



第五十二届会议

临时议程* 项目20(a)和120

加强联合国人道主义和救灾援助,包括特别经济援助的协调:

加强联合国紧急人道主义援助的协调

联合检查组

通过执行伙伴执行人道主义援助方案

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“通过执行伙伴执行人道主义援助方案”的报告(JIU/REP/97/3)。

* A/520/150和Corr.1。

附 件

JIU/REP/97/3

(原件：英文)

通过执行伙伴
执行人道主义援助方案

撰 稿 人：

弗朗切斯科·梅礼拉马

联合检查组

日 内 瓦

1997年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
执行摘要、结论和建议		5
一、导言	1 - 7	9
二、执行伙伴的定义	8 - 18	10
A. 政府机构	12 - 13	12
B. 联合国系统各组织	14	14
C. 政府间组织	15	14
D. 非政府组织	16 - 18	14
三、关于联合国各组织与其执行伙伴之间工作关系的原则 ...	19 - 39	18
A. 选择程序	20 - 25	18
B. 法律程序	26 - 31	22
C. 财务和行政程序	32 - 39	26
四、方案/项目执行情况的控制机制	40 - 55	30
A. 监测	42 - 47	31
B. 评价	48 - 55	34
注		39

简 称

阿拉伯社经基金	阿拉伯社会 and 经济发展基金
东盟	东南亚国家联盟
西非共同体	西非国家共同体
欧盟	欧洲联盟
粮农组织	联合国粮食及农业组织
机构间常设委员会	机构间常委会
移徙组织	国际移徙组织
联检组	联合检查组
北约组织	北大西洋条约组织
非统组织	非洲统一组织
欧安会组织	欧洲安全与合作组织
开发计划署	联合国开发计划署
人口基金	联合国人口基金
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
粮食署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织

执行摘要、结论和建议

会员国越来越关心如何切实有效地运用联合国系统各组织所掌握的资源。它们特别注意指定用于人道主义援助有关活动的自愿基金。会员国希望经常清楚地知道这些基金的状况。各组织必须对每一项活动,包括从方案执行的观点和适当管理财政和人力资源的观点,向会员国充分负责,并据此向它们提出报告。

如本报告中所指出,联合国系统的各个不同的管制机构曾经指出,目前缺少适当的汇报办法,专门用于人道主义援助活动的基金的运用情况。联合国系统各组织根据执行协定,利用系统内外的伙伴来履行它们的责任。非政府组织大量参与人道主义援助,作为执行伙伴分担相当大的一部分业务,使执行伙伴的责任问题,包括在项目执行方面和适当运用资源方面的责任问题,更趋复杂。这事实上是一个新的情况:非政府组织在联合国的人道主义援助活动上带来一个新的领域,并且占据了相当大的空间。鉴于这个最新的发展必须对执行伙伴的财政资源的管理问题采取一种新的看法,而执行伙伴已经成为紧急行动所不可缺少。

联合检查组非常了解,联合国系统的审计和管制机关不但需要、而且有责任确保人道主义机构的适当利用在所获得资源并承担会计责任。联检组也了解与执行伙伴的审计工作有关的问题,虽然有时候由于业务的规模而更明显,却是属于一般性质。在大多数情况下,人道主义援助的方案和项目为了有效和及时履行责任,在执行时没有适当考虑到管制的机制。国际社会也看到,有些情况需要按照每个机构的任务规定,立即采取行动。在复杂的紧急状况中,各组织无可避免地必须优先争取项目的执行和成果。会计责任及有关的要求可以延后办理。因此,在评估人道主义援助行动时,特别是在复杂的紧急状况中,上面提到的所有因素都必须加以考虑。

紧急行动有两种,分别与短期和长期的人道主义援助方案有关。目前根据行动的具体情况而适用于短期紧急状况的临时和准则应继续保持灵活性。¹但是,既然长期人道主义援助方案/项目有不同的含义,问题是能否将现有的会计标准、规则和程

序应用于长期的紧急情况。

因此，管制机关对于例如难民专员办事处与执行伙伴之间的工作关系等具体情况所表示的重大关切就引起一个普遍关注的问题。处理这种问题有助于检查专员设法提出改善财政上和管理上的管制程序的建议。

在本报告中，联检组将设法审查联合国系统各组织与其执行伙伴之间关于财务管制的原则。其中包括执行伙伴的选择方法和标准；法律、行政和财务程序；管制机制；和汇报程序。

检查专员彻底分析这个情况并同各人道主义援助组织讨论后，提出下列主张和建议，以协助系统内各管制机关在目前努力改善它们对执行伙伴所用财政资源的全面管理，并澄清参与人道主义援助行动各方不同程度的责任。

建议1。为了应付人道主义方案的多元性和复杂性，执行伙伴也变得更多样化和多功能化。基于这种演变，并且为求明确起见，必须按照各个执行伙伴的活动和业绩，将它们分成许多不同的类别。

参与人道主义援助的联合国系统各组织与其执行伙伴之间的合作是根据它同每个伙伴签订的协定和次级协定进行。鉴别各个执行机构并将它们列入具体的类别，将有助于在相应的任务和责任范围内调整执行协定，以确保对方案实行适当的管理和财务的控制。这项工作可以扩大，包括印发一本手册，分类别开列执行伙伴，以便分发供在选择适当执行伙伴时查阅和参考。（参看下文第18段。）

建议2。联合国系统组织与其执行伙伴之间的工作关系主要是以合伙而不是合同的规定为基础。由于人道主义援助的需要日益增加，执行伙伴的数目随之增加，选择适当的伙伴成为方案/项目管理过程中最重要几方面之一。这就需要一种经过深思熟虑的机制，以保证按照项目文件中的协议执行项目，并确保执行伙伴承担责任。为了达到这个目的，各组织在指定执行伙伴时应该更懂得选择，改进目前选择伙伴的

法律、行政和财政程序。编制可靠执行伙伴的一份精选名册,以便确定一批比较易于管理的核心执行者,对这过程可能是一种有用的贡献。(参看建议五和下文第25段。)

联合国各机构之间,并通过与非政府组织的联合体的协商,可以交换执行伙伴的业绩资料。² 但是,这个办法不应阻止在特别复杂的情况需要时,或在有助于能力建设时,利用执行伙伴。

建议3。 执行方案/项目的责任是由东道国政府和联合国系统的有关组织及其执行伙伴分担。执行伙伴负责项目文件中具体指定的活动,而该组织仍然负责援助方案/项目的全面成果。为了使执行伙伴更能负责方案/项目的执行工作,特此建议下面两项规定(参看下文第26和28段):

(a) 与执行伙伴的现有各项协定应一律载有一项条款,规定对款项的会计责任,并规定对执行伙伴的活动进行适当的审计、监测与评价。

(b) 联合国各机构必须在协定中增列有一项条款,规定执行伙伴的责任以及不履行责任的后果。这个条款应当在机构间常设委员会的指导下拟订,并应得到人道主义组织的同意。(参看下文第30和31段。)

建议4。 目前同执行伙伴合作的财务和行政程序和准则是以讲求实际的方法构想出来,并在设计时假定人道主义援助是一项短期任务,据此制订短期计划。这个假定没有考虑到人道主义援助需要长期的参与现实。根据上述调查结果,检查专员建议两类行政和财务程序:

(a) 特别的行政和财务程序,以应付例如水灾、地震和小规模难民潮等短期紧急状况;

(b) 一种更加统一和全面的行政和会计程序,用于例如内外冲突等超过某一特定时限的情况的长期人道主义援助。这类援助的时限应当由机构间常设委员会同各

个人道主义机构协商后决定。(参看下文第36段。)

建议5。捐助者时常要求它们所提供款项的运用情况更加透明并合乎成本效益。这就揭露在管理和会计责任方面的缺点。其原因在于各项方案和项目没有良好的规划,也没有适当的监测与评价。兹特建议下列补救办法:

(a) 在方案/项目的规划阶段,所有各方应商定财政和人力资源的一个有效管理制度,并明确划分各自的责任(参看下文第41段。);

(b) 所有人道主义机构应最优先注意加强本身的监测和管制机制。现有机制应当修订和更新,以便根据需要改进方案/项目的管理效率,同时促进方案的执行(参看下文第47段);

(c) 所有人道主义机构,如果还没有制定评价战略,应当制定这种战略,以便:

- (一) 观察执行伙伴的进展和成就;
- (二) 评价成本效益和执行伙伴的财务管理能力;
- (三) 根据它们的记录,来选择执行伙伴,利用所得的教训,选择执行伙伴承担未来的任务;(参看下文第53段。)

建议6。近年来,人道主义援助因为与维持和平行动和保护人权发生关系而益趋复杂。随着问题的演变和增加,执行伙伴的数目也告增加,它们需要联合国系统各组织提供明确的指示和领导。因此需要一本组织手册来提供这种指导,各组织与其执行伙伴之间能进行有效的协调并建立良好的工作关系。尚未编印伙伴手册的组织应与其主要的执行伙伴磋商后编写这本手册。(参看下文第55段。)

一、 导言

1. 联合国内部和外部的管制机构已经查明联合国系统在人道主义援助活动领域执行伙伴在财务和管理控制方面的缺点。如下文所述,它们因为参与的程度不同,而对某些人道主义行动者比其他行动者更为注意,但联合国各组织和方案多多少少都有责任方面和财务管制方面的问题。1994年,审计委员会在其关于1993年12月31日终了年度联合国难民事务高级专员办事处经营的自愿基金帐户的报告³中指出执行伙伴在项目执行上的几个缺点。其中包括:在开展项目和方案之前没有工作计划;没有适当的项目规划;延迟签订协定;在选择执行伙伴方面没有统一的政策;没有准确的概算和预算管制;没有提出审定的决算和审计证书;延迟提出有时间性的报告,并且没有制定适当的标准作为执行伙伴间接开支的规范。审计委员会因此提出几项建议来改进这种状况。

2. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处),在执行委员会指导下,曾经努力改善所指出的一些问题。虽然它已成功地改进一些缺点,但情况仍然被认为不能令人满意。结果,审计委员会后来在1995年提交大会的报告中再次提出关于难民专员办事处在总部和外地的方案管理、财务管理和库存管制方面,以及在采购系统的效率方面对其执行伙伴实行管理控制的几项建议。⁴

3. 同样地,行政和预算问题咨询委员会在提交大会第五十届会议的报告中也表示关切地注意到审计委员会的几项审查结果,特别是与难民专员办事处及其执行伙伴有关的方案管理,都不是新的问题,委员会不得不重申这些审查结果,是因为难民专员办事处在其外地办事处既没有执行审计委员会过去的建议,也没有采取后继行动。⁵

4. 大会在其1995年12月23日第50/204号决议中也表示严重关注由执行伙伴执行的方案缺乏适当的管理控制。因此,它请高级专员考虑各会员国表示的意见,紧急

执行审计委员会的建议,使审计委员会充分了解所采取的现行措施,并向大会第五十一届会议提出有关报告。

5. 1996年4月,联合国难民事务高级专员办事处执行委员会的常务委员会响应审计委员会及行政和预算问题咨询委员会关于方案和财务管理各方面的意见,特别关于监测和管制执行伙伴的意见,促请难民专员办事处采取一切必要步骤,确保其各项方案,包括由其伙伴执行的方案,在管理方面和财务方面有适当的控制。⁶

6. 难民专员办事处遵照大会、审计委员会、行政和预算咨询委员会以及联合国其他管制机构的要求和建议,采取了几项行动来改善情况,并制定时间表来执行审计委员会的大多数建议,包括关于执行伙伴的建议。根据这个时间表,有几项建议将在1997年执行。⁷ 在这个背景下,内部监督事务厅,在难民专员办事处的支持下,请联检组研讨关于联合国系统各个人道主义援助组织与其执行伙伴之间关系的政策和程序。目的之一是建议如何调整现有政策和程序,使之更能适应各机构的需要,更妥善地指导和管制它们交给执行伙伴执行的活动,从而使整个人道主义援助方案更加有效和透明。

7. 检查专员提出几项建议来帮助满足这些需要。他要感谢对本报告的编写工作作出贡献的人,并且表示一种遗憾,就是这份文件的篇幅有限,无法详细载列所有提出的意见。

二、执行伙伴的定义

8. 在本报告范围内,执行伙伴的定义必须先有人道主义援助的定义。根据行政协调委员会所作并经联检组稍作修改的分类,人道主义援助是在短期和长期基础上向自然和人为灾害、包括复杂紧急情况的患者提供的援助。

9. 可能适用于大多数人道主义援助组织的一个执行伙伴的定义似乎可以概括如下:经联合国某一组织根据有关各方所订协定授予执行方案/项目的责任,并为此目的拨给资金的一个组织或机构,不论其为政府组织或机构,非政府组织或机构,政

府间组织或机构,联合国专门机构或多边组织或机构。

10. 本报告中分析的主要从事人道主义援助活动的联合国系统各组织、方案和部门是:联合国秘书处人道主义事务部、难民专员办事处、儿童基金会、粮农组织、粮食计划署和卫生组织。由于它们的任务规定,难民专员办事处、儿童基金会和粮食计划署全面参与人道主义援助。粮农组织和卫生组织则在次级层面上参与此种行动。近来,人口基金因为负有处理人口问题和包括计划生育在内的生殖健康方面的任务,其活动范围也包括救济行动方面的措施。它通过联合国各组织和机构、政府机构和非政府组织的渠道提供援助。人道主义事务部的首长是联合国紧急救济协调员,该部的作用是通过机构间常设委员会协调人道主义援助活动。按照该部的专属任务,这项协调指的是自然灾害紧急情况,但在情况确有需要时,也包括复杂的紧急情况。虽然减灾不是本报告的主题,但该部在那种特定活动上的责任却值得一提。这项责任主要是一方面与各国政府及其各自机构合作,在机构方面则与开发计划署合作来履行。开发计划署的活动主要在于从事发展援助。不过,其活动的某些方面包括人道主义援助的成分。在大多数国家里,联合国驻地协调员就是开发计划署驻地代表,当他被指定为国家一级的人道主义协调员时,即负责确保联合国系统包括人道主义援助在内一切活动的全面协调。机构间常设委员会在人道主义协调员的选择过程中发挥作用。目前有一项原则上的协议,就是联合国人道主义协调员和联合国驻地协调员的职能应尽可能合并起来,由同一人承担。⁸

11. 复杂的紧急情况造成人道主义援助的需要不断增加,因而明显需要利用更多的执行伙伴。根据所需人道主义援助的类别,联合国系统各组织主要必须利用四类执行伙伴:专门性的政府机构或部门、联合国系统的其他组织、政府间组织和非政府组织。在某些情况下,也利用私营部门,但采用合同的方式(参看下文表9)而非伙伴的方式。

A. 政府机构

12. 政府机构包括被指定代表政府承担人道主义援助任务的部、单位或其他国家机构,旨在履行政府在拟订和执行救济项目,援助灾民、包括难民和流离失所者等方面的责任。表1摘要开列各组织所下的定义。

表1. 各组织给政府机构所下的定义

组 织	定 义
人道主义事务部	未提供
开发计划署	每逢开发计划署和政府由国家协调当局代表决定展开一个由国家执行的方案或项目时,双方把方案/项目的全面管理责任交给一个执行机构。这项管理责任包括规划项目活动、监督执行、确定进展情况和技术品质、实现目标和影响、经费使用方面的管理责任等等
人口基金	类似于开发计划署。不过,在一些情况下,政府目前不执行业务,多数是与地方当局/社区协商后与执行伙伴合作
难民专员办事处	同许多不同的政府机构合作,包括负责难民事务的部、中央内阁部门和其他机构
儿童基金会	由政府直接控制并决策的机构和组织。由政府提供经费,但按照自治规章和条例行事的机构不视为政府机构
粮农组织	定义因国家而异。一般的定义是由公认由政府实行立法和行政监督而在技术和业务上负责管理某一经济部门的专门性国家机构
粮食计划署	有资格接受粮食计划署援助的实体指定作为粮食计划署执行机构的部或局
卫生组织	由政府(而不是由非政府组织)提供经费的机构

13. 利用作为执行伙伴的各类政府机构包括：救济和康复中心，卫生部，社会事务部，内政部，农业部和其他参与提供人道主义援助和为了处理难民问题而设立的部和机构。所有参与人道主义援助的组织都利用政府机构作为执行伙伴。其中有些政府机构通过非政府组织，包括国内的非政府组织，来提供人道主义援助，表2列出各个组织所利用的政府机构的类别。

表 2. 被用作执行伙伴的政府机构类别

组 织	政府机构类别				
	救济和复原	卫生部	社会事务部	内政部	其他
人道主义事务部	X	X	X	X	X
开发计划署	X	X	X	X	参与提供人道主义援助的部/和国家机构
人口基金	-	X	X	X	-
难民专员办事处	X	X	X	X	为处理难民问题而设立的部
儿童基金会	X	X	X	X	为应付某些危机而成立的部门间委员会和办事处
粮农组织	X a (一国*) 农业、畜牧业和自然资源部				
粮食计划署	X	X	X	X	农业部
卫生组织	X	X	-	-	-

* 一个国家。

B. 联合国系统各组织

14. 在几乎所有人道主义援助工作上,联合国系统各组织都按照它们的任务规定和专门知识,对项目的执行共同作出贡献。各机构签署一项谅解备忘录规定两个或几个组织之间的合作。谅解备忘录载有协定的宗旨和所要实现的目标,明确的合作和协调领域,两个组织的责任,以及一般的条件。难民专员办事处和粮食计划署之间、儿童基金会和难民专员办事处之间、人口基金和难民专员办事处之间、开发计划署和难民专员办事处之间,都签署了这一类的谅解备忘录。与移徙组织之间也签署了若干谅解备忘录。

C. 政府间组织

15. 政府间组织由许多个政府组成,这些政府由其本身的立法机关授予人道主义援助范围内某些具体领域的任务。联合国在人道主义援助领域与这一类组织合作。这一类组织例如:非洲统一组织、美洲国家组织、欧洲联盟、阿拉伯国家联盟、阿拉伯经济和社会发展基金、东南亚国家联盟、加勒比共同体、独立国家联合体、西非国家经济共同体、北大西洋公约组织和欧洲安全与合作组织。

D. 非政府组织

16. 联检组题为“审查联合国系统为非政府组织活动调拨的资金”的报告(A/51/655-E/1996/105和附件)载有非政府组织的一个定义:

“...非政府组织是指由一国或多国公民或公民协会组成的非营利实体和本系统的伙伴,其活动是安排非政府组织与之合作的一个或多个社区的成员的需要通过集体意愿决定的。这些组织的基础可以是国际、区域、次区域和国家的民众。其工作范围甚广,包括发展、人道主义救济、环境、教育、技术援助、咨商和能力建设。一个非政府组织应当具备一份书面章程和其他细则、一个执

行理事会、一名行政首长及一批工作人员。”

如上述报告所解释,非政府组织本身提供相当大量的人道主义援助,在执行联合国系统的项目和方案方面已成为联合国系统的主要伙伴。

17. 在1994-1995年期间,参与人道主义援助的联合国各组织与2 103个执行伙伴合作,执行了2 098个项目和分项目。在这2 103个执行伙伴之中,有189个是政府机构,14个是联合国机构,1 897个是非政府组织(283个国际非政府组织和1 614个国内非政府组织还有3个未经说明。国内非政府组织主要充当粮食计划署、难民专员办事处和粮农组织的执行伙伴。在2 098个项目之中,政府机构执行了285个,联合国机构执行了73个,国际非政府组织执行了615个,国内非政府组织执行了1 068个,其他组织执行了57个。这些项目的总开支共达12亿美元(详细情况见表3和下面的图表)。在同一期间,联合国系统在救济、发展和维持和平行动方面的开支为100亿美元,其中73%用于救济和发展,27%用于维持和平行动。

表3. 1994-1995期间执行伙伴的数目, 执行伙伴所
执行项目的数目和执行伙伴管理项目的费用

组织	执行伙伴 类别和数目	执行伙伴管理 项目的数目	执行伙伴管理项目的费用 (美元)
人道主义事务部		-	14 945 391
人口基金	政府机构	5	比率 (18%)
	联合国机构	4	(51%)
	国际非政府组织	4	(18%)
	国内非政府组织	3	(13%)
	其他	1	(41%)
			费用总额 3 533 905
难民专员办事处	政府机构	154	321 657 549
	联合国机构	10	26 467 420
	国际非政府组织	128	468 314 918
	国内非政府组织	336	280 381 238
	其他	1	39 904 494
开发计划署	不详	不详	不详
儿童基金会	未提供	未提供	未提供
粮农组织	政府机构	3	9 345 594 ^m
	联合国机构	-	- ^b
	国际非政府组织	34	681 000
	国内非政府组织	175	792 000 ^c
	其他	1	不详
粮食计划署	政府机构	-	未提供
	联合国机构	-	-
	国际非政府组织	115	
	国内非政府组织	1 100 ^d	
卫生组织	政府机构	27	1
	联合国机构	-	-
	国际非政府组织	2	3
	国内非政府组织	-	-
	其他(合作中心)		300 000

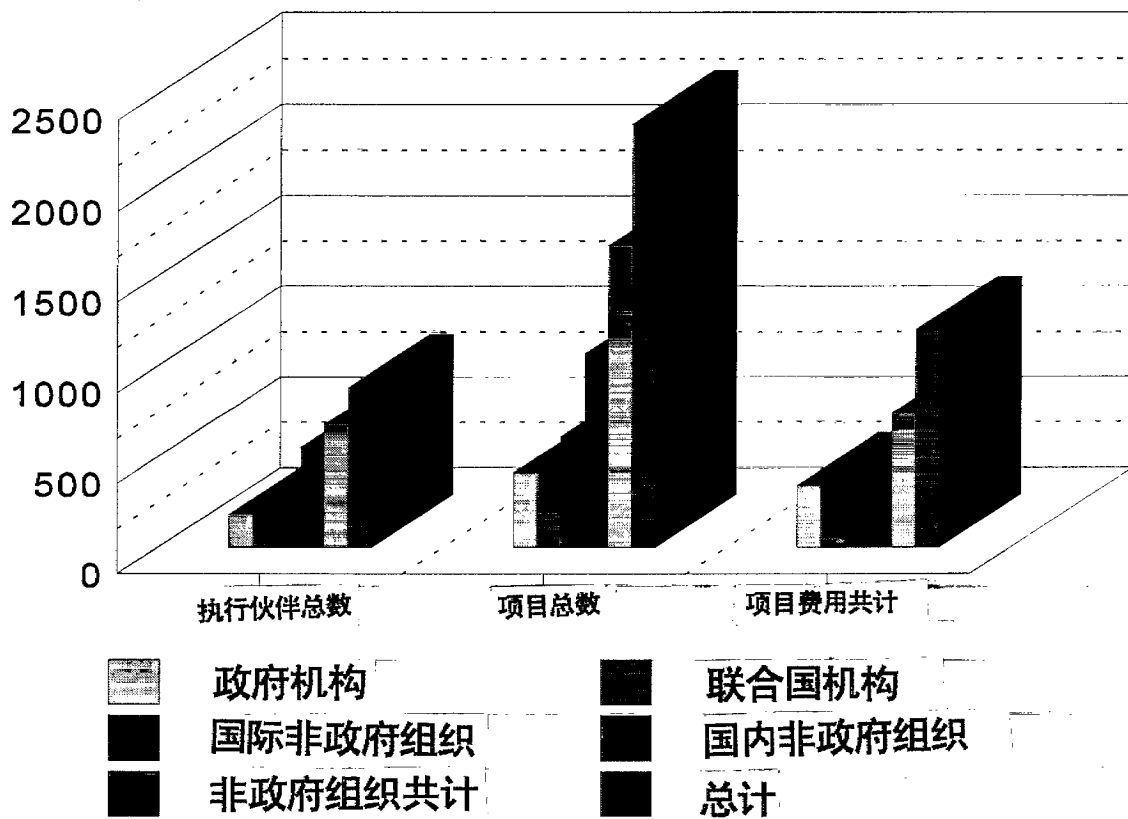
a 指两个国家, 即卢旺达和塞拉利昂。

b 在阿富汗管理139个项目的16个国际非政府组织承担的费用。在布隆迪8个国际非政府组织管理3个项目, 费用不详。在利比里亚, 7个国际非政府组织, 管理的项目, 费用不详。在塞拉利昂, 3个国际非政府组织管理1个项目, 费用不详。

c 指在阿富汗管理456个项目的159个当地非政府组织。

d 不一定有书面协定。

表 执 行 伙 伴 的 比 较 1994-1995



18. 从上述分析可以看出,随着人道主义方案和活动的数目和复杂性的增加执行伙伴更趋于多样化和多功能。其中包括政府、专门性政府机构、国际和国内非政府组织、政府间组织、联合国组织和机构、区域组织和私营部门。因此,似乎应当把各种执行伙伴加以归类,并根据它们的活动和业绩加以划分。为此目的,已鉴定四个主要类别。如果出版一本手册,分类开列执行伙伴,分发给有关各方参考并协助它们选择适当的执行伙伴,必能加强这项工作的效果。执行伙伴的重新分类有助于根据它们的任务规定和责任调整执行协定。

三、关于联合国各组织与其执行伙伴之间工作关系的原则

19. 联合国系统的人道主义援助组织与其执行伙伴之间的关系主要是以合伙的关系为基础。但是,由于某些行动的复杂性,有时候这种关系必须以合同安排为基础。这种关系必须遵照三个程序:选择、法律、以及行政和财务。

A. 选择程序

20. 每一个组织都有自己选择执行伙伴的程序,这种程序根据几个因素,并视所需援助的规模和类别而定。这些不同的程序有一些共同的因素,包括政府的偏好及其遵守该组织在指定执行伙伴方面所采取的习惯做法。

21. 选择程序的第一步是由政府提出援助要求,或由一个非政府组织向联合国某一组织提出建议。一旦确定需要并接受要求,政府就可以在项目设计阶段建议执行和实施的安排。接着联合国组织将查明执行伙伴,并按照既定标准选择最佳伙伴。虽然有些组织首先会考虑政府机构,但传统的伙伴可能是政府机构或部门、联合国机构和非政府组织。有时候可以选择几个伙伴,每一伙伴执行项目的一个组成部分。选择执行伙伴、包括政府机构的最后决定权在于各组织的总部,但须参酌外地办事处提出的意见。表4列出各组织在选择执行伙伴方面所采用的各种程序。

表4. 各组织在选择执行伙伴方面所采用的程序

组织	选择程序
人道主义事务部	根据当地条件、灾害性质、成本效率和捐助者的意愿，个别决定。
开发计划署	选择执行机构的最后责任在于署长。驻地代表的建议是选择过时考虑的三个因素之一，其他两个因素是政府的偏好和开发计划署在指定机构方面所采取的习惯做法。
人口基金	首先必须确定资金的用途。与通常的伙伴（主要是难民专员办事处/联合国驻地协调员）商讨后，再讨论选择的问题。然后与选定的执行伙伴和政府当局充分合作拟订项目。
难民专员办事处	执行伙伴的选择必须兼顾到有无机构可供选择，有无适当的专门知识，对地区有无的认识，能否对项目作出贡献，及有无财政能力。
儿童基金会	与政府进行联合协商并达成协议，据此选择某一部门或政府机构。就非政府组织而言，这个过程是按照个别情况在当地或通过机构安排进行。
粮农组织	每个国家情况不同。例如：在阿富汗，与其他联合国机构合作的声誉。细心编写项目提案。地理上的深入/部署情况。非政府组织协调机构的成员资格。在安哥拉，政府的执行伙伴是农业部。根据方案内容、执行能力、行动地区以及与农业部的联系，选择非政府组织。在布隆迪，从参与农业部门的协调小组的非政府组织中选择执行伙伴。在伊拉克，技术上的

关联性。行政和权力地位。在前南斯拉夫，农业和(或)农艺上的专门知识。通过粮农组织的征聘工作，选定当地/国家农艺学家负责编制种植分配计划。在利比里亚，公布需要执行伙伴，执行伙伴提出建议，与其他建议一起进行评价和比较。在卢旺达，与有关部进行讨论。在塞拉利昂，(a) 通过联合国机构和国家政府机构收集关于可能的执行伙伴的可靠性和技术能力的资料；(b) 直接进行联系和讨论以确定可靠性和技术能力；(c) 审查过去的业绩。在索马里，(a) 调查项目地区有无符合选择标准的机构；(b) 探询最适合的机构愿不愿意在援助领域进行合作；(c) 拟订一项协定或谅解备忘录，供执行伙伴签署。

粮食计划署

由政府要求援助或由一个非政府组织向粮食计划署提出一份提案，然后被指定为执行伙伴；或一旦确定需要援助后，由粮食计划署工作人员查明在粮食援助部门积极活动的组织，然后根据既定标准选择最佳的组织。与政府协商后指定非政府组织为执行伙伴。

卫生组织

根据捐助国的推荐、业绩记录和以前的经验，选择已经在有关国家进行工作的组织和愿意根据国家方针进行工作的组织。

22. 联合国大多数组织的选择标准包括专门知识、现有基础结构、最低业务费用、与组织的长期关系、热心于能力建设、对地区的认识、对项目提供经费的能力以及良好业务记录等综合因素。此外，非政府组织通常必须在进行活动的国家合法注册，而且必须有另外一个开支帐户记录为联合国组织承担的开支。此外，开发计划署规定其执行伙伴必须具有执行冲突后项目(缔造和平)的能力。

23. 在选择标准及与其执行伙伴签署协定方面难民专员办事处编写了一本小册

子载有一套行为守则。这是与非政府组织之间的伙伴框架协定。凡与难民专员办事处缔结项目协定的机构必须签署这份伙伴文件,作为它们在向难民提供服务时尽可能求达最高标准的一部分承诺。该文件载列为非政府组织、非政府的人道主义机构和政府间组织制定的准则,列出它们彼此之间及与其他机构合作的一般基础和协调机制,以及在难民专员办事处负责协调的行动中担任工作的非政府组织的工作人员应有的行为标准。该文件也载有向受灾国政府、捐助国政府和政府间组织提出的建议。检查专员赞扬这项倡议,其内容类似上文建议2。各机构所用的标准载于下文表5。

表5. 各组织选择执行伙伴的标准

选择执行伙伴的标准

组 织	专门知识	现有基础结构	最低费用	长期关系	热心于能力建设	其 他
人道主义事务部	X	X	X	X	X	X
开发计划署	X	X	X	X	X	执行冲突后(缔造和平)项目的能力
人口基金	X	X	X	X	X	外地部署情况、愿意执行生殖健康活动
难民专员办事处	X	X	X	X	X	所有执行伙伴必须签署一套《行为守则》
儿童基金会	X	X	X	X	X	政府/外地联络者提出的要求
粮农组织	X ^a	X ^a	X ^b	X ^c	X ^c	以前与该组织之间的积极经验
粮食计划署	X	X	X	X	X	-
卫生组织	X	X	-	X	-	拥有足够经费维持自己的工作 工作人员和基础结构

- a 七个国家。
b 一个国家。
c 三个国家。

24. 以上所作的分析,虽不详尽,却显示选择过程的复杂性。各机构采取的框架并不一定确保充分实践这项原则。由于紧急情况的各种限制以及若干援助活动的迫切性,更难找到适当的执行伙伴、评断能力,并控制执行的潜力。各种缺点,大多数是资源管理和项目全面执行方面的缺点,是在执行期间或项目完成后才发现。因此,这些缺点影响项目的有效执行,需要额外的财政和人力资源,有时候还必须采取法律行动,并耽误向成员国汇报情况。

25. 选择适当的执行伙伴是方案/项目管理系统最重要的几方面之一,值得制定一个精心设计的机制,保证项目的执行符合项目文件中的协议,并确保执行伙伴的责任制度。为达到此目标,各组织在查明执行伙伴时应该进行更严格的选择,从而提高管理和财务管制方面的效率。编制可靠执行伙伴的一份精选名册,以便确定一批比较容易管理的核心执行者,对这个过程可能是一种有用的贡献。

B. 法律程序

26. 据了解,必须获得执行方案所在地政府的同意,制定人道主义援助的职权范围。然后,联合国各组织与执行伙伴商订一项合同性质的次级协定。合作的方式以及项目执行的其他条件和规定都是这项次级协定的组成部分。在一个拯救生命的援助情况中或在地方管理当局力量薄弱或四分五裂的一种冲突情况中必须根据情形考虑指定优先事项的问题。联合国系统依照法定原则确保执行伙伴的工作符合次级协定的条件(参看表6)。每一个组织所来用的程序可能不同。有些组织采用《联合国财务细则和条例》,有些组织则采用一个标准条款订明伙伴的责任。有时候,各组织与东道国政府签署一份谅解书并与联合国机构和非政府组织签署一份谅解备忘录。有些组织采用所谓的工作执行协定,利用它来提供一项服务或进行某一件工作,通常为期很短,无人监督。在工作满意完成并收到帐单时最后付款。

27. 某些组织(例如开发计划署)迄今从未指定非政府组织本身为执行机构,在大部分情况下,是在分包部分工作的有关项目文件中正式说明由它们参与执行开发

计划署的项目。人口基金的项目可能一个有不止一个的执行伙伴。它把权力下放给它的国别代表。一个项目的某些部分可以分包给另外一个执行机构。其他组织,如难民专员办事处,却把执行协定方面的责任委交与执行伙伴签订次级合同外地代表。在难民专员办事处,总部协定比较不常用,被认为是例外办法。总部协定和外地协定都有同样的规定和条件。次级协定适用于某一政府或政府机构时,则增添一项附加条款。

28. 联合国机构与其执行伙伴之间按不同比例分担执行项目的责任,而开发计划署却是例外,由其执行机构承担项目执行方面的全部责任。伙伴负责双方签署的项目文件中所列的活动,联合国机构仍负责援助方案的全面结果。上文建议3的具体提议就是针对这种情况。

29. 各机构有几种机制来确保执行伙伴遵守协定。这些机制,除了别的以外,包括年度财务报告、半年度报告、季度报告、内部和外部审计员的审计报告、机构人员到外地访问、各地区事务股的定期监测、进展情况的叙述性报告、定期业务汇报和会议,以及关于活动和财务的中期报告和最后报告(参看下文表6)。

表6. 确保遵守联合国各组织与执行伙伴所订协定的机制

组 织	机 制						其 他
	执行伙伴 提交年度 财务报告	执行伙伴 提交半年 度报告	执行伙伴 提交季度 财务报告	联合国内 部审计员 审 计	私人审计 员审计	联合国人 员实地访 问/特派团	
人道主义事务部	-	-	-	-	-	X	各地域事务股经常监测
开发计划署	X	X	X	X	X	X	
人口基金	X	X	X	X	X	X	考虑四项因素：有无人口基金工作人员存在；拨出经费数量(100 000美元以下)；权力下放和项目与伙伴的类别与难民专员办事处监测报告相符的说明进度报告
难民专员办事处	X	X	-	X	X	X	
儿童基金会 a	-	-	-	X	-	X	
粮农组织	-	-	X b	X c	X c	X d	由粮农组织紧急情况协调员进行后续行动和监测。监测机制 c 和活动报告 c
粮食计划署	X	X	X	X	X	X	定期的业务汇报和会议
卫生组织	X	-	-	-	-	X	关于活动和财务的中期报告和撮后报告

a 监督各执行伙伴遵守协定情况的确切模式视个别情况而定。儿童基金会/联合国的内部审计人员审查执行伙伴执行项目/方案的情况,作为对聘请执行伙伴的外地办事处的全面职能和业务的审计工作的一部分。

- b 两个国家。
- c 一个国家。
- d 六个国家。

30. 对于执行伙伴不遵守协定的规定的情况,各组织的解决程序也有不同。有些组织适用《联合国财务条例和细则》中所预想的机制;其他组织有的索性中止协定;有此则讨论情况,设法谈判,最后把案件提交总部处理。有的停止履行义务,以书面方式通知违约一方并废止谅解书/谅解备忘录。另一方面,有些项目文件中却无条款订明有不遵行协定规定时的处理方针。财务报告和审定的财务报表和审计委员会的报告都强调必须改进对合同履行情况的监测并加强对不遵行合同行为的处罚条款⁹ (大会1994年12月23日第49/216 C号决议)。表7列出各个组织为解决执行伙伴不遵行协定条件的情况所用程序的实例。

表7. 解决执行伙伴不遵守协定条件的情况的程序实例

组 织	程 序
人道主义事务部 开发计划署	适用《联合国财务条例和细则》中所预想的机制 《标准基本援助协定》和执行机构协定中所描述的机制;并适用《联合国财务条例和细则》
人口基金	由于利用分期付款方式付款,如果执行伙伴不履行义务,可以延迟或取消下期付款
难民专员办事处 儿童基金会	一般将废止协定 一般都是依照项目逐步执行进度分期付款或提供用品和设备。如果执行伙伴不遵守协定的一切条件,便不再付款或提供用品和设备
粮农组织	各国情况不同。在 <u>阿富汗</u> ,谈判,合同的规定通常十分清楚,有理由采取任何行动或项目决定;在 <u>安哥拉</u> ,项目文件中并无条款规定,如果农业部不遵守协定条件,可以采取什么行动方针;在 <u>伊拉克</u> ,与当地实际的最高当局交涉;在 <u>卢旺达</u> ,直接交涉,以提出可能的解决办法;指出对今后协作的影响及所涉经费问题,并

由政府和联合国的高级机构施加压力。

粮食计划署 如果是非政府组织，讨论、谈判，并将此事提交总部，向违约一方发送书面通知，中止履行义务；并废止书面协定

卫生组织 如果某一组织不再符合建立此种关系时所适用的标准，或未履行商定的协作方案中规定的义务，可以中止或停止正式关系。

31. 联合国机构与执行伙伴之间的基本协定反映该组织与该机构的具体任务，因此可以理解这些程序及其适用方式会有不同。但是，本报告的调查结果显示：联合国所有机构都必须载列一个条款，规定在违约情况下的责任，不仅是联合国各组织的责任，还有执行伙伴的责任，以及产生的后果。这种条款应在机构间常设委员会的指导下拟订并获得所有人道主义组织的同意。

C. 财务和行政程序

32. 联合国各组织在一个方案/项目开始时即签订一项协定或正式换函，其中规定了项目的宗旨、目标、期限和执行方式，以及所需开支的最高数额。这项协定或正式换函必须符合双方依照《联合国财务条例和细则》及为执行伙伴规定的其他文书所订立的规定和条件。上述《财务条例和细则》，除其他外，具体规定项目筹资和执行的条件、付款的规定和所用货币，以及提出财务报告的日期。双方签订的协定和/或次级协定载有一个条款，规定联合国各组织为方案/项目提供经费的责任。

33. 联合国机构向执行伙伴提供经费，有几种方式，有些组织采用联合呼吁书的程序，即直接与捐助者接触，把项目的执行费用列入呼吁书中。就开发计划署的情况来说，联合国各组织依照联合国各机构之间的标准安排，直接从组织取得项目的经费。如由国家执行，政府依照此种项目的有关程序，逐季接受组织提供的项目经费。

34. 除开发计划署外，各个组织都不直接提供执行经费。在某些情况下，它们同执行伙伴共同筹供项目的经费；在别的情况下，它们提供实物资助（例如种籽、设备

等)。用于人道主义援助方案行动的经费几乎都是自愿捐款,由联合国各组织与其伙伴议定方案/项目的内容并签订一份合同其中有时候规定在获得经费以前,暂缓执行合同经费是按照执行进度分期付给伙伴。有些机构,如人道主义事务部,是通过开发计划署的外地办事处把经费汇交执行伙伴。表8列出向执行伙伴提供经费时所用机制的实例:

表8. 联合国各组织向执行伙伴提供经费时所用的供资机制

组 织	供资机制
人道主义事务部 开发计划署	通过开发计划署的外地办事处把经费汇交执行伙伴 联合国执行机构依照联合国各机构间的标准安排,直接从开发计划署取得项目经费。由国家执行时,开发计划署及其伙伴议定方案/项目的内容,并签订有关的项目文件。经费是由开发计划署按照执行进度,逐季交付。
人口基金	依靠本身的资金,通过难民和内部流离失所者的来源国拨款,或通过区域或区域间基金拨款。
难民专员办事处	各项行动所用的一切经费都是自愿捐款。难民专员办事处及其伙伴议定方案/项目的内容,并签订有关的合同,经费由难民专员办事处按照执行进度汇交伙伴。
儿童基金会	向执行伙伴提供的投入采取现金、用品和设备的方式,由外地办事处提供。
粮农组织	视国家而定。在 <u>阿富汗</u> ,订约承办事务协定,分两、三期付款;在 <u>伊拉克</u> ,对执行工作不直接提供经费,但粮农组织提供运输工具用于货物及服务的次级分配。在 <u>前南斯拉夫</u> ,不适用,因为这被视为相对捐助;在 <u>利比里亚</u> ,以实物提供捐助(如种籽、工具、设备);在 <u>卢旺达</u> ,通过合同或合约的方式;在 <u>塞拉利昂</u> ,同

农业部和国际非政府组织共同筹经费。

粮食计划署

费用列在 项目预算中，再由粮食计划署向捐助者提出筹资计划。筹措资源和经费的新模式要求偿还执行伙伴支付的全部费用。但是，粮食计划署向其执行伙伴提供的资金以本身拥有的项目行动资源为限。

卫生组织

与捐助者接触提出项目提案，计划，以便筹募经费。以联合国联合呼吁书的方式，与捐助者接触。

35. 与执行伙伴协作的现行财务和行政程序和方针的设计都假定紧急人道主义援助是暂时的，因此只订有短期计划。但这种假定忽略时常出现的、需要长期人道主义援助行动的情况。通常先有一个主要的短期的、初步反应阶段，接着是一个次要的长期阶段。问题是现行的标准会计规则和程序能不能适用于后一种情况。

36. 要改进管制系统，必须采取行动，在长期人道主义援助的情况下，采用统一的、更全面的会计程序。机构间常设委员会应能制订一个可以适用于所有的人道主义机构的标准方针。因此，对于短期的和长期的人道主义方案，应考虑采用不同的行政和财务程序。长期行动的时限应由机构间常设委员会来决定。

37. 除了执行伙伴之外，联合国的某些组织还通过私营部门提供服务(后勤等)，其方式是以合同承办与提供人道主义援助有关的货物及服务。但是很难确定使用私营部门的程度，因为没有现成的数字可查。表9列出各组织除了执行伙伴之外还利用合同安排作为补充的情况。

表9. 各组织利用合同承办与人道主义援助有关的货物和服务的情况

组 织	有	无
人道主义事务部	-	
开发计划署	X	-
人口基金	不适用	
难民专员办事处	X	-
儿童基金会	X	-
粮农组织	X a	-
粮食计划署	利用承包商运输粮食援助,并办 理必要的运输/后勤服务和基本 建设改善项目,以支助粮食援助 的运送。	-
卫生组织	X b	X

a 视情况而定。

b 合同承办的方式是按个别情况决定采用,而非一贯政策。

38. 此外,因为使用许多不同种类的执行伙伴,就必须记录联合国处理人道主义活动的组织付给执行伙伴的间接费用的情况。这一直是审计委员会所关切的一个问题,⁹也是联检组一份报告(A/51/655-E/1996/105)的主题。两个监督机构都提出建议和主张,认为应该制定规范来管理执行伙伴的间接费用,并应纪录项目预算中拨充间接费用的百分率,使其透明并与方案/项目的直接费用分开。

39. 在责任制和适当财务管理的框架内,各组织应制作执行伙伴管理项目的间接费用的纪录。根据联检组问题单所得的答复接受调查的七个组织之中,有三个保

存执行伙伴管理项目的间接费用的纪录。就其中一个组织来说,有两个国别办事处备有间接费用的纪录,有两个国别办事处却没有,还有两个则不知道它们是否有纪录表10列出备有执行伙伴管理项目间接费用纪录的组织。

表10. 执行伙伴管理项目间接费用纪录的制作情况
 1994-1995年

组 织	有	无	不知道
人道主义事务部	-	X	-
开发计划署	X	-	-
人口基金	X	-	-
难民专员办事处	X	-	-
儿童基金会	X a	-	-
粮农组织	X b	X b	X b
粮食计划署	-	X	-
卫生组织	-	X	-

a 儿童基金会与执行伙伴签订项目协定时,要求提出费用细数,包括间接费用在内。但按照极度分散的行政和业务结构,这种协定完全由有关的外地代表处理。

b 两个国家。

四、方案/项目执行情况的控制机制

40. 参与人道主义援助活动的联合国各组织接受自愿基金以履行其责任。它们

向其立法机关承担这种资源的会计责任。随着资金需求的增加,捐助者和受援者都密切注视为人道主义援助提供的自愿基金的使用情况,并要求更负责任、更加透明,更

有成本效益。为了响应这项要求并满足会员国的期望,各组织都意识到需要改进拨给人道主义援助活动的资源的管理质量,有些组织已经为此采取主动步骤。但必须采取更多的办法,从加强监测到汇报和评价。同包括政府机构在内的所有执行伙伴做出更严格的财务和会计责任的安排,也有助于遵守联合国系统各组织规定的程序和各个控制机构的建议。

41. 一个有效的方案/项目管理制度是以适当的规划、执行工作的明确目标、不断的监测、汇报和评价为基础。如果要达到预期的目的,上述每个周期都需要在项目执行期间经过适当的思考和落实。如果缺少其中一个工具,就不能令人满意地实现方案/项目的目标。因此,在方案/项目的主要规划阶段,必须指定财政和人力资源的有效管理机制,以及应对这种资源负责的人。这些条件必须明确界定,并获得负责执行的所有各方的同意。大会在1996年12月17日第51/194号决议中呼吁联合国系统

特别是通过改进监测和评价工作加强在人权领域的责任制,并拟定数据收集和报告、情况分析、需求评估、监测和追踪资源等方面的共同方法,以保证及时作出有效的反应。

A. 监测

42. 监测是方案/项目执行情况的最重要控制手段之一。它是一个继续不断的过程,包括有系统地审查执行伙伴的财政和方案执行情况,并以预定的计划目标来衡量。

43. 联合国各机构要求执行伙伴提供定期报告,说明其活动的详细执行情况,包括收到的资金总额及其开支方法。还要求它们为其活动开设独立帐户。此外,联合

国各机构还在执行伙伴执行方案/项目期间和工作完成后,通过其内部和外部审计员,审查帐户及其他记录。

44. 目前有各种不同的方法来监测执行伙伴使用资金的情况。这些方法,除了其他之外,要求提出年度、半年度和季度的财务报告;由联合国内部和外部审计员进行审计;并由联合国人员进行实地访问。有些组织采用上述大多数方法。人道主义事务部采用几个方法,包括同政府机构、开发计划署和减灾处进行强制性的三方审查;由独立顾问进行中期和期终审查;并由联合国人员进行实地访问。开发计划署使用六种方法。难民专员办事处采用所有这些方法,但季度财务报告除外。不过,除了项目的第一期之外,其他各期在付款之前,必须收到财务报告。粮农组织采用所有六种方法,还另加两种方法,即:(a) 由当地订约雇用的监测员充分参与监测、执行和事后监测,以及投入物资的收条和有受益人的签名单;和(b) 由执行伙伴提出帐单副本和最后报告。粮食计划署采用六种之中的两种方法,即由内部审计员进行审计,并由粮食计划署人员进行实地访问。另一方面,卫生组织则采用六种之中的三种方法,包括年度财务报告、由内部审计员进行审计,并由卫生组织人员进行实地访问。表11开列各个机构采用的方法。

表11. 联合国各机构采用的监测执行伙伴经费开支的方法

组 织	监测执行伙伴经费支付的方法						其 他
	执行伙伴 提交年度/ 财务报告	执行伙伴 提交半年 度财务报告	执行伙伴 提交季度 财务报告	联合国内 部审计员 进行审计	私人审查 员进行 审计	联合国人 员实地 访问	
人道部	-	-	-	-	-	X	三方审查、中期和期 终审查、并在项目完 成时由执行伙伴提出 最后财务报告
开发计划署	X	X	X	X	X	X	
人口基金	X	X	X	X	X	X	
难民专员办事处	X	X	X	X	X	X	除了第一期之外，其 他各期在付款之前， 必须收到财务报告
儿童基金会	-	-	-	X	-	X	确实的监测机制和监 测频度由有关外地办 事处与执行伙伴之间 根据个别情况决定。 执行伙伴的业务由儿 童基金会和联合国内 部审计员负责进行审 计，作为对有关的外 地办事处全面业务的 审计工作的一部分。 它不是与执行伙伴所 订协定中的一项规定。
粮农组织	X a	X b	X b	X c	X b	X c	由当地雇用的监测员 充分参与监测、执行 和事后监测，以及投 入物资的收条和受益 人的签名单。由执行 伙伴提出帐单副本和 最后报告。
粮食计划署	-	-	-	X	-	X	
卫生组织	X	-	-	X	-	X	中期和最后财务和工 作报告。

a 七个国家。
b 两个国家。
c 一个国家。

45. 审计委员会一再强调需要加强方案和项目执行情况的监测和报告工作。为响应这项要求,难民专员办事处已设立一个检查和评价股,直接向高级专员汇报其主要业务。关于项目的特效机制,难民专员办事处也要求执行伙伴向其外地办事处提出定期财务报告,这种报告采用次级项目监测报告的形式。它还在执行伙伴管理手册¹⁰及其伙伴签订的协定和(或)谅解书中明确规定监测和评价的程序。

46. 此外,机构间常设委员会在1997年3月举行的会议中确认需要为人道主义援助方案建立一个简单的联合监测制度,以确保责任制、透明性、资源的最佳利用、避免可能的工作重叠,并适应不断变化的情况,这些都是人道主义方案以往没有充分处理的。

47. 检查专员赞扬难民专员办事处和其他组织目前正在努力并采取主动改善对执行伙伴的业务的监测和管制。改善对项目执行情况的监测是良好管理过程的一个必要部分,可以协助管理人员发现方案/项目执行情况的全面管理、包括责任制方面的弱点和缺陷。这样就会防止资源的浪费,并有助于更好地运送物资。检查专员因此建议所有人道主义机构最优先注意加强本身的监测和管制机制。应该建立一个制度来监测执行伙伴的进展和成绩,评价成本效益和执行伙伴的财务管理能力,并且利用所得教训,根据执行伙伴的记录,选择执行伙伴承担未来的任务。

B. 评价

48. 评价是一个审查过程,根据某一人道主义援助项目一套目标,来评价项目的适切性、功效和影响。在方案和项目的执行期间,评价也是用来鉴定和解决问题的一种工具,还是责任制的的一个有用的支柱。

49. 评价有三类。第一类是在执行过程中进行的评价,称为中期评价。第二类是在项目结束时进行的评价,称为期终评价,第三类是在项目执行后大约一年进行的评价,称为事后评价。方案和项目的主要评价责任在于联合国各组织。不过,执行伙伴也必须定期评价它们管理的项目。所有人道主义援助方案和项目都假定需要定期

进行评价。

50. 联合国各组织采用两种评价,即内部评价和外部评价。内部评价是由组织的一个部门、单位和(或)中心进行,外部评价则由外界一个组织或独立顾问进行。本报告中所指出、依法负有人道主义援助责任的联合国各组织,除了人道主义事务部和卫生组织之外,都设有内部评价单位,与其执行伙伴进行联合评价。不过,人道主义事务部已设立一个总结经验股,对该部在发生危机情况的国家里的活动和协调作用,并对其他人道主义问题,进行独立的评价和专题研究。每个组织都有自己评价执行伙伴的政策和程序。表12列出各机构在评价其执行伙伴的业务时所采用的各种政策和程序。

表12. 设有内部评价部门并对执行伙伴的业绩订有评价政策和程序的组织

组织	有	无
人道主义事务部 开发计划署	- 依照开发计划署的加强监测和评价制度,凡是由开发计划署供资的项目都应明确阐述其总目标,并指出主要的成果领域、业绩指标及成功标准,以评定在实现既定目标方面的进展。凡是由开发计划署供资的项目都必须依照开发计划署内部进行评价的既定政策和程序,并与评价和战略规划处磋商后,进行定期或特别评价	X -
人口基金 难民专员办事处	对人道主义方案采用多种结构和程序 由负责国家一级方案的难民专员办事处外地工作人员执行,并以中央评价股进行的方案评价作为补充	- -
儿童基金会	对一个执行伙伴评价和监测由聘用该伙伴的外地办事处负责。设在总部的评价科,通过该外地办事处的全面业绩,监测和评价执行伙伴的业绩。监测和评价政策及程序载于一项内部准则之中,这项准则集中注意项目的执行情况 and 影响与目标和成本效益相比	-
粮农组织	仔细审查各种需求的初步评估。评价执行伙伴的技术性实地报告监测实地访问情况	-
粮食计划署	审议各项业务,以便根据这些业务对粮食计划署执行局及其执行人员的重要性进行评价。订有与执行伙伴进行共同评价的计划	-
卫生组织	-	X

51. 审计委员会因执行伙伴的数目日增而对联合国机构与执行伙伴之间的关系的主要批评是,没有明确制订完成项目的时间表,以致各机构难以监管其业绩。检查

专员赞同审计委员会的建议,认为执行伙伴的数目应限制在易控制的范围内,以避免重复并减少间接费用。¹¹ 此外,应于项目一开始,就应该在对方签署的次级协定内明确规定完成项目的时限。这将有助于监测执行情况并确定是否已按计划实现项目的目标。同时,这样也使执行伙伴对其活动负责,因为他们必须赶上规定的期限。此外,这样还可以简化各机构进行的事后项目评价,并进一步协助他们未来伙伴的选择过程。

52. 大会在第51/194号决议中要求联合国系统,特别是通过改进监测和评价工作,加强人道主义援助方面的责任制,以确保为进行全系统的评价作出较明确的安排,将从评价工作中取得的经验有系统地应用到业务上,并在规划阶段拟订人道主义和救灾工作的共同评价标准。检查专员认为,联合国各机构也应拟订监测、报告和评价计划和(或)战略,据以选定若干方案和项目,以便与执行伙伴进行联合评价。目前,各机构利用指定的机制来确定项目是否符合既定的目标(方案/项目执行情况)。表13列出各机构用来衡量方案/项目执行情况的机制。

表13. 执行伙伴用来衡量方案/项目执行情况的机制

组 织	机 制						其 他
	执行伙伴 提出年度 报告	执行伙伴 提出半年 度报告	执行伙伴 提出季度 报告	执行伙伴 进行评价	私立组织 进行评价	执行伙伴和联 合国组织进行 联合评价	
人道主义事务部	-	-	-	-	-	-	由联合国人员进行实地访问并由地区事务股定期监测项目执行情况
开发计划署	x	x	x	x	x	x	三方项目审查、工作计划、初期报告、三方审查和技术审查、项目执行情况评价和期终报告,以及国别办事处和实地的监测访问
人口基金	x	x	x	x	x	x	三方审查
难民专员办事处	x	x	-	-	-	x	难民专员办事处的外地工作人员根据实地访问期间观察情况提出定期报告
儿童基金会	-	-	-	-	-	-	机制的确实模式及提交报告的频率由执行伙伴与聘用该伙伴的外地办事处决定。此外,来自总部评价科的工作人员将进行实地访问,以评价项目执行情况,作为对某一外地办事处的业绩总评价的一部分
粮农组织	-	-	x a	x b	-	x c	由粮农组织紧急协调专员贯彻和监测。b 由粮农组织协调员每月提交进度报告。b 由执行伙伴提交进度报告。b 由执行伙伴提交进度报告和最后报告。b
粮食计划署	x	x	x	x	x	x	由业务部门进行内部管理审查/评价。通过评价处进行评价。这些评价根据一切可用资料以及粮食计划署国别办事处的外地特派团调查和监测的结果
卫生组织	x	-	x	-	-	x	

- a 两个国家。
b 一个国家。
c 六个国家。

53. 根据上述调查结果以及其中所强调的评价工作作为一种管制机制的效用,检查专员建议还没有制定这种战略,以便监视执行伙伴的进展和成绩。这一战略也可协助各组织评估成本效益和执行伙伴的财务管理能力。评价过程中所取得的教训还可能有助于挑选未来活动的执行伙伴,并有助于未来活动的规划和执行。联合国各机构甚至可以考虑与某些具有良好记录和长时期工作关系的执行伙伴合作起草这一战略。

54. 另一个有用的管理工具是编印一本方案管理手册,指导执行伙伴如何与特定的机构和(或组织进行有关的合作,这样可以协助各机构有效地协调和管制它们与执行伙伴合作的活动,明确规定所有的条件,特别是财务和执行的责任,以及所应遵循的监测、评价和报告程序,关于编写手册,可能应当与执行伙伴商量,并考虑它们的看法和建议。这本手册应定期订新。

55. 近年来,人道主义援助活动不但演变,而且因为与维持和平行动及促进人权发生关系而益趋复杂。有更多的问题出现,因此需要增加执行伙伴的数目。各组织如果编印一本手册,就可以切实指导联合国各组织与其执行伙伴之间更有效的协调和工作关系。因此,检查专员建议凡是尚未编写伙伴关系手册的组织应与其主要执行伙伴磋商后编印一本手册。

注

¹ 见E/AC.51/997,附件,第10段。

² 见A/51/655-E/1996/105,建议1。

³ A/AC.96/883。

⁴ A/AC.96/853。

⁵ 同上,第3段。

⁶ 常设委员会1996年4月10日和11日会议的报告草稿(EC46/SC/CRP.27)。

⁷ A/51/488/Add.2第27和28段1996年10月25日。

⁸ 参看联检组关于人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查(A/50/572)中建议8。

⁹ A/AC.96/833,第50至60段。

¹⁰ 难民专员办事处,《伙伴关系:为难民专员办事处的伙伴编写的方案管理手册》,1996年3月。

¹¹ 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第5E号》(A/51/5/Add.5),附件,第8段。

在本报告编写期间参考的文件

向高级专员方案执行委员会提出的关于审计问题的非正式文件(EC/46/SC/CRP.13)。

关于方案和协调委员会第三十二届会议就对于联合国难民事务高级专员办事处的评价所作的建议执行情况的三年期审查:秘书长的说明(E/AC.51/1996/4)。

审计委员会难民专员经管的自愿基金1995年12月31日终了年度提交大会的报告(A/AC.96/869)。

秘书长的说明,其中转递内部监督事务厅的第二次年度报告(A/51/432)。

秘书长关于审计委员会各项建议执行情况的报告(A/51/488)。

联合国难民事务高级专员方案执行委员会第四十七届会议工作报(A/51/12/Add.1)。

财务报告和审定财务报表及审计委员会的报告(A/51/533)。

大会1993年12月23日第48/216 A号和第48/216 C号决议。

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金:1995年12月31日终了年度审定财务报表和审计委员会的报告(A/51/Add.5)。

提交联合国高级专员执行委员会的关于难民专员办事处及其执行伙伴的非正式文件(EC/1995/SC.2/CRP.4)。

审计委员会就难民专员经管的自愿基金1994年12月31日终了年度帐目提交大会的报告(A/AC.96/853和A/AC.96/853/Add.2)。

联合国高级专员方案执行委员会第四十五届会议的报告(A/AC.96/839)。

大会1993年12月23日关于审查联合国行政和财政业务效率的第48/218号决议,一.B节,第6段。

开发计划署,“与联合国系统外各方案和组织的关系”,见《方案管理手册》,第五章。

开发计划署,“政府执行项目的会计和财务报告程序”,见1991年《财务手册》。

开发计划署,“受援国政府与开发计划署之间的标准基本援助协定”,见《基本文件手册》,第二章。

开发计划署,“评价准则,包括项目评价资料单”,中央评价处,1993年8月。

开发计划署,确定执行和实施安排的准则及机构支助费用继承安排的准则(1992年10月)。

开发计划署,《国家执行项目:希望和挑战》(中央评价处,1995年)。
