



联合国

审查拉丁美洲和加勒比经济委员会的 管理和行政

联合检查组的报告

撰写人：艾莎·阿菲菲和豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯



审查拉丁美洲和加勒比经济委员会的 管理和行政

联合检查组的报告

撰写人：艾莎·阿菲菲和豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯



联合国 • 2020 年，日内瓦

内容提要

审查拉丁美洲和加勒比经济委员会的管理和行政

导言和背景

联合检查组(联检组)2019 年工作方案列入了“审查拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)的管理和行政”这项工作。大会随后在第 73/287 号决议中赞赏地注意到 2019 年工作方案。

拉丁美洲经济委员会系根据经济及社会理事会 1948 年 2 月 25 日和 3 月 5 日第 106(VI)号决议设立，于同年作为区域智库开始运作。

拉加经委会是五个区域委员会之一。设立的目的是促进拉丁美洲和加勒比地区实现社会经济发展，协调为此目的而采取行动，使该区域各国相互加强经济联系，同时与世界其他国家加强经济联系。

作为本次审查的一部分，编写了一份致管理当局函，于 2019 年底提交给秘书处，其主要目的是及时介绍审查的一些初步结果，供秘书处在当前的联合国发展系统改革中作出知情决定。

检查专员致管理当局函的侧重点是拉加经委会在联合国发展系统区域层面改革中的体制优势和定位，同时本审查报告在关于区域协调的一章里也包含了秘书长对该函的答复。

检查专员在审查报告中参考了联检组以前所开展工作的成果，特别是 2012 年的致管理当局函以及拉加经委会管理和行政审查报告(JIU/NOTE/2013/2)。

目标

审查的主要目标是对拉加经委会管理和行政方面的监管框架及相关做法进行独立评估，着重指出哪些领域需要关注和改进、有哪些挑战需要应对，从而提高该区域委员会的效率和效力。

检查专员还审查要求拉加经委会在区域一级作出的贡献、拉加经委会在与联合国系统内外其他区域行为者进行区域协调方面的职责、区域内的分工，并审查拉加经委会的管理和行政程序、治理工作、组织结构是否足以有效地支持在区域和国家两级开展可持续发展活动。

主要审查结果和结论

治理

拉加经委会的任务来自委员会(其区域立法机构)、经济及社会理事会、大会的决定和决议。成员国和准成员通过参加委员会会议在区域一级对全机构实施治理。届会是委员会最重要的会议。委员会成员国在届会上能够履行监督职责，审查秘书处关于委员会活动的报告，了解拉加经委会在之前期间完成的工作。

拉加经委会还担任委员会几个附属机构的秘书处。成员国和准成员通过这些机构了解拉加经委会在具体活动领域的工作、政策建议、提案。

在 2016 年的委员会第三十六届会议上，成员国成立了拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛。论坛由拉加经委会主持召开，目的是跟踪审查《2030 年可持续发展议程》以及《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的执行情况。论坛提供相互学习和交流的区域平台，让区域国家和地区分享经验及良好做法。

任务和工作方案

委员会的任务包括经济发展的社会层面，也包括经济因素与社会因素的相互关系。委员会负责通过工作方案(在委员会不开会的年份由全体委员会通过)。成员国和准成员以此方式确定任务，指导委员会今后的工作。

最初的任务明确包括发展的两个层面，即“经济层面和社会层面”。然而当时并未提及环境层面。不过，此层面现已成为拉加经委会研究和活动的一部分，并由成员国所通过的各项工作方案予以认可。此外，拉加经委会第 700(XXXVI)号决议也着重指出，拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛由拉加经委会主持召开，旨在促进《2030 年议程》及可持续发展目标的落实工作，包括促进以整体化、跨部门方式将可持续发展的三个层面结合起来，其中特别注重对环境的保护与可持续利用。

工作方案与《2030 年议程》

检查专员在审查中评述了拉加经委会在落实《2030 年议程》方面所作的贡献。他们的结论是，自 2015 年发布《2030 年议程》以来，拉加经委会在落实工作及后续跟踪方面向拉丁美洲和加勒比国家提供了宝贵支持。拉加经委会表示一体化与区域合作是成功实施《2030 年议程》的基础，使各国能够共同解决经济问题和跨界问题。

检查专员认为，拉加经委会通过调整 2018-2019 年两年期战略框架重新使工作方案与可持续发展目标挂钩。检查专员在审查中分析了这一调整，并分析了各次级方案为实现具体可持续发展目标发挥了何种作用。

加勒比次区域

拉加经委会致力满足加勒比次区域的需要，途径包括执行委员会附属机构加勒比发展与合作委员会的任务。制定次区域议程的依据是《2030 年议程》以及小岛屿发展中国家的具体特点。这两个议程虽然相辅相成，但对次区域国家构成的挑战略有不同，而且这些国家大都缺乏同时就两个议程开展监测和报告工作的能力。

作为应对此挑战的一个重要步骤，委员会在 2018 年举行的第三十七届会议上启动了“加勒比优先”战略。该战略旨在应对加勒比次区域具体而持久的挑战。

检查专员描述和分析了在该战略框架内发起的举措，要求针对所取得的成果进行监测，并要求定期向委员会报告有关情况。

组织结构与行政管理

拉加经委会目前由 13 个司组成，其中有的司设在两个次区域总部(位于墨西哥、特立尼达和多巴哥两国)，各司负责执行各自的次级方案。拉加经委会的组织结构显

示所设司的数量多于其他区域委员会。报告分析了各次级方案的目标，指出通过审查当前次级方案的结构可能有机会提高效率。

检查专员考察了在拉加经委会组织结构中发挥重要作用的各次区域总部和国家办事处的职能与活动。然而，目前开展的驻地协调员制度改革表明，鉴于要求协调统一国家级行动，有必要重新审查拉加经委会国家办事处所承担的职能。

秘书处正在对其结构、活动、流程进行全面改革，作为秘书处组成部分的拉加经委会预计也将实施管理改革。检查专员据此分析了拉加经委会管理层在高效率高效益管理该区域委员会方面有哪些主要的挑战。这些挑战主要涉及正在进行的改革进程以及秘书处的资金流动性问题。

人力资源管理

检查专员本次审查的一项内容是人力资源管理情况，包括工作人员的性别均衡状况和地域分配状况。检查专员发现，工作人员的地域分配状况自 2012 年的上次审查以来变得更为不平衡。来自拉丁美洲和加勒比区域的工作人员占专业及以上职类工作人员的 77%，即自 2012 年以来上升了 10%，而来自其他各区域工作人员的占比则有所下降。检查专员提出了可进一步采取哪些措施从其他区域招聘合格的工作人员，以使工作人员地域分配状况更为均衡。

工作人员性别均衡状况是自上次审查以来采取过行动的一个领域。然而，还需要做更多的工作。总体数字显示男性工作人员占 47.3%，女性工作人员占 52.7%，但需要进一步关注的是各职类职等的性别占比状况。

检查专员调查了人力资源管理的其他方面，包括工作人员考绩，还包括秘书处关于工作人员培训方案的强制规定的遵守情况。检查专员发现对这两个方面相关规定的遵守率均较低，建议管理层采取具体行动解决这些问题。

财务管理

拉加经委会 2018-2019 年两年期的资源总额为 1.402 亿美元，另有预算外资源 1 870 万美元。对 2012 至 2020 年期间资源的分析表明经常预算水平有所下降，而预算外资源保持不变。

经常预算(拉加经委会的主要资金来源)目前面临严重的流动性问题。2018-2019 年两年期结束时，现金流的紧张影响了拉加经委会的整个财务结构。为监测和按最高优先事项重新分配资源作出了相当大的努力。此问题对整个秘书处均产生了负面影响。如秘书长所证实的那样，2018-2019 年预算的执行因流动性限制和准备金不足而受到极大限制。

拉加经委会 2019 年制定了新筹资战略。不过，检查专员发现预算外资源水平在过去五年中保持稳定。主要捐助方保持不变，私营部门仅提供了预算外资源总额的一小部分。检查专员指出拉加经委会有一些机会通过扩大捐助方基数来提高预算外资源的水平，并强调需要落实筹资战略，包括制定系统而协调的筹资办法，认为这些措施在当前全球经济背景下更是空前紧迫。

建议

本审查报告向拉加经委会执行秘书提出了四项正式建议。这些建议旨在澄清并加强拉加经委会管理和行政方面的监管框架及相关做法，以使区域委员会在效率、效力、问责上得到提高。为此，检查专员请方案和协调委员会注意到本报告并监测下列建议的执行情况。

建议 1

拉加经委会执行秘书应监测并报告加勒比优先战略所取得的效益和具体成果，将此作为向委员会定期报告情况的一部分。

建议 2

拉加经委会执行秘书应在 2021 年底之前编制一份行动计划，用以促进各国家办事处按照所在国家各自的联合国可持续发展合作框架协调整合办事处的活动。

建议 3

拉加经委会执行秘书应与秘书处协商制定变革管理计划，以应对当前改革进程对区域委员会活动的影响，并在定期报告中向秘书长和委员会报告相关结果。

建议 4

拉加经委会执行秘书应按照在每个考绩周期结束时对所有工作人员进行考绩的规定，确保及时开展工作人员考绩。

目录

| | 页次 |
|-----------------------------------|------|
| 内容提要 | iii |
| 缩略语 | viii |
| 一. 导言 | 1 |
| A. 背景 | 1 |
| B. 目标 | 2 |
| C. 方法 | 3 |
| 二. 治理 | 4 |
| A. 治理和监督机制 | 4 |
| B. 任务规定和工作方案 | 7 |
| C. 《2030 年议程》 | 9 |
| D. 加勒比次区域 | 13 |
| 三. 组织结构和行政管理 | 15 |
| A. 组织结构 | 15 |
| B. 次区域总部和国家办事处 | 17 |
| C. 行政管理支助和挑战 | 19 |
| 四. 人力资源管理 | 22 |
| A. 工作人员的流动和地域分配 | 23 |
| B. 性别均衡 | 25 |
| C. 其他问题 | 26 |
| 五. 财务管理 | 29 |
| A. 资源概况 | 29 |
| B. 预算外资源 | 30 |
| 六. 监督和评价 | 33 |
| 七. 共有问题 | 34 |
| A. 知识管理以及信息和通信技术 | 34 |
| B. 风险分析 | 35 |
| C. 对此区域灾害评估的贡献 | 36 |
| 八. 改革背景下的区域协调一致性 | 37 |
| A. 联合国区域协调机制 | 37 |
| B. 拉丁美洲和加勒比经济委员会对本区域国家计划的贡献 | 39 |
| C. 伙伴关系 | 40 |
| 附件 | |
| 一. 2020 年组织结构和员额分配 | 44 |
| 二. 参与组织根据联检组建议即将采取的行动概览 | 45 |

缩略语

| | |
|------------|---------------|
| 经社部 | 经济和社会事务部 |
| 拉加经委会 | 拉丁美洲和加勒比经济委员会 |
| 信通技术 | 信息和通信技术 |
| 联检组 | 联合检查组 |
| 经合组织 | 经济合作与发展组织 |
| 监督厅 | 内部监督事务厅 |
| 贸发会议 | 联合国贸易和发展会议 |
| 环境署 | 联合国环境规划署 |
| 人口基金 | 联合国人口基金 |
| 毒品和犯罪问题办公室 | 联合国毒品和犯罪问题办公室 |

一. 引言

1. 联合检查组(联检组)2019年工作方案列入了“审查联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)的管理和行政”这项工作。大会随后在第73/287号决议中赞赏地注意到2019年工作方案。
2. 作为本次审查的一部分,编写了一份致管理当局函,¹于2019年底提交给秘书处,其主要目的是及时介绍审查的一些初步结果,为有关各方在当前改革中就加强联合国发展系统的区域层面作出知情决定提供必要的关键信息。
3. 在确定审查范围时,考虑到了拉加经委会在这些改革中采取的步骤,包括面向联合国系统内外的区域行为方发挥更强的区域内协调作用,也包括在这些行为者之间实行区域内的分工。审查范围还包括拉加经委会如何在为拉丁美洲和加勒比地区成员国提供有效援助的同时回应《2030年可持续发展议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》所带来的挑战。
4. 检查专员致管理当局函侧重于拉加经委会在秘书长的联合国发展系统区域层面改革中和《2030年议程》执行工作中具有哪些体制优势和如何定位,而本审查报告则评述区域委员会的治理和管理情况。然而,审查报告也评述了区域层面改革的最新动态,包括在区域协调一章谈到了秘书长对致管理当局函的答复。
5. 检查专员高兴地注意到秘书长证实了联检组前几次审查报告作出的一些结论,表示区域审查期间进行的磋商证实该区域成员国具有强烈的主人翁感并对前几年得到的政策支持(特别是拉加经委会提供的政策支持)广泛给予赞赏。秘书长表示新的区域架构将以此为坚实基础,侧重于拉加经委会与联合国发展系统其他部分之间的联系。²这一做法确认了联检组2012年审查报告、2019年致管理当局函、本审查报告得出的一些结论,即建议秘书长在实施联合国发展系统区域层面改革时利用拉加经委会的体制优势,借助其在区域合作与协调方面的特殊地位,发挥其作为全球和国家两级联系纽带的战略作用。

A. 背景

6. 拉丁美洲经济委员会系根据经济及社会理事会1948年2月25日和3月5日第106(VI)号决议设立。委员会的工作范围后来扩大到对加勒比国家有影响的问题。经济及社会理事会在1984年7月27日第1984/67号决议中决定将委员会更名为拉丁美洲和加勒比经济委员会。
7. 拉加经委会是五个区域委员会之一。设立的目的是促进拉丁美洲和加勒比地区的经济发展,协调为此目的而采取的行动,使该区域各国之间以及与世界其他国家之间加强经济联系。后来又将促进该区域社会发展列入其主要目标。委员会有46个成员国,包括拉丁美洲和加勒比地区的33个国家,也包括亚洲、欧洲、北美洲与该区域有历史、经济、文化联系的几个国家。应该指出,在各区域委员

¹ 见 www.unjui.org/content/reports-and-notes。

² A/75/79-E/2020/55, 第196段。

会中，拉加经委会的在地理上不属于该区域的成员国的数量最多。³ 此外，加勒比地区 14 个非独立领土是委员会的准成员。⁴

8. 拉加经委会总部设在圣地亚哥。1951 年，拉加经委会墨西哥次区域总部成立，为中美洲次区域提供服务。1966 年，拉加经委会加勒比总部在特立尼达和多巴哥成立。此外，拉加经委会还在波哥大、巴西利亚、布宜诺斯艾利斯、蒙得维的亚设有国家办事处，并在华盛顿特区设有联络处。

9. 受各区域独特文化、社会、经济、政治因素的影响，区域主义在世界每个区域经历了不同的演化过程。世界上没有一个区域是同质的；然而，拉丁美洲的区域身份认同比其他任何区域都更加明确清晰。该区域可分为三个主要地区：加勒比海地区、中美洲地区、南美洲地区。区域大多数国家具有共同文化特征、采用同一种语言，成为促进区域一体化的关键因素。

10. 该区域面临挑战的一个原因是其主要由中等收入国家组成，33 个成员国中有 28 个属于此类别，而且相互间存在很大差别。这些中等收入国家日益被排除在国际合作体系之外，因为该体系以人均收入作为发展的最具代表性指标。⁵

11. 拉加经委会具有区域智库职能，其在拉丁美洲社会经济发展思想上的贡献得到区域成员国的广泛认可。拉加经委会的贡献通过以下几个途径得到突出展现：发行旗舰出版物，包括《拉丁美洲和加勒比经济概览》、《拉丁美洲和加勒比外国直接投资》、《拉丁美洲和加勒比国际贸易展望》、《拉丁美洲和加勒比经济初步概览》、《拉丁美洲社会全景图》、《拉丁美洲和加勒比统计年鉴》；举办论坛、讲习班、研讨会、专家会议；向成员国提供技术合作服务。

12. 检查专员在本次审查报告中参考了联检组以前的工作成果，特别是上述致管理当局函和 2012 年拉加经委会管理和行政审查报告。⁶

B. 目标

13. 审查的主要目标是对拉加经委会管理和行政方面的监管框架及相关做法进行独立评估，着重指出哪些领域值得关注、哪些领域需要改进、有哪些挑战需要应对，从而提高委员会的效率和效力。

14. 检查专员将论述拉加经委会根据要求在区域一级应作出哪些贡献、拉加经委会在与联合国系统内外区域行为者进行区域协调方面有哪些职责、区域内如何分工、拉加经委会的管理和行政程序、治理工作、组织结构是否足以有效地支持在区域和国家两级开展可持续发展活动。尤其将注重拉加经委会为当前联合国发展系统的全系统改革和重新定位而采取了哪些步骤。

³ 在地理上不属于该区域的拉加经委会成员国是：加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、葡萄牙、大韩民国、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国。

⁴ 安圭拉、阿鲁巴、百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛、库拉索、法属圭亚那、瓜德罗普、马提尼克岛、蒙特塞拉特、波多黎各、圣马丁岛、特克斯和凯科斯群岛、美属维尔京群岛。

⁵ A/74/6(Sect.21)，第 21.5 段。

⁶ 见 JIU/NOTE/2013/2。

C. 方法

15. 审查采用了定性和定量相结合的数据收集与分析方法。联检组在审查过程中采取与利益攸关方合作的方式，征求了各方的意见和建议，其中包括：

(a) 拟定初步职权范围，随后根据与会员国代表等利益攸关方商议的结果进行更新；

(b) 对相关理事机构(主要是大会、经济及社会理事会、区域内不同部长级会议)的治理报告和决定等文件进行案头审查；

(c) 对内部政策(机构指令、行政指示等相关内部文件)进行案头审查；

(d) 请拉丁美洲和加勒比区域成员国就拉加经委会的价值观填写调查问卷；

(e) 请拉加经委会管理层填写调查问卷。

16. 联检组人员访问了纽约，与会员国和联合国有关官员进行了初步协商、面谈、焦点小组讨论会；随后访问了墨西哥城、圣地亚哥、西班牙港、危地马拉城，约谈了拉加经委会执行秘书，并约谈了拉加经委会总部、次区域办事处负责行政管理、监督方面主要职能的高级管理人员和其他人员。联检组还约谈了拉加经委会的其他利益攸关方及合作伙伴，包括受益于拉加经委会业务活动的国家政府和机构(如大学、国家银行)的代表。

17. 检查专员为了提高监督效率、避免重复工作，还参考了近期发布的其他监督报告。根据联检组章程第 11 条第(2)款，本报告在各位检查专员相互协商后定稿，目的是以联检组的集体智慧检验其结论和建议是否恰当。

18. 报告附件二用一个表格具体说明这些建议是需要组织的立法机构或理事机构作出决定，还是可由组织的行政首长直接采取行动。

19. 各位检查专员谨向所有协助其编写本报告的人员表示感谢，特别是对参加约谈并慷慨分享其知识和专长的人员表示感谢。

二. 治理

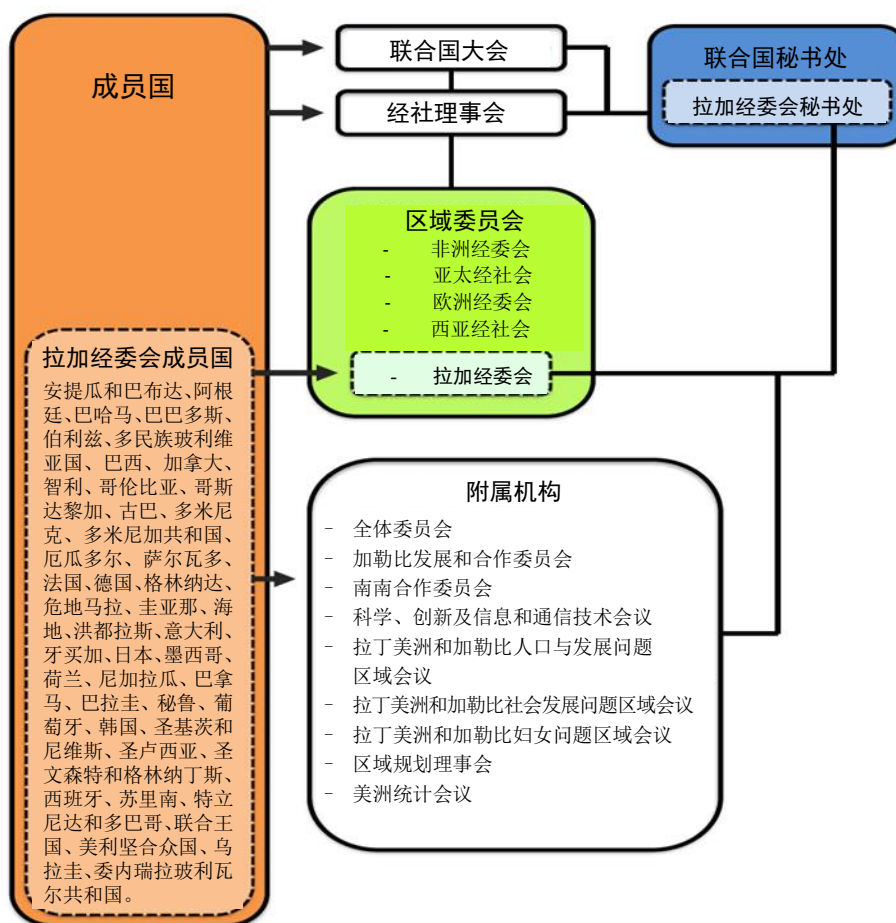
A. 治理和监督机制

20. 为在报告中区分理事机构和秘书处，本报告使用“委员会”一词指代拉加经委会区域理事机构，使用“拉加经委会”一词指代委员会秘书处。

21. 作为对委员会进行一般监督的负责机构，经济及社会理事会在其第六届会议上通过了委员会的职权范围。⁷ 委员会有权就其职权范围内的任何事项直接向成员国和准成员政府提出建议。

22. 拉加经委会的任务规定来自委员会、经济及社会理事会和大会的决定和决议。成员国和准成员通过参加每两年举行一次的委员会会议在区域一级实施企业治理，为委员会秘书处的工作提供战略指导、实施监督。拉加经委会管理层则列出重点事项提请委员会注意，以促进决策进程，执行各项决定，并向委员会和有关附属机构提供高效的秘书处服务。

图一
拉加经委会治理结构



⁷ 后由经社理事会第九届、第十三届、第二十八届和第四十七届会议、1979 年和 1984 年第二届常会及 2005 年实质性会议加以修订。见拉加经委会，《拉丁美洲和加勒比经济委员会的职权范围和议事规则》(2018 年，圣地亚哥)。

23. 在委员会届会上，拉加经委会向成员国和准成员提交两份报告。一份涉及上一个两年期开展的活动，另一份涉及技术合作事项。此外，拉加经委会还会提出下一时期的拟议工作方案，供委员会审议。委员会届会使成员国政府能够行使监督权，审查秘书处关于委员会活动的报告，从而了解拉加经委会在上一时期完成的工作。届会是委员会最重要的会议。届会是审议该区域各国紧迫发展问题的论坛，也是审查工作进展情况的场合。在最近一次届会上(即 2018 年 5 月 7 日至 11 日在哈瓦那举行的第三十七届会议)，委员会重点讨论了拉加经委会就不平等导致低效率的问题提交的立场文件，⁸ 提请注意该区域迫切需要取得政治突破，以摆脱相对于世界其他地区的经济滞后状态。

24. 拉加经委会是委员会下述附属机构的秘书处(这些附属机构有助于成员国和准成员进一步洞悉拉加经委会有关具体活动领域的工作、政策建议和提议)：

(a) 全体委员会是在委员会不举行届会的年份审查和通过拉加经委会年度工作方案的机构。全体委员会第三十四届会议(2019 年 10 月)审查和核准了委员会 2021 年工作方案，并分析了该区域可持续发展的前景；

(b) 南南合作委员会是负责加强国际发展合作(包括南南合作、南北合作、三方合作和多边合作)的机构。该机构每两年召开一次会议，在委员会届会期间举行。在 2018 年 5 月举行的最近一次会议上，南南合作委员会强调，除人均收入外，计算结构性差距也是衡量和显示发展水平的宝贵工具。南南合作委员会还审议了一个议题，即：为在该区域落实《2030 年议程》建立一个网络，目标是加强南南合作，增强该区域各国政府的机构能力和技术能力；

(c) 加勒比发展和合作委员会是根据拉加经委会第 358(XVI)号决议于 1975 年设立的，其宗旨是促进和加强加勒比各国间的经济和社会合作及一体化，促进加勒比国家与拉丁美洲国家之间的合作，推动拉丁美洲和加勒比区域一体化进程。该委员会每两年召开一次会议，其监测委员会则每年举行一次会议。在 2018 年 4 月举行的第二十七届会议上，加勒比发展和合作委员会成立了一个工作队，以进一步推进后续段落中所述的“债务换气候适应”倡议。该委员会还通过决议，要加强加勒比地区在灾害评估和复原力建设战略方面的能力建设；

(d) 拉丁美洲和加勒比妇女问题区域会议将负责妇女状况问题的机构汇聚在一起，鼓励该区域各国实现性别公平。区域会议定期召开会议，间隔时间不超过三年。拉丁美洲和加勒比妇女问题区域会议第十四届会议(2020 年 1 月)的重点是促进妇女获得金融系统服务和优质保健服务，推进妇女的性权利和生殖权利，并坚持必须系统性变革移民办法，以降低妇女的脆弱性；

(e) 区域规划理事会为拉丁美洲和加勒比经济和社会规划研究所的活动提供指导与监督。理事会每隔一年召开一次会议。其最近一次会议于 2019 年 8 月举行；

⁸ 《不平等导致的低效率》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.G.11)。

(f) 美洲统计会议为该区域各国统计政策和统计活动的进展作出贡献，并促进各国统计局以及国际和区域机构之间的国际、区域和双边合作。美洲统计会议每隔一年开会一次，其最近一次会议于 2019 年 11 月举行；

(g) 拉丁美洲和加勒比人口与发展问题区域会议。2012 年，根据拉加经委会第 670(XXXIV)号决议，拉丁美洲和加勒比经济委员会人口和发展特设委员会更名为拉丁美洲和加勒比人口与发展问题区域会议。该机构的工作重点是监测和审查人口与发展、国际移民、土著人民及非洲裔居民、老龄化等方面的问题。区域会议定期召开会议，间隔时间不超过三年。在 2018 年 8 月举行的最近一次会议上，区域会议审查了《人口与发展问题蒙得维的亚共识》的执行情况，并考虑为跟踪区域内对《蒙得维的亚共识》的执行情况建立一个虚拟平台；

(h) 科学、创新及信息和通信技术会议是根据拉加经委会第 672(XXXIV)号决议和经济及社会理事会第 2012/35 号决议于 2012 年设立的。会议的宗旨包括推动制定与改进国家科学、技术和创新政策，以及制定与改进与信息和社会进步有关的政策。该机构应举行年度会议，并编制区域和国际合作活动的两年期方案。⁹ 不过，该机构并没有达到与拉加经委会其他附属机构相同的活动水平；其最近一次会议于 2016 年举行(即第二届会议，于 2016 年 9 月 12 日和 13 日在圣何塞召开)。此外，拉加经委会向拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛第二次会议(2018 年)提交的关于其附属机构活动的报告¹⁰ 不包括科学、创新及信息和通信技术会议的任何报告。该会议也没有向论坛第三次会议(2019 年)提交任何报告。不过，拉加经委会为拉丁美洲和加勒比信息社会部长级会议 2018 年所通过的《拉丁美洲和加勒比数字议程》(即 eLAC2020)行使技术秘书处职能；¹¹

(i) 拉丁美洲和加勒比社会发展问题区域会议是根据拉加经委会第 682(XXXV)号决议和经济及社会理事会第 2014/32 号决议于 2014 年设立的。该机构的目标包括推动制定国家社会发展政策，促进社会发展领域的国际、区域和双边合作，以审查多层面的贫困问题，在衡量贫困状况、消除不平等和结构性差距方面取得进展。拉丁美洲和加勒比社会发展问题区域会议每隔一年召开一次会议，其最近一次会议于 2019 年 10 月举行。

25. 拉加经委会接受内部监督的途径还包括由内部监督事务厅(监督厅)开展审计、评价和审查，接受审计委员会的外部审计，由联检组提交审查报告。

⁹ 拉加经委会第 672(XXXIV)号决议，附件一，第 2(c)段和第 4 段。

¹⁰ 见拉加经委会，《拉加经委会附属机构提交 2017 年 5 月至 2018 年 4 月拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛的报告》(2018 年，圣地亚哥)。可查阅 <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43379>。

¹¹ 《议程》建议利用数字技术作为可持续发展的工具。见拉加经委会，《第六届拉丁美洲和加勒比信息社会部长级会议报告：卡塔赫纳德印第亚斯(哥伦比亚)，2018 年 4 月 18 日至 20 日》，(圣地亚哥，2018 年)。可查阅 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44297/1/S1800304_en.pdf。

B. 任务规定和工作方案

26. 委员会的任务包括经济发展的社会层面，也包括经济因素与社会因素的相互关系。委员会(每隔一年)通过工作方案，包括会议日历(在委员会不开会的年份由全体委员会通过)。成员国和准成员以此方式确定任务，指导委员会今后的工作。

27. 联检组先前的各项审查报告介绍了拉加经委会的任务规定。不过值得一提的是，虽然拉加经委会的职权范围明确包括经济发展的社会层面，¹² 但却没有提及环境层面。人们普遍认为，经济、社会、环境这三个因素有着内在的联系，许多研究将气候变化等环境问题与社会发展和经济发展直接联系起来。此外，经济及社会理事会也将工作重点放在可持续发展的三个层面，即经济层面、社会层面、环境层面。

28. 拉丁美洲和加勒比区域已经受到气候变化的影响。加勒比和中美洲是该区域最易受自然灾害影响的 2 个次区域。具体而言，加勒比小岛屿发展中国家经常受到气候变化后果的影响。值得注意的是，委员会、经济及社会理事会和大会都赋予了拉加经委会可持续发展环境层面的任务。此外，环境层面一直是拉加经委会以往研究和活动的一部分，使之事实上成为其核心任务的组成部分。拉加经委会发表的不同立场文件均认为，气候变化与以大量使用化石燃料为基础的不可持续的生产模式和消费模式有关。拉加经委会在其关于“将平等作为可持续发展的中心”的立场文件中¹³ 提议通过对战略部门投资实现环境突破，以恢复增长和促进低碳发展道路。因此，拉加经委会认为这一环境突破是以可持续和平等为核心的新发展模式背后的推动力。此外，成员国还通过了多项工作方案，包括最近的 2020 年工作方案，赞成将环境层面纳入拉加经委会的任务规定。不过，该区域已有一些开展环境治理的机构，如拉丁美洲和加勒比国家环境部长论坛。该论坛作为一个政府间区域机制，为更高级别的论坛提供相关投入和贡献。联合国环境规划署(环境署)拉丁美洲区域办事处是该论坛的秘书处。论坛得到了由环境署、联合国开发计划署、拉加经委会、美洲开发银行、世界银行组成的技术委员会的支持。

29. 《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)就是拉加经委会参与环境工作的一个实例。《协定》是一项重大的区域成就，有助于保护所有人在健康环境中生活的权利和促进可持续发展。¹⁴ 这是拉丁美洲和加勒比地区的区域环境条约首次保证有效落实环境问题方面的三项权利，即：获得信息的权利、公众参与决策的权利、诉诸法律的权利(《关于环境与发展的里约宣言》原则 10)。拉加经委会为《协定》的筹备工作提供了支持，并将监测《协定》的执行情况。

¹² 拉加经委会，《拉丁美洲和加勒比经济委员会的职权范围和议事规则》，第 1(f)段：“在履行上述职能时，酌情处理经济发展的社会层面以及经济因素与社会因素的相互关系。”

¹³ 《2030 年远景：将平等作为可持续发展的中心》(联合国出版物，出售品编号：E.16.II.G.11)。

¹⁴ 2018 年 3 月 4 日在哥斯达黎加的埃斯卡苏通过。《协定》于 2018 年 9 月 27 日在联合国总部开放供签署。《协定》必须在 2020 年 9 月 26 日之前得到该区域 33 个国家中的 11 个国家批准方能生效。到目前为止，已有 22 个国家签署《协定》，其中 9 个国家已批准《协定》。这 9 个国家是：安提瓜和巴布达、多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、圭亚那、尼加拉瓜、巴拿马、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯、乌拉圭。

工作方案

30. 委员会打算通过执行其工作方案实现各区域委员会的共同目标，例如：支持联合国的发展支柱；促进次区域和区域两级的经济一体化；支持成员国落实《2030年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》；帮助区域各国弥合其与工业化经济体之间的经济差距、社会差距、环境差距，促进可持续发展。

31. 拉加经委会的工作方案遵循其任务规定，分为 13 个相互依存和互为补充的次级方案(如下所述)。这些次级方案是以跨学科综合办法实施的。据拉加经委会高级管理层和成员国代表告诉检查专员，拉加经委会与各国政府定期举行协商，评估各国政府的需要和优先事项，作为编制工作方案的起点。举行此类协商的方式包括委员会、全体委员会及其附属机构举行会议，也包括拉加经委会高级工作人员与区域各国技术官员开展对话。此类协商促成了技术合作活动。在内部，拉加经委会高级管理层与各实务司定期举行战略规划会议，以确定工作方案的优先事项和有待实现的目标。

32. 检查专员通过分析发给成员国的调查问卷，注意到成员国对拉加经委会提供的支助和服务“非常满意”。这一看法在访谈中和焦点小组会议上得到了证实。这一反馈与联检组上次审查中得出的结论一致。在委员会第三十七届会议上，成员国满意地注意到关于拉加经委会活动的报告，强调拉加经委会在不同工作领域取得了广泛的成果，特别赞扬其注重成果的做法和应对本区域需求的能力。

核准拟议方案预算

33. 拉加经委会管理层在对调查问卷的答复中表示，大会(包括其行政机构)和经济及社会理事会并不总是将委员会通过的决议完全认可为委员会应执行的任务。拉加经委会管理层表示有必要承认委员会的决议为完全成熟的授权。与此相关的是，检查专员注意到以下两个方面相互脱节的情况，即：一方面由委员会或全体委员会编制并核准年度工作方案(负责审查和通过年度工作方案，但不参与分配资源)，另一方面由大会通过其相关委员会负责核准拟议方案预算。治理责任在某种程度上由委员会(和全体委员会)与大会(包括其行政机构)分担，前者侧重于实质性问题 and 方案问题，后者负责就拟议预算作出决定。

34. 条例 4.8¹⁵ 规定，拟议战略框架的各项方案和次级方案应由有关的部门、职员和区域政府间机关审查，然后再由方案和协调委员会、经济及社会理事会和大会审查。理想情况下，委员会或全体委员会核准的工作方案应包括所有相关任务及其所涉经费问题。这些内容也应作为提交经济及社会理事会及大会审议和核准的预算报告的一个组成部分。然而，由于这一进程所注重的严格时限与委员会核准工作方案的时间并不同步，再加上秘书处在编制拟议预算时采用严格的财务和预算标准，拉加经委会难以在其预算中反映该区域新出现的需求，因而有些任务有可能因未具体分配资源而无法完成。

¹⁵ 见 ST/SGB/2018/3。

35. 这个问题没有简单的解决办法。检查专员认为，此事涉及到如何使以下两方面保持一致，一是拉加经委会和秘书处及时确定和反映区域需求，二是成员国和捐助者提供支助。不同步的后果显而易见，即：预算可能并不能充分反映核准的工作方案。这一后果在成果管理制方面尤甚。这也是一个长期存在的问题。检查专员在联检组 2012 年审查报告中就曾提出这个问题，说成员国代表认识到只有他们才能对拉加经委会的任务规定和资源分配拥有最终决定权，但联合国的预算流程并没有准确反映该区域情况的迅速变化和对拉加经委会所提供的需求不断增长这一情况。¹⁶

36. 此外，秘书长已确认有必要改进秘书处目前的预算编制程序。秘书长认为目前周期漫长、文件零碎不整，无法对本组织的工作方案进行战略评估，因此建议精简和改进规划与预算流程，以更好地支持决策并提高信息的透明度。¹⁷

37. 秘书处现已改为年度预算周期，有可能缩小此问题，因为规定须每年确定区域需求。由于周期更短、更接近实施期，预计确定性和准确性会更高，对服务请求作出回应的机会也会更多。检查专员认为，拉加经委会作为委员会、经济及社会理事会和秘书处之间的纽带，需要确保其预算包含所有必要的方案要素，以反映委员会的任务规定以及成员国和准成员对服务和支助的预期需求。

C. 《2030 年议程》

38. 联检组开展了一次案头审查工作，内容是拉加经委会对《2030 年议程》作出贡献以及向该区域各国和地区提供支助的情况。联检组得出结论认为，自《2030 年议程》于 2015 年获得通过以来，拉加经委会在《议程》的执行和跟踪方面向拉丁美洲和加勒比国家提供了宝贵支持。拉加经委会表示一体化与区域合作是成功实施《2030 年议程》的基础，使各国能够共同解决影响可持续发展目标落实工作的经济问题和跨界问题，其侧重点为以下几个行动支柱：

(a) 发展和加强区域机构及国家机构，以增强政策一致性，推进可持续发展三个层面的整合，包括在性别平等、规划、能源方面实施监测；

(b) 将可持续发展目标纳入国家规划和国家预算的主流，在政策和体制上做到相互连贯、相互统一、相互协调；

(c) 加强成员国对数据、统计数字、指标进行收集、处理、分析、传播的能力；

(d) 分析在执行手段上有哪些创新途径并加以促进，其中考虑到区域和各次区域在筹资、技术、贸易等方面的具体情况；

(e) 为政府、企业、公民之间开展多利益攸关方对话和共享知识创造空间，与联合国系统、区域实体、各种利益攸关方加强协调。

¹⁶ JIU/NOTE/2013/2，第 17 段。

¹⁷ A/74/852，第 1 段。

拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛

39. 2016年5月，委员会通过第700(XXXVI)号决议，设立了拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛。该论坛的职能是作为区域机制对《2030年议程》的执行情况进行跟踪和评估，包括对落实可持续发展目标及其具体目标和执行手段(包括《亚的斯亚贝巴行动议程》)的情况进行跟踪和评估。

40. 这一多方利益攸关方论坛每年在拉加经委会主持下召开会议，参加会议的有成员国、联合国系统各组织、区域和次区域组织、国际金融机构、私营部门和民间社会代表，其目的是建立一个同行学习和相互交流的区域平台，供区域各国交流经验和良好做法。

41. 论坛随着该区域的发展而不断发展，根据区域的优先事项调整其方案。例如，2017年论坛举行第一次会议，开展了一次同行学习平台交流。与会者在会上集思广益，探讨了如何发展体制化机制以跟踪《2030年议程》的落实情况，还探讨了如何缩小本区域在衡量可持续发展目标执行情况方面的能力和数据差距。在第二次会议上，成员国赞扬拉加经委会成立70年来所做的工作及其为支持国家主导的进程持续做出的努力。会议还有一个部分探讨《2030年议程》执行工作的连续性问题。论坛第三次会议的目标是使区域各国有机会参照可持续发展问题高级别政治论坛第一周期收集的经验，反思需要制定和实施哪些政策才能实现《2030年议程》。

42. 2017年共有800人出席了论坛及三场会外活动；2018年有1000人出席了论坛，其间举办了30多场会外活动；2019年有1200人出席了论坛全体会议，此外还举行了50多场会外活动。这表明论坛对该区域的必要性越来越强。检查专员认为，联合国区域代表(包括驻区域各国的协调员，还包括联合国各基金、方案和专门机构的代表)公开参加区域论坛是在为各国提供信息、同时解决根深蒂固的区域协调问题方面迈出的重要一步。

根据可持续发展目标调整工作方案

43. 拉加经委会除了采取上述举措以按照《2030年议程》重塑该区域治理架构外，还通过设立论坛调整了工作方案，从而与可持续发展目标保持一致。在这方面，拉加经委会2018-2019年战略框架提出了结构调整方案，将次级方案4(发展筹资)并入次级方案3(宏观经济政策和增长)。这也是在回应成员国为应对《2030年议程》带来的新挑战而在分析和政策建议方面日益增长的需求。

44. 通过合并这两个次级方案，委员会更有能力设计新的宏观经济政策(财政、货币和金融政策)，从而调动国内外资源去实现《2030年议程》所述目标和具体目标，特别是目标8(促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业，促进人人获得体面工作)、目标17(加强执行手段、重振可持续发展全球伙伴关系)。此举还有利于引入《亚的斯亚贝巴行动议程》所产生的新工作领域，即应对非法资金流动、税收协调、转让定价等。在这方面，拉加经委会表示两个次级方案的整合产生了协同作用并提高了效率，有助于更好地应对成员国的需求。

45. 对相关次级方案的分析以及与拉加经委会高级管理层(包括次级方案负责人)的多次访谈显示, 这些次级方案与《2030 年议程》是协调一致的。就次级方案中各项目标的重要程度而言, 以下目标最为重要: 目标 17、8、10 和 16。在 13 个次级方案中, 8 个与目标 17 和目标 8 对应, 7 个与目标 10 对应, 6 个与目标 16 对应。下图显示两个次级方案与 17 个可持续发展目标对应的情况。

图二
方案活动赋予优先程度较高的可持续发展目标

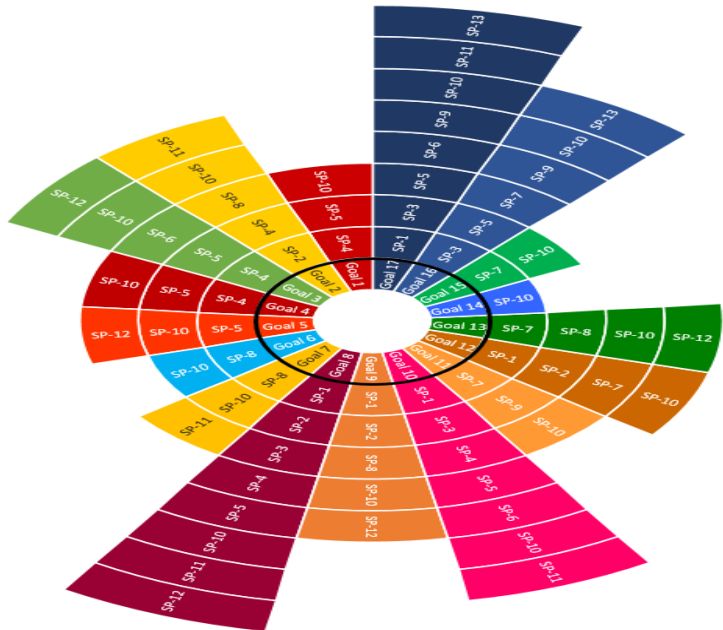


方案活动赋予优先程度较低的可持续发展目标



46. 次级方案赋予优先程度较低的可持续发展目标包括目标 14(仅有一个次级方案涉及)以及目标 15 和 6(仅有两个次级方案涉及)。应当指出, 《2030 年议程》的各个部分是综合性、多层次、相互依存的, 因此在某些目标下取得的进展可能有助于推进其他目标。

图三
次级方案(次级方案 1 至 13)所对应的可持续发展目标(目标 1 至 17)



资料来源: A/74/6(Sect.21), 第 5 页。

47. 在委员会第三十七届会议上，成员国对工作方案表示欢迎，承认拉加经委会 2020 年的优先事项按要求与《2030 年议程》和可持续发展目标相对应并作出了调整。¹⁸

48. 检查专员认为通过建立机制(即拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛)反映该区域成员国在落实可持续发展目标方面的需求和优先事项是一个良好做法，并认可为使拉加经委会的方案编制与这些目标相一致所做的努力。

监测和报告实现可持续发展目标的情况

49. 检查专员发现，现有的区域报告机制复杂且重叠。在这方面，不同区域的实现可持续发展目标进展情况区域报告必须统一，并与全球指标框架(即《2030 年议程》的 231 个独特指标)保持一致，以有效突出关键差距和挑战。随着方法和数据提供情况的改善，统计委员会每年会对指标框架进行完善和全面审查。

50. 秘书长在其全系统战略文件¹⁹ 中确定，在区域一级，关于联合国全系统支持各区域执行《2030 年议程》的年度成果报告工作将由各区域委员会在发展协调办公室支持下予以协调。应当指出，该办公室负责履行最近建立的驻地协调员制度的管理和监督职能，其任务是满足联合国国家工作队和联合国可持续发展集团的需求和要求。

51. 拉加经委会为协调区域报告工作所作贡献的一个例子是编写了已于拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛第三次会议上提交的《关于拉丁美洲和加勒比 2030 年可持续发展议程的区域进展和挑战的四年期报告》。该报告评估了该区域取得的成就和面临的挑战。这份四年期报告由拉加经委会协调编写，是联合国许多基金、方案和专门机构参与的机构间努力的结果。检查专员认为，这可作为联合国系统各组织之间开展区域合作的榜样，也是报告《2030 年议程》及其 17 个可持续发展目标落实情况的良好做法。

52. 拉加经委会的统计工作和网络有助于全球指标框架。但是此项工作还在完善过程中，包括区域和国家指标的制定和统一。拉加经委会必须继续与联合国发展系统各机构、基金和方案协调，以采用可比方法生成一套单一的统计数据。此外，拉加经委会为执行《2030 年议程》作出贡献和开展活动的另一个例子是在拉丁美洲和加勒比建立了加强国家执行和监测《2030 年议程》能力的网络。拉丁美洲和加勒比可持续发展国家论坛成员在第三次会议(2019 年 4 月)上对该网络的建立表示欢迎。

53. 然而，正如监督厅在对各区域委员会的专题评价中所确认的那样，需要为新的授权和任务提供适当资源，特别是因为各区域委员会的能力目前不足以满足已增加的对统计支助的需求。²⁰ 监督厅的报告指出，各区域委员会没有足够的能

¹⁸ 见拉加经委会第 728(XXXVII)号决议。

¹⁹ A/75/79-E/2020/55，第 43 段。

²⁰ E/AC.51/2017/8，第 38 段。

来满足《2030年议程》产生的日益广泛的统计需求。报告确认，所有五个区域委员会在为成员国落实《2030年议程》而提供有效和可靠支持方面均遇到的主要障碍是没有足够能力满足关键统计需求，而且缺乏适当应对此问题所需的资源。检查专员同意监督厅报告所表达的关切。

54. 根据秘书长提案的改进版本，²¹ 将在所有区域建设可持续发展目标网关，作为可持续发展目标数据的一站式信息中心，用以就区域一级进展情况提供综合数据。这些网关是联合国关于落实和衡量可持续发展目标的机构间知识和数据平台，将整合现有数据和统计能力，交流各区域衡量目标的进展情况，并在区域和全球两级传播一致的数据。拉丁美洲和加勒比的网关将由拉加经委会协调，并得到指导委员会的支持。此网关将向国家工作队、会员国和公众开放。

D. 加勒比次区域

55. 拉加经委会通过执行加勒比发展和合作委员会的任务等方式满足加勒比次区域的需求。次区域议程由《2030年议程》以及小岛屿发展中国家的具体特点驱动。这两项议程虽然相辅相成，但对该次区域各国构成的挑战略有不同，其中大多数国家在监测和报告这两项议程方面存在能力不足的问题。

56. 在2012年联检组审查中，检查专员认为拉加经委会在以更具包容性的方式动员加勒比次区域参与方面面临巨大挑战。在2018年举行的拉加经委会第三十七届会议期间，拉加经委会推出了加勒比优先战略和《2018年加勒比展望》，²² 以应对加勒比次区域的具体和持久性挑战，其中包括以下关键行动：

- (a) 将战略重点放在加勒比持续存在的发展挑战上；
- (b) 提高国家和区域在寻求解决办法方面的宣传水平；
- (c) 在拉加经委会所有论坛上突出讨论加勒比的关键问题；
- (d) 利用财政支持和技术援助应对商定的加勒比优先事项；
- (e) 促进加勒比地区更广泛地参与拉加经委会的论坛和倡议。

57. 作为加勒比优先战略的一部分，为了应对加勒比次区域在获得资金方面遇到的挑战，必须解决加勒比小岛屿发展中国家的经济和环境脆弱性问题。由于不能忽视加勒比的巨大债务负担，拉加经委会发起了气候变化债务互换倡议，同时设立了加勒比复原力基金，以适应和减缓气候变化。这一提议已在包括经济及社会理事会在内的几个论坛上提出，受到了世界银行、英联邦秘书处和加勒比成员国的欢迎。

58. 自从推出加勒比优先战略以来，拉加经委会各附属机构的所有会议都设有一个关于加勒比小岛屿发展中国家所面临挑战的议程项目。同样，在拉丁美洲和加

²¹ A/75/79-E/2020/55。

²² 2018年面世的《加勒比展望》是拉加经委会加勒比次区域总部在拉加经委会经济发展司的支持下编写的出版物。

勒比国家可持续发展论坛第二次和第三次会议期间，专门讨论加勒比问题的小组介绍了加勒比国家面临的挑战，并概述了仍在阻碍其发展的经济、社会、环境脆弱环节。拉加经委会还就加勒比在实施《2030年议程》方面的挑战举行了同行学习会议。

59. 2018年期间，拉加经委会向加勒比国家提供支持的途径包括提供技术援助以查明在确保可持续发展方面有哪些成就、差距、资源需求、剩余挑战。加勒比国家为筹备根据大会第72/217号决议于2019年9月在纽约举行的《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》中期审查，签署了《圣佩德罗宣言》，旨在促进持续关注如何解决加勒比小岛屿发展中国家在可持续发展方面的挑战。

60. 对方案资源的分析表明，分配给拉加经委会加勒比次区域总部所开展活动的经常预算资源占方案资源总额的12.8%(即4 199 300美元)。²³ 如果考虑到在次级方案一级分配的资源数额，加勒比次区域活动位列次区域方案前三名。各次区域总部在交叉领域和行政事项方面得到拉加经委会总部的额外支持，而设在墨西哥的次区域总部向加勒比其他国家(即中美洲、古巴、多米尼加共和国和海地)提供支持。

61. 检查专员欢迎在加勒比优先战略背景下发起的倡议。然而，这项期待已久的战略应该转化为具体的结果，并应监测这些结果，定期向委员会报告。

建议 1

拉加经委会执行秘书应监测并报告加勒比优先战略所取得的效益和具体成果，将此作为向委员会定期报告情况的一部分。

²³ 2020年重计费用前的估计数。见A/74/6(Sect.21)。

三. 组织结构和行政管理

A. 组织结构

62. 拉加经委会是秘书处的一个部门，其组织结构最初由秘书长公报 ST/SGB/2000/5 界定。然而，自最初的结构建立以来，组织形态发生了变化。拉加经委会目前由 13 个司组成，负责执行各自的次级方案，包括下文所列的两个次区域总部的次级方案。附件一载有拉加经委会 2020 年的组织结构图和人员分配情况。工作方案中所列的不同次级方案根据拉加经委会、经济及社会理事会、大会授权拉加经委会执行的任务而制定。

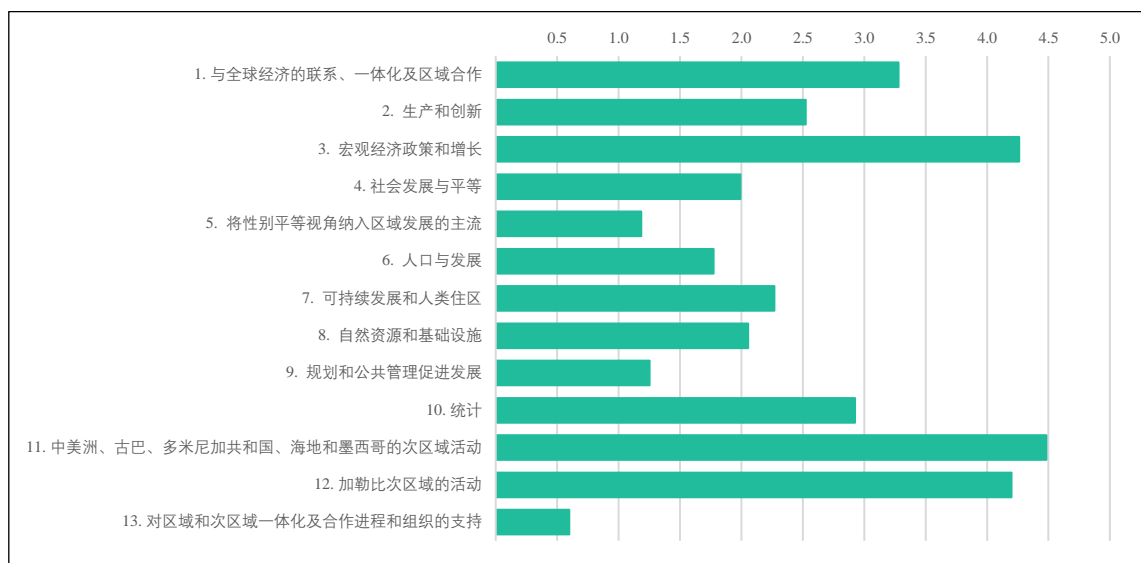
63. 这些次级方案为：

1. 与全球经济的联系、一体化及区域合作；
2. 生产和创新；
3. 宏观经济政策和增长；
4. 社会发展与平等；
5. 将性别平等视角纳入区域发展的主流；
6. 人口与发展；
7. 可持续发展和人类住区；
8. 自然资源和基础设施；
9. 规划和公共管理促进发展；
10. 统计；
11. 中美洲、古巴、多米尼加共和国、海地和墨西哥的次区域活动；
12. 加勒比次区域的活动；
13. 对区域和次区域一体化及合作进程和组织的支持。

64. 按次级方案分列的资源见下图。应当指出组织结构还包括：新闻、出版物和网络服务、图书馆和其他行政和支助单位(即方案规划和业务司、行政司、人力资源科、项目管理股等)。

图四
按次级方案开列的 2020 年资源分配情况

(百万美元)



资料来源：A/74/6(Sect.21)，第 75 页。

65. 由组织结构图可见，拉加经委会与其他区域委员会相比拥有更多司。²⁴ 拉加经委会为胜任其职并更好地继续执行《2030 年议程》而调整了工作方案。这方面的一个例子如上所述，即在 2018-2019 两年期将侧重于外部资源调动的原次级方案 4(发展筹资)纳入次级方案 3(宏观经济政策和增长)。另一个例子是拟议调整 2021 年拟议方案预算，包括根据拉加经委会第 736(PLEN.34)号决议修订次级方案 1、2、8 下的执行战略，以纳入次级方案 8 下的农业专题领域(原次级方案 2)和次级方案 1 下的基础设施专题领域(原次级方案 8)。

66. 检查专员通过对 2020 年方案预算中所列次级方案目标进行更加深入的分析，认为次级方案 13(对区域和次区域一体化及合作进程和组织的支持)与次级方案 1(与全球经济的联系、一体化及区域合作)之间有一定程度的重叠。然而，拉加经委会在对本次审查的最后评论中指出，虽然两个次级方案都促进区域和次区域一体化与合作，但次级方案 13 的重点是利用拉加经委会政府间附属机构(特别是拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛、拉丁美洲和加勒比国家共同体会议、中美洲一体化体系和其他区域和次区域一体化机制)所提供的多边空间促进该区域各国为执行《2030 年议程》开展对话和同行学习。次级方案 13 还通过促进协调、开展合作并在需要委员会参与时促进趋同进程，向次区域和区域组织提供支持。然而，技术援助是次级方案 1 的一个关键组成部分，有助于促进区域一体化、区域内贸易以及这些方面与全球经济的联系，使该区域成员国更有能力有效地开展合作、参与全球和区域贸易。次级方案 1 还支持成员国在国家与次区域两级制定

²⁴ 西亚经济社会委员会除了其妇女中心之外，还有七个司；亚洲及太平洋经济社会委员会有八个司；非洲经济委员会有九个司；欧洲经济委员会有八个实质性的次级方案。

和审查物流政策。因此，检查专员认为，尽管这两个次级方案都支持该区域各国促进一体化进程，但侧重点不同。

67. 检查专员注意到，分配给次级方案 13 的资源水平是次级方案中最低的，与其他次级方案相比非常悬殊，仅占工作方案所列资源总额的 1.5% 左右(即 599 200 美元)。²⁵ 这样的资源水平使人怀疑次级方案 13 是否应该作为一个独立的次级方案而存在。此外，对次级方案 13 下开展的活动的分析显示，2020 年该次级方案通过提供会议服务和政治咨询服务向次区域和区域组织提供支助。其目标包括支持委员会在加强区域一体化机制、促进区域合作方面加大活动力度。该次级方案有助于举办拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛。此外，该次级方案还协助编写了就《2030 年议程》相关区域进展和挑战向论坛提交的第二份年度报告。

68. 检查专员认为，次级方案 13 下开展的活动主要是秘书处性质的。此外，对次级方案 13 为政府间机构和专家机构提供服务的活动进行更详细的审查后发现，有些主题似乎属于其他次级方案的职权范围。例如，次级方案 13 在其 2018-2019 两年期拟议方案预算中²⁶ 将与各种专题有关的会议服务列为产出，包括：审议《2030 年议程》进展指标的进展情况(这似乎是更适合次级方案 10(统计)的产出)；讨论和分享关于区域经济和社会政策的经验(这是次级方案 4(社会发展与平等)职权范围内的一个主题)；确保两个区域之间与拉加经委会区域以外的伙伴的对话取得进展，让来自商业部门和(或)民间社会的利益攸关方参与进来(这似乎与次级方案 13 的主要目标(即支持区域和次区域一体化与合作)无关)。

69. 尽管对方案结构进行详细的实质性分析不在本次审查的范围之内，但检查专员注意到不同次级方案(例如次级方案 1、4、6、9、13)之间有可能实现协同增效作用，因为观察到一些这方面的机会，例如在下述次级方案的宗旨之间就存在相似之处：关于社会发展与平等的次级方案 4(即在此区域提高社会和经济平等程度、全面增进区域人民的福祉，重点是可持续发展目标 1、2、3、4、8、10)和关于人口与发展的次级方案 6(即将人口问题充分纳入拉丁美洲和加勒比国家的发展规划、政策和方案，重点是可持续发展目标 3、10、17)。检查专员认为，对当前次级方案结构的审查可创造提高效率的机会。他们建议拉加经委会在定期编制方案预算时继续更新和优化其组织结构。

B. 次区域总部和国家办事处

70. 拉丁美洲和加勒比地区可分为三个主要地区：加勒比、中美洲和南美洲。拉加经委会在每个地理区域都设有一个总办事处。两个次区域总部为不同的地理和文化区域提供支持。西班牙港办事处向加勒比地区的一些法语和英语国家和地区提供支助，而墨西哥办事处则向中美洲国家、海地和加勒比地区的西班牙语国家提供支助。

²⁵ A/74/6(Sect.21)，第 63 页。

²⁶ A/72/6(Sect.21)，第 66 页。

71. 值得注意的是，次级方案 11 下在中美洲、古巴、多米尼加共和国、海地和墨西哥开展的次区域活动获得的经常预算资源拨款最多(2020 年为 4 482 100 美元)，占 2020 年分配给工作方案的经常资源总额的 13.7%。墨西哥次区域总部共有 52 个员额(即 25 个专业及以上职类经常预算员额和 24 个一般事务及相关职类员额，并辅之以 3 个预算外员额)。如上所述，次级方案 12 下在加勒比开展的次区域活动占经常预算资源²⁷ 的 12.8%(即 4 199 300 美元)，西班牙港办事处的人员配置表显示有 38 个员额(即 18 个专业及以上职类经常预算员额和 18 个一般事务及有关职类员额，并辅之以 2 个预算外员额)。

设在墨西哥的次区域总部

72. 设在墨西哥的次区域总部与次区域成员国以及区域和次区域实体(即中美洲经济一体化总条约常设秘书处、中美洲一体化体系以及拉丁美洲和加勒比国家共同体)积极进行互动。在国家问题和项目上提供的支持还包括促进和支持拉丁美洲一体化。

73. 次区域总部参与了一些共同国家评估，作为随后编制相关联合国可持续发展合作框架的第一步。但次区域总部参与框架编制工作则没有那么重要。次区域总部支持萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥努力制定应对移民挑战的综合计划，并与中美洲经济一体化能源部长理事会密切合作，首次批准了四项能效标准。

74. 墨西哥次区域总部有一名新闻干事负责外联和传播，但社交网络的管理由拉加经委会总部负责。没有通过正式的战略明确界定总部、次区域总部、国家办事处在外联和传播方面的作用和责任。

75. 拉加经委会确定了《2030 年议程》与国家规划文书之间的关键节点和联系，并在此基础上制定了拉丁美洲和加勒比《2030 年议程》执行工作的规划方法。在检查专员与危地马拉政府负责国家规划的代表访谈中，危地马拉政府代表对所获得的支持表示满意，并表示为帮助其在执行《2030 年议程》、实现可持续发展目标方面加强国家多部门战略政策而制定的方法十分有用。

76. 检查专员获悉，向设在墨西哥的次区域总部下放的权力有限，不包括采购低价值物品的权力。此外，在招聘过程中授予该办事处的权力(包括在“团结”系统上采取的任何行政行动)必须由位于圣地亚哥的拉加经委会管理，因此可能会影响该办事处有效运作的的能力。此外，检查专员还注意到工作人员在访谈和焦点小组讨论中对于在秘书长改革取得成果之前冻结员额一事表示关切。

加勒比次区域总部

77. 加勒比次区域总部负责协调次区域版的拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛，现在也有相关驻地协调员参加。次区域总部还支持次区域一些国家就实现可持续发展目标的进展筹备自愿国别评估。次区域总部还鼓励次区域其他国家也筹备此种评估。

²⁷ A/74/6(Sect.21)，第 63 页。

78. 次区域总部与联合国其他实体和国际组织合作(例如,在委内瑞拉移民问题上与国际移民组织合作)。然而,次区域总部在编制次区域联合国可持续发展合作框架方面的参与程度非常有限。

79. 检查专员了解到,拉加经委会为筹备国家人口普查提供了技术援助,这对该次区域国家非常重要。如果没有拉加经委会的支持,这项工作将很难开展。

80. 次区域总部为拉丁美洲次区域提供灾害评估支助。次区域总部除参加灾害评估团外,还开展国家能力建设并协调专家网络。

国家办事处

81. 拉加经委会在波哥大、巴西利亚、布宜诺斯艾利斯、蒙得维的亚设有国家办事处,在华盛顿特区设有联络处。秘书长最初确定国家办事处的职能如下:²⁸

(a) 编写各自东道国的各种经济和社会发展研究报告,并为拉加经委会的研究和报告作贡献;

(b) 代表拉加经委会出席会议和研讨会,并向执行秘书通报最新发展情况;

(c) 负责与各国家机构、区域间机构、国际组织开展联络工作。

82. 对国家办事处履行职能情况的审查表明,拉加经委会国家办事处正按最初设计履行职能。然而目前对驻地协调员制度的改革表明,需要根据有关在国家一级协调统一行动的要求重新审查这些职能。检查专员认为,将国家办事处的活动纳入各国的联合国可持续发展合作框架(如果有的话)可以带来更多益处。此外,拉加经委会还可以探讨合用同一地点办公的机会和其他增效措施。

建议 2

拉加经委会执行秘书应在 2021 年底之前编制一份行动计划,用以促进各国家办事处按照所在国家各自的联合国可持续发展合作框架协调整合办事处的活动。

C. 行政管理支助和挑战

83. 执行秘书在两名副执行秘书(其中一人负责管理)及其办公室工作人员的协助下,负责全面指导、监督、管理拉加经委会执行任务和工作方案。

84. 执行秘书办公室负责将性别平等和可持续性等贯穿各领域的问题纳入拉加经委会各实质性次级方案的主流。执行秘书办公室负责的工作包括与该区域的联合国系统其他基金、方案、专门机构就工作方案进行协调,还包括就拉丁美洲和加勒比《2030 年议程》及可持续发展目标落实进度报告进行协调,其中一项报告是拉丁美洲和加勒比国家可持续发展论坛会议的报告。

²⁸ ST/SGB/2000/5, 第 7.3 段。

85. 方案规划和业务司就以下方面向次级方案主管提供总体协调、指导、咨询：制定拟议的年度方案计划；编写拉加经委会活动报告；编制年度方案预算。此外，主管管理事务的副秘书长还为拉加经委会总部、次区域总部、国家办事处承担行政职能。²⁹

86. 检查专员在 2012 年审查报告中强调需进一步精简组织结构，并建议减少向执行秘书直接报告的统属关系，以反映执行秘书和副秘书长间的分工。³⁰ 检查专员注意到拉加经委会实施了建议的行动方案，设立了一个新职位(即主管管理事务的副秘书长)，并减少了直接向执行秘书报告的职位数量。

87. 秘书处正在对其结构、活动、进程进行深入改革。秘书长的改革围绕三个主要目标展开，即：加强联合国对可持续发展的贡献，确保更有效地提高解决冲突和维持和平的能力，以及改善秘书处的内部管理和交付能力。在改善管理方面，秘书长阐述了新的管理模式，提出以下措施：精简和改善规划及预算编制过程；将管理权下放给方案管理人员，并要求加强对任务交付的问责；改变管理和支助结构，以更好地支持方案交付，并为管理人员提供质量保证指导及战略政策指导。³¹

88. 作为秘书处一个部门的拉加经委会预计将实施上述管理改革。关于这个方面，检查专员与拉加经委会管理层进行了面谈。管理层表示在高效、有效地管理该机构方面遇到的主要挑战与秘书处正在进行的改革进程有关。一个例子是全球服务提供模式。³² 由于美洲区域中心的地点尚未确定，这一模式的结果及其对拉加经委会日常业务的影响具有很大的不确定性。然而，拉加经委会已经确定了受影响领域和相关员额，因此一些工作人员正在寻求其他机会和稳定的就业岗位。

89. 关于总部提供的行政管理指导和支助，拉加经委会管理层表示，管理战略、政策和合规部及业务支助部的设立(包括两者之间的新分工)主要影响到人力资源管理领域。对于人力资源管理，这两个部都有责任，二者之间的分工不明确，而且某些职能重叠。在新的结构下，各区域委员会没有专门的协调中心。取而代之的是所有实体的所有人力资源查询都只有一个单一的入口点(业务支助部人力资源服务司内的业务支助和咨询处)。

90. 拉加经委会管理层指出，这两个部的行政支助不力，并列举了一系列问题，包括对信息的答复有延迟、过度依赖应用程序来解决服务问题、³³ 过度使用新的缩略语、信息过载、服务质量差等。几名受访官员进一步证实了拉加经委会管理层的观点，表示当前的改革进程同时改变了组织要素和关键的相关程序，对该机

²⁹ A/74/6(Sect.21)，第 21.127 至 21.129 段。

³⁰ 见 JIU/NOTE/2013/2 号文件，建议 4。

³¹ 见 A/72/492。

³² 全球服务提供模式的核心是可以不受地点限制地开展行政流程。这些流程提供了部门合并的潜力。以往在每个工作地点单独提供的服务将根据共享服务安排，在所谓的中心，在全球、区域或单一地点一级为更大的客户群提供服务。

³³ iNeed 是秘书处用于向工作人员提供行政服务的在线平台。该平台又称“Unite 服务台”，为机构应用程序提供全天候支持。

构的管理产生了影响，因为需要投入大量时间和精力来学习、沟通、执行改革程序，占用了本应用于实质性工作的有限资源。

91. 除上述挑战外，秘书处在 2018-2019 两年期结束时遭遇流动性危机，拉加经委会方案支助员额和非员额经常预算资源持续减少，与总部集中管理间接费用款项有关的财务结构发生变化，预算周期从两年期转为年度预算周期。凡此种种都影响着拉加经委会的活动。此外，信息系统和工具在这一期间也发生重大变化。秘书处正全力向云计算服务过渡，最近推出了新的电子邮件系统和新的协作应用程序(即 Office 365，包括 Outlook、OneDrive、Teams、SharePoint)，需要工作人员接受额外培训。值得注意的是，目前对发展支柱的改革还涉及发展的区域层面和驻地协调员制度等方面，也以不同方式影响到拉加经委会。

92. 检查专员认为现在确定秘书长改革努力的实际影响还为时过早，然而注意到同时进行改革的因素太多，再加上全球经济形势艰难，使改革变得更加复杂。拉加经委会管理层和受访官员所报告的挑战表明，变革管理办法不足的一个方面是在秘书处内部就各种改革和变革进行沟通 and 加以实施。更好地就这些变革进行沟通和与管理将加深对变革影响的理解，统一工作人员的预期，确保更顺利地实施不同阶段的改革。

建议 3

拉加经委会执行秘书应与秘书处协商制定变革管理计划，以应对当前改革进程对区域委员会活动的影响，并在定期报告中向秘书长和委员会报告相关结果。

四. 人力资源管理

93. 2020 年方案预算包括 478 个经常预算员额，其中包括 215 个专业及以上职类员额和 263 个一般事务及有关职类员额，另外还有 40 个预算外供资员额。³⁴ 应指出，自 2012 年联检组上一次审查以来，经常预算员额的数量减少了约 4%，即减少了 18 个经常预算员额(1 个专业及以上职类员额和 17 个一般事务及相关职类员额)。此外，还取消了两个预算外员额。截至 2019 年底，空缺率为 9%。

94. 拉加经委会按照《联合国工作人员条例和细则》进行管理，³⁵ 并受《国际公务员行为标准》以及其他相关文书约束，如《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》³⁶ 以及《联合国财务条例和细则》。³⁷

95. 据包括实务部门代表和人力资源管理部门代表在内的高级管理层称，工作人员条例和细则执行过程中的程序非常繁琐。受访官员提到，秘书处正在修订人力资源管理政策框架，旨在简化该框架并精简其应用方式。此外还有人指出，《工作人员条例和细则》与预算规则有出入，造成一些不一致之处。例如，新的预算周期按照日历年从 1 月 1 日开始，而工作人员考绩周期则从每年 4 月 1 日开始。联检组进行的几次审查强调了这一点，其结论包括：使考绩周期与方案预算周期保持一致可促进目标的必要统一。³⁸ 检查专员熟悉《工作人员条例和细则》，在联检组的几份报告中论述了一些需要分析具体条例和细则的问题，从而证实了拉加经委会管理层提出的观点。

96. 秘书长启动了新的全球人力资源战略，³⁹ 2018 年开展了简化规则的重要工作。秘书处协同联合国各基金和方案发起了对人力资源战略管理政策框架的全面审查，审查了 500 多份行政通知，并提交了对《工作人员条例和细则》的相应修正案，供大会审议。⁴⁰ 遗憾的是，该议程项目在 2019 年没有得到成员国的审议，被推迟待进一步审议。⁴¹ 检查专员感谢秘书长提交了《工作人员条例和细则》修正案，以简化其适用。该修正案有待大会审议。预计大会将在第七十五届会议续会第一期会议审议《工作人员条例和细则》修正案。⁴²

³⁴ 见 A/74/6(Sect.21)，图 21.二。

³⁵ 见 ST/SGB/2018/1。

³⁶ 见 ST/SGB/2018/3。

³⁷ 见 ST/SGB/2013/4/Amend.1。

³⁸ JIU/REP/2004/8，第 14 段。

³⁹ 见 A/73/372。

⁴⁰ 见 A/73/378。

⁴¹ 大会决定推迟审议关于人力资源管理的相关报告，先是推迟到第七十三届会议续会第一期会议，然后再推迟到第七十四届会议续会第一期会议(第 73/547 B 和 74/540 A 号决定)。

⁴² 大会第 74/540 B 号决定，“推迟到以后审议的问题”。

A. 工作人员的流动和地域分配

97. 联合国依靠一支来自不同地域的工作人员队伍来完成其任务。值得注意的是，对秘书处职位的地域分配情况进行评估时，看的是全局，即：对拉加经委会等具体部门的评估不应依据大会所承认的各地域集团⁴³ 确定的具体目标。不过，秘书长认为人力资源管理政策必须积极促进工作人员队伍达到更广的区域多样性。⁴⁴ 秘书长在高级管理人员契约中列入了区域多样性指标，以衡量每年在提高区域多样性方面取得的进展。鼓励各部、办事处和特派团负责人更加努力从所在实体内国际工作人员较少的区域征聘工作人员，以改善区域多样性。在这些区域内，重点放在任职人数不足和无人任职的国家，特别是就实行适当幅度制度的空缺职位而言。⁴⁵

98. 此外，1960 年设立了适当幅度制度，以衡量实现秘书处工作人员广泛公平地域分配的进展情况。⁴⁶ 大会第 71/263 号决议再次请秘书长确保秘书处按地域公平分配各部厅和各级工作人员职位。行政和预算问题咨询委员会在其 2020 年 2 月的报告中⁴⁷ 审议了关于秘书处人员构成情况的报告，⁴⁸ 建议大会请秘书长制定一项战略，包括采取措施在秘书处实现公平地域代表性，并向大会第七十五届会议报告取得的进展。

99. 根据拉加经委会提供的数字，专业及以上职类工作人员主要来自拉丁美洲和加勒比区域组。此外，对工作人员地域分配趋势的分析表明，自联检组发布 2012 年审查报告以来只有该区域组人员的任职比例有所增加。专业及以上职类工作人员中约 77% 是该区域国民，增加了 10%，而其余区域组的任职比例有所下降；18% 是西欧和其他国家组国民，其余区域组仅占很小的比例(亚洲-太平洋国家组、东欧国家组各占 1.5%，非洲国家组占 2%)。

100. 检查专员注意到，尽管他们就此提出了建议，但自 2012 年上一次审查以来，拉加经委会专业及以上职类工作人员的地域分配更加不平衡。拉丁美洲和加勒比区域的工作人员比例增加了 10%，所有其他区域工作人员比例降低。检查专员仍认为可额外采取一些措施从其他区域招聘合格工作人员，以使拉加经委会工作人员地域分配较为平衡。

101. 仅就拉丁美洲和加勒比区域各国间的地域分配而言，也有同样的不平衡问题。除特立尼达和多巴哥外，工作人员的地域代表性受到拉加经委会所在地的严重影响。任职人数最多的五个国家是智利、墨西哥、巴西、阿根廷、乌拉圭。此外，拉加经委会有 23 个成员国和准成员(大多数属于加勒比地区)无人任职。

⁴³ 见 www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml。

⁴⁴ A/72/492，第 24 段。

⁴⁵ A/73/372，附件三，第 2 段。

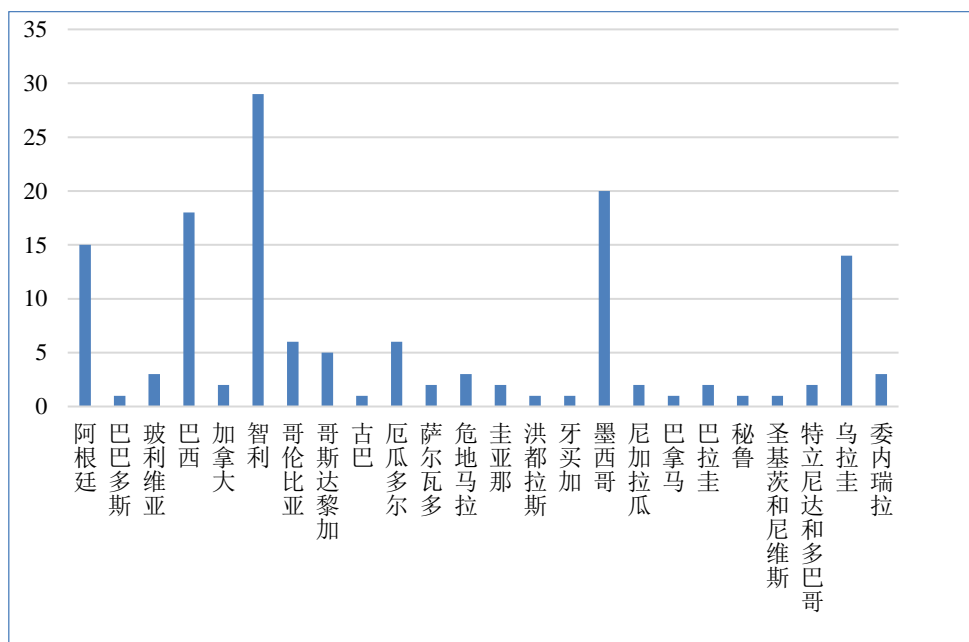
⁴⁶ 大会第 1559(XV)号决议，第 1 段。

⁴⁷ 见 A/74/696。

⁴⁸ 见 A/74/82。

102. 仅就拉丁美洲和加勒比区域各国间的地域分配而言，也有同样的不平衡问题。除特立尼达和多巴哥外，工作人员的地域代表性受到拉加经委会所在地的严重影响。任职人数最多的五个国家是智利、墨西哥、巴西、阿根廷、乌拉圭。此外，拉加经委会有 23 个成员国和准成员⁴⁹（大多数属于加勒比地区）无人任职。

图五
拉丁美洲和加勒比区域内工作人员的地域分布



注：玻利维亚代表多民族玻利维亚国，委内瑞拉代表委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

103. 然而，该问题并没有简单的解决办法。有几个因素妨碍了在拉加经委会工作人员中实现更均衡的地域分配。首先，秘书处内部缺乏有效的人员流动政策，阻碍了为改善地域平衡而实施工作人员流动；其次，自 2012 年以来员额数减少了 4%，无助于促进新的征聘工作，而新的征聘可能有助于拉加经委会实现更平衡的工作人员地域分配。此外，拉加经委会工作人员的职业生涯往往较长，他们需要的素质包括对拉丁美洲和加勒比的社会经济形势和区域机构有很好的了解，再加上在工作中确实需要精通西班牙语，这使得短期内解决目前工作人员地域分配不平衡的问题更加复杂。尽管有上述因素，一旦目前的招聘限制取消，拉加经委会应作出更多努力，从该区域内无人任职和任职人数不足国家和地区招聘工作人员。检查专员建议拉加经委会考虑为解决工作人员地域分配不平衡的问题采取若干行动，例如：在当地专业媒体、专门网站和社交媒体上公布空缺通知，并在无人任职和任职人数不足国家和地区的专业网络中传播空缺通知；有针对性

⁴⁹ 无人任职的成员国和准成员是：安提瓜和巴布达、巴哈马、伯利兹、多米尼克、多米尼加共和国、格林纳达、海地、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、安圭拉、阿鲁巴、百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛、库拉索、瓜德罗普岛、马提尼克岛、蒙特塞拉特、波多黎各、圣马丁(荷属)、特克斯和凯科斯群岛、美属维尔京群岛。

地派出招聘团和举办讲习班；参加招聘会、大会和会议；与无人任职和任职人数不足的国家/地区的协调人和(或)代表进行协商。

104. 本组织进行了若干尝试，但仍未能设计出一项有效并满足本组织及其工作人员需求的人员流动政策。正如秘书长所指出，如何在合适的时间和地点找到具有合适技能的人员仍是本组织难以克服的一项挑战。⁵⁰ 过去曾进行过几次促进人员流动性的活动，但费用都很高。然而拉加经委会管理层认为在工作人员实现有效的地域流动方面迄今尚未看到成果。

105. 大会第 68/265 号决议核准了当时经完善的统筹人员流动框架，请秘书长提交年度报告，并向大会第七十三届会议提交人员流动框架五年期全面审查报告。不过，秘书长决定在 2017 年 12 月暂停实施人员流动和职业发展框架，以反思先前为进一步加强工作人员流动所做的努力。⁵¹

106. 秘书处进行的人员流动审查⁵² 得出的结果显示需要在整个秘书处建立人员流动文化，还显示秘书处内部的不同实体和职能部门在工作人员流动方面有不同的需求。联检组 2006 年的工作人员流动审查⁵³ 已经过去多年，但上述这些结论与当年得出的结论相同。展望未来，2019-2021 年全球人力资源战略的提议之一是设计新的人员流动制度。⁵⁴ 原来预计该新办法的细节将提交大会第七十四届会议(2019-2020 年)审议，但大会决定在第七十五届会议续会第一期会议上审议该事项。⁵⁵

B. 性别均衡

107. 自联检组上次于 2012 年对拉加经委会进行审查以来，已在工作人员性别均衡方面采取了一些行动，但还需要做更多工作。尽管总体数字显示男性工作人员占 47.3%、女性工作人员占 52.7%，但需进一步关注更深层的各职类和职等的性别结构。下图显示各职等的专业及以上职类和一般事务及相关职类工作人员的性别分布情况。专业及以上职类的职位主要由男性工作人员担任(58%)，而一般事务及相关职类的任职人员则以女性为主(59%)。检查专员注意到，专业及以上职类自上次审查以来出现了积极变化，男性工作人员占比从 65%降至 58%，减少了 7%。应当指出，P-5 级及以上的高级管理层职位仍主要由男性工作人员担任，但在减少不平衡方面作出了努力(男性工作人员的比例已从 2012 年的 81.5%下降到目前的 73%)。检查专员肯定已作出的努力，并鼓励拉加经委会继续采取适当行动来解决目前工作人员特别是高级工作人员性别不平衡的问题。

⁵⁰ A/73/372，第 2 段。

⁵¹ 见 ST/SGB/2016/3/Rev.1，第 5.1 段。

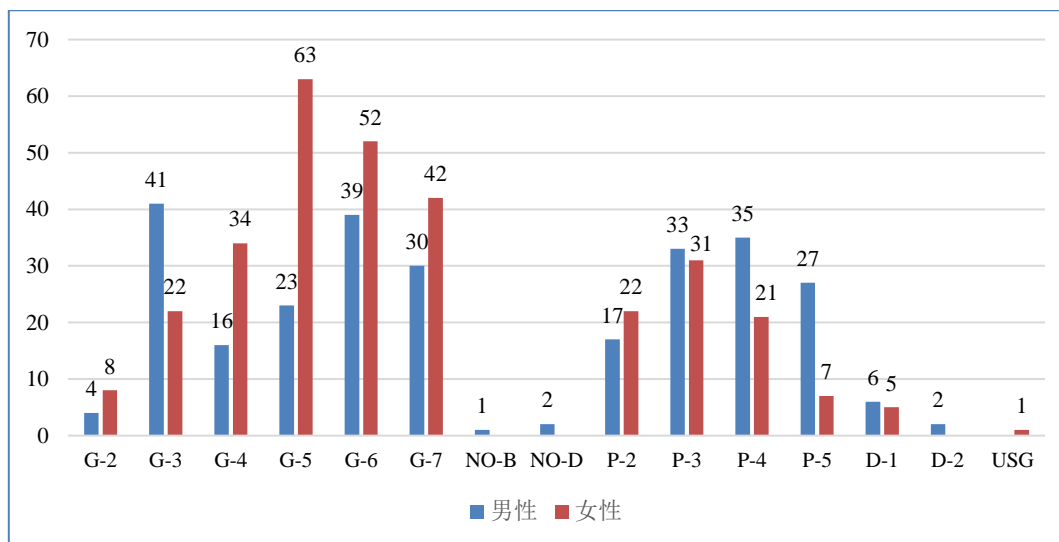
⁵² 见 A/73/372/Add.2。

⁵³ 见 JIU/REP/2006/7。

⁵⁴ A/73/372，第 16(f)段。

⁵⁵ 大会第 74/540 B 号决定，“推迟到以后审议的问题”。

图六
各职等的性别平衡情况



C. 其他问题

编外人员类别的使用情况

108. 在 2018-2019 两年期内，拉加经委会使用了秘书处人力资源政策确定的四类编外人员，即实习生、咨询人、个体订约人、联合国志愿人员。

109. 拉加经委会实习方案的设计和管理旨在实现两个主要目标：首先是为年轻专业人员提供获得相关经验和深入了解本组织工作的机会；其次是为接待实习生的机构提供更多人力和视角，满足其方案工作的需求。2018 至 2019 年期间，通过实习方案共征聘 161 名实习生。

110. 拉加经委会开展的工作包括向各国政府提供专门技术援助，对具体的交叉发展专题进行研究，在国家和区域两级组织、协调会议和研究。为成功开展工作，拉加经委会需要咨询人和个体订约人提供更多能力和专门知识，为正式工作人员日常工作提供补充和支持。2019 年共聘用了 477 名咨询人、229 名个体订约人。

111. 2018 年，一名联合国志愿人员加入执行秘书办公室，为执行《2030 年议程》提供支持。

工作人员考绩

112. 工作人员在履职时必须恪守效率、才干及忠诚之最高标准。因此需要定期评估工作人员业绩，确保达到所需业绩标准。⁵⁶

⁵⁶ 见 ST/SGB/2018/1，条例 1.3。

113. 关于利用 Inspira 电子考绩系统评估工作人员个人业绩的问题,截至 2018-2019 年业绩周期结束时,仅有 46%的工作人员得到及时评估。这一遵守率很低,而且是反复出现的问题,拉加经委会管理当局需加以解决。

114. 此外据报告,较小单位内的工作人员与各自的主管之间缺乏沟通。拉加经委会高级管理当局表示,这一般取决于个人的管理做法,也取决于第一考绩人和第二考绩人与各自团队之间进行沟通的质量和频率。

115. 然而检查专员认为,这一问题的原因包括对现行工作人员业绩管理制度执行不力,而这项制度是促进和集中开展工作人员与主管之间对话的最重要机制;执行不力意味着缺乏沟通,拉加经委会管理当局应解决这一问题。

116. 拉加经委会管理当局表示,现行业绩管理制度已成为管理人员和工作人员都不信任也不愿使用的官僚工具,因此遵守率很低。检查专员认为这些障碍不能证明拉加经委会报告的遵守率是合理的。工作人员业绩管理制度执行不力是检查专员在几次与管理人员和工作人员面谈时发现的反复出现的问题。检查专员指出秘书长 2019-2021 年全球人力资源战略也包括重新设计和实施业绩管理办法。⁵⁷

117. 检查专员强调指出,拉加经委会高级管理当局有责任更好地遵守关于及时进行工作人员考绩的规定。检查专员认为,工作人员和直接主管之间就个别工作计划进行对话并达成一致意见是成功执行方案的关键和基础。

建议 4

拉加经委会执行秘书应按照在每个考绩周期结束时对所有工作人员进行考绩的规定,确保及时开展工作人员考绩。

工作人员发展与培训

118. 拉加经委会遵循人力资源管理厅制定的培训战略,优先进行与集中协调的方案相一致的培训。不过,拉加经委会制定了一项关于提升实质性和技术性培训的具体培训方案,由多学科培训委员会负责批准各司提出的建议并确定建议的优先次序。培训的主要领域是创新、数据科学和大数据、性别平等主流化、知识管理。拉加经委会推广使用 Lynda.com 和 Inspira 在线课程,其中包括与“团结”系统有关和其他专门针对联合国的强制性培训。通过这些平台可获得关于大多数行政工具的一般培训,包括微软 Office 等生产力工具的使用培训。拉加经委会利用在线学习管理系统记录所有培训课程和出勤情况,并向成功完成课程者颁发证书。

119. 拉加经委会面临的挑战之一是培训费用高,而用于工作人员发展的预算少。据报另一个挑战是语文培训资金的使用受到限制,即只能用于语文课程。拉加经委会认为一旦语文培训任务和需求得到满足,将剩余资金用于满足本组织其他学习需求将是有益的。检查专员认为,在目前资源削减的情况下,利用语文培训的

⁵⁷ A/73/372, 第 16(g)段。

剩余资源补充工作人员的培训需求，可以帮助拉加经委会克服面临的一些挑战，因此秘书处可以评估这项建议。

120. 秘书处为所有部门和实体制定了工作人员强制性培训要求，所有工作人员都应完成自定进度的强制性学习方案。强制性培训方案由九门课程组成，涉及不同科目(如道德、安全、性别平等)。对强制性培训规定遵守情况的分析显示遵守率很低，截至 2019 年底只有 34%的拉加经委会工作人员完成所有必修课程。

121. 主管和部门负责人有责任确保遵守强制性学习规定。检查专员敦促拉加经委会高级管理当局立即采取行动，确保所有工作人员遵守秘书处关于工作人员强制性培训的规定。

授权

122. 拉加经委会管理当局正在根据秘书处提供的指示和指导执行新的授权框架。在这方面，执行秘书决定以层层下放的方式实施授权，将权力下放给主管管理事务的副秘书长，后者再将权力下放给各司/科/股负责人。在某些情况下，可根据工作人员的作用和责任，将权力下放给工作人员。

123. 关于向次区域总部和国家办事处授权的级别，应当指出国家办事处规模很小，行政结构非常精简，无法满足“团结”系统要求的角色/职能方面的所有必要制衡。

124. 次区域总部的行政结构较大，可以遵守关于角色和责任分离的规定，以达到适当的控制和制衡。然而在加勒比次区域总部，随着人力资源职能向全球共享服务中心集中而拉加经委会已取消这些职能，目前所有人力资源角色都集中于一人。所有与财务有关的角色也是如此，因此无法在次区域一级实施必要制衡，而授权仍停留在拉加经委会总部一级。在设于墨西哥的次区域总部，行政结构大到允许遵守关于角色和责任分离的规定，可以下放某些职能(例如核证购物车、旅行申请、零用金持有者、“团结”系统中分批付款的银行签字、发放当地工资等)。

工作人员和管理当局关系

125. 当地的工作人员和管理当局协调委员会是保持与促进工作人员和管理当局对话的主要机制。此外，工作人员工会代表与执行秘书和高级管理当局之间还经常举行会议。执行秘书定期与所有工作人员举行全体会议，就重要事项分享信息。另外，还在圣地亚哥设有监察员办公室，负责处理工作人员关切的事项，并负责与管理当局进行调解。

五. 财务管理

A. 资源概况

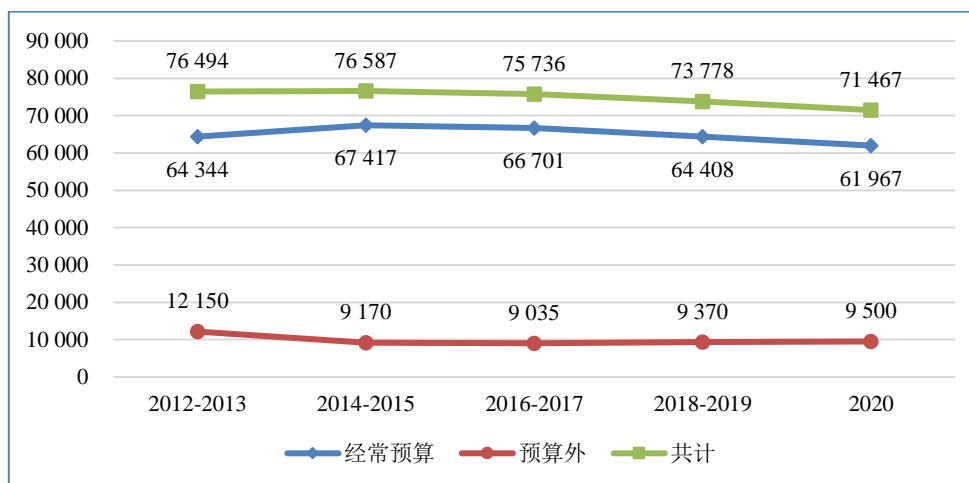
126. 各区域委员会的资源来源如下：区域委员会各自的经常预算；发展账户的额外经常预算资源；技术合作经常方案；联合国和平与发展信托基金。五个区域委员会同其他实体一道执行大会第 58(I)号决议规定的技术合作经常方案。此外，各区域委员会还可能获得预算外资源。

127. 2017 年 12 月 24 日，大会核准从 2020 年方案预算开始试行将两年期预算改为年度预算的提议。大会第七十七届会议将就是否继续这一做法作出最后决定。

128. 下图显示 2012-2020 年期间经常预算和预算外资源的变化情况。为便于比较，两年期预算期(即 2012-2019 年)的数字为年化数字，显示每个两年期的年度平均数。2018-2019 两年期经常预算和预算外资源年平均总额为 73 778 000 美元，⁵⁸ 而 2020 年的年度资源总额为 71 467 000 美元，即计划资源总额在过去五年减少约 7%，2019 年至 2020 年减少约 3%。应当指出，虽然预算外资源保持稳定，但资源减少的原因是经常预算资源减少，特别是第 21 款下由拉加经委会直接管理的资源减少。拉加经委会在其第三十七届会议上对拉加经委会系统 2020 年工作方案草案进行了政府间审查，对最近分配给工作方案各项活动的预算资源减少表示关切。⁵⁹

图七
经常预算和预算外资源的变化情况

(千美元)



⁵⁸ 2018-2019 年的资源总额数字包括：2018-2019 两年期方案预算第二次执行情况报告(见 A/74/570)中反映的最后经常预算批款、拉加经委会在技术合作经常方案(第 23 款)下报告的资源以及发展账户提供的资源。2020 年数字见拉加经委会方案预算(2020 年联合国方案预算第 21 款和第 23 款)

⁵⁹ 拉加经委会第 728(XXXVII)号决议，第 4 段。

129. 拉加经委会管理当局表示，改用年度预算已对方案、预算、财务和采购规划周期的活动产生影响；采购周期必须改为年度周期，使之与现金流和拨款发放同步，造成了繁忙的工作流程周期。执行新的预算周期可能会增加方案规划和业务司的工作，因为必须每年开展会议文件的编写、提交和答辩工作。不过，改用年度预算周期可以更动态地管理资源，因为周期缩短，更接近执行期，而且由于可以更频繁地调整需求，预计确定性和准确性可能提高。转为年度预算周期后，必须加快采购、征聘临时工作人员和其他类型支出等进程，以免浪费资源。

130. 拉加经委会的主要资金来源是经常预算，而这方面正面临严重的流动性问题。尽管大会核准了 2018-2019 两年期预算，但在 2018-2019 两年期结束时，现金流的限制影响了拉加经委会的整个财务结构。拉加经委会管理当局在监测和重新分配资源方面花费了大量精力。虽然这是超出本次审查范围的严重问题，但检查专员希望强调，如果这种情况继续下去，拉加经委会与秘书处其他部门一样，将被迫把工作重点从交付工作方案转向管理财务危机，根据现金流调整计划和优先事项。

131. 正如秘书长确认的那样，这一问题已对整个秘书处产生影响，他说：“2018-2019 年的预算执行一再受到可用现金问题的制约，没能主要按照 2018-2019 年度核定两年期方案计划进行。这种情况阻碍方案交付，与少关注投入、多关注成果的努力背道而驰”。⁶⁰

132. 行政和预算问题咨询委员会在审议秘书长关于 2018-2019 两年期方案预算执行情况报告⁶¹ 时，请秘书长在下一份相关报告中提供全面资料，说明为应对 2018-2019 两年期流动性挑战而采取的所有措施的影响，包括按预算款次和支出用途分列的资料。

B. 预算外资源

133. 在预算外资源方面，拉加经委会还面临与传统捐助方财政捐款可预测性有关的挑战，而且为管理经常预算危机需要不断进行调整，因此要达到执行能力的门槛标准也是一项挑战。

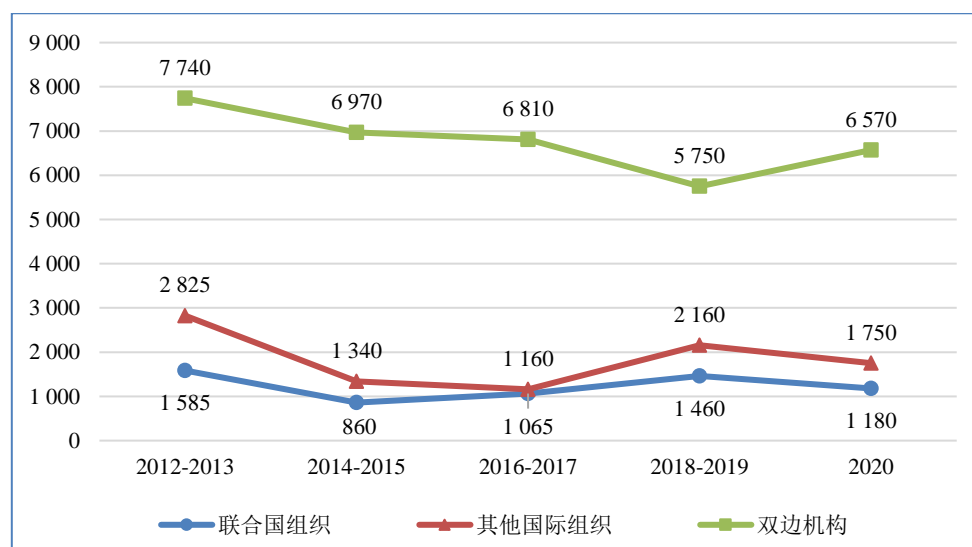
134. 2020 年预算外资源估计数为 950 万美元，与过去五年的稳定趋势持平，这段时期年度预算外资源约为 900 万至 950 万美元(见图八)。包括政府在内的不同双边机构是预算外资源的主要来源(即约 70%)，其次是其他国际组织。这两者提供的资源合计约占预算外资源总额的 88%。其余部分(即 12%)来自联合国其他组织(见图九)。

⁶⁰ A/74/570，第 2 段。

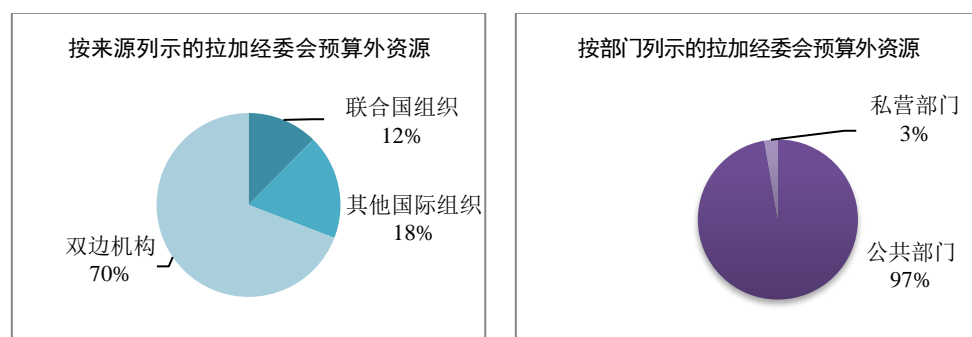
⁶¹ A/74/583，第 8 段。

图八
2012-2020 年预算外资源的变化情况

(千美元)



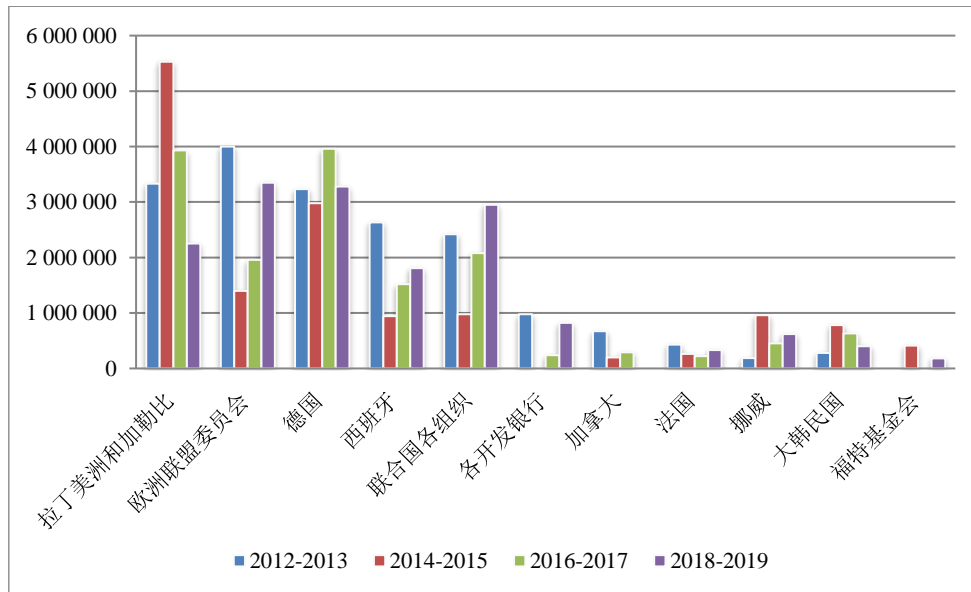
图九
按来源和部门列示的 2020 年预算外资源估计



135. 大多数预算外资源来自机构捐助方和双边协定。下图十显示 2012-2019 年期间拉加经委会的主要捐助方。检查专员注意到来自私营部门实体的资源水平很低(即 3%，见图九)，这是一个存在更多机会的未开发领域。

图十
前 10 名捐助方

(美元)



136. 监督厅和联检组过去都曾提醒拉加经委会在金融危机的情况下需要确保预算外资源，而现在这已成为一个更加严重的问题。目前 2019 冠状病毒病(COVID-19)暴发造成的金融危机正在重创全球经济，而拉加经委会继续依赖的某些传统捐助方的经济受到当前危机的严重影响。

137. 拉加经委会已经制定筹资战略，并意识到这项工作的重要性。项目管理股称，过去十年来联合国经常预算呈下降趋势，而在联合国发展系统改革框架内作出的筹资安排决定可能会加剧这一趋势。因此，拉加经委会必须加倍努力为拉丁美洲和加勒比国家调动更多资源。⁶² 执行秘书的内部咨询机构项目委员会于 2019 年 2 月批准预算外资源战略。在确定资源调动主题的优先次序时，除了确定有哪些新出现的发展趋势、拉加经委会可在哪些题目上施加影响外，还考虑到其他各种标准，如成员国对技术合作、能力建设和培训的需求。

138. 对预算外资源水平的分析显示，过去五年预算外资源水平一直保持稳定。此外，主要捐助方仍然不变，私营部门捐助只占预算外资源总额的一小部分。对捐助方群体的深入分析显示，拉丁美洲和加勒比区域各国政府的捐助仅占 2012-2019 年期间拉加经委会收到的预算外资源的 20% 左右。在这方面，检查专员重申 2012 年审查提出的建议，即鼓励该区域成员国考虑尽可能为拉加经委会的活动提供预算外资源。

139. 检查专员根据上述调查结果得出结论认为，拉加经委会有机会通过扩大捐助方群体增加其预算外资源水平。检查专员认为有必要将筹资战略化为具体措施，包括制定系统和协调的筹资办法。在当前全球经济形势下，此举比以往任何时候都更有必要。

⁶² 拉加经委会，方案规划和业务司项目管理股，“寻找合作新机遇的战略”，第 5 页。

六. 监督和评价

140. 拉加经委会是秘书处的一部分，受监督厅和审计委员会的系统监督。鉴于秘书处是联检组的参与组织，拉加经委会也同样受联检组监督。此外，拉加经委会在其组织结构内设有自己的评价股。

141. 近年来，监督厅审查了拉加经委会的各项活动，并就遵守秘书处内部目标等事项提出建议。监督厅在 2018 年开展的三年期审查⁶³ 中提出需要加强拉加经委会的评价职能，途径包括设立一个单独的评价股。

142. 拉加经委会的评价职能是其整个监测和评价系统的一部分。方案规划和业务司的方案规划和评价股负责行使评价职能。拉加经委会管理当局表示，方案规划、预算和账户厅拒绝了为设立评价股提供额外资金的请求。尽管缺乏设立新股的资金，但拉加经委会已努力在现有人力和财政资源范围内提高评价能力。

143. 拉加经委会近年加强评价职能的措施包括于 2017 年发布了更新版《评价政策和战略》，同年还发布了评价准则。

144. 拉加经委会的大多数评价都在单个项目一级进行，而且通常与联合国其他实体或外部捐助方合作实施。评价通常由方案规划和业务司委托和管理，并由外部咨询人执行。

145. 虽然进行的评价数量有所增加，但 2015-2018 年期间没有开展次级方案评价。2018-2019 年两年期拉加经委会完成了 5 项评价，全部都与发展账户不同项目的评估有关。⁶⁴

146. 2020 年计划进行以下评价和自我评价：

(a) 围绕以下方面开展 4 项评价：关于加强国家评估能力以评估拉丁美洲和加勒比国家人口转型带来的机遇和挑战的问题；用于设计和执行循证工业贸易政策的投入产出表；利用大数据衡量和促进数字经济；应对拉丁美洲和加勒比的重大社会环境挑战；

(b) 在预算外资源允许的情况下，全方位评价将性别平等观念纳入拉加经委会工作方案主流的情况。

147. 拉加经委会跟踪监督机构提出的建议，通过每个监督机构的首选系统(即监督厅的团队跟踪系统和联检组的网络跟踪系统)进行报告。拉加经委会内部的监督协调人为每条建议创建单独的电子表格，按照监督机构归类，说明建议执行情况、估计执行日期、负责执行的人员、拉加经委会的回应和监督机构的答复。每年向拉加经委会秘书处内负责执行建议的人员提出要求，并将答复汇编集中，供报告和跟踪时使用。

⁶³ 见 E/AC.51/2018/7。

⁶⁴ 2018-2019 年评价的项目有：加强中美洲和加勒比国家制定可持续能源政策和战略的能力；通过开发银行的创新做法促进普惠金融，特别关注拉丁美洲国家的中小企业；加强选定发展中国家制订和执行注重平等的公共政策和方案的能力；加强选定的加勒比小岛屿发展中国家公共财政管理人员管理公共财政的技术能力；加强国家设计实施基于权利的政策和方案的能力，以解决城市发展和规划中照顾受抚养人口和妇女经济自主权的问题。

七. 共有问题

A. 知识管理以及信息和通信技术

148. 拉加经委会与各国政府定期协商，评估它们的需要和优先事项，并传播拉加经委会的下列知识产品：旗舰出版物；经济、社会和环境统计、数据和指标；其他有关文件和资料。拉加经委会于 2019 年修订其知识管理战略，该战略重点关注四个主要领域：有效传播信息和知识；强化与知识管理相关的内部能力；通过会议、论坛和届会促进知识分享；提高公众认识。

149. 为支持这些努力采用了多种技术手段，包括使用网络出版及专题网页和门户网站，如附属机构的网页和门户网站、网络流播、社交媒体推广和传播、联络关系管理系统、会议管理系统、移动应用程序、虚拟协作空间和在线培训课程。

150. 旗舰出版物⁶⁵ 是拉加经委会发行的持续得到高度认可的一类主要知识产品。该区域一些国家继续依赖拉加经委会报告中的数据，在没有其他数据来源的某些情况下，将报告所载数据用于本国决策。2018 年，拉加经委会编写了 152 份出版物，总下载量为 3 710 507 次。拉加经委会在定期报告所开展活动的情况时都会介绍每份旗舰出版物的使用情况，并说明互联网下载次数的趋势。对下载趋势的分析显示 6 份旗舰出版物中有 5 份呈现积极变化，唯一例外是《拉丁美洲和加勒比的外国直接投资》，其下载量呈持平趋势。

151. 拉加经委会墨西哥次区域总部支持知识管理的主要做法是根据利益攸关方需求加强本组织的智力资本，开展相关调查和研究以确定利益攸关方需求并评价拉加经委会工作的影响，从而定期监测这些需求。

152. 然而，在上一次监督审查⁶⁶ 中，监督厅表示拉加经委会需要制定一项国别战略，因为它没有与整个区域所有相关技术部委的官员保持定期沟通和有效联络关系，导致利益攸关方对拉加经委会产出的认识下降。此外还请拉加经委会制定一项外联战略，以改进拉加经委会出版物和知识产品的传播和推广。因此，拉加经委会于 2019 年 2 月制定并批准了一项信息传播战略。拉加经委会管理当局表示将在与外联有关的所有领域实施部长级国别后续行动的具体监测机制。

信息和通信技术

153. 除了秘书处所有部门使用的信息系统、数据中心和平台(如“团结”系统和 Inspira 系统)，拉加经委会还运营自己的数据中心，托管以下系统：机构网站和区域网站；拉加经委会内联网；保存拉加经委会出版文件的数字储存库(含 35 000 多份文件)；包含统计序列的机构数据储存库；人口普查的收集、处理和分析系统；各种包含分析研究用途微观数据的数据库；联络关系/会议管理系统；通信管理；实体安保、准入和认证系统，包括数据处理和分析工具。

⁶⁵ 旗舰出版物为：《拉丁美洲和加勒比经济概览》、《拉丁美洲和加勒比外国直接投资》、《拉丁美洲和加勒比国际贸易展望》、《拉丁美洲和加勒比经济初步概览》、《拉丁美洲社会概览》和《拉丁美洲和加勒比统计年鉴》。

⁶⁶ 例如见：E/AC.51/2018/7，建议 2 和 4。

154. 设在圣地亚哥的信息和通信技术(信通技术)科目前有 14 个员额,在墨西哥还设有 2 个员额。每年用于信息和通信技术业务的非员额资源总额略多于 100 万美元。非员额资源主要用于支付信息和通信技术支助服务、支助人员、硬件和软件许可证费用。

155. 拉加经委会与秘书处其他各部一样,严重依赖本组织集中提供的信息和通信技术解决方案;然而集中托管需要高速网络连接,而拉丁美洲和加勒比区域往往没有这种连接,导致延迟时间过长。例如,拉加经委会报告说,仅加载“团结”系统有时就超过两三分钟。秘书处使用的联合联络平台等其他协作应用程序也是如此。拉加经委会管理当局表示,过去电子邮件由本地托管时可即时送达,但在秘书处迁移至 Office 365 之后,情况就不再如此。

156. 已注意到“团结”系统等应用程序的性能自实施以来有所改善,但拉加经委会管理当局认为程序的响应时间仍然不可接受,并报告发生了对业务造成负面影响的严重中断情况。检查专员谨回顾联检组其他报告中所载相关规定,其中要求联合国各组织积极监测服务级协议,并对任何不遵守既定要求的供应商追究责任。除了外部供应商提供的服务外,信息和通信技术厅必须保证整个秘书处都能合理使用系统和应用程序。在这方面,检查专员建议秘书处就所报告的“团结”系统等关键系统性能不佳的问题采取紧急行动。

157. 检查专员在次区域总部举行的访谈中获悉,圣地亚哥总部与次区域前哨机构之间缺乏协调。接受访谈的几位官员表示,他们只是通过第三方或在活动开展后才得知在次区域一级开展的由总部集中协调的某些活动。检查专员认为,拉加经委会应更好地利用现有技术加强协调与合作。秘书处最近采用的新协作工具(如 Microsoft Teams 等)可为解决这一问题提供方案。然而这些只是技术性解决办法,还需要有分享知识和信息的真诚意愿,而拉加经委会高级管理当局必须催发这种意愿。

B. 风险分析

158. 拉加经委会定期进行风险评估,通过纳入业务连续性计划和安全风险管理计划的年度风险评估来确定和修改潜在风险。需要注意的是,最新的业务连续性计划始于 2019 年 2 月。拉加经委会还设立了危机管理小组,每年举行两次例行会议。拉加经委会每年通过两次桌面演练和一次职能演练进行例行风险评估,之后编写报告,其中包括吸取的经验教训和可能的改进措施。

159. 在业务连续性方面,根据影响和可能性确定的主要风险与地震事件有关,其次是大流行病风险。这两种风险都被归类为高风险。紧随这些风险的是可能性较大但影响不太严重的风险,主要与联合国设施的电力和(或)其他公用事业供应中断有关。减轻已确定重大风险方面的所有措施也纳入业务连续性和安全风险管理计划。

160. 在方案交付方面,拉加经委会确定的主要风险包括多边主义减弱、保护主义卷土重来、全球不平等加剧。所有这些因素都对成员国实现可持续发展目标和《2030 年议程》规定目标的政治承诺构成风险。

161. 在当前 COVID-19 大流行的背景下，为了回应拉丁美洲和加勒比国家共同体的要求，拉加经委会在拉丁美洲和加勒比设立了 COVID-19 观察站，以更好地支持本区域成员国并监测危机的演变。观察站汇编了 33 个国家为应对 COVID-19 大流行而制定的相关公共政策，还对疫情造成的潜在经济和社会影响进行了部门和国家分析。2020 年 4 月，拉加经委会发布了题为“拉丁美洲和加勒比与 COVID-19 大流行病：经济和社会影响”的报告，其中阐述了 2030 年之前的危机、情景和经济预测。检查专员赞赏这一适逢其时的举措，并鼓励拉加经委会在这一关键时刻尽一切努力支持拉丁美洲和加勒比国家。

C. 对此区域灾害评估的贡献

162. 拉加经委会 2018-2019 两年期工作方案包括与减少灾害风险有关的活动，重点尤其放在加勒比地区。2015 年，在位于西班牙港的次区域总部成立了一个负责可持续发展和灾害事务的新单位。拉加经委会在应对灾害方面拥有长期经验，因为灾害一直是破坏此区域发展的因素。相关工作和方法已纳入《灾害评估手册》⁶⁷ (最新版本与泛美卫生组织合作编写)。自 2015 年以来，拉加经委会已为本区域公职人员开设 40 门培训课程。⁶⁸

163. 拉加经委会在评估灾害、制定与传播损坏和灭失评估方法方面一直是先驱。近年来，在拉丁美洲和加勒比发生毁灭性的飓风、地震和其他自然灾害之后，拉加经委会执行了几次损坏和灭失评估任务。拉加经委会参与减灾的一个例子是，在多里安飓风之后，巴哈马政府请求美洲开发银行评估灾害造成的损坏、灭失和额外费用，拉加经委会为此提供了初步应急服务。美洲开发银行请求拉加经委会为该评估提供技术援助。评估由美洲开发银行、拉加经委会和泛美卫生组织联合进行。这三个组织编写了一份关于评估结果的报告，其中包括相关建议，以指导重建进程，从而增强抗灾能力，减少人口和经济各部门脆弱性和风险。自 2015 年以来，美洲开发银行和拉加经委会在巴哈马进行了四次此类评估。

164. 与负责损坏和灭失评估方法的官员进行了约谈，表明拉加经委会在 2019 年设计了一门培训课程，以介绍评估方法，同时强调其对实施《2030 年议程》的重要性。这种在发生自然灾害后评估损坏和灭失的能力是一项宝贵的区域资产，对此区域至关重要，尤其适用于加勒比次区域国家。检查专员鼓励拉加经委会与其他区域和次区域行为体(包括在本区域的联合国机构)分享其专门知识和材料。

⁶⁷ 拉加经委会，《灾害评估手册》(圣地亚哥，2014 年)。

⁶⁸ JIU/REP/2019/3，第 138 段。

八. 改革背景下的区域协调一致性

165. 本审查的职权范围是对联合国发展系统区域层面及其当前改革的不同方面进行评估，并特别考虑以下内容：拉加经委会在区域层面的预期贡献；拉加经委会与联合国内外其他区域行为体的区域协调作用(包括区域内的分工)，以有效支持在区域和国家两级落实可持续发展；拉加经委会在联合国发展系统改革和重新定位进程中采取的步骤。

166. 几十年来，联合国系统的区域协调一直是一个问题。联检组强调了加强区域协调的必要性，提供了指导，并强调了区域维度的重要性，包括秘书长特别代表和(或)驻地协调员在基准框架中为联合国系统内一致性和一体化发挥作用的重要性。⁶⁹

167. 检查专员在上次关于拉加经委会的审查报告中指出，尽管明确了任务，划定了职能，而且一再努力澄清联合国各实体在区域层面的必要分工，但区域协调仍然是一个问题。秘书长目前对发展支柱进行改革的目的之一就是加强区域协调，从而避免工作上叠床架屋。

A. 联合国区域协调机制

168. 各区域委员会在其中运作的区域背景极大地影响了这些机构的任务和目标及其演变方式。因此，它们形成了不同的优势和重点，在一些领域互有差异，在另一些方面相互趋同。⁷⁰ 在联合国系统内，区域协调围绕两个相互关联的机制发展：侧重于分析和规范跨界工作和活动的区域协调机制，⁷¹ 以及以前的联合国发展集团及其区域工作队(现称联合国可持续发展集团)。

169. 会员国一贯强调区域维度在联合国发展系统工作中的重要性，认为区域维度是为全球、区域和国家政策提供信息的桥梁。区域一级是联系全球和国家两级的纽带，具有战略意义。因此，各区域委员会应发挥主要作用，尤其是因为这些机构长期以来积累了丰富的区域知识。此外，区域委员会具有较强的召集能力，作为不同政府间机构的秘书处在为成员国服务过程中获取了丰富经验，所以有资格在将区域和次区域优先事项纳入联合国发展系统的主流方面发挥协调作用。

170. 大会第 72/279 号决议赞同分阶段改革区域架构，办法是：**(a)** 在区域和次区域两级优化现有职能并加强合作；**(b)** 按区域提交联合国区域资产长期转型和结构调整的备选方案。

⁶⁹ JIU/REP/2009/9，基准 7：区域协调机制和区域主任小组正在有效促进区域、次区域和国家层面的一致性和一体化。

⁷⁰ JIU/REP/2015/3，执行摘要，第 iii 页。

⁷¹ 经济及社会理事会第 1998/46 号决议授权各区域委员会定期在每个区域举行机构间会议，从而产生了区域协调机制，以期改善联合国系统各机构之间的协调。自 1999 年以来，各区域委员会召开了区域协调机制会议，重点讨论区域政策和方案拟订问题。

171. 秘书长在其四年度全面政策审查系列报告中将区域协调列为其改革努力的主要内容之一。2017 年开展了区域职能和能力摸底工作，2018 年下半年启动了区域机制和结构优化第一阶段工作，目的是加强联合国不同行为体在区域层面的合作。2019 年秘书长提出了补充建议，重点是构成区域审查最后阶段的五个领域，即：⁷²

- (a) 建立新的协调机制；
- (b) 在各区域建立强有力的知识管理中心；
- (c) 加强区域一级的透明度和成果管理制；
- (d) 按区域启动变革管理流程；
- (e) 确定可通过共同后台办公室更有效地向区域办事处提供的行政服务。

172. 但经济及社会理事会不赞同这项建议，呼吁进一步努力确定并解决区域一级的差距和重叠问题，并请秘书长逐区开展包容各方的政府间协商，以最终确定并开展区域审查。⁷³

173. 秘书长在其关于四年度全面政策审查的最新报告中进一步澄清了区域审查的关键方面。⁷⁴ 区域协作平台将吸收区域协调机制和区域性联合国可持续发展集团的现有机制。这将减少工作上的重叠，取消相互重复的秘书处。报告还指出区域协作平台是机构间协作平台，既不是政府间论坛，也不是新的监督机制。

174. 据秘书长说，各区域委员会将为具体职能提供更多秘书处能力，如为知识管理中心、数据收集和汇编、区域成果报告提供便利。值得注意的是，拉加经委会是受人尊敬的区域社会经济知识来源，也是久负盛名的区域论坛，为各种区域辩论提供了空间，其中包括关于区域执行《2030 年议程》以及监测和报告可持续发展目标落实情况的辩论。

175. 检查专员注意到，由区域委员会负责对全系统各区域落实《2030 年议程》方面的成果进行年度报告的倡议符合拉加经委会的机构优势。但要求增加秘书处的能力与减少其资源这两者是相互矛盾的。

176. 根据秘书长关于四年度全面政策审查的最新报告，目前区域性联合国可持续发展集团和区域协调机制下的所有现有机制都将被有时限的专题联盟所取代，意在汇聚联合国发展系统的区域实体，主要围绕区域、跨境、跨界问题(如移民、人口贩运、气候变化)以及联合国国家工作队寻求区域支持/指导的多个问题促进政策和业务协作。所涵盖问题、具体考虑因素、职能领导职责将因区域而异。⁷⁵

⁷² A/74/73-E/2019/14，第 110-116 段。

⁷³ 经济及社会理事会第 2019/15 号决议，第 8 段。

⁷⁴ 见 A/75/79-E/2020/55。

⁷⁵ 同上，第 179 和 182 段。

177. 在拉丁美洲和加勒比，将围绕以下领域建立专题联盟：人员流动；公平增长；犯罪和暴力；治理和机构；气候变化和抗灾能力。联合国发展系统在此区域的区域活动费用每年约为 3.65 亿美元，拉加经委会约占该总额的 20%。⁷⁶ 检查专员高兴地注意到秘书长同意联检组前几次审查报告的一些结论，指出区域审查期间举行的磋商证实此区域的会员国对前几年获得的政策支持具有强烈的主人翁意识，广泛给予赞赏，尤其是就拉加经委会提供的政策支持而言。新的区域架构将在这一坚实基础之上再接再厉，侧重拉加经委会与联合国发展系统其他部分之间的联系。⁷⁷

178. 此外，所有区域性协作平台都将制定区域一级的业务活动战略，研究设在同一座城市的区域办事处之间的共同事务。检查专员同意秘书长的下述观点，即：有必要确定后台办公室/合用办公地点可以在哪些领域促进区域协作协调并利用规模经济。然而，发展协调办公室最近在巴拿马设立了拉丁美洲和加勒比区域办事处，因为那里有联合国实体的重要存在，可是拉加经委会总部设在圣地亚哥。除非落实适当的协作责任和商定的程序，否则这种情况可能会带来协调问题。检查专员预期，管理和问责框架(尚待制定)的区域章节将有助于澄清和规范各区域协作平台内部和相互之间的关系。检查专员认为拉加经委会为顺利开展初步合作不妨在发展协调办公室巴拿马区域办事处内设立联络资源，或由发展协调办公室在拉加经委会总部设置一些人员。

179. 检查专员注意到区域合作正在改善，拉加经委会与发展协调办公室巴拿马区域办事处之间的合作出现了积极的发展就证明了这一点。据拉加经委会管理层称，自设立区域办事处以来已经建立了更密切的合作。拉加经委会参加了发展协调办公室为推出联合国可持续发展合作框架而举办的全球和区域讲习班，发展协调办公室则参加了拉加经委会担任技术秘书处的区域政府间会议。此外，此区域的驻地协调员还组织了联合区域研讨会，对拉加经委会开展了熟悉情况访问。

180. 加强协调的一个实例是拉加经委会对萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥综合发展计划的联合国机构间特别协调机制进行了协调。该机制的共同参与方包括发展协调办公室、这四国的驻地协调员、20 个联合国机构、基金和方案。

B. 拉丁美洲和加勒比经济委员会对本区域国家计划的贡献

181. 联检组在其致管理当局函中预先通知了在编写本审查报告期间确定的与区域协调有关的一些调查结果和分析。其中只有一项建议，即：秘书长应请拉加经委会与相关行为体协商，至迟于 2020 年 3 月拟定一项提案，说明如何酌情有系统地将区域和次区域优先事项纳入联合国在此区域的可持续合作框架，包括定期修订、更新、评价各合作框架。

182. 秘书长在答复中表示，关于制定新的合作框架的指导意见已编写完毕并提交给所有联合国国家工作队，其中就向各国提供区域、次区域、跨境支持提出了

⁷⁶ 同上，第 196 段。

⁷⁷ 同上。

明确的指导意见。秘书长还期待拉加经委会与其他区域委员会一样系统地参与本区域新合作框架的制定工作。

183. 检查专员确认，作为区域总体重新定位进程的一部分，秘书长努力将由区域委员会在区域一级所负责政策与联合国发展系统业务活动进一步联系起来。显然，现在确定改革对拉加经委会参与本区域各国不同合作框架的影响还为时过早。2019 年拉加经委会只参加了本区域的四项共同国家评估(即古巴、海地、墨西哥、巴拉圭的评估)。

184. 虽然各区域委员会对新合作框架编制、审查、定期更新工作的参与仍处于初期阶段，但检查专员强调，各区域委员会的参与对于在满足国家需求时充分利用区域委员会积累的经验和区域知识具有至关重要的意义。

C. 伙伴关系

185. 拉加经委会伙伴关系框架遵循其寻找新合作机会的预算外战略，目标是与对本区域发展感兴趣的相关行为体建立长期伙伴关系。拉加经委会发挥的增值作用包括协助和引导其伙伴进行发展合作努力，以及宣传和传播公共信息(包括关于此类合作活动效益的公共信息)。该战略强调拉加经委会在达成伙伴关系安排方面须继续保持灵活性，但仍须注意有必要将思维从调动资源转向建立长期伙伴关系。

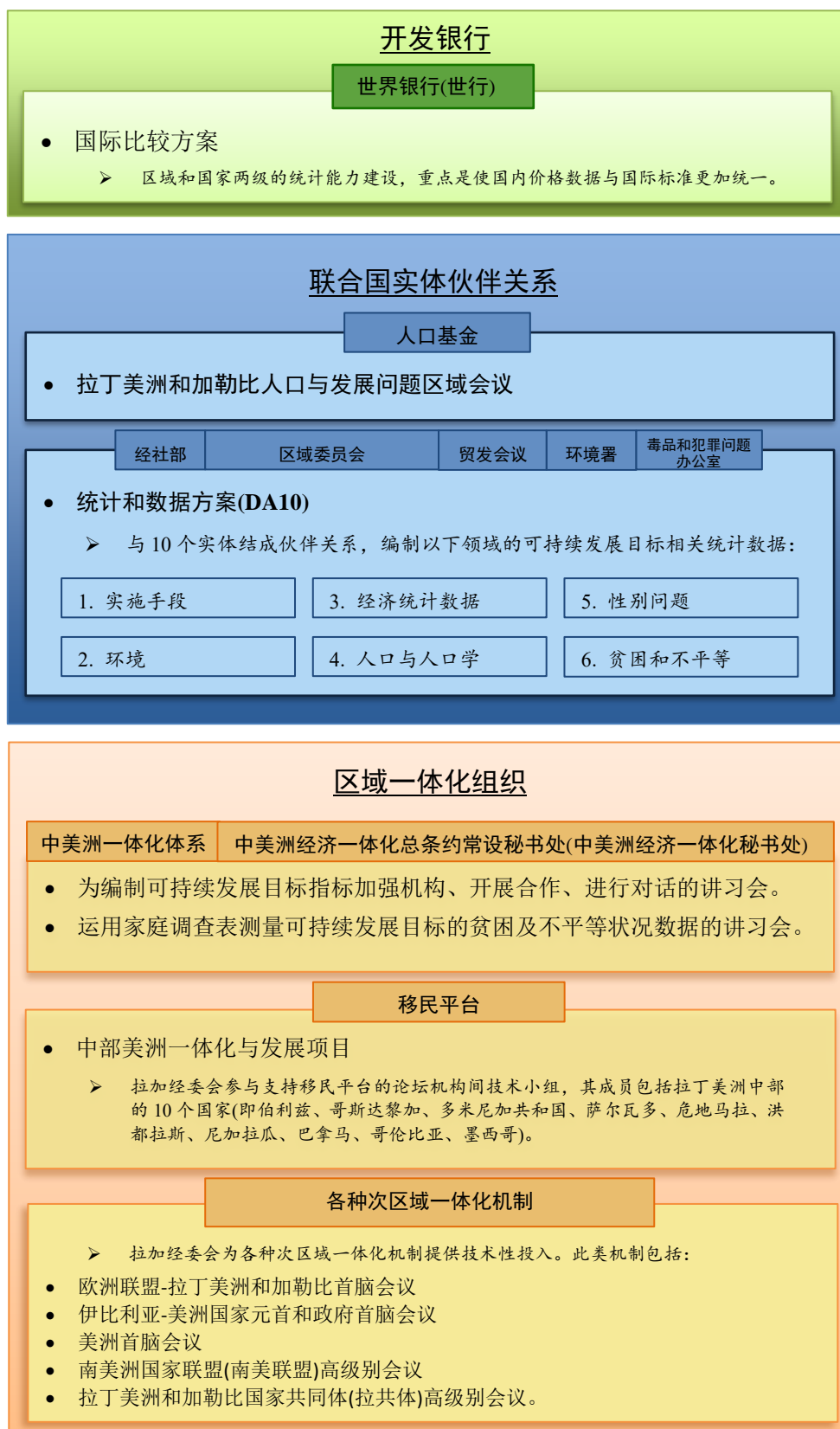
186. 西班牙和法国等与此区域有历史联系的国家是拉加经委会的主要合作伙伴，彼此建立了长达近 40 年的关系。日本和德国等其他国家在 20 世纪后期与拉丁美洲和加勒比发展了更密切的联系。与中国、挪威、大韩民国的联系则是最近才建立起来的。同样，联合国发展系统以及欧洲联盟等其他多边组织的姊妹机构也与拉加经委会建立了合作方案。

不同类型的伙伴关系和相关法律文书

187. 拉加经委会确立的合作协定可能采取框架协定的形式，目标是建立伙伴关系，未来开展合作活动。如果拉加经委会与伙伴组织根据框架协定谈判达成合作活动，而且合作活动涉及资金转移，则对相关协定签署具体修正案，规定要开展的活动，列入工作计划、预算、资金支付时间表。如果伙伴组织或国家以往没有与拉加经委会签署框架协定，则可以直接谈判并签署合作协定。

188. 拉加经委会在与捐助方和合作伙伴接洽时，侧重与政府间机构开展区域合作的优势及其机构特长。下图提供了一些伙伴关系的例子。

图十一
拉加经委会伙伴关系范例



基金会和私营部门

福特基金会

- 福特基金会合作开展研究，目的是提供一份报告，概述与此区域土著和非洲人后裔有关的历史、社会和政治进程。

谷歌

- 谷歌与拉加经委会合作的目的是制定一种方法来衡量数字技术对拉丁美洲和加勒比国家经济的直接和间接影响。

双边合作伙伴

德国国际合作局

- 德国国际合作局是拉加经委会在拉丁美洲和加勒比执行《2030年可持续发展议程》的重要伙伴，特别是在与以下领域相关的活动方面：

消除性别差距

为《2030年议程》的后续行动设计环境指标

规划

加强致力于普遍和可持续社会保障的机构

西班牙政府

- 与拉加经委会合作的重点是支持：

拉丁美洲性别平等观察站

加强各国在《2030年拉丁美洲和加勒比可持续发展议程》框架内执行性别平等政策的能力

通过能力建设课程（即电子政务、领导力、公共规划和前瞻性分析）制定财政政策和加强公共行政

多边组织

欧洲联盟/经合组织

- 欧洲气候+项目
 - 拉加经委会是欧洲气候+项目的执行伙伴之一。该项目旨在建设各国政府制定适应和缓解气候变化措施的能力，并带来其他好处。
- 转型经济体基金项目

东亚-拉丁美洲合作论坛

- 与亚太经社会一起执行双区域项目的多捐助方信托基金，为促进区域间合作的项目提供支持。

189. 检查专员鼓励拉加经委会与其他区域委员会分享这些良好做法。

伙伴关系挑战

190. 认为人均收入代表发展水平的传统国际合作体系日益将包括拉丁美洲和加勒比国家在内的中等收入国家排除在外。⁷⁸ 拉加经委会管理层指出, 有人认为拉丁美洲和加勒比地区不再需要合作, 这是拉加经委会在试图建立新伙伴关系时面临的最严峻挑战之一。在这方面, 欧洲联盟在拉加经委会和经济合作与发展组织(经合组织)的支持下启动了支持中等收入国家的转型期发展区域基金。该基金力求通过探索创新办法, 确保这组国家继续从国际发展合作中受益。

191. 拉加经委会报告的第二项挑战是秘书处确定的费用回收或方案支助费用的比例较高(即 13%)。潜在的捐赠方在考虑合作时认为这一比例太高。驻地协调员系统收取另外 1% 的费用,⁷⁹ 使签署供资协议(特别是与各基金会和非政府机构签署协议)变得更加复杂。

192. 从法律角度看, 由于保密政策的新要求(如欧洲伙伴和《通用数据隐私条例》的适用)以及主要是开发银行要求的欺诈和反腐败条款, 某些伙伴关系正变得更加耗时费力。

193. 此外, 拉加经委会需要获得相关培训和支持, 以改善其与私营部门的关系, 因为负责谈判潜在协定的团队太小, 无法开展全面的尽职调查程序。联检组在上—份报告中谈到了这一具体问题, 指出秘书处若干部门将缺乏适当工作人员培训归因于资金限制。联检组认为秘书处应审查各部门负责处理伙伴关系工作人员的培训需求, 并制定行动计划来解决这一问题。⁸⁰

194. 检查专员认为可以通过加强秘书处的支持来解决上述一些挑战, 特别是在需要就与私营部门建立伙伴关系进行工作人员培训以及费用回收比例较高等方面。这两个问题都是有效实施筹资战略的关键。

⁷⁸ 根据世界银行 2018 年排名, 此区域的拉加经委会成员国中有 7 个高收入国家, 其中 5 个在加勒比地区, 2 个在南美洲; 有 25 个中等收入国家, 其中 20 个被归类为中高收入国家, 包括 10 个加勒比国家; 只有一个低收入国家。

⁷⁹ 特别用途信托基金是秘书处的一个特定款项, 其设立宗旨是为了接收和核算新驻地协调员系统的所有捐款和财务交易。资金有三个来源: 会员国的自愿捐款; 作为联合国发展系统成员的联合国实体的费用分摊金额翻一番; 对指定用于单一机构、方案或项目的联合国发展相关活动的捐款收取 1% 的费用。见 <https://soc.un.org/SPTF/index-about.html>。

⁸⁰ JIU/REP/2017/8, 第 117 段。

附件一

2020年组织结构和员额分配



资料来源: A/74/6(Sect.21), 附件一, 第 100 页。

缩写: GS(OL), 一般事务人员(其他职等); LL, 当地雇员; NPO, 本国专业干事; RB, 经常预算; USG, 副秘书长; XB, 预算外。

^a 包括委员会秘书室。

^b 包括拉加经委会在波哥大、巴西利亚、布宜诺斯艾利斯、蒙得维的亚、华盛顿特区的办事处。

^c 调动。

^d 改叙。

附件二

参与组织根据联检组建议即将采取的行动概览

| 报告 | 意图影响 | 联合国及其基金和方案 | | | | | | | | | | | | | | 专门机构和原子能机构 | | | | | | | | | | | | | | |
|-------|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | | 首协会 | 联合国* | 艾滋病署 | 贸发会议 | 国际贸易中心 | 开发署 | 环境署 | 人口基金 | 人居署 | 难民署 | 儿基会 | 毒品和犯罪问题办公室 | 项目署 | 近东救济工程处 | 妇女署 | 粮食署 | 粮农组织 | 原子能机构 | 国际民航组织 | 劳工组织 | 海事组织 | 国际电联 | 教科文组织 | 工发组织 | 世旅组织 | 万国邮联 | 世卫组织 | 知识产权组织 | 世界气象组织 |
| 供采取行动 | | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 供参考 | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 建议1 | a | | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 建议2 | c | | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 建议3 | f | | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 建议4 | e | | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

图例：L：供立法机关做决定的建议 E：供行政首长采取行动的倡议

■：不需要本组织采取行动的倡议

意图影响：a：加强透明度和问责制 b：传播良好做法/最佳做法 c：加强协调与合作 d：加强一致性和和谐性 e：加强控制与合规 f：提高效率
g：大量节省资金 h：提高效率 i：其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 所列。