



第五十九届会议

暂定项目表* 项目 118

联合检查组

联合检查组关于联合国志愿人员方案评价的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递联合检查组题为“联合国志愿人员方案评价”的报告(JIU/REP/2003/7)。

* A/59/50 和 Corr. 1。



联合国志愿人员方案评价

阿曼多·杜克·冈萨雷斯

编 写

联合检查组□



日内瓦□
2003 年

目录

	段次	页次
缩略语		5
内容提要：目标、结论和建议		7
一. 导言	1-4	16
二. 志愿人员方案的任务	5-10	16
三. 志愿人员资源	11-69	18
A. 发展中国家志愿人员所占比例	12-18	18
B. 男女比例方面的进步	19-21	19
C. 年轻一代加入志愿队伍的情况	22-24	20
D. 志愿人员分配的适当组合	25-26	21
E. 志愿人员的概念和费用：志愿人员是对联合国系统工作人员的一种替代吗？	27-41	21
F. 备选名册的费用效益	42-51	24
G. 部署时间	52-54	26
H. 形式的多样性和工作条件	55-57	27
I. 志愿人员的管理和后援	58-65	27
J. 志愿人员培训	66-69	28
四. 伙伴关系	70-78	29
A. 联合国伙伴	73-76	30
B. 合作组织	77-78	31
五. 治理、管理和结构	79-91	31
六. 工作人员资源	92-108	33
七. 方案和财务规划	109-140	37
A. 方案规划	109-115	37
B. 财务规划	116-119	38
C. 供资安排	120-140	39

	段次	页次
两年期支助预算	128-131	41
特别自愿基金	132-133	41
主要捐助者	134-137	42
管理费用	138-140	42
八. 方案的监督、评估和报告	141-150	43
九. 监督	151-154	45
附件		
联合国志愿人员方案机构表		46

缩略语

ALD		限期任用
CIS	独联体	独立国家联合体
CIVICUS		公民社会—公民参与世界联盟
CMT		管理核心组
DPKO	维和部	维持和平行动部
ERP		企业资源规划
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
IAVE	志愿工作协会	国际志愿工作协会
IBLF		国际工商领袖论坛
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
IFRC	海事组织	国际海事组织
ILO	劳工局	国际劳工局
IOM	电联	国际电信联盟
IPU	议会联盟	各国议会联盟
IYV		志愿人员国际年
JIU	联检组	联合国和专门机构联合检查组
JPO		初级专业人员
LDC		最不发达国家
MOU		谅解备忘录
MYFF		多年筹资框架
NGO		非政府组织
OAPR		审计和业绩审查处
OEC		执行协调员办公室
OIOS	监督厅	联合国内部监督事务厅
PDOG		方案制订和业务组
RBB		根据结果预算
ROAR		注重成果的年度报告
RONA		驻北美代表处
SSM		高级工作人员会议
SRF		战略成果框架
SSA		特别服务协定
SSG		支援服务组
SVF		特别自愿基金
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、教学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UN-Habitat	联合国人居署	联合国人类住区规划署

UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金	联合国儿童基金会
UNITeS	联信处	联合国信息技术处
UNODC		联合国毒品和犯罪问题办事处
UNOPS		联合国项目事务厅
UNV	志愿人员方案	联合国志愿人员方案
WFP	粮食署	世界粮食计划署
WHO	卫生组织	世界卫生组织

内容提要：目标、结论和建议

目的

评价联合国志愿人员方案的行政和管理结构及工作方法，以便提出如何改进的建议，确保高效率利用资源。

导言(第一章)

- A. 1971 年，为提供一个发展合作的业务伙伴，成立了联合国志愿人员方案。虽然行政上属于联合国开发计划署(开发署)，但志愿人员方案在管理和筹资方面享有很大程度的自治，并且已证明是对不断变化和增加的需求能作出快速反应、并准备不断改进的有活力的方案(第 1 至 4 段)。

志愿人员方案的任务(第二章)

- B. 在过去这些年中，志愿人员方案原来的发展合作任务逐渐变为协助联合国进行人道主义和紧急救济、建立和平和选举援助活动。更近些时候，由于志愿人员方案被指定为志愿人员国际年和促进志愿工作活动的中心，其任务进一步扩大。针对任务的这一变化和扩大，志愿人员方案活动、志愿人员的人数、其伙伴与合作机构网、其财政资源和工作人员都有了显著增加。其规模、独特形象与核心价值都有了提高(第 5 至 10 段)。

志愿人员资源(第三章)

- C. 在志愿人员的招聘和分配方面具有尽可能大的地域代表性这一目标已经实现，多数志愿人员是在发展中国家招聘并在那里工作的。然而，尽管地域代表性得到加强，38 个国家仍然没有人被招聘，而在某些国家招聘的人则很多。不清楚志愿人员管理机构根据什么将从发展中国家和工业化国家招聘志愿人员的比例定为 2 比 1。来自发展中国家的志愿人员所占百分比从 1992 年起逐步下降，到 2002 年下降到最低点。这一下降是由于某些工业化国家对本国志愿人员的“全额供资”以及在备选名册上工业化国家和发展中国家候选人的甚至更低的比例，而发展中国家是志愿人员的主要来源(第 11 至 18 段)。
- D. 在过去十年中，在职志愿人员的男女比例有了明显改善，虽然自 1998 年以来女性所占比例一直停滞在 37%。志愿人员方案所确定 40/60 和 60/40 的在职志愿人员男女比例不符合联合国通过的 50/50 的男女比例(第 19 至 21 段)。
- E. 一些志愿人员方案合作组织认为，方案规定的高征聘标准妨碍年轻人参加工作。为增加年轻人参加，志愿人员方案与意大利合作开办了一个试验性实习方案，而且在与一些大学共同制定方案以吸收学生参加志愿活动(第 22 至 24 段)。

- F. 虽然在国家志愿人员模式的实行上处在初级阶段的 1996 年之后国家志愿人员的人数有了显著增加，但在 55 个国家中这种模式尚有待探索。国家志愿人员不仅在费用方面比国际志愿人员少四倍，而且，由于他们对当地情况的了解，对社区动员项目有显著影响(第 25 至 26 段)。

建议 1

志愿人员管理机构应通过下述办法不断改善所占比例不足的发展中国家、妇女、年轻人和国家志愿人员所占比例情况：

- (a) 就发展中国家和工业化国家志愿人员的适当分类和比例问题向开发署执行理事会寻求指导；
 - (b) 要求捐助国增加比例不足的发展中国家志愿人员全额供资人数；
 - (c) 采取更积极办法，将特定国家的妇女候选人“列入名册”；
 - (d) 使志愿人员男女比例的目标与联合国所通过的目标一致，确定逐渐增加的目标以最终达到一半对一半的男女平衡；
 - (e) 在其他捐助国的参与下扩大实习方案；
 - (f) 确定年轻人可作为志愿人员而不只是实习生在其中发挥更积极作用的一些活动；
 - (g) 鼓励伙伴组织雇用国家志愿人员，特别是在这种模式尚未探索的国家，以便在国家一级实现国家和国际志愿人员的适当组合。
- G. 志愿人员方案的一些合作机构认为，对个人收入的期望可能会影响志愿主义思想。作为另一个极端，人们也察觉有把志愿人员看作替代联合国系统正式工作人员的“廉价劳动力”的危险。近些年来，越来越多的联合国组织依靠志愿人员来满足日益增加的人员需求或弥补人员的削减。虽然这不是主要考虑，但事实是，使用志愿人员比较合算，他们可承担与联合国工作人员一样的工作，而报酬却较低，而且，可在短期内部署，没有漫长的联合国招聘程序的限制(第 27 至 36 段)。
- H. 需要明确和协调志愿人员的作用与职能，以及他们在履行职责时应享有的免责和特权(第 37 至 41 段)。

建议 2

为解决对志愿人员的费用问题、概念和职能的关切和相互矛盾的观点问题，志愿人员管理机构应当：

- (a) 与其他派遣志愿人员的组织进行比较，全面审查发给志愿人员的津贴，明确报酬水平应当反映的志愿人员所特有的其他因素；

- (b) 为在推行任何改革之前做到透明和公正以及使审查结果被接受，视情况争取开发署执行理事会的指导；
- (c) 在与志愿人员方案伙伴组织所达成协议的范围内与它们共同明确志愿人员的职能、责任和可授予他们的权力；
- (d) 在开发署和联合国法律事务办公室的协助下：(一) 明确志愿人员在履行职能的过程中可能和应当给予他们的地位、特权和免责，包括与志愿人员方案伙伴组织签订的谅解备忘录中的适当参考条款；(二) 考虑是否可能向志愿人员提供类似联合国正式证件的通行证，其中说明授予他们的免责和特权程度。□

I. 志愿人员申请登记在很长时间中一直是一项需要大量人力的资料输入工作，直到 2001 年才建立了一个在线申请系统，网上申请表可自动下载，只需极少人力投入。检查员对志愿人员候选人登记塞浦路斯处理中心的费用效益进行评估后发现，该中心做了很好的工作，并实行了有效控制。然而，中心的人员配备可能需要审查，这是因为考虑到需要进一步提高工作效率以及名册管理员为更好地衡量和评估工作效率评估并密切监督的费用和时间指标。名册在性别和国别方面的组成可通过更主动而不是反映式的登记政策得到改进(第 42 至 51 段)。

建议 3

志愿人员方案管理机构应当鼓励广泛使用在线申请系统，密切关注其对办事处工作量的影响。应当实行处理申请的衡量和费用指标以便适当评估活动的费用和效益。志愿人员方案应当对其“登记”政策进行微调，以确保可提供职位能满足现有和不断变化的需求，达到两性比例目标，有尽可能广泛的地域代表性。

J. 联合国特派团中的志愿人员方案管理员和开发署驻各国办事处的方案干事负责外地志愿人员方案和后援志愿人员的管理。在没有指定方案干事或管理员的情况下，则在开发署驻有关国家办事处指定一个志愿人员联络处代表志愿人员方案，负责志愿人员的管理。志愿人员中心没有书面规定的职责范围，不清楚如何衡量这种职能的有效性。检查员对在志愿人员减少的地方保持方案干事的合理性表示质疑，建议根据依靠可有效承担这一责任的以开发署为基础的中心的的可能性评估保持志愿人员方案外地存在的必要的性(第 58 至 63 段)。

K. 志愿人员方案意识到方案干事作为第一线管理人员的重要性，为解决在评价中不时提出的培训需要问题，于 2003 年提出了旨在提高方案干事能力的一项能力培养方案。它还制定了建立合格候选人名册和招聘方案干事的指导原则，并实行了一项新的志愿人员定期报告制度，通过这项制度，可得到志愿人员关于在执行具体任务期间所得到支持和援助的反馈(第 64 至 69 段)。

建议 4

志愿人员管理机构应当评估在每个具体国家/特派团中方案干事和方案管理人员职能的费用和效益，并评价在没有国别特派团的国家后援的充足程度。

伙伴关系(第四章)

- L. 志愿人员方案与联合国、其各项基金和方案、各国政府和非政府组织建立了一个广泛的伙伴网。虽然联合国、其各项基金和方案在很大程度上是志愿人员方案的主要伙伴，但近些年来，志愿人员方案一直在探索在志愿人员发展活动方案与欧洲联盟和非传统伙伴，包括跨国公司和各国私营公司建立伙伴关系。目前，已经和一些这类实体缔结或正在缔结协定。检查员认为，这类协定是加强伙伴网的一种工具，可确保志愿人员方案的一切活动都遵循一个共同的规则和程序框架。有必要为志愿人员参与与这些伙伴进行的活动制定指导原则以避免在志愿人员的使用和概念上产生任何误解。为制定志愿人员管理和宣传指导原则，建立联络点网并与其保持联系也很重要(第 70 至 78 段)。

建议 5

志愿人员方案应审查现有行政和业务安排与协定，并视情况作出新的安排和建立联络点网络。

治理、管理和结构(第五章)

- M. 志愿人员方案作为开发署一个方案的治理由开发署执行理事会负责。然而，近些年来，该理事会只是在规划或财政问题上给予有限指导，其中部分原因是志愿人员方案的规划、评价和报告制度植根于开发署系统，也是因为署长的两年期报告并不深入到会引起对方案和管理问题进行实质性讨论的细节。鉴于方案附属于开发署，应当采取措施，实行更积极的志愿人员方案/开发署一体化管理(第 79 至 80 段)。
- N. 日常管理被委托给行政协调员，并由一名副手协助。虽然在实践中这些人之间的责任分工运转良好，但没有正式成文规定。通过工作人员年度进修、与工作人员代表的正式和非正式接触以及高级管理协商，已经形成一种参与性管理。高级管理协商是通过管理核心组会议和高级工作人员会议进行的，这些会议应当通过经常聚会、重点更突出的业务计划执行日程以及适当的后续行动和关于所采取行动的反馈提高效率。决策最终由最高领导机构作出，通过电子邮件通知工作人员；没有关于公布、分发和登记行政决策的正式制度。结构和报告安排有时候看来是更多基于个人资历和技能，而不是基于管理或组织理论。某些报告要领可重新整理，某些部分可合并(第 81 至 91 段)。

建议 6

通过下列措施加强志愿人员方案的现行管理办法和手段：

- (a) 高级管理人员会议和管理核心组会议更经常举行，并对其议程进行微调；
- (b) 进一步明确行政协调员和副行政协调员的责任分工以及对他们的报告要领，并让所有工作人员都了解这些；
- (c) 视情况以行政管理资料的形式系统和有序地记录和分发管理决定；
- (d) 合并报告的某些部分，并重新明确报告要领。□

工作人员资源(第六章)

- O. 由于缺乏组织战略、有效的中层领导和可靠的资料库，人力资源管理受到影响。虽然 2002 年和 2003 年由于新任命的人力资源负责人制定了政策文件草案，执行了一项全面的工作人员发展方案并设立了一个临时资料库而取得一些进展，但仍有很多事要做。在本报告最后定稿时，为落实订于 2004 年 1 月实行的新企业资源规划软件的人力资源管理模式，该部门开始大量输入资料(第 96 至 98、108 段)。
- P. 在开发署停止实行将在职志愿人员人数与总部支助能力相联系的人员配备方式之后，为满足增加的对办公人员的需要，志愿人员方案开始具有很大程度的灵活性，以各种不同的合同安排和预算外资金雇用人员。因此，根据《工作人员守则》第 200 条实行的短期雇用和 L 项目人员雇用开始扩大实行，以至于这类人员超过了实际配备人员的三分之一。这样雇用的人员被安排在核心位置上，或根据现有空缺雇用(第 92 至 94、101 至 106 段)。
- Q. 与在人员配备表的限制之外设立职位/职务的做法成鲜明对照的是，2001 年和 2002 年正式职位空缺率相当高。如果空缺/冻结的职位与不再需要的职能有关，就应当重新分配、重新分类或取消(第 95 段)。
- R. 工作人员的地域代表性情况明显不平衡。虽然 2000 年联合国及其各基金和方案的志愿人员中女性专业人员占 39%，为历史上最高，但近几年来在实现联合国确定的 50% 的目标方面没有取得任何进展(第 99 至 100 段)。

建议 7

志愿人员管理机构应当最后确定和执行一项包括各方面政策和目标的人力资源管理战略，以便：

- (a) 改进工作人员的地域代表性和男女平衡情况；
- (b) 通过适当采用各种任命方式理顺招聘办法；
- (c) 酌情填补、重新分类或取消空缺职位；

(d) 调整现行人员发展计划。

建议 8

开发署署长提交开发署执行理事会的志愿人员方案两年期报告中应当固定有一章阐述人力资源管理情况，提供关于职位数目、资金来源与合同安排、专业人员地域分布和男女平衡的比较型统计资料。

方案和财务规划(第七章)

S. 志愿人员方案缺少长期战略规划文件，需要对其中期和短期计划文件进行细微调整。志愿人员方案的规划原则上遵循开发署战略成果框架的支援目标和战略领域，这些被转化为三年滚动业务计划的 7 项关键目标。虽然这一计划要在每年 2 月举办的高级人员进修班(如 2003 年 5 月所举办)之后进行刷新，但该单位今年的计划仍处于草案形式。计划中有按目标分列的目的、任务和活动，但没有完成活动的指标或时间范围/期限。其中预订要进行多达 179 项活动，但没有排定先后顺序，指定负责人或说明执行期限。虽然志愿人员方案不实行以结果为基础的预算，但预期这种预算将在正在进行的企业资源规划范围内实行。没有以结果为基础的预算，就不知道如何分配资源以取得预期的结果(第 109 至 115 段)。

建议 9

志愿人员方案应通过下列办法改进长期、中期和短期规划：

- (a) 制定长期规划战略，在一个简短战略文件中概述在志愿人员任务说明中阐述的概念和 7 项关键规划目标；
- (b) 在三年滚动业务计划中，每年把重点放在更有限的高度优先活动上，争取实现正在进行活动与新活动和项目之间的平衡；
- (c) 在本年第一季度完成对年度计划的刷新，说明每项活动的优先程度、优先标准和完成任务的时间范围/期限；
- (d) 实行以结果为基础的预算，确保资源按照方案先后顺序和预期结果分配。

T. 财务规划是志愿人员方案的一项单独工作。在业务计划和两年预算周期之间没有联系，在目标、资源和结果之间没有相互关系，也没有详细的志愿人员方案预算。上一个和本两年期方案和支助活动所需要/使用的所有志愿人员方案资源可见于署长提交开发署执行理事会的两年期报告附件中的一个叫作“志愿人员方案资源规划表——可获得资源和资源使用情况预测”的表格。开发署执行理事会在其关于署长报告的决定中没有表示批准，注意到或提到这一资源规划表。特别志愿基金下的正常资源没有提交立法机关批准，虽然

该基金所资助的活动是由执行理事会决定授权进行的。志愿人员方案规划表中所载资料也不够详细，不能清楚地全面说明情况，无法提供适当的法律指导(第 116–119 段)。

建议 10

志愿人员方案应当改进其在署长报告中的“可获得资源和资源使用情况预测”的陈述，增加在第 119 段中提到的资料。

- U. 虽然志愿人员方案没有制定供资战略，过去几年中收入和开支却稳步增加，超过了志愿人员人数的增加，因此，可以说，其财务情况相对“健康”。之所以如此是因为供资的性质，志愿人员方案开支总额的约 80%是有保证资金，是以从开发署预算中向志愿人员方案两年期资助预算拨款的形式以及从第三方(主要是联合国维持和平行动部)直接收取服务费用的形式提供的。然而，几年来开发署向承担志愿人员方案总部核心管理机构费用的两年期支助预算提供的拨款逐渐减少以及志愿人员方案对维持和平/建设活动的依靠，是应当通过一项统一方案和供资战略解决的问题。较难预测的现金捐款有增加的趋势，虽然并不总是及时收到。私人部门的供资略有增加，而对特别自愿基金的捐款则没有类似进展(第 120–137 段)。

建议 11

志愿人员方案管理机构应当制定一项供资战略以解决下列问题：(a) 两年期支助预算的减少；(b) 使特别自愿基金的供资水平和使用达到最佳水平；(c) 最终从捐助者得到捐款；(d) 提高从私人部门筹资的潜力。

方案的监督、评估和报告(第八章)

- V. 志愿人员方案的活动成果每两年在开发署署长提交其执行理事会的报告中公布一次，并每年在为普遍公开散发编写的关于当年主要活动和发展动态的年度信息报告中公布一次。这些报告的陈述方式遵循开发署战略成果框架的类别，而不是志愿人员方案业务计划的具体目标。志愿人员活动也在与开发署其他活动相适应的报告程序范围内介绍和宣传。总的来说，编写这些报告的目的是提供信息；为使这些报告切实起到应有的作用，它们应当更具有分析性(第 141 段)。
- W. 没有可用于按照业务计划中所确定目标监测、评价和衡量志愿人员活动的成果和影响的有效机制。应当按季度在高级工作人员会议上对这一计划的执行情况进行审查，但实际上没有这样做。缺乏有效监测机制以及没有将一些更易管理的活动作为重点，使一些项目和任务的执行被拖延。在 1998 年作出加强评估职能的决定之后，由外部顾问进行了很多战略和项目审查。然而，没有对其建议的执行情况进行监测。有效后续措施的实行被推迟，直到为了解它在多大程度上可用于监督目的而开展第二次企业资源规划活动。另外，

尽管 2003 年中期曾决定评价股要向高级人员会议报告评价计划执行情况和评价的后续行动情况，但一直没有做。在 2002 年评价计划中确定要进行的评价有三分之一多没有进行或被取消。评价指导原则的完成也被拖延(第 142-148 段)。

建议 12

作为一个优先事项，志愿人员管理机构应采取下列行动以加强方案监测、评价和报告：

- (a) 两年期报告在陈述方案执行成果方面应当具有更大的分析性；
 - (b) 年度报告应当根据志愿人员业务计划中所确立的目标衡量成果；
 - (c) 应当通过高级工作人员会议的年度业务计划执行情况季度审查进行有效的方案监测；
 - (d) 志愿人员方案应当确定企业资源规划是否可用于监测评价建议的执行情况，并在此基础上，在充分了解情况的条件下，就是否有必要制定一项单独的后续行动制度作出决定；
 - (e) 高级工作人员会议的议程中应当包括评价计划执行情况季度报告和就评价结果采取的后续行动。
- X. 在几年前停止执行不太合算而且受到一些批评的老制度之后，2003 年 4 月开始执行一项新的志愿人员报告制度以获得志愿人员的反馈。新制度还可以用来解决是否需要更好评估志愿人员工作的影响问题。然而，要使制度有效，就要强制执行，特别是对主管人员来说。联合检查组在 2003 年 9 月进行审查时，志愿人员的答复率是 35%，主管人员是 10% (第 149-150 段)。

建议 13

志愿人员方案应努力查明使用者对新志愿人员报告制度的低答复率的原因，并采取必要措施加强制度的执行。另外，志愿人员方案应当研究如何使用这一制度解决更好评估志愿人员工作的影响的问题。

监督(第九章)

- Y. 在有权对志愿人员方案进行监督的开发署各机制中，联合国审计委员会结合对开发署账目的两年期核证对志愿人员方案实行外部监督并向开发署执行理事会定期报告，而开发署审计和绩效审查处则在 6 年前即 1997 年对志愿人员方案进行了最近一次内部审计。在这次行动之前，已经很多年没有进行内部审计。审计和绩效审查处原则上也履行调查职能。然而，不清楚的是，在其他联合国基金和方案以及专门机构工作的志愿人员是否属于有关机构的调查范围(第 151-154 段)。

建议 14

开发署/审计和绩效审查处应当对志愿人员方案定期进行监督性审查，以确保适当顾及各种志愿人员活动。

建议 15

志愿人员方案应争取在与不同伙伴签订的协议中阐明对志愿人员活动进行有关调查的形式。

“志愿精神的核心是服务和团结的理想以及共同努力能让世界变得更美好的信念。从这个意义上可以说，志愿精神是联合国宗旨的最好表达。”

联合国秘书长科菲·安南

一. 引言

1. 联合国志愿人员方案作为发展合作的一个行动伙伴创立于 1971 年 1 月 1 日。¹ 其总部最初设在纽约，后来迁至日内瓦，自 1996 年，一直在波恩。虽然由联合国开发计划署(开发署)经管，志愿人员方案享有很大程度的自治，已经证明是能对不断变化和扩大的需求迅速作出反应的一个富有活力的方案，而且，它还高度重视致力于不断改进。

2. 本次审查的目的是评价其行政及管理结构和方法，提出改进建议，确保最有效地利用资源。联合检查组(联检组)报告的范围只限于下列方面：任务；志愿人员资源管理；伙伴关系；管理结构；人力资源管理；方案规划、监测、评价和报告；监督。为编写报告，参阅了在线和志愿人员方案提供的文件，并与志愿人员方案管理人员进行了紧密磋商。对志愿人员方案波恩总部进行了两次短时间访问，并对尼科西亚处理中心进行了一次评估访问。向志愿人员方案的一些伙伴组织寄送了问题单，并与它们举行了会议。本报告酌情收录了它们的评论。

3. 虽然这是联检组第一次对志愿人员方案进行审查，但在题为“加强联合国系统预防冲突的能力”的前一个报告中，检查员们曾建议更广泛使用志愿人员，“以便加强联合国系统解决冲突根本原因的活动”。²

4. 检查员首先要感谢志愿人员方案前执行干事 Sharon Capeling-Alakija 女士，她为方案作出了无与伦比的奉献，其过早的去逝使方案失去了一位有远见的领导。检查员还表示感谢所有帮助他编写报告和安排访问的人，特别是志愿人员方案的工作人员，他们在会谈中和回答问题单时都表现出公开和坦诚的精神。

二. 志愿人员方案的任务

5. 大会在其 1970 年 12 月 7 日第 2659 (XXV) 号决议中决定设立志愿人员方案时表示了其信念：

“深信年轻一代积极参加社会与经济生活之所有方面实为对较佳社会所需集体努力确保增进其成效之重要因素，复信对发展协助工作志愿服务为此种参加之有效方式，且为供应额外具有训练人力，能对工作提出重大贡献之方式，但：

¹ 联合国大会 1970 年 12 月 7 日第 2659 (XXV) 号决议。

² JIU/REP/1995/13, 建议 11。

- (a) 此项服务须有妥善计划与督导，利用尽可能在最广大之地理基础上，包括在发展中国家，征聘及服务之志愿人员，并须获有必要之资源，
- (b) 志愿人员须具备促进受援国发展包括技术转让所需之技术与个人资格，
- (c) 志愿人员非经关系国家政府明白请求与认可，不得派往该国，……”

6. 为此，志愿人员方案协调员要：

“与关系联合国机关合作，并与从事国内及国际志愿服务工作各组织，且斟酌情形与各有关青年组织合作，促进并协调联合国体系内联合国志愿服务人员之招募、遴选、训练及各项活动之行政管理事宜”。

7. 多年来，发展合作这一原定任务一直是志愿人员方案的核心任务，但它也逐渐包括了支援联合国对人道主义和紧急救济、建立和平和选举支助活动的参与。³ 2002年，37%的志愿人员被分配到治理领域，32%被分配从事人道主义救济和建立和平援助，20%从事减贫工作，11%从事其他工作，如支援联合国系统进行男女平权和环境工作。⁴ 除其上级组织开发署以外，联合国为志愿人员方案活动提供的资金逐步增加，以至到目前已达到志愿人员方案资金总额的约 50%。⁵

8. 最近，在联合国大会宣布 2001 年为志愿人员国际年⁶ 并将其指定为国际年联络中心⁷ 和促进志愿精神的联络中心之后，志愿人员方案的任务开始扩大。在大会提出的关于在 2001 年国际年之后支持志愿人员活动的建议⁸ 中首先提出了下述要求：

“联合国系统各有关组织和机构，包括各区域委员会，进一步支持志愿活动，创造有利的环境，包括：……协助建设培训等领域的国家能力……[并在这方面]认识到联合国志愿人员作为联合国的系统志愿工作部门不断发挥作用，安插志愿人员参与发展工作和人道主义方案并促进在线志愿服务。利用联合国志愿人员方案作为志愿人员国际年的协调中心，在加强志愿工作的确认、便利、联网和宣传方面所取得的经验”。

9. 另外，2002 年，大会表示欢迎⁹

³ 开发署理事会第 92/20 和 92/35 号决定以及开发署执行理事会第 94/9 和 96/32 号决定。

⁴ 这一分类的依据是开发署的战略成果框架。

⁵ 1991 年初，志愿人员参加了联合国在柬埔寨执行的促进任务，这是志愿人员第一次参加执行联合国的外地任务，自那时起，已参加了 19 次维持和平行动(2000 年 12 月 18 日，A/55/697，第 2-3 段)。

⁶ 大会 1997 年 11 月 20 日第 52/17 号决议。

⁷ 经济及社会理事会 1997 年 7 月 22 日第 1997/44 号决议，第 3 段。

⁸ 大会 2001 年 12 月 5 日第 56/38 号决议，附件，第三. 一节。

⁹ 2002 年 11 月 26 日第 57/106 号决议，第 8 段。

“联合国志愿人员作为志愿人员国际年的协调中心所作的工作，以及他们在筹备和实施国际年活动中发挥的作用，并请他们继续与其他利益相关者共同努力，提高人们对志愿精神的认识，增加可利用的咨商和联系资源，并应发展中国家请求，向其提供志愿精神领域的技术合作”。

10. 志愿人员国际年促使志愿人员方案采取“重新塑造”行动。作为这一行动的一部分，志愿人员方案对自己作为一个发展伙伴和志愿精神的提倡者的地位和作用进行了重新评估。最近，志愿人员方案对其方案进行了调整，以把志愿精神放在千年发展目标的背景下：“……志愿人员方案为合格的全球公民提供了一个机会之窗，不论他们来自何方，均可为支持和实现《千年宣言》的愿望贡献自己的专门知识。”¹⁰ 为适应这一“扩大的”任务，志愿人员方案活动、志愿人员的人数、其伙伴网和合作机构、其财务资源和工作人员都有了显著增加。其独特形象与核心价值都得到提高。

三. 志愿人员资源

11. 如上面第 6 段和第 7 段所表明，志愿人员方案成功地执行了其原定任务。志愿人员的使用者一致称赞他们的敬业精神和能力以及他们的素质和经验。地域代表性目标在很大程度上也得到实现，多数志愿人员都是在发展中国家招聘和工作的。然而，尽管取得这些成绩，但在志愿人员的招聘、选定、培训和管理等方面还需要进行细微调整，本报告还将进一步论述这一点。

A. 发展中国家志愿人员所占比例

12. 根据 2002 年志愿人员方案年度报告，共有 5,432 名志愿人员分别在 139 个国家工作。按区域计算，38%在非洲，32%在亚洲和太平洋区域，13%在欧洲/独立国家联合体(独联体)，11%在拉丁美洲/加勒比区域，6%在阿拉伯国家。

13. 这些志愿人员来自 158 个国家：其中 70%来自发展中国家，30%来自工业化国家。从 1992 年到 2002 年，招聘国家的数目增加了 25%。

14. 尽管具有这样广泛的地域代表性，在过去 10 年中，来自发展中国家的志愿人员所占百分比仍然逐步下降：从 1992 年的 76%下降到 2001 年的 66%。然而，2002 年达到一个分界点，70%的志愿人员来自发展中国家。

¹⁰ www.unvolunteers.org/infobase/articles - “志愿精神和千年发展目标：机会和任务”。

表 1. 志愿人员原籍国和分配情况

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
志愿人员总数	3 379	3 590	3 502	3 263	3 242	3 620	3 643	4 383	4 780	5 090	5 432
分配国家数	124	134	136	136	136	147	148	139	140	136	139
原籍国数	126	130	125	125	125	144	141	149	157	160	158
工业化国家所占比例	24%	28%	27%	26%	28%	30%	32%	36%	33%	34%	30%
发展中国家所占比例	76%	72%	73%	74%	72%	70%	68%	64%	67%	66%	70%

15. 发展中国家志愿人员的减少(如上面表中所示)的一个原因是,某些工业化国家对在职志愿人员总数的 5-8%实行“全额供资”(1999 年 362 人,2002 年 272 人,2003 年上半年 165 人),这些主要是其本国国民,虽然某些捐助者也对发展中国家的志愿人员实行全额供资(到目前为止,共 52 人)。尽管作出了这些努力,而且全额供资有其优点,但检查员还是强调,有必要继续鼓励捐助者对发展中国家志愿人员也全额供资,以便保持尽可能广泛的地域平衡。

16. 另一个需要考虑的因素是作为志愿人员招聘主要来源的名册中工业化国家和发展中国家候选人的甚至更低的比例。2002 年底,名册中 4 207 名候选人是来自发展中国家,39%是来自工业化国家。到 2003 年中,发展中国家候选人的百分比增加了 1.8%,因为根据对未来招聘需要的预测,名册中增加了来自某一特定区域的候选人。

17. 还有增加名册中候选人国籍数目(169)和在职志愿人员国籍数目(158)的潜力,因为尚有 38 个国家仍然没有代表,48 个国家的候选人不到 3 人。相反,某些国家的代表则很多。超过 100 名候选人的前 10 个国家是:加拿大、法国、德国、印度、意大利、日本、肯尼亚、尼泊尔、联合王国和美国。

18. 志愿人员方案管理机构指出,目标是使工业化国家和发展中国家的分布比例达到 1/3-2/3。但不清楚的是这一比例的依据。因此,检查员认为,志愿人员方案应当就发展中国家和工业化国家志愿人员的适当比例问题争取开发署执行理事会的指导。

B. 男女比例方面的进步

19. 如下表所示,在过去 11 年中,在职志愿人员的男女比例情况有了显著改善,女志愿人员所占比例从 1992 年的 22%增加到 2002 年的 37%。志愿人员方案管理机构表示,它规定了一个从 40/60 至 60/40 的比例范围,但这不符合联合国批准的男女比例 50-50 的目标。检查员注意到,实际上,自 1998 年以来,男女比例情况没有改善。

表 2. 男女比例(1992-2002)

(百分比)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
女性	22	26	27	30	33	35	37	36	35	37	37
男性	78	74	73	70	67	65	63	64	65	63	63

20. 近些年来缺乏进展的原因是志愿人员方案更多参与了维持和平任务, 和发展活动相比, 参与执行这种任务的妇女较少。在这次审查期间, 按照参与发展活动的在职志愿人员所属地理区域来说, 来自拉丁美洲的妇女所占百分比最高(50/50), 其次是来自阿拉伯区域的(44/54), 再其次是来自欧洲和独联体(40/60)和亚洲的妇女(36/64), 最低的是非洲(31/69)。¹¹

21. 尽管在发展中国家找到适合执行长期任务的妇女有不少困难, 检查员仍然认为, 志愿人员方案应当更提前行动, 在一些特定国家开展招聘女志愿人员的特别运动。

C. 年轻一代加入志愿队伍的情况

22. 针对志愿人员方案某些合作组织对该方案规定的高招聘标准使年轻人不能参加志愿工作这一问题的关切,¹² 检查员还对关于确保“年轻一代积极参加”志愿队伍的原大会决议的要求进行了评估。检查员认为, 从下述情况来看, 这种关切是有道理的: 在职志愿人员的平均年龄为 39 岁, 具有 10 年工作经验, 国际志愿人员的 90% 有第一个大学文凭, 或具有同等学历。

23. 根据志愿人员管理机构的说明, 不论是促进年轻人参与的原定任务, 还是 5 年工作经验的起码要求都没有改变。但是, 它也承认, 1980 年代后 5 年发生了一个变化, 根据接受国提出的派遣更合格/有经验人员的要求, 推出了“志愿专家”的用语。

24. 为了增加年轻一代的参与, 2000 年, 志愿人员方案与意大利合作设立了一个试验实习方案。迄今, 已有 55 名实习志愿人员被分配到 30 多个国家执行为期 12 个月的任务。志愿人员方案与捐助国进行了谈判, 要求将来也为来自发展中国家的实习志愿人员提供资金。另有一些国家也表示愿意参与这一方案。志愿人员方案还和一些大学共同制定了一些年轻人参加贫穷地区志愿活动的项目。检查员清楚地注意到为增加年轻人对志愿活动的参与作出的努力, 但他认为, 这种努力还

¹¹ 2003 年 9 月 19 日数字, 最近一次高级工作人员会议的日期, 会上讨论了这一问题。

¹² Francesca Taylor, “对志愿人员方案与合作组织的合作进行的第二次后续审查”(2001 年 12 月), 第 10 页。

应当加强，要确定年轻一代可作为志愿人员而不只是实习人员发挥更积极作用的某些活动或不太复杂的职能。

D. 志愿人员分配的适当组合

25. 上面提到的 2002 年的 5 432 名志愿人员执行了 5 554 项分配任务，其中 67% 是国际任务，33% 是国家任务。自这种模式处于初级阶段的 1996 年，国家志愿人员有了显著增加。国家志愿人员不仅在费用上比国际志愿人员少 4 倍，而且，由于他们对当地情况的了解，他们可对社区动员项目发挥重大影响。另一方面，国际志愿人员则可带来有关国家不具备的专门知识，为加强国家能力作出贡献。

26. 实现国家和国际志愿人员的适当组合将是雇用志愿人员的更合算的选择。志愿人员方案的一些重要伙伴，如开发署和联合国项目服务处(项目服务处)，雇用较高比例的国家志愿人员。联合国难民事务高级专员署(难民署)也在逐步增加使用国家志愿人员。¹³ 但是，在许多国家，国家志愿人员模式正在探索。2002 年，在 55 个国家中，没有国家志愿人员。

见建议 1

E. 志愿人员的概念和费用：志愿人员是对联合国系统工作人员的一种替代吗？

27. 检查员发现对志愿人员的概念和费用有很多不同认识和相互矛盾的看法，这是一个需要解决的问题。志愿人员方案的某些合作机构认为，志愿精神可因为对个人收入的期望而受到破坏。它们还认为有一种危险，志愿人员可能被看作替代联合国系统工作人员的一种“廉价劳动力”。

28. 尽管志愿人员方案有其优点和成绩，但 2001 年由一位个人顾问进行的“对志愿人员方案与合作组织的合作情况进行的第二次后续审查”指出，某些组织认为，

“很难把‘志愿人员’一词归属于从发展中国家招聘、参与南—南交流的联合国志愿人员。这是因为，可以理解的是，他们的主要动机很可能是增加收入，因为存在着志愿人员方案所提供工资和他们在本国可挣得工资之间的差异，……更多来自北方的联合国志愿人员也被同一报酬所吸引，因为志愿人员方案提供了较好的条件”。

同一审查还指出，联合国志愿人员被作为替代初级专业人员或联合国专业人员的一种廉价劳动力是因为“志愿人员方案目前为招聘志愿人员规定的

¹³ 2002 年国家志愿人员任务分配：难民署/志愿人员 53%；难民署 28%；项目服务处 65%。

高教育和专业标准，这往往使联合国各组织觉得雇用他们作为专业人员更合算，而不是因为这与他们是志愿人员有任何关系”。¹⁴

29. 联合国内部监督事务厅（监督厅）在最近发表的对难民署使用志愿人员情况的审计报告中¹⁵表示担心，使用志愿人员“可能是因为要寻求一种廉价劳动力来源，这特别是因为难民署的目前财务状况”。监督厅认为，“这可能会破坏志愿精神”。监督厅还说，“考虑到志愿人员的平均年龄是 39 岁，而且，其中 60% 多来自工资水平一般比志愿人员方案低的发展中国家，‘志愿人员’一词对不同的人可能具有不同的含义”。

30. 的确，近些年来，越来越多的联合国组织依靠雇用志愿人员来解决增加的人员需要和(或)弥补人员削减。虽然这不是首要考虑，但事实是，使用志愿人员更合算，他们可以做与联合国工作人员相同的工作而领取较低的工资，他们可以在短期内部署，而不受长时间的联合国招聘程序的束缚。虽然志愿人员不是正式工作人员，但他们往往被要求从事有关组织的某些核心工作。志愿人员在履行职责的过程中要受与正式人员相同的行为准则的约束。

31. 秘书长在其关于联合国志愿人员参加维持和平行动的报告中也承认“志愿人员方式的成本效益是规划特派团人员需要时要考虑的一个重要因素”，但补充说，“这一因素不被看作体现方案力量的特点，……志愿人员方案的主要贡献在于它能够迅速调集具有相关技能和经验的国际志愿人员，履行对外地行动至关重要的职能，并在地向他们提供支助”。¹⁶ 联检组会见的志愿人员方案的其他联合国伙伴赞同这一看法。

32. 难民署在其 2004 年年度方案预算¹⁷对使用志愿人员的好处描述如下：

“随着部署国际志愿人员的成功和经常化，他们的专业化业绩受到越来越广泛的赞赏，难民署对他们的依靠也超出了通常期望于‘志愿人员’的水平。难民署还越来越多地依靠国家志愿人员，和国际志愿人员相比，部署他们更容易，所需费用也更少”。

33. 另一方面，联合国和平行动问题小组的报告¹⁸在提到在这些行动中使用志愿人员的问题时警告说，“将联合国志愿人员当做廉价劳动力使用就可能损害这一方案，并可能破坏特派团人员的积极性。与许多联合国志愿人员并肩工作的一些同事尽管职务相似，但薪金是志愿人员的 3 至 4 倍”。

¹⁴ Taylor: 前引书，第 9 至 10 页。

¹⁵ 2002 年 11 月 28 日第 02/025 号审计报告，第 13 和 14 至 18 段。

¹⁶ 2000 年 12 月 18 日，A/55/697, 第 18 和 19 段。

¹⁷ 2003 年 8 月 25 日，A/AC.96/979, 第 66 段。

¹⁸ 2000 年 8 月 21 日，A/55/305-S/2000/809, 第 142 段。

34. 在设立联合国志愿人员方案之前，1970 年进行了一次可行性研究，研究报告¹⁹把“志愿人员”定义为“希望建立一个更美好的世界并愿意为此工作的”人和“提供服务但不计较经济报酬的”人；报告还估计，一名(国际)志愿人员的当地生活费用²⁰为每年 1 500 至 3 000 美元。这一估计是基于当时派遣志愿人员的许多组织的平均费用，同时考虑到可能期望某些接受国政府为此提供费用的程度。2002 年，国际志愿人员的生活津贴是 18 000 美元，国家志愿人员是 6 200 美元。考虑到其他费用，²¹国际志愿人员的费用总额是 35 400 美元，国家志愿人员是 8 400 美元。志愿人员方案管理机构解释说，志愿人员津贴显著增加的部分原因是，1998 年决定统一管理一些福利(住房、公用设施和运输)，这些都是开发署在当地通过折算安排的，这一过程使志愿人员的生活津贴增加了 30% 至 40%；另一部分原因是，根据年平均 5% 的通货膨胀率进行的年度调整。

35. 志愿人员的费用肯定比联合国工作人员低。2002 年，一名 P-2 级一等联合国工作人员的净年薪为 40 191 美元，其中不包括服务地点差价调整以及其他人员费用，而且是单身工资。²²为使这一数字适合与志愿人员生活津贴相比较，加上服务地点差价调整和房租补贴，估算将增加到约 55 000 美元。²³其他人员的费用和毛工资甚至有更大的差别。

36. 志愿人员方案管理机构在回答检查员的询问时表示，从来没有和国际志愿人员派遣机构发放的津贴进行比较；然而，如果比较一下，志愿人员方案的津贴可能确实比较高，这非常可能是因为各种福利的货币折算。实际上，负责审查志愿人员工作条件的顾问以国家官员工资为基准，也对每个国家志愿人员的生活津贴进行了审查。该顾问确定了志愿人员方案打算纠正的某些偏差，但由于开发署外地管理人员表示担心，这个问题仍在考虑中。

37. 需要澄清的另一个问题是志愿人员的作用和职能。上面提到的监督厅报告说，“在委托给志愿人员的责任和授予他们的权力之间时常有差距，甚至矛盾”。监督厅发现，特别是在某一国家，难民署工作人员的约 35% 是志愿人员，他们从事多种活动，包括该组织的核心职能以及外地办事处的行政和财务管理，虽然人

¹⁹ 1970 年 4 月 14 日，E/4790，“成立一个国际志愿人员发展工作团的可行性”，第 6 至 7 段。

²⁰ 国家模式是最近才有的模式。

²¹ 非经常费用包括赴任和返回旅费的安置和再安置补贴、健康和生命保险以及医疗费和安全撤离费，国际志愿人员这些方面的平均费用为 17 400 美元，国家志愿人员为 2 600 美元。

²² 2002 年 3 月 5 日，ST/IC/2002/8。

²³ UNV/JIU 估算。

们知道，一般不应当授予志愿人员财务权力和监督责任。²⁴ 因此，监督厅建议，审计委员会也表示支持，²⁵ 明确规定难民署雇用的志愿人员的作用和责任。

38. 一些合作组织也对一些“具体实例”表示关切：“它们雇用的联合国志愿人员不被允许在其岗位上有效发挥作用，或被排除在政策讨论之外，这是因为其作为志愿人员的地位”。²⁶

39. 根据审计建议，难民署起草了关于使用志愿人员的指导原则，这可能对志愿人员方案和其他大量雇用志愿人员、面临类似问题的伙伴组织会有好处。这种指导原则可以商定并附在目前正与一些志愿人员方案伙伴组织讨论的谅解备忘录之后。然而，最近与维和部达成的谅解备忘录没有涉及志愿人员的职能和责任问题。

40. 志愿人员在执行公务过程中应具有的特权和免责待遇是一个极为重要的问题，特别是在当前的安全形势下。从《联合国特权和免责公约》第 5 条和第 7 条以及《专门机构特权和免责公约》第 6 条和第 8 条的意义上来说，志愿人员并不是自然被看做国际组织官员。尽管如此，某些会员国在具体的国家协定中表示同意给予志愿人员与联合国官员同等的地位、特权和负责待遇。根据《开发署标准基本援助协定》，志愿人员被看做“执行公务人员”，并被给予和联合国官员同等的待遇。但是，根据《儿童基金基本合作协定》志愿人员虽然也被看作“执行公务人员”，但只被给予某些特权和免责待遇。

41. 检查员认为，应当清楚地阐明在联合国工作的志愿人员的地位、特权和免责问题、其基金和方案，在每个派任国的专门机构。正在和志愿人员方案伙伴组织谈判的谅解备忘录应当明确说明志愿人员方案和开发署各自的责任，以及派遣机构在与东道国政府谈判在职志愿人员应享有的特权和免责待遇方面应负的责任。

见建议 2

F. 备选名册的费用效益

42. 志愿人员主要是从志愿人员方案计算机化名册中招聘。2002 年，从名册中新招聘的志愿人员占 80%，比前一年增加 13%。其他形式的招聘有：由项目伙伴组织在分配国当地招聘（2002 年占新招聘志愿人员的 10%）；为满足上升的需求或难以填补的职位增加供应，通过在志愿人员方案网页、职业介绍网站上发布广告或通过伙伴组织开展专门招聘运动（2002 年占新招聘人员的 8%）；在为特

²⁴ 审计报告 02/025，第 11 至 12 段。

²⁵ 2003 年 8 月 21 日，A/AC.96/978，“联合国审计委员会关于由联合国难民事务高级专员经管的志愿基金截至 2002 年 12 月 31 日的年度财务报表的报告”，第 84 段。

²⁶ Taylor, 前引书，第 10 页。

别行动大批招聘的情况下，通过伙伴组织在外地寻找来源（2002 年占新招聘人员的 2%）。

43. 2001 年，志愿人员方案设立了一个在线申请系统，这一系统只需要很少的人力投入，可把网上申请自动编入名册。一年之后，即 2002 年底，在网上招聘的人员占新招聘人员的 3%；到 2003 年 5 月底，网上招聘人员已占新招聘人员总数的 7%。由于有了在线申请系统，志愿人员方案加强了对外招聘能力，并理顺了申请处理工作。

44. 自 1994 年志愿人员方案决定委托外界承担志愿人员申请的大量资料输入工作以来，备选名册一直由尼科西亚塞浦路斯处理中心经管。目前，根据与志愿人员方案签订的一项服务合同，9 名当地人员在为此工作。他们负责答复询问、评估、将国际志愿人员申请收入名册，刷新名册并开展特定综合活动。

45. 国家志愿人员不是由塞浦路斯处理中心，而是由波恩总部的方案制定和行动小组（方案行动组）收录到名册中。现打算在最近的将来在外地进行国家志愿人员名册收录工作，随着国家志愿人员比例的上升，塞浦路斯中心的作用可能会减小。

46. 1997 年，开发署/审计和业绩审查处的一项审计报告对塞浦路斯中心的费用效益提出质疑，此后，在 1998 年，由一名顾问提出了一些建议。所提出建议涉及塞浦路斯中心的维持以及把行政管理责任重新分配到组员以减少管理费用。因此，经营费用从 1997 年 382 000 美元减少到 2003 年经批准的预算 233 000 美元。

47. 在本次审查的范围内，检查员再次评估了该中心的费用效益，这次是参照新的在线申请系统的影响。所审查问题包括现有程序和系统，名册内容组成和应对现有目标和需求的能力，人员配备，工作量分配和时间管理。该中心的工作看来做得很好，各方面都实行了有效管理。然而，检查员认为，可以通过更主动而不是被动的名册收录办法改进名册组成的男女和国家代表性。考虑到进一步提高工作效率的必要性，办公人员的配备可能也需要审查。除行动处理数目和候选人选定来源方面的现有指标外，还应当提出费用和时间指标并由名册管理员监督实行以更好衡量和评估工作效率。志愿人员方案评论说，建立志愿人员候选人名册一直是一种主动和被动招聘方法的平衡，关键因素是预期的志愿人员才能需求。每年进行一次招聘规划，并根据需要做进一步调整。

48. 新的在线申请系统的影响可能很大。根据联检组所进行调查的结果，处理网上申请的速度比处理书面申请快 4 倍。如果考虑 2002 年录入名册的约一半申请是网上申请，而有关收录工作约为总工作量的四分之一，就可看出工作效率提高了约 9%。

49. 而且，虽然自动化增加了所处理行动的总数，特别是因为 2000 年增加了在线问题单，但处理费用却显著减少。2002 年，所收到每份申请的处理费用估计为 5 美元，而 1997 年则是 53 美元。²⁷

50. 2002 年录入名册的每份申请的平均费用(每个候选人 67 美元²⁸)通过更多使用在线申请系统还可减少。因此，与其让候选人把在线申请作为一种选择，志愿人员方案不如积极鼓励在有计算机情况下尽可能使用在线申请。

51. 一个专家组从技术角度出发认为，“支持志愿人员名册收录、选定和管理的志愿人员系统可能是联合国内至今制定的最好的人力资源管理方案”。²⁹

见建议 3

G. 部署时间

52. 任何外地招聘工作的重大挑战都是：在尽可能短的时间内雇到合格人员，同时确保在紧急情况下迅速部署。根据 2002 年的分配实例，从事发展活动的 80% 的国际志愿人员都是在两个月之内选定和部署的，其他人员则是在最多 7 个月内完成部署。人道主义救济、维持和平等人员的 52% 是在一个月内招聘的，34% 是在 2 个月内，8% 是在 2 至 4 个月内。

53. 联检组会晤的志愿人员方案伙伴组织强调，在非常短的时间内部署合格人员的能力是该方案的主要长处之一。维和部在答复联检组的问题单时说，根据其经验，如果志愿人员方案能参加一项任务的初步规划和开始阶段的工作，招聘工作还可以加快速度。志愿人员方案在名册收录和部署人员方面的经验可非常有助于维和部预先选定人员并使他们处于准备参加任务起始阶段工作的待命状态。

54. 检查员总的来说对部署工作的效率感到满意，但认为仍有可能进一步提高。首先，志愿人员部署工作的现有跟踪系统不能发现过程中的拖延迹象。这特别是表现在与接受国政府的协商和候选人可获得性的研究阶段，这种研究目前是在接受候选人之后进行。虽然审批过程不是志愿人员方案能掌握的，对候选人可获得性的研究如果由志愿人员方案在接受过程开始之前或与其同时进行，将会节省时间，否则，就会失去资源。2002 年，由于对争取确认可赴任的询问没有答复或否定性答复，候选人的退出率达 7%。志愿人员方案官员解释说，提前了解候选人的赴任可能性可能会引起不适当的期望，在接收国政府不接受的情况下还会造成失望。检查员认为，这一问题可以通过与候选人的明确交流解决。

²⁷ 2002 年开支=192 370: 35 586 美元(5 786 PHS 登录+29 800 收到的在线问题单)=5.40 美元；1997 年开支=382 000 美元: 7 152 PHS 登录 53 美元。

²⁸ 2002 年开支=192 370: 2 892 美元(1 940 份书面申请+952 份网上申请)=66.5 美元。

²⁹ 2002 年 4 月 8 日，DP/2002/18, 第 59 段。

H. 形式的多样性和工作条件

55. 2002 年, 有 63.4% 的国际专家, 22.9% 的国家专家, 10.5% 的国家外地工作者, 2.4% 的公司志愿人员 (UNISTAR)³⁰ 0.5% 的国际外地工作者和 0.3% 的 TOKTEN。³¹ 在协理类人员方面, 自 1999 年以来, 3 千多名在线志愿人员通过 UNV/NetAid 在线志愿方案, 在与志愿人员方案没有合同的情况下执行了很多任务。

56. 为国际志愿专家(1999 年 5 月)、国家志愿人员(1998 年 3 月)和志愿外地工作者(1993 年)规定了工作条件, 但没有为 TOKTEN 或 UNISTAR 类人员规定工作条件。通过对有关文件的审查也没有看出各种形式有多少差别。认识到形式和工作条件的多样性是在外地造成混乱和不一致的根源, 甚至会造成不平等待遇, 2003 年, 志愿人员方案推出了一种叫做“立方体”的模式, 根据这种模式, 现有形式按照下列因素分类: (a) 经验和与志愿人员方案的关系(专家、实习生或协理员); (b) 来源和(或)目的地(国际, 国家); (c) 与具体方案的关系、概念或行动(一般方案、社区交流方案、公司/私人部门方案、联合国信息技术服务中心 (UNITeS)³² 或 TOKTEN)。

57. 根据这一简化的分类, 将统一规定各各福利以反映在职志愿人员的不同工作条件和资格, 虽然仍然会有一些差别。检查员认为, 调整和统一不同形式志愿人员的工作条件和福利应当是对在本报告前面提出的志愿人员的基本概念和费用进行的更广泛评估的一部分。

I. 志愿人员的管理和后援

58. 在执行维持和平任务的情况下, 主要是由志愿人员支助股和任务行政股根据有关备忘录的规定或由以开发署驻有关国家办事处为基础的工作人员提供外地管理和在职志愿人员后援。

59. 志愿人员方案具体任务支助股包括一名或两名由任务经费提供资金的国际志愿人员, 最后招聘一名限期任用方案管理人员负责协调具体方案。2002 年, 志愿人员方案在五项联合国任务中有方案管理人员。

60. 国家办事处小组由一名或两名担当方案干事的国际志愿人员和一名国家行动助理组成。截至 2002 年 9 月, 志愿人员方案在 79 个国家有 75 名方案干事。这些人员的费用由开发署/志愿人员方案资源提供或由捐助国全部提供。标准是为每 20 名志愿人员指定一名方案干事。实际比例是 1/31, 每名方案干事带领 4 名, 最多达 60 名志愿人员。

³⁰ UNISTAR: 根据志愿人员方案与公司签订的协议到某国执行短期咨询任务的公司志愿人员。

³¹ TOKTEN: 在另一国有永久居住权或公民资格、在其原籍国工作的被派遣人员。

³² UNITeS 是志愿人员方案应秘书长的要求确定的帮助弥补南北数字鸿沟的一种志愿人员行动。

61. 检查员在完成本报告时得知，上述标准已经修改。根据新概念，现在，方案干事的指定不只是根据在职志愿人员的人数，也根据“管线”志愿人员的人数、最不发达国家状况、有关国家的潜力和战略重要性、执行中的项目、“V”指数(联合国决议，志愿人员国际年能见度等)和支助环境。截至 2003 年 10 月，方案干事/志愿人员的比例实际上已经提高。在 73 个国家有 81 名方案干事，还有 7 名正在招聘；比例是 1/23, 每名方案干事带领 3 名至 60 名志愿人员。实际上，当为了设立一个新职位或取代现有职位而需要雇用一名新方案干事的时候，就会采用新概念。

62. 方案干事和方案管理员的职能基本相同，不同的只是活动范围和费用来源。其业绩评估是在志愿人员方案工作人员正式业绩评价制度范围内进行的。在没有指派方案干事或管理员的情况下，2002 年在 40% 的派任国，³³ 都在开发署驻有关国家办事处指定了一个联络点代表志愿人员方案和负责志愿人员的管理。没有为志愿人员方案联络点书面制定职责范围，不清楚如何衡量这一职能的有效性，对在没有国家办事处的情况下从事发展活动的 10% 的志愿人员实际提供了何种支助也不清楚。

63. 检查员对在志愿人员减少的地方保留方案干事是否合理表示质疑，建议根据依靠以开发署为基础、可由效率性这一职责的联络点的可能性评估保持志愿人员方案外地存在的必要性。从财务方面来说，考虑到否认联络点服务是否提供和这种服务的质量如何，开发署驻各国办事处在开发署提供资金的所有志愿人员和非开发署提供资金的志愿人员方面都一律收取 2.5% 的支助费用，这可以节省一些开支。尽管如此，人们都知道还有经济因素以外的考虑，例如，全时工作的干事在所提供服务质量方面的比较优势，这种干事还是志愿人员，因此，更了解方案，可更好体现志愿人员方案的利益。

64. 意识到方案干事作为第一线管理人员的重要性，志愿人员方案除审查上述方案干事办法之外，还于 2003 年 6 月开始执行一项能力发展方案，目的是通过学习、培训和监测提高驻各国办事处工作组有效执行任务和履行责任的能力。它为设立合格候选人名单和招聘方案干事制定了指导原则。

65. 检查员注意到，2003 年 4 月开始实行的新的志愿人员定期报告制度是一项改进，按照这一制度，可以从志愿人员得到关于他们在执行具体任务期间所得到支援和帮助的反馈。

J. 志愿人员培训

66. 方案干事和方案管理员的职责之一是，在志愿人员到达有关国家时，向他们讲述任务和对他们进行有关培训。没有对志愿人员的正规培训，形式上，志愿人

³³ 79 个国家办事处的方案干事+5 个维持和平工作队的方案管理员=139 个派任国中的 84 个。

员的费用只是少量当地语言培训费用。在志愿人员方案的评价报告中，缺乏培训是个常见问题。在志愿人员单独工作、没有方案干事或联合国正式人员的直接监督的情况下，培训就变成关键问题。

67. 为解决这一问题和更好地支援派往各国的志愿人员方案干事，署长 2000/2001 年度报告³⁴ 宣布，志愿人员方案编写了一套“国家综合情况简介，为新来的志愿人员提供指导”。一年半之后，这套简介的印制还没有完成。在正准备印制时，决定改变其结构以使其更简短和更容易学习。即便如此，这种简介材料过于笼统，难以让人对具体任务有个了解。因此，重要的是，一般性情况介绍要辅以外地的指导和培训，其内容应当包括有关国家情况、联合国的存在和不同组织的任务、志愿人员的具体任务、行政/安全程序以及在职培训等。

68. 对方案干事和管理员的职务说明/职权范围的审查表明，只是在为维持和平任务配备的方案管理员和助理干事的职责中列出了为新到志愿人员安排综合情况简介和指导的任务。在对联检组问题单的答复中，维和部确认，不论是在总部还是在特派团中，特派团支助厅/人事管理和支助处/平民培训科的培训计划中都不包括志愿人员；但他们确实参加对新工作人员的引导培训。志愿人员方案确实在采取行动加强对志愿人员的培训。对分配到联合国特派团的志愿人员进行情况介绍和培训的要求已被列入最近与维和部签订的谅解备忘录中。

69. 在驻各国办事处，这种责任被分配给方案干事。但还需要加强切实执行。执行情况将通过最近制订的志愿人员报告制度进行核实，其中有一章专门讲到这一问题。提高方案干事的能力使他们成为培训者是第一步。准备在 2003 年底和 2004 年在外地开办 6 次区域讲习班，随后每两年举办一次，以确保方案干事不断学习。

四. 伙伴关系

70. 志愿人员方案《业务计划》目标 3 是将志愿人员方案建设成为一个利用全球、区域和国家各级的战略关系和伙伴关系的高度联网的方案。

71. 志愿人员方案确实成功地建立了一个广泛的伙伴网络，并在逐步增强全球拓展、多样化和效力。志愿人员方案传统上是与各国政府、联合国机构和非政府组织合作。尽管联合国、联合国各基金和方案在很大程度上是志愿人员方案的主要伙伴，但最近几年里，志愿人员方案一直在探索与欧洲联盟和非传统伙伴建立新的伙伴关系，吸收跨国公司和国家私营公司参与志愿人员发展活动。志愿人员方案与一些这些实体签订了协议或正在执行这种协议。其中一些协议是最近签订的（例如私营部门和非政府组织），另外一些协议是原有的协议，因此需要修订（与合作机构签订的协议），而其他一些协议拖延已久（联合国伙伴）或进展缓慢（欧洲

³⁴ DP/2002/18, 第 65 段。

联盟)。检查员认为,这种协议是加强这种伙伴网络的一种手段,并可以确保对所有志愿人员的任务一律实行一种共同的规则和程序框架。

72. 检查员注意到,由于举办了志愿人员国际年活动,同国家志愿机构和组织加强了伙伴关系,例如国际志愿工作协会(自愿工作协会)、公民参与世界联盟、红十字会和红新月会国际联合会、国际工商业领导人论坛(商业领导人论坛)和各国议会联盟(议会联盟)。

A. 联合国伙伴

73. 2002 年,开发署/各国政府和联合国(主要是维和部)这两个志愿人员的主要伙伴分别占志愿人员方案所有任务的 48%和 29%。另外一些重要的伙伴,难民署占志愿人员方案所有任务的 9%,世界粮食规划署(粮食署)占 3%,联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国人口活动基金(人口基金)占 2%。

74. 近些年来,联合国伙伴的数目有所减少,各组织任用人员的比例有所改变。联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际劳工组织(劳工组织)在 1980 年代曾经是重要的伙伴,而现在不再如此。2002 年,粮农组织仅仅聘用了 20 位志愿人员,而劳工组织聘用了 7 位。这种减少使用志愿人员的现象的原因是外地项目活动和由开发署资助的项目由于转变为由政府执行而全面削减。志愿人员管理机构承认必须更密切地与联合国伙伴配合,并承诺改进工作,不仅与最近几年里合作关系已经下降的粮农组织和劳工组织,而且还与儿童基金会和世界卫生组织(卫生组织)合作。

75. 志愿人员方案与其中一些伙伴已经签署或正在拟定谅解备忘录。有志愿人员参与的维和部的每项任务,都有关于执行、财务安排和条件的协议。订于三年内完成的一项全球谅解备忘录最终于 2003 年 11 月签订。³⁵ 另外还与难民署签订了谅解备忘录,但只限于部署志愿人员参加紧急/遣返行动。上文提到的监督厅关于难民署使用志愿人员的报告建议签订一项新的谅解备忘录,界定覆盖所有类别的志愿人员的法律框架和程序。到本报告撰写时为止,该协定正在拟订。与人口基金和粮食署签订的另外两项协定处于刚开始的阶段。在上一个十年中,为了非常具体的目的同以下组织签订了其他协定:国际移民组织(移民组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人居中心(人居中心)和联合国药物管制和预防犯罪办事处(毒品和犯罪问题办事处)。

76. 必须为志愿人员参与联合国伙伴活动制定明确的政策、标准和安排。因此,谅解备忘录这个解决这些问题的理想工具的制定不应该再拖延下去了。志愿人员方案还应该联合国系统内建立一个协调中心网,并同这些中心保持联系,以制定志愿人员管理和行政指南并传播信息。

B. 合作组织

77. 2002 年，志愿人员方案联络了发达国家和发展中国家中 49 个合作机构和国家协调中心，由它们提供支持，为志愿人员方案一般名册和特别招募活动动员志愿人员和筹集资源，而志愿人员方案无须支付费用。这些合作机构是非政府组织，或者是政府部委下的一个部门，对于志愿人员方案促进与各捐助国政府的合作很重要。

78. 志愿人员方案与多数这些机构签订了协定，确定了各方的职责范围。但有些协定已经过时，需要修订，以避免对志愿人员作用的误解。由外聘顾问进行的各种评估显然表明了这一点。由于这一方面已经得到广泛的评估而且成为许多建议的话题，检查员在这一阶段的干预行动仅仅是建议修订与主要合作机构的现有协定。

见建议 5

五. 治理、管理和结构

79. 志愿人员方案这个开发署下的一个方案是由开发署执行理事会根据开发署《财务条例和细则》治理的。每两年，开发署执行理事会审议一次由志愿人员方案行政协调员提交的署长关于志愿人员方案的报告。对从 1998 年至今执行理事会的有关讨论和决定的回顾表明，志愿人员方案的活动得到广泛支持，但在方案或财务问题上提供的指导比较有限。其原因是，一方面，志愿人员方案的方案规划、评估和报告系统是插入开发署系统的，另一方面，署长的报告并非详尽地叙述，因此无法对方案和管理问题进行实质性讨论。

80. 除了这种象开发署执行理事会两年报告一次以外，志愿人员方案过去一直每隔五年组织一次政府间会议，但这些会议仅仅具有咨商地位，在 1997 年最后一次会议以后由于成本效益原因而停止。

81. 日常管理工作由开发署署长任命的行政协调员负责，而根据有关大会决议，³⁵ 署长也是志愿人方案的主管。行政协调员的职等为 D-2 级，负责促进和协调招聘、选定、培训和志愿人员方案活动的行政管理。行政协调员对方案和行政事务拥有充分的权力，并被赋予批准和报告开支的核证和审批职责，包括保持单独帐户和记录和编制财务报表。这一授权的仅有例外是签署信托基金协定，30 万美元以上的采购和《工作人员条例和细则》100 号/200 辑规定的国际工作人员的招聘/晋升。

82. 一位副行政协调员协助行政协调员工作。最近几年，他们的实际分工是，行政协调员主要处理外部问题，而副行政协调员更多地着眼于内部管理。尽管这种

³⁵ 第 2659 (XXV) 号决议。

分工运作良好，但没有以书面形式固定下来。检查员认为，今后不管商定何种分工，都应该以书面形式说明，并告知所有有关方面。

83. 尽管该方案隶属于开发署，但志愿人员方案行政协调员并不参加每两周举行一次的开发署战略管理会议。但自从 2002 年 11 月以来，行政协调员及其副手开始通过电视会议出席每周举行的开发署行政组会议。检查专员认为，除了高级官员访问各自总部以外，这是志愿人员方案/开发署应该更积极地实行一体化管理的第一步。

84. 志愿人员方案的高级管理人员磋商是通过管理核心组和高级工作人员会议进行的。管理核心组是作为基本上由 D-1 和 D-1 以上的六位管理人员组成的一个人数有限的高级小组于 2002 年 10 月组建的，³⁶ 目的是支持现有的战略决策机制并举行每月会议。高级管理人员会议也是每月举行一次，出席会议的所有组长、科长和股长，该会议的作用是作为信息交流和磋商小组并作为讨论实质性问题 and 业务问题的重要讲坛。每个季度，高级管理人员会议应该审查志愿人员《业务计划》的执行情况。

85. 各次会议编写摘要并向一般工作人员通报。对这些摘要的审查表明，应该通过定期碰头会议，更加着眼于执行《业务计划》的议程和对所采取行动的定期后续行动和作出的反馈来提高这些会议的频率和效力。实际上，2002 年仅仅举行了五次高级管理人员会议和三次核心组管理会议，而 2003 年举行了四次高级管理人员会议和六次管理核心组会议。

86. 高级管理人员会议和管理核心组只有建议权，因为最终由最高管理机构作出决定并通过电子邮件向工作人员通报。志愿人员方案没有正式的分发、传播行政决定并将其归档的系统。检查员获悉，经过本报告编写过程中的磋商，今后将建立这种系统。

87. 每年 2 月份举行一次为期一天的工作人员务虚会，随后是为期三天的高级管理人员务虚会。第一次务虚会有工作人员协会参加，主要讨论管理和人事问题，而第二次务虚会着眼于讨论政策和战略问题。除了与工作人员代表的非正式接触以外，每年两次与工作人员协会举行正式会议。有口皆碑的是，卸任不久的行政协调员给方案带来了积极和参与性的管理风格。

88. 志愿人员方案的目前结构是按照更切实地综合各项工作、仔细调整各种程序并鼓励各单位之间的协调的需要而于 2000 年 7 月确立的。在此之前，在从日内瓦搬迁到波恩以后于 1997 年进行了工作流程分析，对各种进程和职责进行了重大的重新安排，但没有进行结构改革。

³⁶ 除了行政协调员和副行政协调员以外，参加管理核心组的还有方案制订和业务组组长、支助服务组组长、对外关系组组长，而纽约的北美代表处处长通过电话会议出席。

89. 2000 年确立的结构基本上保持不变, 2001 年对支助服务组内部的职责进行了重新调整, 以加强人力资源职责, 最近于 2003 年将一般服务股的职责转到支助服务组组长办公室。2002 年 7 月进行了唯一的重大的结构改革, 将设在日内瓦的人道主义救济股的部分职责转到波恩。在日内瓦代表处保持少量的工作人员。

90. 正如志愿人员方案机构表(见附件)所示, 该方案目前是按照三个主要组或服务构建的。志愿人员方案内联网上公布了各个组的职责。除了波恩总部办公室以外, 志愿人员方案还设有北美代表处和日内瓦和日本的两个联络处, 塞浦路斯处理中心和 73 个设在开发署的国家办事处小组。布鲁塞尔联络处于 2003 年关闭。所提出的保持联络处的理由是, 有许多国际组织和代表团, 而且由一个主要捐助者提供资金。³⁷

91. 七个科长/组长直接向行政协调员办公室报告。其他各级的结构和报告安排有时似乎是按照个人情况和技能而定, 而不是按照管理或组织逻辑而定。志愿人员方案管理机构承认有必要采用一种更加直线性结构。为了达到这一目的, 可以制定对行政协调员和副行政协调员区别报告的方式, 并可以将各股合并起来。

见建议 6

六. 工作人员资源

92. 对任何组织来说, 调整工作人员资源使之满足不断变化的组织需求都是一种挑战。对于志愿人员方案这样一种业务方案来说, 除了不管志愿人员人数如何都必需的最低核心组织能力以外, 由在职志愿人员人数决定的外地方案的规模对总部所需要的支助能力具有直接的影响。鉴于这一点, 开发署理事会于 1988 年批准了³⁸ 一种员额配备办法, 通过将职位的数目同增加的现任志愿人员的人数联系起来的方式增加向开发署收取的每年费用来补充志愿人员方案核心预算。但开发署执行理事会先是为了实现规模经济而于 1997 年修订了³⁹ 该员额配备办法, 后来又由于财政困难而于 1999 年⁴⁰ 停止实行这种办法。因此正如下表所表明, 在过去十年里, 尽管志愿人员的人数持续增长 64%, 但由开发署两年度支助预算中拨给志愿人员总部资助的职位的数量没有任何增加。与此相反, 由这预算提供经费的职位的数目减少了 6%, 而志愿人员/职位的比例从 31 上升到 53。

³⁷ 北美代表处的员额配置是四名工作人员, 处长的职等为 D-1; 日内瓦和日本联络处各有两名工作人员, 处长的级别相当于 P-3。2002 年其各自的费用, 纽约和日内瓦大约为 50 万美元, 日本为 15 万美元, 日本的这笔费用完全是由该国政府提供的。

³⁸ DP/88/46, 第 11 段。

³⁹ 执行理事会第 97/24 号决定, 第 4 段和 DP/1997/23, 第 103-114 段。

⁴⁰ 执行理事会第 99/23 号决定和 DP/1999/31, 第 92 段。

尽管从 1994/1995 年到 2002/2003 年，由其他来源资助的职位的数量实际上翻了一番，但这种增加无法弥补由开发署自愿捐款资助的经常职位减少 20%。⁴¹

表 3. 由开发署两年期支助预算供资的职位

	1994-1995		1996-1997		1998-1999		2000-2001		2002-2003	
	P *	GS **	P	GS	P	GS	P	GS	P	GS
经常来源	33	60	29	56	27	50	27	47	27	47
其他来源	8	5	11	5	8	12	10	15	11	15
小计(所有来源)	41	65	40	61	35	62	37	62	38	62
总计(P+GS)	106		101		97		99		100	
志愿人员的人数	3 263		3 620		4 383		5 090		5 300	
志愿人员/职位的比例	31		36		45		51		53	

* P: 专业人员。

** GS: 一般事务人员。

93. 为了弥补员额削减并满足办事处递增的方案支助需要，志愿人员方案采取了其他人员配备方式，因此 2002 年底的职位/员额的实际数目为 169，即比 2002-2003 年开发署预算中批准的职位数目增加了 69 个。

94. 此外，在外地，60 个方案干事和 60 个方案助理的职位的费用由开发署经常资源两年期支助预算提供，⁴² 自从 1990 年理事会将这些职位从 40 个增加到 60 个以来⁴³ 其数目保持稳定不变。有些增加的职位是按照由捐助者全额供资的安排提供费用的，外地总共有 75 个方案干事和 74 个国家办事处助理。如果将这些职位考虑进去，2002 年按照总部和外地的各种安排提供费用的志愿人员职位/员额的总数为 318 个。

95. 与在员额配备表之外设立职位/员额的需要相比较，空缺的职位(17 个职位空缺和 3 个职位冻结)相当多，因此总体空缺率为 12%，专业人员职位的空缺率为 9%。管理机构在评论该方案丧失这种工作人员所产生的影响时解释说，有些此类空缺的职位与不需要的职责有关，而冻结的职位是用来为较高的职位提供费用的。如果情况属实，检查员建议改叙或取消有关职位。

96. 志愿人员方案的人力资源一直遵循开发署的政策，一直到 2003 年开发署公布战略框架为止，这种政策比较着眼于人事管理，而不是着眼于战略资源管理。

⁴¹ 2001 年 6 月 29 日，DP/2001/21，开发署 2002-2003 两年期概算，第 94-100 段。

⁴² 同上，第 60 页和 DP/1997/23，第 114 段。

⁴³ DP/90/45，第 20 段。

志愿人员方案应该制定并执行适合其具体情况并涵盖人力资源管理所有方面的其本身的战略。在进行本审查时，这种战略正在制定。

97. 执行任何人力资源战略的一个重要的要求是为执行战略提供有效的领导。在这一方面，检查员注意到，自从 2002 年 4 月以来，人力资源主管的 P-4 职位一直由一个限期任用的人担任，此外，此人将于明年初合同到期以后离任。对这么重要的职位为何采用这种合同，所提出的理由是，与旷日持久的通常招聘程序相反，这种办法比较灵活，可以紧急地招聘该职位的替换人。检查专员希望，这一次该职位将予以公布，并尽快选定一人，以确保职责的平稳交接。

98. 确保适当的人力资源管理和报告的另一个重要的步骤是落实人力资源资料库。作为开发署的一个组成部分，志愿人员方案在最近几年里采用而后来又停用了两个人力资源资料库，而综合管理信息系统仅仅登记了由开发署管理的志愿人员方案的专业工作人员。因此多年来，志愿人员方案以棋盘式对照表和复制件的形式保存基本信息，因而难以编制任何可靠的人力资源管理报告。2002 年底，作为一项临时措施，它决定采用维和部使用的资料库。在本报告最后定稿时，该股为了在 2004 年 1 月 1 日之前执行新的企业资源规划软件中的人力资源模块而大量输入资料。预计，企业资源规划将有希望解决人力资源管理缺乏可靠资料库的问题。

99. 按照所提供的数字，志愿人员方案的工作人员的地域代表性需要加以改进。员额配备表中的 63 位专业人员⁴⁴代表 38 个不同的国家。按区域分列，专业工作人员主要来自西欧和北美(54%)，其次是非洲(22%)、亚洲和太平洋(54%)，拉丁美洲及加勒比(8%)和东欧(2%)。一些国家方面显然存在不平衡。

100. 2002 年，妇女专业人员的比例为 38% (36% 的妇女担任高级职位，即 P-5 和 P-5 以上)。以下表格表明，2001 年，在联合国及其各基金和方案中，志愿人员方案专业职位中妇女的比例最高。但 2001 年和 2002 年没有取得任何进展。志愿人员方案应该继续努力以达到联合国的妇女占 50% 的目标。

表 4. 2000 年，联合国及其各基金和方案中妇女专业人员的比例

	志愿人员	联合国	开发署	人口基金	项目事务厅	难民署	儿童基金	粮食署
妇女	39%	35%	40%	50%	23%	39%	41%	33%

101. 大约 50% 所填补的职位是由经常资源提供经费的。象许多其他组织一样，志愿人员方案越来越依赖预算外资源来满足其员额配备的需求。按照合同类型分列，订约模式表明普遍利用限期任用方式，限期任用占有所有工作人员的 24%，按

⁴⁴ 初级专业人员除外。

照合同类型分类，在定期合同(58%)之后位于第二位，而长期合同占总数的8%，初级专业人员占3%，其他短期合同占1%。

102. 《工作人员细则 300 辑》规定的限期任用方式是在 1994 年在开发署试行的，并集中管理。从 1998 年起，志愿人员方案被授权招聘当地聘用支助工作人员，从 2000 年 11 月起，扩大了授权，可以招聘当地专业人员和国际限期任用人员。限期任用意在作为任期为六个月至三年的灵活的招聘手段，在特殊情况下，可以延长到四年，目的是通过限制权益来减少行政负担、间接费用和人事费用。同其他类任用相比较，这种任用的有限期限是一个显著的特点，因为这种任用不应该产生持续和长期聘用的希望。这种合同的签约者应履行相当专门的职责并展开定期活动，或者是国际聘用的项目人员。⁴⁵

103. 尽管志愿人员方案的多数限期任用工作人员履行这种职责，但有些人被安排担任其有限期限或定期的性质可能成问题的核心职务，或者甚至是利用空缺的常设职位招聘的。例如对外关系组联络主管、联络干事职位、人力资源主管、信息支助股网络管理员和评估股的一位评估和管理支助专家。

104. 国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)1997 年讨论限期任用问题时，有些人表示关切，“从长期看，限期任命是否会取代现行合同安排下的任命，从而损及‘核心’工作人员”。⁴⁶ 检查员也表示这种关注，因为 2002 年，志愿人员方案的工作人员有四分之一是在员额配备表之外按照这种安排征聘的，有些现任工作人员工作四年以后其状况才正常化。检查员尽管意识到必须使该组织充实新的力量，但认为限期任用有可能被用来绕过正常的征聘和晋升程序。因此必须加以控制防止这种方法的扩散，尽管它“在资源有限的情况下征聘具有灵活性和迅速性”。⁴⁷ 而且有必要为特定目的采用这种办法。

105. 志愿人员方案对塞浦路斯处理中心的 9 名工作人员采用的另一种征聘方法是“服务合同”。这种合同安排是开发署 1997 年对《工作人员细则》没有包括的超过特别服务协议可接受期限的人员采用的。这是适应各国具体情况的灵活和一般的订约机制”⁴⁸ 目的是征聘当地项目人员，或针对通常外包，因此不受员额配备表限制的活动。

106. 对员额结构和占用的审查表明，绝大多数员额是中级和高级职位，许多 L 级员额设在总部，工作人员的职位比其员额级别高一级。《工作人员细则 200 辑》规定的 L 级员额原则上是保留给技术合作项目人员的。任用 L 级职位并不一定通

⁴⁵ 限期任用用户手册，2000 年 11 月。

⁴⁶ A/52/30，“国际公务员制度委员会 1997 年的报告”，第 237 段。

⁴⁷ 同上，第 236 段。

⁴⁸ UNDP/ADM/97/70。

过竞争性征聘。尽管此类工作人员不是轮换的，而且其合同“限于志愿人员”，但波恩的志愿人员将近五分之一(18)签订了项目合同，这是一个令人关注的问题，因为其中许多人担任一些重要职务，例如执行协调员办公室管理干事、方案制订和业务组组长办公室的管理支助专家、研究发展股股长、电子自愿行动股股长、行政干事、行政分析员等。

107. 鉴于以上情况，检查专员认为，署长提交开发署执行理事会的《志愿人员两年度报告》应该经常包括一个关于志愿人员人力资源管理的章节，并提供可比性统计数据，说明员额的数目、资金来源和订约安排、专业人员的地域分配和性别均衡。

108. 检查员注意到，自从 2000 年设立了一个学习小组以来，人事发展方面取得了相当大的进展。通过广泛的访谈和组织会议和讲习班制定了一种学习模式。2003 年付诸实施的学习模式将非正式和正式内部学习同外部培训和对学习的支助结合起来。内部正式学习方案包括以下方面的团体培训：调解技能、沟通和冲突解决、业绩管理、监督技能、谈判技能、语言和计算机技能(其中包括国际计算机驾驶执照方案和企业资源规划)。大约 20 名工作人员的外部专门培训得到了批准和资助。检查员赞扬这些努力并鼓励持之以恒。

见建议 7 和 8

七. 方案和财务规划

A. 方案规划

109. 志愿人员方案活动原则上遵循开发署战略成果框架中的目标和战略支助领域，因为战略成果框架是开发署的国别、区域和全球方案的主要规划手段。战略成果框架确定了 6 类目标：有利于人类可持续发展的环境、减少贫困、环境、性别、特殊发展情况和对联合国的支持。

110. 最近的志愿人员方案长期规划文件是涵盖 1997-2000 年的《2000 年战略》。这是按照以往的志愿人员方案 1993-1996 年战略制定的，包括战略成果框架的内容，但编排方式不同。但在《2000 年战略》以后没有制定任何其他战略文件。

111. 目前，志愿人员方案的规划分三个层次：根据任务说明和 7 项关键规划目标(四项涉及方案/政策问题，三项涉及管理和行政)制定的总体框架，这些目标提出了一般性指导原则和方向，但没有具体规定可达到的目标和时限；一项为期三年的滚动《业务计划》，其中 7 项目标转变成具体行动；和各组、科和股的年度计划。而各股的计划成为编制各项业绩计划的依据。没有关于编制计划、提供指导和完成期限的准则。

112. 志愿人员方案解释说，为了讲究实效，采用了一种不同的规划周期，以避免年底为了赶出许多报告而出现的突击现象，在每年 2 月份举行的高级工作人员

务虚会议以后对于三年滚动计划进行修订。检查员注意到,2003年4月中旬的高级工作人员会议商定,《2003-2005年业务计划》将在一周内定稿。然而一周以后举行的核心管理组会议和随后举行的任何会议都没有作出通过这项计划的决定。因此截至2003年5月,这一年度的各股的计划仍然是草案。

113. 规划周期与预算周期并不重合,志愿人员方案管理机构认为这不是一种不利之处,因为这是一种滚动计划,一年与另一年的目标没有很大的差别。只是对期限进行相应的调整。检查员原则上并不反对这种办法,只要不象目前情况这样年度计划的最后定稿超出该年度的第一季度。

114. 《志愿人员方案 2003-2005 年有计划》按工作目标列出了应完成目标、可完成任务和活动,但没有载列完成活动的指标或时限/期限。这些内容显然列入了各股的计划,2003 年只有一次确实做到了这一点。2003 年的计划预计展开的活动多达 179 项。许多活动由于没有取得一定程度的优先地位,被指定一位负责官员和商定执行时间表,因而无法进行。检查员注意到,2003 年 1 月举行的管理核心组会议确定 2003 年期间应解决 17 项重点问题,除了两项以外,所有其他问题都得到了落实。由于没有指标,因此无法适当地监督和衡量成功的执行情况;因此很可能拖延执行并妨碍执行结果。

115. 志愿人员方案目前没有实行基于成果的预算,但预计将在当前企业资源规划工作(第二批)的过程中采用。但在上次访谈时,志愿人员方案的管理人员不是很明确地理解在多大程度上可以通过企业资源规划进行共同规划和预算。与此同时,规划和报告是与开发署协同在多年筹资框架、特别服务协定和注重成果的年度报告中进行的。

见建议 9

B. 财务规划

116. 志愿人员方案的财务规划是一项单独的工作。《业务计划》与两年度预算周期没有联系,目标、资源和结果之间也没有任何关联。因此不清楚是如何分配资源来达到方案目标的。

117. 志愿人员方案也没有详细的预算。过去和本两年期志愿人员方案的方案和支助活动需要的/使用的全部资源公布于一个题为“志愿人员方案资源规划表——预测的资源供应和资源利用”的表格,这是在署长提交开发署执行理事会的《两年度报告》的附件中提出的。这是收入和开支的公布,其中按以下两类资金来源将现有资源和使用的资源分类:特别志愿人员基金的经常来源和其他来源。

118. 开发署执行理事会在就署长的报告作出决定时并不批准、注意到或提到这一资源规划表。执行理事会唯一与志愿人员方案财务框架有关的决定是在支持联

联合国业务活动的开发署两年度概算批准以后作出的。这就是所谓的志愿人员方案两年期支助预算。这一预算是志愿人员方案其他来源的一部分，仅仅占 2002 年志愿人员方案全部资金的 15%。

119. 志愿人员方案规划表中的资料不够详细，没有提出透明的说明，因而无法进行适当的法律指导。例如，该表格没有公布：

- 直接向各机构和伙伴收取的调派志愿人员的财务价值，这种价值不是现金捐款，在 2000-2001 年期间大约占其他来源的 70%；
- 总部和外地之间的资源调拨；
- 按方案领域分列的资源分类；
- 支助费用；
- 所提供服务产生的收入；以及
- 由经常来源和其他来源提供经费的职位。

见建议 10

C. 供资安排

120. 正如以下表格所表明，几年来，志愿人员方案的收入和开支不断增加。总的来说，这种增长超过了志愿人员人数的增加。实际上，志愿人员的财务状况比较“正常”。

表 5. 志愿人员方案资源和志愿人员人数增长一览表

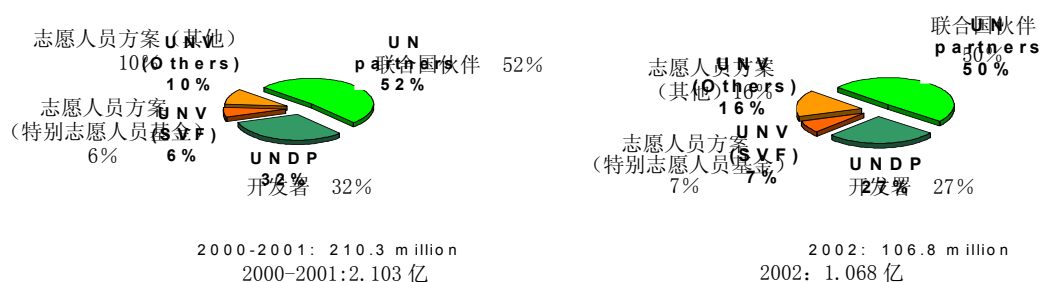
(百万美元)

	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2003/1996
期初余额加上收入	172.6	202.2	275.2	280.3	+63%
资源使用	122.5	150.8	210.3	206.5	+69%
期末余额	50.1	51.4	64.8	73.8	+46%
承诺款项	28.4	30.7	46.5	61.3	+117%
未承诺资源余额	21.7	20.7	18.3	12.5	-43%
志愿人员人数	3 620	4 383	5 090	5 300	+46%

121. 但以下三个问题以及预算外资金的不可预测性可能会引起内在的财务危险：最近几年里，未承诺资源余额有所减少，而且没有保持任何业务储备金。鉴于志愿人员方案供资的性质，这种风险的程度很低，志愿人员可以通过设立一个业务储备金来减轻其影响。

122. 志愿人员方案没有制定一种筹资战略。而它通过各种筹资安排为其业务活动取得资金。志愿人员方案的部分资源来自开发署；其他重要来源是联合国、联合国各基金和各方案和专门机构以及各国政府的捐款，包括特别志愿人员基金。

123. 下图表明，开发署以外的联合国伙伴是志愿人员方案的主要资金来源，2002 年占 50%。但这些来源不是现金捐款，而是向维和部(73%)和联合国其他基金和方案，例如难民署、粮食署等直接收取的调派志愿人员的费用。



124. 第二个重要来源是开发署，2002 年提供了资金的 27%，其中 15%是开发署对两年度支助预算的捐助，而 12%是根据由开发署资助的项目和方案任用的志愿人员的费用。

125. 开发署仅仅利用全部资金的 12%来资助所有任用的志愿人员费用的大约 48%，而联合国伙伴为 49%的人员任用提供 50%的资金。其原因是，开发署聘用较多的国内志愿人员，因此费用较低，而维和部主要或完全聘用国际志愿人员。

126. 志愿人员方案全部开支的大约 80%取得稳定资金，其形式是开发署预算中的拨款和对直接缴费的第三方的服务费偿还。这种情况使得志愿人员方案的业务活动具有一定的稳定性。

127. 现金捐款不太可预测而且并非始终及时收到，大约占开支的 20%。2002 年，信托基金、全额供资和费用分担安排等其他来源占资金的 16%。由于志愿人员方案没有被授权管理信托基金，因此最近几年里偏向于其他两种筹资安排，特别是全额供资。2002 年，对特别志愿基金的捐款提供了 7%的开支，今后的趋势是增加这些现金捐款。尽管这些捐款的份额仍然是有限的，但可望超过开发署对 2002-2003 年两年度支助预算的捐款。但这些捐款具有不同的目的，因此是补充性的。

两年期支助预算

128. 检查员注意到，两年期支助预算占志愿人员方案全部资源的比例从1996-1997年占全部捐款的26%下降到2002-2003年的16%。特别是，正如以下表格所表明，由对开发署自愿捐款资助的部分下降了25%。

129. 相反，最近几年里，两年期支助预算中“其他来源”部分随着非开发署资助活动，例如联合国维持和平活动方面的志愿人员方案的增长而逐步增加。这种增长无法弥补开发署资金的减少，因此总的预算减少了5%。

130. 由于这一预算涵盖整个志愿人员方案的基本管理结构而且为调派志愿人员提供业务支助，削减5%对业务活动产生了直接的影响。

表 6. 两年期支助预算

(百万美元) ⁴⁹

两年度支助预算	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2003/1996 (百分比)
经常来源(总额)	32.8	30.4	29.2	28.7	-12.5
经常来源收入	0.0	1.0	2.0	4.2	+400
经常来源(净额)	32.8	29.4	27.2	4.5	-25
其他来源	3.1	2.3	5.5	5.7	+84
全部来源(总额)	35.9	32.7	34.7	34.4	-4
全部来源(净额)	35.9	31.7	32.7	30.2	-5

131. 在过去两年度里，预算中的开支总共为3,260万美元，主要用于职位和其他人事费用(大约60%)、顾问/限期任用人员和业务开支。

特别自愿基金

132. 特别志愿基金追溯到1970年志愿人员方案建立之时，当时大会第2659(二十五)号决议吁请设立该基金“以支助联合国自愿服务人员之活动”。⁵⁰ 按照理事会第88/38号决定的规定，⁵¹ 该基金应提供资源，特别是资助试验和实验项目。根据其第98/13号决定的规定，执行理事会决定：“适宜于由特别志愿基金资助进行战略性和相互交织的专题评价，并补充对联合国志愿人员和由联合国志愿人员方案执行的项目进行监测”。⁵²

⁴⁹ DP/2001/21, 2001年6月29日，表9，英文第40页。

⁵⁰ 第4段。

⁵¹ 1988年7月1日的决定，B节，第4段。

⁵² 1988年6月19日的决定，第8段。

133. 检查专员难以分析特别志愿基金关于战略性使用有关资源、确定开支水平的原则和承诺款项的支付情况以及未承诺资源的水平的数据。检查员注意到，2000 年对特别志愿基金进行的一次独立的审查强调必须着眼于更好和更战略性地使用资源。为了使捐助者相信必须达到署长报告中所要求的对该基金的 1 000 万美元的捐款目标并使得执行理事会能够作出知情的决定，应该改进基金使用情况的编制方式并在今后的报告中提出方案开支分类表。

主要捐助者

134. 2000-2001 年，志愿人员方案从各捐助国收到的现金捐款达 3 490 万美元，其中 20% 是对特别志愿基金的捐款，80% 是对其他来源(信托基金、全额供资和费用分担)的捐助。2000-2001 年的捐款比上一个两年度增加了 12%。但 2002 年的捐款与上一个两年度的第一年的水平持平。

135. 2000-2001 年的主要捐助国是：日本(22%)、德国(11%)、意大利(10%)、西班牙(10%)、比利时(9%)、芬兰(7%)、爱尔兰(5%)、荷兰(5%)和瑞士(3%)。

136. 除了对特别志愿基金的捐款和日本信托基金以外，多数捐款都是指定用途的。志愿人员方案指出，指定用途本身并不是一个问题。更重要的是及时收到捐助者的捐款。在开发署 2000 年对财务情况的年度审查中，⁵³ 据报告，对 2000 年的大约 390 万美元的捐款是 2001 年收到的，其中多数是用于全额供资安排。这笔款项占当年捐款的 17%。

137. 私营部门、各基金会、国际金融机构和联合国系统各机构的捐款总共为 170 万美元(5%)。私营部门的资金尽管有限，但最近几年里有所增长，2000 年为 6 次行动总共提供 9 万美元，2002 年为 25 次任务总共提供 345 000 美元。这是一个应该进一步利用的已打开的渠道。

见建议 11

管理费用

138. 另一个收入来源是向联合国各机构和捐助者收取的用以支付行政支助费用的管理费用。管理费用收取标准如下：向联合国各机构收取志愿人员直接费用的 10%，向捐助者和全额供资安排收取信托基金的 10% (8.5% 用于志愿人员，1.5% 用于开发署国家办事处)，向维和部收取 8%。对维和部采用较低的比率是考虑到部分支助服务是由特派团提供的，并向特派团预算收取费用。

139. 由此看来，向维和部收取的管理费用由志愿人员留存，但所有其他管理费用交给开发署，并作为一种抵冲收入列入由开发署资助的志愿人员两年度支助预

⁵³ DP/2001/22, 2001 年 7 月 25 日。

算。此外，开发署国家办事处对所有开发署资助和非开发署资助的志愿人员向志愿人员收取 2.5% 的统一费率。开发署的不同留存率的原则不明确。

140. 开发署还由于在上一个两年度中由管理局、署长办公室、审计和业绩审查厅和执行理事会秘书处向志愿人员方案提供的主要服务收到了大约 560 000 美元。这笔款项占 2001 年全部两年度支助预算开支的 8%。

八. 方案的监督、评估和报告

141. 开发署署长向开发署执行理事会提交的报告每两年(单年)公布一次志愿人员方案活动的结果。此外，自 1998 年以来，志愿人员方案每年提出报告，以便更好地向其伙伴组织通报当年的主要活动和发展情况。报告是按照开发署战略成果框架的各类别叙述的，而不是按照《志愿人员方案业务计划》的具体目标。另外至少有 4 次在开发署报告进程中与以下其他开发署活动一起介绍/传播志愿人员方案的活动：署长的年度报告、注重成果的年度报告、多年筹资框架进展报告和署长的年度评估报告。总的来说，这些报告的目的是通报情况；检查员认为，这些报告要发挥切实的作用，就应该更加注重分析。

142. 现在没有任何有效的机制来对照《业务计划》中既定的目标和目的以监督、评估和衡量志愿人员方案活动的结果和影响。每季度举行的高级工作人员会议对《业务计划》的执行情况实行监督。但在这些会议上所作介绍的频率和内容都使得无法进行经常和全面的业绩监督。为这些会议编写的管理报告基本上以 Power Point 的格式演示，就非常具体的问题介绍非常有用的管理信息，但很少按照《业务计划》的目标来分析执行活动方面取得的进展。志愿人员方案没有编写任何分析性的综合定期报告或年度报告来对照《业务计划》中的既定目标衡量成果，并确定未能或不完全达到目标的原因和纠正行动。正如本报告多次指出，由于缺乏有效的监督机制而且未能着眼于可行数量的活动，因此某些项目和任务的执行受到了拖延。

143. 评估股负责安排对志愿人员方案的各方面的专题和战略评估。该股制定并传播评估的准则，并确保从评估中吸取教益，加以讨论并在这一过程中建立能力。

144. 在 1998 之前，志愿人员方案的评估功能很薄弱。正如前文所指出，1998 年，特别志愿基金提供的资源被用来加强志愿人员方案的评估能力。在作出这项决定以后，志愿人员方案请外部专家进行了一些战略审查和项目审查，请受益人参加评估的筹备和设计。在 2000-2001 两年度间，特别志愿基金在评估工作上花费了大约 380 000 美元。独立外聘顾问展开了三次战略评估和 23 个项目、专题或国家方案审查和评估，涵盖将近 40 个国家的活动。

145. 在各业务科和高级管理层的参与下通过一种磋商进程确定了调查的问题。行政协调员最后选定并予以批准。如果与捐助者签订的协议提出要求，另外还评估由特别志愿基金资助的所有项目以及信托基金项目。

146. 评估是根据开发署的手册“注重成果的监测和评估”中载列的准则草案进行的。这些准则原定三年完成，现在推迟到 2004 年。

147. 志愿人员方案没有一种有效的系统来追踪评估后提出的建议的执行情况。志愿人员方案每年就所有评估工作的结果编写一个综合报告，在总部工作人员中间进行讨论，并分发给外地。此外，评估股股长参加项目评价委员会，以确保新项目吸收前几次评估得到的教益。2003 年在实行一种追踪制度方面采取了两个重要的步骤。首先，一个追踪建议执行情况的后续矩阵已经以书面形式制定，目前首次用于一个国别的审查。但鉴于所进行评估工作的繁杂性，要使这种系统行之有效，就必须制定一种资料库来追踪和报告每一项建议的状况。评估股股长解释说，建立一种网址矩阵的设想已经得到了考虑，但决定等到第二批企业资源规划落实以后，看看可以在多大程度上利用该矩阵来进行监督。检查专员认为，只能在就如何和何时有一种替代办法作出知情决定以后才应该推迟落实这种重要的管理工具。

148. 第二，志愿人员方案决定从 2003 年中期开始，评估股向高级管理人员会议报告《评估计划》的执行情况和各项评估工作的落实状况。但令人遗憾的是，由于时间限制，这项工作从未进行。对 2002 年《评估计划》执行情况的这种审查本来会表明，在预定的 34 个战略、项目和专题评估中，62%已经完成/正在进行，其余已经被推迟/取消。

见建议 12

149. 另一种特别重要的评估方式是志愿人员定期报告制度。从有助于落实志愿人员方案目标的志愿人员取得反馈对志愿人员方案来说是关键。从另一个角度来看，这种报告制度可以解决一个成员国和合作机构关注的必须更好地评估志愿人员工作的影响的问题。

150. 原先的制度的费用效益并不很高因此受到一些批评，两年前终止以后，于 2003 年 4 月最后实行了一种新的制度。新的报告制度涵盖长期志愿人员和合同超过一个月的短期志愿人员。该制度在 2003 年 7 月第一个报告期结束之前得到了测试，目前正在进行调整，使之更便于用户使用。预计在 2004 年 1 月之前将公布新的制度。特别是对于主管来说，无疑需要加强遵守该制度。到 2003 年 9 月底联检组审查时为止，志愿人员的遵守率为 35%，而主管为 10%。下一步是，该制度将必须针对合同不满一个月的短期人员加以调整。

见建议 13

九. 监督

151. 开发署的监督机制对志愿人员方案享有管辖权。联合国审计委员会就开发署账户的两年度核证提供外部监督。现在有一种制度定期向开发署执行理事会报告审计委员会的建议的执行情况。

152. 开发署/审计和业绩审查处履行对志愿人员方案的内部审计职责。上一次内部审计是六年前于 1997 年进行的。1997 年审计和业绩审查处的审计非常有用。一项后续计划已经制定，该计划的执行情况受到了监督。审查和业绩审查处承认志愿人员方案在执行审计建议方面所作的工作，因此向它授予一张鉴定书。

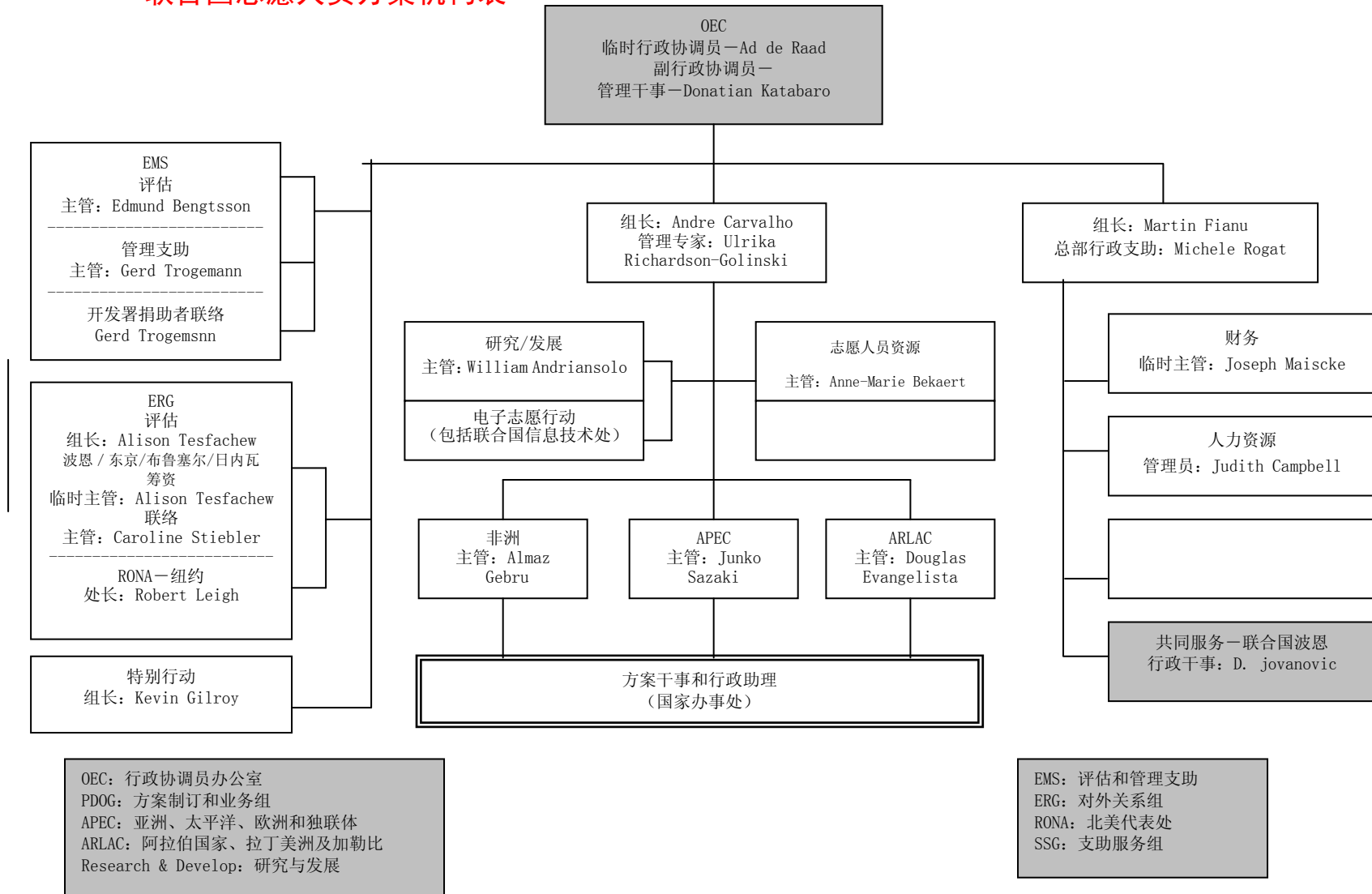
153. 在这项工作之前，多年来似乎没有进行任何内部审计。下一次志愿人员方案的内部审计显然预定于本两年期内，但由于联检组的审查，这种审计已经推迟。检查员建议制定一种定期审查周期。

154. 应志愿人员方案或开发署管理机构的请求，或者在例行审计时发现错误行为的证据时，开发署/审计和业绩审查处还可以履行调查职责。但不明确的是，为联合国各基金和方案和专门机构服务的志愿人员是否象最近难民署的情况一样，属于有关调查服务的范围。根据与维和部签订的谅解备忘录第 2.4 条的规定，“联合国志愿人员在纪律方面服从志愿人员方案的规则和程序。但联合国志愿人员应充分配合特派团对可能涉及他/她的任何案件进行的任何调查。”

见建议 14 和 15

附件

联合国志愿人员方案机构表



2003 年 11 月 6 日