



大会

Distr.: General
3 October 2007
Chinese
Original: English

第六十二届会议

议程项目 128

2008-2009 两年期拟议方案预算

发展账户

秘书长报告 *

摘要

本报告是根据大会第 61/252 号决议第四节的第 4、第 6、第 7 段编写的。大会在该决议中请秘书长提交一份综合报告，就以下事项提出建议：如何在不动用盈余的情况下找出更多可转入发展账户的资金；审查向发展账户划拨资金的方式和理由，并审查应以何种程序找出增效或其他措施再节省 250 万美元转入发展账户；对照发展账户的目标和宗旨对账户所产生的影响进行评估，并就此向大会第六十二届会议提出报告。

* 本报告延迟提交是因为需要与各部门广泛磋商。



目录

	段次	页次
导言	1-2	3
第一部分		
就发展账户的目标和宗旨审查其影响	3-57	3
一. 概述	3-5	3
二. “影响”评估和发展账户的目标和宗旨	6-17	4
三. 与发展账户有关的三项议题	18-31	8
四. 评估五项主要目标和宗旨	32-51	13
五. 关于发展账户管理问题的调查结果	52	19
六. 结论	53-57	20
第二部分		
审查发展账户的筹资方式和理由，规定以何种程序找出增效或 其他措施产生的节余，以及为发展账户找出更多资源的选择途径	58-79	21
一. 背景	58-67	21
二. 发展账户的筹资方式和理由：找出增效或其他措施产生的节余	68-74	23
三. 规定以何种程序找出增效或其他措施产生的节余	75-76	24
四. 规定以何种程序找出增效或其他措施产生的节余	77-78	25
五. 结论和建议	79	25

导言

1. 本报告是根据大会第 61/252 号决议第四节第 4、第 6、第 7 段所载请求而提交的。大会在该决议中请秘书长就以下事项向大会第六十二届会议提交一份综合报告：

(a) 根据经验，审查秘书长提交大会第五十二届会议的关于发展账户的报告、¹ 秘书长此后提交的各项报告² 和大会各项决议³ 所载的向发展账户划拨资金的方式和理由；

(b) 规定以何种程序找出通过增效或其他措施节省的资金，包括但不限于会员国可能找出的任何可能的节余，以通过政府间进程转入发展账户，以及落实这些程序的切实措施；

(c) 就再找出 250 万美元的问题向大会提出建议；

(d) 对照发展账户的目标和宗旨对账户所产生的影响进行一项评估。

2. 本报告由以下两部分组成：

(a) **第一部分：就发展账户的目标和宗旨审查其影响。**第一部分将谈论影响的概念，考察发展账户的目标和宗旨，处理与发展账户相关的具体议题，最后将评估发展账户的主要目标和宗旨。随后做出的结论认为，发展账户基本上符合联大设定的标准和具体目标，就可以识别的短期影响而言，总体上是成功的。本部分对上文第 1 段(d)中提及的大会要求做出了回应。

(b) **第二部分：审查向发展账户划拨资金的方式和理由，规定程序以通过增效或其他可节省资金和供选办法找出更多资金转入发展账户。**第二部分将讨论向发展账户划拨资金的方式和理由，并就如何找出更多的资金提出一些供选方法。本部分对上文第 1 段(a)、(b)和(c)中提及的大会要求做出了回应。

第一部分 就发展账户的目标和宗旨审查其影响

一. 概述

3. 发展账户资助各实施实体负责的优先方案领域内使多个发展中国家获益的技术合作项目，尤其是那些与《千年宣言》既定目标以及 1992 年以来联合国主

¹ A/52/1009。

² A/53/945 和 A/61/282。

³ 54/15、60/246、61/152。

要会议和国际协定的成果相关的技术合作项目。这些项目的计划由经济和社会事务执行委员会成员发起，因而也预期将支持其各自的战略优先事项。

4. 发展账户是在 1997 年成立的，在 1998-1999 两年期方案预算中首次拨款。发展账户最初设立时的经费来源，是通过这段时期的改革活动中削减的行政和其他间接费用节省下来的。发展账户经费基数在 2006-2007 两年期中重计过一次，重计后增加了 915 900 美元。此外，2006-2007 两年期期间，13 065 000 美元这一基数又增加了 250 万美元的资金。这样，2008-2009 两年期拟议方案预算中发展账户目前的水平就达到了 16 480 900 美元（重计费用之前）。负责经济与社会事务的副秘书长担任发展账户的方案主管，他在与经济和社会事务执行委员会进行协商后，为每个单个项目设定了约 650 000 美元的灵活性较强的指示性平均资金规模，不过也允许根据项目建议的性质和要求做出例外处理。在 2008-2009 两年期间，共提出 27 个供资项目。

5. 大会制定了一系列的不同标准用于指导发展账户的运作。简而言之，发展账户项目应为时较短（从获准到完成不应多于四年）。各个项目的目的在于使多个发展中国家受益，鼓励联合国实体之间开展合作，在带来可持续的影响的同时保持创新能力，并应主要依靠发展中国家可以获得的技术、人力和其他资源来开展项目。鼓励区域和区域间的联合活动。实施发展账户项目应利用实施实体现有的资源，不应支付间接费用，仅应有限使用外部顾问。

二. “影响”评估和发展账户的目标和宗旨

A. 如何定位“影响”评估

6. “影响”一词在发展领域有多种不同的用法。除了与发展账户就目标和宗旨而言的影响评估相对应的实际方式之外，该词对于项目评估人而言还有着更为技术性的含义。虽然不同的组织使用不同的概念参照系，但一个常用的衡量结果的思考方法是从输入到输出再到结果最后到影响的序列整体。联合国已经采纳了这一方法，将“预期成果”改换为“结果”。可以用下面这个非常简单的例子来解释此类序列整体：

- (a) 输入：100 000 美元；
- (b) 输出：10 个人接受监测千年发展目标进展的统计技巧培训；
- (c) 预期成果：10 个国家的统计部门具备了开发千年发展目标数据的能力；
- (d) 影响：更佳的循证开发规划能力带来了实现千年发展目标方面的进展。

7. 世界银行独立评估小组指出，“影响评估是对效果的系统性识别，而不论这种由某一发展活动（如方案或项目）引致的效果对于单个家庭、机构和环境而言

是正面的还是负面的，是有意的还是无意的。”在评估工具和评估方法的武库中，影响评估尽管只是众多的组成部分之一，却是一件非常重要的武器。世界银行显然将影响评估置于结果衡量连续体上最具战略性的一端。

8. 所有援助组织，包括联合国系统的援助组织，都是在这样一种环境下运作的，这种环境的一个重要特征就是展示成果的要求在不断增长。这种展示成果的要求带来了一个重要的任务，那就是如何确定我们应当以何种方式、在哪些领域衡量成果。对于当今的联合国发展系统而言，衡量成功的最具战略性的形式还是将取决于成功实现各个联合国会议和首脑会议确认的国际发展目标。然而很显然，如果我们要确切地对影响进行衡量，就会直接面临两个重要的挑战：(a) 时间：衡量结果的时间段的界定，(b) 归因：成功或失败的原因应当被归结为何种措施，抑或因为缺少何种措施？我们距离当即的输出或预期结果的衡量走得越远、向影响靠得越近，衡量结果所需的时间就越长，归因的问题也就越发具有挑战性。

9. 因此，几乎所有联合国机构在衡量项目或方案活动的结果时，都必须着重使用将多种结果陈述结合在一起的某种办法，而且这些结果陈述必须在某个适当的时间段内既可以衡量，又可以归因。如果我们使用上文第 6 段中勾勒的方案，那就意味着我们注意力的焦点主要放在输出和预期成果上，却仍然没有解决最终带来的影响应当如何衡量的问题，也没有解决最终影响应当归因于何种措施的问题。我们可以使用一些宏观指标来评估较长时间段内的确切影响，但是却不可能将宏观结果归因于诸如发展账户等相对较小的措施。

10. 根据大会采纳的标准，发展账户资助的活动持续时间较为有限。因此，发展账户项目应当是富有创新性的短期项目。在这些项目完成后，实施实体不会保持任何继续跟进的能力。项目的关注点集中在能力建设上，这意味着他们所处的位置是在发展进程的“前端”，使我们更加难以对这些项目的影响中更为战略的要素进行追踪和归因。在设计上，发展账户所资助的活动跨越了非常广泛的实务领域（基本上涵盖了整个秘书处所履行的全部规范性功能），在地理上非常的分散，同时由多个不同的秘书处实体予以实施。最后，大会还要求这些活动尽量具备低成本性质。

B. 发展账户的目标和宗旨

11. 在审查技术合作经常方案与发展账户的报告（A/59/397）中，秘书长提出了改善发展账户业绩的可能措施。报告第 107 段指出，尽管发展账户运作所遵循的一系列标准已经在获得批准后经历长时间的演进发展，发展账户仍然缺乏明确的方案目标说明。大会批准了发展账户的目标说明，特别提出“发展账户的目的是，为执行实体优先领域内的中期技术合作项目提供经费（在项目文件得到核准后，执行时间长达四年的项目），并将鼓励各联合国方案进行创新的跨部门的和区域或区域间的活动，从而使那些项目能造福多个发展中国家，而且那些活动将主要

利用发展中国家所拥有的技术、人力和其他资源”。这一说明体现了发展账户自成立以来一直奉行的许多基本标准。自十年前成立以来，发展账户汲取了很多经验教训，经历了巨大的转变。这一点反映在发展账户项目的性质变化、总体项目质量的显著提升以及更加明确的指导程序上，这些变化应当能够带来更佳成果。

12. 除了上述目标说明，方案主管自发展账户成立以来还编制了众多的单列原则指导发展账户的管理工作，其重心放在选择资助项目的管理标准和选择项目预期结果的标准上面。为反映影响到发展账户管理的众多考虑因素，下文中将列出这些标准的基本内容：

- (a) 补充和促进实施实体的基本目标；
- (b) 具有创造性；
- (c) 能够在两个两年期内完成；
- (d) 利用实施实体的知识、技能与能力；
- (e) 在发展中国家或转型经济国家构建可持续发展能力；
- (f) 目标简明扼要，具有可衡量的结果和明确的业绩指标；
- (g) 反映中期计划的优先事项；
- (h) 在没有发展账户资助的情况下，提议将无法实施；
- (i) 代表低成本解决方案；
- (j) 引发其他组织的后续筹资；
- (k) 使用发展中国家的技能与资源，具有很强的南南合作定位；
- (l) 确保项目通常具有全球、区域或次区域规模；
- (m) 在可能的情况下，使若干个秘书处实体参与进来；
- (n) 与其他发展措施协同进行；
- (o) 利用信息与通信技术；
- (p) 利用知识管理，尤其是通过网络进行知识管理；
- (q) 与联合国之外的利益攸关者形成伙伴关系并从中获益；
- (r) 确保资金足以实现预期结果。

13. 值得注意的是，以上标准大多与发展账户将要资助的项目的特征有关。除在最广义的含义上，这些标准并没有特别涉及预期的发展影响这一问题。从这一点，

我们可以得出结论，发展账户的预期目的主要在于鼓励秘书处不同部门之间开展合作，将其规范能力和作业能力联结到一起，从而使发展中国家从中受益；其实施过程高度依赖于对实施实体和发展中国家自身现有能力的充分利用。这一结论无意暗示发展账户并不期待产生任何发展影响，而是指出与目标说明更为相关的是发展账户预期将如何运作，而不是发展账户预期将取得怎样的成果。

14. 上文中第 11 段所列发展账户目标说明所指的是各个实施实体负责的优先方案领域。以下是秘书处在经济和社会事务执行委员会专题组设置的经济与社会领域中主要的分析能力与规范能力领域：

- (a) 国际贸易；
- (b) 宏观经济与金融；
- (c) 可持续发展、人类住区与能源；
- (d) 社会发展；
- (e) 提高妇女地位；
- (f) 特殊情况国家；
- (g) 治理与制度建设；
- (h) 科技与生产部门；
- (i) 人权；
- (j) 统计；
- (k) 人口。

15. 对于每一个新的阶段，一直以来的做法是设立一个新的主题，以反映大会决定的、不断演变中的优先议题：

- (a) 第一阶段（1998-1999 年）：支持全球会议的实施；
- (b) 第二阶段（2000-2001 年）：建立网络和区域、次区域专家队伍；
- (c) 第三阶段（2002-2003 年）：对全球化实施管理方面的能力建设；
- (d) 第四阶段（2004-2005 年）：通过伙伴关系、知识管理和利用信息与通信技术进行千年发展目标的能力建设；
- (e) 第五阶段（2006-2007 年）：通过知识管理、建立网络和伙伴关系，支持朝着国际商定的发展目标取得进步；

(f) 第六阶段(2008-2009 年): 通过创新、建立网络和知识管理支持实施国际商定的各项目标。

16. 在过去的两三个阶段中, 设置的主题反映出围绕一个更加连贯的共同主题保持一定程度的稳定。因此, 随着我们积累了十年的发展账户实施经验, 现在来对发展账户未来活动的关键指导标准做出合理化和稳定化的调整可能不失为一项合适的举动。

17. 由于“影响”的概念是一个方案结果的概念, 而不是方案管理的概念, 本报告只是略微讨论了诸如在两个两年期时限内完成项目等管理问题(这些问题构成了其他定期进展报告的主题), 而把重点放在了从发展账户繁多的治理指令列表中挑出来的一小部分问题之上, 这些问题反映了发展账户目标和宗旨的主要实质性主题, 也是方案主管在发展账户日常运作过程中所应用的主要特征。在这里, 我们利用这些问题评估发展账户在实现目标与宗旨方面所产生的影响:

(a) 可持续性;

(b) 建立网络作为知识共享与信息技术使用相结合的有用工具;

(c) 秘书处实体之间的合作与协力优势, 以及秘书处与专门机构、非政府组织或其他本地组织建立的更加外向的伙伴关系;

(d) 创新;

(e) 使用发展中国家的能力作为能力建设的工具。

三. 与发展账户有关的三项议题

18. 在详细论述各项议题之前, 有三个一般性的问题需要进行简要讨论:

(a) 秘书处为何进行技术合作;

(b) 秘书处如何看待发展账户的价值;

(c) 有什么工具可以用来衡量成果?

A. 秘书处与技术合作

19. 在过去 20 年里, 全球发展议程发生了许多重大而迅速的变化。在这种演变的气氛中, 联合国系统处于全面的中心地位。在联合国系统各部分举行的一系列部门会议或专题会议上提出了千年发展目标和其他公认的目标。取得这一成功的关键是通过联合国系统分析、规范、和发展性职能体系宣传新思维的重要能力。联合国系统把分析性和规范性职能与从实际业务中取得的实践经验联系起来的这一能力, 是联合国系统所展现的领导力的重要因素。1960 年代所构思的联合国系统发展架构, 其基本原理是基于单一中央资助机构联合国开发计划署(开发署)

这样的理念。开发署资助技术合作活动的实施，这些技术合作活动依赖秘书处各专门实体以及专业机构的智力能力（规范性、分析性）。

20. 由于各种复杂的原因，这一任务安排越来越松散，特别是在 1990 年代。面对支撑其历史性中央资助职能的理念所受支持越来越少这一现实，开发署在会员国的支助下，从 1990 年代后期开始，对自己进行了彻底的改造。在很大程度上，开发署放弃了自己作为系统其他部门资金来源的角色，虽然这一角色还有那么一点残留。随着开发署通过联合国系统其他实体资助技术合作活动的行为逐渐减少，这些实体被迫建立他们自己的筹资能力，以便能够实现两个基本目标：(a) 让发展中国家通过技术合作活动，从这些实体由于分析性和规范性工作而具有的智力能力中获益；(b) 继续确保这些实体的分析性和规范性工作建立在经实地操作验证过的客观事实基础上。

21. 这两个目标至今依然有效。为了确保能实现这两个目标，联合国系统的各个实体不得不寻找实际可行的方式来调动他们可用的资源，在没有开发署资助的情况下帮助建立这些规范性/业务性的联系。发展账户就是这种资助的一个不算庞大的来源。虽然有些实体把能力建设作为自己正式任务规定的一部分，并为此而使用经常预算资源，但所有实体在开展技术合作活动方面现在也都非常依赖调动补充资金的能力。正如秘书长在转递联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组题为“一体行动，履行使命”的报告（A/61/583）的说明中所概述的那样，在分析性、规范性和业务性工作之间维持名副其实、实际可行、从不间断的联系是很重要的，即使实现这一点的方法已大为减少。由于秘书处各个实体是在他们分析性和规范性专门领域全球及区域公益的重要源泉，所以在实际业务操作中某种最低限度的直接介入，非常有助于保持这些业务的不断联系。尽管各会员国在经常预算下为经济和社会事务执行委员会秘书处各实体的规范性和分析性职能提供资源，但为技术合作提供的唯一专门的经常性预算资源则是用于发展账户和技术合作常规方案的资源，2006-2007 两年期大约分别为 1 600 万美元和 4 690 万美元。

B. 秘书处对发展账户价值的看法

22. 除了数量有限的个人访谈之外，还对发展账户的所有实施实体进行了一次书面调查。各执行实体一致强调发展账户在以下方面的重要性：

(a) 作为一个把他们的分析性和规范性职能与实际业务活动联系起来的工具；

(b) 作为一种建立与其他联合国实体之间合作性工作关系的手段（特别是在中央部门和区域委员会之间以及在各区域委员会之间），注意到，由于大部分预算是按机构垂直划拨的，所以对这些活动的资助在联合国系统内一般是有限的；

(c) 作为一种测试新方法和新工具的手段，同时也注意到，创新必然存在着风险；

(d) 作为一种加强在重点领域区域和次区域合作的手段；

(e) 作为一种培养服务于其他发展目标和活动的各种能力的手段（例如广泛应用的基本统计能力以及关于贸易和性别等问题的网络）；

(f) 作为一种利用发展中国家的能力和鼓励南南合作的手段。

C. 可用的衡量工具

23. 在发展账户十年的历史中，它所资助的活动多种多样，其标准不断变化，限制了方案主管开发稳定可靠、可以对成果不断进行衡量的工具的能力。显然，建立在可经客观检验的指标基础之上的统计数据总是衡量成果的首选方法。然而，人力资源开发和能力建设领域的组织很少能从这种数据中获益，除非是在成果衡量序列整体的最初两个阶段——产出和预期成绩。人力资源开发和能力建设活动，就其本质来说，使得真正的效果衡量在短期内几乎是不可能的，而且，即便通过更宽泛的宏观指标在长期内是可以衡量，要找出归因又几乎不可能。成果衡量序列链早期阶段的指标——产出和预期成绩——一般是可行的。但是，这些指标尽管比简单的投入衡量高出许多，却并不能解决真正的效果问题。

24. 因而，除了把衡量重点主要放在产出和预期成绩上之外，没有什么其他办法了。为了做到这一点，最终报告和评估倾向于注重产出阶段（可用的）统计指标（训练的人数、举办的研讨会、开发的工具等等），同时对预期成绩（建立的网络、采纳新政策和办法的政府等等）进行更具主观性的叙述分析。从历史角度来看，各实施实体进行的自我评估，有时会得到外部评价的补充，外方一般是在评价方面经验丰富的咨询顾问。目前已经决定，自第五阶段开始（2006–2007 年）对所有已完成的项目进行一次外部最终评价。

25. 在实践中必然非常依赖主观分析，这种现象的后果之一，就是有关成果的报告往往严重依赖于引用取得成功结果的范例。这导致很难就本质上千差万别的活动总结出总体成果。要想不局限于引用范例，系统的调查可以帮助把了解情况的参与者关于所获成果的意见归纳到一起，并以更宽泛、更系统的形式提出这些结论。正如上文所说明的那样，这种调查是为了报告的目的而做出的，但结论仍然非常主观。不过，利用从了解情况的参与者那里获得的调查结果，是评价方法中被广泛接受的一种办法。⁴

⁴ 联合国系统各业务机构所熟悉的评价调查方法的两个例子，是联合国国际开发部的多边组织成效评估和由 9 个捐助国组成的多边组织业绩评估网。两者都依赖调查技巧，也都被公认为是有用的。

26. 评价有两个基本宗旨，本质上颇为不同。回顾一下这一点是有益的。第一个宗旨是从过去的经验中学习，以便改进将来的设计和执行。第二个宗旨是作为高级管理层和领导层问责的基础。这些宗旨经常会互相冲突，例如，一个失败的项目提供了对未来很有价值的经验教训，但也会导致高级管理层或领导层表示不满。重要的是要强调以下这一点：评价要想得到开诚布公的运用，就必须首先被看作是一种学习工具。这对于发展账户来说尤其重要，因为它的重点在于创新，而要创新就必然有风险。

27. 鉴于发展账户的实施实体分布在世界各地，所以创建了一个发展账户的网站，这是传播发展账户相关信息的首要工具。本审查报告在很大程度上依赖在该网站上可以得到的文档资料以及内部材料。

28. 鉴于发展账户的存续期以及详细审查发展账户所资助的所有 94 个项目的限制，所以选择了第三阶段的项目，作为得出下文所列的一些更宽泛结论的样本。这一选择包括 20 个项目，占最初五个阶段所有项目的 22% 以及最初三个阶段目前已结束项目的 43%。选择第三阶段是出于现实理由，因为它实际上代表了最初五个阶段的中间点，而且也是最近将要完成的阶段。

29. 简要回顾一下目前用于发展账户项目管理的文件序列是颇为有益的。或许应注意到，根据原始概念文件制作完整的项目文件这一做法只是在第四阶段的开始才进行：

(a) 概念文件是一份基本概述文件，方案主管凭此文件与经济和社会事务执行委员会协商，以获得对项目的核准和资助。概念文件也是发展账户款项拟议方案预算文件的基础；

(b) 一旦概念得到核准，可获资助，就要编写一份完整的项目文件，就概念文件中所概述的意图、方法和预算进行精确和详细的说明。这一文件是实施实体进行汇报和方案主管进行总体监测的基础；

(c) 年度进展报告在每年年终提交，就项目执行的实际工作和预算方面的进展进行汇报。这方面的信息会被纳入总体的进展报告，这些报告供内部管理使用，也是向大会进行汇报的基础；

(d) 最终报告是在每个项目结束时提交。这种报告要求包含根据事先确定的架构对项目成果进行基本自我评价的内容；

(e) 一些项目还提交单独的评价报告，一般由专门的签约评价专家编写。

30. 利用内部材料进行文件审查得出三个结论：

(a) 尽管第三阶段的项目依赖项目结束时执行实体的自我评价来进行成果评估，但还是有三个项目得到了为此专门聘用的专业人员做出的更完整的评价。这些报告特别实用，花费也较为合理。未来可能会考虑把这一做法标准化；

(b) 少数鉴于第三阶段执行已达高级阶段而本应可以获得的进展报告和最终报告缺失。目前，发展账户内没有专门资源可以让方案主管进行深入的中央监测、评价或监督，以确保符合预定的汇报日期，改善汇报工作；

(c) 第三阶段的项目是基于概念文件，而不是基于为第四阶段而引入的完整项目文件。在把进展报告和最终报告所衡量的成果与概念文件所述预期成果联系起来时，遇到了一些困难。由于之前的阶段缺少项目文件，加上编写拟议方案预算文件和实际执行之间有时间差，所以衡量的成果往往与预期成果截然不同。既然为后来的阶段所选择的项目样本有时显示核准的概念文件与最终项目文件之间有重大变化，这种状况以后可能会随着成果管理的应用而自我纠正。所有采用成果管理办法的组织在把目标与成绩指标有效地联系起来时面临着困难（至少在开始的时候），这常常导致成果衡量上的差异。

31. 除了这种标准的项目文件编制外，方案主管还在各实施实体的支助下，编写了四份专题审查，以正式进展报告⁵的形式提交给行政和预算问题咨询委员会及大会。这些审查报告把系列类似的项目编在一起以供整体审查：

(a) 经济和社会事务部在2003年编写了一份关于可持续发展的审查报告（见A/58/404）。该审查报告主要把发展账户所资助的项目与国际会议的后续行动联系起来，审查了已执行或正在执行的各个项目的具体主题重点，并提供了关于所获成果的总体评估。这份审查报告注意到了更加明确的重点和更为清晰的目标对于项目成功的重要性，同时也注意到衡量长期效果的巨大挑战；

(b) 经济和社会事务部在2003年还编写了一份关于统计数据的审查报告（见A/58/404）。该审查报告概述了在这一领域进行能力建设的总体办法，特别强调了已执行的项目与联合国其他活动、与现有的网络和某些新网络、以及与各统计委员会之间的关联。所有项目都是和区域伙伴一起执行的。一个由高级统计官员组成的委员会对项目活动提供了高级别的指导；

(c) 联合国环境规划署（环境署）在2005年编写了一份关于环境的审查报告。该报告突出了当地利益攸关方参与的重要性，并论述了在为相关后续活动确保继续资助方面取得的成功；

(d) 联合国贸易和发展会议（贸发会议）在2005年编写了一份关于贸易的审查报告。该审查报告论述了通过发展账户资助项目实施的贸易议程的八个不同主题。该报告为每一种情况都提供了总体评估，评估内容包括所获成果、采用的

⁵ A/55/913、A/57/360 和 A/58/404。第四份进展报告仅提交给行政和预算问题咨询委员会审查。

总体办法、建立的新网络或加强的现有网络以及在从其他捐助者那里获得后续资助方面取得的重大成功。这份审查报告还突出了为实现所预想的能力建设目标而对传统培训机制较为严重的依赖。后一个问题在下文第 43 至第 49 段进行详细探讨。

四. 评估五项主要目标和宗旨

32. 虽然不属于本报告所选择讨论的五种主要标准之一，但对第三阶段项目的审查发现，所有项目都基本上涉及到大会制定的另外两项标准：

(a) 它们都在实施实体的基本目标和战略计划的范围之内，并且概念文件对此作出了明确规定；

(b) 它们都涉及到能力建设问题。

33. 关于能力建设问题，对第三阶段项目进行审查提出的一个问题是，包括课程、讨论会、讲习班、考察旅行等在内的各种培训活动应在多大程度上被视为能力建设。对实施实体的调查反映了一种强烈共识，那就是：好的培训是建设能力的一种可持续成果，即使这种可持续性因为一些实际原因而无法长期跟踪。事实上，在联合国机构向方案国传授或方案国之间相互传授知识的方式中，经过检验的只有有限几种，各种形式的培训理所当然应被视为最重要的一种。因此，好的培训结果也被视为代表了能力建设，因为这种推定认为，人的能力提高了，最终将转化成为政策、办法和机构能力的改进和提高。另一个问题是，实施实体本身内部采取的新办法（培训工具、概念模型等）应在多大程度上被视为能力建设。既然项目活动的可扩展性也是发展账户的一个重要目标，那么制定这样的工具并证明其能够用于其他方案国的做法也应被视为一种合理的能力建设形式。

A. 可持续性

34. 就大会制定的一些其它标准而言，可持续性是一种不太容易衡量的概念。在对现已结束的前三个阶段所有项目的可持续性进行审查过程中，审查定义的可持续性是一个可被视为狭窄的框架，那就是在项目完成之后寻觅现有活动的各项指标，如网站是否依然在运行、培训模块/软件是否仍在使用，已建网络是否经常举行会议等。审查发现，在前三阶段 47 个项目当中，有 55% 的项目都取得了显而易见的可持续成果。但审查没有涉及和不能涉及的是所谓“一次性”活动的影响，这些活动的目标可能是非连续性传授一些从其性质来讲可能并不希望导致任何后续进程的知识要素。对现有衡量技术的能力范围来说尚无法评估此种知识传授结果不断产生的影响。

B. 利用信息和通信技术建立知识共享网络

35. 虽然此次审查涉及到可持续网络问题，但对加强利用信息技术所带来的影响很难评估。新的信息和通信技术现已成为大部分组织日常工作的一部分。虽然台式计算机、在线管理信息系统、电子邮件和因特网链接曾经可能被视为属于创新技术，但它们现在已成为基本操作工具，就像我们过去在引进传真机、文字处理机和复印机时那样。因此，要确定当今使用的技术是属于创新技术还是常见技术，并不是一件易事。审查发现，如果将建立网络定为项目的规定目标，则前三阶段项目中有 38% 的项目都取得了成功。

36. 但在一些方案国，获得利用当前技术所需设备可能仍然是一个挑战，主要是因为预算但也不完全是这些原因。在被审查的第三阶段项目中，有许多项目都反映了这一点，这些项目都涉及到向地方当事人提供计算机基本硬件。在随后几个阶段的项目中，提供计算机基本硬件在项目中所占比重较小。在对实施实体进行的调查中，若干实体指出，创造性利用信息和通信技术不仅仅是已建网络的一种职能。信息技术的基本用途是建立网络，但在第三阶段项目审查中还发现了一些其他用途，其中包括：

- (a) 创建网上区域性社会统计和指标数据库；
- (b) 创建网上区域性环境统计和指标数据库；
- (c) 创建区域性社会统计学机构和专家名录；
- (d) 为贸易谈判员培训编写可通过网络使用的培训材料；
- (e) 创作两个计量经济学模型；
- (f) 创建七个国家贸易数据库；
- (g) 为实施实体关于贸易方面的远程学习网站提供支持，包括模型、制定基准、管理框架轮廓以及税务政策；
- (h) 就争端解决等问题编写在线自学材料；
- (i) 一个关于农村信息和通信技术应用的项目，由涉及利用可再生能源的几个不同部分组成；
- (j) 一个系统化利用信息和通信技术建设提高妇女地位国家机构的项目，由几个不同部分组成；
- (k) 一个主要利用信息和通信技术进行人口普查的项目。

上述 11 种举措都在某种程度上超出了建立网络的概念。审查发现，在第三阶段共 20 个项目中，有 8 个项目（占 40%）存在这种情况。

C. 实施实体之间以及与其他合作伙伴之间的配合与协调

37. 实施实体之间以及与其他合作伙伴之间的配合与协调这项目标比较容易评估，更容易纳入统计审查。下文表 1 和表 2 提供了前五阶段项目实施实体之间关于合办项目的基本数据。表 1 表明，在第三至第五阶段资助的项目中，合办项目一般在项目总数中约占 50-55%。当然，在整个时期都采用今天的标准会存在一些危险，因为在发展账户整个较短的历史中，一些比较重要的标准是在不同时间段采用的。这一方面的主要例子是第一阶段执行的所有项目都是单一机构项目。

表 1

各阶段合办项目

阶段	单一机构	合办项目	项目总数	合办项目所占百分比
1 (1998-1999 年)	11	0	11	0
2 (2000-2001 年)	10	6	16	38
3 (2002-2003 年)	9	11	20	55
4 (2004-2005 年)	11	12	23	52
5 (2006-2007 年)	11	13	24	54
总计	52	42	94	45

表 2

各牵头实施实体的项目概况 (第一至第五阶段)

实体	单一机构	合办项目	百分比	区域		区域间		全球		项目总数	在项目总数中所占百分比
				数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比		
经社部	13	14	52	13	48	5	19	9	33	27	29
贸发会议	15	2	12	2	12	0	0	15	88	17	18
环境署	5	4	44	6	67	1	11	2	22	9	10
禁毒办	4	1	20	3	60	1	20	1	20	5	5
人居署	2	2	50	2	50	0	0	2	50	4	4
经济合作署	4	2	33	6	100	0	0	0	0	6	6
欧洲经委会	0	5	100	2	40	3	60	0	0	5	5
拉加经委会	4	4	50	7	88	0	0	1	13	8	9
亚太经社会	3	4	57	3	43	0	0	4	57	7	7
西非经社会	2	4	67	3	50	1	17	2	33	6	6
总计	52	42	45	47	50	11	12	36	38	94	100

注：因要凑成整数，故所有比例相加后并非与总比例完全相等。

38. 表 2 以牵头实施实体为基础，说明了合办项目以及全球、区域间和区域项目的情况。一些实施实体的某些职能因素可能有助于解释它们在合办项目上的不同表现。各区域委员会都拥有一系列相同的职能，因此有利于区域委员会之间以及与经济和社会事务部开展定期合作。欧洲经济委员会（欧洲经委会）、西亚经济社会委员会（西亚经社会）、亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）参与合办项目程度较高，其部分原因是其所在地理区域的实地划界不太明显，可以跨越各自区域边界开展工作。另一方面，联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）的工作比较特殊，它执行的任务与其他实施实体的任务没有明显重叠。鉴于联合国贸易和发展会议（贸发会议）与各区域委员会的工作有重叠，故其参与合办项目程度较低或许令人比较吃惊，也许主要原因是它把发展账户的资金大多用在全球问题上。

39. 表 2 还说明，虽然受到重视，但对大部分实施实体而言，发展账户所起的供资作用有限，因为它们一般来说每个两年期只能在一个项目上得到资助。如果不算经济和社会事务部和贸发会议，其余 8 个实施实体在十年期内牵头执行了 50 个项目，也就是每个实施实体每个两年期牵头执行了 1.25 个项目（见表 3）。其中几乎一半是合办项目，有些实体本应在更多项目中发挥作用，但不是作为牵头实体。经济和社会事务部执行的项目涉及到统计、性别和可持续发展等各种问题，但每个主要实务领域执行的项目只有大约 1 个。

表 3
实施实体的各项工作更加均衡

	项目总数	经社部和贸发会议		其它实体	
		项目数量	百分比	项目数量	百分比
第一和第二阶段	27	17	63	10	37
第三至第五阶段	67	27	40	40	60
第一至第五阶段总计	94	44	47	50	53

40. 表 3 还说明，自从发展账户设立以来，所有实施实体的各项工作都在逐步向更加均衡发展。在前两个阶段，经济和社会事务部和贸发会议牵头执行的项目占总项目中的 63%，而这一比例在第三至第五阶段项目中下降到 40%。

41. 就伙伴关系而言，对第三阶段 20 个供资项目的审查集中在两个不同类型：

(a) 与 10 个发展账户实施实体以外的国际组织合作执行项目的伙伴关系（国际伙伴关系）；

(b) 地方一级伙伴关系，包括政府部门和机构、民间社会组织以及私营部门（地方伙伴关系）。

下文表 4 概括了本次审查的结果。

表 4

第三阶段项目的伙伴关系^a

	数目数量	在 20 个项目中所占百分比
国际伙伴关系	14	70
地方伙伴关系	16	80
具有两类伙伴关系的项目	10	50
两种伙伴关系都没有的项目	2	10

^a 项目总数是 20。

42. 从总体来讲，可以得出以下结论：方案主管和实施实体在完成合办项目与伙伴关系的目标方面相当成功。但在努力完成合办项目目标的能力方面也有某些限制。因此，可扩展性是正在努力完成的其他目标之一，是长期内将经过检验的技术运用于更多受益人的能力。在可扩展性问题上，一个方面是贸发会议等组织，它们重点关注的是具有全球效应的工具，另一方面是禁毒办等组织，它们的方案任务只是在非常有限的程度上与其他实施实体相同。

D. 创新

43. 从一般意义上讲，创新是一种似乎不太容易衡量的概念。“创新”一词包含多种概念：(a) 引进新的东西，(b) 改变既有的东西，(c) 新做法和（或）新方法。评估创新的范围是一种非常主观性的过程，结论在很大程度上取决于评估者的价值观和感觉。

44. 在大会为发展账户制定的方案目标中，创新概念与两类拟将制定的活动方案存在直接关系：跨部门，区域或区域间。对实施实体进行的调查表明，没有人确信合办项目本身会产生创新的跨部门举措。上文表 2 说明，区域和区域间项目占前五个阶段项目总数中的 62%。

45. 但是，创新也可能被视为超出这两个范围比较狭窄的概念，包含一般性活动，不过这些活动要能确实代表一般意义上的新做法或新方法。方案主管的政策是，对于同一个主题和目标国而言，不允许实施后续项目，但如果后来项目所针对的目标是不同的受益人群体，则允许使用新近发明的做法或方法。有人承认，虽然这是一种合理的做法，但它在一定程度上限制了新项目可能被视为创新项目的可能性。对第三阶段项目进行审查得出的结论是，大量创新是可以在某些限制内实现的，并且对实施实体的调查也普遍反映了对未来创新前景的信心。正如前文所表明的那样，实施实体向方案国传授知识成为一种基本挑战，即最有效的方式就是目前已经经过大量检验和已知的方式，这为创新留下的余地很有限。发展账户各阶段的主题在不断变化，这表明人们越来越重视把建立网络和引进信息和通信技

术作为创新做法的主要内容，且对衡量成果而言，最好在主题方面有一定的稳定性。

46. 在讨论创新时还涉及到另一种情况，它出自两个不同角度：(a) 所涉项目主题的内在创新；(b) 项目方法的内在创新。首先看所涉及的项目主题，显而易见，如果发展账户的项目宗旨是努力实现各项国际发展目标，则核心主题在某种程度上就是事先规定好的，因此，在很大程度上不可能被视为较广义上的创新。但就具体情况而言，对第三阶段项目的审查发现，许多项目可在性质上被视为“非常具有创新性”。例如：

- (a) 贸易便利和电子商务；
- (b) 促进资本市场；
- (c) 用性别观点进行治理；
- (d) 城市政府的减贫战略；
- (e) 对全球化的管理；
- (f) 对外国直接投资的管理；
- (g) 区域间陆上和海上交通联系
- (h) 关于贸易、投资和知识产权问题的争端解决；
- (i) 竞争法；
- (j) 执行认证环境管理系统；
- (k) 利用可再生能源发展农村通信；
- (l) 在工作场所和家庭防止吸毒；
- (m) 采取社区做法减缓环境恶化；
- (n) 制定和执行国家清洁技术战略。

47. 因为上文所列的例子占第三阶段所批 20 个项目中的 14 个，所以有人认为它们所涉及的主题很有创新性。

48. 就项目方法而言，本审查报告发现没有什么创新。但应该指出的是，因为大部分有效的知识传授方式都是经过检验且得到公认的，所以选择范围有限。对第三阶段项目的审查发现，传授方式非常依赖于：

- (a) 传统的讲习班、讨论会、培训课程和考察旅行；

(b) 与主要强调建立可持续网络相结合，并在某种程度上十分依赖于信息和通信技术；

(c) 也有在实现规定目标方面采取真正创新做法的一些例子，如：

- (一) 几个机构在海上和陆上交通联系方面开展的工作；
- (二) 在许多项目上利用全球和区域咨询机构；
- (三) 就贸易培训问题与区域大学建立联系；
- (四) 形成和检验利用可再生能源发展农村通信最佳做法的模式；
- (五) 将国家、次区域及区域水和能源机构网络联接起来。

49. 总之，评估创新是一个非常具有主观性的过程，评估结果在很大程度上取决于评估者的角度。对第三阶段项目的审查发现，所涉及的问题有相当多的创新，但在使用的方法上创新较少。

E. 对发展中国家能力的利用

50. 从上文表 4 可以看出，在第三阶段项目当中，有 80% 的项目与地方组织建立了某种类型的伙伴关系，这必然会利用到发展中国家的能力。对实施实体的调查反映了它们的总体评价，即：在利用发展中国家的能力方面非常成功。还有一点非常重要，那就是，各实施实体在材料方面所依赖的基本规范能力有很多直接来自发展中国家在执行项目及其他职能方面的经验。

51. 对实施实体的调查表明，它们在利用发展中国家的能力执行发展账户所资助的项目这一点上有很高的共识，并且都非常重视，同时也注意到，方案国有时也要求北南知识传授。许多答复都举了例子，并且有些答复还特别指出它们几乎完全依赖于发展中国家的资源。它们还特别指出，要在项目活动与南南合作的可持续改进之间建立明确联系可能比较困难。不过，在实现这一目标方面，大部分国家都将发展账户资助的活动排在非常高的地位。

五. 关于发展账户管理问题的调查结果

52. 如前所述，这次影响审查并没有考虑审查发展账户的管理问题。不过，这次调查就如何改进发展账户管理工作以提高影响问题提出了一些评论意见，不妨在此对其要点进行一下总结。审查注意到，评论意见普遍对方案主管的总体工作持赞扬态度。虽然有若干实施实体提到以下几点，但并非都代表共识看法：

(a) 应该允许为非常成功的项目提供后续供资；

(b) 应采取更加透明的做法，在提出建议到审批整个过程中加强沟通，缩短审批时间，包括确定更明确的选择标准和改进对不批原因的通报；

- (c) 应加强对提案质量的重视程度，不偏重合办项目；
- (d) 如果有正当理由，在项目可接受的规模方面应采取更大灵活性，尽管许多答复对目前做法表示满意；
- (e) 应强化网站，鼓励加强对所有参与者的实时管理，对公众信息的提供不予偏重；
- (f) 应加强标准和过程的稳定性，包括可能减少适用标准的数量；
- (g) 应强化对项目文件、财务管理、评估和逻辑框架的说明；
- (h) 应使财务和项目管理程序更灵活和简单（简化），特别是对于合办项目而言。

六. 结论

53. 在编写本审查报告时，有人就发展账户的管理及其项目执行情况以不同形式提出了两个基本问题：

- (a) 这些项目是否取得了任何成果；
- (b) 它们对方案国发展有什么长期影响？

54. 虽然对第一个问题可以给出肯定答复，但对第二个问题而言，首先需要承认，短期结果将会导致长期影响，即使目前的衡量技术无法得出明确结论。最后，大部分长期影响评估取决于宏观指标，而宏观指标一般不直接针对个别较小项目，发展账户就属于这种情况。

55. 显然，发展账户正在很大程度上实现大会为其确定的目标和宗旨，正在取得显著的有益成果。如把大会制定的各项标准与更容易管理的形式结合起来，那就可以说，发展账户正在达到这些标准。经过十年发展，发展账户出现了一个明显的特征，即随着时间的推移，活动内容及发展账户的管理工作都在不断改进。这些改进为人们带来了合理期待，即成果也会得到改进。

56. 必须从长远角度看待发展账户对长期发展的影响。发展账户是一个规模不大的方案基金，要分配给许多不同的实施实体、地理区域和次区域，并且所涉的实务领域也很广泛。发展账户资助项目是按进和出的性质来决定的。目的是要实施经过精心设计的活动，在目标国达到某种影响，汲取适当经验教训并开发出有更广泛适用性的新工具，然后再将这些经验教训推广到别的地方。主要基金和方案以及一些专门机构在方案国不间断地维持存在，而对于发展账户的许多实施实体而言，情况却不是这样。因此，这限制了实施实体或方案主管对长期影响的评估，而长期影响只能在活动完成很久之后且继续留在方案国时才能评估。从某种程度

上来讲，正如目前所定义的那样，继续支持发展账户的“目标和宗旨”需要有一种认识，即如果项目在短期内实现其预期目标，则长期利益将会到来，即使不能仅仅在发展账户资助的活动范围内进行衡量。

57. 另外，正如大会所授权的那样，它应该是一种“低成本做法”，这表明不为项目的执行工作或总体上的中央管理工作提供专项管理费用。发展账户发展到今天，也许可以对这种做法重新审视，特别是如果会员国希望得到对已取得成果更为系统的分析和反馈。调查表明，从实施实体的观点来看，发展账户在管理方面可能有少数领域取得了逐步改进。更加系统的中央管理和监控，包括在分析成果方面采取更系统的办法，可能需要一定数量的专业核心人员。发展账户虽然规模不大，但实施实体继续予以高度重视。它们的答复表明，它们对大会为指导发展账户制定的标准非常支持，并且表明，它们认为自己正在有效地实现发展账户的“目标和宗旨”。

第二部分

审查发展账户的筹资方式和理由，规定以何种程序找出增效或其他措施产生的节余，以及为发展账户找出更多资源的选择途径

一. 背景

58. 回顾秘书长在其题为“革新联合国：改革方案”的报告中，建议利用节余的行政和其他间接费用创造“发展红利”（见 A/51/950，第 57 和第 58 段）。报告显示，利用在 1998-1999 拟议经常预算范围内节余的款项和会员国的支助，例如通过减少会议和文件数量，可以获得一项效率红利，其数额逐年增加，在 2002 年开始的两年期至少增至 2 亿美元。同一报告建议采取行动（21 和 22），在下两个两年期给中央行政和支助单位以及每个部厅指定节余经费的明确目标，减少行政和其他间接费用，以供转拨给一个发展账户。这些建议在秘书长题为“创造发展红利”的报告中（A/51/950/Add. 5）得到进一步阐述。大会第 52/12 B 号决议决定，在 1998-1999 两年期方案预算内设立发展账户，由行政和其他间接费用在不影响充分执行法定方案和活动情况下可能节余的金额筹供资金，并请秘书长在 1998 年 3 月底之前提出详细报告，说明这一倡议是否可以持续，以及实施方式、特定用途的资源使用和有关的执行标准。

59. 大会第 52/220 号决议决定，因撤销可持续发展问题高级别咨询委员会而节省的 362 000 美元将划拨到发展账户。大会第 52/221 号决议决定，在第 34 款发展账户项下批款 13 065 000 美元，作为 1998-1999 两年期预算经费的一部分。

60. 秘书长在其关于利用发展账户的说明(A/52/848)中提出了利用发展账户的通盘方案目标和方向、指导利用发展账户的总体原则以及向大会提交发展账户建议的一般性准则。不过,大会第52/235号决议遗憾地指出,秘书长关于利用发展账户的说明没有提供实质性资料或提出明确方向,使之在当时未能作出最后决定。该决议要求秘书长提交一份含有以下内容的报告:确定拟在整个秘书处实施的增效措施的种类和领域,估计可能实现的节余金额和百分比;分析这类增效措施对本组织的工作人员人数以及对法定方案和活动的交付情况的影响;发展账户及其活动在2003年以后的可持续性;根据1998-2001年中期计划所定的优先事项,同时考虑到发展账户各项活动与方案预算其他有关款次的互补性,提出关于发展账户的方案目标和方向的具体建议。大会还在该决议中指出,秘书长建议的2亿美元是发展账户的指示性筹资指标,不应对实现这一指标规定时限。

61. 根据这一要求,秘书长在其关于发展账户的报告(A/52/1009)中阐述了发展账户的各个方面,包括发展账户的概念、可持续性、找出增效节余和划拨资金的方式,发展账户的开支方式,特定用途的资源使用和有关的执行标准。

62. 秘书长在提出发展账户开支方式时建议,鉴于发展账户资助的单个项目和活动可以延续到一个两年期之后,可将核拨给发展账户的资金作为多年项目处理,该账户在两年期结束时的任何资金余额将结转 to 下一个两年期。秘书长在关于利用发展账户的说明(A/52/848)中重申了同一概念,秘书长在这一说明中提议,将核拨给发展账户的资金作为多年项目处理,该账户在两年期结束时的任何资金余额将结转 to 下一个两年期。

63. 秘书长在其关于发展账户的运作方式的报告(A/53/945)中再次强调发展账户的多年度性,并建议,在向发展账户划拨因生产率效益而腾出的资源时,只列入经核查属实、具有持续性、而且对法定工作方案没有不利影响的节余。

64. 大会第54/15号决议决定,根据核定的中期计划方案的优先目标,为补充性发展活动设立特别多年账户。该决议还决定,增效措施产生的节余可在预算执行情况报告中确定,经大会事先核准后转入发展账户款下。

65. 秘书长在其关于审查技术合作经常方案和发展账户的报告(A/59/397)中,除其他外,提出了关于发展账户的建议。秘书长在关于发展账户筹资安排的提案6中回顾,发展账户是1997年在秘书处根据秘书长的改革方案精简行政和其他间接费用而节约的资金基础上建立的。他同时也说明,大会还把当时确定的节约金额定为以后年份的筹资基本水平,然后再加上将来能核实的和可持续的节约金额。虽然这项规定意图良好,但它产生的影响却是,没有找到任何进一步的节约金额,而当时秘书长进一步考虑到,如果将节约下来的经费自动分配给其他方案,那么预期主管会在他们自己的活动中找到可以节约的地方这一想法可能过于乐观。他指出,取消这项规定并不一定能保证会找到进一步的节约金额,但它的继

续存在却几乎能够保证找不到它。因此，人们认为这项规定整个来说产生是反效果。秘书长建议大会撤销这项规定，并建议，将来任何增加发展账户筹资金额的办法都应该联系联合国全面方案预算运用方面存在的各种互相竞争的优先事项来加以考虑。这条意见仍然不无道理。

66. 大会第 60/246 号决议决定，重新核算发展账户 2006-2007 两年期的费用，请秘书长积极推进他关于技术合作经常方案和发展账户审查报告所载的有关提议，并向大会第六十一届会议提出建议，说明如何为发展账户增加 500 万美元左右的资源。根据大会的决定，重新核算了发展账户 2006-2007 两年期的费用，结果增加了 915 900 美元。

67. 秘书长在其关于为发展账户确定更多资源的报告 (A/61/282) 中，除其他外，再次强调由于没有可靠的方法来确定产出和服务成本，因此无法找出增效节余，在当时的阶段也无法就如何将 500 万美元左右额外资源划拨到发展账户这一问题提出建议。但他建议大会考虑，将本财务期结束时出现的预算盈余作为增加发展账户筹资金额的手段。大会第 61/252 号决议决定，向发展账户批款 250 万美元，作为一项紧急非常措施，以处理自该账户设立以来向其划拨资金不足的问题。决议还请秘书长在他根据该决议第 4 段提出的报告中就再找出 250 万美元的问题提供建议。

二. 发展账户的筹资方式和理由：找出增效或其他措施产生的节余

68. 回应大会第 52/235 号决议要求，秘书长在其报告 (A/52/1009) 中明确了以下六种主要增效措施，作为当时找出节余和划拨资金的方式：

(a) 简化过程、程序、规则和服务，包括消除部门内部和（或）部门之间工作的重复，停止不再需要的职能；

(b) 加强管理人员的灵活性和责任，办法是向管理人力资源和资金领域的方案主管授予更多的权力和责任，并且消除现有的累赘作法；

(c) 扩大和加强共同事务，以确保支助事务成本效益高、质量高、及时提供、费用相宜并使用户充分满意；

(d) 创立一个电子化联合国，充分利用信息和自动系统，使用最新信息技术，特别是综合管理资料系统，以取代累赘的处理技术，从而减少使用纸印文本以及将部门和秘书的职能现代化；

(e) 为向预算外活动提供服务确立进一步的公平偿还办法以及费用的收回，以期确保向其他机构、预算外活动以及其他类似系统提供的服务费用均可悉数收回；

(f) 进一步加强对会议和文件的会议事务支助，使用新技术和改进的工作方法。

69. 实行增效措施可能取得生产率效益，但这些效益一直无法以数量计算，这在过去一个两年期中更为明显。例如，简化过程、程序、规则和服务的增效措施，例如通过及时发放工作人员工资、减少招聘平均时间等手段，改进了服务质量，也使法定方案提高了效益，但是生产率效益本身却无法以数量计算。

70. 秘书长还提出了几份关于提高执行法定任务的成本效益的报告，⁶ 其中所含资料说明为提高秘书处效率和生产率而制定的措施的执行情况。特别是在关于改进管理措施进展和影响评估的报告（A/62/69）中，秘书长列举了各种增效实例，例如采用环球银行间金融电信协会网络，从而提高了自动化付款的比例，降低了银行手续费，并且采用自动化技术改进了最后合并财务报表。单项银行手续费的降低的确属实，但由于银行交易数量增加，银行手续费总额并未减少。自动化技术产生的效率使相关部门腾出更多审核和验证的时间，从而能够更严格地遵守报告时限。

71. 这两个实例突出显示正在取得的效益，但并没有显示能够划拨到发展账户的具体节余金额。尽管如此，所确定的增效措施使方案主管的工作安排更为得当，也更注重成效。

72. 如 2006–2007 两年期拟议方案预算导言所述（A/60/6，第 15 段），拟议预算继续提出各种增效措施，包括增加使用网址来传播信息、视像会议及合并报告和出版物。

73. 行政与预算问题咨询委员会在大会第六十届会议上指出，必须大大改进关于增效节余的报告，该报告必须依据行之有效的工作方法、共同办法和标准、客观的计量工具和可识别且切合实际的基准和时限。⁷ 此外报告还指出，必须处理为实现增效成果对方案管理员实行奖惩的问题。

74. 根据委员会的意见，秘书长（在 A/62/6(导言)中）指出，大会六十二届会议将审议秘书长同一标题的报告（A/62/69）所载改进管理措施的进展和影响评估，同时审议秘书长关于秘书处实行成本核算原则的可行性的报告（A/61/826）。依据大会就这些报告和企业资源规划系统实施问题做出的决定，可以进一步改进增效措施和节余方面的报告。

三. 规定以何种程序找出增效或其他措施产生的节余

75. 如秘书长关于为发展账户确定更多资源的报告（A/61/282）所述，为了成功识别增效或其他措施产生的节余，需要一个支持增效节余鉴定的系统。现有的信息管理系统只提供未用余额的总数资料，而不能识别这些余额是如何产生的，例

⁶ A/52/685、A/52/758、E/AC.51/2002/2、A/58/70、A/60/342 和 A/62/69。

⁷ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 7 号》（A/60/7），第 102 段。

如是否由于目标未落实等原因。根据现行《联合国财务条例和细则》，这些未用余额应该归还会员国。除了上文第 64 段所述程序之外，还需要确定其他具体程序，而在此之前必须建立一个有助于准确记录各种节余的系统。

76. 如上文第 74 段所述，取决于大会将要作出的决定，未来的信息系统可能能够提供这类信息。

四. 为发展账户找出更多资源的选择途径

77. 大会第 61/252 号决议第四节第 6 段请秘书长就为发展账户再找出 250 万美元资金问题提出建议。

78. 考虑到目前没有识别和记录增效节余的系统，秘书长建议以下几种选择途径：

(a) 内部监督事务厅（监督厅）找出的增效节余：监督厅在最近的报告中确定了各种成本节余。监督厅与受影响的各部门之间不妨联合协作，根据方案执行情况报告，对照已落实的可持续增效措施、工作合理化或程序精简/改进，分析每一项节余，经大会同意后将节余资金划拨到发展账户；

(d) 成果管理制。在成果管理制的总体范围内考虑改进监测和评价，结合成本核算原则和企业资源规划系统的实施，将有助于更好地识别与增效有关的可持续的有形资源，以此扩充发展账户；

(c) 调整优先事项。秘书长在关于为发展账户确定更多资源的报告(A/61/282)第 23 段中指出，将来任何增加发展账户筹资金额的办法都应该联系联合国全面方案预算运用方面存在的各种互相竞争的优先事项来加以考虑。但是，对这个问题没有做出结论。因而，大会今后不妨就方案预算金额范围内的方案优先事项调整再度审议这一问题。

五. 结论和建议

79. 应该注意，依靠现有的信息技术系统，目前不可能识别增效或其他措施产生的可划拨到发展账户的节余资金。在这个问题上，大会不妨考虑上文第 78 段列述的选择途径，作为长期措施。

80. **秘书长建议大会：**

(a) **注意到本报告第一部分所述的影响评估；**

(b) **考虑上文提出的各种建议，决定应该推行何种途径以增加发展账户的现有筹资金额。**