



大会

Distr.: General
23 May 2013
Chinese
Original: English

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

秘书长谨向大会会员国转递联合国系统行政首长协调理事会和他本人对联合检查组题为“联合国系统的战略规划”的报告(JIU/REP/2012/12)的评论意见。



摘要

联合检查组在其题为“联合国系统的战略规划”的报告中，概述了整个联合国系统现有的战略规划做法，并提出了力求使战略规划进程更为统一和协调一致的举措。

本说明提供联合国系统各组织对报告中的建议提出的看法。这些看法已根据联合国系统行政首长协调理事会成员组织的意见进行了归纳总结。联合国系统行政首长协调理事会欢迎本报告，并支持其中的一些结论。

一. 引言

1. 联合检查组在题为“联合国系统的战略规划”的报告中，概述了整个联合国系统现有的战略规划做法，并提出了力求使战略规划进程更为统一和协调一致的举措。联合检查组查明了新出现的做法，并注意到 2008 年和 2012 年通过全面政策审查以来在对发展业务活动统一进行战略规划方面取得的进展。此外，联合检查组发现，各机构越来越多地使用联合检查组支持的成果管理制做法制定战略，但同时也指出，战略规划应该从任务规定出发，而不是从预算考虑出发。

二. 一般性评论

2. 联合国系统各组织欢迎该报告和联合检查组统一战略规划进程的努力，以帮助联合国系统各发展行为体加强协同与一致。各组织认为该报告很有帮助，赞赏其中介绍联合国系统战略规划经验的有用信息，普遍认为需要在所有利益攸关方之间进行更广泛的磋商。

3. 各组织注意到，报告提出的建议主要(虽然不是全部)适用于参加四年度全面政策审查的联合国系统组织，并在这方面承认统一规划周期、为战略规划制定共同目标、使用共同术语以及制定一致、全系统部门战略框架的好处。他们注意到，如果联合国各机构能够像报告倡导的那样，在战略规划方面加强协调统一，就有可能产生一个全系统的行动计划，将各机构的方案领域(诸如儿童营养、气候变化和孕产妇保健等)联系在一起。

4. 但除了发展规划进程外，一些实体，特别是专门机构，发觉报告中的建议较难适用，其理由是他们的任务性质特殊，而且他们的规划机构和理事机构的进程联系紧密。

5. 各机构虽然普遍支持该报告和其中提出的建议，但指出了报告可予加强的若干方面。一业务机构认为，报告应该更多地讨论国家一级的战略规划问题，而不是仅仅讨论高级别的、主要是总部的做法。例如，除了讨论与自愿供资相关的挑战之外，报告不妨更多地谈及发展活动以及各机构在力求将其战略规划周期与国家的优先事项相连并与根据国家规划周期拟定国家方案的工作相连时面临的挑战。于是，报告中的结论和建议更适合常规、规范性的规划进程，对主要从事发展工作的某些机构价值有限。

6. 此外，各组织表示，报告若对战略规划的进程进行更深入的分析就更有助益。如果以参与式的、利益攸关方推动的方式制定战略计划，则制定计划的进程对组织而言可谓至关重要。反之，如果这项工作管理得不好，就会影响工作人员之间的关系，打击士气，制造许多混乱和低效率。因此，各组织表示希望进一步讨论战略计划的实际操作和如何衡量实施工作的问题。

7. 最后，各组织表示希望进一步讨论战略规划和资源之间的关系，包括根据预计资源调整预期成果和按战略目标进行分析。将资源与战略规划联系起来不仅有助于管理力求实现各项目标的工作人员的期望值，而且有助于管理各组织的业务活动所支持的国家政府的期望值。各组织依然对采取协调措施涉及的总体费用感到关切，指出协调有其价值，但也有成本，表示该报告本应讨论这两方面（即措施具有的价值及其实施成本）。

三. 对建议的具体评论

建议 1

秘书长应以联合国系统行政首长协调理事会（首协会）主席的身份，利用联合国战略规划网络和（或）首协会特设工作队的支持，与各组织的行政首长一起审查其各自的战略计划，以便为战略规划制定协调一致的总体框架和共同目标，确保一以贯之，避免联合国全系统活动的重叠。

8. 就建议 1 而言，各组织支持为战略规划确定协调一致的总体框架和共同目标这一概念，但对实现这一目标的拟议机制表示关切，表示无论是联合国战略规划网络还是首协会都不是最合适的实施机制。

9. 各组织指出，联合国战略规划网络是一个松散的非正式机制。因而以其现有形式并不适合实现所述目标。他们还指出，联合检查组在报告中强调了该网络的交流知识功能，并强调该网络的部分价值在于能够交流和讨论各种想法，因为网络成员作为论坛的一部分与会，而不是代表其各自组织在具体问题上的立场。今后在改变网络结构时（例如加强其能力，以便例行将战略规划工作纳入高级别正规机构，特别是首协会），也需要使网络保持其现有的高度灵活性。联合检查组在报告中也认识到这一点。

10. 各组织注意到，虽然特设机构间机制或许能实现该建议的目标，但创建一个包括战略规划共同目标在内的全系统的总框架不是一项简单的工作，尤其是因为每个机构的总框架和战略目标都来自其自己的理事机构。因此，不可能仅仅通过机构间磋商就能实施这项建议，可能需要立法机构参与整个进程。

11. 虽则如此，但许多组织指出，最近关于四年度全面政策审查的决议（大会第 67/226 号决议）就战略规划的各个方面向基金和方案以及联合国整个发展系统提出了若干重要建议。作为对该决议采取的后续行动，联合国有可能建立一个适当机制，实施这些建议。只要将有关四年度全面政策审查的指导方针纳入联合国实体的战略规划框架就可极大地有助于实现和确保协调一致，至少对审查涉及的机构而言。

建议 2

秘书长应与方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会和大会有关委员会磋商，起草一份秘书长最新公报，取代 ST/SGB/2000/8，并提交大会批准，以便在界定方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法以及各方在这方面的责任时，充分反映成果管理制和本组织的长期目标。

12. 各组织与联合检查组一样，对目前批准联合国战略框架的僵化程序及其在采用成果管理制方面造成的困难感到关切。因此，他们大力支持这项建议，同时注意到建议呼吁更新联合国的战略框架机制。该机制并非全系统的战略规划工具，因此将不用于专门机构或其他机构。各组织特别指出，必须将成果管理制与战略规划机制结合起来，并指出大会在关于四年度全面政策审查的第 67/226 号决议第 164 至 172 段中，对会员国提出了这方面的指导和期望。因此，在更新秘书长公报时，应该确保与这些决议保持一致和互补。此外，各组织表示，联合国评价小组也许能够对规定评价的质量和标准提供宝贵意见。最后，各组织表示，应该结合实施建议 3 的有关活动，起草秘书长公报。

建议 3

联合国系统各组织行政首长应通过首协会现有的机构间协调机制，包括管理问题高级别委员会、方案问题高级别委员会和联合国发展集团，为战略规划界定和商定普遍接受的术语，并向其立法机构和经济及社会理事会汇报，以便确立比较依据，便于综合各组织在规划、监测、评价和报告战略计划执行情况方面的工作。

13. 各组织基本支持建议 3，并同意逐步统一战略规划文件用语这项目标。这将有助于利益攸关方更容易理解这种计划。一些组织指出，他们的战略规划中使用的术语是其秘书处与会员国交流的结果，界定与其具体任务有关的概念，因此不完全适合在整个系统通用。

14. 各组织还指出，使用专门术语可能需要经济及社会理事会、执行局、方案和协调委员会等理事机构和立法机构协同联合国系统各组织的行政首长参与拟订普遍接受的战略规划术语这一工作。

15. 他们注意到，联合检查组在这项建议中还表示，统一术语将有助于综合规划、监测、评价和报告工作。他们认为这项工作雄心勃勃，需要大量深入讨论，而且存在若干实际困难，包括负责综合和对文件内容问责的实体会遇到的实际困难。

建议 4

联合国系统各组织的立法实体应该通过经济及社会理事会，制定和界定相关的全系统的部门战略框架，以实现大会第 60/1 号决议通过的 2005 年世界首脑会

议成果文件确立的长期目标以及全球会议为联合国系统各组织制定的使命和任务确立的长期目标。

16. 联合国系统各组织注意到，建议 4 针对的是立法机构，确认必须改善机构之间的协调与一致，并认为联合国系统应该避免成果框架林立和报告要求繁多的情况。他们指出，迄今已经建立横跨联合国各机构任务规定的部门战略，虽则有限。联合国海洋网络就是一例。

17. 尽管如此，各机构对增加一层全系统的部门战略框架有何额外价值表示多种关切。他们提出了一些实际问题，包括在制定这些框架时需尊重各机构的任务规定，并表示为了做到这一点，各有关组织中的会员国还将需要采取一致的做法，进而将要求在经济及社会理事会中协调一致地进行谈判。此外，各组织对制定和实施这种框架涉及的费用(其中包括对框架进行监测和评价)将超过可能带来的好处表示关切，指出报告不妨对支持该建议作一番透彻的分析。

18. 此外，一些组织(主要是专门机构)表示，其立法机构与经济及社会理事会之间没有组织上的联系，因而或许会阻碍该建议的充分实施，并指出，尽管他们认为联合国系统其他部分的指导和经验很宝贵，但其成员国通过自己的立法程序建立了他们的战略框架。

建议 5

联合国系统各组织的立法机构应该指示其各自的秘书处至迟在 2015 年底采取必要措施，统一和(或)调整其战略计划的规划周期，使所有组织都能在 2016 年开始一个向会员国报告的新的统一周期。

19. 各组织注意到建议 5 针对的是立法机构，普遍支持其中表达的有必要在全系统统一/调整战略规划周期这一重要信息，尤其是与四年度全面政策审查一致的战略规划周期。各组织赞赏地注意到，联合检查组在报告中认识到，许多组织已经同意从 2014 年开始调整其规划周期。但是，他们还指出，报告时限和要求依然是一个挑战，尤其是对依赖预算外资金而且需要就这些资金的使用情况单独向会员国报告的机构而言。各组织表示，立法机构不妨更进一步，对其成员的经常预算资金和预算外资金都定出共同的报告要求。

20. 一些组织表示，他们现有的规划周期超过建议的时间长度，因此不能加入统一周期的行列。例如，某个机构的规划周期为六年，从 2012 年至 2017 年，而另一个机构的规划周期是从 2014 年至 2019 年。这两个机构在完成其现有周期之前都不能修改规划周期。此外，一些机构根据立法机构的活动(大会等)确定规划周期，因此将需要改变这些活动的时间。

21. 总之，各组织指出，调整战略规划时间表将要求政府(有时是秘书处)在一年内对出席联合国机构所有会议所需的所有资源作出预算。这对许多发展中国家和最不发达国家来说，会是一个挑战。
