



2010 年实质性会议

2010 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

临时议程* 项目 7(a)

协调、方案和其他问题：各协调机构的报告

联合国系统行政首长协调理事会 2009/10 年度概览报告

摘要

本报告概述了联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调理事会)在其 2009 年秋季会议和 2010 年春季会议及此前阶段框架内进行的合作的主要进展。该报告展示了行政首长协调理事会及其三大支柱(即方案问题高级别委员会、管理问题高级别委员会和联合国发展集团)在何种程度上努力促进联合国系统更一致地按照全球、区域和国家各层面上的政府间任务，来进行一体行动。第二节探讨了行政首长协调理事会如何积极解决主要的全系统挑战，第三节重点阐述了行政首长协调理事会通过其三个委员会及其网络处理的其他问题。第四节展望了影响行政首长协调理事会下一年议程的未来活动。

在本报告所述期间，全球金融和经济危机依然在行政首长协调理事会议程上占据首要位置。行政首长协调理事会与国际社会一道，密切监测危机的发展及其社会影响，以及其对千年发展目标的实现所产生的影响。行政首长协调理事会在 2009 年春季发起了若干项联合应对危机倡议，对全球金融和经济危机作出了立即的反应，这增强了联合国系统在处理这场危机及其对发展的影响方面的作用。行政首长协调理事会也加紧努力，促进联合国系统在气候变化方面采取协调和有效的行动。行政首长协调理事会表明愿意支持会员国落实今后的协定，从而表达了一个联合的信息，即联合国系统有能力通过在全球、区域和国家各层面采取缓解和适应方面的一体行动，来应对气候变化的挑战。行政首长协调理事会已一再强

* E/2010/100。



调有必要以整体的方式应对所有具有全系统重要性的问题。扩大和加快联合国系统到 2015 年实现千年发展目标 (MDGs) 的努力, 则是这一工作的重要组成部分。

为加强联合国系统更有效地采取行动, 以满足最脆弱群体需求的能力, 行政首长协调理事会将继续牵头开展简化和统一业务做法的努力。此外, 它已采取一些重大步骤, 以提高联合国工作人员的安全和安保, 使他们能够在危机情况下有效工作。行政首长协调理事会已编写了一套新的联合国发展援助框架指导材料, 为联合国国家工作队提供了更大的灵活性, 使其能够与国家的规划进程更密切地协调。行政首长协调理事会继续开展了有关工作, 以加强驻地协调员系统并实施联合国发展系统和驻地协调员系统的管理和问责制。

在本报告所述期间, 行政首长协调理事会处理了其他若干跨领域议题, 包括联合国系统对经济及社会理事会的贡献、全系统一致性、与联合检查组的协作、联合国第二个消除贫穷十年 (2008-2017)、科学和技术、以及国际公共部门会计准则。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 联合国系统在 2009/2010 年度应对的重大挑战	5
A. 联合国系统对全球金融和经济危机的反应	5
B. 支持在实现千年发展目标方面取得进展	7
C. 气候变化	8
D. 工作人员的安保和安全	10
E. 统一业务做法	11
F. 联合国发展系统携手合作	12
G. 在危机中、危机后和转型国家携手合作	12
三. 行政首长协调理事会 2009/10 年度议程上的其他重要议题	13
A. 全系统一致性	13
B. 加强联合国系统对经济及社会理事会的贡献	13
C. 联合国第二个消除贫穷十年(2008 至 2017 年)	14
D. 科学和技术	14
E. 向处于紧急情况下的工作人员提供支助	14
F. 人力资源	15
G. 国际公共部门会计准则	15
H. 财务管理	16
I. 采购	16
J. 信息和通信技术	16
K. 与联合检查组的协作	17
四. 展望未来	17

一. 引言

1. 2009/10 年度，联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调理事会)继续其正在进行的努力，以便使联合国系统的优势能够协调一致，从而更好地支持各国努力应对国际社会面临的挑战。在本报告所述期间，行政首长协调理事会自始至终，在确保联合国系统以一致办法解决国际社会的需要以及在全球、区域和国家各层面采取一体行动方面，发挥了关键作用。

2. 联合国系统在过去一年中联合进行的努力明确显示，将联合国发展集团纳入行政首长协调理事会的结构是有好处的。行政首长协调理事会的三个委员会(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)继续推进在许多问题上的密切合作，确保在方案、政策和国家一级的执行之间的强有力联系，并通过加强管理做法的一致性来加以促进。

3. 值得注意的进步有：联合国系统在气候变化方面的协调办法、为应对全球金融和经济危机而实施的 9 个联合应对危机倡议、在加强联合国系统业务做法的统一和简化方面的进展、以及确保世界各地的工作人员安全和安保。大会在其关于全系统的一致性的第 63/311 号决议中肯定了这些努力，并重点强调了行政首长协调理事会及其三大支柱在提高联合国系统效力、效率和一致性方面的作用。会员国也肯定了联合国系统在哥本哈根联合国气候变化大会上的共同努力。在会议期间，联合国系统各组织表明，它们加强了协调和协作，在应对气候变化挑战方面进行了更好的一体行动。

4. 贫穷、粮食、能源、全球经济不景气和气候变化等挑战都是相互关联的，这一事实本身就决定了国际社会必须以综合的方式来加以解决，而要做到这一点，绝非易事。行政首长协调理事会已经告诫，金融和经济危机将对落实千年发展目标(MDGs)产生不利影响，并对过去十年的发展成果构成威胁。联合国系统通过行政首长协调理事会继续在所有方面采取行动，以消除饥饿和贫穷，并支持一切为实现国际商定发展目标，包括千年发展目标而进行的努力。

5. 虽然在这一年中有迹象显示世界各地都在从全球金融和经济危机中缓慢复苏，但仍很清楚，危机给那些在造成危机方面责任最小的人带来的消极影响仍然最大，而这些人从全球化中获益却最少。因此，若干关键的挑战仍有待解决，特别是对发展中国家的穷人而言。一些指标，如营养不良的加重、儿童贫穷、粮食价格上涨、家庭收入下降和卫生和教育经费减少等都令人关注，因为失业率在上升、预算在下降而服务却有被取消的危险。通过努力实施 9 个联合应对危机倡议，行政首长协调理事会一如既往地重视世界上最脆弱群体，并因此强调需要继续监测和处理危机对人们生活的影响。

6. 联合国系统各组织继续坚定不移地支持秘书长在这些关键问题上发挥其重要的领导作用。行政首长协调理事会重申其坚定承诺，即协助会员国努力开启一个更加包容、公平和具有环境和社会可持续性的发展进程。

7. 在本报告所述期间，行政首长协调理事会已在转换联合国管理体制，以便为方案任务的完成提供更好和更灵活的支持方面，取得了一些具体成果。在这一年中，海地地震的灾难性后果以及在喀布尔、伊斯兰堡及其他地方对联合国工作人员的致命攻击再次提醒我们，联合国在世界各地的工作人员所面临的风险在增加，本组织必须保持其对工作人员安全的高度重视。全系统作为“一个联合国”采取统一行动，这仍是在这些危机情况下的行动模式，也仍是行政首长协调理事会必要的重点领域，因为这样才能使全系统能够按照政府间任务采取协调一致和有效的行动。

8. 行政首长协调理事会由其秘书处代表，继续进行定期及不定期的通报，并试图就其正在进行的工作，加强与会员国的实质性对话，特别是通过全系统一致性问题协商，并结合全球性危机来进行这一对话。

9. 在本报告所述期间，行政首长协调理事会迎来了几个新任命的行政首长，即联合国教育、科学及文化组织新的总干事伊琳娜·博科娃女士、国际原子能机构新的总干事天野之弥先生和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处新主任专员菲利波·格兰迪先生。

二. 联合国系统在 2009/2010 年度应对的重大挑战

A. 联合国系统对全球金融和经济危机的反应

10. 自全球金融和经济危机发生以来，行政首长协调理事会已采取了若干特别措施，以使联合国系统能够作出快速的反应。自 2008 年 10 月起，行政首长协调理事会和方案问题高级别委员会开始审查和分析危机的影响，并确定了国际社会在应付世界上最脆弱群体的需要方面的重大挑战。鉴于这场危机的多面性，行政首长协调理事会在 2009 年春季通过了 9 项联合应对危机倡议。¹ 这些联合应对危机倡议即是全系统为支持会员国努力解决这一危机而作出的协调一致的行动响应。这些倡议构成了一项全面的战略，可借以汇集全系统的知识、经验、优势和能力，以支持在全球、区域和国家各层面采取的整体应对危机办法。

11. 联合应对危机倡议还建立了一个全系统反应组织框架，以支持 2009 年 6 月 24-26 日举行的世界金融和经济危机及其对发展的影响会议成果。为了协助会员国筹备这次活动，行政首长协调理事会于 2009 年 6 月 18 日向纽约各常驻代表团分发了一份议题文件，说明了这 9 个倡议，并为经济及社会理事会就会议成果进行的协商作出了贡献。

¹ 这九项联合应对危机倡议是：(a) 为处境最为不利群体提供更多资金；(b) 粮食安全；(c) 贸易；(d) 绿色经济倡议；(e) 全球就业协议；(f) 社会保护；(g) 人道主义行动、安全和社会稳定；(h) 科技与创新；(i) 监测和分析。

12. 在向前推进的过程中，行政首长协调理事会着重于通过联合国发展集团机制来确保联合应对危机倡议在国家一级的有效执行。通过牵头机构和合作机构的协调，这九个倡议被向下分散到国家一级的活动之中。作为这一努力的一部分，联合国发展集团主席于 2009 年 9 月 1 日向各有关驻地协调员发出一封信，指出联合国系统的支持应迅速且切合有关国家的新需求，而联合应对危机倡议应为基于国家的综合办法提供参考，而通过这种办法，联合国系统可具体地帮助各国，包括通过分析、找出差距和采取联合行动来进行帮助。为了配合这些倡议的运作，还向驻地协调员们分发了一份《资源指南》，其中总结了在每一倡议下联合国国家工作队可提供的支持。联合应对危机倡议迅速从战略规划层面转到业务活动的实施层面，这可作为方案问题高级别委员会和联合国发展集团之间协同增效的范例。

13. 联合应对危机倡议建立在联合国系统正在进行的工作基础之上，其特别强调的是全系统在与危机相关方面的反应。这些倡议对在发展中国家的应对措施做出贡献大小，其最好的体现是正在制定的政策框架。比如，由于这场危机，全球范围内现在更能接受设立一个基本的社会保护底线，更加认识到体面工作的重要性和不创造就业机会的复苏的风险，以及维持农业生产以保障粮食安全的重要性。各国已采取了独立于联合国系统和联合应对危机倡议之外的政治措施，其中包括社会保护措施。在匹兹堡首脑会议成果文件中，20 国集团商定了一些措施，这些措施反映了全球就业契约中的各项内容，如培训、支持中小型企业 and 基础设施投资、以及促成在能带来众多就业机会前提下从危机中恢复。联合应对危机倡议的作用在于为这些进程提供支持，即提倡一种协调和综合的办法，并在特定国家促进和引入有关政策措施，如全球就业契约中所载的政策措施。

14. 有明确的证据表明，联合应对危机倡议的目标是相辅相成的。例如，绿色经济倡议的目标是以全球就业契约中的有关倡议为基础的，如社会保护底线、贸易和粮食安全。这些协同增效的方面也拓宽了在 9 个领域中的共同前景。此外，有一个根本性的转变是，在国家一级对联合国发展援助框架和联合国国家工作队的依赖程度增加了，更依赖二者来确保以综合、全面和协调的办法应对危机及其后果。

15. 虽然财政措施为防止经济衰退的加深作出了重大贡献，但这些措施不能构成一个可持续的长期解决办法。除了粮食安全和气候变化的挑战外，全球金融和经济危机还在实现国际商定发展目标，包括千年发展目标方面带来了抵消成绩和制造障碍的风险。这场危机揭示了全球化的内部弱点，以及应对这些挑战的必要性。在向前推进的过程中，行政首长协调理事会强调，这一危机为国际社会吸取教训并打造一个更公平、更环保和更具包容性的全球化，带来了机遇。包括创造绿色就业机会、可持续发展和增长、减少贫穷和气候变化等领域的绿色经济倡议也积极欢迎这种努力，并已得到了广泛的政治支持。行政首长协调理事会将结合 2012 年联合国可持续发展会议的筹备，继续这一倡议方面的工作。

B. 支持在实现千年发展目标方面取得进展

16. 自通过《千年宣言》和作出实施八个可衡量和有时限的具体目标，将极端贫困人口减少一半的历史承诺以来，已过去了 10 年。尽管在一些国家取得了重大成就，但进展仍不平衡，还有数十亿人在为满足其基本需要而挣扎。在 2010 年 9 月大会关于千年发展目标(MDGs)的高级别全体会议即将召开之际，行政首长协调理事会已重申，它坚定承诺并愿意扩大联合国系统为协助会员国加快到 2015 年实现千年发展目标的进展而进行的集体努力。行政首长协调理事会坚信，在秘书长的领导下，若有适当的政策和项目并得到足够的资源支持，千年发展目标则可以实现。

17. 气候变化、粮食及全球金融和经济危机所带来的威胁，更提高了实现千年发展目标的优先地位。行政首长协调理事会认为，即将于 2010 年召开的千年发展目标首脑会议应能促使各国再次承诺实现千年发展目标，这将具有巨大的意义。若能取得一个积极和包容性的成果，则将会加强国际商定发展目标的更广泛的框架，以及“一体行动”的目标。联合国系统各组织还强调，全球契约对为通过国家发展战略实现千年发展目标而提供的支持的国际层面，具有极其重要的意义。

18. 联合国系统正在共同努力，以加快实现千年发展目标的进度。在联合国发展集团的主持下，联合国系统为与即将举行的高级别全体会议有关的活动提供了一系列分析意见。已经编写了五份关于千年发展目标的深入专题论文，其中分析了成功的国家一级战略和措施、成功的因素、关键差距并总结了关键教训、以及今后加快进展的措施。该文件对国家一级的千年发展目标的实施情况进行了大量的分析，强调要认识到所有千年发展目标的相互依存关系，并强调了国家主导的发展战略的必要性，同时为鼓励在国家一级学习如何提高实施水平和加快千年发展目标的实现进度而提供了一个重要资源。在其独立分析中，这些文件强调了有利于穷人的经济增长和健全的宏观经济政策的根本重要性，并确认了今后实施工作的其他重要决定因素。

19. 关于千年发展目标国家报告的指南得到了修订，旨在向每个国家提供机会，使之能够更深入地分析并产生国家一级关于实现千年发展目标的必要条件的证据，同时迎接新的挑战 and 机遇。该修订本包括了给联合国国家工作队、政府和国家利益攸关方的指导，以便了解：(a) 各项千年发展具体目标的进展和趋势；(b) 千年发展目标成就的不平等；(c) 阻碍那些偏离轨道的千年发展目标进展的执行瓶颈；(d) 全球经济和气候危机对某些千年发展目标的实现进度的影响；及(e) 在加快进展方面的良好做法范例。联合国国家工作队正在努力支持各国政府和利益攸关方准备千年发展目标高级别会议全体会议的国家报告。将利用这些报告提供的证据来着重说明经常性瓶颈，并提出应采取何种举措，以扩大规模，加快进度。

20. 为了分享知识和学习有创新的国家做法，已经编写了一份千年发展目标良好做法出版物。这本册子收入了 200 多个针对实现千年发展目标的具体限制和挑战的良好做法，这些良好做法以不同的方式处理了这些限制和挑战。其中提供的案例是各国政府和/或当地居民所拥有的，但得到了联合国、双边发展机构、民间社会和私营部门的支持。每个案例都包含了独特的经验教训和关键的成功要素，对发展规划者和实践者有借鉴意义。

C. 气候变化

21. 在本报告所述期间，联合国系统已通过 2007 年在巴厘联合国气候变化会议上启动的行政首长协调理事会气候变化行动框架，加强了有关气候变化的工作。联合国系统在 2009 年 12 月哥本哈根缔约方会议之前的努力表明了联合国系统各组织如何协调其不同的专门知识和能力领域，以协助各国适应和减缓气候变化。行政首长协调理事会发表了宗旨声明(见下文的方框)，以及一份政策简报，表达了全系统对会员国重点适应行动的响应信息。有关会外活动则展示了联合国系统各组织在解决气候变化方面采取的多部门办法，并提出了全球行动倡议，这些均表明联合国系统在行政首长协调理事会的领导下，在该问题上日益采取一体行动。

22. 行政首长协调理事会在 2010 年 4 月的会议上确认，它将通过方案问题高级别的气候变化工作组以及联合国发展集团的工作队，继续其在气候变化方面的努力，并支持国际社会执行国际协定。在解决气候变化的影响和实现千年发展目标二者之间，有着明确的相互联系。实现千年发展目标也将有助于加强必要的应对气候变化能力。行政首长协调理事会将把握机会，为 2012 年在墨西哥坎昆举行的第十六届缔约方会议，以及联合国可持续发展会议之前的各进程作出贡献。它也将设法向秘书长新成立的气候变化融资问题高级别咨询小组以及根据哥本哈根协议设立的高级别小组，提供必要的技术专长。

23. 在向正在进行的政府间谈判提供必要意见的同时，联合国系统共同应对气候变化的工作也在继续进行，即在区域和国家层面开展联合业务活动。在本报告所述期间，共向联合国国家工作队发出了 3 份指导说明，旨在确保它们能够作出有效反应，协助会员国制定和实施一致和均衡的发展政策，以应对气候变化和有关的灾害和环境退化问题，作为经济增长和消除贫穷工作的一部分。这些说明的重点是如何将气候变化风险和机遇、环境可持续性以及减少灾害风险方面的行动纳入国家分析和联合国发展援助框架之中。

在应对气候变化的努力中，联合国系统处于前列——宗旨声明

气候变化给国际社会带来了一项前所未有的挑战，这是因为其预期的影响及对全球的波及的严重性和强度。任何国家或个人都不能免于其影响。联合国系统随时准备支持国际社会应对我们这个时代的这项巨大的挑战。

气候变化正在发生。据科学观察，世界各地的负面影响日益严重，过重地影响了穷人和易受伤害的人，而他们的恢复力却最弱。他们的健康、有产出且安全的生活权正日益受到威胁。最终，气候变化在世界各地对人的影响必须为有必要规模的行动提供动力。没有一个国家或一个行为体能单独面对如此艰巨的挑战。气候变化需要全球协调一致的反应。

气候变化的各个方面都必须在可持续发展这一更广泛的范围内加以处理，后者的内容包括经济发展、消除贫穷和保护环境，这些都是在实现人权以及实现千年发展目标和其他国际和国内目标及愿望方面，必不可少的元素。

很显然，当国际社会在哥本哈根联合国气候变化框架公约第十五届缔约方会议上走到一起的时候，所需要的是一个雄心勃勃的协定，其中要体现在共同在可持续发展背景下应对气候变化挑战方面新的全球契约和重新作出的国际承诺。

联合国系统作为最具包容性的多边政策和行动的体制框架，在支持国际社会，特别是发展中国家努力应对气候变化方面，具有重要作用。联合国系统组织的经验和能力提供了一个重要资源，有助于国际社会采用缓解和适应工作所必需的多部门办法。联合国系统除了为气候变化全球谈判提供一个论坛外，还汇集了规范、政策和议事方面的能力、科学和知识资源、国家和区域办事处的全球网络、以及关键的与气候相关部门的专业知识。这些部门包括农业和渔业、粮食安全、水安全、减少灾害风险、生态系统管理、教育、就业和体面工作、能源(包括可再生能源)、技术转让、金融、林业、健康、人类住区、工业、信息和通信技术与服务、海洋、旅游、贸易和运输，以及人权、两性平等、人口动态、迁徙、强迫流离失所和无国籍问题等跨领域问题。

联合国系统各组织致力于通过在全球、区域和国家层面上开展一体行动，以应对气候变化的挑战，这种一体行动是基于它们召集会议和宣传的作用、其规范性和分析性专门知识、以及业务和协调能力。联合国系统随时准备以协调、有效和一致的方式提供关于最佳政策选择的建议，动员多方利益攸关方伙伴关系和以其他方式支持各国准备和实施大规模的气候行动，建立必要的能力，传播有关的技术并输送额外所需财政资源和投资，用于实现气候目标，履行气候责任。

增加的、可预见和额外的资金在动员全球应对气候变化行动方面，将是至关重要的。传送这些资金的机制必须在一个透明、公平和有效率的管治架构内直接顺应国家的需要。为这些资金的使用提供政策以及技术支持同样重要。联合国系统拥有久经考验的机制，包括联合国开发计划署管理的多方捐助者信托基金和世界银行集团的投资基金，这些都可以利用。由于需要作出的反应的规模和复杂性，所以至关重要，任何新的框架都要充分利用联合国系统的渠道，并促进它们和其他机制之间为满足国家要求而合作。

联合国系统行政首长协调理事会，作为一个在联合国秘书长领导下的机构，汇集了联合国系统所有多边机构的领导，它已在正在进行之中的气候谈判原则基础上，制定了一个行动框架。在这种背景下，已经制定了若干雄心勃勃、具体和可操作的措施，将联合国系统的各种能力汇集在一起，并通过国内行动和国际合作，为国家应对气候变化的努力提供有效的支撑平台。

联合国系统致力于通过进一步调整其各组织的优势、制定明确的目标和可利用的支助活动和方案，以及加强其运作的透明度和问责，来支持会员国执行当前和今后的国际协定。它决心与所有利益攸关方一道加强其协作工作，以便在哥本哈根的预期成果和其他联合国主要会议和首脑会议的成果基础上，实现人人共享的绿色、公平和可持续发展。

D. 工作人员的安保和安全

24. 面对一个迅速变化的世界和全球脆弱性的增加，联合国系统需要制订实施最灵活和高效的管理系统，以便能够继续履行其任务。因此，在本报告所述期间，行政首长协调理事会通过其管理问题高级别委员会继续开展工作，建立一个更有效的联合国安保管理系统，以应对新出现的严重安保和安全挑战。管理问题高级别委员会对适用于国际工作人员、本国工作人员和非工作人员的安全及安保程序进行了全面的审查，以确定最佳做法，并将本组织的程序与其他国际机构的程序进行比较。2009年12月编写了各类工作人员与安全有关的待遇和福利信息小册子，并分发给行政首长协调理事会的成员组织。为在发生危机支持国家办事处而设立快速反应小组机制也获得通过。该小组将有一些行政人员组成，这些行政人员将会被派去协助联合国工作人员及其家属了解其权利并开始处理索赔。

25. 2009年初，行政首长协调理事会发表了关于联合国系统工作人员安全和安保的声明，其中赞同在文化和思维方式上从‘什么时候离开’到‘如何留下来’的转变，并规定了供行政首长协调理事会采取的有关工作人员安全和安保的行动。此外，还成立了安保执行小组，以支持安全和安保部副秘书长的快速反应能力。

26. 管理问题高级别委员会还批准了经修订的外勤安全手册和修订的安保管理系统问责制框架，这在支持高级管理人员决策过程以及在管理责任文化转变方面，具有重要作用。联合国安保管理体系的另一个基石是新的安全风险管理模式，其中包括方案关键性评估，可借以评估风险并将之与方案需求进行权衡。新模式的重点是分析风险而不是避免风险。

27. 这方面的另一个关键因素是行政首长协调理事会的一个新的安全级别系统，该系统根据多层次的安全风险评估来确定基于国家和地区的安全和缓解措施。新系统提供了一个很好的确定威胁级别的方法，它促进各级为确定适当的缓解措施而进行合作，并促进了透明度以及与东道国政府的协商。新系统的试点测试非

常成功，并得到了各级安保专家的欢迎。安全级别系统定于 2011 年 1 月 1 日开始全面实施。

E. 统一业务做法

28. 行政首长协调理事会继续牵头进行简化和统一业务做法的努力。2007 年第一季度，管理问题高级别委员会关于联合国系统统一业务做法的行动计划得到核可，2008 年 10 月又为执行该计划启动了一个筹资活动，这标志着联合国系统统一工作方式的努力从临时性向系统性的重大转变。该行动计划反映了对各种关键瓶颈的广泛共识，这些瓶颈分布于在采用最高国际标准统一管理做法方面具有巨大潜力的各个领域。该行动计划的总体目标是，通过更加统一的工作方式提高联合国系统各组织改善工作方案成果的能力。

29. 在其 2009 年 7 月 22 日通过的题为“执行大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议的进展情况”的第 2009/1 号决议中，经济及社会理事会确认正在取得进展，但许多程序需要进一步统一。

30. 该行动计划预计将主要通过预算外经费供资，因为供全系统活动使用的经常预算资源有限。一旦可行性研究和试点工作完成后，后续行动将被纳入联合国系统各组织的主要工作之中。会员国已承诺为行动计划提供越来越多的财政支持。原来提交的供资提议有 54 个潜在捐助者，以寻求为项目的实施提供的捐助。继新西兰于 2008 年作出最早的捐款后，2009 年底和 2010 年初又收到了瑞典、挪威、荷兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国的更多捐款，使得计划从规划进入实施阶段。2010 年 2 月 11 日，管理问题高级别委员会的统一业务做法指导委员会为 6 个优先项目核准了 320 万美元的分配款。² 该项目的牵头机构目前包括联合国秘书处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、世界卫生组织、国际农业发展基金以及联合国毒品和犯罪问题办公室。在未来数月将决定更多的分配款工作。大部分项目将在未来两年执行，重要的里程碑则在 2010 年底前实现。

31. 经济及社会理事会在其 2009 年 7 月其业务活动部分讨论了“业务做法的简化和统一”问题。在其第 2009/1 号决议中，经济及社会理事会确认正在取得进展，但行动计划中所指出的许多程序需要进一步统一。

32. 最近，在其关于全系统一致性问题的第 63/311 号决议中，大会吁请秘书长与行政首长协调理事会成员合作，继续在联合国发展系统内的业务做法简化和统一方面取得进展，并请秘书长与行政首长协调理事会协商，定期向经济及社会理

² 这六个优先项目是：(a) 对联合国系统各组织的人力资源政策、做法和程序进行比较分析和审查，重点是非总部工作地点的工作人员的使用安排；(b) 开展可行性研究，以确定共同金库事务；(c) 联合国系统金融统计数据库和报告系统；(d) 信息和通信技术服务及投资共同标准成本计算办法；(e) 供应商资格项目：编制联合国系统供应商制裁共同框架，以及(f) 为支持外地行动而进行的采购统一化：对各组织的采购做法和程序进行比较分析。

事会通报正在取得的进展和在这方面遇到的挑战，并将任何需要政府间决定的事项转交相关的政府间机构。

33. 对会员国在三年期全面政策审查中以及在大会关于全系统一致性问题的讨论和决议中提出的继续进一步简化和统一业务做法的要求，管理问题高级别委员会和联合国发展集团于 2010 年 3 月和 4 月派出一个联合高级别访问团前往马拉维、莫桑比克和越南访问，以确定和解决国家一级剩余的业务做法瓶颈问题，对阿尔巴尼亚的访问将于今年晚些时候进行。访问团的工作借助了联合国发展集团和管理问题高级别委员会在国家一级一直进行的一些努力，通过这些努力，两机构进行合作，在国家一级推广一些显著改进国家一级业务统一工作效果的办法和创新措施。该访问团的有关建议获得通过并执行后，将使得国家一级的业务运作更加有效。

34. 联合国发展集团与管理问题高级别委员会合作，编写了一份供全球使用的共同采购通用指南，以及一份关于如何规划和建设国家一级跨机构共同信息和通信技术基础设施的全球应用手册。

F. 联合国发展系统携手合作

35. 在本报告所述期间，联合国发展系统和驻地协调员系统的管理和问责系统，包括驻地协调员系统的防火墙功能已经开始实施。有迹象表明，2008 年实施的主要指导和业务工具正在促成在国家一级取得积极成果。据报道，在若干领域取得了进展，这将进一步深化在交付发展成果方面的相互问责原则。对管理和问责制度实施情况的全面审查将于 2010 年进行。

36. 为了协助联合国国家工作队确保联合国发展援助框架以最佳质量支持国家发展优先事项，联合国发展集团为援助框架核可了新的一揽子指南。在一些国家，通过发展援助框架的编制和实施，得以同新的参与者结成伙伴关系。例如，作为编制斯威士兰联合国发展援助框架工作的一部分，2009 年成立了联合国民间社会咨询委员会，以有效征求民间社会对 2011-2015 年联合国发展援助框架编制工作的意见。新联发援框架一揽子指南给予了国家工作队更大的灵活性，使其可以同国家规划过程进行更密切的协调。按照大会第 62/208 号决议和经济及社会理事会第 2009/1 号决议，该指南中包括了一份发展援助框架标准业务活动报告格式。《有关联发援框架的标准业务活动报告格式和报告进展指南》中设置了最低标准，供国家工作队报告进展情况，并支持加强联合国与国家当局之间的相互问责。新的指南借鉴了方案国家的经验教训和最佳做法。

G. 在危机中、危机后和转型国家携手合作

37. 应秘书长政策委员会 2008 年 7 月 23 日所提要求，已就增强危机中和危机后国家的驻地协调员的能力提出了若干建议。联合国发展集团于 2009 年 6 月 2 日批准了这些建议，秘书长政策委员会则于 2009 年 12 月 1 日予以核准。在本报告

所述期间，为这一倡议筹集了数百万美元的经费，第一次分配款已于 2010 年初拨给 7 个国家。所增强的能力的目的是，确保在关键的恢复区，包括国家以下一级的协调、战略规划和方案拟订。在本报告所述期间，为了帮助联合国在外地的多层机构建立更好的协调机构并制定战略框架，联合国发展集团与维持和平行动部以及政治事务部合作，举办了一次全系统特派团综合规划进程和战略规划训练班，培训了来自联合国维和团及政治特派团和驻地协调员办事处的 100 多名规划干事。此外，联合国发展集团协助编制了特派团综合规划进程准则，参与编写了秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告，并支持在若干危机中和危机后国家推出综合战略框架。经修订的冲突后需要评估工具包已启动，对使用该工具人员的培训方案也已制定完毕。

三. 行政首长协调理事会 2009/10 年度议程上的其他重要议题

A. 全系统一致性

38. 大会关于全系统一致性问题的第 63/311 号决议覆盖了联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调理事会)及其三个委员会正在进行工作的若干具有重要意义的领域。在这方面，行政首长协调理事会为加强业务做法的统一而进行的工作预计将对简化联合国系统各组织的行政做法产生重大影响，从而有助于减轻各方案的行政负担。由行政首长协调理事会秘书处开发的联合国系统信息，尤其是金融数据的储存库将进一步提供一个可靠的跟踪系统，以跟踪进入本系统的资源的流动、分配和使用情况。在全系统评价方面，行政首长协调理事会已讨论了独立的全系统评价能力缺乏的问题，目前正在与联合国评价小组和联合检查组讨论建立这样一个框架。在若干场合，行政首长协调理事会由行政首长协调理事会秘书处主任代表，在正在进行的协商中向会员国介绍了其在这些领域对会员国的支持工作。

B. 加强联合国系统对经济及社会理事会的贡献

39. 联合国系统各组织在会员国赋予其的任务范围内并在其各自理事机构的直接监督下，携手合作。行政首长协调理事会及其三大支柱的目标是，确保联合国系统各组织在集体努力执行各项政府间任务和应对全系统挑战方面的整体一致性。行政首长协调理事会同意，确保及时和公开的信息共享很重要，并定期向经济及社会理事会提交关于其协作工作的报告，例如本年度概览报告。

40. 联合国系统最近为加强其对经济及社会理事会工作的参与而进行的努力包括在经济及社会理事会 2009 年实质性会议协调部分期间举行的两场小组讨论：
(a) 联合国系统在可持续发展中的作用，重点是粮食和能源危机及气候变化；及
(b) 金融危机对可持续发展的影响，包括其社会后果。在本报告所述期间，会员国就在联合应对危机倡议下取得的进展，说明了最新情况。在经济及社会理事会 2009 年 4 月 22 日关于该危机的小组讨论上，分发了行政首长协调理事会关于联

合应对危机倡议的议题文件。按照经济及社会理事会关于落实世界金融和经济危机及其对发展的影响会议成果文件第 56 段的第 2009/258 号决定，经济及社会理事会于 2009 年 10 月 19 日举行非正式协商，审议了秘书长关于行政首长协调理事会九项联合应对危机倡议的报告，题为“促进和加强联合国发展系统和专门机构在落实和执行世界金融和经济危机及其对发展的影响会议成果文件时采取协调一致的对策”(E/2009/114)。行政首长协调理事会秘书在协商中向各代表团说明了情况，各会员国则就报告以及联合国如何应对，发表了各自的看法。

C. 联合国第二个消除贫穷十年(2008 至 2017 年)

41. 按照大会关于联合国第二个消除贫穷十年(2008 至 2017 年)的第 63/230 号决议，方案问题高级别委员会于 2008 年设立了一个有时限的机构间专题组。为了加强联合国全系统在就业和体面工作领域的活动在消除贫穷方面的一致性，专题组制定了一项行动计划，该计划于 2009 年获得委员会通过。该计划借助了为支持行政首长协调理事会就业和体面工作主流化工具包而开发的平台，以及通过“全球就业契约”和“社会保护底线”两项联合应对危机倡议开展的工作。

42. 为支持各会员国的努力，已围绕以下四项活动制订了行动计划：(a) 提高对就业和体面工作这一有效的通过发展消除贫穷战略的认识；(b) 加强能力建设；(c) 提供支持，以便将通过体面工作消除贫穷纳入国家和国际政策和方案之中；及(d) 分享良好做法，以促进国家和国际一级的就业和体面工作。联合国系统通过在联合国各组织中分享国家一级的经验并与会员国和民间社会就这一问题上进行对话，继续推进其充分就业和体面劳动工作，以此作为其通过该专题组消除贫穷的手段。按照方案问题高级别委员会的决定所预期的那样，专题组也举行了会议，交流与全球就业契约有关的范例和应用方法。

D. 科学和技术

43. 行政首长协调理事会的各成员组织审查了联合国系统如何能最好地应对国际上对科学和技术转让的关注，如 2005 年世界首脑会议成果文件(见第 55/2 号决议)和秘书长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报告(见大会第 62/208 号决议)中所反映的那样。这项工作由联合国信息社会小组与联合国秘书处经济和社会事务部密切协作来进行。在本报告所述期间，推出了一项调查活动，以搜集联合国系统各组织在促进方案国家获取新技术和新兴技术方面的工作基准数据。这项调查对联合国系统当前和最近在技术能力发展领域的活动进行了图列和分类。

E. 向处于紧急情况下的工作人员提供支助

44. 行政首长协调理事会强调，鉴于从海地的地震中吸取的教训，对联合国系统保护其工作人员(本国和国际工作人员及非工作人员)的能力的讨论和审议要具

体化。此外，行政首长协调理事会强调，有必要在工作人员及其家属在因公遭受恶意行为和自然事件造成的伤害、疾病或死亡时予以充分补偿。

45. 海地的悲惨遭遇带来的一个关键教训是，应制定实施有关政策，以处理紧急情况，包括人力资源和能力建设、采购、后勤、旅游、通讯和金融等方面的政策。目前，联合国秘书处还缺乏有关安排，以确保全系统的应急准备并为因这类紧急情况而死亡、受伤或受到其他影响的人及其家属提供支助。将有必要设立一个应急小组，以处理此类情况，秘书长也已建议在主管人力资源管理助理秘书长办公室下设立一个专门的应急准备和支助股。该股将与秘书处各部门以及联合国各机构、基金和方案紧密合作，在事发当地和总部提供直接和立即的支助。

F. 人力资源

46. 在本报告所述期间，高级别委员会的人力资源管理网络在若干领域取得进展。该网络对联合国共同制度强制性离职年龄的审查已经完成，并于 2009 年 7 月向国际公务员制度委员会第六十九届会议提交了文件，其中建议把 1990 年 1 月 1 日前开始任职的工作人员的强制性离职年龄延至 62 岁。2009 年 7 月启动了对各组织所有即将离职工作人员的离职访谈问卷。该网络还制定了若干与安全有关的举措。这包括关于各类工作人员与安全有关的权利和福利的三个独立资料册以及一项关于设立快速反应人员的建议，以此作为一项即时危机反应措施，以确保受影响的工作人员及家属的权利得到促进。其他与安全有关的建议方面的工作也继续进行，这包括对因公导致的费用的补偿比较审查、改进本国工作人员安保措施、以及对附录四的审查。联合国工作人员心理压力辅导员小组被纳入人力资源网络。该网络还参加了国际公务员制度委员会的若干工作组，如对流动和艰苦条件津贴办法的审查工作组，对一般事务人员薪金调查方法的审查工作组，以及对一般事务工作分类的改革工作组。

G. 国际公共部门会计准则

47. 在本报告所述期间，由于全系统对实施国际公共部门会计准则的广泛支持，使得各项重要活动取得了成果。特别是，一个包括 18 门课程的培训套件已经编制完成，并提供给联合国系统各组织，其中一些已经开始根据提供的材料授课。一套包括 60 份会计文件(会计政策和指导)的材料已在 2009 年完成，从而使得所有主要的国际公共部门会计政策都有对应的全系统指导予以覆盖，其目的是促进在公共部门会计准则的解释和应用方面尽可能统一。这套文件现将得到不断的更新和维护，以反映有关公共部门会计准则的未来发展。这个项目的最重要成果是，许多组织成功地实施了公共部门会计准则。2009 年，世界粮食计划署就其第一套财务报表，即 2008 年 12 月 31 日终了的年度财务报表，获取了无保留审计意见。全系统公共部门会计准则小组在此期间编纂并向本系统其他组织提供了在执行问题的解决办法和与外部审计师对话方面最重要的教训。多达 10 个组织预计将在 2010 年底前实施公共部门会计准则，而其余的组织大多数将在 2012 年底前予以实施。

H. 财务管理

48. 为执行统一业务做法行动计划，财务和预算网络的共同金库事务工作组开展了活动。工作组成立了一个基于网络的知识共享工具，以便在其网上论坛上进行有关金库技术议题的机构间讨论。已采取初步步骤，以启动该小组下一阶段的活动，即进行可行性研究，以评估在金库方面的潜在统一机会。就在这一阶段启动前，业务做法指导委员会于 2010 年 2 月决定批准对两项财务管理优先措施的分配款：即为建立共同金库事务而进行的可行性研究，以及联合国全系统的金融统计数据库和报告系统。第二个措施的实施已于 2010 年春季由行政首长协调理事会秘书处启动。

I. 采购

49. 2008 年 4 月，采购网络向管理问题高级别委员会提交了一份供资提议，作为联合国系统统一业务做法行动计划的一部分。2009 年 8 月，收到了用于制定不道德供应商制裁共同政策框架的资金。该框架包括信息共享、单个组织决策和决策记录方面的机制。拟议框架的最终版本预计将在采购网络和法律网络于 2010 年底前予以审查、批准并经验证后交付。联合国开发计划署是这一措施的牵头机构。

50. 采购网络与联合国发展集团密切协调，在收集和编写一份有关联合国系统各组织采购手册的全面概览方面，取得了进展。这项工作被认为是在支持执行《联合国国家一级统一采购的指导方针》方面必不可少的。随着关于起草统一外勤业务采购流程和做法的建议获得批准，预计将可加快有关工作，以便在国家一级取得的经验基础上，为联合国采购人员编制统一的工具，并记录成果和最佳做法，以支持国家一级的行动。采购网络已与联合国发展集团的共同事务和采购工作队建立了有力和有效的合作，以确保有关工作协调一致。

51. 联合国全球市场以国家一级的采购为重点，也在向国家办事处提供有关功能，以便其向网上上传和维护当地供应商名册并分享各种长期安排，从而增加发展中国家支助部门与联合国采购之间的接触机会。

52. 在供应商联系工作组的指导和协调下，通过商务研讨会，联系到了来自 24 发展中国家或转型期经济体国家的 1 639 个潜在供应商。研讨会的培训内容重点是关于联合国这一潜在市场的一般信息、如何寻找商机信息，以及对按照联合国采购基本原则进行的公共采购过程的介绍。就如何注册为本组织潜在在供应商问题提供实用指导，也是研讨会的内容之一。已在 22 个国家举行类似研讨会。

J. 信息和通信技术

53. 联合国系统采取进一步措施，以加强在信息和通信技术领域的一致性，在这一过程中，联合国系统即借助了以往的项目，也有所突破。在联合国系统全球联系目录成功试点基础上，该系统在本报告所述期间开始运作，各组织纷纷加入，

利用这一共同管理的安全和可持续平台提供其联系信息。此外，联合国系统完成了一项关于共同数据通信服务的价值和可行性研究，结果发现，通过共享全球通信服务来增效的机会相当多。另外，在此期间，联合国系统各机构认识到当前在网络安全领域的现实，因而已开始的信息安全意识和网络安全事故应急方面，以及在各机构可以采取的信息安全共同政策和做法方面，着手开展联合方案。最后，行政首长协调理事会的信息和通信技术网络已经通过管理问题高级别委员会的统一业务做法行动计划，着手实施一项全系统项目，以确定信息和通信技术的共同成本要素，供各机构用于为信息通信技术服务制订基准。

k. 与联合检查组的协作

54. 与前几年一样，行政首长协调理事会全面协助联合检查组(联检组)，确定了对联检组工作方案产生全系统影响的有关课题。在本报告所述期间，行政首长协调理事会各成员组织还就联检组的几份报告，包括联检组题为“加强协调联合国系统向非洲提供的支助”的报告(JIU/REP/2009/5)，提供了意见。这份报告评价了现有全系统合作框架的实效和效率，据以借鉴并交流在联合国系统支助非洲的活动中学到的经验教训，并确认这方面的最佳做法和协作方法。联合国系统各实体普遍支持联检组在其报告中提出的主要建议，其中包括需要改善联合国方案及规划与国家优先事项之间的统一，以及加强国际和本国发展伙伴之间以及联合国各机构自身之间的协调。

四. 展望未来

55. 在本报告所述期间，行政首长协调理事会及其三大支柱在联合国系统协调和一致处理全系统议题方面，取得了进展。行政首长协调理事会对国家一级的业务问题以及联合国系统在全球、区域和国家层面的工作的统一，也给予了越来越多的关注。下一年度，行政首长协调理事会将一如既往地努力，在其业已奠定的坚实基础上，进一步加强联合国系统内的协调和一致性，以向会员国提供有效的支持。

56. 行政首长协调理事会2010/11年度的工作预计将围绕若干即将举行的活动开展，如千年发展目标进展情况审查高级别会议(2010年9月20日至22日)、2010生物多样性国际年、联合国气候变化框架公约第十六届缔约方会议(2010年11月29日至12月10日)、第四次联合国最不发达国家问题会议(2011年)、以及筹备联合国可持续发展会议(里约+20)(2012年)。