

**第六十一届会议**

暂定项目表\*项目 61 和 123

**非洲发展新伙伴关系：实施进展和国际支持****联合检查组****联合检查组关于进一步采取措施，加强联合国系统对非洲发展新伙伴关系的支助的报告****秘书长的说明**

秘书长谨转递他本人及联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“进一步采取措施，加强联合国系统对非洲发展新伙伴关系的支助”的报告 (JIU/REP/2005/8) 提出的评论意见，供大会审议。

**摘要**

联合检查组题为“进一步采取措施，加强联合国系统对非洲发展新伙伴关系的支助”的报告 (JIU/REP/2005/8) 审查非洲经济委员会在协调联合国驻非洲各机构为了在区域和次区域两级为非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）提供全系统支助所开展的活动方面发挥的作用。报告就如何采取进一步措施，加强联合国系统对新伙伴关系支助提出明确、具体的建议。

联合国系统各组织对该报告的建议提出的评论意见载于本说明。根据联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）各成员组织提出的意见，将全系统的评论综合在一起。总的来说，行政首长协调会成员同意联合检查组在报告中提出的建议，并认为报告查明了联合国各机构开展有效合作为新伙伴关系提供支助方面的主要障碍。而行政首长协调会成员的评论也为联合检查组审查的问题提供了有益的见解和精微细节。

\* A/61/50 和 Corr. 1。



## 一. 引言

1. 联合检查组题为“进一步采取措施，加强联合国系统对非洲发展新伙伴关系的支助”的报告（JIU/REP/2005/8）审查非洲经济委员会（非洲经委会）在协调联合国驻非洲各机构为了在区域和次区域两级为新伙伴关系提供全系统支助所开展的活动方面发挥的作用。报告就如何采取进一步措施来加强联合国系统对新伙伴关系支助提出明确、具体的建议。

2. 联合检查组的审查是根据非洲经委会的一项提议及方案和协调委员会 2004 年的一项建议发起的。非洲经委会的提议是，应审查联合国区域一级各机构的现有机构间协调安排，以期查明哪些因素妨碍有效合作，并采取措施，加强这些安排的效力及对联合国在非洲的工作安排的影响；方案和协调委员会的建议是，联合国系统利用全球、区域和国家各级现有协调机制支助新伙伴关系时，加强支助新伙伴关系方面的政策协调。联合国系统各组织对联合检查组报告中的建议的评论意见见下文。根据联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）成员组织提出的意见，将本系统的各种评论综合在一起。

## 二. 一般性评论

3. 总的来说，行政首长协调会成员同意报告所载建议，认为这些建议与非洲地区议题和问题相关而且相吻合。报告用大量篇幅述及非洲经委会与非洲区域和次区域机构的关系，尤其是与作为非洲联盟的一个方案的新伙伴关系的关系，并就加强联合国各机构协力以增进与非洲联盟伙伴关系的切实措施提出建议，各成员对此表示赞赏。协调会成员认为，报告是有用的参考文件，特别是就非洲联盟最近就其与联合国开展有效合作的前景提出的谅解备忘录而言。协调会成员还希望该备忘录成为解决本报告提出的与非洲联盟有关的大部分问题的一个机会。

4. 成员们认为，述及主要结果和建议的报告的摘要部分，简明扼要，以经过认真研究的客观意见和结论为基础。成员们还认为，摘要中明确概述了专题选择方案，使伙伴组织能够容易地查明各种选择方案，确定它们的优先次序，并采取相应行动。

5. 此外，成员们还认为，报告查明了联合国各机构在支助新伙伴关系方面进行有效合作的主要障碍。它们指出，妨碍或者影响有效合作的因素有：

(a) 新伙伴关系在确定区域协商的议程以及它需要联合国系统提供何种性质支助方面，缺乏发挥领导作用的能力。因此，联合国确定的议程和优先事项往往不一定与新伙伴关系的议程和优先事项相符。行政首长协调会成员在这方面指出，联合检查组本来可以就联合国如何增强新伙伴关系秘书处发挥必要领导作用的能力提出建议；

(b) 虽然新伙伴关系是非洲联盟的一个方案，但因为它独立运作，重复了非洲联盟的一些方案。为此行政首长协调会成员建议，在执行联合检查组报告的建议 1 和建议 9 之前先澄清非洲联盟与新伙伴关系之间的关系；

(c) 各成员一再指出，各机构在任务、方案拟订周期和资源水平方面的差异是一项严重障碍。因此，提出了下述设想：建立一个新伙伴关系支助基金，各机构可利用该基金的资源，为新伙伴关系联合支助方案提供经费。在这方面，行政首长协调会各成员指出，联合检查组本来可以提出建议，就统一各机构的任务和方案拟订周期以及为新伙伴关系支助方案建立一个共同筹资机制提出建议。

6. 行政首长协调会成员对报告表示赞赏，认为报告总的来说有帮助，但同时也指出，报告本可更加严格地审查深化联合国驻非洲各机构间合作与协调的现有体制安排，更加直接地突出强调那些影响到报告目标部分所述现有联合国区域协调安排的效力的问题。此外，协调会成员还认为，报告本可从关于如何改善支助新伙伴关系方面的机构间合作与协作的具体建议中受益。

7. 协调会成员注意到，报告第 19 段称新伙伴关系于 2002 年 7 月由非洲联盟第一届首脑会议批准；而第 26 段则称，建立新伙伴关系的决定于 2001 年 7 月由非洲统一组织国家元首和政府首脑会议通过。协调会成员认为，对新伙伴关系的寿命周期来说，似乎后一项活动更具相关性，尤其是鉴于后来得到更广泛的国际社会的核准；关于这一点的说法，在整个报告中应前后一致。

8. 协调会成员进一步指出，报告的附件三提供了关于联合国新伙伴关系区域协商专题组/次专题组的资料，但没有反映出联合国系统和新伙伴关系采取的所有举措。因此，联合检查组本来可以做出更大努力，提供一份更为全面的清单。

### 三. 对有关建议的具体评论

#### 建议 1

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

9. 协调会成员对本条建议表示支持，尤其是因为众所周知，非洲联盟或新伙伴关系秘书处的代表没有被邀请出席以往的年度协商会议。因此，他们强调非洲经委会应确保邀请非洲联盟委员会主席和新伙伴关系指导委员会主席出席将于 2006 年 10 月举行的第七次区域协商会议。这样的安排将确保非洲联盟和新伙伴关系随时了解年度协商会议做出的决定。在这方面还指出，副秘书长和非洲问题特别顾问出席了 2003 年和 2004 年举行的前两次区域协商会议。

## 建议 2

### 大会请秘书长：

- (一) 开展一项独立研究，主题是建立联合国系统在非洲代表机构的区域和次区域中心的潜在益处，作为促进联合国系统在非洲的统一存在战略的一部分，同时应考虑到非洲区域和次区域机构的不同的地理组成情况。
- (二) 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，并普遍增进政策和业务的连贯性。

10. 协调会的一些成员对本条建议表示欢迎，并指出这条建议可有助于为目前为了实现联合国非驻地组织在非洲的最优化存在而进行的努力提供支助。另有人认为，建立联合国区域和次区域中心与妨碍协调及为新伙伴关系提供有效支助的障碍似乎无关，并且认为，建立更多这类中心是一种重复，造成更多的协调问题。

11. 各组织认为联合检查组本应考虑到各类立法机构赋予非洲经委会的基本作用（协调联合国为新伙伴关系提供的支助），并且本应正确反映出它对联合国系统区域和次区域中心的作用。此外，成员还指出，鉴于非洲经委会的授权任务属于区域性，它侧重于从区域角度关注各种问题，而它在联合国系统内的发展伙伴，尤其是专门机构的支助机制基本上是部门机制和国家机制。非洲经委会着眼区域，而各专门机构在促进非洲发展方面着眼部门和国家，事实证明，在两者之间建立具有建设性的联系是一项挑战。

## 建议 3

秘书长应指示非洲经委会与非洲联盟/新伙伴关系协商，尽快审议建议 1 所述作为年度协商会议组成部分的专题组安排的效率，并在 2006 年下次年度协商会议开始前向他汇报审议结果。

12. 协调会成员认为本条建议很重要，并注意：人们普遍持有的观点是专题组安排即使需略加以调整，基本上也是合理的，而本条建议暗示的观点与这种观点不同。各组织注意到，虽然专题组安排也许从来没有达到预期效果，而且联合国各机构在专题组会议上普遍报告了它们在执行各自任务方面取得的成就，但它们认为，专题组办法是联合国协力支助执行新伙伴关系的最可行机制，正如 2004 年 7 月举行的第六次区域协商会议的结论指出的那样。

13. 联合国驻非洲各机构第六次区域协商会议期间决定每年举行两次会议，紧接着非洲联盟首脑会议举行，各组织注意到，下一次年度协商会议预计于 2006 年 10 月举行；鉴于本条建议与建议 1 的联系，它们还对本条建议在时间上的可行性、本报告定稿所需时间及其随后能否被联合国各机构接受和通过表示关注。各组织另外还关切每年举行两次区域协商会议而且紧接着非洲联盟首脑会议举行是否可行，因为实践证明，迄今为止难以做到这一点。协调会成员指出，两项提

议所涉费用巨大，许多机构无力承担，因此建议下次区域协商会议重申在亚的斯亚贝巴举行年度会议。

14. 此外，各组织注意到，非洲经委会已经采取行动促进执行本条建议，并且开始审查现有的专题组安排。这项审查将有助于改善现有专题组安排，为各专题组和次专题组的建立确立切合实际的合理标准，同时提出使各专题组合理化的方法。预计将于 2006 年 10 月举行的第七次区域协商会议上介绍审查情况。

15. 各组织进一步注意到，在非洲经委会 2004 年 7 月召开的第六次区域协商会议上，对这个问题进行了广泛讨论。举行讨论的背景是由非洲经委会拟订的关于现有专题组安排面临的主要挑战的评估文件。与会者不仅批准了专题组安排，而且建立了负责宣传、外联和沟通的第六个专题组，其后不久又建立了与科学和技术有关的第七个专题组。但是，由于资源限制和/或方案原因，有些机构发现难以为一个以上专题组或次专题组的工作作出有意义的贡献。对于处理环境、人权和艾滋病毒/艾滋病等贯穿各领域的问题的机构来说，情形尤其如此。

16. 最后，各组织提出，共同国家评估和联合国发展援助框架进程可被视为联合国系统支助新伙伴关系的模式，因为这样一种制度将确保各组织集中资源协力开展活动。各组织表示，这种注重成果的办法成功地将联合国驻国家一级各机构联合在一起，经修改后，可在次区域一级制度化。例如，非洲经委会可通过其次区域办事处，并与联合国驻相关次区域的国家工作队合作，对国家共同国家评估和联合国发展援助框架进行分析，以便查明联合国系统可在哪些紧迫的优先事项领域集体支助短期内可在次区域一级开展的新伙伴关系有关的活动。

#### **建议 4**

**秘书长应以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，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。**

17. 虽然协调会成员普遍支持本条建议，但表示，除了非洲部门首长外，参加区域协商会的官员还应包括负责与新伙伴关系有关各项活动区域协商和协调的部门协调人。这种安排将允许在年度区域协商会议之前举行协调人会议，这样这种专家和方案一级的会议，将能够更有效地影响区域协商会议的决定，预计区域协商会议将批准拟议的机构间安排，并承诺为联合执行提供资源或划拨专用资源。

18. 各组织还注意到，虽然指定专门官员参加区域协商这一做法是可取的，但对所述问题来说，并不是那么重要，尤其是如果各机构内部和之间能够进行很好的协调。

### 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。

19. 协调会成员支持本条建议，强调专题组会议召集人应尽量提前分发会议时间表，以便使所涉各机构能够将会期列入各自的年度工作计划中。这是特别重要的，因为有些组织属于一个以上的专题组，而且在大多数情形下，专题组会议同时举行。

20. 在这方面，据报告说，非洲经委会将就 2006 年会议日历与所有有关机构进行沟通，并计划请所有专题组和次专题组召集人在各自的正式会议日历中起码列入一次年度法定会议。这不仅能够落实承诺和资源，而且还能确保会议的连续性和可预测性。同时还能弥补只举行一次年度区域协商会议而不是在第六次区域协商会议上提议的两次会议带来的不足。但有人指出，确定这些活动的次序须加以协调，以便为区域协商做出有意义的贡献。还忆及（如第 13 段所述）曾提出提议每年举行两次区域协商会议，会期紧接着非洲联盟首脑会议，以尽量降低费用，与非洲联盟保持一致。

### 建议 6

秘书长应以协调会主席的身份，请联合国各有关组织行政首长确保各专题组适当侧重其在几个联合国区域和次区域联合方案/项目方面的工作。这些方案和项目待与非洲联盟、新伙伴关系秘书处和其他非洲伙伴机构协商后决定。

21. 协调会成员指出，本条建议的落实非常有助于确保将特定区域和次区域联合方案/项目的协调和执行纳入有所有参与机构的经常工作方案主流并为其提供适当的资源。它们指出，那样，与新伙伴关系有关的活动的协调和执行将不再被有关工作人员和官员视为临时性或者工作。

### 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。协调会应提出明确的政策指令，以确保本条建议得到一致、有效的执行。

22. 协调会成员对本条建议表示欢迎，并注意到这条建议加强了上文关于联合国联合方案/项目执行情况的建议 6。但是，它们建议，协调会在政策指令中也似宜考虑为非洲分配的资源，尤其是为支助新伙伴关系的联合国区域和次区域联合方案/项目分配的资源。

## 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，从联合国其他机构和实体调入人员，以加强非洲经委会在以下方面的能力：更有效、高效地协调联合国驻非洲各机构的工作，与非洲区域和次区域机构保持经常性联系。

23. 协调会成员普遍支持建议 8，注意到非洲经委会有效协调专题组工作及监督联合国系统支助新伙伴关系的能力仍然有限。因此，需要更多资源来加强非洲经委会在协调联合国驻非洲各机构工作方面的牵头作用。如果配备适当工作人员并获得财政资源后，非洲经委会应有能力从只充当区域协商会议召集人转变为战略协调者，承担秘书处的角色，同时在区域协商范围内提供必要监督。

24. 各组织注意到，虽然联合检查组报告第 59 段介绍了从联合国其他机构借调人员是为非洲经委会提供更多人力资源的途径之一，但建议 8 称借调是增强人力资源能力的唯一途径。各组织认为，联合检查组应使报告的这两个部分一致，并指出除联合国机构官员分遣队外与非洲经委会合作的其他途径很多，如举行联合会议和出版物，或者提供技术评论意见。

25. 此外，各组织还赞赏地注意到联合检查组根据建议 8 和建议 10 突出强调在协调各专题组工作和监督联合国为新伙伴关系提供的一切支助方面的能力不够。他们指出，在关于国际支助新伙伴关系的秘书长咨询小组 2006 年 2 月访问亚的斯亚贝巴期间，加强非洲经委会协调作用的问题引人注目，访问得出结论说，非洲经委会既需要财政资源，又需要人力资源。

## 建议 9

秘书长应确保非洲经委会在专题组框架内举行的所有会议都由非洲联盟委员会或新伙伴关系秘书处派出的代表担任联合主席，并确保尽快建立一种机制，以采取后续行动，执行在这些会议上作出的所有决定。

26. 协调会成员支持本条建议。他们指出，尽管这样一种安排产生的结果不同，但它已经存在，而且非洲经委会始终确保非洲联盟/新伙伴关系秘书处参与专题组会议的筹备工作。但出于种种原因，秘书处并非总是能够参加所有会议。各组织注意到，亟须建立一种机制，以采取后续行动，执行专题组会议所作一切决定。这种机制可在专题组内或者在下次区域协商会议上商定。

27. 协调会成员还注意到，联合国的成果预算编制为建立所要求的机制或者绩效指标提供了新机会。此外，非洲联盟提交的最近提议的关于非洲联盟与联合国有效合作前景的谅解备忘录（另见第 3 段）为建立一个协调这两个实体间在伙伴关系基础上合作的正式机制提供了更多机会。

## 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提交报告，汇报为加强非洲经委会协调驻非洲机构工作的能力——包括通过其他联合国系统组织的支助——开展哪些工作，采取了哪些具体措施。

28. 协调会成员同意本条建议，认为用适当资源加强非洲经委会将增强对联合国系统支助新伙伴关系的有效协调。

29. 如联合检查组报告的导言部分所述，方案和协调委员会为进一步加强联合国系统支助提出的建议是进行联合检查组审查工作的更广泛理由的一部分。因此，各组织建议，也许应扩大建议 10 要求秘书长提交的报告的涵盖范围，将本报告提出的所有建议都包括在内。

## 图 1

### 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

30. 协调会成员虽然对图 1 所示空间关系表示赞赏，但也注意到有必要澄清非洲联盟和新伙伴关系与这一进程所涉其他组织之间的具体行政关系，他们认为，这种澄清将增进协调，推动所宣布的目标的实现。

## 附件一

### 联合国系统在非洲区域/次区域各级的存在实例

31. 协调会成员评论说，附件一显示，一些联合国机构负有超出非洲地区范围的行政责任，优先程度各异。因此，协调会成员建议似有必要建立一个明确的行政框架，确保提供适当资源，解决已查明的非洲的问题以及与非洲有关的问题。