



2018年7月10日

原件：英语

供参考

联合国开发计划署 (UNDP)/  
联合国人口基金 (UNFPA)/  
联合国项目事务署 (UNOPS)  
执行局

联合国儿童基金会 (UNICEF)  
执行局

联合国促进性别平等和增强妇女权能署（联合国妇女署）  
执行局

世界粮食计划署 (WFP)  
执行局

UNDP/UNFPA/UNOPS 执行局  
2018年第二届常会  
2018年9月4-7日，纽约  
联合国妇女署执行局  
2018年第二届常会  
2018年9月10-11日，纽约

UNICEF 执行局  
2018年第二届常会  
2018年9月12-14日，纽约  
WFP 执行局  
2018年第二届常会  
2018年11月26-30日，罗马

## UNDP/UNFPA/UNOPS、UNICEF、妇女署和 WFP 执行局 成员关于对乌干达联合实地考察的报告，2018年4月30日 至5月4日

### I. 背景

#### A. 考察概况

1. 2018年4月30日至5月4日，UNDP/UNFPA/UNOPS、UNICEF、妇女署和WFP的执行局对乌干达展开了联合实地考察。考察代表团由25名执行局成员组成，毛里求斯常驻联合国代表兼UNDP、UNFPA和UNOPS执行局主席 Jagdish Dharamchand Koonjul 先生阁下担任团长。代表团的完整名单请参见附录。

2. 此次考察的目的是评估联合国以下方案在乌干达发挥的效力：(a) 支持落实国家发展优先事项，包括与《2030年可持续发展议程》保持一致；以及(b) 通过“一体行动”及与其他方合作建立伙伴和合作关系，这里的其他方包括国家和地方政府、受益者、成员国、非政府组织(NGO)、民间团体、私营部门和其他发展行为体。

3. 考察结束后，代表团提出了若干建议：(a) 加强联合国在乌干达的影响；(b) 加强执行局的工作；以及 (c) 加强将来的执行局实地考察。
4. 此次考察对深入了解和促进当前关于联合国发展系统改革的讨论、实施联合国各机构、基金和方案的战略计划及共同章程、评估联合国发展援助框架 (UNDAF) 在乌干达发挥的效力，以及最大限度发挥联合国“一体行动”在乌干达的作用尤为重要。
5. 考察行程包括与以下各方会晤：乌干达共和国总统 Yoweri Kaguta Museveni；乌干达共和国总理 Ruhakana Rugunda，内政部长 Jeje Odongo、卫生部长 Jane Ruth Aceng 以及农业、牧业和渔业部长 Ssempijja V. Bamulangaki 也一同出席了会议；议会议长 Rebecca Kadaga；以及西尼罗河和卡拉莫贾地区的地区和地方政府官员。除此之外，代表团还会见了一些受益者、NGO、民间团体和成员国代表。
6. 代表团考察了联合国在乌干达首都坎帕拉协助开展的一些项目，包括一家职业培训机构（由 UNOPS 主导）；国家紧急协调和行动中心（UNDP 和 UNICEF）；一个妇女经济赋权项目（联合国妇女署）；一个青年中心 (UNFPA) 以及国家计量中心 (UNDP)。另外，代表团还分别考察了西尼罗河地区（阿鲁阿区和永贝区）和卡拉莫贾地区（莫罗托区和阿穆达特区）。

## B. 乌干达概况

7. 自独立以来，乌干达在过去半个世纪取得了重大的发展进步。自 1986 年以来，在全国抵抗运动组织的领导下，乌干达逐渐从政治动乱、体制瓦解和经济崩溃中恢复，成功实现了政治稳定、经济增长和结构转型。它的经济增长率自 2002 年以来平均达到 6.4%，绝对贫困人口也从 2009 年的 24.5% 下降到 2013 年的 19.7%。
8. 乌干达的第二个国家发展计划（2016-2020 年，NDP II）致力于推动国家在 2020 年达到中等收入水平。这一雄心勃勃的目标在《乌干达 2040 年愿景》中得到了重申，该愿景与《2063 年议程》高度契合，后者是非盟为在未来 50 年实现非洲大陆社会经济转型而制定的框架。《2040 年愿景》旨在巩固国家发展的基石，充分利用乌干达丰富的机会和资源。这些基石包括基础设施（能源、交通、石油行业基础设施建设、信息和通信技术以及水资源）；人力资源开发、科学、技术、工程和创新；和平、安全和防御；城市化；以及土地。另一方面，该国已经在多个方面发现存在大量机会，包括农业；旅游业；矿物；石油和天然气；工业化；知识、信息和通信技术；地理位置；丰富的劳动力；以及水资源。《2040 年愿景》强调了良好的治理是经济和社会转型的重要支柱。NDP II 则试图通过利用大量年轻人口的潜力促进经济发展（人口红利），来解决该国人口增长带来的挑战。
9. 乌干达当前的人口数量为 3,460 万，年增长率为 3%，是全球人口增速第三的国家。其半数人口都是 15 岁以下的青少年，这造成了高儿童抚养比率，给劳动年龄人口带来了沉重负担，阻碍了国家的投资和经济增长，增加了对自然资源、环境以及基础设施（城市化水平提高）的压力，同时也加剧了不平等。《2040 年愿景》指出，尽管在政治和决策方面取得了进步，但乌干达内部造成性别不平等的其他情况仍然很突出，包括在获取和掌控土地、水、能源等生产资源方面的性别差距；女性而非农业领域内的有薪就业比例有限；性暴力和性别暴力；对性与生殖健康信息及服务的获取；对家庭、社区和国家决策的参与有限。
10. 在乌干达，人道主义、发展、治理、和平与安全之间的相互影响十分复杂，其中最突出的当属该国独特的难民状况和应对措施。目前，乌干达是非洲容纳最多难民的国家，也是全球第三大难民收容国。在这些难民中，超过半数女性 (54%)，五分之三为儿童 (59%)。难民问题旷日持久，加上最近涌入的难民，尤其是来自布隆迪、刚果民主共和国和南苏丹的难民，造成了乌干达复杂的难民危机。

11. 作为乌干达的首都，坎帕拉拥有 150 万人口，年人口增长率为 4.03%，是全球增速最快的城市之一。坎帕拉市市政管理局 (Kampala City Council Authority) 是其管理机构，代表中央政府管理首都。坎帕拉由一名部长、一名执行主任和市长共同领导，包括五个分区（市中心、卡文佩、马金迪、纳卡瓦和鲁巴加），每个分区由一名民选市长领导。

12. 阿鲁阿区位于乌干达的西北角，占地面积 4,274.13 平方公里，其中约 87% 为可耕地。阿鲁阿市是一座世界性城市，那里尊重多元文化，各种主要语言（英语、斯瓦希里语、林加拉语和阿拉伯语）和许多当地方言为人们广泛使用。这体现了当地居民热情、包容的特点。据估计，截至 2016 年，该区人口总数约为 820,500 人，其中难民人数为 36,731 人。到 2017 年 5 月，阿鲁阿一共收容了 151,039 名难民，占该区总人口的 18%。

13. 卡拉莫贾是一个农业畜牧地区，位于乌干达东北部，占地面积超过 27,000 平方公里，下辖 7 个区，分别是：卡邦、科蒂多、阿比姆、莫罗托、纳帕克、阿穆达特和纳卡皮里皮里特。据估计，卡拉莫贾的总人口为 120 万人，其中约 70% 居住在农村地区。根据乌干达 2016/2017 年全国家庭调查报告，卡拉莫贾被列为受收入贫困影响最严重的地区，61% 的人口均被归为贫穷，紧随其后的是布基迪 (48%) 和布索加 (42%)。收入贫困是指个人收入低于贫困线（即每天 1.25 美元，约合 4,500 乌干达先令）的乌干达人所占的比例。

## C. 联合国在乌干达

14. 长时间以来，联合国一直在乌干达设有大量的驻地机构。常驻机构包括 UNDP、UNFPA、UNOPS、UNICEF、联合国妇女署、WFP、粮农组织 (FAO)、国际移民组织 (IOM)、UNAIDS、联合国难民事务高级专员办事处 (UNHCR)、联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR) 和世界卫生组织 (WHO)。非常驻机构包括国际农业发展基金 (IFAD)、ILO、联合国减少灾害风险办公室 (UNISDR)、联合国人类住区规划署、UNEP、UNESCO、联合国资本发展基金和联合国工业发展组织 (UNIDO)。

15. 联合国在乌干达采取了“一体行动”方案，由联合国驻地协调员和 UNDP 驻地代表领导，联合国驻乌各机构的负责人和联合国地区协调员组成的联合国国家工作队 (UNCT) 提供支持。

16. 2016-2020 年联合国发展援助框架 (UNDAF) 作为一份战略框架，概述了联合国对乌干达实现国家发展目标和落实优先事项的贡献，这些发展目标和优先事项如乌干达第二个国家发展计划 (2016-2020 年) 和《2040 年愿景》文件所述。UNDAF 主要聚焦以下三个战略支柱：(a) 有效的包容性治理；(b) 人力资本发展；以及 (c) 可持续的包容性经济发展。目前 UNDAF 正在接受中期审查，计划于 2018 年 9 月完成审查。联合国各机构、基金和方案均根据 UNDAF 和国家发展优先事项制定了他们自己的国家战略计划，用以指导他们在乌干达的工作。

## II. 联合国在乌干达的效力

### A. 支持落实国家发展优先事项和实现可持续发展目标

17. 联合国在乌干达开展的工作各种各样，涉及的问题也相当广泛。鉴于实地考察的范围有限以及考察报告的篇幅有限，代表团在评估联合国的效力时，主要聚焦与 UNDAF 相关的以下关键主题：(a) 与国家发展优先事项及可持续发展目标 (SDG) 的总体一致性；(b) 通过难民救援展示出的人道主义、发展与治理、和平及安全问题的联系；(c) 性别不平等；以及 (d) 农业。

## 总体一致性

18. 代表团发现，联合国在乌干达的工作与乌干达国家发展优先事项及 SDG 之间整体存在紧密的联系。这一点从 UNDAF 和各机构的国家发展计划中可以窥见一斑，NDPII 中的 60% 都可以在 SDG 中找到。另外，驻地协调员、UNCT 及联合国各机构与乌干达政府之间也存在着密切的工作关系。目前，UNCT 正与总理办公室合作，共同编制关于可持续发展目标达成情况的中期报告，该报告将于 2018 年 9 月完成。

19. 所有由联合国主导或协助的项目需要能够长期持续开展且有助于国家能力的发展，这一点非常重要。乌干达政府评估称，许多联合国项目尽管合理，但鉴于项目设计、融资问题和有限的地方能力发展，持续开展可能会相当困难。

20. 2030 年议程方面，虽然联合国与乌干达政府建立了强有力的伙伴关系，但它与议会之间的关系却较为薄弱。此外，乌干达议会认为，在为引进国际法律和使用国际文书支持乌干达社会经济发展提供的援助方面，UNCT（尤其是联合国人权事务高级专员办事处）对国际人道主义法和国际人权法开展的工作并不积极。

## 通过难民救援展示出的人道主义、发展与治理、和平及安全问题之间的联系

21. 执行局联合代表团对乌干达政府的难民收容政策表示欢迎，对其在应对这一复杂挑战中展现出的领导力表示赞赏。这包括帮助难民融入社会而非排斥难民的原则。为了深入了解这方面，代表团积极与国家和地方政府互动，同时对乌干达不同地区展开了实地考察。这也是代表团与乌干达总统讨论的关键领域之一，后者还强调了开放边境以及区分身份和利益的重要性。

22. 联合国在支持乌干达政府解决难民问题方面发挥着重要作用。人道主义行动方面，代表团看到了联合国各机构在难民安置点为提供基础设施、后勤及直接援助付出的努力，以及为医疗、教育、创业和农业等更广泛的发展援助付出的努力。

23. 考虑到难民问题的复杂性、长期性和事态的发展速度，从人道主义过渡到发展援助并非易事。一个重要的例子就是难民登记，为了妥善管理和有效利用资源，必须对难民进行准确登记。当前的流程和系统在这方面存在一些问题，已经有关于错误报告难民人数、滥用资源和腐败的指控。目前，联合国正在与乌干达政府合力解决这一问题，包括使用一个新的难民生物识别系统。

24. 虽然人道主义与发展之间的关系非常紧密，但要实现更平稳、更协调的过渡，还有许多工作可以做。代表团了解了关于联合国小规模经济赋权计划的提供、难民安置和融入点的供水援助以及边境划界等的最新进展。当前面临的挑战包括平衡对难民和当地人的援助、扩大干预、改善沟通和发展适当的基础设施。

25. 另一个具体的例子是关于供水。代表团考察了由联合国和成员国联合开展的一个太阳能供水项目，该项目可通过具有成本效益的创新方式为大型难民安置点提供水资源，不足的是，并非所有地区都开展了或适合开展这样的项目。目前，水资源主要通过重型卡车运送至难民安置点，这对本来就已经捉襟见肘的当地公路网络来说更是雪上加霜。尽管需求迫切、缺乏备用方案且发展伙伴的规划时间持续较长，但鉴于用卡车运水的成本非常高昂，当地联合国机构的工作人员已被敦促减少使用。

26. 联合国需要在更广泛的政治和区域背景下考虑和协调发展行动，包括多边援助和借助维和行动等等。乌干达政府感谢联合国在 2017 年 6 月举行的“难民团结峰会”上所做的努力，会上，来自经济合作与发展组织的传统捐助国以及非传统和新兴捐助者一共承诺捐助 5.399 亿美元，另外在赞扬乌干达前瞻性难民政策的同时，非盟和四个非洲国家（赤道几内亚、加蓬、肯尼亚和索马里）也一致做出了捐助承诺。众多私营公司（MTN Uganda、Cyan Foods Uganda）和个人捐助者也承诺提供资源。目

前，这笔款项已分配给联合国各机构，包括 UNHCR（2.373 亿美元）、WFP（1.34 亿美元）、UNICEF（1,040 万美元）、IOM（220 万美元）、联合国妇女署（160 万美元）、UNFPA（1,350 万美元）、非政府组织（8,340 万美元）以及乌干达政府（主要是总理办公室，7,300 万美元）。约 250 万美元没有详细的分配信息。

27. 在这方面，代表团指出，挪威等国已与所有利益攸关者接洽，力求为难民筹集一笔资金，帮助 UNHCR 和乌干达政府应对这一挑战。然而，由于几个国内利益攸关者在支持该举措方面缺乏领导力，加上在通过联合国各职能解决难民挑战时对现有工具的不当使用，本可以继续发展的该举措宣告失败。

### 性别不平等

28. 解决性别不平等问题是乌干达政府和联合国行动的一项优先事项，包括经济赋权、医疗、教育、性别暴力、针对儿童的暴力、女性割礼 (FGM) 和童婚。这在乌干达 NDPII、UNDAF 和各机构的国家发展计划中均有体现。

29. 代表团考察了一些由联合国主导以及联合国/乌干达政府联合开展的旨在解决这些问题的方案，包括位于拥有广泛社区参与的难民安置点和城市中心的方案。乌干达政府和议会介绍了当前他们与联合国所采取行动（包括一项全面的青少年健康战略）的最新进展，以及关于他们与地方领导人合作提高社区意识和关于消除儿童/青少年怀孕及童婚以促进更好生活方式的最新进展。代表团注意到，在 FGM 等领域，尽管立法框架已经落实，但仍有必要加强政府与执法相关的能力。代表团欢迎教育部长、同时也是乌干达第一夫人的 Janet Museveni 介入农村女性赋权问题的解决。

30. 代表团了解到的挑战包括确保项目拥有充足资金且可长期持续开展、获得各个级别的政治承诺以及消除文化障碍。在考察了卡拉莫贾地区之后，代表团非常希望看到联合国尝试在卡拉莫贾建立一个多功能庇护所，为年轻女孩和妇女提供法律服务、妇女保健服务和教育。

31. 关于防止性剥削和性虐待，代表团了解了“联合国一体化”行动计划的最新情况，该计划在联合国驻地协调员的领导下已于 3 月份完成。联合国机构领导从总部传达的对性剥削和性虐待“零容忍”的信息已经广为驻地所接纳，驻地工作人员非常明确自己的角色、职责和要采取的行动。

32. 另外，代表团欢迎乌干达 UNCT 实现性别均衡，包括担任驻地协调员和各机构国家工作队负责人的女性人数均衡。

### 农业

33. 超过 80% 的乌干达人生活在农村，70% 以上的人依靠农业为生。在这次实地考察中，代表团了解到了农业对乌干达经济和人民的重要性，不仅仅因为它是乌干达的收入来源，同时也因为它是乌干达粮食安全和营养的保障。这说明了驻罗马联合国机构 FAO、IFAD 和 WFP 在乌干达扮演着举足轻重的角色。乌干达的大多数农业生产者都是小农户，他们往往没有自己的土地，而且缺乏种子、水资源和相应技能。除此之外，乌干达农民还面临着诸如缺乏基础设施和市场准入、气候变化及性别不平等挑战。虽然驻罗马机构正在帮助乌干达政府，为其提供种子、水、农村推广和其他服务，但这还不够。此外，投资当地合作社和增加当地产品（如芒果）的价值仍然存在很大潜力。现阶段，乌干达人种植了大量的烟草，虽然这种作物是一项很好的收入来源，但它会对人们的健康产生长期影响，于食品安全和营养而言也没有任何贡献。

34. 联合国之所以在卡拉莫贾派驻了如此多的力量，尤其是 WFP，可以归因于该地区持续垫底的发展和社会指标得分，特别是成人识字率 (32%)、性别暴力、五岁以下儿童死亡率、营养不足和发育不良，以及童婚和女性割礼。

35. 卡拉莫贾拥有强大、稳固的治理机构。这一点从其地区和地方治理结构中可以看出，这些组织结构与 WFP 等联合国驻卡拉莫贾各机构展开了紧密合作。

36. 联合国驻卡拉莫贾各机构签署了一份谅解备忘录，作为双方在接触中需共同遵守的法律框架。在联合国各机构开展的工作中，有 60% 是与乌干达政府合作开展的，特别是在落实其当前国家发展计划方面。

37. WFP 开展了一项学校供餐计划，该计划似乎是卡拉莫贾地区最大的项目，每个上学日为卡拉莫贾下辖 7 个区 293 所学校的 130,000 名学童供应食物。其中，阿穆达特区有 30 所学校、12,000 名儿童参与了该计划。

38. 阿穆达特的 Kalas 小学一共有 542 名学生，其中不乏逃离童婚或遭受了女性割礼的年轻女孩。WFP 在确保孩子们可以留在学校以及为她们提供每天至少一顿均衡膳食方面发挥着重要作用。一些孩子甚至在学校放学后仍留在学校，因为只要她们回到村子里，就很有可能会被逼接受童婚或女性割礼。

39. 对西尼罗河地区的考察让代表团了解到乌干达政府在乌干达人民家园附近设置的独特难民安置系统。难民点考察表明联合国各机构之间以及与乌干达政府之间存在很大的合作潜力，它们可以一起促成有效的成果。具体而言，通过对 Imvepi 难民安置点的考察，代表团了解到，UNHCR、WFP、世界宣明会和乌干达政府正通力合作，接收和安置难民，并为他们提供援助，包括他们到达后的第一餐。与难民家庭的会面和交谈让代表团了解了他们的故事，也认识到紧急援助和发展解决方案的必要性，因为难民们觉得自己处于长期流亡状态。这也反映出了对联合国各合作伙伴相互合作的需求，这样它们才能根据各自的使命做出贡献。难民家庭讲述了他们在就业和在试图通过自给农业来帮助实现饮食多样化方面面临的挑战，这些挑战与乌干达当地人口面临的挑战并没有什么不同。代表团了解到，在阿鲁阿，47% 的难民参与了当地经济，这也反映了乌干达政府难民融入政策起到的积极作用。

40. 通过在实地考察期间对难民背景信息的了解以及与难民的对话，代表团认识到农业对维持乌干达农村人口与难民中长期和平共处而言的重要意义。要改善这两个群体的营养、收入和就业，提高农业生产至关重要。很明显，如果不对农业生产进行适当干预，当地人和难民将面临着围绕有限资源争夺的激烈竞争，最终导致当前的和平共处变成严重的社会纠纷。

41. 为了改善这一情况，联合国驻罗马各机构必须相互协调，同时与国家农业发展机构合作，共同制定一个国家计划和成立专门的任务组来改善农业投入。农业知识和信息系统也需要进行重组，使农村贫困人口和难民能够使用适当的知识和技能网络。

42. 考虑到以农业为生的人口比例非常高（据 WFP 统计，为 77%），以及绝大多数难民都获得了土地的事实，似乎有必要采取如下措施/步骤：

- (a) 公共投资后勤（道路、仓储、供水）；
- (b) 适当的土地登记（只有拥有已登记土地所有权的小农户才能申请贷款）；
- (c) 制定小额信贷计划，为小农户提供可用于购买生产投入的贷款；
- (d) 让农村社区可以借助推广服务分享农业知识和农村发展相关问题；
- (e) 建立当地市场，鼓励生产者联合组织活动（初级加工、仓储、销售）；

(f) 根据当地社区的需求和国家优先事项统筹私人投资，并让联合国驻罗马各机构参与进来，充分关注发展模式的包容性（保护和创造农村就业机会）。

## B. 伙伴和合作关系

43. 联合国与众多广泛的合作伙伴展开了合作，切实实行着“联合国一体化”计划，这些合作伙伴包括国家和地方政府、受益者、NGO、民间社会组织、成员国、私营部门以及其他发展行为体。

### 联合国一体化

44. 在优秀驻地协调员的领导下，UNCT 的运作颇富成效。驻地协调员的职责是确保联合国的一致性和增值作用、基于证据的决策、灵活性和对不同工作方法的尊重，以及所有工作人员的赋权；同时他们也是推动者和问题解决者。驻地协调员负责领导 UNCT，与其他机构负责人共享交付的所有权。在驻地协调员与区域和总部领导层之间建立紧密联系也同样重要，因为只有这样才能确保信息在各个方向有效流动。

45. 为了实现联合国一体化，联合国各机构、UNCT 和驻地协调员之间，以及跨联合国不同领域（如政治和维和）的区域和总部领导层之间，都必须建立牢固、有效的工作关系。鉴于联合国不同机构在人道主义和发展行动等方面存在任务和活动的重叠，有必要制定明确、一致的战略，以确保增值，避免人力和资源的重复。

46. 多位政府高级部长称，联合国一体行动在国内有效地发挥了作用，但仍有改进的余地。特别是，他们对部分联合国机构的期望或愿望明确或含蓄地提出了质疑，认为这些期望或愿望自主性过强，只是为了捍卫自己的领土和现状，从而拒绝参与联合国更广泛的努力。他们提到了一项关于联合国多项活动集中办公的长期方案，并指出，由于部分联合国机构的抵制，导致这项方案缺乏进展。

47. 联合国总部机构的负责人已敦促 UNCT 在六个主要领域内加强合作，落实共同章程。为了实现这一目标，UNCT 将利用 UNDAF 的中期审查。

### 国家和地方政府

48. 联合国是乌干达政府在国家和地方各级重要的、有价值的战略和执行伙伴。双方必须在各方面展开持续、公开对话，包括不断追踪成效和有效处理任何实施问题，就像在难民登记系统方面那样。

49. 乌干达政府对有报道称联合国可能关闭位于恩德培的区域服务中心表示担忧，他们认为，该中心的设立是为了提高成本效益和遵循就近原则。他们呼吁联合国进一步巩固而非解散之前的行动。

### 受益者

50. 代表团与一些受益者进行了会面并讨论了问题。这有助于代表团获得关于联合国工作和影响的第一手信息，包括哪些进展顺利，哪些有待改进，进而理性分析总部层面的讨论观点。总体来说，受益者对联合国工作的反馈是积极的，例如联合国对当地人民的赋权（包括创业方面），难民安置点的领导人也是如此。在没有大量 UNCT 工作人员的小群体讨论中，受益者是最开放的，参与也最积极。

## NGO 和民间社会组织

51. NGO 和民间社会组织在支持落实国家发展优先事项方面发挥着重要作用。活跃在一些领域内的当地 NGO 和民间社会组织向代表团简要介绍了情况。代表团也考察了多个不同地方，希望了解正在进行的合作情况。据了解，NGO 和民间社会组织在多个方面与联合国展开了密切合作，包括具体方案、系统加强和宣传倡导等，为创新和扩大社区参与活动提供了一定空间。

52. 当地 NGO 和民间社会组织提出的一些挑战包括：在为联合国指明方向、明确谁负责什么以及确定合作机会方面面临的困难；对加强协调和提供集中支持的需求；对项目和加强问责相关资金的获取；以及联合国参与规则和程序的弹性缺乏。虽然代表团在实地考察各联合国主导项目时会见了国际 NGO 的代表，但与后者的讨论本来可以更加详尽。

## 成员国

53. 成员国在支持落实国家发展优先事项方面发挥着重要作用，也是联合国的重要合作伙伴。代表团在一次简报晚餐会和多次双边会议上与成员国进行了会晤。会上，双方展开了非正式讨论，联合国收到了关于援助的积极反馈，但同时也被建议加强与成员国之间的伙伴关系，在当前结构与工作组的基础上更进一步，建立起更具战略性、公开和透明的关系。

## 私营部门和其他发展行动者

54. 关于联合国与私营部门及世界银行等其他发展行为体之间的伙伴和合作关系，代表团了解到的最新情况非常有限。考虑到它们在筹资、就业和创业以及宣传等诸多问题上发挥的重要作用，双方建立起伙伴和合作关系将是有益的。

## III. 建议

55. 基于以上对联合国在乌干达的效力的反思，以及在认识到没有任何“放之四海而皆准”的方法之后，代表团提出了若干建议：(a) 加强联合国在乌干达的影响；(b) 加强执行局的工作；以及 (c) 加强将来的执行局实地考察。在与难民安置点内一位年轻母亲的交谈中，代表团了解到这些建议的重要性，这位母亲说：“我们不关心你们来自联合国的哪个部分，我们只是想看到你们的考察能带来影响，能改善我们的生活。”

### A. 加强联合国在乌干达的影响

#### 建议 1

56. 在联合国国家工作队网站上提供能直接跳转到 UNDAF、联合国各机构制定的国家方案文件、维和和政治简报、2030 年议程和 SDG 以及乌干达政府国家发展计划的链接，以此提高联合国在乌干达所开展工作的透明度。目前 UNCT 网站上仅有 UNDAF 链接。

责任方：UNCT。



**建议 2**

57. 确保将工作重心放在长期项目可持续性和国家能力发展上（包括利用从现有方案和项目中汲取的经验教训），例如在所有行动中实现 SDG、地方能力发展和地区层面工作主流化；加强人道主义与发展规划之间的联系；改善资金筹措；以及加强农业和促进性别平等在基础设施发展中的主流化。

责任方：UNCT 和联合国各机构。

**建议 3**

58. UNCT 应加强和扩大各个层级的伙伴和合作关系，充分利用比较优势和减少重复工作；在 UNDAF 中期审查中制定一项全面的参与战略并在 UNCT 网站上提供该战略，以帮助提高影响力和透明度。

责任方：UNCT。

**建议 4**

59. 加强联合国工作在地区层面的影响，包括编制区域战略文件、制定伙伴关系战略以及 UNCT 定期考察（一些地方合作伙伴反馈称 UNCT 对地区的考察力度不够）。

责任方：UNCT。

**建议 5**

60. 在 UNDAF 中期审查和联合国各机构自己的工作中，落实从这次考察中汲取的经验教训，反思联合国发展系统改革、联合国机构新战略计划和共同章程的结果。以中期审查为契机，从不同的主题出发，评估联合国在此次所考察关键跨领域问题（例如终结 FGM）上对国家权威机构的支持效果。

责任方：UNCT 和联合国各机构。

**建议 6**

61. UNCT 应考虑乌干达政府提出的关于联合国多项活动集中办公和联合国恩德培区域服务中心的问题，并提供最新情况。

责任方：UNCT。

**B. 加强执行局的工作****建议 7**

62. 加强执行局对国家层面工作的了解，包括通过执行局会议和非正式会议上动态性和互动性更高的情况通报；重点关注人道主义/发展行动和性别不平等关键跨领域问题；以此为契机加强跨联合国各机构的工作；在适当情况下与驻地协调员、UNCT、机构驻国家负责人、地方合作伙伴和政治领导人接洽；以及适时将 UNDAF 和各机构的国家方案文件提交给执行局审批。

责任方：执行局秘书处应在 2018 年联席会议关于执行局工作方法的后续会议上提出具体建议。

**C. 加强将来的执行局实地考察****建议 8**

63. 尽量减少代表团在前往偏远社区或人口密集地区时对环境、基础设施和/或公共安全的潜在不利影响。

责任方：执行局秘书处应与相关 UNCT 合作，在设计和实施考察方案时将这些建议纳入特定标准。

#### **建议 9**

64. 制定更明确的战略目标，同时加深与 UNCT、驻地协调员和所有相关合作伙伴（包括受益者以及政治、维和及私营部门合作伙伴）之间的对话，以此确保实地考察的效力和影响力。

责任方：执行局秘书处应与 UNCT 合作，在设计和实施考察方案时纳入关于影响力评估的考量因素。

#### **建议 10**

65. 确保实地考察物有所值。虽然实地考察有诸多益处，但它代价高昂、难以组织，而且使人们无法从事其他核心工作，因此，必须确保相关的益处和成本能够适当平衡。

责任方：执行局秘书处应在 2018 年联席会议关于执行局工作方法的后续会议上就改善实地考察提出具体建议。

## **IV. 结论**

66. 代表团对乌干达政府促成此次实地考察表示诚挚的感谢，同时感谢驻地协调员、UNCT 和 UNFPA 作为领导机构，为帮助代表团广泛了解各机构在乌干达的工作而做出的所有努力，以及在此次乌干达联合实地考察期间提供的热情招待。

67. 此次考察成功达成了评估联合国在乌干达效力的关键目标，包括支持落实国家发展优先事项、实现 SDG 和建立伙伴及合作关系方面。代表团期待对后续建议的考量和执行。

## 附录：参与者名单

地区/机构	UNDP/UNFPA/UNOPS	UNICEF	联合国妇女署	WFP
非洲	<b>Jagdish Koonjul 先生</b> 阁下* UNDP/UNFPA/UNOPS 执行局主席、 毛里求斯驻联合国的特命全权大使兼常驻代表 * 代表团团长	<b>Omer Dahab Fadl Mohamed 先生</b> 阁下 苏丹驻联合国的特命全权大使兼常驻代表	<b>Christine Kalamwina 女士</b> 阁下 赞比亚驻联合国的公使衔参赞兼常驻副代表	<b>Lineo Irene Molise-Mabusela 阁下</b> 莱索托驻罗马联合国机构的大使兼常驻代表
		<b>Edgar Sisa 博士</b> 阁下 博茨瓦纳常驻联合国代表团的公使衔参赞		
亚太	<b>Park Chull-joo 先生</b> 阁下 UNDP/UNFPA/UNOPS 执行局副局长、 韩国驻联合国的大使兼常驻副代表	<b>Durga Prasad Bhattarai 先生</b> 阁下 UNICEF 执行局副局长、 尼泊尔联邦民主共和国驻联合国的特命全权大使兼常驻代表		<b>Mohammad Hossein Emadi 阁下</b> 伊朗伊斯兰共和国驻联合国罗马粮食及农业组织的特命全权大使兼常驻代表
	<b>Shahir Alkhaniny 先生</b> 沙特阿拉伯常驻联合国代表团的一等秘书			
东欧		<b>Miloš Vukašinić 先生</b> 阁下 UNICEF 执行局副局长、 波斯尼亚和黑塞哥维那驻联合国的特命全权大使兼常驻代表	<b>Ivana Pajević 女士</b> 阁下 联合国妇女署执行局主席、 黑山共和国驻联合国的大使兼常驻副代表	<b>Zoltán Kálmán 先生</b> 阁下 WFP 执行局主席、 匈牙利驻联合国罗马粮食及农业组织的全权公使兼常驻代表
拉丁美洲和加勒比	<b>Tumasie Blair 先生</b> 安提瓜和巴布达常驻联合国代表团的参赞	<b>David Mulet Lind 先生</b> 危地马拉常驻联合国代表团的一等秘书	<b>Desirée del Carmen Cedeño Rengifo 女士</b> 巴拿马常驻联合国代表团的专员	<b>Fernanda Mansur Tansini 女士</b> 巴西驻联合国的二等秘书兼副常驻代表

地区/机构	UNDP/UNFPA/UNOPS	UNICEF	联合国妇女署	WFP
西欧和其他国家	<b>Christine Schneeberger 女士</b> 瑞士常驻联合国代表团的一等秘书	<b>Yusuf Ismail 先生</b> 英国常驻联合国代表团国际发展部的高级政策顾问	<b>Jyrki Juhana Terva 先生</b> 芬兰 常驻联合国代表团的公使衔参赞（经济和社会事务）	<b>Hannah Laubenthal 女士</b> 德国驻联合国罗马国际机构的一等秘书兼副常驻代表
	<b>Stephanie O'Brien 女士</b> 爱尔兰常驻联合国代表团的二等秘书	<b>Sarah De Buttet 女士</b> 法国常驻联合国代表团基金和方案部的专员		<b>Elizabeth Petrovski 女士</b> 美国驻联合国罗马粮食及农业组织代表团的 USAID 财务和监督专员
执行局秘书处	<b>Jordi Llopart 先生</b> UNDP/UNFPA/UNOPS 执行局秘书	<b>Nicolas Pron 先生</b> UNICEF 执行局秘书	<b>Jean-Luc Bories 先生</b> 联合国妇女署执行局秘书	<b>Harriet Spanos 女士</b> WFP 执行局秘书兼 WFP 伙伴关系及治理部执行局秘书处主任
	<b>Anthony Ngororano 先生</b> UNFPA 执行局事务处主任	<b>Randall Gonzalez-Villalobos 先生</b> UNICEF 执行局副局长		
	<b>Suljuk Mustansar Tarar 先生</b> UNFPA 执行局和治理专员			
	<b>Imelda Katjomuise 女士</b> UNFPA 行政助理			
	<b>Elle Wang 女士</b> UNOPS 伙伴关系顾问			

注：乌干达驻联合国的特命全权大使兼常驻代表 **Adonia Ayebare 先生** 阁下是代表乌干达政府参加会议。