c) 确认非核心补充预算外资源对发展方面业务活动总资源增长做出的贡献，请经济及社会理事会和专门机构的理事会以及其它实体探索以何种方式和手段使指定用途资源更充分、更具长期可预测性，例如通过以下方式：

- (一) 探索可加强非核心补充捐助的稳定性和可预测性的替代资源调动机制，减少活动分散的情况，并降低交易成本；
- (二) 尽可能统一各基金、方案、专门机构以及联合国发展系统其它实体的周期；
- (三) 进一步加强战略规划和成果管理制以及整个联合国发展系统的问责制和透明度。

(d) 呼吁展开联合国全系统范围的努力，进一步拟定统一的指导和监管机制，涉及：

- (一) 联合国发展援助框架和联合国系统在国家一级的其它业务活动规划文书的适当的、切合实际的预算编制；
- (二) 适当的国家一级资源调动机制，包括来自基金、方案、专门机构和其它实体的核心预算和非核心补充资源，以减少联合国组织之间争夺资金的情况，增进联合国系统发展方面业务活动的相关性、一致性和互补性；
- (三) 通过联合国发展援助框架及其它国家一级机制开展的发展业务活动收入和支出情况监测和报告系统；

(e) 请秘书长每年向经济及社会理事会报告在“联合国一体化交付”试点国家实行的新的预算框架模式的进展和经验教训，并于 2010 年向大会提交一份全面报告，说明在适用新的综合预算框架模式方面经验以及这种框架模式如何有利于基于成果的管理、预算编制和报告；

(f) 请秘书长：

(一) 继续以有助于适应不断变化的结构的统一、灵活的方式，扩大并改进用于联合国系统发展方面业务活动财务报告的全系统财政数据覆盖面、及时性、质量和可比性以及定义和分类；

(二) 为联合国系统发展方面业务活动建立一个全面、可持续的财政数据和报告系统，以便将联合国发展系统所有相关实体都包括在内，与这些实体密切协商和协调，共同完成这项任务。

四. 联合国业务活动对国家能力发展和发展效力的贡献

A. 能力发展

16. 联合国发展系统在国家一级的能力发展方面发挥着直接的作用，各项工作已与国家进程融为一体。许多组织具有开发各种技术能力的专项任务，包括促进获得新兴技术以及进口技术在地方的适用。能力发展通常与各种形式的支持相联系，如个人支持（培训）、机构支持（组织发展）和有利环境支持（支持各种政策和战略）。

17. 能力发展还与系统的规范和业务作用的诸多方面有着强大的联系。规范作用通过政府间进程确定，并包括推动制定关于发展目标、尊重和促进人权，包括发展权、两性平等和其他国际商定的准则和标准的协定。经济和社会事务执行委员会确保全系统通过业务活动协调制定和执行政策。系统在这些目标和准则的框架内发挥业务作用，并应发展中国家请求在其掌握所有权和领导权的情况下提供支助，加强其克服发展挑战的能力，以此推动实现这些目标和准则。联合国在一国实际发挥的具体作用，原则上由国家伙伴与联合国各组织的协定确定。

18. 联合国各组织通常优先聘用国家人员，并优先使用国家专长和机构。国家执行和使用国家专长已经普遍推广，其目的在于加强国家所有权，提高成果的可持续性。

19. 联合国系统促进建设发展中国家的能力，以使其充分利用各种援助模式，包括预算支助。联合国系统为国家能力提供支助，以使发展中国家掌握外部援助和援助协调的所有权和领导权。联合国系统还在增强国家消除贫穷和其他国际商定发展目标进展的监测和评估能力方面发挥重要作用。

建议

20. 大会不妨：

(a) 认可联合国发展集团提出的能力发展定义（即人民、组织和全社会逐步释放、加强、创造、适应和维持能力的进程），以及能力的定义（即人民、组织和全社会成功管理其事务的能力）；

(b) 强调能力发展和国家掌握国家发展战略所有权是实现国际商定发展目标，包括千年发展目标的基本条件；

(c) 着重指出联合国发展系统可发挥中心作用，进一步支持发展中国家为建立和维护有效国家机构的努力，支持执行工作，并在必要时制定国家能力发展战略；

(d) 呼吁制定关于能力发展的全系统政策、具体战略和措施以及相关的监测机制，以：

(一) 适当强调对发展中国家的支持，使其在民间社会和私营部门的适当参与下努力消除贫困，实现持续经济增长和可持续发展；

(二) 认识到联合国系统的业务作用与规范作用密切相关，其基础是会员国在政府间一级确定的目标和准则，特别是国际商定发展目标，包括千年发展目标；经济和社会事务行政委员会促进政策与规范工作和业务工作的联系；

(三) 认识到联合国系统可应会员国请求在其掌握领导权和所有权的情况下在各国发挥作用，促进人权和两性平等，包括通过其在发展中国家开展的业务活动；

(四) 建立和制定具体、可衡量、可实现、相关、有时限、以实现能力发展为目标的结果、框架和战略，使发展中国家能够设计、监测和评估各级在实现国家发展目标和战略、实现国际商定发展目标，包括千年发展目标的能力发展方面的成果；

(五) 加强联合国系统的作用，促进发展中国家获得新兴技术，包括信息和通信技术，推动其参与这种技术的发展和使用；

(六) 使联合国系统能够应发展中国家请求在其掌握所有权和领导权的情况下加强发展中国家的能力，协调外部援助，包括全系统和全部门办法和预算支助，充分利用这种援助，应特别参与国家规划和监测进程并酌情向联合筹资机制提供捐款；

(七) 确保联合国系统支持的能力发展活动持续进行，包括把国家执行进一步主流化，进一步利用国家体系以及国家专长和资源，以此作为联合国系统业务活动促进发展的最佳执行方式；

(e) 邀请得到联合国系统支助的国家采取适当的预算和机构措施，通过调集国内资源和（或）其他形式的外部援助，确保联合国业务活动成果的可持续性和主流化。

B. 南南合作与国家能力发展

21. 南南合作出现的新势头，加大了发展中国家之间投资、赠款、优惠贷款和债务减免等形式的发展援助的流动。联合国系统可以发挥独特的作用，应发展中国家请求协助其在这些新现象所支持的业务活动与实现国际商定发展目标，包括千年发展目标之间建立强大的联系。

建议

22. 大会应适当考虑南南合作高级别委员会在 2007 年 5 月 29 日至 6 月 1 日举行的第十五届会议上通过的第 15/1 号决定（见 A/62/39），不妨：

（a）呼吁全体有能力的会员国特别以可持续的方式调集财政资源，加大对南南合作，包括三角合作的支持；

（b）邀请联合国发展系统加强关于联合国基金、方案、专门机构和其他实体对南南合作和三角合作提供支持的信息分享和报告；

（c）鼓励联合国系统基金、方案、专门机构和其他实体把对南南合作和三角合作的支持纳入其经常活动，应受援国请求并在其掌握所有权和领导权的情况下协助其发展能力，以充分发挥南南合作和三角合作的效益和影响，实现国家目标，特别是国际商定发展目标，包括千年发展目标。

C. 两性平等主流化

23. 2006 年 10 月，行政首长协调会通过了联合国全系统两性平等主流化综合政策和战略，以加速执行全球商定的承诺。机构间妇女和两性平等网络将制定联合国全系统行动计划，其中将载列各项指标、时间表、分工、问责机制和资源。

24. 联合国发展集团两性平等工作组支持联合国各组织为把两性平等主流化和在国家一级增强妇女权力所采取的一致行动。联合国发展援助框架和驻地协调员 2004 和 2005 年度报告审查显示，两性平等和增强妇女权力在报告中得到了更好的阐述。

25. 联合国系统内部为实现两性任用平等所作的努力受到了鼓励。截至 2005 年底，妇女在联合国共同制度专业人员中的比例为 37%，而 2000 年为 33%。在 P-4 及以上职等，妇女人数大幅减少。目前正在为实现驻地协调员的两性平等而努力。女驻地协调员的比例仍然相对较低（2007 年为 32%，半数来自南方国家），但正在逐步改善。

26. 在全球范围内，顾及两性平等需要的预算显示，预算编制中的两性平等分析可在两性平等方面实现积极的政策成果。能力发展对确保顾及两性平等的预算编制得到系统执行具有基本作用。

建议

27. 大会不妨：

(a) 重申其在第 59/250 号决议中表示的决心，即联合国系统各组织应在各自的业务范围内把两性平等观点纳入国家方案、规划文书和全部门方案的主流并实行两性平等，按照国家发展战略明确制定国家一级在这一领域的各项目标；

(b) 鼓励妇女和两性平等机构间委员会依照行政首长协调会通过的联合国全系统两性平等主流化综合政策和战略，努力制定和支持执行全系统两性平等主流化行动计划，包括加强两性平等主流化问责框架，并划拨适当的人力资源和财务资源；

(c) 促进联合国全系统对成果管理框架的共同理解，成果管理框架应制定衡量实现两性平等主流化战略进展的具体标准和指标；

(d) 呼吁联合国发展系统为两性平等主流化和增强妇女权力提供指导，以确保：

(一) 联合国发展援助框架和联合国系统在国家一级的其他规划机制体现妇女和两性平等机构间委员会制定的全系统两性平等主流化行动计划；

(二) 进一步明确支持两性平等和增强妇女权力的联合方案的性质、质量和效力，特别是推动国家优先工作和国际承诺方面的效力；

(三) 促进发展的业务活动应响应会员国的要求，为顾及两性平等的预算编制和审计提供技术支持，进一步制定编制顾及两性平等预算和审计的统一方法以及基于两性平等的业绩标准；

(四) 各项有关报告应列入适当的简要资料，包括说明两性平等主流化和增强妇女权力工作进展的按性别分列的数据，以反映良好做法和经验教训；

(五) 良好做法、工具和方式方法应通过适当的方式和网络加以分享和传播；

(e) 请联合国发展系统各组织，特别是国家一级的驻地协调员系统：

(一) 利用联合国发展系统现有的关于两性平等问题的各种专门技术；

(二) 为使用两性平等专家资源、任用两性平等协调员和两性平等主题小组提供指导，制定明确的任务，确保对两性平等主流化、获取资料和充足、稳定的资源进行适当培训，加强高级工作人员的支持和参与；

(三) 加强联合国国家工作队两性平等方案之间的协调，包括通过开展联合活动，加强两性平等主题小组支持这种活动的的能力；

(四) 加强机构问责机制，包括在联合国发展集团编制的两性平等记分卡的基础上建立更有效的两性平等主流化监测和评估框架；

(f) 呼吁联合国发展系统各组织继续努力，在联合国系统内部中央、区域和国家各级影响促进发展的业务活动的职位任用方面实现两性平等，包括驻地协调员和其他高级职位，适当考虑到发展中国家妇女的代表，并铭记地域平等代表原则。

D. 救济向发展过渡

28. 在救济向发展的过渡中，国家当局和国家利益攸关者应全面负责对复苏工作的监测、协调和管理。联合国发展系统可以发挥中心作用，协助各国在维持应对可能依然存在的人道主义紧急需要或再发风险的能力的同时，为长期的可持续发展打下基础。

29. 在驻地协调员和人道主义协调员协调结构之间建立机构联系，大大加强了驻地协调员/人道主义协调员系统。人员物色、任用和培训系统和标准均已改进和加强，将能产生最有能力提供有效和问责领导的人选。

30. 总部和国家两级部门间和机构间战略规划平台进一步加强。综合特派团规划进程准则得到认可，为加强联合国维持和平、人道主义和发展部门之间的协调一致提供了机会。联合国/世界银行联合制定的冲突后需求评估法，支持冲突结束立即过渡国家计划，依然是国家和国际行为者协调一致的强大平台。

31. 通过联合国发展援助框架和扩大使用联合方案，人道主义机构和发展组织之间在难民返回和重返社会等问题方面的协作得到了加强。

建议

32. 大会不妨：

(a) 再次呼吁联合国发展系统在救济向发展过渡局势中发挥关键作用，通过在各级发展国家能力，在国家掌握所有权的情况下开展这种活动；

(b) 请联合国系统各组织加强救济向发展过渡国家的国家政府、民间社会和私营部门的能力，包括通过南南合作和三角合作，特别在以下各方面：

(一) 自然灾害或冲突局势早期和随后阶段的需求评估、方案规划、执行和监测，确定中长期发展需要和优先工作；

(二) 数据收集系统，应特别提高行为者在救济向发展过渡期间使用的各种信息管理系统之间的兼容性，以及时产生客观、可靠的资料，包括按性别分列的数据，对过渡进程中的早期恢复和以后阶段进行管理；

(三) 减少灾难风险、备灾和冲突预防；

(c) 请联合国发展系统各组织特别通过以下方法加强部门间和机构间协调：

(一) 除其他外通过综合特派团规划进程加强规划工作的一体化，确保全系统的业务协调一致并符合国家需要和优先秩序；

(二) 加强建设和平委员会与联合国系统其他和平、稳定和安全机构之间的合作与协调，承认发展与和平、稳定和安全是一种相互增强的关系；

(三) 支持目前为与布雷顿森林机构作出安排而开展的工作，以改进协调和联合应对，为救济向发展过渡的国家提供支助，特别在共同规划和共同筹资机制等领域；

(四) 利用从救济向发展过渡国家所有的联合国发展系统基金、方案、机构和其他实体的任务、专长和其他资源，实现减贫、经济快速复苏及增长和可持续发展；

(d) 请联合国各组织采取措施，特别是通过以下方式进一步加强联合国系统业务活动在救济向发展过渡国家内的协调、相关性、效力、效率和及时性：

(一) 进一步加强救济向发展过渡国家的驻地协调员/人道主义协调员系统，提供充足资金，进一步加强两个系统之间的联系，改进协调员物色、任用和培训标准和制度；

(二) 进一步制订联合国各组织灾后和冲突后需求评估、方案规划、执行和监测方面的共同办法，以更加协调一致和有效的方式支持救济向发展过渡国家的国家能力发展；

(e) 认识到救济向发展过渡国家内业务活动资金不足和难以预测，敦促有能力的发达国家和其他国家：

(一) 为联合国系统在救济向发展过渡国家的业务活动提供及时、长期、可预测和灵活的财政捐助；

(二) 在人道主义资金中列入灵活用于复苏和发展所涉长期需要和优先工作的经费；

(三) 支持全系统努力，简化新筹资机制（如参与资金和共用资金）的设立、管理和监测问责程序，以及方案和项目评估、费用回收、管理和报告的程序，以降低交易总成本。

五. 改进联合国发展系统的职能

A. 联合国发展系统的整体一致性、相关性和成效

33. 会员国必须充分享有联合国发展系统所有实体的知识、技能和资源。联合国各组织日益致力于加强各自对国家发展努力的支持的一致性。全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题上高级别小组报告中载列的一些建议重申再次推动 2001 年和 2004 年三年期全面政策审查授权在国家一级采取的改革举措（见 A/61/836）。

34. 在拟订共同国家评估时，更加注意避免重复或取代现有的国家分析工作，注意补充和加强可导致最终确定国家优先事项（例如以减贫战略的形式）的国家进程。

35. 国家发展战略为联合国发展援助框架的重点提供了框架，其中列出的优先事项应该为数不多。联合国发展援助框架依然倾向于将重点主要放在社会发展问题上，较少关注与持续经济增长、生产性部门和国际商定发展目标这一更广泛的国际议程有关的问题。一些专门机构就具有部门或专题重点的单独规划框架与受援国达成了协议。最近修订的共同国家评估/联合国发展援助框架指导方针强调必须纳入国际商定发展目标这一更广泛的国际议程，将其作为国家发展规划进程中国家一级分析和规划基础。

36. 除了通过联合国发展援助框架的成果信息总库进行联合方案拟订之外，还更多地利用联合方案。联合方案是共同工作计划载列的一系列活动，至少有两个联合国组织执行预算和提供预算经费。这类联合方案，尤其是处理艾滋病毒/艾滋病问题的方案，已经证明是促进联合国各实体间在国家一级的协作与一致性的有效手段。

37. 在协调负责执行发展集团执行委员会多年方案的联合国组织的方案拟订周期方面也取得了进展。但是要协调在发展方面发挥作用的更大范围联合国组织的方案拟订周期，仍然是一项挑战。

38. 驻地协调员制度是在国家一级加强全系统一致性的根本工具。驻地协调员制度有效运作的一个关键因素是共同合作，以及在目前国家一级活动相关领域内开展业务或拥有能力的联合国发展系统所有组织的参与，无论他们是否有国家一级的存在。要确保驻地协调员制度有效发挥其核心协调作用，必须提供足够的财政资源。

39. 驻地协调员的职能往往由开发计划署驻地代表行使，但是他们一方面作为驻地协调员制度的管理人员，另一方面作为开发计划署的代表，对其职责和方案作用却没有进行明确的划分。有必要将这两项职能分开，以避免某种利益冲突（例如筹资）和混淆外界对各自角色的看法。开发计划署已经采取新措施来更好地划分两个职能，现在任命国家主任开展自己的核心活动，以确保驻地协调员全力以

赴完成任务，最大限度降低上述风险。驻地协调员尽管归开发计划署管理，但越来越多地来自于开发计划署以外，从联合国其他实体调任或者通过外部征聘任用。

40. 现在更加重视对驻地协调员进行足够培训和考绩。自 2006 年起向驻地协调员提供新的培训，这可以使他们更好地熟悉各项任务，增强他们在方案拟订方面与联合国不同组织的联系。为驻地协调员设计实施了一个新的考绩制度，使联合国各组织的代表和区域主任小组能够为驻地协调员评定评级提供直接意见。驻地协调员问责框架必须充分反映东道国政府在总体发展进程中的作用。

41. 应阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南等国的请求，目前正在这些国家政府的领导下开展“一体行动，履行使命”联合国试点。所面临的一个主要挑战是，国家伙伴必须利用联合国系统的多元性，确保制定出符合国家发展优先事项的切合实际、有效和高效的方案，特别是在“一体行动，履行使命”联合国国家方案提供一个综合预算框架的情况下。行政首长协调会商定在联合国评价小组的支持下，在执行期间定期对试点经验进行审查和评价。

建议

42. 大会不妨：

(a) 强调国家当局在拟订和编写联合国发展系统所有规划和方案拟订文件（其中包括共同国家评估和联合国发展援助框架）过程中的自主、领导和充分参与，是保证这些文件符合有关国家旨在实现国际商定发展目标（其中包括千年发展目标）的国家发展计划和战略的关键；

(b) 强调联合国系统发展业务活动的规划和方案拟订框架，其中包括联合国发展援助框架，必须尽可能与国家发展规划周期充分协调；应该利用国家能力和机制，其中包括能够取代共同国家评估的国家评估机制；应受援国的请求并在尊重其自主权和领导权的情况下，帮助实现国家发展目标，同时特别重视包括千年发展目标在内的国际商定发展目标；

(c) 强调国家分析进程（或者需要时的共同国家评估）和联合国发展援助框架将是联合国发展系统的核心评估、规划和方案拟订机制，并强调联合国各组织的其它评估和规划框架应该要么纳入国家分析、共同国家评估和联合国发展援助框架，要么至少与国家分析、共同国家评估和联合国发展援助框架进行明确协调，目的是保证联合国发展援助框架和联合国系统的总体贡献重点明确，注重成果，并根据联合国系统不同基金、方案、专门机构和其他实体的相应任务和比较优势，避免出现重复，对他们的贡献进行协调；

(d) 强调受援国应该利用联合国所有组织可以提供以及通过他们提供的各种规范及业务任务和资源并可能从中受益，其中包括技能和技术专长；需要时在

具体受援国完全领导下所开展并利用现有分析能力和机制的国家分析进程或共同国家评估，应该确定联合国哪些组织（驻地和非驻地组织）能够最好地应对某个国家的具体需要和优先事项，并邀请他们对联合国发展援助框架做出直接或间接贡献；

（e）鼓励受援国请可能从联合国发展系统所提供支持中受益的民间社会、私营部门和所有相关职能部委参与，通过国家分析进程、共同国家评估和联合国发展援助框架及其它框架明确提出对联合国系统的要求；

（f）请联合国发展系统和布雷顿森林机构充分依照受援国政府的优先事项并尊重每个组织的机构完整性和组织任务，加紧合作、协作和协调，方法包括提高战略框架、文书、方式和伙伴关系安排的协调性和一致性；

（g）联合方案方法是由两个或两个以上联合国组织与具有共同专题重点及联合工作计划和预算的具体活动的国家伙伴联合进行实施；只要这种方法是实施各个方案和项目的最适当、有效的方式并有利于国家发展优先事项，则鼓励多加利用；

（h）重申在国家自主和政府领导国家发展进程的框架内，驻地协调员制度可在国家一级联合国系统的有效和高效运转方面发挥关键作用，并强调这一作用必须加强；

（i）强调驻地协调员制度由包括非驻地机构在内的整个联合国系统拥有，并且参与、包容、共同合作、透明度和问责制是支持驻地协调员制度运转的关键原则；

（j）鼓励联合国发展系统在下列方面进一步努力：

（一）在甄选和征聘驻地协调员过程中考虑联合国所有基金、方案、机构和其它实体的候选人，同时鼓励这些实体提名高质量的候选人；

（二）加强驻地协调员的培训过程，其中包括由联合国所有相关组织对其进行上岗培训，并成立各种机制，支持他们完成任务；

（三）落实驻地协调员的全面问责框架，使该框架成为在相应国家开展业务的联合国所有组织都充分参与的框架，不论这些组织是否有驻地代表或者在区域一级派驻代表；

（k）请开发计划署署长在行使其管理驻地协调员制度的职责过程中，确保：

（一）在划分驻地协调员和开发计划署驻地代表或国家主任的职能方面取得进一步进展，以避免利益冲突和角色混淆；

(二) 设立适当机制，确保驻地协调员制度的费用不会减少指定用于受援国发展方案的资源；

(三) 加紧努力调集并维持驻地协调员制度有效运转所需的足够支助水平，包括由联合国发展系统以及由会员国做出资金、技术和组织贡献；

(四) 监测并评价驻地协调员制度的费用与发展业务活动方案总支出和其它协调机制费用的比例；

(l) 鼓励任命非驻地机构协调分析员，主要职责是支持非驻地机构和联合国发展系统其他实体加入和平等参与，并支持他们充分参与联合国国家工作队；

(m) 鼓励利用现代知识管理方法及先进的信息和通信技术，帮助非驻地机构和实体为联合国发展援助框架及其它规划框架和机制以及总体信息交流做出贡献，最终帮助联合国系统更有效地提供发展合作；

(n) 要求与有关国家紧密合作，密切监测和评价已经采用联合国“一体行动，履行使命”方法的试点国家所开展的创新进程和取得的周期性和最终成果，并要求向大会和经济及社会理事会系统通报良好做法和经验教训；

(o) 鼓励进一步发展和调整有关国家一级方案拟订的指导意见，其中包括共同国家评估、联合国发展援助框架和驻地协调员制度，同时考虑到实地取得的经验和教训，包括联合国“一体行动，履行使命”试点国家在三年期全面政策审查的指导下取得的经验和教训。

B. 区域层面

43. 需要由联合国系统业务活动处理的几个问题都具有跨界性质，需要在区域和次区域范围内加以处理。

44. 区域委员会一方面是联合国的区域分支机构，另一方面又是区域通盘体制的一部分，这种双重作用使之具有独特的比较优势，能够处理跨界和区域发展问题。区域委员会在若干与发展有关的问题上培养了扎实的多学科专长。

45. 所有基金和方案现在都设有区域和（或）次区域办事处，几个专门机构也设有这些办事处。目前已经成立了六个区域主任小组，并且请各基金、方案和机构帮助向联合国国家工作队提供协调一致的区域支助。专门机构越来越多地通过区域和次区域办事处提供学科专长。

46. 在联合国组织的区域机构合用办公地点和确保区域一级更加协调一致方面已经取得一些进展。虽然联合国组织的区域小组合用办公地点有某些优势，但具有跨界性质的具体困难可能必须在次区域一级加以处理，这要求在主要中心以外的其他地点设立办事处。

建议

47. 大会不妨：

(a) 承认与实现国际商定发展目标（其中包括千年发展目标）有关的若干发展挑战具有跨界性质，通过区域间、区域和次区域合作（其中包括南南合作，尤其是与贸易有关以及旨在调集技能、技术、人力和资金资源的合作）才能得到最好的解决；

(b) 鼓励联合国发展系统加强与区域及次区域政府间组织和区域银行的协作，处理与实现国际商定发展目标（其中包括千年发展目标）有关的挑战，特别是具有跨界性质并需要各国和各组织在区域和次区域两级开展合作的挑战；

(c) 请联合国区域委员会在区域和国家两级进一步做出分析、规范和业务贡献，并为政策对话和建立共识提供一个全面的区域政府间论坛，该论坛可成为加强联合国各实体间政策和方案一致性的区域机制；

(d) 请联合国系统区域一级的基金、方案、专门机构和其他实体及区域委员会：

(一) 进一步加强相互之间在区域一级以及与各自总部的合作与协调，特别是为了与有关国家的政府密切协商，向联合国系统在国家一级开展的业务活动提供监督、支持和质量保证；

(二) 确保联合国系统所有机构、基金和方案，包括那些在国家或区域两级没有派驻代表的机构、基金和方案，充分参与其工作；

(e) 吁请联合国系统所有基金、方案和专门机构最大限度地协调国家覆盖范围，并在可行和有利的情况下将其办事处安置到同一地点和房地，同时确定次区域一级的适当机制，应对区域中心无法充分解决的具体挑战。

C. 交易费用和效率

48. 联合国系统从 2004 年以来一直加强努力，促使执行工作的安排合理化，特别是在国家一级，并简化和协调行政和财政程序。

49. 联合办事处的概念原被视为特别是在国家一级联合国系统存在相对少的情况下实现提高成本效益的一种手段。佛得角境内各基金和方案机构设立了一个联合办事处。其中涉及任命一名共有的国家代表并导致共同国家方案和预算框架。

“作为一个联合国”的试点是联合办事处概念最新体现。它们强调协调和效率并对各专门机构和联合国发展系统其他实体采取兼收并容的办法。

50. 在采用共同地支助事务和新行政及财政程序方面取得了一些进步。但是，在监测这些新程序的利益方面则没有制度化。可以假设，各国政府和联合国组织本

身在交易费用方面实现了一些节省，但这方面并没有具体的证据。发展集团执行委员会各组织之间在 2005 年 4 月提出现金转移统一办法倡议。这一倡议在必要时以对伙伴机构的管理能力的主要评估和加强这些能力作为现金转移的基础。

建议

51. 大会不妨：

(a) 鼓励应各自国家政府的要求并在其领导下使联合国系统的国家存在更加合理化，包括进一步执行联合办事处模式、联合国国家工作队成员共同房地及共用同一地点、共用支助服务，并酌情包括共有成果规划、预算和报告框架；

(b) 鼓励联合国发展系统所有组织进一步协调和简化其营业做法，包括人力资源、财政、行政、采购、安保、信息技术、通讯、旅行和银行业务，包括通过采用国际公共部门会计标准，以加强发展方面业务活动的问责制和透明度；

(c) 请联合国发展系统所有组织进一步加强与交易费用和费用回收有关的概念和做法的标准化和协调，同时坚持非核心补充预算外捐助管理的全额费用回收原则；

(d) 强调必须高度优先降低与发展方面业务活动有关的交易费用并在可持续基础上提高这些活动的效率，以减轻国家伙伴和联合国发展系统的行政和程序负担；

(e) 鼓励联合国发展系统各组织：

(一) 探讨可以在何种程度上或以何种方式将节省的交易费用引导到方案资金，以用于发展中国家发展方面业务活动；

(二) 酌情加强利用国家系统提供支助服务以利受援国，包括用于采购、安保、信息技术、通信、旅行和银行业务、以及规划、报告和评价、以便加强国家能力并减少交易费用；

(三) 进一步探讨如何促进联合国各组织参与其事，在发展共同联合供资机制方面发挥作用，包括预算支助和全部门办法，并监测和分析这方面的成果和经验教训；

(四) 通过“作为一个联合国”试点来监测和评价所取得成果和经验教训，以指导将来就今后可能付诸实验的后续行动作出决定；

(五) 应受援国政府的要求并与这些政府密切协商，并根据这些国家的需要和优先问题，进一步巩固联合国组织在国家一级的存在，并在可行和节省费用的情况下进一步发展所有领域的共同事务；

(六) 进一步促进和扩大现金转移统一方法倡议；

(七) 探讨和发展更多的办法以加强联合国各组织在发展方面所发挥作用的通盘问责制、透明度和成本效益。

D. 联合国发展系统国家一级工作人员能力

52. 包括一些专门机构在内的若干联合国组织，继续下放其能力。加强联合国系统因应能力的一种办法是进一步利用各国专业人员。此外，联合国发展系统和联合国秘书处的主要国际工作人员都在外地。在外地一级的联合国共同制度组织服务的人员从 2000 年占有所有工作人员的 45% 增至 2005 年的 54%；开发署、联合国儿童基金会、联合国人口基金和世界粮食计划署有 70% 工作人员在外地。

53. 受援国从联合国系统获得更多种类的技巧和专门知识可加强联合国系统在国家一级的因应效力。这个系统调动支助各国发展战略和实现全面发展目标及其他有关国际商定发展目标所需一切基本技能的能力应严重组织和财政局限而受限制，仍然需要作出密集和协调一致的努力。

建议

54. 大会不妨：

(a) 鼓励联合国发展系统所有组织在其人力资源政策方面采取一切必要措施，根据国家发展优先次序和计划，包括国际商定发展目标和千年发展目标，确保参与国家一级业务活动的联合国工作人员掌握有效政策咨询和其他能力发展工作所需技能和专门知识；

(b) 鼓励联合国发展系统所有组织在机构间工作人员流动、重定任务和调动工作人员以及培训和提高技能方面继续加强努力，特别是在联合国系统职员学院内；

(c) 强调必须在可能的情况下为受援国的利益利用本国专业人员和顾问；

(d) 鼓励联合国发展系统进一步促进、发展和支助知识管理系统，以便受援国能够利用国家一级还不能够获得的知识和专门知识，包括区域一级和非驻地机构提供的资源。

E. 评价发展方面的业务活动

55. 2004 年以来，在加强评价联合国系统各基金、方案、机构和其他实体方面已取得许多进展。但在向规划机构提出独立报告方面只有很少评价办事处是独立的。评价办事处一般来说资源不足。很少组织充分拟订评价政策。

56. 联合国评价小组将联合国系统内的评价单位结合起来。目前，联合国评价小组的成员包括来自整个联合国系统的 45 个评价单位。联合国评价小组已根据国际评价标准 2005 年通过了评价规范和标准，成为联合国系统协调和简化评价职能的里程碑。联合国评价小组促进全系统综合评价制度，包括：(a) 加强个别联

联合国组织的评价职能；(b) 集体联网、互相协作和进一步协调全系统评价办法和方法；以及(c) 可能设立一个中央全系统评价单位。联合国评价小组将积极参与评价“作为一个联合国”试点。

57. 发展中国家各国政府对协调外来援助和评价对国家发展的影响方面负有主要责任。强调发展中国家对评价进程的自主权意味着相对于大多数由供资组织委托进行评价的传统而言有了巨大的转变。不过，联合国发展援助框架并没有大规模评价，至今只有一项由国家领导的评价举措。

58. 在发展中国家，人们日益确认评价是公共机构和私营机构加强善治的不可或缺的问责和学习工具。一些联合国组织已在使评价职能专业化和加强个别评价人员和专业协会能力方面作出重大努力。一些国家内的本国政府评价职能也已从技术援助获得利益。

建议

59. 大会不妨：

(a) 强调发展中国家各国政府必须在评价所有形式外来援助方面日益掌握自主权和领导权，包括联合国发展系统提供的援助，并邀请联合国发展系统进一步努力加强受援国政府、个别专业人员和专业协会以及其他机构的评价能力；

(b) 鼓励发展中国家各国政府与联合国发展系统紧密合作，倡议并进行由国家领导的联合评价，全面评估联合国发展系统对国家发展计划和战略的贡献，包括为实现千年目标和国际商定发展目标而作出的努力，有计划地在整个联合国发展系统传播这些工作所取得的经验教训；

(c) 鼓励联合国发展系统支助和促进对整个“作为一个联合国”试点方案的监测和评价，并应各自政府的要求与这些政府合作监测和评价每个“作为一个联合国”试点，以求评估进程和成果以及可能对其他会员国和整个联合国发展系统有用的经验教训；

(d) 请联合国发展系统为进筹措资金、规划和执行对联合国发展援助框架的监测和评价进一步拟订指导和监督机制，以求评估它们对各国发展和实现国际商定发展目标，包括千年发展目标的贡献；

(e) 鼓励还没有这样做的参与发展方面业务活动的所有联合国组织根据联合国评价小组的规范和标准采用评价政策，并作出必要的财政和机制安排，以便在每个组织内制定和(或)加强独立、可靠和有效的评价职能，在问责制、监督和学习方面资助高级管理和理事机构，并促进全系统评价工作；

(f) 鼓励联合国发展系统进一步加强其联网和相互协作，以求：(a) 执行联合国评价小组的规范和标准；(b) 制定全系统共同评价政策和方法框架；(c) 在

各个联合国组织内为评价职能提供支助；(d) 促进联合国工作人员在成果管理方面的培训和提高技能以及监测和评价方法；和(e) 与其他评价网络和试验中心联络，以促进会员国和联合国系统内评价职能的专业化。
