



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
10 March 2000
Chinese
Original: English

2000 年第二届常会

2000 年 4 月 3 日至 7 日，纽约

临时议程项目 8

评价项目事务厅和开发计划署之间的关系

评价联合国项目事务厅和联合国开发计划署之间的关系

署长的说明

1. 署长希望提请执行局注意关于联合国开发计划署和联合国项目事务厅之间关系的评价，将以英文、法文和西班牙文向执行局成员提供。
2. 在以三个工作语文提供评价之前，并且为了促进本届会议的讨论，执行摘要载于本文件的附件内。¹

¹ 评价的全文已经列在执行局的网址上，并且应要求由执行局秘书处提供印本(电话：(212) 906-5749)。

附件

评价开发计划署和项目事务厅之间关系的执行摘要

1. 在联合国开发计划署（开发计划署）和联合国项目事务厅（项目事务厅）这两个机构分开五年之后，评价它们之间的关系，并且提出建议，希望这些建议将改善它们的工作关系。评价工作是委托开发计划署评价处进行，所有阶段都是在同项目事务厅密切协商之下进行。评价小组是由四位独立专家组成。

2. 评价的结果是根据 1999 年 5 月、10 月和 11 月在纽约同开发计划署和项目事务厅详细协商。评价小组访问了所有地区的 11 个国别办事处。在每个国家，访问了开发计划署和项目事务厅的工作人员、政府官员和捐助者和国际金融机构代表。小组也访问了吉隆坡的项目事务厅亚洲区域办事处、项目事务厅内罗毕执行机构和项目事务厅复原和社会维持司在危地马拉的工作站。也同设在日内瓦和哥本哈根的开发计划署和项目事务厅单位以及同设在日内瓦的联合国专门基金和方案机构举行协商。也同代表捐助国政府和东道国政府的一些执行局成员协商。评价的结果和建议在 2000 年 2 月提交署长、项目事务厅执行主任和管理协调委员会成员。

3. 为了解开发计划署和项目事务厅之间的关系，评价小组采取了一个广泛的方法，包括不仅是审查直接同关系相关的问题，而且审查两个机构的制度范围。影响关系的许多因素都是感觉上的，例如，广泛存在的不信任和误解；有些是事实上的，例如两个机构之间缺乏明确的分界线。

4. 评价的主要结果为：

- 开发计划署和项目事务厅之间的合作在总部和实地上，当各自的作用和可能的协作以及有效的个人关系都有清楚了解时，就运作良好。在其他情况下，对于彼此的表现就不满意。
- 项目事务厅仍然非常依赖开发计划署作为其大部分活动的经费来源，并且依赖开发计划署国别办事处提供的支助。从国际农业发展基金获得的业务也很重要，但是从其他联合国机构获得的业务就微不足道。
- 两个机构之间的关系大体上显示不信任和误解。这大体上是由于开发计划署和项目事务厅各自的作用和责任从来没有在公司一级明确规定，在分开时没有，后来也没有。设立的监督和协调机制——管理协调委员会和使用者咨询组——并未充分发挥作用。
- 两个机构有重叠之处。双方都能够执行项目，项目事务厅作为开发计划署的执行代理机构，开发计划署本身通过直接执行方式，或实际上，是作为国家执行的一个支助机构。在某些情况下，特别是在危机和冲突后情况，两个机构有互相竞争的职权。

- 两个机构在确认彼此的作用方面有困难：开发计划署把项目事务厅看作是联合国系统的主要执行/实施代理机构，项目事务厅把开发计划署看作是其主要经费来源。
 - 两个机构在财务报告制度上都有重大弱点，包括缺乏及时性，特别是两个制度之间显然缺乏相容性。这个情况造成开发计划署和项目事务厅之间的紧张情况。在两个机构的情况下，财务报告制度的弱点也引起顾客和捐助者之间的重大关切。就通过信托基金或管理事务协定托付开发计划署的资金来说，财务报告上的这些缺陷可能影响到投资活动。
 - 过去十年来预算削减已经重大削弱了开发计划署的国别办事处结构。可用于开发计划署功能的国际工作人员平均人数已经减半，从 1990 年的 4 名以上减到 1998 年的 2 名或 2 名以下。平均来说，每个国别办事处的国家工作人员人数已经裁减了大约 35%。这些裁减从某方面来说，鼓励了国别办事处选择一方面能够使它们找到额外的预算外资源的执行模式，另一方面减少了项目事务厅在方案执行上的参与。
 - 预算裁减也妨碍到许多开发计划署国别办事处的业绩；这又冲击了它们同项目事务厅的关系。同时，有些国别办事处继续有效率地运作。
 - 项目事务厅在支助国家执行方面发挥了有限但日益增加的作用。
 - 项目事务厅在提供服务方面的表现并不稳定。项目事务厅的方案/项目管理，特别是支助功能有其弱点，可能是由于项目和服务的提供（1995 至 1998 年为 45%）以及工作人员增长非常迅速所造成。项目事务厅在业绩上的这些弱点造成两个机构之间的紧张。
 - 项目事务厅偿还开发计划署国别办事处所提供的支助费用是由项目事务厅以特别的非透明方式来处理。此外，开发计划署所支付的向项目事务厅提供的中央服务费用并不是透明的。
 - 在项目事务厅所规定向其顾客收取的费用方式，也欠缺透明性。许多项目事务厅的顾客，包括政府和捐助者，并没有见到或了解所提供的服务和收取的费用之间的关系。
5. 评价工作审查了能够管理开发计划署和项目事务厅之间未来关系的以下四种可供选择的情况：
- 项目事务厅成为一个完全独立的机构；
 - 项目事务厅重新并入开发计划署；
 - 项目事务厅并入联合国秘书处；

- 项目事务厅仍然象目前这样是一个“单独而可确认的实体”，但明确规定它同开发计划署的关系。
6. 评价小组建议采取最后一个选择。
 7. 评价小组确认了迫切需要采取具体行动的一些领域。它坚决认为，这些行动将有助于创造一些条件，成为使得两个机构之间的关系能够良好运作的前提条件。
 8. 同时，评价小组要强调，除非两个机构的资深管理层致力于纠正不信任和误解的感觉，否则，不可能或不会达成什么结果。要想前进，两个机构的管理层就必须显示真诚地致力于使得伙伴关系能够良好运行并且把这种精神灌输给它们的工作人员。实际上，如果开发计划署和项目事务厅以相互支援和信任的精神合作，就能够获得重大的协作成果。
 9. 评价小组确认了迫切需要采取行动的以下六个主要领域：
 1. 规定各自的作用和责任；
 2. 制度安排；
 3. 筹资和获得业务；
 4. 执行方式；
 5. 国别办事处的筹资原则；
 6. 行政和管理问题。
 10. 评价小组对于这六个领域的每一个所提出的建议如下。

1. 规定各自的作用和责任

建议 1. 项目事务厅的地位

11. 项目事务厅目前作为一个“单独和可确认实体”的地位，也就是“自我筹资”和同开发计划署相联系，应该继续维持。项目事务厅应该对其内部管理有充分责任（参看评价第四节）。

建议 2. 阐明责任

12. 以下是一些建议：

- (a) 作为一个优先事项，管理协调会应该规定和说明开发计划署和项目事务厅的作用和责任，以便尽量减少磨擦和冲突。管理协调会也应该可能将此问题提交执行局。（参看评价第 175 段）；

- (b) 两个机构之间目前的重叠是一个冲突来源，应该加以纠正。这种重叠的一个例子是在危机和冲突后情况的领域，开发计划署的紧急反应司和项目事务厅的复原和社会稳定司看来在该领域从事类似的任务（评价第 161 段）；
- (c) 开发计划署和项目事务厅应该紧急缔结 1997 年的谅解备忘录内所设想的补充协定。这些协定应该进一步详细制定程序手册，明确表明双方在所有各级的责任和权力，包括详细的决策、报告和信息流通（参看评价第 156 和 163 段）；
- (d) 项目事务厅执行主任应该同开发计划署协商，就开发计划署驻地代表在其作为项目事务厅代表的名义上所发挥的确切作用（参看评价第 224 段）。

2. 制度安排

建议 3. 管理协调委员会

13. 需要有一个制度结构来发展开发计划署和项目事务厅的合作和伙伴关系。因此，建议保持管理协调会，但是在其成立时所作的决定范围内，对其目前结构作一些改变，尤其是：(a) 执行局对项目事务厅提供全面政策指导和监督；(b) 秘书长提供必需的监督和指导，确保执行局的决定获得执行；(c) 执行主任在秘书长的权力下，负责管理项目事务厅。应该注意到秘书长已将其监督和指导功能指派给管理协调会。

14. 评价小组审议了关于管理协调会的三项选择：

选择 1. 管理协调会继续由署长担任主席，项目事务厅执行主任成为委员会的充分成员。项目事务厅在执行局的议程上有它自己的部分。但是，项目事务厅向执行局提出的报告将由管理协调会审查，其意见将作为报告的增编列入。按此选择，管理协调会将继续发挥秘书长指定的监督作用，确保执行局的各项决定获得执行。此外，管理协调会的一个主要功能应该是促进开发计划署和项目事务厅之间的合作和伙伴关系；

选择 2. 管理协调会目前的结构不作任何改变，也就是署长继续担任主席，执行主任担任委员会秘书。但是，项目事务厅在执行局的议程上有它自己的部分。项目事务厅向执行局提出的报告将由管理协调会审查，协调会的意见将作为报告的增编列入。在所有其他方面，这个选择和选择 1 相似；

选择 3. 将管理协调会目前的成员加以扩大，增加一名两个组织以外的主席（例如他可以是副秘书长），项目事务厅执行主任变成一名充分成员。在所有其他方面，这项选择与选择 1 相似。

15. 评价小组总结说，选择 1 是最可能促进两个组织之间的信任、合作和伙伴关系精神，因此，建议采纳选择 1。

16. 在所有三项选择中，也建议管理协调会一年开会四次，在执行局每届会议之前举行。它应该有一个工作小组支援（也就是一个小组委员会），该小组应该每月开会一次，经常分享信息，促进合作（例如，确认共同的机会和解决实际和可能出现的冲突），编制一些将向管理协调会提出的问题，并且密切注意管理协调会和执行局各项决定的执行情况（参看评价第 174 段）。

建议 4. 使用者咨询组

17. 建议保持使用者咨询组。它应该由项目事务厅执行主任召开并在其主持下开会，作为项目事务厅顾客之间的一个经常的协商论坛。它应该至少一年举行一次会议（参看评价第 178 段）。

3. 筹资和获得业务

建议 5. 资源调动

18. 作为一个自我筹资机构，应该让项目事务厅筹资和调动资源来从事有关开发计划署发展议程的活动，但作为一项严格规则，这只有在同开发计划署协商之后以及与其合作而进行。通过这种努力所调动的资源应该通过开发计划署来分配并且在单独的项目事务厅帐目下，作为开发计划署的资源而记录（参看评价第 5.3 节）。

4. 执行方式

建议 6. 执行方式

19. 以下是一些建议：

- (a) 国别办事处应该严格遵守开发计划署最近关于国家执行开发计划署方案和开发计划署管理的资金的准则。必要时，应该引进一个合作机构来支助国家当局。应该坚决阻止设立同实地办事处相联系的一些项目支助单位来执行国家当局通常应该执行的功能。但是，在一些国家按照目前的费用分担安排为开发计划署管理的方案提供百分之百的资金的情况下，应该让开发计划署继续采用目前的执行方式（参看评价第 5.4 节）；
- (b) 开发计划署在所有情况下都应该尽力在竞争的基础上确认最具有成本效益和效用的执行代理人（政府当局、项目事务厅、联合国专门机构、基金或方案、非政府组织等）。只有在没有任何其他机构能够执行项目和愿意执行项目的情况下，才应该采用直接执行方式。这个原则目前是直接执行的四个条件之一，应该严格执行（参看评价第 5.4 节）；
- (c) 开发计划署和执行/实施实体的各自责任应该在每个项目上以项目管理模式明确加以规定（参看评价第 164 和 165 段和附件四）。

5. 国别办事处的筹资原则

建议 7. 国别办事处的筹资原则

20. 以下是一些建议：

- (a) 开发计划署应该采取步骤，确保其国别办事处有充足的能力来执行方案编制和协调功能。每个国别办事处，视其国别方案的规模而定，应该建立最低限度的工作人员编制水平，以执行开发计划署的核心功能。只有这种核心工作人员应该由经常预算提供经费（参看评价第 5.5 节）；
- (b) 项目监测功能应该从项目预算中筹资，就如目前在评价方面的情况（参看评价第 5.5 节）；
- (c) 对项目、执行机构和联合国专门机构、基金和方案的所有行政支助活动，只有在偿还这些服务的全部费用的基础上才应该提供。这些费用应该由国别机构和相关的执行/实施代理机构之间根据一般性原则和简化的公式谈判议定。但是，这将需要将目前的会计制度升级。补偿通常应该预先直接向国别办事处帐户支付（参看评价第 5.5 节）；
- (d) 国别办事处应该充分控制其预算外资源的使用，在提议的安排下，那将直接支付给它，它也要为其使用而负责（参看评价第 5.5 节）。

6. 行政和管理问题

建议 8. 财务报告

21. 建议开发计划署和项目事务厅紧急审查其财务报告制度，以便确保制度之间的充分相容，并且满足各国政府、捐助者和其他顾客关于正确、及时和全面信息的要求（参看评价第 214、215 和 216 段）。

建议 9. 行政问题

22. 以下是一些建议：

- (a) 开发计划署和项目事务厅都应该审查其方案/服务提供结构，以达成总部和实地活动之间的更好平衡（参看评价第 219 和 222 段）；
- (b) 项目事务厅应该加强其项目管理能力，包括其充分支助其项目人员的能力（参看评价第 223 段）；
- (c) 项目事务厅应该审查其费用制定机制，以便增加透明度，并且让项目事务厅的顾客有更好的了解（参看评价第 226 段）。

23. 更多的建议和提议，大部分属于管理性质，已在评价第五节内提出。