

2011 年 2 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольствен- ная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--	--------------------	---	---	--	--

理 事 会

第一四一届会议

2011 年 4 月 11—15 日，罗马

加强协调联合国系统向非洲提供的支助 (JIU/REP/2009/5)

1. 联检组报告附有总干事的简短意见以及联合国系统行政首长协调理事会（以下简称行政首长协调会）提出的更为全面的联合意见（联合国大会文件 A/65/62/Add.1）。

粮农组织总干事提出的意见

2. 粮农组织与联合国系统各机构一道欢迎联检组的报告，普遍支持报告中的主要建议，包括有必要加强联合国各项方案和计划与国家优先重点的协调一致，并加强国际和国家发展伙伴以及联合国各机构自身之间的协调一致。

3. 关于联检组报告中“加强区域和次区域两级的统筹兼顾：加强区域协调机制”部分的建议，应当指出，粮农组织各区域办事处与联合国秘书处的各区域委员会以及包括区域银行在内的其他区域发展伙伴保持着良好的关系。粮农组织的区域和分区域办事处与区域/分区域的政府间组织，包括区域经济一体化组织紧密

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

协作。粮农组织与非洲联盟开展合作，一直在参与区域协调机制，并且是“农业、粮食安全和农村发展”组群的牵头机构。2009 年，粮农组织正式成为东部和南部非洲以及中部和西部非洲区域发展集团小组的成员。

4. 粮农组织就联检组的部分建议提出了下列具体意见：

联检组建议 1：大会和联合国系统相应组织的立法机构应请秘书长和联合国系统其他组织行政首长审查各自与联合国系统支助非洲的工作相关的任务，以评估执行情况，评价资源状况及监测和报告执行要求的情况，并进一步明确联合国系统内以及联合国系统每个组织各机关、办公室和部门之间的分工和职责区分。

5. 粮农组织赞成行政首长协调会的意见，并强调联合国系统已经在采取若干举措，以期明确众多机构的任务范围内的分工和职责区分。行政首长协调会及其三大支柱（管理高委会、方案高委会、发展集团¹）一直发挥着关键作用，加强在联合国系统内各组织所面临的一系列广泛的实质性管理问题方面的协调与合作。

6. 在过去几年里，粮农组织在一些战略性的发展集团工作组和工作队中承担着领导职责，协助推进了联合国改革议程。粮农组织一贯重视学习其他联合国组织的最佳做法，以及积极推动行政首长协调会和发展集团的改革。粮农组织秘书处通过一个包含多个部门的联络点系统参与了所有与发展集团相关的机制。

联检组建议 12：秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保非洲受惠国政府始终积极参与制定、执行和监测联合国发展援助框架的工作，以促进国家自主权和领导作用，并使其各组织能处理受惠国的需求和优先事项，包括提高其国家体制能力。

7. 粮农组织赞成行政首长协调会的意见。在过去十年里，联合国大会有许多决议（最重要的是 2004 年和 2007 年的三年期全面政策审查）都强调，有必要加强联合国发展系统在国家一级所开展活动的相关性、成效、效率、责任和公信力。粮农组织与 2007 年的三年期全面政策审查保持完全一致²，支持联发援框架及其成果汇总表作为集体、一致、综合的方案拟定和监测框架的中心地位。2007 年的三年期全面政策审查也呼吁各政府部门充分参与联发援框架的进程，并在此进程中自主决策，发挥领导作用。粮农组织是发展集团“联发援框架方案拟定网络”的积极参与者。

¹ 管理问题高级别委员会、方案问题高级别委员会、联合国发展集团

² 联合国，三年期全面政策审查，A/RES/62/208

联检组建议 14：秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保根据各自的联发援框架更好地调整它们的非洲国家方案的规划、方案拟定和预算周期，以便开展更广泛的联合方案拟定工作和建立联合监测和评价框架并简化国家一级的报告安排。

8. 粮农组织赞成行政首长协调会的意见。通过参与发展集团“联发援框架方案拟定网络”，粮农组织积极促进了《联发援框架指导方针》的不断更新，包括制定联发援框架的标准报告格式，从而推动了更广泛的联合方案拟定工作，还包括建立联合监测和评价框架，以及简化国家一级的报告安排。

联检组建议 16：大会和联合国系统相应组织的立法机构应重申承诺实施成果管理制，并请联合国系统各组织行政首长协调各组织的成果管理制做法，以便在国家一级采用共同的成果管理制，促进在非洲落实联发援框架。

9. 粮农组织赞成行政首长协调会的意见。通过参与发展集团“联发援框架方案拟定网络”，粮农组织积极参与了《发展集团成果管理制手册》的编制工作，该《手册》为联合国各基金、方案和专门机构在成果管理制领域的最佳做法基础上，支持国家方案规划、执行监测和报告的工作提供了共同点。该《手册》按照三年期全面政策审查的承诺对成果管理制不断发展的动态变化做出了回应，同时注意到了经合组织/发援委的发展情况，如《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》。



大 会

Distr.: General
13 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程^{*} 项目 63 (a) 和 137

非洲发展新伙伴关系：执行进展
情况和国际支持联合检查组

加强协调联合国系统向非洲提供的支助

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转达本人和联合国系统行政首长协调理事会就联合检查组题为“加强协调联合国系统向非洲提供的支助”的报告 (JIU/REP/2009/5) 提出的评论意见。

^{*} A/65/150。

摘要

联合检查组(联检组)题为“加强协调联合国系统向非洲提供的支助”的报告(JIU/REP/2009/5)评价了现有全系统合作框架的实效和效率,据以借鉴并交流在联合国系统支助非洲的活动中学到的经验教训,并确认这方面的最佳做法和协作方法。

本说明提出了联合国各实体对联合检查组报告所载建议的综合意见。联合国系统各实体欢迎该报告,从总体上支持报告的主要建议,其中包括:联合国的方案和规划需要更好地配合国家优先事项;国际和国家发展伙伴之间以及联合国各机构本身之间应加强协调。他们注意到报告中提出的意见,即在非洲开展工作的机构越来越多,有众多的协调、指导和工作委员会或小组,这种情况对联合国系统造成严峻挑战,使联合国难以有能力以更协调、有效、透明的方式在非洲开展工作。

一. 导言

1. 联合国系统联合检查组题为“加强协调联合国系统向非洲提供的支助”的报告 (JIU/REP/2009/5) 的宗旨是评价联合国系统支助非洲领域内现有全系统合作框架的实效和效率，重点是发展问题。报告审查了在支持非洲发展方面发挥作用的现有协调机构的任务和活动，并通过各项建议，提出了加强区域、次区域和国家三级的协调和统筹兼顾的措施。

二. 总体意见

2. 联合国系统各实体欢迎该报告，总体上同意报告查明的关键问题及提出的建议。他们强调必须避免不能带来什么价值的协调机制蔓延。他们也认为，澄清各个机制的作用和责任，确保这些机制之间有充分的沟通，以及统一整个联合国系统的成果管理制做法，都是统筹兼顾和协调联合国系统对非洲的支助的重要组成部分。他们还认识到有必要加强和利用现有的促进统筹兼顾的机制。

3. 联合国系统各实体认为，方案国家政府需要同联合国发展援助框架进程密切联络，这对于国家自主掌握联合国的支持至关重要。他们还认为，在制定联发援框架时需要开展更多联合方案拟订工作。此外他们还提请注意，由于每个机构都向本机构的理事机关报告工作，因此协调联合国各个机构的努力是一项巨大挑战。

4. 行政首长协调会成员注意到，该报告认识到，当前有关非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的局面几年来一直如此。不过，他们还有兴趣地注意到，新伙伴关系的规划和协调署作为实施非洲联盟发展议程的机构载体已经于2010年初成立。他们还注意到，新伙伴关系现已完全纳入非洲联盟，并且一个非洲区域倡议首次以非洲联盟大家庭内一个发展机构的形式实现体制化。

5. 联合国系统各实体查明了一些可能影响到调查结果，进而可能影响到该报告的效用的方法问题。有实体指出，可进一步澄清报告第4段和第5段所概述的方法，以便证明报告各项建议的合理性。在这方面，有实体强调，主要以访谈为基础的评估应突出指明收集到的数据的种类、所采用的数据来源、如何确定数据来源以及如何对数据进行验证。这类资料也将有助于查明该研究报告的局限性。此外有实体表示，调查结果应同证据明确挂钩，并且各项建议应该参照这些调查结果。

6. 各机构指出，联检组在起草最后报告过程中，没有考虑到他们就报告较早的草稿提出的一些意见。这方面的主要问题包括：(a) 鉴于专门机构的治理体系，预计在执行报告所载的一些建议方面有困难(最后报告没有提出切实可行的办法来解决这些困难)；(b) 报告只字未提秘书长为解决粮食价格飙升问题而设立的

全球粮食安全危机高级别工作队的作用；(c) 报告没有认识到已经有其他协调机制，这些机制的目的是确保包括联合国有关机构在内的所有发展伙伴向新伙伴关系和非洲联盟的粮食和农业议程提供协同支持(在这一背景下，表示应慎重对待设立其他协调机制的问题)；和(d) 尽管报告力主加强非洲经济委员会(非洲经委会)，以使该委员会能够在区域协调机制内有效发挥协调作用，但几乎没有触及需要加强分组协调员的能力一事。有机构指出，除非在资金和人力资源两个方面也大幅度加强分组协调员的能力，否则非洲经委会的协调能力将不足以确保在各相关领域内向非洲联盟和新伙伴关系提供协调一致的有力支持。

7. 联合国系统提议，鉴于经济及社会理事会在就经济、社会、环境和人道主义问题对联合国系统进行协调方面承担《宪章》规定的任务，联检组以后在审议报告中探讨的问题时，可考虑向经社理事会提出一项建议。鉴于经社理事会长期参与非洲的发展和建设和平，包括在审查联合国非洲发展新议程方面发挥作用，各实体认为这一提议特别有意义。在这方面，各实体强调指出，经社理事会 1995 年和 2001 年的高级别部分就把非洲作为重点，1999 年协调部分也是如此。

三. 关于各项建议的具体意见

A. 加强全球一级的统筹兼顾

建议 1

大会和联合国系统相应组织的立法机构应请秘书长和联合国系统其他组织行政首长审查各自与联合国系统支助非洲的工作相关的任务，以评估执行情况，评价资源状况及监测和报告执行要求的情况，并进一步明确联合国系统内以及联合国系统每个组织各机关、办公室和部门之间的分工和职责区分。

8. 各机构对这一建议表示一些支持，但也指出，对联合国系统各组织支持非洲的各项任务已经进行过广泛审查，并指出现在最重要的问题是落实关于联合国改革的历次评价及各委员会和小组所得出的建议。有机构指出，现在有一种系统地质疑各组织任务中相似之处的趋势。不过，鉴于联合国所有机构的任务都相当宽泛，存在一些重叠不足为奇。有机构提出，最重要的问题是明确那些宽泛任务内的责任。分工和职责区分明确以后，在实践中就看不到什么工作重复或重叠的问题。

9. 联合国系统各实体指出，联合国各组织的任务源自于会员国和政府间机关，而不是联合国系统的各个秘书处。他们提议，如果再进行一次任务审查，必须确保会员国提出明确的指导，并确保在联合国系统行政首长协调理事会的主持下进行审查。

建议 2

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应在现有体制框架内加强在联合国系统各组织间进行沟通并交流有关支助非洲联盟及其新伙伴关系方案的信息和最佳做法，从而预防和最大限度地减少工作重复和重叠以及资源利用效率低下现象，并促进开展协作。

10. 行政首长协调会的成员支持这一建议。同时指出，在副秘书长的领导并在非洲经委会和非洲问题特别顾问办公室的支持下，已经在区域协调机制框架内开展有关联合国系统支助非洲联盟及其新伙伴关系的沟通和信息交流。由副秘书长兼非洲问题特别顾问担任主席的非洲问题机构间工作队，也促进在支持非洲方面有重大利害关系的联合国系统各组织、实体和部门之间开展沟通和信息交流。此外，区域协调机制和联合国发展集团区域工作队的历次会议也提出了一系列加强互补及改善协调的建议。¹ 联合国系统各实体还强调了联合国发展集团、人道主义事务执行委员会、和平与安全执行委员会、经济和社会事务执行委员会以及高级主管组等方面做出的努力。

B. 加强区域和次区域两级的统筹兼顾：加强区域协调机制

11. 在关于联检组报告第三节的总体意见中，有机构指出，在审查全系统协调机制的实效和效率过程中，报告主要以区域协调机制为重点。他们认为这种方法同报告想表达的信息之一相抵触，该信息指出，众多的协调、指导和工作委员会或小组，对联合国系统造成严峻的挑战，使联合国难以有能力以更协调、有效和透明的方式在非洲大陆开展工作。尽管以区域协调机制为重点或许有较强的说服力，但没有提出明确的论据来解释这一重点的理由，也没有解释报告中暗指的其他区域和次区域机制为什么被排除在外。

12. 各实体还记得，2009年11月5日和6日在亚的斯亚贝巴举行的支持非洲联盟和非洲发展新伙伴关系联合国驻非洲各机构和组织区域协调机制第十届会议强调了在次区域一级采用“一体行动”办法的重要性，回顾了非洲次区域组织提供的合作平台，并在这方面建议考虑到联合国各机构开展次区域合作的经验。为了发展这样一个区域办法，有机构提议非洲经委会通过其次区域办事处，在非洲五个次区域建立一个次区域协调结构，联合国所有机构都将在该结构框架内协调他们支持区域经济共同体的各项努力。

¹ 也见2009年11月5日和6日在亚的斯亚贝巴举行的支持非洲联盟和非洲发展新伙伴关系联合国驻非洲各机构和组织区域协调机制第十届会议报告(可在网站 <http://vneca.org/nepad/rm10.html> 上查阅)。

建议 3

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保在 2010 年前成立拟设的高级别指导委员会，负责监督区域协调机制的活动，同时提供指导意见，并落实与该机制相关的决定和建议。

13. 联合国系统各实体对这一建议表示一些支持，但也指出，设立一个高级别指导委员会来监督区域协调机制的活动，将再增加一级官僚机构。各机构表示，鉴于对非洲的协调支持已经有很多层级，因此需要更多证据表明再设立一个高级别委员会将带来更多价值。

14. 关于区域协调机制进程所面临的制约因素和挑战，其中包括领导方面的制约因素和挑战，有机构指出，常务副秘书长本人亲自主持了该机制最近举行的会议，从而为会议提供了高级别战略领导。

建议 4

大会应重申支持加强非洲经济委员会的能力，并请秘书长采取进一步措施，采用包括酌情重新调配资源的方式为非洲经委会调拨充分的资源，使非洲经委会能在区域协调机制中切实发挥支助非洲联盟及其新伙伴关系方案的战略协调作用。

15. 各机构同意这一建议。

建议 5

秘书长应确保区域协调机制及其分组系统良好地配合实施非洲联盟及其新伙伴关系方案的需要和优先事项，同时考虑到非洲联盟委员会的领导作用和《非洲联盟能力建设十年方案》不断发展的性质，其中特别涉及发展和落实该方案的需求，并应就此向大会第六十六届会议提出报告。

16. 联合国系统各实体指出，根据非洲联盟和新伙伴关系的优先事项调整区域协调机制优先事项的做法正日益普遍，非洲联盟、非洲经委会、非洲开发银行和新伙伴关系规划和协调署之间的协作更加密切。《非洲联盟能力建设十年方案》也在审查之中，以期确保有效执行这一方案，同时考虑到非洲联盟及其新伙伴关系方案的优先领域。

建议 6

秘书长应以联合国行政首长协调理事会主席的身份，确保区域协调机制各参与组织酌情将各自的规划、方案拟订和预算周期、工作方案和计划以及优先事项与区域协调机制及其分组相协调，以促进联合规划和方案拟订工作并建立一个评价和监测框架。

17. 与上一条建议的情况相同，有机构指出，根据非洲联盟和新伙伴关系的需要和优先事项调整区域协调机制优先事项的工作已在进行中。不过，他们普遍认为这些努力需要加强。

建议 7

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应指派高级协调人，负责与区域协调机制秘书处以及包括非洲联盟委员会和各区域经济共同体在内的区域协调机制其他参与组织开展互动，以加强该机制内部的沟通和信息交流。

18. 这项建议总体上得到了支持，并有机构指出，行政首长协调会数个成员组织已经落实该建议。

建议 8

秘书长和联合国开发计划署（开发署）署长应确保充分执行和落实各区域委员会与开发署 2007 年 10 月签署的“总括协定”，促进和加强以非洲经委会和区域协调机制为一方同以开发署和区域主任工作队为另一方的两者之间的沟通、协调与合作。

19. 行政首长理事会成员未对这一建议作出评论，同时指出“总括协定”是开发署与各区域委员会之间的事。

建议 9

秘书长应以联合国行政首长协调理事会主席的身份呼吁联合国系统所有组织都参与区域协调机制，并派最高级别人员出席其年会，以进一步利用该机制的技术专长，并在联合国系统支助非洲的工作中产生进一步的协同效应。

20. 各机构支持这一建议。不过有些机构指出，直接认可和支助联合国发展集团非洲工作队（东部-南部）² 的工作而不是区域协调机制可能更为重要，因为联合国各机构通过联合国发展集团各区域工作队开展业务更为有效。此外他们指出，联合国发展集团区域工作队（东部-南部）已参加了区域协调机制。而且，各机构还认可了区域协调机制第十届会议期间的合作与协作精神，有机构在这次会议上呼吁这两个机制合作创造协同效应。

建议 10

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应积极促进非洲各区域经济共同体参与区域协调机制及其分组系统的工作和活动，使各区域经济共同体的需求和优先事项在区域协调机制框架内得到通盘反映。

² 以前称为区域主任东南非工作队。

21. 各机构总体上支持这一建议，但也强调指出，必须加强区域协调机制与联合国发展集团非洲工作队之间的关系。各机构进一步认为，如果要各区域经济共同体必须既与区域协调机制及其各个技术分组发生关系，又与联合国发展集团在非洲的各区域工作队(东部-南部和中部-西部)及其各个技术分组建立关系，就会相当混乱。此外有机构指出，有些联合国机构已与一些区域经济共同体签署了协议。不过他们一般都认识到，这些机制的合作能够创造机会、协同效应和互补作用，特别是考虑到区域协调机制是在区域一级运作，次区域协调机制在次区域一级运作，而区域主任工作队在国家一级运作。

建议 11

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应鼓励联合国系统所有组织酌情并在与发展集团和区域主任工作队协商下，通过其区域/次区域办事处向非洲各区域经济共同体派驻代表，以促进联合国系统与区域经济共同体之间的互动、协调和合作。

22. 从联合国系统各实体收到的答复都同意这一建议，只是有些机构觉得可以调整着眼点，鼓励联合国系统所有组织都密切地在次区域协调机制的框架内开展工作，以期促进联合国系统与区域经济共同体之间的互动、协调与合作。

C. 加强国家一级的统筹兼顾

23. 在就联合检查组报告第四节和就联合国发展援助框架的统筹协调与国家自主问题提出总体意见时，联合国系统各实体认为，本应意识到该区域拥有此种框架国家的比例，并应认识到有些国家没有这种框架的原因。有机构指出，尽管有些国家没有联合国发展援助框架，但联合国也可在减贫战略文件的框架内提供帮助。联合国系统各实体认为，该报告本可对联合国在这方面支助的统筹兼顾问题以及联合国系统如何能够促进各国在减贫战略中的自主权提出评论意见。

建议 12

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保非洲受惠国政府始终积极参与制订、执行和监测联合国发展援助框架的工作，以促进国家自主权和领导作用，并使其各组织能处理受惠国的具体需求和优先事项，包括提高其国家体制能力。

24. 各机构对这一建议表示支持，但认为本可在报告中举出更具实质性的证据来加强这一建议。特别是，各机构注意到，尽管仅约谈了非洲三个国家(尼日利亚、南非和赞比亚)，但报告第 102 段说，“虽然多数国家的受益主管机构不同程度地参与了制订和执行联合国发展援助框架的工作，但并非所有的非洲国家都如此”。各机构还指出，该建议的实质内容已是《联合国发展援助框架准则》³ 的一部分，

³ 《联合国发展援助框架准则》，第一部分(例如，见第 3、5、8 和 9 页)和第二部分(例如，见第 15、20、21、25 和 30 页)，2010 年 1 月印发。网上查阅：<http://www.undg.org>。

并已纳入联合国发展集团非洲工作队(东部-南部)共同国家方案拟订程序中,而且联合国发展集团非洲工作队(中部-西部)已有一个系统性机制,可在联合国发展援助框架制订期间为联合国国家工作队提供技术支持和质量保证方面的支助。

建议 13

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应进一步提高驻非洲的两个区域主任工作队的能力并增加它们的资源,包括酌情重新调配资源,以确保它们在目前广泛开展的旨在加强全系统在国家一级的统筹和协调的改革进程中有效运作。

25. 这一建议总体上得到了支持。

建议 14

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保根据各自的联合国发展援助框架更好地调整它们的非洲国家方案的规划、方案拟订和预算周期,以便开展更广泛的联合方案拟订工作和建立联合监测和评价框架并简化国家一级的报告安排。

26. 各机构指出,在驻地协调员和联合国国家工作队的领导下并在联合国发展集团区域工作队的支持下,这一建议已在执行中。近几年来,各国家工作队为根据国家周期调整联合国发展援助框架和国家方案拟订程序作出了重大努力。

建议 15

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保非洲国家方案的规划、方案拟订和预算周期与次区域和区域方案相互配合,以加强协调和统筹兼顾。

27. 各机构总体上支持这一建议,但许多机构也强调指出,国家方案需要根据国家规划和预算周期而不是根据区域方案拟订进行调整。不过也有机认识到,考虑到非洲联盟及其新伙伴关系方案的理想和愿望,联合国所有支助都应着眼于大陆一体化。因此,合理做法应当是国家优先事项根据区域或次区域方案进行调整,以在非洲实现区域一体化。

建议 16

大会和联合国系统相应组织的立法机构应重申承诺实施成果管理制,并请联合国系统各组织行政首长协调各组织的成果管理制做法,以便在国家一级采用共同的成果管理制,促进在非洲落实联合国发展援助框架。

28. 各机构总体上支持这一建议,同时还指出,联合国发展集团方案编排问题工作组的成果管理制工作组已在为发展集团各成员组织编写一份成果管理制参考手册和有关的培训材料,预计 2010 年 10 月可以备好。他们还进一步强调指出,在建议联合国系统所有组织之间统一成果管理制做法时应当谨慎,因为必须认识到联合国各专门机构在方案交付和管理方面的技术特点。在行政首长理事会管理问题高级别委员会和联合国发展集团内,统一业务做法的工作也在进行之中,包

括计划落实该集团和该委员会联合高级别特派团 2010 年 3 月和 4 月为解决国家一级的业务做法瓶颈而提出的各项建议。

建议 17

秘书长应以联合国行政首长协调理事会主席的身份，通过行政首长协调会开始全面审查联合国系统内调集资源的情况以及筹资机制和筹资模式的问题，确保联合国系统在区域协调机制和联合国发展援助框架内支助非洲的活动在财政上具有可持续性，包括确保非洲私营部门的战略性参与以及同非洲和国际金融机构之间协调一致的合作伙伴关系。

29. 这一建议得到了联合国系统各实体的支持。

加强协调联合国系统向非洲提供的支助

撰 写 人

**Papa Louis Fall
Mohamed Mounir Zahran**

联合检查组

2009 年, 日内瓦



联 合 国

Chinese
Original: English

加强协调联合国系统向非洲提供的支助

撰 写 人

**Papa Louis Fall
Mohamed Mounir Zahran**

联合检查组



联合 国

2009 年, 日内瓦

内容提要

加强协调联合国系统向非洲提供的支助

JIU/REP/2009/5

目标:

评价现有全系统合作框架的实效和效率，据以借鉴并交流在联合国系统支助非洲的活动中学到的经验教训，并确认这方面的最佳做法和协作方法。鉴于有众多的组织参与这方面的工作，而且存在着大量的相关任务和方案，至关重要的是必须加强协调一致，消除工作重叠和重复现象，从而确保有效利用现有资源。

主要调查结果和结论

本评价以对这一问题各个方面进行的各种审查为依据。评价载有 17 项建议，其中 14 项的对象是联合国系统各组织的行政首长，另 3 项供这些组织的理事机构审议。评价的目的是加强联合国系统在全球、区域、次区域和国家各级支助非洲的活动相互协调、合作和统筹兼顾。

各种相关任务和方案数量不断增加，致使结构重叠，资源和努力分散。因此应该对与联合国系统支助非洲的活动相关的任务进行审查(见建议 1)。

现在必须在现有体制框架内，改善对支助非洲的工作关系重大的组织、实体、部门和办公室之间的沟通和信息交流。此外还必须促进这方面的全系统协调和合作，包括在下述组织和机构间的协调和合作：行政首长协调理事会(行政首长协调会)、千年发展目标非洲指导小组、负责协调在非洲开展工作支助非洲联盟及其非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)方案的联合国机构和组织的区域协调机制、非洲经济委员会(非洲经委会)以及非洲问题特别顾问办公室(非洲顾问办)(见建议 2)。在这方面，行政首长协调会应发挥更主动积极的作用，将支助非洲联盟(非盟)及其新伙伴关系方案作为经常性常设项目列入其议程。

区域协调机制及其各专题分组，是在这方面加强区域和次区域两级全系统协调的主要机制。该机制目前在以下等方面面临着种种障碍和挑战：承诺和领导；协调；问责制；监测和评价；资源筹集和能力建设；沟通、对外联络和宣传；以及配合实施非洲联盟和新伙伴关系包括区域一体化的优先事项。鉴于人们指望非洲经委会在区域协调机制中发挥主动积极的战略协调机构作用，非洲经委会的能力应得到加强(见建议 4)。应该通过下述举措加强区域协调机制：

- 设立一个充分代表所有利益攸关方的高级别指导委员会，负责监督区域协调机制及其各专题分组的活动，提供指导意见，并落实与区域协调机制相关的决定和建议(见建议 3)；

- 使区域协调机制及其各专题分组更好地配合实施非洲联盟及其新伙伴关系方案的需要和优先事项(见建议 5)，进一步协调联合国系统各组织支助非盟和新伙伴关系方案的规划、方案拟定和预算周期(见建议 6)，以及协调区域协调机制各参与组织在加强互动、沟通和信息交流方面的工作重点(见建议 7)；
- 充分执行和落实各区域委员会与联合国开发计划署(开发署)之间的“总括协定”，促进和加强以非洲经委会和区域协调机制为一方同以开发署和驻非洲区域主任小组为另一方这两者之间的沟通、协调和合作(见建议 8)；
- 联合国系统所有组织参与区域协调机制的工作，以进一步利用该机制的技术专长，并在联合国支助非盟和新伙伴关系方案的工作中产生进一步的内部协同效应(见建议 9)；
- 加强次区域一级协调一致，具体措施是：利用非洲经委会和非洲 5 个次区域办事处的能力；建立全系统次区域协调机制；确保非洲各区域经济共同体密切参与区域协调机制的工作(见建议 10)，以及确保联合国系统组织酌情派驻区域经济共同体(见建议 11)。

作为主要受益方的非洲受援国政府应更密切和自始至终地参与联合国发展援助框架(联发援框架)的制定、执行和监测工作，以促进加强国家自主权和领导作用，并考虑到受益国的具体需要和优先事项(见建议 12)。

应该通过酌情调拨资源等措施，提高和增加驻非洲的两个区域主任小组的能力和资源，确保这两个小组有效履行职能，支助正在国家一级开展的加强全系统协调一致和协作的全面改革进程(见建议 13)。

联合国系统各组织应更好地按各自的“联发援框架”调整它们在非洲的国家方案的规划、方案拟定和预算周期，以便在国家一级促进联合拟订方案、建立联合监测和评价框架和简化报告安排(见建议 14)。它们还应更好地使它们的国家方案的规划、方案拟定和预算周期与其区域和次区域方案的规划、方案拟定和预算周期协调一致，以加强协调和统筹兼顾(见建议 15)。整个联合国系统没有共同的成果管理制，从而对在国家一级采用这种制度产生不利影响，因此必须加强国家一级的成果管理制，使全系统采用统一的成果管理制促进在非洲落实联发援框架(见建议 16)。

秘书长应通过行政首长协调会全面审查联合国系统的资源调集状况、筹资机制和模式，确保联合国系统在区域协调机制和联发援框架内支助非洲的活动在财政上具有可持续性(见建议 17)。

供立法机构审议的建议

建议 1

大会和联合国系统相应组织的立法机构应请秘书长和联合国系统其他组织行政首长审查各自与联合国系统支助非洲的工作相关的任务，以评估执行情况，评价资源状况及监测和报告执行要求的情况，并进一步明确联合国系统内以及联合国系统每个组织各机关、办公室和部门之间的分工和职责区分。

建议 4

大会应重申支持加强非洲经济委员会(非洲经委会)的能力，并请秘书长采取进一步措施，采用包括酌情重新调配资源的方式为非洲经委会调拨充分的资源，使非洲经委会能在区域协调机制中切实发挥支助非盟及其新伙伴关系方案的战略协调作用。

建议 16

大会和联合国系统相应组织的立法机构应重申承诺实施成果管理制，并请联合国系统各组织行政首长协调各组织的成果管理制做法，以便在国家一级采用共同的成果管理制，促进在非洲落实联发援框架。

目录

		页次
内容提要.....		iii
简称.....		viii
章次		段次
一. 导言.....	1-11	1
A. 目标和重点.....	1-7	1
B. 背景.....	8-11	2
二. 加强在全球一级的协调一致.....	12-36	3
A. 非洲问题特别顾问办公室.....	13-16	3
B. 行政首长协调理事会.....	17-18	4
C. 千年发展目标非洲指导小组.....	19-21	4
D. 任务和活动的多重性.....	22-26	5
E. 加强沟通和信息交流.....	27-32	6
F. 加强行政首长理事会进一步协调联合国系 统支助非洲联盟及其非洲发展新伙伴关系 (新伙伴关系)的作用.....	33-36	8
三. 加强在区域和次区域两级的协调一致: 增强区 域协调机制.....	37-97	9
A. 设立区域协调机制指导委员会	42-45	10
B. 加强非洲经济委员会的战略协调作用	46-53	11
C. 区域协调机制及其各专题分组配合实施非 洲联盟及其新伙伴关系方案的需要和优先 事项.....	54-62	13
D. 采取进一步措施加强区域协调机制及其专 题分组系统	63-86	15
E. 加强联合国系统在次区域一级的协调一致	87-97	19
四. 加强在国家一级的协调一致	98-130	21
A. 加强国家自主权和领导作用	100-103	22
B. 提高区域主任小组的能力	104-108	23
C. 调整规划、方案拟定和预算周期	109-115	24

D. 加强成果管理制.....	116-122	25
E. 提高援助的可预测性和筹措更多的经费	123-130	27

附件

一. 加强联合国—非盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架.....	30
二. 区域协调机制—按专题分组分列的参与组织名单.....	32
三. 千年发展目标非洲工作组成员协调职责分配 4.....	34
四. 九个专题分组配合实施非洲联盟及其非洲发展新伙伴关系 (新伙伴关系)方案优先事项.....	35
五. 2008 年东部和南部非洲区域主任小组管理结构图.....	36
六. 参与组织为落实联检组建议应采取的行动一览表.....	37

简称

非行	非洲开发银行
同行审议机制	非洲同行审议机制
非盟	非洲联盟
行政首长协调会	联合国行政首长协调理事会
东南非共同市场	东部和南部非洲共同市场
方案协调会	方案和协调委员会
非洲经委会	非洲经济委员会
欧洲经委会	欧洲经济委员会
西非经共体	西非国家经济共同体
发展业务协调办	联合国发展业务协调办公室
粮农组织	联合国粮食及农业组织
管理高委会	管理问题高级别委员会
方案高委会	方案问题高级别委员会
执委会	国家元首和政府首脑执行委员会
伊加特	政府间发展管理局
劳工组织	国际劳工组织
基金组织	国际货币基金组织
联检组	联合检查组
新伙伴关系	非洲发展新伙伴关系
经合组织	经济合作与发展组织
最不发达等国家高代办	最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处
监督厅	内部监督事务厅
非洲顾问办	非洲问题特别顾问办公室
南共体	南部非洲发展共同体
国家工作队	联合国国家工作队
联发援框架	联合国发展援助框架

发展集团	联合国发展集团
开发署	联合国开发计划署
评价小组	联合国评价小组
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
妇发基金	联合国妇女发展基金
禁毒办	联合国毒品和犯罪问题办公室
世旅组织	世界旅游组织
世卫组织	世界卫生组织

一、导言

A. 目标和重点

1. 作为 2008 年工作方案的组成部分，联合检查组(联检组)按照联合国工业发展组织(工发组织)的建议，开展了题为“加强协调联合国系统向非洲提供的支助”的评价工作。
2. 评价的目的是评估现有全系统合作框架的实效和效率，据以借鉴并交流在联合国系统支助非洲的活动中学到的经验教训，并确认这方面的最佳做法和协作方法。评价以迄今对这一问题各个方面进行的审查为依据，负责进行这些审查的有秘书长、联合国行政首长协调理事会(行政首长协调会)、联检组、内部监督事务厅(监督厅)、非洲问题特别顾问办公室(非洲顾问办)、非洲经济委员会(非洲经委会)以及联合国系统其他成员。评价的重点是发展问题，尤其是“千年发展目标”目标 8 概述的“全球合作促进发展”的发展问题。
3. 评价内容包括评估受益国政府、联合国系统各组织和捐助界如何通过现有的协调机制，在全球、区域、次区域和国家各级协调一致地共同努力。进行评价时特别审视了现有的全系统协调机制的运作状况、实效和效率，尤其是在非洲工作支助非洲联盟(非盟)及其非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)方案的联合国机构和组织的区域协调机制¹ 的运作情况、实效和效率，并审视了与驻地协调员制度相关的问题。评价还更新了联检组题为“进一步采取措施加强联合国系统对非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的支助”的审查报告²。
4. 按照联检组内部标准和准则及内部工作程序，编写本报告时采用的方法包括进行初步审查、向参与组织发出调查问卷、进行面谈和深入分析。检查专员根据收到的对调查问卷的答复，与一些选定的参与组织的官员进行了面谈，并向行政首长理事会秘书处、联合国发展集团(发展集团)办公室、非洲联盟委员会、新伙伴关系秘书处、东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)秘书处以及西非国家经济共同体(西非经共体)委员会等组织的代表征求了意见。另外还与驻南非、赞比亚和尼日利亚的联合国国家工作队(国家工作队)成员进行了讨论。本报告所载建议定稿时，考虑到了与之会晤过的官员的意见和投入，还征求了参与组织及与之面谈过的官员和代表对报告草稿的意见，并在报告定稿时考虑到了这些意见。

¹ 该机制曾用过不同的名称：区域协商会议、区域协商机制和区域协调会议。后来，各区域经济委员会秘书处于 2008 年 6 月在亚的斯亚贝巴举行的会议上决定统一使用区域协调会议这一名称。

² JIU/REP/2005/8。

5. 按照《联检组条例》第 11.2 条, 检查专员已在本报告定稿前进行了协商, 集思广益, 检查报告的结论和建议。
6. 为了便于处理报告、实施报告的建议并监测实施情况, 附件六载有一份表格, 标明本报告提交有关组织的目的是供采取行动还是供参考。该表列出了与各组织有关的建议, 具体说明这些建议是否需要该组织的立法或理事机构作出决定, 还是可由该组织的行政首长遵照执行。
7. 检查专员表示感谢所有帮助他们编写本报告的人员, 特别是曾经参与面谈并热情提供情况和专长的人员。

B. 背景

8. 长期以来, 非洲一直是联合国系统技术合作和发展活动的重点。1986 年开始实施第一个专门为世界某一具体区域制定的联合国方案即《联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》(《非洲经发纲领》)。1990 年代制定了联合国非洲发展新议程(联非新议程)。随后, 非盟于 2001 年通过的非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)已成为联合国系统集中努力支助非洲发展的主要战略框架。³ 根据大会第 63/1 号决议, 新伙伴关系是非洲社会经济发展的总框架, 也是执行国家和次区域发展计划和战略的总框架。⁴ 补充新伙伴关系的是非盟和联合国在 2006 年签署的《非洲联盟能力建设十年方案》, 其中强调了该两个组织的重点合作领域。⁵ 此外, 《联合国千年宣言》⁶、发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》⁷、《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》(《约翰内斯堡执行计划》)⁸、《2005 年世界首脑会议成果文件》⁹ 以及《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》¹⁰ 等文书, 都为联合国系统支助非洲的工作提供了指导和框架。

9. 大会 2007 年 3 月 16 日第 61/229 号决议请联合国系统向非洲联盟及其新伙伴关系方案提供援助, 并援助非洲国家拟定属于新伙伴关系优先事项范围的项目和方案。该决议还请秘书长促进联合国系统在与新伙伴关系优先事项大致相符的区域协调机制九个专题分组范围内向新伙伴关系提供支助时提高工作的协调一致性。秘书长在给方案和协调委员会(方案协调会)的报告中特别指出, “进一步加

³ 联合国对新伙伴关系的承诺见大会第 57/7 号决议和第 57/2 号决议。

⁴ 第 4 段。

⁵ A/61/630, 又见大会第 61/296 号决议。

⁶ 大会第 55/2 号决议。

⁷ A/CONF.198/11, 第一章, 决议 1, 附件。

⁸ A/CONF.199/20, 第一章, 决议 2, 附件。

⁹ 大会第 60/1 号决议, 第 68 段和第 170 段。

¹⁰ A/CONF.191/11。

强联合国系统对执行新伙伴关系的支助至关重要。为了提高联合国协调支助在区域协商机制的效率，必须采取政策措施和紧迫行动。参与制定农业、基础设施、通信和环境方案的许多机构效率高、协调好，联合国系统可从中获益”。¹¹

10. 然而，在非洲开展工作的机构越来越多，整个联合国系统设有众多的支助非洲发展的协调、指导和工作委员会或小组以及部门间工作队。这种情况对联合国造成日益严峻的挑战，使联合国难以有能力以更协调、有效、透明、明确和一致的方式在非洲大陆开展工作，从而难以取得最佳成果，同时又维护和促进实现非洲的各项关键目标、促进国家的自主权和领导作用。

11. 其实，至关重要的是必须在全球、区域、次区域和国家所有各级都加强协调联合国系统向非洲提供的支助。虽然在实践中，这些不同级别之间并没有严格的区别，而是存在着密切联系，但本报告的结构刻意分为三大部分审视各级协调一致的状况(第二章涉及全球一级，第三章涉及区域和次区域一级，第四章涉及国家一级)，以便以结构清晰和方便读者的方式阐述这一复杂的主题。本报告充分考虑到各级别之间的相互联系，并在每章有关部分予以阐述。

二. 加强在全球一级的协调一致

12. 非洲顾问办、行政首长协调会(其中包括 3 个高级别委员会：管理问题高级别委员会、方案问题高级别委员会和联合国发展集团)、千年发展目标非洲指导小组以及 2007 年 9 月设立的千年发展目标非洲工作组，是受权在全球一级加强协调联合国系统向非洲提供的支助的主要机构。¹² 但检查专员已查明在加强这些实体间的协调和合作方面存在种种缺陷。

A. 非洲问题特别顾问办公室

13. 非洲顾问办设立于 2003 年 5 月 1 日，其任务是通过宣传和分析工作，加强对非洲的发展和安全提供国际支助；协助秘书长加强联合国系统在支助非洲方面的协调和合作；以及促进在全球一级就非洲问题、特别是涉及新伙伴关系的问题进行政府间审议。

14. 非洲顾问办向秘书长汇报工作。它支助非洲的工作涉及多个层面，其中包括牵头编写报告，组织和主办专家会议和讲习班以及参与各种宣传活动。非洲顾问办还设立了负责处理非洲事务的部门间工作组，其目的是加强协调联合国系统向非洲提供的支助。

¹¹ E/AC.51/2007/4, 2007 年 3 月 30 日，第 87 至第 89 段。

¹² 虽然另有众多的机构、实体、委员会、工作队，指导小组和工作组参与促进在联合国系统支助非洲工作中的全系统协调和合作，但本评估的重点是上述实体和机构。

15. 鉴于其任务和宣传专业知识，非洲顾问办现在是宣传和通信专题分组的协调机构，该分组是在区域协调机制框架内设立的旨在在区域和次区域一级协调联合国全系统支助新伙伴关系工作的九个专题分组之一。该专题分组的其他成员包括新闻部、非洲经委会和新伙伴关系秘书处。分组的主要目标是在全球促进更大程度地了解新伙伴关系，推动非洲人民以及国际社会支助新伙伴关系，并促进联合国支助新伙伴关系的工作。

16. 虽然非洲顾问办、非洲经委会和新闻部之间合作良好，但检查专员认识到，这些实体间的分工和职责区分在实践中并非始终很明确。虽然非洲顾问办的工作重点在于全球范围，而非洲经委会的重点在于区域和次区域，但实践中有时难以明确区分职责，这可能造成工作重叠和重复的现象。此外，检查专员还认为，非洲顾问办、新闻部和非洲经委会之间的信息交流很有必要，因此应予以加强，同时认为这对所有这些实体都互利互惠：非洲顾问办和新闻部借助于非洲经委会和区域协调机制提供的信息开展宣传工作，非洲经委会和区域协调机制则得益于非洲顾问办和新闻部开展的宣传工作，据以提高它们的知名度并加大对它们的支助力度。

B. 行政首长协调理事会

17. 行政首长协调会是唯一的全系统协调机制。它由联合国系统所有组织的行政首长组成，每年举行两次由秘书长主持的会议。行政首长协调会促进协调和统筹处理所有一系列的实质性问题和管理问题。协调会获得下述三个高级别委员会的支持：任务是促进全球政策协调一致的方案问题高级别委员会(方案高委员会)，任务是支持在整个系统协调业务惯例的管理问题高级别委员会(管理高委员会)，以及旨在促进协调和有效的监督并为国家一级业务工作各个方面提供指导意见和开展能力建设的联合国发展集团(发展集团)。

18. 行政首长协调会通过开展各项工作，大力促进加强协调联合国系统向非洲提供的支助，这些工作包括：按照联合国全系统一致性问题高级别小组的建议在发展、人道主义援助和环境领域开展的工作，编写共同主席的相关报告，协调各种业务惯例，开展有关气候变化和粮食危机等具体问题的工作。此外，由于“一体行动”项目的 8 项试点方案有一半在非洲(佛得角、莫桑比克、卢旺达和坦桑尼亚)实施，而且非洲境内发展中国家的比例高于其他区域(最不发达国家有三分之二是在非洲)，因此非洲也极大地得益于发展集团在国家一级开展的关于联合国系统促进发展的业务活动的工作。

C. 千年发展目标非洲指导小组

19. 秘书长于 2007 年 9 月设立了千年发展目标非洲指导小组，以促进各多边发展组织负责人共同努力，确定必须采取哪些实际步骤，在非洲实现千年发展目标

和国际商定的其他发展目标。指导小组由秘书长担任主席，成员包括非洲联盟委员会主席、欧洲联盟委员会主席、经济合作与发展组织(经合组织)秘书长、非洲开发银行(非行)行长、伊斯兰开发银行行长、世界银行行长和国际货币基金组织(基金组织)总裁。

20. 千年发展目标非洲指导小组的目标是加强保健、教育、农业和粮食保障、基础设施和统计系统等 5 个领域的国际实施机制，提高援助的可预测性，加强在国家一级的协调工作。由联合国系统和其他主要多边组织的代表组成、由常务副秘书长担任主席的千年发展目标非洲工作组向指导小组提供支持。该工作组与非洲各国政府进行联系，拟定实现指导小组目标的行动计划，动员在工作组有代表的机构作出努力并协调这些努力。

21. 千年发展目标非洲工作组设有 7 个技术专题小组，¹³ 预计其中 5 个小组将拟定可行的业务计划，用以支持落实千年发展目标非洲指导小组的建议。这 5 个小组的工作由获得相应任务授权的主导组织协调。¹⁴

D. 任务和活动的多重性

22. 联合国系统至少包括 13 个专门机构和相关组织、12 个基金和方案及其他联合国实体、秘书处 17 个部厅、5 个区域委员会、5 个研究和训练所，以及数不胜数的区域和国家级机构。¹⁵ 虽然每个实体的理事机构、成员、具体任务和活动领域各有不同，但应该指出，它们之间确实存在重叠和重复。正如联合国全系统一致性问题高级别小组所述，在水和能源等一些部门从事活动的联合国机构不止 20 个，它们互相争夺有限的资源，却没有明确的协作框架。参与环境管理工作的联合国机构和方案超过 30 个。在某些具体问题上，例如在境内流离失所者问题上，好几个机构都有合理的理由参与其事，但没有一个是明显的主导机构。¹⁶

23. 在非洲积极开展工作的多边发展组织数目日增，特别是任务的数目不断增多，这种情况对协调联合国支助非洲的工作造成了挑战。为了贯彻落实千年首脑会议成果文件和大会的要求，秘书处设立了任务电子登记册¹⁷，其中载有联合国大会、安全理事会和经济及社会理事会通过的任务清单。¹⁸ 登记册表明，截至 2006 年，大会、安全理事会和经济及社会理事会已通过了 1266 项目目前正在执行

¹³ 见本报告附件三。

¹⁴ 见 http://www.mdgafrica.org/working_group.html。

¹⁵ 见 A/61/583，附件五。.

¹⁶ 同上，第 10 段。

¹⁷ 该任务登记册及使用说明可查阅 www.un.org/mandatereview/index.html。

¹⁸ 见 A/60/733，第 9-15 段。

的与非洲相关的任务，其中有 996 项是大会通过的任务。¹⁹ 由于该登记册尚未更新，现在又通过了许多与联合国对非洲的支助直接或间接相关的额外任务，其中包括大会第 61/229、61/296 和 63/1 号决议通过的任务。此外，联合国系统的其他组织、专门机构、基金和方案的理事机构也通过了各自的额外任务。

24. 如秘书长题为“任务的制定与实施：为便利任务审查而提出的分析与建议”的报告所述，目前的状况可能会造成繁重的报告要求、机关之间和之内的工作重叠、难以管理和相互重复的执行结构以及任务与资源之间的差距。²⁰

25. 检查专员在会晤和讨论时指出，他们在总部和外地与之面谈过的许多官员也对此感到关切。²¹ 虽然诸如联合国环境规划署(环境署)理事会等一些机构确实对它们支助非洲的相关倡议进行定期审查，但其他许多组织并没有开展类似的工作。因此检查专员建议，应该审查与联合国系统支助非洲的工作相关的所有任务，以便评估其执行状况，并评价资源、监测和报告要求的状况，从而进一步明确联合国系统内以及联合国系统各机构之间的分工和职责区分，并适应受益国当前的需要和优先事项。上述秘书长报告中有关审查与支助非洲发展的方案相关的任务的可能性的建议和指导意见应酌情予以考虑。²²

26. 落实下述建议可望提高联合国系统支助非洲工作的协调一致、实效和效率。

建议 1

大会和联合国系统相应组织的立法机构应请秘书长和联合国系统其他组织行政首长审查各自与联合国系统支助非洲的工作相关的任务，以评估执行情况，评价资源状况及监测和报告执行要求的情况，并进一步明确联合国系统内以及联合国系统每个组织各机关、办公室和部门之间的分工和职责区分。

E. 加强沟通和信息交流

27. 鉴于联合国系统各组织人数众多，又存在复杂的官僚结构，因此已设立了若干机构间委员会、指导小组和工作小组并采取了若干举措，目的是加强联合国全系统的协调和一致性。如上所述，这些与支助非洲相关的机构中尤为重要的是行政首长协调会、两个与千年发展目标相关的非洲问题小组以及区域协调机制。但还有众多其他的机构间组织和小组在促进协调一致地在新伙伴关系方案框架内支助非洲。这些机构包括联合国水机制、联合国能源机制和联合国艾滋病毒/艾

¹⁹ 见以上脚注 17。

²⁰ 见 A/60/733，摘要。

²¹ 见 E/AC.51/2009/2 第 41-43 段以及监督厅对最不发达等国家高代办及非洲问题特别顾问办公室的审计报告。

²² A/60/733，第 81-87 段。

滋病联合规划署(艾滋病规划署)²³以及在诸如下述一些领域采取的其他重大举措：粮食保障和农村发展²⁴、航空运输安全²⁵、信息和通信技术²⁶以及运输，这些举措也是在各自领域协调联合国工作的手段。

28. 具有促进联合国系统协调一致任务授权的各实体间的互动、沟通和信息交流在一定程度上是通过不同的渠道和方式进行的，但检查专员认为，这些活动远远没有达到最佳程度。例如，设在非洲经委会的区域协调机制秘书处可得到的说明千年发展目标非洲指导小组和工作组工作情况以及驻非洲的两个区域主任小组工作情况的信息十分有限，反之亦然。关于若干发展机构已采用的与非洲发展相关的主要措施的信息，情况也很类似。联合国系统内部沟通和交流信息的必要性也反映在行政首长协调会成员以下的声明之中：“[千年发展目标非洲]指导小组和工作组必须最佳利用已经开展的关于非洲的大量分析工作”。²⁷

29. 检查专员认为，改善互动、沟通和信息交流之所以特别重要，是因为各机构间委员会、指导小组、工作组和倡议的任务和活动领域多少有所重叠。举例而言，千年发展目标非洲工作组、发展集团和区域协调机制的情况就是如此：将千年发展目标非洲工作组制定的目标 1 中的 5 个技术专题小组与区域协调机制的 9 个专题分组进行的比较表明，与 5 个专题小组(保健、教育、基础设施、贸易便利化以及农业和粮食保障)中的 4 个专题分组相关的问题，区域协调机制 9 个专题分组的一些分组也在进行处理。²⁸ 同样，千年发展目标非洲工作组目标 3 中名为“国家级工作”的技术专题分组处理的问题，对发展集团也具有重大的意义。

30. 行政首长协调会成员在协调会 2007/2008 年度概览报告中也提出了行政首长协调会与千年发展目标非洲指导小组和工作组之间可能出现工作重叠和重复的问题。他们指出：“秘书长强调，[千年发展目标非洲]小组不应该重复行政首长协调会和联合国发展集团等现有协调机制的工作，而应着重处理联合国系统各组织与国际金融机构在日常业务协作方面的缺陷”。²⁹ 在检查专员与行政首长协调会及其秘书处成员会晤期间，大家也对这些关切表示同感。

²³ 方案问题高级别委员会已编制一份机构间工作组、委员会和机制清单。

²⁴ 见《非洲农业发展综合方案》及其《伙伴关系平台方案》。

²⁵ 这方面的实例包括 2007 年 4 月非洲联盟(非盟)协同国际民用航空组织、世界银行和航空运输行动小组主办的讨论在非洲天空提供安全、可靠和可持续航空运输促进民用航空作出最大经济贡献问题的发展论坛。

²⁶ 这方面的实例见“连接非洲”倡议，其中国际电信联盟、非洲经济委员会(非洲经委会)、非洲联盟、非洲开发银行(非行)和世界银行等机构是主要利益攸关方。

²⁷ CEB/2007/2, 第 31 段。

²⁸ 见本报告附件二和三。

²⁹ E/2008/58, 第 17 段。

31. 检查专员认为，亟需在现有体制框架内在联合国系统各组织间进行沟通并交流有关支助非盟及其新伙伴关系方案的信息和最佳做法，从而预防和最大限度地减少工作重复和重叠以及资源利用效率低下现象，并促进开展协作。加强互动、沟通以及交流信息和最佳做法，对于联合国系统支助非洲的主要协调框架和机制尤为重要。此外还必须加强在对支助非盟及其新伙伴关系方案关系重大的联合国各部门和办公室之间的沟通和信息交流，这些部门和办公室包括非洲顾问办、非洲经委会和最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处(最不发达等国家高代办)，还包括在支助非洲发展的具体专题领域制定重要倡议的联合国系统组织。行政首长协调会、非洲顾问办和非洲经委会可发挥更主动积极的作用，通过为讨论和交流信息提供平台和论坛，促进加强沟通和交流信息及最佳做法。

32. 落实下述建议可望提高联合国系统支助非洲工作的协调一致、实效和效率。

建议 2

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应在现有体制框架内加强在联合国系统各组织间进行沟通并交流有关支助非盟及其新伙伴关系方案的信息和最佳做法，从而预防和最大限度地减少工作重复和重叠以及资源利用效率低下现象，并促进开展协作。

F. 加强行政首长理事会进一步协调联合国系统支助非洲联盟及其非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的作用

33. 有人认为，鉴于种种原因，包括担心失去业务、财务或体制自主权以及出于与其形象相关的原因，并非联合国系统所有的组织都一贯支持开展全系统协调一致的进程。不过这些组织确实认识到全系统协调一致的必要性，但条件是必须保障它们根据各种不同的机构任务而享有的自主权、担负的职责及其结构差异和方针。

34. 行政首长协调会可大大有助于加强协调联合国系统对非洲的支助工作，主要的途径是开展讨论、提供分析性文件以及开展发展集团与国家一级业务活动相关的工作。具体而言，行政首长协调会提供了论坛，据以在最高级别讨论协调问题，并使各种协调机制汇聚一堂支助非洲联盟及其新伙伴关系方案，这些机制包括千年发展目标非洲指导小组和工作组、区域协调机制以及已在促进非洲发展的具体专题领域制定了重要倡议的联合国系统组织行政首长。不过，尽管 2005 年 7 月举行的方案高委会务虚会达成了谅解，确定要求方案高委会今后参与的优先事项之一是全系统支助新伙伴关系。但这一问题在行政首长协调会 2007 年秋季会议予以讨论之前，并未列入方案高委会的议程，也未列入行政首长协调会的议程。该届会议在议程项目“支助非洲发展”下进行的讨论为行政首长协调会成员提供了机会，使之了解有关千年发展目标非洲工作组和区域

协调机制的工作以及其他重要倡议的情况，并讨论与各级的活动相关的相互交叉的问题和一致性问题。³⁰ 说明行政首长协调会可作出哪些贡献的另一个良好实例，是 2008 年在行政首长协调会举行的非洲粮食危机问题讨论会。

35. 鉴于行政首长协调会具有作为唯一的全系统协调机制的独特作用，检查专员认为，在加强协调联合国系统支助非洲的工作方面，协调会享有发挥更主动积极和实质性作用的特殊地位。只有加强行政首长协调会，赋予它促进协调整个联合国系统工作的更广泛的任务，才能提供一种论坛，使所有的利益攸关方在最高组织级别经常和协调地共同努力。为此，重要的步骤是将支助非洲的工作作为经常性常设项目列入行政首长协调会及其三个支柱的议程。在检查专员与总部和外地官员及代表进行讨论时，大家都普遍赞同这一观点。此外，鉴于行政首长协调会和发展集团的结构相互结合，行政首长协调会现在也对促进在国家一级的协调一致的工作具有重大意义。

36. 有鉴于此，检查专员认为，秘书长应该以行政首长协调会主席的身份，将支助非盟及其新伙伴关系方案作为经常性常设议程项目列入行政首长协调会的议程，以便提供论坛，据以在最高组织级别经常讨论与联合国系统支助非洲相关的协调一致性问题。

三. 加强在区域和次区域两级的协调一致：增强区域协调机制

37. 为响应经济及社会理事会第 1998/46 号决议关于联合国各组织定期进行区域协商的呼吁，已于 1999 年 3 月在内罗毕举行了关于非洲的第一次此种协商会议。在 2002 年第四次区域协商会议期间，按照大会第 57/2 和 57/7 号决议关于非洲发展新伙伴关系应成为一个框架、国际社会，包括联合国系统应集中努力在这个框架内促进非洲发展的要求，设立了五个专题分组，其目的是加强应对新伙伴关系的优先事项。后来，专题分组的数目在 2004 年从 5 个增加到 7 个，2006 年又增加到 9 个，并设立了反映新伙伴关系优先事项的 10 个次级分组。³¹

38. 区域协商会议(现更名为区域协调机制)³² 提供了一种框架和机制，据以加强联合国系统各组织之间在非洲执行其工作方案时的全系统协调和合作。区域协调机制按照 9 个专题分组组成，³³ 由指定的一个联合国系统机构负责召集会议，并由非盟担任共同主席。分组协调员和成员同国际和非洲合作伙伴一道，在副秘

³⁰ 见 CEB/2007/2，第 29-32 段。

³¹ 见本报告附件二。

³² 见脚注 1。

³³ 见报告附件二。9 个分组的专题领域是：基础设施发展、水和环境卫生、能源、运输和信通技术；治理；和平与安全；农业、粮食保障和农村发展；工业、贸易和市场准入；环境、人口和城市化；社会和人类发展；科学和技术；宣传和沟通。

书长和非盟秘书长共同主持下，在设在亚的斯亚贝巴的非洲经委会举行年度协商会议，为讨论提供论坛，并审查区域协调机制及其分组的相关活动。设在非洲经委会的区域协调机制秘书处以及担任分组和次级分组主席的联合国系统机构则提供行政、组织和机构支助。

39. 包括秘书处、非洲经委会和联检组等联合国实体³⁴ 以及外聘顾问已对区域协调机制及其分组系统进行了各种审查，目的是确定并提议采取哪些措施，来提高区域协调机制及其分组系统的实效和效率。由于所提建议得到了部分执行，在提高区域协调机制的实效方面已看到一些进展，这体现在非洲经委会作为区域协调机制战略协调机构的领导作用有所加强，它的地位也得到了调整；各分组内部和分组之间的互动有所加强；以及为一些分组制定了业务计划。此外还促进了联合国系统各组织以及非洲各区域组织(非盟、新伙伴关系秘书处和非洲开发银行)和次区域组织(各区域经济共同体)参与区域协调机制进程。

40. 然而，区域协调机制历次年度会议³⁵ 查明的以及检查专员指出的严峻挑战和障碍依然存在。具体而言，现在亟需进一步作出承诺和加强领导；强化问责制；加强协调和协作；筹集更多的资源并加大能力建设的力度；开展更有系统的监测和评价活动；并加强沟通、对外联络和宣传。此外还必须监测区域协调机制的活动，并在《联合国非洲联盟能力建设十年方案》框架内进一步调整分组系统的活动；将两性平等、保健和文化等贯穿各领域的问题纳入区域协调机制工作的主流；并处理区域一体化问题。

41. 区域协调机制历届年会提出了各种建议，目的是应对妨碍区域协调机制有效运作的挑战和些缺陷，但这些建议还有许多没有或尚未得到充分执行。根据区域协调机制在已进行的审查中提出的意见和建议，检查专员侧重于处理他们认为对提高区域协调机制及其分组系统的实效和效率特别重要的一些选定的问题。

A. 设立区域协调机制指导委员会

42. 关于加强区域协调机制的建议之一，是设立由各专题分组、非洲经委会、非洲顾问办、非盟委员会和新伙伴关系秘书处的代表组成的高级别指导委员会，负责监督区域协调机制及其分组的活动，提供指导意见，落实与区域协调机制及其分组系统相关的决定，并监测各项建议的执行情况。2007年11月在亚的斯亚贝巴举行的区域协调机制第八届年度协商会议正式通过了设立这一指导委员会的建议。³⁶

³⁴ JIU/REP/2005/8。

³⁵ 见 ECA/NRID/RCM/7/2、ECA/NRID/RCM8/2007/1 和 ECA/NRID/08/27。

³⁶ ECA/NRID/RCM8/2007/1，英文本第6页。

43. 检查专员获悉, 关于设立区域协调机制指导委员会的协商工作业已开始, 而且该委员会可望在 2009 年成立。区域协调机制多数成员和多数利益攸关方普遍认识到此种委员会的必要性,³⁷ 但对委员会的具体安排有歧见。检查专员认为应优先落实关于设立此种高级别指导委员会的建议, 但应充分尊重参与区域协调机制的每个组织的自主权并以所有成员享有充分的代表性为基础, 同时考虑到非洲利益攸关方的关键作用。指导委员会可由目前同时担任区域协调机制和千年发展目标非洲工作组年度协商会议主席的副秘书长担任主席, 由非盟委员会主席担任共同主席。指导委员会还应密切注视非盟国家元首在 2009 年 1 月非盟会议上正式认可的 14 个专业技术委员会(非洲部长级机构)的工作, 并配合这些委员会工作。

44. 检查专员认为, 区域协调机制指导委员会的职权范围不仅应包括落实关于区域协调机制及其分组系统的决定和建议, 还应包括发挥一般性的指导和监督作用。委员会可以这种身分委托分组协调员、其他成员或区域协调机制秘书处行使一些权力和执行一些任务。这可能改善并进一步明确区域协调机制及其分组系统内的职责分配, 从而提高其效率和实效。

45. 落实下述建议可望提高区域协调机制及其分组系统的实效和效率。

建议 3

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保在 2010 年前成立拟设的高级别指导委员会, 负责监督区域协调机制的活动, 同时提供指导意见, 并落实与区域协调机制相关的决定和建议。

B. 加强非洲经济委员会的战略协调作用

46. 非洲经委会的任务是促进成员国经济和社会发展、推进区域一体化和推动国际合作促进非洲发展。非洲经委会在执行任务时, 必须考虑到非洲的现况以及在成立非盟和在通过新伙伴关系及其相关的非洲同行审议机制(同行审议机制)时确定的优先事项。非洲经委会的许多活动之一, 是通过区域协调机制秘书处向区域协调机制及其分组提供支助。

47. 有人在 2006 年 11 月举行的区域协调机制第七届年度协商会议上建议, 按照联检组先前对加强联合国系统支助新伙伴关系问题的审查中所提的建议³⁸, 应该使非洲经委会从单纯的区域协商会议召集机构转变成为联合国支助非盟和新伙

³⁷ ECA/NRID/08/27, 第 82 段 (a)。

³⁸ JIU/REP2005/8, 建议 7。

伴关系的战略协调机构。这样，非洲经委会将能行使秘书处的职能，以联合国其他机构和组织提供的人力和财政援助协调所有分组的活动。³⁹

48. 根据这一建议，现已加强了新伙伴关系和非洲经委会区域一体化司，并在非洲经委会亚的斯亚贝巴总部设立了作为区域一体化司组成部分的区域协调机制秘书处。除了筹备和举办区域协调机制年度协商会议和其他相关会议外，区域一体化司和区域协调机制秘书处还向区域协调机制及其分组提供一系列行政、组织和机构支助。区域协调机制已成为一个协调中心，负责交流每个分组的工作信息、会议安排和决定，并落实年度协商会议的决定的建议。该协调中心还协助开展有关区域协调机制活动的推广和宣传活动。秘书处采取的其他措施包括为各分组编制和分发 3 年期示范业务计划，并创建知识管理平台，其中包括电子讨论平台，据以促进和加强各分组交流知识和开展协作。

49. 非洲经委会以区域协调机制及其分组系统有效战略协调机构的身分发挥的主动积极作用可望振兴和加强这一机制。不过依然存在许多挑战和缺陷。例如，分组间有关工作和会议安排的信息交流和沟通程度尚未达到人们的期望，分组业务计划的实施情况也是如此。因此，检查专员认为应处理以下两个问题：应强调非洲经委会可发挥协调机构而不是执行机构的作用；应该向非洲经委会提供充分的资源，确保它切实发挥战略协调机构的作用。

50. 在检查专员举办的讨论和会议上，许多与会者以及区域协调机制的利益攸关方还提出了有关提供充分资源的问题。例如有人提到，如能在非洲经委会任命一名新闻联络官员，负责定期提交报告，说明区域协调机制及其分组支助非盟及其新伙伴关系方案工作的业绩、成效和遇到的挑战，这将会大大促进和加强非洲经委会和联合国总部的对外联络和宣传活动。这反过来也有利于开展能力建设和资源筹集活动。监督厅最近的一份报告也认识到必须加强非洲经委会对区域协调机制的支助。该报告指出，“非洲经济委员会负责向区域协商机制提供的支助服务似乎有限，因为它仅有 5 名工作人员，预算仅相当于联合国系统在非洲总支出的 0.03%。如果非洲经委会要争取在促进专题分组内的协调和各专题分组间互动方面发挥更积极的作用，这种能力则严重不足”。⁴⁰

51. 检查专员赞同这些意见，并支持秘书长在 2008 年关于非洲的发展需要的报告中表明的立场。该报告指出：“[区域协调]机制各分组应获得足够的专用资源，用于确保进行有效的协调并产生最大影响。此外，应加强设在非洲经委会的区域协商机制秘书处，确保它能够有效发挥战略协调作用”。⁴¹

³⁹ 非洲经委会，在非洲从事支助非盟和新伙伴关系工作的联合国机构第 7 次区域协商会议的建议，英文本第 2 页，可查阅 http://www.uneca.org/nepad/RCM8/ECA_Nepad_Recom_Sep14%20.pdf。

⁴⁰ E/AC.51/2009/2，第 20 段。

⁴¹ A/63/130，第 76 段。

52. 检查专员对最近的大会第 63/260 号决议和秘书长采取的一些初步措施表示欢迎，但期待采取进一步的措施加强非洲经委会，包括酌情重新调配资源，使非洲经委会能在拟设的高级别指导委员会和区域协调机制成员的指导下，切实发挥它涉及区域协调机制的战略协调作用。

53. 落实下述建议可望提高区域协调机制及其分组系统的实效和效率。

建议 4

大会应重申支持加强非洲经济委员会(非洲经委会)的能力，并请秘书长采取进一步措施，采用包括酌情重新调配资源的方式为非洲经委会调拨充分的资源，使非洲经委会能在区域协调机制中切实发挥支助非盟及其新伙伴关系方案的战略协调作用。

C. 区域协调机制及其各专题分组配合实施非洲联盟及其新伙伴关系方案的需要和优先事项

54. 自 2002 年成立以来，区域协调机制已成为在区域和次区域两级协调联合国全系统支助新伙伴关系的主要机制，它的 9 个专题分组涉及新伙伴关系的各个优先领域。从通过 2003 年关于将新伙伴关系纳入非盟结构和进程的《马普托宣言》⁴² 起，联合国对非洲发展的支助一直反映出非盟的各项优先事项。⁴³

55. 为落实 2005 年世界首脑会议成果文件⁴⁴，联合国系统各组织行政首长同非盟委员会于 2006 年 11 月签署了题为《加强联合国-非盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架》的宣言。⁴⁵ 这项全面和不断发展的框架旨在明确联合国系统应对非盟能力建设需求的领域、形式和规模，包括将新伙伴关系纳入非盟的结构和进程。

56. 为了协调联合国系统对非盟和新伙伴关系的支助工作，2007 年 11 月在亚的斯亚贝巴举行的区域协调机制第八届年会提出了下述 4 项建议。

(a) 《加强联合国-非盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架》是一份不断发展的文件，应予以进一步发展，使之成为联合国机构同非盟之间现有合作协定和双边协定的总体协调框架，并成为联合国援助非盟能力建设的基础；

⁴² 非洲国家元首于 2003 年在马普托举行的非盟大会第二届会议通过的《马普托宣言》中首次认识到将新伙伴关系纳入非盟结构和进程的必要性，并于 2007 年 3 月 21 日在阿尔及利亚阿尔及尔举行的新伙伴关系国家元首和政府首脑执行委员会第 18 届最高级会议以及 2008 年 1 月/2 月在亚的斯亚贝巴举行的非盟大会第十届会议重申了这种必要性。

⁴³ 又见大会第 61/296 号决议。

⁴⁴ 见大会第 60/1 号决议，第 68 和 170 段。

⁴⁵ A/61/630，附件，（转载于本报告附件一）。

- (b) 非盟委员会应在进一步发展和实施该方案方面发挥领导作用，确保妥善解决其所有部门的优先需要；
- (c) 非盟委员会内部协调机制应得到加强，据以加强其各部门间的联系，并确保最佳利用按该方案提供的支助；
- (d) 应邀请非行为实施该方案提供支助。⁴⁶

57. 现已按照这些建议，在区域协调机制成员与非盟委员会的代表之间开始了积极的协商进程，包括于 2008 年 3 月举行的全面审查会议。这一进程的目的是讨论如何进一步发展和执行《十年能力建设方案》。非盟委员会将以领导机构的身份，采用汇总表的形式提出委员会各部门确认的需求，供区域协调机制的参与组织和机构审议。应该在与这些组织协商下制定最后文件并将之作为附件载入《方案》。

58. 此外，区域协调机制 9 个专题分组还不同程度地配合非盟及其新伙伴关系方案的优先事项以及附件四所列的非盟各部门部级机构的优先事项开展活动。

59. 检查专员在同非盟委员会和非洲经委会代表会晤和讨论时指出，这些建议的执行工作尚处于进展阶段，但将在适当之时按优先次序予以最后落实。现已强调必须承认非盟委员会领导作用的重要性，也强调了《十年方案》不断发展性质的重要性。在这种情况下有人认为，必须将两性平等、保健、文化和区域一体化等贯穿各领域的问题更充分地纳入方案的主流，包括使各区域经济共同体更大程度地参与方案工作。方案还应该应对粮食危机和气候变化等各种当前的紧迫问题。

60. 检查专员提出的另一个问题是非盟及其新伙伴关系方案两者之间的双重性。虽然已经决定将新伙伴关系纳入非盟的结构和进程，但在非盟与新伙伴关系两者的确切作用、职责和分工方面依然存在着混乱、含糊不清有时甚至是不心甘情愿的现象。与检查专员会晤过的官员一致认为，这种情况妨碍了协调联合国对非盟及其新伙伴关系的需要和优先事项的支助工作。有人提议，非盟委员会和新伙伴关系秘书处应加紧努力，最终完成将新伙伴关系纳入非盟的进程。

61. 检查专员认为，进一步和持续地使区域协调机制及其分组配合实施非盟及其新伙伴关系方案的需要和优先事项，包括实施非盟各专门技术委员会(非洲部级机构)的需求和优先事项，将提高区域协调机制的实效和效率，同时突出非盟委员会的领导作用。应该充分加强目前仅有两名工作人员的联合国驻非洲联盟联络处，并使之密切参与协商、后续和监测进程。

62. 落实下述建议可望提高区域协调机制及其分组系统的实效和效率。

⁴⁶ ECA/NRID/RCM8/2007/1, 英文本第 10 页。

建议 5

秘书长应确保区域协调机制及其专题分组良好地配合实施非洲联盟及其新伙伴关系方案的需要和优先事项，同时考虑到非洲联盟委员会的领导作用和《非洲联盟能力建设十年方案》不断发展的性质，其中特别涉及发展和落实该方案的需求，并应就此向大会第六十六届会议提出报告。

D. 采取进一步措施加强区域协调机制及其专题分组系统

1. 联合规划和拟定方案

63. 为了使区域协调机制能进一步着重处理成果和影响问题，区域协调机制第八届年会建议，9 个专题分组的每个分组应编制三年业务计划，使之综合成为一份单一的区域协调机制业务计划。该业务计划的目的是为区域协调机制指明方向，加强问责制和分担责任，促进资源筹集以及增强实施能力、产出和影响。

64. 根据这项提议，区域协调机制秘书处向所有分组的协调员分发了业务计划样本，并请他们编制和提交各自的业务计划。尽管这项工作很重要，而且区域协调机制参与组织也在会议上达成了共识，但已提交业务计划的分组屈指可数，而且计划的格式和方案周期等往往各不相同。因此，区域协调机制秘书处无法将各分组的业务计划综合成为区域协调机制的业务计划而作为促进联合规划和方案拟定的基础。

65. 区域协调机制每个参与组织的规划、方案和预算周期、工作方案和计划以及优先事项各不相同，这对开展联合规划和方案拟定工作的可能性产生了不利影响。因此检查专员会晤过的许多官员表示，9 个专题分组的协调员和其他成员必须更好地协调其组织的优先事项、工作方案和计划。

66. 在这种情况下，有人鼓励检查专员注意存在着以下的情况：联合国系统有些组织的业务计划已载有支持“一体行动”和协调业绩指标的内容，以此作为评估和监测各自支助非洲方案的依据。检查专员对这些努力表示欢迎，并呼吁联合国系统所有的组织都予以仿效。

67. 还有人提议，在每个参与组织中从事支助区域协调机制及其分组事务的工作人员，也应该在其工作计划和职权范围中体现出这种协调努力。但在许多组织中的情况并非如此。这种现象导致一些组织没有充分认识到或根本没有认识到各自的工作人员支助区域协调机制及其分组的活动情况。

68. 检查专员对这些关注也有同感，因此支持有关协调工作的提议，因为这些提议将促进开展联合规划和方案拟定工作，从而加强区域协调机制及其分组系统的一致性和效能。这也将大大有助于制定一种有效的评估和监测框架。

69. 最后，检查专员获悉，分组协调员和其他成员的最高层领导缺乏承诺，分组会议和区域协调机制也没有主导机构，这对区域协调机制产生了不良影响。这

种情况导致缺乏体制承诺；很少对分组会议作出安排；出席分组会议的人数不足；分组及各机构和组织内的代表性和沟通的连续性程度不高；分组无法调集资源也无法为规划和实施联合方案和项目拨出专用资源；对于应由哪些机构落实决定的问题模糊不清；对行动和成果的评估不足。检查专员认为，应该处理分组协调员和其他成员的最高层领导缺乏承诺的现象。检查专员还要强调，分组领导人必须向前迈进一步，成为分组活动真正的协调人，而不只是分组会议的召集人。

70. 落实下述建议可望提高区域协调机制及其分组系统的实效和效率。

建议 6

秘书长应该以联合国行政首长协调理事会主席的身份，确保区域协调机制各参与组织酌情将各自的规划、方案拟定和预算周期、工作方案和计划以及优先事项与区域协调机制及其分组相协调，以促进联合规划和方案拟定工作以及制定评价和监测框架。

2. 加强各分组内部和分组之间的沟通和信息交流

71. 区域协调机制各分组内部和分组之间的沟通和信息交流，对于机制的有效和高效率运作至关重要。由于区域协调机制所有参与组织及区域协调机制秘书处(非洲经委会)的努力，现已在这方面取得了进展。举行区域协调机制年度协商会议，以及举行区域协调机制参与组织的其他会议，据此作为这些组织在其中进行协商并交流信息和学到的经验教训和最佳做法的论坛，这种做法已成为明确的惯例；区域协调机制秘书处已启用了知识管理平台；区域协调机制内部的沟通和信息交流也普遍有所改善。

72. 然而，检查专员在会晤期间获悉，沟通和信息交流还远远没有达到最佳水平。这既涉及分组工作中诸如会议安排等组织方面的信息，也涉及每个分组的工作和产出的信息。区域协调机制秘书处编写的报告和外聘顾问的报告也认识到沟通和信息交流方面的不足之处。

73. 检查专员认为，每个参与组织应指派一名高级协调人，负责与区域协调机制秘书处及区域协调机制其他参与组织开展的互动。由积极参与区域协调机制和分组活动的官员提议的这项组织措施，将促进和有助于加强区域协调机制内部的沟通和信息交流。

74. 落实下述建议可望提高区域协调机制及其分组系统的实效和效率。

建议 7

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应指派高级协调人，负责与区域协调机制秘书处以及包括非洲联盟委员会和各区域经济共同体的区域协调机制其他参与组织开展互动，以加强区域协调机制内部的沟通和信息交流。

3. 区域协调机制与区域主任小组间的互动

75. 非洲有两个区域主任小组，一个负责东部和南部非洲的事务，另一个负责西部和中部非洲的事务。这两个小组的目标是向驻地协调员和联合国国家工作队(国家工作队)提供技术支持；为联发援框架共同国家方案拟定工作提供质量支助和保障；对驻地协调员和联合国国家工作队进行业绩评价和监督；排除处境困难国家的故障；以及解决争端等等。区域主任小组由联合国系统组织驻各自区域的代表组成，其结构包括秘书处、技术分组和咨询小组。

76. 各区域委员会同兼任发展集团主席的开发署在 2007 年 10 月签署了“总括协定”(该协定取代了 2000 年签署的战略契约)，为非洲经委会同驻非洲的两个区域主任小组在非洲的合作奠定了基础。该协定范围很广，其中特别认识到“必须支助各种区域协调机制，从而最大程度地加强各区域委员会与开发署之间相辅相成的关系”，还认识到必须在国家、区域和全球各级开展合作(“联合国促进区域协调机制和区域主任小组在区域一级协作和配合的会议”，非洲经委会，2008 年 7 月，英文本第 22 页)。

77. 不过，该协定的执行和落实状况欠佳，这特别是由于该协定涉及非洲经委会同区域主任小组间的沟通和协调问题。检查专员在会晤时指出，区域协调机制的参与组织对区域主任小组和国家工作队的了解有限，反之亦然。这种缺乏沟通和协调的情况妨碍了发挥协同作用，并为重叠开展工作敞开了大门，这特别是由于区域主任小组和区域协调机制具有类似的活动领域。例如，驻东部和南部非洲的区域主任小组的技术分组从事处理艾滋病毒/艾滋病、保健、粮食保障、两性平等和人权等问题，而区域协调机制 9 个专题分组中的很多个分组也在处理这些问题。⁴⁷

78. 驻非洲的两个区域主任小组的 2009 年务虚会也讨论了区域主任小组与非洲经委会之间在沟通方面的这种缺陷问题，而且这两个小组的所有成员都一致同意认为，必须加强与非洲经委会的交往。负责东部和南部非洲事务的区域主任小组已为此制定了一项战略，联合国发展业务协调办公室则正在对区域主任小组进行能力评估，以查明这些缺陷并确定可如何减少这些缺陷。检查专员对这些努力表示欢迎，但认为必须采取进一步的措施，更好地执行和落实“总括协定”，从而加强相关合作伙伴间的沟通、协调和合作。

79. 落实上述建议可望促进和加强以非洲经委会和区域协调机制为一方同以开发署和区域主任小组为另一方两者之间的沟通、协调和合作。

⁴⁷ 见本报告附件二和五。

建议 8

秘书长和开发署署长应确保充分执行和落实区域委员会与开发署 2007 年 10 月签署的“总括协定”，促进和加强以非洲经委会和区域协调机制为一方同以开发署和区域主任小组为另一方两者之间的沟通、协调和合作。

4. 区域协调机制与非洲同行审议机制之间的互动

80. 非洲同行审议机制(同行审议机制)是参与成员国政府对 2001 年 7 月在赞比亚首都卢萨卡举行的非洲统一组织(非统组织)首脑会议通过的《民主、政治、经济和法人治理宣言》概述的承诺履行情况进行自我监测的共同商定手段。⁴⁸ 新伙伴关系国家元首和政府首脑执行委员会批准了同行审议机制的这一基本文件，后来于 2002 年 7 月在南非德班举行的非洲联盟首脑会议认可了这一文书。同行审议机制是自愿机制，向非洲联盟所有成员国开放。截至 2008 年 7 月，有 29 个国家经正式签署谅解备忘录加入了同行审议机制。检查专员与会晤过的非盟委员会若干官员指出，他们没有得到有关同行审议机制活动的详尽通报和资料。

81. 截至 2008 年 7 月，总部设在南非米德兰的非洲同行审议机制在南非尚未享有法律地位。同行审议机制银行账户中与薪金、差旅费、办公室租金及有关设施的相关交易由南非开发银行管理。非盟和开发署一些消息来源称，对诸如同行审议机制在南非的法律地位、与该机制工作和运作相关的透明度和问责制以及未充分遵守非盟财务规则和条例等严重问题，应予以妥善处理并从速解决。

82. 鉴于区域协调机制治理分组和同行审查机制秘书处有着类似的工作领域，这两个实体间的沟通和协调又有限，检查专员认为，这两个机构间经常不断地交流信息和学到的经验教训，对于避免重复工作和发挥协同作用至关重要。

5. 联合国系统充分参与区域协调机制及其分组系统的活动

83. 迄今为止，并不是联合国系统所有的组织都参加了区域协调机制及其分组系统。联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)就是如此。因此，尽管禁毒办拥有与治理、和平、安全和人类发展问题的相关专门知识，也尽管它具有开展冲突后工作和参与的经验，但禁毒办仍未成为 9 个专题分组中任何一个分组的成员。⁴⁹ 据与之会晤过的禁毒办官员称，禁毒办将愿意参与区域协调机制，但应

⁴⁸ 非洲同行审议机制信托基金的预算为 700 万美元，其中开发署提供 275 万美元。信托基金帮助秘书处工作人员和同行审议机制专门小组及秘书处的活动，包括举行会议和出版报告，见 E/AC.51/2008/5，第 82 段。

⁴⁹ 但禁毒办派代表参加了区域协调机制第八和第九次会议。

该伴之以向禁毒办提供额外资源，使它的外地业务具有必要程度的向专题分组提供技术咨询服务的支助能力。

84. 国际民用航空组织是另一个未参与区域协调机制的组织，尽管它的专长可成为区域协调机制负责处理交通等问题的基础设施分组的有益资源。同样，如果联合国社会发展研究所(社发所)成为负责处理社会和人类发展问题的分组的成员，它也将有助于区域协调机制的工作。

85. 因此检查员认为，如果联合国系统的所有组织都参与区域协调机制并派最高级别人员出席其年会，这将有利于所有的当事方。这将有助于利用该机制的技术专长，并在联合国系统支助非洲的工作中产生进一步的协同效应。

86. 落实下述建议可望提高区域协调机制及其分组系统的实效。

建议 9

秘书长应以联合国行政首长协调理事会主席的身份呼吁联合国系统所有组织都参与区域协调机制，并派最高级别人员出席其年会，以利用该机制的技术专长，并在联合国系统支助非洲的工作中产生进一步的协同效应。

E. 加强联合国系统在次区域一级的协调一致

1. 建立全系统次区域协调机制

87. 区域协调机制是区域一级的全系统协调机制，但在次区域一级并没有这种机制。自 2006 年在亚的斯亚贝巴举行第七届年度协商会议以来，区域协调机制的成员一直在强调必须建立这种机制。⁵⁰ 为了促进联合国的支助进一步配合并更有针对性地实施非盟/新伙伴关系在次区域一级的优先事项和构想，有人建议非洲经委会应该在与联合国其他机构、非盟委员会和新伙伴关系秘书处协商下，协调对非洲 8 个区域经济共同体⁵¹ 的需求问题开展的讨论，因为这些共同体是区域和次区域一体化的主要基础和途径。

88. 在这些协商和讨论中查明的困难主要包括：各区域经济共同体工作繁多又相互重叠，使协调机制难以将它们作为开展工作的基础；联合国系统驻区域、次区域和国家各级机构的结构各不相同，而且联合国许多组织在次区域未设代表机构，而仅在区域和国家设有代表机构；各利益攸关方对非洲次区域的理解有所不同；以及联合国系统组织协调次区域工作的能力和资源不足。在检查专员与联合

⁵⁰ ECA/NRID/RCM/7/2, 第 3.2 节; ECA/NRID/RCM8/2007/1, 第三章, B2 节; 和 ECA/NRID/08/27, 第 2.3 节。

⁵¹ 马格里布阿拉伯联盟(马阿联盟)、东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)、萨赫勒-撒哈拉国家共同体、东非共同体、中非国家经济共同体(中非经共体)、西非国家经济共同体(西非经共体)、政府间发展管理局(伊加特)和南部非洲发展共同体(南共体)。

国系统和包括非盟委员会、新伙伴关系秘书处和区域经济共同体的非洲合作伙伴官员进行讨论期间，大家对这些关切普遍有所同感。

89. 为响应大会在监督厅提交关于非洲经委会次区域办事处⁵² 的报告后于 2006 年 2 月 8 日通过的第 60/235 号决议的要求，秘书长提交了题为“加强非洲经济委员会次区域办事处的作用”报告⁵³。补充这份报告的是非洲经委会执行秘书提交的旨在调整委员会以更好地应对非洲面临的挑战的全面审查报告。大会第 62/208 号决议重申必须加强区域委员会在区域和次区域一级的能力，并强调联合国系统在这些级别的组织必须开展更有效和更密切的协调和合作。

90. 检查专员坚定地支持这些改革工作，并认为秘书长应加快执行大会有关加强非洲经委会及其区域办事处在区域和次区域两级支助非盟及其新伙伴关系方案能力的决议，并就此向大会第六十六届会议提出报告。检查专员还提到了上文的建议 3 和建议 4。

91. 同样，对于在区域协调机制框架内拟设全系统次区域协调机制一事，检查专员认为，鉴于上文各段所述的理由，应加快开展并尽早完成这一进程。

2. 将区域经济共同体纳入全系统次区域协调机制

92. 非洲 8 个区域经济共同体是实现区域一体化和在次区域一级实施非盟及其新伙伴关系方案的主要基础和手段。因此，这些共同体可望成为联合国系统各组织的重要合作伙伴。在各区域经济共同体同联合国系统之间开展互动的基础，是通过由驻地协调员代表的各国家工作队或通过非洲经委会次区域办事处在相关组织的次区域办事处之间建立的双边关系。

93. 检查专员在同联合国系统和区域经济共同体官员协商时获悉与联合国系统有着良好的工作关系。不过他们发现，区域经济共同体对区域协调机制及其分组的工作不甚了解。检查专员认为，区域经济共同体应更密切参与区域协调机制的工作和活动，同时考虑到这些工作和活动在区域一体化进程以及在次区域一级实施非盟新伙伴关系方案方面的重要作用。这也将确保区域经济共同体的需求和优先事项得到充分的考虑。

94. 联合国系统在区域或次区域设有代表机构的许多组织没有向各自区域或次区域的经济共同体正式派驻代表。但检查员坚定地认为，这些组织应通过其区域/次区域办事处向这些共同体派驻代表，从而促进联合国系统同区域经济共同体的互动、协调和合作。

⁵² A/60/120。非洲经委会在雅温得（中央）、基加利（东部）、丹吉尔（北不）、卢萨卡（南部）和尼亚美（西部）设有五个分区域办事处。

⁵³ A/61/471。

95. 落实下述建议可望提高联合国系统在区域和次区域两级支助非洲工作的实效、效率和协调一致。

建议 10

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应积极促进非洲各区域经济共同体参与区域协调机制及其分组系统的工作和活动，使区域经济共同体的需求和优先事项在区域协调机制框架内得到通盘地反映。

建议 11

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应鼓励联合国系统所有组织酌情并在与发展集团和区域主任小组协商下，通过其区域/次区域办事处向非洲区域经济共同体派驻代表，以促进联合国系统同区域经济共同体的互动、协调和合作。

96. 在这方面提出的其他问题包括：区域经济共同体数量众多，往往与非洲 5 个地理区域不符，成员身分又相互重叠；⁵⁴ 许多区域经济共同体的能力和资源有限，妨碍它们切实运作，也妨碍它们同联合国系统的互动和合作。现已再次努力加强区域经济共同体并加强它们之间的协调和合作。体现这一点的是 2008 年 8 月在瓦加杜古举行的所有区域经济共同体的联席务虚会。务虚会提出了共同的愿景，并重申区域经济共同体应通过新伙伴关系实施它们的方案，加强它们同所有合作伙伴的关系和合作，使它们的工作进一步与千年发展目标挂钩，并以落实这些目标为重点。

97. 然而，检查专员会晤过的区域经济共同体的一些代表坦言，他们对一再提出的关于区域经济共同体的数目和成员身分这一问题感到失望和关注，并认为应该精简区域经济共同体，使之符合非洲的 5 个地理区域。检查专员同意这一意见，因为拟议开展的精简区域经济共同体的工作将澄清此种局面，有助于加强区域一体化，也有助于区域经济共同体在次区域一级协调一致、切实和高效率地实施非盟新伙伴关系方案方面发挥关键作用。

四. 加强在国家一级的协调一致

98. 由驻地协调员领导的联合国国家工作队(国家工作队)是国家一级的主要协调机制。指导国家工作队工作的是各自的《共同国家评估》，以及与各自的国家优先事项和受益国自主权相一致的联合国发展援助框架(联发援框架)。虽然并非所有的非洲国家都有国家工作队，但目前有逾 45 个国家工作队和大约 52 名驻地协调员在非洲开展工作。此外，“一体行动”⁸ 个试点国家中有四个国家⁵⁵ 以及多数

⁵⁴ 在许多情况下，8 个区域经济共同体由非洲五个地理次区域中若干次区域的成员国组成，其中一个共同体则几乎由非盟来自除一个次区域外的其他各次区域的成员国的半数组成。

⁵⁵ 佛得角、莫桑比克、卢旺达和坦桑尼亚。

自行开始实施试点项目的国家(如博茨瓦纳、马拉维和马里)是在非洲。驻非洲的两个区域主任小组和联合国发展集团向国家工作队和驻地协调员提供支助,以求在国家一级业务的各个方面促进和加强全系统的统筹兼顾、协调和综合一致。

99. 鉴于目前正在开展的改革进程以及为加强联合国系统在国家一级支助工作的统筹兼顾、实效和效率而开展的众多的审查和评价工作, 联检组的这次评估⁵⁶以检查专员认为显然值得注意的一些选定的问题为重点。

A. 加强国家自主权和领导作用

100. 大会众多的决议以及受益国和非洲发展伙伴认识到并重申, 国家的自主权和领导作用应成为联合国系统在国家一级开展的所有业务活动的指导原则。⁵⁷ 这也将确保联合国系统应对受益国的具体需求和优先事项, 从而有助于联合国系统在国家一级的支助工作更协调一致和有效。在这方面, 行政首长协调会在2005年强调指出:“联合国系统支助非洲发展新伙伴关系的努力应持之以恒, 注重行动, 同时关注非洲对方案的自主权”。⁵⁸ 与此同时, 国家的自主权和领导作用也必然会促使受益国政府承担更大的责任并加强自身的问责制。

101. 检查专员欣见在维护受益国政府自主权和领导作用方面取得的进展, 尤其是通过采用联发援框架而取得的进展。他们还指出, 国家工作队实施和执行联发援框架的工作有助于提高受益国政府的参与程度, 使它们现在不是与各自为政和多方位的联合国系统打交道, 而是通过由驻地协调员领导的联合国国家工作队与联合国系统进行互动和沟通。

102. 虽然多数国家的受益主管机构不同程度地参与了制定和执行联发援框架的工作, 但并非所有的非洲国家都如此, 未将各自的联发援框架纳入所有国家方案的国家更是如此。同样, 没有联发援框架的国家的国家自主权和领导作用也受到了障碍。最后, 检查专员希望强调, 国家自主权和领导作用也可成为一种手段, 联合国系统可据以处理非洲受惠国的具体需求和优先事项, 包括按照联检组题为《技术合作项目的国家执行》的报告(JIU/REP/2008/4)的建议, 加强这些国家管理、执行、监测和评价按照联发援框架制定的方案和项目的体制能力。⁵⁹

103. 落实下述建议可望确保国家在联合国系统在国家一级支助非洲活动方面的自主权和领导作用。

⁵⁶ 见 A/62/73-E/2007/52、A/61/836、A/61/583、A/59/387、A/56/320 和 E/2008/60。

⁵⁷ 实例见第62/208号决议, 第10段, 以及“一体行动”试点项目参与国2008年5月23日在马普托通过的声明, 第13-17段, 可查阅 <http://www.undg.org/docs/9917/Maputo-Seminar-of-the-Programme-Pilot-Countries-on-Delivering-as-One-Summary.pdf>。

⁵⁸ CEB/2005/1, 英文本第13段。

⁵⁹ 见建议5、6和8。

建议 12

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保非洲受惠国政府始终积极参与制定、执行和监测联合国发展援助框架的工作，以促进国家自主权和领导作用，并使其各组织能处理受惠国的需求和优先事项，包括提高其国家体制能力。

B. 加强非洲经济委员会的战略协调作用⁶⁰

104. 驻东部/南部非洲和驻西部/中部非洲的两个区域主任小组发挥了重要作用，支助各自区域的国家工作队推进联合国的协调议程、加强战略规划拟定工作、筹集资源和加强合作伙伴关系。驻东部和南部非洲的区域主任小组还负责对驻地协调员和国家工作队进行年度业绩评估，该小组的区域管理层则负责执行对国家和南部非洲发展共同体(南共体)等区域机构进行监督和调解的任务。

105. 检查专员在与各国家工作队的代表进行协商时获悉，这两个区域主任小组虽然在国家一级履行核心职能，但没有切实拥有必要的能力和资源来充分发挥这一作用。鉴于目前正在广泛开展的改革进程，也鉴于在较近期间才建立国家工作队和驻地协调员制度，上述情况尤为关键。

106. 因此检查专员认为，加强驻非洲区域主任小组的能力并为之提供更多的资源，包括促进非洲联盟等非洲合作伙伴参与其工作，可大大有助于加强统筹在国家一级开展的全系统工作，并加强各自区域的国家工作队和驻地协调员制度。此外还应该考虑到，许多国家方案并非局限于某一特定国家，而是也具有区域或次区域层面。各种禁止贩运行为的方案就是一例，因为这些方案就本质而言具有跨国界层面。保健、环境或贸易和工业发展方案也是如此。在与非洲经委会协调下，区域主任小组将有能力考虑到这些次区域和区域层面。⁶¹ 应该考虑到发展业务协调办目前正在对驻非洲的两个区域主任小组开展的能力评估的意见和调查结论。

107. 检查专员还认为，应该在各国家工作队交流在国家一级取得的经验和教训，将之推广到实施和自我启动“一体行动”试点项目的非洲国家，驻非洲的两个区域主任小组应在区域和次区域一级开展这项工作，发展集团则应在全球一级这样做。在这方面还提到了上文的建议 8。

108. 落实下述建议可望提高联合国系统支助非洲工作的实效、率和协调一致。

⁶⁰ 区域主任小组的概念是在 2005 年实施负责应对艾滋病毒/艾滋病、粮食保障和能力薄弱这“三重威胁”的驻东部/南部非洲区域主任小组试点项目时正式开始采用的。其后，区域主任小组的工作范围/任务围绕着以下两个主要因素发生了变化：国家工作队协调一致的方案支助，以及驻地协调员/国家工作队的统筹监督。支助处理危机/紧急情况、千年发展目标以及诸如“绘制专门知识地图”等问题，有时也列入议程之中。

⁶¹ 又见 JIU/REP/2008/4 建议 10。

建议 13

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应进一步提高驻非洲的两个区域主任小组的能力并增加它们的资源，包括酌情重新调配资源，确保它们在目前旨在加强统筹和协调国家一级全系统工作的改革进程中进行有效运作。

C. 调整规划、方案拟定和预算周期

109. 在由检查专员举办的讨论期间提出的另一个问题，是必须进一步调整联合国系统在各自国家开展业务工作的组织的规划、方案拟定和预算周期。尽管在全系统合作方面取得了进展，而且通过联发援框架在国家一级开展了协调工作，但仍然必须加大力度，使个别组织的国家方案与联发援框架进一步挂钩，并协调它们的规划、方案拟定和预算周期。这将为更广泛地实施联合方案和建立联合监测和评价框架奠定基础。这也将有助于筹集资源。

110. 此外，协调规划、方案和预算周期也将简化报告要求。检查专员获悉，联合国系统各组织提交的大量报告使受益国政府不堪重负。进一步围绕联发援框架调整全系统规划、方案拟定和预算周期，将简化受益国就在国家一级开展的活动提交报告的安排或共同的报告安排。

111. 尽管存在着种种缺陷和现有的挑战，但在采取措施加强协调和统筹联合国系统方面已取得进展。因此，检查专员欣见行政首长协调会开展了工作，通过为联合国系统制定协调一致的业务惯例，支助进一步统一行政、财政和预算程序及惯例。此外，联发援框架和在非洲试点国家及自我开始实施试点项目的国家落实“一体行动”方针的工作，也大大有助于进一步协调和统筹联合国系统在国家一级的工作。

112. 此外，检查专员还获悉，实施联发援框架的联合方案的数量虽然依然有限，但在日渐增多。良好的实例包括非洲各国在艾滋病规划署指导下执行的防治艾滋病方案以及在联合国妇女发展基金(妇发基金)领导下执行的将两性平等观点纳入主流的方案。不过现在仍然必须使联合国系统各组织的国家方案的规划、方案拟定和预算周期进一步与各自的联发援框架协调一致。

113. 落实下述建议可望提高联合国系统在区域、次区域和国家三级支助非洲工作的实效、效率和协调一致。

建议 14

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保根据各自的联发援框架更好地调整它们的非洲国家方案的规划、方案拟定和预算周期，以便开展更广泛的联合方案拟定工作和建立联合监测和评价框架并简化国家一级的报告安排。

114. 此外还必须使国家方案的规划、方案拟定和预算周期与次区域和区域方案更好地相互配合，从而加强在这三个级别的协调和统筹兼顾。检查专员认识到，如果不进行适当调整，就往往难以协调国家项目和区域/次区域项目的执行工作，这是因为经费来源、项目周期和报告机制各不相同。这一点很重要，因为在多数情况下，国家项目也具有区域/次区域层面，例如贸易和越界走私、或越界废物处理等就是如此。

115. 落实下述建议可望提高联合国系统在区域、次区域和国家三级支助非洲工作的实效、效率和协调一致。

建议 15

秘书长和联合国系统其他组织行政首长应确保非洲国家方案的规划、方案拟定和预算周期与次区域和区域方案相互配合，以加强协调和统筹兼顾。

D. 加强成果管理制

116. 根据通常的理解，成果管理制是有关管理、一体化战略、人员、资源、进程和衡量的生命周期方式，其目的是改善决策、透明度、监测和问责制。联检组的报告(JIU/REP/2004/5)推广的成果管理制方式的重点是取得结果和成果、衡量业绩、开展学习和实现变革。

117. 联检组在 2004 年编写了一系列关于成果管理制的报告，其中载有联检组的执行基准框架 (JIU/REP/2004/5、JIU/REP/2004/6、JIU/REP/2004/7 和 JIU/REP/2004/8)。行政首长协调会请“联合国系统所有组织核可联检组提出的成果管理制衡量基准框架，并将其用作各自执行成果管理制工作的首要依据”。⁶² 后来，大会认可了联检组成果管理制基准框架。⁶³

118. 联检组将成果管理制理解为一项侧重于取得成果的管理方法，是一项广泛的旨在改变机构运作方法的管理战略，其主要方向是改进业绩(取得成果)。⁶⁴ 成果管理制的关键技术包括拟定目标(成果)；选定计量各项目标所取得进展的指标；为各项判断业绩的指标规定明确的目标；定期收集有关成果的数据以监测业绩；审查、分析并报告与目标相对照的实际成果；作出综合评价以提供补充的业绩信息；把业绩信息用于问责制、学习和决策目的。

119. 联合国系统多数组织采用了成果管理制办法，并正在总部和外地加强这种制度。指导在包括非洲的国家一级执行成果管理制的，是联合国系统各组织各自的成果管理制手册以及供国家工作队使用的关于制定共同国家评估和联发援框架

⁶² CEB/2005/HLCM/R.6。

⁶³ 认可方案和协调委员会第五十五届会议报告的第 60/257 号决议，第 248 段。

⁶⁴ 成果管理制的概念和定义见 JIU/REP/2004/6, 方框 1。

的指导准则，其中载有对联发援框架的结构和内容的指导意见以及对如何在国家一级执行成果管理制的指导意见，包括一份用于实施成果管理制的汇总表。

120. 尽管联合国系统各组织在执行成果管理制方面有所进展，但没有充分协调调整整个联合国系统中不同的成果管理制方法，从而不利于在包括非洲的国家一级采用这种方法。行政首长协调会、发展集团和联合国评价小组进行的各项审查查明了在国家一级执行成果管理制方面的缺陷和挑战。⁶⁵ 令人关注的问题包括：联发援框架的成果往往不够“智能”即不够具体、可计量、可实现、相关和有时限⁶⁶；采用的成果管理制术语和方法各不相同；联合国系统各组织编制的成果管理制手册多数没有将联发援框架成果与各自组织的成果相区分；联发援框架成果汇总表和相关的监测和评价计划并非一定都适用于各个级别，各级也不一定都能充分地得到这些资料；没有提供及时、全面和充分的有关联发援框架实施状况的信息和报告；尚未充分发挥和履行监测和报告联发援框架成果的作用和责任。⁶⁷

121. 检查专员访问期间会晤过的一些官员对这些关注也有同感。尽管联合国系统各组织在加强自身的成果管理制方面有所进展，但依然存在着这些缺陷。有鉴于此，检查专员认为，必须在国家一级加强成果管理制，以求在非洲实施联发援框架时采用协调一致的全系统成果管理制方式。因此，在国家一级实施不局限于个别组织而是涉及整个联合国系统的共同和协调的成果管理制的做法，将使联合国系统对落实联发援框架的成果和结果担负起集体责任。在这方面，应该考虑到行政首长协调会、发展集团和联合国评价小组的相关意见⁶⁸，并考虑到联检组关于成果管理制的一系列报告⁶⁹。

122. 落实下述建议可望加强在国家一级执行有关在非洲落实联发援框架的成果管理制。

建议 16

大会和联合国系统相应组织的立法机构应重申承诺实施成果管理制，并请联合国系统各组织行政首长协调各组织的成果管理制做法，以便在国家一级采用共同的成果管理制，促进在非洲落实联发援框架。

⁶⁵ 见“国家一级的成果管理制：妨碍联发援框架取得良好成果和利用联发援框架成果信息的系统性问题”，向方案规划政策工作组提交的文件，发展集团，2008年9月2日；联合国评价小组，“评价工作在成果管理制中的作用”，联合国评价小组，2007年2月5日。

⁶⁶ “智能”的成果是指具体、可计量、可实现、相关和有时限的成果；又见发展集团，联合国国家工作队制定共同国家评估和联发援框架指导准则，联合国，2007年2月。

⁶⁷ 见“国家一级的成果管理制：妨碍联发援框架取得良好成果和利用联发援框架成果信息的系统性问题”，向方案规划政策工作组提交的文件，发展集团，2008年9月2日；联合国评价小组，“评价工作在成果管理制中的作用”，评价小组，2007年2月5日。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ 见上文第117段。

E. 提高援助的可预测性和筹措更多的经费

123. 进行可预测、及时和多年的筹资，是联合国系统在国家一级开展有效、协调和统筹行动的先决条件之一。联合国全系统一致性问题高级别小组在这方面指出，“若要联合国在国家一级和全球一级更协调一致、更有效地做好工作，必须对捐助资金的管理方式作出重大修改。目前，联合国的筹资模式过于零碎，无法预测，而且专用款项限制过多，导致工作重复，效率低下。这就限制了联合国和方案国家作出战略性决策，也损害了多边主义和国家自主的原则”。⁷⁰ 在检查专员举办的讨论和会晤期间，联合国系统及其非洲发展合作伙伴的一些官员也对这些有损于联合国系统支助非洲工作的关切问题普遍有所同感。

124. 为了应对这些缺陷和差距，联合国系统已开展各种努力，以求提高促进发展活动的筹资的可预测性，包括采用多年筹资框架；设立应对贯穿各领域的具体问题的专题基金；采用经谈判确定的自愿捐款核心概念；通过部门战略框架，使预算外资源更好地符合相关组织和国家重要方案的优先事项；以及设立经常预算补充账户，用以向经常预算提供额外的自愿捐款。⁷¹ 另一种创新办法是设立“集合基金”。有报告指出，在设有诸如全球一级的中央应急基金⁷² 以及国家一级的共同人道主义基金⁷³ 和紧急基金⁷⁴ 的情况下，这种集合基金是开展人道主义应急活动更有效和更符合需求的筹资机制。在“一体行动”项目试点国家采用单一预算框架也是可行的办法，可据以在国家一级联合、协调地筹集资源，并或许可依据单一方案/联发援框架，满足驻该国联合国组织优先方案活动的部分筹资需求。

125. 检查专员认为，联合国系统在国家一级统筹兼顾、有效和协调地支助非洲的行动在很大程度上有赖于拥有并必须拥有多年的充分和可预测的经费。检查专员欢迎联合国系统许多组织、基金和方案努力通过各种往往是创新的方法，增加核心/经常预算的经费。但检查专员认为，目前的状况还远远没有达到最佳水平。例如，大会第 62/208 号决议“吁请捐助国和其他有能力的国家大幅度增加对联合国发展系统、尤其是对其各基金、方案和专门机构的核心/经常预算的捐款，并以持续和可预测的方式提供多年捐款”。⁷⁵

⁷⁰ A/61/583，联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题高级别小组的报告，摘要。

⁷¹ 见 A/62/73-E/2007/52，第 24-45 段。

⁷² 见 See www.ochaonline.un.org/cerf。

⁷³ 实例见苏丹共同人道主义基金，可查阅 www.undp.org/mdtf/sudan/overview.shtml。

⁷⁴ 见人道协调厅应急基金准则，实例可查阅 <http://ochaonline.un.org/indonesia/AppealsFunding/EmergencyResponseFund/tabid/3319/language/en-US/Default.aspx>。

⁷⁵ 第 19 段。

126. 具体而言，由于是否能提供充分、可预测的多年经费与是否能协调一致和具有实效这两者之间存在着密切的相互依存关系，也由于前者是后者的先决条件，联合国系统及其理事机构必须重新并持续审议提供充分、及时和可预测的多年经费这一问题。在这方面应该指出，发达国家和发展中国家的部长在 2005 年 3 月发表的《援助实效问题巴黎宣言》也呼吁进一步使援助与受益国的优先事项、制度和程序协调一致，并呼吁消除重复和分散努力的现象。⁷⁶ 2008 年 9 月 4 日在阿克拉举行的援助实效问题第三次高级别论坛通过的《阿克拉行动议程》重申了这一点。最后，鉴于当前的全球经济危机、金融动荡和对发展筹资的破坏性影响，现在必须重新作出承诺，开展大规模和协调的努力，并采用创新办法，确保亟需可持续地提供援助，防止发生秘书长最近所说的因许多发展中国家日渐加剧的贫困、政治不稳定和社会动乱引起“爆发新灾难”⁷⁷ 的现象。在这种背景下，八国集团和二十国集团最近采取了反映在布雷顿森林机构采用的支助非洲措施中的一些重大举措。

127. 因此，检查专员认为，大会和联合国系统其他有关组织的立法机构应再次承诺遵循各项筹资原则，提高支助非盟及其新伙伴关系方案以及支助应对受益国相应需要和优先事项的援助质量，并增强援助对发展的影响。它们应酌情支持采用一些筹资机制和模式，其目标是加强向这些组织在国家一级的方案提供充分、及时和可预测的多年资助，并提高这些方案的实效和协调一致。

128. 在这方面，有人还提及联检组在题为“联合国系统各组织的自愿捐款：对方案落实和资源调动战略的影响”(JIU/REP/2007/1)的报告中提出的审查意见。该报告载有若干建议，其中建议 1、2 和 3 提到必须为核心资源调集更多的自愿捐款，必须制定诸如专题筹资和集合筹资等灵活的筹资模式，还必须复查指导与捐助国互动沟通工作的现行政策和程序，确保有系统和公开地开展这种互动沟通。预算外捐款必须更灵活、更可预测和限制条件更少，并必须更好地符合受惠国的发展优先事项。联检组题为“技术合作项目的国家执行”的审查报告(JIU/REP/2008/4)也确认了这一点。⁷⁸

129. 检查专员认为，有益的做法是，联合国系统对这一重要问题的审议工作，将伴之以行政首长协调会对用以为按照联发援框架在非洲国家一级开展的活动调集资源以及筹资机制和筹资模式等问题进行全面的审查。在评估联合国贸易和发展会议(贸发会议)就外债、官方发展援助和援助的实效、外国直接投资以及资源

⁷⁶ 《援助实效问题巴黎宣言》是 2005 年 2 月 28 日至 3 月 2 日在巴黎举行的高级别论坛商定的，出席论坛的有发展中国家和捐助国、非行、亚行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行、经济合作与发展组织发展援助委员会、联合国和世界银行。

⁷⁷ 2009 年 3 月 24 日二十国集团伦敦首脑会议的声明，2009 年 4 月。

⁷⁸ 见建议 4。

调集和初级商品的依赖性等问题开展的工作时,⁷⁹ 这项审查工作应借鉴联合国系统各组织在采用新办法和新措施处理提供可预测的多年经费问题方面的经验，并借鉴“一体行动”试点国家在这方面的经验和教训。这项审查工作还应该提供《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的最新执行情况。最后，鉴于非洲私营部门对持续增长和加速发展的重要作用，这项审查工作应该反映出非洲私营部门在水事、能源、交通、通信和其他基础设施建设项目等领域的战略性参与情况，尤其是应该反映出多国企业在这些领域开展的宣传活动。在这方面还应该考虑到同非洲和国际金融机构之间协调的合作伙伴关系。

130. 落实下述建议可望促进为联合国系统在国家一级支助非洲的方案提供更充分、可预测、及时和多年的经费，同时考虑到受惠国的需求和优先事项。

建议 17

秘书长应该以联合国行政首长协调理事会(行政首长协调会)主席的身份，通过行政首长协调会开始全面审查联合国系统内调集资源的情况以及筹资机制和筹资模式的问题，确保联合国系统在区域协调机制和联发援框架内支助非洲的活动在财政上具有可持续性，包括确保非洲私营部门的战略性参与以及同非洲和国际金融机构之间协调的合作伙伴关系。

⁷⁹ 2007 年 2 月，贸发会议启动了一个发展帐户项目，以便在千年发展目标的框架内，加强非洲国家为增长和减贫而鉴别和利用不产生债务的国内外资源的能力。

附件一

加强联合国——非洲联盟合作 非洲联盟能力建设十年方案框架 (A/61/630, 附件)

附件

宣言

加强联合国——非盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架

我们，联合国秘书长和非洲联盟委员会主席，共同承诺维护国际和平与安全，加强非洲大陆的发展，为此目的渴望通过建立一个扩大和加强双方秘书处之间协商和合作的基础来建立我们两个组织之间更为有力的关系，为推进 1990 年 10 月 9 日《联合国和非洲统一组织合作协定》达成以下一致意见。

1. 鉴于非洲联盟处理非洲和平与安全局势的一贯需要，我们强调联合国(联合国)和非洲联盟(非盟)在促进非洲大陆国际和平与安全方面开展的合作、特别是考虑到非洲特殊需要的方案和活动的重要性。2005 年世界首脑会议成果已对此予以重申。为此目的，并认识到非洲许多地方正在发生后果严重的冲突，我们承诺集中力量、有重点地进行预防冲突、调解和斡旋、维持和平和建设和平的工作。我们已在这些方面共同确定了合作的关键领域，以便建立非洲联盟的能力并确保我们两个组织有效地合作应对非洲和平与安全的挑战。
2. 谨记非洲所面临的各种根本性挑战，并根据世界首脑会议成果文件的要求，我们进一步承诺，通过我们两人之间和高级官员之间的协商、工作人员层面的对话以及实施不断发展的非洲联盟能力建设十年方案框架(框架)中的项目/方案来适当深化和拓展两个组织之间的合作。我们重申，这个不断发展的框架应被视作联合国与非盟合作的总体战略框架，其主要目标应是加强非盟委员会和非洲次区域组织的能力，使之成为联合国处理非洲人类安全挑战的有效伙伴，并将重点放在下文第 6 段所述领域。
3. 我们重申，不断发展的框架应涵盖联合国和非盟合作的所有方面，包括但不限于下列领域：和平与安全(包括预防犯罪)；体制建设及政治和选举事务援助；维持和平行动；施政、人权和法治；建设和平；人道主义反应、恢复和粮食保障；社会、文化和卫生问题；环境。

4. 我们认识到，非盟和联合国系统驻非盟总部各组织之间的当前合作是不断发展的框架的业务组成部分。
5. 我们同意将联合国系统各组织为非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)提供的支持与不断发展的框架协调起来。
6. 我们的合作将继续以务实方式发展，将各自组织的具体专门知识和能力考虑在内，促进提高国际社会应对非洲大陆挑战的各方面措施之间的协作。我们还准备共享最佳做法和经验教训。在不断发展的框架方面，我们同意特别强调加强非盟在下列领域的能力：
 - (a) 体制建设、人力资源开发和财务管理；
 - (b) 和平与安全；
 - (c) 人权；
 - (d) 政治、法律和选举事宜；
 - (e) 社会、经济、文化和人类发展；
 - (f) 粮食保障和环境保护。
7. 我们同意联合国系统各组织与非盟将继续两者间现有的合作安排。此外，与非盟和非洲次区域组织之间新的合作项目/方案以及长期伙伴关系安排应在不断发展的框架之内加以制定，并应与其具体的授权任务和职权范围相一致。
8. 我们承诺，在不断发展的框架、关于联合国援助非洲联盟建设维持和平能力的非洲联盟与联合国间详细的联合行动计划以及所有后续部门行动计划的基础上，实施现有的和设想中的联合国—非盟合作方案。
9. 我们同意对不断发展的框架每隔三年进行一次定期审议。

2006年11月16日，签订于亚的斯亚贝巴。

联合国秘书长

非洲联盟委员会主席

科菲·安南(签名)

阿尔法·乌马尔·科纳雷(签名)

附件二

区域协调机制——按专题分列的参与组织名单

分组	协调员	次级分组	成员
基础设施发展、水和环境卫生、能源、运输和信通技术	非洲经委会		非行、粮农组织、原子能机构、海事组织、电信联盟、非洲经委会、贸发会议、开发署、环境署、教科文组织、儿童基金会、人居署、万国邮盟、世卫组织/非洲城市水事倡议、知识产权组织和气象组织
		水事	
		能源	
		信通技术	
		运输	
治理	开发署		非行、政治部、维和部、基金组织、新伙伴关系、人道协调厅、非洲顾问办、经社部、开发署、非洲经委会、人口基金、难民署、儿童基金会、人权高专办、世界银行和粮食计划署
社会和人类发展	儿童基金会		粮农组织、原子能机构、劳工组织、移徙组织、开发署、非洲经委会、教科文组织、儿童基金会、工发组织、人口基金、粮食计划署、世卫组织/非洲城市水事倡议和知识产权组织
		教科文组织	人力资源
		劳工组织	就业
		艾滋病规划署	艾滋病毒/艾滋病
环境、人口和城市化	人居署		海事组织、非洲经委会、环境署、教科文组织、人口基金、人居署和气象组织

分组	协调员	次级分组	成员
农业、粮食保障和农村发展	粮农组织		粮农组织、原子能机构、贸发会议、开发署、教科文组织、儿童基金会、工发组织、难民署、粮食计划署、农发基金、非洲经委会、知识产权组织、世界银行和世贸组织
科学和技术	教科文组织、非洲经委会(副协调员)		教科文组织、非洲经委会、知识产权组织、工发组织、粮农组织、原子能机构、非洲顾问办、环境署、世界银行、农业研究组织、开发署、贸发会议、新技术所和世卫组织。
宣传和通信	非洲顾问办		环境署、内罗毕办事处、人居署、世界银行、新伙伴关系、艾滋病规划署、难民署、教科文组织、电信联盟、开发署、人口基金、儿童基金会、非洲经委会、非洲顾问办和新闻部
和平与安全	政治部		政治部、难民署、劳工组织、开发署、人权高专办、非洲经委会、粮农组织、移民组织、维和部、粮食计划署、艾滋病规划署和世卫组织
	维和部	非盟和平与安全结构	
	难民署	冲突后重建和发展	
	人权高专办	人权、司法与和解	
工业、贸易和市场准入	工发组织		非洲经委会、工发组织、贸发会议、国际贸易中心、森林委员会、世贸组织、知识产权组织、开发署、教科文组织、原子能机构、环境署、粮农组织、劳工组织、人居署、非行和世界银行

资料来源：非洲经委会，《非洲“一体行动”，联合国机构和组织区域协调机制》手册，英文本第10页。

附件三

千年发展目标非洲工作组成员协调职责分配

目标	技术专题组	协调组织	其他合作伙伴组织
目标 1	保健	儿童基金会和世卫组织	艾滋病规划署、开发署、人口基金、世界银行、抗艾结症基金会等
	教育	教科文组织、儿童基金会和世界银行	非行、非盟、欧洲委员会、全民教育快车道倡议、伊斯兰发展银行、开发署
	基础设施和贸易便利化	非行、欧洲委员会和世界银行	民航组织、伊斯兰发展银行、电信联盟、最不发达等国家高代办、联合国非洲经委会、人居署、开发署、儿童基金会等
	农业和粮食保障	非盟、粮农组织	非行、农发基金、开发署、联合国非洲经委会、粮食计划署、世界银行、世卫组织等
	统计	非洲经委会、世界银行	非行、经合组织/发展局、经社部、开发署等
目标 2	援助的可预测性	基金组织、经合组织/发展局	非盟、欧洲委员会、经社部、开发署、世行等
目标 3	国家一级的工作	非盟、开发署和世界银行	非行、基金组织、伊斯兰开发银行、联合国非洲经委会等

资料来源：：http://www.mdgafrika.org/working_group.html

附件四

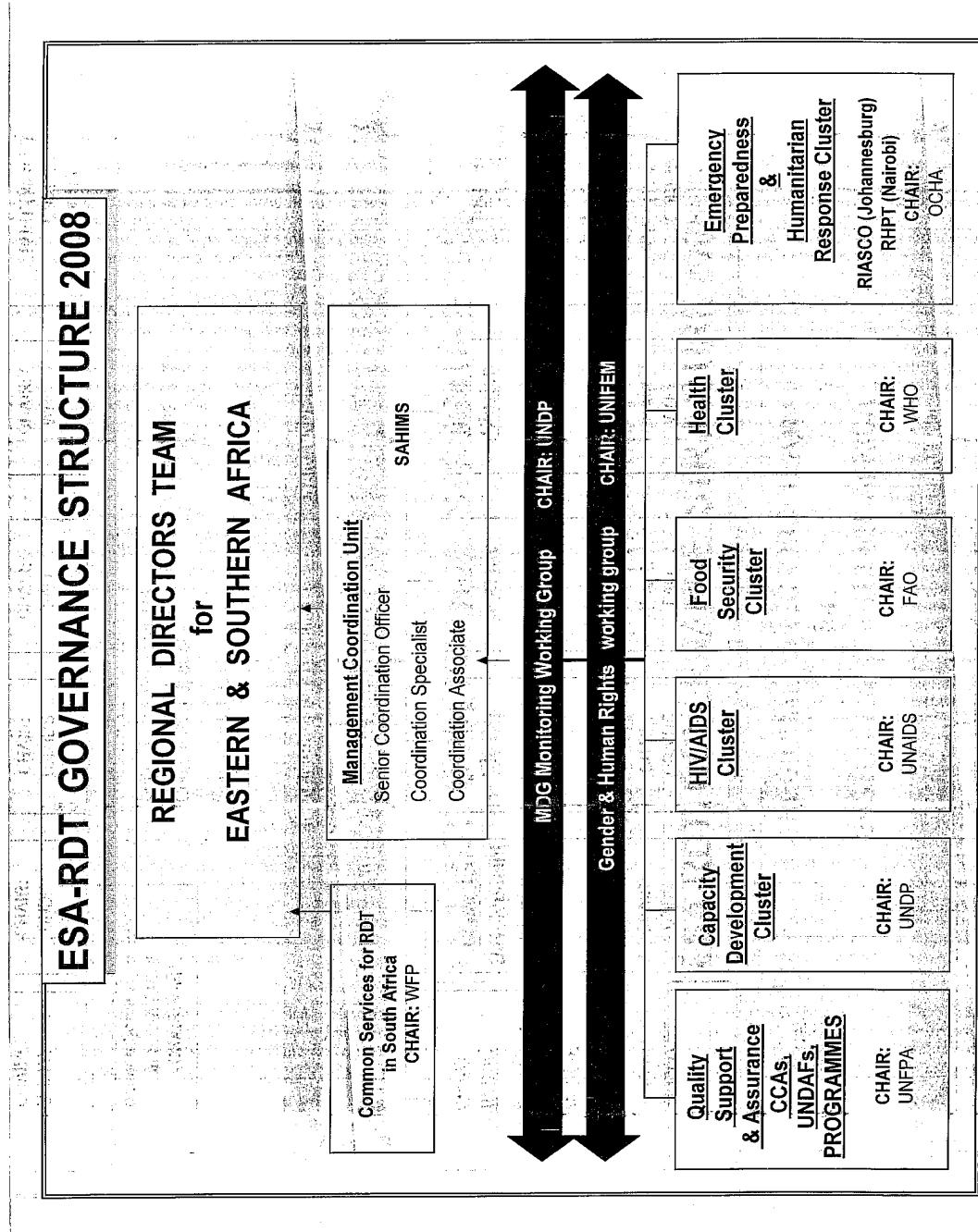
九个专题分组配合实施非洲联盟及其非洲发展新伙伴关系 (新伙伴关系)方案优先事项

分级	配合实施的事项
基础设施发展	水事问题次级分组在非洲水事部长理事会的决定指导下开展工作。该理事会是非盟的专门技术委员会。
治理	非盟—新伙伴关系非洲同行审议机制(同行审议机制)
人力资源开发、就业和艾滋病毒/艾滋病	非盟委员会战略和相关部门计划。在与非盟委员会密切协商下开展了联合规划和方案拟定工作。此外还在 2008 年 7 月举办了为期两天的务虚会, 讨论分组配合实施非盟及相关机关优先事项的计划。协商产生了成果文件, 其中载有关键的成果, 包括关于“人类和社会发展分组”的改组和改名的提议。
环境、人口和城市化	非盟的两个专门技术委员会即非洲环境事务部长级会议和非洲住房和城市发展事务部长级会议的决定, 以及《非盟—新伙伴关系环境倡议》
农业、粮食保障和农村发展	非盟—新伙伴关系的《非洲农业发展综合方案》(《农业发展方案》)
科学和技术	非洲科学和技术事务部长理事会(非盟的专门技术委员会)的决定以及非盟—新伙伴关系《科学技术综合行动计划》。加入成为非洲科学技术事务分组(非洲科学和技术事务部长理事会的技术部门)的成员。此外, 与非盟委员会和新伙伴关系秘书处协作制定非洲科学、技术和创新指标倡议的工作也促进开展了配合实施工作。
宣传和通信	非盟委员会和新伙伴关系秘书处战略计划
和平与安全	《非盟十年能力建设方案》。该方案的依据是非盟委员会确认的优先事项以及《和平与安全政策》。在与非盟委员会密切协商下开展联合规划和方案拟定工作。
工业、贸易和市场准入	新伙伴关系和《非盟十年能力建设方案》与工业、贸易和市场准入相关的优先领域。根据这些优先事项编写了业务计划草稿。

资料来源：非洲经委会/区域一体化司/区域协调机制进展情况报告。

附件五

2008年东部和南部非洲区域主任小组管理结构图



资料来源：2008年东部和南部非洲区域主任小组。

附件六

参与组织就联检组建议应当采取的行动一览表

JIU/REP/2009

联合国及其基金和方案															专门机构和原子能机构																
		行政首长协调会*	联合国**	贸发会议	毒罪办	环境署	人居署	难民高专办	救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食计划署	项目厅(UNOPS)	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	万国邮联	国际电联	气象组织	海事组织	产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构				
报告	供采取行动			☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒			
	供参考			□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□			
建议 1	e		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			
建议 2	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 3	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 4	e		L																												
建议 5	e		E																												
建议 6	e		E																												
建议 7	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 8	c		E							E				E																	
建议 9	e		E																												
建议 10	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 11	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 12	o		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 13	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 14	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 15	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 16	o		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			
建议 17	o	E	E																												

图例: L: 建议立法机构采取行动

E: 建议行政首长采取行动(* 行政首长协调会则由协调会主席采取行动)

: 该组织不需要采取行动

预期影响:

a: 加强问责制

b: 传播最佳做法

c: 加强协调与合作

d: 加强控制和遵守

e: 增强效益

f: 节省大量资金

g: 提高效率

o: 其他

** 包括第 ST/SGB/2002/11 号文件中所列的除贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和救济工程处以外的所有实体。

