



第六十六届会议

议程项目 117

千年首脑会议成果的后续行动

## “一体行动” 所获经验教训独立评价

### 秘书长的说明

根据大会关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议第 21 段，经与会员国协商，秘书长任命九名专家，以个人身份担任“一体行动”试点所获经验教训独立评价问题评价管理小组成员。

秘书长谨向会员国转交评价管理小组主席于 2012 年 6 月 12 日提交大会主席的独立评价报告。



## 2012年6月12日评价管理小组主席给大会主席的信，其中转交关于“一体行动”所获经验教训独立评价的报告

我谨以秘书长任命的“一体行动”所获经验教训独立评价问题评价管理小组当选主席的身份，向你提交最后评价报告。

根据大会第64/289号决议第21段所认可的此项评价工作的特别安排，评价报告应在大会第六十六届会议期间提交给大会主席。

根据联合国评价小组的准则和标准，评价报告需要得到主管当局和管理层对报告所提建议作出明确的回复。因此，我自行决定将报告同时提交秘书长。

我感谢你有关独立评价的资料载列于大会主席的网站 [www.un.org/en/ga/president/66/](http://www.un.org/en/ga/president/66/)。有鉴于会员国对评价的浓厚兴趣，我十分赞赏这一沟通办法。

再次感谢你给予独立评价工作的支持，并向你致以最崇高的敬意。

评价管理小组主席

莉利亚姆·弗洛雷斯·奥尔特加·罗德里格斯(签名)

## 关于“一体行动”所获经验教训独立评价的报告

### 摘要

本报告概述 2011-2012 年间根据大会在第 62/208 号决议第 139 段和第 64/289 号决议第 21 段中的要求对“一体行动”所获经验教训进行独立评价的结果。

报告阐述了“一体行动”的背景(第一节),评价的任务规定、模式、宗旨、目的、范围和方法(第二节),“一体行动”的组合形式(第三节),调查结果(第四节),结论(第五节),建议(第六节),所获经验教训(第七节)和结束语(第八节)。

本简要报告以一组咨询人编写的一份完整的评价报告为依据,其中载有根据联合国评价小组的准则和标准而列出的大量证据和分析。

## 一. “一体行动”的背景

1. “一体行动”办法源自关于联合国系统发展领域业务活动的政府间决策。大会在 2001、2004 和 2007 年通过的关于三年度全面政策审查问题的决议<sup>1</sup>中呼吁加强这一系统。为了响应这一呼吁，开始试行“一体行动”。
2. 《2005 年世界首脑会议成果文件》(见第 60/1 号决议)含有使联合国发展系统更加一致、有效和具有现实意义的建议。会员国建议，通过加强驻地高级官员的作用，无论是特别代表、驻地协调员或人道主义协调员的作用，并通过建立统一的管理、方案拟订和监测框架，来开展业务改革，从而提高联合国国家活动的收效。
3. 大会在《世界首脑会议成果文件》中请秘书长进一步加强联合国业务活动的管理和协调，并就发展、人道主义援助和环境领域更严格管理的实体提出建议，供会员国审议。为此，秘书长任命了联合国全系统一致性问题高级别小组，小组于 2006 年 11 月提出了题为“一体行动”的报告(见 A/61/583)。
4. 高级别小组的一个关键性建议是，联合国系统应当在国家层面上“一体行动”。这包括采用“四个一”办法，即“一个领导”、“一个方案”、“一个预算”，适当时包括“一个办事处”。
5. 这项建议是在加紧实现千年发展目标和其他国际商定发展目标的进展这一框架中酝酿的。报告并包含了关于中央层面新的施政和经费安排问题的有深远意义的建议，以便支持“一体行动”办法。
6. 会员国并未赞同高级别小组的多数建议，但是这些建议促成在 2008 年、2009 年和 2010 年通过了关于全系统一致性问题决议(第 62/277、63/311 和 64/289 号决议)。
7. 2006 年底，秘书长正式宣布，有八个国家自愿试行“一体行动”办法，它们是，阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南。秘书长请联合国发展集团主席根据方案国家所表示的兴趣，率领该集团的行政首长作出努力，推进“一个联合国”倡议。
8. 试点的目的是使联合国系统能够在与东道国政府的合作之下、并为支持国家发展目标，拟订出一些办法，来加强国家层面的一致性、效率和效力；减少国家合作伙伴的业务开支；测试在各种国家背景下采用怎样的办法最为适当。
9. “一体行动”的活动始于 2007 年初。八个试点国家政府的代表以及其他自愿采取“一体行动”的国家政府的代表于 2008 年在马普托、2009 年在基加

<sup>1</sup> 第 56/201、59/250 和 62/208 号决议。2012 年起，大会对业务活动的三年度全面政策审查改为每四年一度的工作。

利、2010年在河内、2011年在蒙得维的亚开会，交流经验教训，商议前进方向。

10. 2007年，联合国评价小组对“一体行动”试点项目进行了可评价性评估。2010年，八个试点国家中的七个(阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南)开展了深入的由国家主导的评价。

## 二. 对“一体行动”的独立评价

### A. 评价的任务规定和模式

11. 对“一体行动”的独立评价最初是由大会在2007年12月19日关于三年度全面政策审查问题的第62/208号决议中要求进行的。大会又在2010年7月2日关于全系统一致性问题的第64/289号决议第21段中重申了这项任务。

12. 大会第64/289号决议认可了秘书长所建议的独立评价模式。决议委托一个地域上平衡的评价专家小组即评价管理小组来监督评价工作，该小组由一个秘书处和一个咨询人团队提供帮助。评价管理小组的成员名单见本报告附件。

### B. 评价的宗旨、目标和范围

13. 独立评价的最终目的是为2012年底开展的四年度发展业务活动全面政策审查提供参考，并为涉及到全系统一致性问题的其他政府间进程提供参考。

14. 评价的总目标是衡量“一体行动”带来的推进作用和增值，并总结对联合国系统有重要意义的经验教训。这项工作旨在综合评价从试点经验中获得的经验教训，而不是对它在不同国家的执行情况作对比分析。在评估“一体行动”的总体进展时，评价工作采用了与现实的关联性、效果、效率和可持续性标准。

15. 评价涵盖了2006年(即“一体行动”开始前的一年)至2011年的阶段。其任务是要评估：(a) 自愿的“一体行动”举措在八个试点国家中的情况；(b) 从试点经验中了解到的进展、程序和背景，以及获得的经验教训；(c) “一体行动”仍然面临的挑战，以及在总部、区域和国家层面涉及到“一体行动”或由“一体行动”触发的联合国改革方面的体制性问题。

16. 评价不包括所谓的“自行启动国”，即选择采用“一体行动”或其中一些要素的其他一些国家。评价也不审议采用“改良的”联合国发展援助框架的国家。此外，评价并不考量联合国发展系统在单独的试点国家或各个试点国家内的总体执行情况。

### C. 关键的评价问题

17. 根据独立评价框架职权范围，关键性评价问题构成了工作的基础：

- “一体行动”的初衷是什么？
- 为什么一些国家自愿参加，“一体行动”的意图与这些国家的情况有何关系？
- 为推展“一体行动”，在国家、区域和全球层面开展了何种进程？提供了哪些资源？
- 国家层面的进展情况如何？国情如何影响“一体行动”的执行方式？
- 有鉴于原来设定的目标，“一体行动”（在国家、区域和全球层面）促进了哪些最重要的变革？是否产生了未预计的结果？这些变革和结果是如何以及为何产生的？
- 联合国系统（尤其是联合国系统各实体的总部）如何支持和/或限制了“一体行动”的执行和结果，或者如何产生了未预计的结果？
- 根据“一体行动”举措所作的积极贡献或者面临的挑战，有哪些关键经验教训可以纳入联合国系统今后的工作之中？

#### D. 基于变革模式理论的办法

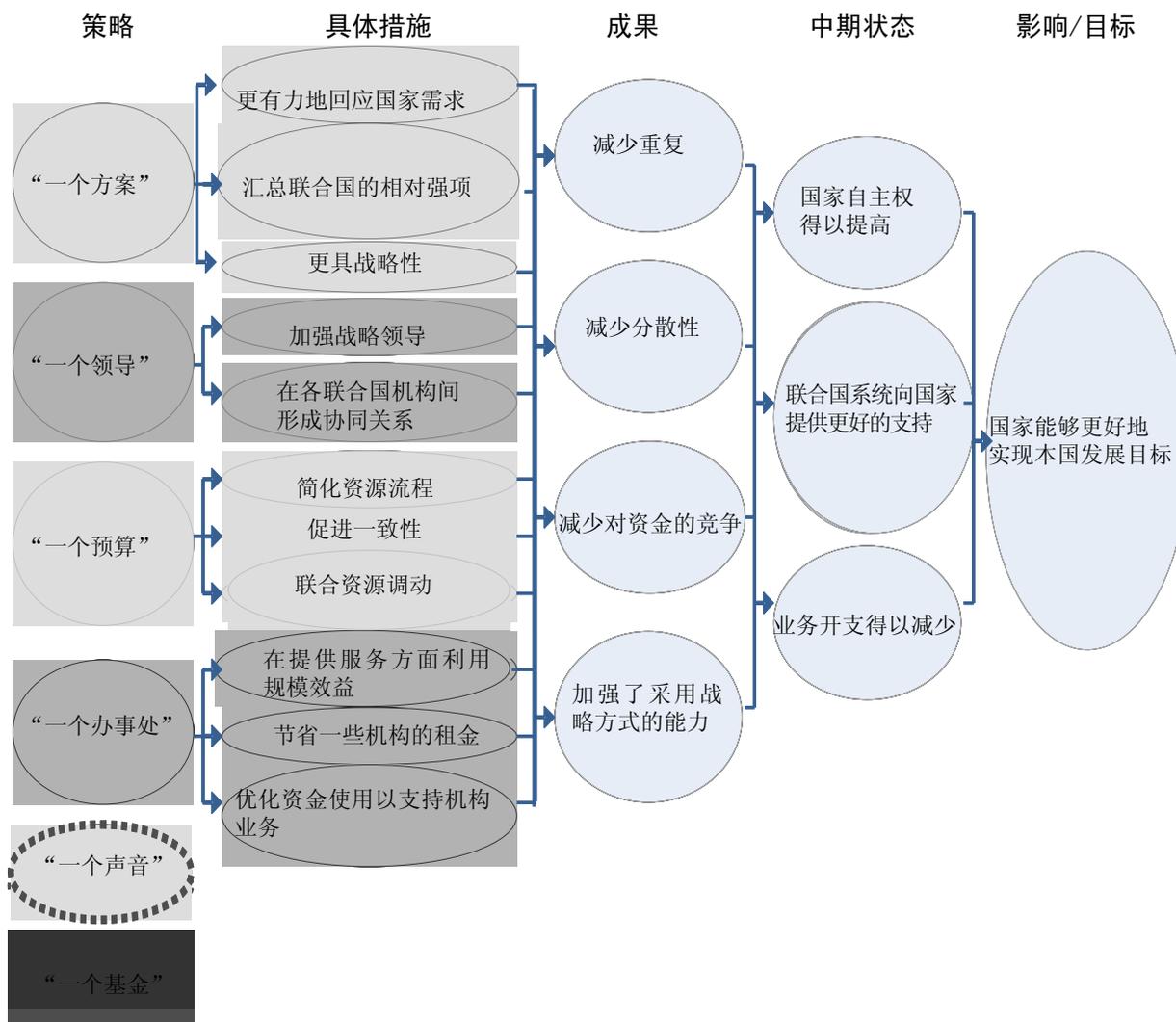
18. 高级别小组的报告提出了“四个一”的理念：“一个方案”、“一个领导”、“一个预算框架”和“一个办事处”。这便是“一体行动”的最初框架。评价工作的理论模式就是以“四个一”为依据的。

19. 但是，后来发现在执行过程中其他战略取得了显著地位：其中特别是不同于“一个领导”的“一个声音”的理念，以及不同于“一个预算框架”（或称“一个预算”）的“一个基金”理念。在实践中，多数试点国家都推行了“六个一”。这一点在评价工作的数据收集和分析中得到了认识。

20. 由于对执行“一体行动”并没有商定的共同框架，除了“六个一”的广泛定义，因此为评价工作起见，首先有必要确立一个在国家和联合国系统层面考量其影响的基本模式：即变革模式的理论（见下图）。

21. 模式显示试点国家争取前进的方向，其最终目标是能更好地实现本国的发展目标。该理论显示了国家层面争取实现目标的不同水平的措施和成果。

图 1  
国家层面“一体行动”的通用变革理论



22. 采用“四个一”和相关的措施是为了帮助实现四个即时成果：减少重叠、减少分散、减少对资金的竞争，以及加强采用战略方针的能力。

23. 这些直接的结果本身并不会带来各国能更好地实现本国发展目标这一最终目的。还需要有更高层次的成果或中期状态，作为实现目标的途径。

24. 现已确定三个中期状态：国家自主权增强、联合国系统更好地向国家提供支持，以及往来业务成本减少。如果这些都得以充分实现，将会大力推动朝实现目标方向迈进，尽管可能还不足以实现目标。

## E. 方法

25. 在为期三个月的开始阶段，系统审查了二级数据来源，包括：(a) 联合国系统的背景文件；(b) 8 个试点国家中 7 个国家所开展的由国家主导的评价，<sup>2</sup> 对这些评价的独立性、可信度及其对于独立评价的作用进行了审慎评估；(c) 与巴基斯坦“一体行动”试点项目有关的文件；(d) 总部和区域两级“一体行动”举措所引起或者因支持这些举措而产生的系统性问题的相关文件。

26. 在为期六个月的执行阶段，上文所述的变革理论办法是评价工作整体方法的基础。在制订导则以指导国家和其他级别的数据收集工作以及分析在一国之内和各国之间做了哪些工作、为什么做和取得什么成果时，变革理论是一个关键要素。这个过程帮助了汇集和分析数据，以便回答重要的评价问题并且对照评价标准来评估“一体行动”的业绩。

27. 走访了所有 8 个试点国家，目的是从国家政府、其他的国内利益攸关方、驻地协调员办公室和联合国国家工作队处收集一级数据。所有试点国家的驻地协调员办公室和联合国国家工作队都完成了供资和业务做法问卷调查。通过这些调查获得了强有力的事实证据。在区域一级(曼谷、日内瓦和巴拿马)和总部一级(日内瓦、纽约、罗马和维也纳)与利益攸关方进行会谈，并在纽约与会员国常驻代表团的工作人员进行了会谈。

28. 对所有数据进行了核实和三角测量，并使用变革理论对数据进行进一步分析，从而就 8 个试点项目及其与联合国系统其他组成部分之间的互动问题形成结论、提出建议并总结经验教训。

29. 本摘要报告的基础是一份包含来自所有来源大量证据的完整评价报告。该完整报告中载有经试点国家驻地协调员办公室和联合国国家工作队核实的详细的国家情况表。

## F. 咨询利益攸关方

30. 在完成两份报告的过程中，考虑到了试点国家和其他会员国以及发展集团成员、管理问题高级别委员会、方案问题高级别委员会和联合国评价小组提供的大量评论意见。尽管如此，两份报告中表达的观点均为评价管理小组在咨询人小组收集的证据基础上得出。

## G. 局限

31. “一体行动”实施方法的多样性给独立评价工作带来挑战。由于国家背景情况极为不同，很难归纳出一般性的调查结果和结论。

32. 为评价政策、方案和计划的成果，通常需要准确判定执行这些政策、方案和计划之前的情形，但基准数据却大量缺失。

<sup>2</sup> 阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南。

33. 多数情况下无法立即获得关于方案成果和业务做法的资料。方案管理范围和做法方面的不一致、多种多样的监测和评价方式、预算框架的不同以及管理信息系统尤其是财务信息系统的失衡和不完整，阻碍了数据汇总和对不同来源的信息进行三角测量。

34. 发展集团在 2010 年 10 月才推出计算往来业务成本的方法。这一方法尚未在联合国国家工作队得到广泛运用。因此，计算往来业务成本的数据非常有限。

### 三. 一体行动的构成

#### A. 试点国家一级

35. 根据世界银行当前的分类,8 个试点国家中有 2 个是中上收入国家(阿尔巴尼亚和乌拉圭),3 个中低收入国家(佛得角、巴基斯坦和越南),3 个低收入国家(莫桑比克、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国)。这些国家的收入状况部分说明了为什么它们在官方发展援助、联合国发展援助以及通过“一体行动”倡议提供支助的水平方面存在重大差异。

36. 所有试点国家都实行了“一个方案”、“一个领导”、“一个预算框架”和“一个基金”战略。多数试点国家还增加了“一个声音”战略,作为与“一个领导”不同的办法。“一个办事处”作为组成部分之一,目的是在遵循减少往来业务成本的同时,推动联合国各办事处同地办公。

37. 试点国家以不同方式执行“一个方案”战略。一个主要的战略性发展变化与联合方案有关。第一代“一个方案”一致采用联合方案,但在管理和执行方面存在许多差异。在第二代时,开始出现一些变化。一些国家从联合国发展援助框架转向联合国发展援助方案,通常伴随着从联合方案到联合规划方案的转变。其他变化发生在总体监督和管理方面,包括让政府正式参与方案规划和资源分配,使用主题协调小组以及委托开展由国家主导的评价。

38. “一个领导”战略让联合国国家工作队能一起开展方案拟订和资源分配工作。尽管联合国系统在其提供服务的绝大多数国家都设有驻地协调员职位,但这个职位在“一体行动”国家取得了更突出的地位。与一些试点项目在这方面的进展相关,规范各个组织的利益与国家工作队整体利益之间关系的行为守则得到联合国国家工作队成员的自愿遵守。任命联合国开发计划署(开发署)国家主任的做法加强了驻地协调员与开发署驻地代表之间的防火墙。

39. “一个声音”虽然不是“一体行动”的正式组成部分,但所有试点项目都在不同阶段推出“一个声音”战略。一些国家认为它是“一个领导”的子内容,另一些国家则视其为“一体行动”中一个完全独立的组成部分。所有国家均认为共

同的政策立场是“一个声音”战略的组成内容。其他要素仍有待于在一些国家得到发展，例如将联合通信工作队和共同网站做法正规化。

40. 所有国家都采用“一个预算框架”，目的是确保计划开展的活动及其成果的透明度，发现资源和供资缺口并提升业绩。在“一个方案”框架下联合调动资源是所有试点项目的一个主要创新。

41. “一个基金”成为联合国包容式参与的催化剂，让范围更广的各种组织参与进来，无论它们规模大小，是驻地组织还是非驻地组织。“一个基金”是在一些国家用于筹集最好是多年期且无指定用途的额外资金以开展“一个方案”的共有补充资源池。“一个基金”在规模上差异很大，对“一个方案”产生重大影响。“一个基金”使得国家政府能更灵活地在以往发展援助框架没有涉及的创新领域使用联合国援助。

42. 有 15 个捐助者<sup>3</sup>支持“一个基金”和“扩大供资窗口”，在 2008 年和 2011 年之间提供了总计 5.85 亿美元的资金。5 个捐助者的捐助承诺占全部承诺的 83%，它们是加拿大、荷兰、挪威、西班牙和联合王国。

43. 在各组织之间进行资金分配时，依据的是就“一个方案”各参与方的作用和职责所达成的协定、有关方案的供资需求和业绩情况。在多数试点项目中，“一个方案”主动与之前的联合国发展援助框架紧密结合，让基金和方案占据主导地位。按所有试点项目计算，67%的资源给予各基金和方案，29%分配给专门机构，4%给予非驻地机构。

44. “一个办事处”战略没有得到一致执行，但所有试点项目都实行了业务简化和统一措施。这个概念的重点是采购、征聘和信息技术系统等领域。

## B. 系统一级

45. 2007 年启动“一体行动”是作为 2005 年世界首脑会议后续行动的更大规模改革的一部分。当时在更广泛的改革进程和理念的影响下，许多联合国组织本身都在进行主要的结构性和政策改革，推动形成一种全系统一致的精神。由于各个组织力求让内部改革配合全系统一致性，因此这些单个的努力能相互促进并形成合力。同时，主要通过发展集团，联合国各组织加强参与机构间机制。

46. 虽然各个组织的改革进程情况各异，但也有一些共同要素，包括在各级引入成果管理制原则，倾向于权力下放，在区域和国家两级加强能力，拟定中期战略计划以及简化和统一业务做法。

<sup>3</sup> 澳大利亚、奥地利、加拿大、欧洲联盟、芬兰、法国、爱尔兰、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、西班牙、瑞典、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。这个数字将瑞典政府与瑞典国际开发合作署计作一个捐助者，将瑞士政府与瑞士发展合作署计作一个捐助者，尽管它们在多方伙伴信托基金办公室门户中显示为单独的账户。上述供资总额没有计入为发展业务协调办公室和一些专门机构提供的资源，也没有计入一些捐助者为派遣专业工作人员在限定的期间内到一些驻地协调员办公室(如越南)工作而提供的额外支持。

47. “一体行动”试点项目促进了在系统的较高层面(主要是发展集团)以及联合国各实体内部的改革。2008年,发展集团创设了管理和问责制。该制度利用之前的机构间协定,为联合国提供更为协调和强有力的管理制度。该制度力求在驻地协调员与联合国国家工作队之间相互问责(横向问责)原则与代表个人对其所在组织直接负责和承担责任(纵向问责)这两者之间取得平衡。

48. 管理和问责制还附带一系列指导工具,用于驻地协调员和国家工作队评估、驻地协调员工作说明和职权范围、行为守则模板和报告格式。还拟定了行动计划以执行管理和问责制。

49. “一体行动”举措还惠及简化和统一业务做法以及减少往来业务成本的努力。主要通过发展集团的联合筹资和业务运营网络以及管理问题高级别委员会,业务做法和共同事务成为机构间一级的主要工作重点。发展集团与管理问题高级别委员会联合拟定了在信息和通信技术、共同事务和采购以及多方伙伴信托基金管理等领域的重要准则和工具。

## 四. 结论<sup>4</sup>

### A. 一个方案

50. 在所有“一体行动”试点项目中,“一个方案”在应对国家需求和优先事项的努力中一直发挥核心作用。但它在正确平衡战略重点与包容性这一方面提出了挑战。许多精力花在了增加试点国家获取非驻地机构任务和资源的机会方面。

51. “一体行动”刚开始时,更多采取联合方案的模式。由各组组织构想并拟定干预措施。在一些情况下,这些干预措施是将现有方案翻新成“一体行动”。这种第一代办法日益被联合拟订方案的做法所取代。后者以评估联合国支助在哪些领域能最佳应对国家需求和优先事项为基础,重点放在联合国系统能作出最佳贡献的共同成果上。第二代联合拟订方案在许多情况下使得与捐助者方案和活动的关系得以改善。正在形成的新办法是将联合拟订方案融入联合国发展援助计划,而非联合国发展援助框架。

52. 根据“一个方案”第一代模式实施的项目和方案的年度报告和评价报告反映出许多成果,特别是在性别平等、人权和艾滋病毒/艾滋病等共有问题上的成果。然而,极难用证据证明这些成果与之前非“一体行动”方案所取得的成果存在显著不同。

53. 试点国家投入大量努力以改进对“一个方案”的监测和评价体系。这是一项非常复杂的工作,尚未产生令人满意的结果。

<sup>4</sup> 本报告的这一节摘要概述了咨询人在其编制的一份单独的完整评价报告中提供的广泛证据。在不同级别分析变革理论的其他有关结果见第五节(结论)。

54. 随着试点国家朝着联合拟订方案文件方向取得进展，各基金和方案仍必须单独拟订共同国家方案文件，仅报告其自身活动。这是必要的，这样各基金和方案的执行局才能批准这些文件。专门机构不受影响，因为它们的业务活动不需要得到理事机关的批准。

#### B. “一个预算框架”

55. “一个预算框架”是一大创新，它使联合国国家工作队能够把所有已列入计划和计算成本的方案活动集中列报于一个地方，同时说明包括“一个基金”在内的已有或预计供资来源。试点国适用该框架的方式不尽相同。

#### C. “一个基金”

56. 几个捐助国为“一体行动”倡议提供了积极支持。它们除了向“一个基金”捐款外，还通过提供资金或借调人员，向驻地协调员办事处提供了国家一级的援助。捐助方还向发展业务协调办公室和发展集团区域小组等全球或区域一级的协调机构提供了援助。

57. 来自“一个基金”以及扩大供资窗口和千年发展目标基金的补充财政资源，在调动更多的组织携手努力方面确实发挥了至关重要的作用。这些基金作为专用和可预测供资的创新机制，有助于采取各项举措，以满足国家的需要和实现优先目标，特别是在交叉问题上。然而，有人怀疑这些新安排能否持续，因为目前捐助方的承诺还存在不确定性。

58. 多方伙伴信托基金办公室作为“一个基金”的行政代理机构所发挥的作用，有助于在某种程度上统一财政办法。多方捐助信托基金办公室还负责管理千年发展目标基金和扩大供资窗口，为采纳“一体行动”办法的国家提供支持。

#### D. “一个领导”

59. 试点国要求驻地协调员发挥更大的领导作用，还要求驻地协调员和联合国国家工作队成员加强相互问责。尽管联合国发展集团通过管理和问责制系统为解决这个问题做出重大努力，但各组织内部的垂直问责仍优先于国家一级的横向问责。驻地协调员接受联合国国家工作队和整个联合国系统的问责，却无权指挥联合国国家工作队成员。

60. 虽然取得了进展，通过任命开发署国家主任，加强了试点国驻地协调员系统的共同自主权，但国家工作队成员仍对整个联合国系统驻地协调员和开发署驻地代表之间的防火墙所发挥的实际作用表示保留。

#### E. “一个声音”

61. 统一发出“一个声音”为宣传和政策对话提供了更大的一致性，提高了能见度，并帮助在工作人员中培养联合国身份认同感与文化。目的是就具体的政策和

交叉问题提出统一的联合国立场。这一办法的其他要素包括：联合的传播团队、共同网站以及设法采用一个全联合国的标识，还要创建特定的组织“品牌”。组织品牌的部分内容，尤其是在对某个组织的具体产出采用双重标识概念方面遇到阻力，因为一些组织担心其特定信息会被削弱。

## F. “一个办事处”

62. 试点国表明，可以通过扩大共同事务和简化业务做法，尤其是在采购、信息和通信技术和员工招聘等方面这样做来实现增效。事实证明，共用联合国房地和统一财政及人力资源管理等领域的业务做法较为困难。

63. 通过“一个办事处”战略尝试采取创新办法来实现增效和减少往来业务成本的实施工作遇到种种挑战。联合国国家工作队均报告通过“一体行动”节省了费用，但总体成本和方案价值方面的节余较小，如果从工作人员为节省费用所需花费大量时间看，情况尤为如此。本国和国际中级工作人员发挥了关键作用。总体而言，“一体行动”办法使所需人力和财政资源方面的成本大幅增加。

64. 由于企业财务及会计术语和定义不同，针对具体组织的财务报告无法合并。出于这个原因，目前仍无法对“一体行动”给联合国系统实际节省的往来业务费用进行评估。没有任何实例表明节省的费用被重新投入各个方案。在有些国家，对利益攸关方如何看待具体业务做法带来的往来业务成本变化进行了调查。总体反馈是认为“一体行动”降低了捐助方和国家伙伴的往来业务成本。

65. “一体行动”未能汇总管理信息。关键数据仍需临时从各个来源手工编纂。这给试点国接受联合国系统的问责带来重大挑战。

## G. 总部和区域一级的支持

66. 在试点国的驻地协调员和国家工作队认为，总部和机构间系统给予的支持不够。他们尤其认为，系统支持没有及时提供以处理须由国家决定的问题。另一方面，高级别利益攸关方则大量引用往往根据具体特派团情况而向试点国发布的“一体行动”指导方针以及许多培训计划来支持改革。

67. 区域办事处和发展集团区域小组向试点国提供的支持没有明显多于向其他国家提供的支持。各组织的区域办事处和区域小组所在地理位置不同，给协调一致和统筹连贯的区域支持带来了挑战。各小组的职能和能力仍在演变，有些中心的业务和技术支持结构大于其他中心，但为了切实发挥作用，它们都需要更多的时间和资源，还需要所有组织的持续参与。

68. 区域小组和联合国区域委员会之间的关系也需要得到澄清，以确保有效互补和协同增效。区域委员会有两个功能。它们是区域决策和制定标准的政府间论坛。它们还按要求执行区域技术合作方案，并作为非驻地机构为区域和跨界问题提供

一些有限的国家一级支持。它们还可以辅助区域小组，而区域小组主要是联合国各组织在国家一级的内部管理、监督和支持机构。

## 五. 结论

69. 基于上述结论并参照上文第二节所述变革模式理论，对“一体行动”得出评价结论。这种评估涉及“一体行动”各战略(“六个一”)的不同进展程度、成果、中期状态和目标。最后的评估审议了各项评价标准(关联性、有效性、效率和可持续性)。

70. 针对每个进展程度的结论旨在确定各个强点和弱点，审议不同要素的相对重要性及其相互关系，并提出系统分析。每个要素都按表 1 所列五点评级评分。所有评级都要求评价人员根据证据和结论做出判断。每个评分都在不同方面做了三角测量，包括：对每个要素的结论进行比较，以评估相对进展情况；根据整套标准对每个要素进行评估；对评价小组不同成员的评估结论进行比较。

表 1  
进展和业绩评级

进展和业绩评级	特点
很大	有几个重大积极因素，没有消极因素
大	有几个重大积极因素，也有几个小的消极因素；或有几个(不那么重大的)积极因素，但没有消极因素
中	积极因素在某种程度上超过消极因素
小(在评价标准中即为“弱”)	消极因素在某种程度上超过积极因素
很小(在评价标准中即为“很弱”)	消极因素大大超过积极因素

71. 这些评分力求公正和透明地评估“一体行动”进程的各级成果。这些进程大都是联合国系统的内部程序，也是联合国系统为更好地支持方案国谋求实现本国发展目标而开展的工作。评分的意义并不是要对所有试点国或每个试点国的业绩做出任何判断。同时，充分肯定了联合国工作人员为使“一体行动”行之有效而做出的重大承诺和开展的艰苦工作。还应承认在某些情况下，“一体行动”不得不对恶劣的外部条件，如人道主义危机、发展伙伴的财政紧缩需要以及对持续开展工作产生不利影响的政治变化。

### A. 关于各项战略的结论

72. 表 2 综述了“四个一”和其他两个战略即“一个声音”和“一个基金”在试点国设法应对的挑战背景下所取得的进展。

73. 根据本次评价收集的证据得出以下结论，即“一个方案”、“一个领导”、“一个预算”和“一个基金”都取得中度进展。它们都有一些优点，也有折抵优点的弱点。“一个声音”战略取得高度进展，具有几个优点和为数不多的弱点。

74. “一个办事处”战略没有取得什么进展。尽管联合国国家工作队和工作人员做出大量努力，取得了一些显着成就，但仍存在大量折抵优点的弱点。这些弱点表明，如不在联合国系统一级进行必要的改革，国家一级的改革就会受到限制。

表 2  
各项战略(“六个一”)的进展程度

战略	成绩	挑战	进展评估
“一个方案”	<p>解决交叉问题的范围有所扩大</p> <p>各方案都交付成果</p> <p>方案更加一致</p> <p>援助方案的范围有所扩大</p> <p>非驻地机构能够根据国家需要更高级别地参与</p> <p>学习经历；第二代“一个方案”的设计得到改善</p> <p>联合方案趋于转变为联合拟订方案</p> <p>政府的往来业务成本降低</p>	<p>首批“一个方案”基本上是由现有方案修订改造形成的</p> <p>一些联合方案要管理的伙伴和成果太多</p> <p>小规模活动数目偏高</p> <p>联合国国家工作队的往来业务成本偏高</p> <p>监测和评价尚无法捕捉到因“联合”或参加“一体行动”而得到的更多发展成果</p>	<p>中</p> <p>向联合拟订方案的转变是一个大有前途的学习经历，由此产生了能有效处理交叉问题的“一个方案”例子</p> <p>在平衡重点与包容以及成果监测和评价方面仍存在挑战</p>
“一个领导”	<p>各组织之间更加一致</p> <p>协助联合国国家工作队协调“一个方案”</p> <p>与政府的合作得到加强</p> <p>驻地协调员办事处为协助驻地和非驻地机构提供了人力或其他资源</p> <p>驻地协调员与开发署驻地代表之间的职能分工(防火墙)得到改善</p>	<p>各组织仍须接受各自理事机构的问责</p> <p>联合国国家工作队几乎没有横向问责</p> <p>驻地协调员和联合国国家工作队之间的问责程度不平等</p>	<p>中</p> <p>驻地协调员的职能得到加强，但仍缺乏权威，因为纵向问责优先于横向问责</p> <p>防火墙不能完全解决两个职能之间的潜在利益冲突问题</p>

战略	成绩	挑战	进展评估
“一个声音”	<p>“一个声音”使得联合国国家工作队内外沟通、特别是与各国政府的沟通更加一致</p> <p>各组织通过必要数量改善了外部环境</p> <p>有助于内部支持“一体行动”</p> <p>支持了有关规范制订问题的宣传工作</p>	一些试点国的人力和财政资源不足	<p>大</p> <p>在联合国实体授权任务及其专长基础上，就关切问题进行协调一致的沟通被广泛视为一个重大进展</p>
“一个预算” （“一个预算框架”）	整个联合国系统的国家一级所需资源，包括通过“一个基金”提供的资源透明度提高	各试点国采用“一个预算框架”的情况仍不平衡	<p>中</p> <p>“一个预算框架”为充分计算联合国系统所有已列入规划的发展活动成本提供了可能性</p> <p>不同国家使用情况的不平衡对数据汇总和报告构成挑战</p>
“一个基金”	<p>国家政府和联合国国家工作队的灵活性因资金具有“轻度”专用或非专用性质而有所提高</p> <p>使非驻地机构和派驻有限人员的机构能够参与</p> <p>通过为非驻地机构和派驻有限人员的机构的参与提供财政支持，政府和创新领域利用联合国援助的灵活性有所提高</p> <p>在一些国家，“一个基金”资助了联合国改革进程的部分费用</p>	<p>总的来说，“一个方案”仍严重依赖非核心资金</p> <p>各试点国的“一个方案”供资比例，特别是第二代“一个方案”的供资比例有很大差异</p> <p>“一个基金”的规模在各国之间有所不同，对“一个方案”可在何种程度上发挥创新作用产生巨大影响</p> <p>“一个基金”的相关资金水平能否实现可持续性，因为有些主要供资者已表示要撤资</p>	<p>中</p> <p>具有补充传统的核心资金和非核心资金潜力的创新型供资工具</p> <p>尚未充分发挥其潜力，因为资金仍被部分指定了用途</p> <p>高度依赖极少数捐助方的支持</p>

战略	成绩	挑战	进展评估
“一个办事处”	在共同事务方面取得进展 实现了规模经济 服务得到改善	没有统一的规则和条例 没有采用统一的往来业务 成本计量办法 没有可用于评估节余的综合 成本数据 业务费用依然偏高 工作人员为节省费用所花 费的时间非常多 只有几个机构共用房地	小 几个业务做法得到简化， 但旨在统一管理系统的宏 大改革没有取得很大进展

## B. 在即时成果方面取得的进展

75. 表 3 概述了上文第 22 段提及的在四项即时成果方面取得的进展。

76. 在减少对资金的竞争和加强采用战略方针的能力方面的进展保持中度水平，取得了显著成绩但也存在一些不足。减少分散和重叠方面的进展相对较小。

表 3  
在(即时)成果方面的进展程度

成果	成就	挑战	对进展的评估
加强采用战略方针的能力	将更广泛的组织包容在内 使得与所述国家需求有关的 更具战略性方针得以实 行 与国家政府协调了第一代 “一个方案” 第二代“一个方案”由相 关组织和国家政府联合规 划 “一个声音”确保在机构 间和与政府间更好地进行 沟通，推动更多战略方针 的实行	第一代“一个方案”大多 是改型的项目，而不是最 初便在“一体行动”原则 基础上规划的方案 最大限度地将机构和合作 伙伴包容在内的愿望有时 使战略层面减少	中 第二代联合拟订方案使得 联合国系统能够作出战略 性和包容性的贡献，特别 在共有问题上。在针对性 和包容性之间找到适当的 平衡仍是一个挑战

成果	成就	挑战	对进展的评估
减少对资金的竞争	方案一致性得到改善，这减少了对资金的竞争 “一个基金”帮助了非驻地和较小型机构竞相参与方案 政府报告为各个组织的项目进行的“游说”减少	对于“防火墙”是否足以防止调动资源方面“一个领导”的潜在利益冲突的保留意见仍然存在 大多数方案仍高度依赖组织的非核心供资	中 资源调动得到了更好地协调，但较小型的组织仍难以获得供资
减少重叠	联合采购程序 共同的信息、通信和技术系统 共同的征聘系统 引入联合拟订方案以减少重叠	总部支持不足 不兼容的条例和程序使得一些理应进行的改革无法进行 理事机构和理事会要求的重复报告 迄今为止的整体收益与联合国在各国的行动规模相比较小	小 由于各组织内持续存在的管理和报告要求，产生增效的措施仍较为有限
减少分散	长期的供应商协定 更一致的方案 引入联合拟订方案以减少分散	总部的决定缓慢 过多的组织和合作伙伴使得一些联合方案分散 过多产出或成果使得方案分散 问责制框架分散	小 联合活动与各个组织的活动相比较少，各个组织有自身的任务规定以及方案拟订和管理做法。

### C. 在中期状态方面取得的进展

77. 表 4 分析了在实现三个中期状态方面取得的进展—国家自主权增强、联合国系统更好地向国家提供支持以及减少往来业务成本。

78. 加强国家自主权是一个进展显著的领域，体现在所通过的使国家政府参与方案拟订、规划和管理的程序，政府利益攸关方的看法证实了这一点。

79. 关于联合国系统向各国提供更好的支持，很明显取得了许多成就，尤其是通过借鉴在第一代“一个方案”中汲取的经验教训，将其纳入第二代“一个方案”中。但是，方案拟订进程的改善并不能证明方案将交付更有力的成果。这只能根据方案提交情况进行评价。迄今为止，根据“一体行动”提供的支持所产生的优点与在这一层次显示的很多弱点持平。这说明取得了中度进展。

80. 在减少往来业务成本方面几乎没有取得进展，存在大量弱点，抵消了得益。虽然国家合作伙伴和捐助方报告说，在他们看来，“一体行动”减少了他们与联合国打交道的成本，但工作人员指出，“一体行动”费时、代价高。衡量往来业务成本也面临相当大的挑战。“一体行动”的一些往来业务成本可能必须被视为投资，其效益将在一段较长时期发生，并且这种效益是以联合国系统作为一个整体来衡量的。

表 4  
在中期状态方面的进展程度

中期状态	成就	挑战	对进展的评估
国家自主权增强	<p>国家政府报告它们对联合国方案有更大的自主权</p> <p>在第一代“一个方案”下与国家政府进行了比“一体行动”前更为广泛的协商</p> <p>在第二代“一个方案”中，国家政府更多地参与了规划工作，并将在管理方面发挥重要作用</p> <p>中央协调部委是“一体行动”的主要政府驱动因素和受益者</p> <p>一些职能部委与新伙伴建立了关系，特别是通过“一个基金”对非驻地机构的催化作用</p> <p>“一体行动”是在国家政府、联合国系统和捐助方之间的强有力三方联盟基础上建立的</p>	<p>要使“一体行动”取得进展，十分需要保持国家政府、联合国系统和捐助方之间的三方联盟，但是否所有关键捐助方或其他国家能够保持或增加现有投资尚不清楚</p>	<p>大</p> <p>试点国家对“一体行动”表示很大决心并显示国家自主权和领导能力有所增强</p>
联合国系统更好地向国家提供支持	<p>第一代“一个方案”主要通过将已规划的活动改编成一个修正框架来回应国家优先事项</p> <p>第一代“一个方案”产生了成果，尤其是在共有问题方面</p>	<p>第一代“一个方案”在包容性和战略重点取得平衡方面，特别是在联合方案方面面临挑战</p> <p>联合方案和“一个方案”作为一个整体有很多监测和评价系统难以监测和评价的复杂的成果</p>	<p>中</p> <p>“一体行动”作为改革战略的有机整体特别有用，很多部分需要系统一级的更深化改革</p>

中期状态	成就	挑战	对进展的评估
	<p>与国家政府一起设想和规划的第二代“一个方案”致力于加强战略重点，对联合方案的侧重很少或不存在</p>	<p>证明基于“一个方案”的“一体行动”成果与“普通”联合国业务方针之间区别的确凿证据很少</p>	
	<p>一些国家根据第一代“一个方案”得出结论，即联合拟订方案比联合方案更有战略性和更有效</p>	<p>尽管第二代“一个方案”具有更为完善的监测和评价系统，是否有足够的监测和评价专门人员和实地监测使这一系统实现效力尚不清楚</p>	
	<p>“一个预算框架”是一个重要创新，它使联合国国家工作队能够把所有已规划和计算费用的方案活动列报于一个地方，同时说明现有和预期得到的资金来源，包括来自“一个基金”的资金</p>	<p>尽管国家政府和联合国国家工作队能够通过编制共同的国家方案文件使各基金和方案的方案拟订程序合理化，各执行局却是各自予以核准</p>	
	<p>来自“一个基金”的额外资源使得更广泛的组织能够开展协作</p>	<p>驻地协调员和联合国国家工作队之间还没有实现相互问责；联合国国家工作队对驻地协调员进行评估，但驻地协调员不对联合国国家工作队进行评估</p>	
	<p>多个捐助国通过“一个基金”以及向驻地协调员办公室提供直接供资、借调工作人员或支持发展业务协调办公室和联合国发展集团各区域小组，支持试点</p>	<p>对于驻地协调员/驻地代表防火墙的有效性的保留意见仍然存在</p>	
	<p>试点国家通过行为守则等途径，努力加强驻地协调员的领导能力和与联合国国家工作队的相互问责制</p>	<p>“一体行动”理念的实现因具体组织的问责制在各个级别的主导地位而受到挑战</p>	
	<p>驻地协调员制度的共同自主权得到加强，特别是因联合国发展集团任命国家主任而得到促进</p>	<p>各组织的区域办事处和联合国发展集团区域小组向试点国家提供的支持并不比向其他国家提供的支持多出很多</p>	
	<p>在大多数试点国家实施的“一个声音”，在宣传和政策对话方面提供了更大的</p>		

中期状态	成就	挑战	对进展的评估
<b>减少往来业务成本</b>	<p>一致性，同时增加了能见度和在工作人员中加强了联合国身份认同感和文化。</p> <p>本国和国际中层工作人员在方案拟订和业务的创新方面发挥了重要作用</p> <p>联合国大多数组织通常作为更广泛的联合国改革工作的一个参与部分，更加积极地参与了“一体行动”中的全系统一致性工作</p> <p>联合国大多数实体为支持国家试点和更广泛的“一体行动”工作作出了特别努力</p> <p>联合国发展集团和其他高级别机构向“一体行动”和更广泛的全系统一致性工作提供了重要支持，试点为全系统改革提供了重要投入</p>	<p>旨在减少联合国各实体间往来业务成本的流程耗时而代价高</p> <p>驻地协调员和联合国国家工作队报告称，总部为满足它们的需求而及时提供的支持不足</p> <p>“一体行动”没有生成综合管理信息；很难获得其对财务和业务做法的影响的准确总体情况</p>	<p>小</p> <p>在试点阶段，联合国的往来业务成本没有减少，甚至有所增加</p> <p>“一体行动”的效益可能在今后出现，并且是以联合国系统作为一个整体来衡量的</p>

## D. 在实现“一体行动”总体目标方面取得的进展

81. 期望“一体行动”促成的长期目标或影响是国家能够更好地实现其国家发展目标，包括对千年发展目标和其他国际商定发展目标的承诺。因以下原因，在实现这一目标方面取得的进展很小。

82. 联合国评价小组 2008 年进行的可评价性评估和 2010 年国家牵头的评价的期望是，到独立评价时，发展成果应该是显见的。但这一期望已证明是不现实的，因为复杂的发展方面变化的出现很可能需要几十年的时间。考虑到整个联合国发展系统仅是有关国家中众多行为体中的一个，情况尤其如此。

83. 试点必须发现和应对使发展受到限制的挑战。在此方面，“一个方案”作为成果链的一个重要组成部分，在所有试点国家都是一个实质性和困难的学习活动。

84. 据称，正在编制或最近启动的第二代“一个方案”将远远优于第一代“一个方案”。它们对各国实现国家发展目标的贡献可能只有在今后几年中才能够显现。

## E. 根据评价标准得出的“一体行动”业绩方面的结论

### 关联性

85. 关联性是指试点国家政府在多大程度上能够通过增强自主权，来确保其自身需求和优先事项正驱动着联合国方案拟订。关联性还涉及试点国家政府与联合国系统之间关系的一致性。在上述两方面，“一体行动”的业绩显著。

### 效力

86. “一体行动”的效力主要涉及为以下方面所作贡献：就包括性别平等在内的交叉问题向国家以及发展进程和发展成果提供更好支持。效力与联合国系统为国家提供更好支持的中期状态紧密对应。此方面取得了中度进展。

### 效率

87. 效率与降低往来业务成本的中期状态紧密对应。尽管在具体领域取得了一些成就，但由于在改变程序和各组织间不兼容的系统方面，国家办事处的任务授权有限，此方面的进展滞后。需要开展费时的流程来实现变化，同时联合国国家工作队常认为来自系统更高层的支持不足。连贯且综合一致的管理信息系统基本不存在。总之，“一体行动”的效率薄弱。

### 可持续性

88. 独立评价框架职权范围表明，应根据随时间推移，“一体行动”持续存在的可能性及其给试点国家和联合国系统带来长远效益的可能性来评估“一体行动”

的可持续性。可持续性是在以下方面的结合：“一体行动”在多大程度上具备关联性、效率和效力；在多大程度上获得了所有相关系统各级的充分支持，以确保其持续性；财政上可继续维持的能力。

89. 经评估，试点国家、联合国系统和一些会员国对“一体行动”的支持力度大。越来越多的国家自愿成为自行启动国家。但是，许多其他方案国尚未主动采取这一步骤；其他方案国仍反对“一体行动”。到2011年12月底，即评价结果的截止点，“一体行动”的财政可持续性受到极大质疑。总的说来，维持“一体行动”的可能性为中等。

## 六. 建议

### A. 加强国家自主权和领导权

#### 建议 1

90. 应维持自愿实施“一体行动”的基本原则。该原则从一开始就指导着试点国家和自行启动者的举措。利益攸关方确认这对国家自主权和领导权的有利影响。各方案国应可自由选择与联合国系统建立伙伴关系的办法，这种办法最符合本国需要，最适合本国的优先事项、规划方式以及实现千年发展目标和其他国际商定的发展目标。

#### 建议 2

91. 需要巩固强有力的国家协调机制，应加强和扩大联合国各组织与职能部委之间的联系。“一体行动”的经验提供了良好做法，其他方案国可予以利用，以确保国家自主权和领导权，并使方案拟订尽可能突出重点，尤其是突出人权、性别平等和艾滋病病毒/艾滋病等交叉问题。同时，在部门和专题范围广泛的其他领域，例如，经济发展和环境，可能有新的合作机遇。

### B. 联合国系统为方案国提供更好支持

#### 建议 3

92. 联合国发展集团应考虑在总部一级整合“一体行动”各方面所需的发展集团各项职能，加强发展集团的功能防火墙和相互问责。以下各方面属于相互联系的一个整体：方案指导、监测和评价以及报告；新筹资机制（“扩大供资窗口”和“一个基金”）；驻地协调员制度的管理和监督；业务做法的简化和统一。整合这些职能将大大加强全系统一致性，并确保系统层面的问责制与国家及区域两级的横向问责相一致。

**建议 4**

93. 联合国发展集团应就国家一级“一个方案”内的联合规划、监测和评价制度提供进一步指导。应进一步加强各国和联合国系统的国家级规划、监测和评价能力。然后，可就“一个方案”取得的成果，尤其是在人权、性别平等和艾滋病毒/艾滋病等交叉问题方面取得的成果进行更有力的监测和评价，包括进行联合评价和国家主导的评价，以评估联合国系统对发展方面的进展的贡献。这也将有助于更一致地报告方案成果和资金使用情况，包括各国的情况。方案、监测和评价的共同格式将有利于更一致、更透明的报告，有利于加强联合国系统的问责制。

**建议 5**

94. 负责进行全系统独立评价的机制应定期评估“一体行动”等全系统办法的业绩。还需加强方案国和联合国外勤人员的全系统监测和评价能力。

**建议 6**

95. 联合国发展集团应支持使用共同的“一个预算框架”。该框架对联合国系统在一个国家计划采取的所有干预措施(原则上是“一个方案”)的费用进行估计，并开列现有和预期资金，包括“一个基金”内的资源。该预算框架将对“一个方案”和联合国发展援助框架有帮助。一个规划格式有利于一个财务报告格式，从而可更好地比较和汇总联合国发展系统的财务信息。

**建议 7**

96. 为联合国发展系统非核心资金捐款的会员国不妨将“一个基金”和“扩大供资窗口”机制视作各组织传统的核心资金和非核心资金的有益补充。原则上，不应指定“一个基金”和“扩大供资窗口”资源的用途。为确保现行试点的可持续性以及在更大范围内推广“一体行动”的可能性，更多有能力捐款的会员国应做出更稳定的多年承诺。可能需要加强对上述机制的政府间监督。

**建议 8**

97. 联合国实体，尤其是各资金和方案，不妨利用其现有的核心捐款和非核心捐款越来越多地向“一个基金”捐款。此举将证明联合国实体致力于“一体行动”，并积极影响捐助方对“一体行动”筹资机制的支持。

**建议 9**

98. 联合国发展集团应进一步加强驻地协调员和联合国国家工作队的横向问责。这可能涉及通过驻地协调员或通过驻地协调员和国家政府共同主持的安排，来加强“一个基金”在资源调动和分配机制方面的协调职能。驻地协调员还应代表联合国国家工作队向上文第 92 段建议的组织间安排直接报告“一个方案”取得的成果。

**建议 10**

99. 联合国发展集团应进一步明确其区域小组在“一体行动”方面的作用和增值。联合国各实体需要协调各自的权力下放政策和程序；酌情商定区域办事处同地办公；明确该级别的横向问责。

**C. 简化和统一业务做法，降低往来业务成本****建议 11**

100. 各会员国不妨通过各理事会和理事机构大力重申统一业务做法的呼吁。应统一人力资源管理、财务管理和共同支助事务方面的业务做法，这将要求联合国各组织总部采取协调一致的行动。企业资源规划系统应该兼容。

**建议 12**

101. 管理问题高级别委员会和联合国发展集团应进一步加强“一体行动”方面的合作。在业务做法，尤其是在财务管理、会计标准和人力资源细则和条例等方面的业务做法的更广泛统一将产生增效，降低往来业务成本。尤应关注联合国国家工作队将使用的管理信息系统的统一。此举将提高联合国系统在实现成果和有效利用资源方面的问责和透明度。这可能涉及进一步统一联合国系统内对费用的定义和分类。

**七. 所获经验教训****A. 国家和系统两级“一体行动”运行所获经验教训****经验教训 1**

102. 试点国家政府自愿采用“一体行动”极大促进了本国对改革进程的自主权和领导权。国家自主权不仅是原则问题，经证明，它也是该倡议取得成功的实际先决条件。

**经验教训 2**

103. “一体行动”试点进程表明，联合国系统可就包括最不发达国家和中等收入国家等差别极大的国家的具体情况采取应对措施。

**经验教训 3**

104. “一体行动”帮助了试点国家在更大程度上获得联合国系统在发展方面的专门知识和资源。

#### 经验教训 4

105. 更准确地说，“一体行动”是“如一体般行动”，因为联合国各实体有自己的治理结构、任务和文化。各组织的业绩和管理仍主要由各组织负责。现有制度多种多样，国家一级的自愿协调可取得的成果有限。

#### 经验教训 5

106. “一个方案”战略使联合国系统可更充分地解决交叉问题(如人权、性别平等和艾滋病毒/艾滋病)，并在经济发展和环境等多学科发展问题方面支持国家政府。

#### 经验教训 6

107. “一体行动”的经验表明，有效地促进性别平等和增强妇女权能需要管理当局作出全面承诺，适当地奖励工作人员和监测结果。

#### 经验教训 7

108. 联合国其他改革举措集中于规划、供资、管理和问责制的具体方面，而只有“一体行动”利用独有的、相互联系的最初“四个一”加上后来的“一个声音”和“一个基金”来综合考虑上述各方面。

#### 经验教训 8

109. “一个预算框架”的办法促进了政府领导力以及国家政府、捐助方和联合国各实体在整个资源管理周期内的紧密互动。

#### 经验教训 9

110. “一个基金”的模式确保了与国家优先事项更好地保持一致，并就此作出更灵活的反应。或可减少捐助方对专项资金的偏好。

#### 经验教训 10

111. 在利用国家一级的创新举措来降低往来业务成本和提高效率方面，试点国家的联合国国家工作队在地协调员的支持下所取得的成绩几乎达到了此种方法能达到的极限。鉴于许多高级别的系统性要素并未因“一体行动”而改变，加强国家一级协调的边际成本越来越高。

### B. 在现有的政府间任务范围内，联合国系统高级管理当局或应关心的经验教训

#### 经验教训 11

112. 在以下方面，联合国各实体和利益攸关方之间未取得明确一致的看法：理想的一体化程度；实现一体化的最佳方式，包括对协调的看法和提高一致性的办法。

**经验教训 12**

113. 目前，在让联合国工作人员保持对“一体行动”的充分积极性方面，缺乏考绩和职业发展奖励。在制订共同的监测和评价制度方面仍存在挑战。驻地协调员和联合国国家工作队就“一体行动”所取得的成果承担的横向问责依然薄弱。这对业绩衡量产生了影响，业绩衡量仍主要是垂直进行，即在各组织内部进行。

**经验教训 13**

114. 虽然规划、预算编制和向管理层报告的新办法可确保与方案国的制度更好地保持一致，但往往在整体层面带来了挑战，该层面通常是通过标准化来实现效率。“一体不能万用”的概念产生的意想不到的不良后果是出现了许多本地化解决方案。

**经验教训 14**

115. 试点国家已证明，将管理和分配未指定用途资金的资源和权利转交给国家一级，可更好和更灵活地回应方案国的需求和优先事项。

**经验教训 15**

116. “一体行动”引入了许多创新之举，需要额外的人力和财力。据说，试点阶段的往来业务成本没有减少，反而有增加的趋势。可能需要将成本增加视作进行改革所必需的投资；此种改革将在今后为整个联合国系统带来宝贵效益。

**C. 将通过四年度全面政策审查等政府间决策进程解决的事项****经验教训 16**

117. 需为各基金和方案起草有别于联合国发展援助方案文件的共同国家方案文件，并交各执行局审批，这是一个繁琐的过程。可赋予各基金和方案执行局联席会议批准共同国家方案文件的权力。

**经验教训 17**

118. 联合国系统垂直组织的各实体的任务、政策、条例和做法多种多样。在现有立法框架内加强各级的横向问责，可能需要审查“一体行动”各方面的政府间指导和监督。该进程可能包括评估经济及社会理事会与各基金和方案的执行局之间的关系，以及经社理事会与不对大会负责的专门机构和非驻地机构之间的关系。

**经验教训 18**

119. 目前的驻地协调员制度严重限制了驻地协调员以下方面的能力：监督“一体行动”的活动，对这些活动行使直线指挥权以及确保整体透明度和问责制。联

联合国系统各实体的理事机构需要大幅修改现有问责制框架，以便使驻地协调员全面负责“一个基金”的资源，并对“一个方案”的结果负责。

#### 经验教训 19

120. 资金是组织变革的主要驱动力。经证明，“一个基金”是各组织合作的重要激励因素。该基金不限于联合国各实体的任务，专用程度较低，比其他形式的非核心资金更可预测。这些特点使“一个基金”有益地补充了传统的核心和非核心资金。但是，目前还没有对“一个基金”进行政府间监督。

#### 经验教训 20

121. 尽管通过三年度全面政策审查决议进行了全面指导，联合国系统业务做法的简化和统一比较缓慢。政府间组织领导和决策迫切需要更积极地坚持在此领域进行进一步改革。改革应包括人力资源细则和程序、财务管理和报告以及采购和信息技术。

## 八. 结束语

122. “一体行动”以实际方式表明了可如何加强联合国系统业务活动的国家自主权和领导权。这些举措包括体现为“六个一”的一揽子综合改革，表明该系统有能力帮助产生战略成果，尤其是在人权、性别平等和艾滋病毒/艾滋病等交叉问题方面。一揽子改革回应了各方案国在满足本国发展成果方面的需求和优先事项。

123. 但是，“一个方案”的规划、监测、评价和报告仍存在挑战。在加强联合国系统在国家一级的横向问责和透明度，以实现成果并有效利用资源方面仍有改进余地。“一个基金”已证明是一种创新机制，是对现有的具体组织筹资做法的有益补充，还提高了非核心资金的质量。在试点阶段，“一体行动”未实现降低往来业务成本的期望。在简化和统一业务做法方面仍存在挑战。这些都需要总部一级更有力的制度变革。

124. 《2005年世界首脑会议成果文件》宣布了在国家一级建立更一致、更有效的联合国系统的原则，“一体行动”是这一雄心勃勃的议程在现实世界中的试验场。改革工作大多获得了积极评价，但可能需要更大胆的措施来使联合国进行更全面的改革，包括使联合国实体的数目合理化；进行任务、治理结构和筹资模式的改革；重新界定预计由联合国系统提供的发展方面专门知识的范围。“一体行动”的经验教训将极大地丰富此方面的讨论，尤其是通过会员国提出的协调一致的改革愿景。

## 附件

### “一体行动”所获经验教训独立评价问题评价小组成员

莉利亚姆·弗洛雷斯·奥尔特加·罗德里格斯(Liliam Flores Ortega Rodriguez)  
(墨西哥), 评价管理小组当选主席, 墨西哥众议院公共财政研究中心研究员

Ole Winckler Andersen(丹麦), 评价管理小组副主席, 丹麦外交部评价司司长

Gonzalo Pérez del Castillo(乌拉圭), 评价管理小组副主席, 高级咨询人

陈兆莹(中国), 中国国家科技评价中心副主任, 教授

Dieudonné Bléossi Dahoun(贝宁), 贝宁发展部发展政策司司长兼贝宁公共政策  
评价委员会资深委员

Aare Järvan(爱沙尼亚), 爱沙尼亚总理经济顾问

Belen Sanz Luque, 联合国评价小组当选主席兼联合国促进性别平等和增强妇女  
权能署评价办公室主任

Manuel dos Santos Pinheiro(佛得角), 佛得角政策与战略中心协调员

István Posta, 联合国系统联合检查组检查专员