



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
11 May 2007
Chinese
Original: English

大会

第六十二届会议

暂定项目表* 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

2007 年实质性会议

2007 年 7 月 2 日至 27 日，日内瓦

临时议程** 项目 3(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：

大会和理事会各项政策建议的后续行动

联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查

秘书长的报告***

摘要

本报告审查了联合国系统发展方面业务活动，看看这些活动是否能够满足各会员国在大会第 59/250 号决议和 2005 年世界首脑会议成果文件中表达的希望。

联合国系统发展方面业务活动必须以灵活的方式，依照受援成员国的政策和发展优先事项，满足这些国家的发展需要。

联合国系统业务活动的基本原则扎根于其普遍性、自愿性、赠与性、中立性和多边性。因此，业务活动牢固地扎根于联合国系统确定的规范任务和作用上。

联合国发展系统约 40 个基金、方案、机构和其他实体向成员国提供的知识、技能和资源，无论在深度和广度上，都是无与伦比的。资源的多样性，对方案国来说是一个丰富的宝库。设法利用协同作用和互通有无，避免出现重叠和缺口，可以进一步扩大向这些国家提供的资源。

* A/62/50。

** E/2007/100。

*** 本报告迟交是因为必须与各组织进行广泛协商。



目前，联合国发展系统在国家一级的配置无法让发展中国家最充分地利用联合国所有的发展资源，包括各专门机构和其他全球及区域实体的发展资源。目前正在特别努力确保驻地协调员制度、共同国家评估和联合国发展援助框架更能包容非驻地机构，包括专门机构及其他全球和区域实体。

如何使联合国发展系统更协调一致和有效的挑战仍然存在。本报告说明和分析了进行中的进程和新出现的结果。

本报告又审查了发展业务活动资金供应是否充足和当前的供资方式，包括几个基金、方案和机构为增加资源供应的可预测性和可靠性而拟定的有创意的倡议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	4
二. 联合国发展方面的业务活动在当前全球环境下的作用	8-17	5
三. 联合国系统发展方面业务活动的资金筹措	18-45	7
四. 联合国业务活动对国家能力发展和发展实效的贡献	46-99	11
A. 能力发展	46-64	11
B. 南南合作和国家能力的发展	65-71	14
C. 社会性别平等主流化	72-84	16
D. 从救济到发展的过渡	85-99	18
五. 改进联合国发展系统的职能	100-159	20
A. 一致性、相关性和实效	100-119	20
B. 区域层面	120-126	25
C. 交易费用和效率	127-136	26
D. 联合国发展系统的国家一级能力	137-146	28
E. 对发展业务的评价	147-159	30

一. 引言

1. 本报告继联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查之后，对大会第 59/250 号决议的执行情况进行审查。¹ 本报告也以经济及社会理事会第 2006/14 号决议为指南。在理事会审议了本报告后，秘书长将根据理事会的审议向大会提出政策建议。2007 年举行的大会第六十二届会议将审议这些建议。

2. 本报告的主要重点是评估联合国系统在多大范围内和通过什么方法向发展中国家提供切实有效的支助，使这些国家可以依照本国发展优先事项，实现国家发展战略和达到国际商定的发展目标，包括千年发展目标。根据联合国发展业务活动对受援国推动消除贫穷、持久的经济成长和可持续发展能力产生的影响，对这些业务的价值进行评估。

3. 这次对联合国系统业务活动相关性、实效、影响和效率及其结果的持续性作出的评估，采用大会商定的基准目标、范数和标准。它将考虑到 2005 年世界首脑会议成果、以前的联合国各种会议和首脑会议和国际发展合作不断变化的环境。

4. 为了贯彻 2005 年世界首脑会议，秘书长成立了发展、人道主义援助和环境领域的联合国全系统协调一致性问题高级别小组。2006 年 11 月，秘书长向大会提交了该小组题为《一体行动，履行使命》的报告 (A/61/583)，供会员国审议。该小组的一些建议与大会第 59/250 号决议的后续行动相关。²

5. 本报告所载的分析是以一系列投入为依据，其中包括关于选定的关键问题的深入研究；审查基金、方案和机构进行的评价；联合国评价小组进行的关键分析；外地特派团；调查表；从联合国系统实体收集的资料和文件。与会会员国、民间社会代表，包括国家一级的非政府组织，联合国行政首长协调理事会方案问题高级别委员会、联合国发展集团和联合国评价小组等联合国系统机构间机构进行了实质性协商。此外，还个别地与大批专门机构、区域委员会和联合国系统其他实体进行了协商。2007 年 3 月举办的一个讲习班集合了一些成员国政府代表和联合国系统的实体讨论有关分析的初步结果。

6. 本报告是围绕几个主要专题编排的。第一章是引言，而第二章则讨论在当前全球环境下业务活动作出的贡献。第三章讨论业务活动筹资的趋势，着重采取新的做法，使筹资更可预测、更可靠、更有助于加强遵守联合国实体的任务。第四章报告联合国业务活动对国家能力建设和发展实效作出的贡献，也讨论联合国系统在南-南合作中的作用、社会性别平等主流化和从救济向发展过渡等问题。第

¹ 在阅读本报告的同时，应一并阅读秘书长关于联合国系统发展业务活动筹资问题的全面统计分析报告 (A/62/74-E/2007/54)。

² 见 A/61/583。2007 年 4 月，秘书长在第 A/61/836 号文件中向会员国表达了他对该报告的意见。

五章对联合国发展系统业务进展、协调一致性和相关性（包括与布雷顿森林机构的关系）、区域方面、交易费用和效率、联合国系统在国家一级的能力以及发展业务活动的评价等有关问题进行分析。

7. 联合国系统发展业务活动在国家一级的执行方法在很大程度上取决于个别实体理事机构提供的指示。基金和方案由执行局管理，而执行局则向经济及社会理事会和大会负责，但联合国专门机构和布雷顿森林机构具有独立的管理结构。在某些重大发展问题上，理事机构提供的指导可能不完全连贯一致。本报告没有全面地讨论这方面的问题，可是在理事会和大会通盘审议前进方向时，这是一个重要因素。

二. 联合国发展方面的业务活动在当前全球环境下的作用

1. 全球发展议程和联合国系统的作用

8. 作为对 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、安全和人权一样，是联合国系统的支柱。2005 年世界首脑会议重新推动了载于 2000 年《千年宣言》的人类宏伟愿景。各领导人重申致力于消除贫困，促进经济持续增长和可持续发展。2005 年世界首脑会议成果强调，每个国家都必须为本国的发展承担首要责任。须大量增加援助以支助发展中国家所作努力。

9. 2005 年世界首脑会议传达的主要信息是，须继续执行包括千年发展目标在内的国际商定发展目标。世界所有国家应于 2015 年前实现 2000 年千年首脑会议上提出的千年发展目标。值 15 年中期之际，实现千年发展目标的进展情况仍不平衡，总体上不令人满意。随着世界越来越相互依存，社会和经济不平等继续存在且不断扩大。许多发展中国家仍不能发展其生产部门，不能参与全球化进程且从中受益。消除贫困进展情况一直缓慢且不平衡。环境退化加剧了处境不利者的脆弱性且削弱了发展的益处。

10. 2005 年世界首脑会议期间，世界领导人再次承诺，确保整个联合国系统在决策进程中考虑到横贯各领域的主要主题，如可持续发展、人权和社会性别问题。

2. 发展合作趋势

11. 自 2004 年三年期全面政策审查以来，全球化进一步促进了许多国家得到信息、知识、资金和投资，同时影响了官方发展援助以及联合国系统业务活动的作用和相对重要性。摆在面前的有三个必要条件：(a) 不能脱离各国进入资本市场、获得减让性供资和其它资金及进行贸易和外国直接投资这一更大问题而单独考虑官方发展援助及其作用和业绩；(b) 必须极大促进发展合作的协调工作；(c) 越发迫切的是须加大协调发展援助与方案国家的需要和优先事项且使其保持一致。

12. 2006年，经济合作与发展组织/发展援助委员会（经合组织/发援会）成员国的官方发展援助在国民总收入中所占百分比从2005年的0.33%降至0.30%（主要是由于2005年大量债务减免和注销），而2004年为0.26%。总的说来，2006-2010年官方发展援助预计水平仍远远低于实现千年发展目标预计所需的1500亿美元估计数。与此同时，有人担心，能为发展中国家带来更大、更持久利益的多哈回合贸易谈判缺乏进展，会限制多哈回合谈判对发展的影响。

13. 蒙特雷会议确定了如何就援助和相互问责获取更好的发展结果的原则，捐助国和受援国政府对这些原则的看法越来越趋于一致。特别是标准化问题罗马高级别论坛和关于共同促进援助效率的巴黎高级别论坛加速了这一进程。2005年世界首脑会议上，世界领导人对《援助实效问题巴黎宣言》表示欢迎，将其作为提高援助质量、增加援助影响的工作的一部分。国有及简化和协调围绕一国领导的发展进程开展合作的原则得到了充分确立。

14. 现今，发展合作的一个突出特征是既有非经合组织-发委会捐助国，也有来自民间社会和私营部门的新行为者。这一进展伴随着南南合作的增强，且通过贸易、投资、技术转让、企业级互动和南南机构网络的设立加强了发展和经济关系。

15. 经济及社会理事会在世界首脑会议要求下将召集的发展合作论坛会提供宝贵契机，弥补整个国际发展合作中的不足，消除障碍，审查趋势且推动一致性。

3. 联合国系统的作用

16. 联合国系统发展方面的业务活动的独特之处在于，其把全球任务的正统表述和陈述与知识、技能和其它资源相结合，而后可协助发展中国家制订、执行国家发展政策和战略，且实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标，还可协助发展中国家遵守条约义务和其它国际商定文书。系统的一个特别作用是帮助各国协调和管理外部援助，并充分利用和采用新的援助模式，如预算支助、全部门办法和减贫战略。联合国系统还在那些没有得益于其它形式的外部援助的发展中国家开展工作。

17. 系统能利用这些独特特性的程度既取决于其政策和行动整体一致性的能力，也取决于其业务影响。强有力的联合国系统既需加强其一致性，也需提高其有效、高效带来结果的能力。对结果的价值的衡量需对照国际目标、准则和标准及其在具体国家环境中的效益。效率是系统以最可能低的费用开展业务的能力。开展业务时须协调一致。近年来，所有基金、方案、机构和联合国发展系统其它实体都在加强工作，以便更有效、高效和协调一致。这些工作碰到了挑战，仍需予以解决。本报告旨在全面审查和分析成绩及仍然存在的挑战。

三. 联合国系统发展方面业务活动的资金筹措¹

1. 联合国发展系统筹资总趋势

18. 联合国发展合作的业绩和影响与其筹资水平和可预测性紧密相连；大会和经济及社会理事会对此反复强调。大会第 59/250 号决议特别强调，增加对联合国系统的财政捐助是支助实现千年发展目标的关键，还强调，核心资源，由于其不附带任何条件，继续是发展方面业务活动的根基。这种资源使联合国系统得以依照各理事机构规定的任务规定和指示执行业务活动。

19. 近年来，联合国系统吸引的资金总额越来越多，尽管主要是由于非核心资金或补充资金有所增加。³ 2005 年，联合国系统收到的用于发展合作活动的捐款总额达 155 亿美元。这点表明，自 2001 年以来按实际价值计算的年平均增长为 8.3%。⁴ 过去五年来，按名义和实际价值计算，系统每年收到的捐款有所增加，这主要是由于非核心资金有所增加。

20. 核心资源在联合国系统收到的捐款总额中所占份额一直在持续减少，按实际价值计算，从 2003 年的 54.4% 减至 2004 年的 44.7%，2005 年又降至 43.3%。各专门机构以摊款为基础的经常预算固定在有史以来的低水平，原因是采用了零名义增长的政策。系统所有实体的非核心资源的作用都有所增加。

21. 尽管有些补充资金——发展中国家根据分摊成本安排提供的很大一部分捐助者捐款和资源——用于与联合国各实体规范性任务相关的业务活动，但是，许多非核心资金并不系统地支持各实体应对源自联合国发展议程的新要求。对补充资金越来越多的依赖在一定程度上损害了联合国系统各实体的核心任务。资源的增加尚未与系统的新政府间任务规定同步。

22. 自蒙特雷会议和巴黎高级别论坛以来，更加强调国有，强调协调捐助方案与受援国发展优先事项及使其保持一致，还出现了新的筹资手段，如与减贫战略和全部门办法有关的直接预算支助。联合国各组织可帮助受援国最有效利用这些手段。联合国系统这一作用须得到充分资助。

23. 几个会计和预算问题模糊了对整个筹资长期趋势的解释。当前向联合国系统报告捐款的制度并没有提供一个坚实的、避免重复计算的基础，特别是如果双边或其它多边机构捐款被算作对联合国系统的捐款，但仍继续视为非联合国业务。此外，业务活动方面的大量资金实际上包括人道主义援助供资，原因是并不是所

³ 大会第 59/250 号决议区分了核心资源和非核心资源。有些组织的核心资源是指经常资源，非核心资源是指补充资源、预算外资源或其它资源。

⁴ 按实际价值计算的增长既考虑到了通货膨胀也考虑到了汇率变动因素。

有的组织在其报告中作出区分。如果从补充资源总数中减去所有的人道主义资金，则长期发展合作方面的资源增长不会很显著。

2. 筹资的可预测性和可靠性

24. 由于联合国系统越来越依赖于预算外资源或非核心资源，因此，制订了各种办法使联合国系统发展方面的业务活动筹资更具可预测性和可靠性。多年认捐被视为一种办法，力求把各国际金融机构建立的资金补充程序的一些积极成分纳入联合国系统。

25. 提高联合国系统内发展活动筹资可预测性的一项工作是，联合国各主要基金和方案采用多年筹资框架。⁵ 该框架基本上把多年认捐和预算编制机制的采用与确定联合国某实体计划期间的战略优先事项及相应的供资需求相联系。该框架的一个基本要求是确定成果指标，监测资源的有效使用情况。

26. 使用多年筹资框架的一个预期成果是，捐助会员国在某框架整个期限内提供与该框架一致的资源。另一预期成果是，会员国能监测资金的有效使用情况，办法是将之与通过计划活动取得的成果相比较。总的说来，这些框架没有极大提高筹资的可预测性。捐助者常常把这些框架用作资源调动的参考，但仍继续作出较短认捐。然而，经证明，这些框架是确定战略活动、采用成果管理制基本原则和计量结果的重要管理工具。尽管联合国开发计划署（开发署）、联合国人口基金（人口基金）和联合国儿童基金会（儿童基金会）之间协调了多年筹资框架的时间安排，但是，在协调其术语、格式和词汇方面仍可取得进一步进展。

27. 不能把实现多年筹资目标用作供资是否充分的确定指标，因为这些目标是在各理事机构内部商定的，往往表示实际需要与捐助者认为可行之间的某种平衡。目前，没有根据以需求驱动和以国家为基础的方案需要确定对资金总需求作出统一定义，也没有根据支助实现千年发展目标区域和全球战略对资金总需求作出统一定义。

28. 除多年筹资框架之外的认捐机制说明了各国际金融机构资金补充制度的一些特点。国际农业发展基金（农发基金）模式与国际开发协会（开发协会）采用的制度相似。该制度极大提高了筹资的可预测性，在过去几年来，使资源得以稳定增长（每年约 10%）。各专门机构的经常预算也可能与资金补充模式有共同特点。然而，各专门机构经常预算的定义中普遍采用零增长政策，该做法实际上使得不可能考虑采用分摊预算这一概念争取充分、不断增长的资源。

29. 联合国许多实体正试用新办法管理补充资金。联合国几乎所有发展实体现已选定了各种专题资金。尽管捐助者能按优先事项分配资金，但通常通过有关实体

⁵ 联合国大多数实体正转而采用“战略计划”（有不同的期限）一词而非“多年筹资框架”。

的既定机制进行报告。有些情况下，这种资金是专为某共有目的设置的，需要作出特别努力。例如，儿童基金会为其各战略优先事项设置了专题资金。

30. 许多专门机构和联合国实体正采用新颖办法。世界卫生组织（世卫组织）在其中期战略计划（2008–2013 年）草案中采用了商定核心自愿供资概念，其追加的目标是增加可预测性，更好地协调自愿供资与整个方案预算框架，且减少交易费用。

31. 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）宣布了更好地协调预算外资源与其主要方案优先事项的措施，其部门战略框架既包括经常预算资源，也包括预计的预算外资源。

32. 国际劳工组织（劳工组织）在其 2008–2009 年方案和预算提案中提出设置新的经常预算补充账户，以解决其经常预算零实际增长问题。该账户允许对指定用于劳工组织四个战略优先事项之一、用于某区域或用于两者的经常预算作出自愿额外捐款，使捐助者有一定的灵活性。

33. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）采用了与许多捐助者订立的发展伙伴关系协议，鼓励支助其核心职能的多年、已列入方案的、自愿、不附带条件的捐款，同时把重点放在规范性工作和业务工作之间的联系方面。

34. 联合国环境规划署（环境署）几乎完全由对其普通基金和特别用途基金的自愿捐款提供支助。2002 年，环境署采用了自愿捐款指标表这一试验概念，以扩大捐款基数，提高其可预测性。

35. 很多补充资金是在国家一级筹措的，这种资金可能会更顺应国家一级的需要。但是，该办法也对联合国系统的运作和形象提出一些问题。在国家一级筹措的一些资金倾向于对与联合国系统规范性职能更紧密的业务活动不利。争夺有限的资源只能使系统更团结一致的努力复杂化。联合国系统对国家一级补充资金的依赖还可能会削弱系统作为被信任的各国政府伙伴在协调预算支助等外部援助方面所起的作用。然而，正如行政首长理事会最近举行的一届会议所证实，系统最高级正重新努力，继续决心正视和克服这种限制。

3. 与新的发展供资者合作

36. 过去几年来，社会活动方面的公/私部门资金有极大增长，例如，全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金，免疫联盟（以前为全球疫苗和免疫联盟）和比尔及梅林达·盖茨基金会。这些全球基金通常不为联合国各实体供资。⁶ 这些来源的

⁶ 联合国系统历来多依赖各会员国政府的供资。儿童基金会与捐款占其总资金 40% 的非政府国家委员会做了制度化安排。

资金直接提供给各国政府或投标成功的其它国家伙伴。联合国系统的作用主要限于宣传和向国家伙伴建议如何最佳利用这些资源方面。

37. 全球基金和免疫联盟调动资源成功与否对实现国际发展议程越发重要。联合国系统需要发展通过这种基金推动更多资金流动的能力。要有效执行这一作用，联合国有关各实体的规范能力和核心技术能力需通过核心或经常预算资金予以支助，因为宣传、准则和标准、研究、政策制订和最佳做法指南及对非联合国供资方案的技术支助等职能往往不适合于补充资金。

38. 就联合国各实体充当免疫联盟和全球基金执行伙伴而言，为这些基金提供支助意味着它们要承担很大的工作量。问题是，联合国各实体在多大程度上因这些工作得到补偿。

4. 交易费用和费用回收

39. 补充资金的增长是联合国所有实体交易费用增加的确切因素，因此，阻碍了使效率最大化的工作。商定个别供资协定、追踪和报告数以百计或甚至数以千计个别项目的方案编制和财务数据且根据变化多端的各种需求进行报告，都增加了各实体基本管理制度范围以外的大量费用。

40. 对每年不稳定的捐款的依赖阻碍了各基金和方案充分支付其核心行政费用的能力。这影响了这些基金和方案的组织结构的完整性、实效及其服务和方案的质量。采用摊款的各专门机构和其它实体碰到的预算限制同样影响了其为基本行政费用筹资的能力。基本行政费用没有合适的定义对有效确定联合国各实体所需资金总额是一主要障碍。各理事机构应根据有关实体总方案的大小设法制订行政和方案支助预算，且相应调整所有有关行政支助和能力。

41. 大会第 59/250 号决议提出全额收回费用。在费用回收政策方面，各基金和方案及国家一级的一些联合方案所定的比率为 7%，联合国秘书处和各专门机构往往采用更高的比率。尽管如世界粮食计划署（粮食计划署）的费用回收情况不错，但是，对其它一些实体而言，全额收回费用的结果可能没有达到预期效果，因为它们没有有计划地收取或收回补充资金供资项目管理方面的所有费用。在这些情况下，这些费用由经常资源支付。而这反过来不仅会使核心资金偏离其初衷，即与各实体任务规定有关的规范活动和业务活动，还会造成一种虚假印象，即管理这种项目比经常方案更有效，因而，从长远看会削弱各实体吸引核心资金的能力。这不仅是技术问题，而且还是亟需注意的、涉及重要政策的问题。

5. 趋势和展望：一些关键问题

42. 联合国系统一般成功地吸引的资金总额越来越多，这表明，系统提供的发展服务既受到捐助国也受到方案国的重视。然而，如上面所强调的那样，审视联合国发展方面的业务活动总合价值的增长时，必须考虑到有关统计数据的限制。

43. 联合国系统继续设法解决筹资的可预测性、稳定性和可靠性问题。尽管以上列出了与一些专门机构分摊预算有关的例外情况，但是，系统仍非常依赖每年的自愿认捐。各实体为应对这些挑战制订了不同的模式，但是，除了农发基金以外，没有一个实体的筹资可预测性和可靠性达到了令人满意的水平，每年的变动率仍很高。

44. 为联合国发展系统基本职能筹资的不可预测性减少了联合国许多实体把规范性领导与业务方案执行有效结合的能力，限制了系统执行整个任务的能力。显然，这不符合捐助国也不符合方案国的利益。

45. 联合国几个实体的管理当局正试图向各理事机构提出新的其他自愿供资机制，该机制可减少资源的指定用途，还可继续执行各理事机构为联合国各机构确定的核心职能。

四. 联合国业务活动对国家能力发展和发展实效的贡献

A. 能力发展

1. 原则和准则

46. 大会第 59/250 号决议请行政首长理事会分析联合国发展系统的能力发展工作，并为增强实效，包括通过改进对成果的评估和衡量增强实效方面需要采取的措施提出建议。行政首长理事会方案问题高级别委员会目前正按照大会第 59/250 号决议的要求，就能力发展活动的良好做法和获得的经验、基准和指标、监测和评价标准以及联合国实体向各自理事机构报告有关的情况，认真考虑在全系统加强机构间的信息交流。随着这项工作的进展，将随时向经济及社会理事会和大会通报进展情况。

47. 2006 年 10 月，联合国发展集团(发展集团)编写了能力发展问题立场声明。这个共同框架的目的在于指导联合国国家工作队把能力发展问题纳入主流，尤其是从战略上部署联合国系统支持国家能力发展工作。立场声明把能力定义为人民、组织和整个社会成功管理事务的能力。能力发展被定义为人民、组织和整个社会在一段时期内使用、加强、创造、改变和维持能力的过程。虽然对这些定义已达成普遍共识，但是在任何特定国家的范围内，还存在国家、国家以下各级和地方等不同的能力水平和不同部门的不同发展阶段，它们最终影响处理能力发展的问题。为了解决这些复杂问题已经研制了行动工具包。

2. 联合国系统在能力发展中的作用

48. 由于财政资源和人力资源有限，联合国系统挖掘潜力的最佳方式不是直接参与提供服务，而是让联合国系统协助国家伙伴编制和执行战略，可能通过试验性举措增加交付服务的资源和能力。

49. 能力发展通常与针对个人（培训）、机构（组织发展）和有利环境（对政策和战略的支持）的各种形式技术援助有关。它还包括个人、团体和整个社会的态度、关系和价值观。能力发展是联合国系统为发展作贡献的核心，同时它与联合国系统在加强国家能力方面发挥规范作用的其他有关方面也密切相连，包括倡导批准和执行国际公约和文书；独立监测选举；支持尊重人权的工作。方案编制采取注重人权的方式突出表明，要赋予那些被剥夺充分享有人权的人的权利和加强那些有义务促进和保护人权的人的能力。

50. 联合国发展系统利用该系统集体的任务、专门知识和经验，可在国家一级的能力发展方面发挥直接作用。它的能力发展工作包括发展集团立场声明所述的各种作用：(a) 促进能力评价；(b) 加强国家执行和监测国际准则/标准的能力；(c) 大力支持技术、求知和创新的能力；(d) 支持为增强问责制编制和利用信息、数据和强有力成果管理制度的能力；(e) 促进共识建立过程和调节主要发展利益攸关者之间的关系，以加强决策中的包容和授权能力；(f) 支持审查和分析有利穷人的政策选择的能力；(g) 促进社会和政府行为者参与发展和人道主义援助的国家协调工作并加强其能力；(h) 在所有上述领域提供国际良好做法并促进它们之间的知识网络建设能力。

51. 联合国系统在一个具体国家实际发挥何种作用原则上将取决于国家伙伴和联合国实体之间达成的协议。共同国家评估和联合国发展援助框架（联发援框架）进程成为这方面越来越重要的机制。国家评估和联发援框架并不能全面反映专门机构和联合国其他实体对能力发展所作的各种贡献，或通过区域和国家间方案所作的贡献。要从国家需要和优先事项的角度分析联合国系统能力发展工作的实际和潜在的总体相关性，这些贡献非常重要。

3. 技术和工艺能力的发展

52. 虽然所有联合国实体都在某个方面涉及技术和工艺能力的发展问题，但是有些机构在技术发展方面拥有具体的任务和方案（其中最知名的有联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、世界卫生组织（世卫组织）、国际电信联盟（国际电联）、世界气象组织（气象组织）和联合国大学）。这些任务涉及技术革新、政策拟订和评价以及技术的研制和应用等方面，包括改造进口技术适应当地条件。

53. 联合国实体为发展技术和求知的规范制定工作作出了重要贡献。联合国系统几十年来还在发展中国家积极建立、改进和发展关于民用航空、气象、电信和营养等领域的基本技术和工艺组织。

54. 联合国系统对技术和工艺能力发展的贡献越来越超出加强个人技能的范围，扩大到整个机构的能力，需要全方位的技术、行政和管理投入。培训继续是加强个人技术能力的主要工具之一。

55. 联合国实体在发展中国家不断建立新的包容性网络，利用创新的学习方法和很好地利用汲取的经验教训和多年积累的丰富经验，包括通过南南合作，与潜在的对话者进行联系，拓展工作。联合国系统还在这方面发挥催化作用，在私营部门、英才中心、研究和技术机构、双边捐赠者和其他行为者之间建立网络，不然，这些部门不可能参与这类国际工作。

4. 国家执行和利用国家专门知识

56. 编写本报告时进行的研究表明，联合国实体越来越认识到需要把国家工作人员参与和国家专门知识及国家机构的利用列为优先事项。国家执行的做法目前非常普遍，已不再作为单独的业务方式进行系统监测。

57. 国家执行和国家专门知识的利用旨在加强政府当家作主的观念和提高成果的可持续性。然而，要实现这些目标，必须扩大机构能力配合国家执行工作，如通过增加承担新职责的国家机构的预算。

5. 支持外部援助的协调和利用

58. 联合国系统支持国家能力，可望使发展中国家能够对外部援助和支助援助协调工作发挥当家作主和领导作用。在支持国家政府协调援助的工作中，驻地协调员和联合国国家工作队常常被要求发挥主导作用。

59. 联合国系统协助发展中国家发展能力，以便最佳地利用各种援助方式，包括预算支助。有些发展中国家要求联合国系统积极支持国家政府协调直接支助工作，甚至为这项工作提供捐助。联合国系统在这方面的贡献主要是支持国家规划过程，包括基于千年发展目标的预算分析，这有助于国家查明对弱势阶层和地区的预算拨款和支出方面的差距。这为联合国更深入地参与部门的改革提供了一个极好的机会。

60. 在加强国家监测和评估在消除贫穷和其他国际商定发展目标作出进展的能力方面，联合国系统发挥了重要作用。其中尤其是开发署和儿童基金会，还有一批专门机构为更充分地了解贫穷状况作出了贡献，这种了解已经超出贫穷的收入方面，还包括穷人获得保健、教育和其他基本社会服务以及他们控制财产和参与治理工作方面。联合国系统还支持改善国家统计系统，以便这些系统能够纳入千年发展目标/注重人类发展的指标。现在有 90 多个国家使用 2004 年启用的发展信息系统和其他地理信息系统。

6. 能力发展和成果可持续性的相关性和实效

61. 有越来越多的证据表明联合国支持国家发展实效取得的成果。从新建立的联合国评价小组数据库中就可以找到这种证据。在准备三年期全面政策审查时，分析了 9 个联合国实体⁷对 40 个国家一级评价的样本，以便评估国家能力发展工作的成果。分析结果表明，所有 9 个联合国实体都以建立国家能力为重点，争取消除贫穷、持续经济增长和可持续发展。在几乎所有案例中，评价报告指出了这些方面的积极成果，特别是在政策编制方面，其中可以具体看到联合国实体的贡献。不过，有关证据也强烈地表示，如果这类支助的实效和成果的可持续性不适应国家伙伴政府的能力，即持续开展新举措或者把它们纳入国家政策框架的能力，它们就会被削弱。

7. 主要成就和尚未克服的挑战

62. 发展中国家要解决国家优先事项和实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标，就必须持续开展能力发展进程，而联合国系统能够对这个进程作出重大贡献。自 2004 年以来，不仅在技术和工艺革新和培训领域，而且在倡导直接援助实现国际商定目标和遵守其他有关领域的国际承诺方面，联合国系统的贡献都日益得到承认。

63. 由于联合国系统在各国政府和社会行为者中发挥中立和促进的作用，在编制和使用对发展进程非常重要的数据和在宣传和促进国际准则和标准方面，联合国系统显得特别有成效。联合国实体经常帮助各国政府协调外部援助和很好地利用新的援助方式，例如预算支助、全部门方式和减少贫穷战略。

64. 国家执行工作和利用国家专门知识已经纳入主流。然而，联合国支持的国家项目和方案执行工作还需要从报告职责、行政安排和（或）就业条件等方面纳入国家进程和程序。如果联合国支持的能力发展工作不按照授受国政府和其他国家机构的财政能力和技术能力加以改造，以便在外部支助结束后维持这些工作，它们的效益和可持续性就会受到损害。

B. 南南合作和国家能力的发展

1. 把南南合作纳入主流

65. 在世界首脑会议期间，各国领导人承认南南合作的成就和巨大潜力并且鼓励促进南南合作。值得注意的是，一些中等收入国家（巴西、印度和南非）已把南南合作纳入其外交和贸易政策。

⁷ 粮农组织、农发基金、贸发会议、开发署、人口基金、难民署、儿童基金会、工发组织和粮食计划署。

66. 1978年大会设立的南南合作特设局是开发署内部的一个独立实体,它的主要任务是要在全球和全联合国系统的基础上促进、协调和支持南南合作和三方合作。作为对特设局目前工作方案的指导,开发署执行局赞同(2005—2007年)南南合作第三个合作框架。开发署是特设局资金的主要提供者。联合国和其他南南合作支助单位的补充资源主要通过三方合作筹集。

67. 联合国系统有好几个实体都在自己的方案内作出重大努力,把南南合作纳入主流。开发署的南南合作是2004—2007年多年筹资框架发展实效六大动力之一。其他事例有(a)粮农组织粮食安全特别方案;⁸(b)工发组织提出的关于在几个较先进的发展中国家设立南南工业合作中心的新倡议;(c)贸发会议设想和执行的以南南合作为基础的技术合作;(d)国际民用航空组织(国际民航组织)关于促进设在发展中国家的培训中心和南方专家提供的咨询服务的政策;(e)联合国环境规划署(环境署)执行《巴尔特技术支助和能力建设战略计划》。

2. 南南财政合作

68. 非经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会(发援会)捐赠国的几个国家参加发展筹资进程。2005年在多哈举行的第二届南方首脑会议上,发展中国家通过了《多哈行动计划》,其中包括成立发展和人道主义援助南方基金。还有其他几个良好实例说明非经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会(发援会)捐赠国的国家向发展中国家提供大量财政支助,包括减让性贷款、取消债务和技术援助赠款。

69. 联合国系统还有很大的潜力,可以在加强发展中国家筹资伙伴关系方面发挥更大的作用。联合国系统能够安排这些捐助。不过,它的独特作用可能在于应发展中国家请求帮助发展中国家在这些新的捐助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有力的联系。

3. 主要成就和尚未克服的挑战

70. 联合国实体可以成为主要渠道,利用发展中国家的专门知识促进其他发展中国家的发展。专门机构的规范职能往往涉及在高水平专家和专门机构中建立网络,因为这些网络为发展中国家向其他发展中国家发展技术能力提供主要投入。南南合作特设局的运作就是不仅在联合国系统内,而且在全球范围内与一大批组织建立和加强基础广泛的伙伴关系。

71. 缺少适当和经常的资源阻碍了联合国发展系统有效地把南南合作纳入所有方案活动主流的机构能力。联合国系统内部信息的流动和相互交流似乎相对不

⁸ 这是南南合作最大的全球方案之一,涉及一大批捐助者:比利时、法国、日本、德国、爱尔兰、大韩民国、摩纳哥、摩洛哥、荷兰、沙特阿拉伯、西班牙、瑞士、欧洲联盟、开发署、农发基金、伙伴基金、粮食计划署和欧佩克。

足，并且限制了加强南南合作伙伴关系的工作。强化南南合作特设局和增强它作为南南合作协调员的作用，将有助于加强不同形式的南南合作的一致性、协调、系统报告和分析工作。

C. 社会性别平等主流化

1. 联合国系统社会性别平等主流化战略

72. 2006年10月，行政首长理事会通过了一项联合国全系统社会性别平等主流化全面政策和战略，以便加快执行全球商定的承诺。这项全系统政策和战略不会取代、而只会加强每个实体的政策，并同时加强集体行动。行政首长理事会提出，将社会性别平等主流化是一项全球商定的战略，以实现两性平等并赋予妇女权力。⁹ 这项政策和战略将由机构间妇女和两性平等网络执行。该网络将制定一项联合国全系统行动计划，其中包括指标、时间表、责任分配、问责制机制和资源，这对于落实社会性别平等主流化战略十分重要。

73. 发展集团成立了两性平等工作队，由联合国妇女发展基金（妇发基金）协调，成员包括联合国17个实体，¹⁰ 以支持联合国系统内部社会性别平等主流化的统一行动以及国家一级妇女赋权活动。发展集团工作队审查了2004和2005年驻地协调员的年度报告，其中披露相对于社会性别平等主流化的活动而言，采取特别针对妇女的干预措施（尤其是在保健和教育方面）更多。此外，工作队审查了2004至2006年期间编制联发援框架的情况，并将其与2002年期间进行的类似审查相比较。工作队发现新的分析报告更好地反映了两性平等和妇女赋权的问题，但缺乏足够的证据证明这项分析有助于支助两性平等方案的综合拟订进程。

2. 提高性别问题专家的水平

74. 作为弥合良好意愿和执行状况之间差距的一个手段，发展集团工作队开展了注重行动的学习进程，支助几个自愿参加的联合国国家工作队编制以权利为基础、面向改革的方案拟订良好做法，以便加以推广，从而协助政府和民间社会促进两性平等和妇女赋权。

75. 迄今为止，培养性别问题专家人才以便支持在国家一级社会性别平等主流化并提高其实效的努力是局部和比较临时性的。没有制定性别问题专家的明确任务规定，但对于开发署、人口基金和儿童基金会在总部、区域和国家办事处任命的性别问题顾问和协调人却制定了职权范围。这些职位现任者的年资各有不同。发

⁹ 见经济及社会理事会第1997/2号决议。

¹⁰ 农发基金、劳工组织、粮农组织、联合国提高妇女地位司、开发署、经济及社会理事会、人居署、环境规划署、教科文组织、人口基金、儿童基金会、妇发基金、禁毒办、联合国关于性别问题特别顾问办公室、联合国土著问题常设论坛、粮食计划署和世卫组织。

展集团工作队正在拟定两性平等问题专家名册，以协助联合国国家工作队协调联发援框架等的拟定和评价的进程。

3. 联合国系统在任用方面的性别均衡

76. 联合国系统关于将两性平等观点纳入人力资源政策的主张使社会性别平等主流化进程更加充实。鼓励在联合国系统内，包括总部和国家一级的任用以及驻地协调员的任用努力实现性别均衡。到 2005 年年底，联合国共同制度所有专业工作人员中，有 37% 为妇女，在 2000 年，这一百分比为 33%。

77. P-4 或以上妇女专业工作人员的比例大幅度减少。这一数据表明，2005 年发展集团各机构妇女专业工作人员出现了大幅度更替的普遍情况，¹¹ 同时也损失了妇女专业人员的积累技能、知识和专才。

78. 正在努力实现驻地协调员的性别均衡。女性驻地协调员的百分比仍然较低（2005 年占驻地协调员的 26%，2007 年占 32%），但由于采取了积极主动的征聘制度，情况逐步改善。2005 年，妇女占新任命人员的 38%，2004 年则为 33%。在 2005 年共 42 项任命中，在首次驻地协调员的 23 轮征聘中，妇女占 52%。

4. 追踪用于两性平等的拨款和支出

79. 联合国系统仍然缺乏一贯和系统的机制来追踪用于两性平等的拨款和支出。一些评价报告试图追踪联合国各实体社会性别平等主流化活动的筹资情况，以了解其支出。然而，由于缺乏数据或数据不一致，无法对分配给两性平等活动的资源作出确切的估计。就开发署而言，为了回应 2005 年对社会性别平等主流化的评价报告（2006 年印发），并作为 2006-2007 性别行动计划的一部分，已采取举措加强两性平等活动的问责制。

5. 促进两性平等的预算编制和问责制

80. 为了有效实现社会性别平等主流化，就必须进行系统的性别问题分析，以确保在制定、执行和评价所有项目和方案时查明并纳入两性平等观点。对性别问题敏感的预算编制有助于评估经费的分配，以实现两性平等政策目标。性别问题的审计可评估联合国各实体内部执行社会性别平等主流化战略的情况。

81. 在全世界范围采取的促进两性平等的预算编制办法表明，在编制预算时进行性别分析，能够怎样帮助实现促进两性平等的积极政策成果。这些办法包括从性别观点审查预算政策投入、产出和支出的影响，以及提高收入的措施。

82. 能力建设对于确保系统执行促进两性平等的预算编制至关重要。开发署对发展工作者、经济学家和政府官员进行了培训。来自 50 个国家近 100 名专家传授

¹¹ 开发署、儿童基金会、人口基金、粮食计划署、世卫组织、农发基金、教科文组织、粮农组织、工发组织和劳工组织。

了在本国所学到的知识，并为促进两性平等的预算编制提供了技术支助。2006年，人口基金和妇发基金编制了一套培训教材，用于建立国家和区域两级在促进两性平等的预算编制方面的能力。为传播信息，妇发基金最近发表了一份报告，题目是“为实现妇女权利编制预算：监测政府预算遵守《消除对妇女一切形式歧视公约》的情况”。

6. 重大成就和尚未克服的挑战

83. 联合国系统在促进采取双管齐下办法实现社会性别平等主流化并为妇女赋权采取有目标的干预措施方面，取得了稳固的进展。联合国系统在增加性别问题专家以及实现人员任用的性别均衡方面（除高级别任用外）取得了一些进展。然而，联合国系统对于追踪用于社会性别平等主流化和妇女赋权活动拨款和支出的问题，仍缺乏一贯的和系统的问责制机制和工具。

84. 在国家一级，各国的社会性别平等主流化和妇女赋权努力得到能力建设进程的支持。通过促进性别平等的预算编制和性别问题审计，在问责制方面取得了某些进展。然而，在设计、执行和评价项目和方案时查明和解决性别观点方面，即缺乏足够的性别分析。现存的一项重大挑战是，应在联合国系统两性平等干预措施与各国的政策、立法、方案、社会态度和行为改变的具体成果之间建立联系。

D. 从救济到发展的过渡

1. 国家自主权和联合国系统的作用

85. 在从救济到发展的过渡时期，国家当局和国家利益攸关者必须承担监督、协调和管理复原工作的全部责任。这对于确保复原的持久性并确保国际援助不会产生依赖性是十分关键的。

86. 在这些情况下，联合国发展系统可发挥重要作用。联合国面临的主要挑战是，支持各国建立长期和可持续发展的基础，同时保持应对尚存或新出现的紧急人道主义需要的能力。

87. 联合国发展系统确认发展中国家间分享知识与合作以及发达国家参与的三角合作方式的重要性。例如，来自受地震影响的国家的利益攸关者参加了考察旅行，见证其他国家的经验，以便制定重建战略。另一个例子是开发署和各国议会联盟共同制定的加强议会在预防危机和复原中作用的倡议。

2. 部门间和机构间协调

88. 通过在驻地协调员和人道主义协调员之间建立体制联系，为加强驻地协调员/人道主义协调员系统进行了大量努力。有时，这意味着将驻地协调员和人道主义协调员办事处合并。采用的办法包括改进了确定、任用和培训那些最有能力在当地担当有效和负责任领导职位人员的制度和标准。

89. 通过联发援框架进程和/（或）联合方案，改善了人道主义机构和着眼于发展问题的组织之间在难民回返和重返社会问题上的协作。就粮食安全、武装战斗人员及其家属的解除武装、复员和重返社会的问题，制定了全系统政策。2007年，将最后敲定联合国系统关于创造冲突后创造就业机会、赚取收入和重返社会的政策。

90. 在加强部门间和机构间平台方面已取得进展，使总部和国家两级可统一进行战略规划。特派团综合规划进程指南得到核准，从而为加强联合国维持和平、人道主义和发展三个部门之间的协调一致提供了机会。这三个部门之间实现了更大程度的协调，这一点明显体现在塞拉利昂和布隆迪设立的综合办事处上。

91. 联合国/世界银行为协助各国就冲突后状况进行过渡规划，联合采用了冲突后需要评估办法，继续为国内外行动者之间的团结一致提供牢固的平台。2006年对这一评估进行了全面审查，将在2007年加以改进，这将进一步加强这种办法对过渡环境下综合规划、筹资以及执行国家政策作出的贡献。

92. 联合国和非联合国伙伴之间通过机构间常设委员会尽早复原联席工作组建立了尽早复原新伙伴关系，其重点是建立全系统的全球应急能力，以便能够在人道主义阶段尽早开始复原工作并影响人道主义救济工作的开展方式，更好地考虑到较长期发展关切事项、降低风险以及预防冲突观点。

3. 收集数据和信息管理

93. 联合国系统在过渡时期通过与国家行动者建立的伙伴关系，加强了协调信息收集的工作，协助加强国家行动者收集和分析数据能力的行动。由人道主义事务协调厅（人道协调厅）管理的人道主义信息中心，通常在发生危机早期就设立在国家机构内，特别是设立在存有国家数据的国家内。在过渡时期，也运用发展援助数据库来追踪开发署支助的复原项目的进展。有一个机构间工作组负责审查如何编制 HIC 和发展援助数据库以及其他系统，例如发展信息系统，（用于监测千年发展目标），使这些系统更能相互兼容，并可与国内系统兼容。

4. 筹资

94. 国际社会越来越注意到，为支持从救济到发展的过渡，必须提供更可预见的和可持续的资金。一直设法更大灵活地使用捐助者提供的资金，使其更密切配合国家需要并更加及时提供。粮食计划署通过其方案和题为“持久救济和恢复行动”的筹资文件，成功地吸引了大量资金。

95. 目前，发展集团与世界银行合作，在一些国家管理多方捐赠信托基金。最近对这些信托基金的审查突出说明，这些基金在促进国家对于援助拨款的自主权和管理方面具有潜力，但也指出，由于缺乏简化程序以及未在利益攸关者之间达成一致，因此出现延误，受援国还要付出高昂的交易费用。

96. 有时，联合国系统将联合呼吁程序范围扩大到包括为早期复原活动筹措资金，但成果有限。国际社会还商定建立建设和平基金，以便解决冲突后国家建设和平的紧急需要。尽管该基金提供了亟需的推动性或支助，但其规模和范围仍有限，因此，只是弥补了部分资金缺口。

5. 重大成就和突出挑战

97. 在总部和外地的联合规划及信息分享已取得重大改进，但由于行政程序和筹资体制各有不同，继续阻碍在业务和方案阶段进行更密切协作。过渡时期战略通常包括了非驻地机构的投入，但需要作出更大努力，确保这些机构持久参与规划和执行阶段。此外，一体化进程往往引起人们对相互矛盾的任务权限的关切，尤其是在人道主义领域和保持中立方面，这些问题尚未得到充分或明确的解决。

98. 在过渡时期，能力发展和国家自主权面临挑战。特别是在冲突后阶段，国家能力往往严重受损，无法应对发展挑战。由于局势不安全和（或）基础设施不健全，与某些利益攸关者的接触受到限制。由于没有全面的多部门需要评估方法，复原评估进程和对复原计划和方案的后续准备工作往往为供应方所驱动。

99. 关于从救济到发展过渡时期的筹资问题，人们对于现有机制能否和应否排序、不同机构间如何分工的问题进行了辩论，其中包括人道主义手段与复原和长期发展筹资之间的互补程度。在各国之间以及在特定国家内不同部门之间用于过渡时期的资金分配仍然不甚公平。

五. 改进联合国发展系统的职能

A. 一致性、相关性和实效

1. 联合国发展系统的整体协调一致性

100. 会员国必须充分享有联合国发展系统各个实体的知识、技能和资源。必须在国家和总部级别推动促进机构间合作的包容性方法，确保联合国发展系统参与、投入国家一级业务，从而坚持在国家一级执行国际商定发展目标，特别是千年发展目标。联合国实体在各自支持国家发展努力方面日益致力于加强协调一致性。

101. 联合国全系统一致性问题高级别小组报告中载列的若干建议重申再次推动 2001 年和 2004 年三年期全面政策审查授权在国家一级提出的改革举措。本报告的主要重点是大会第 59/250 决议和经济及社会理事会第 2006/14 号决议的执行情况，其中适当考虑到 2005 年世界首脑会议成果。报告按照这些文件界定的基准，评估联合国发展系统的一致性、相关性和成效。¹²

¹² 与高级别报告所述各层面有关的议题将在相关章节中述及：(a) 阐述共同国家评估和联发援框架一节中的联合国一体化方案（包括试点方案的进展）；(b) 驻地协调员制度下的统一领导；(c) 联合办事处领导下的统一办事机构。有关国家一级的筹资经验已在筹资章节中阐述。

2. 共同国家评估和联合国发展援助框架下的协调一致性

102. 在拟订共同国家评估时已变得更加审慎，避免重复或取代现有的国家分析工作，以补充和加强可促成确定国家优先事项的国家进程，例如可通过减贫战略形式确定国家优先事项。很多共同国家评估文件的质量有所改进。截至 2007 年初，已编制了 164 份共同国家评估报告。2005 年，有七个联合国国家工作队¹³ 决定不进行共同国家评估，而是利用国家进程。

103. 据报 2007 年 2 月共有 146 份联发援框架报告已拟定完毕。超过 30 个国家拟订了第二份联发援框架报告，两个国家（加纳和越南）甚至拟订了第三份联发援框架报告。通过联合国系统合作产生的共同成果被称为联发援框架成果，根据发展集团现行指导方针的规定，不应超过三至五项成果。目前，有 40 个国家已在联发援框架内全面纳入成果管理制原则和方法。2003 年提出了成果矩阵方法。该方法将联发援框架的预期成果和产出置于一个分级逻辑框架内。除了通过联发援框架成果矩阵进行联合方案拟订之外，还进一步利用联合方案，这是反映在一项共同工作计划中的一系列活动，联合方案必须至少有两个联合国实体执行预算和提供预算经费。发展集团网站载有近 350 个联合方案的信息。

104. 有若干例子可以说明有些成就是通过改进联发援框架与国家进程的协调取得的。由捐助国或捐助国所在机构进行的一些外部审查评估了新援助环境下的联发援框架和联合国发展系统的业绩。¹⁴ 在莫桑比克，通过将联发援框架与减贫战略进程相结合，已将框架与国家发展计划很好地融合在一起。阿塞拜疆（支持拟订国家计划）、埃塞俄比亚（将千年发展目标纳入减贫战略）、加纳（采用部门评估方法）、阿拉伯利比亚民众国（进行省规划官员能力建设）、塞内加尔（建立贫穷分析能力）、坦桑尼亚（支持国家战略）、也门（根据千年发展目标制订减贫战略）和赞比亚（支持政府单一领导根据千年发展目标制订的国家发展计划）的经验是另一些典型例子，其中一些涉及与布雷顿森林机构的密切合作。开发署和世界银行在总部一级设立了一个逐步扩大合作的联合工作队，使低收入国家能够为实现千年发展目标制订本国的贯穿各领域战略，在很多情况下就是减贫战略。

105. 在协调联合国实体之间的方案拟订周期及属于发展集团执行委员会的多年方案方面也取得了进展。截至 2007 年 2 月，这些实体已在 110 个以上国家协调了方案拟订周期，并尽可能与国家方案拟订周期，包括减贫战略统一步调。但

¹³ 柬埔寨、埃塞俄比亚、马拉维、莫桑比克、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

¹⁴ 例如，多边组织业绩评估网对联合国系统在国家一级发挥的职能进行定期评估，该业绩评估网是 9 个捐助国的一个网络，它在发展中国家（与国家政府、民间社会和其他双多边发展机构合作）联合进行多边伙伴关系表现年度内部调查。但是应当指出的是，这些调查是根据外地特派团/多边组织业绩评估网成员国使馆工作人员的看法进行的，因此不能将其作为评价。其他有用的评估包括挪威的 Scanteam（2005 年）和大不列颠及北爱尔兰联合王国的海外开发研究所（2006 年）。

是与更大范围的联合国发展实体协调方案拟订周期仍然是一项难题。各不同基金、方案、机构和联合国系统其他实体在筹资框架、周期和方式方面的差异，是阻碍加强战略和业务协调一致性的主要障碍之一。

106. 事实上，共同国家评估和联发援框架进程主要是由联合国驻地实体代表组成的联合国国家工作队在执行。由于发展集团已在其执行委员会成员（开发署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署）之外扩充成员，将联合国系统其他 20 多个机构和实体纳入其中，联合国国家工作队也开始接纳更多成员。各专门机构代表（有时是驻地技术人员）是联合国国家工作队的常任成员（世卫组织、粮农组织、劳工组织、教科文组织、世界银行和国际货币基金组织（基金组织））。还在进一步努力让非驻地机构参与共同国家评估和联发援框架进程，但它们的参与程度还不够，或还未能尽如人意。

107. 根据发展集团指南，共同国家评估和联发援框架进程已变得更具战略性，更侧重于帮助发展中国家实现千年发展目标。这些进程在实践中并不涉及更广泛的国际商定发展目标和国际条约义务。体面的工作和就业、农村和（或）农业发展、工业化和贸易与发展之间的相互作用等多数优先主题都不是共同国家评估和联发援框架进程阐述的事项。这削弱或限制了联合国系统对发展贡献的价值。¹⁵ 一些专门机构和联合国其他实体的经济专业知识可成为处理宏观经济问题的联合国国家工作队的一笔重大财富，但是由于与共同国家评估和联发援框架脱节，至今一直限制了对联合国系统启动的整体发展支助进程作出贡献和参与。¹⁶

108. 发展集团最新指南在联发援框架成果矩阵后面附上附件，说明与其他（驻地或非驻地）联合国实体的规范作用和专门授权有关的各项主题，而这些没有在三至五项主要框架成果中得到考虑。现在的问题依然是，这些工具是否足以使共同国家评估和联发援框架进程变得可靠，并能充分反映这些国家的所有发展重点，而联合国系统可为此作出有效贡献。

109. 联合国一体化试点方案正处在初始阶段。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、乌干达、乌拉圭和越南正在政府领导下自愿试行这一方案。如上所述，在需要包括更多机构方面遇到了难题，除此之外的另一大挑战就是如何确保所有联合国实体，包括各专门机构和处理跨界问题实体（如各区委员会、联合国难民事务高级专员办事处、禁毒办和贸发会议）能够在这些国家行使各自相关的规范和业务授权，尤其是如果统一的国家方案提供

¹⁵ 一些专门机构在制定本身的国家规划框架时可能没有与共同国家评估和联发援框架进程相配合。其中的例子包括粮农组织《国家中期优先框架》、劳工组织《国家体面工作方案》和《世卫组织国家合作战略》。

¹⁶ 例如在本阶段，《贸易方面的技术援助综合框架》与共同国家评估和联发援框架进程之间既无联系，亦无协调，不过综合框架已与减贫战略文件进程协调，参与的不仅有贸发组织和国际贸易中心，还有开发署、基金组织、世界银行和世界贸易组织。

了专属预算框架。同时，棘手的问题是如何使此项方法尽可能适度、灵活、具有战略性和重点。仍在考虑以何种方式来安排总部和区域实体，特别是发展集团提供的支助。

110. 将在执行期间的定期间隔时间内对试点经验进行审查和评价。联合国评价小组将：(a) 评估联合国整体的一体化方案和联合国一体化各个试点方案的目标被明确确定以后，能否对这些倡议进行有意义的评价（通过评价性评估）；(b) 审查试点国家政府和联合国伙伴进行的自我评估；(c) 最终与会员国合作对各自经验进行全面评价。

3. 驻地协调员制度和联合国国家工作队

111. 驻地协调员制度是促进在国家一级加强全系统协调一致性的一个基本工具。需要提供充足的财政资源，确保驻地协调员制度能够有效发挥其核心协调作用。2005年，开发署在其两年期支助预算中向驻地协调员承付5 210万美元并向驻地协调员承付1 440万美元的方案支助。开发署还筹得1 030万美元的其他资源。预计这些承付款在2006和2007年每年约增长5%至10%。然而，尚未对驻地协调员制度费用进行系统评估和分析，也未与发展业务活动方案支出总额进行比较。

112. 开发署一直牢牢掌控驻地协调员制度。开发署继续为驻地协调员制度提供财政、技术和组织支助。驻地协调员的职能往往由开发计划署驻地代表行使，但是在作为驻地协调员制度的管理人和作为开发署代表发挥的方案作用之间没有明确的责任分工。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。目前开发署如遇复杂情况则任命一名国家主任，管理本身的核心活动，确保驻地协调员完全处于执行任务的待命状态，将上述风险降到最低。开发署迄今共任命了28名国家主任，目标是到2007年底在外地有40名国家主任。尽管仍在开发署管理之下，驻地协调员已更多地来自开发署以外的其他联合国实体，或通过外部征聘任用。

113. 特别强调要对驻地协调员进行适当培训。开发署与发展集团和联合国系统职员学院合作，为驻地协调员（和联合国国家工作队成员）提供培训。一些专门机构和其他非驻地联合国实体对某些驻地协调员对这些实体各自的授权和国家一级活动以及与这些实体规范职能之间的联系不够熟悉，继续表示某种不满。自2006年起，向驻地协调员提供与机构概况介绍有关的新的培训单元，可以使他们更好地熟悉各项授权和方案拟订环节。

114. 为驻地协调员设计了一个新的考绩制度。新制度的目的是使联合国各实体代表和各区区域主任小组能够直接为驻地协调员评定评级提供意见。考绩是按照工作计划评定业绩，包括上网进行180度相互自我评定，由驻地协调员和联合国国家工作队成员评估自己的业绩和工作队其他成员的业绩。驻地协调员问责框架必

须全面反映东道国政府在发展进程中的自主权和领导权。此外，上述框架需要考虑到联合国系统在治理方面的体制架构，并符合各基金、方案、机构和其他实体现有的责任分配。

115. 2005年10月，发展集团设立了一个有关非驻地机构的机构间工作组。该工作组特别建议从2007年起，尝试在少数几个国家任命非驻地机构协调分析员。¹⁷非驻地机构协调分析员的主要职能是提供协助，在采用加强全系统协调一致性的该试点公式国家，将非驻地联合国机构和其他实体纳入其中，使其平等参与联合国一体化/联发援框架进程。

116. 为编写本报告进行的协商表明，利用先进的信息和通信技术可加强信息交流和知识管理，从而使联合国系统能够有效执行发展合作。联合国系统内的知识管理，其战略性和针对性不强，也没有与组织目标密切结合。适当知识管理在使联合国系统在国家一级的业务活动更具包容性方面发挥核心作用。

4. 重大成就和尚未克服的挑战

117. 国家发展战略提供的框架将联发援框架作为重点，其中应列有少数几项成果（不超过三至五项）。但是目前的联发援框架概念将重点主要放在社会发展问题上，较少放在与可持续经济增长、生产性部门和国际商定发展目标更广泛的国际议程有关的问题上。因此，最近修订的共同国家评估/联发援框架指导方针强调纳入更广泛的国际商定发展目标议程的重要性，将其作为在国家发展规划进程中进行国家一级分析和规划的基础。

118. 需要有一个更具包容性的进程，使发展中国家有更多机会可利用专门机构和实体（包括处理跨界和区域问题的实体）的全面规范和业务授权及专门知识。共同国家评估和联发援框架进程面临的主要挑战是，如何为最有效响应国家优先事项，对需要突出战略重点和需要包容进行调和。事实上，多数非驻地机构已经与发展中国家的技术部门和其他伙伴保持直接联系，这一因素应有助于它们进一步参与这一进程——也许可通过更好地沟通和适当知识管理。

119. 驻地协调员制度正确运作的一个关键因素就是发扬合作精神和联合国发展系统各个实体的高度参与，它们在各种国别举措中开展国家一级业务，无论是否在该国实际存在。驻地协调员最好充当调解人。合作精神也要求驻地协调员全面负责鼓励联合国系统的同伴参与国家一级的全系统举措，促进联合国各实体间的相互作用，推行协调和商定的倡议，以追求共同目标。促进合作精神具有推动作用，驻地协调员的领导作用可通过合作精神得到最大的发挥。

¹⁷ 联合国一体化试点国家是阿尔巴尼亚、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。2007年联发援框架国家包括阿富汗、贝宁、科特迪瓦、厄瓜多尔、尼日尔和尼日利亚。

B. 区域层面

1. 联合国系统内权力下放和区域化

120. 需要由联合国系统业务活动处理的很多问题都属于跨界性质，需要在区域和次区域范围内加以处理。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。对于劳工组织和世卫组织等一些实体来说，这类办事处的存在是长期实行的一项传统，目的是更适当地满足区域成员国的需求，便于它们参加区域和全球进程。

121. 一些基金和方案加强了各自的区域办事处，可望为国家办事处带来增值效应。2005 和 2006 年在加强各机构区域主任的作用方面取得了长足进展。区域主任小组已在六个区域开始运作：已请各基金、方案和机构为向国家工作队提供协调一致的区域支助作出贡献。这包括对方案和业务的技术支助和对业绩的监督。

122. 各基金、方案和机构的区域局和区域支助机构目前仍设在不同地点，负责不同的国家。直到不久前，办事处地点及其负责区域一直未经各联合国实体协调，而是由每个联合国实体的理事会应对各自的任务和特别地缘政治考虑自行决定。随着人们日趋关心整个联合国系统的协调一致和效率，所有联合国实体的办事处地点和负责区域的区域统合工作也得到加强。¹⁸

2. 区域委员会的贡献

123. 区域委员会是联合国系统基本结构的重要组成部分。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并在对各自区域跨界挑战十分重要的领域，培养了扎实的多学科专长，这种专长与其中立性和召集权结合起来，对相应的会员国来说非常宝贵。区域委员会还在确保本区域审查和监测国际商定的发展目标和千年发展目标方面颇有助益。

3. 重大成就和尚未克服的挑战

124. 联合国系统可以通过从区域视角处理全球发展议程，找出适当和实际的解决办法，同时避免纯粹国内办法所具有的局限性，因为国内办法会使国家无法获得跨界问题分析的好处。区域层面还为区域内部和彼此之间的南南合作开辟新的机会，尤其是调集工艺、技术和财政资源。

¹⁸ 拉丁美洲和加勒比机构日趋与巴拿马区域中心统合。亚洲及太平洋在曼谷设有一个区域中心。非洲区域设有达喀尔、内罗毕和约翰内斯堡中心。以下两个区域确实较难确定区域机构的共同地点和共同的地域统合模式：一是中欧、东欧和独立国家联合体，二是中东和北非。

125. 虽然联合国实体区域小组在为数有限的几个中心合用同一地点和改进其地域统合工作具有某些优势，但在此类庞大区域内，各国的需要和期望可能大相径庭，大型区域中心不一定能比总部地点更好地满足这些需要和期望。艾滋病毒/艾滋病大流行病、冲突后问题和备灾问题、药品管制和跨界移徙等很具体的次区域问题，都需要在次区域一级加以处理。对一些比较专门的实体来说，在主要中心以外的其他地点设立区域办事处也许更为合理。

126. 区域委员会与联合国各基金、方案和机构之间的合作与协调相对而言仍发展不足。区域一级出现了一些开展良好合作的范例。例如，包括粮食计划署、儿童基金会、人口基金、开发署和教科文组织在内的联合国在区域一级的业务机构和方案正在越来越多地利用拉丁美洲和加勒比经济委员会的分析能力。

C. 交易费用和效率

1. 程序和执行安排的简化和统一

127. 向发展中国家提供外部援助所固有的交易费用越来越令发达国家和发展中国家感到关切。自 2004 年以来，联合国系统一直在加紧努力合理安排执行工作，尤其是在国家一级，并简化和统一行政和财务程序。¹⁹ 特别着重努力(a) 通过共同房地和合用同一地点合理安排联合国的国别存在；(b) 实施联合办公模式；(c) 建立合办共享的支助事务。²⁰ 2005 年提出的[统一现金转移办法](#)是体现精简和统一议程的最新举措之一。

128. 共同房地倡议需要若干联合国实体合用同一地点，可能还需要建立联合国之家。目前全世界已有 60 个联合国之家。理由主要是减少租赁和维持费用。在有些情况下，并非所有联合国实体都觉得迁入共同房地实际可行：某些实体拥有强大的人道主义方案，对办公场地的要求波动甚大，或设法在位置上靠近其相应的政府职能部委。世卫组织、粮农组织或教科文组织等机构的情况可能就是这样。发展集团共同房地工作组提出了建立共同房地的指南。目前没有对共同房地在节约费用方面的好处或其他优势展开全面评估。

129. 联合办公概念的初衷是作为一种手段，通过特别在联合国系统驻地规模相对不大、而联合国的代表人数、人员编制和支助合计费用又与方案预算不成比例的国家内精简代表人数和业务，来提高成本效益。这个概念后来得到扩大而包括一项共同国家方案。2004 年曾打算到 2007 年底以前创建 20 个联合办事处。迄今

¹⁹ 关于简化和统一规则和程序的更详细资料，可参见联合国各基金和方案根据经济及社会理事会第 1998/27 号决议每年为经济及社会理事会实质性会议编写的关于发展业务活动的综合问题清单。

²⁰ 费用回收问题的论述载于关于筹资的第二章。

已在佛得角建立一个联合办事处。²¹ 2006 年联合国全系统一致性高级别小组重新推动了这项倡议，提出了统一领导、统一方案、统一预算和酌情统一办公地点的联合国一体化试验项目。

130. 2006 年 1 月正式成立了佛得角联合办事处，名称为联合国基金和方案办事处。开发署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署执行局已于 2005 年批准 2006 年起始周期的共同国家方案，2005 年 12 月，佛得角政府和四个机构签署了国家方案行动计划。这项共同方案的内容系按专题而非参加机构的任务编排。发展集团 2007 年初负责进行的审查着重审查了建立佛得角联合办事处的过程，考虑到这是一项试验性工作，认为这个经验令人满意。

131. 驻地联合国实体发展共同支助事务的工作可追溯到 2001 年，但该方案在 2004 年得到推进，当时通过在发展集团内部展开合作，加紧对联合国国家工作队的行政工作人员进行了培训。2006 年是发展集团领导的共同事务方案的最后一年，该方案截至这一年年底向大约 70 个国家提供了支助。2006 年在发展集团领导下进行了一次重大审查，再次着重审查了对联合办事处核心业务协调工作的共同事务支助和向联合国一体化试验的参加国提供支助的情况。

132. 在新千年中，与安全和安保问题有关的共同支助事务日趋重要。2005 年 1 月成立了安全和安保部，从而巩固和加强了联合国安保协调员办公室在总部和外地办事处的现行安保和安全结构。由于加强安保管理系统、尤其是增设安保人员，与外地有关的安保费用几乎翻了两番，从 2002-2003 两年期的 4 290 万美元增加到 2006-2007 两年期预计的 1.691 亿美元。在 2006 年外勤费和与外地有关的费用拨款中，85% 都拨给了外地安保工作。

133. 2005 年 4 月在发展集团执行委员会成员之间开始实施**统一现金转移办法**。**实施**该办法的理由是：(a) 通过减少和简化程序和使之实现标准化，减少各伙伴和联合国工作人员的交易费用；(b) 推动使用国家系统，以此加强各国在驾驭本国发展方面的自力更生能力；(c) 更着重于建立可持续的国家能力。该办法是在预先评估风险而非审核开支基础上转移现金。该办法包括两类能力评估：(a) 对国家公共财政管理系统进行宏观评估；(b) 对执行伙伴的财政管理系统、做法和控制手段是否适宜进行一系列微观评估。82 个国家制定了执行该办法的详尽计划，60 个国家向政府和（或）地方捐助方代表介绍了这个办法。53 个国家发起或完成了宏观评估，而在参与执行该办法的 118 个国家中，也有三分之一的国家发起或完成了微观评估。

134. 应把采纳统一的现金转移办法与相关的国家进程联系起来，这对成功实施该方式至关重要。佛得角取得的初步成果表明，财务系统信赖程度最高的伙伴在

²¹ 最初计划在马尔代夫设立第二个联合办事处，但 2004 年 12 月发生海啸后没有得到实施。

最及时付款和减少交易费用方面往往受益最大。该办法还可能提高伙伴实体的财务管理质量。驻地协调员和机构首长强有力的领导十分重要，因为该进程涉及与国家伙伴开展敏感谈判。机构间统一现金转移办法小组的成立也具有重大意义。

2. 重大成就和尚未克服的挑战

135. 开发署、儿童基金会、人口基金和粮食计划署都在其合理安排驻各国机构方面进行大量投资。然而，迁入共同房地或成立联合办事处的国家工作队数目仍大大低于目标。非驻地机构对成立佛得角联合办事处的参与程度迄今微不足道。这些迹象都表明，佛得角和其他新的联合国一体化试验参加国目前将更有系统和全面地处理吸收非驻地机构参加的问题。

136. 已经取得一些进展，采纳了共同支助事务和新的行政和财务程序。对这些新程序的收益监测情况不甚令人满意。可以假定各国政府和联合国实体本身都在交易费方面取得一些节余，但在这方面没有什么确凿证据。总之，如果所有利益攸关方对联合国系统在国家范畴内的作用和贡献形成共识，以此推动国家一级的行政改革，那么这种改革就有可能取得更大的成功。

D. 联合国发展系统的国家一级能力

1. 人力资源管理改革

137. 联合国系统的所有实体现在都赞成对人力资源管理采取共同的处理办法，并且多数实体已经落实了专业人力资源管理工作的主要内容。联合国系统的若干基金、方案、专门机构以及其他实体推出了人力资源战略和政策，旨在最大限度地满足成员国的需求并处理工作人员技能要求和年龄结构变化所带来的多重挑战。

2. 能力下放进程

138. 联合国若干实体，包括一些专门机构，继续下放能力——这个趋势始于二十多年前。现在，联合国发展系统的大多数工作人员都在外地。联合国秘书处的情况也是这样。联合国共同制度各实体中在外地工作的人员从 2000 年的 45% 增加到 2005 年的 54%。

139. 从选定的一些实体来看，情况非常复杂。开发署、儿童基金会、人口基金和粮食计划署的 70% 以上的工作人员都在外地。专门机构的总部工作人员的比例高于外地。这些不同的情况取决于任务规定、财务制约以及区域办事处分系统的作用。工发组织在没有正式的区域和国家办事处的国家里，与开发署达成一项安排，即工发组织的一名专业人员使用开发署的设施和共享共同服务，在国家一级上为联合国国家工作队工作。

140. 联合国的若干实体已经将工作人员调到区域或次级区域办事处，而不是国家办事处。区域结构越来越重要。发展集团执行委员会成员和其他机构的区域主任正在成为支持国家工作队和加强联合国系统在各国各区域应对能力的关键机

制。劳工组织正在将其区域结构与扩增的国家代表机构相结合。而其他机构（如教科文组织）则依靠其区域专家和次级区域办事处的技术人员。

3. 国家一级的技术能力和知识管理网络的使用

141. 联合国系统在国家一级的实效受限于联合国国家工作队专业资源的质量。为本报告所开展的研究表明，虽然情况因国家和机构而异，但是国家一级的普遍能力仍然参差不齐，工作人员的质量也高低不等。要有效地应对各项国家发展进程，需要在若干学科上具备广泛的知识。但是，联合国国家工作队并不需要具备所有的技能，因为可以通过使用现代信息通信技术而实现的充分的知识管理，从联合国系统内部和外部获得这些技能。

142. 提高联合国系统应对能力的一个重要办法是加强使用本国专业干事。利用这些干事，能够加强联合国外地实体的现实作用和持续能力。2005年国际公务员制度委员会开展的一次调查发现，在联合国整个系统中，本国专业干事人数增加到4 777人，而1993年系统中七个实体所报告的人数为1 299人。²² 随着有关扩大非驻地组织服务和执行开发署与联合国一些实体的特别协议的新安排逐步落实，预计人数还会进一步增长。

143. 吸引和保留优秀工作人员的能力仍然是一个严重的挑战。加强机构间人员流动取得了一些进展。国际公务员制度委员会2005年11月颁发了关于机构间人员流动的修订政策，来加强联合国共同制度内报酬和福利待遇统一，以便有利于交流协议。联合国的一些实体，如开发署和儿童基金会，对其工作人员重新分类，以便为有效开展主要技术、社会和经济领域的政策咨询工作而实现技能的适当配置。

144. 联合国系统利用外部专业资源的办法是，维护能够提供更多专门知识的专家和协作机构网络。发展集团政策网络向各国政府在线提供来自联合国15个实体的110名区域技术专家。²³ 一个说明联合国系统能够提供什么资源的好例子是由开发署设立的次区域资源中心。

4. 重大成就和尚未克服的挑战

145. 全球化进程和新的议程使发展中国家产生了对联合国发展支助的迫切需求。这种需求是对联合国系统国家一级业务能力的挑战。联合国系统正在通过改革人力资源管理以及权力下放、重新分类和有针对性征聘等现有进程来加以应对。

²² 2004年，儿童基金会的本国专业干事人数最多（1 523人），其次是开发署（832人）、粮食计划署（267人）、世卫组织（248人）、人口基金（228人）、粮农组织（92人）、教科文组织（72人）和工发组织（17人）。

²³ 其他好例子见粮农组织、农发基金、贸发会议和教科文组织。

146. 联合国国家工作队可获得的专业资源的质量有限，受援国从联合国系统获取各种技能和专业资源的能力有限，造成联合国系统无法在国家一级上有效应对。在调动为支持国家发展战略和实现千年发展目标及其他相关国际商定发展目标所需的所有基本技能方面，联合国系统的能力在组织和财务上受到严重的束缚，仍然需要深入、统一而全面的努力。

E. 对发展业务的评价

1. 联合国系统中的评价职能以及全系统评价协作

147. 联合国发展系统中许多基金、方案和机构现在都有专门的评估职能，但是对评价和机构安排的重视程度相差悬殊。在某些情况下，评价属于监督服务，而在其他一些情况下，评价则与规划、方案拟订和监测职能相结合。从直接和独立地向理事机构或特定实体负责人报告的意义上说，评价部门几乎没有独立的。评价部门一般资源不足。联合国几乎没有任何实体全面制订了评价政策。

148. 在过去三年，联合国整个发展系统的评价职能得以加强。²⁴ 联合国评价小组²⁵ 汇集了联合国系统内负责评价职能的部门。目前，该小组的成员包括 45 个评价部门，这些部门不仅代表了处理发展业务活动的基金、方案和机构，还代表了处理环境和人道主义事务的联合国秘书处、区域委员会和实体。

149. 2005 年联合国评价小组通过了符合国际评估价标准的评价规范和标准，这对于联合国系统评价职能统一和简化工作意义重大。商定的规范和标准——经社理事会第 2006/14 号决议中认为这有助于加强作为联合国系统职能之一的评价工作——为评价工作提供了一套共同价值、牢固的概念框架和良好的指导原则。鼓励该小组成员推动各自实体采纳小组规范和标准中的原则和方针。

150. 该小组已经向行政首长协调理事会提出建议，研究加强联合国全系统评价工作的办法。提议的内容包括(a) 在联合国系统各实体中加强并使评价职能更具独立性，以评价本实体绩效并帮助统一方法和全系统评价工作；(b) 通过小组加强网络联系、协作和创新；(c) 设立新的小型独立评价部门，以开展全系统评价工作。在缺乏此类联合国全系统独立评价机制之前，联合国评价小组将共同参与八个“联合国一体化”国家试点方案。

2. 国家一级的评估

151. 大会第 59/250 号决议强调，发展中国家政府对协调外部援助，包括联合国系统提供的援助负有主要责任，同时也对评价这些援助对本国优先事项的影响

²⁴ 联合检查组（联检组）的评价职能可能是例外，因为这个机构最近着重于审计和内部监督。

²⁵ 最初网络的名称是机构间评价工作组。该网络创建于 1984 年。

负有主要责任。与以往评价工作多数由供资实体委托开展的做法相比，强调发展中国家对评价进程的自主权和主导地位是一种根本性的变化。

152. 最近对联合国评价小组国家一级新评价数据库的评价样本的元分析表明，多数评价工作还是由联合国实体发起并开展，并且评价认为，在发展中国家，各国政府或其他组织对评价进程的自主权和主导地位相对较弱。元分析还发现，多数评价工作只针对具体机构，没有多少余地地在联合国发展援助框架进程或减贫战略下联合拟订方案和（或）开展联合方案。

153. 南非政府和该小组正在开展以国家为主导的评价工作。这项工作将评价联合国系统目前的作用、职能和战略立场是否适合当前的环境，以及捐助能否使南非从联合国支助中获得最大价值。南非政府将与小组一道为这项工作提供资金并进行管理。预计将在如何开展国家自主和国家主导的对联合国捐助的评价工作方面取得经验，供其他国家开展类似工作时参考。

154. 大会第 59/250 号决议还鼓励在方案拟订周期结束的时候，按照成果总表，在受援国政府的全面参与和领导下，开展联合国发展援助框架在国家一级的评价工作。这项规定尚未大规模执行。联合国国家工作队的共同国家评估/联合国发展援助框架关于监测和评价计划的准则应与成果总表互为补充。每年将进行审查，并且预计在方案周期倒数第二年开展联发援框架评估工作。已经发现这个准则不充分、不完整、也不实用。需要从联发援框架多年计划一开始就规划并为监测和评价活动提供资源。

3. 发展中国家的评价能力发展

155. 在国际讨论中，发展中国家的评价员逐渐将评价工作目前的方针办法按照评价工作利益攸方和客户的具体需求和文化环境进行调整。儿童基金会、妇发基金和开发署以及联合国其他实体已经着手于推动和发展发展中国家的专业评价组织，并因而加入日本等双边捐助者和国际金融机构——特别是世界银行和亚洲开发银行——的类似倡议。儿童基金会和开发署为非洲评价协会和世界其他区域的其他区域和国家评价协会提供了很多的支持。

156. 不仅专业人员及其协会的能力需要加强，还需要发展和合并发展中国家的国家政府及其他伙伴结构的评价职能。此类评价职能应符合与发达国家类似机构相同的独立和可信度标准。评价工作是为培养善治而采取的注重权益的方针和注重成果的管理的重要内容。评价工作是公共和私营机构不可缺少的问责和学习工具。

157. 联合国国家工作队设立和管理评价工作的能力不足，在很大程度上说明了为什么尚未开展联合国发展援助框架的评价工作。如果对联合国绩效的评价工作

要在设计和使用上能够充分满足组织要求，即以最佳的方式处理国家发展需要并支持各国政府和其他伙伴的政策与优先事项，则临时性地使用外部咨询人无法弥补这个不足。

4. 重大成就和尚未克服的挑战

158. 自 2004 年以来，在加强联合国系统各基金、方案、机构和其他实体的评价职能以及统一简化评价政策和方法的规范与标准方面取得了很大的进展。现在有必要加强联合国系统内国家、区域和总部各级工作人员在评价方面的专业知识，并最佳地利用外部专家资源。

159. 在国家评价能力发展方面取得了一定的进展，但是目前的挑战是仍未彻底解决这个问题，并且这方面的资金不足。需要在能力发展的总体努力中进一步结合评价工作。联合国各基金、方案和机构在发展方案国评价能力方面具有特殊的任务和作用。需要向那些能够在评价进程中发挥主导地位的国家的特别专业机构提供支助，这样各国政府和其他国家伙伴就能够在对外部援助，包括联合国系统提供的援助的评价工作中加强自主权。
