

关于非洲经济委员会的报告：

区域方案编制、业务、
改组和职权下放问题

联合检查组：Alfred N. Forde

Miljenko Vukoic

编 写



联合检查组

1982年1月

日内瓦



关于非洲经济委员会的报告：
区域方案编制、业务、
改组和职权下放问题

Alfred N. Forde Miljenko Vuković

编写

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、区域简介	1-10	1
二、全面方案	11-21	3
三、编制方案过程	22-55	8
A. 编制方案的环境和拉各斯行 动计划	24-26	8
B. 联合方案编制	27-36	9
C. 内部方案编制	37-42	12
D. 监察和评价	43-45	14
E. 新的区域方案编制办法	46-55	15
四、业 务	56-96	19
A. 管 理	57-68	19
B. 人 员	69-82	22
C. 多国方案编制和业务中心	83-96	26
五、执行改组和职权下放的任務	97-128	31
A. 改 组	98-110	31
B. 职权下放	111-128	34
六、结论和建议	129-144	43
A. 联合国系统各组织	134-137	44

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 联合国	138-141	45
C. 非洲经济委员会	142-144	47

一、区域简介

1. 非洲拥有巨大的自然资源，人口约有 4.7 亿，平均年龄不大，并有着丰富多采的文化。然而，全世界 31 个“最不发达”国家中非洲就占了 21 个，其经济及社会发展仍然不稳定。全世界难民中几乎有一半是在非洲，大约有一半非洲土地遭受干旱和沙漠化之害。非洲经济的发展需要仍然在很大程度上依赖目前的国际经济体系；非洲国家尚未从过去的殖民体系转移到取得集体自力更生及共同努力所需的新结构上来。

2. 非洲经济委员会自 1958 年成立以来一直是发展的促进因素。该委员会成立较欧洲经委会、亚太经社会及拉美经委会等区域委员会晚十年，但较西亚经委会早十五年。非洲经济委员会的目的在于为分析和调查非洲的问题提供一个基础，协助非洲国家间的资料交流，向其成员国提供咨询服务、发起并参与有关非洲经济和社会发展的协调政策和行动。

3. 1960 年代，随着非洲成员国数目的增加，以及由于原来的非非洲成员国因在非洲的领土日益减少而退出该委员会，非洲经济委员会遂成为一个专门属于非洲国家的组织。共同利益促使它们在 1963 年成立了非洲统一组织（非统组织），该组织的成立促进了非洲殖民化的进程，以非洲政治统一为目标在政治上补充了非洲经委会在非洲经济及社会领域所作的努力。

4. 非洲经委会已建立或资助 20 多个不同的区域和分区域机构来促进合作，并为非洲的社会经济发展奠定了基础，例如设立了非洲开发银行。尽管其中有些机构已能独立自主，对于因参加国提供的经费有限以及从非洲经委会提供的技术支持有限而没有独立的机构，非洲经委会仍在继续努力予以加强。这些机构只是过去 20 年来非洲成立的 100 多个政府间机构的一部分。非洲经委会试图向它们提供帮助，特别是通过其分区域办事处向它们提供帮助，为支持合作及一体化所作努力的任务的一部分。非统组织也有一系列的分区域办事处，并且日益对经济和社会问题感兴趣。这两个组织的总部均设在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴，自 1965 年起，这两个组织订有合作协定，以期促进在经济和社会部门采取共同行动。

5. 自1960年以来，非洲经委会对非洲发展所起作用由于联大和经济及社会理事会通过的一系列决议而加强了。这些决议敦促把联合国经济及社会活动的事权分散，由区域委员会担负业务活动和执行项目，并应对委员会提供资源使其完成这些任务。这些规定最后体现在“改组联合国系统的经济和社会部门的决议”（1977年12月20日的32/197号决议）以及1979年1月29日的33/202号决议，这两个决议一起为扩大联合国发展系统内各区域委员会的职责制定了全面方针（参阅第五章）。

6. 此外，作为发展战略活动的一个组成部分并按照《建立新的国际经济秩序宣言》及《行动纲领》的精神，非洲经委会秘书处为1976—1986年非洲发展战略奠定了基础。该发展战略是在与非统组织密切磋商后详细制订的。1980年4月，专门讨论经济问题的非统组织国家和政府首脑第一届会议通过了这一战略，成为《执行蒙罗维亚非洲经济发展战略的拉各斯行动计划》。

7. 《拉各斯行动计划》——这一行动计划后来得到联大通过的决议，例如关于促进非洲社会和经济发展的特别措施的第35/64号决议的支持——强调必须进行结构调整并实现非洲国家经济一体化以达到非洲的自力更生和自立发展。行动计划主要强调本国能力和国内生产，行动计划的90%是在国家一级执行。行动计划计划把各国力量联合起来首先在分区域一级，然后在区域一级，形成一个自立的非洲发展体系。行动计划的最终目标是一个非洲经济共同体。因此行动计划是非洲各国自己控制其发展的步伐、方向和内容的蓝图。

8. 《拉各斯最后文件》授权非洲经委会与非洲统一组织合作，成为执行《拉各斯行动计划》的中心机构。关于改组联合国系统的经济和社会部门的决议也计划使各区域委员会“在联合国系统内成为各该区域一般经济和社会发展的主要中心”，发挥“领导作用，并执行区域一级的协调和合作的任务。”因此非洲经济委员会根据《拉各斯行动计划》必须同联合国系统内的伙伴加强合作，必须更密切地同各国政府一道工作以便帮助它们改进执行计划的能力。这些任务使非洲经济委员会的有效领导和执行计划能力面临着比以往任何时候都要困难的挑战。

9. 联合检查组过去曾研究过区域委员会，其中包括以下报告：非洲经委会（JICL/REP/68/3）；亚远经委会（现称亚太经社会）（69/6）；拉美经委会

(70/3),各区域委员会对发展采取统一办法的能力(73/1),事权分散到各区域委员会(74/5);联合国系统的区域结构(75/2);拉美经委会分区域办事处(80/3)。这些报告中提出的许多问题仍然没有得到解决,联合检查组目前正在对改组联合国系统经济和社会部门决议的执行进展状况进行研究。非洲经委会的这份研究报告是关于区域委员会一系列新的报告中的第一份,紧接着还要提出关于区域委员会的其他报告。但检查专员认为,本报告中讨论的区域方案编制,改组和事权分散问题对于所有区域经委会来说均是重要问题(参阅第三章E,第五及第六章)。

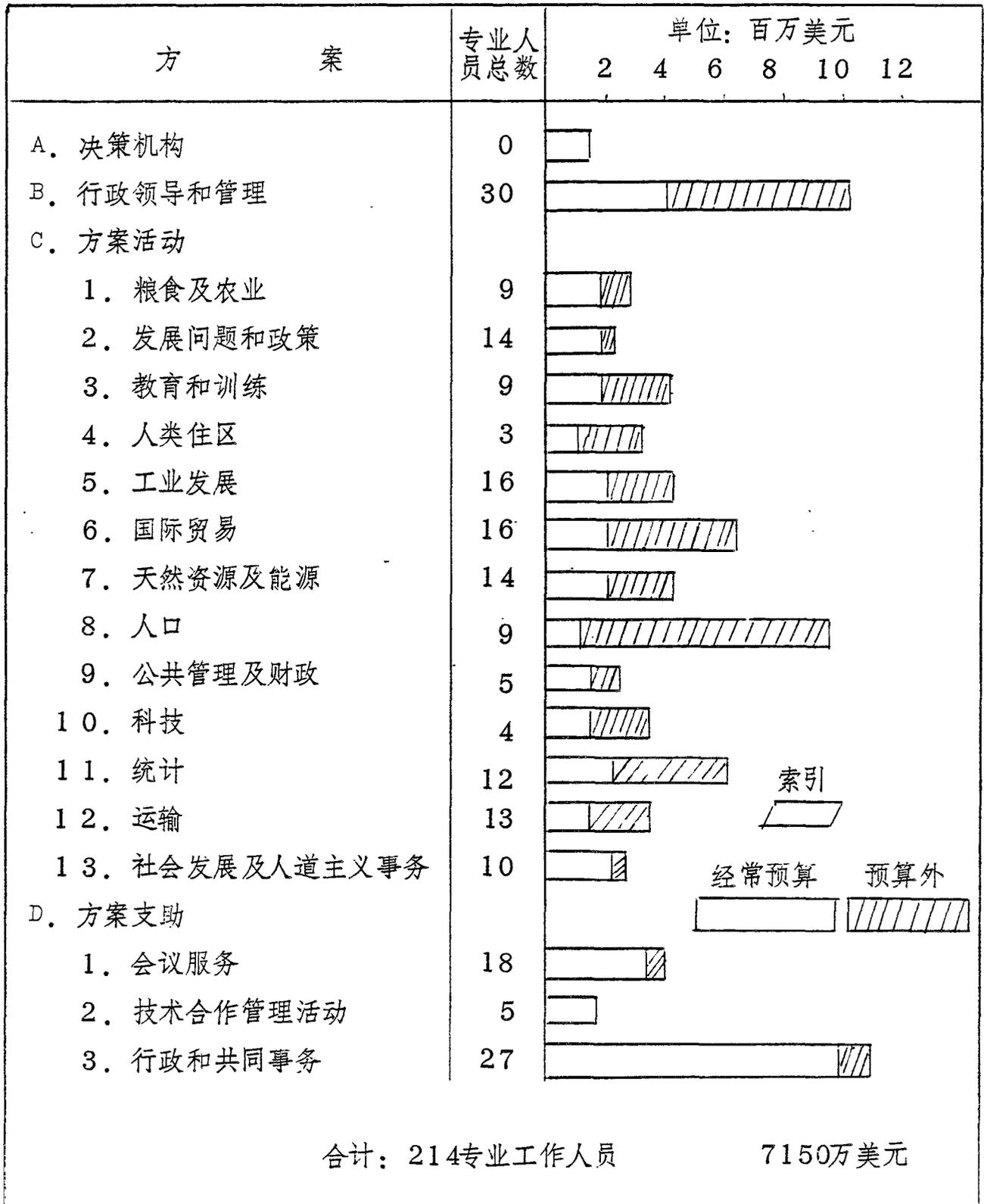
10. 检查专员在编写这份研究报告期间,访问了纽约联合国总部、亚的斯亚贝巴非洲经委会总部、五个非洲经委会分区办事处中的四个办事处、非洲各国政府和政府代表团,以及非洲的一些政府间组织和联合国系统的官员。检查专员还向非洲经委会所有成员国、联合国系统的机构、联合国系统在非洲的驻地代表和协调员发出一份简单调查表。由以上这些来源提供的想法、意见和建议是极其宝贵的。检查专员对所有提供协助的组织和个人表示衷心感谢。

二、全面方案

11. 非洲经济委员会自1958年成立以来已取得很大发展,从开始时只有九个非洲成员国,年度预算50万美元,发展到1982—83两年期非洲经委会方案概算达7150万美元。载在下一页1982—83方案概算的图表以及自1974—75年来的方案预算数据,说明了一些重要的基本问题和变化。

12. 活动范围多样化:非洲经委会承担13个基本方案活动和其他重要职责,例如非洲妇女训练和研究中心及环境协调股,它几乎参与了所有联合国系统的主要方案活动。由于从事的方案活动很广,使非洲经委会在工作人员和经费方面有点力不从心。尽管有人建议非洲经委会只从事少数几个优先方案,但多部门范围的业务活动仍然是非洲经委会“发展中心”职责和着眼于非洲大陆的政策的一个重要因素。

非洲经委会 1982-83 两年期方案概算



13. 预算总额的增加：1974—83年十年期间，非洲经委会方案预算直接费用总额逐年增长，从1974—75年的1830万美元增至1982—83年的7150万美元。这说明预算费用增加了290%，但这一增加大部分是由于急剧通货膨胀引起的，事实上，经常预算的直接费用每年实际上仅增加约1.7%。

14. 预算外经费的增加：经常预算经费增加了160%，从1974—75年的1330万美元增至1982—83年的3600万美元，但预算外经费却增加了760%，是经常预算增长率的四倍多，从1974—75年440万美元增至1982—83年的3550万美元估计数，这表明非洲经委会经费性质的根本变化。1974—75年，将近四分之一的非洲经委会两年期概算来自预算外经费，预计1982—83年预算总数的一半来自预算外经费。

15. 经费来源：预算外经费来源的构成也有变化。1970年代中，非洲经委会数额不多的预算外经费大部分来自双边协定。但是，随着非洲经委会进行的业务逐渐增多，开发计划署成为其预算外经费的主要来源。人口基金会也提供了大量经费。由非洲成员国提供资金新成立的非洲发展信托基金可望对未来的非洲经委会的业务活动直接提供越来越多的资金。1982—83内，在总数估计为3550万美元的预算外经费中，大约50%来自开发计划署，25%来自人口活动基金会，10%来自双边赠与国，10%来自信托基金，5%来自其他来源。检查专员认为双边赠与国或有能力提供资金的非洲经委会成员国将对非洲发展作出有益贡献。

16. 经费的优先次序：1974—83期间，非洲经委会经常预算经费的使用优先次序没有多大改变。主要方案是发展问题、运输、统计、工业发展、粮食和农业以及国际贸易。但是，根据经费总额，方案之间的轻重缓急却有很大不同。如果加工预算外经费，人口方案从原先排在最后一位跃居为首位。粮食和农业，尽管可能是非洲最急需的发展部门，但根据经费总数只占第七位。然而，(a) 从整个非洲来看，非洲经委会提供的经费只是某一部门的许多经费来源之一，(b) 非洲经委会的资金赠与国可能要求把提供的经费用在某几个部门，(c) 非洲经委会各个方案吸引预算外经费的能力可能不同。因此，要决定非洲经委会经费的“优先次序”，问题很复杂，可以用经常预算经费、预算外经费或全部经费来衡量，也可以根据某一部门在整个非洲发展经费总数中所占的比例来衡量。

17. 工作人员员额：尽管方案预算的预算外员额并不十分精确（参阅第121段），但这些数据表明非洲经委会主要资源——其固定专业人员员额总数——在1974—83年期间减少了。1974—75年，非洲经委会专业人员员额为226个（其中预算外的员额占62个），但1982—83年，非洲经委会仅有专业人员员额214个（其中预算外员额占18个）。同一时期，当地员额从294个增至427个，但其中几乎有100个员额是1976—77年增加的共同事务员额，此后没有再增加。

18. 方案支助：非洲经委会一般方案支助经费和工作人员的增加非常有限。从1974—75年至1982—83年，两年期的经费从520万美元增加到1500万美元（增加190%），专业人员员额从35名增至50名（增加43%）。因此，在这段期间内，方案支助的增长率远远赶不上预算总额290%的增长率，更远比不上预算外经费和非洲经委会许多新的业务活动的700%的增长率（参阅第四章业务问题）。

19. 行政领导和管理：过去十年里，非洲经委会增长最快的方案是行政领导和管理，从1974—75年的60万美元增加到1982—83年的1080万美元，成为第二个最大的单个方案项目。增长快的主要原因是执行秘书办公厅增加了拟订主要政策、编制方案、协调和分区域（mulpoc）等职能。这些一般职能同根据改组决议赋与非洲经委会重要任务有关。这些问题将在以下几章进行讨论。

20. 其他区域委员会：非洲经委会活动方面的许多趋势可以从其他区域委员会的活动看出。欧洲经委会与其他区域经委会不同之处是它是一个发达国家区域，而不是发展中国家区域。西亚经委会是一个最新成立的经委会，区域最小，方案的规模较小。但是，近十年来，发展中国家的四个区域经委会都有同样基本方案结构、相同的预算增长率，并且一般来说有着相同的预算规模（但西亚经委会除外）。以下是目前方案预经费和工作人员员额（包括经常预算和预算外）数据的比较：

	1980—81年			1982—83年			1980—81年			1982—83年		
	预算(单位:百万美元)			专业人员			预算(单位:百万美元)			专业人员		
	经常	预算外	合计	经常	预算外	合计	经常	预算外	合计	经常	预算外	合计
非洲经委会	29.7	30.1	59.8	194	21	215	36.0	35.4	71.4	196	18	214
拉美经委会	42.2	20.9	63.1	187	50	237	61.2	17.5	78.7	188	35	223
西亚经委会	14.5	7.5	22.0	98	15	113	16.8	5.6	22.4	99	13	112
亚太经社会	26.1	33.3	59.4	177	43	220	32.4	59.7	92.1	191	37	228

21. 但是，非洲经委会方案最重要的变化（与其研究、资料搜集和分析活动相互有关），是增加注意方案编制活动及更直接地执行业务活动。非洲经委会已正式取得“执行机构”的资格，代表开发计划署来执行技术合作项目。根据这一重点的主要变化，检查专员把重点集中在关键方案以及非洲经委会新任务的业务方面。非洲经委会的一些文件，联检组过去报告以及其他资料都详细谈到非洲经委会过去的成就和问题。¹

¹ Adebayo Adedeji "The ECA: Its origin, development, problems and prospects", 联合国非洲经委会1980年；"Biennial report of the Executive secretary, 1979-1980", E/CN/14/798, 非洲经委会1981年；"ECA and institution building in Africa", E/CN/14/INF/118, 非洲经委会, 1981年。联合检查组的报告参阅 Berhanyku Andemicael, "The OAU and the United Nations", 的第9段, 联合国训练研究所, 1976年和 "Regionalism and the United Nations", 联合国训练研究所, 1979年。

三、编制方案过程

22. 关于改组联合国系统的经济和社会部门的决议要求各个区域委员会致力于以下任务，尤其是：发挥它们在联合国系统内作为该区域主要的全面经济和社会发展中心的作用并发挥领导作用，执行区域一级的协调和合作的任务，加强与联合国系统内各个组织的关系；加强和扩大经济合作并执行分区域、区域及区域间一级项目；对联合国制订的全球性政策的过程进行合作；并充分参与执行政策。这些新的任务都要求非洲经委会加强其方案编制的力量。

23. 非洲经委会的地位，很适宜担负起协调方案编制的作用。因为它积累了二十多年处理非洲经济及社会发展问题的经验，已成为非洲社会、经济基本数据的主要来源。它进行的研究工作，举行的大会和讨论会活动，再加上在整个非洲建立机构，使它熟悉非洲发展的需要和潜力，由于它在所有主要发展部门开展活动，加强了它在区域合作和一体化中的重点工作。它有一批熟悉非洲大陆问题的工作人员，大多数是非洲人。所有这些因素，说明非洲经委会在制订协调政策以推动非洲区域经济、社会和技术发展方面应该起到重要的促进作用。

A. 方案编制的环境及 拉各斯行动计划

24. 近几年来，非洲和其他地区国际发展援助方案编制的环境变得越来越复杂了。许多国家和分区域之间的发展速度和需要出现不同和差异，因此要求采取不同的战略和措施。随着援助部门的数目日益增加，采取了例如新的国际经济秩序、

统一的发展办法、发展中国家技术和经济合作以及农村综合发展等政策和办法，旨在使所从事的活动更能前后一致。只是非洲国家的数目已逐步增至50多个，联合国系统以及其他双边和多边援助机构的援助数额，援助国家和活动的规模都有扩大。在这种情况下，要协调方案编制是很难的。

25. 近几年来，非洲国家日益关心的是，越来越多的双边和多边组织在各自感兴趣的领域“兜售”项目，而这些项目加在一起并不构成一套统一发展活动，它们不知所措。当前国际经济的困难局面，发达国家对发展中国家的援助日益紧缩，因此更需要有效地编制方案来消除浪费和重复现象，确保稀少的资源能够用于用处最大的领域，并使援助工作起到互相支援的效果。

26. 非洲地区的运气不错，由于花了许多工夫进行筹备工作和讨论，拉格斯行动计划（见第一章）提出了一份关于非洲今后发展的方案编制全面纲领。它不仅指出了方向，而且规定了非洲经委会和非洲统一组织是执行计划的技术协调中心，从而提供了一套“行动步骤”。为了促进行动计划的实施并根据联大改组决议履行非洲经委会作为非洲地区“主要发展中心”和“领导”的职责，非洲经委会在方案编制方面的主要作用有以下四个：(a) 确定并拟订区域、分区域和区域间的项目；(b) 对非洲部门间和国家一级的发展项目提供合作和咨询协助；(c) 在拟订项目和合作方案时对成员国提供帮助；(d) 作为项目的执行机构。因此，非洲经委会在方案编制的环境方面起着关键作用。

B. 联合方案编制

27. 为了发挥上述方案编制作用并成为非洲发展的有效区域中心，非洲经委会必须具有方案编制机构，使它能同许多参与非洲发展的组织密切合作。

28. 非洲统一组织：非统组织和非洲经委会均与执行拉格斯行动计划有很大关系。为此，这两个机构进一步采取联合活动，在它们亚的斯亚贝巴总部的秘书处之间建立了方案的新联系。非统组织本身开展的业务活动越来越多：它自己有一系列外地办事处，正在设法加强其工作人员的技术专门知识，并拥有本身的技术合作方案。1980年和1981年它同联合国系统的各个组织举行会议以便根据拉格斯行

动计划建立密切的合作。检查专员在进行调查期间，听取了有关非统组织和非洲经委会关系的意见，有些人对两个组织过去和现在存在的竞争和摩擦表示关切，但也有人认为这些担心有些夸大。不过许多人强调，应该把非统组织的政治力量和承担义务与非洲经委会的技术人材和资源在合作和相辅相成的基础上结合起来。他们认为这两个组织密切一道工作对今后非洲发展可能是一支很强的领导力量。

29. 成员国：非洲经委会通过其部长会议与成员国建立了方案编制的联系；部长会议每年开会一次，审查非洲经委会的工作方案。非洲经委会每年还举行许多大会，会议、讲习班和讨论会（1979—81年每年大约举行80次会议），从而建立许多方案发展联系。尽管有人批评说，非洲经委会这样的会议太多了，但也有人认为，非洲国家之间合作仅有10—20年历史，是一种相互影响过程，必须加以进一步鼓励和培养。但是，其中最重要的是非洲经委会新近努力把方案编制过程和业务活动，通过多国方案编制和业务中心（其中每个中心有自己的政策机构），分散到比较接近成员国的分区域一级去进行。第四章里将更详细讨论这种发展趋势。

30. 非洲机构：最近二十年来，非洲经委会发起并支持了许多区域和分区域的经济、研究和政府间组织；这些组织现已遍布整个非洲。这些组织的力量、规模和活动有很大差别，因此，非洲经委会同这些组织进行的技术合作和方案编制活动在程度上也有很大差别。其中某些机构现在有能力补充或重复非洲经委会的活动。鉴于这一原因，又鉴于这些机构能够大大促进国家间的合作活动以实现拉格斯行动计划的目标，因此，非洲经委会与这些机构在编制方案方面密切进行联系可能是十分有益的。

31. 开发计划署：联大改组决议认为开发计划署国别方案编制程序应作为联合国系统业务活动的参考依据，开发计划署的驻地代表通常充当驻地协调员，负责领导联合国系统在国家一级的工作。此外，经社理事会最近重申，开发计划署在联合国系统技术合作领域应负起提供经费和进行协调的关键作用（1981年7月22日E/1981/59号文件）。因此，使开发计划署的作用与非洲经委会作为区域一级的“主要发展中心”和“领导”的职责协调一致起来尤为重要，特别是由于开发计划署负责向大批区域项目提供经费（1977—78年期间向非洲提供的经费为1.09亿美元）。

32. 迄今为止，在执行联大改组决议方面，开发计划署也许是同非洲经委会进行合作最密切的一个机构。开发计划署向非洲经委会提供的预算外支助比任何其他来源多（1978—81年期间在4700万美元中占2200万美元），其中包括特别为了帮助制订非洲经委会方案编制、项目管理、业务能力的技术训练和援助，以及多国方案编制和业务中心的大部分经费。

33. 非洲经委会为开发计划署执行的项目，1978—81年的四年期间约达2200万美元，预计1982—83年将增加到大约1500万美元。此外，考虑到非洲经委会和其他区域委员会各自在其所在地区促进集体自力更生的关键作用，非洲经委会和其他区域委员会在1981年成为开发计划署/贸发会议常设委员会的正式成员以促进联合国系统内发展中国家技术合作和发展中国家经济合作。也许最重要的合作表现在开发计划署讨论非洲区域方案1982—86年周期草案的会议是由开发计划署、非洲经委会和非统组织联合举办的，并在亚的斯亚贝巴召开。

34. 联合国总部各部门：迄今为止，非洲经委会和联合国总部各个部门之间进行的联合方案编制活动，仅限于零星交换资料，而非洲经委会给予中央方案编制程序的投入并没有得到相应的反馈。虽然在联大改组决议中规定了一般基本原则，但在任何具体程序中并没有建立正常关系。第五章里将较详细讨论这许多领域里进展缓慢的状况。

35. 其他联合国组织和联合国系统组织：非洲经委会与粮农组织、工发组织和联合国跨国公司中心之间有若干联合工作组，并与世界卫生组织、教科文组织、贸易中心、人口活动基金及其他组织建立了正式的工作关系。世界卫生组织和开发计划署在亚的斯亚贝巴设有联络处。非洲经委会同这些组织和其他联合国系统组织进行了咨询、资料交流和接触。然而，总的说来，联合国系统各个机构仍等待着非洲经委会依据联大改组决议充分发挥新的业务和协调作用和能力，以便确定现有关系中需要何种改变。某些颇有希望的联合行动正在进行，例如，与工发组织一起倡议的非洲工业发展十年、与粮农组织一起筹备的非洲区域粮食计划、与国际民航组织、海事组织、国际电联和万国电联一起倡议的非洲运输和电讯十年，以及与联合国生境——人类住区中心就人类住区方面进行合作，但是联合编制方案工作的进展仍很有限（参阅第五章A节）。此外，由于阿拉伯世界横跨两个区域，非洲经委会和西

亚经委会之间进一步联合编制方案工作仍然大有发展余地。

36. 其他多边和双边方案：尽管非洲经委会和其他多边及双边方案之间方案编制的联系绝不可能很正式，但非正式磋商和交换意见仍大有可为。例如，到1990年，非洲经委会的泛非文件和资料系统项目将向非洲发展过程的所有参加国提供使用电子计算机处理的数据库。这将为非洲提供一个重要的关于发展资料和方案编制的新基础。近几年来，非洲经委会与上述组织建立了广泛的联系、合作以及提供预算外经费的关系，这种关系随着非洲经委会所起“发展中心”和“领导”作用的加强，将成为改进今后的协调工作的基础。

C. 内部方案编制

37. 非洲经委会与其他组织进行的方案编制活动尽管进展很慢，但它内部的方案编制过程进展比较快。1980年12月修正的非洲经委会1980—81年的工作方案和优先事项，目的在列举方案中总的、区域、分区域和区域间项目要点，对取得经费的前景采取了比较实事求是的态度，包括了拉格斯行动计划中的“核心”项目，并且照顾到秘书处无法控制的某些出现困难的情况（例如，顾问征聘很慢）。

38. 1982—83年工作方案和优先事项以及1982—83年方案预算打算达到两个目的：遵照联合国整个预算不增长的方针，进一步调整非洲经委会方案，以配合拉格斯行动计划的要点；按照联合国现有方案规划和预算系统的发展趋势，增列新的职能和结构改革。最重要的是，拟议的1984—89年中期计划打算把拉格斯行动计划和新的国际发展战略合并成为井井有条的详细规划纲要，以指导非洲经委会今后六年的工作。

39. 执行秘书办公厅的三个处担负了非洲经委会方案的主要协调任务。政策和方案协调处负责监督、协调和协助非洲经委会各司工作方案拟订和执行。此外，政策和方案协调处的重要任务是根据非洲地区社会和经济变化及趋势制订基本政策和战略，即作为非洲经委会根据联大改组决议担负“主要发展中心”和“领导”任务的重心和智囊班子。

40. 技术援助协调和业务处也负有同非洲经委会各司、联合国系统的其他机

构和提供预算外经费的机构拟订和协调政策的重要任务，以执行技术合作政策和方案以及其他合作安排。此外，经济合作处有责任推动、协调和评价一般的和在特定领域的经济和技术合作以及发展中国家的技术合作，并监督非洲经委会的多国方案编制和业务中心的执行情况。

41. 过去几年，非洲经委会各司对其业务工作制订了许多颇有希望的新办法，其中包括：

- (a) 进行详细的部门分析以确定哪些是可以用区域和分区域新项目来填补的主要差距。
- (b) 编制具体的社会、经济数据，使非洲机构和成员国能用以说明发展需要，吸引赠予项目的基金。
- (c) 帮助成员国编制和交流用于项目的资料以及制订分区一级合作的规则和议订书。
- (d) 同成员国一起分析主要项目中最困难的领域和发生阻塞的情况，然后帮助它们找出解决困难所需经费或专家。
- (e) 拟订非洲人和非洲人顾问、“解决麻烦问题能手”和专家的新名单，以便个别地或用特别班子来解决成员国项目的执行问题。
- (f) 非洲经委会的工作组和由几个司联合设立的委员会，负责调配项目和技术力量、确定共同项目，进行联合调查并协调工作。
- (g) 帮助成员国部长和政府间工作组制订区域和分区域一级的新长期方案编制战略，以鼓励对规划采取统一办法。
- (h) 对方案和办法进行调整，以配合1980年代和1990年代不断变化的发展需要。
- (i) 把方案编制、项目拟订、训练和咨询服务以及任务交给分区域一级的工作人员和成员国小组去承担，使非洲经委会集中力量制订将来的全面方案。
- (j) 散发有关发展项目的确定，提出建议、赠与国名单和项目管理程序的资料，供分区域和国家一级使用。

42. 尽管非洲经委会对于其新方案编制及执行项目工作做出了一些成绩，但

主要方案编写问题并没有解决。上面例举的方案编制的活动仅限于个别司，没有一个系统的方案编制程序和办法来保证各司都使用颇有前途的新办法，并保证有条不紊地、协调地进行全面方案编制工作。目前由政策和方案协调处、技术援助协调和业务处及经济合作处负责监督非洲经委会的方案编制程序，但这三个处分工不明。此外，这三个处的人手很少，难以承担非洲经委会的许多方案协调任务；这些任务包括与其他机构共同提出方案编制和共同工作，以及估计非洲全面发展趋势和变化的极为重要的任务。通常非洲经委会各司的机构很小（参阅第二章图表），新的方案编制任务及需要它们注意的范围也使它们负担过重。此外，多国方案编制和业务中心迄今尚未真正纳入非洲经委会工作方案编制（参阅第四章C节）。

D. 监察和评价

43. 1984—89年非洲经委会拟议的中期计划规定每个次级方案都要说明要达到的目标、面对的问题、遵循的战略和要进行的评价活动，其中包括评价的结构、方案项目的自我审查、对指标的影响以及其他方案结果方面资料。这份详尽强调非洲经委会方案的产出、结果和功效的说明是联合国目前正在拟订的全面项目规划和编制预算制度的一部分，它包括了方案执行情况、监察、提出报告和评价。

44. 目前非洲经委会没有正式的监察制度。技术援助协调和业务处负责技术合作活动的监察任务，政策和方案协调处负责监察非洲经委会的总的方案，经济合作处负责监察多国方案编制和业务中心工作，各司司长负责监督本司方案的执行情况。但是由于非洲经委会担当的执行工作是一个新任务，加上其他工作负担和人手缺少，看来这些监察活动都是临时的非正式性质。唯一对方案执行情况进行有系统的监察是对联合国方案执行情况的报告。第一份报告表明，非洲经委会计划内的1978—79年方案执行情况，从13%到78%不等。对进展状况进行有系统的监察和提出情况资料的主要障碍是缺乏基本方案资料和方案管理计划。这一点将在第四章A节进一步说明。

45. 也缺少评价程序。若干一般的评价任务交由政策和方案协调处与技术援助协调和业务处去进行，但非洲经委会评价活动大体上仅限于参与开发计划署或其

他机构的评价工作。为了对方案执行情况作有系统的检查，改进未来的项目及方案制订工作，非洲经委会必须把具体的评价和监察系统发展、协调、训练及监督责任交给执行秘书办公厅的一个工作人员或小组去办。设立一个方案资料系统将大有助于评价工作，这样的系统最终应成为项目和方案周期的一个组成部分。然而这是非洲经委会方案编制程序极须加强的另一个项目。

E、新的区域方案编制办法

46. 检查专员认为非洲经委会在方案编制方面已取得进展，但是为了使非洲地区发展方案编制制度化并进行协调还需要做很多工作，尤其是因为B节所列的任务和联系很多。他们还认为，为了促进非洲经委会及其他区域委员会的作用，区域项目的方案编制必须采用新的政策办法。这样的项目获得很多资金：1982—86年方案编制周期中，仅开发计划署就安对区域项目拨款达7.3亿美元。至少有同样数额的资金（主要是预算外经费）可能由其他联合国系统组织提供。

47. 由于这些区域项目的资金与需要相比仍然嫌少，因此区域项目资金必须仔细计划和执行，才能满足各国的优先需要。但联检组1980年关于联合国系统向区域国家间技术合作机构提供援助的报告发现，许多区域项目似乎只得到有关国家的消极支持和参加。这一点从联合国系统一旦中断资金援助，许多区域机构的业务活动就长期面临困难就可看出。

48. 自力更生的概念是当前发展政策的关键，也是《拉格斯行动计划》的主题，是发展中国家经济合作和发展中国家技术合作政策的主要目标，是新的国际发展战略的一个重要组成部分。开发计划署最近正设法让发展中国家和各区域委员会更多地参加制订方案。1980—81年，开发计划署同各个区域委员会合作召开政府间会议，讨论每个区域1982—86年方案编制周期的重点。

49. 最近经社理事会的决议（例如，1978/74和1979/64号决议）和联大决议（包括33/202和34/206号决议）都强调区域合作和发展的重要性，强调各区域委员会在推动和加强分区、区域和区域间合作及方案协调方面所处的有利地位，强调必须提高发展中国家集体自力更生力量，使它们能够平等、充分

和有效地参加制订和应用发展和国际经济合作方面所有联合国系统的决定。联合国秘书长的报告（E/1979/81，A/35/546和A/36/577号文件）也强调还有可能扩大成员国参加机会和各区域委员会的支持，认为这是建立更加有效的区域合作和协调的关键因素。

50. 尽管通过国别方案编制程序，在建立国家一级自力更生能力方面取得了一些进展，但在区域方案还没有任何成效。检查专员认为，在区域项目方面必须改变职责，由各国政府逐渐接管区域项目的方案编制、管理和评价责任，而联合国系统则从中心机构转为辅助机构。检查专员认为，联合检查组在其1978年关于专家在发展合作方面所起作用的报告（JIU/REP/78/3）里提出的提高国别方案和项目的自力更生的能力的建议也适用于区域方案和项目。

51. 发展和国际经济合作总干事在其1980年全面审查业务活动政策时，与开发计划署署长及理事会一起指出，在强调促进自力更生和由政府执行项目的技术合作的“新领域”方面取得的进展有限。他最后说，如由政府短期内逐步执行得到联合国系统支持的项目，将有助于提高政府的管理能力和自力更生能力，减轻联合国系统的行政负担，使专门机构真正担负起提供技术咨询、进行监察、制订全球政策和进行分析的工作。他还强调联合国系统必须在国家间一级更加配合各国政府的优先事项和目标，并指出区域经济委员会是联合国系统支持发展中国家达到集体自力更生目标的一个“重要组成部分”。

52. 行政协调委员会在评价联合检查组关于援助区域机构的报告时，同意最有效利用联合国系统区域资源的办法是用于加强国家间合作和自力更生能力，鼓励参加国负起指导和管理有关机构的基本职责。行政协调委员会还同意区域委员会和其他联合国系统的机构可做许多工作来协助各国政府实现一个重要目标——协调各区域机构间的行动，并把全球和地区的目标化为国家一级的行动。

53. 尽管联合国系统作为一个整体来说仍处于重新安排区域方案编制工作的初步阶段，世界卫生组织却为强调发展集体自力更生力量的办法提供了一个具体例子。世界卫生组织的执行理事会文件、《制订二〇〇〇年人人健康战略》（1979年，日内瓦）指出，人人健康的目标应在各国范围内实现。首先应由各国本身制订战略，然后在此基础上集体制订区域和全球战略，支持各国战略和行动计划。世界卫生组织

组织的区域委员会在制订、执行、监察和评价区域战略并确保支持各国计划方面起着关键作用。世界卫生组织秘书处提供有关资料，支持各国间技术合作，为进行这些努力提供技术和管理方面的支持，尽管联合国系统在基本结构上与世界卫生组织不同需要采取多部门办法，但世界卫生组织基本政策，程序和经验仍可提供有益的指导。

54. 各区域委员会的执行秘书处强调说，过去几年里，他们对于改组工作首先关心的问题是如何增强建立区域一级机构间合作和扩大区域协调的能力。第五章讨论了增强这方面能力的重要性，然而，为了实现发展中国家间在分区域和区域一级的集体自力更生和经济及技术合作的目标，采取进一步行动也很重要。

55. 检查专员建议发展和国际经济合作总干事应该研究一下联合国系统国家间项目方案编制和管理的新办法。研究时要特别注意世界卫生组织的经验，并同各专门机构、开发计划署和各区域委员会密切联系。调查的结果应作为第一份报告提交给这些组织的有关政府间机构，然后参照政府间机构的意见，向经社理事会提出最后报告。检查专员建议以下问题要认真加以考虑。

- (a) 方案编制：方案编制的目标应是找出最好办法，根据参加国的优先次序制订国家间方案，并使国家间方案配合这种轻重缓急的安排。根据第32/197号决议附件的第四和第五节，区域委员会的职责包括就联合国系统为援助各国政府制订区域方案所作努力进行协调。这项职责包括征求各国政府对优先事项的看法（如果优先事项在《拉格斯行动计划》等文件中还没有载列的话），对解决这些问题的方案和项目的看法并就各专门机构职权范围内的事项与它们协商。最后各区域委员会与专门机构和开发计划署合作，可帮助各国政府草拟区域方案，其中包括可由开发计划署或任何其他联合国系统组织提供部分援助和资金的活动。
- (b) 方案的批准：国家方案草案拟订以后，可提交有关的区域委员会的适当政府间机构（对非洲经委会来说是多国方案编制和业务中心以及部长级会议），然后，经过必要的修改，提交开发计划署和各专门机构的立法机构批准与其有关的部分。

- (c) 方案的执行：参加国应对项目管理负全部责任，在项目实施期间作出决定。联合国系统的有关“执行机构”可对项目的执行提供援助，但也可由“政府执行”。政府执行对区域项目和国家项目来说都是适用的。
- (d) 评价：在另一份报告里，联合检查组将审查政府在评价取得联合国系统协助的发展项目中的作用。在拟订国家间项目的评价办法时，应把联检组该份报告的建议考虑进去。

四、业务

56. 根据联大改组决议制定的非洲经委会的新任务已对其业务的性质、数量和复杂程度产生很大影响。本章将概括评述有关管理、人员和分区域办事处的困难和问题。

A. 管理

57. 从主要着重研究和开会的组织过渡到同样也参与方案编制及发展项目的执行的组织，这是一个困难的过程，在管理体制、程序和态度上都需要作许多改变。联合国系统的大多数组织已经历了这一复杂过程，或正在经历着这种过程。检查专员认为，并且某些有经验的观察家也同样认为，迄今为止非洲经委会在复杂的转变过程中取得的进展相当不错。

58. 非洲经委会甚至在改组之前就已面临一些主要困难。1976年，行政管理处关于非洲经委会业务活动的报告就指出，行政、会议服务和总务方面存在着“严重问题”，要求在管理上立即对行政工作恰当调配工作人员。但1977年联合国秘书长决定不要求增加新的工作人员员额、等到1978—1979年预算期间才对非洲经委会所需工作人员进行全面审查。

59. 1979年对职等级别进行审查，尽管是在紧缩预算的气氛下，仍把员额等级提高了很多，但由于根据改组决议非洲经委会本身成了一个执行机构，需要担负大量新的方案编制和业务活动的任务，其管理和行政体制已不适应需要。非洲经委会为了大力分散业务权力，设立了多国方案编制和业务中心分区域办事处，整个方案预算和活动也大幅度增加。尽管有所有这些变化，而且行政制度从开头就不完善，但方案支助工作人员员额仍然不变。1972—73年期间，非洲经委会为了提供方案支助有35名常设专业人员职位、但从那时以来仅增加了15个职位：行政和共同事务12个（大约一年1个），会议事务3个，技术合作活动的管理没有名额。

60. 不出所料，其结果产生了许多管理问题。非洲经委会工作人员认为管理支助体系已落后于业务活动的需要，不仅受到僵硬的官僚主义程序的牵制，而且都是

临时应付，不能适应变化的需要。成员国及非洲机构的官员列举了机构重叠、缺乏效率、呆板混乱的例子，他们认为这些现象妨碍了非洲经委会的活动。非洲经委会官员自己也承认他们无力满足业务支助活动的需要，但他们指出，在工作人员数额和程序不变的情况下，要应付大量增加的工作存在着基本困难的例证。

61. 目前存在着的管理上的主要问题包括：

- (a) 方案现况数据：关于经费和人员状况的报告往往来得很迟。用电子计算机处理的报告还不可靠，数据参差不齐，有时甚至前后矛盾，并且把每一个方案或次级方案的数据加在一起计算。这些因素使项目和方案执行情况的基本监察活动大大复杂化，也使从开头就收集一套有效的项目组成部分的关键工作大大复杂化。
- (b) 预算外基金资料：尽管目前预算外基金占非洲经委会预算的一半，但只有极少数非洲经委会人员负责预算外经费的工作，而且提出的报告是临时性质，要花很多时间。这种情况不仅使一般方案执行复杂化，而且严重限制了把预算外经费的现况和使用办法向提供经费的人提出报告的工作。
- (c) 方案支助工作：新的方案编制和业务任务大大增加，把繁重的文书工作及监察责任压在业务司人数几个人身上，尤其集中在司长本身。他们表示需要有助理人员来帮助他们处理日常业务工作。
- (d) 旅行和出差：尽管旅费有限，我们对事先计划不周并且看来是重叠或重复的非洲经委会总部派遣的出差活动深感关切。旅行经费还有多少很难知道，出差往往到最后一分钟才安排好，而且偿还开支要花很长时间。
- (e) 会议和文件：会议、翻译和印刷服务的工作人员人手不足、设备有限、工作积压很多。目前刚刚设立文件管制科。尽管有些非洲经委会官员认为这方面的服务不坏，但前面和下文提到的压力常常使各司很迟才完成工作。因此，文件在需要时常常不能及时提供，且写得也不好。由于把工作包出去的机会有限，使这种状况更加严重。
- (f) 人员及征聘：缺员、征聘办法缓慢且有限制、有限的顾问名额以及征

聘各种类别的预算外职位的混乱状况，严重妨碍业务活动的开展。这一点将在下节讨论。

- (g) 分区域办事处：由于非洲经委会总部提供行政支助不足，提供经费和人员的程序落伍，以及与亚的斯亚贝巴总部从事业务活动各司之间关系也不平衡，使多国方案编制和业务中心的业务活动出现若干问题。这些困难将在下面 c 节讨论。
- (h) 设备：非洲经委会在设立和使用电子计算机系统来进行业务活动方面尚未取得很大进展。文件处理和印刷的设备也相当有限。在辽阔的非洲大陆，通信联系也是个问题。
- (i) 支助（间接）经费的使用：非洲经委会预算外经费通常包括支助项目的支助费用。1981年第一次正式编制了支助费用预算，但看来许多行政问题所产生的压力，使这笔经费只能用来“填补不足”使用，而没有加以更有计划地运用。

62. 产生这些管理问题有四个主要原因。首先，大量方案编制和管理的任务已下放到非洲经委会，但没有下放联大改组决议中所要求的“足够的预算和经费”。非洲经委会只能用同样的资源来做更多的工作、更加复杂和困难的工作。

63. 其次，责任下放之后没有相应授予充分权力。方案编制虽已下放，但管理的控制权基本上仍操在纽约联合国总部手里。这种情况在根本造成了业务活动的关系紧张。特别在许多领域里，这种情况规定了官僚主义程序（联合国系统内外的官员向检查专员提出许多批评），这对于外地一级开展业务活动来说是不合适的。这种情况还会造成很大耽误和混乱，而没有产生业务机构所需要的反应敏捷和灵活性。

64. 第三，在非洲经委会内部本身，看来在制订管理办法方面存在着真空状态。执行秘书必须到处旅行来讨论非洲大陆许多地方提出的合作要求，了解当前需要和问题，参加必要的政府间会议、同其他发展组织进行磋商。因此，他不可能经常注意非洲经委会内部的管理制度问题。副执行秘书承担若干具体职务，并兼任行政和预算问题咨询委员会主席。办公厅的一位工作人员对如何改进若干行政程序作了一些分析，但后续行动看来进展缓慢。

65. 看来非洲经委会产生“管理差距”的主要原因是高级工作人员数目不够：

仅有一名副秘书长和一名 D-2 级官员，要担负起全非洲范围 7100 万美元两年期方案，再加上复杂的新的改组任务和领导责任，显然是不够的。检查专员认为，既然执行秘书在总部以外执行的任务很重要，范围很广，就必须作出明确安排并授予权利，才能采取有效行动。非洲经委会还必须特别努力，长期性地改进管理和训练，提高管理技术和办法，因为纽约的行政管理处负担太重，不可能对非洲经委会目前的要求继续给予注意。

66. 最后一个因素同第二和第三个因素有关，是指目前非洲经委会的管理和行政程序似乎缺乏一种“服务”的态度。一切都是机械地照章办事，官僚作风。目前行政程序不但没有积极对业务活动尽量提供最好、最快的支持，精简和改进管理制度，反而往往成为第一线工作人员为履行其任务必需克服的一连串障碍。

67. 检查专员最后认为，随着非洲经委会进一步担负新的业务工作，改进管理水平必然成为优先考虑的问题。关于资源和事权下放问题将在以下章节进一步加以讨论。但这里应该说明，非洲经委会业务管理能力是一个新出现的事物，因此应向它提供适当的资金和援助，针对非洲经委会的业务需要，细心加以培养和支持。

68. 联合国总部工作人员对于如何适当控制非洲经委会的业务活动，使它成为整个联合国方案的一个组成部分，向检查专员提了很多意见。但是联大的改组决议强调要提供必要的额外资源和援助。这就意味着联合国总部应规定合理的（但不是过分限制）的准则、程序和控制，然后让非洲经委会自己去执行，由它自己对执行情况负责。联合国总部不应代替非洲经委会去执行，只能依靠监察和报告，让非洲经委会能制订有效的、适当的（并且是自力更生的）管理办法。非洲经委会是一个执行机构。要使非洲经委会成为一个良好的执行机构，它必须同联合国系统内其他执行机构一样。拥有充分的权力和资源来执行它的方案。

B. 人 员

69. 工作人员是非洲经委会的主要资源和力量，也是一项主要开支，但目前许多因素使人事管理很困难。最根本的困难是预算员额数目有限。在 1968 年联合检查组关于非洲经委会的报告（1968 年 10 月 JIU/REP/68/10）里，检查专员

认为，要应付非洲经委会的研究、咨询和规划任务，137名专业人员是不够的。非洲经委会的方案预算的常设工作人员员额此后在1976—77年增至620名，在1982—83年两年期方案概算又增至641名。然而尽管1976—77年专业人员员额增至228名，但自那时以后，它们实际上逐步下降，1982—83年仅有213名（参阅第121段）。

70. 在人员紧张的条件下，为完成非洲经委会新的主要任务，使它的人员结构变得“庞杂”。非洲经委会下列数字是1977年1月至1981年1月（括号内的数字）预算和非预算工作人员组成的变化情况：总额总数721（943），其中经常预算535（578）；临时助理33（50），顾问、区域顾问和专家75（118）；其他机构资助人员47（48）；由项目、预算外间接费用项下和赠款提供经费的员额17（112）；分区域工作人员16（37）。非洲经委会在四年期间员额总数增加了大约220名，但增加员额的大部分（80%）是项目和其他预算外经费提供的员额（目前这些人员大约占非洲经委会工作人员的40%）。

71. 这种复杂的体制相当妨碍非洲经委会的工作。短期性质的职位越来越多，使有关工作人员无法安心工作，造成非洲经委会的许多主管人员的严重困难，因为他们总要担心关键职位和有关工作可能会突然终止，因此把许多时间花在没有休止的征聘、重新分派和延长工作人员合约的工作上。由于这些职位是短期性质，而且不知能工作多久，也难以吸引人材。加以职类很多，续签合同频繁，对非洲经委会人事科造成了很大的额外负担。

72. 非洲经委会人事情况还遭遇到其他一些主要困难，第一个问题是工作人员更替频繁。非洲经委会人事资料表明，1977—1980年经常预算职位中专业人员更替率平均约为15%，即每年有七分之一专业人员离开非洲经委会。这一更替率并不如某些人所想象的那么严重，但确是超过了联合国系统平均的更替率（1976—79年为13%），因此值得加以注意。预算外各种职位的更替率甚至可能更高。此外，1977—78年期间，尽管从非洲经委会调出到其他联合国机构工作的人员几乎占离职人员的一半，但其他联合国工作人员，除了一些翻译外，调进、借用或分配到非洲经委会工作似乎极少。这一情况表明，把其他联合国人员轮调到非洲经委会执行外勤任务的困难很大。

73. 其次，由于级别订得太低，非洲经委会人员的征聘和留用都遇到困难。1968年联合检查组关于非洲经委会的报告表明，非洲经委会的P-4和P-4以上的工作人员不如其他区域委员会多。人事厅编制的1979年职位叙级调查似乎终于证实了这个工作人员级别低的问题，因为调查建议提高级别的数目很多，高达27个，而降低级别的仅有3个。这些职位改叙大约一半已列入1982-83年两年期方案概算内，其余一半尚未实施。

74. 目前，非洲经委会工作人员的级别——职等大致同其他区域经委会相同，但尚远未达到联合国总部的级别——职等的水平。根据1982-83年方案概算，预算编制所列五个区域经济委员会专业人员总数中D-1或D-1以上占8.6%，P-5或P-5以上占25.1%，P-4或P-4以上占54%。另一方面，例如，国际经济和社会事务部和技术合作促进发展部的比例分别占16.7%，36.5%和64%。此外，国际经济和社会事务部和技术合作促进发展部正在日益扩大。在1982-83年预算，净增加21个职位，大部分是预算外的P-3和P-4职位，而区域委员会实际上却减少了8个职位，主要是预算外的P-5职位（可参阅第121段）。联合国总部的数字当然是因为要负责全球性任务的原故，但这种差距不利于各区域委员会征聘有能力而又愿意长期服务的人员。

75. 第三个人事方面的重要困难是征聘过程很慢、很复杂。非洲经委会有权征聘职等P-5级以下的项目专业人员（只要他们住在非洲地区），一般事务人员以及若干其他短期人员。所有其他的征聘、任命、延期、升级和叙级均有纽约联合国总部来决定或与联合国总部共同决定。非洲经委会内外都有人对联合国技援人员征聘处这种征聘手续和规章的缓慢和死板提出很多批评，认为难以符合非洲经委会外勤业务的需要。据非正式估计，目前经常和专家人员的征聘需要6至9个月，其实3或4个月就该够了。大约一半时间花在亚的斯亚贝巴，一半时间花在纽约，其中很多时间花在来回磋商诸如体格检查结果的批准等事项上。

76. 非洲经委会1975年至1981年初的人事资料表明，经常预算专业人员职位的平均出缺率为15%，并且平均有8%的工作人员是以低于编制的职等担任属于较高职等的工作。因此，非洲经委会的经常预算专业人员职位中差不多有四分之一经常出缺或由低级别人员充任。这种情况在预算外职位中可能更为严重。征聘程

序很慢对非洲经委会的征聘工作来说增加了另一个特别沉重的负担，因为非洲经委会现在已是一个执行机构、更需要灵活反应。非洲经委会需要加快填补空缺职位，才能加强其业务能力。

77. 第四个问题是地域分配问题。非洲经委会制定了一个“非洲化政策”，打算把75%工作人员由非洲成员国征聘。近几年来，在非洲经委会专业人员和专家中，非洲成员国的实际上约占70—75%，如果把指定留给非洲人的空缺包括在内约占86%。1981年，在196个经常预算专业人员职位里、由非洲人担任或留给非洲人的有169个。非洲经委会专业人员来自40个不同的非洲成员国。非洲经委会部长级会议大力强调这一政策。联大也认为这一政策可适用于各个区域委员会。这一政策把各国利益和区域利益结合在一起，培训非洲人参与发展工作，使非洲经委会成为非洲最具有广泛代表性的国际文官机构，对非洲经委会和非洲的发展都起了好的作用。

78. 但是，最近一份关于地域分配的联合检查组报告（1981年7月JIU/REP/81/10. 附件一）说明，非洲化也给非洲经委会带来一些问题。即使自1981年起已把职位的地区分配范围扩大，50个非洲成员国中有10个国家（1980年为21个国家）仍然在联合国秘书处任职人数过多。非洲经委会发现，许多最有能力的候选人来自这些任职人数过多的国家，因此严格地说本来不应征聘。所有区域委员会都遭遇到这样的问题。联合检查长的报告（附件三）表明，从1978年年中至1980年年中，非洲经委会的经常性专业人员中大约有52%来自任职人数过多的国家，其他区域委员会的比例分别为19%至71%不等。事实证明非洲经委会要从无人任职或任职人数不足的国家里征聘工作人员是十分困难的。

79. 1981年一份秘书处的报告（A/36/495）也表明，1981年6月，根据地域分配的非洲专业人员职位中有三分之一（132名）集中在亚的斯亚贝巴非洲经委会的196个职位内，其余三分之二（268名）稀稀落落地分散在其他2700个联合国职位上。同样（联合检查组报告，附件四），联合国内由非洲人担任D-1和D-1以上的47个职位中，有三分之一以上（17名）集中在亚的斯亚贝巴的非洲经委会内，其余30名分散在其他地方。

80. 检查专员认为非洲经委会的非洲化方针不应因噎废食。当前人员的需要紧

急，从无人任职和任职人数过少的非洲成员国征聘又有困难，因此非洲经委会应考虑从其他不在非洲的联合国成员国那里征聘现成人员。对现有方针稍作修改，不仅可以让非洲经委会填补某些空缺职位，而且还有利于更广泛地在整个联合国秘书处里安置非洲国籍人员。

81. 最后，非洲经委会还存在某些其他的人事困难。征聘情况正在改变，从过去征聘研究员转为征聘业务和技术专家人员及方案管理员。需要设立经常性的训练方案，使专业人员和当地征聘人员能够充分担负新的执行任务，并对非洲经委会中埃塞俄比亚人居多数的秘书处加强英、法语的培训。但是，非洲经委会人事科没有能力对其工作人员提供有效的服务、支助和咨询。

82. 检查专员认为，经常预算员额不断下降、人员结构庞杂、人员更替过频、级别定得太低、征聘过程缓慢以及因此造成的员额空缺、地区分配原则的限制以及其他人事问题等等，严重地妨碍了联大所要求的加强非洲经委会能力的工作。尽管有这些障碍，非洲经委会能够取得现有的进展是值得大家赞扬的。为了巩固和扩大所取得的成绩，非洲经委会需要在人事和一般管理方面有更大权力和业务上的灵活性，特别是征聘工作。非洲经委会需要增加工作人员以完成新的任务，使人员更稳定以保持工作上的持续性，更多轮换、借用，重新外派以及总部出差来加强其工作。经过这一事权分散和加强过程，将使非洲经委会与其他进行业务工作的执行机构处于相等的地位。

C. 多国方案编制和业务中心

83. 1962年非洲经委会在非洲建立四个分区域办事处，以便分散经委会的活动，提高效率。这些由非洲经委会经常预算资助的中心，个别地在提供咨询和提出项目方面做出了一些成绩，但由于缺乏人力和资金，并没有对分区域合作和一体化的缓慢而复杂的过程提供多大帮助。1968年联合检查组关于非洲经委会的报告敦促对是否有必要设立这些办事处重新审议。1975年联合检查组报告认为这些办事处的资源“明显不足”，因为四个办事处加在一起总共才有九名专业人员。报告认为，它们似乎没有自己的工作方案，无法从事实质性的研究，这些实质性研究仍然是非洲经委会总部的任务。

84. 1970年代初，分区域办事处逐步被1969年联大一项决议所建立的联合国多学科发展咨询队（发展咨询队）所代替。七个发展咨询队中三个设在非洲，提供分区域一级的服务，最初由联合国预算提供资金，后来主要由开发计划署提供资金。但是非洲经委会的决策机构希望使这些咨询队改为发挥决策和执行作用，以便更能配合成员国在发展和经济一体化方面的实际需要。1975年非洲经委会和开发计划署联合特派团赞同把工作重点作如此改变，但指出人员和资金不足是发展咨询队工作最严重的障碍。

85. 鉴于存在这些困难，1977年非洲经委会部长级会议决定以非洲经委会的多国方案编制和业务中心来代替分区办事处和发展咨询队，把各中心的工作方案与非洲经委会的工作方案结合在一起，但有其本身的决策机构以便拟订并监督每个中心的活动。因此，1977-78年，建立了五个多国方案编制及业务中心：卢萨卡（赞比亚）负责十八个东非和南非国家的事务；吉塞尼（卢旺达）负责大湖区共同体三个国家的事务；雅温得（喀麦隆）负责七个中非国家及附近岛屿的事务；尼亚美（尼日尔）负责西非（西非国家经济共同体成员国）十七个国家的事务；丹吉尔（摩洛哥）负责北非六个国家的事务。头四个中心分别设有一个由发展部长组成的最高决策机构和一个规划部秘书组成的技术委员会，每年召开一次会议来制订、监督并调动资源，并在政治上支持中心的业务。北非的多国方案编制和业务中心应由全权代表理事会掌管，但由于政治问题，从未召开过会议。

86. 1978年非洲经委会关于多国方案编制和业务中心的进度报告认为这些机构的建立是“把非洲经委会改变为一个执行机构的一个重要步骤”。多国方案编制和业务中心被认为是非洲经委会促进非洲分区和区域一级经济和技术合作的主要机构。多国方案编制和业务中心是非洲经委会的一个多学科和多部门的机构，目的在成为所有专门机构和政府间组织开展业务活动的中心，并在各自分区域的经济方面起着促进作用。

87. 多国方案编制和业务中心的结构尤其重视“基层”的方案编制工作。中心的决策机构可以全权制定多国方案编制和业务中心的工作方案并监督其执行情况。这些工作方案也有助于非洲经委会的工作方案，保证非洲经委会的方案编制活动适应分区域的需要，而不是刻板地配合区域问题的需要。一般来说目前这种方案编制

方式已经形成制度，并已取得若干较大进展，最明显的成绩或许是通过卢萨卡多国方案编制和业务中心建立东非和南非优惠贸易区以及在分区域一级有许多人积极参与的妇女方案。北非多国方案编制和业务中心仍然大体上处于停止活动状态，但多国方案编制和业务中心的决策机构、专家组，会议和讨论会却吸引一些人积极参与。各种各样的合作倡议以及具体的分区项目目前正在进行中。

88. 但方案编制方面存在下列问题：

- (a) 多边需要，有限的资源，牵涉到许多组织（仅一个地区多国方案编制和业务中心就涉及33个政府间分区域组织），加上区域和分区的优先项目之间存在着矛盾，妨碍方案的统一编制，迄今为止，多国方案编制和业务中心最有效的方案联系是通过决策机构的专家组或关键分区域组织与成员国进行联系。
- (b) 由于资料交流大部分是非正式的合作又受阻于不同机构的分区结构，使中心同联合国系统的方案联系和协调工作仍很杂乱无章。开发计划署驻地协调员集中注意个别国家的问题，从而往往有可能忽视国家间的问题。
- (c) 非洲经委会综合编制的工作方案取得一定的进展，但仍很难协调一致。尽管总部有几个司与各个多国方案编制和业务中心来往很活跃，但其他各司尚未建立有效的联系，技术支助时断时续。多国方案编制和业务中心决策机构所希望制订的项目同可利用资金及非洲经委会总部提供技术援助能力之间偶尔也存在着矛盾。
- (d) 最后，非洲成员国和联合国系统机构的官员对多国方案编制和业务中心由于想同时参与非洲经委会总部全部活动而把人力财力过于分散的情况表示很大关切。他们认为多国方案编制和业务中心需要更多的有实际能力的技术专家，由他们参加数量较少但计划较为周到的活动，深入解决分区的重要发展问题。多国方案编制和业务中心在促进分区域合作方面已经发挥了重要政治作用，但现在需要进一步发挥在项目执行方面的方案编制和监察作用。

89. 方案编制问题的一个重要原因是如同过去的分区域办事处和联合国咨询队一样，中心缺乏履行它们职务的人力和资源。自多国方案编制和业务中心开始业务活动以来，开发计划署已支付了大约 600 万美元的费用，非洲经委会通过总部的实质性和行政的活动提供很大支持。大部分多国方案编制和业务中心的职位是短期的，这种情况大大妨碍了招聘工作，因为合同为期一年，是否续签并不确定，很难吸引人材。这种情况不利于人员的稳定性（一个多国方案编制和业务中心在二年内换了 5 个主任），使多国方案编制和业务中心人员很难熟悉分区域的形势。

90. 第二个主要问题是行政上的缺陷，非洲的通信联系往往很困难，非洲经委会总部、多国方案编制和业务中心和其他机构间的资料交流和协调常常是一个严重问题。有些人批评多国方案编制和业务中心的业务的工作安排欠妥。非洲经委会总部派出的出差任务有时根本没有协调好，准备也不充分。由于招聘和延长合同的耽搁使人事问题更为严重。有时经费是按月拨给的，薪金不能按时发给。看来联合国官僚程序在分区一级造成的困难比在非洲经委会总部还要严重。一些显然需要的服务，例如向法语国家提供讲法语的专家和法语文件，也无法办到。

91. 1981 年期间，开发计划署和非洲经委会应非洲经委会部长级会议要求，审查目前和将来非洲经委会和开发计划署的非洲合作方案，对撒哈拉以南四个多国方案编制和业务中心（丹吉尔中心是由非洲经委会经常预算提供经费）进行了联合评价，但是 1981 年未完成这份研究报告。

92. 二十年来，非洲经委会一直打算建立一个有效的分区域办事处网络。多国方案编制和业务中心强调分区域工作方案编制和分区域决策机构，非洲经委会新的全面执行任务，以及非洲经委会在把权力和活动下放到多国方案编制和业务中心方面取得很大进展，这些因素使我们相信实现这个目标大有希望。多国方案编制和业务中心作为《拉各斯行动计划》下促进集体自力更生的职权下放的机构网，可对非洲的发展和非洲经委会的业务有很大的帮助，弥补重要的发展方面的缺漏，对合作规划和项目执行提供支持。许多政府官员十分赞扬多国方案编制和业务中心，认为这是一种受人欢迎的“分支机构”，使非洲经委会的方案更接近更适合成员国的需要。非洲经委会本身认识到成员国参与“基层工作”的重要意义；如果只从亚的斯亚贝巴来推动方案，是无法做到这一点的。

93. 既然多国方案编制和业务中心给人以很大期望，它必须提供有效的方案活动。这一过程业已开始，但目前多国方案编制和业务中心的人员和资源显然太薄弱，太不稳定，要维持目前的进展显然心有余而力不足。非洲成员国的资金极其短缺，很难要他们提供必要的自愿捐款，他们指望非洲经委会和联合国本身能提供稳固的资金，来支持多国方案编制和业务中心。1981年非洲经委会部长级会议通过的决议（418(XVI)）敦促进一步加强多国方案编制和业务中心，特别是要联合国秘书长采取必要的步骤，把多国方案编制和业务中心的业务工作人员列入联合国经常预算。联大第36/178号决议认可了多国方案编制和业务中心的重要性，并请联合国秘书长在1982年就按固定方式提供资金问题向经社理事会提出报告。

94. 检查专员的结论同1968年和1975年联合检查组的结论一样，认为向非洲经委会分区域办事处提供的资源是不足的。非洲经委会（A/35/546号决议）指出，多国方案编制和业务中心是加强分区域和区域一级经济合作、在分区域经济发展中起促进作用和推动分区域一级机构间协调和合作的主要机构。然而，没有坚强的支持，多国方案编制和业务中心将无法完成按照联合国改组决议赋予非洲经委会的这些基本任务。

95. 非洲经委会可采取若干步骤来加强多国方案编制和业务中心，包括：改进其本身行政体制，使其适应对多国方案编制和业务中心支助的需要，致力于克服方案联系中存在的问题，鼓励制订目标明确、切合实际的分区域工作方案，把目前设在总部经济合作办事处的5个多国方案编制和业务中心联络员的职位下放到中心去。

96. 但是最终，每个多国方案编制和业务中心需要一个人数不多的包括方案和行政专业人员的核心组，再配备必要的项目人员。尽管由联合国、开发计划署及其他机构提供预算外资金是十分受欢迎的，但检查专员认为，如同以前的分区域办事处和联合国发展咨询队一样，核心组应从联合国经常预算中取得资金。没有这种固定的经费，不仅危及多国方案编制和业务中心的业务活动效率，而且其能否生存下去也受影响。

五、执行改组和职权下放的任务

97. 1977年联合国的改组决议旨在使联合国和联合国系统更有充分能力全面而有效地解决国际经济合作和经济发展的问題。本章首先概括说明迄今非洲经委会在履行联合国改组决议(32/197号决议,附件,第四节第19—27段)赋予的改组的九个基本任务方面所取得的进展状况。如同联合国秘书长1980年报告(A/35/546)中所说,其他区域委员会存在着许多同样的困难。第二节讨论,特别自1977年以来,在对区域委员会提供足够资金和权力以完成改组的任务以及在执行联大和经社理事会决议所规定的许多职权下放任务方面进展很慢的状况。

A. 改 组

98. 在联合国系统内作为各该区域“主要的全面经济和社会发展中心”(第19段):非洲经委会应该发挥中心的作用,但须适当照顾到其他联合国系统组织在特定部门的职责以及开发计划署在技术合作活动方面的职责。这种发展中心的任务,就其本质而言,是不可能十分明确的。然而,如同第一至第三章所说的,非洲经委会由于有二十年处理几乎任何部门的非洲发展问题的经验,由于它在研究、会议、收集资料 and 分发资料等方面的活动,由于它在区域合作的广泛经验,以及它拥有代表性很广泛的非洲工作人员,因此它完全有资格起到“主要中心”和促进因素的作用。非洲经委会的新的执行机构的职责,业务作用以及它的分区办事处的结构加强了这种“主要中心”的地位,但是下面所说的其他因素限制它这一“主要中心”作用的充分发挥。

99. “发挥领导作用,并执行区域一级的协调和合作的任务”(第20段):非洲经委会在非洲多年从事区域和分区域发展、合作、建立机构和为一体化等工作,为发挥领导作用并执行协调任务奠定了良好基层。特别是由于非洲经委会制订了《拉各斯行动计划》并且与非统组织一起在实施这项计划时负责技术协调,显示其能够担负新的领导责任。非洲经委会还与开发计划署和非统组织一起共同发起召开1982—86年周期的非洲区域项目的会议,通过其多国方案编制和业务中心加强与分区域的联系,并与其他联合国机构在工业、运输、粮食和人类住区等领域共同编

制方案。然而，诚如联合检查组 1975 年报告 (JIU/REP/75/2) 中结论所说，区域协调和合作尚未以对区域发展问题的统一观点为基础。非洲经委会在复杂的区域发展领域尚未被视为居于领导地位。

100. 在内容繁多的非洲发展援助范围内，联合方案编制程序仍很混乱，许多联系仍有待建立，包括如何最有效地分配非洲经委会和非统组织之间的责任 (第三章 A 和 B)。检查专员认为，好些联合国系统的官员对于非洲经委会在不增加人员和改进业务实绩的情况下是否能发挥领导作用表示怀疑，并认为非洲经委会内部方案编制本身需要加强 (第三章 C)。但是，检查专员相信，在推进区域方案联合编制方面仍有很大潜力 (参阅第三章 E)。

101. “对联合国各主管机关制订全球性政策的过程提供投入”，并参与执行这些机关所作出的决定 (第 21 段)：几年以来，非洲经委会对联合国制订全球性政策的机关提供许多投入，特别是制订区域性战略以及对特别会议和其他会议所作出的贡献。但是，检查专员十分同意最近秘书长报告 (A/35/546, 第 36 段) 中的意见，认为这些投入同所花的时间和力量比较起来，对全球性政策的制订并没有多大影响。新近设立的在总干事领导下的各区域委员会执行秘书会是十分有益的。随着总干事越来越把注意力集中在外地的业务问题和需要方面，这个机构可能会更加得到加强。

102. 目前，执行秘书并不参与行政协调会的工作，而行政协调会的活动和决定却对区域一级的发展合作有相当影响。执行秘书也没有经常出席联大第二和第五委员会或方协委会。目前驻纽约的区域委员会联络办事处很小，大多只是提供文件，而不能处理更为实质性的政策和方案问题或同纽约的开发计划署区域局等关键机构进行联系。由于区域委员会的业务作用日益加强，它们必须加强与这些机构的直接联系，以便提供更大的投入，而不仅仅是执行上级机关的决定。

103. “使区域和分区域的划分趋于一致”，并使区域办事处及分区域办事处设在同一地点 (第 22 段)：联合检查组 1975 年关于区域结构问题报告 (JIU/REP/75/2) 发现，联合国系统在非洲区域和分区域办事处分设在 14 个不同的城市里 (比亚洲或拉丁美洲多一倍)，只有国际劳工组织区域办事处与非洲经委会和非统组织一起设立在亚的斯亚贝巴。这种情况几乎没有改变。虽对区域和分区域

划分趋于一致进行多次讨论，但未取得一致的看法。加以非洲大陆幅员辽阔，非洲大陆的通信联系困难，在各区域办事处的权力、政策和方案职责、技术和业务等因素方面存在着分歧，许多方案又继续强调从全球角度来看待问题，这些因素产生了协调和合作方面的问题。这些因素还妨碍非洲经委会发挥领导和协调作用，特别是由于非洲经委会成员资格和区域管辖范围同主要合作机构如开发计划署、粮农组织、世界卫生组织、教科文组织和联合国儿童基金会等的区域结构和管辖范围很不一致。除非找到一个令人满意的解决办法，否则非洲经委会的多国方案编制和业务中心显然仍是同其他联合国系统的非洲区域办事处建立更为制度化的关系的关键机构。

104. 在业务活动方面加强与其他联合国系统各个组织和开发计划署的关系，包括拟订国家间方案，并作为项目的执行机构（第23段）：如上文第三章B节已经指出，开发计划署在发挥其业务作用方面与非洲经委会的合作很密切，很广泛。非洲经委会在经社理事会1979年赋予其正式职责以前，几年来在从事建立机构工作方面早已成为事实上的执行机构，但它为开发计划署执行的项目，在1978—81年四年期间大约2200万美元，预计仅仅在1982—83年即将增加到1500万美元左右。第四章已经谈到，非洲经委会在担负新的任务上颇有进展，但在管理、人员和分区办事处方面仍有很多问题有待解决。

105. 非洲经委会打算在推动分区域一级的机构间协调和合作方面让其多国方案编制和业务中心起关键作用，但是现有的资源和业务问题妨碍了多国方案编制和业务中心发挥这一作用（第四章C）。非洲经委会还要负起若干执行部门间、分区、区域和区域间项目的任务，但在安排有效的协商和协调方面尚未取得很大的进展。这一过程将需要在非洲经委会的领导作用与其他联合国系统机构在其主管部门的专门知识和专家之间作出适当的安排。

106. 非洲经委会已经认识到必须加强能力，才能发挥困难的协调和合作作用（参阅第118段）。尽管有某些人不放心职能重叠，对本国和分区域任务之间的关系表示担心，但似乎仍很乐意致力于取得更好的协调。鉴于非洲有的发展问题十分庞大，牵涉到许多组织，而《拉各斯行动计划》又是个综合计划，在执行的各个阶段都需要有真正的伙伴关系。

107. 协助这些国家确定合作项目，并加强分区域、区域和区域间各级的经济

合作（第24段）：非洲经委会在这个领域的活动常常是很广泛的（第一章）。新的方案协调和内部方案编制活动（第三章B和C）有助于这些活动的展开，多国方案编制和业务中心的想法和成立也直接满足了成员国在这方面的需要。但是，如同前面几段所说的那样，这里还需要加强非洲经委会的能力和权力。

108. 为了加强区域间的合作，各区域委员会应扩大现有的安排，使彼此之间不断交换资料和交流经验（第25段）：非洲经委会和其他区域委员会之间的关系正在日益加强。非洲经委会同其他区域委员会已联合进行若干项目，例如非洲经委会和拉丁美洲经委会共同从事的区域间贸易促进和工业合作项目。非洲经委会参加了各区域委员会每年两次的执行秘书会议。尽管如此，仍可通过各区域委员会人员之间更频繁、更广泛地交换资料以及彼此交换技术人员来进一步改进区域间的合作。

109. 应授予各区域委员会必要的权力并“对它们的各种活动提供充足的预算经费和资金”（第26段）：第四章已详细说明这个问题是目前执行联合国改组决议的“最薄弱环节”。权力和经费问题的重要性将在下面B节加以进一步讨论。

110. 使各区域委员会的结构合理化，特别是精简它们的附属机构（第27段）：非洲经委会取消了它的执行委员会和专家技术委员会，代之以技术筹备全体委员会。非洲经委会全体会议目前是每年开会一次，而不是两年开会一次，但尚属试验性质。以前的非洲人口、统计和规划三个会议合并成一个联席会议。内部机构合理化方面没有取得多大进展（第三章和第四章），但要取得这种进展又同资源是否充足密切相关的。

B. 职权下放

111. 把联合国总部的权力分散到区域委员会的法律根据是经社理事会1960年8月第793(XXX)号决议，这一决议要求把工作重点从总部分散到外地去，利用各区域委员会的机构来拟订和执行发展方案。联大1961年12月第1709(XVII)号决议要求秘书处立即采取步骤，逐步把实际和业务职能以及必要的人力物力下放，以加强各区域委员会的能力，但仍保持总部的实际职能。从1962至1976年，经社理事会和联大的多项决议都重申并扩大了这一方针。

112. 1963年，秘书长报告（E/3786）指出，应该充分利用各区域委员会

与发展问题的密切关系，并应提供若干新的业务职位和项目所需人力物力。但是，1974年联合检查组关于职权下放的报告（74/5）认为，此后在这方面没有取得任何进展。尽管理事机构不断作出决议，但区域委员会仅起到次要作用。报告发现总部各机构不愿放弃自己的资源，因此几乎没有、甚至根本没有把任何人员调到外地去工作。1970—74年，新增加的职位中百分之九十分配给了总部，区域委员会主要只能依靠既不确定又不稳定的短期工作人员和数额很少的预算外资金。报告的结论认为，如果提供充足的资金，区域委员会可以干得很好，但是先不给予必要的资源，然后声称区域委员会“没有能力”担负新的任务，这实际上意味着总部永远不肯放弃它的控制。

113. 1975年秘书长对这份报告所作的说明（E/5607/Add. 1）赞同必需下放若干实质性和行政职责，改进方案协调，加强区域咨询服务；分散区域和分区项目，甚至某些多学科性国别项目，用借调或轮换方式把一部分总部工作人员调去区域委员会工作，改善这些区域技援人员征聘处征聘手续缓慢的状况。秘书长在其1976年的报告（A/C. 5/31/18）指出，已采取若干行动来建立方案协调办事处，下放若干人事、采购和签订合同的权力，交换和培训某些工作人员。但是，他建议说，进一步行动将留待改组问题特别委员会审议通过。

114. 上文A节指出，1977年12月的改组问题决议大大扩大了各区域委员会的作用和职能。该决议还指出，应为区域委员会的工作授予它们必要的权力和提供充足的预算经费和资金（附件，第26段），并应在使总部的经济和社会机构进行改组、合理化和精简时，考虑到将适当人员重新调配（附件，第63段）。秘书长在其所涉行政和经费问题的最初说明（A/C. 5/32/86）中指出，附件第四节的建议必然要求对各区域委员会提供额外的资源，但需要多少资源只能在拟订了分期执行计划以后才能加以估计。

115. 因此，第一阶段的改组工作是在总部进行，以便使新的机构尽快开始工作。从下面的行动大纲可以看出，这一过程进展得相当快。

1978年3月：联合国秘书长委任了总干事，建立了国际经济和社会事务部、技术合作促进发展部和经济和社会事项秘书处服务厅来代替以前的经济和社会事务部及若干其他单位。

1978年7月：E/1978/118号报告讨论了关于调拨给新单位的职责、员额及经费的建议，其中包括596名专业人员员额和5800万美元。行预咨委会并不反对这些建议，但指出这些建议并没有充分体现合理化和精简的要求，并没有说明将来如何将适当人员调拨给区域委员会，也没有充分说明所需工作人员员额的理由。但报告指出，这些建议尚有待修改，并强调所作安排无论如何不妨碍把权力下放到各区域委员会的措施。

1979年1月：A/33/410/Rev. 1号报告指出，在没有提出大量增设新的员额和额外资源的要求的情况下，总部重新调拨人力物力的工作已大体完成。

116. 然后开始第二阶段的改组工作，由各区域委员会负责人同总部各单位负责人进行协商，以便制订改组区域委员会的全面计划。但与第一阶段的情况迥然不同，从下面间隔排列的政府间机构决议和秘书处报告摘要可以看出，这一过程进行的速度很慢，拖延了很长时间。

1978年8月：经社理事会1978/74号决议强调并鼓励各区域委员会利用其“特别有利的地位”来促进分区、区域和区域间的合作，重申其所起的执行机构的作用，并要求加强协商和安排，使它们能进行更加有效的合作。

1979年1月：A/33/410/Rev. 1号报告指出，为了确定可以立即下放哪些职权和调拨哪些资源，全面审查区域委员会新的职能，以及制订1980/81两年期的适当方案措施，目前正在就各区域委员会的改组问题继续进行协商。

1979年1月：联大第33/202号决议重申各区域委员会应作为执行机构，并请秘书长“立即制订”通盘计划，将适当的研究和分析活动以及技术合作项目下放，并加强合作安排和其他活动，以便使区域委员会有效地执行在区域一级的协调任务。

1979年7月：E/1979/76号报告指出，大家一致同意，分散事权应：包括研究和分析及技术合作项目；加强机构的关系；区别对待重新调拨资源和事权下放的问题；以一整套政策为指导标准（地理范围、效果和效率、资料的集中和多部门的能力）；最初在七个部门进行。扩大区域委员的职责后，除了重新调拨的资源外，还需要其它资源。

1979年7月：E/1979/81号报告扼要地讨论了区域委员会在开展区域协调和合作，拟订全球政策以及编制方案和规划过程中可能发挥的作用，区域委员会执

行秘书强调，事权分散和加强机构的目标在尽量提高区域委员会能力，以促进并支持区域合作工作。为实现区域合作和加强区域委员会进行改组所涉行政和经费问题的说明应提交联大第三十四届会议。

1979年7月：经社理事会 1979/64 号决议强调必需加强区域委员会的能力，改善总部和区域委员会间的协调工作。该决议要求加速将各项活动下放，欢迎就分散事权和加强区域经委会所涉行政和经费问题提出了一项综合说明，请方案协调会“充分审查”1980年在各区域委员会和其他机构之间分配任务和职责的问题。

1979年11月：A/34/649 号报告指出，国际经济和社会事务部和技术合作促进发展部分别向每一区域委员会调拨一名专业人员的员额，技术合作促进发展部不久将把大约1100万美元的区域和分区域项目下放到各区域委员会，其他机构也准备就分散事权的可能性进行协商。各区域委员会已确定优先方案领域，这些领域可被视为分散事权和加强区域经委会工作的“第一阶段”，方案协调会1980年的审查将成为“第二阶段”。

1979年12月：联大第34/206号决议强调“必需采取强有力的行动”，使各区域委员会成为各个区域的全面经济和社会发展的主要中心。决议要求加紧拟订并实施分散事权的各项措施，包括重新调拨联合国总部的现有员额，并请秘书长就上述措施的执行情况向联大第三十六届会议提出报告。

1980年4月：E/AC.51/1980/6 号报告提出了一些政策和方案问题供方案协调会讨论。报告指出，在重新调拨总部的资源问题之外，对区域委员会其他职能的审查工作尚未完毕。在事权已经适当下放的体制中，每一区域应有自己的任务、活动范围、职责和授权范围。决议集中分析了同时在全球和区域一级执行的职能，扼要审查了十一个方案中任务分配的情况，并建议不妨由秘书处详细审议方案的任务和职责，作为1984—89年中期计划的组成部分。

1980年6月：方案协调会开始审查工作（A/35/38号报告）。区域委员会代表指出资源问题，需要进行分析并采取行动。方案协调会认为上述报告的参考文件不足，指出秘书处应在1981年会议立即对人类住区（后来经社理事会没有把它列入）、环境和水力资源等方面进行分析，如果要就任务转移的方案提出任何建议，可以列入1982—83年方案概算和1984—89年中期计划草案。方案协调会还建议

联大审查执行联大改组决议的进展情况。

1980年6月：A/35/224号报告指出，把技术合作促进发展部的项目转移给区域委员会的工作正在按照协议进行，同时要考虑到区域委员会对其能力的估计。报告认为区域委员会如要有效地执行其任务，必需有充足的预算和资金。

1980年10月：A/35/546号报告“第一次”分析改组对区域委员会的重要性，并指出有哪些方案要求需要立即满足。报告详细地分析了区域委员会的改组任务将如何扩大，但对具体资源需要以及从何处可以得到资金讲得十分含糊。

1980年12月：联大第35/523号决议根据方案协调会的意见，要求联合检查组与方案协调会合作编写一份关于改组联合国系统的经济及社会部门对秘书处的影响的研究报告。

1981年5月：方案协调会（A/36/38）指出，秘书处无论在环境还是水利资源方面均未就适当分配任务问题取得一致意见。方案协调会认为，秘书长报告（E/AC.51/1981/3）所提供的数据“没有圆满回答”方案协调会1980年的要求，秘书长报告没有认真分析任务和职责的分工，作为方案协调会提出实质性建议的基础。方案协调会同意，根据秘书处编写的详细分析，在1982年对这个方面作进一步审查。

1981年7月：区域委员会执行秘书（E/1981/80/Add.1）指出，尽管对于把各种活动下放和改进任务和职责的分配问题编写了许多报告和进行了许多分析，并没有提供或调拨很多资源，这就妨碍了在区域一级执行改组任务。

1981年7月：经社理事会第1981/66号决议认为必须“加强并加速”把事权下放到区域委员会，并且最好把行政和管理职责以及实质性活动都一起下放。决议建议联大请所有政府间组织及秘书处加速职权下放工作，并考虑在把实质性活动转让给区域委员会时调拨相称的人员和资金。

1981年10月：A/36/577号报告（根据联大第34/206决议提出的关于把经济和社会活动事权分散到各区域经济委员会的执行情况的报告）分析发展中国家地区四个区域委员会的作用和职责以及1981年就改组过程对各区域委员会的影响问题进行的辩论。区域委员会愿意接受赋予它的改组任务并表示必须取得足够的预算资源来履行其任务。但报告承认还未对执行改组决议所涉的长期预算问题进行

充分分析。报告建议不妨探讨某些特殊的提供资金办法。

1981年12月：联大第36/187号决议决定在其第三十七届会议上参照方案协调会和经社理事会的进一步意见，继续讨论改组决议对各区域委员会的影响。

117. 检查专员承认区域委员会的改组和事权下放过程很复杂。然而，在经过上述繁复过程之后，总部“第一阶段”的任务已大体于一年内完成，但区域委员会“第二阶段”的工作尚未开始。不仅如此，自1978年以来，尽管重新调拨了总部资源，但四年来区域委员会“必要”的资源还没有着落，甚至尚未作出估计。由于预算拮据，处于“零增长”阶段，区域委员会现在陷于进退维谷的难局。

118. 1981年7月非洲经委会向经社理事会提出报告(E/1981/80/Add.2)，估计除了总部早已调拨的少量员额和项目基金外，非洲经委会为了执行改组任务，一年将需要大约350万美元。但是秘书处建议经社理事会等待秘书长1981年关于改组和事权下放执行情况的报告(参阅以上报告)。非洲经委会将使用新的资金来支付83名专业以上人员员额和一般事务人员员额以及与此有关的旅费。使用这些新基金，将有可能采取行动来完成联大决议规定的区域领导职责，加强联合国系统的协调关系(特别是用经常预算经费来支付多国方案编制和业务中心的核心工作人员)，以及帮助非洲国家拟订和执行项目(特别是通过技术专家核心工作人员进行可行性研究和对非洲经委会的方案管理提供技术支助)。其他改组任务将由现有人员承担，但任何额外任务、特别是业务活动，将需要大量的新的经费。

119. 问题是从哪儿可以找到这些资源。非洲经委会应该象第四章所说的，加速征聘工作以填满空缺，并改进管理体制以增强能力。技术合作项目的间接支助费用和采取从联合国和专门机构轮调和借调人员这样很少使用的办法也会有所帮助。但是新的经常预算资源(最稳定，最直接的来源，由于“零增长”的结果很感拮据，同样也很难增加预算外资源。在这些办法中，看来以事权下放为目标重新调拨资源尚有很大潜力可以挖掘。

120. 对联合国内具体事权下放工作的进展情况的分析不多——主要仅有两次，一次是1965年秘书处所作分析，另一次是1974年联合检查组所作分析。尽管进行这样分析很困难，但要确定事权下放是否正在进行，这样的分析很重要。为了对目前状况有个大致看法，检查专员根据1978—1983年联合国方案预算数据，把五

个区域委员会的经费和常设专业人员员额同联合国总部国际经济和社会事务部、技术合作促进发展部以及技术合作经常方案（也就是说不包括联合国其他机构）作一比较。检查专员还把五个区域委员会的方案支助经费和专业人员员额同总部上述方案加上联合国总部行政、财务和管理、新闻、会议事务等部和图书馆支助方案作一比较（所有这些方案仅包括纽约，不包括日内瓦或维也纳）。即使从这些有限的比较中也可看出，事权下放工作取得进展甚少，例如：

- a. 总部和区域委员会的经常预算经费按实际数值计算都增长极微，但区域委员会 1982—83 年预算外经费增至 1 亿 2190 万美元，增加了 59%，而总部同期预算外经费却增至 3 亿 4260 万美元，增加了 68%。
- b. 经费总数的百分之六十仍在总部，仅技术合作促进发展部（由于它负责国家项目）1982—83 年的预算外业务经费（为 3 亿 100 万美元）就比五个区域委员会加在一起的经费（2 亿 9520 万美元）还多。
- c. 区域委员会占资源总数的份额从 1978—79 年到 1982—83 年只增加了 0.9%，约为 39.4%。按照这样慢的增长速度要等到 2026 至 2027 两年期，在三个总部方案和五个区域委员会的项目之间才能达到各占 50%。
- d. 在总部和区域委员会的常设专业人员员额总数中，区域委员会所占份额从 62% 减到 60.1%，预算外人员的减少抵销了经常预算人员的增加。仅 1982—83 年，总部员额增加 21 名而区域委员会员额则减少 8 名员额。
- e. 如果把总部和区域委员会的方案支助加上纽约的一般方案支助，则区域委员会仅占约 15%（7440 万美元、207 名专业人员支助员额），而纽约占 85%（3 亿 6470 万美元、1260 名专业人员支助员额）。即使纽约有国别项目和许多其他重要额外活动要支助，这个 5 与 1 之比不能说明在行政职责、资源和权力的事权下放方面取得了许多进展。

121. 这样的比较是十分粗略的，提出了许多问题，没有提出多少答案。总部官员指出，预算外员额预测常常并不精确，不幸的是，非洲经委会和其他区域委员会在其 1976—81 年三个两年期方案预算内列入了一些非预算专家员额。检查专员

使用方案预算的资料，因为这是可以用来比较总部和区域委员会方案的共同发表的唯一资料，也因为这是交给政府间机构就方案和优先项目作出决定的数据。重要的是应该作出可靠而精确的分析。

122. 适当的事权下放不仅包括把总部开展活动的职责转移到区域，而且还要把有效开展活动所需的资源和权力下放。这种事权下放应该在一个总的方案中，使总部的全球性活动、监察和控制与区域委员会与日俱增的实际业务职责取得平衡。事权下放应该包括经常预算和预算外经费以及基本政策和程序，还应包括实质性研究和分析（尤其在总部和区域委员会目前共同分担任务和职责的情况下），业务活动（尤其要考虑如何处理现由纽约进行的国别项目）和行政工作。

123. 1970年代中期，大家以为改组决议将会解决拖延了很久的联合国业务活动下放问题。但事与愿违，看来改组反而延缓了下放的过程，并且由于规定了新的任务而没有赋予相应的资源和权力，造成人力物力的紧张情况。过去二十年来，联大和经社理事会通过许多决议，要求扩大发展合作，并加紧满足全世界各地分区域和区域一级的不同要求和需要。然而在这些方面没有取得多大进展。

124. 秘书处的官员告诉检查专员说，在拟订1984—89年中期计划时，将特别注意改进任务和职责的分配情况，加强区域委员会和总部各单位的协调工作，但是目前并没有打算对该计划采取关于事权下放方面的其他重大措施。秘书处还指出，事权下放是一个十分复杂的问题，为了拟订和执行事权下放需要作出更多的努力和进行进一步研究。

125. 除非现在采取坚定步骤，否则这一过程将象过去一样继续拖延下去。如要实现许多改组和事权下放决议所要求的增加反应速度和效果，那么现在该是明白、全面而具体地确定“改组”和“事权下放”对联合国及其区域委员会的意义并应采取行动的时候了。

126. 检查专员建议总干事应全面审查区域委员会的改组和事权下放到区域委员会的情况。从事这一审查时要考虑到许多过去的决议、有关这些问题的报告以及每个区域的具体发展需要。审查要邀请所有有关联合国机构参加，并且只要仍有可能，应把审查与拟订1984—89年中期计划草案和1984—85年方案概算合并在一起进行。审查的结果应在两年内向方案协调会和经社理事会提交一份报告，报告将

说明：

- (a) 各区域委员会执行改组决议所涉的具体行政、预算和经费问题；
- (b) 要下放的具体权力、职责、活动和资源，及其原因；
- (c) 完成上述转移的具体时间表；
- (d) 不准备下放的具体的权力、职责、活动和资源，及其原因；

127. 检查专员在1975年关于联合国系统的区域结构的报告(JIU/REP/75/2)中指出，世界卫生组织自成立以来就采取了尽可能把活动下放的方针。检查专员认为，由于卫生组织具有高度事权分散的结构，它在所有国际组织中间是最能了解区域委员会目标并对其作出反应的组织，这不是偶然的。目前世界卫生组织正在作出努力，根据其职能，其中包括事权下放问题，重新审查并加强其机构。检查专员相信，经验证明了世界卫生组织所采取办法的优点，其过去和现在所作努力均可作为联合国进行同样工作的有益借鉴。他们认为，总干事在拟订研究报告时应特别与世界卫生组织协商。

128. 在不影响本研究报告的情况下，检查专员还认为，如要防止事权分散过程再停滞不前好几年，需要立即采取临时行动。考虑到联大已认可把《拉各斯行动计划》作为非洲经济和社会发展的蓝图，考虑到必须采取行动来执行这一计划，联合国秘书长、总干事及非洲经委会的执行秘书应研究可恰如其分地采取什么样的临时措施来推动事权分散过程。除了转移新的职责和资源外，这些措施可包括转移人事和资金问题的决策权力，以提高非洲经委会迅速执行其方案的能力。对其他区域委员会也应根据其个别需要和目标采取同样的措施。

六、结论和建议

129. 过去24年来,非洲经委会费了很大的劲,逐步设法在非洲发展中起到适当的作用。看来它在研究、咨询和机构建设工作方面取得了很大的成功,即使不那么引人注目。同时,它为了满足许多非洲的迫切需要碰到种种困难,而这些迫切需要也是非洲国家以及许多从事非洲发展的其他政府间、双边和多边机构想加以解决的。

130. 最近的事态发展使非洲经委会的作用有可能阐明和加强。1977年联合国改组决议中,联大指定区域委员会作为“各该区域主要的全面经济和社会发展中心”并要它们发挥“领导作用,”执行联合国系统在该区域的“协调和合作任务”。联大指定区域委员会作为某些外地项目的“执行机构”,并且许多关于事权下放的决议指出,区域委员会将成为联合国发展方案外地业务的重要工具。

131. 然而,非洲经委会必须做出出色成绩,才能发挥其新的领导作用。联合国改组决议获得通过五年以后,区域委员会在增加预算外资源、扩大业务和方案编制工作、把方案编制、业务权力和任务下放到分区域的多国方案编制和业务中心方面取得了显著的进展。这些行动使非洲成员国对非洲经委会抱有更高期望和提出更高的要求。

132. 尽管非洲经委会取得这些成绩,检查专员认为,非洲经委会目前处于一个关键阶段。与非统组织一起,非洲经委会作为政府间论坛,并提供了秘书处服务,制定了“拉各斯行动计划”成为非洲今后经济和社会发展的基本纲领。但是,联合国改组决议所规定的必要的权力和“充分的预算经费和资金”还没有兑现。这将妨碍非洲经委会在执行《拉各斯行动计划》时应该发挥的重要作用。联合国系统还可以加强合作和协调,非洲成员国还可以更积极地参与区域方案编制,但是非洲经委会未能充分发挥这一地区的“领导作用”(参阅第三章)非洲经委会承担的许多新的任务已使其总部及分区域办事处的现有资源和能力难以应付(第四章)。拖延实施许多改组和事权下放的工作严重地妨碍非洲经委会采取适当行动(第五章)。

133. 检查专员建议采取下列必要措施,使非洲经委会能保持目前的发展势头,在联合国系统的非洲发展工作方面真正发挥负责而有效的领导作用。这些建议中有

些是关于联合国系统的各个组织的，有些是关于联合国各区域委员会的，还有些是关于非洲经委会本身的。

A. 联合国系统各组织

134. 联大和经社理事会最近的决议强调区域合作和发展的重要性，强调区域委员会在促进并加强分区、区域和区域间合作和方案协调中所居有利地位，并强调区域委员会在提高发展中国家集体自力更生的能力以及确保发展中国家充分参与联合国系统发展决定的重要性。自力更生的概念是《拉各斯行动计划》、发展中国家间经济合作和发展中国家间技术合作政策以及新的国际发展战略的一个主要因素。

135. 尽管自力更生的概念在国家一级取得进展，但区域一级几乎尚未采用这一概念。为了使各国政府加速承担责任，执行联合国系统支助的区域和分区域项目，必须作出努力制定新的政策。

136. 协调行政会最近指出，联合国系统应该加紧努力，加强国家间合作和鼓励参加国提高本身自力更生能力。世界卫生组织在区域战略和提高集体自力更生方面的工作，树立了一个在这方面开展活动的具体榜样。非洲经委会凭着其在非洲工作的广泛经验及其所担负的新的改组任务，大可以用这种新办法来帮助克服区域方案编制方面的问题。检查专员认为其他区域委员会也可能采用非洲经委会的经验（第46—55段）。

建议 1

发展和国际经济合作总干事应向联合国系统各组织密切合作，调查区域和分区域方案的编制以及联合国系统国家间项目管理的新办法。调查的结果应向国际组织的政府间机构提交报告，然后向经社理事会提交一份综合所有看法的最后报告。这份分析报告应详细研究方案编制、方案批准、执行和评价等问题，特别是与各区域委员会有关的问题（见第55段）。

137. 非洲的许多发展问题在目前国际经济状况日益恶化以及发达国家流向发展中国家的资源日益紧张的情况下，尤其需要对联合国系统的技术合作办法大胆进行调整。为了互助配合而有计划地解决非洲地区的发展需要，必须采取更有成效的

合作办法。在非洲技术合作方面，联合国系统的组织很多需要更加密切合作以便与非统组织一起支持非洲经委会的技术协调责任，执行《拉各斯行动计划》和实现该行动计划的目标（第24—36段，第98—107段）。

建议 2

- (a) 在非洲经委会主持下应着手召开区域性、面向问题的，高级别机构间会议来讨论共同问题，并应拟订关于实现拉各斯行动计划目标的协调行动的固定准则。
- (b) 所有国际组织应协助非洲各国政府在编制国别方案时把拉各斯行动计划的目标和目的列入它们的部门国别方案和项目，使它们配合分区域和区域的优先事项。非洲的驻地协调员也应在其执行任务的国家里协助这项工作。
- (c) 所有国际组织都应按照联大关于非洲经济和社会发展的特殊措施的第35/64号决议的建议，就它们执行拉各斯行动计划的工作，定期向经社理事会及其各自执行机构提出报告。
- (d) 所有国际组织应考虑是否可能借调有经验的、能干的工作人员去非洲经委会或其多国方案编制和业务中心，以便协助与拉各斯行动计划有关的具体工作，也应考虑是否可能借调给其他区域委员会。
- (e) 非洲经委会秘书处和非洲驻地协调员和代表应定期开会讨论国别和区域协调问题。

B. 联合国

138. 非洲经委会在履行联合国改组决议授予它的新任务方面已取得一些进展，但这些进展不大，因为缺少履行这些任务的“必要权力”和“充足的预算经费和资金”。同样地，尽管经社理事会和联大二十多年来各项决议要求把总部的事权下放到区域委员会，进展仍很缓慢。事权下放涉及密切相关的权力、责任和资源等问题，但是对目前方案预算数据的粗略分析可以看出，这项工作的进展缓慢，并需要对“恰当”的事权下放究竟是什么下一个精确的定义。

139. 目前事权下放采取“零敲碎打”办法，这种情况今后不应继续下去，因为这样做造成权力和资源不足以承担责任（例如非洲经委会），也使有关联合国人员感到不安，他们不知道事权下放究竟何时才能执行，如何执行。如果要使许多事权下放和改组决议在区域委员会落实，检查专员认为，现在就该清楚、完全和具体地确定“改组”和“事权下放”究竟对区域委员会意味着什么，并应采取行动（第24—36，98—107段）。

建议 3

发展和国际经济合作总干事应同有关联合国各个组织协商，审查在联合国活动事权下放方面取得的进展并就此向方案协调会和经社理事会提出报告。这一审查（见第126至128段）应确定究竟哪些具体权力、职责和资源应该下放、哪些不应该下放，以及下放的原因和时间，应考虑世界卫生组织事权高度下放的经验，考虑非洲经委会及其他区域委员会为加速事权下放过程应采取的临时行动。

140. 检查专员认为下列措施将加强区域委员会有效地完成联合国改组决议赋予的新任务（第75—76、97—110，和113段）。

建议 4

- (a) 经社理事会不妨考虑把联合国系统区域一级协调问题和需要列为一项经常项目，以代替目前区域委员会执行秘书的口头提出。
- (b) 如有可能，各区域委员会应增加交换它们的工作人员，作为根据改组决议进行的区域间广泛合作计划的一部分。
- (c) 应立即作出安排来简化和加快区域委员会技援人员征聘处的征聘程序。这些安排应包括根据每个区域委员会的具体情况，把某些征聘工作下放给区域委员会。
- (d) 应加强区域委员会驻联合国总部联络处的地位和职能，以便更好地履行代表责任，而不需增加人员。例如，它可代表区域委员会出席开发

计划署和机构间特别工作组的会议。

141. 非洲经委会多国方案编制和业务中心作为非洲发展的重要组成部分具有很大的潜力，非洲各国政府对中心表示欢迎，认为这是非洲经委会方案的“延伸部分”，可以更好地满足成员国分区域一级的需要。但目前主要由开发计划署提供资源的多国方案编制和业务中心的资源尚不充足或稳定，在方案编制和业务活动中还存在各种问题。多国方案编制和业务中心由于有牢固的基础和基本的核心工作人员，工作可不断取得进展，但如果没有这些支持，则其前途如何尚未可知。（第83—96段）。

建议 5

每一个多国方案编制和业务中心应该有一由联合国经常预算提供经费的少数方案和行政专业人员组成的核心小组。五个驻在非洲经委会总部的多国方案编制和业务中心联络官的员额应首先调到多国方案编制和业务中心，作为设立核心小组的第一步。

C. 非洲经济委员会

142. 如果非洲经委会要根据联合国改组决议发挥其“主要发展中心”和“领导”作用的话，方案编制工作是个关键。尽管在非洲经委会范围内方案编制工作已取得很大成绩，但为了确保非洲经委会本身工作能够很有条理、协调一致地进行，并且有效地履行其联合方案编制以及发展中心的职责，有必要加强方案编制、监察及评价过程，并使这些工作更加系统化（第37—45段）。

建议 6

- (a) 非洲经委会应在执行秘书以下一级把“方案编制”和“行政和管理”职务分开，分别由一位具有必要经验和能力的D. 2领导。
- (b) 应该加强政策和方案的协调处的能力。政策和方案协调处应在非洲经委会里起到方案和发展概念的主要促进和协调作用，制订和监督内部方案编制办法，使新的办法和主张能在整个非洲经委会内推广。

- (c) 为了满足非洲经委会在这一方面迅速出现的任务需要应该立即建立一个小组来制订监察和评价办法。
- (d) 应尽可能在各个司和多国方案编制和业务中心里训练或调派方案助理人员来帮助完成许多新的方案编制任务。
- (e) 非洲经委会每年应就根据第三章规定与非洲每一种发展项目参与国共同进行方案编制所取得的具体进展向非洲经委会部长级会议提出报告。
- (f) 非洲经委会和西亚经委会应为横跨这两个地区的阿拉伯国家增加进行共同方案编制。

143. 要提高业务能力一向是困难的，对非洲经委会来说尤其如此，因为管理额和资源的增加赶不上方案和任务的迅速增加的速度。因此非洲经委会存在“管理差距”和各种管理问题，必须加以克服（第57—68页）

建议 7

为了继续注意为履行新业务职责制订有效管理办法，非洲经委会应采取下列行动：

- (a) 应该在非洲经委会里立即设立临时管理事务股，为期三年，到期时再审查是否有必要采取进一步行动。管理事务股应直接向最高管理机构报告，得到最高管理机构的强力支持，有权发挥管理办法的有效影响。它应包括熟悉管理制度和合作计划的专职人员，以便使工作人员参加拟订灵活的管理程序。
- (b) 管理事务股应立即对当前管理和行政进行分析，确定秘书处各个部门的行动职责和工作流量，包括多国方案编制和业务中心在内。在本步骤和以下步骤中，可使用顾问及其他联合国系统的资源。
- (c) 经由上述分析可以取得关于每个部门的工作量、积压文件量。执行时间和限制因素的确时资料，这些资料每月评价一次。最严重的问题应每月向最高领导提出报告，以便采取行动克服这些困难。
- (d) 管理事务组应同时审查并改组管理和行政程序，以便拟订一个协调的精简办法。如有必要，可同联合国总部一道工作，拟订既符合总部要求又尽可能适合非洲经委会业务活动需要的办法。还需要对支助人员

及其职责进行适当的重新分配，并通过非洲经委会泛非文件和资料系统及其他系统提供管理技术和现有的硬件设备。

- (e) 继续注意对将担负新管理体制任务的行政人员以及必须熟悉项目管理和方案编制周期所有阶段的第一线工作人员进行管理事务方面的训练。
- (f) 此后，管理事务组还应监察并修改非洲经委会管理业务和体制。

144. 最后，检查专员指出非洲经委会业务活动的一些领域存在着弱点，他们认为通过采取适当的内部措施可以克服这些弱点（第56—96段）。

建议 8

- (a) 非洲经委会派往成员国的代表团应加强利用多国方案编制和业务中心的员额以及具有非洲经委会国别代表地位的驻地协调员或驻地代表的办事处，所有代表团均应通过上述办事处和有关政府事先妥善计划。
- (b) 向成员国政府寄送和分发文件应该至少在有关活动开始以前六星期送到各成员国政府手里，如政府同意的话，驻地协调员和驻地代表不妨在分发文件过程中给予协助。
- (c) 同其他联合国系统组织的关系协定应加以修改，以符合第32/197号决议附件第四节和第33/202号决议第五节的规定。这方面将包括建立非洲经委会/工发组织和非洲经委会/粮食组织联合司的协定，增加这些司参与区域业务活动的机会。
- (d) 非洲经委会应采取适当步骤，改进和扩大所有当地征聘人员的语言训练（英语和法语）。
- (e) 为讲英语和法语国家服务的尼亚美的多国方案编制和业务中心以及为讲英语和葡萄牙语国家服务的卢萨卡的多国方案编制和业务中心应安排翻译服务。向这两个多国方案编制和业务中心安置工作人员及分配专家应考虑到这两个中心的分区域使用两种语言的特点。
- (f) 多国方案编制和业务中心应充分利用开发计划署国别办事处，使国别一级活动与驻地协调员和驻地代表的活动协调起来。驻地协调员和驻地代表与多国方案编制和业务中心之间的工作关系应更为制度化、如

可行的话，两者之间的工作关系应该包括参加彼此的会议。

- (g) 非洲经委会对多国方案编制和业务中心的支持应该包括让多国方案编制和业务中心的专家同在非洲经委会总部各业务司直接联系。
- (h) 多国方案编制和业务中心各个主任至少每年开会一次，总结共同经验，以便改进非洲经委会的方案编制及行政体制。

×× ×× ×× ×× ××

