



经济及社会理事会

Distr.: General
2 April 2009
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第四十九届会议

组织会议

2009 年 4 月 30 日

实质性会议

2009 年 6 月 8 日至 7 月 2 日

临时议程 * 项目 3(b)

方案问题：评价

评价联合国对最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲的支持

内部监督事务厅的报告

“期望、能力和问责制安排之间的不统一阻碍了方案突出重点和实现其成果”

摘要

内部监督事务厅应大会的要求，对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处和联合国非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)支助的相关性、效率和效力进行了评价。

内部监督事务厅(监督厅)认为：

- 按照在高级代表办事处预算和联合国新伙伴关系支助预算中均有规定和安排的成果框架，预期捐款的变化会远远超出各自方案管理人员的影

* E/AC.51/2009/1。



响的范畴。资源和能力限制使其难以施加任何明显的影响，如在协调联合国在非事务方面。然而，人们对这些方案会抱有很高的期望，即便多方利益攸关方之间未能就在考虑到有限现有能力基础上的合理预期问题，达成明确的一致意见。而方案未能突出重点，且与利益攸关方之间缺乏沟通，也会使得情况雪上加霜。

- 两个方案的主要成就是它们为在联合国召集的全球论坛从政策上高度重视最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲的特殊发展需要，作出了贡献。两个方案和联合国其他行为体之间没有明确的分工。在会员国、联合国合作伙伴以及这两个实体自己的印象中，对其应有的业务优先事项可有多种解释。
- 在高级代表办事处和联合国新伙伴关系支助分别覆盖的国家重叠的数目相当大。在联合国新伙伴关系支助所覆盖的 53 个非洲国家中，有 37 个也属于高级代表办事处的一个或一个以上次级方案。反过来，高级代表办事处覆盖的 90 个国家三分之一以上在非洲。非洲问题特别顾问办公室和高级代表办事处作为任务重叠的小型办事处，其协作潜力并没有得到利用。
- 联合国新伙伴关系支助在预算和组织结构上的矛盾导致 3 个次级方案之间几乎没有内部协调。没有一个单独的高级官员负责联合国新伙伴关系支助的整体成果。同时，高级代表办事处和社会事务部的平行安排因其在支持小岛屿发展中国家方面支离破碎的结构，而有待更好的协调。这些施政制约因素限制了联合国新伙伴关系支助和高级代表办事处的效力。

监督厅的五项建议包括建议进行有关审查，将两方案各自的职权范围改为一个更窄和更明确界定的方案重点，以及(联合或单独)提交订正战略框架供大会审议。此外，监督厅建议进行有关审查，将特别顾问办公室和高级代表办事处的行政和宣传职能合并，并使联合国新伙伴关系支助方案下的三个次级方案在任何情况下由一名高级官员负责和监督。同样，联合国新伙伴关系支助方案应制定一项提案，旨在加强对非洲区域协商机制的支持。最后，高级代表办事处和经社部应澄清各自的作用并制订一项联合行动计划，以使联合国系统在支持小岛屿发展中国家方面的努力协调一致，并为之提供指导。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 背景	4
A. 评价的目的、范围和方法	4
B. 高级代表办事处和联合国新伙伴关系支助的任务、组织和资源	6
三. 评价结论	8
A. 方案成果评估	8
B. 组织结构和战略规划	13
四. 结论	18
五. 建议	19
附件	
在一个复杂的体制结构中的最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家 高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助	22

一. 引言

1. 在第六十一届会议上，大会通过了第 61/235 号决议，其中核准了方案协调委员会的一项决定，即要求内部监督事务厅(监督厅)对联合国对最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲的支持进行深入评价，供方案协调委员会将于 2009 年举行的第四十九届会议审议。
2. 此最后报告包含从高级代表办事处和联合国系统支助新伙伴关系(新伙伴关系)的部分收到的评论意见，见斜体部分。

二. 背景

A. 评价的目的、范围和方法

3. 监督厅的评价侧重于联合国 2008-2009 两年期方案计划和预算的第 10 款和第 11 款，这两款分别与最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处和联合国新伙伴关系(新伙伴关系)¹ 支助相对应。
4. 评价审查了高级代表办事处和联合国新伙伴关系支助战略框架，包括下列各次级方案及其业务目标：²

表 1

高级代表办事处和联合国支助非洲发展新伙伴关系的成果框架

第 10 款：高级代表办事处

次级方案	目标
1. 最不发达国家	改善最不发达国家人民的生活质量，加强他们的能力，为自己建设更好的未来和发展自己的国家
2. 内陆发展中国家	确保有效执行《阿拉木图行动纲领：在内陆和过境发展中国家过境运输合作全球新框架下解决内陆发展中国家的特别需要》

¹ 新伙伴关系是非洲各国领导人在非洲统一组织(这今天的非洲联盟前身)为解决整个非洲大陆贫困和不发达状况而在 2001 年 7 月于卢萨卡举行的第三十七届首脑会议上通过的远景展望和战略框架。新伙伴关系反映了在满足《千年宣言》中所规定的非洲的特殊需要方面的优先事项，即 (a) 支持非洲新兴民主国家的政治和体制结构；(b) 与各区域组织合作，进一步建设维和能力；(c) 采取特别措施，通过取消债务，解决扶贫和可持续发展问题；(d) 增加官方发展援助；(e) 加强民间资本流动和建设贸易能力；(f) 帮助非洲建设遏制艾滋病毒/艾滋病以及其他传染性疾病预防的能力。总部设在南非的新伙伴关系秘书处负责协调项目和方案的实施。

² A/62/6(Sec. 10)和(Sect. 11)。高级代表办事处提到，对 2010-2011 两年期高级代表办事处的方案目标提出了一些修改。

- | | |
|-------------|--|
| 3. 小岛屿发展中国家 | 有效宣传和动员国际社会支持《关于进一步实施小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》 |
|-------------|--|

第 11 款：联合国支助非洲发展新伙伴关系

次级方案	目标
1. 协调非洲发展新伙伴关系的全球宣传和支助工作	加强国际合作支持非洲发展新伙伴关系，在非洲实现千年发展目标
2. 对非洲发展新伙伴关系的区域协调和支助	加强整个联合国系统在区域和次区域对非洲发展新伙伴关系落实工作的支持
3. 支持非洲发展新伙伴关系的新闻和宣传活动	提高国际社会对非洲经济和社会危机情况以及对非洲和国际社会为促进该区域经济复苏和可持续发展所作努力的认识，以支持实现非洲发展新伙伴关系目标和联合国千年发展目标

5. 按照《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》(ST/SGB/2000/8)的有关规定，评价的目的是，根据各方案活动的任务尽可能系统、客观地确定它们的相关性、效益和影响，并就如何适当加以提高而提出建议。

6. 在进行评价时，内部监督事务厅利用了如下评价方法：

(a) 2008年8月至9月对高级代表办事处和联合国系统支助新伙伴关系的部分的所有工作人员³进行的自我管理式工作人员调查。两机构的答复率分别为43%(7/16)和38%(12/32)；

(b) 2008年8月25日至9月30日进行的两次独立的自我管理式利益攸关方调查，覆盖所有会员国、秘书处各方案和联合国各基金、方案和专门机构以及其他合作伙伴，如非洲区域经济共同体、新伙伴关系秘书处和非洲联盟委员会高级代表办事处和联合国系统支助新伙伴关系的部分的答复率分别为14%(45/321)和4%(14/395)；

(c) 对65名驻地协调员的调查；⁴

³ 这些包括非洲问题特别顾问办公室、非洲经济委员会(非洲经委会)负责执行次级方案2的新伙伴关系支助股、非洲经委会方案规划和监测办公室和新闻部负责执行次级方案3的非洲科的工作人员。

⁴ 这项调查覆盖所有49个最不发达国家。总部设在小岛屿国家的19个驻地协调员也列入调查。共收到了14个答复，答复率为22%。本次调查只覆盖联合国会员国，以高级代表办事处网站(www.un.org/ohrlls)上公布的小岛屿发展中国家名单为依据选定。

(d) 与在纽约、日内瓦的联合国秘书处工作人员、各区域委员会和选定的次区域中心工作人员、以及伙伴机构和会员国代表进行的共 194 项深入约谈。

(e) 对有关内部和公开文件的案头审查，包括分析关于所有 31 个内陆发展中国家的共同国家评价和联合国发展援助框架(联发援框架)，⁵ 以及综合监测和文件信息系统以及电子考绩系统中的方案数据；

(f) 直接观察非洲区域协商机制、太平洋多国小组和小岛屿发展中国家问题机构间协商小组的会议、与阿拉木图行动纲领中期审查有关的会议和小组讨论以及关于非洲发展需要的高级别会议。

7. 此外，本报告还有选择地采纳了监督厅一份单独的审计报告，即关于高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室的审计报告⁶中提出的分析和建议。具体而言，在结论 8(第 36 和 37 段)中，本评价报告提到了对高级代表办事处和经社部在支持小岛屿发展中国家方面的各自任务的比较分析。本评价报告还重申了对高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室的审计报告第 47 段中的建议 1 和 2，同时提出了 5 项其他建议。

8. 在限制方面，监督厅注意到由于调查答复率相对较低，尤其是联合国新伙伴关系支助的利益攸关方的答复率较低，因此有所局限。作为补偿，内部监督事务厅额外对来自非洲的会员国代表团、区域集团和合作伙伴进行了一系列进一步的约谈。

B. 高级代表办事处和联合国新伙伴关系支助的任务、组织和资源

9. 高级代表办事处由大会第 56/227 号决议设立，该决议还对大会第 55/279 号决议进行了补充，根据秘书长的建议，⁷ 对联合国第三次最不发达国家问题会议的结果表示赞同。高级代表办事处与各次级方案责任内部分工相应的各主要功能和目标是，倡导下列框架的主流化，及监测和报告其执行情况：⁸

- 《布鲁塞尔 2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》⁹

⁵ 分析了共同国家评估和联合国发展援助框架的最新版本，见 www.undg.org，登录时间为 2008 年 10 月 14 日。当时，还没有布隆迪的共同国家评估。

⁶ AN2008/860/01，2009 年 1 月 27 日。

⁷ A/56/645 和 Add. 1 和 Add. 1/Corr. 1 和 2。

⁸ 监测和报告任务适用于《布鲁塞尔行动纲领》和《阿拉木图行动纲领》。《巴巴多斯行动纲领》和《毛里求斯战略》执行情况的监测和报告责任属于经济和社会事务部小岛屿发展中国家股(见第 36-37 段)。

⁹ 由 2001 年在布鲁塞尔举行的第三次联合国最不发达国家问题会议通过，由大会第 55/279 号决议核可。其首要目标是，在到 2015 年将生活在赤贫和饥饿下的人口比例减少一半方面，取得长足进步，并促进最不发达国家的可持续发展。该行动纲领中包含了 30 个国际发展目标，包括《千年宣言》所载的各项目标。

- 《阿拉木图行动纲领》：在新的内陆和过境发展中国家过境运输合作全球框架内解决内陆发展中国家的特殊需求¹⁰
- 《关于小岛屿发展中国家可持续发展的巴巴多斯行动纲领》以及关于进一步该行动纲领的《毛里求斯战略》¹¹

10. 联合国新伙伴关系支助的任务源自大会第 57/7 号决议，其中吁请联合国系统各机构调整各自的活动，使其符合新伙伴关系，并在国家、区域和全球各级促进联合国系统支持新伙伴关系的协调一致的对策。大会第 57/300 号决议还决定设立一个联合国内部结构，负责审查和报告大会以及国际社会的支持，因而建立了非洲问题特别顾问办公室。与此同时，又成立了一个秘书处方案和预算款次，其中包括非洲问题特别顾问办公室，作为一个次级方案。另一个是协调区域新伙伴关系支助活动(由非洲经济委员会(非洲经委会)管理)。第三个次级方案则包括宣传活动(由新闻部管理)。虽然联合国新伙伴关系支助预算款次因此包括三个次级方案，而非洲问题特别顾问办公室负责提供全面协调和领导，特别是负责协调关于非洲事务的部门间工作队。¹²

11. 2008-2009 两年期，高级代表办事处的经常预算资源估计数共计 560 万美元，包括 11 个专业人员及以上职等的员额和 4 个一般事务职等的员额。高级代表办事处还有 110 万美元的预算外资源。联合国新伙伴关系支助有 1 120 万美元的经常预算，其中包括 22 个专业人员及以上职等和 11 个一般事务员额。在 33 个员额中，21 个分配给非洲问题特别顾问办公室，5 个分配给非洲经委会和 7 个给新闻部。分配给联合国新伙伴关系支助的预算外资金 470 000 美元完全供非洲问题特别顾问办公室使用。非洲问题特别顾问办公室(特别顾问)和高级代表办事处(高级代表)的首脑都是副秘书长级别的。自 2008 年 1 月起，负责最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处的副秘书长已受命负责非洲问题特别顾问的事务(见第 41 至 43 段)。

¹⁰ 由 2003 年 8 月 25 日至 29 日在哈萨克斯坦阿拉木图举行的内陆和过境发展中国家与捐助国及国际金融和发展机构关于过境运输合作问题的部长级国际会议通过。

¹¹ 2005 年 1 月举行的审查《巴巴多斯行动纲领》执行情况国际会议通过了《关于进一步实施小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯宣言和毛里求斯战略》(A/CONF.207/11 和 Corr. 1)。大会第五十九届会议核可了《毛里求斯战略》。

¹² 大会第 57/300 号决议设立的在总部一级的一个协调机制。

表 2

高级代表办事处和联合国新伙伴关系支助 2006-2007 年期间和 2008-2009 年期间概算

(千美元)

方案	2006-2007 年				2008-2009 年			
	经常预算	预算外	共计	员额	经常预算	预算外	共计	员额
高级代表办事处	5 052.7	2 849.4	7 902.1	15	5 569.4	1 120.5	6 689.9	15
联合国新伙伴关系支助	10 803.1	745.3	11 548.4	32	11 186.3	470.0	11 656.3	33
次级方案 1(非洲问题特别顾问办公室)	7 070.3	745.3	7 815.6	21	7 360.1	470.0	7 830.1	21
次级方案 2(非洲经委会)	1 478.7	—	1 478.7	4	1 573.7	—	1 573.7	5
次级方案 3(新闻部)	2 254.1	—	2 254.1	7	2 252.5	—	2 252.5	7

资料来源：摘自大会文件 A/62/6(Sect. 10) 和 (Sect. 11)。

12. 附件中列有一图表，说明两方案及其伙伴实体以及多个协调机制之间的关系。

三. 评价结论

A. 方案成果评估

结论 1：联合国新伙伴关系支助以及高级代表办事处使得全球一级更加注意到各类困难国家，但是它们的宣传对联合国在国家一级的资源的可获取性和方案编制影响不大。

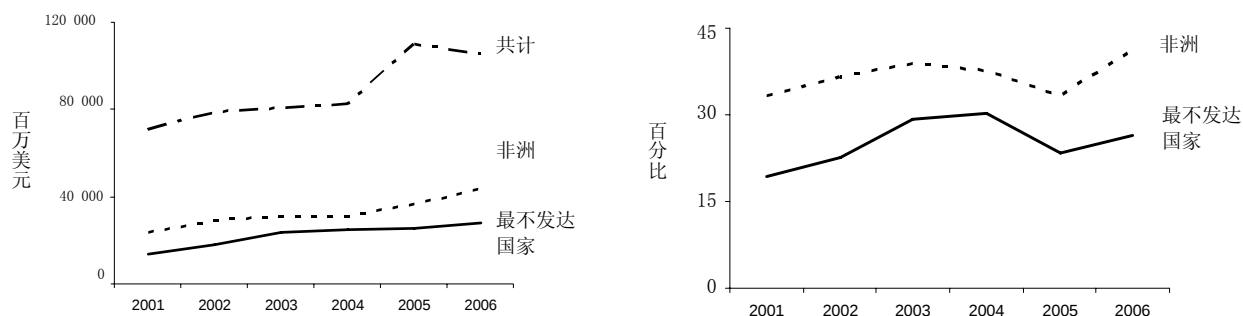
13. 监督厅认为，联合国新伙伴关系支助和高级代表办事处有助于更好地宣传其各自覆盖的国家的发展需要。本组织自 2002 年以来连续五个两年期方案计划均明确强调了非洲和联合国新伙伴关系支助的重要性。监督厅约谈的大多数利益攸关方均承认非洲问题特别顾问办公室的一些宣传和活动的积极影响，最显著的是，特别顾问积极参与各种南南合作倡议和非洲牵头的论坛，其中包括关于非洲发展需要的高级别会议。同样，监督厅认为，也是在高级代表办事处的贡献下，才形成了一个共识，即最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家这几个独特的群体存在着一些同样的特殊发展需要和挑战。约谈资料强有力地证实，

正是由于高级代表办事处的努力，大会的议程才能特别注重内陆发展中国家。另外，它的努力还有助于激励联合国系统在一个全球框架下开展过境运输和贸易便利化领域的方案活动，而原先这些活动则分散在不同的区域和次区域一级的倡议之下。然而监督厅指出，内陆发展中国家和小岛屿在世贸组织关于优惠贸易的考虑的谈判中尚未得到承认。

14. 然而，宣传活动并没有对联合国国家工作队在国家一级的方案编制产生一贯的影响。监督厅收到的反馈表明，国家一级的方案编制并不总是参照《布鲁塞尔行动纲领》，而该纲领是在千年发展目标之后不久通过的，且是针对最不发达国家的需要的。答复驻地协调员调查的国家工作队有一半以上认为《布鲁塞尔行动纲领》并没有影响国家的优先事项和发展计划，相比之下，千年发展目标的影响较大。《布鲁塞尔行动纲领》被许多人视为千年发展目标的平行之物或其后续机制。同样，在《阿拉木图行动纲领》的执行方面，在全球一级的宣传和指导与联合国实体支持各国政府进行的方案活动之间也没有关联。例如，没有任何一个内陆发展中国家的共同国家评价或联合国发展援助框架提及《阿拉木图行动纲领》。只有一个共同国家评价明确提到该国地处内陆以及其面临的相关特殊挑战，但没有提及《阿拉木图行动纲领》。在 31 个联发援框架中，提及这一点的不到一半，而在相应方案中纳入关于其在过境运输和贸易便利化领域的特别需要的支助的则更少。

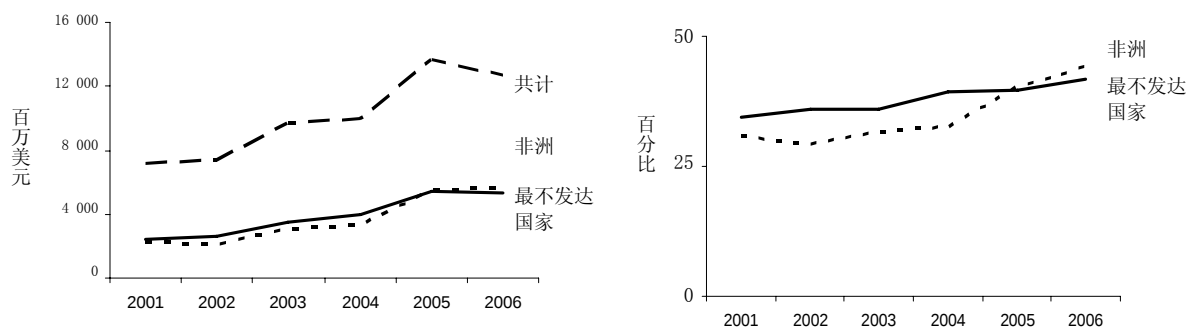
15. 监督厅注意到，高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室的任务是动员国际社会支持和资源，以服务于各自覆盖的国家。然而，不可能把在可用于最不发达国家和非洲的资源方面的积极趋势直接归功于这两个方案的宣传或筹资努力。在这方面，监督厅注意到，过去几年流入非洲和最不发达国家的援助名义价值总额大幅增加。2006 年非洲的数字达 434 亿美元，最不发达国家的数字 280 亿美元，约为 2001 年的一倍。同一时期，分配给非洲和最不发达国家的资金占总援助资金的比例也有所增加。此外，联合国在非洲和最不发达国家方面的年度支出总量分别从 2001 年的 22 亿美元和 25 亿美元增至 2006 年的 56 亿美元和 53 亿美元。自 2001 至 2006 年，联合国系统支出用于非洲业务活动的百分比从 31% 增至 44% 用于最不发达国家的百分比从 34% 增至 42%。监督厅注意到，除了动员国际社会支持和资源外，高级代表办事处还筹集预算外资金，用于其方案执行，包括举办了一系列会议，筹备《布鲁塞尔行动纲领》和《阿拉木图行动纲领》中期审查，以及支持更多最不发达国家代表参加经济及社会理事会年度实质性会议。虽然后者得到受惠国赞扬，但一些会员国对这一特别筹款倡议可以持续多久表示担心。

图 1
提供给非洲和最不发达国家的官方发展援助总额



资料来源：摘自经合组织统计数据库；官方发展援助的数字是以 2006 年不变价格计算的所有捐助者支付款的总净额。

图 2
联合国在非洲和最不发达国家方面的总支出



资料来源：摘自大会文件 A/63/71、A/62/74、A/61/77 和 A/60/74。联合国支出的数字是以名义价值/现行价格计算的。

结论 2：其参与多个协调机制是由具体活动引起的，并没有在加强全系统的协调行动方面增加了多少价值

16. 非洲问题特别顾问办公室和高级代表办事处都是经济和社会事务执行委员会和联合国发展集团(发展集团)的成员。监督厅注意到，非洲问题特别顾问办公室和高级代表办事处都是非常小的行为体，并没有业务活动，对其他行为体没有

什么影响力。通过与秘书处协调机构的约谈发现，非洲问题特别顾问办公室的参与仅限于一般情况介绍会和信息交流活动。

17. 高级代表办事处召集的经济和社会事务执行委员会关于特殊局势下国家的专题组在编制方案预算时已经开展活动。大会注意到其第 62/203 号决议通过的为进一步执行《布鲁塞尔行动纲领》而制订的宣传战略¹³ 还没有一个行动计划，而高级代表办事处应与其他伙伴协商将该计划制定完毕。《联合国进一步执行 2007-2010 布鲁塞尔行动纲领的行动计划》要求驻地协调员和国家工作队促进全联合国系统对在国家一级进行的中期审查的结论作出反应，该行动计划最近得到发展集团的批准。¹⁴ 然而，监督厅指出，预期不会立即采取行动，因国家工作队需要进一步弄清行动计划中的所谓“为向前推进而需要采取的行动”的含义。

18. 高级代表办事处召集两个机构间协商小组，分别处理最不发达国家问题和内陆发展中国家问题。监督厅指出，这两个小组的影响是有限的，而且这两个小组也没有积极参与正在进行的协商。通过与联合国机构有关最不发达国家问题协调中心的约谈证实，这两个小组缺乏定期的协商。内陆发展中国家问题协商小组¹⁵ 的确设法与其成员保持了更频繁的接触，因此在《阿拉木图行动纲领》中期审查筹备进程中发挥了积极的作用。但是，一些成员认为协商还不够。

19. 非洲问题特别顾问办公室的任务是召集和协调非洲事务部门间工作队，¹⁶ 但是内部监督事务厅获得的资料表明，会议及相关活动是零星的。¹⁷ 通过与工作队一些成员的约谈发现，该小组缺乏一个共同的展望。内部监督事务厅注意到秘书长的结论，即“……往往同时支持许多与非洲有关的活动，造成不一致现象，使有限的资源得不到最佳运用”。¹⁸ 工作队还没有按照在政策层面上加以合理化和协调的要求，提出任何解决办法。但内部监督事务厅承认一些外部因素在协调联合国各实体与非洲为促进和实施非洲发展新伙伴关系而进行合作方面，造成了挑战。这些因素包括非洲大陆在推动国家、次区域和区域协调和方案实施方面的进展情况。

¹³ A/62/322。

¹⁴ 见 http://www.undg.org/docs/9486/Final-UNDG-Meeting-Report-24th-September-2008-1_JKP.doc。

¹⁵ 内陆发展中国家问题和阿拉木图行动纲领执行问题机构间协商小组的成员包括联合国贸易与发展会议、非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会和世界银行。

¹⁶ 见第 57/300 号决议和 ST/SGB/2003/6。

¹⁷ AN2008/860/01，第 61 和 62 段。

¹⁸ A/63/130，第 48 段。

20. 监督厅注意到,高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室对区域一级协调的参与非常有限,尽管非洲问题特别顾问办公室确实召集非洲宣传和通信组。¹⁹ 在非洲,负责次级方案 2 的非洲经济委员会负责向区域协商机制提供支助服务。非洲经济委员会负责向区域协商机制提供的支助服务似乎有限,因为它仅有 5 名工作人员,预算相当于联合国系统在非洲总支出的 0.03%。²⁰ 如果非洲经委会要寻求在促进专题组内协调和各专题组间相互作用方面发挥更积极的作用,这一能力则严重不足。在其他区域,区域协商机制的形式往往不同。例如,在亚洲,区域协商机制由区域委员会牵头,其面临的挑战是如何形成与联合国各基金和方案所采用的区域主任小组之间的协同作用。监督厅没有发现高级代表办事处参与任何区域协商机制。与联合国区域实体的协调,也是因为需要组织《布鲁塞尔行动纲领》和《阿拉木图行动纲领》中期审查。因此,监督厅得出结论认为,高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室在区域一级作出贡献的前景似乎非常渺茫。

结论 3: 没有对政府间机构的运作提供有效的支持

21. 监督厅认为,高级代表办事处在有效监测行动纲领的执行情况方面面临着严重的挑战。²¹ 最不发达国家问题协商小组和内陆发展中国家问题协商小组(见第 18 段)在这方面没有发挥作用。虽然高级代表办事处应经济及社会理事会的要求,²² 自 2005 年开始以新的格式提交布鲁塞尔行动纲领执行情况年度报告,并提供关于一系列指标²³ 的信息,但它强调,这一工作存在困难,因为办事处没有必要技术专长,只能依靠顾问来提供这一经常产出。一些会员国表示,高级代表办事处可通过与各会员国和伙伴机构加强合作,更好地利用现有的一些报告机制,如国家千年发展目标报告进程和千年发展目标机构间监测框架等。[高级代表办事处评论说,这一年度报告是唯一对各个方面加以分类的关于所有最不发达国家的数据来源](#)。监督厅认为,秘书长关于布鲁塞尔行动纲领执行情况的年度报告中的指标有三分之一也是千年发展目标的指标,而仅靠将来自各不同来源的数据重新列报并不能提供额外的分析价值。

22. 监督厅认为,高级代表办事处与各协调局的联系和对它们的支持不够积极主动,特别是在小岛屿发展中国家和最不发达国家方面的联系和支持不够,监督厅

¹⁹ 区域协商机制包括 9 个组,分别由非洲经委会、联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织、联合国人类住区规划署、联合国儿童基金会、联合国教育、科学及文化组织、非洲问题特别顾问办公室、政治事务部和联合国工业发展组织。它涉及联合国所有在非洲工作的机构。

²⁰ 2006 年为 56 亿美元(A/63/71)。

²¹ A/CONF.191/13,第 93 段:“……后续、监测和审评应吸收所有有关利害相关者的参与。应以前后一致和互为支持的方式开展这方面的工作。因此,应在不同级别的后续工作之间建立起运作良好的关联”。

²² 经济及社会理事会第 2004/65 号决议,第 6 段。

²³ A/63/77 分析了 38 个指标和两项加强采掘业透明度的倡议。

与利益攸关方的约谈已经表明了这一点。各利益攸关方的意见是，这种支持似乎缺乏活力，往往紧紧受限于按时编制文件草案的目标。尽管如此，监督厅承认最近自任命新的高级代表以后，在这方面有所改善。高级代表办事处评论说，对政府间进程和各协商小组的支持是高级代表办事处最积极的贡献。这种支持体现在几个方面，包括(a) 对第二委员会谈判的服务，(b) 组织第一次联合国专门讨论内陆发展中国家问题的会议和编写关于阿拉木图行动纲领执行情况年度的进展报告，(c) 协助组织内陆发展中国家和最不发达国家年度部长级会议，以便就在大会会议期间及以后各自国家集团内的协调一致立场达成一致和(d) 组织《布鲁塞尔行动纲领》中期审查和《阿拉木图行动纲领》中期审查。

23. 由于非洲问题特别顾问办公室编写的关于联合国和国际社会支助非洲发展新伙伴关系的年度报告和关于非洲冲突起因的年度报告，大会提出了大量的相关建议。利益攸关方的普遍看法是，这些报告可加强其分析性，并提出行动建议，以便于后续行动。监督厅指出，数据收集的范围仅限于联合国机构提供的意见和信息。监督厅认为，这些年度报告并没有反映对非洲发展新伙伴关系的国际支助的全貌，而且非洲问题特别顾问办公室在积累知识或提供信息以供决策参考方面的增值很小。

结论 4：联合国对新伙伴关系的支助项下的新闻次级方案与整个方案战略没有明显关联。

24. 联合国对新伙伴关系的支助执行其新闻任务的工作分为三大类。最大的一项新闻活动是编制《非洲复兴》——这个由新闻部出版的季刊，该刊已转换为各种其他印刷形式的产品以及在线信息产品。其次，新闻部也开展其他一些范围有限的信息活动。最后，有些新闻活动是在新闻部管理的次级方案以外开展的。监督厅首先注意到的是，这几组新闻活动之间并无协调，每项活动似乎都相对独立。新闻部评论说，多年来这三个次级方案一直在进行合作，以便更有重点并进行更加明确的分工。已查明并采取了一些共同举措。第二，次级方案 3 项下的资源约有 74% 专门用于《非洲复兴》。新闻部评论说，并不是该部所有杂志以外的活动都可以用次级项目 3 项下的资源来衡量。对于与新伙伴关系有关或与非洲有关的活动，新闻部使用了本部全面的服务，其中包括使用联合国各新闻中心广泛的网络。监督厅指出，三个次级方案之间协调薄弱的部分原因是没有制定一项新闻战略，用以指导联合国对新伙伴关系的支助方案的拟订和执行。监督厅强调说，为了确保协调取得成果，确保更有效地利用分配给联合国对新伙伴关系的支助的有限资源，有必要为整个方案制订一项新闻战略。

B. 组织结构和战略规划

25. 简言之，最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助这两个单位都协助保持了对具有特殊需要国家的发展需要的政策注意力。然而，在大多数已获授权的任务领域，方案成果，包

括组织高级别的活动均处在产出一级。监督厅发现，缺乏成果的根本原因分为三类：在任务的理解和能力有限两者之间具有内在的尴尬关系、方案结构的错位以及战略规划薄弱。

结论 5：高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助都面临希望值过高但能力却有限的内在尴尬关系

26. 监督厅观察到利益攸关方和方案工作人员对高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助的全面任务之理解各有不同。监督厅注意到，工作人员、合作伙伴和有关国家对于各种定义以及多重期望可谓是众所纷纭。如此不同的解释已导致人们对方案任务的意义、何为方案优先事项以及在现有资源充分支持下应取得何种成果产生严重困惑。

27. 在谈到宣传活动有助于高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助广大受惠国的福祉时，也存在着各种各样的期望，甚至在联合国系统内部也是如此。例如，一些利益攸关方认为，考虑到高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助掌握的资源，期待他们着眼于为支持政府间辩论而开展宣传工作再合理不过了。其他人则强烈认为，宣传工作和筹款活动必须结合在一起；那种在某些级别开展的、并不增加资源流动的宣传活动是不必要的。监督厅注意到，人们对高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助能够宣传什么以及宣传对象是哪些人都认识不清，其原因就是会员国和联合国合作伙伴的看法不一。就这两个方案任务的其他方面，监督厅也注意到，就现有资源水平而言，也存在着同样模糊、甚至有时不切实际的期望。

28. 考虑到高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助业务体制极为复杂，监督厅强调可通过会员国和这两个方案作出协同努力，更清楚地阐明对高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助的合理期望，从而调合这种尴尬关系。这是提高方案关联性的重要步骤。正如附件一所表明的，联合国共同制度用于支助具有特殊需要的国家以及支助非洲的绝大部分资源和活动都掌握在秘书处以外的实体手中。在社会经济问题和发展领域，存在着多种协调机制。

结论 6：需要突出方案重点，并更好地拟定战略框架

29. 监督厅认为，努力把现有资源集中在可实现的成果上，对于提高方案效率至关重要。必须制定更强有力的方案重点，或明确确定优势，才能促进方案的执行能力。利益攸关方对调查的回复中，有微弱多数(55%)确认，具有强有力的任务和政治透明度是高级代表办事处的最主要强项，但大多数利益攸关方认为，高级代表办事处无法发挥这种力量，也无法将合作伙伴机构的努力凝聚在选定的方案领域。

30. 非洲问题特别顾问办公室在其 2007 年 12 月的题为“宣传和交流最新通报”的文件中也确认了类似的混乱状况，该文明确指出，非洲问题特别顾问办公室有

必要就其宣传作用的性质和实质进行讨论并达成一致意见。监督厅指出，就非洲顾问办或联合国对新伙伴关系的支助整体而言，在制定新的宣传战略方面进行的这种努力没有产生结果。此外，由于在宣传方面没有方案重点，导致非洲顾问办在确保支持联合国其他实体方面的效率不高。非洲顾问办在其“宣传和交流最新状况”文件中提出 23 项举措，有 21 项没有兑现。

31. 监督厅发现这两个方案 2008-2009 两年期逻辑框架的制定并未遵守有关按成果编制预算的业务要求和指导准则。因此，很难进行业绩评价或指导方案规划。考虑到资源规模，方案目标和预期成果均过于宽泛且不切实际。在这方面的一个实例是，高级代表办事处次级方案 1 的目标是——“通过加强最不发达国家人民为自己建设更美好未来和发展其国家的能力，改善其生活品质”。²⁴ 这样的目标显然无助于方案将其重点聚焦在完成其任务上。监督厅的一项分析表明，预期成绩中即一半并未严密反映出整体方案目标，并容易引起带主观意念的解释。

32. 各项绩效指标也不能准确衡量预期成绩。例如联合活动日益增多并不反映任何成就，在改善协调方面也缺乏成果。监督厅的分析还表明，有 60% 以上的绩效指标没有提供相应预期成绩实现程度的资料。在某些情况下，选择了不适当的绩效指标，从而加剧了对方案要实现的目标原本就模糊不清的理解。例如，高级代表办事处列出了一个国家数目清单，这些国家将其国民总收入 0.1% 以上资源提供给最不发达国家并以此作为 2008-2009 两年期的绩效指标，与此同时，又暗示希望高级代表办事处对官方发展援助的流动产生影响。

33. 此外，绩效指标也没有反映出方案对于想要取得的成果有多大贡献。尽管这一缺陷并不是高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助所独有的，但监督厅指出，在这方面，这两个方案提出有缺陷的绩效指标的百分比相当高（分别为 80% 和 70%）。监督厅还注意到，联合国对新伙伴关系的支助的三个次级方案中的绩效指标有重叠现象，这反映出没有开展统筹的注重成果的规划进程。监督厅强调说，集中方案重点以及更好的制定战略框架将有助于所有有关利益攸关方就高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助的适当优势办法达成共识。

结论 7：联合国对新伙伴关系的支助方案预算和次级方案结构不符合问责制的上下级关系。

34. 监督厅注意到，纵然非洲问题特别顾问办公室具有副秘书长级别的职位，但并不具备对联合国对新伙伴关系的支助的两个次级方案事实上的管辖权，这两个次级方案是由非洲经委会和新闻部管理的。在规划、日常管理和问责制方面，这两个次级方案是作为其各自“主管部门”、而非副秘书长管辖的实体而运作的。“控制”这些次级方案的是新闻部和非洲经委会的负责人：包括制订工作计划、规划

²⁴ A/62/6 (Sect. 10)。

和报告员额以及其他资源问题、监测和评价业务活动、进行业绩审查并对主管和工作人员实行问责制。

35. 目前高级代表办事处和非洲顾问办的副秘书长与秘书长订有两项单独的契约，一个是高级代表办事处的，另一个是联合国对新伙伴关系的支助的次级方案 1 的，二者均不属于预算第 11 款的其他次级方案。在主管新闻事务副秘书长的契约中，次级方案 3 作为一项责任列出。然而，次级方案 2 并未列入主管非洲经委会事务的副秘书长的契约中。监督厅的理解是，这种现象发生在目前临时安排之前，即高级代表办事处的副秘书长同时也担任非洲顾问办主任。即便是如此，监督厅发现，联合国对新伙伴关系的支助作为一个单列的联合国秘书处方案和预算款次，竟然没有一位高级官员主事。监督厅还发现，除各种证明外，非洲顾问办的主管对次级方案 2 和 3 施加影响的能力有限。在业务一级，三个次级方案之间很少进行协调。

结论 8：支持小岛屿发展中国家的体制过于分散，且高级代表办事处和经社事务部做出平行安排，这些都需要进行更密切的协调。

36. 关于联合国在支持小岛屿发展中国家执行《巴巴多斯行动纲领》和《毛里求斯战略》方面，监督厅认为，高级代表办事处和经济和社会事务部的职能严重重叠。在根据第 56/227 号决议设立高级代表办事处时，经济和社会事务部的小岛屿发展中国家股早就依据第 49/122 号决议而成立在先了。

37. 根据大会第 59/311 号决议，小岛屿发展中国家股的作用是：就监测、审查和协调执行小岛屿发展中国家方案，向政府间和机构间进程提供实质性支持，并作为各国政府、联合国系统和其他有关政府间和非政府组织的协调中心。而另一方面，高级代表办事处将代表小岛屿发展中国家，开展与宣传和动员国际社会支持和调集资源有关的活动。监督厅发现，在实践中，这些作用并未加以明确区分。对 2004 年至 2007 年期间工作方案和产出的审查表明，许多项目和活动的性质十分相似。此外，利益攸关方也不清楚两者各自责任有何区别。监督厅承认，自任命了新的高级代表之后，高级代表办事处和小岛屿发展中国家股为改进协作做出了努力。

38. 此外，高级代表办事处和小岛屿发展中国家股也是在一个为支助《巴巴多斯行动纲领》和《毛里求斯战略》而建立的庞大的、各自为政的体制结构中开展活动的。联合国贸易与发展会议(贸发会议)在脆弱性指数和概况方面，补充了小岛屿发展中国家股的工作。²⁵ 联合国环境规划署(环境署)的任务是在环境领域提供政策指导和协调，²⁶ 在保护涉及岛屿和沿海国家的海洋资源方面制定了一项方

²⁵ 脆弱程度指数是一种政策分析工具，用来深入了解对各国经济发展和可持续发展产生不利影响的进程。

²⁶ A/CONF. 167/9, 第 125 段。

案。还特别要求各区域委员会协调区域执行《毛里求斯战略》的后续行动。小岛屿发展中国家股展开的机构间协商小组会议未能统一这些各自为政的努力。²⁷ 与机构间协商小组成员的访谈透露，小组内的协商似乎仅限于组织可持续发展委员会年度会议的问题。曾多次发生的情况是，会议召集者并没有对小组会上提供的反馈意见采取后续行动。小岛屿发展中国家主要依靠自己的区域政府间组织，即太平洋岛屿论坛、加勒比共同体和印度洋委员会，或双边支持。在区域或次区域一级的利益攸关方表示，坐镇总部的各项方案——如小岛屿发展中国家股、高级代表办事处和贸发会议——都没有把针对特定区域的信息充分转达下去，特别是因为小岛屿发展中国家是一个多样化群体，各国所处发展阶段各有不同。

39. 访谈资料表明，联合国秘书处支助大多数小岛屿发展中国家的各项方案的协调，都是通过各区域委员会分区域办事处进行的，即亚太经社会太平洋业务中心和拉加经委会加勒比分区域办事处。²⁸ 这些办事处在宣传把《毛里求斯战略》纳入主流方面，缺乏足够的能力和必要的指导。很多时候，这些办事处由于这些限制，没有积极参与联合国国家工作队的工作。随着联合国各基金和方案将其区域方案纳入各自的区域中心，各区域委员会面临新的挑战是，如何确保最有效地协调联合国所有实体在区域一级的活动。

40. 考虑到秘书处的这些方案专门负责小岛屿发展中国家的经常员额数量有限，²⁹ 监督厅认为应通过加强协调，包括制定联合工作计划，把宣传工作与贸发会议和各区域委员会等其他方面提供的分析方面的优势结合起来。

结论 9: 高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助是任务相互重叠的小部门，它们之间的协作潜力未得到发挥。

41. 高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助有相同的任务，即通过开展宣传来维持国际支助，为政府间论坛提供服务，并协调和调动全系统落实某些政策框架。监督厅注意到，高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助所负责的国家有很大的重叠。在后者负责的 53 个非洲国家中，有 37 个国家 (70%) 列入高级

²⁷ AN2008/860/1, 第 20 和 21 段，概述了自 2003 年以来机构间协调的演进过程。

²⁸ 在非洲，印度洋委员会发挥了关键的协调作用，并参加经济和社会事务部主持的非正式协商会议。非洲其他一些小岛屿发展中国家没参加任何一个政府间机构。

²⁹ 对不同方案进行的访谈显示，专门负责造福于小岛屿发展中国家的方案活动的工作人员只有少数几人：高级代表办事处 (1 个 P-2 和 1 个兼职 D-1)、小岛屿发展中国家股 (1 个 P-5、1 个 L-4 及 1 个 P-4)、贸发会议 (1 个 P-4)、亚太经社会 (1 个 D-1 和 1 个 P-4)、拉加经委会 (1 个兼职 P-5 和 1 个 P-4)。来自一般事务职等工作人员的支持通常是共用的。*经济和社会事务部评论说，小岛屿发展中国家股有 4 个专业人员员额 (1 个 P-5、1 个 P-4、1 个 P-2 以及 1 个 L-4) 和两名一般事务员额 (1 个 G-6 和 1 个 G-4)，其中两个目前空缺。* 监督厅愿意进一步强调的是，在一些情况下，文件所显示的小岛屿发展中国家方案中的员额并没有按照原有意图加以使用。

代表办事处的一个或多个方案。而高级代表办事处负责的 90 个国家中，三分之一以上在非洲。如果不按国家数目，而是按人口计算，则重叠程度要高得多。

42. 监督厅认为，没有做出努力，在执行任务过程中发挥这两个办事处在协调和配合方面的巨大潜力。秘书长在提出 2008-2009 年拟议订正估计数³⁰后，又提议由一名副秘书长单独领导高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室(但不领导联合国对新伙伴关系的支助的另外两个次级方案)，把权力和责任集中起来，以加强协调和统一。实际上，从 2008 年 1 月 22 日起，一名副秘书长开始单独主管这两个部门。但是，这两个部门的宣传和行政职能仍然完全分开。监督厅认为，把这两个规模相对较小部门的行政和前台办公等职能合并起来，能够有很大的规模经济效益。目前，非洲问题特别顾问办公室和高级代表办事处分别有 29%和 20%的专职工作人员负责前台办公室工作。

43. 虽然秘书长关于协调统一各职能的提议³¹最初没有得到赞同，³²但是监督厅认为该提议有价值，因为它确有提高效率的前景。监督厅重申它早先提出的意见，即应制订关于合并行政和宣传职能的具体计划，提交大会批准。

四. 结论

44. 监督厅认为，联合国对新伙伴关系的支助和高级代表办事处这两个方案促进人们进一步了解最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲的特别发展需求。这尤其使有关行动方案和新伙伴关系在联合国的议程和讨论中获得更多关注，似乎在联合国加强了有关这些国家的特殊需求的共识。

45. 监督厅注意到，必须从联合国规划和预算工作有系统性弱点，包括预期成绩、产出和资源相互脱节的角度，来看待这两个方案总的表现。监督厅关于成果管理的报告大量记载了这些弱点。³³这两个方案资源严重短缺，会员国和有关方案必须做出努力，消除必然会出现的紧张关系，确保方案的目标按现有的资源是实际可行的，且所有受益的会员国都认为是有意义的。

46. 监督厅认为，尽管两个方案目前在体制上受制约，但可以立即采取措施，明确确定方案重点，来大幅提高效率和成效。还应制订一个质量更高的合乎逻辑的纲要，加强方案 and 人力资源管理。监督厅关于高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室的审计报告对这两个方案在方案和人力资源管理方面的空白进行了全面分析。监督厅还强调，需要为联合国对新伙伴关系的支助的三个次级方案建

³⁰ A/62/708。

³¹ 2007 年 10 月 30 日秘书长给非洲集团主席、贝宁常驻代表让-马里_埃胡祖的信。

³² 大会 63/260 号决议决定，不裁撤非洲问题特别顾问员额。

³³ A/63/268。

立一个有力的问责链。需要充分发挥高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助以及高级代表办事处和经济及社会事务部小岛屿发展中国家股之间的协作潜力。

五. 建议

47. 监督厅认为，期望、能力和问责安排不协调，使方案重点不明，阻碍成果的实现，它同时提出采取若干行动来处理这个局面。在根据本次评价提出建议前，监督厅想重申它早先提出的建议(另见监督厅关于高级代表办事处和非洲顾问办的审计报告的建议 1 和 2)：

(a) 秘书长应审查高级代表办事处和非洲问题特别顾问的整个方案结构，以便在向预定国家提供服务时，减少重叠和重复；

(b) 秘书长应按照联合国的条例，向大会提交重新拟订的提案，由大会先行批准。

建议 1

48. 秘书长应在联合国对新伙伴关系的支助框架内对次级方案的结构进行一次审查，以便由一名高级干事负责和监管这三个次级方案。这将提交大会审议。

建议 2

49. 非洲问题特别顾问办公室、非洲经委会和新闻部应联合开展战略规划工作，以便在宣传、协调和新闻这三个领域中，将联合国支助新伙伴关系的任务变成明确的方案重点。[特别顾问办公室告诉监督厅说，它已经开始同非洲经委会和新闻部讨论这一问题。](#)

50. 以此制订的战略应明确各自的作用，确定三个次级方案的业务责任，并传达给合作伙伴及利益相关者。这些结论应是修订方案 9/第 11 款的战略框架的依据。这提交大会审议。

建议 3

51. 联合国对新伙伴关系的支助(方案 9/第 11 节)应考虑制订一个提案，以便通过以下一个方式，加强对区域磋商机制的支助：(a) 增加资源；(b) 在联合国对新伙伴关系的支助框架内重新分配人力资源；(c) 从联合国其他实体借调。这将提交大会审议。

建议 4

52. 高级代表办事处应与会员国和联合国合作伙伴协商，将大的任务变成明确界定的战略重点。高级代表办事处应在考虑这种协商制订的战略重点的同时，修订其战略框架，以便：

- (a) 顾及联合国其他合作伙伴的分析能力；
- (b) 通过减少平台，精简和加强机构间协调努力；
- (c) 定期与所负责国家的协调局联系，具体做法包括向协调机构会议提供技术支持；
- (d) 确保次级方案的目标可以采取行动实现；
- (e) 制订一个对外宣传战略，具体规定如何明确向外部利益相关者与合作伙伴讲述高级代表办事处的战略重点，并更广泛地利用现代信息技术，特别是网络电话会议形式，以开展互动性更强的对话；

建议 5

53. 监督厅建议，高级代表办事处和经济及社会事务部应制订联合行动计划，以实现协调统一，为联合国系统支助小岛屿发展中国家的工作提供指导。这个联合行动计划应明确界定有关部门各自的作用，协助它们切实向相关利益相关者讲述它们的不同作用。这个行动计划还应在以下方面提供具体指导：

- (a) 在确定现有方案工作的基础上，满足每个次区域的需求；
- (b) 高级代表办事处和经济及社会事务部小岛屿发展中国家股如何分别帮助加强联合国全系统工作的协调；
- (c) 这些部门如何支持区域方案工作，特别是支持区域委员会发挥区域协调作用。

54. 经济和社会事务部反对这个建议，并表示大会第 59/311 号决议已经规定了这两个部门的任务：经济及社会事务部负责监督、审查和协调小岛屿发展中国家方案的执行工作；高级代表办事处负责开展宣传、调动支助和资源来支持小岛屿发展中国家。经济和社会事务部确认，它将采取必要措施，重振机构间磋商机制。监督厅回顾它早先在关于高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室的审计报告提出的建议，³⁴ 指出高级代表办事处和经济及社会事务部已经承诺，在开展方案预算筹备工作时，通过经济及社会事务执行委员会的两年期审查(迄今已经完成两次)，进行协作。监督厅想要强调，本建议比协作性规划更进一步。它旨在

³⁴ AN2008/806/01，建议 3。

改变高级代表办事处和经济及社会事务部小岛屿发展中国家股的利益相关者未认识到这两个部门的任务和做法有不同而且经常有人提到工作重叠的问题的局面。采用这个建议将确保提供给高级代表办事处和经济及社会事务部的资源切实得到利用，以实现不同的目标，并确保联合国各实体的方案活动相互配合。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签字)

2009年4月2日

附件

在一个复杂的体制结构中的最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家
高级代表办事处和联合国对新伙伴关系的支助

