



经济及社会理事会

Distr.: General
29 March 2011
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第五十一届会议

组织会议，2011 年 4 月 28 日

实质性会议，2011 年 6 月 6 日至 7 月 1 日

临时议程 * 项目 3(b)

方案问题：评价

经济和社会事务部的方案评价

内部监督事务厅的报告

“经济和社会事务部有效支持了政府间决策、全球统计系统和在实现千年发展目标方面取得进展，但其全系统范围的协调工作存在缺陷，并因可见度低和内部协同增效不足而面临考验”

摘要

内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司根据 2008 年进行的一项战略风险评估，将经济和社会事务部确定为优先评价方案。依照大会第 64/229 号决议规定，向方案和协调委员会提交本评价报告。

本次评价是自 1997 年经济和社会事务部以目前形式运作以来第一次将其作为一个整体进行评价。经社部是秘书处内职能最多多样化的实体之一，也是秘书处内承担任务范围最广的部之一。在秘书处 2010-2011 两年期预算中列报的 36 个方案中，经社部获得的经常预算批款数额居第七位，员额数目居第六位。

在评价过程中，监督厅审查了经社部工作的相关性、效率和效益及其影响。监督厅采用多种定量和定性方法，包括文件审查、工作人员和利益攸关方访谈、工作人员和利益攸关方调查、实地访问、直接观察政府间会议、对经社部出版物

* E/AC.51/2011/1。



的使用情况进行文献计量分析以及由专家小组抽样审查经社部主要出版物的质量。此次评价是按照联合国评价小组确定的评价准则和标准进行的。

除本报告外，还分别编制了经社部 10 个次级方案、包括行政领导和管理的单独评价报告。

评价结果表明，经社部在许多方面的工作情况良好。其投入资源最多的工作是为经济及社会理事会和有关政府间机构提供支持，它在这方面发挥的作用得到会员国和其他利益攸关方的赞赏最多。这一作用在联合国系统内是独一无二的，是政府间机构开展各种规范制订工作和政策工作的基础。经社部对全球统计系统的支持是本组织最为悠久的职能之一，其在该领域的作用和成效也最为显著。经社部对实现千年发展目标也作出了贡献，包括监测这方面的进展情况；其出版物总体而言受到好评，尽管有些出版物的知名度不高，使用率也参差不齐。在履行这些职能的过程中，经社部一直灵活创新，不断适应会员国优先事项的变化。

但是，在其他职能方面，经社部的角色没有明确界定。在该部的业务领域中有多个机构并存，比如在联合国系统内部，经社部与联合国开发计划署(开发署)和多个专门机构共同负责发展问题。虽然经社部有时被说成联合国经济和社会问题智囊团，但它不是履行这一职能的唯一实体。在能力建设领域，经社部也可能与联合国系统其他实体存在职能重叠。

经社部在最具优势的领域开展业务，效果最为明显。经社部的独特之处、也是其比较优势的来源，是其对政府间机构政策和规范制订工作的支持、其工作的全球性、其召集权以及它所发挥的分析而不是倡导作用。

经社部的工作如此复杂，因而，促进协调统一是一个持续的管理难题。该部未能充分利用各司之间的协作和互补机会。在此类机会得到利用的领域，工作人员和利益攸关方均看到了好处。但需要采用更系统的方法找出这种协同作用。

知识领导力并非总是得到有效管理做法的支持。监督厅在以往的报告中曾指出，工作人员对决策的透明性和连贯性以及经社部内部协商和沟通的质量存在关切，而在此次评价发现这些问题仍然存在。

监督厅建议经济和社会事务部：

- 进一步突出其战略重点；
- 加强与合作伙伴的协调；
- 制定一个全部范围的出版和宣传战略；
- 加强内部协调和沟通。

监督厅还提出以下问题供方案和协调委员会审议：

- 进一步明确规定经社部在政策一致性和协调方面的任务；
- 将主管政策协调和机构间事务助理秘书长员额挪作他用；
- 设置“首席经济师”头衔。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 方法	4
三. 背景	6
四. 评价结果	9
A. 经社部切实有效地为联合国政府间进程提供了规范和政策支助.	9
B. 经社部对全球统计系统的支助尤其有效	12
C. 经社部没有制定明确界定其在发展领域作用的战略重点	13
D. 该部未能充分有效地促进联合国系统内在经济和社会 社会发展方面的合作、一致性和协调性	15
E. 经社部的可见度参差不齐	17
F. 经社部将性别和人权观点纳入工作主流的结果好坏参	20
G. 在经社部内部，协作和互补的机会没有得到充分利用	21
五. 结论	23
六. 建议	24
附件	
一. 经济和社会事务部服务的政府间机构	27
二. 从经济和社会事务部收到的对内部监督事务厅关于经济 和社会事务部方案评价的报告草案的意见	28

一. 导言

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司根据 2008 年进行的一项战略风险评估,选定经济和社会事务部为优先评价方案。方案和协调委员会第四十九届会议要求提交评价报告,供其第五十一届会议审议。¹ 随后,大会关于方案规划的第 64/229 号决议最后确定了这一选择。
2. 根据《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》,此次评价的总体目标是尽可能系统客观地衡量经社部工作方案的相关性、效率和成效,包括其影响。²
3. 在评价过程中,监督厅以经社部 2010-2011 两年期战略框架和预算为主要基准衡量其业绩表现,同时审查了过去三个两年期的资料。鉴于大会第 64/289 号决议决定,从 2011 年 1 月 1 日起,将提高妇女地位问题特别顾问办公室和提高妇女地位司合并纳入一个新实体,即妇女署,而且 2010 年监督厅对性别平等主流化问题做了专题评价,³ 因此,对这两个机构没有做全面评价。此次评价不包括评估发展账户的管理情况或在发展账户下开展的项目。
4. 本评价报告所报告的是整个经社部的情况,而本报告所依据的对该部 10 个司和办公室以及行政领导和管理的更详细评估,将作为内部管理报告印发给经社部。
5. 在报告起草过程中,不断与经社部进行对话沟通,根据从中收到的评论意见进行修订,最终形成本报告。按照大会第 64/263 号决议的决定,将经社部的最后评论意见全文附于本报告末尾(见附件二)。
6. 监督厅衷心感谢经社部管理人员和工作人员在评价过程中给予的合作。

二. 方法

7. 在评价过程中,监督厅利用了以下 12 个来源的资料,采用了定性和定量相结合的方法:

(a) 文件分析,分析了经社部战略框架和其他方案和项目文件、服务交付记录、综合监测和文件信息系统中的监测和报告资料及高级管理人员契约、联合国发展援助框架(联发援框架)进程、大会决议及以往的评价、分析和审计报告;

(b) 对经社部所有高级管理人员进行了 68 次访谈;

¹ A/64/16, 第 41 段。

² ST/SGB/2000/8, 条例 7.1。

³ 见 A/65/266。

(c) 对经社部所有各司和办公室分层随机抽样选出的工作人员进行了 131 次访谈；⁴

(d) 在纽约和通过电话与利益攸关方进行了 240 次访谈(包括会员国常驻代表、政府官员、民间社会组织代表、学者以及联合国系统各实体的工作人员和管理人员)；

(e) 实地访问泰国、柬埔寨、埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维和南非；⁵

(f) 对经社部所有管理人员和工作人员进行网络意见调查；⁶

(g) 分别对经社部 10 个次级方案、包括行政领导和管理部分的利益攸关方进行非随机抽样网络意见调查；⁷

(h) 对 40 个联合国实体的负责人进行非随机抽样网络意见调查；⁸

(i) 对所有 192 个会员国的常驻代表进行意见调查；⁹

(j) 观察经社部组织召开政府间会议；¹⁰

(k) 由独立专家小组对非随机抽样选出的经社部 18 个重点出版物和数据库的质量和使用的情况进行审查；¹¹

⁴ 对经社部各个司和办公室的工作人员进行了分层随机抽样，以确保代表所有层级的工作人员，包括 90%的置信区间。

⁵ 根据对经社部的利益攸关方、能力发展和技术援助项目以及各司在区域和国家两级的参与所做的规划情况分析，选定对这些国家进行实地访问。

⁶ 向 540 名工作人员发出了调查问卷，310 人作了答复，回复率为 57%。

⁷ 共向 1 418 个利益攸关的个人发出 11 种调查问卷(涵盖经社部的所有 10 个次级方案以及行政领导和管理)，399 人作了答复，总回复率为 28%。11 项调查采用的是同一种问卷，但发放对象不同，分别为抽样选出的各个次级方案的相关利益攸关方。此处报告的是总计数据。

⁸ 向 40 个实体发出了调查问卷，其中 17 个作了答复，回复率为 43%。

⁹ 192 个会员国都收到了纸面调查问卷，其中 27 个会员国作了答复，回复率为 14%。

¹⁰ 监督厅观察了经济和社会事务委员会、公共行政专家委员会、可持续发展委员会、土著问题常设论坛和人口与发展委员会的 32 次政府间会议，以及大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议。

¹¹ 该小组由三个独立学术研究人员组成，他们具有各种区域专业化和主题领域的经济和社会专业知识。与经社部协商选定了代表该部主要工作的以下 18 个出版物和数据库：(a) 《2010 年联合国电子政务概况调查》(ST/ESA/PAD/SER.E/131)；(b) 公共行政专家委员会第九届会议的报告(E/2010/44-E/C.16/2010/5)；(c) 联合国系统发展方面业务活动三年度全面政策审查(A/62/73-E/2007/52)；(d) 《实现可持续发展，促进发展合作——在经济及社会理事会开展的对话》，联合国出版物，出售品编号 C.08.II.A.11；(e) 《世界人口展望，2008 年修订本》；(f) 《世界人口监测：侧重人口分布、城市化、国内移徙与发展》，联合国出版物，出售品编号 09.XIII.3；(g) 《建立普惠性金融部门，促进发展》，联合国出版物，出售品编号 E.06.II.A.3；(2006 年)(h) 秘书长关于《蒙特雷共识》和《关于发展筹资问题的多哈宣言》

(1) 对上述非随机抽样选出的 18 个出版物和数据库的使用情况，包括引用指标(谷歌学术搜索)、网站流量数据、出版物下载数据以及传播方式进行文献计量学分析，并由专家小组进行评估。

8. 这次评价是按照联合国评价小组确定的评价准则和标准进行的。通过综合各种文件、证词、观察和分析证据得出评价结果。对数据进行了三角剖分计算以加强评价的可靠性。使用了个别引述，作为来自多方利益攸关方的广泛证词的例证。

9. 应联合国评价小组人权与两性平等问题工作队的要求，监督厅参加了目前正在编写的评价手册的试点工作，以协助评价人员将人权和两性平等因素纳入评价。

10. 此次评价有三个主要限制。首先，对利益攸关方和会员国的意见调查回应率较低，这就意味着不能将调查结果推定为代表经社部利益攸关方和会员国的整体意见。第二，专家小组只审查了经社部 18 个出版物和数据库。尽管这些都是经社部推荐的，认为它们是该部具有代表性的主要出版物，但由于样本量较小，不能将审查结论普遍适用于该部的所有出版物。最后，文献计量学分析有其局限性，包括文献计量数据在各类出版物之间的可比性有限；经社部和新闻部两者提交的网站使用数据之间存在很大差异；未包含新闻媒体报道；通过传统的引文索引获取有关这些类型出版物的信息存在固有困难。为克服这些限制，监督厅对多个来源的数据进行了三角剖分计算，以支持评价结果。

三. 背景

11. 联合国创始者将促进国际经济和社会合作确定为联合国的一项基本宗旨。《联合国宪章》第九章和第十章详述了国际经济和社会合作的基本原理以及经济及社会理事会作为核心政府间论坛的作用，经社理事会有权发起研究、召集会议、起草公约并向会员国和联合国系统提出行动建议。经济和社会事务部是经济及社会理事会的秘书处，向理事会及其大多数附属机构(包括各职司委员会和专家组)提供实务支助。

的后续行动和执行情况的报告(A/65/293)；(i) 《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》，联合国出版物，出售品编号 C.10.II.C.1；(j) 《2010 年世界经济形势与展望》，联合国出版物，出售品编号 C.10.II.C.2；(k) 《2010 年世界社会状况报告：反思贫穷问题》，联合国出版物，出售品编号 C.09.IV.10；(l) 《世界青年报告：青年过渡到成年：进展和挑战》，联合国出版物，出售品编号 C.07.IV.1；(m) 《关于暴力侵害妇女行为的立法手册》，联合国出版物，出售品编号 C.10.IV.2；(n) 《关于妇女在发展中的作用的的世界概览》，联合国出版物，出售品编号 C.09.IV.7；(o) 《2008 年国民账户体系》，联合国出版物，出售品编号 C.08.XVII.29；(p) 《2010 年世界妇女：趋势和统计》，联合国出版物，出售品编号 C.10.XVII.11；(q) 可持续发展创新简报，第 6 期，经济和社会事务部，2008 年 10 月；(r) 执行可持续发展领域主要首脑会议成果方面迄今取得的进展和尚存的差距以及对本次会议主题的分析(A/CONF.216/PC/2)。

12. 随着时间推移,该秘书处的经济和社会事务职能和结构发生了变化,最近的变化是,1997 年推出的机构改革对经社部进行了重大改组。¹² 在改革推动下,建立了四个担负协调职能的执行委员会,其中经济和社会事务执行委员会由主管经济和社会事务副秘书长负责。¹³

13. 经社部的任务和工作是在联合国有关会议和首脑会议背景下展开的,这些会议通过了一系列国际商定的发展目标,包括千年发展目标。2008 年的国际金融危机引起了对全球经济治理领域体制安排架构的进一步关切。

14. 经社部 2010-2011 年拟议战略框架阐明了该部的总方向和目标,即促进和支持为人人谋求持续经济增长、消除贫穷和饥饿以及可持续发展而进行的国际合作。该部的方案在重点推进发展支柱的同时,还力求促进在联合国工作的以下三个支柱之间建立相辅相成的关系:和平与安全;发展;以及人权。¹⁴ 该部的主要职能是:(a) 研究和分析发展问题,并支助全球统计系统;(b) 对政府间进程给予规范和政策支助;(c) 援助能力发展,以支持各国执行全球会议成果;(d) 促进联合国系统内部、民间社会和私营部门的合作及伙伴关系。

15. 副秘书长负责对该部执行其任务规定及核定工作方案进行通盘行政领导、监督和管理;副秘书长也是发展账户的方案主管,对发展账户的有效管理承担问责。副秘书长由主管政策协调和机构间事务助理秘书长以及主管经济发展助理秘书长提供协助。该部执行 10 个次级方案,每个次级方案由一个不同的司或办公室落实,各司或办公室由向副秘书长负责的司长或主任管理。次级方案处理多种任务、政府间机构和进程相关事务,因此不可避免地面临内部管理方面的挑战。各种实务职能由该部的行政领导和管理职司部门承担。

16. 该部 2010-2011 两年期支出估计数为 3.02 亿美元,其中包括经常预算 1.68 亿美元和预算外资源 1.33 亿美元。这些资源的分配按司/办公室列于表 1。¹⁵ 在监督厅重点审查的时期,与 2004-2005 两年期的实际批款 2.58 亿美元(经常预算 1.43 亿美元,预算外资源 1.15 亿美元)相比,本两年期的拟议支出增加了 17%。¹⁶ 该部 2010-2011 两年期设有 581 个员额,其中 545 个为经常预算员额。相比之下,2004-2005 两年期曾设 579 个员额,其中 542 个为经常预算员额。2010-2011 两年期预算内核准的工作方案共有 2 845 项产出,计划在本两年期内执行。

¹² 见 A/51/950 和 Add. 1-7 以及大会第 52/12 号决议。

¹³ ST/SGB/1997/9。

¹⁴ 见 A/63/6(Part 1)。

¹⁵ 另见 A/64/6(Sect. 9), 第四编, 第 9 款。

¹⁶ 该总额不包括联合国预算(发展账户)第十三编第 35 款, 2010-2011 年该款拟议预算为 1 800 万美元(A/64/6(Sect. 35))。

17. 在秘书处 2010-2011 两年期经常预算总额中，该部财政资源占全部总额的 3.4%，占国际和区域合作促进发展拟议分配总额的 17.5%。¹⁷ 从 2004-2005 两年期到 2010-2011 两年期，该部在经常预算中所占份额有所下降，2004-2005 两年期曾占秘书处批款总额的 3.9%，占国际和区域合作促进发展批款总额的 19%。¹⁸ 在 2010-2011 两年期预算所列的 36 个方案中，该部所获经常预算批款数额居第七位，员额数目居第六位。

表 1

按构成部分开列的预算资源分配：2010-2011 年

(千美元)

构成部分	经常预算	预算外	总额	员额总数 (经常预算 加预算外)
B. 行政领导和管理	6 781.3	—	6 781.3	16
C. 工作方案				
1. 经济及社会理事会支助和协调	13 695.9	1 529.5	15 225.4	48
2. 性别平等问题和提高妇女地位	12 886.4	2 644.3	15 530.7	43
3. 社会政策和发展	17 750.2	2 396.0	20 146.2	61
4. 可持续发展	18 165.2	9 450.8	27 616.0	64
5. 统计	33 775.2	5 620.0	39 395.2	125
6. 人口	13 521.7	205.0	13 726.7	45
7. 发展政策和分析	13 316.9	—	13 316.9	46
8. 公共行政和发展管理	13 451.1	23 210.5	36 661.6	51
9. 可持续森林管理	3 451.3	3 014.0	6 465.3	14
10. 发展筹资	7 356.2	502.5	7 858.7	23
C 部分小计	147 370.1	48 572.6	195 942.7	520
D. 方案支助		85 356.4		
1. 执行办公室	8 681.0			
2. 信息支助股	2 925.6			
D 部分小计	11 606.6	85 356.4	96 963.0	45
共计	168 444.3 ^a	133 929	302 373.3	581

^a 重计费用前所需资源估计数。总额包括分配给该部预算构成部分 A 的 2 686 300 美元，该构成部分包括 10 个决策委员会和专家机构。

¹⁷ A/64/6 (Introduction)。

¹⁸ 2004-2005 年经常预算批款数据取自 A/62/6(Introduction)。

四. 评价结果

A. 经社部切实有效地为联合国政府间进程提供了规范和政策支助

18. 在经社部 2010-2011 年战略框架所列明的四项职能中，对政府间进程的支助是耗费资源最多的。在过去两个两年期内，该部为会议提供的实质性服务和会议文件占有记录的产出一半以上，占有记录的工作月数的大约三分之一。该部每个司都同时为经社理事会及理事会和(或)大会的至少一个附属机构提供服务(见附件一)。该部工作方案还包括其他会议、政府间会议、全球筹备会议和非正式协商。为政府间进程提供服务需要召开国际行为体(包括会员国)会议、提供信息、分析和技术咨询以及促进共识。

19. 若干业绩指标显示，该部切实有效地履行了这项职能。会员国和非政府组织参与人数和提交发言稿的数目均有增加，表明参与政府间进程的程度提高。在监督厅所观察的一次政府间会议上，几位代表特别指出，由于会员国更多地参与会议，各国得以利用这一论坛，将其作为宣布国家政策变更的平台。此外，大会和会议管理部提供的数据显示，经社部在及时提交会议文件方面的表现稳步改善，合规率从 2006 年的 64% 上升到 2010 年的 86%。¹⁹ 由于该部提供的支助，政府间会议得以成功规划和举行，既定会议议程基本上得到处理。例如，2010 年，经社理事会支助和协调办公室达到或超过了该办公室为经社理事会高级别部分会议预设的与会目标。例如，该办公室预计 2010 年度部长级审查将有会员国所作的 6 项自愿介绍，但实际上作了 13 项介绍。同样是在 2010 年，该办公室所针对的全部六个组别(民间社会、私人基金会、全球基金、议员、私营部门和学术界)均被纳入发展合作论坛。

20. 接受监督厅访谈和意见调查回应的大多数利益攸关方对经社部支助政府间进程的实效给予了肯定的评价，实际上高于对该部其他任何职能的评价。该部这项职能普遍得到如此评价：对于该部执行的 10 个次级方案，除其中一个以外，接受意见调查的利益攸关方至少有 75% 对这项支助表示满意。大部分对意见调查作出回应的会员国也对支助政府间进程的工作表示满意。经社部工作人员将这项支助职能视为该部最重要的增值领域。

经社部为政府间进程提供服务的作用及其相关的召集权使其处于独特地位

21. 经社部的主要增值来自该部对政府间机构工作的支助、该部召集有代表性的不同行为体开会的独特授权以及该部提供国际对话平台的能力。正是这种在经济和社会事务上的广泛召集职能被视为该部的主要优势之一，任何其他联合国实体都未被赋予这种职能。绝大多数接受调查的次级方案利益攸关方和联合国实体首长(每组中至少有 80%)都认为，经社部发挥了这一独特地位的优势。对几次由经

¹⁹ 见 A/63/119 和 A/65/122。

社部提供服务的政府间会议的观察也进一步证实了这种召集职能的意义。例如，在土著问题常设论坛的一次会议上，几位与会者指出，该论坛对于召集土著人民讨论共同重要问题具有关键作用。同样，在监督厅所观察的一次可持续发展委员会会议上，几位代表也指出，经社部拥有全球一级的召集权和获得信息的途径，因此能够促使社会各界行为体参与。

经社部的报告和技术咨询是机构间进程和政策工作的重要指导

22. 为支助政府间进程，经社部收集、编纂和分析各种专题信息。专家小组认为，该部支助政府间进程的出版物总体质量良好；经评估，这些出版物文字明了，面向非专业读者，为政府间辩论和政策讨论提供了相关信息。这些出版物在政策工作中的用途也是对意见调查作出回应的利益攸关方最常提到的经社部出版物用途。监督厅所观察的政府间会议的若干与会者指出，经社部的报告和技术咨询为政策讨论提供了重要投入。例如，在可持续发展委员会的一次会议上，监督厅观察到与会者对秘书处的一份综合报告表示赞赏，因为该报告有助于为对话奠定良好的基础。

23. 然而，接受监督厅访谈的少数会员国和联合国实体首长遗憾地认为，经社部的某些出版物和活动缺乏创新。例如，一位常驻代表说，某些报告年复一年地提出同样的观点，没有在所讨论的专题上努力反映更具创新性的思想。此外，监督厅为审查经社部出版物所召集的专家小组认为，某些报告没有足够广泛地反映各种观点，例如就所讨论的问题提出其他或不同看法。小组的结论是，这些出版物对有关经济和社会主题的各种辩论的探讨程度不均衡。

24. 绝大多数对意见调查作出回应的利益攸关方，高度评价经社部工作人员的总体实务和/或技术专长，包括其回应力。很多曾寻求或获得经社部技术咨询的受访利益攸关方表示，该部的咨询意见很有价值，因为该部能够在全全球一级获得信息。

经社部对支持在实现千年发展目标方面取得进展做出了贡献

25. 经社部作为秘书处主要负责经济和社会事务的实体，能够为各项国际商定目标包括千年发展目标提供政策和实务两方面的支助，其工作方案也反映了这一点（表 2 所列实例具体说明该部的次级方案如何促进实现千年发展目标的进展）。

表 2

对于在实现千年发展目标方面取得进展做出贡献的经社部活动

司/办公室	活动
经社理事会支助和协调办公室	组办关于千年发展目标相关主题的经社理事会高级别会议及相关活动 支助关于各国在实现千年发展目标方面进展情况的年度部长级审查

司/办公室	活动
	推动 2010 年关于千年发展目标的大会高级别全体会议进行谈判并达成共识
提高妇女地位司	对初级教育和性别平等问题千年项目第 3 工作队(独立咨询机构)做出贡献
社会政策和发展司	担任与青年就业网秘书处相关事务的协调中心 编写关于消除贫穷的研究资料, 包括《2010 年世界社会状况报告: 反思贫穷问题》
可持续发展司	开展与千年发展目标相关的能力建设活动, 包括关于制定监测指标的培训
统计司	担任环境可持续性千年项目第 6 工作队成员 协调千年发展目标各项指标机构间专家组, 并维持千年发展目标各项指标数据库 协调联合国全系统的千年发展目标报告 开办关于监测千年发展目标的讲习班
人口司	提供人口估计数, 用作若干千年发展目标指标的基准 就千年发展目标中关于普及生殖健康的具体目标, 对四项相关指标中的三项进行监测 参与儿童和成人死亡率估算机构间小组(目标 4 和 5)
发展政策和分析司	共同主持并协调机构间千年发展目标差距问题工作组(目标 8) 开展能力发展项目, 帮助各国政府评估实现千年发展目标的筹资战略和宏观经济政策
公共行政和发展管理司	通过加强公共行政能力支助会员国的发展议程 在电子政务项目中支助发展信息和通信技术能力(目标 8F)
联合国森林论坛秘书处	支助会员国执行关于所有类型森林的无法律约束力文书, 这些文书与环境可持续性和减少贫穷等若干千年发展目标有关
发展筹资办公室	支助规划和落实各会员国关于发展筹资, 包括千年发展目标(特别是目标 8)筹资的协定和承诺

26. 决大多数对意见调查作出回应或接受访谈的利益攸关方认为，经社部在力所能及的范围内对实现千年发展目标切实做出了贡献。预期到 2015 目标年，各项目标的实现情况会有重大差距。²⁰ 具体而言，以目前的趋势，消灭极端贫穷、普及初等教育以及降低儿童和孕产妇死亡率等目标将无法实现，尽管在实现其他目标，例如促进性别平等、防治艾滋病毒/艾滋病、确保环境的可持续性以及开发全球合作促进发展的伙伴关系等方面，已经取得了进展。利益攸关方指出，经社部提供了一个对话平台，有效推动相关政府间会议达成共识。在这方面，该部努力将大量规范和分析工作与联合国的业务工作融为一体。一位受访者说，为大会关于千年发展目标的高级别全体会议进行的筹备工作取得了很大成绩，并指出，经社部参与编写了这次首脑会议成果文件的全文，并通过建立、维持和扩大政治框架做出了贡献。

27. 此外，经专家小组审查确定，经社部的出版物有效处理了世界发展议程的核心关切问题，特别是有关实现千年发展目标的问题。具体而言，大多数对意见调查作出回应的利益攸关方(61%)报告说，他们使用了出版物《千年发展目标监测指标：定义、理由、概念和来源》，²¹ 在请利益攸关方作出评论的共 85 种经社部出版物中，这是拥有读者最多的一份报告。

B. 经社部对全球统计系统的支助尤其有效

28. 除支助政府间机构之外，经社部最受利益攸关方赞赏的第二项职能是该部对全球统计系统的支助。同该部对政府间进程的支助一样，对全球统计系统的支助也是该部持续时间最长、界定最明确、争议最少的职能之一。这项职能主要由统计司通过支助联合国统计委员会来执行。很多利益攸关方认为，人口司提供官方人口估计和预测，也对全球统计系统给予了支助。

29. 经社部在支助统计委员会并由此支助全球统计系统方面具有独特的核心作用，并有效发挥了这种作用，这是该部的一项主要成绩。参加统计委员会届会、讲习班、专家组会议和研讨会的最不发达国家数目增加，这是对全球统计系统的重大支持，很多利益攸关方将这一成绩的很大一部分归功于统计司的努力。参加统计委员会会议的最不发达国家数目，从 2005 年的 9 个增加到 2010 年的 25 个。

30. 大多数对意见调查作出回应的利益攸关方(76%)，将经社部在支助该系统方面的业绩评为有效或非常有效。该部工作人员也高度评价这项职能，95%的调查回应者说，该部的这项作用有效或十分有效。但是，确实也有一些利益攸关方指出，经济统计规范和阈值标准的制定工作比社会统计的相应工作更先进。该部在建设全球能力方面加大了努力，能力发展讲习班从 2004-2005 年的 25 个增加到 2008-2009 年的 45 个。但是，若干利益攸关方强调，官方统计数据的质量需要不断提高，联合国的统计能力发展活动也需要加强协调。

²⁰ 《2010 年千年发展目标报告》(联合国出版物，销售品编号 C. 10. I. 7)。

²¹ 联合国出版物，销售品编号 C. 03. XVIII. 18。

C. 经社部没有制定明确界定其在发展领域作用战略重点

战略规划和优先次序确定工作因任务范围广、难度大而受到考验

31. 该部在工作方案战略规划和优先次序确定方面面临一些考验。该部承认其工作方案是会员国规定的任务和提出的要求决定的，但该部没有战略性地实施工作方案。正如一名接受访问的联合国实体领导人所说：“该部战线拉得太长，能否起增值作用是个问题”。该部的任务规定往往是在较高级别提出的，因此不得不优先重视为执行这些任务而开展的活动。特别是，许多利益攸关方认为，该部战略框架和方案预算中所承诺的产出，与其总目标(促进和支持为人人谋求持续经济增长、消除贫穷和饥饿以及可持续发展而进行的国际合作)关联不紧。司级规划文件很少将该部的主要产出(为政府间会议提供服务以及研究、编写并分发报告和出版物)与该部的总目标明确挂钩。

32. 该部最近采取措施突出了方案交付的战略重点，在全部范围内建立了若干工作队并采取其他措施协助加强各司之间的协调。2010年初，该部设立了一个战略规划股，以协助上述工作并协助副秘书长开展下述工作：(a) 落实实质性战略重点；(b) 促成全部范围的战略审查和行动；以及(c) 与利益攸关方和重要战略伙伴接触。为该股配备了两名工作人员(1名D-1和1名P-5)。该股的目标是确保该部的10个司“从共同视角开展工作，推动实现与贯穿各领域的问题有关的项目目标”，并加强与秘书处其他实体的战略联系。虽然许多工作人员对该股的潜在价值表示乐观，但很少有人明确了解该股迄今所做的工作，部分原因是它是一个新单位，规模小，而且它作为促进者和咨询人，大部分工作在幕后进行。

特别是，该部在能力发展方面的作用和战略仍未界定

33. 自1997年以来，该部的技术合作项目管理权已完全下放给各司，因此援助范围因项目而定。尽管最近在提高明晰度方面进行了可贵的努力，但该部在能力发展方面的作用仍没有完全确定。该部自成立以来一直开展技术援助工作，而且其前身之一把重点完全放在技术合作活动，但与参加发展方面业务活动和驻地协调员制度的联合国各基金、方案和机构不同，该部没有在外地设点。尽管如此，该部于2009年2月设立了一个能力发展办公室，并设有一个全部门能力发展指导委员会。该委员会的任务是为能力发展活动制定一项协调一致的战略，重点放在利用“上游政策咨询”的项目，这是由于该部与政府间进程关系密切，具备提供此类咨询的独特能力。该部高层领导表示打算改善该部各强项——与会员国的直接接触、政策专门知识以及作为一个中立召集人的信誉——与其各司开展的能力发展工作之间的协调。正在进行订正的秘书长关于该部组织结构的公报预计，能力发展活动在其工作方案内的重要性将得到提高。²²

²² 见 ST/SGB/1997/9。

34. 该部已采取措施将其对能力发展工作日益提高的重视程度正式化。该部的一份能力发展战略草案于 2010 年 11 月完成，将由能力发展指导委员会进行审查。该战略将解决该部能力发展措施的临时性，并确定该部在就如何将在联合国会议和首脑会议上制定的政策框架转化为国家一级的战略和方案以及建设各国制定和执行国家政策和方案的能力向各国政府提出咨询方面起何种作用。该战略还确定了经社部能力发展工作的五个优先专题领域。落实这一办法的例证包括：向研讨会提供支助，并帮助解决最不发达国家代表参加统计委员会会议的旅费；在发展账户组合下的统计能力建设领域开展大量工作；以及支助执行《联合国残疾人权利公约》和《关于所有类型森林的无法律约束力文件》。此外，该部在土著问题常设论坛开展的工作，正作为联合国发展援助框架进程的一项内容在国家一级实施。

35. 然而，要从战略角度界定并执行该部的能力发展职能，还需要做更多的工作。能力发展战略草案显然仅是一份愿望性文件，没有详细说明该部在能力发展方面的作用，特别是相对于联合国国家工作队的作用，以及相对于立足外地的各基金、方案和机构的总部实体的作用。事实上，对于该部在能力发展方面的作用、其能力发展工作如何与该部的规范制定和分析工作以及向政府间进程提供支助的工作相结合，该部工作人员、管理人员和利益攸关方并无共识。该部管理人员、会员国、联合国系统利益攸关方在讨论该部目前的强项或相对优势时一般不会提及能力发展。一些利益攸关方认为，该部没有将其独有的参与政府间对话的机会和政策专门知识充分转化为能力发展支助工作，尽管该部新的能力发展战略力图强调这一方面。该部工作人员一般也不认为能力发展是其大多数司的主要强项。在访谈中，工作人员还指出，事实上负责能力发展的工作人员空缺率仍然很高。

该部的研究和分析作用也不明确

36. 如前所述，该部的四个主要职能之一即研究和分析发展问题。其中某些工作直接关系到进行创新性研究，例如编制人口估计与预测。其研究和分析工作主要是为了为会员国制定政策选项，会员国利用这些建议就全球性问题作出政府间决定以及作出区域及国家一级的决定。因此，该部的研究和分析职能与支助政府间进程的工作密不可分。然而，在确定其研究作用方面，对于该部应在何种程度上进行创新研究而不是综合并传播现有研究成果，目前仍没有达成一致意见。秘书处内部的一些高级别利益攸关方认为，该部应作为本组织的一个“智囊团”。有人说，该部应成为“我们的经济和社会思想家的家园……他们必须成为我们的智囊团。”许多其他利益攸关方和管理人员将该部进行创新研究的能力与布雷顿森林机构的研究和分析能力进行了对比，其中一些人表示该部不具备必要的资源和技术能力，而另外一些人则表示相信该部具备这些资源和能力。据一些利益攸关方说，该部的作用是提出一种有别于布雷顿森林机构研究结果的观点。

该部在调和不断扩展的任务与能力制约之间的矛盾方面受到考验

37. 该部已获授权的活动不断增加，而资源没有相应增加，有时导致该部的工作重点分散。2005 年，作为世界首脑会议的一项成果，会员国要求该部承担两项新职能：支持发展合作论坛和管理经济及社会理事会年度部长级审查程序。后者包括对联合国发展议程的一次全球审查、一次专题审查，以及会员国就实现千年发展目标和其他国际商定发展目标进展情况所作的一系列自愿介绍。经社理事会支助和协调办公室获得一个新员额，用于执行这些任务。²³

38. 此外，政府间机构在 2008-2009 和 2010-2011 两年期为人口司分配了 3 项任务，该司预计 2012-2013 年期间还将再接到两项任务。例如，大会第 64/236 号决议通过之后，由于副秘书长被任命为联合国可持续发展大会秘书长，该部被指定担任即将于 2012 年在里约热内卢召开的联合国可持续发展大会秘书处。“里约+20”会议的筹备工作从 2009 年开始。可持续发展司没有得到用于组织这一会议的额外资源。此外，接受访谈的工作人员提到，他们用于为包括副秘书长在内的高级管理人员编写经济和社会问题简要说明的时间不断增加，而这些产出在该部战略框架或预算中均没有反映。与此同时，还有相当多的时间被用来为秘书长办公厅服务，包括编制简要说明以及代表秘书处参加机构间工作队。最后，对秘书长关于该部组织结构的公报的拟议订正也增加了其工作量，而现有工作量却没有减少。

39. 当访谈问及该部在发展领域的作用时，利益攸关方和工作人员经常提到有必要使期望值与该部的规模相匹配。管理人员和工作人员深刻地体会到，就财政和工作人员资源而言，该部在经济和社会领域的规模相对较小，其预算与世界银行、国际货币基金组织(基金组织)和开发计划署(开发署)等实体相比相形见绌。例如，2010-2011 两年期该部工作人员不足 600 名，预算为 3.11 亿美元，其中包括经常预算和预算外资源。相比之下，开发署有约 11 000 名工作人员，2010 年项目开支为 43.24 亿美元。该部各部门的工作人员均表示，他们在有效开展工作方面面临的制约是“缺乏时间”。在许多情况下，管理人员了解工作人员在超负荷工作，并表示，如果各司人力资源可以增加，就能更好地满足会员国的要求。

D. 该部未能充分有效地促进联合国系统内在经济和社会发展方面的合作、一致性和协调性

该部的协调任务没有得到明确阐述，而且该部缺乏强化这一职能的战略方法

40. 《联合国宪章》要求通过“协商和建议”进行协调，强调联合国系统的权力分散性，即没有一个权威机构可以迫使共同系统各实体协调一致地采取行动。²⁴

²³ 这是该部在“发展支柱”项下的 13 个新员额之一。

²⁴ 《联合国宪章》，第五十八条和第六十三条第二项。

协调与合作取决于共同系统各实体是否愿意合作追求共同目标。即使各实体愿意参与协作努力，竞相争取资金和“争夺地盘”也可能造成重大障碍。

41. 在这种情况下，该部的任务是促进经济和社会领域的协调。事实上，该部的若干出版物，包括《世界经济形势与展望》、《世界经济和社会概览》和《千年发展目标报告》，就是通过机构间合作编写而成的。如前所述，该部的四项主要职能之一就是促进联合国系统内以及与民间社会的合作和伙伴关系。此外，现行的秘书长公报²²规定，该部协助秘书长加强联合国系统各组织内部以及各组织之间在政策上的一致性与协调性。然而，具体如何落实这项任务仍含糊不清，导致了对这一任务的多种理解。除少数情况外，次级方案一级协调方面的任务也很笼统，往往只是泛泛地提到协调，如“促进协调和/或一致性”，对于如何做到这一点却没有具体说明。

42. 该部的协调活动缺乏具体的战略计划，也没有专门负责该部与联合国内各伙伴进行协调的专职能力(员额或单位)。现任主管政策协调和机构间事务助理秘书长负责向处理关于经济和社会领域协调、政策制订与合作等全系统问题的政府间机构(包括大会、经济及社会理事会和联合国系统行政首长协调理事会)提供高层支持，因此在整个秘书处内承担了比较广泛的协调作用。这样，该助理秘书长可用于关注该部具体协调活动的时间所剩无几。事实上，该部高层管理人员已指出，有必要加强与联合国内各伙伴的协调，否则该部的工作实效将受到限制。

该部及其伙伴对协调的看法有所不同

43. 该部大多数管理人员和工作人员报告说，他们明确了解本司和本部的协调作用和责任，而且认为自己的协调和/或协作工作是有意义的。然而，该部的利益攸关方并不认为协调是有意义的。例如，一些接受监督厅访谈的联合国实体负责人表示担心该部没有积极主动地促进全系统协调，并希望看到该部将创新力、领导力与其召集权相结合，对整个联合国系统发挥效用。一位机构负责人表示，“该部本来可以成为秘书长籍以将经济、社会 and 可持续发展问题提升到更具战略性的高度的一个部，但是该部错失了这个机会。我们正在错失与经济和社会事务部共同努力实现协同增效的机会。”

44. 接受访谈的该部工作人员和外地合作伙伴对于其实体之间协调效果如何看法不一，包括对被告知各自活动的情况也持不同看法。一些利益攸关方认为，该部参与区域和国家两级活动时，没有与联合国系统的区域实体和立足外地的实体充分沟通或协调。尽管很多有关政府间进程的活动包括与国家机构的互动，但区域和外地一级的受访者认为，该部往往没有通知国家工作队就与国家实体建立直接联系，这可能给人造成联合国没有一种协调一致做法的感觉。例如，一些国家工作队成员从国家利益攸关方那里方才得知此前与该部的互动情况。同时，联合国发展方面业务活动系统下属各实体有自己的任务、理事机构、预算和业务系统，它们认为这些足以执行发展任务。这些独立安排妨碍该部的任何协调努力。

45. 同样，一些区域委员会的工作人员对信息共享和合作不够表示关切。监督厅接到的几例报告涉及对于规划能力发展活动以及仅限于后勤支援而不是实质性支助的援助请求没有进行充分协商，即便在资源已到位、联合规划和安排活动计划本可实现增值的情况下，也是如此。但与此同时，各机构和国家工作队的受访者承认己方给予的合作也有限。

该部主要在政府间一级支持和促进协调和政策一致性

46. 该部在政府间一级促进协调和政策一致性效果最佳。如上文所述，各会员国认为该部对加强系统内的协调和一致性发挥了有效作用，几个会员国表示该部参与的最成功的协调成果包括政府间进程和高级别活动。许多利益攸关方和工作人员还指出，民间社会更多参与联合国系统是该部协调努力的另一个积极成果。这一工作实现了与非政府行为体之间更广泛的信息交流，并使非政府行为体得以积极参与政府间会议。

47. 该部还担任经济和社会事务执行委员会主席，该委员会旨在使从事经济和社会领域规范、分析和技术工作的联合国实体步调一致，采取共同做法。在监督厅以往对联合国协调机构的一项评价中，执行委员会作为一个交流信息并促进共同目的感的平台所带来的增值效应得到了认可。²⁵ 虽然执行委员会在保持政策一致和共享信息方面更加有效，但也通过协调的预算规划等方式在加强方案规划协调方面发挥了作用。它还力图通过促进信息交流和提供更多联合产出履行其职能，包括为一些重大活动，如关于千年发展目标的 2010 年大会高级别全会提供此类服务。在访谈中，几个利益攸关方承认委员会成员任务和治理安排虽有不同，但强调了这种做法的好处，并指出此过程应包括协调产出和共同制定战略，以提高效率。

E. 经社部的可见度参差不齐

48. 鉴于经社部的工作性质，包括其在公共领域的各项职能，利益攸关方对其产品的了解和熟悉程度是该部实效的一个重要标志。经社部的可见度反映其作为一个联合国实体所发挥的作用，而该部所做的工作，名义上往往是请秘书处或秘书长开展的，也是以秘书处或秘书长的名义完成的，因此该部无法单独建立品牌。处理发展问题的政府间机构数量众多，它们的任务授权十分广泛，这是该部面临的又一个挑战。经社部工作人员和利益攸关方将该部的可见度视为对其成功产生决定性影响的一个因素。根据经社部 2010-2011 年战略框架，该部 6 个司为提高可见度确定了具体目标，具体表现为业绩计量措施，内容涉及网站访问量和下载量增加，对经社部出版物、数据和数字产品的需求量扩大，以及可及时查阅的研究与分析资料的情况得到改善。²⁶ 这些司的目标是提高利益攸关方的理解和认

²⁵ 见 E/AC.51/2009/6，第 18 段。

²⁶ 社会政策和发展司、可持续发展司、统计司、人口司、公共行政和发展管理司以及发展政策分析司。

识，增强并改进经社部所编资料的可获取性和及时性，并使这些资料得到更好、更广泛的使用。

49. 监督厅在评估经社部的可见度时，审查了 3 个指标：网站流量趋势；该部主要出版物和数字产品的可见度和实用性；以及在相关情况下向实地高调派驻人员特别是派人员参加联合国国家工作队。

经社部缺乏统一品牌

50. 数名受访的管理人员和利益攸关方建议，一个更加一致、分散程度较低的经社部“品牌”将提高该部的可见度。仅举一例，经社部网站被联合国审计委员会评价为缺乏总体特性。审计委指出，“鉴于经社部的性质极为分散，公众极易对其工作范围产生混淆，建立一个所有网站共享的品牌将成为一个保持一致并体现特色的强有力工具。”²⁷ 经社部已开始处理这一问题，建立了一个各司将最终换用的部级设计模板。能力发展办公室和发展政策分析司已采用这一模板，人口司与社会政策和发展司将很快这么做。统计司和人口司的工作被普遍认为比其他司的工作更具可见度。此外，据认为这两个司已形成自己独立于经社部的品牌。它们隶属于经社部的整体品牌可从中获得什么益处仍不清楚。

用户对经社部网站的满意度很高，网站流量不断增长

51. 在持续改进经社部网站后，用户普遍感到满意，82%的经社部次级方案利益攸关方对主要使用的各司网站的质量表示满意。此外，在参与调查的 21 个会员国和 10 名联合国实体负责人中，18 个会员国和 6 名负责人表示对经社部网站的质量感到满意。此外，根据经社部自己的数据，该部数个网站的访问量在 2008-2009 两年期出现增长。例如，统计司网站的访问量从 2006-2007 到 2008-2009 两年期增加 43%。可持续发展司网站 2008 年的访问量超过 250 万次，超出其为该两年期制订的 200 万次的目标；社会政策和发展司网站该两年期的访问量为 310 万次，超出其 250 万次的目标。2010 年，统计司网站的访问量为 590 万次，公共行政和发展管理司网站的访问量为 580 万次，人口司网站的访问量为 150 万次。

虽然经社部出版物总体得到良好评价，但出版物的使用情况不清楚

52. 监督厅召集的专家小组及其他利益攸关方都认为，经社部出版物总体而言质量很高。大部分 (82%) 答复调查的利益攸关方和许多受访者对经社部出版物总体表示满意，据多数会员国和联合国实体的负责人报告，这些出版物对其工作中的关键活动比较重要或非常重要。然而，这些出版物的使用情况并不那么清楚。虽然“谷歌学术搜索”等网络搜索引擎证实，《世界经济和社会概览》、《世界经济形势与展望》、《世界社会状况报告》、《国民账户体系》等一些出版物在学术研究

²⁷ 就经社部传播与出版政策审计事宜致管理当局函，审计委员会，2010 年 3 月 31 日。

文献中被大量引用，但据利益攸关方报告，在过去 5 年中，85 种不同出版物清单上所列的大部分报告和(或)经社部数据库，他们并未使用。在对工作人员和利益攸关方进行的访谈和调查中，许多人还指出，经社部出版物的使用情况不明而且没有计量办法，因此，鉴于为编制这些出版物投入的资源，他们对此表示有些关注。

53. 缺乏一个出版物战略进一步影响经社部的可见度。该部每年编写近 300 份报告外加 300 份出版物，其中大量报告和出版物是大会授权编写的。然而，经社部没有执行一项指导其出版物组合的总体战略。联合国审计委员会在 2010 年 3 月的审计报告中指出，尽管经社部已在 2009 年确立了 5 个明确的编辑优先事项，但其随后编写的“大量出版物”似乎与这些优先事项没有联系。审计委还发现，经社部未能制订一个前后一致的出版方案，以利用协同作用并避免重复。

54. 此外，经社部工作人员报告，早在金融危机发生前的 2005 年，《世界经济形势与展望》曾提醒关注出现房地产泡沫的危险以及全球失衡的演变；但一些受访的联合国高级官员称，这些信息没有受到必要的关注。一名官员指出，“他们预测到金融危机的预警信号，却没有人听”。²⁸ 在一次访谈中，主管经济和社会事务副秘书长表达了同样的看法。此外，在 2009 年 6 月召开世界金融和经济危机及其对发展的影响联合国会议期间，代表们在讨论中没有公开提及经社部对世界经济增长的预测，而是提到基金组织的预测。²⁹

55. 联合国系统其他实体以及其他国际组织印发类似的出版物，会员国和其他利益攸关方可能对这些出版物更加熟悉，使经社部经济出版物的可见度受到进一步影响。这种情况有若干原因，包括在全球经济和金融事务中赋予经济及社会理事会的作用相对有限。³⁰ 若比较经社部和其他国际组织一些主要出版物可见度的一个指标（“谷歌学术搜索”），结果显示后者更受到青睐。例如，将《世界经济形势与展望》与基金组织出版的《世界经济展望》作一个比较后发现，平均引用率为 1:50。

经社部在联合国国家工作队一级的可见度很低

56. 经社部是一个全球实体，该部的业务活动与其规范制定和分析方面的任务授权有关。经社部几乎没有国家方案，也没有支助国家方案的专门资金，它无法覆盖联合国设点的 130 多个国家。³¹ 经社部业务活动的主要模式是，通过开展全球、

²⁸ 与基金组织形成对比。基金组织独立评价办公室 2011 年 1 月 10 日的报告《基金组织在金融和经济危机前期的表现》指出，“基金组织的分析和经济模型未能发现金融系统积聚的巨大风险”。

²⁹ 世界金融和经济危机及其对发展的影响会议(A/CONF. 214/PV. 1-10)。

³⁰ 大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会的报告，2009 年 9 月 21 日(见 <http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport-CoE.pdf>)。又见 A/65/189。

³¹ 一些司在国家一级派驻了少量人员。

区域间和国家间合作，有选择地向国家提供直接援助。这种情况给经社部造成了一种内在矛盾，因为该部一方面是一个立足总部的全球性实体，另一方面却与国家政府直接打交道。

57. 经社部可在经济、社会及环境领域的全球政策与国家行动之间发挥重要的桥梁作用。因此，经社部对政府间进程的支持与各区域经济和社会委员会及联合国国家工作队的工作直接相关，因为它为这些机构在国家一级的工作提供了总体框架。经社部作为联合国发展集团包括其各任务组和工作组的成员，可为联合国在实地的发展工作提供间接投入。经社部参与制定了发展集团的各种准则，例如发展集团关于能力发展的立场声明及能力评估方法用户指南。经社部还通过三年度全面方案审查评估本组织业务活动，对联合国国家工作队的定位做出了贡献。

58. 然而，尽管经社部已采取步骤加强与联合国国家工作队接触，包括向驻地协调员进行上岗情况介绍，但其规范制定和分析工作并未与国家一级的业务工作相结合。在迄今已完成的 214 个联合国发展援助框架中，仅有 17 个提及经社部。此外，在国家一级受访的若干利益攸关方指出，他们与经社部没有互动，对经社部的工作知之甚少；一些利益攸关方提到，他们无法与经社部建立联系，无法受益于该部对全球发展问题的专门知识。一名联合国国家工作队成员着重指出，“虽然经社部有至关重要的知识，但它没有成功找到把知识传授给联合国国家工作队的途径”。与国家一级利益攸关方进行的访谈表明，这种缺乏互动的状况有两个主要原因：对经社部了解有限以及合作机会有限。此外，监督厅在审查联合国发展集团 2008 年 5 月至 2009 年 10 月组织的能力发展最佳做法讲习班的文件时发现，即使经社部为对话做出了贡献，这种贡献也是微不足道的。最后，一份 2006 年发展集团关于非驻地机构的工作组报告指出，“国际上在实地一级对经社部的任务和能力不十分了解。联合国国家工作队不清楚政府间进程与其工作的相关性，因此，经社部在支助政府间进程以及传递地区间经验方面发挥关键作用的任务没有实现”。³²

F. 经社部将性别和人权观点纳入工作主流的结果好坏参半

59. 大会第 52/231 号决议要求所有方案将性别观点纳入其实质性工作的主流，经社部在这方面的结果好坏参半。虽然大多数 (83%) 工作人员肯定所在各司在这方面取得的实效，但一些司 (如统计司、人口司、公共行政和发展管理司、社会政策和发展司) 在纳入性别观点方面比较主动积极。例如，汇编和报告按性别分列的数据是统计司和人口司工作中固有的一项内容。大多数参与调查的利益攸关方和会员国认为，经社部在将性别观点纳入工作主流方面取得了实效。但访谈数据以及监督厅 2010 年一次关于性别平等主流化评估的结果表明，许多经社部工

³² 《促进非驻地机构参与联合国国家一级发展活动：初步盘点目前的工具和机制以及障碍和机会》，联合国发展集团，非驻地机构工作组，2006 年 3 月 21 日 (见 <http://www.undg.org/archive-docs>)。

作人员不理解性别平等主流化的含义，不知道如何落实这一政策。提高妇女地位司纳入妇女署后，有人表示更为关切，因为经社部的这项职能由哪个部门牵头仍无定论。

60. 秘书长的改革议程要求将人权纳入经社部的工作，会员国在 2005 年世界首脑会议成果文件中认可了这一点。³³ 在这方面，工作人员和利益攸关方对经社部的评价都比较负面。经社部内部对实行人权做法理解不深，若干受访的管理人员提到，由于在确定人权主流化的确切实际意义方面存在“政治”敏感性，所以一直回避这个问题。大家认为，经社部在工作中参与处理最多的人权问题是老年人和残疾人问题。

G. 在经社部内部，协作和互补的机会没有得到充分利用

尽管管理层试图改进经社部内部的协作，但沟通与协调不足依然对成果产生不利影响

61. 经社部高级管理层已为改进内部沟通与协作采取各种步骤，信息共享仍是一个优先事项。这些步骤包括：组建战略规划股和能力发展办公室；启动经社部系统工作组；定期与各司司长召开会议，包括与工作人员分享会议记录；向副秘书长每周提交各司工作情况报告并在经社部内散发；以及印发经社部快报和经社部新闻。此外，副秘书长在与秘书长签订的契约中，保证努力提高各司间工作的协调一致，包括增加经社部各司和办公室的联合研究及分析产品。³⁴

62. 然而，缺乏有效内部沟通与协作的问题依然存在。尽管正在努力解决这一问题，但包括各司司长在内的许多高级管理人员指出，困扰经社部的问题是存在“竖井式”的结构，10 个不相关联的次级方案各自为政。一名工作人员评论道，“各司的条块分割可带来困难。各司在孤立的状态中工作”，另一人指出，“管理层应推动各司间进一步整合”。此外，许多工作人员和受访者报告，沟通缺乏实效是对经社部实现预期成果能力产生不利影响的一个关键因素。多数(74%)工作人员报告，他们从未、或不常与其他司的工作人员会面。此外，近一半(46%)工作人员认为各司间的沟通缺乏实效。

63. 经社部无法在各司间实现富有成效的协作，进一步损害了成果。据认为，经社部没有充分利用潜在的互补性：各司看来在相互竞争而不是相互协作。若干工作人员提出这些关注。有人指出，每个司都有重要的任务和工作，但各司间没有发挥协同作用，因此，经社部的工作潜力未得到充分挖掘。另一名工作人员报告缺乏相互合作的良好制度，说“我们没有把经社部作为一个整体加以考虑；我们

³³ 大会第 60/1 号决议，第 126 段。

³⁴ 见高级管理人员与秘书长的契约，2010 年，经济和社会事务部(见 <http://iseek.un.org/LibraryDocuments/363-201002121201294328923.pdf>)。

的活动相互没有协调”。各司间协同作用未得到挖掘的一个实例是妇女与可持续发展方面的联合工作，可持续发展被认为是一个与若干不同司相关的总体问题。一半工作人员报告说，经验教训没有得到有效总结并在经社部内共享，这是缺乏协作状况的进一步证明。此外，审计委员会关于经社部传播与出版政策的报告指出，各司在某些出版物上的协同作用未得到充分发挥；例如在社会分析和人口统计领域，4个不同的司编写了相关报告，但相互之间在内容和编辑优先次序方面缺乏协调。³⁵

人力资源管理也是取得实效的障碍

64. 尽管经社部遵循联合国工作人员甄选制度(在该制度内部存在需要在秘书处一级解决的系统层面问题)规定的程序，但据认为该部在征聘或留用最优秀的人员方面并非十分成功。若干工作人员的答复及与管理人员进行的访谈表明，采用目前甄选工作人员的程序没有征聘到具备执行经社部工作方案所需能力和技能的工作人员。在参加最近一次监督厅人力资源和管理检查报告调查的工作人员中，一半以上(52%)的人认为，工作人员征聘活动没有聘用到具备必要技能的人。³⁶ 例如，统计司工作人员指出空缺率很高。大家认为，本组织缺乏灵活性的征聘做法在某种程度上削弱了经社部在快速变化的市场上吸引最训练有素的统计人员和信息技术专家的能力。一些利益攸关方还对工作人员的专门知识常常与经社部从事的经济社会发展工作不匹配的问题表示关注。

65. 此外，一些工作人员对其所在司管理人员的素质表示关注。一些司的工作人员指出，虽然管理人员具备技术领导能力，但决策缺乏充分协商，信息未予共享。另外，监督厅最近在进行检查后报告，在参与调查的工作人员中，三分之一(35%)的人将其所在司的管理工作评为优秀或良好，27%为尚可，38%为差或很差。³⁶

66. 此外，电子考绩制度的数据表明，工作人员可能没有得到使其有效开展工作的充分反馈。如表3所示，电子考绩制度的遵守率在过去3年有所波动，现已完成的最近一次考绩遵守率为62.4%，仍低于100%的目标遵守率。此外，根据监督厅关于人力资源和管理做法的检查报告，近三分之一(31%)在检查过程中接受意见调查的工作人员表示，他们在过去12个月中没有同主管完成关于电子考绩报告的讨论。³⁶ 在此次检查中，监督厅分析电子考绩工作计划随机抽样样本后发现，工作计划的编写方式存在差距：明确说明产出和交付成果的工作计划不到一半(40%)，清楚说明如何考评目标和业绩的工作计划仅占三分之一(32%)。

³⁵ 就经社部传播与出版政策的审计事宜致管理当局函，审计委员会，2010年3月31日。

³⁶ 监督厅核查经济和社会事务部人力资源和管理做法，2009年11月30日，IED-09-007。

表 3

经济和社会事务部：电子考绩制度遵守率(2008 年 6 月至 2009 年 12 月)

(百分比)

2008 年 6 月 20 日	2008 年 12 月 20 日	2009 年 6 月 20 日	2009 年 9 月 20 日	2009 年 12 月 20 日	目标
50%	84%	40.3%	55%	62.4%	100%

资料来源：经济和社会事务部。

67. 监督厅的检查还查明需要改进战略人力资源规划，包括空缺管理和保持机构记忆的保持。经社部估计，在任何时候都有约三分之一的员额要进行流动，这也是整个组织面临的一个大问题。在 2009 年进行检查期间接受意见调查的管理人员中，60%以上的人认为经社部并未有效地评估人力资源缺口并为即将出现的空缺作出规划，64%的人认为经社部的人力资源规划过程效率低下。一些司的司长职位空缺一年以上，受访的工作人员提到这些领导职位空缺对其所在司有效履行职能构成挑战。

自我评价能力不足也是经社部面临的挑战

68. 2009 年监督厅对经社部方案级监测和评价的检查(IED-09-004)首次指出，经社部缺乏：充足的自我评价能力(特别是考虑到其规模和资源)；一个专门的评价股；一项评价政策。这种状况削弱了经社部在知情决策、问责和学习领域的的能力。

五. 结论

69. 经济和社会事务部在联合国系统发展支柱内占据举足轻重的地位。该部向政府间决策、全球统计系统以及在实现千年发展目标方面取得进展提供了有效支持，但在全系统范围的协调工作方面存在不足，并因可见度低和内部协同作用不足而受到考验。该部在召集全球对话、支持规范和政策制定方面的作用具有独特性，其内部专业知识和外部网络使其能够向这些进程提供大量的智力和组织投入。该部颇受会员国和其他利益攸关方的认可。

70. 虽然经社部承担了若干不同职能，但该部的比较优势在于其任务独一无二、其强项得到最多利用的领域，即该部参与联合国最高级别会议进程、放眼全球、涵盖的经济和社会领域范围广、有能力利用高层次的专业知识，而且采取的做法保持中立。与此同时，它涵盖的问题范围广，优先事项变化快，在经济和社会领域开展工作的其他实体数目多，其开展工作时可以利用的预算数额相对较小，这就意味着该部需要突出战略重点，以避免工作重复或因战线过长而消耗资源。由于其总体任务范围广，要做到这一点并非易事。还需要对该部的结构进行评估，以确定这种结构是否最有利于该部落实其工作方案。

71. 经社部应加强目前为重新评估和重新界定其在能力发展等领域的作用而作出的努力。该部是一个总部实体，具有全球影响力，但为使其工作产生效果，联合国系统内立足区域和国家的各实体应了解该部的工作内容以及该部的工作与这些实体自己的活动有何相关性。该部利用自己的优势、避免与联合国内外其他实体竞争，只会提高该部的效能。

72. 经社部面临其他风险。该部在整个联合国系统中的作用、特性和地位没有得到其合作伙伴和利益攸关方的普遍理解或承认。该部可见度不高，其出版物虽然受到好评，但查阅的人数不够多。可见度不足，有可能削弱其有效性，因为在其作用明确的领域，例如在其支持全球统计系统方面，其有效性得到广泛承认。本报告中还提到该部其他重点突出的工作使其可见度和影响力提高的例子。尽管如此，仍然有很大的余地改善经社部与联合国系统其他实体包括区域委员会的联系，以确保该部的比较优势得到更好的了解，确保其各项活动保持相关性。还需要与这些实体和其他利益攸关方更好地进行沟通，并更有针对性地传播该部各种数据和出版物。

73. 本报告还强调指出，经社部内看来存在一些妨碍效率和效益的组织安排和做法。这种情况在一些司比较普遍，后果也比较严重。然而，如果能为整个部提出强有力的远景并加以宣传，就可以使目前各自为政的各司比较紧密地联系起来，并树立一个统一实体的观念。这也将鼓励各司确定加强部门间合作可以互惠互利的领域，以便实现宝贵的协同增效。还必须处理工作人员对没有包容性和协商性的管理风格和决策进程的关切。最后，该部在最高级别促进全球经济和社会发展的能力取决于其能否吸引和留住有才华的、尽心尽力和积极进取的人员。

74. 经社部加强社会和经济发展工作中的合作、协调和一致性的职能并非易事。在联合国内进行全系统合作的动力看来有限，即使在该部本身，各司只关心自己的问题和与自己有关系的政府间机构，也限制了协同作用的发挥。然而，联合国发出多种声音，传递不同讯息，可能给人造成联合国内部互不协调的印象。联合国各实体之间存在彼此竞争和重复的印象，不利于“一体行动”理想的实现。因此，该部需要在经济和社会事务领域履行更有效的协调作用。

六. 建议

75. 根据以上评价结果，监督厅向经济和社会事务部提出以下四条建议：

建议 1

进一步突出经济和社会事务部的战略重点

(见评价结果 C, 第 31-39 段)

76. 该部应在它已经启动的战略规划工作的基础上，进一步突出总体工作重点。这项工作应该包括更明确地列出该部将最大程度地发挥其比较优势的优先事项

和重要活动，特别是其与政府间进程的密切联系和中立的召集权，使其任务得以更加协调和有效地执行。

77. 在开展这项工作时，该部应考虑：

(a) 确定更为协调一致的方案和次级方案目标，强化该部在联合国社会和经济领域的独特地位，特别注重最大程度地实现协同增效，避免与其他联合国伙伴实体的活动重叠；

(b) 进一步明确该部在能力发展工作方面将发挥的具体作用，其中应考虑到需要加强与外地联合国各机构的紧密合作，并考虑到其在规范制定和分析方面的优势；

(c) 加强监测和评估其活动的内部机制。

建议 2

改善与联合国系统合作伙伴的协调

(见评价结果 D, 第 40-47 段)

78. 经社部应在已经启动的加强伙伴关系工作基础上，进一步加强与社会和经济发展领域各合作伙伴的协调，具体办法是：

(a) 在与其合作伙伴特别是区域委员会和外地联合国实体磋商后，为与其合作伙伴在经济和社会领域开展合作进一步拟定一项明确的全部门协调战略；

(b) 进一步明确在工作计划上与其他联合国实体加强协调和互补的战略；

(c) 明确在伙伴关系中的作用和责任。

建议 3

制定和实施整个经社部的出版和外联战略

(见评价结果 E, 第 48-58 段)

79. 根据联合国审计委员会以往提出的建议，这一出版物和外联战略应：

(a) 强调为经社部每个类型的出版物制定明确、可操作的传播战略的重要性；

(b) 充分利用新闻部等联合国相关资源；

(c) 包括一项有计划地定期衡量该部出版物影响的计划。

建议 4

加强内部协调和沟通

(见评价结果 G, 第 61-68 段)

80. 除了在本报告中提到的已经采取的步骤外，该部应进一步通过以下途径改善沟通和协调：

(a) 进一步加强各司间的联系，以在使各司间协同作用可以最大化的共同专题领域协调工作规划；

(b) 建立机制，便利各司间互相汲取经验教训。

81. 除了向经社部提出的建议外，监督厅还根据大会第 59/275 号决议(其中同意委员会请监督厅提出“委员会或其他适当政府间机构提供的政府间指导和后续行动将起到有益作用的问题”)³⁷ 提出了以下问题，供方案和协调委员会考虑。这一评估结果还列明了与可能影响该部有效性的治理问题有关因而需要会员国予以进一步关注的问题。为便利辩论和政策对话，监督厅建议方案和协调委员会考虑以下问题：

问题 1

82. 经社部协助秘书长加强联合国系统各组织内部和之间的政策一致性和协调的任务，是否需要进一步阐明？

问题 2

83. 是否应考虑评估将主管政策协调和机构间事务助理秘书长设在秘书长办公厅而不是设在经社部的益处？

问题 3

84. 现有的经社部副秘书长或助理秘书长员额是否应加上“首席经济师”头衔，以加强联合国系统在全球经济事务领域的整体权威(包括可见度、有效性、相关性和影响)？

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2011 年 3 月 28 日

³⁷ 见 A/59/16，第 383 段。

附件一

经济和社会事务部服务的政府间机构

经济和社会事务部：司	接受服务的大会机构	接受服务的经济及社会理事会 职司委员会/机构
经社理事会支助和协调司	第二委员会	经济及社会理事会 非政府组织委员会
提高妇女地位司/性别平等 问题和提高妇女地位问题 特别顾问办公室	第三委员会	妇女地位委员会
可持续发展司		可持续发展委员会
社会政策和发展司	第三委员会	社会发展委员会
	残疾人权利委员会缔约国 会议	土著问题常设论坛
统计司	第五委员会(分摊比额表)；统计委员会	
	会费委员会	联合国地名专家组
人口司	第二委员会	人口与发展委员会
发展政策和分析司	第二委员会	发展政策委员会
公共行政和发展管理司		公共行政专家委员会
联合国森林论坛		联合国森林论坛
发展筹资办公室	第二委员会	国际税务合作专家委员会

资料来源：A/63/6(Prog. 7)。

附件二

从经济和社会事务部收到的对内部监督事务厅关于经济和社会事务部方案评价的报告草案的意见^a

我要感谢内部监督事务厅(监督厅)让我有机会对上述报告提出意见。经济和社会事务部(经社部)十分重视这次评价。经社部已要求高级管理层、评估协调人和工作人员向监督厅提供这次评估所需的合作和协助。经社部打算认真研究该报告,并将酌情采取行动落实其中的各项建议。在此方面,经社部期待着详细的次级方案评估。

以下所列的具体意见涉及在报告中提出的一些问题,经社部想要就这些问题分享其观点:

第 3 段: 导言^b

报告称没有审查发展账户,表明发展账户不属于副秘书长的正式问责范围。经社部认为,副秘书长已被指定为方案主管,全面负责该方案的有效和高效管理。除了管理发展账户的广泛责任外,该账户在经社部的能力发展工作中发挥很重要的作用,藉此可以预测经社部对国家发展战略和政策所作出贡献的价值和独特性。

(脚注 4(草案)已删除)

第 33-41 段: 战略重点

经社部在发展领域的作用在于三个领域——政策分析、对政府间进程的实质性支持和能力发展。其工作方案是根据政府间任务授权制定的。

在执行此种任务时,经社部正作出新的努力,力争在执行方案时进一步突出战略重点。这仍是一个整个部参加的持续进程。除其他行动外,经社部正努力通过全部范围的工作队以及为便利增强各司间协调和联合行动的多种其他措施,突出战略重点。

促进此种工作是战略规划股的目标之一。各司越来越多地与该股互动,并越来越愿意与该股合作制定在各自的规定任务范围内开展工作的战略办法。该股还在部一级努力加强与联合国其他机构的联系与协作。

^a 内部监督事务厅(监督厅)谨附上经济和社会事务部就内部监督事务厅关于经济和社会事务部方案评价的报告草案提出的意见。列入这一资料,符合大会根据独立审计咨询委员会所提建议在第 64/263 号决议中作出的决定。该部总体上同意监督厅的建议。该部就报告草案提出的意见已酌情纳入最后报告。

^b 在某些情况下,该部所提意见中提到的段落号与方案评价报告的段落号不符。

经社部在研究和分析方面的工作主要是为了向会员国提供政策支持。会员国常常利用经社部提供的政策选择和建议作出关于全球问题的政府间决定以及在区域和国家两级执行的决定。因此，经社部的研究和分析职能与其对政府间程序的支持密不可分。“智囊团”职能可能是适宜的，但这不会是经社部的唯一职能。经社部的任务是为广大联合国会员国进行实际有用的政策分析。

经社部新的能力发展战略特别重视利用经社部“……在其能力发展工作中参加政府间对话和获得政策专门知识的独特途径”（如本报告第 37 段所述）。执行这一方法的实例包括支持讲习班和参加统计委员会的最不发达国家专家以及发展账户下统计能力建设领域的广泛工作。

总体而言，经社部在支持全球统计系统和国家统计局方面的工作是一项重要的全面能力发展工作。其他有关实例为支持《联合国残疾人权利公约》的执行、支持关于森林的无法律约束力文书以及支持年度部长级审查和发展合作论坛。关于土著问题的能力发展工作是基于经社部有关联合国土著问题论坛的工作，正纳入国家一级联发援框架进程的主流。

第 42-49 段：合作

经社部召集的经济和社会事务执行委员会继续努力加强一致性与协作。总的来说，经济和社会事务执行委员会正设法履行其预期职能，方法是促进信息交换和提供越来越多的联合投入，包括为 2010 年千年发展目标首脑会议等主要联合国活动提供投入，以及目前为联合国可持续发展大会开展的筹备工作。当然，此种合作要持续取得成功，取决于所有成员实体的参与。实际上，虽然经社部是总部秘书处的一个单位，但它对于联合国系统而言并不享有任何特殊地位。尽管有此机构特征，经社部已加紧努力，通过经济和社会事务执行委员会促进更好的合作。

第 50-62 段：可见度

经社部作为秘书处的一个组成部门开展业务。它没有自己的标志或标语。它在国家一级或外地没有派驻力量。该部所做的工作，名义上往往是请 秘书处或秘书长开展的，也是以秘书处或秘书长的名义完成的，这就不利于该部单独建立品牌。挑战还来自处理具体发展问题的联合国政府间机构的职能归属关系。因此，联合国发展方面工作范围很广，很难用一个标签来“包装”或用三言两语来宣传。

第 65-72 段：经社部内的合作

与工作人员分享信息仍然是经社部的一个优先事项。司长每周会议记录与工作人员分享。在司一级定期召开工作人员会议，以便向工作人员介绍实质性工作和重要的行政事项，并与工作人员进行讨论。

在工作人员征聘和保留领域，经社部遵循本组织的工作人员甄选制度规定的程序。因此，在这些领域提出的问题涉及需要在秘书处一级解决的系统性层面。人力资源战略规划问题需要在整个联合国所处的大环境下加以审视。经社部估计，在任何时间，约三分之一的员额需要进行某种形式的流动。此外，在填补因工作人员临时外派而出现的临时空缺方面存在困难。在任命司长方面，经社部力图及时对候选人作出适当评估，并将建议名单提交给高级审查小组，以采取进一步行动。

第 80、82 和 84 段：建议

经社部已经开始采取步骤在其工作中促进战略整合和规划。经社部一直坚持认为，协调本身并非目的。协调进程的驱动力应当是共同制定和力争实现共同战略目标。

这是经社部在内部及向各合作伙伴尤其是贸发会议、区域经济和社会委员会及开发署推崇的做法。正在作出共同努力，围绕千年发展目标首脑会议后续行动、里约+20、全球经济治理、青年等关键实质性优先事项发展和培育伙伴关系。同样，经社部已按照审计委员会的建议开始对其出版物进行审查，在确定部级审查结果时将考虑到监督厅的建议。
