



经济及社会理事会

Distr.: General
17 April 2002
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第四十二届会议

2002年6月10日至7月5日

实质性会议

临时议程* 项目 5(b)

协调问题：参照《1990年代联合国非洲发展新议程》的最后评价后联合国全系统关于非洲的特别倡议**秘书长报告******联合国全系统执行《1990年代联合国非洲发展新议程》的特别倡议****摘要**

本报告是应方案和协调委员会（方案协调会）第四十一届会议的要求编写的。鉴于方案协调会就联合国全系统关于非洲特别倡议（联非倡议）最后评价中的一些主要调查结果和结论提出了的各种问题，报告讨论了联非倡议在某些部门的积极成就，并举出了今后联合国的协调机制可用的显著经验。报告认识到非洲发展新伙伴关系的形成，这是自方案协调会第四十一届会议以来由非洲人自主并领导的倡议。这一倡议被广泛接受为指导国际社会对非洲发展优先事项作出回应的新框架。随着1990年代联合国非洲发展新议程即将结束以及预计将采纳非洲发展新伙伴关系作为联合国对非洲发展的支助的框架，今后不必将联非倡议作为联合国关于非洲发展的一项单独倡议，而应当结束。关于联合国协调工作的未来，联合国系统的前进方向是要联合起来支持非洲发展新伙伴关系。一旦方案细节在非洲发展新伙伴关系框架内最终确定，联合国则应当根据在联非倡议进程中所汲取的经验，并在目前联合国系统协调机制的基础上，对这项伙伴关系的执行作出适当协调的回应。

* E/AC.51/2002/1。

** 本文件提出较迟，是因为联非倡议是非洲发展新议程的执行机构，编写本报告时认为可以借重对联合国非洲发展新议程独立评价所得的初步成果。联合国非洲发展新议程负责独立评价的知名人士小组于3月底完成其工作，本报告已经参考了其成果。

一. 背景

方案和协调委员会的讨论

1. 目前的报告是根据方案和协调委员会（方案协调会）2001年6月11日至7月6日第四十一届会议的要求编写的。¹ 在该届会议上，方案协调会审议了联合国全系统援助非洲特别倡议（联非倡议）² 的独立评价以及秘书长的说明。³ 方案协调会对评价报告提出了一些疑问。该委员会并关注，直到前一年一直对联非倡议提出肯定的进度报告的联合国各机构却坚决支持评价的主要调查结果，认为联非倡议应当终止。方案协调会认为，在这一阶段结束联非倡议为时过早，因此要求参照对《1990年代联合国非洲发展新议程》的最后评价对联非倡议进行更详尽的审查并在其第四十二届会议上提出报告。

2. 联非倡议自开始以来每年均得到了方案协调会的审查。在方案协调会第三十七届会议上，也就是联非倡议发起之后一年，根据行政协调委员会指导委员会的建议，决定放弃全系统非洲经济复苏和发展行动计划，而赞同联非倡议，认为它具有更大的业务潜力。⁴ 两项方案框架中的优先事项⁵ 是相同的，同时又确定了同主导机构及合作机构（教科文组织、粮农组织、开发计划署和非洲经委会）“建立集群”的协调结构。方案协调会重申，联合国非洲发展新议程是旨在争取国际上支持非洲的总体政治框架。在这方面，联非倡议被认为是联合国非洲发展新议程的执行机制，对全系统的互动、培养本国的自主和承诺，并对动员资源形成强大的基础都带来更高的价值。⁶ 由于认为以前的

倡议不太成功，这种关系就变得具有特别切合实际的意义。

3. 方案协调会在追踪联非倡议的进展情况时，提请注意有必要避免大量发起各项倡议，并进行努力使关于非洲经济恢复与发展的联合国各方案得以进一步协调一致。⁷ 有人进一步指出，尽管联非倡议的重要性正在上升，但是这一倡议未能影响到非洲足够多的国家，而且没有针对联合国非洲发展新议程的全部优先事项。方案协调会提出的建议是，联非倡议需要更加全面，并建议纳入区域合作与一体化以及经济多样化等优先部门。鼓励联非倡议制定一项共同的战略框架，将各项倡议联系起来，动员各项资源，并齐心协力集中努力解决减少贫困问题。这样，联合国非洲发展新议程，政治上的同盟关系及联非倡议这一执行机制之间的连结便得以实现。⁸

4. 方案协调会第三十九届会议欢迎非洲和最不发达国家特别协调员办公室和联非倡议秘书处之间的密切协作，特别是在提出一整套建议以及在对早先方案协调会各次会议的后续工作中的协调。建议通过指出所采取的具体行动来改进这一整套建议。但是，方案协调会要求两个实体更加认真努力，以便各项双边和多边倡议包括非洲发展问题东京国际会议之间实现协调，并特别呼吁下一次会议上，就动员资源的战略及行动计划提出一项报告。⁹

5. 方案协调会在其许多年度会议上一贯强调，非洲有责任举出其发展优先事项，从而确定全球伙伴关系的内容和范围。呼吁联非倡议保证在其工作中突出非洲的自主权和领导地位。方案协调会第四十届会议认识到，在联非倡议的一些具体领域已经有了一些重大的全面性进展，¹⁰ 但是鼓励各联合国机构与其他集群

¹ 见《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 16 号》(A/56/16)。

² E/AC.51/2001/6 和 Corr. 1。

³ E/AC.51/2002/7。

⁴ 见 E/AC.51/1997/6。

⁵ 水、粮食安全、施政、社会和人力发展以及资源的动员。

⁶ 见 E/AC.51/1997/7。

⁷ 见 E/AC.51/1997/L.4/Add.42。

⁸ 见 E/AC.51/1998/L.7/Add.28。

⁹ 见《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 16 号》(A/54/16)。

¹⁰ 治理、信息技术促进发展、教育、保健和人口与性别。

加强协作。呼吁各主导机构制定共同的战略框架，分析和强调各项问题，制定目标，确定各组织的作用，指明资源的需要并提出业绩指标。¹¹

6. 方案协调会赞扬在其第四十届会议上提出的资源动员战略，同时并表示希望，阻碍整个联非倡议进展的各项资源限制能够得以克服。在这一方面，呼吁国际社会增加向非洲的官方发展援助和外国直接投资。需要通过加强区域和分区域经济组合的能力来加强一些区域合作与一体化。鼓励在非洲的联合国系统推行协调一致、信息交流和加强机构联系的政策，从而保证采取更加综合的方式。最后，方案协调会要求在联非倡议中期开展一项对最初五年执行情况的独立评价，并要求向该会 2001 年第四十一届会议向委员会提出报告。¹²

二. 对联非倡议的独立评价

7. 对联非倡议的独立评价是由三名独立的发展合作专家于 2001 年初进行的，在方案协调会第四十一届会议上提出了报告，联合国秘书长并提出说明。评价报告着重指出了最初强烈阻碍联非倡议成功融入联合国的一些障碍，其中包括对发起这一倡议的怀疑态度，对资源的不现实期望，非洲领导权和自主权的未定，捐助者及联合国驻地协调员的有限参与，以及联合国发展援助框架这一新的在各国协调机制的出现。因此，评价小组建议，今后非洲既有自主权，应当主宰新倡议的形式和内容，以便克服联非倡议所面临的各种障碍。这一建议符合方案协调会对自主权问题迄今为止所采取的立场。

8. 根据评价报告，缺点远远超过有限的成就。据报告指出，成就包括将注意力集中在非洲发展问题上，以及通过组合安排及有限的资源流动在一些优先部门改进了机构间的合作。主要的建议都赞同采取一种新的“交叉对话”方式，以便确定和调整各项事务的

优先次序，支持有效的协调一致，并有目标地动员各项资源。这就需要非洲各国和区域机构、联合国实体、捐助者和多边发展机构共同参与结成伙伴关系，来支持非洲的优先事项。报告建议，对这一方式的政策监督应当由方案协调会负责，由行政协调会监测并指导联合国系统的执行。非洲经委会被认为是因其在区域协商，非洲开发基金及“大桌”会议的领导地位而是掌管新的方式的理所当然的机构。大桌会议是由经济合作与发展组织各国发展部长同非洲国家财政部长参与讨论的程序，于 2000 年 11 月由非洲经委会所设。最后，报告得出结论，联非倡议应当结束，从而减少目前各项倡议的数量，但认识到，“集群”的宝贵经验应当纳入联合国的后续结构与机制。

9. 方案协调会在审议评价报告时对评价的方式提出质疑，并表示关注在联合国非洲发展新议程尚未结束之前就建议结束联非倡议，特别是鉴于联合国系统在非洲各项行动协调的后续安排机制尚未明确提出。

三. 从联非倡议得到的经验

10. 对于联非倡议中各成功集群经验的详尽评价已表明，联非倡议确是使联合国在非洲工作的各机构改进协调的适当框架。尽管联非倡议未能在其设立的最初五年内完全符合愿望，但是可以由此得出一些经验，从而改进联合国在非洲的协调努力，由此改进联合国对非洲发展的支持。

11. 向方案协调会所提交的一系列报告指出，在不同的方面和领域所取得的进展已注入一种乐观精神。这是联非倡议遗留下来的好处，其在原有基础上进一步增加的价值已经开始在一些优先部门表现出来了。

非洲处于国际发展议程的中心。联非倡议集中注意根据 1995 年《开罗行动议程》中所提出的非洲发展优先事项，将联合国非洲发展新议程作为其执行机制而与之发生联系，加强了非洲在国际社会议程核心的中心地位的前景。这一点随后于 2000 年在联合国《千年宣言》中得到了重申。支持非洲的诸项优先事项，包括和平、安全

¹¹ 见《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 16 号》(A/55/16)。

¹² 同上。

与民主、减少贫困、减免债务、贸易机会、艾滋病/艾滋病毒和该大陆持续发展的资源等，仍然是联非倡议的组成内容。

联非倡议的能力有限。在发起这一倡议时的最初讨论中，查明了 20 个优先领域，但是这些领域最后作重新调整，在最初几个月内减为 13 个。随着联非倡议的演变，可以明显看到，在所有 13 个优先方面同时执行倡议会使有限的资源受到压力，因为只有在少数几个优先方面明显看到进展。在 1998 年 2 月的联非倡议务虚会上，查明了在教育、保健、施政和信息技术促进发展等优先领域促成进展的因素。因此，为了使联非倡议具有可信度和可持续性，建议将焦点集中在这四个集群上，以此提高成功的机会，接着在下一阶段将可到其他领域仿效。同时，还应当注意其他落后的集群的能力建设，从而发展和加强能够推动成功的各项特点。

管理伙伴。非洲经委会和开发计划署共同担任行政协调会指导委员会主席，对联非倡议进行监督，并每年向行政协调会提出报告，建立了乐观的合作关系，利用经委会的区域位置与专注以及开发署在非洲大陆各国国家办事处的网络。这一经验现已使非洲经委会内比较接近区域协商机制的联非倡议秘书处两个分处合并。除其他外，这项伙伴合作并加强了非洲施政论坛。由于最近两个组织于 2001 年 10 月签署重申了伙伴关系框架，合作关系将无疑得到加强。

关于可靠地提供资源的承诺。由于向非洲的官方发展援助减少，外国直接投资数量有限，所以资源流动的明晰度和可靠性（例如来自国际资源、国家预算的重新拨款，从援助效率的角度看更好地利用资源）是发起任何倡议的一个关键前题，联非倡议也不例外。对国际来源提供资源的预测如果不实现，最终将会削弱推动联非倡议所必须具备的政治决心和机构承诺。在没有可预测的资源承诺情况下便不可能设立各项方案。

机构间协调结构。构筑联非倡议的协调结构很可能被认为是这项倡议所留下来的最持久影响。由联合国协调（主导）机构与合作机构，包括布雷顿森林机构，向联合国系统最高协调机构行政协调委员会（行政协调会）提出报告，便确立了可以取得双赢的环境。

“集群”以及成功的实例。联非倡议框架内机构间协调和协作在 13 个优先领域中的三个领域最为成功。在这些领域的成功的指标对今后联合国在非洲进行协调的支助的最大希望。

- (a) **教育。**世界银行和教科文组织的共同领导提供了有效率的协调安排得到联合国儿童基金会和开发计划署两个合作实体的支撑。由于重新集中注意在 2015 年前实现普及初等教育和扫除文盲的目标，已经与有关各国政府协商商定了选择初等教育入学率低的 16 个国家标准。每一国家都采取一项战略，并针对主要的联合国会议的目标而定出可以测定的目标。通过经常的机构间协商，以及设立包括民间团体和民营部门的各方利益相关者组成的技术工作组，确立了分工，制定了动员资源的战略，以处理各个别国家的需要。在援非倡议框架内，联合国各实体的一致努力，世界银行和教科文组织坚决领导筹集信托基金并拟订部门投资方案，都表明了各政府在这方面争取进展的决心。
- (b) **施政。**在联非倡议的框架内，开发计划署/非洲经委会这一部门的领导创立了非洲施政论坛，这是全国协商和国际论坛的进程，为非洲各国政府、民间组织及其国际合作伙伴提供一个平台，以便利就最佳作法交换信息，建立网络，促动政策的变革，制定各项方案，并依照目标吸引资源，以便支持非洲大陆的善政。教科文组织提出了传播为建设和平服务的倡议，以此参与了这一伙伴关系。

现已举行过四次非洲施政论坛会议：1997年在亚的斯亚贝巴举行第一次会议，讨论广泛的施政日程，1998年在阿克拉举行第二次会议，讨论透明度和问责制的主题，1999年在巴马科举行第三次会议，讨论为持久和平与可持续发展的冲突管理，2000年在坎帕拉举行第四次会议，讨论议会和施政问题，定于2002年将在马普托举行第五次论坛会议，讨论减少贫困的地方施政问题。迄今为止，除了三个国家以外，所有其他撒哈拉以南的非洲国家都或者以观察员身份，或者正式的参与者身份而与非洲私人论坛建立联系，其中11个国家是多次参与。大约53个民间组织积极参与了这一工作，其中25%是妇女组织。至今已经吸引了约400万美元的资源，来自双边和多边捐助者以及开发计划署支持非洲施政论坛。2001年在评价之后又制订了实施战略计划，得出了进行改革的重要建议，其中最具深远意义的是转向国家协商的方式，成为非洲施政论坛进程的中心。

联非倡议在这一方面的主要成绩是采取了施政框架，并广泛的获得各国政府、民间组织和外界合作者参与，坦率的讨论各项敏感问题，并吸引了资源，以便达到在非洲加强一种施政文化。

- (c) **信息技术促进发展**。非洲经委会是这一部门的协调机构，获得经济发展与规划部长会议的批准，于1996年5月成立非洲信息社会倡为联非倡议框架的组成部分。非洲信息社会倡议作为一项行动框架典型的体现了联非倡议集群中的成功特点：坚定和有效率的联合国集群的领导，各国当局的自主，促进信息技术支助发展的坚韧的合作伙伴网络，以及为这一倡议调动资源。

非洲发展论坛于1999年在亚的斯亚贝巴举行了第一次会议，集中讨论了“全球化

和信息时代对非洲的挑战”的主题，会议由包括高级政府官员和联合国官员，政府和民营企业技术专家以及学术界人士的950人参加。论坛是由非洲主导的高级别对话框架，集合了非洲政策决策人、利益相关者和发展伙伴，讨论全大陆的发展挑战提出了克服这些挑战的中期和长期战略。第一次论坛扩大了网络，并且引起了对相关的信息技术项目的兴趣，例如，非洲区域学校网和非洲非政府组织网（电讯中心网）。建立了明确的分工，由国际电信联盟负责因特网的连接工作，使进入信息社会和接受培训的机会民主化。在非洲大陆许多国家里开了讲习班。其他一些联合国机构，特别是教科文组织，参与了这项努力，参与了信息检索工作并同世界银行的“世界发展方案联系”协作。

12. 执行这些这些集群取得成功的因素有：机构在切实伙伴关系中的领导地位、联合国各实体之间及同非洲主管当局（包括利益相关者）商定了各项战略，政府立场前后一贯，工作方案内的分工明确，处理困难问题的技术工作组，制定了时间表和分阶段的成功标志，并制定动员资源的战略。在其它部门也获得有限的成功，其中明显的有一种或几种上述因素。例如，保健部门由于非洲卫生部长们的赞同而受益，而由于联合国人口基金将人口和性别工作纳入主流工作而使这两方面工作获得大力推动。但是，在保健方面，最重要的因素并不一定是联非倡议框架，即使这一框架是有助益的。是由于艾滋病毒/艾滋病流行病所造成的灾难迫使联合国系统（卫生组织、开发计划署、人口基金、儿童基金会）以联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案为榜样采取了合作的立场。

13. 关于水问题的集群正在显现取得进展的迹象。这一组集群包括由联合国环境规划署、世界气象组织和世界银行主导的许多联合国机构，处理一系列复杂的技术问题。一部分由于这一问题所涉面特广，在非洲经委会执行秘书在联非倡议框架内召集了一个技术工作组，使一些联合国机构的代表集聚开会之前，这

一集群的一致性体现得较为迟缓。它们设法克服了因各机构任务规定不同所引起的障碍，就非洲水问题的优先事项和战略达成协议。明确分工和交流信息在这一内容广泛的集群内具有关键意义，而持久的进展现在看来有了保障。

14. 资源的动员工作仍然是非洲发展中一项难以克服的挑战，而尽管人们期望联非倡议在这一方面能切实有效，但是该倡议在吸引大量新的资源方面并不成功。在联非倡议框架内曾几次动员各个捐助者信托基金，世界银行将这些资源用于教育和保健，开发计划署用于施政，非洲经委会用于信息技术促进发展工作。

15. 除了一些信托基金以外，资源的动员始终是联非倡议最困难的目标。方案协调会一再呼吁增加对非洲所承诺提供的资源。在早先的文件中曾经举出在国家、集群及国家间动员资源战略的重要方法，但是要决心将方法化为果实，至今仍然是一项挑战。在各国，通过驻地协调员和联合国国家小组开展工作，战略取得成功的基本因素是国家的自主和领导作用；利益相关者的协商一致态度；得到捐助者支持的部门投资方案，协商小组和圆桌会议，国家预算的拨款以及诸如信托基金等国际资源，和技术援助赠款等，用于克服政策和能力方面的障碍。在集群一级，符合联合国主要会议的各项建议和第 11 段中所提出的积极内容的部门目标具有关键性作用。在全球一级，关于所涉政策问题的切实的倡导工作是吸引支助和各项资源的可靠手段。

四. 联合国协调机制

联合国发展援助框架（联发援框架）

16. 联发援框架的通过是联合国改革的重要步骤，它为制定联合国系统的业务基金的方案以便在国家一

级处理国家优先事项提供了共同的框架。迄今为止，在非洲已经完成了 27 项联发援框架工作，而另有 7 项正在拟订中。以共同国家评估在若干国家所进行的工作为基础，¹³ 制定联发援框架使之适当地反映出联合国系统在该国的相对优势，仍然是联合国面对的一项中心挑战。使各项机制协调一致，以及各国极力要求自主权仍然是许多非洲国家面临的挑战。世界银行的综合发展框架及减贫战略文件由于开展了共同的宏观经济分析，由世界银行和各国财政部发挥关键作用，因此得以吸引一些资源。非洲的所有驻地协调员及联合国国家小组坚持不懈地参与工作，同时坚持联发援框架是联合国改革的必不可少机构，使得联发援框架比联非倡议建立更大的内部系统化，¹⁴ 但是仍然还有一些障碍需要克服。不过，现在已经明确，联发援框架是联合国在国家一级协调的前进道路。

17. 在非洲，联发援框架因执行联非倡议的一些方面而得益，特别是从集群的协调安排中得益。联非倡议通过驻地协调员和联合国国家小组，旨在促进业务活动的协调与协作，以便帮助支持国家优先事项的联合活动。联发援框架是依各国具体情况而定的，而联非倡议区域层面是源自以跨国和多国合作为基础的由各国所推动的优先事项。目前正在考虑制订分区域和区域的联发援框架。如果成立这些框架，联非倡议的经验可能有助于促成区域性的方案规划，其中将参考主要联合国会议的决定以及联合国各机构的任务规定。

区域协商

18. 经社理事会第 1998/46 号决议呼吁召开在世界不同地区（包括非洲）工作的联合国机构举行一年一度的协商。同时，将联非倡议“安置”在非洲的需要已

¹³ 已完成了 41 项共同国家评估，另有 9 项仍在进行。

¹⁴ 见北欧国家对共同国家评估/联发援框架进程的联合审评“为联合国发展改革奠定基石：共同国家评估/联发援框架的经验”，2001 年 10 月。

变得明显。这两项因素为联非倡议与这些协商发生联系提供了机会，¹⁵ 从而为加强联合国在非洲的协调与一致提供了可能的机会。在区域协商的过程中，建议对联非倡议的执行与监测做以下调整：

- 协调机构应当更加积极主动的促成各项协作工作方案的协商一致，包括资源动员战略，在这一基础上，联非倡议秘书处将就最佳作法编写分析报告，以广泛交流信息；
- 将在限定时间的行动中评估集群的执行进展情况，并列如诸如设定基准的业绩指标；
- 非洲和最不发达国家特别协调员办公室和联非倡议秘书处应当发挥资料收集交流中心的职能，从而帮助精简并改进报告的质量；
- 每一区域协调会议都应当指定一次特别会议作为由非洲经委会开创的非洲发展论坛专门会议，以此来促进联合国的一致行动；
- 联合国系统应当通过驻地协调员开展工作，以便利用诸如共同国家评估、联发援框架、综合发展框架和减贫战略文件等各国文书的相互补充性质，同时扩大驻地协调员和联合国国家小组对分区域和区域方案的了解和参与；
- 应执行管理决定，以便巩固非洲经委会内联非倡议秘书处的两个分支。

联合国系统执行首长协调理事会——前行政协调委员会

19. 负责协调工作的联合国系统执行首长协调理事会——前身是行政协调委员会（行政协调会）——是召集所有各组织行政首长的论坛，以秘书长为主席，

就联合国系统所面临的全部实质性和管理问题开展进一步协调与合作。理事会有两个高级别委员会，即方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会。

20. 1995年，行政协调会为联非倡议设立了一个指导委员会，以便在联合国系统最高协调层级监测联非倡议执行工作的进展情况。由于将行政协调会转变为联合国系统执行首长协调理事会，这一作用现已转交给方案问题高级别委员会，非洲问题将经常列在其议程之内。

非洲新议程内的安排

21. 大会在确定非洲的经济恢复和可持续发展是联合国的最高优先之后，设立了称为“非洲新议程”的联合国方案。其目标是要发挥催化作用，并协调和推动直接负责此类活动业务执行工作的其他方案与实体所开展的各项活动。这一方案的目标之一是促进联合国系统在政策和业务层面的协调而有效的反应，以便支持非洲的发展。非洲和最不发达国家特别协调员办公室（特协办）作为这一方案的协调人员，通过协调联合国系统各机构的投入，来支持政府间机构关于非洲发展的讨论。¹⁶

五. 非洲联盟的成立以及非洲发展的新伙伴关系

22. 《非洲联盟组织法》于2000年6月11日在洛美通过，它启动了非统组织从一个主要是政治性的论坛转向专门争取在经济、社会、文化和政治领域内追求区域合作与一体化的组织的转变过程。一年之后，2001年7月，在卢萨卡举行的非统组织国家和政府首脑大会同意建立非洲联盟。在同一次会议上，大会并通过了非洲新倡议，此后该倡议便成为非洲发展新伙伴关系，这是鲜明的非洲倡议，将指导联合国及国际社会对非洲发展优先事项的回应。

¹⁵ 现已举行了三次在非洲开展工作的联合国机构年度区域协商会议：第一次是1999年3月在内罗毕举行，由联合国常务副秘书长担任主席，其他两次分别是2000年6月及2001年10月在亚的斯亚贝巴举行，由非洲经委会执行秘书担任主席。

¹⁶ 除了特协办之外，非洲经委会和新闻部非洲复苏股在这一方案下也有一些次级项目。

23. 非洲发展新伙伴关系是在较短时间内开展一系列紧密讨论后形成的，并合并了两项以非洲为根基的倡议：非洲复苏千年伙伴方案和奥米加非洲计划。¹⁷ 这一综合的框架表明了非洲领导人有新的决心，通过“共同的见解和一致的信念”，绘制可持续发展和减少贫困路程。认识到过去各项倡议的失败，例如缺少政治决心、各项计划的太过理想化、国际社会不切实际的期望、各项计划和各国方案之间的脱节、人民缺乏自主权，以及民营部门没有参与这一进程，现在非洲发展新伙伴关系力图根据非洲对各项需要和优先事项的评估，构筑合作伙伴框架。许多外界伙伴已显示出积极支持的迹象，特别是联合国及其各实体，布雷顿森林机构、非洲开发银行、8国集团、欧洲联盟和日本。

24. 非洲发展新伙伴关系反映出决心要加强能力，建立机制，以便保证政治和经济治理及和平与安全。信息和通信技术的扩大普及、供水和公共卫生基础结构的加强和发展、运输和能源、增加农业和进入市场的机会、提高人的发展（保健、教育和减少贫困），吸引资本流动及寻求援助资金，都是重点关注的领域。已经计划利用各国首脑的执行委员会、一个指导委员会及秘书处，通过同侪审查，制定一套相互问责制。这一由非洲人自主并领导的合作伙伴框架制定了一项蓝图，要求联合国对非洲发展优先事项作出有良好协调的回应。随着非洲发展新伙伴关系在区域和国家两级明确并统一其任务，将需要有灵活使用的资源，以便加强能力，加强可持续性。国际社会面临的挑战就在于此。

六. 前进的道路

25. 随着非洲发展新伙伴关系的发起，非洲领导人对非洲大陆政治和经济议程的自主权和领导权作出了明确的宣告。由于联合国及国际社会对非洲发展新伙伴关系表示坚决支持，非洲将依然是国际发展议程的中心，更加强了联合国《千年宣言》中早先提出的承

¹⁷ 合并的努力得益于非洲经济委员会之提出《非洲复苏公约》。

诺。和平、安全与减少贫困的总括性的目标仍然是非洲不变的目标，它要求联合国系统与之同时作出相应的反应，以表明一致性与承诺，使其各项方案得更趋和谐一致。

26. 联合国执行首长协调理事会（前方案协调会）在其2001年10月的会议上欢迎非洲领导人在卢萨卡首脑会议上关于发起新非洲倡议的具有远见的决定。这符合由其早先内罗毕会议上提出的三项基本政策指示：关于发起新的倡议联合国系统应当有所克制；团结一致，支持由非洲人自主和领导的倡议；将机构间的协调集中在区域一级。联合国系统执行首长协调理事会对于今后联合国支持非洲各方案的做法作出了一些重要决定：

- 所有联合国组织都应当根据非洲发展新伙伴关系的优先事项来审查其各项方案；
- 非洲的要求仍然是国际议程和国际谈判的中心内容；
- 为了加强各区域支持非洲发展新伙伴关系的协调机制，联合国系统的参与机构间区域协商，应当在非洲经委会框架的主持下举行；
- 在国家一级，应当力求各框架之间的相辅相成，以便尽量减少报告和其他交流的费用；根据2001年经社理事会的高级别部分的建议，改进双边和多边发展合作活动的一致性，并加强协调；
- 应当从联合国非洲发展新倡议的最后审查中汲取经验，以期能够帮助非洲国家和发展伙伴争取实现非洲发展新伙伴关系的优先事项。

27. 非洲的领导人以巨大的决心发起了非洲发展新伙伴关系，它们充分认识到过去各项倡议的失败。从联合国非洲发展新倡议和联发倡议最近的经验中可以汲取很多教训。这些教训已经记入联合国非洲发展新倡议的评论报告以及目前提交给方案协调会的报告中。

28. 在国家一级，正当非洲发展新伙伴关系致力在各国环境里实现之时，驻地协调员和联合国国家小组应

当加强方案工具，以便加强合作伙伴的框架。由国家当局和实体（即政府、民间团体和民营部门）所主导的国内协调安排，加上多边和双边伙伴的努力，都应当力求使联发援框架、减贫战略文件、和综合发展框架等各项框架和方案协调一致，从而使已经力不从心的各国当局减少开展工作的费用。应当建立和加强同非洲发展新伙伴关系同僚审查机制及联合国方案监督和报告工作的联系。

29. 区域一级的机构间协调应当化为明确而具体的措施，始终采用这是十分关键的。

30. 在非洲经委会主持下举行的年度区域协商会议决定采取一项机制，使联合国去协调其对非洲发展新伙伴关系的支持，同时借鉴从联非倡议经验所得出的集群安排。联合国许多机构和非洲发展新伙伴指导委员会和非洲发展新伙伴关系秘书处之间开展了大量对话，讨论对非洲发展新伙伴关系的直接支持。这种为取得联合国机构支持而采取的最初阶段权力分散做法显示出已经认识到，各个别机构都有一种具优势

的力量，可以在需要时按顺序地和逐渐地予以利用。但是，仍然需要确定，联合国系统的协调如何才能配合对所有行动者对非洲发展新伙伴关系的支持的更广泛协调，而自主权将始终是非洲国家本身保有。

31. 在过去十年里，非洲和最不发达国家特别协调员办公室始终负责协调联合国系统对非洲的各项投入，以支持在纽约的联合国总部的各项政府间讨论。2001年经社理事会高级别部分的《部长级宣言》要求，审查秘书处内负责联合国非洲发展新议程的后续工作以及秘书长关于冲突的起因和增进可持久和平与可持续发展报告的后续工作的结构。对于未来，必须参照对联合国非洲发展新议程的最后审查和评价，才能决定如何最佳地协调联合国系统的投入，以及在大会及其附属机构内就非洲发展进行政府间讨论时如何协调其他的支持。