联合国 DP/2008/27

联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
16 April 2008
Chinese
Original: English

2008 年年会

2008 年 6 月 16 日至 27 日，纽约

临时议程项目 11

评价

管理层就开发署在阿拉伯国家区域净捐助国所发挥作用的评价报告的答复

1. 鉴于阿拉伯国家区域净捐助国具有的独特性和由此带来的特殊挑战和机遇，开发署欢迎这一全面评价。这是首次对在一组国家的作用作这样的评价，包括巴林、科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国这四个海湾国家及利比亚。所有这几个国家人类发展指数都很高，而且在实现千年发展目标方面都取得了良好进展，但在两性平等和环境可持续性两个领域还存在较大差距。所有五个国家也都在考虑通过经济多样化来实现更长期的可持续性，并努力在全球一体化进程中发展市场机遇。

2. 评价报告肯定了净捐助国生机勃勃而又快速变化的形势以及在世界金融市场的重大影响力。但是，净捐助国也面临着保持更长期可持续性的挑战，并在经济、社会和政治转型各方面的管理上能力严重不足。在此方面，开发署的可持续人类发展观念为净捐助国提供了一个重要的发展框架，普遍受到高度赞赏。

3. 开发署欢迎评价报告的总体结论，即“继续和加强开发署在阿拉伯区域净捐助国中的存在，理由充足”，以及“开发署在一个国家中的存在所具有的内在价值和附加价值，超过了它为帮助各国迎接发展挑战而开展活动所做贡献的总和”。评价报告的这一明确结论以及净捐助国政府对这一结论的确认，应当有助于向阿拉伯净捐助国表明开发署的承诺，并使之确信他们很有可能在开发署整体战略和优先事项的制定中找到良好机会。

4. 开发署的净捐助国政策要求每个方案拟订周期最低交付额为 1 千万美元，作为开发署的国家存在的依据。这对一些净捐助国来说是一个挑战。开发署注意到，

评价报告建议开发署根据其为发展成果所作贡献的独立评估结果，从定量目标转为定性目标。开发署将与执行局协商，探讨如何改进国家存在标准，以便更准确地反映共同优先事项。在这一进程中，净捐助国国家办事处的参与很重要。

5. 通过评估开发署的效力及其为应对净捐助国发展挑战所作的贡献，评价报告提供了有价值的指导，应成为进一步完善开发署政策和方案对策的坚实基础。开发署欢迎评价报告建议“重新定位开发计划署在净捐助国方面的作用和战略，发展共同的认识，建立一套技术合作方法”，包括对其他发展中国家援助的行政和管理方法。这就需要在国家优先事项和开发署任务之间进行仔细匹配和平衡，也需要开发署在能力发展、知识传播以及南南合作方面发挥更积极主动的作用。2007 年 10 月召开了一次利益攸关方会议来审议报告结果，这是朝着上述方向迈出的第一步，应当成为继续对话和共同努力的基础。

6. 开发署高兴地看到，评价报告确认了净捐助国对开发署与其开展的技术合作拥有稳固的自主权。这是符合逻辑的，因为阿拉伯净捐助国政府为境内大多数技术合作提供资金。评价报告还确认，尽管仍有改进余地，但总体上讲，开发署的方案与国家优先事项衔接良好。存在一些挑战，原因在于不同政府部门提出的请求是“受需求驱动”，而这些请求可能并非国家优先事项或开发署任务的核心。设置一个中央协调政府机制将大大促进与开发署之间的配合与协调，便于开展实质性的政策对话，并确保国家优先事项与开发署可能带来明确增值的领域相一致。

7. 净捐助国对技术合作的需求在性质上和侧重点上与其他发展中国家大不相同，鉴于这一具体情况，开发署赞同评估报告的结论，即在将开发署的干预工作集中于其任务规定和具有相对优势的领域的同时，有必要在净捐助国表现出更大的灵活性。通过进一步调整开发署的程序和工具，使之适应净捐助国的情况和小型国家办事处的要求，不仅在实质性优先事项的确定上，而且在其后的方案执行过程中，都可表现出更大的灵活性。

8. 由于阿拉伯国家净捐助国的环境不断变化，而且私营部门富有竞争力，开发署完全认同评价报告的呼吁，即开发署更加积极主动地参与，因为“一切照旧”的做法可能导致边缘化。开发署将采取行动加强对方案的实质性参与，并提高提供技术咨询服务的质量和速度。同样，开发署也充分认同有必要发展与联合国系统、民间社会组织以及私营部门的强有力伙伴关系，尽管对应政府机构的支持也很重要。

9. 开发署完全认同加大实质性贡献的必要性，同时也高兴地注意到评价报告得出的结论，即开发署在千年发展目标、贫困、治理与环境等核心职权领域带来了增值。另外，开发署与民间社会组织合作，并通过信托基金、区域方案以及驻地协调员预算等开发署总部各种来源提供的资金，为促进联合国规范工作作出了重

大贡献。报告估计这些资金额相当巨大，平均大约为 2005 年和 2006 年在净捐助国的交付总额的 9%。

10. 作为开发署任务核心的能力发展，是净捐助国面临的最大问题。开发署认同采取更全面的能力发展方式的必要性，除项目一级的单个培训外，更应把强有力的能力发展模块纳入国家方案。由于这一问题具有共同性，可考虑制定一个专门针对净捐助国的次区域能力发展战略，其中包括国家办事处和对应政府机构工作人员的相应培训。

11. 开发署承认其作为联合国系统窗口的重要作用，并承认需要为支持国家发展目标和方案，积极主动地推广联合国知识与专长。这对于联合国派驻人员非常有限的净捐助国来说尤其重要。在巴林等一些国家，驻地协调员争取非驻地联合国组织参与进来，邀请他们参加了一次国家协商。在阿拉伯联合酋长国等其他国家，联合国派驻人员众多，尽管开发署办公处规模小且需加强，但却提供了大量行政支助。

12. 开发署欢迎评价报告的建议，即“加强联合国系统的参与，更好地响应净捐助国的需求”，尤其是实施联合方案模式。开发署将探索与联合国有关机构联合拟定方案的机会，同时铭记政府是经费的主要来源，并且他们的支持是这种努力取得成功的关键。开发署完全赞同评价报告关于增加驻地协调员预算的建议。

13. 由于大多数净捐助国的民间社会组织刚刚兴起，开发署认识到自身可能大有作为，可促进政府、民间社会和私营部门之间的伙伴关系，并为民间社会组织提供能力建设支助。开发署过去曾利用开发署总部各种来源提供的经费与非政府组织开展过合作并为它们提供过支助，目的主要是为了宣传特定问题，但也是为了发展能力和进行交流。开发署将继续优先考虑和加强为阿拉伯国家净捐助国民间社会组织提供的能力发展支助。

14. 开发署认识到，由于净捐助国拥有极具竞争力的私营部门，因此有机会与净捐助国的私营部门建立伙伴关系。开发署必须清楚界定其对于私营部门的相对优势，并确定建立伙伴关系和采取联合行动的互补性和共同点。目前已经在几个国家成功做到了这一点，其中包括巴林、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。但是，必须认识到来自私营部门（国家和国际咨询公司）的竞争并加以应对。这方面一个特别大的制约因素是开发署的薪酬水平偏低，无法在高成本的净捐助国市场上与人竞争。

15. 开发署高兴地注意到，在为发展中国家筹集资源方面，开发署国家办事处发挥了重要作用，尽管这些资源大部分是临时筹集的。评价报告认为，有必要更加侧重于提供服务，以改善这些国家的援助管理，而不应将活动仅限于筹集资金。开发署充分接受这一意见。在此方面，开发署与伊斯兰开发银行之间签署谅解备

忘录是一个重大突破，可作为该区域的一个榜样。要在该区域中与公私部门有计划地成功建立伙伴关系，开发署总部给予专门的专业支助是至关重要的。

16. 在方案规划和执行管理方面，开发署完全赞同评价报告的结论，即净捐助国的体制化机制和进程各不相同，需要进行协调，并应包括下列三个要素：(a) 一个中央协调部委，协调各职能部委工作并确定开发署技术合作的优先事项；(b) 一个中央经费来源，根据总体国家方案进行投入；(c) 一个直接沟通渠道，供开发署与职能部委在项目批准后就执行情况进行沟通。

17. 除上述以外，在国家执行方面，有必要使开发署的项目管理和执行体系与国家体系保持一致。对这些问题的考虑，必须结合整个联合国努力提高业务活动一致性和效力这一大背景，并根据 2007 年三年期全面政策审查中关于国家体系使用情况的建议进行。净捐助国中有几个正在制定国家执行体系，并将探索制定共同的统一体系的可能性。监测和评价体系也同样如此，以明确开发署和政府的相互责任，它们还将对各方案和项目的实质性成果进行监测和报告。

18. 评价报告建议加强国家办事处能力，以提高开发署在阿拉伯国家净捐助国所实施方案和项目的发展效力。对此，开发署完全接受。但是，国家劳动力市场非常有限且成本昂贵，造成了一些结构性限制。加上国家政府越来越多地要求征聘本国国民而非外籍人士，使这一问题变得更加突出。开发署薪酬水平偏低，而且符合资格条件的本国专业人员数量极少，使这一问题成为一个严重制约因素。在此方面，开发署已经采取行动，作为一项临时措施，利用预算外经费将副驻地代表派驻到除巴林以外的所有净捐助国（向巴林派驻副驻地代表的工作将于近期完成）。副驻地代表将为本国工作人员提供在职培训。另外，开发署将对本国工作人员进行强化培训和能力发展，这一工作可能按次区域进行，并侧重于主要实质性问题、管理技能和项目设计等方面。

19. 开发署完全认同有必要完善向阿拉伯净捐助国提供的支助服务，为此特别要采取的措施是，更密切地协调开发署的全球、区域和国家方案，尽量加强净捐助国的知识共享和知识发展。为了满足依赖开发署提供高端咨询服务和技能的净捐助国的具体需求，开发署将在其阿拉伯国家区域服务中心框架内，对净捐助国提供专门支助。

附件

主要建议与管理层答复

建议 1：在机构层面上，需要作出有力的承诺，促成开发计划署和阿拉伯净捐助国之间新的关系。这种新关系应摆脱传统的发展组织/客户关系，成为战略/政策和方案级别上充分平等的伙伴关系。这种伙伴关系将基于透明度、公开性、相互问责制和尊重等项原则。通过对话与协商，应重新定位开发计划署在净捐助国方面的作用和战略，发展共同的认识，建立一套技术合作方法。

管理层答复：阿拉伯国家区域局赞同这一建议。但是，这一建议的有效执行取决于若干因素，包括：(a) 审查和重新调整国家方案，以确保国家优先事项和开发署任务高度一致；(b) 设置对应的国家政府机构，以进行持久政策对话和设置方案优先次序；(c) 在优先领域调动开发署区域和全球方案及机构的技术支助；(d) 动员合作伙伴，包括联合国、民间社会组织和私营部门。为了形成伙伴关系共识、商定职能和责任以保障相反问责，进行持续协商和对话将是至关重要的。

			跟踪报告*	
主要行动	时间安排	负责单位	评论	现状
1.1 与政府和国家伙伴协商，商定具体的后续行动，将侧重于战略优先事项，并采取使主要伙伴和利益攸关方参与进来的全面做法。	2008 年	驻地代表、驻地协调员、副驻地代表、对应政府机构、接受单位及其他利益攸关方		
1.2 明确对应政府机构在方案规划安排中的职能和责任，确保在缺乏该机构时，指定一个对应的中央协调机构。	2008 年	驻地代表/驻地协调员、阿拉伯国家区域局、对应政府机构		
1.3 与对应的国家机构一道审查国家方案，确保其中体现了战略重点并符合国家优先事项，并确定了主要举措/方案以便采取联合行动。	2008/2009 年	驻地代表/驻地协调员/副驻地代表、对应政府机构、接受单位以及其他利益攸关方		
1.4 确定主要战略伙伴，共同宣传政策和交付方案，包括政府提供资金的可能联合方案。	2008 年	驻地代表/驻地协调员、联合国国家工作队、对应政府机构		

建议 2：需要重新考虑开发计划署提出国家办事处存在理由的最低交付门槛，拟定具体准则，指导对净捐助国采用开发计划署的现行政策。

管理层答复：开发署将结合自身在中等收入国家和净捐助国的作用，审查评价报告的建议，并为自身在净捐助国的持续存在制定适当标准，使之体现开发署的多重作用，而不仅限于方案交付。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪报告* 评论	跟踪报告* 现状
2.1 与全球审查小组共享和综合目前的评价结论。	2008 年 3 月	评价办公室、执行办公室、国家办事处		
2.2 制定开发署在净捐助国的存在的标准，并与包括区域局、国家办事处和相关国家常驻代表团在内的主要利益攸关方进行协商。	2008 年	执行办公室、伙伴关系局、管理局、业务支助组（业务组）、区域局		
2.3 正式启用新的净捐助国指导方针，并在国家一级进行审查，确保其符合存在标准，并制定所需政策和进程。	2009 年	执行办公室、伙伴关系局、管理局、业务组、国家办事处、区域局		
2.4 与阿拉伯净捐助国政府协商，并向开发署总部反馈。	2008 年	阿拉伯国家区域局、伙伴关系局、业务组、国家办事处、对应政府机构		

建议 3：净捐助国方案以需求为动力，对由此出现的一些领域， 需要有具体的准则。评估确定了开发计划署的净捐助国政策和方针中的一些不足，需要给予特别的解释。

管理层答复：评价报告确定的这一组问题包括：(a) 超出开发署工作领域的灵活性；(b) 在净捐助国适用联合国改革方案；(c) 监测和评价的问责。另外，还需要明确针对净捐助国的国家执行政策指导方针。与此同时，各国家办事处将根据现行指导方针采取行动，其中包括建立监测和评价体系，有系统地监测和评价方案成果。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪报告* 评论	跟踪报告* 现状
3.1 审查小组审议评价结论。	2008/ 2009 年	执行办公室、国家办事处、区域局		
3.2 确定和解决与净捐助	2009 年	执行办公室、管理局、伙伴		

	国有关的主要政策和程序问题，向国家办事处发布新的指导方针。		关系局、业务组、区域局、国家办事处
3.3	在国家办事处和对应政府机构中建立监测和评价体系，并在这些体系的应用过程中对本国工作人员和对应政府机构进行培训。	2008/2009 年	阿拉伯国家区域局、国家办事处、对应政府机构

建议 4：加强开发计划署总部中央事务单位和区域局与阿拉伯净捐助国国家办事处之间整体关系和相互交流，使其更密切地联系开发计划署不断变化的战略和政策，能更有力地响应特殊情况。

管理层答复：在 2007 年 10 月举行的利益攸关方会议基础上，阿拉伯国家区域局将每年与净捐助国国家办事处之间召开两次会议，且政府每年至少参加其中一次会议。一旦政府确认同意，阿拉伯国家区域局还将设立一个净捐助国次区域委员会，以重新界定它的作用以及与净捐助国的伙伴关系。

			跟踪报告*	
主要行动	时间安排	负责单位	评论	现状
4.1 每半年与净捐助国国家办事处召开一次有序、有组织的会议，讨论重大问题和挑战，确定共同措施和解决办法。	2008 年	阿拉伯国家区域局、国家办事处、对应政府机构		
4.2 在与主要利益攸关方充分协商的基础上，设立一个次区域委员会，明确授权其重新界定开发署在净捐助国的战略和作用。	2008-2009 年	阿拉伯国家区域局、国家办事处、对应政府机构、伙伴关系局		
4.3 与净捐助国国家办事处和对应政府机构召开组织合理、准备充分的年度会议，以便处理主要问题并作出决定。	2008 年	阿拉伯国家区域局、国家办事处、对应政府机构、伙伴关系局		

建议 5：探索和发展与阿拉伯净捐助国公私援助机构之间的伙伴关系。

管理层答复：虽然有机会与阿拉伯净捐助国各援助机构发展伙伴关系，但是真正实现起来将需要总部有关单位持续和有系统地作出努力和参与其中，还需要提供额外能力，以专业方式支持这些国家办事处。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪报告* 评论	跟踪报告* 现状
5.1 为阿拉伯国家净捐助国制定伙伴关系战略，主要的国家和区域机构、国家办事处和对应政府机构参与其中。	2008/2009 年	伙伴关系局、阿拉伯国家区域局、国家办事处		
5.2 为阿拉伯国家净捐助国提供专门的专业支助以制定区域战略和为国家办事处提供专门支持。	2008/2009 年	伙伴关系局、阿拉伯国家区域局、国家办事处		
5.3 明确职能和责任，以便在阿拉伯国家净捐助国发展伙伴关系和调动资源。	2008 年	伙伴关系局、阿拉伯国家区域局、国家办事处		

建议 6：加强联合国系统参与，以作出更好响应，满足为净捐助国倡导的更灵活做法的需求。

管理层答复：阿拉伯国家区域局赞赏开发署作为联合国系统知识与专长的窗口所发挥的作用，赞同与联合国系统发展强有力伙伴关系的建议，其中包括与非驻地联合国组织的伙伴关系。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪报告* 评论	跟踪报告* 现状
6.1 积极主动地与驻地和非驻地组织一道处理战略性国家优先问题，并探索进行联合宣传和实施联合方案的机会。	2008/2009 年	驻地代表/驻地协调员		
6.2 确定和提供在其他净捐助国开展联合方案的最佳做法，包括由单一预算提供资金的联合方案最佳做法，以便在可能的情况下调整	2008-2009 年	阿拉伯国家区域局、联合国发展集团、区域主任小组		

	使用或直接沿用。		
6.3	与政府协商并根据国家优先事项制定和执行联合宣传和联合方案的举措。	2008/2009 年	国家办事处、联合国国家工作队、对应政府机构、区域服务中心、次区域资源中心

建议 7：按照上面定义的开发计划署和阿拉伯区域净捐助国伙伴关系新原则，改善国家方案的设计和管理。

管理层答复：开发署完全赞同评价报告的建议，即加强中央部委对方案规划进程的参与，包括对规划、设计和监测等方面的参与。正如报告中所指出的，这将要求有：(a) 一个中央协调部委，协调各职能部委工作并为开发署的技术合作确定优先事项；(b) 一个中央经费来源，按总体国家方案进行投入；(c) 开发署与各职能部委的直接沟通渠道，以便在项目获得批准后就执行问题进行直接沟通。

	主要行动	时间安排	负责单位	跟踪报告* 评论	跟踪报告* 现状
7.1	审查和明确政府中央协调机构的职能和责任，确保在没有的情况下指定这样一个机构。	2008/2009 年	国家办事处、国家政府机构		
7.2	审查并与政府商议后者对方案的贡献，这种贡献将以逐个方案为基础，通过中央协调机构作出，而不是以单个单位专门为单个项目提供资金的方式作出。	2008/2009 年	国家办事处、阿拉伯国家区域局、国家政府机构		
7.3	审查和调整开发署的项目执行与实施指导方针，使之与国家体系更加一致，确保实现更高的问责制和效率。	2008/2009 年	管理局、发展政策局、国家办事处、阿拉伯国家区域局、业务组、发展集团		

建议 8：加强国家办事处能力，增加开发计划署对阿拉伯区域净捐助国活动发展效益作出的贡献，实施以上设想的新伙伴关系。

	主要行动	时间安排	负责单位	跟踪报告* 评论	跟踪报告* 现状
8.1	为在净捐助国的开发署国家办事处和对应	2008/	阿拉伯国家区域局、学习资源中心、国家办事处、对应		

	政府机构工作人员制定和实施方案政策和业务培训。	2009 年	政府机构
8.2	将成果管理制度化，提供培训，提高国家办事处在系统监测、评价和报告方案成果方面的能力。	2008-2009 年	阿拉伯国家区域局、国家办事处、对应政府机构
8.3	在区域服务中心内设立一个小组，为净捐助国提供实质性的专门支助。	2008/2009 年	阿拉伯国家区域局、次区域资源中心
8.4	审查和加强国家办事处的人力资源能力，包括利用可预测经费向国家办事处委派副驻地代表。	2008 年	阿拉伯国家区域局、管理局、国家办事处