



大会

Distr.: General
6 March 2014
Chinese
Original: English

大会

第六十八届会议

议程项目 53、124 和 132

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

加强联合国系统

审查联合国行政和财政业务效率

冲突后的民事力量

行政和预算问题咨询委员会

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长题为“冲突后的民事力量”的报告(A/68/696 和 Corr. 1-S/2014/5 和 Corr. 1)。在审议报告期间，行预咨委会会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料和说明。行预咨委会最后于 2014 年 2 月 11 日收到了书面答复。

2. 行预咨委会记得民事力量举措最初是在 2009 年一份关于建设和平的报告中提出的，秘书长在此报告中呼吁审查如何扩大和深化文职专家人才库，以支持刚结束冲突国家当下的能力发展需求(A/63/881-S/2009/304，第 68 段)。秘书长随后组建了独立的高级咨询小组对该问题各方面进行研究。该小组于 2011 年 1 月提交了报告(A/65/747-S/2011/85)，秘书长则于 2011 年 8 月发表了他对该小组研究结果的初步意见(A/66/311-S/2011/257)。

3. 大会第 66/255 号决议第 2 段请秘书长在 2012 年提交一份报告，说明其关于冲突后的民事力量的报告中所述各项措施，并阐述拟定更多举措，供会员国在大会及其附属机构，特别是维持和平行动特别委员会和第五委员会等机构中审议。



4. 秘书长的第二次报告(A/67/312-S/2012/645)正是根据这项要求编写的。行预咨委会就此报告提出的意见和建议载于 A/67/583 号文件。行预咨委会注意到,此后大会两次决定推迟审议秘书长报告和行预咨委会的相关报告,其中最近一次的第 68/549 号决定决定将此审议工作推迟到大会第六十八届会议续会第一期会议上进行。

5. 秘书长在其最近一次报告中提供了关于该举措的各个方面的最新信息和说明。当询问在其上一次报告已被推迟审议了两次,现在报告还摆在大会面前,秘书长为何还要提出新报告时,行预咨委会被告知,秘书长决定提交这份报告,就非正式协商中提出的关键问题提供最新信息。据秘书长说,最新报告是根据大会议事规则第 70 条提交的。该条规定秘书长可随时就大会所审议的任何问题,向大会提出书面说明。

6. 行预咨委会在其上一份报告中注意到,秘书长的报告针对多方面受众,并将根据大会第 66/255 号决议的规定,在不同的政府间论坛中审议。行预咨委会指出,它本身对该报告的审议早于这些机构的审议。行预咨委会还认识到,这项举措涵盖涉及行政和预算问题的若干不同的工作流程。行预咨委会的上一份报告就秘书长报告的这些方面提出初步意见,以便在秘书长进一步制订该举措时努力确保联合国组织监管框架的规定得到遵守(A/67/583,第 5 段)。行预咨委会将根据秘书长最新报告中提供的更新的信息,在本报告中补充提出有关意见和建议。

7. 行预咨委会指出,大会推迟审议秘书长报告和行预咨委会与其有关的报告,并不是结束对秘书长的提议和行预咨委会先前报告中的意见和建议的审议。行预咨委会还回顾,关于与维持和平行动有关的共有问题,大会是唯一有权核准实施行预咨委会所提建议的机构(见第 64/269 号决议,第一节,第 2 段)。

8. 因此,在此情况下,行预咨委会重申它此前就秘书长先前报告中的提议提出的所有意见和建议,使大会有机会将它们连同本报告中所提意见和建议一并审查。为简单和便于参考起见,本报告的结构采用行预咨委会前份报告的结构,在第二节中表达了总体看法,第三、第四和第五节分别就国家自主权、伙伴关系和专门知识、财政和管理的灵活性提出具体意见。

二. 一般意见和建议

9. 如上所述,行预咨委会在其前一份报告中认识到,民事力量举措涵盖涉及行政和预算问题的若干不同的工作流程。行预咨委会还注意到,秘书长前一份报告中所述各种不同要素仍属概念性质,没有细致概述所涉方案、行政和预算问题。行预咨委会还强调,秘书长必须确保与其他正在进行的改革工作保持一致(A/67/583,第 5 和第 6 段)。

10. 行预咨委会重申，就民事力量举措所述各项要素和与此有关的报告，包括秘书长最新报告(A/68/696和Corr. 1-S/2014/5和Corr. 1)，都没有准确概述所涉方案、行政和预算问题。行预咨委会在审议了最新报告后，仍不清楚报告第 19 至 33 段的结论意见涉及哪些具体的行政和预算问题，特别是关于联合国预算中的内容、时间和排序。

11. 行预咨委会还回顾，大会强调指出，修改方案预算和两年期方案计划格式的提议，须经大会审查和事先核准(见第 66/257 号决议，第二节，第 3 段)。

最终状态设想、项目基准和组织关联

12. 行预咨委会在前一份报告中认为，需要进一步努力为民事力量举措形成一个理想中最终状态的明确设想，配之一套更清晰的时间表、活动和可交付成果，同时更具体地确定需对实现这些预期成果承担责任和接受问责的实体。(A/67/583，第 9 段)。行预咨委会指出，还应更注意界定秘书长在这方面承担责任和接受责任追究的确切范围，从而使进展更具可衡量性、并就此提出更有侧重面的报告(同上，第 12 段)。

13. 行预咨委会还注意到，秘书长并未明确界定民事力量举措的范围，也未在报告中说明现有其他工作流程内已在开展的行动或方面与此项举措之间的明确关联。行预咨委会认为，秘书长没有详细说明民事力量举措的提议如何与整个秘书处和广义的联合国系统内现有力量、体系和结构以及大会核准的其他改革举措之间密切吻合(同上，第 11 段)。行预咨委会还建议秘书长今后的报告应载列信息，说明秘书处和联合国系统内部为支持并推进民事力量举措之目的和目标而正在开展的工作(同上，第 12 段)。

14. 关于民事力量举措的范围，秘书长在本次报告中指出，将把工作重点放在据他认为既具有取得成果的明显潜力、也需要巩固和加强支持的领域。他提到的三个重点领域是：(a) 改进对建立在国家自主权基础上的体制建设的支持；(b) 扩大和深化建设和平的民事专家人才库；(c) 加强区域合作、南南合作和三角合作(A/68/696, 摘要)。

15. 秘书长还指出，为设立明确的问责制，将把联合国更系统和协调一致地对实现体制建设成果作出反应的工作纳入现行组织结构和业务流程。因此，从刚提出此项举措时就成立的独立小组将在 2014 年 6 月结束工作(同上)。行预咨委会经询问后获悉，从世界银行借调来为民事力量举措提供咨询的特别顾问将于 2014 年 4 月回到她在世界银行的职位。行预咨委会还获悉，办公厅主任将以为民事力量举措提供监督的指导委员会主席的身份负责此项举措，直到 2014 年 6 月完成举措。行预咨委会注意到秘书长打算逐步解散独立小组。

项目管理和可持续性

16. 行预咨委会在上份报告中建议谨慎注意长期实现民事力量举措目标的方式，包括是否需要加强现有组织结构和分配适当资源，强调应避免秘书处或联合国系统现有结构的重叠或重复(A/67/583，第 15 段)。行预咨委会经询问获悉，今后与此举措有关的产出将由责任部门通过正常程序向大会提出报告。秘书长在本次报告中建议加强秘书处资源，开展员工队伍规划和外联工作(A/68/696-S/2014/5，第 62 段)。行预咨委会与此建议有关的意见载于下文第 28 段。

17. 关于为民事力量举措部署的资源，行预咨委会之前指出，2011 年 3 月至 2012 年 9 月，已花费了约 130 万美元的自愿捐款(A/67/583，第 14 段)。在审议秘书长本报告时，行预咨委会经询问获悉，此项举措到 2014 年 6 月底预计追加的支出额为 667 000 美元。此外，关于民事力量举措是否在今后为本组织经常预算带来任何经费问题，行预咨委会注意到财务细则 103.4(b)的适用性，其中规定自愿捐助、赠与和捐输，如直接或间接造成本组织额外财务负担，须经大会核准，方可接受。在这方面，行预咨委会回顾其先前的建议，即这类举措拟涉及的一切费用问题，无论资金来源如何，均应向大会明确列报(A/67/583，第 15 段)。

三. 国家自主权

18. 行预咨委会在上次报告中注意到，秘书长和联合国系统各实体为在刚摆脱冲突的国家的民事能力发展中加强国家自主权作出了努力，并指出它期待得到详细的最新资料，了解在此情况下制订指导文件和原则所取得的进展(同上，第 21 段)。

19. 秘书长在其最新报告中建议大会鼓励应用报告第 19 至 33 段说明的经验教训和措施(A/68/696-S/2014/5，第 34 段)。更具体地说，秘书长提到联合国内部各种规划和预算编制工具与国家决策周期工具需要更加协调一致(同上，第 26 至 28 段)。他引用利比亚最近的局势作为具体例子，概述了在使联合国支助规划和时间安排符合国家机构的要求、步伐和吸收能力方面存在的困难。

20. 关于秘书长是否正在拟订有关规划和预算编制过程的任何具体行政或预算措施，行预咨委会询问后获悉，需要连贯一致和及时的资料来了解国家进程会如何影响到所设想的联合国外地特派团工作方案以及为实现体制建设成果的拟议资源部署。行预咨委会还获悉，这些资料将使有些预算文件能更明确地参考国家决策周期，但不一定会改变外地特派团在预算周期中管理其预算的方式。这些资料还将有助于确保就支持国家体制建设战略进行持续规划，并将为大会提供更及时、全面和连贯一致的资料，介绍由国家驱动的变化，这些变化可能影响到为实现体制建设成果的拟议资源部署。行预咨委会尚不清楚这一提议将对本组织目前的预算和规划程序、做法和格式产生何种影响——如果有影响的话(另见上文第 10 段和第 11 段)。

21. 秘书长在报告中强调指出，必须明确说明支持体制建设目标所需的各种投入，包括核定经费范围内的各类人员和业务费用。秘书长指出，要满足不断演变的国家需求，必须有能力调整各种民事技能组合以应对需求。他还指出，为满足最初计划资源数变动而调拨的任何财政资源都要符合管理分配款的既定政策(A/68/696, 第 27(c)段和第 28 段)。

22. 行预咨委会注意到，在体制建设是某一特派团授权任务的一个组成部分的情况下，秘书长目前在编制特派团拟议预算时反映了国家体制建设的目标以及为实现这些目标适当组合的拟议资源。行预咨委会指出，目前核定的财务和预算框架并不排斥在大会审议具体特派团预算申请时，提出一项关于工作人员或非工作人员资源的建议，以支持国家体制建设。

23. 在这方面，有关适当管理维持和平特派团拨款的政策规定载于 2002 年主计长给各维持和平特派团首席行政干事的一份内部备忘录中(A/67/583, 附件)。行预咨委会强调，必须集中精力开展适当的规划进程，确保安理会授予的任务载于提交大会供其审议和核准的相关拟议预算中，并确保所提出的资源需求具备充分理由，以最大限度地减少预算执行期间的调拨频率。

24. 秘书长本次报告还提到加强特派团规划与设计的努力，并表明这将包括修改特派团拟议预算叙述和规划假设中关于特派团活动以及可如何调整其活动的说明(A/68/696-S/2014/5, 第 27(b)段)。在这方面，行预咨委会回顾它在审查维持和平行动经费筹措问题时曾建议，在维持和平行动成果预算编制框架中，预期成绩及有关绩效指标应更好地反映特派团本身实际可实现的成绩以及可对特派团问责的活动(A/67/780, 第 5 段；A/66/718, 第 10 段)。行预咨委会指出，这项建议也同样适用于联合国建设和平存在的预期成绩和有关绩效指标以及提交大会审议和核准的有关预算文件。

25. 行预咨委会在上次报告中还期待获得关于审查维持和平特派团中外勤事务职位和增加当地采购机会的具体提议。就采购而言，行预咨委会回顾指出，财务条例 5.12 规定的基本原则应当得到遵守。联合国各机构、基金和方案在外地采购方面的经验教训也必须得到适当的重视(A/67/583, 第 21 段)。秘书长最新报告对这两点都未提及。行预咨委会随时准备在相关议程项目下定期审议外勤事务人员和外地采购事项时，提供进一步咨询意见。

四. 伙伴关系和专门知识

26. 秘书长在上次报告中介绍了为开发一个在线平台“全球民事能力采购网”所作的努力，这是争取扩大各种人员力量的范围并促进新的伙伴关系的一个举措。这个平台的目的是在刚摆脱冲突的国家更好地匹配专门民事力量的需求和供给。在这方面，行预咨委会认为，需要更加严格的审查程序，确保不致因利用联合国

管理和维持的平台而使联合国的声誉面临风险。行预咨委会建议大会力求进一步确保参加全球民事能力采购网的实体均认真审查由平台支持供用人单位考虑的候选人的能力与资格。行预咨委会还表示希望得到具体建议，指出如何能通过实行正确的管制，适当减少风险。此外，行预咨委会表示期待着能得到有关全球民事能力采购网举措的全面完整的建议，其中涉及平台的组织地点、所需服务及资源需求；所期望的业绩和发展基准，尤其是确保全球南部参与方面的基准；以及确保联合国相关政府间机构进行适当监测和监督的规定(A/67/583, 第 23 段和第 24 段)。

27. 秘书长最新报告第 36-39 段(包括方框 3)总结了全球民事能力采购网的试点经验。行预咨委会索要后得到了关于全球民事能力采购网使用情况的一些额外统计数据。行预咨委会获悉，截止 2014 年 1 月 31 日，利用这一平台提出了 57 项唯一请求，其中 85%来自联合国秘书处各实体。来自 50 个会员国的实体在全球民事能力采购网进行了登记，其中大约三分之二来自全球南方。

28. 此外，基于试点项目的经验教训，秘书长在其报告第 39 段中表示，他打算放弃自动匹配的想法，以扩展和深化可用于支持特派团体制建设任务的民事能力库。在这方面，秘书长表示应重视利用外勤支助部和维持和平行动部下属的法治和安全机构厅建立的系统，加强外联，在这些结构和既定甄选程序内开展工作。秘书长在报告第 62 段中具体建议大会支持利用现有资源加强外勤支助部的能力，以便开展员工队伍规划和外联工作。然而，行预咨委会询问后获悉，在这方面尚无任何具体的供资提议。行预咨委会注意到，秘书长打算放弃自动匹配系统，转而使用外勤事务部和法治和安全机构厅关于员工队伍规划和外联的现有系统。

29. 秘书长上次报告中还提到联合国系统内部为应对冲突后局势和其他危机局势建立法治部门(警察、司法和惩教)全球协调中心的努力(A/67/312, 第 37 段)。在这方面，行预咨委会表示期待着得到更多详情，了解有关全球协调中心系统的概念、实际运用以及通过避免职能和责任的重复和重叠改进总体效率和潜力的潜力(A/67/583, 第 26 段)。

30. 秘书长的最新报告提供了有关发展法治部门全球协调中心的一些详情(A/68/696-S/2014/5, 方框 1)。报告指出，在提供宪政援助和支持包容性政治进程等领域的内部合作得到了加强。在振兴经济方面，报告表示今后将通过伙伴关系工作进行努力(同上，第 11 段)。基于行预咨委会获得的资料，目前还无法评估拟议的全球协调中心系统是否已通过避免职能和责任的重复和重叠等方式提高了总体效率和效力。

五. 财政和管理的灵活性

A. 规划和预算编制

31. 秘书长前次报告指出，有时需要改变人员构成，以在情况多变的外地环境中为授权任务提供支持(A/67/312-S/2012/645，第 50 段)，而且特派团长应更积极地监测特派团存在期间不同阶段所需人员的适当构成和种类。行预咨委会在审议这份报告时获悉，秘书长并未提出任何具体的规章或程序改动。行预咨委会在其前次报告中请秘书长更清楚地解释，特派团团长在改变民事能力构成方面如何实际运用灵活性。它还强调必须在当前的授权和必要的预算纪律、问责制和内部控制之间取得适当平衡。行预咨委会还指出，需要特派团在各自的执行情况报告中对此作出适当汇报，并建议大会持续审查这一问题(A/67/583，第 29 段)。

32. 在审议秘书长最近一份报告的过程中，出现了关于预算灵活性和秘书长可用机制的问题。行预咨委会获悉，虽然秘书长最近一份报告中并未包含关于特定联合国特派团所需行政及预算框架和(或)投入的构成的具体提案，但编入预算的专业知识配比可能需要定期调整，或者可能要对多于或不同于原计划的专门知识需求作出反应，或者意识到一种不同的工作人员和非工作人员专业知识组合可能会更有效力(另见上文第 21 段)。行预咨委会在这方面的建议列于上文第 22 和第 23 段。在即将就审计委员会关于维持和平行动和与维持和平行动有关的共有问题的建议提出的报告中，行预咨委会还将提出相关意见。

33. 秘书长和行预咨委会的前次报告中，都提到了新建维持和平行动第一年的标准筹资模式(分别载于 A/67/312-S/2012/645，第 52 段和 A/67/583，第 30 段)。行预咨委会强调，民事力量举措中可能出现的对标准筹资模式的任何拟议修改，都应提交大会供其审议和核准。行预咨委会打算在其即将就与维持和平行动有关的共有问题提出的报告中，就标准筹资模式提出进一步意见和建议。

B. 人员的使用

34. 在其关于民事能力的前次报告中，行预咨委会回顾指出，大会在其第 66/264 号决议中认可了行预咨委会关于更明确界定确定使用政府提供人员或文职工作人员的适用标准的建议。行预咨委会还注意到，秘书长打算制订准则，供大会在审查秘书长关于维持和平行动概览报告时审议，以管制此类人员的征聘，确保秘书处内采取明确和一致的办法。行预咨委会建议提供关于政府提供人员人数、国籍和他们部署在哪些特派团的详细情况，并将这些情况纳入今后就这一问题向大会提交的报告中(A/67/583，第 35 段)。

35. 行预咨委会还建议秘书长更清楚地说明政府提供人员与部署第二类无偿提供人员有何区别。依照第 51/243 号和第 52/234 号决议，第二类无偿提供人员同联合国临时任用工作人员和外部咨询人等其他来源的文职人员一样，受到大会的

严格监管。行预咨委会还支持秘书长的提议，即在文职人员支出类别中披露与提供此类政府派出人员有关的费用，以更透明地列报这方面的文职人员资源(同上，第 36 段)。

36. 秘书长在最近一份报告中表示，他调整了单个特派团 2014-2015 年预算的预算列报办法，以将此类人员列入文职人员支出栏内(A/68/696-S/2014/5，第 14 段)。行预咨委会确认，这一列报办法的变动符合行预咨委会先前的一项建议。不过，如上文第 7 段指出，行预咨委会还强调，只有大会才有权核准执行行预咨委会的建议。

37. 秘书长表示，已制订了利用政府提供人员的准则草案(同上)。经请求，行预咨委会获得了更新后的准则草案副本。行预咨委会还获悉，先前一个版本以及关于政府提供人员与第二类无偿提供人员之间区别的详细资料已在大会第六十七届会议期间提供给了第五委员会。

38. 行预咨委会在审议秘书长最近一份报告的过程中，要求就政府提供人员的使用、甄选和部署的支配规则作出说明。行预咨委会获悉，此类人员具有特派专家的法律地位。支配此类专家的监管框架出自通过了《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》的大会第 56/280 号决议。行预咨委会获悉，这种模式通常用于联合国警务及军事顾问或专家(参谋人员除外)以及惩戒或司法顾问。行预咨委会还获悉，目前正在拟订并在上文第 37 段中提及的准则草案，符合秘书长在他关于维持和平行动中使用的文职人员的报告(A/45/502)中就政府提供文职人员的薪酬问题提出的建议，秘书长的报告随后获大会第 45/258 号决议批准。最近，大会在其第 67/287 号决议中强调指出，政府提供的人员不能代替工作人员。大会请秘书长确保这种模式的使用符合相关的成果预算编制框架，并在预计政府提供人员的部署期限将超过一年时提出这样做的理由。

39. 在其关于维持和平行动中使用的文职人员问题的意见中，行预咨委会指出，维持和平行动的核心文职职能，包括外地维持和平行动的政治方向和行政的一切方面，必须由联合国工作人员执行(A/45/801，第 32 段)。在此阶段，行预咨委会认为，需要进一步说明可能适合政府提供人员履行的职能，以及此类人员的适当上下级关系，以确保此类人员按照联合国的任务规定采取行动。在这方面，行预咨委会建议，大会就大会认为能适合政府提供人员履行的具体职能的具体案例提供更新的指导意见。此外，行预咨委会建议大会确保秘书长向所有会员国传播为这些职位寻找合格申请人的空缺通知。

40. 行预咨委会注意到，秘书长关于联合国维持和平行动经费筹措概览的最近报告中，载有关于政府提供人员部署的进一步细节(A/68/731，第 163-170 段)。行预咨委会打算在其即将就与维持和平行动有关的共有问题提出的报告中，就政府提供人员的使用提出更多意见和建议。

41. 秘书长在他前次报告中，提到了比较优势的问题以及将资源提供给最有能力执行授权任务的行为体的必要性。行预咨委会认为，当时援引的例子(东帝汶的情况)更符合本组织在维持和平特派团结束时移交责任和职能方面所面临的挑战，而不是确保将资源分配给最有能力执行任务的行为体的一个令人信服的例证。因此，行预咨委会建议秘书长进一步发展其工作以找到其他可以利用比较优势概念的实例(A/67/583，第 37 段)。

42. 秘书长在本次报告中指出，正在作出努力确保联合国在冲突后国家的存在共同提供服务并对这种冲突后局势中存在的所有行为体的不同相对优势加以利用(A/68/696-S/2014/5，第 23 段)。报告中泛泛提到了特派团与联合国国家工作队之间在利比里亚、利比亚、马里和索马里开展联合行动的例子，但行预咨委会注意到，并未提供什么细节说明比较优势概念在这些案例中如何得到成功应用。因此，行预咨委会重申其先前的建议，即进一步发展比较优势概念，以最大限度地高效率、高效益部署联合国系统各组织的现有能力和资源(A/67/583，第 37 段)。

C. 全组织应急模式

43. 最后，行预咨委会在其前次报告中指出，秘书长前次报告中所述拟议工作人员紧急部署机制仍处于概念形成阶段。行预咨委会没有评论该项具体提案的优点，而是指出了所产生的一些基本问题，这些问题需要加以详细说明，例如拟议名册的运作方式及其与现行征聘机制的关联、将人员列入应急名册的审查流程、所需资源(如有的话)和与临时部署有关的规则(A/67/583，第 40 段)。行预咨委会询问后获悉，现在没有推行工作人员紧急部署机制。