



方案和协调委员会

第六十一届会议

组织会议，2021年4月15日

实质性会议，2021年6月1日至25日*

临时议程** 项目3(b)

方案问题：评价

评价方案9 通过非洲问题特别顾问办公室、非洲经济委员会
和全球传播部提供的联合国支助非洲发展新伙伴关系的工作
内部监督事务厅的报告

摘要

内部监督事务厅(监督厅)评价了方案9 联合国支助非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)2016-2019年期间的工作。该方案由非洲问题特别顾问办公室、非洲经济委员会(通过其新伙伴关系股)和全球传播部(通过其非洲科)负责的三个次级方案执行。评价目标是评估该方案执行任务的现实意义、成效和效率。

本评价正值非洲联盟和联合国都在进行重大改革之际。虽然2001年非洲联盟通过了非洲发展新伙伴关系框架，但该框架已纳入非洲联盟《2063年议程：我们希望的非洲》的各项目标。两者间的这一联系随着新伙伴关系规划和协调局的重新定位而制度化。2018年，协调局转变为非洲联盟的执行机构非洲联盟发展署。与此同时，联合国正在进行改革，为的是更好地协调在包括非洲在内的所有区域提供发展援助的工作。

方案9 依然具有现实意义，对联合国协调和支助非洲发展具有独特的价值，对方案9 的服务需求也依然很大。然而，该方案缺乏具有明确问责机制从而使方案胜任使命的相关执行战略。在分三个次级方案执行的情况下，负责总体方案做法的责任不明，而且由于缺乏联合规划和协调，该方案一体行动的能力受阻。此

* 实质性会议日期为暂定日期。

** E/AC.51/2021/1。



外，在制定工作计划、特别是与宣传有关的工作计划时未与主要利益攸关方沟通，使该方案与为之奋斗的各方之间的联系受限。

与此同时，方案 9 开展了一些宣传活动，但这些活动对增加国际社会支助非洲发展的成效不甚明确。虽然利益攸关方对非洲问题特别顾问办公室的宣传活动持肯定看法，但这些活动更多地是激发热情，而不是增加对非洲的支助，因为很少有利益攸关方能够指出宣传工作的具体成果。这是因为后续行动有限，而且缺乏该方案为非洲进行有效宣传的一致宣传战略。关于提高国际社会的认识，利益攸关方对《非洲复兴》杂志持肯定看法，尽管认为该杂志与特别顾问办公室和非洲经委会-新伙伴关系股的工作脱节。

关于监测作用，特别顾问办公室如期提交了明文规定的秘书长报告，但这些报告对决策者的效用有限。为了审查对非洲发展作出的承诺，该办公室还通过审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制报告发展承诺，并在关于审查这类承诺执行情况的两年期报告中报告；然而，没有证据表明具备在日后时间监测承诺的某种机制，因此没有达到大会第 66/293 号决议和秘书长关于加强该办公室的报告 (A/68/506) 中规定的任务要求。这削弱了该办公室为使联合国更加协同一致地支助非洲而提供分析工作和咨询意见的能力。利益攸关方认为这是一个显著缺点。

关于全球和区域协调方面的任务，方案 9 的机制促成了信息交流和程度有限的协调，但没有使联合国系统支助非洲发展的工作协同一致。在全球一级，特别顾问办公室没有充分发挥其全球协调作用。与此同时，在区域一级，非洲区域协调机制改善了信息交流，并制定了协同交付的联合工作计划。然而，该机制受制于长期存在的系统性问题，包括对成果的问责不明确，利益攸关方的认可程度不高，非洲联盟机关和机构指导联合国工作的能力有限。

监督厅提出 4 项关键建议：

(a) 解决方案一致性和内部问责问题，为此建立一个定期协商的正式程序，以便在内部配合并协调方案 9 三个次级方案的活动，从而展现一个一体行动的协同方案；

(b) 让利益攸关方系统参与战略方案规划，以确保制定全面、各方参与和全盘统筹的计划，支持完成任务；

(c) 加强联合国全球和区域协调机制，明确每个次级方案的领导角色和参与作用，使这些次级方案能够更刻意地彼此互鉴，步调一致地协调联合国的支助工作；

(d) 按照大会决议，充分发挥审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制的作用。

目录

	页次
一. 引言和目标	4
二. 背景	4
A. 任务、作用和利益攸关方	4
B. 主要工作领域	5
C. 方案结构	6
D. 治理	7
E. 资源	8
F. 业务环境	9
G. 评价范围和方法	12
三. 评价结果	13
A. 方案 9 依然具有现实意义，因为在协助联合国支助非洲发展方面增添了预期的独特价值，对其服务的需求也依然很大；然而，该方案缺乏具有明确问责机制从而使方案胜任使命的相关执行战略	13
B. 方案 9 大致按计划开展了宣传活动，但由于缺乏战略，在增加国际社会对非洲发展的支助方面成果不明确	17
C. 非洲问题特别顾问办公室如期提交了规定的秘书长报告，但这些报告的效用有限，缺乏在日后时间内监测对非洲承诺的机制，并且提供咨询意见的能力薄弱，因此未能达到预期效果	21
D. 方案 9 的全球和区域协调机制促进了信息交流和程度有限的协调，但没有给联合国系统支助非洲发展的的工作带来一致性	26
四. 结论	30
五. 建议	31
附件	
一. 方案 9 的方案影响途径	34
二. 从副秘书长兼非洲问题特别顾问和非洲经济委员会战略规划、监督和成果司司长收到的评论意见	35

一. 引言和目标

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司此次评价的总体目标是尽可能系统和客观地确定联合国通过方案 9 支助非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的现实意义、成效和效率。评价专题来自评价一开始就提出的评价启动文件中所述的方案一级风险评估。评价工作按照联合国系统的评价规范和标准进行。¹ 检查和评价司上一次对方案 9 进行评价是在 2008 年。²
2. 报告草稿征求了方案 9 管理层的评论意见,并在最后报告中考虑了这些意见。回复见附件二和三。

二. 背景

A. 任务、作用和利益攸关方

3. 联合国通过方案 9 支助非洲发展新伙伴关系的工作根据大会第 57/7 号决议开展。
4. 方案 9 由三个实体执行:非洲问题特别顾问办公室(次级方案 1);非洲经济委员会,通过其新伙伴关系股(次级方案 2);全球传播部,通过其非洲科(次级方案 3)。方案 9 三管齐下的结构旨在利用本组织不同部门的比较优势,具体如下:
 - (a) 非洲问题特别顾问办公室负责协调全球宣传以及审查和报告联合国系统和国际社会支持非洲的活动。该办公室的优势在于它是总部设在纽约的秘书处实体,靠近秘书长、会员国代表和大会;
 - (b) 非洲经委会-新伙伴关系股负责对非洲发展新伙伴关系的区域协调和支助。非洲经委会的优势在于其现有任务是充当秘书长的指定切入点,使联合国得以联络非洲联盟机关和机构,谋求区域一体化和开展国际合作促进非洲发展;
 - (c) 全球传播部的非洲科负责支助非洲发展新伙伴关系的新闻和宣传活动。传播部的优势在于能够利用其相对广泛的编辑制作单位和遍布非洲各地的发行中心。
5. 表 1 列示方案 9 针对的主要利益攸关方。

¹ 联合国评价小组,《评价规范和标准》(2016 年)。

² E/AC.51/2009/2。

表 1
方案 9 的主要利益攸关方

类别	在非洲发展中的作用
泛非机构	
非洲联盟发展署	协调和执行促进区域一体化的项目，加强非洲联盟成员国和区域机构加速实现《2063 年议程：我们希望的非洲》的能力
非洲同行审议机制	负责监测非洲国家治理和社会经济发展的非洲联盟机构
区域经济共同体	负责执行符合非洲联盟委员会区域战略的次区域战略，有 8 个机构
非洲联盟委员会	分析政策并制定执行《2063 年议程》的区域战略
非洲会员国常驻联合国代表	54 个代表团，审议和监督非洲发展、和平与安全优先事项的执行进展情况
联合国秘书处、方案、基金和专门机构	通过提供咨询意见、建设能力和协调项目等方式，在全球、区域和地方各级支持非洲国家和泛非机构落实可持续发展目标和《2063 年议程》

B. 主要工作领域

6. 表 2 概述每个次级方案的主要工作领域，并对照预算内产出和已经执行的产出总数。方案影响途径(见附件一)直观提供路线图，概述方案的内在逻辑：每个次级方案力求实现什么、如何实现以及假设和条件是什么(见附件一)。评价根据表 2 所示的方案活动评估方案 9 的成果。

表 2
方案 9：2016-2019 年次级方案和目标

2A. 次级方案 1：协调非洲发展新伙伴关系的全球宣传和支助工作

方案活动	2016-2017		2018-2019	
	预算内	已执行	预算内	已执行
向政府间机构和专家机构提供服务	20	20	20	20
专家组会议、出版物、研讨会和特别活动	33	37	35	24
机构间会议与协调	6	6	6	4
其他实质性活动、数据库和网站	2	2	6	1
共计	61	65	67	49

2B. 次级方案 2：对非洲发展新伙伴关系的区域协调和支助

目标：在 2017-2027 年联合国-非洲联盟非洲一体化和发展议程伙伴关系及非洲联盟各机关和机构的战略计划和优先事项范围内，加强联合国全系统在区域和次区域两级对非洲联盟及其《2063 年议程》和其他区域优先方案、包括非洲发展新伙伴关系方案的支助

方案活动	2016-2017		2018-2019	
	预算内	已执行	预算内	已执行
向政府间机构和专家机构提供服务	18	18	15	12
特设专家组、出版物和技术材料	15	15	8	9
技术合作	12	12	10	9
共计	45	45	33	30

2C. 次级方案 3：支助非洲发展新伙伴关系的新闻和宣传活动

目标：增进国际社会对非洲经济、政治和社会发展的支助，以及对非洲和国际社会为促进该区域经济增长和可持续发展以实现非洲发展新伙伴关系各项目标和《2030 年议程》所作努力的支助

方案活动	2016-2017		2018-2019	
	预算内	已执行	预算内	已执行
《非洲复兴》杂志	12	12	12	12
机构间会议与协调	2	2	2	2
新闻稿、宣传材料和网站	6	8	6	8
共计	20	22	20	22

资料来源：A/71/6 (Prog.9)和监督厅审查的业绩数据。

7. 非洲问题特别顾问办公室和非洲经委会-新伙伴关系股负责执行方案 9 的全球和区域协调任务；两者分别是非洲事务部门间工作队和非洲区域协调机制的秘书处：

(a) 非洲事务部门间工作队。特别顾问办公室召集联合国各机构负责人和技术人员组成这一工作队，从而确保联合国以协调一致和全盘统筹的方式支助非洲。2018 年《非洲联盟-联合国〈2063 年议程〉和〈2030 年可持续发展议程〉执行框架》要求工作队至少每年开会一次，以便与泛非机构一起通过联合工作计划和审查执行进展情况(见表 5)。

(b) 非洲区域协调机制。非洲经委会-新伙伴关系股召集促进联合国全系统区域和次区域协调与合作以支持非洲联盟和《2063 年议程》的这一机制。该机制按照非洲联盟的优先事项分为 9 个群组，每个群组由一个非洲联盟委员会部门和一个联合国机构共同召集。非洲经委会与区域经济委员会在次区域一级进行协作，召集 4 个次区域协调机制。

C. 方案结构

8. 次级方案 1 (非洲问题特别顾问办公室)由 2 个处组成：政策分析和监测处以及协调、倡导和方案制订处。该办公室由一名副秘书长领导，获任担任非洲问题

特别顾问，直接向秘书长汇报。在评价所涉期间，该办公室由一名代理副秘书长管理(2017-2018年)，随后由一名新任命的副秘书长管理(2018年4月至今)。

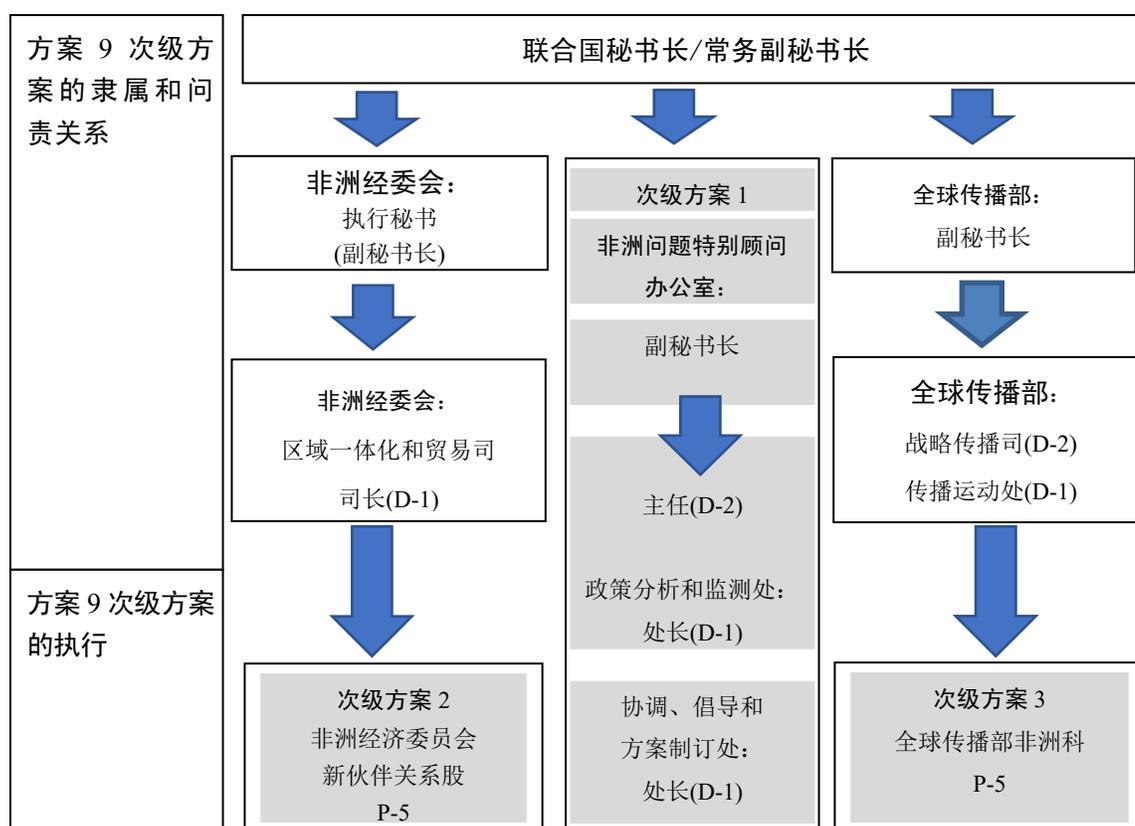
9. 次级方案2(非洲经委会-新伙伴关系股)的工作人员驻亚的斯亚贝巴，向非洲经委会区域一体化和贸易司司长汇报。

10. 次级方案3的工作人员向位于纽约的全球传播部战略传播司非洲科汇报。

11. 如图一所示，非洲经委会和全球传播部的次级方案均由各自的副秘书长负责，彼此没有汇报关系，对非洲问题特别顾问办公室也没有。

图一

2018-2019年方案9的组织结构



说明：阴影框表示方案9；箭头表示隶属和问责关系。

D. 治理

12. 方案和协调委员会是理事机构。方案9除了向该理事机构提交战略框架外，还提交明文规定的关于新伙伴关系执行情况和协调联合国支助非洲发展新伙伴关系的进展报告，与此同时，关于非洲发展新伙伴关系的执行情况和国际支助新伙伴关系的进展报告还直接提交大会。

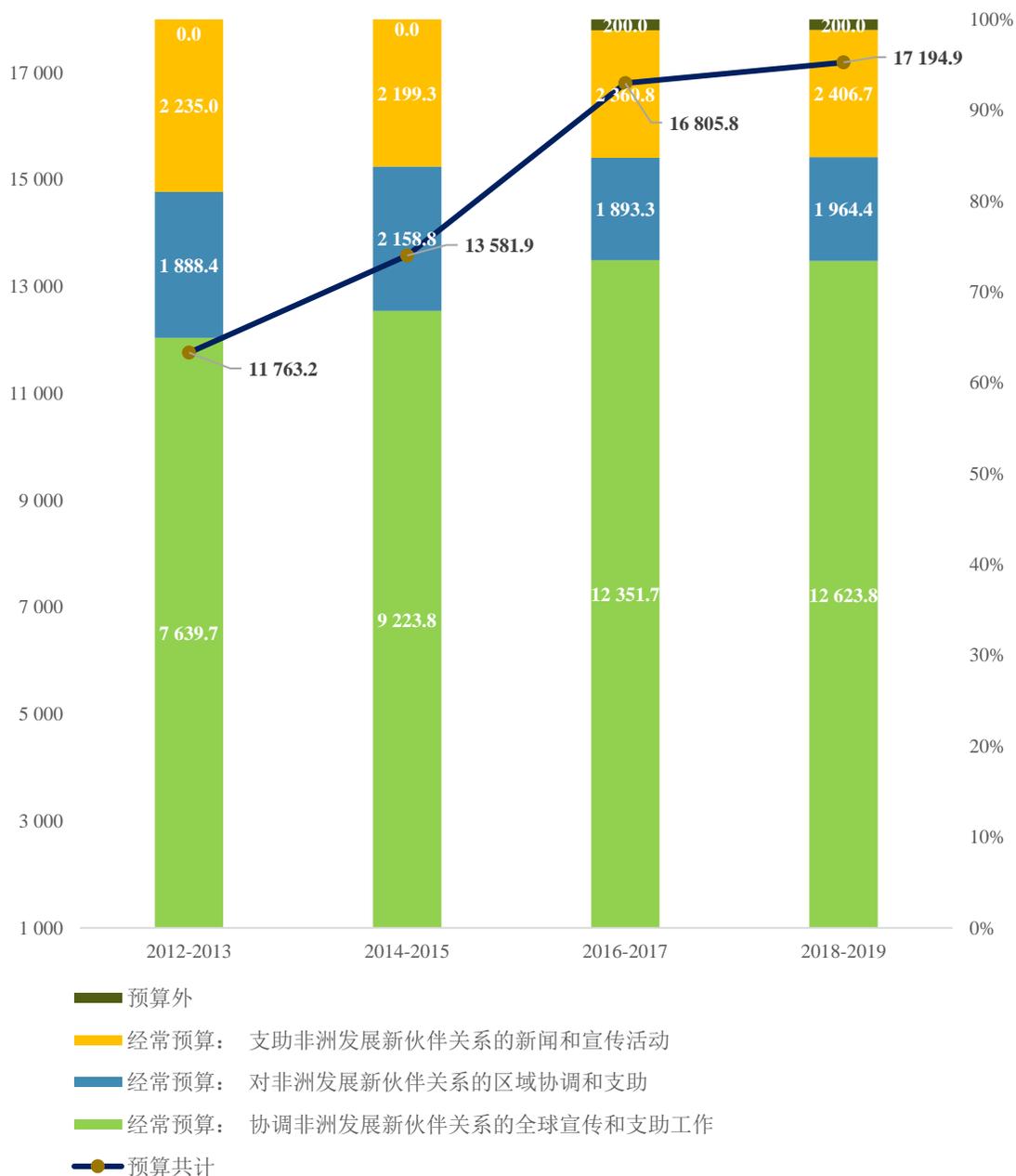
E. 资源

13. 在联合国秘书处 2018-2019 年经常预算中，方案 9 获得 0.3% 的资源。图二列示 2012-2013 年至 2018-2019 年期间的两年期拟议预算估计数。

图二

2012-2019 年拟议方案预算：联合国支助非洲发展新伙伴关系

(千美元)



资料来源：A/70/6(Sect.11)和 A/72/6(Sect.11)。

14. 表 3 列示 2019 年方案 9 各次级方案的员额分布和空缺率。

表 3

2018-2019 年按次级方案分列的方案 9 预算内员额与实际员额比较

		次级方案 1		次级方案 2		次级方案 3	
		预算内	实际数	预算内	实际数	预算内	实际数
专业及以上职类	副秘书长	1	1	—	—	—	—
	D-2	1	1	—	—	—	—
	D-1	2	2	—	—	—	—
	P-5	4	3	1	1	1	1
	P-4/3	16	15	3	1	3	3
	P-2/1	1	0	—	—	—	—
一般事务人员	全部	6	5	1	1	3	3
共计		31	27	5	3	7	7
空缺率		12.9%		40%		0%	

F. 业务环境

关注非洲

15. 联合国历来特别关注非洲大陆，例如 2002 年要求大会支助非洲发展新伙伴关系，³ 2012 年在联合国可持续发展大会上，各国元首和政府首脑以及高级别代表再次承诺全面履行有关非洲发展需要的国际商定承诺。⁴

向《2063 年议程》迈进

16. 非洲发展新伙伴关系框架由非洲联盟制定，并于 2001 年通过，作为在非洲落实发展议程的方案。2015 年，非洲联盟通过《2063 年议程》，作为总体发展框架，实际已将新伙伴关系议程纳入其中。⁵

非洲联盟改革

17. 为了更有效地履行《2063 年议程》的承诺，非洲联盟于 2018 年进行改革，⁶ 包括将非洲联盟发展署(改名为新伙伴关系规划和协调局)和非洲同行审议机制作为经常预算机构纳入非洲联盟委员会，并授权区域经济共同体执行非洲联盟的区

³ 大会第 57/7 号决议。

⁴ 大会第 66/288 号决议，附件，第 35 段。

⁵ 见 <https://www.nepad.org/microsite/who-we-are-0>。

⁶ 非洲联盟，“实效和效率”。可查询：<https://au.int/AUReforms/efficiency>。

域一体化优先事项。这是为了帮助非洲联盟解决实现《2063 年议程》的体制问题，并将重点放在非洲大陆的一体化做法上。⁷

联合国改革

18. 联合国发展支柱改革旨在改善区域协调这一方案 9 的关键内容之一。这些改革主要是：(a) 振兴驻地协调员系统，通过区域性联合国可持续发展集团和联合国国家工作队加强对国家成果的问责；⁸ (b) 通过囊括区域协调机制和联合国可持续发展集团区域工作队的区域协作平台，⁹ 在区域内开展工作的机构之间建立统一的协调机制；(c) 通过落实 2017 年《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》和 2018 年《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》所述的联合国-非洲联盟伙伴关系，包括振兴非洲事务部门间工作队，¹⁰ 提升与非洲联盟相辅相成的伙伴关系。图三列示相关事件时间表。

⁷ 非洲联盟发展署-非洲发展新伙伴关系战略计划：2020-2023 年，第 10 页。

⁸ 见 [A/74/73-E/2019/14](#)，第 10 段。

⁹ 同上，第 110 段。

¹⁰ 同上，第 157 段。

图三

联合国支持非洲发展新伙伴关系和《2063年议程》的演进情况



G. 评价范围和方法

19. 评价使用现实意义、成效和效率这三条标准评估 2016 年至 2019 年方案 9 的活动。

20. 评价采用混合法，其构成为：

(a) 对工作计划、秘书长的报告(4)、《非洲复兴》(11 期)和专家组会议报告(16)进行结构化文件审查；

(b) 对非洲区域协调机制和审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制进行个案研究；

(c) 直接观察 2019 年的会议和宣传活动，包括非洲区域协调机制的会议(9 月 25 日和 26 日)；非洲对话系列(5 月 21 日至 23 日)；可持续发展高级别政治论坛的部分活动(7 月 9 日至 19 日)，包括非洲日会外活动(7 月 17 日)；非洲问题特别顾问办公室的日常办公活动(7 月至 8 月)，包括其内部会议；

(d) 访谈非洲问题特别顾问办公室、非洲经委会和全球传播部的方案 9 工作人员(33)，联合国内的主要利益攸关方(包括非洲区域协调机制和非洲事务部门间工作队的成员)(46)，非洲联盟委员会、非洲联盟发展署、非洲同行审议机制和区域经济共同体(30)，非洲一个重要的非政府组织(1)，非洲国家集团(3)；

(e) 此外还对目标群体作了调查，如下所示。

表 4
回复调查情况

利益攸关方群体	回复调查人数	调查回复率(百分比)
方案 9 工作人员	36	90
联合国利益攸关方	83	83
非洲联盟利益攸关方	28	28
非洲国家常驻代表	11	20
共计	158	—

三. 评价结果

- A. 方案 9 依然具有现实意义，因为在协助联合国支助非洲发展方面增添了预期的独特价值，对其服务的需求也依然很大；然而，该方案缺乏具有明确问责机制从而使方案胜任使命的相关执行战略

方案 9 支助非洲发展的宣传、协调和监测活动依然具有现实意义，联合国决议和协定中也经常提及

21. 方案 9 最初的任务是确保以一致方式协调联合国在全球、区域和国家各级为非洲开展的活动。¹¹ 倡导协调支助非洲发展是方案 9 增添的独特价值。¹² 各项决议和之后的联合国-非洲联盟框架均重申需要制定一项方案，以促进协调一致地支持《2030 年议程》和《2063 年议程》，并处理好和平、安全与发展之间的关系。这些决议都强调方案 9 与非洲联盟机构同心协力发挥的关键作用。表 5 列示确认方案 9 依然具有现实意义的主要决议和框架。

表 5

联合国支持非洲的主要决议和框架

文件	日期	针对方案 9 的内容
大会第 57/7 号决议	2002 年 11 月 4 日	确保在协调联合国支助非洲发展的活动、宣传和新闻方面采取一致对策
A/57/387 和 Corr.1	2002 年 9 月 9 日	促进和监测国际和联合国的支助，以确保非洲得到适当关注
核可联合国支助新伙伴关系拟议预算的大会第 58/271 A-C 号决议 A/58/6(Sect.11), 第 11.7 和 11.8 段	2003 年 12 月 23 日	提高国际上对新伙伴关系的认识，动员并监测包括联合国系统在内的国际社会执行新伙伴关系，使联合国系统协调作出有效反应，支助非洲发展
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(A/61/630, 附件)	2006 年 11 月 16 日	非洲联盟任务扩大后，联合国支持非洲联盟能力建设的活动覆盖面更广
大会第 67/294 号决议	2013 年 8 月 15 日	请秘书长继续采取措施加强非洲问题特别顾问办公室，使它能够有效地完成任务，包括监测和汇报在满足非洲特殊需要方面的进展情况，并协调非洲事务部门间工作队，以确保联合国对非洲的支助统筹一致(第 54 段)
联合国-非洲联盟关于 2017-2027 年非洲一体化和发展议程的新伙伴关系框架	2015 年 3 月	非洲问题特别顾问办公室将代表非洲联盟、新伙伴关系规划和协调局以及区域经济共同体，继续开展全球宣传和政策咨询活动 非洲区域协调机制将负责通过其群组和分群组的活动交付支助方案

¹¹ 见大会第 57/7 号决议，第 31 段。

¹² 见 A/65/6(Prog.9)，第 9.4 段。

文件	日期	针对方案 9 的内容
《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》，第四.A 节	2017 年 4 月 19 日	秘书处和委员会将： 定期举行有相关专家和从业人员参加的联合讨论，讨论非洲冲突的根源以及如何消除这些根源 分享并讨论来自所有相关来源的预警分析，包括新出现的人权问题 举行非洲联盟、联合国、区域经济共同体和区域协调机制参加的联合国-非洲联盟年度会议，讨论具体国家的局势并合作预防和化解冲突
《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》	2018 年 1 月 27 日	举行非洲联盟与联合国以及作为非洲事务部门间工作队成员的联合国系统其他有关基金、方案和专门机构的年度会议，通过联合工作计划并审查以往工作计划的执行情况

22. 2019 年，联合国系统 500 亿美元资金中有 200 亿美元(40%)用于非洲，表明非洲是部署和平、安全和发展支助的重要优先地区。¹³ 与方案 9 利益攸关方的访谈表明，在《2030 年议程》和《2063 年议程》的背景下，对联合国在该区域的活动采取一致对策和协同做法比以往任何时候都更加重要。此外，他们指出需要继续开展并加强支助非洲发展的宣传工作和新闻活动。他们还重点指出非洲问题特别顾问办公室的战略地位。该办公室是与联合国总部开展的全球审议工作的关键纽带，也是非洲联盟各机构、特别是非洲联盟发展署联络联合国系统的切入点。

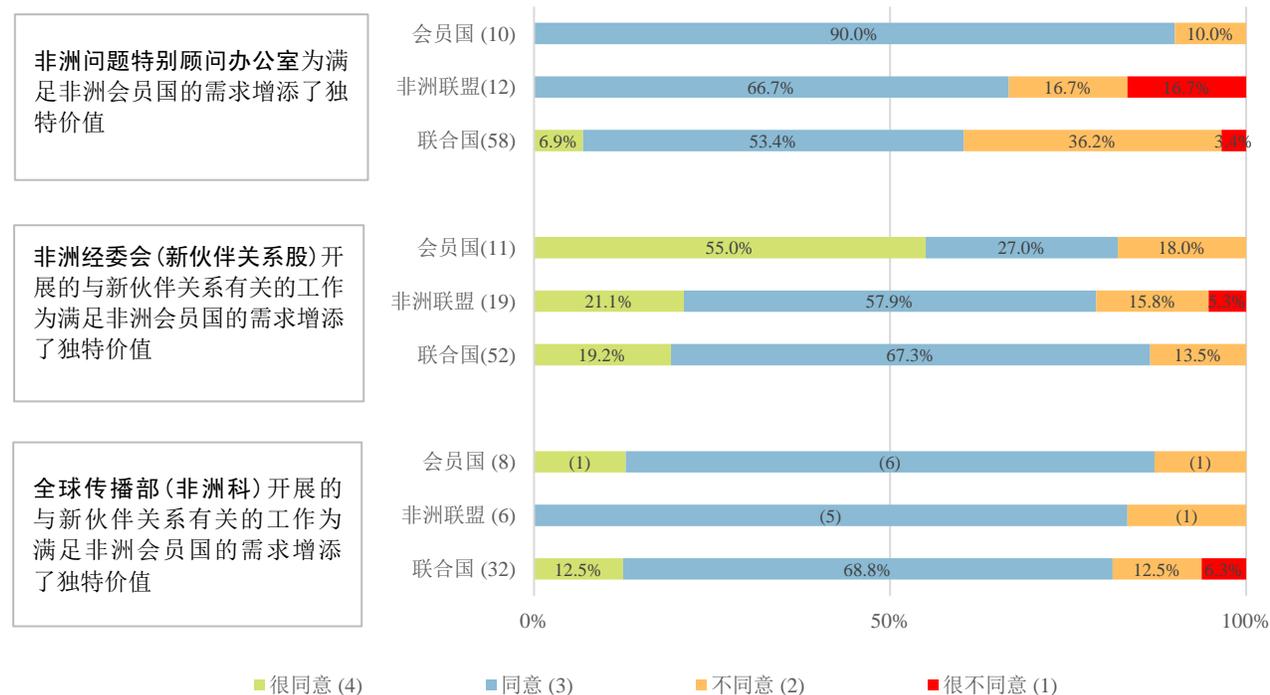
23. 文件审查表明，没有其他联合国方案具体侧重非洲和平、安全与发展的关系。受访工作人员证实，方案 9 是唯一有授权也有潜力通过综合视角和对非洲提供协同支持的方式将联合国系统凝聚在一起的方案。

24. 如图四所示，接受调查的会员国、非洲联盟和联合国利益攸关方同意，方案 9 的三个次级方案为满足非洲会员国的需求增添了独特价值。

¹³ A/75/1，第二.C 章。

图四

利益攸关方对方案 9 为非洲发展增添价值的评估



资料来源：对非洲会员国、非洲联盟和联合国利益攸关方的调查。

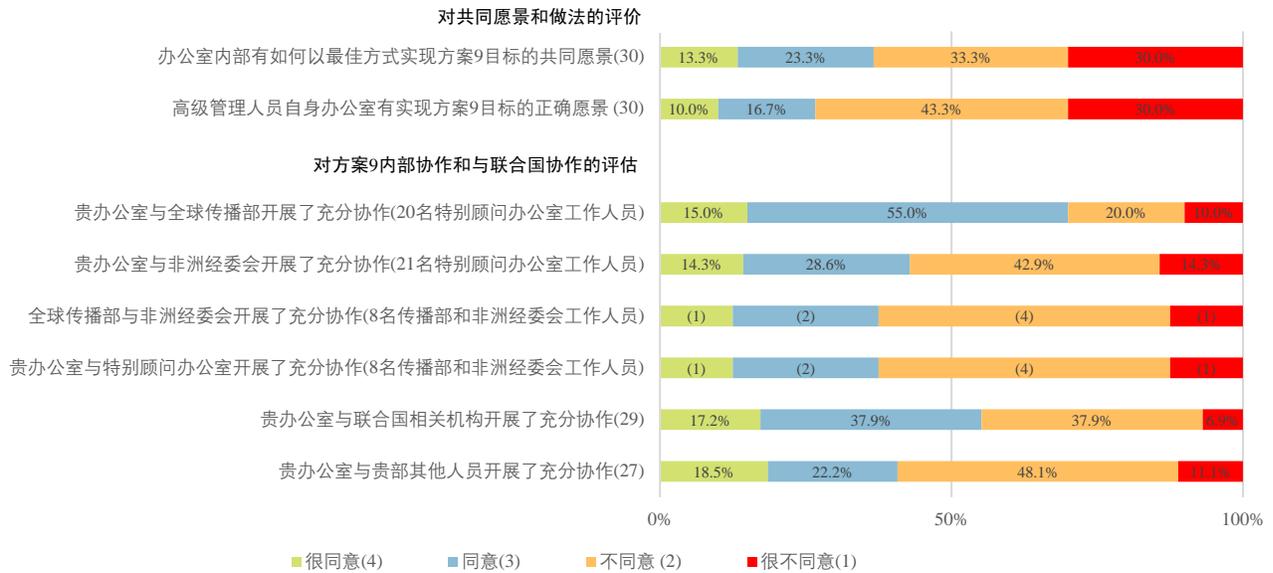
说明：不包括“我不知道”的回答。

25. 对利益攸关方的访谈和调查结果证实，联合国对非洲发展的支助仍然是促进实现非洲大陆发展议程的重要组成部分。接受调查的大多数非洲联盟和方案 9 工作人员(分别为 52.2%和 72.4%)表示，这项任务非常重要。相反，38.2%的联合国利益攸关方表示，这项任务有点重要，21%的人表示该任务无关紧要。

方案 9 缺乏具有明确问责机制的相关执行战略来指导三管齐下的结构

26. 虽然方案 9 三管齐下的结构将方案的各项活动安排在最适合开展这些活动的联合国各部门，但这也给方案治理和协调带来挑战。对规划文件的审查以及对工作人员和利益攸关方的访谈证实，非洲问题特别顾问办公室、非洲经委会和全球传播部继续各自为政，以不成系统的方式开展次级方案活动。各次级方案的战略框架和预算是在互不相干的情况下制定的，然后由非洲问题特别顾问办公室合并和提交批准，既没有制度化的联合战略规划，也没有根据非洲联盟的非洲发展优先事项制定协调一致、重点突出的工作方案或联合战略。图五显示了这一挑战，包括三分之二的工作人员报告称，三个次级方案之间缺乏协调一致和共同愿景。

图五
方案 9 工作人员对愿景和协作的评估

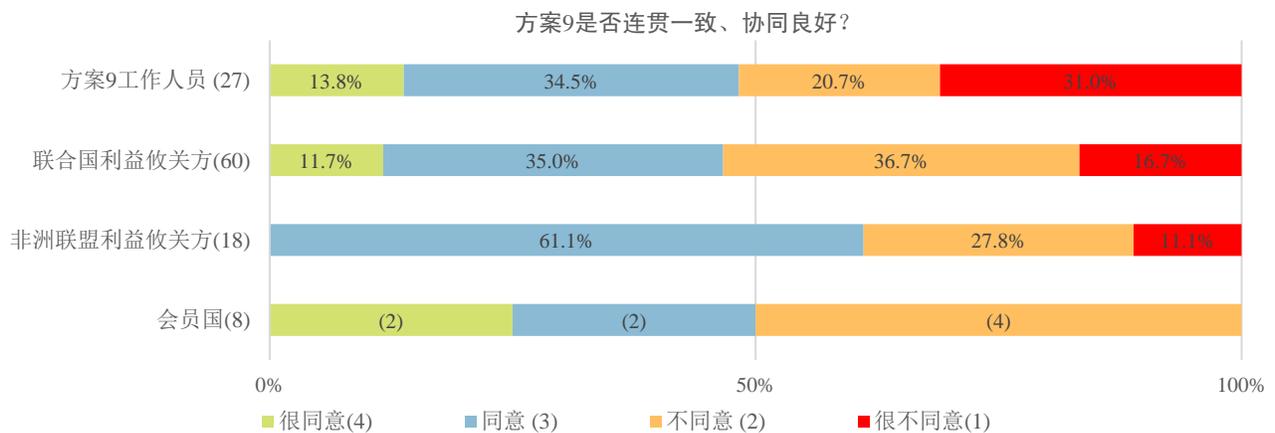


资料来源：工作人员调查。

说明：不包括“我不知道”的回答。

27. 大多数工作人员和利益攸关方认为，该方案缺乏关联，由非洲问题特别顾问办公室、非洲经委会-新伙伴关系股和全球传播部非洲科牵头的各次级方案之间连贯性有限。只有 48.3%接受调查的工作人员和不到 50%的大多数利益攸关方群体同意或很同意方案 9 的做法连贯一致、协同良好(见图六)。工作人员和利益攸关方建议，需要在各次级方案之间增进协作、改善协调，以确保各项活动相辅相成，从而增加更多价值。

图六
利益攸关方和工作人员对方案 9 一致性和协同性的评估



资料来源：对工作人员、联合国、非洲联盟和非洲会员国的调查。

说明：不包括“我不知道”的回答。

28. 接受调查的非洲会员国、泛非机构利益攸关方、联合国利益攸关方和方案 9 工作人员的代表表示，在涵盖相关主题事项、编写报告和举行会议方面，基本优先事项和需求均得到处理回应。然而，大多数受访者认为，通过在发展优先事项上加强合作，有机会大为改善取得的成果。非洲问题特别顾问办公室尤其如此，因为利益攸关方看不到该办公室的宣传对非洲发展议程产生任何明显助益。

方案 9 无法跟上新的发展和改革步伐

29. 对特别顾问办公室工作计划和传播工作规划文件的审查显示，制定这些文件时未与非洲联盟发展署、非洲同行审议机制、非洲联盟委员会、联合国伙伴机构和非洲会员国等主要利益攸关方沟通，导致该方案无法跟上新的发展和改革步伐。这使这些文件的战略意义下降，而且缺少对成果的关注，因为该方案侧重于活动，没有明确说明结果，也没有分配责任或资源。这些利益攸关方表示，方案 9 在向其咨询以进行有效宣传方面缺乏足够的战略眼光。

30. 受访者指出，虽然偶尔会就具体活动(例如非洲周)向其咨询，但此类咨询在 2018 年和 2019 年减少，而且在方案的战略规划期间从未向他们进行过咨询。不仅如此，利益攸关方和方案 9 工作人员对过于狭隘地解释该方案的任务表示关切，即是将联合国支助新伙伴关系的任务解释为具体支助新伙伴关系规划和协调局本身，而不是对整个非洲发展框架提供支持，而且可能没有跟上非洲联盟的改革和随后的转型。事实上，目前的任务规定并没有充分反映非洲的发展优先事项围绕《2063 年议程》这一总体发展框架而发生的演变以及非洲联盟发展署的相应变化。

B. 方案 9 大致按计划开展了宣传活动，但由于缺乏战略，在增加国际社会对非洲发展的支助方面成果不明确

特别顾问办公室宣传活动的成效因后续行动不力和缺乏宣传战略而受到限制

31. 对工作计划的审查表明，各次级方案大多按计划开展了活动。然而，如表 2 所示，在 2018-2019 年期间，领导次级方案宣传工作的特别顾问办公室交付的宣传产出数量大幅减少。

32. 对规划文件的审查和对利益攸关方的访谈表明，特别顾问办公室主要宣传活动的主题与非洲联盟、非洲联盟发展署和《2063 年议程》的广泛主题非常一致。利益攸关方常常指出，这些活动在后勤、差旅、方案和议程方面组织得很好。然而，利益攸关方和工作人员提供的许多说明活动组织得很好的例子却与成果战略没有明确关系。例如，该办公室作为非洲发展问题东京国际会议的共同组织者，对全体会议文件提出评论意见，并在会上提出咨询意见，参加了各场会议和规划会议，并帮助达成共识。然而，泛非机构利益攸关方不知道该办公室代表他们参加会议力求达到哪些成果。

33. 此外，对办公室主要活动相关文件的审查以及对利益攸关方和工作人员的访谈表明，活动后采取的后续行动有限。利益攸关方和工作人员指出，缺乏与利益攸关方协商制定的深思熟虑的战略，而该战略是指导活动规划和后续行动以更好地支助非洲发展的重要组成部分。

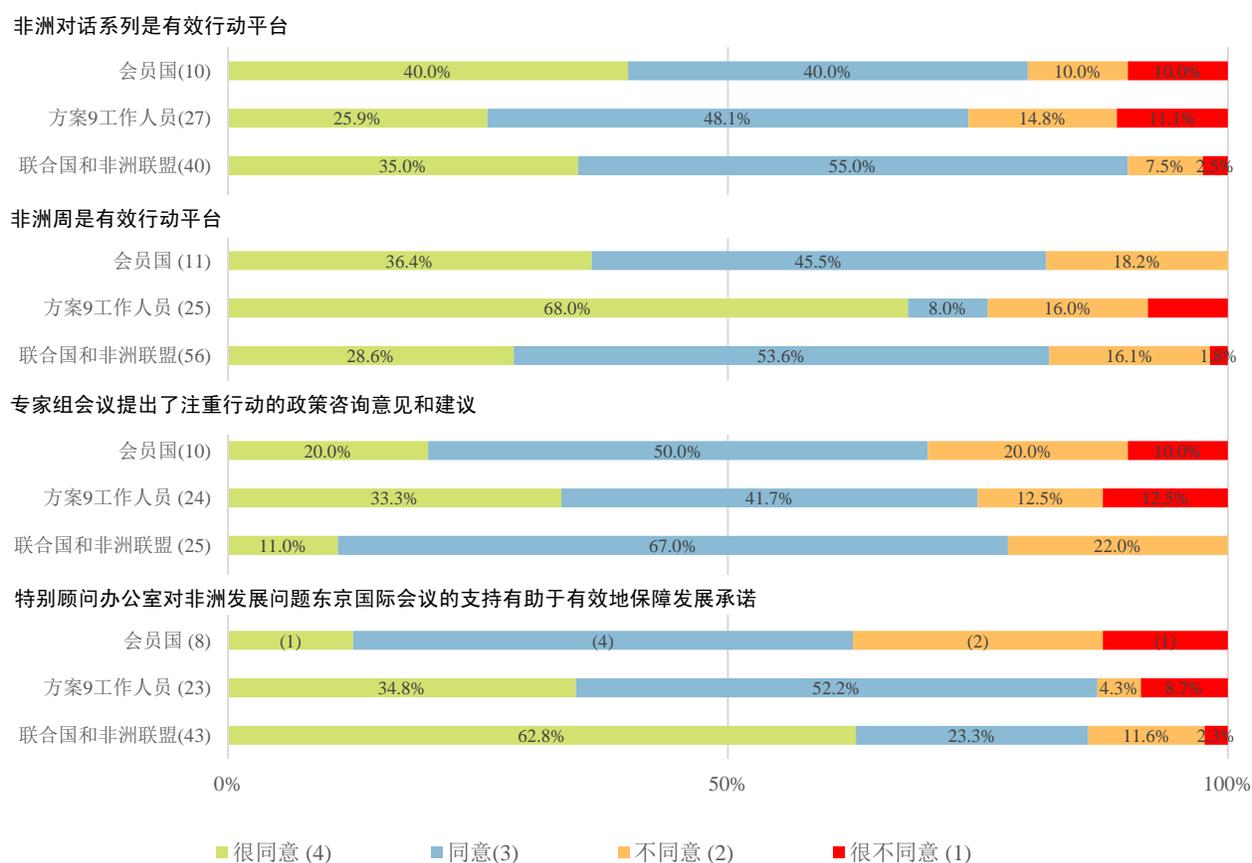
34. 文件审查还显示，非洲周和非洲对话系列得到了全球传播部非洲科传播战略的支持，并且召开了专家组会议，有阐述会议目标的概念说明，其中大多数有成果文件。然而，这些活动都没有对提出的建议采取后续行动，也没有为专家组会议的成果制定传播战略。成果文件显示，大多数政策建议的措辞不够具体，没有指明执行者或实现预期成果的时限。即便建议指明了执行者，也几乎都是级别很高的执行者。此外，非洲问题特别顾问办公室对其掌握行动控制权的专家组会议也没有总是采取后续行动。接受调查并了解或参加过该办公室活动的利益攸关方和参与规划的工作人员表示，成果文件的后续行动和传播工作并未一贯开展。

利益攸关方积极看待宣传活动，但这些活动的预期、能见度和成果有限

35. 大多数利益攸关方认为，该办公室开展的主要宣传活动，即非洲周、非洲对话系列、专家组会议和共同主办的非洲发展问题东京国际会议，是宣传发展、和平与安全问题的有效平台。接受调查的利益攸关方(见图七)对这些平台的评估大体是肯定的，但访谈显示，预期普遍较低。利益攸关方最常提到的宣传成果是在与联合国机构和政府间机构的讨论中把《2063年议程》与《2030年议程》联系起来。其他利益攸关方对提供机会就相关问题与非洲联盟和联合国利益攸关方接触表示赞赏。尽管如此，他们往往把这些活动说成具有潜在价值而不是已实现的价值，很少有利益攸关方能列举该办公室宣传工作的具体成果。

图七

利益攸关方和工作人员对非洲问题特别顾问办公室主要宣传活动的评估



资料来源：对工作人员、联合国、非洲联盟和非洲会员国的调查。

说明：不包括“我不知道”的回答。

读者和利益攸关方积极评价《非洲复兴》杂志，但认为杂志与方案的宣传战略脱节

36. 《非洲复兴》杂志由全球传播部非洲科制作(次级方案 3)，旨在全球范围提高杂志读者对非洲发展问题的认识。2019年11月，非洲科对在线订户进行调查。回复者认为该杂志可信(74%)，并报告说该杂志推动了寻求更多信息(55%)和与他人分享文章(42%)等行动。

37. 非洲科提供的文章转载数据显示，该杂志的影响范围超过了杂志最初出版时(见表 6)。

表 6
2016-2019 年《非洲复兴》杂志文章转载情况

年	文章数	转载次数	媒体数	国家数
2016	49	558	247	28
2017	131	1 307	526	55
2018	86	1 158	455	49
2019	95	904	346	40
共计	361	3 927	1 574	172

资料来源：全球传播部非洲科。

38. 对该杂志内容的审查(见表 7)表明，该杂志与非洲联盟委员会和非洲联盟发展署框架的机构优先事项有广泛的联系，并越来越关注青年和性别问题。就地域覆盖面而言，文章主要注重肯尼亚、尼日利亚和南非。

表 7
对照非洲联盟发展署——非洲发展新伙伴关系的优先领域审查《非洲复兴》杂志的内容

年	贯穿各领域的问题		非洲联盟发展署——非洲发展新伙伴关系框架的优先事项			
	青年	性别	人力资本开发 (其他技能发展)	区域一体化、 基础设施和贸易	自然资源治理 和粮食安全	工业、科学、 技术和创新
2016	4	7	6	5	7	3
2017	8	14	1	9	11	10
2018	4	9	3	3	6	5
2019	11	13	3	10	8	3
共计	27	43	13	27	32	21

资料来源：监督厅审查的文章，2019 年 8 月。

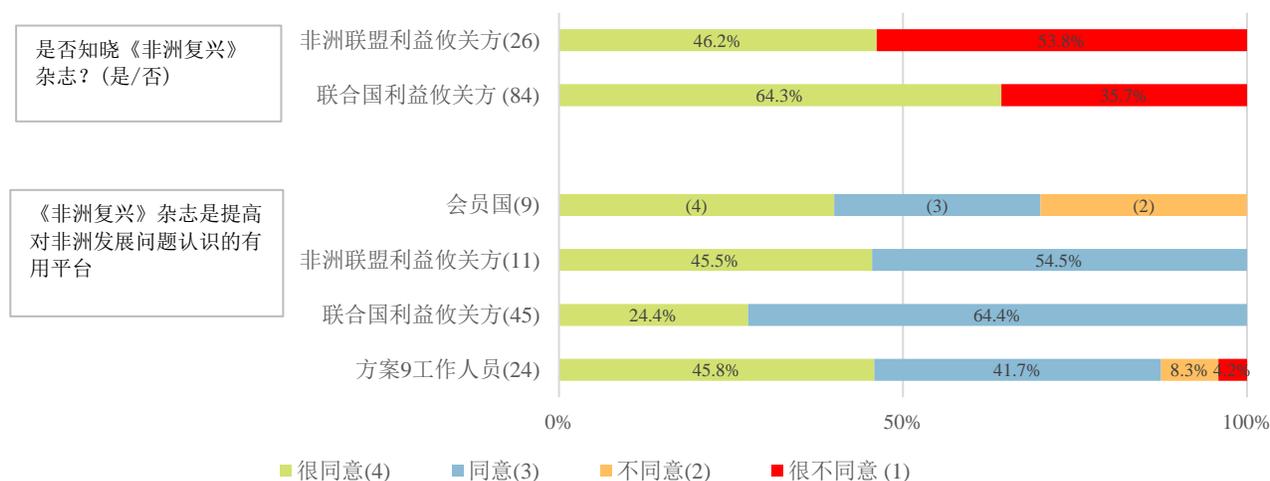
说明：2019 年数据截至当年 8 月。

39. 尽管《非洲复兴》的内容与新伙伴关系的优先事项大体一致，但没有与方案 9 更广泛的宣传战略联系起来，而且非洲科与方案 9 主要利益攸关方的联系也不足以充分发挥该杂志的潜力。几乎所有人都表示，不清楚《非洲复兴》的内容如何支持方案 9 的目标。大多数利益攸关方不知道该杂志与方案 9 的主要利益攸关方、新伙伴关系(以及后来的非洲联盟发展署)或其他次级方案的工作有关。受访的工作人员证实，与三个次级方案彼此间的类似优先事项的联系较为随机。

40. 总体而言，利益攸关方对《非洲复兴》颇具报道质量和切合发展问题持肯定态度。在接受调查和访谈的联合国和泛非机构利益攸关方中，知晓该杂志的大多数人评价该杂志是有用的宣传平台(见图八)，但在接受调查的非洲联盟利益攸关方中，只有 46.2%知晓该杂志。

图八

利益攸关方和工作人员对《非洲复兴》的评估



资料来源：对工作人员、联合国、非洲联盟和非洲会员国的调查。

说明：不包括“我不知道”的回答。

C. 非洲问题特别顾问办公室如期提交了规定的秘书长报告，但这些报告的效用有限，缺乏在日后时间内监测对非洲承诺的机制，并且提供咨询意见的能力薄弱，因此未能达到预期效果

准时编写秘书长的报告，方便会员国进行审议，但效果参差不齐

41. 特别顾问办公室编写了规定提交的秘书长报告，支持会员国审议非洲发展、和平与安全，并跟踪联合国、国际社会和非洲会员国支助新伙伴关系的情况。在评价期间，所有 14 份报告都按时提交和印发。接受调查的利益攸关方认为这些报告对其工作大体有帮助(见图九)。然而，后续访谈和更多文件审查证实，这些报告的效用较为有限。

42. 对秘书长报告和相关决议的审查表明，以下问题可能影响报告的效用及其为非洲发展增添价值的潜力：

(a) 建议中对行动的呼吁软弱无力：

(一) 几乎没有证据表明联合国任何实体采纳了这些建议。利益攸关方证实了这一点；

(二) 秘书长报告中的措辞不具可操作性；

(三) 建议非常宽泛笼统，涉及众多专题领域。

(b) 内容重复：

(一) 关于新伙伴关系综合执行情况和国际支助的报告以及关于审查对非洲发展所作承诺执行情况报告所选定的专题领域报告中的数据重复；

(二) 由非洲问题特别顾问办公室起草的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，与由政治和建设和平事务部及和平行动部

起草的关于加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、包括加强联合国驻非洲联盟办事处工作的报告(S/2019/759)，约有 33%的内容重复，主要涉及维持和平特派团、区域办事处和联合国驻非洲联盟办事处；

(二) 秘书长的报告载有若干每年都重复的建议。

(c) 汇总了信息和一些分析，但与战略无关：

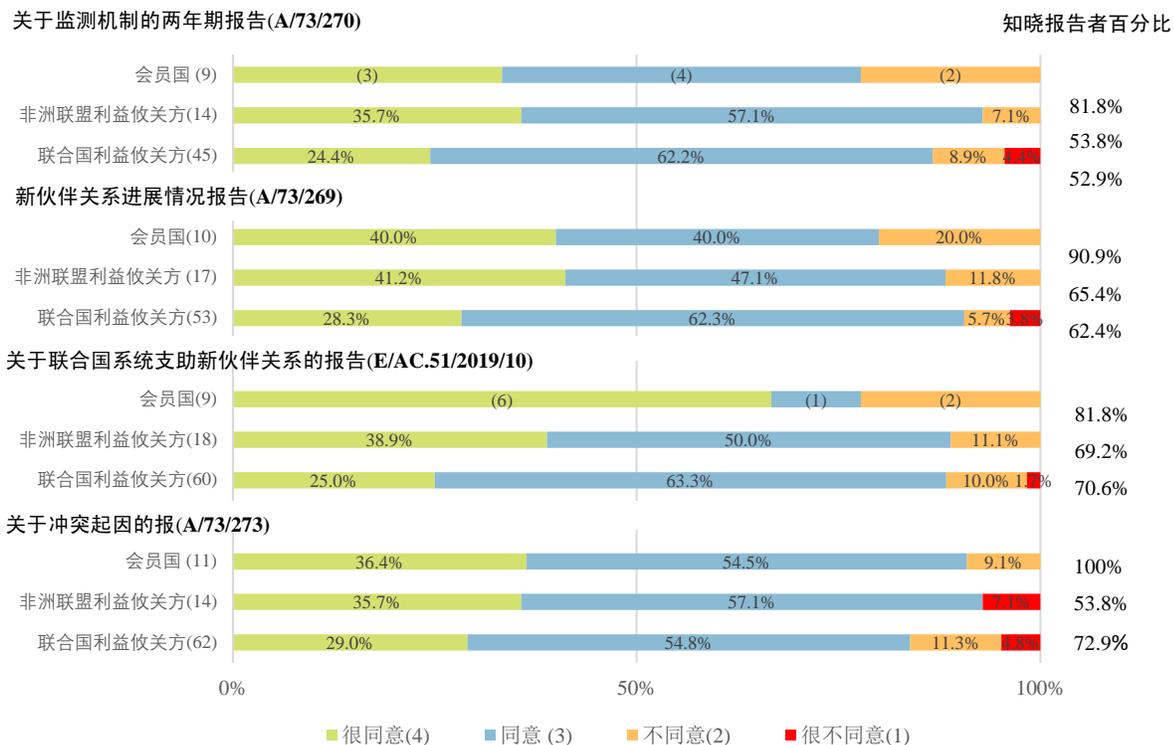
(一) 特别顾问办公室汇总不同来源的信息，并使这些信息与根据非洲联盟当年主题选定的主题保持一致。然而，除此之外，该办公室编写关于冲突原因的报告和关于审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制的报告所具有的比较优势仍然不清楚，因为该办公室没有就报告所查明问题进行宣传的战略；

(二) 包括会员国在内的利益攸关方和一些工作人员表示，在如何提高这些报告的效用方面没有明确的战略。

43. 如上所述，虽然在接受调查的利益攸关方中，这些报告得到普遍好评(见图九)，但从访谈中可以清楚看出，这些报告没有产生更高层次的成果，因为对成果的期望值很低。与这些利益攸关方的访谈证实，这些报告对他们的效用有限，只是让他们知晓编写了这些报告并为讨论这些问题提供了便利。提到的关切问题包括觉得协商范围太窄；报告除了通过政府间进程进行讨论和作出决定外，没有影响任何后续行动。

图九

利益攸关方对秘书长报告效用的评估



资料来源：对工作人员、联合国、非洲联盟和非洲会员国的调查。

说明：不包括“我不知道”的回答。

特别顾问办公室在关于审查对非洲发展所作承诺执行情况的两年期报告中，报告了发展承诺，但没有建立系统跟踪所有承诺的任何机制

44. 大会第 66/293 号决议决定设立联合国监测机制，负责审查对非洲发展所作承诺，并开展两年度审查。目标是建立有助于调动资源的机制，并确保捐助者和非洲国家对成果负责。¹⁴ 具体要求是：(a) 利用可靠及时的数据显示承诺的影响，(b) 以现有机制为基础，注重发展伙伴和非洲国家所作承诺，(c) 重点关注多边承诺的履行情况，从而提高非洲的发展实效。¹⁵

45. 特别顾问办公室根据其任务规定，编写了三份关于该机制的报告。¹⁶ 在第一份报告中，该办公室试图记录该机制的设立和运作情况。然而，该报告没有提供关于该机制运作方法的重要细节。¹⁷ 该办公室决定在每份报告中评估若干主题，从而监测对非洲的发展承诺。这三份报告注重 4 个专题领域(见表 8)。然而，该机制没有实现系统监测的任务要求和期望。¹⁸ 不曾建立任何机制系统跟踪对非洲发展作出的所有承诺。因此，该机制没有建立一个持续跟踪承诺的系统，也没有促进加强该办公室的其他职能，例如查明新出现和正在出现的问题和趋势，或编写分析报告支持其咨询作用。

表 8
两年期报告的专题领域

2014	2016	2018
农业、粮食安全和营养 发展筹资	基础设施发展 性别平等和增强妇女权能	包容且可持续的工业化和区域一体化 健康、水和环境卫生
环境可持续性和气候变化 善治	贸易 实现非洲无冲突	气候变化 筹资和伙伴关系

46. 对两年期报告的审查显示，有效履行该办公室的监测任务面临以下挑战：

(a) **监测主题的选择。**虽然两年期报告专题与非洲联盟主题保持一致，而且与非洲事务部门间工作队进行了讨论，但工作队成员和非洲联盟利益攸关方对专题选择流程表示关切。特别顾问办公室无法证明在选定最后主题领域之前遵循了涵盖所有专题和新出现问题的系统程序；

¹⁴ 见 A/65/165，第 18-21 段。

¹⁵ 大会第 66/293 号决议，第 1-6 段。

¹⁶ A/69/163、A/71/203 和 A/73/270。

¹⁷ 见 A/69/163，第二节。

¹⁸ A/68/506 和大会第 66/293 号决议的规定。

(b) **对现有监测机制的审查。**没有证据表明已全面审查用以追踪对非洲所作承诺的现有机制，以便为关于监测机制的报告提供可靠和及时的数据。2018 年报告没有列出任何现有机制，而 2014 年和 2016 年的报告列出了一些；

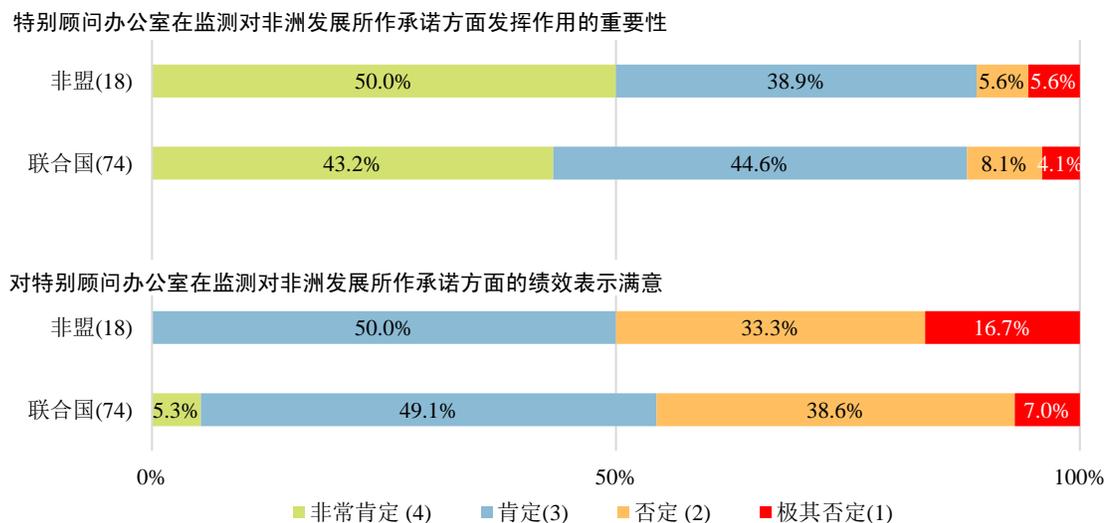
(c) **报告中的数据来源不明确。**关于监测机制的报告指出了承诺；然而不清楚这些承诺的数据来源是什么，因而令人质疑数据的可靠性和及时性。虽然该办公室与利益攸关方和工作队进行了协商，并在报告的某些部分提到可靠的来源，但对这些协商的审查无法与报告中指出的具体承诺相联系，也不清楚哪些数据来自哪些来源。此外，不清楚报告指出的许多承诺在何时何地作出，也不清楚将如何落实。该办公室的工作人员表示，在某些情况下他们依赖在线搜索信息，从而令人质疑信息核查情况和可靠性；

(d) **对承诺的问责。**目前的办法既没有积极监测承诺从而对发展伙伴切实问责，也没有采取后续行动。报告建议很少或根本没有呼吁会员国采取行动，没有证据表明这些建议对会员国的决策产生影响；

(e) **监测机制的使用不明确。**为落实监测机制，该办公室曾在 2014 年获得 9 个员额。该办公室无法证实在编写关于监测机制的两年期报告时充分利用了为加强监测任务而雇用的工作人员。例如，该办公室继续聘请咨询人与利益攸关方进行协商并撰写 2014 年和 2016 年报告。为了编写 2016 年和 2018 年报告，该办公室共花费 493 336 美元，其中包括 228 605 美元的咨询人费用和差旅费。¹⁹

47. 虽然接受调查的所有利益攸关方都认识到必须监测对非洲作出的承诺，但他们对该办公室在监测这些承诺方面的绩效则不那么肯定(见图十)。

图十
利益攸关方评估特别顾问办公室在监测承诺方面的作用



资料来源：对联合国和非洲联盟利益攸关方的调查。

说明：不包括“我不知道”的回答。

¹⁹ 2016 年和 2018 年“团结”系统数据。

特别顾问办公室未能充分发挥其在咨询和顾问作用方面的充潜力

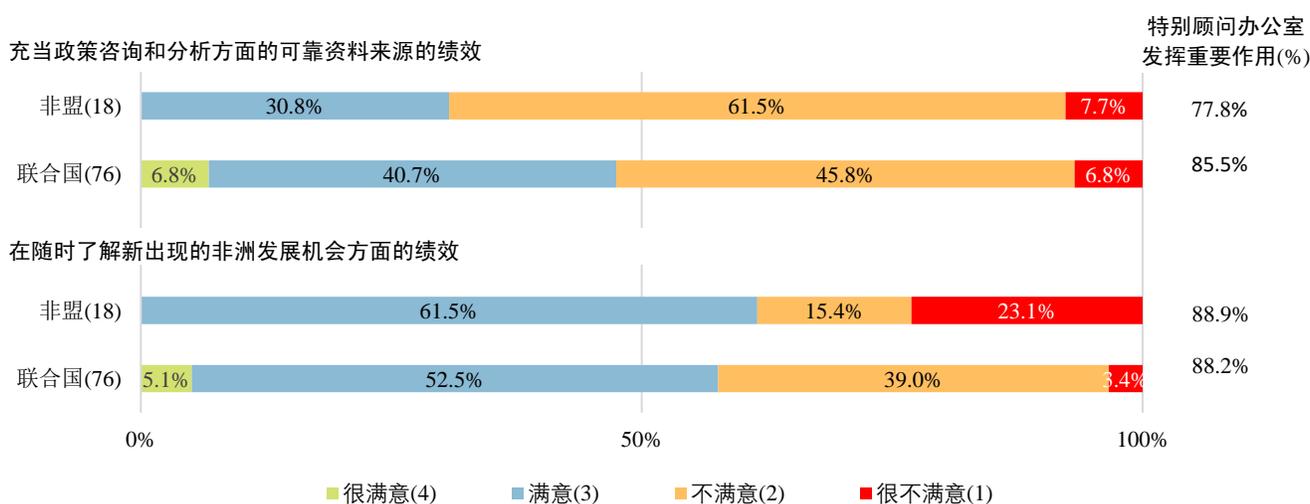
48. 该办公室的任务规定要求其开展关于非洲的分析工作并编制相关出版物，可供联合国其他机构用于制定联合方案或开展宣传工作。²⁰ 访谈证据显示，秘书长办公厅在 2018 年与特别顾问办公室开会时进一步强调了这一点，并要求后者提供信息。对该办公室与秘书长开会时的谈话要点所作的审查表明，要求提供了高级别最新情况和信息，但没有分析和咨询意见。特别顾问办公室成员按要求与秘书长办公厅成员开会，但特别顾问办公室指出，在这些会上没有提出分析或制定政策方面的具体要求。该办公室就非洲发展进行的分析工作和提出的咨询意见很少。

49. 此外，特别顾问办公室与秘书长办公厅就非洲问题的来往公文中没有关于非洲的分析，而且在本评价所涉期间，此类分析的数量从 2016 年的 11 份降至 2017 年的 9 份、2018 年的 4 份和 2019 年的 2 份。对特别顾问办公室与秘书长办公厅之间来往公文主题的审查可见几乎完全集中在宣布秘书长的报告或活动邀请上。

50. 接受访谈和调查的利益攸关方表示，提供分析和咨询意见的职能很重要，因为特别顾问办公室是以非洲为独特工作重点的联合国办事机构，在全球一级连接和平、安全与发展之间的关系(见图十一)。不过，他们也表示，目前他们对该办公室在发挥这一作用方面的绩效并不满意。非洲联盟机构和联合国利益攸关方(包括非洲区域协调机制成员和非洲事务部门间工作队成员)表示，他们大多不了解该办公室的咨询作用及其在出版物方面的工作。

图十一

利益攸关方对特别顾问办公室分析工作和咨询作用的评估



资料来源：对联合国和非洲联盟利益攸关方的调查。

²⁰ 大会第 57/300 号决议，第 25(a)段。

D. 方案 9 的全球和区域协调机制促进了信息交流和程度有限的协调，但没有给联合国系统支助非洲发展的的工作带来一致性

特别顾问办公室没有执行把非洲事务部门间工作队作为联合国系统支助非洲发展的全球协调机制这一任务

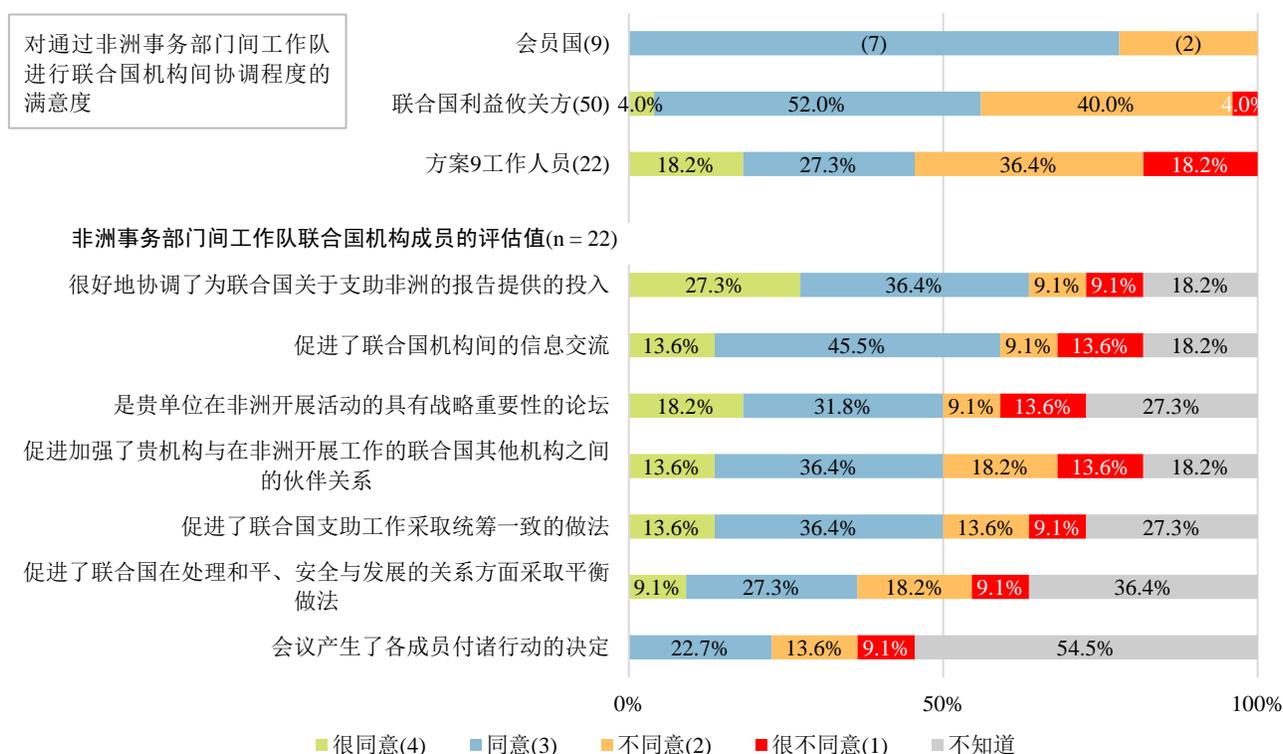
51. 分配给特别顾问办公室的一项关键任务是协调该工作队。2018 年《非洲联盟-联合国〈2063 年议程〉和〈2030 年可持续发展议程〉执行框架》加强了这一促进作用(见表 5)。接受访谈的利益攸关方(联合国和非洲联盟官员以及会员国代表)一致确定，需要由联合国主要负责人进行最高级别的全球协调，从而决定对非洲的战略支持。他们指出，必须支持非洲联盟在《2063 年议程》中阐述的目标。非洲联盟官员补充道，这种协调对于将全球协调与区域机制相联系很重要，以确保支持《2030 年议程》和《2063 年议程》的区域一级战略得到执行。

52. 对工作队 2016 年至 2019 年的会议记录和会议议程进行的审查、加上对出席会议的联合国机构和特别顾问办公室工作人员进行的访谈表明，该办公室并没有将工作队会议的重点放在联合国的全球协调上。对会议记录的审查显示，工作队开会的主要目的是协调对秘书长报告的投入(4 次会议；见第五节中的结果 C)，并听取关于其他问题的情况通报(3 次会议)，但不是作为一个协调机制确定干预措施彼此是否兼容或确定是否有可能开展联合活动使联合国支助非洲的工作更加协调一致。(没有会议把重点放在联合国系统内部的协调上)。

53. 相对于工作队的协调机制作用而言，接受调查的工作队成员更肯定工作队作为报告信息收集工具的作用。同意有关协调和一致性陈述的比例最低(见图十二)，大多数成员不确定会议是否产生了有后续行动的决定(54.5%的成员表示不知道)。该办公室的工作人员和利益攸关方认为，工作队在改善联合国系统支助非洲的一致性方面具有尚未发挥的潜力。例如，有人建议，为了协调联合国机构的努力，工作队应定期开会，设立专门的秘书处职能，并围绕具体问题而不是秘书长的报告召开会议。该办公室根据其提供咨询意见和分析以及推动联合国对非洲采取更加协调一致做法的任务提出的振兴工作队的提议尚未落实。利益攸关方和工作人员一致认为，一旦落实，这些提议将加强工作队履行任务的能力。

图十二

利益攸关方和工作人员对非洲事务部门间工作队成效的评估



资料来源：对工作人员、联合国利益攸关方和非洲会员国的调查。

说明：不包括“我不知道”的回答，但只向工作队成员提出的问题除外。

非洲区域协调机制改善了联合国各机构之间的信息交流，但并没有给联合国支助非洲发展优先事项带来区域一致性。

54. 与其他区域的类似协调机制相比，该机制的独特优势在于能够将联合国区域努力与非洲联盟的优先事项联系起来。该机制改进了联合国群组成员与非洲联盟之间编制联合工作计划的工作。对该机制工作计划的审查表明，这些计划与《2063年议程》阐述的非洲联盟优先事项越来越保持一致。早些时候的一次审查也注意到了这一点。

55. 以往对各机制的评估²¹ 以及与非洲联盟和联合国现任成员的访谈查明了阻碍联合国系统在区域和次区域两级实现协调一致的长期结构性因素如下：

(a) 联合国对各机构的供资安排。这种安排使通过各机构自身资金流确定的项目比该机制群组工作计划中作出的承诺更具优势；

²¹ 国际战略思维中心，“A Sustainable Regional UN”（2019年4月）；非洲体制发展中心，“加强区域和次区域协调”（2019年），以及非洲联盟十年能力建设方案（2006-2016年）的最后审查（2017年）。

(b) **问责不明确。**在该机制下落实联合国和非洲联盟利益攸关方都确定的承诺没有明确的问责制。只有非洲经委会报告该机制的执行进展情况。2019 年国际战略思维中心关于联合国区域协调的报告也指出，一般而言，区域承诺的问责程度很低；

(c) **联合国和非洲联盟群组成员的认可度低。**这在非洲联盟和联合国群组协调员中尤其如此。他们负责协调联合国各机构的工作计划，但在全球(总部)一级却没有对执行区域优先事项作出的充分承诺；

(d) **非洲联盟确定联合国各机构优先工作的能力有限。**该机制价值的一个重要组成部分是非洲联盟委员会提供投入，但这种能力因群组而异。委员会一直在努力改善参与情况，为此在 2019 年设立了该机制的共同秘书处。非洲联盟发展署只是以观察员的身份出席该机制的会议，因此不参与决策；

(e) **该机制秘书处的资源和能力没有得到充分利用。**为该机制秘书处(即非洲经委会-新伙伴关系股)提供资源面临挑战，有碍其充分促进协调联合国各项努力的能力，包括提供分析能力，以协调和跟踪各群组的工作计划，并管理该机制的在线门户网站。截至 2019 年，五个员额中只有三个有人任职(见表 3)。

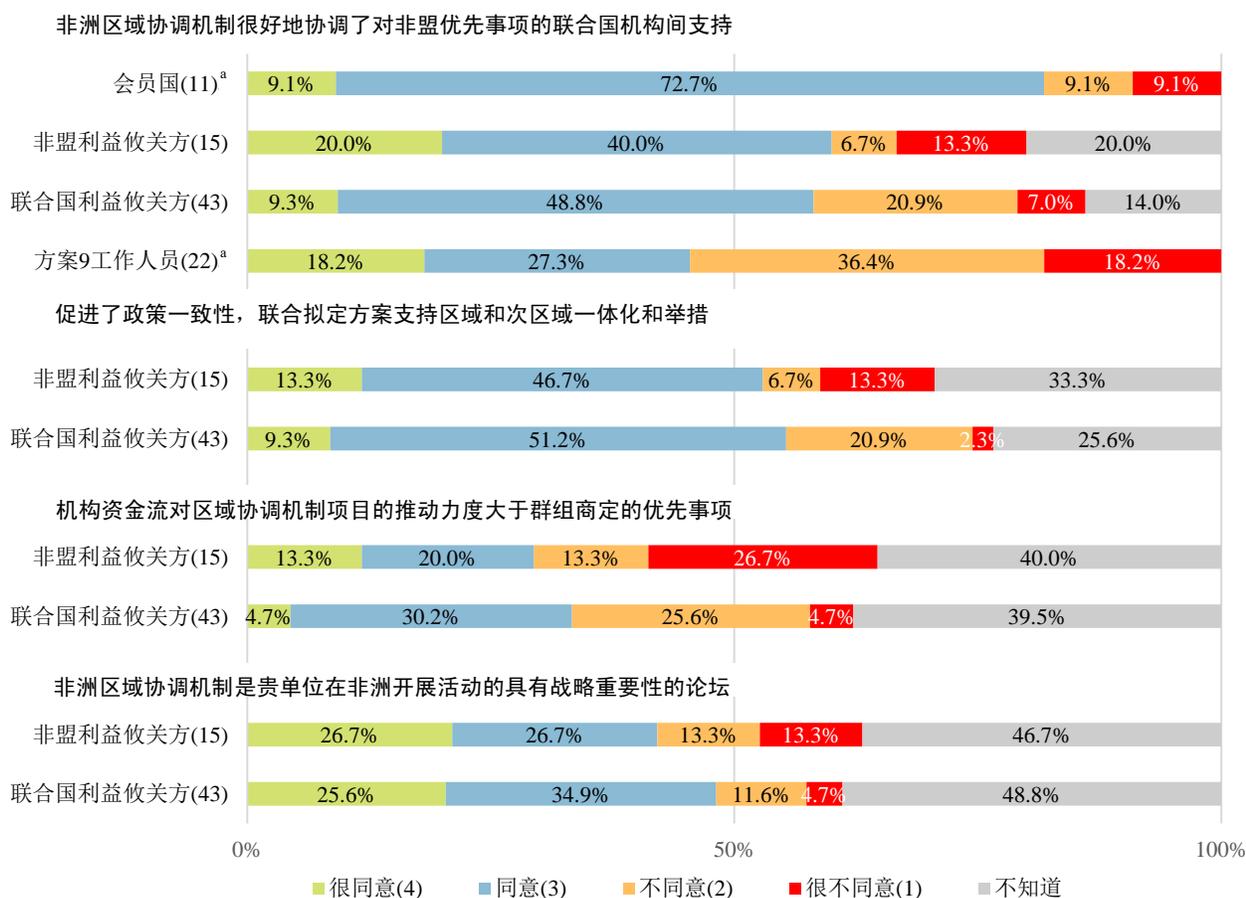
56. 接受调查的大多数联合国、非洲联盟和该机制成员要么同意、要么很同意非洲经委会-新伙伴关系股对该机制的管理有方(52.8%)，另有较小比例的成员同意该机制会议作出的决定均有后续行动(37.5%)，并同意群组系统协调了对非洲联盟和非洲联盟发展署优先事项提供的支持(43.3%)。

57. 接受访谈和调查的该机制成员确定，主要惠益是通过交流信息减少了联合国系统的重复工作，并通过群组会议建立了关系，其次是联合和分群组排定优先顺序。与此同时，对商定优先事项的影响和论坛的战略重要性得分最低。会员国对该机制持批评态度的程度没有方案 9 工作人员本身那么强烈(见图十三)。

图十三

利益攸关方对非洲区域协调机制成果的评估

对非洲区域协调机制的评估



资料来源：对该机制非洲联盟和联合国成员、方案9工作人员和非洲会员国的调查。

^a 不包括“我不知道”的回答，但只向该机制成员提出的问题除外。

联合国改革的不确定性和关系不明确进一步阻碍了该机制的成效

58. 联合国改革的不确定性以及不清楚改革将如何影响该机制致使该机制 2019 年的活动停滞不前，并进一步阻碍了该机制取得成效。联合国对可持续发展系统的改革确定了几项对该机制的运作产生直接影响的改革。接受访谈的利益攸关方报告说，尚不清楚该机制将如何改变、如何以及在哪些级别上与驻地协调员系统相关联。2019 年对非洲经委会利益攸关方的分析表明，联合国可持续发展集团与该机制之间缺乏协调。²² 虽然该集团自 2016 年以来一直与该机制举行联席会议，

²² 国际战略思维中心，“A Sustainable Regional UN”，第 28 页。

但受访者以及该机制接受调查的联合国和非洲联盟成员中只有 35.6%同意该机制与联合国国家工作队之间职责分明。此外，虽然该机制 68.8%的联合国成员认为在改革问题上与他们进行了充分协商，但只有 45.5%的非洲联盟成员持这种观点。

非洲经委会-新伙伴关系股有效促进了非洲经委会执行非洲联盟区域一体化方案，但这种支持已经减少

59. 非洲经委会-新伙伴关系股有效促进了非洲经委会在 2017-2027 年联合国-非洲联盟非洲一体化和发展议程伙伴关系(及其前身协议《非洲联盟十年能力建设方案》)的背景下执行向非洲联盟各机构提供技术援助和咨询意见的非洲联盟区域一体化方案。以往对该机制和该方案进行的审查结论是已经建设了能力。了解这种支持情况的几乎所有接受调查的非洲联盟(100%)和联合国(96.9%)利益攸关方都对非洲经委会通过该机制促进加强泛非机构能力的程度感到满意。

60. 接受访谈的利益攸关方和工作人员表示，非洲经委会-新伙伴关系股在 2017-2027 年联合国-非洲联盟非洲一体化和发展议程伙伴关系背景下促进了技术援助，并举例说明主要通过联合国与非洲联盟机构之间的双边关系提供的技术援助。然而，与非洲联盟发展署和非洲同行审议机制成员的访谈表明，这种支持在 2018-2019 年期间有所减少。对非洲经委会-新伙伴关系股工作计划的审查表明，该方案促进的技术援助项目减少(见表 2)。访谈表明，2018 年该股从能力发展司转到区域一体化和贸易司，可能对其向非洲联盟机构提供技术援助的能力产生了意想不到的影响。之前，该股隶属能力发展司，与分配给该司用于技术援助的技术合作经常方案的资源有联系，而且通过司长级关系与实务能力发展单位有联系，而隶属区域一体化和贸易司后则不再存在这种联系。目前，分配给非洲经委会-新伙伴关系股的唯一技术合作经常方案资源用于组织该机制的届会。

四. 结论

61. 在联合国发展改革的背景下，方案 9 在宣传非洲的发展需要以及在全球范围内提高认识、监测承诺、提供分析和协调对这些优先事项的支持方面所发挥的作用与以往一样重要和具有现实意义。然而，由于非洲问题特别顾问办公室、非洲经委会-新伙伴关系股和全球传播部非洲科之间的内部方案管理安排不力，也由于主要利益攸关方没有参与制定和执行其战略计划，该方案未能充分发挥其潜力。面对非洲联盟和联合国之间不断演变的关系，方案 9 继续争取有效执行其任务。因此，需要根据不断变化的要求采取强有力的后续行动，支持对特别顾问办公室和非洲经委会-新伙伴关系股的工作进行重新定位的各种尝试，包括为一体行动制定联合战略，如联合宣传战略。

62. 虽然方案 9 因未能充分实现预期成果而在利益攸关方中失去了瞩目地位，但当前的改革环境使有关次级方案和各个单位有机会围绕该方案的宣传、监测和协调任务进行重组，从而在全球和区域充分实现联合国系统支助非洲发展的协同一致。

五. 建议

63. 监督厅独立评价司向方案 9 管理人员提出 4 项关键建议，均已被接受：²³

建议 1 (关键)

涉及方案一致性和内部管理做法(结果 A)

64. 为解决方案一致性和内部问责问题，并确保方案一体行动，非洲问题特别顾问办公室应与非洲经委会和全球传播部协作，建立一个正式的定期协商程序，以便在交付流程的所有阶段对三个次级方案的活动进行内部统一和协调。这应包括以下内容：

(a) 关于分工和职责的职权范围，包括定期协商和统属关系，以促进特别顾问全面负责的方案战略的执行工作(经订正的秘书长公报)；

(b) 与所有三个次级方案进行联合规划、监测和业绩审查；

(c) 明确指明次级方案活动之间的联系，以确保在彼此工作计划的相关方面进行协调和协作；

(d) 定期进行分层次的战略讨论，至少但不限于每年在主管一级、每季度在次级方案领导一级进行；

(e) 技术层面的协调安排，持续进行沟通，并在必要时开会，包括为准备主管层面的讨论进行沟通和开会。

绩效指标：方案 9 联合战略规划：针对整个方案 9 在主管和技术层面定期举行会议，并进行分层次的互动，以开展工作规划、监测和业绩审查；经订正的关于方案 9 分工和职责的秘书长公报和(或)职权范围。

建议 2 (关键)

系统地吸纳利益攸关方参与战略规划和工作计划制定(结果 A、B、C 和 D)

65. 非洲问题特别顾问办公室与非洲经委会和全球传播部密切协作牵头执行的方案 9，应与主要利益攸关方开展战略规划进程，以确保拟订综合性、参与式、一体化计划，包括宣传战略，以支持其任务。这应该：

(a) 以对当前优先事项和需求的分析结果和咨询意见为依据，根据主要利益攸关方(例如，秘书长办公厅、非洲联盟委员会、非洲联盟发展署、非洲同行审议机制、区域经济共同体和在非洲开展工作的联合国机构)提供的资料进行编写，并定期更新；

(b) 重点制定成果框架，其中列出关键优先事项以及明确的目标和实现战略，包括次级方案内的协同增效和协调安排；

²³ 请注意监督厅在 2008 年的评价(E/AC.51/2009/2)中也指出了类似问题。

(c) 以明确的成功衡量标准(将各项活动与预期结果和影响联系起来)为指导, 并进行后续衡量和评价;

(d) 以通过协商形成的内容、重点和建议为依据。

绩效指标: 经修订的方案 9 逻辑框架, 阐明方案干预的逻辑及其与预期影响的关系; 方案 9 工作计划与具体利益攸关方优先事项和需求相一致; 利益攸关方进行协商的实证; 分析工作的实证和为工作计划提供信息的咨询意见; 发布详细的战略工作计划, 并为 2021/2022 年预算进程准备工作提供参考; 发布宣传战略。

建议 3 (关键)

加强联合国全球和区域协调机制(结果 D)

66. 非洲问题特别顾问办公室和非洲经委会-新伙伴关系股应该加强其担任秘书处的全球和区域协调机制, 以便更主动地通报情况, 并吸纳所有三个次级方案积极参与, 同时明确各次级方案在领导和参与方面的作用, 协调支持《2063 年议程》所阐明的非洲联盟目标的行动, 并在支持区域战略方面开展协调。

67. 加强非洲事务部门间工作队应包括以下内容:

(a) 专门的秘书处职能, 指导该机制, 提供分析, 并与非洲区域协调机制进行双向协调;

(b) 定期召开技术和主管级别的机制会议;

(c) 在分析和与利益攸关方协商的基础上, 围绕议程召开会议, 以实现支持非洲的具体目标;

(d) 鼓励各机构公布关于在其整个组织内共同开展工作的决定;

(e) 非洲经委会-新伙伴关系股积极参与工作队的工作。

68. 加强非洲区域协调机制(无论其在联合国发展系统改革中最终采取何种形式) 应包括以下内容:²⁴

(a) 提高秘书处分析各项活动与非洲联盟战略的一致性和对商定工作计划采取后续行动的能力, 并确保非洲经委会-新伙伴关系股能够根据任务要求利用非洲经委会提供的技术援助;

(b) 加强对非洲联盟和联合国伙伴承诺落实情况的问责, 包括与非洲事务部门间工作队协调, 并向非洲联盟报告进展情况;

(c) 重新审查群组系统, 以确保对非洲联盟委员会和非洲联盟发展署的优先事项进行最佳协调和给予有效支持;

(d) 积极吸纳非洲问题特别顾问办公室和全球传播部非洲科参与非洲区域协调机制群组的工作。

²⁴ 在编写本文件时, 秘书处内部审查小组正在重新审查非洲区域协调机制的运作情况。

绩效指标：经修订的非洲事务部门间工作队的职权范围、定期举行的会议和议程；经修订的非洲区域协调机制的职权范围、各个次级方案积极参与非洲事务部门间工作队和非洲区域协调机制的工作。

建议 4 (关键)

审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制的落实情况(结果 C)

69. 非洲问题特别顾问办公室应按照大会阐明的目标全面落实审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制，以便该机制在日后时间内可靠和系统地跟踪各项承诺，为宣传和后续行动奠定基础。

70. 充分运作的审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制应包括：

(a) 根据大会第 66/293 号决议(第 6 段)对重要承诺进行系统的数据分析，监测和跟踪日后时间内的进展情况，并用于提供咨询意见，而不是仅在秘书长报告中报告(即可为秘书长报告提供信息但不限于提供信息的承诺跟踪系统或数据库)；

(b) 清晰明了的数据收集方法和可复制流程；

(c) 充分利用已为此目的向非洲问题特别顾问办公室提供的资源；

(d) 建议建立一个专门的政府间机制，定期检视审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制的分析结果，以追究利益攸关方的责任，从而对所作承诺进行全面问责。

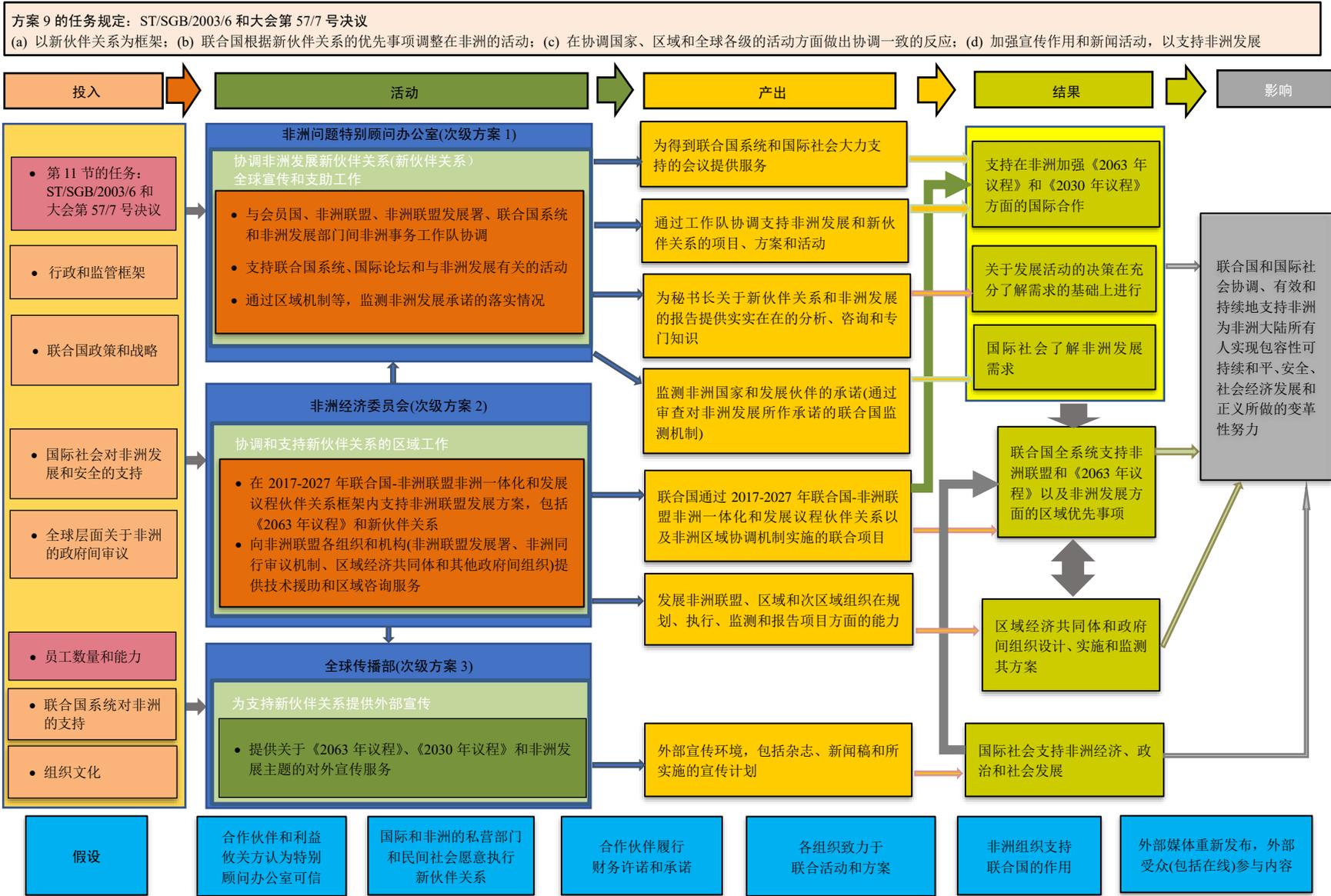
绩效指标：经修订的审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制，即用于跟踪和监测各项承诺、关于差距和挑战的技术报告的制度；用作来源的现有机制清单；提交给成员国的关于专门定期审查机制的提议。

主管内部监督事务副秘书长

法图马塔·恩迪亚耶(签名)

2021 年 3 月

方案 9 的方案影响途径



附件二*

从副秘书长兼非洲问题特别顾问和非洲经济委员会战略规划、监督和成果司司长收到的评论意见

从副秘书长兼非洲问题特别顾问收到的评论意见

在此提及你 2020 年 3 月 6 日的备忘录(OIOS-2020-00274)), 其中转递监督厅通过非洲问题特别顾问办公室/非洲经济委员会(非洲经委会)/全球传播部方案 9 评价联合国支助非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的报告草稿。

我的办公室(非洲问题特别顾问办公室)审查了报告草稿, 经与检查和评价司交流和内部讨论, 我高兴地通知你, 非洲问题特别顾问办公室接受监督厅在报告草稿中提出的所有建议。

我感到高兴的是, 评价结果确认了方案 9 的现实意义, 因为它在促进联合国对非洲发展的支持和对其服务的持续需求方面具有独特的增加值。

我注意到在该方案执行过程中由于缺乏战略所带来的挑战, 尽管该方案按计划交付了有关活动和报告, 但还是妨碍了该方案的影响力。我上任后发起了几项倡议, 以评估我的办公室各项活动所产生的影响、支出效率和所提供的增加值。为此, 我委托进行了一项独立评估。根据评估结果, 我们展开了精简工作和审查工作方式的的活动, 包括规划、撰写报告和审查对非洲发展所作承诺的联合国监测机制等。我们还欢迎秘书长的决定, 其中要求管理战略、政策和合规部对我的办公室进行职能审查。在这方面, 本报告所载建议将成为一种工具, 加强正在进行的努力, 以提高我的办公室的效率、影响力以及协调一致地规划方案内的活动以及方案实体与我们的主要利益攸关方之间的活动。

我还要感谢检查和评价司就评价结果向我的办公室提交的关于文化、变革管理和成果管理的咨询备忘录。对其成果的分析及其行动建议的实施也将有助于提高我的办公室对该方案的贡献的现实意义、成效和效率。

建议 1

关于建议 1, 我的办公室将与非洲经委会和全球传播部合作, 解决已查明的方案一致性和内部问责问题。在这方面, 我高兴地强调, 作为方案评价的第一个成果, 所有三个实体都加强了在编制 2021 年拟议方案预算和该方案五个共同行动领域方面的协调。根据该建议, 将继续努力使这种合作正规化。尽管如此, 需要指出的是, 有些具体提议, 如经订正的秘书长公报或方案职权范围的核准, 超出了拟议方案预算中已有的范围, 可能需要秘书长办公厅采取行动并得到各自政府间机构的批准。还需要考虑到, 我的办公室负责为方案提供全面指导, 但除非建立明确的职能统属关系, 否则我的办公室不应对其他实体的业绩负责。最后,

* 在本附件中, 内部监督事务厅列出了收到的非洲问题特别顾问办公室和非洲经济委员会就内部监督事务厅评价方案 9 通过非洲问题特别顾问办公室、非洲经济委员会和全球传播部提供联合国支助非洲发展新伙伴关系的工作这一报告提出的评论意见全文。此惯例是在独立审计咨询委员会提出建议以后按照大会第 64/263 号决议确立的。

通过对所有三个次级方案进行联合规划、监测和业绩审查，应形成联合框架和联合原则，但为了避免繁琐的程序和机制，不一定要求所有三个实体对只涉及其中一个实体的活动采取行动。

建议 2

关于建议 2，我的办公室在过去几个月加强了与主要利益攸关方的互动，以制定工作计划。例如，关于审查对非洲发展做出的承诺执行情况的 2020 年报告的重点是在与作为选择优先领域的最相关利益攸关方非洲联盟委员会密切协商后选定的。同样，我的办公室正在与联合国主要实体和外部利益攸关方密切协商，筹备由我的办公室组织的主要宣传和政策讨论活动——2020 年非洲对话系列。根据该建议，我的办公室将把这种做法推广到规划进程，与非洲经委会和全球传播部协调，通过协商吸纳利益攸关方参与。值得注意的是，所建议的指标可能需要调整，以适应年度方案预算的新架构。

建议 3

关于建议 3，加强非洲事务部门间工作队与我的办公室的重新定位和非洲实地区域协调机制的重组密切相关。与工作队成员举行了一次会议，拟定了工作队的职权范围和新的工作方式。遗憾的是，职权范围尚未落实。在这两个进程成果的基础上，我的办公室将按照建议，无论最终采取哪种形式，积极在工作队和非洲区域协调机制之间建立双向协调。在这方面，至关重要是，我的办公室应参与正在进行的讨论，并邀请我的办公室以与联合国其他实体平等的成员地位加入未来的区域协调架构。

建议 4

关于建议 4，去年委托进行了一次外部评估，以审查联合国监测机制的方法。因此，正在参照本报告所载建议，编写一份关于新方法的建议案。根据先前的建议，利益攸关方将参与进来，以期在建议案实施之前对流程进行简化。同时，我的办公室已经开始进行改革，以落实一些建议。特别是，如上所述，加强了与战略伙伴的协调和协商。此外，在新的预算管理和问责指南框架内，我的办公室决定在 2020 年对报告责任进行自我评价。这种自我评价将对评价结果 C 的分析为基础，并处理建议 4 以外的已知挑战，因为这些挑战涉及不一定与联合国监测机制有关的秘书长的报告。

在与联合国其他有关实体协商后，将在适当时候向监督厅发送执行这些建议的行动计划。

我愿借此机会感谢 Juan Carlos Peña 先生、Cheryl Clarke 女士、Nicholas Kowbel 先生和 Sonjuhi Singh 女士的专业精神、奉献精神 and 团队精神。我和我的办公室非常赞赏为加强非洲问题特别顾问办公室并使其更好地运作所投入的时间和所作的努力。

从非洲经济委员会战略规划、监督和成果司司长收到的评论意见

在此提及 2020 年 3 月 6 日的备忘录(OIOS-2020-00274)), 其中涉及通过非洲问题特别顾问办公室/非洲经济委员会(非洲经委会)/全球传播部方案 9 评价联合国支助非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)情况。

我感到高兴的是, 评价结果证实了方案 9 依然具有现实意义, 特别是考虑到非洲不断变化的政策和体制格局以及非洲联盟和联合国改革的相关重要性。鉴于非洲经委会作为联合国在非洲的区域分支机构地位, 以及非洲联盟在该区域发展问题上的切入点, 这与次级方案 2 的执行情况特别相关。

非洲经委会接受与次级方案 2 有关的建议, 同时认识到需要就如何执行这些建议与非洲问题特别顾问办公室和全球传播部进行持续协商和有效协作。

我注意到报告中指出的与非洲区域协调机制运作有关的长期结构性挑战, 这需要联合国和非洲联盟所有参与实体做出集体回应。在这方面, 我要强调在提高交付效率和成效方面的下列动态:

(a) 与非洲联盟委员会(包括非洲经委会-非洲联盟委员会联合秘书处)共同领导非洲区域协调机制, 并在非洲联盟委员会和联合国机构之间做出九个非洲区域协调机制集群的共同协调安排;

(b) 自 2017 年以来, 一直与联合国东非和南部非洲、西非和中非区域可持续发展小组联合召开非洲区域协调机制会议;

(c) 与区域性联合国可持续发展集团小组协商, 在非洲联盟区域经济共同体的切实参与下协调次区域协调机制;

(d) 委托编写关于加强区域和次区域协调以支持非洲联盟的报告;

(e) 非洲区域协调机制、各分组和次区域协调机制在了解非洲联盟优先事项和联合国-非洲联盟相关合作框架的情况下, 编制注重成果的联合工作计划。

展望未来, 预计将在联合国改革背景下建立区域协作平台的架构、职能和治理, 同时已经注意到, 非洲经委会已被指定为联合国机构和架构在区域和次区域一级发展工作的主要促进者和(或)协调者。尽管如此, 正如你的报告正确指出的那样, 加强非洲经委会内部的体制安排, 以有效支持区域协调和协作, 对委员会今后将发挥的任何作用都至关重要。

关于这些建议, 不言而喻, 非洲经委会需要对前三项建议做出回应。

(a) **建议 1**。虽然据指出, 非洲问题特别顾问办公室对执行这项建议负有牵头责任, 但应当指出的是, 次级方案 2 的 2021 年工作方案特别注重在《2063 年议程》和《2030 年议程》框架内发展、和平与安全与人权之间的相互联系。还将注重非洲问题特别顾问办公室和全球传播部的一致性。非洲经委会期待与非洲问题特别顾问办公室和全球传播部合作执行该建议;

(b) **建议 2。**需要指出的是，2021 年工作方案已经编制完成。非洲经委会为非洲问题特别顾问办公室领导下编写的声明和总体执行战略提供了意见建议。2022 年工作方案的编制为着手实施该建议提供了机会。不过，这应考虑到广泛征求利益攸关方意见所需时间，并需要纽约方案规划和预算司的指导和支持；

(c) **建议 3。**非洲经委会对这项建议或其他方面的执行工作将参照联合国改革的结果，特别是与未来联合国在区域一级的协调/协作架构和治理安排有关的改革结果。

非洲经委会承诺在非洲问题特别顾问办公室的领导下，切实协助编写执行各项建议的行动计划。

请允许我借此机会感谢 Juan Carlos Peña 先生及其团队，包括 Cheryl Clarke 女士、Nicholas Kowbel 先生和 Sonjuhi Singh 女士，感谢他们在整个评价过程中表现出的专业精神、团队精神和所做出的不懈努力。

谢谢！
