



第六十七届会议

议程项目 136

联合检查组

## 联合国系统的战略规划

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国系统的战略规划”的报告 (JIU/REP/2012/12)。



# 联合国系统的战略规划

撰写人  
猪又忠德

联合检查组  
2012年，日内瓦

## 内容提要

### 联合国系统的战略规划

JIU/REP/2012/12

按照联合国内部监督事务厅(监督厅)的建议,本报告列在联合检查组(联检组)2011年工作方案中。2012年上半年进行了数据收集和访谈。这一全系统审查报告阐述了联合国系统内各组织全球、区域和国家各级战略规划工作的现行做法,指明了在全系统范围、周期长短、成果管理制、政策规划与资源调动之间的关系、机构能力建设、报告、监测和评价等方面采用的不同方法和工具。

本报告审查了联合国系统战略规划的由来和演变情况之后,确定了两种方法:(a) 基于议题的高级别系统性战略框架,以应对范围广、时间长的全局性任务授权;和(b) 机构战略计划,以应对每个组织时间跨度较短的任务授权的具体问题。审查报告建议两种方法结合使用。这样便能按所关心的方面,如性别平等、人权、人道主义援助、卫生、环境、可持续发展、建设和平及维持和平等领域,对联合国系统各组织和实体的各项活动进行综合的监测、评价并向会员国报告。

审查揭示了系统内部涌现出各种不同的新做法。2008年12月19日通过了第63/232号决议,规定从2012年开始一个四年期业务活动全面政策审查周期(四年期全面政策审查,简称“四年审”),此后数年来,在具体领域里,特别是在发展方面业务活动领域里,争取实现规划法协调统一的工作已取得进展。该项决议请联合国各基金和方案及专门机构作出必要变革,使其报告程序和/或规划周期与新的全面审查周期相吻合。这能将显著统一各机构的报告周期,并能增进其相互趋同和交流,协调一致开展“四年审”的后续行动,携手努力制订战略和方案。这是一例良好做法,可以普及到整个系统中的所有战略规划领域。

研究显示,存在一个非正式的网络——联合国战略规划网,涉及近30个联合国系统组织,这些组织之间已经建立了定期的信息交流机制,还携手围绕共同关注的问题和各自组织面临的挑战集思广益,争取在全系统强化战略规划工作的方法、手段及影响。

人们正越来越多地通过系统化使用成果管理制来确定机构战略规划,但这种计划与资源配置的联系明确性应该大大提高。检查专员认为,厘清这种联系确实有必要,但战略计划不应为预算所左右,而应以任务授权为准。

根据该项审查的具体结果提出了一系列建议,这些结果可概括如下:

(1) 从战略上规划联合国系统各实体核心任务贯彻落实的工作须发展形成全系统协调的方式,以便加强这些实体各项活动的一致性和协同增效作用,从而避免向会员国提供重叠和重复的服务,“一体行动”这一拟议概念就体现了这一点;

- (2) 有必要统一术语，并尽可能制订趋同的战略规划工作途径和方法；
- (3) 有必要制定机构战略计划并开发监测、评价和报告所需的相关工具，从而加强成果管理制的实施工作；
- (4) 有必要加强联合国战略规划网作用，保持其灵活性，发扬其成就，并在联合国系统行政首长协调理事会(行首协调会)的主持下制订一个同行审评程序；
- (5) 各会员国应通过各组织的立法机构推动建立协调一致的系统性战略框架应对全球性会议产生的全局性任务；这种框架应按专题和按部门制订，而且/或者其目的是对跨机构的合作和协调作出规定，以实现业务活动促进发展的目的，实现千年发展目标及其后续目标。
- (6) 经济及社会理事会尚未获悉联合国发展系统各机构采取了哪些措施以使其规划周期与新的四年审周期相吻合。这些机构的规划周期需要具有统一模式，才能以全系统一致的视野制订各项战略计划；
- (7) 各机构如何制定区域级相关战略的问题目前缺乏清楚的指导，原因在于没有确定区域各国具体需求的直接政府对话方。尽管如此，联合国环境规划署(环境署)足可垂范，因为该组织常在各区域分别定期会晤的各国环境部长的指导下制订一个区域性环境领域战略框架；
- (8) 资源是否到位往往会使战略目标事先定局。经常预算资源和预算外资源配置脱节，降低了为实现战略目标而筹集资金这项工作的可预见性。战略计划应按照组织的任务授权和优先事项规定这两种资金来源的配置。战略计划需提供一个规定明确的机制，藉以确定执行计划所需的资源；
- (9) 战略计划很少被用作建设组织内部实务和行政能力或基础设施以逐渐实现机构目标的路线图。联合国系统亟需在战略规划工作中加入内部能力建设；
- (10) 基于信技的灵活战略计划成为工具，用以作为支撑新趋势和新需求的基础，使各组织得以适应外部环境。有若干实体确定了一些最佳做法，它们建立了总部和外部办事处之间交流和监测的在线早期预警界面，以发现新的优先事项，允许对资源配置作出及时调整。

#### 供立法机构考虑的建议

##### 建议 4

联合国系统各组织的立法机构应通过经济及社会理事会制定并定义相关的全系统部门战略框架，以处理大会第 60/1 号决议通过的《2005 年世界首脑会议成果》确立的长期目标，以及根据全球性会议产生的系统各组织的使命和任务确立的长期目标。

**建议 5**

联合国系统各组织的立法机构应责成各自的秘书处在 2015 年年底前采取必要措施，统一和/或协调对齐彼此战略计划的规划周期，以便所有的组织都准备就绪，在 2016 年启动向会员国报告的新统一周期。

## 目录

	段次	页次
内容提要.....		3
简称.....		8
一. 导言.....	1-16	11
A. 背景 .....	1-5	11
B. 战略规划的定义.....	6	12
C. 目标 .....	7	12
D. 范围.....	8-11	12
E. 方法.....	12-16	12
二. 概念和目的.....	17-61	13
A. 战略规划的概念.....	17-20	13
B. 联合国系统战略规划的由来和演变.....	21-38	14
C. 目的和预期附加值.....	39-49	18
D. 成果管理制和战略规划.....	50-61	20
三. 联合国系统中的现行做法.....	62-130	23
A. 统一还是多样性：系统需要什么？.....	62-69	23
B. 战略计划的多样性：概念与做法.....	70-109	24
C. 知识共享和创造性思维：联合国战略规划网 (战略规划网) .....	110-124	33
D. 现行做法：战略规划的共同要素.....	125-127	35
E. 编制战略计划的业务费用.....	128-130	37
四. 准则和良好做法.....	131-187	38
A. 为全系统任务制订部门战略框架.....	131-149	38
B. 各组织的机构战略规划定义指南.....	150-171	41
C. 有效战略规划的要素.....	172-187	45
五. 结论.....	188-195	49

## 附件

一. 联合国系统战略规划方法和工具概述.....	52
二. A 部分：业务费用：文件大小和相关费用.....	59
B 部分：业务费用：为规划工作划拨的资源.....	62
三. 有待各参与组织根据联合检查组的建议采取的行动一览表.....	64

## 简称

行预咨委会	ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
行政协委会	ACC	行政协调委员会(现简称“行首协调会”)
方案支助系统	AIPS	全系统方案支助系统
行首协调会	CEB	联合国系统行政首长协调理事会(以前称“行政协委会”)
变管组	CMT	变革管理小组
方协委	CPC	方案和协调委员会
发援会	DAC	发展援助委员会
外勤部	DFS	外勤支助部
管理部	DM	管理事务部
发展协调办	DOCO	发展业务协调办公室
维和部	DPKO	维持和平行动部
经社理事会	ECOSOC	经济及社会理事会
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
管高委	HLCM	管理问题高级别委员会
方高委	HLCP	方案问题高级别委员会
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
民航组织	ICAO	国际民用航空组织
农发基金	IFAD	国际农业发展基金
劳工组织	ILO	国际劳工组织
监文信息系统	IMDIS	综合监测和文件信息系统
信技	IT	信息技术
贸易中心	ITC	国际贸易中心
国际电联	ITU	国际电信联盟
联检组	JIU	联合国系统联合检查组
中期纲要	MTPF	中期方案纲要

经合组织	OECD	经济合作与发展组织
人权高专办	OHCHR	人权事务高级专员办事处
监督厅	OIOS	内部监督事务厅
账务厅	OPPBA	方案规划、预算和账务厅
方预监评条则	PPBME	方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法
四年审	QCPR	四年期全面政策审查
成算制	RBB	成果预算制
成管制	RBM	成果管理制
全环方案	SWMTEP	全系统中期环境方案
艾滋病方案	UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案
共同国评	UNCCA	联合国共同国家评估
资发基金	UNCDF	联合国资本发展基金
贸发会议	UNCTAD	联合国贸易和发展会议
联发援框架	UNDAF	联合国发展援助框架
经社部	UNDESA	联合国经济和社会事务部
联发集团	UNDG	联合国发展集团
开发署	UNDP	联合国开发计划署
环境署	UNEP	联合国环境规划署
教科文组织	UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	UNFPA	联合国人口基金
人居署	UN-Habitat	联合国人类住区规划署
难民署	UNHCR	联合国难民事务高级专员公署
联合国总部	UNHQ	联合国总部(纽约)
儿基会	UNICEF	联合国儿童基金会
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织
禁毒办	UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
日内瓦办事处	UNOG	联合国日内瓦办事处

内罗毕办事处	UNON	联合国内罗毕办事处
外空办	UNOOSA	联合国外层空间事务办公室
项目厅	UNOPS	联合国项目事务厅
维也纳办事处	UNOV	联合国维也纳办事处
近东救济工程处	UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
《战略框架》	UNSF	《联合国战略框架》
性别平等和增强 妇女权行动计划	UN SWAP	联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划
政策规划框架	UNSWPPF	联合国全系统政策规划框架
志愿人员方案	UNV	联合国志愿人员方案
妇女署	UN Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	UNWTO	世界旅游组织
万国邮联	UPU	万国邮政联盟
粮食署	WFP	世界粮食计划署
世卫组织	WHO	世界卫生组织
知识产权组织	WIPO	世界知识产权组织
气象组织	WMO	世界气象组织

## 一. 引言

### A. 背景

1. 联合检查组(联检组)按照联合国内部监督事务厅(监督厅)的建议,在其 2011 年工作方案中列入了对联合国系统各组织战略规划工作展开一次全系统审查。
2. 联合国系统各组织的战略规划一直是联检组关注的主要问题。联检组为大会<sup>1</sup>并于 1972 年拟订联合国中期规划<sup>2</sup>作出了主要贡献。联检组还全面审查了中期计划在联合国系统各组织预算编制工作中的作用。<sup>3</sup>近期的相关报告也包括了对联合国规划、方案拟订、预算编制、监测和评价进程的分析,<sup>4</sup>以及一系列有关联合国系统中注重成果的管理工作的报告。<sup>5</sup>本报告也参照了这些研究报告。
3. 联合国系统各组织、基金、方案、专门机构和其他实体利用立法机构核准和/或内部制定和执行的各式各样战略规划工具和机制来实现其中长期目的和目标,从各组织治理和管理工作到各项专题方案的实施中所使用的各式机制。这些机制的依据是立法授权和任务、多边商定的规范和业务计划与方案以及行政首长在具体领域的有关指示。视任务规定和供资方式(核心或非核心资源供资)而定,其特点相差很大。
4. 居各组织活动之首,并且为了确保这些活动协调一致,2005 年世界首脑会议在其《成果》文件中呼吁建立全系统性评价机制,确保联合国各组织按照“联合国一体行动”的口号步调一致。
5. 尽管战略规划在联合国系统内得到了普遍使用,但协调和制订这种规划法的共同规范和标准的工作一直进展十分缓慢乃至停滞不前。本项审查之下的重点问题涉及(一)联合国系统内是否存在单一战略规划法的观念和必要性;(二)联合国系统是否能够、何以能够统一战略规划法适用的各项程序。

<sup>1</sup> 联检组,《联合国体系各组织方案拟订及预算》,1969 年 9 月(A/7822-JIU/REP/69/7)。

<sup>2</sup> 联检组,《联合国中期规划》,1979 年 3 月(A/34/84-JIU/REP/79/5)。

<sup>3</sup> 联检组,《联合国系统各组织的预算编制》,1990 年 2 月(A/45/130-JIU/REP/89/9,第一卷和第二卷)。

<sup>4</sup> A/48/375(JIU/REP/2003/2)。

<sup>5</sup> A/59/617(JIU/REP/2004/5); A/59/607(JIU/REP/2004/6); A/59/631(JIU/REP/2004/7); A/59/632(JIU/REP/2004/8)。

## B. 战略规划的定义

6. 无论是私营管理还是公共管理领域的学术界和专业组织都已进行过广泛的研究。检查专员查阅了若干种战略规划定义。作为本报告的出发点，检查专员将战略规划定义如下：

战略规划是制定一个组织的中长期目标以及实现这些目标的资源计划的方法。

## C. 目标

7. 本报告的主要目标是向各组织提供一种提出良好做法的工具及全系统性准则，协助这些组织拟订和制定战略计划。有效运用这种准则来建立进程和规划机制，监测、评价、审计战略计划，并进一步为其编制预算，将能使战略规划成为促进主要方案部门全系统协调一致的工具。

## D. 范围

8. 审查集中分析思考、研究发现联合国系统各组织的做法，以期促进当前的改革进程，强化变革管控手段。

9. 审查查明了组织方案规划和预算编制中所用的内部和公开的机制和工具，以及那些为实现国家和全球性活动的部门目标和专题目标而开发的机制和工具。

10. 审查涉及下列问题：

(a) 这些工具与成果管理制以及各组织问责框架的关联和关系；

(b) 这些规划机制和工具中所用的分类法和术语，查明各种做法和趋势，以便为实现全系统进程和报告方法的统一铺平道路；

(c) 增强战略规划工作对这些组织工作的协调、效率、节约和透明度可能产生的影响；

(d) 战略规划给各组织工作带来的业务费用和效力。

11. 审查还将简要分析促发展业务活动的方案联合拟订工作和落实工作，作为四年审进程中正在制订的全系统战略规划的试验案例。

## E. 方法

12. 审查涵盖了联检组的所有参与组织。2011年11月至2012年4月进行了案头审查和访谈。按照联检组的内部标准和准则及内部工作程序，本报告编写过程中随

后使用的方法包括初步案头审查、拟订调查问卷、访谈以及深入分析收集到的数据。详细的调查问卷发至各参与组织的联络点。检查专员和研究团队在其中一些组织的总部和外地办事处进行了访谈。访谈对象是不同的规划者群体和用户群体。

13. 检查专员征求了对各组织报告草稿的意见，以便在本审查报告定稿时纳入考虑。通过研究发现了各组织共有的关切问题，对这些问题的研究有助于理解相关挑战，并确定针对哪些共同的领域颁发指导性准则，以协助各组织加强自身的战略规划。

14. 根据《联检组章程》第 11.2 条，本报告在定稿前与检查专员们进行了协商，以联检组的集体智慧检验报告的结论和建议。

15. 为了便于处理本报告、落实所载建议和监督其执行，附件三说明了本报告是否已发给有关组织，以便采取行动或供其参考。附件三还确定了给每个组织的相关建议，并具体说明是否需由该组织立法或理事机构作出决定或由其行政首长采取行动。

16. 检查专员希望向所有协助编写本报告的人士，特别是参加访谈并慷慨分享其知识和经验的人士表达谢意。

## 二. 概念和目的

### A. 战略规划的概念

17. 过去几十年来，战略规划的概念通过不同的思维模式不断演变，而且还随其适用的组织或公司的类型不同而不尽相同。学术界以及商业和管理方面的文献已经广泛探讨了这一概念。然而，关于战略规划究竟要实现什么目标，并无明确的说法。

18. 一个组织要制定战略计划，必须对所要实现的目标、目的和实现方式有清晰的设想。这些问题看起来简单，但在联合国系统的复杂环境中，跨领域的问题是由不同的组织或实体各自处理的，在这样的环境中，必须在事前分析对战略计划究竟有何期望、战略计划将涵盖哪些内容、以哪些程序和工具予以支持、以及如何衡量和监测其执行和有效落实的情况等问题。此外还应将战略计划视为一种动态工具，使各个组织得以发展演进，适应不断变化的世界环境，按照任务授权落实各项规定提供的服务。

19. 本次审查按其职权范围对战略规划的本质提出了若干问题：

(a) **战略计划的范围：**战略计划是否是实现全系统或机构间分部门和分专题进行规划、协调与合作的工具？具体说，战略计划是否有助于组织内部或组织之间协调促进各项规范和标准在各组织的应用？例如联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划(性别平等和增强女权行动计划)、体面工作方案，以及“联合国可持续发展管理”这一环境署“可持续联合国倡议”采用的环境管理系统等？战略计划是

否是协调实地活动的工具，适用于联合国共同国家评估(共同国评)和联合国发展援助框架(联发援框架)?

(b) **战略计划的本质和决策者:** 战略计划是否是一份由理事机构核可、指导内部治理和管理工作的机构文件? 战略计划应该仅由各组织的秘书处自行编写? 还是说各会员国也应在编写过程中发挥作用?

(c) **与资源的联系:** 战略计划是否是强化筹资战略、确保适当资源配置的工具? 战略计划是否是实现成本节约并推动综合利用资源的手段? 战略计划应该与预算进程直接关联, 还是两者应当有所关联而又相互独立?

(d) **规划、监测和评价:** 战略计划如何为其寻求实现的最终目标所涉及的监测和报告进程服务? 战略计划是否能使各组织得以查明过时的任务授权并发现新的任务授权?

20. 以这些要点作为标尺, 下文分析了联合国系统各组织战略规划的到来和演变。

## B. 联合国系统战略规划的到来和演变

21. 在联合国系统内, 世卫组织率先于 1950 年代采用中期工作方案(第一个方案于 1952 年通过, 为期五年)。1960 年代, 粮农组织、劳工组织、教科文组织等其他组织也启动内部程序通过各自的中期计划。

22. 对联合国各项方案进行中长期规划的设想孕育于 1960 年代, 是应否出台方案预算编制系统问题的辩论的副产品。各会员国希望能更好地理解预算资源不断增加及其用于落实各项方案和方法之间的关系。会员国期望, 改进规划工作, 根据政府间机构提出的任务授权, 反映会员国的优先次序, 争取提高联合国各机关和专门机构之间协调工作的系统性, 会加强资源的有效使用。<sup>6</sup>

23. 大会 1965 年 12 月 13 日第二〇四九(XX)号决议表达了这种种利益和关切, 成立了一个特设专家委员会, 检查联合国及各专门机构的财务状况。委员会的任务是, 报告如何通过理顺并更加彻底地协调联合国系统各组织的活动, 更好地利用可用资金的情况。这些报告<sup>7</sup>载有多条建议, 提出制订一套综合的长期规划、方案拟定和预算编制制度。大会在 1966 年 11 月 4 日第二一五〇(XXI)号决议中通过了这些建议, 并在 1967 年 12 月 19 日第二三七〇(XXII)号决议中开启了部分落实这些建议的工作。大会制定了通过年度预算、同时通过下一年度计划概算的程序, 后者制定的依据是所有方案拟定机构制订的长期计划, 这类负责长期规划工作的机构包括经济及社会理事会(经社理事会)及方案和协调委员会(方协委)。

<sup>6</sup> 经社理事会, 对规划法的深入研究, 秘书长的报告, 1979 年 3 月(E/AC.51/97), 第 5 段。

<sup>7</sup> A/6289 和 A/6343。

24. 然而，这里应当回顾指出，联合国的方案制定机构审议了预算的方案部分，但并没有权力审议预算的经费部分，这是专门由大会第五委员会审议的。方案与预算相互割裂的状况一直维持至今，并对各组织维系方案和资源之间的联系构成了重大挑战。

#### 中期计划作为全系统协调的工具：联合国的经验

25. 1969年，联检组向大会提交了一份有关联合国方案拟订和预算的全面报告。<sup>8</sup> 联检组明文提议通过中期规划，作为综合方案预算编制的要素之一。此建议提出之后，秘书长在随后的一系列报告中提议通过一项六年期中期计划，其中或可包含一个限时落实的框架，以此作为方案预算编制的一部分。<sup>9</sup>

26. 1972年12月，大会一致通过了关于联合国预算编制方式和预算周期长度的第三〇四三(XXVII)号决议，提出了一种试验性的提出预算新方式，并首次推出一种两年期的预算周期。第一份计划是试点，只涵盖1974年至1977年的四年，而非六年。

27. 由此，联合国通过了第一份四年期中期计划，作为1974年至1977年间的主要规划文件。<sup>10</sup> 该计划的设想是将立法授权划入各项方案和次级方案中，赋予必要的战略政策导向。中期计划成为对会员国和秘书长均有约束力的主要政策指示，确保政策和资源有保证，问责制落到实处。

28. 1974年关于“原料和发展”的第六届特别联大和1975年关于“国际经济合作与发展”的第七届特别联大召开之后，大会于1977年12月通过了关于改组联合国系统的经济和社会部门的第32/197号决议。决议内容包括，重振大会和经社理事会按照《联合国宪章》(第五十八条和第六十三条)协调各专门机构活动的作用；建立一个总的政策框架和多项准则，用于联合国系统内的规划、方案拟订、预算编制和评价工作；审查系统内的方案预算和中期计划；统一中期计划和方案、预算提出、方案分类和内容说明。显然，会员国打算将中期计划作为全系统或机构间规划、机构各部门之间协调与合作的工具使用，以使系统更有能力处理国际经济合作与发展问题特别联大设定的目标。<sup>11</sup>

29. 在1975年11月20日第3392(XXX)号决议中，大会决定隔年交替审查方案预算和计划，在1976年开始的下一个财政两年期之前审查中期计划的这一现行做法便发端于此。而在此之前，第一个两年期的计划和预算同时审议的。大会1976年12月4日关于中期计划的第31/93号决议是第一部力图将规划法编纳成规的立法，

<sup>8</sup> 见 A/7822-JIU/REP/69/7 和 Add. 1

<sup>9</sup> 见 A/C. 5/1429(1972年)。

<sup>10</sup> 见 JIU/REP/74/1, 表 1。

<sup>11</sup> 见联大第 3201-3202(S-VI) 号和第 3362 (S-VII) 号决议。

确定了大会、方协委、经社理事会及其附属规划、方案拟订和协调机关编写中期计划和任务授权审查报告的程序。

30. 大会 1982 年 12 月 21 日第 37/234 号决议通过了《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(方预监评条例), 由此完成了编纳成规的过程。<sup>12</sup> 《条例》载有编写、通过和评价中期计划的程序, 以及中期计划在规划和预算编制方法综合框架内的地位。计划旨在成为全系统的规划工具和联合国系统的主要政策指示。编写中期计划要事先与系统内的其他组织协商。<sup>13</sup> 中期计划的全系统地位规定如下:

“计划之前应当载有一篇导言, 导言构成规划过程的一个主要组成部分, 并应:

(a) 以协调一致的方式, 显著列出联合国系统的政策方针;

(b) 说明从各项训示中推演出来的中期目标与战略和趋势, 这些规定反映出各政府间组织所制定的优先次序;

(c) 载列秘书长关于优先次序的提议。”<sup>14</sup>

31. 1984 到 2001 年间, 联合国中期计划的时长从四年到六年不等。2002 年至 2005 年中期计划是第一个反映逻辑框架应用的计划, 按照《方预监评条例》的明确规定, 为两年期方案预算提供了该框架。有了这一新的形式, 管理者们被要求注重其方案的高层次政策目标, 而少关注需要实际开展的具体活动, 而其实采用这一形式的初衷是将整体目标与具体产出联系起来。

32. 2000 年的千年大会和联合国千年宣言(大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议) 之后, 秘书长提出了加强联合国的建议,<sup>15</sup> 由此引起人们注意到经常预算供资的各项活动的预算编制和规划法存在的弱点。在这种情况下, 秘书长提倡采用一种新的管理方式, 即问题管理方法, 以确定联合国系统相关组织要处理的实际而更为尖锐的问题, 从而放弃了涉及所有组织和实体的系统性战略规划法。

33. 遵循这一方法, 并按照方协委的建议, 大会于 1998 年决定, 中期计划将不再强调“联合国系统的政策方针”, 而是强调“联合国的政策方针”<sup>16</sup> (联检组强调)。此外, 大会于 2003 年请<sup>17</sup> 秘书长编制一份两年期战略框架文件, 到 2006 年替代中

<sup>12</sup> 另见 ST/SGB/PPBME(1987 年), 第 1 条。

<sup>13</sup> 联大第 37/234 号决议(1982 年), 条例 4.13: “中期计划的活动应通过事前协商与有关专门机构的活动协调。”

<sup>14</sup> A/53/133, 第 4.7 段。

<sup>15</sup> 见《加强联合国: 进一步改革纲领》(A/57/387)。

<sup>16</sup> 见联大第 53/207 号决议(1998 年); 和 A/53/133。

<sup>17</sup> 联大第 58/269 号决议, 见执行部分第 5 段。

期计划。后继文件是《战略框架》，这是一份只针对联合国的两年期规划文件。<sup>18</sup> 检查专员非常关切的是，规定要与其他机构进行事前协商的《方预监评条例》(2000年版本)条例 4.9 并未付诸实施，特别是因为涵盖整个联合国系统的全面战略框架已不复存在。

#### 全系统规划：部门机关和专门机构的集体经验

34. 为了配合强化经社理事会和大会全系统协调职能的工作，联合国系统的各专门机关和机构努力制订协调统一中期计划的共同准则。

35. 1976年3月，行政协委会商定了中期规划的若干原则，涉及时限、更新程序、组织间协商领域、目标及须包含要素的制定、进展核实手段、评价工作，以及决策机构的参与。<sup>19</sup> 1978年3月，行政协委会应经社理事会之请<sup>20</sup>，参照大会第32/197号决议所涉问题，还试图找到一种可以以此为基础审查和协调联合国系统各项目标和方案的全系统通用工具，例如秘书长的《联合国系统内各机构和组织预算序言纲要》(E/AC.51/89)。然而，行政协委会认为，这些序言的作用有限，不能满足经社理事会所要实现的各项目标，因为这些序言“不一定能反映出共同主题，或表明每个组织的活动对整个系统关注的各领域所作的贡献”。<sup>21</sup> 行政协调委员会建议，<sup>22</sup> 有必要“一般性地概览各组织的目标和计划”…“以便告知理事会和方案和协调委员会联合国系统各组织的联合方案意图”。这将有助于联合规划和采用专题方法执行大会设立的各项总体优先事项，对大会1978年12月19日第33/118号决议(见执行部分第10段)作出回应。

36. 在大会1982年12月21日第37/234号决议中，各会员国部分沿用了这一方法，决议中通过了上文提及的《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(《方预监评条例》)(见第30段)。然而检查专员关切地注意到，行政协委会并未遵循其建议协助各会员国，并于1978年中断了统一各组织中期计划或统一各组织战略规划所用定义和方法的工作。行政协委会的继任机构——行首协调会的工作计划也未涵盖这一领域。但另一方面，行首协调会<sup>23</sup> 继续对各组织的预算编制

<sup>18</sup> A/59/6/Rev. 1; A/61/6/Rev. 1; A/63/6/Rev. 1; A/65/6/Rev. 1。

<sup>19</sup> 行政协委会/行首协调会管理手册 <http://www.unsceb.org/ceb/publications/handbook/fb/16/1601/> 关于方案规划和评估的部分。

<sup>20</sup> 经社理事会第2098(LXIII)号决议第三部分。

<sup>21</sup> E/1978/43/Add. 2, 第36段。

<sup>22</sup> 行政协委会，《行政协调委员会关于协调方案预算和中期计划的说明》E/1978/43/Add. 2(1978年)。

<sup>23</sup> 现有的最新调查报告是《联合国系统各组织预算编制做法》，2009年(CEB/2009/HLCM/FB/14/Rev. 1)。

方法进行比较调查，参照这一模式，联检组也研究了同一问题。<sup>24</sup> 对调查进行更新，将能对规划和预算编制的总体审查过程带来有建设性的投入。

37. 上述经验表明了 1980 年代联合国各组织在战略规划方面达到的最高水平。除非各会员国为各组织的方案和计划切实商定出跨部门性和/或部门性目标，否则要制定一个全局性或部门性专题全系统中期计划和/或若干完全协调一致的中期计划或许并不可行。行政协委会认为，如果预算和中期计划继续服务于其主要目的，那么仅仅通过预算和中期计划，是无法提供准确和翔实的方案数据和政策数据的。<sup>25</sup> 换言之，关于全球跨部门和/或部门性专题的联合国主要会议和论坛讨论产生这种多边性目标，全系统的战略规划才能成为现实。

38. 事实上，若干此类专题和部门性领域已经形成一些全系统性战略计划。第四章 A 部分分析了环境、性别和科技方面的一些例子，以作说明。

## C. 目的和预期附加值

### 争取协调一致、低成本高效益地实现共同目标

39. 举例而言，2009 年联合国系统各组织用于发展方面业务活动的总财政资源达到 229 亿美元，约占规范性活动和业务活动总支出的 63%(36.1 亿美元)。<sup>26</sup> 除非各援助机构的战略优先事项能重新协调妥当，否则，联合国发展系统中出现任务重复以及可用资金和专业人员浪费的危险将有所增加。这种风险并不仅限于发展系统，还扩大到其他各种领域和多边合作体制。

40. 各组织各自逐步制定产生的战略计划和优先事项，是其目前的拨款和支出的起源和立法依据。确实，正如本报告下文深入探讨的，每笔拨款和支出在与专题性/部门性战略相应的各种机构战略计划的迷宫中都能查到依据，这些计划由各组织个别和/或整个联合国系统(关于全球性问题的联合国各项会议，例如千年发展目标、环境议程、性别平等主流化、人权等)通过。新任务授权的日积月累，加快了专题性和部门性规划框架及相应的资源要求和行政架构的扩展速度。

41. 战略规划并不仅是跟风之举。正当联合国各组织预算的主要捐助方大多都受到预算紧张的影响，各组织的决策机构便倾向于更好地优化资源的利用、提高方案上和组织上的协同效应和互补作用，并开发有效工具用于规划和监测各项计划的执行。如果全系统专题性和/或部门性规划框架能更加协调一致，由各机构共享，将会为实现“一个联合国”倡议之下系统规划跨机构工作而首次迈出积极的一步。

<sup>24</sup> 见联检组，《联合国预算进程审查报告》(JIU/REP/2003/2)。

<sup>25</sup> 同上，第 39 段。

<sup>26</sup> 联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查(A/67/93-E/2012/79)，第 55 段。

42. 各组织行政首长和立法机关应根据各自组织取得的经验教训，负起责任，切实有效处理系统性规划工作，以确保(一) 任何新的协调程序都不应给组织造成额外的层次、双重统属关系和额外的行政负担；(二) 应将协调统一工作理解为一种手段，用以增强一致性而不至于使协调统一成为一种束缚。

43. 此外，切实有效、有前瞻性和结构完善的战略规划法将为向利益攸关方作出透明而有意义的报告铺平道路，也将有便于各组织的成员国及其他利益攸关方日后进进一步核可其他计划。

44. 在确保向各组织问责方面，检查专员注意到，各秘书处的政策规划人员和资源管理人员具有一定程度的处理战略规划问题的积极性。检查专员发现，在若干理事机构及其访问的各外地办事处(例如开发署、人居署、环境署、教科文组织和内罗毕办事处)中，战略规划法正成为讨论的核心问题。以教科文组织为例，该组织提到，捐助方和发展援助机构有必要适当优先考虑各项长期落实目标。在检查联合国 2014 年至 2015 年战略框架时，秘书长建议重申，联合国的各项长期目标是充分实现该组织宗旨的工具，具有重要意义。方协委同意了这一建议。<sup>27</sup>

45. 检查专员在与各秘书处代表的访谈中获悉，自 2008 年以来已有一个非正式的全系统战略规划网络(联合国战略规划网(简称“战略规划网”))投入使用，供各方工作者分享信息和经验。<sup>28</sup> 战略规划网目前已商定，战略规划的下列用途：

- 战略规划可以在三个层面上用以贯彻组织的愿景：
  - (a) 在组织内用于内部交流；
  - (b) 供高级管理层和外部捐助方使用，以确定正确的思维模式；
  - (c) 同级之间使用。
- 战略规划有助于组织作出选择并对一切现有压力(新的问题、需求和任务)作出回应。

46. 作为联合国正在进行的改革的一部分，秘书长成立了变革管理小组(变管组)，以查明可以加强秘书长五年议程落实工作效力和效率的战略。该小组编写的《变革计划》强调，有必要开展一致的战略规划，原文如下：“为了帮助在联合国系统的各发展工作部门之间实现更大的协同作用，有必要制定一种协调统一的战略规划方法”。

47. 变管组建议，配合 2012 年即将开展的四年期全面政策审查，并依照秘书长第二任期的优先事项，启动协商进程，设计制订联合国发展系统的下一套战略优先事项。实际上，这将大大地(a) 使各大规范性实体和业务实体围绕实际成果而非抽象

<sup>27</sup> A/65/16, 第 32 段。

<sup>28</sup> 提及联合国战略规划网络的后续内容，见第三章 C 部分。

地明确各自的分工；(b) 强化大会在上一次三年期全面政策审查中作出的统一各基金和方案的规划周期的决定。<sup>29</sup>

48. 检查专员提出了建议 1, 以按照一致的全局性任务授权并在最佳利用现有资源的情况下, 加强整个联合国系统在落实工作过程中的协调与合作。

49. 本建议应与本文第 123 段和第 124 段一并阅读, 行首协调会各成员组织的代表有必要立足于联合国战略规划网内的同行审评, 以期建立分享信息的常规机制。落实本建议可望加强合作与协调。

#### 建议 1

秘书长作为行政首长协调理事会(行首协调会)主席, 借重联合国战略规划网和/或行首协调会特设工作组的支持, 应会同各行政首长审查这些组织各自的战略规划, 争取制定一个全局性一致的战略规划框架和共同目标, 以确保整个联合国系统的一致性, 并避免活动重叠。

### D. 成果管理制和战略规划

50. 在联合国系统内, 联检组率先着手处理有必要在各组织内推出成果管理制文化的问题。<sup>30</sup> 2004 年, 联检组发表了一份报告, 题为“关于在联合国系统内实行注重结果的管理的系列报告概述”(JIU/REP/2004/5)。

51. 方协委第四十五届会议审议了联检组关于成果管理制的报告。大会 2006 年 5 月 8 日第 60/257 号决议核可了方协委的结论。方协委的报告(A/60/16, 第 248 段)批准了联检组提出的“衡量基准框架”并请秘书长落实如何达到联检组所提出基准的各项建议, 由此, “成果”管理制于 2006 年 5 月成为由联合国秘书处执行的一项任务。

52. 在联检组编写的有关成果管理制的一系列报告中, JIU/REP/2004/6 这份文件提出了对成果管理制的如下定义:<sup>31</sup>

“成果管理制是一项侧重于取得成果的管理方法; 一项广泛的旨在改变机构运作方法的管理战略, 以改进业绩(取得成果)作为中心方向。”

<sup>29</sup> 联合国变革管理小组,《变革计划》,(纽约,2011 年 12 月)第 120 段。可查阅 <http://www.un.org/sg/pdf/the-change-plan.pdf>。

<sup>30</sup> JIU/REP/2004/5。

<sup>31</sup> 见 JIU/REP/2004/6, 第 2 页, 方框 1: 根据经合组织,《发展合作机构中的成果管理制: 经验述评》,发展援助委员会(发援会)文件(2000 年 2 月)改写的定义。

53. 作为这一开创性报告的一部分，检查专员们发现，“规划、方案拟订、预算编制、监测和评价”方法是通过成果管理制确保高绩效的一个关键支柱。<sup>32</sup>他们还注意到，成果管理制没有单一的路线图，每个组织的具体性质、任务授权、结构、规模和各种限制在很大程度上决定了管理层为执行成果管理制而作出的选择。

54. 这与当前的研究结果相符；本报告调研期间接受访谈的每个组织/部门都认为自身情况独特，因而需要量身定制的战略计划和工具，以反映其任务和目标的特定性。然而，各组织普遍一致认为，一种通过共同的框架指导联合国系统的全局性战略，将是各组织更好地作为“一个联合国”共同做出成绩的一个重要参照物。每个组织以全局性的全系统战略框架为范本，都可制定出自身的适合本组织需求的机构战略计划。融和并共享所得的经验教训对联合方案的拟订尤为重要，前任秘书长科菲·安南在他的改革倡议中就曾提出过这样的要求。

55. 审查结果显示，在系统层面上，大部分组织都作出了持续努力，在规划和监测该组织各项工作的过程中采用成果管理制。17个组织在其对调查问卷的反馈中都明确报告了这一点(见附件一)。就联合国而言，虽然成果管理制这一方法已经用于内部工作计划和方案预算，但仍然迟迟未能正式应用于《联合国战略框架》(《战略框架》)，因为该框架有严格的核准程序。尽管如此，联合国各部办和实体的首长都肯定了主计长作出的新努力，即编制一份关于如何编写战略框架的支助指南，以帮助各首长采用符合逻辑的成果管理制框架，更好地确定目标。<sup>33</sup>

56. 联合国系统的各规划机构也作出了努力：例如，联合国发展集团(联发集团)已经以经合组织/发援会的词汇<sup>34</sup>为基础编写了一部《成果管理制手册》<sup>35</sup>。据战略规划网的一些成员称，按规定应遵守《战略框架》的实体在推行术语变化方面存在困难，因为《方预监评条则》(ST/SGB/2000/8)并未对成果管理制作出规定，难以建立全系统的共同术语。

57. 经过统一的联发集团术语对成果管理制作出了定义：“一种管理战略，通过这种管理战略，一个组织可以确保其进程、产品和服务能有助于实现预期成果(产出、结果和影响)。成果管理制依赖于明确定义的结果问责制，并要求监测和自我评估在成果方面的进展，并报告绩效。”<sup>36</sup>

<sup>32</sup> 同上，第5段。

<sup>33</sup> 联合国，支助指南，《2014-2015年期间拟议战略框架》(2011年11月)。

<sup>34</sup> 经合组织，《评估和成果管理制关键用语词汇表》(2010年)，可查阅<http://www.undg.org/docs/12316/UNDG-RBM%20Handbook-2012.pdf>。

<sup>35</sup> 联合国联发集团，《成果管理制手册》(2011年10月)，可查阅<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>。

<sup>36</sup> 联合国联发集团成果管理制术语(2003年6月)，改写自经合组织/发援会《评估和成果管理制关键用语词汇表》，2002年，可查阅[http://www.undg.org/archive\\_docs/2485-Results-Based\\_Management\\_Terminology\\_-\\_Final\\_version.doc](http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc)。

58. 在系统的各组织内，已经对成果管理制和战略计划开展了多次专门评估，为改善执行工作铺平了道路。2008年，监督厅就联合国的成果管理制编写了一份审查报告，称“联合国成果管理制已经成为对问责制和决策基本无益的行政杂务”，<sup>37</sup> 并建议(建议 2)：

“为使规划、预算编制、监测条例和细则框架和绩效审查程序更好地服务于本组织的战略规划和管理需要，监督厅建议对《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的条例和细则》展开全面审查和修订，上述修订是2000年进行的。审查内容应包括秘书处资源规划和决策工作各方的工具、结构、时间表及作用和责任。”

59. 值得记住的是，目前方案规划工作的《方预监评条例》(ST/SGB/2000/8)中提到了被此方面后续决议所废除的《中期计划》。然而，检查专员关切地注意到，在大会2012年4月9日第66/257号决议中，会员国仍然“重申”了ST/SGB/2000/8文件中列出的方案规划条例和细则。检查专员感兴趣地注意到，方协委在2012年会议上建议大会请秘书长通过方协委向第六十八届大会提交一份报告，以大会在关于方案规划的多项决议中批准的变革为基础，提出修改《方预监评条例》(ST/SGB/2000/8)的建议。<sup>38</sup>

60. 检查专员支持上述监督厅关于对联合国系统方案规划细则作出必要更新的建议。检查专员还认为，这种修改不仅应当适当肯定和反映秘书长变革管理小组编写的《变革计划》，在联合国系统各发展工作部门之间创建更强的协同作用和一致性，还应对主计长目前努力运用符合逻辑的成果管理制框架来确定战略框架的目标和指标以及长期战略目标的工作予以应有的肯定和反映。<sup>39</sup>

61. 检查专员认为，落实以下建议将有助于加强成果管理制在战略规划中的应用，以加强各项控制措施并改善遵守规定的情况。

#### 建议 2

秘书长应与方协委、行预咨委会和大会各相关委员会协商，编写一份内容更新的公报草案(秘书长公报)替代 ST/SGB/2000/8 号文件并提交大会批准，以便在制定方案规划法、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的工作中以及全体缔约方对上述各方面应负责任中，适度体现成果管理制和联合国的长期目标。

<sup>37</sup> A/63/268(2008)。

<sup>38</sup> A/67/16, 第71段。

<sup>39</sup> 同上，脚注34。

### 三. 联合国系统的现行做法

#### A. 协调还是多样性：系统需要什么？

62. 联合国中期计划进程原本的意图是要贯穿整个联合国系统，就全球性问题提供跨组织指导。但是，虽然全系统规划方法已于 1989 年停用(见以上第二章 B 节)，但 2000 年的《方预监评条则》(ST/SGB2000/8)并未反映这种情况，《条则》仍规定组织之间进行协商，留下了足够的余地，让有些部门得以进行全系统战略规划：

“**条例 4.9**

应规定适当的筹备期间，使各部门、职司和区域机关能够参与制定中期计划。为此目的，秘书长应提议如何协调这些机关的会议日历。中期计划的活动应通过事前协商与有关专门机构的活动协调。”

第五条关于通过新方案活动所涉方案预算问题的细则 105.8(b)进一步规定它应包括：

“在可适用的情形下，指出秘书处其他部门正在进行的类似工作或密切相关的工作，并在可能时，**指出联合国系统各专门机构正在进行的有关活动**”。

63. 虽然适用的《方预监评条则》中包括这些引文，但实践中，制定《战略框架》和由此产生的方案预算时并没有采用正式的全系统方法。检查专员在访谈期间发现，正式方法与现实联系不够。然而，2012 年初提交的、确定秘书长五年优先事项的秘书长议程<sup>40</sup>是在与联合国系统和会员国高级别代表进行协商的基础上编写的，却依然与《战略框架》本身无关。

64. 在研究过程中，各组织应要求对涉及包括联合国、联合国基金和方案、专门机构和原子能机构在内的所有组织的全系统规划法的必要性发表意见。没有人赞成建立强制性的战略框架机制，这样的限制性约束意味着要遵守更多程序和繁琐的流程。属于 T2 型情况的相应实体(见下文表 1)已面临着“双重规划和报告关系”，不赞成在现有基础上再增加一重关系。

65. 但是，各组织普遍同意制订全局性指导框架的原则，在其中规定联合国系统的愿景和主要目标，特别是在联发援框架程序方面作出规定，作为拟议的“一个联合国”倡议的补充，这一倡议目前适用于接受这一理念和对实地业务活动采取联合制订方案和贯彻落实的国家。这样的非约束性指导框架能够提供一种参考，便利系统中不同实体就其处理的跨领域问题(例如环境治理和管理、气候中性、人道主义援助、

<sup>40</sup> 秘书长五年行动议程(2012 年 1 月 25 日)。

人权、两性平等)联合提出报告。这应与现有已核准的联发集团关于方案制订事项的指南相匹配。<sup>41</sup>

66. 检查专员认为,全系统规划是确保联合国系统各组织的部门性和专题性方案活动得到协调一致治理的有效指导工具。检查专员再次建议恢复《战略框架》的全系统地位,将全系统协商注入规划过程之中。联检组在对环境治理进行管理审查的背景下,在2008年曾同样提出了制定环境战略计划的建议<sup>42</sup>,大会尚未就此采取行动。

### 秘书长的全系统战略规划倡议

67. 在2002年启动联合国改革的背景下,秘书长提及有必要改进战略规划,<sup>43</sup>包括更多利用各执行委员会,特别是经济和社会事务执行委员会,鼓励对本组织面临的政治、经济、发展、人道主义和安全问题之间的联系进行分析,并监督经济和社会领域的中期计划和方案预算的制定。令人遗憾的是,各执行委员会的各项机制并没有在实现预期结果方面取得显著进展。

68. 在进行战略规划确定须办事项、办理的方式、时间和预期结果时,应该赋予行政首长及其高级管理团队相当大的自由裁量权和回旋余地,以便他们将各自组织的立法机构赋予的任务授权转化为各组织的具体机构战略计划。

69. 为了更好地处理全局性专题,首先,应该有一个反映联合国系统各组织共同目标和利益的全系统愿景。其次,应努力制定能够反映这个整体愿景的各自战略计划,从而充分把握各组织的潜力。再次,各组织需在全系统层面上统一术语和定义,制订有关战略计划、相关程序和工具的一般指南,帮助每个组织制定与共同愿景相符的战略。显然,这应该立足于各组织的最佳作法和吸取的教训,立足于自身的经验。

## B. 战略计划的多样性: 概念与做法

### 概念

70. 研究结果揭示,系统内以往和现行做法均体现了战略规划法的多样性。战略计划的主要特征是覆盖面、时间范围、预算吻合度和决策。据此,检查专员确定了一个“原型”(基于以往的全系统方式)和现有的三种类型,详见以下表1。

<sup>41</sup> 见联发援框架一揽子指导方针(2010年), www.undg.org。

<sup>42</sup> 见 JIU/REP/2008/3, 第2条建议。

<sup>43</sup> A/57/387(2002), 第114段。

表 1  
联合国系统各组织战略规划法分类

	战略规划类型	时间范围 (# 年)	预算吻合度	利益攸关方/协商
<b>T 原型</b>	具有联合国全系统取向的联合国中期计划原型，  100% 由会员国摊派的经常预算供资，  可能是任何落实《千年发展目标》和后《千年发展目标》进程的全系统战略计划；部分由经常预算、其余由预算外资金供资的四年审进程	4 至 6 年	完全：有财务指标  基于成果预算制，争取逐步转变为成果管理制度	事先与联合国系统所有组织进行协商；以及  联合国内部进程（与方协委、主计长办公室以及联合国有关委员会）、经社理事会、行预咨委会
<b>T1 “纯联合国”型</b>	《联合国战略框架》 100% 由经常预算实施	2 年(提前两年编制)	完全：没有财务指标  不使用成果管理制度	联合国内部协商进程(与方协委、主计长办公室以及联合国有关委员会)、经社理事会、行预咨委会
<b>T2 “混合”型</b>	带有实体/部级专有的内部/专题性和部门性战略计划的联合国战略计划(如性别平等和增强女权行动计划)。100%由经常预算实施的联合国战略计划；由预算外资金实施的内部战略计划；无须大会批准全混合型	《战略框架》方案 2 年  内部方案 1 至 6 年	完全符合经常预算(2)的《战略框架》专册。 使用成果管理制的专题性/部门性战略计划的预算周期通常为 1 至 2 年不等。  内部战略计划通常包含财务指标	主计长办公室与联合国各部办进行协商方协委、行预咨委会、五委、经社理事会和各专门性委员会(取决于任务)；各组织的理事机构和参与伙伴关系的非政府组织利益攸关方，及其工作的预算外部分的捐助方
<b>T3 “独立的机构计划”和/或部门性/专题性计划，其他各种基金、方案(署)、专门机构和原子能机构</b>	与《战略框架》没有直接关系。其战略计划针对特定的专题和部门，由其理事机构作为一项战略计划一体批准；资金来自预算外和核心/经常资源。其中有些战略计划是全系统性的，如劳工组织的《体面工作国家方案》	1 至 10 年。 长期战略计划通常包括长周期内的中期审查。 大部分与四年审周期同步。	预算周期通常为 1 至 2 年不等。时间范围通常短于相关战略计划。  实行成果管理制的有财务指标	各组织内部，  成员国(理事机构)，  合作伙伴(如非政府组织和国家合作伙伴)  想法相同的组织

### 战略框架原型(T)

71. 拟议的原型战略框架令人联想到旧的同一个联合国做法。行政委员会在 1990 年代前一直倡导该方针。它包含了需要与系统各组织事先协商的联合国系统全系统导向(见第 30 段)。其中几个早期版本包含资金需求指标。

72. 虽然恢复原型 T 的可能性不大,但在专题和部门层面上依然有必要制定一个全系统战略框架,以更好为各组织制定一个全局性行动方案。这种框架应反映联合国各次全球问题会议所颁布的任务授权,其中通常包含全球、区域和国家级行动方案,联合国、及其各基金和计(规)划署、以及专门机构可以运用成果管理制由此制定各自的机构战略计划。

### 《战略框架》型(T1)

73. T1 涉及主要依靠联合国经常预算运作的的所有实体/部。<sup>44</sup> 它们的战略计划以各自的《战略框架》方案为基础,提前两年制定此后两年的计划。由于计划的酝酿和制订过程中的程序瓶颈因素,这些部门在改变计划中涉及它们的部分时面临一些困难。秘书处本身的一项艰巨任务是利用及时的评定和业绩报告来酝酿新方案目标,制定出最新的、符合现实的战略框架。因此,秘书处等待这些报告的发布,因为它们涉及前两年期和当前两年期已经完成或正在进行的方案。《方预监评条则》的规定(如条例 4.8)要求战略框架方案和次级方案由有关的部门性、职能性和区域性政府间机构审查,然后再由方协委等中央机构审查。战略框架是在没有政府间政策指导下提前两年制定的,而且需要经过如此繁杂的官僚手续才得以核准,这种情况使得战略框架从一个两年期到下一个两年期进行修改的灵活性很小。

### 混合型(T2)

74. “混合”战略规划法(T2)给各部/办事处带来了更多挑战,因为它们的核心活动作为《战略框架》内各自方案的一部分是由经常预算供资的,但同时,有些核心和非核心活动有赖于其他财源和赞助方提供资金。因此,它们面临双重负担,既要达到遵循《战略框架》这项正式要求,又要制定其内部职能战略计划,以提供实际的指导和工作方案。各部/办事处越依赖预算外资金,情况就越是这样。下文详述这类规划法带来的实际挑战(见第 91 段)。

### 独立的机构计划(T3)

75. 与以上模式不同,与这一模式相对应的是联合国系统各实体的机构战略规划,它与《战略框架》没有直接联系,而常由中期方案框架文件所规定,框架文件反映

<sup>44</sup> 联合国的大部分部/实体基本上依靠经常预算,但在大多数情况下,存在一些低于总资源 10% 的预算外临时性小额捐款(例如维和部:相当于经常预算的 99%,经社事务部:相当于经常预算的 98%)。

的是与组织使命密切相关的高级别跨部门战略，综合了理事机构批准的所有具体部门方案和专题性方案(例如，工发组织中期方案框架(MTPF)、儿基会中期战略计划、原子能机构中期战略(MTS))。这种文件也表明它与《千年发展目标》等全系统目标有关，可以述及各组织间商定的任何其他专题性目标。这些框架的采用与所需必要资源类型无关，但资源要求这一执行战略计划的必要组成部分由政府间核准的两年期预算等其他文书重点论述，并以涉及资源配置、财务规划和成果框架的业务规划文件为补充。

### 其他特殊情况

76. 维和与政治特派团的计划和方案未列入这一类型，因为它们需要独特的特殊对待。它们虽然处在联合国的大树之下，但《战略框架》包办不了它们的任务。这些特派团有其具体特点，难以为之拟定一个稳定的规划程序，因为它们是临时、应要求和应对眼前需要而设立的，而且其持续时间没有固定范围。

77. 大会和安全理事会的决议是联合国问责的参照点。会员国通过这些决议授权批准要实现的任务和目标。随后，各维和特派团运用其特定程序将这些任务体现在其预算之中，并不列入整体的《战略框架》和预算进程之中。

78. 维和部和外勤部的受访者认为《战略框架》与政策规划的关联度不足以满足他们所在部门的具体需求。他们大多数的活动都不是通过战略框架/预算过程供资的。《战略框架》规定的联合国政策目标似乎与方案预算中核心工作人员和资源的使用管理更为相关。但他们认为，《战略框架》涉及维和方案的各专册较为简明，且便于公众获取。这使得《战略框架》可以成为为联合国和所有联合国系统实体提供整体指导的工具，帮助它们了解其所参与的综合特派团的跨学科目标和任务。

79. 维持和平行动支助账户是一个供资机制，它为总部各部办(而不仅限于维和部和外勤部)支助和支持维和行动所需的人力资源和非人力资源提供资金。如果为其使用制定了适当的中长期政策和战略，它便是各部办支持职能能力建设的独特手段。其预算每年由秘书长提交大会批准，根据第 62/250 号决议规定的方式，在各维和行动的单独立项预算中按比例配置。

### 做法

80. 系统中所有组织都使用战略计划为其工作规定具体的时间框架，以根据各自任务授权实现目标，不过它们可能会冠以不同的名称并使用不同的工具和规划周期。大多数情况下，这些计划都是确定资源配置的依据。

81. 附件一概述了在各组织观察到的战略计划的重要参数。附件提供的资料包括 (a) 规划文件的名称；(b) 时间跨度(周期)；(c) 与预算的关系(如资源配置，预算周期)；(d) 与成果管理制的关系。虽然表中可以找到一些细节，但其后的章节分析了系统中一些战略计划的具体实例。

### 联合国的战略规划：战略框架(T1 型)

82. 联合国秘书处在一份题为“联合国战略框架”(《战略框架》)的 583 页的文件中确定了 2012-13 年度的两年期战略规划。它被细分为 27 个独立方案(及其各自的次级方案),反映了联合国秘书处的结构。<sup>45</sup>

83. 秘书处所有部门和实体都必须完成《战略框架》的制定,作为开始制定经常预算和规定各自资源配置工作的先决条件。预算的确定需要财务厅和各方案的首长(和/或高级管理层)之间展开漫长的协商进程。

84. 《战略框架》大纲是设置目标和预期成果这一进程的出发点,这一进程约持续两年时间,以确定下一个两年期的预算。大纲第一部分列出了会员国在大会确定的联合国总体长期目标。会员国具有确定联合国优先事项特权。<sup>46</sup> 大会第 65/244 为 2012-13 两年期确定了八个领域。<sup>47</sup>

85. 总的来说,《战略框架》的大多数使用者都对这一方法感到不满,认为它冗长、繁琐,最重要的是,它不足以成为一个真正的战略规划工具。秘书长认为,这一方法有严重缺陷;它复杂繁琐、旷日持久、互相脱节、耗费时间且刻板僵硬。<sup>48</sup> 检查专员回忆说,他曾按照工作人员为各委员会和机构的工作提供的服务时间估算,秘书处 2001 年的业务费用约为 1030 万美元,这一数字之后一直没有减少。

86. 除主计长办公室外,所有各部办都认为按照各自需求提交计划的现行方法缺乏必要灵活性,无法反映它们不断变化的需求。

87. 很多人抱住这种冗长的程序不放的主要原因是,高级管理人员必须让自己的方案在联合国两年期预算中得到适当的反映,以争取到相应的资源。因此,战略框架实际上并不是一种战略规划工具,而是一种预算工具。

<sup>45</sup> A/65/6/Rev. 1。

<sup>46</sup> 见大会第 65/244 号和第 67/236 号决议。

<sup>47</sup> 优先事项为:

按照大会和联合国最近各次会议的有关决议促进经济持续增长和可持续发展;

维护国际和平与安全;

非洲的发展;

增进人权;

有效协调人道主义援助工作;

倡导司法和国际法;

裁军;

药物管制、预防犯罪和打击一切形式和表现的国际恐怖主义。

<sup>48</sup> A/57/387, 第 162 段。

88. 大部分受访的高级管理人员称,《战略框架》使他们无法采用成果管理制。他们提到了一些隐患:

(a) 联合国战略框架周期是由四个阶段衔接起来的:方案规划;预算编制;执行和监测;以及评价。整个过程为期四年,就如再制订新的战略框架,如果要以本两年期方案和预算的评定结果为依据进行,同样也需要四年。

(b) 这样的评定结果仍然是初步的,可靠的评定并非唾手可得,因而不可避免地要依靠前一两年期的评定结果。

(c) 拟订联合国方案预算所依据的《战略框架》案文要最后定稿,至少要花费13个月。例如,主计长关于编写2014-2015年《战略框架》的内部指示于2011年11月发送至各部和办事处首长,其目标是于2012年底获得大会的最终批准。同时发出的还有一份详细的支助指南。

(d) 会员国同意联合国采用战略规划法和成果管理制,但它们不情愿接受这种战略目标对它们本身具有约束性(包括它们有责任处理承认按指标汇报的结果和成果产生的问题),这两者之间具有内在的矛盾。会员国倾向于利用战略框架对秘书处的取向进行微观管控。

(e) 这一进程并没有考虑到对实质性目标的讨论,而往往陷入技术和行文方面的交流,不断讨论现行战略框架修订建议的提法是否符合相关的任务授权。因此,战略框架不是制定以成果管理为导向的规划法的适当工具。

(f) 当初设想战略框架及其相关的监测和报告工具(如监文信息系统)充其量只不过是为了衡量产出和活动的数量,而不是衡量所做工作的成果和影响。

89. 《战略框架》是个静态文件,因为方协委严格要求框架的行文须符合政府间决定,一字不差。然而,受访者报告说,方协委、经社理事会和大会等负责方案规划的主要立法机构的决定与各部门性/专题性政府间机构或委员会的决定之间存在出入。当为了反映联合国各政府间机构(如人权高专办、环境署一委员会常驻代表)赋予的任务授权而对《战略框架》的相应方案提出变更时,也会出现冲突。方协委会拒绝提出的修改。

90. 鉴于以上调查结果,也为了加强联合国工作的效力和可持续的影响,检查专员回顾并支持近期大会第66/257号决议提出的请求,即“继续采取适当措施,加快执行成果管理制,并在其下一次报告中除其他外提出具体措施,说明本组织如何将问责制的重心从交付产出转向交付成果”。检查专员还欢迎联合国成果管理制工作队正在开展的工作,并鼓励会员国努力采取行动,充分利用提交大会的秘书长报告A/66/692中的成果。

## 联合国战略规划：T2 混合型

91. 检查专员在访谈期间并根据调查问卷的答复发现，在大多数情况下，各部办制订自己的内部战略计划来确定其工作方案。这种内部文件具有双重目的：

(a) **外部使用：**对于非经常预算供资的活动是重要工作内容的部办而言，它们需要更多基于成果管理制的规划、执行、监测、评价和报告工具，以便立即以灵活和透明的方式对其捐助方做出交代。此外，作用评价是报告的一个重要内容，它要求采用分析性报告法，而限于单纯计算已实现的产出；

(b) **内部使用：**对于所有部办，《战略框架》中相应的专册不是一个对部门负责人和工作人员“说话”的文件。《战略框架》中以及混合型规划的补充性战略规划中设置的目标，必须转化为一个具体指导管理人员和工作人员的计划，以便他们明确自己工作在规划中的位置以及预期作出何种成绩。

92. 在访谈期间，检查专员查明混合性战略规划导致相当多的挑战，并给融会贯通的战略思考和规划造成一些困难。

93. 《战略框架》的制定要求各方案通过孤岛式思考提交自己的规划，因为方案的结构是按部门分列，而非按实质问题分列。对全局性问题进行集体规划，即便在一个部门内也很困难，因为这样的结构很难反映这种问题。方案如果争取反映依靠伙伴关系和合作增强与联合国系统负责发展的各方的协同效应和步调一致性取得的集体成就，那就更是难上加难。

94. 《战略框架》更适用于规范性任务和重复性活动(如经社事务部、新闻部)，而不适宜应对性强的方案(如人权高专办、联合国妇女署)，因为这种方案主要处理随客户需求快速变化而变化的业务活动和实地活动。具有重复性规范工作性质的组织或部门更易于依赖战略框架提供的稳定的规划法。但开展业务活动的实体则需要更加动态和灵活的工具。例如，人道主义工作，按其核心任务授权，既需要长期目标，又需要一个相当灵活的应对性规划框架，足以纳入往往每天都遇到的意外新问题。要提前两年预期开展业务活动的世界环境两年后会是什么样的，这几乎是做不到的(例如，一些阿拉伯国家近期的政治局势，2011年以来通常被西方媒体称为“阿拉伯之春”)。这是调查期间不同受访者共同作出的答复。

95. 一些受访者提到了日本 2011 年 3 月发生的海啸和一些阿拉伯国家近期的政治局势，表示这些问题需要系统各实体做出重大而迅速的反应。实际上，检查专员发现，在一些情况下，方案是以非常灵活的方式制定的，足已使方案管理人员能够协调一致地调动经常预算和预算外资源应对紧急情况。实际上，在 2010-2011 两年期《战略框架》和行首协调会/联发集团的工作中是有可能做出这样的反应的，这期间开展了(一) 人权理事会授权、人权高专办支助的调查任务；及(二) 对危机中、危机后和转型国家的国别援助。

96. 《战略框架》的结构和相关的方法由大会在这方面的一些决议中体现的政策演变而来。原来的长期规划方法被缩短为中期规划方法，后来又变为一个两年的规划周期，《战略框架》反映的是某个两年期内联合国预期计划开展的工作。这种修改意在引入灵活性和有效性，周期发生了改变，但确定方案的政府间立法进程没有进行重新界定。方协委、经社理事会、第五委员会和其他主要委员会的作用也未加以适当的重新审视。这一进程并未提供一个框架，用于适应内外环境演变带来的变化。此外，总的来说，两年周期过短，无法对长期全局性优先事项进行适当规划。

97. 检查专员认为，大会应审查《联合国战略框架》的程序和制定内容的工作，及其与部门和专题性战略框架相对的地位和相关性。方协委、经社理事会、第五委员会相对于其他主要委员会和职司委员会及职能机构的作用应重新界定，以从这些机构吸收尽可能多的方案投入，避免战略和方案的更新工作出现瘫痪，从而使《战略框架》成为更具活力的灵活工具。

#### 联合国系统其它组织的战略规划(“独立” T3)

98. 本节涉及本审查涵盖的不属于《联合国战略框架》的各参与组织。这些组织制定了各种不同的程序，这些程序都旨在促进规划工作在成果管理制下得到改进，以提高日益稀缺的资源的使用效率和效益。从收到的资料来看，我们可以肯定，所有组织都在不同程度上建立了执行战略规划的程序，编制了相关文件。<sup>49</sup>

99. 系统内的普遍看法是，战略规划与成果管理制有密切联系，但对于孰先孰后却没有共识。一些人认为成果管理制是战略规划的一部分，而其他人认为战略计划是执行成果管理制的工具。检查专员认为，编制战略计划和采用成果管理制同属一个进程，所要实现的目标都是制定有远见的行动方针，同时辅以根据组织整体任务和客户(特别是会员国)期望制定的工作影响方面的具体预期成果。

100. 研究揭示，独立于《战略框架》之外的各专门机构、以及各基金和计(规)划署更有条件设计满足其具体需求的规划工具。这些组织开发的工具都具有以下特点：

- (a) 更具动态：战略规划法通常包括使战略计划成为动态管理工具的内在机制；
- (b) 政策层面高：世界粮食计划署(粮食署)等一些组织已制定了一份“愿景”文件，规定了该署的总体长期目标，可以其为基础更详细地开发其他较为短期的工具，以便制订切实有效的工作计划；
- (c) 更长期的计划：其中载列有组织的总体愿景，配有一系列短期计划和工具作为补充，以便于与预算周期的吻合和监测工具的使用；
- (d) 这些战略计划的执行是在各组织内分散开展的，并辅以正式或非正式的培训/辅导；

<sup>49</sup> 联合国系统的战略规划概况，见附件二。

(e) 列有机构资源规划工具，将一个规划周期的全部阶段衔接起来，前一个阶段得到的经验教训就此传给下一个阶段，<sup>50</sup> 为形成应对新出现的突出问题的新战略播种。

#### 业务任务的战略规划：连接总部与外地

101. 对于任务主要由外勤业务推动的组织而言，挑战在于将从立法机构得到的总体任务转化为业务活动，在总部和外地办事处之间进行顺畅的协调和知识共享，包括与地方一级的合作伙伴进行协商。当应对的不仅有组织内部沟通和报告工作，还有实地各机构间的联合工作时，这项工作就更为复杂。

102. 对于世卫组织等组织，区域层面是执行工作的非常重要的组成部门。规划过程很复杂，对于有效落实该组织的工作至关重要。因此，这个过程还有待于世卫组织目前正在进行的改革，这一改革旨在更好地服务于成员国，特别是在国家一级。

103. 气象组织报告说，在实地为国家级合作伙伴网络制订规划的工作受到种种制约，将其与总部中央战略规划工作相结合是个挑战。地方办事处通常按照与总部周期不同的地方周期运作，这意味着按照总部周期整合报告关系很复杂。

104. 审查期间有人指出，使总部和外地办事处的规划和报告的难度变得尤为复杂的是，各机构越来越多地参与联合实施方案，如作为国家工作队的一部分执行联发援框架下的各项活动，或响应共同国家评估(共同国评)的需求。

105. 关于四年审和全系统业务活动规划周期的统一问题，大会第 63/232 号决议敦促各基金和计(规)划署并鼓励各专门机构作出任何必要的变革，调整其规划周期，使其与四年期全面政策审查(四年审)相吻合，<sup>51</sup> 包括必要时进行中期审查，并且就适应新的全面审查周期所作的调整情况向经济及社会理事会实质性会议提交报告。

106. 检查专员发现，虽然个别实体报告了这样的调整，但汇编资料尚未提供给经社理事会，<sup>52</sup> 仍有待对其进行评估，以改善全系统规划方法。这将有助于根据“一个联合国”倡议和其他机构间业务活动共同方案共同开展规划、执行、监测和报告成果的工作，以促进发展议题联合方案的制定和联合实施。

107. 检查专员赞赏儿基会、开发署和人口基金正在努力根据一种与四年审相吻合的一体化规划法，参照各国的需求编制一体化的组织预算。这一举措于 2009 年推出，

<sup>50</sup> 在某些情况下，系统和计划设计得足够灵活，在执行周期就容许进行修订，经验教训甚至就此传入正在进行的周期中。

<sup>51</sup> 大会第 63/232 号决议正式将定期审查之前的三年周期改为四年周期。

<sup>52</sup> 经社理事会第 2011/7 号决议(第 14 段(h)项)请秘书长在 2012 年联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查报告中特别注意审查联合国发展系统在改善成果战略规划和管理以加强问责和提高透明度方面取得的进展，并明确需要采取的措施以进一步改善其长期交付和成果。

并已经各组织执行局正式审议。<sup>53</sup> 因此，执行局要求联合国各基金和计(规)划署在 2014 年前提交与其战略计划周期相符的四年期一体化预算及其中期审查。在访谈中，检查专员了解到联合国项目厅和妇女署也坚持采用这一方法。这些特别举措是一种鼓舞人心的榜样，通过学习这种榜样，将全系统共同关切的议题方面的规划和报告工作整合一体，从而提高资源使用和便利会员国工作方面的效率和效力。

108. 经社部的数据显示，36 个联合国实体从事着业务活动。如以下表 2 所示，大会第 62/208 号决议对 14 个基金和计(规)划署具有约束力，还有一些实体也自愿坚持遵照该决议的目标修改了自己的周期，使自己的规划周期与“四年审”相吻合。

表 2  
联合国各实体规划周期与“四年审”的吻合情况

基金和计(规)划署 (14) 战略计划与四年审的强制吻合	开发署(包括资发基金、志愿人员方案)、儿基会、人口基金、粮食署、难民署、禁毒办、贸发会议(包括贸易中心)、近东救济工程处、妇女署、环境署、人居署
专门机构正在调整其规划周期 以与四年审相吻合	粮农组织、教科文组织、工发组织、卫生组织

资料来源：经社理事会支助和协调办公室，经社部(2012 年)

109. 检查专员认为，为了加强具有联合国全系统协调一致的愿景的战略计划制订工作的效力，秘书长作为行首协调会主席应通过经济及社会理事会向大会提出使各发展组织和实体的规划周期与 2015 年底前执行的业务活动四年审新周期相吻合的统一模式，请大会核准。这一榜样将成为良好做法的源泉，可在全系统所有战略规划领域推广。

### C. 知识共享和创造性思维：联合国战略规划网(战略规划网)

110. 大部分受访官员着重指出，使用战略规划通用术语将为改进方法以及报告和比较全系统成果铺平道路。目前正在使用的有很多参考来源相同的术语，例如经合组织/发援委关于成果管理制的词汇表或联发集团最近关于成果管理制的报告。

111. 联合国是唯一一个以一份关于战略规划工作方法条例和细则的单一文书通过单独和完整立法的组织。这一文书，即《方预监评条例》，包含了一些术语的定义和说明以及一个词汇表。虽然它的很多条例可为规划工作提供全系统性准则，但不能作为一种阻止改变术语和确定共同方法的枷锁加以引用。此外，监测“产出指标”(活动数量)落实情况而不是“成果”(对变化或高级目标的影响)的现有术语偏向于成

<sup>53</sup> 见开发署、人口基金和儿基会联合报告，综合预算路线图：费用分类和成果预算编制，2010 年 7 月 19 日，(DP-FPA/2010/1-E/ICEF/2010/AB/L. 10)。

果预算制。要在实现统一商定术语方面取得进展，就需要经立法机构核准，通过所涉的各政府间机制/机构，并事先与联合国系统其他各组织进行协商，改变现有《战略框架》的设置。

112. 如前所述，本研究的一个主要结果是发现了一个非正式的全系统战略规划网络，即“战略规划网”，该网络成立于2008年维也纳举行的第一次非正式会议上，为促进知识分享和最佳作法的交流提供了一个平台。该网络包括来自联合国系统各组织的30个成员。<sup>54</sup>

113. 战略规划网是一个进行讨论及经验和知识分享的论坛，旨在通过讨论有关战略规划的关键问题的内在同行审查确认最佳作法并克服挑战。该网络中包括不同组织的规划单位和其他部门的高级和中级管理人员，并且，它刻意保持非正式性质，以避免因需经最高层官方批准的正式程序的关系产生的瓶颈和障碍。该网络是自立的，支持其成员为了各自组织和部门的利益改进工作方法。

114. 关注战略规划的各方的一个共同问题是，缺少指称规划工作不同方面的共同商定和既定的术语。审查期间，检查专员注意到，不同的组织使用各种术语来指称与规划工作有关的文件和工具，其中包括战略计划、战略框架、<sup>55</sup> 战略管理计划、愿景、战略、业务计划、战略政策框架、白皮书、工作方案、行动计划、业务计划以及很多机构纲领文件。编写所有这些文件的目的是为取得与使命、任务和/或愿景相对应的成果提供指导，处理不同层面的战略和执行工作。战略规划网正视解决的就是所有这些问题。

115. 有关战略规划的术语尚不存在商定的正式定义，但我们过去和现在进行的关于现行做法的审查显示，区分战略框架和战略计划会有所帮助，前者是面较广的指导战略文件，具有适用于全系统的全球性和部门性问题的中长期解决方向，而后者较重于机构层面，用于制定某一组织或实体的战略。战略规划网的报告中指出了缺少共同术语和定义的问题。检查专员鼓励目前正在进行的争取制定一个战略规划工作词汇表，为该领域进一步取得进展提供共同基础的工作。

116. 落实以下建议可望提高效率。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长应通过行首协调会的现有机构间协调机制(包括管高委、方高委和联发集团)为战略规划确定并达成一个共同接受的术语表，并

<sup>54</sup> 现有成员包括联合国、人居署、环境署、难民署、人权高专办、人道协调厅、开发署、联发集团、妇女署、人口基金、儿基会、劳工组织、世卫组织、泛美卫生组织、气象组织、海事组织、粮农组织、粮食署、工发组织、原子能组织、禁核试组织、禁毒办、维也纳办事处、项目厅、教科文组织、近东救济工程处、外空办、艾滋病方案、农发基金、全球基金。

<sup>55</sup> 该网络讨论议题中包括战略计划和战略框架的区别问题。

就此向其立法机构和经济及社会理事会报告有关情况，以期为各自组织战略计划执行工作的规划、监测、评价和报告工作建立一种比较基准并促进其整合。

117. 战略规划网 2008 年至 2010 年每年都举行实地会议(维也纳、内罗毕和纽约)，但该网络自那以后每个月以视频或网络会议的形式召开会议。它是一个非正式网络，因而没有专门资源。因此，在预算愈加拮据的情况下，电子会议对于所有有关各方来说是最方便和有效的平台，也是确保这一论坛生存和发展的一种办法。

118. 战略规划网成员在会议期间互相学习，因为他们常常遇到共同关切的问题或责任(如应大会第 63/232 号决议的要求对规划周期作出变更)。该平台提供了一个适于创造协同效应和集思广益的论坛，主要目标有改进方法和规定共用术语表等。

119. 各组织，特别是从事实地业务活动的组织所面临的一个重要问题是必须明确表述总部的意见(和报告周期)以及国家/区域方案的意见(和报告周期)，后者常受当地各种国家周期方面制约因素的影响。

120. 不论如何界定战略规划的概念或命名其工具，加强战略规划都将促进机构内和机构间的协调，便于总部和外地办事处之间以及在“一体行动”、联发援框架、共同国评、强化的综合框架等背景下参与联合落实工作的各机构间的联络。

121. 如前所述，行首协调会不计划重复行政委员会在统一战略规划定义和方法方面的工作(见以上第 36 段)，而且它与战略规划网也没有正式工作关系。检查专员感兴趣地注意到，战略规划网本身并不特别愿意引起更多关注，担心论坛的正式化会在某种程度上限制其行动自由和创造性思维。一些成员认为潜在的正式化会使该网络面临瘫痪的风险，阻碍当前“跳出思维定式”的自由。行首协调会的很多成员实体通过此次联检组审查和报告了解了战略规划网，并在某些情况下表示愿意加入该网络，以从经验分享中获益。

122. 检查专员同意现行的非正式背景有助于该网络的有效性，但他认为，该论坛的研究结论应为最高层所利用，各组织的行政首长有责任充分利用这一集体努力。

123. 检查专员认为，各组织的行政首长应通过参加行首协调会应以战略规划网的工作为基础，建立一个信息分享和同行审查的经常性机制。

124. 检查专员强调，实施以上建议 1(见第 49 段)将促进合作和协调并推动联合国系统各组织战略规划工作方法中的良好做法的传播。

#### D. 现行做法：战略规划的共有要素

125. 通过对从访谈和调查问卷答复得到的资料进行分析，检查专员查明了不同类型战略规划的一些共同特点。以下是其中一些特点：

- (a) 战略计划是将任务转化为实施战略和行动的工具；

(b) 战略计划或严格意义上被用于确定经常预算资源配置的文书(如《战略框架》), 或用作为了得到有效实现其任务所需资源而支持捐助方承诺的筹资文件;

(c) 除《战略框架》之外, 战略计划不仅仅是确定预算的文件;

(d) 战略计划是确定时期内规划和报告整体结构的一部分, 其特别规划周期由每个组织的特点决定;

(e) 战略计划是一个基准, 管理人员可以用它来对比预期成绩衡量成果, 并向理事机构报告;

(f) 战略计划在组织的机构治理及其管理之间发挥着关键作用, 它通过有关监测和报告工具将目标传达给工作人员并将成果传达给会员国;

(g) 在一些组织中, 战略计划不是一个给定的静态文件, 战略计划的定期更新进程使组织能够查明新趋势以及潜在发展领域和不需要的(过时的)领域;

(h) 战略计划的拟定需要在工作人员和协商进程方面投入大量资源;

(i) 战略计划有助于定期评估并更新组织的新任务;

(j) 战略计划有助于查明实现成果过程中的重叠和协同, 以便重新配置和/或更好配置资源, 使其对于组织成果最有效力和效率;

(k) 一些组织将战略计划视为动态文件和管理工具, 重点被放在授权工作人员和管理人员将计划嵌入其日常工作上, 这促进了实现成果过程的协调性和有效性;

(l) 业务活动的战略计划与决定着全球一级长期目标的联合国总体核心任务和全系统任务有很大关系, 在衡量成果和业绩时为各组织具体战略计划与这些任务建立联系提供了参考;

(m) 战略计划应包括广泛宣传和信息战略作为战略规划的一部分, 以这种方式加强组织的机构外联能力。检查专员发现人居署和环境署对这种方法的需求日益增加;

(n) 最后, 战略计划是管理工具, 这不仅因为其对管理的组织和规划。它们是强有力的工具, 可以用来加强内部能力和建立秘书处长期基础设施, 以将组织目标转化为具体工作并有效执行授权方案。

126. 关于最后一点, 《战略框架》既不是规划工具, 也不是加强组织内部能力的工具。例如, 内罗毕办事处从未能说服联合国总部将《战略框架》作为逐步增强管理能力或建设基础设施的路线图。联合国的基本建设总计划是一个独立文件, 其制订与方案部门的实质基础设施要求毫无关联。检查专员认为, 迫切需要查明联合国系统将内部能力建设纳入战略规划的可行性和方法。

127. 附件二概述了联合国系统战略计划周期和工具的主要参数。以下第四章将以准则形式详述从现行做法分析中得到的经验教训。

## E. 编制战略计划的业务费用

128. 虽然不可能查明不同组织编制战略计划的全部费用，但得到的资料显示，制定战略计划所需的业务费用<sup>56</sup>不低，它包括协商、整合、互动、总部和外地办事处需求汇总以及向客户进行适当报告等一切必要因素。

业务费用包括：

- 直接和间接工作人员费用：工作人员要求的费用应不仅包含组织中规划单位有关工作人员的直接费用，还应包括负责规划整合的部门/单位一切提供投入的其他工作人员(通常为确定政策目标的高级管理人员)(例如，教科文组织的规划单位有 14 个专门工作人员)；
- 机构资源规划工具：对于使用机构资源规划工具处理规划进程的组织而言，除了工作人员使用工具的费用，开发和维护工具也需要费用；
- 发布和翻译：虽然旨在减少打印纸张页数的“节纸”活动和文献工作的趋势有所增强，但仍然存在与提交理事机构(和其他合作伙伴)的正式规划文件的提供和翻译有关的核心费用；
- 对于战略规划网的成员而言，在知识共享和战略规划领域取得的进展方面肯定会获益；然而，在时间、工作人员和基础设施(会议或视频会议)方面涉及隐性费用。

129. 检查专员认为，以协调统一的方式确定战略规划的共同方法和术语将有助于确定各种费用并为确定节约成本的战略铺平道路。分享有相似或兼容关系的机构资源规划工具将构成向会员国进行更加清晰和透明的报告的基础，同时还将削减开发和维护这些工具的费用。

130. 监察专员关切地注意到，能够提供准确可靠的业务费用数据的组织很少。这反映了全系统规划法的非系统性做法。检查专员认为，有必要查明战略规划工作的隐性费用，并作为每个组织具有并承担的支持职能的一部分进行专门处理。<sup>57</sup>

<sup>56</sup> 附件二显示了从联检组调查问卷和访谈答复收集到的关于与编写战略计划有关的业务费用的资料。

<sup>57</sup> 见 JIU/REP/2003/2, 其中着重指出了预算编制所涉及的大量费用。近 10 年后，似乎仍然很难得到与编制战略计划有关的费用的准确数字。

## 四. 准则和良好做法

### A. 为全系统任务制订部门战略框架

131. 在整个系统上下需要澄清如何制订战略计划和开发相关的实施情况监测、评价及报告工具。战略计划指导各组织的工作以及为落实计划的资源配置。

132. 战略计划应该源自各组织的整体任务授权，这是会员国的特权，通过联合国系统各组织的理事机构确立。因此，会员国负有一项核心责任，须为联合国系统不同实体确立融通的任务授权，并有责任在各自层面上进行协调，以确保授予各组织的不同任务授权的一致性，避免矛盾和重复。

133. 全系统的融通是 2005 年世界首脑会议成果(大会第 60/1 号决议)确立的一项核心目标：

- 加强大会与其他主要机关的关系，确保彼此根据各自的任务授权、在需要联合国采取协调行动的专题上更好地协调(第 151 段)；以及
- 为确保联合完成跨领域任务时的协调一致，应以经社理事会指导下确立的高级别政策战略确定全系统部门性战略。

#### 联合国系统内制订的部门性和/或主题性战略框架的一些实例

134. 联合国系统中存在一些制定专题性和部门性战略框架的既定做法。视问题性质而定，一个或多个组织和政府间机构将提供论坛，以制定全球和/或区域行动方案，并由这种论坛商定。

135. 以下是联合国系统中制订的部门性和/或主题性战略框架的一些实例。

#### 环境

136. 部门性全系统规划工作在环境署领导下一直存在到 1990 年代，负责全系统内涉及环境问题的协调规划工作。环境署牵头的全系统中期环境方案是 1990 年至 1995 年的一个主题性全系统战略，是“联合国中期计划”的有机组成部分。令人遗憾的是，和“中期计划”一样，全系统中期环境方案不再具有全系统属性。这与决定成立环境署的大会第 2997(XXVII)号决议赋予环境署的任务相矛盾的。目前环境署的 2010-2013 年中期战略是秘书处自己的评估工具，但不是一个全系统工具。联检组在其 JIU/REP/2008/3 号报告中，建议环境署重新将全系统中期环境方案作为一个全系统基本行政工具。环境署接受了这项建议，并一直在明确朝着这个方向前进。

137. 2012 年 6 月 20 日至 22 日在里约热内卢召开的联合国可持续发展会议上，以及正在进行的关于 2015 年《千年发展目标》之后可持续发展目标的讨论中，落实联

检组对环境署建议的工作已取得明确进展。会员国同意授权环境署制定联合国全系统环境战略，使环境署理事会实行普遍会员制以加强环境署的发言权。

138. 值得指出的是，环境领域一直非常积极地制定专题战略计划，以确保整个系统协调一致实现环境目标(例如 2011-2020 年生物多样性战略计划)。

### 性别问题

139. 数十年来，联合国系统内部一直在讨论提高妇女地位问题。第一个关于妇女与发展的全系统中期计划(后改名为“提高妇女地位全系统中期计划”)是应经济及社会理事会第 1985/46 号决议的要求编写的。审查和评价联合国妇女十年成就世界会议在“提高妇女地位内罗毕前瞻性战略”中呼吁以全系统中期计划增进联合国系统各政策和方案的融通和效率。

140. 自 1990 年以来，该计划一直在机构间一级编写，通常涵盖四年时间，整合系统所有实体提供的相关资料。联合国系统各实体有系统地跟进妇女地位委员会的成果，将其纳入自己职权范围内的工作，其主要目的是为了确保会员国实现两性平等和赋予妇女权能的努力得到支持。行首协调会的最新成果明确涉及性别平等和妇女赋权问题，包括主流化和妇女的平等代表权问题，2012 年 4 月通过的五年期联合国全系统行动计划(《性别平等和增强女权行动计划》)中纳入了这些成果，该计划责成行首协调会所有成员务必达到政府间授权规定的促进两性平等和赋予妇女权能工作的最低标准。该框架通过将《性别平等和增强女权行动计划》建立在政府间任务授权的基础上，成功利用这些任务授权作为构件，为联合国系统促进性别平等和妇女赋权工作提供实用的准则。

141. 经社理事会 2012 年实质性会议欢迎妇女署和行首协调会将性别平等和增强女权行动计划制订成一个联合国全系统的问责框架，以将性别观点纳入系统所有政策和方案的主流。

142. 性别平等和增强女权行动计划是通过与联合国系统 50 多个实体、部和办事处长达 9 个月的密切协商而制订的，产生了一组 15 项绩效指标和在五年内实现这些指标的高层承诺。它既是一个战略规划工具，也是一套问责制框架，具有真正的全系统性质，因为所有联合国系统实体都参与制订，也将参与其实施。包括经社理事会在内的各种政府间机构都对制订性别平等和增强女权行动计划的过程一致赞扬、表示欢迎，并予以强调。该行动计划将通过为性别平等和赋予妇女权能政策以及联合国系统各机构的独立战略计划制订的绩效指标，确保整个系统的连贯性和协同一致。正如 2012 年 3 月在方高委上所承认的，性别平等和增强女权行动计划是其他联合国全系统战略规划工作可以据以进行的一个模型。<sup>58</sup>

<sup>58</sup> 联合国全系统行动计划拥有一个联络人网络，这些联络人每年在纽约和日内瓦会面两次。联络人网络由联合国妇女署协调，但它已经形成了独特的协作伙伴关系(例如卫生组织和国际贸易中心之间；人权高专办和国际电联之间)。围绕全系统行动计划的普通活动由指定工作地点的

## 科学和技术

143. 为科学和技术领域制订的全系统规划采取了联合国系统跨组织中期计划的形式。这一跨组织工具是 1978 年为不同跨领域问题的机构间方案协调制订的一个分析工具；1991 年以后经社理事会逐步取消了这项计划。

144. 检查专员认为，关于环境、人权、性别、发展、科学和技术等全局性部门问题的全系统中期或长期规划工作，是将有关这些问题的行动主流化并确保整个系统内资源的融通有效利用的一种现实、必要的手段。

145. 另一种做法是，联合国基金和计(规)划署的一个专门机构或政府间机构可以制订一套全球或区域战略或方案，在国家一级适用于所有区域和会员国。一个典型的例子是劳工组织的体面工作国家方案，这是劳工组织战略规划的一个有机组成部分，在国家一级落实劳工组织的体面劳动议程。经社理事会 2007 年实质性会议要求联合国系统将人人都享有充分的生产性就业和体面工作的目标纳入其政策、方案和活动的主流，以期持续不断、协调有方地开展经社理事会 2006 年部长级宣言的后续行动。这意味着，劳工组织的体面工作议程作为一种全系统战略得到采用，因而各组织应该将其纳入各自政策和活动的主流，由劳工组织牵头，在全球、区域和国家各级动员组织的支持和投入，包括通过联发援框架进程。<sup>59</sup>

146. 这些部门性和/或专题性战略框架，<sup>60</sup> 虽然最初产生于不同组织，但在经社理事会的协助和支持下，已经被制订成全系统战略框架。这些框架具有全系统政策指导的作用，是向各组织介绍不同机构战略计划的依据，这有助于整体实现这些全系统长期政策目标。

147. 在联合国系统的经费摊付方中，许多会员国面临财政困难，对各组织的资源(包括分摊会费和预算外资源)造成了影响，在这种时候，便更有必要为取得更好地落实工作成果而实现全系统规划工作的融通性。

148. 各基金和计(规)划署所面临的主要挑战在于如何稳获联合国中央规划机构和管理人员的支持。两年一次编写《战略框架》的工作仅仅是在复述更新方案内容和方案目标的最新立法决定。环境署、人居署和联合国内罗毕办事处已各自制订了独立的长期计划或需要实现战略目标，时间跨度为六年。这些计划或目标已获各自的理事机构批准，通常已向经社理事会报告并获得核可。但联合国总部和方协委有

---

各实体(例如，劳工组织、人权高专办)联合公开举办。联合国全系统行动计划也得到了捐助方的赞扬，它们举办了单独围绕全系统行动计划的宣传会议。

<sup>59</sup> 经社理事会第 2007/2 号决议。

<sup>60</sup> 此处的战略框架指的不是联合国战略框架文件，而是这样一种政策战略：在一份全局性文件中包含系统一级的整体目标，随后将根据系统中不同机构各自的具体情况把这份文件转换成具体的战略计划，供它们使用。

违《方预监评条例》条例 4.8 的规定，<sup>61</sup> 不愿意接受以它们的决定作为《战略框架》的立法依据。

149. 落实以下建议可望加强协调与合作，以充分利用现有资源，同时确保协调一致完成联合国系统全局性任务。

#### 建议 4

联合国系统各组织的立法机构应通过经济及社会理事会拟订并确定相关的全系统部门性战略框架，以处理大会第 60/1 号决议通过的《2005 年世界首脑会议成果》所设定的长期目标，以及根据全球性会议产生的联合国系统各组织的使命和任务所设定的长期目标。

## B. 指导各组织机构战略计划的制定

150. 联合国系统各组织的秘书处应根据部门性政策战略框架，在其理事机构以及联合国系统专门协调机构(如经社理事会)的总体指导下，制定机构战略计划，旨在将政策任务在规定时限内转化成各自的具体工作计划。

151. 在发展问题方面，大会第 63/232 号决议已经呼吁统一规划周期。虽然决议对专门机构不具约束力(只是鼓励它们这样做)，检查专员认为，自愿统一业务活动的规划周期，是一种良好做法，有多家机构已经这么做(见上文表 2)。系统中的其他相关活动部门也应该学习这个榜样。从长远来看，规划周期的完全吻合和通用术语的使用将加强成果管理制的实施，方便向会员国报告的过程中进行比较。

152. 关于规划周期，检查专员知道供资机构(如粮食署、开发署、儿基会和人口基金)已同意在 2014 年至 2017 年的下一个四年期内依照所谓的强制性计划期进行统一。检查专员赞赏地注意到，许多组织已采取必要步骤使它们的规划周期与四年审吻合。考虑到这一进展情况，检查专员认为，应该有尽量多的联合国系统实体，不仅有规范性实体，也要有业务实体，共同商定一个统一的规划周期，以便利会员国任务的开展，为其活动和某个商定的时间跨度内可得资源的管理提供战略指导。鉴于排定 2016 年开展的四年审即将到来，也适当考虑到供资机构商定的 2014-2017 年规划周期，似可鼓励所有实体同意向这一规划周期看齐，但这不是强制性规定。

153. 对全系统战略计划而言，更重要的是各实体商定一个向会员国报告的统一周期，与商定或统一的规划周期一致。为了协助会员国在四年审中及在任何其他全系统战略计划背景下为各组织秘书处制定战略方向，所有相关实体都必须同意作出安

<sup>61</sup> 见 ST/SGB/2000/8 号文件。

排，制订一个向经社理事会和大会报告的统一周期，以便各组织发表的所有报告对所完成活动作出的评估均具有可比性。

154. 综上所述，检查专员主张所有开展业务活动和/或规范性活动的联合国系统实体均应在 2015 年之前准备好开始一个与商定或统一的规划周期一致的、向会员国报告的新统一周期。届时，所有相关实体应已经做好安排，启动一个新的统一规划周期，并启用向经社理事会和大会报告的统一周期。

155. 落实以下建议可望加强协调与合作，加强成果管理制在全系统上下的落实，提高、加强各组织工作的效力和效率。

#### 建议 5

联合国系统各组织的立法机构应指示各自的秘书处采取必要措施，在 2015 年年底以前，统一和/或调整对齐彼此的战略计划的规划周期，使所有组织都准备就绪，在 2016 年启动向会员国报告的统一新周期。

#### 战略计划应该是什么样，不该是什么样

156. 根据从访谈和调查问卷的答复中获得的资料，整个系统似乎对战略计划的必要性问题存在共识。但是，各组织或应理事机构的要求、或应组织自身的内部要求，已经制订了各种各样的特别计划，其目的各不相同，也没有整个系统统一的指导原则。

157. 各组织制定有内部工作计划，指导秘书处的日常工作，但始终没有明确界定与机构战略计划的联系。为战略计划的目标而分配资源的机制不统一，在各个组织之间各不相同。资源管理并不一定与资源规划挂钩。这就带来财力和人力资源管理均可能受到负面影响的危险。一项机构战略计划应该是一种工具，用来查明和调动组织的一切可用资源，确定优先事项，以便最佳配置和利用划给商定目标的资源，这应该得到各理事机构的核可。

#### 理事机构的参与

158. 理事机构要求定期收到透明的信息，了解完成工作的情况和方式，机构战略计划应该满足这一要求，尤其应该成为这样一种工具，可用以规划、监测和报告与根本任务授权有关的工作的影响作用。因此，战略计划应该是一份得到理事机构核可的机构文件，秘书处可以依照已商定的机构计划从中草拟出它们的内部工作计划。

159. 一项战略计划还应满足组织的管理需求，是可作为组织路线图的一种工具，使组织各司/股可以在大规划中找到自己的位置，并将各自的日常目标与战略计划的全面实现联系起来。

## 良好做法实例

160. 关于改革战略计划的准则，粮农组织提供了一个最新实例，<sup>62</sup> 其准则吸收了 在落实以前的战略计划时吸取的经验教训，并以满足会员国期望为目的。拟议的修订本着以下五项指导原则：

- 一. 确定优先目标和挑战
- 二. 设定多学科国家重点
- 三. 利用比较优势和核心职能
- 四. 阐明、界定、理顺结果
- 五. 让员工参与

161. 粮农组织特别挑选了上述指导原则来审查自己的计划。这些指导原则或许对其他组织/实体也有参考意义，虽然那些没有实地业务的组织/实体可能不认为国家重点具有相关性。有必要依据某个组织相应的任务授权阐明何为意义重大的事项，无论这是在较高政策级别上的更具规范性的、没有特定的国家或区域层面的任务，还是规定组织战略的隐含与国家/区域层面更强相关性的业务性任务。

162. 这些指导原则不具有普遍性，但它们所涉及的一些问题，或许应该在制定战略计划时予以考虑。从管理的角度来看，为了确保有效实施和实现预期结果，员工的参与是一个重要层面。

163. 粮食署已经制订了这方面的良好做法，倡导进行战略规划时采取双重手段：(一) 一份少于 40 页的简明扼要的文件；<sup>63</sup> 以及(二) 一套在内部逐级向下设定目标的管理工具。

164. 粮食署的战略计划覆盖的时间很长，因为它将休会至 2013 年，以与四年审看齐。作为补充，两年期工作方案提供了一份更详细的按两年期列出的路线图，这与预算周期密切关联。

165. 气象组织简明扼要的战略计划提供了良好做法的一个实例，该计划基于针对三项全球社会需求的五项战略主旨，为气象组织提供了 2012-15 年期间的战略方向，这三项全球社会需求是：(一) 更好地保护生命和财产；(二) 消除贫困，可持续的生计和经济增长；及(三) 可持续地利用自然资源和提高环境质量。基于这些全局目标，气象组织编写了一份简洁(不超过 30 页)、长期(10 年或更长)且真正战略性的文件。作为补充的是一套运行计划、一套秘书处执行计划和预算，以及用来衡量所取得成果的监测和评价、基线和绩效目标。

<sup>62</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc365e.pdf>。

<sup>63</sup> 粮食署 2008-2013 年战略计划，可在以下网址查阅：[www.wfp.org/content/wfp-strategic-plan-2008-2013](http://www.wfp.org/content/wfp-strategic-plan-2008-2013)。

166. 在由于其“混合”性质而具有双重报告关系的组织和实体中(上文表 1 中的T2), 人道主义事务协调厅提供了良好做法的一个实例, 作为联合国的实体, 它近几年强化了自己的战略规划方法和程序。作为联合国的一部分, 人道主义事务协调厅还就其经常预算份额问题(方案 22)为繁琐的《战略框架》进程提供了意见。此外, 基于一种自下而上的在组织内部收集意见和反馈的过程, 并参考从 2007-2009 年计划中吸取的经验教训, 人道主义事务协调厅制定了 2010-2013 年战略框架, 以期在四年期内为巩固其规划工作提供指导。该战略框架提出了人道主义事务协调厅的机构战略, 且可以每年接受全面检测和评估。有了这些管理工具, 人道主义事务协调厅可以更好更有效地应对自己的任务。<sup>64</sup>

167. 国际贸易中心提供了混合性组织良好做法的另一个正面实例, 该中心在方案 10 内向《战略框架》报告, 并负有执行关于贸易促进和出口发展的业务方面的次级方案 6 的完全责任。国际贸易中心是一个强大的以客户为导向的组织。它重新设计了其机构战略计划: 为 2010-2013 年制定的第一个版本经重新审议, 覆盖了 2012-15 年度。它提供了一个例子, 将基于 17 个不相关行动领域的一套松散的战略转化成五大能力范围。因此, 通过重点关注一个界定明确、结构合理的战略, 一项中期(四年)战略计划既向客户提供了关于它们可预期结果的指导和信息, 也为组织的管理人员和工作人员提供了关于目标和时间限制的指导和信息。

168. 本次审查显示, 管理人员期望战略计划能够为他们提供一个灵活的动态框架, 来指导组织的工作, 但在需要进行适应性改变时又不会有所限制。战略计划的时间跨度越长, 就越需要更大的灵活性。检查专员邀请立法机构核可简明的、中长期的、立足联合国系统各组织全局性任务授权的机构战略计划。

### 员工能力建设

169. 战略计划不应仅仅是预算分配的一个工具。事实上, 战略计划不应由预算驱动, 而应以结果为导向。虽然它可以基于已确定的战略优先事项引导资源配置, 但战略计划应在与利益攸关方协商的基础上制定, 利益攸关方包括会员国、社会合作伙伴、(行动任务的)受惠国、(联合活动的)实施合作伙伴、以及由战略规划人员和实务部门高级管理人员构成的秘书处核心团队。通过协商, 让理事机构核可战略计划草案的定义。

170. 在国家和区域层面上, 国际机构和东道国各自战略计划之间的衔接带来了挑战。共同国评/联发援框架进程就如何向各国提供必要援助的问题向各机构提供指导。以使用了联合国发展援助计划方法的坦桑尼亚为例, 一个由 13 名工作人员组成的专门团队必须确保与东道国主管部委和联合国机构各自总部的通信和报告联络。要在联合国系统采用这种方式, 各机构必须准备好承受额外财务负担, 在联发集团

<sup>64</sup> 人道主义事务协调厅 2010-2013 年战略框架, 可在以下网址查阅 <http://ochaonline.un.org/ocha2010/framework.html>。

和发展协调办的支持下，开发和培养与共同国评/联发援框架进程有关的人员的技能和能力。开发署驻肯尼亚代表有一个想法，即利用从各机构借调到开发署驻地协调员办公室核心部门的工作人员。

171. 战略计划应该是一个组织中管理人员和工作人员的指南，为他们提供动态监测工具，指导他们与组织战略计划有关的日常工作。<sup>65</sup> 在这方面，粮食署制定了“绩效之轮”管理方案，涵盖了对战略计划目标所产生活动的实施、监测和报告的所有阶段。同时，提供深入培训，使全体员工熟悉这项方案。检查专员认为这是其他组织可以学习的好榜样，可以作为在组织所有部门的日常工作中纳入对战略计划的理解的一种手段，从而由于对机构目标有共同理解而提高了绩效的质量。

### C. 有效战略规划的要害

#### 战略规划的地域层面

172. 机构战略框架应该界定组织可以在国家、区域和全球各个层面上实施的战略。

173. 在国家一级，共同国评/联发援框架进程就制定国家一级的战略框架向联合国国家工作队队员提供适当的指导。但是，根据内罗毕联合国国家工作队成员的讨论情况，检查专员认为不能将这些进程等同于战略规划，因为它们未涵盖所有部门的所有问题。它们是东道国政府所批准的各种商定方案活动的汇编，涵盖几个实现广泛共识的领域，如性别、青年和人类安全。在已经开展关于“一体行动”试点研究的县，存在联发援框架将成为联合国发展援助计划(例如在坦桑尼亚)的显著趋势。

174. 联合国各国家工作队中有更大的余地来制订全系统成果管理制，因为这将让工作队成员能够分享对共同需要的评估，不仅是特定部门的需要，还包括反映国家整体需求的优先部门。虽然联合国国家工作队的成员认为这样的视角将是有帮助的，但其实际意义是，联合国国家工作队更深入地参与协商和谈判，国家办事处工作队和总部之间的通信也将更加频繁和深入。

175. 在区域一级，目前还没有关于机构如何制定相关战略的清楚指导，因为它们缺乏直接的政府对话者来查明区域中各国的具体需要。环境署高级官员提到一种可行选择，可以环境署的经验为模型进行制订。他们着重指出环境署在区域一级的环境领域制订战略治理框架的可能性。在与其他组织(如有能力开展国别业务的开发署)相关的规范和业务活动方面，环境署都拥有适当且明确的授权。在相应区域各国

<sup>65</sup> 作为战略计划实施工具有特别影响的案例是粮食署的绩效之轮，该方案提供了从最高层向执行层传达信息的说明：是在粮食署战略计划的日常执行工作方面指导所有管理人员和工作人员的一个工具。

相当定期举行会议的环境部长们的指导下，是可以拟定出一个扎实可靠的区域战略计划的。<sup>66</sup>

## 时限

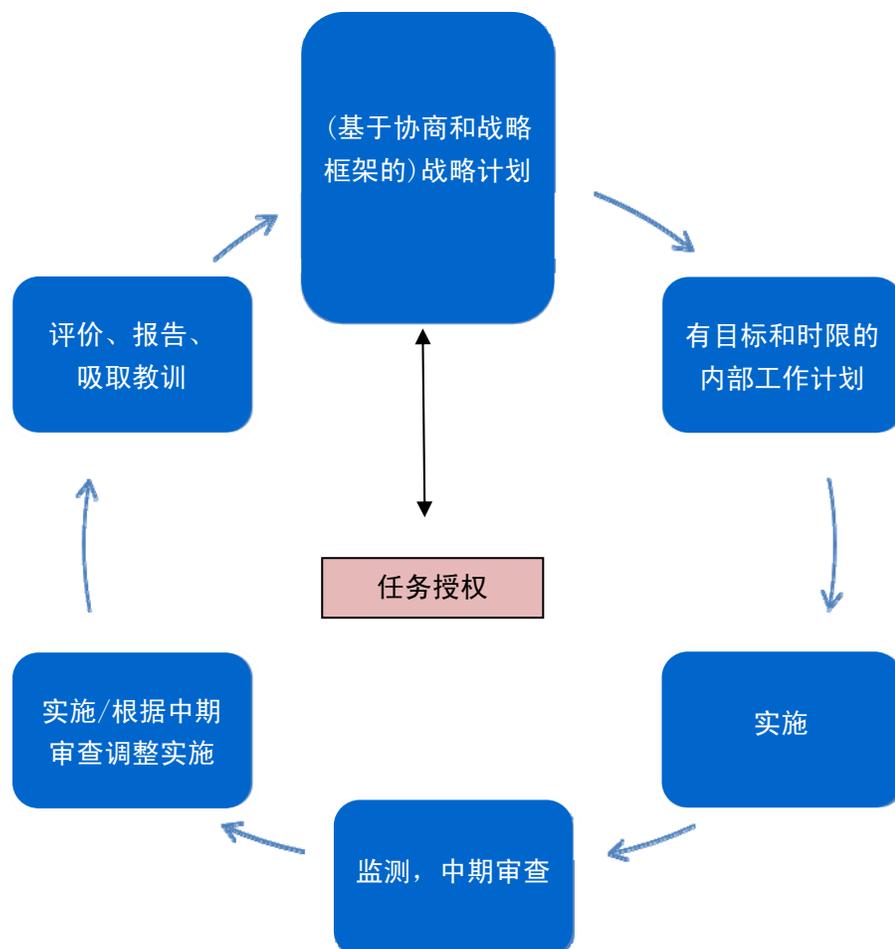
176. 战略计划的最佳时限为多久？没有一个“普遍适用”的答案。在很大程度上，答案取决于任务的类型；可以为规范性任务制定一个较长的时间跨度。包含具有法律约束力、有明确时限框架和时间表的目标的国际公约责成一些组织实施强制性的战略规划。这种规范性战略计划或许可以成为联合国系统各组织仿效的最佳做法。

177. 一般而言，实地业务活动方案时限较短，因为它们必须适应不断变化的国家需求。但是，即使是这些活动也需要较长的时间跨度来进行评价，以便评估它们的结果和影响。劳工组织目前的战略政策框架应理事机构的要求覆盖六年时间，以方便以后监测实施情况。原子能机构的中期战略同样覆盖了六年时间。这与其他联合国系统组织(联合国除外)的规划周期相一致。此外，该战略应在所覆盖的三个两年期内保持稳定，因此不会随着每个新的方案预算而变化。

178. 一个完整的战略规划周期从根据任务授权进行协商和规定具体领域长期目标开始，这些目标很可能来自已有的全系统任务授权和战略框架。接着依次进行的有：制定组织内具体工作计划；实施计划，对最初战略计划的审视工作能够产生影响的中期审查；及至最终的监测和报告。这个过程的结果可以吸纳入新的周期，如下文图 1 所示。

<sup>66</sup> 完全可以利用商定的关于区域跨境环保合作的政府间目标制定区域战略规划。环境署如何能更好地协调联合国各区域委员会，仍有待观察。

图 1：  
拟议的标准战略规划周期



179. 整个周期的持续时间取决于各组织任务授权的类型。规范性任务授权配以较长的规划周期运作起来可以容易些，因为它们活动的发展速度不同于业务性任务授权。较长规划周期通常以较短的亚周期作为补充，在亚周期中可以进行中期审查，审查结果可以反馈给原计划，其中包括根据第一阶段(或亚周期)监测的结果或组织收到的需要在当前周期实施的新要求进行的修订。

180. 具有业务性任务授权的组织与主要工作是应对紧急情况和人道主义问题的组织，需要短期工作计划，这种计划的依据是一个规定组织总体任务授权和最终目标的愿景性文件(如粮食署)。这份愿景性文件不涉及工作计划的细节，可偏重于中期性质，而务实的工作计划可以采用较短的时间跨度。

### 规划和预算周期(经常机构预算与自愿捐款)

181. 具有规范性任务授权的组织可以规划较长的周期。规划周期—预算周期的关系随组织预算外/经常预算比的不同而有所区别。检查专员关切地指出,各组织将无法单独依赖分摊会费履行它们的核心任务。检查专员认为,会员国应确保筹集到一个组织完成其任务所需的资源。这通过减少各组织财务的不确定性,也将有利于增强可预见性,促进规划工作。战略计划必须配以明确界定的机制(例如匹配的业务计划),借以确定实施战略计划所需资源。战略计划目标的确定不应受制于资源是否先已到位的问题。

182. 关于规划周期和预算周期看齐的问题,最常用的办法是选用一个比规划周期短的预算周期。预算周期最短为一年,最长两年。规划周期有更多样化的选择,从两年至十年不等。整体战略计划如果确实是个长期计划,则应该细分为若干个从长期计划中衍生出的中期甚至更短期的计划。一些组织采用了“滚动预算”法,在实施过程中对其加以调整,以适应新形势。

### 监测、评价和报告程序

183. 一些接受了审查的组织采用了基于信技的各种工具来监测和报告其计划的实施情况(如原子能机构的方案支助系统<sup>67</sup>),这些工具特点不同,用途各异。其中一些工具比较动态和复杂,另一些比较静态。

184. 对《战略框架》的监测通过综合监测和文件信息系统(监文信息系统)进行,一般认为这更多的是用成果预算制方法而不是成果管理制方法构思的。虽然该系统在推出时被视为开创性工具,但若审查《战略框架》以使其(依照成果管理制框架)更好地反映成果而不是投入,或许便需要对该系统进行改革。在监文信息系统下报告的实体经常表示,虽然其界面方便用户使用,但用于报告的指标和单位不适合对它们的工作进行定性评估。规划过程中曾商定,这一工具以《战略框架》为基础,能说明的是产出情况,如研讨会的数量、参加人数、出版物的数量,但它不具备参照政策授权对这些活动的影响进行定性评估的功能。

185. 在审查中观察到一些更复杂和具有互动性的系统,其中一个有意思的例子来自人权高专办,人权高专办开发了一个基于信技的工具,对所需资料进行动态管理以反映工作计划,并以互动的方式监测和报告实施情况。以网络为载体的监测系统储存了所有国家、次区域和总部的规划文件,人权高专办所有工作人员都可以查阅这些文件。这种绩效监测系统,确保了外地办事处和总部之间的交流和通信,并推动员工之间分享经验,相互学习。该系统还具有一个财务监测工具,可以不断更新。一旦得到全面实施,该系统还将成为管理层识别新出现问题及相关风险的一个有用工具,让他们能够及时回应,在可能时采取纠正措施。

<sup>67</sup> 原子能机构“计划支助信息系统”是国际原子能机构的机构企业资源规划系统。

186. 人权高专办是一个典型的 T2 型组织(见表 1)，一方面必须根据《战略框架》专册 19 在战略框架/监文信息系统之下进行规划和报告，另一方面，制订了并行的计划和工具，更好地应对组织及其客户需求，以确保其工作的战略规划和实施情况的监测的有效性。人权高专办提到通过方协委在《战略框架》专册 19 中的互动尝试启动任何变革要经历的繁琐过程，这过程至多被视为获取经常预算以及与人权高专办有关的任务库的一个必要过程。此外，除了方协委程序所带来的约束，人权高专办在适应其职能委员会——大会第三委员会的要求方面遭遇困难。困难在于会员国在国家一级缺乏协调，以及各秘书处在行政高层的一致性不足。检查专员认为，应在方协委内部改进协调过程，使联合国各实体在编制各自的战略计划时不会遇到此类障碍。

#### 战略规划作为确定新出现优先事项的预警工具

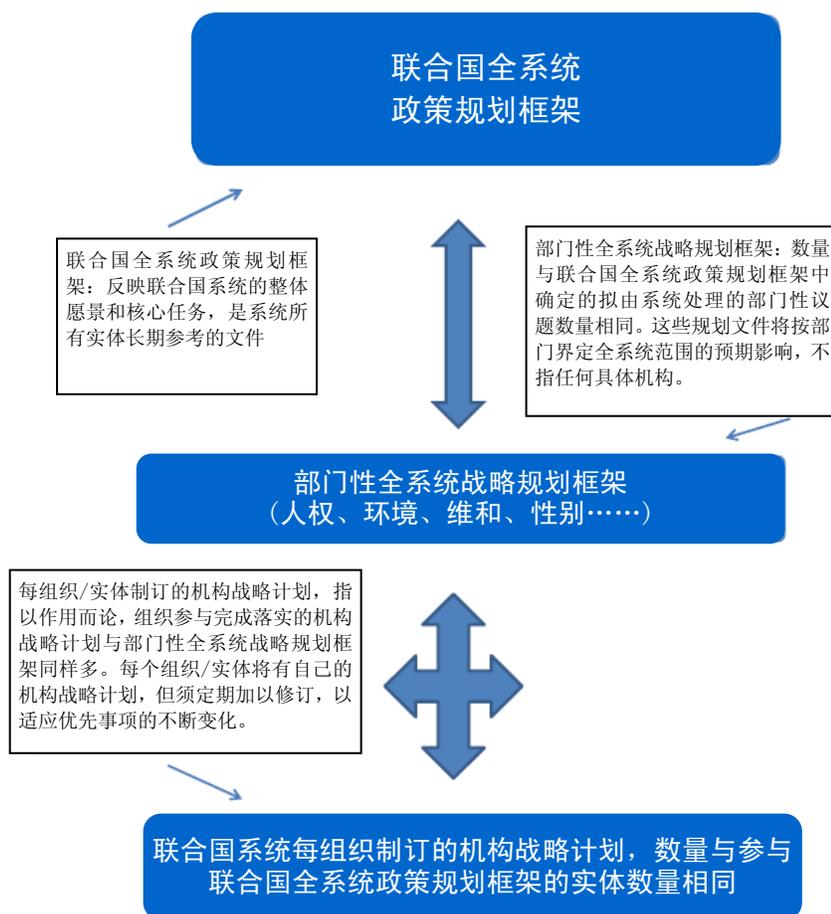
187. 基于审查结论，检查专员感兴趣地注意到，在一些情况下，各组织正在确立和制订动态战略规划架构，作为探测新出现优先事项的预警工具，并用来培养应对这些事项的知识和资源(“苗圃”)。特别是，当战略规划工具使用网络界面在总部和外地办事处之间进行实时通信、监测和信息交流时，灵活的战略计划便成为催生新出现趋势和需求的温床。检查专员发现劳工组织和人权高专办是使用这类系统的典型实例。检查专员敦促联合国系统各组织进一步开发并强化规划工具和报告工具，帮助各自组织提高完成任务的效力和回应力。<sup>68</sup>

## 五. 结论

188. 最后，检查专员认为，联合国系统需要配置一套指导工具，加强完成工作过程的协调程度和有效性。检查专员根据本次审查的结果设想了以下的概念框架，来沟通全系统战略规划与专题性和部门性全系统政策规划之间的联系，以便每个组织及所有利益攸关方都参与落实上述规划工作。与这三个组织环境对应的分别是：(一) 一个全局性框架(联合国全系统政策规划框架(政策规划框架))；(二) 一组针对具体问题的全系统部门性框架(部门性全系统战略规划框架)；以及(三) 发挥实施整体框架作用的各组织的机构战略计划。如下图 2 所示。

<sup>68</sup> 见 JIU/REP/2012/8。

图 2：  
拟议的联合国系统战略规划结构



189. 在这个战略规划治理结构中，全局性任务授权在全系统层面上界定，反映出对联合国系统的作用的一体化构想。由这些任务授权逐级产生若干规定主题性目标、不指任何具体机构的全系统部门性战略规划框架。要完成这个过程，各组织可以制定各自的机构战略计划，将自己预期的贡献和影响与更高一级的全球性和部门性战略规划框架的落实工作联系起来。

190. 机构战略计划应发挥苗圃的战略性作用，发现新趋势，并通过确定新方向，逐步淘汰过时的议题，为每个组织指明可取途径。全球竞争稀缺资源、需求不断增长的情况下，联合国系统必须加强全系统规划能力，更好地利用手中的规划工具，对划给过去的优先事项的资源进行重新调配，以及时应对新出现的优先事项。

191. 现在需要一种全系统规划方法，从各组织完成本身工作的经验和不断学习的过程中吸取营养。联合国全系统政策规划框架的高级别政策规划与各种部门性全系统战略规划框架(例如关于发展、人道主义援助、环境、性别、青年和教育问题)，以及各组织机构战略计划之间的互动将构建一个联合国系统整体治理体系。这种体系将有利于向会员国提出报告的一体化，根据确定的优先事项更好地规划稀缺资源的配置。

192. 全系统战略与机构优先事项同样重要。在上述方案中最缺乏的是一种促进协调与合作(不仅是在组织之间，还包括它们的理事机构之间)的机制，以商定并实施共同的战略计划。各机构遇到推进具体的共同或合办事业的问题时，往往不愿意投身其中并承诺投入自己的资源，部分原因是缺乏一个规定明确的框架。在各组织之间处理战略规划方面存在相当多的制度空白。

193. 但是，不能为此而建立一种全新的制度和程序。实际上，秘书处和政府间层面上现有的多边协调机构，如行首协调会、经社理事会及方协委等应该予以加强。行首协调会及其协调机制负责在联合国系统和/或会员国确定的、并且对其十分重要的大量问题上确保协调一致。它提供了一个讨论这些问题的论坛，收集必要的资料和数据，设置议程，在涉及联合国系统各组织任务授权的全球、区域和国家性问题上为行政首长和会员国提供政策评估和战略取向。这样一来便有必要利用行首协调会成员组织的现有资源，确定技术能力和秘书处能力发挥作用的关键量。

194. 所有利益攸关方必须合作，给需要批准和开展新活动以应对新挑战的程序注入灵活性和回应力。会员国在减轻自己和秘书处的决策工作量和负担方面发挥着核心作用。有了明确规定和商定的战略与规划，简单的程序就足以缩短认识到新需求和组织着手应对之间的时间差距。

195. 对业务活动而言，这更有必要。在经社部指导下正在进行的发展问题四年审进程所循模式应该推广到联合国系统核心活动的其他部门。它提供了一个通过共同国评、联发援框架、驻地协调员网络规划系统各实体开展的联合活动的框架。此外，参与《战略框架》决策和审查过程的不同机构应反思他们发挥规划和监测作用的方法，以简化、强化规划方法，使联合国系统能够以更高的效力、效率和一致性落实联合国各组织的全系统任务。

## 附件一

## 联合国系统战略规划方法和工具概述

(根据联检组调查问卷和访谈中得到的答复, 截至 2012 年 5 月)

	战略规划工具			战略计划与预算过程						协商			评论
	战略计划	批准者	目的	战略计划周期	负责单位	与预算周期是否相关 <sup>69</sup>	周期及与战略计划的吻合度	是否使用成果管理制	两个战略计划周期之间的审查	战略计划是否处理跨领域/全系统问题	与联合国系统各组织的事先协商	其他协商	
联合国	战略框架(《战略框架》)	大会	确定关键目标和可实现目标, 为组织确定工作方向	2 年	管理部/账务厅	是	2 年	是	两年一次的方案绩效报告 监文信息系统 <sup>70</sup>	是	联合国组织和其他组织	政府 政府间机构	
	行政管理级战略规划法	秘书长的五年行动议程		5 年(附加 1 年和 3 年的基准)	秘书长执行办公室战略规划股	否	-	否	对实现基准和(1 年和 3 年)里程碑进展的年度审查		联合国系统	会员国 私营部门 民间社会	
人权高专办	管理计划(办公室管理计划)	高级管理团队	阐述实施人权任务的总体方向	2 年	高级管理团队	是	2 年, 与《战略框架》和管理计划吻合	是	项目和预算审查委员; 规划、监测和评价处; 基于信技的绩效监测	是, 人道主义和发展领域	联发集团	利益攸关方 所有总部和外地办事处	人权高专办正处于过渡阶段, 计划制定一个四年战略规划
	《战略框架》方案	大会		2 年	方案和协调委员会(方协委)								
贸发会议	《战略框架》方案	大会					2 年			是, 千年发展目标			
维也纳办事处禁毒办	2012-2015 年期间战略	会员国	内容明确提及更高级别目标	4 年	战略规划股	是	2 年, 与战略和战略框架吻合	是	年度评价工作计划 年度方案绩效	是	否	会员国 专家 民间社会	

<sup>69</sup> 被用作预算编制法律依据的战略计划。<sup>70</sup> 综合监测和文件信息系统。

	战略规划工具			战略规划与预算过程					协商			评论	
	战略规划	批准者	目的	战略规划周期	负责单位	与预算周期是否相关 <sup>69</sup>	周期及与战略计划的吻合度	是否使用成果管理制	两个战略规划周期之间的审查	战略规划是否处理跨领域/全系统问题	与联合国系统各组织的事先协商		其他协商
	战略框架	大会		2年					审查				
环境署	中期战略(每两年纳入《战略框架》)	常驻代表委员会 方协委和大会	确定组织方向,与组织运作的外部环境相匹配	4年	质量保证科	是	2年,与中期战略吻合	是	方案绩效审查(每6个月) 中期审查	是,例如多边环境协定	主要集团 联合国机构	会员国(常驻代表委员会) 多边环境协定	
人居署	中期战略和体制计划	理事会 大会	实现在组织方案制定、管理和问责制方面共同目标的中心文件	6年	执行主任办公室下的政策和战略规划股 规划与协调股	是	2年,与中期战略和体制计划吻合	是	每6个月一次的中期战略和体制计划进度报告 综管信息系统 <sup>71</sup> 监文信息系统 <sup>72</sup>	是,千年发展目标 and 将性别问题纳入主流	否	常驻代表委员会; 会员国 政府议会 《人居议程》合作伙伴 捐助方	
难民署	全球战略优先事项	高级专员执行办公室	查明职权范围内人口的关键需求,确保满足这些需求或缩小差距	2年	方案支助和管理司	是	2年,与战略规划吻合	是	难民署全球报告(一年一度) 关于高级专员活动的年度报告	是,性别、环境、人权、艾滋病毒和其他跨领域问题	联合国机构,非政府组织和政府间组织以及各国政府	职权范围内人员(难民等) 非政府组织 各国政府	
近东救济工程处	中期战略	主任专员	为在行动和部门的所有领域完成工作提供指导,为方案预算提供基础	6年	是	是	2年,与中期战略吻合	是	基于两年期规划文件的成果审查 年度机构成果审查	是,作为战略规划基础的千年发展目标;性别、环境、残疾和保护	外地办事处与受益者进行协商;东道国政府资讯委员会(东道国和捐助方)	巴勒斯坦难民	

<sup>71</sup> 综合管理信息系统。

<sup>72</sup> 综合监测和文件信息系统。

	战略规划工具			战略规划与预算过程					协商			评论	
	战略规划	批准者	目的	战略规划周期	负责单位	与预算周期是否相关 <sup>69</sup>	周期及与战略计划的吻合度	是否使用成果管理制	两个战略规划周期之间的审查	战略规划是否处理跨领域/全系统问题	与联合国系统各组织的事先协商		其他协商
开发署	战略规划	执行局	决定发展和管理的优先事项	4年	与规划和预算办公室以及行动支助团队, 战略和改革执行团队共享	是	2年, 与战略规划吻合	是	中期审查	是	儿童基金会	会员国	
	年度业务计划	行政或执行团队		1年					年度报告程序(行政团队提交执行局的年度报告)			人口基金	国际非政府组织 私营部门
人口基金	战略规划	执行局	提供组织的战略方向, 构成人口基金方案管理和问责制的核心	4年	方案司的战略、政策和标准处	是	2年, 与战略规划吻合; 截至2014年基金和计(规)划署的战略计划周期为4年	是	战略计划的中期审查  每年向执行局提交有关实施情况的报告	是, 千年发展目标; 作为战略规划基础的人口与发展问题国际会议议程; 青少年, 人权和性别平等, 伙伴关系与国家自主权, 人道主义援助, 联合国改革, 南南合作	开发署 儿童基金会 妇女署 其他联合国机构	会员国 民间社会组织 私营部门	
儿童基金会	中期战略规划	执行局	为得到支持的国家合作方案提供框架, 让各国使各自工作领域与整体愿景相吻合	4年	政策和实践司战略规划股	是	2年, 与国别方案(方案预算)以及中期战略规划(机构预算)吻合		中期审查; 两年期成果框架(报告和绩效); 执行主任提交执行局(以及经社理事会)的年度报告; 关于常规资源的年度报告	是	会员国 儿童基金会的国家委员会 民间社会组织 联合国机构		
项目厅	战略规划	执行主任	明确高级别和平建设、人道主义和发展目标。	4年		是	2年, 与战略规划吻合		中期审查	是, 性别、环境和能力建设	联合国机构	受惠国 捐助方	当前的战略规划是项目厅制定的第一份战略规划

	战略规划工具			战略规划与预算过程					协商				
	战略规划	批准者	目的	战略规划周期	负责单位	与预算周期是否相关 <sup>69</sup>	周期及与战略计划的吻合度	是否使用成果管理制	两个战略规划周期之间的审查	战略规划是否处理跨领域/全系统问题	与联合国系统各组织的优先协商	其他协商	评论
艾滋病方案	艾滋病方案战略			5年						是, 千年发展目标, 人权和性别平等	卫生组织 儿童基金会 开发署	世界银行	
妇女署	战略规划			3年		是			年度报告	是, 主要与性别平等相关	战略规划与开发署、人口基金、儿童基金会一致	会员国 民间社会 学术界 发展合作伙伴	
粮食署	战略规划	执行局	评估现有行动的影响, 确定能够最好地解决饥饿和营养不良问题的优先事项	2008-2011(从2011年延期); 战略规划与四年期综合审查吻合, 现在正在完成	2014-2017 战略规划	是	2年, 与管理计划吻合	是	绩效管理框架中期审查	是, 千年发展目标, 里约+20, 性别问题全系统行动计划, 营养, 人道主义和发展领域	联合国机构: 国际减少灾害战略、高级别工作队、人道主义事务协调厅、艾滋病方案、开发署、难民署、卫生组织(人口基金、联合国妇女署、开发署、儿童基金会、经济和社会事务部、粮农组织、农发基金)	东道国政府 工作人员 受益方 非政府组织 民间社会 执行局 私营部门 世界银行 外部专家	
	管理计划(方案和预算)			2年	资源管理和问责署								
	战略成果框架(衡量)				根据战略规划制订; 指标根据需要进行了更新和修订	资源管理和问责署							
劳工组织	战略政策框架	理事会	制定劳工组织在规划周期内的战略方向、其打算完成的目标以及完成的方式	6年(3个两年期)	计划管理室	是	2年, 与战略政策框架吻合	是	对基于成果的工作计划的定期审查 体面工作国家方案的自我评价 两年期方案执行情况报告	是(千年发展目标, 性别平等, 不歧视)		理事会(成员国) 国际劳工大会 工作人员	
粮农组织	战略框架 中期计划	粮农组织大会	推断目标、成果、指标和目的, 明确如何履行任务	10年 4年	战略、规划和资源管理办公室	是	2年, 与中期计划吻合	是	中期审查(两年期的第一年) 方案执行情况报告(两年一	是, 主要包括千年发展目标, 农业中的性别问题		成员国(主要) 各区域会议 各技术委员会	

	战略规划工具			战略规划与预算过程					协商			评论
	战略规划	批准者	目的	战略规划周期	负责单位	与预算周期是否相关 <sup>69</sup>	周期及与战略计划的吻合度	是否使用成果管理制	两个战略规划周期之间的审查(次)	战略规划是否处理跨领域/全系统问题	与联合国系统各组织的事先协商	
教科文组织	中期战略	大会		6年	战略规划局	是	2年,与中期战略吻合		中期战略的中期审查	是,千年发展目标	联合国机构 会员国 民间社会	非政府组织 政府间组织
民航组织	战略目标 滚动业务计划	大会,理事会,财务委员会,高级管理团队	为组织提供3年方向	3年 “3年周期”	业务规划组	是	3年预算周期	是	向理事会提交评价报告 知识共享网络 <sup>73</sup>	否	否	会员国
卫生组织	工作总规划	各理事机构	制定了世卫组织确定重点和规划的标准的5+1个类别	10年 6年	规划、资源协调和绩效监测部(归属于一般管理)	是	2年,与工作总规划吻合	是	方案预算的中期审查 方案预算绩效评估 工作总规划评估(第三年和第六年年底)	是,与卫生相关的千年发展目标,性别和环境问题	卫生问题相关联合国机构 儿童基金会 人口基金 开发署	会员国 各基金会(全球疫苗和免疫联盟,全球基金) 学术界 民间社会 捐助方
万国邮联	万国邮联战略	万国邮联大会	明确在不断变化的背景下万国邮联应该开展哪些活动,统一各项活动	4年	战略规划/方案和预算团队	是	1年,与战略吻合	是	向理事会提交年度报告和绩效指标	是,千年发展目标以及环境等问题	否	成员国 私营部门
国际电联	战略规划	全权代表会议	集中资源和能源朝着同样的目标努力,评估成果和绩效	4年	战略规划和成员事务部下的企业战略司,以及各部门的相关机构	是	2年,与战略计划和财务计划吻合	正在执行中	关于战略计划执行情况的年度报告	各部门的世界大会	否	成员国 部门成员和准成员(共计逾700名成员) 私营部门实体 区域电信组织和学术界

<sup>73</sup> 国际民航组织知识共享网络。

	战略规划工具			战略规划与预算过程					协商			评论	
	战略规划	批准者	目的	战略规划周期	负责单位	与预算周期是否相关 <sup>69</sup>	周期及与战略计划的吻合度	是否使用成果管理制	两个战略规划周期之间的审查	战略规划是否处理跨领域/全系统问题	与联合国系统各组织的事先协商		其他协商
气象组织	战略规划	世界气象大会	为重点关注需要在一段时间内以可获取的资源实现的成果提供明确指导	4年	助理秘书长办公室下属的战略规划办公室	是	4年, 与战略规划吻合	是	监测与评价系统报告	是	联合国机构	会员	监测与评价系统报告从2012年开始
	行动计划			4年期行动计划, 定期更新以在执行资金到位后纳入以预算外资源供资的活动				不断纳入新活动的“动态文件”				区域协会 技术委员会 合作伙伴 秘书处工作人员	
海事组织	战略规划	大会	为组织提供一个可预测的工作方案, 该方案还使会员和秘书处能够评估成就, 加强问责	6年	秘书长办公室下属政策与规划股	是	2年, 与高级别行动计划吻合	否	不断对状况进行审查, 每两年制定一项新计划	是	否	会员国	观察员(国际非政府组织)
	高级别行动计划			2年									
知识产权组织	中期战略规划	成员国	指导制定两年期方案预算, 对知识产权组织的中期运作环境进行战略性审查	6年	总干事, 计划管理和绩效部门	是	2年, 与中期战略规划吻合	是	年度计划绩效报告(得到成员国的批准) 对计划绩效报告的两年期确认 对工作计划的两年期监测 中期战略规划的中期和终期审查	是, 千年发展目标, 特别是发展合作。环境和社会治理是知识产权组织的核心价值		成员国	
工发组织	中期方案纲要(中期纲要)	工业发展理事会大会	优化、整合并始终调和各项活动以实现组织目标	4年	组织战略和协调组(设在总干事办公室下)	是	2年, 与中期纲要吻合	是	中期审查 定期向成员国报告 (新)企业资源规划系统(基于信技)将实现对执行情况的更佳监测	是, 千年发展目标以及多边环境协定 联合国“四年审”	通过战略规划网的非正式协商	成员国 国家一级的机构 民间社会	

	战略规划工具			战略规划与预算过程					协商			评论
	战略规划	批准者	目的	战略规划周期	负责单位	与预算周期是否相关 <sup>69</sup>	周期及与战略计划的吻合度	是否使用成果管理制	两个战略规划周期之间的审查	战略规划是否处理跨领域/全系统问题	与联合国系统各组织的事先协商	
世旅组织	白皮书  白皮书执行计划	世旅组织大会  执行委员会	提供对现状的有力分析, 根据发展情况调整计划行动	无周期	(管理团队中)专门负责“方案和协调”的执行主任	是	2年	是	向执行委员会及大会报告  关于工作方案执行情况和评价的报告  白皮书执行计划(每6个月向执行委员会提交一次)	是, 千年发展目标性别、贫穷、环境, 全球旅游业道德守则	否	成员国
原子能机构	中期战略	理事会大会	更好地反映和回应新挑战和发展, 为3个两年期方案和预算周期的制定提供整体框架和指导	6年	总干事政策制定办公室内的中央政策规划和战略制定部门(2011年设立)	否	2年, 与中期战略吻合(一项战略计划有3个预算周期)	是	总干事通过在每个中期战略期末提交的中期战略执行报告定期向原子能机构的决策机构—35个成员组成的理事会—报告  两年期的第一年过后提交中期进展报告  两年期结束时提交方案绩效报告	是, 千年发展目标以及人类健康、癌症治疗、粮食安全、水资源管理, 工业应用和环境监测等跨领域问题	在规划阶段与部分联合国系统组织协商, 例如粮农组织、卫生组织	成员国

## 附件二 A 部分

## 业务费用

## 文件大小和相关费用

(根据联检组调查问卷收到的答复, 截至 2012 年 5 月)

组织名称	战略规划文件大小	相关费用
联合国	2010-2011 年战略框架: 506 页, 其中第二部分(所有专册合订)达 482 页	
禁毒办	2008-2011 年战略: 18 页	文件主要由联合国总部的方案规划和预算司完成, 无法提供禁毒办的分摊费用
环境署	2010-2013 年中期战略: 30 页	
联合国人居署	中期战略和体制计划: 9 页	
难民署	名为《全球报告》的出版物中包含对其计划的综述—该报告约为 120 页, 但附有一张只读光盘, 内含对世界各地 40 项行动按国别分设的章节, 每章 4 至 5 页	在本报告编写之时尚无法立即获得《全球报告》的出版费用
人权高专办	2012-2013 年全球战略优先事项: 15 页 2010-2011 年战略管理计划: 160 页	
近东救济工程处	中期战略: 约 50 页 带附件的实地执行计划: 约 70 页	与编写文件的工作相比, 编辑、印刷、翻译和分发不是主要费用。两年期文件的成本约为 30,000 美元
开发署	2008-11 年开发署战略计划: 45 页 更高的目标: 增强开发署的战略优先事项: 11 页	

组织名称	战略规划文件大小	相关费用
人口基金	战略规划文件: 43 页 中期审查: 32 页	无法获得关于翻译、印刷和分发费用的具体资料
儿童基金会	2005 年批准的中期战略规划文件为 111 页, 其中包括 43 页的成果汇总表 每两年对成果汇总表进行更新, 最新版的汇总表于 2012 年更新, 长 39 页	
粮食署	2008-2013 年战略规划: 32 页	战略规划在组织内部翻译(英语、法语、西班牙语、阿拉伯语、俄语和中文) 10,000 份文件的总费用: 8,209 欧元(包括用于制图的 1,880 欧元)(以 2012 年 11 月 14 日汇率计算合 10,500 美元)
项目厅	战略规划: 约 30 页	内部翻译成法语和西班牙语, 费用约为四周工时(仅指工资, 据估算共计 8,000 美元)。印刷和分发费用约合 15,000 美元
劳工组织	2012-13 年计划和预算: 英文 141 页 法文 165 页 西班牙文 172 页 2010-2015 年愿景与优先事项: 17 页	
粮农组织	2010-19 年战略框架: 34 页 中期计划工作计划和预算: 240 页	2012-13 年中期计划/工作计划和预算 (翻译和印刷 232,000 美元) 2012-13 年中期计划/工作计划和预算 网络版附件(翻译和印刷 21,400 美元) 2012-13 年中期计划/工作计划和预算 情况说明(翻译和印刷 54,200 美元) 2010 年中期审查 (翻译和印刷 52,200 美元)
民航组织	大约 94 页	
卫生组织	中期战略规划: 114 页 工作总规划: 45 页	
万国邮联	战略文件: 不超过 40 页 辅助业务计划: 不超过 40 页	
国际电联	战略规划: 约 120 页	

组织名称	战略规划文件大小	相关费用
气象组织	2012-2015 年战略规划: 20 页	该文件仅在网站上发布, 印刷版本仅应要求提供给成员国和合作伙伴
海事组织	战略规划: 16 页 高级别行动计划: 34 页	
知识产权组织	2010-2015 中期战略规划: 59 页	
工发组织	中期纲要: 60 页或更多 计划和预算: 约 125 页 中期纲要中期审查: 30 页	依照工发组织减少纸张使用的倡议, 法律文件仅印制了非常有限的数量
世旅组织	白皮书: 32 页	翻译费: 约 20,000 欧元 印刷费: 法定会议文件不予印刷。成员国找到网络版并自行印制
原子能机构 <sup>74</sup>	中期战略(2012-2017): 8 页 计划和预算(2012-2013): 约 180 页	2,200 欧元

<sup>74</sup> 原子能机构编写了联合国系统中仅次于人居署的最短的战略计划文件。其编制费用与其他国际组织相比是最低的。

## 附件二 B 部分

## 业务费用

## 为规划工作划拨的资源

(根据联检组调查问卷收到的答复, 截至 2012 年 5 月)

组织名称	编写/调研时间	所分配工作人员 (中央协调股)	内部磋商时间	财务费用	
				翻译	印刷/分发
联合国		仅为《战略框架》，约值 1,030 万美元的为各委员会和机构工作服务的秘书处工作人员工时费 (A/57/387, 第 162 段)	3-4 个月		2010-2011 年期间战略框架为 506 页, 其中第二部分 (包括所有方案的汇编) 达 482 页
贸发会议*					
禁毒办	两个月	1 名 P4、1 名 P5、1 名 G6			
环境署	12 个月	1 名 P5、1 名 P2			
联合国人居署	24 个月	2 名 P5、2 名 P4			
难民署	2 个月		5 周		
人权高专办**					
近东救济工程处	超过 12 个月	2 名工作人员			30,000 美元
开发署	15 个月		3-4 个月		
人口基金	18 个月				
儿童基金会	9 个月	1 名 P5, 1 名 P4, 1 名 P2 这不包括总部各司超过 15 个 P5 和 D1 级工作人员将近 3-5 个人工月以及 7 个区域办事处 P5 级至少 2 个人工月的工时费	5-7 个月 此外, 还有 3 次预算外协商会议以及多次与成员国的非正式协商		
世界粮食计划署	24 个月				

组织名称	编写/调研 时间	所分配工作人员 (中央协调股)	内部磋商时间	财务费用	
				翻译	印刷/分发
项目厅	几个月			8,000 美元	15,000 美元
劳工组织	10 个月	10 名 P 级工作人员(50%) 1 名 GS 工作人员(50%)	8-10 个月		
粮农组织	24 个月		24 个月	2012-13 年中期计划/工作计划 和预算 232,000 美元	2012-13 年中期计划/工作计划 和预算网络版附件 21,400 美元
				2012-13 年中期计划/工作计划 和预算情况说明 54,200 美元	2010 年中期审查 52,200 美元
民航组织	6 个月	3 名工作人员	3-5 个月		
卫生组织	18-24 个月	5 名全职工作人员, 每个区域办事处至 少 3-4 名工作人员	9-12 个月		
万国邮联	30 个月				
国际电联	12-18 个月				
气象组织	36 个月	1 名 P5, 1 名 G6			
海事组织	6 个月	2 名工作人员	总时间的 30%-40%		
知识产权组织	12 个月		6 个月		
工发组织	12 个月	1 名全职工作人员, 多名兼职工作人员			
世旅组织	24 个月		18 个月	20,000 欧元	
原子能机构	12 个月	3 名工作人员 <sup>75</sup>	12 个月		2,200 欧元

\* 未答复调查问卷。

\*\* 未回答调查问卷第 13 部分。

<sup>75</sup> 被纳入高级方案经理常规工作的一部分。

## 附件三

有待各参与组织根据联合检查组的建议采取的行动一览表(JIU/REP/2012/12)

报告	预期影响	联合国及其基金和计(规)划													专门机构和原子能机构														
		行首协调会	联合国*	贸发会议	开发署	环境署	人口基金	联合国人居署	难民署	儿童基金会	禁毒办	项目厅	近东救济工程处	联合国妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电信	艾滋病方案	教科文组织	工发组织	气象组织	万国邮政	世旅组织	卫生组织	知识产权组织
报告	供行动	<input checked="" type="checkbox"/>																											
	供参考	<input type="checkbox"/>																											
	建议 1	c	E	E	E	E	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 2	d		E																									
	建议 3	e	E	E	E	E	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 4	c		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 5	c		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	

- 例： L: 要求立法机构作出决定的建议  
 E: 要求行政首长采取行动的倡议  
: 不要求该组织采取行动的倡议

预期影响: a: 加强问责制; b: 传播最佳做法; c: 加强协调与合作; d: 加强管制和遵守; e: 增强有效性; f: 节 大量经费;  
 g: 提高效率; o: 其他

\* 包括 ST/SGB/2002/11 号文件所列所有实体, 但不包括: 贸发会议、毒品和犯罪问题办事处、环境规划署、人居署、难民署、近东救济工程处。