



Distr.: General  
14 June 1999  
Chinese  
Original: English

---

第五十四届会议

议程项目 165

联合检查组

**联合检查组关于联合国项目事务厅的报告**

**秘书长的说明**

**增编**

秘书长谨转递他以及行政协调委员会关于题为“联合国项目事务厅:更广泛地受聘于联合国系统的组织”的报告(A/53/788)的评论意见,供大会会员国审议。

## 秘书长和行政协调委员会关于题为“联合国项目事务厅：更广泛地受聘于联合国系统的组织”的报告的评论意见

### 一. 导言

1. 联合检查组编写的报告的目的是力图促进联合国项目事务厅(项目厅)和联合国系统各组织间更有效的合作和伙伴关系，并为顺利执行有益于方案国家的项目提供高质、及时和成本效益高的发展服务。报告提出了项目厅从其开始时作为开发计划署的一个业务部门发展到它目前作为一个单独实体的地位的概览。报告强调了它的成就，并主张根据各自的相对优势在项目厅和联合国系统各其他组织之间进行更明显和更明确的分工。
2. 报告重点论述的问题是项目厅的治理和管理、它逐步发展的结构和职能以及它作为一个没有任何实质性任务规定而在任何部门提供高质、及时和成本效益高的发展服务的机构以及作为自筹资金和讲究实效的实体的独特性。检查专员已提出了若干项旨在提高项目厅的成效、增加其客户基、收入来源以及采购来源并使之多样化和关于通过更有效的分工改善项目厅和联合国系统伙伴间合作的措施的建议。
3. 项目事务厅自 1995 年 1 月 1 日起作为一个自筹资金、独立和可识别的实体运作，但仍然与开发计划署<sup>1</sup> 以及联合国其他业务实体保持伙伴关系。对项目厅的行政支助，包括有关财务和人事的支助，由开发计划署总部及其外地组织网络提供。尽管项目厅主要是在秘书处各实体中的客户的多样化近来有所加强，但与各专门机构的伙伴关系仍然有限。在这一点上，报告提出的论点是加强与专门机构的伙伴关系将提供一种重要的机会，使在联合国系统内更有效地利用项目厅的服务。
4. 联合检查组的报告参考了项目厅和联合国系统若干组织的官员以及会员国代表在检查专员协商期间表示的观点。
5. 本评论意见吸取了项目厅管理部门以及管理协调委员会、秘书处各有关部门和办公室及联合国系统有关组织的观点，并受到以行政协调会名义进行的审查和认可。

### 二. 一般性评论意见

6. 联合检查的组报告强调加强项目厅和联合国系统各组织间的相互合作以及更广泛地作为提供服务的机构受聘于联合国系统的组织的方式和方法，这一要旨受到普遍欢迎。它是在联合国系统正在从事持续的改革和更新努力时发表的。应在这一背景下审查报告及其所载的建议。
7. 报告的基本目标，即继续最有效地在联合国各组织间分配为提供高质、及时和成本效益高的有益于方案国家的发展服务，获得了行政协调会的充分赞同。
8. 秘书长的导致项目厅目前地位的改革倡议是由当时在行政协调会的框架内提出的政策关心问题形成的。因此，项目厅自从作为向联合国系统所有组织和实体开放的发展项目服务提供者以来所面临的重大挑战之一是：确定与联合国从事技术合作的其他组织及机构之间的有效和适当的分工。

9. 在过去 4 年中,项目厅已专门作出相当大的努力,一方面使范围更广的联合国系统客户能利用它的服务,另一方面寻找各种方法更有效地利用在其他组织内可获得的实质性专门知识。尽管已取得了一些进展,但在这两个方面都仍有改进的余地。联检组的报告对正在进行的关于如何在这两个领域中取得进展的对话作出了有益的贡献。

10. 虽然行政协调会完全同意报告提出的总的论点,即加强项目厅与联合国从事技术合作的实体及专门机构间的伙伴关系可有助于增强联合国系统向要求得到该系统发展服务和其他服务的国家提供的全面支助,但它希望强调,这种伙伴关系如要产生理想的效果,就应从各自的任务规定和相对优势的明确概念出发。由于报告的重点是项目厅及其与系统其他组织的关系,它在对前者的贡献方面自然比对后者的作用方面叙述得更为清楚。行政协调会的成员希望在这方面强调各专门机构作为其各自职权范围内的英才中心和执行机构的双重作用。这一作用的两个方面都应在逐步发展与项目厅的伙伴关系中得到发挥。“伙伴关系”办法本来就应当是,每一方开始工作时应充分尊重另一方的任务规定和职权,同时吸取彼此的长处。这种态度应指导关于指定执行机构、接受项目管理的责任的各项决定,并指导执行项目各不同阶段中的合作方式。当然,在不妨碍各会员国特权的情况下,这种办法是作为项目厅任务规定依据的“服务”的概念所固有的,这种概念就是在它们可得到的不同的选择中自由选用它们认为可从中获得可满足它们期望的表现和价值的提供服务的机构。

11. 总之,虽然报告未对有关项目厅及其与系统各组织的关系的问题提供详尽的审查,但它为进一步提高项目厅的效率并推进与联合国就系统各组织所代表的不同但相互补充的长处在发展合作和向会员国提供服务方面发挥作用的最有效方式一事正在进行的谈判,打下了良好的基础。因此,报告是可促进联合国系统改革努力的一种有价值的贡献。

### 三. 对建议的评论意见

#### B. 针对项目厅的建议

1. 项目厅应利用其作为一个独立、可识别和自筹资金实体的角色及其作为项目服务提供者而又无实务授权的合适地位,优先与联合国系统的组织建立伙伴关系,并应积极寻求、鉴定和利用这些组织的专门知识。

12. 联合国系统内完全赞同这项建议的目标,项目厅将继续加紧其在这方面业已作出的努力。这些包括取得来自联合国各机构的专门投入,诸如目前已在十五个以上国家的当地经济发展领域内完成的事务等,以及更广泛地采用为供机构间伙伴关系使用而制订的“保留金协议”。

13. 相反的,关于属于联合国系统各组织实务授权范围内的项目,将酌情利用项目厅开发的特别专门知识,特别是在采购和贷款管理领域内的专门知识。一般而言,应加强项目厅与各专门机构之间关于共同关注的所有技术合作事务的早期协商。这类早期协商不仅可以避免工作重复,便利协调,有助于更有效率地利用为数不多的资源,也将协助确保所有参与方案/项目拟订和规划的人可获得从实习项目执行所取得的实际经验。

14. 行政协调委员会成员随时准备与项目厅在彼此接受的基础上进一步合作,以处理这项建议内提出的问题,并取得可行的解决办法。

2. 项目事务厅应进一步加紧努力使它的收入来源和客户多样化。

15. 这项建议完全符合目前的政策和做法。收入来源和客户多样化一直是项目厅每个业务计划的必要组成部分,也将继续成为短期和长期规划的一个至关重要部分。

应该注意到,在今年稍早时举行的一次项目厅高级管理务虚会上也大力核可了这项目标。

3. 办事处职权尽可能进一步分散应继续通过下一检验:确保指定地区有足以自筹资金的足够数量的项目。在这方面,项目厅必须处理上文(A/53/788)A.5 段中提出的问题,特别是关于分散设立的不同办事处和总部之间的协调和交流。

16. 该厅检查了项目厅所有分散设立的实体,作为其年度业务规划进程的一部分,以确保除其他外它们继续自筹全部资金。不时还在情况许可时进行特别评价。交流和协调问题现已经由最近完成的一项调查予以详细检查。今年稍后将召集一个工作组,以探讨由该项调查提出的具体建议。

17. 在这方面也该特别提及 1999 年 4 月 20 日在粮农组织总部开设了一个项目厅区域办事处。粮农组织按照今年稍早时与项目厅签署的两个组织间广泛合作的协定,同意向项目厅提供办公室场地。过去五年来项目厅为便利其与客户的互动已分散设立了一系列办事处和外地机构,罗马办事处是其中最新的一处。

4. 项目厅应继续利用开发计划署的外地网络并主要利用开发计划署提供的行政和财政服务,只要它对所获得的服务具有成本效益感到满意。

18. 这项建议强调了秘书长在设立项目厅时指出并经行政和预算问题咨询委员会重申的要点,即项目厅应尽可能利用开发计划署的行政和财政服务,及其外地网络。对于继续利用开发计划署提供的行政服务是合乎道理的以及这种利用应以其具有成本效益为条件两者,项目厅皆表同意。

5. 执行主任应为项目厅的协调和可持续的努力制定一项政策,以实现采购来源和货物与服务——包括咨询公司和顾问服务——的合同订立的分布更加公平,尤其注意发展中国家、经济转型国家和未充分利用的主要捐助国的来源。因此,除万维网网址上提供者以外(对许多发展中国家来说,这种资料或许并非轻易可以取用),项目厅还应:

- (一) 定期和及时公布所需设备、货物和服务的清单;
- (二) 计划为发展中国家的代表举办关于采购的个别编排的培训讲习班,和
- (三) 收集和更新关于发展中国家可供货物和服务及咨询公司和顾问的信息。

19. 项目事务厅同意这些建议的用意,即是“实现货物与服务采购来源和签署合同的分布更加公平”。一些代表团在 1998 年执行局会议上也提出了这个问题,项目厅已承诺在这方面作出更多进展。在致力扩大项目厅目前正在审议的选择范围以便使其采购和合同订立活动有更广泛的参与时,将参考联合检查组的这些具体建议。不过,应该注意到,项目厅也需为其所有客户取得最高价值,这样使得项目厅在致力实现此

一目标时受到一些实际的限制,特别是鉴于所采购的货物与服务具有高度的专业性质。此外,要求项目厅进行的货物采购行动越来越多是通过国家执行进行的其他可用的当地采购办法都已用尽之后余下的那些行动。当通过国别办事处直接执行时,情况亦然。不过,在获得公司和个人的服务方面(这方面通常比较有伸缩的余地),1998年记录了上升的动向(参看 DP/1999/22/Add.1)。

## B. 针对联合国组织和机构的建议

### 1. 联合国秘书长:

- (a) 应考虑撤销管理协调委员会(管理协委会),由于它已完成了过渡时期的任务,按行政和预算问题咨询委员会的说法,现在已成为一个不必要的管理阶层,特别是因为执行主任现在已向行使监管职能的执行局直接提出报告;
- 20. 项目厅直接向管理协调委员会提交报告。后者由开发计划署署长担任主席,其成员包括主管管理事务部的副秘书长和主管经济及社会事务部的副秘书长。项目厅执行主任担任管理协调委员会秘书。联合国经过考虑后认为,指该委员会为“一个不必要的管理阶层”是不对的,而检查专员据以提出建议的咨询委员会的评论并款能反映该委员会目前发挥的作用。特别是,管理协委会和执行局个别发挥了相辅相成但完全独特的作用。
- 21. 管理协调委员会对项目厅的业务发挥管理指导委员会的作用。鉴于项目厅是在十分复杂的联合国环境中作业,有好几个重要业务客户、系统和接口,这种作用就十分重要。该委员会有助于指导如何把项目厅转变成联合国系统内一个单独和侧重服务的实体。检查专员也承认,这种体制发展是具有积极意义的。该委员会在推进这种管理指导作用时,预期将继续增加项目厅各项业务的价值。然而,这种“监督”纯属管理性质,仅仅同业务事项相关。它同执行局的适当职能,即政府间政策监督职能截然不同,它也提供了项目厅及其管理委员会在其中履行职能的政策框架。
- (b) 应与项目厅密切合作提议和实施执行局所建议的向项目厅及时转拨资金的方式。
- 22. 联合国财务主任办公室目前正在处理这项建议所提出的这些问题,预期将会令人满意地加以解决。
- 2. 作为行政协调委员会的主席,秘书长应参照第三章,特别是第 109 至 116 段所载的建议,向联合国大会第五十五届会议提出一份报告,论述加强联合国系统组织与项目厅之间合作的具体措施,更妥善地利用联合国系统的组织(包括它们的实务和技术性专门知识)和作为项目服务的提供者的项目厅,以体现更加有效的分工。
- 23. 秘书长将根据上述建议的本意作出必要安排,编写一份报告提交大会第五十五届会议,如果大会在审议联合检查组的报告和本报告之后提出这种要求的话。

## C. 针对执行局的建议

- 1. 执行局应为它的会议安排一个独立的部分用于讨论项目厅事项,以便: (a) 使会员国有更多机会讨论项目厅的活动,和 (b) 通过加强它作为一个不再受开

发计划署和联合国秘书处直接管理的独立和可识别实体的特点,使它成为项目服务的合作伙伴更能为联合国其他组织和机构所接受。

24. 项目厅执行主任已作出必要安排,提请执行局 1999 年年度会议注意联合检查组的报告。联合检查组提出的,关于执行局在其会议期间指定一个单独的部分用于讨论项目厅事务的建议,同秘书长在 DP/1994/52 号文件内提出的建议符合一致,值得执行局加以考虑。

2. 项目厅与联合国系统其他组织之间的相互作用(这是建立用户咨询组的主要理由),应以不同的形式继续。执行局应撤销用户咨询组,并向担任行政协调委员会主席的秘书长建议,请项目厅除了目前担任行政问题协商委员会(财政和预算问题)的成员外还充当方案和业务问题协商委员会的成员。这将确保项目厅与联合国系统组织之间以更具成本效益的方式相互作用。必要时,项目厅执行主任可参加行政协调委员会的会议。

25. 方案和业务问题协商委员会和行政问题协商会(财政和预算问题)都是供机构间协商用的论坛,用来加强联合国系统的共同议程。除了成为行政问题协商委员会(财政和预算问题)的成员之外,项目厅还参加方案和业务问题协商委员会的会议,并成为该委员会工作的主要出力机构。它也是信息系统协调委员会的成员。然而,这些机构间机关并不能轻易取代用户咨询组,因为它们并不能为项目厅及其客户之间的“双边”对话提供服务,而这正是用户咨询组存在的主要理由。不应当把用户咨询组视为进行机构间协调的机关,而应视之为协助项目厅执行主任履行其职能的一种机制。用户咨询组的职能设想为:作为就项目厅或其伙伴组织之一,必要时包括同问题具体相关和可以为其解决作出重大贡献的联合国系统之外的组织就具体的业务问题进行协商的程序的一部分。用户咨询组的工作是以解决具体问题的需要为基础,并有时限。”

26. 项目事务厅将继续参与行政协调会各附属机构,包括前一段提到的那些机构。如果在这些机构内审议的政策问题影响到项目厅并提交行政协调会,将邀请项目厅参与有关的讨论。

#### D. 关于影响和改革的建议

1. 项目厅应使它在修改做法和程序方面和在为不同情况、特别是紧急情况制订不同办法、程序和方法方面的经验更加透明化,并与联合国系统其他组织共享,应用于它们各自的活动。

27. 项目厅积极参与秘书长各种共同事务倡议。此外,它参与和有时主办旨在分享总结得出的经验的讨论会和讲习班。项目厅也作出安排,使其管理和改革程序由外界的一名独立的管理顾问加以研究。这项研究将审查项目厅在本身作出改革以配合已变动的环境方面的成败,其结果很快就要作为专册出版。预料这项工作将可以供现在已在执行类似的改革方案的其它联合国组织利用。关于如何继续改进根据项目厅在处于冲突后情势下的约 20 个国家工作的经验而拟订的方法,项目厅重建和社会可持续性股将定期出版一份题为“重建和社会可持续性的办法”的出版物。今后还将进一步加强这些做法。

2. 项目厅还应与联合国系统的其他组织共享它在采购方面的经验,特别是它的“专用采购制度”和风险管理政策方面的经验,以期有助于它们进行成本效益更高的采购。
28. 在设立秘书长关于采购的共同事务工作组的时候,就由项目厅主持这个工作组。项目厅欢迎来自联合国其他机构的工作人员参与其关于采购和签发合同有关事项的训练课程,好几次情况也确是如此。项目厅管理人员打算继续推进这种共享经验。
29. 反过来,联合国系统其它组织在与采购相关的领域内所取得的与这些专长领域有关的经验也将同项目厅分享。除了分享经验之外,只要人们认为业务合作是有益的就会这样做。举例而言,人口基金曾协助项目厅采购避孕药具和相关的产品,而人口基金在项目厅具有专门知识的领域也曾要求项目厅执行合同和提供服务。
30. 在秘书长改革的范围内,项目厅是发展集团的正式成员,并参与发展集团的讨论和活动,并在讨论诸如服务的成本效益之类的重要问题时,参与发展集团的个分组的讨论和活动,包括参与共同房地和服务分组的会议。

注

<sup>1</sup> 开发计划署通过 1997 年 4 月的一项谅解备忘录与项目厅达成一项伙伴关系协定。在此框架内,开发计划署目前正在评价其与项目厅的关系,并预期在 1999 年 10 月前可得到这项评价的结果。

---