



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
24 July 2009
Chinese
Original: English

2009 年第二届常会

2009 年 9 月 8 日至 11 日，纽约

临时议程项目 6

联合国项目事务厅

联合国项目事务厅 2010-2013 年战略计划 *

为合作伙伴的成果作贡献

摘要

联合国项目事务厅(项目厅)2010-2013 年战略计划侧重并阐明了该厅作为一个管理服务供应商在极大促进联合国建设和平、人道主义和发展业务方面的地位和作用。该战略计划遵循一套核心价值观和原则，确定了项目厅应为之作出贡献的高层次目标，并提出了对其服务的预期需求。它将着手建立一个能够在其重点领域通过具备世界级的质量、速度和成本效益的管理服务满足合作伙伴的组织。

决定要点

执行局不妨：(a) 赞赏地注意到在制定 2010-2013 年战略计划时的协商进程；(b) 认可执行主任所建议的战略计划，以及 (c) 建议大会及其经济和社会委员会授权执行主任与各国政府签署直接服务或东道国协定，并任命项目厅代表。

* 本报告的提交由于需要编入向执行局提供最新信息所需数据而有所推迟。



目录

章次

页次

一.	导言	5
二.	背景	6
	A. 联合国改革和高层次政策方向	6
	B. 执行 2007-2009 年业务战略的经验教训	7
三.	战略方向	8
	A. 使命和远景声明	8
	B. 基本价值观和原则	8
	C. 项目厅业务模式和作用	9
	D. 对项目厅服务不断变化的需求和机会	10
四.	业务成果框架	15
	A. 导言	15
	B. 贯穿各领域的关切	16
	C. 贡献目标 1: 冲突后重建和平与稳定	17
	D. 贡献目标 2: 受自然灾害影响社区的早日复苏	17
	E. 贡献目标 3: 人民发展地方经济和获得社会服务的能力	18
	F. 贡献目标 4: 环境的可持续性和适应气候变化	19
五.	管理成果框架	19
	A. 导言	19
	B. 合作伙伴角度	19
	C. 业务流程角度	21
	D. 人的角度	22
	E. 财务角度	23
六.	执行情况: 独立监督和咨询	24
	A. 导言	24
	B. 独立监督	24
	C. 独立咨询	25

附件(见执行局网页)

1. 执行局成果管理系统方法学说明
2. 管理成果框架

“项目厅在为我们拯救生命的建设和平、人道主义和发展业务提供管理服务方面发挥了关键作用。我目睹了这些活动为在动荡的世界中遭受苦难的人民提供帮助的许多例子。项目厅帮助各国建设公路、学校和诊所、排除地雷、准备举行民主选举以及开展许多其他工作,使它们走上迈向更稳定的未来的道路。

“我鼓励你们继续深化与联合国大家庭其他成员之间的关系,让我们可以真正‘一体行动’。我还期望你们继续与各国政府、非政府组织以及合作伙伴,如国际金融机构一道努力。世界面临着严峻的挑战,本组织如果要帮助我们致力于服务的人民,就必须展示面向未来的最佳形象。”

联合国秘书长潘基文

在项目厅哥本哈根总部揭幕仪式上的讲话

2009年5月25日

一. 引言

1. 联合国项目事务厅(项目厅)2010-2013年战略计划侧重并阐明了该厅作为一个管理服务供应商在极大促进联合国建设和平、人道主义和发展业务方面的作用。衡量项目厅的成功将看它是否有能力成为联合国组织、国际金融机构、各国政府和非政府组织一贯可靠和值得信赖的合作伙伴,并最终取决于它如何推进合作伙伴的努力,以改善需要帮助的人民的的生活。
2. 项目厅有重点的活动使该厅能够最佳利用各种机会,以补充其他联合国实体的任务和能。这也使项目厅能够投资于开展世界级标准的工作所必需的管理政策、工具和人员。与此同时,必须确保该厅成为一个自筹资金的实体。
3. 该战略计划遵循一套核心价值观和原则,确定了项目厅应为之作出贡献的高层次目标,并提出了对其服务的预期需求。它基于这样一种信念,即在许多情况下,与项目厅共享服务的做法比各自建立或扩大业务能力的做法更有利于联合国大家庭的成员。这也是基于各国政府获得支助来解决能力限制的需求,以及帮助它们开发执行能力的需求这一前提。
4. 战略计划中确定的选择考虑了联合国系统业务上的限制,并在这一背景下寻求机会。该计划因各利益攸关方之间的密切互动作出周全考虑,反映了联合国的政策方向、捐助者和发展中国家之间的高层次政策协定,以及关于需求趋势和领先做法的研究。
5. 本着联合国协调一致的精神,该计划假设项目厅不承担任何政治、政策或实质性任务。项目厅必须避免或被认为与联合国秘书处、各基金、方案或专门机构的任务相重叠。相反,项目厅将通过贡献其在执行方面的专门知识与联合国系统的其他成员合作并为其提供补充。
6. 该战略计划认识到项目厅承诺将以透明、负责的方式开展业务,并强调必须与利益攸关方以坦诚和明确方式进行交流。
7. 项目厅已将其战略规划周期与联合国发展集团的伙伴组织进行协调。
8. 全球金融危机对该战略计划产生了巨大影响。由于全球官方发展援助和联合国的资助可能会缩水,项目厅必须预计联合国伙伴可能不太倾向于将执行工作外包。然而,随着对降低成本关注的增长,项目厅的成本效益应能带来新的机会。同样,项目厅须展示它有能力解决影响生活在贫困中的人民的全球性问题,如气候变化、流行病和食品及能源短缺带来的新的要求。

二. 背景

A. 联合国改革和高层次政策方向

9. 一些政策性文件为项目厅提供了指导并找出了机会；最重要的内容概述如下。

联合国系统的协调一致性和管理改革

10. 项目厅致力于帮助改善联合国系统的协调一致性和效率。在国家一级，通过参与联合国国家工作队和相关文书，如共同国家评估和联合国发展援助框架已经取得重大进展。在区域主任一级提供质量保证并监督发展活动的区域工作队需得到进一步重视。项目厅还将为能够受益于项目厅业务工作政策观点的有关联合国/发展集团领导的工作组和其他机构间机制作出积极的贡献。

11. 秘书长在向大会提交的关于问责制、风险管理和成果管理制的报告¹中，强调了联合国行动的效率和效益问题。作为服务提供者，项目厅必须促进资源的有效利用，以期取得成果并管理不同类型的风险。

12. 秘书长关于在冲突后建设和平的报告²定义了一个框架，使项目厅能够为联合国更为积极、明显和迅速地为受影响的人口建立稳定并展示和平红利的目标作出贡献。综合特派团概念和联合国系统的协调一致性——扩展到与世界银行、区域开发银行和捐助界的合作伙伴关系——对于这方面的努力至关重要。

三年期全面政策审查

13. 大会设立了三年期全面政策审查，以改善与联合国业务活动进展的相关性，并提高其支助发展中国家的效益。

14. 目前的三年期全面政策审查³强调了发展中国家的国家所有权和领导。它突出了一个中立的联合国的意义，并承认联合国在国家一级的改革必须反映当地的情况。它承认不同的联合国发展机构的附加价值，并强调发展成果的效益优先于仅仅进程本身。它强调了驻地协调员制度、联合国国家工作队和联发援框架的重要性。

¹ A/62/701，秘书长 2008 年 2 月 19 日的报告“问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理制框架”。

² 安理会于 2008 年要求提交；现有草案。

³ 2008 年 3 月 14 日 A/RES/62/208。

高级别政策协定

15. 三年期全面政策审查符合关于援助实效问题的 2005 年巴黎和 2008 年阿克拉高级别论坛的成果。

16. 《巴黎宣言》⁴ 提出了详细的合作伙伴关系承诺和进展情况指标，包括国家的所有权和使用国家制度原则、统一、协调、成果管理和相互问责等指标。项目厅已将这些原则纳入其 2007-2009 年业务战略，并已开发相应能力来报告管理和业务成果。这些努力将在本战略计划中得到进一步加强。

17. 《阿克拉行动纲领》⁵ 为在 2010 年最后期限前执行《巴黎宣言》提供了一个路线图并进一步关注于最为脆弱的国家。阿克拉文件和“国际社会在脆弱国家和局势的良好参与”10 项原则与项目厅的建设和平和人道主义工作⁶ 尤为相关。项目厅还将遵循全球最低救灾标准。⁷

B. 执行 2007-2009 年业务战略的经验教训

18. 项目厅 2007-2009 年业务战略侧重于通过提高合作伙伴的满意度、引入世界一流的商业做法和业绩并提高劳动力能力和积极性重建财务可行性。

19. 正如项目厅在 2007 和 2008 年年度报告⁸ 中所报告的，并在下文第五章新的管理成果框架中所强调的，已经取得了很大成就。项目厅已成为联合国国家工作队更为积极和有效的贡献者；其财务可行性已连续三年得到证明；问责制和透明度得到提高；风险管理、内部控制和监督得到加强；过去的两年期获得了无保留的审计意见；整个组织具备更高的连贯性、一致性、协作性和专业性。

20. 项目厅已改善了其管理和报告为联合国建设和平、人道主义和发展工作所作贡献及其管理结果的能力。

21. 在实现这些进展的过程中，项目厅应用了许多“经验教训”。其中一个：深层次的文化变革和商业做法的改进需要时间、耐心和毅力。这种变革需要投资，

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>。

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>。

⁶ 基本点：以背景为出发点；不造成伤害。建设国家和建设和平的作用：将国家建设作为中心目标；预防优先；承认政治、安全和发展目标之间的联系；促进不歧视，以此作为包容和稳定的社会的基础；在不同的情况下以不同的方式与当地优先事项相协调；商定国际行为者之间的实际协调机制；迅速采取行动……但继续参与足够长的时间以获得成功的机会；避免排斥。

⁷ <http://www.sphereproject.org/content/view/27/84>。

⁸ <http://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Annual%20reports%20-%203%20languages/UNOPS-Annual-Report-07-EN.pdf>。

<http://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Annual%20reports%20-%206%20languages/Annual-Report-EB-2008-EN.pdf>。

任何组织(尤其是完全自筹资金的组织)都很难应对,对必须偿还早期大量债务的项目厅而言尤为如此。最为重要的启示也许是:为了变得更加有用,项目厅必须更好地了解其身处的迅速变化的环境及其合作伙伴组织的需求,对自己进行相应的定位。

三. 战略方向

A. 使命和远景声明

22. 简而言之,项目厅的战略方向可以通过使命和远景声明来制定:

(a) 项目厅的使命是扩大联合国系统及其合作伙伴的能力来执行对于急需的人民十分重要的建设和平、人道主义和发展业务。

(b) 项目厅的远景是通过具备世界级标准的质量、速度和成本效益的管理服务始终满足合作伙伴。

B. 基本价值观和原则

23. 项目厅的价值观源于几个核心来源。头等重要的是《联合国宪章》和相关的国际公认基本价值观和原则。这些对于建立一个值得利益攸关方尊重和支助的组织而言是必不可少的。这些价值观塑造了项目厅的文化,并指导工作人员在开展业务并适应不断变化的环境方面的行为。

24. 项目厅的核心工作是承诺为联合国的行动作出贡献,并帮助提供改善人民生活的具体成果。《千年宣言》描绘了实现这些目标的道路,其中规定:“我们将不遗余力使联合国成为致力实现以下所有优先事项的更有效工具:努力使全世界所有人民实现发展;战胜贫穷、无知和疾病;维护正义;打击暴力、恐怖和犯罪;以及防止我们的共同家园出现退化和受到破坏”。

25. 虽然项目厅在庞大的联合国工具箱中只是一个工具,但项目厅必须有效推动会员国这些有价值的雄心。该战略计划的重点是如何最好地促进千年发展目标,并实现《千年宣言》的价值。

26. 全球契约是与项目厅有关的各项原则的另一个来源。全球契约要求企业在各自的势力范围内接受、支助和颁布一套有关人权、劳工标准、环境和反腐败的核心价值观。虽然全球契约具体涉及私营部门并促进所有联合国行动的内在价值,其采取的报告和独立核查遵守情况的做法可以为项目厅提供启迪。

27. 大会关于三年期全面政策审查的决定对国家所有权和能力的重点强调应使联合国发展系统更加有效。具体来说,三年期全面政策审查要求联合国协调其在国家一级的工作,协调其商业做法并降低交易成本。这些目标使项目厅有机会为其合作伙伴的业务效益和成果作出贡献。

28. 在个体工作人员和其他人员一级，拟议的《联合国道德守则》⁹ 指导并培养独立、忠诚、公正、廉洁、问责制和对人权的尊重。

29. 在此背景下，项目厅承诺如下核心价值观和原则，作为其组织文化和行动的基础：

(a) 成果问责制和有效利用资源。对联合国发展、人道主义和建设和平行动的结果作出最大贡献；积极、切实影响人民生活；及时、全面的财务和业务结果报告；透明度；体现管理效益和效率；最高道德标准。

(b) 尊重国家的所有权和能力。通过为联合国大家庭、国际金融机构或非政府组织的工作直接或间接服务于各国政府。培养和补充但绝不取代国家的能力。

(c) 联合国内外的协调一致。作为一个系统的合作伙伴，按照基本规则行事并为整体作出贡献。

30. 根据这些许多伙伴组织信奉的共同基本原则，项目厅的文化和工作人员的行为将体现专业精神和对满足外地业务需要的集体承诺。因此项目厅的第四项原则将是：

(d) 服务他人。提供服务，为合作伙伴的结果贡献专业知识是唯一的议程。

C. 项目厅业务模式和作用

31. 项目厅业务模式在联合国系统内是独一无二的。虽然许多伙伴组织已经越来越依赖于额外的资源以补充用于其核心结构或业务的摊款或自愿捐款，项目厅则完全依赖于自给费用。虽然联合国系统的其他部分有能力提供政策任务之外的管理服务，只有项目厅拥有提供服务这一专有宗旨。这对于该组织与其伙伴的定位和运作具有深远影响。

32. 通过该战略计划，项目厅的在联合国大家庭中作用和地位应被确立和广泛接受。这一目标的基本要素包括：

(a) 满足最高国际标准的透明、负责的管理服务。项目厅向合作伙伴保证一贯达到商定质量标准、及时性和成本的业绩，并提供针对执行风险的保障措施。

(b) 通过认证核心管理职能、业务流程和履行这些职能的工作人员获得外部承认。项目厅的合作伙伴和供应商因而享有反映国际领先水平的商业做法。

(c) 为联合国建设和平、人道主义和发展业务作出贡献的良好记录。这使合作伙伴了解有关项目厅的信息并对其业绩具备信心。

⁹ 秘书长于 2009 年 3 月 30 日以草案形式印发，供提交大会 2009 年会议。

(d) 系统收集和分享项目厅重点领域的知识。这为项目的设计和执​​行提供了附加价值。

33. 作为联合国“一体行动”努力的一部分，项目厅必须避免任何被视为“任务蠕变”或重叠的情况，也不会挑战任何联合国政治或政策领域组织的作用。项目厅将提供执行服务，使接受服务者能够减少风险、提高速度、质量和成本效益，并侧重其以政策为导向的任务和核心竞争力。

34. 项目厅作为服务供应商的低调姿态是其得到许多伙伴赞赏的另一个特点。合作伙伴出于筹资、宣传或其他目的可能需要树立公众形象，项目厅则致力于实现合作伙伴的满意并为其结果作出贡献。

35. 项目厅在联合国系统内是独一无二；但同一市场内也有其他一些服务供应商。¹⁰ 项目厅有时会与之竞争，有时开展合作。项目厅将目光放在领导和管理方面最好的私营和公共部门做法。项目厅比照最佳的可比私营和公共部门实体衡量其业绩。

36. 但是，项目厅也不同于私营公司。项目厅是一个非盈利性组织，其利润只用来管理其投资组合的金融风险。其“所有者”不能得到投资财务回报；项目厅的动机是满足利益攸关方而非股东的期望。它凭借其在联合国大家庭中的成员身份而不同于私营公司，在冲突或危机期间保持在外地的存在，并促进各国政府和地方社区的所有权和参与。项目厅始终遵行联合国的价值观和原则。

37. 项目厅接受新的活动将取决于这些活动是否符合本组织的价值观和原则，是否配合项目厅的重点——包括提高贡献目标（见第三章）——及其在财务上是否具有可行性。

D. 对项目厅服务不断变化的需求和机会

38. 凡是业务能力缺乏的地方，或者通过共享服务的做法使联合国能受益于额外能力的地方，都是项目厅的机遇。¹¹ 项目厅将与利益攸关方密切合作，确定并加

¹⁰ 例如，国际移民组织、德国技术合作组织、英联邦采办处。

¹¹ “共同服务”和“共享服务”的说法有时交替使用。共享服务不同于一般的服务，因为它们并非由参与组织共同管理。相反，它们是由单个组织管理，由其向感兴趣的组织销售该服务。这样做的目的是：

- (a) 有效支助基于该国的方案活动的交付；
- (b) 促进节约成本，避免为联合国组织带来成本；
- (c) 降低政府、合作伙伴和分包商的交易成本；及
- (d) 增加联合国各实体之间以及联合国系统和外部环境之间的协调和一致。

驻地协调员制度行政管理-驻地协调员制度准则：http://www.undg.org/archive_docs/3594-ACC_Guidelines_on_Administrative_Management_of_the_RC_System.pdf。

强其作为联合国系统共享服务供应商，以及作为国际金融机构、各国政府和非政府组织服务供应商的作用。

39. 项目厅了解大多数联合国实体具备内部执行能力，并通常援引内部理由来保持这些职能。这种情况可能适用于拥有独立运作的国家办事处的高度分散组织，适用于那些倾向于内部能力而非共享服务机会的联合国秘书处、各基金和方案或专门机构的集中采购职能。同样，项目厅认识到一些伙伴机构在某些领域具有担任牵头采购机构的能力，如粮食计划署在粮食领域，联合国儿童基金会在疫苗领域，以及人口基金在生殖健康项目方面。

40. 项目厅的责任是使他人相信其服务在某些领域的比较价值以及专业化、规模经济和共享服务可以为联合国带来的潜在好处。由于各种原因，这一点在过去一直很难。通过其战略计划，项目厅更新了这方面的努力，并寻求那些希望提高联合国效率的会员国的支助。

41. 建设和平、人道主义和发展这三个业务领域都提供了独特的挑战和机遇。项目厅与关键角色的强有力伙伴关系将造就该厅在这些领域的业务地位。

42. 在建设和平方面，项目厅正在准备通过与联合国排雷行动处和联合国维持和平行动部(维和部)的伙伴关系将对排雷行动的成功支助扩大至下列领域：公共秩序和安全；联合国特派团有关基础设施和工程的需求；迅速征聘关键特派团人员；以及选举支助。这种合作的框架体现在 2008 年与联合国主计长的谅解备忘录之中。2008 年与世界银行签署的两份协议提供了一个扩大冲突后工作的平台。项目厅应作为有形基础设施、公共秩序和安全和选举后勤工作方面的执行专家参与到冲突后需求评估任务中。

43. 在人道主义方面，项目厅将对联合国内外现有的组织能力进行补充。项目厅将不会侧重于紧急救济(相关的采购和基础设施工作可能例外)，而侧重于早期恢复，并集中于基础设施重建和创收。项目厅应作为基础设施专家加入灾后需求评估任务，并参与联合国高级别协调以及人道主义小组。

44. 发展领域预期将实现变革，由驻地协调员在国家一级提供更强有力的领导，并直接向政府划拨更多资源。有证据表明这些政府对项目厅的服务需求有所增加，而且这一趋势有望继续。如项目符合联发援框架，得到驻地协调员支助，并符合其本身的重点，项目厅将予以接受。

45. 项目厅围绕合作伙伴对管理和执行支助服务的需求组织自己。每个服务都将由“全球实践领导人”加以协调，由其调动整个组织内的人员，以确保服务质量和知识共享。这种对于特定做法的侧重使项目厅能够作出必要的投资，以实现世界级标准的业绩。

管理业务

46. 项目厅的四个管理业务是项目管理、采购、人力资源和财务管理。这些是项目厅的长期固定做法，将在战略计划期间予以保持。然而，它们也将根据不断变化的需求(如国家能力发展)并针对提高的国际标准进行调整。

47. **项目管理**。项目厅可以管理建设和平、人道主义和发展环境方面的小型或大型、复杂行动。机会包括：

- (a) 冲突后环境中对时间敏感的“和平红利项目”；
- (b) 受自然灾害影响的社区的早期恢复；
- (c) 中、低收入国家的国家执行能力差距；
- (d) 支助开发国家执行能力。

48. **采购**支助项目管理，提供重要的投入并为合作伙伴提供直接采购服务。货物和服务的采购已大大增加，随着直接预算支助的趋势加上对透明度和问责制的进一步重视，将继续增加。机会包括：

- (a) 采购通用物品，如车辆、安全、通信和办公设备通常通过联合国 WebBuy 电子采购平台进行；
- (b) 采购选举、保健/医疗、供水和卫生用品；
- (c) 采购与基础设施有关的服务；
- (d) 托管联合国采购门户：全球市场(Global Marketplace)；
- (e) 为能力有限的政府进行公共采购(包括项目厅在采购规则和合作伙伴程序范围内进行工作，并协助不同采购程序要素的能力)；
- (f) 领导可持续(绿色)采购；及
- (g) 支助开发国家执行能力。

49. **人力资源**支助项目管理，提供关键投入并为合作伙伴提供直接服务。直接服务可作为联合国大家庭共享服务扩大。机会包括：

- (a) 在冲突和紧急情况反应中迅速部署，通常可获得预先核准的名册和待命协议的帮助；
- (b) 征聘和管理办公室和项目工作人员；及
- (c) 参与和管理其他人员，如个人承包商。

50. **财务管理**业务按照捐助者的愿望进行了需求调整，以集中资源并增加直接预算支助。在提供基金管理服务时，项目厅尊重开发署以发展集团的名义管理多方捐助者信托基金的主导作用。迄今为止这不是一个问题，项目厅将确保仍然如此。有些情况下项目厅仍然可能会被要求：

- (a) 在不与开发署或联合国专门机构形成竞争时管理多方捐助者信托基金；
- (b) 监督和/或支助管理捐助赠款或国家当局或国际组织执行的贷款；
- (c) 开展执行伙伴能力评估；
- (d) 确保及时、透明的基金支付；及
- (e) 支助开发国家执行能力。

执行支助业务

51. 执行支助业务在本质上具有专题、部门或方案性质。这一说法表明了项目厅的作用：为拥有政治、政策或实质性任务的合作伙伴提供执行服务。执行支助实践是由需求驱动的，因此可能会有变化。在战略计划期间可能产生一些新的做法，对另一些做法的需求则可能下降。项目厅将每年审查其做法是否合适。

52. 该战略计划将始于五个执行支助实践：有形基础设施；公共秩序和安全；人口普查和选举；环境和卫生。

53. **有形基础设施**是项目厅最大的执行支助业务，项目厅在这方面享有联合国系统牵头机构的地位。在联合国范围内(如与维和部、外勤支助部、管理部、人道协调厅、开发署、人口基金、儿童基金会和人居署)和一些国际金融机构和各国政府有可能建立强有力的伙伴关系。机会包括：

- (a) 作为联合国有形基础设施专家有效参与冲突后和灾后损失和需求评估特派团和小组；
- (b) 设计和建造(包括有关的地方能力建设)建筑物、农村公路和桥梁；灌溉和水/卫生系统以及能源植物；
- (c) 为联合国特派团和营地管理或支助基础设施和工程工作；
- (d) 建立可持续基础设施的投资维护机制；及
- (e) 领导可持续(绿色)基础设施。

54. **公共秩序和安全**将在 2010 年成为一个新的业务，扩大地雷行动实践，预计将通过与维和部、开发署、毒品和犯罪问题办事处、世界银行和政府的伙伴关系将在项目厅有经验的领域和预计需求将增加的领域包括在内。机会包括：

- (a) 安全部门改革；

- (b) 社会治安和司法设施，如警察局、监狱、法院和边境口岸；
- (c) 采购货物，如车辆和通讯设备；
- (d) 人道主义排雷行动和清除未爆弹药；
- (e) 前战斗人员解除武装、复员和重返社会；
- (f) 境内流离失所者回归、重返社会和恢复；及
- (g) 开发国家相关执行能力。

55. **人口普查和选举**是现行的业务，可能有潜力与政治事务部选举援助司、开发署和人口基金进一步密切伙伴关系。虽然项目厅在完整的选举服务方面有经验，在未来它打算将重点放在以下机会上：

- (a) 采购货物，如投票亭和投票箱；
- (b) 处理后勤；
- (c) 征聘和管理支助人员；
- (d) 支助基础设施，如投票站；
- (e) 支助选举观察团；及
- (f) 开发国家相关执行能力。

56. **环境**是面向伙伴关系的支助业务，特别是与联合国环境规划署(环境署)和开发署，并通过他们与全球环境基金建立伙伴关系。它也有一个内部作用，即支助项目厅牵头可持续(绿色)采购和基础设施，并建议有关环境方面考虑的其他做法。机会包括：

- (a) 管理国家、区域和全球项目或提供关键投入以减轻气候变化；
- (b) 危机后环境恢复；
- (c) 执行国际水域、生物多样性、保护区和土地管理举措；
- (d) 管理小额赠款；及
- (e) 开发国家相关执行能力。

57. **卫生**业务在过去三年里越来越得到项目厅的重视。潜在扩大的伙伴关系包括开发署、儿童基金会、人口基金、世界卫生组织、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、世界银行和各国政府。机会包括：

- (a) 采购药品、医疗设备和救护车；

- (b) 与全球供应链管理供应商合作并设计随时提供给各国政府的服务组合；
- (c) 修建医院、诊所、实验室和仓储设施；
- (d) 提供资金管理支助；及
- (e) 开发国家相关执行能力。

各业务之间的相互作用

58. 管理业务和执行支助业务之间存在着协同。其中最重要的内容见下表。任何额外的执行服务(五个执行支助业务以外)的范围将仅限于最重要的合作伙伴需求,并只有在项目厅管理业务领域内并支助其某一个贡献目标时才能被接受。由于需求增加,一些最初不在重点领域内的工作可能升级至执行支助业务地位。

	项目管理	采购	人力资源管理	财务管理
基础设施	X	X	X	
公共秩序和安全	X	X	X	
人口普查和选举		X	X	
环境	X	X	X	X
卫生		X	X	X

四. 业务成果框架

A. 引言

59. 管理和报告业务成果¹²的共同方法是联合国组织均面临的挑战。对项目厅而言,更为复杂的问题是作为服务供应商将业务成果归功于合作伙伴。这使其决定将项目厅的贡献在产出成果中进行报告。然而,由于项目成果及其对人民生计和社区的影响更有说服力,项目厅将与其伙伴合作,尽可能计量并报告这种贡献(见附件1,方法说明)。

60. 在2007-2009年期间,项目厅将其贡献按照9个核心领域进行分类,分别支助建设和平、人道主义援助和发展。这些领域反映了2006年制订的联合国建设和平清单、自然灾害发生后的人道主义援助要求以及千年发展目标。

61. 2010-2013年,项目厅的工作将由四个高级别目标确定。因为为其合作伙伴的工作和成果作出贡献,这些目标被称为“贡献目标”。这些目标使项目厅的核

¹² 通常称为“发展成果”;项目厅使用意义更为广泛的“业务成果”说法,以同时反映建设和平和人道主义成果。

心能力与对其服务的需求和机遇相匹配。这些贡献将被记录在业务成果框架内，如下文所示。

B. 贯穿各领域的关切

62. 在管理和报告已被主流化或贯穿各领域的成果目标(如项目厅的三个目标：两性平等、能力建设和环境)方面存在方法上的挑战。解决这些问题将需要予以特别关注并与伙伴密切合作。它们涵盖所有四个贡献目标，其各自进展将尽可能按照每个目标加以衡量。

63. **两性平等和赋予妇女权力**是发展的关键，本身也是有价值的、以权利为基础的目标。他们是千年发展目标 3 的重点；它们影响到其他目标；它们对于建设和平、人道主义救济和恢复是必不可少的。项目厅在其工作中强调两性平等和赋予妇女权力，并相应衡量和报告其贡献。这种努力将受益于相关合作伙伴的政策能力。

64. **国家能力发展**是联合国系统业务活动的一个中心目标。项目厅通过提供相关服务并分享其知识和经验为联合国合作伙伴为实现这一目标所作的工作提供补充。¹³ 项目厅侧重于卓越的执行，这个领域的需求很高但国家能力往往很低，尤其是在脆弱国家。该组织具有广泛的业务专长，有能力帮助国家对口部门开发执行能力。项目厅将侧重于项目管理、采购和财务管理，包括基础设施设计和施工以及维修能力，以保障投资。项目厅将与其伙伴一道衡量和报告对国家能力发展所做的贡献。在执行这方面角色时它将遵循开发署的文件和其他来源的领先做法。

65. 各国政府越来越多地要求项目厅提供支助以补充自己的能力，项目厅提供的服务必须对于短期和较长期的需求和敏感。在适当的时候，项目厅将从管理整个项目或完整的采购流程转为暂时专注于填补国家执行能力的关键空白，这些空白可能会延迟或以其他方式危及重要的国家举措。

66. **环境的可持续性**引起了全球关注，生活在贫困中的人民很可能首当其冲地承担环境及其他危险，包括自然资源的枯竭和气候变化的影响。虽然环境的可持续性千年发展目标 7 的重点，但它也影响到其他一些目标。项目厅将把环境的可持续性与气候变化作一个贡献目标，并将在所有的贡献目标和做法中将可持续采购和可持续基础设施纳入主流。

C. 贡献目标 1：冲突后重建和平与稳定

67. 贡献目标 1 支助创造条件，促进冲突后局势和脆弱国家的持久和平与发展。这将根据六个业务成果加以衡量，其中三个处理贯穿各领域的问题。

¹³ 大会第 59/250 号决议第 22(f) 段和第 62/208 号决议第 36 段、世界首脑会议成果文件(2005 年 9 月)、联合国发展集团立场声明(2006 年 10 月)及执行局第 2005/36 号决定提供了项目厅参与国家能力建设的依据。

1. 冲突后重建和平与稳定

有助于：

- 1.1. 安全和公共秩序
- 1.2. 正义与和解
- 1.3. 恢复和重建冲突后地区
- 1.4. 两性平等和赋予妇女权力
- 1.5. 加强国家能力
- 1.6. 环境的可持续性

68. 项目厅支助这一目标的服务涉及受冲突影响地区的恢复和重建，并特别重视向受影响人口展现和平红利的时间敏感项目。它们包括境内流离失所者、回返者和难民重新融入社会；清除地雷和未爆弹药；前战斗人员解除武装、复员和重返社会；民警、司法和地方治理，需要建设派出所、法院、监狱和其他政府建筑物；学校和卫生设施；有关能力建设。支助选举对于冲突后恢复和平往往是至关重要的。公共工程管理，如供水和卫生设施、发电厂、灌溉系统和运输均提供了机会。将注重确保加强公共工程部门和其他地方机构的设计、执行和维持能力。

69. 为了便于作出适当的反应，项目厅必须与联合国系统、世界银行和各国政府合作伙伴建立信任。项目厅将寻求作为有形基础设施、公共秩序和安全以及选举后勤工作专家参与冲突后需求评估团。

70. 项目厅将特别关注与有形基础设施相关的环境问题，并将强调冲突后环境中的两性平等和赋予妇女权力。

D. 贡献目标 2：受自然灾害影响社区的早日复苏

71. 贡献目标 2 的重点是尽早恢复，这是在救灾阶段之后并为恢复做好准备，其理想的目标是“重建得更好”。这将按照四个业务成果的目标加以衡量(见下表)。

2. 受自然灾害影响社区的早日复苏

有助于：

- 2.1. 受影响地区的恢复和重建
- 2.2. 两性平等和赋予妇女权力
- 2.3. 加强国家执行能力
- 2.4. 环境的可持续性

72. 项目厅的服务将定位于支助基础设施的破坏评估，然后是恢复和重建灾区。这可以包括住所和住房、道路和桥梁、学校和医疗设施、供水和卫生系统及政府建筑。将作出特别努力促进当地就业和能力建设。劳力密集型工程、职业培训、支助当地承包商和信贷计划将有助于重新启动当地经济的发展。与环境规划署合作处理环境后果提供了另外一个机会。在所有这些方面，两性平等问题都是至关重要的。

73. 为了促进这种贡献，项目厅将作为联合国有形基础设施专家参与灾后需求评估团和人道主义小组以及高级别协调(机构间指导委员会)。在联合国系统内的伙伴关系对于建立项目厅在救灾方面的作用将是至关重要的。

E. 贡献目标 3：人民发展地方经济和获得社会服务的能力

74. 贡献目标 3 为八项千年发展目标中的六项提供支助：消除极端贫困和饥饿；普及初等教育；促进两性平等和赋予妇女权力；降低儿童死亡率；改善产妇保健及防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病。它将按照六个业务成果目标加以衡量。

3. 为人民发展当地经济和获得社会服务的能力做贡献

有助于：

- 3.1. 地方经济发展
- 3.2. 普及初级教育
- 3.3. 改善卫生保健
- 3.4. 两性平等和赋予妇女权力
- 3.5. 加强国家能力
- 3.6. 环境的可持续性

75. 项目厅的贡献将侧重于地方一级经济发展和社会服务。这些通常包括有形基础设施，如农村道路、学校、诊所和当地的政府建筑、创收和采购与健康有关的商品。所有这三个贯穿各领域的问题都对这一目标的实现至关重要。

F. 贡献目标 4：环境的可持续性和适应气候变化

76. 贡献目标 4 支助千年发展目标 7：确保环境的可持续性。这将根据四个业务成果目标加以衡量。

4. 促进环境的可持续性和适应气候变化

有助于:

- 4.1. 环境的可持续性
- 4.2. 适应气候变化
- 4.3. 两性平等和赋予妇女权力
- 4.4. 加强国家能力

77. 项目厅将提供服务，帮助执行适应气候变化的活动、解决自然灾害或冲突后的环境后果、保护生物多样性、国际水域和脆弱地区、执行可持续的能源解决方案、支助面向非政府组织和社区组织的小额赠款。在这样做时，将特别注意两性平等和加强国家执行能力。

五. 管理成果框架

A. 导言

78. 第三章所述的战略方向包括一个使项目厅成为可靠、值得信赖的合作伙伴执行世界一流质量业绩的设想。管理成果框架将有助于项目厅在 2013 年前实现这一远景。它描绘了目标和战略业绩目标。具备关键业绩指标的平衡计分卡将推动项目厅在各级组织的行动并衡量措施执行情况。它们将与单个管理人员和工作人员的目标协议相互链接。

B. 合作伙伴角度

79. 项目厅的利益攸关方，包括会员国和合作伙伴要求获得最好的服务，因此项目厅必须以反应灵敏、可靠和创新的方式达到或超过其预期。项目厅将在其重点领域强调高品质的服务。为实现这一目标已确定了三个战略目标和五个战略业绩目标。

1. 合作伙伴

- 1.1. 加强问责制和透明度
 - 1.1.1. 提供达到或超出预期的服务
 - 1.1.2. 改善沟通
- 1.2. 项目厅成为一个首选服务供应商
 - 1.2.1. 建立牢固的战略伙伴关系
 - 1.2.2. 领先的有形基础设施和采购
- 1.3. 增强为政府服务的能力
 - 1.3.1. 加强国家执行能力

目标 1.1. 加强问责制和透明度

80. 合作伙伴对项目厅的看法在 2007 年和 2008 年大大改善。战略计划的优先事项包括提高成果和财务报告的及时性和质量。这就需要投资于工具(如报告平台)和人员。

81. 除其他措施,随着新的公共网站和新标识的引进,项目厅在沟通方面进展明显。该组织必须确保继续提高其能力,以提供清晰、准确的宣传材料。项目厅特别需要明确沟通其战略计划、其对联合国坚定不移的承诺以及重点领域。

82. 虽然项目厅没有一个政策议程,但作为一个承诺透明度和问责制的公共组织,它必须努力向会员国和一般公众提供有关其活动的资料。它还必须制作关于其价值、宗旨和成果的连贯信息,使人信服项目厅是一个潜在的合作伙伴和良好的工作场所。

目标 1.2. 项目厅成为首选服务供应商

83. 长期伙伴关系对项目厅及其合作伙伴都有好处。2008 年与联合国秘书处、欧洲委员会(财务和行政协议)和世界银行(财务管理框架协议和信托原则协议)新签署的协议为更强有力的伙伴关系打下了基础。将优先考虑与儿童基金会、人口基金以及区域开发银行签署更多的协议。

84. 2009 年 6 月,项目厅与其主要合作伙伴开发署缔结了一项新的战略伙伴关系协议。该协议明确界定了各自组织的工作,并欢迎在有利于两个组织的价值和成果交付时开展合作。该协议是基于除其他外,经由项目厅执行局第 2008/35 号决定生效的修改后的施政安排。它涉及业务事项,规定了在项目厅为开发署方案、项目和活动提供执行服务时的互惠和相互问责制,并明确了联合国驻地协调员/开发署驻地代表作为项目厅国家一级代表的作用。

85. 项目厅将加强其对联合国的贡献,并通过作为共享服务供应商提供执行支助加强对管理问题高级别委员会、发展集团、联合国区域和国家工作队以及联发援框架外地进程的参与和贡献。为了将项目厅牢固树立为首选服务供应商,需要在各级通过政策、工具和培训推动建立一致和快速响应的客户关系管理、与高级别委员会的合作伙伴建立网络、并且最重要的是提交良好的业绩。

目标 1.3. 增强为政府服务的能力

86. 随着政府对服务的需求与日俱增,项目厅必须关注于对服务质量、及时性和成本的期望。为支持这一点,将加强有关的执行政策和手段并对人员进行培训。

87. 项目厅将与联合国合作伙伴(尤其是开发署)以及各会员国密切合作,以确定其为国家能力建设的贡献,重点是执行能力和基础设施(包括维修)以保障投资。

88. 项目厅有时将被要求在其重点领域提供直接执行服务暂时填补国家能力差距，尤其是在脆弱国家，也有最不发达国家和低收入国家，有时是中等收入国家。在这样做时，它必须越来越多地承担国家系统内的部分程序和工作。

89. 随着各国政府对项目厅服务的直接需求增加，该组织将需要通过缔结协定以涵盖其工作人员、资产和活动，建立一个面向各国政府的全面问责制框架。在项目厅已建立区域或国家存在的某些有限地点，将通过指派一名项目厅高级工作人员担任驻有关国家政府代表来促进与各国政府的关系。这种安排将类似于大会向人口基金、联合国妇女发展基金以及联合国人权事务高级专员所作的安排。即使有了这种与各国政府的直接安排，项目厅也应继续利用联合国驻地协调员/开发署驻地代表作为项目厅的代表。项目厅将在国别基础上适用最相关、最具成本效益的解决方案。

C. 业务流程角度

90. 项目厅在其重点领域的服务应等同或超过其他任何供应商。已为 2010–2013 年期间确定了一个战略目标和战略业绩目标。

2. 业务流程

2.1. 加强项目厅的业务能力

2.1.1. 提高项目厅做法的流程效率和效益

91. 项目厅已在制定政策、简化业务程序和开发管理支助系统方面取得进展。新的财务条例和细则澄清了权力、作用和职责，并符合国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。

92. 项目厅正通过战略计划建立一个业务架构，以帮助提高质量、及时性和服务费用方面的业绩。项目厅在过去两年中牢固建立的“从业人员社区”鼓励采用全球和参与性的工作方法。实现和维护世界一流的业绩标准将取决于能否在整个组织内实现质量和企业的一致性。项目厅的管理和执行支助业务将做到这一点。

目标 2.1. 加强项目厅的业务能力

93. 根据“全球做法领导”，四个管理做法都将提高其业绩，并在符合国际标准化组织 9001 管理标准的连贯管理体系内获得外部认证。管理做法的领导者也将承担更多的责任，支助战略伙伴关系、业务发展、质量保证并接受各自领域内的新任务。

94. 根据“全球做法领导”，五个执行管理做法都将响应合作伙伴的需求提高其业绩。在适用的情况下，如在基础设施、药品和扫雷等方面，项目厅将使其工作符合国际或国家标准。将建立个别支助做法的业绩和持续可行性评估机制，用于年度审查。

D. 人员角度

95. 项目厅工作人员致力于承诺并目的明确。该组织将进一步培育这一宝贵的资源。已为此确定了一个战略目标和三个战略业绩目标。

3. 人员

3.1. 改进人才招聘、开发和留用

3.1.1. 提高人员的能力

3.1.2. 提高劳动力的多样化

3.1.3. 提高工作人员的积极性和留用

目标 3.1. 改进人才开发、招聘和留用

96. 根据 2007-2009 年业务战略，项目厅大量投资于其工作人员。新的政策和指示涉及工作人员的招聘、轮调、继任管理、性别平衡以及个体订约人的招聘和管理。有一个框架来协调能力、职务说明和职等，并执行一个在线业绩和成果评估制度。在学习领域也取得了极大进展。

97. 所有这些举措都将在战略计划之下进一步深化。将优先确保来自不同国家和文化的男女工作人员的多样化和平衡。这将在该组织各个级别加以开展并进行衡量。

98. 将大力推行学习，并把重点放在外部认证之上。该措施连同在目标协定的基础上改进个人业绩的做法将大大改善该组织的业绩。

99. 工作人员留用历来是一个问题。引入订正后的分类办法和新的奖励及制裁政策，连同上述举措，应将流失率减少至可接受的水平。

E. 财务角度

100. 项目厅业务需要一个可靠的财政基础，其目的是实现长期财务稳定并管理风险。已为此确定了两个战略目标，各自拥有一个战略业绩目标。

4. 财务

4.1. 持续的财务活力

4.1.1. 改善财务业绩

4.2. 强有力的财务控制和治理

4.2.1. 减轻财务和声誉风险

目标 4.1. 持续的财政活力

101. 作为一个完全自筹资金的组织，项目厅必须获得足够的收入并控制行政开支，包括必要的业务能力投资，以便实现执行局确定的每一个两年期净收入指标。确保项目厅实现这些和其他主要财务目标是执行主任的核心责任，与他/她享有的授权密切相关。

102. 业务准备金在过去三年间稳步增长。目标是在目前的战略规划周期结束前全面补充资金。成本回收和定价政策将每年修订一次。在这方面，在管理问题高级别委员会的范畴内为协助统一作出贡献符合项目厅的利益。必须提高项目厅估计成本和确定收费水平的能力，以避免不合理的经济协议。风险管理必须到位(目标 4.2.)，以尽量减少额外损失。为必要投资融资的能力对于战略计划至关重要，以便确保项目厅服务的质量、及时性和竞争力。

103. 在本报告定稿时，仍难以预料全球金融危机和货币波动对项目厅的影响。这种情况需要保持警惕并作出严格的管理决策。加上公共部门会计准则收入确认原则的影响，在 2009 基准年度项目厅的目标交付和相关收入正在两种情景之下运作，即“实现目标”和“低于目标 25%”。同样，2010 年初步规划也基于两种情景：一种是没有任何增长，一种是收缩。虽然该组织必须以不消耗其业务资源的方式加以管理，但不应排除需要临时削减的情况。项目厅将在 2009 年第四季度确定下一个两年期的计划数字，并在提交执行局的 2010-2011 年预算中提出，供其在 2010 年 1 月批准。

目标 4.2. 强有力的财务控制和治理

104. 一些措施已经到位，以确保改善财务控制：建立了内部审计办公室和战略审计咨询委员会；内部控制和风险管理框架涉及到对委托给项目厅的资金所承担的责任；项目厅保险计划针对业务中断、犯罪或客户或承包商诉讼提供了一定程度的保护；引入了道德操守干事职能，并由一个政策框架提供支助以处理保护举报人事宜；征聘了具备更好资格的金融工作人员并引入了培训计划；颁布了新的财务规则和条例；利用企业资源规划系统帮助改善了财务报告和监督工作。

105. 以这些举措为背景，将作出一致努力管理和减少各类风险，包括管理不善和欺诈行为，并追究本组织各级的责任。区域办事处的监督能力将予以加强。项目厅设定 2012 年 1 月 1 日为全面开始执行国际公共部门会计准则的目标日期。

106. 联合国审计委员会进行的 2006-2007 年审计得到了无保留的审计意见，扭转了前三个两年期的趋势。项目厅必须推进一个积极的趋势，获得联合国审计委员会无保留的审计意见报告。

六. 执行情况：独立监督和咨询

A. 引言

107. 战略计划的执行得到基于公共部门版本平衡记分卡¹⁴管理工具的支助，并得到与管理目标协议及年度业务计划和成果预算制的支助。执行主任和高级管理小组将每季度审查进展情况。年度计划和管理及其他人员的业绩审查将评估其为各自职位所作的贡献。

108. 执行主任将受益于独立监督以及执行局、联合国审计委员会、项目厅内部审计办公室以及大会第五委员会的咨询意见。向执行局提出的独立意见来自战略审计咨询委员会、政策咨询委员会和行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)。

B. 独立监督

109. 执行局在2008年和2009年提出的年度报告中审查了2007-2009年业务战略的执行情况。将在2010年的年度会议上进行最后报告。

110. 2010-2013年战略计划的执行情况将在年度报告中进行审查，特别是2011年年度会议上提交的报告，它将成为2012-2013年两年期预算的基础。战略执行方面的内容将在联合国审计委员会经核证的财务报表和报告中涉及。

111. 项目厅致力于改善其业务和管理结果的报告工作，并寻求有关如何改进报告相关性和质量的指导。项目厅还将在战略计划的四年有效期内寻求修改意见，并将在2014年年度会议上提出有关战略计划执行情况的最后报告。

112. 联合国审计委员会将向执行局提交2010-2011年两年期审计报告，之后每年提交报告。报告将在第一届常会上提交，并同时提出管理意见。项目厅还将定期报告审计建议的执行情况。

113. 内部审计办公室对总部、区域办事处、业务中心和项目进行审计。每年在对该组织面临的风险进行深入评估之后确定审计范围。根据内部审计结果会启动方向修正和管理措施。内部审计报告和管理意见将在年度会议上提交给委员会。

C. 独立咨询

114. 战略审计咨询委员会为执行主任提供有关该组织面临的战略问题的独立意见。它为战略计划编制提供了咨询意见，并将就其执行，包括可能需要的变更提出意见。

¹⁴ 公共部门组织的平衡记分卡。罗伯特·S·卡普兰，哈佛商学院，1999年。

115. 根据执行局第 2008/35 号决定，成立了政策咨询委员会，向执行主任提出关于项目厅在联合国系统中的作用的建议。委员会成员为副秘书长级别，包括开发署、外勤支助部、人道主义事务协调厅、管理事务部和管理问题高级别委员会主席，还有联合国法律事务厅当然成员，将每年举行两次会议。于 2009 年 5 月举行的首次会议就战略计划初稿提出了意见。

116. 该战略计划将跨越 2010-2011 年和 2012-2013 年两个两年期预算。行预咨委会将就执行主任提出的拟议预算向执行局提出建议。

117. 除了正式安排之外，项目厅将寻求通过年度调查并利用一切对话机会获得其合作伙伴的反馈。这项工作将在所有各级展开，包括整个组织的业绩、各单位和做法直至个别项目。
