联合国 E/AC.51/2020/6

经济及社会理事会

Distr.: General
17 March 2020
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第六十届会议

组织会议，2020 年 4 月 16 日

实质性会议，2020 年 6 月 1 日至 26 日*

临时议程**项目 3 (b)

方案问题：评价

关于对人道主义事务协调厅方案的评价所提建议的三年期审查

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告是根据方案和协调委员会第二十二届会议的一项决定提出的；该决定要求在委员会核可内部监督事务厅(监督厅)建议三年后审查这些建议的执行情况(见 A/37/38(Supp)，第 362 段)。本次三年期审查确定了监督厅关于对人道主义事务协调厅的评价的报告(E/AC.51/2017/11)所提三项建议在多大程度上得到了执行。

监督厅 2017 年关于对人道主义事务协调厅(人道协调厅)的评价的报告重点评估了 2013 年至 2016 年人道协调厅宣传任务的关联性、成效和效率。在该项评价的同时和之后，人道协调厅于 2016 年开始了一项雄心勃勃的组织改革进程，该进程于 2018 年最后确定，在本次三年期审查期间，一些方面仍在继续实施。人道协调厅广泛接受了源自该项评价的分析、成果说明和建议，同时指出，建议 2 的全面执行取决于其管理进程改革的最后确定。

通过审查人道协调厅提供的信息和约谈选定的工作人员，监督厅通过本次三年期审查，认定建议 1 得到了令人满意的执行，建议 2 得到了部分执行，建议 3 则被终止，但有一项谅解，即人道协调厅管理层接受不执行的风险。

* 实质性会议日期为暂定日期。

* E/AC.51/2020/1。

20-04173 (C) 060420 090420

请回收

建议 1 要求人道协调厅完成战略传播处处长员额的征聘工作，该员额自 2012 年以来一直由临时替补人员占用。2018 年 12 月，该厅最终完成了征聘程序，并任命了新处长。大多数利益攸关方已经看到，最近组织改革进程得以推进，并在这一背景下任命了新处长，这带来了积极成果，包括改善了战略传播处与其他关键部门之间的合作，并启动了关于《2020-2021 年全球传播和公共宣传战略》的广泛讨论。根据收集到的证据，委员会认定这项建议得到了完全执行。

建议 2 涉及需要合并人道协调厅在总部的核心宣传职能，该职能由作为首席宣传人的主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员领导并向其报告。监督厅还建议建立一个协调机制，将人道协调厅不同级别从事宣传工作的人员汇集在一起。本次审查发现有证据显示在合并宣传职能方面作出了重大努力。大家一致认为，设立新的业务和宣传司、重组政策处(将其下各科与新的业务和宣传司合并)等结构性改革是合并宣传职能的重要步骤。在进行这些结构性改革的同时，还提高了新制定的《2018-2021 年战略计划》的清晰度，并根据人道协调厅的五项核心职能提出了五项战略目标，包括明确与宣传工作所涉成果框架成果挂钩的战略目标 4。虽然在审查时已有几个不同级别的协调机制得以设立，但人道协调厅未按建议要求设立有效的全球协调机制。一个全球宣传小组已得以设立，并于 2018 年 8 月举行了第一次会议，但没有证据表明这次会议之后采取了进一步后续行动，或其他那些协调机制适当、有效地涵盖了宣传问题，也没有任何其他机制明确取代了该小组。这项建议得到了部分执行。

建议 3 建议人道协调厅重新审查和更新其《2006 年宣传政策指示和宣传工作指南》以及《2013-2017 年宣传战略》。2018 年 8 月举行的全球宣传小组第一次也是唯一次会议讨论了人道协调厅与宣传工作有关的战略优先事项和远景。这次会议的记录显示，与会者承认有必要通过加强与国家一级宣传工作的联系来改进全球宣传工作，并确定必须优先处理可能防止讯息竞争(和减损)的几个关键问题。《2018-2021 年宣传战略》的制定也被列入后续优先行动清单。于 2020 年 1 月，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员核可了由战略传播处领导的《全球传播和公众宣传战略》这份限制性更强的战略文件。该战略于 2020 年 3 月 4 日分发给了全球管理小组成员。鉴于该战略相对于本次审查的发布时间，无法评估它的质量和对建议要求的遵守情况。

与上文讨论的是否需要协调机制的情况一样，利益攸关方对是否需要一项涵盖人道主义外交公共和私人两方面的更广泛宣传战略有很大的分歧，大多数人认为，人道协调厅的私人宣传工作具有特殊性，其需要视具体情况而定，因此这样的战略会具有不必要的限制性，或因过于宽泛而无用。虽然一些人强烈主张制定一套明确的优先事项和战略方向来指导宣传职能的履行，但大多数人认为人道协调厅宣传工作的性质决定了必须采取逐案做法，没有必要去制定包罗万象的战略。鉴于人道协调厅内部意见不一致，这项建议以人道协调厅管理层接受不执行的风险为条件而被终止。监督厅打算更详细地重新审议该事项，作为其即将于 2021 年完成的对人道协调厅的评价的一部分。

一. 导言

1. 方案和协调委员会 2017 年第五十七届会议审议了内部监督事务厅(监督厅)关于对人道主义事务协调厅方案的评价的报告(E/AC.51/2017/11)。

2. 委员会对人道主义事务协调厅(人道协调厅)的重要工作表示赞赏和高度敬意。委员会成员表示赞赏监督厅的报告，包括各项建议，并支持对人道协调厅的宣传工作进行平衡分析。各代表团支持监督厅关于有必要改善人道协调厅内部协调的结论，并强调了人道协调厅任务和全球工作各组成部分，包括宣传工作的重要性。委员会确认有必要与人道协调厅内部正在进行的所有内部管理改革保持一致，但建议大会核可监督厅报告第 60 至 62 段所载建议。

3. 本报告是根据对 2017 年报告所载三项建议执行情况的三年度审查提出的。本次审查还评估了执行这些建议是否并在多大程度上促进了方案改革。

4. 本次三年期审查的方法包括：

(a) 审查和分析通过监督厅建议数据库监测的各项建议执行情况的两年期进度报告；

(b) 分析人道协调厅就有关建议的各种主题提供的相关资料、文件和报告；

(c) 约谈有针对性选定的来自总部和外地的 6 名人道协调厅高级管理人员和方案工作人员。

5. 本报告纳入了人道协调厅在起草过程中提出的评论意见。最后草稿交由人道协调厅看过，后者对其提出了评论意见(见附件一)。监督厅感谢人道协调厅在本报告编写过程中给予合作。

二. 成果

6. 监督厅在其关于对人道协调厅的评价的报告中(E/AC.51/2017/11)，建议人道协调厅：(a) 完成战略传播处处长职位的征聘工作；(b) 合并人道协调厅在总部的核心宣传职能，该职能由副秘书长/紧急救济协调员作为首席宣传人领导，向主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员报告；(c) 通过内部和外部协商进程，重新审查并在必要时更新其《2006 年宣传政策指示和宣传工作指南》以及《2013-2017 年宣传战略》，推出并落实更新后的文件。在这三项建议中，认定一项(建议 1)得到了完全执行，另一项(建议 2)得到了部分执行，最后一项(建议 3)在三年期审查时没有得到执行。以下将分别讨论这三项建议的执行情况。

建议 1
征聘战略传播处处长

7. 建议 1 的内容如下：

人道协调厅应完成战略传播处处长的征聘工作

绩效指标：征聘工作已完成；职位已由合格候选人填补

8. 考虑到战略传播处对公众宣传负有总体责任，监督厅在评价报告中指出，需要解决这一关键宣传任务的领导层缺乏连续性的问题。该处处长职位自 2012 年以来一直由临时人员占用，预计此项征聘将有助于在该处直接负责的具体领域加强宣传职能战略管理。

9. 根据本项建议，人道协调厅于 2018 年 1 月启动了填补该职位的招聘流程。根据公布的职位空缺公告中的说明，该职位设在主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员办公室，直接向副秘书长报告。职位空缺公告清楚地陈述了该处处长的主要职责，包括公共传播、媒体关系、公共活动和媒体产品，没有具体提及宣传职能。

10. 2018 年 12 月，副秘书长结束了遴选流程，任命了战略传播处处长，后者于 2019 年 2 月正式上任。据接受采访的知情工作人员说，主要受最近实施的重要组织改革(本报告对此有进一步阐述)的推动并在此背景下，开始出现了一些积极成果。例如，大家强烈感觉到，作为组织改组进程的一部分实施的改革极大地加强了该处及其新任处长与总部一级的各关键部门(包括信息管理处和新设的业务和宣传司)之间的协调与合作。在某些情况下，这使得不同部门之间的任务和职责划分更清晰，例如战略传播处与信息管理处最近签署了公司网站协议。外地一级的工作人员也发现协作和支持得到了改进，认为现在比以前更容易获得对新闻和公共宣传职能的具体支持。例如，2019 年 12 月，战略传播处处长访问了南苏丹，以支持国家办事处改组新闻和传播职能、加强公共宣传工作，得到了该办事处的赞赏。另一个相关的例子是 2019 年 4 月在内罗毕组织了一次全球传播培训。虽然这次培训的重点是提高人道协调厅从事传播工作的工作人员的能力，但也包括一些公共宣传的内容。据接受审查的文件显示，这次培训汇集了 54 名本国和国际工作人员，不仅有从事传播工作的人员(主要是新闻干事)，也有来自不同背景和部门的人员，包括人道主义事务干事、报告干事、方案干事和一名副基金经理。

11. 本项建议得到了执行。

建议 2
整合核心宣传职能

12. 建议 2 的内容如下：

人道协调厅应整合该厅在总部的核心宣传职能，由副秘书长/紧急救济协调员作为首席宣传人领导，建立明确隶属关系；因此，副秘书长/紧急救济

协调员办公室应另建一个机制(或纳入现有协调论坛)，用以协调人道协调厅总部内、总部与其他各级之间的宣传工作，并执行建议 3。

绩效指标：修订组织结构图，以显示所述报告关系；建立(或纳入)内部机制并用于协调宣传。

13. 监督厅通过审查，评估了与这项建议两个要素有关的进展情况。人道协调厅接受了这项建议，但带有一些限定条件。正如人道协调厅在对监督厅评价报告的评论意见(见 E/AC.51/2017/11，附件一)所述，这项建议的执行取决于当时正在进行的变革管理进程是否能最后完成。

14. 在监督厅评价的同时和之后，人道协调厅于 2016 年开始了一项雄心勃勃的组织变革进程，该进程于 2018 年最后确定，其中一些方面在三年期审查期间仍在继续实施。这一进程的主要里程碑如下：

- 2016 年，进行了职能审查。审查的结果是查明了人道协调厅组织架构中的各种具体不足，并提出了一系列明确的建议来解决这些不足。虽然审查的目的是解决更广泛的组织问题，但它佐证了监督厅关于宣传的结论(见 E/AC.51/2017/11，第 18 段)；
- 2017 年 6 月，人道协调厅发布了一份题为“创建更好的人道协调厅”的文件，重点介绍了人道协调厅变革进程设计阶段的成果。人道协调厅在报告中提出了一个新的组织结构图，除其他外，将把宣传和业务职能整合进一个新的司，该司将得到适当的授权，配备适当的人力，提供在实地的人道协调厅领导层的实时、权威的观点、见解、态势感知和事实情况。这一安排将确保能一致、迅速地传递观点、见解、态势感知和事实情况，为人道协调厅的宣传工作提供参考；[1]
- 2017 年，成立了一个变革实施股，领导变革管理进程；
- 2017 年 6 月至 2018 年期间，变革管理实施进程开始推开；
- 2018 年，成立了组织发展股，继续开展变革实施股的工作。该股继续审查人道协调厅不同部门的作用和职能，并建议做出调整和改变，这些调整和改变在三年期审查期间正在进行。

15. 通过这一进程，作出了若干影响宣传职能的决定。首先，人道协调厅进行了重组，以明确反映其五大核心职能：协调、宣传、政策、人道主义筹资和信息管理。[2] 在进行这些结构改革的同时，人道协调厅制定了新的 2018-2021 年战略计划，该计划体现了新的运营模式，并与题为“创建更好的人道协调厅”的文件中提出的愿景一致。该战略计划包含五项战略目标，这些目标大体上也是围绕人道协调厅的五项核心职能安排的。战略目标 4 (与《2014-2017 年战略计划》的战略

[1] 见“创建更好的人道协调厅：人道协调厅变革进程设计阶段的成果”，2017 年 6 月，第 15 页。

[2] 新的组织结构图在人道主义事务协调厅(人道协调厅)编写的 2017 年年度报告中首次公布。

目标 6 不同)明确与宣传方面成果框架的结果挂钩，表明明确打算使宣传这一核心职能在概念上更加清晰。

16. 如题为“创建更好的人道协调厅”的文件所述，这些决定的结果是成立了业务和宣传司，在新的组织结构图中，该司负责管理不同地域科和外地办事处以及日内瓦科，承担牵头向应急协调员、人道主义协调员和机构间常设委员会负责人提供支助、代表受影响的人民开展宣传的任务。因此，该司司长被指定为人道协调厅宣传职能的职能负责人，负责交付《2018-2021 年战略计划》中与宣传有关的战略目标(战略目标 4)的工作。[3] 监督厅评价所建议的向主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员报告的更清晰的隶属关系也已建立。

17. 新的业务和宣传司将原协调和应急司的职责以及与宣传有关的职责整合到一个部门。在 2019 年组织发展股对政策处进行职能审查后，政策处的资源最近被新成立的业务和宣传司吸收。这一决定被认为尤其关系到宣传职能的履行，因为这意味着将政策处的关键部门(在准入、保护和国际人道主义法方面向外地提供业务支助的部门——全都是战略目标 4 的关键组成部分)纳入该司。这些部门的整合于 2020 年 1 月完成。正如人道协调厅工作人员所指出的那样，这一决定预计将确保业务支持更加协调一致，并得到更高的优先地位，最终使人道协调厅的宣传工作得到加强。由于人道协调厅在三年期审查结束之前刚刚完成这些变革，要发现这些变革在结果层面带来了什么变化还为时过早。

18. 人道协调厅在变革实施进程中采取的另一项举措是在业务和宣传司设立四个副司长员额。受访工作人员表示，几位新任副司长预计将更高效地阐述该司的工作，并且，鉴于这些员额的级别较高，他们可以加强该司的宣传能力，从而大幅增加人道协调厅出席相关高级别会议和论坛的程度。

19. 其次，2018 年 10 月征聘了新的司长。根据职务说明，该司长承担公开和非公开两方面的宣传职责。[4]

20. 对工作人员的访谈显示，战略传播处与业务和宣传司之间的协调和协作有所改善。此外，几名受访者还强调了将政策处一些部门并入该司以促进政策与宣传职能之间更强有力跨部门协作的切实必要性和潜力。然而，所收集的证言也表明，尽管作出了许多努力将宣传整合为一项职能，但在实践中，公开和非公开宣传之间在审查时仍然存在着牢固的职能分工，公开宣传由战略传播处领导，而业务和宣传司基本上侧重于非公开宣传方面。尽管非公开宣传本身并不是问题，访谈期间受访者也多次提到两个司之间的合作有所加强，但对该职能的有效整合和领导仍然感到关切。

[3] “战略目标 4：国际社会接受国际人道主义法和人权法的中心地位，提供准入和保护，从而为受影响人民特别是境内流离失所者采取有意义的行动”，见人道协调厅《2018-2021 年战略计划》第 15-16 页所列。

[4] “人道协调厅对其开展的公开宣传(例如，新闻发布会、媒体采访、社论、提高认识活动、在政府间机构公开会议上的发言以及演讲)与非公开宣传(例如，非公开的谈话、会议、情况通报、协商和电子邮件)加以区分”(见 E/AC.51/2017/11，第 10 段)。

21. 根据建议 2 的第二部分，副秘书长办公室需建立一个机制，协调整个人道协调厅的宣传职能，将总部和其他各级的关键行为者汇聚在一起。监督厅的评价报告和职能审查都提到“总部各部门各自为政的现象相当严重，这是工作衔接面临的主要障碍”(见 E/AC.51/2017/11，第 39 段)，并提到需要加强协调。在这方面，人道协调厅新业务模式的一个关键组成部分是设立五个全球职能团队，每个核心职能一个。正如人道协调厅工作人员审阅和注意到的不同文件所反映的那样，采用全球职能团队模式是为了促进职能间协作，因为改革前各自为政的现象相当严重。因此，设计这些团队是为了涵盖人道协调厅每个职能领域的所有工作，而不仅仅是单个司处的工作。为此，成立了全球宣传小组，并于 2018 年 8 月举行了第一次会议。根据当月发布的该小组职权范围，该小组在以下领域为宣传职能负责人提供支持：

- 针对人道协调厅的战略优先事项制定并推进宣传职能的明确愿景；
- 制定并维持人道协调厅 2018-2021 年宣传战略以及与宣传有关的政策、指南和技术标准，并监督和监测其执行情况；
- 促进总部各司处以及外地在实现宣传目标(战略目标 4)方面的协作。

22. 全球宣传小组的成员包括总部以及各区域和国家办事处的代表。[5] 根据与监督厅分享的 2018 年 8 月小组组成部门会议记录，小组的参与范围广泛，来自人道协调厅各地 11 个外地办事处、3 个地域科和总部 6 个司的代表出席了会议。小组参与部门占国家办事处的近 40%、地域科的 60%，以及总部各司中除两个司以外的所有司。

23. 根据查询过的所有消息来源，全球宣传小组只开过一次会，那次会议之后也没有明确的后续行动。与工作人员的讨论还表明，对这样一个实体的必要性和相关性有不同的看法和严重的分歧。对许多人来说，该小组没有再举行会议，因为普遍确认，全球职能团队模式并不是对所有职能和职能负责人都立即同样有效。这部分是因为每个职能涉及的问题范围很广，也是因为更广泛认识到避免额外会议的重要性以及外地和总部管理人员的应对需求。在这方面，大多数受访者都认为，与其他职能团队不同，人道协调厅开展的这种宣传工作非常取决于具体情况，对这种全球机制的需要在人道协调厅各个层级上并不总是很明确或很相关。[6] 相反，与其他职能一样，这些受访者认为，已经找到了确保宣传方面跨职能协作的不同、更灵活的方式，而且更有用，更有效果。例如，从 2019 年 10 月起，总部三个司(协调司、业务和宣传司以及人道主义筹资和资源调集司)的司长与各办事处负责人每月举行视频会议。人道协调厅工作人员说，这些会议提供了一个讨论

[5] 外地一级的成员是国家办事处负责人和区域办事处负责人。总部的成员包括：业务和宣传司司长、副司长和各科科长；政策处政府间政策科科长及政策咨询和规划科科长；战略传播处主任、媒体关系科科长及公众倡导宣传科科长；人道主义筹资和资源调集司伙伴关系和资源调集处对外关系和伙伴关系科科长；协调司军民协调事务协调人和对受影响人民负责事务协调人；副秘书长办公室和助理秘书长办公室的代表。

[6] 在审查时，信息管理处职能小组是五个小组中唯一活跃的小组。

宣传问题等关切问题的论坛。此外，每周一次的管理会议将所有关键职能的代表聚集在一起，为此类讨论提供了进一步的空间。最后，每九个月为 P-5 及以上级别的工作人员举行一次全球管理务虚会，讨论组织问题、包括宣传问题。由于没有向三年期审查提供这些会议的记录，监督厅无法评估务虚会对宣传问题的讨论深度和程度，也无法确定务虚会是否足以取代全球宣传小组。

24. 在外地一级，一些工作人员表示，由于宣传工作在很大程度上由各办事处负责人负责，他们实际上是一个已经保持定期互动和磋商的团队，没有必要再就这一问题另外举行全球会议。其他人还认为，变革管理进程产生的一个新实体——区域支助小组——的会议有潜力满足更协调、更统筹的办法的需要。他们表示，区域支助小组的会议定期召开，由业务和宣传司牵头，汇集各办事处负责人和其他关键职能部门，讨论并决定与宣传有关的具体问题。只有一小部分受访者认为，全球宣传小组这样的实体是有效整合整个人道协调厅宣传职能的最有用方式；要让这些实体有效开展工作，它们需要更明确的目标和非常有条理的流程。那些坚持这一立场的人认为，区域支助小组会议也不是宣传方面协调的合适论坛，因为虽然该小组召集了人道协调厅所有分支部门的代表讨论相关的区域或国家问题，但其议程通常比宣传广泛得多，不一定总是优先考虑与宣传有关的问题。与全球管理务虚会的情况一样，监督厅没有获得区域支助小组的会议记录，无法适当评估宣传作为一个常设项目的比重。

25. 由于上述意见分歧，监督厅评价中提出的一些问题没有得到解决，建议 2 的一部分(建立一个机制(或纳入现有协调论坛)，用以协调人道协调厅总部内、总部与其他各级之间的宣传工作)没有得到执行。不过，从更积极的方面来看，与工作人员的谈话显示，大家一致认为，工作动态发生了重大变化。其中比较突出的是，各部门之间正式和非正式的协调与协作得到了加强。有几个这种协调的例子。一个是人道协调厅发言人、战略传播处以及业务和宣传司共同参加的每日会议，讨论必要的信息传递和其他问题。工作人员的证言还表明，战略传播处与业务和宣传司之间定期就具体问题举行对话，例如就公共宣传运动的题目以及那些需要将对话提升至全球一级的问题作出决定。这些变化缓解了监督厅评价报告中所强调的各部门相对孤立的状况，并为今后更协调地执行宣传职能提供了良好前景。

26. 根据所收集到的证据，人道协调厅显然已作出重大努力，正式设置了与宣传有关的跨部门职能，业务和宣传司与战略传播处之间加强协调和协作，确保了公开和非公开宣传工作的更好协调。然而，整合该司对该职能的领导并通过全球宣传小组加强人道协调厅各级协调的额外努力并未持续下去。

27. 对所有这些因素的评估使监督厅得出结论，虽然建议 2 中与改组有关的第一部分内容可以认为已经实施，而且宣传职能也明显有了一定程度的整合，但对全球协调机制(如建议第二部分所建议的机制)的必要性和相关性存在重大意见分歧，阻碍了这种机制的有效制度化。有关方面提供了几个协调和跨职能协作空间的例子，似乎在这些地方举行了关于宣传问题的讨论。然而，这些协调空间似乎都有更广泛的任务，除了宣传之外，还处理与其他核心职能有关的问题。没有书面证据证明这些空间如何有效地在所有不同级别提供更加协调一致的宣传职能，就很

难判断它们是否适合应对监督厅评价报告所强调的一些挑战，也很难将它们视为所建议的全球机制的切实替代物。因此，这项建议被视为部分执行。

建议 3

更新、推出和实施人道协调厅《宣传政策指示》和《宣传工作指南》以及《宣传战略》。

28. 建议 3 的内容如下：

> 人道协调厅应重新审查并视需要更新 2006 年《人道协调厅宣传政策指示》和《人道协调厅宣传工作指南》以及《2013-2017 年宣传战略》，途径包括进行内部和外部磋商进程以及审议这些文件发布以来取得的经验。然后，人道协调厅应推出这些最新文件，确保执行并监测执行情况，并提供相关的培训和知识管理支助，以确保这些文件在全厅范围内得到广泛使用。2018 年及以后的宣传战略至少应包括以下要素：
>
> - 当前情况分析，展现未来几年宣传努力的背景
> - 总体宣传目标及这些目标中的任何具体目标
> - 为在各种人道主义危机和问题(3 级紧急情况、全机构紧急情况、长期或被遗忘的危机、专题或贯穿各领域的问题以及国际人道主义法和人道主义原则)中实现这些目标和具体目标而进行宣传的计划
> - 阐述人道协调厅为了实现这些目标和具体目标而设立的内部和外部协调机制
> - 用于对照这些目标和具体目标衡量成就的指标，以及用于对照这些指标测量业绩的监测框架
>
> **绩效指标：**磋商；重新审查并视需要更新文件；推出和执行活动；监测并报告执行情况。

29. 这项建议指出人道协调厅需要审查监督厅在评价期间发现的过时、鲜为人知且没有在人道协调厅使用的几份规范性宣传文件。

30. 如前所述，从 2016 年到 2018 年，人道协调厅投入了大量的努力和资源来实施新的运营模式和落实关键的组织变革。总体而言，已经在进行的变革管理进程影响了人道协调厅执行监督厅后续建议的节奏和能力。建议 3 的情况尤其如此，鉴于最近实施了变革管理进程和前两项建议，人道协调厅最近在三年期审查时才开始处理这一问题。

31. 2018 年 8 月举行的全球宣传小组第一次也是唯一一次会议讨论了人道协调厅在宣传方面的战略优先事项和远景。这次会议的记录显示，与会者承认有必要通过加强与国家一级宣传工作的联系来改进全球宣传工作，并确定必须优先处理可能防止信息竞争和减损的几个关键问题。《2018-2021 年宣传战略》的制定以及

与宣传有关的战略目标 4 执行计划[7] 的更新被列为这次会议的下一步行动，并作为执行情况的说明向监督厅作了适当通报。

32. 战略目标 4 的执行计划最初是政策处在 2017 年制定的，之后改由业务和宣传司负责宣传职能。2018 年，该司修订了初稿，2019 年 1 月前，该司根据全球宣传小组成员的反馈意见和参与情况对其进行了更新。执行计划载有关于如何将战略目标 4 转化为具体行动的说明。然而，据人道协调厅利益攸关方称，在三年期审查时，已不再使用执行计划。执行计划与《2018-2021 年战略计划》一起推出，但未能成为一个有用的规划工具。在审查时，人道协调厅没有任何职能部门在使用这些计划，规划工作重新采取标准的司、处和办事处工作计划的形式。在进行三年期审查时，没有关于制定一项由该司牵头的宣传战略的决定的后续行动或状况的证据。[8]

33. 对这方面缺乏进展可能的解释主要有两方面。首先，与建议 2 一样，与工作人员的讨论显示，对人道协调厅 2006 年《宣传政策指示》和《宣传工作指南》以及《2013-2017 年宣传战略》更新版的潜在用处看法不一。大多数人认为，人道协调厅宣传工作具有特殊性，且需要针对具体情况，这将使这种战略要么受到不必要的限制，要么过于宽泛而无济于事。虽然有一部分人极力主张制定一套明确的优先事项和战略方向，为履行宣传职能和解决一些国家共有问题提供指引，但大部分人认为，人道协调厅宣传工作的性质本身要求采取逐案做法，使包罗万象的战略失去意义。还有人认为，一项战略要能够实现其目的，并有效指导人道协调厅的宣传工作，它应该是一份非常基本的文件，并应该只说明为数不多的优先事项。对于战略指南的必要性和所需战略指南的类型明显缺乏共识，可能在此前阻碍了更广泛的宣传战略的制定，并可能在近期继续阻碍此类战略的制定。

34. 其次，正在进行的变更管理进程产生了大量优先事项，彼此相互挤占资源。制定一项宣传战略将需要额外资源，而额外资源还没有分配，因此，人道协调厅无法在执行这项建议方面取得进展。

35. 尽管如此，在宣传职能的公共工作方面还是朝着这个方向采取了一些初步措施。例如，2020 年 1 月，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员核准了《2020-2021 年全球传播和公共宣传战略》。这份文件是 2019 年由战略传播处牵头，经与人道协调厅总部各司(包括业务和宣传司)和外地协商后制定的，其间收到了全球传播部、联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员公署等联合国其他部门和机构的意见。通过为期两年的《全球传播和公共宣传战略》，人道协调厅力求更好地利用传播和公共宣传，以实现《2018-2021 年战略计划》中提出的五项战略目标。虽然《全球传播和公共宣传战略》将重点完全放在人道协调厅公共宣传方面的工作，但一些工作人员认为它可能成为促使在不久的将来制定更雄伟、

[7] 执行计划(每个战略目标一项执行计划)作为新的规划文件在《2018-2021 年宣传战略》中推出。

[8] 全球宣传小组 2019 年 8 月会议的记录包括下列要采取的步骤，即制定《2018-2021 年人道协调厅宣传战略》；业务和宣传司将制定该战略的框架草案，并在 9 月份与全球宣传小组分享意见/修订/评论。

更全面的宣传战略的催化剂，并称赞它已经开启了关于宣传的坦诚对话。战略传播处于 2020 年 3 月 4 日将《全球传播和公共宣传战略》分发给人道协调厅的整个全球管理团队。鉴于该战略的发布与本次审查时间相近，未能评估该战略的质量以及对建议所提要求的遵守情况。

36. 虽然由于最近启动了《全球传播和公共宣传战略》，在执行这项建议方面取得了明显进展，但在审查时还没有实现其他绩效指标，如有效推出宣传战略、监测这一战略的执行情况和提供相关培训。然而，在适当承认人道协调厅内部在这一问题上存在意见分歧的情况下，本建议以人道协调厅管理层接受不执行的风险为条件而终止。监督厅打算在即将于 2021 年完成的对人道协调厅的评价中更详细地重新审议这一问题。

三. 结论

37. 在监督厅评价之后的三年里，人道协调厅开始了一项雄心勃勃的组织变革进程，其中包括巩固其宣传职能。正如人道协调厅管理层在回应监督厅评价时所预期的那样，变革管理进程极大地影响了监督厅关于评价的报告(E/AC.51/2017/11)中所提建议的执行速度和节奏，特别是被认为部分得到执行的建议 2，以及以人道协调厅管理层接受不执行的风险为条件而终止的建议 3 (其主要原因是人道协调厅内部对全球宣传战略的有用性存在意见分歧)。

38. 执行建议 1 之后，任命了新的战略传播处处长，该处肩负着与公众宣传有关的重要职责。这一任命，加上最近的一些组织变革，已经取得了初步成果。其中包括改善了战略传播处与信息管理处和业务和宣传司等其他处和司之间的协作，以及制定和分发《全球传播和公共宣传战略》，虽然该战略仅限于宣传的公共方面，直到 2020 年 3 月才启动，但被认为是在执行建议 3 方面取得进展的证据。普遍认为这一文件发布的筹备时间有助于在人道协调厅引起关于宣传职能的战略需求的更广泛讨论，并有可能成为今后制定人道协调厅全范围宣传战略的催化剂。

39. 监督厅还发现，按照监督厅在建议 2 中的建议，人道协调厅为整合宣传职能的公开宣传和非公开宣传所作的努力取得了成效，过去三年进行的新的组织变革积极推动加强宣传工作，使其成为各司共有的核心职能，并促进人道协调厅各司之间的进一步协作与协调。但是，尚未发现建议 2 规定的协调制度化的确切证据。虽然为整合跨司协调的不同平台所作的重大努力得到工作人员的肯定和赞扬，但考虑到这些平台有范围更广的任务，尚不清楚这些平台如何能有效地形成与宣传职能有关的协调和战略讨论的多层次论坛；这些平台的实效还有待未来的检验和验证。

主管内部监督事务副秘书长

法图马塔·**恩迪亚耶**(*签名*)

2020 年 3 月

附件*

人道主义事务协调厅提出的意见

人道协调厅欢迎监督厅对人道协调厅方案评价建议执行情况的三年期审查结果。在过去三年中，评价结果和建议已证明对鼓励进一步思考和确定加强人道协调厅宣传职能的备选方案很有益。

正如审查报告所详述，人道协调厅已采取重大步骤加强其在这一领域的业绩，包括任命新的战略传播处处长，采用新的组织设计和治理安排，以及最近启动的《全球传播和公共宣传战略》，该战略将在今后两年指导其工作。正如审查报告所述，这些步骤加在一起，促使人道协调厅各司、处和外地办事处之间有了更加精简和常规的协作，以确保为实现共同目标而开展实时、联合的公开和非公开宣传努力。这有助于以全组织的办法，应对贯穿各领域的人道主义主题，以及开展必要的针对具体危机的宣传，确保灾害和紧急情况中的人们获得所需的援助。

因此，尽管我们将在现有安排下继续努力改善我们倡导原则性人道主义行动的所有举措，但我认为目前按照建议建立更多协调机制的好处有限。

* 在本附件中，内部监督事务厅全文转载了人道主义事务协调厅(人道协调厅)提出的意见。这一做法是根据按独立审计咨询委员会建议通过的大会第 64/263 号决议而确立的。