



大 会

Distr.: General
11 January 1999
Chinese
Original: English

第五十三届会议
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

秘书长谨向大会会员转递联合检查组题为“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（JIU/REP/98/5）。

联合国项目事务厅（项目厅）：
更广泛地受聘于联合国系统的组织

编写者

约翰·D. 福克斯

沃尔夫冈·明希

哈利勒·伊萨·奥斯曼

路易斯·多米尼克·克德劳戈

联合检查组

日内瓦

1998 年

目 录

	段 次	页 次
缩略词		vi
行政摘要：目标、结论和建议		viii
一、 导言	1-8	1
二、 新的联合国项目事务厅（项目厅）	9-84	3
A. 背景	9-13	3
B. 新项目厅的建立	14-15	4
C. 新项目厅的目标和范围	16-21	4
D. 项目厅的控制和管理	22-33	5
E. 项目厅的演变中结构和职能	34-35	8
F. 项目厅的主要特点	36-84	9
1. 提供服务而无实质性授权	37-65	9
a) 综合性项目管理	38-40	10
b) 货物、工程和服务的采购和订约	41-55	11
c) 贷款管理和监督	56-62	14
d) 管理服务	63-65	15
2. 项目厅：自筹资金的实体	66-75	16
3. 项目厅：讲求实效的实体	76-88	18
三、 努力增进项目厅与联合国系统其他组织之间的合 作和互补	85-116	21
A. 项目厅客户的多样化	87-91	21
B. 日益增强的伙伴关系：方法的多样性	92-102	22

1. 人权	93	23
2. 排雷	94	23
3. 治理	95	23

目 录

	段 次	页 次
4. 受战争破坏社会	96-98	24
5. 蒙特利尔议定书	99	25
6. 最近的合作伙伴	100-102	25
C. 项目厅与联合国系统的组织：演变中伙伴关系	103-108	26
D. 努力结成更多的伙伴关系	109-116	27
注		29

附件

缩略词

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
行政协调会	行政协调委员会
行政协商会	行政问题协商委员会
行政协商会(财政和预算)	行政问题协商委员会(财政和预算)
方案业务协商会	方案和业务问题协商委员会
发展支助管理部	发展支助和管理事务部
经济社会部	经济和社会事务部
减灾十年	国际减少自然灾害十年
政治部	政治事务部
维和行动部	维持和平行动部
经社理事会	经济及社会理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
采购处	机构间采购处
采购组	机构间采购工作组
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
信息系统协委会	信息系统协调委员会
联检组	联合检查组
拉加	拉丁美洲及加勒比

管理协调会	管理协调委员会
管理协议	管理事务协议
人道协调处	人道主义事务协调处
项目厅	项目事务厅
难民发展方案	为难民和失所人士而设的发展方案
战略工作队	战略领导工作队
侨民传知	通过侨民国民传授知识
艾滋病方案	联合国艾滋病病毒联合方案
资发基金	联合国资本发展基金
药物管制署	联合国国际药物管制规划署
开发计划署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学和文化组织
人口基金	联合国人口基金
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
人权专员办事处	联合国人权事务高级专员办事处
项目厅	联合国项目事务厅
社发研究所	联合国社会发展研究所
志愿人员	联合国志愿人员
西阿欧	西亚、阿拉伯国家和欧洲

卫生组织

粮食计划署

世界卫生组织

世界粮食计划署

行政摘要: 目标、结论和建议

目标: 利用新的项目厅与联合国系统组织之间的分工和互补性增进双方的有效合作以裨益于方案国家。

结论

A. 项目厅

1. 通过改组和采用管理工具和手段——包括综合工作队方法、专用采购制度、权力下放和所形成的规则和条例的灵活应用——项目厅在满足其客户不断变化的需求和有效地提供它支助的项目所需的的服务的能力方面获得了更多人的承认。

2. 项目厅奉行其自筹资金的原则，它所赚取的收入足以支付一切行政费用并保持用于风险管理的业务准备金。

3. 项目厅通过新的合伙关系和不同的方法，并通过满足某些新的要求，特别是关于紧急情况和发展议程范围以外问题的需求，在使客户多样化方面取得了瞩目的进展，尽管新客户业务的资金值在项目厅业务活动中尚未达到较大比例。

4. 项目厅实行权力下放，但只在某个地区有足够数量的项目时才实行这一政策，以确保有关的办事处能够自筹资金，具有生存能力和成本效益。

5. 随着分散各处的新办事处的设立，问题也相应产生了，其中包括满足各项工作的技能要求；确保各单位之间建立适当的相互关系，尤其是地区、专题和服务类单位之间协调和交流的复杂性增加后的相互关系；以及保持应跟上授权的增加所需要的适当的控制和责任制。

6. 采购来源和货物与服务——包括咨询公司和顾问的服务——的合同订立一向是会员国，特别是作为发展中国家、经济转型国家和未充分利用的主要捐助国的会员国的特别关注的问题。它也是项目厅管理部门反复遇到的一个主要问题。

7. 在决定项目厅前途时作为折中方案建立的管理协调委员会（管理协调会）已作出了一些积极的贡献，但是它日见缩小的作用提出了这样一个问题，

即是否仍然需要这一增加的管理层次。与此同时，使项目厅从它的“母体组织”开发计划署和联合国秘书处脱离出来，可以使它以更加独立和中立的身分出现在联合国系统其他组织的面前。

8. 用户咨询组尚未给人留下多少印象，但是作为它建立基础的基本思想比以往任何时候更加有效，即确保项目厅充分意识到联合国系统组织和利用其服务的其他组织所关注的问题。有一个更加主动积极的用户咨询组，还可提高联合国系统各组织对项目厅作用和服务的认识。

B. 联合国系统的组织

1. 以其目前作为单独和可识别实体的地位，新的项目厅与开发计划署的关系与它当时作为开发计划署内一个司已今非昔比。用一名联合国官员的话来说，它们就好象因提供不同种类的服务而相互依存的联体双胞胎。开发计划署依靠项目厅执行它很大部分的项目，而项目厅的很大部分的收入和行政及财政服务依赖于开发计划署。

2. 联合国秘书处及其管辖下的实体，包括政治部、难民专员办事处和人权专员办事处等，正在越来越多地利用项目厅的服务。给出的部分理由有：提供及时，改变做法和程序具有灵活性，不威胁合作伙伴的特性和成果质量高。不过，尽管开发计划署/人口基金执行局在这方面提出了建议，联合国秘书处向项目厅转拨资金的方式方面的问题依然存在。

3. 不少专门机构如劳工组织和卫生组织等，也正在利用项目厅的服务，尽管程度较小，特别是有关紧急情况 and（或）遭受战争破坏社会的工作。

4. 不少联合国组织如粮农组织、劳工组织、教科文组织和工发组织等正在进行程度不太激烈的辩论，争论是否、如何和在多大程度上利用新的项目厅的服务。

C. 会员国

1. 会员国对项目厅的工作和活动很有兴趣，特别是在开发计划署/人口基金执行局会议上。会员国对于项目厅的成就，特别是在财政方面，认识是一致的，但仍需要会员国尽可能更积极地参与项目厅的管理，在执行局会议的开发计划署分段范围内所分配的时间中审议项目厅的问题。

2. 成员国高兴地注意到，项目厅是自筹资金的机构。其中不少成员国希望更多地注意项目厅在发展和能力建设方面的作用。

3. 许多国家，特别是发展中国家，希望看到发展中国家在货物和服务的采购领域，以及在咨询公司和顾问领域，得到越来越多的份额（也见上文结论A.6）。

D. 对改革的影响

1. 项目厅得到有利反应的主要原因是：它提供服务及时，并取得出色的成果使客户感到满意。对紧急情况下需求的响应表现得特别明显。项目厅获得成功的一个关键因素是它能够以务实的方式改变它的做法和程序。

2. 项目厅在采购和“专用采购制度”领域的经验可能对联合国系统具有特殊的价值。由项目厅主持采购共同服务工作组表明它在该领域的成就得到了公认，该工作组包括联合国秘书处和各基金会和计划署的代表。该工作组使它的活动与机构间采购工作组（采购组）相协调，采购组包括联合国所有专门机构的采购官员。

建议

A. 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，并积极寻求、鉴定和利用这些组织的专门知识（第85-91和109-

116 段)。

2. 项目厅应进一步加紧努力使它的收入来源和客户多样化(第 85-91 段)。

3. 办事处的尽可能进一步分散化应继续通过这样的测验: 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.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(第 35 和 62 段)。

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, 假定它确信它所获得的服务具有成本效益的话(第 14、15 和 21 段)。

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, 除万维网网站上提供的以外, 对许多发展中国家来说万维网使用起来不甚便捷项目厅还应:

(一) 定期和及时提出所需设备、货物和服务的清单;

(二) 为发展中国家的代表计划举办采购问题的专门培训讲习班, 和

(三) 收集和更新发展中国家可供货物和服务及咨询公司和顾问的信息(第 41-55 段)。

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（管理协调会），由于它已完成了过渡时期的任务，按行预咨委会的说法，现在已成为一个不必要的管理层次，特别是因为现在已由执行主任向行使监管职能的执行局直接进行报告（第 25-29 段）；

(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核拨资金的方式（第 90 段）。

2. 作为行政协调会的主席，秘书长应凭借第三章中、特别是第 109 至 116 段中的提议，向联合国大会第五十五届会议提出一份报告，论述增强联合国系统组织与项目厅之间的合作的具体措施，更好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（第 109-116 段）。

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) 使成员国有更多机会研讨项目厅的活动，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，使它作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（第 22-24 段）。

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存在理由——应以不同的形式继续。执行局应撤销用户咨询组，并向担任行政协调会主席的秘书长建议，请项目厅除了目前担任行政协商会（财政和预算）的成员外还充任方案业务协商会的成员。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会的会议（第 30-33 段）。

D. 关于影响和改革的建议

1. 项目厅应使它在改变做法和程序方面和在为不同的情况、特别是紧急的情况制定不同的办法、程序和方法方面的经验更加透明，并与联合国系统其他组织共享，应用于它们各自的活动（第 92、98 段和 105 段）。

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，以期有助于它们更加具有成本效益的采购（第 41-55 和 74-75 段）。

一、导言

1. 联合国项目事务厅(项目厅)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——尽管不是新的机构——运作，同时与联合国开发计划署(开发计划署)和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问题的支助，继续由开发计划署总部及其外地组织网提供。

2. 对项目厅明确授权以及对它的作用和范围施加限制旨在调整它与联合国系统包括专门机构在内的其他组织的关系，以便至少缓解 1973 年在开发计划署内建立项目执行司所带来的某些误解和不信任。

3. 项目厅和联合国系统组织的伙伴关系直到最近为止基本上限于数目有限的“传统伙伴”，如开发计划署和农发基金。近来，项目厅客户的多样化明显加强，尽管新客户主要来自联合国秘书处及其属下的实体。有些重要专门机构已开始与项目厅合作，但此种伙伴关系仍然非常有限，这种客户关系如果更加主动发展，则可提供巨大的机遇，能使联合国系统更有效地利用项目厅。

4. 本报告的主要目标是通过促进项目厅与联合国系统组织之间更有效的合作和伙伴关系，增进此种关系以裨益于方案国家。报告主张根据各自的相对优势，在项目厅与联合国系统其他组织之间进行更加清晰明确的分工，从而优化它们的互补性。在联合国系统援助项目的框架内，项目厅将提供有关服务，例如管理专门知识、采购设备和征聘顾问和咨询公司等，而各机构将提供它们各自实务部门的专门知识。

5. 因此，项目厅将积极谋求、认定和利用联合国系统各组织特别是专门机构内普遍存在的专门知识。而联合国系统的各组织将更多地利用项目厅来提供项目服务，特别是那些尚未这样做的组织。

6. 不过，为了方案国家而作出的发展努力方面的伙伴关系不应局限于项目厅和联合国系统的组织。双方应当与其他参与者，包括联合国系统以外的参与者竞争，例如非政府组织和私营部门。此种竞争可鼓励不断作出努力以提高

联合国系统发展活动的质量和成本效益。

7. 为了有助于实现这一目标，检查员认为以下做法将是有益的：审查并解释新的项目厅，它的演变中的授权、结构和职能及使它有别于联合国系统其他组织的主要特点。第二章论述上述问题。第三章通过研究项目厅在使客户多样化方面迄今所取得的经验说明增进合作和互补性的手段，着重论述项目厅在不同情况下和为不同主题采取的办法的多样性。该章还跟踪项目厅与联合国系统其他组织之间不断演变的关系，此种关系导致了项目厅作为项目服务提供者和联合国系统组织作为专门知识提供者的伙伴关系。

8. 在编写本报告的过程中，检查员们会见了会员国的代表和项目厅及联合国系统不少组织的官员，他们提供了宝贵的意见、建议和信息。检查员们在此一并致谢。

二、新的联合国项目事务厅(项目厅)

A. 背景

9. 项目厅的前身项目执行司由联合国开发计划署(开发计划署)成立于1973年。该司负责开发计划署执行的所有项目,其中尤其包括下列各类:(一)多科性和多用途项目;(二)不属于任何单个机构主管范畴的项目;(三)要求一般管理和指导而不是专家部门指导的个别项目。¹1975年,项目执行司更名为项目执行处,而其目标和职能不变。

10. 理事会第85/5号决定授权开发计划署向各国政府提供管理和其他支助服务,1983年遵循此项决定扩大了项目执行处的范围。

11. 1988年,理事会第88/11号决定注意到署长将项目执行处改名为项目事务厅(项目厅)的决定。“这一变动的理由是……以前的名称未能充分反映项目执行处的管理和侧重服务的性质与各专门机构执行项目对技术的强调这两者之间的区别。”²到这时,项目执行处已发展到提供价值超过2亿美元的项目服务,它不仅代表开发计划署,而且代表其他10多个合作伙伴/客户,其中包括国际农业发展基金(农发基金)、世界银行和捐助国。

12. 1992年,联合国秘书长在其1992年12月3日关于“联合国经济、社会及有关领域的改革和恢复活力”的A/47/753号说明中提议合并项目厅与联合国秘书处内当时刚成立的发展支助和管理事务部(发展支助管理部)。提出此项提案的理由是(一)消除履行有关本系统业务活动协调责任的开发计划署内固有的矛盾,同时又通过项目厅保持它本身的执行能力,和(二)消除项目厅与发展支助管理部之间在实施项目服务方面目前存在的重复。

13. 此类矛盾和其他问题曾是早先联合检查组(联检组)对项目执行处审查的主题(JIU/REP/83/9)(见第99段)。

B. 新项目厅的建立

14. 开发计划署执行局于 1994 年 6 月 9 日通过了第 94/12 号决定。第 5 段规定，执行局：

“5. 建议联大，虽然理事会 1993 年 6 月 18 日第 93/42 号决定建议合并机构，但项目事务厅成为一个单独和可认明的实体的形式不采取建立一个新机构的办法，与开发计划署和其他业务实体保持伙伴关系，其行政支助，包括与财务和人事有关的事务将继续由开发计划署提供，该厅应通过开发计划署外地网络开展工作。”

15. 这一决定后来得到经社理事会和联合国大会的核可，而且新的项目厅根据开发计划署执行局 1994 年 10 月 10 日第 94/32 号决定自 1995 年 1 月 1 日起正式运作，该项决定授权署长和执行主任建立一个自筹资金、单独和可认明的实体。与此同时，该决定还核可建立管理协调委员会(管理协调会)和用户咨询组。

C. 新项目厅的目标和范围

16. 1994 年 11 月 22 日 DP/1995/6 号文件阐明的项目厅的目标“是提供素质高、及时和成本效益高的服务，顺利地执行联合国会员国的各个项目”。

17. 项目厅的范围由其客户不断变化的需求和它所支助的项目的服务需要决定。

18. 项目厅的客户包括：

(a) 受援国政府，作为国际发展合作的受益方；

(b) 资金来源，包括任何联合国基金会和(或)计划署如开发计划署和农发基金；以及通过联合国系统某个组织、国际金融机构、受援国政府、捐助国政府或非政府组织提供；和

(c) 利用项目厅服务执行其所负责的项目或项目的某些部分的联合国系统组织。

19. 项目厅的服务包括：

“(a) 全面项目管理，包括订约负责提供技术性专门知识和支助；

(b) 执行联合国系统其他组织或者国家机构执行中的项目的一些组成部分；

(c) 代表国际金融机构监督项目和管理贷款；和

(d) 多边、双边和由受益者出资的项目管理服务。”³

20. 重要的是应指出项目厅是什么和不是什么。项目厅是一个单独和可识别的联合国实体，而不是一个单独的机构。它自筹资金并从提供的服务获取收入，而不是供资机构。它向联合国系统组织经管下的项目提供服务和投入（项目办法），但在任何部门均无实质性授权。它继续主要从开发计划署取得行政和财政服务。它期望并致力于实现联合国系统内更有效的分工和互补：它将集中提供项目服务，包括管理和采购，而联合国组织与专门机构将日益成为实务部门专门知识的宝库。

21. 开发计划署提供的行政服务继续得到行预咨委会的特别注意。行预咨委会在其 1996 年 8 月 6 日关于项目厅 1996-1997 两年期订正概算的报告 (DP/1446/38) 中忆及，“它指出，项目厅所得到开发计划署的行政服务应有最合算的价值…… (DP/1995/45, 第 13 段)”。

D. 项目厅的控制和管理

22. 项目受开发计划署/人口基金执行局控制。自 1995 年 1 月 1 日以来，执行主任单独向执行局直接报告，而不通过开发计划署署长。项目厅的议程项目是开发计划署部分的组成部分。

23. 会员国对项目厅奉行自筹资金的原则、它获得的业务量和交付率表示赞赏。它们继续促请项目厅管理部门使收入和客户来源进一步多样化。有些代表，特别是发展中国家、经济转型国家和未充分利用的主要捐助国的代表，希望其各自国家在货物和服务采购领域及咨询公司与顾问征聘领域所占份额不断提高。

24. 鉴于项目厅业务量及其活动日益增加，并考虑到潜在的多样化和会员国对项目厅的活动和做法越来越感兴趣，检查员们建议执行局考虑从它的会议中单独划出一部分时间用于项目厅，以便使会员国有更多的机会深入讨论项目厅的活动。这样也可使项目厅进一步得到联合国系统其他组织的承认，认为它是一个可提供项目服务的合作伙伴，使它作为一个单独和可识别的实体、而不再受开发计划署和联合国秘书处直接管理的特点正式肯定下来。这也将符合检查员们达成的其他结论和建议。

25. 与项目厅同时于 1995 年 1 月 1 日建立的管理协调委员会(管理协调会)旨在协助秘书长履行其管理职能，由开发计划署署长担任主席，另两名成员是管理事务部(管理部)副秘书长和经济及社会事务部(经济社会部)副秘书长。项目厅的执行主任为管理协调会的秘书。

26. 如 1994 年 8 月 19 日 DP/1994/61 号文件所述，“管理协调会的目的是维持并加强项目厅，作为一个自筹资金的实体，以务实方式进行工作”。它“应当在项目厅履行职能方面提供政策和管理上的指导，包括制定业务政策、提供便利和监测遵守情况。”⁴

27. 管理协调会处理了大批需要指导和核可的问题，然后提交执行局。其中包括业务计划、采购和合同订立、信息系统、风险管理、与联合国实体的关系和协定及客户的多样化，以及包括综合工作队方针和权力下放在内的项目厅的改组工作。

28. 管理协调会是在决定项目厅的前途时建立的。它被预见为是为了管理目的的一种妥协解决方案，即开发计划署和联合国秘书处将共同参与项目厅

的管理，而不是将它保留为开发计划署的一部分或并入联合国秘书处。从管理协调会会议和成果来判断，它在某种程度上作出了一些贡献。然而，它的作用似乎正在缩小，于是产生这样一个问题：这一外加的管理层次是否还需要。此外，使项目厅与其“母体组织”开发计划署和联合国秘书处脱离关系可使它以一种更加独立和中立的身分出现在联合国系统其他组织的面前，并可促使进一步相互作用。

29. 检查员们被提请注意行预咨委会在此问题上的看法：

“关于管理协调会的职能，咨询委员会注意到这些职能包括(建立一个适当的监督机制，使秘书长能考核新的项目事务厅的响应能力、成绩和效率)(DP/1994/61，第7段)。咨询委员会认为设立另一个像管理协调会这种监督机构可能会造成不必要的或也许是累赘的汇报机制，可能在有些情况下，重复了执行局的监督作用。”⁵

30. 用户咨询组按秘书长建议根据执行局第94/12号决定建立于1994年，负责“确保项目厅充分意识到联合国各组织和利用其服务的其他方面关注的问题，并负责提出适当的建议。”

31. 执行主任的报告(DP/1994/62/Add.1)补充了上述责任，它表示用户咨询组将提供关于项目厅服务的质量、效果和响应能力的反馈意见，并促进传播吸取的经验教训和开发的新方法。⁶

32. 用户咨询组由经济社会部副秘书长任组长。自创立以来，只在1996年开过一次会议。用户咨询组组长在其对1996年7月15日的管理协调会会议的讲话中报告称参与率很高(33名与会者代表26个组织)。讨论的焦点是项目厅提供的服务和在业务层面进行有效的机构间合作的必要性。

33. 检查员们相信，建立用户咨询组的理由仍然成立。不过，从迄今为止的经验判断，需要调查新的机制和渠道，以使项目厅与其合作伙伴之间更好更有效地相互作用。一个办法是利用行政协调会及其机构，特别是因为项目厅

最近已成为行政问题协商委员会(财政和预算)的参加单位和信息系统协调委员会(信息系统协委会)的成员。它还应当参加方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)。这样,项目厅执行主任可以根据需要参加行政协调会的会议。

E. 项目厅的演变中结构和职能

34. 如附件所示,项目厅的组织结构图描绘了项目厅各司、科和分散设立办事处的最新情况及其相互关系。

35. 虽然组织结构图在某种程度上已不言自明,但仍需作若干说明:

1. 支持目前结构和职能的要素包括:

(a) 项目厅的原则和价值来自《联合国宪章》,它的业务方法来自国际商业界;

(b) 项目厅是一个自筹资金的实体,包括该实体内的各司或驻外办事处;

(c) 项目厅是一个围绕“全部职能一体化业务工作队”建立的组织,因此它采用综合工作队方针,在不同的业务司或驻外单位中将业务和支助服务二者合并为一个工作队;

(d) 项目厅是一个权力下放的实体。分散设立的办事处形成这样的结构:以地区为基础,如吉隆坡和阿比让;以专题为基础,如重建和社会可持续性,日内瓦;以及执行方式,如采购项目司,哥本哈根。

2. 目前的结构建立在业务和非业务职能的基础上:

(a) 业务职能由九个业务司和一个科履行,其中五个以地区为基础(在吉隆坡的亚洲办事处;西亚、阿拉伯国家和欧洲(西阿欧)办事处,纽约;非洲办事处,纽约;阿比让办事;及拉丁美洲和加勒比(拉加)办事处,纽约),其中三个为专题单位(农发基金、环境规划及重建和社会可持续性三个司),另两个以执行方式分类为基础(采购项目和研究金与培训科)。这些司和驻外单位采用

综合工作队方针，并受益于非业务司的支助。

(b) 非业务职能由下列单位履行：(一) 财政、控制和行政司，下设三个服务科，分管采购支助、人力资源管理和财政与预算；(二) 政策和合同司；(三) 规划和新闻司；(四) 信息技术/信息系统司。这些支助司向上文第 2(a) 段所列业务司提供质量保证、标准制定、风险管理、“最佳做法” 职能、信息系统和办公自动化支助。它们也提供制衡机制，这是提供良好管理的基本条件。

F. 项目厅的主要特点

36. 项目厅的特点主要产生于它作为自筹资金实体的授权和它改变做法和程序以满足客户需要的能力。执行局根据 1995 年 1 月 10 日第 95/1 号决定核可的财务条例确定和(或)重申了项目厅的若干章程要素，例如项目厅的活动由执行主任对执行局和秘书长负责(条例 3.1)；项目厅活动的范围和主要方式由执行局的决策确定(条例 5.1 至 5.5)；和某种程度的灵活性，授权执行主任在某些条件的限制下可利用未动用和(或)预期的收入支付意外的人事和有关行政开支(条例 7.5)；以及他对采购问题的责任(条例 10.5)。虽然条例 10.1 授权执行主任制定项目厅的财务细则，但项目厅决意在开发计划署本身的编制中财务条例和细则——项目厅的财务条例和细则为其附件——修订本的结果出来前经适当变通后实施开发计划署的财务细则。下面讨论项目厅的主要特点：

1. 提供服务而无实质性授权

37. 使项目厅有别于其他组织的主要特点之一是，它的基本任务是通过着眼于项目的方法提供项目服务和担任总承包人，但无实质性授权。项目厅提供的服务种类评列在上文第 18 段，其中包括综合性项目管理、货物采购、贷款管理和管理服务等。

(a) 综合性项目管理

38. 项目厅向其客户推出一系列具体服务。以支持客户的项目。它还能够以更加综合的方式采取行动，办法是提供总体的项目管理框架：实际上充当客

户的总承包人或系统集成人。项目厅以此种身分不仅提供具体的投入，而且还管理整个项目或方案。它能够协调不仅由它本身提供，而且也由分包人或联合国其他组织和机构提供的各种投入。在作为项目总管时，项目厅还能够监管项目工作人员并履行所有项目监测和汇报职能。

39. 项目厅向世界各地的许多复杂、多科性和多捐助者方案提供此种管理能力。实例包括全球环境基金供资的项目(例如多瑙河流域重建/保护方案、黑海管理和保护方案、圭亚那伊沃克拉马雨林方案、伯利兹沿海地带可持续发展)和在艰难的冲突或冲突后条件下在几个区域实施的多捐助者方案(例如阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、危地马拉、海地、莫桑比克、索马里、塔吉克斯坦)。在各种情况下，都使管理办法适应当地的要求。

40. 为中美洲难民和失所人士而设的发展方案(难民发展方案)，是又一个多捐助者和多科性方案(也见下文第 96 段)，它旨在中美洲六个国家(伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜)受武装冲突影响最严重的地区同时实施六个方案部分(重建生产系统、重建当地卫生和教育系统、重建物质和社会基础设施和恢复对人权的尊重)。下放决策权和财务管理是对要求迅速作出反应的关键。项目厅建立了地区管理工作队，凡有可能，由当地人员组成，当地条件需要时也由国际人员组成(例如，在形势紧张地区需要公正的情况下)，或按有关授予财务权的联合国条例和细则组成。为了确保协调一致，位于萨尔瓦多的核心管理工作队负责协调并监督地区管理工作队。核心工作队负责国家/分区域一级的方案业务，与国家当局进行联络，寻求国家机构的支助，以加强当地的执行能力，并负责认定、选择、订约和监督方案实施所需的所有国家、区域和国际的技术性专业知识。所有的管理工作队都由项目厅工作人员组成，并授予他们财政和实施权。难民发展方案的实施需要联合国系统各机构(劳工组织、泛美卫生组织—卫生组织、难民专员办事处)积极参加，而且这些机构动员的技术人员是管理工作队不可分割的组成部分。

(b) 货物、工程和服务的采购和订约

41. 订约和货物采购在服务提供中占很大一部分(平均占 1996/1997 年提

供总量的 64%)，而且是重要的收入来源(占 1996/1997 年收入的 55%左右)。因此，在改组期间，它受到特别的注意。

42. 项目厅建立了“专用采购制度”，“使联合国的项目执行具有最高的质量和效率……”⁷

43. “虽然项目厅保留一些联合国财务条例和细则的规定的有关采购的传统行政机制，但对这些做法作了具体修订，使之适应当地的工作环境，以提高价值和对客户需要的反应能力。在保证货物、工程和服务获得较低价格方面取得了优势，但最重要的结果是这些价格得到的价值提高了。”⁸

44. 采购职能已不再局限于最近从纽约迁至哥本哈根的专业化采购司。通过权力下放过程，也将采购权授予了外地人员。此外，总部综合工作队也为某些标准化国际项目投入或在需要总部采取行动的领域保持采购能力。

45. 在综合工作队方法范围之内，业务司和分散设立的办事处的业务量管理干事中有工作队队员，他们是负责采购、人事、法律问题和财务管理工作的辅助人员。“这种支助也包括在联合国共同系统内提供的最完善的采购培训”⁹，最近向来自联合国组织的工作人员提供了此种培训。

46. 项目厅的采购按照全体人员通过电子手册可加利用的详细程序，在国际公开招标普遍原则的基础上进行。电子手册载有所有的政策和管理信息、表格和示范文件。

47. 项目厅还有一项正式的风险管理政策，它连续不断地界定和审查与项目执行活动有关的风险。它依靠各种风险管理手段，包括专业化的采购方法、合同条款和条件、保险和备有资金的自行保险，以及争端解决办法。

48. 对于特殊的发展需要和在紧急情况下，项目厅采取了不同的做法以及及时满足需求。下文第三章讨论其中一些方法。

49. 一个常设的采购和审查咨询委员会(采购审查咨委会)至少每周开一

次会评估所有拟议开支超过 10 万美元的采购过程。采购审查咨委会的程序要求各业务司编制并保持采购过程的可审计的记录，在决标前先经采购审查咨委员会审查。然后由该咨委会在当地就是否决标向主任采购干事(执行主任)提出建议。

50. 最近项目厅与机构间采购处(采购处)——与项目厅的采购项目司一样也设在哥本哈根——商定以互补和分工的方式提供“联合采购服务”。项目厅将标准目录项目的申请提交采购处，但所涉数量需要单独招标的除外。项目厅 1997 年交付的设备为 1.79 亿美元，其中 1.1 亿美元由哥本哈根处理，而哥本哈根北欧国家资金的交货为 350 万美元。采购处的交货为 6 100 万美元。应当指出，哥本哈根也是儿童基金会(药材、成药、办公设备和车辆)和卫生组织(欧洲地区的项目采购)单独的采购设施的所在地。将所有这些采购单位设在一地可能要求作进一步的探索以期开展联合业务。

51. 审计委员会提交大会的关于项目厅 1997 年 12 月 31 日终了两年期帐目的报告尤其论述了包括采购在内的管理问题。它提出了一系列的问题，包括有关采购程序手册、它的定稿和应用；确保为每个项目制定一份采购计划，详细列出拟购的项目并说明可能的行动时间表，以及有关应严格遵循的国际顾问征聘和评价手续等问题。项目厅随之确认、补救或答应采取纠正措施。

52. 在不损害实施财务细则和条例的技术细节的情况下，检查员仍继续提出联检组前几次报告提过的问题，即在处理有关紧急情况的活动时，是否应修订“刻板的”财务细则和条例以便及时但有适当制衡措施的情况下为受益方提供服务。

53. 下文表 1 说明项目厅与商业公司和承包人签订的服务和工程合同的价值。

表 1: 以百分比表示的服务和工程的价值

	1994	1995	1996	1997

捐助国稳步增长	16.7	21.5	23.8	43.4
未充分利用的主要捐助国 变化不定	3.5	2.1	6.8	5.7
发展中国家不断下降	79.8	76.4	69.5	50.9

未充分利用的捐助国：未充分利用的主要捐助国

54. 采购来源，特别是设备的来源，仍然是下述会员国关注的主要问题：在这些国家，特别是发展中国家(1997年约占25%)，国际采购的份额呈下降趋势，并变得有利于少数发达国家(详情见附表1和2)。项目厅承认这一经常发生的问题以保证项目获得最合算的价值，并鼓励会员国宣传它们的能力、查阅项目厅的万维网站(www.unops.org)并注册为供应商。

55. 不过，鉴于许多发展中国家与因特网联网不足，会员国积极敦促项目厅定期采用非电子形式向它们传播此类信息。这将符合大会1998年4月27日关于采购改革和外部承包的第A/RES/52/226号决议的精神，其中第13段指出：

“13. 请秘书长采取一切可能的措施，增加向发展中国家和转型期经济国家进行采购……”

(c) 贷款管理和监督

56. 项目厅提供的主要服务之一是在贷款管理和监督方面，这主要提供给国际农业发展基金(农发基金)。

57. 在1970年代，农发基金贷款(直至最近以前不属于农发基金授权的范围)的管理和监督是委托国际姐妹筹资公司如世界银行和区域开发银行进行的。1980年代，联合出资减少，而由农发基金起动的由它独家供资的项目有了增加。这些项目在执行战略、目标群体的确定和对受益方参加的强调等方面最

清楚不过地反映了农发基金的授权和特点，它们大都分配给了项目厅。

58. 在农发基金/项目厅全包的 124 个项目中，60 个由项目厅在纽约的农发基金司和它在内罗毕的驻外办事处监管，64 个由项目厅在吉隆坡和阿比让的办事处监管。就款额而言，它们在项目厅项目业务量 30 亿美元中多年总价值达 16 亿美元。

59. 在项目周期内，一俟农发基金执行局核可一笔贷款并收到项目厅发出的聘书”，它就负起责任。项目执行支助的初始步骤包括由项目厅发出“致借方书”和在受援国(通常在项目所在地区)组织“起动讲习班”，由有关的政府机构、农发基金和项目厅参加。从此时开始，农发基金请求该政府与项目厅直接打交道，项目厅的任务包括：

- (一) 管理贷款；
- (二) 执行和采购支助；和
- (三) 监督项目。

60. 项目厅对每个项目每年固定收费 44 050 美元，其中包括顾问费 9 500 美元和旅差费 5 000 美元。

61. 1997 年，理事会首次作为试点授权农发基金监管其 15 个项目和管理有关的贷款。农发基金管理部门随后决定将其介入限于项目监督，并将 15 个试点项目的贷款管理工作委托给项目厅。这项实验不应影响农发基金/项目厅的大部分合作，其中项目厅继续同时负责管理贷款和监督项目。不过，它将使农发基金深入了解如何监督项目，从而使它能够更好地评估项目厅的作用。

62. 项目厅/农发基金在支助方案国家方面的伙伴关系受益于这样一种情况：项目厅在纽约设有一个专管农发基金的司并配备专职工作人员负责由项目厅分散设立的办事处处理的项目。应农发基金的请求，现正在与粮农组织(并通过粮农组织与意大利政府)谈判，将农发基金司的一部分迁至罗马(特别是贷

款管理股，它将为农发基金直接监督的 15 个项目提供服务)。向农发基金靠拢将具有有益的效果。为提高效率和节约成本而得到农发基金积极支持的权力下放这项政策也有效益，它使驻外办事处的业务更加依靠需求推动，并提高对区域和分区域需要的反应能力。不过，将农发基金的业务分散到若干驻外办事处，而不是由单一的专职司负责，要求提高警惕，以确保在项目管理和执行方面奉行共同的政策。不应允许权力下放和增加联系渠道混淆或破坏共同方法。需要做的事情是建立某种机制和采用某种过程，使得驻外办事处之间能够彼此交流和了解关于最佳做法和经验教训的想法和知识并从中受益。

(d) 管理服务

63. 管理服务通过管理服务协定(管理协定)调节，项目厅通过这一方式充当国际金融机构如农发基金、世界银行和区域银行及基金会贷款或双边捐助国赠款接受国的代理人。

64. 在项目由非联合国实体如国际金融机构和双边捐助国供资的情况下，项目厅通过某个联合国组织(迄今为止主要是开发计划署)向借款国或受赠国提供的要求的管理服务。有六十六个国家已根据价值超过 15 亿美元的管理协定利用了项目厅的执行服务。

65. 项目厅根据管理协定提供的管理、采购和行政服务帮助各国政府及时地利用贷款资金和执行发展活动。1997 年这些服务包括：为阿根廷的服务和工程订立合同(1.564 亿美元)；为玻利维亚的行政改革提供专门知识和培训(4 690 万美元)；为厄瓜多尔提供公费工程(6 850 万美元)；为吉尔吉斯斯坦采购货物(120 万美元)；为秘鲁采购设备(1.625 亿美元)；为苏丹提供工程服务和建设基础设施(9 000 万美元)；管理土耳其的保健服务机构(9 190 万美元)和为乌干达提供管理服务(2 460 万美元)。这些活动的资金来源有：世界银行；区域银行如美洲开发银行；双边捐助国和有关政府。项目期限通常长达数年。

2. 项目厅：自筹资金的实体

66. 自筹资金的原则构成项目厅有别于联合国系统其他组织的主要特点之一。这项原则“使项目厅必须自己创出足够的收入，以支付所有行政开支和维持事先规定的业务储备金水平”。¹¹

67. 下面表 2 列示项目厅的各种收入及其增长情况。

表 2: 收入种类和增长情况

(百万美元)

	1995	1996	1997
a) 项目执行收入	26.6	31.7	35.0
b) 农发基金贷款管理和监督收入	3.1	3.3	3.6
c) 利息和杂项收入	0.7	3.3*	1.8
合计	30.4	38.3	40.4

* 包括丹麦和瑞士对办事处迁址费用的一次性缴款。

68. 收入的最大部分(1997 年为 86.6%)系项目执行所创。由于开发计划署 1997 年对服务需求的增长势头强劲，开发计划署资金所创的收入的份额从 1996 年的 81%增至 1997 年的 84%。¹²

69. 项目厅的日益增长的收入来源之一产生于它对国家执行项目的支助。这方面增长明显。

70. 下面表 3 展示了 1995、1996 和 1997 年的净收入。

表 3: 净收入

(百万美元)

	1995	1996	1997
收入	30.4	38.3	40.4
支出	27.7	33.7	36.6
业务准备金的补充	2.7	4.6	2.4
净收入	0	0	1.4

71. 项目厅的收费没有固定的标准费率，而是因客户而异，是根据就提供的不同种类的服务达成的协定决定的。对于开发计划署核心供资的项目，项目厅最多收取行政业务服务费用的 10%。对开发计划署管理的资金按 5%至 8%的费率收费。对农发基金的项目每年每个项目收费 44 050 美元。对于援助巴勒斯坦人民方案(会计服务)，1994-1995 年收费 10 万美元，1996-1997 年收费 15 万美元。管理协定收费按美元额计算，服务管理协定与货物管理协定有所区别。管理协定的平均费率 1995 年为 4.4%，1996 年为 4.2%。

72. 成本评估和费率制定问题由审计委员会审查¹³，而且项目厅执行主任在其提交执行局的报告(DP/1998/4，1998 年 3 月 30 日)中也论述了这些问题。

73. 必须指出，自筹资金的原则不仅适用于整个项目厅，也适用于它的各个组成部分，不论是在纽约的司还是分散在外的办事处。在设立分散在外的办事处之前，项目厅保证有数量足够大的项目来证明需要采取此种确保它自筹资金的行动。项目厅及其组成部分的规模相应地增大或缩小。

74. 为响应执行局和行预咨委会并在与它们的对话过程中，项目厅提交了关于 1997 年风险管理、准备金和剩余收入的提案。这包括向项目厅及其客户提供附有风险管理机制的保护体系和业务准备金。由于项目厅是非营利组织，该项决定是为了使准备金保持合理的水平。执行局 1997 年 9 月 18 日第

97/21 号决定第 2 段指出，执行局：

“2. 决定将项目厅的业务储备金数额定为前年行政和项目预算支出合计数额的 4%，并且将未支出收入转入储备金帐户，直到此项数额达到这个水平为止。”

75. 风险管理战略谋求确保业务准备金成为最后一招机制。为了尽量减少准备金下降可能性，项目厅的政策和合同司专注于可能产生于合同的索赔。它定期修订和更新项目厅工作人员使用的基本合同文书的文本。它参与各种讨论和索赔，以便确保项目厅及其客户的利益得到保护。该司还监督项目厅有关订约培训教材的编制，这些教材旨在提高项目厅合同管理人员的专业水平，以减少可能发生的索赔。¹⁴

3. 项目厅：讲求实效的实体

76. 如上文所述，项目厅以它的原则源自《联合国宪章》和它的业务方法源自国际商业界而感到自豪。通过改组，它已发展和加强了它的规划和开展业务的方法。对综合工作队方法、权力下放、专用采购制度、财务做法和程序、风险管理及特定培训等连续不断地进行监测并在必要时相应加以修订。

77. 项目厅与众不同的管理做法之一是引入和采纳业务规划的概念。“业务计划”旨在提供一种管理手段，有助于就该组织面临的趋势、优先次序、机遇和挑战等达成共识并形成共同的想法。它提供一种责任制框架，可以据此管理和监督正在从事的活动，并且评估相对于目标的业绩。

78. 1995 年计划制定的优先次序“仍然反映项目厅关键的管理考虑：

- 提高服务质量；
- 建立和增进与客户的关系；
- 加强项目厅的组织”。¹⁵

79. 在 1995、1996 和 1997 年的三个业务计划中，项目厅认定了一系列将会影响上述管理考虑的目标和活动。1995 年的业务计划集中于作为一个新组织必须完成的任务。1996 年的计划得益于外部审计员的评论，从许多铺展过宽的任务转到层次更高的目标。

80. 1997 年的总体财务业绩，包括有关业务获得、服务提供、收入和行政费用等的业绩，接近于 1997 年业务计划确定的目标。

81. 就 1997 年而言，业务获得的目标定为 5.73 亿美元；服务提供定为 5 亿美元；收入定为 4 060 万美元；行政费用定为 3 850 万美元。业务获得的总体财务业绩为 7.05 亿美元，高出目标 23%；服务提供完成 4.63 亿美元，即达到目标的 93%；收入为 4 040 万美元，行政费用为 3 660 万美元。

82. 从非财务角度看，1997 年计划专注于五个工作领域：成本评估和费用确定；交流政策和战略；工作队的建立和协调问题；信息系统；以及风险管理。这些问题在 1997 年计划中作了详细讨论，并在执行主任报告 (DP/1998/24, 1998 年 3 月 30 日) 中作了汇报。

83. 1997 年计划有别于前两个计划的地方是，它以项目厅各个业务单位在本单位业务计划中所作的自下而上的预测为依据。“这种自下而上的做法不仅有助于将业务规划做法进一步纳入项目厅的管理文化，而且有助于增加各单位预期的业务获得、服务提供和业务收入的透明度。”¹⁶

84. “虽然许多任务和目标已经实现或已经开始，但难以规避这样一个结论：原定结果与可利用资源之间的恰当平衡尚未实现。”¹⁷

三、努力增进项目厅与联合国系统其他组织之间的合作和互补

85. 关于项目厅 1994-1997 年业务量获得情况的附件的表 3 显示，项目厅继续主要依靠开发计划署作为主要的资源来源。开发计划署核心和非核心资金的总份额的百分比为：1994 年 62%；1995 年 50.3%；1996 年 55.7%；以及 1997 年 71%。

86. 虽然仍然主要依靠开发计划署供资，但不同多边赠款和贷款的份额变化不定。这里特别有意思的是联合国其他组织（早已是老客户的药物管制署、人口基金和农发基金除外）的份额 1994 年为零，但 1996 年明显增长到 1 332 000 美元，1997 年增长到 11 993 000 美元，分别占总额的 0.25%和 1.7%。这一趋势 1998 年看来仍在继续。在其向 1998 年 6 月执行局年会所作的说明中，执行主任指出：

“自今年 1 月以来，进入项目厅业务量的新的业务总量比 1997 年高出约 10%，并且为两年前 6 月份的两倍。这包括与去年同时间相比，联合国新客户对项目厅服务的需求增长 40%。关于新获的业务，联合国系统新客户业务实际上从 1996 年的 1 300 万美元增至 1997 年的 5 000 万美元。1998 年我们仍在继续努力使联合国客户多样化。”

“1997 年间非传统性的联合国客户对利用项目厅的服务的兴趣有大幅度增加。几个专门机构表示了这方面的兴趣，包括国际劳工组织（劳工组织）、联合国粮食和农业组织（粮农组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和世界粮食计划署（粮食计划署）。” 1998 年 3 月 30 日 DP/1998/24。

A. 项目厅客户的多样化

87. 项目厅客户和收入来源的多样化应确保项目厅的未来有一个更加稳定的基础。有些会员国继续特别关注这个问题，并敦促项目厅管理部门加紧努力以实现这一目标。

88. 项目厅管理部门意识到多样化的重要性和它固有的困难。项目厅管理部门在汇报 1997 年业务计划执行情况时指出了“障碍”和“进展缓慢和遇到意外困难的领域”。¹⁸ 其中一个领域即是多样化。

89. 如上所述，多样化的努力已经有所成果。不过，1997 年，向项目厅提出具体服务要求的大多数来自联合国秘书处各部门及其他在其监督下的实体，¹⁹ 包括政治事务部、维和行动部、人道协调处、减灾十年、艾滋病方案、难民专员办事处、人权专员办事处和社发研究所。

90. 项目厅与联合国秘书处之间的一个具体问题后来向执行局作了汇报，尽管在管理协调会内作了讨论，而且它提出了建议，这个问题仍未得到缓解。“由于从联合国秘书处将款项转移给项目厅缺乏标准手续，以支付委托项目厅执行的活动，这一直是进一步多样化的障碍。已经就及时转拨的机制向联合国秘书处提出建议并且经管理协调会审查，可是迄今这方面的进展仍仅以个案为基础。”²⁰ 鉴于管理协调会已就此事提出了建议，检查员们觉得难以理解问题继续不得解决的原因。他们促请联合国秘书处有关官员紧急采取必要步骤解决这个问题。

91. 尽管存在上述困难和障碍，但似乎存在一种趋势，就是项目厅与非传统性联合国客户之间的伙伴关系正在加强，虽然相对于业务总量而言，所占比例不大。必须特别鼓励这种趋势，以增进专门机构与项目厅之间的伙伴关系。

B. 日益增强的伙伴关系：方法的多样性

92. 鉴于项目厅与联合国系统的组织正在建立越来越多的伙伴关系，所申请的服务范围也正在相应扩大。在最近执行的项目中，有处理“发展议程以外的”问题的项目，例如人权、排雷和处于冲突或冲突后情况下的社会。下面简述项目厅采取的和(或)使之适应不同情况的方法。

1. 人权

93. 联合国秘书处政治事务部(政治事务部)是项目厅最新的伙伴之一,在危地马拉共同执行一个 728 万美元的人权问题项目。在本项目中,管理、后勤和采购服务由项目厅提供。它在只不过一个月的时间内就订约并组建了一个 200 人的工作队,并在全国建立了 4 个流动调查工作队和办事处。流动工作队的调查结论的监测和实质性汇报仍由政治事务部负责。

2. 排雷

94. 与联合国人道主义事务协调处(人道协调处)达成了一项在伊拉克北部执行一个 350 万美元的排雷项目的协定,导致项目厅建立了一个排雷行动股,提供排雷方案所要求的技术、法律和管理专门知识。除了管理服务、采购设备和将设备交付外地外,项目厅还提供了一个论坛,以便与希望通过提供专家为排雷项目作贡献的捐助国政府作出有关安排,这些专家的薪资、旅差费和健康保险费由捐助国支付,而生活津贴由项目厅发给。这种安排具有双重优点,一是以低得多的成本获得专门知识,二是使捐助国大大贴近项目。项目厅已在安哥拉、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、乍得、克罗地亚、伊拉克、老挝人民民主共和国、莫桑比克、索马里和斯里兰卡等国管理和实施排雷活动。正在为伊朗和科索沃规划新的方案。排雷行动股在排雷方面与联合国其他合作伙伴如联合国/维和行动部、开发计划署等进行密切协作。

3. 治理

95. 在多科性项目中,项目厅不仅提供通常的行政和管理服务,而且充当所有有关合伙方的协调人。合作伙伴可能包括中央政府当局、地方机构、区域政府、非政府组织、社区性组织和私营部门。这一作用在波斯尼亚和黑塞哥维那的阿特拉斯项目中得到了证明,该项目由双边援助国通过开发计划署和国际减少自然灾害十年(减灾十年)提供资金,并由项目厅与卫生组织合伙执行。意大利和欧洲其他国家共有 100 多个城市和地区与 20 个波斯尼亚城市结成对予以促进地方行政、教育、卫生、环境和性别平等领域的合作。正在突尼斯

最后敲定一个类似的项目。

4. 受战争破坏社会

96. 在遭受战争打击的国家中，能否迅速提供服务并取得立竿见影的效果如修复道路、桥梁、水井或通信设施等极为重要，是项目厅所采用方法的关键。这关系到增强受战争打击的人民能够期待重建和当地发展所需的信心。始于中美洲的难民发展方案(为难民和失所人士而设的发展方案)是这种方法的最好例子。这种方法后来扩大到柬埔寨、苏丹、阿富汗和非洲的大湖地区。开发计划署、药物管制署、开发银行和双边援助国提供了资金和合作。劳工组织的企业司通过信贷服务创造业务机会，提供地方经济发展领域的技术性专门知识。一个单独的受战争破坏社会重建项目(社会重建项目)与社发研究所和 20 多个捐助国合作，在危地马拉、索马里、厄立特里亚和莫桑比克执行此类项目。类似的方法还适用于受自然灾害或严重贫困破坏的地区。

97. 据社发研究所认为，“由于对危机和冲突环境基本上不起作用的某些联合国细则和条例施加的限制，它和项目厅的效益很有限。对于刻板的人事细则来说尤其如此。对项目厅来说，越能摆脱严格遵守标准的联合国条例这一束缚……和制定它自己的程序……(并)……作出确保责任制的适当规定，它就越能有效地履行它的职能……”在接受检查员调查的对话者中不少人也表示了类似的看法。

98. 在这方面，检查员们继续提出联检组前几次报告中提到过的有关紧急情况下活动的问题。在不损害适当制衡的必要性的情况下，检查员们敦促认真考虑修订财务细则和条例以满足紧急情况下采取行动的特殊需要。他们还促请注意这方面所需的特殊训练。

5. 蒙特利尔议定书

99. 《蒙特利尔议定书》供资的项目旨在帮助发展中国家各个产业部门的私营企业将它们业务转变为有利于臭氧层的技术。由项目厅管理各个项目预计的转变的所有方面，包括在国际上采购设备，征用技术性专门知识，寻找有关实体订立从事当地工程的分包合同。项目厅应用专门适合具体项目需要的实施方式，同时又不越出组织的法律框架和财务条例与细则。中小型企业就是一个很能说明问题的例子，在此类企业中，采用基于规模经济的方式在给定的预算限制内实现项目目标(即最大限度利用当地的专门知识进行集体采购，包括印度 80 个中心企业和墨西哥及马来西亚的其他中小型企业)。

6. 最近的合作伙伴

100. 最近，难民专员办事处与项目厅于 1998 年 6 月 11 日签署了一项业务总协定，其目的是促进难民专员办事处特别是在外地利用项目厅提供的服务。在过去，项目厅支助由难民专员办事处通过开发计划署供资的业务。它也帮助拟订关于涉及冲突后或紧急遣返阶段的重新融入(速效)项目的技术指导方针。

101. 人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)与项目厅之间的“临时谅解备忘录”涵盖提供执行服务，其中包括总部和外地的活动和方案；条约执行；研究与分析；特别倡议和方案支助。“已开始相应的活动，而且人权专员办事处交托给项目厅的资金总值已超过 400 万美元。”²¹

102. 项目厅是联合国志愿人员(志愿人员)的第二大用户。1997 年，共有 281 名志愿人员在项目厅执行的项目下工作。除了这些志愿人员外，还组织了 128 次侨民传知(侨居国民传授知识)咨询业务，作为项目厅执行的项目，比上年有所增加，上年为 102 次。

C. 项目厅与联合国系统的组织：演变中伙伴关系

103. 第二章概要说明了新的项目厅的历史和立法背景及其主要特点。上文 A 节说明项目厅的资金来源仍然主要依靠开发计划署的情况。B 节不仅说明了新的合作伙伴，而且实事求是地证明了项目厅在不同情况下，特别是在紧急情况下，如何能够改变做法和程序以便及时地服务于它的客户和受益方。

104. 不过，尽管在发展伙伴关系方面取得了上述进展，某些专门机构内对项目厅的总体态度并不是统一的。有的官员认为，与新的项目厅结成伙伴关系将使他们能够集中精力提供技术性专门知识，使他们摆脱由项目厅处理的管理事务。有些官员仍持怀疑态度，他们仍然认为项目厅是竞争对手和“入侵者”。导致这种看法的部分原因是历史形成的态度，当时项目厅的前身即项目执行处是作为开发计划署的执行助手设立的。这引起大多数(如果说不是所有的)专门机构的担心和拒绝，因为它们认为项目执行处侵犯了它们的管辖领域和授权，并对此造成了威胁。

105. 题为“联合国开发计划署项目执行处”的联检组的报告(A/39/80或 JIU/REP/83/9)试图促使解决影响开发计划署与其合作伙伴之间信任的问题。凭借此份报告，以及秘书长以他作为行政协调会主席身分就该报告所作的评论(A/39/80/Add.1)，并在开发计划署理事会深入讨论后，得出结论如下：

- (一) 开发计划署可以继续直接执行；
- (二) 开发计划署和各专门机构应本着协商一致的精神进行更多的协商和合作；和
- (三) 应进一步审查项目执行处订立分包合同时所使用的可靠程序以便为所有组织采用。

106. 如上文所讨论，合并项目厅与发展支助管理部的尝试的最终结果是在 1995 年 1 月 1 日创建了项目厅，作为与开发计划署和联合国秘书处相联系

的一个单独、可识别和自筹资金的实体。

107. 尽管项目厅的任务、性质和做法有所变化，尽管项目厅与联合国系统各组织之间的伙伴关系不断增强(虽说程度有限)，但不少组织如粮农组织、劳工组织、教科文组织和工发组织等对于是否、如何和在何种程度上与项目厅发展伙伴关系继续持有复杂或反对的意见。这些机构提出了这样的问题：是否应将综合性的项目管理越来越多地委托给项目厅这个本身没有实质性授权或技术性专门知识的实体，与部分项目服务相反，所有专业化领域的综合性项目管理均属于专门机构任务的范围。它们不知道将项目委托给可以利用项目厅服务的专门机构是否更加合适。检查员们认为，各机构应更加积极地谋求与新的项目厅发展此种关系。

108. 本报告的主要目的之一是鼓励增进项目厅与联合国系统各组织、特别是专门机构之间的合作和伙伴关系。下一节说明在联合国系统内利用项目厅服务的好处。它还将说明项目厅作用和授权的某些局限性，这些局限性将使它不能承担或侵犯其他组织的授权。即使这样，如上文第 6 段所说，合作的潜力也不应限于联合国系统。以项目厅为一方和以联合国组织和机构为另一方应与包括私营部门的参与者在内的其他参与者竞争服务和伙伴关系。保持竞争的环境将有助于鼓励革新和提高成本效益。

D. 努力结成更多的伙伴关系

109. 项目厅与联合国系统各组织的合作一直限于联合国系统的若干组织。增进合作的潜力在于双方都认识到它们各自在专业领域的比较优势。

110. 项目厅获得了它的传统伙伴的信任。非传统伙伴正在增加，但主要属于联合国秘书处下属的各组织。一些专门机构正在开始利用项目厅的服务，但与项目厅获得的业务总量相比比例不大。客户的进一步多样化和交易额的增大是努力争取实现的目标。

111. 就项目厅而言，它应当格外努力利用联合国系统各组织、特别是专

门机构内存在的专门知识。联合国系统各组织，在这种情况下尤其是各专门机构，应当更多地利用项目厅作为项目服务的提供者。

112. 选择利用项目厅服务的组织，特别是最近缔结协定或谅解备忘录的组织，列举了若干这样做的理由：

- (一) 及时性：项目厅一向能够及时提供所需的服务；
- (二) 灵活性：及时性部分产生于项目厅采用的灵活做法，它抛弃了官僚主义繁文缛节，简化了有关做法和程序，这些做法和程序通常是联合国系统其他组织的标志，也构成整个联合国系统改革进程的主要目标；
- (三) 质量：衡量质量不属于本报告的范围，但通过合作伙伴的反馈意见使检查员的得出以下结论。客户对项目厅提供的服务的质量感到满意；
- (四) 成本效益：项目厅服务的及时性和质量有助于提高它们的成本效益。项目厅的收费通常低于联合国其他组织；
- (五) 风险管理：降低管理和财务风险是项目厅向其客户提供的服务的不可分割的组成部分；
- (六) 公正性：由于项目厅无实质性授权和只管提供服务，它的合作伙伴并不认为它构成对它们特性和方案与项目所有权的威胁；和
- (七) 竞争精神：项目厅并不是想当然地认为有关业务理应归它。它必须为之竞争。这是一种深深扎根于项目厅工作人员脑海中的精神，他们遵守自筹资金的原则。

113. 据检查员们认为，项目厅工作人员的任务观念、他们的集体主义和致力于成功的献身精神是取得成果的原因，也是项目厅被它的合作伙伴看好的

原因。

114. 有人敦促联合国系统的各组织采取更加主动的步骤增进与项目厅的合作。在这方面，检查员们愿提及应鼓励此种取向的下列因素：

- (一) 新的项目厅与它的前身开发计划署项目执行司并不相同。它的非实质性授权意味着它不可能构成对专门机构授权的威胁；
- (二) 联合国机构和其他组织可能受益于项目厅采纳和实践的某些方法和(或)程序革新和方法，例如上文第二和第三章所述的那些；
- (三) 各机构在各自的领域已积累了丰富的经验和专门知识，如与项目厅提供的服务相结合，能够更有效地用于加强发展努力；
- (四) 各机构与项目厅的伙伴关系将增强它们作为联合国实体的特性。

115. 随着合作伙伴的增多，项目厅的业务量将会增加，而且收入也可望增加。随着项目厅收入的增加，项目厅提供服务的规模经济应当有利于降低项目厅对它合作伙伴的收费，从而可腾出更多的资源用于发展努力。

116. 项目厅 1996 年的业务计划认为“对以下这种组织联合国内是有一席之地供它占有的：它必须靠它日复一日地证明在提供有价值的东西而谋生。项目厅认为，它必须证明掌握了私营部门的原则，即在竞争的环境下证明价有所值的原则，同时又维护联合国据以建立的原则。这是一种能够提供独特的服务的独特的地位。”

注

¹ “开发计划署给理事会第 16 届会议的报告”，E/5365/Rev.1，1973 年 6 月。

² “署长和执行主任关于联合国项目事务厅的范围和目标的报告”，DP/1995/6，1994 年 11 月 22 日，第 8 段。

³ 同上，第 12 段。

⁴ “署长关于项目厅管理协调委员会的明确作用和职能的报告”，DP/1994/61，1994 年 8 月 19 日，第 3 段。

⁵ “行政和预算问题咨询委员会关于项目厅管理协调委员会的作用及职能的报告和执行主任关于如何使该厅成为一个独立可识别实体的报告”，DP/1994/57，第 15 段。

⁶ “项目事务厅执行主任关于将厅建成一个单独和可识别实体的办法的报告：项目厅用户咨询组：作用、组成和职能”，DP/1994/62/Add. 1，1994 年 8 月 18 日。

⁷ “项目厅的专用采购制度”，项目厅应联检组请求编制的文件。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ 《发展工具》，项目厅出版物。

¹¹ “执行主任关于项目厅活动的年度报告”，DP/1998/24，1998 年 3 月 30 日，第 11 段。

¹² 项目厅 1998 年业务计划。

¹³ “审计委员会的报告”，A/51/5/Add. 10，纽约，1996 年。

¹⁴ 前引书，DP/1998/24，第 30-33 段。

¹⁵ 项目厅 1997 年业务计划。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 前引书，DP/1998/24，第 51 段。

¹⁹ 同上，第 53 段。

²⁰ 同上，第 53 段。

²¹ 执行主任向执行局 1998 年度会议所作的发言。

项目厅组织结构图

附件

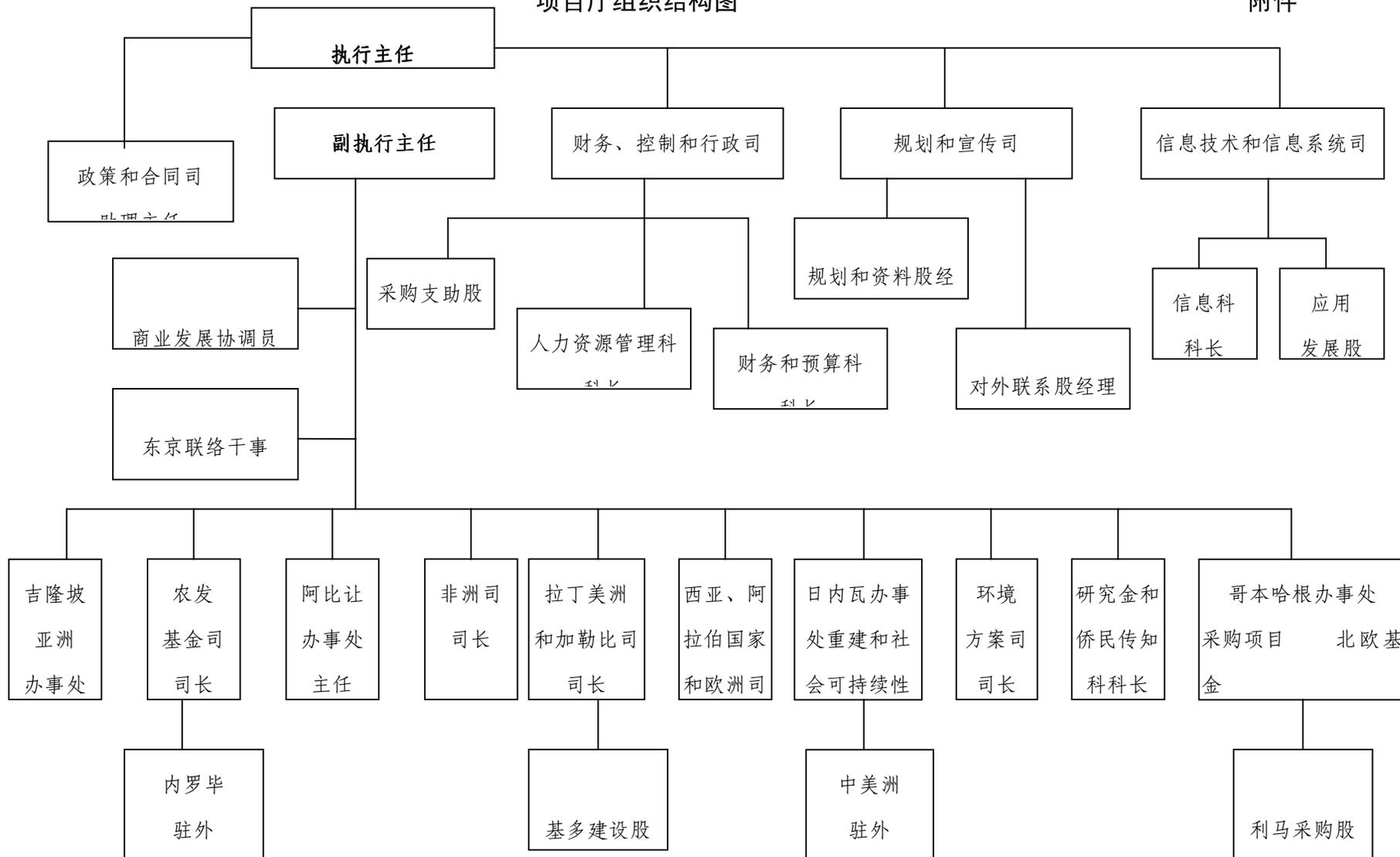


表 1. 项目厅项目采购
1994-1997 年签署的服务和工程合同的价值

卖方国	1994		1995		1996		1997	
	千美元	百分比	千美元	百分比	千美元	百分比	千美元	百分比
A. 咨询公司和承包人	59,468	100	63,678	100	37,432	100	72,867	100
发展中国家	47,446	79.8	48,633	76.4	25,999	69.5	37,085	50.9
捐助国	9,948	16.7	13,717	21.5	8,893	23.8	31,640	43.4
澳大利亚	2,484	4.2	1,718	2.7	3,022	8.1	405	0.6
奥地利	0	0.0	0	0.0	43	0.1	131	0.2
比利时	0	0.0	200	0.3	82	0.2	190	0.3
加拿大	181	0.3	166	0.3	281	0.8	543	0.7
芬兰	348	0.6	716	1.1	153	0.4	0	0.0
法国	1,603	2.7	4,674	7.3	439	1.2	1,242	1.7
德国	0	0.0	0	0.0	445	1.2	312	0.4
意大利	895	1.5	0	0.0	0	0.0	5,464	7.5
日本	193	0.3	818	1.3	0	0.0	152	0.2
新西兰	1,194	2.0	365	0.6	277	0.7	58	0.1
西班牙	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3,146	4.3
瑞士	131	0.2	95	0.1	25	0.1	253	0.3
联合王国	1,224	2.1	637	1.0	1,339	3.6	2,694	3.7
美国	1,695	2.9	4,328	6.8	2,789	7.4	17,050	23.4
未充分利用的主要捐助国	2,074	3.5	1,328	2.1	2,539	6.8	4,142	5.7
丹麦	1,721	2.9	135	0.2	1,079	2.9	2,693	3.7
荷兰	86	0.1	160	0.3	792	2.1	104	0.1
挪威	267	0.4	124	0.2	380	1.0	568	0.8
瑞典	0	0.0	909	1.4	289	0.8	777	1.1
B. 非政府组织	21,533		24,839		14,602		20,128	
C. 国际机构	2,731		409		5,416		1,989	
合计	83,732		88,926		57,449		94,984	

注：因四舍五入可能有小的出入。

表 2. 项目厅项目采购：
按卖方国列示的订购的货物和设备
1994-1997 年

卖方国	1994		1995		1996		1997	
	千美元	百分比	千美元	百分比	千美元	百分比	千美元	百分比
国际采购	127,028	100	116,577	100	140,478	100	154,609	100
发展中国家	36,383	29.6	26,032	22.3	50,603	36.0	38,673	25.0
捐助国	76,962	60.6	78,299	67.2	77,010	54.8	102,912	66.6
澳大利亚	15	0.0	1,814	1.6	479	0.3	-	-
比利时	1,808	1.4	363	0.3	1,146	0.9	2,684	1.7
加拿大	2,603	2.0	4,741	4.1	3,209	2.3	1,507	1.0
芬兰	43	0.0	162	0.1	66	0.0	-	-
法国	11,970	9.4	10,913	9.4	8,171	5.8	16,137	10.4
德国	1,162	0.9	5,732	4.9	5,366	3.8	7,199	4.7
意大利	945	0.7	5,664	4.9	7,300	5.2	8,271	5.3
日本	12,196	9.6	6,366	5.5	9,569	6.8	10,862	7.0
卢森堡	-	-	-	-	-	-	970	0.6
西班牙	-	-	-	-	1,781	-	1,102	0.7
瑞士	1,210	1.0	539	0.5	2,839	2.0	3,165	2.0
联合王国	5,735	4.5	4,630	4.0	9,784	7.0	22,724	14.7
美国	38,541	30.3	36,976	31.7	27,196	19.4	27,789	18.0
其他	734	0.6	399	0.3	104	0.1	502	0.3
未充分利用的主要捐助国	13,683	10.8	12,246	10.5	12,865	9.2	13,024	8.4
丹麦	4,404	3.5	8,259	7.1	7,146	5.1	6,164	4.0
荷兰	2,435	1.9	2,600	2.2	4,085	2.9	5,704	3.7
挪威	85	0.1	258	0.2	101	0.1	250	0.2
瑞典	6,759	5.3	1,129	1.0	1,533	1.1	906	0.6
当地采购	4,726		18,396		25,501		24,065	
合计	131,754		134,973		165,979		178,674	

表 3. 项目厅业务获得量, 1994-1997 年
(千美元)

资金来源	1994		1995		1996		1997	
	数目	价值	数目	价值	数目	价值	数目	价值
开发计划署核心资金	269	135,471	245	125,298	308	194,559	413	391,320
开发计划署管理的资金	64	46,262	155	60,145	175	59,384	139	45,301
全球环境融资	22	26,386	24	12,374	67	22,594	44	14,901
《蒙特利尔议定书》执行信托基金	39	19,446	116	40,443	97	26,022	90	23,374
妇发基金	2	230	-	-	-	-	-	-
萨赫勒办事处	0	0	2	580	5	1,904	1	158
资发基金	1	200	13	6,748	6	8,864	4	6,868
开发计划署信托基金	14	13,191	21	15,213	37	43,550	39	64,557
21 世纪能力	6	2,279	4	3,035	7	2,894	5	3,728
排雷-柬埔寨	1	8,562	1	5,311	1	8,549	1	5,263
非洲商业法统一组织信托基金	0	0	0	0	0	0	1	19,747
意大利信托基金(和平与重建)	0	0	0	0	2	5,954	2	2,007
挪威信托基金/非洲	0	0	0	0	3	3,244	3	2,307
柬重新安置方案/瑞典	0	0	2	4,085	2	2,029	3	9,226
瑞典信托基金	0	0	0	0	1	2,622	3	3,041
安哥拉信托基金	0	0	0	0	0	0	2	8,601
海地信托基金	0	0	0	0	0	0	3	4,400
其他	7	2,350	14	2,782	21	18,258	16	6,237
开发计划署合计	347	194,924	421	200,656	520	297,493	591	501,178
百分比变化			21.3%	2.9%	23.5%	48.3%	13.6%	68.5%
多边增款和贷款—合计	42	65,792	22	67,321	33	88,365	47	88,038
药物管制署	13	25,924	1	231	7	11,812	21	37,119
人口基金	1	700	1	107	3	95	1	255
联合国组织	0	0	2	222	9	1,332	13	11,993
农发基金(管理协定)	14	0	2	1,814	2	4,036	2	339
开发银行(管理协定)	14	39,168	16	64,947	12	71,089	10	38,332
双边赠款(管理协定)	19	53,279	26	131,137	26	148,158	30	115,767
捐助国(通过开发计划署)	8	7,392	10	16,301	8	6,208	8	11,262
日本	8	40,865	10	104,539	7	82,068	9	70,579
政府	3	5,022	6	10,297	11	59,883	13	33,926
总计	408	313,995	469	399,114	579	534,016	668	704,983
百分比变化			15.0%	27.1%	23.5%	33.8%	15.4%	32.0%