

# 联合国系统各组织的实施伙伴管理审查

撰写人

**George A. Bartsiotas**  
**Sukai Prom-Jackson**

联合检查组

2013 年，日内瓦



联合国



# 联合国系统各组织的实施伙伴管理审查

撰写人

**George A. Bartsiotas**  
**Sukai Prom-Jackson**

联合检查组



联合国  
2013年，日内瓦



## 内容提要

### 联合国系统各组织的实施伙伴管理审查

JIU/REP/2013/4

与公共和非公共实体之间的伙伴关系，已经成为联合国系统大多数组织履行任务授权不可或缺的条件。在很多这类伙伴关系当中，各组织将方案活动的执行授与实施伙伴，为之执行方案调拨资源(资金和物资)。从总体上看，交付实施伙伴的联合国资源数量巨大。有些组织通过实施伙伴所作的开支，占其年度预算的半数以上。

联合国系统各组织将经费转移给第三方时，应建立起治理结构及其他问责措施，以便确保经费得到高效率使用，用于既定用途，最大程度地缩小在欺诈、腐败和管理不善方面的风险。按照这一标准，联合国的内部和外部审计员已经就实施伙伴的业绩和监督问题一再提出过关注。今天，广大会员国要求增强对于调拨给实施伙伴的资源的问责，正是此类关注的体现。

对于在各种不同的政治、经济和社会背景和条件下从事发展和人道主义援助的联合国各组织，对实施伙伴实行健全的管理是一项复杂的挑战。实施伙伴千差万别，包括东道国政府实体、国家和国际非政府组织、民间社会团体以及学术和研究机构。

多年来，各组织是按照自己的任务授权、业务模式和管理制度发展实施伙伴关系的。一般说来，不可能为联合国系统各具特点的不同组织规定出管理多重实施伙伴的一刀切方法。

本报告审查这些组织当前用于挑选和管理实施伙伴的方法，尝试找出共性的因素和挑战，认清良好做法并提出建议。报告中载有 12 项正式建议(其中包括两项对立法机关的建议，十项对各组织执行首长的建议)。本报告还包括对行政管理机关的意见和建议。

### 主要意见和检查结果

联合国系统的一些组织对于建立伙伴关系缺乏一种战略性的办法，对于实施伙伴采取的是零敲碎打和非连贯性的方法。但是，有些组织正在努力改进和发展管理实施伙伴的体制框架——政策、程序和指导方针。

- 关于一般性的伙伴关系或具体的实施伙伴，没有清楚的定义。联合国系统各组织使用的术语和定义各不相同，这取决于它们各自的业务模式和行动类型。除了委托执行机构执行方案之外，各组织还建立了不涉及转移资金的其他一些非实施伙伴性质的伙伴关系。各组织还订立了与第三方的一些协议，如共享服务协议或商务服务合同，这些也可被视为伙伴关系。

用来规范这些不同“伙伴关系”的规章差异很大。为了区分各种伙伴关系模式并且明了哪些规则和章程适用于执行安排，各组织需要为自己的实施伙伴建立清楚的定义，以区别于其他的伙伴安排。这样将有利于问责和透明，防止偏离采购和其他适用规章的现象。(见建议 1)

- 很多组织缺乏关于实施伙伴的随时可用的关键信息。随时可用的信息应当包括伙伴的类型和名称、向其转移的经费、将要或已经由其执行的项目、以及其业绩评价。可是，这类信息通常分散于多个不同的办事处，需要更多的人工介入才能以汇总的方式加以提供。高级管理方和立法机构没有机会掌握关于实施伙伴所作重大资源开支的随时可用信息，这可能会妨碍问责和知情的决策(见建议 2)
- 每个组织的实施伙伴管理都应当采用一种战略办法。实施伙伴贡献的开发和最大化需要有一种决定框架，把一个组织的整体战略目标作为确定伙伴关系需要的依据。通过这种办法可建立和推广共同的眼界，帮助确保各外地办事处不会建立与总体目标和优先任务背道而驰的伙伴关系。在每个组织当中，一种实施伙伴战略办法还会有助于在接触那些本来可能没有得到充分承认的伙伴关系的过程中找到和实现优势。

联合国组织的实施伙伴战略框架应当具体提出若干关键内容，包括：(a) 为什么要结成伙伴关系(即战略方向、益处/风险、国家能力建设)；(b) 伙伴关系应实现什么(即目标/目的)；(c) 同谁结成伙伴关系(模式、比较优势)；(d) 怎样建立、管理和脱离伙伴关系(协定、管理程序、检测、评价、吸取的教训)。(见建议 3)

在联合国系统的若干组织中，东道国政府实体是主要的实施伙伴。有些组织响应《关于援助有效性的巴黎宣言》和《和谐化罗马宣言》以及联合国大会的相关决议，采用国家实施和国家执行作为标准的执行模式。其他一些组织则在支持国家所有权和能力建设的努力中采用了类似的模式。

- 通过国家实施/国家执行或类似的模式执行方案所带来的挑战，以及与此相连的风险和费用，都是联合国系统内当前开展讨论的课题。联合国系统的管理方和员工当中普遍存在的一种看法是，在通过国家实体执行方案的过程中，需要由捐助方、会员国、联合国各组织及项目接受国政府分担风险。虽然从短期看国家实施/国家执行似乎是风险较大的执行方案模式，但是已经有若干相关的联合国决议强调过国家所有权和能力建设所具有的长期好处。

近些年来有过一些零星的努力，结合四年期全面政策审查来确定联合国全系统在国家所有权和能力建设方面的成就。少数联合国系统的组织在自身的业务活动中处理了这项议题。但是，究竟整个联合国系统的介入对国家所有权和能力建设产生了怎样的影响，是一个应该加以系统化探讨的问题。这应该成为联合国各实体集体思考的专题，并成为一次全系统综合研究的课题。(见建议 5)

实施伙伴的挑选和管理以下列工作为基础：对实施伙伴能力进行深入评估；订立保护联合国利益的健全的法律协定；进行基于风险的监督和报告；开展强有力的审计和评价；提高对欺诈的认识，加强预防。对于在整个联合国系统和千差万别的实施伙伴，这些是基本要素，构成了有效挑选和管理实施伙伴的基础。

- 挑选过程中的实施伙伴深入评估是切实有效和高效率执行方案的关键。按照严格挑选标准开展的这种评估将有助于查明风险和能力差距，提示降低风险的措施。目前，联合国系统各组织开展和记录实施伙伴评估的方式存在着很大差异。有些组织使用统一现金转移(现金转统)模式，另外一些组织则采用自己的方法。很多时候，这些评估的内容和分析不足，对实施伙伴提供的信息没有充分核实。最差的例子是，根本没对实施伙伴开展评估。(见建议 4)
- 诸如谅解备忘录和协议书一类的协议对于实施伙伴有效运作的法律基础十分重要。这类文书应当载有某些基本规定对联合国组织的利益和权利加以保护。目前，这类文书有时缺少覆盖项目实施所有阶段的要素。例如，有些协议未列入关于审计实施伙伴及其分包实体的适当规定。有些在关于行为守则、反恐和反腐败、赔偿、采购、知识产权和法律规定的规定方面存在缺陷。(见建议 6)
- 对实施伙伴的工作实行有效监督和报告是保证资金开支符合意图和保证取得成果的关键。虽然近年来有明显的改进，但为确保严格和有效监督实施伙伴还需要付出很多努力。目前，监督过多地依赖实施伙伴自己提供的报告，往往没有由联合国工作人员开展的系统核实。有效监督的一大障碍是各组织的能力不足，在资源(员工和其他)问题上是这样，在技术专长问题上也是这样。在有些国家办事处，前往项目现场实地考察成了例外而不是规律。有些组织不仅缺乏监督机制，而且往往没有机会直接接触受惠方，完全依赖实施伙伴的自我报告。一个有力的、基于风险的监督框架，能为向风险率最高的项目调拨稀缺的监督资源提供便利，那些实施伙伴项目众多而人员有限的组织可大为获益于这个框架。(见建议 7)
- 按照成果管理制的原则，需要用关键的业绩指标和其他业绩衡量标准确定实施伙伴的个别业绩和评估实施伙伴执行方案/项目取得的结果。多数组织都没有系统地对实施伙伴及其工作开展业绩评估。应当在实施伙伴协议和文书中列入清楚的预定业绩标准和指标，形成依据，借以衡量实施伙伴的业绩和方案/项目产出、结果和影响。
- 就联合国系统而言，与实施伙伴有关的欺诈规模相对鲜为人知。联合国审计委员会和内部审计办公室强调指出，联合国系统内报告欺诈的程度低得反常。独立审计咨询委员会也表示过类似意见。这种欺诈程度低的貌似太平现象，应当成为管理方和立法机构两者都予以关注的一个问题。为使联合国系统各组织实现和保持对欺诈的零容忍文化，需要更好地培训和指导联合国的工作人员支持有系统的反欺诈努力。特别是在国家层面，欺诈意识培训不仅应包括职业欺诈，而且还应包括与第三方交往中的行为不当和欺诈。各组织

还需要修订监督职能章程以确保有权对参与联合国出资活动的第三方进行调查。(见建议 8 和 9)

- 通过实施伙伴开展有效的联合国行动，要求在财务管理、会计、采购和人力资源管理等领域加强对实施伙伴和联合国工作人员两者的培训。在实施伙伴方面。由于其工作人员需要同管理和运营制度可能存在很大差异的多个联合国机构交涉，培训不足的问题会更加突出。但更加重要的是，联合国的工作人员需要在挑选和管理实施伙伴的所有方面接受专门培训。应当在预算和方案的编制阶段先期提出与这方面培训有关的费用开支。
- 现有的自动化系统不足以支持实施伙伴管理流程。如前所述，以综合全面和用户友好的方式掌握关于实施伙伴的重要数据十分复杂，是多数联合国系统组织面临的一项挑战。需要利用自动化技术及特别是现有自动化系统的能力，如企业资源规划系统和其他数据库跟踪系统，以期确保这些系统也支持实施伙伴的管理。有些组织缺乏集中式的甚至是非集中式的实施伙伴数据库或伙伴门户，或者没有能加以充分利用的企业资源规划系统，问题就较为严重。管用的实施伙伴自动化工具严重短缺，可能会妨碍实施伙伴的有效和高效率管理。(见建议 10)

联合国系统内关于实施伙伴问题的机构间合作和信息分享，不仅在国别层面，而且在各机构的总部层面也都存在缺陷。

- 联合国国别工作队业务管理组就实施伙伴开展协商和信息分享是临时性的。在多数情况下，驻地协调员并没有同各机构一道工作的实施伙伴基本名录。在与实施伙伴签订新协定之前，各组织之间极少进行协商，很多时候，关于业绩记录存在问题、通常应当加以慎重考察的实施伙伴，甚至也不分享信息。(见建议 11)
- 同样，各机构的总部层面没有用来具体讨论实施伙伴和一般意义的伙伴关系相关问题的论坛。这方面的一个例外是，在联合国系统行政首长协调理事会/联合国发展业务协调办公室一级，为了协调现金转移程序，现金统转方式的相关问题受到了注意。在这种情况下，联合国系统的大多数组织在认定实施伙伴时并没有就相关问题分享知识，这些问题包括，政策方向、模式、能力建设、事前评估/应尽责任、法律协定、及整体上的监督、报告和审计。因此，各组织错失了重要机会，没能借鉴其他方面开展工作所积累的宝贵经验。对于目前正在更新实施伙伴政策和程序的组织，这种分享是尤其宝贵的。(见建议 12)

## 建议

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长应采取行动确保其各自涉及向第三方转移联合国资源的伙伴关系得到清楚的界定，区别于没有收到联合国资金的其他类型的伙伴关系以及商业合同，以便确保在不同情况下适用恰当的规则和规章。

### 建议 2

联合国系统各组织的行政首长应确保各自的组织掌握了随时可用的关于实施伙伴的关键信息，如按用途(方案、项目、活动等)分列的开支、模式(例如国家政府实体、非政府组织/民间社会组织)及其业绩评价。应在现有的报告机制内定期向立法机构报告此类关键信息。

### 建议 3

联合国系统的立法机构应指示各组织的行政首长，参照总体的组织战略目标拟订并向立法机构提交其组织特有的伙伴关系包括实施伙伴的综合战略框架。此种框架应包括对实际运行所需资源的分析。

### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长应建立起以确定实施伙伴的能力和潜在弱势及风险为目的的实施伙伴评估和挑选程序，并确保其有能力达到完成方案执行的要求。

### 建议 5

结合四年期全面政策审查并参照拟订共同联合国框架衡量国家能力建设进展的当前努力，大会应责成开展一项全系统研究，评估与实施伙伴相关的办法、举措和系统，在执行可持续发展方案和活动的过程中对加强国家能力和促进国家所有权的有效性和影响。

### 建议 6

联合国系统各组织的行政首长应采取行动，参照良好做法加强实施伙伴协议和其他法律文书，以便确保收列保障其各自组织的利益和权利所需要的全部条款。

### 建议 7

联合国系统各组织的行政首长应建立以风险为依据的监督框架指导各自的组织有系统地监督实施伙伴执行的方案和项目。这些框架应由国家办事处加以调整，以最佳方式将不同的介入措施用于国别特定环境。

### 建议 8

联合国系统各组织的行政首长应对接触实施伙伴的人员(特别是国家办事处人员)开设认识和防止欺诈的培训，侧重于涉及第三方的欺诈行为。

**建议 9**

联合国系统各组织的行政首长应修订现有的监督职能章程，以确保其有权调查参与执行联合国出资活动的第三方。经修订的章程应提交各立法机构批准。

**建议 10**

联合国系统各组织的行政首长应审查其现有的自动化系统的能力，如企业资源规划系统及其他数据库跟踪系统，目标是支持对实施伙伴的管理和整合这些数据库中的相关数据。这一行动应当以成本/收益分析为依据，同时考虑到此种数据的需求水平。

**建议 11**

联合国系统各组织的行政首长应指示各个国家办事处在国别层面采取行动，与联合国其他组织合作，建立起分享实施伙伴信息的程序。此种合作的渠道应包括联合国国别工作队的业务管理组以及《联发援框架》、《伙伴框架》和《发援计划》下建立的集群和工作组。

**建议 12**

联合国秘书长作为行政首长协调会主席，应采取行动确保把实施伙伴的相关政策和管理问题作为首协会三大支柱的一个经常性议程项目。这些问题的审议可在一个专门的实施伙伴工作组内进行，或将此列为现有职能框架中的一个常设项目。除其他外，审议的问题应包括战略框架、评估、挑选、协定、会计和财务管理、监督和业绩评价。

## 目录

章次	段次	页次
内容提要 .....		iii
缩略语 .....		xii
一. 导言 .....	1-18	1
二. 多重定义 .....	19-23	5
三. 关于实施伙伴的零散信息 .....	24-29	6
四. 战略眼光的必要性 .....	30-36	8
五. 实施伙伴的挑选 .....	37-56	10
A. 模式及挑选流程概述 .....	37-44	10
B. 挑战依然存在 .....	45-51	11
C. 实施伙伴评估的严谨性 .....	52-56	12
六. 国家执行和国家实施 .....	57-69	14
A. 国家执行/国家实施模式 .....	57-60	14
B. 国家所有权和能力建设 .....	61-69	15
七. 法律文书的多重性 .....	70-87	17
A. 参照良好做法修订实施伙伴协定 .....	74-80	17
B. 小范围协定 .....	81	19
C. 实施伙伴协定的泛滥 .....	82-85	19
D. 联合国发展集团关于联合国机构之间捐款的标准协定 .....	86-87	20
八. 监督和评价 .....	88-122	21
A. 基于风险的实施伙伴项目监督 .....	95-100	22
B. 实施伙伴项目的成果监督制 .....	101-105	23
C. 遥距监督 .....	106-109	24
D. 评价 .....	110-119	24
E. 其他组织的实施伙伴监督和评价做法 .....	120-122	26

九.	审计安排 .....	123-139	27
	A. 综述 .....	123-127	27
	B. 国家执行/国家实施审计 .....	128-132	27
	C. 现金统转下的实施伙伴审计 .....	133-136	28
	D. 总部内部审计办公室的支持作用 .....	137-139	29
十.	现金统转方式的挑战 .....	140-154	31
	A. 执行现金统转方式的挑战 .....	143-145	31
	B. 内部和外部审计员的关注 .....	146-147	32
	C. 基于风险的统一管理文书 .....	148-154	32
十一.	防止和检查欺诈 .....	155-176	34
	A. 对欺诈的认识 .....	162-165	35
	B. 对实施伙伴展开调查的权利 .....	166-171	35
	C. 对实施伙伴的联合调查 .....	172-176	36
十二.	业务管理问题 .....	177-210	38
	A. 实施伙伴管理支助单位 .....	177-183	38
	B. 与实施伙伴相关的信息系统 .....	184-191	39
	C. 培训需要 .....	192-199	41
	D. 实施伙伴的业绩反馈制度 .....	200-203	42
	E. 其他管理问题 .....	204-210	43
十三.	快速程序 .....	211-220	45
	A. 用于实施伙伴的快速程序 .....	213-215	45
	B. 备用协定 .....	216-220	46
十四.	机构间合作与信息分享 .....	221-234	47
	A. 实地合作 .....	221-229	47
	B. 总部一级的合作 .....	230-234	48
附表			
1.	参加本次审查的各组织应就联合检查组的建议采取的行动概览 .....		51

## 附件

附件一至十一仅在联检组网站([www.unjiu.org](http://www.unjiu.org))上同报告一并发表

- 一. 实施伙伴的定义
- 二. 联合国各组织对实施伙伴的开支
- 三. 与伙伴和实施伙伴有关的战略和政策
- 四. 关于伙伴关系共同指导原则
- 五. 关于实施伙伴的挑选标准和程序
- 六. 实施伙伴协定的类型
- 七. 实施伙伴协定的规定和条款实例清单
- 八. 小规模时时伙伴协定模板实例
- 九. 实施伙伴审计安排
- 十. 现金统转程序比较
- 十一. 参加本次审查的组织提到的主要挑战(部分清单)

## 缩略语

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
行政首长协委会	行政首长协调委员会
方案业务咨委会	方案和业务问题咨询委员会
经社部	经济和社会事务部
粮农组织	联合国粮食及农业组织
现金统转	统一现金转移方式
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合国系统联合检查组
贸发会议	联合国贸易与发展会议
联发援框架	联合国发展援助框架
联发集团	联合国发展集团
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	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
项目厅	联合国项目事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

世旅组织	联合国世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食规划署
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织



## 一. 引言

1. 联合检查组(联检组)按照 2013 年的工作计划,对联合国系统各组织实施伙伴的管理情况进行了一次全系统的审查。近年来,联大和行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)都对第三方代联合国执行的方案和项目缺乏充分的管理管控表示了关注。联合国的各监督机构(内部和外部审计办公室)也对联合国向实施伙伴转移资金的问责问题,以及缺乏有力机制保证伙伴按照意图支出经费和保证项目得到高效率和有实效执行的问题提出了关注。最后但同样重要的是,有些伙伴可能不受联合国直接开支所适用严格程序的约束,由于当前的世界经济气候,会员国对于这些伙伴开支的联合国资金要求加强问责和应尽责任。

2. 联合国系统各组织同各种不同的行为者建有伙伴关系,既包括国家政府,也有基层的民间社会组织,以便按照其任务授权执行方案。在很多这类伙伴关系中,联合国各组织将方案/项目的实施交付给伙伴并提供相关工作需要的资金。在其他一切情况下,联合国组织采用的伙伴并不接受联合国资金,而是与联合国一道开展工作争取实现共同的目标,而且往往还是执行方案和活动的主要资金捐助方。

3. 本报告仅侧重于涉及联合国系统向伙伴转移资源的伙伴关系。对这类伙伴使用的最通常名称是“实施伙伴”。因此:

就本次审查而言,实施伙伴是指“国家政府实体(包括机构或院所)、非政府组织/民间社会组织、作为实施伙伴的联合国系统各机构/组织、非联合国的多边和政府间实体、以及同联合国系统的组织达成协议并为组织利益调配联合国资源执行或实施方案、项目和活动的其他实体(学术机构等等)。”

4. 本报告以此前阐述了通过实施伙伴执行/实施联合国方案所涉问题的多份联检组报告为基础,包括题为“项目的国家执行”的 1994 年报告(JIU/REP/94/9)、题为“通过实施伙伴执行人道主义援助方案”的 1997 年报告(JIU/REP/97/3)和题为“技术合作项目的国家执行”的 2008 年报告(JIU/REP/2008/4),这些报告着重阐述了特别关系到通过国家政府执行技术合作项目的各种模式。

### 目标和范围

5. 本报告的目标是,审查联合国全系统各组织挑选和管理实施伙伴执行方案/项目所使用的方法和做法,以期查明现行做法的长处和弱点,探讨为了有效和高效率管理实施伙伴而需要进一步改进的领域。

6. 本报告侧重于联合国各组织采用实施伙伴的治理结构和挑选程序涉及到的问题、各组织监督和评价实施伙伴实施方案情况的模式以及与实施伙伴相关的审计和调查安排。联合国各组织在各种不同的政治、经济和社会背景下提供发展和人道主义援助,在分散于世界各地的地点开展活动。各组织的管理制度和工作方式

的设计，以兼顾其各自的特定任务授权、工作模式和业务行动为目标。实施伙伴与此类似，相互间差异巨大，按照不同的组织结构和背景开展活动。实施伙伴包括因国家不同而相互差异的政府实体、国家和国际非政府组织、民间社会团体及学术和研究机构。

7. 因此，对于联合国系统各组织采用和管理不同类型的实施伙伴，没有一刀切的统一办法。本报告尝试说明各组织所采用的种种方法中具有共性的要素，认清挑战，并酌情提出建议。这些建议可能无法同样地适用于参与本次审查的所有组织。

## 方法

8. 本次审查是 2013 年 2 月至 2013 年 10 月在全系统开展的，侧重于联合国、联合国各基金和计划/规划署以及专门机构在国家、区域和全球层面使用实施伙伴执行/实施项目的模式。

9. 为了编写本报告，采用了文案审查、细目调查表、全系统的访谈和深入分析相结合的方法。方法中既有定性部分，也有量化方式。项目在开始时审查了有关的文件和报告，并且分析了其中发现的与实施伙伴有关的问题。数据收集阶段包括在参与本次审查的各组织总部办公地<sup>1</sup> 举行会议和对若干国家办事处(肯尼亚、泰国和坦桑尼亚联合共和国)进行实地考察所收到的信息。另外还访问了世界银行、国际农业发展基金(农发基金)、欧洲委员会(欧委会)和全球基金。参加了面谈的共有 366 人。另外，还向 24 个参加审查的组织发送了细目调查表，收到了其中 19 个组织的答复<sup>2</sup>。这些组织填写的调查表和在会见时报告的问题和挑战很有帮助(见附件十一)。在无法进行实地考察的情况下，举行了电视/电话会议。另外，还接触了一些实施伙伴(国家的政府各部和国际非政府组织)，但是，这次审查未能更广泛地了解实施伙伴的看法。在这方面存在着今后加以考虑的余地。

10. 由于开展审查的资源有限，未能在全系统更广泛地考察管控的充分度及各种遵守问题。这次审查考虑到了内部监督事务厅、联合国审计委员会和联合国系统组织的其他内部和外部监督机构得出的与实施伙伴相关的审计结果和联合国组织的评价。总体上看，检查员认为涉及实施伙伴的这些报告提供了宝贵的信

<sup>1</sup> 气象组织、难民署、劳工组织、卫生组织、粮农组织、粮食计划署、联合国秘书处(经社部、建设和平支助办、民主基金、方案规划、预算和账务厅、人道协调厅、管理部、内部监督事务厅、秘书长执行办公室/战略与政策处)、开发计划署、儿童基金会、人口基金、妇女署、环境署、联合国人居署、毒品和犯罪办公室、工发组织、教科文组织，同泛美卫生组织、农发基金、世界银行、美洲开发银行、全球基金、欧洲援助及欧洲委员会人道处的官员举行了会议。另外还同行政首长协调会秘书处、发展业务协调办公室及审计委员会举行了会议。

<sup>2</sup> 粮农组织、民航组织、劳工组织、海事组织、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、联合国总部、儿童基金会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目厅、妇女署、粮食计划署、卫生组织、气象组织。

息，并赞赏联合国系统的审计员和评价员为本报告提供的合作和信息。鉴于这项专题范围宽广，具挑战性，而且实施伙伴模式性质各异，数量繁多，任何综述都难以充分反映这些审计和评价报告的深入结果。在审查的过程中，检查员注意到，这些报告所提出的详细建议已经为明显改进整个联合国系统的实施伙伴管理作出了贡献。

11. 由于本次审查有所局限，没有深入考虑多捐助方和其他集合基金的执行模式，如环境基金、多捐助方信托基金、共同人道主义基金和应急准备基金。

12. 在本报告定稿之前，采用了一种内部同级审查程序征求所有联检组检查员的评论意见(集体智慧)。报告草稿也发给了联合国各组织和其他利益攸关方纠正事实偏差和对结果、结论和建议发表评论。为便利报告的处理、执行报告建议并加以监督，附表一载有一份表格，标明报告送交被审查组织的理事机构和行政首长是需要采取行动还是仅供参考。

13. 检查员愿意对协助编写本报告的所有方面表示感谢，尤其感谢参加会谈和填写调查表并且乐于分享其知识和专长的所有方面。

## 背景——伙伴关系的出现

14. 同公共和非公共实体的伙伴关系，出现在联合国发展援助领域的议程上已有多年。对于联合国系统各组织争取国际商定的发展目标，这种伙伴关系至关重要。在 2000 年，联合国千年峰会通过的目标 8 号召建立全球发展伙伴关系。2002 年的《蒙特雷发展筹资共识》、2003 年《和谐化罗马宣言》、2005 年《世界峰会成果》和 2005 年《关于援助实效的巴黎宣言》都强调了伙伴关系对援助实效的贡献。2011 年在大韩民国釜山举行的第四次高级别发展实效论坛通过了《全球有效发展合作伙伴关系》。釜山成果是《阿克拉行动议程》(2008 年)的继续。

15. 更为近期的，是大会通过了联合国发展业务活动四年期全面政策审查(2012 年 12 月 12 日第 67/226 号决议)，其中的法定任务除其他外，以伙伴关系为重点，即加强全系统的能力，在国家、区域和全球各级与广大利益攸关方结成注重成果的创新型伙伴关系，并加强同其他多边组织和利益攸关方的业务伙伴关系。

16. 伙伴关系是《联合国《联发援框架》》(《联发援框架》)和“一体行动”举措的一个基本要素。《联发援框架》的目标是，定出联合国在发展和人道主义介入行动中对国家需要的集体反应。“一体行动”试行国家是继 2006 年向秘书长提交《联合国全系统一致性问题高级别小组》报告之后确定的，目的是通过改进效率、一致性和有效性增强联合国系统。

17. 伙伴参与的领域范围超出了发展和人道主义事务，除其他外，还包括维持和平、裁军、人权和善治。联合国各组织结成伙伴关系的原因很多，包括：更为有效地履行任务授权，向受惠方提供较好和改善的准入，开展国家能力建设，通过伙伴关系可提供的额外专长加强自身能力，通过规模经济提高效率，通过持有相同价值观和目标的伙伴扩大影响，克服与安全和保安有关的行动困难，筹集更多的资源。

18. 伙伴关系是多种多样的，既有非正式安排，也有正式协定，涉及到由伙伴实施或执行一系列的活动，包括国家、区域或全球层面的方案和项目。虽然本次审查的重点是为之调拨了联合国资源由其执行此类活动的实施伙伴，但应指出，很多时候伙伴是联合国活动的全额出资方，在这种情况下，相互间关系和工作模式就不同于聘用伙伴的情况。如前所述，非实施伙伴模式不在本次审查的范围之内。

## 二. 多重定义

19. 大会第 60/215 号决议对伙伴关系的界定是，“伙伴关系是公营和非公营部门各当事方之间自愿结成的协作关系，所有参与者都同意为实现一个共同目标携手合作，或进行具体工作，并经过彼此同意，分担风险和责任、分享资源和惠益”。然而，本次审查表明，联合国系统的多数组织没有关于一般性的伙伴关系或具体的实施伙伴的清楚定义。各组织按照自己的业务模式、介入类型和伙伴关系协定使用不同的用语和定义。

20. 附件一列有参加本次审查的联合国各组织用于实施伙伴的术语和定义。如“导言”中界定的“实施伙伴”一语，在人权高专办、开发计划署、农发基金和人居署最为通用。但对有些伙伴，“实施伙伴”这一名称并不好听，隐含着一定程度的伙伴等级排列，可能体现不出上述大会决议所设想的、平等的真正伙伴关系概念。例如，政府实体或得到联合国资金的其他政府间组织并不把自己看作是执行实体，而是相互间的伙伴。因此，有些联合国组织对于实施伙伴使用了不同的名称，粮食规划署使用的是“合作伙伴”，劳工组织使用的是“执行人”，工发组织使用的是“伙伴组织”。不过，在这些情况下，基本原则不变：这种关系涉及到向伙伴转移联合国资源。

21. 如上所述，除了聘用涉及转移资源的实施伙伴之外，联合国各组织还建立了不涉及转移资金的其他类型伙伴关系，在这种情况下，它们安排于捐助国的协作协定，开展联合方案活动，促进对话和宣传等等。对这种伙伴关系使用的术语各不相同，包括儿童基金会使用的“协作伙伴”，粮食规划署使用的“互补伙伴和(或)协调伙伴”，环境署使用的“投资伙伴”。还应指出，其他一些类型的安排，如执行与第三方达成的共用服务协定或签署同商业服务供应商的协定或聘用顾问，较多地属于合同性质，也可被看作是伙伴关系。

22. 在上述各类“伙伴关系”之下执行活动和提供产品的规范框架差异很大。因此，需要有明确的、与其他安排相区别的伙伴定义，这样才能把不同的执行模式区分开来，更重要的是，需要清楚了在特定情况下各自的执行安排应当适用哪一套规则和章程。检查员注意到，在有些情况下，由于联合国的工作人员认为按照实施伙伴规则而不是较为严格的采购规章签订协议比较便捷，所以采用的是实施伙伴协定而不是采购合同。各国家办事处的内部审计报告也明确提到了类似的发现。这种做法虽然并不经常，但由于缺少特定情况下可能需要的周密内部管控，使得各组织面临着某些风险。

23. 执行下列建议预期将能协助树立问责和透明，防止偏离采购或其他适用规章的风险。

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长应采取行动确保其各自涉及向第三方转移联合国资源的伙伴关系得到清楚的界定，区别于没有收到联合国资金的其他类型的伙伴关系以及商业合同，以便确保在不同情况下适用恰当的规则和规章。

### 三. 关于实施伙伴的零散信息

24. 在联合国系统内，尽管采用伙伴关系的好处得到了明确承认，伙伴已经成为实现目标所不可或缺的行为者，但联合国系统各组织越来越明白，伙伴关系带来的不仅是好处，而且还有风险和连带的成本。管理方和监督机构都认为具有高风险的实施伙伴就尤其如此。一方面，实施伙伴是多数联合国组织方案执行模式中关键的，实际上是不可或缺的组成部分。另一方面，它们是既定的联合国治理结构之外的实体，向它们转移了资源以便在往往恶劣的野外环境开展活动，实现产出和取得结果。因此，在聘用实施伙伴的时候，问则考虑就变得最为重要。

25. 向实施伙伴调拨的资源量表明了联合国组织面临的风险度。对于联合国各基金和计划/规划署，这种风险特别严重。例如，开发计划署在 2010-2011 两年期内将开支的 59%调拨给了实施伙伴，难民署约为 35%，人口基金约为 29%，儿童基金会约为 28%<sup>3</sup>。附件二摘要列出了联合国系统各组织 2008-2009 年和 2010-2011 年与实施伙伴有关的开支。

26. 从联合国组织聘用的实施伙伴数目中，也可看出各组织在认明、挑选、管理实施伙伴和监督其工作方面所面临挑战的规模。截止至 2012 年 12 月，实施伙伴数目少的是教科文组织，为 56 个，数目多的是儿童基金会，高达 17,152 个。联合国各基金和计划/规划署的实施伙伴数目最多，人口基金和难民署的数目最高(分别为 2,050 个和 1,119 个)。<sup>4</sup>

27. 很多组织未能向检查员提供关于伙伴和实施伙伴的关键信息，如向其调拨的资源、伙伴的类型和名称、实施伙伴的数目、当前和过去采用实施伙伴实施的项目和方案，在哪些区域，其当前和过去的业绩，等等。在总部和外地办事处会谈时得到的解释是，这方面的信息在不同的部门和办公室可以找到，如方案办公室、财务部门、外地办事处、采购科、内部审计和评价办公室等等。因此，检查员注意到，需要额外的人工介入，才能提取数据并且整理和汇总，提供给整个组织。虽然多数组织都有企业资源规划系统，但这种介入只要设计得当，就可能有能力提供此类信息(又见第十二章 B 节)。

28. 这种情况使得高级管理方不掌握关于通过第三方开支的大量组织资源的财务和管理信息。检查员认为，这种关键数据应当是管理方作出知情决策的重要工具。这部分信息还可使立法机构有更多机会了解关于实施伙伴的信息，加强各组织利用第三方执行方案和项目所采用办法的透明度。关于实施伙伴相关关键数据的报告，应当酌情成为定期报告方案执行情况的一部分。有些组织建议，可以采用一些报告格式加强数据的可比性和在联合国系统的一致性，如国际援助透明度倡议或综合资金问责框架。

<sup>3</sup> 根据“2010-2011 两年期审计委员会报告所载主要结果和结论简明摘要”(A/67/173)表 5 第 57 段。又见联检组本报告附件二。

<sup>4</sup> 信息取自对联检组调查表的答复。

29. 执行下列建议预期将能增强问责制和透明度。

**建议 2**

联合国系统各组织的行政首长应确保各自的组织掌握随时可用的关于实施伙伴的关键信息，如按用途(方案、项目、活动等)分列的开支、模式(例如国家政府实体、非政府组织/民间社会组织)及其业绩评价。应在现有的报告机制内定期向立法机构报告此类关键信息。

#### 四. 战略眼光的必要性

30. 对伙伴关系重要性和价值的认识有了提高，审计方面和会员国都对实施伙伴给予了注意，因此，一些联合国组织拟定了新的业务政策、程序和准则，处理一般的伙伴关系和特别是实施伙伴的管理问题(见附件三)。儿童基金会、粮农组织和农发基金等组织更是通过了伙伴关系组织战略，并且把结成伙伴关系作为这些组织中期和长期战略计划的组织目标的构成部分。粮食署目前正在制定第一个伙伴关系组织战略，将于 2014 年提交执行理事会。粮农组织和农发基金已经树立了建立伙伴关系办公室或主管单位的良好做法，协助执行战略并提供支持。另外，有些组织(粮农组织、环境署和人居署)在总部设立了伙伴关系咨询委员会，提供指导意见和(或)审查主要伙伴的挑选。

31. 尽管如此，检查员们注意到，在整个联合国系统中，一些组织结成一般性的伙伴关系以及尤其是管理实施伙伴所采取的办法是零敲碎打的，经常是临时性的和不连贯的。在采用权力下放式结构和授权给国家办事处，往往由国家办事处负责挑选和管理实施伙伴的组织，这种情况更为明显。另外，检查员指出，在正在采取步骤以更有系统和更有战略性的方式处理伙伴关系的组织，有关的战略和政策是在过去三、四年里实行的，其中多数都报告说，状态是“工作正在取得进展”，现在评估执行情况和是否成功尚“为时过早”。

32. 总部和内地办事处的主管和工作人员都承认，对于结成伙伴关系采用一种战略办法很重要。原因在于，一方面，这种办法有助于达成共识，最大程度地减少个别内地办事处不按照组织目标和优先事项建立伙伴关系的风险，另一方面，使用零敲碎打的办法可能无法充分实现建立伙伴关系的各种好处和机会。采用一种伙伴关系战略框架，把组织的战略目标作为决定伙伴关系要求(包括实施伙伴要求)的依据，是最大程度地保证伙伴有效参与方案实施和充分发挥同伙伴一道开展工作的潜力的最为审慎的方法。

33. 检查员对于联合国各组织及其他组织现有的伙伴关系治理框架进行的审查表明，良好的伙伴关系战略框架应当提出结成伙伴关系的关键要素，并尤其包括：为什么要结成伙伴关系(即战略方向、益处/风险、国家能力建设)；伙伴关系应实现什么(即目标/目的)；同谁结成伙伴关系(模式、比较优势)；怎样建立、管理和脱离伙伴关系(协定、管理程序、检测、评价、吸取的教训)。

34. 执行下列建议预期将能通过战略性伙伴关系办法增强方案的有效实施。

##### 建议 3

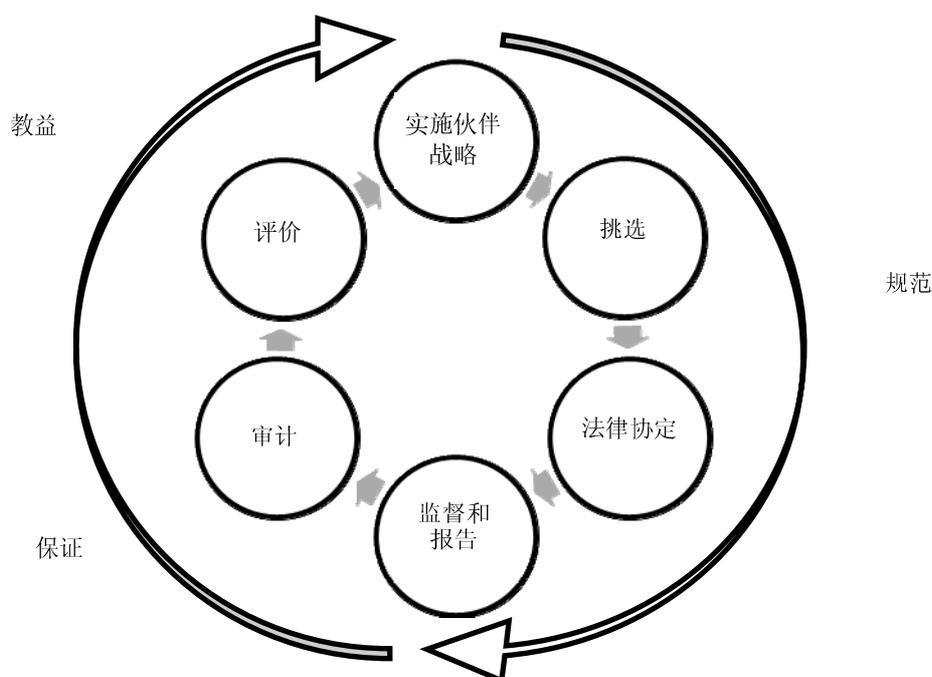
联合国系统的立法机构应指示各组织的行政首长，参照总体的组织战略目标拟订并向立法机构提交其组织特有的伙伴关系包括实施伙伴的综合战略框架。此种框架应包括对实际运行所需资源的分析。

35. 伙伴关系战略框架还应含有一套指导原则，帮助各组织通过恰当途径聘用伙伴。附件四是联合国各机构和其他组织所使用的伙伴关系指导原则的汇编。虽然这些原则提到的伙伴关系定义较为宽泛，但多数都同样适用于这些伙伴。检查员建议，从参加本次审查的各组织提供的原则中推导出来的下列各项相互包容的原则，应当作为实施伙伴战略框架的核心，管理着众多实施伙伴的组织尤其应该这样：

- 聘用来自国家政府和国家实体的伙伴促进国家所有权和建设国家能力
- 聘用来自非政府组织/民间社会组织以及其他联合国机构和政府间组织的伙伴为增强发展成果和影响扩大覆盖面和改进做法
- 确保由伙伴执行的方案/项目以有效的管理制度、充分的监督、报告、审计和系统评价为基础，以明确的政策和程序为指导
- 促进所有利益攸关方通过宣传最佳做法和学习到的教益学习和分享知识

36. 战略框架和指导原则应当配有执行框架所必需的务实流程以便操作。下图描述的是管理实施伙伴的相关流程。以下各章节分别阐述对联合国系统各组织管理各自实施伙伴特定框架实行的流程的意见、检查结果和建议：第五章述及实施伙伴的挑选流程，第六章处理国家执行问题，第七章审查法律文书/协定，第八章阐述实施伙伴的监督和评价，第九章述及实施伙伴审计安排，第十章审查现金统转方面的挑战，第十一章阐述预防和发现欺诈问题，第十二章探讨业务管理问题，第十三章审视快速程序，第十四章处理实施伙伴机构间合作和信息分享问题。

#### 实施伙伴管理流程



## 五. 实施伙伴的挑选

### A. 模式及挑选流程概述

37. 挑选实施伙伴的决定是在方案或项目执行过程中的不同层次和阶段作出的。各组织首先要确定执行模式，这种模式最好以某种组织伙伴关系战略和(或)适用的政策和程序为指导。如前所述，多数组织就实施伙伴的下列模式作出决定：国家政府实体、国家/国际非政府组织/民间社会组织、联合国系统的其他专门机构以及其他政府间组织。其他实体，如学术界、基金会和研究机构，也可被挑选来满足特别的需要。

38. **国家政府实体**是大多数联合国基金和计划/规划署以及一些专门机构的主要伙伴。《巴黎宣言》、《罗马宣言》、《阿克拉行动议程》和此后的一系列大会决议都承认国家政府不仅仅是在其国家开展的介入行动的受益者，而且还是就介入行动路线作出决定的主权当事方。这些宣言力求建立起一种新的工作方式，在这种方式中，各组织不仅同政府一道开展工作，而且是通过政府开展工作，从而确认政府的主权和政府代表其人民最大利益的范围。对这些政府伙伴的挑选要考虑到政府的财务和管理制度，作为确保方案执行力的一种应有的慎重步骤，还要考虑到能力建设需要。第六章处理的是与政府伙伴有关的国家执行问题。

39. **非政府实体(非政府组织/民间社会组织)**对于多数联合国组织而言是同样重要的实施伙伴。这类实体既可以是国内的，也可以是国际的，作为具体项目的服务供应方补充联合国各组织的方案执行，或成为战略伙伴，在联合国的介入行动完成以后接管方案。如果所挑选的实施伙伴模式是非政府组织/民间社会组织，就要按照事先确定的一套标准从多个可能的实施伙伴当中作出挑选决定。这套标准根据有关组织介入行动的类型和业务模式而变化。例如，如果一个实体要成为难民署的实施伙伴，就应当：合法注册，资金上可靠，过去曾经成功执行过类似方案，证明有能力临时作出应急反应，有当地经验，有共同的人道主义目标，没有被列入联合国人权理事会的制裁名单。教科文组织的标准包括至少有两年的过去经验，卫生组织要求在国家和国际层次具有良好的科学和技术声誉。工发组织要求伙伴提供证据，证明其在可持续工业发展领域的技术能力。

40. 如果其他联合国机构或政府间组织被选为实施伙伴，挑选所依据的是这些组织对于特定介入行动的专门化专长、比较优势和互补性水平。

41. 在很多情况下，也考虑了上述不同模式的结合使用。另外，政府伙伴也可能反过来聘请非政府组织执行某个联合国组织委托的某项方案中的一部分。同样，作为实施伙伴的联合国机构可以把执行活动分给国际非政府组织，而后者可再把活动分包给当地的非政府组织或民间社会组织。

42. 在所审查的多数组织，挑选决定由处在国别一级的工作人员按照各自的授权作出。在有些情况下，需要得到有关组织总部的批准，在其他一些情况下，所

作的选择须经国别和(或)总部级别的伙伴关系委员会审查(与合同、赠款或项目委员会类似), 审查级别取决于实施伙伴项目的规模和货币价值。。

43. 在多个国家办事处, 挑选实施伙伴是在拟定“共同国别评估/联合国《联发援框架》(《联发援框架》)”——“一体行动”国家的“联合国《发援计划》”或者中等收入国家的《联合国《伙伴框架》》, 以及拟定“国家方案行动计划”和“年度工作计划”的过程中开始的。但是, 在短期的人道主义干预或其他紧急情况下, 以及在任务主要是规范性的组织, 挑选流程要根据具体介入的实际情况而定。另外, 有些专门机构是在《联发援框架》之外处理方案拟定需要和界定优先工作领域的, 因此, 实施伙伴的认定即使不是单立的, 也仅具补充性。另外, 联合国机构不仅是在国家层面, 而且也在区域、区域间或全球层面执行一些方案或项目, 在这种情况下, 挑选流程情况各异, 并且由于缺少有能力在这种层面开展活动的实施伙伴, 有时会受到限制。

44. 附件五摘要也有联合国各组织挑选各种实施伙伴模式所使用的一套标准以及在模式确定之后使用的挑选标准。检查员注意到, 一些组织在近些年来更新和修订了政策和指导方针以便加强挑选实施伙伴的程序。这些修订包括对实施伙伴的类别和类型实行更为严格的标准, 考虑替代性的竞争程序, 实行评估前程序, 要求对挑选实行充分的档案记录。但是, 挑战依然存在, 检查员愿在下节中有选择地对其中的一部分加以着重阐述。

## B. 挑战依然存在

45. 关于实施伙伴挑选程序的现场访谈和内部审计报告的案头审查显示出了可能会影响实施伙伴的挑选的若干因素和局限。项目由预算外或自愿捐款出资时, 捐助方有时以挑选和聘用特定的实施伙伴或范围有限的某类实施伙伴, 如特定国家的非政府组织/民间社会组织作为提供捐助的条件。

46. 有时, 东道国政府的偏向和(或)决定会使对于非政府组织/民间社会组织的挑选受到负面影响。例如, 粮食规划署在肯尼亚进行的一次评估突显了一些案例, 参与人道主义服务的非政府组织按照惯例或出于政府的主动选择, 在一些区域或地区得到了专有权利。在这些情况下, 通过选择较佳伙伴改进服务质量的能力就受到了限制。<sup>5</sup>

47. 不同机构之间对同一实施伙伴的竞争也是一个反复出现的问题, 尤其是在紧急情况、人道主义救济行动或冲突后局势等条件下, 这些伙伴的数目和选择在这种条件下通常都是有限的, 有时根本没有。而且, 在这种条件下进行挑选容易出现偏袒或腐败的风险。对于任务的技术和规范性很强的组织, 实施伙伴为数有限也是一个挑战, 因为通常只有很少的实施伙伴具有所需的技术专长。

<sup>5</sup> 粮食规划署 2012 年的评价, “From food aid to food assistance-working in partnerships”。

48. 关于政府伙伴，由于各国情况不同，没有与政府一道开展工作的通用办法。因此，难以做到程序标准化或把一个国家办事处的良好做法移植到另一个国家办事处。

49. 国际非政府组织有时在一国有良好的业绩纪录，但由于人员的技能不同或与东道国政府的关系不同，在另一个国家可能就没有这种良好纪录。

50. 虽然在更新实施伙伴相关政策和程序并完善挑选程序方面有着明显进步，但一再注意到的一个问题是，主要在规模较小的组织，国家办事处对于应当如何挑选实施伙伴缺乏充分的培训和指导，包括缺少关于挑选实施伙伴的详细标准作业程序和对照表(又见第十二章)。

51. 如第三章所述，对于在一个国家或区域曾经为正在挑选伙伴的组织或其他联合国组织工作过的实施伙伴缺乏便捷可用数据是一个障碍，妨碍在挑选实施伙伴的过程中使用现有信息。这种情况在紧急事态或人道主义干预的情况下尤其严重。内部监督事务厅和其他内部审计办公室的多份报告以及联检组报告 JIU/REP/97/3 过去都强调过，在总部和国家办事处需要有关于实施伙伴的中央数据库。

### C. 实施伙伴评估的严谨性

52. 有些组织在挑选流程中通过现金统转执行评估(宏观和微观评估)(见第十章)或自己的评估方法对实施伙伴开展评估。然而，检查员注意到，评估的开展和实施伙伴的应尽责任程度存在着重大差异。最差的，是完全没有进行实施伙伴评估。在另外一些情况下，评估做得不够，对于实施伙伴提供的资质信息没有适当的深入分析和核实。其主要原因，如访谈中所显示的那样，往往是既缺少资源也缺乏专长的能力缺失，以及没有恰当的指导方针和程序。

53. 伙伴挑选流程中的实施伙伴先期和深入评估，是确保方案和活动得到切实和高效执行所要求的最为重要和关键的因素。这种评估要达到两个目的：第一，按照符合挑选标准的程度审查伙伴(包括可靠性、能力和技术专长、遵守联合国组织的标准和规则、内部管控框架的适足度、财务管理能力，等等)；第二，便于开展深入风险评估查明差距和风险以及通过能力建设和风险减缓措施加以应对的办法。

54. 这样，就政府伙伴以及国家非政府组织而言，深入和前面的先期评估就会支持国家能力建设和支持转移的努力，查明可能存在的能力差距和培训需要，并且成为一种工具，帮助确定如何解决这些差距和需要。这种评估还有助于确定方案的哪些部分可以通过其他模式或通过商业服务供应商执行。值得注意的是，一些组织，如难民署、人口基金和粮食规划署，正在越来越多地同所涉实施伙伴协商，开展评估和应尽责任活动。

55. 一种经常出现的情况是，联合国各机构同一些执行机构一道工作，向其提供资源，而这些执行机构同时也向另外一些联合国机构和(或)其他实体如世界银行和欧洲委员会提供服务。在调查人员报告的一些个案中，有些执行机构对同一方案活动向多个捐助方提出双重承包/报账。这是一种固有的风险，虽然并不常见，但需要加以处理和减少。加以解决的办法，最好是在挑选阶段通过深入、彻底的尽责和先期评估早日处理。考虑到实施伙伴工作人员的经常变化，可根据具体情况针对相关实施伙伴限定这些评估的有效期和规定重新评估。

56. 执行下列建议预期将能增强实施伙伴挑选工作的有效性和对已有实施伙伴政策和指导方针的遵守。

#### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长应建立起以确定实施伙伴的能力和潜在弱势及风险为目的的实施伙伴评估和挑选程序，并确保其有能力达到完成方案执行的要求。

## 六. 国家执行和国家实施

### A. 国家执行/国家实施模式

57. 如上所述，政府实体是一些联合国系统组织执行和实施方案和活动的主要伙伴。按照《巴黎宣言》和《罗马宣言》及随后的大会决议(第 47/199 号、第 62/208 号和第 67/226 号决议)，一些组织(开发计划署、儿童基金、人口基金、粮食署)的执行委员会为了支持国家所有权和能力建设，主要按照标准的国家执行和国家实施模式开展活动。<sup>6</sup>

58. 这些组织为了运行国家执行/国家实施模式而采用了详细的指导方针和程序。开发计划署有一些政策和程序，为贯彻国家执行和国家实施项目规定的法律框架。儿童基金会除其他外采用“国家执行和实施安排”的指导方针。人口基金采用的规章、规则和程序与开发计划署相似。其他一些组织和专门机构虽然未沿用国家执行/国家实施模式，但对同国家政府实体一道执行项目有自己的指导方针。检查员注意到，粮农组织和卫生组织等组织根据自己的具体业务方式采取了向国家执行/国家实施模式靠拢的步骤。

59. 联检组 2008 年关于“技术合作项目的国家执行”的报告(JIU/REP/2008/4)处理了国家执行/国家实施的相关问题，并提出了执行此种模式的挑战和教益。如报告所示，这些模式的目标是：**(a)** 通过有效利用和增强国家机构和个人的管理能力和技术专长，增强国家自力更生能力；**(b)** 通过扩大国家和地方对发展活动的自主权和承诺，增强发展方案和项目的可持续能力；**(c)** 通过更多地利用国家有关系统和程序，减少工作量，实现与国家方案的一体化。该报告在结论中说，政府牵头的执行工作需要实施伙伴承担更大的风险并持续报告情况。它们应当倡导健全的国家政策，推动问责，培养能力，从而减少风险。联合国系统各组织之间应广泛分享和传播国家执行工作落实过程中经验教训和最佳做法。

60. 另外，该报告说，联合国系统一些组织给国家执行作为实施其方案和项目的一种方式留出的范围有限。而且，有些组织还保留权利有限度地使用或根本不使用国家执行。提出的一个理由是它们并不把资金直接转给受援国政府。另一些组织则表示，尽管项目由政府自主执行，它们也与政府签了协定，但是它们在各自的系统内仍然要对通过国家执行这个渠道转去的资金的整体管理和情况汇报负起责任。

<sup>6</sup> 国家执行和国家实施的定义，见 JIU/REP/2008/4。

## B. 国家所有权和能力建设

61. 检查员在开展本次审查时探讨了上述报告提到的有关通过国家政府执行联合国活动涉及到的一些问题。实地访谈以及案头审查和有关此事的近期文献都提出了一些看法。

62. 第一项看法是，访谈的联合国系统工作人员和东道国政府都认为，国际社会过去十年所作的把执行或落实方案的更多责任转交给国家实体的承诺并没有总是像预期的那样有力。接受访谈的多数人指出，虽然各项宣言和联合国决议都表示采用了国家系统和建立国家能力的总体承诺，但这在现实中究竟意味着什么并不清楚：例如，“国家执行和实施的业务监督？”，“联合国以国家政府名义落实方案/项目、产品和服务？”，“两者若干方面的结合？”。接受访谈的主管和工作人员都难以按照自己的工作经验回答或阐发这些问题。

63. 除其他外，联合国秘书处 2012 和 2013 年在四年期全面政策审查范围内对方案国家和驻地协调员进行的调查提出了类似的意见。<sup>7</sup> 大会第 67/226 号决议第 63 段要求制订通用的办法和框架衡量方案国家能力发展的进展。应采取步骤将此列入联合国发展集团和四年级全面政策审查行动计划。

64. 尽管如此，就国家所有权和全系统协调能力建设而言，在三年期全面政策审查和四年期全面政策审查当中，检查员没能找到关于在联合国全系统取得的实际成果或者关于最终由谁负责方案执行和结果的问题的任何独立和全面的研究。除了某些组织在其自身业务范围内针对这项课题责成进行了为数有限的评价<sup>8</sup> 之外，多数联合国组织大体上看来都没有探讨联合国组织的介入对于国家所有权的影响问题。检查员认为，这项议题应当成为联合国系统各实体集体反思和开展一次全系统综合研究的专题。

65. 在总部和外地办事处进行访谈得到的另一个看法是，一些联合国发展机构越来越多地索性通过直接实施办法落实其方案，或者是联合国国家办事处通过向国家实体提供人力资源管理、采购等等服务直接参与的做法。这些组织还在国家执行/国家实施的安排下在国家政府部门内设立了方案执行协调单位。就此对检查员表示的意见是，一方面，这是支持国家能力的一种有帮助的办法，另一方面，这说明需要更加谨慎，确保这种随部门设立的单位始终以协调、知识转移、能力建设和咨询服务为重点，不要直接参与实际的方案实施，这种直接参与会转变为“事实上的直接实施”。

<sup>7</sup> 见“大会关于联合国系统促进发展活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议的执行情况：秘书长报告”(E/2013/94)，其中提供了关于对所有方案国家政府和所有驻地协调员、联合国国家工作队成员、国别层次业务管理组主席和方案国家的民间社会组织所开展的 2012 年四次相关调查的进一步信息。

<sup>8</sup> 开发计划署，2010 年 12 月开发计划署对加强国家能力的贡献评价；人口基金，2003 年 9 月第 20 号评价报告，“人口基金对国家能力发展成就和挑战的支持；粮食规划署 2008 年 5 月，“能力发展政策和行动评价”。

66. 据报告说，上述情况的一个方面是，有些国家政府选择由联合国机构直接执行或实施方案或项目。其原因可能是政府方面没有执行能力和希望避免失败风险及由此产生的捐助方供资的问题，也可能是政府对于能力建设的兴趣低于实际执行方案的兴趣，如中等收入国家那样。

67. 另一方面是一些联合国组织开展业务活动不得不面对的风险/恶劣环境。在实地接受访谈的多数联合国工作人员都认为，开展能力建设，就需要付出专注的努力，侧重介入行动的“能力”方面，而不是“执行”方面。确切地说，这要求联合国组织在某些情况下同可能没有能力执行方案的政府伙伴打交道时承担较大的风险，并努力始终支持这些伙伴。与通过这类政府伙伴开展执行活动相连的风险，可能要比采用直接执行的方式或通过非政府组织执行的风险大得多。在要求加强问责和性价比，捐助会员国越来越难以容忍欺诈和腐败的条件下，联合国各组织的首要关注是确保按照其任务授权和为其规定的规章执行方案。能力建设可能确实开展，但这似乎更是一种附带的活动，而不是介入的核心重点。

68. 检查员注意到，有些机构具有专门用于政府实体能力建设的若干方案，在整个联合国系统也有一些成功的介入行动显示出，当采取了目标明确的能力建设举措时可以取得什么样的成果。然而，通过国家执行/实施模式执行方案和项目涉及到的挑战和现实以及其中涉及到的更多风险和成本，是应当考虑到的因素。接受访谈的很多人都认为，为了给成功的介入行动创造更有利环境，会员国捐助方、联合国各组织和项目接受国政府分担风险是需要各方利益攸关方进一步探讨的领域。虽然国家执行/国家实施可能在短期看似一种风险较大的落实/执行办法，但本着上述联合国决议的精神，就有可能实现长期的益处和回报。

69. 执行下列建议预期将能增强聘用执行伙伴的有效性和效率。

#### 建议 5

大会应结合四年期全面政策审查并参照拟订共同联合国框架衡量国家能力建设进展的当前努力，责成开展一项全系统研究，评估与实施伙伴相关的办法、举措和系统，在执行可持续发展方案和活动的过程中对加强国家能力和促进国家所有权的的有效性和影响。

## 七. 法律文书的多重性

70. 各组织采用一系列法律文书聘用执行伙伴，并为各种类别的执行伙伴制定了不同的协定模板。对于政府伙伴和政府间组织，通常使用的是谅解备忘录，而对非政府组织和民间社会组织，则缔结协议书、谅解书或类似的协定。在一个联合国组织采用另外一个联合国组织作为执行伙伴的情况下，最经常使用的是联合国发展集团/联合国发展业务协调办公室制定的标准协定模板。协定通常以项目书或其他辅助文件作为补充。

71. 有些组织，尤其是在人道主义援助领域工作的组织，建立了快速程序，在紧急情况和危机局势下对事先选定的伙伴使用随时备用协定(见第十三章)。其他的法律文书可包括三方协定(如难民署、难民接受国政府及执行伙伴)、同国际非政府组织的全球性协定(如粮食规划署同某个国际非政府组织的协作工作安排谅解备忘录)。在卫生组织，协定可包括：用于承包货物和服务的“工作履行协定”、诊疗研发工作实用的“技术服务协定”、以及卫生组织为否则将由政府承担费用的物品付款的“直接资金合作”安排。

72. 附件六概要列有联合国组织聘用实施伙伴所采用的不同法律文书。

73. 应当指出，一些组织，如联合国秘书处(建设和平基金、联合国民主基金)和毒品和犯罪问题办公室通过赠款方式向第三方提供资金，为此，与接受组织订立赠款协定。虽然赠款模式就资金来源而言不同于实施伙伴模式，通常来自预算外资源，资金专门调拨给相关的赠款方案，但赠款接受方的挑选、先期评估和应尽职责、监督、审计、报告以及问责问题，都同实施伙伴模式相类似。因此，但报告有关这些问题的建议可能也适用于赠款模式，理解是，需要酌情考虑到赠款模式的特定情形。同样，这些建议也可适用于涉及多捐助方和其他集合基金的实施模式，如环境基金、多捐助方信托基金、共同人道主义基金和应急准备基金。

### A. 参照良好做法修订实施伙伴协定

74. 各组织用于不同类别实施伙伴的协定模板内容不一。这些模板规定了主要的合作框架和工作方式，包括项目目标、当事人的责任和义务、执行模式、报告、监督和审计安排。附件七列有实施伙伴协定最通常采用的规定和起码要求，其中有的载于此种协定本身，有的载于所附项目文件。

75. 检查员在审查实施伙伴协定样本时注意到，并非所有协定都列有确保联合国组织的利益和权利得到充分保障的必要条款。例如，有些组织没有在协定中规定使之能够对实施伙伴进行调查的对第三方和分包商的调查权。这方面一些良好做法的例子有，开发计划署、儿童基金、工发组织和难民署等组织的举措，通过在标准协定中添加条款弥补了这种不足。

76. 在涉及反恐和反腐败条款、赔偿条款、组织会徽的使用和知识产权规定、实施伙伴从事的采购以及法律治理条款上，也存在着不足。其他的局限包括，缺

少关于实施伙伴活动造成的法律赔偿责任条款或向实施伙伴提供的设备的产权条款。最后，并非所有实施伙伴协定都正式提到和要求承认一套行为守则。

77. 如前所述，实施伙伴为同一方案从其他捐助方领取更多资金或向多个捐助方收取同一笔间接费用的风险，也可以通过在协定中列明规定解决，要求伙伴向联合国组织说明就特定项目得到的任何其他额外资金。工发组织和难民署等组织就在同实时伙伴的协定中列入了此种条款。

78. 表 1 列有一些规定和条款，并非所有联合国系统组织都一致在实施伙伴协定中列有这些规定条款，而检查员认为，这些内容对于保障各组织的利益和权利是重要的。另外还可参照附件七，其中含有补充规定和条款。

- 对第三方和分包商的调查权利
- 反恐和反腐败条款
- 立即报告所发现的任何欺诈的要求
- 实施伙伴工作的活动、产出、成果和结果业绩指标
- 实施伙伴的采购和分包
- 法律治理条款
- 知识产权规定和各组织会徽的使用
- 限制实施伙伴的活动引起的法律责任
- 提供给实施伙伴的设备的产权
- 实施伙伴行为守则的要求和承认
- 披露从其他捐助方获得的与项目有关的资金

79. 谅解备忘录、协议书和类似文件是实施伙伴运营和交付预期成果的基础的重要组成部分。为了使这类文件发挥有效作用，文件中就应当包括一些基本要素，涵盖方案/项目执行工作的所有阶段和各个方面。

80. 执行下列建议预期将能增强聘用执行伙伴的有效性和效率。

#### 建议 6

联合国系统各组织的行政首长应采取行动，参照良好做法加强实施伙伴协议和其他法律文书，以便确保收列保障其各自组织的利益和权利所需要的全部条款。

## B. 小范围协定

81. 难民署、人居署、儿童基金和劳工组织等若干组织订有用于所涉资源为数有限的小型项目的实施伙伴协定。这些协定的规定限制性较小，含有相应于各自既定授权的审批程序。接受访谈的人表示，这种协定限制了有关组织的行政负担，降低了交易成本，有便于快速作出决定。附件六除其他外提供了关于制定了小规模实施伙伴协定的各组织的信息。附件八提供了小规模协定模板实例。检查员建议，各组织如果尚未参照适当的授权制定和采纳小规模实施伙伴协定，就应当考虑这样做。

## C. 实施伙伴协定的泛滥

82. 检查员注意到，有些组织的实施伙伴协定数目太多。有些国家办事处不同实施伙伴订立整个方案或项目的单项协定，而是订立覆盖方案/项目一部分的、涉及款项较少的多个协定。造成这种情况的主要原因，是认为国家一级的审批门槛和相关授权连带着各种障碍。如在外地的工作人员指出，通过审批程序，包括通过总部的审批或实施伙伴委员会的批准是耗时和烦琐的，增加了行政负担，迟滞了项目的实施。但是，人们也承认，偏离这一做法并不符合既定的授权规则，削弱了挑选流程和既定管控办法，造成需要监督的协定数目越来越多，这样也就加大了整体风险。

83. 在这方面，反复出现在内部和外部审计报告中的一个问题是，未完成义务大量存在，这更增加了未完成的实施伙伴协定的数目，加大了行政成本。若干组织，如儿童基金、开发计划署、联合国妇女和环境署，为了处理本报告编者的关注已经做了努力减少未完成义务。引进新的财务监督工具(如开发计划署的财务图表盘)或与实施伙伴之间互动、允许在线清偿预付款的电子界面等系统，是减少未完协定数目的良好补充措施。

84. 在必要的管控与遵守既定程序之间需要求得平衡，为需要灵活性并适合减少行政负担的具体情况留有一定灵活性。

85. 检查员建议，联合国系统各组织的行政首长应当：(a)审查国家办事处订立实施伙伴协定的现有门槛和授权，同时考虑到国别层次实施伙伴委员会的作用，(b)视必要修订门槛条款，在保持适足管控确保协定得到遵守的同时留有行政灵活性。

#### D. 联合国发展集团关于联合国机构之间捐款的标准协定

86. 联合国发展集团拟定并核准了一种用于联合国机构之间捐款的协定模板，并附有指导说明<sup>9</sup>。这项联合国机构之间的标准协定提供一种总体格式和结构，用于两个机构结成伙伴，其中一个机构向另一个机构转移开展方案活动的资源的情况，同时提供了不同的备选办法供这些机构根据具体情况选用。

87. 检查员获悉，联合国各组织并没有在适合使用联合国发展集团标准协定模板的所有情况下使用这种模板。检查员同意发展集团的建议，**并建议联合国各组织在可行的情况下使用联合国发展集团关于联合国机构之间捐款的标准协定模板，以便减少交易成本和促进联合国全系统的一致性。**

---

<sup>9</sup> 联合国发展集团，信托管理监督组，“关于联合国机构之间为方案活动转移捐款的指导说明，2011年3月”。

## 八. 监督和评价

88. 对实施伙伴的工作开展有效监督和评价，是保证调拨给实施伙伴的资源按照既定意图开支，并保证实现预定目标和结果的基本条件。

89. 在审查的多数组织，实施伙伴协定和相关的项目书都概要列明了各自实施伙伴方案/项目的监督和报告框架。除其他外，这一框架简要说明实施伙伴的责任、活动和产出以及各自的时间表和预算、实施伙伴报告的类型和频率及商定的监督活动。框架还根据进度确定付款/分期付款的时间表。各组织的监督和报告框架各不相同，取决于项目的类型、介入的类型和执行环境。

90. 检查员注意到，一些联合国组织近几年来开展了协调努力加强对实施伙伴的监督。其中包括更有系统地审查实施伙伴提交的报告，更经常地开展实地考察和抽查，更新和修订监督指导方针，如为工作人员实地监督实施伙伴的工作发布标准作业程序，包括核对清单。<sup>10</sup>

91. 现金统转方式在 2006 年的实行，是要统一向实施伙伴转移现金的方式和便利加强对其工作的监督。发展集团/发展业务协调办公室制定的现金统转框架包括实施伙伴业绩监督部分、财务报告工具(供资核准和支出证明表)和实施伙伴审计制度。这一框架的强项之一是，监督制度以执行过程中先前认明的风险为基础。但是，并非所有联合国系统的组织都采用了现金统转框架。关于现金统转的挑战和问题以及当前加强执行现金统转的努力，在第十章中阐述。

92. 虽然有了明显改进，但一些组织承认，需要开展更多工作才能确保有一个严格和有效的实施伙伴监督框架。内部审计员一再表示关切，实地的实施伙伴监督和报告机制缺乏指导和有效性。检查员注意到的一个问题是，对实施伙伴的监督仍然主要依赖实施伙伴自己提供的监督报告和最终报告，可在很多情况下，没有联合国工作人员对提供的信息进行核实。即使有任何核实，也是不系统的，没有以风险评估作为依据。对于有些国家办事处，前往项目现场的实地考察、抽查和查找佐证单据，如收据、票证等等，是例外而不是常态。据指出，各组织在一些情况下并不缺乏监督机制，但往往无法直接接触受益人，所以就完全依赖于实施伙伴的报告，没有充分核实所提交的数据和信息。

93. 据报道说，有效监督受到的一大局限是缺乏能力，既缺乏资源(人力及其他)，也缺乏技术专长。实行监督需要有一套技能，如财务专长、方案管理技能

<sup>10</sup> 应当指出，作为联合国重要伙伴的欧洲联盟为支持外部援助方案和项目提供着超过 10 亿欧元的捐款，已经修订了财务条例和章程(2014 年起生效)，这将对欧洲联盟同包括联合国系统各组织在内的(执行)伙伴一道开展工作的方式产生影响。除其他变化之外，有一项先期保证规定，要求联合国机构(和其他伙伴)既定的实施伙伴制度足以确保实施伙伴的活动性价比，包括保证按照既定意图使用经费，任何可能的违规行为都会被检查出来。至开展本次审查之时，欧洲联盟的适用规则和程序，包括欧洲援助总署和欧盟—欧洲委员会人道处的规则和程序，仍处在修订过程之中。

以及方案和项目的具体技术知识。例如，如果方案工作人员不能熟练地审查财务报表，就可能无法从实施伙伴提交的财务报告中查出差异或问题，反之亦然，财务人员可能无法恰当地评估方案成就。然而，国家办事处或外地的监督活动是由为数有限的办公室人员进行的，而无论是否有必要的专长。如接受访谈者所指出并经多份内部审计报告所证实，需要为监督提供更好的指导，如标准作业程序、核对清单等等，并需要对工作人员开展更强化的监督方法培训，如果派没有适当技能或不熟悉所审查的实施伙伴业务的低级别人员前往监督，就更应该开展这种培训。缺乏用来监督实施伙伴的资源，仍然是多数组织面临的一大挑战。

94. 最后，在冲突或冲突后地区、人道主义危机局势和其他无法进入的地区，监督实施伙伴的活动始终是随时面临的挑战，多数组织正在努力加以克服。

#### A. 基于风险的实施伙伴项目监督

95. 内部和外部审计员数次建议，联合国系统各组织制定和建立用于实施伙伴的有系统和基于风险的监督框架。对于实施伙伴项目众多，开展监督的人力有限的组织，一个有力的基于风险的监督框架尤其有利于将稀缺的资源调拨给风险率最高的项目。作为实施伙伴评估和应尽责任的一部分，应当查明相关的风险，制定并随之执行相应的风险减轻计划。除其他外，风险度将决定监督活动的范围和类型、补充性应尽责任措施、付款/分期付款的时间表、提出报告的频率、索取辅助文件、审计安排、实地/监督考察和抽查。

96. 机构风险管理和针对项目执行各个方面的基于风险办法正在逐渐成为很多联合国组织的标准做法，但在实施伙伴管理的问题上，这方面还存在着差距。有些组织，即进行更新了实施伙伴政策和指导方针的组织，已经开始弥补这些不足，并制定了管理和监督实施伙伴的基于风险的办法。

97. 难民署是其中的一个例子，正在开展值得称赞的努力将风险评估做法融入与实施伙伴关系相关的所有程序。一种基于风险的伙伴预选工具已经于 2009 年采用。另外，除了其他措施，还为难民署办事处编拟的关于实施伙伴业绩监督的指导说明，介绍如何用一种更有条理的办法基于风险监督实施伙伴。最近还推出了关于基于风险预选伙伴的政策和程序指导。在粮食署，为了认明共同的风险评估程序和工具以便积极管理承担的风险对于现有的实施伙伴风险框架进行了一次审查，审查之后决定，在津巴布韦和南苏丹同伙伴一起举办个案研究和讲习班，以便确保对于如何能在外地环境下分担风险达成理解。讲习班得出了一些结果，随后在粮食署 2013 年年度伙伴协商会议上做了介绍。粮食署同执行伙伴之间举办的风险分担联合讲习班似乎是公开讨论风险的有效论坛，尤其是在业务活动的规模和(或)范围使得无法建立有效的风险分担机制的情况下。讲习班鼓励粮食署和实施伙伴的工作人员在业务活动中分担风险，强调共同的目标和风险以及认明和把握减轻风险的行动。

98. 然而，检查员还注意到，在一些组织，用来指导监督活动的是图方便或是一些次要或偶然考虑，而不是实际的风险要素。例如，在某个特定区域对实施伙伴方案进行考察，是因为方便前往，而偏僻的方案活动地点虽然具有“较高的风险”，却从来没有去视察或考察过。在其他一些实例中，对低风险项目现场进行了考察的原因是，这些项目恰巧同原定考察的其他项目处在同一地区之内。在其他一些情况下，关于哪些项目需要检查的决定是按照不同方案工作人员或管理人员的倾向随意作出的，他们可能使用不同的标准。建立基于风险的正规监督框架有助于确保风险因素得到充分考虑，有利于为减轻风险作出前瞻性计划和完备纪录相关流程，高效率地使用稀缺的资源。

99. 这些方面所注意到的另外一个问题是向实施伙伴付款的时间表和模式。有时，批次付款的数额、水平和频度及转款方式并不是参照对所涉风险的慎重评估决定的。在一些项目中，当项目执行过程中出现违约问题时，追回预付款即使不是不可能，也十分困难。有些组织先期预付的资金高达 80%，而且经常是付给并没有经过严格审查的实施伙伴，这种做法是有问题的。向实施伙伴支付现金的时间表和方式应当以全面和严格的风险分析为基础，成为针对所涉及实施伙伴的监督框架的组成部分。

100. 执行下列建议预期将能增强聘用执行伙伴的有效性和效率。

#### 建议 7

联合国系统各组织的行政首长应建立以风险为依据的监督框架指导各自的组织有系统地监督实施伙伴执行的方案和项目。这些框架应由国家办事处加以调整，以最佳方式将不同的介入措施用于国别特定环境。

## B. 实施伙伴项目的成果监督制

101. 检查员注意到，在大多情况下实施伙伴方案/项目的预算编目没能清楚地对应于活动、产出和结果，使得难以对所提供服务的质量或性价比进行评估。要想做到有效监督，就需要有明确的预定业绩标准和指标，以此作为监督的衡量依据和尺度。虽然在有些实例中实施伙伴协定和相关的项目书简要列出了对实施伙伴的责任、活动和产出要求，但在具体说明预期的结果、成果和影响方面却没有这样做。

102. 对实施伙伴报告的审查表明，在大多实例中，实施伙伴报告框架同所涉方案的成果框架之间没有直接的因果关系。据指出，实施伙伴的报告主要侧重于活动，很少谈到成果和结果。所访谈的实地管理人员大多认为，实施伙伴的报告应当更侧重于成果，更密切地联系到联合国组织的成果管理框架制和各个方案国家的年度工作计划、国家方案行动计划和联合国《联发援框架》。

103. 如前所述，财务监督和方案监督往往脱节。为此，实施伙伴协定和相关的项目书中应当列有清楚、详细和明确的财务和方案业绩指标，以便对活动开展更

为严格、全面和系统的监督。在这方面，有些组织如粮食署，已经开始派出由财务和方案人员组成的考察组进行联合实地考察和监督。

104. 儿童基金采取了值得称赞的举措拟定新的指导方针，要求为(价值和重要性)较大的伙伴关系制定方案文件，列明成果链的逻辑关系，解释伙伴关系如何有利于相关的方案成果(即相应的结果或产出)。另外，儿童基金会还要求伙伴关系有利于实现同政府一道确定的成果。这项要求记述于一份工作计画，必须在这一计画中大体说明将由实施伙伴执行的活动。这有利于儿童基金监督和审查对实现成果所作的贡献。

105. 检查员建议，联合国系统各组织的行政首长应当参照成果管理制原则，在列明对执行伙伴的责任、活动、产出、结果和成果的实施伙伴协定和(或)项目书、工作计画或实施伙伴项目预算等相关文件中列出明确的预定业绩指标。

### C. 遥距监督

106. 联合国各组织越来越多地在困难的条件下开展活动和执行方案和项目，如冲突后国家、人道主义危机局势或难以进入的地区或区域。由于可能无法接触受益方或仅能在严峻的局限条件下接触，有时使联合国工作人员面临安全和保安风险，这对有效监督形成了挑战。

107. 有些组织，如儿童基金、粮食署和难民署，为了应对这些挑战已经开始使用遥距监督方法管理项目。这些方法包括网络遥距监督(如通过卫星图像、电子邮件发送的照片/文字信息，等等)、成立质量保证组(具有相关技术专长和知识并能进入某些方地区/地点的外地工作人员)、第三方监督(雇用各方案国内的外部顾问)、受益人/社区群体/当地政府监督和三方联合监督。<sup>11</sup> 使用遥距监督方法有一定好处，如能降低成本，但也有不利之处，如数据和证据的可靠性有限，信息的收集有主观性的风险。

108. 检查员获悉，在有些情况下遥距监督可能是唯一可行的项目监督方法，据指出，在严峻的作业条件下，遥距监督正日趋成为常态而不是例外。

109. 检查员认为，联合国各组织，尤其是经常在困难的作业条件下开展工作的组织，应当吸取联合国系统其他组织如儿童基金、难民署和粮食署获得的集体经验和教益，考虑针对实施伙伴制定和实行遥距监督方法。

### D. 评价

110. 在大多组织中，对个别实施伙伴没有系统化的业绩评价，缺乏关于实施伙伴业绩的集中记录。如此前章节所示，在实施伙伴协定和相关文件当中应当列入明确的预定业绩标准和指标，作为衡量实施伙伴业绩的依据。此种评价确定实施

<sup>11</sup> 例如，见儿童基金紧急方案处，“人道主义行动的遥距规划：方案指导(2012年)。

伙伴在工作质量、交付和及时性方面履行协定的情况。评价还可以作为实施伙伴业绩的记录，作为将来作出挑选决定的参考，减少与业绩不佳的实施伙伴订立协定的风险。

111. 此外，在审查的多数组织中都发现，方案和项目评价未能系统化地以实施伙伴及其工作为重点。对有些实施伙伴相关问题的处理是横向的，成了一般性方案评价制度和国家办事处评价的一部分。这种一般性评价制度，或者由集中化的总部评价办公室和总部方案部门开展的评价组成，或者由国家或区域办事处分散管理，由外部评价公司或咨询人员落实。

112. 外地办事处的评价通常在方案执行周期的不同阶段进行，往往和其他一些方面联合开展，包括联合国的其他组织(在“一体行动”或“《联发援框架》”下)，有时得到执行方案的实施伙伴的参与。

113. 有些组织规定了门槛，对于超出门槛的方案和项目进行评价。例如，劳工组织对于 500,000 美元以上的项目，教科文组织对于超过 100 万美元的实施伙伴项目规定进行评价。但是，在很多实例中，特定实施伙伴工作的评价是作为所涉组织的全球和(或)国家评价计划的一个附属内容进行的，并且由国家办事处的方案管理人员酌情决定。有些组织，如环境署和经济和社会事务部，曾尝试评价所有的方案和项目(无论谁是实施方)，但由于资源有限而遇到了困难。

114. 在有些实例中，通过自愿捐款供资并由实施伙伴执行的方案和项目，是按照捐助方的要求评价的。为这种评价可能会提供额外的资金，捐助方个别时候会规定评价的范围和方式。这些评价与作为组织整体评价战略一部分的评价相比，更适合捐助方的需要。

115. 儿童基金的一种良好做法是，在国家一级促进采用实施伙伴的自我评价，并努力按照其评价战略加强国家政府和非政府组织/民间社会组织的评价能力。<sup>12</sup>

116. 另一种良好做法是粮食署、粮农组织和难民署评价办公室的举措，专门对于各自组织的实施伙伴模式和其他《伙伴框架》进行战略性的和全面的评价，审视的问题包括国家办事处建立伙伴关系的能力、这些伙伴关系的可持续性、对伙伴关系是否有充分的指导和一致的理解、伙伴/实施伙伴的作用和能力。

117. 关于实施伙伴相关的评价问题，有关方面提请检查员注意一些挑战。反复出现的一个问题是，有些政府伙伴对于由“外部的”团体评价政府执行的活动感到抵触，坚持进行自己的自我评价。可是，有些国家审计单位的评价能力是个问题，影响到了方案现场评价的有效性，此前关于国家执行的一份联检组报告已经指出过这个问题。<sup>13</sup> 所提到的另一个挑战是，实施伙伴协定没有通过具体的标准和指标清楚界定评价的责任和范围，因此几乎无法衡量方案的有效性和影响。大多接受访谈的人还认为，虽然自我评价是支持监督和评价的一种有用工具，但

<sup>12</sup> 例如，见儿童基金执行理事会批准的 2008 年评价政策。

<sup>13</sup> JIU/REP/2008/4, 第 74-79 段和建议 7 和 8。

缺乏关于评价方法和办法的培训和理解，是这项工作有效性和有用性的一个障碍。

118. 最重要的是，接受访谈的各方面表示，在多数情况下评价结果得不到有系统的反馈和后续行动，这不利于各组织从学到的教益和过去的经验中获益，也不利于促进组织内部和同其他组织和伙伴分享知识。

119. 检查员希望指出，联检组当前正在对联合国系统各机构的评价职能进行一次审查和分析。请读者在这次审查和分析完成时注意有关的结果和建议。

## E. 其他组织的实施伙伴监督和评价做法

120. 在金融发展银行和其他机构，如世界银行、农发基金和全球基金，有一种做法是成立跨职能的项目和监督和评价组，用于监督和评价由其供资但由第三方执行的项目。项目管理和监督评价组通常有一名任务组长，由各有关职能组的人员和专家组成，根据项目的类型而定，包括方案、财务、监督和评价以及其他方面的技术专家。由于这种机构在实地的存在往往有限，监督/评价组通常是承包此种任务的外聘顾问和专家。

121. 监督/评价活动是按照定制和详细的监督/评价计划进行的，计划制定之前对实施伙伴做过广泛的先期评估，并对项目的类型、规模和其他特点做过风险评估。监督/评估计划还包括预期的产出、时间框架和业绩指标。对这些机构进行的访谈表明，由跨职能监督/评价组按照这种严格的监督/评价计划开展业绩评估和监督，有利于切实有效和高效率的项目实施。

122. 检查员认识到金融机构的不同工作模式、方法和结构，同时注意到，这些机构制定了挑选和管理实施伙伴的相当精细的程序和管理系统，包括严格的监督和评价框架。鉴于本次审查的资源有限，不可能对这些制度进行深入探讨。但是，对于联合国系统外的做法和工具可开展一次综合评估，以便确定哪些做法可调整用于联合国各组织。

## 九. 审计安排

### A. 综述

123. 联合国各组织建立的审计安排是其问责框架的一部分，除其他任务之外，向立法机构提供保证，保证转移给实施伙伴的资金用于原定意图，符合适用的规章。这方面的制度包括内部审计员和外聘审计员进行的审计，以及外地办事处专门为审计实施伙伴项目聘用的审计公司开展的审计。另外，国家政府的最高审计机关也可进行实施伙伴相关审计，尤其是在实施伙伴是政府实体的情况下。

124. 在多数组织，总部内部审计办公室不直接进行实施伙伴审计。对于实施伙伴问题，作为方案/项目办公室审计的一部分做横向审查，按照内部审计办公室年度审计风险计划挑选。虽然这些审计并不专门针对实施伙伴，但可包括对实施伙伴执行项目进行现场考察、抽查及核实发票或其他佐证单据。不发表关于特定实施伙伴或实施伙伴项目的单立报告，但内部审计报告会反映出设计实施伙伴的核查结果和/或调查结果。

125. 有些组织要求对实施伙伴进行专门财务审计，以便保证资金使用正当，符合签订的协定和适用的规章。在开发计划署和人口基金，这些审计分别称为国家实施审计和国家执行审计，涉及到政府实体或者非政府组织/民间社会组织承担的国家执行或实施。国家实施/国家执行审计由多种审计方进行，如各组织聘用的审计公司和咨询人员、国家审计机关(最高审计局)、政府和联合国机构联合审计员以及执行伙伴和政府联合审计员。

126. 其他一些组织(如儿童基金)报告说，它们按照现金统转审计原则进行实施伙伴审计，评估实施伙伴内部管控的存在和运转(见下节和第十章)。另一些组织(如粮农组织、劳工组织、卫生组织)不要求系统化的实施伙伴审计，但是保留根据需要审计实施伙伴的权利，通常将此作为整体风险审计计划的一部分。附件九提供了联合国系统一些组织报告的实施伙伴相关审计安排信息。

127. 最后，作为对各组织总体财务报表的一种意见，联合国各组织的外聘审计员除其他外，还针对转移给第三方如实施伙伴的资金审查保证机制和内部管控是否充足。

### B. 国家执行/国家实施审计

128. 对于一些国家政府伙伴，相关项目根据具体情况，需要受到国家审计机关或相关组织通过合同聘用的外部咨询人员的审计。<sup>14</sup> 涉及到非政府组织的国家实施/国家执行审计主要由国家办事处按照合同聘用的私营审计公司或审计咨询

<sup>14</sup> 即适用和遵守国际公认的最高审计机构审计标准。

人员进行。一些组织，如人口基金和妇女署，同一家全球审计公司订有开展此类审计的长期安排。

129. 就范围而言，国家实施/国家执行审计通常由两个部分构成<sup>15</sup>：(a) 财务审计，就项目的财务报表<sup>16</sup>表示意见，包括现金地位和资产及设备报表；(b) 评估实施伙伴内部管控制度，包括财务管理、项目人员和咨询人员的挑选和聘用项目资产的采购和使用及管控。这种审查通常包括参照进展尺度和计划完成日期评估项目的进展和是否如期。

130. 适用的审计标准，取决于从事审计的是私营审计公司还是东道政府的最高审计机构。如果采用的是私营审计公司，通常适用《国际审计准则》，如果由国家审计机关从事审计，则考虑到《最高审计机构国际准则》。

131. 国家执行/国家实施的审计范围将多种因素考虑在内，即金额门槛、同具体的实施伙伴相联系的特定风险、实施伙伴执行的项目/方案类型、活动所在国家。例如，开发计划署除其他外将国家办事处列入不同的风险等级(“高”、“中”、“低”)，每年参照量化和定性因素确定一次。基于风险的国家执行/国家实施审计办法意味着，在特定年份中，某个国家办事处的国家执行/国家实施审计风险级别越低，须审计项目的金额门槛越高。其他一些组织，如人口基金和难民署使用每年一次确定的门槛，目标是覆盖在特定年份中转移给实施伙伴的总开支的一定百分比。

132. 有些组织的一种良好做法是，将审计报告输入数据库/后续系统，如开发计划署的“综合审计建议数据库”、人口基金的“国家执行审计管理系统”和难民署的“管理系统更新项目”和“eSafe”。在开发计划署，内部审计办公室持续颁发对于国家实施审计的指导意见，定期审查和修订职权范围并提供其他需要的支助。人口基金把类似的职能赋予人口基金国家执行审计股。在这两个组织，内部审计或其他的总部管理监督职能还可在其国家办事处定期审计范围内审查国家执行/国家实施审计工作的适足程度。

### C. 现金统转下的实施伙伴审计

133. 现金统转框架采用基于风险的办法管理实施伙伴，包括财务评估和现金转移方式，制定审计和保证计划，直接按照每个实施伙伴的能力和风险级别对其开展一定范围和频率的监督活动。<sup>17</sup> 实施伙伴项目的审计在项目完成时进行，或

<sup>15</sup> 以开发计划署为例。进一步信息见“开发计划署支助项目的国家政府实施：准则和程序，开发计划署，2001年7月1日”和“非政府组织和国家实施项目的审计职权范围范本，2012年11月修订”。

<sup>16</sup> 根据“联合执行报告”；进一步详情请见，例如“人口基金办事处国家执行审计指南，2013年10月，第9至10页”和开发计划署“非政府组织和国家实施项目的审计职权范围范本，2012年11月修订，第5至7页”。

<sup>17</sup> 人口基金“人口基金办事处国家执行审计指南”(2012年10月)，第13页。

在项目执行过程中进行抽查或特别审计，根据实施伙伴的当前风险评估而定。第十章阐述现金统转方式和各组织在实施现金统转方面面临的挑战。

134. 若干联合国机构就某个特定项目与同一个实施伙伴开展工作，在这种情况下审计是联合进行的，评估并不特别针对任何机构，但限于实施伙伴的内部管控。在审计过程中可能检验所有机构的交易。<sup>18</sup>

135. 国家执行/国家实施审计与现金统转方式之下的保证模式之间的主要不同可摘要如下：<sup>19</sup>

保证模式	国家执行	现金统转
办法	以大覆盖面提供保证(财务审计)	基于风险的保证
审计目的	资金使用保证	实施伙伴内部管控保证
审计和保证的频度	以门槛和过去审计结果为基础的年度审计	定期审计和以实施伙伴风险等级及门槛为基础在方案周期内的抽查
财务选项	有	无
联合执行报告/供资核准和支出证明表审计	有	无

资料来源：取材于人口基金的“人口基金办事处国家执行审计指南”(2012年10月)，第14页。

136. 国家办事处负责挑选私营审计公司或最高审计机构，如果认为评估合格，即由其开展实施伙伴的现金统转预定审计和(或)特别审计。外部审计员的聘用根据发展集团颁布的现金统转准则和所涉组织的采购准则办理。

#### D. 总部内部审计办公室的支持作用

137. 如前所述，各组织总部的内部审计办公室或类似的其他管理监督职能单位(例如人口基金的国家执行审计股)，发挥着监督实施伙伴的多方面作用。在日常的国家办事处审计过程中，当外地审计计划中出现实施伙伴相关问题时，这些单位审查此类问题。另外，在沿用国家执行/国家实施审计模式的组织，这些单位提供一般性的指导意见和建议，其中可包括为国别办事处开展的审计提供标准职权范围，发布标准作业程序、对国家办事处审计(通常是有保留意见的实施伙伴审计报告和(或)随即抽样)进行质量抽查，帮助国家办事处酌情挑选实施伙伴审计员和(或)同某个全球审计公司订立长期协议，便利贯彻实施伙伴审计建议，对实

<sup>18</sup> “人口基金办事处国家执行审计指南”(2012年10月)，第14页。

<sup>19</sup> 取材于人口基金的“人口基金办事处国家执行审计指南”(2012年10月)，第14页。

施伙伴审计进行个别质量检查(如人口基金、开发计划署和难民署的选择性做法)。

138. 内部审计办公室还为与国家办事处协商评估实施伙伴相关风险提供投入，以期全面确定风险水平和适用的门槛，这也就为所要审计的实施伙伴总开支百分比提供了依据。内部审计办公室还通过管理审计后续数据库，审查选定的实施伙伴审计报告和必要时发布相应的管理信件，为后续行动提供便利。

139. 内部审计办公室或类似的总部管理监督职能单位在国家执行/国家实施审计制度或类似的审计制度之下向国别工作队提供支持作用和指导意见是一种良好做法，应当根据可用的能力和资源予以强化。这个作用还能帮助应对实施伙伴审计分散的风险，因为这有助于把实施伙伴审计的总体指导和监督保持在组织内部，同时外包需要开展的实施伙伴相关外地审计活动。

## 十. 现金统转方式的挑战

140. 按照大会第 56/201 号决议，开发计划署、儿童基金、人口基金和粮食署 2006 年采用了一种共同的业务框架用于向政府和非政府实施伙伴转移现金。

“统一现金转移方式”（现金统转）的目的是降低交易成本，减少联合国多重程序和规则为伙伴造成的复且。另外还设想，这样做有助于更多地注重加强管理和问责方面的国家能力，以便逐渐转向采用国家制度。

141. 在现金统转方式下，实施伙伴采用标准化的格式和程序请求转移现金，报告开支情况。联合国各组织根据确定所需工作监督和审计的实施伙伴风险评估选择资金转移的方法。在现金统转方式之下，现金转移的保证水平从项目级的管控和审计到来自制度评估和选择性审计的保障。附件十列有现金统转程序在一些问题上与过去的制度存在的主要不同，如实施伙伴评估、现金转移模式和报告方法。

142. 根据 2011 年关于现金统转执行情况的一项全球评估，<sup>20</sup> 有 96 个国家正在执行现金统转，相当于所有方案国家的 64%。

### A. 执行现金统转方式的挑战

143. 现金统转咨询委员会(为了协调现金统转执行问题而设立的一个联合国发展集团委员会)在 2008 年的一份报告<sup>21</sup> 中根据其年度执行情况现状摘要提到了一些关键的挑战。该份报告说，虽然取得了进展，但仍有若干关注，包括：

- 中央政府的相关部门对于受到审计和保证的约束感到抵触
- 联合国机构及工作人员对现金统转的承诺不足
- 各机构的执行情况不平衡和不一致
- 现金统转作为一种能力开发方式的潜力尚未得到充分发挥
- 国家一级缺少有训练的工作人员
- 不同机构的制度尚未按照现金统转程序加以调整

144. 与此类似，在经社部 2011 年就联合国实体在国家一级统一业务做法开展的一项研究<sup>22</sup> 中，一个高级别发展集团—高级别管理委员会代表团考察了多个国别办事处并提到，需要有系统地对待现金统转，各执行机构之间应当加强合作。考察结果包括：

<sup>20</sup> 联合国发展集团现金统转咨询委员会，“统一现金转移方式的全球评估”（2011 年 12 月）。

<sup>21</sup> 现金统转咨询委员会“统一现金转移方式：应对关键的执行挑战”（2008 年）。

<sup>22</sup> 联发集团现金统转咨询委员会“统一现金转移方式的全球评估”（2011 年 12 月）。

- 现金统转对管理现金发放和报告带来了一定程度的复杂性，往往超出了联合国和实施伙伴在国家一级的能力
- 在很多国家，执行现金统转的同时还继续实行财务管控，不利于这一统一方式的目标<sup>23</sup>
- 各现金统转执行机构没有多少共同工作的动力，原因在于，各方认为协调成本超过了统一开展现金统转相关活动的潜在好处<sup>24</sup>

145. 该项研究强调，现金统转是一个财务风险很大的领域，建议参照全面实施所需要的重大承诺审查现金统转的可行性。

## B. 内部和外部审计员的关注

146. 人口基金和开发计划署内部审计办公室联合开展的一次现金统转治理安排审计<sup>25</sup>也提出了强烈的关注。这次审计着重指出了现金统转政策和执行做法中的重大差距和不足，如问责不清的问题、监督不足以及遵守标准薄弱。审计员建议，委派一个机构间小组重新研究现金统转框架，并酌情决定是否重新设计，确保联合审计查明的问题得到处理。

147. 另外，审计委员会在“审计委员会 2010-2011 两年期报告所载主要结果和结论的简明摘要”(A/67/173)中强调了执行现金统转涉及的系统问题，包括“对哪个实体应该负责监测现金统转的实施缺乏明确了解”，“在外地对该框架的实施不一致”以及“在执行现金统转框架方面普遍缺乏进展”。审计委员会呼吁，由于“该框架目前没有按预想运作”，因此应当进行紧急审查。

## C. 基于风险的统一管理文书

148. 在开展本次审查的过程中，检查员走访了国家办事处一级的一些现金统转使用者，以便核实以上表示的一些关注的现状。另外也审查了这个框架，对于框架提供基于风险的作业管理工具以统一方式处理同实施伙伴的关系所采用的方法和办法加以研究。接受访谈者确认，在使这个框架充分运转方面仍然存在着困难。其中大多数都提到联合国工作人员和实施伙伴都缺乏能力和培训，这是全面落实框架所面临的最大挑战。很多人强调，框架提供了宝贵的风险管理工具，尤其是在开展实施伙伴评估方面，但是，框架中的各种步骤是复杂和耗时的。

<sup>23</sup> 同上，第 7 至 10 页。

<sup>24</sup> 见联发集团，联发集团联合筹资和业务活动网络会议：会议记录稿(2011 年 12 月 20 日)。

<sup>25</sup> 开发计划署和人口基金审计办公室在儿童基金的参与下开展的现金统转治理安排联合审计(2012 年 11 月)。见开发计划署和人口基金的网站。

149. 现金统转通过各种基于风险的步骤(宏观/微观评估、抽查、监督、定期审计)提供的保证适足度,是使用者和审计员之间辩论的问题。有些组织和内部审计办公室认为,现金统转框架提供的保证不如传统的财务审计有力。但是应指出,内部和外部审计员的重点与其说放在了现金统转概念框架的能力上,不如说是放在了由于执行机制薄弱或缺乏充分执行(治理问题、缺乏明确的指导和作业程序、国家一级资源有限、宏观和微观评估质量差、抽查不够、监督不佳,等等)而造成的保证不足上。

150. 现金统转是联合国各组织之间提供系统化基于风险的方法从规划到完成全过程管理和监督一项活动的少数统一框架之一。检查员希望提请注意这一框架的两个方面。虽然现金统转主要被看作是向实施伙伴转移资金方法的一种保证,但如果贯彻得当,也能有利于实施伙伴管理的两个主要方面,一是能力建设,二是方案监督。

151. 宏观和微观评估的目的是查明实施伙伴财务和管理制度中的薄弱环节,为确定能力发展需要提供机会,这种需要的解决将能保证方案和项目的圆满执行。但是,检查员走访的多数外地办事处都未制定能力建设计划解决在实施伙伴中查明的弱点,也没有提出报告此种计划的要求。另外,按照现金统转准则,宏观评估的结果应当纳入《联发援框架》进程。但是,接受访谈的各方说,现金统转和《联发援框架》之下进行的宏观评估之间缺乏联系,在很多情况下,没有考虑到纳入查明的能力需要的机会。

152. 一些接受访谈者强调,在方案各个方面需要侧重现金统转下的监督,他们认为过于注重财务问题弱化了这个重点。他们认为,现金统转是加强方案监督的一次机会,因为这提供了基于风险的框架,应当以此充实总体的方案风险管理计划。

153. 检查员注意到,发展集团采用了一名外部顾问的服务审查现金统转和处理执行问题,目标是加强现金统转框架。截至本次审查之时,联合国各组织之间正在讨论该顾问报告的草稿,预期 2013 年晚些时候将有报告定本。就联检组本次审查的内容和时间范围看,不可能对该顾问报告提到的可能改进加以分析。

154. 尽管存在着所提到的执行挑战,检查员认为,现金统转框架就其注重基于风险的保证和审计方法的总体程序而言,如果检查员指出的差距能得到填补,建立起有力的执行制度,就有潜力有效实现预期目标。为加强现金统转框架而正在进行的修订和改进,除其他外应当考虑到从各方面加强方案监督和能力评估机制。

## 十一. 防止和检查欺诈

155. 实施伙伴的欺诈行为会严重损害联合国各组织的声誉，减损会员国对联合国组织以有效、负责和透明的方式取得成果的能力的信任。由于联合国组织在多数情况下不是实施伙伴执行工作所提供服务的直接接受方，因此，就往往难以断定服务的实际提供水平或是否有预期数目的受益方确实得到了服务。在出现安全因素和其他一些因素的偏远地区的紧急情况下和人道主义干预行动中，这种情况就更加严重。

156. 因此，实施伙伴执行的、涉及大量资金的联合国方案和活动有可能招致欺诈和腐败。除了难以衡量和核实实施伙伴是否完成了领取资金所应完成的工作之外，实施伙伴及其分包商还可能通过伪造能力资格认证、高报成本和未达到应有的服务水平实施欺诈。聘用实施伙伴时所订立协定的性质是一个相关的关切要素。如此前章节所述，不一致的挑选程序和同实施伙伴订立缺乏有效性的协定造成薄弱的内部管控框架。这些协定没有经过适用于商业合同/采购的较严格程序，更增加了发生实时伙伴欺诈的可能性。

157. 这次审查揭示出，与实施伙伴相关的欺诈规模在联合国所了解的范围内仍然相对鲜为人知。同欺诈认证检查员协会<sup>26</sup>报告的欺诈数据相比，如审计委员会在各次审计报告中所强调的，联合国系统内报告的欺诈程度低得反常。同样，对于联合国内采购调查发生率低的原因是由于改进了管控还是因为没有报告和(或)发现欺诈，独立审计咨询委员会也没有把握拿出意见。<sup>27</sup> 管理方面和立法机关都应当关注上述情况。

158. 检查员建议，需要在广泛的前线对实施伙伴相关活动可能的欺诈和腐败采取措施，首先是在总部和国家及区域办事处实行反欺诈政策和风险管理程序及方案/项目实施战略，包括在方案和项目级制定和落实防止和检查欺诈的补充性支持机制。

159. 这类措施还应考虑到联检组关于“联合国系统的问责制框架”的报告(JIU/REP/2011/5)，其中提出了加强管控环境和反欺诈相关活动的两个基准：

**基准 5: 规定并实行道德操守和诚信标准、反贪腐和反舞弊政策。<sup>28</sup>**

**基准 11: 联合国系统各组织的财务条例和细则(财务条例)应该体现反舞弊和财务不当行为政策，并在实际上得到落实执行。<sup>29</sup>**

<sup>26</sup> 欺诈认证检查员协会 2012 年送交各国的职业欺诈和滥权报告：私营行业一个普通组织由于受到欺诈失去了收入的 5%。

<sup>27</sup> A/67/259, 独立审计咨询委员会 2011/2012 年度报告。

<sup>28</sup> JIU/REP/2011/5, 第 21 页。

<sup>29</sup> JIU/REP/2011/5, 第 32 页。

160. 在这一背景下，检查员注意到一些联合国组织已经采取措施处理防止和检查欺诈的问题，既包括内部也包括外部当事方实施的欺诈。粮食署、开发计划署、项目厅、人口基金、工发组织、儿童基金等组织公布了处理欺诈和便利管控的具体政策，以便防止、检查、报告和调查欺诈。

161. 本次审查资源有限，难以详尽考察联合国系统各组织当前反欺诈措施是否充分和有力，不过，下文阐述了检查员注意到的与实施伙伴有关的某些方面。

## A. 对欺诈的认识

162. 多数组织在某种程度上都有一定的反欺诈步骤和程序，但是，在开展本次检查时可以看出，工作人员对欺诈缺乏认识和相关的培训及技能。

163. 访谈的大多工作人员表示，在过去五年中没有受到过欺诈相关问题的培训。关于他们所在组织一般如何处理欺诈问题，意识水平之低令人惊讶。关于所在组织在过去五年中是否遇到过任何欺诈案件或是否曾经对实施伙伴的欺诈进行过调查，几乎所有被问到的人都不清楚。意识是减少欺诈的关键。如果意识不到欺诈正在发生，或者可能会发生，一个组织就不可能成功地减少或减缓欺诈。

164. 所审查的一些现有反欺诈政策表明，如果联合国各组织要实现持久的欺诈零容忍文化，联合国的工作人员就需要更好地了解已有的反欺诈措施如何适用于实施伙伴的欺诈，并接受支持这一努力的正确培训和指导。尤其是在国家一级的意识培训，应当超越针对偶发欺诈的一般性反欺诈培训，侧重重要的领域，如在与第三方的关系中行为不当和实施欺诈、财务报表欺诈、应尽责任以及腐败。

165. 执行下列建议预期将能增强聘用实施伙伴执行方案的有效性和降低可能的欺诈风险。

### 建议 8

联合国系统各组织的行政首长应对接触实施伙伴的人员(特别是国家办事处人员)开设认识和防止欺诈的培训，侧重于涉及第三方的欺诈行为。

## B. 对实施伙伴展开调查的权利

166. 审查的文件表明，一些组织的审计和调查单位有权对承包商、实施伙伴和其他第三方实施欺诈和其他财务违规行为的指控展开调查。开发计划署、粮农组织、儿童基金、工发组织、粮食署和其他一些组织都有这方面的类似政策。

167. 但是，并非所有组织都有针对实施伙伴的调查权。截至进行本次审查之时，有些组织(如人口基金、难民署)正在修订监督职能的规章，以便列入对第三方的调查/管辖权，并将在各自与实施伙伴的协定中提及。

168. 在有些实例中，据报告说，实施伙伴分包层次发生了欺诈和管理不当的案件。联合国各组织签订的多数实施伙伴协定都不要求分包伙伴在调查进行过程中提供文件或证据。法律义务止步于实施伙伴实体同其分包商之间的某个层次，使联合国无法进入分包层面。这反映出在联合国管辖权不明朗和缺乏法律依据的领域实行管控的困难。检查员还了解到，此类案件的调查结果和处理(确保对实施伙伴的不当行为采取行动的机制)经常缺乏规范。虽然有助于员工相关调查案件的机制，也有对采购案件规定的卖方制裁，但仍然需要明确界定用于实施伙伴的机制，对政府实施伙伴和非政府组织/民间社会组织加以区别。

169. 在政府实体是实施伙伴的情况下，对之进行调查依然是一项挑战。在大多实例中，最高审计机构是唯一能够对此类实体展开调查的机关。但是，在有的国家，国家审计机构没有表现出独立开展审计和调查的能力。虽然有些组织如开发计划署要求，在没有国家能力的时候应当聘用私营审计公司开展这方面的工作，但其他一些组织在这方面保持沉默。据报告说，曾经有过政府审计员与联合国调查员一道开展联合调查的情况，但这是例外，而不是通常做法。

170. 执行下列建议预期将能增强聘用实施伙伴执行方案的有效性和降低可能的欺诈风险。

#### 建议 9

联合国系统各组织的行政首长应修订现有的监督职能章程，以确保其有权调查参与执行联合国出资活动的第三方。经修订的章程应提交各立法机构批准。

171. 如第七章和相应的建议 6 所示，应当根据这种情况修订实施伙伴协定标准模板和其他相关的法律文书，确保在于实施伙伴订立的协定中列入反欺诈和反腐败的政策。

### C. 对实施伙伴的联合调查

172. 有两份联检组报告(JIU/2011/7 和 JIU/2000/9)都提到，联合国各组织之间在调查的问题上需要有更为经常和更有组织的互动。这两份报告建议，此类活动应当包括：合作制订开展调查工作的共同标准和程序；在需要咨询或帮助时交流可利用的专门信息；交流方式方法；开发联合培训活动；交换可帮助对调查工作建立全系统方法的工作人员；以及开展联合调查工作，特别是针对多机构在外地开展的活动。

173. 在本次审查过程中注意到，为各组织之间合作对联合国活动开展联合调查付出了一些努力，尽管程度有限。一个好的例子是，内部监督事务厅在内罗毕的风险管理股派驻了一名调查员，这是联合国驻地协调员索马里办事处的一个单位(又见第十四章第 223 段)。风险管理股和内部监督事务厅调查员向联合国机构提供信息，并在通过风险报告发现需要对实施伙伴进行调查的情况下，应请求提

出相关建议。风险管理股的工作人员表示，他们与其他调查实体，包括开发计划署、世界银行和欧洲联盟协调活动，改进信息分享并在可能时开展调查协作。

174. 但是，除了这些值得注意但孤立分散的努力之外，在有多个联合国机构开展活动的同一国家或区域，需要开展远远超出这一水平的工作以分享方法，制定共同的标志和程序，开展人员交流及特别是交流关于实施伙伴的调查信息。现在的情况仍然是，联合国各组织/国家工作队的成员各有各的审计和调查单位，倾向于不在相互之间交流信息。结果，某一联合国组织推定的实施伙伴欺诈案件或审计报告，往往不能知会和同一实施伙伴一道工作或未来可能同其一道工作的其他机构。这不仅仅是理论风险，而且如向检查员所报告的那样，这种情况确实数次发生，例如，在某个国家，三个联合国机构向实施欺诈的同一批实施伙伴支付了数百万美元，使这些组织遭受了巨大的资金损失。各组织之间更有系统地开展信息交流和协调就能帮助避免这种案件。

175. 在 2013 年的联合国调查人员会议和此前的会议上，讨论了机构间交流信息的问题，显然，联合国内部监督单位增强了意识，看到了在对实施伙伴开展调查活动时通过机构间合作能够得到的好处。但是，需要克服的最严峻挑战，是各个组织的调查单位具有不同的活动法律框架。

176. 检查员希望重申，联合国系统的调查单位必须加强合作和协调，在同外部当事方如实施伙伴的关系中解决防止和检查欺诈的问题。

## 十二. 业务管理问题

### A. 实施伙伴管理支助单位

177. 除有少数例外，实施伙伴的挑选和日常管理由国家办事处授权负责。总部和内地办事处的各部门和职能单位在财务、法律、采购、政策支持、审计、评价和方案管理等领域提供协助和支持。覆盖世界各地方案或地区的实施伙伴全球管理通常是在总部一级执行。

178. 分权式管理实施伙伴的好处是，将挑选和管理任务放在基层，由最熟悉方案执行并同实施伙伴一方密切和连续保持联系的工作人员负责。但是，由于不同的国家办事处实行的实施伙伴政策和准则的实行并非总是一致，并且(或者)可能得到不同的解释，这也会造成割裂和不一致。由于大多组织没有组织一级的单一联络点或办公室处理实施伙伴问题或提供业务支持和政策建议，这种割裂就更严重。

179. 有些组织聘用大量的实施伙伴和(或)实施伙伴资源开支巨大，已经通过建立集中化的实施伙伴管理单位并改进收集和管理实施伙伴相关信息和数据解决其中的某些问题。难民署是一个良好的例子，在财务和行政管理司内设立了实施伙伴管理处这样一个专门的单位，在难民署结构内协调与管理实施伙伴相关的事务，提供有关实施伙伴问题的政策、程序和指导。这个单位还向外地提供支持，便利收集实施伙伴数据和信息以及在组织层次就伙伴和实施伙伴的使用分享信息。毒品和犯罪问题办公室正在筹建外部当事方关系股，管理同日常采购行动范围之外外部当事方的关系。

180. 人口基金设立了一个国家执行审计单位，除其他外管理实施伙伴国家执行的审计工作。人口基金的战略、政策和标准处已经开始研发实施伙伴信息管理系统，这是在组织一级掌握实施伙伴关键数据和信息的一个数据库。这两个单位都制定和发表了关于实施伙伴挑选和管理的指导意见，促进了更有效和更一致的办法聘用实施伙伴并与其一道开展工作。其他一些组织，如粮食署和环境署，已经开始建立一个实施伙伴/伙伴门户，并指定了就实施伙伴和伙伴管理问题开展协调和提供指导的单位，粮食署是非政府组织股，环境署是业务处。环境署业务处还是环境署伙伴关系委员会的秘书处。其他一些组织，如粮农组织和农发基金，建立了伙伴关系办公室或主管单位协助执行和落实其伙伴关系战略并提供各自的支持。有些组织(粮农组织、开发计划署和人居署)也在总部设立了实施伙伴咨询委员会提供指导和(或)审查主要伙伴的挑选<sup>30</sup>。

181. 管理着大量实施伙伴的组织可能会发现，仿照上述例子和在总部设立的专门的实施伙伴管理支助单位是有用的。这个单位除其他外可在整个组织中收集和

<sup>30</sup> 见上文第四章。

整理与伙伴关系有关的所有关键数据，包括实施伙伴数据的管理、伙伴门户或其他实施伙伴信息工具或其他实施伙伴信息工具；就实施伙伴问题提供指导意见，包括同其他有关单位协商提供适用的政策、准则和程序；在总部、区域和国家层面与实施伙伴有关系的不同单位和职能之间发挥联络作用；协助拟定和举办对编制内人员和实施伙伴问题培训；发挥在组织层面就实施伙伴交流信息和教训的论坛作用。

182. 根据一个组织的业务模式或项目管理方式，这个单位可设立为一个单独的办公室，也可以作为设在组织总部的一个双重职能单位，开始是临时或试行性质，以后再加以正规化。设立这个单位时应当考虑到已经提供着某些实施伙伴服务和支持的现有单位的职能，以便避免职能重复，尽量压缩成本。应当根据情况考虑到巩固和(或)加强已有的单位或职能。还可由这样一个实施伙伴单位负责向实施伙伴以外的其他类伙伴提供类似的管理服务。建议实施伙伴的实际管理应当继续由有关组织的国家办事处负责，这些单位处在完成这一任务最佳地位。

183. 检查员建议，联合国系统各组织的行政首长应当考虑试行建立一个伙伴关系管理单位负责上述职能，可在以后某个阶段加以正规化。

## B. 与实施伙伴相关的信息系统

184. 近些年来，一些联合国组织开展了协调努力将关于管理实施伙伴的多种信息自动化。管理这方面的信息，尤其是在有大量实施伙伴或大量项目的组织，是一项艰巨的挑战。由于实施伙伴的分散管理和多个办公室及职能单位的参与，关于实施伙伴的信息和数据是在各组织的总部、区域和国家办事处等不同地点收集、保存和管理的。如第三章所示，各组织总部和外地的企业资源规划系统、财务管理系统、审计和评价后续系统和项目管理系统、档案和记录中，都可以找到实施伙伴信息。

185. 例如，开发计划署的实施伙伴相关信息除其他外保存在 ATLAS(其企业资源规划系统)、CARDS 系统、国别办事处的财务图表盘及国别办事处的项目档案内，在人口基金，关于实施伙伴的信息保存在国别办事处的数据系统、ATLAS、CARDS 审计跟踪系统、国家执行审计管理系统和实施伙伴能力评估工具系统内。另外，有些组织有通过现金流转微观和宏观评估收集的关于实施伙伴补充信息，在多数情况下是分别保存的。儿童基金会的企业资源规划系统(VISION)提供关于实施伙伴的大量信息，如关于资金交易、风险水平和财务评估和审计类型、伙伴协定的数目、价值和类型、以及伙伴关系作贡献的产出。

186. 除了保存在国别办事处的实施伙伴名单和信息，有些组织(环境署、人口基金、难民署、粮食署)还在总部一级建立了伙伴门户。<sup>31</sup> 这种门户提供关于实施伙伴的关键数据、实施伙伴为之开展工作的组织和过去的项目历史。一个良好的

<sup>31</sup> 粮食署正在研发一种国家办事处在线监督和评价工具，其中包括一个关于伙伴关系的数据库。

实例是人口基金的 IPIMS 应用系统，除了登记在线实施伙伴之外，这个系统还提供其他一些功能，如按照各种标准搜索实施伙伴的检索引擎，这些标准包括主题重点、过去的合同、活动所在国家，等等。IPIMS 融汇了取自 ATLAS 财务应用系统关于实施伙伴开支的信息，可显示同每个实施伙伴一道工作的具体部门，并包括一种反馈系统，人口基金的工作人员可利用这种系统评价同实施伙伴的工作经验，分享知识。

187. 另一个突出的例子是难民署的伙伴数据库。其中保存了 2,800 多个人道主义实施伙伴的记录。信息包括每个实施伙伴的联系详情、使命说明和成员构成。数据库有一个检索引擎，可按伙伴类别(国家非政府组织、国际非政府组织、政府和政府间组织)、国家(活动所在国或原始国)和其他标准显示记录。数据库还有一个选项，可下载从难民署的财务系统获得的含有关于难民署与其实施伙伴协作的财务数据的 Excel 文件。

188. 难民署的数据库中并没有业绩信息或排名。实施伙伴的业绩在项目一级管理，表现为伙伴按照项目协定的范围执行项目的情况。与项目业绩有关的多数文献保存在当地的项目文件中。业绩的其他部分记录是集中保存的：例如，实施伙伴项目的具体标准刀子在难民署的成果管理工具内(FOCUS)，财务业绩包含在实施伙伴财务报告中，输入难民署的企业资源规划系统(MSRP)，如果项目经过审计，审计结果也可反映出财务业绩。另外，审计结果还输入难民署的信息分享系统(Livelink)受到总部实施伙伴管理处的监测。难民署目前正在开发的伙伴门户将取代现有的数据库，更便于分享全球业务中的实施伙伴业绩信息和其他相关信息。

189. 上述例证反映出以汇总和用户友好方式掌握实施伙伴关键信息的复杂程度，尽管已经可以通过各种管理和信息技术系统得到这种信息。这种情况是为开展本次审查所联系的所有组织共同面临的一种典型挑战。最严重的例子是，有些组织没有实施伙伴中央数据库或伙伴门户，也没有得到充分使用的企业资源规划系统。关键信息严重缺失，妨碍着对实施伙伴的切实有效和高效率管理。

190. 检查员认为，关于实施伙伴的关键信息，如具体实施伙伴的基本数据、向其划拨的资源、当前/此前的协定、过去的业绩信息和任何其他重要信息，如有保留意见审计报告和评价，需要汇总并随时提供给总部、区域和国家办事处的管理方和工作人员。对于有大量实施伙伴的组织而言，这种信息对于组织所有级别的知情决策都很重要。

191. 执行下列建议预期将能增强透明度和问责制。

**建议 10**

联合国系统各组织的行政首长应审查其现有的自动化系统的能力，如企业资源规划系统及其他数据库跟踪系统，目标是支持对实施伙伴的管理和整合这些数据库中的相关数据。这一行动应当以成本/收益分析为依据，同时考虑到此种数据的需求水平。

**C. 培训需要**

192. 在本次审查中，实施伙伴以及联合国工作人员的培训和能力建设需要得到了强调，认为是这次审查各参与方的一大问题。

**实施伙伴的培训和能力建设**

193. 对检查员表示的看法认为，有效执行方案的一大障碍，是一些实施伙伴在财务管理、会计、采购和人力资源管理等领域缺乏能力。由于实施伙伴的工作人员需要了解管理和业务制度各不相同的若干联合国机构复杂的系统和方法，这个问题就更为严重。有些当前的联合国统一化努力(即现金统转)在这方面有帮助作用，但从实施伙伴的角度看，这些不同系统的复杂程度仍然是一个问题。

194. 为了解决这个问题，多数组织确实结合正在实施的具体项目开展了政府实施伙伴和非政府实施伙伴的培训和管理能力建设活动。这些活动包括执行过程中非正式的持续培训和关于一些行政程序如报告、采购、预算编制、成果管理等等的讲习班。但是，如许多接受访谈者所述，培训是零星和临时的，并不是有序和系统的。

195. 实施伙伴的培训需要应当事先查明，以便主动采取纠正行动，避免在以后的执行的阶段出现可能的困难，这样才能增强长期有效性和降低交易成本。不同国家和不同实施伙伴的培训挑战也不同，但是有些共同的培训要素适用于所有类型的实施伙伴，在所有方案国家都会出现，如行为守则、内部管控标准、对欺诈的意识、方案编制和财务管理等方面的培训课程。各组织制定和建立用于实施伙伴的组织培训战略和计划是有用的。在国家一级，建议相关组织可对为联合方案开展工作的所有实施伙伴进行共同培训。

196. 建议联合国各组织就业务管理问题加强实施伙伴的培训和能力建设，对实施伙伴的培训采用更为积极主动和系统化的办法，包括制定针对实施伙伴的标准培训和能力发展模式。在可行范围内，培训和能力建设要素应当列入实施伙伴协定，并调拨相应的资金。

### 联合国工作人员关于实施伙伴管理的内部培训

197. 尤其重要的一点是，联合国工作人员需要接受关于实施伙伴挑选和管理的充分培训，这种培训应在内部开展(又见第八章第 93 段)。大多组织都有培训安排，涵盖了执行方案涉及到的基本惯例和业务问题，但在这方面的建议是，应当提供更多培训专门处理实施伙伴管理问题，尤其是如何适用和遵守现行的实施伙伴政策和准则，包括实施伙伴评估、监督和评价及报告。在提到多个组织近些年来完成的新的或修订的实施伙伴指导意见和程序时，向检查员特别提到了这个问题。

198. 另外，由于实施伙伴的分权式结构和管理，接受访谈的人认为，应当提供更为详细的培训材料，包括标准作业程序、核对清单、模板和用于同实施伙伴开展工作的其他方面的工具，这在实际工作中可有助于适用和遵守有关实施伙伴的政策和程序。最后，有些方面建议，制定补充性特殊框架用于困难的方案执行国家和脆弱的环境。

199. 检查员建议，联合国各组织应加强关于实施伙伴管理的人员培训，并确保备有必要的培训工具支持切实有效和高效率地执行方案和活动。应当在预算和方案的编制阶段先期提出与这方面培训有关费用开支。

## D. 实施伙伴的业绩反馈制度

200. 实施伙伴关于同联合国的组织合作的信息和关于与方案执行相关的信息，通常在执行全过程中非正式提供。可能采取的形式包括，实施伙伴先期评估过程中的讨论和互动、项目文件和工作计划拟定过程中的谈判、项目实施阶段的定期会谈。应当指出，有些联合国组织，如难民署和粮食署，执行同实施伙伴的定期或年度磋商会，就业务、政策和其他问题，包括对实施伙伴进行的反馈调查和联合国组织同实施伙伴联合编写的其他有关文件，进行讨论和磋商。<sup>32</sup>

201. 儿童基金建立的良好做法是，由国家办事处在年度审查和报告进程中对管理伙伴的业绩进行自我评估。所有国家办事处都按照儿童基金关于与伙伴关系的六项全球业绩基准报告其业绩情况。在这一审查的基础上，国家办事处采取行动加强效力。国家办事处还每年报告同联合国各机构和国际金融机构在国家一级的互动情况。通过这种办法就能有系统地跟踪其他的重要伙伴关系，包括相关的成果。<sup>33</sup>

202. 粮食署 2012 年开展的一次评价除其他外处理了制定工具由伙伴相互评价在伙伴关系中的强项和弱项的必要性问题。这些评估可包括伙伴关系中的各方对

<sup>32</sup> 例如：进一步的详情见，<http://www.unhcr.org/ngo-consultations/index.html> 或 <http://www.wfp.org/about/partners/ngos/annual-consultations>。

<sup>33</sup> 儿童基金，Report on the implementation of the strategic framework for partnerships and collaborative relationships (2012)。

良好伙伴关系管理和有效性在执行、质量、透明度和其他方面的贡献。<sup>34</sup> 这一评价提到肯尼亚的良好例子，粮食署在相互负责和尊重的原则基础上开展努力使那里的国家一级伙伴关系评价制度实现了正规化。

203. 检查员建议，联合国系统各组织在完成对实施伙伴的业绩评价时(见第八章 D 节)，应考虑建立正规化的业绩反馈制度，以便实施伙伴就共同的问题表示和交换意见，评估伙伴关系是否运转良好。这些机制可包括问题调查表、考察和(或)非政府组织—联合国—政府之间的磋商会。除其他外，这方面的反馈应有助于交流学习到的教益，讨论改进合作和有效性的方法。这样还能体现平等伙伴关系的理念。

## E. 其他管理问题

204. 访谈的很多人都提请检查员注意下列管理问题，各组织的内部和外部的的一些审计员报告也突出提到了这些问题。在为开展本次审查而联系的组织，管理方或内部和外部审计员已经或正在处理其中一些问题，因此，这些问题在此列出仅供参考。

### 向实施伙伴所调拨资源的问责

205. 联合国系统各组织在实行《国际公共部门会计准则》之前曾经就通过谅解备忘录或其他类型的协定调拨给第三方的资源应当统计为开支还是预付款进行过讨论。一个基本规律是，如果将责任授权交给第三方，有些组织将付款计为开支，而其他一些组织将此作为预付款处理。这是引起审计员关注的一个方面，他们一再提到这种办法涉及到的多种风险。《国际公共部门会计准则》的实行正在纠正这种情况，其中规定，划拨给第三方的款项在大多情况下作为预付款处理，只有在确认得到所提供的服务之后才统计为开支。<sup>35</sup>

### 方案支助费

206. 据指出，有些国际非政府组织为其总部提出间接费用要求(10%至 15%)，这部分费用要增加在联合国组织 7%到 13%的方案支助费上，结果就使得间接费用总额达到 17%到 28%以上。实施伙伴的任何进一步向外转包还会进一步提高间接费用。虽然间接费用应当作为开展业务的成本得到考虑，但捐助各方一方面希望能够尽量压低间接费用，另一方面要求建立严格的监督和监管机制，而这又会增加成本。由于具体项目的条件和安排不同，实施伙伴的模式不同，因此，间接费用所涉问题的复杂程度也不同。这是一个联合国组织以及捐助方都关心的问题，检查员认为应当就此另外开展一次审查。

<sup>34</sup> 粮食署 strategic evaluation: From food aid to food assistance, 2012。

<sup>35</sup> 又见 United Nations Policy Framework for International Public Sector Accounting Standards, Second Edition (final version) (27 August 2013), para. 10.2.15。

### 未结预付款的清偿

207. 审计员在多份报告中都着重提到未结债务问题。多数组织都努力解决和减少对伙伴的未结预付款。开发计划署建立了一种财务图表盘监测国家执行伙伴的预付款，图表盘按照收到的实施伙伴季度报告更新。利用这个国家执行伙伴图表盘还能核对通过国家实施审计获得的信息。另外，开发计划署和人口基金已经开始努力采用一种同实施伙伴之间的电子界面，通过这个界面也可以电子方式清偿预付款，包括采用现金统转表格。就开发计划署而言，这将成为目前正在开发的实施伙伴在线门户的一部分。

### 联合国系统和政府实施伙伴的方案编制和预算周期

208. 所提出的另一个问题是，国家政府同联合国系统各组织在国家一级的预算编制周期不同，这带来了方案执行上的挑战。另外，国家政府财政部门向收账国家实施机构付款过程中经常出现拖延，导致方案执行延误和因此增加的成本。

209. 据指出，联合国的方案周期，往往是年度方案，以及相应的年度计划和国家方案行动计划有时时间上的限制性太强，不适合通过实施伙伴开展长期的方案执行。由于设计、拟定和签署同一些政府实施伙伴的协定往往需要大量时间，年度计划和方案周期可能是不现实的。接受访谈的很多人都表示希望实行多年期规划和执行周期。儿童基金允许在一个国家方案或人道主义行动周期的范围内按照某些条件订立同实施伙伴的多年期协定。

### 实施伙伴的资金和实物捐助

210. 实施伙伴对联合国主要出资的方案提供的实物或其他捐助也带来了挑战。这种捐助在实施伙伴协定中往往不够详细，而且实物捐助难以量化。联合国各组织经常难以对这类捐助进行监督和审计。

### 十三. 快速程序

211. 如此前各章所述，联合国各组织往往是在困难的条件下开展活动，如冲突后国家和天灾或人道主义紧急局势。这些条件对条件和管理实施伙伴的整体工作带来的困难。在紧急情况下，可借助的合适实施伙伴为数十分有限，而它们的能力，包括政府实体在内，可能也都是有限的。

212. 联合国系统同其他国际行为者建立起了应对紧急状况的机构间应急机制和治理结构，即在机构间常设委员会、驻地/人道主义协调员制度或“一体行动”的应急集群之下的机制。另外，联合国各组织同联合国系统其他组织、政府间组织、政府组织及非政府组织/民间社会组织订立的谅解备忘录可载有关于应对紧急事态的规定。

#### A. 用于实施伙伴的快速程序

213. 开发计划署、人口基金和难民署等组织除了组织的标准应对程序之外，还有适用于聘用实施伙伴的“快速”程序。例如，开发计划署的“快速危机反应”程序规定了国家办事处在紧急情况下快速作出反应布置而应当在组织层面和国家办事处一级采取的举措。鼓励国家办事处尤其是在重点国家掌握国内非政府组织/民间社会组织的基本情况，以便建立一个非政府组织/民间社会组织的预选名单，其中还包括评估这些组织在某些关键活动方面的专长和能力。然后，在需要开发计划署作出迅速反应的危机时期加以利用。在组织一级，总部对国际非政府组织实行一种类似的程序，目标是在可行范围内同尽可能多的合格伙伴订立长期协定。<sup>36</sup> 提供给检查员的一个例子是，开发计划署的孟加拉国家办事处提前对合适的非政府组织开展预先评估，使其通过预先检查，在发生紧急局势时可不加拖延地启用，例如能够对洪水造成的反复紧急局势作出迅速反应。

214. 粮农组织针对紧急行动的特殊政策和做法，也包括实施伙伴的快速挑选和同其他联合国机构包括欧洲委员会人道处的集群办法和协调。粮食署有一套紧急局势集群制度，也保持着用于特定紧急行动和备用伙伴的实施伙伴数据库。粮食署参加访谈的人员表示，在应急准备工作方面需要巩固实施伙伴的能力，以便能够在特定的需要领域随时发挥辅助粮食署的作用。

215. 在没有快速程序的一些组织，有在紧急事态下对于挑选实施伙伴的通常步骤实行免除和例外的规定，如难民署。<sup>37</sup> 在其他一些情况下，国家办事处的主任确定在紧急情况下使用的程序。例如，如对检查员所述，在巴基斯坦的一次紧

<sup>36</sup> Strategy for Fast-Tracking UNDP's Crisis Response, p. 5; 粮食署订立的全球协定也有类似的职能。

<sup>37</sup> 难民署，Implementing Partnership Management Service Guidance Note: Partner selection for undertaking project agreements (2013年4月)，p. 5.

急行动中，国家办事处主管在聘用实施伙伴时遇到了烦琐的程序，要求有 28 个步骤，业务时间约为三个星期。该名主管作为办事处的负责首长立即采取了行动，承担了偏离标准程序的风险，同时将此种情况报告给了总部。

## B. 备用协定

216. 一些联合国组织，包括开发计划署、人口基金、儿童基金、难民署、卫生组织、粮食署、教科文组织和粮农组织，使用合适的政府和非政府组织，并与之订立备用协定。备用协定或备用伙伴最经常地用于人道主义行动，指获得资金和任务授权为应对紧急事态的联合国机构提供有形资源(大多情况下是专家和人员)的实体。备用伙伴往往是大型的国际非政府组织，除了自身的方案活动之外，还按照受过培训和资质合格的人道主义人员名单开展活动。联合国机构利用这些备用伙伴名单可随时将名单上的人员投放到紧急行动当中去，因此，备用协定是各组织应急能力的一个重要组成部分。有些组织为订立和操作备用协定制定了详细的指南。

217. 备用协定被承认为具有多种好处，被看作是一种成功和有效的做法。同时也有意见指出，备用协定也有故意中的缺陷，因为其中隐含着偏重于国际伙伴，忽略本地的伙伴或实施伙伴。另一个所报告的问题是，许多机构同同一伙伴订立有备用协定，这就减少或限制了发生重大紧急局势时从备用伙伴名单上挑选专家和候选人员的余地。

218. 备用协定主要是为了对迅速发生的紧急事态立即作出反应提供支持，但也有助于加强培养伙伴国家做好应急准备和降低风险的能力。这类协定为更广泛的机构间常设委员会全球集群反应行动提供着越来越多的支持。<sup>38</sup>

219. 接受访谈的若干人员指出，随着在人道主义和发展领域开展工作的联合国各组织加强在这些方面的业务活动，就同实施伙伴开展工作的某些方面制定更为详细的标准作业程序和针对困难的环境如冲突或冲突后局势和特别是紧急事态增设特别框架，会是有用的。

220. 建议，尚未建立或确保具备紧急事态条件下聘用实施伙伴的政策和程序的联合国系统各组织，建立或确保具备这类政策和程序，同时考虑到各自活动条件下的风险减轻措施。应当努力使实施伙伴相关程序同相关组织的整体应急程序及机构间应急机制和治理结构如机构间常设委员会和驻地协调员/人道主义协调员制度相一致。

<sup>38</sup> 儿童基金，Civil Society Guide to Working with UNICEF (2012), p. 46。

## 十四. 机构间合作与信息分享

### A. 实地合作

221. 在国家一级，讨论和交流实施伙伴相关信息的论坛是国家工作队的业务管理组/队。国家工作队的大多成员都派代表参加这个管理组，这是讨论各种问题如现金统转(例如宏观和微观评估)及其他共同的业务问题的地方。实施伙伴相关信息还在《联发援框架》、《伙伴框架》或《发援计划》之下按照“一体行动”行动的各国建立的各种集群(和相关的工作组/队)之间分享。

222. 另外，与共同实时伙伴一道开展工作的联合国各机构也进行相互间的非正式磋商，尽管是非常设性的。例如，如果联合国各机构同某个国家的一些实施伙伴尤其是非政府组织或民间社会组织一道工作，有关的方案主管人员通常就会根据需要联系同时也与这些实施伙伴有工作关系的其他联合国组织。

223. 有些国家还有分享实施伙伴相关信息的其他机制，如集合经费治理安排之下的机制。良好做法的一个例子是在索马里的业务活动，有 24 个联合国组织在索马里国家工作队下开展活动。为了改进风险管理和建立一个稳妥的风险框架，在驻地协调员/人道主义协调员办公室设立了一个风险管理股，该股向办公室报告，就风险管理问题向国家工作队和驻地协调员/人道主义协调员提出业务建议。为此，该股建立了一个数据库，同 13 个联合国机构(至本次审查之时)有合同关系，数额约为 4 亿 1,900 万美元，实施伙伴和伙伴约为 1,200 个。通过这个数据库还可对照联合国安全理事会的制裁名单和世界银行卖方黑名单核实任何实施伙伴。相关信息是通过联合国各机构提供的合同信息收集的，但风险管理股也派出监督和监察组前往实地核实某些信息或收集补充数据。检查员获悉，计划在阿富汗和马里也建立类似的风险管理股。

224. 如第十章所述，大多接受访谈的人指出，现金统转在一定程度上改进了联合国系统内的统一和合作，为管理实施伙伴提供了便利。例如，人口基金、开发计划署和儿童基金在肯尼亚联合开展了一次政府实施伙伴微观评估。这三个组织联合制定了一项微观评估费用计划并就采用联合评估标准的职权范围作出决定。为微观评估聘用了一名外部顾问，并为监督这个进程设立了一个由三方组织成员组成的联合委员会。

225. 在区域一级，发展集团各区域组在一定程度上讨论了实施伙伴业务问题。例如，发展集团亚太组在开发计划署亚洲和太平洋区域协调员的主持下，在开发计划署的纽约总部举行季度会议讨论业务问题和技术问题，包括与实施伙伴有关的各方面。这个组由联合国各组织的区域主任组成，成员与区域协调机制相似。

226. 实地和总部人员的一种共同看法是，虽然有上述正规信息分享和非正规实施伙伴个案磋商的各种论坛，联合国各机构在实施伙伴问题上还是缺乏充分的信息分享和合作。例如，虽然“一体行动”各集群内对实施伙伴的挑选进行讨论，但走访的集群或区域协调员办事处都没有可能的实施伙伴名单或各机构曾与之开

展工作的其他潜在伙伴的名单。各组织完全依赖于集群成员在会议上可能自愿提供的信息。另外，在订立同实施伙伴的协定之前，联合国各机构之间也很少进行磋商。在很多情况下，完全没有信息分享，这有时造成的后果是，某个联合国机构聘用了一个同其他联合国机构一道工作过但业绩记录值得怀疑的实施伙伴<sup>39</sup>。

227. 特别是在高风险环境中，如冲突后局势、人道主义危机或紧急局势下，这种情况构成了重大挑战。除了世界银行、非洲发展银行和欧洲联盟及其他捐助方之外，在索马里有十多个联合国机构与同一批实施伙伴一道工作并向其提供资源，这造成了双重收费和订约的风险。如第十一章所述，联合国系统在业务方面和在监督/监测实施伙伴方面存在的各行其是现象，是检查欺诈所面临的重大风险和障碍之一。较为系统化和定期地分享信息和加强协作将有助于在这些环境中避免风险。

228. 一种有力的实施伙伴信息分享框架还能改进现金统转之下及这个范围以外的机会查找和联合先期评估促进对共同实施伙伴的联合监督、评价和审计这还有利于使用已经由其他联合国组织完成的先期评估、进度报告和审计，从而降低行政和交易成本。另外，这也能为采用更为连贯一致的办法处理共同实施伙伴的能力建设和培训问题开辟可能。如对检查员所说，“在机构间一级更广泛地交流关于实施伙伴的信息和同这些伙伴开展工作的经验，可帮助节省大量资金”。国别工作队成员之间需要酌情定期分享有不良纪录或涉嫌违规的实施伙伴的名单。

229. 执行下列建议预期将能增强机构间协调与合作。

#### 建议 11

联合国系统各组织的行政首长应指示各个国家办事处在国别层面采取行动，与联合国其他组织合作，建立起分享实施伙伴信息的程序。此种合作的渠道应包括联合国国别工作队的业务管理组以及《联发援框架》、《伙伴框架》和《发援计划》下建立的集群和工作组。

## B. 总部一级的合作

230. 联合国系统各机构总部一级目前没有系统化讨论与具体的实施伙伴和一般性伙伴关系相关的整体性问题的论坛。现金统转以及同其他机构间专题放在一起的偶然性实施伙伴专题讨论属例外情况。

231. 然而，实际情况仍然是，联合国系统各组织的大多数以这样或那样的方式同实施伙伴一道工作，有些组织把实施伙伴模式用作执行方案的常规做法，通过

<sup>39</sup> 又见“一体行动”方案的相关审计和评价报告，其中突显了类似的问题，例如“Joint audit of the United Nations Delivering as One programme in Tanzania”, report No. 886 (6 November 2012)。and the “Independent evaluation of lessons learned from Delivering as One, final summary report (June 2012)” (A/66/859)。

实施伙伴支出大量资源。而且，实施伙伴的挑选和管理是个跨界问题，同多数组织的总部、区域和国家各级的内部程序联系在一起。

232. 虽然实施伙伴的挑选和管理在大多情况下是分权式的，授权国家办事处处理，但实施伙伴政策、程序和其他指导意见是在总部一级制定和发布的。因此，联合国系统作为一个整体，以及所涉联合国各机构，应当有在总部一级讨论实施伙伴问题的机构间论坛，以便能够交流关于实施伙伴的知识、经验、看法和政策指导。一些具体问题，如实施伙伴模式、能力建设、先期评估/应尽责任、协定、会计和财务管理以及监督、报告、审计、调查，都是有关各方所关心的。各组织可从其他方面的经验和已经完成的工作中吸取教益，尤其是在若干组织同时更新实施伙伴政策和程序的时候。

233. 检查员相信，接受访谈的一些人员也同意，行政首长协调会各委员会及其职能网络是最适合建立这样一个论坛的级别，可以作为一个单独的工作组，也可以把这列为高级别管理委员会、发展集团和高级别方案委员会目前已有工作组的一个常设议程项目。

234. 执行下列建议预期将能增强全系统的连贯和统一。

#### 建议 12

联合国秘书长作为行政首长协调会主席，应采取行动确保把实施伙伴的相关政策和管理问题作为首协会三大支柱的一个经常性议程项目。这些问题的审议可在一个专门的实施伙伴工作组内进行，或将此列为现有职能框架中的一个常设项目。除其他外，审议的问题应包括战略框架、评估、挑选、协定、会计和财务管理、监督和业绩评价。

## 附件一至十一

附件一至十一仅在联检组网站([www.unjiu.org](http://www.unjiu.org))上同报告一并发表

- 一. 实施伙伴的定义
- 二. 联合国各组织对实施伙伴的开支
- 三. 与伙伴和实施伙伴有关的战略和政策
- 四. 关于伙伴关系的共同指导原则
- 五. 关于实施伙伴的挑选标准和程序
- 六. 实施伙伴协定的类型
- 七. 实施伙伴协定的规定和条款实例清单
- 八. 小规模时时伙伴协定模板实例
- 九. 实施伙伴审计安排
- 十. 现金统转程序比较
- 十一. 参加本次审查的组织提到的主要挑战(部分清单)

## 附表 1

参加本次审查的各组织应就联合检查组的建议采取的行动概览  
JIU/REP/2013/2

报告	预期影响	联合国、其基金和计(规)划署													专门机构和原子能机构															
		行政首长协调会**	联合国*	贸发会议	国际贸易中心	开发计划署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金	毒品和犯罪问题办公室	项目厅	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	电联	艾滋病署	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	卫生组织	产权组织	气象组织
供采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	a		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E	
建议 2	a		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
建议 3	f		L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L		L	L	L			L		L
建议 4	f		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
建议 5	d,f		E		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L		L	L	L			L		L
建议 6	f,h		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
建议 7	i		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
建议 8	f		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
建议 9	e		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
建议 10	a		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
建议 11	c		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
建议 12	d	E																												

- 图例：**
- L:** 请立法机关作出决定的建议
  - E:** 请行政首长采取行动的建議
  -  不需要这个组织采取行动的建議

- 预期影响：**
- a:** 加强透明度和问责制；**b:** 推广良好/最佳做法；**c:** 加强协调和合作；**d:** 增强连贯性和一致性；**e:** 加强管控和遵守；**f:** 加强有效性；
  - g:** 大量节约资金；**h:** 提高效率；**i:** 其他
  - \* 涵盖 ST/SGB/2002/11 所列除贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处之外的所有实体。
  - \*\* 致担任行政首长协调会主席的联合国秘书长。
-