



经济及社会理事会

Distr.: General
3 December 2012
Chinese
Original: English

经济及社会理事会

2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

联合国促进国际发展合作的业务活动：联合国开发计划署/联合国人口基金执行局、联合国项目事务厅执行局、联合国儿童基金会执行局、联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行局和世界粮食计划署执行局的报告

联合国开发计划署署长、联合国人口基金执行主任及联合国项目事务厅
执行主任提交经济及社会理事会的报告

摘要

本报告是根据大会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第 56/201 号、第 59/250 号和第 62/208 号决议的要求提交的。

本报告重点强调了三年期全面政策审查周期的最后一年的进展、成就和挑战，并注意到了相关的研究和报告，包括在 2012 年四年期综合政策审查进程之前的“对一体行动的独立评价”。

执行局不妨注意到本报告，并将其同各代表团提出的评论和指导意见一并转递经济及社会理事会。

* 由于技术原因于 2013 年 3 月 22 日重新印发。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 联合国发展系统业务活动的资金筹措	3
三. 联合国业务活动对国家能力发展和发展成效的贡献	3
四. 改进联合国发展系统的运作	7
五. 后续行动	10
六. 建议	10

一. 引言

1. 本报告根据大会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第 62/208 号决议编写。本报告是沿袭联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国项目事务厅(项目厅)向经济及社会理事会提交的以前报告而提交的。本报告可与开发署署长以及人口基金执行主任和项目厅执行主任提交执行局的年度报告一并阅读。上述报告分析了在 2008-2013 年开发署和人口基金战略计划、2010-2013 年项目厅战略计划关键成果方面取得的方案成就,并提供了方案成果、管理与业务方面的跨部门战略和业绩指标的统计数据。本文件反映了开发署、人口基金、项目厅和联合国儿童基金会(儿基会)之间的磋商情况。

二. 联合国发展系统业务活动的资金筹措

2. 2011 年,开发计划署及其相关基金和方案收到的捐款总额达 51.1 亿美元。对经常资源(核心资源)的捐款达 9.75 亿美元,比 2010 年的数字增加 1%。2011 年,向开发署提供的其他(非核心)捐款达 40.8 亿美元,而 2010 年为 43.1 亿美元。这一减少的主要原因是特殊发展情况国家方案的捐款下降。对此类方案的捐款下降 30%,从 2010 年 16.6 亿美元降至 11.7 亿美元。

3. 2011 年,人口基金收到的捐款总额为 9.29 亿美元,比 2010 年增加 5 200 万美元,即增加 6%。总收入的分类账(如捐款、利息和其他收入)包括给经常资源的捐款 4.84 亿美元和其他(非核心)捐款 4.45 亿美元。人口基金将其核心资源中最大的份额专门用于扩大获得生殖保健机会或改进其质量的行动,这些支出总额为 1.59 亿美元。

4. 作为一个为合作伙伴执行项目的自筹资金的实体,2011 年,项目厅代表其合作伙伴执行了价值 10.6 亿美元的项目,比 2010 年创记录的数额下降 16%。尽管项目厅的总体工作量减少,但其在最低收入国家和受冲突影响国家的工作却从 2010 年的 4.90 亿美元增至 2011 年的 5.12 亿美元。

三. 联合国业务活动对国家能力发展和发展成效的贡献

能力建设和发展

5. 能力建设是完成开发署和人口基金在其战略计划中所述任务的一项关键战略。近年来,人口基金和开发署,在国家所有权、统一、看齐、成果管理和相互问责等原则的指导下,一直努力建立方案国家有效使用发展援助的能力。向本国合作伙伴提供支持的目的是加强其机构、提高其界定自己的发展目标和实施适应本国具体情况的发展计划的能力。项目厅正在加强在政府采购和供应链管理能

方面所做的工作，以支持这些努力。在可能的情况下，项目厅还使用当地劳动力实施合作伙伴的项目，以帮助提高社区的能力和经济的。

6. 在衡量对能力建设进行的投资的成果方面仍然存在挑战。重要的是，不仅要以联合国系统的战略优先事项，而且要以方案国家的机构能力的变化来界定成果。

7. 除了建立国家卫生部门的能力(特别是通过就发展国家性健康和生殖健康和权利系统、培训助产士和增加地方一级孕产妇保健机会提供咨询意见来这样做)外，人口基金一直注重改进和增加本国合作伙伴在发展战略和规划中使用人口动态数据的情况。诸如青年环境与发展学院和艾滋病毒青年领导人基金以及青年同伴教育网络这样的青年人网络的能力建设，使青年人能够进行宣传，确保他们的权利被纳入公共政策。通过将支持国家人权保护制度列为优先事项，人口基金提高了肯尼亚、尼泊尔、尼加拉瓜、菲律宾和塞拉利昂等全国人权委员会监测侵犯生殖权利行为的能力。

8. 在过去两年里，开发署投入了很大的努力，更好地将能力发展成果纳入方案和项目中，着手开发和推出能力测量框架和相应工具。在“2010年评价开发署对加强国家能力的贡献”提出建议之后，在执行局2011年就对战略计划的中期审查作出第2011/14号决定之后，2011年12月推出了能力发展跟踪系统，以系统性地评估能力发展是如何被纳入开发署项目规划中的。一些国家办事处报告说，有明显的改善和(或)机构和系统业绩方面可衡量的改进。例如，在东帝汶，开发署支助了司法部门、国会、选举管理机构以及人权和司法监察员。后者报告说，工作人员对妇女权利的了解提高了24%，公众可利用该办公室的机会提高7%，达到53%。2011年，国家议会明显推进了立法议程，包括借助为2012年选举通过三项新的选举法来这样做。

9. 2011年，项目厅向各国政府提供一系列能力发展服务，从对项目管理人员进行培训，到建立和加强方案和项目管理办公室的能力。项目厅还通过能力建设支持各国政府建立和加强地方和国家各级的有形基础设施，包括对工程师和工人进行现场培训，为当地企业家举行关于国际采购规则研讨会，对国家有形基础设施方面的部委工作人员进行直接培训。

南南合作

10. 南南合作是发展和发展成效一个日益重要的驱动力。为响应受人欢迎的南南互动的增加，在拟订开发署下一个战略计划中列入了让南南合作对开发署工作更重要的各种措施，2012年，各执行局之间南南合作交流增加了。与新兴经济体的接触带来了一些创新性的伙伴关系，看到巴西、印度、大韩民国、新加坡和土耳其建立了一批南方的英才中心。这些中心主持减少贫穷、公共服务、人类发展和私营部门发展等方面的工作，同时扩大处于不同发展水平的国家获得南方知识和

专长的机会。开发署支持 2012 年在印度尼西亚举行关于“走向国家牵头的知识中心”主题的高级别会议，以促进在战略政策层级的知识共享。开发署支持 2011 年 12 月在罗马举行第四次年度全球南南发展博览会，展示南方牵头的实现千年发展目标的发展解决方案。

11. 在 2011 年，人口基金国家办事处报告了 184 项南南合作倡议，包括有关能力建设和知识共享方面的倡议。这些采取战略性的长期办法的倡议的目的是，建立和加强政府、民间社会、私营部门和学术机构之间可持续的正式伙伴关系。在亚洲和太平洋地区，印度尼西亚、菲律宾和人口基金三方间长期伙伴关系重点关注穆斯林社区的计划生育，并让民间社会参与其中。另一个区域伙伴关系旨在将性别选择问题纳入国际议程和列入各国政府政策优先事项；该伙伴关系包括在这方面有经验的国家，如中国、印度、大韩民国和越南。在南南合作的基础上，人口基金巴西国家办事处的目的是要建立一个全球性人口机构联合会，以便交流和传播知识和最佳做法及开展能力建设。

12. 在全球一级，项目厅为国与国之间的交流提供便利，以提供有益的帮助和专业知识：在尼日利亚，项目厅正在实施一个由世界银行资助的项目，通过印度政府提供的一个培训方案，加强国家能源部门专业人员的能力。项目厅通过设计和组织培训班、征聘培训员、促进机构间的联系以及监管和报告培训绩效来支持两国政府。

性别平等和赋予妇女权能

13. 开发署、人口基金和项目厅继续在国家、区域和全球各级促进性别平等和赋予妇女权能的所有专题领域取得稳步进展，并认识到这些是实现千年发展目标和可持续发展的主要因素，投资于妇女对所有的千年发展目标，而不仅仅是那些直接与性别有关的目标，有着事半功倍的效果。

14. 去年，人口基金超越完成了其在性别平等和赋予妇女权能领域的大多数目标，包括将生殖权利纳入国家人权保护制度的国家的比例。人口基金更加重视解决少女生殖权利问题，包括将其作为一项措施，以防止青少年遇到性暴力和意外怀孕。在泰国，人口基金与联合国儿童基金会(儿基会)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署以及世界卫生组织合作，将少女怀孕工作与预防不安全性行为和性别暴力挂钩，特别是在艾滋病病毒方面。人口基金还继续努力，让人们摒弃切割女性生殖器官的做法，特别是通过正在 15 个非洲国家实施的与儿基会的一个联合方案来这样做。人口基金国家办事处向性别暴力国家行动计划提供支持。在巴勒斯坦被占领土，人口基金支持卫生部起草和试点给医务人员的准则，告知其如何应对性别暴力案件。在中美洲，已拟订和实施解决性暴力的综合干预模式。

15. 开发署在其五个业务领域将性别问题纳入主流，与各国政府，并在有互补性任务领域与其他联合国实体密切合作。2011 年，开发署扩大了其性别与经济政策

管理倡议，以支持非洲、亚洲和太平洋地区的决策。就设计社会保障方案、安全网和创造就业机会方案向一系列国家办事处提供了咨询服务，以确保这些会满足妇女和男子的需求。在民主治理中的性别平等和赋予妇女权能方面，开发署努力加强妇女的合法权益和诉诸法律的机会。支持世界各地 20 多个选举管理机构解决满足女性候选人和选民需求的问题。发起了支持增强妇女政治权能的两项倡议：一项是要促进妇女参与政党，另一项是关于世界各地的公共管理部门中的性别平等的研究。

16. 2011 年，在项目厅支持的项目中，有 31% 的项目的目的是提高性别平等和赋予妇女权能。这些项目包括在最初设计时都含有具体的“性别问题交付成果”的项目或赋予妇女权能内容的项目，包括通过创造就业机会和直接培训来这样做。一些项目推动改善妇女获得社会服务和机会及使用大楼设施的情况，以便使女孩和妇女获得公正、教育和保健，如代表开发署和挪威政府在蒙罗维亚警察总部设立了一个新的妇女和儿童保护股。

17. 开发署、人口基金和项目厅与联合国国家工作队在国家一级紧密合作，并经常与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)密切合作。专题合作一直重点关注全系统范围的优先事项，如“联合国制止对妇女暴力联合运动”。然而，需要在全世界和国家各级开展强化、加速和系统的努力，将性别平等观点纳入国家和法律的发展框架，以解决促进妇女赋权方面仍然存在的挑战，如有关妇女权利的国家政策没有得到落实和执行，事实上，处于社会边缘地位的妇女和女孩仍然不成比例地受到歧视。

从救济向发展过渡

18. 最近在萨赫勒地区和非洲之角发生的事件所产生的影响，以及自然灾害与冲突相关的灾害的不断增多都突出表明发展、安全、政治和人道主义行为体之间需要进行密切协调。人口基金、开发署和项目厅已制定备灾行动整合方案，将系统优化作为优先事项，使其成为确保人道主义、早期恢复和发展行动相辅相成的基础，并建设长期复原力。

19. 在萨赫勒地区，开发署、人口基金和其他发展伙伴与区域人道主义行为体共同制订了一项区域复原力战略，其目的是加强宣传、资源调动及向国家及区域领导层提供的支持。在应对危机的初期阶段将发展方式纳入人道主义行动有助于受灾社区更快恢复，并可帮助各国政府迅速恢复对可持续复苏至关重要的生计和资源。这种整合对转型进程中的阿拉伯区域解决紧急人道主义需求，推动可持续的社会-经济进步以及以人为本的发展也至关重要。

20. 开发署和人口基金的国家方案认识到必须加强作为转型基础的地方和国家能力。为减轻处于转型期间人民的风险，需要开发署和人口基金增加对国家以下一级和国家一级早期预警、防备和应对灾害能力建设的投资。开发署和人口基金

认为向可持续性转型的基础是增强社区，特别是最脆弱的妇女群体的复原力，并且向各机构提供应对冲击并从中恢复所需的支助。继续推广的第二代人口基金人道主义应急战略将备灾纳入国家发展方案，从而提高了 44 个国家办事处的备灾水平，并增加了合作伙伴能力建设的倡议数量。

21. 在南苏丹，开发署和人口基金与合作伙伴共同确定了一种方法，设想随着国家当局制度和能力的发展，从直接提供拯救生命的服务逐步转变为在国家当局领导下或与国家当局合作开展工作。在人口基金协助支持国家保健培训学院培训社区助产士的同时，开发署则促进与警察部门和监狱部门合作，协助建立法治。在利比亚危机的严峻阶段，人口基金参与了机构间特派团，以满足妇女的生殖健康及保护需求，包括提供心理-社会援助。

22. 项目厅继续在受冲突影响地区为联合国实体和各国政府提供支助。项目厅在冲突后和灾后环境中进行了基础设施需求快速评估，并支持各国政府和发展伙伴在受冲突影响地区进行高效透明的采购活动。项目厅将其在冲突地区的业务交付率从 2010 年的 39% 提高至 2011 年的 48%。

23. 为确保更有效地支持从救济向发展的转型，开发署和人口基金继续加强联合需求评估和情况分析，包括冲突和灾害分析，并设计建立复原力和提高社区能力的各种方案，以便更好地防备冲击并从中恢复。

四. 改进联合国发展系统的运作

协调性、有效性和相关性：国家一级提高协调性的流程和工具

24. 2011 年，开发署和人口基金向在孟加拉国、印度、伊朗伊斯兰共和国、约旦、马尔代夫、蒙古、尼泊尔、巴基斯坦和巴布亚新几内亚的联合国国家工作队提供了支助，帮助工作队在战略规划工作中界定能力发展成果及其他成果。人口基金主持联合国发展集团高级别小组的工作，改进联合国国家工作队的最低标准作业程序。各工作队自愿在 2012 年年底采用“一体行动”办法，其重点是：(a) 一个方案；(b) 一个预算框架/基金；(c) 一个领导；(d) 一个声音；以及(e) 一个办事处。每个组都设立了技术工作组，以便对各领域的挑战提供简明和系统的解决办法。

25. 在国家一级，开发署和人口基金继续逐步与伙伴组织采用共同的方案、财务和业务流程。例如，人口基金在博茨瓦纳牵头制定了一份中等收入国家战略规划，其中包括在国家工作队内实现共同的方案参与及资源调动。在喀麦隆，在人口基金的主导下，该国政府同意与开发署、儿基会和世界粮食计划署共同参与 2011 年联合年度审查及 2012 年规划进程。在佛得角，开发署、人口基金和儿基会已全面整合其方案和财政程序，包括统一的现金转移及共同审计和资源调动方式。

26. 2012 年对“一体行动”的独立评价指出了“一体行动”试点项目对实现协调和一致性做出的贡献，并对需要采取进一步行动的领域提出了建议，例如联合国所有组织全面遵守联合国发展和驻地协调员制度的管理和问责制度，并进一步探索显示了初步积极成果的各种机制，如“一个声音”模式。开发署和人口基金合作编写了管理层对独立评价所载建议的回复。在回复中，联合国发展集团列出了其成员正在进行的工作中已采纳的某些行动建议，并指出其他的行动建议，例如使用一个“共同的预算框架”是需要成员国采取进一步行动的制度或立法问题。

驻地协调员制度

27. 对“一体行动”的独立评价及秘书长关于四年期全面政策审查的报告(E/2012/79)都指出，最近的改革加强了驻地协调员的效力，尽管挑战依然存在，例如驻地协调员和联合国国家工作队成员之间的完全相互问责。

28. 人口基金和开发署已全面遵守联合国发展和驻地协调员制度的管理和问责制度的各项建议。驻地协调员的年度报告有所改进，更充分地把重点放在实现成果和结果上，以及放在对驻地协调员更广泛和更具包容性的培训。开发署和人口基金还参加了联合国发展集团范围内正在进行的对驻地协调员制度供资方式的审查进程。开发署和人口基金认识到为协调工作供资被日益看作是联合国系统本身的责任，并正在探讨为协调工作提供支助的负担分摊和其他内部供资模式，同时还与政府伙伴合作，确保随着这一问题继续取得进展，协调工作可以获得可预测的供资。

29. 项目厅和人口基金已鼓励高级工作人员接受驻地协调员评估，以获得担任驻地协调员的资格，人口基金还接待了前来参加驻地协调员评估的外部申请人。项目厅继续加大参与联合国国家工作队的力度，并在可能的情况下与驻地协调员密切合作，参与制定联合国发展援助框架。

区域层面

30. 开发署和人口基金继续通过各区域小组参加联合国发展集团区域倡议。作为管理层对“一体行动”独立评价的回应，开发署和人口基金承诺通过与联合国发展集团各区域小组和联合国区域委员会区域协调机制合作，为国家一级方案拟订中有关国家发展目标的区域和次区域层面问题提供需求驱动的咨询服务和建议，从而加强对驻地协调员和联合国国家工作队的支助。

31. 人口基金和开发署还在继续扩大其区域合作网络，以吸纳更多的学术和技术机构。开发署南方英才中心一直在设法参加或主导更多的区域倡议。区域倡议和活动的数量已增加，特别是在中等收入国家，人口基金则通过其区域办事处为这些倡议和活动提供支助。人口基金和委内瑞拉玻利瓦尔共和国、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和多民族玻利维亚国等国政府在 2011 年已制定并开始执行一项预防少女怀孕的区域计划。2012 年 9 月，开发计划署和阿拉伯国家联盟签署了一

份合作协定，为支持整个阿拉伯区域的人类发展建立一个联合工作框架。2011年，项目厅在其国际水域组合下协助完成了2个战略行动方案，并协助执行了65个示范项目，包括通过加强区域治理对里海进行可持续管理。

交易费用和效率

32. 开发署、人口基金和项目厅支持在采购、财务和预算、信息和通信技术以及人力资源管理等领域统一业务做法，包括通过联合国管理问题高级别委员会予以推进。联合国发展集团联合筹资和业务运营网络在2012年编写了一份关于制定联合国业务运营战略的指导说明；开发署和人口基金都参与了说明的编写工作。业务运营战略是一个重点推动联合业务运作的自愿性框架。该战略是与联合国国家工作队密切合作制定的，以帮助工作队采取战略性和注重成果的方式对国家一级的统一业务运营进行规划、管理和执行。联合国发展集团仍在对通过该战略进行审议，高级别小组目前正就此展开讨论，希望在人口基金的主导下改进最低标准作业程序。

33. 开发署在2011年推出的组织变革议程呼吁对业务流程进行若干重大改革，特别是在人力资源管理和采购领域。任用国际工作人员的征聘时间至少缩短了六个星期；采购审查流程被简化；被视为“小额采购”项目的门槛值已提高到5 000美元，让开发署按非正式采购方法处理的交易。占有所有交易的70%。

34. 鉴于全球金融危机的影响，人口基金正在重新评估其成本结构和商业模式——鼓励创新，简化行政流程，使用新技术，与私营部门建立新型伙伴关系并提高业务灵活性。这些努力的主要目标是确保业绩符合成本效益，并实现更高的资金价值。

联合国发展系统在国家一级的能力

35. 人口基金和开发署是驻地协调员评估中心指导委员会的活跃成员，该委员会正在修订驻地协调员能力框架，并甄选驻地协调员评估中心供应商和对联合国国家工作队成员进行180度评估的供应商。人口基金是驻地协调员制度问题工作组业绩评估工作小组的领导机构，并在探讨改进驻地协调员、人道主义协调员、指定官员和联合国国家工作队考绩制度的方式。其目标是简化考绩流程，并提高一致性。

36. 人口基金和开发署已与各种领先的学术和专门机构建立了伙伴关系，以加强业务、技术和方案领域工作人员的能力。例如，人口基金今年和克兰菲尔德大学管理学院及普德管理咨询公司合作推出了“领导人口基金”领导力培训方案。

发展业务活动的评价工作

37. 在本报告所述的2010-2011年期间，开发署评价办公室强调了独立评价的覆盖面并加强了评价方法的严密性。评价办公室展开了11次发展成果评估和4次

专题评价，这些工作将于 2012 年完成。评价办公室与开发署业务支助组及发展政策局共同修订了《开发署发展成果规划、监测和评价手册》及方案和业务的政策及程序。

38. 人口基金实现了国家方案终了评价的 100%覆盖率，并就如何开展国家方案评价发布了一本手册，以支持改进评价工作质量。人口基金还通过设立方案审查委员会的方式加强了对评价成果的利用，确保国家方案的制订工作考虑到国家方案评价提供的证据。此外，人口基金推动使用了管理层回复强制跟踪系统，对评价建议后续行动的准备和执行情况进行跟踪。

五. 后续行动

39. 人口基金、开发署和项目厅期待着新一轮四年期全面政策审查周期的到来，这一周期的计划将于 2012 年通过并于 2014 年启动。开发署、人口基金和项目厅将根据四年期全面政策审查的规定，设法在 2014 年提高规划流程的统一性。

六. 建议

40. 执行局不妨注意到本报告，并将本报告连同各代表团提出的评论和指导意义一并转递经济及社会理事会。
