



## 第六十三届会议

议程项目 31 和 132

整个维持和平行动问题所有方面的  
全盘审查联合国维持和平行动经费  
筹措的行政和预算问题

## 加强联合国管理和持续开展维持和平行动的能力

### 秘书长的报告

## 目录

	页次
一. 导言 .....	5
二. 常务秘书长的作用 .....	5
三. 结构调整的背景 .....	6
A. 以往维和改革的状况 .....	6
B. 联合国维持和平的演变 .....	8
C. 当前维和改革的构想 .....	8
四. 大会支持促进维和改革 .....	9
五. 重组进展和初步影响 .....	9
A. 统一指挥和协调努力 .....	9
B. 加大对维和行动的指导和支助 .....	11



C. 伙伴关系.....	16
D. 加强机构学习和改进.....	17
E. 改善行政和管理流程.....	19
六. 其他问题.....	23
A. 政治事务部内的分工.....	23
B. 进一步改革的领域.....	23
七. 联合国维持和平正在面临的挑战.....	24
八. 结论.....	26
九. 有待大会采取的行动.....	26

## 摘要

本报告是根据大会第 61/279 号决议第 67 段提交的，该决议请秘书长向大会第六十三届会议续会第二期会议提出全面报告，说明维持和平行动部和外勤支助部新架构对执行特派团任务的影响，以及对方案交付效率和实效的影响。根据大会第 61/279 号决议（第 66 段）的要求，提交了一份关于该决议执行情况的初步报告(A/62/741)，供大会第六十二届会议续会第二期会议审议。

大会第 62/250 号决议第 24 段重申第 61/279 号决议第 67 段，请秘书长在综合报告中详细介绍为应对维持和平行动部/外勤支助部的新组织结构所带来的管理方面的挑战而建立的机制和采取的措施，以及新结构在确保高效率、高成效地支助维持和平行动和特别政治任务方面以及确保与政治事务部的协调方面带来的改进。

本报告介绍调整的背景，概述调整所取得的进展和初步影响，并说明联合国维持和平行动正面临的挑战。

大会关于调整的第 61/279 号决议通过以来的 18 个月，获得了重大的战略和业务收益，但调整的许多驱动因素仍然给行动带来挑战。调整最明显的影响是，在法治和外勤支助方面创建了综合专门的知识领域。具体来说，法治和安全机构厅设立后，能够在维持和平行动部 18 个现役维持和平行动和特别政治任务中更平衡、更全面地支助有关方面。在组建外勤支助部时，特派团支助的作用得到提高，现在正确地定位为这些行动完成维持和平和政治任务的“战略推动者”，其中包括政治事务部负主要责任的 16 个特派团。总之，统一的指挥系统得到保存，工作成果更加一体化，加强了外地指导，改善了行政和管理进程。

不过，更复杂、更紧迫的新任务继续不断使本组织面临压力。维和人员核定人数增长 30% 以上，在乍得和中非共和国以及达尔富尔开展了两个非常复杂的行动，另一个又在逐渐成形，对这两个部的业务要求也继续增长。因此，两个部提供新的、更大和更多样化外地业务的努力，常常与其进行战略规划以切实有效地进行组织工作的能力发生冲突。成立统筹行动小组时，也发生了类似的情况，该小组取得了不同程度的成功。

外勤支助部正在制订 2009 年全面支助战略，继续其创新工作方式，同时加强问责制。同样，根据迄今的经验，正在完善统筹行动小组概念。其他需要进一步改革的领域也已确定，包括政治事务部内改进分工，加强法治能力。大会第 63/250 号决议“人力资源管理”的执行，将加强我们的能力，为联合国外地行动吸引和留住高素质的工作人员；本组织将通过引进人才管理制度，继续致力于改善人力资源管理框架。我们认识到，有必要精简我们的供应链管理，管理事务部和外勤支助部已在一道努力，实现这一目标。

会员国确定的加强维持和平行动部和外勤支助部的改革议程，正在获得明显的收益。为应付维持和平行动的进一步演变，2009年这两个部将全面分析维持和平工作中期的挑战和机遇，确定方法，阐明未来的战略和政策目标，尽量减少风险，优化伙伴关系和争取最大的成效，更好地开展和维持联合国行动。会员国继续给予支持，秘书处承诺不断改进工作，将使我们能够满足今后的要求。

## 一. 引言

1. 大会第 61/279 号决议第 67 段，请秘书长向大会第六十三届会议续会第二期会议提出全面报告，除其他外说明新架构执行特派团任务的效率和实效、方案执行情况、行政和管理流程改善情况、统筹行动小组的职能、确保维持和平行动部与外勤支助部协调和统筹的措施以及维持和平行动部过去的改革所带来的效率和改进之处。

2. 大会第 62/250 号决议第 24 段，重申其第 61/279 号决议第 67 段，请秘书长在综合报告中详细介绍为应对维持和平行动部/外勤支助部的新组织结构所带来的管理挑战而建立的机制和采取的措施，以及新的结构在确保高效率、高成效地支助维持和平行动和特别政治任务方面以及确保与政治事务部的协调方面带来的改进。

3. 本报告是应这些要求提交的。为此，报告力求借助秘书长关于大会第 61/279 号决议执行情况的初步报告(A/62/741)，补充内部监督事务厅对秘书处管理和持续开展维和行动结构进行的审查和分析(见第 61/279 号决议第 65 段和第 66 段)。

4. 虽然机构深化改革需要持续不断的努力，大会第 61/279 号决议获得通过、维持和平行动部和外勤支助部调整得到批准后相对较短的 18 个月内并不能完全实现，但本报告仍力求突出联合国外勤业务获得指导和支助后取得的重要战略和业务收益。也许，其中最主要是成立了法治和安全机构厅和外勤支助部，为整个联合国系统建立了一个英才中心。法治和安全机构厅成立后，对法治和安全相关领域的支助更均衡，更统筹兼顾。在组建外勤支助部的过程中，特派团支助的作用已经提升到促进国际社会参与支助斡旋、调解、建立和平、维持和平和建设和平活动的重要战略和业务推动者的地位，从而创造先前无法设想的参与机会。报告还注意到自我监测和评价确定中期调整从而进一步提高效率和实现改进的领域。作出必要改革的权力属秘书长，但改革将是在秘书处内。报告提出了需要大会批准的改革建议。

## 二. 常务副秘书长的作用

5. 根据大会第 52/12 B 号决议，常务副秘书长协助秘书长管理秘书处的业务活动，并协助秘书长确保部门间和机构间活动和方案的一致性。常务副秘书长的主要职能是协助秘书长监督秘书处的日常业务活动，确保其活动和方案的一致性。常务副秘书长的作用侧重战略管理和交叉管理政策，确保关键管理事项的协调。常务副秘书长负责主持管理业绩委员会以及管理委员会，这是确保有效协调、审议和批准内部改革和交叉管理事项的主要机制。由于管理委员会成员包括主管

维持和平行动副秘书长、主管外勤支助事务副秘书长和主管管理事务副秘书长。因此，常务副秘书长利用这个机制来协调和指导有关维和的管理问题。

6. 常务副秘书长监督各职能部门的业务活动，监测高级管理人员行使秘书长所授予一切权力的方式，包括实现其方案目标的业绩。特别是，常务副秘书长要监督涉及管理的各部的日常业务活动，例如管理部和外勤支助部，这些部都需要秘书长的关注。

7. 在履行所有这些职责时，常务副秘书长与各部主管定期会晤，包括与外勤支助部每周举行会议，监督工作方案的执行进展情况，并提供总体指导。常务副秘书长定期向秘书长通报这方面的进展情况。

### 三. 结构调整的背景

#### A. 以往维和改革的状况

8. 过去十年，秘书处与会员国合作，谋求为切实有效地开展维和行动建立牢固的基础，加强联合国的能力，以适应联合国维持和平行动面临的不断变化的挑战。为了应对维持和平行动面临的需求突然增加，为了汲取联合国维和行动在 1990 年代中期面临的巨大挑战中得到的经验教训，秘书长 1999 年要求审查维持和平行动。联合国维持和平行动小组报告 (A/55/305-S/2000/809) 自开始开展维和行动以来第一次全面审查了维和工作，促成联合国能力和程序的重大改革，以确保其能够更好地满足当代维持和平工作的需求，迎接面临的挑战。

9. 这些改革大大改善了维持和平行动的规划、启动和开展。联合国维持和平行动运用得更加一致，按照既定目标，处理局势：为支助和平进程并经冲突各方同意进行维和。维持和平的任务更明确地支持行动的核心职能，如法治、治理、人权和保护平民，这些都是冲突后稳定和早日复原的关键因素。创建了快速部署框架，包括战略部署物资储存，任务前的承付授权以及特派团开办装备包。修订财务细则和条例以及联合国采购手册，再加上增加了给外地业务的授权，通过更好地把职责和问责相结合，改善了对业务需求的反应。增加外地特派团的工作人员管理和选拔权力，同时采用更有力的监测和问责措施，包括把人力资源管理行动计划普及到所有外地特派团。增加工作人员配置，使秘书处能够更好地应对快速部署。司法和惩戒、解除武装、复员和重返社会、两性平等和艾滋病毒/艾滋病专家等新能力，给维持和平行动提供了专门知识。维和最佳做法科设立后，更加注重机构学习和发展，为其提供了工具。军事职能和警察职能分开，有助于重新界定联合国警察的作用，更好地满足公安机关在冲突后环境中的需求。

10. 改革还有助于加强与会员国合作，特别是通过提供专门的军事和警察规划能力，部队和警察的组建和管理，以及加强信息共享机制，加强了与部队和警察派

遣国的合作。因此，秘书处能够与维持和平行动特别委员会以及部队和警察派遣国，就关键的政策和资源问题，更好地进行早期和更频繁的协商。

11. 联合国维持和平行动另一次快速部署开始于 2003 年，显示最近落实的若干改革不足以应对维持和平不断变化的挑战，如快速部署等方面。事实证明，某些根本性的改革，包括人力资源管理、发展维持和平原则和综合规划，更难以实施，但对维持和平的成效仍然十分关键。维持和平行动部很关注的是，因业务需求紧迫，对于未来联合国维持和平成功很关键的长期机构改革已被放置一旁。称为“2010 年和平行动”的五年改革议程(2005-2010 年)，重点放在与体制发展相关的五个优先领域，包括原则、人事、伙伴关系、组织和资源。

12. 虽然机构改革议程仍在进行，一些重大的改革目标已经实现。建立框架，确立发展和传播维持和平原则、政策和程序的轻重缓急，起到了关键作用，有助于解决维持和平工作中不断变化的复杂问题，对此，需要明确的指导和一致的应用。与会员国密切合作开展了人力资源改革，结果通过了大会第 63/250 号决议，大会在决议中批准合同改革和服务条件，将联合国维和人员归入秘书处内，从而按照联合国维持和平行动小组报告(A/55/305-S/2000/809)的要求，确认维持和平为秘书处的一个核心职能。因此，为联合国维和行动征聘和留住高质量的文职工作人员的努力将得到加强，因为有能力提供更大的职业保障和职业发展机会，改善外地工作人员的服务条件。更加系统地征聘和培训高级领导和特派团领导的制度化，确保更好地筹备各种任务，特别是在多层次、综合性任务的情况下。与区域组织、国际金融机构和其他发展和人道主义行动者的战略合作伙伴关系，也通过体制合作框架得到加强，包括与欧洲联盟、非洲联盟、北大西洋公约组织和世界银行之间的合作。这些伙伴关系已经在海地和利比里亚安全部门改革、法治和经济治理领域里的早期恢复和机构建设努力产生了积极影响。

13. 联合国改革活动促成一些建议，要求整合各种结构，使维持和平行动的指导和支助更加连贯一致，特别是协助特派团解决共有业务问题，让各部拥有各种法治和安全机构，具备行政、后勤和专题知识，以促进机构学习和发展。特派团综合规划进程，通过拟订经修订的准则得到加强，这更系统地协助了新特派团、过渡阶段特派团和修改现行计划特派团的规划努力。总部成立行为和纪律股，维持和平行动中成立了行为和纪律小组，这都有助于完成防止不当行为的各项举措，促进执行秘书长的零容忍政策。这些举措包括修订联合国与部队派遣国和警察派遣国之间的示范谅解备忘录草案，新增了关于不当行为的规定；关于援助受害者的全面政策和战略；开发和启动不当行为跟踪系统；制订和开展关于打击性剥削和性虐待的培训；以特派团为重点的宣传活动，打击维和人员的卖淫/性交易。

14. 2007 年，建立了一个 25 名专业人员组成的常设警察能力，在开始新的警察行动，协助现有行动的战略规划、制订国家警察改革和能力建设方案和各种项目组合方面，发挥了关键作用。常设警察能力作为维持和平行动部警务司业务部门，

在第一年全年的业务中，保证了联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)及时建立警察部分，协助联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)实施东帝汶国家警察的重组计划，参加了评估访问团，支助联合国科索沃特派团(科索沃特派团)、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和联合国利比里亚特派团(联利特派团)。

## **B. 联合国维持和平的演变**

15. 推动最近改革的动力，来自 2003 年至 2007 年对联合国维持和平行动的需求大幅度增加。在此期间，维和行动日益复杂，先前尽管进行了改革，但开展和维持维和行动的现行方法难以为继。在此期间，建立或大规模扩展了 18 个维和行动，维和人员核定人数从 56 315 人，上升到 14 万人；维持和平预算从 25 亿美元增加到 76 亿美元。多层面的维持和平行动数目大量增加，实质性责任范围扩大。这致使维持和平伙伴大量增加。维持和平行动更经常地在高威胁环境中开展，在这样的环境中，停火或和平进程十分脆弱，或根本不存在，因此更可能发生危机。维和人员还更多地部署到基础设施薄弱、恶化甚至不存在的冲突后环境。

## **C. 当前维和改革的构想**

16. 秘书长的报告(A/61/749 和 A/61/858 以及 Corr. 1 和 Add. 1、Add. 1/Corr. 1 及 Add. 2)提出的改革秘书处结构和组织的提案，力求综合采取下列措施，解决需求问题和各种复杂问题：

(a) 加强领导、管理和人员配置能力，更加侧重于战略和政策问题和指导维和行动，确保更有效地管理和监督联合国维和及更广泛的外勤支助活动；大大加强工作层面的能力，以更有效地支助更多复杂的行动；

(b) 设立外勤支助部，旨在把责任、权力、问责和秘书处资源并入一个部门，确保采取更协调一致、更有针对性的简便办法，向外勤业务提供全面的行政和后勤支助；

(c) 发展新能力，更有效支助要求维和行动在法治和安全机构领域开展的专门活动；

(d) 建立在警务、法治和安全相关能力方面规划、管理和支助维和行动以及机构自评、学习和发展方面的综合结构，以确保秘书处更协调一致地指导和支助贯穿各领域或相互关联的活动领域的外地活动；

(e) 维持和平行动部和外勤支助部共用资源，促进组织的协调一致，实现规模经济。

17. 针对大会第 61/279 号决议所载请求，为进一步加强军事厅，我对军事厅做了全面分析。关于审议和拟议进一步加强军事厅的报告(A/62/752)于 2008 年 3 月印发。

## 四. 大会支持促进维和改革

18. 大会第 61/279 号决议支持的主要改革提案有：维持和平行动部改组为两个部，设立外勤支助部；设立法治与安全机构厅，整合警察、司法、惩教、解除武装、复员和重返社会、地雷行动和安全部门改革能力；设立政策、评价和培训司，把政策和最佳做法与培训和评价相结合；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。

19. 核准在维持和平行动部建立新能力，包括在副秘书长办公室设立办公室主任办公室和公共事务科；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建立安全部门改革能力；在政策、评价和培训司建立评价和伙伴关系能力。

20. 大会还核准加强领导层和高级管理层。在维持和平行动部，这包括：在法治和安全机构厅设立助理秘书长职位；把军事顾问职位提升为助理秘书长职等，领导升格的军事厅；在主管维和行动副秘书长办公室设立办公室主任以及政策、评价和培训司司长职位，在行动厅设立非洲二司司长职位。在外勤支助部，大会核准设立副秘书长职位，还把人事和财务方面的高级管理层升格为主任级，领导升级的外勤人事司及外勤预算和财务司。此外，大会支持加强维持和平行动部和外勤支助部这两个部工作层面的能力。

21. 对军事厅进行全面分析后，大会第 62/250 号决议支持加强军事厅，增设 45 个员额，包括要分配给外勤支助部后勤支助司及信息和通信技术司的 6 个员额，以加强对军事能力的战略指导和监督，并且创建危机应对和特派团启动能力。

## 五. 重组进展和初步影响

22. 大会 2007 年 6 月核准的结构改革对维和议程仍有重要意义，重振势头，继续努力改进秘书处开展和支持维和行动的方式。

23. 维持和平行动部和外勤支助部把征聘人员填补大会核准增设的 152 个职位放在优先地位，首先是领导和高级管理职位。截至 2008 年 8 月，完成了所有高级任命，152 个职位中除 4 个外，其他职位已全部填补。剩下的职位正在进行第二次或第三次征聘，以确定完全符合条件的候选人。按计划，2009 年春有 17 名干事到达，而剩下的干事将于 2009 年暮秋到位，填补为加强军事厅而核准增设的员额。尽管依照既定程序和要求征聘人员用去了一些时间，也因此受到了改革的影响，但这两个部门还是在若干领域取得了进展。

### A. 统一指挥和协调努力

24. 维持和平行动部和外勤支助部任务相关而且目标相同，必须统筹协调地开展各级活动。因此，统一指挥和协调努力是总部和外地管理维和的指导原则。秘书

长关于重组的初步报告(A/62/741)概述了加强统一指挥工作：在外地，向秘书处特别代表和负责所有特派团军事、警察和特派团支助等部分的特派团团长下放权力；在总部，主管外勤支助副秘书长则通过多项安排，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其指导。2008年3月，发布了关于权力、指挥和控制的政策，阐明了外地业务军警部门的安排，概述了有关的民事和其他管理结构及其与军警部门的关系，这促进了加强统一指挥的工作。对高级领导职位的综合指示规定了领导层次以及特派团各高级领导职位的作用和职责，而下放权力具体规定了个人责任和问责。

## 1. 战略、政策和业务问题高级联合论坛

25. 为了一致努力，在战略、政策和业务各级设立了维持和平行动部和外勤支助部联合决策论坛。在战略一级，高级管理小组和高级管理扩大小组优先关注的是原则、战略指导和监督，重点是重组、新设或潜在特派团及过渡中特派团的战略规划、信息和知识管理、综合培训、人力资源管理改革及评价总部和外地的组织业绩等问题。办公室主任主持的信息管理联合委员会确保整合这两个部的信息和知识管理项目，致力于协调信息技术和通信项目及资源，以实现规模经济，促进一致的努力。在政策一级，重点是贯穿各领域问题的政策制订和组织改进倡议，其中包括业务程序和信息管理。政策协调人联合小组确定维和指导优先事项并提出建议，确保有条理、有系统地管理文件起草和协商程序。组织一级侧重应对那些针对特派团的需要及时作出协调一致决策的贯穿各领域的问题。

## 2. 共有资源

26. 设立维持和平行动部和外勤支助部的共有资源不仅可促进整合、实现规模经济，还可促进这两个部门制订和采用统一的标准和制度。一个主要益处是这两个部门出现了专门知识领域，由于其可见性高，已促使其他部门利用其专门知识。会员国认可特派团支助(以前通过特派团支助厅，目前通过外勤支助部)在支助政治事务部领导的外勤业务方面的作用。因此，从外勤支助部拥有的各种专门知识来说，包括外勤支助部和维持和平行动部的共有资源，这一支助已扩大到政治事务部。预计2009年将审订政治事务部和外勤支助之间的服务协定。

27. 对秘书处各部分协同完成更复杂的任务的需求日益增加，促使联合国系统其他部门和组织寻求扩大维持和平行动部固有专门知识在法治和安全机构、军事、特派团规划、情况中心、执行办公室和信息管理支助等领域的支助。维持和平行动部继续向政治事务部和所负责的特派团提供军事、警务、司法和惩戒支助，如联合国中非共和国建设和平支助办事处、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)、联合国尼泊尔特派团和联合国几内亚比绍建设和平支助办事处。

28. 尽管提供这种专家支助和咨询意见在组织上可能合理且有成本效益，但我仍注意到大会第 61/279 号决议各项规定，在决议中，大会重申支助账户资金应仅用于为总部支持和支助维和行动的人力资源及非人力资源需求。维持和平行动部和外勤支助部目前正审查所需的支助水平以及各种办法，确保在第 61/279 号决议规定的范围内有效提供这一支助，保持作用和职责及统一指挥。

## **B. 加大对维和行动的指导和支助**

### **1. 战略指引和指导**

29. 重组维持和平行动部和设立外勤支助部已经积极影响了向维和行动提供的战略指引和指导。设立联合战略论坛使这两个部门可早期预料或应对影响特派团的政治和战略问题，从而更及时向外地提供综合指导。行动厅牵头定期举行的共同问题会议也提供了一个有效论坛，对针对特派团的政治问题和中期战略作出决策。由于统筹行动小组侧重于向外地特派团提供综合指导和业务支助，因此，行动厅各区域主任得以更加侧重于向总部领导层和外地行动提供政治和战略指导及咨询意见。这有助于指引领导层的决策，促成就乍得、科索沃和索马里等复杂问题将向秘书长和安全理事会提出的建议。

30. 通过指挥系统，包括 2009 年首次签发的确定军事厅目标和优先事项的军事顾问指示，军事厅得到加强，这也提高了向外地特派团提供的军事战略咨询意见、监督和指导的质量。

31. 非洲司重组为两个司，使维持和平行动部可以更有效地应对新的要求，更积极地支助部署在非洲的行动。例如，主管主任领导了驻乍得欧洲联盟部队(欧盟部队)替换部队的同步规划工作，及支助执行《吉布提协议》的方案，同时探讨应对索马里安全局势的其他办法，管理西非、大湖区和苏丹的复合特派团。

32. 部署在广袤、艰苦、荒凉地域的外地特派团的复杂性增加，使支助更为重要，成为维和行动和特别政治任务的战略推动要素。外勤支助部的设立更侧重于这些关键领域的战略和政策决策，促使更多地在战略上管理本组织资产，控制如何、何时与何地提供支助服务。主管外勤支助事务副秘书长目前正领导制订一个全面支助战略，预计 2009 年 5 月完成。为了确保这一战略符合外地需求，2008 年 8 月，外勤支助部对所有外地行动做了支助质量调查，并于 2008 年 11 月举办了针对主任和团长的特派团支助讲习班。除了体现重组工作的指导原则外，这一战略的关键要素包括问责和风险管理；开展联合行动、方案和活动的实际框架；自评方法制度化，成为自我提高的基础。

33. 鉴于联合国维和的进一步演变，2009 年期间的战略优先事项包括全面分析维和的中期挑战和机遇以及联合国维和及其伙伴的最佳应对方式。这项研究将确定把风险降至最低和联合国维和行动成效最大化的办法。预计这一研究将作为明确联合国维和今后战略和政策目标的基础。

## 2. 原则和政策指导

34. 维持和平行动部和外勤支助部的原则制订在活动的交叉和专门领域取得了进展，并且在确保两个部门统筹运作方面发挥了关键作用。这两个部门的关键优先事项是继续在共有原则基础上开展工作。2008年1月印发的题为《联合国维和行动：原则和准则》的文件极大促进了确定这两个部门和联合国维和伙伴的共同构想和指导原则。秘书长关于维持和平行动部和外勤支助部职能和组织的公报，在确保所有领域明确分工努力实现组织首要目标方面，有同等重要的意义。

35. 这两个部门利用这个统筹办法，提出了应对业务需求的指导文件。例如，维持和平行动部关于权力、指挥和控制的政策，公布这一政策旨在明确复杂、统筹行动中的决策权和问责。一项主题评价目前正在审查这一政策的成效和影响，将根据审查结果修订这一政策。此外，这两个部门正在制订特派团开办实地指南，这一指南将涉及所有特派团构成部分在部署初期的需求。2008年1月推出的供非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和中乍特派团试用的实地指南第一版，作为高级管理人员实现和保持充分的业务能力的切实工具，得到了积极的反馈。目前正修订这一指南，以纳入特派团的反馈意见。2009年期间，还将审定关于综合特派团规划进程的一揽子指导计划，包括战略评估、任务执行计划以及总部和外地在任务周期中的规划作用和责任等单元。2009年中推出一揽子指导计划后，将优先与关键伙伴举办关于综合特派团规划进程的培训。

36. 关于专门指导，加强法治和安全机构的能力，促进制订了全面法治指导，包括：关于在更广泛的法治和安全部门改革中评估警察和执法机构的技术指导；关于支助和管理监狱以及司法部分外地业务各种活动的经修订的政策；关于解除武装、复员和重返社会以及过渡司法和安全部门改革之间的关系和联系的指导。为了加强对任务执行的支助，指导的制订与警察培训、司法、惩戒以及其他法治和安全部门改革专家开展外地业务直接相联。

## 3. 行动指导和支助

37. 设立统筹行动小组，是为了确保日常行动指导和支助的连贯性，能够提供更加积极的外地行动支助。小组包括政治、军事、警察、后勤和行政支助各部分，并利用维持和平行动部在法治、安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、地雷行动、性别平等问题和艾滋病毒/艾滋病等方面的专门知识，其核心任务是就交叉问题向外地特派团提供综合行动指导和支助。作为维持和平行动部和外勤支助部之间的主要融合机构，统筹行动小组是一个更加雄心勃勃的重组环节。

38. 自从我关于改组问题的初步报告(A/62/741)以来，行动厅的7个统筹行动小组均已建立并配备了人员。然而，由于难以找到符合要求的候选人，尤其是军官、警察和行政干事的候选人，因此这些职位的填补出现严重拖延，进而也造成这些小组的运作拖延。虽然现在评估其影响还过早，但是统筹行动小组2008年下半年

年进行了一次内部评估和评价，以找出并应对初期出现的难题。评估表明，统筹行动小组的价值在新特派团和过渡特派团的规划阶段，以及在特派团的开办阶段体现得最明显，在这些阶段中，统筹行动小组有利于战略、行动和应急规划和部署的统筹。经历了危机和活动激增的特派团也有记录表明，统筹行动小组成立以来，总部提供了更统筹、更快速的支助。特别是，达尔富尔统筹行动小组将于 2008 年 10 月成为第一个达到一周年的小组，该小组得到达尔富尔混合行动、维持和平行动部和外勤支助部赞誉最高。据援引，达尔富尔混合行动报告称，如果没有统筹行动小组的支助，该特派团就不可能取得它所取得的进展。统筹行动小组在支助处于稳定状态的特派团方面的实实在在的价值较少，尽管对于这些特派团而言，统筹仍然是至关重要的。虽然评估是初步的，但都强调统筹行动小组需要更加灵活的结构，以便更好地适应特派团的需要及其生命周期的各阶段。

39. 评估还发现了一些影响统筹行动小组切实有效运作的问题。在人员配置和预算方面将统筹行动小组的专家按职能领域划分，而将统筹行动小组的结构设于行动厅，这一决定导致统筹行动小组专家对报告关系的看法不一致。为解决统筹行动小组资源少于所需水平的问题，建立了三个统筹行动小组模式：针对具体特派团的小组；覆盖范围超过一个特派团的小组；以及覆盖多个特派团并与同一区域司的另一统筹行动小组共享专家的小组。因此，为小组的管理和运作而制订的关于统筹行动小组配置和指导的决定不能普遍适用。伴随着统筹行动小组职能领域之间在确保有效汇总表管理方面出现的不同机制，统筹行动小组在其干事的职能、赋权、权力和交付工作方面缺乏一致性。在为统筹行动小组征聘行政和借调军官和警察遇到重大的挑战，难以找到具备广泛经验，从而能在统筹行动小组中有效发挥职能的人选。统筹行动小组的专家干事作用的核心宗旨是，这些干事必须在统筹行动小组中有效代表上级机构的政策和立场。由于多数申请借调军官和警察职位者没有在联合国总部的工作经验，意味着统筹行动小组聘用的人员都需要在部署到统筹行动小组之前在警务司或军事厅进行长达 6 个月的在职培训。为了解决这个问题，打算允许现借调在维持和平行动部工作的军官申请统筹行动小组中符合要求的职位，而且如果被选中，其借调服务期将再延一至二年。

40. 为了应对初步内部评估，由办公室主任领导的统筹行动小组工作组制订了指导原则、定义和一份经修订的统筹行动小组和两个部职能领域之间的合并分工汇总表。分工汇总表还反映了一个决策的问责制框架。主管维持和平行动副秘书长和主管外勤支助事务副秘书长按照联合高级管理扩大小组的建议，核准了这上述指导原则。由于认识到“一体不能万用”，他们还核准了统筹行动小组管理原则，以使行动厅能根据需要，为各特派团指派统筹行动小组专家干事，满足行动要求。目前正在为统筹行动小组领导和所有专家干事以及行动厅各司司长起草修订的或新的职权范围，以便按照商定的分工澄清其职能。与此同时，还从军事厅和警务司现有资源中调拨了军官和警察进行部署，履行专家干事职能，直至甄选的干

事在统筹行动小组部署到位。在 2009 年 6 月底前，将进行统筹行动小组运作和影响的后续评估。

#### 4. 军事技术咨询和支助

41. 已利用增加的资源，聘用临时工作人员，在军事厅设立了一个评估小组以及一个政策和原则小组。评估小组将进行军事威胁评估，从而在与情况中心密切协调之下，提高对情况的了解程度，并为改进军事规划提供坚实的信息基础，且让秘书处和外地特派团的领导层能够根据共同评估，作出更知情、及时和一致的决定。政策和原则小组将提供更大的能力，来解决军事政策问题，以及支持按照维持和平行动的优先事项，推出新的原则。列入计划的指导项目包括军民联络政策、军事观察员修订准则以及一项监察和监督政策。

42. 随着增援的军事能力陆续到位，预计这些人员将增强完成现有任务的能力，并缩小在军事专家能力，如空运和海运任务军事规划方面的专家能力上的关键差距。其预期的效果是，部队组建、军事部门的监察和规划、包括空中和海上任务和突发事件规划的速度和效率提高了；总部处理外地特派团危机的反应更加及时。通过列入计划的加强能力，秘书处还能与综合培训处密切合作，就军事行动问题的培训，向部队派遣国提供咨询意见，以便使维持和平部队更有能力。

#### 5. 了解情况

43. 为了在维持和平问题上作出有效决策，需要得到具有一定范围、深度和及时性的信息，因此维持和平行动部和外勤支助部必须将信息作为对不同层次决策进行指导和提供信息参照的战略资产加以管理。了解情况及相应的通信程序已经得到彻底审查，以便加强与外地行动、专题专家和主管干事在收集、整理、分析和适当传播信息方面的合作，并确保全面、切实、准确和及时地向领导和高级管理层汇报。

#### 6. 信息管理

44. 维持和平行动部和外勤支助部信息管理委员会成立后，优先考虑的是对信息管理的治理以及采取有关举措，按照组织政策和保密标准，并根据信息应作为战略资产加以管理的指导原则，支持两个部之间的信息合作和整合。为此，这两个部已制订政策，以确保在总部和在各维持和平行动对信息进行妥善处理、访问控制和共享。这两个部正在建立战略管理系统，以随时以电子方式向在总部和外地的高层决策者提供关键的行动和业绩指标。和平行动内联网已得到加强，从而使特派团可以提供内容。通过改进搜索工具，促进了政策和其他指导信息的传播和检索以及知识的共享，包括经验教训和良好做法的共享。这些信息来源有利于改进方案和资源管理方面的决策，在支持执行任务方面发挥了重要作用。协作和任务管理工具有助于综合行动小组的统筹运作。从更广泛的意义上说，通过对两个

部在联合信息管理委员会主持下采取的信息管理举措和有关信息技术解决方案进行协调，确保了信息管理和技术活动的一致、同步和简化。

45. 这些举措最初的影响包括：在总部各业务单位之间实现和在外地行动之间逐步实现一致的信息存储和检索；销毁超过 225 英尺的过时文件，精简组织信息并提供最新信息；精简各维持和平行动重复持有的业务文件和数据；所有维和人员能随时查阅及时和准确的指导意见、知识和信息；以及统筹行动小组和维持和平行动之间实时共享文件（因为软件已经正逐步推广到各小组和相应的特派团）。

## 7. 应付危机

46. 在维持和平行动如今经常运作的高风险环境中，危机更可能发生。虽然许多危机是因维和行动无法控制的因素而导致的，但人们往往期望特派团在应对危机方面发挥重要作用。当这种应对有效时，其产生的消极影响就降到最低；如果并非如此，其造成的损害就会增大，乃至造成生命损失。因此，危机是维持和平行动以及在危机期间支持维和系统面临的巨大挑战。维持和平行动部和外勤支助部精简和简化了总部应付危机程序，以加快知情决策，和加快向外地行动提供更加有效和及时的咨询。将为维持和平行动部领导的外地行动敲定类似的危机管理程序，并在所有特派团实施。由于这些努力，危机管理机制得到确定和实践，责任线和问责线得到明确，重要信息的流动得到改善。主要的例子包括迅速和有效建立了维持和平行动部和外勤支助部联合危机管理小组以及该小组 2008 年第二季度有效支助了联合国苏丹特派团（联苏特派团）和达尔富尔混合行动、以及在 2008 年年底支助了联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）。联合行动中心和特派团联合分析小组的运作是至关重要的有益机制，在危机时期尤其如此。正在按照联合行动中心/特派团联合分析中心 2008 年内部评估的结果，加强这些机制。

## 8. 风险管理

47. 高风险已经成为维和行动的一项基本特征。风险管理已成为实现组织目标和执行任务的必要条件。虽然全组织风险管理战略目前还正在制订之中，但是，维持和平行动部和外勤支助部已经制订了一项风险管理政策和准则草案。外勤支助部已开始促进实行风险管理责任的培训，并且目前正在探讨采取何种方式扩大培训，让这两个部所有方案管理人员都参加，从而使通过风险评估和分析来查明风险和确定风险的轻重缓急，以及通过风险管理和控制来避免和减少风险，成为组织文化的组成部分。

## 9. 安全和安保

48. 大多数外地行动的安全环境都要求配备专门的专业能力，以便进行突发事件的规划以及在发生这些事件时加以处理。最近维持和平行动部和外勤支助部设立

了安全和安保协调人，两位副秘书长均在安全问题上得到有益的咨询，并得益于关于外地行动的联合国人员和房地安全的总体跨部门政策和程序的制订和实施。通过与安全和安保部的日常联络以及与所有实务单位包括业务、军事、警察和支助部分的内部互动，有利于确保就联合国安全政策的执行及时、有效、统筹作出规定。关于安保和安全问题的内部专门知识和经验也有利于这两个部门为机构间安管理网的职责和任务作出贡献。此外，这两个部正在与安全和安保部密切合作，以提供更好的安全和安保培训。这包括有针对性地对特派团团团长进行指定官员职能上岗培训，确保他们有效地履行这些职能，此外，还正在进行努力，通过采用外地环境培训方案的安全可靠办法，对分配到高风险工作地点的工作人员进行培训。

49. 此外，主管外勤支助事务副秘书长担任安全和安保问题高级指导委员会行动工作组组长。设立该委员会，是为了执行世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组的建议。该委员会的任务包括制订一个安保风险管理框架、审查和修订治理和问责机制、以及拟订安全等级的确定标准和程序。

### C. 伙伴关系

50. 加强伙伴关系一直是历次改革议程的核心要素，而建立负责伙伴关系事务的能力，为在这一领域进一步取得进展提供了资源。与联合国系统合作伙伴采取的举措包括与联合国开发计划署建立一个联合工作方案，以便支持为外地行动开展的活动制订联合方案编程序。与建设和平支助办公室联合开展的基准研究也在进行中，包括开发模板和就如何建立、监察和评价用以衡量维和行动效率和引导过渡的指标，向特派任务规划者提供指导。

51. 为促进维和行动部和世界银行之间的伙伴关系而进行的努力取得了实际和战略成果。在利比里亚和海地，维和行动与世界银行以及联合国的伙伴合作，支助劳力密集型工程，而且在借鉴这些经验基础上编制了伙伴关系准则。此外，维持和平行动部和世界银行，会同发展业务协调办公室进行了一次联合审查，审查在刚果民主共和国为支持该国优先事项确立一个国际协调办法即国家援助框架而进行的努力。至于世界银行与联合国系统的合作，2008年谈判达成了联合国和世界银行关于危机和危机后合作的联合宣言，旨在协助联合国和世界银行及早参与和相互战略协调。这是关键的第一步，有利于确保安全行为体与发展行为体之间采取更加一致和协调的办法，从而可以作出快速反应，以应对在恢复方面的挑战，特别是提供和平红利，以及支持经济重建。

52. 至于与区域组织的伙伴关系，重点是开发有关工具，用以执行与欧洲联盟等组织的合作框架。成就包括完成了联合国和欧洲联盟关于联合部署规划的联合准则，这是在分析欧盟部队在刚果民主共和国的部署后制订的，后证明有助于在乍得的规划。

53. 维持和平行动部继续把支助重点放在对非洲联盟提供任务规划、部署和管理、以及后勤和资源管理等方面的支助。可完成的任务包括：举办非洲待命部队实施培训讲习班，支助制订非盟的快速部署概念，通过非洲联盟高级特派团领导人培训方案提供直接培训，促进关于非洲联盟和平支助行动司结构要求的研究，以及为安全理事会第 1809(2008) 号决议所设非洲联盟/联合国小组的工作提供支助。该小组提交了关于支持非洲联盟维和行动模式的报告(A/63/666-S/2008/813)，预计将在 2009 年年初提交安理会讨论。

54. 对维和行动的成功规划和管理而言，与部队和警察派遣国的密切合作仍然至关重要。为此，维持和平行动部已加强了向会员国报告关于警察行动的政策和程序，以便它们在有关警察和执法的事项上能够作出完全知情的决定。会员国参加了关于建制警察单位审查问题的原则发展组。在对警务司和常设警察能力进行全面审查过程中，也与会员国进行了磋商。该部还向各会员国提供关于警务技术性问题的定期通报和信息，提供关于警察和建制警察部队的甄选、部署和轮调的咨询，以及就在国家级警察培训机构进行的全面维和培训方案提供咨询。通过开展专为达尔富尔混合行动制订的试点方案，80%新部署的警察已经获得共同培训。通过执行按性别专设的项目，在过去两年中，女警察在维持和平行动中所占比例也从 5%增至 7%。此外，该司还访问了有关各国首都，讨论国际警务趋势，并协助开展征聘和部署前准备工作。通过与会员国协商，该司将继续完善其征聘和甄选过程，以确保根据每个行动的需要征聘到具有必要技能的警察。

55. 虽然通过开展联合国和平行动问题小组报告(A/55/305-S/2000/809)中所述改革，与部队派遣国的协作已大大加强，但是该部将同部队派遣国重新评估如何在军事厅增设人员获征聘和部署后，进一步改善其互动和协调。与此同时，该部将通过与部队派遣国的非公开和非正式会议，继续向会员国提供全面的简报。

#### **D. 加强机构学习和改进**

56. 会员国反复强调，维持和平行动范围广、规模大而且十分复杂，因此，处理原则和政策拟订、基于政策的培训以及考绩的做法必须彼此挂钩，并贯穿于政策之中。政策、评价和培训司设立后，这些机构学习和发展能力已明显做到协调一致并取得成效。

57. 本报告第 30 至 32 段概述了在原则和政策拟订方面取得的进展和成绩。

##### **1. 培训**

58. 维持和平的专业化也是一项长期改革努力，其核心要素是对所有职类工作人员进行培训，使之更好地履行职责。在外勤业务和总部并与会员国一道进行全面培训需求评估后，于 2008 年拟订了新的《联合国维持和平培训战略》，以满足所有职类维持和平人员当前和预期的优先培训需求。作为该战略的一部分，综合培训处已承担起监督所有联合国维持和平培训工作以及向外地特派团、

总部构成部分以及国家和区域维持和平培训合作伙伴提供相关政策、培训标准、指导和支助的职责。

59. 综合培训处向外地特派团提供的协助包括：对部署到外地行动的新聘文职人员进行部署前培训；提供培训标准和材料、关于外部专业培训机会、规划和预算指导的信息和咨询；进行技术援助访问。该处还通过特派团高级领导课程和高级领导上岗培训方案，向特派团领导人员提供一系列多学科培训方案和具体培训课程，使之成为承担各种职责更好地做准备。特派团高级行政管理和资源培训方案由外勤支助部牵头，并于 2008 年进行试点，其目的是加强负责外勤支助的领导层和管理人员履行行政职能的绩效和问责。

60. 为了改善对会员国的支助，目前正在制订补充战略，其中包括：更新部署前培训的培训材料，使之更加详细，并对特派团更具针对性；根据要求，在拟订课程表和课程要求时由专题专家提供实质性指导，并由负责培训的专家提供技术指导。

61. 由于扩大了专家能力，在过去一年里，对专业培训的发展给予了更多重视。2008 年期间，拟订了关于核心工作流程的指南和标准作业程序，《统筹行动小组手册》也将按期完成。还通过行动厅提供了报告、监测和分析等核心职能的培训。与每个统筹行动小组开展了小组建设、上岗培训和专门培训活动。法治和安全机构厅同综合培训处和维持和平合作伙伴密切协调，一直在拟订和提供培训，以支助全面法治原则和指南的执行工作，其中包括：与联合国毒品和犯罪问题办公室共同筹备向维持和平行动司法干事提供关于运用《刑事司法评估实用手册》的培训；编写关于解除武装、复员和重返社会综合标准的培训材料；与会员国共同拟订和执行警察部署前培训方案；筹备为会员国拟订具体培训课程，使建制警察部队指挥官为在维持和平行动中服务做好准备；每年举办一次快速反应计划演练，作为一项国际工作人员培训和评估活动，确保与合作伙伴作出协调、快速的地雷行动反应。

62. 大会第六十三届会议续会将审议关于维持和平培训工作进展情况的报告。该报告详细说明了维持和平培训方面的举措和挑战。

## 2. 评价

63. 根据维持和平方面的挑战和机构调整优先事项，评价了联合国塞拉利昂综合办事处向建设和平特派团(联塞建和办)的过渡、特派团过渡产生的影响以及联苏特派团的特派团支助活动。将在 2009 年上半年评价达尔富尔混合行动以及联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)的规划和管理的工作。在总部，对统筹行动小组进行了评价，并向警务司牵头的常备政策能力评价提供支助。将在 2009 年上半年评价行为和纪律能力，重点放在返国程序；还将评价数据库业务，包括与所有职类人员征聘连线。还将对有关统筹的问题进行交叉评价，其中包括关于联合行动

中心/联合特派团分析中心的政策以及关于联合国维持和平行动的领导、指挥和控制的政策。这项评价定于 2009 年年中完成。

64. 这些评价工作已取得显著成效。各项建议不仅被纳入指南修订，例如联合行动中心/联合特派团分析中心和统筹行动小组的指南，而且对统筹行动小组工作组的工作和优先事项产生影响。这些评价还带来重大的流程改进和产品，例如在联苏特派团联合特派团分析中心。根据这些建议还采取了一些举措，例如通过借鉴在塞拉利昂汲取的经验教训和良好做法，在 2009 年中举办了过渡讲习班。

65. 在运作满一年后，维持和平行动部将要求大会在 2009/10 年拟议支助账户预算中核准将评估能力从维持和平最佳做法科调到政策、评价和培训司司长办公室。鉴于该科负责拟订或协调政策程序，而评价能力却侧重于评估政策的设计和是否充足，这一调配可以防止两者之间可能存在的利益冲突。这也符合内部事务监督厅提供的指导，即评估能力的设置应独立于其他管理职能，并可直接与适当的决策层接触。

## **E. 改善行政和管理流程**

### **1. 改进业务流程举措**

66. 机构改革和扩大能力只是改革的一部分。必须而且也是一直在更加关注解决系统性问题，尤其是改进工作流程和程序。

67. 2008 年 2 月，维持和平行动部和外勤支助部同管理事务部合作，启动了改进业务流程举措，以简化和改进业务流程，发展促进组织不断改进的能力。三个部在需求评估的基础上，把规划、人事和采购定为改善业务流程的广泛优先领域。该举措的第一阶段由 10 个改进项目组成，定于 2009 年 2 月完成。为了促进项目的圆满执行，该举措由“精益六西格玛”能力建设方案提供支助，该方案包括概念和工具以及严格的方法，以大幅改善业务流程的效率和实效，并已在公共和私营部门取得切实成果。为了向相关的人才管理和企业资源规划举措提供支助，开展的其他“精益六西格玛”活动包括完成人力资源管理活动的全面、高级别规划，以确保对人力资源管理领域及其术语形成共识，促进人力资源管理改革倡议的步调一致。该项目包括规划人才管理举措优先领域的现有和“今后”的流程，以在系统开发前作对这些流程进行核证或确定需进一步简化的领域以及作出其他改进，并促进“速赢”举措，向长期业务流程改进项目提供支助。

### **2. 特派团领导**

68. 在冲突和建设和平通常发生的地方，战略和业务环境不断变化，而且有越来越多的行为体参与这些进程，因此越发需要强有力的领导。对高级主管任用科进行了调整，该科目前直接向主管外勤支助的副秘书长负责，这确保了与确定特派团领导职务的可能人选有关的规划、协调和监督流程同高级别政治和业务优先事

项更加保持一致。这还恢复了沟通水平，加强了对总部高级管理层、特派团管理人员以及所审议人选个人的支助。外勤支助部、维持和平行动部和政治事务部正在与秘书长办公厅合作，共同审查现有的高级职位任用空缺管理和继任规划流程，以简化和加强该流程的要素，向高级职位任用甄选方面的决策提供支助。由于对维护改善两性平衡等组织目标给予专门关注，2007年7月以来，任命妇女在和平行动中担任领导职位的数量增加了28%。

### 3. 人力资源管理

69. 在D-1及以下外勤职位的工作分类、核准工作人员晋升较高职等以及工作人员和福利的管理方面，管理事务部将作出自由裁量决定的权力下放给外勤支助部，从而更好地理顺了人力资源管理权限，缓解了工作处理方面的瓶颈。在人员配置表管理、工作人员甄选和任用方面，进一步向外地特派团下放权力。外勤支助部在已有经验的基础上，向管理事务部提交所有人力资源管理权限图，供其审议；该图表是为了明确说明责任和问责的要点，查明向外勤支助部和外地特派团下放权力的进一步途径。

70. 对人力资源管理系统作出了流程改进，外勤支助部也作出一致努力，促进人力资源管理厅开发和实施的新的才管理系统。除此之外，由于加强和调整了外勤支助部外勤人事司，该司能够对人力资源能力建设给予重视。该司采用了中央审查机构机制，并在一项圆满完成的试点项目基础上，对所有22个职业类采用职类管理人做法，改善工作人员甄选制度的成效和效率，对外地特派团现职工作人员的流动和职业发展提供支助。其他举措包括：为部署到六个外地行动的人力资源管理专家进行受训人员详情简编方案；通过每年一次的培训机会培训文职人事主任，并利用网络会议技术就具体问题提供培训；开发特派团高级行政管理和资源培训方案的人员模块。此外，就人员配置表管理、工作人员征聘、甄选和任用制订详细的标准作业程序，有助于将人力资源权限下放到实地，并强化了监测工作。为了进一步支助权力下放，外勤支助部出台了外勤人力资源管理行动计划。这样，外勤人事司维持了对外勤工作的全面行政和管理支助，其中包括特派团领导人员和所有国际员额的空缺管理、高级特派团支助领导职位的继任计划、在2007/08预算年度完成约3 000个工作人员的甄选以及近7 000名国际工作人员的行政管理，所涉经费约为18亿美元。

### 4. 行为和纪律

71. 不当行为跟踪系统是一个基于因特网的指控数据库系统，于2008年7月启动。这是在资料收集方面迈出的重要一步，将加强对外地行动中行为和纪律问题的监测、分析和报告，有助于通过不断作出改进，最大限度地减少不当行为，有利于执行秘书长的零容忍政策。迄今，约有2100个案件已输入跟踪系统，包括2008年和2007年大部分时间的数据。追溯性数据输入工作将继续输入2005年以来的数据。在机构调整之后，还在六个特派团(联刚特派团、联合国科特迪瓦行

动(联科行动)、联海稳定团、联东综合团、联苏特派团和联利特派团)优先发起打击卖淫运动,并完成供中级和高级管理人员使用的预防性虐待和性剥削培训模块。

72. 尽管与行为和纪律有关的行动和方案所产生的影响只能在远期显现,但在过去两年,涉及维持和平人员性剥削和性虐待的指控数量下降。2006年,内部事务监督厅收到357项性虐待和性剥削指控,2007年和2008年报告给该厅的指控分别为127项和83项。自2007年以来,对一类不当行为(不包括性虐待和性剥削)指控的数量也有所下降。2007年和2008年向维持和平行动部和外勤支助部报告的不当行为指控的数量分别为139项和129项。然而,二类不当行为指控的数量增加,2008年共举报877件,而2007年为671件。

## 5. 财务管理

73. 外勤支助部外勤预算和财务司在2007年启动两项新举措,即“算盘”举措和受训人员详情简编方案,以期促进预算流程的简化,同时提高维持和平行动所提交预算的及时性和质量。“算盘”举措标志着外勤预算和财务司在外勤业务预算编制过程中的做法和作用出现重大变化。“算盘”小组由来自外勤支助部所有四个司的成员组成,这些成员被部署到各特派团,在预算编制过程中现场向特派团工作人员提供咨询。2007年9月在三个维持和平行动(联刚特派团、联合国科特迪瓦行动和联利特派团)中对这一举措进行试点。2008年1月在另一行动(中乍特派团)中进行试点,结果总部预算草案审查流程的时间从约三个星期减至一天,提高了预算流程的效率和提交预算的及时性。通过向所有利益攸关方直接提供咨询,还提高了拟议预算的质量,让各外地行动更加感受到各自预算的自主性。在取得试点成果的基础上,“算盘”小组的访问在2009/10年预算周期扩大到七个维持和平特派团(联海稳定团、联刚特派团、联黎部队、联苏特派团、联东综合团、达尔富尔混合行动和中乍特派团)以及三个政治特派团(联合国阿富汗援助团、联合国西非办事处和喀麦隆-尼日利亚混合委员会),取得了与试点类似的成果,其中包括及时提交特派团拟议预算。“算盘”小组的访问将在2010/11年预算周期继续进行,包括根据特派团高级管理层的请求进行访问。

74. 第一批共六名预算干事受训人员在总部完成了为期三个月的受训人员详情简编方案,然后部署到维持和平行动(中乍特派团、联苏特派团、达尔富尔混合行动、联刚特派团、联合国科特迪瓦行动和联东综合团)。该举措有助于减少各预算办公室重要空缺的数量。特派团管理层对部署的受训人员深表满意。计划在2009年上半年举办下一个受训人员详情简编方案。

## 6. 后勤

75. 由于对外勤支助问题以及外勤支助部的设立带来的机遇有了更多的了解,后勤规划和支助对外地行动的促进作用也达到了新的高度。外勤支助的技术性内容

同维持和平的政治性内容分离，让外勤支助部能够在业务一级处理后勤和支助问题，取得了提高针对性和实效的成果。例如，在苏丹政府、非洲联盟和外勤支助部参与下设立了三方小组。这也在支助维持和平工作方面产生不同的思维和做法，安全理事会最近对处理索马里危机备选方案的审议就是明证，备选方案包括了联合国在提供后勤支助方面的作用。

76. 此外，与外勤支助合作伙伴建立了新的统筹和合作机制。外勤支助部制图科与欧洲委员会联合研究中心、军种间地理局、法国国防部和欧洲联盟卫星中心建立战略伙伴关系，支助联合国维持和平行动的地理资料需求。中乍特派团同欧盟部队签署技术协议，确立了向该特派团提供基础设施和后勤支助的方式。今后提供后勤合作的总体财务安排已提交欧洲联盟，供其签署。由于在意大利布林迪西联合国后勤基地实施了租赁单位方案，向外勤交付后勤支助的效率和实效获得重大改善。这些方案由外勤支助部控制，具有更接近位于类似时区的特派团的优势，从而能够在通信以及海空出入方面有所依赖。联合国后勤基地已进入运行的租赁单位是：综合培训处、地理信息系统中心、战略空中业务中心、区域航行安全办事处、工程设计和标准化中心以及资料参考核对股。由于联合国后勤基地履行了核心职能(后勤、通信以及培训和行政服务)，从而节省了组织费用，向各特派团交付了工程和地理信息资源及服务(例如工程设计和模板、地形和卫星地图以及水源和地形分析)，将各特派团与全球工程数据库连线。战略空中业务中心被指定为管理战略空运以及监测和跟踪特派团间业务的飞机和货物流动的核心平台之后，外勤支助部还推广了区域化做法。区域航行安全办公室方面向科索沃特派团、联合国格鲁吉亚观察团、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联黎部队和联伊援助团提供了安全监督。

## 7. 采购

77. 作为调整进程的一部分，外勤支助部与管理事务部采购司及其他秘书处实体密切合作，审查了改进外勤采购的备选方案。由于在吸引和留住熟练采购人员方面存在困难、缺乏发达市场以及通信技术设施条件不佳等原因，在具有挑战性的维和环境下改进采购工作更加艰难。为了减轻这些因素的影响，采购改革举措旨在改进内部管制和流程。这些工作的基础是：由管理事务部和外勤支助部联合审查采购治理架构，采取措施扩大维持和平工作人员的培训；更新《联合国采购手册》；把总部和外勤的采购授权从 20 万美元增加到 50 万美元，以满足维持和平业务周转需求；对外勤采购授权的跟踪和监测采用记录管理流程。管理事务部和外勤支助部认识到还有很多工作要做，因此将继续携手合作，完成简化采购流程备选方案的分析，明确责任界限。希望正在实施的各项举措，如进行中的治理审查，将改善业务流程，提高效率。

## 8. 信息和通信技术

78. 秘书处设立了信息通信技术办公室，由首席信息技术干事担任主管，重新调整信息和通信技术方面的问责和责任。信息和通信技术办公室发挥了以下作用：制订本组织信息技术的方向和架构，规划和开发全组织的信息和通信技术应用程序，包括企业资源规划和其他主要系统。由于厘清了责任，外勤支助部因而能够着力于专对外勤需求交付服务。外地行动的数量增多，复杂性加大，这种专业化做法加强了实施举措的能力。“少留痕迹”举措发挥了技术进步的作用，减少了交付信息和通信技术服务所需的总体有形基础设施，并因此能够把人员和基础设施集中在意大利布林迪西和乌干达恩德培联合国后勤基地等区域中心。实现的增效预计将包括大幅降低电力和空间需求，以及降低单个特派团今后几年对专业人员的需求。在恩德培建立的设施是联刚特派团、达尔富尔混合行动、联合国布隆迪综合办事处、联苏特派团和中乍特派团以及通信和信息技术处资产管理股的第二级灾后恢复和业务连续性设施。此外，还执行了信息通信技术管理认证方案，其中包括为担负关键技术和职责的信息和通信技术管理人员开办规范的培训和辅导方案，以进一步增强所提供服务的品质。

## 六. 其他问题

### A. 政治事务部内的分工

79. 维持和平行动部和政治事务部继续在下述原则指导下开展工作：由政治事务部领导外地政治和建设和平部门，而维持和平行动部则领导外地和平与安全行动的规划和管理，包括大多数人员为文职的部门。按照这种安排的做法是：由维持和平行动部领导有大规模军警安全部门和重大核心安全责任的所有综合特派团，而其他建设和平或特别政治任务的领导则根据情况逐一确定。为确保联合国向外地提供资助的总体效率，这两个部门都在为部门间合作完善一套共同原则，以确保统一指挥、相互补充以及有效利用维持和平行动部、政治事务部和外勤支助部的固有专门知识。秘书长为每个部门编写的公报正在最后定稿，其中将会阐明这些原则。

### B. 进一步改革的领域

#### 1. 联合国警察

80. 为部署联合国维持和平行动和特别政治任务而核定的警察人数在过去 10 年内增加了 15 倍，从 1995 年不到 1 170 人增至 2008 年的 17 000 人。根据维持和平行动和特别政治任务内警察部分的增长和演变情况，警务司努力跟上，要求总部提供的支助。警务司目前有 27 名专业人员，显示出比率为 1 名总部警察对 630 名外地警务人员。为应对维持和平中维持治安方面性质不断改变及规模增长迅速

的情况，维持和平行动特别委员会和内部监督事务厅要求对维持和平行动中联合国警务活动的管理进行一次战略审查。

81. 由内部和外部成员组成的一个审查小组于2008年8月至12月间进行了研究。主要结果和建议包括：查明损害联合国警察完成其法定任务能力的重大差距，包括缺乏维持和平方面国际施警的综合性战略原则框架；规划工作软弱；需要改善警务司业务做法，以及加强警备司警察甄选和征聘能力、制定原则和规划能力以及维持治安专题专门知识；以及需要在现有结构内增强现有的人力、财政和后勤资源。维持和平行动特别委员会在2008年12月收到了一份评估简报。

82. 常备警察初期业务能力只有25名专业人员，目前无法有效应付警察援助的所有请求。也没有能力建立大规模特派团的警务部门或为规模中等但积极行动的特派团的警察总部提供最起码的初步职能。没有迅速部署司法和监狱专家的并行能力，可能导致对外地法治采取不平衡而彼此脱节的办法。专家小组编写了常备警察能力第一年业务报告(A/63/630)，于2009年1月中旬印发。专家小组在其报告内强调必须加强常备警察能力，以便能够应付对其核心职能不断增加的需求。维持和平行动委员会将在2009年2月常会期间讨论这份报告。有关可能设立司法和监狱专家构成的法治常备能力的机构间建议，也会与特别委员会交流。法治常备能力专家将与常备警察能力一并部署，帮助新设特派团和加强现有特派团，以便能够向维持和平东道国提供更综合的一整套法治援助。

## 2. 维持和平行动部办公室主任

83. 维持和平行动部内设立办公室主任，主要责任在于代表副秘书长监督维持和平行动部的内部管理，确保维持和平行动部和外勤支助部有效融合。自改革以来，办公室主任作为共同资源向两位副秘书长有效提供服务和支助。办公室主任将继续以这种方式支助两位副秘书长。办公室主任也将继续指导其他共同资源，包括执行办公室、情况中心、信息管理股和登记处。

## 七. 联合国维持和平正在面临的挑战

84. 加强维持和平行动部及外地支助部的结构、能力和资源无疑改善了维持和平行动的规划、指导、管理和支助。不过，其能力仍不成比例地落后于维持和平任务的增长以及似乎日益复杂的步伐，维持和平这一手段不断磨练以应付国际社会面临的新挑战。自改组以来，这在规划和部署派往乍得和中非共和国(安全理事会第1778(2007)号决议)和派往达尔富尔(第1769(2007)号决议)的两个高度复杂行动方面明确显示出来。达尔富尔混合行动是规模最大而且最具挑战性的联合国行动。达尔富尔混合行动及中乍特派团加在一起，使维持和平行动的核定人数增加了30%以上，而且必须以各种新形式与区域组织合作。安全理事会第1863(2009)号决议要求秘书长执行创新介入形式，据此联合国向非洲联盟驻索马里特派团

(非索特派团)提供后勤配套支助。通过秘书长明确为此目的设立的信托基金进一步加强非索特派团部队。

85. 虽然有必要进行连续改革才能使秘书处能够应付与规划、发动、管理和支助维持和平行动有关的不断演变的挑战，技术能力只是一个方面。维持和平行动成功与否主要取决于冲突各方、安全理事会和会员国。如果没有和平可以维持，如果维持和平行动没有明确、实际和可以实现的任务规定，或者如果无法充分而及时地提供所需政治、人力、财政或物质资源，联合国维持和平工作就不可能成功。达尔富尔就是规定活动不能执行的一个新例子，因为没有提供必需的关键资源，而秘书处也无法独自弥合这些差距。

86. 在管理联合国维持和平改革的同时开展、大举调整和维持指导和支助新设和现有特派团，是维持和平行动部过去十年大部分时间及外地支助部成立以来所面对的现实情况。虽然维持和平一直面临严重挑战，但对外勤支助则是更大的考验，因为建立一个新的结构，并为维持和平行动部下属 18 个外地行动和政治事务部领导的 16 个特别政治任务提供支助，范围更大，作用更复杂都是严重挑战。

87. 过去几年来，我在为联合国维持和平行动征聘和保留优秀文职人员方面遇到巨大挑战，高空缺率和更替率就是证明。为应付这些挑战，我提出一系列改革措施，以精简合同安排、统一服务条件，改善人力资源管理。通过大会第 63/250 号决议后，会员国采取有效行动，授权秘书处提供更大的职业保障和更公平的服务条件。2009 年 7 月开始执行这些措施，预期会在为联合国外地行动吸引和保留工作人员方面取得显著成果。改善业务进程和实行人才管理及最终采用机构资源规划系统，预期全面整顿秘书处人力资源管理框架，会在为各种行动配备工作人员以有效完成委托秘书处的更复杂任务方面取得显著成果。另一重大挑战是进一步精简供应链管理，包括采购治理和过程。管理部和外勤支助部正在进行一项综合性联合行动，审查总体控制框架，包括现行的向外地下放采购权力，以及采购监督机制。打算是，修订的采购治理制度将辅之以培训及核证方案。

88. 向外地特派团提供的综合培训处服务包括向部署到外地行动的新文职人员提供部署前培训，提供培训标准和材料，关于专门外部培训机会的信息和咨询，规划和预算指导，以及技术援助访问。该处也为特派团领导层人员提供有关其多种职责的一系列多学科培训方案和专门培训课程，例如高级特派团领导人课程和高级领导层人员上岗培训。

89. 依照秘书长政策委员会的决定，维持和平行动部是联合国系统内政策和执法及惩戒等法治领域负责全球领导的实体，其中包括在维持和平范畴内、在联合国外地行动不存在的具体国家局势下，及长期体制发展的情况下，负责支助会员国、协调联合国和外部行为体以及拟订政策和最佳办法。尽管该部愿意接受会员国和联合国伙伴为这类支助提出的请求，仅在维持和平方面，现有能力限制就使其不

能全面回应支助要求。同样，该部进行安全部门改革的能力也有限。因此，该部将设法在 2009/10 年度支助账户预算方面加强法治和安全机构厅的能力。鉴于安全部门改革在有效执行许多特派团任务方面更加重要，该部也将寻求大会在 2009/10 年度支助账户拟议预算内核可在法治和安全机构厅设立一个安全部门改革单位。

## 八. 结论

90. 过去十年，会员国对联合国维持和平行动的持续重视和投资，使得这一工具能够适应支持国际和平与安全的不断演变的挑战。秘书处通过连续改革，得以更专业、更切实有效地起动、维持维和行动并进行过渡。由于国际社会面临的和平与安全挑战更加复杂，因而保持联合国维持和平应付这些挑战的相关性和能力所需调整也更加复杂。世界上并没有灵丹妙药，必须在若干战略、政策和业务层面采取干预措施。秘书处本身必须继续完善其战略、政策和业务活动，并在总部一级和外地，确保有利于有效、及时、果断、负责以及必要综合行动的各种标准制度和程序能够支持这些战略、政策和业务活动。会员国有权期待秘书处继续评估其努力，吸取经验及其他组织和各国政府的经验，以求调整和发展，应付面临的新挑战和需求。虽然执行大会第 61/279 号决议、设立外勤部以及加强维持和平行动部和外勤支助部才过了 18 个月，会员国拟定的改革议程已取得明显成果。我期望会员国通过提供政策指导以及所需物质和人力资源支持，保持其对联合国维持和平行动改革进程的热忱关注和承诺。

## 九. 有待大会采取的行动

91. 有待大会采取的行动如下：

**请大会为联合国维持和平改革提供支持，同时注意到本报告。**