



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
13 January 2015
Chinese
Original: English

大会

第七十届会议

发展方面的业务活动：联合国
系统发展方面的业务活动

经济及社会理事会

2015 年届会

2014 年 7 月 21 日至 2015 年 7 月 22 日

临时议程 7(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和理事会政策建议的后续行动

大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查 的第 67/226 号决议的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告概述在执行大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议中所取得的成果、采取的措施和遇到的挑战。这项工作得到了使用统一的监测和报告框架的支持。框架的结果首次载于本报告。

总体而言，实施该决议的数项规定已取得显著进展；过去十年来的明显供资趋势在 2013 年持续发展。结构化对话加快了关于改进资源质量的讨论。联合国大多数实体都作出大量努力，根据四年度全面政策审查调整其战略框架。为采取“一体行动”办法的国家推出标准作业程序，重新促进改善方案和业务的连贯性，而且，联合国驻地协调员系统的成本已开始得到分担。然而，国家一级统一业务做法方面的进展仍然缓慢。进一步开展协调政策、程序、规则和条例的统一工作，有可能减少方案国的工作量，并提高联合国效率。联合国系统还需要进一步增加使用国家系统和能力。

在千年发展目标过渡到可持续发展目标这一紧要关头，方案国政府再次表示希望联合国发展系统提供连贯和综合的支持，适应不断变化的国家需求和优先事项。经济及社会理事关于联合国系统长期定位的会对话将在这方面提供有益的指导。



目录

	页次
一. 导言	5
二. 联合国发展方面业务活动的资金筹措	6
A. 总则	8
B. 加强总体供资，特别是核心资源供资	18
C. 提高资源的可预测性和质量	21
D. 确保费用全额回收	24
三. 联合国业务活动对国家能力发展和提高发展实效的贡献	25
A. 能力建设和发展	25
B. 消除贫穷	27
C. 南南合作与发展国家能力	28
D. 性别平等和增强妇女权能	29
E. 从救济过渡到发展及减少灾害风险	30
四. 改善联合国发展系统的运作	32
A. 联合国发展援助框架	34
B. 驻地协调员制度	36
C. “一体行动”	38
D. 区域层面	40
E. 简化和统一业务做法	42
F. 成果管理制	46
G. 评估发展方面业务活动	48
H. 后续行动和监测	48
五. 联合国发展系统的效率	50
六. 结论	53
附件	
四年度全面政策审查监测和报告框架	56

表

1. 2013 年数额最多的 10 个国家的方案支出与发展相关的活动(不包括当地资源).....	15
2. 2013 年多捐助方信托基金.....	22
3. 2013 年“一个联合国”基金.....	23
4. 战略规划周期与四年度全面政策审查周期挂钩的情况.....	32
5. 选择一个合作伙伴作为两个外部支助首选提供者之一的国家数量.....	51
6. 各国政府认为联合国贡献最重要的领域.....	51
7. 各国政府对联合国系统今后 4 年支持本国的期待.....	52

图

一. 2013 年联合国全系统活动供资.....	7
二. 1998-2013 年联合国发展方面业务活动供资情况实际变化.....	8
三. 2013 年按区域开列的联合国发展方面业务活动支出.....	9
四. 2013 年联合国发展方面业务活动在 50 个最大方案国的支出.....	9
五. 2013 年联合国开展发展方面业务的实体.....	10
六. 2013 年联合国发展方面业务活动供资来源.....	11
七. 2013 年联合国发展方面业务活动的主要捐助方.....	11
八. 2013 年多边援助渠道.....	12
九. 官方发展援助与联合国发展方面业务活动的年均增长率.....	12
十. 2012 年国家层面联合国发展方面业务活动资金占官方发展援助资金的份额.....	13
十一. 2013 年按区域分列的与发展有关的活动支出.....	14
十二. 2013 年与发展相关开支(核心资源)最大的 120 个国家在 50 个最大方案国的支出.....	15
十三. 2013 年按主要国家组别分列的与发展有关的业务活动.....	16
十四. 2013 年联合国发展相关活动主要实体.....	17
十五. 2013 年联合国发展相关活动的主要捐助方.....	17
十六. 2013 年联合国发展相关活动非核心资金模式.....	18
十七. 1997-2013 年发展相关业务活动主要资金来源.....	19
十八.a. 2008-2013 年按主要捐助方分列核心捐款的变化.....	21

十八.b. 2008-2013 年按主要捐助方分列非核心捐款的变化	21
十九. 驻地协调员和方案国政府同意的尽量利用国家机构的程度	26
二十. 性别平等记分卡各领域被评级为 4 分或以上的国家的百分比	30
二十一. 与联合国发展援助框架有关的有时限的行动.....	35
二十二. 各国的“一体行动”情况	38
二十三. 与“一体行动”有关的有时限的行动.....	39
二十四. 与至少另外一个联合国实体联合开展全球和区域活动的联合国实体的比例	41
二十五. 与简化和统一业务做法有关的有时限的行动.....	44
二十六. 根据现有机机构间协议确定的十个共同事务.....	45
二十七. 阻碍联合国国家工作队在国家一级进一步统一业务做法的原因	46
二十八. 与后续行动和监测有关的有时限的行动.....	49
二十九. 2014 年按国家收入水平列出的不同援助领域的相对重要性.....	53

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 67/226 号决议提交的，旨在概述 2013 至 2014 年期间在执行该决议方面取得的进展和遇到的挑战。¹ 本报告首次提出统一的四年期全面政策审查监测和报告框架的成果。
2. 2013 年和 2014 年的特点是，各国政府之间对联合国可持续发展大会采取后续行动，特别是可持续发展目标开放工作组的讨论和成果。即将达成的统一和普遍适用的 2015 年后发展议程将构成联合国发展系统的实质性框架，必须进一步改善该系统的适用性。新议程对联合国发展系统的影响正变得更清楚，本四年期全面政策审查周期为提高效力和效率提供了一个机会，这将有助于更好地定位联合国发展系统。
3. 在本报告所述期间，开展或开始了一系列重大重组活动，包括世界卫生组织(世卫组织)和联合国开发计划署(开发署)。为了将更多的支助服务推到区域中心，开发署进行了一次重大改组活动，将其纽约工作人员的规模减少近 30%。
4. 方案国政府正在要求联合国发展系统对可持续发展所有三个层面提供更协调一致的支持，支持可持续发展政策和消除贫困，以及更加注重开发和利用国家能力。为此目的，联合国发展系统必须集中利用其长处，同时利用其他行为者的长处。
5. 经社理事会通过其第 2014/14 号决议决定进行关于联合国发展系统长期定位的对话，同时考虑到 2015 年后发展议程，包括关于相互关联的职能调整、供资做法、治理结构、联合国发展系统的能力和影响、伙伴关系方法和组织安排等。虽然本报告没有被要求作为这项对话的依据，它有助于使经社理事会能够履行其审查和监测第 67/226 号决议执行情况的作用。
6. 本报告是与联合国发展系统协商后编写的。各基金和方案的战略计划和年度报告一直是这份报告的主要资料来源。本报告还大大受益于方案国政府、机构总部、驻地协调员和由经济和社会事务部(经社部)管理的联合国国家工作队业务管理工作队的调查，联合国发展业务协调办公室管理的联合国发展集团(发展集团)的协调支助调查，以及由联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)管理的金融统计数据库和报告系统。除了统计数据附件外，在线背景材料包括一份关于这些调查的方法说明，以及一份关于所提供资料的来源和覆盖面的技术说明。²

¹ 本报告是根据联合国各实体的年度报告汇报 2013 年取得的进展，这些报告也是关于这一年的情况。然而，本报告的投入，包括调查和联合国实体提供的投入在很大程度上涵盖了 2014 年。因此，本报告还根据所能获得的数据述及在 2014 年取得的进展。

² 见 www.un.org/en/ecosoc/newfunct/qcpr_implement.shtml。

二. 联合国发展方面业务活动的资金筹措

本章节的结构和覆盖范围

7. 若干实体对联合国发展方面业务活动拥有具体的任务规定。联合国发展系统由 34 个实体组成，³ 这些实体获得用于发展方面业务活动的捐款。它们是 12 个基金和方案；⁴ 13 个专门机构；⁵ 以及 9 个其他实体。⁶

8. 关于联合国发展方面业务活动供资情况的全面分析过去是在不同报告中提交，现根据经济及社会理事会第 2013/5 号决议的要求汇总在本报告。

9. 本章节的结构是基于第 67/226 号决议的主要部分，以及根据经济及社会理事会第 2013/5 号决议的要求制定的监测和报告框架(见附件)。

10. 关于联合国发展方面业务活动筹资的各个方面和特点的详细情况和分析，可参看四年度全面政策审查的网站。²

联合国全系统的活动

11. 联合国发展方面业务活动包括以长期发展为重点的活动，以及那些以短期人道主义援助为重点的活动。⁷ 2013 年为联合国发展方面业务活动提供的捐款达 264 亿美元，约占联合国全系统所有活动的 63%(见图一)。

³ 如果联合国志愿人员方案、联合国资本发展基金和国际贸易中心(国贸中心)都分开算，则是 37 个。

⁴ 开发署(包括联合国志愿人员方案和联合国资本发展基金)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金(人口基金)、世界粮食计划署(粮食署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国贸易和发展会议(包括国贸中心)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)。

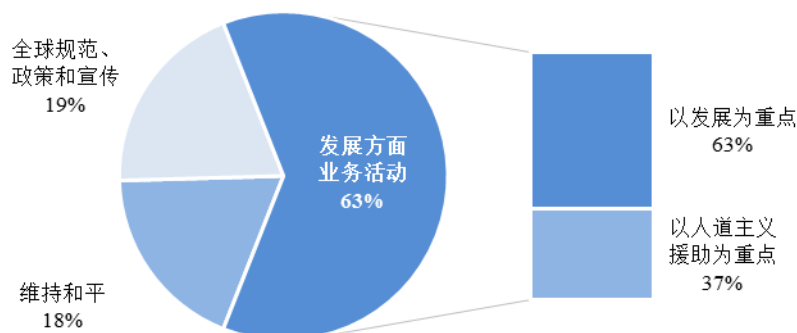
⁵ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际民用航空组织(民航组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国工业发展组织(工发组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、国际知识产权组织(知识产权组织)、世卫组织、世界气象组织(气象组织)和世界旅游组织(世旅组织)。

⁶ 非洲经济委员会(非洲经委会)、欧洲经济委员会(欧洲经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、经济和社会事务部、农业发展基金(农发基金)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)。

⁷ 关于各项定义的技术性说明详见四年度全面政策审查的网页。

图一
2013 年联合国全系统活动供资

426 亿美元



12. 关于发展相关活动与人道主义援助相关活动的区别，不存在全系统统一的分类。为本报告目的起见，并在采用统一分类制度之前，难民署、近东救济工程处和人道主义援助协调办事处的所有活动、儿基会的紧急业务(大约占儿基会所有活动 28%)和粮食署的人道主义行动(大约占粮食署所有活动的 93%)，均可认为是人道主义援助相关活动。相应地，其他所有活动均视为与发展相关的活动。许多较详细的分析尤其涉及到发展相关活动。

核心和非核心资源

13. 联合国发展方面业务活动的资金来自核心和非核心资源。核心资源是未指定用途的和可以无限制混合的资金。核心资源的分配和使用直接关系到各实体理事机构通过既定的政府间进程核准的多边任务和战略计划优先事项。

14. 非核心资源则由捐助方决定，它们大多为专用资源，其分配和用途受到限制。因此，非核心资源资助的活动与理事机构核准的多边任务和战略计划之间不一定有优化的联系。在一些情况下，理事机构正式核准核心资源的使用，而“表示注意到”非核心资源的使用。约 7%的非核心资源为当地资源，是方案国和当地合作伙伴向各实体提供用于本国方案的资源。凡在按此标明且认为合适之处，这部分资源不列入本章节的一些分析中。

15. 以非核心资源形式提供的联合国发展方面业务活动的资金随着时间的推移大幅增加，2013 年约占资源总额的 75%，而 1998 年为 56%。仅就与发展相关的活动而言，而不包括人道主义援助的活动，2013 年非核心资源约占资源总额的 69%，而 1998 年为 51%。

16. 关于这两类筹资办法不同方面和特点的更多资料详见四年度全面政策审查网站的背景资料。² 在这方面，还提及经济合作与发展组织(经合组织)发展合作

局最近于 2014 年公布的一份报告，说明当前促进指定用途的资金更加有效的各种做法和可能办法。该文件也包括在四年度全面政策审查网站的背景材料中，它将成为经合组织即将发表的多边援助报告的章节之一。

17. 背景材料还载有关于下列各方面的更多参考资料：涉及全系统报告的机遇和挑战；以“当前”和“实际”情况进行的比较和趋势分析的技术方面；以及官方发展援助的定义，用作联合国发展方面业务活动与其他发展援助进行比较的参照。

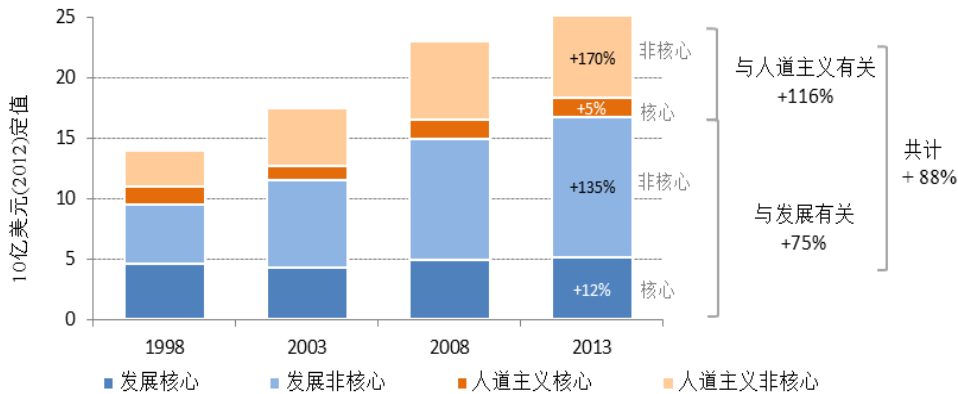
A. 总则

18. 1998 年至 2013 年期间，就发展相关活动和人道主义援助相关活动而言，联合国发展方面业务活动资金的实际总趋势是在增长。不过，同非核心资源增长相比，核心资源的增长幅度很小(见图二)。由此造成的两种供资来源的失衡以及对由非核心资源资助的活动的体制资源的分配问题，是关于联合国各基金和方案通过实地核心方案活动等途径，保持且不断发展完成多边任务的能力所需取得的费用回收和必要核心资源数额的讨论的中心问题(见第 44 至 51 段和第 65 至 71 段)。

图二

1998-2013 年联合国发展方面业务活动供资情况实际变化

(相对于 1998 年的百分比变化)

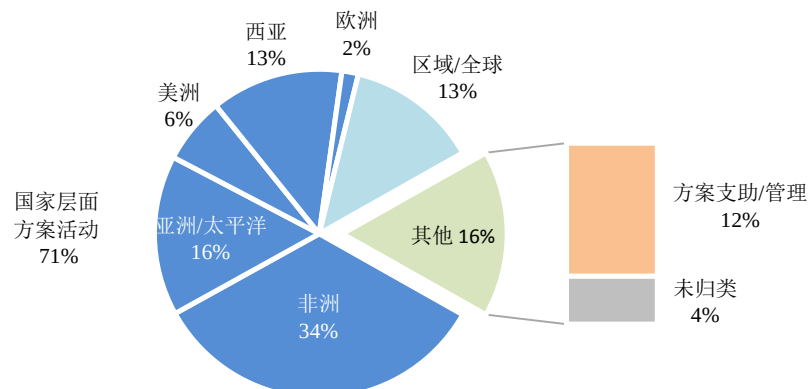


19. 2013 年联合国发展方面业务活动 258 亿美元开支中约 71%是分配给国家一级方案活动。所有支出约三分之一(即 84 亿美元)用在非洲(见图三)。在西亚开展的联合国发展方面业务活动所占份额从 2011 年的 8%增加到 2013 年 13%。该地区四分之三以上的支出涉及与人道主义援助有关的活动。

20. 约 29%的总支出集中用于区域和全球一级方案活动；方案支助和管理；以及无法归入上述任何类别的活动。方案支助和管理费用是四年度全面政策审查关于费用回收的讨论中提到的非方案费用，包括一些实体提到的发展效力。⁷

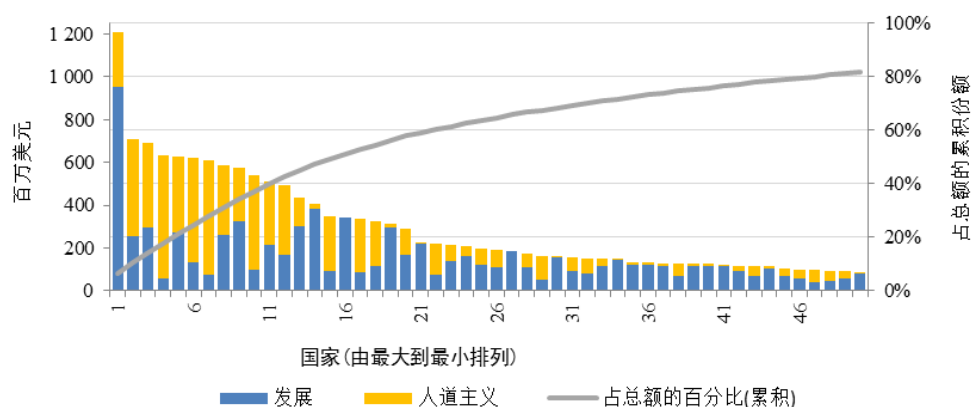
图三
2013 年按区域开列的联合国发展方面业务活动支出

258 亿美元



21. 就 2013 年国家一级方案总支出的分配情况和集中程度来说, 前 50 个方案国占总数的 82%, 前 5 个方案国(阿富汗、埃塞尔比亚、南苏丹、约旦和苏丹)已占大约 21%(见图四)。阿富汗的方案支出迄今为止最大(12.18 亿美元), 其中 61%是记在开发署账上(7.42 亿美元)。除了阿富汗的情况之外, 人道主义援助是在方案支出总额最高的国家中最重要的活动。

图四
2013 年联合国发展方面业务活动在 50 个最大方案国的支出



22. 在方案支出最高的 10 个国家里, 有 8 个国家各有 1 名联合国人道主义协调员。按方案国、活动类别(与发展相关和与人道主义援助相关)和资金类别(核心和非核心)分列的完整方案支出清单见统计附件表 B-2。

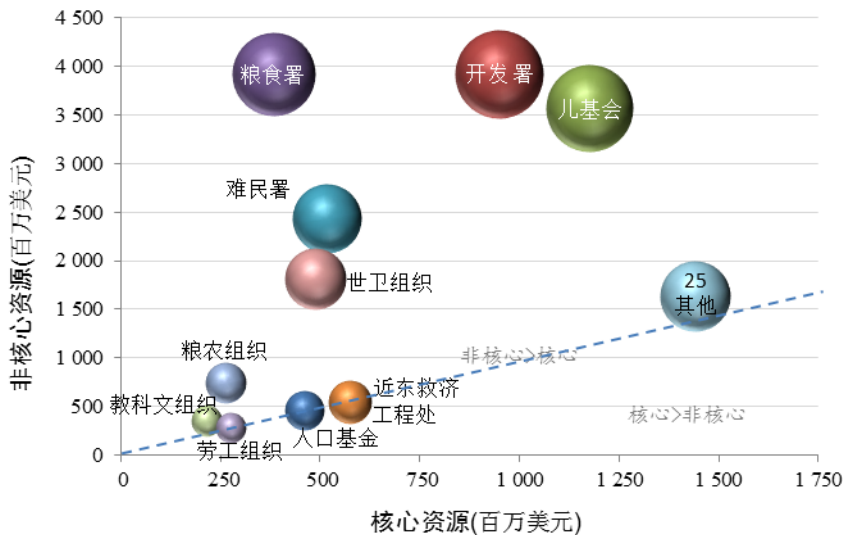
联合国各实体

23. 发展方面业务活动的资金集中在为数不多的联合国实体中, 前 10 个实体(开发署、粮食署、儿基会、世卫组织、难民署、粮农组织、近东救济工程处、人

口基金、劳工组织和教科文组织)占 2013 年捐款总额的 88%。⁸ 对人口基金、劳工组织和近东救济工程处来说,核心和非核心资金部分都大致相同,但对 5 个最大实体来说,非核心部分超过了核心部分很大比例(见图五)。与 2012 年相比,向粮食署、难民署和儿基会与人道主义援助有关活动的捐款大大增加。统计附件表 A-2 全面列出过去 8 年里按实体和供资类型(核心和非核心)开列的捐款情况。

图五
2013 年联合国开展发展方面业务的实体

264 亿美元



资金来源

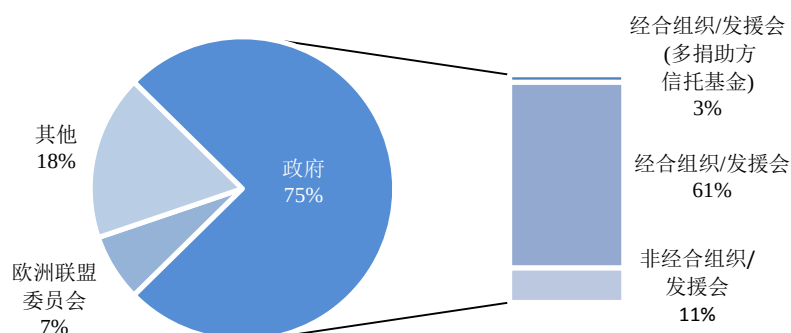
24. 在 2013 年捐款总额中,约 75%由发展援助委员会(发援会)成员和非成员国家的政府直接提供(见图五)。这包括给联合国多捐助方信托基金的捐款,该基金由开发署多捐助方信托基金办公室基金为联合国发展系统经管。⁹ 其余 25%来自欧洲委员会和其他多边机构(包括全球基金),而它们的资金大都也来自各国政府、非政府组织以及私人渠道。

⁸ 粮食署在 2013 年收到 3.83 亿美元的“多边捐款”。这些是粮食署最灵活类型的捐款,并为本报告的目的,被视为相当于核心资源。在大多数情况下,这些捐助只限于方案活动。在某些情况下,经捐助者同意,有少量资源用于方案支助活动。

⁹ 2013 年,多方捐助者信托基金 97%的资金来自发援会各国政府,此项另外列出。

图六
2013 年联合国发展方面业务活动供资来源

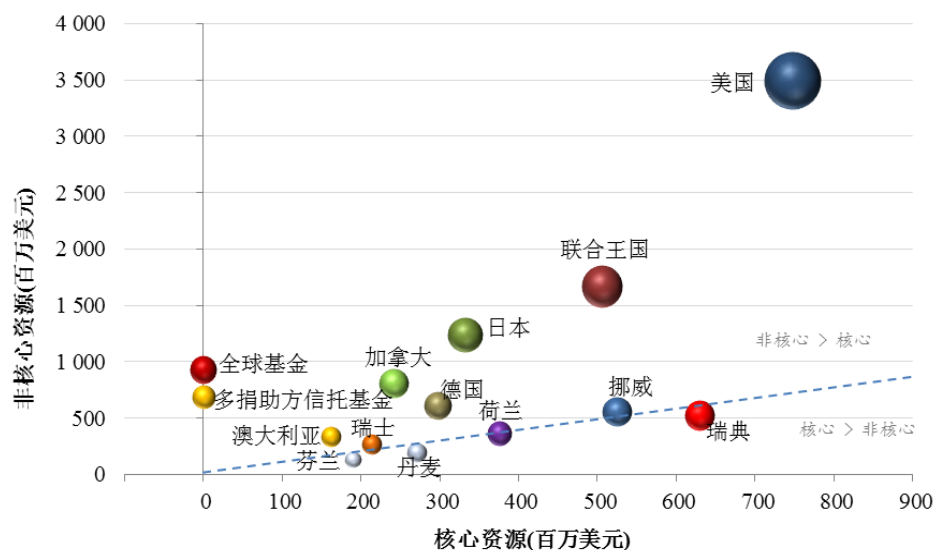
264 亿美元



25. 按捐助方、活动类别(与发展相关和与人道主义援助相关)和资金类别(核心和非核心)分列的完整捐款清单见在线统计附件表 A-3。下文图七显示主要捐助方群组的这一信息，主要捐助方捐款总和占供资总额的 88%。关于单个捐助方的信息不包括它们给多捐助方信托基金、欧洲联盟委员会和其他多边机构(包括全球基金)的捐款。这些捐款归入各个群组，分别列示在下文图七。¹⁰

图七
2013 年联合国发展方面业务活动的主要捐助方

264 亿美元



¹⁰ 联合国实体从中央应急基金收到的资金列入“多方捐助者信托基金”。

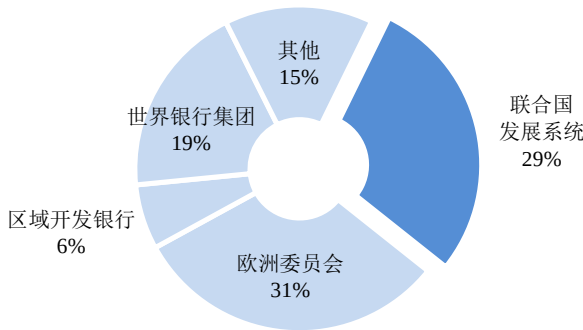
联合国发展方面业务活动和官方发展援助

26. 联合国发展系统占经合组织/发援会报告的直接多边供资 29%(见图八),而且是这类资金的第二大渠道,仅次于欧洲联盟委员会。从 2009 年到 2012 年,联合国是最大渠道。¹¹

图八

2013 年多边援助渠道

共计 748 亿美元

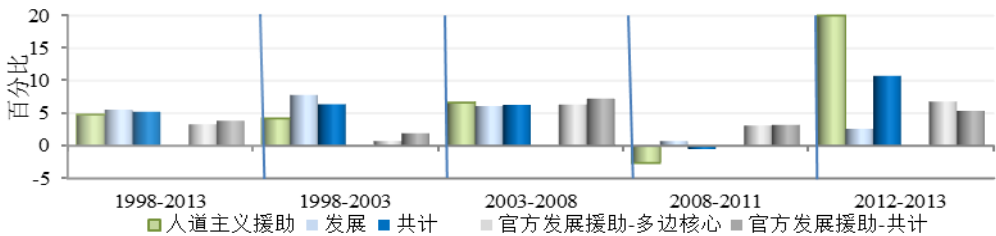


27. 同时还考虑到通过联合国发展系统作为指定用途的非核心资源提供的双边资源(不包括当地资源), 资金总额相当于 2013 年经合组织/发援会报告的官方发展援助总额(不包括债务减免)约 17%。图九表明, 1998 年至 2003 年期间, 向联合国发展方面业务活动的捐款按实值计算增长速度超过了官方发展援助总额和核心多边官方发展援助, 之后, 从 2003 年至 2008 年期间, 官方发展援助增加到类似于为联合国发展方面业务活动供资的增长水平。这两项资源的增长率在全球金融危机之后的几年里放缓, 直到 2013 年才回升。¹²

图九

官方发展援助与联合国发展方面业务活动的年均增长率

1998-2013 年实际价值(不包括当地资源和债务减免)



¹¹ 在 2009 年开始全面追踪通过多边系统提供的援助流动资金。

¹² 2012 年会计准则有变动, 一些实体由联合国系统会计准则转而采用国际公共部门会计准则。在目前阶段, 尚无法对 2011 年和 2012 年的情况进行有意义的比较。因此, 最近 5 年期间列示在图九的两个单独部分。

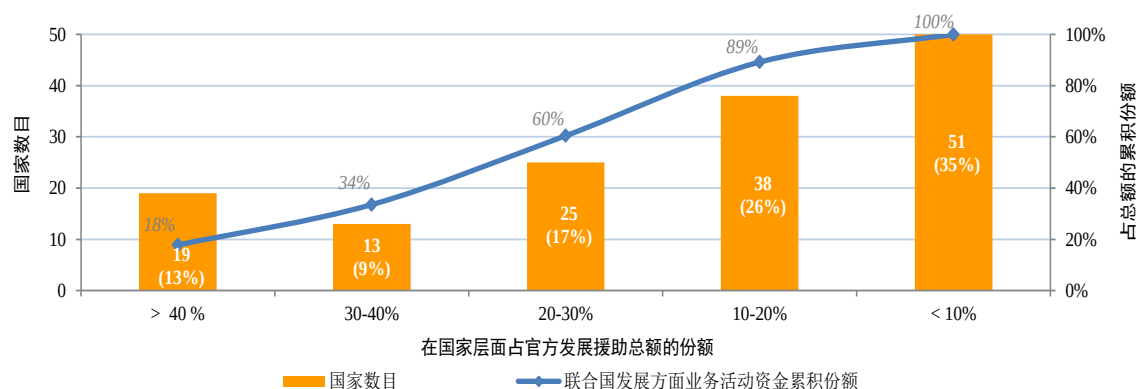
28. 对在国家一级的联合国发展方面业务活动和官方发展援助总额进行比较分析表明,在 2012 年,联合国发展方面业务活动(不包括当地资源)占 19 个国家(即 13%的方案国家)官方发展援助总额的 40%以上(见图十)。¹³ 这 19 个国家¹⁴ 总共大约占联合国发展方面业务活动国家一级支出总额约 18%,其中 57%与人道主义援助相关。从另一个极端来看,联合国发展方面业务活动资金占 51 个方案国官方发展援助总额不到 10%。这 51 个国家总共占联合国发展方面业务活动国家一级支出总额约 11%,其中 17%与人道主义援助相关。在这 51 个国家中,43 个被世界银行列为中等收入国家。大多数联合国发展方面业务活动(在 55%的联合国发展方面业务活动中,44%与人道主义援助相关)是在联合国发展方面业务活动占官方发展援助总额 10%至 30%的方案国家中。

29. 图十所提供的信息显示整个联合国发展系统财政资源流动的整体情况。平均而言,联合国 15 个实体在低收入和中低收入国家运作,如图十所示,许多情况下在一个国家投入的资金仍然不到官方发展援助总额的 10%。从供资角度来看,联合国发展系统似乎与转型期国家状况最有关联(根据是否存在联合国人道主义协调员加以衡量)。在 58%的转型国家,发展方面业务活动占官方发展援助总额至少 20%。

图十

2012 年国家层面联合国发展方面业务活动资金占官方发展援助资金的份额

(不包括当地资源)



¹³ 在编写本报告时,尚无 2013 年按照方案国家分配的官方发展援助的数据。

¹⁴ 乍得、中国、古巴、朝鲜民主主义人民共和国、几内亚、印度尼西亚、伊朗(伊斯兰共和国)、马来西亚、缅甸、尼日尔、菲律宾、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、乌拉圭、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)、也门和津巴布韦。

与发展有关的活动

30. 下列信息和分析只涉及到发展相关活动。这些活动占联合国发展方面业务活动总额的 63%。

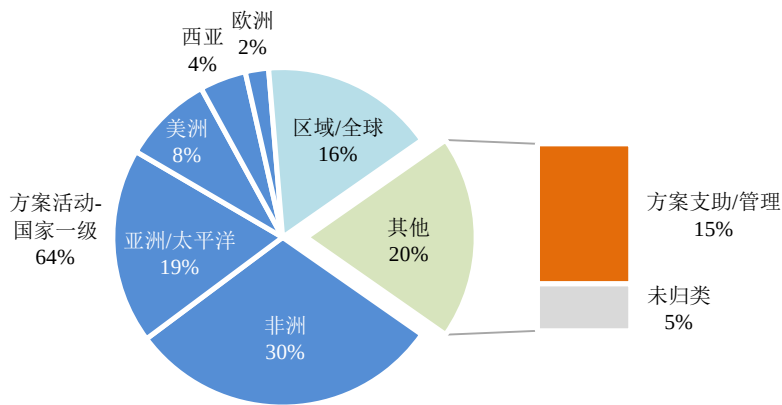
总体分配情况和集中程度

31. 以上图三分析了整个联合国发展方面业务活动各部分的支出，图十一仅分析与发展相关的支出(包括本地资源)。2013 年与发展相关的支出约 64%用于国家一级的方案活动，其中 48 亿美元用于非洲。因此，支出总额中约 36%用于区域和全球一级的方案活动、方案支助和管理，以及无法归入上述任何类别的活动。

图十一

2013 年按区域分列的与发展有关的活动支出

170 亿美元



32. 图十二概述了 2013 年按国家和资金类别(核心和非核心)分列的与发展相关的方案支出(不包括当地资源)的整体分配情况和集中程度，按核心资源支出由多到少排列国家顺序。为便于列报，没有显示超过 3 亿美元的支出。表 1 显示 2013 年前 10 名方案国合计约占与发展相关开支总额约 37%，并列出其人均支出。

33. 虽然对各个实体来说分配可能各不相同，但分析表明，对于整个联合国发展系统来说，在方案国家分配核心和非核心资源之间的关系是不平衡的。

图十二

2013 年与发展相关开支(核心资源)最大的 120 个国家在 50 个最大方案国的支出

95 亿美元(不包括当地资源)

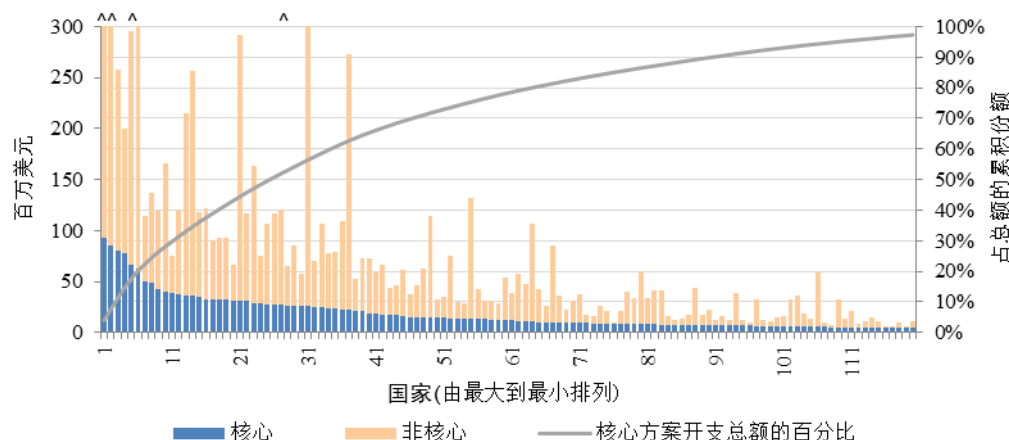


表 1

2013 年数额最多的 10 个国家的方案支出与发展相关的活动(不包括当地资源)

(百万美元)

名次	国家	核心	非核心	共计	人均
1	阿富汗	63	892	954	27
2	尼日利亚	93	281	374	2
3	刚果民主共和国	85	238	323	5
4	津巴布韦	26	275	300	24
5	孟加拉国	67	229	295	2
6	南苏丹	31	261	292	28
7	苏丹	22	251	273	8
8	埃塞俄比亚	81	177	258	3
9	索马里	36	221	257	27
10	巴基斯坦	37	178	215	1

按国家组别分列的与发展相关的方案支出

34. 一般在论述关于发展和发展援助方面业务活动时，常常提到按照某些共同属性和特征划分的国家组别。有些组别是根据定义明确的政府间商定名单划分的，其他则不是，如根据冲突和冲突后、危机和危机后以及不同形式的过渡等属性来划分的组别。关于这次分析采用的组别的更多背景资料载于四年度全面政策审查的网站，作为本报告背景材料的一部分。

35. 图十三概述了不同国家集团按不同收入水平(2013 年世界银行分类)和最不发达国家地位分配国家级发展相关核心和非核心方案支出的情况。低收入国家在发展相关活动支出总额中只占一半多一点。最不发达国家占发展相关支出总额从 2012 年占 53%增加到 57%。这些支出约 78%用于低收入最不发达国家。人类发展指数较低的国家约占 63%，其中 79%在最不发达国家。

图十三

2013 年按主要国家组别分列的与发展有关的业务活动

98 亿美元(不包括当地资源)

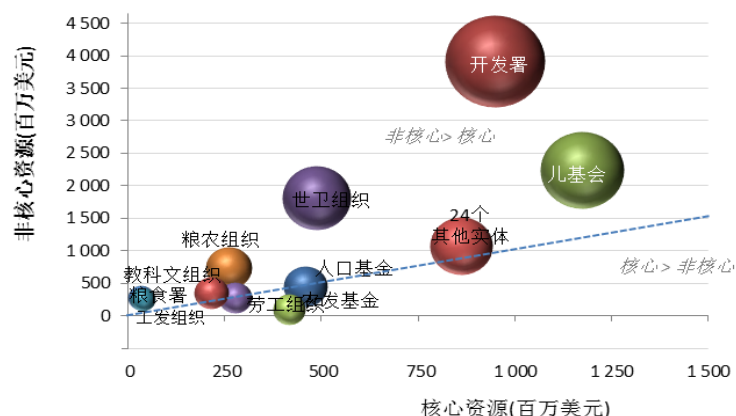


联合国各实体

36. 10 个联合国实体(开发署、儿基会、世卫组织、粮农组织、人口基金、劳工组织、教科文组织、农发基金、毒品和犯罪问题办公室和粮食计划署)占 2013 年发展相关活动捐款总额的 88%(见图十四)。份额最大的前三个实体约占 63%，开发署这一迄今最大实体约占 29%。24 个没有分别列在图十四中的实体(即占本报告所涉实体的 69%)占余下的 12%，几乎所有实体的非核心资金部分都超出了核心部分，有时甚至超出很多。就开发署而言，2013 年非核心捐款占捐款总额的 80%。其中，约 45%来自本地资源(28%)和两个全球基金，即全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金(10%)和全球环境基金(7%)。

图十四
2013 年联合国发展相关活动主要实体

168 亿美元

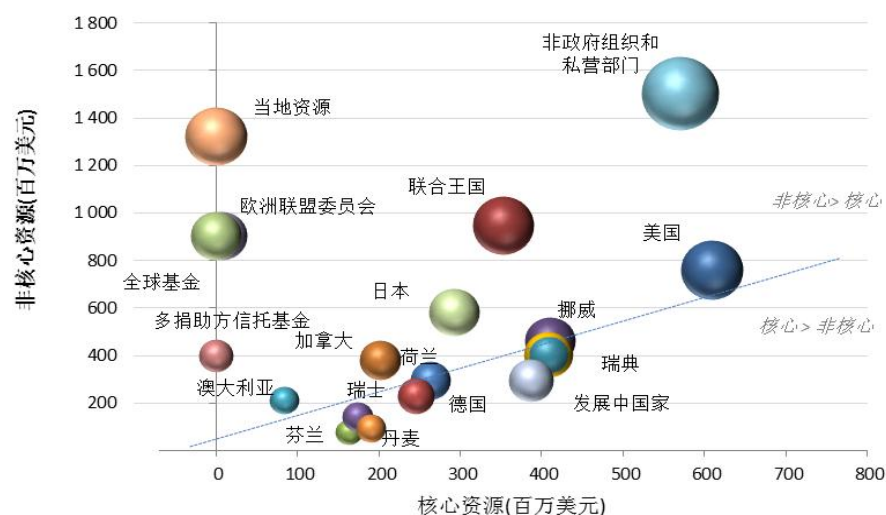


资金来源

37. 图十五提供了进一步的比较信息，说明按主要捐助方供资总额和类别(核心和非核心)分列的捐款情况。捐助方占发展相关活动供资总额的 85%。发援会国家政府对发展相关活动捐款的核心部分(不含对多边捐助方信托基金的捐款)2013 年为 44%。图十五表明，对地方资源、欧洲联盟委员会捐款、全球基金、多捐助方信托基金和非政府组织以及私人资源的核心和非核心资源之间的全球不平衡的综合影响不可小觑。

图十五
2013 年联合国发展相关活动的主要捐助方

168 亿美元



38. 来自发展中国家的用于发展相关活动的捐款(不包括当地资源)2013 年约为 6.83 亿美元, 其中 57%的资金来自核心资源。此外, 如图十六另外所示, 发展中国家为本国的发展相关活动拨出了 13 亿美元的非核心当地资源。

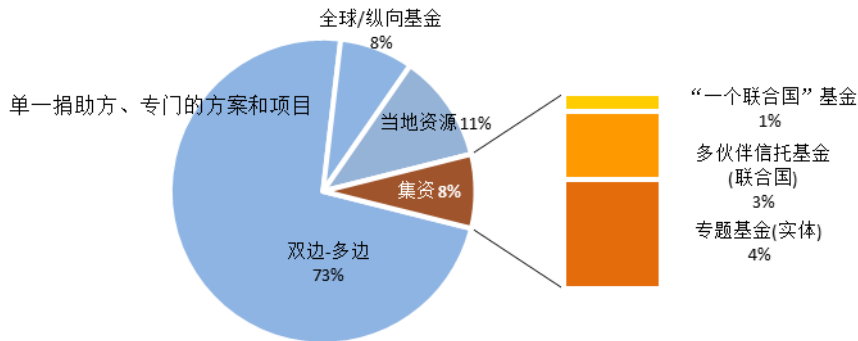
非核心资金筹集方式

39. 2013 年发展相关活动非核心资金的大约 92%都主要为单一捐助方捐款, 并用于具体项目。这包括当地资源和全球基金资源, 有时称为纵向基金(见图十六)。这些资金注重“纵向”用于具体问题或专题, 其特别之处在于它们不直接由作为输送资源渠道的联合国实体来管理。它们通常自己筹措资金、有自己的治理、受托人、政策和方案拟定安排, 资金资源专款专用。例如全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金和执行蒙特利尔议定书多边基金。对各实体专题基金和多捐助方信托基金这类集合筹资安排的捐款, 包括对“一个联合国”基金的捐款, 占余下的非核心资源流动的 8%。单一捐助方捐款和项目专用捐款占主导地位, 表明专用非核心资金目前高度分散。第二.C 节进一步审议了不同的集资安排。

图十六

2013 年联合国发展相关活动非核心资金模式

116 亿美元



B. 加强总体供资, 特别是核心资源供资

如图二所示, 联合国发展相关活动资金在 1998 年至 2013 年期间出现实际增长。

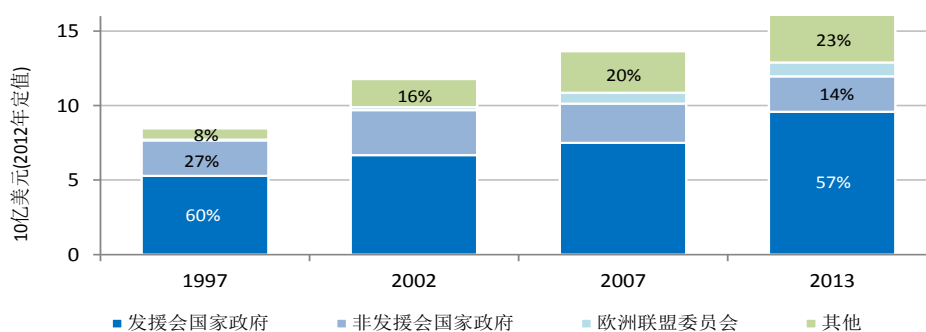
40. 关于发展相关活动筹资来源(只占联合国发展方面业务活动总额的 63%), 从 1997 年到 2013 年底期间有四个不同的捐助方出现, 显示出供资基础随着时间的变化而扩大。图十七显示直接来自发援会国家和非发援会国家政府的捐款份额比例从 1997 年的 87%降至 2013 年的 71%。应当指出, 在此期间, 来自发援会国家和非发援会国家的捐款按实际价值计算增加了 56%, 这就是说比例下降是因为多边组织、全球基金、非政府组织以及私人资源增长更快。2013 年, 来自这一集团的发展相关捐款共计约 48 亿美元, 约占捐款总额的 29%, 主要来源如下: 全球

基金(9.04 亿美元)、欧洲联盟委员会(9.11 亿美元)、其他政府间组织(6.06 亿美元)、非政府组织和私人来源(20.74 亿美元)。后面提到的类别包括儿基会国家委员会的捐款(11.43 亿美元)。2007 年所占捐款份额是 26%，表明短期筹资基础在持续扩大。

41. 所有主要基金、方案和机构都确认，它们在过去 18 个月期间收到新的捐款。它们还确认，它们向各自理事机构报告具体措施，进一步扩大捐助方基础(见第 67/226 号决议，第 35 段)，包括与各理事机构就如何为新战略规划周期商定的发展成果筹措资金进行建设性对话(见同上，第 46 段)。

图十七

1997-2013 年发展相关业务活动主要资金来源



42. 联合检查组 2013 年的工作方案，对联合国系统内资源调动职能进行了分析，并在 2014 年印发了该报告(JIU/REP/2014/1)。该报告包含五项建议，其中两项针对联合国系统组织立法机构。这些问题涉及定期审查资源调动政策和战略以及监督执行情况；请求会员国在提供专款时尽量做到长期可预测，并与各组织的核心任务和优先事项挂钩。向各组织执行首长提出的三个建议涉及确定明确的结构和安排(如适用)，主要负责调动资源，系统地执行和协调资源调动政策和战略，并进行监测和更新；风险管理和尽责程序对筹集资源的重要意义；必须与捐助者对话，商定共同报告要求，以减少报告负担和相关费用。

核心资源的必要数量和结构性对话

43. 关于核心资源必要数量概念和共同原则定义(见第 67/226 号决议，第 39 段)已经形成共识，即与各理事机构就如何为新的战略规划周期商定的发展成果筹措资金进行的结构性对话是制订和讨论这个概念的最佳框架。这种做法能够以综合方式审议核心资源，同时顾及核心和非核心资源的互补性。

44. 2014 年期间所有主要基金和方案开始或继续这种结构性对话。开发署、儿基会和人口基金(有妇女署和粮食署参与)为必要数量核心资源概念制订以下共同原则：

- (a) 能反映为实现各实体战略计划所述成果必要的资源；

(b) 是足以应对方案国家需要和实现各战略计划成果提供基础的最低限额;

(c) 能反映各机构的具体任务和业务模式;

(d) 能确保各机构有条不紊地以战略计划为准, 应对不断变化的环境和需要, 包括紧急情况。

45. 在 2013 年 12 月与会员国举行的联合非正式会议上, 第一次提出和讨论了一些共同原则。这些共同原则构成个别实体与其理事机构 2014 年多次对话的基础, 同时充分考虑到有关实体的具体任务规定和业务模式。例如, 就儿基会而言, 执行局同意不确定核心资源必要数量的具体数额, 同时承认所需核心资源是实现核定战略计划成果所需资源总额。在讨论最低限度相对灵活资源的数额时, 会员国承认, 增加不受严格限制的儿基会资源比例有诸多的益处。

46. 其他实体寻求的对话也产生了类似的理解。例如, 开发署提出了“必要数量资源+”概念。这就要求从高比例的严格指定用途的非核心资源(目前占资源总额的 76%)转向较高比例的核心资源和最低限度指定用途非核心资源(目标为 55%左右), 提供更灵活和更可预测的发展资金。根据开发署, 接受这样的概念, 转向较长期依赖于更经常和更多的最低限度指定用途资金, 将大大提高能力, 以加强和坚持高质量标准、及时性、灵活性、效率、效力和问责制要求, 通过其战略计划, 使本组织对制定计划及其方案逻辑采取后续行动。

47. 对艾滋病署来说, 对话期间的讨论侧重需要确保核心资金的可持续性和可预测性。需要进一步扩大捐助方基础(包括中等收入国家), 以及需要加强关于成果的沟通。

48. 另一个例子是环境署制定可靠、稳定、充足和更多的财政资源供资战略, 特别是根据大会第 67/213 号决议, 增加联合国经常预算拨款, 加强和提升环境署的任务规定及其对环境基金的捐款。

49. 粮食署不像其他基金和方案一样适用同样的资源分类模式。在一年的协商中, 执行局对转成这样的核心资源供资模式没有表示出兴趣。粮食署还面临这样的挑战, 大部分捐款专款专用限制十分严格。灵活的、非专用和(严格的)专用资源不平衡, 同样影响粮食署有效力和高效地实现战略计划成果的能力。2015 年粮食计划署将继续这一对话。

50. 至于开发署、儿基会、人口基金和妇女署, 执行局通过他们各自的决定, 注意到根据大会第 67/226 号决议与会员国就对必要数量核心资源可能采取的步骤进行协商的进程, 以及就联合国各基金和方案制定的必要数量资源概念的共同原则进行的协商进程。执行局决定, 每年与会员国进行结构性对话, 以监测和追踪为执行战略计划所提供资源的可预测性、灵活性和一致性的情况, 包括资金缺口情况。为此, 要求开发署、儿基会、人口基金和妇女署提交一份资源调动战略和/

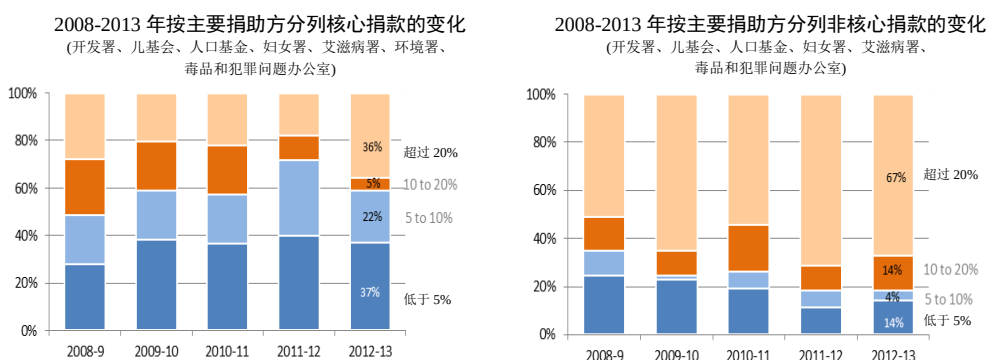
或战略摘要，供在 2015 年进行审议。粮食署在拟定年度管理计划期间与执行局就资源筹措问题定期协商。

C. 提高资源的可预测性和质量

51. 在以往的报告中，通过审查捐款实际波动情况以及波动随时间推移对可用资金总额的影响，对资金的可预测性、可靠性和稳定性因素进行了审查。各实体的核心和非核心资源总额变化总体相对平稳。

52. 经过更为仔细的审查可以看出，主要捐助方捐款的波动比核心和非核心捐款总额的变化更为显著。各种来源的筹资年年波动幅度较大，非核心资源尤其如此。就核心资源而言，与 2012 年相比，2013 年来自主要捐助方对联合国各基金和方案的捐款有 36% 增长或下降幅度超过 20%，而非核心资源为 67%。2009 年以来的波动幅度趋于增大(见图十八 a 和十八 b)。

图十八 a 和图十八 b¹⁵



53. 迄今取得的成果包括，普遍承认专款专用的数额影响资源真正与战略计划成果并联使用的方式，以及更有效力和更高效长期根据需要制定方案、在联合国发展系统内外建立合作伙伴关系和互补性。只有顺利挂钩才可以使方案发生必要的重要转变，在广泛关切的各种问题上取得更好成果。

集资办法

54. 为了提高资源的可预测性和质量，多年来制定了各种供资模式，把每个实体和/或实体间不同来源的非核心资金聚集在一起。这些模式的出现是因为国际社会努力推动提高援助实效，限制非核心资源的单一捐助方和单一方案以及具体项目专用造成的高度分散。但仅有约 8% 的所有发展相关非核心资源目前是这样集资的，而且近期没有观察到明显上升的趋势。适用这个模式的三大类资金有：多捐助方信托基金、专题资助和“一个联合国”基金(见图十七)。

¹⁵ Based on donors that were among the top 10 core or non-core contributors to a main United Nations fund or programme in either 2012 or 2013.

多捐助方信托基金和专题基金

55. 多捐助方信托基金和专题基金都是不同形式的集资，属于更灵活和高质量的非核心捐款。专题基金针对一个实体并由其管理，而多捐助方信托基金涉及多个实体的业务，由开发署多捐助方信托基金办公室专设的资金管理部门代表联合国发展系统进行管理。表 2 列出 2013 年多捐助方信托基金的主要捐款方和主要参与实体的资金情况。主要参与实体是根据作为行政机构的多捐助方信托基金办公室 2013 年向这些实体转拨以供实施方案的资金数额来排列的。4 个最大捐助方占多捐助方信托基金 2013 年所有存款的近 60%。开发署是最大的实施实体。

表 2

2013 年多捐助方信托基金^a

排名	主要捐助方			实施实体		
	捐助方	捐款 (百万美元)	在总额中的份额 (百分比)	联合国实体	收到的转拨款项 (百万美元)	在总额中的份额 (百分比)
1	挪威	82	20	开发署	108	27
2	联合王国	56	14	儿基会	37	9
3	瑞典	51	13	项目厅	35	9
4	西班牙	46	12	人道协调厅	25	6
5	澳大利亚	26	7	粮农组织	24	6
6	荷兰	24	6	环境署	18	4
7	加拿大	21	5	粮食署	17	4
8	丹麦	17	4	妇女署	17	4
9	卢森堡	11	3	人口基金	12	3
10	德国	10	2	世卫组织	11	3

缩写：OCHA，人道主义事务协调厅

^a 不包括以人道主义援助为重点的多捐助方信托基金。

“一个联合国”基金

56. “一个联合国”基金是专为支持“一体行动”试点举措设立的多捐助方信托基金，主要提供不指定用途资源，用以填补“一个联合国”方案中的资金缺口。

57. 表 3 列有通过“一个联合国”基金在 8 个“一体行动”试点国家调拨的数额，以及后来自愿采行“一体行动”办法的其他 12 个国家调拨的合并数额，并列示了这些数额在联合国系统发展相关支出总额中的份额，并报告了 2013 年“一个联合国”基金的支出数额。“一个联合国”基金在试点国家的支出为 8 470 万美元，与 2010 年支出同比下降 37%。但必须指出，下降幅度与联合国同一时期在这 8 个国家的发展相关活动总支出不相上下。

表 3
2013 年 “一个联合国” 基金

受援国	“一个联合国” 基金的支出 (百万美元)	联合国发展相关 活动支出总额 (百万美元)	“一个联合国” 基金 在总额中的份额 (百分比)
试点国家			
阿尔巴尼亚	2.1	15.3	14.0
佛得角	1.7	17.8	9.8
莫桑比克	6.6	119.0	12.5
巴基斯坦	14.8	215.0	7.2
卢旺达	10.4	66.0	15.7
坦桑尼亚联合共和国	32.6	114.2	28.5
乌拉圭	1.0	12.8	7.8
越南	6.5	75.5	8.6
小计	84.7	516.5	16.4
非试点国家(28)	23.9	767.3	3.1
共计	108.6	1283.8	8.5

联合方案

58. 虽然联合方案不是另一种类型的第三方集资模式，但它可被视为联合国实体集资的一种形式，目的是使联合国发展方面的业务活动更加连贯、有效和高效。联合方案支持联合方案文件概述的战略愿景，同时附有明确界定的成果框架、工作计划和相关预算。它立足于通常有 2 至 5 个联合国组织、其国家或(次级)国家政府伙伴和其他利益攸关方的一种伙伴关系。国家一级的方案范围与联合国发展援助框架/“一个联合国” 国家方案或相似方案拟订框架所体现的国家优先事项相符。联合方案主要由非核心资源供资。¹⁶

59. 2013 年秘书长对所制定的各种类型的联合方案进行了审查(见 A/68/97)。自那时以来收集到的信息显示，在 2011 年至 2013 年期间，联合方案占向联合国发展相关活动提供的非核心资金总额约 2%。关于向联合方案供资趋势的更多详细资料见本报告的背景材料。¹⁷

60. 发展集团已启动一些举措，旨在进一步加强使用和管理联合筹资机制和办法，以提高非核心资源的质量。针对 2014 年 7 月通过采纳“一体行动” 国家通过的《标准作业程序》(见第 116 段)，发展集团发布了联合方案订正准则和多捐助方信托基金和“一个联合国” 基金门槛、资源调动和分配标准指南。

¹⁶ See the guidance note on joint programmes published by UNDG in June 2014.

¹⁷ See www.un.org/en/ecosoc/newfunct/qcpr_implement.shtml.

共同预算框架

61. 在审视制定和利用综合战略及多年筹资框架支持资源调动情况的过程中，对国家一级推行共同预算框架的程度进行了一次审查。框架概念是联合国发展援助框架行动计划的组成部分，制定这个概念是为了将其作为基于成果的所需经费全面规划和管理工具，查清联发援框架整个方案规划期间的资金缺口。一个最新并可公开查阅的共同预算框架也是为了提高透明度，向方案国政府、发展合作伙伴(捐助方)和其他利益攸关方提供一份简明单一的参考文件，以便反映联合国在方案编制周期任一时间点资金的状况。

62. 根据为拟定本报告而由经济和社会事务部主导的 2014 年驻地协调员调查收集到的资料，又有 2 个国家制定了共同预算框架，使总数达到 32 个(即占方案国的 25%)。框架被保留下来，是采用“一体行动”做法的国家的标准作业程序的核心特色。

63. 联合检查组在对联合国系统内资源调动功能的分析中，审查了共同预算框架在一个“一体行动”国家中的适用情况。该分析发现，人们普遍同意共同预算框架是一个有用的工具，因为它指出了资源缺口所在。但是，经验表明，这些工具与各机构的方案和预算周期仍然没有产生协同增效作用。使用的术语是不一样的，因为有人担忧所提供的数据并不总是具有可比性。联检组的结论是，这个问题只能在行政首长协调会一级解决，解决这个问题将提高该框架作为联合拟订方案、调集资源和监测联合国发展援助计划执行情况效力的工具。从驻地协调员调查获得的反馈意见普遍证实，一些实体提供资料的及时性和质量仍有很多挑战，因此必须努力将框架变为有效工具。

D. 确保费用全额回收

64. 在过去 15 年中，非核心供资活动迅猛(相对)增长，使适当分配和回收支持这些活动的机构费用问题逐渐引人关注。第 67/226 号决议设想的费用全额回收原则的前提是，所有活动，不论资金来源和指定用途数额，都应同样直接或间接受益于实体的全部实务和业务能力，所有非方案费用应以按比例从核心与非核心供资来源费用全额分配为基础。在这方面，非方案费用的定义为不能直接追溯至具体方案组成部分或项目的那些费用，这些具体方案组成部分或项目直接有助于取得国家/区域/全球方案文件或其他方案编制文件所载的发展成果，¹⁸ 其中包括被某些实体称为“发展实效”的内容。

65. 这个原则的逻辑因这个事实而强化，即各实体现在以全面综合战略计划和成果以及资源框架为依据运营，旨在以全面统筹方式按核心和非核心资源为发展成果融资。

66. 2013 年关于联合国发展方面业务活动资金筹措情况分析报告提供了关于这个问题的全面背景情况，这个问题已审查过，包括 2012 年四年期全面政策审查

¹⁸ According to the UNDP, UNICEF, UNFPA and UN-Women harmonized cost classification, which other organizations have agreed to use as a reference.

(A/68/97-E/2013/87, 第 94-107 段)。分析确认, 非核心方案活动的非方案费用仍用方案活动的核心资源支付。

67. 经济及社会理事会在其第 2014/14 号决议中, 注意到开发署、人口基金、儿基会和妇女署执行局商定的时间表, 以便在 2016 年就新的费用回收方法是否符合四年期全面政策审查规定并同其保持一致的问题进行一次独立外部评估。前几次报告提到, 新方法并没有提供须按比例回收的所有全部非方案成本。

68. 粮食署是实行等值非方案费用全额回收的实例, 因为它资助整个方案支助和行政预算通过收取该费用回收率的等值非指定用途核心资源(多边捐款)和指定用途的非核心捐款(定向多边捐款)。它因此适用了第 67/226 号决议设想的费用全部回收原则。在这方面, 粮食署与其理事机构对话, 对其方法启动了广泛审查, 以确定 2014 年间接支助费用率, 并建议执行局继续其目前的单一费率模式, 认为这个模式最为适当、透明和易于管理, 能确保费用全部回收的原则。粮食署预计全面审查将在 2015 年结束。

69. 粮农组织还在制定一个新的费用回收综合财务框架。这个概念有三大好处: 第一, 它将预算外资源用于支持实施综合预算中的工作方案, 而不是增量成本。第二, 它确认业务活动权力更分散, 整合发展和应急项目业务, 使资金来源更加多样化。第三, 通过简洁透明的方式, 纠正合作伙伴、管理层和工作人员认为目前政策及其实施情况错综复杂有失公平的看法。

70. 就世卫组织而言, 关于行政和管理费用筹资的提议, 包括全额回收原则得到理事机构的核可。迄今为止, 对于改变成本回收率没有达成协议, 但修改预算编制方法和报告的做法已经商定。挑战包括一些自愿捐助方, 以及在某些情况下联合国全系统与捐助者协议造成的限制。

71. 本报告附件一中的新的指标框架概述了四年期全面政策审查审议的主要筹资相关问题方面取得的进展。筹资方面的很多趋势已存在十多年了, 这种趋势在 2013 年继续下去, 甚至在第 67/226 号决议通过之后, 也是意料之中的。下一份报告将于 2016 年提交。报告将提供一个契机, 可以更好地评估在执行决议中审议主要筹资相关问题上的进展。

三. 联合国业务活动对国家能力发展和提高发展实效的贡献

A. 能力建设和发展

72. 能力发展是联合国发展系统的一项核心职能, 是建设国家发展规划、数据收集和分析、执行、报告、监测和评价能力所需要的。联合国发展系统还需要更多地利用国家公共和私营系统提供支助服务, 并增强能力建设活动的可持续性。

73. 2014 年的调查再次证实, 方案国政府一贯确认联合国系统为外部伙伴中首选的为国家能力发展提供支助者。方案国尤其确认, 国家一级能力建设活动的协调为联合国可为减少国家伙伴的工作量而采取的最重要措施之一。同样, 绝大多数

方案国将提高联合国支助项目的可持续性确认为联合国可为提高其国家行动的效果的最重要步骤。

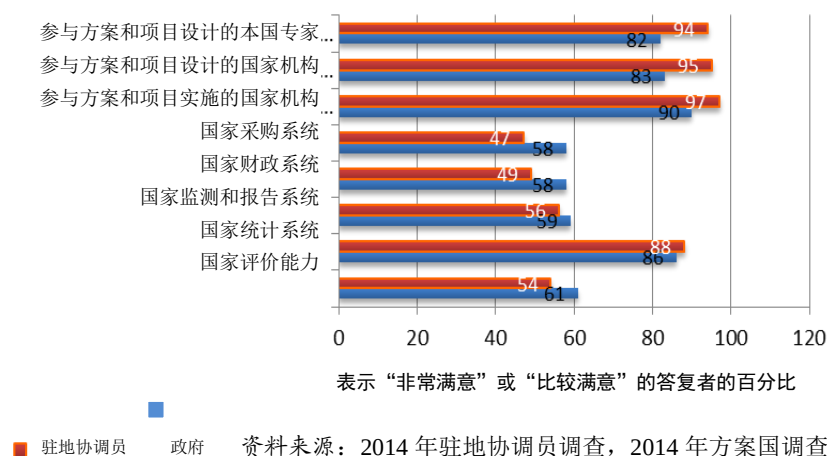
74. 联合国各实体继续改进对其在各自专门领域支持国家能力发展方面业绩的计量。为此，它们确保能力发展的业绩计量为成果框架的一部分(如国贸中心、人权高专办、人口基金和艾滋病规划署)，并完善计量具体方案领域能力变化的方法(如儿基会、粮食署、项目厅、毒品和犯罪问题办公室)，以制定新的工具。¹⁹ 为制订战略计划，开发署、人口基金、儿基会、妇女署和粮食署在总部一级设立了同侪小组，从而采用统一的行文和方法来监测能力建设领域中各机构的具体工作。

75. 为了制订一个衡量能力发展进度的共同办法，需要加快工作。发展集团目前正着力于制订这样一个办法，其目的是确保联合国发展援助框架和其他规划工具将能力发展置于战略规划的核心，包括利用现有国家能力和加强国家自主权。这一办法计划于 2015 年就绪，用于报告各项指标。

76. 方案国政府和驻地协调员的反馈揭示，联合国系统在设计和执行项目和方案时主要利用本国专家和机构(见图十九)。不过，这些相同的调查显示，国家监测和报告系统及国家采购、财务和评价能力利用不足。例如，58%的联合国国家工作队在国家一级完成了 90%或更多的联合国供资的年度采购量，未让国家机构参与。约 20% 的国家工作队制定了一项加强政府采购能力的战略。关于利用这些系统和能力的程度的认知，并非与方案国的收入水平相关，而是与国家机构的实际能力相关。²⁰

图十九

驻地协调员和方案国政府同意的尽量利用国家机构的程度



¹⁹ 例如，作为国家和地方统计机构和政府机构的能力建设工具及一种国家能力指标和可持续能力标志的多指标类集调查。

²⁰ 通常，联合国国家工作队关于利用国家机构情况的评估基础，是在每一周期开始时按照统一现金转移方式进行的宏观和微观评估。

77. 国家系统利用不足不应过度简单地视为一个缺乏意愿的问题。来自实地的反馈指出,存在多重困难。有些驻地协调员指出,国家机构能力有限、缺乏透明度和问责制、政府机构内经常变化、特别是工作人员更替以及有时捐助方要求严格,均构成扩大利用的障碍。从各国政府的角度看,联合国似乎会规避风险:在非核心供资的环境中,确保适当分担风险的安排并不总是最佳的。联合国的各种程序有时也被视为过于复杂,难以利用国家系统。最后,在成果管理制、监测和评价中缺乏用于支持国家能力发展的资源。

78. 在 2015 年后的背景下,比以往任何时候都更需要联合、协调地应对能力发展的需求。联合国发展系统必须认真审查其内部能力,以支持各国落实 2015 年后发展议程。联合国各实体必须将支持职能发展的共同办法与量身定制的支持技术或部门能力的办法结合起来。集体的对策不止于共同的概念、政策和做法,而是触及交付工作的业务方面。联合国的业务条例和机制应当确保具有这样的交付能力(见第四节)。此外,不同的筹资方式对能力发展有不同的经济和政治影响。对于现有资金筹措模式为不同国家的需要提供一致但有区别的量身定制的支助的程度,应当予以评估并告知各会员国,以便找到可持续解决方案。

79. 能力发展毕竟远远不止于培训、提供信息或利用本国专才。它涉及可持续地加强和利用国家系统及转变决策核心和心态。联合国的业务模式和奖励措施必须支持这种做法。

B. 消除贫穷

80. 发展中地区约有五分之一的人每天生活费用仍然不到 1.25 美元。不稳定的就业占发展中地区就业的 56%。虽然大多数的穷人生活在少数几个中等收入国家,但脆弱和受冲突影响的小国的贫穷率偏高。消除贫穷与联合国大多数援助专题领域密切相关,同时仍然是许多方案国的唯一重要优先事项。方案国调查显示,大约 42%的方案国政府将减贫作为今后 4 年联合国援助的最重要的 5 个专题领域之一。

81. 方案国和联合国发展系统充分认识到联合国系统的重点是减贫。总共有 93% 的政府同意,联合国有效地确保了对最贫穷和最脆弱的社会阶层的需求给予足够的重视和资源。约 46% 的政府表示,联合国在减贫领域的贡献尤为重要。

82. 联合国发展系统加快其通过千年发展目标工作队而协调的努力,支持方案国实现包括减贫在内的千年发展目标。自 2010 年以来,所有区域的共 56 个联合国国家工作队利用千年发展目标加速框架来支持各国政府查明和优先清除公平进展的瓶颈。因此,各国已在国家和国家以下各级制定并正在实施以下领域的具体行动计划:孕产妇保健、儿童死亡率、贫穷、饥饿、就业、性别平等、水和公共卫生及艾滋病毒/艾滋病的防治。许多基金、方案和专门机构的战略计划提到消除贫穷和可持续发展的三个层面为其战略方向和规划的基础。

83. 为落实联合国第二个消除贫穷十年而制定的全系统行动计划,帮助协调了联合国系统为会员国消除贫穷提供咨询和方案支助的工作。在全系统内,这些工作

的重点仍然是支持社会保护最低标准倡议和对人力资本进行的扶贫投资、创造就业机会和绿色增长，特别是为此分享经验和知识(见 [A/68/183](#))。在本报告所述期间，开展了许多各机构具体的及联合的项目和活动。

84. 在国家一级，采用包括标准作业程序在内的“一体行动”做法，具有更好地消除贫穷的潜力。与占 17% 的非“一体行动”国家相比，百分比相当高的“一体行动”方案国(53%)非常同意联合国可有效地确保最贫穷和最脆弱的社会阶层的发展需要得到足够的重视和资源。

85. 不断变化的发展格局和类别越来越多样的国家表明，有必要提供更有针对性的解决办法。同其他方案领域类似，这需要调整业务系统，包括筹资、业务活动 and 能力。有必要更好地向会员国通报联合国系统在消除贫穷方面所取得的成果。尽管对各机构在这方面的具体贡献进行了评价，但在确定联合国全系统的贡献方面依然存在困难。

C. 南南合作与发展国家能力

86. 方案国仍然需要联合国支持南南合作。近 80% 对经济和社会事务部的调查做出答复的驻地协调员收到方案国政府的请求，要其支持它们与其他发展中国家的合作。提供获取其他发展中国家的知识和专长的便利及找到合作伙伴，被确定为所需要的主要支助形式。重点强调的主要领域是工业、贸易和投资、知识和技术转让、经济增长和就业以及环境和国家资源。

87. 联合国发展系统在过去两年中更有系统地把重点放在南南合作之上。80% 以上的联合国发展援助框架或类似框架包括根据驻地协调员调查结果而规划对南南合作和三角合作的支助。对经济和社会事务部进行的总部调查做出答复的 22 个实体中的 20 个指出，南南合作已纳入其战略计划，而其中 11 个确认，由联合国南南合作办公室管理和支助的项目得到某种形式的支助，它们中大多数是专门机构。

88. 报告和评价对南南合作的支助情况的工作正得到加强。经济和社会事务部所调查的 22 个实体中的 18 个表示，它们在其年度报告中报告了南南合作情况。报告中还说，开发署、粮农组织、知识产权组织和劳工组织评价和评估了南南合作情况，为其制订机构政策和战略提供了信息(见 [A/69/153](#))。

89. 大多数联合国实体强调其作为知识传导者、能力发展支持者和伙伴关系推动者的作用。在这方面，各基金和方案在其战略计划中指出，各国要求得到的支助正发生变化，它们需要发挥更积极的作用以便从直接提供支助转变为发挥促进作用，为此在区域一级建立关系，与各国政府、学术机构、民间社会和私营部门互动协作。

90. 目前，扩大联合国对南南合作的支持方面面临一些挑战。首先，若干实体报告它们依赖预算外资源来提供这种支助。一些驻地协调员指出，国家一级的内部能力不足，非驻地机构提供支助方面缺乏资源。其次，南南合作的机构战略和政

策可进一步加强。若干机构已采取或正在执行各种战略(如 2012 年劳工组织)。其他机构正在应对这一挑战,方法是制定专门的南南合作战略(如开发署和粮食署),或试行南南伙伴关系的筹资机制(如环境署)。然而,各机构间仍有余地进一步分享关于最佳做法和个案研究的知识。最后,一些人还指出,在某些情况下,缺乏政府负责南南合作的协调中心,也会妨碍联合国的支助。

91. 这些挑战需要从体制上系统地解决。首先,必须明确理解联合国系统在南南合作中的作用并评估相应的必要能力。从方案国调查中明显看出,联合国系统应该促进南南交流。其次,机构战略与业务规则和条例应确保南方的解决办法和专长有效力和高效率地纳入联合国的业务活动。再者,在联合国系统的核心或经常预算仍受到限制的情况下,可以探索一些有创意的筹资方式。

92. 南南合作高级别委员会已请发展集团主席设立一个更正式和强化的机构间机制,由联合国南南合作办公室负责协调。该机制的职权范围正在制定之中。通过这一机制,可分享从目前加强联合国系统支持南南合作的能力方面的持续不断工作中吸取的经验教训。

D. 性别平等和增强妇女权能

93. 联合国发展系统在执行关于性别平等和增强妇女权能的第 67/226 号决议规定的任务方面已取得进展。2013 年,所有联合国实体中的约 90%报告了《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》的实施情况,比 2012 年增加了 82%。在执行《行动计划》的第二年,15 项业绩指标中有 14 项指标取得了进展。就一致性业绩指标而言,联合国系统已接近实现其目标,88%的联合国实体已满足要求。然而,各实体仅在少数情况下继续超过要求,表明联合国系统作为一个整体仍然有改进的空间,才能在性别平等主流化方面取得优异成绩。

94. 最新的政策发展帮助取得了进展。例如,发展集团于 2013 年 9 月核可的性别平等标识指导意见,以及性别统计问题机构间专家小组制定的一套 52 项最低性别平等指标得到统计委员会的认可。在业务方面,妇女署、人口基金、开发署、儿基会和开发署-西班牙千年发展目标成就基金最后完成了对性别平等联合方案的联合评价,并商定了一项联合管理对策以跟进其建议。

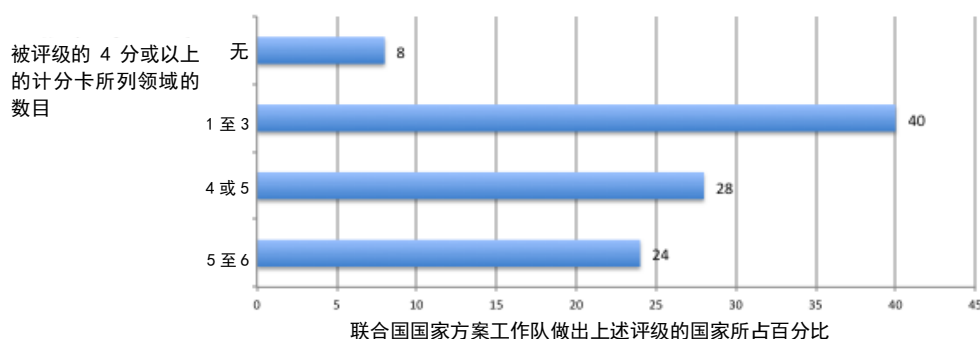
95. 目前,约 45%的联合国发展援助框架取得性别平等的具体成果。在设立一个专门的联合国性别平等问题专家名册之后,发展集团制订并分发了一本关于将性别观点纳入联合国共同方案拟订工作主流的资源手册。许多联合国国家工作队使用如性别平等记分牌等国家问责工具,为联合国所支助的干预措施的战略规划和优先顺序安排提供信息,包括制订落实各项建议的行动计划。对驻地协调员的调查证实,在过去三年中实行性别平等记分牌的大多数国家工作队(52%),在 8 个业绩领域²¹中

²¹ 规划、方案拟订、伙伴关系、政策和能力、决策、预算编制、监测和评价、质量控制和问责制。

的多数领域的评级达到或超过 4²² (见图二十), 只有 8%的国家工作队在所有业绩领域的评分偏低。然而, 实际采用记分卡的国家工作队的数字可能更高(做出答复的国家工作队中的 37%已完成, 50%计划在今后 12 个月内完成)。

图二十

性别平等记分卡各领域被评级为 4 分或以上的国家的百分比



资料来源: 2014 年驻地协调员调

96. 性别平等任务小组正开展性别平等记分卡进行另一次全球审查, 这是自 2008 年推出以来的第二次。这次审查将综合联合国国家工作队的经验教训, 并研究如何进一步加强性别平等记分卡的战略使用, 同时借²² 资料来·国全系统行动计划的执行情况, 并确保联合国系统在国家一级完全适合于在 2015 年后的发展环境中落实关于性别平等的议程。国家工作队的机构间合作, 已促成更加协调一致的办法, 并加强了将性别观点纳入主流的问责。驻地协调员年度报告提供的现有最新数据显示, 目前有 104 个性别平等主题小组着力于支持驻地协调员和国家工作队推进性别平等议程。最近推出的标准作业程序, 为进一步加强联合国在性别平等和增强妇女权能方面的业务一致性提供了一个重要机会。

97. 最近根据标准作业程序框架订正的关于联合方案拟订的准则, 将为在性别平等和增强妇女权能领域进一步增强业务一致性和机构间合作提供一个重要契机。

E. 从救济过渡到发展及减少灾害风险

98. 在过去一年里, 一些国家陷入或重新陷入冲突。此外, 2014 年人道主义危机大幅增加, 估计约 1.02 亿人需要人道主义援助。²³ 2014 年 6 月, 难民署报告说, 世界各地的难民、寻求庇护者和境内流离失所者在第二次世界大战后时期首次超过 5 000 万人。²⁴

²² 评分采用的是 0 至 5 评级制度, 其中 5 为最高评分。所有方面的普遍目标为 4 分或以上。4 分评级被定义为“符合最低标准”。

²³ 人道主义事务协调厅, “全球人道主义概况: 现状报告”(日内瓦, 2014 年 8 月)。

²⁴ 难民署, “2013 年难民署全球趋势: 战争中的代价”(日内瓦, 2014 年)。

99. 这一趋势致使联合国发展系统必须确保它能够有效地应对危机中国家和从救济向发展过渡的国家的需要。

100. 恢复进程将短期应急措施和长期发展行动连接起来。然而，恢复通常仅限于主要集中于修复或重建被破坏的基础设施的短期投资，而往往忽略全面恢复所需的社会经济和人的发展方面。

101. 应在各国政府的领导下并在联合国系统和发展伙伴的支持下促进不同部门的综合愿景，此举应在人道主义阶段开始并为全面恢复奠定基础。此外，联合国发展援助框架也可加强对减少风险和弱势群体的需求的重视。联合国发展系统的人道主义部门和发展部门之间需要建立强有力的伙伴关系，以确保从救济向发展的过渡得到充分协调、连贯一致并符合 2015 年后发展议程的要求。

102. 2013 年，秘书长核准了综合评估和规划政策及关于联合国在特派团缩编和撤离背景下过渡的政策。前者适用于已落实或正在考虑联合国综合存在的所有情况。该政策要求定期评估各种机会，综合各种规划框架并协调规划进程以开展巩固和平活动，同时充分考虑到方案拟订工作和预算周期以及各项机构任务和原则。该政策还建议按照可适用的规则和条例协调各实体的具体业务和预算规划。

103. 人们注意到，联合国特派团和驻地协调员/国家工作队之间的协调一致在 2013 年大幅增强。发展集团的协调支助调查显示，在驻有特派团的国家里，66% 的国家工作队成员认为，协调一致程度大幅提升。

104. 驻地协调员认为，在与布雷顿森林机构，尤其是世界银行的协调方面似乎也取得显著进展。例如，从救济向发展过渡国家中所有做出答复的驻地协调员有 42% 表示，在过去两年中，其国家工作队已经与世界银行等关键伙伴达成诸如联合需求评估等协议或做出安排，用以应对危机。2014 年，联合国系统同世界银行在如下国家的冲突情况中采取了相当多的联合举措：中非共和国、索马里、南苏丹、也门和大湖区，此外继续在刚果民主共和国和利比里亚进行密切合作。这些举措涵盖战略层面的活动，包括联合评估、规划和成果框架、供资机制和工作人员借调。

105. 联合国发展系统继续加大其在减少灾害风险方面的投资，借助其在国家一级的相对优势、经验和实施工作。截至 2014 年 5 月，12 个联合国组织已将减少灾害风险作为其 2014-2017 年战略工作计划的优先事项，并把减少灾害风险纳入各自注重成果的监测框架，比前一个工作规划周期增加了 70%。在国家一级，2014 年 79% 的新联合国发展援助框架包括灾害和气候风险内容。《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》确定了联合国各机构减少灾害风险联合行动的优先事项，对这些努力予以支持，被认为是对落实四年度全面政策审查的重要推动(见第 68/211 号决议)。

106. 两个机构间工作队制定了为驻地协调员和国家工作队减少灾害风险工作提供资源的模式，目前正研发一个监测框架，其中包括按照《行动计划》衡量联合国系统所取得的进展的指标。

107. 联合国系统日益认识到，必须加强和(或)精简行动，以填补短期建设和平与长期建设和平支助之间的空隙。各机构和秘书处一直致力于解决人道主义、发展和政治行为体之间联系的问题，以便最大限度地开展建设和平的努力，包括为此制作相应的工具，并通过开发署-政治事务部关于建立国家预防冲突能力的联合方案来部署和平与发展顾问。此外，需要评估各项政策和工具的落实情况并查明和适应新出现的挑战。

四. 改善联合国发展系统的运作

108. 方案国政府认为，联合国发展系统的作用越来越大。例如，86%的政府认为联合国与两年前相比成为更加重要的伙伴。同时，各国政府指出了可提高联合国作用的关键领域，其中最值得注意的是改进协调及避免竞争和重复，使程序更加透明，改进向国家当局报告的做法，将重点调整至为数有限的领域。

战略计划与四年度全面政策审查挂钩

109. 在过去两年中，在使规划和预算编制周期与四年度全面政策审查接轨方面取得了显著进展。几个专门机构已作了调整。22 个实体中有 15 个²⁵ 表示，它们的周期已经与审查挂钩，前一份报告中只有 13 个实体(见表 4)。共有 13 个实体表示，它们向其理事机构提交了这一审查实施情况年度报告，而前一个报告周期有 10 个实体。进一步的接轨将使联合国发展系统得以按照审查的导则进行规划并以一致的方式提出报告。

表 4

战略规划周期与四年度全面政策审查周期挂钩的情况

实体	战略规划文件	年数 ^a	规划周期		向理事机构提出 年度审查报告
			目前(和相关的未来)	审查接轨情况	
基金和方案					
开发署(包括联合国 志愿人员方案和联 合国资本发展基金)	战略计划	4	2014-2017	是	是
人口基金	战略计划	4	2014-2017	是	是
儿基会	战略计划	4	2014-2017	是	是
粮食署	战略计划	4	2014-2017	是	是
人居署 ^b	战略计划	6	2014-2019	实施中	是
难民署	两年期方案	2	2014-2015	是	否 ^c
近东救济工程处	中期计划	6	2010-2015 2016-2021	否	否

²⁵ 这 22 个基金、方案、专门机构及其他实体占 2013 年联合国系统全部及与发展相关的发展业务活动的 97%。

实体	战略规划文件	年数 ^a	规划周期			向理事机构提出
			目前(和相关的未来)	审查接轨情况	年度审查报告	
专门机构						
劳工组织 ^d	战略政策框架	6+2	2010-2015	2018-2021	部分	是 ^e
粮农组织	中期计划	4	2014-2017		是	是 ^f
教科文组织 ^g	中期战略	4	2014-2017		是	否
世卫组织	总工作方案	6		2014-2019	否	是
农发基金	战略框架	5	2011-2015	2016-2020	否	否
工发组织	中期方案框架	4	2014-17 ^h		是	是
其他实体						
妇女署	战略计划	4	2014-2017		是	是
艾滋病署 ⁱ	战略框架	5+6	2011-2015 和 2016-2021		是	是
毒品和犯罪问题办公室	两年期方案 ^j	2	2014-2015		是	否
贸发会议	两年期方案	2	2014-2015		是	否
人口基金	中期战略	4	2014-2017		是	否
人权高专办	管理计划	4	2014-2017		是	否
国贸中心 ^k	战略计划	3	—	2015-17	部分	否
项目厅	战略计划	4	2014-2017		是	是
减灾战略	战略框架的 两年期工作 方案	2	2013-2015		否	是

^a 年数为当前方案拟订周期的年数，或理事机构最新决定规定并将反映在下一个方案拟订周期的年数。

^b 目前正着力于在今后与这一周期完全接轨。

^c 关于所采取或计划采取的行动的情况报告是在总体年度报告过程中进行的，未具体提及四年度全面政策审查。

^d 理事会已同意为 2016-2017 年采用一种过渡性安排，目的是与 2018-2021 年审查周期完全接轨。

^e 这不是强制性的，但不同章节规定的行动(如联合国发展援助框架、南南合作)通常是提交理事会的文件说明的一部分。

^f 每两年报告一次。

^g 教科文组织大会在第 36C/105 号决议中决定，将中期战略方案拟订周期从 6 年延长到 8 年，制订四年期方案和预算框架，作为同四年度全面政策审查周期挂钩的机制。这一信息于 2013 向经济和社会事务部报告，但 2014 年没有提供新的资料。

^h 中期方案框架与审查接轨。它还取决于预算周期(工发组织为两年期)。

ⁱ 在 2014 年 12 月的会议上，方案协调委员会请求延长目前的艾滋病署战略，使其涵盖 2016 年至 2021 年，从而使战略、规划和预算周期与四年度全面政策审查周期接轨。

^j 毒品和犯罪问题办公室每四年通过一项战略，以指导两年期战略框架的编制。

^k 新的战略计划所涉期间为 2015 年至 2017 年，部分目的是适应整个 2016-2017 两年期。

A. 联合国发展援助框架

110. 联合国发展援助框架继续成为在国家一级增强一致性的主要工具。约 86% 的方案国政府表示，联发援框架或联合国其他共同规划框架帮助联合国取得了比联合国每个机构单独规划其支助活动更好的成果。“一体行动”国家中的较大一批国家政府(63%)非常同意该框架的价值，相比之下其他国家为 42%。

111. 联合国发展援助框架或其他联合国规划框架的采用，显然使各国政府能够确保联合国的活动更紧密地配合国家计划和战略。大约三分之二的驻地协调员证实，联发援框架的周期与政府规划周期接轨。约 94% 的政府认为，该框架是确保国家主权和领导权的重要工具。国家主权通过国家和联合国联合指导委员会得到加强。经济和社会事务部通过驻地协调员调查收到其答复的 78 个国家中，68% 设有联合指导委员会。超过 74% 的政府表示，它们的参与使其能够对联合国方案行事主导权。

112. 联合国系统向各国政府报告情况的频率和质量不断提高。约 76% 的驻地协调员证实，这些报告是围绕联合国发展援助框架的成果构建的，而约 50% 的驻地协调员表示，这些报告与国家发展成果相连接，或让政府了解联合国国家工作队整体成果。

113. 仍然有必要更好地平衡有效和高效地报告对于国家成果、联合国发展援助框架成果和各个机构的战略规划成果的贡献。联合国系统的联合成果报告的编写工作，意味着需要采取用以衡量成果的连贯性的机构办法，并增加了各机构需要编写的报告的种类和范围，以满足不同的客户群体。在这方面，正如 2014 年 2 月通过的发展集团的《总部行动计划》所表明，采用全系统联合国国家成果报告样板，将有助于捐助方和各机构理事会解决单独(而且常常不协调)的报告要求的问题。

114. 联合国发展系统在简化机构特有的方案拟订方法和程序以使其与联合国发展援助框架保持一致方面取得了进展(见图二十一)。共有 13 个联合国实体报告制定了用以简化和统一各机构特有方案拟订方法的具体措施，并自 2014 年开始与其理事会讨论这些措施。值得注意的是，开发署、人口基金、儿基会和粮食署的执行局在其 2014 年第一届常会上核准了经修订的国家方案文件格式和程序，包括简化的用于批准国家方案的一步式程序。这些修改加强了国家方案与联合国发展援助框架及各资金和方案战略计划的衔接。

115. 其他一些联合国实体重点提到它们在这方面的具体计划。例如，劳工组织正按照联合国发展援助框架成果管理制方案拟订导则修订其体面工作国家方案指导意见，同时确保三方机制、社会对话和尊重作为人权的工作场所权利，是其各个方面业务活动的基础。人权高专办在其 2014-2017 年期间规划导则中添加了各项指导，确保规划说明与现有联合国共同方案拟订文件相一致。难民署目前正

编写一个国家工作队的指导说明，用以确保有系统地与联发援框架和其他相关国家战略规划程序衔接。粮农组织强调其关于遵守联合国的方案拟订原则和粮农组织国家方案拟订框架与联发援框架之间的统一的政策。由于大会在联合国可持续发展大会之后决定加强环境署的区域存在，环境署更多地参与了联合国国家工作队和联发援框架的拟订工作。艾滋病署的联合方案监测系统已经制定和完善，以便根据每个国家的联发援框架来报告防治艾滋病的成果，避免重复工作。

图二十一

与联合国发展援助框架有关的有时限的行动

联合国系统简化统一方案编制工具(执行部分第 119 段):	为“一体行动”国家通过的程序简化的标准作业程序	开发署、人口基金、儿基会和粮食署在 2013 年与执行局讨论了提议	目标:	开发署、人口基金、儿基会和粮食署核准了经修订的国家方案文件的核准程序	已实现
			2013 年底各机构进展情况	年与事讨论展	
2013 年			2014 年		

116. 联发援框架最近得到了加强，通过了联合国国家工作队一揽子综合支助方案，以促进采取“一体行动”办法的国家执行标准作业程序(见第四.C节)。推出标准作业程序可进一步促进简化作为注重成果的战略规划工具的联发援框架。2014年和2015年间在80个国家推出联发援框架，可以促进机构间在国家一级更具包容性地共同编制方案。规划进程必须让包括非驻地机构在内的所有联合国国家工作队成员参与进来，为此建立和加强协调规划、执行、监测和评价工作的机构间成果小组，采用共同的成果管理工具和标准，并将直接实施联发援框架纳入体现针对机构的明确相对优势和成果及资源问责的联合工作计划。

117. 联发援框架仍然是一个至关重要的方案拟订工具，有助于促进全系统在国家一级的协调一致性。虽然联发援框架改善了规划阶段，但执行阶段有很大改进余地。各国政府要求与政府系统协调，加强监测并定期报告和评价成果。联合国系统还需要加快努力，简化具体机构的报告和方案编制工具，以便降低联合国国家工作队的交易费用。

118. 联合国统一方案编制工具(如联发援框架和共同国家评估)的大部分工作所依据的假设是，方案国希望整个联合国发展系统提供一揽子协调一致的方案，对方案国的调查在一定程度上证实了这一点。对于那些机构能力难以自己管理外部援助方案的国家而言，这一假设可能仍然符合事实情况。在发展中国家为加强国内管理能

力取得进展之际，预计更多国家将自己管理外部伙伴关系和合作方面的战略。因此，适当调整联合国的方案编制模式将需要根据各国的能力和偏好做出重大区分。

B. 驻地协调员制度

119. 驻地协调员制度的管理和问责制正日益制度化。根据发展集团提供的资料，截至 2014 年 11 月，参加的 11 个联合国实体报告全面执行了相互问责标准，8 个报告部分执行了标准，一个联合国实体未执行这四个标准中的任何一个。这四项标准中，越来越多的联合国实体认识到联合国国家工作队成员对驻地协调员的报告义务，纳入了驻地协调员对机构代表考绩的正式意见。例如，签署了管理和问责制的 21 个实体中有 13 个报告，要求机构代表向驻地协调员提供机构促进联发援框架的信息。同样，12 个实体报告，在其国家代表的考绩中纳入了驻地协调员的意见，15 个机构报告说，在其代表的考绩中纳入了联合国国家工作队的工作计划结果。

120. 发展集团已采取重要步骤阐明驻地协调员的领导作用，为此更新了工作说明，纳入了有所加强的规划和协调职能。若确定一些活动不再符合联合国发展系统为应对第 67/226 号决议提出的方案国的国家需求、优先事项和挑战所制定的广泛战略，则驻地协调员有权与各国政府和国家工作队成员协商，向联合国国家工作队成员和非驻地机构提出修订联发援框架。

121. 为确保驻地协调员职能和开发署驻地代表职能之间的职能防火墙的效力，做出了持续努力。开发署共设立了 50 个国家主任职位，而且目前都已任用。开发署致力于进一步改善职能防火墙的效力，为此继续确保驻地协调员/开发署驻地代表签署授权书，由开发署国家主任负责开发署的日常管理职责，以便驻地协调员能够充分开展其全系统任务。开发署还修订了国家主任的职务说明，强调授权在联发援框架、国家工作队及其他“一个联合国”进程中代表开发署，同时确保有效利用开发署的方案、业务、执行、评估和质量导则、标准和工具。根据驻地协调员的调查结果，在开发署设立了国家主任职位的国家中，约 85% 的国家主任已得到正式授权，包括代表开发署调动资源。此外，开发署驻地代表的职务说明还作了修改，以反映这些灵活性。然而，根据管理和问责制，驻地协调员也是开发署的驻地代表，因此，仍然在总体上负责开发署的方案和业务。

122. 在国家一级正在执行管理和问责制。根据发展集团的协调支助调查，71% 的国家工作队成员²⁶ 认为，驻地协调员要得到充分授权，以便在一国从战略层面领导国家工作队。86% 的国家工作队成员指出，他们的职务说明明确了驻地协调员的作用，73% 证实他们的考绩制度反映了国家工作队的工作计划结果，而 67% 的国家工作队成员确认，驻地协调员向其考绩提供了意见。²⁷ 约 77% 的国家工

²⁶ 这段所有百分比都以回答问题的答复者数目为标准。约三分之一的答复人没有回答一个或多个适用问题。

²⁷ 计划于 2016 年 1 月改革驻地协调员/国家工作队评估。

作队成员知晓，他们有义务向驻地协调员报告机构领导的联发援框架/“一个联合国”方案部分的资源调动和方案执行情况。

123. 但是，发展集团所有成员必须加快管理和问责制的全面制度化，因为并非所有联合国实体都系统实施了发展集团制定的各项规定。

124. 联合国机构代表继续拥有不同程度的授权。八个实体授权承付资金，作为一个联合方案的一部分，三个实体授权采用联合工作计划，而非单独的机构工作计划。经社部调查的驻地协调员约 17%指出，机构外地代表拥有适当的授权。授权程度显然与机构方案的规模及其派驻人员的存在和性质有关(例如，代表权与联络)。

125. 可进一步促进驻地协调员获取各机构专门知识。作出答复的驻地协调员约 85%报告说，已获得所有或一些机构的技术资源，而没有遇到困难，但 15%在国家层面获得一些机构的技术资源方面遇到了困难。管理和问责制在这方面的参与是各机构实物捐助以支持驻地协调员制度的一个宝贵方式，特别是对那些在捐助现金方面受到限制的机构而言。

126. 还制定了加强驻地协调员办事处能力的各项措施，例如，为响应方案国提出的支助人权要求，发展集团的战略是部署若干人权顾问，作为发展方面业务活动的一部分。

127. 驻地协调员的甄选程序有所改善。在发展集团的主持下，开发署召集了机构间指导委员会会议，以审查驻地协调员评估中心。设计了一个全新的评估中心，以期提高其相关性和严谨性，促进实现把高品质领导人纳入候选人才库的目标。新的驻地协调员评估中心于 2014 年 5 月开始运行。截至 2014 年 11 月，部署了 127 名驻地协调员，包括 49 名(39%)女性，56 人(44%)来自发展中国家，56 人(44%)来自开发署以外的机构。²⁸

128. 目前正在实施驻地协调员制度的集中供资模式，该模式是基于上次报告提出的全系统费用分摊安排。经社理事会第 2014/14 号决议赞赏地注意到在执行费用分担协议方面取得的进展，并请尚未这样做的联合国发展系统各实体为执行该协定采取适当行动，但须经其理事机构批准。这一决议，作为经社理事会 2014 年报告的一部分，将于 2015 年初提交大会审议。

129. 发展集团的费用分担协议基于 2014 年 1.216 亿美元的全球供资方案，相当于与发展有关的联合国发展方面业务活动约 0.8%。这一款额有 8 800 万美元由开发署提供，作为“支柱”贡献的一部分，3 360 万美元由包括开发署在内的各参与机构分摊。应当指出，尽管开发署¹ 财政紧缩(即核心经费减少)，但这些捐款没有减少。发展集团已开始讨论今后几年所需资金。

²⁸ 截至 2013 年 10 月，40%的驻地协调员是妇女，44%来自南方，40%来自开发署以外实体。

130. 预计会为分担费用方式供资的发展集团 18 个成员实体中, 11 个提供了发展集团 2014 年费用分摊公式所估计的全部款额, 并确认了他们的全部份额, 包括因通货膨胀还为 2015 年调整了工作人员费用。⁶ 2014 年, 6 个实体的供资数额减少, 并确认 2015 年减少同等数额。联合国秘书处的供资须由联合国大会审议 2016-2017 年方案预算时核准。因为并非所有发展集团实体都有能力在 2014 年并为 2015 年开始向费用分摊安排提供捐款或捐助数额减少的款项, 因而, 在 2014 年和 2015 年过渡阶段, 驻地协调员制度在全球、区域和国家各级都存在资金缺口。发展集团得以利用会员国政府的捐款调动资金填补部分缺口, 并在寻求特别是为 2015 年继续提供支持, 直到费用分担方式在 2016 年开始全面运作。

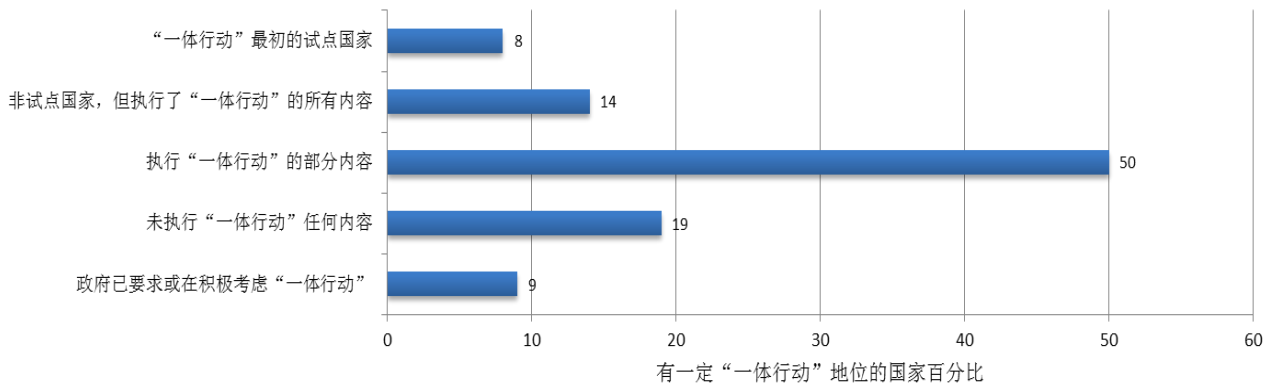
131. 驻地协调员制度继续得到加强, 进一步执行了管理和问责制以及费用分担安排。驻地协调员的多样性有所提高, 且甄选程序有所改进。然而, 管理和问责制仍未得到已核准这一制度的各个实体的执行。尽管制定了费用分摊安排, 但仍然存在资金缺口。需要进一步加强驻地协调员和国家工作队成员之间对联发援框架结果的相互问责。

C. “一体行动”

132. 各国政府普遍对“一体行动”办法有积极评价, 认为其提高了联合国发展系统在国家一级的效率和一致性。作出答复的所有国家中有约 66% 确认对“一体行动”的所有或部分内容感兴趣。对“一体行动”有兴趣的方案国家中有 73% 表示, 采用这一方法使本国政府‘更容易’或‘比较容易’在本国同联合国系统打交道。同样, 正在采用“一体行动”内容的联合国国家工作队数目正在增加。迄今为止, 有 43 个国家政府请联合国发展系统在其国家采取“一体行动”办法。答复经社部的驻地协调员中超过 70% 报告执行了“一体行动”办法的全部或部分支柱(见图二十二)。

图二十二

各国的“一体行动”情况



资料来源: 2014 年驻地协调员调查

133. 随着各国政府越来越肯定“一体行动”办法，联合国国家工作队必须确保各国政府充分了解“一体行动”办法有可能为个别国家的具体挑战和优先事项提供量身定做的解决方案。2013年8月，发展集团为采取“一体行动”办法的国家审定了标准作业程序。2014年8月发布了标准作业程序，由联合国国家工作队实施一揽子综合支助措施。制定的标准作业程序旨在适应不同国情，是一个活文件，将根据执行情况予以更新和补充。发展集团成员已开始将标准作业程序纳入其内部机构指导，同时对国家工作队成员正在培训标准作业程序。

图二十三

与“一体行动”有关的有时限的行动

联合国系统制定标准作业程序并向经社理事会提交报告(执行部分第140段):	发展集团为希望采用“一体行动”办法的国家审定的标准作业程序	目标: 2013年 报告	为进一步指导执行标准作业程序发布了标准作业程序，由国家工作队执行一揽子综合支助方案	已实现
秘书长向经社理事会和大会提出批准共同国家方案文件的各种选项(执行部分第143段):	拟定的提议侧重于统一国家方案文件格式和简化核准程序	目标: 2013年 向经社理事会提出	在开发署-人口基金-儿基会-粮食署与执行局的联合非正式协商中，交流了关于共同国家方案文件的国家层面的经验。共同国家方案文件的现实意义因标准作业程序有所减弱。	未计划 采取后 续行动
2013年		2014年		

134. 在应对总部一级的瓶颈方面取得了进展，由于这些瓶颈，联合国国家工作队无法在“一体行动”办法下充分实现增效。12个机构报告说，它们已开始着手解决各项挑战和瓶颈，包括与其理事机构合作。总部行动计划的55项措施中，已经完成了24项。“一个联合国”方案的工具和材料已经完成，“一个联合国”基金的所有行动也已完成。总部行动计划仍是一个需要重视的持续任务，发展集团的目标是尽快完成总部行动计划其余31项措施。

135. “一体行动”仍进展缓慢。虽然在采购和信通技术方面取得了重大进展，但人力资源、财务、共同房地产和审计领域的大多数活动仍在进展中。2015年，发展集团和管理问题高级别委员会(管理高委会)将共同努力，确定国家一级的哪些具体服务若协同实施可以提高效率，并确定哪些规则、条例和政策需要统一(在必要和可行的情况下)。

136. 发展集团审定了“一体行动”的监测和评价框架。该框架适用于采用了“一体行动”办法的所有国家，旨在按照指导制定的标准作业程序的六项原则监督这一办法的业务效力。

137. 针对大会第 67/226 号决议和经社理事会关于共同国家方案文件的各项决议，在开发署/人口基金执行局 2014 年第二届常会期间组织了开发署-人口基金-儿基会-粮食署联合非正式协商，就共同国家方案文件交流了国家层面的经验，作为就第二代“一体行动”进行的前瞻性讨论的一部分。分析取自对八个共同国家方案文件国的调查，得出了五个联合答复。调查答复表明方案的一致性有利有弊，因为调查结果表明，接受调查的国家并不认为共同国家方案文件提高了联合国国家工作队(国家工作队)在执行、报告和评价阶段的一致性、效率和效力。会员国的总体反馈表明，关于共同国家方案文件的经验并不很鼓舞人心，这就提出了共同国家方案文件是否仍有意义的问题。展望未来，各机构设想把标准作业程序、而不是共同国家方案文件作为推动联合国在国家一级实现一致、效率和效力的主要因素。

138. 对采用“一体行动”办法的兴趣明显增加。必要的政策和工具正在落实到位。必须确保联合国各实体和国家工作队在国家一级实施现有指导，包括标准作业程序时最适合国家需要、现实情况、优先事项和规划模式。“一体行动”要取得成功还需要会员国的支持。捐助国和其他利益攸关方必须继续对“一个联合国”基金提供财政支助。

D. 区域层面

139. 联合国全系统区域一级协调的两个主要机制是，发展集团区域小组和区域协调机制。

140. 发展集团区域小组的主要作用是，在战略规划以及业绩和知识管理领域向驻地协调员和联合国国家工作队提供领导、技术和政策支助，以便在国家一级取得成果。发展集团区域小组还视需求和需要，注重加强联合国全系统在区域一级的协调一致性，并提供分析工作和研究。

141. 区域协调机制的目标是，在区域一级改善联合国各实体工作方案之间的协调，并加强联合国各区域实体及其发展伙伴在应对区域发展问题中的合作和协作。

142. 发展集团区域小组和区域协调机制过去两年中一直在发展更紧密的联系。总体上，这种合作采取的形式是联合区域会议和共同的区域立场文件，以倡导关键的发展问题。此外，他们还密切合作，促进就 2015 年后议程及其实施手段进行区域高级别和国家协商。

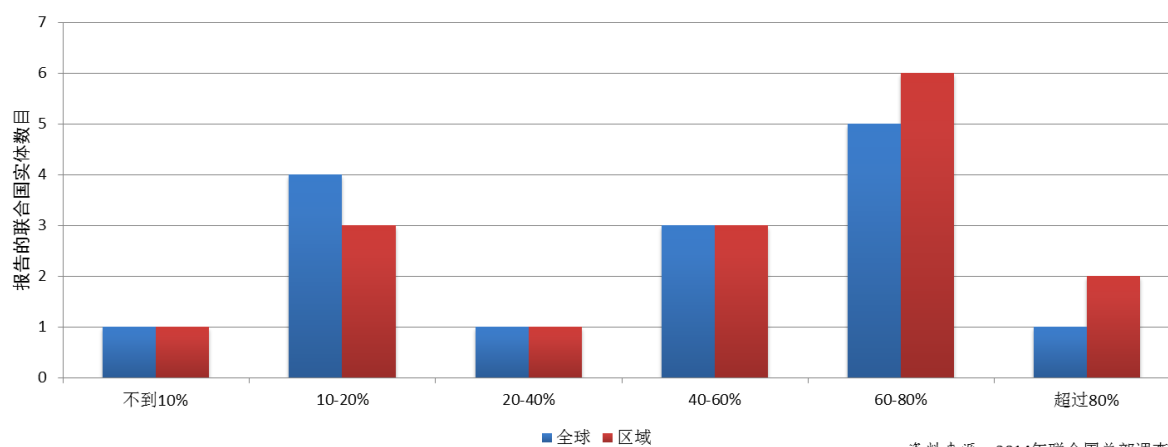
143. 从国家工作队成员的角度来看，发展集团区域小组和区域协调机制提供的支持需要进一步改进。根据发展集团的联合国协调支助调查，59%的国家工作队成员对发展集团区域小组支持国家工作队实施标准作业程序的作用感到满意。发

展集团区域同侪支助小组²⁹也得到了肯定，有 63%的国家工作队成员确定了其对制订联发援框架的增值作用。此外，50%的国家工作队成员认为，发展集团区域小组就最高优先级的区域或次区域相关问题提供了有效支持，53%认为，区域协调机制提供了有效支助。但是，各区域的想法差别很大。

144. 关于全球和区域联合活动，总体而言，各机构在全球和区域层面开展联合活动的程度似乎有很大差异。报告与至少另外一个联合国组织联合开展 60%以上全球和区域活动的实体是，非洲经委会、艾滋病署、环境署、人口基金、项目厅和妇女署，作为联合国一个联合方案的艾滋病署报告在全球和区域层面开展了 80%以上的活动。各专门机构都报告全球和区域层面的活动不到 20%，但世卫组织例外，其报告在区域一级开展了 20%至 40%的联合活动。

图二十四

与至少另外一个联合国实体联合开展全球和区域活动的联合国实体的比例



145. 区域一级的监测和问责制对 2015 年后发展议程的多层监测和问责框架有重大意义，国家层面是其主干。区域机制有可能对 2015 年后发展议程进展情况进行同侪审查，国家和全球层面可予以采用。区域监测和问责机制必须取得各会员国政府的法律认可，以确保能得到采用并服务于其预定目的。联合国系统在区域层面若得到了法律认可，鉴于其实务能力以及与全球和国家进程的联系，可以在这方面发挥独特的作用。特别是，各区域委员会支持制定区域监测框架，并提供一个平台，促进多方利益攸关方集体审查 2015 年后发展议程的区域进展情况。联合国系统在区域层面也可以帮助明确各种激励因素，激励各国参与这些审查，并促进采用同侪审评的结果。联合国系统可以帮助各国将全球目标转化为国家政策，并提供准则，协助在国家层面予以执行，同时考虑到区域具体情况。

²⁹ 发展集团同侪支助小组可特别为联发援框架提供质量保证，支持业绩管理，协助解决国家具体问题并协助开展其他领域的业务支助服务。

E. 简化和统一业务做法

综合业务解决办法的新契机

146. 推出标准作业程序是帮助联合国国家工作队在所有业务行动领域采取更综合的业务解决办法和开展共同事务的一个重大步骤。要加强协调国家层面的业务做法,则必须监测标准作业程序的执行情况。通过标准作业程序取得的显著进展,必须继以在国家层面对增效和节约产生可计量的影响。2015 年初,将让发展集团和管理高委会参与进来对标准作业程序执行情况进行评估。

147. 作为标准作业程序的一部分制定和执行国家层面的业务活动战略,可提供执行管理高委会协调一致的业务活动政策的框架。此外,业务活动战略提供了一个框架,旨在加强计量共同行动议程在国家层面的影响和进展情况的能力。

148. 2012 年底开始了业务行动战略试行举措,有 14 个国家倡导和测试了业务行动战略。迄今有 9 个国家制定了业务行动战略,还有 3 个正在制定其业务行动战略,其余 2 个国家此后因自己国家的原因退出。其他国家正在根据具体情况决定实施统一业务做法。采购、信通技术和人力资源是业务行动战略方面最受欢迎的三个业务领域。业务行动战略试点方案计划于 2015 年予以评估,目的是根据取得的经验教训改善业务行动战略框架。

总部层面的举措提供了试验场

149. 发展集团和管理高委会正在国家层面试施行共同的联合国服务中心。巴西联合行动设施将于 2015 年 1 月开始运作。八个联合国实体参加了联合行动设施试点阶段——艾滋病署、开发署、安保部、环境署、教科文组织、人口基金、项目厅和妇女署。粮农组织、世卫组织、儿基会和粮食署根据一项全面的成本效益分析结果正在考虑参与。该设施将服务采购、人力资源管理、信通技术和差旅等领域。试行业务活动战略和联合国服务中心还有待进一步分析,以便确定在财政上和业务上是否可以将这些举措引进到其他国家。

150. 针对第 67/226 号决议所要求的有关简化和统一业务做法的若干相互关联的交付成果,开发署、人口基金、儿基会、项目厅、粮食署和妇女署正在制订一项联合行动计划,供 2015 年与执行局讨论。

全系统指导正在制定中

151. 作为制定协同采购方面的共同指导的一部分,管理问题高级别委员会(管理高委会)审查了联合国各实体的监管框架。审查促进确定了应列入联合国各实体采购指导的共同要素,以确保合作没有任何障碍。正在通过调整针对具体机构的手册和机构间指导来统一指导。在国家层面,统一指导可以让联合国各实体之间施行共同采购,从而促使显著增效并节约成本。

152. 在人力资源管理领域,在乌拉圭和越南开展了一个试点项目,即,协调当地招募的工作人员的征聘工作。这项工作重点一直是促使采用通用空缺通知、共

同评估程序和采用共同名册。计划根据试点项目的经验教训逐步将其扩大到其他国家，因此可以更系统地确定合作方面的监管障碍。

153. 在金融领域，通过了一项关于共同界定业务费用的提议。这一工作是基于开发署、儿基会、人口基金和妇女署曾开展的旨在协调和改进支助预算的列报的一项活动，其目的是为每个组织列报单一的综合预算。这项工作包括审查统一费用分类和成果预算编制做法。继这一工作后，联合国其他实体将利用这一框架，作为其费用定义的参考。

154. 在金库事务领域取得了重大进展，以确保加强机构间合作和共同办法。关于银行业务，关键的全球银行业伙伴正在谈判共同的总括协定，而一些国家正在进行当地协商，以减少费用和改进服务。此外，联合国实体通过共同访问企业资源规划系统开始使用共同的电子交易平台进行交换交易，并启动了支付领域的联合工作。联合国各实体在现有的针对具体机构的监管框架内实现了金融领域之间的上述合作。人口基金、儿基会和开发署联合任命了投资基金管理人负责管理离职后健康保险资金，以便依据精算假设改善当前的回报率。

155. 发展集团设立了一个工作队，以查明特殊发展情势集资方面风险管理领域的政策差距。工作队侧重于三项交付成果：(a) 概述当前联合国在综合方案和供资环境中的风险管理做法，重点特别是冲突和过渡背景；(b) 差距分析，根据最近的经验分析风险管理方面的缺陷以评估现有风险管理做法中的政策差距；(c) 建议制定其他政策和业务指导，以加强综合方案和供资环境方面的风险管理做法，特别是在冲突和过渡背景下。工作队预计于 2015 年初完成其工作。

156. 人口基金、儿基会和开发署正在通过国家层面的行动，积极实施经修订的统一现金转移框架。2005 年版框架界定了遵守统一现金转移的四项标准，现有框架要求各机构负责实施统一现金转移并予以监测。因此，同一国家各个机构负责和监测实施统一现金转移的情况可能不同。

157. 2014 年 9 月，管理高委会发起了一项研究，以确定是否有可能建立全面和全系统互操作的、针对具体机构的企业资源规划系统。这项研究预计将在 2015 年初完成，将审查有牵头机构模式和共享服务的现有共同事务做法，包括已经制定的共同职能。

158. 发展集团共同房地问题工作队的任务是，协调多个联合国组织占用的联合国办事处房地的政策。2014 年 9 月，完成了一份联合国共同房地战略文件，其中包括扩展和简化为履行联合国各机构、基金和方案任务所需的基础设施的规划和施行工作，并将其合理化。该文件载有一项战略框架，可协助国家工作队明确成本效益高的同地办公办法，并加强规划，促使消除效率低下和重复支出情况。

159. 虽然对一些领域的业务活动的监管框架进行了审查，但没有系统地提出基于统一条例和细则的支助服务计划。在这方面，需要确定系统地统一条例和细则的可行性，并讨论如何最佳开展共同支助事务。联合国各实体应该根据会员国的

要求提出计划，以便制定一项全面战略，确保改革进程是能够掌控的、有序的和包容各方的。

160. 图二十五概述了第 67/226 号决议所载与简化和统一业务做法有关的有时限的任务规定取得的进展情况。

图二十五

与简化和统一业务做法有关的有时限的行动

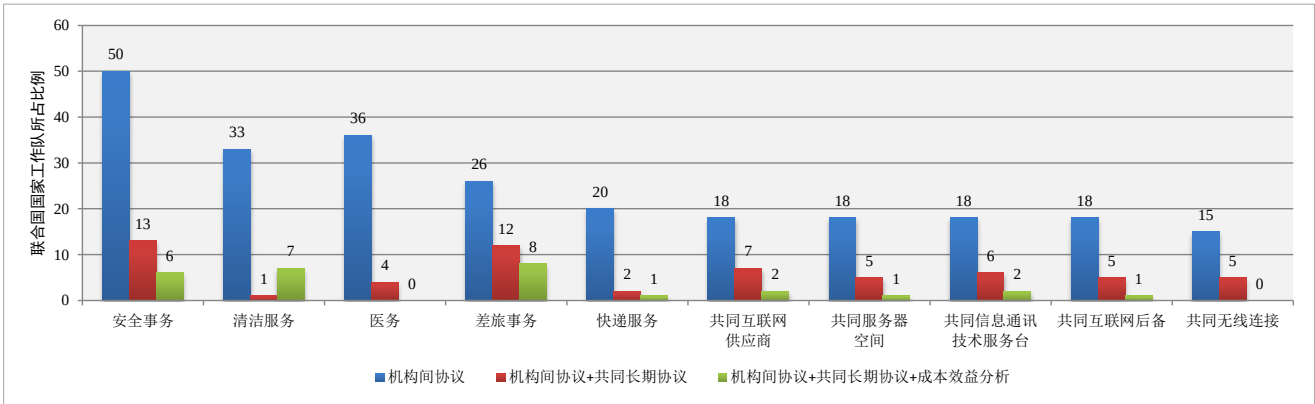
基金和方案向执行局提交关于在国家一级整合支助服务的联合计划(执行部分第 152 段)	目标: 向执行局 2014 年第一 届常会提交 计划	确立业务活动 战略	共同联合国 服务中心开 始在巴西 试行	推出标准作业 程序	目标: 从 2014 年底起 每年向理事机 构报告各项成 就; 2015 年向 理事机构提交 联合行动计划	正在进行
联合国发展系统向理事机构提交机构内部进一步合理化计划(执行部分第 153 段)	基金和方案 决定在机构 基础上采取 这一行动。	儿基会、开发署、 人口基金和粮食 计划署在 2013 年 执行局届会期间 报告了初步进展	目标: 至迟于 2013 年底提出 计划	儿基会、开发 署、人口基金和 粮食计划署向 执行局 2014 年 第一届会议提 出报告		已完成
联合国发展系统缔结规定协议相互有效性的框架协议(执行部分第 154 段)		确定标准的机构 间谅解备忘录	目标: 至迟于 2013 年底缔结 协议	联合国各实体 同意接受彼此 的采购程序。正 据此更新针对 具体机构的 准则		已完成
管理高委会和发展集团提出基于统一条例和细则的支助服务的计划(执行部分第 155 段)		高管会网络发起 在不同的职能领 域统一条例和细 则、政策和程序 的可行性研究	目标: 2014 年提出 计划, 2016 年实施计划			待执行
秘书长就业务费用的统一定义和费用控制的统一标准化制度向各执行局提出建议(执行部分第 159 段)			通过高管会 设立工作组	完成关于业务 费用统一定义 的提议	目标: 2014 年制定 系统	执行中

秘书长开展有关各企业资源规划系统互操作性的可行性研究(执行部分第 160 段)		在国际电联秘书长领导下发起研究	目标: 2014 年完成 可行性研究	2014 年 9 月启动研究, 2015 年第一季度的预期成果	目标: 根据可行性研究的结果在 2016 年实现 互操作性	执行中
联合国发展系统制订支持设立共同房地战略(执行部分第 161 段)			目标: 至迟于 2013 年底提交经 社理事会		已启动制定 战略	执行中

需改进的国家一级共同事务

161. 尽管总部一级的努力已经加速,并展现出消除阻碍统一业务做法瓶颈的成果,国家一级的进展有待进一步加强。共同事务的落实应当依据正确的成本效益分析或与服务提供者的现有长期协议。根据最近对业务管理工作队的调查,联合国国家工作队仍然未能有步骤地完整实施共同事务或在正确的业务分析和管理做法基础上实施共同事务(见图二十六)。

图二十六
根据现有机构间协议确定的十个共同事务



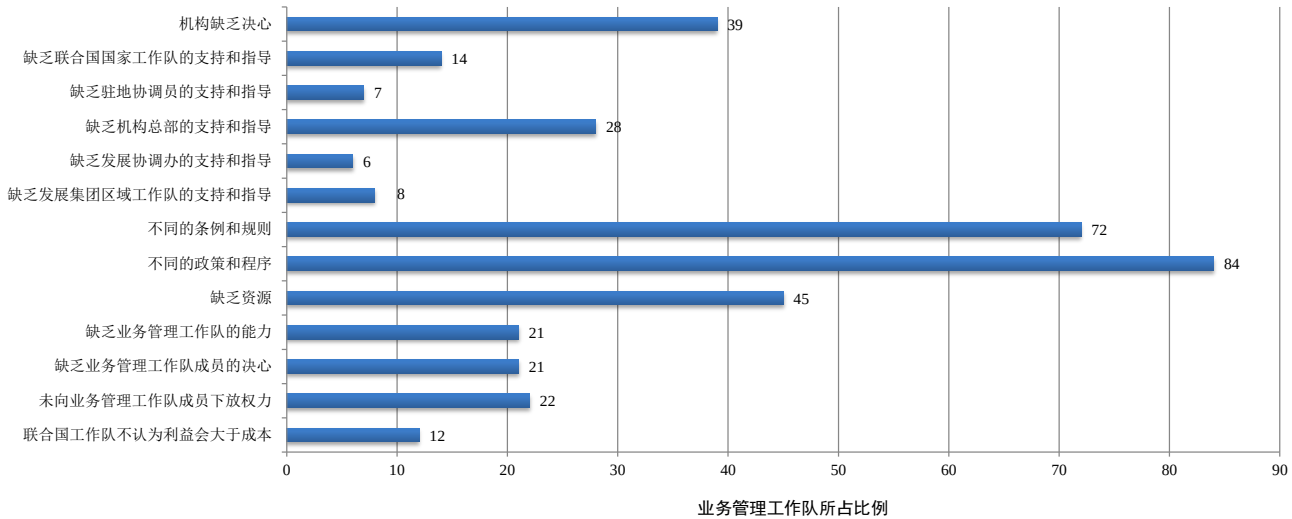
资料来源:业务管理工作队的 2014 年调查。

162. 人们广泛认为,存在不同的规则和条例以及政策和程序是阻碍联合国国家工作队实现业务做法进一步统一的主要因素(见图二十七)。这些方面的一部分将通过执行总部行动计划的措施、一部分则将通过标准作业程序中“一体行动”来处理。然而,还应该指出的是,“一体行动”国家和其他一些国家表明,顺利实施共同事务、建立共同房地或设立一个共同的信息通信技术基础设施,并不一定取决于政策和程

序或规则和条例的统一。因此还需要加强业务管理工作队的能力，使之能超越标准作业程序的推广工作，以便在国家一级实施明智和有针对性的业务解决办法。

图二十七

阻碍联合国国家工作队在国家一级进一步统一业务做法的原因



资料来源：业务管理工作队的 2014 年调查。

163. 统一业务做法本身不是目的。它必须产生很大的进展，进展程度必须非常详细地超越持续的机构间协调的交易费用。这尤其适用于呼吁在所有业务领域做到条例和规则、政策和程序的全系统的统一，据此，设置和执行这种统一的条例和规则、政策和程序的费用必须与长期效益作权衡。但是，会员国提出了明确的方向，联合国发展系统必须按部就班地因循这一方向。其中包括在国家一级建立共同事务中心。尽管在巴西落实联合行动设施是朝正确方向迈出的一步，仅在一个地点推出一个试点不足以在所有方案国家有效实施统一的业务办法。另外，对于针对机构的全球共享服务中心方面的持续努力，以及对于各机构和谐统一的最佳方式，也应该作出进一步的全球分析。

164. 许多国家一级的共同事务并不一定需要统一各机构特有的条例和规则以及政策和程序，可以由一个牵头机构或服务中心进行管理便能顺利做到。在总部一级，为减少国家一级建立共同的业务解决办法中面临一些障碍而开展的行动已取得进展。至关重要的是，必须确保联合国国家工作队承担责任，设置和执行专门符合特定国家的需求、统一和成本低效率高的业务工作战略。

F. 成果管理制

165. 所有的会员国都高度重视成果管理制。大多数国家政府指出，联合国更好地利用成果制办法非常重要。调查表明，各国政府和驻地协调员一致认为，联合国系统未能充分利用政府的监测和评价能力。

166. 简化、精简和统一成果管理制度方面取得了一些进展。例如，有 15 个实体报告称参与了发展集团的举措，以制定和采用共同的成果管理制工具和原则。然而，只有 8 个实体在理事机构层面讨论了这个问题。

167. 正如第 67/226 号决议着重指出，如能达成共同成果框架的协议，使联合国能以此来共同地报告针对各项承诺取得的进展，则也可以认为加强了联合国的共同问责制。另一方面，很难看到有任何证据表明联合国已经考虑过，在许多方案国政府不使用成果管理制的情况下，争取实施这一方式所可能产生的影响。

168. 联合国发展集团 2011 年对成果管理制的定义是，“一种管理战略，所有直接或间接协助实现一套成果的行为体都据此确保其进程、产品和服务有助于实现预期成果(产出、成果和更高目标或影响)，而行为体则使用关于实际成果的信息和证据来指导对方案及活动以及问责制和报告工作的设置、筹资和交付。”³⁰ 因此，它是为政府内部使用而生成的。必须指出的是，这一方式假定的情况是所有行为体、而不仅仅是联合国，都在其规划系统中采用成果管理制方法。然而，概述各成员国政府如何运作的文件表明，成果管理制方法和这一方法依据的原则在各国政府之间存在很多区别。

169. 对于国家工作队加强成果管理制方面的进展进行评估，需要首先评估涉及联合国国家工作队如何作为一个团队开展工作、如何制定共同单一方案等这些方面的改革努力。发展集团属下的机构承诺，在每一联发援框架周期内至少一次，并通过联发援框架关于成果的联合报告在一体行动国家里每年一度向方案国家报告本身的业绩。集体编写一份报告可能不是易事，因为整个联合国系统内各机构对界定产出定义的成果框架各不相同，因此，如果可归功于联合国支助取得的成果在不同的级别界定定义(包括“活动”、“产品/服务”和“低级别成果”等定义)，那么，就并非始终能够制定共同指标。各机构表示，需要努力优化和简化报告义务，并在可能的情况下统一指标。在这方面，与会者认识到，缺乏商定的共同办法和定义来衡量成果和共同指标的。

170. 要确保联合国发展系统的成果有助于国家的行动结果，而不停留在“联合国的成果”状态，就需要与国家伙伴开展实质性和大量实在的对话，商讨如何界定、衡量和报告成果。因此，重要的是，联合国发展系统不能在孤立于国家系统的氛围下制定成果管理制系统。同样重要的是，联合国系统更加积极主动地提供支持各国政府和伙伴机构引入和采用成果管理制，作为其国家监测框架和统计系统。

171. 2015 年后发展议程将很可能改变成果管理制实施的背景，由此影响全系统的成果管理制。这些变化将在适当时候得到考虑。今后几年，各理事机构对于证据的要求很可能增加，而且转向对发展成果证据的需求日增。对联合国实施全系统成果管理制设定切实的、成本效益高的期望，首先需求对方案国政府的需求和执行成果管理制的范围有更透彻的理解。

³⁰ 见联合国发展集团《成果管理制手册》(2011 年 10 月)。

G. 评估发展方面业务活动

172. 根据大会第 67/226 号决议，为了在联合国系统内测试独立全系统评价建立的临时协调机制制定了一项政策，该政策已得到大会第 68/229 号决议的核可。

173. 业已建立一个由联合检查组主持的专门秘书处。该秘书处就会员国选定的试点独立全系统评价的两项建议开展工作：评价联合国系统对加强国家统计能力的贡献；以及联发援框架 2009-2013 年评价的元评价和综合分析。

174. 临时协调机制正在开展两项主要活动，以启动两项试点评价：与利益攸关方磋商，以加强两项评价工作的现实意义和价值，及其与 2015 年后发展议程以及联合国相关性和连贯性的改革中的其他动态之间的关系；向捐助国和有能力提供帮助的其他国家、包括向非政府资源筹集资源，用于两项试点项目的规划和实施。

175. 临时协调机制的目标是在独立的全系统评价政策的原则范围内工作，并分阶段地倡导和协助推动两个试点项目的评估，以期这些工作能注入编写 2016 年四年度综合审查的分析工作。

176. 联合国评价小组在加强评价职能方面继续发挥核心作用，方式包括编写评价指导文件、对单独机构评价的同侪审查、对专业化努力的评价，以及知识和信息交流。此外，正如 2013 年通过的新的战略框架的阐述，联合国评价小组正努力在制定政策、加强宣传和外联活动方面加强使用评价，并与广泛的国际评价界建立新的伙伴关系。

177. 需要加强实施联发援框架的启动和支助方面的努力，包括加强评估商定的制定方案的原则在国家一级如何遵守的情况。在过去五年中，具有联发援框架或同等文书的所有方案国家中约有半数进行了一次评价，尽管联发援框架的评价是 2009 年以来联合国发展集团的一项义务性要求。2013 至 2014 年间，联发援框架评价工作的普及情况没有显著变化。

178. 联发援框架评价的质量参差不齐，部分原因是对评价的投资水平太低，而对联发援框架评价结果的利用不足也是令人关切的问题。对于联发援框架的评价所作的元评价和综合分析将会专门审查这些问题，同时，有必要与发展集团合作，通过增加投资和使用联发援框架评价编制的指南，加强联发援框架的质量和使用的。

H. 后续行动和监测

179. 由于为多数指标设定了基准，在针对四年期全面政策审查的监测和报告框架而作出报告方面已取得相当大的进展(见图二十八)。³¹

³¹ 由于指标框架正于 2013 年末最后确定，而且经社理事会业务活动部分的时间改为每年 2 月，因此没有机会为本报告去年版本中的大多数指标收集基线数据。

180. 各基金和方案已将四年期全面政策审查执行情况的报告纳入关于其战略计划的年度报告中，这些报告载有监测和报告框架为指导而对共同指标的报告。经社理事会业务活动部分的时间安排变化后，基金和方案还能够对年度报告作更全面和深入的审评。

181. 由经社部主导的一个工作队于 2014 年上半年设立，以便可能的情况下尽量利用现有数据收集工具，在监测和报告框架中详细制定最佳和最符合成本效益的数据收集方法的每个指标。工作队还审查了不同数据收集方法的时间安排，以确保信息能及时得到反映，以便反映在秘书长提交的报告之中。³²

182. 工作队工作完成后，经社部的调查以参与性方式得到重新全面设计，以便充分符合监测和报告框架的指标的措辞。目前，发展集团正在最后确定驻地协调员年度报告的新格式，计划于 2015 年开始以这一格式报告。就 2014 年来说，报告工作会纳入驻地协调员的调查内，而调查也得到专门的修改，以便通过发展集团协调支助调查第 2 款提供相应的数据。关于调查工作的进一步资料可以在本报告的背景材料中查看。

图二十八

与后续行动和监测有关的有时限的行动

秘书长将向经社理事会 2013 年、2014 年和 2015 年实质性会议报告取得的成果(执行部分第 186 段):	目标: 2013 年至 2015 年的年 度报告		经社事务部 和发展集团 制定的监测 和报告框架	完成并提交 2014 年秘书长 的报告	完成并提交 2015 年秘书长 的报告	执行中
2013 年				2014 年		2015 年

183. 作为对四年期综合审查的后续行动和监测工作的一个部分，经济及社会理事会在其第 2014/14 号决议中决定召开一次包容各方的对话，汇集会员国和所有相关利益攸关方，在顾及 2015 年后发展议程的情况下，讨论联合国发展系统的长期定位，包括联合国发展系统职能调整、供资作法、治理结构、能力和影响以及伙伴合作方法与组织安排之间的相互关系。该决议还决定经社理事会主席团将在 2015 年和 2016 年业务活动部分提供这方面的最新进展情况，并请秘书长在提交给大会的关于四年度全面政策审查的报告中反映这些方面的讨论情况，供会员国在 2016 年审查中审议和采取行动。

³² 关于这一工作队工作成果的说明已作为本报告的一部分背景材料纳入(见 www.un.org/en/ecosoc/newfunct/qcpr_implement.shtml)。

184. 有鉴于这些问题的范围和复杂性，及其与持续的政府间和机构间进程的关联性，现已采取了一种分两个阶段的办法来完成任务。第一阶段(2014 年 10 月至 2015 年 2 月)将侧重于决议中确定的方面与对关键问题的确定之间的相互联系。第二阶段(2015 年 3 月至 2016 年 2 月)将根据 2105 后发展议程把重点放在联合国发展系统的长期定位。这一分阶段方式还将受益于政府间和机构间一级对 2015 年后议程开展的工作。第一次对话于 2014 年 12 月 15 日举行。第二次对话将于 2015 年 1 月 30 日举行。

五. 联合国发展系统的效率

185. 联合国发展系统的作用联合国系统成为多数国家在所有列举的领域中首选的合作伙伴[见下表 5]。特别是，联合国系统被方案国政府视为以下方面一个特别相关的伙伴：和平、安全和人道主义援助、机构能力建设和促进民间社会和非政府组织参与国家发展进程。布雷顿森林机构也为许多国家选为动员外部资源促进发展的首选提供者。

186. 尽管联合国发展系统的作用依国情而不同，联合国的各项活动通常是与国家发展需求和优先事项密切相关的。在对调查作出回复的 74 个方案国政府中，93%的国家指出，联合国的各项活动与国家的需要和优先事项非常密切相关，或密切相关。相关情况得到“一体行动”国政府和自行启动国政府的评价更为积极，这是 2012 年也看到的情况，表明“一体行动”或许能促进更好的关联性。

187. 致力于实现千年发展目标被视为联合国在大多数国家工作的重点。答复调查的低收入国家和中低收入国家近 75%坚决认为，联合国的工作重点是协助各国实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标，而仅大约一半左右的中上收入国家和高收入国家持有相同的观点。看法有差别可能表明，这些国家的需要不同，以及联合国系统据此提供的支助不同。

188. 联合国发展系统尤其受到珍视的方面在于它倡导国际规范和标准、其信誉、其在广泛的主题领域提供专门知识的能力，及其中立性。然而，联合国在应对方案国不断变化的需求方面需要加强其灵活性。答复国政府中约有 17%表示，联合国迅速应对了政府不断变化的优先事项和战略。

189. 60%以上的方案国认为，联合国发展系统的贡献在性别和平等、卫生、环境以及治理和公共行政领域内最重要(见表 6)。其他得到广泛赞赏的领域包括可持续发展政策、减贫、粮食安全和营养、人权和公平、教育和减少灾害风险。2012 年的调查也显示类似的模式。应当指出的是，2014 年的比例总体较低并不一定表明对联合国在任何领域业绩的满意程度发生变化。相反，这表明调查为 2014 年提供了更多可供选择的领域。

表 5
选择一个合作伙伴作为两个外部支助首选提供者之一的国家数量

合作伙伴	和平, 安全 和人道主义 援助	需要集体 行动的全球 挑战 ^a	支持南南和 三角合作	支持区域或 次区域合作	调动额外 资源用于 发展	关于国家 战略和计划 的政策咨询	部门方案 拟订的咨询 和技术援助	机构能力 发展	协助民间社会和 非政府组织参与 国家发展进程	提供设备 和服务
联合国系统(资金、方案和专门机构)	50	30	42	34	30	44	40	55	41	34
布雷顿森林机构(世界银行、货币基金组织等)	6	24	9	14	33	36	29	19	8	23
联合国以外的其他多边和区域机构	23	17	15	32	24	16	25	22	15	19
经合组织/发援会合作伙伴(传统双边捐助者)	15	17	16	16	24	19	26	24	16	20
南方合作伙伴	7	3	20	14	7	3	7	9	6	8
专题或联盟的合作伙伴(如全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金)	8	10	7	6	15	4	11	11	9	13

^a 需要采取集体行动的全球性挑战, 包括气候变化, 生物多样性和跨国界问题(如水和移徙)。

表 6
各国政府认为联合国贡献最重要的领域

专题领域	答复(百分比) 2014 年
性别平等	67
保健	64
环境与自然资源(包括气候变化、水和环境卫生)	61
治理和公共行政	60
可持续发展政策(结合经济、社会和环境层面的政策)	49
减少贫穷	46
粮食安全和营养	46
人权和平等	46
教育	44
减少灾害风险	41
社会保护	39
农业和农村发展	39
人道主义援助	36
经济增长和就业	27
建设和平和早期恢复	27
权力下放	24
知识和技术转让	19
工业、贸易和投资	16

190. 同时，方案国的期望表明，联合国系统有必要加强在它目前没有被视为重要角色的领域如经济增长和就业中的作用(见表 7)。

表 7

各国政府对联合国系统今后 4 年支持本国的期待^a

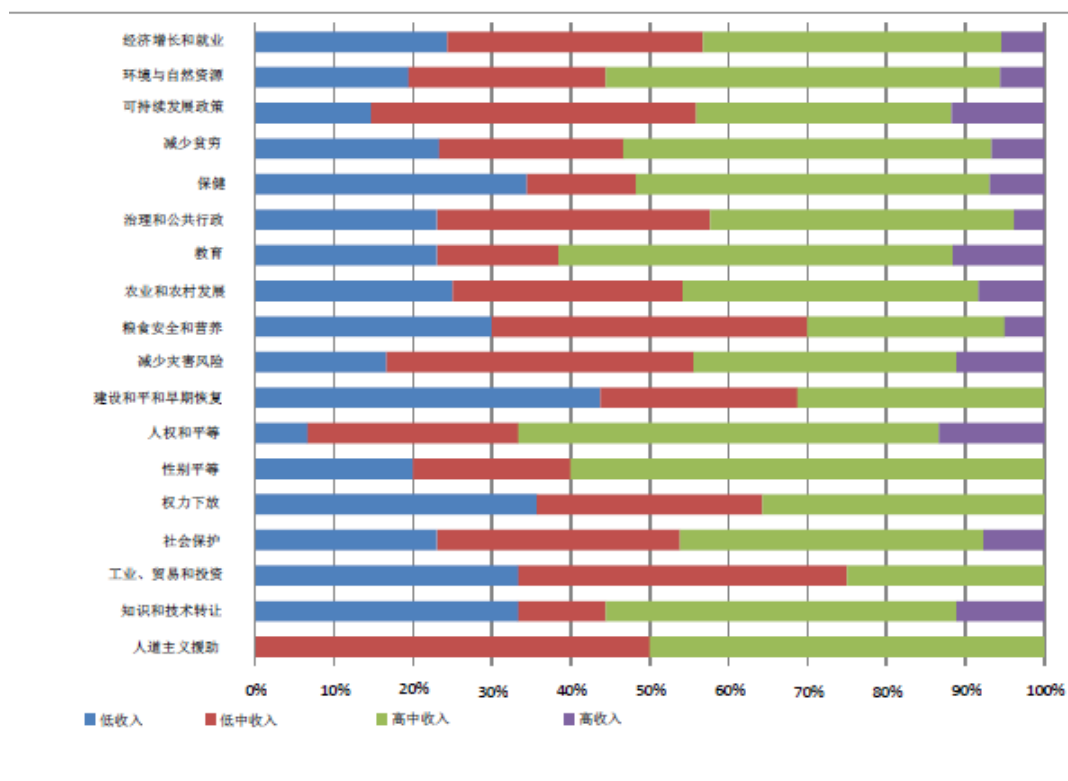
专题领域	答复(百分比) 2014 年
经济增长和就业	52
环境与自然资源(包括气候变化、水和环境卫生)	51
可持续发展政策(结合经济、社会和环境层面的政策)	48
减少贫穷	42
保健	41
治理和公共行政	37
教育	37
农业和农村发展	34
粮食安全和营养	28
减少灾害风险	25
建设和平和早期恢复	23
性别平等	21
人权和平等	21
权力下放	20
社会保护	18
工业、贸易和投资	17
知识和技术转让	13
人道主义援助	8

^a 答复国应要求从清单上挑选联合国今后 4 年为本国提供援助最重要的 5 个领域。2014 年调查比 2012 年清单增加了两个新领域，即可持续发展政策和社会保护。

191. 在这些总的数字中，答复因国家收入水平而异。可以看出，粮食安全与营养、建设和平和早日恢复、权力下放及工业、贸易和投资在低收入和低中收入国家中比较受欢迎，这些国家占选择这些专题的答复国的 60%以上，而上中等收入和高收入国家占选择性别平等、人权和公平以及教育的答复国的 60%以上(见图二十九)。

192. 图二十九显示专题的相对重要性。如建设和平和早日恢复的蓝线较长，表明该专题在低收入国家比在其他国家更受欢迎；这并不表明它是最受低收入国家欢迎的专题。

图二十九
2014 年按国家收入水平列出的不同援助领域的相对重要性



193. 在从千年发展目标过渡到可持续发展目标的时刻，方案国政府再次对联合国发展系统表示期望，即联合国系统应最重视支持经济增长和就业、环境和自然资源、可持续发展政策，其次，应重视支持减贫和保健。要有效发挥这些作用，就必须有一个连贯和有效的业务系统。方案国的反馈意见还表明，联合国系统是否能持续发挥相关作用，取决于它是否有能力提供统筹协调的支持，适合不断变化的国家需求和优先事项。

六. 结论

194. 新的单一综合监测和报告框架证明是监测第 67/226 号决议执行进度的有效工具，框架的全面覆盖也反映发展集团首协会、管理高委会和方案高委会在联合国发展业务协调办公室支持下的大力参与，以及联合国发展系统各实体的大力参与。

195. 总的来说，本报告的调查结论揭示，过去十年来一直很明显的供资相关趋势在 2013 年继续存在。供资基础在 2013 年进一步扩大，27% 的资金总额，即 72 亿美元来自非国家捐助者，另有 15 亿美元的资金由非经合组织/发援会捐助者提供。

196. 与 2012 年相比, 2013 年的非核心资金增加 25 亿美元。同时, 核心资源仍大约处于同一水平, 导致核心份额降至 2013 年联合国发展方面业务活动资金供资总额的 25.5%。

197. 尽管纠正核心/非核心不平衡的长期呼吁迄今未对成果产生积极作用, 但自从通过关于如何资助新战略规划周期中商定的发展成果的有条理对话通过第 67/226 号决议以来, 改善资源质量的讨论加快了。在这些对话中, 去年在核心资源必要数额概念共同原则定义上取得了稳步进展³³。

198. 对话还提供了另一个潜在好处, 即更仔细地审视如何可以最好地把非核心资源纳入战略规划进程。非核心资源是联合国发展系统的一个重要组成部分, 吸引相当多的供资支持。这种支持表明, 捐助者和方案国都珍视联合国系统提供的方案, 实施这些方案的效力和效率是普遍可以接受的。这是一个非常重要和不容忽视的力量。

199. 发起关于发展成果筹资的对话可以提供一个平台和机会, 供各个实体乃至整个联合国发展系统考虑调整供资架构, 使之更适合 2015 年后时代, 并基于商定发展成果筹资不同资金来源的全面整合。第 67/226 号决议所设想的不断审议和调整回收费用安排, 理应构成考虑这种充分整合的供资方法的组成部分。

200. 在执行第 67/226 号决议的若干规定方面取得了显著进展。占联合国发展系统全部活动和发展相关业务活动 97% 的 22 个实体中, 15 个使其规划和预算编制周期与四年度综合审查保持一致。联合国大多数实体都作出很大努力, 根据四年度全面政策审查调整其战略框架的要求。这一进展在方案周期前端(就战略方向和广泛方案政策参数而言), 以及在国家一级更多使用共同战略和方案拟订工具方面尤为明显。

201. 使用共同预算框架的进展较小, 只有 25% 的国家报告使用了该框架。驻地协调员报告说, 在一些实体提供资料的及时性和质量方面不断有挑战。越接近业务层面, 进展也越有限, 因为各实体执行局和管理团队的不同要求继续构成挑战。

202. 各国政府和驻地协调员的反馈表明, 联合国系统在很大程度上利用国家专家和机构设计和执行其工作; 但是, 国家监测和报告系统、国家采购、财务和评价能力相对使用不足。方案国政府和联合国系统这方面的反馈指出许多与体制能力有关的挑战。

203. 统一国家一级业务做法的进展仍然缓慢。协调一致取决于业务系统通用程度, 从而减少职能的重复以及行政和交易的成本。

³³ 见, 例如, 联合国开发署执行局第 2014/24 号决定, 联合国人口基金执行局第 2014/25 号决定和联合国儿基会第 2014/17 号决定。

204. 标准作业程序的推出为改善方案和业务协调一致提供了新动力。越来越多国家政府表示对“一体行动”或其部分要素有兴趣。联发援框架继续是在国家一级加强协调一致的有用工具，但其实施需要加以改善，为实现这一目标迈出的良好一步是联合起来的国家联合国委员会。更多机构正在实施管理和问责制度，但应在国家一级更加平衡地实施其所有要素。

205. 随着 2015 年后发展议程轮廓在为通过 2015 年后发展议程将在 2015 年 9 月举行的首脑会议即将到来之际得到巩固，现在可以开始思考会员国可能希望在下一个四年度全面政策审查中处理的一些因素。

206. 就总体环境而言，联合国发展系统只是蓬勃发展的一组发展和人道主义网络的一部分。尽管近年来四年度全面政策审查范围的讨论重点关注联合国发展系统的内部运作，但 2015 年后发展议程的不断发展，可能不仅需要在某种程度上加强联合国发展系统的协调与合作，还需要大大扩大同其他行为体和网络的协调与协作。

207. 以往报告认为费用合理的强化协调，将继续是一个令人关注的问题。统一政策、程序、规则和条例的进一步工作，有减少方案国的工作量和提高联合国效率的潜力。更好地了解这些工作的成本效益，才能避免过分注重统一导致介入既昂贵又难以协调做法的具体领域。

208. 同样，联合国加强方案拟订工具协调一致的许多工作基于以下假设，既方案国希望整个联合国发展系统有一套结构化方案。对于自己管理外部援助方案的体制能力有限的国家来说，这一假设仍然有效。随着发展中国家逐步加强国内管理能力，更多国家可能希望自己管理其外部援助战略和供应商选择。因此，适当调整联合国方案拟订模式将根据各国的能力和偏好作出重大区分。

四年度全面政策审查监测和报告框架

大会第 67/226 号决议 执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
二						
促进发展业务活动供资						
二. A. 一般原则						
1	24	联合国发展方面业务活动的总体供资	首协会财务数据库和报告系统	每年	239 亿美元	264 亿美元
2	11, 24	联合国发展业务活动占官方发展援助总额的百分比	(a) 首协会财务数据库和报告系统; (b) 经合组织统计	每年	17.0	17.0
3	11, 24	联合国发展业务活动占多边官方发展援助总额的百分比	(a) 首协会财务数据库和报告系统; (b) 经合组织统计	每年	29.1	28.5
4	24, 33, 77	非经合组织/发援会国家供资总额(不包括当地资源)	首协会财务数据库和报告系统	每年	11.93 亿美元	15.31 亿美元
5	24, 33, 77	非经合组织/发援会国家的供资额占全球南南合作资金估计总额(不包括当地资源)的百分比	(a) 首协会财务数据库和报告系统; (b) 国际发展合作报告	每年	9.1	¹
6	24, 37	非国家伙伴供资总额	首协会财务数据库和报告系统	每年	59.46 亿美元	72.18 亿美元
7	24, 37	非国家伙伴为联合国发展业务活动供资总额的百分比.	首协会财务数据库和报告系统	每年	24.9	27.3

大会第 67/226 号决议 执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
二. B. 加强总体供资，特别是核心资源						
8	25, 33	联合国发展业务活动的核心资金总额	首协会财务数据库和报告系统	每年	67.09 亿美元	67.22 亿美元
9	26, 29	政府为与发展有关的活动提供的核心资金(不包括当地资源)百分比	首协会财务数据库和报告系统	每年	45.9	45.0
10	27, 28, 44	与发展有关的活动非核心资源用于全球、区域和国家各级的集合、专题和联合供资机制的百分比	首协会财务数据库和报告系统	每年	10.2	9.2
11	118, 124(g), 135, 141	20%以上的联合国资金用于联合方案并要接受集合或过手和(或)多捐助方信托基金资金管理安排(而不是并行供资)的方案国家的百分比	(a) 驻地协调员年度报告 ² (b) 首协会财务数据库和报告系统 (c) 多伙伴信托基金办公室	每年	23.9	14.6
12	35	2014 年向理事机构报告关于旨在扩大捐助者基础的具体措施的联合国实体的数目	经济和社会事务部总部调查 ³	一次 (2014 年)	17	17
13	39	到 2014 年界定了核心资源必要数额概念共同原则的联合国基金和方案的数目	经济和社会事务部总部调查	一次 (2014 年)	8	8
二. C. 提高资源可预测性和质量						
14	41	把所有预期核心与非核心资源纳入一个综合预算框架的联合国实体的数目	经济和社会事务部总部调查	每年	-	17
15	42	在国家一级实施共同预算框架的联合国国家工作队的百分比	驻地协调员年度报告	每年	21	21.3
16	24, 33, 40	核心捐款与前一年相比变化至少 20%的基金和方案 10 大捐助方捐款额的百分比	首协会财务数据库和报告系统	每年	17.9	35.9

大会第 67/226 号决议 执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
17	46	2014 年在各自理事机构举行了关于如何资助新战略规划周期中商定的发展成果的有条理对话的联合国实体的数目	经济和社会事务部总部调查	一次 (2014 年)	13	13
18a	10, 11, 13, 19, 30	用于最不发达国家的国家一级方案核心支出(不包括当地资源)的百分比	首协会财务数据库和报告系统	每年	40.6 (2011 年)	46.2
18b	10, 11, 13, 19, 30	用于最不发达国家的国家一级方案核心支出(不包括当地资源)的百分比	首协会财务数据库和报告系统	每年	50.5 (2012 年)	48.0
二. D. 确保全额费用回收						
19	47, 53	到 2013 年年底采用了统一费用回收框架的联合国实体的数目	经济和社会事务部总部调查	每年	11	11
20(a)	43, 48, 51, 53	各基金和方案用于方案活动的发展活动核心支出总额的百分比	经济和社会事务部机构年度报告案头审查	每年	64.4 (2011 年)	⁵
20(b)		各基金和方案用于方案活动的发展活动非核心支出总额的百分比			92.7 (2011 年)	
21(a)		联合国各专门机构和其他实体用于方案活动的发展活动核心支出总额的百分比			69.1 (2011 年)	⁵
	43, 48, 51, 53		来源有待确定 ⁶	每年		
21(b)		各专门机构和联合国其他实体用于方案活动的发展活动非核心支出总额的百分比			83.1 (2011 年)	
22	54	在定期财务报告中汇报费用回收金额的联合国实体的数目	经社部总部调查	双年度	13	13

大会第 67/226 号决议 执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
三						
联合国业务活动对国家能力发展和发展实效的贡献						
三. A. 能力建设和发展						
23	14, 57-63	切实处理国家能力发展问题的新的联发援框架(或同等规划文书)的百分比 ⁷	发展集团区域小组(同行支持小组)案头审查	每年	-	96
24	57-63	“非常赞同”联合国系统发展国家能力的工作有效的方案国政府的百分比	经济和社会事务部方案国调查	双年度	24.1(2012 年)	30.6 (2014 年)
25	64	“非常赞同”联合国系统尽可能利用国家监测和报告系统的方案国政府的百分比	经济和社会事务部方案国调查	双年度	10.2(2012 年)	17.1 (2014 年)
26	64, 66	“非常赞同”联合国系统尽可能避免利用平行执行单位的国家的百分比	驻地协调员调查 ⁸	双年度	-	16.7
27	63	用于衡量在制定能力发展成果方面的进展情况的共同办法和框架	发展集团/联发援框架方案拟订网络	一次	-	不适用
28	63	采用发展集团共同能力衡量办法(制定妥善时)的各机构国家办事处的平均百分比	协调支助调查	每年(制定妥善时)	-	-
29	14, 15	发展集团成员的战略计划所反映的可持续发展三个层面	经济和社会事务部机构战略计划案头审查	双年度	-	适用
三. B 消除贫穷						
30	70,71	切实处理消除贫穷问题的新联发援框架(或同等规划文书)的百分比	发展集团区域小组(同行支持小组)案头审查	每年	-	96
31	19,73	“非常赞同”联合国对消除多层面贫穷和实现国际发展目标具有“重要”贡献的方案国政府百分比	经济和社会事务部方案国调查	双年度	-	26

三. C. 南南合作和国家能力发展

32	74,77	将南南合作纳入战略计划的联合国实体的数目	经济和社会事务部总部调查	双年度	-	20(95%)
33	74,77	在战略计划中积极报告南南合作情况的联合国实体的数目	经济和社会事务部总部调查	双年度	-	18(86%)
34	74,77	切实处理南南合作和三角合作问题的联发援框架(或同等规划文书)的百分比	发展集团区域小组(同行支持小组)的案头审查	每年	-	75

三. D. 性别平等和赋予妇女权能

35	81,85 88,91	包含促进性别平等的具体成果和资源的新联发援框架(或同等规划文书)的百分比	发展集团区域小组(同行支持小组)的案头审查	每年	-	80
36	81,82 83,85	在性别平等记分卡至少一半的领域达到最低标准(评级 4)的利用性别平等记分卡国家的百分比	驻地协调员调查年度报告	每年	-	52
37	86,89	使用性别平等标记跟踪和报告拨款和支出情况的联合国实体的数目	妇女署	每年	-	11[截止 2014 年 1 月]
38	83,90	联合国统计委员会制定并认可的供全系统使用的一套最基本的性别指标	妇女署 ¹⁰	一次	-	核准
39	86,92	在一般事务人员和高级员额职等(P-4 及以上)实现了性别平衡的实体的数目	全系统行动计划	每年	-	一般事务: 30/34 P4 及以上: 2/35 ¹¹
40	87	对性别平等和妇女赋权问题全系统行动计划的效力、增值效应和影响的全系统评价的状况	联合检查组	一次(将于 2016 年开始)	-	-

大会第 67/226 号 决议执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
三. E. 从救济过渡到发展						
41	93,94	已有效整合灾害和气候风险的新联发援框架的百分比	区域发展集团(同行支助小组)案头审查	每年	不详	79
42	93,94,108-110	每两年报告一次关于减少灾害风险进展情况的方案国的百分比。	减灾战略	每年	不详	74
43	104,105	与布雷顿森林机构等主要伙伴达成了关于应对危机的协定/安排/倡议的国家的数目	驻地协调员年度报告	每年	不详	41.8
44	107	秘书处各实体与联合国发展系统核准标准化文书, 以支持联合国特派团所在国家的联合方案拟订和业务行动	统筹指导小组	每年	不详	独立咨询委员会 2013 年 4 月认可
45	102	具备由国家主导协调对国家过渡优先事项的支持的包容性机制的国家数目	驻地协调员年度报告	每年	不详	81
四. 改善联合国发展系统的运作						
四. A. 联合国发展援助框架						
46	4,5,7,12,21,113,114	国家联合指导委员会(或类似机构)在过去 12 个月中进行了年度联发援框架(或类似文件)审查的方案国的百分比	驻地协调员年度报告	每年	36.7 (2012)	43.6 (2014)
47	130(b),171	过去四年里向国家政府提交了一份联发援框架进度报告(或每年为“一体行动”提交报告)的联合国国家工作队的百分比	驻地协调员年度报告	每年	不详	71.8
48	9,12	非常赞同联合国促进民间社会和国家非政府组织参与国家发展进程的工作有效或非常有效的方案国政府百分比 ¹²	经社部方案国调查	每两年一次	不详	61
49	9,12,20,114,124(一)	“非常赞同”联合国“尽可能”与民间社会和国家非政府组织合作的民间社会组织百分比	民间社会组织调查, 辅之以协调支助调查	每 4 年一次	44.1 (2012)	不详 ¹³
50	5,7,12,113,115	认为联合国活动与本国需求和优先事项“非常密切”或“密切”相关的政府的百分比	经社部方案国调查	每两年一次	83	93

大会第 67/226 号 决议执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
51	18,116	“满意”或“非常满意”联合国从包括非驻地机构在内的整个联合国系统提供相关专门知识的能力的政府的百分比 ¹⁴	经社部方案国调查	每两年一次	54	56
52	23,58	表示在国家分析阶段已充分利用分类数据(即收入水平、性别、年龄、残疾、少数群体(族裔、宗教、语言等)和土著人民)的联合国国家工作队的百分比	驻地协调员年度报告	每年	不详	收入: 87.2 性别: 79.5 年龄: 83.3 残疾: 51.3 少数群体: 47.4 土著人民: 24.4
53	23	依照发展集团关于将残疾人权利纳入联合国国家一级方案拟订工作的指导说明提及满足残疾人需求的新联发援框架的百分比	区域发展集团(同行支助小组)案头审查	每年	不详	69
54	58	将立足人权的方针作为新联发援框架主要方案的联合国国家工作队的百分比	区域发展集团(同行支助小组)案头审查	每年	不详	84
55	14	依照发展集团方案编制指南将可持续发展作为战略优先领域的新联发援框架的百分比	区域发展集团(同行支助小组)案头审查	每年	不详	96
56	119	已制定措施简化并统一针对具体机构的方案拟订工具(请说明工具类型)的联合国实体的数目	经社部联合国总部调查	每年	不详	13(68%)
57	117,119	编制新的联发援框架进程所需的平均月数。	区域发展集团(同行支助小组)案头审查	每年	不详	12
58	117,120	“非常”或“在一定程度上”赞同联合国各机构在国家一级有明确分工的方案国政府的百分比	经社部方案国调查	每两年一次	不详	67.1

大会第 67/226 号 决议执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
59	117	“非常赞同”联发援框架或其他联合国规划框架有助于改善成果重点的方案国政府的百分比 ¹⁵	经社部方案国调查	每两年一次	47.7 (2012)	47.2 (2014)
60	121	已将规划和预算编制周期与四年期全面政策审查时限一致起来的联合国机构数目	经社部联合国总部调查	每年	13	15
四. B. 驻地协调员制度						
61	42,124(h), 130(a),130(c), 131	充分执行管理和问责制的下列要素：				
61(a)		• 已修订了其联合国国家工作队工作说明，认可驻地协调员作用的联合国实体的百分比	发展协调办在总部一级收集，辅之以协调支助调查	每年	不详	70
61(b)		• 确认有义务向驻地协调员报告关于机构领导的联发援框架/一体行动方案构成部分的资源调动和方案执行情况的联合国实体的百分比			不详	70
61(c)		• 将驻地协调员投入纳入联合国国家工作队考绩制度的联合国实体的百分比			不详	60
61(d)		• 将联合国国家工作队成果纳入机构代表的考绩制度的联合国实体的百分比			不详	75
61(e)		• 与驻地协调员/驻地代表签署了授权信(针对资源调动等事项)的开发署国家主任的百分比	驻地协调员年度报告	每年	不详	85
62	124 (b)	女性驻地协调员百分比	发展协调办(人力资源数据库)	每年	40	39

大会第 67/226 号 决议执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
63	124	来自方案国的驻地协调员百分比	发展协调办(人力资源数据库)	每年	44	44
64	125	认为联合国工作人员(机构主管)“兼备所需的能力和才干, 包括高质量政策和方案咨询和高水平领导技能”的政府的百分比	经社部方案国调查	每两年一次	不详	能力:82.1 领导技能: 88.3
65 ¹⁶	128	充分执行分摊成本安排的联合国实体的数目和百分比	发展协调办	每年	不详	11 实体/ 60%
66	128	向 2013 年经济及社会理事会和大会提交的关于驻地协调员制度筹资模式的提案	发展集团	一次(2013)	否	进行中 ¹⁷
67a	128	为驻地协调员制度提供的现金捐款	驻地协调员年度报告/发展协调办 ¹⁸	每年	不详	1 880 万美元
67(b) ¹⁹		为驻地协调员制度提供的实物捐助	待确认	待确认	不详 ²⁰	
68	124(a), 124(b), 127(c)	审查和改进驻地协调员评估中心, 最终目标是引进高素质的领导人	发展协调办	一次	不详	完成
69	124(j)	具备机构“非常适当”的授权、能够代表机构决策的联合国国家工作队成员的百分比 ²¹	协调支助调查	每年	不详	24
四. C. “一体行动”						
70	134	“一体行动”国家的数目	发展协调办	每年	33	43
71	134	采用标准作业程序的国家百分比	驻地协调员年度报告	每年	不详	71.8
72	130(b)	提交联合国国家成果年度报告的国家的百分比	驻地协调员年度报告		不详	71.4 (2014)
73	138	考虑采用“一体行动”、并满意驻地协调员/国家工作队为使其作出关于“一体行动”的知情决定而提供的信息的方案国的百分比	经社部方案国调查	每两年一次	不详	78
74	141	认为在“一体行动”方面得到总部有效支助的驻地协调员/国家工作队成员的百分比 ²²	协调支助调查	每年	不详	53

大会第 67/226 号 决议执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
75(a)	137	发展集团核定总部的行动计划，以应对阻碍“一体行动”国家充分利用“一体行动”办法的增效益处的各项挑战和瓶颈，尤其是在总部一级	发展协调办	一次	不详	完成
75(b)		发展集团执行总部的行动计划，以应对阻碍“一体行动”国家充分利用“一体行动”办法的增效益处的各项挑战和瓶颈，尤其是在总部一级		每年一次 (从 2015 年起)	不详	正在进行
76	143 和经社理事会决议 2014/14	审查和核准 2014 年“一体行动”国家向经济及社会理事会提交的共同国家方案文件的备选方案	开发署、儿基会、人口基金、妇女署联合进行	一次(2014)	否	否 ²³
77	146, 147	倡导关键发展问题的驻地协调员制度/区域发展集团联合共同立场(文件)数目	驻地协调员制度/区域发展集团工作计划和报告	每年	不详	15 ²⁴
78	148,149	“非常同意”区域同行支助小组为制定联发援框架提供增值这一说法的国家工作队成员的数目。	协调支助调查	每年	不详	5 ²⁵
79	146-150	表示驻地协调员制度对与国家有关的最重要的优先区域/次区域问题提供有效支助的国家工作队成员的百分比。	协调支助调查	每年	不详	53
80	146-150	表示区域发展集团对与国家有关的最重要的优先区域/次区域问题提供有效支助的国家工作队成员的百分比	协调支助调查	每年	不详	50
81	146-150	表示区域委员会对与国家有关的最重要的优先区域/次区域问题提供有效支助的国家工作队成员的百分比	协调支助调查	每年	不详	42
四. E. 业务流程的简化和统一						
82	161	2013 年年底之前制定发展集团战略，以支持在希望加以采用的方案国建立共同房地	发展集团报告(共同房地工作队)	一次(2014)	否	否

大会第 67/226 号 决议执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
83	152	2014 年向理事机构提交国家一级综合共同支助服务计划, 所涉领域包括财务管理、人力资源、采购、信息和通信技术及其他服务 ²⁶	经社部联合国总部调查	每年进行, 直至完成	否	否
84	155	管理高委会和发展集团提交统一全系统所有业务职能领域的条例、细则、政策和程序的计划, 供经济及社会理事会 2014 年底审查	发展集团/管理高委会将报告	每年进行, 直至完成	否	否
85	159	2014 年提交的关于业务费用共同定义以及共同(和标准化)费用控制系统的提案	管理高委会/发展集团 ²⁷	每年进行, 直至完成	否	否
86	156	联合国资助的年度采购有 25%或 25%以上由政府进行的国家的百分比	业务管理工作队调查(待确认)	每两年一次	不详	21.8
87(a)	160	关于建立企业资源规划系统互操作性的可行性研究的报告	管理高委会报告	一次 (年份待确认)	否	否
87(b)	160	在 2016 年实现企业资源规划系统充分互操作的进展报告	管理高委会报告	一次(2016)	否	不详 ²⁸
88(a)	152,154	执行共同事务的国家数目	驻地协调员年度报告	每年	不详	不详 ²⁹
88(b)		执行长期安排的国家数目				
88(c)		执行统一采购办法的国家数目				
88(d)		执行共同人力资源管理的国家数目				
88(e)		执行信息和通信技术服务的国家数目				
88(f)		执行财务管理服务的国家数目				
89	64,152	完全符合现金统转办法的国家的百分比	现金统转咨询委员会和驻地协调员年度报告	每年	不详	不详 ³⁰
90	153	2013 年年底前向理事机构提交关于机构内部业务工作合理化计划的联合国实体的数目	经社部的各机构年度报告案头审查	一次(2014)	不详	7 (46%)

大会第 67/226 号 决议执行部分段落		指标	来源/收集方法	频率	以前价值	当前报告
四. F. 成果管理制						
91	171	编制年度成果报告的非“一体行动”联合国国家工作队的百分比	驻地协调员年度报告	每年		46
92	166,168	采用发展集团成果管理制手册确定的共同成果管理制工具和原则的联合国实体的百分比	经社部对各机构年度报告的案头审查，辅之以经社部联合国总部调查	每两年一次	不详	15 (68%)
93	170	为 2014 年战略计划执行制定了明确有力的成果框架的联合国实体的数目	经社部的各机构战略计划案头审查	一次(2014)	不详	15 (71%)
94	172	联合国全系统报告成果管理制和全系统成果情况，供 2016 年底之前审查	联检组	一次(2016)	否	否
95(a) ¹⁹	166	国家一级专门从事成果管理制和监测与评价的人员份额的平均百分比	待确认	待确认	不详	不详
95(b)		总部一级专门从事成果管理制和监测与评价的人员份额的平均百分比				
四. G. 对发展方面业务活动的评价						
96	173	具备包含评价执行情况和管理层答复的评价跟踪系统的实体数目	经社部联合国总部调查	每两年一次	不详	18 (95%)
97	181	制定全系统独立评价政策，并提交供 2013 年经社理事会讨论的试行全系统评价提案	代表监督机构的联检组 ³¹	一次(2013)	否	是
98	175	“非常赞同”联合国为加强国家评价能力做出了贡献的方案国的百分比。	经社部方案国调查	每两年一次	不详	15.7
99	182	管理层做出回应(来自联发援框架小组)的联发援框架评价的百分比	驻地协调员年度报告	每年	不详	47.9

- ¹ 没有 2013 年南南合作数据。
- ² 凡驻地协调员年度报告被确定为数据来源时，将用经社部牵头的驻地协调员调查辅之以发展集团协调支持调查第 2 部分替代作为 2014 年数据来源，因为驻地协调员年度报告提供的的数据可能当时不可用。
- ³ 数据来源从经社部对机构战略计划的案头审查改为经社部总部调查，因为前者尚未证明在所有联合国实体中的可行性。
- ⁴ 就该框架来说，并在承认妇女署是一个既非基金也非方案的联合国实体情况下，妇女署被归为“联合国基金和方案”。
- ⁵ 数据将列入下一次报告，因为大会第 67/226 号决议要求在 2014 年全面实施新的收回费用框架。
- ⁶ 总部调查未提供数据。
- ⁷ 在这个框架中，如果方案周期始于 2013 年或 2014 年，联合国发展援助框架被视为新的框架。
- ⁸ 方案国调查不反映这个指标，因此，本报告更新了有关驻地协调员的来源和指标。
- ⁹ 2014 年调查计量了非常赞同联合国切实确保社会最贫困和最弱势群体发展需得到适当注意和资源的方案国政府的百分比。
- ¹⁰ 该指标以前列出另一个来源，即“经济和社会事务部对机构年度报告的案头审查”。由于妇女署将提供这种信息，该来源被取消，因为经济和社会事务部没有这种能力。
- ¹¹ 妇女署是一般事务人员员额的来源，首协会是 P-4 及以上职等的来源。
- ¹² 2014 年调查显示在促进民间社会和国家非政府组织参与国家发展进程方面选择联合国作为优先伙伴的方案国政府百分比。
- ¹³ 民间社会组织调查每四年进行一次；2014 年未开展。
- ¹⁴ 2012 年和 2014 年调查：认为“在广泛主题领域提供专门知识”是联合国系统“非常相关”属性的方案国政府的百分比。
- ¹⁵ 2012 年和 2014 年调查表明非常同意与每个机构单独规划支助活动相比，联发援框架或联合国其他规划框架帮助联合国取得了更好的成果的方案国政府的百分比。
- ¹⁶ 除了报告百分比外，联合国实体还将被列举数目。
- ¹⁷ 请参阅四.B。
- ¹⁸ 新的来源。
- ¹⁹ 两个指标(指标 67b 和 95)的数据来源仍待确认。制订 67b 指标的时候，预计将来会确定对驻地协调员制度“实物捐助”的统一定义。在工作队工作完成时，尚未就实现这一指标的方法达成全系统一致的意见。因此，需要在发展集团讨论和商定方法后对指标本身进行重新审查。此外，一些工作队成员认为第 95 号指标(关于总部和国家一级专门从事成果管理制和监测与评价的人员的百分比)无法衡量或难以估计。正在开展进一步的工作，以确定是否需要修改这一指标，从而将交易成本降到最低。
- ²⁰ 无法确定数据来源。将在 2015 年进一步作出努力，以确定数据来源。
- ²¹ 该机构将“联合国国家小组”改为“联合国国家工作队成员”。
- ²² 发展集团协调支助调查没有单独提出有关驻地协调员的问题。驻地协调员与所有其他国家工作队成员列在一起。因此无法提供有关驻地协调员答复的数据。
- ²³ 不过，于 2014 年 9 月举行了开发署-人口基金-儿基会-妇女粮食署联合非正式协商。

- ²⁴ 根据从阿拉伯国家(1)、拉丁美洲/加勒比(4)、亚洲/太平洋(5)、非洲(0)、欧洲和中亚(5)区域发展集团收到的资料。
- ²⁵ 请注意 58% “同意” 这一说法(相对于 5%的“非常同意”)。
- ²⁶ 增加 “服务” 一词。
- ²⁷ 原来的数据来源是“经社部对机构年度报告的桌面审查，视需要辅之以经社部联合国总部调查”。
- ²⁸ 研究工作正在进行。
- ²⁹ 指标 88a 至 88f 的数据将在下一次报告中通过新的发展集团-驻地协调员年度报告系统提供。
- ³⁰ “符合现金统转办法的国家”的概念已经停止使用。将在 2015 年制定订正指标。
- ³¹ 错误已经修改。
-