



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
9 November 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

联合国国际发展合作的业务活动

联合检查组的报告：增进联合国系统国家一级总体业绩的一些措施

秘书长的说明

司务长谨此提交他对联合检查组题为“增进联合国系统国家一级总体业绩的一些措施”的报告（JIU/REP/2005/2）的评论以及联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）的意见，供大会审议。



摘要

联合检查组题为“增进联合国系统国家一级总体业绩的一些措施”的报告（JIU/REP/2005/2）包含两个部分：第一部分回顾联合国改革的历史，着重于业务活动，第二部分讨论联合国系统业务活动的某些问题，特别是国家一级的业绩。

联合国系统行政首脑协调理事会（行政首长协调会）普遍认为第一部分提供了有用的信息，对联合国系统国家一级业务活动现有的安排作了历史和当前状况的分析。

至于第二部分，检查专员适当地提醒联合国系统各组织，提高对各国援助的质量和效率是十分重要的，而且有必要减低制定国家诊断工具所涉的业务费用。行政首长协调会各成员普遍认识到报告中对国家一级业务活动的协调所提出的业绩问题。他们注意到报告中提出的问题和建议都属于大会 2004 年对联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查的范围，同时也出现于秘书长向经济及社会理事会提出的关于三年期全面政策审查的管理进程的报告（E/2005/58）。

行政首长协调会各成员同意报告中的一般性结论，指出有必要加强联合国国家一级诊断的能力，澄清所有有关行为者的作用。他们强调对国家一级业务活动评估其影响的重要性。

一. 引言

1. 联合检查组题为“增进联合国系统国家一级总体业绩的一些措施”的报告（JIU/REP/2005/2）包含两个部分。第一部分审查联合国改革的历史，着重于国家一级的业务活动。第二部分中，联合检查组检查专员论述了国家一级协调的各方面问题，并对各项不足提出了改进的建议，其中着重于下列问题：(a) 改进规划、分析、方案执行和成果方面的合作；(b) 简化并协调各项程序；(c) 外地工作的合理化；(d) 监测业务活动的进展；(e) 提高透明度。

二. 一般性评论

2. 联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）各成员对联检组报告的分析表示赞赏，特别是第一部分的全面历史观点以及第二部分对国家一级业务活动协调所面临挑战的评估。协调会成员还欢迎报告中审查了目前对导致国家一级方面政策决定的各种做法和进程，审查了协调和汇报机制。但某些成员指出，报告中没有充分反映联合国各组织的协商进程。

3. 行政首长协调会各成员注意到，报告中提到的一些问题，包括为增强全系统政策协调和业务效率而采取的步骤，是联合国系统各组织在方案问题高级别委员会框架内积极讨论的主题。此外，大会关于 2004 年联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的第 59/250 号决议载有许多联检组报告中提到的相同原则和政策。例如，联检组报告的建议 2 和 3 分别在决议第 11、46 和 59 段提到。联检组报告对决议的执行提供额外支助，如秘书长向经济及社会理事会提出的报告：“执行大会关于联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查的第 59/250 号决议的管理进程”（E/2005/58）。

4. 行政首长协调会成员原则上同意，必须更加强调整策一级的机构间协调才能确保提高国家一级的效率。在这方面联检组的报告特别有用，既有相当全面的概览，又提供了联合国系统在国家一级业务活动的各种经验。协调会成员同意检查专员的意见，就是鉴于某些问题当前政府间讨论的状况，工作重点应该是尽可能地提高国家一级业务的效率。

5. 行政首长协调会成员注意到，报告中强调会员国应更加明了国家一级的机构间合作和决策的一致性，这种趋势似乎偏离了组织汇报和业绩评估，而更着重国家一级的报告和问责制。协调会成员同意报告的一般性主题，加强联合国系统各组织的外地活动，同时在总部建立适当的支助机制，作为国家一级增强协调的一个支柱。但他们指出，系统中某些组织业已朝着这个方向前进。

6. 行政首长协调会成员认为，报告中的分析和多数建议没有考虑到联合国各基金和方案同专门机构核心活动之间的重大差异，这是影响国家一级协调、简化和统一的最重要因素之一，因此不能作为解决这些差异的适当办法。

7. 关于报告中的具体结论，行政首长协调会成员注意到：

(a) 当各组织基于下列原因不能相互比较时：以“相对优势”的一般性概念作为衡量各不同组织作用的标准可能是不恰当的。(一) 在财政能力上，联合国系统各组织同布雷顿森林机构是不相称的；(二) 联合国系统各组织的技术专长可由布雷顿森林机构通过财政援助来配合；(三) 联合国系统的援助是赠款性质，不同于布雷顿森林机构提供的贷款和信贷形成发展中国家外债的一部分。¹

(b) 应强调，减贫正日益成为改革联合国发展援助的主要推动力。行政首长协调会成员预期今后数年间在评估发展援助的效用时将日益着重于以下两方面的联系，一方面是减贫、发展与安全，另一方面是民主、施政和减贫。同样的，各专门机构在协助减贫和促进发展方面的作用和职能将同确保可持续和综合发展进程所需的经济政策一样，日益成为国际辩论的主题。今后的联合国系统援助和国家一级业务必须把上述趋势考虑在内。²

(c) 行政首长协调会成员同意联合国改革在国家一级的出发点必须是坚定立足于国家优先事项并满足国家需求的一个共同协调方案。但他们指出，如何才算是“有效的”发展政策，如何衡量这种政策并没有一致的意见。³

(d) 关于统一和类似的行政和财政问题的讨论，协调会成员指出，许多情况下，预算外资源经捐助者指定了专门用途，而不能在联合国系统各不同组织之间相互调换，此外，某些捐助者的采购或投标规则不允许联合国系统各组织参与。⁴

(e) 协调会成员指出，报告中没有提到发展合作中以下一些新的趋势：(一) 没有附带条件的援助和赠款日益集中于人道主义、社会和紧急业务领域，而经济和商业需求得到的是财政援助和附带条件的资金；(二) 在国家一级同联合国系统各组织竞争的非政府组织大大增加，其中一些影响到联合国系统总的业绩和形象，另外也有一些是联合国系统很好的合作者；(三) 世界银行在经济和社会议程所有领域的技术合作范围扩大，而联合国系统各组织则要求专注于人道主义援助工作，其任务受到现有资源的限制；(四) 联合国开发计划署的作用从联合国系统的主要供资来源转变为一些领域的直接方案执行工作，而这些领域本属于联合国系统其他一些组织的职权范围。报告中对于这方面没有充分注意，而这对于联合国系统整体在国家一级的业绩而言是十分重要的。⁵

(f) 行政首长协调会成员注意到报告中关于简化和统一程序以及外地工作合理化的两节没有考虑到非驻地机构的处境，尽管这些机构必须要实质性地参与联合国国家工作队和国家计划。⁶

(g) 协调会某些成员表示关切的是，把制订和监测联合国发展援助框架（联发援框架）成果汇总表的正式授权和责任交付驻地协调员可能有损各组织理事会和执行首长的方案计划和执行权力。他们指出，个别组织采取适当行动来执行任务的重要性应加以考虑。⁷

三. 对各项建议的评论意见

建议 1

大会应请秘书长在联合国网站(<http://www.un.org>)上提供到目前所提出的所有联合国系统改革建议的全面清单。这可以成为联合国知识历史项目的一部分。

8. 行政首长协调会成员对此建议没有提出任何具体的评论意见。

建议 2

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)理事机构考虑采取措施,营造一种伙伴关系文化,特别是通过以下方式:

(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) 在自身比较优势和业务专长的基础上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)和千年发展目标执行情况国家报告)所获得的经验基础上,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,加强国家的相关能力;

(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的国家,优先注意改进这些国别文件的分析质量和业务质量。

9. 行政首长协调会成员注意到为改进分析、规划、方案实施和成果,已开始在全系统范围内营造一种伙伴关系文化,其采取措施包括借助联合国发展集团(发展集团)方案小组的工作,以及审查改进共同国家评估质量和联发援框架质量的方式。目前,共同国家评估和联发援框架的质量由国家一级的各机构区域主任共同监督,由各机构轮流协调。各国与减贫战略文件保持一致是保证质量的一个要素。此外,联合国系统各有关组织一致认为,如果当前对减贫战略文件有充分分析的话,则共同国家评估无需涉及同样的问题。还应该注意到,发展集团通过其方案小组的工作致力于确保充分执行经济合作与发展组织/发展援助委员会(经合组织/发援委)提出的建议,并确保这些建议的实施不会遇到障碍。

建议 3

秘书长应要求驻地协调员和/或部门领导机构确保发展集团的所有成员(包括在联合国国家工作队的外地工作中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 and 知识。

10. 行政首长协调会成员原则上同意联合国驻地协调员应该确保积极配合在国家一级开展活动的联合国系统所有组织，特别是发展集团各成员组织，包括不是联合国国家工作队成员的组织。需指出，通过包括联合国发展集团所有成员的一个机构间程序制订了共同国家评估，旨在从联合国角度对一个国家的情况作出最广泛、最精确的分析。成员们注意到，国家一级的区域主任作为积极参与联合国国家工作队拟订的共同国家评估和联发援框架的质量保证工作的一份子，确实积极征求了国家和区域两级非常驻机构的意见，并请求其做出贡献，还与各区域委员会联系，确保它们进行合作并参与这一进程。要强调的是，联发援框架从定义上而言是一个国家进程；如果国家当局认为有必要，越境问题也可包括在联发援框架内。此外，他们注意到系统内许多组织要求其工作人员尽可能开展、提高、协调、配合与系统内其他有关组织的联合行动。行政首长协调会成员还强调，不要求参与联合国国家工作队的非常驻组织在所有国家有同等程度的参与，但要求其根据活动强度和复杂程度以及国家当局的需要加以调整。这后一条评论意见也适用于下面的建议 4。

建议 4

大会应该要求联合国系统各组织(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合组织/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。由于该文件由具体国家掌握，未来也可用来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。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。

11. 行政首长协调会成员建议应重新审查并阐明这条建议。首先，“单一核心国别分析”以及“单一综合执行计划”的倡议尤其难以与以下两点相调和：经常提到的编制国别诊断文件涉及“高昂的交易成本”，以及报告第 65 段的中肯评论，即管理部门往往会危险地让过程成为结果。第二，有人认为，更有战略针对性的发展援助框架及其成果总表会减少交易成本；因其不仅可作为联合国国家工作队的工作计划，还是一种与包括减贫战略文件(若有该文件的话)在内的国家发展进程有关的问责制手段。第三，只有当每一个组织的资金允许开展国别活动时，才可能实施单一核心国别分析以及单一综合执行计划。若象系统的许多组织那样在主题方案内实施国别项目，那么按国别计划重新调整资金结构将意味着要和成

员国进行慎重的谈判，因为向大多数技术合作项目提供资助的自愿捐助是按主题领域分配的。第四，尽管要承认从援助效果而言国别法在技术上是正确的做法，但其可能加剧这种局面：即指定自愿捐助用于特定的某些国家而不考虑其他国家。在系统内的一些组织中，这可能加剧成员国之间的紧张关系，从而影响该组织发展协商一致的功能及其整体工作成绩。第五，可取代国别法的更有效办法是增加用于国家一级发展援助的国家资金和区域资金，并扩大驻地协调员/驻地代表分配资金的能力，将资金分给那些往往无力以本身的资源来资助国家行动的组织。国别计划不应指望在组织一级调整供资机制，而应依赖已分配给国家的资源。第六，行政首长协调会成员希望强调单一核心国别分析可能会对实际上可能达成的协议造成严重限制，甚至可能使专门机构任务规定及其赞助者明确反映的关切事务被排除在外。最后，行政首长协调会成员指出，大会已经注意到联发援框架及其成果汇总表有可能成为联合国发展系统国家一级业务活动的共同、协调和综合性的方案编制框架（第 59/250 号决议，第 50 段）。

12. 行政首长协调会成员认为，联合国系统各组织可以为一个国家的一些相同的目标共同努力。可以想象系统各组织按照某单一综合执行计划展开工作，但同时各个组织也要负责自己的执行计划，其结果要在更高的政策级别加以审查和讨论。有人提出，这可能是为联合工作和建立伙伴关系创造机会的适当模式，可避免将预计的成果变为无休止的过程。

13. 此外，行政首长协调会成员希望强调，单一核心国别分析可能会对实际上可能达成的协议造成极大限制，甚至可能使专门机构任务规定及其赞助者明确反映的关切事务被排除在外。

建议 5

联合国系统各组织(行政首长协调会的成员)的所有行政首长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”，并表明它们愿意对这方面的努力者给予奖赏。

(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。

14. 行政首长协调会成员注意到，各组织正实施该建议要点，将其作为当前联合国系统改革进程的一部分。行政首长协调会已通过一些决定，要求在国家一级有更大的协调性和一致性，并就此向联合国国家工作队发出了一些指令。从联合国国家工作队收到的反馈非常积极。然而，行政首长协调会成员认为这一进程还在继续进行；有些成员还将“建立伙伴关系”作为高级管理能力的一部分，并为突出个人和小组设立了特别奖励。

建议 6

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，充分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管理部门增加共同培训机会，以加深了解注重成果文化的各种规划办法和管理工作以及其他事项，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) 应该更好地利用位于意大利都灵的联合国系统职员学院提供的培训机会，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的决策者开放这些机会。

15. 注意到系统各组织正以各种方式实施该建议。行政首长协调会成员支持联合国系统职员学院在以下方面系统地提供培训所作的努力：新近统一的国家方案拟订程序（包括编制共同国家评估和联发援框架），以及应急准备、外勤安全、防止骚扰和其他事项。行政首长协调会成员进一步强调从共同培训的实践中学习的重要性。例如，职员学院最近主办了关于共同国家评估/联发援框架的机构间培训，该培训指出制订机构间培训方案前，必须考虑各个机构的特性。

16. 行政首长协调会成员支持设立高级管理网，并已要求联合国系统职员学院制订方案加以实施。他们还注意到联合国系统采取了行动，加强职员学院在此方面的能力，并在分析、方案拟订和实施以及简化、协调和一致等领域进一步制订联合倡议。行政首长协调会成员注意到，除了职员学院实施的方案外，在国家一级已经开展了系统各组织举办的许多联合培训活动。

17. 最后，在增加共同培训机会这个涉及面更广的问题上，行政首长协调会成员注意到，系统已远远走在了这条建议的前面，并致力于利用职员学院以促进系统范围内的学习文化；该学习文化植根于联合国系统所有工作人员的共同价值观和共同目标。

建议 7

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 59/266 号决议第八部分“调动”的要求，加速查明联合国系统内部职员调动的障碍，并提出解决办法和通报情况。

18. 该问题很长时间以来一直列在系统的活跃议程上。机构间调动的问题错综复杂。在管理问题高级别委员会的支持下，今年初完成了《机构间调动协定》草稿，以取代当前的机构间借用、转调、借调工作人员的协定。行政首长协调会成员注意到，该新协定表明人们已认识到流动性在以下方面至关重要：加强联合国系统应对全球挑战的凝聚力和有效性；建立一支有能力、能处理多方面问题、多技能、富有经验的国际公务员队伍。新协定应促进各有关方面之间的公开对话和协商。2005 年 10 月，管理问题高级别委员会再次审查了新机构间协定的终稿，并批准系统立即发行。行政首长协调会于 2005 年秋召开的会议也批准了这一协定。行政首长协调会成员对该报告持赞赏态度，但注意到系统已远远走在了该建议的前面。

19. 他们还注意到系统各组织在外地工作地点成立了离国服务工作人员配偶协会，通过解决联合国离国服务工作人员配偶的就业机会问题，预期这一做法将有助于加强各组织，在征聘、调动、特别是留住非常优秀的雇员，尤其是女性雇员方面的能力。

建议 8

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。

20. 行政首长协调会成员忆及公务员制度委员会设立了一个工作组，在系统各组织积极参与下，制定各种备选办法，以补偿在艰苦条件工作地点服务的工作人员并鼓励调动。工作组在向公务员制度委员会提交的报告中，提到了各组织很难调动高级工作人员、特别是已完成几项派任者去外地工作。现有的办法没有规定为第五次以上的派任提供额外补偿。因此，工作组考虑建立分组的办法，以对五次以上的派任提供奖励。工作组提出为便于奖励，可将派任次数分为几组：二至三次、四至六次和七次或更多次调派。工作组的建议已由公务员制度委员会在其刚结束的第六十一届会议上通过；委员会提交给大会第六十届会议的报告中有此建议。

建议 9

发展集团各成员组织的行政首长应该探讨向外地代表处进一步下放权力的可行性，在第 60 至 62 段⁸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(开发计划署、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(粮食计划署))确定的方针,向外地代表处下放权力,消除结构障碍或其他障碍,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。

21. 尽管该建议针对的是发展集团各成员组织的行政首长,但行政首长协调会成员注意到,国家一级的简化和协调问题一直是行政首长协调会各项决定的主题。其结果是向国家工作队作出指令,这在建议 8 的范围内也讨论过。至于向国家代表下放权力的问题,这是在国家一级上展开活动的各组织所追求的目标,目的是要提高国家方案的灵活性及系统快速应对国家一级新兴需要的能力。系统还在进行进一步工作以确定在以下领域向外地代表下放更多权力并推进简化和协调的可行性:方案预算的承付权和支出权、发起联合倡议、采取共同方法计算间接成本等。至于让地方行动者参与伙伴关系的权力,行政首长协调会成员注意到各组织已将其付诸实践了。

建议 10

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。

22. 行政首长协调会成员注意到发展集团批准了一项行动计划以落实《巴黎援助实效问题宣言》。还注意到关于该行动计划,已向联合国国家工作队发送了一封关于经合组织/发援委工作进程的信,要求驻地协调员和联合国国家工作队就行动计划采取具体行动。

建议 11

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》(2005 年)的承诺,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。

23. 行政首长协调会成员注意到,以上这条建议和建议 17 以发展集团各成员组织与其各自理事机构和大会就联合国改革问题进行互动为焦点。从开发计划署/

人口基金执行局年度会议和经社理事会业务活动部分的最新经验看来，当前发展集团、发展集团各理事机构和大会之间的互动可能不会有助于简化、协调和统一议程的平稳、协调和持续进展。

24. 正如所设想的那样，发展集团要通过经济和社会事务部和联合国发展集团办公室向建议 17 提出设立的业务活动工作组一年报告三次（并向经社理事会一年报告一次）；因此，行政首长也必须向其各自理事机构就简化、协调和统一议程的进展作报告被视为是多余的。然而，要指出执委会各成员就这方面的进展已经开始每年向其理事机构汇报。

建议 12

大会应该使驻地协调员和开发计划署驻地代表的职能脱钩，按第 86 段⁸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。《驻地协调员制度职能的指导方针》也应该相应修订。

25. 行政首长协调会成员注意到，大会强调驻地协调员制度的管理工作继续由开发计划署完全承担，并要求开发计划署任命一位国家主任，在有大型方案的国家或协调情况复杂的国家主持包括筹资在内的开发计划署核心活动，以确保驻地协调员能充分处理其任务（大会第 59/250 号决议，第 60 段）。

26. 注意到，行政首长协调会已有一协定，要求使驻地协调员的职能与开发计划署驻地代表的职能脱钩。这么做，可从更多的候选人中选派驻地协调员。如果有很强的人道主义援助方案，需要有人道主义协调员在场的话，这一点尤其重要。

27. 行政首长协调会成员质疑，为何推荐未来驻地协调员的工作仅限于四位执委会成员（开发计划署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署）而不考虑其他行政首长协调会成员，特别是那些有大量实地存在的成员，这方面只是要求秘书长同它们协商。有人认为，这种做法削弱了最初分开这两个职能的理由。行政首长协调会成员还认为，如果委派的驻地协调员和开发计划署驻地代表都是同一人，则开发计划署署长任命开发计划署国家主任的举措一般不足以明显区分驻地协调员和开发计划署驻地代表这两者的作用和责任。要使驻地协调员作为联合国所有组织任务规定的代言人，有人建议从没有具体部门任务规定的组织中挑选驻地协调员。然而，还有人提出，只改变驻地协调员的所属机构不会自动改变人们的偏见，甚至会削弱驻地协调员为整个联合国国家工作队筹资的能力。

建议 13

发展集团各组织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。

28. 行政首长协调会成员注意到执委会各机构正制订关于驻地协调员共同责任和权力的协定；该协定还附有程序协定，以便由联合国国家工作队所有成员共同评估驻地协调员的业绩。这些措施旨在确保驻地协调员以完全参与的方式监督联发援框架的制订和实施。

建议 14

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（与级别相应）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。

29. 该建议的用意良好，但行政首长协调会成员担心由行政首长审查他们的外地代表和其他工作人员的职等结构和技能状况的建议是否会造成报告中预见的职等结构的一致性。发展集团成员组织很可能会认为其现在的工作人员配置情况恰当，或至多只需要做一些小的调整。

30. 行政首长协调会成员注意到驻地协调员的职等应该等同于或高于机构其他外地代表的建议。然而，尽管该建议似乎合理，但并不总是可行的。行政首长协调会成员认为各组织应保留给予其代表它们认为适当的职等的权力。

建议 15

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 段进行的第 100 段⁸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三年期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。

31. 行政首长协调会成员注意到，尽管从减少全部费用的观点看来，联合国系统共同房地的建议在许多国家有充分理由；但是，鉴于各个国家的具体情况及有关办事处性质不同（如区域办事处），有许多潜在因素会使该建议的实施复杂化。此外，由于组织的核心活动、方案及任务规定多种多样，全部业务费用的减少可能会对有外地方案的组织特别惠顾。考虑到在确定共同办事处试点国家方面会遇到行政、技术和政治方面的各种困难，行政首长协调会成员认为该建议的实行可能不会富有成效或是有益的。

建议 16

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使用的委托合作模式，以及联合国工业发展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，并向它们报告审查结果；不言而喻，经费的节省会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。

32. 有人指出，实施援助的环境在变化，相应的援助实施方式也在变化；的确这都要求人们进行审查。然而，行政首长协调会成员仍然怀疑这种做法是否会自动减少交易成本，并指出国家情况不同，需要有灵活多变的处理方式。他们认为需要根据与有关国家密切合作所获取的经验进一步讨论这一问题。

建议 17

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、支持和监督三年期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，与三年期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，可参看第 109 段至第 111 段。⁸ 这样的工作组将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。

33. 行政首长协调会成员不太清楚该条建议有何价值。尽管进一步制订所建议工作组的职权范围，阐明其作用及增值可能是有用的，但他们担心在已过度扩展的协调平台上再设立一个机构所造成的实际影响。此外，还提出，成立这样一个工作组会削弱经济及社会理事会和大会第二委员会在管理联合国发展方面业务活动的作用（更多评论意见可参看上面建议 11 中提出的观点）。

建议 18

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在本地所派人员和

所设办事处的综合信息。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捐助国援助和联合国系统在本地所派人员和所设办事处的信息(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。

34. 行政首长协调会成员同意分享联合国系统在外地一级的信息非常重要，并注意到许多国家已建立了国内网站，还有更多网站正在建设中。这些网站旨在提高联合国系统各组织的信息交流和相互作用，同时作为广大公众及国际社会的信息门户。然而，需要注意确保这些网站便于管理。行政首长协调会成员还指出，应明确网站的所有权和管理以及消息的来源、内容、精确性及有效性等问题。此外，他们还担心会需要额外的专门人员输入信息并维护该系统。

建议 19

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信号，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。

35. 行政首长协调会成员建议详细审查该建议。成员们注意到，尽管捐助国可能有机会发起联合呼吁并举办捐助国会议，而且过去这方面的经验也是正面的，但问题是，设立一个机构间工作组是否恰当。有人建议第一步可能应该是，详细审查从接触捐助国的现行合作安排中可以汲取的经验；其中有些安排相当富有成效（如：紧急行动和艾滋病毒/艾滋病）。

36. 有人指出，预算外资金的筹集活动越来越与国家一级的活动相关，且受捐助/方案国家伙伴关系安排的影响；根据相对优势，通过全球一级的单一集中机制将难以管理这一变化不定的制度。然而，行政首长协调会成员质疑的是，在全球一级设立交流信息、联合请求预算外/非核心资金的机构间工作组是否如联合检查组所说，能有效“向捐助国发出积极的信号，表明联合国系统愿意……增加透明

度和减少竞争”。相反，他们认为，为业已批准的国家一级联发援框架筹资的联合呼吁会向捐助国及受援国政府发出更强有力的信号。因此，与设立全球机构间工作组相比，这一办法更为可取。

37. 行政首长协调会成员还提出，设立专事预算外筹资的工作组可能会遇到政治阻碍，实践上也会有困难。因此，与普通的方案拟订相比，在特定需要时采取的联合行动可能更适合这一办法。此外，还注意到，发展集团可能可以作为这种机构间合作的框架；世界银行根据国家需要计划，为某些发展中国家获取捐助国的认捐而举行的圆桌会议也有同样的机制。

注

¹ 见 A/60/125-E/2005/85, B 段。

² 同上, E 段。

³ 同上, G 段。

⁴ 同上, 第 4 段。

⁵ 同上, 第 36 段。

⁶ 见 A/60/125/Add. 1-E/2005/85/Add. 1, 第二节和第三节。

⁷ 同上, 第 85 段。

⁸ 见 A/60/125/Add. 1-E/2005/85/Add. 1。