



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递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. 引言

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。报告审查了在选择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/rcm10.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分，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向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分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支助。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。不过也有机构认识到,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,合理的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分，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。
