

2006年7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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# 理事会

第一三一届会议

2006年11月20-25日，罗马

**JIU/REP/2005/8: 加强联合国系统支持非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）的进一步措施**

1. 随同联检组的这份报告提交总干事的评论。鉴于这一主题事项，提请计划委员会予以注意。

为了节约起见，本文件印数有限。请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从因特网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

## 联检组第 2005/8 号报告

### “ 加强联合国系统支持非洲发展新伙伴关系 ( 新伙伴关系 ) 的进一步措施 ”

#### 粮农组织总干事的评论

##### 一般评论

1. 新伙伴关系作为非洲联盟（非盟）的一项计划，已成为汇集国际社会、包括联合国系统为非洲发展做出的努力的公认框架。正如本报告所提到的那样，确定了七个专题组作为由非洲经济委员会牵头的一个联合国系统机构间协调机制的一部分，粮农组织为第三组：农业、贸易和市场准入的召集人。
2. 尽管标题如此，正如第 14 段中所承认的那样，本报告并非关于新伙伴关系本身，也不是关于联合国系统各组织和各计划具体发挥的作用。虽然都具有重要性，但重点局限于机构安排，包括评估非洲经济委员会协调在非洲开展工作的联合国各机构的活动的的作用，以便在区域和次区域各级为新伙伴关系提供全系统的支持。
3. 因此，几乎没有直接提及各主要专门机构对非洲联盟和新伙伴关系秘书处提供的援助。还值得指出，列举联合国系统在非洲区域/次区域的机构的附件一并没有提到粮农组织。报告包括对七个专题的介绍并指明参与活动的联合国各机构本将是有益的，报告本来也可能提供对一两个专题的分析，以说明这些专题如何运作和非洲经济委员会和参与活动的联合国各机构各自的作用如何。结果，报告没有很好地传递象粮农组织那样一直积极支持新伙伴关系的各组织的明确目的和具体努力及举措。
4. 还值得指出，报告几乎没有提及联合国各机构按照主张援助应协调一致的《关于援助实效的巴黎宣言》，在区域、次区域和国家一级与其它发展伙伴协调的需要。最后，非洲联盟委员会和新伙伴关系秘书处各自的作用没有得到非常明确的表达，在分析和建议中更加确切地区分这两个机构会将会是有益的。

#### 对各项建议的评论

- 建议的对象：
- |                        |                                     |
|------------------------|-------------------------------------|
| 行政首长                   | <input type="checkbox"/>            |
| 立法机关                   | <input type="checkbox"/>            |
| 其它（具体说明）： <u>联合国大会</u> | <input checked="" type="checkbox"/> |

**建议 1 ( 引自联检组报告 ) :**

大会请秘书长定期邀请非盟包括新伙伴关系秘书处出席年度协商会议，以保证联合国系统各组织与非盟之间有效的协调与协作。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

**评价和/或拟议的行动：**

5. 虽然这项建议是向联合国大会和秘书长提出的，但可支持其意图。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：	行政首长	<input type="checkbox"/>
	立法机关	<input type="checkbox"/>
	其它（具体说明）： <u>联合国秘书长</u>	<input checked="" type="checkbox"/>

**建议 2 ( 引自联检组报告 ) :****大会请秘书长：**

- (i) 开展独立研究，考虑建立联合国系统在非洲代表机构的区域和次区域枢纽。作为在非洲实行统一系统代表机构战略的一部分具有的潜在益处，同时应考虑到非洲区域和次区域机构有着不同的地理组合。
- (ii) 审查联合国系统在非洲的组织架构，以避免工作的重复和重叠，压缩成本，并普遍改进政策和业务的连贯性。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input checked="" type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

**评价和/或拟议的行动：**

6. 虽然使任何区域的实地办事处合理化是一项值得称颂的目标，但设立区域办事处是各管理机构根据各自授权拥有的特权。非洲经济委员会必然从区域的角度注重各种事项，而联合国系统内部的发展伙伴，尤其是各专门机构的支持机制基本上是部门性的，并以国家为基础。因此，为促进非洲的发展而协调非洲经济委员的区域看法与专门机构的部门和国家方向，业已证明始终是一项挑战。无论如何，联合国区域和次区域枢纽的概念，似乎与该报告努力指明的协调和提供对新伙伴关系的有效支持的障碍没有联系，而同时又设置了更多的层面，可能是重复的，产生其它协调问题。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：	行政首长	<input type="checkbox"/>
	立法机关	<input type="checkbox"/>
	其它（具体说明）： <u>非洲经济委员</u>	<input checked="" type="checkbox"/>

**建议 3 (引自联检组报告)：**

秘书长应指示非洲经委会与非盟/新伙伴关系协商，尽快审议专题组安排作为建议 1 所述年度协商会议组成部分的作法效率如何，并在 2006 年下一轮年度协商会议开始前向他汇报审议结果。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

**评价和/或拟议的行动：**

7. 虽然本项建议是向非洲经济委员会提出的，但可见已经在执行这项建议，因为预期将完成对现行专题安排的一项审查，以便提交预计于 2006 年 10 月举行的第七届区域磋商会。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：	行政首长	<input checked="" type="checkbox"/>
	立法机关	<input type="checkbox"/>
	其它（具体说明）： <u>联合国秘书长</u>	<input checked="" type="checkbox"/>

建议 4 ( 引自联检组报告 )：

秘书长应以联合国系统行政首长理事会主席的身份敦请联合国各有关组织行政首长确保只派遣那些在其机构内负责区域协商和负责协调与新伙伴关系有关活动的官员出席年度协商会议。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

评价和/或拟议的行动：

8. 考虑到连续性，负责与新伙伴关系有关的活动的区域磋商和协调的联络人员出席这些会议将是可取的。然而，对这一问题可能不重要，如果机构内部与机构之间协调良好尤其如此。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：	行政首长	<input checked="" type="checkbox"/>
	立法机关	<input type="checkbox"/>
	其它（具体说明）	<input type="checkbox"/>

建议 5 ( 引自联检组报告 )：

联合国有关组织的所有行政首长都应确保各专题组的召集者在与非洲经委会和有关非洲伙伴机构协商和协调下，为专题组及次专题组会议制定清楚、可预测的时间表，并为执行会议所作决定确立后续机制。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

评价和/或拟议的行动：

9. 这项建议看上去是合理的，可予以支持。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：	行政首长	<input checked="" type="checkbox"/>
	立法机关	<input type="checkbox"/>
	其它（具体说明）：联合国秘书长	<input checked="" type="checkbox"/>

建议 6 ( 引自联检组报告 )：

秘书长应以联合国系统行政首长理事会主席的身份敦请联合国各有关组织行政首长确保各专题组在工作中适当侧重一些联合国区域和次区域联合方案/项目。需加侧重的具体方案和项目在与非盟、新伙伴关系秘书处和其它非洲伙伴机构协商后决定。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

评价和/或拟议的行动：

10. 这看上去也是合理的，可予以支持。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：	行政首长	<input type="checkbox"/>
	立法机关	<input checked="" type="checkbox"/>
	其它（具体说明）：行政首长协调会	<input checked="" type="checkbox"/>

建议 7 ( 引自联检组报告 )：

大会和联合国各有关组织的立法机构应大幅增加对专题组商定的联合方案/项目的支助。联合国系统行政首长理事会应出台明确的政策指令，保证本条建议得到一致、有效的执行。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

评价和/或拟议的行动：

11. 这当然将促进所有机构对新伙伴关系的进一步支持。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：	行政首长	<input type="checkbox"/>
	立法机关	<input type="checkbox"/>
	其它(具体说明)联合国/非洲经济委员会	<input checked="" type="checkbox"/>

建议 8 ( 引自联检组报告 )：

秘书长应采取适当措施加强非洲经委会政策和方案协调办公室的人力资源能力，从联合国其它机构和实体调配人员过来，以使非洲经委会更切实、高效地协调驻非洲各联合国机构的工作，并与非洲区域和次区域机构保持经常性联系。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

评价和/或拟议的行动：

12. 虽然这项建议主要是向联合国和非洲经济委员会提出的，但可赞同其意图。然而，必须考虑到大多数组织普遍遇到的严重预算制约因素。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：	行政首长	<input type="checkbox"/>
	立法机关	<input type="checkbox"/>
	其它(具体说明)联合国/非洲经济委员会	<input checked="" type="checkbox"/>

**建议 9 (引自联检组报告) :**

秘书长应确保所有非洲经委会在专题组框架内举行的会议都由非盟委员会或新伙伴关系秘书处派出的代表担任联合主席，并保证尽快建立后续机制，执行在这些会议上作出的所有决定。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

**评价和/或拟议的行动：**

13. 虽然这也是向联合国和非洲经济委员会提出的，但可支持这项建议的意图。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

---

建议的对象：	行政首长	<input type="checkbox"/>
	立法机关	<input type="checkbox"/>
	其它 ( 具体说明 ) 联合国大会	<input checked="" type="checkbox"/>

**建议 10 (引自联检组报告) :**

大会应请秘书长最迟在第六十一届会议召开前向其汇报为加强非洲经委会协调驻非洲机构工作的能力开展了哪些工作，采取了哪些具体措施，包括在其他联合国系统组织支助下采取的措施。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：	赞 同	<input checked="" type="checkbox"/>
	修改后赞同	<input type="checkbox"/>
	反 对	<input type="checkbox"/>

**评价和/或拟议的行动：**

14. 可支持这项建议。

年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

---

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

编写人:

唐光庭

穆罕默德·优素福

联合检查组

日内瓦 2005 年



联合国

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

编写人:

唐光庭

穆罕默德·优素福

联合检查组



联合国, 日内瓦 2005 年

根据联检组条例第 11.2 条，本报告“经各检查专员协商后才定稿，以便凝聚集体智慧，检验所做的建议”。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称语.....		iv
内容提要.....		vi
导 言.....	1 - 15	1
概 述.....	16 - 25	4
一、战略政策问题.....	26 - 36	6
联合国系统，特别是非洲经济委员会(非洲经委会)的定位和活动范围及其与非洲区域和次区域机构的关系.....	26 - 36	6
二、联合国系统组织在非洲区域和次区域两级的代表机构.....	37 - 43	9
三、作为区域协商机制的专题组方式.....	44 - 57	11
组织问题.....	49 - 57	12
四、联合国非洲经济委员会的作用.....	58 - 64	14
五、联合国系统行政首长理事会的作用.....	65 - 66	17
 <b>附 件</b>		
一、联合国系统在非洲区域/次区域两级代表机构实例(开发计划署、儿童基金会、教科文组织、世卫组织、非洲经委会、环境署、工发组织、粮食署).....		18
二、区域经济共同体实例(西非经共体、中非经共体、东共体、南非洲发共体、发展局、东、南非共市).....		21
三、联合国新伙伴关系区域协商专题组/次专题组.....		23

## 简称语

AFREC	非洲能源委员会
APRM	非洲同级审评机制
AU	非 盟
CAADP	非洲农业综合发展方案
CEB	联合国系统行政首长理事会
COMESA	东部和南部非洲共同市场(东、南非共市)
CPC	联合国方案和协调委员会(方案协调会)
EAC	东非共同体
ECA	非洲经济委员会(非洲经委会)
ECCAS	中非国家经济共同体(中非经共体)
ECE	联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)
ECOSOC	经济及社会理事会(经社理事会)
ECOWAS	西非国家经济共同体(西非经共体)
FAO	联合国粮农组织
HIV/AIDS	艾滋病毒/艾滋病
HLCP	方案问题高级别委员会
ICTS	信息通信技术
IGAD	政府间发展管理局(发展局)
IWRM	水资源综合管理
JIU	联合检查组(联检组)
NEPAD	非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)
OAU	非统组织
OSAA	非洲问题特别顾问办公室
RCM	区域协商会议
RECs	区域经济共同体
SADC	南部非洲发展共同体(南非洲发共体)
SSATP	撒哈拉以南非洲运输政策方案
STAP	短期行动计划
UNCTAD	联合国贸发会议
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境署
UNESCO	联合国教科文组织
UNGASS	联合国大会特别会议(联大特别会议)
UNHCR	联合国难民署
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UN-NADAF	联合国非洲发展新议程
UNSLA	联合国非洲特别倡议(联非倡议)
WFP	世界粮食计划署(粮食署)
WHO	世界卫生组织

## 内容提要

### 目 标:

找出是什么原因阻碍了联合国机构在非洲有效地进行区域协作，特别是通过非洲经济委员会(非洲经委会)召集的区域协商会议找出原因，并建议具体措施增进有效协同合作，以支助非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)。

### 主要结论和建议

- A. 各方普遍认为，由于在现有非洲联盟(非盟)委员会结构内管理新伙伴关系进程急需作出体制安排，因此应尽快在联合国系统和非盟委员会之间启动战略对话机制，通过年度协商的方式决定建立上述双方机构，即联合国系统包括非洲经委会与非盟委员会包括新伙伴关系秘书处之间制度化合作的框架，并采取后续行动。

### 建议 1

大会请秘书长定期邀请非盟包括新伙伴关系秘书处出席年度协商会议，以保证联合国系统各组织与非盟之间有效的协调与协作。

- B. 仔细研究联合国系统各组织与非洲机构在区域和次区域两级的代表机构后，认识到某些现有联合国系统组织区域代表处在支助本组织自身的使命和任务方面发挥了各自的作用。关键的是这些组织任务的重点和范围各不相同。另一方面，大量非洲区域和次区域机构的任务重叠，地理组合各自不同。

### 建议 2

#### 大会请秘书长

- (1) 开展独立研究，考虑建立联合国系统在非洲代表机构的区域和次区域枢纽。作为在非洲实行统一系统代表机构战略的一部分具有的潜在益处，同时应考虑到非洲区域和次区域机构有着不同的地理组合。
- (2) 审查联合国系统在非洲的组织架构，以避免工作的重复和重叠，压缩成本，并普遍改进政策和业务的连贯性。

- C. 一些联合国机构表示非常怀疑继联合国全系统非洲特别倡议(联非倡议)之后采取建立专题组的方式是否有用、有效,以及是否有必要继续和进一步调整以符合新伙伴关系的需求和优先事项。实际上,任何有意义的审查或对专题组的调整,如果要有利于联合国系统对新伙伴的关系,就应当与重新定位联合国系统,使之更好地支助非洲发展及其区域和次区域机构这一命题相结合进行这种审查。因此,审查应成为本报告建议 1 所呼吁举行的战略对话的组成部分,并成为战略对话的成果。

### 建议 3

秘书长应指示非洲经委会与非盟/新伙伴关系协商,尽快审议专题组安排作为建议 1 所述年度协商会议组成部分的作法效率如何,并在 2006 年下一轮年度协商会议开始前向他汇报审议结果。

- D. 有关机构不能固定派代表出席区域协商会议,似乎是影响专题组工作的组织问题之一。考虑到新伙伴关系在联合国机构工作中的重要性,出席会议的各机构代表应包括专门负责协调与新伙伴关系有关各项活动的官员。

### 建议 4

秘书长应以联合国系统行政首长理事会主席的身份敦请联合国各有关组织行政首长确保只派遣那些在其机构内负责区域协商和负责协调与新伙伴关系有关活动的官员出席年度协商会议。

- E. 区域协商会议和各种专题组会议的议程及时间安排是受到关注的组织性问题。专题组会议要有连续性和可预测性,这一点是倍加强调的。还必须保证参与和关注多个专题组活动的联合国组织及其非洲伙伴有限的不会因重复参加类似会议而负担过重。

## 建议 5

联合国有关组织的所有行政首长都应确保各专题组的召集者在与非洲经委会和有关非洲伙伴机构协商和协调下，为专题组及次专题组会议制定清楚、可预测的时间表，并为执行会议所作决定确立后续机制。

- F. 联合国系统机构内广泛达成的共识是，专题组安排对支助新伙伴关系和非洲发展带来的附加值应体现在区域和次区域层面上。然而，要使这种附加值有形可见，专题组就不应像现在大多数专题组那样仅仅只是讨论和信息交流的论坛。

## 建议 6

秘书长应以联合国系统行政首长理事会主席的身份敦请联合国各有关组织行政首长确保各专题组在工作中适当侧重一些联合国区域和次区域联合方案/项目。需加侧重的具体方案和项目在与非盟、新伙伴关系秘书处和其它非洲伙伴机构协商后决定。

- G. 越来越强调的是要以创新的方式调动资源或种子基金，用于推荐的联合方案/项目。要做出专门努力和/或采取专门措施保证这些方案/项目被纳入联合国各组织的计划和拟订预算编制过程。

## 建议 7

大会和联合国各有关组织的立法机构应大幅增加对专题组商定的联合方案/项目的支助。联合国系统行政首长理事会应出台明确的政策指令，保证本条建议得到一致、有效的执行。

- H. 需要一再强调的是，必须强化非洲经委会的能力，使之如经济及社会理事会第 1998/46 号决议(附件三，第 13 段)中所呼吁的，在协调联合国驻非洲各机构的工作方面发挥领导作用，从单纯的区域协商会议召集者转变成为一个战略协调机构，因而有必要加强非洲经委会对专题组工作和活动进行监督和分析的能力。

## 建议 8

秘书长应采取适当措施加强非洲经委会政策和方案协调办公室的人力资源能力，从联合国其它机构和实体调配人员过来，以使非洲经委会更切实、高效地协调驻非洲各联合国机构的工作，并与非洲区域和次区域机构保持经常性联系。

- I. 各方普遍认为，因为新伙伴关系是一个由非盟领导、所有和管理的倡议，为保证非洲对新伙伴关系方案的主控权，所有在专题组框架内举行的会议都应由非盟委员会或新伙伴关系秘书处派出的代表担任联合主席，而由非洲经委会在所有专题组会议中发挥秘书处的作用，并提供后续机制，以有效执行会议决定。联合国开发计划署、联合国环境署和联合国系统其它有关组织应继续在这方面向非盟委员会和新伙伴关系秘书处提供必要的能力建设支助。

## 建议 9

秘书长应确保所有非洲经委会在专题组框架内举行的会议都由非盟委员会或新伙伴关系秘书处派出的代表担任联合主席，并保证尽快建立后续机制，执行在这些会议上作出的所有决定。

- J. 要承担上述任务和采取上述措施改进现有专题组安排的实效和效率，非洲经委会就要提供并得到足够的资源。该委员会在参考本报告建议措施的基础上，应向经济及社会理事会以及大会汇报采取了哪些具体措施，来加强其协调能力支助新伙伴关系，以及改善专题组安排的实效的效率。

## 建议 10

大会应请秘书长最迟在第六十一届会议召开前向其汇报为加强非洲经委会协调驻非洲机构工作的能力开展了哪些工作，采取了哪些具体措施，包括在其他联合国系统组织支助下采取的措施。

## 导 言

1. 大会 1977 年 12 月 20 日通过的关于重组联合国系统经济和社会部门的第 32/197 号决议第 20 段规定, 除其他外, 区域委员会应从各自区域的特殊需要和条件出发, 发挥团队领导作用, 负责区域层面的协调与合作。它们可以在必要时举行定期会议, 促进各自区域联合国系统有关经济和社会活动的协调性。区域委员会要发挥团队领导作用, 就要在各个区域定期召开机构间会议, 使相关区域内联合国系统各组织的工作方案更协调。

2. 1991 年 10 月 18 日, 大会通过第 46/151 号决议, 启动《1990 年代联合国非洲发展新议程》。作为联合国为协调其驻非洲各组织的活动而建立的五个区域委员会之一, 联合国非洲经济委员会(非洲经委会)在保证执行全系统有效行动计划方面发挥了领导作用, 计划中包括了大会制定和通过的《议程》优先事项。

3. 经济及社会理事会在第 1998/46 号决议附件三中对秘书长为促进联合国系统内的协调所作之努力表示欢迎, 并呼请联合国机构间定期举行区域协商会议。第一轮协商会议于 1999 年在五个区域举行, 由副秘书长担任主席, 从 2000 年开始分别由五个区域委员会的执行秘书负责组织召开。

4. 对《1990 年代联合国非洲发展新议程》进行最后审查和评价后发现, 除其他外, 《新议程》自从其启动至上述审查期间并未发挥实际作用, 因此, 大会通过 2002 年 9 月 16 日 第 57/2 号决议和 2002 年 11 月 4 日第 57/7 号决议, 终止了《1990 年代联合国非洲发展新议程》。

5. 此外, 第 57/7 号决议还批准了秘书长的建议, 即非洲发展新伙伴关系应成为包括联合国系统在内的国际社会集中力量促进非洲发展的框架。作为非盟的一个方案, 该决议还敦请国际社会和联合国系统根据新伙伴关系的原则、目标和优先事项组织对非洲国家的支助。

6. 联合国驻非洲机构第三次区域协商会议于 2001 年 10 月在亚的斯亚贝巴举行。会议除其他事项外, 一致认为由非洲国家和政府首脑通过的新伙伴关系为联合国系统搭建了一个框架和愿景, 以改进工作, 更好地集体应对非洲所面临的挑战。区域协商会议在 2002 年 10 月第四次会议上初步确立了若干专题领域, 并围绕这些领域建立了五个专题组, 作为促进协调的机构间机制。到 2004 年 7 月, 共有七个机构间专题组在区域协商过程中发

展起来。这些专题组由非洲经济委员会(非洲经委会)领导,是巩固联合国系统对非洲发展支助的主要工具。

7. 为确保有效执行其协调联合国驻非洲机构活动的法定任务,并明确是哪些问题和瓶颈影响其发挥领导作用实现上述目标,非洲经委会在2003年底建议联合检查组(联检组)检查现有旨在促进联合国机构区域级协调的机构间机制,以找出是哪些因素阻碍了这一级别的有效协调,并建议采取哪些措施来加强这些机制的有效性,增进对联合国在非洲工作的影响。同时,秘书长关于联合国系统对新伙伴关系支助的报告也强调指出了在支助新伙伴关系方面联合国面临的若干挑战和制约因素。<sup>1</sup>

8. 联合国方案和协调委员会在2004年7月建议联合国系统利用现有全球、区域和国家级协调机制加强对新伙伴关系支助的政策连贯性。委员会还呼请进一步强化联合国系统的支助,首要的途径包括加强专题组之间的协同,将艾滋病毒/艾滋病、性别和人权问题纳入所有专题组活动的主流,加强对非盟委员会和非洲发展新伙伴关系的支助,并进一步明确在非洲区域和次区域两级开展活动的各机构所肩负的职责。

9. 在这种背景下,联合检查组决定审查上述事项和关切的问题,并完成此报告,就如何进一步加强联合国系统对新伙伴关系支助这一问题提出具体和实际的建议。检查专员尽管知道新伙伴关系倡议以及联合国系统支助进程还处于较早阶段,但仍希望在现阶段就本报告所涉问题提请成员国和联合国机构注意,以为进程带来更多价值,并避免几年后出现有可能再次令大会失望的局面。

10. 在拟写结论和建议的过程中,检查专员审查了联合国机构发布和提供的有关文件和报告,并与50多位官员面谈,包括来自非洲经委会的官员、联合国基金、计划(规划)署和机构驻亚的斯亚贝巴、内罗毕、南非和总部的代表,还在亚的斯亚贝巴和南非约翰内斯堡分别会见了非盟和新伙伴关系秘书处的官员。

11. 下列问题中有的是检查专员审阅的文件中提到的,有的是一些官员告诉检查专员的,有的是检查专员通过面谈发现的。检查专员注意到,尽管联合国机构认识到,甚至在一些文件中也反映了联合国系统对新伙伴关系支助,特别是通过现有区域机制支助所面临的某些挑战和制约因素,但解决问题的建议要么是没有,要么是过于空泛。检查专员强调要采取有时限的实际行动应对系统认识到或本报告提到的挑战和制约问题。

---

<sup>1</sup> 见 E/AC.51/2004/6。

12. 他们还强调，本报告所提到的只是一部分问题。他们知道，要使新伙伴关系倡议成功并避免重蹈覆辙，还需由非洲国家自己来承担起主要责任，整个国际社会也应给予支助。在这种情况下，联合国系统对新伙伴关系的支助如果运作良好，就能成为推进成功的重要力量。

13. 因此，检查专员把重点放在他们认为会对联合国驻非洲机构工作，主要是区域和次区域层面工作的协同产生重大和直接影响的突出问题上。因而他们没有分析单个专题组的工作和活动，而是关注政策和机制安排的问题。

14. 虽然检查专员十分赞赏联合国系统每个组织各自为支助新伙伴关系所做的宝贵贡献，但他们希望澄清的一点是，本报告讨论的不是新伙伴关系本身或单个联合国组织所发挥的作用，而是非洲经委会如何协调联合国驻非洲机构的活动，以在区域和次区域两级向新伙伴关系提供全系统的支助。

15. 检查专员在此感谢所有对本报告的完成给予帮助的人士。

## 概 述

16. 联合国机构间进行协调和协作多年来一直是提高这些机构在非洲工作实效和效率的重要途径之一。因而大会一贯非常重视这个问题，并通过了若干决议，敦请驻非洲各联合国机构加强协调和协作，以便更加有效和高效地执行各自的任务。

17. 从根据 1986 年 6 月 1 日大会第 S-13/2 号决议通过的《1986-1990 年联合国非洲经济复苏和发展行动计划》，到大会在 1991 年 12 月 18 日第 46/151 号决议中通过的《联合国非洲发展新议程》，及其后的时期内，联合国做出了巨大努力专以协调联合国驻非洲各机构的活动。这样做是为了创造有利的国际环境，使这个大陆的国家能从旷日持久的经济停滞造成的影响中恢复过来。

18. 尽管几十年来非洲国家和人民做出了不懈努力，联合国系统和其它发展伙伴也实施了大量非洲发展倡议，但却没有取得任何值得骄傲的显著成果。忆及此不幸之状况，不仅是非洲国家自身应认真地重新思考，而且联合国系统组织，特别是驻非洲的发展伙伴之间也应该认真地重新思考这个问题。

19. 非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系，2002 年 7 月由第一届非盟首脑会议批准)就是在重新思考后由非洲领导人自己主动倡导的重大成果。大会在第 57/2 号决议通过的宣言中称赞该倡议是“一个由非盟领导、拥有和管理的倡议”，“是非盟的一个方案，体现出所有非洲国家政府和人民实现和平和发展的理想和承诺”。

20. 这一重大重新思考的另一个结果是，应经济及社会理事会在 1991 年所作对《1990 年代联合国非洲发展新议程》进行最后审查和评价的请求，由一个知名人士 12 人小组对《新议程》进行独立评估。在对《新议程》进行最后审查和评价后发现，除其它外，《新议程》从开始到此次审查期间并未发挥实际作用，因此，大会通过第 57/7 号决议，终止了《新议程》。

21. 此外，吸取《新议程》最后审查和评价得出的教训，该大会决议批准了秘书长的建议，即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”。决议还呼请联合国系统各组织在自己的任务范围内“调整各自的活动，使其符合新伙伴关系的优先事项”，并“围绕涵盖新伙伴关系各个优先领域的各个专题组安排联合国系统的活动，在这方面促请加强这种进程以期促进联合国系统更协调一致地支持新伙伴关系”。

22. 非洲联盟(非盟)与其前身不同之处在于,它是一个致力于实现经济、社会、文化和政治领域区域合作和一体化的区域组织。大会在2002年9月表示欢迎非洲发展新伙伴关系这一由非盟领导、拥有和管理的倡议。这些重大进展创造了一个新的非洲环境和格局,这是联合国系统,特别是非洲经委会需要去适应的。在与非洲区域和次区域机构打交道时,许多联合国机构,特别是非洲经委会需要改变思路。

23. 非洲经委会的活动范围与其在非洲的伙伴关系和作用密切相关。检查专员发现非洲经委会与非盟之间缺乏对话,不利于非洲经委会在联合国系统内或与非洲其它伙伴沟通时发挥领导协调作用。另一方面,新伙伴关系秘书处官员表示忧虑的是联合国系统参与协商的部门头绪繁多,使他们疲于应对。更重要的是,新伙伴关系秘书处的大多数官员都认为缺乏后续机制执行专题组会议的决定,致使大多数利益相关者不能理解区域层面错综复杂的有关问题,不知道在共同执行这些决定时自己应该做什么。

24. 非洲经委会最重要的任务之一是确保改善联合国机构与非洲大陆组织(非盟、非洲开发银行和区域经济委员会)之间的合作与协调,以在区域和次区域各级有效实施非洲发展新伙伴关系。因此,显然需要联合国系统作为一个整体,特别是非洲经委会要以更集体一致的方式与非洲区域组织和机构共事。还需要建立战略对话,决定建立一个框架并采取后续行动,使联合国系统包括非洲经委会与非盟委员会包括新伙伴关系秘书处之间的合作制度化。

25. 检查专员仔细考查了非洲经委会保证有效协调的能力,以及专题组作为改善驻非洲联合国机构协调性机制的实效问题,并提出了具体建议改进该机制,以给予新伙伴关系更好、更有效的系统支助。

## 一、战略政策问题

### 联合国系统特别是非洲经委会的定位和活动范围及其 与非洲区域和次区域机构的关系

26. 《非盟组织法》于 2000 年 6 月 11 日在洛美通过，它启动了非统组织从一个主要是政治性的论坛转向专门争取在经济、社会、文化和政治领域内追求区域合作与一体化的组织的过程。一年之后，2001 年 7 月，在卢萨卡举行的非统组织国家和政府首脑大会同意建立非盟。在同一次会议上，非统大会还通过了非洲新倡议，此后该倡议便成为非洲发展新伙伴关系。<sup>2</sup> 2002 年 9 月，联合国大会欢迎《非洲发展新伙伴关系》这一由非盟领导、拥有和管理的倡议。<sup>3</sup>

27. 这些重大进展创造了一个新的非洲环境和格局，这是联合国系统特别是非洲经委会需要去适应的。尽管本系统宣称已认识到其在支助非洲拥有和领导的倡议<sup>4</sup>方面扮演的新角色，但检查专员注意到，在与非洲区域和次区域机构打交道时，许多联合国驻非洲组织特别是非洲经委会需要改变思路。

28. 在这方面，检查专员忆及，经济及社会理事会曾强调，区域委员会要成为各自区域整体机制的一部分，就要与其他相关区域机构密切合作，使工作方案更加协同一致，相辅相成。鼓励区域委员会加强与相关区域组织、机构和网络的合作及定期信息交流，并确保与这些机构举行的会议集中讨论需要以区域协调一致方式解决的具体问题。<sup>5</sup>

29. 因此，检查专员强调，非洲经委会的活动范围是与其在非洲全面经济发展中的伙伴关系和作用密切相关的。虽然非洲经委会与非盟、非洲发展新伙伴关系秘书处和区域经济共同体的关系，可以并应该在联合国系统与这些组织和机构的关系和伙伴关系的大框架下得到更好处理，但非洲经委会作为非洲区域协商进程的领导者，负有特别责任处理好它与非盟和非洲发展新伙伴关系秘书处的关系。

<sup>2</sup> E/AC.51/2002/8, 第 22 段。

<sup>3</sup> 非统大会 2002 年 9 月 16 日第 57/2 号决议。

<sup>4</sup> 例如：行政首长理事会（前身为行政协调委员会或行政协调会）宣布了三个基本政策指令：联合国系统限制启动新倡议；应统一起来支助非洲拥有和领导的倡议；应把重点放在区域级机构间的协调上。见 E/AC.51/2002/8, 第 26 段。同时见行政协调会 2001 年第一次和第二次常会结论纪要（ACC/2001/4 和 ACC/2001/5）。

<sup>5</sup> 经社理事会第 1998/46 号决议；见 E/1998/INF/3/ADD.2。

30. 例如，检查专员认为，非洲经委会在研究、政策分析和技术援助等领域的技术服务如能更以需求为导向，并与非盟、非洲发展新伙伴关系秘书处和区域经济共同体协作来提供这些服务就可以优化。检查专员发现，非洲经委会与非盟之间缺乏对话。非盟代表缺席 2004 年 7 月在亚的斯亚贝巴举行的第六次区域协商会议就说明了这一点。这不利于非洲经委会在联合国系统内或与其它在非洲的伙伴沟通时发挥领导协调作用。

31. 还应注意，虽然在多数情况下，其它区域委员会与各自区域的区域和次区域组织之间的合作已经通过签署适当协议或谅解备忘录加以制度化，但在非洲经委会与非洲区域和次区域组织之间却缺少这种制度化的合作。<sup>6</sup> 在这种情况下，检查专员欢迎秘书长在其报告《大自由：人人享有发展、安全和人权》中提出的意向，应在联合国与各个区域组织间签订谅解备忘录，并在适当时邀请这些组织参加联合国系统协调机构的会议。

32. 同样，新伙伴关系秘书处官员表示忧虑的是联合国系统参与协商的部门头绪繁多，使他们疲于应对。这种情况突出表明，联合国系统作为一个整体，特别是非洲经委会要以更连贯一致的方式与非洲区域组织和机构共事。更重要的是，检查专员发现大多数新伙伴关系秘书处的官员都认为，缺乏后续机制执行年度协商会议和专题组会议的决定，这在很大程度上导致大多数利益相关者不能理解区域层面错综复杂的有关问题，不知道在共同执行这些决定时自己应该做什么。

33. 非洲经委会最重要的任务之一是，确保改善联合国机构与非洲大陆各组织(非盟、非洲开发银行和区域经济委员会)之间的合作与协调，以在区域和次区域各级有效实施非洲发展新伙伴关系。因此，在这方面显然需要建立战略对话，决定建立一个框架并采取后续行动，使联合国系统包括非洲经委会与非盟委员会包括新伙伴关系秘书处之间的合作制度化。

34. 非洲经委会在第六次区域协商会议上提交的联合国系统对非洲发展新伙伴关系的评估报告确实强调指出，虽然联合国一些机构在双边层面上成功地与新伙伴关系秘书处和非盟委员会一起，共同在《非洲发展新伙伴关系短期行动计划》呼吁立即采取行动的领域开展工作，但其它机构还没有完全做到在活动中给予新伙伴关系足够重视。同一份评估报告还强调，新伙伴关系层面的能力不足使其秘书处无法完全满足举行协商会议的大量请求。

---

<sup>6</sup> 例如：欧洲经委会同黑海经济合作组织、中欧倡议、独立国家联合体以及东南欧合作倡议/稳定协议，均签定了协议。见 E/2004/15, 第 75 段。

35. 检查专员知道非盟委员会和新伙伴关系秘书处的能力正在发展过程中，它们的关系也在发展。然而，正如秘书长所说，新伙伴关系是非盟的一个方案，也是作为非统组织的一个方案于 2001 年在卢萨卡通过。因此，将新伙伴关系纳入非盟与其说是政策和职能整合问题(这个问题已经解决)，不如说是在非盟委员会现有结构内管理新伙伴关系进程的一个体制安排问题。<sup>7</sup>

36. 应尽快恢复联合国系统与非盟委员会之间通过年度协商实现的战略对话。除其它外，这种战略对话应决定建立一个框架并采取后续行动，使联合国系统，包括非洲经委会与非盟委员会，包括新伙伴关系秘书处之间的合作制度化(见建议 1)。

---

<sup>7</sup> A/59/206, 第 31 段。

## 二、联合国系统各组织在非洲区域和次区域两级的代表机构

37. 近年来，联合国系统大量增加在非洲的活动，以应对非洲大陆面临的、国际社会认识到的人道主义和发展方面的挑战。联合国目前百分之四十以上的工作据估计在非洲展开，就是具体的体现。<sup>65</sup> 非洲经委会最近一份简报称，尽管联合国系统很大一部分业务活动是在国家一级开展的，但近年来区域和次区域越来越重要，因为许多跨国界、区域和全球问题需要以区域和次区域的方式应对。因此，这些组织越来越多地参与区域和次区域的活动，多数由各机构区域和次区域代表处支持，也有些机构由总部支持。

38. 但这些代表处分布在非洲大陆的不同国家，所覆盖的国家形成不同的地理组合。除其他外，联合国系统区域和次区域代表机构没有明确和一致的战略对于非洲区域和次区域机构的地理区位和组合加以考虑。附件一列出了一些联合国组织在非洲的区域和次区域代表处。

39. 联合国组织在非洲区域和次区域两级的代表处错综分散，涵盖不同地理组合，使得各组织间难以协调活动，难以协调一致地计划、执行区域或次区域联合方案和活动并采取后续措施，也使它们的区域和次区域协商伙伴难以向它们寻求整合的技术援助，包括非洲区域和次区域机构急需的能力建设技术援助。秘书长最近的确强调需就能力建设扩大机构间协作，而非仅靠单个部门推动，来支助这些机构。<sup>66</sup>

40. 此外，大会在最近一次联合国系统发展业务活动三年期综合政策审查中呼请联合国发展系统各组织、各区域委员会和其他区域、次区域实体采取更具协作性的做法，改进在区域和次区域两级获得联合国系统技术能力的机制，从而支持国家一级的发展行动。<sup>67</sup>

41. 大会还鼓励联合国系统发展机构争取最大限度地抓住机遇，酌情按区域或次区域解决发展问题，同时认识到区域合作对国家和区域发展的重要贡献。此外，大会还请联合国发展系统各组织的理事机构更多和更有系统地考虑到发展合作的区域和次区域层面，推动在区域和次区域两级开展更密切的机构间协作。<sup>68</sup>

<sup>65</sup> ECA/OPC/RCM.04/2, 2004年7月8日。

<sup>66</sup> E/AC.51/2004/6, 第69段。

<sup>67</sup> 大会2004年12月22日决议59/250, 第76段。

<sup>68</sup> 同上, 第77和78段。

42. 检查专员认识到，一些联合国组织现有区域代表处发挥了作用支持完成各自组织的任务和目标，也意识到这些组织任务和活动的范围和重点各不相同。此外，检查专员还意识到，一些非洲区域和次区域机构在成员的地理区位上存在相互重叠现象。

43. 但检查专员相信，在现阶段有必要研究建立联合国系统在非洲代表机构的区域枢纽和“次枢纽”，将此作为在非洲实行统一代表战略的一部分可能产生的益处。这项研究应参考大会提出的上述政策指南，以及巩固联合国机制安排以支助非洲区域和次区域方案和活动的需要。这将促进联合国在非洲不同层次协调和协作活动的联系，并澄清这些层次活动参与者的作用(见建议 2)。

### 三、作为区域协商机制的专题组方式

44. 秘书长强调，加强区域协商会议对确保联合国系统工作的相辅相成和避免重叠至关重要。<sup>12</sup>他指出，仍须大力加强联合国系统支助新伙伴关系的一致和协调，尤其是就建立跨专题组协作和加强跨部门协作而言。<sup>13</sup>在2004年7月向第六次区域协商会议提交的一份评估报告中，非洲经委会还试图找出专题组安排面临的其他挑战。<sup>14</sup>

45. 因此，检查专员在本章内侧重于在采访中发现、查明和证实的挑战和制约因素，以期提出解决问题的具体措施建议。

46. 非洲经委会在第六次区域协商会议期间提交的评估报告表明了对目前专题组方式能否促进联合国机构有效支助新伙伴关系的关注。<sup>15</sup>但会议最终同意，目前专题组安排是促进联合国以协商一致方式支助落实新伙伴关系的最可行机制。<sup>16</sup>

47. 尽管如此，一些官员仍向检查专员表示怀疑专题组安排作为联合国非洲特别倡议(联非倡议)的沿袭，需要进一步审查和调整，以符合新伙伴关系的优先事项。检查专员相信，为使联合国系统对新伙伴关系的支助受益于有意义的审查或改进后的专题组协同，应当通过这一审查重新定位联合国系统，使之更好地支助非洲发展及其区域和次区域机构的情况下。因此，审查应成为本报告建议1所呼吁举行的战略对话的组成部分，并成为战略对话的成果(见建议3)。

48. 同时，目前的专题组安排可以借助一些具体措施，包括以下措施改进其效率和影响。

#### 组织问题

49. 检查专员了解到了关于区域协商会议和各专题组会议议程和时间安排等组织性问题的关切。例如：多数专题组工作和活动的重点还不清楚，有些组织倾向于规范性问题，而有些组织则强调操作性问题。此外，由于能力和组织问题而不能保证新伙伴关系秘书处

<sup>12</sup> E/AC.51/2004/6, 第70段。

<sup>13</sup> 同上, 第68段。

<sup>14</sup> 《联合国系统支助非洲发展新伙伴关系评估：重新思考集体的方式》，ECA/OPC/RCM.04/2, 2004年7月8日。

<sup>15</sup> 同上, 第4段。

<sup>16</sup> 《联合国驻非洲机构第六次区域协商讨论纪要》，ECA/OPC/RCM.04, 2004年8月30日, 第17段。

参与许多专题组和次专题组的工作，因而它们的工作不能象希望的那样以需求为驱动并为非洲所主控。还注意到第五次和第六次区域协商会议之间的间隔超过一年。

50. 重要的一点是，不能派固定代表(例如一些机构的代表每次都换人)出席区域协商会议似乎是影响专题组工作效率的组织问题之一。因此，各机构现在就应认真考虑专门任命一名官员(及一名或更多候补人员)主要负责协调各组织内与区域协商有关的问题。鉴于新伙伴关系对联合国机构工作的重要性，出席会议的代表还可以包括各机构负责协调与新伙伴关系有关活动的官员。这样不仅可以保证代表的连续性，而且还有助于有关机构的代表积累专门知识和经验(见建议 4)。

51. 检查专员欢迎第六次区域协商会议所作决定，即与非盟首脑会议衔接每年举行两次区域协商，但他们强调，每个专题组都需要就定期举行协商会议与非洲经委会和它们的主要非洲对应机构协商，做出类似的组织决定。这样可以保证会议时间安排的相对固定和可预测性，避免出现议题重叠的会议，避免新伙伴关系秘书处和参与多个专题组和次专题组活动的联合国组织能力透支，并保证专题组的工作以需求为驱动。

52. 事实上，向检查专员转达的关切涉及到了区域协商会议和各专题组会议议程和时间安排等组织问题，因此，需要保证专题组会议时间安排的相对固定和可预测性，并保证参与和关注多个专题组活动的联合国组织及其非洲伙伴有限的的能力不会因重复参加类似会议而负担过重(见建议 5)。

53. 关于专题组的工作和活动，检查专员注意到专题组安排对支助新伙伴关系和非洲发展带来的主要价值应体现在区域和次区域层面。要使这种附加值有形可见，专题组就不应仅仅只是讨论和信息交流的论坛，就像现在大多数专题组那样。检查专员坚信，可以实现这种实际的附加值，办法是把每个专题组工作的重点放在一些联合国区域和次区域联合方案/项目上。需加侧重的具体方案和项目在与非盟、新伙伴关系秘书处和其它非洲机构伙伴协商后决定(见建议 6)。

54. 实际上，如非洲经委会在其联合国系统对新伙伴关系支助的评估报告中指出的，<sup>17</sup> 经验教训表明，少数几个参与机构将它们的资源集中起来用于挑选出来的联合项目/方案上，应对新伙伴关系的需求而非只应对单个工作方案，取得了值得称道的进展。此外，大会在其 2003 年 12 月 23 日第 58/233 号决议中呼请联合国系统组织加大力度发展和实施联合方案，在区域一级支助新伙伴关系。

<sup>17</sup> 《联合国系统支助非洲发展新伙伴关系评估：集体办法的再思考》，ECA/OPC/RCM.04/2, 2004 年 7 月 8 日。

55. 检查专员知道，采取这种方式将要求联合国各组织对其计划方案和预算的方式进行重大改变。在这方面，他们被告知一些机构不能查明具体有百分之几的资源用在或部署在新伙伴关系优先事项和目标上。<sup>18</sup> 这部分地反映出，许多联合国组织把新伙伴关系看成主要是一个非洲发展的愿景和宽泛的政策框架。因此，这些组织普遍认为非洲现有和正在实施的方案和活动，即使是在新伙伴关系出现前通过的，也必定符合新伙伴关系的目标和优先事项。

56. 虽然检查专员承认大多数情况下是这样，因为新伙伴关系倡议是以《千年发展目标》和其他国际商定的发展目标为指导的，但他们强调仍需对方案和资源进行调整，使之清楚地符合新伙伴关系的优先事项，并可追踪，这也是大会呼吁要做的。<sup>19</sup> 他们还强调，需要以创新方式调动和提供资源满足新伙伴关系的具体需要。换言之，检查专员突出强调了联合国系统组织必须采取措施专以保证它们对新伙伴关系的支助主要是用于执行一些新伙伴关系行动计划和《目标》所载的方案/项目，而不是支助与新伙伴关系无关的国家一级单独的项目。

57. 在这种情况下，检查专员建议每个联合国组织都明确规定至少拿出其全部资源的一个百分比(例如百分之十到十五)用于在非洲的方案和活动，在各组织的方案和预算中要清楚地拨出此专款用于如上建议的专题组区域和次区域联合方案/项目。具体的百分比将在行政首长理事会一级决定，以保证联合国全系统的一致(见建议 7)。

---

<sup>18</sup> 联合国教科文组织一个部门正在试图查明其用于新伙伴关系优先事项的资源，但教科文组织其它部门没有这样做。

<sup>19</sup> 大会第 57/7 号决议。

#### 四、联合国非洲经济委员会的作用

58. 需反复强调的是，要加强非洲经委会的能力，使它发挥领导作用协调驻非洲联合国机构的工作，如经济及社会理事会在其第 1998/46 号决议(附件三，第 13 段)中所呼吁的那样，并从单纯的区域协商会议召集者转变为一个战略协调机构。被采访的大多数官员，包括非洲经委会的官员，一再强调了这个问题的重要性。然而，2004 年 9 月检查专员进驻非洲经委会检查期间，非洲经委会内部主要负责“协调”工作的政策和方案协调办公室，即一个特设协调部门，只有一名官员。检查专员认为，仅靠一个人是无法保证联合国系统驻非洲各实体之间有效协作和协调的，因为，要发挥协调作用，除其它工作外，还必须参加各种不同的关于非洲发展的机构间会议。

59. 因而，为使非洲经委会尽可能有效、高效地发挥协调作用，检查专员强烈认为务必要增加人手，可以从其它联合国机构和实体，包括从总部借调人员。这样，非洲经委会就能更好地联络所有驻非洲联合国机构和非洲区域和次区域组织，当然也包括非盟和新伙伴关系秘书处。这样也使非洲经委会能够协调、整合和引导专题组召集者向有关方面汇报，包括在总部一级的汇报(见下图 1 表格)。

60. 在这方面，需要增加两名 P-4 级工作人员，以加强政策和方案协调办公室的力量。关于新增人员的工作设想是：一名负责非洲经委会与所有驻非洲联合国机构之间的联络；另一名负责非洲经委会与所有非洲区域和次区域组织，包括非盟和新伙伴关系秘书处之间的联络。现有职位应升为 P-5 级，全盘领导整个部门，负责非洲经委会和联合国各机构代表、非洲问题特别顾问办公室、非洲开发银行、非盟委员会和新伙伴关系秘书处之间所有的协调事务(见建议 8)。

61. 显然需要加强非洲经委会对专题组工作和活动的监督、分析能力。通过与专题组召集者举行会议，各专题组召集者之间举行会议，以及与其他组织协商的方式，找出协同和互补因素。要应当与其他机构协商制定指南，将一些贯穿各领域的问题(如性别、人权和艾滋病毒/艾滋病)纳入所有专题组活动的主流。

62. 此外，联合国机构的官员还对多重汇报要求感到不安和混乱，包括非洲经委会、非洲问题特别顾问办公室、和行政首长理事会提出的汇报要求。这在很大程度上导致在向不同部门汇报时，只是把单个支助新伙伴关系的活动情况照抄和粘贴到不同的报告中，而不是分析反映区域和次区域两级联合国系统支助的整体情况。因此，先要对专题组召集者而非单个机构的汇报进行协调，然后再组织它们向非洲问题特别顾问办公室和行政首长理

事会汇报，进而向大会和经济及社会理事会汇报。这样不仅能避免联合国机构的重复工作，而且还能尽量不影响非洲经委会对联合国驻非洲机构活动的协调作用，尽量不破坏其与这些机构之间的关系。

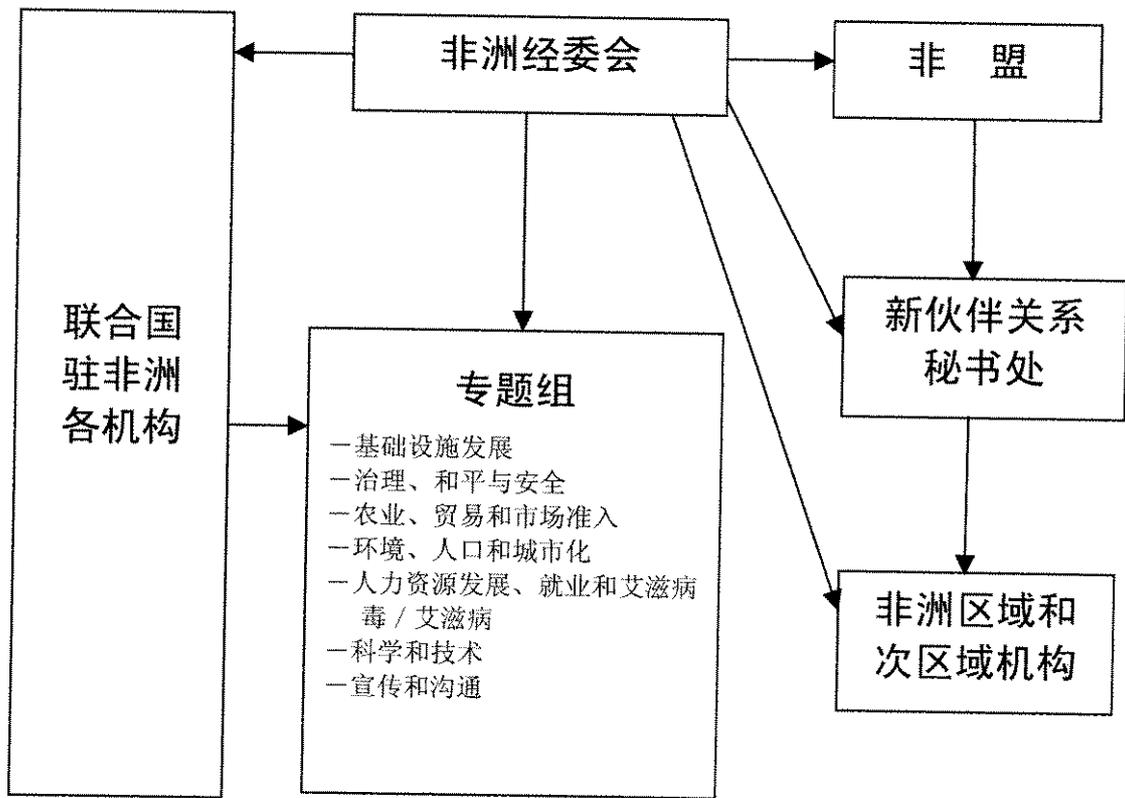
63. 更重要的是，因为新伙伴关系是一个由非洲领导、拥有和管理的倡议，为确保非洲对新伙伴关系方案拥有主动权，检查专员认为在专题组安排框架内举行的所有会议都应由非盟委员会或新伙伴关系秘书处派出的代表担任联合主席，非洲经委会在所有专题组会议中发挥秘书处的作用，并应建立后续机制，以有效执行会议做出的所有决定(见建议9)。

64. 很清楚，要采取上述措施改进现有专题组安排的实效和效率，非洲经委会就要提供并得到足够的资源。作为改善协调的主要受益者的联合国其他组织以及其它捐助方需要在这方面给予支助。在这种情况下，检查专员欢迎第六次区域协商会议做出的决定，即非洲经委会在其它机构的支助下，应整合其机制安排，以更好地支助专题组的工作。非洲经委会应在参考本报告建议措施的基础上，向经济及社会理事会以及大会汇报采取了哪些具体措施，来加强其协调能力支助新伙伴关系，以及改善专题组安排的实效和效率(见建议10)。

图 1

表 格

非洲经委会在协调联合国驻非洲各机构  
支助新伙伴关系的活动中的作用



## 五、联合国系统行政首长理事会的协调作用

65. 行政首长理事会主要是通过方案问题高级别委员会行使政策监督职能，并对联合国系统组织支助新伙伴关系进行广泛指导。2004年，理事会表示有意在其即将举行的会议上，专门深入讨论联合国系统对非洲发展的支助，并以专题组安排作为讨论重点。<sup>20</sup>

66. 检查专员欢迎行政首长理事会的这一意向。他们相信，出台更明确的政策指令，通过专题组安排促进协同合作，有利于联合国系统，特别是能改进联合国系统对非洲发展的支助。他们相信，行政首长理事会在其日后关于联合国系统支助新伙伴关系的讨论中将全面考虑本报告所载结论和建议，尤其是其中的建议2和建议6。

---

<sup>20</sup> 见 E/2004/67，第32至33段。



组织	开发计划署	儿基会	教科文组织	卫生组织	非洲经委会
区域数量	3	3	4	2	5
	<p>2. 贝宁、布基纳法索、布隆迪、刚果民主共和国、刚果、科特迪瓦、加蓬、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日利亚、尼日尔、圣多明各、塞内加尔、苏丹、坦桑尼亚、多哥、刚果共和国*</p> <p>* 全球环境基金覆盖的国家</p> <p>3. 安哥拉、博茨瓦纳、布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、莫桑比克、纳米比亚、南非、索马里、苏丹、津巴布韦</p> <p>* 参与某些倡议协作的非区域局国家</p>	<p>2. 贝宁、刚果民主共和国、刚果、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日利亚、尼日尔、圣多明各、塞内加尔、苏丹、坦桑尼亚、多哥</p> <p>3. 安哥拉、博茨瓦纳、布隆迪、科摩罗、埃塞俄比亚、莱索托、马达加斯加、莫桑比克、纳米比亚、南非、索马里、苏丹、津巴布韦</p>	<p>4</p>	<p>2. 所有其它非洲国家</p>	<p>2. 布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、刚果、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日利亚、尼日尔、圣多明各、塞内加尔、苏丹、坦桑尼亚</p> <p>3. 阿尔及利亚、埃及、摩洛哥、毛里塔尼亚、苏丹、突尼斯</p> <p>4. 安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马达加斯加、莫桑比克、纳米比亚、南非、索马里、津巴布韦</p> <p>5. 布基纳法索、贝宁、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日利亚、尼日尔、塞内加尔、多哥</p>

组织	环境署	工发组织	粮食署
区域数量	1	2	3
区域名称	非洲区域代表处	1. 非洲 2. 非洲阿拉伯国家	1. 南部非洲 (ODJ) 2. 东部非洲和非洲之角 (ODK) 3. 西非和中非 (ODD)
区域代表处所在地	肯尼亚 内罗毕		1. 南非 约翰内斯堡 2. 乌干达 坎帕拉 3. 塞内加尔 达喀尔
覆盖国家	阿尔及利亚、贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、刚果、刚果民主共和国、科特迪瓦、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马里、马达加斯加、毛里塔尼亚、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞内加尔、塞舌尔、南非、斯威士兰、多哥、乌干达、坦桑尼亚、津巴布韦。	1. 安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、南非、斯威士兰、多哥、乌干达、坦桑尼亚、津巴布韦。	1. 安哥拉、莱索托、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、南非、斯威士兰、赞比亚、津巴布韦。 2. 布隆迪、刚果、刚果民主共和国、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、索马里、苏丹、乌干达、坦桑尼亚、津巴布韦。 3. 贝宁、布基纳法索、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科特迪瓦、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、圣多美和普林西比、塞内加尔、津巴布韦。

注：开发计划署正在建立一个区域服务中心网络，该网络将行使前次区域资源机构的职能，并管理相应的区域方案。

## 附件二

区域经济共同体实例 (西非经共体、中非经共体、东共体、  
南非洲发共体、发展局、东、南非共市)

组织	西非经共体 (西非国家经济 共同体)	中非经共体 (中非国家经济 共同体)	东共体 (东非共同体)	南非洲发共体 (南部非洲发展 共同体 y)	发展局 (政府间发展管理局)	东、南非共市 (东部和南部非洲 共同市场)
成员数量	15	11	3	14	7	20
使命	建立西非经共体的主要目的是实现经济一体化和共同发展，以在西非区形成一个统一的经济区。后来自来又扩大到社会领域和相关的共同发展的。	中非经共体的目标是通过合作实现集体自治，提高人民生活水平，保持经济稳定，最终建立中非共同市场。	东共体的目标是扩大和加深伙伴国在政治、经济、社会及其他领域的互利合作。	南非洲发共体的共同议程包括：促进持续增长和公平的经济增长；促进社会发展；共同政治价值观；维护民主、和平和安全。	发展局的任务是协调成员国在经济合作、政治和人道主义、环保、粮食安全和环境等优先领域的活动。	东、南非共市是一个由自由国家组成的主权组织，成员国商定合作发展自然资源，造福全人民。因而，其目标广泛，其优先事项自然也包括促进本地区和平与安全。
总部所在地	尼日利亚 拉各斯	加蓬 利伯维尔	坦桑尼亚联合共和国 阿鲁沙	博茨瓦纳 哈伯罗内	吉布提	赞比亚 卢萨卡

<p><b>组织</b></p>	<p><b>成员</b></p>	<p><b>西非经共体 (西非国家经济 共同体)</b></p> <p>贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂、多哥</p>	<p><b>中非经共体 (中非国家经济 共同体)</b></p> <p>安哥拉、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、刚果(布)、刚果(金)、刚果(民)、刚果(刚)、赤道几内亚、加蓬、卢旺达、圣多美和普林西比</p>	<p><b>东共体 (东非共同体)</b></p> <p>肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚、联合共和国</p>	<p><b>南非洲发共体 (南部非洲发展 共同体)</b></p> <p>安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、塞舌尔、南非、斯威士兰、坦桑尼亚、津巴布韦</p>	<p><b>发展局 (政府间发展管理局)</b></p> <p>吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、苏丹、索马里</p>	<p><b>东、南非共市 (东部和南部非洲 共同市场)</b></p> <p>安哥拉、布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、马达加斯加、毛里求斯、纳米比亚、卢旺达、塞舌尔、苏丹、斯威士兰、乌干达、赞比亚、津巴布韦</p>
------------------	------------------	--	---	---	--	--	--

附件三

联合国新伙伴关系区域协商专题组/次专题组

专题组 (7)	目 标	召集人
<p>基础设施发展 次专题组:</p> <p>(一) 能源;</p> <p>(二) 信息通信技术;</p> <p>(三) 运输; 以及</p> <p>(四) 饮水和环卫</p>	<p><b>能源:</b> 运行非洲能源委员会并协助成员国创造良好的投资环境。</p> <p><b>信息通信技术:</b> 本次专题组的主要目标与新伙伴关系主要目标相联系, 就是要通过参与实施《新伙伴关系基础设施短期行动计划》缩小数字鸿沟。</p> <p><b>运输:</b> 协助执行《撒哈拉以南非洲运输政策方案》, 以及根据《亚穆苏克罗决定》协助开放非洲航空运输市场。</p> <p><b>饮水和环卫:</b> 运行《非洲水资源设想 2025》制定的《水资源综合管理》原则, 并协助流域发展倡议。</p>	<p>非洲经委会</p>
<p>治理、和平和安全</p> <p>次专题组:</p> <p>人道主义应对措施和冲突后重建活动</p>	<p><b>促进基于权利的方式:</b> 活动包括: 发展共同框架, 在国家一级促进和实施基于权利的方式, 包括编制最佳范例目录; 加强宣传、实施和监督的监管能力; 审查法律法规框架和合作伙伴目录, 以评估能力差距。</p> <p><b>开发冲突预防、管理和冲突后恢复/重建的综合方案, 特别关注难民和境内流离失所者:</b> 这包括联合应急规划和早期预警指标合理化, 联合评估团和冲突后倡议联合规划, 包括资源的调动。</p> <p><b>促进善治:</b> 活动包括: 支助新伙伴关系开发指标, 用于三个治理领域(如上所引)的非洲同行审查机制, 联合能力开发以促进国家同行审查/自我评估进程; 发展共同框架, 鼓励国家一级对新伙伴关系的主动决策权; 支持地方治理, 支持提高区域经济委员会和国家机构的能力。</p> <p>推动在冲突后国家促进和执行综合方案, 支助重建, 把维持和平和稳定作为第一要务。</p>	<p>开发计划署</p> <p>联合国难民署</p>



