



第七十七届会议

临时议程\* 项目 145

联合检查组

## 联合国系统各组织的执行伙伴管理审查

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国系统各组织的执行伙伴管理审查”的报告([JIU/REP/2021/4](#))的评论。

\* [A/77/150](#)。



## 一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统各组织的执行伙伴管理”的报告(A/77/257)评估了自 2013 年审查同一主题以来取得的进展，分析了联合国全系统各组织为选择与管理负责方案及项目交付工作的执行伙伴所采用的方法和做法，并探讨了应在哪些领域进一步作出改进以便切实有效地管理执行伙伴。

## 二. 一般性评论

2. 各组织欢迎该报告及其调查结果，指出报告就联合国系统的伙伴评估、选择、互动方式提供了详细研究结果和知识。
3. 各组织同意实现全系一致性、统一执行伙伴管理做法的精神，但今后在执行伙伴方面的机构间协调机制必须是成熟的，要考虑到联合国各实体的具体要求，同时不应耗费大量资源。
4. 一些组织指出，报告将财务不当行为风险与性剥削和性虐待风险这两个问题加以区别对待。两者都是重大挑战，且性质不同，不应在关注度和资源方面对两者有高低之分。
5. 还有些组织指出，虽然联合国秘书处一些实体制定了自身的执行伙伴互动准则，但秘书处所有实体都遵循企业资源规划系统的相同程序。就秘书处的不同机构分别提出审计结果具有误导作用，是不正确的。
6. 拟议的建议 3、建议 9 对“能力建设”一词的用法可能有误导作用，使人以为目前缺乏能力，所以必须“建设能力”。应让各地的回应者确定自身的改革议程，联合国各组织应(a) 主动协助和指导其确定该议程，并为执行该议程提供执行，(b) 对多个组织共同需要加强的领域采取行动。
7. 各组织部分支持审查报告提出的建议，但致力于促进根据建议提出的机构间举措。

## 三. 对具体建议的意见

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底前在适当机构间机制中进行协商，为执行伙伴制定全系统共同定义，并制定一套商定指导原则与标准，其依据应为基于风险的战略性伙伴关系办法及成果管理制方法。

8. 各组织部分支持这项建议。
9. 指导执行伙伴关系的框架应协调一致，但联合国各实体之间存在重大差异，影响到业务程序。一些组织将“执行伙伴”一词的定义纳入现行财务细则，行政首长无法单方面加以改变。为制定这种复杂的伙伴关系管理框架而建议的时间表是不现实的。

10. 对执行伙伴的使用与管理既是方案问题，也是财务监督问题。这种交付方式可能存在托付问题，特别是因为执行伙伴的规模有大有小、联合国不同实体的业务模式多种多样，所以需要作出不同的安排。

#### 建议 2

联合国系统各组织的行政首长应于 2023 年底前在关于本组织工作的年度报告中用一节说明其执行伙伴互动与管理情况，其中应包括对立法机关和理事机构有用的重要细节。

11. 各组织部分支持这项建议。各实体同意应就与执行伙伴互动的情况提供更多信息并提高透明度这一概念，但认为应继续由各实体自行决定如何以及在何处提供此信息。

12. 一些实体不编制年度报告，另一些实体则不在此类报告中列入所建议详细程度的信息，原因不尽相同，包括：报告属于高层级报告、报告有字数限制、指定的门户网站(如联合国开发计划署的透明度门户网站<sup>1</sup>)已有所建议的细节。

13. 一些实体未将执行伙伴作为业务模式的重要组成部分，因此认为建议不适合现有治理模式。考虑到所涉问题较复杂，建议的 2023 年这个最后期限是不现实的。

#### 建议 3

联合国系统各组织的立法机关和理事机构从 2024 年开始，应根据各行政首长每年向其提交的报告，包括在四年度全面政策审查框架内向执行伙伴管理层提供总体战略指导和立法监督，特别是在能力建设、机构间协调、信息共享方面。

14. 一些组织指出这项建议是针对立法机构和理事机构提出的。

15. 这些组织还指出应根据 2021-2024 年四年度全面政策审查监测框架重新审议这一建议(该框架有专门的指标来跟踪联合国系统在国家一级与国家伙伴和国际伙伴互动的情况)，另外报告应在现有报告模式范围内进行。

#### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前视需要更新并执行其执行伙伴政策和相关准则，包括关于执行伙伴甄选、聘用、管理、监督、评价的标准作业程序，以便对执行伙伴管理持续采取与本实体的战略框架相一致、基于风险的战略方式。

16. 各组织支持这项建议。

17. 各实体已经努力协调执行伙伴政策和准则，定期持续地制定、审查、更新执行伙伴管理政策和准则，从而适应新出现的需求，与战略计划保持一致，进一步实现机构间协调，提高效益和效率。各实体认为，考虑到所涉问题比较复杂，所建议的 2023 年这个最后期限过紧。

18. 管理问题高级别委员会财务和预算网在审议联合检查组的报告时建议将相关建议纳入联合国伙伴门户网站团队的工作计划。财务和预算网还鼓励尚未加入

<sup>1</sup> 可查阅 <https://open.undp.org/>。

伙伴门户网站团队的实体加入该团队，从而借鉴在执行伙伴方面已建立的政策和做法。

#### 建议 5

联合国系统的一些组织尚未设立执行伙伴事务主管单位或指定执行伙伴管理协调中心。这些组织的行政首长应根据成本效益分析，在 2024 年底前设立此种机构或制定此种中心，从而促进在相关组织内协调执行伙伴方面的政策和活动，包括根据明确规定相关组织作用与责任的职权范围提供政策指导和支助，并促进联络及信息交流。

19. 各组织部分支持这项建议。

20. 目前尚未采取该建议措施的实体强调，设立专门的主管单位涉及资源问题，需要得到立法机构的批准。

21. 一些代表团强调中央一级的主管单位应在高层级发布政策准则，使各实体能根据执行伙伴管理工作的分散性保留对执行伙伴安排的业务控制，从而支持这些职能，但不是在所有情况下都由单独的主管单位来支持。

22. 其他代表团赞成继续在现有结构内开展相关工作，包括就执行协定及准则制定并更新政策。

#### 建议 6

联合国系统各位行政首长应在 2023 年底前将执行伙伴风险纳入本组织的风险管理框架。

23. 各组织支持这一建议，指出这些措施已经到位，并不断得到改进。

24. 就联合国秘书处而言，执行伙伴风险已列入全秘书处风险登记册、秘书处具体实体的风险登记册、年度内部控制说明。

#### 建议 7

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底前制定执行伙伴管理方面的主要业绩指标，并建立用于收集、监测、报告业绩数据的系统。

25. 各组织部分支持这项建议。

26. 一些组织认识到该建议的概念很有价值，但指出要使收集的数据具有可比性，应设定有意义的、统一的关键业绩指标。这就需要开发并引进新的全球数据核对系统，而目前还没有这个系统，此举将需要投入时间和资源。

27. 各组织目前就与执行伙伴有关的若干关键业绩指标收集、监测、报告数据(包括在 2021-2024 年四年度全面政策审查监测框架内收集、监测、报告数据)，并确认这是当前及今后关注的一个领域。

#### 建议 8

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前通过现有机构间机制/论坛相互交流管理执行伙伴的专门培训材料和模块，内容应包括尽职调查、伙伴风险与能力评估、基于成果和基于风险的业绩监测、预防欺诈、防止性剥削和性虐待、能力

建设、与当地非政府组织及民间社会组织合作、现金转移统一办法、联合国伙伴门户网站。

28. 各组织欢迎这项建议。

29. 各实体重视参与机构间执行伙伴管理会议，以交流关于管理执行伙伴的信息和办法，考虑是否可以共享公开发表的执行伙伴管理专门培训材料和学习单元。

30. 此外，各组织还支持分享信息、预防欺诈、预防性剥削和性虐待、统一现金转移办法、开展尽职调查、对合作伙伴进行风险与能力评估。联合国合作伙伴门户网站的使用日益增多，现有机构间平台和伙伴关系学习平台(如 DisasterReady)的使用也日益增多，预计这将促进这方面的信息分享，从而推动联合国系统各组织相互交流知识。

31. 这也符合机构间常设委员会倡导者 2022 年的优先事项，同时符合改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室促进全系统办法的任务。

#### 建议 9

联合国系统各组织的立法机关和理事机构应从 2023 年开始，在四年度全面政策审查框架内，评估其对执行伙伴能力建设及加强国家能力和自主权的做法，包括根据各自秘书处编写的报告，评估 2013 年以来这种努力的成效、取得的进展和经验教训，并采取具体措施，加强国家能力和自主权，建设执行伙伴的能力。

32. 一些组织指出这项建议是针对立法机关和理事机构提出的，拟议的执行时限过紧，应予以延长。

33. 若干实体还指出，由于本实体的外地方案几乎完全由专款项目的自愿捐款供资，因此将资源用于建设执行伙伴的能力这个主要交付品的具体措施受到严重限制。

#### 建议 10

联合国系统各组织的行政首长应于 2024 年底前在发展协调办公室、驻地协调员办公室、联合国国家工作队机制的支持下商定具体措施，为改进在国家一级管理执行伙伴的工作进一步加强机构间协调，并从 2025 年开始向各自的立法机关和理事机构报告执行情况。

34. 各组织部分支持这项建议。

35. 如上文第 10 段所述，对执行伙伴的使用与管理既是方案问题，也是财务监督问题。

36. 加强机构间协调的努力应遵守在 2021-2024 年四年度全面政策审查监测框架中作出的承诺。在新的管理和问责框架下，发展协调办公室、驻地协调员办公室、(在大多数情况下)联合国国家工作队在执行方面未承担任务，因为这是联合国各负责实体的任务。

37. 发展协调办公室、驻地协调员办公室可在协调各种交付方式和业务模式方面发挥重要作用，从而支持联合国国家工作队的能力，特别是在收集与传播联合国国家工作队的良好做法及创新办法方面。