联合国 A/63/837

大 会

Distr.: General
28 April 2009
Chinese
Original: English

第六十三届会议

议程项目 128 和 132

关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

内部监督事务厅关于秘书处管理和持续开展维持和平行动的结构的审计报告 *

秘书处有待开发必要的治理和问责机制，以确保维持和平行动的效力和问责

摘要

根据大会第 61/279 号决议，内部监督事务厅(监督厅)对秘书处管理和持续开展维持和平行动的结构进行了审计。秘书长在其关于加强联合国管理和持续开展和平行动的能力的报告(A/61/858 和 Corr.1)中指出，有必要重组维持和平行动部并设立一个单独的外勤支助部，以加强本组织在维持和平行动数量和复杂性日增的情况下创建和持续开展维持和平行动的能力。大会根据秘书长的建议采取行动，通过第 61/279 号决议核准重组维持和平行动部并设立外勤支助部。

此次审计的主要目标是，评估在秘书处新的维持和平结构中，是否已通过审查特派团团长、维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部、管理事务部及其他参与维持和平各实体的角色，适当界定组织的作用、责任、工作报告关系及其他治理和问责机制。

* 本报告延迟提交是因为扩大了审计范围，对常务副秘书长与维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部和管理事务部有关的作用和职责进行了审查。

09-31594 (C) 070509 080509

请回收

主要审计结果如下：

- 设立外勤支助部，确认支助问题是特派团成功的关键所在，并承认由于维持和平行动的数量和复杂性日增，管理事务部及前维持和平行动部下属特派团支助厅已不能满足维持和平行动的行政支助需要。此外，新结构使维持和平行动部能够集中关注实质性维持和平问题。但现在确定新结构是否切实高效地运作以完成授权任务还为时过早；

- 秘书长颁布了向维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部和管理事务部提供行政领导的机制，包括政策委员会、管理委员会和管理业绩委员会。这些机制看来还可以让常务副秘书长充分了解和平行动的政治和军事方面，从而确保秘书长在管理和平行动方面持续和连贯地行使领导权。常务副秘书长一职是作为秘书长办公厅的基本组成部分设立，由秘书长委派责任。此外，秘书长还指派常务副秘书长监督外勤支助部和管理事务部等与管理有关的部门的日常业务，并负责管理委员会和管理业绩委员会。秘书长办公厅告知监督厅，目前正在制订：(a) 有助常务副秘书长履行责任的业务战略和资源需求；(b) 有关部门向常务副秘书长报告工作的机制；

- 秘书长已与秘书处内各位副秘书长签订高级主管契约，其中记录秘书长的各项期望和副秘书长的个人责任。受托在方案管理和任务执行方面履行重大责任的特派团团长不受这一机制制约。应为特派团团长拟订其与秘书长的契约，以增强他们的责任。这一机制还应当在特派团团长与其副手之间推行；

- 参与维持和平的秘书处各单位没有更新部门任务，在新的管理和持续开展维持和平行动的结构中未能体现各自作用。维持和平行动部和外勤支助部表示已草拟各自授权任务。另外，设想和任务说明作为与工作人员及其他利益攸关方澄清、分享和强化部门基本宗旨、主要责任和关键承诺的宝贵工具，维持和平行动部未作更新，外勤支助部也没有确定；

- 合并维持和平行动部行动构想和由此产生的外勤支助部支助计划，作为开设新特派团的一个关键活动，不够正规，也未作记录。因此，不能保证这一重要职能已经履行，也不能保证完成计划的问责制是清晰的，期望是可以实现的。主管维持和平行动和外勤支助副秘书长应共同签署维持和平行动部行动构想和外勤支助部支助计划；

- 新结构的关键特征之一是设立统筹行动小组，负责为和平行动的所有方面提供日常支助。关于统筹行动小组运作和问责制的文书，例如小组成员及其上级单位的详细责任，以及小组成员和组长与区域主任之间的分

工，在职权范围中没有充分说明。维持和平行动部表示已确定统筹行动小组所有干事、行动厅各主任以及向小组提供支助的其他各单位工作人员的职权范围；

- 重组工作没有设定维持和平行动部和外勤支助部各类职能的量化预期收益，特别是产出能力。两部应设定预期成绩和基准，以衡量近期重组工作带来的效率和改良情况；

- 维持和平行动部在与非洲联盟、欧洲联盟、北大西洋公约组织、世界银行、联合国开发计划署等维持和平行动合作伙伴签订合作协议方面取得了值得称道的进展；

- 监督厅在 2006 年审计时指出的维持和平行动部与外勤支助部之间的重复风险和责任差距仍然存在。例如，维持和平行动部和外勤支助部都可规化、创建和领导外地特派团。鉴于外地特派团授权任务和运作周期的相对重要性，秘书长政策委员会将指导特别政治任务的领导责任指派给维持和平行动部或外勤支助部。这被称为“牵头部门”政策，但没有清晰的标准或透明的决策机制来确定谁是牵头部门。由于两个部门都可以领导和管理一个和平行动，这就给维持和平行动部和外勤支助部之间带来固有的重复和重叠危险。秘书长办公厅告知监督厅，维持和平行动部和外勤支助部的部门授权任务一旦作订正，“牵头部门”政策就将作更新。维持和平行动部欢迎关于为“牵头部门”政策制订更清晰标准的建议，并表示，这项建议将提高两部之间分工的清晰度。秘书长办公厅、维持和平行动部和外勤支助部一直在密切合作修订各自授权任务。但维持和平行动部表示，不够清晰问题只涉及中小型政治特派团；

- 外勤支助部和每个特派团的支助部分在向特派团提供支助方面的作用和责任仍然有待清晰界定。需要有一项服务级协议，界定和划清其中每个实体的作用。这不仅是实现此类目的的一个良好机制，还是实施问责制的一个有效手段，具体方式是正式界定：(a) 每个特派团需要外勤支助部提供的服务；(b) 衡量外勤支助部在向特派团提供支助方面的业绩的基准。这类定义尚未确定和达成一致；

- 管理事务部将人力资源管理权授予纽约总部的外勤支助部人力资源干事是不正规的。这不符合管理事务部关于正式指定和委派特派团人力资源干事的规定。因此，虽然外勤支助部干事在为特派团行使人力资源职能，但他们并没有履行这些职能的正式授权。管理事务部也没有定期审查和监测该部对外勤支助部的授权是否得到恰当执行；

- 关于安全和安保部在向特派团提供安全保护方面的作用，监督厅在以往关于该部的审计中发现，该部对首席安保顾问进行技术监督、政策领导和业务指导的性质和范围不够清晰。由于首席安保顾问同时向指定官员(有时为特派团团长)和该部报告，该部对首席安保顾问的技术监督缺乏清晰度，会造成误解和责任分散。

监督厅针对上述问题提出了一些建议。有关部门接受了所有建议。

目录

页次

一. 导言 6

二. 秘书长办公厅的行政领导 8

三. 特派团团长的作用 10

四. 维持和平行动部的作用 12

A. 任务规定和职责 12

B. 行动厅统筹行动小组 13

C. 监测职能的结构 14

D. 改组进展 15

E. 维和部和外勤部的合并工作 15

F. 与合作伙伴的协调和合作 16

五. 政治事务部的作用 17

六. 外勤支助部的作用 17

七. 管理事务部的作用 20

A. 人力资源管理 20

B. 财务管理和预算编制 21

八. 安全和安保部的作用 22

九. 建议 22

一. 导言

1. 根据大会第 61/279 号决议，内部监督事务厅(监督厅)对秘书处管理和持续开展维持和平行动的结构进行了审计。

2. 秘书长在其关于加强联合国管理和持续开展和平行动的能力的报告(A/61/858 和 Corr.1)中指出，有必要重组维持和平行动部。大会根据秘书长的建议采取行动，在其第 61/279 号决议中核准重组维持和平行动部并设立外勤支助部，从 2007 年 7 月 1 日起分离前维持和平行动部特派团支助厅，包括为维持和平行动部和外勤支助部分别设立 119 个和 33 个新员额。

3. 秘书处管理和持续开展维持和平行动的结构由总部和外地多个联合国部门和实体组成(见图一)，按照不同授权任务和部际流程及程序横向排列。以下是各个主要部门及其各自作用：

(a) **维持和平行动部**：负责向联合国外勤业务提供战略领导、管理和指导；

(b) **外勤支助部**：负责向联合国外勤业务、维持和平行动部和政治事务部提供专项支助服务，包括关于人事、财务、后勤、通信、信息技术及其他行政和一般管理问题的支助服务(见 A/61/858 和 Corr.1)；

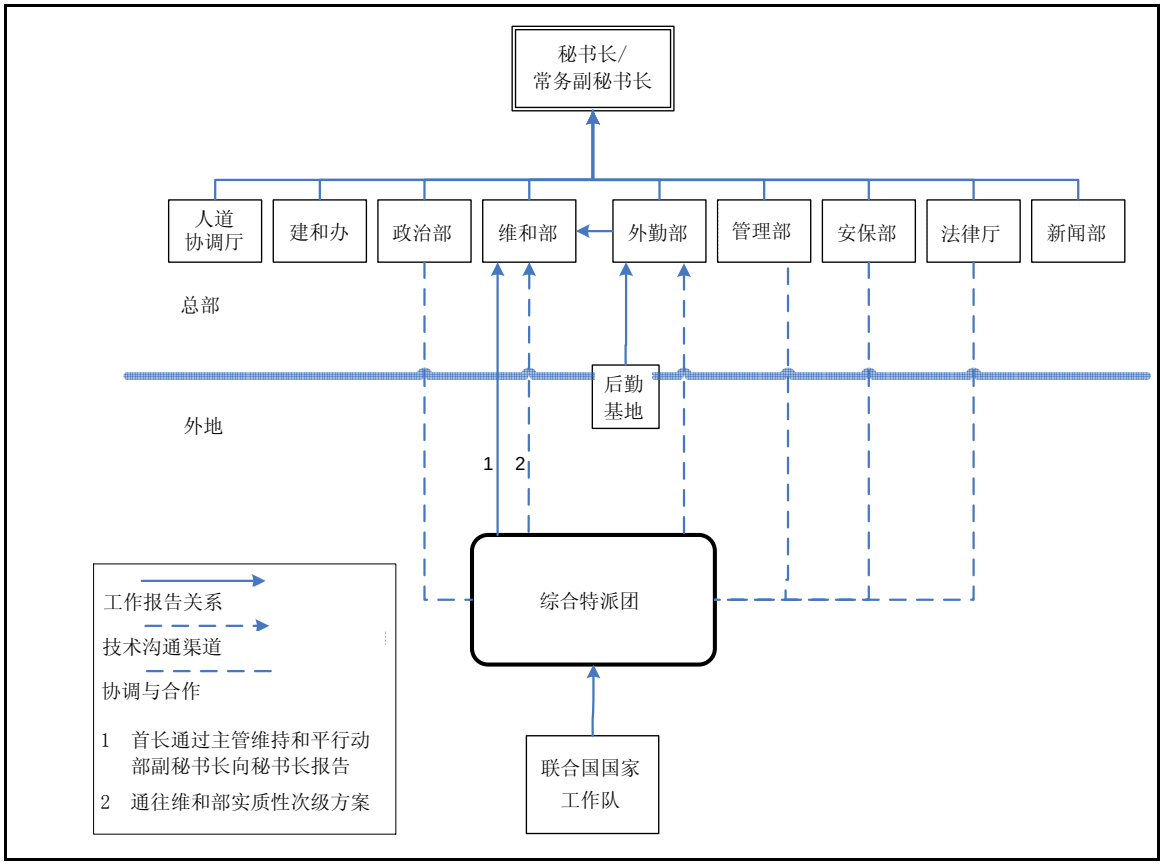
(c) **政治事务部**：负责选举援助和大部分特别政治任务；

(d) **管理事务部**：负责在财政与预算、人力资源和共同事务(采购和设施管理)这三个综合管理领域制订政策和程序，并向秘书处所有实体提供战略指导、领导和支助(同上)；

(e) **安全和安保部**：负责提供安保支助，确保在总部和外地特派团实行联合国安保管理系统。此外，安全和安保部将与外勤支助部密切合作，特别是在人员配置、设备、培训、安保事务及相关预算进程方面，确保为外地特派团提供充足的安保资源(同上)。

图一

参与秘书处管理和持续开展维持和平行动结构的联合国各部、厅和机构



由监督厅绘制。

简称：人道协调厅，人道主义事务协调厅；建和办，建设和平支助办公室；政治部，政治事务部；维和部，维持和平行动部；外勤部，外勤支助部；管理部，管理事务部；安保部，安全和安保部；法律厅，法律事务厅；后勤基地，联合国后勤基地。

注：信息和通信技术厅作为秘书处的一个独立厅级单位，于 2008 年 12 月设立。

4. 维持和平行动部目前领导和控制[1] 实地 16 个维持和平特派团和 2 个政治特派团。除维持和平行动部领导的 18 个特派团外，外勤支助部还向政治事务部领导的 16 个政治特派团提供行政和后勤支助。2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日财政年度，大会为联合国维持和平行动经费筹措批款 71 亿美元。维持和平行动部和外勤支助部 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日财政年度的核定员额分别为 453 个和 464 个。现已部署大约 90 000 名军警人员以及 22 000 名文职人员。

[1] 维和部在联合国维持和平行动中的授权、指挥和控制政策，2008 年 2 月。

5. 特派团团长全面负责联合国在任务区内的活动，包括特派团人员的安全保障。[1] 他们领导和指导特派团所有构成部分的首长，并通过主管维持和平行动副秘书长对秘书长负责。外地特派团拥有独立的结构，大多由一名副秘书长职等的高级官员领导。

6. 当前大部分维持和平特派团属于综合性特派团，在军事、政治、人道主义、社会及经济领域履行授权任务。由于维持和平行动部不具备完成维持和平行动所有授权任务的内部能力，例如报告和监测侵犯人权情况、保护难民和(或)流离失所者以及满足受冲突影响者的某些发展和人道主义需求等，秘书处其他一些部门和机构也在总部和外地以伙伴身份加入。

7. 此次审计的主要目标是，评估在秘书处新的管理和持续开展维持和平行动的结构中，包括特派团团长、维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部和管理事务部在内，组织的作用、责任、工作报告关系及其他治理和问责机制是否已得到适当界定。监督厅设法通过约谈包括常务副秘书长在内的秘书长办公厅高级官员以及主管管理事务和外勤支助副秘书长，了解秘书长办公厅在管理和平行动方面的作用。此次审计对特派团团长作了问卷调查，征求他们对重组工作的意见。此次审计还考虑了审计委员会的相关建议，以及监督厅以往提出的建议。

二. 秘书长办公厅的行政领导

8. 主管维持和平行动、外勤支助、政治事务和管理事务副秘书长及各特派团团长向秘书长汇报工作并对秘书长负责，而秘书长则对会员国负责。秘书长已在其办公厅内设立了一些为秘书处各部提供行政领导和监督的机制。秘书长办公厅的政治、维和及人道主义事务股协助秘书长监督维持和平行动部和政治事务部。该股的作用是在政治、维和、裁军、法律、人道主义事务和人权领域协助秘书长同相关各部协调。

9. 此外，如表 1 所示，已设立若干委员会和论坛，以便利行政领导和分享信息。

表 1

行政领导机制

机制	主席	目的	参与者	预计会议频率
政策委员会	秘书长	审议需要战略性指导的问题和关于对联合国有影响的专题和具体国家问题的政策性决定	常务副秘书长、秘书长办公厅主任、主管维持和平行动、人道主义事务和法律事务副秘书长、各执行委员会主席	每周一次
管理委员会	常务副秘书长	审议需要秘书长战略性领导和需要监督机构提出建议的内部改革和管理问题	秘书长办公厅主任、主管管理事务、外勤支助、经济和社会事务、维持和平及大会和会议管理副秘书长	每月一次
高级管理小组	秘书长	提出贯穿各领域的问题并提供指导	常务副秘书长和各部首长	每两周一次
管理业绩委员会	常务副秘书长	通过管理高级管理人员与秘书长的契约监测其业绩	各部首长	每季度一次，每年就契约召开一次会议
与政治部门和其他实质性职能部门首长会晤	秘书长	信息共享	主管政治事务、维持和平、人道主义事务、裁军事务和新闻副秘书长	每周一、周三和周五
与涉及管理的各部首长会晤	常务副秘书长	信息共享	主管管理事务和外勤支助副秘书长	每周一次
与主管内部监督事务副秘书长会晤	常务副秘书长	信息共享	主管内部监督事务副秘书长	每周一次
秘书长办公厅会议	秘书长	秘书长办公厅实行管理	秘书长、常务副秘书长、秘书长办公厅主任和常务副主任	每日一次

10. 常务副秘书长在秘书长离开总部时代理秘书长之职。此外，由于有众多官员向秘书长负责，无法适当而系统地进行管理监督(见 A/51/950/Add.1)，因此设立了常务副秘书长职能，作为秘书长办公厅的一个组成部分(见大会第 52/12 B 号决议)，其职责由秘书长授权，包括：

(a) 协助秘书长管理秘书处的业务活动；

(b) 秘书长离开时或在秘书长决定的其他情况下在联合国总部代理秘书长之职；

(c) 支持秘书长确保各项活动和方案在部门间和机构间保持一致，并支持秘书长提升联合国在经济和社会领域的形象和领导作用，包括进一步努力加强联合国作为发展政策和发展援助领导中心的作用；

(d) 代表秘书长出席会议、公务活动、仪式和秘书长确定的其他活动；

(e) 执行秘书长可能决定指派的任务。

11. 秘书长 2009 年 2 月关于加强联合国管理和持续开展维持和平行动的能力的报告(A/63/702 和 Corr.1)阐明，常务副秘书长负责监督“涉及管理的各部的日常业务活动，例如管理事务部和外勤支助部，这些部需要秘书长的关注”。常务副秘书长同样监督新设立的信息和通信技术厅。此外，秘书长还指派常务副秘书长主持管理委员会、管理业绩委员会和特设工作队，例如人力资源管理工作队。

12. 秘书长办公厅通知监督厅，它正在拟订：(a) 能使常务副秘书长履行职责的业务战略和所需资源；(b) 有关职能部门向常务副秘书长报告的机制。监督厅还注意到,在办公厅内设立的机制(见表 1)似乎能使常务副秘书长充分了解和平行动的政治和军事方面的情况，从而确保秘书长继续一贯地在管理和平行动方面发挥领导作用。

三. 特派团团长的作用

13. 维持和平行动部关于联合国维持和平行动中授权、指挥和控制的政策加强了特派团团长责任制度，阐明特派团所有部分[2] 都向特派团团长报告，且团长为特派团的各个方面最终向秘书长负责。在这方面，该政策阐明特派团各部分将与维持和平行动部和外勤支助部对应部门保持“技术沟通渠道”，而不是接受其指挥和控制，从而解决了特派团各部分与其维持和平行动部和外勤支助部对应部门之间工作报告关系长期不明确的问题(见图一)。例如，主管特派团行政和后勤支助部分、多数情况下直接向特派团团长报告的特派团支助主管/主任，不再向主管外勤支助副秘书长报告，而以往他们向主管特派团支助助理秘书长报告。

[2] 一个典型的特派团由军事、警务、政治、人道主义以及一些实质性部分和特派团支助部分组成。

14. 该政策进一步阐明，特派团团长对特派团所有部分负责，而唯有特派团支助事务主管/主任有权在外地承付资金。特派团支助主管/主任在行使财政权时应与特派团团长协商，但主管/主任个人负责严格遵守和遵循联合国关于特派团行政管理和后勤管理的技术和行政条例。监督厅认为，这一结构是良好的内部控制机制。监督厅发现，在两个特派团中特派团支助主管/主任向特派团团长报告的工作关系有例外情况，即支助主管/主任首先向秘书长副特别代表报告。监督厅认为，额外的报告关系可在特派团财政资源管理方面造成责任分散。为了减少此类风险，主管维持和平行动副秘书长在给各特派团团长的指令中澄清了秘书长副特别代表监督特派团支助主管/主任的责任。

秘书长与特派团团长契约的必要性

15. 特派团团长被委以管理方案和执行任务规定的重要职责。例如，联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)2008/09 财政年度的预算是 12 亿美元，远高于维持和平行动部或外勤支助部的预算。然而，特派团团长与所有总部副秘书长的不同之处在于他们不受副秘书长与秘书长契约机制的制约。监督厅认为，应为特派团团长订立秘书长契约，以便加强他们的责任。这种契约还应适用于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动，以及联合国与其他外部实体建有伙伴关系的未来特派团。监督厅注意到，接受调查的特派团团长中有 30%认为他们对秘书长承担的问责不明确。

特派团副团长的职责和建立工作责任追究正式机制的必要性

16. 大多数维持和平综合特派团有两名助理秘书长级的副团长，他们被正式指定为秘书长副特别代表，协助特派团团长履行管理职能。不同特派团的副团长具有不同的职责，取决于特派团的任务规定。一般来说，其中一名秘书长副特别代表监督特派团的政治部分和其他实质性部分，另外一名为主管人道主义和发展部分的秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员。

17. 秘书长副特别代表履行重要的管理职责。然而，尚未建立使他们对其业绩负责的正式机制。在这方面：

(a) 并非所有秘书长副特别代表都有明确其作用和职责的职权范围，特别是负责监督政治行动和特派团其他实质性行动的副特别代表。维持和平行动部及外勤支助部解释说，自 2007 年在外勤支助部设立了高级主管任用科以来，它们已为新任用的秘书长副特别代表员额系统地拟定了职权范围。维持和平行动部和外勤支助部补充说，作为近期关于高级主管空缺管理和继任规划的“精益六西格玛”业务流程改进项目的一部分，它们已制订针对秘书长副特别代表职权范围的准则和模板，秘书长办公厅和主管维持和平行动、政治事务和外勤支助副秘书长已核准该准则和模板。

(b) 尚未建立评价秘书长副特别代表业绩的系统机制。秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员须参加联合国开发计划署(开发计划署)评价制度。负责监督政治行动和特派团其他实质性行动的秘书长副特别代表不受任何正式考绩制度(如秘书处考绩制度)的制约。相反的是，所有总部助理秘书长的业绩均已在考绩制度下得到评价，计划在 2009 年以助理秘书长与其各自副秘书长的契约取代考绩制度。监督厅认为，总部助理秘书长与其各自的副秘书长订立契约的做法还应适用于特派团团长和副团长之间。

四. 维持和平行动部的作用

A. 任务规定和职责

18. 秘书长通过发布关于各部职能和组织的公报(ST/SGB)颁布秘书处各部的任务规定。各部任务规定的颁布是确保参与维和行动的秘书处各部实行问责制的第一步。对于将各部职责告知内部和外部利益攸关方，这也是必要的。然而，尽管维持和平行动部已发生重大变化，包括该部 2007 年的结构调整，秘书长关于该部的公报(ST/SGB/2000/9)自 2000 年以来始终未更新。维持和平行动部及外勤支助部表示已草拟各自公报，在公报定稿之前尚悬而未决的唯一问题是中型复杂特别政治任务的领导职责问题，例如，联合国伊拉克援助团(由政治事务部领导)、联合国阿富汗援助团(由维持和平行动部领导)和联合国尼泊尔特派团(由政治事务部领导)。

19. 维持和平行动部最重要的单一职责是根据相关的安全理事会决定规划和创建维和特派团。维持和平行动部与外勤支助部共同负责顺利组织和启动特派团，直到合理设立特派团为止。然而，秘书长当前的公报(ST/SGB/2000/9)未明确维持和平行动部在这方面的责任。监督厅了解到，即将拟订的维持和平行动部任务规定将阐明并纳入该部规划和创建维和特派团的责任。

20. 为了进一步加强创建新特派团的责任并确保各项期望既明确又可实现，监督厅认为主管维持和平行动部和外勤支助部的副秘书长应共同签署维持和平行动部行动构想和外勤支助部支助计划。创建新特派团的关键活动之一是整合维持和平行动部行动构想和由此产生的外勤支助部支助计划。这项活动旨在使军事厅和维持和平行动部其他方案保证外勤支助部支助计划足以支持维持和平行动部行动构想，并使外勤支助部保证维持和平行动部行动构想可在外勤支助部的能力(例如，支助新特派团所需的人力资源和后勤资源)范围内实现。然而，在创建新特派团方面，这样的整合目前是非正式的，且没有任何记录。

21. 设想和任务说明是维持和平行动部和外勤支助部可用以明确、共用和加强其根本宗旨、主要职责和对工作人员及其他利益攸关方做出关键承诺的宝贵文书。经与各特派团协商，外勤支助部已开始拟订其设想和任务说明，作为该部支助战

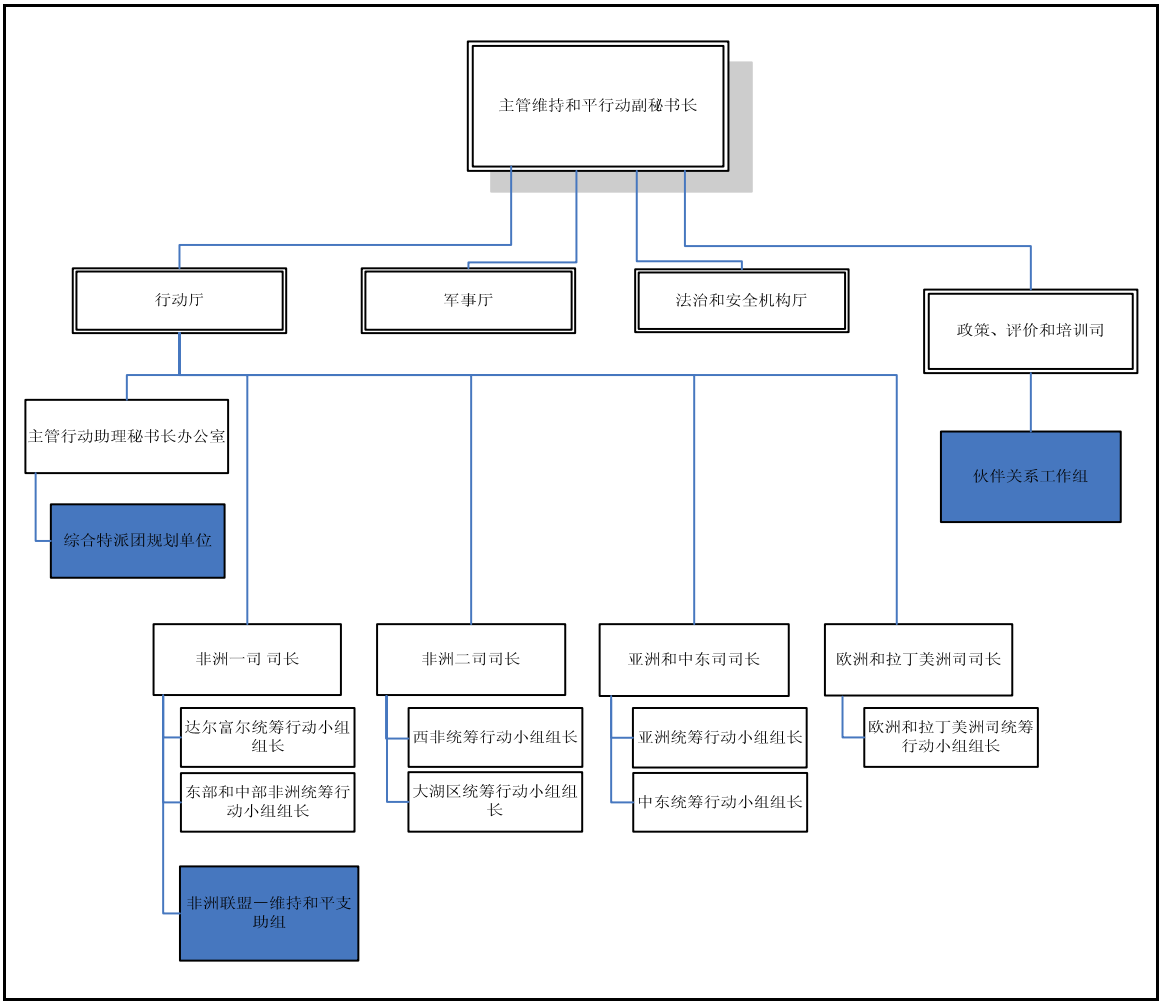
略的一部分。另一方面，自 2007 年 8 月结构调整以来，维持和平行动部的设想和任务说明未得到更新。

B. 行动厅统筹行动小组

22. 新结构的主要特征之一是设立统筹行动小组，负责为和平行动所有方面提供日常支助(见图二)。截至 2008 年 11 月，7 个统筹行动小组中的 5 个已开始运作。但有关统筹行动小组职能和责任的文书，如小组成员及其上级单位的详细责任及小组成员和组长与区域主任之间的分工等，在现有职权范围内未予充分说明。维持和平行动部指出，预计在 2009 年 2 月前确定统筹行动小组干事的职权范围。针对本报告草案，维持和平行动部指出，已根据统筹行动小组与专门职能领域之间的分工，同外勤支助部共同确定统筹行动小组所有干事、行动厅厅长以及协助统筹行动小组开展工作的法治与安全机构厅和政策、评价和培训司所有干事的职权范围。监督厅将在计划于 2009 年下半年进行的单独审计中审查统筹行动小组的工作情况。

图二

维持和平行动部各方案和统筹行动小组组织结构图



监督厅制作。着色框指参与同维持和平伙伴进行协调和合作的单位。

简称：非盟，非洲联盟。

C. 监测职能的结构

23. 监督厅在上次审计(A/61/743)中建议，维持和平行动部应加强主管维持和平行动副秘书长办公室内部结构，确保维和部次级方案和整个维和部实现其目标。为此，维和部正式委派该办公室主任牵头制订维持和平行动部次级方案业绩指标，并监测其落实情况。[3]

[3] 秘书长关于维持和平行动部的组织的公报草稿，第 4.5(c)段。

D. 改组进展

24. 监督厅不能确定改组是否以及在何种程度上取得成功并产生效益，因为改组时没有确定维持和平行动部和外勤支助部各项职能的可量化预期效益，特别是在效率和生产力方面。例如，前人事管理和支助处在升级为新结构下的一个司之前，已处理 120 000 份申请，占 2007 年所收申请(260 000 份)的 46%。改组计划未说明外勤人事司应增加多少生产力。制订量化基准有助于维持和平行动部和外勤支助部对其效率和其他改进做出自我评价，还有助于这二个部门更有效地向秘书长和立法机构提出报告并接受其监督。例如，大会第 61/279 号决议请秘书长提交综合报告，说明新结构的效率和效力。

25. 维持和平行动部和外勤支助部已经拟订综合改组工作计划，称为“路线图”，其中包括落实新结构的若干具体行动项目。维和部和外勤部还与管理部协调，启动一综合项目，旨在改进工作流程，实施人力资源行动计划。据此，每个部门承诺按照本组织的法定任务和人力资源管理方面的重要优先事项实现标准目标和可衡量指标。大多数行动项目已经完成，或正在按计划取得进展。

E. 维和部和外勤部的合并工作

26. 维和部和外勤部可能无法在新结构下有系统地合并，向各特派团提供必要支助服务。为减小这种风险，秘书长已经采取下列措施：

(a) 在主管维持和平行动和外勤支助的副秘书长之间建立一个特别报告结构，以便后者向前者报告并接受其指示；

(b) 设立维持和平行动部/外勤支助部高级管理小组，使这二个部门的高级主管能够每周在一起交流信息，并作出重大战略决定。维持和平行动部和外勤支助部还设立了扩大的高级管理小组，每周开会并处理政策问题，主任会议每周举行三次，处理业务问题；

(c) 让办公室主任、副秘书长办公室和维持和平行动部负责监测合并工作和共同方案管理；

(d) 设立统筹行动小组，合并这二个部门的不同工作单位。

27. 监督厅认为，前三项措施总体上有效。虽然监督厅承认，现在评价新结构向特派团提供支助服务的效力为时过早，但监督厅对特派团团长做了一项调查，[4] 征求他们对于新结构以及新结构如何影响他们获得支助服务的初步意见。这项调查显示：

[4] 调查了 18 名特派团团长，包括维持和平行动部领导的 13 个特派团和政治事务部领导的 5 个特派团。有些问题不适用政治事务部，因此考虑到其中一些问题，调查的人数有所不同。

(a) 在 11 名特派团团长中，仅有 3 人对负责其特派团的统筹行动小组的效力表示满意。监督厅计划在单独审计中审查统筹行动小组问题；

(b) 多数人[5] 表示，没有发生对维持和平行动部和外勤支助部之间合并工作产生消极影响的重大事件；

(c) 在 13 名特派团团长中，6 人表示合并工作仍有可能受到严重影响。1 名特派团团长解释说，减小这种风险在很大程度上取决于分别主管这二个部门的副秘书长之间的协调。

28. 监督厅认为，充分发挥外勤部作为纯粹服务部门的新作用将加强这两个部门的合并工作，因为应特派团和维和部要求提供支助服务是外勤部存在的理由。正如本报告第六部分所述，在此方面执行服务级协议是重要机制。

F. 与合作伙伴的协调和合作

伙伴合作框架

29. 维持和平行动部在与合作伙伴制订合作协议方面取得了值得称道的进展，这项工作已分配给政策、评价和培训司伙伴关系工作组。工作组确定了 24 个联合国和非联合国合作伙伴，并与其中 12 个订立了正式合作协议。

30. 经安全理事会第 1809(2008)号决议核准，设立行动厅非洲联盟股，在 2006 年至 2016 年 10 年期间建设非洲联盟开展和平行动的能力。该股与非洲联盟共同拟订一项行动计划，但其中没有定期实绩指标，以便能够临时监测进展情况，并成功完成和实施该方案。

31. 虽然“2010 年和平行动”战略[6] 打算只为其合作伙伴建立一个联络点，但维持和平行动部认为，为伙伴服务的最佳方式是行动厅和伙伴关系工作组进行分工(见上文图二)。因此，分配给行动厅的任务是担任初级联络点，处理具体特派团的日常和平行动；在特派团规划、部署和管理(包括后勤和资源规划)领域，支助非洲联盟进行能力建设。伙伴关系工作组负责在体制一级发展和维护战略伙伴关系，即合作体制框架。监督厅认为，如果适当执行，该框架将会令人满意。

综合特派团规划流程

32. 维持和平行动部在行动厅下设立一个专职的特派团规划单位，以便加强联合国全系统综合特派团规划流程的效力和问责制。综合特派团工作队是规划流程的

[5] 9 名特派团团长答复称，没有发生重大事件。其余特派团团长报告，发生一些与长期政策事项有关的轻微事件。

[6] 前主管维持和平行动副秘书长发起的改革战略提出关于五个关键领域的政策和程序，即人事、原则、伙伴关系、资源和组织领域，以使维和部能够为维持和平提供支助。

重要推手，其职能是作为规划新维持和平特派团和支持多层面维持和平行动的主要机构。维和部指出，2009 年 3 月最后确定了综合特派团工作队的职权范围。

五. 政治事务部的作用

33. 维持和平行动部和政治事务部规划、创建和领导外地特派团。联合国维持和平特派团通常负责不同的和平行动，如建设和平、建立和平和实施和平，不仅只是维持和平。秘书长政策委员会根据外地特派团任务的重要性和任期向维持和平行动部或政治事务部分配领导外地特派团的责任，称为“牵头部门”政策。在以前的报告(A/61/357)中，监督厅指出特别政治任务政策的弱点，即没有确定牵头部门的明确标准或透明的决策机制，致使这二个部门很可能有工作重复和重叠的风险，因为它们都能够领导和管理一项特别政治任务。维持和平行动部解释说，在大多数情况下，该部和政治事务部领导的外地特派团完全不同。秘书长公报(ST/SGB/2000/9 和 ST/SGB/2000/10)对这二个部门的作用和分工做出规定，秘书长题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告(A/57/387 和 Corr.1)进一步加以阐明。监督厅报告(A/61/357)审议了涉及中等规模特别政治任务的若干例外情况，主要以文职部分为重点，秘书长根据不同的政治和业务考虑指定维持和平行动部或政治事务部担任牵头部门。如果情况如此，其他部门通过一体化机制，如综合工作队等，向牵头部门提供咨询支助。秘书长办公厅已通知监督厅，一俟修订维持和平行动部和政治事务部的部门任务规定，就将更新“牵头部门”政策，修订工作将于 2008 年底之前完成。截至 2009 年 1 月，尚未公布修订的任务规定。维持和平行动部欢迎监督厅在其报告(A/61/357)中建议拟订更加明确的“牵头部门”政策标准，并指出该建议将更加明确地阐明维持和平行动部和政治事务部之间的分工。维持和平行动部补充说，秘书长办公厅、维持和平行动部和政治事务部一直密切合作，共同订正各自的任务规定。

34. 在同一审计(同上)，监督还指出，要设立建设和平委员会和建设和平支助办公室，就必须调整和协调所有与特别政治任务有关的活动，确保尽可能减少工作重复和重叠的情况，有效利用资源，并建立有效的监督和监测机制。但政治事务部和维持和平行动部的任务规定没有更新，也未正确反映出其当前对于不同类型和平行动的作用和责任。政治事务部是联合国冲突后建设和平的协调中心，其任务规定应反映出设立建设和平支助办公室的情况。

六. 外勤支助部的作用

35. 秘书长在建议设立外勤支助部时指出，外勤支助部应得到授权，以维持和平行动部前特派团支助厅所没有的方式，进行方案的交付。他还指出，这种授权需要管理事务部进一步下放权力给外勤支助部，特别是在采购事项方面。虽然大会第 61/279 号决议核准设立外勤支助部，并采纳了秘书长的报告(A/61/858 和

Corr.1)在这方面所载的大多数提议，但它延迟核准拟把采购职能从管理事务部移交外勤支助部的事宜。大会第 61/246 号决议和第 61/279 号决议指出，它将在秘书长提交关于采购改革的报告之后，重新审议采购提议。截至 2009 年 1 月 31 日，该报告尚未提交给大会。监督厅在本报告中不就改革工作的采购方面发表评论，因为监督厅在对秘书处采购工作的现行综合审计中将涉及此问题。

36. 设立外勤支助部，是为了为联合国各项外勤业务提供专门支助，包括就人事、财务、后勤、通信、信息技术及其他行政及总体管理问题提供支助。外勤支助部还将为维持和平行动部和政治事务部提供服务。然而，外勤支助部成立以来，秘书长尚未公布该部的任务，没有就其职能和组织作出具体规定。

37. 在改组之前，特派团支助厅对已设特派团发挥双重作用，既提供服务，又管理特派团的支助业务。这一情况导致难以明确划分原特派团支助厅与外地特派团之间的职责和责任，在评价彼此效力和效率方面也构成了利益冲突的风险。外勤支助部新结构在完全稳妥之后，将实行明确和得到改进的问责制。此外，外勤支助部的设立还将使维持和平行动部能着重处理实质性的维和问题。同时，设立外勤支助部，也是进一步认识到支助问题对于特派团成功的关键意义，承认存在风险：维和特派团行政支助需求的数量日益加大，也日趋复杂，因此，管理事务部和维持和平行动部内的前特派团支助厅再也满足不了维和行动的行政支助需求。

38. 目前，维和结构中有两个向特派团提供支助的专门实体，即：每个特派团的支助部分和外勤支助部。然而，对它们的作用和责任并没有加以明确界定和区分。监督厅认为，需要订立一个服务级协议，确定并界定其中每一实体的作用。服务级协议不仅对于这些目的而言是一个好机制，而且也是实施问责制的有效手段，对以下两方面作出正式定义：(a) 每个特派团需要外勤支助部提供的服务；(b) 衡量该部在向各特派团提供支助方面的业绩基准(有待界定和商定)。外勤支助部管理层承认，服务级协议可以改进外勤支助部的问责制，提振专业精神，并告知监督厅，它将同每一个特派团制定服务级协议，作为其全面支助战略的重要部分。外勤支助部计划在发表其部门任务规定和支助战略后，对外勤支助部客户实施服务级协议。另外，服务级协议可以成为有效的工具，指导今后对维和行动支助结构进行的任何审查。

39. 除了这两个专门的实体外，管理事务部也参与向各特派团提供支助。该部行使采购职能，并负责管理和监督下放给外勤支助部和外地特派团的人力资源和财务管理权责，本报告第六节述及此问题。

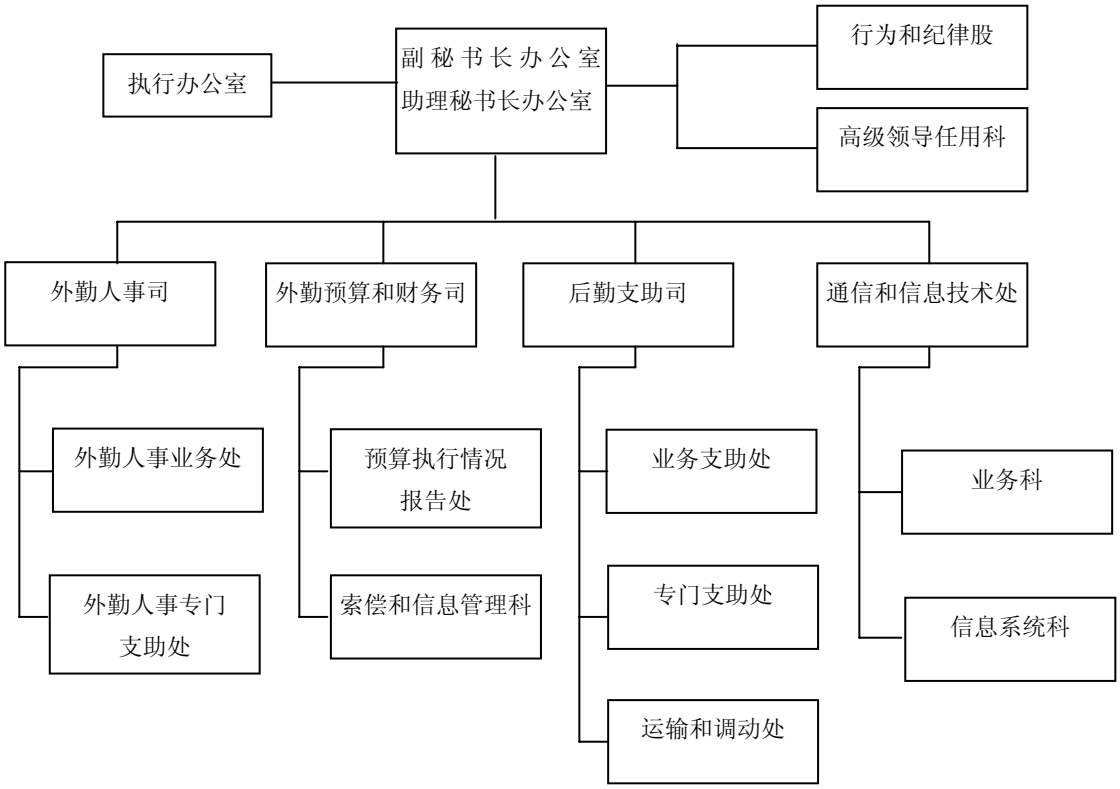
外勤支助部的效力和效率

40. 外勤支助部包括四个单位：(a) 外勤人事司，负责征聘、部署和留住合格的特派团人员；(b) 外勤预算和财务司；(c) 后勤支助司，负责规划和提供工程、航空、运输、燃料、口粮及后勤方面其他需求；和(d) 通信和信息技术处(见图

三)。监督厅所调查到的特派团团长[7]大多数都认为该部在后勤、财务及信息和通讯技术方面提供的总体支助普遍令人满意，但指出需要改进人力资源管理方面的支助。

图三

外勤支助部：组织结构图



来源：外勤支助部内联网站。

41. 外勤人事司在履行此项责任方面困难重重，这不仅是因为维和环境是动态的，而且也是由于秘书处人力资源政策和业务本来用于支助总部、总部以外办事处和区域委员会的业务。由于手续繁多，损失许多效率，包括估计的 355 项需要耗费大量人力的人事行动。同时，却缺乏一个综合的人力资源信息系统。因此，外勤人事司在日常业务中较多地侧重于处理这些不足及填补空缺，因而也就没有剩余能力来满足其他未预料到的特派团要求或情况；没有足够的时间来重点进行战略管理工作，包括预先规划、制定具体行动以实现其目标，以及对照既定目标管理和监测其业绩。

[7] 监督厅对外勤支助部的效力进行调查时，征求了政治事务部以及维持和平行动部领导的特派团团长的意见，因为外勤支助部向这两个部门都提供支助。从他们得出来的结果一般都显示同样的情况。

42. 除了上述有关整个秘书处并且适用于整个秘书处的困难之外，外勤人事司所要应对的最大的挑战在于缺少合格的特派团人力资源干事，以及征聘和部署这类干事方面的困难。这就导致该司承担了特派团的工作量。截至 2008 年 11 月 30 日，特派团内专业人员职类中人力资源干事员额大约有 27%处于空缺状态。外勤支助部认识到人力资源方面的挑战，发起了高级特派团行政和资源培训方案(包括六个电子学习单元和三个面对面的讲习班)，培训工作人员以担任更高级别的工作，以及受训人员高级简编方案，旨在招聘、培训和保留一支合格的外地人力资源干事职位外部候选人队伍，并进行人力资源所有领域职能的培训。然而，这些方案尚未产生足够多的合格人力资源干事。

43. 特派团缺少合格的人力资源工作人员，也妨碍了外勤支助部进一步向特派团下放权力或移交某些人力资源职能。该部最近开始进一步向各特派团下放一些人力资源职能，使之能够行使更多权力，承担更多的工作。该部尚未制定同下放给各特派团团长的权力相称的人力资源战略，以系统地处理缺少合格人力资源工作人员的问题。

七. 管理事务部的作用

44. 任何包括许多部门的结构都面临着责任不明确的风险，尤其是在行使牵涉到不只一个部门的职能方面。就维和行动而言，这一结构可能导致管理事务部与外勤支助部之间的责任缺口或重复。如果得到适当的行使和监测，权力下放是一个分担责任以履行共同职能的机制，并确保已经下放的各项职能能够得到切实有效的执行。为此目的，管理事务部向外勤支助部和外地特派团下放了人力资源、财务和采购管理方面具体的信托权力和责任。然而，此种授权并没有免除最初拥有权力者对于适当行使该权力的责任。相反，授权需要适当的监督和控制。因此，管理事务部负责监督外勤支助部是否在适当地行使已授予它的权力。

45. 在下放某些权力方面，依然存在着没有得到解决的工作重复和责任差距的风险，下文对此加以讨论。

A. 人力资源管理

46. 2007 年 8 月，主管人力资源管理助理秘书长向外勤支助部下放征聘和管理特派团人员方面的权力和责任的工作得到了扩大。外勤支助部干事现在有权处理众多人事行动中的半数左右(该部估计，355 起人事行动中的 172 起)，并且受委托执行重要的人事资源职能，如处理大约 22 000 名文职工作人员和 11 000 名联合

国警察、军事观察员和参谋的招聘、晋升和应享待遇[8] 事宜。在下放人力资源职能方面，存在着以下弱点：

(a) 授权是非正式的，这不符合管理事务部关于正式指定和委派特派团人力资源干事的要求。[9] 因此，虽然外勤人事司干事在履行特派团人力资源职能，但他们并没有正式获得履行这些职能的权力。管理事务部指出，目前正在合同改革的范围内，努力规定正式的授权；该部正在审议正式授权是应当面向个人(即授权给个别干事)、还是要保持职能性(即同员额相联)的问题；

(b) 在确保作为人力资源管理授权对象的总部及外地所有维和干事都有资格来执行授权方面，现有机制存在着一个弱点。监督厅在对管理厅管理授权工作进行审计时，[10]认定必须要由管理事务部为人力资源、财务管理和采购领域所任用的管理人员制定强制性的技术培训和认证制度，作用授权规定的一项内容。外勤支助部已经搭建一些在这方面可以使用的平台，如高级特派团行政和资源培训方案以及受训人员高级简编方案等，其在线功能和内容管理事务部也可以加以利用；

(c) 管理事务部没有对它授予外勤支助部的权力是否得以适当执行进行定期的审查和监测。管理事务部上次对授权给原人事管理和支助处进行此种审查是在 2004 年。

47. 此外，监督厅对人力资源管理厅所作的评价(见 A/63/221)显示，秘书处和维和特派团的大多数人力资源干事都认为，该厅对其部门的授权仅仅“有些效果”。此项评价还认定必须进一步澄清维和特派团内人力资源干事与外勤人事司和人力资源管理厅之间的作用，明确维和特派团和该司是否拥有无须同该厅协商的真正决策权，还是仅拥有可处理各项往来业务的权力。

48. 监督厅在上述审计和评价中，已针对这些弱点提出了建议，并将监测管理事务部为落实这些建议采取行动的情况。

B. 财务管理和预算编制

49. 监督厅以前的一项审计(见 A/60/717)认定财户司和原财务管理和支助处(现为外勤支助部外勤预算和财务司)在审查特派团财务报表方面存在重复工作的情况。此后，管理事务部和外勤支助部把有关管理事务部下属的特派团财务报表的审查职能加以合并，消除了重复工作。

---

[8] 秘书长的报告(A/61/858 和 Corr.1)称，国际工作人员的应享待遇费用及军事观察员和警察的旅费每年估计超过 7 亿美元。

[9] 秘书长 2005 年 4 月 13 日关于指定履行财务、人力和实物资源管理重要职能的工作人员的公报（ST/SGB/2005/7）及主管管理事务副秘书长于 2006 年 11 月 14 日核准的该公报指导方针。

[10] 监督厅对授权管理工作的审计(AH2007/510/1)。

50. 此项审计还指出外勤支助部的外勤预算和财务司同管理事务部的维持和平财务司之间在审查特派团预算方面存在重复工作的情况。外勤预算和财务司起初审查由各特派团提交的预算，然后维持和平财务司再次加以审查。自从 2007-2008 财政年度起，外勤预算和财务司启动了算盘方案，把外勤支助部的总部预算干事小组派往各特派团协助和指导他们编制预算。该方案还把各特派团与外勤支助部之间处理预算的时间由三个星期缩减为几天。实施算盘方案后，外勤预算和财务司本质上所起的就是顾问、而不是审查者的作用。持续、系统地部署算盘小组可以降低外勤支助部与管理事务部之间重复工作的风险，并解决会员国在大会第 62/250 号决议中对提交预算的及时性和质量所表达的关注。

八. 安全和安保部的作用

51. 在外地特派团中，特派团团长对特派团人员的安全保障全面负责。然而，安保部负责提供安保支助，确保在总部和外地特派团实施联合国安全管理系统。

52. 监督厅在对安保部进行审计(见 A/63/379)时，建议安保部澄清总部以外办事处、区域委员会和其他外地工作地点(包括外地特派团)的首席安保顾问的工作报告关系。

53. 首席安保顾问是主管安全和安保事务副秘书长任命的安保专业人员，向指定官员和安保管理小组提供关于该工作地点的安保职能的咨询意见。在履行咨询职能方面，首席安保顾问既向指定官员(有时是特派团团长)报告，又向安保部报告。首席安保顾问担任总部以外办事处和区域委员会以及综合特派团的安保和安全处处长，并负责管理维和特派团/特别政治特派团的安保科。在进行这项业务时，首席安保顾问向指定官员和安保部报告。

54. 首席安保顾问还向安保部报告，这是因为安保部负责该顾问的技术监督，并提供政策导向和业务指导；但是技术监督、政策导向和业务指导的性质和范围却不够清楚。例如，“技术监督”的含义莫衷一是。

九. 建议

建议 1

55. 秘书长应当把秘书长契约的应用范围扩大到特派团团长，着重于执行任务规定，以此作为一种机制，衡量他们的业绩并确保明确的工作报告关系及他们同秘书长之间的责任关系。此外，特派团团长同其副手之间也应当实行总部助理秘书长同其各自副秘书长之间订立契约的做法。

56. 秘书长办公厅原则上同意建议 1，但有待管理业绩委员会(系在高级管理契约方面向秘书长提供咨询意见的机制)加以审议。此外，维持和平行动部作为特派

团团长向秘书长报告的中间实体，赞同建议 1，但指出：(a) 实施该建议将十分复杂并且耗费大量资源，因为该建议牵涉到外地超过 40 位副秘书长和助理秘书长，他们的支助工作人员轮换得比秘书处领导层还要快；(b) 该建议要求维持和平行动部、外勤支助部和管理事务部的参与；(c) 该建议需要考虑到影响外地行动执行任务的复杂因素。因此，将需要采用不同的方法，确保此项工作对外地的副秘书长和助理秘书长具有意义，同时又符合联合国的问责制措施，并考虑到执行该建议的资源和时间限制。

建议 2

57. 秘书长应当修订秘书处涉及维和行动所有各部的任务规定，根据最近维和结构的改组情况和任何重大改组工作，反映出各部的作用，并明确界定它们在管理和持续开展维和行动方面的责任。

58. 秘书长办公厅同意建议 2，表示将同参与维和行动的各有关部门协作，修订其任务规定，以便更明确地阐明这些部门的分工和责任关系。

建议 3

59. 主管维持和平行动副秘书长和主管外勤支助副秘书长应当共同签署维持和平行动部的行动构想和外勤支助部的支助计划(就启动新特派团而言)，以加强这两个部之间的一体化和问责制。

60. 维持和平行动部和外勤支助部接受建议 3，表示将在下一个报告周期提供最新的实施情况。

建议 4

61. 维持和平行动部和外勤支助部应当制定设想和任务说明，并将其分发给工作人员和利益攸关方。

62. 维持和平行动部和外勤支助部接受建议 4。外勤支助部指出，它的设想和任务说明是其即将定稿的支助战略的内容。

建议 5

63. 维持和平行动部和外勤支助部应当阐明新结构的预期成绩，并制定用于衡量最近改组所导致的效率和改进的基准。

64. 维持和平行动部和外勤支助部接受建议 5，表示将确保把衡量业绩的指标纳入其部门规划。

建议 6

65. 维持和平行动部同非洲联盟进行协调，应当为发展非洲联盟开展维和行动能力的十年项目确定业绩指标和里程碑，并制定定期监测上述指标和里程碑的方案。

66. 维持和平行动部接受建议 6，表示将在下一个报告周期内提供最新的实施情况。

建议 7

67. 外勤支助部应当同每一名外地特派团团长和主管维持和平行动副秘书长及主管政治事务副秘书长订立服务级协议，确定所要提供的支助服务、相关的业绩指标和外勤支助部的服务对象(即维持和平行动部、政治事务部和特派团)的责任，以便能够对外勤支助部的业绩进行有条不紊的独立评价，并加强其作为专业服务部门的问责制。

68. 外勤支助部接受建议 7，认为服务级协议是其支助战略的重要内容。

建议 8

69. 外勤支助部同管理事务部协商，应当制定一项方案，以培养和训练足够数量的合格人力资源干事，从而能够履行维和方面的人力资源管理职能。

70. 外勤支助部接受建议 8，表示正在采取综合办法，努力建立一支合格的首席文职人员干事和人力资源干事的队伍。此举旨在制定并且保持人力资源管理专业精神的高标准，其中包括正在实施的若干培训倡议，如首席文职人员干事年会、受训人员高级简编方案、高级特派团行政和资源培训方案以及一整套全面和层次清楚的电子学习及面对面认证方案等。外勤支助部指出，受训人员高级简编方案第一期训练班有 10 名人力资源干事参加，已于 2008 年结业，该方案的训练班还将每年继续进行下去。高级特派团行政和资源培训方案 2008 年结束了对 40 名工作人员的培训，2009 年还将举办 2 个有 40 人参加的培训班。

建议 9

71. 外勤支助部应当制定同授予特派团团长的权力相一致的人力资源战略，以系统地处理缺少合格人力资源工作人员的问题。

72. 外勤支助部接受建议 9，指出实施工作正在进行中。该部指出，它已经制定了层次清楚和有系统的人力资源管理培训方案，包括受训人员高级简编方案，旨在征聘、培养和留住一支外地人力资源干事职位合格的外部候选人队伍。该部解释说，受训人员高级简编方案的培训内容涉及：人力资源职能、作用和责任的所有方面；征聘、甄选和上岗；分类和汇编；政策问题；职业发展和业绩管理；在

人力资源管理范畴内使用联合国信息管理系统；福利和应享待遇的行政管理工作。

建议 10

73. 管理事务部应该：(a) 正式把人力资源权利下放给外勤支助部，以代表各特派团采取人事行动，加强问责制和行使必要的监督；(b) 加快制定和实施强制性的培训和认证方案，并对将行使人力资源职能的外勤支助部干事实施该方案；(c) 对外勤支助部行使人力资源授权的情况进行定期监测。

74. 管理事务部接受建议 10，指出，(a) 目前正在合同改革的范畴内制定正式的下放权力；(b) 有必要执行一项培训和认证方案，但制定和提供培训方案将对人力资源管理厅产生经费问题；(c) 在秘书长与副秘书长的契约范围内，正在通过实施人力资源行动计划和同人力资源有关的指标(在征聘、自我管理、业绩管理和工作人员发展等领域)，制定一个新的、更强有力的监测框架。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)