联合国 E/2009/76

经济及社会理事会

Distr.: General
15 May 2009
Chinese
Original: English

2009 年实质性会议

2009 年 7 月 15 日至 17 日，日内瓦

临时议程 * 项目 3

联合国促进发展合作的业务活动

驻地协调员制度的运作情况，包括其费用和益处 **

秘书长的报告

摘要

大会在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 62/208 号决议的第 93 段中请秘书长就驻地协调员制度的运作情况，包括其费用和益处，每年向经济及社会理事会实质性会议提交报告。本报告是依据这一要求编制的。

报告评估了自 2008 年提交报告(E/2008/60)以来，驻地协调员制度在运作方面取得的进展。根据经济及社会理事会 2008 年会议的要求，报告审查了联合国各组织参加和支持驻地协调员制度运作的情况。此外，考虑到驻地协调员在危机中和危机后局势中的多重作用，本报告尤其重点叙述在处于危机中和危机后局势中的国家进行的协调。报告还提供了驻地协调员制度的供资和协调的指示性惠益、包括协调统一的最新情况。报告在结论部分提出了一些建议供理事会审议。

* E/2009/100。

** 本报告因需要与各组织进行广泛磋商而推迟提交。

请回收

目录

页次

一. 导言 3

二. 驻地协调员制度运作方面的强化管理 3

A. 管理和问责框架 3

B. 对驻地协调员制度的全系统参与和支持 6

三. 联合国系统在人道主义应急反应、冲突后/灾后复原和过渡情况下的协调 7

A. 向驻地协调员/人道主义协调员提供支助的协调结构和机制 9

B. 框架和工具 10

C. 供资机制 10

四. 一致性与提高发展效力和效率 12

A. 联合国系统对国家发展优先事项的配合与贡献 12

B. 业务流程效率提高 15

五. 国家一级的协调费用和供资 16

A. 由开发署本身和通过开发署提供的资金 16

B. 联合国其他组织和其他来源提供的资金 19

六. 结论和建议 19

一. 导言

1. 大会在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 62/208 号决议的第 93 段中请秘书长就驻地协调员制度的运作情况，包括其费用和益处，每年向经济及社会理事会实质性会议提交报告。本报告是依据这一要求、在 2008 年第一份报告(E/2008/60)的基础上编制的。2008 年报告概述了驻地协调员制度的结构和运作、相关费用、供资情况和系统范围协调的增值效果。

2. 驻地协调员制度是对在国家自主权和领导下进行的联合国发展方面的业务活动开展协调工作的支柱。驻地协调员制度因此而成为改革的重点，以便改进运作、加强协调统一和扩大联合国业务工作的影响。

3. 本报告审查自 2008 年提出报告以来驻地协调员制度在运作方面取得的进展。根据经济及社会理事会 2008 年会议的要求，报告审查了联合国系统各组织参加和支持驻地协调员制度运作的情况。此外，考虑到驻地协调员在危机中和危机后局势中的多重作用，本报告尤其重点叙述在处于危机和危机后局势中的国家进行的协调(见理事会第 E/2008/2 号决议，第 17 段，大会第 62/208 号决议，第 76 段)。报告还提供了关于协调带来的惠益以及驻地协调员制度的费用和供资的最新情况。报告在结论部分提出了一些建议供理事会审议。

4. 阅读本报告时应参考秘书长的下列报告：(a) 秘书长关于贯彻落实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 62/208 号决议而取得的成果、采取的措施和实施的进程的报告；(b) 秘书长关于联合国发展系统内在国家一级人力资源方面面临的挑战和改进建议的报告；(c) 秘书长关于联合国系统的简化和统一的报告。关于人力资源工作面临的挑战的报告涉及驻地协调员的征聘、甄选和培训。

二. 驻地协调员制度运作方面的强化管理

A. 管理和问责框架

5. 大会一再强调，驻地协调员制度为联合国全系统所有，其运作应当具有参与性、相互配合和责任分明。

6. 因此，大会在关于 2004 年三年期全面政策审查的第 59/250 号决议的第 58 段中请秘书长与联合国发展集团和联合国系统行政首长协调理事会协商，以充分参与的方式，制订驻地协调员对联合国发展援助框架的设计和执行进行监督的全面问责制框架。2005 年世界首脑会议也着重提到驻地协调员得到加强的作用，包括通过适当授权、资源和问责制而得到加强的作用。大会在第 62/208 号决议第 90 段中重申了这项准则。

7. 过去两年在通过下列各项措施加强驻地协调员制度问责制的构成部分方面树立了重大里程碑：(a) 联合国发展集团的治理结构得到改革；(b) 就驻地协调员的职能及与联合国国家工作队的工作关系达成了一致意见；(c) 驻地协调员/人道主义协调员/安保事务指定官员和联合国国家工作队的考级制度得到改进。

1. 联合国发展集团的治理结构

8. 2007 年 10 月，联合国发展集团成为联合国行政首长协调理事会的第三大支柱。发展集团、方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会之间已分工明确，发展集团的重点是协调国家一级业务活动的方法。

9. 2008 年 4 月设立了一个咨询小组，作为发展集团新的治理结构的一部分。小组的 13 名成员就国家一级发展业务的协调统一和驻地协调员制度的管理向发展集团主席提供指导意见并协助国家工作队处理特殊困难或挑战。目前咨询小组由 10 个机构组成，对国家进行重大参与，在区域的存在十分明显，其中三个机构，包括非驻地机构更侧重于规范性工作。将在咨询小组组建一年后对其运作情况进行评估。为了更好地突出优先事项，还对发展集团各工作组进行精简。

10. 已将订正的发展集团治理框架列入发展集团 2008 年 4 月通过、行政首长协调理事会 2008 年 10 月核准的《联合国发展和驻地协调员制度的管理和问责制》(“管理和问责制”)，包括驻地协调员制度的“功能防火墙”。治理框架涵盖驻地协调员制度在各级的运作情况。这些一致意见代表了共同的看法，即虽然驻地协调员制度由发展集团代表联合国系统各成员管理，但为联合国全系统所拥有，其运作应当具有参与性、相互配合和责任分明。治理框架还区分了开发署的方案、业务发展作用和其代表和支持联合国系统的职能。发展集团在 2009 年 1 月核准了管理和问责制的执行计划。

11. 各区域主任小组已成为发展集团治理和责任制的一个关键组成部分，履行四项重大职能：(a) 向驻地协调员和国家工作队提供技术支助；(b) 向联发援框架和一体方案提供质量支助保障；(c) 对驻地协调员和国家工作队进行业绩管理；(d) 帮助国家工作队排忧解难。正在对区域主任小组的能力进行评估，以使它们得到加强。

2. 驻地协调员修订的职能和与国家工作队的工作关系

12. 2009 年 1 月发展集团商定了驻地协调员修订的职能，以及国家工作队工作关系指导原则和争端解决机制，其中界定驻地协调员应如何领导、国家工作队成员作为一个团队应如何工作以及相互之间的问责。驻地协调员修订的职能反映了在 2004 年和 2007 年三年期全面政策审查基础上更加全面的一整套职责；最近政府间规范的任务规定和在某些国家局势中指派驻地协调员担任人道主义协调员、秘书长副特别代表和安保事务指定官员的多重职能。

13. 根据管理和问责制及其执行计划，商定的远景是驻地协调员同国家工作队所有成员机构拥有平等关系并对其负责，驻地协调员所赋权力来自每个组织明确承认驻地协调员在联合国在所在国的战略定位方面所发挥的作用。驻地协调员在提出请求后，根据与机构代表商定的结果，通过获取机构的技术资源得到支助，同时须兼顾有待执行的任务可获取的资源。驻地协调员应是一位能够有效代表整个联合国系统的杰出的团队领导。

14. 大会第 62/208 号决议第 92 段敦请联合国系统对驻地协调员制度提供进一步财政支助，确保驻地协调员拥有有效发挥其作用的必要资源。尽管驻地协调员的责任大大加重、该职位需要完成任务的复杂性提高，然而至今仍没有一个正式框架来处理尤其是在国家一级支持驻地协调员制度运作，特别是支持驻地协调员履行其多重职责所需要的资源。

3. 驻地协调员/人道主义协调员/指定官员和国家工作队改进的考级制度和报告方式

15. 驻地协调员的考级进程与管理和问责制保持一致。与规划、考级、驻地协调员/人道主义协调员/指定官员和国家工作队的报告方式以及能力建设挂钩的整个周期已经确立。

16. 该项制度由三方面组成：(a) 驻地协调员/人道主义协调员/指定官员的自我评估，国家工作队作为一个集体小组的自我评估；(b) 180 度能力建设工具(衡量和力求形成团队表现和能力)；(c) 联合国系统关于驻地协调员/人道主义协调员/指定官员业绩的回馈意见。

17. 通过从早期的反复中汲取的经验教训和对近期的发展作出的反应，对考级制度进行了改进，目标如下：

(a) 巩固使驻地协调员/人道主义协调员/指定官员和国家工作队获得业绩成果的相互问责原则；

(b) 加强驻地协调员/人道主义协调员/指定官员职能一体化及其业绩报告制度。在涉及驻地协调员行使人道主义协调员、指定官员和秘书长副特别代表，或副特别协调员、或秘书长执行代表职能的情况下，人道主义事务协调厅、安全和安保部、维持和平行动部和政治事务部则参与相关的考级制度。

(c) 简化程序，每个阶段都有明确的责任和时间规定。

18. 有必要支持驻地协调员/人道主义协调员/指定官员和国家工作队改进作为评估基础的重要计划成果的拟定以及改进本身自我评估的质量。并非所有上述人员都提供了战略观点，结合了业绩的保质、保量基础。还需要继续改进考级工具，确保其客观、透明和公平；继续便于管理，使驻地协调员和国家工作队成员能够交互考评。

19. 全系统通过行政首长协调理事会对考级进程的参与仍然微不足道。由于向联合国系统推广这一考级进程的工作将继续得到加强，今后可望通过加强的反馈系统，从行政首长协调理事会各机构获得更加实质性的投入。

20. 2009 年，发展集团全面采用改进的 180 度“驻地协调员和国家工作队能力建设工具”，作为考级和有目标地提升个人及团体能力的基础。还在对此项工具作出改进，以加强其能力建设部分和提高区别个人与团体业绩的能力。正在努力使这些工具与特定机构的工具统一起来。

21. 通过管理和问责制执行计划，将进一步努力获取各机构的支持，以确保他们在国家工作队的成员参加法定的 180 度能力评估。各机构最高层需要通过行政首长协调理事会认识到驻地协调员/人道主义协调员/指定官员和国家工作队考级制度作为联合国系统在国家一级取得成果的问责手段的重要性。

22. 关于向政府负责的问题，不妨回顾驻地协调员在国家工作队的支持下，就对照联合国发展援助框架成果取得的进展向政府提出报告。

23. 正在通过上述变化加强驻地协调员制度的管理和问责，回应驻地协调员、国家工作队和整个联合国系统在国家一级就驻地协调员的领导及责任提出的若干问题。

B. 对驻地协调员制度的全系统参与和支持

24. 大会在第 62/208 号决议第 92 段中敦请联合国系统向驻地协调员制度进一步提供财政、技术和组织支助。

25. 总体来说，对驻地协调员制度的全系统参与显著增加。现在，参与性决策和协调已成为联合国系统各级的办事特点。联合国各组织的参与范围和程度仍不均衡，尤其是在区域和国家一级。

26. 一些组织(例如儿童基金会、人口基金、粮食计划署、卫生组织、粮农组织、劳工组织、环境署、农发基金、艾滋病规划署、人权中心)明确表示，对驻地协调员制度的支持是它们中期战略、工作方案或三年期全面政策审查具体行动计划和/或组织间合作政策的一部分。在专门机构中，粮农组织和卫生组织理事会向执行首长发出了执行三年期全面政策审查各项决议的具体指令。各机构在向各自的理事会报告时可能提到它们对驻地协调员制度的支持和参与，但这将成为一个广泛的趋势。粮农组织、卫生组织和儿童基金会等机构提供资料说明了可具体量化的贡献。除了作为驻地协调员制度管理方的开发署之外，对驻地协调员/国家工作队的支持很少反映在各机构的计划或两年期支助预算中，尽管它们都支持驻地协调员/国家工作队的工作计划。

27. 联合国各组织以多种形式对驻地协调员制度作出贡献。尽管很多机构/实体指定了在总部一级参与驻地协调员制度运作的协调人，但是由于未派代表，很少有机构在外地一级广泛参与，当然这一切正在发生变化。除了开发署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署之外，卫生组织、粮农组织、劳工组织和艾滋病规划署都在区域和国家一级广泛参与，除其他机构外，环境署、工发组织和人居中心也日益广泛参与。劳工组织和教科文组织正在加强这方面的能力。由于国情不同，国家一级的支助自然也不平衡。此外，对驻地协调员制度也采取了多种支助形式，例如对驻地协调员办事处作出分摊费用的人员配置安排(尽管主要的支助来自作为驻地协调员制度管理方的开发署)以及为联合活动提供实物和财政捐助。

28. 在区域层面，除开发署、儿童基金会、人口基金和粮食计划署之外，一些区域主任小组也急剧扩展，现已增加到 15 个联合国组织。正在逐步增加对国家一级的方案规划进行实质性监督和支持的包容性参与。

29. 关于非驻地机构在国家一级的参与，关于 2006 年发展集团非驻地机构试点行动计划执行的评估结果表明，迄今为止，驻地协调员办事处和非驻地机构参与执行试点计划取得的成果参差不齐。过去两年，由开发署供资设立了 14 个基于国家的本国干事员额，以支持驻地机构，其中一些员额设在“一体行动”试点办公室和正在拟定新的联发援框架的办公室。通过西班牙实现千年发展目标基金和“一体行动”获得的额外支助，帮助非驻地机构加强了对联发援框架进程和联合方案的参与。国家工作队和非驻地机构在一些国家(例如毛里求斯、巴拿马)指定或设立了分组机构专门协调中心。发展集团力求通过驻地协调员在这方面加强的职责，从制度上保障非驻地机构更广泛的参与。但是，还应实施问责措施，监督非驻地机构关于同驻地协调员制度合作的承诺，包括提供资源和内部鼓励措施。

30. 越来越多的联合国组织为驻地协调员上岗培训提供合作和支持。联合国共有 28 个机构、基金、方案和秘书处机构(及国际移民组织)参加了驻地协调员的上岗情况介绍，为驻地协调员提供前往罗马和日内瓦总部的差旅费。还通过机构间工作队为新驻地协调员拟定概况介绍综合材料。行政首长协调理事会下设的新的贸易和生产能力机构间分组正在为驻地协调员和国家工作队安排联合培训。

三. 联合国系统在人道主义应急反应、冲突后/灾后复原和过渡情况下的协调

31. 大会第 62/208 号决议第 71 段请联合国系统各组织加强部门间和机构间协调，确保在国家一级采取综合、协调一致的援助办法，且考虑到处于从救济向发展过渡的国家所面临的挑战的复杂性。大会在第 76 段中认识到有效、顺应情况的驻地协调员/人道主义协调员制度可在从救济向发展过渡的局势中发挥重要作用。大会在第 63/139 号决议第 5 段中还请秘书长加强向联合国驻地协调员/人道主义协调员和联合国国家工作队提供的支持。

32. 本节审查从救济到发展的早期复原和过渡形势下向驻地协调员/人道主义协调员制度提供的支助。在此环境下，在处理下列问题时遇到的挑战极具复杂性：冲突的威胁；联合国各种角色以及提供外部援助的其他伙伴的协调；联合国系统内充足、适当技能和实时能力的调动，包括供资。如何有效处理作出快速反应/取得显著成果的需要，同时又能在更长的时限内促进国家对各个进程的所有权和在伤痕累累的国家机构中进行能力建设，这是早期复原和过渡时期的主要挑战之一。秘书长将在 2009 年 7 月向安全理事会提交的报告中处理在冲突刚结束后的早期复原行动中出现的差距。[1]

33. 越来越多的驻地协调员被要求履行人道主义协调职能。这不仅包括指定的人道主义协调员，还包括面临中小型灾难，而不需要指定为人道主义协调员的驻地协调员。在过渡时期，驻地协调员可能保留人道主义协调员的名称和/或(在维持和平特派团或政治特派团存在的地方)除了担任安全事务指定官员之外，还被指定为秘书长副特别代表或行政代表或副特别协调员。[2] 从 2009 年 3 月 7 日起，27 名驻地协调员被同时指定为人道主义协调员，[3] 其中 10 名驻地协调员/人道主义协调员同时担任秘书长副特别代表、秘书长执行代表或副特别协调员。[4] 当这类维持和平特派团或政治特派团缩小规模时，驻地协调员可受命领导联合国综合特派团，同时担任秘书长执行代表，管理安全理事会授权范围内的工作人员和资源。秘书长特别代表和秘书长副特别代表/驻地协调员(或秘书长执行代表/驻地代表或副特别协调员/驻地代表)都须确保综合特派团与国家工作队之间工作的协调统一。

34. 在上述各种情况下，驻地协调员管理着多重管理和隶属关系，更增加了其任务的复杂性。担任秘书长执行代表的驻地协调员通过主管维持和平/政治事务副秘书长，向秘书长负责；[5] 作为秘书长副特别代表向联合国在所在国的高级代表秘书长特别代表负责；如果还被指定为人道主义协调员，则就人道主义协调员职能，向紧急救济协调员/主管人道主义事务副秘书长负责；如果被任命为指定官员，则向主管安全和安保事务副秘书长负责。

---

[1] 安全理事会在 2008 年 5 月 20 日的主席声明[S/PRST/2008/16]中要求在十二个月提出咨询意见，说明联合国系统如何支持冲突后国家从冲突到复原开展国家努力，以及为更迅速、更有效的实现可持续和平奠定基础，秘书长关于冲突后建设和平的报告就是根据这项请求编写的。

[2] 驻地协调员通常被任命为负责联合国安全事务的指定官员，除非该国已驻有更资深的联合国官员。见联合国安保管理系统的问责框架(大会第 61/263 号决议)。

[3] 所有驻地协调员就在救灾和备灾期间履行的协调职能向紧急救济协调员负责。

[4] 在苏丹、利比里亚、刚果民主共和国、科特迪瓦、东帝汶、海地、伊拉克、布隆迪、巴勒斯坦被占领土、阿富汗。

[5] 视特派团的牵头部门而定。

35. 在减少灾害风险、应急准备、应急反应以及早期复原和从救济到发展过渡的整个领域，出现很多重叠和部分重叠的机制和工具。

A. 向驻地协调员/人道主义协调员提供支助的协调结构和机制

36. 总部的很多机构和机构间机制都为联合国在国家的存在提供支助。它们(a)为驻地协调员/国家工作队在冲突后和灾后复原和过渡期的工作方法和工具拟定准则；(b) 向驻地协调员提供技术援助和咨询支助；(c) 制定迅速提供资金援助的机制。建设和平委员会是为过渡提供支助的联合国机构中最新的一个机构，委员会设立于 2005 年，负责促进以协调和可持续方式向刚摆脱冲突的国家提供支助。

37. **协助国家预防冲突。**驻地协调员越来越发现自己处于政治敏感的局势中(危机前和危机后)，特别是当他们负责确保与联合国特使或秘书长非驻地特别代表的工作取得联系时。

38. 经确认，在支助这一局势方面有着特殊需要。联合国机构间预防行动协调框架(框架小组)向驻地协调员/国家工作队提供协调后的机构间支助，帮助在冲突前和冲突后国家尽早采取预防冲突行动。

39. 在 2004 年启用的政治部-开发署建设国家预防冲突能力联合方案框架内，在选定的驻地协调员办事处部署和平与发展顾问，为支助国家预防冲突努力的联合国国家一级倡议提供指导，包括加强国际机构和进程、将预防冲突纳入联合国和国家发展计划和方案的主流。过去四年来，驻地协调员在 16 个国家得到帮助。[6] 在适当情况下，政治事务部可应驻地协调员的请求，在调解等方面提供支助。

40. **协助做好应急准备和应急反应。**人道主义事务协调厅支助驻地协调员和/人道主义协调员带领和协调联合国和非联合国伙伴的应急准备和应急反应努力。为管理应对灾害工作，驻地协调员/人道主义协调员通过人道主义事务协调厅/外地办事处获得支助；如果是驻地协调员，其支助来自人道主义事务协调厅区域办事处或通过灾害管理专业人员待命小组获得的快速增援能力。在某些情况下，人道主义事务协调厅还可能向驻地协调员办事处派任一名协调干事。

41. **特派团一体化协调。**为了使系统的应对能力产生最大影响，秘书长决定将一体化作为联合国为此派驻国家工作队和多元化维持和平行动或政治特派团/办事处(无论其存在是否实现了结构一体化)的各种冲突和冲突后局势中的指导原则。联合国所有综合性存在(在 19 国)都应共享分析和规划能力以及有一个反映在联合国所有其他规划、方案拟定和预算工具中及在此基础上拟定的综合战略框架。将由牵头部门确保协调、连贯一致的支持和政策指导。将通过这种方法巩固 2006-2007 年启动的联合国特派团一体化规划进程。这项制度不断得到审查。

[6] 圭亚那、厄瓜多尔、毛里塔尼亚、马尔代夫、冈比亚、加纳、尼日利亚、几内亚比绍、塞拉利昂、苏丹、莱索托、肯尼亚、津巴布韦、也门、斯里兰卡和斐济。

42. **早日复原/过渡协调。**发展集团和人道主义事务执行委员会过渡问题联合工作组负责拟定为危机后过渡局势下的国家提供支助的政策、指导原则和工具。发展业务协调办公室代表发展集团成员向驻地协调员办事处/国家工作队提供战略规划人员、中短期技术支助、战略规划、协调培训和与总部的联络，以确保部门间和机构间的协调。发展业务协调办公室与发展集团/人道主义事务执行委员会过渡问题工作组合作，确保向驻地协调员办事处提供的支助更可预测、更加及时和全面。

43. 机构间常设委员会[7]早日复原专题工作组帮助驻地协调员/人道主义协调员和国家工作队在危机爆发最初阶段制定复原战略。在牵头机构开发署的支持下，可以在国家一级部署早日复原顾问和早日复原专题协调员。正在努力促进战略规划人员和早日复原顾问职责范围的协调与互补。

B. 框架和工具

44. 目前有各种框架、指南和工具可供驻地协调员和国家工作队用来与联合国系统内外伙伴合作，共同应对从紧急情况到复原和过渡等不同局势中的国家需求。例如，《冲突后需求评估和过渡结果框架》描绘了摆脱危机的国家的需求，确定了优先事项及其所涉经费问题。它提供了一个共同的分析平台，用于协调统一不同行为者和利益攸关方的活动，在国家当局的领导下，为转型国家提供支助。

45. 在一些机构的领导下，制订了或正在制订另外一些具体的部门指南和工具。驻地协调员已要求简化与合并这些工具。

46. 发展业务协调办公室与机构间常设委员会/早日复原专题工作组和秘书处各部门协作，将在 2009 年第二季度前公布国家工作队综合指南，将所有已有的指南、工具和支助设施的信息集中起来，为驻地协调员/国家工作队和联合国系统其他部门在早日复原和过渡方面的工作提供便利。

C. 供资机制

47. 可根据国家情况、供资活动的性质和目的及所涉机构行为者，在紧急情况或从救济到发展过渡的局势中采用各种供资机制。供资机制种类繁多，使协调管理变得非常复杂。一个主要挑战仍是消除救济阶段和早日复原/复原和发展阶段之间的供资差距。

48. **中央应急基金和以国家为基础的人道主义集资。**中央应急基金设立于 2005 年，是联合国系统为人道主义紧急情况即时供资的主要来源，包括贷款和赠款部分。贷款用于支付联合国各机构在人道主义危机后等待划拨认捐时的即时支出。

[7] 机构间常设委员会汇集了包括联合国组织和非联合国组织在内的 17 个人道主义机构。

中央应急基金的两个赠款窗口可让驻地协调员/人道主义协调员请求为救生援助供资。

49. 最近几年，作为对中央应急基金的补充，设立了各种以国家为基础的人道主义集资/多方捐赠信托基金。通过集资加强了驻地协调员/人道主义协调员在所在国的领导和协调工作，以配合为改善协调、降低交易费用、根据良好的人道主义捐助原则应对需求而进行的各项改革。

50. **为复原和过渡供资**。多方捐赠基金日益成为灾后和冲突后过渡局势中集合和管理捐助的模式。它们可以更协调一致地管理涉及联合国系统其它部分的多元工作。多方捐赠基金促进加强了驻地协调员在伊拉克、黎巴嫩、尼泊尔和苏丹，包括苏丹南部的复原/稳定工作中的领导作用。这些供资机制至关重要，为在冲突后提供即时、明显的和平红利，如恢复基本服务以及流离失所者回返和重新安置等重大干预措施提供了支助。

51. 由于没有商定的促进复原供资框架，一些国家工作队利用联合呼吁程序机制，通过扩大其范围，将早日复原活动纳入其中。过渡呼吁取得的成功不尽相同，取决于提出的呼吁在多大程度上是基于正确的战略办法(如过渡计划/战略或联发援框架所述)以及一开始与政府和捐助者的接触程度。发展集团根据吸取的经验教训制订了《过渡供资指导说明》。

52. **建设和平基金**。对摆脱冲突的国家而言，设立于 2006 年的建设和平基金特别是在没有其它资金可用的领域提供了催化支助。基金的供资对象是直接促进冲突后稳定及加强有关国家当局的能力的建设和平活动。

53. **其它供资途径**。除全球或以国家为基础的集资外，还有用于应对人道主义局势和早日复原活动的专门机构资金。

54. 尽管技术和供资支助设施有所增加，且在不断发展，以更好地应对联合国在复杂的人道主义和过渡局势中在国家存在的需求，但整个联合国系统、特别是驻地协调员制度仍面临无数挑战。进一步精简总部机构和简化为联合国在国家的存在提供支助的方式，将极大提高国家一级的效率和效力。

55. 对驻地协调员而言，[8] 主要关切领域有：

(a) 特别是在复杂的局势中，对驻地协调员职能的期望值大大增加。外地一级对驻地协调员的支助形式是，12-18 个月内的各种短期快速部署能力。然而，驻地协调员对中长期过渡的支助保持在最低水平，尽管复原的要求仍错综复杂。

[8] 在提及驻地协调员时，考虑了人道主义协调员、秘书长副特别代表、秘书长执行代表和(或)副特别协调员及指定官员的职能。

有必要确保对驻地协调员办事处的人员和业务支助与任务的复杂性和重要性相称，且这种支助是可以预测的，并包括更切合实际的恢复期。

(b) 根据现有安排，驻地协调员须管理不同任务规定产生的多种优先事项，且协调不同的方法。总部有关单位/机制须进行有效协调，以便为驻地协调员提供及时、连贯统一的支助，使其发挥好为联合国针对国家优先事项制定的国家战略提供支助的多种能力。

(c) 须适当咨询驻地协调员和国家工作队以及有关国家政府，尽早把其纳入总部任务前规划阶段；

(d) 为了确保没有能力不足的问题，驻地协调员需要在人道主义协调员的任命何时中止方面获得更明确的指导，以及当人道主义事务协调厅派驻人员逐步减少时得到更有力、更可预测的支助。

56. 为进一步改善这一制度，还需要考虑到必须加强联合国与非联合国作用者，包括国家一级的捐助者、人道主义组织和地方作用者的伙伴关系，同时通过改善信息和交流，确保联合国业务做法和供资管理安排透明且讲究成本效益。

四. 一致性与提高发展效力和效率

57. 第 62/208 号决议重申，驻地协调员制度是高效率、高效力协调联合国系统国家一级发展方面的业务活动的关键工具，包括通过拟订共同国家评估和联发援框架。决议促请联合国系统利用联发援框架内的机会开展联合主动行动，包括联合方案以提高效力和效率。本节概述了驻地协调员制度促进国家发展优先事项和提高业务进程效率的工作，并在一定程度上阐述了协调的益处。

A. 联合国系统对国家发展优先事项的配合与贡献

58. 发展集团提出继续改善工作，通过共同国家评估-联发援框架进程加强协调一致且提高效率。这些改善涉及配合国家优先事项、结果和制度；采用共同办法发展能力；通过联合方案注重国家优先事项且围绕国家优先事项开展协作；协调和简化方案拟订进程。

1. 配合国家规划、方案拟订进程和优先事项

59. 通过共同国家评估和联发援框架提高协调一致性和进行综合方案编制的关键是国家当局有能力领导进程，包括有能力进行分析和商定联合国合作方面的优先事项。在这方面，联合国国家方案拟订进程与国家规划和方案拟订进程的协调和适当吻合必不可少。“一体行动”试点国家的经验表明，灵活调整国家方案拟订以适应国家进程和一开始就让国家当局参与进来，促成国家更积极的参与和使政府发挥监督作用。

60. 国家当局参与共同国家评估-联发援框架进程情况在各国仍有很大不同，取决于联合国系统在一国参与的情况和质量，还取决于国家参与和领导进程的能力。与国家规划周期或进程相吻合的联发援框架数目从 2007 年底的 56 个增至 2008 年底的 101 个(共有 104 个联发援框架)。[9]

61. 在现有分析工作充分的国家，更多国家工作队选择利用这些分析或仅支持补充分析。2007 年，制订新的联发援框架的国家只有一半选择全面开展共同国家评估。

62. 尽管现在可根据现有国家分析工作的质量和可用性对是否进行全面共同国家评估作出选择，但联合国系统内对国家工作队是否至少应当提出一份综合分析报告进行了一些讨论。这种分析应代表了联合国对国家局势的整体观点，因此，可作为联发援框架内的多方利益攸关方对话和包括减贫战略文件在内的国家规划进程的平台。

63. 经济合作与发展组织/发展援助委员会 2008 年调查和《巴黎宣言》执行情况机构间评估结果表明，与国家优先事项的配合正在改善。国家工作队专题小组的内部协调以及与伙伴部门小组更有效的交互(促进制订减贫战略文件或部门方案办法)正促进联发援框架与国家优先事项的协调。

2. 协调一致支助国家发展优先事项和能力发展以实现千年发展目标

64. 大会在三年期全面政策审查各项决议中始终认为，能力发展对实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标必不可少。千年发展目标是联发援框架和联合国系统能力发展活动的总框架。发展国家分析能力和政策制订能力得到了国家工作队的广泛支持，特别是通过加强国家统计系统，以计量和评估减贫和实现千年发展目标方面的进展情况。约有 141 个国家编制了千年发展目标报告。其它支助包括千年发展目标成本计算；把千年发展目标纳入国家发展计划和已经制定的减贫战略，将其与国家预算和支出审查挂钩；制订支持千年发展目标的立法框架和政策，如不丹、柬埔寨、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、塞拉利昂、莱索托和其它国家已制定了立法框架和政策。根据联合国系统在撒哈拉以南非洲的经验，发展集团确定了逐步扩大千年发展目标成果的良好做法，显示了能力发展工作在具体的千年发展目标方面取得的进展和成果。

65. 联合国系统认为参与减贫战略文件具有重要意义，减贫战略文件被视为实现千年发展目标的主要工具(在没有制定实现千年发展目标的专门国家战略的国家)，也是在符合国际开发协会条件的国家与政府建立国际伙伴关系的主要工具。减贫战略文件也变得更加重要，因为大多数发展援助委员会成员围绕减贫战略文

[9] 2008 年，38 个国家工作队报告没有把联发援框架用作共同的规划工具，而是采用了与政府商定的其它形式。

件协调他们在援助实效改革议程方面提供的支助。因此，超过 65 个国家的国家工作队(2007 年)积极参与减贫战略文件；支持高级别政策和多部门对话；向政府伙伴等提供咨询意见。

66. 国家工作队参与减贫战略文件可有助于解决察觉到的减贫战略文件的不足之处。这包括更加侧重于贫穷和千年发展目标，支持当地找到减贫办法，在减贫战略文件被视为乏力无效的领域加强部门战略，且加强与联合国系统规范工作的联系，从而平衡大多数减贫战略文件特有的对增长的侧重。

3. 通过联发援框架和联合方案拟订的重点和协同增效实现协调一致

67. 共同国家评估/联发援框架准则建议，联发援框架侧重于国家发展框架中的三至五个优先领域。最近联发援框架抽样审查结果表明，有更多的国家工作队把优先成果领域限制在五个以内，联发援框架成果也相应减少。一些国家工作队还努力把重点放在更少的国家方案成果方面。较新的联发援框架更为协调一致，各机构的捐助也日益见于产出和活动层面。卢旺达国家工作队是八个“一体行动”试点国家之一，制订了一个共同业务文件，叙述了各机构在活动层面的分工情况。这一共同业务文件把成果总表转化为一个共同的综合行动计划，其中包括机构活动、指示性财政资源框架以及国家工作队成员之间和国家工作队与国家伙伴之间的机构和管理安排。这一业务文件更有助于管理成果问责制。这一办法有待进一步阐释，将由发展集团进行审查，以确定可否适用于那些将制订新的联发援框架的国家。

68. 国家工作队意识到联合方案拟订的附加值，即，协同工作更有力、政策对话的定位得到加强、分工更明确、协同增效有所改善、问责制加强、调动了更多的资源。方案国家政府还认为其减少了交易费用。“一体行动”试点经验也表明，联合方案拟订机制将联合国各机构联合在一起，确保了有效利用联合国、包括各专门机构和非驻地机构的不同专门知识。

69. 联合方案作为促进具体部门或贯穿各领域问题协调统一的工具，利用率不断增加，发展集团数据库中有约610个联合方案(与2008年的440个相比有所增加)，分布在 110 个国家。一般说来，国家工作队有 3 至 5 个联合方案，其中许多是在艾滋病/艾滋病毒和冲突/灾难应对领域。西班牙实现千年发展目标基金提出了约 230 个联合方案提议。

70. 作为协调一致的工具的联发援框架联合审查和最终评价的质量和附加值尚有待充分评估。联发援框架最终评价只是在 2008 年才强制施行。联发援框架年度审查从 2005 年的 4 个增至 2008 年的 49 个，其中有些配合了国家的审查进程。联发援框架的评价数目在 2008 年也增加到 9 个。数目增多表明，已更好地认识到这些工具对成果问责制具有的价值。将把这些审查和评价提供给联合国系统，作为评估全系统一致性和效力的依据。

71. 协调一致拟订国家方案仍面临重大挑战。联发援框架的制订仍倾向于包罗万象，且主要受到各机构任务规定的驱动。凡能就国家工作队统一应对国家紧迫问题达成共识，凝聚力往往更强。联合方案构成无数挑战，包括业务做法的差异产生的挑战。由于非驻地机构和专门机构对国家方案拟订的参与增加，因此，国家工作队更要应对实现联发援框架优先事项的协调一致和战略重点的挑战，同时确保包容各方和促进联合国系统独特的任务规定和可用的专门知识。确订优先事项的工作要在联发援框架机制内进行，且国家当局要有力参与并同国家伙伴协商。已为国家工作队拟定了确定战略优先事项的办法，供开展联发援框架的国家，以及在卢旺达使用。国家工作队成员和工作人员对联合成果和协同工作的贡献应体现在各自机构的考绩制度中。

72. 由于协调工作的力度加大，还须继续把重点放在确保提高联发援框架质量方面，包括进一步改善其分析基础。如何考虑到规范层面和其它任务规定(如，减少灾害风险、预防冲突)，也是一个难题。尽管联合国的规范作用日益体现在联发援框架中，但各种分析和业务工具必须始终便于管理、协调一致和切实可行。还需解决许多联发援框架及其成果总表未充分面向成果的问题。由于联发援框架年度审查数目增加，且更为强调国家一级的成果问责，因此，必须适应联合国系统和当地国家伙伴在业务上受到的限制。针对这些挑战，发展集团正在采取一个重大举措，为国家工作队制订 2009-2011 年新的联发援框架而加强其能力及为它们提供进一步支助。

B. 业务流程效率提高

73. 强方案拟订进程的一致性以及几个国家的业务领域方面取得了进展，实现了效益。“一体行动”试点国家的进展特别显著，在这些国家，参加机构愿意视情况顺应调整和试着采取灵活变通的办法。每个“一体行动”试点国家工作队都在某些业务做法和财政领域发挥领导作用，探讨更为简化和协调的办法，供发展集团考虑予以加强。已将更需要全系统统一意见的问题提交管理问题高级别委员会，以采取可能的后续行动。

1. 方案文件减少

74. 国家一级的方案拟订新办法为国家伙伴提出了加强统一和减少文件的各种途径，包括采用联合执行计划或联发援框架行动计划，以及在卢旺达示范的更高级的共同业务文件。有九个国家采用这些工具，包括“一体行动”方案试点国家和一些自愿采取类似方法的国家，这些工具旨在取代和减少各机构的文件数量，综合性地汇集实施联发援框架的各种业务因素。经验表明，这种工具以及联合方案可能会带来增效结果或减少交易费用，如，减少各自机构的工作计划和规划会议。

75. 协调一致措施，如采用共同的联发援框架业务文件/行动计划或共同的国家工作队联发援框架成效报告，可能需要在改变进程中进行大量的初期投资。如果共同业务文件不符合各机构理事机构决策进程的要求，则可能导致产生更多文件。

2. 节省业务和交易费用

76. 国家工作队、特别是“一体行动”试点国家报告说取得了一些实效，特别是在采用共同房地和服务的做法之后。许多国家工作队正采用与供应商订立长期协定的做法，以减少投标费用和获取更有利的条件。

77. 在人力资源领域，驻阿尔巴尼亚国家工作队开始按照联合方案共用方案/项目人员。

78. 作为多方捐赠信托基金的行政主体，乌拉圭办事处协助开发署/多方捐赠信托基金办事处帮助发展将各组织提交开发署的陈述进度报告和财务报告合并在一起的网络报告制度，随后报告给捐助方和各国政府。

79. 据报告，在使用转移现金的统一办法方面也取得了实效，这表明若得到各机构更广泛地运用，则有可能减少交易费用。

80. 一些机构还指出，通过进一步下放权力、将更多的行政职责分配到国家一级(包括财务授权、采购和征聘等)，使国家一级的服务得到改进且节约了一些费用。

五. 国家一级的协调费用和供资

A. 由开发署本身和通过开发署提供的资金

81. 作为驻地协调员制度的管理方，开发署的经常/核心资源有一个专门预算，这是驻地协调员制度的主要供资来源。表 5 说明了 2004 至 2008 年开发署经常/核心和非核心资源对驻地协调员制度的供资情况。开发署的资源来自两年期支助预算(A.1)及其方案拟订安排(A.2)。开发署和联合国发展业务协调办公室还调动联合国国家协调基金项下的(非核心)捐款支助。

表 1

2004-2008 年由开发署和发展业务协调办公室本身和通过它们向驻地协调员制度提供的资金

资金来源	2004	2005	2006	2007	2008
A. 开发署(经常资金)					
1. 开发署对驻地协调员制度的业务支助					
(a) 驻地协调员/驻地代表职能和驻地协调员办事处的核心费用	50 528	52 132	53 579	61 431	66 766

资金来源	2004	2005	2006	2007	2008
(b) 对非驻地机构的支助[a]	—	—	—	—	556
(c) 对区域主任小组的支助[a]	—	—	—	—	687
(d) 对“一体行动”试点的支助[a]	—	—	—	—	314
(e) 对发展业务协调办公室/总部的支助[b]	1 422	1 372	1 604	1 717	1 765
2. 支助驻地协调员的资金(通过发展业务协调办公室拨款和监测)[c]	13 527	14 264	13 193	12 687	15 635
A 共计	**65 477**	**67 768**	**68 376**	**75 835**	**85 723**
B. 发展业务协调办公室(通过联合国国家协调基金向捐助者募集的资金)					
分配给总部和各区域机构					
1. 对发展业务协调办公室/总部、联合国系统职员学院的支助[d]	5 300	6 961	7 191	9 445	10 181
2. 对区域主任小组的支助	—	—	—	200	517
拨给驻地协调员办事处					
3. 对国家工作队的支助	—	—	2 063	3 498	9 217
4. 对危机后国家工作队的额外支助	1 225	2 119	3 531	3 325	4 440
5. 对“一体行动”试点的支助	—	—	—	—	1 250
B 共计	**6 525**	**9 080**	**12 785**	**16 268**	**25 605**
对驻地协调员制度的支助共计	**72 002**	**76 848**	**81 161**	**92 103**	**111 328**

资料来源：开发署、发展业务协调办公室。

[a] 2008 年之前，对非驻地机构、区域主任小组和“一体行动”试点(若相关)的支助作为总体计算，列入了驻地协调员/驻地代表和驻地协调员办事处核心费用项下(A.1.a)。

[b] 管理拨款总额：员额费用＋一般业务支出。

[c] 依照执行局第 95/23 号决定，开发署还从其方案拟订安排中拨出对驻地协调员方案支助款(对驻地协调员的支助资金)。这是种子资金，用于加强国家一级的协调，使驻地协调员快速应对针对国家优先事项的全系统协作机会，包括复原和过渡方面的优先事项。

[d] 2008 年之前，对区域主任小组的支助(B.2)、对国家工作队(B.3)、区域主任小组和‘一体行动’试点的支助(B.5)(若相关)作为总体计算，并列入对发展业务协调办公室/总部的支助项下(B.1)。

82. 开发署对国家一级“协调”职能的总支助费用由包括驻地协调员/驻地代表薪资部分在内的人事费以及业务和行政支助费用组成。根据工作量调查，这项费

用在开发署国家办事处费用中占有一定比例，2007 年为 26%2008 年为 28%这一变化还表明费用因素(通货膨胀和币值)有所增加，且自 2006/2007 年始，加强了开发署国家办事处的能力。

83. 2007 年是目前可获取全系统所有数据的最近年份，这一年联合国业务活动总支出共计 174 亿美元。2007 年开发署或通过其对联合国驻地协调员制度的年度支助共计 9 200 万美元，其中开发署提供了 7 600 万美元，发展业务协调办公室向捐助者筹集了 1 600 万美元。因此，2007 年的协调费用在联合国系统业务活动总支出中占 0.53%。

84. 2008 年开发署或通过其对联合国驻地协调员制度的支出为 1.113 亿美元。其中，8 570 万美元，即 77%自开发署。这些支出作为核心费用用于驻地协调员/驻地代表职能和国家一级协调等方面；对非驻地机构的支助；发展业务协调办公室。发展业务协调办公室还向捐助者另外筹集了 2 560 万美元，占总款额的 23%(纳入联合国国家协调基金)。这后一类包括对开发署国家办事处的供资，以支助协调以及国家一级和区域培训，促进有效的联合国共同国家方案拟订。2007 至 2008 年间，联合国国家协调基金捐款增加了 57%。

85. 国家工作队获得的协调支助多数是通过对驻地协调员的支助资金得到的，包括驻地协调员办事处的人员配置和开展联合活动，如进行联发援框架中期审查，就新的方案拟订准则对国家工作队人员进行培训；宣传计划；编制联合方案；实施转移现金的统一办法等等。联合国国家协调基金为驻地协调员支助供资提供补充资金，包括冲突后过渡和“一体行动”试点的额外支助费用。2008 年，“一体行动”方案试点国家平均得到约 156 000 美元的额外支助。

表 2

2004-2008 年由开发署本身或通过开发署在外地一级为每个国家平均提供的支出

开发署供资模式(以 136 个国家为依据*)	2004	2005	2006	2007	2008
开发署用于驻地协调员/驻地代表职能和驻地协调员办事处的核心费用	372	383	394	452	491
分配给驻地协调员办事处的驻地协调员支助资金和国家协调基金(没有 2004 和 2005 年国家一级的区别数字)	—	—	112	119	183
共计	**372**	**383**	**506**	**571**	**674**

* 不包括分配给各国用以支助冲突后支助和“一体行动”的国家协调基金的追加资金。

资料来源：表(1)和开发署、发展业务协调办公室。

B. 联合国其他组织和其他来源提供的资金

86. 在本阶段不可能系统地全面说明除开发署以外，在总部一级和国家一级支助驻地协调员制度的其他筹资来源。部分原因是各机构没有标准的报告方式。国家一级机构的许多捐助是“实物”捐助(工作人员和非工作人员资源，包括区域提供的资源)。发展集团通过发展业务协调办事处开始建立一个国家级数据库，储存关于为 2009 年驻地协调员年度报告汇编工作提供资金和协调汇编工作的好处的资料。

87. 关于艾滋病规划署，驻地协调员根据其任务规定在建立联合国艾滋病问题联合工作队的进程中起主导作用，该规划署的一名国家协调员和(或)一名协调干事是对驻地协调员制度的支助的一部分。联合国国家工作队得到联合方案的协助：方案加速基金，每个国家可获 30 000 美元至 400 000 美元(少数几个国家的分配款情况例外)，方案支助基金，每个国家分配 5 000 美元至 40 000 美元。方案加速基金支助联合国艾滋病毒/艾滋病专题小组以及其他国家伙伴活动，方案支助基金则专供艾滋病规划署国家协调员使用。

88. 儿童基金会估计，其为驻地协调员制度活动捐助的资金约为 100 万美元，主要用于方案和专题协作，涵盖所有方案国家。一些机构派驻协调干事以支助各种协调方案，例如环境规划署的“一体行动”区域协调员。

89. 安保安排。安全和安保部在 120 个国家中分别就驻地协调员和国家工作队作为负责安保事务的指定官员和国内安保管理小组的职能，向其提供技术和业务支助。这包括在以下方面提供支助：安保管理与协调、危机管理、方案规划中的危机评估和安保规划、培训和工作人员咨询。2008 年安全和安保部为驻地协调员/国家工作队培训和工作人员咨询捐款约 272 322 美元，比 2007 年增加约 25%。

六. 结论和建议

90. 过去两年中，在加强驻地协调员制度以下领域的职能(包括支助职能)方面取得了重要进展和无数成就：管理和问责；驻地协调员的征聘、甄选和培训；全系统参与；以及国家规划的连贯一致和国家业务进程的协调统一。“一体行动”试点国家通过创新产生了更有效的工具和业务做法。发展集团将利用各种创新和汲取的经验教训，在 2009-2010 年期间继续进一步完善和开发更多的业务框架、指南和工具。

91. 本报告提出了发展集团各机构和(或)其他相关的联合国实体或许应考虑的若干挑战：

(a) 一般而言，需要对驻地协调员办事处所需支助的适当程度和类别进行审查，以便在不同国家环境中、尤其是在复杂的情况下有效运作。

(b) 驻地协调员应代表整个联合国系统发挥作用，并由各机构审查其业绩，同时必须加强驻地协调员制度的管理和问责制，以便明确地确定联合国系统成员为支助驻地协调员制度、特别是支助其国家一级协调职能所提供的资源和作出的贡献，并且通过一种更具有互补性的进程平衡驻地协调员和国家工作队成员之间的相互问责。

(c) 各机构必须以更加系统和一致的方式汇报其参与和支持驻地协调员制度的情况，把这作为其战略计划、方案预算和向理事机构提交的报告的一部分。其各自的预算中应为支助国家工作队联合活动或协调工作计划分配款项。

(d) 需切实协调总部的各种单位/机制，从而向驻地协调员提供相关的有效支助和指导，协助其加强在按照各国优先事项管理联合国系统的国家战略方面的多种能力，尤其是在处于危机中和危机后过渡期间的各国，在这些情况下驻地协调员面临更加复杂的挑战，需处理不同的任务带来的多种紧急优先事项。

92. 谨请理事会：

(a) 鼓励联合国发展集团：

㈠ 继续努力建立一个统计数据库，以便系统地收集国家一级信息，从而能够对协调的好处和成本作出更具体的量化评估；

㈡ 尤其在国家一级继续加强全系统对驻地协调员制度的切实支助；

(b) 要求联合国发展集团：

㈠ 对包括处于冲突后过渡时期国家在内的各种国家情况下的国家协调职能和需要的范围进行审查，确定为切实履行这些职能通常所需要的工作人员的类别和级别及业务支助能力的标准，以及履行这些职能的各种方式；

㈡ 根据此种评估(见(a)段)制定一项调集资源战略，以切实支助在运作的各驻地协调员办事处；

㈢ 鼓励那些在国家一级进行协调并设有外地办事处的联合国系统各机构将其对驻地协调员制度的支助，包括各种量化资料，系统地定期列入其战略或业务计划、预算以及向各自理事会提交的报告中。