



联合国开发计划署  
理事会

Distr.  
GENERAL

DP/1992/21  
27 April 1992  
CHINESE  
Original: ENGLISH

联合国开发计划署  
第三十九届会议  
1992年5月4-29日,日内瓦  
临时议程项目 5

方案实施情况

国家执行

署长的报告

摘 要

本报告是应理事会1991年6月21日第91/27号决定第7段的要求编写的,理事会在决定中请署长就(a)国家执行的有关方针和国家能力建设战略和(b)国家执行的方案和项目的会计、报告和审计程序的执行情况提出报告;审查授权驻地代表核可国家执行的方案和项目的问题。

本报告载有各项方针的摘要。关于国家能力建设战略,本文件阐述了开发计划署为拟定适当方针采取的步骤。将对所有方针进行实地检验,然后进行修订,再纳入方案和项目手册。

署长还促请理事会注意:他有意授权驻地代表与各国政府和酌情与联合国有关专门机构协商为这些项目指定国家执行方式,这些项目属于授予驻地代表的核准权力范围之内。这一步骤将有助于协调国家一级的核可行动。

## 一、导 言

1. 理事会在1991年6月21日第91/27号决定中请署长与各机构和各国政府协商制订有关以下方面问题的方针：

- (a) 帮助各 国政府制定和执行涉及方案/项目周期各个阶段的国家能力建设战略；
- (b) 确定联合国开发计划署，包括外地办事处和项目服务处、各个机构和各受援国政府在国家执行和实施的所有方面各自应发挥的作用；
- (c) 在国家 执行方面利用理事会在关于支助费用后继安排的第91/32号决定中同意的技术支助资源。

2. 理事会还请署长：

- (a) 就上述方针以及国家执行的方案和项目的会计、报告和审计程序的执行情况向理事会第三十九届会议(1992年)提出报告；
- (b) 根据目前向外地办事处放权的进程，审查授权驻地代表核可国家执行方案和项目的问题，并向理事会第三十九届会议(1992年)提出具体建议。

3. 本报告是根据上述各项要求提交理事会的。署长的进一步提案和建议载于每一节的结论中。

## 二、能力建设

4. 开发计划署的职责是帮助发展中国家建设国家能力，实现自力更生。联大1970年第2688(XXIV)号决议经过协商一致意见将这一基本原则化为开发计划署和联合国各专门机构的活动方针。理事会1990年6月23日关于第五个方案周期的90/34号决定重申开发计划署注重能力建设，尤其强调六个核心领域。开发计划署现有一切政策和方案规划方针体现了开发计划署建设国家能力的最终目标。这些政策和方针一贯强调，用于能力建设的援助不应该直接以实现生产或产出指标为目的，而应该以建立和进一步发展实现这些指标的国家能力为目标，尤其是把人力资源开发作为开发计划署的中心任务。

5. 大会最近关于联合国系统业务活动的决议(尤其是1989年12月22日第44/211号决议和1991年12月20日第46/219号决议)和理事会的各项决定(包括关于国家执行的第91/27号决定)均强调了发展进程的国家所有权和以方案为基础提供能力建设的支助的重要性。开发计划署在加强对国家方案和国家所有权的支助方面将在部门和

多部门性质的综合国家方案范围内日益解决能力建设问题。

6. 除了现有方针外，开发计划署正拟定更具战略性的能力建设办法。预计在1992年下半年向外地办事处提供有关这一办法的初步指导意见。同时，开发计划署编写了一份关于能力建设的工作文件，将作为会议室文件提供给理事会。文件将为外地办事处拟定未来指导意见奠定基础，包括评估能力的办法。人们认识到能力评估将需要事先进行，包括在如下文第18段阐述的国家执行范围内进行，并在开发计划署和其他援助结束后就将建立和维持的能力进行事后评估。

7. 向外地办事处提供指导意见将是开发计划署相互支持的各种倡议的一揽子计划的组成部分，这些倡议包括机构支助费用后续安排、国家执行、方案办法和订正监督和评估程序。所有这些倡议的最终目标是支持在国家拥有的方案范围内的能力建设。

8. 开发计划署充分承认在可持续的发展的范围内建设能力的重要性。在推动联合国环境和发展会议筹备委员会能力建设的讨论后，开发计划署将在政府一级和非政府机构一级和通过建立各行各业的组织参与的机制继续支持发展中国家为持久的发展建立国家能力。

9. 两类特别方案资源也与发展开发计划署能力建设战略性办法有关：E3. 方案研究--将支持关于能力建设的分析工作，而D4. 国别方案倡议--将支持与方案办法的采用有关的倡议。能力建设是一个复杂的主题，确定性的方针需要考虑这些特别方案资源以及订正监督和评估程序工作的进展。

10. 开发计划署能力建设全面战略将为开发计划署现有机制，如圆桌进程、管理发展方案和国家技术合作评估和方案提供统一的框架。该战略还将依靠联合国各专门机构根据后续安排在拟定政策和方案一级应该发挥的重要上游作用。还应该考虑到在1990-1991年度所进行的评估中提出的建议，这些建议已经理事会1991年6月25日关于国家技术合作评估和方案和关于开发计划署支持最不发达国家建设援助协调能力的第91/26号决定中得到核准。

11. 开发计划署认识到能力建设的长期性和复杂性，需要发展中国家拟定自己的远景规划。开发计划署还认识到能力建设和机构建设之间的区别。后者基本上是针对某一组织实体而言，旨在提高有关机构的效率。而能力建设不必局限于某一机构，它有可能指在拟定政策、科学研究、信息技术和财务管理等领域加强跨机构和跨部门的国家能力。除了解决机构和范围更广的能力建设需求外，开发计划署还应考虑加强有利环境，否则这种能力可能不会持久。

12. 开发计划署将凭借其中立和多边的远景日益将其援助用于政策对话上游领

域和支持各政府制订部门和多部门性质的战略和方案。下列各点将日益成为开发计划署与国家制度衔接的战略入口处：(a) 全面目标和政策、部门战略和方案等方面的对话；(b) 对各政府加强其确定和制订国家方案的能力的援助；和(c) 将全球性优先项目和倡议(如人人有权接受教育世界宣言)纳入国家战略和方案。

### 三、国家执行：开发计划署、外地办事处、项目服务处、 联合国各专门机构和各政府的作用

13. 分发了阐明各个伙伴在国家执行进程中之作用的方针，这是一套总方针的一部分，供外地办事处和联合国专门机构据以执行机构支助费用的后续安排。在外地经过一段时间的试验和取得经验后将对这些方针进行修订，然后纳入开发计划署方案和项目手册的有关章节。

14. 在国家执行范围内，各个伙伴在执行和实施方面的作用充分体现了它们的优势，使联合国系统以最佳方式对国家发展目标作出贡献。机构支助费用后续安排有助于发挥这些作用，因而是恢复活力的三方制度的一个重要方面。

15. 方针设法将开发计划署外地办事处分散到国家一级的支助与联合国系统帮助各国管理发展计划和(或)项目的专门知识结合起来。

16. 在查明每一伙伴应发挥的各种补充性作用时，政策框架在下列三个层面上处理发展计划和(或)项目：所有权、执行和实施。方针对这三个层面的含义作了如下的规定：

- (a) 一切发展计划和(或)项目系各国所有、由国家指导和控制，其优先次序的制订、计划和项目发展目标的实现和所取得之成就的持久性纯属政府的责任；
- (b) 执行系对计划和(或)项目进行全面管理，同时对产出、计划和(或)项目目标的实现和开发计划署资源的利用承担责任。执行可由国家实体(包括在国家间活动的、不属于联合国系统的政府间组织)或国际组织承担。
- (c) 实施系购买和交付计划和(或)项目投入。因此，有可能更加自由选择和利用提供实施服务的各种机构。这种实施机构可以包括国家机构或政府部门、联合国组织、非政府组织和(或)(国家或国际)私营部门公司。实施机构在下列三方面对执行机构负责：交由它们实施的项目投入的质量和进度；执行交由它们实施的项目活动；以最佳方式实现有

关产出和适当使用拨给它们的资源。

17. 执行和实施安排在项目设计期间确定，同时考虑到政府的政策、各国的具体因素和整个项目的要求。虽然这一确定程序由政府和开发计划署与有关机构协商共同进行，但最终指定执行机构和实施机构的权力在于署长。

18. 在指定项目执行机构时，方针指出应首先考虑国家实体。这些实体可包括在有关国家间活动、但不属于联合国系统的政府间组织。在指定执行机构时，应考虑到下列因素：

- (a) 履行与执行有关之职能的管理和组织能力；
- (b) 监督项目的技术能力；
- (c) 候选国家实体是否愿意和承诺承担责任并对开发计划署负责--包括实际事务和财务两方面的经管责任。

署长在进行上述评估时将根据有关机构对候选国家实体的具体了解和熟悉程度酌情征求它们的意见。应该指出，如果一国家实体缺乏技术能力，不能对项目的所有方面进行监督，只要它符合上文提到的其他条件并且确能从有关机构得到必要的技术支助，就不妨指定它为执行机构。

19. 指定为执行机构的国家实体通常应该是在实务方面与项目活动最接近的组织。如果政府任命中央协调部为执行机构，有关技术部和(司)应该与计划和(或)项目的执行保持联系。方针要求在一切情况下特别注意计划和(或)项目的管理安排。只要项目活动的范围许可，就应任命一名专职经理，负责执行工作。这样的计划和(或)项目的经理应该就实际业务和财务方面的有效管理对执行机构负责。

20. 如果没有适当的国家实体可供指定为执行机构，由应指定联合国有关机构。在指定该机构时，应该考虑项目的技术和管理要求和该机构承担这些责任的意愿。

21. 执行机构可选定实施机构，但须经开发计划署核可。通常应该在项目设计阶段并在项目核可之前进行。实施机构的首要决定因素是效率、服务质量和与项目的相关性。

22. 在国家执行和由一联合国组织执行的情况下，应该充分考虑以国家机构为实施机构，包括最为直接参与项目活动的政府和其他国家单位。使用国家实施机构，如能促进项目活动有效纳入国家和政府进程，因而增强持续能力，尤为可取。对国家实施机构的技术支助可以从联合国专门机构获得。联合国各专门机构仍将是向开发计划署和各政府提供实施服务的重要来源。应该充分考虑来自专门机构的服务并提请执行机构和政府的注意。

23. 根据上述定义，下列各段规定了各个伙伴的作用及其责任。

24. 政府的作用。所有发展项目均系国家所有，受国家指导和控制。因此，政府对优先次序的确立，方案和项目发展目标的实现及其所取得的成果的持久性负完全责任。政府可在设计项目时提出执行和实施安排的建议。在这样做时，政府将与开发计划署和联合国有关组织协商。将首先考虑合适的国家实体为执行机构。为此需对计划和(或)项目目标进行全面管理并就产出的生产和目标以及开发计划署提供的资源的利用对开发计划署负责。

25. 如果由国家实体负责实施，它们应对执行机构负责，保证以最佳方式利用交给它们的资源；购买指定的项目投入；执行交由它们进行的项目活动；以最佳方式实现有关产出。政府部门和实体在发挥实施作用方面对执行机构负责，保证及时提供高质量的投入、执行项目活动和致力实现产出。

26. 联合国各专门机构的作用。机构支助费用后续安排的政策框架旨在加强各专门机构的政策咨询作用及其技术核心作用，同时尽量减少所提供的行政和业务服务。因此，该框架通过让各专门机构参与方案和项目周期各阶段的活动来利用这些机构的技术能力。

27. 在上游阶段，各机构将参与下列活动：政策对话和通过部门研究和协商向政府提供部门咨询意见；通过参与技术合作评估和拟订工作参加援助协调活动；设计和拟订国家发展和部门方案。

28. 在项目拟订阶段，可要求各机构提供设计和发展技术合作项目的技术专门知识。也可要求它们协助评估国家实体为向开发计划署申请资金拟订的项目。

29. 项目开始运行后，可要求一机构：

- (a) 充当项目的执行机构；
- (b) 提供技术监督和支助服务，不论有何种执行和实施安排；
- (c) 如果一项目指定由国家执行，则向执行机构提供技术支助；
- (d) 应执行机构的要求充当整个项目或其中一部分的实施机构和/或向国家实施机构提供技术支助。

30. 开发计划署的作用。开发计划署作为支持促进发展的技术合作的多边筹资机构针对政府关于建立和加强国家能力的要求采取措施，包括协调外部援助和确保业务活动的安排体现三方伙伴关系的原则，而不过问执行方式如何。

31. 开发计划署将把联合国系统各组织的专门知识用于：

- (a) 进行政策对话和向政府提供部门咨询意见，其途径是部门研究和协商；

(b) 从事援助协调活动,其途径是让各组织参与技术合作评估和拟订工作;

(c) 设计和拟订国家发展和部门方案。

32. 开发计划署有最终核准执行和实施方式的权力。开发计划署还负责评估开发计划署支助的项目,因为这是署长责任的一个关键方面。开发计划署负责确保项目与国家优先次序、计划和方案以及联合国的全球准则、政策和目标相吻合。开发计划署还将保证以符合成本效益和有效率的方式使用其资源,以便产生最大效果。因此,开发计划署将履行符合这一责任的不断监督职能并提供必要的指导意见和支助。在发挥这一作用过程中,开发计划署将利用联合国系统的能力,提供支助或监督服务,而不过问执行和实施方式。如果一项目指定由国家执行,开发计划署将提请国家当局注意联合国系统为协助开发计划署履行其实际业务和方案责任而提供技术监督的能力。

33. 开发计划署外地办事处在执行和实施开发计划署资助的项目中发挥支助性作用。这一作用可以包括在项目执行和责任职能方面提供行政支助和促进项目的实施。此外,外地办事处提供有关资料,使受援国为国家执行承担责任。

34. 开发计划署与联合国有关专门机构保持联系,也酌情向政府提供援助,提高它们在涉及技术合作的中央和部门领域的执行能力。这种援助可包括培训国家工作人员,加强政府承担执行责任所需要的机构能力和向国家实施机构提供资料,以便协助它们了解国际采购要求。

35. 项目服务处的作用。项目服务处作为实施或执行机构的参与程度将取决于受援国的需求。项目服务处的作用,主要是协助加强国家实施能力和将其在管理和  
管理支助服务方面的专门知识转让给受援国。

36. 项目服务处在支助国家执行的项目中可以作为实施机构提供协助:提供资金管理和向开发计划署编写财务报告的服务、提供具体的投入和管理支助服务。项目服务处还可以协助设计和实施项目,而不过问其执行方式。项目服务处在执行或实施具体项目进程中还将协助建立具体的实施能力。

#### 四、国家执行和执行机构支助费用后续安排的方针

37. 正如上文第7段所解释的,机构支助费用后续安排是政策一揽子计划的组成部分,其中包括与国家执行有关的新倡议、方案途径和为促进发展活动的能力建设的新重点。

38. 最近制订的机构支助费用后续安排方针也包括确定执行和实施安排(包括

国家执行)的方针。这些方针除了其他事项外阐明了根据有关技术支助服务(TSS-1和TSS-2)提供的资源及其使用程序。

39. 方针承认联合国专门机构在部门和分部门方案框架的上游发展中和在查明全面的能力限制因素方面可以发挥作用。指拨给部门和分部门一级的TSS-1资源用于进行政策对话和为政府提供咨询意见、从事援助协调活动,如圆桌会议和国别方案规划进程和主题评估。这种研究和咨询如将能力评估作为其关注的一部分,便会大大促进国家执行的决策。国家能力的进一步使用取决于能否全面认识已经存在什么、需要发展或加强些什么。

40. TSS-2设施的提供是为了保证在开发计划署支助的项目中保证最高质量。因此,这些设施将协助署长履行他对理事会的责任,确保所提供之援助的质量,特别是在国家执行方面。这些设施首先是在项目执行期间促进技术监督和支持以确保中期纠正和技术质量。

41. 方针强调需要在设计阶段评估一切技术支助服务的类型、质量和时间。这样做将有助于考虑以其他资源补充和充实TSS-2设施的利用。方针还阐明了如何将TSS-2纳入项目预算和提供有用准则以促进这一进程。

42. 方针承认不受新体制限制的机构不能使用作为该体制的一部分而设立的财务设施。因此,对于国家执行和实施的项目,应该作出安排保证向政府和开发计划署提供机构技术服务。应该鼓励开发计划署外地办事处协助使用来自指示性规划数字的开发计划署资源和用于该目的的其他方案资源。因为不受新体制限制的多数机构没有外地代表,所以这样做尤其重要。

## 五、财务核算和报告

43. 正如理事会在第91/27号决定中所要求的,署长满意地就国家执行的方案和项目的会计和报告程序执行情况提出报告。

44. 理事会应该记得,根据1988年7月1日的第88/18号决定订正的会计、报告和审计程序从1989年1月1日起开始执行。执行这些程序的目的是:

- (a) 消除使政府无法遵守适当政策和程序的障碍;
- (b) 消除对国家执行的支出和活动基金平衡是否适当的大量疑虑;和
- (c) 争取在方案实际执行率与财务记录表明的执行率之间建立更为准确的联系。

45. 为了响应理事会编写会计程序报告的要求,署长于1991年对外地办事处和



所有开发计划署执行机构进行了调查。外地办事处以对国家执行和区域代表的经验为基础挑选调查对象。调查试图就下列问题征求意见：

- (a) 1989年1月1日实施的订正会计程序比起过去的程序来是否有所改善，
- (b) 政府或开发计划署外地办事处在执行方面碰到哪些困难(如果有的话)，和
- (c) 对订正的程序是否有任何要求和/或建议。

外地办事处奉指示，需与各政府充分协商以拟定其答复。

46. 署长满意地报告，调查确认经修订的程序的确在下列方面比过去的程序有改进：

- (a) 人们认为经修订的程序更简单和更容易遵循。这主要是因为推行了更具成本效益的劳动分工，付款组织据此直接向开发计划署报告。这样做减少了需由政府提出的报告，主要由于付款的很大一部分尽管由经政府授权，却是由联合国各机构和开发计划署提供的；
- (b) 执行新程序时得到大量支助，如培训和提供手册和方针；和
- (c) 提供了全面的审计方针，这些方针除其他事项外载述了管理审计办法。

47. 尽管取得了这些重大改进，调查也强调指出需要继续培训政府和开发计划署外地工作人员。在政府和项目工作人员经常轮换的国家，这种需要尤其明显。在过去三年里，来自60个国家的政府和开发计划署工作人员接受了有关订正程序的培训。这项工作将继续进行，并将会同设在都灵的国际劳工组织培训中心拟订一个培训教师的方案。

48. 从各政府和外地办事处收到的答复确认需要改善各政府、外地办事处和各机构之间的信息流动，特别是财务报告的经常性、及时性和质量。这方面的问题将在机构支助费用后续安排范围内予以审查，并将与各机构进行进一步的讨论。

49. 外地办事处对编写财务报告所耗时间和此后因开发计划署总部的中央控制在分发方面的耽误表示关注。现在编写报告的时间和分发方面的耽误已尽量缩短，开发计划署相信随着外地办事处和各政府的适当规划和支助系统的执行，报告和审计的期限能够得到遵守。

50. 开发计划署提出了倡议，为国家执行项目拟定计算机财务管理支助系统。预计这一分散化系统通过向各政府和外地办事处提供系统支助，将进一步缓解行政和报告要求。其目标在于更好和更及时获得财务信息，增加当地自主权和改善审计能力；这些目标也符合署长关于负经营责任和全面财务管理和控制的需要。

51. 总之，调查的结论是经修订后的程序大为简化。然而，简化仅仅是制度改善的许多目标之一。效益、效率和保持控制等目标也十分重要。因此，正如上文第47段所指出，开发计划署在经过修订简化了会计程序以后，必然需要接着进行培训。

## 六、国家执行项目的审计：政府责任和审计

52. 从1972年至1982年，国家执行增长缓慢没有引起对财务责任和审计问题的重大关注。随着后来执行方式的增加，开发计划署要求各政府每年就每个国家执行项目的支出和得到的资金提出经审计过的财务报告。署长关于政府执行的报告(DP/1988/19/Add.2)(其中载有关于遵守审计程序的研究结果)指出政府全面贷款拖欠率超过90%。由于财务资料的完整性未可确定，这种贷款高拖欠率的重大后果是使人对开发计划署财务报表持保留意见。

53. 研究报告还表明需要开发计划署外地办事处和协调当局就政府财务责任和审计要求的确切性质提供更为明确的指导。为了改善这种情况，理事会在1988年7月的第88/18号决定中核准在审计和管理审查司内设立审计科，专门处理审计国家执行的计划和项目问题。于是在1989年中期成立了一个政府执行审计科。审计科的职能是管理和监督政府执行项目的审计程序。

54. 作为第一步，必须提出政府作为执行机构所应遵循的一套全面的审计要求，以便向开发计划署作出合理保证，根据一切有关的财务条例、规则和程序管理其资源。这些要求由政府当局、国家项目管理、政府审计员和开发计划署外地办事处试行。

55. 除了一整套全面的审计要求外，人们发现需要在1989年晚些时候和1990年初进行重大的宣传努力。调动了大部分审计工作人员和发起审计出差任务，到25个国家进行访问，最主要的活动是在国家执行方面，确保全面了解开发计划署外地办事处和各政府的要求和争取各政府作出承诺对1989年支出进行审计。被访问的所有政府均以书面或口头向开发计划署作出了执行审计的承诺。这些政府对1989年国家执行支出的50%以上作了说明。除了上述出差任务以外，还向其余开发计划署外地办事处发函，解释审计要求并强调应予遵守。

56. 进行了这些努力以后，所收到经审计的报表急剧增加。在1990年提出报告的1989年度10,010万美元支出(涵盖53个国家的582个项目)中，65%附有审计报告。1990年期间，对审计报告进行了评估并提出了改进建议，包括扩大审计范围、

拟订项目管理和及时提出报告。为了促进监督和管理审计报告，还建立了计算机数据库系统。1991年提出报告的1990年审计工作在下列领域比1989年取得显著改进：程序的遵守、所收到的报告的质量和经过审计的支出的数量。迄今，1990年支出的72%附有审计报告。

57. 署长满意地注意到各政府、项目管理和开发计划署外地办事处日益熟悉上述审计要求。需要持续努力，发展迄今所取得的成就，包括在审计报告质量及其及时提交方面取得进一步改善。在这方面，应该记得理事会曾在第91/47号决定第7段请署长与审计委员会讨论各国政府作为执行机构所执行并经审计证实的方案开支水平，以便能够删除保留意见。

58. 署长愿通知理事会已经发起与审计委员会的讨论。讨论的目的是要议定相互可以接受的办法，不仅使审计委员会能删除它对开发计划署财务报表的保留意见而且将确保每一项目在其整个延续期间仅经过一次审计，从而保证由政府执行项目的全部支出从1992年支出开始将附有审计证明。这可能需要修改现有方针和有关程序。署长将随时把取得的进展通知理事会未来各届会议。

## 七、权力分散

59. 权力分散和权力下放对于保证国家要求和成本效率的反应能力至关重要。在这方面，除了请理事会注意的旨在实现权力分散的各种努力(见DP/1992/45号文件)以外，署长提议实行一项协调现有核准程序的措施。

60. 根据目前的程序，无论项目规模的大小，如由政府执行需要得到总部同意。对70万美元以下因而属于驻地代表现有核准权力范围内的国家执行的项目来说，项目本身在本地核准，而执行安排则在总部核准。截至1991年底，由行动委员会在总部核准的项目(包括费用分摊)大约占为国家执行核准的总资源的85%。

61. 为了实现核准程序的协调和确认执行安排的评估是评估进程的组成部分，署长建议将国家执行的选择权下放给驻地代表，作为在现有已授核准水平内使用的方式。署长在提出该建议时考虑了一系列因素，其中包括 (a) 该行动将涉及的总核准的百分比(约15%)， (b) 对总部核准国家执行小规模项目所需回旋时间的成本效益的考虑和 (c) 持续需要在国家一级作出灵活反应。