

2005年8月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

计划委员会

第九十四届会议

2005年9月19-23日，罗马

联合国大会关于三年全面政策回顾的
第 A/59/85 号文件

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从
因特网 www.fao.org 网站获取。



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
28 May 2004
Chinese
Original: English

大会

第五十九届会议

暂定项目表* 项目 93(b)

发展方面的业务活动：联合国系统
发展方面业务活动三年期政策审查

经济及社会理事会

2004 年实质性会议

2004 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约
临时议程** 项目 3(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和理事会各项政策建议的后续行动

联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查

秘书长的报告

摘要

- 2004 年三年期全面政策审查是大会评估联合国系统在国家一级总体运作情况并制订今后行动的重要机会。三年期审查所处的关键时刻是在《千年宣言》通过的四年之后又在 2005 年大会进行审查的一年之前。首先，这次审查可以看出国家行动同宣言的配合情况。其次，秘书长 1997 年和 2002 年发动的改革进程也经过相当时间可以看出国家一级的影响。最后，变化的国际环境已引起了一次辩论，探讨联合国系统在发展合作中应发挥的作用。
- 报告指出，联合国系统在国家一级运作的协调以及各项行动与联合国主要会议和首脑会议制订的发展议程，特别是《千年发展目标》相配合方面取得了相当大的进展。

* A/59/50 和 Corr. 1。

** E/2004/100 和 Corr. 2。



- 联合国将国际议定的发展目标转变为国家政策的能力，因《千年发展目标》获得广泛接受而大大加强。联合国系统日益成为执行千年发展目标，包括在减贫战略文件框架内所有利益攸关者进行国家对话的动力。联合国协助建立行动伙伴关系，并设计了问责制和监测工具，例如千年发展目标国家报告。
- 评断和方案制订工具，例如共同国家评估和联合国发展援助框架（联发援框架）显示了功效，特别是促进协调方面，并着重指出国家减贫战略框架采取更加一致行动的重要性。
- 改革进程特别显示出必须要“联合努力”，特别是在联合国发展集团执行委员会成员以及发展集团成员组织之间。驻地协调员制度在许多国家日益成为具有一组共同目标的有力工具。一些领域如 HIV/艾滋病、保护儿童和提高妇女地位等方面已有联合制订方案的明确指导方针，并已实际制订出联合方案。
- 大多数组织采取基于成果的方案制订和管理有助于建立以总体发展目标和指标为基准的新型效率、效用和问责制度。
- 联合国发展合作经过审查并增进协调的一个关键领域是从危机走向发展的过渡。这方面的关键是在建立和平和发展的单一战略框架内综合、重建、复兴和长期发展的能力。对于最近的一些危机，例如阿富汗和利比里亚，全系统的反应已朝这个方向作出了重大进展。
- 然而，变化的速度仍然没有达到理想。各组织之间。简减化和协调的进程至今功效有限。有鉴于此，联合国发展集团制订了一项新的加速简化和协调工作的方案，方案是否能执行在很大程度上决定于进一步的体制改革和筹资环境。
- 第一，整个系统利用其能力和知识在国家一级和区域一级提供有关技术资源的能力是重要的。但是，由于缺少实际的体制性奖励办法来鼓励各不同实体向驻地协调员提供他们的知识和专长这是个实际问题。最重要的是，联合国系统所有参与发展业务活动的组织致力于全系统合作以及所有各方，包括那些未设国家办事处的实体的有效参与是取得进展的必要条件。
- 第二，对于发展活动必须要提供与共同国家评估/联发援框架所确定的方案优先事项相称且一致的稳定可预测的资金。这一点绝对必要。要能在联合国系统内增进内部协调、简化和提高效率就需要各成员国改革其筹资政策，以减少分裂、不一致和不必要地争用稀少资源。联合国发展活动的筹资安排如果仍然不充分、不稳定和不能预见，那么联合国发展系统就不能够充分发挥它基于国家和国际一致意见促进全面可持续发展的独特作用。考虑新的筹资办法同时保留近期取得的进展，这应该是三年期全面政策审查的一个重要部分。最后，目前的筹资水平和机制同支助各国执行千年发展目标所需的持续努力之间不相配，这个问题需要解决。

- 联合国系统近年来虽然取得了明确可见的进展，但对成员国所追求的“统一目标和行动”而言，仍处于长征的开端。要实现这一共同目标，成员国的实际支持是必不可少的。联合国系统各组织和成员国之间需要有个“共同承担责任的合约”，以确保长期承诺和可持续的成果。
- 本报告是大会第五十九届会议将进行的三年期全面政策审查筹备工作的第一步，经济及社会理事会可根据文件中的分析提出意见和建议。理事会审议之后秘书长将依照审议情况提出政策建议，供大会进行三年期审查。

目录

	段次	页次
一. 导言	1—5	6
二. 联合国发展合作的效用和当前挑战概览	6—31	6
A. 全球发展议程和联合国系统国家一级反应	6—12	6
B. 联合国对全球化挑战的回应	13—14	7
C. 全球政策和国家优先事项	15—16	7
D. 以人为本的综合发展方式	17—21	8
E. 评估联合国系统的能力	22—29	9
F. 和平与发展	30—31	10
三. 联合国发展合作供资：挑战与新的视角	32—47	10
A. 资金足、可预测和稳定	32—38	10
B. 供资模式	39—45	11
C. 认捐机制	46—47	12
四. 改革联合国和实地一级的协调工作	48—103	13
A. 对驻地协调员制度和相关机制的支持	51—61	13
B. 区域方面的问题	62—64	15
C. 各进程和程序的简化和统一	65—71	16
D. 成果的管理和评估	72—80	17
E. 共同国家评估和联合国发展援助框架的评价	81—103	18
五. 联合国发展系统的国家一级能力及国家能力的发展	104—131	22
A. 评估联合国发展系统提供国家一级支持的能力	104—113	22
B. 发展国家能力、南南合作和联合国系统的作用	114—125	24
C. 把性别问题纳入发展方面的业务活动	126—131	27
六. 从危机转至发展的过渡期国家境内的联合国系统发展方面的业务活动	132—138	28
A. 制订协助处于危机中国家的全面办法	132—133	28

B.	过渡局势中的联合国系统发展方面的业务活动的协调	134—135	29
C.	巩固和平能力建设	136—138	29
七.	联合国系统与国家发展利益有关者和伙伴之间的伙伴关系	139—146	30
A.	国家所有权和伙伴关系	139—140	30
B.	同布雷顿森林机构的关系	141—146	31

一. 引言

1. 本报告¹ 审查大会第 56/201 号决议的执行情况，重点在于评估联合国发展系统有多大能力协助发展中国家在联合国各主要会议和首脑会议后续行动的框架内执行消除贫穷、经济增长和可持续发展等方面优先事项并满足需求的工作。² 为了协助进行联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查，秘书长将在经济及社会理事会审议本报告之后根据审议情况向大会提出政策建议。

2. 2004 年三年期审查还应考虑到秘书长 1997 年³ 和 2002 年⁴ 采取的改革措施，其目的在于以加强协调与管理的方式增进联合国发展合作的整体性和效率。

3. 三年期全面政策审查的另一个重要方面是对影响到联合国发展合作的不断变化的全球趋势和总体发展动力进行评估，提供指导，使联合国系统能够适应总的的环境，更有效地应付新发生的问题。本报告采取前瞻性的观点，重点在于变化的状况、新的挑战 and 必需的反应。

4. 分析的基础在于参与性评价和多重手段，包括桌面审查、实地调查、从联合国系统所有组织收集资料 and 文件以及同会员国和民间社会代表磋商等。⁵ 主要着重点在于评估联合国发展合作的业绩和功效，⁶ 而须分析其成就、成果或影响。整个多边系统在发展中国家是否产生了作用？报告的分析显示，总的来说答案是肯定的。自千年首脑会议以及其他大型会议和首脑会议所引发的全球发展议程制订之后，联合国发展系统就充分致力于把这项议程转变为国家的现实政策，协助发展中国家面对其发展挑战。本报告的分析将确认联合国应付当前挑战的性质，在以人为中心的全面发展中认识到联合国系统作出贡献的主要力量。

5. 要评估联合国发展合作的功效存在方法上的问题，因为对发展的贡献不是容易衡量的。但问题可以部分解决如下：分析各国对于增加的价值和联合国系统国家一级工作的适切性表达的意见，以及在质量上评估联合国应对国家需求和优先事项、支助国家的能力建设以实现国家目标和国际议定的发展目标等方面的工作。

二. 联合国发展合作的效用和当前挑战概览

A. 全球发展议程和联合国系统国家一级的反应

6. 2000 年 9 月千年首脑会议至今已超过了三年时间，联合国发展系统面临许多新的以及长期存在的挑战。国际环境日益复杂和困难。在国际安全环境恶化的情况下，发展合作作为一种稳定和希望的来源更加必要。尽管约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议和蒙特雷发展筹资问题国际会议加强了全球发展议程以及共同承担责任的集体全球合约方面的共识，千年发展目标工作的进展有大有小不如期望。作为人类希望寄托的联合国系统，在此动荡不安的时代中面临的最大挑战是显示进展是可能的，要从根本上把目标转变为成果。

7. 《千年宣言》和其他全球会议和首脑会议的后续工作主要责任在于会员国。但联合国发展系统也可发挥很大作用，加强各国的能力并促成有利的国家和国际环境来协助各国实现这些目标。这些国际会议议定的目标，包括千年发展目标，为联合国系统，包括布雷顿森林机构的所有发展合作活动，以及联合国系统拟订或支助的战略框架提供了一个必要的参数。

8. 全球会议带来期望，使人们再次感到联合行动的急迫性，然而，期望有可能不切实际。大会 2005 年将要审查千年宣言的执行情况。本次三年期全面政策审查应先行一步，衡量联合国系统过去三年的成绩和今后的展望。

9. 联合国发展合作的主要职能是协助此项全球发展议程转变为国家政策，联合国的地位有双重性：第一，它有独特的能力围绕共同的议程和一组议定的发展目标建立全球政治共识；第二，它也有国家一级的合法性，作为公正的咨询意见和援助的来源（认识到联合国系统的发展合作应根植于国家发展现实，由国家带动，符合国家优先事项，而且是同国家利益攸关者进行有效对话的结果）。

10. 为本报告进行的调查确认了国家政府和其他国家利益攸关者认为联合国发展系统的特殊作用存在普遍性、多边性、中立性和灵活性等基本价值和特征，其发展支助属于捐赠性质。

11. 联合国的一个主要优势是发展中国家相信，要使国家和国际目标付诸实行，那么联合国就是一个技术援助和咨询意见的中立、客观且可靠的来源。

12. 联合国系统有世界各国的参与，这是它发挥作用的一个独特优势。联合国系统的组织，不包括布雷顿森林机构在内，在 135 个以上的国家进行活动。

B. 联合国对全球化挑战的回应

13. 有人怀疑，在 911 事件后的安全环境下，全球化的趋势是否会发生逆转，而最近的迹象显示，一体化进程已恢复了活力。虽然还有重大的不确定来源存在，但世界贸易和金融流动业已恢复且快速增长。世界经济今年预计增长 3.7%，2005 年增长速度还会加快。⁷ 发展中国家的短期增长及其前景也有所改善。然而许多国家深感关切的是状况好坏不一，而且贫穷、不稳定和冲突现象普遍。一个挑战是确保最不发达国家和其他低收入国家不被忽略，所有国家都有机会从扩大的国际贸易和金融流动中得到好处。

14. 目前特别是发达国家的经济扩张必须视为一个向全球发展议程推进的机会。必要的两个关键步骤是发达国家继续不断地履行蒙特雷会议和多哈贸易谈判关于发展问题的承诺。同样的，发展中国家也必须继续致力于政策和体制改革。

C. 全球政策和国家优先事项

15. 各国政府答复经济和社会事务部（经社部）问题单⁸时，表示，联合国的重大会议已发挥了作用，为各国的发展议程提供了国际议定的框架。除了联合国之

外没有任何组织能够让全球接受这些会议上制订的目标和议定的全球法则，有时是高度敏感领域，转变为国家一级的行动，如保护儿童和弱势群体、提高妇女地位、促进有利贫困者的政策以及社会敏感的经济改革。但是有人对于联合国发展合作用于处理非发展性问题表示关切。

16. 若干国家的政府官员表示，联合国工作同他们国家发展的关系增强。此外，由于日益重视某些千年发展目标而非片面地处理政策问题，系统的协调也有所增进。

D. 以人为本的综合发展方式

17. 联合国系统的发展合作是要用以下方式迎接目前全球化带来的挑战：

(a) 以人为本的发展方式。联合国的多边援助应继续以普遍的道德价值观、公平和公正为动力，促进以人为本、注重参与的发展，缩小极度差异并尊重多样性。联合国协助制定的发展战略应包括对社会公平和人的保障的关注。

(b) 综合的方式。人们越来越把发展看作是一个多层面现象，其中包括经济、社会、环境和人道主义各个方面。联合国发展合作必须在综合方式内落实这些方面。统筹兼顾的协调努力在追求效率和效益的同时，还必须面向更大的目标。

18. 联合国系统应通过其国家一级的业务，运用这一综合、多层面的发展方式，利用各个组织多种多样的能力和任务。若干利益有关者指出，扶贫同经济增长和创造就业有关，联合国应加强知识转让，交流经验教训，协助基础广泛的经济增长。他们还强调，若制定综合扶贫战略，就需要联合国更有力地支助国家生产能力，和在国际市场上更有效地竞争的能力。

19. 有若干答卷者指出，联合国系统各组织正在协助传播同各国国情有关的新想法和新知识，正在协助各国交流经验；联合国虽然部门常常规模不大，但在一些对发展十分关键的领域里可以查询借鉴大量的知识和经验。

20. 人们普遍认为，联合国能够向一些已经拥有既定标准和地方网络、或已经调集足够资源的部门提供有益的支助，如保护儿童、保健、人口与生殖保健、冲突后复原等。如冲突后复原或预防危机局势所示，如果方案作为综合战略的一环，对善政提供的支助会发挥更大影响。当联合国一组机构针对具体问题，如艾滋病/艾滋病，联合拟定执行综合战略时，对这类倡议进行评估的结果就最积极。这些倡议汇集各种各样的专长和资源，让联合国大家庭各成员聚会一堂：基金和方案、专门机构，以及布雷顿森林机构。这都清楚地表明，当联合国系统加强合作，从各个机构中取长补短时，联合国的业务活动就价值大增。

21. 一些政府官员表示，联合国业务活动尽管有大量潜力，但在许多情况下，这些活动经常是作为单独的项目，没有足够重视联合国系统关键的政策咨询作用。

E. 评估联合国系统的能力

22. 为在国家一级作为发展的可靠宣传者和合作伙伴，联合国系统需要显示出，它具备所需的能力，拥有所需的资源来取得成果。

23. 联合国系统具有多种多样的能力和任务，拥有专门知识和各个附属机构组成的网络，它是否有能力响应发展中国家的要求，制定以人为本的综合发展方针？在这方面，答卷者提出的一个问题是，有若干专门机构在国家级别可能不具备这一能力；或是他们联系运用专门知识和技能的能力仍很有限，或是使用不足。驻地协调员制度应确保这一专门能力不被闲置。不过，到目前为止，联合国还没有系统有效地汲取这方面的专长和知识。目前在知识管理领域里所作的努力可能有助于改进情况，只要在外地没有派遣代表的机构为有此需要的国家向联合国系统提供它们掌握的专门知识。

24. 蒙特雷会议让人们重新致力于增加发展供资，而且开始关于联合国系统发展业务活动供资的辩论。联合国系统也承认，需要同非优惠性供资、非援助性发展活动进行更有力的交往，如私人投资和贸易；加强通信部门和民间社会的合作。业务工作需要同融、速度和灵活，以协助各国面对全球化带来的迅速变化的环境。

25. 问卷调查的分析结果表明，围绕《千年宣言》和其他国际商定目标开展更多宣传活动，正在国家一级为提高统筹兼顾和方案规划质量进行的改革，都提高了联合国的知名度，加强了联合国的影响，增强了联合国实现发展成果的能力。例如，一名政府官员表示，正因为同国家各个合作伙伴建立了富有成效的关系，联合国才能够更积极地协助国家发展，而且比人们对联合国实地存在的规模和所调动资源的期待更积极。

26. 不过，还是要小心测量联合国业务活动对关键问题产生的影响，如以数量表示消除贫穷和创造就业等方面。若干答卷者表示，联合国系统更加注重目标和方案、同国家政府携手实现商定目标的努力，同其现有有限资源之间的差距正在扩大。即便在咨询服务得到最多赞赏的国家，联合国也不一定拥有必要的资源，包括预计的整个服务领域，这就严重限制了联合国发展业务活动的效益和影响。

27. 出现的关键因素是，需要：(一) 更明确地确定联合国系统在国际发展合作方面的领导作用，(二) 同其他多边双边实体，以及其他发展伙伴和国家利益有关者建立伙伴关系，向国家发展优先工作提供连贯支助。

28. 联合国系统具备很强的能力执行这些任务。联合国推广全球会议，筹备国际议程所作的贡献十分关键。联合国对会议成果和议程在国家和区域级别上的落实提供的支助，正在增加，例如，联合国各组织向上游方向调整业务，使其成为宣传、政策咨询和方案支助，而非成为项目。各个机构越来越多地意识到，需要在减贫战略文件等国家进程，同共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)

等联合国关键协调机制之间建立联系，确保其政策和业务同国家战略框架相辅相成，向国家发展战略提供全面支助。

29. 联合国系统为实现这些目标，是否有良好的组织？我们将用一部分分析内容回答这一问题。在此，有可能预测，虽然联合国各机构比以往组织的要好，但仍需要更加努力，使各个组织的业务更加协调统一。联合国发展合作在国家一级仍面临结构、体制和决策各自为政的复杂局面。因此急需确保统筹兼顾、协调统一。

F. 和平与发展

30. 《千年宣言》促使人们进一步认识到和平与发展之间的联系。和平与安全发展的关键因素。另一方面，经济状况不佳、社会排挤现象持续存在，也会带来冲突的风险，即便两者之间没有显而易见的关系。在国家一级，联合国系统需要响应越来越多的要求，在需要执行综合的和平与发展方针的领域提供支助。出现社会动乱和内乱时，常常要求联合国国家小组提供援助，在经济社会领域（如公共机构的运转和治理、尊重人权、社会经济上接纳弱势群体）采取措施，消除危机的根源。还可能要求联合国系统作为“调解人”，在国家不同利益有关者之间建立沟通。驻地协调员系统常常是在实地建立联合国维持和平和建立和平行动基础设施的第一个出发点。

31. 以往的经验表明，发展合作同预防冲突之间的界限正变得越来越模糊，越来越需要用多管齐下的方法开展发展合作、预防冲突、人道主义援助和危机管理。

三. 联合国发展合作供资：挑战与新的视角

A. 资金足、可预测和稳定

32. 联合国系统发展合作的运作和效益同供资水平和可预测性密切相关：显然，若要取得成果，就得有稳定、可靠、有保障的资源基础，有足够数量的资金用于宣传、咨询和援助工作。

33. 过去两年，历时十年的供资下降趋势有所回转，人们看到一些积极迹象，这需要持续下去并有所加快，成为官方发展援助全面增加的一部分。主要捐助者在蒙特雷作出承诺之后，开始增加官方发展援助承诺。这些趋势为振兴联合国发展业务供资提供了机会。

34. 千年发展目标能否实现，取决于发展中国家持之以恒地致力于妥善的政策和调集资源，随着联合国系统准备发挥更具有战略意义的关键作用，把全球发展议程同国家努力结合起来，其效益和信誉将取决于其化承诺为成果的能力，而这又取决于其资源的水平、稳定和可预测性。

35. 最近的趋势令人鼓舞，但是还远远不能清楚地看到，捐助者决策和确定轻重缓急过程中是否充分认识到联合国发展系统需要足够稳定的供资。鉴于联合国在新的全球发展议程中承担的任务，急需找到妥当的办法，从数量和质量上解决供资问题。

36. 调查结果和同联合国系统各组织、其他合作伙伴和利益有关者进行的协商表明，人们几乎一致认为，联合国发展活动目前总的供资情况同目前的需求相比，极为不足、难以预测、不稳定、过于依赖少数捐助者。此外，提供给联合国各机构的“核心”和“非核心”捐助越来越不平衡，对核心资源提供的专用资源越来越多，这可能妨碍联合国系统各组织的核心任务。一些主要捐助者强调，需要消除预测性很低、负担分摊不公平、供资同方案执行之间联系薄弱等因素，需要改进结果同资源分配之间仍很不完善的联系。

37. 各专门机构尤其面临严重的财政困难，被迫缩减国家一级的发展工作。它们可能获得一小笔分摊的技术合作经常资金，但大部分依赖自愿资金，其中大部分又都是专款专用。这些资金的部署反映了捐助者的要求，而无法根据方案国家的优先标准，无法按照战略发展规划的综合全面方针灵活加以使用。专门机构协助各国实现千年目标可能发挥更大的长期作用，但是，财政手段不足直接影响到他们能够保留或调集的技术能力，影响到每个机构可以保持的国家一级支助结构的种类和职能。

38. 只要联合国发展活动的供资安排仍不足、不稳定、不可预测，联合国发展系统就很难发挥关键作用，在国家和国际协商一致的基础上推动综合持久的发展；而联合国系统具有这方面的独特能力。

B. 供资模式

39. 尽管人们承认联合国的普遍性和中立性，期待联合国对支助国家努力，实现千年发展目标发挥作用，但确定联合国各组织供资水平的，仍主要是“剩余”决策：各国政府首先向多边组织支付“法定会费”，这种组织的供资是以谈判商定和/或分摊会费为基础，只有在此之后，各国政府的优先事项中才确定有多少“剩余”资源可拨给联合国系统，作为“自愿义务”。鉴于预算吃紧，捐助者就几乎没有任何灵活程度和空间，考虑每个组织的发展长出和短处。这有悖于对千年发展目标作出的承诺，有悖于捐助国提供足够资金可以发挥的领导作用。

40. 2003年经济及社会理事会上上述专题的小组讨论中明显提出了这一“残障”。讨论中还表示，认真解决这一问题的任何办法都需要重新审查联合国发展合作供资的组织安排方式。还提到其他供资模式，如联合国环境规划署的指示性会费分摊比额表、国际开发协会和国际农业发展基金的资金补充、同具体主题用途联系的资金（如联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、全球环境基金会和国际农业研究磋商小组）。

41. 在编写本报告之前，同会员国（捐助国和受援国）进行了协商，期间建议：(a) 给捐助国对核心资源作出多年承诺提供更多鼓励措施，(b) 建立一个“自愿者联盟”，作为“分摊”会费的基础，(c) 联合国开发计划署密切参与开发协会的资金补充，(d) 开发计划署同世界银行之间分工更加明确，(e) 就负担分摊开展新的对话，(f) 加强同双边捐助者之间的战略伙伴关系，(g) 扩大捐助国基础，让中等收入的发展中国家也成为捐助国。新的供资安排能够争取到必要的更多资金，这受到欢迎，但是同时不应削弱现有安排，或使用不足；因为现在比以往更加需要协调一致地调集资源，调动能力，实现全球目标。

42. 人们越来越承认，联合国发展系统的“自愿年度供资”不足以适应持续支助长期发展的根本需求，因为这一安排本身不稳定，不可预测，不能按照大会多次决议的要求，给联合国发展合作供资提供更能预测、更有保障的基础。这正是各国政府（包括许多捐助国政府）在答复问卷，筹备三年期全面政策审查时提出的一个关键问题。

43. 在这方面，应简要探讨多年筹资框架模式迄今取得的经验。这一方式力求在可预测、持续、有保障的基础上扩大核心资源，在一个综合进程中把供资和成果评估结合起来。因此，把多年筹资框架看作是振兴和稳定经常资源供资的关键的第一步，很合乎逻辑。现在判断这一机制在实现阐明的目标方面的效益，还为时过早，但初步评估结果表明，政治上对多年筹资框架的支持正在加强，多年筹资框架的运用极大地加强了联合国各组织方案规划重点，改善了对各组织作出的经常资源承诺。

44. 开发计划署的核心资源从 2000 年的 6.34 亿美元增加到 2003 年（预测）的 8.19 亿美元；联合国儿童基金会的核心资源也从 5.967 亿美元增加到 7.32 亿美元，虽然资源增加的一部分原因是汇率变动。

45. 不论采用哪种增加供资的机制、模式或鼓励措施，都不能取代提供足够财政手段，支助联合国系统发展合作活动的政治意愿。正如联合国系统，包括布雷顿森林机构加强国家一级协调和统一的努力，联合国发展合作的供资也应从多边发展援助的总框架，以及不断努力实现千年发展目标这一角度来看待。第十四次开发协会资金补充是一个注重多边机构总的供资的良好机会，以便确定大到联合国系统，具体到联合国各个资金和方案核心资源的基本足够数量。在这方面，联合国发展合作的筹资可同开发协会资金补充和其他专门资金的认捐数额相比较。

C. 认捐机制

46. 已经考虑了一段时间的一个相关问题是，联合国发展活动认捐会议。秘书长应大会的要求，参照多年筹资框架的经验，提出了现行认捐会议模式之外的另行办法。大会决定在 2004 年三年期全面政策审查期间，进一步审查这一问题。

47. 联合国认捐会议机制的效力和用途似乎已经过去。许多人认为，这一方式已经过时，模式过于死板，时间安排也已经走样。1990年进行了调整，会议不再那样正式，更适合进行实质性交往，但即便如此，参加情况以及认捐的核心或经常资源比例也没有明显改进，尤其是在开发计划署、儿童基金会和联合国人口基金开始使用多年筹资框架之后，更没有明显改进。1999年之前，认捐会议筹集的资源总数占总的供资的20%至30%，但在2000年和2001年，这一比例分别下降到0.71%和0.9%。随后几年情况也是如此。很少有捐助方派人参加年度会议。认捐会议显然已经不能够从大的捐助方获得政治支持，虽然这也是个认可发展中国家所作贡献的机会。

四. 改革联合国和实地一级的协调工作

48. 联合国发展集团的成立以及联发援框架的启动是1997年各项改革的关键成果。2002年改革涉及在关于实地一级协调工作的行动14以及关于技术合作的行动15范围内开展的业务活动。

49. 在增进一致和协调方面，尤其是通过利用发展集团在过去三年中设立的各种机制，取得了令人鼓舞的成果。尽管存在着各种制约和差距，一些已经实施或正在实施的革新工作已经开始改变系统在国家一级的运行方式。联合国各组织在国家一级执行国际商定的发展目标特别是千年发展目标方面，显示出更坚定的共同承诺。联合启动全系统机制的工作，特别是共同国家评估和联发援框架，加强了系统以协调、互相加强的方式进行干预，以满足优先需求的能力。这显示了在形成联合国国家工作队凝聚力，建立集体对采用适用全系统、全面办法的优点的意识方面取得的进展。

50. 不过，仍然存在重大的制约和薄弱环节。机构的任务和认同仍然是大多数工作人员的驱动力。在工作人员中建立全系统文化虽日益被视为一种必要，但尚未成为现实。

A. 对驻地协调员制度和相关机制的支持

1. 驻地协调员制度：核心作用

51. 驻地协调员制度在实地一级的协调工作中具有核心作用，这一作用也因大多数组织增加了对实地的授权而得到加强。事实证明，在专题小组、共同国家评估和联发援框架、联合宣传倡议、支助外部援助协调工作、危机处理中，或在需要一个决定性角色来促进国家对应方就敏感问题开展对话的情况下，驻地协调员制度特别有效地履行了全系统责任。采用全系统机制和手段的主要成就之一，就是从强调驻地协调员个人的作用，转变为强调由驻地协调员系统承担更多的同僚责任。

2. 需要进一步支持驻地协调员制度

52. 改善甄选和评估驻地协调员的工作，对这些积极趋势是有助益的。然而，在质量和两性平衡方面，驻地协调员的职位仍有改进的余地，这些职位的候选人资格也可更为多样化。目前，46%的驻地协调员来自南方，36%为女性，只有19%来自开发计划署以外的实体。

53. 在国家一级实现千年发展目标方面，驻地协调员职能目前面临着越来越多的责任，而且在关键发展领域以及在协调外部援助方面也须满足更多的技术咨询需求。在某些国家，驻地协调员职能中还另外增加了人道主义协调员的作用，从而加大了工作量。若要有效地履行这些职能，必须要有更多的财政、组织和技术支助。开发计划署向驻地协调员办事处提供了额外的资金，但仍然需要更为广泛的支助。目前，还没有向驻地协调员制度提供任何全系统的体制和财政支持。实地提供的证据显示，为了给驻地协调员制度架构寻找全系统支助，人们发挥了巨大的创造力，但解决之道还在于国家一级采取临时的补救办法。国家工作队能否正常运行，往往取决于驻地协调员以及工作队其他成员的个人素质和技能，但是，无法确保他们的努力能够长期坚持。

54. 在编写本报告期间征求过其意见的一些会员国以及联合国基金和方案的代表表示，必须增强驻地协调员在制定和监测全系统工具落实工作方面的正式权力，尤其是通过采用联发援框架成果矩阵的方式。这一额外权力的说明和内容及其与同驻地协调员制度同僚管理办法之间的和谐一致，是应该进一步探讨的问题。如果联合国各机构与其外地办事处工作人员共用一份驻地协调员制度成员共同权利与义务宪章，并对其人员考绩制度作出相应调整，驻地协调员制度的成效就可以得到加强。一些国家提倡驻地协调员制度的责任应按这种办法进一步共同承担。

3. 联合国之家/共同房地

55. 自从1998年核可联合国之家的概念和标准以来，全世界总共指定了58个地点。在2001至2003年期间，新开办了17个新的联合国之家，超过了每年建立五个联合国之家的指定目标。联合国之家和共同房地的建立，对在国家一级加强合作，树立一个系统团结的形象，节省费用有很大的贡献。

56. 联合国之家设在条件最有利的地点。联合国发展集团共同房地和服务问题工作组负责发现并抓住建立新的联合国之家和共同房地的机遇，并指导现有共同房地的改建和维修工作。鉴于联合国面临着更大的全球性安全威胁，工作组同联合国安全协调员办公室密切合作，以解决与安全有关的各种共同房地问题。

4. 共同事务

57. 在共有和共同事务方面也取得了进展。共同房地和服务问题工作组在大不列颠及北爱尔兰联合王国政府的支助下，于2001年11月开始一项为期18个月的

共同事务试点方案，以向国家工作队提供协助，并改进《共同事务执行工作业务准则》。该方案向驻地代表处提供支助，所采取的方式有：向八个试点国家（孟加拉国、厄瓜多尔、吉尔吉斯斯坦、菲律宾、乌干达、也门、赞比亚和津巴布韦）提供培训和支助，以及在 24 个国家提供创办费赠款来发展/增强共同事务；把联合服务安排的数量增加了大约 40%；改善服务的质量和效率，尤其是有关安全、楼房维修、信息和通信技术以及旅行服务的质量和效率。

58. 已经采取一项新的战略来扩大 2004-2005 年期间的共同事务。这一战略包括成果跟踪系统、基于万维网的知识支助系统、能力建设工作以及财政奖励，其落实工作将借助于为每个区域指定的共同事务专家，通过一项区域做法进行。

5. 驻地协调员制度成员间的关系

59. 尽管加强驻地协调员制度的工作取得进展，政策方向也更加统一，但是，联合国发展系统在国家一级尚未被视为一个发挥职能的实体。一种全系统文化还有待建立。

60. 争抢项目和资源、尤其是争抢预算外捐款依然是一个主要问题，这一情况往往不利于增强机构间协调与合作。一些国家有这样一种看法：这种竞争有损于团队精神，降低了迄今为止所采取的全系统进程或机制所带来的好处。

61. 这一问题仅仅在国家一级无法得到解决。与各机构之间在国家一级达成的协议相比，机构总部发出的指示可能会得到优先考虑。总部一级达成的机构间协议在到达每个机构的驻地代表处后，所受到的重视或给予的解释有所不同。除了各机构之间的其他程序、方案和实质性差异之外，这一情况还由于权力下放和授权的程度不同而变得更为复杂。

B. 区域方面的问题

62. 有证据显示，尽管联合国的业务活动普遍侧重国家，但是区域和分区域层面的问题在联合国系统的工作中具有日益重要的意义。联合国发展集团各组织越来越认识到，必须使区域和分区域二级的业务活动保持协调一致。各基金和方案以及专门机构正在越来越多地把各自区域和分区域架构同各自在国家一级的工作结合起来，与此同时，国家工作队对区域磋商进程和协同工作有了更多的接触。然而，这一进程仅仅处于开始阶段。此外，各区域机构的组织形式各不相同。区域的界定往往有着不同地理范围，而且各机构区域办事处的位置也不尽相同。

63. 各区域委员会对联合国系统国家方案的参与仍然十分有限。联合国国家工作队侧重国家一级的活动，但有时也认识到同各区域委员会就跨境、区域和全球方面的问题展开更加密切合作，以及在各区域委员会的规范性和分析性工作同国家一级发展合作工作之间建立更加牢固的联系的潜在好处。

64. 根据经济及社会理事会第 1998/46 号决议设立的区域协调机制,使得各区域委员会,以及在必要时使得包括各区域开发银行在内的区域利益有关者,能够同联合国发展集团相关合作伙伴一道解决共同关心的问题,尤其是开展在具体区域和国家范围内落实全球发展议程的工作。各区域委员会认为,千年发展目标为发展集团成员之间的合作提供了一个适当的框架。鉴于各区域委员会具备多种技术能力,而且对各种区域利益有关者拥有独特的号召力,如果在区域一级同相关专题小组和网络建立职能联系,国家一级专题小组的工作就可以从中受益,并大大得到加强。

C. 各进程和程序的简化和统一

65. “简化和统一”改革的理由,就是要尽量发挥互补作用,避免重复浪费,以此提高联合国系统的发展成效。正在努力实现的三个核心目标是:(一)简化复杂规则和程序,减少各国政府以及联合国各机构的往来业务费用;(二)改善财政和方案;(三)增加发展干预工作的影响力和持续能力。方案的指导原则为:(a)全面政府参与;(b)根据每个国家的情况采取灵活办法;(c)侧重国家进程和制度;(d)采取良好做法。

1. 迄今取得进展

66. 经济及社会理事会第 2003/3 号决议以及联合执行委员会 2004 年 1 月举行的会议均认识到开发计划署、人口基金、儿童基金会和世界粮食计划署等发展集团执行委员会成员在这一领域取得的进展,并要求加紧努力,以确保这些成员于 2002 年提交的简化和统一工作方案得到全面落实。

67. 联合国发展集团简化和统一联合方案和管理任务组于 2002 年成立,经与联合国国家工作队以及国家和国际合作伙伴磋商,已经制定了方案程序。制订的某些工具仅涉及发展集团执行委员会各组织,而其他工具则适用于整个联合国发展系统。在 2004 年开始执行委员会各组织方案拟订周期的五个国家采用了其中一些工具,例如国家方案行动计划以及年度工作计划/预算。

68. 为了提供更好的业务指导,增加联合方案拟订的机会,设立了一个机构间小组。该小组对联合方案拟订模型和供资安排作了以下三个基本分类:(a)平行资金管理;(b)统筹资金管理;(c)通过资金管理。2003 年 12 月就这一事项所作的修订指导说明,还阐述了联合方案拟订与全部门办法之间的联系。

69. 联合国发展集团还参与了更大范围的捐助方式协调和相应议程的一致,重视国家分析工作、方案编制与执行、以及监测和评估工作,反映了发展集团致力于罗马统一问题高级别论坛 2003 年核可的原则,也体现了经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会捐助方做法问题任务组所做的工作。为此,发展集团设立了一个工作组,负责拟订对联合国部门支助问题工作队的指导,这也是发展集团 2004 年的优先事项之一。

2. 实地提供的证据

70. 新的简化和统一工具带来了质量上的改进，在方案拟订活动方面尤其如此，但是，各种进程的全面简化还没有出现。尽管若干程序已得到简化，但其他程序（例如，有关成果记载的程序）目前给政府和联合国系统造成了额外负担，而且还需要向国家工作人员提供密集培训和额外支助。发展集团虽已作出努力，仍须向国家工作队提供进一步支助。

71. 迄今为止所采用的简化和统一工具与多年期国家方案管理有关，这是执行委员会各组织的共同特征。目前，各专门机构没有同样的国家方案拟订系统。在各专门机构纳入简化和统一进程方面取得进一步进展，对于增强联合国系统的成效至关重要。

D. 成果的管理和评估

72. 联合国系统大多数组织在 1997 年至 2000 年期间采用了基于成果的管理办法，从而使业绩计量和监测工作产生重大转变，从狭隘地注重投入和进程转向侧重管理工作各个步骤的成果：从方案规划、执行、监测和评估转向学习和问责。

73. 基于成果的管理以及相关办法是否有助于提高联合国各机构作为个体以及作为一个系统的发展成效？随着业绩评估从投入转向在基于成果的管理逻辑框架的因果链方面取得的成果，确定个别机构、甚至整个系统的责任归属和问责更加困难。与总体目标有关的长期成果尤其如此，因为取得这些成果不能归功于单独一个机构。这样，我们宁愿谈一谈机构所做的贡献。若要确定机构所做的贡献，就必须更好地了解对某个长期发展成果产生影响的因素，其中包括所有相关角色所发挥的作用以及拥有的相对优势。业绩计量必须依赖基准和指标，这样才能把各机构计划在某个方案拟订周期取得的具体成果同预期在一个国家产生的长期发展影响联系起来，这是因为基准和指标同发展变化的宏观指标以及在国家一级产生的影响之间存在联系。

74. 这将促使个别机构对国家一级的长期发展成果承担更大的责任。执行委员会各组织已经确定了这一发展方向。对若干机构、尤其是在国家一级没有设点的机构来说，就必须把目前的业绩重心从投入以及总部达到的目标向在国家一级取得的成果转变，否则，这些机构基于成果的管理系统将无法计量国家一级的发展成效。若干联合国组织和专门机构，如联合国贸易和发展会议（贸发会议）和粮农组织等，已经认识到这个问题，并正在考虑以何种方式更多地参与全系统在实地一级的各种活动和文书，从而使各自的活动与国家战略建立联系。

75. 在机构间一级，联合国发展援助框架（联发援框架）所作的准备工作总体上增进了各参与机构在规划上的和谐一致，但是，在业绩计量的重心从具体机构规划的产出交付转移到对整个系统的长期战略成果作出具体贡献方面，尚未有所建树。2003 年底采用联发援框架的成果矩阵，目的就是为了解决这一问题，在各机

构的发展工作与取得共同制定并与千年发展目标和其他全球目标相关的预期成果之间建立联系。若要在全系统有效地使用联发援框架成果矩阵以及基于成果的管理办法，除其他事项外，必须着手处理以下问题：(a) 国家一级长期成果的责任归属/贡献以及问责；(b) 如何把没有实地存在的若干机构所作的贡献同这些成果联系起来；(c) 确保基本数据准确可行，而一些方案国缺乏这一能力。

76. 尽管大多数机构采用了逻辑框架矩阵，国家一级工作人员使用这一工具的能力仍然有限。大多数机构认识到，对制定可行的预期成果、评估风险、监测进展、报告考绩以及将取得的经验纳入管理决策来说，利益有关者的参与是个关键。除非联合国系统的目标和成果在国家优先事项和目标中得到体现，否则，就无法评断联合国业务的发展成效。

77. 努力取得成果要从发展中国家自己做起。这些国家需要各种资讯来决定如何以最佳方式利用已有的发展资源——无论是利用国内资源还是其他资源。对于依据可行与否的凭证进行决策而言，统计能力以及监测和评估系统是至关重要的。联合国各机构可以帮助传播世界各国在成果方面的知识，并协助各国加强编制及时可靠数据的能力以及利用信息进行灵活决策的能力。

78. 若要改进发展合作，提高发展合作效率，就必须不断了解发展进程的最新情况，提高对以往发展合作活动的成果或其他相关情况的认识。评价，作为一种问责手段，是从以往经历中吸取经验的来源。评价也可以支助在进一步评估和理解发展动态方面所需的能力，来增强新活动的影响。

79. 鉴于业务活动的资源十分稀少，传播有益的经验教训可能是联合国发展系统在协助各国实现发展目标方面成本效益最高的方式之一。假如这些经验教训来自对各国所面临问题的评估，那么它们产生效益的可能性也就更大。就开展评估以及将评估成果转化为可利用知识的得失而言，还需要进一步分析。

80. 经济及社会理事会在 2003 年强调了监测和评估联合国系统业务活动的重要性。理事会强调必须确保各国当局以及相关利益有关者全面参与评估进程，并呼吁联合国系统更加努力地推动国家评估能力的发展，其中包括利用从切合国家具体情况的以往联合国活动中取得经验的能力。

E. 共同国家评估和联合国发展援助框架的评价

81. 应大会的请求，下文简述对共同国家评估和联合国发展援助框架进展的评价旨在评估其对联合国系统的业务活动发展的影响、其质量和两者如何提高联合国系统发展业务活动的协调和效率，以及活动与国家发展努力和优先事项的配合和合并情况。评价还针对政府在共同国家评估和联合国发展援助框架进程各阶段的参与、领导和所有权、其他利益有关者的参与、以及联合国基金、规划署、专门机构、其他实体、布雷顿森林机构之间的合作协调，这是通过战略框架和其他工具及方式更密切的协调，尤其与国家减贫战略，包括现有减贫战略文件，更大协

调。除桌上审查、机构间咨询和国家一级特派团外，以下观点是由经社部于 2004 年 2 至 3 月所指定的独立外部评估组提出的。

1. 共同国家评估和联发援框架增值

82. 共同国家评估是联合国系统的共用工具，用于分析国家发展情况、按照国际商定发展目标查明主要发展问题和认清发展重大挑战的根因和社会问题。联发援框架，往往称为联合国系统的业务计划，是联合国系统在国家一级的业务活动的共同战略框架，并对国家优先事项和需要作出集体、协调和综合的回应。联发援框架是在对共同国家评估的分析后出台，并是准备联合国协调国家合作方案和项目的下一个步骤。

83. 通过共同国家评估和联发援框架作为新一套评估和规划工具，至今是在联合国系统在国家一级业务方面促进连贯和协调的最明显尝试。截至 2004 年 3 月，有 106 个国家为共同国家评估作出准备，16 个已进行第二轮，有 85 个国家为联发援框架作出准备，11 个已进行第二轮。只有于 2003 年最后季度完成联发援框架的国家(约 15 个)将会使用 2003 年 10 月引进的新联发援框架成果矩阵。由于继续作为一个试验性项目加以执行，已对联发援框架作定期评估，并且评估结果在上两个三年期全面政策审查中提供给各会员国。

84. 自 2001 年三年期全面政策审查以来，本国方案拟订周期趋于一致、积极培训和广泛分发准则的因素有助于进一步促使共同国家评估和联发援框架，尤其对执行委员会各组织，作为国家方案拟订的共同参照基准。共同国家评估和联发援框架的质量最近提高，导致联合国方案更协调，共同国家评估为着重选定优先次序提供基础，和联发援框架突出强调系统内在选定领域的相辅相成。其他积极因素包括：

(a) 使用这些工具执行在千年首脑会议、其他会议和首脑会议出台的 global 议程以及实现千年发展目标；

(b) 促进不同部和不同机构之间的协调和沟通；并

(c) 在联合国协调的发展工作中更加注意着重成果，特别是在引进联发援框架成果矩阵之后。

85. 除有机会使联合国系统的业务活动更加协调一致外，至今尚未能够评价共同国家评估和联发援框架对发展的影响。

2. 评估质量

86. 外部评价员认识到在审查期间两个工具的质量显著提高，采用较集中注意几个核心发展问题的办法，特别是在过往曾执行共同国家评估和联发援框架的国家，不过，在力求精简、注重分析和严格方面仍有改进的余地。

87. 两个工具主要是联合国国家工作队的工作的结果，而不是整个驻地协调员制度，这还包括没有国家办事处但在所在国进行活动的组织。正在作出努力保证整个联合国系统较广泛参加。发展集团最近引进质量支助和保证制度，通过在区域一级在联合国发展集团执行委员会各组织的区域技术办事处的支助下设立虚拟组，以提高共同国家评估和联发援框架的质量。

3. 专题覆盖范围

88. 虽然共同国家评估和联发援框架对支助追求千年发展目标越来越重视，迄今其经济内容(包括贸易、投资流量和信息通信技术)相当有限，并且注意力明显集中于社会和人道主义问题上。改进此情况的唯一办法可能是通过一些关键专门机构、区域委员会及没有国家代表或国家代表有限的其他联合国实体，例如联合国——经社部、贸发会议及区域委员会，或者布雷顿森林机构增加对这些活动，目前很少的支助，不过有关于它们，特别是世界银行重大支援一些国家的例子。机构参与和更多使用其可得能力会促进这些机制，扩大专题覆盖范围，并最终按照全面发展方针更适当回应本国的优先次序。

89. 有共同国家评估和联发援框架文件切实结合发展问题，广泛反映本国的优先次序和应当在别处较大规模地复制的例子。除非驻地协调员制度从制度内的较广泛经验及机构，包括布雷顿森林机构吸取教训和利用其能力，共同国家评估和联发援框架将无法给受援国带来预期的好处，而其作用仅限于作为联合国系统的内部工具而已。⁹

4. 成本-效益和交易费用

90. 在共同国家评估和联发援框架中着重成果办法的使用虽可增加责任制，但却增加数据需要和监测，在许多国家这是力度不足的领域。共同国家评估和联发援框架进程对制度在规划、方案拟定、执行和监测职能方面的成本-效益的影响仍难以评估，虽然为进程所作出的准备使工作量有所增加。不过，未能评估其他机构特定进程是否已精简。最后，如简化进程或进程数目减少，交易费用也应当减少。

5. 联合国系统各组织的参与和方案拟订程序

91. 虽然正在积极努力使联合国系统的更多机构，包括不驻外地或有限度派驻外地的实体参与两个进程，但存在与不同方案拟定模式有关的客观问题。在两年期预算编制周期或项目筹资基础上进行业务的机构有困难参加联发援框架的所有方面，因为它们不能在五年的框架内投入资源。这个多年国家方案拟订是促进其他组织更充分参与的因素。

6. 政府领导和国家认可

92. 外部评估人员注意到各国政府一般欢迎引进共同国家评估和联发援框架，但政府领导和国家认可的程度在各国不同。由于能力不足，特别是在最不发达国家，

政府不能较积极发挥坚决的领导和认可作用。在几个例子中，联合国国家工作队为促进政府的参与所作的努力被视为不满意。一些政府机构可能选择与个别的联合国机构协作，而不愿意处理多部门的全系统机制。

93. 联合国系统援助每个国家的重要性对确定国家是否积极参加共同国家评估和联发援框架至关重要。共同国家评估和联发援框架对促进联合国系统协调一致和目的统一的明显利益应与国家参与的交易机会成本加以比较，不过国家利益有关者更积极的参与被视为发展集团准则中的最高度优先事项。虽然协商有关各方一致同意国家政府应“认可”和批准联发援框架，但对认可共同国家评估的意见分歧。共同国家评估的质量的实例表明国家利益有关者的直接参与有助于推动此进程，提高其反映优先次序的能力，往往超过千年发展目标所启发的一般发展目标。同时在政府牵头推动此进程时，会试图限制共同国家评估的范围，例如在被视为政治敏感的区域。

7. 纳入国家发展框架，包括减贫战略

94. 参加发展合作的行动者之所以大量增加，也是与国别诊断工具和规划或合作框架倍增有关。除共同国家评估和联发援框架外，还提倡几个全部门办法。机构特定计划或框架已使用多年和引进新的计划或框架。在与贸易有关的技术合作活动领域，世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)、开发计划署、世界贸易组织(世贸组织)、国际贸易中心(贸易中心)和贸发会议开展综合框架，特别旨在促进提供贸易和发展援助，并在有减贫战略文件时与之较密切联系，该文件已成为许多捐助者向最不发达国家提供贸易援助的关键性工具，因此是贸易中心和贸发会议的重要技术合作工具。

95. 所有这些协调计划只是在它们与确定国家优先次序、战略和政策的国家框架结合的程度才接受。有证据表明联发援框架与国家优先次序相符合(例如在埃塞俄比亚、印度、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、巴基斯坦、斯里兰卡及坦桑尼亚)，并与国家减贫战略和国家计划趋于一致(例如在贝宁、埃塞俄比亚、尼泊尔、坦桑尼亚及乌干达)。在其他情况下，由于没有清楚指明的统一政府发展战略，想要有全面的联合国战略就较为困难，除非是按个别部门制定的战略。

96. 最初由布雷顿森林机构随着减贫战略文件的使用所倡议的减贫战略进程取得重大进展。减贫战略在国家一级结合整套发展战略，在有关国家经常是唯一的战略，并且是国家规划及预算编制系统与联合国提倡的全球目标之间的纽带。

97. 一旦为国家所认可，减贫战略就会在发展界中得到广泛接受为关键的国家发展框架，并经常成为主要，如不是唯一关于国内公共支出、援助协调和捐助者合作方案拟订的国家政策对话框架。还明显的是，减贫战略文件需要大量额外经费。由于政府较积极参与和在国家一级建立广泛的伙伴关系在国家认可减贫战略方

面已取得重大进展。减贫战略的优点是着重成果和全面性。这是联合国系统长期倡议和支助的发展合作原则。

98. 如没有减贫战略，本部分所使用的论点就适用于由政府和国家确认为一致发展政策的基本参照基准的任何其他国家战略或平台。

99. 共同国家评估和联合国发展援助框架进程之间的联系，和另一方面与减贫战略的联系继续不同。有明显迹象表明在共同国家评估探讨的问题也在减贫战略文件出现，两者甚至反映国家发展优先次序。好的共同国家评估，在减贫战略文件之前制定，可作为预备国家减贫战略的有用基础包括，作为一个方法工具(例如，贝宁的例子)。这会避免重复努力。

100. 尽管如此，已确认除联发援框架外，共同国家评估经常不作为其他框架的基础。如存在减贫战略文件，就建议根据减贫战略文件进行共同国家评估。由于需要把联合国系统和其个别组织所通过的所有框架和方案拟订工具与国家发展战略结合起来，因此与减贫战略的联系就几乎无法避免。

101. 值得一提的是，即使联合国组织没有在共同国家评估和联发援框架方面发挥主导作用，例如贸发会议或一些专门机构认识到与减贫战略或相似的国家规划工具协调是保证在国家一级上发展援助的某种程度连贯性的唯一办法。

102. 人们可以推测联合国系统和减贫战略的相互作用。联合国系统特别能够牵头推动减贫战略所需的国家能力建设。联合国系统的各种能力和任务是支助国家进程有助于减贫战略的拟订和执行的唯一来源。虽然这种情况尚不普遍，但考虑到各国政府对联合国系统的援助协调的信任，和如果所有发展援助机构都协调各自推动减贫战略方向的努力，就很有可能发挥重大作用。

103. 由于所有发展伙伴都广泛确认减贫战略，有人建议可能不需要共同国家评估，联合国国家工作队应集中注意协助制定战略。一方面共同国家评估和联发援框架之间协调，另一方面共同国家评估和减贫战略之间协调的重大障碍是各自方案拟订周期与减贫战略进程的时间不配合，更用不着说国家规划进程的时程。为更有效支援国家发展，理想的是，所有周期、联发援框架、国家援助战略及其他应跟随国家周期。考虑到国家系统形形色色，这一理想不可能实现。除尽可能协调周期外，应探讨其他办法，例如发展援助方案的较灵活和分散管理制度。

五. 联合国发展系统的国家一级能力及国家能力的发展

A. 评估联合国发展系统提供国家一级支持的能力

104. 联合国系统在国家一级的发展结构逐步增长，以适应会员国政府的新需要和集体意愿。总体而言，这一结构为全系统和会员国提供了较好的服务。¹⁰ 人们广泛认为该结构是全球发展系统一个不可分割的部分，也是向各国政府及其人民提供巨大帮助的一个独特来源。

105. 然而，随着时间的推移，产生了一些反常现象。在一系列全球会议和行动计划之后，各类不同组织的任务授权交织在一起。然而，外地拥有的人力资源和技能继续被当作需要每个机构逐个处理的事项，而不是全系统事项。会员国对技能的混合及工作人员素质的不平均表示关切，而这些问题在各国之间以及各机构之间也存在差异。尽管联合国发展集团执行委员会四个机构，尤其是开发计划署和儿童基金会，都设有规模较大的适当的办事处，但大多数其他机构在外地却经常仅仅具有非常有限的技术能力而且几乎完全依赖临时专门知识，经常依赖各自总部和区域办事处的支持。在访问过的大多数国家中，普遍都认为没有国家办事处的联合国机构参与驻地协调员制度和国家协调机制的程度都非常有限。

106. 针对这些问题并面对新的发展优先事项，联合国系统通过把决策权更多授予外地人员，并在可能时向外地办事处下拨更多的资源，更加重视国家一级和区域一级的活动。1998年至2002年期间，联合国共同制度各组织总部的工作人员总数保持稳定，从21 409人仅增加到21 850人。项目人员有所减少，从7 128人减少到4 148人。但外地办事处的工作人员却大大增加，从23 064人增加到27 245人。

107. 设有国家办事处的联合国各机构的改革努力包括使本机构的工作人员更好地满足新的需求，特别是需要发挥更大的协调和政策咨询作用。例如，开发计划署和联合国人口基金（人口基金）各自开展了“重新确定任务”工作。这项工作涵盖了各机构的整个组织，并使本机构工作人员的能力与机构的任务使命相协调；联合国粮食及农业组织（粮农组织）则采用了一个更加分散的结构，并将权力下放到外地。为了提高业绩，加强管理能力，联合国各机构修订并重新设计了本机构的业绩管理和人员考绩制度。

108. 然而，发生变化的步伐仍然比预期的慢。改革努力需要工作人员通过机构学习和工作人员发展框架，掌握新的技术和管理技能。明确需要通过联合国职员学院促进全系统的培训和学习方案，并与考绩制度相联系。

1. 区域一级的支持

109. 为了支持及加强国家一级的人力资源能力，各机构正在向区域和次区域机构转移资源和权力。大约15%的联合国发展援助是通过某种形式的国家间机制输送的。开发计划署通过结构调整和权力下放改革，把政策专家外派到九个次区域资源中心。世界卫生组织（卫生组织）正在努力实现权力下放，以加强区域和国家办事处，并使技术合作更符合需求。对联合国各机构的区域和次区域结构进行统一将可加强这一级的协作，并提供更多的专门人才，以支持国家方案。由于各区域单位给国家工作队的援助的附带费用须由国家方案预算承担，因此，国家工作队不愿意要求获得自己需要的所有支持。在这一方面，需要制定更加灵活的供资办法。

2. 国家一级的存在及灵活使用人力资源

110. 已经彻底改变的全球和国家经济环境和新的发展动态，要求对联合国系统的国家一级的存在进行适当调整。并非每一个机构都可以有外地存在，但外地存在应该反映全球和国家两级的优先部门和问题。例如，消除贫穷是最高的发展优先事项，而在全世界 70% 以上穷人都生活在农村地区的情况下，人们认识到农业和农村发展在消除贫穷方面的作用至关重要。但在联合国各机构中，对消除农村贫穷负有最直接责任的国际农业发展基金(农发基金)却没有外地办事处，也没有足够的资源用于提供大规模的技术援助。同样，外地一级的贸易政策宣传也受到了影响，因为对贸易相关问题负有直接责任的贸发会议和贸易中心这两个联合国实体在联合国国家工作队中没有代表。可持续地利用自然资源需要环境规划署提供专门知识，消除贫民区需要联合国人居中心提供咨询。需要解决的关键问题，就是如何在实质性行动上促使非驻地机构参与实施关于消除贫穷的任何全面方案。一些机构正在考虑采取向驻地协调员办公室或更大的业务机构的办事处委派干事等办法。

111. 在 2002 年改革行动 14 中，秘书长呼吁联合国发展集团制定一个计划，其中包括汇集联合国系统的资源、共用数据库和知识网络。联合国国家工作队的成员承认，现有的行政程序正在制约行动 14 所要求的对人力资源的灵活利用。驻在一个国家的不同机构应该能够交流人员，或建立一个在需要时可以利用的专门知识库，而不必请求外部专家提供服务，除非这类专门知识对于满足他们的需求比较重要。¹¹ 信息和通信技术系统可以有助于国家政府、联合国工作队和其他方面相互利用知识，其中包括利用联合国任何部分的技术服务和查询服务。联合国系统应作出具体努力以在国家一级调动区域和全球两级现有的实用专门知识，其中包括联合国非驻地机构的专门知识。驻地协调员制度负责汇集人力和技术专门知识，为方案国家提供更好的服务，但目前在资金和人力资源等方面，似乎都没有有效履行这一职责所需的足够能力。

3. 网络连通促进发展

112. 大会在不同场合曾鼓励联合国各组织建立一个全系统的应用及使用信息和通信技术制度，以加强联合国创造及共享知识的能力，期能更有效地利用为会员国提供的交付服务。联合国系统内有巨大的知识和信息宝库，但没有一个可靠的全系统机制把信息共享和知识管理制度化。目前还没有开展旨在查明各机构有关千年发展目标和交叉主题的专门知识的“制订路线工作”。

113. 目前正在制定联合国全系统信息和通信技术战略。制定这一战略需要考虑到实施该战略所需的必要组织和技能结构，并对联合国系统的外地结构进行全面审查。

B. 发展国家能力、南南合作和联合国系统的作用

114. 大会着重指出，应明确规定能力建设及其持续性是联合国系统业务活动中的一项技术援助目标，并明确要求联合国系统：(一) 加强各国政府协调外部援助；

(二) 设立数据库；(三) 进行贫穷情况评估；(四) 并在开展业务活动时尽可能利用国家专门知识和当地技术。

115. 经济及社会理事会已敦促联合国系统各组织在各自任务范围内，应支持受援国政府和其他利害相关方为争取实现国际商定的发展目标而制订国家一级的能力建设战略。它们应该就与能力建设有关的优良做法加强机构间信息共享，并将其纳入共同国家评估和联合国发展援助框架。理事会邀请联合国所有组织在提交各自理事机构的年度报告中纳入关于能力建设情况的报告。联合国发展集团及经济和社会事务执行委员会不断根据技术合作的情况，采取旨在确保协调和连贯性的切实措施，跟踪实施 2002 年联合国改革行动 15。

116. 促进发展中国家间的合作¹²，同时促进国家能力的发展，也是联合国发展合作的一个关键方面。扩大南南合作是一个由若干联合国组织参与的持续过程。联合国系统也可促进三边合作。根据这种三边合作模式，发展中国家的专门知识与发达国家的财政支持相结合，可用于帮助发展程度较低的发展中国家。

1. 能力建设、发展成果及国家专门知识的使用

117. 在过去三年，联合国处理能力建设的方式发生了相当大的变化。最主要的是开发计划署成立了能力发展小组，并确定国家自主权和能力发展是其成果框架中提高发展有效性的关键驱动力量。在全系统一级，开发计划署和经社部开展合作，促使联合国各机构间达成共识，确定了把能力发展纳入所有方案这一问题的定义和重要性。许多机构现在明确提出，能力建设是它们业务活动的一个主要目标。关于发展议程的国际共识已将重点放在长期成果和可持续性上，而国家能力则是这两者的必要条件。区域一级的能力建设手段也在发挥更重要的作用，同时还促进的南南合作。可能需要进一步进行能力发展要求方面经验的反映和交流，并且须从全系统的观点进行。

118. 目前还更加关注地方一级机构的能力建设。有迹象表明，特别是在以社区为基础的方案中，更加需要利用国家/地方能力，其中包括国家志愿人员。促进并把这些地方一级的成功经验汇集成文件已变得日益重要。一个持续存在的问题，就是包括联合国方案在内的整体外部援助方案建立的“双重报酬结构”。在这种结构下，应聘在这些方案中工作的本国专业人员得到的报酬已远远高于在政府部门中工作的本国专业人员，从而导致了“能力的负建设”或者能力的流失。

119. 目前继续存在着政府在制定或挑选技术合作战略过程中行使领导权或所有权的问题。在一些国家，联合国的援助仍然在很大程度上被看作是捐助者的行为，从而损害了政府的所有权和承诺。另外可以提供更大程度的政府所有权的国家执行也经常成为一个负担，特别是关于项目执行过程中繁琐的行政任务。在许多国家，政府无力或不愿意支付这些任务带来的额外费用，特别是在有较弱的公共部门机构参与的情况下。¹³

120. 造成能力建设方案中存在弱点的问题多种多样：例如对需求的评估不足、缺乏长期眼光、受援国政府无力提供足够的财政和行政支持以运作及维持各个系统、注重提供产出而不注重过程的有效性、注重个人而不是机关和社会团体、数量不多的资源用于开展过多活动，而没有专门用于各机构拥有与众不同的强大实质性能力的领域内的方案。

2. 加强数据库和贫穷评估

121. 包括经社部在内的联合国各实体中，即使不是大多数，也有许多机构支持发展国家级数据库，通常还需在同时加强国家级处理社会经济数据的能力，其中包括收集数据和提交报告。人口基金继续保持与经社部统计司及 21 世纪统计促进发展伙伴关系间的伙伴关系，并向国家人口普查倡议提供支持。帮助进行数据收集符合各机构的任务授权（例如，儿童基金会在儿童登记调查方面，粮农组织在粮食作物促进食品安全的统计方面，粮食计划署在弱点分析和制订路线方面，人口基金在人口与生殖健康方面）。开发计划署根据早些时候的 20/20 倡议活动及计算千年发展目标的成本以筹备蒙特雷会议等工作，一直为改进贫穷的衡量和监测过程提供主要支持。编写国家级千年发展目标报告，使联合国有机会以综合方式，更广泛地帮助受援国弥补数据库和贫穷评估方面的能力差距。最主要的工作是儿童基金会发展了儿童信息（ChildInfo）数据库。该数据库已经在修改后纳入发展信息（DevInfo）数据库，以帮助各国政府和联合国国家工作队联合提出国家级千年发展目标报告。然而，外地的联合国机构在利用这类机会方面似乎相当缓慢，而且各机构的努力继续以部门为重点。现在大量需要用于规划及管理广泛干预行动的数据，以及支持减贫战略文件的更深入的分析工作。这些都需要改进数据的收集，但联合国的投入看起来质量并不均衡，有些情况下甚至没有投入。

3. 加强对外部援助的协调

122. 联合国由于具有中立和多边特点，因此人们认为联合国是一个可信赖的伙伴而不是捐助者，从而特别适合支持发展能力，对外部援助进行协调。在仍然使用圆桌机制的国家，在由开发计划署为协调援助提供主要支持的国家，以及在处于冲突及冲突后局势的国家中，情况尤其如此。

123. 2003 年 2 月《罗马标准化宣言》为适应国家优先事项计划和程序提供了新的动力，同时强调国家必须对整个过程拥有领导权。人们越来越特别要求开发计划署进一步提高这一领域的政府能力，开发计划署也在审查现有可用于这一目标的工具。以全球运动为基础的部门协调平台已经取得了一些成功（有关获得抗反转录病毒药物的艾滋病毒/艾滋病方案、管理为非洲城市供水、城市联盟倡议）。这些平台尽管由外部推动，但似乎有助于国家一级的部门协调机制，同时提供一个与国际支持和优良做法网络进行联系的途径。

4. 支持南南合作

124. 许多联合国机构现在已精心制定了支持南南合作的政策、方案或项目。开发计划署在促进发展中国家间的技术和经济合作方面继续发挥主要作用。¹⁴ 贸发组织广泛参与南南合作进程，并集中致力于研究、分析和传播信息，在贸易和双边或多边谈判方面帮助发展中国家。粮农组织粮食安全特别方案安排来自 20 个较先进的发展中国家的专家，进行时间较长的访问考察，直接同其他发展中国家的农民一道工作。人口基金继续与人口与发展伙伴协作，并提供帮助，以评估南南合作过程中是否具备技术专门知识，同时分析及传播所学到的经验教训、最佳做法和可效仿的模式。非洲防治艾滋病国际合作组织是世界上最大的重点处理单一问题的南南合作网络。世界银行于 2004 年 3 月组织了第一次全球性发展专门知识和经验南南交流活动，呼吁发展中国家的专家应寻求促进发展的方法。

125. 人们认识到，信息和通信技术具有以数字融合为基础，促进各种形式的南南合作及加强发展中国家的团结的潜力。南半球的技术中心可以用来适应新技术，例如通过远程学习方案教授电脑技能的南非境内的“数字机会工作队”的专家们，以及巴西境内的为向低收入用户提供因特网服务而开发的电脑原型。经社部和开发计划署支持在中国上海成立城市信息化区域合作中心。该中心已经在亚洲及太平洋区域范围内促使利用及使用信息和通信技术。然而，南南合作进程能够利用信息和通信技术的力量并不是纯粹的技术问题。它还需要改变工作方法、制定信息和通信技术战略以及建立公私伙伴关系。

C. 把性别问题纳入发展方面的业务活动

126. 大会已要求在联合国系统发展方面业务活动的所有领域、特别是支助消除贫穷领域的框架内，重新并加速作出努力，纳入性别观点，并鼓励将提高妇女能力作为联合国发展合作的优先事项。

127. 尽管仍然面临着各种限制，但在将性别观点纳入业务活动方面取得了一定进展，其中包括通过能力建设努力。共同国家评估和联发援框架为在业务一级纳入性别观点提供了战略载体。共同国家评估和联发援框架的准则从 1999 年承认性别平等是一个交叉问题，发展为 2002 年确立性别平等是指导原则之一。2002 年纳入性别问题工作队委托在机构间妇女和两性平等网络的共同国家评估和联发援框架进程中，对 15 个国家的纳入性别问题进行了一次外部审查。审查结果表明，通过共同国家评估和联发援框架，国家工作队能够在这方面取得某些进展。2003 年，在联合国系统开展业务的 135 个方案国家中，有 78 个国家成立了 86 个性别专题小组。尽管在一些国家，性别专题小组难以维持工作，但为开展性别专题小组启动的支持活动拨付资源，是取得成功的一个决定因素。迄今为止，联合国儿童基金会（儿童基金会）、人口基金、粮食计划署和联合国女发展基金（妇发基金）在这一领域都具有关键的重要性。然而，各机构必须在纳入性别观点问题上单独承担更大责任，减少对特别关切性别问题的机构的依赖。

128. 外部审查还显示出，目前仍然有一些重要的缺点，阻碍了在共同国家评估和联发援框架过程中深入处理性别问题。在接受调查的半数以上国家中，所采取的方法是说明而不是分析，重点趋向集中在几个部门上（主要是卫生和教育），这主要是由于其他部门或整个国家不具备按性别分类的数据。在减贫战略文件方面也注意到类似的关切。就业、利用生产资源和其他经济问题没有得到连贯一致的处理。然而，在积极方面，采用扶贫和对性别问题有敏感认识的预算分析方面的工作，在联合国系统各实体，尤其是妇发基金和开发计划署的协作努力下，正在更多的国家境内取得进展。

129. 全系统的大多数机构已经制定及更新了政策框架，以指导各机构各自的纳入性别观点的努力。例如，粮食计划署的“对妇女的更多承诺”政策呼吁在所有方案活动中都纳入性别观点。几乎所有机构都在外地一级开展业务活动，支持建设国家能力，处理性别问题，其中包括纳入性别观点。

130. 需要把性别观点更多地纳入紧急人道主义援助，确保妇女和女童在危机局势下不会受到性侵犯和性剥削的问题；此项需要在业务一级也正在得到更多关注。目前已经为参与人道主义行动和康复活动的人员制定了一些政策、战略和准则。

131. 总而言之，迄今为止在纳入性别观点领域积累的经验表明，还有一些挑战需要得到进一步关注：

(a) 许多方案越来越多地纳入了性别观点，尽管大多数机构内存在有关这一问题的政策指导，但这在更大程度上是个别工作人员和专家努力的结果，而不是明确提出机构优先事项的结果。

(b) 纳入性别观点及其成果方面的问责制仍然较弱，因为性别平等目标和提高妇女能力与部门目标和成果之间的联系，在联发援框架等方案中经常没有得到明确规定。

(c) 按性别分类的数据和针对性别的信息与关键领域的分析之间存在差异，其中包括宏观经济学、迁徙、能源、水、农业、城市和农村发展、人口问题、艾滋病毒/艾滋病及信息和通信技术等领域。

(d) 联合国系统内性别问题方面的分析能力和监测机制仍然不足。

六. 从危机转至发展的过渡期国家境内的联合国系统发展方面的业务活动

A. 制订协助处于危机中国家的全面办法

132. 在整个 1990 年代，探讨了数种方法，以便在冲突后局势中拉近为人道主义救济提供的发展与援助之间的差距。已扩大了人道主义联合呼吁程序，以期必

要时，在采用象共同国家评估和联发援框架这些已为更具有战略作用的协调复苏方案的编制奠定基础的文书之时，同时亦纳入迅速复原和复苏所需的条件。一方面是共同国家评估和联发援框架，另一方面是联合呼吁程序和共同人道主义行动计划两者之间的关系都是互异的。在一些情况下，所有这些已合并为一个进程，甚至也包括减贫战略文件，再附以一份成果文件（例如塞拉利昂建设和平与复苏战略）。在其他情况下，则将它们作为平行的业务执行，但却各有其各自的能力和限制。经验显示，联合呼吁程序和联发援框架两者皆可用于“过渡”进程，尽管还须设法致力于确保两者间的方法和战略连贯性。联合国发展集团/人道主义事务执行委员会过渡问题联合工作组最近完成了其关于这些议题的基础工作。现在正在进一步制订冲突后需求评估方法，并已在最近的一些局势中加以使用，以作为评估需求、制订冲突后过渡战略以及同国家和国际行动者进行协商以商定共同优先事项和界定承诺的工具。

133. 这些由联合国赞助的机制与世界银行的国家援助战略、减贫战略文件和过渡支援战略之间的关系往往会随后附以一项由国际开发协会出资的紧急复员和重返社会方案和（或）一项复原和重建方案；这种关系取决于联合国国家工作队与世界银行之间的协作的良好程度以及所界定的联系的明确程度。联合国同其余捐助界单位和政府组织之间的良好协作也是必要的。

B. 过渡局势中的联合国系统发展方面的业务活动的协调

134. 驻地协调员作为人道主义协调员的素质显然正在改善中，因为在甄选程序中已考虑到人道主义资格，此项程序的参与包括人道主义事务协调厅（人道协调厅）、开发计划署和机构间常设委员会。秘书长负责和平与安全任务的特别代表一般亦受权负责协调在联合国部署了特派团的地点进行的所有活动。近年来，指派驻地代表/人道主义协调员担任秘书长副特别代表的做法已提高了对应结合和平与安全战略发展议题的认识。一项持续的应受关注事项是，秘书长特别代表和驻地协调员/人道主义协调员竟然都未获得来自总部的系统化、一致的支助。

135. 就总部协调机制而言，联合国和平行动问题小组的报告（“卜拉希米报告”）规定，在冲突后环境中应设立总部特派团综合工作队。自此以后，总部的各协调实体（联合国发展集团、人道主义事务执行委员会及和平与安全执行委员会）的联席会议已更为频密，维持和平行动部也在特派团综合工作队启动之前协助了数个机构间协调机制。会员国设立了经济及社会理事会特设咨询小组，以加强政治（安全理事会）与经济和社会领域（经济及社会理事会）之间的关系。不过，各式各样的机制及它们该如何互相关联都需要加以改进。

C. 巩固和平能力建设

136. 对过渡而言，至关重要的是建设政府或国家过渡当局的能力，以便得以承担监测和协调重建的责任，包括援助协调及通过需费极大的广泛基础的参与来促

进民主进程。这些活动通常均未作为人道主义援助的一部分获得资助，所以需要发展合作获得支助。政府在冲突后过渡进程中承担领导责任的能力取决于该国政府是否已存在，或运作机构是否业已瓦解；就后者而言，还取决于联合国是否已获授权和（或）事实上是否已在该国境内行使行政权力甚至司法权力。为处理贫穷、不平等和不公正的根本起因，并促进对人权基本原则和法治的尊重，联合国往往须面临以下的挑战：必须发挥其规律性和人道主义援助的作用，同时亦须加强政府的领导能力和重建能力建设。已对过渡局势中的需求评估和共同国家评估提供了机会，从而凸显了这些议题；在联发援框架内所包括的能力建设倡议中也含有这些议题。

137. 对过渡局势中的能力建设工作的日增的需求正由正在加强其业务的联合国各机构予以满足。这是联合国系统的一大作用，包括在前战斗员的解除武装、复员和重返社会的情况中的和在小武器裁减范围内的业务任务规定。能力建设的关键领域包括改革安全部门、制定选举制度、设置过渡性司法制度和恢复行政治理以提供基本服务和经济管理。联合国系统满足了各地冲突局势与冲突后局势和危机预防行动获得援助的日增的需求。2003年在65个国家境内提供了这类援助。开发计划署采用下述方式回应了这些需求：设立一个冲突后重建基金，并将其应急司提升为预防危机和复原局。必须着重指出，巩固和平能力建设活动通常均未作为联合呼吁程序的一部分获得资助。此外，冲突后局势中的能力建设需求极高，远远超出了各机构在其支助发展国家能力经常方案编制中一般计划的水平。

138. 为回应人道主义紧急情况 and 过渡情况的需求，驻地协调员制度需要具备战略规划方面的技能以及治理、政治分析、人权和人道主义行动方面的专门知识，以供不仅适用于过渡情况，也适用于加强对话的能力和处于危机中的国家潜在的冲突的能力。人道协调厅正在扩大其在应急规划方面的培训，开发计划署和联合国职员学院则已开始关于冲突预防和预警活动的培训。这些技能在多大程度上可适用于共同国家评估和得以加强国家对话，还须进一步审议。重大的挑战是建设能力，以便在过渡局势中能够有系统地迅速部署合格人员，却不致危及国家一级或其他业务能力。

七. 联合国系统与国家发展利益有关者和伙伴之间的伙伴关系

A. 国家所有权和伙伴关系

139. 为求发展援助有效的首要条件是必须承认拥有发展战略的所有权；联合国已准备妥当，以确保充分行使此一所有权。但在实践上，实现国家所有是一项复杂的事务。

140. 如果没有国家和民间社会的积极参与和承诺，是不可能实现《千年发展目标》和加速人类发展的。除了政府的所有权外，国家的全面所有权还需要民间社

会的全面承诺和参与。联合国各组织展示了它们有能力同所有有关国家伙伴进行合作。开发计划署通过支助采行国家战略，例如可持续发展战略等，参与了与如同 1992 年《21 世纪议程》所界定的国家和民间社会主要群体一道组成广泛联盟的工作。《儿童权利公约》和其他各项新发展已扩大了儿童基金会议程，将儿童发展及保护和赋予赋予目标群体权力，特别是赋予妇女权利都包括在内。卫生组织一直同国家卫生当局密切合作并向它们提供政策指导。卫生组织为应对新的健康挑战，已致力于就制订保健制度进行合作，其所采用的方式是加强它同从事保健工作的私营部门和民间社会的协作。农发基金战略优先事项包括加强农村贫民及其组织的能力，让他们参与决策。在冲突后复原或预防危机情况中专注于加强社会公正和兼容并存是特别有用的，并阐明了联合国在双边援助机构和非政府组织无法运作的情况中所具有的相对优势。与国家商业部门的协作是联合国整个组织活动的特色。可举出与开发计划署、环境规划署、国际电信联盟（国际电联）、贸易中心、联合国工业发展组织（工发组织）和儿童基金会合作的许多重要实例。

B. 同布雷顿森林机构的关系

141. 上个十年内的各次主要国际会议、千年首脑会议和蒙特雷会议的成果已导致对联合国各机构与布雷顿森林机构之间发展目标和原则的共同看法。特别是《蒙特雷共识》促使联合国系统，包括布雷顿森林机构和其他发展伙伴产生进一步动力，以处理连贯一致、协调及合作议题，从而导致了重要的捐助者倡议，例如 2003 年关于捐助者援助机制的简化和调和统一问题的罗马会议以及 2004 年关于“更好地计量、监测和管理发展结果”问题的马拉喀什第二次圆桌会议。不过，证据显示，在全球、机构间级别的进展尚未有效惠及国家一级的业务。

142. 联合国各机构和世界银行最近在重点和办法方面的改革，再加上将大量权力下放至外地一级，创造了许多机会，使它们之间得以在非传统领域（冲突后重建、政策咨询和知识管理）进行国家一级的大量合作。对诸如根据国家主导战略的国家拥有其本国发展进程所有权等各项基本原则的趋向看法一致也创造了条件，使它们各自围绕着诸如《减贫战略文件》、全部门办法和旨在确保更好地进行协作和更有效地进行分工的战略性伙伴方针等国家战略框架的业务得以相互联系起来。近几年，在数个国家境内，联合国驻地协调员、联合国各机构的代表和世界银行国家主任之间的工作伙伴关系已大有进展。无论如何，它们的协作往往都趋于局限在特定项目或方案和部门联系，并且都缺乏共同的战略方针。此类协作往往都局限于拟订共同国家评估、联发援框架、减贫战略文件和协调外部援助范围内的协商和具体协作形式。

143. 尽管由于所有多边发展机构对来自千年首脑会议及其他各次会议和首脑会议的全球议程的看法已趋于一致，以致布雷顿森林机构已逐渐被视为联合国系统的一个组成部分，但是，它们却未被正式纳入驻地协调员制度，但仍以因国而异的方式与其保有一种特别的协作关系。

144. 一方面是布雷顿森林机构，另一方面是联合国各基金和方案、各专门机构和联合国其他实体，这两者之间在国家一级上的实际协作须视数项因素而定，包括每个国家所具有的不同的能力和机会。一般而言，联合国数个机构所能提供的资金数目的微小和不确定情况，不但阻碍了它们投资于长期计划和确保能稳定地留驻于各国的能力，而且往往还可能会导致失去同布雷顿森林机构和其他外部发展伙伴，包括各区域银行建立更坚强的协作的兴趣或机会。

145. 另一方面，世界银行既作为一个权力下放的机构也作为总部机构运作。世界银行及国际货币基金组织（货币基金组织）在该国的代表一般参与联合国国家小组的活动。尽管它们的工作关系可能极佳，但不见得会导致共同战略规划。同个别机构就具体项目/方案的协作往往都是由世界银行工作人员同联合国各专门机构世界在总部展开的。

146. 布雷顿森林机构同联合国各机构之间政策和程序上的不同也影响到它们在国家一级的关系。联合国各机构如能更积极参与捐助者进程，例如罗马进程和马拉喀什进程及全部门进程，将有助于联合国各机构同其他捐助者（世界银行、货币基金组织、各区域银行和双边捐助者）之间在部门和战略各级上的政策和方案编制都更为连贯和协调一致。将《千年发展目标》体现为国家战略目标及捐助者同国家战略和进程更加密切相关既提供了一些挑战，也为联合国各机构与布雷顿森林机构间更具有战略作用的协作奠定了坚实的基础。

注

¹ 按照大会第 56/201 号决议（第 96 段）、经济及社会理事会第 2003/3 号决议（第 37 段）和其它有关决议的规定。补充本报告的有：秘书长关于 2002 年业务活动综合统计数据的初步报告，以及一些特定主题的会议室文件。

² 另见按大会 1980 年 12 月 5 日第 35/81 号决议提出的关于 2002 年业务活动综合统计数据的报告（A/59/84-E/2004/53），按大会第 98/27 号决定（第 4 段）由各基金和规划署同联合国发展集团协商后编制的“综合问题清单”，以及其它会议室文件。

³ 见秘书长 1997 年 7 月 14 日报告：“革新联合国：改革方案”（A/51/950），特别是行动 10。

⁴ 见秘书长 2002 年 9 月 9 日报告：“加强联合国：进一步改革议程”（A/57/387），特别是关于加强实地一级协调的行动 14 和关于技术合作的行动 15。本报告分析了行动 14 的后续工作。行动 15 的后续工作由联合国发展集团和经济和社会事务执行委员会不断执行，以确保这方面技术合作的协调一致。

⁵ 经济和社会事务部（经社部）访问了 14 个国家如下：(a) 撒南非洲：贝宁、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加和赞比亚；(b) 拉丁美洲和加勒比：玻利维亚、危地马拉和巴拉圭；(c) 亚洲：印度尼西亚、老挝人民民主共和国和巴基斯坦；(d) 阿拉伯国家：埃及；(e) 东欧和独立国家联合体：吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦。总部协商参与的机构包括联合国发展集团执行委员会、发展集团办事处和总部不在纽约的机构，机构间讨论会分别在罗马和日内瓦举行。2004 年三年期全面政策审查的一个机构间工作队由联合国系统各评价事务处组成，对分析工作提供关键投入。2004 年 3 月在联合国系统职员学院合作下举办了一次全球性机构间务虚会议，与会者有联合国系统总部和国家一级的代表以及各国政府和非政府组织的观察员。调查表发给所有会员国，并首次发给某些选定的非政府组织。得到的答复很有价值。分析工作还得益于经社部各不同单位的规范性和业务工作。

- ⁶ 大会第 56/201 号决议，第 53 段。
- ⁷ 经社部向 2004 年 4 月 14 日至 16 日纽约举行的世界经济专家组会议（项目联系）提供的数字。
- ⁸ 共计 36 个会员国对本报告提供了投入：答复问题单（22 国）、国家访问（14 国），或参加 2004 年 3 月在都灵举行的机构间协商讨论会。协商会议的重点除其他外在于联合国发展合作的比较优势和增加的价值影响和成果、同国际议定目标的关系及其协调一致和业务效率、联合国系统国家一级的能力、以及联合国系统发展方面业务活动改革的影响。尽管参加的国家并没有统计意义上的代表性，但这一组国家在提供的意见和信息上有很大的共同点。其中 13 个国家是传统意义上的捐助者，23 国可视为联合国发展资助的受益者，还有少数属于双重地位。
- ⁹ 共同国家评估和联发援框架专题覆盖范围的扩大不应只作为一个追求的目标，以便联合国系统各组织的所有任务都反映在这些文件内。鼓动这两个机制的目标应反映本国的优先次序和集中注意最重要的次序。联发援框架的成果矩阵应是这方面的一个很有用的工具。只对某些技术机构，或指定的本国双方谈判人员（例如民航、邮政服务、气象服务等）非常重要的具体目标，在共同国家评估和联发援框架所查明的国家发展优先次序中的作用不大，即使这些目标覆盖国家的基本服务。
- ¹⁰ 在第一次三年期全面政策审查之后，大会第 44/211 号决议强调“在国家一级的联合国系统的结构和组成应与正在进行和计划进行的合作方案相配合，而不是与联合国系统的体制结构相配合”。三年后在第 47/199 号决议中，大会重申同一问题，指出“应考虑到受援国政府的意见，使国家一级的联合国系统满足该国的具体发展需要”。
- ¹¹ 在需要专业知识（如食品安全、脆弱性分析等）时，这不应妨碍灵活地利用顾问。
- ¹² 2003 年在马拉喀什召开了南南合作高级别会议，评估自大会于 1978 年核准《布宜诺斯艾利斯行动计划》以来，发展中国家间的合作情况。与会人员在《马拉喀什南南合作执行框架》中强调必须将此类合作纳入足够的国家、次区域、区域和国际政策，并商定应实施具体措施和主动行动。
- ¹³ 开发计划署，《发展有效性报告》，2003 年。
- ¹⁴ 例如见秘书长关于南南合作情况的报告（A/58/319）内载的开发计划署发展中国家间技术合作特设局的工作说明。