



联合国

联合国系统各组织的执行伙伴管理审查

联合检查组的报告

撰写人：**Gopinathan Achamkulangare**



联合国系统各组织的执行伙伴管理审查

联合检查组的报告

撰写人: **Gopinathan Achamkulangare**



联合国 • 日内瓦, 2021 年

内容提要

联合国系统各组织的执行伙伴管理审查

JIU/REP/2021/4

在对联合国系统各组织的执行伙伴管理后续审查中，联合检查组(联检组)审查了联合国系统各组织、主要资助者、执行伙伴和东道国政府这四个主要行为体之间的动态相互作用，每个行为体都有其特定的利益、动机、挑战和关切事项。在审查中，联检组评估了自 2013 年审查以来取得的进展，并根据最近的趋势和事态发展，展望了未来几年执行伙伴管理及这一模式的演变。联检组承认在执行伙伴管理领域取得的进展，同时对需要改进之处提出建议。

为支持会员国努力实现《2030 年可持续发展议程》制定的可持续发展目标和具体目标，联合国系统各组织日益依赖执行伙伴交付成果，包括在非常动荡和高风险环境中交付成果，这种环境不仅突出显示了需要加强对管理监督与问责的紧迫性，而且还突显了日益加剧的财务审查、法律制约以及对损失、信誉和声誉风险的影响。可持续发展目标 17 确认，重振可持续发展全球伙伴关系对这一努力至关重要，包括通过多利益攸关方伙伴关系调动和分享知识、专长、技术和财政资源，从而使执行伙伴的传统作用增强势头。如能明智地确定机会，并认真评估和管理随之而来的风险，同时又考虑到机会和风险的特殊性，则执行伙伴可成为有用的工具，帮助联合国各实体履行任务，支持会员国努力实现可持续发展目标。

本次审查使用的执行伙伴定义与 2013 年审查相同：国家政府实体，包括机关或机构；非政府组织和民间社会组织；作为执行伙伴的联合国系统各实体；非联合国多边和政府间实体；及研究和学术机构等其他实体。联合国系统各组织与这些实体签订协议并拨给资源，为本组织的受益者执行或实施方案、项目和活动。

无论联合国各实体对执行伙伴的理解或定义如何，不容置疑的事实是，捐助者始终将联合国组织视为主要执行行为体，也是唯一负责实现预期成果的机构。对捐助者来说，“责任止于实体”，所有法律和信托义务都由实体承担，包括问责、业绩监测和报告。再多的诡辩或隐瞒都无法掩盖以下现实：第三方作为联合国各组织聘用的执行伙伴，是联合国各组织的分包商或“外包商”。了解这一现实有助于更好地理解四个主要利益攸关方之间的相互作用。

在审查中，联检组分析了过去十年全球格局的变化，以及这些变化对各实体聘用和管理执行伙伴产生的影响。为此目的，联检组选择了三个领域来说明问题：专用捐助比例大幅上升；技术的迅猛发展以及各实体如何利用技术改进其程序和流程；各实体如何应对冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的局势。

本研究审查了联合国系统各组织在管理执行伙伴方面的政策、做法和程序，以提出改进的建议，加强它们的治理、问责和监督。审查确定了需要以符合成本效益的方式加强尽职和标准作业程序的具体领域。审查强调需要区分不同类型的执行伙伴。

主要审查结果和结论

如何确保在执行政策和程序中的一致性是大多数联合国组织面临的一项挑战，对于那些大规模聘用执行伙伴并在大部分活动中使用这种模式的组织来说，尤其如此。虽然行动主要在外地一级——国家和区域办事处——开展，但制定和更新政策、颁布准则、通过监测确保有效执行的责任由总部承担，责任分散在各部、司、股和科，增加了管理的复杂性。

联合国实体在资源禀赋、规模、驻地代表、技能、能力、吸引财政资源(有时为实物捐助)的能力方面存在差异，更重要的是，主要捐助者对各实体的态度和资助也由于其历史经验和政治优先事项的不同而各不相同。联合国实体往往要适应迅速变化的环境，对是否“物有所值”的疑问作出回应，并应对国家立法机构、媒体和舆论以及捐助者的审计机构施加的压力。

实体如何在多种执行伙伴模式中进行选择是一个重要问题，但却缺乏明确标准：由谁作出决策，哪些因素会对决策造成影响，曾考虑过哪些其他模式，以及因查明的有利之处而选择某种模式而非其他模式的原因。

考虑到一些实体以未采用执行伙伴模式为由选择不参加本次审查，上述问题显得更为突出。一些实体没有对组织调查问卷作出答复，另一些实体则坚称并未采用执行伙伴模式，其中包括三个参加了 2013 年审查的实体。

构思

根据目前的构思，视资源禀赋的有无，“执行伙伴”一词的含义中包括三或四大类伙伴。其中包括：政府机构，例如部委、部门、机关、机构等；非营利组织，例如国际、国家、省或地方非政府组织或民间组织，以及研究和学术机构；或另一个联合国实体。执行伙伴具有不同的属性和特点、资源禀赋、多样化的技能组合和其他鲜明特征。因此，各组织需要思考是否应继续采用“一刀切”的方式对待所有执行伙伴，还是在不构成沉重官僚负担的前提下对不同的子类别采取不同的细分方法。例如，在一个联合国实体聘用另一个联合国实体作为执行伙伴的情况下，需要制定一套更简单的程序和流程，因为无需进行详尽的尽职和能力评估。

使情况变得更为复杂的是，方案和项目种类繁多，从举办研讨会到钻井或其他大型项目不一而足。尽管对执行伙伴的服务和能力要求如此广泛且多样化，但许多联合国实体似乎采取了“一刀切”的做法，不加区别地采用相同的程序，并未适当考虑所涉执行伙伴的风险和能力。

甄选

在甄选执行伙伴与联合国各实体达成协议时，执行伙伴的能力可以说是最重要的考虑因素。虽然许多实体都制定了透明、有据可查的甄选程序，但本次审查主要着眼于甄选受到捐助者或东道国政府影响较大的情况，联合国实体几乎没有谈判权或选择权，只能接受捐助者或东道国政府选定的执行伙伴。可能只有少数执行伙伴掌握当地语言、了解当地情况，尤其是在紧急情况和人道主义环境

中。这对甄选和寻找最合适的合作伙伴产生了不利影响，还导致多个联合国机构竞相聘用同一伙伴。

一些实体坚称，在为捐助者资助的方案和项目甄选执行伙伴时，捐助者没有施加任何压力。一些实体称，收到了受援国政府关于聘用哪个合作伙伴的“建议”，特别是在自筹资金项目中。在这种情况下，受援国政府可能会要求参与甄选过程，甚至可能拥有“否决”权。另一方面，一些组织提到，在实践中，捐助者只有在确定了合作伙伴并将其名称和详细信息写入项目协议后，才愿意签署伙伴关系协议。各实体的做法和影响差异很大，并不存在所有实体都遵循的统一标准或做法。各实体应通过适当的机构间机制，制定所有实体都能接受、认可并且适应其具体情况的行为标准。

即使捐助者没有施加任何压力，对潜在合作伙伴的能力评估也非常具有挑战性，因为立法机构和理事机构的既定的政策目标是建设和加强国家和地方伙伴的能力，但据报告，许多捐助者坚持认为联合国实体只应选择具有足够能力的伙伴，这两者是相互冲突的。

许多实体多年来一直聘用同一执行伙伴，从而对特定伙伴产生了实际依赖。这在特殊情况下可能是合理的，例如在技术难度较高的专业化项目中，只有某些伙伴掌握项目所要求的独特技术知识或专门技能，或者出于协助伙伴进行能力建设的考虑而聘用某一伙伴。然而，如果各实体能够甄选和聘用不同的伙伴，加大力度接触新伙伴，尽可能扩大伙伴基础，包括在它们的公共网站上发布所有必要信息，它们就能在聘用伙伴提供服务方面帮助促进竞争、创新和效率提升，同时也有助于实行加强能力和本地化的目标。

基于风险的方法

必须采取基于风险的方法为各组织的政策和实践提供资讯，因为聘用执行伙伴会使相关组织面临多种类型的风险。各实体应确保对委托给执行伙伴的在其职权范围内的活动定期进行风险评估，并确保各组织的相关职能已为此目的制定并遵循适当的准则，这也可以增强执行伙伴的权能，使执行伙伴对工作成果拥有更强的主人翁责任意识。在这方面，审查确定了各组织评估和减轻风险的若干有用措施。

在审查中，联检组认识到风险管理规则的演变，之前只关注是否履约，现在更需关注适合各类伙伴的有效、灵活的风险管理方法。

风险在执行机构链上往下传输，从捐助者到联合国实体，到受援国政府实体或国际非政府组织伙伴，再到国家和地方非政府组织、其他实体或分包商，一直到能力最弱的伙伴。为减轻风险而就可接受的风险水平的讨论，以及就间接费用和方案支助成本的额度开展的风险偏好谈判，都不太理想。如不采取上述措施，在执行伙伴聘用方面通行的，将依然是目前的零风险容忍和风险承担模式，而非风险分担模式。

能力建设

联合国系统的成就、新出现的良好做法、持续存在的挑战，以及解决执行伙伴的能力建设核心问题可采取的各种措施，都必须一一记录在案。大多数倡导

使用执行伙伴模式的捐助者或供资机制似乎不太关注这个方面，或者不愿为此目的分配专门资源。

当涉及到资源禀赋、技能、经验和知识有限的执行伙伴时，透明度和问责制便呈现为捐助者的主要关切，但这些要求却没有同等运用到咨询模式和其他模式上去，尽管所有的捐助者供资，花的都是纳税人的钱。

各组织坚称，它们严格遵守安全理事会核准的制裁措施及联合国系统制定的机制，不聘用被联合国全球采购网和《联合国全球契约》禁止或除名的实体，例如涉及烟草、酒精饮料、麻醉药品、武器制造和出口的实体。然而，许多组织承认，由于对自愿捐助而且往往是专用捐助的依赖，它们被迫遵守由单个会员国或会员国集团实施的单方面制裁，而非由安全理事会核准并授权的联合国制裁。这必然会引发以下问题：由单个会员国或会员国集团实施的单方面制裁对联合国实体聘用和管理执行伙伴的中立性、独立性和公正性会产生怎样的影响？

指定捐助的用途，给执行伙伴的聘用和管理带来了特殊挑战，特别是被要求使用不同于安全理事会核准的制裁名单和“负面指定”时。捐助者的此类做法可能会给联合国相关组织带来更多挑战，并对其中立性产生影响。

一些传统和新兴捐助者越来越倾向于在捐款时规定“负面指定”：捐助者对受益人的条件不作任何规定，但却规定捐助不得用于居住在特定地理区域的人，或与捐助者视为“恐怖主义组织”（即使安全理事会并没有这样的认定）的特定政治运动或组织立场一致的人，或与东道国政府或“反叛组织”立场一致的非政府组织或民间组织。该现象也必然会引发如下问题：由单个会员国或会员国集团强加的负面指定要求对联合国实体聘用和管理执行伙伴的中立性、独立性和公正性会产生怎样的影响？

联合国各组织的国家办事处与执行伙伴定期进行磋商，了解执行伙伴的想法。尽管如此，还需要做更多的工作。各实体应制定定期互动流程，以便加强双向沟通，并为执行伙伴提供平台，了解其共同关心的问题以及需要引起关注并亟待解决的具体问题。

执行伙伴最常表达的关切包括：程序繁琐，要求过多，处理和发放款项延迟，缺乏能力和训练有素的工作人员，不分项目规模采用“一刀切”的方法，对非常小的项目和非常大的项目提出同样的要求。

模式、监测和业绩衡量

应谨慎选择有意义的关键业绩指标，指标数量应限制在可控范围内，能够衡量并覆盖所有关键领域，指标的设计应有利于掌握当地的实际业绩，而不是沦为机械的形式主义。

在关键业绩指标方面仍然存在两个主要关切。首先，许多合同经理为了“稳妥起见”，不必要地把指标清单列得过长。第二，大量指标无助于判断规定任务的完成情况（特别是质量方面）和预期成果。这些指标经常被用来夸大成本并计入项目预算，以增加有关联合国实体的利润。

组织学习

审查表明，联合国并未充分利用其与执行伙伴的经验来促进相关的组织学习，包括质量保证和强化进程、良好做法和经验教训等领域的学习。可以考虑创建同业学习网络或实践社群。

协调中心

审查对方案背景、业务和运营模式、机构规模、驻地代表处和外地办事处的能力等方面进行了差异分析。虽然各组织的执行伙伴管理单位或同等职能部门的职责各不相同，但在许多方面促进了协调统一、切实有效的伙伴管理，从制定和更新政策、指南和标准作业程序，到促进组织间协调、收集关键伙伴数据并在必要时充当临时指导办公室。此外，它们还充当联合国系统其他组织的联络点，为交流经验教训和良好做法提供支持。

接受和执行 2013 年报告建议的情况

在联检组对联合国系统各组织执行伙伴管理的审查报告(JIU/REP/2013/4)发布近 10 年后，根据参加组织在联检组网络跟踪系统中提供的信息，截至 2021 年 9 月，2013 年审查提出的建议中，78% 已被接受，其中 95% 已得到执行。参加组织认为，2013 年审查提出的大多数建议仍然具有持续相关性，需在已取得进展的基础上再接再厉。

自 2013 年报告以来事态发展产生的影响

在过去十年中，联合国系统主要捐助者的专用或自愿捐助、预算外和非核心捐款的比例持续大幅增加。联检组的几份报告研究了这一趋势的后果和影响；本报告回顾了这些内容，并重申其中所载建议。

在过去十年中，现代技术的快速发展改善了联合国实体聘用执行伙伴的业务流程。使用信息和通信技术(信通技术)服务、无人机、节省纸张的方法等方面的例子比比皆是，但还应通过将技术纳入政策、准则和预算机制，并在各组织间特别是外地一级分享信息和经验，来改善其管理。

全球 COVID-19 大流行以多种方式对组织的运作产生了影响。一个很能说明问题的例子是近几年几乎没有公务出差。对现场办公人数的限制迫使大多数人员远程办公、电传通勤并以虚拟方式召开大多数会议。虚拟会议绝不是一件纯粹的好事，与会者无法像线下会议那样从面对面互动中获取许多非语言信息和暗示。

监督部门和机构的工作

审查探讨了联合国各组织是否以及如何利用评价职能促进组织学习，以改善执行伙伴管理。大多数捐助者都要求对其资助的方案或项目进行中期和期末评价，包括对执行伙伴的业绩进行评价。然而，许多实体无法确认这项工作是否得到认真对待。显然，捐助方并未密切关注在其要求下进行的评价是否包括对执行伙伴的业绩评估。更糟糕的是，一些联合国组织似乎并未充分关注如何积极促进本组织从评估中学习，从而改善对执行伙伴的管理。有必要调整联合国系统之外

的执行伙伴管理做法和工具，包括建立强有力的跨职能监测和评价框架，成立执行伙伴业绩监测和评估工作组，从而协助执行伙伴有成效、高效率地交付方案和项目。

在项目和方案层面，没有就执行伙伴业绩评价开展系统性组织学习是一个严重缺陷，需要紧急采取具体步骤予以补救。应在聘用执行伙伴的协议中清晰明确地界定评价责任和范围，并制定具体的标准和指标，从而能够衡量执行伙伴的有效性和影响力。缺乏对评价方法和途径的培训和了解，不应阻碍评价工作有效性和有用性。必须在组织层面和机构间层面作出协同努力，以改善目前的情况。

虽然自 2013 年审查以来，在调查执行伙伴行为方面取得的进展值得肯定，但由于法律和管辖限制、能力限制和其他因素，联合国系统各组织在对执行伙伴的活动开展有效调查方面面临重大挑战。审查强调了这一关键领域的重要性，并强调需要在最大可行范围内加强各实体间的合作，包括通过现有的机构间机制和论坛进行合作，酌情在监督和调查部门之间共享信息，并开展联合、有协调或平行的调查。

由于技术的快速进步，特别是在通信方面的快速进步，情况变得比以前更加复杂，因为有关执行伙伴涉嫌欺诈或不当行为的报道通过媒体快速传播，相关联合国实体几乎没有时间确认这种指控的可信度、进行初步评估并在必要时开展调查。此外，捐助者坚持要求获悉所有信息，不能有任何隐瞒，也不希望出现任何意外。除了内部能力、人力和财政资源以及缺乏适当培训等现有挑战外，这通常会给联合国实体带来若干新的挑战：隐私、人权、声誉、诽谤和法律问题。

在过去十年中，防止性剥削和性虐待问题已获得更高的关注度。检查专员欢迎所取得的进展，也欢迎为解决这一重大问题而采取的机构间举措和协作性方法。

还应继续关注金融不法行为、欺诈、腐败、合作伙伴勾结、不当行为以及其他犯罪和渎职行为。

统一现金转移方式

在加强和增进与执行伙伴相关的机构间合作与协调方面取得了进展。统一现金转移方式(现金统转)和联合国伙伴门户网站等举措都值得称赞，体现了各组织通过加强这一关键领域的集体努力而获得的优势和好处。需要努力消除这两项举措面临的其他障碍，并确保更多实体参与其中。已采用这两项举措的主要参与机构应慷慨相助并展现出一定的灵活性，以便在不损害双方主要特点的情况下，吸引尚未采用该举措的组织加入。

虽然许多实体认为现金统转是有用的工具，但由于对人力资源和培训成本方面的担忧，一些实体尚未准备好使用该工具。各实体应通过相关的机构间协调机制会面并解决所有未决问题，以确保获得其余实体的支持。

联合国伙伴门户网站

联合国伙伴门户网站是一个重要工具，有助于协调联合国各实体聘用执行伙伴的流程，旨在最终创建一个单一的执行伙伴窗口界面(“一个联合国”)。该门户网站是联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会

和世界粮食计划署为履行 2016 年世界人道主义峰会上宣布的人道主义筹资《大协议》承诺所作的努力，旨在减少重复，降低管理成本，并加强与地方和国家行为体的伙伴关系。联合国秘书处最近加入了该门户网站，联合国开发计划署和国际移民组织也即将加入。然而，一些实体仍然担心加入门户网站会造成额外的人力资源和培训成本。在这方面，发起人也可以通过相关的机构间协调机制会面并解决所有未决问题，说服其他实体加入并充分利用该工具。

发展系统重新定位

许多受访者认为，为重新定位联合国发展系统而采取的举措是积极的，特别是在外地一级，预示着能够通过加强正式和非正式合作改善执行伙伴管理。所有受访者均对加强驻地协调员办公室的举措表示欢迎，因为这意味着对联合国国家工作队的外地一级协调给予急需的关注。许多受访者认为，信息、经验甚至情报的交流将因此得到加强。

拥有大量驻地代表处、大规模聘用各类执行伙伴的实体应发挥带头作用。采用组群办法是可取的，即由三到四个聘用同一执行伙伴，或处于同一地理区域或次区域，或涉及同一领域或主题的机构协商解决问题，而不是经常召集 20 多个机构开会，但却说得多做少。必须通过展示这一机制的有效性来鼓励和激励各方通过这一机制开展协调。

架构、机制、标准作业程序等要素的存在并不能自动保证各实体采取行动或取得成果：需要采取果断、目标明确的后续行动和管理监督，以确保监测工作没有沦为机械的形式主义。同样，必须避免使此类举措变得过于官僚。

建议

建议 1

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底之前，通过适当的机构间机制开展协商，以基于风险和战略方法的伙伴关系及成果管理制方法为基础，制定全系统通用的执行伙伴定义以及一套商定的指导原则和标准。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底之前，在本组织的年度报告中列入一章，说明执行伙伴的聘用和管理情况，其中应包含对立法机构和理事机构有价值的重要细节。

建议 3

联合国系统各组织的立法机构和理事机构应从 2024 年开始，根据行政首长每年向其提交的报告，为执行伙伴管理提供全面战略指导和立法监督，包括在四年度全面政策审查的框架内提供指导和监督，特别是在能力建设、机构间协调和信息共享方面。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前，酌情更新并落实其执行伙伴政策和相关指南，包括执行伙伴甄选、聘用、管理、监督和评价的标准作业程序，以维护基于风险的战略管理办法，并与实体的战略框架保持一致。

建议 5

联合国系统各组织，如尚未设立执行伙伴管理部门或指定执行伙伴管理协调中心的，其行政首长应在 2024 年底前，在成本效益分析的基础上采取此行动，并在职权范围中明确界定其作用和职责，以支持协调本组织内的执行伙伴政策和活动，包括提供政策指导和支助，促进联络和信息共享。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前将执行伙伴风险纳入本组织的风险管理框架。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底前制定执行伙伴管理的关键业绩指标，并建立收集、监测和报告业绩数据的系统。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前，通过现有的机构间机制/论坛，相互分享与执行伙伴管理相关的专门培训材料和模块，包括对伙伴的尽职、风险和 能力评估，基于成果和风险的业绩监测，防止欺诈，防止性剥削和性虐待，能力建设，与地方非政府组织和民间组织合作，统一现金转移方式和联合国伙伴门户网站。

建议 9

联合国系统各组织的立法机构和理事机构应从 2023 年开始，在四年度全面政策审查的框架内，评估在执行伙伴能力建设、加强国家能力和自主权方面采取的方法，包括根据各自秘书处编写的报告，评估自 2013 年以来这些举措的效力、取得的进展和经验教训，并采取具体措施加强国家能力和自主权，协助其执行伙伴进行能力建设。

建议 10

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底前，在发展协调办公室、驻地协调员办公室和联合国国家工作队机制的支持下，商定具体措施，进一步加强旨在改善国家一级执行伙伴管理的机构间协调，并从 2025 年起向各自的立法机构和理事机构报告执行情况。

除正式建议外，还补充提出了 17 项非正式或“软”建议，以黑体字标示，一般以良好做法的形式向行政首长提出额外建议，以实现进一步改进(见第 120、149、166、189、194、196、223、232、236、269、271、307、319、343、345、368 和 375 段)。附件八载有所有非正式建议清单。

目录

	页次
内容提要.....	iii
缩略语.....	xv
一. 导言.....	1
A. 背景.....	1
B. 目标和范围.....	1
C. 方法.....	3
二. 构思：定义、任务、政策、准则、定量数据.....	5
A. 执行伙伴的类型及其公认的定义方面的挑战.....	5
B. 定量数据显示联合国系统各组织大量开展执行伙伴活动.....	8
C. 在提供执行伙伴数据方面面临的挑战.....	10
D. 有限的组织和立法授权以及有限的战略指导和监督.....	11
E. 监管框架、伙伴关系战略、政策、准则、标准和基准.....	13
三. 管理：行政指导、问责制和内部协调.....	16
A. 责任的分散给问责制、内部协调和一致性带来了挑战.....	16
B. 执行伙伴数据库的好处.....	18
C. 数字化转型和技术使用对执行伙伴管理的支持.....	20
D. 需要对执行伙伴采取基于风险的方法.....	20
E. 加强对执行伙伴基于风险的监测.....	23
F. 按照成果管理制原则衡量合作伙伴的业绩.....	24
G. 专用捐助给执行伙伴管理带来的具体挑战.....	25
四. 根据成果管理制原则开展执行伙伴甄选、尽职、基于风险的监测和业绩衡量.....	27
A. 执行伙伴甄选责任分散在许多办事处和职能部门.....	27
B. 更新执行伙伴甄选政策、准则和标准作业程序，并将基于风险的方法制度化.....	28
C. 加强执行伙伴的甄选以应对持续存在的挑战.....	30
D. 远程监控伙伴活动.....	32
五. 法律文书、程序、合作伙伴欺诈和其他不当行为的预防和发现.....	33
保障组织利益所需的强有力的法律文书.....	33
六. 执行伙伴的培训、能力建设和其他问题.....	39
A. 关于执行伙伴管理的培训.....	39

B.	执行伙伴的能力建设.....	40
C.	了解执行伙伴的反馈和看法.....	43
D.	2013 年报告中各项建议的执行情况.....	44
E.	自 2013 年报告发布以来事态发展的影响.....	45
F.	其他业务问题.....	45
七.	监督.....	46
A.	在更新执行伙伴协议以纳入强有力的监督条款方面取得的进展.....	46
B.	独立的内部和外部审计师对执行伙伴活动的监督.....	47
C.	评价职能对执行伙伴活动的覆盖范围.....	50
D.	调查执行伙伴及其工作人员.....	51
E.	预防和发现执行伙伴及其工作人员的欺诈和其他类型的不当行为.....	52
F.	监督职能部门之间的合作.....	55
八.	加强机构间合作和信息共享.....	56
九.	结论性意见.....	64
附件		
一.	执行伙伴的定义.....	65
二.	定量数据.....	72
三.	伙伴关系政策、准则和标准作业程序.....	74
四.	分散的责任、执行伙伴管理部门和数据库.....	83
五.	执行伙伴的甄选流程和执行伙伴协议的延长.....	91
六.	JIU/REP/2013/4 所载建议的接受和执行情况 以及联合检查组提议的后续行动.....	100
七.	在执行伙伴欺诈预防和发现方面的主要挑战和经验教训.....	105
八.	非正式建议.....	106
九.	各参加组织应就联合检查组的建议采取的行动概览.....	109

缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
民间组织	民间社会组织
经社部	经济和社会事务部
管理战略部	管理战略、政策和合规部
政治建和部	政治和建设和平事务部
粮农组织	联合国粮食及农业组织
现金统转	统一现金转移方式
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
人道协调厅	人道主义事务协调厅
监督厅	内部监督事务厅
艾滋病署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
民主基金	联合国民主基金
开发署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪 问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
维也纳办事处	联合国维也纳办事处
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织

一. 导言

A. 背景

1. 根据两个联合国实体的建议，联合检查组(联检组)在其 2021 年工作方案中列入了对《联合国系统各组织的执行伙伴管理审查》(JIU/REP/2013/4)的审查和更新。

2. 在 2013 年的报告中，联检组详细研究了联合国各实体如何聘用和管理执行伙伴来执行方案和项目，以协助实体履行它们的任务。报告提出了 12 项正式建议，其中 2 项向立法机构和理事机构提出，10 项向行政首长提出，还提出了几项旨在改进政策、程序和做法的非正式建议。

3. 联检组力求评估自 2013 年报告以来联合国系统各组织在执行伙伴管理方面的重大发展、不断演变的情况以及做法的变化。联检组探讨了过去十年发生的重大变化是如何影响各实体与各种执行伙伴的关系及其聘用模式的，重大变化包括《2030 年可持续发展议程》、全球人道主义平台伙伴关系原则、人道主义筹资《大协议》承诺等的通过以及发展系统的重新定位。根据其章程，联检组研究了如何增强对各实体在执行伙伴管理方面监管框架、政策和做法的治理、问责和监督的各种方式。

4. 为支持落实《2030 年可持续发展议程》，联合国系统各实体日益依赖执行伙伴在非常动荡和高风险环境中交付成果，这种环境突显出需要加强监督与问责的紧迫性，日益加剧的财务审查、法律制约以及对损失、信誉和声誉风险的影响。可持续发展目标 17 确认，重振可持续发展全球伙伴关系对这一努力至关重要，包括通过多利益攸关方伙伴关系调动和分享知识、专长、技术和财政资源。如能明智地确定机会，并认真评估和管理随之而来的风险，同时又考虑到机会和风险的特殊性，则执行伙伴可成为有用的工具，协助联合国各实体履行任务，支持会员国落实《2030 年议程》并实现可持续发展目标。

5. 审查考虑到主要捐助者¹ 向各实体提供的专用捐助比例上升以及其他现象。审查分析了重新定位发展系统所产生的影响，包括联合国可持续发展合作框架的作用以及发展协调办公室对执行伙伴管理的指导。审查还考虑到全球冠状病毒病(COVID-19)大流行对联合国各实体聘用和管理执行伙伴产生的影响。

B. 目标和范围

6. 审查范围覆盖全系统，涵盖 2012-2019 年间参与执行伙伴管理的组织，并酌情审议了 COVID-19 大流行对聘用执行伙伴产生的影响。

7. 审查检查了联合国全系统各组织甄选和管理执行伙伴以委托其交付方案和项目的方法和做法，查明目前做法中的问题、长处和短处，并探讨需要进一步改进的领域，以期实现有成效、高效率的执行伙伴管理。

¹ 见 JIU/REP/2017/7。

8. 与 2013 年报告一样，审查的重点是各组织在执行伙伴管理方面的问责、内部控制和风险管理框架是否具有充分性和合规性，各组织监测和评价方案交付的能力，以及现有的审计和其他监督安排。审查旨在报告各组织采取的各类措施并提出建议。

9. 全系统审查的重点是联合国、联合国各基金和方案、专门机构和国际原子能机构(原子能机构)在国家、区域或全球各级执行和实施方案和项目所采用的执行伙伴模式。

10. 审查力求借鉴联检组在过去几年就相关专题开展的审查。审查分析了监督部门提交的报告、意见和建议，包括内部审计、外部审计、监督咨询委员会和评价，因为这些均与执行伙伴管理相关。审查探讨了加强机构间协调的方法，研究了各实体之间交流信息、经验和良好做法的现有机制。

11. 审查的重点是联合国发展和人道主义援助实体的做法，以及联合国全系统各实体通过执行伙伴执行和实施的各类方案。

12. 对大多数联合国实体来说，与非政府组织以及公共和私营实体建立伙伴关系对其履行任务、交付方案至关重要，各实体聘用的执行伙伴在规模和业务范围方面差异很大，并在不同的组织结构和环境下运作。这些实体包括国际非政府组织，国家、国家以下、省和地方各级非政府组织，在社区一级运作的民间社会组织(民间组织)，学术和研究机构，信仰组织，农民、种植者和渔民合作社，多边政府组织和东道国政府实体。

13. 与上次审查一样，本次审查也采用了以下执行伙伴定义：国家政府实体(包括机关或机构)；非政府组织和民间组织；作为执行伙伴的联合国系统机构、组织和实体；非联合国多边和政府间实体；及其他实体(学术和研究机构)，联合国系统各组织与之签订协议并配置资源，为本组织的受益者执行或实施方案、项目和活动。

14. 联检组审查了联合国各实体接受和执行 2013 年报告所载建议的情况，并且考虑到重大发展、不断演变的情况以及做法的变化，例如专用捐助比例、实物转移、本地化和供资灵活性的上升，执行伙伴更多地参与决策，将更多服务外包给商业服务提供商，不断重新定位发展系统，以及为加强各组织的内部控制制度和问责框架而采取的措施。检查专员以联检组关于此专题的上一份报告(JIU/REP/2013/4)为基础，提供了最新情况，确定了需要进一步收集和分析数据予以填补的信息空白，并且酌情考虑到其他监督部门的工作成果。

15. 审查目的如下：

- 加强问责，确定执行伙伴管理的治理和问责框架，使会员国能够确保联合国各实体在相关领域向东道国提供的服务是可靠和可信的，并探索现有机制，确保分配给第三方的资源用于预期目的；
- 查明甄选和管理执行伙伴的有效方法和模式，以及执行伙伴开展工作过程中的成功做法，从而确定并传播良好做法；
- 鼓励委托执行伙伴执行方案的各类行为体(会员国/捐助者、东道国政府、联合国实体、非政府组织和联合国国家工作队)开展机构间合作与

协调，并在联合国系统各组织之间分享执行伙伴在国家、区域或全球和总部各级开展活动的相关信息；

- 审查为执行伙伴交付成果制定的目的和目标、对工作进行有效监测和评价的制度，以及关于执行伙伴准确可靠财务交易的现行制度，从而解决效率和效力问题。

C. 方法

16. 检查专员采用混合研究方法开展数据收集、研究和分析，包括以下内容：

(a) 对联合国系统各组织与执行伙伴管理相关的法定任务、政策、准则、监督报告，以及秘书长、其他实体和监督部门行政首长关于这一主题事项的报告进行桌面审评；

(b) 对通过在线搜索从其他国际组织、公共和私营部门实体、非政府组织和学术机构获得的与联合国系统各组织执行伙伴管理有关的文件进行桌面审评，以确定与本主题相关的以下要素：政策、准则、定义、目标、原则、标准、成本效益分析程序、业绩监测和评估标准、良好做法和风险；

(c) 数据收集阶段，首先向所有参加组织分发组织调查问卷，内容涵盖以下方面：联合国系统各组织对执行伙伴管理的定义；关于此类管理的立法、政策和程序；决策和管理程序；该主题的演变，包括趋势、制约因素、机遇和风险；内部能力与协调；治理与监督；

(d) 基于对组织调查问卷答复的分析，与参加组织远程开展后续访谈(借助电话和视频会议工具，主要是 **Microsoft Teams**)；

(e) 与其他国际组织进行访谈，了解联合国系统各组织在执行伙伴管理方面的良好做法和经验教训。

17. 28 个参加组织中，有 19 个对组织调查问卷作出答复，但详细程度不尽相同。除了隶属于联合国秘书处的联合国贸易和发展会议(贸发会议)和国际贸易中心外，国际电信联盟(国际电联)、万国邮政联盟(万国邮联)和世界知识产权组织(知识产权组织)也没有参加，这几个组织称其没有使用执行伙伴模式。国际民用航空组织(民航组织)也选择退出，只对调查问卷作了部分答复。联合国人类住区规划署(人居署)和联合国项目事务署(项目署)虽然参加了 2013 年的审查，但此次没有对调查问卷作出答复。检查专员对这些组织自行选择退出感到遗憾，特别是人居署和项目署，人居署有执行伙伴活动²，而项目署不仅是许多联合国实体的主要项目执行伙伴，而且其执行的项目在伙伴项目支出中排名第二。虽然项目署没有像其他联合国实体那样使用“执行伙伴”一词，但“执行伙伴”适用于联合国实体在非采购情况下将资金分配给任何第三方(例如，受赠人、政府或联合国实体)以委托其执行项目的一部分。³ 因此，报告提出的建议对这两个实体来说也是相关并适用的。

² 见 JIU/REP/2013/4。

³ 同上，附件一。

18. 联检组共与来自上述实体的约 500 名工作人员和官员进行了 120 次访谈。通过问卷答复和访谈获得的所有信息和意见，均已本着联检组对于保密原则的一贯尊重予以处理。

19. 必须承认本次审查有其局限性——由于 COVID-19，所有访谈只能远程进行，无法与各组织总部和区域办事处、国家工作队和外地驻地协调员办事处进行现场面对面访谈，从而可能错失了某些见解和观点。有几个实体只对联检组的调查问卷提供了有限的答复。后续访谈并不总能产生显著的附加值，鉴于执行伙伴管理具有权力分散和贯穿各领域的性质，各组织指定的一些受访者在该主题事项上的经验和知识往往有限。本报告强调的很多良好做法和经验教训来自少数组织。

20. 直接向执行伙伴了解其观点无疑是最佳做法，但任务过于艰巨，无法在有限时间内完成。因此，联检组提取并使用了公共领域可获取的信息，以及各组织提供的主要实体与执行伙伴的年度协商成果及类似协商机制成果。

21. 本报告载有 10 项正式建议，其中 2 项向立法机构和理事机构提出，8 项向所有参加组织的行政首长提出。各立法机构或理事机构如能对这些建议明确表示支持，并与行政首长一道核查落实情况，将十分有助于及时有效地落实向各行政首长提出的各项建议。除正式建议外，还补充提出了 17 项非正式建议，按主题分类、以黑体字标示、载于附件八，作为向行政首长和业务流程责任人提出的额外建议，一般以良好做法的形式提出，以实现进一步改进。

22. 联检组根据桌面审评、问卷答复和访谈收集的信息编写了一份报告草稿。根据联检组章程第 11.2 条，本报告经各检查专员协商后定稿，以期集思广益，检验报告的结论和建议，修订后的报告已分发给接受审查的组织，以便各组织纠正事实错误并对调查结果、结论和建议提出实质性意见。报告定稿考虑了收到的外部意见。

23. 为便于处理本报告、执行其中的建议并对执行情况进行监测，附件九载有一份表格，说明本报告是否已提交相关组织供采取行动或供参考。该表具体标示了这些建议是否需要各组织的立法机构和理事机构或行政首长采取行动。

24. 检查专员谨向协助编写本报告的联合国系统各组织的所有官员和其他组织的代表表示感谢，特别是那些参加访谈并欣然分享其知识和专长的人。

二. 构思：定义、任务、政策、准则、定量数据

25. 以各种形式聘用和管理执行伙伴的做法自联合国各组织成立以来就一直存在，即使名义上并非如此。

26. 各组织的执行伙伴活动在数量和重要性方面差异很大。一些实体拥有一千多个甚至数千个执行伙伴，将其总支出的三分之一以上分配给伙伴，而另一些实体没有执行伙伴活动，或数量微不足道。

27. 一些组织虽然大量聘用执行伙伴，但在管理方面仍然存在缺陷，缺乏定义、政策、准则或程序，没有对执行伙伴活动进行监测，也没有系统性地收集和报告与执行伙伴相关的数据。高级管理人员和立法机构均未参与政策制定，也没有在业务方面提供战略指导。监督部门并未对该事项给予足够的重视，组织内或机构间协调也不够充分。

28. 此外，几乎看不到与执行伙伴聘用和管理相关的构思，也看不到立法机构和理事机构对此类活动进行授权、战略指导、管理和监督。

A. 执行伙伴的类型及其公认的定义方面的挑战

29. 在联合国各实体使用何种术语称呼执行伙伴方面遇到了一些挑战。一些实体将执行伙伴称为“合作伙伴”，另一些实体称之为“战略伙伴”、“业务伙伴”或“负责伙伴”，还有一些实体称之为“执行伙伴”或“主要受援者”。

30. 在所有情况下，这些术语还指实体为执行方案或项目，用捐助者提供的资金(或实物捐助)聘用的“非营利”第三方，包括东道国政府的部委、部门或机构，大型国际非政府组织，国家非政府组织，省级非政府组织，当地民间组织或基层组织，例如研究和学术机构、国家难民组织、信仰组织或农民、种植者或渔民合作社，或其他联合国组织。一些组织没有对广义类型的执行伙伴进行区分，也没有考虑到其特殊性，使执行伙伴管理变得更为复杂。

31. 在执行伙伴的类型和分类方面也面临挑战。虽然许多联合国实体将所有第三方都称为“执行伙伴”，但现实情况更为复杂。

32. 执行伙伴具有不同的特点、属性、多样化的技能组合、资源禀赋和其他鲜明特征。因此，值得商榷的是，联合国各组织是否应继续采用“一刀切”的方式对待所有子类别，还是在造成额外官僚负担的前提下对不同的子类别采取不同的细分方法。

33. 此外，在一个联合国实体聘用另一个联合国实体作为执行伙伴的情况下，需要制定另一套程序和流程，降低尽职和能力评估的必要性，代之以相互承认的原则和模式，以加强联合国系统的有效合作和一致性，并降低交易成本。

34. 本次审查重新审视了 2013 年报告建议 1 的执行情况，其中联检组建议各组织清楚界定执行伙伴关系，以便将执行伙伴与未接受联合国资金的其他类型的伙伴关系以及商业合同区分开来，以确保在不同情况下适用恰当的规则和规章。

35. 绝大多数开展执行伙伴活动的组织都对执行伙伴作出了界定，定义中包含了此类实体的主要要素或特征，以便与其他类型的第三方明确区分开来，例如采购、商业服务以及咨询人和个体订约人。与 2013 年相比，情况有所改善，大多

数聘用执行伙伴的组织都制定了定义和政策，提供必要的详细指导，并且考虑到各类执行伙伴的特殊性。大量开展执行伙伴活动的实体已更新其政策和指南，本章 E 节还会进一步评估。

36. 此外，各组织还列出了有资格成为执行伙伴的不同类型的实体。上文已概述了主要类别(见第 13 段)。各组织还为其他各类伙伴关系安排编制了定义和指南，例如责任方、赠款协议和业务伙伴关系。本文附件一载有各组织的概况和细节信息，列出了一些其他伙伴关系安排。政策和指南定义了各类伙伴关系安排，以便于区分执行伙伴和其他类型的伙伴关系安排，并提供必要的进一步指导。本报告通篇提供的示例并非全面完整，仅是为了说明情况。

37. 联合国秘书处是一个特例，秘书处将定义作为《联合国财务条例和细则》的修正案提交大会，但未得到大会核准。隶属于联合国秘书处的一些实体，如人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国环境规划署(环境署)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，已在其伙伴政策和其他指南中制定了执行伙伴定义，适用于其聘用的各类伙伴关系安排。秘书处尚未制定适用于秘书处所有实体的伙伴政策，但正在更新关于该事项的准则，包括发布模板。请参阅本章 E 节。

38. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)在其手册第 701 章中将“业务伙伴”定义为合法注册的非营利实体(例如，国家政府实体、非政府组织、国际非政府组织、非联合国多边和政府间实体或学术和研究机构)，粮农组织与其签订协议并向其转移资金，用于执行委托给粮农组织的部分或整个项目。粮农组织还对协议书等其他类型的伙伴关系安排作出了界定。手册第 501 章明确定义了什么是协议书，以区别于手册第 701 章规定的业务伙伴，并且还规定了何时可以使用协议书、用于哪些类型的活动、哪些实体有资格使用以及甄选和聘用的流程。协议书用于与合格实体订立合同，从合格实体处获得私营部门商业市场无法提供的服务，或私营部门商业市场可以提供但更适合从合格实体处获得的服务，以协助实现以下附加目标之一：

- 服务提供商的能力发展：如果协助受益国或受益地区的服务提供商在交付/提供服务的过程方面需要发展能力
- 受益群体的能力发展：如果活动包括提供在职培训、技能转让、从做中学和/或其他能力发展措施
- 伙伴关系安排：如果开展的活动支持根据与粮农组织签订的正式协议建立伙伴关系，而且这一协议是涉及并具体处理所需服务的。在此类情况下，服务提供商可能在协议书中被称为执行伙伴。此外，服务提供商的甄选必须遵循手册第 507.1.1 节规定的透明、公正且有据可查的原则。除非有正当理由，否则服务提供商应位于提供服务的国家，如果协议书的范围是地区性的，则应位于该地区

39. 同样，各组织还为其他类型伙伴关系安排制定了定义和具体指南，如联合国开发计划署(开发署)的责任方、联合国人口基金(人口基金)的赠款以及联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的业务伙伴关系。

40. 在选择伙伴关系类型时，务必确保遵守相关政策和指南，包括甄选标准、尽职和合作伙伴评估要求，同时还应适当记录这种决定，尤其是整个过程的原理和

细节。在这方面，请参阅下文第三和第四章，其中涉及落实执行伙伴政策和其他指南方面面临的挑战。

41. 各组织可根据有关方案的具体需求、当地局势和其他情况调整现行的各类伙伴安排。方案工作人员和其他相关官员应遵守相关政策，作出正确选择，并遵守规定的流程。请参阅下文第三和第四章，其中涉及落实执行伙伴政策方面面临的实际挑战，采用基于风险的战略方法的必要性，以及确保选择最合适、最正确的伙伴关系安排，以切实有效地执行方案。

42. 执行伙伴类型繁多，各类执行伙伴之间差异巨大，因此需要采取细分办法，并且在制定执行伙伴政策时需要考虑到这些差异。同样，在当地落实政策时，不同类型的执行伙伴会有不同的挑战。在这方面，报告提到了某些类别的执行伙伴面临的具体挑战，包括政府实体、地方、社区和基层实体以及联合国系统各组织在各自背景下面临的挑战。

43. 在全系统层面，还有其他因素使各实体更难以对“执行伙伴”作出共同的构思，并予以与其他模式区分开来，即赠款模式(金额较小、程序“较简单”)和“服务提供商”模式(一个实体声称没有使用执行伙伴模式，因为其聘用的是“服务提供商”)。某些实体将聘用执行伙伴视为“采购行为”，另一个实体则声称使用了“信托基金”模式。

44. 使情况变得更为复杂的是，某些实体声称自己“直接执行”或“直接实施”项目，几乎不可想象任何联合国组织的国家办事处有足够的内部能力在不聘用任何第三方(承包商、咨询顾问等)的情况下执行项目。换言之，如果各组织能够参与适当的机构间机制，进一步在这方面澄清概念，以便达成一个共识，这可能会有所助益。

45. 对执行伙伴的明确定义有助于将其与采购、外包和其他类型的伙伴关系区分开来，也会对适用的规则、政策和指南提供明确性，并改善内部控制和合规性。制定全系统认可的定义将促进一致性和统一性。各组织还将受益于基于风险的执行伙伴政策框架，包括成果管理制原则及伙伴关系战略方针的关键要素纲要。鉴于各实体的任务、业务模式和做法各不相同，应按照成果管理制方法商定关键原则、标准和流程，包括尽职、风险和能​​力评估、基于风险的监测、对执行伙伴的保证和监督及业绩评估等，各实体将从中受益。可以借助联合国管理问题高级别委员会等机构间平台，并利用现金统转等已商定的通用办法，来完成该项工作。一套通用指导原则(最好是政策框架)能提供指南、基准和良好做法，应鼓励各组织尽可能予以遵循。

46. 执行以下建议预期将提高透明度，强化问责制，并加强各组织的一致性和统一性。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底之前，通过适当的机构间机制开展协商，以基于风险和战略方法的伙伴关系及成果管理制方法为基础，制定全系统通用的执行伙伴定义以及一套商定的指导原则和标准。

B. 定量数据显示联合国系统各组织大量开展执行伙伴活动

47. 审查旨在收集联合国系统各组织执行伙伴活动的数据并绘制图表。审查统计了各组织在 2013 年至 2019 年间分配给执行伙伴的资源量数据，包括占实体总支出的百分比和聘用的执行伙伴总数。

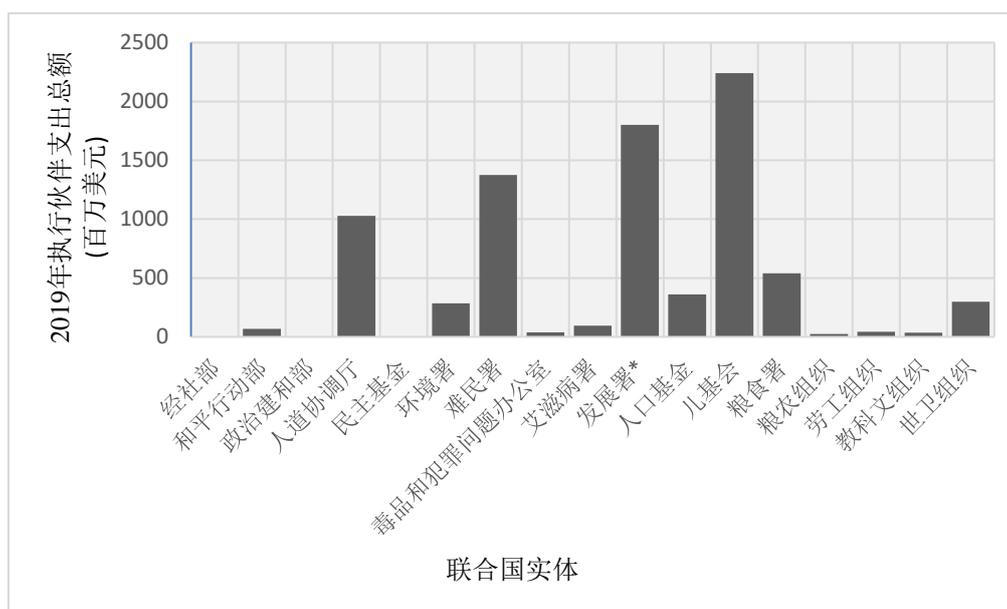
48. 附件二列出了开展执行伙伴活动的组织。一些组织大量开展执行伙伴活动，2019 年将其总支出的 30% 以上(包括难民署、开发署、人口基金和联合国儿童基金会(儿基会))，甚至 40% 以上(包括环境署和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署))分配给执行伙伴。有两个实体(毒品和犯罪问题办公室和世界卫生组织(世卫组织))将总支出的 10% 以上分配给了执行伙伴，三个实体(国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界粮食计划署(粮食署)⁴)分配了 5% 以上。

49. 从实际支出来看，有三个组织在 2019 年向执行伙伴拨款超过 10 亿美元：儿基会(22 亿美元)；开发署(18 亿美元)；难民署(13 亿美元)。

50. 下图一和图二显示了各组织 2019 年的执行伙伴支出总额及其占组织总支出的百分比。

图一

2019 年分配给执行伙伴的资源

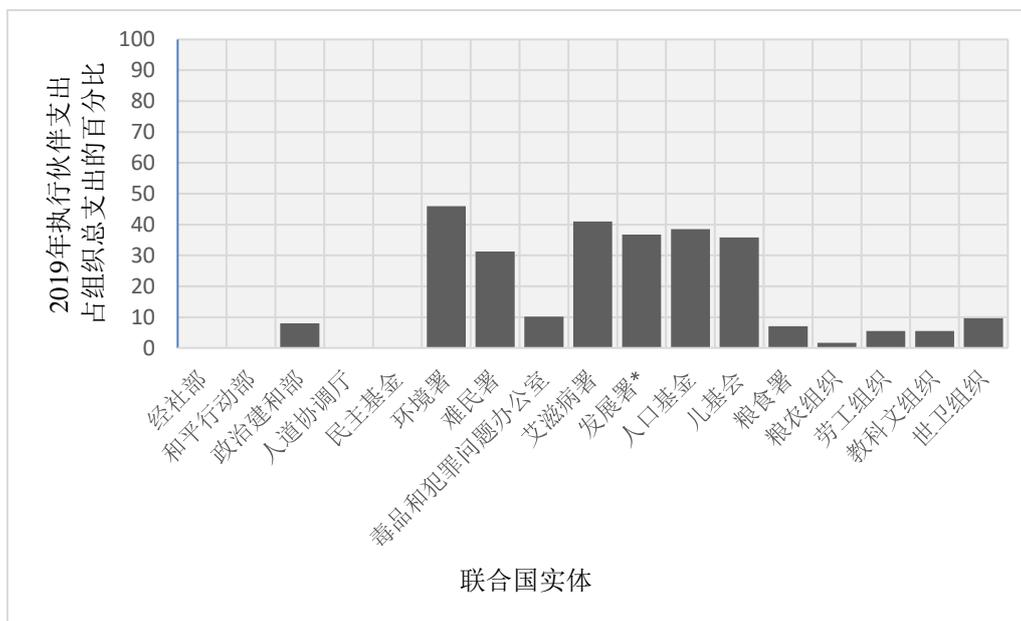


资料来源：对联检组调查问卷的答复。

* 开发署的数据包括了责任方。

⁴ 就粮食署而言，应当指出这一百分比包括对执行伙伴的直接支出，但不包括通过执行伙伴向方案受益人提供的粮食商品和/或现金转移的价值。在最新的大协议年度报告中，粮食署报告称，2019 年已将资金的 30% 转移给当地伙伴，2020 年为 26%。

图二
2019年执行伙伴支出占组织总支出的百分比(不包括人道协调厅)

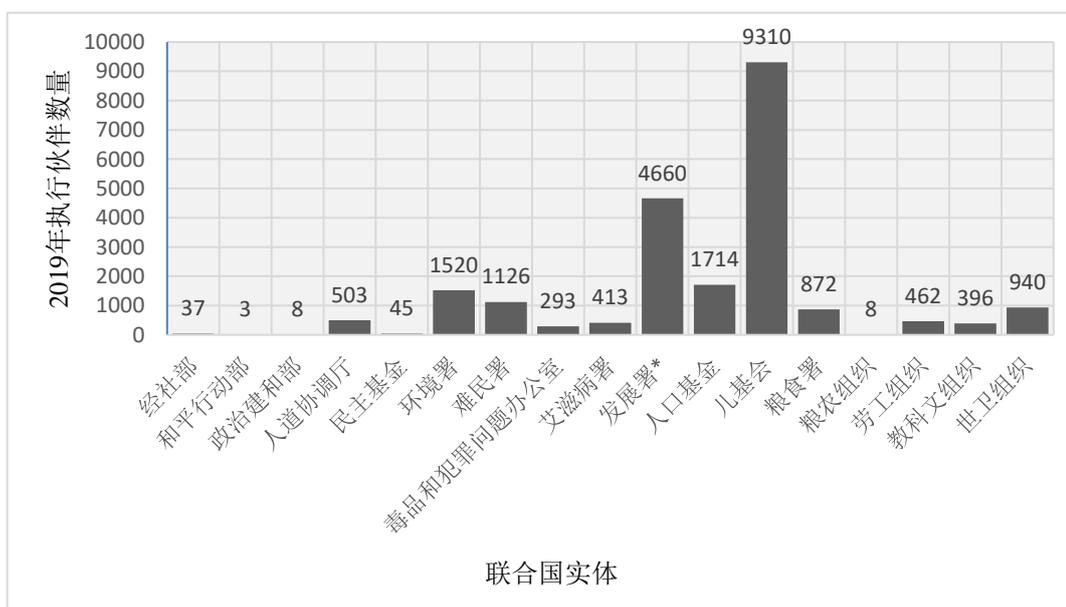


资料来源：对联检组调查问卷的答复。

* 开发署的数据包括了责任方。

51. 2019年，各组织聘用的执行伙伴数量从粮农组织的8个到儿基会的9,310个不等。2019年，有五个实体(儿基会、开发署、难民署、环境署和人口基金)聘用的执行伙伴数量超过1,000，另有七个实体聘用了数百个伙伴。就2019年联合国全系统聘用的执行伙伴类别而言，地方非政府组织占比最高(28%)，其次是政府实体(23%)、联合国系统其他组织(13%)和国际非政府组织(11%)。下图三和图四提供了各实体2019年聘用的执行伙伴数量的概览和详细信息。

图三
2019年各组织聘用的执行伙伴数量

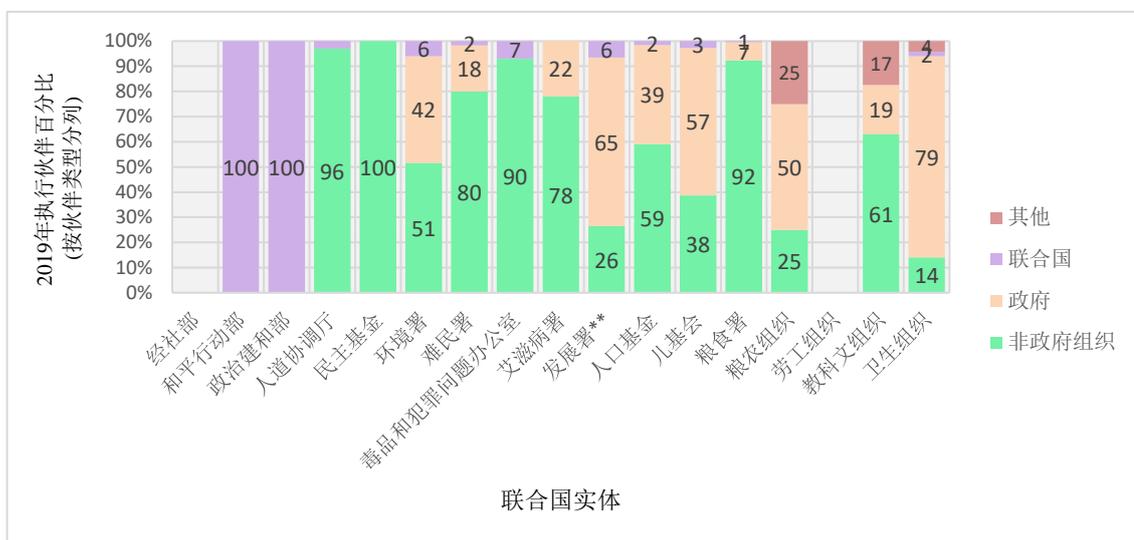


资料来源：对联检组调查问卷的答复。

* 开发署的数据包括了责任方。

图四

2019年各组织聘用的执行伙伴类型百分比



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

* 开发署的数据包括了责任方。

52. 上述数据，特别是分配给执行伙伴的资源量表明，一些组织广泛开展执行伙伴活动，对联合国全系统而言，也开展了大量执行伙伴活动。

53. 下文介绍了各组织在系统性地收集执行伙伴相关数据方面面临的挑战、各组织监管框架的充分性以及与 2013 年相比所作的改进。第三和第四章介绍了基于风险的执行伙伴管理方法、各实体管理流程和系统的适用性以及能力问题。

C. 在提供执行伙伴数据方面面临的挑战

54. 一些实体在编制数据方面遇到了困难，但总体情况与 2012-2013 年相比有了很大改善。信息仍然是零散的：财务和方案数据保存在不同的系统中，往往未经证实或统一，难以根据数据对执行伙伴进行监督、业绩监测和评估。并非所有组织都有收集此类数据的数据库。对执行伙伴的管理职责分散在各个办事处和职能部门。

55. 鉴于上述挑战和缺陷，鉴于执行伙伴活动规模大、范围广、风险高，更加需要在总部、区域和国家各级建立适当的管理系统和行政工具来支持执行伙伴的管理和运作，尤其是对于那些大量开展执行伙伴活动的组织而言。

56. 一些实体开发了新工具，建立了合作伙伴数据库，可通过自动筛选和人工智能搜索数据。一些实体在其企业资源规划系统和其他管理系统中添加了看板和报告功能，能够更好地编制和分析执行伙伴的数据和业务。

57. 教科文组织将所有高价值、高风险的伙伴关系协议的关键信息保存在合同委员会的档案中。委员会的合同管理系统提供了搜索功能，可以搜索已发布的伙伴

关系协议中的关键信息，包括甄选标准、签发的协议、活动/分期付款、评价和其他相关信息。所有执行伙伴信息都记录在供应商数据库中，所有工作人员均可在线获取信息。难民署保存了按伙伴类别(政府、联合国实体、非政府组织等)分列的支出数据。所有执行伙伴信息都记录在供应商数据库的企业资源规划系统(管理制度、资源和人力系统)中，全球所有办事处均可通过该系统获取预算和支出信息。难民署的年度财务报表和年度全球报告中也会提供相关数据。在儿基会，很容易获取执行伙伴的关键信息，所有工作人员均可通过成果管理制工具实时获取大多数数据。人口基金在其财务报表中提供伙伴信息。此外，人口基金所有工作人员均可获取与执行伙伴相关的所有信息，包括进度报告。

58. 下文第三章详细介绍了企业资源规划系统以及执行伙伴数据库。

D. 有限的组织和立法授权以及有限的战略指导和监督

59. 对联合国各组织立法机构和理事机构的决议和决定的审查表明，其在执行伙伴管理领域仅提供了有限的立法授权和指导。

60. 人道协调厅、艾滋病署、毒品和犯罪问题办公室、粮食署和世卫组织等少数几个组织的立法机构和理事机构专门对伙伴聘用进行了立法授权。通常情况下，立法授权只是总体授权，不提供具体指导，只有极少数实体例外，如粮食署和世卫组织。

61. 就人道协调厅而言，大会第 46/182 号决议为联合国系统内的紧急援助提供了框架，其中第 28 段指出，“联合国应继续与有关政府、政府间组织和非政府组织作出适当安排，使其能够在必要时更迅速地获取紧急援助能力”。麻醉药品委员会和预防犯罪和刑事司法委员会关于毒品和犯罪问题办公室授权的决议总体欢迎与执行伙伴开展合作，但没有就机制本身作出具体说明。国际海事组织(海事组织)在关于有效和可持续的综合技术合作方案的筹资和伙伴关系安排的决议(第 A.1128(30)号)中提供了一些指导。

62. 粮食署的总条例和通则第 III.1 条规定，“粮食署应尽可能将其提供的援助与通过其他多边方案提供的物质、财政和技术援助联系起来，并应寻求与双边方案和非政府业务伙伴开展类似协调”，“粮食署应尽可能与非政府组织开展协作与合作”。

63. 世卫组织根据其理事机构批准的全球工作方案和工作重点聘用执行伙伴。世卫组织的任务载于其章程，细则、条例和行政政策载于世卫组织手册以及财务细则和条例。此外，某些类型的活动受到不同政策的约束，包括：2016 年 5 月通过的《与非国家行为体交往的框架》(第 WHA69.10 号决议)；2002 年世界卫生大会提及的《与商业企业合作准则》；以及执行委员会通过的《研究和科学团体、合作机构和其他合作机制条例》(第 EB69.R21 号决议)。

64. 在没有具体立法授权和指导的情况下，大多数实体遵循大会通过的总体指导和授权，包括大会关于重新定位发展系统以实现《2030 年议程》的决议(A/72/684-E/2018/7)以及关于四年度全面政策审查(2012 年 12 月 21 日第 67/226 号、2016 年 12 月 21 日第 71/243 号和 2020 年 12 月 21 日第 75/233 号决议)和三年度全面政策审查的相关决议，后者可追溯到 2004 年(A/59/250)，要求联合国系统通过合作伙伴执行其任务，以前称之为“国家执行”。

65. 其他相关大会决议包括 2015 年 12 月 22 日第 70/224 号和 2018 年 12 月 20 日第 73/254 号决议，题为“建立全球伙伴关系：以基于原则的方法加强联合国与所有相关伙伴的合作”，同时呼吁建立伙伴关系以实现可持续发展目标 17 所要求的转型。

66. 许多实体在伙伴关系战略、战略计划、财务细则和条例、行政手册、执行伙伴政策和其他指南中提到伙伴关系，包括执行伙伴。详见本章 E 节。

67. 许多文件和政策已得到其立法机构和理事机构的核准。一些实体定期向立法机构和理事机构提交关于执行情况的报告。教科文组织的全面伙伴关系战略(执行委员会关于全面伙伴关系战略的第 207 EX/11 号文件)由会员国定期审查。在世卫组织，相关文件已得到世界卫生大会和执行委员会的核准。儿基会在提交给执行委员会的文件中提供了执行伙伴关键信息；除此之外，执行委员会并未要求进一步提供数据，但可以随时要求提供更多信息。

68. 对联合国系统来说，执行伙伴聘用的数量多、支出大、类型繁多，表明了其普遍性和重要性。缺乏系统性监测、数据收集以及向立法机构和理事机构的定期汇报，对所有实体都产生了不利影响，使高级管理人员无法利用这一有用的管理工具来研究和了解执行伙伴管理面临的挑战。由于无法获得关于执行伙伴活动的定期报告，立法机构和理事机构无法制定总体战略方向，也无法进行指导和监督，实体也无法制定与本组织总体战略优先事项相一致的战略方法来聘用和管理执行伙伴。为改善这一情况，各组织应制定政策和流程，规定每年监测并报告执行伙伴相关数据。

69. 系统性地收集、报告执行伙伴活动和支出数据，并将这些数据上报给行政首长、立法机构和理事机构，将有助于各组织查明政策和程序上存在的缺陷并改进执行伙伴管理。这将提高透明度，帮助立法机构和行政首长提供战略指导并履行与执行伙伴相关的立法和管理监督职责。应酌情利用现有工具，如 2021-2024 年四年度全面政策审查监测框架，该框架设有专门指标跟踪联合国系统在国家一级聘用国家和国际伙伴的情况。

70. 执行以下建议预期将加强透明度和问责制，并传播良好做法。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底之前，在本组织的年度工作报告中列入一章，说明其执行伙伴的聘用和管理情况，其中应包含对立法机构和理事机构有价值的重要细节。

建议 3

联合国系统各组织的立法机构和理事机构应从 2024 年开始，根据行政首长每年向其提交的报告，为执行伙伴管理提供全面战略指导和立法监督，包括在四年度全面政策审查的框架内提供指导和监督，特别是在能力建设、机构间协调和信息共享方面。

E. 监管框架、伙伴关系战略、政策、准则、标准和基准

71. 本审查研究了联合国系统各组织聘用和管理执行伙伴方面的现有政策、做法和程序，以提出改进建议，从而根据联检组章程加强它们的治理、问责和监督。它确定了活动周期中需要审查的具体领域，以便以具有成本效益的方式加强尽职和标准作业程序，从而实现上述目标。

72. 联检组在审查方法上遇到一些挑战，因为许多实体没有将聘用和管理执行伙伴构想为一个单独领域，因此并未系统性地收集和报告执行伙伴数据，在大会决议、秘书长的报告和监督机构的工作中，特别是在执行伙伴的专题上，也没有提出积极的行动，虽然在涉及更广泛专题的决议和报告会只是部分有所提及。因此，在秘书处及相关的办事处、方案和基金，以及专门机构方面，公共领域关于该专题可用的信息很少。

73. 审查着眼于在制定和采用执行伙伴政策、准则、指南和标准作业程序方面取得的进展。与 2013 年相比情况有所改善，大部分大量开展执行伙伴活动的组织都制定了此类措施。

74. 于 2014 年 4 月颁布并于 2017 年接受审查的《毒品和犯罪问题办公室聘用外部伙伴框架》简化了部分程序。制定该框架的目标是明确聘用模式，确保甄选决策的透明度和问责制，明确各方作用和责任，并加强对外部合作伙伴管理的管控。但是，有必要根据秘书处和监督机构发布的指南和政策以及在执行期间吸取的经验教训对该框架进行审查。因此，毒品和犯罪问题办公室对该框架进行了修订，并更名为联合国维也纳办事处(维也纳办事处)/毒品和犯罪问题办公室伙伴关系政策，并由执行主任核准和颁布，自 2020 年 10 月 1 日起生效。修订后的政策最初每三个月接受一次审查，然后每六个月接受一次审查，之后每两年接受一次审查。毒品和犯罪问题办公室 2021-2025 年战略引用了这项新的政策作为案例，说明如何通过更精简的流程与更多样化的执行伙伴合作来改进项目和方案交付。

75. 粮食署 2014-2017 年机构伙伴关系战略利用它已知的优势，解决需要改进的领域，以促进卓越的伙伴关系。正如战略计划以及 2020-2025 年私营部门伙伴关系和筹资战略所反映的那样，该方法已被纳入粮食署聘用合作伙伴的总体方案中。粮食署非政府组织伙伴关系指南为管理执行伙伴提供了操作框架。粮食署 2017-2021 年战略计划进一步阐述了粮食署对伙伴关系的承诺及其在促进实现《2030 年议程》方面的核心作用。

76. 粮农组织有四项管理各类伙伴关系的政策：全组织伙伴关系政策；与民间社会组织建立伙伴关系的战略；2021-2025 年与私营部门合作的战略；以及关于土著和部落人民的政策。各项战略由包括粮农组织理事会在内的理事机构审查并核准。对于执行伙伴，手册第 701 章制定了框架、问责制和规则，对项目和方案的间接执行进行管理，称为“业务伙伴执行模式”。该模式为粮农组织做好如下伙伴关系安排提供了一个知情决策的框架：粮农组织将其管理的资金转移给业务伙伴，让业务伙伴代表粮农组织执行部分或整个项目。该模式界定了项目或方案的间接执行安排，包括采取措施保证业务伙伴的资金使用能够产生预期成果，资金用于预期目的并按照财务和行政程序支付，以及各项制度符合国际标准。

77. 一些组织没有为执行伙伴制定专门政策。例如，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)没有制定专门针对执行伙伴的伙伴关系政策。工程

处在 2015 年制定了伙伴关系战略框架，但并未具体提及执行伙伴。2017 年，近东救济工程处启动了对伙伴关系战略框架的审查，以期将执行伙伴纳入其中。由于 2018 年发生了金融危机，工程处的最大捐助者撤回了支助，再加上能力不足，伙伴关系战略框架的更新被搁置。

78. 联合国秘书处目前正在最终敲定一个统一的关键政策框架。关于合作伙伴和执行伙伴的一些关键原则和流程已经被嵌入 Umoja(系统、应用和产品)工具，即赠款人管理模块，用于在项目执行的整个生命周期内与合作伙伴进行交易。赠款人模块提供了互动门户和工具，以便在伙伴关系之前和期间与秘书处进行互动，包括记录执行进展情况和其他业绩细节、支付和财务信息，从而简化了秘书处与包括联合国机构、基金和方案、非政府组织以及最终受益者在内的执行伙伴之间的互动。

79. 一些实体持续更新伙伴政策。环境署伙伴关系政策和程序最初于 2011 年由执行主任核准，2017 年接受了审查，但审查工作仍未完成。再次接受审查后，修订后的草案从 2020 年 10 月开始进入为期 6 个月的试点实施阶段。

80. 本文附件三概述了包括执行伙伴在内的伙伴关系政策，并提供了细节信息，包括相关指南、标准作业程序和法律文书。

81. 审查表明，自 2013 年联检组报告发布以来取得了进展。大多数组织，尤其是大量开展执行伙伴活动的组织，已制定并通过了涵盖执行伙伴的伙伴关系政策，还制定了相关指南和标准作业程序。一些组织在其战略框架中新增了对包括执行伙伴在内的伙伴关系的描述。

82. 并非所有组织都为所有类别的执行伙伴制定了政策。在各项政策如何协调方面存在一些模棱两可之处，因为不同的政策载于不同的文件中，有时并不能相互参照。此外，不同的政策由不同的办公室或职能部门负责，可能会削弱责任制和问责制，并对组织内的协调性和一致性产生不利影响。各实体并非在所有情况下都将伙伴关系政策提交给立法机构和理事机构核准。只有获得了立法机构和理事机构的核准，才能让其就执行伙伴管理的关键方面提供总体战略指导、管理和监督。虽然各组织的立法机构和理事机构核准政策的做法各不相同，但鉴于执行伙伴活动的战略重要性，大量开展执行伙伴活动的实体将从中受益。

83. 伙伴和执行伙伴政策与各组织战略框架之间的参考或相互参照并不总是做得到的，而只有这样才能确保有一个协调的关于执行伙伴的监管框架以及一个关于聘用和管理执行伙伴的战略方法。专用捐助和负面指定对伙伴甄选的影响表明，上游(资源调集伙伴关系)和下游(执行伙伴以及参与方案交付的伙伴)的伙伴关系战略应相互关联。一些组织的执行伙伴活动规模很大，有力地证明有必要将执行伙伴的聘用和管理纳入其政策框架和业务流程的主流，以确保包括企业资源规划系统以及信息和通信技术(信通技术)系统在内的管理和行政系统具备必要的功能，能够有成效、高效率地管理执行伙伴，确保分配给执行伙伴的资源用于预期目的，并确保合作伙伴达到商定的业绩预期。

84. 此外，对执行伙伴活动的监督应纳入各组织的内部控制系统。总部和外地一级均需具备足够的财力、人力和技术能力，以有效开展对执行伙伴的必要管理监督。

85. 各组织应采用基于风险的战略方法来聘用和管理执行伙伴。执行伙伴的管理应与实体的总体战略重点保持一致；立法机构和理事机构应就执行伙伴活动提供战略指导、管理和监督；执行管理层应掌握必要的信息，以便在考虑到不断变化的局势的情况下，就执行伙伴管理作出知情决定。

86. 各组织应在已取得进展的基础上，更新其执行伙伴政策和相关指南，以维护基于风险的战略管理办法，并与实体的战略框架保持一致。在确保满足合规和保证要求的同时，应具备充分的灵活性，同时考虑到当地的现实情况，包括来自 COVID-19 的挑战，以确保方案的有效执行。应定期向本组织的立法机构和理事机构提交关于执行伙伴活动的关键信息，便于立法机构和理事机构提供全面的战略指导。鉴于执行伙伴管理的跨部门性质，应在政策和监管框架中明确规定总部和外地办事处各职能部门的责任分配，以确保充分的问责制和有效的伙伴管理。请参阅下文第三章，其中涵盖了业务挑战。

87. 执行以下建议预期将加强透明度和问责制，并传播良好做法。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前，酌情更新并落实其执行伙伴政策和相关指南，包括执行伙伴甄选、聘用、管理、监督和评价的标准作业程序，以维护基于风险的战略管理办法，并与实体的战略框架保持一致。

三. 管理：行政指导、问责制和内部协调

A. 责任的分散给问责制、内部协调和一致性带来了挑战

88. 执行伙伴管理是一项贯穿各领域的活动，责任分散在组织内部不同的办事处和职能部门，不仅横向分散在总部的不同职能部门，而且纵向分散在总部、区域和外地办事处，给职责划分、问责和汇报、组织内协调带来了挑战，难以确保全组织采取统一办法并达到合规要求。

89. 虽然与执行伙伴的管理有关的任务主要由国家和区域办事处等外地机构承担，由总部采取的行动较少，但以下任务由总部承担：制定和更新政策、颁布准则、提供指导和澄清以及通过监测、管理监督和合规确保有效执行，并且责任分散在总部不同的部、司、股和科。

90. 一些办事处和职能部门主要负责制定政策、政策建议、指南和相关培训，并对其执行情况有限监督。在实地落实政策的责任由方案或项目经理以及技术科承担，而包括财务、会计、内部管理控制和合规在内的规划、管理和行政支助部门负责确保遵守规则、准则和政策。与监督相关的职能部门，即内部和外部审计、调查和评价部门，承担对执行伙伴和相关问题的监督任务。以下案例说明了执行伙伴管理的跨部门性质以及随之带来的责任分散问题。

91. 难民署将伙伴关系责任嵌入其问责框架、职责范围、政策和程序。战略规划 and 成果司执行管理和保证处负责维护与合作伙伴共同执行方案和项目的框架，该处下设两个股：业务和伙伴关系管理股(负责伙伴关系管理)以及质量保证和系统协调股(负责方案管理)。总部其他主要相关司处包括财务部、监察长办公室、对外关系部伙伴关系协调处以及法律事务处。在区域一级，伙伴关系责任由方案、项目控制、监测、主计长和风险管理部门承担。在国家办事处一级，责任由方案和项目控制部门以及参与多功能小组的人员承担。

92. 开发署的政策、程序、工具和指南由总部的政策负责人制定。区域局负责方案拟订的领导人员需确保所有参与方案拟订的单位(国家办事处)均了解各项要求，并有能力履行其职责。参与方案拟订的单位负责甄选、聘用和管理本单位项目的执行伙伴。审计和调查处以及独立评价办公室等独立部门发挥关键保证作用。总部的下列局和独立办事处参与相关工作：(a) 政策和方案支助局/成效小组，负责项目管理和伙伴能力评估工具；(b) 管理事务局财政资源管理处/办公室，负责财务管理、欺诈和现金统转；(c) 政策和方案支助局/成效小组，负责社会和环境标准活动；(d) 管理事务局法律处/办公室，负责法律事务；(e) 审计和调查处，负责审计和调查；和(f) 独立评价办公室，负责开展评价工作。此外，国家办事处的方案工作人员以及支助和行政工作人员在甄选、管理和监督执行伙伴方面发挥各自的作用，而区域办事处需承担更多职责。

93. 人口基金总部的几个单位负责制定端对端伙伴关系进程和相关政策的部分内容。其中包括：(a) 政策和战略司政策、战略信息和规划处，负责就伙伴关系模式、注册、甄选以及防止性剥削和性虐待规程制定方案政策；(b) 管理事务司质量管理股，负责评估、保证规划、现金统转抽查和审计、跟进现金统转保证活动和执行伙伴欺诈行为；(c) 管理事务司财务处，负责现金转移、“最后一英里”保证(供应链测绘、抽查和审计)；(d) 防止性剥削和性虐待协调员，支持执行伙

伴开展相关评估；和(e) 审计和调查事务办公室，负责审计执行伙伴的管理流程，并调查执行伙伴的不当行为。在区域办事处，下列官员和职能部门负责承担与执行伙伴管理相关的工作：国际业务经理；方案协调员；方案专家；方案和财务助理；后勤人员；监测和评估顾问；以及主任和副主任。在国家办事处，与执行伙伴相关的责任由以下官员和职能部门承担：国际和国家业务经理；方案管理人；方案专家；方案和财务助理；后勤人员；监测和评价顾问；专业干事；现场监测人员；保证和质量保证专家；以及代表、副代表和助理代表。

94. 本文附件四概述并详细说明了总部、区域和国家办事处职能部门在执行伙伴管理方面的责任。

95. 从上述案例中可以看出，执行伙伴管理具有跨部门性质，责任分散在各实体内部，给内部协调、问责、合规和一致性带来了挑战，许多访谈都提到了这一点，一些监督报告⁵也强调了这一点。2013年联检组报告(JIU/REP/2013/4)第三和第七章也强调了责任分散带来的挑战。

96. 明确各办事处和职能部门的作用、责任和相应的问责，对于确保协调统一、有成效、高效率的进程至关重要。最重要的是，必须为执行伙伴制定一个清晰、全面、简明的监管框架。在这方面，请参阅上文第二章。成立专门的执行伙伴股将有助于加强执行伙伴管理的协调统一和信息共享。包括粮农组织、难民署、粮食署和毒品和犯罪问题办公室在内的一些组织设有执行伙伴(或伙伴)股或同等单位，专门负责管理执行伙伴，而其他组织尽管大量开展执行伙伴活动(如开发署、儿基会和人口基金)，但没有设立专门的单位，而是在多个职能部门和办事处之间划分责任。附件四载有各组织在这方面的进一步详情。

97. 2013年联检组审查讨论了设立专门执行伙伴管理支助单位的好处。该单位负责收集整理整个组织的伙伴关系关键数据，包括管理执行伙伴数据库、伙伴门户网站或其他执行伙伴信息工具；就执行伙伴问题提供指导，包括同其他相关单位协商制定适用的政策、准则和程序；在总部、区域和国家各级与执行伙伴打交道的不同单位和职能部门之间发挥联络作用；协助拟定和举办关于执行伙伴问题的培训，培训对象包括内部人员和执行伙伴；并在组织层面发挥平台作用，开展信息交流和经验教训分享。⁶

98. 2013年联检组报告还建议，在考虑到实体的业务模式并进行成本效益评估的前提下，试点设立一个负责上述职能的单位。⁷检查专员认为，大量开展执行伙伴活动的组织有必要设立这样一个单位。有些组织已设立专门负责管理执行伙伴的单位和职能部门，其案例表明这样做有助于各实体应对责任分散和跨部门性质对执行伙伴管理带来的挑战，并制定协调统一、有成效、高效率的战略方法。

99. 为了降低成本，对于执行伙伴活动规模不大的实体来说，没必要设立新的单位或办公室，可以指定一个已经承担某些相关职责的现有职能部门，并赋予其更多职责，使其成为协调中心。该部门是整个组织执行伙伴活动的协调中心，促进

⁵ 例如，见粮食署内部审计办公室，“关于非政府组织风险和监督的咨询任务”，第AA-18-04号内部文件，2018年9月；粮农组织，“对粮农组织与民间社会组织的伙伴关系战略的评价”，第PC 129/INF/7号文件。

⁶ 见JIU/REP/2013/4，第181段。

⁷ 同上，第183段。

相关部门的联络、协作和信息共享，包括负责政策问题、业务问题以及保证和管理控制的职能部门。该部门应负责收集整合所有与执行伙伴相关的数据，并承担支持、指导和咨询职能，包括促进培训、系统性地查明并分享经验教训和良好做法。该单位、部门或指定的联络中心应具有适当的高级职等，确保能够与高级管理层交流，从而协助组织就执行伙伴制定符合本组织战略重点和授权的基于风险、协调统一的全组织战略方法。

100. 指定协调中心时应考虑到方案背景、业务和运行模式、实体规模、执行伙伴活动、驻地代表处和外地办事处的能力等各方面的差异。联检组对联合国各实体总部的执行伙伴管理单位的地理位置和结构进行了快速分析，发现单位的地理位置会对执行伙伴管理的优先事项和管理方法产生影响，还会影响到执行伙伴管理的侧重点，有些更侧重于方案管理，另一些更侧重于财务管理和合规。

101. 虽然现有执行伙伴管理单位或同等职能部门的职责各不相同，但它们在许多方面支持和促进了协调统一、切实有效的伙伴管理，从制定和更新政策、指南和标准作业程序，到促进组织内协调、收集关键伙伴数据并在必要时充当临时指导和支持办公室。此外，它们还充当联合国系统其他实体的联络点，为交流经验教训和良好做法提供支持。设立执行伙伴管理单位或同等职能部门或指定一个协调中心的决定应基于成本效益分析。大量开展执行伙伴活动的实体最需要设立专门的管理单位，而对于执行伙伴活动规模不大的实体来说，指定一个协调中心甚至双重职能单位可能更合适。

102. 执行以下建议预期将加强透明度和问责制，并传播良好做法。

建议 5

联合国系统各组织，如尚未设立执行伙伴管理部门或指定执行伙伴管理协调中心的，其行政首长应在 2024 年底前，根据成本效益分析采取此行动，并在职权范围内明确界定其作用和职责，以支持协调本组织内的执行伙伴政策和活动，包括提供政策指导和支助，促进联络和信息共享。

B. 执行伙伴数据库的好处

103. 如前所述，一些实体在提供执行伙伴关键数据方面存在困难，例如分配给伙伴的资源量以及伙伴的数量和按伙伴类别分列的细目。虽然此类数据是存在的，但往往分散在多个系统和应用程序中，包括企业资源规划系统、特定管理系统或合作伙伴的门户、财务报告和监控工具以及项目管理系统。为了提供基本数据，往往需要人工干预。

104. 总部和一些外地办事处在提供执行伙伴数据方面均面临上述困难。各组织保存了与执行伙伴管理相关的关键数据，并且数据普遍可查；但数据分散在多个系统中，往往由不同的职能部门和办事处管理和拥有。因此，提取关键数据需要人工干预。

105. 在 2013 年审查中，联检组也认为执行伙伴信息分散是一个问题，并建议各组织审查并加强其企业资源规划系统和其他管理系统，使管理系统在符合成本

效益的前提下更适应与执行伙伴相关的业务活动。⁸ 审查强调了建立执行伙伴数据库或门户的好处。

106. 本次审查跟进、评估了建议 10 的执行情况，发现自 2013 年以来情况有所改善，许多组织改进了管理系统，增加了必要的功能，以适应并有效支持执行伙伴管理。

107. 下面的案例说明了这一情况。附件四载有各组织的概况和详情。

108. 人口基金正在将几个执行伙伴数据库整合到其新开发的企业资源规划系统中，并与联合国伙伴门户网站进行整合。其中包括用于注册的伙伴信息管理系统；用于制定工作计划、出具供资核准和支出证明的全球方案拟订系统；以及用于现金统转微观评估、保证规划、抽查、审计和后续行动的执行伙伴保证系统。信息由国家办事处输入并使用，可在国家办事处一级获取并查阅。伙伴信息管理系统和全球方案拟订系统实时更新数据，执行伙伴保证系统通常每天更新数据。

109. 儿基会开发了 eTools 执行伙伴系统，其中载有与执行伙伴相关的所有详细信息，包括甄选、协议、评估、现金转移、监测和保证活动以及报告。为提供执行伙伴的整体情况，该系统与多个系统相连，包括用于伙伴甄选和尽职的联合国门户网站、用于现金转移的虚拟集成信息系统——企业资源一体规划以及用于制定成果框架的 RAM 系统。该系统具备分析看板和报告功能，对执行伙伴管理和决策予以支持。

110. 虽然粮食署的合作伙伴数据目前由不同的信息系统独立存储和管理，包括与财务(WINGS)、方案(COMET)、商品管理(LESS)和伙伴关系进程相关的系统，但粮食署正在分阶段将不同的数据集集成到 DOTS 通用接口中，从而实现从不同的数据库中提取数据用于多重管理目的。这一接口将在 2021 年提供给国家办事处以及所有内部各方，并将通过端到端伙伴关系进程的数字化访问更多数据集。

111. 与 2013 年相比，各组织在加强和调整其内部管理系统和企业资源规划系统以更好地支持执行伙伴管理方面取得了进展。然而，在许多组织中，相关信息仍然分散在多个系统中，并非所有系统之间都能进行有效通信。包括粮食署在内的一些组织在这方面也取得了进展。

112. 不同的系统由不同的职能部门或办事处管理，鉴于系统所有权和职责的差异，每个办事处或职能部门仅维护、审查和分析与其职责相关的信息。各实体没有系统性地对各系统所载的全量信息进行战略分析，特别是那些没有设立执行伙伴管理单位的实体。有些组织没有专门的执行伙伴综合数据库或门户，进一步阻碍了对所有相关信息开展系统性审查。

113. 某些组织拥有此类合作伙伴数据库，但仅包含特定类别合作伙伴的信息，例如仅包含非政府组织和民间组织的信息，但不包括政府实体的信息，并且没有将所有关键信息录入，例如可能缺少合作伙伴的业绩信息。一些组织确实使用了联合国伙伴门户网站(见下文第八章)。

⁸ 同上，建议 10。

C. 数字化转型和技术使用对执行伙伴管理的支持

114. 联合国系统在使用现代技术和工具方面(例如看板工具, 向所有相关官员实时提供数据的技术, 自动控制、自动检查、分析工具和搜索等有用功能)取得的进展参差不齐, 开发署等一些组织在管理系统中添加了此类功能, 使系统能够根据国际援助透明度倡议标准将公共领域的的数据编制成看板和详细报告。

115. 一些组织正在更新企业资源规划系统, 拟在系统中增加执行伙伴管理功能。

116. 难民署称已完成系统开发, 正通过云企业资源规划系统和业务转型项目不断改进和加强系统, 该项目包括企业资源规划系统和信息技术系统的若干创新, 以及将于 2022 年实施的在线项目报告、监督和监测解决方案。更新后的系统有望克服数据报告不及时缺陷。在新系统中, 更多数据将由执行伙伴自行在门户中直接输入, 随后直接进入企业资源规划系统。难民署还在研究将合作伙伴持有的存货信息录入系统, 以便将合作伙伴已分发和仍持有的物资可视化, 其中可能包括车辆和燃料以及人道主义物资。

117. 开发署正在更新企业资源规划系统, 作为其数字化和管理转型进程的一部分。拟增加与执行伙伴的电子接口和通信, 允许执行伙伴从外部访问开发署的企业资源规划系统。计划整合仍在系统外执行且需要人工干预的流程, 例如使用供资核准和支出证明表流程进行现金转移。

118. 人口基金正在开发新的企业资源规划系统, 该系统将集成所有执行伙伴数据和系统, 实现流程的数字化和自动化, 包括与联合国伙伴门户网站进行整合, 从而大大提高对合作伙伴的管理能力。

119. 粮食署将为涉及伙伴关系管理的各类信息技术系统配备 DOTS 综合数据接口, 并通过持续的数据清理和调整进程分阶段获取相关数据。

120. 虽然大多数实体在改善管理系统和企业资源规划系统以支持执行伙伴管理方面取得了重大进展, 但还有更多工作要做。大量开展执行伙伴活动的组织应根据成本效益分析, 在其企业资源规划系统和其他系统中增加最先进的功能和特点, 如实时数据访问、自动监测、尽职、业绩评估、看板以及与合作伙伴的综合数据接口, 以支持对执行伙伴的有效管理,

D. 需要对执行伙伴采取基于风险的方法

121. 虽然合作伙伴为各实体带来了机遇, 但也使实体面临风险, 包括运营、声誉、法律、国家/区域、战略、退出战略、交易对手、系统、集中度、合规性、网络、合同和财务风险。

122. 检查专员强调, 鉴于聘用执行伙伴可能使各组织面临上述多重风险, 各组织在制定政策、开展实践时必须采用基于风险的方法。因此, 各实体必须确保对委托给执行伙伴的在其职权范围内的活动定期进行风险评估, 并确保相关职能部门制定适当的风险评估准则。在这方面, 审查确定了各组织评估和减轻风险的若干有用措施。

123. 就聘用执行伙伴执行和交付方案或项目作出关键决策时, 必须系统性地采取强有力的基于风险的方法。聘用执行伙伴是一项高风险活动, 需要充分查明并管理相关风险。在已取得进展的基础上, 还需创建一套全面的系统性风险管理流

程，并将其纳入本组织的机构风险管理流程，对于大量开展执行伙伴活动的组织而言尤需如此。这将有助于各实体更好地了解其风险敞口以及适当缓解风险所需的成本和资源，并确定风险接受程度和风险偏好。应定期向立法机构或理事机构报告关于执行伙伴风险的关键信息，使其能够作出知情决定，并提供总体指导和战略方向。

124. 最重要的是，各组织的机构风险管理框架和流程应涵盖与执行伙伴相关的风险。

125. 大多数大量开展执行伙伴活动的组织已将执行伙伴风险确定为与其组织运行相关的风险，并将该风险纳入风险登记册、风险框架或记分卡，并根据风险缓解措施的落实情况定期进行更新。

126. 最近更新的联合国秘书处风险登记册将执行伙伴风险纳入其中，包括风险定义和主要风险驱动因素。一个专家组负责制定风险处理计划。2017 年发布的反欺诈手册提到了执行伙伴风险，并将执行伙伴和第三方的不当行为确定为相关风险。机构风险管理委员会将执行伙伴风险列为本组织面临的 15 个主要风险之一。执行伙伴风险的风险责任人是主计长。机构风险管理委员会和工作组通过记分卡审议风险缓解措施的落实情况，促进风险应对计划的执行，并对风险和缓解措施进行持续监测。Umoja 扩展二期(赠款模块)为秘书处每个实体的风险管理提供支持，使各实体能够根据通用指南使用这些工具查明、监测并应对风险。计划推出更多功能，如追踪伙伴监测和报告义务的工具。

127. 人口基金已将执行伙伴风险管理机制完全纳入机构风险管理系统中，还将纳入正在制定的机构风险管理框架和政策中。机构风险管理系统涵盖了执行伙伴的各种风险类别，包括交付和声誉风险、欺诈风险以及性剥削和性虐待风险。

128. 难民署的机构风险管理系统能够捕获战略风险和业务风险信息，这两类风险中均包含了与伙伴关系相关的风险。

129. 儿基会已将执行伙伴管理纳入机构风险管理系统，并将其置于机构风险之下，是指对执行组织及其工作人员进行干预可能造成的潜在后果，包括管理失误和信托损失、工作人员面临的安全风险以及对儿基会造成的声誉和政治损害。战略和方案风险是指影响或破坏儿基会实现其战略计划的风险。方案风险是指无法实现方案目标或可能造成意外损害的风险，包括方案设计和执行方面的缺陷、捐助者协调失败以及发展机构与其执行伙伴之间的关系失调。

130. 许多实体正在将执行伙伴风险纳入机构风险管理，例如环境署将在确立第一个完整的机构风险管理周期后，第一时间将执行伙伴风险纳入其中。

131. 许多组织已将风险评估和缓解措施纳入项目管理系统和执行伙伴评估。

132. 难民署开发的基于风险的项目执行情况监测和控制工具包为项目监测控制、报告核查和风险管理提供了直接工具，有助于改进项目管理，为相关人员创造最佳成果。难民署在考虑了合作伙伴的风险和能力以及项目的特定背景后，在项目设计阶段确定控制措施。对合作伙伴的风险和能力评估主要基于难民署签约审计公司开展的内控问卷调查和/或现金统转机构开展的微观评估(或人道协调厅国家集合基金开展的评估)。难民署引入了项目控制职能，以提高执行伙伴方案交付的报告(方案和财务)和监测效率，便于难民署国家办事处获取当地的额外风险信息，并相应调整项目或伙伴的风险评级。

133. 毒品和犯罪问题办公室的企业资源规划系统包含对执行伙伴的风险评估。在合作伙伴甄选期间开展的能力评估包括风险评估。根据艾滋病署的适用政策和程序，所有金额超过 2.5 万美元的执行伙伴协议的理由备忘录中都必须包括风险评估。世卫组织在管理与执行伙伴相关的特定风险时采用了新办法：使用会员国核准的《与非国家行为体交往的框架》对所有非国家行为体进行尽职和风险评估，包括评价和分析拟与该非国家行为体开展的具体合作可能产生的风险，在风险与预期收益之间取得平衡，同时保护和维持世卫组织的诚信、声誉和公共卫生职责。

134. 开发署、人口基金和儿基会使用现金统转流程，旨在加强问责并对现金转移采用风险管理办法。这意味着对现金转移的保证方法从项目层面的控制和审计转变为基于制度的风险评估、保证和审计。

135. 人口基金将现金统转作为主要机制来管理通过执行伙伴开展工作带来的风险。人口基金所有部门都采用了现金统转。此外，人口基金每年开展年度工作计划审查，监测系统和政策的合规性以及伙伴工作计划和进度报告的质量。

136. 除了使用现金统转框架外，开发署还建立了几个基于风险的机制，用于监测分配给执行伙伴的项目和预付款(资金)。开发署持续根据经验教训对相关文书和政策进行微调。国家办事处和总部通过企业资源规划系统和财务看板密切监测向执行伙伴提供的预付款。根据财务主任制定的现行政策，密切监测预付款的账龄，确保在长期未结清的预付款结清之前不提供新的预付款。开发署还制定了一项风险识别政策，在项目设计阶段识别关键风险(包括环境、财务、业务、组织、政治、监管、战略和其他风险)，并利用 Atlas 系统中的风险日志监测和管理这些风险。

137. 开发署推出了项目质量保证系统，用于评估项目是否遵守社会和环境标准，并将这些标准纳入执行伙伴能力评估工具，确保对国家伙伴筛选和管理社会和环境风险的能力进行全面评估。此外，新的整体规划和成果报告系统旨在促进以综合方式监测和管理风险。伙伴能力评估工具已更新为风险识别工具，旨在识别能力风险，以便通过项目活动减轻或解决这些风险。该工具的评估范围已延伸至审查执行伙伴的内部政策以及关于预防和应对性骚扰、性剥削和性虐待的人员培训方案；筛查执行伙伴的工作人员和/或与其合作的伙伴是否曾参与或涉嫌参与性骚扰或性剥削和性虐待；并为调查性骚扰、性剥削和性虐待指称提供内部能力。

138. 此外，执行伙伴协议中的标准条款要求执行伙伴遵守开发署的社会和环境标准，以及关于欺诈、性剥削和性虐待以及其他方面的标准。包括实时监测和快速反馈环在内的创新办法将被纳入方案拟订周期，以便能够立即识别和应对不可预见的风险。

139. 通过上述各种措施，各组织在对执行伙伴采用基于风险的方法方面取得了进展。联检组对 2013 年报告建议 7 的执行情况进行了审查，结果表明大多数组织认为该建议已得到执行。然而，各组织承认在这方面还需开展更多工作，进一步促进风险管理评估和缓解措施的落实。

E. 加强对执行伙伴基于风险的监测

140. 许多来自管理、监督和保证职能部门的受访者表示，执行伙伴是一项高风险活动。分配给执行伙伴的资源量之大、各组织和整个联合国系统聘用的伙伴数量之多，都证明了这一点。监督报告(尤其是内部和外聘审计师以及调查部门出具的监督报告)强调，聘用和管理执行伙伴会给组织带来重大风险。

141. 分配给执行伙伴的财政资源量之大、联合国各实体在任何时候聘用的伙伴数量之多均表明，平等对待所有执行伙伴是不可能的，也缺乏成效和效率。应采用基于风险的方法，关键措施包括在聘用执行伙伴时识别和处理各组织面临的风险，要求事先进行尽职和风险评估，并确定必要的风险缓解和监测措施。

142. 大多数实体都建立了基于风险的监测做法和流程。各实体根据初步风险评估结果，制定了监测措施和模式。监测措施因风险水平和风险暴露程度而异，风险越高，措施就越严格。监测措施通常包括业绩监测计划、定期财务和方案报告以及现场访问、发票抽查和审查、第三方监测等核查措施。各实体还对执行伙伴进行审计，并利用项目中期和期终评价来评估伙伴的业绩。

143. 难民署采用基于风险的方法为每项伙伴关系协议确定监测活动的频率和细节；每项协议均应包含风险评估、项目执行情况监测计划以及关于财务和执行进展的年中和年终监测报告。难民署的监测系统 e-Safe 涵盖了项目监测和核查报告/结果。难民署强制要求所有部门与相关伙伴分享监测和核查结果，并对伙伴关系协议开展年中和/或年终正式联合审查。难民署引入了项目控制职能，以提高方案交付报告(方案和财务)和监测的效率。其他工具还包括基于风险的项目执行情况监测和控制工具包以及 iGuard。

144. 开发署有两种针对执行伙伴的风险和能力评估方法：现金统转和伙伴能力评估工具。开发署将风险缓解策略作为项目或方案风险日志/框架的一部分制定和管理。开发署还制定了质量保证和监测计划，涵盖成果和业绩追踪、抽查、实地访问、审计和能力建设举措。

145. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)建立了执行伙伴季度报告制度(叙述性报告和财务报告)，用于评估执行伙伴的季度业绩。此外，方案人员通过走访、参加活动、直接联系受益人、定期召开会议并就关键业绩问题向合作伙伴提供反馈等方式进行定期监测。妇女署通过年度伙伴审计提供保证。

146. 联检组评估了 2013 年报告建议 4 的接受和执行情况。虽然大多数实体(85%)表示已执行这项建议，但许多受访者指出，尽管取得了进展，但仍需进一步改进。他们强调了需要进一步改进的领域：更频繁、更系统性地开展抽查；加强关于列入黑名单和终止协议的政策；建立联合国全系统冲销未报告的现金垫款的流程和程序；建立按报告类型、到期日和合规性开展监测的系统，为报告工具以及类似的项目管理和业绩管理工具设定截止日期；制定为特定地点联合国出资项目聘用独立审计师的政策；资助同一执行伙伴的联合国机构对执行伙伴进行联合监测和审计；改进并扩展远程监测的使用，使用更侧重于计划影响/成果的标准指标，更多地开展受益人满意度调查。

147. 不妨建立一个端到端的数字化执行伙伴管理流程，并将其集成到各实体的企业资源规划系统中，以便对伙伴的业绩开展实时“现场直播”监测和累积

监测，监测内容包括伙伴通过系统提交的报告、取得的成果和保证活动的后续情况。

148. 若干组织强调，必须确保有足够的内部资源和能力来监测、衡量和评估执行伙伴的业绩，并系统性地分享包括伙伴业绩在内的信息。

149. 检查专员建议，在已取得进展的基础上，各组织应继续努力，根据基于风险的方法和成果管理制方法，加强对合作伙伴的业绩监测。应为此目的分配充足的资源，同时考虑到风险敞口和可接受的风险水平。应通过正在实施的数字化举措，包括更新企业资源规划系统和其他管理系统，对上述努力予以支持。

150. 与执行伙伴打交道会带来风险，但也提供了增强执行伙伴权能的机会，使执行伙伴对工作成果拥有更强的主人翁责任意识。风险分担势在必行，主要捐助者也必须分担风险，捐助者经常要求联合国实体与当地伙伴合作，但却对由此带来的风险持零容忍的态度。检查专员建议就可接受的风险水平开展讨论，并就间接费用水平和方案支助成本开展风险偏好谈判，以减轻风险。

151. 执行以下建议预期将加强透明度、问责制以及与执行伙伴相关的风险管理。

建议 6

联合国系统的行政首长应在 2023 年底前将执行伙伴风险纳入本组织的风险管理框架。

F. 按照成果管理制原则衡量合作伙伴的业绩

152. 有效管理执行伙伴的关键是制定易于衡量、切实可行并且有意义的关键业绩指标，有助于合同经理确保合作伙伴按照合同条款和规定的质量要求履约，完成关键业绩指标，并履行所有义务。

153. 自 2013 年联检组报告发布以来，各实体取得了显著进步。大多数实体在伙伴关系协议或附件中增加了载有关键业绩指标的逻辑框架和成果框架。然而，在实际衡量执行伙伴业绩方面仍然存在挑战。

154. 毒品和犯罪问题办公室对照每项协议的逻辑框架和工作计划监测业绩。执行伙伴根据项目或方案要求落实成果、具体产出或活动。成果是按照成果管理制方法构建的，涵盖相关产出、活动、指标、核查手段和风险。毒品和犯罪问题办公室将执行伙伴取得的成果纳入关键业绩指标中，成果信息由具体报告提供，使用了与方案的主要逻辑框架相关联的成果管理制方法。

155. 粮食署在合作的初始阶段确定关键业绩指标，是双方共同制定的业务计划的组成部分。虽然关键业绩指标是针对具体情况和具体业务制定的，并在地一级开展讨论，但也构成了方案成果链的基础，从而有助于在成果管理制框架内实现粮食署的战略宗旨和目标。开发署对照相关项目的关键成果指标衡量业绩，并在企业资源规划系统中对关键成果指标进行持续监督与问责。人口基金的全球方案拟定系统集成方案财务监测，并将供资核准和支出证明表与工作计划进度报告相关联。

156. 在关键业绩指标方面提出了两个主要关切：第一，许多合同经理为了“稳妥起见”，不必要地把指标清单列得过长；第二，大量指标无助于判断规定任务的完成情况(特别是质量方面)和预期成果。少数受访者承认制定的关键业绩指标过多，指标数量越多，计入项目预算的费用就越高。

157. 许多受访者强调，应谨慎选择有意义的关键业绩指标，指标数量应限制在可控范围内，但能够衡量并覆盖所有关键领域，指标的设计应有利于掌握当地的实际业绩，而不是沦为机械的形式主义。方案数据和财务数据之间经常存在脱节，因为执行伙伴提交的方案报告和财务报告由不同的职能部门审查，对数据的系统性验证方法并不一致，从而妨碍了根据成果管理制原则进行业绩评估。能力建设的业绩指标有时过于笼统，无法进行有意义的业绩衡量。有些情况下，执行伙伴提交报告不及时、质量欠佳，使业绩评估变得更加困难。

158. 关键业绩指标对于确保问责、评估执行伙伴管理的效力和效率以及通过执行伙伴实现方案交付的关键目标(如能力建设、国家自主权和知识转让)至关重要。对于大量开展执行伙伴活动的组织来说，缺乏与伙伴管理相关的业绩指标会在问责方面造成问题，难以对伙伴开展有效的管理监督，也难以对内部人员和伙伴进行业绩监测。关键业绩指标应与本组织的战略计划和成果框架保持一致，包括 2021-2024 四年度全面政策审查，并以能力建设等关键领域或活动的公认指标为指导，促进全系统的一致性和统一性。应通过企业资源规划系统、管理系统和报告工具开展数据的收集、监测和报告。

159. 执行以下建议预期将根据成果管理制方法加强执行伙伴的效率和业绩管理。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底前制定执行伙伴管理的关键业绩指标，并建立收集、监测和报告业绩数据的系统。

G. 专用捐助给执行伙伴管理带来的具体挑战

160. 专用捐助可能会对执行伙伴的聘用和管理带来额外挑战，特别是在使用不同于安全理事会核准名单的制裁名单以及采用“负面指定”的情况下。捐助者的此类做法可能会给联合国实体带来更多挑战，对其中立性产生影响。

161. 一位受访者指出，捐助方乐意签署百万美元的咨询服务合同，但在与资源、技能、经验和知识有限的执行伙伴打交道时，透明度和问责却成为其严重关切的问题。此外，立法机构和理事机构中负责财务和预算事务的人员在处理摊款或核心捐款时非常严格，但却对自愿捐款、专用捐款或非核心捐款资助的活动睁一只眼闭一只眼。这位同事想知道，既然所有捐助者供资的情况都需要花费纳税人的钱，为什么只对执行伙伴提出透明度和问责要求，却没有对咨询和其他合作模式提出类似的问题和要求，也没有表达类似的担忧和关切。

162. 换言之，甄选和聘用过程的透明度本身很重要；还必须遵守经商定的公认原则以避免产生政治风险。应在制度中承认小型非政府组织和民间组织的固有局

限性，这些组织能力有限，在行政和财务结构、规则和监管框架以及人力和财力方面相对薄弱。

163. 另一个挑战是供资伙伴的信托标准和要求存在差异。联合国系统各实体为确保遵守这些有时互相矛盾的要求，需承担高昂的交易成本，使效率和效力大打折扣。以某联合国机构的两个主要供资伙伴为例：一个供资伙伴只接受使用联合国机构采购规则的执行伙伴；而另一个供资伙伴能接受基于风险的能力评估，即只要评估认为执行伙伴的采购规则足够健全，就可以使用这些规则。这种互相矛盾的要求造成的后果是，必须针对每位供资伙伴制定不同的执行伙伴协议，从而引发公正性、中立性和独立性问题。

使用不同于安全理事会核准名单的制裁名单

164. 各组织坚称，它们严格遵守安全理事会核准的制裁措施，并遵守联合国系统制定的联合国全球采购网和《联合国全球契约》的禁止或除名机制(例如涉及烟草、酒精饮料、麻醉药品、武器制造和出口的实体)。然而，许多组织承认，由于对自愿捐助和专用捐助的依赖，它们被迫遵守由单个会员国或会员国集团实施的单方面制裁，而非由安全理事会核准的联合国制裁。这必然会引发以下问题：由单个会员国或会员国集团实施的单方面制裁对联合国实体聘用和管理执行伙伴的中立性、独立性和公正性会产生怎样的影响？

“负面指定”捐款用途

165. 一些传统和新兴捐助者越来越倾向于在捐款时规定“负面指定”。捐助者没有就谁可以受益的问题对组织规定任何条件，但却规定捐助不得用于居住在特定地理区域的人，或与特定政治运动或组织立场一致的人(例如捐助者视为“恐怖主义组织”的机构，即使安全理事会并没有这样的认定)，或与东道国政府或“反叛组织”立场一致的非政府组织或民间组织。该现象也必然会引发如下问题：由单个会员国或会员国集团强加的负面指定要求对联合国实体聘用和管理执行伙伴的中立性、独立性和公正性会产生怎样的影响？

166. 检查专员认为，各组织应确保其接受的任何资金符合适用的筹资政策和其他相关规则和条例，这也同样适用于各组织收到并分配给执行伙伴的所有资金，如果采用这种执行模式的话。各组织应当注意避免任何可能被视为偏离联合国系统各组织应遵循的公正、独立和中性原则的做法。任何问题都应在与捐助者谈判的过程中尽早讨论，以防止和避免在后期实施阶段可能出现的任何问题。理想情况下，各组织应遵循联合国系统商定的公认筹资原则和标准。各实体应通过适当的机构间机制，制定所有实体都能接受、认可并且适应其具体情况共同行为标准。

四. 根据成果管理制原则开展执行伙伴甄选、尽职、基于风险的监测和业绩衡量

167. 本章探讨各组织在落实执行伙伴政策和进程方面面临的共同关键挑战，以及在实地推行这些政策时面临的障碍。重点关注以下问题：执行伙伴甄选、尽职、风险和能力评估、协议的延长以及根据成果管理制方法进行业绩监测。

168. 在这方面评估了 2013 年联检组报告中建议 4 和建议 7 的执行情况。酌情考虑了各主要类别执行伙伴之间的差异。因为它们各有具体的特点。还讨论了在特定行动环境中出现的具体挑战，例如紧急情况、冲突后和人道主义环境。

169. 评估的重点围绕采取基于风险的方法来聘用和管理执行伙伴，并将其制度化，嵌入执行伙伴管理流程的不同阶段，特别是甄选阶段以及业绩监测和报告阶段。⁹

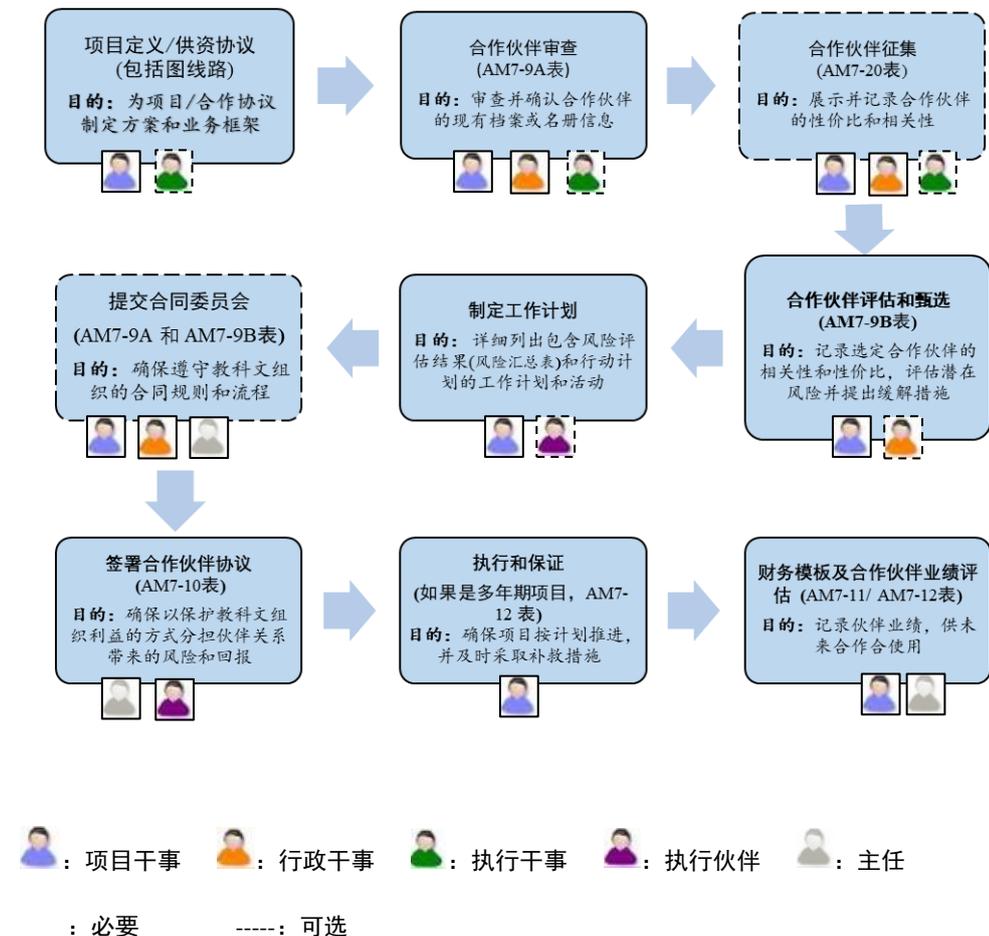
A. 执行伙伴甄选责任分散在许多办事处和职能部门

170. 如前所述，执行伙伴管理是一项贯穿各领域的活动，责任横向和纵向分布在多个办事处和职能部门。除少数区域方案或全球方案外，绝大多数方案都在国家办事处一级执行，因此甄选工作通常在国家办事处一级开展。然而，国家、区域和总部各级的许多其他办事处和职能部门也参与了甄选，这取决于执行伙伴协议的类型、规模及其他因素。

171. 根据组织的结构、业务流程和做法，联合国系统各实体的情况和流程各不相同，负责甄选执行伙伴的办事处和职能部门的数量、类型及相关流程也各不相同。此外，在同一组织内，根据执行伙伴的类型、协议金额和其他因素，适用不同的甄选程序。尽管存在这些差异，但甄选工作总会涉及许多不同的办事处和职能部门。下图五(摘自教科文组织)说明了参与甄选流程的行为体复杂多样、贯穿各领域。

⁹ 报告调整了联检组 2013 年报告所描述的执行伙伴管理流程(见 JIU/REP/2013/4, 第 36 段)。

图五
流程图



资料来源: 教科文组织, 行政手册。

172. 甄选执行伙伴的责任分散在各个职能部门, 包括合同委员会。教科文组织也不例外, 该组织的许多行为体都参与了这一复杂的甄选流程。

B. 更新执行伙伴甄选政策、准则和标准作业程序, 并将基于风险的方法制度化

173. 鉴于流程复杂、行为体众多, 执行伙伴甄选政策、准则和标准作业程序应明确、简洁、有据可查, 并明确规定分配给各职能部门和办事处的角色和责任, 从而确保甄选过程和所作决策的问责制和透明度。同样重要的是, 决策应依据明确的标准, 并且决策过程应记录在案, 同时确保所有相关专员都能够查阅并获取执行伙伴的关键信息。

174. 对政策、准则和标准作业程序的审查表明, 自 2013 年报告以来, 许多实体改进了甄选政策和流程, 为不同类别的执行伙伴制定了不同的甄选标准, 并根据协议金额、合作伙伴类型和运营环境等风险因素对流程进行了调整。各实体建立了竞争性甄选流程, 并通过建立联合国伙伴门户网站等伙伴网站将注册流程数

字化。另一项改进是对潜在合作伙伴开展前期尽职及风险和能力评估，从而纳入并加强了基于风险的甄选流程。

175. 以下案例说明了各组织取得的进展，展示了各组织如何加强尽职及风险评估方法和流程，使其成为甄选工作的组成部分，措施包括扩大评估范围，将防止性剥削和性虐待评估纳入其中，对照制裁名单进行筛选，利用数字平台进行注册和筛选(联合国伙伴门户网站由多个实体共享)。附件五载有甄选过程主要步骤的概述和细节。

176. 粮食署将最低标准尽职和评估相结合。粮食配送的提案征集流程遵循以下步骤：

- 在联合国伙伴门户网站上填写资料并完成验证
- 开展能力评估和风险分类，记录风险缓解措施，供提案审查和最终甄选委员会使用
- 由指定单位和分办事处审查提案，包括技术和财务评估(由技术团队和财务团队完成)，并提交给合作伙伴委员会
- 合作伙伴委员会召开会议，完成最终保证和甄选
- 对伙伴组织进行强制性上岗培训，培训内容涵盖所有政策的重要方面，包括反欺诈和反腐败以及防止性剥削和性虐待

177. 粮食署表示，多家参加机构正在协调推出联合国合作伙伴门户网站数字化关键甄选流程，这将有助于在国家办事处一级有效甄选合作伙伴。虽然甄选流程的具体业务标准由国家办事处制定，但每个办事处均设立了合作伙伴委员会，确保作出公平、透明的伙伴关系决策，并在区域局和总部两级得到第二道防线的支持。粮食署在总部一级对非政府组织开展尽职评估，有助于在全组织范围内建立合作伙伴知识库，同时继续推进端对端伙伴关系进程的数字化。

178. 人口基金尽职框架(甄选、注册和评估政策)制定了审查标准，对所有非政府组织在注册前进行审查：在该国注册；适当的治理；比较优势以及与人口基金任务的匹配度；没有利益冲突、欺诈史、投诉和执行问题；防止性剥削和性虐待评估；并对照安全理事会综合制裁名单进行检查。人口基金目前正处于过渡阶段，拟将执行伙伴尽职、注册和甄选流程集成到联合国伙伴门户网站，要求非政府组织在网站上填写一份涵盖面广的资料，并由联合国工作人员审查和核实。开发署通过了一项关于执行伙伴甄选的新政策，规定了明确、简洁、有据可查的标准、角色和责任。

179. 儿基会、难民署和粮食署为统一民间组织执行伙伴的甄选和尽职流程，共同开发了伙伴门户网站。除了增加透明度和机会外，采用该门户网站的机构相互承认对方的尽职流程，并对照安全理事会制裁名单对本组织的候选伙伴进行自动筛选。现有的现金统转微观评估和防止性剥削和性虐待评估是统一的机构间工具，机构间相互认可评估结果。儿基会等现金统转机构在抽查和财务审计中使用相似的职权范围以及统一的资金申请和支出报告表。包括伙伴关系管理在内的内部政策和流程每两年接受一次审查。儿基会、难民署和粮食署正持续努力统一和精简流程，通过门户网站加强业绩、监测和保证方面的信息共享，并修订和调整防止性剥削和性虐待评估及现金统转微观评估。

180. 检查专员欢迎取得的进展。稳健的甄选流程是成功聘用执行伙伴的先决条件，确保伙伴的甄选基于适用的标准和内在制衡机制，并且符合尽职及风险和能力评估要求。然而，一些挑战仍然存在，需要进一步改进。

C. 加强执行伙伴的甄选以应对持续存在的挑战

181. 受访者提出了一些对执行伙伴甄选产生负面影响的挑战，相关监督报告也指出了这些问题。

内部能力制约

182. 内部能力制约阻碍了尽职及风险和能力评估流程，特别是在国家一级。方案管理人和参与甄选的工作人员要面对数量众多的执行伙伴，需要根据政策、指导、标准作业程序和清单完成大量尽职任务。需要充足的人力资源确保尽职和风险评估不会流于形式。在甄选过程中，需要通过会议、抽查和实地访问等方式对合作伙伴提供的信息进行实地核实和检查。各组织承认需要采取强有力的尽职和风险评估措施。然而，也有组织指出，尽职和评估活动需要具备一定的灵活性，以便迅速有效地执行方案。

需要在尽职和灵活性之间取得适当平衡

183. 虽然各组织认识到需要加强尽职、伙伴评估和保证措施，但这些要求不应导致方案工作人员主要专注于上述要求，而不是专注于方案的交付和执行。在执行政策时应有一定的灵活性，考虑到当地的现实情况和其他业务情况。过于繁琐、详细的政策和要求会导致额外的官僚层级，增加交易成本和间接费用。在处理由 COVID-19 产生的要求以及由此带来的限制时，也需具备适当的灵活性。

184. 许多实体致力于简化、精简和综合流程，减少无法产生价值的形式主义活动；这些实体认为尽职措施对执行伙伴甄选和管理等高风险领域至关重要，但同时措施进行了改进，在不省略关键步骤的情况下更容易达到合规要求。

将风险转移到链中最薄弱的环节

185. 一些受访者表示，在许多情况下，风险被转移到执行机构链的下游，即从捐助者转移到联合国实体，再到受援国政府实体或国际非政府组织伙伴，而后者又可能与国家或地方非政府组织、其他实体或分包商合作，并将风险进一步下移给它们。应以批判的眼光看待这一现象，就可接受的风险水平开展讨论，并就间接费用和方案支助费用水平进行风险偏好谈判，以减轻风险。如不采取这些措施，当前零风险容忍和风险承担模式将继续盛行，而非采用风险分担模式。

有限的合作伙伴选择和机构之间的竞争

186. 一些受访者表示，在某些行动国，特别是在紧急和人道主义环境中，只有少数执行伙伴掌握当地语言、了解当地情况。这对甄选和寻找最合适的伙伴产生了影响，并导致多个联合国机构和其他行为体竞相聘用同一伙伴。

捐助者在甄选中的作用

187. 一些实体坚称，在为捐助者资助的方案甄选执行伙伴时，捐助者没有施加任何压力。一些实体称，收到了受援国政府关于聘用哪个合作伙伴的“建议”，特别是在自筹资金项目中。在这种情况下，受援国政府可能会要求参与甄选过程，甚至可能有权“否决”权。

188. 一些组织提到，在实践中，捐助方只有在确定了合作伙伴并将其详细信息写入项目协议后，才愿意签署伙伴关系协议。各实体的做法和影响差异很大，没有统一的标准或做法。

189. 各实体应通过适当的机构间机制，制定符合条例、规则和政策，并且所有实体都能接受且适应其具体情况的伙伴甄选共同做法或标准。

地方和基层非政府组织和民间组织的能力有限

190. 对潜在伙伴的能力评估是一个具有挑战性的领域，因为联合国各实体的立法机构和理事机构在既定政策目标中要求协助国家和地方伙伴建设和加强能力，《大协议》承诺也制定了本地化目标，但许多捐助者坚持认为，各实体只应选择那些拥有足够能力的伙伴，这两者是相互冲突的。

依赖有限的合作伙伴

191. 许多实体长期聘用同一执行伙伴，尽管严格遵守了相关甄选程序，但会造成对特定伙伴的依赖。虽然对于要求合作伙伴掌握独特技术知识或专门技能的高度专业化方案来说，这一做法可能是合理的，但在其他情况下，显然不是一种可取的做法。解决办法之一是规定聘用同一合作伙伴参与相同或类似项目或活动不得超过两次。然而，这一解决办法无法适用于旨在建设国家能力的项目，因为这些项目需要长期聘用合作伙伴，也不适用于要求合作伙伴拥有特定技术知识、职能或任务的项目和方案，例如政府机构。与此同时，甄选和聘用不同的伙伴有助于加强能力、促进本地化，尽管可能只是部分实现目标。在可能的情况下，各组织应加大力度接触新伙伴，在公共网站和/或伙伴门户网站上发布可供所有潜在伙伴访问的必要信息。人口基金等组织的国家办事处通常在制定国家方案文件期间寻找潜在执行伙伴。联合国工业发展组织(工发组织)同时推进执行伙伴的寻找、甄选和风险评估与项目的拟订和评估，从而提高了项目执行的效率。

在能力建设和知识转让方面遇到的挑战

192. 在本地化目标被列入《大协议》承诺之前，联合国系统各组织就已承诺通过各自立法机构和理事机构作出的各类决议和决定，协助从受援国或东道国的潜在合作伙伴中选出的国家、省和地方各级执行伙伴发展和加强能力。本地化只是进一步推进了这一目标的实现。

193. 由于各组织的任务不同，其优先考虑的执行伙伴类别也各不相同。人口基金根据其财务条例和细则，优先考虑政府和国家非政府组织。对开发署而言，协助政府伙伴建设能力并确保成果的自主权和可持续性是其方案拟订的核心目标。聘用政府机构作为执行伙伴能协助其通过执行项目加强建设能力、自主权和可持续性。开发署主要聘用非政府组织作为责任方，而不是执行伙伴。责任方负责交付已委托给执行伙伴的项目商定工作计划的一部分。教科文组织有一个特殊类别

的战略伙伴，其工作与教科文组织的任务密切相关，并且处于独特的地位，能够对任务的推进产生影响，并利用政治支持、技能或资源取得成果。战略合作伙伴具有独特能力，能够接触到目标受众或偏远地区受众。战略伙伴地位授予有限数量的合作伙伴，根据相关理事机构的决定，这些合作伙伴隶属于教科文组织。

194. 联合国各实体可以聘用国际非政府组织作为执行伙伴，并纳入适当规定，使后者保证并有义务与当地非政府组织合作，并协助其发展在特定领域的能力。有些实体已经采取行动，应鼓励其他实体效仿。联合国各组织和大型国际非政府组织可以考虑采取协调统一的联合能力建设方法，包括利用机构间常设委员会和国际志愿机构理事会等方案协调平台或网络，并在各自专题群组内进行协调。然而，此类本地化举措涉及许多需要解决的问题，包括建立问责制、阐明联合国各实体的作用和责任以及能力建设成本。

联合国对联合国转让协议的使用¹⁰ 和“相互承认”原则的适用

195. 一些受访者提到，尽管有关于相互承认的声明及相关标准模板，但在聘用另一个联合国实体作为伙伴方面遇到了挑战。受访者特别提到了两个例子：第一个例子中，一个实体用了整整一年时间才与另一个实体就其希望供资的项目签订联合国对联合国的转让协议；在第二个例子中，另一个实体花了两年时间才完成类似协议的签署。虽然花费如此长的时间可能是有正当理由的，例如协议条款对双方并非同等有利，但这些案例表明，需要做更多的工作，为联合国组织聘用另一个联合国组织作为执行伙伴提供便利。

196. 联合国各实体应审查相互承认声明的有效执行情况和遇到的挑战。应通过联合国系统行政首长协调理事会(首协会)等适当的协调机制，制定并商定一项规程或指南，消除在知识产权、数据保护、机构支助费用费率或报告要求等领域反复出现的争论和分歧。规程或指南应规定，这一流程的完成时间不应超过合理时限，例如 12 周或 3 个月。任何剩余问题如果在 2 个月或 8 周内没有得到解决，应上报给高级官员，高级官员应举行会议，以双方都满意的方式迅速解决未决分歧。这也有助于防止与人格相关的因素在这一流程中产生过大的影响力。应通过相关的机构间机制解决严重障碍，而不能只为一个实体制定特殊例外规定。

D. 远程监控伙伴活动

197. COVID-19 大流行对联合国各组织的传统工作方式产生的重要影响之一是近两年来对公务旅行的严格限制，难以赴现场面对面开展执行伙伴业绩监测和评估。这反过来催生了对“远程”或“虚拟”监控的更大需求，即无需前往工作现场进行抽查，而是使用智能手机、电话会议、人工智能、物联网、区块链应用和无人机等现代技术工具，在某些情况下可能会造成一些法律问题。

198. 远程监测在大流行疫情爆发之前就有使用，但对公差的严格限制大大增加了远程监测的需求，各实体需要探索使用较新的技术工具，并寻求最具成本效益的解决办法。

¹⁰ 见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-06/UN2UN-Transfer-Agreement-Template-FINAL-3-June-2021.pdf>。

五. 法律文书、程序、合作伙伴欺诈和其他不当行为的预防和发现

保障组织利益所需的强有力的法律文书

199. 审查评估了与执行伙伴管理相关的法律文书，特别是执行伙伴协议、附件及一般条款和条件是否充分，是否包含了所有必要的关键条款，以确保在信托要求及现行行为守则、价值观、标准和原则方面适当保障各组织的利益。在此背景下，联检组重新审查了 2013 年报告的**建议 6**，并审查了各组织在执行该建议方面取得的进展。

更新执行伙伴协议、模板和相关指南

200. 审查认为已经取得了进展，大多数组织自 2013 年以来更新了协议、模板、附件和相关条款，通常与执行伙伴政策的修订同时进行。许多组织制定并发布了包括检查清单在内的相关指南和模板协议，为法律文书的使用提供了便利。

201. 主要增加了以下条款：欺诈预防、制裁、报告义务、行为守则、防止性剥削和性虐待相关规定、对相关文件和数据的查阅、对项目执行地的访问、包括关键业绩指标在内的业绩衡量、实体标志和符号的使用、知识产权和调查条款等。

202. 难民署的伙伴关系协议载有保护组织权利、工作人员和审计师(包括签约审计公司)的合同条款，并确保内部监督事务厅(监督厅)和联合国审计委员会能够进入伙伴的办公场所，能够查阅其记录和文件。伙伴关系协议根据不同的伙伴类型(非政府组织、各国政府、联合国)和形式(双方或三方，多年期)规定了各方的权利和义务。自 2013 年以来，各组织不断对协议类型进行微调。

203. 自 2013 年以来，人口基金多次修订执行伙伴协议，增加了关于执行伙伴义务的广泛条款。最近，又增加了与方案供应品以及防止性剥削和性虐待有关的义务。

204. 儿基会制定了标准合作协议及标准条款和条件。在制定过程中，与包括执行伙伴在内的所有利益攸关方协商，对这些条款进行了审查，未经法律部门批准不得更改。协议由系统生成。最新修订列入了关于儿童保护以及防止性剥削和性虐待的条款。

205. 世卫组织修订了所有协议模板，目前符合世卫组织的所有要求。联合国秘书处已启动由主计长办公室牵头的进程，以制定聘用执行伙伴的共同法律协议。

206. 检查专员欢迎取得的进展。加强执行伙伴协议是充分保障组织利益的关键措施，包括遵守信托要求以及良好行为和价值观标准，通过在全实体适用相同条件、降低交易成本来促进一致性，并在组织内部统一使用现有模板协议，以提高效率并有效管理法律、财务和业务风险。

207. 本次审查不对所有参加组织的条款和规定进行深入的法律审查。下表列出了最相关的关键条款和规定。

执行伙伴协议中有关的关键条款和规定(甄选)

- 明确的业绩预期，包括关键业绩指标、产出和成果
- 调查权，包括调查执行伙伴的分包商
- 报告任何不当行为和欺诈行为的义务，包括性剥削和性虐待行为
- 能够查阅相关文件和数据，能够走访项目执行地
- 承认和遵守联合国的价值观和行为守则
- 反恐怖主义和反腐败条款
- 执行伙伴采购、分包和人员聘用
- 法律条款
- 知识产权条款
- 使用联合国徽
- 对执行伙伴活动引起的法律责任的限制
- 向执行伙伴提供的实物捐助和设备的财产权
- 关于披露从其他捐助者处收到的项目资金的规定

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

208. 一些受访者表示，之所以偏离协议模板及其一般条款往往是有原因的，主要是应捐助者的要求，但有时也应合作伙伴的要求。发达国家的学术机构和大型国际非政府组织经常要求修改与知识产权、赔偿责任和争端解决有关的条款。政府实体经常要求修改职责、赔偿责任和争端解决条款。法律部门负责审查和批准协议，如果收到的审查请求过多，可能会减缓审批速度并面临能力不足的问题。偏离模板对组织内部执行伙伴管理标准和流程的一致性产生了负面影响，并可能导致额外成本，因为现有的企业资源规划和管理系统可能不具备收集追踪所需数据并生成特定格式报告的功能，需要人工干预。

209. 另一个挑战是，一些执行伙伴，特别是国家和地方非政府组织以及社区和基层实体，没有能力适应和遵守实践中的严格要求，鉴于当地的现实情况和行动环境，这些要求可能过于严苛。在此类情况下应允许一定的灵活性，确保因地制宜采取其他适当的风险缓解措施。在这方面，其他重要措施包括对执行伙伴及其工作人员进行培训和指导。

210. 各组织应在已取得进展的基础上，根据良好做法和经验教训更新法律文书及相关指南和模板。在此过程中，各组织应考虑到新趋势(COVID-19、专用捐助、捐助者要求增多)，并了解相关机构间论坛(包括首协会及其委员会、网络和工作组，机构间常设委员会，内部审计事务代表，国际调查员会议，以及性剥削和性虐待工作组等特设小组)讨论和制定的共同方法。应以基于风险的方法为指导原则，确保制定强有力的全面法律文书，同时在具备风险缓解措施的前提下允许一定的灵活性，并考虑到内部能力和某些执行伙伴能力的限制。

211. 此外，许多组织都有不同类型的协议，适用于不同的业务场景和情况，如小规模协议、快速程序、双方、三方和多年期协议，以及特权或优先伙伴安排。

从法律角度来看，只要规定了风险缓解措施，在协议中使用不太严格的准则或指示是可以接受的。

小规模协议

212. 一些组织使用小规模协议聘用执行伙伴执行规模相对较小的项目。这些项目对执行伙伴的要求不那么严格，可以迅速执行，降低了各组织和执行伙伴的交易成本和管理负担。

213. 环境署使用小规模融资协议转移 20 万美元以下的资金，是该组织使用最广泛的执行伙伴协议类型。妇女署为方案伙伴制定了小额赠款政策和流程，包括小额赠款协议，用于民间组织合作伙伴的能力建设。儿基会在以下情况使用小规模供资协议与伙伴开展合作：在一个日历年内金额低于 5 万美元，或在人道主义应急期间转移不超过 3 个月的用于立即分发的供应品。这些协议是简单的工具，使各办事处能够在风险不高的情况迅速下建立伙伴关系，或在紧急情况下迅速落实伙伴关系。

214. 相比之下，难民署认为小规模协议是多余的，已从 2021 年起停止使用，因为难民署进行了更广泛的改革，简化了程序和要求，并提供更大的灵活性来创建反映单个项目和伙伴风险的项目特定控制。难民署还创建了一种新合作模式，用于向当地由难民领导的组织提供极少量的资金。难民署正在逐步推广这一模式，如果证明是成功的，将扩大使用范围。

215. 人口基金采用赠款模式向社区性组织提供小额捐款，仅用于建设其自身能力。人口基金目前没有针对执行伙伴的小规模协议，正在制定政策批准此类协议的使用。

216. 小规模协议和赠款等类似模式似乎是有用的工具，各组织可以根据具体情况和授权安排使用，以降低交易成本、加速实施进程，使决策和行动更靠近交付点，同时考虑到风险临界点和适当的风险缓解措施，确保仍然有充分的保障措施。基于风险的方法能够确保在具备一定灵活性的基础上，仍然有充分的风险缓解措施和控制。

快速协议和程序

217. 一些组织为在紧急情况下迅速采取行动、作出应对制定了特定程序。除了需要迅速行动的情况外，其他因素也会触发快速程序的使用，例如合适的合作伙伴数量有限、对行动地点的访问受限以及安全考虑。快速程序可用于在此类行动环境中聘用合作伙伴，并包括对非竞争性投标要求的例外，以及其他对甄选流程某些步骤的放弃。

218. 难民署为管理紧急情况下的伙伴关系采取了一系列特别措施，适用于机构宣布进入二级和三级紧急状态的情况。特别措施规定了甄选、核查和采购等等的特别程序。在紧急情况下，业务代表可以跳过甄选流程。良好做法包括按部门建立通过甄选的待命伙伴名册。工发组织也有类似的做法。儿基会简化了人道主义方案文件和应急方案文件的成果框架、预算编制和核准程序，以便在紧急情况发生时迅速作出应对并启动伙伴关系。

219. 毒品和犯罪问题办公室使用的非竞争模式是一种快速程序，允许将以下组织预先确定为执行伙伴：联合国系统各组织；政府间组织；国际金融机构；区域组织和政府实体。

220. 开发署的方案和业务的政策和程序中有一章是关于危机应对的，其中载有一些标准作业程序，以适用于紧急危机和应对方面的财政资源。此外，危机和脆弱环境下的发展解决方案框架即将出台，它将阐述开发署在脆弱和危机环境下的行动依据以及地域和方案优先事项，并思考如何调整开发署的业务模式以确保该组织能在困难的操作环境中达到目的。开发署拟审查其伙伴关系管理方法，这仍将是推动《2030 年议程》取得集体进展的一个最关键方面；它还将审议把加紧交付作为当地关键的人道主义—发展—和平联系行为体的必要性。

221. 人口基金建立了快速程序，包括关于现金转移和方案供应品管理的规定。在 2021 年 1 月之前，快速程序还包括不经竞争流程聘用执行伙伴的规定。人口基金作出了投资，在政策指导文件中就执行伙伴甄选、注册和评估等建立更多基于风险的灵活性。即使没有单独的流程(例如快速程序启动流程)，国家办事处在 人道主义局势中与执行伙伴合作时，也有权利用这一灵活性。国家办事处可通过非竞争性甄选流程与非政府组织合作，确保对紧急情况作出迅速应对。这种模式适用于离散的时间段。

222. 受访者指出了建立快速程序的好处，特别是对于承担人道主义和紧急援助任务的实体，或参与和支持这些实体的组织。事实证明，快速程序有助于各组织对局势作出迅速应对。某些具有挑战性、需要迅速作出应对的紧急情况不允许开展常规甄选流程，例如需要迅速采取干预措施挽救生命的情况。此外，在发生严重紧急情况之前做好准备，并对紧急情况做有效预测，是成功开展人道主义应对的关键因素。良好做法包括：在严重紧急情况可预见的情况下预先选择执行伙伴，包括签署执行协议，以及预先向执行伙伴部署人道主义供应品。在有一种选择允许作出更快应对的情况下，扩展与现有执行伙伴的工作计划。

223. 检查专员建议，鉴于快速程序的好处，尚未制定快速程序但需要在紧急情况、人道主义和类似行动环境中开展活动的实体，应制定和采用快速程序。如下文所述，为合格和合适的伙伴进行预注册或将其纳入名册是有益的。

优先伙伴以及合适伙伴的预注册和名册编制

224. 一些组织根据其理事机构的决定或决议，或者财务细则和条例等其他准则，设有一个特定的“优先伙伴”类别。优先伙伴是首先被选择的实体，常规甄选流程对它们作例外处理，如免除竞争性甄选要求等。对以前聘用过的伙伴也有类似的规定。

225. 虽然维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室的伙伴关系政策不包括对执行伙伴本身的资格预审，但允许在不开展竞争的情况下选择某些实体，包括联合国系统组织、政府间组织、国际金融机构和非联合国区域组织。这一做法能加快聘用流程，提升效率。对于以前聘用过的合作伙伴，以下规定可提高流程效率：(a) 授予各实体为期五年的行政许可，到期后对其进行审查，检查其行政能力是否保持不变或得到加强；(b) 如果对拟议合作伙伴的全面能力评估在五年期内获得认可和批准，则甄选委员会无需再进行审查。工发组织也建立了类似的流程。

226. 人口基金根据其财务条例和细则，优先考虑政府和国家非政府组织。开发署在认真对照一系列方案标准的基础上甄选项目的执行伙伴。同时，由于标准非常强调成果的国家自主和可持续性，方案国的政府机构通常很适合成为执行伙伴。例如，如果项目的目标是协助规划部建设能力，则规划部最好成为该项目的执行伙伴。

227. 此外，一些实体为类似目的建立了合作伙伴或模式的名册，规定一旦这些伙伴通过了预评估和尽职并满足其他甄选标准，就有资格在若干年内提供服务。

228. 教科文组织的伙伴政策中有一个类别是“列入名册的伙伴”，即经过认证并登记入册的伙伴，有效期为三年，而且在履行伙伴协议方面证明有良好的业绩记录。这也适用于以下情况：另一个联合国实体在过去三年中已对拟议伙伴进行了评估和审查。资格预审没有专门表格，可为特定目的使用标准的意向征集书，或酌情使用伙伴征集表。

229. 儿基会没有专门制定资格预审制度；然而，其伙伴关系管理中有多项规定简化了儿基会与之之前合作过的伙伴再次合作的甄选流程，包括：(a) 尽职核查一旦完成，有效期为 5 年(通常为一个国家方案周期)；(b) 执行伙伴能力评估(现金统转微观评估)有效期为 5 年，除非执行伙伴发生重大变化；(c) 一旦执行伙伴被评估为低风险，性剥削和性虐待评估的有效期为 5 年；和(d) 一旦建立了供应商主记录，只要还在有效期内，无需进行更改或更新。这些措施使各办事处能够迅速制定或修订现有方案文件以应对方案需求，无需满足完整的伙伴关系周期的要求。

230. 联合国伙伴门户网站也可用于名册编制。潜在合作伙伴可在网站上注册，验证通过后可根据需要登录系统，以便今后参与竞聘。此外，该系统由几个机构(儿基会、难民署、粮食署和人口基金)共享，促进了机构间合作和信息共享。作为一个在线平台，该网站是实现执行伙伴管理流程部分数字化的一个案例。

231. 一些组织根据其立法机构和理事机构的授权、决议和指南，拥有特权或优先伙伴。这些伙伴无需参加常规甄选流程，特别是竞争性招标流程。

232. 一些组织建立执行伙伴名册的做法有助于更好地进行规划，在需要时更快地聘用伙伴，并降低交易成本，因为尽职和评估等某些甄选步骤的有效期长达数年。联合国伙伴门户网站还可以作为多家机构的执行伙伴名册，促进机构间合作。检查专员支持此类机构间举措，在这方面请参阅下文第八章。

对执行伙伴的供应商制裁机制

233. 只有人口基金和粮食署制定了执行伙伴制裁框架。2021 年，人口基金将执行伙伴从已实施数年的供应商制裁制度中分离出来。粮食署的供应商制裁框架于 2015 年建立并于 2020 年更新，概述了粮食署在处理对包括欺诈和腐败在内的可制裁行为的指称时应采取的步骤。

234. 各组织表示，虽然没有制定正式的禁止或制裁制度，但管理系统中记录了合作伙伴的总体业绩，也标记了不履约或有欺诈行为的合作伙伴。联合国秘书处管理战略、政策和合规部指出，秘书处并未建立禁止机制；合作伙伴的总体业绩记录在 Umoja 赠款人模块中，对不履约的合作伙伴进行标记，并在秘书

处各实体间共享信息。门户网站可以进一步加强，功能可以扩展，以共享受制裁伙伴的信息。

235. 一些受访者表示，制裁和禁止程序将带来重大法律风险，因为合作伙伴在受到制裁或被禁入的情况下可以起诉联合国组织。各组织不具备处理此类案件的必要技术和法律能力。鉴于联合国各实体享有豁免权，合作伙伴无法在国家法院起诉联合国，只能使用其与联合国实体签订的协议中规定的争端解决机制，通常是仲裁机制，这一点本身就限制了相关的法律风险。其他受访者指出，对于在内部标记合作伙伴并且信息不公开共享的非正式流程而言，不存在同等程度的法律风险。即使在这种情况下，在联合国系统内部“非正式”“标记”某个执行伙伴之前，也应给其一个公平的机会来回应和解决任何业绩问题。任何此类程序都会引发一些法律问题，需要认真处理，并且需要通过正当程序加以补充完善。首先要做的是，保留业绩记录不良或被指称有欺诈或其他不当行为的伙伴名单，并在各组织内部和全系统非正式地共享这一信息，包括通过联合国伙伴门户网站等工具共享。

236. 检查专员重申联检组关于联合国系统各组织内欺诈的预防、发现和应对的报告(JIU/REP/2016/4)中提出的相关建议，并建议尚未采取行动的联合国系统各组织的行政首长在 2023 年底之前更新其执行伙伴政策、程序和相关法律文书，允许将执行伙伴“列入黑名单”，包括将相关欺诈案件移交国家当局并追回资产。应酌情考虑到政府实体的特殊性和敏感性。

六. 执行伙伴的培训、能力建设和其他问题

A. 关于执行伙伴管理的培训

237. 联检组在 2013 年报告中建议，各组织应加强关于执行伙伴管理的人员培训，并确保备有必要的培训工具支持切实有效和高效率地执行方案和活动。应当在预算和方案编制阶段先期提出与这方面培训有关的费用开支。¹¹

238. 各组织在开发并向其工作人员提供执行伙伴管理培训方面取得了进展。绝大多数实体提供此类培训，开发了既涵盖一般主题也涵盖专项主题的培训课程，前者包括项目管理和承包，后者包括现金统转以及与民间组织或非政府组织的合作。培训既包括面对面培训，也包括线上课程。鉴于 COVID-19 大流行，过去一年主要开展的是线上培训。有些培训课程对合作伙伴管理人员来说是必修课。一些实体还举办了关于防止性剥削和性虐待以及防止欺诈的培训课程。下文各段概述了一些案例。

239. 粮农组织以多种语言在线上提供关于如何管理或监测业务伙伴关系的大量专门培训课程或指导材料，所有员工均可查阅。根据一些外地办事处的具体需求，粮农组织已举办多轮面对面培训和虚拟培训，作为业务伙伴执行模式能力建设方案的一部分。培训的目标受众是直接参与业务伙伴关系管理的人员。

240. 儿基会为参与执行伙伴管理的人员提供强制性培训课程，培训内容包括成果管理制、与民间组织合作、现金统转、防止性剥削和性虐待以及反欺诈。在 COVID-19 大流行之前培训是面对面开展的，现在也可在线上进行。

241. 人口基金每年为所有执行伙伴管理人员举办一系列培训，内容覆盖执行伙伴管理周期的所有阶段。培训形式包括大量现场培训讲习班、在线培训课程和网络研讨会/知识共享活动，内容涵盖现金统转、保证规划、微观评估的实施和使用、抽查、执行伙伴审计管理以及对审计结果采取后续行动。培训还包括以下内容：执行伙伴保证系统的使用，并针对疫情下的远程抽查和审计程序以及远程方案监测开展专门培训；针对工作人员和执行伙伴开展的关于执行伙伴欺诈的联合电子课程；工作计划及出资授权和支出证明表管理；工作计划管理的在线认证；全球方案拟订系统，包括系统和政策培训；执行伙伴财务管理，包括费用审查、预付款和未偿还预付款管理；“最后一英里”保证，包括风险评估、抽查和审计；执行伙伴防止性剥削和性虐待规程的落实；以及联合国伙伴门户网站的使用。

242. 检查专员欢迎所取得的进展，并赞赏总部、区域和国家各级有大量工作人员从培训中受益，并且培训涵盖的主题非常广泛，包括防止性剥削和性虐待、预防欺诈和现金统转等问题。检查专员鼓励尚未为执行伙伴管理人员开设培训课程的实体尽快开设课程，根据良好做法和经验教训更新培训课程，并在某些课程结束后建立反馈机制或开展满意度调查。检查专员还建议各组织在可行的情况下通过联合国伙伴门户网站等现有机构间机制分享培训课程和材料，以促进信息共享和全系统合作。

¹¹ 见 JIU/REP/2013/4, 第 199 段。

243. 在已取得进展的基础上，在以下方面还需做更多工作：编写和更新培训材料，并在总部、区域和外地各级开展执行伙伴管理培训。鉴于执行伙伴管理的跨部门和权力分散的性质，培训将有助于加强问责，改善执行伙伴管理的有效性，并促进组织内部的合作和一致性。应尽可能通过现有渠道和机构间机制和论坛，如联合国伙伴门户网站、现金统转和首协会机制，与其他组织分享培训材料。此外，还应鼓励各组织编写培训材料，并在机构间开展以下领域的培训：防止性剥削和性虐待、预防欺诈、尽职、风险和能力评估、基于结果的监测和伙伴评估。培训有利于分享经验教训和良好做法，并促进机构间合作，从而减少重复工作并提高全系统的统一性和标准化，还将如建议 1 所述，推动制定一套共同商定的执行伙伴管理指导原则。

244. 执行以下建议预期将加强协调与合作，并传播良好做法。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前，通过现有的机构间机制/论坛，相互分享与执行伙伴管理相关的专门培训材料和模块，包括对伙伴的尽职、风险和能力评估，基于成果和风险的业绩监测，防止欺诈，防止性剥削和性虐待，能力建设，与地方非政府组织和民间组织合作，统一现金转移方式和联合国伙伴门户网站。

B. 执行伙伴的能力建设

245. 受访者表示，执行伙伴在制定稳健的内部管理制度、内部控制和财务管理、会计和人力资源或采购政策和流程方面缺乏足够的的能力，这是通过执行伙伴有效交付方案所面临的主要挑战。各类执行伙伴和政府实体以及非政府组织均面临这一挑战，特别是组织架构不健全的小型、地方、社区或基层实体。合作伙伴在与联合国系统各实体建立伙伴关系时，往往会面临非常复杂、严格的全面监管框架和要求。

246. 各组织已采取多种能力建设措施应对这些挑战，包括开展能力评估，举办正式培训课程、讲习班和培训班，并在整个项目执行周期内持续提供非正式临时指导。

247. 能力建设工作与联合国各组织的任务密切相关，并遵循其立法机构或理事机构的相关决定或决议。因此，各实体的能力建设重点各不相同，对能力建设的重视程度和实施力度也各不相同。能力建设活动也受到全系统任务和决定的影响，如四年度全面政策审查、可持续发展目标和《2030 年议程》。能力建设活动特别强调国家自主权、符合国家优先事项、知识转让、伙伴关系原则和真正伙伴关系的概念。这种努力还与关于适当执行模式的选择和决策有关，例如直接执行、国家执行和通过执行伙伴交付方案。

248. 与 2013 年相比，通过对合作伙伴开展前期风险和能力评估、发布具体指南并全面扩大此类活动的规模，各组织在能力建设措施方面取得了重大进展。

249. 执行伙伴的能力建设是开发署方案拟订的核心，既是为了减少项目交付障碍，使项目能够在问责制下切实有效地实现成果，也是项目的主要成果目标之

一。开发署使用现金统转和伙伴能力评估工具开展能力评估，有助于查明能力还需提升的领域，如财务管理、采购、人事管理、项目管理、遵守标准等。一旦发现合作伙伴达不到某些领域的能力要求，开发署将决定是接受风险、减轻风险还是终止与合作伙伴合作。

250. 在世卫组织直接向政府对对应部门提供财政合作赠款的协议中，鉴于政府对对应部门是其主要合作伙伴，能力建设是一项重要安排。赠款提供了催化资金，通过开展培训、分享技术专长和最佳国际做法加强伙伴的能力建设。对口单位接受了有关成果交付、有效报告以及技术和财务方面的培训，以确保技术合作的执行具有最高质量，财务报告符合问责标准。

251. 能力发展是粮农组织实现其战略目标的六项核心职能之一。因此，它超出了仅在具体伙伴关系框架内的能力建设的范围。全球环境基金资助的项目组合以它的机构授权为基础，目的是整合系统性能力发展，以实现更多由国家驱动的大规模转型成果。这项工作的重点是通过扶持并赋权于国家和地方合作伙伴，推动交付和执行，以增强其在项目设计和执行阶段的能力。这包括严格的能力需求分析，以及精准能力发展战略的设计和执行。

252. 如上所述(见第 60 和 62 段)，粮食署是少数拥有伙伴关系授权和具体指导的联合国组织之一。根据其非政府组织伙伴关系指南，粮食署敦促国际非政府组织在某些领域(应急响应和充分准备、现金转移等)建设地方非政府组织的能力。粮食署新设立了一个加强国家能力股，专门负责加强国家能力，重点关注一系列国家和非国家行为体的发展，作为全社会办法的一部分。该股正在制定所有必要的机构指导，包括制定战略、开发工具包，并建立了一个专注于方案支助、证据收集和知识管理的专门团队。该股还致力于将能力建设执行情况和业绩纳入整体成果框架，以便在年度国家报告中进一步反映该问题。

253. 难民署印发了多份文件，如《关于加强难民署及其伙伴补充能力的指导说明》和《难民署学习政策》。难民署与其他联合国机构以及国际行动和国际志愿机构理事会等机构间组织协商，正在研究如何分析合作伙伴的共同弱点并找到解决方案。人口基金为伙伴编写了一本合作手册，并以非集中的方式(在国家办事处一级)对执行伙伴进行培训。

254. 儿基会根据伙伴关系类型和方案干预类型利用多个平台进行能力建设。其在线培训平台 Agora 向工作人员、合作伙伴和其他第三方提供方案和业务课程，以及具体的培训和支助材料，以促进伙伴关系管理。儿基会向合作伙伴提供成功执行方案所需的技术材料和供应品，方案干事在方案设计和监测阶段以及在年度伙伴关系审查期间直接提供技术支助，儿基会还会在年度审查期间和执行伙伴讨论成功因素及其需求。关于方案监测考察、能力评估、抽查和审计的报告载有对执行伙伴加强方案和业务管理的直接建议，并与执行伙伴开展讨论。儿基会还就方案和业务问题举办了多次面对面(现在是虚拟)培训。

255. 对潜在伙伴开展能力评估是一个具有挑战性的领域，因为与立法机构或理事机构提出的按照《大协议》承诺的本地化目标建设和加强小型伙伴能力的既定政策目标相冲突。据报告，许多捐助者坚持认为，联合国实体只应选择那些拥有足够能力的伙伴；这不利于实现既定的建设和加强能力的政策目标。捐助者希望伙伴拥有强大的能力并将其作为一项关键的选择标准，如何在满足捐助者要求的

情况下加强执行伙伴的能力仍然是一个难题。因此，履行《大协议》承诺、加强能力和实现本地化仍然具有挑战性。

256. 许多实体多年来一直聘用相同的执行伙伴，尽管并未违反甄选程序，但在实际上造成了对特定伙伴的依赖。这显然不是一种可取的做法。解决办法之一是规定聘用同一合作伙伴参与相同或类似项目或活动不得超过两次或不得超过规定次数。甄选和聘用不同的伙伴还能加强能力、促进本地化，尽管可能只是部分实现目标。然而，有些组织指出，鉴于其他业务现实(特别是在能力有限的情况下)，增加限制(例如每两年更换一次非政府组织伙伴)，可能并非总是对参加组织有利。此外，在短时间内更换非政府组织伙伴，会对财务造成影响，因为协助非政府组织建设能力需要时间和金钱投入。还应注意这种做法不妨碍任务的执行以及建设和加强国家能力的努力。可以为机构间协调采取额外的尽职步骤，以确保同一合作伙伴或若干合作伙伴不会同时为不同实体执行多个项目，从而造成垄断或寡头垄断的情况。

257. 即使在本地化目标被列入《大协议》承诺之前，联合国系统各组织就已承诺通过各自立法机构和理事机构作出的各类决议和决定，协助从受援国或东道国的潜在合作伙伴中选出的国家、省和地方各级执行伙伴发展和加强能力。这些承诺只是进一步推进了这一目标的实现。一个办法是：各实体聘用国际非政府组织作为执行伙伴，并纳入适当的规定，使后者再去聘用当地非政府组织并发展它们的能力。有些实体已经采取行动，应鼓励其他实体效仿。

258. 人力和财政资源方面的内部能力有限，给合作伙伴的能力建设带来了额外挑战。根据联检组 2013 年报告中的建议，应在可行的情况下将培训和能力建设列入执行伙伴协议，并分配相应的资金。为评估这种能力建设工作的有效性，相关的关键业绩指标应予以制定并不断评估。

259. 包括难民署和现金统转机构在内的一些组织采用了机构间方法。《大协议》承诺等其他举措为加强机构间在能力建设方面的提供了机会。检查专员鼓励其他组织采取类似举措，并利用现有机制和工具，通过联合国伙伴门户网站、驻地协调员办事处和其他论坛在联合国全系统分享能力评估及相关的指导和培训材料。

260. 有效开展能力建设的一个基本前提，是对合作伙伴进行风险和能力评估，这是确定必要的能力建设措施、决定可接受的风险敞口的基础。在这方面，请参阅上文第三章。

261. 能力建设根据各组织的任务开展，并遵循其立法机构或理事机构的相关决定或决议。这些决定或决议就采用何种执行方式(例如直接执行、国家执行(或等效方式)或两者的组合)、选择哪个合作伙伴、基本选择标准、能力建设估计水平和可接受的风险承受能力等提供了总体指导和框架。请参阅上文第二和第三章，其中建议对执行伙伴采取基于风险的战略方法，并与本组织的总体优先事项和战略保持一致。

262. 协助执行伙伴建设能力、加强国家能力和促进国家自主权是通过执行伙伴交付方案的关键目标和指导标准。能力建设活动得到了四年度全面政策审查、发展系统重新定位和《2030 年可持续发展议程》等全系统任务的支持。然而，关于能力建设、国家自主权和知识转让方面的预期成果是否已全部或部分实现的信

息有限。各组织应评估自 2013 年以来取得的进展，包括经验教训和需要进一步改进的领域。

263. 执行以下建议预期将提高执行伙伴管理的效力，并加强伙伴的能力建设、国家能力和自主权。

建议 9

联合国系统各组织的立法机构和理事机构应从 2023 年开始，在四年度全面政策审查的框架内评估在执行伙伴能力建设、加强国家能力和自主权方面采取的方法，包括根据各自秘书处编写的报告，评估自 2013 年以来这些举措的效力、取得的进展和经验教训，并采取具体措施加强国家能力和自主权，协助其执行伙伴进行能力建设。

C. 了解执行伙伴的反馈和看法

264. 有各种机制用于征求执行伙伴对各实体的执行伙伴政策的反馈、意见和观点，特别是在更新或修订方面以及对业绩和业务问题。获取反馈的渠道包括在总部、区域和国家各级项目执行期间举行的特别协商、定期或年度会议、讲习班、调查及非正式反馈渠道。大多数组织都采用了此类协商机制，尽管机构的形式各不相同。

265. 粮食署的标准做法是与主要非政府组织伙伴召开协商会议，以制定和更新关于合作伙伴关系的政策文件。伙伴的意见和评论得到适当考虑。国家办事处在制定国家战略计划时，先要对粮食安全状况进行战略审查，合作伙伴和其他相关民间组织代表等主要利益攸关方参与其中。在开展战略审查并制定国家战略计划时，会适当考虑民间社会和合作伙伴的观点。在整个伙伴关系周期内，粮食署在国家层面，并与其伙伴一起讨论合作伙伴的反馈，首先是制定联合行动计划、开展监测和业绩评价。在全球层面，粮食署与非政府组织合作伙伴在大型会议(例如粮食署年度伙伴关系磋商)上开展双边战略对话，并通过现有协调机制(包括机构间常设委员会和《大协议》)开展多边对话。

266. 世卫组织开展了一系列协商，对《与非国家行为体交往的框架》的制定予以支持。该框架由会员国协商建立并于 2016 年通过。世卫组织通过与不同利益攸关方(包括非国家行为体)开展协商以及多利益攸关方倡议等协商进程，制定了参与全球卫生伙伴关系和东道主安排的政策。

267. 难民署与利益攸关方的协商方式包括面对面讲习班、网络研讨会、会议和一对一讨论。对非政府组织的调查提供了关于政策和程序等各方面的反馈意见。通过协商发现，难民署和其他联合国机构需要简化其执行伙伴框架。有多种渠道与合作伙伴开展协商，包括非政府组织网络组织会议、高级专员与非政府组织年度协商、特定主题的特设工作组(防止性剥削和性虐待、个人数据保护等)、年度调查、月度协商和深度讲习班。

268. 人道协调厅在制定和更新伙伴关系政策、相关规则、条例和指南时征求了相关利益攸关方，特别是执行伙伴的意见，以进一步改善对执行伙伴的管理。人道协调厅在总部和国家一级与利益攸关方进行广泛协商后制定了国家集合基金全

球准则。总部开展协商的方式包括：在集合基金工作组的四次会议上与联合国机构、非政府组织和捐助者开展专门讨论，并在机构间常设委员会人道主义筹资工作组会议期间定期通报最新情况。该组织还从全球集合基金年度管理讲习班(开发署参加)以及参与国家集合基金管理的多伙伴信托基金办公室利益攸关方处获取更多实地意见。由非政府组织组成的非政府组织对话平台每年举行两次会议，讨论非政府组织面临的业务挑战，并与非政府组织开展联合宣传。在地方一级，非政府组织参加了国家集合基金咨询委员会，因此充分参与了国家集合基金的治理。

269. 检查专员欢迎在建立并加强反馈和协商机制以征求执行伙伴和其他利益攸关方的意见、观点、关切和看法方面取得的进展。联合国各组织国家办事处与其执行伙伴定期进行此类结构性协商是有益的，因为这使各实体能够讨论相关问题，改善与合作伙伴的沟通，并为各实体提供平台，有助于各实体了解伙伴需要适当高的层级予以注意，以便迅速解决的共同关切和具体问题。检查专员鼓励尚未建立此类咨询和反馈机制的实体效仿已建立这些机制的组织的良好做法。

270. 许多受访者承认，反馈和协商机制能够促进组织学习、改进业务做法并总结经验教训。虽然中期和期终评价是促进机构学习的关键，但如果能将协商结果汇编成册并在组织内分发，将是对评价工作的有益补充。

271. 检查专员鼓励各实体不仅在各自实体内部，而且通过适当的机构间论坛并利用联合国伙伴门户网站、行政首长协调会及其网络和驻地协调员办公室等现有工具在各组织之间，分享此类协商的结果和主要成果。检查专员还提到第七章以及评价和其他监督职能对持续学习的作用。

272. 广泛了解执行伙伴对这些问题的看法无疑是最佳做法，但任务过于艰巨，无法在有限时间内完成。主要挑战在于如何以明确的标准和平等的方式确定各类执行伙伴(即政府机构；国际、国家、省级和地方非政府组织；联合国系统各实体；以及总而言之，基层民间组织)的代表性样本。因此，联检组提取并使用了公共领域中关于主要实体与其执行伙伴开展年度协商的成果信息，将其作为一个代用样本。执行伙伴最常表达的关切包括程序繁琐，要求过多，处理和发放款项延迟，缺乏能力和训练有素的工作人员，不分项目规模采用“一刀切”的方法，对非常小的项目和非常大的项目提出同样的要求，这些关切都是可以预见到的。

D. 2013 年报告中各项建议的执行情况

273. 联检组审查了联合国各实体接受和执行 2013 年报告所载建议的情况。根据参加组织在联检组网络跟踪系统中提供的信息，截至 2021 年 9 月，78% 的建议已被接受，其中 95% 已得到执行。78% 的接受率高于联检组建议的平均水平 65%。联检组参加组织认为，2013 年审查提出的大多数建议仍然具有持续相关性。本次审查评估了 2013 年报告的相关章节就适当情况所载建议的执行情况。附件六提供了所有 12 项建议的接受和执行情况汇总表、联检组的简要评估以及与本报告相关章节和建议的相互参照。

E. 自 2013 年报告发布以来事态发展的影响

《2030 年可持续发展议程》的通过

274. 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》为联合国各组织采取全系统方法协助会员国在时限内实现可持续发展目标提供了新的动力。请参阅上文第二章。

正在进行的管理改革和发展系统重新定位

275. 联合国发展系统在外地一级的重新定位为各组织加强机构间协调与合作提供了机会。许多受访者认为，从联合国发展集团向发展协调办公室的过渡以及加强国家一级驻地协调员办公室的举措值得赞赏，有利于加强机构间协调与合作。这能够加强与在外地一级执行伙伴交流信息和经验的非正式和正式机制。请参阅下文第八章。

主要捐助者的专用捐助大幅增加

276. 在过去十年中，联合国系统主要捐助者的专用捐助比例持续大幅增加。联检组的几份报告研究了这一趋势的后果和影响：在此回顾这些报告，并重申其中提出的建议。请参阅上文第三章。

更多地将服务外包给商业服务提供商

277. 过去十年来，联合国各实体向商业服务提供商外包服务的情况大幅增加，一些原本“内包”的服务也变成了外包；此外，许多新的服务领域也使用了外包，特别是在信息、通信和公共关系领域。社交媒体的快速扩张也促成了这一增长。这一趋势也对联合国实体聘用和管理执行伙伴的方式产生了间接影响。

全球 COVID-19 大流行的影响

278. 在过去一年半中，全球 COVID-19 大流行以多种方式对联合国系统各组织的运作产生了不利影响。一个很能说明问题的例子是公务出差几乎都取消了。对现场办公人数的限制迫使大多数员工在家远程办公、电传通勤，并使用智能手机或通过 Skype、Skype for Business、Zoom、WebEx 和 Microsoft Teams 等平台虚拟召开大多数会议。虚拟会议绝不是一件纯粹的好事，因为与会者无法像线下会议那样从面对面互动中获取许多非语言信息和暗示。请参阅上文第四章，提供了这方面的详情。

F. 其他业务问题

279. 一些组织指出，某些执行伙伴在其可控范围内不遵守或不履行某些规定，但仍然有它们的合同被一再延长的现象。在某些情况下，这样做可能有正当理由，特别是出现了不可控的重大变化；也可能是由于有了新的追加资金，或者该组织获得了这种资金，从而有理由根据现有条款和条件合法延长合同。但如果执行伙伴在其可控范围内不遵守或不履行某些规定，似乎没有正当理由延长合同。在许多情况下，这归咎于外地办事处的负责人员缺乏警惕，没有按照本组织标准作业程序中规定的基准、里程碑和红色标记警报来严格开展业绩监测。在这方面，请参阅上文第四章。

七. 监督

280. 检查专员审查了执行伙伴活动的监督框架是否充分，监督职能部门(内部审计、外部审计、评价、调查、独立监督咨询委员会和联检组)的履职方式，以及在其工作中对执行伙伴管理的关注。此外，检查专员还探讨了监督部门在聘用和管理执行伙伴方面已经或可能发挥的实际或潜在作用。

281. 独立监督部门作为第三道防线的一部分，是帮助会员国和各组织行政首长的重要问责工具，就商定的行动以及加强执行伙伴管理的任务的履行情况，提供保障、监督和独立评估。

282. 内部和外部审计报告及评价报告是立法机构和理事机构的会员国获取信息和证据的重要来源，是对具体项目、方案、外地办事处或专题报告的补充。及时提供充分有力的监督报告可以增强信心，减少会员国对由其专用捐助供资的活动和方案或项目定期寻求保证的需要。

283. 鉴于联合国系统各组织执行伙伴活动的规模大、范围广、形式多样，缺乏充分监督可能导致效率低下、错失机会。

284. 尽管自 2013 年以来取得了进展，但许多实体的监督部门似乎没有对执行伙伴的聘用和管理予以足够的重视。基于已取得的进展和已完成的工作，本次审查在适当考虑监督部门的任务、章程和独立性的情况下，探讨了如何鼓励监督部门进一步作出改进的方式，并争取获得其支持以改善执行伙伴管理。检查专员敦促监督部门在适当考虑自身任务、独立性和章程的情况下，定期审查该事项，并向行政首长、立法机构和理事机构报告审查结果。

A. 在更新执行伙伴协议以纳入强有力的监督条款方面取得的进展

285. 各组织在加强其执行伙伴协议并纳入监督条款方面取得了重大进展，监督条款赋予各组织充分的调查、审计和评估权，并能充分获取合作伙伴的信息。自 2013 年以来，除少数实体外，大部分组织审查、更新了其协议和其他文书。下文提供了一些案例。

286. 妇女署将审计、评价和调查条款纳入 2020 年 2 月修订的伙伴协议，以维护本组织的利益和权利。妇女署力求使伙伴协议与联合国其他机构的协议保持一致。多年来，人口基金多次更新其执行伙伴协议，列入了与现金统转(评估、抽查和审计)、供资核准和支出证明表(申请、报告以及合格和不合格费用)相关的条款，最近还列入了最后一英里保证以及与防止性剥削和性虐待相关的条款。

287. 粮农组织 2015 年 11 月发布了手册第 701 章，根据经验和新要求加强了标准业务伙伴协议模板。这项具有法律约束力的协议规定了合作的条款和条件，以及资金转移、报告、监测和保证的条件。协议还确定了报告格式和业务伙伴的预期交付成果(成果总表、工作计划、预算和采购计划)。此外，该协议还载有关于审计、调查、性剥削和性虐待、反恐和欺诈等领域的强有力的详细条款，作为一般条款和条件的一部分。劳工组织在执行协议时会充分开展审计、评价和调查。这些条款没有谈判余地，能够完全满足组织的需求。

288. 更新和加强执行伙伴协议有助于保障各组织的利益和权利，同时保障方案受援者和受益者的利益和权利。报告小组注意到一些挑战和经验教训。

289. 粮食署表示，情况与 2013 年类似，虽然外地一级协议已经包括了强有力的审计、评价和调查条款以保障组织利益和权利，但文件结构复杂、篇幅较长，不便于用户使用，可能会在应用阶段造成混乱。为解决这一问题，粮食署在 2021 年修订了文件结构，简化了不同方案模式的应用，并向内部和外部各方提供了补充协商和培训的机会。粮食署监察主任办公室近年来多次使用协议中的审计条款。

290. 检查专员注意到各组织为精简和简化协议所作的努力，并承认需要在协议条款的全面性与用户友好性和实用性之间取得适当的平衡。

291. 人口基金和妇女署的案列表明，已努力使协议与联合国系统其他实体的协议保持一致。各组织应继续通过现有的机构间机制开展此项工作，如现金统转、联合国伙伴门户网站、机构间防止性剥削和性虐待工作组及其他机制。

292. 一些组织遇到了更多挑战。一位受访者表示，虽然本组织在按照协议规定开展监测、保证和评价方面没有遇到重大困难，但在获取一些政府伙伴的信息方面存在问题，因此该组织不得不调整方案执行办法，包括限制资源划拨，采取直接支付或报销方式，转向直接执行并与民间组织合作。

293. 毒品和犯罪问题办公室表示，虽然法律协议包含了审计要求和其他监督条款，但这些条款的执行有时仍然是一项挑战，因为一些捐助者不希望将其资源用于审计，其资源用途被严格限定于某些具体活动，没有为审计提供预算。应强制规定每个项目为独立审计设立一个预算项目。不仅仅有报告称在专用资金供资的方案方面遇到资源和能力的限制和挑战，而且这也是许多组织提出的共同关切。

B. 独立的内部和外部审计师对执行伙伴活动的监督

294. 执行伙伴的活动受各组织内部和外部审计师的监督，审计师根据其监督任务向有关实体的立法机构和行政管理层提供保证。

295. 除了作为第三道防线一部分的内部和外部审计提供的监督外，由国家办事处、现金统转或国家执行模式审计程序管理的执行伙伴审计也涵盖执行伙伴活动，由专门聘请的独立外部审计师进行审计，如涉及政府实体，则由最高审计机关进行审计。由后者进行的审计是第二道防线的一部分，可归类为管理监督；这属于保证措施之一，是对尽职、风险评估以及监测和报告活动的补充。

内部审计

296. 伙伴协议中的监督章程和相关条款将内部审计职能的任务范围扩大到执行伙伴。执行伙伴活动纳入方案、项目或国家办事处审计，但并未纳入基于风险的审计计划。执行伙伴可能会被抽查和实地访问，并被要求提供证明文件、发票和其他类型的核查材料，涵盖其财务和业务实质。任何意见、调查结果和建议都将列入方案、项目或国家办事处的审计报告，也会反映在涵盖执行伙伴整体管理的流程审计中。

297. 不同组织的做法各不相同，审计工作对合作伙伴的覆盖深度也不同。然而，在大量开展伙伴活动的组织中，此类审计会对执行伙伴及其活动的代表性样本进行审查。

298. 人口基金每个国家办事处的审计工作都涵盖执行伙伴管理(资金转移)和供应链管理(包括实物转移), 并会出具关于这些活动的审计报告。审计工作通常包括与该国的最重要执行伙伴进行互动, 访问其设施, 确定其与国家办事处的关系, 并审查人口基金管理层的评估、处理和监督执行伙伴的方式, 以确定现有控制措施的稳健性和可靠性。审计工作以风险为基础开展, 这对于审计和调查事务办公室履行其审计职能并实现目标必不可少。儿基会对国家和区域办事处进行内部审计, 审计范围始终包括伙伴关系管理。粮食署的内部审计通常将执行伙伴事项纳入国家办事处审计和流程审计。这种做法有助于监督和学习。

299. 在工发组织等执行伙伴活动规模较小、监督职能部门没有驻地代表的集中化机构中, 监督框架并未充分涵盖对执行伙伴活动的监督。除了十分有限的用于监督职能的业务资源外, 对执行伙伴开展一定程度间接监督的主要手段是项目和国家评价以及国家办事处的定期审计。尽管如此, 在 2019 年发布的内部审计综合报告中, 工发组织的督职能部门建议, 并经管理层同意: 本组织应在考虑到不断演变的业务模式等因素的前提下, 对与执行伙伴协议(即项目执行实体协议)相关的潜在风险进行全面评估, 并将评估结果提交执行委员会, 以便委员会就工发组织技术合作活动中的最佳适用作出决定。

300. 除国家、方案和项目审计外, 粮农组织、环境署、人口基金、妇女署和教科文组织还开展了涉及执行伙伴聘用和管理的专题审计。根据粮食署咨询顾问任务的做法, 监察主任办公室编写了一份关于非政府组织风险和监督的咨询意见, 为改进业务做法提供指导, 并鼓励提高治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性, 以加强对非政府组织的监督, 并转向更积极主动的非政府组织风险管理模式。

外部审计

301. 外聘审计师的任务范围也包括执行伙伴。虽然审计的重点是财务事项, 但也会关注执行伙伴的管理问题。例如, 审计委员会的报告载有与执行伙伴相关的各类审计结果和建议。审计委员会注意到, 现金统转框架的文件编制工作存在缺陷, 主要与微观评估和保证活动有关。委员会还发现, 在执行伙伴关系管理中, 没有机会对执行伙伴付款和分拆采购进行抽查。此外, 委员会强调, 个别国家办事处在方案访问和抽查方面存在不足。委员会注意到, 出资授权和支出证明表以及各国家办事处伙伴关系审查委员会的批准程序文件中存在缺陷, 这表明国家办事处并未适当掌握方案核准和相关尽职程序的关键要点, 反映出现金转移流程的内部控制存在缺陷。委员会还注意到, 监督活动(如抽查)有助于发现与保证环境、内部控制、库存和资产管理、采购和项目管理相关的重大缺陷和风险。

执行伙伴审计和现金转移统一办法

302. 如前所述, 在一些组织中, 执行伙伴必须接受国家办事处和方案工作人员在方案和项目执行范围内的审计。对政府实体的审计由国家最高审计机关聘请的外部审计师进行。预计在现金统转框架下也将开展类似审计。

挑战

303. 审查强调对审计师和其他监督人员的技能和专业知识进行持续投资和发展的的重要性。正如人口基金所指出的, 审计和调查事务办公室致力于扩大审计师和

调查员在执行伙伴管理领域的技能组合。鉴于管理层和员工流动带来的变化，这是一个持续的过程。由于流程复杂、执行伙伴类型多样、运作环境各不相同，积累知识需要大量的时间和精力。

304. COVID-19 及相关限制措施对执行伙伴的审计和监督活动产生了不利影响。正如开发署所指出的，大流行病限制了差旅，但审计(和评价)工作的开展通常需要赴外地进行项目现场考察，以便能够直接观察和审议开发署及其执行伙伴的方案业绩。国家办事处在确保对其执行伙伴进行持续监督和支持方面面临挑战，主要涉及国家一级监督任务的资源可得性以及受冲突影响国家的项目执行地是否可以访问或是否安全。

305. 需进一步改善的一个领域是，负责管理执行伙伴审计的国家办事处与审计或监督职能部门之间的工作协调和信息共享。由于两者由不同的职能部门管理，两者之间并不经常进行互动和合作，也没有及时共享信息。此外，两者还使用不同的跟踪系统和数据库。上文提到的粮食署咨询评估强调了这一问题。

306. 检查专员已观察到一些改进。人口基金的监督职能部门和负责执行伙伴风险管理的相关二线单位在分享双方需要了解的执行伙伴欺诈指称和调查信息方面取得了进展。人口基金设立了一个执行伙伴审查委员会，负责制定执行伙伴欺诈的补救措施，包括制裁程序以及不同于供应商相关政策的新政策。尽管如此，还需要做更多的工作。

307. 检查专员重申联合检查组 2013 年报告所载建议，即内部审计办公室或类似的总部管理监督职能部门在国家执行模式审计制度或类似的审计制度之下向国家工作队提供支持作用和指导意见是一种良好做法，应当根据可用的能力和资源予以强化。这一做法可以将对执行伙伴审计的总体指导和监督保持在组织内部，同时外包必要的执行伙伴实地审计工作，有助于应对执行伙伴审计分散的风险。这还有助于促进组织学习，不断改进执行伙伴管理流程，促进对执行伙伴的内部一致性，并遵守相关规则、准则和政策。

308. 一些组织提到，缺乏足够的审计和监督能力及资源是一项挑战。鉴于分配给执行伙伴的资源数量和金额不断增加，并且伙伴活动的管理和开展由国家一级负责，必须为审计职能提供充足的资源，使其能够有效执行任务并提供预期的保证。

309. 正如工发组织所指出的，考虑到执行伙伴数量的增加，在编制资源预算以确保执行伙伴合规方面还需作出改进。监督职能资源不足，无法充分弥补评价、审计和调查方面关键的证据空白，也无法充分覆盖高风险领域。

310. 捐助者越来越强调总体保证和内部控制，但也强调联合国各组织在使用其提供的资金时，需要满足反腐败、反欺诈或反恐和制裁条款的具体条件和保证需要。近年来，防止性剥削和性虐待已成为捐助者关注的另一个问题。

311. 虽然外聘审计师根据其任务向捐助者提供一般保证，包括审查各组织是否全面遵守捐助者协议，可使用抽查的方式评估捐助金的使用是否符合捐助者与联合国实体商定的条款和条件，但捐助者还要求审计部门更加重视对捐助者协议遵守情况的审查。在这方面，联检组建议各组织定期与捐助者协商其需要和要求，并酌情根据本组织的任务和章程评估监督部门能够在多大程度上满足这些要求。这也将促使捐助者认识到需要投入额外资源用于加强监督部门的能力，并认识到

捐助者也需要分担监督责任。这种互动还将使各组织能够与捐助者就其风险偏好和可能的风险分担安排进行讨论并达成协议，包括在困难的行动环境中为捐助者资助的方案和项目支付额外的保证或监督费用。¹²

C. 评价职能对执行伙伴活动的覆盖范围

312. 联检组在 2013 年审查中强调了评价单个执行伙伴业绩的重要性以及评价在这方面应发挥的作用。联检组指出，许多组织对方案和项目的评价没有系统性地关注执行伙伴及其业绩。集中或分散评价，以及专题、方案或外地办事处评价，都未对执行伙伴的业绩开展系统性或针对性评估。同样，应捐助者要求进行的评价是针对捐助者的需求开展的，并没有成为组织总体评价战略的一部分。

313. 审查评估了联合国各组织是否以及如何利用评价职能促进组织学习，以改善执行伙伴管理。大多数捐助者都要求对其资助的方案或项目进行中期和期终评价，包括对各自执行伙伴的业绩进行评价。许多实体无法证实此类评价在系统性地开展。许多组织对与执行伙伴管理有关的评价结果常常不作出系统性反馈或采取后续行动，这在吸取经验教训，促进组织内部和与其他组织和伙伴的知识共享方面，使它们处于不利地位。

314. 在审查中，联检组呼吁调整联合国系统外执行伙伴管理的做法和工具，包括建立强有力的跨部门监测和评价框架，成立执行伙伴业绩监测和评估工作组，从而促进方案和项目的高效交付。

315. 尽管存在上述担忧和挑战，各组织仍取得了一些进展，但各组织的表现参差不齐。与 2013 年情况类似，评价侧重于国家方案、专题方案或个别项目。这些评价是根据公认的评价方法进行的。虽然执行伙伴及其聘用、管理和业绩监测事项可能会被连带审查，但很少会成为方案评价的重点。

316. 正如粮食署所指出的，评价默认采用六项国际评价标准，其中两项是效力和效率。应由委托实体(国家办事处、区域局、总部司)确定如何对效率和效力进行分析评价(调查线索)。自 2013 年以来，在处理与合作伙伴有关的问题方面取得了一些进展，包括：(a) 为总体评价职能部门制定了分散评价和覆盖范围规范，从而扩大了覆盖范围并进一步了解合作伙伴的业务细节；(b) 2019 年推出的国家战略计划评价默认对伙伴关系质量进行分析，尽管这取决于国家和评价小组如何进行伙伴关系分析，即调查线索可包括也可不包括对伙伴的方案交付业绩进行评估；和(c) 开发了新的风险和建议跟踪系统，开始使评价职能部门能够根据“非政府组织”或“伙伴”等词语标签迅速提取建议和后续行动，促进与评价用户就伙伴业绩证据进行沟通。

317. 在过去五年中，儿基会在地方层面进行了八次评价，对伙伴关系战略进行审查。儿基会在评价中强调了存在的差距和建议，并就如何处理评价结果提出了建议。此外，证据信息系统集成平台还有一个跟踪系统，监测各办事处是否采纳了有针对性的建议。该数据库规定儿基会工作人员负责定期报告行动的执行情况。

¹² 见 JIU/REP/2006/2, 第 6 段；JIU/REP/2020/1, 第 238-239 段；JIU/REP/2011/7, 第 50 段。JIU/REP/2016/4, 第 111-116 段。

318. 开发署的项目文件载有执行伙伴聘用协议，其中根据执行方式(国家执行方式/直接执行方式)界定了评价责任。职权范围中详细说明了这一评价承诺，制定了有效性和影响力的具体分析标准(机构进程和组织能力的可持续性)。执行伙伴是开发署项目执行模式的一部分，其业绩和贡献包括在项目中期和期终评价中，例如在必须采取国家执行模式及系统性中期和期终评价的国家中，全球环境基金在拟定方案时会将执行伙伴的业绩和贡献评价纳入其中。粮农组织和世卫组织会就执行伙伴管理开展专题评价或管理评价。

319. 从监督的角度来看，在执行伙伴业绩方面，许多组织没有系统性的组织学习，即从项目和方案层面对项目和方案的评价(包括可复制的良好做法)中学习，这是一个严重的缺陷，需要紧急采取具体措施加以纠正。学习内容不仅限于评价，总体而言，许多组织还需加强向监督部门的学习，只要对执行伙伴管理给出过结论的监督部门都值得学习。应在聘用执行伙伴的协议中清晰明确地界定评价责任和范围，并制定具体的标准和指标，从而能够衡量项目和方案的效力和影响。必须在组织层面和机构间层面作出协同努力，以改善目前的情况。

D. 调查执行伙伴及其工作人员

320. 联检组在 2013 年审查中指出，由于伙伴协议以及监督和审计章程中缺乏相关条款，审计和调查办公室无权对所有组织的执行伙伴涉嫌欺诈和其他财务违法和违规行为进行调查。联检组建议确保联合国实体有权对参与执行联合国资助活动的第三方开展调查，并相应修订现有的监督职能章程。

321. 与 2013 年相比，大多数组织更新了其监督和审计章程，并通过列入调查条款及类似条款加强了其伙伴协议。在这方面，请参阅联检组关于审查调查职能状况的报告(JIU/REP/2020/1)及其附件二，其中提供了每个组织的详细情况。

322. 联检组在 2013 年报告中进一步呼吁加强联合调查，分享各种方法、制定共同标准和程序、开展人员交流，特别是在有多个联合国机构开展业务的国家或区域交流关于执行伙伴的调查信息。鉴于每个实体的调查股在不同的法律框架下运作，这些措施的实施受到限制。联检组在审查中还呼吁加强联合国系统各调查处之间的合作与协调，以便在聘用执行伙伴等外部各方时，解决欺诈预防和发现问题。

323. 如上述关于审查调查职能状况的报告第 340 至 348 段所述，这项建议的落实已取得一些进展。尽管如此，还需要做更多的工作。值得注意的是，就执行伙伴而言，开展联合、协调和平行调查有其优点。检查专员因此重申报告第 348 段的建议，“各调查部门应酌情更系统地交流有关具体调查的信息，并在可行的情况下探讨联合调查或平行调查的可能性，特别是对与一个以上联合国系统组织有合同关系的执行伙伴、供应商和其他服务提供商的调查”。

324. 由于法律和司法问题、能力限制及其他因素，联合国系统各组织在将有效调查能力扩展至执行伙伴的活动方面面临重大挑战。检查专员强调了这一关键领域的重要性，并强调有必要通过机构间机制尽可能加强各实体之间的协作。

325. 就捐助者资助的方案而言，一些捐助者坚持要求获得所有细节信息，因为它们希望避免任何意外。这往往会给联合国各组织带来隐私、保密、数据保护、人权、声誉和其他法律方面的挑战。联检组对调查职能的审查涵盖了管理和处理

捐助者期望和要求的许多方面。如果联合国将指控移交给相关国家当局并让当局自行调查，可能会带来更多挑战；当局可能会要求联合国不要对此事进行任何披露，以保护调查的隐秘性。此外，可能存在后勤方面的障碍，使各组织无法将信息及时告知捐助者。鉴于监督机构在业务上的独立性，在某些情况下，与捐助者达成协议的联合国实体可能并不清楚自己的监督机构发起的调查。

326. 正如几个组织所报告的那样，对执行伙伴及其工作人员进行调查所面临的主要挑战，是确保调查部门有足够的资源和必要的技能，来调查所有类型的对执行伙伴的指控，并且有足够的评估结构较为成熟的执行伙伴(通常是大型非政府组织)所采取的内部调查措施，以确定处理方式是否令人满意。对于政府执行伙伴而言，需要有能力在可能的情况下进行调查(即使是对政府，协议也规定审计或调查权)，并建议行政首长考虑在必要时将调查移交给国家当局(根据秘书长的授权移交给秘书处法律事务厅)。法律事务厅、调查机构和联合国相关办事处、基金或方案共同协商作出移交决定，反映的是一项政策决定，而非法律决定。一些联合国实体聘请第三方供应商进行审计或司法鉴定审计。必须确保与第三方的任何协议均不包含妨碍联合国有关实体采取有力行动(例如将指控移交给国家当局)的保密条款。

327. 处理任何指控都需要知悉并了解执行伙伴及其方案背景；采取何种措施还取决于犯罪的类型以及内部调查机制是否存在、是否稳健。涉及行为的事项(如性剥削和性虐待)，则需要很好地了解执行伙伴的业务背景，但未必要了解其财务系统的运作方式。相反，处理执行伙伴欺诈或产品转移(对于接受实物捐助的执行伙伴而言)需要了解执行伙伴的财务制度和/或供应链管理流程，而了解这些需要知识和时间。难民署为伙伴组织制定了一套培训教材，供其在调查性剥削和性虐待指控时使用。该培训教材也可在联合国伙伴门户网站上查阅。

328. 为执行伙伴建立有效调查机制的一个先决条件是建立可供组织外人员使用的报告渠道。对于提出指控的外部人员，一个关键问题是他们无法受到实体内部保护举报人政策的同等保护；因此，对外部举报人以及证人和受害者提供的保护有限，因为他们不属于本组织的补救措施范围。

329. 在过去十年中，防止性剥削和性虐待的重要性和受重视程度大幅提升，部分原因可能是主要捐助者的期望和要求有所增加。在联检组对调查职能的审查(JIU/REP/2020/1)中，审查了与性剥削和性虐待调查有关的问题，包括对执行伙伴工作人员犯下此类不当行为所开展的调查。然而，检查专员强烈认为，在对防止性剥削和性虐待问题予以关注的同时，也不应忽视对财务违法行为、欺诈、腐败、伙伴勾结、不当行为及其他犯罪和违规行为的持续关注。

E. 预防和发现执行伙伴及其工作人员的欺诈和其他类型的不当行为

330. 执行伙伴的风险很高：其欺诈行为和其他类型的不当行为可能会严重损害联合国实体的声誉和信任，并对方案交付产生不利影响。

331. 2013 年报告涵盖了执行伙伴的欺诈预防和发现，并就这些措施提出了两项建议(建议 8 和建议 9)。在随后的报告中，特别是关于欺诈预防的报告(JIU/REP/2016/4)和关于调查职能的报告(JIU/REP/2020/1)中，联检组讨论了与预防和调查欺诈有关的其他问题，包括与第三方相关的问题。

在预防和发现合作伙伴欺诈方面取得的进展

332. 与 2013 年相比，各组织在采取措施预防和发现执行伙伴及其工作人员的欺诈和其他不当行为方面取得了进展，包括性剥削与性虐待等不当行为。这些措施包括：制定并更新反欺诈政策；制定关于执行伙伴性剥削和性虐待及欺诈问题的标准作业程序；通过增加良好行为和调查条款加强伙伴协议；引入风险和能力评估以及尽职程序；加强对合作伙伴的基于风险的监测，包括抽查和实地访问；对内部员工和合作伙伴工作人员开展培训，提升其对欺诈行为及防止性剥削和性虐待问题的认识；建立对第三方的报告机制；改进组织内部和组织之间的信息共享；并制定伙伴制裁方法。现金统转作为一种机制被用于评估以下方面的执行能力：资金管理、预防和应对欺诈以及通过抽查和审计对交易开展广泛审查。一些组织的调查服务部门也取得了进展，根据各组织的监督任务和章程，酌情与负责执行伙伴管理的实体进行联络与合作。

333. 各组织的进展参差不齐。虽然取得了进展，但各组织强调，在打击欺诈和其他类型不当行为方面仍持续面临一些挑战。下文提供了各组织的案例。

334. 人道协调厅制定了应对执行伙伴欺诈行为的标准作业程序，并就涉嫌欺诈案件与监督厅密切合作。人道协调厅制定的关于涉嫌欺诈和滥用资金的标准作业程序描述了其在对签订国家集合基金合同的执行伙伴开展调查时相继采取的步骤。

335. 艾滋病署在现有的合作伙伴协议条款中增加了道德操守、廉正标准、反腐败和反欺诈政策，并得到执行。预计到 2021 年底，将把防止性剥削和性虐待评估纳入执行伙伴评估。财务报告的审查和批准由负责伙伴协议的专员以外的工作人员进行，规定了额外的控制措施。

336. 粮食署作出了各种努力，其主要成就包括：(a) 在外地一级的协议中增加了反欺诈和反腐败条款，确保合作伙伴有法律义务制定合理的欺诈预防措施，并报告所有欺诈事件，不遵守这些条款可能会导致制裁和协议终止；(b) 制定培训方案以提高对欺诈行为的认识；(c) 伙伴评估；(d) 更新关于伙伴管理以及伙伴欺诈和腐败风险的指南；(e) 创建联合国伙伴门户网站；和(f) 2015 年建立供应商制裁框架，并于 2020 年更新。

337. 附件七概述了粮食署在预防和发现合作伙伴欺诈方面的主要挑战和经验教训。其他组织的受访者也报告了类似的挑战和制约因素。

338. 各组织指出，在预防和发现欺诈和其他不当行为方面的其他良好做法包括：

- 社区反馈和投诉机制
- 指称第三方不当行为的报告机制
- 确保适当追回资金的程序
- 为联合国和伙伴的工作人员提供反欺诈培训
- 不同机构的协调中心就各方需要了解的执行伙伴欺诈信息开展交流并采取行动

- 设立专门的内部执行伙伴审查委员会，对已完成的调查采取正式化的对策，通过正式制裁进行补救(或现金统转)
- 与加入联合国伙伴门户网站的机构合作，加强执行伙伴制裁的共享功能

在防止执行伙伴工作人员实施性剥削和性虐待及其他类型不当行为方面取得的进展

339. 在预防和处理执行伙伴工作人员的其他不当行为，特别是性剥削和性虐待行为方面也取得了进展。

340. 难民署已将防止性剥削和性虐待纳入甄选和留用伙伴的资格评估和风险评估中，强制要求潜在伙伴在注册时，在伙伴声明中作出对性剥削和性虐待零容忍的承诺，并从 2020 年起，在与合作伙伴缔结协议之前，评估其预防和减轻性剥削和性虐待风险的能力以及就其员工或分包商受到的性剥削和性虐待指控作出应对的能力。2020 年，难民署进一步加强了伙伴关系协议模板，确保将《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》的要求纳入模板，并确保在执行伙伴违反规定的情况下，难民署有法律依据采取惩罚措施。联合国伙伴门户网站向合作伙伴提供了强制性培训课程，如机构间常设委员会的联合国伙伴组织防止不正当性行为学习包，难民署的学习和连接平台上也提供了题为“防止性剥削和性虐待”的在线电子学习模块。2020 年，难民署与国际志愿机构理事会合作，通过其防止性剥削和性虐待社区外联和交流基金的赠款，支持非政府组织加强对性剥削和性虐待的预防和应对能力。监察主任办公室定期为合作伙伴组织培训，加强其调查性剥削和性虐待指控的能力，国家办事处邀请合作伙伴参与地方投诉和反馈机制、提高认识活动和培训。

341. 粮食署始终致力于支持合作伙伴制定适当的标准和机制，以防止和应对性剥削和性虐待。粮食署、难民署、国际移民组织(移民组织)和机构间常设委员会的其他会员为合作伙伴编写了题为“对不正当性行为说不”的学习教材，教材中提供了相关工具，协助伙伴组织界定、发现和应对性剥削和性虐待，并减轻相关风险。粮食署还牵头在机构间推出了联合国执行伙伴防止性剥削和性虐待能力评估，这是一个统一的伙伴筛选工具，由粮食署、人口基金、儿基会和难民署与委员会及全系统性剥削和性虐待问题工作组联合开发。粮食署与机构间伙伴合作于 2021 年在选定国家联合试行该工具，并将其嵌入联合国伙伴门户网站。位于纽约的各基金和方案在执行《关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》方面也取得了进展，正以高度合作的方式执行该规程。

342. 2019 年，在《秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公报》(ST/SGB/2003/13)、秘书长题为《防止性剥削和性虐待特别措施：新办法》的战略(A/71/818)以及《关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》的指导下，人道协调厅在其执行伙伴的甄选、订约、监测和应对政策中，加强了与防止性剥削和性虐待相关的程序。此外，人道协调厅于 2020 年编制了一份关于不正当性行为的标准作业程序简编，概述了人道协调厅在其业务范围内防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的关键作用和责任，既涉及人道协调厅的工作人员也涉及其执行伙伴。

343. 检查专员欢迎执行伙伴在加强欺诈及其他不当行为的预防和发现方面取得的进展，包括在防止性剥削和性虐待方面取得的进展，并鼓励各组织继续加强

这种努力，因为管理层和监督部门都认为执行伙伴构成了高风险，过去备受关注的案例也表明，执行伙伴的不当行为可能会对各组织产生破坏性影响，不仅会造成财务损失，还会造成声誉风险，失去利益攸关方和受益人的信任。检查专员建议各组织开展联合行动，采取机构间举措，并在这方面加强全系统合作和信息共享。¹³

F. 监督职能部门之间的合作

344. 此外，联检组在几份报告中强调，需要改进和加强协调与合作，包括在本组织内部根据各自的任务和章程，酌情在不同的监督职能部门(审计、调查、检查和评价)之间以协调一致、有条不紊的方式及时分享信息，提升自身的工作效力和效率。

345. 联合国系统各组织的监督部门负责人应加强部门内监督项目之间的内部协调与合作，以提高效率并推广经验教训。他们应考虑在向立法机构和管理机构报告的现有机制中增加一章，说明此类协调的情况。

¹³ 详情见第八章。

八. 加强机构间合作和信息共享

346. 在本次审查中，联检组重新审视了各组织为加强和执行伙伴管理相关的机构间合作、协调和信息共享而采取的举措，包括对照 2013 年报告的建议 11 和 12 进行衡量。尽管各组织取得了进展，包括采取了一些新措施并加强了现有机制，但仍需做更多工作，以进一步加强总部、区域和国家各级的机构间合作和信息共享。

347. 虽然联检组在审查中发现，某些参加组织拥有一些执行伙伴管理的良好做法，但访谈显示，各组织并没有以最佳方式分享这些做法。负责执行伙伴管理的部门基本上不了解其他组织的良好做法。

348. 机构间机制已成为分享经验和交流信息的平台；然而，尽管已采取一些有前景的举措，如现金统转、联合国伙伴门户网站、管理问题高级别委员会就执行伙伴的共同定义开展的工作、由大量开展涉及难民署的执行伙伴活动的组织成立的非正式小组、首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组开展的讨论等，但已采取的行动相对有限。由于各组织没有系统性地分享经验，因此机构间机制的努力几乎没有产生诸如准则和标准等的全系统产品。从参与此类机制中获得的收益各不相同，因被提名者的经验、资历、专项知识和承诺等因素而异。尽管存在种种限制，但机构间合作机制对于分享良好做法至关重要。

349. 几乎所有组织都对合作行动的总体经验给予积极评价，均认为利大于弊。共同平台给各组织带来的益处还包括：了解其他组织的方法创新；管理协调行动有共同指南可循；在联合行动中只需遵循牵头机构的规则和程序即可。

350. 尽管如此，受访者强调，在执行伙伴活动的机构间协调与合作方面仍面临一些挑战和限制，其中包括：

- 各组织没有系统性地与其他组织分享相关经验教训，导致同样的错误重复发生
- 过于官僚的程序阻碍了各组织参与合作行动(一个联合国实体花了整整一年时间评估另一个联合国实体的能力，另一个案例中，一个机构花了两年时间才完成类似评估)
- 各实体惰性、内部抵制以及不愿为了协作在“域内权利”上妥协
- 各实体的业务做法、流程和策略各不相同，阻碍了协作的开展
- 联合国系统各组织的任务各不相同，各工作地点的能力也有所差异
- 工作人员能力有限、预算有限，不利于各组织参与机构间努力和协作，因为此类任务是现有责任之外的额外任务，使本就有限的资源和能力更加紧张。
- 视活动和方案交付类型以及执行伙伴管理的金额(现金、实物或其他)不同，不同组织聘用和管理的执行伙伴类别不同—采取基于风险的工作方法(而不是“一刀切”)
- 由于执行伙伴的管理责任分散且贯穿各领域，组织内不同部门和职能对执行伙伴聘用的了解有限，也难以制度化

- 缺乏有力的内部领导，无法通过机构间论坛讨论执行伙伴甄选及相关举措的最佳做法

351. 参与调查者还感到遗憾的是，在编制全系统指南，例如执行伙伴管理准则和标准等方面，普遍没有切实采取后续行动来。受访者就机构间机制运作提出的其他关切和挑战以及补救措施建议包括：

- 一些组织对执行伙伴管理缺乏兴趣，以致联合国系统对该事项的承诺不均衡
- 由于牵头组织往往是知识的单向提供方，牵头组织参与机构间机制的获益较少
- 工作组和专责小组往往规模过大，难以正常运作，开展许多热烈讨论但没有取得明确的成果；为提升其有效性，可以指派一个较小的专家组，由三至四名专家组成，研究一个具体主题，然后向更大的专家组提出建议。
- 一些专责小组几年来一直没有活动，有必要通过修订和完善其职权范围重振旗鼓

352. 为加强在执行伙伴甄选及相关举措方面的机构间协调与合作，方案管理人和其他官员提出了若干建议：(a) 作为业务持续创新的一部分，扩大对伙伴甄选规则和程序及相关举措的相互承认；(b) 通过机构间平台，就执行伙伴管理程序制定联合标准和原则，供所有组织采用或作为有价值的指导；(c) 根据需要，在保密的基础上分享执行伙伴的风险和能力评估以及业绩报告；(d) 通过机构间平台讨论合作伙伴业绩监测；(e) 建立信息库，其中包括伙伴协议及报告模板和格式、业绩监测、评价和监督要求等相关附件；(f) 按国家和执行伙伴类型及活动类型开展监测；以及(g) 通过机构间平台制定标准化方法，确定成本效益分析和能力建设等关键甄选标准，并确定风险水平(最好是风险评级)。

353. 机构间协调机制具有相当大的潜力，可用于在工作层面共享良好做法，并就该主题事项制定具体的全系统指南。检查专员呼吁联合国系统各实体的行政首长指示参与此类机制的代表采取以下行动：

- 为所有正式机构间机制处理执行伙伴管理问题制定明确的职权范围
- 定期审查和更新现有职权范围，确保始终具有相关性
- 确保被提名参加此类机制的人员在技术上胜任，熟悉实质性业务内容，并拥有足够的授权，以便能够实质性地参与辩论，核准决定或行动要点，并代表本组织的意见和观点
- 确保定期举行会议，及时编写和分发简要记录，并确保他们及时确定负责落实各项行动要点并向协调机制汇报的实体、职能和单位
- 定期审查执行情况，查明在有效执行方面出现的任何挑战，对拟采取的措施开展集体决策，并继续监测各实体的有效后续行动

354. 加强联合国系统各组织在执行伙伴管理方面的合作、协调和协作的好处是不言而喻的，不需要重新阐述理由。联检组呼吁加强现有的全系统网络 and 平台，

以便交流经验、信息、情报和协议模板，并共享被禁止和受制裁的执行伙伴名单和其他相关文件。

355. 通过访谈和问卷答复收集的数据表明，在总部、区域和国家各级都有若干供各组织参与的机构间机制。一些机制更侧重于政策问题，如首协会及其高级别委员会和网络，另一些机制则侧重于业务问题及现行方案和项目信息的共享，如驻地协调员办公室、国家工作队及其群组、这些机构的下设工作队和管理小组，两者之间并非总是泾渭分明，因为有些机构间机制可能同时处理方案或专题问题以及政策问题。

356. 大多数参加组织目前参加了一个或多个机构间机制。有几个机构间机制专门致力于执行伙伴管理，如现金统转、联合国伙伴门户网站和涉及难民署的非正式小组。对执行伙伴问题的处理，目前通过几家与较大主题有关的机构间机制，包括首协会、管理问题高级别委员会和方案问题高级别委员会及其总部一级的网络、区域一级的区域协调机制以及国家一级的驻地协调员办公室、国家工作队及其工作组和群组。参与调查者将这些机制描述为在工作层面上交流信息、分享经验、联络专责专业人员的有用平台，这些机制也推动了以一种可能不太正式、但却实用的方式来制定解决方案。

357. 联检组在 2013 年的报告中建议将执行伙伴政策和管理问题列为首协会三大支柱的一个经常性议程项目，并在以执行伙伴为重点的特别工作组中审议，或作为现有职能框架中的一个常设议题。

358. 秘书长在关于“对联合国系统各组织执行伙伴的管理情况的审查”的说明(A/69/378/add.1, 第 18 段)中，对该建议作了全系统性的回应：“虽然各组织同意，与执行伙伴的相关政策和管理相关的一些问题可能会从首协会机制的偶尔讨论中受益，但它们看不出有强有力的理由将这些问题作为首协会三大支柱的一个经常性议程项目，而是建议在有需要时对这些问题的加以讨论。”

359. 检查专员发现该建议在此期间并未得到有效执行，表明了向协调机制提出全系统建议面临诸多挑战，因为协调机制既没有执行方面的任务，也没有权力或资源监测执行情况或评估不同实体取得的进展。

360. 秘书处在最新答复联检组的调查问卷时指出，联合国系统各实体互相交流与执行伙伴相关的信息、最佳做法和政策是有益的，而且确实需要在需要时进行。例如，2017 年，高管会工作组在全系统推行统一的与执行伙伴聘用有关的欺诈风险的应对办法，在此背景下，工作组制定了供应商、执行伙伴和赠款受益人的通用定义，并探讨了创建一个可共享伙伴信息的共同平台的可能性。一些联合国机构正通过联合国伙伴门户网站(一个在线平台)在尽职和伙伴注册领域开展合作，以简化和统一各项流程。

361. 检查专员建议利用现有机制加强联合国系统各组织之间的合作与协调，在全系统全面解决与执行伙伴管理有关的问题。合作、协调和协作的领域包括：分享执行伙伴信息；联合行动；编写和分享培训材料；联合培训方案；联合或平行调查；对工作人员和第三方统一制裁。发展协调办公室、首协会管理问题高级别委员会及其网络、工作组和专责小组、联合国调查部门代表和内部审计部门代表等组织应提供用于分享执行伙伴管理经验的渠道，并在其议程中留出适当时间审议该议题。

362. 在这方面，检查专员认为，联合国伙伴门户网站、现金统转以及涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控规程是值得赞扬的举措，体现了各组织通过加强集体努力可以获得的优势和好处。发展系统重新定位有助于加强与执行伙伴相关的机构间合作和信息共享。

联合国伙伴门户网站

363. 特别值得注意的举措是联合国伙伴门户网站的建立，这是用于执行伙伴管理的共同平台，旨在加强机构间合作，精简执行伙伴管理流程，降低交易成本，并加强全系统执行伙伴信息共享。潜在合作伙伴可以在门户网站注册，网站工作人员对已注册的潜在合作伙伴进行联合审查，包括根据联合国安全理事会综合名单进行自动筛选。

364. 门户网站工作人员目前正在讨论分享诸如以下内容的措施：伙伴信息、风险评估(参加机构同意接受其他机构对执行伙伴的评估)和执行情况报告等。门户网站提供了添加和分享功能，能够在国家一级添加和分享对已注册执行伙伴的意见；所有参加机构都可以阅读并使用这些信息，作为甄选决定和持续监测活动的基础。在门户网站上还能开展并分享合作伙伴预防和应对性剥削和性虐待的能力评估。

365. 门户网站是联合国各组织在促进执行伙伴管理的协调统一方面取得优异成果的一个例子。它是协调联合国各实体聘用执行伙伴的一个重要工具，其最终目标是建立一个与执行伙伴互动的单一窗口界面(符合“一个联合国”的概念)。网站体现了人口基金、难民署、儿基会和粮食署为履行 2016 年世界人道主义峰会的《大协议》承诺所作的努力，旨在减少重复，降低管理成本，并加强与地方和国家行为体的伙伴关系。秘书处最近加入了该网站，开发署和移民组织也即将加入。然而，由于加入门户网站需要承担额外的人力资源和培训成本，一些实体仍对此表示担忧。推广人可以通过相关的机构间协调机制来面对并解决所有未决问题，以鼓励其他实体加入并充分利用该工具。

366. 粮食署认为该网站是一项重大成就，为加强全系统的协作、信息共享和一致性铺平了道路。执行伙伴希望通过“一站式服务”简化沟通流程，减轻行政负担，非政府组织可以在这种网站上获取所有联合国机构的最新提案征集信息。联合制度和倡议是减少行政负担和成本的另一种方式。

367. 门户网站具有相当大的潜力和希望，能够在未来几年加强执行伙伴管理方面的机构间合作，这就更有理由需要牵头机构作出额外努力，确保获得所有未加入者的支持，并吸引其加入该网站。

368. 检查专员建议各组织继续努力，进一步加强和扩展门户网站的功能，并鼓励所有尚未参与门户网站的实体加入。检查专员还建议门户网站工作人员探讨如何促进与其他机构间机制和举措的合作、互动和信息共享，例如通过现金统转、联合国全球采购网、驻地协调员办公室和国家工作队的相关活动、《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》以及机构间常设委员会各小组，以期在全系统进一步扩大相关信息共享并增强协作。

统一现金转移方式

369. 联检组在 2013-2014 年报告中指出了内部和外部审计师提出的执行挑战和关切，并建议在修订和改进现金统转框架时予以解决，以便使该框架成为一个基于风险的管理工具，同时加强方案监测和能力评估。在本次审查中，联检组考虑到自 2013 年以来对该框架进行的修订，试图评估各实体对现金统转现状的反馈意见以及进一步改进的可能性。

370. 根据大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查的第 56/201 号决议，开发署、儿基会和人口基金于 2006 年采用了现金统转办法，这是一种向政府和非政府执行伙伴转移现金的共同业务框架，其目的是降低交易成本，减轻联合国多重程序和规则给伙伴造成的负担。这样做有助于加强国家在管理和问责方面的能力，以便逐渐转向采用国家制度。

371. 现金统转受到多次审查，包括 2008 年¹⁴、2011 年和 2013 年¹⁵ 的审查。2014 年，联合国可持续发展集团推出了修订后的现金统转框架¹⁶，取代了 2005 年推出的框架。在修订后的框架中，重点从项目层面的控制转移到了执行伙伴，由框架为合作伙伴的能力评估和保证活动提供实质性指导，包括提供了经修订的微观评估工具，改进了问卷和评级方法。微观评估是第一个被持续共同使用的执行伙伴管理工具——所有三家现金统转机构共享。它目前正在重新修订。此外，现金统转机构基于其组织的业务模式，发布了具体的内部指南和要求。¹⁷

372. 在过去几年中，各机构在协助执行伙伴发展业务和机构能力方面取得了一定进展，现金统转是首批重要举措之一，旨在加强与执行伙伴管理相关的机构间合作、协作和信息共享。尽管取得了一些成绩，但在落实修订后的现金统转框架方面仍存在一些挑战，包括：

- 由于国家方案的执行发生在中期，最初对框架的采纳比较缓慢，但随着各办事处进入新的周期，采纳情况有所改善
- 由于各机构基于自身业务模式采用了不同的方法，不同机构之间的框架尚未完全统一
- 难以对某些政府执行伙伴进行能力评估，尤其是在方案国政府是捐助者的情况下
- 缺乏关于公共财政管理的国家报告，这在某些情况下妨碍了开展宏观评估的能力，而要了解机构向合作伙伴转移现金所处的公共财政管理环境，就必须开展宏观评估

¹⁴ 见联合国发展集团统一现金转移方式咨询委员会，“统一现金转移方式(现金统转)：应对重大执行挑战”(纽约，2008 年)。

¹⁵ 见联合国发展集团统一现金转移方式咨询委员会，“统一现金转移方式全球评估”(纽约，2011 年)。

¹⁶ 联合国发展集团，“统一现金转移方式(现金统转)框架”，2014 年 2 月。

¹⁷ 例如，见联合国儿童基金会(儿基会)，“执行伙伴准则：统一现金转移方式”，指导文件，(姆巴巴内，2018 年)。联合国开发计划署在其方案和业务的政策和程序中列入了详细的指导，并持续更新。

- 由于整个组织的预算限制，人员培训和工具的推出是在预算有限的情况下进行的
- 各机构没有就明确的任务规定及随后为加强执行伙伴业务能力而分配的资源达成共识

373. 各机构将重点放在保证和短期风险缓解上，是受到奖励的，尽管有一些举措在考虑各机构可单独或联合予以合理支持共同措施，以根据评估(或保证)结果，缓解即时风险、加强中期能力发展，尽管有一些措施超出各机构的任务范围(如影响公共财政管理系统的措施)。

374. 尽管面临着持续不断的挑战，但现金统转有助于加强与执行伙伴管理有关的机构间合作、协作和信息共享，这不仅涉及现金统转成员，还涉及其他联合国实体。人道协调厅、难民署和粮农组织虽然没有参加现金统转，但一直以现金统转为指导，并与成员就该框架开展合作。难民署尚未采用现金统转，但一直与采用该框架的成员合作，研究如何在最有利于提升难民署及其伙伴工作效率的领域调整流程和制度。人道协调厅未采用该框架，但在使用某些资金时，会利用现有的现金统转评估来确定地方和国家非政府组织的能力，特别是以下情况：(a) 开发署以前是基金的代管机构，负责对非政府组织伙伴进行能力评估；和(b) 在其他国家，当地发起的合作使基金能够受益于现金统转评估。

375. 尽管在现金统转方面取得了进展，但仍需持续努力解决包括上述问题在内的现有挑战，并确保获得更多实体的支持。检查专员欢迎开发署、儿基会和人口基金等组织为进一步改善其组织内的现金统转而开展的相关监督审查。¹⁸ 检查专员呼吁已主动采用现金统转的相对较大的参与机构能够慷慨相助并展现出一定的灵活性，以便在不损害双方主要特点的情况下，吸引尚未采用该框架的组织加入。检查专员建议各组织继续努力，在吸取经验教训和良好做法的基础上进一步加强和改进现金统转，并鼓励其他相关实体加入该框架。检查专员还建议现金统转机构探索可行的方式，促进与其他机构间机制和举措的合作、互动和信息共享。

发展系统重新定位

376. 许多受访者认为，为“重新定位联合国发展系统”而采取的举措是积极的，特别是在外地一级，预示着能够通过加强正式和非正式合作改善执行伙伴管理。所有受访者均对加强驻地协调员办公室的举措表示欢迎，因为这意味着对联合国国家工作队的外地一级协调给予急需的关注。许多受访者认为，信息、经验甚至情报的交流将因此得到加强。毫无疑问，这在很大程度上取决于国家办事处准备在多大程度上有效利用这一机制。

377. 拥有大量驻地代表处、大规模聘用各类执行伙伴的实体应发挥带头作用。采用组群办法是可取的，即由三到四个聘用同一个执行伙伴，或处于同一地理区域或次区域，或涉及同一领域或主题的机构协商解决问题，而不是经常召集 20

¹⁸ 见内部审计和调查办公室，“儿基会统一现金转移方式的内部审计”，2020年；审计委员会关于联合国开发计划署2018年12月31日终了年度财务报告和已审计财务报表的报告(A/74/5/add.1)和联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国项目事务署执行局的答复(DP/2020/3)以及内部审计和调查办公室及监督事务司，“对统一现金转移方式治理安排的联合审计”，监督事务司第OED111号报告/审调办第1064号报告，2012年。

多个机构开会，但却说得多做少。必须通过展示这一机制的有效性来鼓励和激励各方通过这一机制进行协调。

378. 架构、机制、标准作业程序等要素的存在并不能自动保证各实体采取行动或取得成果：需要坚定地采取目标明确的后续行动及有效的管理监督，并确保监测工作没有沦为机械的形式主义。同样，必须避免使此类举措变得过于官僚。

379. 检查专员呼吁尽可能充分利用近年来采取的重新定位发展系统的措施，以加强和增进执行伙伴管理方面的机构间合作、协调与协作。

380. 许多受访者表达的一个共同关切是，尽管在国家一级有各种正式和非正式的机制和做法来分享执行伙伴相关信息，包括通过驻地协调员办公室及其业务管理小组和群组，以及在其他国家工作队会议和环境非正式地分享执行伙伴信息，但此类信息共享通常是临时性的，而非系统性的。联合国各组织仍然经常各自为政，并未在实地就执行伙伴活动开展定期信息共享和协作。个人分享有关信息并参与机构间努力的程度和力度，在很大程度上取决于个人，不管是办事处主任还是国家主任，方案管理人还是支助和监督职能部门的工作人员。

381. 在聘用新合作伙伴并与其签订协议之前，开展诸如向其他机构咨询经验和过往业绩表现等活动，是良好的商业做法，而且符合适用的规则和政策，但这种活动往往根本没有开展，或者是开展了但没有必要的尽职或未达到预期的程度。为这种差距引述的原因包括国家办事处缺乏人员和财政能力，无法在日常工作之外参与机构间工作，工作人员频繁更替，以及机构间的“竞争”。

382. 许多受访者指出，虽然目前的现金转移或现金统转机制似乎是足够了，但现有的其他机构间机制不足以实现该范围以外的协调统一和相互承认。各组织试图协调的环节在执行伙伴管理周期(从甄选到审计)中越靠后，遇到的瓶颈就越大；协调下游业务程序和相关制度的努力迄今尚未成功。大多数机构目前正分头将其执行伙伴程序数字化(或单独开发整套新的企业资源规划系统)，这表明各组织并未在业务层面认真力求实现执行伙伴管理流程的协调统一。大多数机构愈发致力于推进数字化工作，有助于探索进一步的协调统一措施，在合作伙伴的使用方面提供相互承认的改进，以及更精简的流程。

383. 想要减少重复、加强协调合作，一种可能的方式是实现相互承认。各种程序的可接受标准(例如门槛、批准级别和内部控制，包括已在系统中实现自动化的流程)，如果在联合国系统予以制定和认可，并在全系统一致适用，那么，上述方式更有可能奏效。需要根据实现这一目标所需的资源来权衡进一步合作的好处，因为联合国各机构使用了不同的执行伙伴聘用模式。

384. 各机构在国家一级持续有效地分享关于执行伙伴的信息将提高效率，不仅有利于单个组织，而且有利于整个联合国系统，协助其降低交易成本，最大限度地减少和减轻与伙伴活动有关的风险。理想的情况是，应在现金统转、联合风险和评估以及尽职等举措的基础上，开展联合或协调监测和审计并对共同执行伙伴进行评价。这项措施将降低行政和交易成本，协助制定统一标准和做法，并对全系统的执行伙伴采取一致的方法，包括尽职、风险缓解、能力建设和伙伴培训。

385. 执行以下建议预期将加强机构间协调与合作。

建议 10

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底前，在发展协调办公室、驻地协调员办公室和联合国国家工作队机制的支持下，商定具体措施，进一步加强旨在改善国家一级执行伙伴管理的机构间协调，并从 2025 年起向各自的立法机构和理事机构报告执行情况。

九. 结论性意见

386. 联检组对联合国系统各组织的执行伙伴管理工作开展的后续审查表明，虽然取得了显著进展，但各组织仍需在实体一级并通过加强机构间协调合作，对政策、程序和进程作出有意义、有成效的改进。

387. 显然，联合国系统各组织的立法机构和理事机构及其行政首长并未充分重视执行伙伴管理。

388. 本次审查根据收到的证据和数据得出的结果和结论表明，如果联合国各实体更加重视以下方面，应当可以受益良多：制定政策、程序和准则；系统性地收集数据、监测和报告；开展内部和外部协调；以及加强监督。

389. 检查专员呼吁加强组织内部和组织间的合作与协调，从而使执行伙伴管理工作更加协调统一，并改进组织学习和经验交流、良好做法和经验教训，包括酌情考虑建立同业学习网络或同业交流群。

390. 其中建议的措施大多相对简单，却基于合理、明晰的常识，而且许多措施可作为组织管理改革进程的一部分加以实施。

391. 在立法机构和理事会中有席位的会员国根据其监督职责，有责任要求各组织的行政首长遵守本审查报告所载建议和意见。

附件一

执行伙伴的定义

组织	定义和说明	执行伙伴类别	其他类型的伙伴关系
联合国秘书处及其各部分			
	<p>秘书长关于联合国财务条例拟议修正案的报告(A/73/717)</p> <p>“执行伙伴关系”系一种安排，本组织藉此将方案活动的执行工作委托给执行伙伴。</p> <p>执行伙伴应协助本组织执行本组织的核定方案和法定任务。执行伙伴应对本组织资源的有效利用负责并就此接受问责，还应与本组织合作，按正式协议的规定，实现共同目标或承担具体任务。</p>	<p>包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 联合国系统各组织 2. 政府组织； 3. 政府间组织； 4. 非政府组织 5. 非营利组织 	
经社部	<p>经社部关于执行伙伴和赠款的临时准则</p> <p>“执行伙伴”系一个实体，经社部委托该实体执行已签署协议中规定的方案活动和/或项目，该实体负责有效利用经社部的资源并按协议规定交付产品。</p>	<p>实体可以是：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 联合国系统各组织 2. 政府组织 3. 政府间组织 4. 非政府组织 5. 非营利组织 	
人道协调厅	<p>赠款协议</p> <p>(由人道协调厅与非政府组织执行伙伴签署)</p> <p>“执行伙伴不涉及政治，不牟利，已证明有执行本协议所涉活动所需要的能力，并同意在开展活动时不得因种族、民族、宗教或信仰、国籍或政治信仰、性别、残疾状况或任何其他情况而有直接或间接的歧视。”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 联合国系统各机构/组织 2. 红十字/红新月会运动 3. 国际和国家非政府组织 	

组织	定义和说明	执行伙伴类别	其他类型的伙伴关系
环境署	<p>《联合国财务条例和细则补编》(ST/SGB/2015/4 和 ST/SGB/2015/4/Amend.1), 细则 201.4</p> <p>(d) “执行伙伴”系一个实体, 环境署委托该实体执行已签署文件中规定的方案和项目, 并就有效利用资源和交付此类文件所列产品承担全部责任和问责。</p> <p>2020 年伙伴关系政策和程序草案</p> <p>伙伴关系是各方自愿结成的协作关系, 所有参与方都同意携手合作, 实现一个共同目标或进行一项具体工作, 并彼此商定分担风险和责任, 共享资源和惠益;</p> <p>(见大会 2018 年 12 月 20 日通过的题为“建立全球伙伴关系: 以基于原则的办法加强联合国与所有相关伙伴的合作”的第 73/254 号决议)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 联合国系统各组织 2. 政府组织 3. 政府间组织 4. 非政府组织 5. 非营利组织 <p>2020 年伙伴关系政策和程序草案</p>	<p>2020 年伙伴关系政策和程序草案</p> <p>多利益攸关方伙伴关系、合作伙伴关系、执行伙伴关系和捐助者伙伴关系</p> <p>法律文书使用准则(2014 年)</p> <p>包括:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 小规模融资协议(20 万美元以下; 转移给政府实体、非政府组织) • 项目合作协议(20 万美元以上; 转移给政府实体、非政府组织) • 与联合国各实体签署的从联合国到联合国协议, 以转移/接收方案执行资金) • 协议书 B 部分(与联合国各实体签署, 为执行方案转移/接收资金)
难民署	<p>难民署财务细则</p> <p>“执行伙伴系一个实体, 难民署委托该实体执行已签署文件中规定的方案和项目, 并就有效利用资源和交付此类文件所列产品承担全部责任和问责。”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府组织 2. 政府间组织 3. 非政府机构 4. 联合国各组织 5. 另一个非营利组织 	<p>备用伙伴关系: 提高应急措施的效率和可预测性。备用伙伴在与难民署签署协议后, 确保拥有可迅速部署人员或设备的备用能力。</p> <p>业务伙伴关系: 为共同目标而努力, 但不涉及资金转移。</p> <p>文书: 谅解备忘录。</p>
毒品和犯罪问题办公室	<p>维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室伙伴关系政策</p> <p>“执行伙伴关系”系一种安排, 维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室藉此将方案活动的执行委托给被称为执行伙伴的外部非营利实体。执行伙伴在毒品和犯罪问题办公室项目或方案的框架内开展工作, 并反映在法律协议中。</p>	<p>以下非营利实体:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 联合国实体 2. 国际金融机构 3. 政府间组织 4. 政府实体 5. 民间社会组织(包括非政府组织、社区性组织和学术机构) 	<p>赠款(最终受益人聘用类型), 金额上限为 6 万美元。</p>

组织	定义和说明	执行伙伴类别	其他类型的伙伴关系
近东救济工程处	近东救济工程处没有自己的执行伙伴定义，但采用了以下定义： (联合国发展集团现金流转框架) “执行伙伴系一个实体，负责适当利用机构提供的资源并执行和管理工作计划中确定的预期方案”。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府组织 2. 政府间组织 3. 联合国组织 4. 符合条件的民间组织： <ol style="list-style-type: none"> a) 非政府组织 b) 社区性组织 c) 另一个非营利组织 	<p>财务：不同组织之间建立接受方—捐助方关系。有时需要改变组织结构/控制。</p> <p>实物：提供商品或服务，而非金钱。</p> <p>费用分摊：合作伙伴为共同目的提供不同的资源。共享利益/成本。</p> <p>赠款匹配：一方提供赠款，接受方提供匹配的服务、现金、维修或用品。共享利益/成本。</p> <p>方案：两个或多个组织之间建立业务或技术关系，共享所有权、控制权、贡献和决策，尽管各组织继续独立运作。每个组织都利用对方的资源来增强其现有能力(即比较优势)。</p>
联合国各基金和方案			
艾滋病署	<p>艾滋病署与民间社会(包括艾滋病毒感染者和重点人群)建立伙伴关系的指南</p> <p>伙伴关系：公营和非公营各方自愿结成的协作关系，所有参与方都同意携手合作，实现一个共同目标或进行一项具体工作，并按彼此商定分担风险和责任，共享资源和惠益。伙伴关系可以通过多种方式管理——通过正式谅解备忘录或不太正式的安排。</p>	<p>非商业实体：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 政府机构 2. 非政府组织 3. 研究机构 4. 非营利学术机构 5. 联合国机构 	<p>非正式关系、社会运动、联盟和同盟、网络、联合协作和协调机制、参与治理、供资机制和正式伙伴关系(可以是谅解备忘录、协议书和合作中心协议)。</p>
开发署	<p>方案和业务的政策和程序，开发署财务条例第 17 条</p> <p>“执行伙伴系一个实体，署长委托该实体执行已签署文件中规定的开发署援助，并就有效利用开发署资源和交付此类文件所列产品承担全部责任和问责”。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府 2. 开发署 3. 联合国系统各机构 4. 民间社会(国家和国际非政府组织、学术机构) 5. 非联合国政府间组织 	<p>执行伙伴：对政府实体使用“项目文件”，对民间组织使用“项目合作协议”。</p> <p>责任方：使用“协议书”和/或“责任方协议”。</p> <p>受赠人：使用小额赠款协议。</p> <p>谅解备忘录：用于建立不具约束力的总体合作框架，如需转移资金，应使用其他工具。</p>

组织	定义和说明	执行伙伴类别	其他类型的伙伴关系
人口基金	<p>人口基金财务条例和细则，条例 2.1(k)</p> <p>“...是指一个实体，执行主任委托该实体执行已签署文件中规定的人口基金方案活动，并就有效利用人口基金资源和交付此类文件所列产品承担全部责任和问责”。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一个或多个方案国政府 2. 联合国系统各实体(包括人口基金) 3. 政府间机构(不属于联合国系统) 4. 非政府组织 5. 研究机构 	<p>非金融一般合作伙伴关系，使用谅解备忘录一般框架协议。</p> <p>受赠人用于利用赠款协议建设小型社区性组织的能力。</p>
儿基会	<p>儿基会现金统转程序，定义第 8 段</p> <p>“执行伙伴是接受儿基会资源用于方案执行的实体”。</p> <p>民间组织执行伙伴被进一步定义为“旨在促进集体利益和观点的非营利非政府实体”。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府实体，包括部委、半自治实体和地方政府 2. 双边/多边/政府间组织 3. 儿基会国家和区域办事处民间组织执行伙伴关系程序所界定的民间社会组织： <ol style="list-style-type: none"> a) 国际非政府组织(在多个国家设有办事处的非政府组织) b) 国家非政府组织(只在一个国家运作的非政府组织) c) 社区性组织 d) 学术机构(学位授予机构) 4. 其他联合国实体可承担执行任务(但现金统转不适用) 	<p>方案政策和程序网站：</p> <p>全球方案伙伴关系：更大规模的自愿和合作关系。</p> <p>与民间组织的伙伴关系(正式关系，可包括也可不包括资源交换)：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 万美元以上：项目合作协议 • 5 万美元以下：小规模融资协议 <p>与民间组织的合作关系(非正式关系，不交换资源)：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 非正式关系：儿基会经常与民间组织开展非正式合作，例如参加宣传倡议和相关活动 • 谅解备忘录：共同提案的战略联盟；如果涉及资金，需要增加其他协议
妇女署	<p>妇女署条例和细则</p> <p>“‘执行伙伴’(又称‘执行机构’)系一个实体，副秘书长兼执行主任委托该实体执行已签署文件中规定的妇女署援助，并就有效利用妇女署资源和交付此类文件所列产品承担全部责任和问责；由于妇女署同时聘用执行伙伴和责任方，两者合称为‘方案伙伴’”。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府实体 2. 民间组织，包括社区性组织、非政府组织、青年领导组织、男女同性恋、双性恋和跨性别者组织、信仰组织和学术机构 3. 妇女署(通过直接执行) 4. 联合国系统各机构/组织 5. 政府间组织； 	<p>小额赠款协议</p>

组织	定义和说明	执行伙伴类别	其他类型的伙伴关系
粮食署	<p>粮食署供应商制裁框架</p> <p>“合作伙伴”是指为合作之目的接受粮食署付款的非营利非政府实体，而非遵循粮食署的采购流程。</p> <p>在供应商制裁框架下定义“合作伙伴”的新指令如下：合作伙伴(之前称为“执行伙伴”)指与粮食署签订合同以协助粮食署开展工作的非营利实体(包括政府实体、非政府组织和联合国组织)。</p>		<p>共同合作伙伴(与合作伙伴合作的较小伙伴)</p> <p>财团、宗教间伙伴关系、多利益攸关方伙伴关系、宣传伙伴关系、媒体伙伴关系</p> <p>开放和联网的伙伴关系：着重围绕共同目标，以非规范、非正式的方式开展协作</p> <p>小规模/零成本商品转让</p> <p>备用伙伴</p>
联合国专门机构			
粮农组织	<p>手册第 701 章</p> <p>业务合作伙伴：一个合法注册的非营利实体(如国家政府实体、非政府组织、国际非政府组织、非联合国多边和政府间实体、学术和研究机构)，粮农组织根据本手册本章节与之签订协议并向其转移资金，委托其执行粮农组织的部分或整个项目。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府实体 2. 非政府组织 3. 非联合国多边和政府间实体； 4. 学术和研究机构 	<p>协议书：协议书用于与合格实体订立合同，从合格实体处获得：私营部门商业市场无法提供的服务，或私营部门商业市场可以提供但更适合从合格实体处获得的服务，以协助实现以下附加目标之一：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 服务提供商的能力发展：受益国或受益区域的服务提供商在提供服务的过程中能力得到发展(见指导说明 3 (ii)) • 受益群体的能力发展：包括提供在职培训、技能转让、从做中学和/或其他能力发展措施 • 伙伴关系安排：开展活动以支持与粮农组织签订正式协议并提供所需服务的伙伴关系。在这些情况下，服务提供商可能在协议书中被称为执行伙伴。此外，服务提供商的选择必须遵循手册第 507.1.1 节规定的透明、公正且有据可查的原则。除非有正当理由，否则服务提供商应位于提供服务的国家，如果协议书的范围是地区性的，则应位于该地区

组织	定义和说明	执行伙伴类别	其他类型的伙伴关系
			谅解备忘录 换函：不涉及资金转移的更非正式的承诺 与非国家行为体的谅解备忘录 意向书 正式关系(包括执行伙伴)
劳工组织	<p>劳工组织内部治理文件系统第 270 号第 8 段，关于执行伙伴关系</p> <p>“执行伙伴”指法律认可的非营利实体，如第 6 段所述向劳工组织提供帮助。</p> <p>第六段：“劳工组织与执行伙伴签订协议，协助劳工组织执行劳工组织发展合作方案、项目和活动中的实质性任务。无论资金来源如何，可在以下情况下寻求执行伙伴的协助：(i) 进行长期战略干预，特别是在一个国家或地区内协助个人和/或社会伙伴等国家机构发展能力；或(ii) 为劳工组织或代表劳工组织就具体方案/项目产出进行的一次性工作(即开展研究、调查、调研、研讨会、讲习班或活动等)”。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 劳工组织成员及其附属成员： <ol style="list-style-type: none"> 政府实体 雇主组织和工人组织 开展非营利工作的组织： <ol style="list-style-type: none"> 非政府组织 基金会 研究机构 教育机构 政府间组织 其他 	赠款
国际海事组织	<p>官方定义尚未明确界定</p> <p>不过，海事组织最近制定了一项标准作业程序，目前正在制定明确的定义。目前对执行伙伴协议的定义：</p> <p>“国际海事组织将特定活动的执行委托给第三方的协议。这可能涉及从海事组织向第三方转移资金”。</p>		谅解备忘录：非金融工具
教科文组织	<p>管理手册第 7.5 章</p> <p>“执行伙伴系一个实体：教科文组织部分或全部委托该实体执行已签署文件中所列的方案或项目，并就有效利用资源和交付此类文件所列产品承担全部责任和问责。该伙伴通过联合国教科文组织获得资金以交付方案或项目，但必须以货币或实物形式提供其自身的‘附加值’”。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 政府实体 非政府组织(无论之前是否与教科文组织建立过合作关系) 联合国系统各机构/组织 非联合国多边和政府间实体； 其他：研究所、大学、基金会、专业协会等。 <p>(摘自 2019 年合作伙伴识别和联合国教科文组织行政手册第 7.5 章，执行伙伴)</p>	

组织	定义和说明	执行伙伴类别	其他类型的伙伴关系
工发组织	<p>采购手册, 第 23.2 条</p> <p>“23.2 符合条件的项目执行实体类型</p> <p>513. 有资格执行项目的实体类型包括以下非营利实体:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 政府组织 • 政府间组织 • 合格的民间组织, 包括非政府组织。合格的民间组织须在其开展活动的国家合法注册(如有要求) • 国际、区域、次区域和国家公共组织 <p>514. 这些组织包括专门/技术机构/中心、大学/培训中心、双边和/或多边组织、民间组织、非政府组织、行业协会和商会。</p> <p>515. 如果投资和技术促进办事处、国家清洁生产中心、国际技术中心、分包和伙伴关系交易所在法律上和财务上均为独立组织, 并且没有工发组织运营项目的地位, 则有资格作为项目执行实体。如果这些实体在法律和财务上受到工发组织约束, 即构成工发组织不可分割的一部分, 则根据工发组织规则和条例, 只能通过次级分配机制参与。当这些实体不再是工发组织的项目时, 其后续实体可能有资格被视为潜在的项目执行实体。</p>	<p>非营利实体:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 政府组织 2. 政府间组织 3. 民间组织, 包括非政府组织(法律上可能要求其在开展业务的国家进行登记) 4. 国际、区域、次区域和国家公共组织 	<p>轻型项目执行协议</p>
世旅组织	<p>没有“执行伙伴”一词的定义。</p> <p>注: 世旅组织不是供资机构, 因此没有本调查所指的“执行伙伴”。</p>		
世卫组织	<p>世卫组织对“执行伙伴”的定义与上述联合国其他机构的描述类似: 国家政府实体(包括机关或机构); 作为执行伙伴的联合国系统各机构/组织; 非联合国多边和政府间实体; 非国家行为体, 即合法注册的非政府组织和学术机构, 世卫组织与其签订协议并分配资源, 为世卫组织的受益者执行方案或项目。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府实体(包括机关或机构) 2. 联合国系统各机构/组织 3. 非联合国多边和政府间实体; 4. 非国家行为体: 非政府组织和学术机构 	
世界气象组织	<p>气象组织固定指令第 13 章, 项目管理(2020 年), 目前正在修订中。</p>		

附件二

定量数据

表 1
2013 年至 2019 年执行伙伴支出

组织/实体	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2013/2014	
	执行伙 伴支出	百分比	百分比															
联合国秘书处及其各部门																		
经社部									1 294 037		5 924 303		9 665 641		4 321 066			
和平行动部	56 977 883	0.8	48 786 564	0.7	42 301 941	0.6	49 892 329	0.6	63 647 604	0.8	98 117 820	1.3	116 241 847		67 603 069			
政治建和部			2 187 034						14 269 605	54.1	400 477	1.4	515 037	2.0	2 737 893	8.0		
人道协调厅									719 048 265		697 946 281		836 907 056		1 028 383 596			
环境署							684 801 000		520 449 000		350 715 000	62.4	290 547 000	52.0	284 787 000	46.0	61	
难民署	869 600 000		1 158 300 000	39.1	1 309 100 000	39.1	1 221 100 000	37.1	1 400 400 000	35.4	1 526 900 000	37.5	1 382 300 000	32.8	1 376 400 000	31.2	35	
毒品和犯罪 问题办公室	9 955 317		22 543 773		29 676 674		36 704 890	15.2	37 701 392	16.3	23 335 512	8.1	88 201 346	26.5	38 170 243	10.2	13	
联合国各基金和方案																		
艾滋病署	101 050 176	38.9	122 552 060	42.8	115 709 772	41.3	119 922 867	42.3	76 596 332	34.3	86 269 495	39.8	69 984 420	33.9	95 113 360	41.0		
开发署 ^a									1 980 901 000	42.5	2 223 352 000	43.7	2 006 144 000	39.4	1 800 262 000	36.7	59	
人口基金					270 232 925	32.6	272 057 398	35.0	254 485 470	33.3	277 868 046	36.9	320 368 592	36.7	359 845 656	38.5	29	
儿基会 ^b	1 196 073 045	33.0	1 378 249 956	33.8	1 673 360 014	36.7	1 887 960 188	37.1	1 967 271 750	36.1	2 118 100 381	36.1	2 176 143 836	36.5	2 241 517 686	35.8	29	
粮食署 ^c		0.0	225 543 000	5.0	277 692 000	5.3	327 077 000	6.8	357 629 000	6.7	380 107 000	6.1	450 736 000	6.8	538 924 000	7.1	16.5	
联合国专门机构																		
粮农组织 ^d	777 342		1 446 559		8 279 350	0.7	8 448 957	0.7	20 248 698	1.6	24 632 957	1.8	55 423 574	3.9	24 467 318	1.6		
劳工组织	3 874 929	0.6	13 311 989	1.7	16 178 330	2.1	14 819 777	2.0	15 363 156	2.3	37 333 271	5.1	29 528 342	4.0	44 258 130	5.5	2.75	
教科文组织	4 883 722		40 065 710		24 771 085		28 670 561		20 304 136		29 147 920		33 815 290		34 909 185		4	
世卫组织 ^b					236 960 094	10	269 920 905	10	235 734 084	10	192 377 013	7	216 789 127	9	305 536 673	10	25	
共计																8 212 594 955		
平均值																	21	27

资料来源：执行伙伴支出数据摘自调查问卷答复一并提供的附件；总支出数据取自每家机构的已审计财务报表或年度报告。

^a 开发署提供的执行伙伴支出数据减去了开发署作为其自身执行伙伴的支出。

^b 儿基会和世卫组织似乎在组织总支出一栏中填写了执行伙伴支出数据。儿基会和世卫组织在其财务报表中列出的组织支出总额远远高于调查问卷附件中填写的金额，证明的确是填错了。因此，两个组织提供的数据被列为执行伙伴支出，而不是组织的支出总额。

^c 表 1 包括对执行伙伴的直接支出，但不包括通过执行伙伴向方案受益人提供的粮食商品和/或现金转移的价值；在最新的《大协议》年度报告中，粮食署报告称，2019 年已将资金的 30% 转移给当地伙伴，2020 年为 26%。

^d 粮农组织为本次审查提供的数据仅涵盖根据粮农组织手册第 701 章规定的业务伙伴协议聘用的业务伙伴，不包括根据粮农组织手册第 507 章规定的粮农组织协议书聘用的执行伙伴/服务提供商。

表 2
2013 年至 2019 年执行伙伴数量和伙伴类型^a

组织	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 年国家 非政府组织 (百分比)	2019 年国际 非政府组织 (百分比)	政府 (百分比)	联合国系统 (百分比)
联合国秘书处及其各厅												
经社部					8	13	18	37	—	—	—	—
和平行动部	2	3	1	1	1	1	1	3	0	0	0	100
政治建和部	1	2	1	1	6	8	7	8	0	0	0	100
人道协调厅					419	452	469	503	59.6	36.4	0	3.0
环境署				1 054	861	719	1 219	1 520	—	—	41.9	5.9
难民署	961	953	911	949	954	1 035	1 077	1 126	63.0	16.9	18.2	1.7
毒品和犯罪 问题办公室	199	534	541	636	616	211	305	293	85.7	4.7	0.0	6.8
联合国各基金和方案												
艾滋病署	385	678	441	437	336	307	432	413	—	—	22.0	—
发展署 ^b					2 898	2 949	4 513	4 660	—	—	65.0	6.3
人口基金			1 510	1 799	1 659	1 609	1 673	1 714	—	—	39.2	1.6
儿基会	10 770	10 501	10 532	9 998	9 821	9 851	9 583	9 310	28.7	8.9	57.0	2.60
粮食署	10	81	211	648	957	943	896	872	77.3	14.7	7.2	0.50
联合国专门机构												
粮农组织 ^c		4	16	6	13	6	7	8	0	25	50.0	0
劳工组织	7	39	75	100	92	120	295	462	—	—	—	—
教科文组织	29	216	262	331	255	316	446	396	55.1	6	19.1	0
世卫组织			1 028	959	1 001	887	824	940	—	—	79	1
共计	12 409	13 059	15 580	16 968	19 946	19 476	21 802	22 310	38	11	23	18

^a 并非所有机构提供的按执行伙伴类型分列的数据都使用了同一汇总方式。有些百分比数据缺失，可能是因为未指明合作伙伴类型，或类型汇总方式与本报告所选的汇总方式(国际非政府组织、国家非政府组织、政府和其他联合国实体)不同。

^b 在计算执行伙伴总数时，没有考虑开发署将自身作为执行伙伴的情况。

^c 粮农组织为本次审查提供的数据仅涵盖根据粮农组织手册第 701 章规定的业务伙伴协议聘用的业务伙伴，不包括根据粮农组织手册第 507 章规定的粮农组织协议书聘用的执行伙伴/服务提供商。粮农组织表示，截至 2019 年底，已累计签署 63 项业务伙伴协议，聘用了 57 个伙伴(19 个政府实体、4 个政府间机构或多边实体、26 个非政府组织/国际非政府组织、3 个研究机构、2 个学术机构和 3 个联合国组织/实体)。数据仅涵盖根据手册第 701 章规定的业务伙伴协议聘用的业务伙伴，不包括根据手册第 507 章的协议书聘用的执行伙伴。

附件三

伙伴关系政策、准则和标准作业程序

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
联合国秘书处及其各部分		
经社部	标题：经社部赠款和执行伙伴临时准则 日期：2018年9月 所有者：经社部 是否提及执行伙伴：是	<ul style="list-style-type: none"> • 通常使用执行伙伴模式而非采购模式的活动类型 • 尽职问卷 • 向能力发展办公室提交的路径单模板 • 与受赠方或执行伙伴签署的协议模板 • 执行伙伴和受赠方委员会的决策模板 • 执行伙伴或受赠方的评价模板
管理战略部	意见： 秘书处正在制定统一的政策框架：关键流程已嵌入 Umoja(系统、应用程序和产品)工具和赠款人管理模块，在项目实施的整个生命周中期使用。赠款人模块简化了秘书处与执行伙伴之间的互动。 管理战略部方案规划、财务和预算厅发布了与执行伙伴拟订协议的准则，目前正在更新(到 2021 年二季度)。	<ul style="list-style-type: none"> • 赠款人管理基准文件— 1.0 版 • 1.0 版发布后引入的执行伙伴(赠款人管理模块)变更 • 与外部各方测试协议的指南 • 执行伙伴管理— 其他信息
和平行动部	意见： 地雷行动司根据联合国秘书处与项目署之间的总括谅解备忘录聘用项目署。行动司制定了通过直接赠款聘用国际或国家非政府组织的内部指南。	
政治建和部	意见： 政治建和部遵循管理战略部制定的准则。	<ul style="list-style-type: none"> • 联合国机构对联合国机构的捐助协议

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
人道协调厅	<p>标题：关于国家集合基金的政策指示</p> <p>日期：2015年1月</p> <p>所有者：人道协调厅</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p> <p>意见： 人道协调厅遵循国家集合基金全球准则(包括国家集合基金操作手册和国家集合基金政策指示)，这是所有国家集合基金必须遵守的准则。准则代表了国家集合基金的最低标准。每个国家集合基金均根据操作手册制定了针对特定国家的手册。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 人道协调厅2018-2021年战略计划 • 2015年推出了国家集合基金操作手册(附件包含赠款协议、尽职和能力评估样本)，并于2017年更新。
环境署	<p>标题：环境署伙伴政策和程序</p> <p>日期：于2011年制定，2017年更新，2020年8月再次修订(草案)</p> <p>所有者：方案和政策司和机构服务司</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 《联合国财务条例和细则补编》 • 私营部门政策(2017) • 私营部门参与战略 • 环境署标准法律文书使用准则(2014年) • 环境署授权政策 • 私营部门伙伴关系程序和工作流程(2017年) • 环境署反欺诈和反腐败准则 • 用于阐明伙伴关系门户网站和 Umoja 扩展二期执行伙伴模块作用的备忘录 • 关于与碳氢化合物行业接洽的指导备忘录 • 关于环境署合作伙伴尽职有效性的临时备忘录 • 关于在线合作伙伴门户、伙伴关系流程和程序的备忘录
难民署	<p>标题：难民署伙伴关系手册</p> <p>日期：2019年5月</p> <p>所有者：战略规划和成果司设立了执行管理和保证处</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 难民署2017-2021年战略方向 • 难民署关于伙伴执行的强化框架 • 项目执行伙伴的甄选和留用 • 合作伙伴宣言 • 难民署伙伴手册及其中所列的相关准则和标准作业程序

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
<p>毒品和犯罪问题办公室</p>	<p>标题：维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室伙伴关系政策</p> <p>日期：2020年10月</p> <p>所有权：外部方聘用股</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p> <p>意见：</p> <p>毒品和犯罪问题办公室制定的第一项政策是于 2014 年 4 月颁布并于 2017 年接受审查的《毒品和犯罪问题办公室聘用外部伙伴框架》，其中简化了部分程序。2020 年 10 月，对该框架进行了修订并更名为维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室伙伴关系政策。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 执行伙伴管理(Umoja执行伙伴模块) • 联合国秘书处协议 • 联合国机构对联合国机构的捐助协议 • 项目合作协议 • 赠款协议 • 招标书模板 • 提案征集书模板 • 初步信息报告 • 初步信息报告 — 政府实体 • 初步评估报告 — 限制竞争 • 资格审查 • 技术能力评估报告 • 项目文件 • 项目预算 • 对伙伴进行管理能力评估(最低限度) • 对伙伴进行管理能力评估(全面) • 评价报告 • 监测时间表(无竞争/限制竞争/公开竞争) • 请求修订(增加预算和延长执行伙伴协议或赠款方案) • 关于外部伙伴聘用的伙伴关系政策及附件： <ul style="list-style-type: none"> • 附件一：“效率契约”规定了整个聘用周期的责任和时间表 • 附件二：手册列出了所有流程步骤，包括模板以及赠款人管理模块工作辅助工具 • 附件三：适用于哥伦比亚国别办事处的发展伙伴替代流程 • 附件四：赠款和外部聘用委员会的职权范围

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
近东救济工程处	<p>标题：伙伴关系战略框架</p> <p>日期：2015年</p> <p>所有者：规划部</p> <p>是否提及执行伙伴：否</p> <p>意见：</p> <p>2015年制定的伙伴关系战略框架没有提及执行伙伴。2017年，近东救济工程处启动了对该框架的审查，以期将执行伙伴纳入，但由于可用资源减少，该审查被搁置。</p>	
联合国各基金和方案		
艾滋病署	<p>标题：</p> <p>艾滋病署与民间社会(包括艾滋病毒感染者和重点人群)建立伙伴关系的指南</p> <p>时间：2011年</p> <p>所有者：执行办公室</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p> <p>意见：</p> <p>没有制定具体的伙伴关系政策。艾滋病署与许多类型的伙伴合作，与民间组织签订了许多小合同，这些组织可能没有管理能力遵守联合国的严格要求。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 艾滋病署2021-2026年战略 • 项目筹资建议书编制准则 • 甄选执行伙伴的理由备忘录 • 编制筹资协议准则的理由备忘录 • 方案筹资协议的理由备忘录 • 方案审查委员会提交的表格 • 为技术方案项目提供资金的方案筹资协议 • 联合国机构对联合国机构的捐助协议 • 10万美元以下非商业合同执行伙伴的自我评估清单 • 批准非商业合同的最终说明和财务报告
开发署	<p>标题：开发署方案和业务政策和程序，关于伙伴关系管理的章节</p> <p>日期：2017年12月</p> <p>所有者：对外关系和宣传局</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p> <p>意见：</p> <p>开发署的政策框架涵盖执行伙伴，可在方案和业务政策和程序中找到。伙伴关系政策也是方案和业务政策和程序的一部分。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 开发署方案和业务政策和程序 • 方案和项目管理 • 执行伙伴的甄选 • 现金统转 • 开发署2018-2021战略计划 • 直接现金转移和报销

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
<p>人口基金</p>	<p>标题：政策和程序手册</p> <p>日期：以下大部分内容于 2021 年更新，但“甄选、登记和评估”以及“将赠款作为供资方式的政策和程序”部分除外，这两部分内容于 2016 年更新。</p> <p>所有者：人口基金的几个部门负责制定端对端伙伴关系进程和相关政策的部分内容。其中包括政策和战略司(及其下设的战略信息和规划处)、管理事务司(及其下设的质量管理股和财务处)。</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p> <p>意见： 政策和程序手册载有上文引用的与执行伙伴有关的大多数政策。 最新修订的政策是工作计划政策和现金转移政策(2021 年)，修订后的现金转移采取基于风险的方法，并使方案报告与财务报告保持一致。人口基金的伙伴关系政策将在 2021 年进行重大修订。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 工作计划编制和管理的政策和程序 • 向执行伙伴转移现金的管理政策和程序 • 管理方案供应品的政策和程序 • 使用赠款作为供资方式的政策和程序 • 人口基金战略伙伴关系框架(2018-2021年) • 甄选、注册和评估 • 评估流程和技术指导 • 现金统转框架 • 关于人道主义局势中方案灵活性的指导说明 • 关于合格方案直接成本的指导说明
<p>儿基会</p>	<p>标题：儿基会国家和区域办事处民间组织执行伙伴关系程序</p> <p>日期：2019年2月</p> <p>所有者：数据、分析、规划和监测司，战略规划、执行、监测和报告科，方案执行股</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p> <p>意见： 伙伴关系管理和相关程序的其他部分由财务和行政司(财务细则和条例及内部控制框架)以及紧急方案办公室(人道主义程序)负责。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 执行儿基会合作方案的国家办事处工作规划程序 • 开发署2018-2021战略规划 • 民间组织与儿基会伙伴关系指南 • 与民间社会财团建立伙伴关系的指南 • 说明一：甄选民间组织作为执行伙伴 • 民间社会伙伴关系资源手册 • 政府伙伴关系资源手册 • 方案合作协议 • 方案合作协议修订模板 • 小规模供资协议模板 • 出资授权和支出证明表 • 标准季度进度报告 • 人道主义报告—每月或按约定提交
<p>妇女署</p>	<p>标题：甄选方案伙伴的程序</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 方案政策和程序 • 方案拟订政策 • 方案监测、报告和监督政策

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
		<ul style="list-style-type: none"> • 预付现金政策和程序 • 审计方法政策和程序 • 妇女署2018-2021年资源调动和伙伴关系战略 • 方案管理和执行程序 • 甄选方案合作伙伴的快速程序 • 伙伴协议模板 • 联合国对联合国协议模板 • 合作伙伴甄选程序
粮食署	<p>标题：非政府组织伙伴关系指南</p> <p>意见：</p> <p>制定了 2014 年至 2017 年机构伙伴关系战略，将伙伴关系办法纳入粮食署主流，并根据需要制定了具体的伙伴关系战略/指南，如私营部门伙伴关系和供资战略，以及非政府组织伙伴关系指南。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 粮食署2017-2021年战略计划 • 粮食署2014-2017年机构伙伴关系战略 • 2020-2025年私营部门伙伴关系和供资战略 • 发布在联合国伙伴门户网站上的粮食署伙伴关系准则 • 紧急情况下管理第三方风险的最低控制标准 • “生命周期”标准作业程序 • 现场协议2021, 第1版 • 合作伙伴委员会职权范围 • 执行伙伴防止性剥削和性虐待规程
联合国专门机构		
粮农组织	<p>标题：手册第701章，业务伙伴执行模式</p> <p>日期：2015年</p> <p>所有权：项目支助司，新业务模式股</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 全组织伙伴关系政策 • 粮农组织关于土著和部落民族的政策 • 粮农组织与民间组织伙伴关系战略 • 2021-2025年与私营部门的合作战略； • 粮农组织2022-2031年战略框架 • 手册第507章，协议书 • 确定适当办法和相关法律文书的指南 • 向粮农组织项目制定者提供的业务伙伴执行模式预算管理指南 • 为开展方案活动将捐款从一个联合国机构转移到另一个联合国机构的指导说明

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
		<ul style="list-style-type: none"> • 向第三方披露业务伙伴执行模式相关信息的指南 • 决策树：使用哪种工具？ • 工作流程概述，包括制定业务伙伴关系安排的步骤 • 业务伙伴执行模式提交文件 • 业务伙伴声明 • 业务伙伴评估的职权范围 • 风险缓解和保证计划 • 第三方服务提供商进行抽查的职权范围 • 出资授权和支出证明表 • 提交业务伙伴执行模式建议表
劳工组织	<p>标题：内部治理文件，第270号(第2版)</p> <p>日期：2017年12月</p> <p>所有者：司库和财务主计长办公室</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 内部治理文件第270号，附件： <ul style="list-style-type: none"> • 附件1：角色和责任汇总表 • 附件2：模板 • 会议记录表，“请求核准拟议执行伙伴” • 会议记录表，“请求核准执行协议修正案” • 拟订执行协议的核对清单 • 执行协议及其附件
国际海事组织	<p>标题：伙伴关系协议、原则和标准作业程序指南</p> <p>日期：2020年10月</p> <p>所有者：伙伴关系和项目部(成立于2020年3月)将负责标准作业程序以及与伙伴关系有关的所有其他政策</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p> <p>意见：</p> <p>题为“伙伴关系协议、原则和标准作业程序指南”的文件中提到了执行伙伴协议。然而，正如问卷答复中所提到的：“执行伙伴协议目前不构成标准作业程序的一部分，但一旦制定并核准执行伙伴协议程序，这些协议将被纳入标准作业程序”。</p> <p>该文件的重点是与供资伙伴/捐助者的关系。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 海事组织伙伴关系协议标准作业程序

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
<p>教科文组织</p>	<p>标题：全面伙伴关系战略</p> <p>日期：2013年</p> <p>所有者：战略规划局</p> <p>是否提及执行伙伴：否</p> <p>标题：行政手册第7.5项：执行伙伴</p> <p>日期：2019年</p> <p>所有者：业务司</p> <p>是否提及执行伙伴：是</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 行政手册第7.5项—执行伙伴 • 教科文组织2014-2021中期战略 • 现金统转框架准则 • 教科文组织执行伙伴协议风险矩阵指南 • AM 7-10表—执行伙伴协议 • AM 7-9A表—教科文组织伙伴审查表 • AM 7-9B表—执行伙伴甄选表 • AM 7-11表—财务模板 • AM 7-12表—执行伙伴业绩评估 • AM 7-20表—合作伙伴征集 • 教科文组织尽职审查表—摘自AM 7.9A表 • 教科文组织执行伙伴协议风险矩阵 • 合作伙伴征集(非政府组织) • 执行伙伴业绩评估
<p>工发组织</p>	<p>标题：采购手册(第23.2条)</p> <p>日期：2018年7月</p> <p>所有者：采购事务司</p> <p>是否提及执行伙伴：否</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2013年3月3日发布的总干事第20号行政指示—工发组织与伙伴组织达成和管理执行协议的准则 • 征集项目执行方案 • 付款申请 • 风险监测和报告 • 项目关键业绩指标跟踪 • 进度报告 • 最后报告 • 正式事件报告 • 项目执行评估报告 • 项目执行协议

组织	伙伴关系政策	执行伙伴准则、标准作业程序和其他指南(甄选)
世旅组织	是否提及执行伙伴：否，世旅组织没有制定伙伴关系政策和/或与执行伙伴相关的政策	
世卫组织	<p>标题：与非国家行为体交往的框架</p> <p>日期：2016年</p> <p>所有者：合规、风险管理和道德办公室，尽职和非国家行为体股</p> <p>是否提及执行伙伴：否</p> <p>标题：参与全球卫生伙伴关系和收容安排的政策</p> <p>日期：2010年</p> <p>所有者：卫生部及卫生和多边伙伴关系</p> <p>是否提及执行伙伴：否</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 工作人员与非国家行为体交往指南 • 非国家行为者与世卫组织交往手册 • 参与全球卫生伙伴关系和收容安排的政策 • 第13个总工作方案 • 电子手册第 16.2 章：与政府执行伙伴直接开展财政合作及相关标准作业程序 • 电子手册第 18 章：与非国家行为体的交往 • 非政府执行伙伴(非国家行为体)赠款协议书及相关标准作业程序

附件四

分散的责任、执行伙伴管理部门和数据库

组织	参与并负责执行伙伴管理的组织行为体/机制、工作人员/人员和/或协调中心	负责执行伙伴管理的专门单位或中央协调中心	执行伙伴组织数据库
联合国秘书处及其各部分			
管理战略部	方案管理人负责管理执行伙伴安排。其他关键行为体包括财务和预算工作人员以及法律和合规工作人员。各实体的任务设置(总部/外地)因其业务模式而异。		
政治建和部	每个司可根据其核准的项目自由与执行伙伴谈判并聘用执行伙伴。	不适用	不适用
人道协调厅	<p>紧急救济协调员对所有国家集合基金拥有权力并向其负责。协调员通过总部国家集合基金科监测每个基金的业绩，并就基金的设立、重组和关闭作出决定。</p> <p>国家集合基金科是协调中心，负责与国家集合基金管理相关的政策、业务(行政和财务)和方案问题，对 人道协调厅国家办事处建立、管理和关闭国家集合基金予以支持。</p> <p>在国家一级，人道主义协调员代表紧急救济协调员担任国家集合基金的托管人。人道主义协调员决定基金的使用战略，确保基金实现其关键目标，并按照手册进行管理。咨询委员会对 人道主义协调员予以支持，就资金分配和其他战略问题向协调员提供咨询意见。</p> <p>人道协调厅办事处主任监督基金的运作，支持人道主义协调员的工作。因此，主任负责根据国家集合基金政策指示和手册有效管理基金。</p> <p>人道主义行动筹资股代表人道主义协调员，在 人道协调厅办事处主任的监督下，与国家集合基金科合作，负责国家集合基金的所有方案和财务问题的日常管理。该股执行人道主义协调员的决定，并根据手册和相应的国家级业务手册开展资金分配。</p>	人道协调厅总部/国家集合基金科是总部协调中心，负责与国家集合基金管理相关的政策、业务(行政和财务)和方案问题，对 人道协调厅国家办事处建立、管理和关闭国家集合基金予以支持。	<p>赠款管理系统是一个基于网络的平台，对所有国家集合基金的整个赠款生命周期进行管理。它统一了业务流程，同时满足每个基金的特殊需求，加强了人道协调厅的数据分析和信息管理能力。</p> <p>该系统允许赠款获得者在线提交项目提议，因此能实时完成财务报告和叙述性报告，并开展项目修订。</p> <p>该系统使基金经理能够监督和监测业务流程。它与其他相关在线系统融合。对数据的这种实时获取，使人道协调厅能够在外地和总部一级迅速就收到的问题迅速提供信息和分析。</p> <p>该系统加强了人道协调厅有效落实基于风险的管理办法的能力。该系统还对不同流程的速度和质量进行监测，包括拨款、资金支付、监测、报告和审计流程。</p>

组织	参与并负责执行伙伴管理的组织行为体/机制、工作人员/人员和/或协调中心	负责执行伙伴管理的专门单位或中央协调中心	执行伙伴组织数据库
			该系统是一个基于网络的在线系统，直接从相关利益攸关方处获取业务流程每个阶段的数据。
环境署	<p>总部：机构服务司/财务/执行伙伴。</p> <p>环境署目前没有设立其他执行伙伴协调中心。</p>	<p>根据各办事处的授权，执行伙伴的管理责任高度分散。</p> <p>财务管理处根据 2020 年 10 月获批的组织结构设立了一个执行伙伴股。该股由一名 P3 职等工作人员(2021 年 1 月征聘)和一名 G7 职等工作人员(征聘中)组成。该股的主要职能包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 关闭 Umoja 系统中的执行伙伴赠款，审查执行伙伴法律文书并就财务影响提出意见 • 利用 Umoja 扩展二期赠款人模块编写商业情报报告，管理执行伙伴预付款 • 对执行伙伴进行分析和评级，确保在核准预付款之前先偿还应收账款 • 研究执行伙伴预付款趋势 • 与监测和评价顾问、全球环境基金、臭氧行动组织和欧洲联盟办事处合作，落实执行伙伴战略 	环境署内部在线门户网站集中了环境署合作伙伴的信息，包括尽职和协议信息。
难民署	<p>与伙伴关系相关的角色和责任被嵌入问责框架、职责范围、政策和程序中。</p> <p>负责维护执行伙伴框架的主要实体是战略规划和成果司下设的执行管理和保证处。</p> <p>该处由两个单位组成：业务和伙伴关系管理(伙伴关系管理)以及质量保证和系统协调(方案管理)。</p> <p>此外，总部其他主要相关司/处包括财务部、监察长办公室、对外关系部伙伴关系协调处和法律事务处。</p>	负责维护执行伙伴框架的主要实体是战略规划和成果司下设的执行管理和保证处。	<p>难民署的执行伙伴数据库是其企业资源规划系统(管理制度、资源和人力系统)。该系统是一套综合应用程序，包括伙伴关系管理等功能。根据设定的角色和许可，向外地工作人员授予国家一级的访问权限，以创建伙伴关系协议，记录伙伴关系财务交易并管理和报告各类伙伴关系管理信息。</p> <p>该系统的信息来源于若干相互关联的系统，包括难民署成果管理系统、联合国</p>

组织	参与并负责执行伙伴管理的组织行为体/机制、工作人员/人员和/或协调中心	负责执行伙伴管理的专门单位或中央协调中心	执行伙伴组织数据库
	<p>在区域一级，伙伴关系责任由方案、项目控制、监测、主计长和风险管理职能承担。</p> <p>在国家办事处一级，责任由方案和项目控制职能以及参与多功能小组的人员承担。</p>		伙伴门户网站，以及今后的项目报告、监督和监测解决方案。
毒品和犯罪问题办公室	<p>负责促进外部伙伴参与的组织单位是总部的外部方聘用股，为总部和区域办事处提供支助。</p> <p>该股在赠款人管理模块中承担审批职责，与赠款和外部聘用委员会密切合作，该委员会是一个独立的咨询机构，旨在确保与外部伙伴的合作符合政策中规定的指导原则。方案管理人负责合同管理。</p>	负责促进外部伙伴参与的组织单位是总部的外部方聘用股，为总部和区域办事处提供支助。	该股保存了自成立以来的所有聘用记录。
近东救济工程处	不适用。	没有管理执行伙伴的专门单位或协调中心。	近东救济工程处没有关于执行伙伴的机构数据库，鉴于近东救济工程处聘用执行伙伴的实际情况，工程处认为没有必要建立数据库。
联合国各基金和方案			
艾滋病署	艾滋病署将执行伙伴协议的管理工作委托给为协议提供资源/资金的办公室或单位。艾滋病署签订了许多小型执行伙伴协议，设立一个集中的执行伙伴单位或协调中心不是高效的办法。	没有。	执行伙伴及其评估被纳入企业资源规划系统中。
开发署	<p>政策、程序、工具和指南由总部的政策负责人制定。方案拟订局(即区域局)的领导层负责确保所有参与方案拟订的单位(国家办事处)均了解各项要求，并有能力履行职能。国家办事处等方案拟订单位负责为本单位的项目甄选、聘用和管理执行伙伴。审计和调查处和独立评价办公室等独立办公室发挥关键保证作用。</p> <p>总部各局和独立办公室：</p> <ul style="list-style-type: none"> 项目管理和伙伴能力评估工具：政策和业绩支助局/成效小组 	开发署没有设立专门的协调中心来管理执行伙伴。	开发署在企业资源规划系统中记录所有与执行伙伴相关的项目交易。交易记录是实时的，开发署所有工作人员均可在系统中查阅。开发署在网站 open.undp.org 上提供了其在全世界约 170 个国家和地区的 5,000 多个发展项目的详细信息，用户能够按地点、资金来源和重点领域查找相关项目信息。

组织	参与并负责执行伙伴管理的组织行为体/机制、工作人员/人员和/或协调中心	负责执行伙伴管理的专门单位或中央协调中心	执行伙伴组织数据库
	<ul style="list-style-type: none"> • 财务管理、欺诈和现金统转：管理事务局/财务和资源管理办公室 • 审计和调查：审计和调查处 • 社会和环境标准：政策和业绩支助局/成效小组 • 评价：独立评价办公室 • 法律问题：管理事务局/法律办公室 		
人口基金	<p>总部的几个部门负责制定端对端伙伴关系进程和相关政策的部分内容。这些部门包括政策和战略司下设的政策、战略信息和规划处以及管理事务司下设的质量管理股和财务处。</p> <p>质量管理股股长是现金统转的协调人。隶属于执行主任办公室的防止性剥削和性虐待协调员是该问题的协调人，与政策和战略司密切合作，负责落实执行伙伴防止性剥削和性虐待规程。</p> <p>在区域办事处，移民组织以及监测和评价顾问往往是现金统转的协调人。区域办事处设有最后一英里评估以及防止性剥削和性虐待协调中心。</p> <p>在国家办事处，移民组织、财务或方案协理或助理或监测和评价专家通常是现金统转的协调人。国家办事处设有最后一英里评估以及防止性剥削和性虐待协调中心。</p>	没有统一的执行伙伴协调中心，几个单位共同负责本组织各级与执行伙伴有关的任务。	<p>人口基金目前拥有几个执行伙伴机构数据库，正在予以整合到其目前在开发的企业资源规划系统中去，并酌情与联合国伙伴门户网站进行整合：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 伙伴信息管理系统—注册 • 全球方案拟订系统—工作计划、工作计划进度报告以及供资授权和支出证明 • 针对现金统转的执行伙伴保证系统—微观评估、保证规划、抽查、审计和后续行动 <p>信息由国家办事处输入并使用，可在国家办事处一级获取并查阅。伙伴信息管理系统和全球方案拟订系统实时更新数据，执行伙伴保证系统通常每天更新数据。</p>
儿基会	由于执行伙伴是关键的执行模式，执行伙伴管理的不同方面由本组织的多个职能部门负责。	<p>没有成立专门的管理单位。</p> <p>在规划、监测和报告司战略规划、执行、监测和报告科方案执行股，有一个小组专门负责现金统转、与民间组织的伙伴关系以及与政府执行伙伴的合作。</p>	<p>可通过多个平台/报告/看板获取执行伙伴信息。</p> <p>联合国伙伴门户网站有 15,000 多个伙伴注册。</p> <p>儿基会企业资源规划系统列出了所有活跃伙伴名单及之前合作过的伙伴名单。</p>

组织	参与并负责执行伙伴管理的组织行为体/机制、工作人员/人员和/或协调中心	负责执行伙伴管理的专门单位或中央协调中心	执行伙伴组织数据库
		紧急方案拟订办公室还设有机构间和人道主义伙伴关系股。传播司还设有民间社会伙伴关系股。	eTools 伙伴关系管理系统提供了关于现有伙伴关系的详细信息，包括监测和保证。“洞察”系统平台有许多关于现金转移和执行伙伴的报告和看板。
妇女署	总部的政策、程序和系统、监督和保证规划和执行由方案支助和管理股股长和方案支助股股长负责。 在区域和国家办事处，责任下放给办事处主任，办事处主任根据授权和内部控制框架进一步将责任下放给办事处人员。	总部的政策、程序和系统、监督和保证规划和执行由方案支助和管理股股长和方案支助股股长负责。	合作伙伴和赠款协议管理系统于 2020 年 2 月启用，提供了机构合作伙伴数据库。在总部和国家两级均可查阅这些信息。信息实时更新。
粮食署	总部的非政府组织伙伴关系股充当合作伙伴关系的监管人，既作为非政府组织伙伴在机构一级与粮食署互动的协调中心，又作为区域局和国家办事处的资源中心，提供指导和标准。非政府组织伙伴关系股股长、全球技术顾问和非政府组织伙伴关系干事(风险管理)确保第二道防线的关键职能作用。 总部的不同职能部门和技术司在处理合作伙伴关系时，与非政府组织伙伴关系股协商，运用相关专业知识监督不同的政策制定，所涉职能部门包括：道德操守办公室负责性剥削和性虐待问题，机构风险管理司负责反欺诈和反腐败以及风险管理框架，伙伴关系和宣传部负责总体伙伴关系战略，方案和政策发展部负责不同的方案领域。 国家办事处一级在人员配置上，设立了一名或多名合作伙伴关系协调人，根据标准指南管理伙伴关系进程。只要遵循合作伙伴委员会的既定决策程序，国家办事处主任有权在不设任何门槛的情况下建立特定的合作伙伴关系。 区域局的职能部门主要负责伙伴关系管理的第二道防线，向国家办事处提供个性化指导，并与总部各司和国家办事处联络，协调各自管辖范围内的不同政策和业务事项。然而，其结构因区域业务需求和优先事项而异。	非政府组织伙伴关系股是管理合作伙伴的协调中心。 虽然没有以文件形式规定该股的职权范围，但粮食署内联网及外部网站不断更其作用和职能。 近年来，该股的人员配置增加了一倍多，反映出对该职能的投入增加，目前该股共有 7 名工作人员。	虽然合作伙伴数据目前在不同的信息系统中独立存储和管理，涉及财务(粮食署信息网和全球系统)、方案(国家办事处监测和评价工具)、商品管理(后勤执行支助系统)和伙伴关系进程(联合国伙伴门户网站)，但粮食署正在分阶段将不同的数据集集成到通用接口 DOTS 中，以便从不同的数据库中提取数据。这一接口将在 2021 年扩大到国家办事处以及需要伙伴数据的所有内部各方，并将通过端到端伙伴关系进程的数字化访问更多数据集。

组织	参与并负责执行伙伴管理的组织行为体/机制、工作人员/人员和/或协调中心	负责执行伙伴管理的专门单位或中央协调中心	执行伙伴组织数据库
联合国专门机构			
粮农组织	<p>在项目执行期间，以下行为体参与了业务伙伴关系管理：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 副总干事(总部)：批准提交文件、业务伙伴协议及其修订，授权预算负责人签署业务伙伴协议及其修订，并批准年度业务伙伴执行模式采购订单 • 项目事务司(总部)： <ul style="list-style-type: none"> • 在主管外联和伙伴关系的副总干事最终批准之前，为业务伙伴协议/修订提供质量保证 • 制定适当的监测规程，以获取执行和合规方面的反馈； • 在政策制定和落实期间就政策和业务事项提供服务台支持和培训 • 在副总干事批准之前，为业务伙伴协议的年度采购订单提供质量保证 • 预算负责人(国家/区域/总部一级)：负责业务伙伴执行模式安排的整体管理和合规 • 首席技术干事(国家/区域/总部一级)：负责监测和认证每项业务伙伴活动的技术质量 	<p>项目支助司是粮农组织的业务负责人，负责管理根据手册第 701 章聘用的业务伙伴，并设有专门的股负责管理包括业务伙伴执行模式在内的业务模式。</p> <p>该股的职责如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 建立程序，并就业务伙伴执行模式提供咨询、支持、培训和指导 • 审查业务伙伴执行模式提案，以核实手册第 701 章的规定的遵守情况，风险减缓、保证计划及相关预算的充分性，并向项目制定者和副总干事提供咨询并提出适当建议 • 根据需要从区域办事处、总部相关司处以及其他利益攸关方处获得投入 • 在副总干事最终批准之前，对拟议安排进行审批 • 支持并加强进行业务伙伴执行模式安排的组织能力，确保对业务伙伴执行的项目开展充分的尽职和监督 • 制定适当的监测规程，以获取执行和合规方面的反馈 • 根据执行经验就相关政策问题向副总干事提出建议，并根据需要对手册第 701 章相关指南和程序提出修改建议 	<p>粮农组织有一个已接受能力评估的业务伙伴机构数据库，可从总部和外地全世界访问，帮助确定潜在伙伴最近是否接受过评估，作为可靠性依据。数据库的数据不断更新。粮农组织还在考虑是否加入联合国伙伴门户网站。</p>

组织	参与并负责执行伙伴管理的组织行为体/机制、工作人员/人员和/或协调中心	负责执行伙伴管理的专门单位或中央协调中心	执行伙伴组织数据库
劳工组织	<p>对于金额低于 5 万美元的协议，总部经理或国家办事处主任与总部主任或区域办事处主任共同负责进行甄选审批和财务审批。</p> <p>对于金额在 5 万美元至 30 万美元之间的协议，总部主任或区域办事处主任负责进行甄选审批和财务审批。</p> <p>对于金额超过 30 万美元的协议，总部主任或区域办事处主任负责进行甄选审批，预算和财务主任负责进行财务审批。</p>	没有。	没有。
国际海事组织	没有设立专门的执行伙伴管理单位。各部门分别与这些伙伴打交道。新成立的部门(一旦配备足够的人员)将负责制定与执行伙伴相关的政策和程序，但伙伴的执行和管理仍将由不同部门负责。	没有设立专门管理执行伙伴的单位。	没有。
教科文组织	<p>教科文组织的全面伙伴关系战略由业务司战略规划局负责。规划局负责制定并实施执行伙伴关系政策(所有权于 2019 年 5 月从财务管理局转移到该司)以及相关业务指导。对于高价值/高风险的执行伙伴协议和须经合同委员会审查的协议，必须与该司进行协商。</p> <p>审批机关：甄选执行伙伴的责任和权力属于相关助理总干事、各局局长或外地办事处负责人，通常称为审批机关。</p> <p>如果在一个日历年(1 月至 12 月)内，转移给执行伙伴的资金价值达到或超过 15 万美元，部门助理总干事、各局局长或外地办事处负责人应向合同委员会(目前的成员包括财务管理局、法律事务和方案部门以及战略规划局的代表)提交拟议的执行伙伴协议和证明文件，供合同委员会审查并提出建议。</p> <p>方案专家或项目干事：有权决定是否需要与第三方订立合同或协议，并根据合同协议接受交付成果。</p> <p>行政干事：根据《行政手册》附录 3.3 A, 财务细则 5.11(第(e)和(f)段)，作为核证人的行政干事确保拟议承付款项“符合现行政策和程序，[而且]支付的金额是合理的”。</p> <p>伙伴关系评价小组：指“订约小组”成员，包括负责该项目的方案专家或项目干事/核证人和拟议协议的核签人。</p> <p>最近，已指派专门的地方/区域订约干事在当地提供实质性支助。</p>	业务司(总部)是执行伙伴关系政策及其执行的总体业务所有者。该司由业务主任领导。执行伙伴的日常管理由采购和订约主任领导，并为执行伙伴配备了一位专门的协调人(订约干事)。所有权于 2019 年 5 月从财务管理局移交给该司。	在教科文组织供应商数据库中，执行伙伴与任何其他供应商一样注册。信息不易追踪，也不能真正用于寻找、监测或报告执行伙伴。

组织	参与并负责执行伙伴管理的组织行为体/机制、工作人员/人员和/或协调中心	负责执行伙伴管理的专门单位或中央协调中心	执行伙伴组织数据库
工发组织	<ul style="list-style-type: none"> • 技术合作部门 • 全球环境基金/绿色气候基金协调办公室 <ul style="list-style-type: none"> • 采购事务司：必要时与法律事务厅协商，就工发组织的采购政策、原则和程序及其解释提供日常咨询和指导。 • 财务部 • 评价和内部监督 • 方案、伙伴关系和外地控制 • 对外关系和政策研究 	没有设立专门的单位，但采购司是中央协调中心。 司长负责在司内分配任务，监督相关工作。	目前，工发组织企业资源规划系统中没有对潜在执行伙伴进行具体标记；这种基于电子表格的方法可以捕获一些数据。执行伙伴信息在国家一级，并不断更新合作伙伴的信息和工作人员有价值的其他信息。
世旅组织	不适用，世旅组织没有制定伙伴关系政策和/或与执行伙伴相关的政策	不适用。	不适用。
世卫组织	多个组织行为体参与执行伙伴管理。政策、程序和控制措施在中央一级制定，并受到中央监测，但执行伙伴协议的日常管理由负责方案交付和预算优先事项的单位/州办事处负责。	多个组织行为体参与执行伙伴管理。	执行伙伴的基本信息储存在企业资源规划系统供应商数据库中。SharePoint 网站用于存储执行伙伴评估和保证活动，但并未持续使用。世卫组织计划在新的企业资源规划系统中纳入一个执行伙伴数据库，该系统将按计划于 2024 年启用。世卫组织正在探讨使用联合国伙伴门户网站的可能性。
世界气象组织	设在总部的项目管理和执行股负责总体项目管理，但不负责对执行伙伴本身的管理。	没有。	

注：人居署、项目署、民航组织和知识产权组织没有对调查问卷作出答复。

附件五

执行伙伴的甄选流程和执行伙伴协议的延长

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
联合国秘书处及其各部分		
和平时行动部	地雷行动司的外地方案通过项目署执行，该司根据联合国秘书处与项目署之间的总括谅解备忘录开展集中聘用。 该司还通过直接赠款模式聘用非营利组织。赠款由赠款委员会核准，委员会由地雷行动司司长、地雷行动司预算、财务管理和报告科科长、政治建和部——和平时行动部执行办公室以及主管法治和安全机构的助理秘书长组成。与执行伙伴的赠款协议由地雷行动司司长签署。	协议的任何延长或修订也由财务协议或赠款协议的签署方签署。
政治建和部		不适用。
人道协调厅	<p>国家集合基金全球准则为审查和甄选执行伙伴的项目提议提供了指导：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 国家集合基金首先根据需求评估中确定的优先事项和标准制定分配战略。 2. 符合条件的合作伙伴在赠款管理系统中提交项目提议。 3. 由预先设立的审查委员会(由联合国、非政府组织和群组代表组成)对项目提议进行战略审查，选出最适合解决分配文件中确定的优先需求的项目提议。战略审查委员会根据计分卡中评估的战略相关性，列出入围项目清单。 4. 入围项目清单提交咨询委员会，咨询委员会提供总体反馈，并就入围项目向人道主义协调员和 人道协调厅提出问题。 5. 人道主义行动筹资股将入围项目清单提交人道主义协调员核准。 6. 一旦获得核准，将向执行伙伴通报甄选结果，并(由预先设立的由联合国、非政府组织和群组的实地专家组成的技术审查委员会)完成对项目的技术和财务审查。 <p>意见：</p> <p>紧急情况下可使用快速程序：国家集合基金启动储备金分配，快速灵活地分配资金。以电子邮件代替纸质文件说明分配策略。人道主义协调员可根据群组提供的具有适当业务能力的执行伙伴建议名单，预先选定可以提交项目提议的执行伙伴。</p> 	不适用，基于项目。

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
环境署	2011年伙伴关系政策和程序 2020年伙伴关系政策和程序草案 (这些文件概述了环境署甄选和聘用流程的关键步骤。)	法律文书使用准则(2014年) 评估是否需要更多时间执行协议或调整工作计划, 或捐助者协议是否存在对执行协议产生影响的变更。
难民署	用以下主要子流程建立有效的伙伴关系: 1) 联合国合作伙伴门户网站注册: <ul style="list-style-type: none"> • 伙伴自我介绍及注册 • 难民署对伙伴进行审查 • 互动交流和知识中心 2) 难民署为特定项目甄选/保留最佳合作伙伴的标准: <ul style="list-style-type: none"> • 在每个开展业务的国家设立执行伙伴管理委员会(多功能) • 难民署就承担项目的“意向征集” • 合作伙伴提交参加难民署资助项目的意向书 • 执行伙伴管理委员会进行客观评估并提出建议 • 难民署办事处主任作出决策 	伙伴关系为期两个难民署方案周期。但在第一年末会进行桌面审评, 确保有必要继续保留合作伙伴, 并且伙伴的业绩是合格的。如果审评没有给出在第一年后继续保留合作伙伴的建议, 则应将其提交委员会, 由办事处主任作出最终决定。 第一年末: 方案股开展桌面审评, 确定是否有必要保留合作伙伴。 第二年末: 由委员会进行彻底审查, 确定是否有必要保留合作伙伴。 第三年末: 方案股开展桌面审评, 确定是否有必要保留合作伙伴。 第四年末: 开启新的甄选流程。
毒品和犯罪问题办公室	1) 决定执行模式, 并在项目文件中阐明聘用合作伙伴的意图(也可随时纳入文件)。 2) 身份查验: 通过非竞争性流程进行身份查验(适用于联合国实体、政府间组织、国际金融机构、区域组织、政府以及捐助者以书面形式指定为供资先决条件的实体), 具体如下: <ul style="list-style-type: none"> • 能力评估: <ul style="list-style-type: none"> • 联合国各实体、政府间组织、国际金融机构和区域组织无需接受能力评估 • 预算超过15万美元的政府和其他实体必须接受全面能力评估 • 预算低于15 万美元或在过去五年中已接受难民署能力评估的政府和其他实体必须接受最低限度能力评估 • 通过非竞争性流程进行身份查验(适用于非政府组织、社区性组织和学术机构) • 如果拟议预算低于15 万美元, 或潜在合作伙伴少于 5 个, 则甄选将涉及限制竞争, 否则为公开竞争 • 对于预算超过15万美元的项目, 实体将接受全面能力评估 • 否则(或者如果实体在过去五年中已接受全面能力评估), 将接受最低限度能力评估 	

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
	<p>3) 甄选：在不开展能力评估或开展最低限度能力评估的情况下，外部方聘用股应立即提交相关审批文件。在进行全面能力评估的情况下，外部方聘用股应将相关文件提交赠款和外部聘用委员会，由该委员会负责提出建议。</p> <p>4) 由具有授权的工作人员批准。</p>	
近东救济工程处	<p>近东救济工程处的伙伴关系战略框架确定了可适用于执行伙伴的伙伴关系建设的四个阶段：研究、外联、谈判和官方协议拟定、批准。</p> <p>研究阶段：工程处进行需求和比较优势评估、利益攸关方分析和风险评估，并确定有关伙伴关系类型（例如正式或非正式）。必要时，可设立伙伴关系任务小组。该阶段可由相关部门和/或外地办事处与规划部协商管理。</p> <p>外联阶段：近东救济工程处与目标伙伴举行首次会议，确定是否以及如何向前推进。</p> <p>谈判阶段：如果双方决定向前推进，将在谈判阶段共同协商如何创造协同效应，将其他利益攸关方纳入规划进程，并编写伙伴关系文件草案，其中可能包括概述范围、重点领域、责任和监测安排的概念说明或谅解备忘录草案。</p> <p>批准阶段：伙伴关系文件草案提交法律事务部和执行办公室批准。</p>	<p>延长协议的流程通常与甄选和聘用流程相同，但以下情况除外：</p> <p>(i) 如果初始研究的结果仍然有效，则可跳过研究步骤；</p> <p>(ii) 可能不需要重新制作伙伴关系文件，如果协议的延长是在原协议失效之前商定的，可以通过简单的换文进行，或将延长协议作为原伙伴关系文件的增编。</p>
联合国各基金和方案		
艾滋病署	艾滋病署的业务流程始终注重加强艾滋病防治工作的社区参与，并据此选择伙伴。	可以修改或延长协议。这需要双方达成一致，说明需要延长协议的理由，并根据资金上限进行审查和批准。
开发署	<p>开发署可从五种不同类型的伙伴组织中进行选择。如果供资伙伴以书面形式要求将选择某个特定执行伙伴作为供资的先决条件，则只要该伙伴具备足够的能力并得到国家政府的认可，就可以选择该伙伴。</p> <p>合作伙伴必须：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 负责在限定时间内交付预期产出，管理风险并在项目结束后维护成果； (b) 确保国家自主权和利益攸关方的广泛参与； (c) 确保项目成果的可持续性； (d) 按要求在项目实施过程中保持敏感和中立； (e) 具备项目所需的关键技术、财务和行政能力； (f) 提供良好的资金效益，并对资源的使用负责。 	<p>如果正在进行的项目需要延长协议，项目委员会在所有相关方同意的情况下召开会议，作出延长项目期限的决定并签署项目修订文件。</p> <p>如需聘用已在合作中的伙伴执行新项目，可能不需要重新进行能力评估，这取决于上次评估完成的时间。</p>

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
	<p>如果多个机构符合上述标准，但不清楚哪个机构最适合执行项目，则通过评估多个潜在伙伴来进行选择。选定的伙伴必须表示愿意担任执行伙伴，并且必须得到有关政府的同意。</p> <p>如果某个民间组织或非政府组织最适合担任执行伙伴，则必须对该潜在伙伴进行评估，包括对交付能力进行评估。</p> <p>合作伙伴能力评估工具是一个强制性工具，包括合作伙伴先决条件清单和能力评估范围，帮助项目开发人员在项目最终获批之前需要完成哪些能力评估(如有)。如果每年向伙伴转移的金额预计将超过或等于 15 万美元，则必须对责任方进行现金统转微观评估。</p> <p>现金统转阈值的设置考虑的是开发署合作伙伴正在执行的所有项目，而不是单个项目。</p> <p>包括现金统转评估在内的伙伴能力评估工具有助于查明能力差距。</p>	
人口基金	<p>甄选流程并不限于国家办事处。区域办事处和总部办事处遵循同样的流程。人口基金优先考虑政府、国家/地方和妇女领导的组织。</p> <p>国家办事处确定希望取得的成果。政府拥有第一优先权，如果某个政府实体最适合承担这项工作，则直接选定该实体，人口基金和该实体制定工作计划并开始执行。</p> <p>如果执行伙伴不是政府实体，国家办事处可以采用竞争性(首选)甄选流程或非竞争性流程(如果某个实体在某方面(比如在接触民众方面)有特长，最适合担任执行伙伴，或没有其他执行伙伴，或其他执行伙伴均未得到受益者的信任)。</p> <p>如果采用竞争性流程，则通过当地媒体/网络发广告，或向该地区的目标非政府组织发广告。如果选定的执行伙伴是新伙伴，人口基金国家办事处将在人口基金伙伴信息管理系统中为该伙伴进行注册，并与其签署执行伙伴协议；执行伙伴和人口基金共同制定工作计划并开始执行。</p> <p>对于非政府组织执行伙伴，如果甄选流程是竞争性的，则由审查小组(由人口基金人员组成，也可能包含其他联合国组织的人员)提出建议。人口基金代表作出最后甄选决定。</p> <p>如果非政府组织执行伙伴是通过非竞争性流程选定的，则由工作计划管理人填写非竞争性甄选模板，由人口基金代表作出最后甄选决定。如果在方案周期内累计工作计划总额预计超过 50 万美元，区域主任必须在填写完的模板上签字，批准使用非竞争性流程的理由。</p>	<p>如果延长协议是为了开展类似活动、取得类似成果，则直接修订工作计划延长日期。</p> <p>如果是为了取得全新的成果和/或开展与执行伙伴最初被选定从事的活动完全不同的活动，国家办事处除必须在修订工作计划之前填写非竞争性甄选模板。</p>
儿基会	<p>甄选基于预先设定的标准。采用公开甄选方式还是直接选择方式取决于当前的需求、比较优势和性价比，但鼓励进行公开甄选。如果采用直接选择方式，必须提供解释和理由。</p> <p>根据公开甄选办法，儿基会在联合国伙伴门户网站等公共平台上发布伙伴招募通知，也称为意向书征集，使所有民间组织都能看到这一机会。</p> <p>根据直接选择办法，儿基会通过联合国伙伴门户网站或离线平台与一个或多个民间组织进行双边沟通，直接询问其是否对建立伙伴关系感兴趣。</p>	<p>在民间组织流程修订版第 4 步中概述。</p> <p>所有方案文件、小规模供资安排和方案合作协议的修订都需要儿基会和民间组织授权官员的文件和批准。批准级别和文件要求因变更类型而异。</p> <p>除非双方在方案预期结束日期之前商定延长期限，否则合作应在结束日终止。</p>

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
	<p>如果儿基会收到来自潜在民间组织合作伙伴主动提供的符合儿基会方案战略和资源可用性的概念说明, 也可能会采用直接选择方式。</p> <p>为了使伙伴关系正规化, 需要开展关于尽职的核实, 核实该实体是否为非营利实体, 是否根据适用法律注册, 是否在联合国制裁名单上, 以及是否有任何声誉风险。这适用于国家和国际民间组织, 国家民间组织在国家一级进行核查, 尚未列入“民间社会伙伴关系”网站的国际伙伴提交给宣传部民间社会伙伴关系股, 由国家办事处进行核查。</p>	<p>无成本延长: 需要修改方案文件; 其中一方填写申请表, 另一方的授权官员必须签署项目文件修订表予以批准。根据所要求修改的类型/规模, 可能需要儿基会伙伴关系审查委员会进行内部审查。</p>
妇女署	<p>1) 选择最佳的建立伙伴关系方式:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 政府或政府间组织—非竞争性承包 • 联合国实体—非竞争性承包 • 民间组织合作伙伴—竞争性承包 <p>2) 承包合作伙伴: 在非竞争性甄选的情况下, 合作伙伴根据任务要求制定拟议项目计划和预算, 并向项目管理人提交书面提案。</p> <p>如果是竞争性甄选, 可以从征集意向书开始(如果尚不了解民间组织的市场情况, 则可采取该可选步骤: 项目经理利用意向书征集流程来扩大潜在合作伙伴的范围), 或者直接征集提案:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 征集意向书流程: 项目经理根据任务要求审查申请人提交的意向书。符合妇女署要求的伙伴将被列入潜在方案伙伴候选名单 • 提案征集流程: 应在妇女署网站上发布提案征集通知 <p>3) 提案审查:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 非竞争性: 项目经理应将任务要求作为分析和评价的基础, 审查提案并填写理由说明模板, 说明政府、政府间组织和/或联合国实体对成果、预算和能力的理解 • 竞争性: 办事处主任或其授权人任命一名技术专家和业务经理(非正式技术评估委员会)审查提案, 并选择两到三个提案入围最终候选名单, 入围提案的副本必须提交办事处主任审查。向项目经理提交排名第一的民间组织的提案, 以协调开展能力评估(除非合作伙伴在过去四年中已接受过现金统转评估) 	<p>如果在执行过程中, 对伙伴项目文件(成果变更)或预算(超过原预算的 20%)进行了重大实质性修改, 则需对文件进行修订, 并且必须首先得到项目评估委员会的批准。</p> <p>必须通过合作伙伴协议修订模板进行更改。</p> <p>只有在理由充分的情况下, 经总部法律办公室批准, 并经管理和行政司司长事先书面批准, 方可对合作伙伴协议模板的文本进行修改。</p> <p>在合作伙伴协议到期后, 不能进行追溯修订。在这种情况下, 必须缔结一项新的协定。</p> <p>如果在执行过程中对伙伴项目文件所作的改动不是实质性的(产出和成果保持不变, 总体预算变动少于 20%), 则无需项目评估委员会审查。</p>
粮食署	<p>一般粮食配送的提案征集流程遵循以下步骤(在伙伴甄选之前): 适用于所有类别的非政府组织, 但在提案审查期间, 评分倾向于当地伙伴:</p>	<p>将从提案征集步骤重新开始, 抽查/业绩评价结果将与现有审查相结合。</p>

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
	<ul style="list-style-type: none"> • 在联合国合作伙伴门户网站上填写资料并完成验证 • 开展能力评估和风险分类，记录风险缓解措施，供提案审查和最终甄选委员会使用 • 必须由指定的单位和分办事处进行提案审查，包括技术和财务评估(由技术团队和财务团队完成)，并提交合作伙伴委员会 • 合作伙伴委员会召开会议，完成最终保证和甄选： <ul style="list-style-type: none"> • 0(仅用于弃权 and 直接选择) • 1(入围候选名单) • 2(拟定最终实地协议待签署) • 开展活动前：对伙伴组织进行强制性上岗培训，培训内容涵盖粮食署政策的所有重要方面，包括反欺诈和反腐败以及防止性剥削和性虐待 • 项目结束后会进行业绩评价，业绩评价也是获取新协议签订资格的前提条件，根据需要由分办事处和外地监测员提供信息，并利用所有报告和方案影响信息 • 抽查和发票核查(根据国家办事处阈值和风险类别强制执行) • 根据业绩评价/抽查结果，将所有合作伙伴的书面改进计划添加到业务计划中，并在发现问题时记录在合作伙伴委员会说明中 	
联合国专门机构		
粮农组织	<p>手册第 701 章、业务伙伴协议的执行部分以及业务伙伴执行模式手册概述了这些内容，粮农组织所有工作人员均可查阅。双方签署业务合作伙伴协议后，只能通过双方正式签署的书面修正案对文本进行更改。必须通过合作伙伴协议修订模板进行更改。所有业务伙伴协议修订都必须获得项目支助司的质量保证，并且需要总部副总干事的批准和书面授权。所有修订和延长均应在业务合作伙伴协议到期日之前完成。</p>	<p>双方签署业务合作伙伴协议后，只能通过双方正式签署的书面修正案对文本进行更改。</p> <p>一旦业务伙伴的法律和/或组织地位以及财务、行政或技术状况发生任何变化，预算负责人应立即将变化情况告知新业务模式股。</p> <p>新业务模式股将审查预算负责人编写的分析结果，并在与相关利益攸关方适当协商后，建议预算负责人考虑以下选择：要求对业务合作伙伴协议进行修订或终止业务合作伙伴协议。</p>

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
劳工组织	<p>只要是根据第 8(b)段的定义开展非营利工作的组织都是潜在执行伙伴，应在对潜在执行伙伴提交的提案/概念说明进行比较后加以选择，比较过程应予以记录。甄选应考虑：(a) 技术知识；(b) 开展方案/项目活动和/或产生出并管理委托资金的机构和财务能力；及(c) 财务建议书。如果执行伙伴已得到捐助方的书面批准，则无需进行此类比较。</p> <p>除上述条件外，在国际劳工组织授权官员批准执行伙伴的选择之前，应确认符合下列资格标准要求：(a) 据提交请求的国际劳工组织官员所知，执行伙伴属于第 8(b) 段规定的类别，并且执行伙伴过去从未不履行义务，没有涉及劳工组织或其他联合国组织的任何争端、欺诈或欺诈未遂；(c) 执行伙伴未被列入联合国安全理事会综合制裁名单、世界银行不合格公司和个人名单以及联合国各组织的受制裁和/或被取消资格供应商名单，并且据提交请求的劳工组织官员所知，拟选定的执行伙伴不会将根据执行协议收到的资金用于向与恐怖主义有关的个人、团体、企业或实体提供支助；以及(d) 执行伙伴符合供资协议中捐助方规定的其他标准。</p>	<p>如因情况变化而需要对已签署的执行协议进行修订，应在此类变更的生效日之前，通过双方签署的增编以书面形式对执行协议进行修订。</p> <p>执行协议的期限不得超过方案的结束日期。</p> <p>批准程序应由项目经理发起，项目经理向总部经理/国家办事处主任提交一份说明变更原因的记录：</p> <p>(a) 如果变更涉及降低执行协议金额、无成本延长协议或对执行协议的金额不产生任何影响，应由总部经理/国家办事处主任或负责执行协议的区域办事处主任书面批准；</p> <p>(b) 执行协议金额的任何增加(例如开展新的或计划外的活动、交付物的变化等)均应得到劳工组织授权官员的书面批准。如要对执行协议模板及其附件进行修改或使用任何替代模板，应由采购主任酌情或必要时与法律顾问办公室或预算和财务主任协商后以书面形式批准。</p>
国际海事组织	<p>海事组织总部的技术干事按照惯例以及与相关伙伴签订的协议/谅解备忘录(如适用)，作出在国家/外地一级聘用执行伙伴开展技术合作活动的决定。然而，海事组织的大多数执行伙伴是其他联合国方案/机构、海事组织成员国和区域组织。</p>	<p>协议的延长主要取决于本组织与执行伙伴的合同关系类型。</p> <p>有些协议或谅解备忘录是无限期的，有些则有到期日，需要重新谈判后再延长协议或签署新的协议。</p>

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
教科文组织	<p>目前的执行伙伴协议政策(2019年更新之前的行政手册7.5)没有对甄选流程提供详细指导(将公开发布广告作为最佳做法)。虽然采用更正式的评估(包括财务评估)可能会加强甄选流程,但目前的流程符合行政手册7.5的规定:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 执行伙伴交付方式的选择:捐助者决定哪些项目活动应由执行伙伴执行 • 执行伙伴类别的选择(例如国家或地方非政府组织):与总部采购股协商开展竞争性甄选。在许多入围的申请中,有一个国际非政府组织作为牵头合作伙伴,负责发展国家合作伙伴的能力 • 选出一个合作伙伴:由一个非中央化的采购股(外地办事处)对技术得分最高的预选伙伴进行比较,与这些潜在执行伙伴举行一对一会议 <p>有两种可能的甄选流程:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 直接选择:适用于战略伙伴关系(之前与教科文组织有联系的非政府组织,或政府或联合国实体)以及捐助者要求使用预选伙伴的情况。 2) 比较选择:当直接选择不适用时。 <p>直接选择的步骤:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 要求潜在合作伙伴提交用于实现预期成果的技术和预算提案。如果是捐助者建议的预选伙伴,可将其提案与两个或两个以上潜在执行伙伴进行比较(如果合同金额超过 15 万美元,必须进行比较,金额低于 15 万美元的情况下也可进行比较,以证明物有所值)。 <p>比较选择的步骤:对于金额超过15万美元的所有拟议执行伙伴协议,必须采用伙伴征集流程(除非教科文组织是监督实体,监督由捐助者通过预选伙伴执行的项目,或者与政府或另一联合国实体等战略伙伴一起执行的项目);在此类例外情况下,合作伙伴的比较优势在合同开始执行时就有充分的记录:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 提前至少 10 个工作日在联合国全球采购网和/或地方/专业媒体上刊登伙伴征集广告。 2) 设立评价小组,由 2 至 5 名工作人员组成。 3) 在最终甄选之前,如上文伙伴审查和甄选步骤所述,被认为最有能力交付成果的伙伴必须接受具体技术知识、专业技能、采购能力、工作人员资源和财务状况以及地理覆盖范围等方面的彻底评估。 	
工发组织	<p>为了支持国家所有权,对口单位通过正式提名函提名项目的执行伙伴。如果政府无法确定合作伙伴,则利用市场来选择合作伙伴。</p> <p>检查执行伙伴在过去四年中是否接受过现金统转或类似工具的评估。如果接受过,工发组织将审查评估报告提出的建议,开展内部评估,并出具项目执行评估报告。</p> <p>如果聘用金额超过 100 万欧元(在项目执行期间),则提交采购委员会审查和批准。获批后,合作伙伴从内部控制的角度已过关,技术团队可帮助拟订不同的项目内容,包括预算分配。与合作伙伴共享示范协议草案和附件,以便在供资伙伴批准项目之前,让合作伙伴了解将签署的协议期限并将其结清。</p>	<p>协议期限通常覆盖整个项目周期。如有必要并经供资伙伴同意,可对协议进行修订。</p> <p>为进行修订,需要更新剩余活动的工作计划,并结清所有未结财务支出、提交进度报告。</p>

组织	甄选和聘用流程的关键步骤	延长执行伙伴聘期的关键步骤
	如果合作伙伴没有接受过评估，则开展现金流转微观评估。与合作伙伴共享评估报告，供合作伙伴确认并确定缓解措施。此步骤完成后，将出具项目执行评估报告，并执行上述步骤。无论合作伙伴的法律地位如何，都将采取上述步骤。	
世旅组织	世旅组织不是供资机构。 世旅组织在收到捐助者为执行技术活动提供的资金时，可与捐助者一起或根据捐助者的标准选择执行伙伴。捐助者往往是会员国/政府，并自动成为执行伙伴。	不适用。
世卫组织	<p>1) 提案：为开展特定活动或项目，开展提案征集或从潜在赠款受益人(通常在区域办事处/国家办事处一级)处收集赠款提案。提案应包括活动说明、成果框架(目标、目的和预期成果)及详细预算，以证明所要求的金额是合理的。</p> <p>预先选定的组织：如果某些组织在专门知识、接触特定受益人群体或地理区域方面具有开展活动的独特优势，可能被预先选定(必须在提交赠款审查委员会的理由备忘录中明确解释这一点)。强烈反对接受捐助者协议中的如下条款：要求世卫组织与向捐助者指定的实体提供赠款资金。</p> <p>2) 世卫组织部门、世卫组织国家办事处或世卫组织负责官员审查提交的材料。负责官员确定甄选标准，以公平一致的方式评估潜在赠款接收人，并根据甄选标准评估提案，确定哪项提案值得资助。</p> <p>3) 能力评估：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 对于联合国机构，一旦提案审查程序完成，负责干事将编写理由说明备忘录 • 提案金额为 2.5 万美元或以上的非国家行为体在接受尽职审查之前必须先接受能力评估(第 2.4 节)。对于以前接受过此类审查(或之前的技术评估)的非国家行为体，如果最近一次接受能力审查的时间在两年以内，则无需接受能力评估 <p>4) 能力评估完成并且提案获批进入下一步审议后，或在非国家行为体不用接受能力评估的情况下，必须将拟议聘用方案提交给与非国家行为体交往的框架协调人，由协调人决定是通过简化程序进行尽职和风险评估，还是在(在风险较大的情况下)上报给适当部门进行标准尽职评估。</p> <p>5) 如果非国家行为体被认为可以接受，负责官员编写理由备忘录(理由备忘录模板见第 4.2 节)，由世卫组织代表(国家办事处)部门主任(区域办事处或总部)签字后提交赠款审查委员会最终批准。</p>	如要修订赠款协议，将赠款总额提高到 5 万美元以上，必须提交赠款审查委员会审批。如果拟增加的金额超过初始赠款额的 50%，则还必须向委员会提交已经委员会审查的赠款协议书修正案。
气象组织	气象组织如果要与成员国气象水文部门以外的伙伴开展合作，一般由项目和捐助者决定，因此没有甄选程序。	不适用。

附件六

JIU/REP/2013/4 所载建议的接受和执行情况以及联合检查组提议的后续行动

正式建议 (JIU/REP/2013/4)	接受建议	已执行建议	联合检查组评估和拟议后续行动
<p>建议 1: 联合国系统各组织的行政首长应采取行动确保其各自涉及向第三方转移联合国资源的伙伴关系得到清楚的界定，区别于没有收到联合国资金的其他类型的伙伴关系以及商业合同，以便确保在不同情况下适用恰当的规则和规章</p>	<p>所有组织，除： 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)</p>	<p>所有组织，除： 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)</p>	<p>在已取得进展的基础上，需要根据第二章以及建议 1 采取进一步行动</p>
<p>建议 2: 联合国系统各组织的行政首长应确保各自的组织掌握了随时可用的关于执行伙伴的关键信息，如按用途(方案、项目、活动等)分列的开支、模式(例如国家政府实体、非政府组织/民间社会组织)及其业绩评价。应在现有报告机制内定期向立法机构报告此类关键信息</p>	<p>所有组织，除： 人居署(无资料) 艾滋病署(不相关) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)</p>	<p>所有组织，除： 粮农组织(进行中) 人居署(无资料) 艾滋病署：- 工发组织(进行中) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)</p>	<p>在已取得进展的基础上，需要根据第二章以及建议 2、3、4 采取进一步行动</p>

正式建议 (JIU/REP/2013/4)	接受建议	已执行建议	联合检查组评估和拟议后续行动
<p>建议 3: 联合国系统的立法机构应指示各组织的行政首长，参照总体的组织战略目标拟订并向立法机构提交其组织特有的伙伴关系包括执行伙伴的综合战略框架。此种框架应包括对实际运行所需资源的分析</p>	<p>所有组织，除： 劳工组织(不接受) 海事组织(不接受) 国际贸易中心(不相关) 人居署(无资料) 人口基金(不接受) 难民署(不相关) 毒品和犯罪问题办公室(无资料) 气象组织(不相关)</p>	<p>所有组织，除： 劳工组织(不接受) 海事组织(不接受) 国际贸易中心(不相关) 人居署(无资料) 人口基金(不接受) 难民署(不相关) 毒品和犯罪问题办公室(无资料) 气象组织(不相关)</p>	<p>在已取得进展的基础上，需要根据第二章以及建议 1、3、4 采取进一步行动</p>
<p>建议 4: 联合国系统各组织的行政首长应建立起以确定执行伙伴的能力和潜在弱势及风险为目的的执行伙伴评估和挑选程序，并确保其有能力达到完成方案执行的要求</p>	<p>所有组织，除： 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料) 气象组织(不相关)</p>	<p>所有组织，除： 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料) 气象组织(不相关)</p>	<p>在已取得进展的基础上，需要根据第二章、第三章和第四章以及建议 4 和 6 采取进一步行动</p>
<p>建议 5: 结合四年期全面政策审查并参照拟订共同联合国框架衡量国家能力建设进展的当前努力，大会应责成开展一项全系统研究，评估与执行伙伴相关的办法、举措和系统，在执行可持续发展方案和活动的过程中对加强国家能力和促进国家所有权的有效性和影响</p>	<p>所有组织，除： 粮农组织(不相关) 劳工组织(不相关) 海事组织(不相关) 国际贸易中心(不相关) 联合国(审议中) 人居署(无资料) 妇女署(不相关) 艾滋病署(不相关)</p>	<p>所有组织，除： 粮农组织(不相关) 劳工组织(不相关) 海事组织(不相关) 国际贸易中心(不相关) 联合国(无资料) 人居署(无资料) 妇女署(不相关) 艾滋病署(不相关)</p>	<p>在已取得进展的基础上，需要根据第四和第六章以及建议 9 采取进一步行动</p>

正式建议 (JIU/REP/2013/4)	接受建议	已执行建议	联合检查组评估和拟议后续行动
	环境署(不相关) 难民署(不相关) 儿基会(不相关) 毒品和犯罪问题办公室(无资料) 世卫组织(不相关) 气象组织(不相关)	环境署(不相关) 人口基金(进行中) 难民署(不相关) 儿基会(不相关) 毒品和犯罪问题办公室(无资料) 世卫组织(不相关) 气象组织(不相关)	
建议 6: 联合国系统各组织的行政首长应采取行动，参照良好做法加强执行伙伴协议和其他法律文书，以便确保收列保障其各自组织的利益和权利所需要的全部条款	所有组织，除： 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	所有组织，除： 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	在已取得进展的基础上，需要根据第五、第六和第七章采取进一步行动
建议 7: 联合国系统各组织的行政首长应创建基于风险的监测框架，指导各自组织系统地监测执行伙伴交付的方案和项目。这些框架应由国家办事处加以调整，以最佳方式将不同的介入措施用于国别特定环境	所有组织，除： 海事组织(不接受) 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	所有组织，除： 海事组织(不接受) 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	在已取得进展的基础上，需要根据第三章和第四章以及建议 6 和 7 采取进一步行动
建议 8: 联合国系统各组织的行政首长应对接触执行伙伴的人员(特别是国家办事处人员)开设认识和防止欺诈的培训，侧重于涉及第三方的欺诈行为	所有组织，除： 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	所有组织，除： 人居署(无资料) 环境署(进行中) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	在已取得进展的基础上，需要根据第五和第六章以及建议 8 采取进一步行动
建议 9: 联合国系统各组织的行政首长应修订现有的监督职能章程，以确保其有权调查参与执行联合国出资活动	所有组织，除： 劳工组织(不接受)	所有组织，除： 劳工组织(不接受)	在已取得进展的基础上，需要根据第五和第七章采取进一步行动

正式建议 (JIU/REP/2013/4)	接受建议	已执行建议	联合检查组评估和拟议后续行动
的第三方。经修订的章程应提交各立法机构批准	海事组织(不接受) 人居署(无资料) 环境署(不接受) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	海事组织(不接受) 人居署(无资料) 环境署(不接受) 难民署(进行中) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	
建议 10: 联合国系统各组织的行政首长应审查其现有的自动化系统的能力, 如企业资源规划系统及其他数据库跟踪系统, 目标是支持对执行伙伴的管理和整合这些数据库中的相关数据。这一行动应当以成本/收益分析为依据, 同时考虑到此种数据的需求水平	所有组织, 除: 海事组织(不接受) 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	所有组织, 除: 粮农组织(进行中) 海事组织(不接受) 人居署(无资料) 环境署(进行中) 工发组织(进行中) 毒品和犯罪问题办公室(无资料)	在已取得进展的基础上, 需要根据第二、第三和第四章采取进一步行动
建议 11: 联合国系统各组织的行政首长应指示各个国家办事处在国别层面采取行动, 与联合国其他组织合作, 建立起分享执行伙伴信息的程序。此种合作的渠道应包括联合国国别工作队的业务管理组以及《联发援框架》、《伙伴框架》和《发援计划》下建立的集群和工作组	所有组织, 除: 海事组织(不相关) 国际贸易中心(不相关) 人居署(无资料) 毒品和犯罪问题办公室(无资料) 气象组织(不相关)	所有组织, 除: 海事组织(不相关) 国际贸易中心(不相关) 人居署(无资料) 环境署(进行中) 毒品和犯罪问题办公室(无资料) 气象组织(不相关)	在已取得进展的基础上, 需要根据第六、第七和第八章以及建议 10 采取进一步行动

正式建议 (JIU/REP/2013/4)	接受建议	已执行建议	联合检查组评估和拟议后续行动
<p>建议 12：联合国秘书长作为行政首长协调会主席，应采取行动确保把执行伙伴的相关政策和管理问题作为首协会三大支柱的一个经常性议程项目。这些问题的审议可在一个专门的执行伙伴工作组内进行，或将此列为现有职能框架中的一个常设项目。除其他外，审议的问题应包括战略框架、评估、挑选、协定、会计和财务管理、监督和业绩评价</p>	所有组织	所有组织	在已取得进展的基础上，需要根据第二章、第七章和第八章以及建议 1 和 10 采取进一步行动

附件七

在执行伙伴欺诈预防和发现方面的主要挑战和经验教训

执行伙伴欺诈预防和发现方面面临的主要挑战

1. 信息获取方面的挑战影响监测的深度和可靠性：
 - 强制遵守粮食署程序
 - 质量保证的可靠性
 - 受益人反馈的频率和质量
2. 合作伙伴的能力：
 - 在某些地理区域，没有(或很少)伙伴具备足够的财政、后勤和更广泛的管理能力
 - 难以协助签有短期实地协议的伙伴建设能力
3. 不愿意及时报告可疑欺诈事件，原因是缺乏意识或担心对合作伙伴造成已知影响。

执行伙伴欺诈预防和发现方面的经验教训：

1. 受益人信息和援助管理流程的数字化显著增强了欺诈预防和发现。这使得信息核对更加可靠，更容易核对受益人名单与商品流动信息(物流执行支持系统“最后一英里”系统)和合作伙伴配送报告，还有助于提高利用率和预期收益的透明度。
2. 在援助管理流程的关键阶段和地点指派了充足的粮食署工作人员，开展了充分的实地监测，为预防和发现欺诈行为提供了相当大的保证。
3. 供应链中的职责分离和整个行动中伙伴的(有限)多样化有助于预防欺诈。
4. 粮食署与其服务对象之间的直接接触/联络渠道至关重要，即受益人必须拥有独立于伙伴的报告渠道，粮食署需要获得独立保证，确保受益者了解自己的权利、了解如何投诉等信息。
5. 援助管理流程中设置了明确的角色和责任，粮食署与合作伙伴和东道国政府等其他利益攸关方之间适当分配角色，有助于追究各方的责任。
6. 开展强有力的适职进程，包括讨论粮食署反欺诈和反腐败政策要求，加上在方案交付期间粮食署持续参与(交流意见和讨论挑战的平台)并开展充分监督(财务抽查、业绩评估等)，也大大有助于欺诈预防和发现。

资料来源：粮食署

附件八

非正式建议

相关行动领域	非正式建议
企业资源规划系统	120. 虽然大多数实体在改善管理系统和企业资源规划系统以支持执行伙伴管理方面取得了重大进展，但还有更多工作要做。大量开展执行伙伴活动的组织应根据成本效益分析，在其企业资源规划系统和其他系统中增加最先进的功能和特点，如实时数据访问、自动监测、尽职、业绩评估、看板以及与合作伙伴的综合数据接口，以支持对执行伙伴的有效管理，
筹资	166. 检查专员认为，各组织应确保其接受的任何资金符合适用的筹资政策和其他相关规则和条例，这也同样适用于各组织收到并分配给执行伙伴的所有资金，如果采用这种执行伙伴模式的话。各组织应适当注意避免任何可能被视为偏离联合国系统各组织应遵循的公正、独立和中立原则的做法。任何问题都应在与捐助者谈判的过程中尽早讨论，以防止和避免在后期实施阶段可能出现的任何问题。理想情况下，各组织应遵循联合国系统商定的公认筹资原则和标准。各实体应通过适当的机构间机制，制定所有实体都能接受、认可并且适应其具体情况的行为标准。
机构间协调	<p>189. 各实体应通过适当的机构间机制，制定符合条例、规则和政策，并且所有实体都能接受且适应其具体情况的伙伴甄选共同做法或标准。</p> <p>196. 联合国各实体应审查相互承认声明的有效执行情况和遇到的挑战。应通过联合国系统行政首长协调理事会(首协会)等适当的协调机制，制定并商定一项规程或指南，消除在知识产权、数据保护、机构支助费用费率或报告要求等领域反复出现的争论和分歧。规程或指南应规定，这一流程的完成时间不应超过合理时限，例如 12 周或 3 个月。任何剩余问题如果在 2 个月或 8 周内没有得到解决，应上报给高级官员，高级官员应举行会议，以双方都满意的方式迅速解决未决分歧。这也有助于防止与人格相关的因素在这一流程中产生过大的影响力。应通过相关的机构间机制解决严重障碍，而不能只为一个实体制定特殊例外规定。</p> <p>368. 检查专员建议各组织继续努力，进一步加强和扩展门户网站的功能，并鼓励所有尚未参与门户网站的实体加入。检查专员还建议门户网站工作人员探讨如何促进与其他机构间机制和举措的合作、互动和信息共享，例如通过现金统转、联合国全球采购网、驻地协调员办公室和国家工作队的相关活动、《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》以及机构间常设委员会各小组，以期在全系统进一步扩大相关信息共享并增强协作。</p>

相关行动领域	非正式建议
能力建设 和本地化	194. 联合国各实体可以聘用国际非政府组织作为执行伙伴，并纳入适当的规定，使后者保证并有义务与当地非政府组织合作，并协助其发展在特定领域的的能力。有些实体已经采取行动，应鼓励其他实体效仿。
风险管理	<p>149. 检查专员建议，在已取得进展的基础上，各组织应继续努力，根据基于风险的方法和成果管理制方法，加强对合作伙伴的业绩监测。应为此目的分配充足的资源，同时考虑到风险敞口和可接受的风险水平。应通过正在实施的数字化举措，包括更新企业资源规划系统和其他管理系统，对上述努力予以支持。</p> <p>375. 尽管在现金统转方面取得了进展，但仍需持续努力解决包括上述问题在内的现有挑战，并确保获得更多实体的支持。检查专员欢迎开发署、儿基会和人口基金等组织为进一步改善其组织内的现金统转而开展的相关监督审查。检查专员呼吁已主动采用现金统转的相对较大的参与机构能够慷慨相助并展现出一定的灵活性，以便在不损害双方主要特点的情况下，吸引尚未采用该框架的组织加入。检查专员建议各组织继续努力，在吸取经验教训和良好做法的基础上进一步加强和改进现金统转，并鼓励其他相关实体加入该框架。检查专员还建议现金统转机构探索可行的方式，促进与其他机构间机制和举措的合作、互动和信息共享。</p>
执行伙伴 聘用	<p>223. 检查专员建议，鉴于快速程序的好处，尚未制定快速程序但需要在紧急情况、人道主义和类似行动环境中开展活动的实体，应制定和采用快速程序。如下文所述，为合格和合适的伙伴进行预注册或将其纳入名册是有益的。</p> <p>232. 一些组织建立执行伙伴名册的做法有助于更好地进行规划，在需要时更快地聘用伙伴，并降低交易成本，因为尽职和评估等某些甄选步骤的有效期长达数年。联合国伙伴门户网站还可以作为多家机构的执行伙伴名册，促进机构间合作。检查专员支持此类机构间举措，在这方面请参阅下文第八章。</p>
不当行为 和制裁	236. 检查专员重申联检组关于联合国系统各组织内欺诈的预防、发现和应对的报告(JIU/REP/2016/4)中提出的相关建议，并建议尚未采取行动的联合国系统各组织的行政首长在 2023 年底之前更新其执行伙伴政策、程序和相关法律文书，包括将执行伙伴“列入黑名单”，允许将相关欺诈案件移交国家当局并追回资产。应酌情考虑到政府实体的特殊性和敏感性。
与执行伙伴 的协商	269. 检查专员欢迎在建立并加强反馈和协商机制以征求执行伙伴和其他利益攸关方的意见、观点、关切和看法方面取得的进展。联合国各组织国家办事处与其执行伙伴定期进行此类结构性协商是有益的，因为这使各实体能够讨论相关问题，改善与合作伙伴的沟通，并为各实体提供平台，有助于各实体了解伙伴需要适当高的层级予以注意，以便迅速解决的共同关切和具体问题。检查专员鼓励尚未建立此类咨询和反馈机制的实体效仿已建立这些机制的组织的良好做法。

相关行动领域	非正式建议
	<p>271. 检查专员鼓励各实体不仅在各自实体内部，分享此类协商的结果和主要成果，而且通过适当的机构间论坛机制并利用联合国伙伴门户网站、行政首长协调会及其网络和驻地协调员办公室等现有工具，在各组织之间，分享此类协商的结果和主要成果。检查专员还提到第七章以及评价和其他监督职能对持续学习的作用。</p>
审计和监督	<p>307. 检查专员重申联合检查组 2013 年报告所载建议，即内部审计办公室或类似的总部管理监督职能部门在国家执行模式审计制度或类似的审计制度之下向国家工作队提供支持作用和指导意见是一种良好做法，应当根据可用的能力和资源予以强化。这一做法可以将对执行伙伴审计的总体指导和监督保持在组织内部，同时外包必要的执行伙伴实地审计工作，有助于应对执行伙伴审计分散的风险。这还有助于促进组织学习，不断改进执行伙伴管理流程，促进对执行伙伴的内部一致性，并遵守相关规则、准则和政策。</p> <p>319. 从监督的角度来看，在执行伙伴业绩方面，许多组织没有系统性的组织学习，即从项目和方案层面对项目和方案的评价(包括可复制的良好做法)中学习，这是一个严重的缺陷，需要紧急采取具体措施加以纠正。学习内容不仅限于评价，总体而言，许多组织还需加强向监督部门的学习，只要对执行伙伴管理给出过结论的监督部门都值得学习。应在聘用执行伙伴的协议中清晰明确地界定评价责任和范围，并制定具体的标准和指标，从而能够衡量项目和方案的效力和影响。必须在组织层面和机构间层面作出协同努力，以改善目前的情况。</p> <p>343. 检查专员欢迎执行伙伴在加强欺诈及其他不当行为的预防和发现方面取得的进展，包括在防止性剥削和性虐待方面取得的进展，并鼓励各组织继续加强这种努力，因为管理层和监督部门都认为执行伙伴构成了高风险，过去备受关注的案例也表明，执行伙伴的不当行为可能会对各组织产生破坏性影响，不仅会造成财务损失，还会造成声誉风险，失去利益攸关方和受益人的信任。检查专员建议各组织开展联合行动，采取机构间举措，并在这方面加强全系统合作和信息共享。</p> <p>345. 联合国系统各组织的监督部门负责人应加强部门内监督项目之间的内部协调与合作，以提高效率并推广经验教训。他们应考虑在向立法机构和管理机构报告的现有机制中增加一章，说明此类协调的情况。</p>

附件九

各参加组织应就联合检查组的建议采取的行动概览

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构														
		首协会	联合国 ^a	艾滋病署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	国际海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
建议 1	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E	
建议 2	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E	
建议 3	a		L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			L	L		L	L			L		L	
建议 4	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E	
建议 5	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E	
建议 6	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E	
建议 7	f		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E	
建议 8	c		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E	
建议 9	f		L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			L	L		L	L			L		L	
建议 10	c		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E	

图例：

L： 供立法机构作出决定的建议。

E： 供行政首长采取行动的建議。

□： 无需组织采取行动的建議。

预期影响

a： 加强透明度和问责制； b： 传播良好/最佳做法； c： 加强协调与合作； d： 增强一致性和统一性； e： 加强控制和履约； f： 提高效率； g： 节省大量资金； h： 提高效率； i： 其他。

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。