



大会

Distr.: General
13 March 2008
Chinese
Original: English

第六十二届会议

议程项目 140

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

大会关于提高联合国管理和持续开展维持和平行动的能力的
第 61/279 号决议执行情况初步报告

秘书长的报告

摘要

大会在关于提高联合国管理和持续开展维持和平行动的能力的第 61/279 号决议中要求秘书长提交关于该决议执行情况的初步报告。

本报告审视了维持和平行动部改组进展情况，包括外勤支助部的设立，以及初步成果所产生的影响。报告还重点介绍了联合国维持和平工作的其他近况以及维持和平行动的启动、管理和维持方面持续面临的挑战，并说明了这些对改组进程的影响。

有待大会采取的行动列于本报告第九节。



一. 导言

1. 大会在关于提高联合国管理和持续开展维持和平行动的能力的决议中重申支持秘书处进一步实行改革，以提高总部规划、部署、管理和持续开展联合国维持和平行动的能力。这些改革的中心是维持和平行动部的改组，包括设立外勤支助部。
2. 大会在该决议第 66 段中要求秘书长向大会第六十二届会议续会第二期会议提出关于该决议执行情况的初步报告，同时铭记内部监督事务厅报告(A/61/743)所载各项建议。
3. 本报告概述了维持和平行动部改组的初步进展和外勤支助部的设立，并回应了第 61/279 号决议中的其他要求。报告还重点介绍了联合国维持和平工作的其他近况以及维持和平行动的启动、管理和维持方面持续面临的挑战，并说明了这些对改组进程的影响。
4. 已按该决议第 44 段的要求向大会提交了一份全面报告(A/62/582)，介绍目前对调查案数量进行审查及合理化的结果以及对内部监督事务厅调查司能力的总体审查结果，供大会审议。因此，本报告不触及秘书长关于加强调查的报告所论及的问题。
5. 按照大会第 61/279 号决议的要求，将向大会第六十三届会议续会第二期会议提出全面报告，说明改组进程情况、维持和平行动部已实施的改革对支持执行特派团任务的影响以及维持和平行动的管理。

二. 维持和平行动部改组的背景

6. 2003 年以来，对维持和平行动的需求持续急剧增长，新建或大幅扩大了 13 个行动。目前，维持和平行动部管理着全世界 20 个外地特派团，现有 14 万以上的军事、警务和文职人员。外勤支助部为另外 16 个外地存在提供行政及后勤支助。
7. 联合国维持和平行动呈指数增长的同时，其综合复杂性也日趋突出。多重性质的任务使多层面综合特派团的数量大幅增加，实质责任的范围大为扩大。与此同时，为了集体应对国际和平与安全面临的威胁并集体做出维持和平努力，与区域和多边维持和平力量及与人道主义和发展领域行动者之间的维持和平伙伴关系也大大增加。鉴于这些伙伴关系的不同范围及合作伙伴参与维持和平活动的不同程度，需要开展的协调和协作的工作量非常之大。而且，联合国和平特派团如今常常是在高度危险的环境中运作，在此类环境中，停火及和平进程均是脆弱的，更有可能发生危机。因此需要有新的维持和平方针，这就需要进行大量规划工作、具备新能力并加强指导和监督。在这样高风险的环境中需要增加安保措施，这就

增加了行动的复杂性。向基础设施薄弱或退化的国家的部署不断增加，给行政及后勤支助增加了挑战。

8. 鉴于上述趋势，并在与会员国广泛协商的基础上，秘书长向大会提出初步提案，陈述了进一步大力改革秘书处领导和支助维持和平行动的结构和组织安排的意向（A/61/749）。大会在关于加强本组织维持和平行动能力的第 61/256 号决议中支持秘书长提议改组维持和平行动部，包括设立外勤支助部。按大会要求提出了更全面的报告（A/61/858 和 Corr. 1、Add. 1、Add. 1/Corr. 1 和 Add. 2），详述了相关提案，同时考虑到内部监督事务厅关于维持和平行动部管理结构的报告（A/61/743）。

9. 改革提案综合了一系列措施，包括结构变动以因应外地特派团的规模和数量；根据拟议的新设立外勤支助部与管理事务部的作用和职责分工合理化建议重新分配职能和资源；设立新能力以反映外地特派团执行任务活动的日趋复杂性；大力加强领导层、高级管理层和工作层的能力以满足激增的维持和平行动需要。

三. 大会第六十一届会议对改组提案的审议结果

10. 大会第 61/279 号决议核准以下主要提议：维持和平行动部改组为两个部，即新设一个外勤支助部；设立法治与安全机构厅，整合警察、司法、惩罚教养、解除武装、复员和重返社会、地雷行动和安全部门改革等架构；将行动厅非洲司改组为两个司；在行动厅各区域司设立包括政治干事及军事、警务和支助专家的统筹行动小组；设立政策、评价和培训司。

11. 大会还核准建立新能力，包括在副秘书长办公室内设立公共事务股；在行动厅内设立特派团综合规划小组；在法治与安全机构厅内建立安全部门改革能力；在政策、评价和培训司内建立评价和伙伴关系能力。

12. 此外，大会支持加强高级管理层。大会核准设立主管法治和安全机构事务助理秘书长员额；把军事顾问职位提升为助理秘书长职等，领导军事厅；在维持和平行动部内设立办公室主任以及政策、评价和培训司司长和非洲二司司长等员额。大会还核准设立主管外勤支助事务副秘书长、外勤支助部内经升级的外勤人事司司长及外勤预算和财务司司长等员额。这两个部在大多数领域工作层面的能力都有所加强。

13. 在职责重新分配方面，管理事务部把更多权力下放给外勤人事司，由后者酌处 D-1 职等以下（包括 D-1）的外地职位的职类，批准工作人员升级，并酌处工作人员管理和福利行政管理事项。

14. 大会不赞同某些关键提议，包括：不核准为统筹行动小组请设的 42 个专门干事员额中的 17 个，包括一个特等干事职等的员额；在秘书长就全组织范围适

用风险管理问题提出提议之前，暂不核准在外勤支助部内建立风险管理能力；不赞同设立主管外勤行政支助助理秘书长办公室；在首席信息技术干事任命前，暂不核准把通信和信息技术处提升为由司长领导的司级单位；在秘书长按照大会第 61/246 号决议向大会提出采购改革报告供大会审议前，暂不核准设立拥有较多外勤采购下放权力的外勤采购处。

四. 改革工作落实情况

A. 改组进展情况

15. 自大会 2007 年 6 月核准改革提案以来，维持和平行动部的改组以及外勤支助部的设立已成为联合国维持和平议程的中心议题。但是，由于在向联合国 20 个外地特派团提供充分支助方面以及在规划今后特派团时必须确保连续性，改组工作尤具挑战性。这包括启动非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动（达尔富尔混合行动）和在欧盟支助下规划并随后部署联合国中非共和国和乍得特派团（中乍特派团）。达尔富尔混合行动是联合国迄今承担过的最大规模和最具挑战性的维和行动，而中乍特派团也是一项独一无二和高度复杂的行动。经验显示，本组织若要做好准备适应联合国维和的动态演变，就不能推迟针对机构长远发展的改革。有鉴于此，改组工作正在与理论、人事、伙伴关系、组织和资源方面改革的持续进行同时展开，正如这两个部被称为“2010 年和平行动”的中期改革计划所设想的那样。

16. 联合国维和改革议程的形成是由若干重要承诺决定的。与特派团规划和任务落实有关的战略问题亟需得到更大的重视，在特派团规划、部署、管理和支助以及在危机反应等交叉活动领域中，亟需更加有效的协调和整合。为了加强维和的影响力，必须在维持治安等特定领域加强特派团的开办能力，并在其他领域中取得更大的一致性，包括本组织对提供安全、法治和可持续安保机构的支助。还需要更有效地驾驭能在维和及冲突后环境中发挥作用的各種能力。

17. 更具体到支助问题，在改善外勤支助的功效和效率、加强对维和资源的管理和监督、确保对增加的外地授权的有效管理以及更好利用信息和通信技术解决联合国维和的战略情报需求等方面的承诺，指导着拟议中的各项改革。为维和行动更好地找到和征聘各种合格的领导者，并确保联合国维和人员保持他们应有的最高操守和纪律标准，这种需要也驱动着各项改革。

18. 在大会于 2007 年 6 月核定了与改革提案有关的经费后，维持和平行动部和外勤支助部着手在 12 个月内完成由准备、执行和巩固阶段构成的改组进程（见表 1）。在本报告撰写之时，秘书处进行的这项工作已经过半。

表 1

维持和平行动部改组和设立外勤支助部的执行时间表

	2007 年 7 月至 12 月 准备	2008 年 1 月至 6 月 执行	2008 年 6 月以后 巩固
征聘	X		
在维持和平行动部和外勤支助部建立新的结构和能力		X	
设立统筹行动小组和其他新的结构		X	
从管理事务部接管更多的责任	X		
制订统一的业务流程和标准作业程序	X		
采用修订后的业务流程和信息管理及信息技术方案支持新的结构和统筹行动小组		X	
培训	X		
继续培训并加强业务流程			X
对执行情况作出评价			X
空间规划	X		

19. 指导改组工作落实的是四项支配性原则。首先是继续把工作重点放在对外地特派团的支助上，这也是这两个部存在的理由。其次是确保联合国内（在对外地和在总部）对维和的统一指挥，从而促进一致努力以实现共同目标。第三是保持方法的简单性，要突出目标、真正的需要、清晰的沟通以及成果。第四是确保透明和包容，从而便于决策和问责，并有助于所有利益攸关方都参与进程。

20. 具体而言，改组工作的执行计划重点放在下列优先领域：(a) 征聘及高级任命；(b) 为两个部的活动建立一体化的共同结构、政策和程序；(c) 信息管理和信息技术支持；(d) 就改组的目标、进程和影响对所有利益攸关方开展外联活动和提供信息；(e) 为统筹行动小组制订和实施培训方案；(f) 制订和落实评价机制；(g) 办公空间及场地合用。

B. 征聘和高级任命

21. 作为改组进程的一个核心要素，为大会批准的 152 个新职位进行征聘是管理部门的一项重点工作。在维持和平行动部，任命了新的主管法治和安全机构事务助理秘书长和司长级办公室主任。此外，助理秘书长级军事顾问、行动厅两个非洲司司长和政策、评价和培训司司长的征聘正在进行中，应当在 2008 年 3 月底完成。在外勤支助部，副秘书长、外勤人事司司长及外勤预算和财务司司长已经任命。

22. 所有新核定职位的征聘都依照既定程序和要求进行。这包括员额叙级以及所有空缺通知经中央审查机构核准后才予发布。文职专业人员职位的空缺通知按要求公告 60 天，整份 60 天名单被用于审议来源更广的应征人员。就军事和警察职位的人员借调而言，空缺通知分发给会员国 90 天。

23. 依照《宪章》第一百零一条第三项的规定，在对个案进行评价时，首要考虑是确定在效率、才干、人品方面最适合的应征人员，同时适当注意地域多样性。此外，根据立法授权，还要考虑确保部队派遣国在维持和平行动部和外勤支助部有适当的代表比例，实现两性均等目标，另外也要顾及合格在职工作人员的优点。目前，119 个部队派遣国中，已有 96 个在维持和平行动部和外勤支助部有代表。

24. 虽然一些员额的选任还在进行中，但大部分新职位的征聘已经完成。截至 2008 年 2 月底，已完成了 69 个职位的征聘程序。另外 26 个职位的选任建议已提交中央审查机构或秘书处高级审查小组。56 个职位的征聘正在进行。在有些情况下，由于需要首先任命组织单位的主管才能确定他们领域中关键职位的人选，因此出现了一些耽搁。鉴于所涉职位数量之多，这次征聘行动对于有关部门，包括人力资源管理厅和中央审查机构而言相当费时，而且工作量可观。

C. 统筹建立和制定共同结构、政策和程序

25. 鉴于维持和平行动部和外勤支助部目标相同、任务相关，两部各级单位应该以统筹协调的方式开展活动。因此，如下文所述，为两部统筹建立和制定共同结构、政策和程序始终是改组进程的另一项核心工作。

统一指挥

26. 根据秘书长确保外地和总部统一指挥的承诺，向秘书处特别代表和负责特派团军事、警察和行政等组成部分的特派团首长下放权力，加强了外地的统一指挥和进一步整合。外地特派团中的特派团支助首长继续行使管理事务部下放的行政权力，在特派团首长的全面领导下为方案活动提供支助。秘书长特别代表将继续通过主管维持和平行动副秘书长向秘书长报告。在总部，通过多项安排实现了统一指挥，根据这些安排，主管外勤支助副秘书长将在涉及联合国维持和平行动的所有问题上向主管维持和平行动副秘书长报告，并接受后者的领导。外地和总部实现统一指挥，确保了业务优先次序的调整以及各项工作的有效协调和整合。

战略、政策和业务问题高级联合论坛

27. 成立高级联合论坛是为了解决交叉性质的战略、政策、行动以及危机问题和紧急问题。每周举行的高级管理小组、高级管理扩大小组和主任会议，为集体交流信息和作出决策提供了机会。每周一次的联席全体会议也促进了组织协调和工作一致。

统筹行动小组

28. 统筹行动小组是实现维持和平行动部和外勤支助部的维和行动日常规划、领导、管理和支助一体化的主要结构。对于会员国、部队与警察派遣国、联合国和外部伙伴，统筹行动小组也是他们在总部的主要入口部门。在为统筹行动小组拟议设置的 42 个专家员额中有 25 个已得到核准，另外，2007/08 年期间为支助达尔富尔混合行动、联合国苏丹特派团（联苏特派团）和中乍特派团而为统筹行动小组核准了 12 个专家员额。因此，在行动厅各区域司拟议设立的七个小组中，有六个得以成立。小组在人员组成方面采用了两种模式：一种是两个非洲司以及欧洲与拉美司采用的由专职政治、军事、警察和支助专家组成的模式；另一种是亚洲与中东司采用的单设政治专家分组、合用警察、军事和支助专家的模式。第二种模式得以采用的主要原因是战略军事单元为联合国驻黎巴嫩临时部队提供了专门的军事能力。不论采用何种模式，司法、解除武装、复员和重返社会以及两性平等领域的专题顾问在必要时都将为统筹行动小组提供支助或参加统筹行动小组。

29. 鉴于达尔富尔混合行动在规模、复合性和开办要求方面达到了空前的程度，达尔富尔统筹行动小组于 2007 年 10 月先期成立，以确保对特派团部署期间各项工作进行有效整合。其余五个统筹行动小组计划于 2008 年 5 月底前成立，届时军事、警察和支助专家的征聘工作也将完成。两部的高级管理当局已经核准统筹行动小组和组长的职权范围，以期明确两部在职司领域中的作用和职责。为确保指挥的协调和统一，组长将担任小组军事、警察和支助专家的第一考绩人，区域主任为第二考绩人。相关职能结构的主管将作为补充考绩人。

30. 为促进和提高统筹行动小组工作的统筹并提高工作效率，始终需要在指导、训练、信息管理和业务流程改进等领域提供支助。初期的工作重点是小组建设培训、整合的领导方面以及进一步明确小组内部分工和小组与职司部门的分工。在达尔富尔统筹行动小组开办阶段，政策、评价和培训司开展了实时总结经验教训的活动，有助于明确统筹行动小组成立之前和成立期间需要重大支助的领域。这项工作还有助于确定良好做法和经验，反映于正在制订的指导和训练材料中。这些材料包括统筹行动小组手册和根据小组具体工作制定的上岗培训方案，旨在确保统一对统筹行动小组目标、职能和工作方法的认识；加强起草、报告、协调、监测和分析等领域的核心技能；推动小组积极开展工作。从达尔富尔统筹行动小组总结而得的经验教训，还为编制与核心业务流程和信息管理有关的标准作业程序指南提供了资料。统筹行动小组的潜力在达尔富尔小组中已经显现，实践证明小组作为一个战略指导和管理支助机制，在达尔富尔混合行动中比以前的安排更有成效、应对性更强。

资源共享

31. 目前，还通过各种资源共享实现两部的工作统筹、组织协调和办事效率。与改组和整合有关的问题由主管维持和平行动副秘书长办公室主任负责。政策、评价和培训司正在领导或协调政策制订、共同理论、最佳做法、评价、培训和加强两部与外地特派团的战略伙伴关系方面的工作。主管维持和平行动副秘书长办公室下设的公共事务股和情况中心，正在协助两部为外地特派团统筹提供通信服务和应对措施。情况中心作为维持和平行动的信息枢纽，为总部应对危机提供协助。

32. 执行办公室为两部提供服务，协助编制和管理关联预算，负责综合、共有或关联结构的管理和行政，推动执行两部的人力资源行动计划，并管理其他交叉问题。此外，高级主管任用科为两部提供服务，行为和纪律小组则在宣传行为和纪律标准以及对行为案件采取适当后续行动方面为两部服务。主管外勤支助副秘书长办公室还协调和监测两部与审计有关的活动。

政策和业务流程

33. 维持和平统筹结构要做到有效力、高效率地运作，关键之一是要及时制定和传播旨在协助维持和平行动部和外勤支助部统筹运作的指导方针和流程。目前，两部正在逐步制定共同理论、共同政策和业务流程。在与会员国等方面广泛协商后，核心理论文件《联合国维持和平行动原则和指南》已于 2008 年 1 月编制完成，文件全面概述了指导计划和开展联合国现代维持和平行动的基本构想以及取得的经验教训。在通过业务指导说明与联合国系统伙伴实现特派团综合规划进程方面也取得了进展，在 2008 年 3 月进程结束后，规划政策将转化为标准做法。

34. 关于其他问题的指导方针已经编写或更新完毕，这些问题涉及特派团联合分析小组、合同管理、速效项目、特派团开办指南等多个主题。根据内部监督事务厅的建议（见 A/61/743，第 83 段），秘书长关于维持和平行动部的公告（ST/SGB/2000/9）正在修订之中，关于外勤支助部的公告正在编制之中，以明确阐述两部的发展变化及其新的作用和职责。一种用于协助确定两部在指导方针编制方面的内部优先次序的方法目前也接近完成。同样，业务流程改进的需求评估正在进行，计划于 2008 年 3 月结束。与此同时，将优先开展已经确定、涉及统筹机构以及对外地特派团影响最直接的进程。根据内部监督事务厅的建议（见 A/61/743，第 85 段），将适当注意问责结构、内部职权分工、跨司业务进程中各实体之间适当的整合程度。

D. 信息管理和信息技术支助

35. 信息管理和信息技术在业务流程的协调、统一和效率方面已在发挥并将继续发挥促进作用。在改组的初期阶段，为反映新设的外勤支助部而修订了信息和通

信政策、标准作业程序和路由系统，包括在来往信件和记录管理领域。还更新了联合国网站及和平行动内联网以反映外勤支助部的设立和维持和平行动部的进一步改组。统筹行动小组的协调工具已经确定并在达尔富尔统筹行动小组部署，现要逐步提供给其他统筹行动小组。为了使两部 and 外地特派团能够获得相同的维持和平信息和研究工具，已通过和平行动内联网在线数据库中配置了维持和平综合资源。

E. 宣传和信息

36. 为了确保所有利益攸关者都能了解最近的改革努力并能有效参与或提供支助，维持和平行动部和外勤支助部为主要利益攸关者，包括两部 and 外地特派团工作人员以及内部和外部伙伴开展一系列宣传和新闻活动。为工作人员定期举行有关改组进程的联合全体会议。2007 年 10 月还向各特派团团长介绍了改革和改组进程情况，随后向他们介绍了进一步发展情况及在外勤业务方面的应用。高层领导培训和上岗培训班都列入改革进程情况介绍。共用内联网和网站上登载了有关改革工作的信息。还组织了对安全和安保部、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署和联合国儿童基金会等伙伴的宣传活动，以说明改组进程的目标和影响、新结构的任务规定，并探讨可能的合作或如何加强合作。

F. 制定和开展培训方案

37. 为了符合正在推行的改革进程的目标和原则，政策、评价和培训司综合培训处正在修改其战略。改组初期阶段的重点包括领导培训，使特派团领导和高层管理人员能够为其任务调派更充分地做好准备。这包括进一步编制标准化培训材料，通过特派团高级领导课程和高级领导上岗培训方案，为特派团领导和高层管理人员开办培训课程。过去一年，特派团领导和高级管理人员分别有 72 人和 29 人参加了上述课程和方案。除了领导培训之外，目前还在制定一个计算机化特派团行政和资源高层培训方案；2008 年 2 月开办了第一次试点课程。自 2007 年初以来，在意大利布林迪西联合国后勤基地为新的文职维和人员进行强制性文职人员部署前上岗培训。除了提供和推进培训课程以外，综合培训处还对外地和总部培训需求进行全面评估，将通过这项评估通报 2008-2010 年期间维和培训战略的执行情况。

G. 制定和执行评价机制

38. 虽然新建的评价能力还处于新生阶段，维持和平行动部和外勤支助部已在联合制定一个具有重要业绩指标的评价机制。可望在 2008 年 6 月启用的支助系统可以让联合国总部获得关于广泛业务活动的实时信息和指标。此外，计划于 2008 年 6 月 30 日之前完成三项评价。还制定了一项特派团评价政策草案，并在修订有关评价工作的其他指导材料。

H. 维持和平行动部和外勤支助部的办公房地及同一地点办公

39. 秘书长在关于提高联合国管理和持续开展和平行动能力的报告（A/61/858 和 Corr. 1、Add. 1、Add. 1/Corr. 1 和 Add. 2）中着重提到，维持和平行动部经过十年的扩展分散在各地，严重阻碍了该部对日常支助外地特派团活动的协调与整合。为了便利整合工作，维持和平行动部和外勤支助部在内部重新调配了办公场所。2007 年已做到高级管理人员在同一地点办公。统筹行动小组在同一地点办公是当前的一个高度优先事项，这项工作将在 2008 年 3 月完成。但是在很多情况下，同一地点办公是通过让专业工作人员挤在现有的办公室或安置在工作站实现的。新聘工作人员则被安置在额外租用的办公场所。

40. 这些方案解决了眼下对办公场所的需求，但是却造成这两个部的办公场所更加分散。由于需要容纳规划和特派团开办支助小组，以协助执行安全理事会有关达尔富尔以及乍得和中非共和国的任务规定，这种状况变得更加恶化。正在秘书处内部进行协商，以便在基本建设总计划设限范围内，为两个部找到长期解决办公场地需求的办法。可能需要增拨资源，以使各种设施适应这两个部的需求。

五. 建立新设机构的进展情况

41. 计划在重组维持和平行动部、设立外勤支助部及核准设立新能力后于 2008 年 1 月 1 日开始重组进程的 implementation 阶段，但这两个部都一直致力于尽早取得成果。通过调整现有能力、临时重新分配资源并把征聘进程放在优先地位，实现了这一目标。

A. 维持和平行动部副秘书长办公室

42. 办公室主任的首要职责是代表副秘书长监督维和部的内部管理情况，这一职位于 2007 年 10 月得到填补。其职责的很大一部分是确保有效整合维持和平行动部和外勤支助部的各级活动，领导和监督维和部改革工作和改革管理计划的制订和实施。办公室主任与外勤支助部的主任协作指导重组进程的全面实施。办公室主任优先关注的是：高级员额候选人的征聘工作，这些员额预期在 2008 年第一季度填补完成；统筹行动小组的建立和有效运作；修订政策、程序和工作流程。

43. 作为办公室主任广泛职责的一部分，目前正在制订一个方案管理计划，以确保有效监测和优先交付部门承诺，包括成果预算框架。这一计划将于 2008 年 3 月定稿，其中考虑到内部监督事务厅关于需要加强监测维和部工作的建议（见 A/61/743，第 101 段）。2008 年 1 月 1 日建立信息管理能力后，办公室主任承担了更多的信息管理职责，包括于 2008 年 2 月重新召集了信息管理委员会，对组成人员做了改动，以反映维持和平行动部和外勤支助部的主要单位。此外，还制订了这两个部门的联合信息管理战略实施计划，这将确保有效协调这一领域的活动，使活动保持一致，包括相关预算提案的拟定和优化。

B. 法治与安全机构厅

44. 法治与安全机构厅成立于 2007 年 7 月，助理秘书长 2007 年 9 月任职。随着现有警察、司法、惩戒、地雷行动、解除武装、复员和重返社会机构的合并以及新的安保部门改革能力的设立，法治与安全机构厅一直在积极执行任务，提供全面综合办法，以便联合国在安全和法治领域提供援助。鉴于警察职能在联合国维和行动中的特殊性，警务顾问继续作为高级管理小组成员，按要求直接对主管维持和平行动副秘书长负责。法治与安全机构厅主要向联合国维和行动提供支助，但在联合国系统内诸如警察、惩戒、地雷行动和安保部门改革等领域负有广泛职责。

45. 在支助联合国维和行动方面的一个优先任务是向统筹行动小组和特派团的法治与安全机构厅对应机构提供战略咨询和指导。在此方面，已采取措施确保开展更密切、更系统的协作，包括协作筹备安全理事会的任务审查及编拟秘书长的拟议预算和报告，以确保明确说明特派团为支助这些活动所需的政治、财务和物质所需，供会员国做出知情决定。

46. 其它优先举措包括：为法治与安全机构厅制订一项战略，整合跨刑事司法部门的办法和活动，并促进解除武装、复员和重返社会、安保部门改革和地雷行动等部分之间的协同增效作用；如秘书长题为“确保和平与发展：联合国在支持安全部门改革中的作用”的报告（A/62/659-S/2008/39）所述，与联合国伙伴协作，就联合国系统内安保部门改革制订整体统一办法；建立定期报告程序，以加强与外勤业务的工作关系；对联合国及其伙伴计划和实施的与法治和安全有关的所有项目进行初步盘点，以加强战略规划，更好地应对方案一级的重要缺陷；在法治与安全机构厅召开特派团规划会议，以确保战略和计划趋向一致。由于这些工作，已向外地特派团提供了综合战略指导和支助，此外，还对特派团进行了联合评估和评价。

C. 政策、评价和培训司

47. 政策、评价和培训司设立于 2007 年 7 月，是将当时存在的维和最佳做法科和综合培训处合并及建立新的评价能力和伙伴关系。该司为制订和传播联合国维和行动理论提供综合能力，其基础是系统地总结最佳做法和经验教训，依据理论制订和提供培训，评价特派团执行任务业绩，并管理维和战略伙伴关系。

48. 除了先前在上文第 37 段突出介绍的活动外，最近建立的评价能力将修订或制订进行自我评价的指导政策、程序和工具，协助确定有待改进的领域，诸如任务执行、业务活动或业务程序、政策、管理、培训、业绩和机构等，以及确定需采取跨部门补救行动的领域。此外，还将评价特派团的业绩和各特派团贯穿各领域的职能。

D. 伙伴关系

49. 伙伴关系能力是 2007 年 11 月建立的。该能力利用和平行动 2010 改革工作队在审查主要的内部维持和平伙伴关系方面所开展的工作，正在拟定一个为期两年的战略计划，重点关注同下列机构的优先伙伴关系：(a) 区域组织，特别是欧洲联盟、非洲联盟和非洲各次区域组织以及北大西洋公约组织；(b) 联合国和外部发展伙伴，特别是联合国开发计划署、建设和平支助办公室和世界银行；以及 (c) 人道主义和人权伙伴，特别是人道主义事务协调厅和联合国人权事务高级专员办事处。

50. 关于区域组织方面，将关注拟定对执行联合国合作承诺很重要的各项工具，以此加强同非洲联盟和欧洲联盟业已存在的合作框架。此类工具将包括针对特定任务的业务合作和职能领域的详细安排；联合评估及方案和评价活动方面的有效联络安排；以及后勤，并酌情包括采购等方面的联合支助框架。同人道主义和发展行为体的伙伴关系将重点关注制定各种战略框架，规定体制安排，包括确定共同感兴趣的领域、作用和责任以及经常沟通的模式，利用现有的协调程序，特别是综合特派团规划程序和全系统范围的协调机制，如和平与安全执行委员会及法治协调和资源小组等。关于联合国-世界银行危机中的合作战略框架协定的谈判已经取得进展，该框架将充当一个基础，借鉴刚果民主共和国、海地和利比里亚发起的举措，执行更多全面的联合业务举措。

E. 主管外勤支助部的副秘书长办公室

51. 设立了该副秘书长办公室，其责任是确保对向联合国外勤业务提供的所有支助进行战略性指导、管理和协调。在此背景下，副秘书长办公室和外勤支助部的高级领导一直积极投身于改进同会员国、部队派遣国和警察派遣国的对话以及增加互动，以提高对支助职能是成功开展和维持联合国外勤业务的战略性赋能职能的认识。

52. 外勤支助部代理主管定期向秘书长和常务副秘书长通报情况，并出席管理委员会会议，这使得决策程序对特派团支助需求有了更为详尽的了解。代理主管还同管理事务部和秘书长办公厅密切合作，以协调对外勤业务有影响的优先管理问题，如人力资源管理和采购改革以及加强信息和通信技术在支助外地特派团中的作用。

53. 正如内部监督事务厅强调的那样（见 A/61/743，第 99 段），必须设立一个企业风险管理机制，作为一个管理手段，以减少该部实现管理那些在越来越困难的环境下作业的复杂综合维和特派团的各项目标过程中出现的风险。尽管大会没有核准用于拟设风险管理能力的资源，但临时从其他领域调拨了资源，以便维持和平行动部和外勤支助部拟定一项业务风险管理战略草案和政策草案，并将根据正在进行的全秘书处范围的风险管理框架举措予以调整。与此同时，为了满足需要，

对达尔富尔混合行动的开办进行了一场试验性的风险评估，这两个部将利用其结果来调整风险管理办法。

54. 将高级主管任用科从以前的人事管理支助处挪至副秘书长办公室，这有效地提升了该科的位置，并确保与政治和业务优先事项更加吻合。这一较新的能力改进了对高级管理层的内部规划、监测和支助，在改进有关外地特派团高级领导人员任用方面的决策进程和程序方面正在取得进展。该科已经建立一份特派团领导层职位候选人的候用名册，并向特派团管理人员和候选人个人继续提供同样的支助。对诸如改进性别均衡等组织目标予以了特别关注，这在外勤业务中目前担任关键领导职能的妇女人数上得到积极反映，在过去一年中这一人数增加了 45% 以上。

六. 常务副秘书长的作用

55. 大会第 61/279 号决议要求明确界定常务副秘书长在改革中的作用和职责，包括与维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部和管理事务部有关的作用和职责。根据大会第 52/12 B 号决议的规定，常务秘书长协助秘书长管理秘书处的日常业务。常务副秘书长的作用的重点是战略管理和贯穿各领域的管理政策，并确保协调各关键管理事项。常务副秘书长是管理委员会主席，该委员会是确保对内部改革和贯穿各领域的管理事项进行有效协调、审议和核准的主要机制。由于管理委员会成员包括主管维持和平、政治事务、外勤支助和管理等部门的各位副秘书长，常务副秘书长利用该委员会来协调和指导有关维持和平方面的管理问题。

七. 相关改革举措

A. 2010 年和平行动

56. 最新的改革议程中所列的各项措施对于改善联合国回应性、有效性和问责制十分关键。然而，这些仅能部分回应维持和平行动的组建和维持工作当前和预计可能出现的挑战。维持和平行动部和外勤支助部通过其内部五年改革方案“2010 年和平行动”正在解决一些同样需要予以优先关注的补充领域内的问题，以使联合国维持和平行动继续不断学习并适应不断变化的挑战，加强其专业知识并保持明确的目标。如前所述，这些领域包括理论、人事、伙伴、组织和资源。执行这一改革方案的进展概述于向维持和平行动特别委员会提交的报告（A/61/668 和 Add. 1 和 Add. 1/Corr. 1 和 A/62/627 和 Add. 1）以及资助联合国维持和平行动的概况报告（A/62/727）。2007/08 年期间额外资源已获核准，作为维持和平行动部改组计划的一部分，在执行改革方案方面已取得进展，在某些方面已加快了速度。

B. 人力资源管理

57. 征聘并保留高素质的文职人员在困难和不安全的条件下工作和生活是新的和现有的外地特派团成功的关键。通过改组外勤人事司并增加管理部下放的人力资源管理权力，外勤人事司已简化了结构，着重于支助人力资源的日常业务管理以及基础性政策、征聘外展、职业发展和质量保证。

58. 外勤人事业务处反映了行动厅旨在方便联系的区域综合业务团队结构，该处负责人员配置、差旅和行政支助。外勤人事专家支助业务处则专为外地特派团和综合业务小组提供基础性人力资源管理支助。其支助活动的关键领域包括：规划和设计特派团结构以使其最有效地执行任务，编制高素质工作人员名册以反应最广泛的地域分布。此外，正在制定一个全面的职业发展和工作人员轮调策略，以确保对工作人员进行系统评价，并协助其获得满足不断发展的业务需要的专业资格和经验要求。质量保证和信息管理科对总部和外地的人力资源管理职能进行质量保证审查，并负责培养人力资源管理队伍，处理工作人员的申诉和审核并将最佳做法和经验教训纳入适用于外地特派团的人力资源管理政策和程序。向联合国系统内部的维持和平伙伴、文职人员招聘机构和各会员国进行的外展活动也在加强，以解决联合国外地特派团的高空缺率问题，确保性别平衡，确保最广泛的地域代表性以及在可行情况下确保部队和警察派遣国的适当代表性。

59. 改组工作已取得了效率和生产率的提高，其中包括工作人员部署率增加 50% 以上，总体空缺率降低。截至 2007 年 12 月 31 日，各维持和平行动尽管总体上增加了 3 343 个待填补职位，但其总体空缺率却从前一年的 20% 降为 17%。在那些正在进行征聘工作的领域引入具有专门知识和经验的职业类管理者，这有助于开展更有针对性的外展和征聘工作，并为在职工作人员提供更有有效的职业咨询。人力资源行动计划将在外地实施并自 2008 年 7 月起在所有外地特派团推广，这将加强人力资源规划和自我监测，为外地人力资源管理划分角色、职责和责任并确定外地特派团需要得到总部强化支助的领域。外地特派团人力资源行动计划框架解决的是具有重要战略意义的管理领域的问题，并纳入了秘书长特别代表/特派团团长在每一个管理领域实现预先商定目标和指标的责任制和问责制。此外，由于向外勤支助部下放更多权力，在选择工作人员晋升方面的积压情况也得到解决。作为维持和平行动部改组和外勤支助部建立的一部分，被选择填补经核可的新职位的工作人员将就任并承担起自己的职责，预计将会取得进一步进展。

C. 采购

60. 认识到联合国维持和平行动采购工作的复杂和独特情况，秘书长在他旨在加强本组织管理和维持和平行动能力的改革议程（A/61/749，A/61/858 和 Corr. 1 和 Add. 1 以及 Add. 1/Corr. 1 和 Add. 2）中，建议将外地采购职能从管理部调整至

外勤支助部。大会在其第 61/279 号决议中决定在秘书长提交第 61/246 号决议所要求的报告后再次审议采购提议。

61. 根据该决议，并认识到采购是维持和平特派团最为重要的扶持功能之一（特别是在其开办阶段），外勤支助部和管理部正在讨论确保提供及时有效的外地采购支助的方式，其中包括让采购人员更密切地参与规划过程、方案交付和合同监督，以及采取进一步行动以更好地调整外地采购的责任、问责和授权。秘书长关于采购治理的报告将提交给大会第六十二届会议续会第二部分审议。

D. 通讯和信息技术

62. 外勤支助部通信和信息技术处为包括军事和警察构成部分在内的外地特派团提供 24 小时不间断的可靠和安全语音和数据通信，在促进特派团统一指挥和管理以及人员的安全和安保方面发挥了重要的作用。它与首席信息技术干事和管理部信息技术事务司一道，为包括金融、人力资源和物流在内的所有核心领域开发并推出了一批秘书处企业管理和行政系统，如企业资源规划、企业内容管理和国际公共部门会计制度。

63. 为了优化信息和通信技术能力，以更有效和迅速地处理本组织在完成任务规定方面的战略信息需求，于 2006 年 7 月设立了助理秘书长级别的首席信息技术干事一职，其职责是：为本组织制定信息和通信技术以及知识管理领域的整体战略远景；协调重大信息和通信技术举措的执行；制定有关信息技术事项的政策；通过相应授权协调秘书处的信息和通信技术业务；确保在本组织全面适用统一的信息和通信技术标准。首席信息技术干事的任务将通过加强秘书处内部的协调巩固外勤支助部为外地业务提供专门支助的能力，开展系统、有组织的审查并确定额外政策需求和合规机制。

E. 军事厅

64. 在第 61/279 号决议中，大会要求对维持和平行动部军事厅进行全面分析，其中考虑到关于战略军事单元的报告所载结果以及军事厅扩展第一阶段所得的经验教训，以便大会审查和进一步加强该厅的职能。

65. 在对军事厅进行全面审查后，秘书长将向大会提交一份建议，旨在大大加强军事部分的能力，因为它尤其影响到维持和平行动的战略方向、监督以及为其提供的专家意见和支助，以加强联合国外地行动的有效性并增强对维和人员的保护。作为改组进程的一部分，将提出具体建议把战略军事单元的优势特点纳入军事厅，以利所有的维持和平行动。为确保一致努力和资源的合理化利用，还将建议缩小战略军事单元的规模，并将其作为一个单独的危机单元纳入军事厅作为该厅的一部分，以维持该单元的核心能力，直至这些能力融入军事厅的结构。对军

事厅的综合分析将在另一份报告（A/62/752）中提交大会第六十二届会议续会第二部分审议，其中包括所需资源和相关财务资源。

八. 支助账户的演变情况

66. 大会第 61/279 号决议第 32 段回顾了第 60/268 号决议第 13 段，并再次请秘书长提交对支助账户演变情况进行综合分析的结果。

67. 根据大会第 60/268 号决议第 13 段的要求，对支助账户的演变情况作了一次初步外部分析，其目的是针对维和行动增多、复杂性增强的情况，审查此类行动所需的支援，以设法建立两者之间的清晰联系，并提出一个预算模型，为特派团提供足够的后援支助，同时保持在确定支助账户所需员额时的灵活性。

68. 秘书处透彻审查了初步研究报告所载的结果和建议，注意到它们基本上属于理论性质，并没有提出任何新的确定支助账户所需员额的办法。

69. 此外，在大会第 61/279 号决议核准改组维和行动部及新设外勤支助部之后，有必要结合这两个部门预计在 2008 年 6 月 30 日前完成的结构和职能变化，重新审视总体问题。

70. 因此，将提交一份报告，说明对维和行动支助账户的演变情况进行综合分析的结果，供大会第六十三届会议审议。

九. 改组的初始影响

71. 虽然维和行动部与外勤支助部尚处于改组进程的早期阶段，但初始努力的影响在某些领域已现出端倪。将特派团支助厅从维和行动部中分离并新设外勤支助部，增加了会员国对支助问题的参与，使会员国对组建和支助维和行动所需努力和所涉的难度有了更深刻的认识和理解。

72. 在相互紧密联系的活动领域建立统筹结构，有助于维和行动部采取更加全面和连贯的工作方法。创建新的能力，则有助于该部开始制度化进程，或者在需要本组织协助稳定国家能力的领域巩固既有专长，以便利用政治动力，缔造持久和平。伙伴关系等新的能力，也使联合国维和行动能够更多地参与当前的体制发展进程。

73. 改组进程为加强方案及支助活动的协调和统筹提供了新的动力，使交错活动领域的特派团管理和支助工作更加切实有效。此外，在人力资源管理方面增加对外勤支助部的授权，也有助于精简审查和决策进程，从而能够向特派团提供更加有效和有针对性的服务。

十. 挑战

74. 2007 年 4 月提出改革建议以来，对联合国维持和平的要求有增无减。安全理事会通过关于达尔富尔的第 1769（2007）号决议和关于乍得和中非共和国的第 1778（2007）号决议后，联合国必须规划并开展两项独特而又十分复杂的行动：前者是本组织迄今所开展的规模最大、最为复杂和最具挑战性的维持和平行动。这些行动使授权兵力的人数增至约 20 000 名军事人员和 7 000 名警察，如果再加上这些特派团的文职人员，联合国外勤人员的人数共增加 30% 以上。

75. 达尔富尔混合行动和中乍特派团同联合国维持和平行动与区域组织之间以往的合作模式有很大不同。这些行动的任务规定相互关联，使得各种伙伴关系必须在规划、部队组建、部署、支助和监测等所有活动领域不断发展，在工作力度和细节方面达到新的水平，以确保工作的协调一致和相辅相成。除行动方面的合作外，还对非洲的长期维持和平能力建设作出重大投入。维持和平行动部正在与非洲联盟委员会、区域经济共同体和国际合作伙伴共同努力，制定协调一致的做法，为建立和加强非洲和平与安全构架提供支助，推动实现《世界首脑会议成果文件》和《2005 年能力建设十年计划》的各项目标。随着这一进程的展开，将出现新的需求，特别是对增强协调和宣传的需求，因此，非洲联盟的能力若要切实取得逐步发展，坚持采取持久做法将变得愈加重要。

76. 对联合国维持和平的要求持续增长，维持和平环境变得日益复杂，均考验了联合国应对如此严峻挑战的能力。同时，这些情况也考验了国际社会是否有意愿为成功执行安全理事会赋予秘书处的任务规定提供必需的人员、资金、后勤和政治支助。提供资源不只是个数量问题，也是个质量问题，这对于履行特别职能或执行需要特殊能力的任务而言是不可或缺的。这一点在维持治安领域尤为明显，因为维持治安对于执行复杂的改革、调整和重建任务而言，其必要性日益增强，在过去七个月里，警察在维持和平行动中的授权人数增加了 65% 以上；在达尔富尔，会员国如不能提供亟需的支助，本组织将面临着遭受失败的巨大危险。

77. 在开展密集的维持和平改革的同时，还要启动联合国维持和平历史上最具挑战性的任务，这也使本组织面临的一些挑战变得更加严峻。其中最引人注目的挑战是，在不能预断会员国政治决策的情况下，在启动复杂行动之前必须开展细致的规划工作。由于需要加快部署，这将造成大量的财政费用，此外，签署和平或停火协定后丧失动力，还会产生巨大的政治代价。另一个重大挑战是，开展工作必须要遵守本组织细则和条例，而这些细则和条例又不是为满足维持和平行动的特殊需要和现实情况而制定的。为在这方面取得进一步进展，包括加强快速部署能力，秘书处必须提出建议，由会员国核准。

78. 向联合国外勤行动工作人员提供的服务条件，成为征聘高素质文职人员的严重障碍，这可以从空缺率和人员更替率居高不下中略窥一斑。秘书长题为“着力

加强人力建设”的报告（A/61/255 和 Add. 1 及 Add. 1/Corr. 1）及其他报告，在联合国系统内外勤组织的经验教训基础上提出了一揽子全面人力资源改革方案，供大会核准，其中包括精简各职类工作人员的合同安排（A/62/274）、统一联合国外勤行动工作人员与联合国系统内其他组织工作人员的服务条件（A/61/861）以及建立一支由 2 500 名职业人员组成的队伍，以满足维持和平行动和特别政治任务当前和预测的中期基线人员编制需求（A/61/850）。

79. 国际公务员制度委员会支持秘书长关于精简合同安排、统一外勤工作人员服务条件以及建立一支由 2 500 名职业文职维和人员组成的队伍的提议。行政和预算问题咨询委员会在其关于人力资源管理的报告（A/62/7/Add. 14）中，建议核准根据安全级别统一特派团指定标准和以休养假取代间歇假的建议。行预咨委员会还建议，推迟审议采用特别行动做法。但行预咨委员会不建议建立一支由 2 500 名文职维和人员组成的队伍；行预咨委员会认为，当初促成提出建立维持和平队伍的提议的许多问题将通过精简合同安排以及统一服务条件加以解决。秘书长的人力资源改革建议目前由大会第六十二届会议续会审议。

80. 鉴于各部门正在为满足业务需求同时应付多种优先事项，因而风险管理的制度化是另一重大挑战。秘书处审议其风险管理做法时，必须确保在财政风险管理的核心需求与灵活应对的必要性两者之间加以权衡，以妥善处理外勤行动中的业务风险。

81. 在过去六个月里，对联合国维持和平的需求以各种方式继续增加，这是在核准 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日维持和平行动部和外勤支助部追加资源时所无法完全预料的。这两个部正在寻求优化现有资源的方式，特别是在支助达尔富尔以及乍得和中非共和国的新设特派团方面。然而，还必须确保向这些特派团提供适当数量的专门支助。同时，本报告所述期间证明 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日支助账户预算（A/61/858/Add. 1 和 Corr. 1）提出的资源请求是合理的，因为这些请求涉及到加强外勤支助部的领导能力以及风险管理、战略规划、公共事务和采购。

十一. 结论

82. 在过去十年里，联合国维持和平的核心业务发生了巨大变化，外勤特派团开展业务的环境也是如此。自 2000 年以来，秘书处开展了一系列改革，加强了规划、部署、领导、支助和分阶段结束维持和平行动的能力。近年来，对联合国维持和平作为维护国际和平与安全的手段的需求大幅增加，在一定程度上归功于这些改进。考虑到联合国维持和平行动日益增加，其势正旺，而且越来越复杂，并考虑到开展维和行动的环境，因此毫无疑问，必须在秘书处开展进一步改革。这些改革的开展应与正在进行的体制发展工作结合起来，联合国维和行动

是否有能力以同样的步伐向前迈进，对于其取得成功来说，将起到日益重要的作用。

十二. 有待大会采取的行动

83. 请大会注意本报告。
