



大会

安全理事会

第六十五届会议

第六十六年

议程项目 122(a)

联合国同各区域组织及其他组织的合作：

联合国同非洲联盟的合作

## 关于非洲联盟《十年能力建设方案》的审查

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 本报告依照《加强联合国-非洲联盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架宣言》(A/61/630, 附件)第9段提交, 作为对2005年世界首脑会议成果文件(大会第60/1号决议)的回应。会员国在该文件中商定要致力于支助非洲联盟和非洲次区域组织在各领域中的能力建设, 这一点后来也得到大会(第63/10)号决议和安全理事会主席声明(S/PRST/2007/7)的认可。

2. 《宣言》首先侧重于和平与安全, 意在成为促进联合国-非洲联盟合作的不断演化的战略框架, 目的在于改善联合国系统与非洲联盟和区域经济共同体互动协作时的协调和一致。《宣言》建立在现有各合作领域基础上, 涵盖以下方面: 机构建设、人力资源开发和财务管理; 和平与安全; 人权; 政治、法律和选举事项; 社会、经济、文化和人类发展; 粮食保障和环境保护。

3. 本次审查是与一名独立专家协作进行的, 他的任务是评估框架各项目标的实现程度, 其中包括增进和加强非洲联盟委员会和区域经济共同体的能力, 使之能在非洲面对人类安全挑战时作为有效的伙伴采取行动。该独立专家在开展工作时, 与非洲经济委员会(非洲经委会)、前联合国驻非洲联盟联络处(联合国联络处)和联合国系统其他方案、机构基金和位于亚的斯亚贝巴的非洲联盟各机构进



行了协调。该独立专家还前往纽约征求了联合国高级官员和专家的意见。如框架所构想的那样，审查涵盖了 2006 年 11 月《宣言》签署后头三年里联合国为支助非洲联盟机构建立能力而开展的活动。随后，2010 年 11 月 14 日至 15 日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴召开了支持非洲联盟和非洲发展新伙伴关系联合国驻非洲各机构和组织区域协调机制第十一届会议，讨论了独立专家的定论和建议。本报告还纳入了自 2009 年 9 月 21 日完成这次审查以来联合国各部厅以及联合国系统各方案和基金和机构所开展活动的最新资料。

## 二. 联合国各部厅、方案、基金和机构对执行《十年能力建设方案》的支助

4. 秘书长的若干报告<sup>1</sup>介绍了联合国系统在支助非洲联盟各机构、尤其是在能力建设方面所开展的活动。总体而言，联合国系统大力支助了旨在增进该大陆和平、安全、治理和发展的一批方案。提供支助的方式还包括提供技术援助、咨询服务、机构和方案支助以及能力建设。

5. 鉴于《十年能力建设方案》的最初重点是和平与安全，本报告主要侧重于这些方面开展的活动和方案。联合国各部厅以及联合国系统各方案、基金和机构以及区域协调机制及其分组体系都为落实《十年能力建设方案》作出了贡献。尤其是在和平与安全领域，联合国为区域努力做出了重要贡献。因此，为了满足非洲联盟各机构不断演变的优先需求并使它们有能力应对非洲新出现的挑战，确立了这两个组织之间合作的主要领域。

6. 政治事务部在调解支助、选举援助、两性平等主流化方面为非洲联盟委员会提供了支助，并与外勤支助部协调向非洲联盟边界方案提供了支助。2008 年，政治事务部制订了一个为期两年的非洲联盟-联合国联合工作方案，以加强非洲联盟的调解能力，并成为各关键国际伙伴为非洲联盟提供调解支助的全面框架。2009 年和 2010 年，根据在几内亚比绍、达尔富尔、肯尼亚和索马里的联合调解努力中总结的经验教训，政治部支助构思非洲联盟调解战略，建立非洲调解人和专家名册，制订非洲联盟-联合国调解伙伴关系导则。政治部还邀请非洲联盟人员参加了所有由政治部组织的培训方案，并在 2007 年邀请非洲联盟工作人员参加了由政治部同福尔克·贝纳多特学院联合举办的一期关于调解与对话的培训班。联合国-非洲联盟-福尔克·贝纳多特学院联合开办的这一题为“交流经验推动调解和对话能力建设”的培训班其他几期于 2008 年 10 月在埃塞俄比亚德卜勒泽特及 2010 年 10 月在肯尼亚内罗毕举行。后者还包括来自西非国家经济共同体(西非经共体)、东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)和欧洲联盟的学员。

<sup>1</sup> A/63/228-S/2008/531 和 Corr. 1、A/63/666-S/2008/813、A/64/359-S/2009/470、A/65/382-S/2010/490、A/65/510-S/2010/514、S/2008/186。

2010年6月，为来自非洲联盟委员会和平与安全理事会、政治事务部和社会事务部等非洲联盟的18名工作人员举办了一个题为“两性平等主流化与执行安全理事会第1325(2000)号决议”的讲习班。这次讲习班还协助制订了一项行动计划。联合国政治事务部还为设立非洲联盟秘书处智者小组提供了支助。

7. 安全理事会成员同和平与安全理事会成员召开了4次联合磋商会，轮流在亚的斯亚贝巴和纽约举行。应非洲联盟的请求，政治事务部安全理事会事务司于2009年4月派遣了一个特派团前往亚的斯亚贝巴，为加强非洲联盟和平与安全理事会秘书处提供支助。政治部支助了为非洲联盟民主选举援助股建立和管理一个数据库系统以及编制一份非洲选举观察员及专家名册的工作，并为非洲联盟委员会政治事务部选举股提供了广泛的支助。此外，联合国和非洲联盟与区域经济共同体为解决非洲各地的危机，包括在科摩罗、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、马达加斯加、尼日尔、马里和苏丹发生的危机，一道开展了联合预防性外交和建立和平的活动。

8. 2010年10月14日关于支助经联合国授权的非洲联盟维和行动的报告(A/65/510-S/2010/514)详细介绍了外勤支助部和维持和平行动部对非洲联盟委员会的支助。对非洲联盟在维持和平方面能力建设的支助包括根据报告勾勒的近期、中期、长期举措，进行特派任务规划和管理、特派任务支援及文职、警务和军事人员的培训等。维持和平行动部和外勤支助部在《十年能力建设方案》和平与安全分组的框架内，为落实非洲待命部队提供了持续的支助，该部队是非洲和平与安全架构的关键支柱之一。此外，在设立前非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团)和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)方面，维和部和外勤部以及联合国其他伙伴向非洲联盟提供了支助。在索马里，作为联合国索马里全面战略的一部分，并根据安全理事会各项有关决议，联合国正在通过联合国非索特派团支助办事处向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)提供一揽子后勤支助，并正在通过联合国驻非洲联盟办事处，就非索特派团的规划、部署和行动向非洲联盟委员会提供技术支助。

9. 维持和平行动部还加强了对非洲联盟委员会的培训支助，目标是发展非洲能力。维和部在非洲联盟委员会和区域两级为可能会部署到非洲联盟授权和平支助行动中去的仔细挑选的可能的特派团领导人(文职、军事、警务)开办了一批课程。目前正在采取步骤加强非洲联盟认证的英才培训中心，在这些中心开办重要的联合国课程并开展一系列“培训师培训”方案。维和部与捐助方协调，正在协助把特派团高级领导人课程的培训材料翻译为非洲联盟的工作语文。同时，非洲联盟委员会已开始采取步骤，将特派团高级领导人课程的学员编入名册，以利于他们今后的部署。

10. 维和部还在非洲联盟-联合国安全部门改革问题战略伙伴关系的框架内，为非洲联盟持续提供安全部门改革方面的技术和咨询支助及指导。这一伙伴关系的

重点是支助非洲联盟按照 2008 年 1 月非洲联盟国家元首和政府首脑大会的要求 (Assembly/AU/Dec. 177(X))，制订和执行非洲联盟的非洲大陆安全部门改革政策。该伙伴关系是非洲联盟关于安全部门改革的多年项目的组成部分。

11. 外勤支助部着重处理非洲联盟在特派团支助等领域中的一些优先需求，例如经费筹措、后勤、人力资源和采购。已为这些重要领域中的信息交流采取一些步骤。提出的举措之一是确定一个框架，以持续分享联合国在后勤和支助基地运作方面的经验和知识。在这方面，过去一年来，非洲联盟委员会和区域经济共同体官员已对意大利布林迪西联合国后勤基地和对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)在乌干达恩德培的支助基地进行了 6 次初步考察。计划在 2011 年组织西非经共体后勤设施团队到联合国后勤基地进行为期一个月的考察。这些考察和其他信息交流活动为今后在非洲大陆设立一个非洲联盟的后勤基地奠定了基础。

12. 正在探讨的其他中、短期举措包括：能否准许安理会授权的非洲联盟和平支助行动利用联合国后勤基地的设施；在规划、财务管理、采购、接收和验收、工程和补给等开办阶段关键职能方面，能否利用由联合国一小批经验丰富人员构成的快速部署能力；能否利用联合国战略部署物资储存、联合国系统现有合同和战略运输能力。要在这些举措上取得进展，就需要详细分析涉及费用偿还机制和各进程间有效协作性的财务、预算、人力资源和法律方面的影响。如果联合国立法机构希望秘书处着手实施上述这些举措，就将制订各种选项供大会审议和核准。最后，非洲联盟委员会人员对联合国总部和外地特派团进行熟悉情况的访问是交流信息和加强合作的一个重要手段，特别是在维持和平特派团支助方面。但这些访问需要资源，而目前有关预算中并未提供这方面的资源。

13. 虽然和平与安全仍是十年能力建设方案头三年的当务之急，但在社会、经济、文化和人文发展方面，已采取了重要的方案行动，以期加强非洲联盟在框架确定的其他领域中的能力，并加强和平与安全同发展之间的关联。

14. 经济和社会事务部通过制订和执行一个治理和公共行政方案向非洲联盟委员会提供支助，还协助加强和执行关于社会及青年发展和关于公用事业治理的政策，在设立非洲统计知识网络方面与非洲区域机构进行了协作，从而帮助发展了非洲的统计能力。经社部还一直在协助采取措施改善千年发展目标方面的报告工作，并协助对人口普查数据的分析和传播，通过联合国关于非洲区域间电力连通和供应能力建设的发展账户项目，经社部向新伙伴关系的短期行动计划提供了发展区域基础设施方面的支助，特别是在能源部门。经社部与开发计划署(开发署)和世界银行协作，继续以通过具有社会包容性的宏观经济政策实现千年发展目标的联合国发展账户项目为重点，覆盖的发展中国家包括塞内加尔、南非和乌干达，预计不迟于 2010 年 12 月完成项目。经社部还与开发署、

非洲开发银行(非行)非洲水事融资机制和欧洲联盟协作,采取了一项能力建设举措,目的是提供技术援助和咨询服务,以推动制订和执行综合水资源管理计划、开发和测试水事部门监测方法,并促进为农村减贫提供水和能源服务。

15. 开发计划署为征聘和培训非洲联盟委员会和平与安全部目前配备的政治分析人员提供了资金,从而为该部的能力建设作出了贡献。开发署还为新伙伴关系及其非洲同行审议机制提供并继续提供大量的财政、物资和技术支助。开发署管理了审议机制信托基金,并为满足审议机制秘书处的人员配置需求和为知名人士小组的活动提供了所需资源。由于这种支助,签署加入了审议机制的 30 个国家中,有 12 个已接受对它们在民主、人权、经济和社会发展方面的业绩进行同行审议。开发署还为区域协调机制的工作提供了资金。

16. 儿童基金会(儿基会)为旨在实现《适合儿童的非洲行动计划》的非洲共同立场提供了支助。这一框架主要是会员国对非洲儿童进行保护和促进其福利的一套优先领域。儿基会还支助非洲联盟委员会编写了《2010 年非洲儿童状况报告》。此外,儿基会向非洲联盟委员会的社会事务部和非洲儿童权利和福利问题专家委员会秘书处提供了能力建设支助,包括:对该委员会的任务规定、职能、程序和系统开展一次评价活动,为委员会制订了 2010-2014 年行动计划,通过一系列联合工作组会议加强委员会与儿童权利委员会之间的工作联系。这些会议为交流经验和商定以行动为导向的建议创造了机会,将有助于这两个委员会在监测儿童权利状况、包括人道主义局势的工作中相互取长补短。

17. 人权事务高级专员办事处人权高专办向非洲联盟委员会政治事务部人权股提供了支助,以加强非洲联盟委员会内部以及负有人权任务的非洲联盟其他机构内部促进和保护人权的能力,其中包括非洲人权和人民权利委员会、非洲人权和人民权利法院以及非洲儿童权利和福利问题专家委员会。人权高专办还帮助加强了非洲联盟治理、民主和人权资源中心。人权高专办目前正在协助非洲联盟委员会制订一项非洲人权全面战略,承担了人权、司法及和解问题分组的召集工作,并确保向非洲联盟提供人权方面支助的联合国系统各方案、基金和机构之间的协调和信息分享。

18. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)帮助改进了非洲联盟委员会在规划和应对难民及流离失所问题方面的能力。难民署为非洲联盟委员会制订非洲联盟《保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)提供了协助。难民署继续支助非洲联盟对成员国开展宣传和推动工作,以确保《公约》获得必要的 15 份批准书,保证其尽早生效。难民署还就非洲联盟保护平民导则的起草向非洲联盟提供投入,支助了非洲联盟起草非洲联盟冲突后重建和发展政策的工作,并继续与非洲联盟合作促进各成员国对该政策的了解。难民署还支助非洲联盟汇编

了关于刚摆脱冲突的非洲国家进行冲突后重建的现状初步评估报告。关于 13 个转型期国家的报告已经发表并广泛传播。

19. 人道主义事务协调厅向非洲联盟和区域经济共同体建立灾害应变能力的努力提供了支助，包括培训了一批应急小组，已部署这些小组应对西非灾害。通过联合呼吁程序和中央应急基金，人道协调厅拓宽了对非洲人道主义活动和冲突后复苏活动进行支助和作出紧急反应的资金来源。该厅最近与非洲联盟委员会缔结了一份《谅解备忘录》，确定下列方面正在进行和计划要进行的支助：早期预警、备灾和应灾；协调；在冲突局势和自然灾害中保护平民。人道协调厅还与难民署及国际移民组织(移民组织)协作处理难民和境内流离失所者问题，与非洲联盟委员会一道致力于推动批准非洲联盟《保护和援助非洲境内流离失所者公约》。作为对非洲待命部队进行培训的一部分，人道协调厅提供了提高对人道主义原则认识的培训。

20. 非洲问题特别顾问办公室继续为新伙伴关系开展报告、全球宣传、政策分析和联合国总部系统协调方面的工作，发表了一批分析研究和报告，组织了一系列会议和讲习班，并在非洲发展伙伴以及整个国际社会广泛推进新伙伴关系的各项目标，同时突出强调非洲与新伙伴和正在出现的伙伴之间不断成长的关系。非洲顾问办召集区域协调机制宣传和沟通问题组。该组在本报告所述期间召开了会议，目的是确定和完善各项战略，以通过更好的信息和通信战略以及在每个组群中任命负责通信的协调人的办法，协调全系统在支持非洲联盟/新伙伴关系方面的努力。2009 年 2 月，非洲顾问办与非洲经委会、开发署和新伙伴关系规划和协调局协作，在南非瓦尔为记者和其他媒体从业人员召开了关于新伙伴关系的区域媒体对话会，以帮助促进对新伙伴关系及其愿景、目标和方案的进一步了解并争取更大的支持。作为 2009 年 11 月 9 日至 10 日在亚的斯亚贝巴召开的关于“连接和平与发展的纽带：非洲区域和次区域组织的作用和能力”的专家组会议的后续行动，非洲顾问办与非洲联盟常驻联合国观察员办事处协调，于 2010 年 10 月 18 日在纽约组织了区域经济共同体对联合国会员国的首次情况通报会。非洲顾问办还负责召集位于总部的部门间非洲事务工作队，以协调总部在非洲的活动。非洲顾问办根据大会第 63/304 号决议，通过这一工作队，并与非洲联盟委员会和常驻观察员办事处合作，编写了 1998 年秘书长关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/891-S/1998/318)中所载建议的执行情况全面审查报告。秘书长在 2010 年 7 月 10 日的报告中(A/65/152-S/2010/526)，除其他外呼吁把《十年能力建设方案》逐步扩大到和平与安全领域以外，并与该大陆开展新的互动协作。

21. 新闻部每季度出版一期英文和法文版的《非洲复兴》。每期发行量约为 40 000 册。本报告所述期间，已出版各期所涵盖的主题包括：教育、妇幼保健、冲突与人口贩运、两性平等与发展、商品价格与贫穷。该部还开设了一个相关网站，

即《非洲复兴在线》，目前平均每个月有 30 000 次访问。这个网站不仅载有该杂志的电子版，而且还有新闻部或联合国系统其他部门制作的有关非洲的补充材料。此外，新闻部通过其关于非洲的广播和电视节目，为新伙伴关系提供进一步的支助。它还就新伙伴关系和其他与非洲有关的专题制作了一批短篇特稿，供非洲和海外平面媒体及电子媒体采用。2008 年和 2009 年，超过 200 家媒体发表了 1 300 多篇这类稿件。

22. 为了更好地为非洲及其关键机构和方案服务，非洲经济委员会于 2006 年重组。设立了一个新伙伴关系支助股(同时作为区域协调机制的秘书处)和一个非洲同行审议机制支助股。非洲经委会各实务司重新调整了方案，以配合非洲联盟委员会、新伙伴关系和区域经济共同体的区域方案。审议机制从非洲经委会得到了大量的技术支助。作为承担为新伙伴关系以及区域协调机制系统秘书处开展区域协调、支助和宣传任务的机构，非洲经委会在区域一级为联合国支助《十年能力建设方案》的行动提供了便利、进行了联络并开展了协调。非洲经委会为建立联系网和生成及管理知识提供了一个平台。区域协调机制的所有会议都由它召开和提供服务，包括编写会议报告和其他工作文件，发起行动以协助区域经济共同体设立自己的协调机制，并为此召开了数次会议。非洲经委会向新伙伴关系方案和向非洲联盟提供了大量的机构支助和其他支助，包括对宣传、通信和知识管理方面的需求进行评估，制订调整通信工作的战略，并为新伙伴关系规划和协调局制订区域一级的宣传方案。非洲经委会还为非洲同行审议机制在若干国家的关键阶段以及为审议机制秘书处提供援助，以在非洲各国促进良政。

23. 总体而言，联合国各部厅、联合国系统方案、基金和机构分别向非洲联盟和区域经济共同体提供的支助一般都很得力。不过，还须继续努力，根据《十年能力建设方案》更好地协调和调整这种支助，因为开展的有些活动是《十年能力建设方案》制订之前规划的。

### 三. 协调和协商机制

24. 经济及社会理事会第 1998/46 号决议设立了区域协调机制，作为在非洲区域一级开展工作的 40 多个联合国系统方案基金和机构之间的协商机制。对区域协调机制的框架及其 9 个专题组(基础设施发展；治理；社会和人类发展；环境、人口与城市化；农业、粮食保障和农村发展；科学和技术；宣传和沟通；和平与安全；工业、贸易和市场准入)和 15 个专题分组体系进行了调整，使其也能成为联合国实体及其伙伴之间的协调和协作机制，从而促进在区域一级实施《非洲联盟十年能力建设方案》。2009 年 11 月区域协调机制第十届会议以来，协调机制秘书处已扩大成为设在非洲经委会内配备来自非洲经委会和非洲联盟委员会的专职工作人员的联合秘书处。此外，非洲联盟委员会和区域经济共同体与非洲开发

银行和世界银行一样，积极参与区域协调机制的活动。本报告所述期间，在常务副秘书长主持下并在非洲联盟委员会主席或副主席的共同主持下，区域协调机制举行了4次会议。

25. 非洲经委会协调基础设施专题组的工作，该专题组通过水、能源、信息和通信技术和运输4个分组开展活动。专题组协助制定和统一水事政策及拟订关于水资源的共同战略，从而为非洲部长级水资源理事会这一非洲联盟部长级论坛提供大量支助。此外，还协助为非洲水事融资机制筹集资金，并支助通过《非洲水开发报告》、《2025年非洲水事远景：为促进社会经济发展而公平可持续地用水》和《非洲水资源杂志》等出版物传播信息。在次区域一级，协助加强区域经济共同体水部门及乍得湖流域和维多利亚湖盆地等河湖流域组织的能力。在能源领域，重点强调获得能源、能源效率和可再生能源。支助非洲联盟委员会编制《2025年非洲能源远景》。就农村能源系统、发展可持续发展生物燃料以及非洲开发银行设立清洁能源融资机制等重要能源问题进行了广泛研究。为能源部门的执行单位举办多次培训活动。在信息和通信技术发展领域，注重采取行动支助执行《新伙伴关系基础设施短期行动计划》。专题组帮助制定《非洲知识经济区域行动计划》，并为主题为“非洲的信息和通信技术：挑战与发展前景”的2009年非洲联盟首脑会议提供了实质性投入。专题组目前正在协作实施“统一非洲信息和通信技术政策”项目。信息和通信技术专题分组帮助非洲国家参加信息社会世界首脑会议等全球活动。运输领域的工作集中于支助执行撒哈拉以南非洲运输政策方案和关于开放航空运输市场准入的《亚穆苏克罗决定》。专题组成员包括非洲联盟委员会、新伙伴关系、区域经济共同体、非洲开发银行、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、开发署、联合国环境规划署(环境署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、儿基会、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国工业发展组织(工发组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界知识产权组织(知识产权组织)、世界贸易组织(世贸组织)、世界气象组织(气象组织)和世界银行。

26. 开发署负责协调治理专题组的工作，其成员有：非洲联盟委员会、新伙伴关系、区域经济共同体、非洲开发银行、非洲经委会、国际货币基金组织(基金组织)、非洲问题特别顾问办公室、联合国经济和社会事务部、联合国人口基金(人口基金)、政治事务部的联合国驻非洲联盟联络处(现并入联合国驻非洲联盟办事处)、维持和平行动部的非洲联盟和平与支助小组(也并入了联合国驻非洲联盟办事处)、人权高专办、贸发会议和世界银行。通过本专题组的工作，大力支助了新伙伴关系在一些非洲国家推行同行审议机制的努力，本专题组还提供专家数据库，帮助进行审议。还协助召开有国家元首和媒体从业人员参加的以“建设一个

有能力的国家”为主题的第七届非洲治理论坛。该专题组下设政治治理和法人治理两个分组。

27. 农业、粮食保障与农村发展专题组通过支助非洲农业发展综合方案，向新伙伴关系和非洲联盟委员会提供援助。专题组通过改善水资源控制、发展基础设施和非洲内部贸易的各项行动，帮助加速实施非洲农业发展综合方案。专题组还协助进行土地改良、减少收获后损失和提高妇女在农村经济中的参与。专题组支助召开非洲粮食保障问题非洲联盟特别首脑会议，并支助萨赫勒-撒哈拉国家共同体的萨赫勒农业和农村发展倡议、非洲联盟委员会气候信息促进发展倡议、肥料问题首脑会议、非洲土地政策和土地改革倡议，以及撒哈拉绿墙倡议，后者是为防治萨赫勒地区土地退化和荒漠化而设立的一个项目。粮农组织和国际农业发展基金分别担任专题组协调员和副协调员。专题组成员有：非洲联盟委员会、新伙伴关系、区域经济共同体、非洲经委会、原子能机构、贸发会议、开发署、教科文组织、工发组织、难民署、世界粮食计划署(粮食署)、知识产权组织和世界银行。

28. 联合国环境规划署是环境、人口与城市化专题组的协调员，副协调员为非洲联盟委员会，其成员包括新伙伴关系、区域经济共同体、非洲经委会、国际移民组织、人居署、人口基金和气象组织。专题组支助新伙伴关系可持续城市方案。该方案旨在加强非洲城市实现千年发展目标的能力，还支助新伙伴关系环境倡议。专题组还协助新伙伴关系收集数据，以监测新伙伴关系实现其为自己确立的人口、环境和城市化等领域目标的进展，专题组支助召开非洲部长级环境会议，并支助区域经济共同体努力制定各自的环境行动计划。专题组还协助设立非洲环境基金，作为新伙伴关系环境行动计划的融资机制，大力协助非洲联盟委员会促进成员国和区域经济共同体执行《多边环境协定》。专题组通过非洲部长级环境会议的工作，并与区域经济共同体协作，为制定次区域气候计划和项目以及确定关于气候变化的非洲共同立场做出了重大贡献。

29. 社会与人类发展专题组由非洲联盟委员会担任协调员，人口基金为副协调员，成员有非洲经委会、新伙伴关系、区域经济共同体、粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际移民组织、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、联合国妇女发展基金(妇发基金)、粮食署、人权高专办、世卫组织和知识产权组织。专题组有6个分组：卫生与艾滋病病毒/艾滋病、疟疾、结核病和其他传染病；教育与人力资源；两性平等与发展；社会福利、保护与贩运人口；劳动与就业；体育和文化。专题组主要基于非洲联盟委员会制定的艾滋病病毒/艾滋病、创造就业和开发人力资源以及制定社会政策等领域的方案开展工作。专题组根据非洲联盟委员会和新伙伴关系确定的优先事项拟订了有明确交付成果的联合工作计划。专题组为若干政府间政策论坛提供支助，其中包括非洲联盟卫生和教育部长会议、儿童权利和福利

问题专家委员会和非洲检察官协会会议等，还在信息和通信技术和数据开发等其他领域支助区域方案，以监测在执行“建设适合儿童成长的非洲宣言和行动计划”和非洲联盟支助暴力侵害妇女行为受害者和幸存者综合战略方面取得的成果。专题组协助非洲联盟委员会制定社会政策框架，为其社会发展方案提供基础，帮助宣传非洲联盟的各项倡议，比如青年志愿者方案、打击贩运人口运动、加速降低非洲产妇死亡率和普及艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾的防治。

30. 科学和技术专题组在执行《非洲联盟十年能力建设方案》方面取得的成绩包括监测新伙伴关系科学和技术行动计划和帮助拟订非洲联盟-新伙伴关系的非洲科学和技术综合行动计划。专题组协助制定科学和技术政策，提高对知识产权的认识，促进科学和工程教育及生物技术发展，并帮助采取行动以遏制和扭转人才外流。教科文组织是该专题组的协调员，其成员有：非洲联盟委员会、非洲经委会、新伙伴关系、区域经济共同体、粮农组织、劳工组织、非洲问题特别顾问办公室、贸发会议、开发署、环境署、工发组织、联合国大学-马斯特里赫特经济和社会研究及创新与技术培训中的(联合国大学/经社研培中心)、世卫组织和知识产权组织。

31. 非洲问题特别顾问办公室担任宣传和通信专题组的协调员，非洲经委会为副协调员，其成员有：非洲联盟委员会、新伙伴关系、区域经济共同体、新闻部、人居署、艾滋病署、难民署、教科文组织、开发署、儿基会、环境署、人口基金、妇发基金、世界银行和非洲开发银行。该专题组的工作主要体现在新闻部和非洲经委会的出版活动上，特别是新闻部出版的《非洲复兴》(见第 21 段)和非洲经委会出版的《新伙伴关系简报》和《今日新伙伴关系》。这些出版物被寄给成千上万的读者，并在多个网站上发表。此外，专题组协助为媒体从业人员、民间社会、私营部门组织和政策制定者举办会议，以提高对新伙伴关系各项方案的认识或改进有关这些方案的宣传策略。专题组最近商定一项关于建立信息收集和发布体系的共同战略，以简化和加强为支助非洲联盟及其新伙伴关系方案而开展的宣传和交流活动。为确保更好地协调区域协调机制各专题组和联合国系统各实体的宣传和通信战略并将其纳入主流，决定在区域协调机制每个专题组、非洲联盟委员会、新伙伴关系规划和协调局及各区域经济共同体中指定一名通信协调人，以推动合作和增强协同作用。

32. 联合国驻非洲联盟办事处负责协调和平与安全专题组的工作，非洲联盟委员会担任副协调员。成员包括：新伙伴关系、区域经济共同体、非洲经委会、粮农组织、劳工组织、国际移民组织、建设和平支助办公室、艾滋病署、环境署、开发署、人道主义事务协调厅、妇发基金、人权高专办、难民署、粮食署和世卫组织。专题组通过 3 个分组开展工作，即非洲联盟和平与安全架构；冲突后重建与发展；人权、正义与和解，并依据内部确定的职权范围，其中包括支助非洲联盟和平与安全架构的运作；向非洲联盟和平与安全理事会的工作提供技术援助；收集和传播关于非洲联盟和平与安全活动的信息；支助非洲联盟非洲待命部队和智

者小组；为和平与安全理事会与其他非洲联盟机构以及民间社会之间的联系提供技术、物质和财政支助；协助执行非洲联盟冲突后重建和发展政策以及地雷和小武器及轻武器倡议。专题组大力支助对维持和平行动的管理、建立预警系统和指标、采取预防冲突措施、建设调解能力、加强和深化民主制度，特别是通过在非洲各国举行自由、公正和透明的选举予以加强和深化。专题组通过实习方案及组织讲习班和研讨会提供培训，提供技术援助人员，给予物质和财政援助，并帮助建立和加强信息和通讯系统。

33. 工业、贸易和市场准入专题组的协调员是工发组织，非洲经委会担任副协调员。其成员有：非洲联盟委员会、新伙伴关系、区域经济共同体、粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际贸易中心(国贸中心)、贸发会议、开发署、环境署、教科文组织、世贸组织、知识产权组织、非洲开发银行和世界银行。专题组协助非洲联盟委员会和新伙伴关系在非洲、加勒比和太平洋国家-欧洲联盟经济伙伴关系协定以及多哈回合谈判中，统一有关贸易问题的区域谈判立场，特别是关于非洲农产品的市场准入的立场。专题组还特别注重采取措施，帮助非洲国家实现产品多样化，摆脱对初级商品的依赖，提高产品竞争力，增加附加值。专题组一直积极支助非洲质量基础设施调查、产业升级和现代化方案、东非共同体区域贸易方案和东南非洲共同市场贸易支助方案。

34. 由此可见，通过区域协调机制以及专题组和分组，在全系统范围内大力支助了非洲及其区域和次区域机构在和平、安全、治理和发展方面的工作，投入了大量的财政和物质资源；采取行动加强体制和人员能力；与国际社会一道加大宣传力度，支持非洲的各项方案和优先重点；协助加强政策制定；努力改善行动协调以产生更大的影响和成效。还建立了其他协商机制，极大地促进加强联合国与非洲联盟的战略伙伴关系。为进一步推动秘书处与非洲联盟委员会之间的战略伙伴关系，2010年9月25日，非洲联盟委员会主席让·平和秘书长启动了联合国-非洲联盟和平与安全联合特遣部队。随后在2010年9月28日，政治事务部副秘书长、维持和平行动部副秘书长和外勤支助部副秘书长与非洲联盟和平与安全专员在纽约举行了第一次联合特遣队会议。他们同意制定一项行动计划，并且每年举行两次会议，讨论在预防和调解冲突、支助维持和平和冲突后重建等领域的联合国-非洲联盟战略伙伴关系(见A/65/510-S/2010/514，第10段)。

35. 联合国和非洲联盟举行了4次关于预防和管理冲突的协商(对口)会议，分别于2008年9月在埃塞俄比亚巴哈达尔、2009年2月在纽约、2009年12月在亚的斯亚贝巴和2010年6月在哈博罗内举行。根据长期秘书长在2001年9月18日的报告(A/64/359-S/2009/470，第16段)中提出的建议，扩大了对口会议的参加范围，将维持和平、人权和人道主义问题纳入对话。维持和平行动部、外勤支助部、非洲问题特别顾问办公室、人道主义事务协调厅、人权事务高级专员办事处和联合国难民事务高级专员办事处的代表也参加了最近的对口会议。区域经济

共同体的代表也参加了这些会议。2010年6月在博茨瓦纳举行的对口会议由南部非洲发展共同体联合主办(见A/65/510-S/2010/514,第11段)。

36. 2010年6月18日,大会根据秘书长报告(A/64/762)中的建议,通过第64/288号决议,成立了联合国驻非洲联盟办事处。该办事处的目的是加强联合国与非洲联盟在和平与安全领域的伙伴关系,就长期能力建设和短期业务支助事项向非洲联盟提供联合国协调一致的咨询意见,精简联合国在亚的斯亚贝巴的存在,以更具成本效益、效率更高的方式为非洲联盟提供联合国援助(同上,第11段)。2010年8月18日,秘书长任命扎卡里·穆布里·穆伊塔为联合国驻非洲联盟办事处主任。联合国三个办事处,即联合国驻非洲联盟联络处、非洲联盟和平与支助小组和非索特派团联合国规划组已并入新成立的联合国驻非洲联盟办事处,这三个实体的任务和职能也已移交新办事处。

#### 四. 审查结果

37. 审查发现,非洲联盟委员会各机构对《非洲联盟十年能力建设方案》给予了巨大支持,尽管这些机构承认,方案的潜力和效益尚待充分实现。主要困难之一是利益攸关方对框架范围内的“能力建设”内容存在不同看法。审查发现,可以通过几种不同的干预措施提高能力。这些措施包括培训、技能提升和通过正式的短期、中期或长期课程进行工作人员发展。加强管理监督或考察访问也是使工作人员为从事日益复杂的工作做好准备的有效途径。还存在其他一些同样重要的能力建设方法。查找并非由工作人员造成的制约生产力的因素,例如欠缺管理办法和规章等,并采取适当措施加以纠正,可以对机构能力产生非常积极的影响。

38. 有人认为,已在一些领域提供援助解决这一问题,但援助举措因非洲联盟机构的吸收能力有限而受到制约。尽管如此,非洲联盟委员会在资金管理和对捐助者问责方面取得的进展说明其正在努力弥补这些缺陷。非洲联盟委员会工作人员不断对联合国办事处做熟悉情况访问。这些访问,加上培训,也将有助于提高他们的能力。维持和平行动部决定将能力建设措施集中在培训上,特别是对受援机构的培训师进行培训,这是解决这一问题的一个良好范例。

39. 目前,《非洲联盟十年能力建设方案》的现有内容只构成一个框架,非洲联盟委员会在其中大致确定了联合国系统在非洲以协调和集中的方式将其资源用于帮助非洲联盟委员会和区域经济共同体提高自身能力的范围。《宣言》签署以来,尚未制定一个全面的方案,列出实现《非洲联盟十年能力建设方案》目标而要开展的各项活动。由于没有这种方案,因此难以采取有针对性的措施帮助满足非洲联盟机构的需求。采取一个设有具体目标的方案将有助于进一步加强非洲联盟委员会执行《非洲联盟十年能力建设方案》的领导力。同时还发现,作为非洲联盟基石战略的一部分,有必要加强与区域经济共同体的协作,除了在和平与安全领域持续开展合作外,特别应在能源、水和基础设施等发展领域进行协作。

40. 碍于专题组系统的组织方式，各组之间难以进行协调；必须作出安排，使各专题组的活动更加协调一致，并将其报告统一为一个整体提交区域协调机制。虽然各专题组已加紧努力，根据非洲联盟委员会《2009-2012 年战略计划》和新伙伴关系规划和协调局《2010-2013 年战略指示》制定业务计划，但仍需改善联合国各参与实体之间以及与非洲联盟委员会和区域经济共同体的协调。

41. 有人对非洲联盟委员会各机构之间的协调问题表示关切，但应在审查《非洲联盟十年能力建设方案》时指定一名非洲联盟委员会协调人是朝正确方向迈出的一步。可将类似协调安排扩展到区域协调机制及其专题组的工作。这可有助于解决差旅经费不足以及由此产生的专题组会议出席率较低的问题。同样，应尽可能整合和简化对各专题组的行政支助。

42. 审查发现，总体而言，对《非洲联盟十年能力建设方案》的宣传非常少，特别是在非洲联盟机构内部，这减少了它们从所提供的巨大支助中充分获益的机会。因此，需要加大努力，向有关各方宣传《非洲联盟十年能力建设方案》。例如，有时非洲联盟委员会在联合国各实体的工作计划和预算已经制订并获得核准后才提出支助请求，导致难以及时满足这些请求。加上相关联合国实体和非洲联盟机构的方案拟订和预算周期不同，这一问题就更难解决。

## 五. 建议和意见

43. 《加强联合国-非洲联盟合作的宣言》是在强化非洲联盟在处理非洲危机方面的领导作用之际通过的。自从宣言通过以来，非洲联盟能力建设十年方案帮助加强了联合国-非洲联盟之间的合作，并加强了双方之间的战略伙伴关系。宣言还帮助改善了这两个组织的秘书处所在各级的相互作用，尤其是在和平与安全这些长期持续存在的战略问题上。联合国系统以及非洲区域和次区域机构都普遍认为，借鉴头三年对非洲联盟机构提供支助活动的经验教训，可以为增强协调一致和改善成本效益奠定良好的基础，从而充分发挥能力建设十年方案的潜力。

44. 我敦促所有利益攸关方继续在上文第 37 和 38 段所述的各领域中，向非洲联盟提供协调的能力建设支助。区域协调机制打算在下届会议就能力建设十年方案举行一次专题会议。这一及时而得当的设想加上加强宣传和通信专题组的举措，将有助于宣传这一方案。

45. 当时没有为落实能力建设十年方案核定资源。目前是通过合理利用联合国实体已经拮据的人力和财力资源及其组织结构与非洲联盟机构合作实施这一方案的。由于能力建设十年方案没有一个明确的工作方案，又没有配备资源，实施工作因此受到不利影响。

46. 解决资源缺乏的问题，满足建立适当的执行机构这一需要，就可以极大地改善为实现能力建设十年方案的目标作出的努力。我吁请包括会员国在内的所有伙

伴和利益攸关方，支持为参与落实能力建设十年方案的联合国实体(特别是区域协调机制)筹集必要资源的工作。有了充足的资源，区域经济共同体也就能够有效地参与区域协调机制。

47. 非洲联盟委员会的方案拟定和规划周期，包括其 2009-2013 年的战略计划，以及区域经济共同体的方案拟定和规划周期，应该通过专题组和分组的活动，与联合国系统的周期相协调，以使联合国实体能够按其年度方案执行计划，确认、结合和开展活动。应该在能力建设十年方案的框架内，制定建设非洲联盟委员会和区域经济共同体能力的工作方案，在其中规定明确的活动、预期成果、时限、监测和评价框架，并说明落实这一切所需的资源。

48. 非洲联盟大会第十四届常会已经核可新伙伴关系的能力发展战略框架。目前，新伙伴关系的规划和协调局正在全面参与非洲联盟机构的工作和进程。联合国系统在支助非洲联盟委员会时应该考虑这两个情况。非洲经济委员会应该与联合国驻非洲联盟办事处协调，在区域协调机制的框架内，继续发挥领导作用，与非洲联盟机构合作，落实能力建设十年方案，尤其在努力建立本审查所确认的方案方面发挥领导作用。

49. 联合国-非洲联盟之间在共同理想和相对优势的基础上建立的伙伴关系对双方共同努力实现非洲的持久和平与繁荣至关重要。能力建设十年方案的成功在很大程度上取决于非洲联盟委员会的领导作用和自主精神，也取决于联合国系统能否有效地根据非洲联盟委员会的优先事项，完成为区域提供支助的规定任务。因此，应该鼓励伙伴们协调彼此的方案，防止往往于事无补的重复努力。指定非洲联盟委员会的经济事务部担任本次审查的协调人对推动支持能力建设十年方案以及进一步加强委员会的领导作用和自主精神可谓举足轻重。和平与安全专题组采用的联合国-非洲联盟共同主持的做法应该在其他专题组推广。

50. 区域协调机制的年会应该专门讨论政策事项，审查关于其运作手段——专题组和专题分组——工作情况的报告，并审查它们的工作，同时为他们提供总体指导和指出方向。在这方面，我欢迎新近采取的做法，即在每年的会议上，专门开会讨论与非洲联盟机构有关的主题。

51. 我在关于非洲冲突起因的报告(A/65/152-S/2010/526)中指出，应该将能力建设十年方案的活动逐步扩大到起先侧重的和平与安全之外。我们只有在向非洲联盟机构提供支持的过程中，采取综合方针，将和平与安全同经济、社会和人道主义活动结合起来，才可能在非洲实现持久和平和可持续发展。正是本着这一精神，我要求加强驻纽约的非洲事务机构间部门工作队。

52. 我打算在 2013 年向大会和安全理事会提交关于对能力建设十年方案后三年活动的审查报告。

53. 能力建设十年方案于 2006 年通过以来，联合国与非洲联盟在彼此关心的各个领域的相互作用空前增强，尤其是在和平与安全及发展领域。我们确认两个组织的关系有了很大的发展，这符合《联合国宪章》第八章的精神。与此同时，我们应该在迄今取得的成就基础上再接再厉，以继续面对帮助非洲实现持久和平与稳定方面的共同挑战。我愿借此机会感谢在联合国各部门、机构、方案和基金工作的全体人员。感谢他们始终不懈地致力于帮助非洲、非洲联盟及其机构克服这些挑战。我还要感谢让·平主席领导的非洲联盟委员会为促进合作，实现和平、稳定和繁荣的非洲这一目标而竭尽全力。

---