



第六十九届会议

临时议程\* 项目 137

联合检查组

## 对联合国系统各组织执行伙伴的管理情况的审查

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“对联合国系统各组织执行伙伴的管理情况的审查”的报告(JIU/REP/2013/4)的评论意见。

\* A/69/150。



## 摘要

联合检查组题为“对联合国系统各组织执行伙伴的管理情况的审查”的报告(JIU/REP/2013/4)审查了这些组织当前用于挑选和管理执行伙伴的方法,尝试找出共同的因素和挑战, 认明它们所使用的良好做法。

本说明反映了联合国系统各组织对报告所载建议发表的评论意见。这些意见是在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)成员组织提供的投入基础上进行的汇总, 各成员组织对该报告表示欢迎并支持其中的一些结论。

## 一. 引言

1. 联合检查组题为“对联合国系统各组织执行伙伴的管理情况的审查”的报告(JIU/REP/2013/4)审查了这些组织当前用于挑选和管理执行伙伴的方法,尝试找出共同的因素和挑战, 认明它们所使用的良好做法。

## 二. 一般性评论

2. 联合国系统各组织欢迎联检组关于执行伙伴的管理情况的报告。各组织认为该报告是全面的, 并认为其中的大部分建议是相关和可行的, 可为改进对执行伙伴关系的管理作出有价值的贡献。一些组织表示, 建议中有若干建议载有按费用来算可能不合理的行动, 特别是对较小的实体来说, 这些建议对大量使用执行伙伴的组织和大型项目会更合适和有用。

## 三. 对建议的具体评论

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长应采取行动确保其各自涉及向第三方(特别是执行伙伴)转移联合国资源的伙伴关系安排得到清楚的界定, 区别于没有收到联合国资金的其他类型的伙伴关系以及商业合同, 以便确保在不同情况下适用恰当的细则和条例。

3. 联合国系统各组织普遍支持建议 1, 其中要求行政首长在细则和条例内明确区分接受资金的伙伴关系与不接受资金的其他类型伙伴关系, 以及商业安排。一些机构目前正在改进其现行准则, 使其更加统一, 从而适用于范围更广的情况, 无论资金来源是否源于联合国, 因此, 表示, 它们可能无法适用这一建议的某些方面。

### 建议 2

联合国系统各组织的行政首长应确保各自的组织掌握了随时可用的关于执行伙伴的关键信息, 如按用途(方案、项目、活动等)分列的开支、模式(例如国家政府实体、非政府组织/民间社会组织)及其业绩评价。应在现有的报告机制内定期向立法机构报告此类关键信息。

4. 各组织支持建议 2, 若干实体表示, 已经采取或正在采取步骤, 以在信息系统内保留关于执行伙伴的关键数据。一些机构就该建议有关需要向立法机构提交不同报告的方面提出疑问, 因为这类报告已列入现有报告机制中。此外, 许多机构指出, 使用执行伙伴是用来实施技术合作方案的几个方式之一, 因此质疑分别

提交报告的价值。最后，各组织指出，执行这一建议的一个关键问题将是界定执行伙伴的“业绩”为何，建议必须不仅收集有关交付(即支出)的情况，而且收集有关项目的成果情况(即取得的成就和落实指标的进展情况)。

### 建议 3

联合国系统的立法机构应指示各组织的行政首长，参照总体的组织战略目标拟订并向立法机构提交其组织特有的伙伴关系包括执行伙伴的综合战略框架。此种框架应包括对实际运行所需资源的分析。

5. 各组织指出，建议 3 是针对立法机构的，认识到该条建议呼吁参照总体的组织战略目标拟订其组织特有的伙伴关系综合战略框架。大多数组织都支持这一建议的主旨，虽然一些组织建议，与其拥有单独的“战略伙伴关系框架”，各组织不妨在各自的战略计划中列入伙伴关系的各方面。一些实体注意到，名义上执行伙伴并不列入较广泛的整体战略，正如在某些情况下国家办事处在实施其国家方案的过程中确定执行伙伴。人们还注意到，所需资源将在工作计划一级确定。

### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长应建立起以确定执行伙伴的能力和潜在弱势及风险为目的的评估和挑选执行伙伴的严格程序，并确保其有能力达到完成方案执行的要求。

6. 联合国系统各组织接受并欢迎建议 4，该建议谈及需要评估和挑选执行伙伴的严格程序，同时指出，评估或尽职调查活动的范围可能取决于潜在执行伙伴的类型和任务规定。例如，政府的职能部委不太会接受与地方非政府组织/民间社会组织相同程度的审查，因此，任何标准流程应该考虑到这一方面。对国家可持续发展性来说必不可少的执行伙伴，例如各部委，或难以接触的利益攸关方，如基层组织，评估是能力发展的一个切入点，并不总是甄选工具。此外，正如该报告所述，有些组织(如联合国难民事务高级专员公署、联合国人口基金和世界粮食计划署)，已经与有关执行伙伴密切协商，进行了评估和尽职调查活动。

### 建议 5

结合四年期全面政策审查并参照拟订共同联合国框架衡量国家能力建设进展的当前努力，大会应责成开展一项全系统研究，评估与执行伙伴相关的办法、举措和系统，在执行可持续发展方案和活动的过程中对加强国家能力和促进国家所有权的有效性和影响。

7. 在注意到建议 5 是针对立法机关的同时，各机构支持并欢迎开展一项研究的呼吁，以审查“与执行伙伴相关的办法、举措和系统，在执行可持续发展方案和活动的过程中对加强国家能力和促进国家所有权的有效性和影响”。

8. 一些机构建议将对执行伙伴的评估限制在有效性和发展成果，而不要开展对影响的研究。此外，重要的是要对与执行伙伴一道开展的工作和由联合国各组织直接实施的方案进行比较。

9. 各机构建议，在设计这项研究时，重要的是要明确界定评估哪些国家能力(如根据联合国细则和条例进行的项目管理、国家可持续发展规划等)。必须把重点放在联合国伙伴关系和国家能力进展之间的因果关系方面，特别不同的模式(国家实施/国家执行相对于由政府主导的集合基金/全系统行动计划)对能力发展的影响。还必须界定什么是“国家自主权”以及如何衡量它。例如，对国家发展进程和成果是否拥有更大的自主权，可以通过国家伙伴在多大程度上采取主动行动来确定其自身优先事项和目标，并制定和执行实现这些目标的举措来加以衡量。必须指出，能力建设和国家自主权携手并进，不能分开。

10. 各机构表示，在联合国系统内，联合国开发计划署(开发署)拟订了一个评估国家规划、实施、监测和报告能力的框架，其中附有指标。2010年拟订并推出了开发署的能力衡量办法和框架，以衡量能力变化以及由此产生的机构和系统的业绩、稳定和适应能力情况。在所有五个区域的方案国家，拟订并适用了相关的指导材料，包括衡量方法和工具。此外，2011年，开发署启动了能力发展跟踪系统，以评估能力发展融入开发署项目的程度，其中包括各种措施，以确定那些项目界定能力发展成果和设计的指标的情况如何。这些事态发展可能为建议开展的研究提供一个有用的起点。

#### 建议 6

联合国系统各组织的行政首长应采取行动，参照良好做法加强执行伙伴协议和其他法律文书，以便确保收列保障其各自组织的利益和权利所需要的全部条款。

11. 联合国系统各组织同意，有必要按照建议 6 的呼吁，加强执行伙伴协议，保障其各自组织的利益和权利。

#### 建议 7

联合国系统各组织的行政首长应建立以风险为依据的监督框架指导各自的组织有系统地监督执行伙伴执行的方案和项目。这些框架应由国家办事处加以调整，以最佳方式将不同的介入措施用于国别特定环境。

12. 联合国系统各组织同意，需要知情的监测框架，按照建议 7 的呼吁，列入对由执行伙伴交付的项目的风险评估，它们表示，在许多方面，经订正的联合国发展集团现金转移统一办法(现金统转)框架符合这些要求。最初在 2005 年拟订的现金统转框架为向执行伙伴转移资金确立了一个共同行动框架，目标是支持按照国家优先事项更密切地协调发展援助，并加强国家管理和问责能力，同时也对现金

转移采用一种风险管理办法。该框架所代表是从源于项目一级控制和审计的对现金转移的保证转向采取一种通过基于风险/系统的评估、保证活动和审议来实现保证的方法。最近对这一框架进行了订正，以解决不同联合国机构进行的诸多评估中查明的问题和提出的建议，以便提高其效力。

#### 建议 8

联合国系统各组织的行政首长应对接触执行伙伴的人员(特别是国家办事处人员)开设认识和防止欺诈的培训，侧重于涉及第三方的欺诈行为。

13. 联合国系统各机构支持建议 8，呼吁行政首长对接触执行伙伴的工作人员开设防止和认识欺诈的培训。

#### 建议 9

联合国系统各组织的行政首长应修订现有的监督职能章程，以确保其有权调参与执行联合国出资活动的第三方。经修订的章程应提交各立法机构批准。

14. 各组织同意必须确保有调查执行伙伴的能力，一些机构按照建议 10 的呼吁，将此类规定列入其监督机构的章程中。但是，许多机构并不信服，不相信给审计章程增列一个单独条款，列入调查第三方的“权利”会增加多少价值。他们指出，即使章程中列入调查第三方的“权利”，它不能取代与执行伙伴现有的法律协议，如果协议没有列入一个准许条款，则第三方可拒绝任何获得其财务记录的要求，而不论监督机构章程的内容如何。因此，各组织建议，除了修订章程外，所有协议必须包括准许权利。

#### 建议 10

联合国系统各组织的行政首长应审查其现有的自动化系统的能力，如企业资源规划系统及其他数据库跟踪系统，目标是支持对执行伙伴的管理和整合这些数据库中的相关数据。这一行动应当以成本/收益分析为依据，同时考虑到此种数据的需求水平。

15. 各组织同意，信息系统，如企业资源规划系统，能帮助对执行伙伴的管理；但是，尚未执行这些系统的那些机构同意，如建议的案文所述，需要进行成本/效益分析。

#### 建议 11

联合国系统各组织的行政首长应指示各个国家办事处在国别层面采取行动，与联合国其他组织合作，建立起分享执行伙伴信息的程序。此种合作的渠道应包括联合国国家工作队的业务管理组以及《联合国发展援助框架》、《联合国伙伴关系框架》和《联合国发展援助方案》下建立的集群和工作组。

16. 联合国系统各组织同意，在国家工作队环境内加强关于使用执行伙伴方面的信息分享会带来好处；但是，它们建议，在实施任何新的措施以前，应当在国家工作队一级评估现有的分享机制。

17. 各组织还指出，联合国发展集团公布的《经订正的现金转移统一办法(现金统转)框架》(2014年)是一个重要的步骤，更加明确了联合国各组织及其国家工作队在方案国家实施现金转移统一办法方面的问责和责任，也是获得有关业务和金融活动及报告方面的保证的一个重要管理工具。执行经订正的现金转移统一办法框架将有助于参加的各联合国机构更多地分享信息，包括宏观和微观评估的成果和所需的保证活动的成果。

#### 建议 12

联合国秘书长作为行政首长协调会主席，应采取行动确保把执行伙伴的相关政策和管理问题作为首协会三大支柱的一个经常性议程项目。这些问题的审议可在一个专门的执行伙伴工作组内进行，或将此列为现有职能框架中的一个常设项目。除其他外，审议的问题应包括战略框架、评估、挑选、协定、会计和财务管理、监督和业绩评价。

18. 虽然各组织同意，与执行伙伴的相关政策和管理相关的一些问题可能会从首协会机制的偶尔讨论中受益，但它们看不出有强有力的理由将这些问题作为首协会三大支柱的一个经常性议程项目，而是建议在有需要时对这些问题加以讨论。