



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
24 April 2012
Chinese
Original: English

2012 年年度会议

2012 年 5 月 29 日至 6 月 1 日，纽约

临时议程* 项目 4

区域架构审查报告

区域架构

摘要

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)是根据大会关于全系统一致性问题第 64/289 号决议成立的,其任务是协助各会员国和联合国系统在实现性别平等和增强妇女权能的目标方面取得更加切实有效的进展。

妇女署 2011-2013 年战略计划强调,需要调整妇女署的组织结构,以支持任务规定切实有效的实施。为此,确定了妇女署新的区域架构的核心要素,以便更好地支持各会员国和利用联合国系统。这些要素通过与各会员国、民间社会伙伴、联合国机构和妇女署工作人员的协商而获得。妇女署还委托了一项区域架构备选办法的外部调查,包括从联合国内外其他组织获得的经验教训。

妇女署通过借鉴外部研究和拟议的不同备选办法并审议组织的具体需求,包括更加重视能力建设,支持妇女署的实地工作和下放决策权,以此制定了新的区域架构,以便最大限度地发挥组织执行其任务的能力。

本文件根据执行局关于妇女署 2012-2013 两年期机构预算的第 2011/5 号决定第 8 段(见 UNW/2011/13)而编制,概述了妇女署新的区域架构,并阐明了新架构如何解决妇女署为各会员国提供最佳支助的组织需求。它着重介绍了今后实施新区域架构的重要步骤,包括为制定综合变革管理和实施计划而正在进行的工作。

* UNW/2012/L.3。



一. 引言

1. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)是根据大会关于全系统一致性问题第 64/289 号决议成立的,其任务是协助各会员国和联合国系统在实现性别平等和增强妇女权能的目标方面取得更加切实有效的进展。本文件根据执行局关于妇女署 2012-2013 两年期机构预算的第 2011/5 号决定第 8 段(见 UNW/2011/13)而编制,载有妇女署新的区域架构计划。这与 2011-2013 年战略计划(UNW/2011/9)及执行局全面支持妇女署提出的优先事项——通过提高区域和国家一级办事处的能力,加强和改进对各国的支持——相一致。新架构所涉详细的预算问题目前正处在最后敲定阶段,并将提交 2012 年 9 月举行的执行局第二届年度会议。

2. 妇女署努力建立这样一个世界,即社会上没有基于性别的歧视、男女享有平等机会、确保妇女和女孩获得全面经济和社会发展,以及在为进一步发展、人权、和平与安全所作的一切努力中维护妇女权利。

3. 本报告提供了新区域架构的理由和框架,从而使妇女署能够依照各会员国和联合国系统的要求有效应对国家和区域优先事项。它还提出了在实施新的区域架构方面今后拟采取的步骤。

二. 背景

A. 新区域架构的机遇

4. 妇女署的任务在世界各地发挥着规范、宣传、规划和协调方面的作用。这需要妇女署在发展、人权、和平与安全领域与整个联合国系统、各国政府、政府间实体、非政府组织和民间社会伙伴进行合作并通过它们完成工作。

5. 妇女署的任务是以更高的效率发挥和产生影响,同时在执行任务时利用联合国系统的现有资源和关系,而不是重复现有机构的结构和进程。

6. 作为联合国系统中最新成立的实体,这种复杂的任务为妇女署有效应对不断变化的国际发展合作环境提供了机遇。将通过妇女署有能力提高其结构和进程的效力,并灵活使用不同的模式,包括协调各个地理区域的不同论坛并同各种类型的合作伙伴合作,以此实现效力的提高。

7. 近年,发展合作情况一直在发生变化。更加注重发展效力和成果,而不只是注重援助实效。官方发展援助受到了全球经济压力的影响。南南合作日益增多,民间社会和私营部门的各行动方和机构为发展合作做出了贡献。妇女署在新环境下灵活开展工作的能力是取得成功的一项关键条件。

8. 在这种背景下，联合国在为各会员国提供支持时优先考虑到了国家自主权，加强了一致性并提高了效率和发展效力。作为联合国系统的一个组成部分，妇女署将自身设想成一个具有战略重点的全球相关组织，通过有效利用联合国系统及其他国家和地区资源，代表倡导并推动妇女和女孩取得成果。

9. 为实现这个愿景，妇女署力图完善其组织结构，以成为一个有活力、分权、协调一致和相互联系的联合国实体。这需要解决组织结构过于集中的问题，将方案和财务决策移交实地，进一步明确问责制和报告路线，并简化业务流程。在此背景下，2011-2013 年战略计划强调，需要调整妇女署的组织结构，以支持任务规定切实有效的实施。

B. 目前的组织结构及其挑战

10. 妇女署近期为在未来建立强有力的组织奠定了基础。编制了两份预算及 2011-2013 年战略计划，并获了执行局的核准。完成了总部的人员配置，包括成立了一个新的高级管理小组。查明了关键的瓶颈问题和挑战，特别是在业务和管理领域，并编制了一项行动计划，一旦实施，将最终使组织更加切实有效、更加透明和负责任，为利益攸关方提供价值。

11. 在组织效力方面，妇女署正力求落实两大优先事项：第一个优先事项是加强实地的工作，具体方法是逐渐扩大其覆盖范围，并深化妇女署在国家一级的参与；第二个优先事项是加强其方案的效率和成果。

12. 妇女署在界定其要求之前评估了总部和国家一级的能力。妇女署总部目前的组织结构源自 2010 年实施和完成的职能分析，此分析促使合并和统一了妇女署前身四个实体的各项职能。这是成立妇女署方面的第一座重要里程碑，但没有解决总部及次区域和实地办事处之间职能和结构的一致性、互补性和协同性问题。

13. 2011 年初完成的实地能力评估有助于为妇女署国家办事处界定国家一级所需的最低核心能力。机构预算为 17 个优先国家办事处的至少 5 名工作人员提供了资金，这是建立国家办事处所需的最低能力。2012-2013 年机构预算扩大了外联，以对另外 21 个国家办事处开展能力建设。

14. 妇女署认识到其面临若干遗留问题。过去一年，妇女署同各合作伙伴和工作人员进行的密集协商确认了一些必须优先解决的最紧迫的问题：组织上下的能力高低不一；决策和核准权过于集中；存在瓶颈问题，延迟了实地办事处服务的交付；报告线路不一致，阻碍了适当的监督；以及内部交流和知识共享不协调。

15. 近期，对妇女署国家和次区域办事处的内外部审计提出的建议指明了可进一步予以加强的领域，包括人员配置结构，以及确保适当的项目规划和监督、内部控制及分配责任和管理安排的能力。

16. 在于 2011 年 9 月和 10 月与国家及区域办事处及总部工作人员举行的一系列区域会议上，确定了应对优先挑战所需的下列项目：

- (a) 妇女署代表在国家一级的决策权和地位符合其方案规划、机构间和代表职能；
- (b) 充足和可预测的财政资源，以促进战略方案；
- (c) 有保障的工作人员合同；
- (d) 国家一级的适当技术和业务能力；
- (e) 与国家办事处密切相关的特定区域的政策专门知识，以促进高质量的项目规划；
- (f) 更简单、更标准化的业务流程，而目前的流程繁琐且耗费时间；
- (g) 增进各个级别的交流和知识共享。

17. 2012 年 1 月为所有妇女署代表及实地和总部高级领导举行了妇女署领导务虚会，此次会议也确定了类似的优先事项。2012 年 2 月在区域架构分析的背景下开展了工作人员调查，其主要结果之一是工作人员期望执行该区域架构，以解决这些结构性挑战。

C. 为提高效力而正在做出的各种努力

18. 需要在妇女署总体机构发展框架内考虑新的区域架构。正根据 2011 年实地能力评估所提建议和经执行局核准的机构预算加强国家办事处。这包括工作人员适当的能力和基于内部控制和监督框架的授权，以及工作人员的合同更具预见性。此外，继执行局核准 2011 年支助预算和 2012-2013 年机构预算之后，快速向加强的办事处进行了进一步授权。

19. 通过协调一致的努力，在超过 25 个国家的确定和甄选领导者担任妇女署代表一职的工作取得进展，从而确保妇女署代表同其他联合国机构代表具有相当的级别。计划在 2012 年下半年为总部和实地一级的高级工作人员举办领导能力培训，以增进成为积极进取、勇于创新的领导者，从而使其以身作则、负责任、注重结果并支持为改善妇女和女孩生活而进行的变革。

20. 妇女署优先制定了更加有力的框架，以便以战略性方式灵活应对符合 2011-2013 年战略计划的国家优先事项。2011 年底，为妇女署国家和区域办事处编制了 56 份国家一级的战略说明和年度工作计划，涵盖各方案通过国家工作队协调一致的应对措施而对国家优先事项做出的贡献。对战略说明和工作计划实施了同行审查，以确保质量。它们为国家一级的报告和成果跟踪提供了新的依据。

21. 妇女署的方案及业务政策和程序大都源于联合国妇女发展基金，目前正在对这些方案及政策和业务程序进行修订，以确保它们更好地满足妇女署国家办事处目前的需求。正在审查的重点领域包括简化核准方案的报告流程，以及从财务和方案角度加大授权。另外，优先考虑了运作模式同联合国统一和简化程序的一致情况。

22. 根据《国际公共部门会计准则》，妇女署同联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国人口基金(人口基金)和联合国开发计划署(开发计划署)一道，于2012年1月1日成功推出了新的会计准则。会计准则的推出为更新和完善关键的业务程序和培训妇女署在国家一级的工作人员提供了机会。妇女署将继续监督和支持新会计准则的实施，确保不断完善实地和总部进程，同时向办事处提供所需的全面技术支持和培训。

三. 区域架构分析过程

23. 经过竞争激烈的甄选过程，妇女署签约道尔伯格全球发展顾问公司进行区域架构分析，其将向妇女署妇女高级领导人员提供各项备选办法，供审议。该分析探讨了在国家、区域和全球各级改善组织结构的各项备选办法。目标涉及三个方面：

(a) 查明和评估在组织、运作和监督方面的潜在改进领域，通过内部协商以及外部基准获知；

(b) 概述实施方面的考虑因素及与各项架构备选办法有关的战略权衡；

(c) 概括供妇女署进一步审议的各项建议。

24. 区域架构分析立足于过去一年的重要举措，包括但不限于：(a) 2011-2013年战略计划；(b) 实地能力评估——妇女署在国家一级存在的最低要求；(c) 关于2011年底举行的五次区域会议的后续行动计划；(d) 2012-2013两年期机构支助预算；以及(e) 经方案和协调委员会通过第A/66/16号文件修改的关于性别平等问题和提高妇女地位的2012-2013年期间战略框架(A/66/82)。区域架构分析也同为提高效率而正在做出的努力相一致。

25. 该分析持续14周，从2012年1月至3月，包括与各会员国、联合国各机构、区域委员会、民间社会代表和妇女署实地和总部的工作人员开展协商。大约进行了330次约谈，包括与联合国机构和其他合作伙伴的约谈。此外，通过三种语言的全体工作人员调查、选定的实地访问及同18个实地办事处的视频会议，讨论了妇女署的任务、职能、能力、资源和组织结构。区域架构分析还探讨了联合国系统内外其他组织的区域架构，以便了解所存在的结构、其演变方式，以及在何种条件下并在何种程度上发挥作用。

26. 在整个分析过程中，咨商小组提供了指导和反馈，同时检验了各种假设和调查结果，并就拟议的模式提出了意见。该小组由妇女署来自不同地区、级别和职能领域的工作人员组成，包括由同行选出的两名工作人员代表。

27. 在 2012 年 3 月提交副秘书长/执行主任及其高级管理人员的报告中，为新的区域架构提出了三个备选办法，以在区域结构、业务、支助和监督方面进行可能的创新。附件概述了上述备选办法。

四. 新的区域架构

28. 通过借鉴区域架构分析和拟议的不同备选办法，妇女署按照组织的具体需求审议了各种备选办法的优劣之处，并制定了新的区域架构，以最大限度地提高组织执行任务的能力。

29. 新的区域架构继续努力进一步应对妇女和女孩的需求，同时将决策和政策、方案和业务支助移交给了 5 个区域中心和选定的一组多国办事处，从而使妇女署具备最佳能力实现其愿景，并解决该组织的结构性挑战。妇女署国家办事处将继续得到加强，并直接向区域中心报告。确定实地的高级领导人并增强其权能有助于进行响应国家和区域优先事项的战略决策，并同联合国系统其余机构开展有效合作，以履行规范、政策、宣传和协调方面的职责。在 5 个区域办事处而非目前的 15 个次区域办事处集中资源，使得可以利用妇女署和联合国系统的现有资源和利用规模经济，向国家办事处提供更深入、更广泛的支持和指导。在适当的业务能力和系统支持下，加大总部对区域中心和国家办事处的授权能够简化流程，并减少报告层级。

30. 为制定新的区域架构确定了五项指导原则，以便以最佳方式允许妇女署：
(a) 向有必要的业务支助职能的实地下放权力；(b) 让现有资源及与其他组织的协同作用产生最大影响；(c) 以最佳方式履行妇女署在联合国系统的协调职能；(d) 确保该组织各级的质量和问责；以及(e) 确保妇女署的作用、信息传递和任务的一致性。

31. 上述五项设计原则中的每一项都意味着通过移交责任增强国家的权能，以及为提高各进程的效率提供业务支助。依据这些原则和来自协商进程的意见，妇女署制定了本区域架构变革计划。

A. 概览和理由

32. 妇女署目前的组织机构包括：总部(有 6 个司)、15 个次区域办事处、2 个区域中心、50 个有一名经任命的国家代表或国家方案管理人员的国家办事处，以及

其开展方案的 24 个国家。15 个次区域办事处受总部监督并从总部获取支持。反过来，次区域办事处监督和支持国家一级的工作。

33. 新区域架构通过侧重对 5 个区域中心的国家办事处的监督和支持改变了这一结构，在区域中心，高水平的政策、规范和业务专门知识将使国家办事处能够在国家一级实现更大影响和效果。增加实地的政策和规范经验，也能够使妇女署更好地利用联合国机构和合作伙伴的方案、网络和资源，并接近其在整个联合国系统内发挥催化作用的愿景。

34. 新的区域架构还解决了当前面临的挑战。由于简化并加快了有利于国家办事处的监督和决策工作，新的区域架构解决了结构和进程效率低下问题。它使总部的工作人员注重共同战略方向的制定和信息传递、整体监督，以及支持和执行全球一级的任务。它使得可以划定明确的业务程序，从而缩短请求和获得支持及报告结果所需的时间。将利用同行审评并酌情利用共同决策，包括增加联合国系统内部及整个系统的协作的奖励办法及在各地理区域的共同工作，以便打破隔阂和等级体系，促进富有成效的对话文化。预计这还会提高学习的实效并增加知识共享。

35. 对制定新的区域架构而言，费用是一个重要因素。同已进行实地架构变革的组织进行的协商表明，产生费用的两大驱动因素是成立新的办事处及其运行的经常性费用。为减少这些费用，区域架构利用现有的妇女署办事处和地点，并最大限度地提高组织内工作人员现有的能力。它还提议，与审议的其他备选办法相比，将区域一级的办事处数量减至最低程度。通过集中和加强五个区域中心的工作人员和资源，并通过少量的多国办事处确保覆盖范围，该架构有助于实现规模经济并最大限度地利用资源。

36. 新区域架构的所需预算正在分析之中；一旦完成了新的区域架构的实施细节，就会确定确切的费用。正在审议若干因素，包括与确定区域中心所需工作人员能力有关的费用和与改造实地现行基础设施有关的一次性业务费用。该分析的结果将提供实施新区域架构所涉的详细费用计算。根据执行局关于妇女署 2012-2013 两年期机构预算的第 2011/5 号决定第 13 段（见 UNW/2011/13），该分析将载入副秘书长/执行主任关于变革管理资源使用情况的报告，该报告将提交 2012 年 9 月举行的执行局第二届年度会议。

B. 区域中心

37. 根据妇女署目前的存在情况并同现有的联合国中心保持一致，确定了 5 个区域中心的地点。中心位于巴拿马城、开罗、曼谷和内罗毕，另外面向欧洲和中亚地区的地点仍有待确定。这些地点可以利用现有的妇女署办事处，并与联合国其

他机构的区域中心保持一致，特别是妇女署重要合作伙伴的办事处——人口基金、开发署、儿童基金会以及在可能的情况下，各区域委员会。

38. 区域中心有三个方面的作用：(a) 增强并支持国家一级的能力和进程，以执行妇女署的任务；(b) 监督规范、政策、宣传和联合国协调作用方面国家和区域的任务执行情况，以及(c) 利用区域协调机制并同非洲联盟和阿拉伯国家联盟等区域机构密切联络，执行妇女署在区域一级的任务。

39. 妇女署区域中心将简化和明确国家办事处的报告路线，从而降低交易费用。国家办事处将酌情获得总部的支持，并将收到区域中心在下述领域的支持：政策专门知识、机构间协调、方案设计、监测和评价、资源调动(非核心资源)、通信和业务。

40. 区域主任将通过总部和区域之间的经常性交流，同各局和各司负责人一道促进战略规划，并提供源自实地的深入见解和指导。他们将向方案支助司司长报告，与总部的其他司密切合作，并定期推动开展高级管理小组的讨论。区域中心监督国家战略的实施情况，监测战略进展，建议必要的纠正路线，并定期向总部报告。

41. 妇女署将通过其世界各地现有的办事处，继续加强对各会员国的支持。还将通过在妇女署没有办事处的地方设立多国办事处，确保增加覆盖范围，以便支持更多国家。在距离使得区域中心难以全面服务一组特定国家的具体地理环境中，或者在具有语言等相似特征的次区域，将由多国办事处提供服务。例如，可能不需要为小岛屿国家设立国家办事处，但可能需要在地理方面进行近距离的支持和监督，而区域中心很难做到这一点。

42. 除了多国办事处的方案计划包括支持会员国和多个国家的国家工作队的倡议外，多国办事处同国家办事处的职能完全相同。多国办事处采用与国家办事处相同的方式向区域中心报告。

43. 因此，战略计划中被称作“次区域”的 15 个办事处将变成区域中心、国家办事处或多国办事处。

C. 优化内部协作

44. 妇女署将加强内部交流和协作，使工作人员能够作为统一的整体执行其任务，并确保新的分权结构内的协调一致。下文讨论了旨在促进内部交流并将其制度化，以及提高妇女署的整体效力的一些举措。

45. 将增加虚拟的“同业交流圈”，以促进区域内和跨区域的知识共享和更有效的学习。交流专题成果方面的知识和经验以及协同开发专题知识产品将使妇女署能够利用全球能力提高绩效并取得成果。将增加总部、区域主任和实地工作人员定期会议对视频会议设施的使用。

46. 战略规划过程将包括同行参与和审查。例如，这五个区域中心都将对各自区域负全部责任，但其他区域主任可应邀参加区域中心面向总部做的国家计划专题介绍。

五. 实施新的区域架构

47. 新的区域架构的变革过程将需要妇女署摆脱目前的组织挑战，最终成为其设想的一个分权、有活力且相互联系的组织。

48. 正在为新的区域架构制定实施计划，同时考虑到了区域中心的职能、报告路线、业务程序和权力级别。妇女署向联合国机构征求了意见，特别是近期实施其区域化战略和正在变革外部组织的人口基金。该意见强调了全面宣传战略的重要性。

49. 于 2012 年 4 月开始开展妇女署领导人和管理者协商，以完成关键的设计要素，包括区域中心、多国办事处和国家办事处的职能及彼此之间的关系；建立多国办事处的标准；在政策、政府间进程和联合国协调方面为各国提供支持的原则；总部为区域中心和国家办事处提供方案支助所需的能力。正在制定变革管理计划，以通过这些决定及其实施为妇女署提供指导。

50. 根据执行局关于 2012-2013 两年期机构预算的第 2011/5 号决定第 13 段，关于对实施新的区域架构模式所涉经费问题的分析将载入副秘书长/执行主任关于变革管理资源使用情况的报告，该报告提交 2012 年举行的执行局第二届常会。

附件

源自区域架构分析的三种模式的概述

1. 以区域为重点的模式将决策和技术支助中心移向了位于各重要区域的五大区域中心。区域中心通过两种方式增强国家办事处和联合国办事处的权力：其一，监督和指导国家计划的制定和实施(涵盖规范、政策、宣传、方案和联合国协调方面的作用)；其二，在这些作用方面，提供容易获得和适合各区域的支持。该模式假设进一步向国家办事处和区域中心授权，较大的交易需要总部的政策和方案支助局签署同意。区域中心协调联合国发展小组各工作队和区域委员会的工作，并与区域机构保持联络，以促进性别平等和增强妇女权能的议程。这种模式的好处在于其能够从实地为国家办事处提供统一的支持，同时最大限度地实现规模经济。其风险在于发展 5 个具有自治性质的“次级组织”，这有碍任务执行的统一性。

2. 扩大后的区域模式确定由 13 至 15 个区域中心进行决策和国家支助，并将共同的监督进程进行了制度化。区域中心通过两种方式增强国家办事处和联合国办事处的权力：其一，监督和指导国家计划的制定和实施(涵盖规范、政策、宣传、方案和联合国协调方面的作用)；其二，通过预算提供易于获取的本地化技术支助、外部专家名册和专门的内部工作人员。联合监督委员会同总部和各区域中心的代表一道进行国家和区域战略监督和资源调动。就所有交易而言，该模式假设给予国家办事处和区域中心略微有限的授权，较大的交易需要联合监督委员会签署同意。区域中心协调区域委员会和工作队的工作，并与区域机构保持联络，以促进性别平等和增强妇女权能的议程。这种模式的好处在于极大利用了实地现有的架构。然而，大量的区域办事处(相比区域重点模式的 5 个区域中心，该模式有 13 至 15 个区域中心)需要大幅增加资源，或者限制国家办事处的权力及所获支助的程度。

3. 国家集群模式将决策移交给了实地，具体方式是彻底取消区域层级，将实地存在合并成 25 至 35 个直接向总部报告的多国办事处。这种模式通过两种方式增强国家办事处的权力：其一，它将决策和资源直接移交给国家；其二，它取消了监督层，并通过在国家与总部之间建立直接联系，从而促成内部沟通并保持一致性。各多国办事处在两个或三个国家制定和实施方案。在各主要区域或大陆，将多国办事处合并为三至九个办事处“集群”。由方案支助司和在集群甄选出来的多国负责人(集群负责人)组成的联合监督委员会监督国家和区域战略，并加强组织的一致性。就所有交易而言，该模式给予多国办事处的授权最有限。这种模式的好处在于它将决策移交给国家办事处，从而向各会员国和联合国国家工作队提供尽可能密切的支持。然而，为具备在区域和国家一级执行妇女署任务所需的充分能力，该模式需要向 25 至 35 个办事处投资最大规模的资源。