



第六十一届会议

议程项目 117 和 127

2006-2007 两年期的方案预算

关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于审计政治事务部特别政治任务管理工作的报告

摘要

内部监督厅根据大会第 60/255 号决议，审计了政治事务部（政治部）对特别政治任务的管理。内部监督厅的主要目的是：(一) 评估政治部是否有具备指导和管理特别政治任务的足够能力；(二) 审查相关政策和程序是否妥当；(三) 确定内部管制是否充分。

特别政治任务在预防、控制和解决冲突（包括冲突后和平建设）方面发挥着关键作用，也是政治部任务规定的组成部分。因此，特别政治任务的成功与否，在很大程度上取决于政治部所给予的政策和管理指导以及相关监督机制和问责机制的实效。此外，本组织最近出现的一些事态发展，例如扩大了维持和平行动部（维和部）的责任和设立了建设和平委员会及建设和平支助办公室，就要求与特别政治任务有关的所有活动做到协调一致，以确保最大限度地减少重复和重叠，有效率地利用资源，并建立切实有效的监督和监测机制。

从内部监督厅的调查结果和与一些特别政治任务首长的约谈来看，政治部向特别政治任务提供支助的能力看来是令人满意的。政治部为特别政治任务及时征聘合格人员的能力正在改善，空缺率从 2005 年 6 月的 43% 减少到 2006 年 5 月的 35%。然而，政治部向特别政治任务提供政治性和实质性政策指导以及为该部主管干事配备管理工具的能力需要大力加强。不仅如此，政治部的预算管制存在不足，既没有把预算管制正规化，也没有进行全面的部级审查。

特别政治任务对政治部的支助实效表达不满的次数，是衡量政治部在该部成



果预算制框架内管理特别政治任务绩效的唯一绩效指标，内部监督厅认为这不够。

政治部和维和部的任务规定尚未更新，因此不能准确地反映两个部目前的作用和责任。作为联合国冲突后和平建设的协调机构，政治部的任务规定必须反映出建设和平委员会和建设和平支助办公室最近已经成立。维和部的任务规定也必须更新，反映出该部的责任已经扩大，除维持和平外勤特派团外，还负责领导特别政治任务。

将外勤特别政治任务的“牵头责任”赋予政治部或维和部的决定是由政策委员会作出的，这个机构是秘书长 2005 年为了聚焦于战略性决策而设立的，以秘书长颁布的“牵头部门政策”为指导。然而，在决定牵头部门方面并没有明确的标准或透明的决策机制。内部监督厅认为，这加大了相关各方对各自的作用和责任产生误解的可能性。为了透明起见，必须制定明确的标准。

和平建设支助办公室的拟议架构可能导致与政治部发生重复和重叠的情况，因此政治部必须明确与和平建设支助办公室的工作关系，最大限度地发挥协同作用和协调，避免可能出现的重复和重叠。维和部的任务规定也应予以更新，以反映出该部的责任已经扩大，除维持和平外勤特派团外，还负责领导特别政治任务。

政治部各区域司和维和部行动厅在职能上产生重复和重叠的内在风险是存在的。两个部都可能被赋予领导外勤特派团实质性政治行动的牵头作用。因此，两个部的资源可能被用于执行相同的任务，而且超出了目前执行任务力度的需要。内部监督厅注意到，在维持和平特派团和特别政治任务/秘书长特使并存的地区，产生重复和重叠的风险很高，如塞浦路斯、西撒哈拉和科索沃的情况。

秘书长认识到重复和重叠的风险，因此颁布了“牵头部门政策”，其中包括最大限度地减少发生这种情况的措施。然而，设立部际任务组以及由牵头部门制定协调方法等措施，尚未充分执行。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 在管理和指导特别政治任务方面的作用和责任	4-25	4
A. 任务与政策	4-15	4
B. 特别政治任务分类以及政治部的责任	16-25	6
三. 政治部对特别政治任务预算资源的监督和控制	26-34	11
四. 政治部在各实质领域对特别政治任务的管理和指导	35-41	12
五. 政治部和维和部之间的重复和重叠	42-57	14
六. 建议	58-88	17

一. 引言

1. 内部监督厅根据大会第 60/255 号决议（第一节，第 14 段）以及行政和预算问题咨询委员会报告（A/60/7/Add. 37）第 16 段提出的要求，对政治事务部（政治部）管理和指导特别政治任务的能力进行管理审计，以确保员额和非员额资源得到有效率的利用。审计工作的主要目的是为了确定：(一) 政治部妥善管理和指导了特别政治任务，确保了资源的有效率利用；(二) 管理和指导特别政治任务的政策和程序是充分的；(三) 建立了充分的内部管制和问责机制。

2. 特别政治任务是政治部任务规定的组成部分，在预防、控制和解决冲突、包括冲突后和平建设中发挥着关键作用。特别政治任务取得成功与否，在很大程度上取决于政治部所给予的政策和管理指导以及相关监督机制和问责机制的实效。维持和平行动部（维和部）责任的扩大、以及建设和平委员会和建设和平支助办公室的设立，突显了各利益有关方之间在和平建设行动中开展协调，以最大限度地减少重复和重叠这一问题。

3. 内部监督厅的审计工作聚焦于对由拟议方案预算第 3 B 款提供经费各实体、特别是特别政治任务¹的管理。拟议预算第 3 B 款共有 29 个实体中 3 085 个员额，其中包括 1 012 名国际干事、241 名本国干事、1 738 个当地员额和 94 名联合国志愿人员。政治部 2006-2007 两年期拟议方案预算²共 4.371 亿美元，包括经常预算 4.252 亿美元（其中的 3.559 亿美元用于特别政治任务），以及预算外资源 1 190 万美元。行预咨委会在关于大会和（或）安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治行动的估计费用的报告（A/60/7/Add. 37，2006 年 3 月 10 日）中，建议为第 3 B 款（特别政治任务）拨款 3.03 亿美元。

二. 在管理和指导特别政治任务方面的作用和责任

A. 任务与政策

为管理和指导外地特派团而需要更新政治部和维和部的任务规定

4. 审计时，政治部为 10 个外地特别政治任务在政治活动和实务活动方面提供行政指导，维和部指导 4 个外地特别政治任务的实务业务，并为所有 14 个外地政治特派团提供后勤和行政支助。

5. 政治部的任务规定确定了其在管理和指导外地特别政治任务方面的责任，而维和部的任务还只是维和行动，还没有加以更新以反映其现在领导外地特别政治

¹ 特别政治任务没有任何正式定义。政治部将 14 个外勤实体视为特别政治任务。

² A/60/585 和 A/60/585/Add. 1。

任务方面的作用和责任。根据 ST/SGB/2000/10 第 3.2 节，政治部代表秘书长负责管理和指导特别政治任务的实质业务。

6. 根据维和部的任务规定 (ST/SGB/2000/9)，该部作为秘书长的行动部门，负责联合国所有维持和平行动，负责这些行动的执行、管理、指挥与规划。

7. 根据 ST/SGB/2000/9 第 5.3(a) 节，维和部行动厅的核心职能是为维持和平行动提供日常行政领导，包括向外地提供实质性指导，协调并综合来自维持和平行动部其他各厅以及其他各部、机构和方案的投入。但是，这份文件并没有明确分派给行动厅执行“特别政治任务”方面的实质性职能。

8. 政治部的任务规定中写明该部是联合国内部负责冲突后和平建设的协调中心，但也没有更新以反映其最近成立的建设和平委员会和建设和平支助办公室。这两个机构将在战后和平建设中发挥关键作用，负责“调动所有相关的行为体，协力筹集资源，就冲突后建设和平及复原工作提供咨询意见和提出综合战略”。³ 政治部管理与指导的 10 个特别政治任务中有 3 个是在特定国家内对建设和平提供支持的外地办事处。

为外地特派团指派牵头责任缺乏明确的标准

9. 根据“牵头部门政策”将指导外地特派团实务业务的牵头责任分派给或者政治部或者维和部都缺乏明确的标准，而且在执行时也不一致。由于在颁布时缺乏能见度，会员国可能也不甚了解这一政策。这导致了决策的制定缺乏透明性，在有关两个部的职权上造成了混淆。

10. 如表 3、4 所示，秘书长赋予政治部和维和部都有管理和指导外地特别政治任务的实务业务的作用。因此，只要两个部还是独立的部门，就需要清楚界定它们的作用与职权，以保证有效执行秘书长的战略，同时减少重叠与重复。

11. 秘书长已经认识到这一问题并通过颁布“牵头部门政策”去解决这一问题。这一概念 1999 年首次公布 (A/53/854/Add. 1) 并于 2002 年 (A/57/387) 得到进一步发展。“牵头部门政策”旨在根据某些标准将领导外地特派团实务业务的管理责任只派给一个部，以保证：通过牵头部承担保证成功地执行外地特派团任务规定的最终责任，从而解决问责问题，高效能、高效率地使用分配给它们的预算资源；在管理外地特派团方面尽量减少重复工作；通过牵头部门负责保证其他部门完全被纳入规划和决策，各方意见都能听到，实现协调与合作的优化。

12. 秘书长在 1999 年报告 (A/53/854/Add. 1) 中制定的标准是根据两个部的任务范围制订的：政治事务部牵头进行预防性外交、建立和平与建设和平；维持和平行动部牵头进行维持和平行动。但是，这些标准并没有得到完全遵守，因为维

³ A/RES/60/180。

和部已经领导了并不明确是维持和平的行动，如联合国东帝汶办事处（联东办事处）、联合国塞拉利昂综合办事处（联塞综合办）、科索沃未来地位问题特使办公室；而政治部已经领导了一些维和行动早期谈判阶段。

13. 很多政治部和维和部的工作人员告诉监督厅，除了在牵头部门政策中制定的标准，维和部的后勤支持能力，军事部分的派驻，以及必须由其余部分完成的维和行动任务中的残余工作的特性，都是决定牵头部门的标准。同样，维和部是三个外地特派团的牵头部门：联合国阿富汗援助团（联阿援助团）、联东办事处和联塞综合办。因为这些都是综合性任务，涉及军事观察员干部、军事联络官和联合国警察的部署，而且只有维和部拥有支持这些要素的后勤能力。但是监督厅并没有找到任何指南能够解释，怎样的军事派驻规模和怎样的军事行动特性应该决定到底是政治部还是维和部是牵头部门。政治部工作人员指出，牵头部门政策中制定的标准不明确，而且对政治部不公平，因为政治部不具备任何后勤支持能力。监督厅不能评论“不公平”之说，而是指出政治部因缺少支持能力而无力执行其任务是失望的原因之一。

14. 联合国伊拉克援助团（联伊援助团）由政治部牵头是一个例外，因为通常这样一个复杂的行动都是由维和部牵头。政治部和维和部都指出，尽管最初决定将牵头责任指派给维和部，但是联合国驻巴格达办公室遭到轰炸，使得更多关注的是任务的政治特性而不是行动的复杂性。

15. 随着秘书长于 2005 年成立政策委员会，监督厅指出，为特别政治任务指派牵头部门责任的决策过程在透明性和效能方面有了重大改善。政策委员会作为秘书长办公厅级别的一个机构，负责做出战略性指导的决定以及查明新出现的问题，由秘书长担任委员会的主席，负责决定指派管理外地特派团方面的牵头责任。尽管取得了这些进展，但是监督厅认为，秘书长应该在指派管理特别政治任务方面的牵头部门问题上，制定明确标准并加以分发。

B. 特别政治任务分类以及政治部的责任

缺乏特别政治任务的明确定义以及政治部在预算文件方面的作用

16. 在现有的政策和程序性文件中没有“特别政治任务”的明确定义。拟议预算第 3 B 款下所有的 29 个工作方案在正式预算文件中都显示为“特别政治任务”，尽管政治部认为只有 14 个外地实体属于政治任务。行预咨委会已要求在提交预算时对工作方案进行合理分类。监督厅根据对政治部要求的职责高低将特别政治任务分为 5 组。

17. 政治部对指定其为“牵头部门”的那些行动的任务之成功执行负有最终责任。同时政治部还负责界定所需预算经费的数目，包括员额的人数和职等，负责分配

给这些行动的预算经费能够得到高效率、高效能的使用。拟议预算第 3 B 款下除 7 个实体外其他工作方案都属政治部的核心任务，强调冲突的预防、控制与解决，包括冲突后建设和平的责任。但是政治部与这些工作方案的关系及所负的责任却在每个特别政治任务中不同。

18. 如表 1 所示，高效能、高效率地管理第 1 组下的六个实体的牵头责任属于政治部。这些实体包括安全理事会成立的，直接向安全理事会报告的制裁委员会和专家组。这些机构不需要联合国秘书处的指导，而政治部的安全理事会事务司对政治事务和实务事务提供一些投入和协助。2006 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的预算从 70 万美元至 340 万美元不等。

表 1

第 1 组：制裁委员会与专家组

实体	牵头部门	行政支持	2006 年 1 月至 12 月预算 ⁴ (美元)
安理会第 1526 (2004) 号决议有关基地组织 和塔利班问题分析支助与制裁监测组	政治部	政治部	3 453 300
索马里问题监测组	政治部	政治部	1 626 600
利比亚问题专家小组	政治部	政治部	1 469 600
刚果民主共和国问题专家组	政治部	政治部	1 477 900 ^a
苏丹问题专家团	政治部	政治部	1 725 700
科特迪瓦问题专家组	政治部	政治部	700 700 ^b
		共计	10 453 800

^a 指 2006 年的 10 个月。

^b 指 2006 年的 8 个月。

19. 如表 2 所示，第 2 组中的六个实体包括由秘书长提议，安全理事会和（或）大会批准的斡旋、真相调查以及建立和平的活动。政治部作为牵头部门对这些实体提供实质性指导以及行政支助。政治部还负责界定经费的数目，负责高效率、高效能地管理它们的预算。2006 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，预算从 20 万美元至 140 万美元不等。

⁴ 表 1、2、3、4、5 包括 A/60/7/Add. 37 做出的预算估计。

表 2

第 2 组：秘书长特使与顾问

实体	牵头部门	行政支持	2006 年 1 月至 12 月的预算 (美元)
秘书长缅甸问题特使	政治部	政治部	210 400
秘书长非洲问题特别顾问	政治部	政治部	209 700
秘书长塞浦路斯问题特别顾问	政治部	政治部	406 300
秘书长预防种族灭绝问题特别顾问	政治部	政治部	888 700
秘书长西撒哈拉问题个人特使	政治部	政治部	357 300
秘书长执行安理会第 1559 (2004) 号决议特使	政治部	政治部	1 467 700
共计			3 540 100

20. 如表 3 所示，第 3 组中的 10 个实体是为执行建立和平和其他政治领域任务驻在各国的外地特派团。2006 历年它们的预算从 160 万美元至 1 220 万美元不等，员额也从 14 个至 169 个不等。联伊援助团属于这一组预算 1.73 亿美元，员额资源 843 个。联伊援助团拥有像维和外地特派团一样的完整行政结构，但第 3 组的其他特派团却没有，因为它们的规模和预算并不具备允许它们组织完整行政结构的规模经济。

表 3

第 3 组：政治部牵头的外地特派团

实体	牵头部门	行政支持	2006 年 1 月至 12 月的预算 (美元)
联合国几内亚比绍建设和平支持办公室	政治部	维和部	3 226 200
秘书长驻非洲大湖区特别代表办公室	政治部	维和部	2 151 200
联合国伊拉克援助团（联伊援助团）	政治部	维和部	173 376 200
联合国塔吉克斯坦建设和平办事处（联塔办事处）	政治部	维和部	2 170 600
负责黎巴嫩事务的秘书长个人代表	政治部	维和部	1 698 600
联合国对喀麦隆-尼日利亚混合委员会的支持	政治部	维和部	7 339 000

实体	牵头部门	行政支持	2006年1月至
			12月的预算 (美元)
联合国中非共和国建设和平支助办事处 (中非支助处)	政治部	维和部	6 467 400
联合国索马里政治事务处	政治部	维和部	7 129 200
秘书长西非特别代表	政治部	维和部	4 150 400
国际独立调查委员会-黎巴嫩	政治部	维和部	^a 12 298 400
		共计	220 007 200

^a 指 2006 年的 5.5 个月。

21. 政治部作为牵头部门向第 3 组的各行动提供政治和实质指导，并负责界定新行动的员额职等和非员额资源。对于现有的各行动，政治部与各任务的首长共同承担这些职能，并已将这些职能分给了四个区域司。一旦政治部确定员额资源的需求，维和部即在征聘和其他活动方面为这些行动提供后勤与行政支助。在使用非员额资源方面，外地特派团根据主计长授权的数目执行支出及进行当地采购。超过这些数目的往来业务就需要维和部的批准。没有获得授权的三个外地特派团，驻在国的开发署驻地办公室代表特派团处理往来业务。

22. 2005 年 1 月之前，政治部向一些外地特派团提供后勤与行政支助。现在这些职责已经授予维和部特派团支助厅。在此方面，政治部已同意并已完全执行早前监督厅的建议，2005 年 1 月起将对所有现在及今后外地特派团的后勤与行政支助作用转交给维和部。⁵ 但是，在本次的审计中，监督厅发现，尽管已经进行了一些初步的讨论，但是没有制定任务规定或是操作协定以解决问责和监测问题。

23. 第 4 组中的四个实体是执行复杂行动的外地特派团，涉及多门类的综合任务，包括军事、警察、其他部分以及安全理事会授权的政治任务。2006 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间它们的预算从 870 万美元至 2 320 万美元不等。维和部是这些实体的牵头部门，并为它们提供政治与实质性指南。在维和部内，行动厅发挥政治和实务方面的牵头作用，特派团支助厅发挥后勤与行政支持作用。维和部负责决定新行动的员额职等与非员额资源。现有的特派团中，与特派团任务的首长联合负责。

⁵ 监督厅审计 AH/2003/30/1。

表 4

第 4 组：维和部牵头的外地特派团

实体	牵头部门	行政支持	2006 年 1 月至 12 月的预算 (美元)
负责科索沃未来地位问题的特使	维和部	维和部	8 782 300
联合国阿富汗援助团(联阿援助团)	维和部	维和部	^{a b} 13 616 900
联合国东帝汶办事处	维和部	维和部	^c 13 584 800
联合国驻塞拉利昂综合办公室	维和部	维和部	23 298 600
共计			59 282 600

^a 指 2006 年前 3 个月。

^b 59 835 200 美元指的是 2006 年 4 月 1 日至 12 月 31 日期间 (A/60/7/Add. 39)。

^c 指 2006 年 4.75 个月。

24. 政治部与第 5 组中的三个实体并没有报告关系。它们是安全理事会为其分支机构提供服务与支助而建立的活动。裁军事务部(裁军部)负责管理支援安全理事会第 1540 号决议所设委员会的预算资源。管理事务部管理秘书长代表办公室及国际咨询和监测委员会的预算经费。反恐怖主义执行局是一个独立的实体,拥有自己的行政能力。

表 5

第 5 组：由政治部和维和部之外的部门牵头的实体

实体	牵头部门	行政支持	2006 年 1 月至 12 月的预算 (美元)
反恐怖主义执行局	反恐怖主义执行局	反恐怖主义执行局	7 579 700
对安全理事会第 1540(2004) 号决议所设委员会的支持	裁军部	裁军部	2 181 700
秘书长驻国际咨询和监测委 员会代表办公室	管理事务部	管理事务部	306 500
共计			10 067 900

25. 如前所述,在第 4 组和第 5 组中,由政治部以外的部门负责牵头的实体有 7 个。但是,政治部的拟议预算(A/60/6 第 3 款)表明,政治部负责第 3 B 款下的所有 29 个实体。这一预算条款并没有准确反映所涉各部的实际责任,而且可能

会造成一种印象，认为政治部没有完全履行其职责，而其他部门的这些职能是重叠。

三. 政治部对特别政治任务预算资源的监督和控制

26. 审计结论是，政治部未监督和未充分控制各特别政治任务预算资源，因此影响了政治部管理特别政治任务、确保有效使用员额和非员额资源的能力。关于这一点，政治部表示，政治部没有执行其法定责任的充足人力和财政资源。这也是监督厅最近应方案和协调委员会要求对政治部进行的深入评价⁶得出的主要结论之一。

27. 监督厅审计的焦点是政治部评估和监测第3组10个外地特派团特别政治任务预算的内部控制程序，为这些特派团已申请了所有165个追加员额。

28. 对联伊援助团预算的控制是适当的。政治部调派了五名主管干事，协助和支持联伊援助团执行其面临的极具挑战性任务，可以明显看出，政治部和秘书长办公厅高级官员参与了这些活动。但是，由于最近——2005年——将（第3组）所有外地政治特派团的后勤和行政支助职能从政治部转移到维和部，政治部和维和部的责任不清，导致政治部一些工作人员对哪个部门应该对特别政治任务预算进行必要监督产生了误解，因此，政治部没有对其他9个外地特别政治任务进行充分监督。

29. 政治部没有关于预算控制程序的文件记载。因此，没有证据显示进行过全面审查。目前，政治部在三个层次开展预算控制进程：(一) 各区域司主管干事，他们向各自外地特派团提供政治和实质指导；(二) 区域司主管；和(三) 副秘书长办公室。第一个阶段包括主管干事审查特别政治任务提交的预算。监督厅注意到，主管干事协助拟订外地特派团预算，以保证符合成果预算框架，政治部向这些主管干事提供了一系列培训。但是，没有足够记录证明他们进行了审查并向控制进程的上级——区域司主管——转交了其审查结果。同样，几乎没有证据显示区域司主管向主管干事提供了指导和反馈意见。

30. 控制进程第三阶段属于主管政治部副秘书长办公室的职责范围，该办公室负责部级最后预算审查，目的是全面审查各外地特派团个别预算和综合预算。同样没有文件记载审查这些预算的活动。由于政治部没有专职预算干事，进行这些审查的工作人员实际上是分配了这项责任的政治事务干事。而且，监督厅没有看到足够证据，显示在最近调换负责预算审查工作的干事期间彻底移交了责任。政治部执行办公室有2名专业人员和8名一般事务人员支助政治部的核心方案。此外，执行办公室还负责向第1组和第2组实体提供后勤和行政支助。政治部认为，维

⁶ 监测司/监督厅评价报告，E/AC.51/2006/4。

持和平行动有支助账户资源，而它没有支助账户资源，而很难在部一级为预算控制职能增拨资源。

31. 由于预算控制薄弱，尤其是在部级对预算控制薄弱，因此，要求预算资源的理由不够充分。在提出申请增加员额的理由时，没有提出可行的基准标准，例如，工作量分析。此外，在提出预算时，应该详细说明关于公务旅行的理由；提出的申请仅仅提到，外地特派团每年需要作三、四次公务旅行，前往纽约。顾问费用也没有详细的说明。

32. 未提出充足信息和理由的其他领域包括：成果预算逻辑框架；业绩计量；和人员配置/空缺管理。同样，没有提供关于某些特别政治任务的库存和以前各时期购置的设备的细节。

没有关于特别政治任务预算的年度执行情况报告和差异分析

33. 差异分析是一种预算控制工具，可以帮助查明需要重新分配资源的领域和今后节省经费的机会。第 3 B 款供资的各实体以执行情况报告的形式每两年进行一次这种分析，这符合经常预算来源财务细则和条例的要求。但是，监督厅认为，应该通过年度执行情况报告，为第 3 组各外地特派团进行差异分析。鉴于这些特派团预算大和派驻外地的特点，其控制措施应该比第 1 组和第 2 组实体的控制措施严格。此外，年度执行情况报告将为会员国及时监督第 3 B 款预算提供便利，因为每年都需要提出这种预算，以照顾其相对短暂的特性。

拟议预算没有单独列出预算外资源

34. 政治部 2006-2007 年度拟议预算第 3 B 款以信托基金形式列出了一笔 80 万美元的预算外资源，但没有将这些资源分配到各具体实体。因此，特别政治任务的执行情况报告没有显示预算外资源调动的经费的业绩。因此，没有向会员国充分介绍各特别政治任务的业绩，供它们评价。为了加强评价，提高透明度，各个特别政治任务的预算文件和执行情况报告都应列出它的预算外资源。

四. 政治部在各实质领域对特别政治任务的管理和指导

35. 监督厅根据四项因素审查了政治部管理特别政治任务的实质责任和政治责任的能力：政治部总部充分和及时提供支援，及时征聘合格人员，颁布特别政治任务所用的政治政策和实质性政策，向政治部主管干事提供管理工具。监督厅发现，政治部关于前两个因素的能力令人满意，而且在不断改进。在回答监督厅进行的调查⁷时以及在约谈若干特别政治任务首长的过程中，各特别政治任务没有对政治部提供充分和及时支援的工作表示重大关切。虽然征聘工作仍然需要进一步加强，但已有改进，因为特别政治任务人员的出缺率已从 2005 年 6 月的 43%

⁷ 本次审计活动进行了三次调查，监测司/监督厅评价活动进行了六次调查（E/AC.51/2006/4）。

下降到 2006 年 5 月的 35%。但是，如下文所示，监督厅认为，后两个因素（颁布政策指南和提供管理工具）薄弱，需要大力改进。

必须加强颁布政治政策和实质政策的工作

36. 一些特别政治任务主管表示，他们不满意政治部对他们关于颁布政治和实质性政策的要求作出的反应，他们认为，这些政策对于他们执行任务很重要。这些主管认为，这些政策对于处理特别政治任务所在国家和地区建立和平和冲突后建设和平阶段面临的各项政治和社会经济问题至关重要。在这方面，政治部没有采取系统做法，查出并处理各特别政治任务的这种需要。政治部没有追踪各特别政治任务所要求颁布的政策数量，也没有追踪政治部颁布的政策数量。

37. 而且，政治部在建设和平领域——这是其职责的一部分——制定政策的能力也存在一般性弱点。设立政治部政策和规划股是为了制定政策和协调活动，以加强政治部在联合国系统内外预警、预防行动、建立和平和冲突后建设和平领域制定政策的能力。此外，设立了建设和平支助办公室和反恐怖主义委员会执行局（反恐执行局），这强调说明，政治部可能没有能力制定重大反恐和建设和平政策。监督厅获悉，大会最近加强了资源长期不足的政策和规划股，除其他事项外，该股已着手拟订关于建设和平和调解的政策。

必须制定标准作业程序

38. 政治部必须制定标准作业程序或全面准则，为主管干事提供更好的管理工具，以加强他们为特别政治任务提供政治和实质指导的能力。标准作业程序应包括政策和程序、学到的经验教训和最佳做法，并且应该定期更新。此外，标准作业程序应包括政治部与各特别政治任务之间的沟通机制，以避免不必要的工作重叠。例如，政治部区域司和一个特别政治任务同时拟定了关于多哥的国家评估报告。

39. 这种标准作业程序将有助于保证，所有特别政治任务都得到政治部的高质量支助。对监督厅调查和约谈所作的答复显示，政治部对各特别政治任务提供的政治和实质指导不一致。此外，由于一些主管干事缺乏外地经历，也显然需要制定标准作业程序：在 18 位主管干事中，9 位没有外地经历，⁸ 而且，由于预算限制和没有支助账户，他们并不经常前往外地。

必须制定业绩指标

40. 目前，政治部以各特别政治任务对其支助效力的抱怨次数为基准，衡量它向特别政治任务提供政治和实质性指导的效力。根据政治部的资料，在 2004-2005 两年期里，没有抱怨记录。但是，抱怨次数并不是评价政治部管理特别政治任务业绩效力的适当指标。监督厅认为，政治部应该以下列因素为业绩指标：(一) 特

⁸ 监测司/监督厅评价报告，E/AC.51/2006/4。

别政治任务的人员出缺率；以及(二) 根据特别政治任务的要求或政治部的指示而颁布的政策数量，政治部可以在内部制定这些政策，也可以借用其他联合国实体和非联合国实体的专家能力。此外，政治部业绩指标必须明确地与负责管理特别政治任务事务的主管干事和政治部主管的考绩制度挂钩，因为主管干事的考绩制度一般缺少具体评价标准。

必须制定特别政治任务撤出战略

41. 健全的管理做法要求，应事先妥善规划暂时性或持续时间有限的新事业的每个阶段，并且应该制定行动计划，以指导管理人员。撤出战略被认为是这种计划的组成部分。表 1、2 和 3 列出了 22 个实体，但仅仅为其中 4 个实体制定了撤出战略。而且，在向理事机构提出的正式报告中，例如，在向大会提出的拟议方案预算和向安全理事会提出的定期报告中，没有列入这些战略。此外，这些战略非常广泛，没有载明估计的时间表。撤出战略所列基准与特别政治任务成果预算框架“目标”和“预期成绩”相似，而这些目标和预期成绩仅限于相应的预算时期，不能用于撤出战略。在已结束的特别政治任务中，联合国危地马拉人权核查团（联危核查团）在其任期最后两年里制定了详细的过渡战略。监督厅认为，现有各特派团可以借用联危核查团的经验，将其作为最佳做法。

五. 政治部和维和部之间的重复和重叠

政治部和维和部的区域司

42. 监督厅通过审计确认，政治部和维和部各区域司的政治职能之间有一定程度的重复和重叠，尽管政治部将此称为“制度化”的现象。⁹ 因此，这两个部的区域司可能把其资源用来执行重复的任务，而且用当前的业绩水平衡量，可能资源过多。但是，由于在区域司一级缺乏可以计量的业绩指标和产出，这种重复和重叠的程度无法在本次审计期间量化。为了尽量减少职能的重复和重叠，秘书长办公厅需要审查和修订这两个部的任务规定，加强牵头部政策，并监测经过加强的协调与合作战略的执行情况。秘书长办公厅总地来说同意这些提议。然而，办公厅作为政治部和维和部的区域司所提供服务的最后用户，强调指出，这两个部提供的不同意见在其决策过程中发挥着宝贵作用。

43. 在两个部的区域司的政治事务职能上政治部和维和部的任务规定和能力有重复和重叠的内在风险。政治部和维和部都被指定为外地任务的政治行动和实务行动的牵头部。从两个部的任务规定来看，它们的一些职能是相互重叠的。这些职能包括规划成立新的外地任务，以及为外地任务提供政治和实质性指导。

⁹ 政治部于 2002 年提交副秘书长的自我评估报告。

44. 两个部的区域司都有能力规划外地任务并向其提供政治和实质性指导。政治部有四个区域司：非洲一司、非洲二司、美洲和欧洲司、亚洲和太平洋司。维和部的行动厅有三个区域司：非洲司、亚洲和中东司、欧洲和拉丁美洲司。两个部的区域司工作人员都是政治事务干事，职责范围和任职资格基本上相同，执行类似的任务。两个部的工作人员都执行与维护国际和平与安全有关的政治任务；都向外地特派任务提供指导，都与会员国来往；都参与界定预算资源和为外地特派任务提出预算申请；都编写提交安全理事会的外地特派任务工作报告。维和部与政治部在这方面评论说，两个部的政治事务干事所发挥职能之间的重复或重叠有限。两个部的政治事务干事虽然职责范围相似，但发挥的职能不同。与此同时，维和部的责任仅限于具体的行动和这些行动所在的国家。维和部的任务不包括分析可能对和平与安全产生影响的区域问题，也不包括就这些问题向秘书长提出建议，但这些都是政治部的核心任务。如果要使这两个部顺畅地工作并执行自己的核心任务，一定程度的责任重叠在意料之中，也应该得到支持。监督厅虽然承认，政治部和维和部的政治事务干事的职能有区分，但坚持认为，如上所述，确有一定程度的内在重复。

45. 此外，监督厅指出，另一个增加了重复和重叠风险的因素，是包含军事和警察成分、并需要复杂的后勤支助的外地特派团和“综合”特别政治任务的数目有增加的趋势。维和部通常是这些特派团的牵头部。而与此同时，因为政治部也把这些区域和国家包括在自己的核心任务内，因此，这些任务的数目越多，任务时间越长，发生重复和重叠的风险就越大。

46. 秘书长在他的报告(A/53/854/Add.1)中承认有这些内在的风险，但是指出，由于颁布“牵头部门政策”，重复和重叠已减少到最低的程度。政治部和维和部的多数高级管理人员在监督厅进行审计期间都重申这一看法。根据秘书长的报告，颁布牵头部政策的目的是，根据与两个部各自的任务相一致的标准，仅指定一个部来负责牵头，以保证划出分工范围。

47. 然而，监督厅认为，重复和重叠没有切实减少。如像联阿援助团的情况那样，由于安全理事会决定把一个特别政治任务转变为维和特派团，或改变一个特别政治任务的任务规定，使其包括军事成分或其他复杂成分，因此需要把牵头部的责任从政治部转给维和部，便可证明这种重复和重叠。在这样的情况下，政治部的主管干事有时被暂时调到维和部，以保证该特别任务的机构连续性不至于丧失。维和部指出，当某个特别政治任务转变成由维和部牵头的行动时，把政治部的主管干事暂时调往维和部的做法并不证明存在重复，而只是为了帮助平稳的移交。这也是必要的，因为政治部的干事将向维和部移交档案，并提供为了解新的维和特派团将在其中执勤的政治环境所必需的背景资料。在这样的情况下，维和部所管理的行动与政治部所管理的和平谈判截然不同，例如利比里亚和科特迪瓦的

政治任务就是如此。然而，监督厅认为，除非暂时指派的目的是为了应付激增的需要，否则这种做法证明存在某些重复。

48. 重复和重叠在另一情况也明显，如为同一个国家设立一个维和及特别政治任务特派团并任命一个秘书长特使，分别由维和部和政治部领导。例如，在塞浦路斯，维和部领导着一个维和特派团，而政治部则担任秘书长塞浦路斯问题特别顾问的牵头机构。同样，在西撒哈拉，维和部领导着一个维和特派团，而政治部则担任负责西撒哈拉问题的秘书长个人特使的牵头机构。因此，维和部和政治部都有主管干事负责同一个国家，他们必须分享情报和协调其他活动，这样才能了解该国的全面局势。政治部和维和部解释说，在同一个国家分开设立两个联合国实体的决定是出于政治考虑。监督厅认为，应该尽量把一个国家内各项特派任务的工作报告和牵头部门的责任交给一个部负责。

49. 另一个情况是，2006年设立了联合国负责科索沃未来地位进程问题的秘书长特使办公室（科索沃未来地位问题特使办公室），但与此同时，科索沃还另有一个维和任务（科索沃特派团）。虽然这两个实体都由维和部领导，但是其工作方案和预算拨款有可能在外地一级出现重复和重叠。

50. 监督厅认为，导致重复和重叠的原因是，牵头部政策虽然是为了尽量减轻这些问题，但在划分两个部的作用和责任方面缺乏透明度和明确的标准。

51. 此外，两个部都大量讨论并指出了合作和协调不力的问题，例如政治部的2002年自我评估报告、政治部的务虚会议记录、以及维和部的改革工作队的报告，都进行了这种讨论。政治部和维和部区域司之间可能存在活动的重复和重叠，但由于缺乏能够量化的业绩指标和产出而没有被察觉。

有效的合作与协调战略

52. 秘书长制定的两项主要的合作与协调战略（政治部和维和部的区域司合用办公地点；¹⁰ 组建部际工作队）没有充分落实。各区域司没有合用办公地点，也并非都建立了部际工作队。

53. 牵头部门政策中规定的合作与协调战略要求成立正式的政治部/维和部工作队，但这样的工作队很少组成，即使组成，也缺乏明确规定成员职责的职权范围。非正式的临时协商是寻求协调时的首选办法，但是其成功与否基本上取决于人际关系。

54. 监督厅最近对维和部进行的一次全面管理审计建议：“维和部应审查部际工作队/特派团部署工作组的组成和职权范围，并清楚地阐明责任，包括阐明实际工作中的决策权（AP2005/600/15/05）”。政治部和维和部需要确保，在规划、管

¹⁰ A/55/977。

理和指导外地特派团的过程中建立部际工作队，并制定有关的职权范围，明确规定工作队成员的责任。政治部评论说，该部没有把有限的人力资源用于为这些合作制定规程，而是要求其政治事务工作人员与维和部的主管干事密切合作，而维和部也应要求其工作人员这样做。监督厅指出，如果依赖于要求工作人员进行合作，而不制定准则或规程，可能、而且已经导致工作安排的临时应付性质和不一致，从而限制了本组织的效力。

55. 在这方面，已经为联伊援助团建立了一个部际工作队（伊拉克行动小组），该工作队正在秘书长办公厅的积极参与和监测下有效地发挥职能。秘书长办公厅同意监督厅的意见，表示正如最近为达尔富尔进行了筹划活动所显示，办公厅的参与有助于提高部际工作队的效力。

56. 监督厅认为，仍然需要解决进行切实合作与协调的问题。上述重复和重叠问题显示，也许有必要研究对政治部和维和部进行重组的各种办法，探讨有无可能把这两个部完全合并，或是改变当前的结构，例如把规划以及政治指导和实质性指导职能结合起来，并分离后勤支助职能和行政支助职能。事实上，政治部在 2002 年提议，由于“已形成制度的重复和重叠”，应考虑把两个部完全合并。¹¹ 秘书长办公厅通知监督厅，秘书长不设想进行一次重组评估，也不会把两个部完全合并或以其他形式对其进行改组。

政治部与建设和平支助办公室之间出现重复和重叠的可能风险

57. 大会第 60/180 号决议请秘书长成立建设和平支助办公室，为其配备胜任的专家，向建设和平委员会提供协助和支持。然而，政治部根据其任务规定，是全联合国系统的建设和平努力的协调机构。建设和平支助办公室的拟议结构显示，由于政治部和该办公室的工作关系没有得到澄清，与政治部之间可能出现职能的重复和重叠。

六. 建议

58. 监督厅提出了一系列建议，改进对特别政治任务的管理。管理层基本上接受这些建议，并就行动计划提出以下看法：

建议 1

59. 维持和平行动部应向秘书长提出新的任务规定，明确列出在维持和平行动之外，指导各特别政治任务的实务业务的责任（AP2006/560/01/01）。¹²

¹¹ 政治部于 2002 年提交副秘书长的自我评估报告。

¹² 本节文中括号内的编号为监督厅的编号记录各项建议。

60. 维和部接受这项建议，并表示该部将同秘书长办公厅和其他部门密切协作，按照需要重订有关的秘书处/秘书长公报。

建议 2

61. 政治事务部应向秘书长提议，更新该部作为联合国内部的冲突后和平建设工作的协调中心的任务，以反映最近设立了建设和平委员会和建设和平支助办公室，以便澄清其管理和指导特别政治任务的责任（AP2006/560/01/02）。

62. 政治部接受这项建议，并表示该部正在同新成立的建设和平支助办公室讨论，以决定两个部门之间需要协作的程度。

建议 3

63. 秘书长应拟定和颁布明确的标准，指定管理外地特派团的牵头责任，确保透明度，让所有参与方都明确理解各自的业务职能和责任（AP2006/560/01/03）。

64. 秘书长办公厅没有就这项建议提出看法。不过，政治事务部和维持和平行动部同意这项建议，表示愿意同秘书长办公厅密切协作，在执行中提供必要的协助。

建议 4

65. 秘书长应修订政治事务部和维持和平行动部的正式任务，其中应说明牵头部门的政策，以便提高知名度和透明度（AP2006/560/01/04）。

66. 秘书长办公厅没有就这项建议提出看法。不过，政治部和维和部同意这项建议，表示此事虽属秘书长办公厅职能范畴，但两部将在执行该决议中提供必要的协助。

建议 5

67. 政治事务部应请管理部订正现行提出预算的格式，把在第 3 B 款下提供经费的实体分类，明确指明每项行动的牵头部门责任（AP2006/560/01/06）。

68. 政治部表示，将提请管理部注意这项建议。

建议 6

69. 政治事务部应同维持和平行动部签订业务协定，设立一个监测和监督机制，以解决政治部和维和部在分别担任实质性指导和行政支助职能的外地特派团中预算资源的问责问题（AP2006/560/01/07）。

70. 政治部接受建议，同维和部建立业务协议，解决预算资源问责问题。

建议 7

71. 政治事务部应设立一个正式的预算审查工作组，由副秘书长办公厅、各区域司、及政治部执行办公室派代表组成（AP2006/560/01/08）。

72. 政治部接受这项建议，并通知监督厅，已经成立了临时工作队。该部还表示，维和部和账务厅的代表将在下一个预算周期参加工作队。

建议 8

73. 政治事务部应要求 2008-2009 年方案预算中拨出资源，任命一名具有预算专长的工作人员担任该部总的协调中心，负责监督和监测各特别政治任务的预算（AP2006/560/01/09）。

74. 政治部接受这项建议，并表示，该部正在要求增拨资源，设立预算监测协调中心。

建议 9

75. 政治事务部应同管理部协商，加强预算管制，每年（而非每两年）印发特别政治任务支出的执行情况报告，确保每年进行差异分析（AP2006/560/01/11）。

76. 政治部接受这项建议，并表示，该部将提请管理部注意这个问题。

建议 10

77. 政治事务部应制定标准业务程序，向主管干事提供更好的管理手段，提高政治事务部支助各特别政治任务的工作的质量和一致性（AP2006/560/01/14）。

78. 政治部接受这项建议，并表示，该部将同维和部最佳做法科合作，确保联合国的最佳思维都反映在任何这类政策工具中。

建议 11

79. 政治部应加强对特别政治任务的管理工作的业绩评价，应把其提出给特别政治任务运用的政策数目和各特别政治任务的工作人员出缺率，作为该部成果预算框架中的业绩指标，并将其同主管干事及其管理人员的考绩制度明确联系起来（AP2006/560/01/15）。

80. 政治部表示，将参照监督厅的分析结果、关于成果预算框架和业绩计量的其他研究成果，考虑如何最好地加强对特别政治任务的管理和业绩评价。

建议 12

81. 政治事务部应为所有特别政治任务制定撤出计划，在提交给大会的拟议方案预算和提交给安全理事会的定期报告中提呈（AP2006/560/01/16）。

82. 政治部接受这项建议，并表示，该部将为每一个特别政治任务逐个制定撤出计划，虽然作为一般性原则，将要求特别政治任务的主管制定撤出计划和前景。

建议 13

83. 政治事务部应同维和部协调，制定实际工作层次的方法，成立部际工作队，并制定相关的职权范围，具体规定管理外地特派团的职责（AP2006/560/01/18）。

84. 政治部表示，这项建议应由秘书长办公厅考虑。在这方面，监督厅指出，两个部应同秘书长办公厅协调，在工作层次上制定职权范围，具体规定政治部和维和部在部际工作队中的责任。监督厅再次提出这项建议，要求政治部执行。

建议 14

85. 秘书长应确保其在“牵头部门政策”中颁布的、组建政治部/维和部部际工作队的战略得到有效执行，以便改进两个部之间的合作和协调（AP2006/560/01/19）。

86. 秘书长办公厅没有就此项建议提出评论。

建议 15

87. 政治事务部应同建设和平支助办公室协调，制定职权范围，具体规定在建设和平工作中各自的作用和责任，制定协调战略，防止工作中可能出现重复和重叠（AP2006/560/01/20）。

88. 政治部表示，正在同建设和平支助办公室讨论这项问题。该部还表示，政策委员会会议将讨论建设和平支助办公室的职权范围，随后将订正秘书长公报，公布政治部、维和部和建设和平支助办公室的作用和责任。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）