



第六十四届会议

临时议程* 项目 127 和 136

关于内部监督事务厅活动的报告

2008-2009 两年期方案预算

对政治事务部特别政治任务管理的后续审计

内部监督事务厅的报告

“政治事务部在执行内部监督事务厅建议方面取得了一定的进展，但应继续努力，以确保为特别政治任务提供切实有效的支助。”

摘要

内部监督事务厅根据大会第 63/261 号决议，对联合国秘书处政治事务部特别政治任务的管理工作进行了审计，以落实监督厅上次报告(A/61/357)提出的建议。

特别政治任务在冲突后和平建设并在预防、控制和解决冲突方面发挥关键作用。政治事务部负责管理 27 个秘书长特使和特别顾问以及制裁监督小组和外勤特派团中的 24 个。

此次审计的主要目标是，查明监督厅报告所提建议的执行情况，并评估针对一些高风险领域采取的控制措施。这些领域是监督厅对政治事务部进行的风险评估以及政治部和审计委员会进行的类似评估确定的，其中包括：(a) 内部管理和问责机制；(b) 战略规划和管理；(c) 政治部对特别政治任务的支助以及与伙伴部门的协调战略。这次审计还审查了监督厅对特别政治任务进行的其他审计和评价的有关结论和建议。

* A/64/150。



内部监督事务厅在上次审计报告中共提出 15 项建议，其中六项已经执行，七项正在执行，两项因外勤支助部成立未加执行而结束。

主要审计结论如下：

(a) 消除职责重复和责任不清风险的建议仍在执行。对维持和平行动部任务规定进行修订以明确反映对其领导的特别政治任务实质行动责任的建议即将执行完毕。维持和平行动部和外勤支助部的外地特派团牵头责任指定标准尚未完成制订。秘书长办公厅表示，在对两部的任务规定进行修订之后，将随即更新牵头部门政策。在对牵头部门政策的更新中，指定牵头部门时应考虑的最大经济因素将是避免在政治事务部内建立与维持和平行动部和/或外勤支助部现有能力相类似的能力；

(b) 支助战略以及政治事务部和外勤支助部为特别政治任务提供行政支助的服务级协议正在制定之中。因此，本组织仍然存在职责不清的风险。内部监督事务厅在此明确，政治事务部应负责确保所签署的服务级协议明确规定外勤支助部向特别政治任务提供服务的种类和水平。同样，必须确保政治事务部利用外勤支助部的行政和后勤支助能力，并且不谋求在政治事务部内建立外勤支助部现有能力以外的支助能力。政治事务部表示，不应当、也不谋求建立后勤支柱或外勤人员和财务部门。但是，政治事务部要求增设若干员额，以加强区域司与外勤支助部技术支柱的互动，并改善对有关特别政治任务的支助。政治事务部将要求在行政办公室内设立一个类似统筹行动小组的小型股（小型的特别政治任务支助股），并配备必要人员（最好具有外勤支助部具体工作经验并能与外勤支助部互动），以便加强协作和提供服务。政治事务部和外勤支助部的服务级协议应明确互动/协调水平和必要的专项资源。另外，与外勤支助部的互动和协调能力也应纳入政治事务部在总部管理和支助特别政治任务能力的综合审查；

(c) 制订政策以及标准程序和准则以使政治事务部主管干事具备为特别政治任务提供支助的能力的工作正在进行。另外，政治事务部应为特别政治任务的开办规划制订标准作业程序，以便为部署新的特别政治任务提供便利。如不制订这种政策和准则，总部以外的特别政治任务的管理和支助工作就无法实现协调一致，也无法保证质量；

(d) 提高特别政治任务预算质量的建议已经执行。但是，审计发现政治事务部应进一步加强对特别政治任务预算编制的管制。文件记录显示，特别政治任务首长和政治事务部主管未按照主管政治事务副秘书长年度战略指导的要求对预算严格进行各种审查；

(e) 政治事务部没有建立用以衡量和监督区域司和工作人员特别政治任务管理实效的适当业绩考核制度。没有明确界定区域司和工作人员的职责。另外，区域司没有把特别政治任务管理和支助方面的业绩指标纳入 2008-2009 两年期和

2010-2011 两年期的预算中，因为政治事务部虽然始终负责管理特别政治任务，但在最近才把区域司的支助职责作为一项核心活动列入其任务规定的修订稿。政治事务部应制订并采用秘书长和主管政治事务副秘书长契约产生并适用于区域司的业绩指标，以对现行成果预算框架进行补充；

(f) 内部监督事务厅最近对特别政治任务的审计发现，发生了一些有害特别政治任务工作环境的事件。虽然特别政治任务首长负责确保外地的专业和道德工作环境，但是内部监督事务厅认为，政治事务部作为外勤特别政治任务的牵头部门应该承担起不断指导和监督的责任；

(g) 建立政治事务部领导的特别政治任务首长的问责机制，如将秘书长和高级主管的契约适用于特别政治任务首长的工作没有完成，部分特别政治任务首长不同意旨在加强特别政治任务首长对其人力资源管理责任的《人力资源行动计划》。因此，总部有关实体和官员与外地之间的报告渠道和责任仍不明确；

(h) 从 1999 年到 2009 年，特别政治任务的预算增加了九倍，从 4 750 万美元增至 4.612 亿美元，如不计入联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)的预算，则增加了两倍。但是，政治事务部的预算总额并没有相应增加。内部监督事务厅还注意到，政治事务部的预算对用于管理特别政治任务和管理其他活动的经费并未加以区分。虽然政治事务部任务规定修订稿现已确认对特别政治任务的管理和支助为一项核心活动，但是政治事务部并不具有相应的专门能力。对于被特别赋予牵头作用的联伊援助团等大型特别政治任务，政治事务部应建议大会利用总部的特派团员额建立适当机制，以确保政治部在提供支助服务方面具有稳定而适当的能力。

政治事务部在执行内部监督事务厅上次报告所提建议方面取得了一定的进展，但应继续努力，以确保为特别政治任务提供切实有效的支助。监督厅将继续跟踪政治事务部仍在执行的建议的情况。此外，监督厅为在这次审计中发现的其他问题提出了若干建议。

目录

	页次
一. 导言	5
二. 政治事务部和其他部门的作用和职责	6
A. 政治事务部和维持和平行动部的职责分工	6
B. 政治事务部和外勤支助部的职责分工	8
C. 政治事务部和联合国其他伙伴部门之间的协调	10
三. 需要政治事务部注意的重大管理问题	11
A. 管理特别政治任务的标准政策、程序和准则	11
B. 提交特别政治任务预算的控制措施	12
C. 业绩管理和问责	13
D. 政治事务部支助职能的资源安排	15
四. 建议	16
附件	
特别政治任务	19

一. 引言

1. 内部监督事务厅根据大会第 63/261 号决定，对政治事务部领导的特别政治任务的管理工作进行了审计，以落实内部监督事务厅上次报告(A/61/357)的建议。

2. 特别政治任务是政治事务部任务规定的组成部分，在冲突后和平建设并在预防、控制和解决冲突方面发挥关键作用。根据目前的任务规定(见 ST/SGB/2000/10)，政治事务部负责为秘书长特使和特别代表提供政治指导和指示。此外，秘书长在关于加强政治事务部的报告(A/62/521 和 Corr. 1)中，重申了政治事务部在减少冲突、预防外交、冲突后和平建设和秘书长斡旋方面的任务。

3. 特别政治任务规模迥异，从仅有一人、年度预算 30 万美元的秘书长西撒哈拉问题个人特使到多达 2 100 人、年度预算 1.784 亿美元的联合国阿富汗援助团(联阿援助团)不等。截至 2009 年 6 月，共有特别政治任务 27 个(详见本文件附件)，2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的预算总额计 4.612 亿美元，核准设立员额 4 531 个(见 A/63/346 和 Corr. 1 及 Add. 1-7 和 Add. 1/Corr. 1 和 2 及 Add. 3/Corr. 1)。政治事务部作为牵头部门负责管理 24 个特别政治任务，维持和平行动部是两个特别政治任务的牵头部门，而一个特别政治任务(反恐怖主义委员会执行局)为独立实体。政治事务部 2008-2009 两年期拟议方案预算(见 A/62/6 (Sect. 3)和 A/62/521 和 Corr. 1)总额计 7 420 万美元，其中经常预算 6 910 万美元，预算外资源 510 万美元。截至 2009 年 4 月，政治事务部的核准编制为 269 个员额，包括最近为加强政治事务部(见大会第 63/261 号决议)并为联合国亚的斯亚贝巴联络处核准的 49 个员额。

4. 在联合国总部，特别政治任务由政治事务部区域司负责日常管理并提供支助，其中包括：(a) 就与执行任务规定有关的各个问题为特别政治任务提供战略和行政指导；(b) 根据政治形势和其他局势的变化确定战略规划重点并调整优先次序；(c) 确保为特别政治任务的行动和行政管理的各个方面提供充分支助；(d) 监督和监测任务规定的执行情况；(e) 确保特别政治任务履行秘书长对会员国的报告要求。政治事务部行政办公室为第一和第二组的小型特别政治任务提供行政支助，而外勤支助部负责为第三和第四组特别政治任务提供行政支助(见附件)。

5. 这次审计的主要目标是，确定内部监督事务厅报告提出的各项建议已得到执行，并就监督事务厅对政治事务部的评估以及政治部和审计委员会的类似评估确定的一些高风险领域采取的控制措施进行评估。这些高风险领域包括：(a) 内部管理和问责机制；(b) 战略规划和管理；(c) 对特别政治任务的支助和政治事务部与伙伴机构的协调战略。这次审计还审查了内部监督事务厅对特别政治任务进行的其他审计和评估的有关结果和建议。其中包括：

(a) 对秘书处管理和持续开展的维持和平行动的结构的审计(A/63/837)：秘书处有待建立必要的管理和问责机制，以确保维持和平行动的效力和问责；

(b) 对联合国几内亚比绍建设和平支助办事处的全面审计(AP2009/646/01)：要解决系统管理和行政问题，就需加强领导，建立问责机制，并遵守联合国的行为守则和道德守则；

(c) 方案和协调委员会第四十六届会议关于政治事务深入评价的建议执行情况的三年期审查(E/AC.51/2009/3)；

(d) 内部监督事务厅关于政治事务深入评价的报告：政治事务部牵头、外勤支助部支助的外地特别政治任务(E/AC.51/2008/2)；

(e) 对联合国西非联络处和联合国喀麦隆-尼日利亚混合委员会支助处的审计(AP2007/560/02 和 03)；

(f) 对联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)的全面审计(AP2007/560/04)。

6. 上次审计报告共提出 15 项建议，6 项建议已经执行，7 项建议正在执行，两项建议因成立外勤支助部未加执行而结束。下文章节将对 15 项建议的执行情况进行详细阐述。

二. 政治事务部和其他部门的作用和职责

A. 政治事务部和维持和平行动部的职责分工

7. 由多个执行相似任务部门构成的组织结构，必定存在职责重复和责任不卿的风险。在秘书处目前的结构下，政治事务部和维持和平行动部都设有履行以下相似职责的政治事务干事：(a) 记录有关政治局势的最新资料，为秘书长提供政治外交分析和有关报告；(b) 履行秘书长对会员国的报告职责；(c) 负责外地特别政治任务的牵头工作及其规划、启动和管理。为克服这些风险，内部监督事务厅在报告中提出以下建议：

建议 1：维持和平行动部应建议秘书长更新任务规定，明确反映其在指导维持和平行动和特别政治任务实质行动方面的职责。

建议 3：秘书长应制定并分发负责牵头管理外地特别政治任务主要职责的明确标准，确保其公开透明，以使各个方面明确了解各自的行动职能和职责。

建议 4：秘书长应修订政治事务部和维持和平行动部的正式任务规定，并将牵头部门政策纳入其中，以提高牵头政策的能见度和透明度。

8. 关于建议 1，内部监督事务厅发现，维持和平行动部的任务规定尚未完成制定。因此，目前的任务规定没有准确地反映其当前在指导特别政治任务实质行动

方面的作用和职责。内部监督事务厅在对秘书处管理和持续开展维持和平行动结构进行审计时，维持和平行动部向内部监督事务厅提供了任务规定订正稿，其中包括特别政治任务方面增加的职责。内部监督事务厅注意到，维持和平行动部任务规定的订正工作即将完成，但尚未定稿，因此可以认为建议 1 正在执行。维持和平行动部和外勤支助部表示，《秘书长公告》在经管理事务部正式审核后已送交法律事务厅。

9. 关于建议 3 和 4，内部监督事务厅发现，政治事务部和维持和平行动部牵头外地特派团的职责指定标准尚未确定。秘书长办公厅表示，在对两部的任务规定进行订正后，将立即更新牵头部门政策。因此，在确定由哪个部门负责牵头特别政治任务方面目前仍没有明确的标准或透明的决策机制。因此，内部监督事务厅认为，建议 3 和 4 正在执行。关于建议 4，政治事务部提出不同意见，认为《秘书长公告》要求提及牵头部门政策，但公告是公开文件。牵头部门文件和牵头部门的指定进程应是个谨慎的过程，因此为内部目的的公告应该定为内部文件。监督事务厅坚持认为，这项政策要求能见度和透明度。

10. 牵头部门概念于 1999 年提出(见 A/53/854/Add. 1 和 Corr. 1)，当时审查了维持和平行动部和政治事务部之间的关系，分析了两部区域司的职能，包括可能存在的重叠和重复。当时明确规定，牵头部门的责任是开展上文第 4 段所述各项活动，并确保与其他有关组织实体的协调。政治事务部一般负责牵头预防外交、建立和平和建设和平；维持和平行动部则负责牵头维持和平行动。

11. 2002 年，秘书长在关于加强联合国：进一步改革纲领的报告(A/57/387 和 Corr. 1)中指出，应更加明确地界定现行的牵头部门政策。政治事务部将把预防外交、冲突预防和建立和平纳入工作重点，并加强参与秘书处国际和平与安全领域各项任务的政策制订工作。维持和平行动部将成为所有外地和平与安全行动，包括以文职人员为主的外地行动的规划和管理牵头部门。秘书长报告还提及，目前这些行动的筹资方式将不受这种安排的影响。

12. 内部监督事务厅注意到，维持和平行动部和政治事务部牵头的外地特别政治任务一般具有不同性质，并按照现行定义分配牵头责任。内部监督事务厅认为这项定义仅仅考虑到了实质行动，但没有顾及经济因素。在对牵头部门政策的更新中，在指定牵头部门时应考虑的最重要的经济因素是，避免在政治事务部内建立与维持和平行动部和/或外勤支助部现有能力相类似的能力。比如，指定维持和平行动部负责牵头联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国布隆迪综合办事处(联布综合办)这两个政治特派团，应被视为当前牵头部门政策的一个例外。但是，指定维持和平行动部领导联合国阿富汗援助团却有效地顾及了与特别政治任务规模有关的经济因素：这在很大程度上与牵头部门预防外交与和平与安全行动的工作重点相关。多年来，本组织对维持和平行动部管理大型外地行动进行了大量投资，内部监督事务厅认为，维持和平行动部应当成为所有大型特别政治任务

的牵头部门，除非在特殊情况下专门做出决定，如指定政治事务部为大型特别政治任务的牵头部门，则其政治利益或其他利益应远远大于经济利益。因此，有必要进一步明确牵头部门的指定标准，以确保决策进程公开透明，并减少建立与指定政治事务部牵头的特别政治任务和其他外地特派团相平行的支助结构的风险。政治事务部不同意内部事务监督厅的意见，即指定维持和平行动部牵头联合国阿富汗援助团有效地顾及了与特别政治任务规模有关的经济因素。政治事务部表示，特派团支助厅隶属维持和平行动部时可能存在这种情况，但是在作为政治事务部和维持和平行动部服务部门的外勤支助部成立后，维持和平行动部内部的规模经济因素已经消除，外勤支助部反倒拥有了向两个部的特派团——不论规模大小——提供服务的能力。政治事务部认为，今后并在政治事务部执行办公室成立类似统筹行动小组的结构后，政治事务部将同样拥有管理大型特派团的能力，政治事务部管理联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和联尼特派团即是明证，安全理事会和大会都承认这两个特派团取得了成功。内部监督事务厅承认，外勤支助部的成立改变了向特派团提供行政和后勤支助的方法。但是，这种改变并没有影响到维持和平行动部在军事、联合国警察、地雷行动服务、解除武装、复员和重返社会等方面提供的支助。考虑到对维持和平行动部管理大型特派团的大量投资，内部监督事务厅重申，维持和平行动部原则上应成为所有大型特别政治任务的牵头部门。

B. 政治事务部和外勤支助部的职责分工

13. 政治事务部和外勤支助部在向特别政治任务提供支助活动的监督方面职责不清，存在职责差距风险，可能对执行特别政治任务的任务产生不利影响。内部监督事务厅在上次报告中发现，特别政治任务资源使用情况的监测和监督方面存在职责差距风险。2005年，政治事务部指定由维持和平行动部特派团支助厅履行向外地特派团提供后勤和行政支助的职能，但没有为解决问题和监督问题而制定职权范围，也没有为这种安排制订行动协定。因此，内部监督事务厅建议：

建议 6: 政治事务部应采用与维持和平行动部[维持和平行动部前特派团支助厅，现为外勤支助部]签署行动协定的形式建立监测和监督机制，以解决两个部各自履行实质指导和行政支助职能的外地特派团预算资源的问责问题。

14. 内部监督事务厅发现，外勤支助部和政治事务部根据内部监督事务厅对秘书处管理和持续开展维持和平行动结构审计提出的建议而制定的支助战略和服务级协议尚未执行。因此，本组织仍然存在职责不清的风险。内部监督事务厅说明，政治事务部应负责确保所签服务级协议明确规定外勤支助部向特别政治任务提供服务的种类和水平。政治事务部还应负责根据服务级协议规定的标准和规定，负责监测和监督外勤支助部的工作。因此，内部监督事务厅认为建议 6 正在执行。

15. 服务级协议应明确规定的职能和业绩标准的例子如下：

(a) 内部监督事务厅最近评估(E/AC.51/2008/2)显示,特别政治任务对征聘工作不充分和缺乏迅速部署具有适当技能人员的能力表示关切。截至2009年3月31日,特别政治任务的平均空缺率为25%。政治事务部应在与外勤支助部签署的服务级协议中确定并商定征聘方面的业绩目标。

(b) 内部监督事务厅对特别政治任务的多项审计发现,造成内部控制不力和违反规章制度的主要原因是,征聘的工作人员缺乏经验,未进行培训,缺乏适合特别政治任务的内部控制框架,政治事务部的管理和监督不足。比如,特别政治任务未经批准并在没有建立正式的地方合同委员会的情况下进行物品和服务采购工作。特别政治任务也没有建立适当的信息系统对采购和财产管理进行管理。并且,不明确何时依靠联合国开发计划署来开展某些行政工作。政治事务部和外勤支助部在制定服务级协议时应考虑到这些因素和有关业绩指标。外勤支助部表示,发现的薄弱环节将在服务级协议中加以克服。

16. 同样重要的是,应确保政治事务部利用外勤支助部对第三组(联合国办事处、建设和平支助办公室和各委员会;见附件)和第四组(联合国阿富汗援助团和联合国伊拉克援助团)特派团的行政和后勤支助能力,并且不谋求在政治事务部内建立外勤支助部现有支助能力以外的能力。

17. 政治事务部表示,内部监督事务厅忽视了政治事务部管理特别政治任务方面的一个重要能力。政治事务部没有统筹行动小组,无法配合外勤支助部的支助战略来克服维持和平行动部和外勤支助部在管理具体外地特派团方面存在的差距。政治事务部还认为,维持和平行动部统筹行动小组旨在提供特派团一级的支助,而外勤支助部则负责制订政策和标准,为行动、培训和能力建设提供高级别监督,提供资源指导,并提出战略定义报告。在这项支助战略中,维持和平行动部应继续管理涉及各特派团、涉及各领域的政策和行动问题。外勤支助部还应与统筹行动小组进行互动,解决特别政治任务的所有问题,这些问题一般涉及外勤支助部的多个司并具有非经常性质。外勤支助部期待牵头部门提供必要的资源,以使外勤支助部的服务部门一体化,为特别政治任务提供全面支助;外勤支助部不谋求发挥协调作用。

18. 政治事务部表示,该部不应当、也不谋求成立后勤支柱或外勤人员和财务部门。但是,政治事务部要求增加员额编制,以使区域司改善与外勤支助部技术部门的互动,加强对各特派团的支助。政治事务部将谋求在行政办公室内成立一个类似统筹行动小组的小型股(特别政治任务支助股),配备必要的工作人员,最好具有外勤支助部具体工作经验,以与外勤支助部进行互动,并加强协作和提供服务。这正是秘书长加强政治事务部建议的初衷(A/62/521,第322、326-336段),但是行政和预算问题咨询委员会和大会都反对秘书长的建议。政治事务部还认为,如果没有这种互动,政治事务部将无法对其最终负责的行动进行有效管理。

19. 政治事务部和外勤支助部之间的服务级协议应明确规定为特别政治任务提供适当后勤支助能力所需的服务水平。政治事务部和外勤支助部总部一级的服务级协议，应确定互动/协调程度和必要的资源。并且，如下文所述，政治事务部应对其总部管理和支助特别政治任务的能力进行综合审查，以确保这项核心职能得到切实有效的履行。与外勤支助部进行互动和协调的必要能力应纳入这次审查。

C. 政治事务部和联合国其他伙伴部门之间的协调

20. 特别政治任务如在人权、人道主义和发展等各种实质性问题方面需要指导和指示，政治事务部应利用联合国其他部门和实体的能力并与之进行协调。这种协调可能存在风险，即无法有效地充分利用政治事务部和联合国其他伙伴之间的互补和协同作用。成立建设和平支助办公室也将在工作重复方面带来新的风险。为克服这些风险，内部监督事务厅在上次报告中提出以下建议：

建议 2：政治事务部应向秘书长建议更新政治事务部的任务规定，使之在建设和平支助办公室最近成立后成为联合国内部冲突后建设和平工作的协调部门，以明确特别政治任务的管理和指导职责。

建议 13：政治事务部应与维持和平行动部协调制定成立跨部门工作队工作方法，并制定有关的职责范围，明确在管理外勤特派团方面的职能和职责。

建议 14：秘书长应确保牵头部门政策中颁布的成立跨部门工作队战略得到有效执行，以此改进政治事务部和维持和平行动部之间的合作与协调。

建议 15：政治事务部应与建设和平支助办公室协调制定职责范围，明确规定各自在建设和平活动方面的作用和职责，并制定协调战略，以防止可能出现的重复和重叠。

21. 内部监督事务厅发现，在有关建设和平支助办公室的两项建议(建议 2 和 15)方面，政治事务部任务规定的修订工作尚未完成。政治事务部已向内部监督事务厅提供了任务规定订正稿，重申其作为冲突后建设和平主管部门的作用，并规定政治事务部将利用建设和平支助办公室的建设和平专门知识。内部监督事务厅认为，建议 2 和 15 正在执行。

22. 在有关跨部门工作队的建议方面(建议 13 和 14)，秘书长第 2008/24 号决定重申，将在所有联合设立国家工作队和多层面维持和平行动或特别政治任务的冲突和冲突后局势中采用一体化的指导原则。秘书长通过这项决定，指示牵头部门在总部为每个联合国存在设立工作队，以确保提供协调一致的支助和政策指导。根据这项决定，政治事务部为特别政治任务成立了近六个综合执行工作队。维持和平行动部也成立了被称为跨部门特派团工作队的类似工作队。政治事务部执行工作队都制订了详细的职责范围。鉴于已经采取的行动，内部监督事务厅认为建议 13 和 14 已经执行。

23. 为评估政治事务部利用执行工作队的效力，内部监督事务厅审查了由政治事务部牵头的联合国在索马里的协调工作。内部监督事务厅发现，索马里执行工作队每两个月召开工作级会议，违反了每周或每两周举行会议的要求。并且，一些伙伴部门表示，工作级会议讨论的问题常常局限于信息分享，而不是讨论决策问题。内部监督事务厅在本报告中为监督执行工作队的职能提出一项新的建议(下文建议 1)，以确保政治事务部和联合国其他伙伴机构之间加强互补和协同作用。

三. 需要政治事务部注意的重大管理问题

A. 管理特别政治任务的标准政策、程序和准则

24. 为克服总部为特别政治任务提供管理和支助方面可能缺乏协调一致或不符合质量的风险，内部监督事务厅在上次审计中提出了以下建议：

建议 10: 政治事务部应制订一套标准作业程序，为主管干事提供更好的管理手段，并提高政治事务部对特别政治任务的支助质量和协调一致程度。

建议 12: 政治事务部应为所有特别政治任务制定撤出战略，并将其列入提交大会的拟议方案预算和提交安全理事会的定期报告之中。

25. 虽然政治事务部正在制定标准作业程序和准则，但是在本次审计时，政治事务部的《特别政治任务(外地特派团)管理准则》、政治事务部任务终了报告准则和模板、政治事务部支助的特别政治任务高级主管述职标准作业程序等大多仍在起草阶段。政治事务部内联网等其他管理工具仍在建设。因此，内部监督事务厅认为，建议 10 正在执行。

26. 关于建议 12，内部监督事务厅发现，现在主管政治事务副秘书长在向特别政治任务发布的年度预算指示中，要求提供“特派团的今后展望和有关可能制定的完成战略和撤出战略的资料”。指示要求特别政治任务除其他外说明，特派团的预期期限、特派团可能结束的决定因素、特派团任务的接替单位、以及过渡安排。鉴于政治事务部已经采取行动，内部监督事务厅认为建议 12 已经执行。

开办规划准则

27. 日内部监督事务厅审计发现，联尼特派团(AP2007/560/04)和联合国西非办事处(AP2007/560/02)开办阶段出现长时间延误。政治事务部承认特派团在开办期间应立即全面投入工作，已开始制订标准作业程序，如战略评估指导原则、以及特别政治任务管理与指导原则的一些章节。内部监督事务厅提出一项新的建议(下文建议 2)，鉴于政治事务部在特派团开办某些方面仍然缺乏业务指导原则，包括以下方面：

(a) 从批准任务规定到特派团开始投入合理工作的部署阶段目标周转时间。

(b) 特别政治任务首长遴选和继任规划正式进程，以确保领导职位的征聘工作做到及时透明。

(c) 政治事务部正在制定的综合特别政治任务的方式。政治事务部应确保上文第 2 段提及的秘书长第 2008/24 号决定得到全面执行，使这些方式考虑到本组织所有能力的方案和预算，如在同一国家的设立的联合国工作队，以充分发挥联合国的共同能力，并尽量减少重复的风险。

B. 提交特别政治任务预算的控制措施

28. 外勤支助部作为顾问单位向特别政治任务的预算编制进程提供技术支助，政治事务部和特别政治任务首长则负责进行预算审查，特别是作为所需财政资源决定因素的特派团任务规定、预期成绩、活动和战略指导之间的联系。预算审查的控制措施旨在减少以下风险：没有适当制订预算中预期产出和成绩等部分，也没有与所要求的资源进行适当的联系，对预算编制、审查和提出加以必要的问责。为消除这一风险，内部监督事务厅在报告(A/61/357)中提出了以下建议：

建议 5：政治事务部应要求管理事务部订正目前的预算提交格式，将在第 3 款 B 下供资的实体进行分类，以清楚说明牵头部门对每一个行动的职责。

建议 7：政治事务部应成立由副秘书长、区域司和政治事务部执行办公室代表组成的预算审查正式工作队。

建议 8：政治事务部应在 2008-2009 两年期方案预算中要求资源，以任命一名具有预算专门知识的工作人员担任政治事务部监测和监督特别政治任务预算的全面协调员。

建议 9：政治事务部应与管理事务部协商加强预算控制，应每年而不是两年发表特别政治任务支出执行情况报告，以确保每年进行差异分析。

29. 内部监督事务厅发现：

(a) 特别政治任务提交的预算显示，维持和平行动部是行政管理方面的牵头部门，政治事务部是实质性管理的牵头部门，原因是维持和平行动部特派团支助厅当时负责行政支助。成立外勤支助部作为政治事务部的服务提供单位，明确了政治事务部作为其指定管理的特别政治任务实质问题的主管部门。就联合国阿富汗援助团和联合国布隆迪综合办事处(联布综合办)而言，特别政治任务拟议预算和补充资料显示，主管部门是维持和平行动部，而不是政治事务部。因此，内部监督事务厅认为建议 5 已经执行。

(b) 政治事务部已在执行办公室内成立了预算审查正式工作队。因此，监督事务厅认为建议 7 已经执行。

(c) 建议 8 因外勤支助成立没有执行而结束。政治事务部和外勤支助部之间的服务级协议应确定，如何利用外勤支助部的有关知识以及秘书处现有内部控制措施来监测和监督特别政治任务的预算，以避免在政治事务部重复建立有关能力。

(d) 2009 年特别政治任务年度拟议预算的补充资料，纳入了支出的年度差异分析。这使政治事务部主管、特派团团长和立法机关能够及时地编制和核准特别政治任务的年度预算。因此，内部监督事务厅认为建议 9 已经执行。

30. 虽然建议 5、7 和 9 已经执行，但是内部监督事务厅认为，政治事务部可进一步加强对特别政治任务预算编制的控制。没有文件显示主管政治事务副秘书长年度战略指导中规定的预算审查的必要控制得到了全面执行。为确保对预算审查进行适当记载，内部监督事务厅提出了一项新的建议(下文建议 3)。

C. 业绩管理和问责

政治事务部人员和区域司

31. 业绩评价机制不健全，可能无法对政治事务部区域司、主管和工作人员在管理和支助特别政治任务方面的工作效力进行衡量。为克服这一风险，内部监督事务厅在报告(A/61/357)中提出了以下建议：

建议 11：政治事务部应加强对特别政治任务管理活动的业绩评价，利用供特别政治任务采用的若干政策，把人员空缺率作为政治事务部成果预算框架中的业绩指标，并将其与主管干事及其主管的业绩评价系统明确挂钩。

32. 虽然上述建议意在克服的业绩评估不足这一薄弱环节继续存在，但是由于维持和平行动部最近改组部分建议已经失效，特别政治任务空缺率管理已不再由政治事务部负责；现已改为由外勤支助部负责。

33. 更重要的是，内部监督事务厅发现，政治事务部区域司没有把与特别政治任务有关的业绩指标纳入政治事务部 2008-2009 和 2010-2011 两个两年期预算，因为政治事务部目前的任务规定并没有将其作为区域司的核心活动；尽管如此，政治事务部始终负责管理特别政治任务，除维持和平行动部领导和管理的特别政治任务之外。内部监督事务厅满意地看到，政治事务部最近在其任务规定订正稿中把区域司的支助职责作为区域司的核心活动。内部监督事务厅还注意到，主管政治事务副秘书长与秘书长和主管政治事务助理秘书长订立的契约明确规定，政治事务部负责管理特别政治任务。但是，这项活动只能在 2012-2013 两年期以后的政治事务部成果预算中加以反映。作为临时措施，内部监督事务厅建议，政治事务部制定并利用秘书长与主管政治事务副秘书长契约所产生的适当的业绩指标，作为对现有成果预算框架的补充。内部监督事务厅即将结束建议 11，并提出一项

新的建议(下文建议 4)，以加强对区域司在管理特别政治任务 and 解决以下薄弱环节方面的业绩评估：

(a) 区域司及其主管和工作人员在特别政治任务支助方面的职责没有明确界定。内部监督事务厅最近的评估(E/AC. 51/2009/3)显示，只有三个区域司提供了工作计划证据，三个区域司的工作计划只有两个把目标与契约进行挂钩。

(b) 内部监督事务厅对主管干事、工作队长和司长业绩评估的审查显示，三方在管理特别政治任务方面的职责都没有加以详细、明确的规定。因此，无法保证采用业绩评估来评价政治事务部总部有关工作人员管理特别政治任务方面的目标和预期成绩。

外勤特别政治任务的工作环境

34. 内部监督事务厅最近对特别政治任务的审计(AP2009/646/01)发现，人际冲突、管理不善、工作环境松懈以及工作人员对核心技能、道德、行为守则、纪律和申诉程序了解有限，对特别政治任务的工作环境造成了破坏。虽然特派团团长负责确保外地的工作环境符合专业和道德规范，但是内部监督事务厅认为，政治事务部作为外地特别政治任务的牵头部门应该负责为其提供指导并进行监督。内部监督事务厅注意到，政治事务部高级主管在副秘书长和助理秘书长的契约中明确表示重视这一问题。但是，政治事务部并没有明确界定区域司和特派团团长在以下方面的职责：

(a) 监督特别政治任务遵守年度业绩评估要求和各种强制性道德准则培训，如提高廉正意识倡议、预防工作场所骚扰、性骚扰和滥用权力以及工作场所反腐倡廉培训等。

(b) 为外地特别政治任务工作人员进入联合国现有个人申诉机制提供便利并定期进行通报，如上诉和业绩评估反驳机制、道德操守办公室，监察员办公室和工作人员顾问办公室。

(c) 利用秘书处现有系统，制定外地特别政治任务人员培训、职业管理和流动战略。

35. 并且，内部监督事务厅对联合国西非办事处的审计发现，向捐助方提交报告出现延误可能损害联合国声誉，并破坏筹资工作的连续性，与捐助方签署的协定规定，需及时提交满意报告才能提供下一笔捐助款项。截至 2009 年 4 月，七个特别政治任务收到了捐助方提供的总额为 7 610 万美元的捐助。这要求向捐助方提交定期报告。但是，政治事务部各项方针都没有把要求对特别政治任务提交捐助方的报告进行监测纳入主管干事的职责，也没有证据显示政治事务部主管干事对特别政治任务提交捐助方报告进行了监测。政治事务部执行办公室已通知内部监督事务厅，将把这种监测作为主管干事的职责之一。

特别政治任务首长

36. 内部监督事务厅发现，在特别政治任务首长问责方面存在以下不足：

(a) 主管政治事务副秘书长的指示(一般指导方针)，将特别政治任务的多项业务职责下放给特别政治任务首长，但是这项指示并未在所有特别政治任务普遍执行。这种情况可能导致责任不明，特别是因为政治事务部 2008-2009 两年期拟议方案预算(A/62/6(Sect. 3))要求，由政治事务部履行特别政治任务的实质性职责。

(b) 为特别政治任务首长(政治事务部领导的特别政治任务)建立其他问责机制的工作没有完成，比如：

(一) 秘书长与高级主管订立的契约尚未对特别政治任务首长适用。**政治事务部承认应该订立契约，但认为执行工作将耗费大量资源。**

(二) 部分特别政治任务首长并不同意为加强其对各自任务的人力资源管理责任的人力资源行动计划。

D. 政治事务部支助职能的资源安排

37. 从 1999 年到 2009 年，特别政治任务的预算从 4 750 万美元增加至 4.612 亿美元，即增加了近九倍。除去联合国阿富汗援助团和联合国伊拉克援助团的预算，从 4 750 万美元增加至 1.344 亿美元，增加近两倍。但是，政治事务部的预算总额并没有相应增加。内部监督事务厅还发现，政治事务部的预算没有对用于管理特别政治任务和管理政治事务部其他活动的两方面的经费加以区分。虽然政治事务部任务规定订正稿现在承认，特别政治任务的管理和支助已经成为一项核心活动，但是政治事务部并没有建立专项能力。

38. 政治事务部区域司的核准编制为 111 个员额，包括最近核准增加的 49 个员额中的 27 个。政治事务部正在对工作量进行分析，并在制定特别政治任务支助安排方法，以建立专项能力。为此，政治事务部已向大会报告(A/62/512)，初步分析结果显示政治事务部还需增加 25 个员额，外勤支助部需增加 26 个员额。**政治事务部表示，将通过特别政治任务年度预算请求增拨资源，为经常预算中特别政治任务款别出资的特别政治任务提供支助。**

39. 根据秘书长加强政治事务部的提议，2009 年 3 月大会核准政治事务部在总部增加 49 个员额，但政治事务部表示这些员额都不是为管理特别政治任务所设，而是主要用于加强政治事务部的预防外交和调解能力。内部监督事务厅认为，政治事务部的改革建议没有明确说明。经过分析，没有发现分别用于特别政治任务管理和其他主要职能资源的分配数据，这种数据应该纳入今后提交大会的建议之中。这种数据将成为大会用以确定政治事务部现有资源和评估是否需要为管理特

别政治任务追加资源的手段。就拥有 110 个员额的维持和平行动部行动厅而言，没有必要提供这种数据，因为该厅的任务规定和资源专门用于与外地特派团，包括特别政治任务有关的工作。

40. 关于特别指定政治事务部发挥牵头作用的联合国伊拉克援助团(第四组)之类的大型特别政治任务，政治事务部应建议大会建立适当机制，利用在总部的特派团员额确保为提供支助服务建立稳定和适当的机制，同时铭记这种机制绝不应建立与维持和平行动部早已具有的能力相类似的支助能力。

四. 建议

建议 1

41. 政治事务部应密切监测协调战略的执行，确保政治事务部和联合国其他伙伴部门对工作进行全面协调，并减少管理特别政治任务方面工作重复的风险。

42. 政治事务部接受建议 1。

建议 2

43. 政治事务部应与外勤支助部协商制定特派团开办规划指导方针，其中包括：(a) 目标部署周转时间；(b) 特别政治任务首长甄选和继任规划正式进程；(c) 确定建立旨在充分发挥联合国在同一国家所有能力影响的综合特派团的正常选择方式。

44. 政治事务部接受建议 2。维持和平行动部和外勤支助部也同意这项建议，表示与维持和平行动部政策、培训和评价司最佳做法科协调编制的特派团开办指南已进入最后阶段。并且，关于维持和平行动和特别政治任务高级人员空缺管理和任命的标准作业程序已于 2009 年 3 月发布。

建议 3

45. 政治事务部应要求特别政治任务首长和政治事务部区域司主管，根据主管政治事务副秘书长年度战略指导中规定的控制措施，对特别政治任务预算的审查进行记载。

46. 政治事务部接受建议 3，表示这一进程已经启动。特别政治任务向政治事务部主管干事提出经特别政治任务首长核准的预算，特别政治任务将对核准进程进行实地记载。明确的核准进程应该是，送交政治事务部，通过各司司长送助理秘书长审查，送副秘书长审查并转送外勤支助部计算费用，退回政治事务部最后审查，副秘书长最后核准，并送交主计长办公室。但是，内部监督事务厅发现，这一进程并没有充分记载，无法保证负责主管已对提交的预算进行了充分审查。

建议 4

47. 政治事务部在应区域司和工作人员的业绩考核中明确界定衡量和监测区域司管理和支助特别政治任务效力的责任。应密切根据主管政治事务副秘书长与秘书长订立的契约、各司的工作计划和工作人员的个人业绩评估，制定业绩目标和指标。

48. 政治事务部接受建议 4，表示将在新的考绩周期中立即执行。

建议 5

49. 政治事务部应明确界定特别政治任务首长和总部区域司主管的职责，其中包括 (a) 监测特别政治任务对考绩制度和联合国各种强制性道德培训的遵守情况；(b) 使特别政治任务工作人员掌握上诉和申诉程序；(c) 制定人员培训、职业管理和流动战略，加强外地特派团的控制环境，促使外地特别政治任务的工作环境符合专业和道德规范；(d) 监测特别政治任务对捐助方的报告。

50. 政治事务部接受建议 5。

建议 6

51. 秘书长应加快执行政治事务部牵头的特别政治任务首长的问责机制，包括对特别政治任务首长适用秘书长契约，以确保进行充分的业绩衡量并建立明确的报告渠道和问责制。

52. 秘书长办公厅在与政治事务部、外勤支助部、维持和平时行动部和管理事务部协商后接受建议 6，表示将在 2009 年 9 月举行的管理业绩委员会下次会议上讨论为执行此项建议而采取的详细行动。

建议 7

53. 政治事务部应对其总部管理和支助特别政治任务能力进行全面审查，以确保这项核心职能得到切实有效地履行。审查应显示统计数据，说明管理特别政治任务和履行其他主要职能的资源分配情况，并应纳入今后提交大会的建议之中。

54. 政治事务部接受建议 7，表示将在完成加强政治事务部的影响评估后于 2010 年加以执行。

建议 8

55. 政治事务部应建议大会建立适当机制，利用总部的特派团员额确保政治事务部具有特别指定其担任牵头部门的大型政治特派任务提供支助服务的稳定和适当的能力，同时铭记这一机制绝不应建立与维持和平时行动部已有能力相类似的支助能力。

56. 政治事务部接受建议 8, 表示可能在 2009 年特别政治任务预算中试行提出建议。但是, 政治事务部不同意内部监督事务厅关于拟议机制“应铭记这种机制绝不应建立与维持和平行动部已有能力相类似的支助能力”的意见。内部监督事务厅确认, 外勤支助部的成立改变了向特别政治任务提供行政和后勤支助的方法。但是, 这一变化并没有影响到维持和平行动部在军事、联合国警察、地雷行动事务、解除武装、复员和重返社会等领域中已经具有的支助能力。考虑到为维持和平行动部管理大型特派团和确保避免建立重复结构所进行的巨大投资, 内部监督事务厅重申, 维持和平行动部原则上应该成为所有大型特别政治任务的牵头部门。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

附件

特别政治任务

名称	2009年所需 资源(千美元) ^a	人员 数目	牵头 部门	行政 支助部门	特派团首长: 职务/级别
第一组：秘书长特使和个人特使，特别顾问和特别代表，联合国黎巴嫩问题特别协调员办公室					
1 秘书长缅甸问题特使	586.1	3	政治事务部	政治事务部	秘书长副秘书长特别顾问
2 秘书长塞浦路斯问题特别顾问	5 648.6	24	政治事务部	政治事务部	秘书长特别顾问
3 秘书长防止种族灭绝罪行问题特别顾问	880.8	6	政治事务部	政治事务部	秘书长特别顾问
4 秘书长西撒哈拉问题特使	346.4	1	政治事务部	政治事务部	秘书长个人特使
5 负责执行安全理事会第 1559 号决议的秘书长特使	611.6	3	政治事务部	政治事务部	秘书长特使
6 联合国黎巴嫩问题特别协调员办公室	5 463.5	81	政治事务部	外勤支助部	秘书长副秘书长特别协调员
7 秘书长受上帝抵抗军影响地区问题特使办公室	1 491.2	6	政治事务部	外勤支助部	秘书长副秘书长特使
共计	15 028.2	124			
第二组：制裁监督小组、委员会和专家组					
1 索马里制裁委员会	1 393.8	2	政治事务部	政治事务部	不适用
2 利比里亚问题专家组	542.8	—	政治事务部	政治事务部	不适用
3 科特迪瓦问题专家组	1 334.0	1	政治事务部	政治事务部	不适用
4 刚果民主共和国问题专家组	1 523.8	1	政治事务部	政治事务部	不适用
5 苏丹问题专家组	1 384.8	2	政治事务部	政治事务部	不适用
6 安全理事会关于基地组织和塔利班以及相关个人和实体的第 1586(2004)号决议所设分析支助和制裁监察组	3 952.3	10	政治事务部	政治事务部	不适用
7 安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会的支助	2 719.7	5	政治事务部	政治事务部	不适用
8 反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)	7 955.4	38	反恐执行局(政治事务部提供秘书处支助，为反恐委员会提供支助)	反恐执行局拥有自己的行政支助能力	执行主任/助理秘书长
共计	20 806.6	59			

名称	2009 年所需 资源(千美元) ^a	人员 数目	牵头 部门	行政 支助部门	特派团首长: 职务/级别
第三组：联合国办公室、建设和平支助办公室和委员会					
1 秘书长西非问题特别代表办公室	5 778.2	30	政治事务部	外勤支助部	秘书长特别代表/副秘书长
2 联合国中非共和国建设和平支助办事处	9 308.3	96	政治事务部	外勤支助部	秘书长特别代表/副秘书长
3 联合国几内亚比绍建设和平支助办事处实体	4 829.7	32	政治事务部	外勤支助部	秘书长代表/D-2
4 联合国索马里政治事务部	6 154.1	81	政治事务部	外勤支助部	秘书长特别代表/副秘书长
5 联合国塞拉利昂建设和平综合办事处	15 204.0	73	政治事务部	外勤支助部	秘书长执行代表兼开发署驻地协调员/助理秘书长
6 联合国支助喀麦隆和尼日利亚混合委员会	7 685.4	22	政治事务部	外勤支助部	秘书长特别代表/副秘书长
7 国际独立调查委员会	4 056.7	73	政治事务部	外勤支助部	专员/副秘书长
8 联合国中亚地区预防外交中心	1 788.2	25	政治事务部	外勤支助部	秘书长特别代表/助理秘书长
9 联合国布隆迪综合办事处	39 025.4	452	维持和平行动部	外勤支助部	秘书长执行代表/助理秘书长
10 联合国尼泊尔特派团	4 840.8	309	维持和平行动部	外勤支助部	秘书长代表/D-2
共计	98 670.8	1 193			
第四组：联合国阿富汗和伊拉克援助团					
1 联合国阿富汗援助团	178 436.2	2 100	维持和平行动部	外勤支助部	秘书长特别代表/副秘书长
2 联合国伊拉克援助团	148 287.8	1 055	政治事务部	外勤支助部	秘书长执行代表/副秘书长
共计	326 724.0	3 155			
总计	461 229.6	4 631			

^a 所有数字摘自 A/63/346，但联合国索马里政治事务处、国际独立调查委员会和联合国尼泊尔特派团的数字摘自 A/63/346/Add. 6。