



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
20 September 2005
Chinese
Original: English

大会

第六十届会议

议程项目 57 和 130

发展方面的业务活动

联合检查组

经济及社会理事会

2005 年实质性会议

2005 年 6 月 29 日至 7 月 27 日

议程项目 3

联合国促进国际发展合作的业务活动

改善联合国系统国家一级总体业绩的一些措施(第二部分)

秘书长的说明

秘书长谨向大会各成员转递联合检查组题为“改善联合国系统国家一级总体业绩的一些措施，第二部分”的报告 JIU/REP/2005/2 (Part II)。



提高联合国系统在国家一级

总体效能的若干措施

第二部分

撰 稿：

多丽丝·伯特兰

联合检查组

2005年，日内瓦



联合国，日内瓦

根据联检组规章第 11.2 条，本报告“经各检查专员协商后才成为定稿，以期集思广益，检查所做的建议”。

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|---|------------|------------|
| 缩略语..... | | iv |
| 读者说明..... | | v |
| 第二部分的建议..... | | vi |
| 一、营造一种伙伴关系文化，以改进分析、规划、方案实施和成果..... | 1 - 29 | 1 |
| 二、程序的简化和统一..... | 30 - 67 | 10 |
| A. 经合组织发展援助委员会(发援委)的工作..... | 35 - 44 | 13 |
| B. 联合国发展集团(发展集团)的工作..... | 45 - 67 | 17 |
| 三、外地人员的合理化..... | 68 - 108 | 25 |
| A. 驻地协调员发挥清楚明确的作用..... | 68 - 92 | 25 |
| B. 共同场馆和服务——联合国之家..... | 93 - 95 | 34 |
| C. 设立联合办事处和/或代理合作以及调整技能配置..... | 96 - 108 | 36 |
| 四、监测发展业务活动的进展情况..... | 109 - 111 | 40 |
| 五、提高透明度的措施..... | 112 - 114 | 41 |
| 六、加强预算外/非核心基金筹资的一致性..... | 115 - 117 | 42 |
| 七、结 语..... | 118 - 120 | 43 |
| 附件一：发展援助委员会(发援会)关于统一与一致的 13 种进展指标 | | 44 |
| 附件二：联合国发展集团(发展集团)新的工具和进程 | | 46 |

缩 略 语

| | | |
|------------|-----------|-------------------------|
| ACC | 行政协调会 | 行政协调委员会(现为行政首长协调会) |
| BWI | | 布雷顿森林机构 |
| CCA | | 共同国家评估 |
| CCPOQ | 方案业务协商会 | 方案和业务问题协商委员会 |
| CDF | | 综合发展框架; |
| CEB | 行政首长协调会 | 联合国系统行政首长协调委员会(前为行政协调会) |
| DAC | 发援委 | 发展援助委员会 |
| DESA | 经社事务部 | 联合国经济和社会事务部 |
| EXCOM | 发展集团执委会 | 联合国发展集团执行委员会 |
| HLCM | | 高级管理委员会 |
| HRM | | 人力资源管理厅 |
| ICSC | 公务员制度委员会 | 国际公务员制度委员会 |
| IFIs | | 国际金融机构 |
| IMF | 货币基金 | 国际货币基金 |
| JCGP | | 政策问题联合磋商组(前为行政协调会所属) |
| JIU | 联检组 | 联合检查组 |
| NEX | | 国家执行 |
| NGOs | | 非政府组织 |
| ODA | | 官方发展援助 |
| OECD | 经合组织 | 经济合作与发展组织 |
| PRSPs | | 减贫战略文件 |
| TCPR | 三年期全面政策审查 | 联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查 |
| UNCT | 国家工作队 | 联合国国家工作队 |
| UNCTAD | 贸发会议 | 联合国贸易和发展会议 |
| UNDAF | 联发援框架 | 联合国发展援助框架 |
| UNDG | 发展集团 | 联合国发展集团 |
| UNDGO | 发展集团办事处 | 联合国发展集团办事处 |
| UNDP | 开发署 | 联合国开发计划署 |
| UNFPA | 人口基金 | 联合国人口基金. |
| UN-Habitat | 人居署 | 联合国人类住区规划署 |
| UNICEF | 儿童基金 | 联合国儿童基金会 |
| UNIDO | 工发组织 | 联合国工业发展组织 |
| WFP | 粮食署 | 世界粮食计划署 |
| WHO | 卫生组织 | 世界卫生组织 |

读者说明

由于篇幅受到限制，本报告分为两部分，第一部分介绍联合国改革的历史，特别侧重于业务活动。第二部分阐述下列问题，并提出改进的建议。

- 营造一种伙伴关系文化，以改进分析、规划、方案实施和成果；
- 简化和协调各种程序；
- 合理安排外地办事处；
- 监测发展业务活动的进展；
- 提高透明度的措施。

第一部分和第二部分应结合阅读。每一部分都包含自己的建议。内容提要见报告第一部分。

第二部分的建议

建议 1(见报告第一部分)

营造一种伙伴关系文化，以改进分析、规划、
方案实施和成果(见第 1 至 29 段)

建议 2(见第 5 和 8 段)

大会应责成联合国系统各组织(基金、计划(规划)署和专门机构)考虑采取措施，营造一种伙伴关系文化，特别是：

- (a) 可能时，加强方案活动与伙伴国的优先事项、体制和程序的一致性；
- (b) 积极参与减贫战略文件或类似进程的拟订和执行，以进一步改进工作，更加关注千年发展目标，在自身比较优势和业务专长以及编制联合国文件(如共同国家评估、联合国发展援助框架)(联发援框架)的经验和千年发展目标执行情况国家报告的基础上，鼓励国家自主管理；
- (c) 确保所有进程相互补充，以期减少运行费用，特别是伙伴国的费用；
- (d) 确保在已有国家发展战略¹的国家，优先注意改进这些国别文件的分析和业务质量。

建议 3(见第 7、9 和 13 段)

秘书长应要求驻地协调员和/或部门领导机构确保联合国发展集团的所有成员，包括在联合国国家工作队的工作中实地一向参与不多或没有参与的成员密切和积极地参与。

应该指示驻地协调员借鉴各区域委员会和其他政策性国际、区域和次区域机构在拟订共同国家评估、联发援框架、减贫战略文件或类似进程方面积累的经验和知识。

¹ 国家发展战略包括减贫和类似主要战略，以及部门和专题战略。这一定义已用于《关于援助效果的巴黎宣言》，2005 年巴黎。

逐步合并国别文件，以确保改进方案成果

建议 4(见第 14 至 19 段)

大会应该要求联合国系统各组织(联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)成员)考虑如何与伙伴国协商编制“单一核心国别分析”以及“单一综合执行计划”。

“单一核心国别分析”是将各组织与伙伴国共同拟订的国别分析和方案框架以及经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)的国别分析和方案框架合并在一起。它将覆盖发展的所有方面，并根据国际发展机构(双边、多边和区域机构)的比较优势指导今后的行动。由于国家拥有自主权，未来也可以指导非政府组织和私营部门的工作。“单一核心国别分析”将阐述国家发展/减贫战略。此外，采用综合发展方针后，国际发展机构可以在单一核心分析和国家发展/减贫战略的基础上，逐步与伙伴国合作制定“单一综合执行计划”(注重成果的业务计划)。这样做可以使尽可能多的外来援助提供机构之间根据自身的比较优势进行分工，确保可预测性、透明度和问责制。² 国际发展机构在所有阶段都应该在有关能力建设(分析、决策和执行能力)方面投资，以便伙伴国能够自主管理。

联合国系统各组织的行政首长关于利用激励和 奖赏鼓励联合国系统各组织之间 改善伙伴合作的联合声明

建议 5(见第 21 至 26 段)

联合国系统各组织的所有行政首长(行政首长协调会的成员)应该发表一份有力的联合声明，要求各自工作人员加强“合作、协作和协调”，包括进一步协调战略框架、文件、模式和伙伴关系安排”，³ 并表明它们愿意对这方面的努力者给予奖赏。

² 见联合检查组的报告，“联合国注重成果的方针：执行联合国《千年宣言》”(JIU/REP/2002/2)，第二部分，A. 联合国的改革和建议 3。

³ “联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查”，A/RES/50/250，2004 年 12 月 17 日，第 52 段。

- (a) 要求工作人员在行政首长协调会成员的范围内外积极寻找机会采取共同举措，以提高规划和执行国家发展/减贫战略和千年发展目标的效率。
- (b) 应通过适当的激励和奖赏措施(联合国系统各组织可相互参照)，鼓励工作人员寻找机会进行合作和执行新的伙伴关系安排。个人和团队的考绩报告应反映出对通过伙伴合作取得更好成果这一文化的重视。
- (c) 所有驻地协调员应在其年度报告中向行政首长协调会和发展集团报告国家工作队的反馈意见，以便进行适当的讨论。
- (d) 行政首长应向各自领导机构报告其工作人员的反馈意见。
- (e) 行政首长协调会和发展集团应酌情向经济及社会理事会和大会报告上述联合声明的结果，以使成员国能够监督进展，在关于该事项的今后决策中更加协调一致。

相互学习：培训和工作人员流动性

建议 6(见第 27 段)

联合国系统各组织的行政首长应该安排和增加共同培训机会，合理地利用联合国系统职员学院。

- (a) 行政首长应指示各自的人力资源部门增加共同培训机会，以加深了解注重成果文化的不同规划和管理办法以及其他事项，尤其重视联合国系统的发展工作。这样做不仅可以在分析、规划和执行方面，而且可以在对提高援助效率十分重要的简化、协调和统一方面进一步采取联合举措；
- (b) 应该更好地利用联合国系统职员学院的培训机会，并向双边援助机构代表、欧洲委员会、国际金融机构代表以及发达国家和发展中国家决策者开放这些机会。

建议 7(见第 28 段)

联合国系统各组织理事机构应该要求各自秘书处按照大会第 A/RES/59/266 号决议第七部分“流动性”的要求，加速查明联合国系统内部职员流动的障碍，并提出解决办法和通报情况。

建议 8(第 28 段)

行政首长协调会应酌情与国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)合作，拟订适当的流动激励制度，为建立整个联合国系统今后的职业发展道路奠定一个基础，并在 2007 年向经济及社会理事会实质性会议和大会提交报告，特别是在“联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查”的范围内进行此项工作。

简化和协调各种程序；推进这一议程(见第 30 至 67 段)

建议 9(见第 60 至 62 段)

发展集团各成员组织的行政首长应该探讨向外地代表处下放权力的可行性，在第 60 至 62 段所述领域推进联合国系统内程序的简化和协调。

应该按照发展集团执委会四个成员(联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食署))确定的方针，向外地代表处下放权力，消除结构障碍和其他障碍，使外地代表处在实地与其他组织更多地采取联合举措和发展伙伴关系。

建议 10(见第 66 段)

大会应该请联合国系统发展组织的行政首长加强与经合组织/发援委的联系并使此种联系正规化，其中发展集团办事处应发挥适当作用。

为此，应该向发援委主席或其代表发出长期邀请，请他们参加所有有关会议。大会和经济及社会理事会也应该这样做。这可以保证更好地交换信息，最终协调决策。

建议 11(第 67 段)

发展集团的行政首长应每年向各自理事机构报告它们在推进简化、协调和统一议程方面的进展。

- (a) 根据《关于援助实效的巴黎宣言》的承诺(2005 年)，报告还应指出各组织可以在哪些国家参加发展集团执委会四个创始成员的工作安排、希望何时和在哪些领域参加或这样做有哪些障碍；
- (b) 经济及社会理事会秘书处应该酌情与行政首长协调会和/或发展集团协调，每年向经济及社会理事会和大会提交进展情况简要报告，并对执委会提交经济及社会理事会的年度报告进行补充。

合理安排外地办事处(第 68 至 108 段)

驻地协调员的清晰和明确的作用

建议 12(见第 80 至 86 段)

大会应该使开发署驻地协调员和驻地代表的职能脱钩，按第 86 段所述要求改变驻地协调员的任命程序。

这样做可以使驻地协调员充分履行他们的职责，建立对整个联合国发展系统负责的制度，从而确保联合国系统所有组织都可利用驻地协调员的服务。《驻地协调员职能的指导方针》也应该相应修订。

建议 13(第 87 至 91 段)

发展集团应该在驻地协调员和国家工作队的考绩报告中列入团队工作和横向合作评估情况。

合作和加强团队精神的最佳做法应该向各自领导机构汇报，并得到奖赏。这些激励措施应该在联合国系统内加以统一。

审查外地工作人员的技能状况和职等结构

建议 14(见第 92 段、第 101 至 103 段)

发展集团各组织的理事机构应该请各自的行政首长审查外地代表和其他工作人员的职等结构和技能状况，并向大会和经济及社会理事会提交报告。

- (a) 审查外地代表的职等结构时，应该考虑他们的责任和义务，目的在于促进国家工作队成员之间的合作，确保联合国系统各组织在行动上协调一致。各自所派代表的职等应该低于驻地协调员的职等，因为驻地协调员有权(和相应的级别)领导整个团队。这种安排可逐步实现，并应考虑国家具体情况。还应向有关政府机构通报结果。
- (b) 外地工作人员和整个国家工作队的技能状况，应该根据各自组织的比较优势，合乎伙伴国的具体发展需求。

建立联合国共同办事处

建议 15(见第 96 至 100 段)

行政首长协调会应该向大会和经济及社会理事会提交一份在规划和业务活动方面适于建立联合国共同办事处的国家名单。

- (a) 根据秘书长第 A/57/387 号报告第 120 段进行的本报告第 100 段所述的审查，应该说明是否可以节省和节省多少资金用于某一国家的方案活动。如果认定哪个国家可以节省资金，应该就原则上可否接受共同办事处问题与其进行磋商。
- (b) 行政首长协调会应该在秘书长改革的后续行动以及全面政策审查的范围内，向大会和经济及社会理事会报告磋商的结果。
- (c) 大会和经济及社会理事会应该确保向联合国系统所有有关组织提供这一问题的报告以及评论和/或建议，以便采取适当决策和行动。

建议 16(见第 108 段)

发展集团各组织的理事机构应要求各自的行政首长研究如何更加合理地安排其外地办事处。

审查时应该考虑双边机构委托合作使用的模式,以及联合国工业发展组织(工发组织)和开发计划署通过伙伴关系减少经费试点项目“积累的经验”,并向它们报告结果;不言而喻,经费的节省应该增加有关国家方案活动可利用的资金。发展集团应该向大会和经济及社会理事会通报审查的结果。

监测发展方面业务活动的进展(见第 109 到 111 段)

建议 17(见第 111 段)

大会应该在第六十届会议上建立一个“业务活动工作组”,以监测、支持和监督“全面政策审查”所述业务活动的发展。

“业务活动工作组”最初应试行两年,与全面政策审查周期相吻合。关于工作组的组成、任务和工作方法,可参见报告前述有关段落。这样的工作组,可以使成员国在闭会期间更多地了解机构间的工作,促进对话、问责和透明度,作出知情和协调的决策。

提高透明度的措施——协助伙伴国规划外来援助

建议 18(见第 112 至 114 段)

大会应该请发展集团各组织指示各自驻地协调员与伙伴国合作,在其境内创办一个公共网站,登载有关捐助国援助和联合国系统存在的综合信息。

在这方面,为了增加透明度、问责制和可预测性,以更多地服务于成员国,驻地协调员应该:

- (a) 协助伙伴国在各自国家规划捐助国的总体援助,规划时利用发援委现有数据库的信息,并补充以非政府组织和私营部门等提供的有关额外资金的其他信息;

- (b) 在方案实施国收集有关联合国实地行动和各组织存在的信息(如结构、职等、技能概况、职员国籍等), 以及其他有关方案信息, 如支出类别、援助种类和地点等。

统一预算外/非核心基金的筹资活动(第 115 至 117 段)

建议 19(见第 117 段)

行政首长协调会应该建立一个“机构间工作组”, 处理预算外/非核心资金的筹集活动。

- (a) 鉴于非核心资金对方案活动方向和连贯性的影响, “机构间工作组”可协助系统地交换信息, 进行合理规划, 并在可能时采取共同行动在实地联合执行方案项目。这样做也可以向捐助国发出积极的意见, 表明联合国系统愿意合作, 增加透明度和减少竞争。工作组还可以协助捐助国协调筹集资金。
- (b) 联合国各组织可以利用这一机制倡导可预测性和可持续性, 以及简化和规划捐助国的报告程序。

一、营造一种伙伴关系文化，以改进分析、规划、方案实施和成果

1. 布雷顿森林机构是联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)的成员,在发展合作方面起着主要作用。联合国及其基金、计划(规划)署和专门机构与布雷顿森林机构的关系是过去多年许多改革建议的中心议题。⁴ 关于改革联合国系统各组织的现有结构和机构关系以求更明确地分工的建议一直遭到消极抵制。秘书长要求会员国“认真审查国际机构的现有结构,并自省这种结构是否足以完成我们面前的任务”,⁵ 但这一挑战未获回应,表明机构改革没有在国际议程上占据重要位置。

2. 然而,秘书长1997年的改革建议强调所有机构需要更密切地合作。自1998年以来,经济及社会理事会与布雷顿森林机构的春季会议有机会讨论共同关心的问题。布雷顿森林机构的改革、其通过的综合发展框架和国际社会后来通过的《千年宣言》,是全球共同接受的发展议程,开辟了新的机会推进共同目标,即携手努力消除贫困。

3. 秘书长希望看到联合国成为“经济和社会政策领域中重要和独立的机构”,⁶ 建议“联合国作为全球创新思维和建立共识的中心,最大限度地利用自己的分析能力,找出共同问题,提出解决办法”⁷。

⁴ 另见本报告第一部分附件。

⁵ “《联合国千年宣言》的执行情况”,秘书长的报告,A/58/323,2003年9月2日,第91段。

⁶ 这一短语的使用见于Louis Emmerij、Richard Jolly和Thomas G. Weiss的文章,“Ahead of the Curve? United Nations Ideas and Global Challenges”,联合国思想史项目系列,印第安那大学出版社,2001年,第144页,以实例说明联合国对过去历史和实践特别是发展领域的历史和实践的影响。

⁷ “革新联合国:改革方案”,秘书长的报告,A/51/950,1997年7月14日,第129段。“在社会经济发展哲学和思维模式发生变化的时候,联合国的贡献尤其重要。”

4. 减贫进程是布雷顿森林机构借助减贫战略文件首先倡导发起的,⁸ 这一进程为联合国提供了一个机会促进有关国家真正自主地管理减贫活动,协助伙伴国履行实现千年发展目标承诺。联合国在其中发挥着重要作用,公认的是,它所进行的减贫政策研究和分析需要进一步推进,其对减贫影响的知识基础需要扩大。“联合国系统的各种能力和任务是支持国家进程促进减贫战略的拟订和执行的唯一来源。”⁹ 在人权和性别平等,以及尚未在减贫战略文件和类似进程中得到充分反映的可持续环境问题上尤其如此。

5. 在以前的一份报告中¹⁰,检查专员指出,联合国及其基金、计划(规划)署和专门机构应更积极地参加减贫战略文件的拟订。这些文件已被整个发展界认可为“关键的国家发展框架,经常成为主要甚至唯一的国内公共支出、援助协调和捐助者合作的国家政策对话基准”¹¹,因为它们注重结果和综合性的。“联合国发展集团关于国家工作队参与减贫战略文件的指导说明”¹²有助于外地办事处应对这一挑战。这一论点之所以具有意义,是因为主要受能力限制,联合国系统对减贫战略文件(或类似国家发展/减贫战略)的参与不均衡。见建议 2。

⁸ 在没有减贫战略文件的国家,本报告中的论点也适用于有关政府和国家认为可作为协调发展政策框架的其他国家战略或宣言。另见“联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查” A/59/85-E/2004/68, 2004 年 5 月 28 日,第 98 段。

⁹ A/59/85-E/2004/68, 同上,第 102 段。

¹⁰ “实现《千年宣言》普及小学教育的目标:发展合作的新挑战”的报告, JIU/REP/2003/5, 建议 7 和第 93、99、115 和 142-143 段)。

¹¹ A/59/85-E/2004/68, 出处同上,第 97 段。

¹² 见“发展集团关于国家工作队参与减贫战略文件的指导说明”, 2004 年 8 月 30 日。

6. 为了使联合国国家工作队(国家工作队)更积极地协助伙伴国按照世界银行独立评价的建议制订减贫战略文件(或类似进程),¹³ 需要确保外地办事处包括机构间办事处拥有合适的人材,¹⁴ 国家工作队可以借鉴联合国系统包括在有关国家没有或只有少数外驻人员的专门机构的专长和知识。¹⁵

7. 区域委员会也可以这样做。它们常常提出,它们应该参与这类分析和规划进程,国家工作队应该做出必要安排予以协助。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决议,已反复要求加强合作,支持国家一级的发展倡议。¹⁶ 见建议3。

¹³ “减贫战略倡议——对世界银行截止 2003 年的支助活动的独立评估”,世界银行业务评价部,2004 年,世界银行,华盛顿特区。第 13 页的结论和建议摘要认为在三个主要方向发生了变化:“减少或消除统一要求,促进更大的用户化;鼓励减贫战略文件探讨更广泛的政策选择,包括旨在促进增长的政策选择;协助围绕减贫战略文件制订更明确的伙伴关系框架,同时对国家和伙伴负责。”见(<http://www.worldbank.org/oed>)。另见发援委的结论:经合组织发援委统一和协调情况调查,第二稿,2004 年 12 月 16 日,第一章调查结果概述指出,“大多数国家对减贫战略文件的业务质量表示严重保留。”在方案活动的轻重缓急和费用方面也存在着其他缺陷。环境规划署在报告草案的评注中指出,减贫战略文件缺少人权和可持续发展方面的议程,并感到遗憾的是,这些文件把环境当作一个部门,而不是贯穿始终的问题。其他有关文件还有:“将减贫战略纳入千年发展目标的主流:行政当局的作用” ECOSOC/CEPA、E/C.16/2003/5,2003 年 2 月 13 日;“强化行政当局,实现千年发展目标:伙伴关系建议进程” ECOSOC/CEPA、E/C.16/2004/5,2004 年 1 月 16 日。

¹⁴ 另见第 101 段和第 102 段,需要使机构间在国家一级的人员技能适应伙伴国的发展需求,并采取方法这样做。

¹⁵ “多边主义的未来——经济发展领域的进展——工发组织关于增加全系统政策协调和业务活动效果的建议”,2004 年 3 月,维也纳。建议要求通过自愿协调机制突出联合国在经济发展领域贡献的重点和深化实质内容,将联合国各组织目前零散的大量知识的汇聚在一起。

¹⁶ 大会第五十九届会议通过的最新三年期全面政策审查决议再次发出呼吁,A/RES/59/85-E/2004/68,同前引,第 87 段。

8. 共同国家评估是联合国系统分析国家发展情况的共同文件，主要关注人和社会发展问题。虽然经由订正指南和发展集团实施的质量支持及保护系统¹⁷而有所改进，但没有充分地论及有关国家的环境和经济问题(如贸易、投资流动以及信息通信技术)或金融体系。联合检查组(联检组)在以前的一份报告(JIU/REP/2002/2)曾设法弥补这些缺陷。行政首长协调会所有成员组织特别是布雷顿森林机构的有力和更系统的参与大有裨益，可以保证编出高质量、高标准共同国家评估文件，文件中可以更多地考虑伙伴国的宏观经济和财政制约，及其与解决社会和人的发展有关的问题。

9. 实际上，需要应对的重大挑战是，确保可以为共同国家评估和发展援助框架贡献有关知识的联合国系统所有机构积极参与，以便充分覆盖联合国系统可有效支持的国家优先事项。为此，可以安排在有关国家没有派驻代表的规范、分析或技术性机构更多地参与，它们的重要贡献大多没有进入国家工作队工作规划的业务重点。¹⁸从管理驱动的角度要求缩减联发援框架的重点(只包括3-5个优先领域)，是否是动员所有组织充分参与这一共同战略活动的最佳方式，还有待于观察。

10. 全球性部门的任务以及全球性和区域性部门的关切，都比千年发展目标更加宽泛，往往超出减贫战略文件和联发援框架，将需要专门机构的参与。目前的挑战是如何使这些进程相互受益，同时避免重复和处理费用。¹⁹

11. 关于共同国家评估，需要继续研究如何改进质量和覆盖范围问题，如何整合需要专门机构继续编写的辅助性专题分析和评价。可否设想将这些专门分析变成现行共同国家评估核心文件中的更重要部分，丰富其内容和价值，同时又不掩盖或扭曲核心文件中心辅助评估的战略主旨？这样做将更符合最近的三年期全面政策审查决议中的建议，其中强调“共同国家评估与其他分析进程的互补性，促请“各基金、计划(规

¹⁷ 出处同上，第87段发展集团采取这些办法，是为了提高共同国家评估和联发援框架的质量，为此发展集团执委会区域技术办事处的支持下，在区域一级建立了“虚拟小组”。

¹⁸ 为行政首长协调会务虚会编写的题为“提高联合国在国家一级活动的效率”讨论文件提到了这些议题，2004年10月29日。

¹⁹ 世界卫生组织是一个范例，它与伙伴国制订的国别合作战略便以现有文件为依据，如减贫战略文件及其类似国家进程、共同国家评估、联发援框架和千年发展目标。

划)署和机构最大限度地利用共同国家评估作为自己国家一级的分析工具,以避免重复”。²⁰ 这一问题需要进一步思考,并需要列入行政首长协调会和发展集团的议程中。

12. 充分利用在实地没有方案活动的政策性机构的现有经验和知识,可以提高规范职能和人权及性别平等交叉议题的分析质量。由于国家工作队缺少这方面的专长、知识和技能,这些议题往往被遗漏。关于区域委员会,应该确保能够广泛应对运输、环境、区域贸易和经济一体化等跨界和次区域问题。从长期着眼,有助于解决各种社会问题,促进减贫。区域委员会感到遗憾的是,它们具有技术专长的跨界和次区域领域在国家工作队的工作中往往缺失,国家工作队常常孤立地运行。²¹

13. 行政首长协调会和发展集团的成员应该指示各自工作人员,特别是驻地协调员,确保区域委员会的积极参与。为此,可结合驻地协调员的区域会议召开区域委员会与开发计划署的会议。这样做可以提供良好机会将次区域侧面纳入国家工作队和驻地协调员系统的工作。见建议 3

14. 编制共同国家评估调动了大量时间、精力和资源。一些国际发展机构、双边组织、国际金融机构等多边组织以及欧洲委员会等区域委员会在继续编制本组织的国别诊断文件。发援委对**近年诊断报告的增加、工作的重叠和使用上缺乏协调**已表示担心。它指出,这样做消耗了捐助国和伙伴国的大量经费,使用了本来可用于方案执行的资金。所以,它呼吁其成员共享国别分析成果,停止编制这类诊断报告,通过联合编制来精简数量。²²

15. **国别诊断文件以及规划和方案框架的激增,已构成进程超载问题,消耗着各组织的能力,最重要的是消耗着伙伴国能力,甚至限制它们的自主权。**战略整合是多年积极倡导的目标,因为大的联合国系统各机构²³提出的政策咨询相互冲突,可能扰乱国家自主的发展进程。

²⁰ A/RES/59/250, 第 48 段。

²¹ 联合国经社事务部和各区域委员会的评注提到了这一点。

²² 发援会良好做法文件(概述)。对 14 个国家的调查表明,在每个国家进行审查次数平均为 4.7 次,有 38%是联合采取的。

²³ 二十五年的发展合作——经合组织发展援助委员会成员的审查、努力和政策,1985 年,巴黎。

16. 因此，迫切需要国际发展机构开始与伙伴国一起共同考虑如何合并各自编写的大量国别分析和执行计划，以期最终产生一份“单一综合核心国家分析”和“单一综合执行计划”（注重成果的业务计划），作为国际、区域和双边机构共同接受的行动基础。这样做可以增加透明度和问责制，促进一致性，最终减少处理费用。这些新的国别文件应该鼓励考虑跨国、跨界、区域和国际问题，²⁴ 方便伙伴国协调外部行动者的活动。然而，重要的是所有机构以及双边捐助国对各自工作的专业质量和完整性必须相互信赖和信任。²⁵

17. 所有这些文件都应该以千年发展目标为重点。在编制的所有阶段坚持真正的国家自主、参与和领导原则，保证与伙伴国的发展需求相一致。

18. 在已经拟就减贫战略文件的国家，减贫战略文件已证明是主要的行动框架（覆盖经济、金融、社会和人的发展问题），尽管存在上述缺陷，但仍有望至少成为单一综合发展文件的基础，促使所有国际发展机构所有行动者朝着这一目标共同努力。

19. 如果在编制高质量的“单一综合国别核心分析”和“综合执行行动计划”方面取得进展，最终可以使联合国系统各组织在这些新的共享文件的基础上进行工作²⁶。联检组承认所有这些都都需要时间，但认为国际发展机构应该向这一方向努力，推进一致性、

²⁴ 卫生组织指出，在卫生问题上尤其如此。一个典型的例子是脑灰质炎。消灭脑灰质炎需要全球行动和大量的资金，甚至在脑灰质炎不构成重大卫生问题的国家也需要这样做。

²⁵ 建立信任措施的一个有意义的实例是“评价多边组织绩效的新办法”（2004年11月），是在发援会评价网络的范围进行的，依据双边捐助国现有和未来的绩效信息需要，承诺进行联合评价（也与多边组织合作）和/或将更好、更多地采纳研究成果。该倡议的主要动机是：问责制，相互学习，统一标准，扩展知识基础，提高透明度，利用较大评价单位的能力，寻找降低处理费用的可能性。为了加深了解其他组织及其工作方法，应该组织有关联合培训以及机构间和机构内流动。

²⁶ 见发展集团办事处主任2004年9月的信函，提到最新一代共同国家评估和联发援框架的指导方针（www.undg.org）在2003年汲取了三点重要经验。其中指出，“共同国家评估和分析工作是丰富而不是重复有关国家优先事项确定进程（包括减贫战略文件）”，“因此，应该在减贫战略重点确定后再编制共同国家评估。”应该最大限度地与国家进程和计划（包括减贫战略文件）相协调，同时允许国家工作队灵活地改革这一周期的时间和长度（3至6年）。国家工作队还有机会“找到‘较便捷的方法’，支持实质性共同国家分析，并得出战略性联发援框架矩阵”。

协调性和充分的国家自主。²⁷ 实现千年发展目标，将取决于在这方面取得进展的决心。本着这一谅解，务请参见建议4。²⁸

20. 在编写本报告时，提到了一些机构间合作的积极范例，如世界银行、国际货币基金、世界贸易组织、国际贸易中心、开发计划署和贸发会议参与的“综合框架”。建立“综合框架”的目的是在国家一级以综合和协调方式提供涉贸援助。还有其他成功的机构间合作范例，如旨在建议信任的促进平等、生态和发展团结运动和联合国全球契约。

21. 许多决议不仅要求在联合国系统各组织之间，还要求在行政首长协调会之内进行协调、合作和共同行动。联合国各组织、基金、方案和机构的理事机构和行政首长已鼓励它们的秘书处朝着这一方向努力。联合国各组织的行政首长，有的单独向其工作人员发出了这方面的通知，有的发表联合声明鼓励在实地工作中合作和协调。²⁹ 外地工作人员已听到这一呼吁，但落实程度上不尽相同。机构间在总部一级达成的谅解和协议在每个组织的外地办事处不一定得到同样的重视，或作出同样的解释，因为对各自作用的理解不同。单个机构总部一级的指示必然比机构间的联合声明更有份量，因为它们可导致具体行动、晋升和其他奖赏。此外，外地办事处常常忙于执行本组织的议程，将与其他机构协调和合作的要求视为额外的负担，耗费时间和资源，又与职业发展没有直接关联。

²⁷ “联合国系统内发展方面业务活动的三年期全面政策审查”，秘书长的报告，A/50/202-E/1995/76。1995年9月7日，建议25，第100页，称“在同政府协商和商定的情况下，应该鼓励驻地协调员系统作出努力，促进国别战略说明同世界银行的政策框架文件和货币基金的意向书统一起来。所有这三项文件的业务结论应当有助于改善国家一级的政策和实质问题对话……。”

²⁸ 只能逐步实现，因为有必要在各组织内，还需要在与伙伴国的关系上进行许多调整。理由和模式，另见联检组的报告，JIU/REP/2002/2，出处同上，第二部分，联合国的改革和建议3。世界银行和开发计划署已要求自己的工作人员在可能时合理地使用国别分析。

²⁹ 例如，张生曼（世界银行执行主任）和 Mark Malloch Brown（发展集团主席）关于“千年发展目标与减贫战略文件的关系”的联合信函。2003年5月5日。

22. 有些通知是向行政首长协调会等机构的全系统发出的，有些通知是在发展集团范围内发出的。这些有关合作和协调的通知如果能够成为一种统一声音，必然可以增加力量，减少处理费用。因为这种信息将更有力，必然对各自工作人员产生更大的影响。

23. 鉴此，作为行政首长协调会成员的联合国系统各组织应该发表一份有力的联合声明，要求各自工作人员特别是外地工作人员“加强合作、协作和协调，包括进一步协调战略框架、文件、模式和伙伴关系安排”，³⁰ 可能时探讨采取联合举措包括联合规划的可能性。应该鼓励工作人员在行政首长协调会成员范围内外积极寻找加强伙伴关系安排的机会，并每年向各自领导机构提交报告。还要求驻地协调员在年度报告中提出建议，说明可以在哪些领域和利用哪些机会进一步协调和简化政策和程序，特别是加强与伙伴国优先事项、体系和程序的一致性。这样做有助于在决策中更加重视外地办事处的意见。此种联合声明不仅在联合国各组织内，而且在包括布雷顿森林机构——拥有大量的外地办事处，而且可以接触伙伴国的政府——在内的行政首长协调会成员的大范围内，再次表明它们的共同目标。³¹

24. 这一声明作为一个基础，最终将成为一份联合国联合任务声明，可以在即将召开的纪念联合国成立60周年和进行千年宣言后续行动进展情况五年审查的大会期间或之后发表。那时，有力地承诺加强合作，重申决心将千年发展目标变成现实，是对广大公众发出一条重要信息。此外，还是真正和坚决承诺应对2005年2月28日至3月2日在巴黎举行的“援助实效：协调、统一和成果高级别论坛发出的挑战。

³⁰ 大会关于“三年期全面政策审查”的决议所使用的词语，A/RES/50/250, 第50和52段。

³¹ “在发展上投资：实现千年发展目标的实际计划”，联合国千年项目，2005年，概述，改进援助体系，关于国际机构支持国家一级进程的三项建议遗憾地指出，“联合国系统缺少以千年发展目标为基础的统一减贫办法”，“联合国机构与布雷顿森林机构和区域开发银行在当地的活动中缺少密切联系，而它们因提供最大数量的资源，往往有畅通的渠道可以向政府提供咨询意见。” 网址：<http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtm>。

25. 通过这一声明,行政首长协调会成员组织的首长可以发出一条明确的有力信息:呼吁进行跳跃式改革,期待着各自工作人员特别是外地工作人员积极热情地合作,³²并对优绩者给予相应承认和奖赏。各组织应向领导机构报告所收到的反馈意见。反馈意见应在行政首长协调会和发展集团内进行讨论,由其向经济及社会理事会和大会报告。³³这样做可以使各组织成员国监测进展情况,在以后的决策中更加协调统一。³⁴

26. 如前所述,行政首长协调会成员应表明,它们愿意对执行这些措施的工作人员给予奖励和奖赏。要做到这一点,应该指示各组织的人力资源管理部门设计可作为年度考核和晋升标准的激励和奖赏措施、特别奖项、感谢信、培训机会和公布成功业绩等方案。³⁵ 见建议5

27. 需要通过培训等具体措施积极鼓励合作和协调。事实证明,当所有当事方更加了解彼此的政策环境、方案工具和注重成果的管理文化后,他们便愿意加强合作。所以,联合国系统各组织的行政首长应该指示各自人力资源部门制订共同培训政策,特别是对外地工作人员的培训政策,尤其重视与联合国系统发展工作有关的问题。应该邀请双边援助机构和国际金融机构参加。还应该向发达国家和发展中国家负责国家和国际一级决策的人员提供此类培训机会。联合国主管的事务,如可持续发展、人的发展、人权、性别平等(性别问题主流化和性别平等问题)方面的培训,对各方都有好处,因为这些问题在分析、规划和实施中未得到应有的优先考虑。培训可以使参加者彼此学习,增加对其他组织的认识,更明确地了解潜在或实际的合作障碍,寻找机会精简政策和程序,使之与国家进程相一致。

³² 符合 2005 年联合国千年项目报告中的建议:“在发展上投资:实现千年发展目标的实际计划”,概述,国际机构支持国家一级进程的建议。

³³ 如“大会第 56/210 号决议执行进展情况”的秘书长的报告所预见到的,E/2003/61,2003 年 5 月 9 日,第 E.4 章:与布雷顿森林机构的关系,第 47-52 段。

³⁴ 见“联合规划报告”,DP/2004/30-DP/FPA/2004/8,2004 年 4 月 12 日,决定内容摘要:“执行理事会可采取步骤,创造联合规划的有利环境,例如[...] (d) 由执行理事会以及基金、方案和专门机构的各自理事会成员国就简化和协调倡议的进展情况发出协调一致的信息。”

³⁵ 发援会已开始这方面的工作,见关于援助机构协调工作激励措施的工作建议(联合王国的说明),系为 2004 年 7 月 6 日至 7 日协调和统一问题工作组第五次会议编写的第 6/Rev.1 号会议室文件,见网址:http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_15577209_1_1_1_1_1,00.html。

培训还有助于建立共同社团文化。都灵的联合国系统职员学院应该加以很好的利用。见建议6。

28. 培训尽管十分重要，但不能代替获准以借用、借调或定期工作合同方式到另一组织工作一段时间的工作人员所需要获得的知识。**建立机构间人员流动制度**，可有助于发现担任驻地协调员的合适人选。还有利于建立共同社团文化，深入了解作为联合国改革既定目标和发展工作关键的统一宗旨。行政首长协调会已在机构间和系统内人员流动问题上采取一些措施，³⁶ 需要给予进一步鼓励，以求取得进展。**应该向各自的领导机构报告这两类流动的障碍，以便寻找解决办法，确保迅速取得进展**。行政首长协调会及其机构(人力资源网络和高级管理委员会人员流动工作组)应酌情与公务员制度委员会合作，**尽速创造有利环境，建立适当的激励机制，为未来联合国系统的职业发展道路奠定基础**。2007年，应该在三年期全面政策审查范围内向大会和经济及社会理事会报告进展情况。见建议7和8。

29. 必须并可以加强联合国在发展中国家效能的另一领域是合理安排、统一和简化政策和程序，最后是与伙伴国的体系保持一致。³⁷

二、程序的简化和统一

30. 简化程序并使之合理化多年来一直是国际社会议程上的一个项目。似可提及的是，1977年具有重大意义的大会第32/197号决议在附件第32段中规定，“应采取措施，使行政、财务、预算、人事和规划的程序达到最大限度的划一，包括建立共同的采购制度、一致的预算和方案周期、统一的人事制度和共同的征聘和训练制度”。如该决议附件第28段(d)分段所述，改组措施应当有助于推动实现这一目标：“达到最高的效率和减少行政费用，使资源中用来满足受援国的援助需要的比额增加”。要求最大限度地减轻受援国政府

³⁶ “机构间人员流动的基线调查”，CEB/2004/HLCM/19, 2004年6月21日；“改进全系统人员流动的措施”，CEB/2004/HLCM/3, 2004年2月12日。另见2004年6月1日第CEB/2004/HLCM/14号和2004年9月16日第CEB/2004/HLCM/25号文件。联合国秘书处参与的一次人员流动问题(配偶就业)的实际合作值得一提，即日内瓦办事处在工作地点建立随任配偶支持网络的机构间项目。

³⁷ “秘书长报告‘加强联合国：改革议程’所述各项行动的执行状况”，秘书长的报告，A/58/351, 2003年9月5日。

的行政和资金负担,便利其设法切实有效地监测和协调方案和项目并最大限度地利用互补和避免重复,从而提高此种活动对发展中国家的发展产生的积极影响的呼吁,随后得到了重申。³⁸ 通读这项决议和其他相关决议,人们不禁会因思路的连续性和要求的连贯性而感到欣慰,但同时,也会对用了几十年时间才使该系统向前迈进而感到失望,尽管其中许多决议是以协商一致意见方式通过的。

31. 多年来,大会和经济及社会理事会都继续处理这一事项。³⁹ 大会 1989、1992、1995、1998 和 2001 年三年期全面政策审查都重申要求在这一领域采取行动和进行改革。其中,最为雄心勃勃且具有深远影响的,是大会 1992 年 12 月 22 日第 47/1992 决议,在该决议第 33 段中,大会请机构间协调机构当时特别是政策问题联合协商小组(联合协商小组),在 1994 年 7 月 1 日之前就联合国全系统共同的程序手册达成协议,该手册应当满足方案方式的要求。所有格式、规则和程序及报告周期均应得到简化和统一,以促进国家的能力建设,并且如第 29 段所规定的,将“不同来源的外援纳入其发展进程”。但这一请求并没有促成任何实际的后续行动,⁴⁰ 因为据认为,鉴于并非联合国系统所有机构都参加了联合协商小组,这样做费用过高、过于繁琐而且不合理。相反,据认为,应当通过在一

³⁸ 大会第 44/211 号决议,“联合国系统与发展相关的业务活动的三年期全面政策审查”,A/RES/44/211,1989 年 12 月 22 日。

³⁹ 见大会第 42/196 号决议,第 16 序言段落和第 19 段;A/RES/44/211 号决议,第 17 序言段落和第 14 段;A/RES/47/199 号决议,第 33 段;A/RES/50/120 号决议,第 45 段;A/RES/53/192 号决议,第 31 段;以及经济及社会理事会第 1999/6 号决议,第 12 段。关于方案拟订过程和项目周期,权力下放,国别办事处结构的作用及执行方式,尤其见 A/RES/42/211,第 14 段。经济及社会理事会 1998 年 7 月 28 日第 1998/27 号决议(第 4 段)规定,联合国各基金和计划(规划)署行政首长应当与发展集团协商,向经济及社会理事会年度实质性会议提交对改善业务活动的协调至关重要的问题的简要合并清单。

⁴⁰ A/50/202-E/1995/76,同前,第 77 段及其后段落指出:“统一的程度仍是一个问题”。尽管在向外地代表下放更多权力方面已经取得某些进展,但这种权力下放的程度没有统一,而且“整个联合国系统内存在着广泛的差距和差别。此外,规则、程序和格式的多种多样正阻碍着在诸如协商和方案方式等重要问题上取得进展。”建议 17 的建议是:决定先简化哪些规则和程序所依据的标准,应当是“这些规则和程序给受援国造成的负担”。建议 18 指出,有必要拟订全系统共同手册,并为这一手册的完成确定时间表。

些能够达成一致的领域拟订适用于整个联合国系统的单独的指导方针来编制共同手册。⁴¹ 由于改革遇到阻力，这一事项的进展缓慢。在前行政协调委员会(行政协调会)(现为行政首长协调会)下属的当时的方案和业务问题协商委员会(方案和业务协商委)框架内编制的全系统指导方针，侧重“原则、概念、方式和做法，而且只是间接提到了具体程序”。⁴²

32. 发展委员会(于2001年⁴³)、联合国千年首脑会议、蒙特雷发展筹资问题会议以及2001和2004年三年期全面政策审查等，都为通过简化程序并使其标准化处理加强掌控权和能力开发问题作出了新的努力。

33. 为了配合提高发展援助的有效性从而帮助达到《千年发展目标》这一总的议程的落实，多边和双边发展机构负责人以及货币基金、其他多边金融机构和伙伴国的代表，于2003年3月24日至25日聚集在罗马，并在《罗马标准化宣言》中拟订了一个进一步开展统一工作的议程。《罗马宣言》明确指出，使所有上述机构的业务政策、程序和做法与伙伴国系统中的业务政策、程序和做法相一致，对进一步提高发展的实效至关重要。越来越多的研究和证据表明，在筹备、提供和监测发展援助方面采用多种不同的捐助方要求和程序，会造成不必要的往来费用，从而会消耗伙伴国有限的能力并削弱发展援助的效果。这些程序有时甚至干扰国家发展优先事项，并且置国家预算、方案和项目周期及公共开支和财政管理制度于不顾。《罗马宣言》要求紧急处理这些问题。2005年《援助实效问题巴黎宣言》再次申明了罗马承诺，并重申了在主权权、统一、一致、结果和相互问责方面加速取得进展的坚强决心。

34. 本报告论述迄今为止取得的进展，并提出了一些建议，以便推进这一重要议程，特别是在联合国系统内这样做。经合组织发援委已经开展了非常重要的工作，该委员会负

⁴¹ 《大会第47/199号决议的执行进展》，E/1994/64/Add.1, 2004年5月25日，第91-100段。

⁴² 《简化和统一发展方面的业务活动的规则和程序》，E/2002/59, 2002年5月14日，第四部分，第10段。

⁴³ 《发展委员会宣言》，2001年4月。发展委员会的24名委员——通常由财政部长担任——代表着世界银行和货币基金的正式成员。该委员会关注发展进程，并向世界银行和货币基金董事会提出咨询意见。部长们强调，世界银行、其他多边开发银行和双边捐助方有必要统一业务政策和程序。该委员会强调有必要更为快速地向前迈进，同时维持恰当标准；还有必要协调援助管理安排，尤其是帮助低收入国家执行其减贫战略文件。部长们指出，单个国家方案方面的协调一致是一种有助于尽早采取行动的务实做法，部长们鼓励所有发展伙伴越来越多地依靠借款国政府自身的规划和预算进程。还见题为《统一业务政策、程序和做法：迄今为止的经验》的报告(DC2001-006)，2001年4月13日。

责对主要双边捐助方和欧盟委员会的相关活动进行重新部署，并且对发展集团和布雷顿森林机构的工作提供指导。下文简要介绍该委员会的情况。

A. 经合组织发展援助委员会(发援委)的工作

35. 发援委于2001年1月设立了一个捐助做法问题工作组⁴⁴，目的是探讨如何通过简化和协调捐助程序更加切实有效地提供援助，该工作组提出了《**协调捐助做法切实提供援助——良好做法系列资料：发援委参考文件**》(2002年12月)⁴⁵这项工作以一项需求评估为基础，这项评估在与代表各个地理区域和不同发展水平的许多发展中国家的合作下进行。在需求评估中，伙伴国列举了以下负担，这些负担按照所认定的轻重程度排列分别是：优先事项和制度受捐助方驱动；在捐助程序方面遇到困难；捐助做法缺乏协调；在时间方面的要求较为苛刻；款项的拨付有拖延；缺乏信息；相关要求与国内制度不一致甚至超出国家能力。伙伴国提出的倡议与其对这些负担的看法相一致，即：捐助方应当协调其程序；使程序与伙伴的制度相一致；提高透明度；简化程序。罗马标准化问题高级别论坛2003年通过的上述《**罗马宣言**》开始重视这些关切，该宣言指明了前进的方向。

⁴⁴ 发援委。关于进一步情况，包括发援委良好做法系列资料清单，见以下网站：
<http://www.oecd.org/dac>。

⁴⁵ 这项参与式进程不仅包括发援委成员和发援委观察员(世界银行、开发署、区域开发银行、非洲战略伙伴关系以及非洲发展新伙伴关系等)，而且也包括一些发展中国家。2003年4月，发援委用援助有效性和捐助做法问题工作组取代任期仅为两年的捐助做法问题工作组，前者2003-2004年的主要专题为：罗马协调议程的落实情况；捐助做法的协调一致；采购能力建设；公共财政管理；援助条件的解除；结果计量及监测和管理。见：“2003 Development Cooperation Report”，OECD 2004, The DAC at Work, p.117。

36. 发援委援助实效问题工作组负责对双边机构、世界银行、货币基金、区域开发银行、联合国机构及 14 个伙伴国⁴⁶的工作进行重新部署，现已成为罗马高级别论坛及随后的援助实效：统一、调整和成果巴黎高级别论坛所涉工作的协调中心。巴黎高级别论坛由法国政府于 2005 年 2 月 28 日至 3 月 2 日在巴黎主办，该论坛最后通过了《援助实效问题巴黎宣言》。《宣言》规定了到 2010 年应当达到的指标，并规定于 2008 年再举行一次审查会议。援助的有效性问题的任务是，报告《罗马宣言》所作承诺的落实情况，监测落实进展，并且为承诺的落实提供便利和支持。如发援委 2004 年《发展合作报告》所述，该工作组“目前正从五个方面入手”开展工作，这五个方面如下：

- 统一和一致问题工作组；
- 财政管理联合行动；
- 有利于发展成效的管理联合行动；
- 与世界银行共同采取的旨在加强伙伴国当地采购能力的行动；
- 援助条件解除进展情况监测。⁴⁷

37. 在 2004 年 4 月的发援委高级别会议上，部长们和机构负责人承诺“明显改变[我们的]机构和外地办事处管理落实援助的方式。”参加 2005 年 5 月 3 日至 4 日在巴黎举行的经合组织部长级会议的经合组织国家的部长们，在题为《扶持发展——经合组织关于落实联合国千年宣言和蒙特雷共识的声明》的文件中，重申了此种承诺。在货币基金和世界银行合设的发展委员会 2004 年 10 月年会发表的公报中，部长们承诺利用计划举行的罗马会议续会(上述援助实效：统一、调整和成效高级别论坛)，“将这些[罗马]协议变为明确、具体的承诺和时间表”，并要求“制订指标和基准，以监测所有合作伙伴在国家一级对这项努力的参与情况”。

⁴⁶ 这些国家是：非洲的埃塞俄比亚、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔、塞内加尔、坦桑尼亚、赞比亚(为非洲共同战略伙伴关系所涵盖——发援委调查)；亚洲的孟加拉国、柬埔寨、吉尔吉斯共和国、越南；拉丁美洲的玻利维亚、尼加拉瓜；太平洋地区的斐济群岛(见发援委网站 <http://www.oecd.org/dac>.)

⁴⁷ Richard Manning, “2004 Development Co-operation Report”, DCD/DAC(2004)36/ REV 1, OECD 2005, 第三章, 第 159 段及其后。

38. 发援委刊物《2004年发展合作报告》说，目前有60个伙伴国和40个双边和多边机构正在开展统一和调整活动。但该报告承认，“尽管这些活动的范围和地理覆盖面相当大，但良好做法尚未蔚然成风”。对照发援委高级别会议在2004年作出的取得明显进展的承诺，“所取得的进展尚未产生深入、有系统地采用良好做法的足够势头”。⁴⁸ 发援委统一和调整工作组在14个相关伙伴国进行的题为《发援委自主权、统一和调整问题调查》⁴⁹ 就说明了这一点。这项调查采用围绕13项指标编制的调查表进行，对罗马标准化问题高级别论坛议程的三个关键领域内的进展作了审查，这三个领域是：

- (1) 自主权：政府对其发展方案实行管理的能力，伙伴国负责确定优先事项；
- (2) 协调：捐助方案为伙伴国的发展政策提供支持并利用伙伴国的系统和程序的程度，目的是与国家的优先事项和国家系统的采用密切配合；
- (3) 统一：捐助方作出共同安排、交流信息并简化其程序的程度。

39. 第三个关键领域即统一，涉及捐助方之间的关系。发援委统一和调整问题工作组为上述三个关键领域确定的13项指标⁵⁰，也可为联合国的工作提供指导。一些发援委捐助国目前已经将这些指标用来评估多边组织的绩效，以期决定向这些组织提供支助的程度。⁵¹

⁴⁸ 同上，第162段。

⁴⁹ 证明这一评估结论的其他资料来源在《2004年发展合作报告》第162段中得到提及(源自发援委国别便利工作的资料，以及其他伙伴国提供、世界银行合并整理的涉及这些国家的统一和调整工作的资料)。

⁵⁰ 见本报告附件一。

⁵¹ 多边组织绩效评估网目前的确采用其中的一些指标。该网络于2002年发起运行，其2003年试验活动的重点是健康。被选定的组织是卫生组织、儿童基金、世界银行以及非洲开发银行、亚洲开发银行、美洲开发银行等区域开发银行。这一非正式网络由具有类似想法的捐助国组成，建立该网络旨在评估多边组织在国家一级的绩效，该网络的成员是：加拿大、丹麦、德国、荷兰、挪威、瑞典、瑞士、联合王国。

40. 《发援委自主权、统一和调整问题调查概述》显示，尽管多边和双边捐助方在进一步利用减贫战略或国家发展规划方面取得了相当大的进展，但在外部援助方案拟订与伙伴国的优先事项相配合方面依然存在着一些困难，另外，在根据减贫状况审查和/或相应的国家进程的结果酌情适应这些优先事项方面，也存在着困难。更为尖锐的是以下看法：许多捐助方将国家体系中的缺陷作为不调整的理由，而不是将其作为“根据国家体系逐步进行调整的一项明确计划范围内指标明确、协调一致的能力建设”的起始点，而这是在此种情况下可供采用的最佳做法。⁵²

41. 工作方法的改变遇到的阻力，似乎也影响到了许多捐助机构开展合作，交流信息、最佳做法和国别分析结果并进行联合评估和监测的能力。开展交流的意愿似乎缺乏，或者说对国别分析工作交流缺乏信任，这非常令人遗憾，因为这种交流能够切实加强国家发展/减贫战略或同等进程的分析基础，而上述《调查》认为，这项基础似乎仍然十分薄弱。改善捐助方之间以及与伙伴国的合作和协同作用联系也会有助于提高其业务价值，⁵³因为缺乏合作和协同作用联系的似乎是上述调查报告提出的主要保留意见之一。

42. 有关在总部一级作出的承诺与在国家一级将承诺变为具体行动之间的差距的例子，出人意料地涉及发援委《2004年发展合作报告》所称的“很容易协调的活动，例如开展联合分析/鉴定工作，使特派任务合理化，通过授权合作尽可能降低伙伴国的往来费用，以及使其规划与相关国家自身的预算周期相配合等”。⁵⁴

43. 对实地访问的兴趣看来的确没有减少，由于似乎或多或少缺乏信任，因此单个机构的不断监测也就成了一种必要。2003年，据报告捐助方对柬埔寨和越南作了400次访问，分别对尼加拉瓜和玻利维亚作了289次和270次访问，对孟加拉国的访问为250次，吉尔吉斯共和国和坦桑尼亚230次，埃塞俄比亚和摩洛哥200次，塞内加尔150次，莫桑比克140次，赞比亚120次，尼日尔90次。同一年，捐助方对斐济作了30次访问。在所有这些访问中，联合访问仅占一小部分。这一特别例子很能说明问题，因为它表明：

⁵² 还见《2004年发展合作报告》，第165段，以及http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_15577209_1_1_1_1_1,00.html。

⁵³ 《调查结果概述》，第一稿，2004年11月12日，p.7，“因而，减贫战略通常并没有为绩效评估框架提供一个足够有力的基础，也没有为将年度监测安排作为一项更加切实有效的国家监测和报告制度提供此种基础”。

⁵⁴ 《2004年发展合作报告》，同前，第165段。

许多捐助方似乎正在按照既定方针而不是根据发援委最佳做法开展工作；捐助方相互之间缺乏足够的信任；而且对伙伴国也不信任，后者的能力因持续不断的监测而损耗。这一例子还表明，尽管口头上说了很多，但援助上述国家的捐助方似乎并未充分认识到政府自主权机制的作用。鉴定意见的简化从记录上看似乎同样非常糟糕，披露信息方面的情况也是如此。

44. 应当从这次发援委调查中吸取、但仍未得到充分接受的一个重要教训是：有必要也有义务投资于伙伴国的自主权，具体做法是逐步建立必要的能力并转让恰当的知识和专门技能，特别是在对统一和调整议程最为重要的领域内这样做。据认为，这些领域有财务管理、预算编制、执行及援助协调等。《2004 年发展合作报告》第 167 段认识到：“捐助方需要共同找到提供和管理逐步建立而不是浪费能力的援助方案的途径。”如果捐助界真正致力于让伙伴国行使自主权，那么就须在这些领域作出更大的努力。不用说，在双边捐助方敦促多边组织尤其是伙伴国改变行为方式的情况下，发援委成员在上述领域内的不均衡的绩效记录是尤其于事无补的。所以，现在自然会听到越来越多要求捐助方服从与它们要求发展中国家所服从的相同标准的呼声。⁵⁵

B. 联合国发展集团(发展集团)的工作

45. 2002 年，联合国第 56/201 号决议⁵⁶——可以视为有关简化和统一工作的关键决议——请联合国、联合国各基金、计划(规划)署和专门机构共度优先重视其规则和程序的简化和统一，并采取具体步骤为政府和联合国减少重复，降低往来费用。因多种不同和复杂的程序和要求而引起的给伙伴国和联合国系统造成沉重负担的交易费用，也应当降低。如该决议所述，整个简化和统一议程的目的，在于提高发展合作的效率和有效性，提

⁵⁵ 见《发展投资：实现千年发展目标的实际计划》，联合国千年项目(2005 年)，概览，第 43 页，表 4：改革发展伙伴关系的建议：“捐助方应自觉至少达到其期望发展中国家达到的相同透明度标准并进行独立的技术审查”；还见全球发展中心的 Nancy Birdsall 编制的“发展承诺指数”，华盛顿，2003 年五月至六月，在《外交政策评论》上发表。见 <http://www.foreignpolicy.com/story/files/story2540.php?PHPSESSID=7e0cf4ed7cd3b2b1054993b30efeb87d>。

⁵⁶ 《联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查》，A/RES/56/201，2001 年 12 月 21 日，第六部分：简化和统一规则和程序。

高组织效率和有效性，为使发展合作与受援国的需求相一致提供便利，并增强发展合作的效果。⁵⁷

46. 简化和统一议程还将使联合国系统能够向国家提供最佳支助，便利其实现国家发展和/或减贫战略所规定的“千年发展目标”。

47. 大会在上述决议中确认机构间机制的具体职责，例如在第 65 段确认行政首长协调会的具体职责，在第 62 段确认发展集团执行委员会的具体职责，并分别请这两个机构“考虑进一步简化……程序的要求”和“协助确定……议程及其执行工作”。

48. 由于对进展缓慢和改革遇到阻力感到失望，大会开始确定议程，并要求联合国系统负责取得实际成果。大会“请联合国系统各基金、计划(规划)署和专门机构……在以下领域采取具体步骤：权力下放和授权，财务条例，执行方案和项目的程序、特别是监测和报告方面的规定，国家办事处共同分享的服务，国家项目人员的征聘、培训和薪酬”。⁵⁸大会要求所确定的这些措施在 2004 年之前得到充分落实，这表明大会十分重视这些措施，并希望这些措施能够迅速得到落实。

49. 自那时以来，发展集团执行委员会⁵⁹制订了工作方案，并将该方案提交给了经济及社会理事会 2002、2003 和 2004 年的是实质性会议⁶⁰。这项工作方案旨在列入关于淘汰多余规则和程序的规定，同时列明基准、责任和时间表，以监测这一目标的实现方面取得的进展。⁶¹

⁵⁷ 同上，第四部分：共同国家评估和联合国发展援助框架，第 45 段“敦促联合国系统各组织在实行共同国家评估和发展援助框架时，确保采取措施，简化和统一国家评估程序和方案拟订工作，以降低受援国和联合国国家小组的交易费用，避免额外的程序性规定和工作量。”

⁵⁸ 同上，第六部分，第 60 段。

⁵⁹ 执行委员会，发展集团的一个核心机构，由直接隶属于秘书长的四个基金/计(规)划署组成，它们是：开发署、儿童基金、人口基金和粮食署。

⁶⁰ 《2002 年与发展方面的业务活动的协调相关的问题合并清单》，E/2002/CRP.1, 2002 年 6 月 18 日；E/2003/CRP.1, 2003 年 7 月 2 日；以及作为会议室文件提交经济及社会理事会 2004 年 7 月的实质性会议的“Report on the Greentree Retreat”。

⁶¹ 这项工作采取项目方式：发展集团执行委员会的几名协调人负责向一个工作组提供指导和便利。这几名协调人则得到一个咨商小组的协助，该小组由行政管理、人力资源和方案管理等所涉各领域的专家组成。在对各基金和各署方式和程序中现有的差别和相似之处进行调查的过程中，找出了一些阻碍组织和方案有效性和效率的方式和程序，目的是简化这些方式和程序并使其合理化。

50. 进行了广泛协商，目的是形成一个将会确保发展集团所有成员组织及其工作人员作出充分承诺和最大投入(尤其是在国家一级)的工作方案计划。这些协商反映出人们对机遇和难题的一些看法，同时也反映出对可能出现的风险的忧虑。有必要列出这些机遇和难题，据以恰当判断为解决这些难题需要开展哪些工作。简化和统一议程要取得成功，就必须设法抓住机遇并克服难题，会员国须在决策过程中考虑到这些机遇和难题。

51. 实地参与协商者列出的**机遇和潜力**有：

- 取得更大的互补性；
- 在联合国系统具有比较优势的领域找出关键问题并确定共同优先事项；
- 效率和有效性得到提高；
- 更好地支持旨在实现“千年发展目标”的国家努力；
- 改善整个联合国的形象；
- 提高透明度和改进问责制度。

52. 所列出的**主要难题和风险**有：

- 情况分析的质量受损失；
- 方案执行与具体的机构任务、该机构的战略、工作环境及其与政府和公民社会的关系的发展等密切相关；
- 灵活性和面向行动的做法在国家一级受到减损(因为据普遍认为，有些机构权力下放程度不够或落实进展缓慢)；
- 联合方案编制行动将采用广为接受的做法，而据认为联合国系统各组织的问责制度则存在差别，因此信誉可能受影响；
- 方案周期与政府的周期不一致；
- 对受援国使用资源实行的严格监督将受减损；
- 财务监督制度存在差异；
- 在监督和报告划拨给政府的经费使用情况方面存在不同做法，所谓的政府执行(国家执行)问题；
- 采用共同报告格式可能会阻碍向私营部门融资；
- 扩大机构影响和与筹资潜力的联系问题；
- 倡导和联络方面的限制；

- 简化和统一议程的成本效益分析；
- 计算机化程度不同；
- 扩大互动被认为是对实地工作人员的一种额外负担，因为这些人员已经为满足其总部提出的要求和其他协调要求而负担过重。

53. 必须承认，改革进程在开始时使得总部和实地工作人员的工作量增加，而在这种情况下并未相应增加资源。尽管存在这种限制因素，仍取得了相当大的进展，特别是在找出问题以及拟订处理这些问题的指导方针和手段方面。但目前仍需要落实这些指导方针和手段。

54. 发展集团和联合国发展集团办公室(联发办)在推动落实改革议程方面发挥了重要作用。联发办秘书处设在开发署，目前秘书处工作人员由各参与组织以借调方式提供。《联发办名录》显示，该机构共有 41 名工作人员。⁶² 2005 年，联合国国家协调基金所需经费为 1,721,045 美元，2006 年计划增至 1,807,097 美元。值得提及的是，简化和统一开支包括实地业务开支，将由 2004 年的 1,480,000 美元减至 2005 年的 905,000 美元，而且 2006 年将减至 825,000 美元。这似乎表明，手段和方法将逐步到位，而且为推动落实所需的支助将不再需要相同水平的资源。⁶³

55. **联发办拟订了相当多的新的工具和程序**，这些工具和程序已在下列方面得到采用：⁶⁴

- (1) 方案规划：《共同国家评估和联发援框架指导方针》于 2003 年 12 月得到修订和印发，其中包括《联发援框架成果总表》、《联合项目编制指导说明》(2003 年 12 月)，以及《2004 年联合国国别小组准备共同国家评估和联发援框架指导方针》(2003 年 10 月)；
- (2) 编制和批准：统一《国别方案文件》和《国别方案行动计划》；
- (3) 方案执行包括财务方式：统一资源划拨方式，统一年度工作计划；

⁶² 截至 2005 年 3 月 15 日，联发办工作人员情况如下：4 人(包括主任在内)负责为发展集团和执行委员会提供服务；4 人负责日常事务；9 人负责政策全球质量标准；7 人负责协调能力支助；8 人负责发展集团新的工具和通信设施；9 人负责危机和冲突后事务。

⁶³ 见《2003 年联合国国家协调基金提交捐助方的报告》，联发办，2004 年 4 月，附件三：2004 至 2006 年所需经费。

⁶⁴ 见发展集团网站：<http://www.undg.org/>。

- (4) 联合方案编制、澄清概念和问题，新的经费管理方式；
- (5) 监测和评价：联发援框架监测和评价计划及日历；
- (6) 报告：提交捐助方的方案和财务支付情况统一报告。

56. 发展集团执行委员会工作组针对所有上述方面编制了简化和统一成套工具，并且设置了一个求助台，以便处理出现的问题并澄清一些问题。⁶⁵ 向经济及社会理事会提供的资料⁶⁶ 对将只使用一次的工具和将在整个方案周期使用的工具作了区分。⁶⁷

57. 发展集团执行委员会的四个成员，开发署、人口基金、儿童基金和粮食署，根据《罗马标准化宣言》的议程的规定，率先着手处理简化和统一方面的难题。发展集团执行委员会 2004 年 1 月的会议开得很成功，为取得进一步进展制定了方针。发展集团执行委员会成员采用了上述工具，并在六个“展开国”⁶⁸ 推出这些工具以及两个新的国别方案管理工具(国别方案行动计划和年度工作计划)，同时落实 2004 年初开始实施的新的《联发援框架》。这些新的工具在这些国家得到采用之后，将于 2005 年初推广到 17 个国家，2006 年推广到另外 19 个国家，并将于 2007 年推广到其他 45 个国家。⁶⁹

58. 实际的联合方案编制和执行是一个很大的难题，因为在整个联合国发展系统内依然存在不同的方案编制和管理做法和程序。

⁶⁵ 见 MDGNet <http://www.undg.org/content.cfm?id=80>, GlobalNet (GlobalNet Digest) <http://www.undg.org/content.cfm?id=844>, Devinfo (based on UNICEF's Childinfo, etc.)

⁶⁶ 《2002 年与发展方面的业务活动的协调相关的问题合并清单》，E/2003/CRP.1, 2003 年 7 月 2 日。

⁶⁷ 说明载于本报告附件二。

⁶⁸ 在六个国家是：贝宁、厄瓜多尔、肯尼亚、尼日尔、巴基斯坦、塞拉利昂。

⁶⁹ 随后的展开国数目在不断地变化，在本报告公布时可能会有所不同。所以有必要查阅相关网站。

59. 在实地访问过程中，检查专员发现，实地代表非常愿意超越协商进程，并且在各自的比较优势基础上在实地开展更多的项目和方案合作。非常令人遗憾的是，在伙伴国共同选定的贫困区域开展的综合行动（作为试点行动，以后逐步增加）⁷⁰ 证明很困难，虽然此种做法被认为有助于改善联合国发展合作方面的形象。据表示，由于努力分散加上经费来源有限，联合国系统组织无法证明它们在实地作出了应予公认的贡献并取得了应予公认的成效。而成效的提高转而能够提供更好的依据，有助于加大对伙伴国政府的倡导力度。

60. 在结构和管理制度方面（以及在上文提到的管理和方案编制做法方面）也依然存在着相当大的差别，所有这些差别都是多年来为了应对各机构独特的任务和工作而形成的。这给实地的项目和方案合作带来了实际难题。其中一个重大难题，是总部对实地的授权程度。发展集团执行委员会的四个成员，即开发署、人口基金、儿童基金和粮食署，正率先在这方面作出努力。这四个机构已经分散开展业务活动，并且已将方案和财务权力下放到实地机构。检查专员了解到，儿童基金和粮食署已经实现最大程度的权力下放，并在使方案的执行适应国家新的、不断变化的需求和情况方面规定了非常大的灵活性。⁷¹ 但其他机构的情况并非如此，其中一些机构的理事机构鼓励本机构将此种权力留在总部。

61. 在获得理事机构批准之后作出承付和使用与方案相关预算的权力方面，发展集团成员之间似乎仍然存在着差别，这种权力涉及它们能够兑现承诺以及（更为重要的是）在实地与其他组织一道开展联合行动的能力和速度。授权问题是联合拟订方案创造扶持环境方面的一个问题，虽然该问题非常重要。另一个问题，如已经指出的⁷²，是“支持联合方案中的共同行政程序，包括逐步趋于采用共同方法计算一个具体的联合方案的间接成本，同时充分认识到，各机构的成本可能有所不同，因为它们反映的是联合国各组织之间不同的成本结构”。各理事机构需要充分重视这一问题。

⁷⁰ 见《在最终受益者中推广与水有关的技术合作项目：弥合联合国系统规范与业务之间的差距（对两个非洲国家的案例研究）》，JIU/REP/2002/4，联检组报告，2002年，日内瓦，建议6。

⁷¹ 这一情况由粮食署提供，该署授权国别主任执行经执行局批准的国别方案，并酌情授权国别主任和/或粮食署区域主任在特定的粮食价值上限范围内修改方案，以使方案更好地满足当地需求。

⁷² 见《关于联合拟订方案的报告》，DP/2004/30-DP/FPA/2004/8，2004年4月12日：摘要。

62. 此外，改进统一状况的必要性还涉及成本回收⁷³和采购⁷⁴以及国家执行这一涉及面更大的问题。在国家执行方面，尽管更大范围的联合国系统1998年通过的《行政协调会和方案业务协商会国家执行指导方针》提供了总体指导意见，但各机构仍在适用不同的程序和条件。目前正在拟订新的指导方针。还需要在国内项目人员的招聘、薪酬和培训以及聘用顾问人员的条件等方面加速进行国内统一工作，因为这涉及有必要使用国内项目人员的方案和项目的联合或协同执行活动。这一制度将得益于采用一种统一的构想，从而确保此种人事问题上的公正性。公众——毕竟是它通过纳税来提供官方发展援助所需资金——的确很难理解，既然涉及同等工作，那么联合国各组织为何采用多种订约方式，规定不同水平的薪酬和不同的服务条件。人才流失问题——合格的国民离开政府部门到双边和多边机构寻求更好的工作——是一个值得研究的问题。见建议9。

63. 尽管取得了相当大的进展，但为了推动简化和统一议程并收到成效，最重要的是在降低交易费用方面收到成效，目前仍需作出相当大的努力。交易费用也是一个须将承诺在实地变为现实的领域。确保参与组织及其工作人员特别是实地组织和工作人员尽可能拿出重要的投入，使取得进一步进展的关键。发展集团执行委员会成员必须作出更多的投入，包括在行政首长协调会框架内这样做，目的是向其对应机构证明增加合作的潜力和从中能够获取的益处，并证明采用经简化的工具能够产生的成本效益。这些成员必须协助找到机构面临的独特的、与任务相关的问题的解决办法。捐助方应当通过增加资助来鼓励取得进展。

⁷³ “Reporting of UNDP income from cost recovery”, DP/2005/CRP.4, 2005年1月10日，该报告就需要提高报告透明度的方面提出了一些办法，相关解释载于第3段。按照这些办法，开发署的成本回收政策是：方案国费用分摊平均为3%；第三方费用分摊和信托基金为5%至7%。

⁷⁴ 见《联合国系统内部采购做法》，JIU/REP/2004/9，联检组报告，2004年，日内瓦。

64. 但是,应当强调的是,统一本身并不是目的,而且每一个此种过程都有其代价,特别是在开始阶段,也有其局限性。所以,对于从其执行能力来看只能获取少量益处的组织,不应当硬性规定其实行统一和简化。每个组织的方案的性质不同,而且各国对这些组织提供的服务的期望存在着差别。必须始终不断地对过程进行评估,侧重特定组织及其伙伴国取得的效率⁷⁵,而且决不能让过程本身成为目的。过程只有在能够服务于实质性/方案目标的情况下才会有用——前者是为后者而得到确立的。形式必须依从功效而不是相反。

65. 由于实质问题更为难以把握,管理部门往往会让过程成为结果,这是十分危险的,因为这些过程会消耗可以更好地用于方案执行的资源,还因为这会掩盖实际结果并没有取得这一事实。另外,必须避免滥用蓝图和样板。有必要既确立适合尽可能多的发展集团成员的样板/蓝图,同时又遵循“具体情况具体处理”原则。

66. 得知以下情况并不会令人惊奇:对有些联合国系统组织来说,与国际金融机构、区域机构(如欧盟委员会)或双边捐助方开展联合行动的意义和重要性,要比与发展组织内其他组织协作大得多。因此,同这些机构的协调似乎更为重要。这一方面必须考虑在内。所以,应当越来越多地将统一置于以发援委为代表的国际捐助界这一更大的框架内,而且统一应当日益旨在求得一致,这对提高援助的有效性更为重要。因此,进一步加强与发援委的联系至关重要。由于这一论坛的进展对所有发展集团成员组织来说极为重要,它们应当设法能够在发援委中发挥比以往更为积极的作用。目前,充当经合组织/发援委与发展集团之间的联络机构的是开发署。值得考虑让联发办发挥的作用超出目前的支助作用。应当请联发办与经合组织发展局保持非常密切的联系,充当所有其他发展集团成员的信息渠道,并确保以最佳方式落实《巴黎援助实效问题宣言》。还建议与发援委建立更为正式的联系。为此,今后应当长期邀请发援委主席或其代表出席大会和经济及社会理事会会议(高级别会议及业务活动会议)和发展集团成员执行/管理机构会议,以便确保信息交流和一致性。行政首长协调会和发展集团应当考虑邀请发援委主席或其代表定期出席相关会议。这将有助于互通信息并有助于取得进一步进展。见建议 10。

⁷⁵ 这种对协调方面的往来费用的关切,见大会关于《发展方面的业务活动三年期全面政策审查》的决议(A/RES/59/250,2004年12月22日)第56段。

67. 所有尚未每年向其理事机构报告简化和统一议程进展情况的发展集团行政首长，均应每年提交此种报告。⁷⁶ 他们应当说明在哪些领域参加了最早的四个执行委员会成员的简化和统一工作安排，并说明打算何时在哪些领域参加这种安排；如果不打算这样做，说明有哪些因素使他们无法这样做。此种讨论将使会员国了解到这项工作的局限性和代价。经济及社会理事会秘书处应当酌情与行政首长协调会和/或发展集团合作，以上述新的进展报告为基础，每年向经济及社会理事会和大会提交一份通报相关状况的简要报告，这些进展报告将作为上述四个执行委员会成员已经每年提交经济及社会理事会的报告的补充。所有这些报告将一道向会员国通报情况，使其知道在哪些方面及如何鼓励进一步的机构间合作，确保一致性和连贯性，并使其更好地意识到其决策的结果。见建议 11。

三、外地人员的合理化

A. 驻地协调员发挥清楚明确的作用

68. 驻地协调员的概念源于“1970 年的三方共识”（大会第 2688 (XXV) 号决议），其中授权开发计划署的代表发挥协调和领导的作用。此后，一系列决议对此进行了进一步阐述和改进，特别是里程碑式的题为“改组联合国系统的经济和社会部门”的 1977 年第 32/197 号决议⁷⁷ 和大会第 44/211 号、第 47/199 号、第 50/120 号、第 52/203 号、第 52/12B 号、第 53/192 号、第 56/201 号以及最近 2004 年 12 月 17 日第 59/250 号决议。⁷⁸

⁷⁶ 即已经在向经济及社会理事会提交年度报告的发展集团执行委员会成员。

⁷⁷ 载于 1997 年 12 月 20 日第 32/197 号决议附件的《改组联合国系统经济和社会部门特设委员会的结论和建议》第 34 段规定：“在国家一级进行的发展方面的业务活动，应交托单独一个官员代表联合国系统，负担全面的责任和协调；指派上述官员时，应同有关政府协商，征得各该政府同意，并考虑到与派驻国家特别有关的部门。他应执行领导任务，并负责使国家一级的各部门发展援助方案具有多学科的性质。……应采取步骤统一联合国各组织设在每个国家的办事处，但必须考虑到个别国家的需要”。

⁷⁸ 大会决议 1989 年 12 月 22 日第 44/211 号、1992 年 12 月 22 日第 47/199 号、1995 年 12 月 20 日第 50/120 号、1997 年 12 月 18 日第 52/230 号、1997 年 12 月 19 日第 52/12B 号、1998 年 12 月 15 日第 53/192 号、2001 年 12 月 21 日第 56/201 号、以及 2004 年 12 月 17 日第 59/250 号。

69. 经济及社会理事会还经常对联合国驻地协调员制度进行审查，并在许多决议中强调这个制度的重要性。在秘书长的持续和综合改革建议中⁷⁹，秘书长在“合作效果更好”的标题下把驻地协调员制度描述为“外地协调的关键”。驻地协调员制度于1981年正式设立。第A/RES/56/201号决议第七部分专门阐述驻地协调员制度，其中大会重申，驻地协调员制度在国家拥有自主权的框架内可对联合国系统在国家一级的运作发挥重要作用，并且作为切实有效地协调联合国系统发展方面业务活动的重要工具。第A/RES/59/250号决议对此进行了重申，其中执行部分第54段“促请联合国系统向驻地协调员制度进一步提供财政、技术和组织支助，并请秘书长与联合国发展集团成员协商，确保驻地协调员拥有有效发挥作用所需的资源”。

70. 第56/201号决议已经鼓励联合国系统的所有伙伴、基金、计划(规划)署、专门机构以及秘书处加强对驻地协调员制度的支助。鼓励向驻地协调员制度提供支助也是针对国际金融机构以及其他发展伙伴的。驻地协调员应该更有效的、更实在地与受援国政府以及酌情与民间社会和其他利害关系方互动。决议进一步请联合国系统所有组织，包括在外地没有代表的组织和区域委员会，根据各自的任务规定并同国家政府密切协商，通过支持和积极参加驻地协调员制度，继续改进和加强驻地协调员。这项决议鼓励努力从技术方面改进该制度，包括增加驻地协调员人数，改善驻地协调员的性别平衡，利用能力评估进行甄选，改善工作人员的培训和年度考绩。

⁷⁹ “加强联合国：进一步改革的纲领”，秘书长的报告，第A/57/387号(以及Corr.1)，2002年9月9日。

71. 联合国国家协调基金⁸⁰由开发计划署设立，用于向开发计划署核心资源拨款的驻地协调员基金的补充支助，以改进驻地协调员和国别工作队在外地一级的协调。⁸¹

72. 开发计划署和儿童基金会向经济及社会理事会提出的报告表示⁸²，在执行这项决议中取得了相当大的进展。开发计划署报告表示，它对驻地协调员评估中心进行了重新设计和升级，以反映改进候选人评估的需要，因为驻地协调员需要承担复杂的责任，领导联合国在国家一级的改革进程，处理复杂的危机和冲突后形势。⁸³管理和领导能力应适应这些不断变化的要求。性别和文化因素显然得到了应有的考虑。现任和前任驻地协调员需要评估合格，才能继续出任职务。进行一个评估的费用据报告是 8,400 美元。2001 年至 2004 年 10 月，对大约 255 人进行了驻地协调员评估，其中 56%来自开发计划署，33%为女性。约 50%来自发展中国家。截至 2004 年 11 月，(包括候任者在内的)131 名驻地协调员中，约有 45%根据报告来自发展中国家。约有 26%的驻地协调员来自开发计划署以外联合国的各个组织。⁸⁴

73. 儿童基金会报告表示，存在三个主要的挑战：“性别平衡和北/南均衡；找到具有处理许多紧急情况所必须的发展和人道主义资历的候选人；以及在某些情况下，在获得政府同意方面有所延迟；寻求解决办法，使具有处理危机和人道主义问题专门知识的工作

⁸⁰ 联合国发展集团办公室提供给捐助方的报告表示，2003 年的实际支出为 15,449,131 美元，而计划支出为 19,656,500 美元，其中 6,094,000 美元来自开发计划署的核心资金。2004 年、2005 年以及 2006 年的资金需求分别为 25,809,408 美元、26,547,157 美元以及 27,880,973 美元。

⁸¹ “联合国促进国际发展合作的业务活动——大会第 56/201 号决议实施进展情况”，第 E/2002/47 号，2002 年 5 月 14 日，第 20 段。

⁸² “提交经济及社会理事会的报告：联合国开发计划署署长的报告”，第 E/2004/4-DP/2004/12 号，2003 年 12 月 9 日，以及“联合国儿童基金会执行主任的报告：提交经济及社会理事会的年度报告”，E/2004/3-E/ICEF/2004/4 号，2003 年 11 月 18 日。

⁸³ 2004 年 6 月“关于联合国驻地协调员评估中心的评价”提出一些建议，目的是：在所有机构中制定和采用标准化的标准，用于指导驻地协调员评估候选人的挑选；提高驻地协调员评估中心的价值；更有效地管理驻地协调员人选；达到多样化的目标；澄清挑选驻地协调员的管理工作；最重要的是增加挑选工作的透明度。

⁸⁴ “提交经济及社会理事会的报告：署长的报告”，E/2005/4-DP/2005/13 号，2004 年 11 月 29 日，第 28-32 段。

人员不被降级在无家庭的艰难工作地点工作”。⁸⁵ 此外，外地人员需形成连续性，这形成了真正的挑战，为此需找到动力和奖励。从开发计划署以外的机构挑选驻地协调员职位的工作人员，意味着这些机构的人才外流，对此儿童基金会称为“零和情况”，就是驻地协调员系统的多样化有所改进，实际上可能造成提名机构的多样性有所减少。

74. 驻地协调员也是开发计划署的驻地代表。⁸⁶ 联检组也曾过去的一份报告“加强联合国系统的外地代表机构”（JIU/REP/97/1）中，提出双重角色或两个职位综合症，强调潜在的利益冲突和对驻地协调员公正性的威胁。“在此背景下优先次序和忠诚问题及时间和精力的分配，是非开发计划署官员提出的问题”。⁸⁷

75. 中立和公正可能被认为受到了影响，因为驻地协调员仍然要就开发计划署所在国家的方案向开发计划署署长负全部责任，即使在有授权的情况下，开发计划署方案的日常管理委托给开发计划署的高级副驻地代表承担。⁸⁸ 在许多国家里，开发计划署在费用分摊的基础上管理来自伙伴政府的资金，从而对中立构成挑战并且产生了利益冲突的例子。尽管这在驻地协调员与该国政府之间形成了特殊的关系，但严格地说，可能影响他/她作为联合国系统中立调解人的运作。因此，可以说，同一个向开发计划署提供费用分摊资金的政府拥有特殊关系，可能使驻地协调员难以同样有力地坚持或维护其他组织的任务利益，如果这些受到同一个政府的挑战。最近，大会在第 59/250 号决议第 61 段中呼吁，请驻地协调员筹资时，“着重筹集整个联合国在国家一级的资金”，可能对协调驻地协调员根据两项不同的责任——驻地协调员和开发计划署驻地代表——承担的义务，造成进一步的问题。支持从开发计划署中把协调整个联合国组织系统的责任分离出来的根据是，这可以使责任分清，否则是模糊的。

⁸⁵ “联合国儿童基金会执行主任的报告：提交经济及社会理事会的年度报告”，E/2004/3-E/ICEF/2004/4, 2003 年 11 月 18 日，第 20 段。

⁸⁶ 1999 年“行政协调委员会关于驻地协调员系统的运作准则”第 8 段表示：“根据大会确定的法律，驻地协调员一般情况下由开发计划署驻地代表担任”（大会第 48/209 号决议，第 4 段）。

⁸⁷ 第 JIU/REP/97/1 号，第 11 和 16 页。该报告阐述了驻地协调员和驻地协调员制度概念的历史演变，并讨论了与双重责任有关的问题。

⁸⁸ “行政协调委员会关于驻地协调员系统运作的准则”，见前引，第 18 段。

76. 说明驻地协调员应承担的责任和完成的任务,对充分理解他/她目前面临的挑战是有益的。正如驻地协调员说明草案⁸⁹所做的概述,他/她的职能的确十分广泛。主要任务是确保协调联合国系统在国家一级的发展业务活动,使成本效益最大化,并且对有关国家的发展努力产生最积极的影响。此外,驻地协调员应在所在国里协调推进联合国的目标,确保协调地进行以发展为导向和联合国系统其他性质的所有活动。

77. 驻地协调员从秘书长得到全权证书,通常代表秘书长,并且最后向秘书长报告。然而,秘书长将驻地协调员制度的监督和管理责任交给开发计划署署长。⁹⁰ 开发计划署向驻地协调员提供预算,并且向驻地协调员系统提供大部分支助。非开发计划署工作人员担任驻地协调员和驻地代表职务时,被借调到开发计划署。

78. 除在特定的国家中代表秘书长以外,驻地协调员还作为安全事务方面的指定官员。此外,驻地协调员被指定为联合国艾滋病规划署(艾滋病署)以及联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)的代表。作为开发计划署的驻地代表,他/她代表贸发会议、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国项目事务厅(项目厅)以及联合国人类住区规划署(联合国人居署)。应其他联合国组织的要求,驻地协调员还作为在在外地没有派驻人员的其他组织的代表。在有人道主义救援行动的国家中,驻地协调员通常还被指定作为联合国人道主义协调员。2004年有20名人道主义协调员,其中只有1人不兼任驻地协调员。在存在重大政治挑战的国家中,有时驻地协调员还担任秘书长副特别代表的职务。

⁸⁹ “驻地协调员:工作说明”草案对这些做出了规定,2004年8月。

⁹⁰ 为确保第 A/RES/59/250 号决议第 59 段强调的尽可能由整个联合国发展系统拥有,在加大驻地协调员共享监督的有用性和可行性方面继续进行反思,可能是有益的。这个问题应保留在会员国和行政首长协调会/发展集团的议程上。

79. 鉴于驻地协调员/驻地代表的负担增加，为使他/她脱离开发计划署的日常运作，开发计划署开始任命国家主任。开发计划署署长设想于 2005 年设立 20 个这种职位，承担增加的责任，也就是秘书长副特别代表以及日益扩大的国家方案，最终将设立 40 个这种职位。⁹¹ 大会第 59/250 号决议第 60 段涉及三年期全面政策审查，请开发计划署任命国家主任主持其核心活动，“特别是在国家工作队人数众多、协调情况复杂或复杂紧急情况下”。

80. 鉴于驻地协调员承担多方面职能及其工作量和上述理由，**建议联合国驻地协调员的职能与开发计划署驻地代表的职能清楚地分离，并且澄清他/她的责任。这意味着支持开发计划署署长任命开发计划署国家主任的倡议，并将此种努力扩大到所有方案国家。**这将消除一些实际存在和感觉存在的关注，也就是开发计划署的工作妨碍了驻地协调员所必需的公正性。驻地协调员面临着挑战，应该“有利、中立、服务于并代表所有各方，作为一名协调员能够将不同的职能和任务联系起来，能够使系统协同运作，发挥和利用系统的全部力量，权威地了解所在国家的社会经济数据以及千年发展目标‘状况’，能够指导每个国家制订一个联合国计划，使每个机构了解在大背景中的位置以及如何对国家优先工作做出回应”。使协调员不再承担开发计划署的管理职务是重要的，以便区分给驻地协调员的管理支助与驻地协调员制度的总体管理。⁹² 见建议 12。

81. 取消驻地协调员在资金、方案以及组织管理方面对开发计划署的责任，将使他/她能够更好地为国家工作队的整体利益有效地工作，不再被认为从组织结构上偏向开发计划署。

82. 与他/她的责任相联系但不取决于此的一个问题是，由哪个机构设立和管理驻地协调员。由开发计划署作为驻地协调员制度的设立、管理和出资机构存在历史原因，因为最初由开发计划署派出全部驻地协调员。然而，这已经发生了变化，越来越多的驻地协调员来自其他机构。对目前的做法进行审查是有益的，以确保不对自主权以及获得行政首长协调会所有成员尽可能广泛的支持造成障碍，因为这对驻地协调员系统的良好运作至关

⁹¹ 见开发计划署署长马克·马洛赫·布朗在开发计划署以及人口活动基金执行局的发言，2004 年 6 月 14 日于日内瓦，以及“迈向一个在国家一级更有效的联合国”内容摘要，行政首长协调会务虚会，2004 年 10 月 29 日，绿树基金会，纽约。

⁹² 同上以及第三组(协调员路易斯·弗雷谢特，报告员苏拉亚·奥贝德)第 24 段。另见，第二组(协调员詹姆斯·沃尔芬森，报告员彼得·皮奥)第 20 段。

重要。应该经常对这个安排进行审查，确保行政首长协调会（以及发展集团）全部成员给予充分和坚定的支持。与伙伴国家讨论这一事项似乎也是有益的，因为影响到与联合国组织的关系架构和对话。无论如何应该根据组织、资金和发展方面的益处解决这个问题。

83. 毫无疑问该系统继续设立在开发计划署中存在很好的理由。开发计划署署长显然相信，“开发计划署作为驻地协调员系统的主办机构和出资者的根本逻辑，现在与发展集团设立时一样具有说服力。……开发计划署在国家一级拥有普遍的存在并且发挥着广泛的发展作用，对于一个需要与政府核心进行联系并且跨越所有部级单位的系统，开发计划署仍然是现实的唯一机构”。⁹³

84. 最终需要找到一个解决办法，保证驻地协调员独立于开发计划署，与那个组织保持正确的联系，最后同样重要由于成本效益的原因，应确保整个联合国系统充分和明确地拥有。为回应 2004 年 1 月发展集团执行委员会成员绿树务虚会为加强驻地协调员的正式权利就发展援助框架成果总表及其含义做出的决定，⁹⁴ 由广泛的发展集团成员做出的反馈，在此方面具有说服力。

85. 一些发展集团成员表示担心，在编制和监督发展援助框架成果总表方面，给予驻地协调员（目前一般是开发计划署驻地代表）正式的权利和责任，以及随之产生要求他们承担责任的权力，相当于在方案和项目问题上给予外地人员权力和控制，（根据含义）进一步地给予驻地协调员，而驻地协调员恰巧也是另一个主要联合国发展组织的代表。担心这将削弱各执行局和执行主任在方案指导和执行方面的权力和责任，将权力从各个总部转到外地。这些担忧需采用明确和开放的方式解决，并且应该在更广泛的整个行政首长协调会的背景下进行。还强烈主张支持本报告关于明确地分离驻地协调员和驻地代表的职能和责任的建议。驻地协调员必须向更广泛的行政首长协调会负责，如果他/她要得到整个联合国系统组织的充分尊重。

⁹³ 开发计划署署长马克·马洛赫·布朗在发言中使用的论点，见前引。

⁹⁴ “绿树务虚会的报告”，发展集团执行委员会，2004 年 1 月 6 日，第 3-4 段，以及决定：“在编制和监督成果总表方面，给予驻地协调员更多的正式权利，并且行使这项权利时应该与国家对口权利机构进行密切的合作。为确保把战略重点放在发展援助框架上，以及最大限度地减少纳入所有机构的全部利益的压力，无论机构的重要性以及与国家优先工作的联系如何，这项加强的权利特别重要，而在行使这项加强的权利方面产生的争议，将交给有关地区主任解决”。

86. 尽管关于管理、办公场所以及资金的替代性安排考虑，应该保留在适当的机构间会议的议程上，但本报告建议改变驻地协调员的指定程序。目前驻地协调员根据署长的建议并与行政首长协调会成员协商后，由秘书长指定。为确保获得尽可能广泛的支持，建议今后应该由发展集团执行委员会的四个成员——传统上拥有大量外地存在的开发计划署、人口活动基金、儿童基金会以及世界粮食计划署的首长，提出指定人选的建议。建议今后秘书长应该根据执行委员会四名成员的建议并与行政首长协调会全体成员协商后，指定驻地协调员。为反映新的安排，现有的准则应进行相应的修订。见建议 12。

87. 这也适用于考绩，其中驻地协调员制度的全部所有者，也就是提供捐款的整个联合国系统组织(无论在国家一级是否拥有方案存在)，应该拥有发言权。呼吁在特定国家的各联合国系统组织、计划(规划)署、基金以及专门机构的驻地代表，每年就驻地协调员的业绩向行政首长做出报告。应该要求由驻地协调员作为代表的那些在外地没有方案存在的实体以及依靠驻地协调员利用其知识和经验制订国家拥有的发展/减贫战略和/或联合国文书，例如共同国家评估以及发展援助框架(总部单位、区域委员会等)，就与他们有关的驻地协调员的业绩进行评估，并就此向联发办做出报告。

88. 建议今后这种由国家工作队交给总部的考绩，应特别提及可归于驻地协调员的全部成果；对驻地协调员的领导和协调技能的评估；说明同伙伴政府和民间社会代表之间的关系中的积极变化；进行能力建设的例子；民间社会以及其他利害关系方更有力地参与制订减贫战略(例如减贫战略文件或相同的进程)的例子，以便加强国家的自主权。在与双边捐助方和金融机构关系的质量方面，应该特别强调评估他/她的业绩，最重要的是与世界银行以及其他实体，例如欧洲委员会，因为在外地努力建立更广泛的伙伴关系日益重要。应该提供这种互动/合作或协调产生切实成果的例子，以及驻地协调员是否和如何推动就千年发展目标、主要的联合国会议和其他国际会议达成国际一致的行动计划和目标，确保采取适当的后续行动的情况。

89. 考绩还应包括在议程统一、简化以及协调方面由于驻地协调员采取行动而取得的成果。为找到经适当变更在其他国家内值得仿效的最佳做法，还应该举例对此加以说明。在冲突或后冲突/过渡期国家中，考绩应反映驻地协调员就此发挥的特殊技能。这种对考

绩制度的全面修订将极大地改进驻地协调员的情况反馈。正如署长最近在致经济及社会理事会的报告中所述，缺乏反馈是令人遗憾的。⁹⁵

90. 驻地协调员应有权获得上述考绩的内容，应该请驻地协调员就联合国系统各驻地代表及其工作队的业绩做出报告，并且报告工作队个人成员两个极端的特殊情况(特别好的和坏的)。在这种报告和改进建议中应该再次列入与联合国系统以外的援助管理架构间的联系，提出改进的建议，若有必要指出阻碍提高业绩的所有障碍。此种阐述应该有好的例子作为佐证。目前，要求各机构把考绩建立在四个基本内容之上：年度工作计划、根据年度报告中阐述的年度工作计划取得的进展、驻地协调员考绩的格式以及驻地协调员的工作说明。⁹⁶

91. 如果这样对考绩制度加以丰富，将形成投资于合作和伙伴关系的动力，并且应该得到各个机构的承认和奖励。应该在各机构之间协调制订任何承认和奖励措施。见建议13。

92. 由于级别在联合国内仍然发挥着重要的作用，为了便利驻地协调员执行针对国家工作队其他成员的任务，对各个驻地代表的评级进行协调是重要的，即使不是统一的话，因为目前联合国各个组织之间的差别非常大。级别的不同不应以任何方式成为顺利地进行合作的障碍。目前，一些拥有有限方案资金的专业机构的驻地代表比联合国基金和方案的驻地代表级别高。行政首长协调会应该优先关注这个问题，因为它也影响到联合国系统在外地的信誉。因此，建议由行政首长协调会发起，对联合国系统组织驻地代表的职等进行审查，使其与驻地代表的责任和问责制相一致，并且考虑到特定伙伴的国家情况。为了给予驻地协调员所需的权力，这个职能的职等必须与国家工作队其他成员的职等相一致；也

⁹⁵ 见 E/2004/4-DP/2004/12, 见前引, 第 41 段: “目前, 对驻地协调员的考绩是以有限的、不充分的反馈为依据的”。列入了关于考绩各组成部分的描述。“除了驻地协调员之外, 对联合国国家工作队个别成员的贡献, 还没有反馈机制做评估。国家工作队其他成员支助联合国系统的工作没有得到承认”。

⁹⁶ 驻地协调员考绩程序和评级制度载于“行政协调会关于驻地协调员系统运作的准则”, 1999年, 第 V.B 章, 另见网站 <http://www.undg.org/>。

就是各个代表的职等最终不应高于驻地协调员的职等,因为驻地协调员拥有与职等相联系的领导工作队的权利。⁹⁷ 见建议 14。

B. 共同场馆和服务——联合国之家

93. 合理地调整外地存在,目的是提高联合国在国家一级的活动的有效性,并且消除目前为维持在国家一级设立的各种平行政策架构所占用的资源。可认为,一个更综合的行政架构将形成一个更加综合的方案架构。国家工作队成员合用同一地点应能够使两者得到改进。因此,1997年改革中发起的“联合国之家倡议”被认为是又一个提高联合国在国家一级存在的效率和协调的因素。大会呼吁各个基金、计划(规划)署以及专门机构优先关注在外地“合用服务”的问题。这些努力的目的是通过规模经济实现节约和效率,提高议价能力,加强透明度和问责制,提高服务质量,最后同样重要的是通过与国家工作队建立更好的工作关系促进机构间的协调,从而对联合国系统在国家一级的协调和统一形象产生影响。这个倡议的目的是增加可提供给各个联合国组织的共同服务的数量,例如信息技术、旅行和银行服务、合用汽车、采购、场馆管理以及国家工作队成员之间更多地联系。⁹⁸ 2001年发展集团在试验的基础上制订了一个方案。为了向驻地办事处提供协助,发展集团执行委员会设立了发展集团关于共同场馆和服务的机构间工作组,以及新的联合国之家网站,⁹⁹ 就如何设立联合国之家提供分步骤的模式以及联合国之家数据库。¹⁰⁰

⁹⁷ 联合检查组 1997 年的报告题为“加强联合国系统的外地代表机构”,建议“各机构和组织的行政首长开始委任驻地协调员以外的所有‘代表’担任‘主任’或‘高级技术顾问’的程序,虽然他们将继续倡导和促进与他们各自组织任务有关的活动,但将成为驻地协调员领导之下的工作班子的成员”。

⁹⁸ 2001 年在 8 个国家起动了试验计划: 孟加拉国、厄瓜多尔、吉尔吉斯斯坦、菲律宾、乌干达、也门、赞比亚以及津巴布韦。

⁹⁹ 见网站: <http://www.undg.org/content.cfm?id=439>。

¹⁰⁰ 见网站: <http://www.undg.org/content.cfm?id=728>。

94. 捐助资金可用于培训和提供支持，而这对在更多的国家制订这个倡议以及巩固现有国家中的倡议是必要的。考虑到新动态，由发展集团编制的现有《**共同事务执行工作业务准则**》¹⁰¹ 已经更新。联合国之家的数字上升到共计 58 个。据报告在一些领域实现了成本节约，例如合用接待处、合用旅行社得到了更大的折扣、建筑物管理、信息和通讯技术以及采购(最显著的是燃料采购)。带来的其它益处包括提高了服务质量和效率，以及提供了一个更安全的工作环境。

95. 署长在 2004 年提交给经济及社会理事会的报告中指出的困难，包括“工作人员的时间和资源不足；缺乏共同的场馆；进一步进行机构间合作和承诺的程序和需要各不相同”。¹⁰² 有传统良好基础的联合国组织提出的其他问题包括，放弃与国内长期服务供应方拥有良好基础的联系时存在迟疑，对**这项行动的成本效益**存在疑问，还有**安全关切**，对此应该予以考虑。¹⁰³ 2004 年 9 月在曼谷举行了关于共同服务的会议，其中“关于共同服务会议的报告”内容摘要指出，2004 年期间取得了相当大的进展，并且会议同意了共 24 项建议，其中包括发展集团执行委员会中的国家强制执行共同服务，统一人力资源政策、审计框架、财务规定以及预算方法，倡导更多的专门机构和国际金融机构参加，以及把工作场所的**艾滋病毒/艾滋病**作为共同服务安排的一个强制性部分。¹⁰⁴

¹⁰¹ 2004 年 2 月 9 日。见 <http://www.undg.org>。

¹⁰² E/2004/4-DP/2004/12, 见前引, 第 33 段。

¹⁰³ 在一些情况下，例如教科文组织，东道国政府承担各个驻地办事处的部分运作费用。

¹⁰⁴ “关于共同服务会议的报告”，2004 年 9 月 27 至 30 日在泰国曼谷举行。“2003 年驻地协调员年度报告：良好做法汇编—发展集团对 2001 年三年期全面政策审查的回应”，第 25 段，报告最多的共同服务按递减顺序是：“警卫服务、信息技术网站、虚拟图书馆以及其它与信息技术有关的服务、极小孔径终端、图书馆/文件中心、诊疗所、旅行服务、采购、通讯、车辆保养、车库、人员运输等、银行服务、其它服务例如会议室、咖啡厅、保险以及合同”。需要统一联合国组织的信息技术系统，被认为是该领域的共同服务安排发挥作用的关键。

C. 设立联合办事处和/或代理合作¹⁰⁵ 以及调整技能配置

96. 倡议设立联合办事处与实际存在联合国之家有关，但不取决于此。降低机构的管理费和政府的交易成本的想法使秘书长建议更多地采用“联合办事处模式”。¹⁰⁶ 这项建议向成员国提出了挑战，更长远地看待“国家一级活动的其它模式”以及“探讨联合国在国家一级的不同存在形式”，改进联合国系统向伙伴国家提供的援助。尽管坚持“需要保持联合国每个机构的独特贡献”，秘书长建议的一个例子是，在那些联合国资金和人力资源总量少的国家内，设立一个联合国各基金、方案和专门机构的联合办事处。要求东道国政府同意设立“一个共同方案”，“联合国将工作人员集中在一个办事处”。在中型和较大的国家里，各机构、基金和计划(规划)署可围绕主题进行组合，各“东道机构”按部门提供领导。东道机构将代表没有在该国派驻代表的本系统其它实体。财务、行政和方案服务由东道机构在成本回收的基础上提供。

97. 目前仅在马尔代夫和佛得角探索由开发计划署、儿童基金会以及人口活动基金设立一个联合办事处的可行性。¹⁰⁷ 为了使马尔代夫和佛得角联合办事处成为现实，已经任命了一名联合办事处的高级顾问。应该提及，发展集团执行委员会的三名成员已经同意在一些标准的基础上进行，其中最重要的包括成本效益分析。

¹⁰⁵ 北欧国家、英国政府国际开发署、荷兰、爱尔兰在津巴布韦的援助机构目前正实行悄悄伙伴关系或代理合作方式；见瑞典关于统一和协调发展合作的行动计划，2003年6月19日。代理合作的目的是，“通过与一个捐助方签署协定，代表其他捐助方管理援助，限制当地谈判者和各个不同程序的数量。例如瑞典—挪威结对的具体例子”，第二次高级别论坛新出现的问题和第二次高级别论坛报告附加说明的概况草案，2004年7月6至7日，第18段。见网站 <http://www.oecd.org/dac>。

¹⁰⁶ 第A/57/387号，见前引，第120段。“联合办事处”的模式采用了1997年1月27日第A/51/785号文件“北欧国家1996年关于联合国在经济和社会领域的改革项目”中建议的“一个联合国办事处”的概念。内容摘要1(b)表示：“在国家一级，联合国应综合在经济和社会领域的存在和活动，把它们纳入一个统一的联合国发展系统中，在一个联合国办事处内进行”。

¹⁰⁷ 第E/2003/61号，见前引，第36段。

98. 检查专员认为，秘书长建议的“联合办事处模式”应很快扩大到其他国家。这种联合办事处的方法应该主要在方案拟订总额低的小国中有意义，但是在发达的中等收入国家里各个机构的活动较少并且预计今后仍然如此，也是合适的。真正的动力应该是，从多个联合国组织的外地存在中实现往来费用节约。这种节约应使国家方案的资金增加。减少贫困是首要的工作，难以主张维持昂贵的多个联合国外地存在，特别当方案资金未显著增加时。

99. 本着将发展的主要责任交给伙伴国家的蒙特雷共识的精神，伴随着捐助方在此过程中向它们提供协助的义务，把是否设立联合办事处的决定交给伙伴国家是适当的。必须使伙伴国家相信，使联合国的存在协调和统一在一个联合办事处内，将给伙伴国家提供更好的服务。此外，捐助方必须确保由此节约的往来费用将确实使方案资金增加。如果并非如此，伙伴国家可能将主张维持现状。那些在一个特定国家运作一个单独的办事处的费用超过在同一国家的指定方案费用的机构，应该认真的考虑设立联合办事处。

100. 由于设立联合办事处需要相当长的准备时间，行政首长协调会/发展集团应该审查由联合办事处小组提出的国家名单，并且从联合国的角度研究联合办事处在方案和运作方面是否合理。被确定的国家中的驻地协调员应该与有关政府进行协商，探索它们是否对今后联合国系统设立一个联合办事处感兴趣。马尔代夫和佛得角的经验应该予以考虑。行政首长协调会/发展集团应该从秘书长的改革和三年期全面政策审查的角度就这种协商的结果，包括积极地反映以及拒绝的理由，向经济及社会理事会和大会作出报告。应该向联合国系统组织，也就是各个基金、方案和专门机构的理事会提供包括拒绝的理由在内的这方面信息。见建议 15。

101. 在某个国家调整国家工作队的技能配置不一定与设立联合办事处有关或者取决于此，但设立联合办事处将支持这样做。设立联合办事处的确可能提供一个有益的机会，使联合国系统在国家一级的存在更好地满足“国家的具体发展需要，应当适应进行中的和预计的合作方案，而不是适应联合国的体制结构”。¹⁰⁸ 由于共同国家评估、发展援助框架及其成果总表、人类发展报告的分析、关于千年发展目标的报告以及国家发展/减贫战

¹⁰⁸ 见“联合国系统内发展方面的业务活动三年期政策审查”，大会第 47/199 号决议，1992 年 12 月 22 日，第 38 段 b 分段。最近关于三年期全面政策审查的 2004 年 12 月 17 日第 RES/59/250 号决议第 62 段再次表示“联合国系统在国家一级的存在应按照国家方案的规定，符合受援国的具体发展需要”。

略(减贫战略文件和/或相当的进程),应该比过去更容易预测伙伴国家的总体能力需求以及联合国系统在国家一级相应的技能配置,以便向伙伴国家提供更好的实质性服务。这种配置评估需要在各个机构以及机构间级别上进行,使各机构的技术能力与“技能分享”接合。对这些文书的审查或更新,将提供机会与伙伴国家审查每个机构现有的技能配置以及跨机构技能配置的相关性。¹⁰⁹

102. 由于决定让区域委员会更好地参与国别工作,酌情设立和增加使用次区域资源中心和/或区域服务中心,承认越来越多地利用当地专家具有的意义,增加与布雷顿森林机构的互动,计划加强与双边援助方的协调,所以应能够更容易地逐渐确定联合国国家工作队适当的技能配置以及技能组合。见建议 14。

103. 在确定国家工作队技能说明时,还应该充分地利用知识网、总部的经验以及其他联合国英才中心(例如联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)研究所)。¹¹⁰ 在国家工作队今后的工作中,将性别纳入主流和人权是应该予以突出的领域。¹¹¹

104. 为确保执行发展援助框架,填补职位空缺不仅应该越来越多地考虑各个机构的需要,而且也应该考虑国家工作队的总体需要。为开始制订有效和前瞻性的国家工作队人力资源计划,建议行政首长协调会(以及发展集团)成员的人力资源管理部门增加和改进就国家工作队工作人员职位空缺、填补以及退休的计划信息交流。正如本报告在前面提及,这还可以确定工作人员流动的机会。

¹⁰⁹ 在此方面必须提及一些联合国组织已经进行具体调整技能配置的工作,更好地配备工作人员,在变化的环境中发挥作用,仅提及几个,例如工发组织、开发计划署、人口活动基金、粮农组织以及儿童基金会。见“联合国发展系统及其业务活动的有效性:该系统在国家一级提供支助的能力与发展国家能力”,2004年经济及社会理事会实质性会议的背景文件,第39段及以下部分。最近2004年9月(儿童基金会)由史蒂文·曼德尔森、阿比·斯托达德以及亚历克斯·麦克肯齐编写的题为:“儿童基金会对联合国改革的贡献及其对儿童基金会的影响”的评估报告,建议儿童基金会从指导、培训以及人力资源方面审查参加减贫战略文件进程的能力。

¹¹⁰ 国家工作队重新制订技能说明,在不远的将来还将考虑其他国际组织,例如国际金融机构拥有的专家,以便在比较优势的基础上更好地进行劳动分工。

¹¹¹ 在这些领域中国家工作队的工作可受益于总部一级的支持和技能,例如提高妇女地位司。

105. 职等架构应该(根据这项原则:可比的工作拥有可比的条件——包括职等)在联合国系统各组织之间尽可能地统一。外部世界以及向联合国系统预算出资的纳税人将难以理解这种制度的存在和继续,这影响到整个联合国系统内的可比性。¹¹²

106. 在摆脱冲突和过渡期国家内,协调联合国的行动特别重要,因此联合办事处的结构似乎是最适当的形式。似乎存在总体上的一致意见,即“在过渡情况下所有联合国系统的行动者迫切需要拥有一个协调的战略,并且应该巩固政治和业务活动的协同”。¹¹³给过渡制订的工作定义是:“对于联合国,过渡指危机中的一个阶段,通过外部援助创立政治稳定、安全、正义和社会公正,支持或巩固仍然脆弱的停火或和平进程是极其重要的”。¹¹⁴检查专员认为,联合办事处将有助于所有联合国系统的行动者制订一项统一的协调战略。

107. 因此,检查专员认为,通过设立联合办事处将促进协调和一致性,因此建议采取第 96-100 段所述的行动。见建议 15。

108. 双边机构已经实施的代理合作是联合国发展系统需要探索的一个方式,其想法是,在一个特定伙伴国家中,由一个双边机构照顾另一个国家的发展关切,因此可以节约设立自己的架构的费用。这种伙伴关系特别正在发展援助委员会内想法相同的国家集团中实施。对这个方式可进行有益的探讨,以便适用于联合国系统。在这方面有意思并且具有扩大潜力的是开发计划署署长在 2004 年 6 月的理事会届会上介绍的最近设立的工发组织——开发计划署伙伴关系。联合国人类住区中心与开发计划署达成了其它创新性的伙伴安排。¹¹⁵建立这些伙伴关系的目的是找到联合国外地存在以及有关专家和技术能力总体上是否足够问题的解决办法。目前在国家一级的不同形式的存在,无论是国家办事处、区域办事处或支助网络,包括来自总部、区域委员会等,以及它们如何进行互动,使伙伴国家受益及其有效性,对此必须继续进行审查。见建议 16。

¹¹² 本报告中的建议 10 的题目是联合国系统的代表的级别结构。

¹¹³ “发展集团/人道主义事务执行委员会关于过渡问题工作组的报告”,2004 年 2 月,第 7 页。

¹¹⁴ 同上,第 6 页。

¹¹⁵ “建立一个更有效的联合国……”,见前引,内容摘要,第 10 页。

四、监测发展业务活动的进展情况

建立一个“发展业务活动工作队”，确保执行关于三年期全面政策审查的决议

109. 联大最近关于三年期全面政策审查的决议¹¹⁶ 在第 43 段中认识到，“尽管作出了这些努力，联合国发展系统各基金、计划(规划)署和机构参加国家一级发展和协调机制业务活动的水平、质量和力度仍然各不相同，一些组织做得不够……”，在第 36 段中“请联合国系统各基金、计划(规划)署和专门机构研究进一步简化规则和程序的途径，并为此高度优先重视简化和统一问题，……采取具体步骤……”，在第 34 段中“邀请积极参与发展合作活动的联合国系统各组织的理事机构及其各自管理部门，采取统一和简化措施，以期大幅度减轻因准备和实施业务活动而使这些国家及其国家伙伴承受的行政和程序负担”。在此之前的一份决议草案特别提到了简化程序，避免重叠和浪费，减轻报告要求的负担以及降低发展业务活动的运作费用等问题。

110. 决议第 46 段还规定了后续行动，它请秘书长经过与联合国系统各基金、计划(规划)署和专门机构的磋商进程后，向经济及社会理事会 2005 年实质性会议提交一份“关于适当管理进程的报告，其中包括全面执行本决议的明确准则、基准和时间表”。

111. 联合国和各理事机构的会员国必须能够更好地落实经济及社会理事会和联大就机构间工作向各个秘书处提供有关指导的各项决议。为了使会员国能充分履行它们的职责，监督，即陪同、支持和监测协调、简化和调整议程，并仔细研究其相关性，因此建议联大在 2005 年建立一个“发展业务活动工作队”，开始时试验两年(相应于三年期全面政策审查周期)。工作队应由各代表团组成，并从这些代表团中选出发展集团成员理事机构的主席(或副主席)。经合组织发展合作局应该被邀请参加会议。成员国可考虑邀请担任联大、经济及社会理事会和方案与协调委员会主席的代表团参加会议。这个“发展业务活动工作队”每年应在纽约举行一至三次的会议。经济及社会事务部/联发办将就取得的进展和遇到的障碍以及如何克服这些障碍的问题向它提交报告。工作队成员将亲自在发展集团各组织中向他们的同行(主席/副主席)通报信息。这将有助于发展集团理事机构作出一致

¹¹⁶ A/RES/59/250, 同上, 第四部分: 运作费用和效率, 第 34 和 36 段; 第五部分: 业务活动的协调、效力和相关性, 第 43 段; “联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查”, 联大决议草案, A/C.2/59/L.28, 2004 年 11 月 8 日, 第四部分: 运作费用和效能, 第 14 段。

的决策。这也将能够使会员国更好地了解闭会期间机构间工作的情况，加强对话、问责制和透明度。见建议 17。

五、提高透明度的措施：就联合国系统的 业务活动建立网站

112. 资金和承诺方面的信息及其可预测性至关重要。披露当前和计划的援助流量的信息，是捐助方简化它们援助发放程序的指标之一。见关于发援委指标的附件一。

113. 检查专员的实地访问表明，与捐助方有关的综合数据并不总是为受援国政府各部门所知。如联检组的另一份报告指出，“要在各行为者为教育提供援助的程度和金额方面获得一整套可比的精确数据，已证明非常困难”。¹¹⁷ 许多国家在外部援助方面的数据散布于各机构。同样，在国家工作队制定了发展合作报告的地方，这些报告也不总是提供所有供资来源方面的最新、最完整的信息。因此建议发展集团成员组织，最好是驻地协调员，协助伙伴国家详细调查在某一国家的捐助方资助总体情况，同时利用发援委的现有数据库，并用额外供资渠道，如非政府组织和私营部门等等提供的额外供资渠道方面的信息予以补充。这种信息应登入一个国内网站，如有可能的话，用各国自己的语言，网站也可以向公众开放。只要有可能，就应提供额外信息，如支出类别、援助类型和用于何处的方面的信息。这将加强体现《蒙特利尔共识》精神的问责制和透明度。技术上的困难是可以而且应该在发援委(经合组织)的合作下得到解决的。见建议 18。

114. 为了增加在伙伴国家的联合国系统业务方面的信息，进一步建议联大请发展集团各组织协助伙伴国建立一个网站，向公众开放，提供联合国系统的存在及其业务方面的信息(包括国家工作队方面的信息，如组成、能力情况、级别和国籍等等)。驻地协调员应发挥适当的作用。这种网站可随时扩大，以包括上一段在外部供资方面所建议的那样的其他信息。应该分享在已经建立了这种网站的一些国家的经验，以便向最佳做法学习。这种网站有助于透明度和问责制，有利于成员国和公众。见建议 18。

¹¹⁷ JIU/REP/2003/5, 同上, 第 42 段和建议 2。

六、加强预算外/非核心资金筹资的一致性

115. 对于向联合国系统各组织提供预算外/非核心资金的方式，会员国有很大的责任，这既可以促进联合国系统的协调，也可能造成混乱。它能够有利于联合国在国家一级制定统一的方法。它能够促进合作，也可能引发竞争和分裂。捐助方往往喜欢为显眼的项目供资，这与联合国各组织应合作更多更好地工作，联合执行各种方案，以便减少炫耀，降低个别机构的姿态的要求不符。当前，捐助方的供资不全是以最佳方式支持联合国各组织努力对发展合作采取协调一致的办法的。因此必须呼吁增进核心供资。对多年来经常预算资金没有得到增加的联合国组织来说，确实难以拒绝对得不到核心融资的项目活动提供的吸引人的预算外资金。对许多组织来说，补充/预算外/非核心供资的投资，对为富有新意的试验项目供资来说是不可或缺的，对维护这一领域的信誉也是至关重要的。在许多伙伴国家，一个组织的形象和信誉取决于它能对该国带来的资金额。

116. 当前，联合国各组织(和单位)不得不为获得资金而竞争，前者为此而建立了筹资/对外关系专门单位。本报告认为必须在这一领域加强合作。这些筹资/对外关系单位应该加强合作，以便在预算外/非核心资金方面对捐助方的供资方式(双边、私营部门等等)产生积极影响。

117. 因此，建议行政首长理事会考虑建立一个机构间工作队，处理预算外/非核心资金的筹资问题。这将有利于开展有系统的信息交换，适当的规划，并能够尽可能地特别为联合执行这一领域的方案采取共同步骤。这还能向捐助方发出积极的信号，表示联合国系统愿意提高透明度，减少竞争。这也将能使捐助方走上一个更加一致、更加透明的进程。最重要的是，它将使联合国系统各组织能够推广可预测性和可持续性并建立一个更加合理简化的报告制度。该工作队的工作可以为今后整个联合国系统实行一致的筹资/对外关系战略奠定一个基础。见建议 19。

七、结 语

118. 要了解联合国系统在发展合作方面的协调与一致的情况,我们不能不去了解各会员国在作为捐助国的作用以及受援国的作用方面的协调一致情况。发展合作制度的协调一致,其主要责任在于会员国。会员国在联合国系统各组织的理事会均有代表,它们对任务、优先事项、工作方法和执行问题作出决定。会员国也对这些组织的管理供资,提供资金(核心和非核心资源)。无疑,捐助国向多边组织提供资金的方式,对于联合国在国家一级的协调办法,既可能有建设性,也可能产生扰乱作用。

119. 人们日益认识到,双边捐助方,主要是 22 个发援委成员,向提供约 30%的官方发展援助的越来越复杂的国际多边系统提供近所有的资金,¹¹⁸ 它们在使自己作为联合国发展系统的供资者和主管者的作用更加协调一致方面负有主要责任。联合国系统的发达国家会员国和发展中国家会员国在优先事项和管理的导向方面的决策,往往在部与部和部门与部门之间处于裂解状态。使国内和联合国论坛的决策更加协调一致,是任何改革进程的关键。如果成员国要认真加强协调一致,它们必须更加注意这个问题。这是整个国际发展界的信誉问题。

120. 官方发展援助额有所增加,但仍未达到蒙特雷会议后所希望的程度。在这种官方发展援助额内,联合国系统各组织按捐助国所认为的长处和相对优势对资金进行竞争。¹¹⁹ 鼓励向整个联合国系统的‘统一和目标’取得进展,是改革进程要实现的目标,其最佳途径就是各捐助国可预测、可持续地增加它们的资金支持。

¹¹⁸ 见第一部分脚注 4。

¹¹⁹ 关于捐助方供资做法的变化,见“联合国技术合作的审查”,A/58/382,2003年9月19日,第49段及以下。

附件一

发展援助委员会(发援委)就统一和一致拟订了 13 项进展指标，涉及以下关于自主、一致和统一的这三个关键领域：

一、自主：伙伴国协调发展援助

伙伴国在发展援助的协调中发挥领导作用

1. 伙伴国制定加强统一和一致的议程；
2. 伙伴国领导国内协调进程；

捐助方支持伙伴国管理发展援助的能力

3. 捐助方支持伙伴国有效管理和协调发展援助的能力；

二、一致：捐助方与伙伴国的优先事项和系统一致

发展援助日益按照伙伴国的优先事项来提供

4. 捐助国的援助战略与扶贫战略或同等的国内框架一致；

捐助方依靠伙伴国的系统和程序

5. 预算支助方案的编制和拨款符合伙伴国的优先事项和预算程序；
6. 项目支助越来越通过伙伴国的系统和程序来提供。

三、统一：捐助方简化援助的提供

捐助方在援助的规划、管理和提供方面实行共同的安排

7. 捐助方明确说明它们可能停止或调整的支助的情况；
8. 捐助方支持关键政策领域的部门性方法；
9. 关于委托合作的协议数目；

捐助方酌情减少访问、审查和报告

10. 捐助方对每个伙伴国的访问次数，其中包括捐助方联合访问；
11. 捐助方简化调查研究式的审查；

捐助方保持活动透明

12. 捐助方披露关于计划和实际援助流量信息；
13. 捐助方分享在国家一级的分析工作。

附件二 ¹²⁰联合国发展集团(发展集团)新的工具和进程A. 在方案周期中只使用一次的工具是：

共同国家评估。 ¹²¹

日益与减贫战略文件的程序挂起钩来的联合国发展援助框架。 ¹²²

联合国发展援助框架的成果模块，类似于联合国系统采用成果管理制的许多组织所用的成果记录框架，它用于在国家优先事项、联合国的总体捐款和各机构向各国发展优先事项捐款之间建立联系。这种成果模块采用的术语与发援委的成果术语一致，发援委的术语本身就是一种进步。

国家方案文件 ¹²³ 于 2002 在 4 个参加的基金和方案计划(规划)署(儿童基金会、开发署、人口基金和粮食署)之间取得协调，含有一项各机构和政府之间‘高级别’协议，表明联合国各个机构的战略、成果、资源以及伙伴，反映出联合国各机构对联合国发展援助框架的贡献。 ¹²⁴

¹²⁰ 注意，以下所有引语，如不另外标明，均引自《关于联合编制方案的指导说明》，发展集团，2003 年 12 月 19 日，附件一：术语表。

¹²¹ 同上。根据术语表，共同国家评估是“联合国系统分析各国发展情况和查明关键的发展问题的通用手段，其重点放在千年发展目标以及“千年宣言及联合国系统各次国际会议、最高级会议、各项公约和人权文书的其他承诺、目标和指标上”。

¹²² 亦见同一作者就这个问题编写的其他两份联检组报告，JIU/REP/2002/2 和 JIU/REP/2003/5，建议 7。见联检组 <http://www.unsystem.org/jiu>。

¹²³ 见《关于联合编制方案的指导说明》，附件 E：术语表，p. 23：表示提交给自己的执行局核准的发展集团执委会各机构拟议的国家方案。”它声明，“机构的合作方案要优先解决的问题扼要说明方案组成、方案战略如何产生预期成果以及所需的资源等问题”。

¹²⁴ E/2003/CRP.1, op. cit., page 6.

国家方案行动计划：“该计划涉及发展集团执委会机构在其国家方案过程中的合作。”这意味着替代该联合国机构的各种国家方案管理文件。一旦一国的方案文件得到执行局的核准，每个机构将与它的国家伙伴协商编制一项统一的国家方案行动计划，以通用的格式和术语就下个五年期制订国家方案，并载入国家方案和项目的细节，包括期待的主要成果和实现这些成果的手段，说明业务和管理方面的正式协议，作出方案管理安排和各自的承诺。国家方案行动计划的格式虽然各机构通用，“但在国家方案的管理方面载有一系列各机构所特有的强制性条款和规定。”国家方案行动计划由联合国的机构和政府签署。

共有的发展援助框架监测和评估计划“个别或集中地概述政府、联合国各机构、及可能的其他发展伙伴对在国家一级取得的成果开展的监测和评估活动。它着重于监测和评估发展集团的成果以及相关的国家方案/项目成果和主要的产出。”¹²⁵（作为这项计划的一部分，预期举行一次联合国发展援助框架的评估，这是一次与国家伙伴一起对联合国发展援助框架拟订周期倒数第二年（第四年）初的全部结果进行的联合国联合审查）。

联席战略会议：将取代与各国同行分别举行的四次会议，这些会议的目的是进一步查明合作机会，包括联合方案拟订，并“审查和讨论联合国发展援助框架预期成果与各国别方案的实质性内容之间的一致性”。

B. 工具，目的是用于除以上详述内容以外的整个方案周期：

年度工作计划规定“年内为取得机构的国家方案行动计划所列的成果而将开展的活动”。它将“包括完成这些活动的时限、预算和责任。活动由联合国机构以及开展这些活动的(次级)国家伙伴签署。”因此，年度工作计划将在援助、对取得的进展的审查以及资源转让等方面为计划提出要求提供基础。

¹²⁵ “共同国家评估和联合国发展援助框架，筹备 2004 年共同国家评估和联合国发展援助的联合国国家工作队准则”，2003 年 10 月。这一经修订的指导说明得益于国家访问的投入、若干国家工作队和专门机构以及机构所特有的咨商小组和法律顾问提出的评述，它于 2003 年 12 月最后完成，并得到所有方案计划(规划)署和管理单位即发展集团全部成员的核准。修订的指导说明得到开发署、人口基金、儿童基金会和粮食署的充分承诺，并通过发展集团主席发送给发展集团的所有机构。

标准的进度报告的确定，是为了给捐助方和伙伴使用，它规定通用的格式，在较高的合并方案层次上有标准的报告周期。文件将阐述方案目标、执行方式、执行所用的资源和取得的成果，此外它还将就所有的捐款按捐助方列出资金细目和用途。如应用，这应能够大量减少伙伴国政府、捐助方和联合国机构的工作量，确保提高可比性、透明度和问责制。要从这种措施中获得最大的利益，这一标准就必须得到发展合作伙伴，特别是双边捐助方以及非政府组织等尽可能广泛的接受。

资源转让方式：执委会的开发署、人口基金、儿童基金会和粮食署等机构已根据国家伙伴财务制度的一项共同评估开始对它们的国家级财务程序进行统一。联合国系统内与这些国家伙伴一起工作的机构将采用同样的资源转让方式。为了联合编制方案，已制定了若干资源方式：

平行资金管理：¹²⁶ “参加联合方案的各组织管理自己资金(无论是来自经常性资源还是来自其他资源的基金)的[一种]资金管理机制。”各机构将管理并拨发自己的资金。

传递式资金管理：捐助方和联合国的参加组织利用一个由所有参加组织选出并被称为行政代理人的一个单一机构提供资金的机制。与方案和财务有关的责任和问责制将由参加的组织及其(次级)国家伙伴承担，它们将管理联合方案中各自的部分。

集合式资金管理：联合国的参加组织将资金并入经(与次级国家伙伴)协商联合选出的被称为管理代理人的一个组织的机制。这样，联合国各组织将与同一伙伴对同一活动供资，由一个机构代表其他机构拨出资金。

全部门范围的方法：“政府与发展伙伴之间的一种工作方法，协调对公共开支方案的支持的一种机制，以提高资源用于某个部门的效率和效益。”2003年12月经修订的《联合拟订方案指导说明》也处理联合拟订方案与全部门范围的方法之间的联系问题。部门支持是发展集团2004年的优先事项之一，它现在仍然是，因为国际捐助界收到越来越多的呼吁，要求更多地采用部门性(和预算)支助办法。已经设立了一个工作组，以便在这个领域向国家工作队提供指导。

¹²⁶ 见“关于联合拟订方案的指导说明”，附件一：术语表，“参加联合方案的各组织管理自己的资金(不管是来自经常性资源还是来自其他资源的资金)的一种资金管理机制。”