



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
15 August 2012
Chinese
Original: English

大会
第六十七届会议
临时议程* 项目 25(a)
发展方面的业务活动

经济及社会理事会
2012 年实质性会议
2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约
议程项目 3(a)
联合国促进国际发展合作的业务
活动：大会和理事会各项政策建
议的后续行动

联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查：建议 秘书长的报告

摘要

本报告提出一些供会员国审议的建议，便于大会在 2012 进行联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查。本报告响应大会关于联合国系统发展方面的业务活动三年度全面政策审查的第 62/208 号和关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议以及经济和社会理事会关于第 62/208 号决议执行进展情况的第 2011/7 号决议的要求。

本报告是秘书长关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查、深入分析大会第 62/208 号决议执行情况的报告 (A/67/93-E/2012/79) 的姐妹报告。本报告还考虑了会员国在经济及社会理事会 2012 年实质性会议业务活动部分会议期间发表的意见和评论。

* A/67/150.



自大会于 2007 年进行上次全面政策审查后，全球发展合作格局发生了巨大变化。全球发展合作大环境下的这些变化对联合国发展系统具有多方面的影响。即将进行的四年度全面政策审查为会员国和联合国各实体提供了一个重要机会，使其可以讨论和应对这些挑战，抓住这些机遇，以增强联合国发展系统的相关性、一致性、成效和效率。

本报告所载建议的宗旨是从近期和中期角度促进这一进程，此外，这些建议还提出了关于联合国发展业务活动长期愿景和方向的前瞻性反思。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 不断变化的发展格局：这对联合国系统意味着什么？	7
三. 发展业务活动供资	8
四. 加强联合国发展系统的运作	10
A. 联合国驻地协调员系统	10
B. 联合国发展援助框架	14
C. 简化和统一业务运作	15
D. 转型期国家：协调统筹方面的挑战	16
E. “一体行动”	18
五. 提高发展效益活动的进展情况	19
A. 能力建设与发	19
B. 性别平等和增强妇女权能	21
C. 南南合作	22
D. 区域协调	23
E. 成果管理和规划	24
F. 评价	26
六. 四年度全面政策审查后续活动和监测	27

一. 导言

1. 根据大会关于三年度全面政策审查的第 62/208 号决议, 秘书长提交了关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的报告(A/67/93-E/2012/79), 供会员国在经济及社会理事会 2012 年实质性会议上审议。¹

其他相关报告

秘书长提交了一份关于联合国系统发展方面业务活动资金情况的报告(A/67/94-E/2012/80), 供经济及社会理事会 2012 年实质性会议审议。秘书长将于 9 月提交第二份关于资金情况的报告, 供大会审议。

根据大会关于全系统一致性的第 64/289 号决议的要求, 秘书长将在大会第六十六届会议期间提交一份关于全面审查现有联合国系统发展业务活动全系统评价体制框架的报告(A/66/852)。

关于资金情况的报告和关于全系统评价的报告应与本报告一并阅读。

2. 会员国通过一系列正式和非正式协商, 积极参与秘书处和联合国发展系统的广泛实质性筹备活动, 上述报告以这些筹备活动为基础, 深入分析了第 62/208 号决议的执行情况。该报告应作为本报告的姐妹报告一并阅读。
3. 本报告根据大会在第 62/208 号决议中提出的要求, 提出一些建议, 供大会审议。这些建议的宗旨是进一步增强联合国发展系统的相关性、一致性、成效和效率。
4. 本报告考虑了会员国在经济及社会理事会 2012 年 7 月 13 日至 17 日举行的实质性会议业务活动部分会议期间发表的意见和评论。本报告采取了秘书长先前的姐妹报告的结构, 特别针对联合国发展系统供资、运作和发展成效等重点领域提出了建议。² 鉴于上述姐妹报告的分析 and 结论有大量的证据作基础, 本报告努力向大会提出一些建议, 如果获得通过, 这些建议可以大幅度增强、特别是在国家一级增强联合国发展系统的全系统一致性、成效和效率。
5. 本报告所载建议的一个基本主体是, 加强联合国发展系统的一致性。全系统一致性是指以比较协调、成效和效率较高以及较能顺应需要的方式处理各国的国家需要和优先事项以及国际商定的发展目标。全系统一致性应能确保整个联合国系统对方案国家发展的贡献超过联合国系统各个部分所作贡献的总和。全系统一

¹ 本报告应与秘书长关于联合国系统发展方面业务活动资金情况分析报告(A/67/94-E/2012/80)和关于全面审查现有联合国系统发展业务活动全系统评价体制框架的报告(A/66/852)一并阅读。

² 即将提出的秘书长关于 2011 年联合国系统发展方面业务活动资金情况分析报告将提出关于这个领域的更详细建议。

致性要求利用所有组织的能力，探索和利用联合国各实体工作中存在的产生协同作用和互补的机会，以增强对发展的影响。在过去 60 年里，会员国一再指出并试图解决这一挑战。

6. 如姐妹报告所述，自大会于 2007 年进行上次全面政策审查后，全球发展合作格局发生了巨大变化。全球发展合作大环境下的这些变化对联合国发展系统具有多方面的影响。

方案国家发展需要日益多样化

7. 自 2000 年通过《千年宣言》以来，世界许多地区经济增长强劲，千百万人民摆脱贫困。然而，人类发展方面的进展并不平衡，许多人被抛在后面，不平等情况更加严重。2007 年至 2010 年期间发生的全球粮食、燃料、金融和经济危机也突显了全球粮食供应系统和商品市场的脆弱性、金融市场的波动性和全球治理机构的重大薄弱环节。

8. 各国家内部和各国家之间的收入和财富不平等情况一直在加剧，几乎没有例外。获得土地和其他生产资料的机会不平等，获得社会成果和获得服务的机会不平等，这些现象仍然广泛存在。近 10 亿人营养不良，2 亿多人失业。在 1990 年至 2008 年期间，虽然许多发展中国家的贫穷人口减少，但按绝对数字衡量，减少的贫穷人口绝大多数集中在几个发展中大国。在此期间，尽管撒哈拉以南非洲地区的人口在减少，但该地区的绝对贫困人口数量却增加了。

9. 1990 年，90%最贫穷的人生活在低收入国家，但今天，估计约 75%最贫穷的人生活在中等收入国家。然而，预计到 2025 年，低收入非洲国家将成为贫穷重灾区。届时，估计超过 80%的世界贫困人口将生活在非洲，相比之下，今天的这个比率是约 50%。这些变化显示，全球贫穷是一种变化无常的现象。

10. 在过去十年里，陷入危机和处于转型局面的国家数量大幅度增加，需要综合提供人道主义援助、建设和平和与发展相关的支持。世界贫困人口日益集中在处于这种局面的国家。

11. 在过去十年里，尽管存在许多发展挑战，发展中国家仍然大幅度深化和加强了它们之间的经济合作，包括加强了区域合作和一体化努力。例如，一些发展中国家已从发展合作支持的受援国转变为这种支持的提供国。

12. 上文所述变化强调说明，联合国发展系统在方案国家的活动战略必须灵活，顺应需要，适应每个国家的情况。

可持续发展模式需要采取综合做法

13. 追求可持续发展已成为所有国家的一个高度优先事项。综合处理可持续发展的经济、社会和环境层面是一项挑战，要有效应对这一挑战，就必须对联合国发展方面的业务活动采取统一的战略做法，必须更明确地确定不同实体的角色。必

须作出战略选择，必须解决体制性的各自为政问题。联合国系统制订规范部门和开展业务活动部门必须更紧密地配合，以执行可持续发展议程。此外，应该更加重视性别平等和赋予妇女权能，使其成为促进可持续发展的核心工作。

14. 会员国执行联合国可持续发展大会成果和设计 2015 年后的联合国发展议程的方式将决定发展业务活动的未来方向。因此，如果从战略角度确定可持续发展框架，则可以极大地促进加强联合国发展系统工作的整合。

联合国发展系统需要应对新需求

15. 因此，在全球范围内，发展合作既存在各种挑战，也存在各种机遇。联合国发展系统面临的挑战是满足方案国家日益增长的多样化援助需求，而且面临所有会员国对结果的较高期待，但往往没有足够的资源。

16. 纵观其 60 多年的历史，联合国发展系统在面对发展合作大环境中新出现的挑战和机遇时，总能展现脱胎换骨的能力。本组织必须保持和加强这种适应变化的能力。

17. 四年度全面政策审查实质性筹备工作的结果和在独立评估“一体行动”倡议的活动中吸取的经验教训表明，如果不在总部进行重大变革，那么要在国家一级增强联合国发展系统一致性、协调性和效率方面进一步取得进展是不现实的。

18. 本报告认为，这种变革尤其应着眼于使联合国能够作出战略转变，使各实体的方案和业务能够相互协作。本组织应能够在方案规划和业务活动方面无缝纵向和横向协作，包括在报告结果和问责方面协作。因此，本报告建议简化和统一方案文件、工作计划、成果管理制以及报告和评价等方案规划工具和进程。本报告还建议统一财务、人力资源管理、采购、信息和通信技术及其他适当核心事务等职能领域的规则、规章、政策和程序，并使各基金和方案的企业资源规划系统具有互操作性，或统一这些系统。

利用本组织的独特优势

19. 联合国发展系统技术能力的广度和深度以及来自各国际协定和规范性框架的授权是联合国发展系统在全球发展合作领域的重要优势。利用协同作用的战略将加强这些优势，使整个联合国系统促进方案国家发展的成效超过其各个部分促进这些国家发展成效的总和。这将包括各基金和方案、专门机构、秘书处和其他非驻地机构所作贡献。

20. 此外，在各发展中国家处处可见本组织的存在，因此，本组织处于有利地位，可将南南合作和三角合作转化为方案国家方案规划常态。

21. 在业务活动方面，联合国在世界各地的工作规模庞大，范围宽广，有实现规模经济效益的巨大潜力。然而，在这方面能否取得进展在很大程度上取决于联合国发展系统是否能提高效率，各实体的业务系统是否具有互操作性，政策和程序是否能够相互协作。在这方面，本报告提出了若干建议，包括提议通过机构内合

理化措施，增加在全球和区域两级提供的业务服务；以全面评估能力进程为基础，在实施方案和项目时更多地使用方案国家的本国系统；建立一个标准化成本控制系统，以找到计量、监测和报告所有成本类别的共同方案。

22. 即将进行的四年度审查为会员国和联合国各实体振兴联合国促进方案国家发展的工作提供了重要机会。本报告所载建议的宗旨是从近期和中期角度促进这一进程，这些建议提出了关于联合国发展业务活动长期愿景和方向的前瞻性反思。

二. 不断变化的发展格局：这对联合国系统意味着什么？

“变化潮流正在改变我们的人文和自然地理。人口转变；新经济活力中心的出现；国家内部和各国之间愈加悬殊的不平等；幻想破灭并且已被动员起来的公民对现有社会契约的挑战；前所未有地将人们直接联系起来的技术和组织转变；以及气候变化——所有这一切正将这个世界和全球系统的基础置于前所未有的压力下。它们造成的不是逐步的变化，而是暴发性的变化。它们有着根深蒂固的相互联系，而且日益复杂”。

秘书长五年行动议程，2012年1月25日

23. 发展格局正在发生变化，发展合作也必须变化。秘书长姐妹报告比较详细地论述了这些变化，指出发展合作大环境的这些变化有以下四个特点：(a) 出现新经济活力中心；(b) 全球发展挑战的性质不断变化；(c) 国家、市场和个人之间的关系正在转变；(d) 参与发展合作的新机构行为体增加，其中包括民间社会、私营部门、研究和学术界以及各基金会。

24. 该姐妹报告认为，发展格局不断变化，为加强联合国发展系统的运作和增强其发展业务活动的成效和影响力提供了重要机会。为此，本报告提出了若干短期和中期建议。此外，本报告还建议会员国和民间社会和非政府组织等其他利益攸关方以即将到来的四年度全面政策审查周期为契机，就联合国发展系统在全球发展合作环境中的长期定位进行透明和包容各方的对话。

25. 这种战略反思可以把重点放在发展合作大环境的上述变化对联合国发展系统的影响方面，特别是，这些变化将对功能、供资做法、能力、伙伴关系做法、组织安排和治理产生哪些影响。这种反思活动的一个重要目标是，特别是考虑到2015年后的联合国发展议程和联合国可持续发展大会成果，进一步界定联合国发展业务活动在新全球发展合作环境中的价值主张。

建议

26. 大会不妨：

(a) 认识到全球发展合作大环境正在发生的重大变化及其对联合国发展系统的重要影响；

(b) 认识到联合国发展系统在加快实现千年发展目标和其他国际商定发展目标的步伐、处理不平等问题和支持最弱势群体以及推动整合可持续发展三大支柱等方面的重要作用和比较优势；

(c) 认识到联合国系统在向所有会员国倡导《联合国宪章》所载价值观、原则、规范和标准以及应请求支持会员国将这些国际规范纳入国家政策方面的独特作用和比较优势；

(d) 鼓励联合国发展系统增强其能力，与民间社会、私营部门和基金会等新的和正在出现的利益攸关方建立创新伙伴关系，并加强与布雷顿森林机构、特别是与世界银行和各区域开发银行的协作；

(e) 注意到并欢迎秘书长的各项提议，并考虑就联合国发展系统在瞬息万变的发展合作环境中的长期定位进行透明和包容各方的对话。

三. 发展业务活动供资³

27. 在 1995 年至 2010 年期间，与发展相关的活动和与人道主义援助相关的活动总趋势是积极的。在这 15 年期间，按不变价格计算，与发展相关的活动经费增加了 131%，与人道主义援助相关的活动经费增加了 108%，与发展相关的非核心捐款增加了 350%。

28. 根据经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织/发援会)的报告，在这 15 年期间，总体而言，联合国发展业务活动捐款的增长速度超过官方发展援助整体增长速度。然而，几乎所有上述增长都是非核心资源增长，这导致发展业务活动核心比率从 1995 年的 53%下降至 2010 年的 26%。

29. 最近，在 2008 年至 2011 年期间，按不变价格计算，联合国发展业务活动总捐款额平均每年减少 1%。例如，2011 年，与发展相关的活动总捐款额、核心捐款额和非核心捐款额估计分别减少了 7%、3%和 9%。⁴

30. 大会第 62/208 号和第 64/289 号决议反映的若干政策目标尚未实现。这些目标包括，增加核心资金在流向联合国发展系统总资金额中的比例；最大限度地减少或消除用核心资源补贴应由非核心资源供资的方案支持和管理费用的做法；在各基金和方案执行局一级进行关于核心资源“临界质量”问题的讨论；推动在经合组织/发援会各捐助方之间平衡分担核心资金负担；提高整体资源流动的可预测性。

³ 关于 2010 年联合国系统发展方面业务活动供资情况的详细分析，请参阅秘书长的报告(A/67/94-E/2012/80)。

⁴ 见经济和社会事务部筹资最新情况，第 3 号，2012 年 7 月。

建议

31. 大会不妨：

(a) 强调指出，核心资源具有不附带任何条件的性质，因此仍然是联合国系统发展业务活动的基石。在这方面，大会不妨重申充足、稳定和可预测的核心资源对于增强联合国发展业务活动一致性、成效和效率的重要性；

(b) 关切地注意到，在 2008 年至 2011 年期间，联合国发展系统的捐款总额呈现不断下降的趋势，发展业务活动无限制的核心资金与高度分散、受限制的非核心资金日益不平衡，这种不平衡可能对联合国各实体任务和优先事项决定的整体方案优先事项造成扭曲；

(c) 请大会主席在即将举行的 2015 年后的联合国发展议程政府间讨论大背景下，于 2014 年上半年组织一次关于联合国系统发展业务活动供资问题的高级别政策对话。在这方面，大会不妨：

(一) 酌情请各基金和方案执行局和专门机构理事机构就如何为各实体新战略规划周期内欲取得的发展成果供资的问题进行结构性对话，以解决核心资金和非核心资金不平衡问题，提高非核心资源的可预测性，减少其限制，扩大捐助者基础，提高资源流动的充足性和可预测性；

(二) 鼓励经合组织/发援会成员国政府和其他有能力的会员国进行协商，讨论如何更好地分担联合国系统与发展相关活动的核心资金，尤其是如何将由单一捐助方向具体方案和项目捐助非核心资金的方式改为向集合供资机制捐款或捐助核心资金的方式，以便较平等地分担负担。在这方面，大会不妨鼓励经合组织/发援会成员国政府和其他有能力的会员国考虑采取向各基金和方案提供核心资金的另类供资模式的可能性，如“自愿指示性费用分摊比例表”；

(三) 请各基金和方案提出取得各实体战略规划规定的优先发展成果和保持核心组织能力所需要的核心资源“临界质量”概念的定义，并就此在第六十八届会议期间向各自执行局提出具体建议；

(四) 鼓励联合国发展系统各成员利用核心资金，联合拟订方案；

(d) 鼓励经合组织/发援会成员国政府和其他有能力的会员国增加对全球和国家两级多伙伴信任基金和“一个联合国”基金的捐款，以期提高联合国对方案国家所提供支持的一致性、成效和效率。在这方面，大会不妨要求联合国发展系统编制一份备选方案文件，突出介绍全球、区域和国家各级的现有集合供资机制和联合供资机制，包括全面审查“一个联合国”基金在国家一级发挥的作用以及预计这些基金将来在为“一个联合国”方案供资方面可能发挥的作用，特别是在采取“一体行动”做法的国家发挥的作用；

(e) 要求实行标准做法，将联合国系统发展业务活动国家一级所有可用的和预期的捐款并入一个共同预算框架(该框架不对基金、方案和专门机构支出权力构成法律限制)，并利用该框架提高全系统资源规划质量，支持联合国发展援助框架。在这方面，大会还不妨要求驻地协调员发挥其在国家一级调动资源努力中的领导作用，记录其方案国家联合国系统发展业务活动从所有供资来源收到的所有捐助，包括非资金捐助，并在其年度报告中提供这些信息。在这方面，大会还不妨要求各基金和方案并鼓励联合国发展系统各专门机构和其他相关实体向驻地协调员提供关于捐助情况的必要信息；

(f) 酌情请各基金和方案执行局和各专门机构理事机构最迟于 2013 年年底实施成本回收比率，以确保用非核心资源按比例支付各实体固定直接费用(基准机构费用)。在这方面，大会不妨要求各基金和方案执行局考虑采用统一但有区别的成本回收比率，激励捐助方增加核心资金，并且/或者在方案或部门一级增加非核心捐助的灵活性，减少指定用途的情况；

(g) 要求秘书长继续提高联合国发展业务活动供资情况全系统报告的分析质量，包括覆盖面、及时性、可靠性、全系统数据的质量和可比性、定义和分类；

(h) 要求联合国发展集团以 2011 年制订的成果报告原则为基础，制订通用财务数据报告准则。一旦订出新准则，所有联合国实体的相关治理机构都可以考虑规定，其具体机构的所有报告都采用这个准则，此外，应建立一个联合国全系统财务数据仓。

四. 加强联合国发展系统的运作

32. 如第 62/208 号决议所强调，国家当局对协调各类外部援助、包括联合国支助负有主要责任。联合国系统有责任使其对方案国的支助尽可能一致、有实效和高效率。促进和实现全系统一致性主要依靠三个关键协调进程的运作：驻地协调员系统(包括其区域和总部层面)、联合国发展援助框架和国家一级的共同行政事务。

33. 这三个协调进程的效果又取决于在总部的一致和坚定领导以及在区域一级和国家一级的配合办法，而且还取决于有关各方接受变革的意愿。报告本节就这三个方面提出了一些建议供会员国审议，希望有助于促进联合国系统在转型国家中的工作和推动“一体行动”举措。

A. 联合国驻地协调员系统

34. 驻地协调员系统日益被认为是提高全系统发展业务活动一致性的一个关键驱动因素。⁵ 作为一个公正和中立的牵头者，驻地协调员应在国家一级带头努力探索和利用各种机会，在联合国系统的工作中促进方案和业务方面的协同增效作用。

⁵ 前有 130 名联合国驻地协调员兼任联合国开发计划署驻地代表、93 名安保事务指定官员、32 名驻地协调员/人道主义协调员、11 名秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员、3 名秘书长副特别代表/驻地协调员、1 名秘书长执行代表/驻地协调员和 2 名指定安保协调员。

35. 驻地协调员在国家一级的牵头能力基于大会的授权，这些授权又转化为联合国发展集团制订的驻地协调员系统和联合国国家工作队运作指导方针，其中包括管理和问责制度。它缺乏正式行政决定的力度，而一项正式行政决定可将大会授权变为项权威指令。因此，一个驻地协调员必须应对的挑战是，要在一个实体参与很大程度上属于自愿、供资缺乏灵活性和决策要靠共识的环境中实现业务活动方案拟订中的总体一致性。这就更需要驻地协调员是一个高素质的领导者，具有很强的建立共识能力，以调动国家工作队各成员共同争取集体成果，使国家工作队内部的相互问责制发挥实效。

建议

36. 大会不妨：

(a) 重申充分执行其先前数项决定的重要性：

(一) 驻地协调员系统虽由联合国开发计划署管理，但却由整个联合国发展系统拥有，应以参与、共享和问责的方式运作该系统(第 62/208 号决议第 89 段)；

(二) 确认驻地协调员在促成国家一级联合国发展业务活动的协调以进一步有效应对方案国国家发展优先事项方面的核心作用，包括通过适当资源和问责制发挥的作用(第 62/208 号决议第 90 段)；

(三) 必须加强驻地协调员在方案规划和协调方面的责任和权威，并允许他们必要时在与政府充分协商后，向各基金、方案和专门机构的首长提议修订国家方案和主要项目及方案，以使之符合联合国发展援助框架和新的及正在出现的国家优先事项(第 50/120 号决议第 42 段首次提出这一要求)；

(四) 联合国系统在国家一级的存在应按规定符合方案国在联合国发展系统支助下执行国家计划、战略和方案的具体发展需要(第 59/250 号决议第 62 段)；

(五) 联合国系统在国家一级的结构和组成应根据同国家当局商定的优先事项与正在进行和计划进行的合作方案相配合，而不是与联合国系统的体制结构配合(第 44/211 号决议第 15 段首次提出这一要求)；

(六) 联合国国家工作队应在各个组织核可之前审查各项实质性活动，包括国家方案草案、部门方案草案和项目草案，并应交流所获得的经验，但有以下谅解，即审查委员会的工作成果应通过国家协调中心提交国家政府最后核可(第 50/120 号决议第 41 段首次提出这一要求)；

(七) 联合国发展系统应向驻地协调员系统进一步提供财政、技术和组织支助，并要求秘书长与联合国发展集团成员和行政首长协调理事会(首协会)成

员协商，确保驻地协调员拥有有效发挥作用所需的资源(第 62/208 号决议第 92 段)；

(八) 协调活动虽然有益，但也给方案国和联合国系统各组织造成了交易费用，包括非驻地机构的费用，要求秘书长就驻地协调员制度的运作情况，包括其费用和益处，每两年向经济及社会理事会实质性会议提交报告(第 62/208 号决议第 93 段)；

(b) 呼吁联合国发展集团的所有成员：

(一) 充分落实和监测驻地协调员系统管理及问责制度的执行，包括加强防火墙和成果相互问责制；

(二) 使用国家工作队行为守则和同管理及问责制配套开发的其他工具，包括联合国发展集团的执行计划和相关的支持机制以及非驻地机构的计划；

(三) 帮助国家代表们认识到他们作为作为一个集体团队促进国家工作队运作的重要性，而且他们的任务要素应纳入他们的职务说明和他们的定期业绩审查；

(四) 落实大会先前的要求，即驻地协调员协助对是国家工作队成员的所有实体的代表就他们为国家工作队切实有效运作所作贡献进行定期考绩(第 50/120 号决议第 37(c) 段)；

(五) 根据需要把就与国家一级共同拟订方案活动有关的方案和财政事项作出决定的权力从总部下放给在国家一级的代表；

(六) 为协调提供足够、符合成本效益和可预测的资金，并适当考虑公平原则，体现为每一个机构根据服务使用比例的直接参与；

(七) 强化各驻地协调员办事处的能力，以提高国家一级的一致性及成效，进一步增强规范及业务联系，办法包括根据国家优先事项加强提供联合国系统现有的专门知识；

(八) 在国家政府领导下，在国家一级加强与所有发展伙伴的协调，以支持国家发展计划和优先事项；

(九) 加强对工作人员发展的投入，以使联合国发展系统拥有适当的能力和技能组合，包括高质量政策和方案咨询方面的能力，在领导技巧、管理培训和持续学习方面采用最高标准，以根据国家需要和优先事项提供有效的能力开发和其他支助。这将包括进一步强调跨机构开展联合培训；

(十) 找到确定、调动和部署在方案国取得具体成果所需要能力、包括知识和专长的更有效方法，办法之一是在全球、区域和国家这三级汇集相同部门中

不同实体的能力，同时铭记发展中国家、最不发达国家、中等收入国家和转型国家各有不尽相同的需求；

(c) 呼吁联合国发展计划署(开发署)署长在行使其管理驻地协调员系统的职责时，作为联合国发展集团主席：

(一) 为驻地协调员系统配备进行具有成本效益的协调所必需的能力和资源，同时考虑到各国对协调和成果交付具有不同的需求；

(二) 确保对驻地协调员系统的供资不会对方案国发展方案可用资源造成不利影响，并建立一种办法，确定在国家一级进行有效协调所需要的最低限度支持；

(三) 尽可能确保把因共同努力和协调而节省的费用划拨给发展方案；

(四) 在符合成本效益时，继续指定联合国开发计划署国家主任执行开发署的核心活动，包括筹资活动，以确保驻地协调员可随时管理他们全系统的任务；

(五) 继续加强驻地协调员的甄选、培训和评估进程，以引进和培养高素质领导，他们的工作将代表和反映联合国系统包括非驻地机构在内的的方方面面；

(六) 考虑通过调整驻地协调员职能和其他相关导则，加强其作用，考虑增加以下职能：

一．在酌情与国家工作队和相关非驻地机构协商后，向政府建议修订发展援助框架或其行动计划，前提是已确定有些活动已不再符合联合国响应当事国国家优先事项的更广泛战略；

二．在酌情与国家工作队和相关非驻地机构协商后，向政府建议哪些联合国实体应参加发展援助框架或其他共同制订方案的进程，以确保为当事国的具体发展需要和优先事项及其对联合国系统的期待提供协调一致和反应更充分的支持；

(七) 委托对联合办公模式的经验进行一次独立审查，以评估这种模式在实现成果方面的整体成本效益及效率，研究是否可推广，并在 2014 年期间向各基金和方案的执行局报告这一审查的结果；

(八) 确保驻地协调员的年度报告可以查阅并及时提供给联合国发展系统各成员，包括尽可能提供关于协调工作的可衡量效益及成果的报告；

(九) 在经济及社会理事会实质性会议的业务活动部分会议期间，向联合国发展集团提供一份驻地协调员年度报告的综述；

- (十) 要求联合国发展集团制订一套指标，以定期评估和报告在国家一级促进方案和业务协调的进展情况，从而为每年向经济及社会理事会报告驻地协调员系统的运作情况提供信息。

B. 联合国发展援助框架

37. 1997 年，秘书长在提出二十一世纪加强联合国成效的一揽子改革措施时，强调了和平与安全、减贫与可持续发展以及促进和尊重人权之间的相互关联。他呼吁确定一致的愿景和战略，在国家一级采取统一办法，促进实现共同发展目标。为响应秘书长的这一号召，采用了共同国家评估和联合国发展援助框架，并以作为联合国系统的战略规划工具。

38. 把发展援助框架用作一种战略规划工具的经验参差不齐。它能够有效减少活动的重复及各实体之间对资金的竞争，但根据对一些方案国的调查，这些国家政府看重其作为促进联合国发展系统内部一致性的一种机制的作用，但也指出，框架所推动的一致性应当一直贯彻到实施阶段。一些方案国政府还强烈要求简化和统一方案拟订工具和流程，以期降低这些国家政府和合作伙伴在国家一级的交易费用。

建议

39. 大会不妨：

- (a) 申明国家对联合国发展业务活动在国家一级的所有战略规划和方案拟订文件都拥有充分的所有权，并申明确保这些文件符合国家计划和战略以及政府规划周期的重要性；

- (b) 要求驻地协调员和国家工作队加强与各国政府和包括民间社会及非政府组织在内的相关利益攸关方的协商，以期确保联合国所有规划和方案拟订文件的编写和执行都充分符合国家发展需要和优先事项；

- (c) 重申各专门机构、秘书处和其他非驻地机构根据各自比较优势和在技术、标准制订、规范和其他方面的能力充分参与发展援助框架和其他规划及方案拟订进程的价值，并要求驻地协调员积极争取它们的参与；

- (d) 要求联合国发展系统采取措施，简化发展援助框架和各机构具体的方案拟订工具、流程和报告要求，包括在工作规划、进度报告、成果管理制和评估方面这样做，以期减少国家政府和其他合作伙伴的工作量，减少编写相关文件所需时间，确保与政府规划周期保持一致，加强对成果的注重并推动改进联合国系统内部在国家一级的分工；

- (e) 要求各基金和方案并鼓励联合国发展系统各专门机构和其他实体采用一个以国家自主原则和联合国系统各实体在国家一级的比较优势为动力的共享

方案拟订流程，这一进程同时还要通过注重成果的联合方案拟订去有效地发展国家能力，确保方案拟订文件的战略重点符合国家优先事项，并实现共同的质量保证、报告制度和监测及评价；

(f) 要求联合国发展集团为在国家一级简化和统一方案拟订工具及流程制订指导方针，使联合国系统更有能力适应不同国家的具体情况和大幅度降低国家政府和其他合作伙伴的交易费用。这些指导方针最迟应于 2013 年底完成并交各基金和方案的执行局审查，以期最迟于 2014 年底实施；

(g) 要求秘书长研究审查和核准共同国家方案文件的各种备选办法，并最迟于 2013 年年中提出适当建议，供各基金和方案执行局以及经济及社会理事会审议，以期最迟于 2014 年底实施。

C. 简化和统一业务运作

40. 自 2007 年以来，整个联合国系统在统一和简化业务做法方面已取得进展。在若干实施“一体行动”国家和其他方案国家，管理问题高级别委员会和联合国发展集团等机制已在这方面实施了可观的举措。成果包括为联合业务方式制订了解决办法、共同房地的数目日益增多以及在国家一级落实了基本共同事务，这些都是最佳做法，具有在全系统推广的潜力。不过，要在联合国发展系统内部取得更大的一致性，确保以高质量、有实效和符合成本效益的业务运作方式支持方案的落实，仍然存在相当多的挑战。各机构都有自己的规章制度和不尽相同的企业资源规划系统，而在国家一级实行的主要是垂直而不是横向问责，这些情况拖累了全面统一业务做法和降低交易费用的进度。现在迫切需要克服机构障碍，提高业务运作的一致性，使联合国发展系统得以建立中、长期高质量和符合成本效益的业务支助服务。

建议

41. 大会不妨：

(a) 要求联合国发展集团、各基金和方案并鼓励联合国各专门机构和其他实体在所有方案国进一步提高支助服务的质量、成效和成本效益，通过整合国家一级的支助服务，减少职能重复和降低交易费用，办法可以是把共同职能下放给一个牵头机构，也可以是建立一个联合国共同服务中心，或是在可行的情况下将支助服务外包；

(b) 要求各基金和方案并鼓励联合国各专门机构和其他实体进一步着力理顺机构内部的业务运作。各基金和方案最迟应于 2014 年底向其执行局提出这方面的计划；

(c) 要求管理问题高级别委员会和联合国发展集团依据一套统一的规章制度、政策和程序，在国家及区域两级和在总部规划及实施财务、人力资源管理、

采购、信息技术管理和其他适当核心服务这些职能领域中的共同支助服务。最迟应于 2014 年底完成这样一份计划，供各基金和方案的执行局并酌情供各专门机构的理事机构审议，以期最迟于 2016 年实施；

(d) 要求各基金和方案并鼓励联合国发展系统各专门机构和其他实体确保企业资源规划系统具有全系统互操作性，以期为处理内部和外部的管理信息提供一个综合平台，并支持最迟于 2016 年统一整个联合国发展系统的业务流程和做法。在这方面，大会不妨要求首协会以及管理问题高级别委员会和联合国发展集团进行一项研究，以确定各基金和方案的现有企业资源规划系统是否可实现互操作性，并最迟于 2014 年底向各执行局提出报告；

(e) 要求首协会以及管理问题高级别管理委员会和联合国发展集团拟定包括直接费用和间接费用在内的业务费用共同定义，并拟订一个共同和标准化的费用控制制度，最迟于 2014 年底向各基金和方案执行局提交报告。在这方面，大会不妨要求各基金和方案并鼓励联合国系统各专门机构和其他实体最迟于 2016 年建立这样一个统一的费用分类制度；

(f) 要求联合国发展集团、各基金和方案并鼓励联合国各专门机构和其他实体最迟于 2013 年底拟出和订立机构间框架协议，对联合国实体与第三方之间在国家一级的协议的相互有效性进行规范，并授权国家工作队在不要求进一步核准的情况下，通过标准化机构间协议，与第三方订立共同事务协议和长期协议，并管理这些协议；

(g) 要求联合国发展集团最迟于 2013 年底制订并开始实施一项规定了具体目标和指标的战略，以支助在方案国建立共同房地，同时适当考虑安全情况和成本效益；

(h) 要求联合国发展系统优先调拨财政和人力资源，进一步支持有效统一和理顺业务运作，可选办法之一是制订供资机制，支持创新和可持续的业务办法，支持进一步发展和实施高质量、有实效和符合成本效益的支助服务；

(i) 邀请联合国各专门机构和其他有关实体的理事机构审查和讨论上述建议，以期推动各实体实施这些建议；

(j) 呼吁联合国发展集团进行一项研究，以确定是否有可能以符合成本效益的方式把现有学习资源整合为联合国发展系统的一个共同学习平台，并向大会第六十九届会议提交一份报告。

D. 转型期国家：协调统筹方面的挑战

42. 促进在转型期国家工作的各机构内部和彼此协调是第 62/208 号决议的一个重要优先事项，该决议请联合国发展系统根据会员国提供的指导采取措施，进一

步加强联合国发展系统在从救济向发展过渡的国家开展的业务活动的协调性、相关性、效力、效率和及时性。

43. 过去几年来，转型概念出现了变化，进一步认识到在交付人道主义援助和开展发展相关活动时，必须将政治和安全议程纳入规划和决策之中。规划进程也要具有灵活性，并对不同国家或地区的情况具有更大的针对性。转型期国家或地区的情况也需要联合国实体及其伙伴对持续联合战略规划和风险分析更加重视。

44. 在编写秘书长关于四年度审查的姐妹报告时对各份研究报告和评价报告进行了审查，并与国家工作队成员和政府官员进行了约谈，审查和约谈结果表明，在危机中和转型期国家加强协调性的工作仍在进行之中。作为该报告编写工作的一部分，对驻地协调员和国家工作队成员进行了调查，调查结论也支持这一评估。根据方案国的调查结果，一般来说，承担综合任务的国家或地区政府对联合国的支助是否充分支持国家自主所持有的看法不尽相同。⁶

45. 此外，转型环境下的业务工作经常需要对其他伙伴的作用予以肯定，这些伙伴也许能与联合国实体携手工作，并带来大量亟需的资源 and 专门知识。

建议

46. 大会不妨：

(a) 重申发展、和平与人权之间的相互联系及其在联合国工作总体框架内的相辅相成性质；

(b) 呼吁大力加强联合国系统发展、人道主义援助和建设平等支柱之间的战略、方案和业务合作与协调，支持转型期国家的国内努力；

(c) 确认驻地协调员兼任人道主义协调员的职能具有重大好处，可促进联合国人道主义援助、复兴和发展工作相互联系，使联合国发展业务更顺利地过渡，并有助于增强复原力；

(d) 呼吁在深化秘书处实体与联合国发展系统成员之间的融合及相互协作性方面加强进展速度，除其他外，简化和统一方案编制工具、流程和工作做法，以便为转型期国家的国内努力提供切实、高效和及时的支持；

(e) 呼吁进一步加强驻地协调员在转型期国家的协调作用。在这方面，大会不妨请联合国发展系统各成员立即采取步骤，充分落实管理和问责制，使驻地协调员能够在转型期国家切实有效地协调联合国系统发展方面的业务活动；

(f) 请联合国发展系统优先提供适当和持续的资金和技术支持，以确保驻地协调员办事处在转型期国家内具备开展有效战略和业务规划与协调的能力；

⁶ 10 个承担综合任务的国家或地区政府参加了调查。

(g) 请联合国发展系统审查和加强和平与发展咨询系统，以支持驻转型期国家的驻地协调员和国家工作队；

(h) 请联合国发展系统各成员在方案编制和资源分配方面进一步向联合国实体的外地代表下放权力，以便使各实体能够切实有效地应对转型期国家的国内需求和优先事项；

(i) 鼓励经合组织发援会成员国政府承诺在危机中和转型期国家遵守共担风险原则，同时创造性地利用现有机制，承担更大的行动和安全风险，支付因这种情况而产生的连带费用；

(j) 鼓励联合国发展系统与其他多边组织以及在转型期国家中工作的其他伙伴、特别是世界银行加强业务伙伴关系。

E. “一体行动”

47. 根据第 62/208 号决议的授权，并按照关于全系统一致性的第 64/289 号决议所核可的办法，2011 年和 2012 年对“一体行动”所获得的经验教训进行了独立评价，下文叙述独立评价的主要结论和经验教训。

48. 试点国政府自愿采用“一体行动”方法，大大加强了它们对改革进程和联合国方案的自主权和领导权。“一体行动”还使联合国系统得以更好地处理共有问题(如人权和性别平等)，并更有利于提高其支持各国政府处理其他多学科发展问题的能力(如贫穷、儿童死亡率和地方治理)。

49. 其他联合国改革举措都将重点放在方案编制、资金筹措、管理和问责等具体问题上，而“一体行动”的独特性在于，它把所有这些问题都纳入一套相互联系的方案通盘考虑。这套方案还包括对整个联合国发展系统可能有用的各种其它创新，如处理联合方案和联合方案编制问题的新办法、共同监测系统、地方联合采购、共同通信战略以及国家工作队行为守则。

50. “一个方案”、“一个领导”、“一个声音”和“一个预算”等方法没有产生统一的问责线，这对业绩计量产生了影响，鉴于每个联合国组织都有自己的治理结构、任务和文化，每个机构仍是负责自身业绩和管理的主要记账单位。垂直问责优先于横向问责。

51. 驻试点国家的驻地协调员和国家工作队成员通过“一个办事处”层面所包括的国家创新降低交易成本和提高效率，但他们可取得的成绩即将达到极限。由于没有改变许多高级别制度性因素，在国家一级加强协调的边际成本不断提高。地方解决方案多次给全组织范围的管理构成挑战。在许多领域，只有调整组织结构才能使国家一级的协调更加容易和降低成本。

52. “一个基金”是对传统筹资办法的宝贵补充，与传统的核心和非核心筹资办法相比，这种办法可处理方案国更广泛的需要和优先目标，而传统筹资办法仅限于处理调集资源的机构所处理的方案国需要和优先事项。不过，有人对这些筹资工具是否可持续表示关切。

53. 本报告其他章节考虑到“一体行动”独立评价所产生的建议和经验教训。

建议

54. 对于“一体行动”办法，大会不妨：

(a) 注意到秘书长说明(A/66/859)所述“一体行动”经验教训的独立评价结果；

(b) 确认一些方案国自愿采纳“一体行动”试点办法的经验，以此作为提高联合国发展系统一致性、成效和效率的重要举措，作为在现实世界中加强各国对联合国系统发展方面业务活动和实现战略成果活动自主权和领导力的试验场，特别是处理人权、性别平等和艾滋病毒/艾滋病等共有问题以及经济发展和环境等广泛部门和专题领域的试验场；

(c) 强调应坚持自愿采用“一体行动”和“不一刀切”办法的原则，以便使每个方案国都能采取有针对性的办法，以最适合本国需要、优先事项和规划办法的方式与联合国系统建立伙伴关系，并实现千年发展目标、其他国际商定发展目标和 2015 年以后联合国发展议程；

(d) 鼓励联合国系统支持那些愿意采用“一体行动”办法的方案国，向其提供一揽子综合支助方案，包括：指导方案编制、监测、评价和报告；借鉴扩大的筹资窗口和“一体行动”机制的经验教训，建立创新筹资机制；依照管理和问责制度支持驻地协调员系统；简化和统一业务做法。

五. 提高发展效益活动的进展情况

55. 联合国系统发展合作的主要目的是推动发展方案国的本国能力。这意味着联合国系统的发展业务活动必须顺应国家发展计划、政策和优先事项，而这一切构成了规划发展方面业务活动的唯一可行的参考框架。

56. 本报告这一节提出关于能力建设和发展、性别平等和增强妇女权能、南南合作、发展的区域层面以及成果管理、规划和评价等领域的建议，供会员国审议。

A. 能力建设与发展

57. 大会关于全面政策审查的连续几个决议一致强调，必须加强国家能力，并作为这一努力的一部分，提供协调一致的联合国系统支助，以最佳方式利用现有的国家能力和系统。

58. 参加方案国调查的几乎所有国家的政府都趋于同意这样一种说法，即联合国有效地增强了国家的能力。尽管如此，能力发展仍是方案国最经常提及的三个领域之一，它们认为，联合国可以在这些领域更加有效，应对此予以更多的关注。调查结论表明，联合国发展系统在能力发展领域取得的成就似乎没有在国家系统使用情况中得到反映，只有大约 10% 的政府认为，联合国实体“尽量”利用了国家采购、金融、监测和报告系统或国家评价能力。

59. 联合国发展系统还应满足方案国政府不断增长的对联合国实体专门政策咨询支助的需求，以应对新出现的全球挑战。其中包括使各国有能力充分利用联合国发展系统的规范、制订标准、分析和行动等任务和能力及人道主义层面。

建议

60. 大会不妨：

(a) 重申各国自主掌控和领导联合国系统发展方面业务活动的重要性；

(b) 促请各基金和方案并鼓励联合国系统专门机构提高各级透明度，促进相互问责，为建立成功伙伴关系奠定基础；

(c) 促请各基金和方案并鼓励参与发展方面业务活动的联合国系统专门机构和其他实体加强对增强国家发展规划、落实和评价能力的重视，着重对可持续发展的经济、环境和社会层面进行有效整合。在这方面，各国应能够充分利用联合国发展系统的任务和资源，包括各驻地和非驻地机构的知识基础和专业知识；

(d) 确认若干国际商定发展目标的实现具有跨界性质，实现这些目标的最佳做法是进行全球、区域间、区域和次区域合作，包括南南合作。在这方面，大会不妨鼓励联合国发展系统进一步采取措施，借鉴中等收入国家和其他方案国在知识共享、技术转让和促进区域一体化方面的经验，在国家一级执行经常方案的工作中，促进南南合作和三角合作；

(e) 请各基金和方案并鼓励联合国系统专门机构和其他实体进一步加强机构能力发展，为此要加强和扩大联合国各实体与职能部委之间的联系，同时保持联合国系统在国家一级的包容性与更大一致性之间的平衡；

(f) 鼓励联合国发展系统进一步促进、发展和支持知识管理系统，使受援国能够利用无法在国家一级轻易获得的知识和专长，包括总部和区域一级的资源以及秘书处和其他非驻地机构提供的资源；

(g) 请各基金和方案并鼓励联合国系统专门机构和其他实体扩大使用国家系统的范围，并与各国政府协商，制定和执行投资国家系统的战略，以便联合国发展系统今后采用这些系统。在这方面，大会不妨请各基金和方案并鼓励专门机构和联合国其他相关实体至迟于 2014 年底制定一项战略，在对方案规划、财务

管理、采购、统计、监测、评价和审计等相关领域的国家系统能力进行定向评估基础上，采用国家系统；

(h) 请联合国发展集团考虑到其他发展伙伴的做法，至迟于 2014 年底针对每个相关领域(采购、统计、财务管理、报告、评价和审计)设计和执行标准化能力评估办法，以便对国家系统的能力作出知情的决定；视需要查明其他能力发展需要；并为充分使用每个方案国的国家系统制订有针对性的时间框架，同时考虑到冲突中国家和转型期国家的特殊情况和需要。在这方面，大会不妨请各基金和方案并鼓励联合国系统专门机构和其他实体，在能力评估结果显示存在可以接受的系统的情况下，至迟于 2016 年底在所有方案国做到充分利用国家系统开展执行方案的工作，并每两年汇报一次取得的进展。

B. 性别平等和增强妇女权能

61. 在很大程度上，自 2007 年三年度全面政策审查以来，联合国系统内性别平等主流化工作得到了加强。⁷ 不过，正如秘书长关于四年度审查的姐妹报告所述，性别平等主流化的实际效果仍受到几个因素的拖累，如领导层缺乏承诺、成果问责制薄弱、员工能力有限、知识有限、财政资源不足以及报告系统尚未建立。最近一次针对两性平等计分卡使用情况的审查表明，没有哪个国家工作队即将实现两性平等主流化的平均目标，规划和方案编制领域表现最佳，但在关于两性平等的预算编制、问责制、监测和评价以及伙伴关系等方面则进展有限。

建议

62. 大会不妨：

(a) 请联合国发展系统各成员大幅增加对两性平等和联合国发展援助框架等联合国发展框架方案中的增强妇女权能相关成果和产出的投资并加大关注力度，包括充分有效执行发展援助框架中关于两性平等和增强妇女权能的指导方针；

(b) 要求全面执行关于两性平等和增强妇女权能的联合国全系统行动计划，将其作为适用于整个联合国系统的问责制框架。在这方面，大会不妨确认，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)可发挥关键作用，促进将两性平等和增强妇女权能纳入联合国系统发展方面业务活动主流，并对这项工作问责；

(c) 促请联合国发展系统获得充足的技术专业知识，在方案规划和执行方面实现性别平等主流化，以确保有系统地应对性别问题，并在这方面，利用联合国

⁷ 性别平等主流化是对各领域和各级计划开展的任何行动(包括立法、政策或方案)对妇女和男人的影响进行评估的进程。但人们也认识到仍需要两性平等小组或联系人，在开展两性平等主流化工作的同时，仍要制订专门针对妇女的定向政策和方案或积极立法。

系统现有的、包括妇女署现有的性别平等知识专长，协助编制联合国发展援助框架和其他发展规划框架；

(d) 促请联合国实体确保各现行问责机制更一致、更准确和更有效地监测、评价和报告性别平等成果和对性别平等资源分配和支出的追踪记录情况，包括酌情推广使用性别平等标码，以及鼓励联合国国家工作队采用性别平等问责机制，协助和改善国家一级的执行工作；

(e) 鼓励联合国发展系统定期地和系统地收集、分析和传播按性别和年龄分列的可比数据，以指导国家方案编制工作，支持编写全组织文件和国别文件，如战略框架、方案框架和成果框架，并继续完善计量进度和效果的工具；

(f) 请联合国发展系统扩大和加强使用国家工作队的性别平等和增强妇女权能业绩指标(记分卡)，以此作为所有国家工作队的法定规划和报告工具，对记分卡中的建议每年进行审查，以便将这些建议有系统地纳入国家工作队的工作计划；

(g) 请驻地协调员在其年度报告中提供充分和准确信息，说明性别平等主流化和编制性别平等专项方案的进展情况，包括记分卡显示的成果，以及各国按照本国发展计划、政策和优先目标在实现两性平等和增强妇女权能方面取得的进展；

(h) 鼓励联合国发展系统在国家工作队评价工作中加强性别平等问责制，特别是确保采用联合国评价小组的性别平等准则和标准，以及关于将性别平等观点纳入评价的指南。

C. 南南合作

63. 2008 年，秘书长提出了一个愿景，将支持南南合作纳入联合国各实体企业政策工具和战略的主流。2009 年的联合国发展集团编制发展援助框架指导方针和联合国发展集团 2010-2011 年优先事项都将南南合作和三角合作列为国家能力发展工具。在南南合作高级别委员会的敦促下，通过了关于南南合作和三角合作的业务指导方针相关框架，以期加强将此种方法纳入联合国系统发展业务活动的主流。

64. 然而，一些全球性的指导方针尚未转化为国家一级的具体行动。联合检查组 2011 年的评价显示，在 109 个联合国发展援助框架中，只有 17 个明确提到南南合作，且只有 5 个的成果与南南合作明确相关。2010 年启动的 24 个联合国发展援助框架中，6 个提到了南南合作。

65. 秘书长关于四年度审查的姐妹报告的一个重要信息是，联合国实体将南南合作从需要特别关注的一个问题转变为联合国系统定期、日常拟订方案的一种模式的时机已经到来。

建议

66. 大会不妨：

(a) 重申联合国发展系统作为相关合作伙伴在促进和推动南南合作和三角合作中的比较优势，因为联合国系统遍布于方案国家，且联合国作为一个不偏不倚的合作伙伴在支持实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面可发挥重要作用；

(b) 请联合国发展系统加强支持南南合作和三角合作，利用中等收入国家的大量经验，促进知识交流、同侪学习、技术转让和区域一体化，以此大力促进发展国家能力。在这方面，大会不妨请联合国发展系统利用其在这一领域的特殊比较优势，通过有针对性地发展国家系统能力支持各方案国家，以最大限度地发挥南南合作和三角合作的影响；

(c) 请各基金和方案、并鼓励联合国系统各专门机构和其他实体把南南合作和三角合作纳入国家一级定期拟订发展业务活动方案的主流，并在全球和区域两级加强支助机制，包括利用全球各实体的知识网络及联合国各区域委员会和联合国发展集团各区域小组的能力；

(d) 请各基金和方案、并鼓励联合国系统各专门机构和其他实体找出阻碍他们参与南南合作的行政法规、规章和惯例，提出解决方案，并最迟于 2013 年底报告给各自的理事机构。

D. 区域协调

67. 2007 年三年度全面政策审查强调联合国各机构需要在区域一级加强合作。经济及社会理事会授权的区域协调机制及联合国发展集团区域小组构成联合国在区域一级的主要协调工具。区域协调机制侧重于区域范围的政策、规范和分析工作，还侧重于区域和次区域规划。各区域小组向驻地协调员和国家工作队提供战略指导、方案和政策咨询和监督、技术支持、质量支助和咨询、业绩管理和查找排除故障等服务，还特别注意发展援助框架进程和联合拟订方案。

68. 两个区域支持机制与国家一级驻地协调员和国家工作队之间的联系仍在建立中，这在方案国政府以及驻地协调员和国家工作队的调查中有所反映。可以认为，这两个调查结果说明，方案国政府和国家工作队认为区域支持结构亟需更有效地证明其增加的价值。

建议

69. 大会不妨：

(a) 请联合国各区域委员会和联合国发展集团各区域小组在高成效和高效率分工的基础上，通过以需求为导向提供咨询服务，包括就国家发展目标的区域和次区域层面提供咨询服务，加强对驻地协调员和国家工作队的支持；

(b) 鼓励驻地协调员和国家工作队更多地利用联合国各区域委员会现有的规范支助方面的工作和政策专门知识。为了促进这种合作，驻地协调员制度管理层应与各区域委员会和区域小组协商，为新任命的驻地协调员在各区域委员会总部试点性地组织年度上岗培训，两年后审查增加的价值；

(c) 注意到各区域小组向国家工作队在各个领域提供的援助(包括质量保证和支持国家一级的方案拟订和发展援助框架，在国家层面评估驻地协调员和排除故障)，并请各区域小组大幅提升其对驻地协调员和国家工作队的支持，提供业务支助服务领域的专门知识，包括就在国家一级实施共同支助服务制订变革管理计划，促进由总部领导的指导和业务活动策略且交流最佳做法；

(d) 强调联合国发展系统应进一步发挥其在区域一级的能力，加大特别是对非洲摆脱冲突国家的连贯一致的综合支持，以防止冲突在区域或次区域内外溢和复发，并促进民族和解、冲突后恢复和可持续发展；

(e) 强调通过加强区域协调机制与区域小组之间的互动，可增强区域一级联合国发展业务活动的一致性和成效；

(f) 请秘书长与各区域委员会和联合国发展集团合作，开展一项研究，并建议如何最有效地向国家工作队提供区域支持；

(g) 请联合国发展集团及其区域小组与各区域委员会密切合作，最迟于 2014 年底制定和实施各基金、方案和专门机构的区域和次区域办事处合用场所的战略，以便最迟于 2016 年底在安全条件允许下尽可能在区域和次区域层面建设联合国所有实体的共同房地。

E. 成果管理和规划

70. 自 2007 年三年度全面政策审查以来，联合国发展系统加大力度，通过发展援助框架增进各个机构内部和国家一级的成果管理，作为方案拟订五项原则之一。改善成果管理的更多推动力来自方案国和捐助国，它们都要求联合国发展系统证明各项目标正在实现，实现过程切实高效，而且各项活动切合方案国的需求和优先事项，有助于改善可持续发展成果。

71. 为编写秘书长关于四年度审查的姐妹报告而进行的分析以及多项其他研究发现，在联合国系统报告成果没有发挥应有的效能。成果的拥有和管理者对成果

的理解方式，如何将成果用于决策，以及如何向包括本国伙伴在内的利益攸关方通报成果，这些方面都存在差距，特别是在国家一级。监测和评价是成果管理的一个环节，联合国各实体也没有连贯一致地进行监测和评价，而且在许多情况下，用于监测和评价的资源不足。

建议

72. 大会不妨：

(a) 请秘书长加紧努力，加强联合国发展系统的成果管理并将其制度化，以改善发展成果以及组织效力。这包括简化、精简和协调成果管理制度，包括业绩指标，以消除多重报告的负担，加紧发展、尤其是在国家一级加紧发展成果管理能力，加强成果管理方面的知识网络和实践社区，着力制订更好的指导和技术以测量和评价在不易于计量领域的影响；

(b) 请联合国发展集团最迟于 2014 年底阐明和实施更为有力的、注重结果的发展合作办法，这将简化和完善对全系统成果的规划、计量和报告，例如，在国家一级使用普遍接受的业绩指标以及共同格式，或“一个联合国成果报告”（或计分卡），并提供标准化的成果管理术语。在国家层面采用“一个联合国成果报告”以代替各机构特定的成果报告，把这作为大多数方案国家的标准做法，将确保报告全系统的成果，且简化和统一成果报告。要报告关于全系统成果的进展情况，联合国发展集团就应该加快制订一个共同的成果监测系统，并最迟于 2014 年底完成。在这方面，大会不妨请各基金和方案的执行局以及联合国专门机构和其他有关实体的理事机构开展有重点的对话，探讨如何最有效地平衡报告全系统成果的必要性和当前各机构特定的报告要求；

(c) 请联合国发展集团全面实施管理和问责制度，最迟于 2013 年底协调成果管理和问责。这包括寻求如何在国家层面加强各国家工作队交付和报告全系统成果的横向问责制。在这方面，大会不妨请联合国发展集团在国家一级确保成果管理和报告的横向问责制和垂直问责制之间取得适当的平衡；

(d) 请各基金和方案、并鼓励联合国系统各专门机构和其他实体在各自组织重点发展和保持成果文化。这包括确定和实施适当的激励机制促进成果管理，消除当前不利于发展成果文化的因素，为发展成果管理能力和胜任能力投资，并定期审查成果管理制度；

(e) 请负责独立的全系统评价的相关机制独立评估联合国发展系统的成果管理，并向大会提出建议。评价应该评估成果管理的相关性、效率、效力、影响和可持续性，同时考虑到在全球环境、国际发展合作、融资做法以及影响各基金、方案、专门机构及联合国发展系统其他实体的报告要求等方面的变化，还考虑到成果管理方面的国际趋势。评价结果应贯穿在联合国发展集团加强联合国发展系统成果管理并将其制度化的努力中，并纳入下次四年度全面政策审查。

F. 评价

73. 联合国系统各评价单位往往工作人员有限，只有联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国儿童基金会(儿基会)、开发署、妇女署和联合国人口基金等少数几个机构能够将评价工作下放。联合国系统大多数评价单位的财政和人力资源都仅限于日常工作，而参与全系统、联合或多机构评价则常常意味着要在没有额外资源的情况下开展工作。

74. 第 62/208 号决议强调评价发展援助框架的重要性，但只有较少数国家进行了全面评价。大多数国家选择进行中期审查，认为这样更加实用，既可推动执行进程，又能作为编制下一份发展援助框架的投入，同时还可节省费用和时间。

75. 2011 年，根据关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议，秘书长委托对发展业务活动独立全系统评价的现行体制框架作了一次全面审查。⁸

76. 这一审查评估了联合国改善独立的全系统评价机制的可能性，以便对联合国系统面对的优先战略和业务问题或议题进行独立、可信和实用的全系统评价。

77. 审查得出的结论是，仍然需要进行独立的全系统评价，但现行体制框架不恰当；进行独立的全系统评价的相关领导权或战略不清晰；对这种评价的协调都是临时性质而且效率不高；各份报告的实用性也参差不齐。审查还得出结论，认为独立的全系统评价的政治化已成为前进的阻碍，但联合国系统有意愿就此问题进行实质性的对话和讨论。

建议

78. 大会不妨：

(a) 吁请联合国发展系统成员支持加强国家对国家层面发展业务活动评价的主导权和领导权。在这方面，大会不妨请联合国各实体加紧努力，在方案国家建设评价发展业务活动的国家能力。此外，在这方面，大会不妨请联合国评价小组和联合国发展集团制定指导方针，以进一步加强国家评价联合国系统发展业务活动的能力；

(b) 吁请联合国发展系统成员加强评价发展业务活动的体制和组织能力，坚持联合国评价小组的评价规范和标准，优先分配财政资源进行评价，增加对联合国工作人员和执行伙伴的成果管理及监测和评价方法培训并提高这方面的技能，还确保有效利用评价结果；

⁸ Angela Bester 和 Charles Lusthaus, “独立的全系统评价机制：根据大会第 64/289 号决议的授权，全面审查联合国系统发展业务活动全系统评价的现行体制框架”，《最后报告》，2012 年 4 月。

(c) 赞赏地注意到秘书长根据大会第 64/289 号决议委托独立专家进行的审查现有联合国系统发展业务活动全系统评价体制框架的报告结论和建议(概述见 A/66/852)。在这方面,大会不妨重申,在联合国发展系统中进一步加强全系统评价应在采用和加强现有机制基础上进行;

(d) 重申需要加强发展业务活动的独立全系统评价。在这方面,大会不妨确认,联合检查组是联合国系统内唯一一个负有独立全系统评价具体任务的实体,并鼓励联检组继续大力进行目前正在进行的改革努力;

(e) 考虑进一步采取措施,阐明会员国通过对联合国系统发展业务活动的独立全系统评价意欲实现的目标以及最佳实现办法;

(f) 欢迎从事全系统评价工作的联合国各实体、特别是联合检查组、联合国评价小组、人道主义事务协调厅、内部监督事务厅及经济和社会事务部加强协调和交流经验;

(g) 请联合国评价小组与临时协调机制成员和联合国其他评价实体合作,最迟于 2013 年底制订发展业务活动全系统评价共同政策和方法框架;

(h) 请各基金和方案的执行局、并鼓励联合国各专门机构和其他有关实体的理事机构,包括评价小组,尽可能、特别是在采取“一体行动”办法的方案国家,加强采用发展援助框架和全系统评价,以取代由各个机构评价发展业务活动的做法。

六. 四年度全面政策审查后续活动和监测

79. 从 2012 年四年度全面政策审查筹备进程中吸取的经验教训突出说明,今后必须建立以收集和分析国家层面信息、数据和指标为基础的有效和循证监控系统,并以此为基础,向会员国提交四年度审查分析报告。特别重要的是,必须采取更有力办法,对四年度审查成果实施情况进行年度监测,因为联合国系统发展业务活动几乎占本组织全系统所有活动的三分之二。建立一个有效的监测系统也将减少会员国和联合国各实体之间的信息不对称,促进加强对大会第六十七届会议将通过的关于四年度全面政策审查的决议执行情况问责。

80. 要建立有效的四年度审查监测系统,就必须进一步加强秘书处在政策审查以及全系统统计、分析和报告发展业务活动资金流动方面的机构能力。

建议

81. 大会不妨:

(a) 强调秘书处必须建立一个有效和循证监控系统,以促进执行大会第六十七届会议将通过的关于四年度全面政策审查成果的决议;

(b) 强调有必要加强秘书处的体制能力，以便对四年度全面政策审查成果执行情况进行高品质的监测、评估和报告，并分析用于发展业务活动的全系统资金流动情况，以促进在大会和经济及社会理事会进行知情的政府间审议和决策；

(c) 请秘书长建立以收集国家层面全面信息、数据和指标为基础的循证监控和报告框架，以监测和报告大会第六十七届会议将通过的关于四年度全面政策审查的决议执行情况，并每年向经济及社会理事会报告该决议的执行进展。在这方面，大会不妨请秘书长每两年就联合国发展系统的相关性、成效和效率对方案国政府进行调查，作为监测决议执行情况的一个投入。在这方面，大会还不妨请秘书长将关于四年度全面政策审查成果执行情况的年度报告和关于资金情况的年度报告合并为关于联合国系统发展业务活动的单一年度出版物，以方便在经济及社会理事会实质性会议业务活动部分会议期间进行有根有据的政府间审议；

(d) 请秘书长在 2013 年向大会提出加强秘书处政策审查以及联合国系统发展业务活动资金流动情况全系统统计、分析和报告能力的提案，以便提高大会和经济及社会理事会对联合国发展业务活动提供政策指导和监督的效力。
