



经济及社会理事会

Distr.: General
18 January 2023
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第六十三届会议

组织会议，2023 年 4 月 27 日

实质性会议，2023 年 5 月 30 日至 6 月 30 日

临时议程** 项目 3(b)

方案问题：评价

对发展协调办公室区域支助的评价

内部监督事务厅的报告

摘要

内部监督事务厅(监督厅)确定了发展协调办公室各区域办事处在按照联合国发展系统改革的设想支持和协助驻地协调员发挥重要协调和领导作用方面的意义和成效。它评估了两个直接成果：(a) 驻地协调员获得充足信息，能力得到提高；(b) 联合国在国家和区域两级的发展活动更加协调一致，包括更好地采取跨界应对措施，以促进可持续发展。监督厅的评价是通过调查、访谈、直接观察会议、案例研究、工作量分析和文件审查进行的。

区域办事处的支助帮助提高了驻地协调员更好地发挥领导作用的能力。区域办事处的主要作用是为驻地协调员提供支助，这一作用已按照发展系统改革的设想得到落实，并被广泛接受。区域办事处将 65%的时间用于国家一级的工作，20%用于区域一级的工作，15%用于全球一级的工作。它们向驻地协调员提供了各种有益的国家一级支助，例如在合作框架及业务和业绩问题上提供支助。驻地协调员对他们得到的支助基本满意。区域办事处还在人道主义和危机应对方面向驻地协调员提供支助、咨询和指导，协助他们获得联合国系统的专门知识和增援能力。相比更常规的日常支助，驻地协调员对在这一领域提供的支助满意度普遍更低。

* 由于技术原因于 2023 年 5 月 5 日重发。

** E/AC.51/2023/1。



区域办事处的支助帮助提高了驻地协调员更好地发挥方案协调作用的能力。区域办事处通过同行支助小组机制支持驻地协调员发挥方案协调作用，并直接支持方案拟订进程。驻地协调员对这两种支助方式都非常满意。区域办事处的支助还使驻地协调员能够获得区域专门知识和分析，从而帮助提高了驻地协调员在国家一级协调联合国方案拟订工作的能力。在具备专门知识的情况下，区域办事处有效地支持将规范性议程纳入联合拟订方案工作的主流。

区域办事处还通过各种方式向驻地协调员提供了跨界应对方面的有益支助，主要是召集驻地协调员和联合国系统各实体，审查共同国家分析和合作框架，并支持进行区域分析。所有五个区域办事处都在跨界应对方面向驻地协调员提供了支助。然而，由于问题的复杂性和它们本身的办公能力有限，这种支助受到限制。

鉴于区域办事处的工作高度受需求驱动，而且严重依赖预算外员额资源，区域办事处可能无法维持目前的支助水平。这种高度受需求驱动和没有上限的工作涉及无限制和范围广泛的支助请求，给规划工作带来困难。各区域办事处使用临时工作人员、借调人员和联合国志愿人员来增加能力，以满足驻地协调员和纽约发展协调办公室的需求。尽管增加了能力，区域办事处在满足支助需求方面仍面临挑战。

区域办事处在驻地协调员与区域一级的联合国架构建立联系方面所起的作用仍在发展中。驻地协调员对这一作用不太满意。与其同行支助小组的作用相比，管理问责框架对区域办事处在区域协作平台方面的作用界定得更加宽泛，对工作方式的描述也不很精确。因此，各区域办事处以不同的方式发挥区域协作平台的作用，有些办事处发挥了更积极的连接者作用。不过，区域办事处在一定程度上能够通过协作平台在驻地协调员与联合国区域架构之间建立联系。它们在协助驻地协调员利用联合国区域专门知识和战略方面面临更广泛的组织结构挑战，包括专题联盟的反应不均衡、缺乏对联合国实体的激励和问责，以及区域一级的改革仍在进行中。

监督厅对发展协调办公室提出两项重要建议：

- 对驻地协调员/驻地协调员办公室的需求进行评估，并对发展协调办公室最适合通过其区域办事处或纽约办事处提供哪些类型的支助进行摸底调查。
- 在区域协作平台主席的领导下，进一步明确区域办事处作为平台连接者的作用，并将结果明确传达给驻地协调员和平台成员。

一. 引言和目标

1. 内部监督事务厅(监督厅)本次评价的总体目标是尽可能系统和客观地确定发展协调办公室各区域办事处在按照联合国发展系统改革的设想支持和协助驻地协调员发挥重要协调和领导作用方面的意义和成效。它评估了以下两个直接成果：**(a)** 驻地协调员和联合国国家工作队获得充足信息，能力得到提高；**(b)** 联合国在国家和区域两级的发展活动更加协调一致，包括更好地采取跨界应对措施，以促进可持续发展。
2. 评价工作遵循联合国评价小组的规范和标准。发展协调办公室的管理层回应见附件。

二. 背景

A. 任务和目标

3. 大会关于重新定位联合国发展系统的第 [72/279](#) 号决议为驻地协调员系统的活动范围和执行工作提供了指导。根据该决议，驻地协调员系统的实质性任务授权源于《2030 年可持续发展议程》。驻地协调员系统促进实现的目标是通过加强联合国在发展方面的领导，健全协调机制、工具和框架，有效管理联合资源并提高成果透明度，增强国家、区域和全球各级发展方面业务活动的影响、效率和实效，从而加快会员国实现可持续发展目标的进展。¹
4. 驻地协调员系统预算概述了 2022 年的以下三项预期成果：²
 - **成果 1.** 新一代驻地协调员和联合国国家工作队能够为各国实现可持续发展目标提供高质量的政策和方案拟订支持
 - **成果 2.** 通过加强驻地协调员的领导力，为政府提供更多联合支助，加大落实可持续发展目标行动十年的力度
 - **成果 3.** 各国得以减轻冠状病毒病(COVID-19)的影响。
5. 联合国发展和驻地协调员系统管理问责框架明确规定，发展协调办公室在区域一级的主要职能是向驻地协调员和国家工作队提供战略支助，以推进可持续发展目标。根据驻地协调员系统预算，该系统的区域协调职能侧重于监督和支持驻地协调员和联合国国家工作队与联合国可持续发展集团区域团队和联合国区域经济社会委员会一道，通过综合政策方案拟订和业务支助，协调一致地有效开展发展方面的业务活动。³

¹ [A/76/6\(Sect.1\)](#)。

² 同上。

³ [A/76/6\(Sect.1\)](#)，第 1.465 段。

6. 在所有五个区域，区域办事处通过区域协作平台和同行支助小组这两个支助机制在协调对驻地协调员系统的区域支助方面发挥作用：

(a) **区域协作平台**。五个区域协作平台提供总体区域协调，每个平台都由常务副秘书长担任主席，区域委员会执行秘书和联合国开发计划署(开发署)区域主任担任副主席。每个平台的成员包括联合国各实体的区域主任。区域办事处是平台的正式成员，并作为与开发署和区域委员会的三方秘书处的一部分提供秘书处职能；不过，发展协调办公室的秘书处作用在各个区域的重要程度不同。在每个平台中，专题联盟(在非洲是机会和专题联盟)是由联合国实体组成的响应国家需求、针对具体区域的有时限的联盟。区域业务管理小组也是平台的一部分；

(b) **同行支助小组**。五个同行支助小组由发展协调办公室区域主任主持，由联合国各实体的区域专家组成。这些小组为国家一级的共同国家分析和合作框架进程提供质量保证和战略规划支持。它们也是区域协作平台的一部分。

B. 结构

7. 驻地协调员系统由秘书长领导，由担任联合国可持续发展集团主席的常务副秘书长代表秘书长进行日常监督。联合国可持续发展集团是总部一级发展协调工作的最高级别内部平台，由经济及社会理事会对驻地协调员系统进行监督。秘书处发展协调办公室在一名直接向常务副秘书长报告工作的助理秘书长的领导下，为驻地协调员系统的管理提供支助。⁴ 在国家一级，130 名驻地协调员在驻地协调员办公室的支助下，带领 132 个国家工作队在 162 个国家和地区开展工作。⁵ 驻地协调员得到发展协调办公室五个区域办事处的支持。在进行评价时，每个区域办事处都有由 5 名专业职等工作人员组成的核心能力，即区域主任、高级区域协调干事兼组长、区域合作框架伙伴关系和方案干事、区域行政和业务运营专业干事、区域联络干事(驻纽约)。

C. 资源

8. 驻地协调员系统由特别用途信托基金供资。⁶ 驻地协调员系统信托基金 2022 年的预算总额为 2.818 亿美元。大部分资金，即 2.386 亿美元(84.7%)分配给国家一级的工作。如图一所示，分配给 2022 年区域协调工作方案的总额为 1 040 万美元。⁷

⁴ 大会第 72/279 号决议。

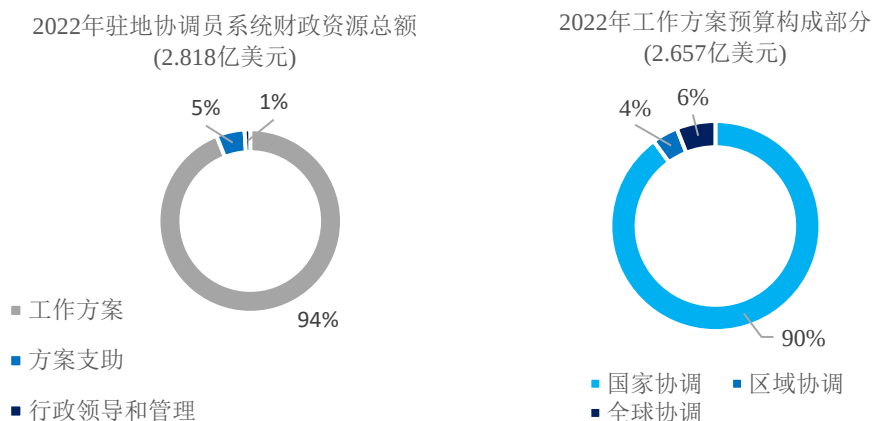
⁵ https://data.uninfo.org/Home/_LBRCStatistics。

⁶ <https://unsdg.un.org/SPTF>。

⁷ A/76/6(Sect.1)。

图一
2022 年驻地协调员系统预算

(美元)



9. 2022 年共为驻地协调员系统分配了 1 254 个工作人员员额。这包括工作方案 1 220 个员额、方案支助 20 个员额、行政领导和管理 14 个员额。在工作方案内，1 142 个员额分配给国家协调，35 个员额分配给区域办事处，43 个员额分配给总部。⁸ 35 个区域办事处员额的分布情况见下表。

发展协调办公室区域办事处

办事处	工作人员	国家	驻地协调员 办公室
非洲(亚的斯亚贝巴)	10: D-2 x 1; P-5 x 4 (1 个 P-5 在亚的斯亚贝巴, 2 个 P-5 在达喀尔, 1 个 P-5 在卢萨卡); P-4 x 2; P-3 x 1; 一般事务人员 x 2	54	53
拉丁美洲和加勒比(巴拿马)	6: D-2 x 1; P-5 x 1; P-4 x 2; P-3 x 1; 一般事务人员 x 1	42	26
亚太(曼谷)	5: D-2 x 1; P-5 x 1; P-4 x 1; P-3 x 1; 一般事务人员 x 1	38	25
欧洲和中亚(伊斯坦布尔)	5: D-2 x 1; P-5 x 1; P-4 x 1; P-3 x 1; 一般事务人员 x 1	18	18
阿拉伯国家(安曼)	5: D-2 x 1; P-5 x 1; P-4 x 1; P-3 x 1; 一般事务人员 x 1	10	10
发展协调办公室 纽约	区域联络干事 x 5 (美洲、非洲、亚太及欧洲和中亚区域; 在编写报告时 拉丁美洲和加勒比区域的员额空缺)		

资料来源：发展协调办公室数据(2022 年 12 月)。

三. 范围和方法

10. 本评价涵盖 2019 年 1 月至 2022 年 9 月，范围如下：

⁸ 同上。

(a) **着重评价进展性成果和直接成果。**除了评估在实现可评价的直接成果方面取得的进展外，评价还侧重于进展性成果，以考虑到 2021 年 9 月管理问责框架中对区域办事处的作用所做的相对较新的表述；

(b) **关注发展协调办公室的区域作用和责任，而不是更广泛的联合国系统各实体的改革实施情况。**本评价力求评估区域办事处在协助联合国系统各实体向驻地协调员和国家工作队提供直接援助方面发挥的作用，而不是评估发展协调办公室职责以外的区域一级改革的实施情况；

(c) **不包括供资机制和对联合国可持续发展集团效率工作流的支持。**本评价没有对区域办事处在支持区域资源调动和供资机制或联合国可持续发展集团效率工作流方面的作用进行系统评估。

11. 评价采用混合方法，具体如下：

(a) 对驻地协调员进行全球客户调查，以评估对区域办事处所提供援助的满意度；⁹

(b) 对每个区域办事处的时间分配/工作量进行分析，包括评估对国家、区域和总部各级需求投入的时间；

(c) 与五个区域的主要利益攸关方进行访谈，包括：

(一) 区域主任和所有区域办事处工作人员(数目=51)；

(二) 区域协作平台秘书处两名副主席(区域委员会执行秘书和开发署区域主任)和一个其他实体(数目=16)；

(三) 同行支助小组技术成员，在选择受访者时考虑到了联合国实体的规模，以确保不同规模的实体都有代表(数目=10)；

(d) 直接观察五个区域的五个同行支助小组举行的会议和四个区域协作平台的会议；

(e) 监督厅检查和评价司在选定的三个区域办事处(非洲、亚洲及太平洋、拉丁美洲和加勒比)各派驻任务小组，为期一周；

(f) 对三个区域的区域办事处提供国家一级支助的五个独立实例进行案例研究。

12. 检查和评价司召集成立了一个由联合国区域实体¹⁰ 代表组成的评价咨商小组，为评价的范围、设计和早期结论提供保密意见。

⁹ 2022 年 6 月和 7 月进行了全球客户调查，回复率为 84%(数目=109)。

¹⁰ 联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国难民事务高级专员、经济和社会事务部、国际劳工组织、拉丁美洲和加勒比经济委员会。

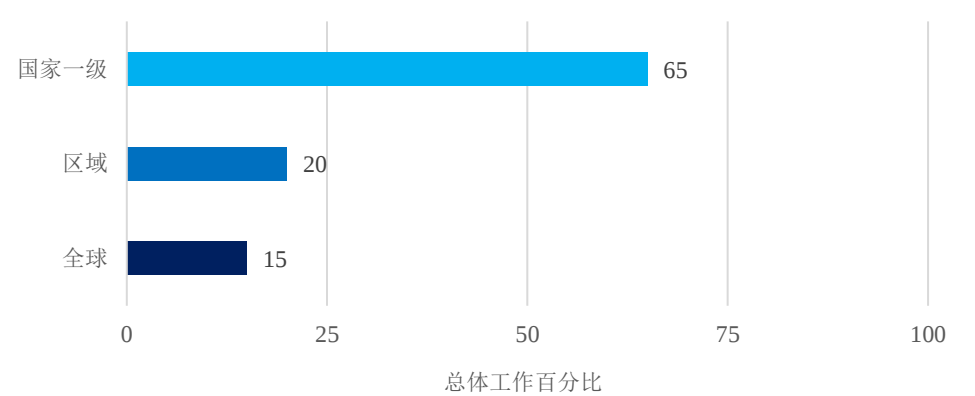
四. 评价结果

A. 区域办事处的支助帮助提高了驻地协调员更好地发挥领导作用的能力

区域办事处的主要作用是为驻地协调员提供支助，这一作用已按照发展系统改革的设想得到落实，并被广泛接受

13. 发展协调办公室按照发展系统改革之初的设想，实施了区域办事处模式，重点是为驻地协调员提供支助。设想的模式是将区域办事处 70%的工作时间分配给国家一级，20%分配给区域一级，10%分配给全球一级。¹¹ 图二所示的工作量分析证实了这种工作分配。

图二
区域办事处将大部分工作时间用于面向国家的任务



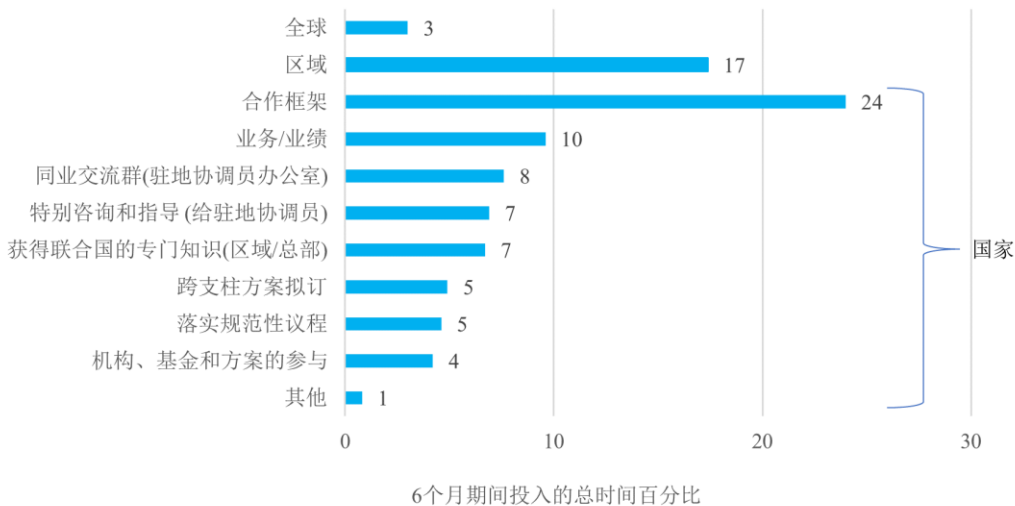
14. 区域办事处的主要作用是在国家一级支助驻地协调员和驻地协调员办公室，这一点是明确的，也是被认可的。调查的大多数驻地协调员(75%)认为，区域办事处在国家一级提供支助的作用很明确。几乎所有受访的区域协作平台和同行支助小组成员以及区域办事处工作人员都赞同这一观点。区域办事处工作人员称他们的工作主要以国家为重点，并说他们的工作涉及为驻地协调员和驻地协调员办公室牵线搭桥、提供便利、建立联系和解决问题。

区域办事处向驻地协调员提供了各种类型有益的国家一级支助，驻地协调员对这些支助基本满意

15. 如图三所示，区域办事处在国家一级向驻地协调员提供了广泛支助，最常见的是对合作框架进程的支助，这一点在成果 B(即第四.B 节)下进一步讨论。

¹¹ 根据发展协调办公室的内部文件，区域办事处工作人员活动的预期分配如下：70%用于提供面向国家的支助(包括区域办事处作为同行支助小组主席的作用以及对知识共享、业务和业绩的支助)；20%用于支持区域协作和一致性(包括担任区域协作平台秘书处成员)；10%用于支持全球协调。

图三
区域办事处向驻地协调员提供了一系列国家一级的支助



说明：对合作框架的支助包括战略支助、质量保证、知识共享和评价。用在合作框架战略支助上的时间最多，包括协助举办联合国国家工作队务虚会，提供关于方案拟订原则的培训，支持发展变革理论，以及就国家工作队的配置与驻地协调员进行协商。

16. 区域办事处工作人员介绍了除合作框架外向驻地协调员提供的四个主要国家一级支助领域(见图三)：

(a) 就业务和业绩相关问题向驻地协调员办公室提供支助，包括处理与业务活动战略、共同房地、共同后台、采购和人力资源(如新驻地协调员入职/上岗培训、培训、解决驻地协调员办公室人员配置问题、通过召集区域协作平台成员进行小组面试来协助驻地协调员的征聘、召集区域主任进行中期和年终业绩审查)有关的询问和请求；

(b) 管理驻地协调员办公室同业交流群，包括按职能领域召集驻地协调员办公室工作人员，在线上讲习班和面对面务虚会上以及通过 WhatsApp 群组交流良好做法和经验；

(c) 提供特别咨询和指导，包括数据和报告、联合国改革和政策解释、挑战性环境下的规划工作、气候行动和信息传播等方面的咨询和指导；

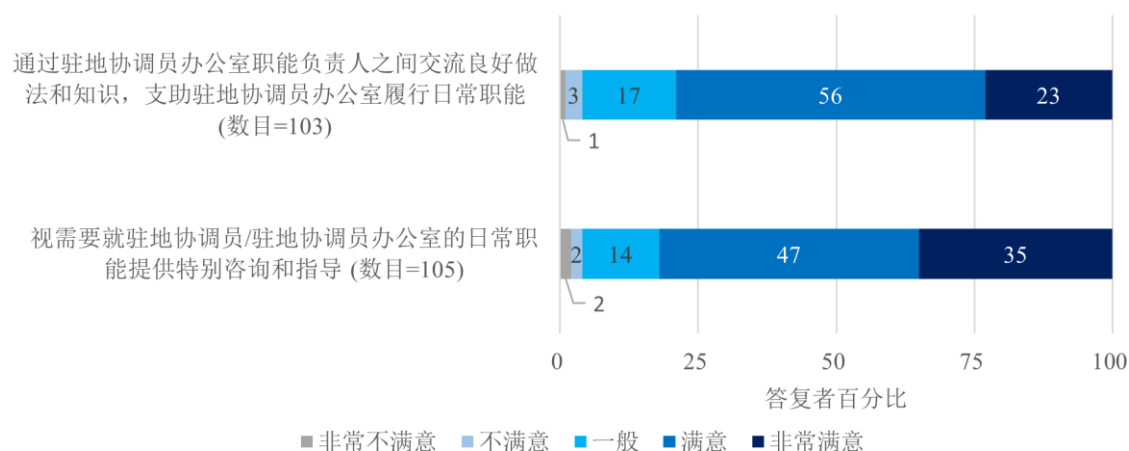
(d) 协助驻地协调员和驻地协调员办公室获得联合国在各实体总部和区域办事处的专门知识。

17. 区域办事处还通过结构性互动向驻地协调员提供支助，包括每月举行会议，为制定合作框架的国家举办“驻地协调员诊所”，以及举行驻地协调员务虚会。它们还与发展协调办公室纽约各部门合作，向驻地协调员提供支助，特别是在合作框架和同业交流群方面。

18. 总体而言，如图四所示，调查的驻地协调员对区域办事处提供的日常支助基本满意。此外，大多数驻地协调员对区域办事处提供支助的总体质量(74%)和响应时间(79%)感到满意；根据工作量分析，响应时间通常为 1 至 2 天。

图四

调查的大多数驻地协调员对区域办事处提供的日常支助(不包括危机局势下)感到满意



区域办事处在人道主义和危机应对方面向驻地协调员提供了支助，但相比更常规的支助，驻地协调员对在这一领域提供的支助满意度普遍更低

19. 区域办事处还在经历危机、包括人道主义不利局势的国家向驻地协调员提供支助。根据工作量分析，各区域办事处报告说，它们在 6 个月期间直接支助的全球总共 148 个国家中，有三分之一以上(36%)正在经历危机。¹² 在访谈中，区域工作人员描述了在危机局势中提供的以下支助：

(a) 就危机应对方面的支助请求提供咨询和指导。例如，在一个区域，据报区域办事处在促进联合国总部就非宪法性政府更迭背景下的合作框架提供指导方面发挥了作用。另一个区域办事处与政治和建设和平事务部、开发署、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和人道主义事务协调厅制定了联合工作计划，其中包括跨支柱分析和区域危机风险看板；

(b) 协助在危机局势下获得联合国全系统的专门知识，包括在政治上具有挑战性的情况下向驻地协调员提供专家指导(例如，通过与政治和建设和平事务部互动)，并通过情况通报和其他传播方式动员全系统向危机中的国家提供支助；

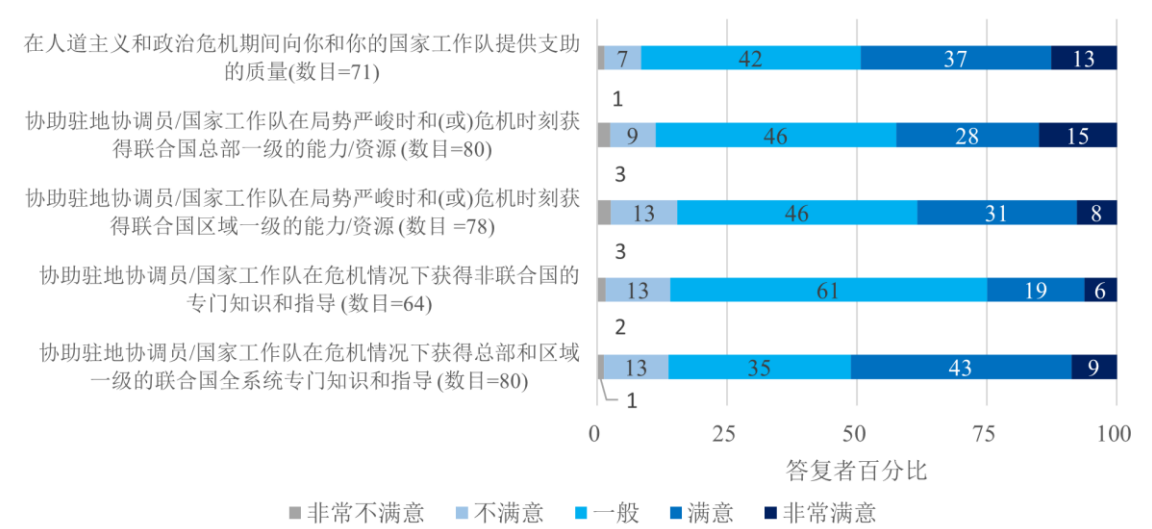
¹² 根据 UN INFO 数据门户网站，驻地协调员系统为 162 个国家提供支助(https://data.uninfo.org/Home/_LBRCStatistics)。在对工作量分析问卷的答复中，所有区域办事处都报告说，它们在过去 6 个月中(通过与驻地协调员/驻地协调员办公室直接互动和(或)向其提供支助)为本区域的所有国家提供了支助。为监督厅列出的数据如下：非洲：54 个；阿拉伯国家：10 个；亚洲及太平洋：25 个；欧洲和中亚：18 个；拉丁美洲和加勒比：41 个(共计 148 个)。

(c) 协助获得增援能力，包括资助和部署来自全系统和区域办事处的增援人员。在每个区域受访的区域办事处工作人员都报告说，他们的办事处为驻地协调员办公室在危机期间获得增援能力提供了帮助；

(d) 在危机期间就信息传播提供指导。例如，在一个区域，区域办事处召集驻地协调员办公室工作人员和各机构、基金和方案从事信息传播工作的同事参加为期三天的危机信息传播线上讲习班。

20. 如图五所示，在调查的驻地协调员中，大约一半或更少的人对在人道主义和危机应对方面得到的支助感到满意，这低于他们对更为常规的日常支助的满意度。在访谈中，一些区域办事处工作人员提到，区域办事处在危机情况下的作用不够明确，能力不足。尽管如此，大多数驻地协调员实际上对区域小组在危机期间协助获得联合国系统在区域和全球的专门知识感到满意。据发展协调办公室工作人员说，他们利用自己的网络与总部和区域实体的联系，在需要时提供支助，而且他们很清楚到哪里去寻求这种支助。

图五
总体而言，调查的驻地协调员对区域办事处在 人道主义和政治危机等挑战性局势中提供的支助比较满意



B. 区域办事处的支助帮助提高了驻地协调员更好地发挥方案协调作用的能力

区域办事处通过同行支助小组机制支持驻地协调员发挥方案协调作用，并为方案拟订工作提供直接支助

21. 区域办事处通过同行支助小组支持驻地协调员进行方案协调。发展协调办公室工作人员、驻地协调员和同行支助小组成员明确了解并认可发展协调办公室区域主任在主持小组工作方面的作用，而且这一作用是有效的。在所观察的同行支助小组会议上，区域主任似乎被授权履行小组主席的职责。他们积极协调会议，主持讨论，让成员进行反馈，提供周详的答复并确定行动项目。

22. 区域办事处除了发挥同行支助小组的作用外，还向各国提供方案拟订方面的直接支助。通过这些小组和方案拟订方面的直接支助，区域办事处：

(a) 在方案拟订进程偏离轨道时提供直接支助、指导和排忧解难，包括在共同国家分析和合作框架进程、联合国发展援助框架评价、国家一级执行纽约发展协调办公室的合作框架指导意见以及将指导原则和专题问题纳入方案拟订进程等方面这样做；

(b) 为路线图、共同国家分析和合作框架提供质量保证，包括协调同行支助小组成员的意见投入；

(c) 在驻地协调员办公室与各机构、基金和方案之间分享知识和经验；

(d) 向同行支助小组成员传达驻地协调员和国家工作队的支助需求，并协助国家办事处出席小组会议，以获得直接援助和指导；

(e) 在分析、信息传递和利益攸关方参与方面向各国提供支助；

(f) 协助处理与供资和筹资有关的问题；

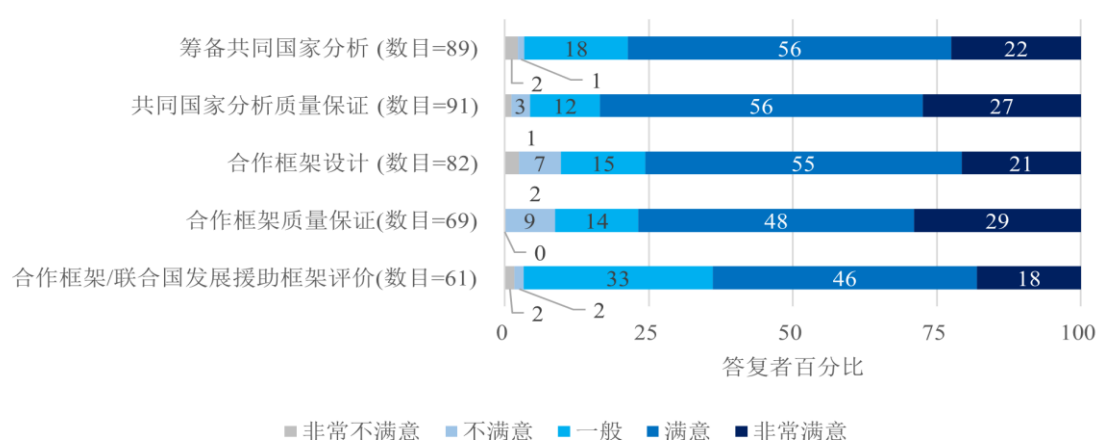
(g) 物色咨询人。¹³

驻地协调员对区域办事处在方案拟订进程方面提供的支助非常满意

23. 总体而言，如图六所示，调查的驻地协调员对区域办事处在方案拟订方面提供的支助非常满意。这种支助使他们能够更好地在国家方案拟订过程中发挥协调作用。此外，在所有五个区域受访的大多数同行支助小组成员都报告说，区域办事处通过同行支助小组机制为制定高质量的合作框架提供了支助。

图六

驻地协调员对区域办事处在方案拟订方面提供的支助非常满意



¹³ 据发展协调办公室称，纽约各部门还在此处列出的所有方面向驻地协调员和驻地协调员办公室提供直接和间接支持。此外，由政策和方案拟订处工作人员组成的一个跨单位小组对每一份共同国家分析和合作框架草案进行质量保证，这是区域办事处/同行支助小组向驻地协调员和联合国国家工作队提供反馈意见的重要组成部分。

区域办事处的支助使驻地协调员能够获得区域专门知识和分析，从而帮助提高了驻地协调员在国家一级协调联合国方案拟订工作的能力

24. 区域办事处通过协助驻地协调员获得联合国在区域一级的专门知识，帮助提高了驻地协调员和驻地协调员办公室的能力。在五个案例研究中的四个案例中，区域办事处协助驻地协调员和驻地协调员办公室在联合拟订方案过程中获得区域专门知识。¹⁴ 例如，这包括协助驻地协调员利用同行支助小组提供的专门知识并与专题问题区域专家(包括人权高专办的人权专家和联合国环境规划署(环境署)的环境专家)建立联系。此外，区域办事处还就次区域问题，包括移民和冲突后过渡问题，聘请全系统的联合国专家。在一个案例研究中，一个区域办事处帮助驻地协调员和国家工作队与区域一级的联合国专家建立联系，直接为他们提供支助(见方框 1)。

方框 1

案例研究：为联合拟订方案进程提供支助

区域办事处对合作框架进程的支助包括通过同行支助小组提供质量保证、交流知识、解释纽约发展协调办公室的指导意见、帮助驻地协调员和联合国国家工作队获得全系统的专门知识，以及支持国家利益攸关方的协商。区域主任还与各机构的区域主任联络，鼓励协调一致地支持合作框架。受访的所有政府代表都认为，共同国家分析和合作框架的质量很高，是以协商方式制定的。驻地协调员和驻地协调员办公室的受访者报告说，区域办事处的支助促进了合作框架进程取得积极成果，并加强了全系统一致性，下面两段话就是例证。

驻地协调员评论说，“在[机构]区域主任最终要接受其机构领导问责的环境下，如果没有发展协调办公室区域小组的支持，没有建立这种关系，没有在全球一级商定管理问责框架以及如何使框架逐级延伸到国家工作队，没有这个平台，我们就已经处于不利地位”。

驻地协调员办公室的一名工作人员指出，“在这些过程中，特别是在进行共同国家分析时，最有用的是区域办事处为我们解释来自总部的各种合作框架指导文件……这些文件非常有用，可使我们了解全球和区域一级的情况和趋势……。我们得到的支持帮助提高了共同国家分析、合作框架和合作框架评价等产品的质量”。

25. 区域办事处还通过确保国家一级的方案拟订反映更广泛的区域背景，加强了能力。例如，一些区域办事处领导或协助进行区域分析，为方案拟订提供信息。在同行支助小组会议上，发展协调办公室区域主任介绍区域背景，以确定讨论议题和国家一级方案拟订的框架。例如，在所观察的一次小组会议上，办公室鼓励在制定合作框架指标时考虑区域问题。

¹⁴ 在第五个案例研究中，取得积极成果的证据有限，这可能是由于区域办事处介入的时间较短。

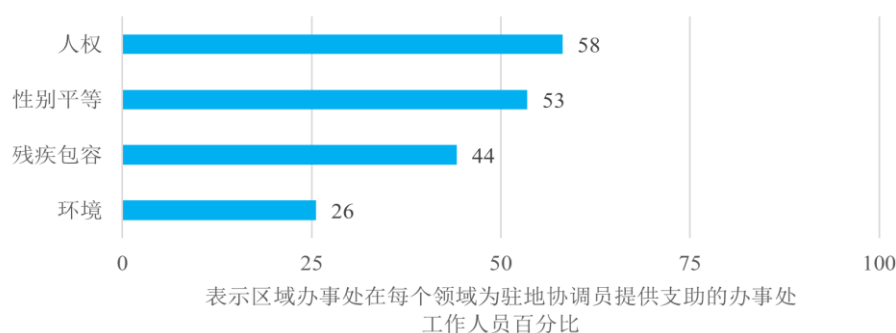
26. 最后，区域办事处通过联系和召集驻地协调员、国家工作队和各机构、基金和方案的区域主任共同探讨与本区域有关的各种专题问题，促进加强了驻地协调员在国家一级协调联合国方案拟订工作的能力。例如，召集驻地协调员讨论移民等专题，考虑可能采取的联合办法，鼓励交流经验和相互学习，以加强方案拟订。

在具备专门知识的情况下，区域办事处有效地支持将规范性议程纳入联合拟订方案工作的主流

27. 如图七所示，区域办事处为规范性议程(包括人权、性别平等、环境和残疾包容)主流化提供了支助。它们提供支助的主要方式是：协助驻地协调员和国家工作队获得联合国在区域和全球两级的主流化方面的专门知识，并发挥同行支助小组的质量保证作用，以确保将贯穿各领域的问题纳入合作框架的主流。几乎所有受访的小组成员都表示，发展协调办公室聘请了来自各机构、基金和方案的专题专家，包括性别平等、人权和环境方面的专家，以支持主流化工作。

图七

区域办事处在人权和性别平等方面提供了支助，但在残疾包容和环境问题主流化方面提供的支助较少



28. 调查的大多数驻地协调员(59%)报告说，他们对区域办事处在主流化问题上提供的支助感到满意。一些区域办事处工作人员认为，这一领域的支助水平较低是由于区域办事处缺乏能力和专门知识。

C. 区域办事处向驻地协调员提供了跨界应对方面的有益支助，但由于问题的复杂性和区域办事处能力有限，这些支助受到限制

所有五个区域办事处都通过各种方式支助驻地协调员开展跨界应对工作

29. 区域办事处向驻地协调员提供了跨界应对方面的支助，主要方式是召集驻地协调员和联合国系统各实体，审查共同国家分析和合作框架，并支持进行区域分析。所有五个办事处的 2022 年工作计划都包括多达三项支助跨界应对的活动。这三类支助是：

(a) 召集驻地协调员和联合国系统其他实体。区域办事处工作人员及受访的区域协作平台和同行支助小组成员最常提到的支助类型是区域办事处促进驻地协调员和国家工作队就水质、移民和气候变化等问题开展对话。区域办事处还帮

助在驻地协调员与秘书处和更广泛的联合国系统实体以及区域和全球两级的网络，包括联合国经济学家网络、全球工作队和各种次区域平台之间建立联系；

(b) **审查共同国家分析和合作框架。**区域办事处通过审查共同国家分析和合作框架中有关跨界问题的章节，包括检查相关区域战略(如萨赫勒战略)是否被纳入合作框架、促进将来自同行支助小组实体的区域数据纳入框架、起草共同国家分析中的区域章节内容，为驻地协调员和国家工作队提供支持；

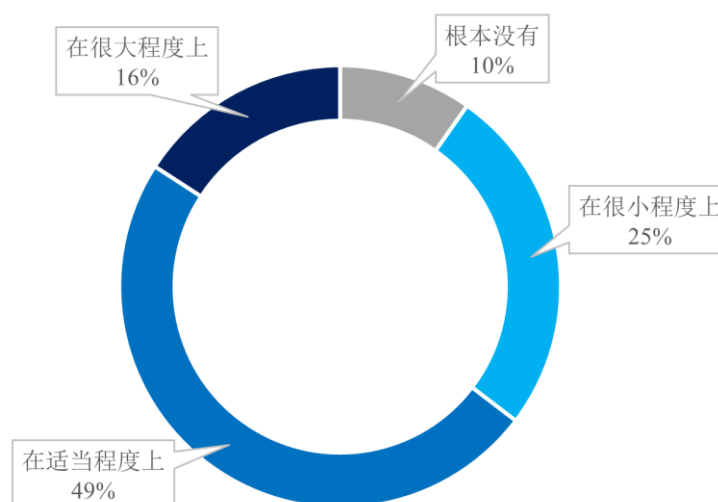
(c) **支持进行区域分析。**一些区域办事处工作人员报告说，正在对区域冲突或移民等对区域有更广泛影响的问题进行分析。

区域办事处对驻地协调员的支助促进了更好地采取跨界应对措施

30. 如图八所示，调查的驻地协调员报告说，他们从区域办事处得到的支助促进了更好地采取跨界应对措施。受访的区域办事处工作人员指出，在跨界问题上提供的支助取得了积极成果，包括驻地协调员就区域问题发出共同信息，就区域问题向多伙伴信托基金提出的申请增多，以及签署了跨界方案文件。

图八

大多数驻地协调员报告说，区域办事处的支助促进了更好地采取跨界应对措施



31. 五个案例研究中有两个显示了区域办事处在支持制定跨界问题联合方案方面的有效作用。这涉及指导完成联合方案拟订进程，帮助国家工作队获得整个联合国系统更广泛的观点和专门知识。方框 2 详细介绍了其中一个案例研究。

方框 2

案例研究：区域办事处为跨界联合拟订方案提供支助

一个区域办事处协助完成了两个国家工作队和一个维持和平特派团之间复杂的联合拟订方案进程。据说它主导了整个工作进程，包括发挥中立的召集作用，并通过制定行动计划和指导参与者完成计划来组织工作。同时，该区域办事处将专题工作交给驻地协调员办公室、特派团和国家工作队的相关成员来做。它还通过与总部的有关实体和个人联系，填补了国家一级专门知识的空白。最终结果是编制完成了一份联合跨界方案文件。来自联合国各实体和驻地协调员办公室的受访者指出，该区域办事处为制定复杂的联合方案所采取的做法和程序可能是一个很好的可以复制的模板。

驻地协调员办公室一名工作人员在接受采访时总结了区域办事处所提供支助的价值。他说，发展协调办公室“在区域办事处别具优势，可以帮助建立必要的联系。他们认识总部的同事，也认识外地同事。我和我的同事……在各国确定了适当的机构，但除此之外，是发展协调办公室推动这一进程发挥作用”。

但是，由于问题的复杂性和能力有限，对跨界应对的支持受到限制

32. 约三分之一的区域办事处工作人员和近一半受访的区域协作平台和同行支助小组成员表示，在支助跨界应对方面需要做更多工作。这一观点与 2022 年 3 月对共同国家分析和合作框架的全球审查一致，发展协调办公室在审查中发现，尽管大多数共同国家分析和合作框架涵盖了跨界和区域挑战，但没有很好地分析制定跨界对策的机会，没有说明对实现可持续发展目标的影响，在这些问题上与利益攸关方的接触也很薄弱。

33. 已确定的可能妨碍为跨界应对提供更多支助的主要挑战是跨界问题非常复杂，发展协调办公室的能力有限。一些区域办事处工作人员和受访的区域协作平台和同行支助小组成员表示，由于不清楚如何将区域战略与国家工作队实体的国家一级方案联系起来，而且跨国家工作队开展工作很困难，所涉行为体数量众多，因此，就跨界问题提供支助是一项很复杂的工作。一些区域工作人员还指出，他们的办事处协调和召集会议的能力有限，也没有足够的办公时间来思考跨界问题。一名来自联合国实体的受访者表达了一个共同观点，他说：“我确实认为发展协调办公室区域主任和区域专家正在努力这样做，但是……这仍然是整个联合国的一个主要弱点。我们不善于‘跨界思考’或跨国家工作队开展协作。这是件很棘手的事”。

D. 鉴于区域办事处的工作高度受需求驱动，而且严重依赖预算外员额资源，区域办事处可能无法维持目前的支助水平

区域办事处的工作高度受需求驱动，而且没有上限

34. 区域办事处的工作主要由国家一级的需求驱动；在 6 个月的时间里，五个办事处中的每一个都向各自区域内的每一个国家提供了支助。几乎所有受访的区域办事处工作人员都说，他们的工作主要由驻地协调员和驻地协调员办公室的需求驱动。一名区域办事处工作人员介绍了一种力求完全由需求驱动的共同办法。对所有三个区域办事处的工作人员会议和讲习班的观察一步证实了需求驱动导向。例如，在所观察的所有工作人员会议上，区域办事处小组审查了驻地协调员提出的具体支助请求。在某些情况下，区域办事处被要求在很少提前通知的情况下为国家工作队举办关于合作框架进程各方面问题的讲习班。

35. 除了应对国家一级的需求外，区域办事处还回应纽约发展协调办公室提出的紧急支助请求，而对此类请求难以事先规划。这些请求包括为全球机构间决策和协调机制(例如，区域月度审查以及执行委员会和副主管委员会会议)提供支助。区域办事处应要求提供背景文件、简报、谈话要点、周转时间很短的报告，并为越来越多的优先领域指定区域协调人。区域办事处的一些工作人员认为，回应来自总部的许多紧急请求是一种挑战；一名工作人员说，这种做法不利于工作人员的时间管理和工作与生活平衡，因为这意味着区域小组在一天的任何时候都要接受许多人分配的任务。

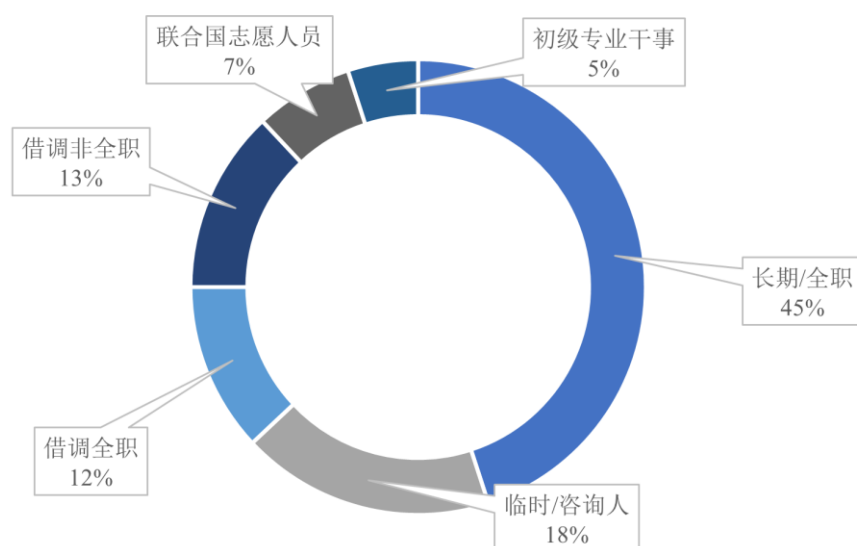
36. 国家和总部两级的支助请求基本上没有上限。区域办事处的工作高度受需求驱动，加上驻地协调员和驻地协调员办公室提出的支助请求没有上限且范围很广，因此，特别难以规划办事处的工作量。一些受访的区域工作人员表示，在这种需求驱动的环境中工作，很难确定工作的优先次序。区域办事处 2022 年工作计划显示，大多数活动是“持续性的”，并以开放式的语言描述，而不是有具体交付时限的具体干预措施。例如，工作计划中一些描述较为宽泛的活动包括“创造同行交流的机会”和“向驻地协调员办公室提供咨询和指导”。

区域办事处不得不使用临时工作人员、借调人员和联合国志愿人员来增加能力，以满足驻地协调员和总部的需求

37. 为满足驻地协调员和纽约发展协调办公室的支助需求，所有五个区域办事处都在最初编入预算的员额分配之外增加了能力，如图九所示。一些受访的区域办事处工作人员表示，如果不依靠临时工作人员和借调人员，他们的办事处就无法满足支助需求。事实上，区域办事处工作人员和区域协作平台及同行支助小组成员认为，缺乏能力是区域办事处在满足需求方面面临的主要挑战。

图九

只有少数区域办事处工作人员是全职长期工作人员



尽管增加了能力，区域办事处在满足支助需求方面仍面临挑战

38. 即使增加了能力，区域办事处在满足需求方面仍面临以下挑战：

(a) 具体国家的支助请求范围广泛。在五个案例研究中的四个案例中，区域办事处没有足够的能力充分回应具体国家的支助请求，包括无法更早地参与联合国方案拟订进程和提供更有针对性的具体国家支助。此外，据一些受访的区域工作人员说，他们的办事处在专门知识和职能领域存在差距，他们认为需要解决这些问题，以充分满足所有驻地协调员的所有支助请求。这方面的例子包括缺乏人力资源和气候变化领域的工作人员能力，以及缺乏讲阿拉伯语和法语的工作人员；

(b) 越来越需要提供增援能力。一些区域办事处工作人员表示关切他们越来越多地被要求在能力较弱、出现工作人员更替、正在发生需要支助的危机局势以及合作框架或共同国家分析进程需要专题知识的情况下提供增援以支持驻地协调员办公室的职能。在所观察的一次工作人员会议上，区域办事处小组讨论了在满足驻地协调员办公室今后对增援支持的需求方面存在的挑战，而在另一次会议上，结合即将到来的支助需求讨论了完成工作人员招聘的紧迫性；

(c) 协调区域协作平台和(或)同行支助小组会议的后勤需求很高。一些受访的区域协作平台和同行支助小组成员指出，普遍存在最后一刻开会和审查材料的准备时间短的情况，他们将此归因于区域办事处没有足够能力来履行秘书处职责。四个区域的平台成员还表示，区域办事处没有足够的资源与区域委员会和开发署一起充分履行平台秘书处的作用，包括协助驻地协调员参与平台讨论，并向驻地协调员充分宣传专题联盟的工作。同时，一些区域办事处工作人员指出，平台三方联合秘书处的大部分工作交给了发展协调办公室，这反映出工作分配不均，如果没有更多的资源或改变结构，很难做更多的工作；

(d) 驻地协调员提出的支助请求被误导。驻地协调员并不总是清楚了解纽约发展协调办公室和区域办事处之间的分工，在调查的驻地协调员中，只有 58% 的人说两者的分工明确。虽然大多数区域办事处工作人员说，分工基本明确，但他们也描述了分工不明确的情况，包括在人力资源问题、业绩管理、征聘和业务运作方面提供支助，所有这些都可以由纽约办公室更直接处理。

E. 区域办事处在驻地协调员与区域一级的联合国架构建立联系方面所起的作用仍在发展中

与其同行支助小组的作用相比，区域办事处在区域协作平台方面的作用界定得更宽泛

39. 与区域办事处在同行支助小组方面的作用相比，管理问责框架对区域办事处在区域协作平台方面的作用界定得更加宽泛，对工作方式的描述也不很精确。除了在三方联合秘书处中的作用外，管理问责框架还将区域办事处的作用界定为包括两项职能：(a) 促进平台与驻地协调员/国家工作队之间的互动；(b) 协调与平台的互动协作，通过专题联盟等向驻地协调员/国家工作队提供获得区域专门知识和战略咨询的机会，并促进平台成员提供指导和支持。然而，该框架没有具体说明如何履行这两大职能。在实践中，区域办事处工作人员认为他们在平台秘书处的工作主要是行政性的，例如包括：组织平台会议的后勤工作；帮助设计平台会议议程；编写背景文件；在平台会议上做记录；编制工作计划供平台副主席和成员批准并跟踪计划的执行情况。在所有五个区域，受访的平台成员确认，发展协调办公室履行的秘书处职责包括这些活动，而且这些活动对平台的运作非常重要。然而，平台成员(包括副主席)表示，区域办事处应更好地向平台(和专题联盟)阐明驻地协调员的需求，并利用平台的专门知识。

40. 驻地协调员和区域工作人员对发展协调办公室在区域协作平台方面的作用并不总是很清楚。在调查的驻地协调员中，只有 51% 的人回答说，他们清楚地了解发展协调办公室在这方面的作用(而 65% 的人说同行支助小组的作用是明确的)。同时，在谈到平台的区域办事处工作人员中，只有不到一半的人表示平台的作用是明确的，许多人说，这一作用仍在发展中。表中引述的办事处工作人员的两段话对比了小组的作用和平台的作用的明确性。

同行支助小组作用和区域协作平台作用的明确性对比

同行支助小组作用	区域协作平台作用
“主持同行支助小组的工作是得到最明确界定和认可的区域办事处和区域主任的职能之一。”——发展协调办公室工作人员	“区域一级和区域协作平台及联合秘书处的互动尚不明确。这是列入管理问责框架的内容，但在实践中并不清楚。期望与现实不符。我们在区域协作平台方面的任务有限”——发展协调办公室工作人员

区域办事处以不同的方式发挥区域协作平台的作用

41. 发展协调办公室的区域协作平台作用在五个区域的实施情况各不相同。一些区域办事处在平台方面发挥了更积极的连接者作用，它们将平台成员召集在一起，就合作框架与国家方案文件相一致的有关问题达成共识，或讨论对全球优先事项的区域应对措施。同时，对其他一些办事处来说，这一作用主要是行政性的。在各区域，来自平台的受访者和参与平台工作的发展协调办公室受访者都报告说，平台的运作更多地取决于谈判达成的安排和人员个性，而不是像同行支助小组机制那样落实明确描述的关系。对四个区域的平台会议的观察表明，与所观察的小组会议相比，发展协调办公室的参与范围很广。例如，在一次会议上，办公室的一名区域主任回答了有关该区域驻地协调员的问题；在另一次会议上，办公室主任积极主持会议并促进讨论；在两次会议上，副主席主持了讨论；在另一次会议上，一名区域主任在会议结束时发言，总结了讨论情况。

不过，区域办事处在一定程度上能够通过区域协作平台在驻地协调员与联合国区域架构之间建立联系

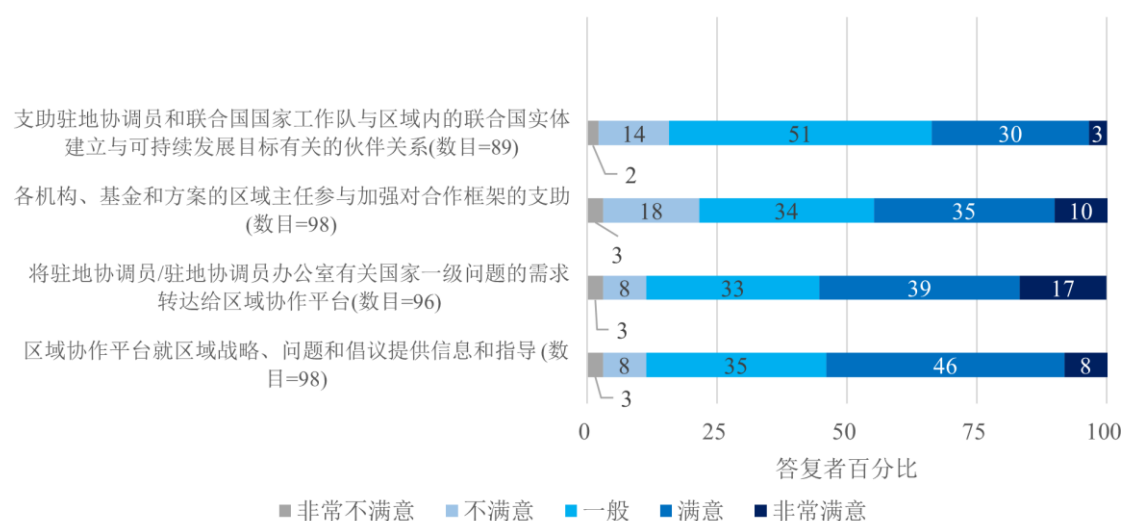
42. 区域办事处在发挥区域协作平台秘书处的作用时，在不同程度上帮助驻地协调员获得联合国区域专门知识和参与区域讨论。在五个区域中的四个区域，受访的区域办事处工作人员以及平台和同行支助小组成员指出，区域办事处帮助在专题联盟的工作与驻地协调员之间建立联系。例如，一些区域办事处自己参加了专题联盟秘书处，并邀请专题联盟主席参加与驻地协调员和驻地协调员办公室的会议。此外，在所观察的四次平台会议中的三次会议上，发展协调办公室发挥了连接者的作用，将会上的讨论与驻地协调员的支助请求和区域需求联系起来，并邀请驻地协调员直接在平台上发言以征求意见。在所观察的大多数平台和同行支助小组会议上，区域办事处似乎准备充分，积极参与讨论和协商；然而，鉴于它们在小组中发挥更大的领导作用，在小组会议上的参与程度明显高于平台会议。

驻地协调员对区域办事处帮助其与区域一级联合国架构建立联系这一作用的满意度低于对它们以国家为重点的支助作用的满意度

43. 如图十所示，调查的驻地协调员对区域办事处为代表他们在区域一级与联合国互动协作而提供的支助的满意程度不一。与此形成对比的是，如成果 A 和 B(即第四.A 和四.B 节)所述，他们对办事处以国家为重点的支助作用的满意度要高得多。

图十

驻地协调员对发展协调办公室与联合国区域架构互动协作的满意度不一



区域办事处在帮助驻地协调员利用联合国的区域专门知识和战略方面面临更广泛的组织结构挑战

44. 除了上文讨论的发展协调办公室在区域协作平台中发挥作用时面临的具体挑战外，一些受访的办公室工作人员以及平台和同行支助小组成员指出，区域办事处在帮助驻地协调员获得联合国实质性区域支助方面面临重大的组织结构挑战。最常提到的挑战包括：

(a) **专题联盟反应不均衡。**受访的工作人员及区域协作平台和同行支助小组成员认为，区域办事处、驻地协调员和专题联盟之间的关系仍在发展中。虽然有实例表明专题联盟为驻地协调员提供了有益支持，但一些发展协调办公室工作人员和区域协作平台及小组成员指出，联合国区域实体在充分参与方面遇到障碍，包括驻地协调员的需求没有得到很好的阐述或界定，而且专题联盟的机构成员缺乏资金，无法开发支持驻地协调员的产品。正如一名平台成员解释的那样，区域办事处有权召集专题联盟，将驻地协调员和机构聚集在一起审议问题，但没有执行手段来落实讨论结果；

(b) **缺乏对联合国各实体的激励和问责。**一些区域工作人员、区域协作平台和同行支助小组成员报告说，对区域一级联合国实体开展协作缺乏激励，而且发展协调办公室与区域实体之间的问责关系不明确。在四个国家支助案例研究中，驻地协调员办公室的受访者解释说，区域办事处不得不克服各机构之间有时紧张激烈的讨论，才能通过谈判使实地机构参与联合方案。在其中一个案例研究中，据说一个关键的联合国实体拒绝参加与其任务高度相关的联合方案；

(c) **区域一级的改革仍在进行中。**在各区域，一些区域办事处工作人员指出，需要更多时间在区域一级实施改革。他们介绍说，在获得联合国区域实体对改革的认同方面存在挑战，需要调整管理和方案拟订结构以配合改革。监督厅在 2020 年至 2022 年期间进行的评价和其他独立评估虽然没有直接评估区域一级改革的

成效，但一致认为区域联合国系统改革不彻底对使联合国区域一级支助与国家一级需求相匹配构成重大挑战。

五. 建议

45. 检查和评价司向发展协调办公室提出两项重要建议。

建议 1(成果 D)

46. 为解决驻地协调员/驻地协调员办公室的支助需求无上限和范围广泛的问题，以及区域办事处的能力限制和满足需求的现行方法的不可持续性，发展协调办公室应对驻地协调员/驻地协调员办公室的需求进行评估，并就发展协调办公室最适合通过其区域办事处或纽约办事处提供哪些类型的支助进行摸底调查。需求评估和摸底调查应包括以下内容：

(a) 评估驻地协调员/驻地协调员办公室的支助需求并将其分类，以了解主要需求以及哪些需求没有得到充分满足；

(b) 开展摸底调查，确定区域办事处、纽约办事处和其他联合国实体最适合提供哪类支助；

(c) 明确界定将由区域办事处提供的支助(包括哪类支助最好由纽约办事处提供)；

(d) 制定计划和时间表，以落实已确定的对区域办事处和纽约办事处的结构和(或)作用及责任的改变；

(e) 向驻地协调员、驻地协调员办公室、国家工作队和整个联合国系统传达支助结构、作用和责任。

在开展这项工作时，还应考虑到联合国总部对各区域办事处提出的要求。

绩效指标：开展需求评估和摸底调查，以确定发展协调办公室和联合国系统的支助领域；制定计划和时间表；通过驻地协调员系统和更广泛的联合国系统宣传结构、作用和责任

建议 2(评价结果 E)

47. 为应对区域办事处在充分发挥其在区域协作平台与驻地协调员之间建立联系的作用方面所面临的挑战，发展协调办公室应继续在平台主席的领导下开展工作，进一步明确区域办事处团队的平台连接者作用，并向驻地协调员和平台成员明确传达，同时考虑到联合国发展和驻地协调员系统管理和问责框架的区域部分以及区域协作平台的运作和工作安排文件。理想情况是，进行了建议 1(结果 D) 中的需求评估后就着手落实建议 2，以便为确定区域办事处作为区域协作平台连接者的作用提供信息。

绩效指标：与区域协作平台主席讨论发展协调办公室在平台方面的作用和责任；向驻地协调员、国家工作队和平台成员传达明确界定的作用和责任。

附件*

发展协调事务负责人提出的评论意见

我高兴地确认收到了内部监督事务厅(监督厅)关于发展协调办公室(发协办)区域支助工作的评价报告草稿并欢迎报告的结论。我特别高兴的是,评价结果证实,虽然发协办区域办事处成立时间不长,但已明显地显示出成果,并帮助提高了驻地协调员的能力,使他们能够更好地发挥领导和方案协调作用。我相信,该报告将帮助我们按照联合国会员国通过大会第 72/279 号决议阐述的宏伟目标,进一步加强我们在这方面的努力。

我借此机会感谢报告中提出的宝贵见解。报告清楚表明,全球各地大多数驻地协调员都重视对国家方案拟订活动的区域支助。我们注意到报告的结论,即仍然需要向驻地协调员清楚说明他们可以利用的各种区域支助机制,以及发展协调办公室在协助利用区域内的联合国对应机构和区域内外非联合国伙伴的支助方面的具体作用。

在认真审阅后,我高兴地接受报告草稿中提出的两项建议。按照要求,我们还制定了一项行动计划来落实这些建议,包括制定了执行每项建议的时间表。

具体而言,关于建议 1,即发协办对驻地协调员/驻地协调员办公室的需求进行评估,并对发协办最适合通过其区域和(或)纽约办事处提供哪些类型的支助开展摸底调查,我确认我们将进行这一评估。我们接受以下具体建议,即这项工作应包括评估驻地协调员/驻地协调员办公室的支助需求,摸清发协办在纽约和各区域的现有能力,并制定计划和时间表,对结构和工作方式进行必要改革,使纽约和各区域之间的分工更加明确。你另外提供的关于具体区域的分列数据也将是对这项工作的有益投入。发协办将确保向驻地协调员、驻地协调员办公室和联合国国家工作队明确传达这些变化,以提高我们今后的工作效力。

其次,关于建议 2,我确认发协办将继续在区域协作平台主席的领导下开展工作,进一步明确发协办区域小组所发挥的区域协作平台连接者的作用,并向驻地协调员和区域协作平台成员明确传达,同时考虑到联合国发展和驻地协调员系统管理和问责框架的区域部分以及区域协作平台的运作和工作安排文件。

我感谢你和你的办公室通过非常广泛的协商进程和强有力的协作方式进行这次评价。这是对我们工作的又一积极贡献。

* 在本附件中,内部监督事务厅列出了从发展协调办公室收到的评论意见全文。这一做法是根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确立的。