



大会

Distr.: General
14 July 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

暂定项目表* 项目 123 和 133

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于检查非洲经济委员会次区域办事处的 方案和行政管理

摘要

次区域办事处是非洲经济委员会的一个重要部分，它们作为次区域前哨机构的角色很重要。它们对次区域经济和社会状况、部门问题和一体化问题的分析有助于政策审议。次区域办事处参加它们所在国家的联合国发展活动，并且同一些区域经济共同体合作。然而，其作为非洲经委会的业务机构、次区域经济合作和一体化的促进者、以及政策对话中心的任务只履行一部分。它们在履行其作为在各次区域促进联合国各组织和各机构的一体化活动的推动者的作用方面是脆弱的。监督厅认为，已获授权的次区域办事处的核心职能未获得足够资源的支持。在非洲经委会的全面政策分析和技术援助方面，次区域办事处的实际作用不清楚。它们在各次区域的能见度和外展都是有限的。在各次区域办事处之间的交换专门知识和最佳做法是随意的，非洲经委会总部提供的协调和支助是脆弱的。它们对区域经济共同体的支持在范围和效力上差别很大。尽管有这些缺点，监督厅认为，通过更有重点地规划其活动、强调电子手段的创造性传播资料、以及改进横的和直的协调，可以提高次区域办事处的作用。

监督厅认为，使次区域办事处的工作人员专长和技巧与次区域的优先事项密切配合，以及始终将工作人员人数维持在编入预算的水平，对次区域办事处有益。

* A/60/50 和 Corr. 1。



应建立在次区域办事处之间以及它们和非洲经委会总部之间促进合作和协调的可靠机制，也应加强对次区域办事处的行政支助。应促进积极主动的、灵活的和多学科的协同工作，定期审查次区域办事处方案的交付情况应成为准则。最重要的是应加强次区域办事处的业务资源连同其信息技术能力，以便支持使外展扩大到在各次区域办事处的所有国家。

监督厅对于在次区域各国方案交付的效力提出了 15 项建议，以加强其能力，加强它们和非洲经委会各实务司之间的协调与协作，加强其外展，以及提高它们对于联合国发展机构的价值。监督厅满意地注意到非洲经委会管理当局保证贯彻执行这些建议。征求了管理当局对报告草稿的意见，在编制这份最后报告时考虑了它们，并且载于楷体字。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 任务和施政	4-12	5
三. 方案管理	13-24	6
四. 业务活动	25-33	9
五. 协作与伙伴关系	34-40	11
六. 通讯与外展	41-47	12
七. 行政与管理	48-53	14
八. 结论	54-55	15
九. 建议	56-69	16

一. 引言

1. 促进区域一体化是非洲经委会与非洲联盟密切合作以及根据成立非洲经济共同体的条约努力实现可持续经济发展的中心。因此，非洲经委会的次区域办事处的目的是促进国家政策的协调，以支持一体化工作，以及在非洲联盟的全盘框架内巩固区域经济共同体，以及促进在次区域实现非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）制订的目标。五个次区域办事处座落在下列次区域、并且负责这些次区域基加利，（东非）；卢萨卡，（南部非洲）；尼亚美，（西非）；丹吉尔，（北非）；以及雅温得，（中非）。

2. 次区域办事处在其四十年的历史中经历了四个不同的转变，以加强强调多国方案和项目的鉴定、设计和执行以及提高其在加速次区域经济一体化方面的作用。目前次区域办事处的核心职能规定如下：

（a）在国家和次区域各级作为非洲经委会的业务机构，以及作为影响非洲经委会的资源的催化剂；

（b）作为确保次区域和区域方案方向同非洲经委会的战略方向所确定的那些之间的和谐的工具；

（c）向会员国、区域经济共同体和次区域发展操作员提供咨询服务；

（d）便利次区域经济合作、一体化和发展；

（e）促进性别问题；

（f）作为政策对话的中心；

（g）收集和传播资料；

（h）作为联合国系统在次区域内运作的各组织一体化活动的促进者。

此外，根据立法和行政的决定，已委托次区域办事处其他关键责任：促进在政府、民间社会和私营部门间就优先发展问题有效地建立联系；向机构和人的能力建设提供援助，以确保方案益处可持续到超出执行期间；再强调其技术合作与推广方案，以便实现转变为业务工作而非分析工作；将支持区域经济共同体在次区域执行新伙伴关系的目标和行动计划作为其工作的关键特色。

3. 监督厅审查执行次区域办事处的任务的所有组成部分的进展和效力，特别强调在业务活动和外展方面的协调、合作与伙伴关系。这种检查利用三个方法：桌上审查有关的立法、行政和预算文件及其他有关报告，调查在非洲经委会和次区域办事处的 79 个工作人员以及 202 个其伙伴和利益有关者，以及在非洲经委会和次区域办事处的现场审查，在现场审查期间同非洲经委会和次区域办事处的工作人员、政府官员、其他联合国实体、非政府组织和学术界的工作人员一共举行了 106 次会谈。

二. 任务和施政

A. 次区域办事处无法履行任务

4. 监督厅弄清，次区域办事处的主要问题是无法充分执行其任务的一切方面：次区域办事处在其规定的核心职能的每一项下的活动比规定的简单很多。缺乏资源将次区域办事处的活动主要限制在驻在国，并且限制其在次区域的所有国家作为非洲经委会的业务机构的能力。关于次区域倡议，在次区域办事处的专业人员不是一定拥有各次区域所需的优先技巧，它们在拟订关键的国家次区域方案方面很少提出重要的投入，他们也不积极参与同次区域各地的伙伴联合进行的分析工作。监督厅注意到当前次区域办事处没有充分能力可提供在其次区域的会员国间分享知识的框架或在不同的次区域和区域经济共同体间传播最佳做法。

5. 监督厅也关心关于在次区域办事处在业务活动和分析活动之间的均衡缺乏明晰。目前的政策旨在实现大量转变到业务工作而非分析性工作，但是在次区域办事处的传统分析性产出方面没有变化，而其技术合作资源当前比从前更低。监督厅注意到，在 2006-2007 年方案预算中，计划将咨询服务下的经常预算资源以及将工作人员旅费转到次区域办事处是为了补救这个缺点。在次区域办事处作为政策对话中心的作用方面，只实现了有限的影响，因为政府间专家委员会不一定是促进此种对话的可行工具。

6. 在次区域办事处作为联合国系统在次区域的各组织的一体化活动的促进者方面，几乎看不出其影响。这件事的两个主要原因是：第一，次区域办事处预算编制的和实际的资源根本不够，无法充分执行其核心职能，第二，非洲经委会总部作为资源乘数提供给它们的支助很少。

7. 在非洲和次区域的每个国家，当前有联合国组织和机构以及非政府组织的广大网络在同区域经济共同体、民间社会和学界进行各种活动。监督厅强调认为，非洲经委会需要审查这些活动的全部情况，从而清楚地了解次区域办事处作为伙伴在这些进程中能作出什么贡献。必须使每个次区域需要的优先专门知识和每个次区域办事处的技能概况之间有密切的相互关系。应明白地充实次区域办事处作为政策对话中心的作用，包括确定其目标对象和评估其影响的手段。

B. 政府间专家委员会的影响有限

8. 政府间专家委员会已获授权监督次区域办事处工作方案的全盘拟订和执行，重点在于次区域的经济和社会优先事项以及促进次区域的经济合作与一体化。它们应作为政策对话的主要地点，并且提供来自会员国、区域经济共同体和其他发展的利益有关者的指导，使次区域办事处的工作与在次区域的新挑战和关切事项一致。但是，当前虽然在讨论次区域的经济和社会情况，也发出与其有关的建议，但是对改进次区域办事处的规划和业绩评估重视得不够。关于具体要求次区域办事处的服务的协商或次区域办事处和其他联合国机构的联合项目的讨论很少出

现在议程上，关于从前政府间专家委员会会议的执行的执行情况根本没有后续行动报告。

9. 监督厅说，在政府间专家委员会的讨论中，代表们提出了一些需要进一步分析的具体和明确的问题。次区域办事处不妨考虑与非洲经委会总部和/或其他联合国机构合作，编制较多针对那些委员会代表的具体关切事项的应景文件和报告，以补充其传统的产出。此种产品不妨较主动积极地研究各种发展的和一体化的政策及其影响的不同情况。

10. 当前，次区域办事处在不同的次区域广泛不同地分发其产品。在其中一些，只限发给政府间专家委员会代表们。监督厅认为，应大量扩大这项分发，第一，通过代表们和独立地要求取得更广泛得多的国家和次区域的有关收信人的邮寄名单，第二，尽可能以电子邮件传送次区域办事处产品的电子版本，而不要分发复制件。

11. 监督厅注意到，政府间专家委员会主要包括国家管理机构的中层人员，因此不保证其审议的结果会传到国家和次区域适当的政治层级，即使它们包含适当的建议。根本原因是次区域办事处既无法控制也不知道政府间专家委员会代表们如何处理此种委员会的报告。监督厅认为，要提高这些委员会的影响，非洲经委会应考虑将那些报告的简明行政摘要分发给在国家和次区域各级适当的政治领导人和行政首长以及次区域经济共同体和在次区域的联合国组织。

12. 监督厅说，在政府间专家委员会会议之间的时间，一方面在次区域办事处之间以及另一方面在国家办事处和区域经济共同体没有继续和可靠的互动，同在次区域的联合国机构没有继续不断的联系。此外，次区域办事处的报告常常在政府间专家委员会代表们到达会议时以复制件发给他们，这种做法使他们没有足够时间研究那些报告和进程有见识的讨论。监督厅认为，尽量利用因特网创立一个电子平台，将能团结在次区域的利益有关者和实践者，使他们能在政府间专家委员会正式会议之前向次区域办事处提出专题提议，评论那些报告，以及讨论在那些报告里的国家和次区域发展主题的要点和优点。此种电子空间可采用不同结构，例如讨论论坛或包括关于政府间专家委员会的执行的执行情况的进步报告、关于非洲经委会倡议的最新资料以及来自次区域关于它们的回馈的平台；国家和次区域专家连同其概貌等的数据库。虽然监督厅认识到执行此种工具将需要加强和重新说明次区域办事处工作人员资源，如果非洲经委会总部支持这项工作，就能实现大量规模经济。

三. 方案管理

13. 非洲经济委员会的方案战略分五个方面——政策分析和宣传；提高伙伴关系；技术援助；通信和分享知识；以及支持次区域的活动。非洲经委会分成六个实务司的做法适合这个战略，五个次区域办事处提供必不可少的在非洲各地与非

洲经委会打交道的手段。但是，这种安排的全面效力取决于管理当局促进各实务司和次区域办事处之间的一致和协同作用，以及向次区域办事处提供指导和支助以履行其核心职能以及在次区域办事处当中协作的可靠机制。

14. 监督厅称赞非洲经委会通过各实务司和次区域办事处联合审查 2006–2007 年战略框架，在协调它们的中期方案方面取得进展。但是，监督厅还说，非洲经委会总部给予次区域办事处的不断指导和支持不够，而且次区域办事处在非洲经委会的主要倡议中的作用是模糊的。监督厅认为，后者大部分是对次区域办事处的业务作用缺乏共同了解引起的，以及在非洲经委会总部的协调股的解散引起的，但前者是从相关政策文件未明白探讨次区域办事处的作用造成的。监督厅注意到在 2006–2007 年方案拟订周期中澄清这些办事处的作用并使其运作的努力，将在密切注意这份报告中审查其影响。

A. 方案规划和监测不是次区域办事处特有的

15. 所有五个次区域办事处的工作方案被合并成非洲经委会两年期预算的八个次级方案中的一个。为所有五个次区域办事处一般术语说明逻辑上的框架。但是，因为每个次区域面临不同的社会和发展挑战，不同的次区域办事处的工作方案也应不同。监督厅认为，为每个次区域拟订单独的次级方案，非洲经委会将能够使有关的专门知识和资源较集中在每个次区域的优先事项上。

16. 监督厅认为，不仅在不同的次区域办事处的工作方案之间应有联系，并且在它们和所有其他非洲经委会的次级方案之间也应有联系。目前，情况不是这样。在这方面，非洲经委会管理阶层陈述，司间的协同作用是建立在执行战略一级，如 2006–2007 年工作计划规定的。因此次区域办事处只有很小的动机要交换其最佳做法，并且监测和汇报次区域办事处的方案执行情况既不是全面的，也不是定期的。关于产出的执行情况的报告是脆弱的，没有适当地收集关于有关的绩效指标的数据，而且未评估对取得成果所作出的进展。次区域办事处或非洲经委会未将方案执行情况资料用于其他报告和评估。除了产出清单外，政府间专家委员会的报告未包括关于有关的次区域办事处的业绩的有意义的成果为基础的资料。还没有始终不渝地通过综合监测和文件信息系统监测方案执行情况的文化。

17. 监督厅注意到，其建议得到了执行，这项建议是使次区域办事处的格式和各司的方案执行计划（用于行政监测）同方案执行情况报告的格式一致。但是，因为方案执行情况的格式最近有改变，因此方案执行计划的格式也应改变。必须超出仅汇报产出，将方案执行计划扩大到包括在执行所期望的成绩方面的进展，以及积极地采用综合监测和文件信息系统供次区域办事处拟订方案执行计划。

B. 协调是脆弱的

18. 次区域办事处和非洲经委会总部之间的协调问题一直存在，回应监督厅的建议，设立了在非洲经委会总部的协调股以解决这个问题。监督厅弄清，该协调股

已证明其价值，因它向非洲经委会副秘书长提供工作人员支助，帮它广泛监督次区域办事处以及作为次区域办事处和非洲经委会总部在各种方案和行政领域有效的联络和调解人。在 2003 年初，监督厅赞同该协调股的倡议以及其要在非洲经委会内加强次区域办事处作用的建议，并且鼓励该协调股贯彻其计划，这些计划是建立一个网为基础的系统，供各次区域办事处之间交换资料。监督厅建议非洲经委会管理阶层执行该协调股的建议，它决定至迟在 2004 年 1 月这样做。在视察时，监督厅令人遗憾地无法在非洲经委会总部取得任何贯彻执行它们的记录。

19. 监督厅认为，这种机构记忆的混乱和丧失是在处理中心吸收该协调股职能期间缺乏适当的移交引起的。监督厅无法查明在该办事处内以前该协调股的责任究竟在何处，并且说，它们大部分事实上不存在了。没有一个专门机构来促进协调非洲经委会总部和次区域办事处之间的活动，这种情况创造一种不确定和互相矛盾的期望的状况。监督厅不相信将该协调股的职能放在政策和方案协调处内是最适合的解决。政策和方案协调处的主要工作，根据它的目标说明，是加强方案规划和发展，执行特别方案，监测和评估，以及通信和知识管理。这本身是重要的工作，与协调次区域办事处活动所引起的支助工作非常不同。

20. 监督厅探讨关于如何改进次区域办事处和非洲经委会总部之间的协作和协同作用的各种想法。这些包括，在一方面，创立网络为基础的工具和电子公告栏作为协调的主要工具，在另一方面，恢复该协调股以及执行其建议。监督厅让非洲经委会决定什么是最佳的解决——采用将协调职能委托该协调股的经过经验的办法，或追求网络为基础的虚拟协调安排。重要的一点是立即在次区域办事处和非洲经委会总部之间以及在这些办事处本身之间建立一个有力而且可靠的协调机制。

21. 此种机制也应促进次区域办事处继续有效地参与非洲经委会的主要倡议。监督厅注意到，尽管次区域办事处作为非洲经委会的业务机构的法定作用，但是重要的非洲经委会倡议很少具体地探讨其作用，甚至在处理区域协作问题时。同样地，次区域办事处很少密切参与非洲经委会总部所进行的对区域一体化的重要分析。恢复协调机制的活力的重要工作之一是促进次区域办事处参加所有相关非洲经委会的倡议和活动。方案协商不应只限于某个次区域办事处和非洲经委会总部之间，也应包括所有其他次区域办事处，以创造次区域之间的协同作用；此种协商不应只限于具体项目，也应包括次区域办事处对非洲发展议程的主要活动和问题的投入。

C. 区域顾问未同次区域办事处密切合作

22. 当前部署区域顾问到实务司是为了提高其效力。但是，监督厅从次区域办事处得到关于区域顾问在次区域的影响的各种审查。次区域办事处关心协调方面的脆弱以及区域顾问的服务和他们自己的需要与区域经济共同体的需要之间没有

充分联系。在最近几年，一些次区域办事处未得到区域顾问的帮助，而且不确定其是否重要。次区域办事处认为，处理某个次区域办事处的优先事项的区域顾问应被派驻在有关的办事处而非非洲经委会总部。监督厅同意这个看法。

23. 监督厅说，可用于判断区域顾问的服务对次区域的影响的文件不多。区域顾问访问报告的当前格式和内容无法评估访问的目的是否实现，也未提供关于改进区域顾问工作的任何实际的后续行动建议。监督厅认为，区域顾问的访问应与次区域的需要密切联系，也应涉及有关的次区域办事处。

D. 未有效地利用访问报告

24. 监督厅认为，次区域办事处和整个非洲经委会的重要问题之一是后续行动和执行。已经设计、规划和展开促进改进的许多好主意、倡议和提议，但是没有始终不渝的执行和后续行动。在政策和方案协调处的访问报告制度是个例子。虽然已有一个机制可监测和汇报区域顾问的访问以及各实务司和次区域办事处的工作人员，但是不易利用，而且大部分通过复制件集中管理。政策和方案协调处已发展一个网络为基础的系统，拥有促进良好做法和知识的交流以及作为访问报告的资料中心的潜力。但是，它目前松散的和过期的状况对非洲经委会和次区域办事处无价值。它拥有关于其使用的适当布局、清楚的准则和程序、搜索引擎和其他设施，它可能成为在次区域办事处之间以及同非洲经委会分享资料的有力的资源。应该考虑模仿在拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）的类似系统。

四. 业务活动

25. 为了履行其在次区域和国家各级作为非洲经委会业务机构的职能，人们以为次区域办事处将作出重大改变，即转向技术合作，离开分析性工作。监督厅认为没有什么证据证明这样做了。

A. 次区域办事处还不是非洲经委会的业务机构

26. 与这项核心职能相反，在过去两年期中，在以经常预算和预算外资源执行的所有非洲经委会技术合作产出中，次区域办事处占了 22%。虽然它们的份额从 2002-2003 年的 19% 增加到在 2004-2005 年的 26%，该水平仍然远低于可以称它们为“业务机构”的水平，“业务机构”意味着负责大部分技术合作活动的实体。监督厅注意到，虽然以为次区域办事处应该是在非洲经委会次区域业务的最前线，但是非洲经委会总部所执行的产出很少是与它们协调以及让它们参与执行。监督厅认为，必须扭转这种情况，使次区域办事处成为技术援助的主要工具，以及提高它们在次区域的可靠性和能见度。

27. 监督厅关切地注意到在分配非洲经委会预算外资源方面给予次区域办事处低度优先。从技术合作信托基金得到的数据表示，在 2002-2003 年可利用的约 1 700 万美元的预算外经费中，只有 5% 给予次区域办事处。分配给非洲经委会

总部各实务司和执行秘书办公室的份额大得多。令人遗憾的是这种情况在 2004 年恶化了，因次区域办事处在总额约 1 000 万美元的预算外资源中只占 2.1%。

B. 不是战略性地分配预算外经费

28. 监督厅认为，考虑到次区域办事处影响远大的业务任务，其预算外资源的份额应至少与其在经常预算资源中占 25% 的份额相称。这样让它们能在以前它们达不到的国家建立适当的能见度，使次区域办事处更接近成为非洲经委会真正的业务机构。处理这个问题有两方面：规定分配预算外经费的进程以及准许次区域办事处筹措经费。

29. 关于经费的分配，监督厅陈述，在非洲经委会没有为此目的的常设咨询机构，也没有收集、评估和核可要求预算外经费的正式程序。关于这件事的行政决定不是透明的，也不是在参与性的方式下作出的。在该组织各处的既定惯例着重指出在众人皆知和公认的标准上建立关于要求预算外经费的透明同侪审查是非常重要的。现在是非洲经委会执行这些做法的时候。

30. 关于经费筹措，监督厅说，这完全由非洲经委会总部处理。虽然监督厅赞赏筹措此种经费的有力而且灵活的方式，但认为对这个进程有利的做法是准许次区域办事处自行筹措经费来补充。次区域办事处已准备好利用其次区域实体的地位作为在资源调动方面的相对优势。它们的经费筹措应针对各个次区域的优先需要，由中央准则指导，由必要的培训支持。

31. 虽然强调业务活动意味着适当的资源，但是唯有拥有适当的专业知识和技巧——使每个次区域办事处成为该次区域办事处的具体发展关切事项的英才中心——才能实现。但是，监督厅认为，当前次区域办事处的实际员额配置，在人数和专长两方面，对于渴望产生的业务影响而言是不够的。

32. 次区域办事处的工作人员人数占非洲经委会所有专业人员的 21%，或非洲经委会所有工作人员包括一般事务人员的 14%。当前的 14% 远低于该委员会预见的占有工作人员的 25-30% 的指标。这意味着预算编制的次区域办事处的人数比目标至少低了 20%，这是严重的不足。使这种不足加剧的是冗长的出缺很高——从 20% 到 60%，这对次区域办事处的影响比对非洲经委会总部的影响严厉得多。非洲经委会总部暂时利用次区域办事处的空缺的做法使情况加剧，因拖延次区域办事处增加人员。监督厅强烈认为，短期利用其空缺应该是次区域办事处才有的特权，非洲经委会总部在迅速填补次区域办事处的空缺方面应提供有效的支助。监督厅注意到，虽然所有次区域办事处的员额配置表都完全一样，但是其工作量，就地域的和实质的范围而言，差别很大。将来加强次区域办事处时应反映这种差别。

33. 关于质量——专业人员的专门知识和技巧——监督厅认为，在大部分次区域办事处，在现有的专门知识和个别次区域实际的发展优先事项方面存在着不

协调，理想的做法是应当不断审查一个组织的技巧组成情况，因新挑战出现，必须拟订各种战略来处理这些挑战。此外，具有扎实的业务专长的工作人员不多，而且没有制订训练方案来矫正这种情况。监督厅还注意到，已有调动政策，假定该政策是指导工作人员的调动，以便提高其外地经验，但在实践上，似乎没这样做，因为次区域办事处大部分工作人员承认不知道这件事。监督厅认为，次区域办事处工作人员的技巧调整问题和促进其业务专长需要立即注意。

五. 协作与伙伴关系

34. 协作与伙伴关系是联合国改革的主要特点，它对次区域办事处的作用至关重要，因为次区域办事处是非洲经委会的前哨，也是联合国系统次区域一体化活动的促进者。监督厅检查了两个主要方面：与联合国发展方面行动者的协作，以及与国家或次区域利益攸关者的协作。在每一方面，都有很大的改进余地。

A. 与联合国机构的协作有限

35. 监督厅注意到，次区域办事处几乎限于与其驻在国境内的联合国实体协作，而这些实体都是在共同国家评估和联发援框架内的联合国国家工作队的小伙伴。这是由于缺乏资源来确保派遣国家一级代表并参与联合国的国家工作队。因此，次区域办事处在其次区域其他国家境内几乎无所作为。这就造成它们在所要服务的大多数国家里默默无闻，其中特别显著的情况是，除了驻在次区域办事处所在国的代表之外，驻在其他国家的联合国代表对次区域办事处几乎一无所知。

36. 监督厅认为，按照目前的范例，次区域办事处缺乏资源，既不能使联合国其他机构了解其职能，又不能具体发挥此类职能。这一令人遗憾的状况要求人们重新思考有何种方法和手段，使办事处在各次区域的任務具有意义，切实可行，并建立这些办事处作为重要的发展伙伴。目前的现状与高层的政策声明形成鲜明的对照。监督厅回顾，各区域委员会执行秘书处的报告中指出，联合国在非洲面临的主要挑战是如何促使其各级行动更趋协调一致，一些跨界和次区域的问题，不能仅通过国家一级协调予以切实解决，而非洲经委会因在这类问题上具有专长，很可能协调和引导联合国次区域一级活动的一体化进程。

37. 监督厅认为，一个可能的解决办法是与联合国机构驻非洲各办事处，包括开发计划署非洲区域局进行广泛讨论，以确定它们期待次区域办事处能够发挥哪些更大的作用。有待审议的想法包括：建立次区域经济学家和其他专家网络，以共同分析次区域的经济、社会和一体化问题；作为次区域全面和多元社会经济数据和信息的交换中心，由所有伙伴给予支持，向所有伙伴开放；在一系列与次区域有关的发展领域创建联合国专家次区域数据库；并推动在次区域一级交流关于发展援助，尤其是在非洲发展新伙伴关系的援助方面的最佳做法。

38. 要实现这些目标，将需采取不同的工作方法。目前，由于完全依赖有形联络和分发纸面文件，又鉴于次区域办事处极度缺乏资金，这一雄心似乎不合实

际。然而，如果次区域办事处设法由有形协作转向虚拟的电子手段协作，这些目标就有可能实现。当然，这将需要非洲经委会总部提供大量专门知识和切实支持，以建立若干适宜的、利用网络进行互动的系统，由次区域办事处操作，向联合国驻次区域的所有执行人员提供帮助。监督厅认为，这是今后唯一切实可行的途径。

39. 要促进次区域办事处的作用，需要非洲经委会总部改变对它们的态度。目前，在非洲经委会总部编写的分析和政策文件中，次区域办事处很少受到注意，虽然这些文件的内容大多数都对次区域办事处的任务产生直接影响。监督厅注意到，在通过网站发布的各类活动、新闻和出版说明中，很少提到次区域办事处。没有一项文件、活动或陈述，在讨论一体化、水、可持续发展、能源或信息技术等影响非洲的重大问题时，提到次区域办事处的参与，尽管在这些问题上次区域办事处应该发挥重大作用。

B. 支持各区域经济共同体执行非洲发展新伙伴关系

40. 此种支持被列为区域办事处工作的要点。然而，监督厅注意到，各次区域办事处对各个区域经济共同体的支持程度和效率有很大不同。次区域办事处参与区域经济共同体工作的程度，从相当实质性和持续、以共同商定的专题理解为基础，到零散、没有条理、临时性，甚至到完全不参与。监督厅意识到，次区域办事处资源有限，而不同的区域经济共同体又有不同的任务，因此，次区域办事处无法以彻底和有效的方式参与所有共同体的工作。无论如何，必须充分明白每一区域经济共同体的需要，并与非洲发展新伙伴关系秘书处进行明确分工，以便为次区域办事处制定切实的行动计划，支持区域经济共同体执行非洲发展新伙伴关系。接着，必须决定非洲经委会总部在这一职能上向次区域办事处提供支助的范围。

六. 通讯与外展

41. 监督厅注意到，次区域办事处目前缺乏一个妥善的通讯与推广战略，尤其是对驻在国以外其他国家而言，在这些国家，它们是默默无闻。其主要原因之一是缺乏专门的通讯人才，使其推广活动得不到信息和通讯技术方面的大力支助。

A. 通讯与推广战略没有效率

42. 监督厅认为，非洲经委会总部的通讯办法头重脚轻，妨碍到制订次区域办事处有效的通讯战略。例如，非洲经委会总部有 7 名通讯干事组成的一个通讯小组，而次区域办事处却没有通讯干事。监督厅确信，要在次区域制订有效的推广战略并提高能见度，必须让次区域办事处具备适当的能力。同样重要的是，非洲经委会总部和次区域办事处应联合制定共同的推广战略，然后由调到每一次区域办事处的通讯干事根据次区域的具体需要加以调整。监督厅认为，调动通讯干事符

合将非洲经委会 25% 的人员下放到次区域的战略承诺。与次区域的联合国新闻中心密切合作，对顺利开展这项工作至关重要。一个有成功希望的办法可能是在次区域建立新闻和推广问题咨询工作队，由次区域办事处领导，由非洲经委会给予支持，成员包括当地媒体和民间团体的代表。其工作的预想成果是一些可行的计划，借以大大增加次区域办事处推广工作的范围，及时性和效率。

B. 信息和通讯技术的资源是有效推广工作的必要条件

43. 大约一年之前，非洲经委会就指出需要将其推广工作扩大到各类目标群体，并强调采用电子手段，但没有后续行动计划明确规定次区域办事处在新远景中的作用。监督厅注意到，缺乏非洲经委会全面、实时、以网络为基础的通讯平台，大大妨碍到次区域办事处在次区域的推广工作，因而削弱非洲经委会的整体影响。在非洲经委会的网址上，每个次区域办事处有一个网页。这些网页的质量各有差异，但它们共同的缺陷是缺乏关于次区域或国家的有用信息或统计数字，与次区域内其他关键伙伴和利益攸关者的网站也缺乏联系，又没有任何搜索引擎。这些网页上的信息大部分已经过时。显然，次区域办事处（乃至非洲经委会）尚未掌握因特网作为一种现代的推广手段。

44. 这些缺点应立即矫正。应建立新的网站，作为互动式在线平台，成为一个开放但有条理的空间，供各类执行人员、专家和非专家公众向次区域办事处提供反馈，并交流他们关注的问题和经验。应当设置一个专栏，供讨论区域一体化和各区域经济共同体的前途等问题。此类网站应提高次区域办事处在次区域的能见度，激发政策性讨论和行动，并在非洲经委会的议程方面加强每一次区域的决策者、专家和民间团体之间以及各次区域办事处之间的联系。这将促进次区域办事处与国家组织和次区域组织的伙伴关系，以便更加迅速有效地传播重大的政策信息。新的网站应提供尽量丰富的有关信息，例如次区域的经济和社会概览、国家概况和区域经济共同体概况，以及与次区域内各种其他机构的现有联系。网站必须有利益攸关者的联络数据库，电子分发名单和反馈办法。网站一旦开通，总部和次区域办事处的非洲经委会信息技术和通信专家网络就应当时时刻刻都努力把新的办法和技术应用到次区域办事处的网站上去。只有如此，次区域办事处最终才能达到二十一世纪推广和通讯工作的水平。

C. 必须认真对待知识管理

45. 非洲经委会的战略强调它的作用是作为一个知识和专长的中心，以促进非洲的发展。因此，传播知识是次区域办事处的一项重要职能。实际上，监督厅没有观察到任何具体的知识管理活动。监督厅认为，要在次区域有关的知识管理方面充分发挥有效作用，次区域办事处应与非洲经委会总部一道，透彻理解该地区的整体环境，以确定其相对优势，并制定切合实际的行动计划，尽量发挥它们对次区域的价值。

46. 监督厅认为，这是一个重大的挑战。因特网上有许许多多的网络，各按地区、实用领域和各种其他标准组成。仅就联合国系统而言，每个机构至少主办一个知识网络，许多机构实际上各主办若干网络，由一个部或司管理。大多数网络广泛讨论非洲发展的问题，因此都与次区域办事处的任务有关。此外，监督厅搜索因特网，查到至少有十个主要的知识网络与非洲有关，另有八个特别注视非洲。除了知识管理网络之外，还有大量网站载有关于非洲各国的详细信息。所有这些网站都在许多主题之下提供详细、有条理的信息，包括：地理、政府、政治、经济、工业部门、投资、贸易、商业、旅游、通讯和基础设施、风险、跨国问题、人口和统计数字。此外，监督厅还发现有至少十几家网站提供关于非洲各国的全面统计数字，可供次区域办事处用来编写其区域发展中国家的概况。

47. 这个信息源泉浩如烟海，一般非洲用户（机构或个人专家）要想订阅，或以其他方式利用所有来源，不但很费时间，而且没有效果。次区域办事处可提供的宝贵帮助是发挥过滤和引导作用，方便其成员国、区域经济共同体和其他利益攸关者利用最有关关系的、讨论本区域优先领域的知识网络，并利用存储与次区域有关的信息的数据库。次区域办事处应努力实际成为其各自次区域的综合知识网络中心，其方法是主办一些特别选定的知识网络和数据库。

七. 行政与管理

A. 管理、行政和人事制度不够健全

48. 监督厅注意到，非洲经委会副秘书长全面监督各次区域办事处以及定期现场视察其活动，是一种良好作法。这一良好作法应予加强和推广。各次区域办事处主任应通过电话会议的方式，理所当然地参加高级管理小组的会议。非洲经委会总部与次区域办事处之间的通讯应包括分析与非洲发展议程有关的重大事件、倡议和问题。反过来，次区域办事处应（至少每年一次）有系统地简报各自次区域的情况，而不限于报告一年一度的活动。非洲经委会高层管理部门；政策和方案协调处和次区域办事处应每年至少举行一次会议，讨论实质性问题（与非洲经委会各司）和行政问题（与人力资源管理和财务司及会议事务和总务司）。非洲经委会总部应与次区域办事处建立一个交流机制，以便定期监测其工作，经常评估其业绩；交流意见，提供非洲经委会重大事件和问题有关的资料；并由次区域办事处作出反馈和评价。

49. 监督厅注意到行政管理领域的两个问题：随意处置次区域办事处的空缺（见上文）和没有充分授予处理日常行政事务的权力。监督厅认为，应该让次区域办事处带头决定新的空缺的技能概况，出缺期间的临时任用只能由次区域办事处决定，并限于在该办事处工作。应当审查行政和财务方面的权力下放到次区域办事处的情况，以提高其效率。不过，可以个别情况下扩大此种授权，但须经非洲经

委会总部确认有关的次区域办事处具有适当的专门知识和技能处理此事。应定期审查此种授权的运用情况。

B. 评价工作不够连贯和持续

50. 非洲经委会目前一项主要的承诺是加强评价工作，但监督厅注意到，次区域办事处的评价和自我评估工作仍然很薄弱。虽然曾经努力查明令人关注的问题，并探讨必要的改进办法，但这些努力很少导致行动计划和后续行动。对个别的产出和项目不时进行评价，但评价工作在质量上各有差别，而同侪审查则时断时续。监督厅发现对次区域办事处需要和业绩只有一次可靠的调查。只有偶尔取得利益攸关者对次区域办事处的工作及影响的反馈。评价工作如要产生实际效用，必须定期进行，并遵守共同的准则和标准。

C. 工作人员的培训需要改进

51. 监督厅注意到，次区域办事处工作人员关注的问题是培训机会不够，与非洲经委会总部相比尤其如此。向非洲经委会总部提出的一些培训请求没有得到回应，监督厅也不清楚有无机制可以确定各个次区域办事处之间的优先次序并公平分配培训资金。监督厅关切到 2004 年没有培训计划。监督厅注意到，目前普遍提出临时的培训要求，既不清楚有无经费，对培训的重点也未加任何分析。与此同时，有几次是一些次区域办事处对培训通知没有反应，对次区域办事处进行的培训也没有进行监测或采取后续行动。

52. 监督厅还注意到，切实提高技能没有得到足够的重视，在个人的业绩方面，也很少讨论并优先注意工作人员的培训。监督厅还关注到，费用的估计缺乏统一的办法，在选择和实施核定的 2005 年培训时，也缺乏效率方面的考虑。优先事项、机会、预算分配和责任不够透明，事前也没有充分交流意见。监督厅认为，在次区域办事处进行集体培训，而不是依赖非洲经委会总部的个人培训，尤其是在信息和通讯技术和增强实质性技能方面，可能更具成本效益。应该利用规模经济原理，与区域顾问或其他顾问所提供的服务联合举办培训，以提高次区域办事处工作人员的技能，并使其多样化。应更多地采用与联合国驻次区域各机构联合举办培训。

D. 北非次区域办事处必须尽快迁往拉巴特

53. 监督厅关切地注意到，北非次区域办事处目前的地址在摩洛哥丹吉尔，除了目前低于标准的安全和工作条件之外，还妨碍该办事处切实参与联合国国家工作队活动，并造成大量资源的浪费。同时，监督厅赞赏地注意到摩洛哥政府承诺尽快解决这一情况。

八. 结论

54. 次区域办事处的战略目标和核心职能，现在同以往一样重要。然而，监督厅确信，按照目前的建制和资源，次区域办事处无法充分执行其任务。必须增加其

资源。但这不应仅是数量的增加——资源的增长在性质上应截然不同。次区域办事处需要能配合其各自次区域的特殊要求的技能，也需要业务方面的专门知识。它们需要专家知识，以便在各次区域广受注目，发展和维持有效的推广和通讯工作。最重要的是，它们需要增加信息和通讯技术资源的流入，以支持次区域办事处在国家一级的存在，与各种各样的利益攸关者保持有效的接触，并确保自己成为次区域有关信息的实际收集者和传播者。

55. 另一个重大挑战是在各次区域办事处之间，在每一次区域办事处与联合国机构和其他发展伙伴之间，与该区域各国的利益攸关者之间以及与各区域经济共同体之间，建立全面的、包容的、灵活的协调与合作制度。另一个挑战是向各方面充分证实次区域办事处的独特价值。监督厅设想应付这个挑战的方法，仍然靠信息和通讯技术资源的大量投入。

九. 建议

56. 为加强政府间专家委员会的作用，次区域办事处应在非洲经委会总部的支持下采取联合行动，创造电子空间，促进与代表以及利益攸关者和执行人员等更广大群众建立联系网络，扩大利用电子技术传播其产品，确保政府间专家委员会会议的成果传达到国家和次区域的政治和行政高层（第 8-12 段）（SP-04-002-001）。

57. 非洲经委会应在其两年期预算中，为每个次区域办事处制订单独的次级工作方案，以便预期成果和逻辑框架的所有其他因素都是次区域办事处所特有。非洲经委会应制订计划，向次区域办事处提供成果管理的指导和培训，并使用综合监测和文件信息系统进行方案效益监测和汇报（第 13-17 段）（SP-04-002-002）。

58. 应正式公布方针，规定次区域办事处与非洲经委会总部的协调机制。非洲经委会执行秘书应立即采取措施，在经委会总部恢复前协调股的职能，澄清并重新强化关于次区域办事处的监督和协调安排。应研制有关的信息和通讯技术工具，例如布告板和论坛，以加强此类协调安排。应立即充分执行协调股以往的建议（第 18-21 段）（SP-04-002-003）。

非洲经委会管理当局声称，自从任命代理副秘书长以来，已作出了安排，在副秘书长办公室之下恢复协调股的业务活动。

59. 非洲经委会应全面审查区域顾问的职能，以确保其专长和部署情况适应各会员国和次区域办事处的需要。非洲经委会总部应与次区域办事处联合建立一种机制，来监测区域顾问的任务成果，交流所得经验教训和区域顾问确认的最佳做法（第 22-23 段）（SP-04-002-004）。

非洲经委会管理当局声称，区域咨询服务指导方针最近经过审查，已经开始付诸实施。目前正在非洲经委会技术合作方案范畴内，进一步审查协调问题。

现已完成公务旅行管理和行政方面的审查，非洲经委会目前正在探讨按照拉加经委会的模式，执行计算机化任务报告制度的技术可行性。

监督厅注意到这些措施，并将于本报告的后继行动期间审查这些措施的影响。

60. 任务报告制度应该现代化，以便成为分享信息和知识的有效手段。该制度应配备搜索引擎以及编制报告摘要和专题报告的办法。政策和方案协调处应公布其使用指南，并应严格监督其遵守情况（第 24 段）（SP-04-002-005）。

非洲经委会管理当局声称，正在执行该一建议。

— 监督厅注意到这一点，将在本报告的后继行动期间审查其执行情况。

61. 执行秘书处应立即：

(a) 建立一个咨询委员会，负责分配预算外资源，各次区域办事处应有代表参加委员会。委员会的职权范围应规定关于预算外资金使用的申请、优先核准、审查、分配、监测、报告和评估等方面的透明安排和程序。委员会应保证次区域办事处所得的拨款不少于非洲经委会预算外资金总额的四分之一；

(b) 制订次区域办事处在次区域境内筹款的指导方针，鼓励它们经与非洲经委会总部密切磋商后进行筹款；

(c) 加强次区域办事处的业务能力（第 28-30 段）（SP-04-002-006）。

62. 非洲经委会执行秘书应制订一个切实可行的行动计划，以期进一步加强次区域办事处的人事安排，使工作人员的技能 and 业务专长能配合各该次区域的特殊需要。调动安排应成为此个计划的一部分。应定期评估各次区域的需要和工作量，作为一件理所当然的事，并继而采取适当的行政措施（第 31-33 段）（SP-04-002-007）。

63. 监督厅建议：

(a) 为加强与联合国伙伴的协作，非洲经委会总部应与次区域办事处联合制订新的步骤，利用各种信息和通讯技术手段，建立电子讨论和协调空间，以促进与联合国系统在次区域各组织的一体化活动。这种工作的一个例子可能是宣传和制订一份区域议定书，规定联合国各组织同意使用由次区域办事处管理的共同统计数据库，以编制方案，评估千年发展目标在次区域的进展；

(b) 非洲经委会总部应作为一种理所当然的工作，确定并公布次区域办事处在其所有重大行动中的有效和可行的作用（第 35-39 段）（SP-04-002-008）。

64. 次区域办事处应分析各个区域经济共同体秘书处在支持执行非洲发展新伙伴关系方面的需要，确定它们在这方面可以依赖非洲经委会总部给予的支持，并与新伙伴关系秘书处就分工问题达成明确的理解。在此基础上，次区域办事处应制订切实可行的中期行动计划，向各区域经济共同体提供支持（第 40 段）（SP-04-002-009）。

65. 非洲经委会应立即采取下列步骤：

(a) 次区域办事处和非洲经委会总部应为各次区域联合制订一个协调和现实的推广和通讯战略，包括明确了解各种产出和服务的目标群众，以及传播信息，收集和分析用户反馈的最切实有效的电子手段。利益攸关者应参与制订这个战略；

(b) 应向次区域办事处调派多名通讯干事，以加强其推广能力。通讯干事应与联合国在次区域的其他办事处密切协作，负责调节和执行各次区域办事处的通讯战略。非洲经委会应提供充分的预算外资金，供执行这个战略；

(c) 次区域办事处的网站应加以根本设计，容纳来自非洲经委会、联合国其他机构、会员国、政府间组织和区域经济共同体而与次区域有关的全面和现时的政治、经济和社会信息，使次区域办事处成为次区域基本数据和信息的主要来源，并使它们成为联合国国家工作队的积极参与者，但不一定要派人实际驻在每个国家。网站的设计应使其可以作为次区域各类全面信息的综合供应点。其他信息和通讯技术手段，例如布告板和论坛，以及利益相关者和合作伙伴的数据库，都应在非洲经委会总部支持下迅速研发，以改善次区域办事处的联络和推广能力（第 41-47 段）（SP-04-002-010）。

66. 非洲经委会总部应与次区域办事处一道，按照上文第 48-49 段中的建议，审查对各次区域办事处的管理监督和行政支持，并从速执行这些建议（第 48-49 段）（SP-04-002-011）。

67. 非洲经委会总部应制订次区域办事处工作的评价和自我评价计划，并始终一贯地予以执行。对于利益相关者应定期进行全面调查。评价和自我评价方法的培训应由政策和方案协调处筹办（第 50 段）（SP-04-002-012）。

68. 非洲经委会应建立透明、参与和公平的机制，向各区区域办事处提供培训。该机制应包含培训机会的核心目录，适度下放培训资金，并体现次区域的优先事项。必须建立培训管理的基本要素，例如年度计划、培训评估和保存工作人员培训记录。集体培训、远距离电子培训和与联合国其他实体合办培训等办法都应受到鼓励（第 51-52 段）（SP-04-002-013）。

69. 基于摩洛哥政府的承诺，北非次区域办事处应采取未雨绸缪的实际措施，以便在 2005 年底之前迁往拉巴特（第 53 段）（SP-04-002-014）。

内部监督事务

代理主管

芭芭拉·狄克逊（签名）