



大会

Distr.: General
15 July 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

暂定项目表* 项目 24 和 139

发展方面的业务活动：联合国系统发展方面的业务活动

联合检查组

联合国驻地协调员的甄选和任命程序，包括为其工作提供准备、培训和支助

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国驻地协调员的甄选和任命程序，包括为其工作提供准备、培训和支助”的报告。

* A/69/50。



联合国驻地协调员甄选和任用流程，包括 为其工作提供的准备、培训和支助

撰 写 人
伊什特万·波斯塔
戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷

联合检查组



联 合 国
2013 年，日内瓦

内容提要

联合国驻地协调员甄选和任用流程，包括为其工作提供的准备、培训和支助 JIU/REP/2013/3

目的：

本报告的目的是评估现行联合国驻地协调员(驻地协调员)甄选和任用流程的运行情况，以及相关机构支助机制的效力和效率。期望通过查明和分析目前在甄选和任用驻地协调员以及为其工作提供准备、培训和支助方面存在的挑战，以及通过提出建议，使甄选和任用流程以及对驻地协调员制度的拥有情况有所改善。

主要审查结果和结论

本报告载有三项建议，其中一项给大会和经济及社会理事会(经社理事会)，一项给秘书长，另一项给组成联合国发展集团(发展集团)的各组织行政首长。本报告还载有若干“软性”建议，它们为改进甄选和任用流程勾画出了拟议改革的大方向，但将制订实现这些改革的具体方法的工作留给有关组织完成。

本报告认为，既定的驻地协调员甄选和任用框架带来了一种可预测性、包容性和参与性均较强的机构间流程，评估、甄选和任用三个阶段泾渭分明。大部分有关人员认为，驻地协调员队伍的质量有所提高，而且从性别、地域和原属组织看，其目前的构成比以往更加多样。不过，尽管在多样性方面有所改进，但不均衡问题依然有待解决，除了各相关实体对管理和问责制的共同问责规定执行得不充分外，不平衡还导致大部分组织对驻地协调员制度所达到的共同拥有程度提出质疑。

候选人必须成功通过驻地协调员评估中心的考评流程，才有资格申请驻地协调员职位。驻地协调员和联检组参与组织均承认，该流程是一种客观、公正且十分专业的能力考试，是一种极好的质量控制措施，使甄选过程更加公平、客观和透明。然而，该流程需要某些微调，本报告概要说明了机构间指导委员会在即将对这种考评进行的审查期间需要注意哪些重要方面。参与组织应提名更多候选人，所提人选应更好地体现出性别、来源地和原属组织的必要多样性。参与组织还应为甄别、筛选潜在的驻地协调员候选人，以及为指导他们做好准备，制定适当准则。为鼓励参与组织达到多样化标准，检查专员们呼吁各组织考虑放弃驻地协调员制度即将投入运行的费用分担机制，建立一个报销机制，其中规定对于成功通过驻地协调员评估

中心考评并属于三个特定多样性类别之一的候选人，应偿还有关组织为其支付的全部或部分考评费用。

机构间咨询小组在确定驻地协调员职位候选人的入围名单当中起着决定性作用。它遵循《标准作业程序》中的基本规定。不过，本报告就需要研究的那些作业实践表明了若干重要意见。本报告呼吁发展集团对机构间咨询小组的《标准作业程序》进行审查并在必要时加以修订，以确保已经进入驻地协调员人才库的候选人能有一个更加开放的提名流程；探讨能否纳入应机构间咨询小组要求对入围候选人的面试；改革现行的表决制度，确定一名候选人至少需要得到多少支持票(最好半数以上)才能进入供发展集团主席审议的入围名单。

秘书长和发展集团主席在考虑到公开申明的使所任用的驻地协调员更加多样的标准的同时，绝大多数时候都倾向于听从机构间咨询小组的意见，通常任用得到机构间咨询小组最多支持的候选人。尽管如此，大部分参与组织仍然认为任用流程不是完全透明的，因此可加以改进，办法是在适当顾及保密因素的情况下，在甄选流程的机构间咨询小组后阶段引入发展集团主席与机构间咨询小组成员之间的正式双向交流与反馈。

驻地协调员职位通常被视为一个有吸引力、充满挑战且声望较高的职业选择，但驻地协调员的职责很复杂，要求高，权力有限，并且为驻地协调员办事处提供的资金不足，这又使该职位的吸引力减弱了。需要进一步改进对驻地协调员这一职业的营销，联合国系统各实体的人才管理系统应更加注重把驻地协调员职位作为表现最出色的工作人员的一种职业发展选项来宣传。本报告呼吁，在驻地协调员候选人职业生涯早得多的阶段就对他们进行训练，解决在重返原属机构时保留作为驻地协调员的职级问题，加强机构间的流动性，确保驻地协调员在联合国国家工作队(国家工作队)成员的考绩中发挥法定作用。作为一项可行的额外激励措施，本报告呼吁发展集团考虑为那些服务了两到三个任期且考绩结果突出的富有经验和才华的驻地协调员的晋升打开方便之门，使他们独立于原属组织，将其视为秘书长特别任用或联合国系统极高级职位可能的候选人。

驻地协调员培训需求的确定工作大有改进，调整并强化了提名前和上岗阶段针对初次担任驻地协调员者的培训方案和学习资源。然而，驻地协调员的继续培训机会依然有限，为驻地协调员培训筹资也依然是个难题。本报告承认得到充分培训的驻地协调员对于驻地协调员制度有效运作至关重要，因而呼吁发展集团将驻地协调员的培训费用纳入驻地协调员制度的业务费用，由整个联合国发展系统匀支。鉴于联合国系统职员学院在为驻地协调员提供高质量培训方面经验丰富，检查专员们呼吁更好、更广泛地利用该学院在管理/协调驻地协调员继续培训方面的专业知识和能力。

联合国发展业务协调办公室(发展业务协调办公室)为机构间咨询小组提供秘书

处支助的角色得到普遍认可，然而人们对于加强该办公室作为公正中间方的作用以促进解决对整个驻地协调员制度而言十分重要的那些问题，抱有更大期望。各利益攸关方对于发展业务协调办公室的角色还不够清楚，原因是在 2011 年对其职责进行调整之后重新塑造了它的角色。在这种情况下，该办公室需要向参与组织和驻地协调员更好地宣传在支助驻地协调员和国家工作队方面它的角色与发展集团区域小组的角色之间有何区别。尽管财政和人力资源有限，发展业务协调办公室在加强驻地协调员制度国家一级活动的一致性方面所发挥的作用得到了利益攸关方的普遍赞赏。

最后，驻地协调员具有人道主义协调员和安全事务指定官员等多个“头衔”(职责)，在甄选、任用、培训和考绩阶段，它们得到相关利益攸关方之间业已建立的机构间联系越来越有效的支持，但是有些方面尚需改进，特别是在对安全事务指定官员这一职责的培训和驻地支助，以及对尚未被正式指定为人道主义协调员的那些驻地协调员的人道主义协调培训方面。这些改革的实施需要持续的关注和资金供应。

供立法机关考虑的建议

大会应通过四年度全面政策审查进程制订在驻地协调员南北均衡和原属组织多样性方面要实现的长期目标。经社理事会应在四年度全面政策审查进程范围内监测为实现此类目标所采取措施的实施情况(建议 1)。

目录

	段次	页次
内容提要.....		3
缩略语		8
一. 导言	1-23	11
二. 联合国驻地协调员制度的归属、联合国各实体在 甄选和任用中的作用和参与.....	24-38	17
A. 联合国驻地协调员制度的归属	24-29	17
B. 构成与甄选质量	30-38	19
三. 通过驻地协调员评估中心对驻地协调员候选人 进行考评.....	39-61	24
A. 驻地协调员评估中心的运作, 包括优势和挑战	39-47	24
B. 驻地协调员评估中心提名人选的多样性与任 用中适用的多样性标准不相称.....	48-53	26
C. 各组织确定参加考评的候选人并指导其进行 准备的做法存在的内在缺陷和局限性.....	54-61	29
四. 为驻地协调员提名甄选候选人.....	62-77	31
A. 机构间咨询小组的运作	62-64	31
B. 对机构间咨询小组业务方面的质疑/批评.....	65-77	32
五. 任用	78-88	36
A. 秘书长的任用绝大多数情况下体现机构间咨 询小组的优先选择	78-79	36
B. 对任用流程的质疑/批评	80-83	36
C. 参与者所述的任用流程详情	84	37
D. 改进发展集团主席和机构间咨询小组之间的 正式交流	85-88	38
六. 吸引并留住多样化的合格驻地协调员人才.....	89-100	40
A. 驻地协调员职位的吸引力和取得的成果.....	89-90	40
B. 与驻地协调员晋升途径有关的挑战.....	91-97	40

C. 发展集团驻地协调员制度问题工作组的工作 方法需要改进	98-100	43
七. 驻地协调员的上岗和培训.....	101-116	44
A. 目前为驻地协调员提供的培训和学习项目的 优缺点	101-112	44
B. 与培训有关的供资挑战	113-116	47
八. 联合国发展业务协调办公室(发展业务协调办 公室)的作用	117-127	48
A. 在驻地协调员制度方面对发展业务协调办 公室的期望	117-119	48
B. 对发展业务协调办公室和发展集团区域小组 所提供服务的满意程度参差不齐	120-123	48
C. 指导说明	124-127	50
九. 驻地协调员、人道主义协调员和指定官员职能之 间的机构联系.....	128-141	52
A. 具有多个头衔的驻地协调员激增	128	52
B. 作为指定官员和人道主义协调员的能力要求 反映在考评和甄选流程中	129-132	52
C. 对指定官员和人道主义协调员职责的培训和 支助	133-138	54
D. 对人道主义协调员和指定官员职责的考绩.....	139-141	55
十. 下一步行动.....	142-147	56
附件		
一. 驻地协调员制度中的部分主角.....		58
二. 机构间咨询小组的提名和表决程序.....		60
三. 表		62
四. 根据联合检查组的建议参与组织应采取的行动概览.....		63

缩略语

ACC	行政协调委员会(行政协调会)
CD	国家主任
CEB	联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)
DPKO	维持和平行动部(维和部)
DESA	经济和社会事务部(经社部)
DFS	外勤支助部(外勤部)
DO	指定官员
DPA	政治事务部(政治部)
DPI	新闻部
DSRSG	秘书长副特别代表
DSS	安全和安保部(安保部)
ECOSOC	经济及社会理事会(经社理事会)
EOSG	秘书长办公厅
ERC	紧急救济协调员(救济协调员)
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)
HCs	人道主义协调员
IAAP	机构间咨询小组
IAEA	国际原子能机构(原子能机构)
IASC	机构间常设委员会(机构间常委会)
IASMN	机构间安保管理小组
ICAO	国际民用航空组织(国际民航组织)
ICSC	国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)
IFAD	国际农业发展基金(农发基金)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMO	国际海事组织(海事组织)
ITU	国际电信联盟(国际电联)

JIU	联合国系统联合检查组(联检组)
LCS	领导和协调技能
M&A	管理和问责
MDGs	千年发展目标
NRA	非驻地机构
OCHA	人道主义事务协调厅(人道协调厅)
OHCHR	人权事务高级专员办事处(人权高专办)
POs	参与组织
QCPR	四年度全面政策审查
RCs	驻地协调员
RCAC	驻地协调员评估中心
RCO	驻地协调员办事处
RDTs	区域发展小组
RD	区域主任
RDTs	发展集团区域小组
RRs	驻地代表
SHL	Saville & Holdsworth 有限公司(SHL 公司)
SOPs	《标准作业程序》
SRSG	秘书长特别代表
TCPR	三年度全面政策审查
TMTF	人才管理特别工作组
UNCCF	联合国国家协调基金(国家协调基金)
UNCTs	联合国国家工作队(国家工作队)
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UNDAF	联合国发展援助框架(联发援框架)
UNDG	联合国发展集团(发展集团)
UNDOCO	联合国发展业务协调办公室(发展业务协调办公室)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)

UNEP	联合国环境规划署(环境署)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNFPA	联合国人口基金(人口基金)
UN-HABITAT	联合国人类住区规划署(人居署)
UNHCR	联合国难民事务高级专员公署(难民署)
UNIC	联合国新闻中心(新闻中心)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿基会)
UNIDO	联合国工业发展组织(工发组织)
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)
UNOG	联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)
UNOPS	联合国项目事务厅(项目厅)
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)
UNSSC	联合国系统职员学院
UNWTO	联合国世界旅游组织(世旅组织)
UN Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)
UPU	万国邮政联盟(万国邮联)
USG	副秘书长
WG-RCSI	驻地协调员制度问题工作组
WFP	世界粮食计划署(粮食署)
WHO	世界卫生组织(世卫组织)
WIPO	世界知识产权组织(知识产权组织)
WMO	世界气象组织(气象组织)

一. 导言

A. 缘由、目的和范围

1. 2013 年 1 月至 10 月,联合检查组(联检组)对联合国驻地协调员甄选和任用流程,包括为其工作提供的准备、培训和支助,进行了一次审查。此次审查是根据联合国儿童基金会(儿基会)的建议列入联检组 2013 年工作方案的。若干联检组参与组织随后表示,审查应考虑到 2012 年四年度全面政策审查决议所述有关驻地协调员制度的主要优先事项,于是扩大了审查的范围。
2. 审查的目的是评估现行驻地协调员甄选和任用流程的运行情况,以及相关机构支助机制的效力和效率。期望通过查明在甄选和任用驻地协调员以及为其工作提供准备、培训和支助方面存在的挑战,以及通过向联检组的传统受检机构,特别是属于联合国发展集团(发展集团)的那些受检机构提出建议,使甄选和任用流程以及对驻地协调员制度的拥有情况有所改善。
3. 本次审查的范围为全系统,侧重于联合国系统参加联合国国家工作队(国家工作队)的组织和实体。一些参与组织建议这项研究不要局限于甄选和任用流程,还要审查驻地协调员制度的运作情况、供资情况以及总体工作效率。检查专员们明白一些参与组织真正关心的是审查这些问题,但审查范围如此扩大则超出了联检组的能力。再者,在 2012 年四年度全面政策审查的筹备过程中,已就其中的某些问题编写了多份研究报告,所核准的一些措施仍在实施之中。因此,此时进行扩大审查,时机尚不成熟。于是,检查专员们决定坚持有限的审查范围,只侧重于四年度全面政策审查决议所述的一些主要优先事项(见第 14 段)。

B. 背景

驻地协调员制度的建立与指导原则

4. 作为范围更广的联合国经济和社会部门结构调整的一部分,大会通过第 32/197 号决议,决定“在国家一级进行的发展方面的业务活动,应交付单独一个官员代表联合国系统,负担全面的责任和协调”¹,这个官员就是联合国驻地协调员(驻地协调员)。于是,随后建立的驻地协调员制度便充当了联合国发展方面业务活动以及方案国家中的应急、恢复和过渡活动的主要协调机制。
5. 说明驻地协调员制度的功能与范围的基本参数来自于行政协调委员会(行政协调会)1993 年制定的准则²,以及 1998-1999 年核准的关于运作与行政管理的进一步修

¹ 大会第 32/197 号决议,附件,第 34 段。

² 见行政协调会关于驻地协调员制度的作用与运作的声明(1995 年)。

订本³。从那以后，发展集团一直按照后来有关三年度全面政策审查和四年度全面政策审查的决议说明的优先事项，以这些准则为基础。驻地协调员制度的运作有两项总的原则，其中一项是国家发展进程由国家自主和领导，就是说联合国的业务活动要应有关国家政府的请求，按照其政策和优先事项实施；另一项是驻地协调员制度由整个联合国系统拥有。⁴

驻地协调员制度的主要参与方⁵

6. 驻地协调员制度包含联合国系统所有在国家一级开展发展方面业务活动的实体，无论其是驻地机构还是非驻地机构。主要参与方包括：在国家一级，驻地协调员、驻地协调员办事处和联合国国家工作队(国家工作队)；在区域一级，区域主任和发展集团区域小组；在总部一级，发展集团、发展业务协调办公室和联合国开发计划署(开发署)。

驻地协调员的多重角色和相应问责线

7. 驻地协调员可能同时履行多达四到五项职责并有多个报告线，这一事实使驻地协调员的角色复杂化，因而需要他/她付出大量时间并具有强大的执行力。首先，所有驻地协调员都还担任**开发署驻地代表**——开发署在一国内最高级别的代表——并因此要负责开发署的业务。

8. 大会第 46/182 号决议进而规定，“驻地协调员通常应协调联合国系统在国家一级的人道主义援助”。⁶ 截至 2013 年 9 月，驻地协调员在 31 个国家担任**人道主义协调员**。指定人道主义协调员直接向紧急救济协调员(救济协调员)报告，并负责领导和协调有关组织在当地的人道主义行动，以期确保这种行动是符合原则的、及时的、卓有成效的和高效率的，有助于更长期的恢复工作。⁷ 在没有更高级别的联合国官员常驻的国家内，驻地协调员还担任**联合国安全事务指定官员**。指定官员负责国家一级安全事务的有效协调，所有联合国工作人员和家属的安全，以及负责领导机构间安保管理小组。他/她通过安全和安保部(安保部)副秘书长，向秘书长报告。

9. 在驻有秘书长特别代表的国家，驻地协调员通常在秘书长特别代表的全面领导下担任**秘书长副特别代表**。除上述角色外，驻地协调员还作为非驻地机构利益的代

³ 见行政协调会关于驻地协调员制度运作的准则(批准日期：1999 年 9 月)和关于驻地协调员制度行政管理的准则(批准日期：1998 年 9 月)。行政协调会的职责现已由联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)接管。

⁴ 驻地协调员制度的运作情况，包括其费用和益处(E/2008/60)。秘书长的报告，第 11-12 段。

⁵ 驻地协调员制度中各个主角的作用，见附件一。

⁶ 大会第 46/182 号决议，第 39 段。

⁷ 人道主义协调员的职权范围(2009 年 5 月 4 日，由机构间常委会工作组第七十三届会议核准)。

表。在联合国新闻部没有本部的指定主任的国家里，他/她还担任联合国新闻中心(新闻中心)主任。

10. 上述责任和问责在发展集团(2008年8月)批准的《联合国发展系统和驻地协调员制度的管理和问责制度，包括驻地协调员制度的功能防火墙》中阐明，该文本规定了在驻地协调员制度的各个层级，由何人对何事以及向何人负责。重要的是，它阐明了关于驻地协调员的预期地位、作用和责任的一些商定的主要原则，包括与联合国国家工作队的所有成员组织享有平等关系并对其负责；得到政府的承认和正式认可；在当地代表整个联合国发展系统；所赋权力来自每个机构明确承认驻地协调员在确定联合国在所在国的战略定位方面所发挥的作用；直接获取各机构的技术资源支持驻地协调员履行职责；为国家工作队的启动/筹备活动获取灵活的供资。⁸

决定驻地协调员制度的发展演变与优先事项的那些关于该制度的重要决议

11. 涉及驻地协调员制度及其以后的发展演变的优先事项，主要通过大会通过的决议来决定。1990年代期间，第47/199、50/120和53/192号决议提出了驻地协调员甄选、各机构在参与式的驻地协调员制度范围内协同工作的承诺⁹以及驻地协调员中性别平衡的必要性问题，从而强化了驻地协调员制度。

12. 自进入新千年以来，本次审查的主要议题——驻地协调员的甄选、任用和培训——经常引起大会注意，大会第56/201号决议赞赏“进一步改进驻地协调员制度的努力，包括通过联合国发展集团作出的努力，并赞赏在增加驻地协调员人数、改善驻地协调员的性别均衡、利用能力评估甄选驻地协调员候选人以及改善工作人员培训和年度考绩方面迄今取得的进展(……)”。¹⁰ 该项决议还敦促联合国各实体朝此方向作出进一步努力，“包括通过适当培训和征聘具备所需专业技能和背景合格工作人员”¹¹ 并强调联合国系统职员学院在这方面的作用。

13. 大会第59/250号决议促请联合国系统向驻地协调员制度进一步提供财政、技术和业务支助，并呼吁制订由国家工作队所有成员共同评估驻地协调员业绩的程序。¹² 第62/208号决议除回顾关于驻地协调员制度的甄选、培训、技术和财政支助及性别均衡的上述原则外，还回顾了“联合国开发计划署的授权任务，在现有方案拟订安

⁸ 联合国发展系统和驻地协调员制度的管理和问责制度，包括驻地协调员制度的“功能防火墙”(2008年8月)。

⁹ 大会第47/199号决议(第37-39段)，第50/120号决议(第36-42段)，第53/192号决议(第23-27段和第41段)。

¹⁰ 大会第56/201号决议，第67段。

¹¹ 大会第56/201号决议，第67-68段。

¹² 大会第59/250号决议，第54-55段。

排内，任命国家主任开展其核心活动，包括筹资，从而确保随时可有驻地协调员来履行任务”。¹³

14. 最近，秘书长关于 2012 年四年度全面政策审查的报告(A/67/93-E/2012/79)和 2012 年四年度全面政策审查决议(大会第 67/226 号决议)¹⁴ 提出了下列 11 个需要处理的具体问题，以便进一步加强驻地协调员制度：

- (a) 改善驻地协调员制度吸引、甄选、培训、评价和留住人员的方式；
- (b) 确保所有联合国实体平等参与驻地协调员职位候选人提名进程；
- (c) 实现驻地协调员制度地域分布和性别组成的多样化；
- (d) 为培训和支持驻地协调员制定综合战略；
- (e) 加强驻地协调员办事处的能力；
- (f) 确保国家一级的协调符合成本效益，并立足于一个高效率的驻地协调员办事处；
- (g) 加强驻地协调员与所有发展利益攸关方的协商/协调；
- (h) 加强驻地协调员针对国家工作队和有关非驻地机构的规划和协调职能；
- (i) 确保联合国发展系统为驻地协调员制度提供稳定和可预测的资金；
- (j) 确保全面落实并监测驻地协调员制度包括功能防火墙的管理和问责；
- (k) 加强驻地协调员/人道主义协调员在处于从救济向发展过渡阶段的国家发挥协调作用，并确保此类国家驻地协调员的资格规定中也包括作为人道主义协调员的资格要求。

15. 本次联检组审查解决了 2012 年四年度全面政策审查强调的上述优先问题中的部分而非全部问题，希望审查结果有助于执行四年度全面政策审查决议，特别是专题领域(a)至(d)，对于这几个专题领域会进行深入探讨，而对于专题领域(e)至(k)，仅论述其与前四个专题有关的方面。

C. 方法

16. 本报告所采用的方法是审查阐述关于驻地协调员评估、甄选和任用以及为其工作提供培训和支助的原则和政策的那些相关决议和商定文本实际上执行得是否始终一致以及执行情况。

¹³ 大会第 62/208 号决议，第 105 段。

¹⁴ 大会第 67/226 号决议，第 99-100 段。

17. 按照联检组的标准和准则,编写本报告所遵循的方法包括大量书面材料审查和文件分析,其中包括对现有主要数据的审查和分析,以及对定性数据的内容分析。利用多种不同数据集,包括所收到/收集到的文件、对问卷调查的答复、会谈笔记和调查结果,对所获得的信息进行了三角核证和核实。若有相矛盾的信息,检查专员们便根据其专业知识和学问表明自己的意见/结论。

18. 参与组织的意见是通过问卷调查的书面答复以及后续会谈收集的,而驻地协调员的意见则是通过一次在线调查以及在 29 名驻地协调员/人道主义协调员于日内瓦、蒙特勒、都灵和纽约出席会议、务虚会和培训班期间与他们进行的会谈收集的。按照联检组通常保守秘密的方式,对通过问卷调查答复、会谈以及驻地协调员调查所收集到的信息/意见进行了处理。本报告主要反映综合答复情况,引号是为了说明目的而加,绝不是引用源信息。

19. 包括联合国秘书处的 10 个厅/部在内,总计 30 个实体¹⁵ 参加了联检组的此次审查,另有 9 个实体¹⁶ 由于只有有限或根本没有外地存并且极少或根本没有参与驻地协调员制度,因而选择了不参加审查。21 个实体对联检组的问卷调查作出了书面答复。在日内瓦、蒙特勒、纽约、巴黎、罗马和都灵进行了面对面会谈。至于其他地点,则通过视频会议方式与有关组织进行会谈。

20. 2013 年 8 月下旬,向全部 128 名驻地协调员寄发了一份电子调查表。83 名驻地协调员对调查作出答复(占全部驻地协调员的 64.8%)。鉴于所收到的答复在该制度中分布广泛且答复率高,此次调查应该是具有代表性的。还与一些专家,通常是具有丰富经验的前驻地协调员,进行了会谈,以从他们的机构知识以及对驻地协调员制度发展演变的了解中受益。总计与 188 个人进行了 81 次会谈。

21. 就限制因素而言,检查专员与大约 10 个现任或前任国家工作队成员进行了会谈,但是本报告不想概述国家工作队成员对所审查专题的关切,因为在审查筹备过

¹⁵ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国发展集团(发展业务协调办公室)、开发署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国秘书处各厅部 [经济和社会事务部(经社部)、外勤支助部(外勤部)、政治事务部(政治部)、新闻部、维持和平行动部(维和部)、安全和安保部(安保部)、秘书长办公厅、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、人权事务高级专员办事处(人权高专办)、人力资源管理厅(人力厅)]、联合国系统职员学院、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国世界旅游组织(世旅组织)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)。

¹⁶ 国际民用航空组织(国际民航组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国环境规划署(环境署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界气象组织(气象组织)。

程中，既没有系统地接触过国家工作队成员(因为预算限制)，也没有向其调查。此外，虽然检查专员会见了少数(不足 10 名)由其所属机构指定但没有通过驻地协调员评估中心考评的候选人——许多机构没有曾向驻地协调员评估中心推荐的全部候选人名单——但是这样小规模、并非科学抽取的样本不能算作所有未通过驻地协调员考评的候选人代表。

22. 依照联检组章程第 11.2 条的规定，本报告在检查专员当中进行磋商，凭借联检组的集体智慧对结论和建议加以检验之后，方才定稿。在报告定稿时征求并考虑到了参与组织对报告草稿的意见。为便于处理本报告、落实其建议以及监测落实情况，附件四中有一张表说明报告是供采取行动的，还是供所审查组织的理事机构和行政首长参考的。¹⁷

23. 检查专员谨此对联合国驻地协调员、联合国系统各实体(特别是发展业务协调办公室)的官员/工作人员以及参与审查的专家表示深深的谢意。

¹⁷ 关于本报告的更多资料，包括在本报告撰写过程中的工作范围、会见者名单和所审查的文件清单，见联检组网站。

二. 联合国驻地协调员制度的归属、联合国各实体在甄选和任用中的作用和参与

A. 联合国驻地协调员制度的归属

审查结果 1: 会员国批准的政策文件清楚地确定了驻地协调员制度所基于的全系统拥有制、目标和原则。已经采取措施执行这些规定, 但是至今取得的成果不足以使发展集团成员产生真切共同拥有感。

24. 后来的大会决议多次强调, 驻地协调员制度虽由开发署管理, 但为整个联合国发展系统所拥有, 其在发展系统内的运作应具有参与性、共管性和共同问责性。在业务层面, 这一政策已通过发展集团商定并实施的一系列具体措施转化为行动, 其中主要包括批准管理和问责制, 以及 1998 年设立机构间咨询小组和 2009 年 11 月通过该小组具有加强所有相关组织甄选驻地协调员工作这一明确目的的《标准作业程序》。本报告没有对管理和问责制及功能防火墙的执行和运作情况进行实质性审查, 但是应当强调指出, 除非联合国各机构均履行管理和问责制规定的义务(目前情况并非如此), 否则驻地协调员制度在拥有权方面将依然存在缺憾。

25. 有利于人们认为驻地协调员这一职位浓重的开发署色彩减少了、更加面向联合国发展系统的另一个重要发展, 是设立开发署国家主任职位, 尤其是在有大型国家工作队、协调工作错综复杂或出现紧急局势的国家中设立, 以监督开发署的核心活动, 包括日常业务和开发署特有的资源调动工作。但是, 部署国家主任可能并非总是具有成本效益, 特别是在国家工作队和开发署在当地的规模较小的情况下。驻地协调员作为开发署驻地代表, 仍要对开发署的所有事务完全负责, 但国家主任职位的设立可使驻地协调员腾出更多精力履行所肩负的全系统任务。在这方面, 发展集团(2009 年 1 月)批准的管理和问责制执行计划提出了开发署驻地代表与开发署国家主任之间实现明确分工和分责的步骤。为强化防火墙机制, 按照商定的管理和问责制执行计划, 开发署还修订了开发署副驻地代表职务说明, 以便在未设开发署国家主任职位的地方, 驻地协调员能够酌情将开发署业务的管理工作委派给开发署副驻地代表。

26. 此外, 多项大会决议要求推进国家主任的设立工作,¹⁸ 鼓励开发署在具有成本效益的情况下任命国家主任。¹⁹ 截至 2013 年 6 月, 设立了 51 个开发署国家主任职位。²⁰ 大部分参与组织认为, 设立国家主任职位是朝着使驻地协调员与开发署实现某种程度的必要脱钩迈出的积极一步。在对联检组调查作出答复的驻地协调员中,

¹⁸ 大会第 62/208 号决议, 第 105 段(2008 年 3 月 14 日)。

¹⁹ 大会第 67/226 号决议, 第 124 (h) 段(2013 年 1 月 22 日)。

²⁰ 2013 年 6 月 4 日收到的开发署对联检组问卷调查的答复。

59.7%的人同意(19.5%不同意)任命国家主任有助于提升国家工作队成员对于驻地协调员真正代表整个国家工作队这一点的认同度。

27. 尽管发展趋势十分明显，而且在整个联合国系统内，驻地协调员几经变化的角色得到日益广泛的正式承认，但是执行不仅需要进一步的具体措施，而且还需要努力改变参与组织那些由来已久的观念，即驻地协调员制度在更大程度上归开发署而非联合国发展系统所有。这种关切不仅源于驻地协调员作为开发署驻地代表的双重角色，而且还源于驻地协调员甄选和任用流程的实际运作，许多参与组织认为该流程的某些阶段不够透明，没有为所有联合国机构创造一个平等的竞争环境。还有组织认为，考评过程存在某些缺陷。

审查结果 2：既定的驻地协调员甄选和任用框架带来了一种可预测性、包容性和参与性均较强的机构间流程，评估、甄选和任用三个阶段泾渭分明。

28. 全系统参与驻地协调员评估、甄选和任用的原则和框架的确立，极大地改变了以前那种属于特设的、不透明的和不包容的决策做法。随着机构间咨询小组《标准作业程序》获得批准和执行，形成了一个更有规划、更定期和更可预测的甄选和任用机制，在明确规则的基础上，为联合国系统各组织的参与带来可能。《标准作业程序》规定了指导驻地协调员申请、甄选和任用工作的总体原则，机构间咨询小组的构成包括其成员的作用与责任，其作业程序以及管理和行政。²¹

按照《标准作业程序》的规定，指导驻地协调员申请、甄选和任用工作的总体原则如下：

- (一) 为驻地协调员职位提名的人选应为最优秀、最聪明的候选人。
- (二) 甄选流程应提高透明度、促进联合国系统的参与和拥有。
- (三) 代表性：按照下列大致标准，确保为驻地协调员职位所考虑的候选人体现多样性：
 - (a) 南北均衡：依照《联合国宪章》第一百零一条第三款，候选人的构成应体现公平地域分布的原则；
 - (b) 性别均衡：依照大会第 61/244 号决议，尽一切努力实现男女各半；
 - (c) 代表联合国系统：努力确保候选人具有广泛代表性，来自联合国系统各组织，包括来自专门机构、非驻地机构和联合国秘书处；
 - (d) 将驻地协调员的甄选和任用工作扩大到联合国系统以外的外部候选人。
- (四) 机构间咨询小组有关个别候选人的讨论情况应予保密。

²¹ 机构间咨询小组：《标准作业程序》(发展集团于 2009 年 11 月 30 日批准)。

29. 检查专员们根据审查结果得出结论, 总体而言, 《标准作业程序》执行有关原则的基本规定在实践中得到遵守(但存在某些限制、例外和挑战, 在接下来的几节中将予以详细阐述), 因而整个流程的做法都是标准化的。驻地协调员候选人库定期更新, 空缺职位的预报以及随后的申请和甄选流程均按照机构间协定的规定进行。由于适用《标准作业程序》, 在增强该流程的透明度和全系统共同拥有方面取得了重大进展。机构间咨询小组每年都在政策辩论中审查《标准作业程序》的执行情况, 探讨取得的经验, 有时会由此修订《标准作业程序》。不过, 这些辩论更侧重于实际挑战, 在与甄选和任用流程的运行有关的、更为一般性的问题上缺乏对话, 特别是高层对话。

B. 构成与甄选质量

审查结果 3: 由于实施这一甄选和任用流程, 大部分有关组织认为驻地协调员队伍的质量有所提高²², 而且如今驻地协调员队伍的构成在性别、地域和原属组织方面更加多样了。不过, 尽管统计趋势向好, 但系统内仍然到处存在这样的强烈看法, 即驻地协调员制度仍然是“开发署的业务”。

甄选质量

30. 参与组织高级管理层的普遍看法是, 自引入新的甄选和任用规定以来, 所任用的驻地协调员质量明显提高。极少数参与组织表达了相反看法。对于驻地协调员绩效的满意度, 从发展集团区域小组对他们进行的考绩中也可一目了然。就 2012 年而言, 21%的驻地协调员被评为杰出, 39%被评为超过预期要求, 37%被评为完全达到预期要求, 只有 3%被评为部分达到预期要求。²³ 这些评级可能因考绩制度不完备而受到影响, 但是它们与检查专员在撰写报告过程中得到的说明甄选质量高的基本讯息相吻合。

31. 尽管对驻地协调员如此之高的考绩评级有少数保留意见, 但大部分受访者认为驻地协调员们达到了这项难度很大的工作的要求。发展集团主席也认为, 总体来看, 如今驻地协调员的质量好于五年前。一位与驻地协调员协作达 30 多年的参与组织代表总结了人们的普遍看法, 认为目前的驻地协调员群体“思路更开阔, 更加包容, 管理人的技能、外交技能和沟通技能更佳; 对发展工作的侧重程度减少了; 不那么像技术专家, 更像是搭桥者, 能将国家工作队凝聚到一起协同工作”。

32. 受访者大多对驻地协调员作为开发署驻地代表的双重角色表示关切, 还有一些受访者表示没有适当的支助和资源, 驻地协调员几乎不可能履行开发署驻地代表、人道主义协调员、安全事务指定官员和秘书长副特别代表等多重角色。对于驻地协

²² 除参与组织表达的看法和驻地协调员考绩评级外, 至今没有一项专门研究来核查和评估驻地协调员队伍的质量是否有所提高。

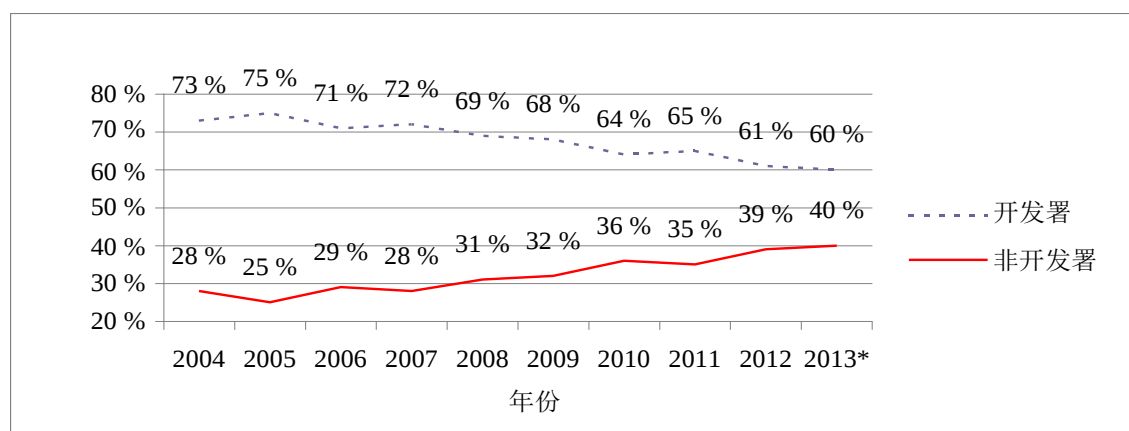
²³ 发展业务协调办公室于 2013 年 10 月 7 日提供的数据。

调员对授权任务和国家工作队内个别实体的优先事项不够了解，各专门机构、基金和方案也颇有微词。

驻地协调员：原属组织*

图 1

驻地协调员的构成——原属组织



* 截至 2013 年 8 月底。

资料来源：发展业务协调办公室 2013 年 9 月 19 日通过电子邮件发来的数据。

33. 在驻地协调员制度的初期，几乎所有驻地协调员都来自开发署，可如今情况已不再是这样，多年来一个持久且日益强劲的趋势是来自非开发署实体的驻地协调员比例节节攀升。截至 2013 年 8 月底，在全部驻地协调员当中，40%的人来自非开发署实体，而 2009 年只有 32%²⁴，2004 年只有 28%。非开发署实体认为这一大趋势是好的，但对于开发署内部的改革速度还是多少有些不满意。开发署的高级管理层表示，它得应对本组织高级外勤人员以及总部一些高级管理人员的不满，他们抱怨说，在过去 12 个月，60%的开发署驻地代表岗位都给了来自非开发署实体的人。少数开发署高级管理人员在会谈中表示，由于开发署的最高级外地工作岗位越来越多地被来自其他机构的人员占有，发展活动受到损害，因为那些人往往没有发展领域的相关工作经验。然而，开发署最高管理层认为驻地协调员几经演变的角色已不局限于承担发展方面的责任，并欢迎已使驻地协调员队伍的构成比以往任何时候都更能体现联合国发展系统的那些具体成果。

34. 尽管出现了这些积极的新气象，非开发署实体的代表依然不均衡，有大量实地存在的组织——理应是合适的驻地协调员候选人的一个当然来源——在驻地协调员中只占了极低比例。下列九个联合国实体的情况就是如此：粮农组织、劳工组织、粮食署、世卫组织、艾滋病署、教科文组织、人口基金、难民署和儿基会。尽管这些

²⁴ 《2011/2012 年驻地协调员年度报告汇编》，发展集团，第 57 页。

实体有广泛的实地存在，截至 2010 年参加了 85 到 128 个联合国国家工作队(国家工作队)，²⁵ 但是它们在最近七年里只推出了一到六名成功通过驻地协调员评估中心考评的驻地协调员候选人。人权高专办(参加了 54 个国家工作队，有 3 位驻地协调员)的情况要好些，而人道协调厅则更加成功，尽管在实地只参加了 35 个国家工作队，但在 2006-2012 年期间却有 8 人当上驻地协调员。开发署在过去七年里安排了 136 位驻地协调员，依然为龙头老大，而处在天平另一端的则是农发基金、人居署和工发组织，这些实体尽管在实地有一定程度的存在，参加了 35 到 74 个国家工作队，但是没有一个驻地协调员出自于它们。这种代表上的不均衡在一定程度上可归咎于驻地协调员人才库中的非开发署实体候选人数有限，而这种情况又是非开发署实体向驻地协调员评估中心推荐的候选人数量有限造成的(见第 51-53 段)。

性别和地域构成

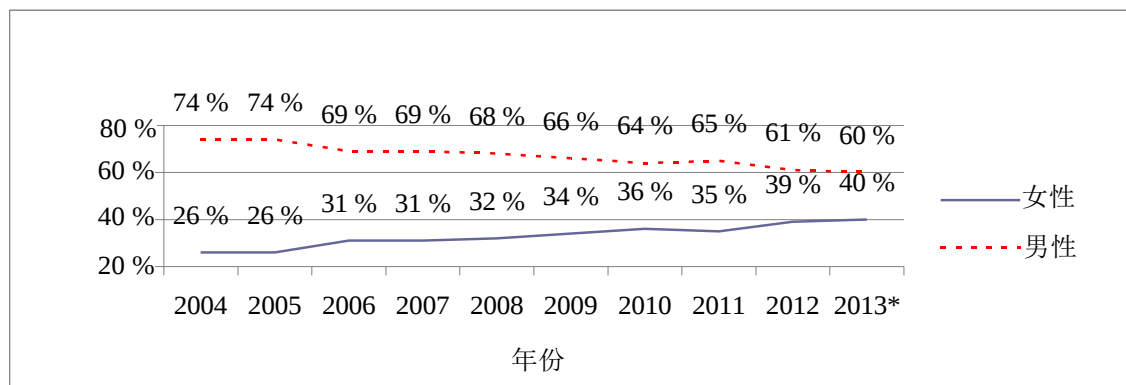
35. 近年来，女性驻地协调员的比例显著提高，从 2006 年的 26% 提高到 2013 年 8 月底的 40%，不过驻地协调员制度还远没有按照大会第 61/244 号决议的要求实现男女各半。性别多样性的主要挑战在于人道主义职位以及 D2 和助理秘书长级的高级领导职位方面。“发展”驻地协调员职位(即所有不担负人道主义协调员和/或秘书长副特别代表职责的驻地协调员和指定官员)已基本实现性别均衡，到 2013 年 3 月底，全部此类职位的 47% 由妇女担任，然而绝大多数(80%)“发展”职位为 D1 级。而“人道主义/维持和平”职位(即驻地协调员还担负人道主义协调员和秘书长副特别代表职责的职位)则恰恰相反，女性在此类驻地协调员中仅占 20%。在“人道主义/维持和平”职位中，所有驻地协调员职位的 20% 为 D1 级，46% 为 D2 级，34% 为助理秘书长级。就这种职位而言，女性驻地协调员大多集中在 D1 级，占全部人道主义协调员/秘书长副特别代表的 57%，而女性在 D2 级和助理秘书长级的比例则分别陡降至 13% 和 8%。^{26 27} 至于地域均衡问题，2009 年至 2013 年 8 月底期间，来自发展中国家的驻地协调员比例从 52% 降至 44%。

²⁵ 《2010 年驻地协调员年度报告汇编》，第 53 页

²⁶ 2013 年 5 月 13 日收到的发展业务协调办公室对联检组问卷调查的答复。

²⁷ 在担任 D2 级以上驻地协调员或已获得该职位的 50 人中，只有 10% 是女性，40% 来自南方国家。2012 年，在被提名担任多头衔职位的 23 人中，只有五人(22%)是女性，其中一人被任命担任助理秘书长级职位，另一个人被任命担任 D2 级职位。八位来自南方国家的候选人(35%)被提名，其中两位最终被任命。(2013 年 12 月 2 日收到的维和部/外勤部对于联检组报告草稿的评论意见)。

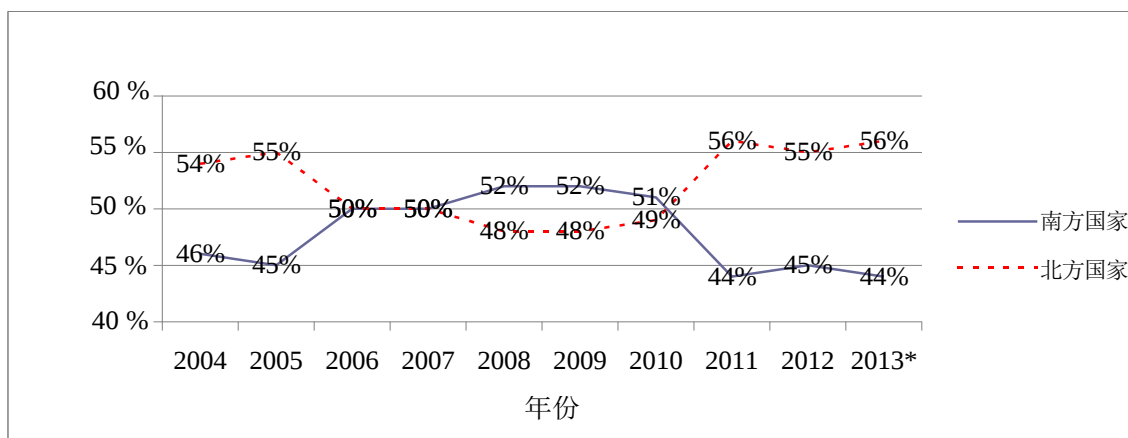
图 2
驻地协调员的构成——性别均衡



* 截至 2013 年 8 月底。

资料来源：发展业务协调办公室 2013 年 9 月 19 日通过电子邮件发来的数据。

图 3
驻地协调员的构成——南北均衡



* 截至 2013 年 8 月底。

资料来源：发展业务协调办公室 2013 年 9 月 19 日通过电子邮件发来的数据。

36. 一些参与组织迟迟适应不了驻地协调员队伍构成上的发展变化，声称多样化方面的改革太快，导致驻地协调员的质量下降，也就是说鉴于秘书长公开声明将优先促进驻地协调员制度的性别均衡，他有时甄选了不太合格的女候选人(而牺牲了更加合格的男候选人)。检查专员没能核实这种说法。他们在与 29 名驻地协调员(20 名男

性、9 名女性)会谈后得到的总体印象很好。尽管有些参差不齐，但检查专员看不出多样性的加强与驻地协调员的质量有何负相关。

37. 数据清楚地表明现行甄选流程已导致驻地协调员更加多样且其质量有所提高，可是系统内仍然到处存在这样的强烈看法，即驻地协调员制度仍然是“开发署的业务”。为切实打消这种看法，秘书长最好在发展集团参与下，根据明确的标准，制订出与已明确确立的性别均等目标相类似的、在地域和组织多样性方面可取的长期目标或具体目标。检查专员认为，希望按原属组织确定的驻地协调员比例不应被解释为是一种按组织分配的严格配额制度，而应从组织类型(例如：开发署/非开发署、基金和方案、专门机构)来看待，可以下列方面为基础：各类组织担负的国家一级发展方面业务活动的总比例，它们分担驻地协调员制度业务费用的意愿，以及它们将国家一级合作需求纳入总部一级业务和治理做法的意愿。此外，组织方面的目标不得以牺牲总的甄选原则(有关职位最合格的候选人)来实现。

38. 执行下列建议，就有望加强对促进驻地协调员制度多样性的问责。

建议 1

大会应通过四年度全面政策审查进程制订在驻地协调员南北均衡和原属组织多样性方面要实现的长期目标。经社理事会应在四年度全面政策审查进程范围内监测为实现此类目标所采取措施的实施情况。

三. 通过驻地协调员评估中心对驻地协调员候选人的考评

A. 驻地协调员评估中心的运作，包括优势和挑战

审查结果 4：人们承认驻地协调员评估中心的考评是对想进入驻地协调员人才库的候选人的一项客观、公正且十分专业的能力考试。作为对候选人的初步质量控制，它是确保甄选过程的公平性、客观性和透明性的重要依据。但是，一些候选人和组织代表的批评意见影响了对驻地协调员评估中心的整体正面评价，机构间指导委员会下次审查驻地协调员评估中心时应对这些意见予以考虑。

39. 任何潜在候选人若要被提名担任驻地协调员职位，均必须首先通过驻地协调员评估中心的考评流程。驻地协调员评估中心的考评流程由一家国际咨询公司，即加拿大 Saville & Holdsworth 有限公司(SHL 公司)²⁸，根据与开发署签订的合同，从 2001 年起设计、开发并交付，在随后的数年里，合同多次修订并续延。SHL 公司由一个机构间指导委员会选定²⁹，该委员会商定了应考评的能力，并就考评的设计提出了意见。驻地协调员评估中心通常在每年的第二和第四季度开展考评工作。所有联合国机构均有责任承担其候选人的考评费用，2012 年，人均考评费用为 11,470 美元(不含旅费和每日生活津贴)。

40. 驻地协调员评估中心根据通过练习及其他“适当考评方法”收集的能力和和行为指标，来评价候选人。评价旨在反映驻地协调员通常执行的工作的要求以及额外职责(例如人道主义协调和安保管理，等等)。³⁰ 据 SHL 公司称，考评员来自其全球办事处网络中经验丰富、性别均衡的多国独立顾问或合伙人团队。驻地协调员评估中心会向候选人提供一份详细的书面鉴定，说明相对于驻地协调员的能力要求其有哪些优势和劣势。

41. 驻地协调员制度问题工作组负责监督驻地协调员评估中心的流程，该流程自 2001 年确立以来已修订数次，特别是在 2006 年和 2010 年进行了修订。目前，结合驻地协调员评估中心经营合同的续延，在一个机构间指导委员会的领导下，正在对驻地协调员评估中心的工作流程进行修订。

²⁸ SHL 公司—开发署 2006 年合同，第 16 页，第 3.3 点。

²⁹ 机构间指导委员会的成员包括：开发署(联合主席)、联合国发展业务协调办公室(联合主席和秘书处)、儿基会、人口基金、人道协调厅(代表人道主义界)、世卫组织(代表专门机构)、人权高专办(代表非驻地机构)、政治部(代表政治技能和敏锐度的要求以及秘书处)和妇女署。(2013 年 6 月 4 日收到的开发署对联检组问卷调查的答复)。

³⁰ SHL 公司—开发署 2010 年合同，附件 1—职权范围，第 1 页，a 点。

42. 根据参与组织和驻地协调员的反馈,压倒性的观点是,驻地协调员评估中心以一套统一的能力标准为依据,对各组织提名的候选人进行了良好的初步筛选。在对联检组的调查作出答复的驻地协调员中,97.6%的人认为驻地协调员评估中心的流程是公平、客观的,运作和管理很专业;90.1%的人对考评反馈表示满意,称其有足够的机会对其不同意之处提出意见;91.3%的人认为候选人在驻地协调员评估中心受到了平等和公平的对待;91.3%的人还认为驻地协调员评估中心所测试的能力与其目前作为驻地协调员所执行的日常工作具有相关性。大多数驻地协调员(80%)还认为驻地协调员评估中心的流程具有组织中立性,也就是说来自特定组织并不能占便宜。大多数曾到场观察考评流程的参与组织管理人员对于驻地协调员评估中心的质量和专业知识表达了类似的正面评价。

43. 对于要考评的能力、技能和才能,以及对于驻地协调员评估中心未测试实际知识这一事实,有批评意见。开发署高级管理层十分关切的是,不具备足够发展方面背景的候选人通过了驻地协调员评估中心的考评,鉴于非开发署候选人的数量日益增多,这已成为一种特殊风险。妇女署赞成测试涵盖联合国所有方案拟订原则,特别是规范性原则(立足人权的方针、性别平等和环境的可持续性)。其他机构赞成加强对某些技能/能力的测试,并且/或者采用对安全(安保部)、人权(人权高专办、人道协调厅)、人道主义行动(人道协调厅)和政治才干(政治部、维和部)等方面的实际知识的测试,但其中一些被视作技能/能力的项目需进行微调,而不是大规模更改。这些意见与部分驻地协调员的意见一致:在作出答复的驻地协调员中,45.1%的人不认为(43.8%的人认为)驻地协调员评估中心充分测试了履行安全事务指定官员职责所需的能力。

44. 在审查过程中多次引起检查专员注意的另一个重要问题,是在考评流程中觉察到的对“盎格鲁—撒克逊”教育体系的文化偏向,这在行为预期方面有利于来自北美和西欧的候选人。在对联检组的调查作出答复者中,四分之一的人(26.3%)不同意或坚决不同意下列说法,即驻地协调员评估中心的考评流程在文化上是中立的(即不能因属于特定文化、种族、民族,宗教或语言群体而占便宜)。有人举例说,虽然“直接”、“张扬”、“进取”和“有冲劲”等“推销员一样”的特质被考评员视为积极指标,因为其在模拟练习中产生了立竿见影的效果,但对来自于回避矛盾被视为优秀品质的社会中的候选人,这些特质并不是自然而然的。其他答复者指出,鉴于联合国的整个文化具有明显的“盎格鲁—撒克逊”倾向,因此驻地协调员评估中心应就候选人将来工作需要处于的主体制度,对他们进行测试。

45. 对于考评流程中使用的语言不够多样有批评意见。许多答复者承认测试是用法语和西班牙语进行的,但指出需认真审查考评员使用这两种语言的流利度。母语非英语的人士抱怨道,大多数测试由母语是英语的考评员用英语进行,这些考评员不了解在实地工作的驻地协调员的日常情况,对驻地协调员还需要用其他语言工作这一事实的认识也很有限。若干参与组织和驻地协调员评估中心的候选人还对驻地协调员评估中心心理测试单元的相关性表示怀疑,他们指出,该测试形式在西方国家

更为流行。熟悉这种测试的候选人有可能“胜出”，但不熟悉这种测试的发展中国家候选人抱怨称，没有事先得到关于这种测试涵盖哪些内容的足够信息。

46. 总的来说，在作出答复的驻地协调员中，65.1%的人认为，驻地协调员评估中心按构建它时所采用的方式运作良好，他们不愿对此流程作出重大修改。在其余答复者中，23.8%的人持不同意见，他们指出肯定有进一步改进的空间。考虑到驻地协调员考评流程目前正在由机构间指导委员会审查，检查专员不就驻地协调员评估中心提出具体建议。检查专员仅希望提请指导委员会注意有必要适当斟酌参与组织和驻地协调员的建议，即加强对具体技能/能力以及关于联合国方案拟订原则的基本知识的测试。

47. 然而，重要的是要在测试过程中保持知识和组织的中立性，以继续确保不论其属于哪个组织，所有候选人都有平等的机会成功通过测试。还应考虑在考评员的语言和文化多样性方面达到适当的平衡，以便更好地适应来自不同文化背景的驻地协调员候选人，而不损害考评流程的严谨性。最后，检查专员强调，通过驻地协调员评估中心的考评是取得驻地协调员职位的最低要求，其他重要的人力资源标准——即经验、业绩、个性、合适性和特定驻地协调员职位必需的具体知识——应如同目前一样，继续在甄选过程的稍后阶段进行审查和评估。

B. 驻地协调员评估中心提名人选的多样性与任用中适用的多样性标准不相称

审查结果 5：各组织推荐参加考评的候选人在性别、地理区域、语言和原属组织方面的多样性与在最终任用阶段适用的标准不相称。虽然再三呼吁所推荐参加考评的候选人要多样化，但却没有多大效果，没能使候选人库与任用标准更加相配。

48. 尽管秘书长、发展集团主席和发展业务协调办公室再三呼吁所推荐参加驻地协调员考评的候选人要更加多样，但这种呼吁并未导致向驻地协调员评估中心推荐的候选人的多样性显著提高，因此驻地协调员人才库(由成功通过驻地协调员评估中心考评的候选人组成)也并未呈现出预期的多样性水平，这又会对今后任用的多样性产生负面影响。

图 4

向驻地协调员评估中心推荐的女性候选人和南方国家候选人的构成(2006-2012 年)

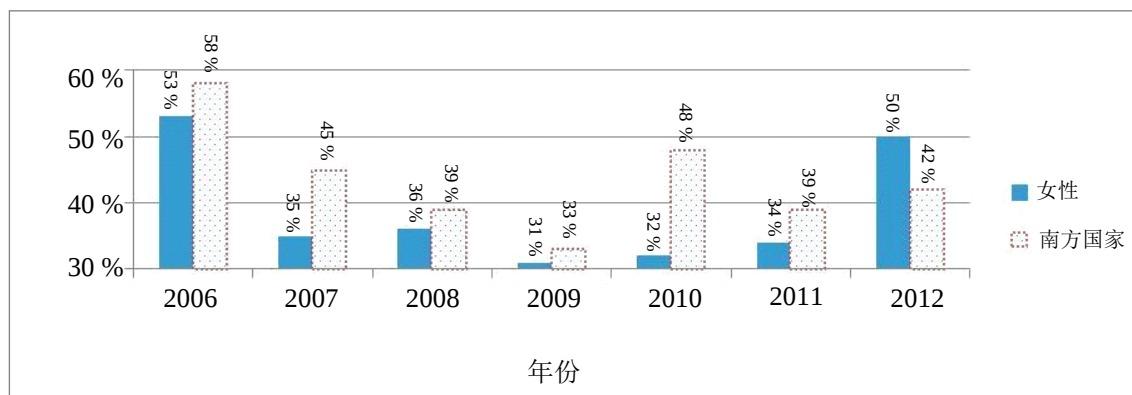


图 5

向驻地协调员评估中心推荐的候选人的原属组织(2006-2012 年)

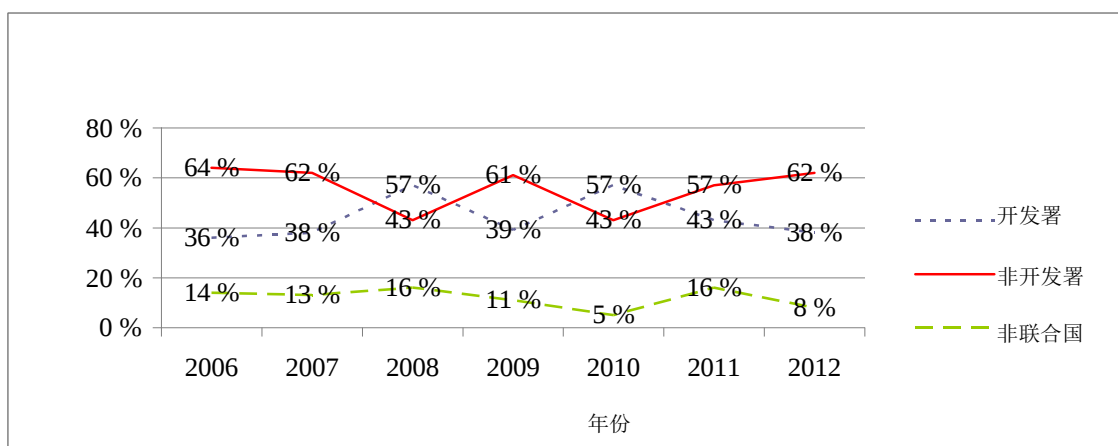


图 4 和图 5 的数据来源：2013 年 6 月 4 日收到的开发署对联检组问卷调查的答复。

49. 驻地协调员人才库目前的构成，以及来自南方国家的候选人在驻地协调员评估中心的通过率不断下降，会进一步影响多样性。2006 至 2009 年间，47.8%(45/94) 的南方国家候选人通过考评，而候选人的整体通过率为 54.3%(113/208)——差距仅为 6.5%(见附件三，表 3)。但是，在甄选流程修改之后，2010 至 2012 年间，南方国家候选人的通过率大幅下跌，降至 35.3%，而同期整体通过率为 50.6%，两者之间的差距明显扩大，达到 15.3%，这或许说明南方国家候选人会认为，相较于来自北方国家的同僚，他们通过考评流程较以往更具挑战性。这一问题值得进一步研究，但超出了本报告的范围。

50. 当从性别方面审视驻地协调员评估中心的通过率时，男女之间的差距极微，2006 至 2012 年间，所有男性候选人通过驻地协调员评估中心考评的概率为 54.9%，而女性为 51.4%，差异仅为 3.5%。同样地，虽然普遍看法是开发署的候选人在驻地协调员评估中心的表现要好于非开发署的候选人和外部(非联合国)候选人，但事实却与之相反，2006 至 2012 年间，这三组人群的通过率基本相同：分别为 52.6%(非开发署)，52.8%(开发署)和 52.3%(外部，即非联合国)。

51. 与在职的驻地协调员相比，驻地协调员人才库³¹ (未来驻地协调员的来源)在性别和地域多样性方面更加不平衡，在驻地协调员人才库 A 中(可供立即部署的候选人)，女性仅占 37%，来自南方国家的候选人仅占 35%。开发署近年来在促进性别均等方面做得非常好，在其人才库 A 中的所有候选人当中，62%为女性(她们占到人才库 A 中所有女性候选人的 65%)，但非开发署实体在这方面的表现不佳，在人才库 A 中的所有非开发署候选人当中，女性仅占 21%。**其他联合国实体最好效仿开发署做出努力，增进性别多样性。**在地域多样性方面，开发署和非开发署实体均表现不佳，在开发署人才库 A 的候选人中，仅有 35%的人来自南方国家，非开发署人才库 A 的候选人中来自南方国家的比例甚至不到 30%。在驻地协调员人才库 A 的候选人构成中，语言多样性仍是一项挑战：虽然所有 54 名候选人都会讲英语，而且 39%的人会讲法语，26%的人 would 讲西班牙语，但仅有 3 名候选人(5.5%)能够讲阿拉伯语。鉴于部署在阿拉伯国家的驻地协调员数量众多，能够讲阿拉伯语的候选人实在是少得惊人。驻地协调员人才库 A 的候选人中，无人会讲俄语或中文。

52. 在性别均等(开发署：41%，非开发署：38%)和地域分布(开发署：41%，非开发署：36%)方面，开发署和非开发署实体的驻地协调员人才库 B 候选人(可供在不久的将来派任)的构成距离实现性别均等还差得很远。人才库 B 候选人的语言多样性略好于人才库 A：90 名候选人全部都会讲英语，42%的人 would 讲法语，32%的人 would 讲西班牙语，会讲俄语、阿拉伯语和中文的候选人分别仅有 6 人(6.7%)、3 人(3.3%)和 1 人(1.1%)。但是，在驻地协调员人才库 B 中，原属组织的多样性明显下降，开发署候选人占到所有候选人的 57%，而在驻地协调员人才库 A 中，开发署候选人仅占到 39%。

53. 除了非开发署实体未向驻地协调员评估中心提名足够多的女性候选人或南方国家候选人之外，它们提名的候选人总体来看也不够多。在 2006 至 2012 年的七年里，仅有三个非开发署实体向驻地协调员评估中心派送了 20 名以上的候选人，这三个实体是儿基会(30 名)、人道协调厅(25 名)和粮食署(24 名)。令人担忧的是，有大量外地存在的六个实体仅向驻地协调员评估中心派送了极少量的候选人：难民署 12 名，世卫组织、艾滋病署和教科文组织各 8 名，以及劳工组织和人口基金各 5 名和 4 名。除了建议 1 之外，为解决向驻地协调员评估中心提名候选人的多样性不足这

³¹ 2013 年 2 月驻地协调员人才库 A 和驻地协调员人才库 B 的数据。

一问题，所有实体均应提名更多的合格候选人，提名人数的增加应更好地反映规定的任用标准。

C. 各组织确定参加考评的候选人并指导其进行准备的做法存在的内在缺陷和局限性

审查结果 6：需解决各个组织做法中的内在缺陷和局限性，以期改进其确定参加考评的候选人的工作。

54. 检查专员指出，大多数联合国系统实体在确定向驻地协调员评估中心推荐的候选人方面没有始终一致的内部制度，高级管理层明显缺乏对该问题的承诺和关注则更加剧了这一问题。大多数实体没有将确定潜在驻地协调员的准则纳入人力资源管理实践，因此往往是根据候选人个人的主动请求，或是根据高级管理层的个别临时决定确定的。在对联检组调查作出答复的所有非开发署驻地协调员中，57%的人称其曾主动请所在组织向驻地协调员评估中心推荐自己，只有 32%的人是相关组织主动让他们作为候选人的。开发署的情况则相反，在来自开发署的驻地协调员中，73%的人称开发署主动与之联系，25%的人则自己联系该组织。

55. 一些参与组织指出，对于曾担任副驻地代表(开发署副驻地代表)或国家主任(开发署国家主任)的开发署工作人员来说，存在一条十分清晰的成为驻地协调员的晋升途径，因此开发署人力资源管理部门很容易确定潜在的驻地协调员候选人，但对于非开发署实体的工作人员来说，则不存在这样清晰的晋升途径，使得潜在驻地协调员候选人的确定更具挑战性。检查专员仅部分认同这种说法，他们提请有大量外地存在的联合国实体注意，其组织内有国家工作队工作经历的国家代表可以成为驻地协调员候选人的来源。检查专员获悉，许多机构(劳工组织、工发组织和政治部/外勤部)近年来为确定潜在的驻地协调员候选人采取了积极措施。

56. 联合国秘书处在确定驻地协调员候选人并指导其进行准备方面没有统一方法，各个部门在此问题上，包括在提供参加考评的费用和相关准备支助方面，各行其是，检查专员对此表示严重关切。人力厅应更加积极主动地支助参与驻地协调员制度的联合国秘书处实体(部、厅、方案)，包括经社部、外勤部、政治部、新闻部、维和部、安保部、人权高专办、贸发会议和禁毒办。

57. 若干组织，特别是较小组织的高级管理层在会谈中谈到，他们不愿向驻地协调员评估中心推荐女性候选人和来自南方国家的候选人，是因为在其组织内部担任高级职务的妇女和南方国家工作人员数量本身有限，因此期望增进本组织高级职位的多样性。让本组织为数不多的妇女和南方国家候选人去参加驻地协调员制度(在该制度下，他们将获得开发署的聘用合同)会使其组织内部的多样性统计数据恶化。从长远来看，要解决这一问题，需要在职业发展的早期阶段(P3-P4 级)确定并训练有担任领导潜力的妇女和南方国家工作人员。此外，可以考虑修订现有的内部统计规则，

使驻地协调员的来源组织可以出于统计目的,继续将该驻地协调员³² 视为本组织的高级工作人员。

58. 驻地协调员对 SHL 公司提供的驻地协调员评估中心考评准备材料的满意率很高³³,但他们对自身组织在这方面向其提供支助的充足度的满意率不高。在作出答复的驻地协调员中,86.3%的人在为考评做准备中没有得到本组织的任何支助(培训/指导/辅导)。非开发署实体普遍认为开发署为其参加考评的驻地协调员候选人做了更好的准备,可是情况恰恰相反,联检组的调查显示,非开发署驻地协调员从自身组织获得准备支助的比例(21.4%)是开发署驻地协调员的两倍以上(9.6%)。不过,应该指出,开发署候选人可以很容易地从通过驻地协调员评估中心考评的大量开发署同事处获得非正式建议。检查专员注意到,这一情况正在发生变化,一些(并非全部)机构已开始采取措施,为其候选人参加驻地协调员评估中心的考评进行更加充分的准备(开发署、粮食署、劳工组织、人道协调厅、维和部/外勤部、人权高专办)。

59. 四年度全面政策审查决议(大会第 67/226 号决议)第 124(b)段呼吁改善驻地协调员制度甄选人员的方式。依照该决议,执行下列建议就有望增强驻地协调员考评和甄选流程的效力。

建议 2

就还未制订并执行适当的潜在驻地协调员候选人确定、筛选和准备准则的联合国系统各组织而言,其行政首长应指示本组织人力资源管理部门尽快制订这种准则。

60. 对于许多组织(特别是较小的组织)为何只向驻地协调员评估中心推荐为数不多的候选人或者根本不推荐的问题,这些组织给出的理由是,派候选人参加驻地协调员评估中心考评的费用太高。参加考评的费用由组织承担(仅有两名对调查作出答复者称,其参加驻地协调员评估中心考评的费用自己出)。大部分组织没有参加驻地协调员评估中心考评费用的专门预算,因此要么通过通常不多的培训/工作人员发展预算(维和部、粮农组织、贸发会议、禁毒办、项目厅),要么用预算外资金来支付此类费用。开发署、粮食署、人道协调厅和人口基金列有派候选人参加驻地协调员评估中心考评的预算项目(经常预算或预算外)。各组织应尽量避免用组织培训经费支

³² 为避免重复计算,该规则将适用于所有实体,但开发署除外,因为成为驻地协调员的开发署工作人员仍保留开发署的聘任关系。

³³ 在对联检组调查作出答复的驻地协调员中,绝大多数人(78.8%)认为驻地协调员评估中心的前身 SHL 公司提供的资料对于为考评做适当准备十分有用,仅有 10%的人持相反意见。

付驻地协调员评估中心的费用，对于没有这方面专门预算的组织来说，应探索设立专项预算承担此类费用的可能性。

61. 此外，一些组织指出，其最优秀、最聪明的一些候选人未能通过驻地协调员评估中心的考评，这导致它们今后不愿出资派候选人参加该中心的考评。其他组织感到沮丧的是，有些通过考评的候选人尽管曾被提名担任多个职位，但多年来一直滞留在驻地协调员人才库中，这致使它们重新考虑出资派候选人参加驻地协调员评估中心的考评是否值得。检查专员得出结论，应注意减轻较小组织的财政负担，促进驻地协调员评估中心提名的多样性。各组织可考虑建立一个由共同预算支助的报销机制，其中规定对于成功通过驻地协调员评估中心考评并属于三个特定多样性类别之一的候选人，应偿还有关组织为其支付的全部或部分考评费用。

四. 为驻地协调员提名甄选候选人

A. 机构间咨询小组的运作³⁴

审查结果 7：在从驻地协调员职位人才库中初步选出提名候选人的过程中，机构间咨询小组切实发挥了规定作用。联合国系统均可参与这一过程，《标准作业程序》确保了关于候选人、其考绩和所作决定的信息流通。

62. 检查专员满意地注意到，《标准作业程序》的各项规定大体上得到遵守，它们除了促进包容性外，还将规律性、可预测性和明确规划这一重大要素注入驻地协调员甄选流程的各个阶段。它们包括定期更新驻地协调员人才库，对未来驻地协调员空缺职位进行年度和五年度预测，定期更新和分发驻地协调员职位简介，机构间咨询小组举行季度会议，定期提供有关甄选和任用流程所有相关发展变化的最新信息，对《标准作业程序》的执行情况进行年度审查，以及明确机构间咨询小组所有成员的具体角色和职责。明确界定并遵循初步甄选流程：即首先由机构间咨询小组主席介绍所有驻地协调员职位，然后由各提名组织介绍候选人，讨论候选人的背景和/或资格。通过这一方式，机构间咨询小组向发展集团主席提供日益可靠的依据，从而就给秘书长的建议作出知情决定。

机构间咨询小组的咨询作用

63. 机构间咨询小组是一个机构间论坛，负责对联合国实体为驻地协调员职位从驻地协调员人才库中提名的候选人进行初步甄选。从其名称和《标准作业程序》中可以明显看出，该小组至多是一个咨询机构，作用是审查候选人并就候选人对于驻地协调员职位的合适性向发展集团主席提出咨询意见。该小组不是驻地协调员任用的最终决定者，任用驻地协调员是秘书长的特权。发展集团主席也有特权，可就机构

³⁴ 关于机构间咨询小组作业程序的详情，见附件二。

间咨询小组选出的候选人向秘书处提出自己的看法，从严格意义上说，她推荐的候选人并不一定是在机构间咨询小组中得票最多的人。

64. 检查专员审查了信息流通规定的执行情况。根据对 2011 年 10 月至 2012 年 11 月间举行的八次机构间咨询小组会议的抽样调查，《标准作业程序》有关信息流通的规定得到完全遵守，但时限规定除外，候选人汇总表平均在机构间咨询小组会议之前 11.75 天³⁵ 寄发给机构间咨询小组成员，但《标准作业程序》规定，上述材料应提前两周寄发。发展业务协调办公室编制的会议记录概述了人才库的变化和针对各个驻地协调员职位空缺所初步甄选的候选人，此类会议记录应在会议日期的五日之内和/或与发展集团主席的下一次会议之前发给机构间咨询小组成员。根据对 2011 年 3 月至 2012 年 11 月之间举行的八次机构间咨询小组会议的抽样调查，《标准作业程序》的规定得到遵守，会议记录平均在机构间咨询小组会议结束后的 3.9 日之内寄交给发展集团主席。检查专员指出，为使机构间咨询小组成员有足够时间就驻地协调员候选人与各自组织协商并能带着真知灼见来参会，必须达到《标准作业程序》所规定的合理的文件分发时限。

审查结果 8：机构间咨询小组的流程符合《标准作业程序》的基本规定，但是需要注意关于其运作方式的批评意见，包括需要根据发展集团的实质性讨论对《标准作业程序》的某些方面加以修改。

B. 对机构间咨询小组业务方面的质疑/批评

65. 机构间咨询小组会议与会者普遍认为，实际上，对于特定职位候选人的质量和适合性，机构间咨询小组没有进行充分的讨论或者根本没有进行实质性讨论。理论上没什么可以阻止这种讨论，但却没有足够的时间来讨论。就 2011 年 3 月至 2012 年 11 月间举行的八次机构间咨询小组会议而言，每次会议平均为 10 个职位审查 39.5 名候选人³⁶。鉴于每次会议都要审查大量候选人，而且机构间咨询小组会议还有几个经常性议程项目(审查驻地协调员候选人是主要议程项目)，与会者注意到，大多数情况下，在提名机构进行 3 至 5 分钟的介绍之后，未对候选人进行任何实质性讨论就直接表决。但是，一些与会者指出，机构间咨询小组对一些候选人已很熟悉，特别是现任驻地协调员或机构间咨询小组之前审查过的候选人(在对联检组调查作出答复的驻地协调员中，仅 12.5%的人在首次被提名时便得到了驻地协调员的职位)。

66. 机构间咨询小组会议的一些与会者对对话可能产生的效果表示怀疑，他们指出，一些机构甚至在机构间咨询会议之前便以电子方式提交了投票，而其他大部分

³⁵ 汇总表四次提前 9 至 10 日寄发，还有四次提前 13 至 14 日提交。

³⁶ 这反映了为所有职位提名的候选人的平均总人次，而不是个体候选人的总人数，因为同一个候选人往往获得多个职位的提名。

机构则是带着关于如何投票的预定指示来参会的。据说，近年来，机构间咨询小组与会者的资历越来越浅(低于商定的“D”级)，导致与会者得到的授权太少，不能改变本机构预定的关于某一候选人的立场。缺乏讨论可被解释为各组织在为机构间咨询小组会议做准备时已经恪尽职守，它们通过与区域主任广泛磋商完成了对候选人的筛选，得出对候选人的明达立场，但是检查专员注意到，这种属尽职守在机构与机构之间差异很大。

67. 参与机构显然不相信机构间咨询小组的讨论能对候选人保密，这也是妨碍开诚布公讨论的一个因素。与会者指出，他们不愿意对候选人做出实质性评论，因为他们担心这些信息会被泄露。一个机构的与会者指出，当对候选人存在顾虑时，机构负责人会直接联系发展集团主席，而不是将这些顾虑告知机构间咨询小组。许多驻地协调员抱怨说，他们没有办法在机构间咨询小组面前捍卫自己的候选资格，没有事实根据的“异端邪说”、“谣言”和“名气”往往都会起作用，特别是在缺乏讨论的情况下。为应对对话过程中的这些挑战，检查专员呼吁机构间咨询小组主席探讨通过什么方式方法能够给予有关候选人的讨论更多时间和权重，从而尽量使表决过程不那么机械化。

68. 机构间咨询小组的与会者认为，在机构间咨询小组会外就候选人进行非正式谈判、协商是常见做法，大多数关于候选人的决定是通过双边讨论“预先作出”和“预先确定”的。在与参与组织和驻地协调员会谈时，“讨价还价”一词经常出现，这是准确描述机构间咨询小组甄选过程的最佳方式，各机构不仅大力游说以推动选择他们的候选人，还交换选票以换取对其他职位的支持。

69. 大多数机构承认游说十分重要，指出候选人要想顺利当选，不仅提名机构必须游说，而且候选人本身也必须结交关系，使机构间咨询小组知晓自己。机构间咨询小组的与会者也指出，有时候据说人力资源管理部门的考虑胜过候选人对职位的适合性。这种做法不禁令一些实体质疑今后提名候选人是否值得，毕竟需要投入大笔资金。

70. 有几个机构声称，机构间常委会的主要人道主义参与方经常(但并非总是)联手来，大力游说，力推其首选候选人，并联合起来投票——特别是在涉及开展人道主义行动的国家时。一些人道主义参与方自己承认进行了事先协调，并指出，承担全部或部分人道主义任务的联合国机构在机构间咨询小组会议之前会通过其人事官员互相协调，以确定哪些国家是哪个实体的优先选择以及他们将投票给谁。检查专员得出结论，机构间咨询小组成员之间交流候选人信息包括进行游说和就投票达成一致的行为，应被视为达成尽可能好的入围名单的一种正常做法；但是，这样作出的选择必须通过机构间咨询小组会议上透明和公正的讨论具体化。机构间咨询小组会议不应被当作为在本框架之外达成的协议“盖橡皮图章”的论坛。

71. 就机构间咨询小组的《标准作业程序》而言，一个可能没有料到的后果是，允许机构间咨询小组的与会者投弃权票的条款导致有些候选人尽管未获得多数机构间

咨询小组与会者的支持票，仍然能够入围。一个特别明显的例子是，一名候选人获得四张“支持”票和两张“不支持”票(另加机构间咨询小组其他成员投出的九张弃权票)，于 2012 年被秘书长委任为驻地协调员一职。³⁷ 各机构指出，当它们对候选人不够了解时，或者当所听到的对于候选人的评论毁誉均有时，它们通常投出弃权票。机构间咨询小组主席再三呼吁不要“弃权”，这种呼吁似乎不足以改变上述做法并纠正此类情况。一些参与组织建议修正机构间咨询小组的《标准作业程序》，明确规定一名候选人至少需要得到多少支持票(例如法定人数的半数以上)才能入围。检查专员认为这一建议值得考虑。

72. 在对联检组调查作出答复的驻地协调员中，近半数的人(47.5%)认为他们在甄选过程中没有定期得到关于其申请状态的最新消息，尽管机构间咨询小组的《标准作业程序》明确将这一责任赋予了作为提名方的联合国实体。尤其令许多驻地协调员感到伤心的是，在未入围时，他们通常得不到任何信息，然而诚实和透明的反馈不仅会有助于他们在今后的申请中确定哪种职位与其能力更适合，还有助于他们确定自己的哪些能力和技能需要进一步提高。即便得到反馈，也往往是非正式的、口头的，所得到反馈的数量和质量通常取决于候选人与本机构中参与机构间咨询小组的代表的熟识程度。检查专员敦促各组织遵守《标准作业程序》规定的义务，使候选人能够随时了解机构间咨询小组的各项决定。

73. 根据现有的“把关”制度，驻地协调员人才库中的人员不得得到其所属机构的正式提名，就无法申请驻地协调员职位，机构间咨询小组的一些与会者对这一制度提出严厉批评。支持者则指出，把关制度确保各组织对其推举的驻地协调员负责，也就是说，如果驻地协调员的表现未达预期，其所属机构有责任撤回这名候选人。³⁸ 他们还指出，现行制度规定每个机构至多只能为每个驻地协调员职位提名两名候选人，若允许人才库中的候选人自我提名，将会导致更严重的组织失衡，因为开发署一家的候选人就分别占到驻地协调员人才库 A 和人才库 B 所有候选人的 39%和 57%。支持者进一步指出，若允许候选人自我提名，而其所属机构在机构间咨询小组公开投票反对某一候选人，就可能会严重损害这名候选人在其自身组织中的职业发展。

74. 批评人士指出，甄选过程的把关因素导致了专业精神(选择最适合该职位的候选人)和所有权(根据组织自身利益提名候选人)之间的权衡。为纠正明显的不平衡现象和增加候选人的数量，若干参与组织建议应按照其他所有联合国甄选流程来处理驻地协调员的甄选流程：驻地协调员评估中心，乃至驻地协调员职位，都应向所有合格的候选人开放，而不必由机构提名。检查专员认为开放提名流程既有风险也有好处，他们得出结论，在提名驻地协调员人才库中的候选人担任驻地协调员职位时需

³⁷ 因为缺乏合适的候选人，该职位在 2012 年公布了两次。所推荐并由机构间咨询小组审查的候选人只有一名。

³⁸ 对于被任命为助理秘书长级的驻地协调员者，后一种说法不对，因为根据秘书长的“不复员政策”，工作人员一旦接受助理秘书长级别的秘书处任用，便失去返回其原属机构的权利。

要有更大的灵活性，并且呼吁发展集团慎重考虑如何能够使此流程更加开放，以及开放到何种程度。

75. 有几个组织对于在为特定职位甄选和任命驻地协调员时不进行面试(除秘书长副特别代表的任用之外)这一事实提出批评。这些参与组织认为，对职位简介、考绩和驻地协调员评估中心考评结果的复审不够充分，因为驻地协调员评估中心的考评是泛泛的而不是具体的，面试能有助于更好地确定候选人相对于特定国家背景的适合性。开发署署长、救济协调员和负责牵头部门的副秘书长目前可选择面试机构间咨询小组选出的秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员，这一程序很有效，令人们接受了在驻地协调员甄选过程中应有面试选择权这一想法。

76. 在对联检组调查作出答复的驻地协调员中，43.8%的人赞成在甄选过程中面试候选人，还有 36.3%的人对此持反对意见。大部分作出正面答复者赞成在机构间咨询小组初步筛选后，由发展集团主席指定的一个小组对候选人进行面试。若干驻地协调员指出，面试能够使发展集团主席更好地认识到“他们实际上选择了什么样的人”。检查专员承认，这种面试因使步骤和官僚障碍增多，恐将延长甄选过程。他们认为，适宜的是引入对初次担任驻地协调员者或在机构间咨询小组初步筛选过程中所获支持有限的候选人进行面试的可能性。

77. 执行下列建议，就有望增强驻地协调员甄选流程的效力。

建议 3

秘书长应以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，通过发展集团启动对机构间咨询小组《标准作业程序》的审查并在需要时加以修订，以：

- (a) 确保已进入驻地协调员人才库的候选人能有一个更开放的提名流程；
- (b) 应机构间咨询小组的请求，解决对入围候选人进行面试的可能性，从而就他们对特定职位的适合性向发展集团主席提出更好的咨询意见；
- (c) 改革现行的表决制度，确定一名候选人至少需要得到多少支持票（最好半数以上）才能进入供发展集团主席审议的入围名单。

五. 任用

A. 秘书长的任用绝大多数情况下体现机构间咨询小组的优先选择

审查结果 9: 秘书长的任用决定在很大程度上取决于机构间咨询小组关于入围候选人的决定, 并考虑到公开宣布的多样性标准。在任用流程的最后阶段, 存在着更加透明的正式可能性, 但近年来没有充分利用这一可能性。

78. 在将机构间咨询小组筛选出的提名人选提交发展集团主席考虑之后, 主席可选择先与发展集团各组织负责人(行政首长)等方面就入围候选人进行磋商, 然后再将这些人选以及她自己的建议/意见提交秘书长, 供秘书长作出任用决定。主席在与秘书长的正式会面中推荐这些人选, 由秘书长作出最终任用决定。作出任用决定的会议记录由发展业务协调办公室编制并与机构间咨询小组共享。秘书长选择的驻地协调员名单将通知行政首长协调会和发展集团成员, 请其在三日内发表意见。近年来, 秘书长的决定从未受到质疑。在得到东道国政府的核准后, 与选定的驻地协调员签订合同。

79. 正如第四章所指出, 机构间咨询小组是一个咨询机构。对于作出最终决定, 秘书长拥有明确特权, 发展集团主席也有权就机构间咨询小组甄选出的候选人向秘书长提出自己的看法。实际上, 秘书长和发展集团主席在绝大多数时候都倾向于听从机构间咨询小组的意见, 这一点有以下事实为证: 2012 年, 秘书长选定的候选人中, 93%的人得到了机构间咨询小组最强大的支持。³⁹

B. 对任用流程的质疑/批评

80. 尽管秘书长的决定几乎总是偏向于得到机构间咨询小组最多支持的候选人, 但各机构几乎普遍认为, 甄选流程的最后阶段属于“暗箱操作”, 不清楚发展集团主席在就某一特定职位作出给秘书长的最终建议时与谁进行了磋商, 她提出了什么建议, 与秘书长会面时实际讨论了什么, 任用或拒绝某一候选人是出于哪些考虑。由于发展集团主席同时也是开发署署长, 许多机构还对内在利益冲突表示关切, 并对当主席自身机构的候选人与其他机构的候选人竞争驻地协调员职位时, 她在作出建议时能在何种程度上保持中立提出质疑。⁴⁰

³⁹ 2013 年 5 月 13 日发展业务协调办公室对联检组问卷调查的答复。

⁴⁰ 对于开发署候选人在甄选流程的最后阶段是否有什么优势, 检查专员无法作出实质性判断。可以指出, 在 2006 至 2012 年间, 通过驻地协调员评估中心考评的非开发署候选人的总数(108 人)多于通过考评的开发署候选人的总数(84 人)。同期, 与非开发署候选人(83 人)相比, 获得驻地协调员任命的开发署候选人(139 人)数量更多。

81. 有几个机构还对发展集团区域小组在甄选流程最后阶段的作用和影响力发表了不同看法。两个推举驻地协调员的主要机构的高级官员认为，考虑到发展集团区域小组与驻地协调员保持定期联系并最终负责评价驻地协调员的绩效，它们应在甄选过程中发挥正式作用。然而，一些机构感到关切的是，开发署区域主任能够非正式地对发展集团主席作出的给秘书长的建议产生重大影响。联检组会见的一名区域主任指出，发展集团主席不会主动征求区域主任的意见，但当区域主任对一名入围候选人确实感到关切时，他们会与发展集团主席联系。

82. 人道协调厅被认为对甄选过程最后阶段的影响越来越大，一些参与组织着重强调了救济协调员与发展集团主席在后者向秘书长提交建议之前所进行的磋商(这一行动符合《标准作业程序》的规定)。发展集团主席与救济协调员之间的磋商已得到确认并被描述为是定期和双方满意的，尤其是就面临复杂人道主义挑战的国家进行磋商，以期取得对联合国在这些国家顺利开展活动至关重要的人道主义行为者的信任。检查专员认为，发展集团主席和救济协调员之间的这种定期磋商是有益的，对促进拟定给秘书长的明达建议而言是必不可少的。

83. 机构间咨询小组的与会者认为，虽说他们既不质疑也不怀疑秘书长作出最终甄选决定的特权，可是有必要向提名机构提供关于甄选结果的更加透明的信息，说明某一候选人当选是因为其具有哪些优于其他人的能力、技能和比较优势。

C. 参与者所述的任用流程详情

84. 除了秘书长以外，检查专员会见了甄选流程最后阶段的所有重要参与者。这些参与者强调甄选流程的机构间咨询小组后阶段具有下列重要特征：

(a) 依据大会的相关决定改善驻地协调员的性别和地域均等情况是秘书长的高度优先事项。在每次机构间咨询小组会议开始时，机构间咨询小组主席都会向所有机构通报驻地协调员的多样性统计数据/趋势，并鼓励他们在审查合格的候选人时铭记这些与多样性有关的考虑因素。在为驻地协调员评估中心提名候选人时，机构间咨询小组主席还会定期向各机构通报这方面情况。

(b) 除了机构间咨询小组的入围名单外，发展业务协调办公室也向发展集团主席提供性别和地域均衡方面的统计数据，各机构在现有驻地协调员中所占的比例，以及在驻地协调员评估中心对某一候选人进行考评期间出现的任何重大问题等信息。在审查入围名单时，发展集团主席通常与救济协调员、开发署人力处处长和机构间咨询小组主席磋商。发展集团主席不仅仅是逐个职位审查候选人，同时还查看驻地协调员的多样性数据。在大多数情况下，得到机构间咨询小组最多支持的候选人也是发展集团主席推荐的候选人。但是，在个别情况下，她会出于多样性方面的考虑建议秘书长考虑其他候选人。

(c) 秘书长办公厅为秘书长编制信息，秘书长在会见发展集团主席之前亲自审查提交给他的所有材料，并针对候选人提出自己的意见和疑问。他还得到来自自己班子的咨询意见，这些意见独立于发展集团主席的建议。在与秘书长会面的过程中，发展集团主席介绍职位和候选人，提出自己的看法并深入介绍候选人的背景。发展集团主席和秘书长办公厅还非正式地就谁是入围名单中的最佳候选人，向秘书长提出口头建议。当秘书长感到多样性不平衡时，他会考虑从入围名单中选出其他人选。2012 年，在四例情况(7%)中，秘书长任用了机构间咨询小组保留、但得到机构间咨询小组的支持较少的候选人，四人中有三人是妇女。发展业务协调办公室会整理会议记录并通过机构间咨询小组主席向机构间咨询小组反馈秘书长的决定，但不反馈讨论内容。

D. 改进发展集团主席和机构间咨询小组之间的正式交流

85. 检查专员得出结论，前述关切的根源在于发展集团主席与机构间咨询小组之间，以及秘书长办公厅与机构间咨询小组之间，缺乏足够的直接交流。尽管《标准作业程序》中有明确规定，但截至 2012 年年底，机构间咨询小组实际上从未收到过秘书长办公厅有关与秘书长最后一次会见的任何反馈。通过 2012 年 12 月批准的《标准作业程序》修正案，删去了关于秘书长办公厅反馈的规定，现行的是一个更弱的条款，允许发展业务协调办公室应要求，就秘书长决定的结果向机构间咨询小组成员和提名机构提供补充说明。这一被弱化了的规定适用情况以及是否有用，尚不清楚。

86. 此外，虽然机构间咨询小组的角色是向发展集团主席提供咨询意见，但《标准作业程序》对于发展集团主席作为回报向机构间咨询小组提供反馈并没有作出太多规定，因而产生了单向交流过程。鉴于发展集团主席没有参加机构间咨询小组，因而与小组之间没有正式交流，这加剧了人们的“暗箱操作”看法，机构间咨询小组向发展集团主席提供信息，但仅得到极少的，甚至根本得不到反馈。检查专员提出，为解决现有的信任不足问题，发展集团主席应采取措施，启动与机构间咨询小组之间的正式交流进程，在适当保密的情况下提供反馈，说明甄选流程机构间咨询小组后阶段的情况发展。在这方面，发展集团还可考虑通过对机构间咨询小组《标准作业程序》的必要修正案。

87. 在对联检组调查作出答复的驻地协调员中，52.5%的人对在驻地协调员甄选流程中获得的关于他们为何被某一特定职位选中或拒绝的反馈表示满意，但也有不少人(38.8%)对此不满意，指出还存在着明显的提升空间。印证这一点的是，对于驻地协调员甄选流程运作良好、无需对其进行重大改革的说法，答复者的看法更是截然不同，在作出答复的驻地协调员中，48.8%的人表示同意，另有 43.8%的人则不同意该说法。

88. 不妨指出，驻地协调员的任用受到联合国无法控制的另一个因素的影响，那就是政府在过去三年中拒绝任用候选人的比例在上升，导致一些职位被重新公布。在一些情况下，政府拒绝候选人是由于认为他们没有强有力的经济发展背景；在另一些情况下，候选人由于缺乏要求的语言技能(特别是阿拉伯语)而被拒绝。

六. 吸引并留住多样化的合格驻地协调员人才

A. 驻地协调员职位的吸引力和取得的成果

审查结果 10：大多数驻地协调员认为他们的职位是一个有吸引力、充满挑战且声望较高的职业选择，但驻地协调员的职责很复杂，要求高，权力有限，并且相较于工作范围为驻地协调员办事处提供的资金不足，这一切都对该职位的吸引力构成了挑战。

89. 在接受调查的驻地协调员中，88.5%的人认为驻地协调员职位具有吸引力，是高级和/或中级专业人员所向往的，但仅有 57.7%的人认为(另有 42.3%的人不这么认为)该职位的吸引力大于驻地协调员在实践中获得的机构性支助有限所造成的挑战。在答复者中，93.6%的人不认为驻地协调员办事处配备了充分的工作人员和资源，43.6%的答复者不认为(37.2%的答复者认为)机构推荐了其最优秀、最聪明的候选人担任驻地协调员职位。

90. 为提升驻地协调员职位的吸引力，近年来采取了许多措施。创立了专门的在线平台——驻地协调员在线网站——提供关于驻地协调员职位这一职业选择以及关于征聘步骤的信息，以便吸引潜在的候选人。该网站内容包括在职驻地协调员的简介及其个人经验，可使人们窥见到他们的日常工作，十分有益。该网站得到广泛利用(2012 年的访问量为 6186 次，包括 68%的新访客)，成为一个有效工具，使驻地协调员空缺职位的信息能够更为普遍地获得(2012 年底的注册用户为 415 人，较 2011 年增长了 46%)。还编制了关于驻地协调员职位的营销材料并分发给所有联合国机构、国家工作队成员和发展集团区域小组。为进一步宣传驻地协调员职位并吸引更多的合适候选人，秘书长和发展集团主席致信发展集团各组织负责人，请其推荐最优秀的候选人，特别是女候选人。

B. 与驻地协调员晋升途径有关的挑战

91. 发展集团驻地协调员制度问题工作组⁴¹和人才管理特别工作组⁴²(驻地协调员制度问题工作组的一个分组)处理与吸引和留住驻地协调员有关的许多重要挑战。2009 年 1 月，人才管理特别工作组发布了一份涉及许多职能和管理挑战的评估报告⁴³，该评估报告使工作人员对申请产生了犹豫：驻地协调员工作的要求高；驻地协

⁴¹ 驻地协调员制度问题工作组职权范围，最后版本(2011 年 3 月 3 日)。

⁴² 人才管理特别工作组成立于 2008 年 5 月。人才管理特别工作组职权范围，最后版本，2011 年 12 月 16 日。

⁴³ 发展集团驻地协调员制度问题工作组，驻地协调员人才管理特别工作组，驻地协调员人才管理评估报告，执行摘要，最后草案，2009 年 3 月。

调员的权限不够；机构性支助有限(实质性和业务事项方面)；各机构为驻地协调员评估中心挑选候选人的情况参差不齐，缺乏通用的准备方法；认为任用流程不是“平等的竞争环境”；普遍缺乏关于驻地协调员职位和招聘步骤的广泛可用信息；在多样性方面缺乏激励措施并且不平衡。根据联检组的调查以及前述受访者的答复，除了营销工作有所改善和在性别均等方面取得了一些进展之外，上述挑战在 2013 年仍然存在。

审查结果 11：驻地协调员的晋升途径问题得到了驻地协调员制度问题工作组的关注，但联合国各机构需采取进一步举措，使表现最出色的工作人员感到驻地协调员职位具有吸引力。

92. 提升驻地协调员职位吸引力的主要挑战之一，是缺乏**晋升途径**，特别是非开发署驻地协调员缺乏晋升途径，以及需要提高此类晋升途径的可预测性。除了他们是否将回到原属组织担任合理的/值得尊敬的职位存在不确定性之外，也无法预知和保证驻地协调员在考绩结果良好的情况下能得到第二次派任，这使得许多人认为驻地协调员职位是“单程车票”，导致他们直到接近退休才提出申请。上述关于职业发展轨道的不确定性不仅阻碍了合格候选人提出申请，也使该制度失去了比较成熟的驻地协调员，因为许多人仅任职一期。因此，大部分参与组织感到有必要在驻地协调员候选人职业生涯早得多的阶段就对他们进行训练。在这方面，检查专员欢迎驻地协调员制度问题工作组所做的工作，包括创建驻地协调员职业发展轨道的建议，据此，联合国系统各实体所有感兴趣的工作人员都可以及早(例如，任 P3 和 P4 级时)加入一个专门方案，通过到不同机构任职获得机构间经验，涉猎各种联合国行动。⁴⁴

93. 联合国各机构有关人才管理制度的人力资源政策应更加注重把驻地协调员职位作为表现最出色的工作人员的一种职业发展选项来宣传。如果表现特别优秀的驻地协调员通过以下方式得到承认，即将他们优先分配到有着更大规模联合国行动和更大挑战的国家担任其他驻地协调员职位，包括他们在申请驻地协调员职位时优先于人才库中没有驻地协调员经历的其他候选人，那么驻地协调员的晋升途径可得到进一步加强。

94. 在晋升途径方面，着重强调了返回权利问题(在驻地协调员任期届满时回到原属机构)和保留职级问题⁴⁵ (即在回到原属机构后享有与担任驻地协调员时相同的职级)。2012 年 7 月，驻地协调员制度问题工作组和人力资源网络支持以下政策选择：“对所有组织而言，驻地协调员拥有返回其原属机构并尽可能保留其担任驻地协调

⁴⁴ 发展集团驻地协调员制度问题工作组，关于驻地协调员激励机制的讨论记录草稿，2012 年 3 月 6 日。

⁴⁵ 根据现行政策，若一名 D1 级驻地协调员在被调至开发署担任驻地协调员之前在原属机构内担任 P5 级职位，他/她返回母机构时将仍是 P5 级。

员时的职级的法定权利”。⁴⁶ 这虽然是向前迈进了一步，但并未被人力厅视为一项正式政策，只能作为指南。因此，大多数组织继续参照管理高委会 2005 年 11 月批准的《机构间流动协议》(流动协议)⁴⁷，相较于驻地协调员制度问题工作组核准的政策，流动协议对返回权利有一些限制。

95. 对联检组问卷调查作出答复的参与机构确认，它们原则上尊重驻地协调员以其离开原属组织时的相同职级返回原属组织的权利，这可能意味着要低于其驻地协调员职位的职级。只有世卫组织指出，其工作人员在返回本组织时将保留其在调任驻地协调员时获得的职级晋升。大多数参与组织指出，它们不可能制定一项专门政策，使返回组织的驻地协调员获得更高的职级，这会对其所有工作人员造成政策暗示。规模较小的实体也指出，它们根本没有足够的 D1-D2 职位来安置返回的驻地协调员。但是，实际上，仅有很少的驻地协调员返回原属机构，特别是返回小组织，大多数人在任期届满时已达到退休年龄。

96. 为应对驻地协调员在机构间流动方面遇到的挑战，设立了管理高委会机构间流动和驻地协调员问题工作组，通过分析执行方式促进业经修订的关于工作人员调任、调遣或借用的组织间协议的执行，并通过打破瓶颈促进机构间流动。根据其职权范围，该工作组应在本报告撰写期内向管理高委会提交一份最后报告。⁴⁸

97. 大多数驻地协调员认为，**考绩制度不平衡/不一致也削弱了驻地协调员职位的吸引力**。目前，国家工作队成员可以评价驻地协调员的绩效，但由各机构自行决定是否允许驻地协调员评价国家工作队成员的绩效，乃至对其绩效提出意见。**驻地协调员要有履行职责的必要权力，就必须建立相互问责机制，驻地协调员们就此强调，需要充分执行管理和问责制(大会在四年度全面政策审查决议中也强调了这一点)⁴⁹**，因为目前情况并非如此。接近半数对调查作出答复的驻地协调员(44.2%)和许多受访驻地协调员指出，从没要求过他们为机构代表的考绩提意见。依照四年度全面政策审查决议所述的类似优先事项⁵⁰，检查专员认为，驻地协调员为国家工作队成员的考绩提意见将会对各机构的国家代表履行国家工作队职责方面的问责产生积极影响，并增强驻地协调员的必要权能，使其能够有效履行协调职责。

⁴⁶ 2013 年 5 月 13 日收到的发展业务协调办公室对联检组问卷调查的答复。

⁴⁷ 行政首长协调会，《机构间流动协议》，2005 年 11 月，第 4.5 条。

⁴⁸ 职权范围，机构间流动和驻地协调员问题工作组。

⁴⁹ 大会第 67/226 号决议，第 130 (a)段。

⁵⁰ 大会第 67/226 号决议，第 130 (c)段

C. 发展集团驻地协调员制度问题工作组的工作方法需要改进

98. 驻地协调员制度问题工作组(及其附属的人才管理特别工作组)是机构间开展实质性合作解决影响到吸引和留住驻地协调员之能力的那些问题的一个重要论坛。参与者指出,可交付的成果往往不明确,工作计划过于密集⁵¹,讨论过于冗长。他们强调,提交给咨询小组和整个发展集团的成果应准确、全面地反映驻地协调员制度问题工作组的意见和优先事项。一些人认为,对该工作组的参与在参与程度和专业化水平方面差异很大,因而难以令所有人“意见统一”。结果往往是成立小型分组来处理具体问题,但这些分组未得到发展业务协调办公室的秘书处支助。

99. 若干参与者对职权范围中的要求提出批评,职权范围不仅规定需要通过协商一致才能达成决定,还允许无法出席会议的人保留在会议记录草案发布后的两个工作日内对决定项目进行评判的权利。协商一致要求所造成的这种对于最小公分母的依赖,往往导致文件过于冗长,文件内协商确定的用语含糊不清,难以在国家一级执行。检查专员同意多名参与者的意见,即需要更加妥善地兼顾包容与效率。

100. 检查专员得出结论,若要在应对吸引和留住驻地协调员的挑战方面取得更多进展,就需要高级管理层更加重视这个问题,需要总部一级采取更为灵活的态度,尤其是对于人才管理、中级管理人员的职业发展、机构间流动、保留职级和非经济激励措施采取更为灵活的态度。作为一种可能的激励措施,发展集团可以考虑为那些服务了两到三个任期且次次考绩结果都很突出的、富有经验和才华的驻地协调员(特别是 D1 和 D2 级驻地协调员)的晋升打开方便之门,使他们独立于原属组织(像助理秘书长级驻地协调员那样,他们自动失去在原属组织内的留置权),将其视为秘书长特别任用或联合国系统极高级职位可能的候选人。

⁵¹ 见发展集团驻地协调员制度问题工作组 2013-2014 年工作计划,草案本(2013 年 3 月 11 日)。

七. 驻地协调员的上岗和培训

A. 目前为驻地协调员提供的培训和学习项目的优缺点

审查结果 12：驻地协调员培训需求的确定工作大有改进。甄选和任用过程伊始时的培训方案的调整也取得了良好进展，但驻地协调员终身学习方案仍在制订之中，且供资方面存在明显的不确定性。

101. 自 2009 年以来，驻地协调员制度问题工作组开展了系统性工作，以确定驻地协调员培训仍需涵盖的管理和专题领域。制订并于 2011 年 9 月批准了针对新驻地协调员的综合学习方案。方案包括驻地协调员评估、驻地协调员人才库成员的培训、驻地协调员上岗培训和辅导，以及其他培训需求。

102. 在对联检组调查作出答复者中，73%的人参加了联合国系统职员学院(职员学院)在都灵举办的国家工作队领导和协调技能课程，其中 91%的人认为该课程与其担任驻地协调员所执行的工作具有相关性。⁵² 该课程以驻地协调员职务说明所列的能力为基础，重点关注领导和协调技能、能力和行为。鉴于对此课程的满意度很高，检查专员得出结论，所有驻地协调员，特别是在 2011 年此课程成为义务性课程之前进入该系统的驻地协调员，应尽快完成这一课程。

103. 自 2011 年以来，作为驻地协调员连续学习的一部分，编制了一个“机构信息包”。这个信息包旨在为驻地协调员候选人提供关于联合国系统各主要实体的任务、结构、工作和运作方式的基本信息和实质性信息。还编写了一份指导说明，就如何编排这些信息，向联合国各实体提出建议。这个由联合国各机构编制的信息包可在“发展集团驻地协调员在线”网站上查阅。

104. 重新设计了驻地协调员上岗方案，其中考虑到 2011 年机构间学习专家小组所进行的评价。联合国系统职员学院承包了协助设计议程和领导促进方案的工作。重新设计的上岗课程得到了参与者的好评。在对联检组调查作出答复者中，95%的人认为上岗课程与其作为驻地协调员所执行的工作具有相关性。大多数驻地协调员还对与机构负责人会面以及与其他驻地协调员建立网络联系并交换意见的可能性表示赞赏。他们对人道协调厅实施的培训给予很高评价，并建议应规定协调员必须完成关于国际人道主义法的培训。

105. 关于可能的改进，驻地协调员和参与组织指出，应在上岗培训期间介绍或进一步加强关于安保、调解、宣传、政治敏锐度、人权、在敏感问题上与国家工作队成员合作和与东道国政府互动的技能/能力。还有人建议，指定官员培训应更具实质性，较少关注行政问题。驻地协调员还呼吁让有着丰富实地经验的前任驻地协调员

⁵² 从未对参与培训是否切实改进了参与者在国家工作队中的行为进行过影响评估。

和成熟老练的现任驻地协调员更多地参与进来，分享经验教训和个人感悟。来自非开发署实体的驻地协调员指出，开发署驻地代表(为期一周)上岗期间的补充培训，特别是关于开发署的财政架构和基于项目的工作方法的培训，会使他们获益匪浅。维和部、外勤部和政治部呼吁在联合国各主要部门、开发署和人道协调厅内，以更加系统和协调的方法处理具有秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员等多个头衔者的上岗和情况介绍，以期得到一致的指导，因为目前分开进行情况介绍几乎没给讨论这些职责之间可能存在的挑战或紧张关系留下什么空间。

106. 驻地协调员和参与组织一致认为，有必要在上岗培训期间留出足够的时间供驻地协调员与设在纽约的重要部门、基金、方案和机构的负责人会面。总部位于欧洲的联合国实体对日内瓦部门调整后取消上岗培训中的日内瓦部分感到不满，建议重新研究这些变化。尽管上岗方案存在时间和费用限制，**可非驻纽约机构的需求应予以解决，不能完全靠驻地协调员的个人主动性或兴趣。**

107. 面向驻地协调员的**特定国家国情介绍**被确定是一项关键优先事项。它旨在为新任用的驻地协调员/人道主义协调员/指定官员提供特定国家发展、政治、经济、社会、人道主义、和平和安全问题等方面的信息。在可行的范围内，还应包括对于与驻地协调员职务说明以及与联合国政策和方案拟订原则有关的各个领域的介绍。此类情况介绍也为联合国各机构与新任用的驻地协调员互动带来了机会。从长远看，这方面的资金应在总体费用分摊机制框架内集中提供。但是，为解决 2013 年新驻地协调员/人道主义协调员/指定官员的需求，已达成协议，各机构将向发展业务协调办公室说明其希望给被任用的驻地协调员提供哪种形式的情况介绍，但要考虑到此类决定带来的费用问题。⁵³

108. 鉴于尚未就集中供资机制最终达成协议，而且联合国各机构至今还未提供关于其情况介绍形式的信息，发展业务协调办公室指出，现在就对国情介绍作出评估为时过早。但是，在对联检组调查作出答复者中，81%的人曾听过此类介绍，80%的人认为其对工作有益。驻地协调员和参与组织提出的改进建议包括：需要为此类介绍制订更完善的全系统共同方法，以使收到的信息不那么零碎，以及需要让外部合作伙伴和捐助方参与进来。人道协调厅指出，几年来，它一直在为驻地协调员/人道主义协调员举办单个国家的国情介绍会。鉴于积极的早期反馈表明此类情况介绍具有明显的增值作用，**检查专员建议应尽快最终确定与供资和情况介绍形式有关的那些未决问题。**

109. 作为能力发展倡议的一部分，2012 年 7 月曾建议，对于所有初次担任驻地协调员/人道主义协调员/指定官员者，辅导应是义务性的，并且建议由人才管理特别工作组来拟订辅导机制提案。辅导将构成现任驻地协调员终身学习提案制订过程中所设想的一种学习方法。因此，确保对所有新任驻地协调员进行辅导所需的费用，将

⁵³ 2013 年 5 月 13 日收到的发展业务协调办公室对联检组问卷调查的答复。

被纳入人才管理特别工作组提交给驻地协调员制度问题工作组的总预算之中。驻地协调员们也十分支持辅导。在对调查作出答复者中，70%的人认为(仅有 12.8%的人不认为)⁵⁴针对初次担任驻地协调员者的义务制辅导是有益的。在作出答复的驻地协调员中，85.9%的人还指出他们愿意为初次担任驻地协调员者提供志愿辅导。虽然一些驻地协调员表示他们曾非正式地向具有丰富经验的驻地协调员求教，但是除了人道协调厅为担任人道主义协调员的驻地协调员组织的一次辅导之外，检查专员未收到任何信息说明辅导方案在有条不紊地运作。**检查专员强烈建议发展集团尽快执行面向所有初次担任驻地协调员者的辅导方案。**

110. 目前，除了在任用驻地协调员之前或任用后立即开展的培训，针对在职驻地协调员的**定期和/或继续培训/学习机会**有限且不系统。人才管理特别工作组正努力拟订驻地协调员终身学习方案，其中包括专门设计的定期培训和进修课程，以支持驻地协调员履行各个方面的职责，尤其包括领导、发展问题、战略规划、改革与影响、安全、人权、政治危机、调解、谈判和外交。检查专员注意到，目前正在进行的拟订驻地协调员继续培训概念的工作几近完成，但有人对于其可行性表示严重关切，这主要是供资的不确定性所致。

111. 驻地协调员还指出，他们需要关于其在当地所代表的非驻地机构的政策和程序的培训，以及针对驻地协调员和国家工作队成员的联合协调培训，包括针对国家工作队成员的、关于驻地协调员职能、国家工作队问责制和安保的培训。⁵⁵一些驻地协调员还建议针对女驻地协调员开展专门培训，侧重于汲取联合国内外其他女领袖的经验。受访的大多数驻地协调员候选人和一些参与组织感到遗憾的是，对于驻地协调员评估中心报告中提供的全面评估没有采取后续行动。此类报告应作为为候选人制订所确定的个人薄弱方面的后续培训方案的基础。⁵⁶ 过于强调个人要对自己的培训和职业发展负责了，人力资源管理人员须在建议或设计针对驻地协调员的相关培训中发挥更加积极主动积极的作用。

112. 联合国系统职员学院是联合国系统的培训力量，在为驻地协调员提供培训方案方面发挥了重要作用。此类培训方案得到参与者的很高评价，其中尤其包括国家工作队一后勤处课程、联合国领导人方案、联合国秘书长/助理秘书长领导才能交流

⁵⁴ 在作出答复的驻地协调员中，16.7%的人对于对初次担任驻地协调员者实行义务性辅导是否有用没有发表意见。

⁵⁵ 2012 年 12 月，人才管理特别工作组作为优先事项，通过了国家工作队成员上岗培训和情况介绍方案。(驻地协调员/国家工作队能力发展战略，人才管理特别工作组工作计划，2012 年 12 月)。

⁵⁶ 根据过去 12 年驻地协调员评估中心各个能力领域的平均得分，候选人在组织、规划和协调方面成绩较差，在复原力、冲突和压力管理及应对压力和挫折方面的成绩相对较好。近年来，候选人在交流方面(包括宣传、参加和影响力)的得分也不错。资源来源：开发署。

和联合国领袖会议。⁵⁷ 检查专员建议,切实利用联合国系统职员学院的专门知识和能力管理/协调对驻地协调员的继续培训。

B. 与培训有关的供资挑战

审查结果 13: 目前为驻地协调员上岗和继续培训供资的做法基本上沿袭过去的制度,联合国系统各实体在驻地协调员队伍的构成中所占的比例增加,使得有必要审议未来应如何为此类培训供资。

113. 驻地协调员参加上岗方案的资金目前由发展集团通过费用分摊提供,参加国家工作队一后勤处课程的资金由所属机构提供,而参加所有其他课程,驻地协调员则需要从其驻地协调员办事处预算中出资,要么寻求开发署的支助。大多数驻地协调员明确指出,由于驻地协调员办事处的预算较少,仅够负担最低限度的协调费用,依靠预算来支付培训费用是不可能的。开发署也没有驻地协调员继续培训的专门预算。

114. 基于职责的终身学习方案草案(人才管理特别工作组目前即将定稿)包括针对现任驻地协调员的辅导、跟岗实习和领导培训。虽然该方案在理论上会解决驻地协调员对于缺乏定期培训的不少忧虑,但参与组织对该方案究竟能否顺利开始实施表示严重怀疑,因为时至今日,还没有就该方案的供资方式达成一致。一些参与组织认为该方案过于“雄心勃勃”,尽管实际成本还有待核算。人才管理特别工作组没有为用如今已有的不多资金能够做些什么制订备选的“B 计划”,参与组织对此也表示关切。

115. 检查专员得出结论,鉴于驻地协调员代表整个联合国发展系统并致力于共同利益,要求来源组织承担驻地协调员培训的财政负担原则上是对来源组织的一种不当的强征行为,而且还给较小的组织造成实际困难和财政困难。此外,鉴于大多数驻地协调员办事处面临的重大财政挑战,为继续培训提供资金的负担必须由从驻地协调员工作中获益的方面,即发展集团成员来承担。最后,考虑到来自非开发署实体的驻地协调员数量不断增加,不能期望开发署独自承担驻地协调员的培训费用。因此,为向前推进,由发展集团成员来分摊驻地协调员的培训费用似乎是最可行的解决方案。

116. 检查专员得出结论,驻地协调员的培训费用应成为驻地协调员制度业务费用的一部分,并应在商定基础上,由整个联合国发展系统在较长时期内匀支。发展集团应在 2016 年四年度全面政策审查的预备阶段达成这样一项决定,其中适当考虑目前采取的分摊费用做法的经验。

⁵⁷ 2013 年,联合国系统职员学院委托有关方面对高级领导方案(国家工作队一后勤处,联合国领导人员)进行了一次独立评估,结果证实该方案具有相关性,为联合国工作人员提供了良好的学习经验。

八. 联合国发展业务协调办公室(发展业务协调办公室)的作用

A. 在驻地协调员制度方面对发展业务协调办公室的期望

审查结果 14: 发展业务协调办公室在机构间咨询小组运作中的角色得到了联合国参与实体的普遍认可, 然而人们对于加强该办公室作为公正中间方的作用以促进解决对联合国系统各组织而言十分重要的那些问题, 抱有更多期望。

117. 发展业务协调办公室在机构间咨询小组运作中的角色得到普遍赞赏, 它作为驻地协调员制度的重要倡导者, 有效地向众多利益攸关方传达发展集团的优先事项和关切, 在确保所有相关方均遵守指导原则和《标准作业程序》方面, 它时常扮演一个强有力的喉舌角色。一些组织指出了发展业务协调办公室在管理/协调甄选和任用流程各个方面所发挥的不偏不倚的技术作用, 并期望该办公室更积极主动地代表机构间咨询小组介绍和阐明共同关切的问题或意见。

118. 鉴于发展业务协调办公室对驻地协调员甄选流程的密切参与以及其在管理驻地协调员人才库中的作用, 一些参与组织建议应将促进驻地协调员职业发展的人才管理作为发展业务协调办公室的头等优先事项之一, 在训练驻地协调员人才库中的候选人并指导他们做好准备方面, 发展业务协调办公室还有许多事情可做, 就像人道协调厅为人道主义协调员做的那样。参与组织还指出, 发展业务协调办公室缺少学习专家, 削弱了其在驻地协调员培训问题上发挥更具实质性作用的能力。联合国系统职员学院更实质性地参与, 可成为加强发展业务协调办公室这方面能力的一种可能手段。

119. 一些组织希望发展业务协调办公室能向发展集团驻地协调员制度问题工作组的各种附属机构提供更多支助。目前, 这种责任完全由各分组主席承担。发展业务协调办公室仅负责组织驻地协调员制度问题工作组会议, 没有义务向其附属机构的会议提供这种支助。检查专员得出结论, 鉴于委托给驻地协调员制度问题工作组各分组的工作量, 发展业务协调办公室明确规定和有组织的支助将会提高这些分组所做工作的效率。

B. 对发展业务协调办公室和发展集团区域小组所提供服务的满意程度参差不齐

审查结果 15: 各利益攸关方对于发展业务协调办公室的角色还不够清楚, 原因是它的角色已经重塑, 驻地协调员和各组织对发展业务协调办公室和发展集团区域小组的期望需要有所差别。

120. 2008 年, 发展集团通过《联合国发展系统和驻地协调员制度的管理和问责制度, 包括驻地协调员制度的“功能防火墙”》, 其中明确规定发展业务协调办公室

对什么负责和向谁负责。⁵⁸ 随后在 2009-2010 年对发展业务协调办公室进行了一次职能审查。审查之后，发展集团对该办公室的职能加以重新调整，特别是改变了其结构和人员配置。因此，重新界定了发展业务协调办公室和发展集团区域小组的职能。一些驻地协调员和参与组织代表未充分理解或领会这些改变，这往往导致他们的期望无法完全对应发展业务协调办公室和发展集团区域小组的新的职能划分。本次审查的任务不是处理这种误解产生的原因，而是处理这一情况的一些方面对甄选、培训和驻地协调员职位的吸引力产生的影响。因此，检查专员认为提请各方注意其中的一些问题是合适的。

121. 联检组对驻地协调员对发展业务协调办公室和发展集团区域小组的满意度进行了调查，结果显示出差异很大。大多数人(65.4%)不认为其在需要支助或遇到关于驻地协调员制度的问题时经常会求助其发展集团区域小组。相较于认为满意的人，更多的驻地协调员不满意发展集团区域小组提供的以下支助/服务：技术和业务支助服务(55.7%不满意，27%满意)；关于联发援框架的高质量支助和咨询意见(44.8%不满意，39.7%满意)；提供麻烦问题解决支助(44.9%不满意，26.9%满意)。仅在驻地协调员和发展集团的绩效管理方面，认为满意和不满意的答复者人数相同(42.3%满意；42.3%不满意)。

122. 对发展业务协调办公室所提供支助的调查结果更为正面，但还是显示出相当大的改进空间。在所有作出答复的驻地协调员中，半数人认为，他们在有关于驻地协调员制度的问题或发展集团区域小组未回应其关切时，经常会求助于发展业务协调办公室(50%同意；38.5%不同意)。大多数驻地协调员还认为他们对发展业务协调办公室提供的咨询意见和技术支助⁵⁹感到满意(52.6%同意；34.6%不同意)，也对发展业务协调办公室在提供由发展集团编制的信息和其他指导材料方面的响应度感到满意(64.1%同意；25.6%不同意)。此外，相较于不满意的人，更多的驻地协调员对发展业务协调办公室提供的知识管理支助感到满意(例如，通过发展集团的各种工具促进共享所吸取的经验教训和良好做法)(48.7%同意，33.3%不同意)。

123. 大多数驻地协调员也认可发展业务协调办公室活动的增值作用及其工作人员的奉献和专业精神，特别是在将一个庞大且分散的系统聚集起来共同关注驻地协调员制度问题方面所提供的宝贵服务，同时指出若没有一个中央协调机构，最近的政策进展根本就无望取得。不过，他们也注意到发展业务协调办公室的资源不足，特

⁵⁸ 根据管理和问责制，发展业务协调办公室通过发展集团助理秘书长向发展集团主席/行政长官负责，负责履行下列五项职能：(一) 有效支助：整个发展集团及其工作组、发展集团主席、区域管理队、咨询小组(助理秘书长+行政首长)、特设驻地协调员/国家工作队(二线麻烦问题解决方)；向国家工作队和区域管理队提供关于协调问题的技术指导、培训和财政支助；支助捐赠基金监督委员会，包括建立捐赠基金数据库；(二) 密切联系行政首长协调会的其他机制；(三) 密切联系人道协调厅、政治部和维和部；(四) 恰当使用资源；(五) 管理争议解决机制。

⁵⁹ 这种咨询意见和技术支助包括——但不限于——与方案效力有关的问题、联发援框架的制订和提升、危机和过渡环境中的支助等。

别是在其重新调整之后，人员配备减少，这不仅限制了在所需水平上提供有效支助的能力，还为参与组织的工作人员增加了额外负担。

C. 指导说明

124. 在作出答复的驻地协调员中，74.4%的人同意(19.2%的人不同意)发展集团在发展业务协调办公室的积极支助⁶⁰下编制的信息和其他指导材料与其工作相关。在发展集团的众多指导说明中，可着重强调四份最重要的、与驻地协调员制度的运作直接相关的指导说明：(一)《关于驻地协调员和国家工作队关系的指导说明》(2009年1月)⁶¹；(二)《国家工作队争议解决机制》(2009年1月)；(三)《关于驻地协调员/人道主义协调员/指定官员和国家工作队考绩流程的解释性说明》(2012年10月)；(四)澄清秘书长特别代表和秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员的职责的《综合特派团指导说明》(2006年2月)。

125. 驻地协调员和参与组织普遍认为，指导说明是有用的参考文件，除了促进问责和为驻地协调员提供实用支助外⁶²，还有助于提升驻地协调员制度运作的全系统一致性。但是，有些驻地协调员和参与组织告诫称，过多的时间/资源被用于制定准则，而用于其执行工作的资源通常远远不够。一些参与组织还评论道，其外地办事处感到难以了解现有的全部政策准则，因此它们——以及许多驻地协调员——建议**严格控制新发布指导的数量，使其保持在最低限度，以便仅关注重要问题**。驻地协调员还强调，这类文件应允许有充分的灵活性，从而顾及国家和局势背景的特殊性。

126. 在全面推广驻地协调员/人道主义协调员/指定官员和国家工作队考绩制度的过程中，发展业务协调办公室还提供技术指导，以支助发展集团区域小组。它在制订政策和更新具体指导说明方面向发展集团提供支助，并确保与其他部门的协调，以制订综合方法来评估人道主义协调员、指定官员、驻地协调员和秘书长副特别代表的绩效。检查专员承认由发展集团区域小组实施个人考绩制度十分重要并知道这对上述问题的影响，但审查考绩制度超出了本报告的范围。

⁶⁰ 在编制指导说明时，发展业务协调办公室向各个工作机制提供技术咨询意见和支助，并为其可能的用途提供澄清与支助。

⁶¹ 《国家工作队工作关系》这份文件目前正由发展集团驻地协调员制度问题工作组修订。资源来源：开发署。

⁶² 一名参与组织代表指出，在这些指导说明出台之前，驻地协调员往往各行其是(因为他们来自不同背景)，导致一些人的行为不符合驻地协调员应有的行为。

127. 驻地协调员认为，发展业务协调办公室提供的政策指导对提高驻地协调员制度运作的一致性而言至关重要，但他们也指出，发展业务协调办公室应有必要的财政⁶³ 和人力⁶⁴ 资源(在人员配置数量和工作人员专业度方面)，以便有效履行其职责。发展业务协调办公室需要向参与组织和驻地协调员更好地宣传在支助驻地协调员和国家工作队方面它的角色与发展集团区域小组的角色之间有何区别。虽然发展业务协调办公室表面上与开发署没有关系，但鉴于发展业务协调办公室的大量经费来自开发署，一些参与组织强调必须确保发展业务协调办公室在处理驻地协调员事项上不偏不倚并在行事上独立于开发署。一些非驻地机构还指出，在发展业务协调办公室促进其在驻地协调员制度中的协作与参与方面还有改进的空间。

⁶³ 在 2005-2013 年期间，发展业务协调办公室的年度方案资源总额平均为 4,000 万美元左右，但各年之间的波动很大。预算从 2005 年的 3274 万美元稳步增加至 2010 年的 5120 万美元。但是，2011 年的预算大幅减少了 27%，降至 3730 万美元，而此后的 2012 年和 2013 年预算又增加了(分别为 4440 万美元和 4650 万美元)。发展业务协调办公室的年度预算支助了 134 个国家的国家工作队和驻地协调员办事处、6 个发展集团区域小组和发展集团的总体工作，后者包括发展集团的各种工作机制和发展业务协调办公室(2013 年 10 月 22 日发展业务协调办公室通过电子邮件提供的信息)。

⁶⁴ 发展业务协调办公室之前有 47 名工作人员，但是在重新调整后，发展集团批准了 39 个定期任用职位。由于 2011 年的严重财政危机，仅能够维持 31 个定期任用职位。截至 2013 年 10 月，发展业务协调办公室共有 31 个职位，其中 3 个由人权机制信托基金供资。一个职位由发展业务协调办公室预算外资源供资，自 2014 年 1 月 1 日起，27 个职位将由发展集团通过驻地协调员制度的分摊费用供资(会谈记录和 2013 年 10 月 22 日发展业务协调办公室通过电子邮件提供的信息)。

九. 驻地协调员、人道主义协调员和指定官员职能之间的机构联系

A. 具有多个头衔的驻地协调员激增

审查结果 16: 驻地协调员具有多个“头衔”(职责), 在甄选、任用、培训和考绩阶段, 它们得到相关利益攸关方之间业已建立的机构间联系越来越有效的支持。各组织意识到有些方面尚需要改进, 但任何改进工作的实施均需要持续的关注和资金供应。

128. 截至 2013 年 9 月, 130 名驻地协调员中有 110 人同时还担任安全事务指定官员, 31 人担任人道主义协调员,⁶⁵ 13 人担任秘书长副特别代表, 1 人担任秘书长执行代表,⁶⁶ 2 人担任副特别协调员。⁶⁷ 除了一人以外,⁶⁸ 所有的驻地协调员均担任开发署驻地代表。驻地协调员有多个头衔已成为常态而不是特例这一事实已被接受, 对现有的驻地协调员考评、甄选、培训和考绩流程进行了调整并不断作相应修改。驻地协调员职务说明明确指出了驻地协调员具体的指定官员和人道主义支助职责, 包括相应的能力要求和关键的成功指标。“人道主义协调员职权范围”(2009 年)明确规定了人道主义协调员的责任和义务, 安保部编制的《指定官员手册》(2012 年)概述了如何履行指定官员的责任和安保部为这一职责所提供的支助。为纳入履行这些职责所需要的技能和能力而进行的修改和调整产生了实实在在的效果, 但对其是否充足仍有一些关切。

B. 作为指定官员和人道主义协调员的能力要求反映在考评和甄选流程中

129. 驻地协调员评估中心的考评旨在反映人道主义协调和安保管理等额外职责的要求, 以期验证适当的行为指标、模拟和练习。⁶⁹ 安保部建议加强安保相关能力的测试, 目前正在推动设计案例研究的进程, 以期驻地协调员评估中心测试更多这种能力。关于人道主义协调职责, 调查答复者认为(同意和不同意的比例接近 5: 1)驻地协调员评估中心充分测试了该职责所需的能力。人道协调厅认为, 人道主义部分的测试不需要全盘修改, 只需要一些调整, 特别是要更加有效地测试候选人主张遵守国际法律框架的能力。

⁶⁵ 除 31 名驻地协调员/人道主义协调员外, 还有两名独立的区域人道主义协调员和一名独立的副人道主义协调员。

⁶⁶ 塞拉利昂。

⁶⁷ 黎巴嫩和巴勒斯坦。12 名秘书长副特别代表中的 10 人和 2 名副特别协调员也是人道主义协调员。

⁶⁸ 巴勒斯坦的驻地协调员不担任开发署驻地代表。

⁶⁹ SHL 公司—开发署 2010 年合同, 附件 1, 职权范围, 第 1 页, a 点。

130. 在甄选阶段,就(即将出现的驻地协调员空缺)职位简介与开发署、政治部、安保部和人道协调厅进行了磋商,截至 2013 年 3 月 21 日,这些职位简介已被驻地协调员年度报告(其中载有国家背景和联合国系统的主要优先事项等信息)和改进的国家核对单(包括特定驻地协调员职位要求的具体参考)所取代。机构间咨询小组的《标准作业程序》概述了人道协调厅和安保部的具体角色,前者侧重于驻地协调员预计将执行人道主义协调职责的国家(不管其是否被正式任命为人道主义协调员),后者负责从安保管理角度审查驻地协调员职位。机构间咨询小组尊重这两个实体关于候选人执行上述两项职责的能力的意见并予以认真考虑。在秘书长最终选择一名候选人担任驻地协调员的过程中,⁷⁰ 虽然人道协调厅和安保部没有正式规定的职责,但是发展集团主席通常会在向秘书长提出建议之前与救济协调员磋商,双方均认为这一做法是好的。

131. 在向机构间咨询小组提名候选人时,联合国实体可以提名驻地协调员人才库中的候选人,这也包括机构间常设委员会(机构间常委会)人道主义协调人才库中通过了驻地协调员评估中心考评的候选人。近年来,就驻地协调员/人道主义协调员职位和灾害频发国家的驻地协调员职位而言,许多成功当选的候选人⁷¹ 都是从人道主义协调人才库中脱颖而出的,该人才库是来自联合国实体和非联合国实体(红十字会、国际移民组织、非政府组织)的人道主义专业人员名册(截至 2013 年 3 月有 65 名候选人),其中的人员经过筛选、面试,具备了担任人道主义协调领导职位的资格。检查专员得出结论,人道主义协调人才库通过增加一道专业审查,起到了有益作用,但在驻地协调员/人道主义协调员空缺职位的甄选过程中,驻地协调员人才库中的所有候选人都应得到公正审查,也就是说,不论其是否也在人道主义协调人才库中。

132. 发展业务协调办公室指出,为给所公告的驻地协调员职位确定合格的候选人,定期与人道协调厅和外勤部分享驻地协调员人才库。人道协调厅的人道主义领导能力加强股、发展业务协调办公室的国家支助领导能力发展和协调小组、外勤部/维和部的高级主管任用科之间也进行定期互动。发展业务协调办公室、人道协调厅和外勤部还举行协调会议,以确保协同管理即将出现的空缺职位。

⁷⁰ 对于同时担任人道主义协调员的驻地协调员,其人道主义协调员的任命是由救济协调员与机构间常委会磋商后作出的。

⁷¹ 2013 年,42 名被任命为驻地协调员、驻地协调员/人道主义协调员或秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员的高级领导中,有 10 人来自人道主义协调人才库。2013 年任命的 9 名人道主义协调员中,5 人来自人道主义协调人才库。总的来说,目前,32 名人道主义协调员中有 11 人来自人道主义协调人才库(34%),而在 2009 年 7 月,27 名人道主义协调员中只有 3 人来自该人才库(11%)。资料来源:人道协调厅。

C. 对指定官员和人道主义协调员职责的培训和支助

133. 在 2013 年驻地协调员上岗方案(见第七章)中,指定官员和人道主义协调员问题得到了更多的关注和时间。驻地协调员对这些变化表示欢迎并给予好评,但强调需要进一步的培训,特别是关于指定官员职责的培训,并呼吁提供考虑到驻地协调员各种“头衔”的、更加综合的培训。检查专员获悉,负责 2014 年上岗方案设计和制定工作的机构间学习专家小组正在考虑增加关于指定官员和人道主义协调员职责的培训。

134. 人道协调厅为驻地协调员/人道主义协调员提供的继续培训令检查专员印象深刻。个性化的情况简介、定期务虚会和课程、区域讲习班、驻地协调员/人道主义协调员准备和响应手册、辅导和跟岗实习都是经常使用的良好做法,这说明给予了全力关注和充足资源。在 53 名接受过人道主义协调培训的驻地协调员中,有 51 人认为该培训与其工作相关,⁷² 但仅有 36 名驻地协调员认为(18 人不认为)所接受的培训对在预期水平上履行人道主义协调员职责和/或处理人道主义挑战来说是足够的。⁷³ 在所得到的支助方面,48 名驻地协调员认为(11 人不认为)其在履行人道主义职责时得到了人道主义实体的足够支助。⁷⁴

135. 对 人道协调厅相关培训和支助的充分性的关切,主要涉及那些必须开展人道主义活动但未被正式任命为人道主义协调员的驻地协调员缺乏准备,以及非危机频发国的驻地协调员有关人道主义协调问题的知识不足(与阿拉伯之春有关的经历就是明显例子)。至于人道主义危机的爆发,一些参与机构和驻地协调员欢迎目前有能力快速部署具有经验的人道主义协调人员前去协助驻地协调员和/或用经验丰富的人道主义协调员来取代对该领域经验不足的驻地协调员,但他们强调,应引入保障措施,使被取代的驻地协调员的职业前景不受任何损害。在这方面采取了一些措施,其中值得注意的是人道主义协调人才库,其中包括一个在发生重大紧急情况时可在 72 小时内部署的 D2 级以上人员的单独名册。

136. 除了驻地协调员部署前培训外,安保部还实施了许多其他举措,主要有面向包括担任安保管理小组主席的驻地协调员/指定官员在内的所有安保管理小组成员的在线安保管理小组培训,印发指定官员手册,针对高危环境下工作人员的专门培训模块,以及安保部培训和发展科制定和利用的其他案例研究和培训。在支助指定

⁷² 在对调查作出答复的 20 名同时担任人道主义协调员的驻地协调员中,17 人曾接受人道协调厅的专门培训,他们所有人都认为此类培训与其驻地协调员工作是相关的。

⁷³ 在对调查作出答复的 20 名同时担任人道主义协调员的驻地协调员中,15 人(75%)认为此类培训对于在预期水平上履行人道主义协调员职责是足够的,有 3 人(15%)不同意上述看法,有 2 人(10%)指出其未得到任何关于人道主义协调问题的培训。

⁷⁴ 在对调查作出答复的 20 名同时担任人道主义协调员的驻地协调员中,18 人(90%)认为,2 人(10%)不认为其在预期水平上履行人道主义协调员职责方面得到了人道主义实体的足够支助。

官员方面，⁷⁵ 安保部目前拥有自己的 182 个国家的安保顾问(有些人担负区域责任)，并根据当地的风险评估情况来部署他们。对于没有安保顾问的国家，除了能够利用远程区域安保顾问外，指定官员指定一名国际工作人员担任安保协调人。

137. 在培训的相关性方面，对安保部支助的整体满意度很高，在所获得的培训和支助的充足性方面，满意度大体上是正面的。在对联检组调查作出答复的驻地协调员中，66 人接受过安保部提供的关于指定官员职责的专门培训，其中 94% 的人认为此类培训与其工作是相关的。在充足性方面，58 名驻地协调员认为(13 人不认为)这一培训对在预期水平上履行指定官员职责来说是足够的。在支助方面，58 名驻地协调员认为(18 人不认为)其从安保部和安保顾问处获得了履行指定官员职责的足够支助。

138. 驻地协调员对所得到的安保部支助的一条主要批评意见是，当地安保顾问往往缺乏用于预测安全局势和确定可能的安保方案的分析能力和培训。驻地协调员指出，这些工作人员更热衷于规章条例、事件报告和核准，而在驻地协调员兼指定官员的职责中，很大一部分需要的是就未来安全事态发展以及如何缓解危机提供指导。驻地协调员还抱怨道，安保部不与驻地协调员事先协商，就裁减国家办事处的工作人员，用国家安保协调人取而代之。

D. 对人道主义协调员和指定官员职责的考绩

139. 所有驻地协调员/人道主义协调员/指定官员的考绩是一项机构间工作。在涉及秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员的综合任务时，该项工作由人道协调厅、安保部、政治部和维和部参与并由发展集团区域小组管理。至于指定官员的考绩，主管安全和安保事务助理秘书长定期参加所有五个发展集团区域小组的专门会议，以评估所有指定官员的绩效并对在履行指定官员职责方面表现不佳的驻地协调员给予个人反馈。

140. 至于每个人道主义协调员，年度考绩由救济协调员在征求机构间常委会的意见后进行，并以该人道主义协调员合同⁷⁶中的优先事项和人道主义绩效的标准指标作为基础。救济协调员随后在发展集团区域会议上介绍考绩结果。人道协调厅指出，这种考绩与发展集团区域小组所作的全面考绩大体一致(考虑到驻地协调员有多个头衔)，但略有区域差异(例如，当一名驻地协调员在发展方面表现良好，但在人道主义方面表现得却不那么好时)。在与人道协调厅高级管理人员的月度电话会议期间，人道主义协调员还得到关于其绩效的非正式实时反馈。

⁷⁵ 关于安保部支助的更多信息，见《联合国安全事务指定官员手册》，联合国安全和安保部，2012 年。

⁷⁶ 每一位人道主义协调员均在每一日历年度的年初或在任命之时与救济协调员签订合同，其中说明他/她在这一年的主要优先事项。

141. 总之，发展业务协调办公室、人道协调厅和安保部均认为，驻地协调员在履行人道主义协调员和指定官员职责方面的绩效差异，很大程度上取决于个人和国家背景。检查专员未评估个人考绩的质量，但对于既定的制度化考绩机制，他们收到了肯定意见，认为该机制(若运行良好)可以确保对驻地协调员履行不同职责的绩效进行协调和平衡的考核。

十. 下一步行动

142. 可以认为，驻地协调员的甄选和任用流程基本上是**客观和公平的**，在**一定程度上是透明的**。在作出一些微调后，既定流程能够为驻地协调员职位鉴别并甄选出合适的候选人，而且迄今已取得长足进展。然而，驻地协调员人才库多样性的进一步加强需要高级管理人员一致努力。解决本报告确定的程序上的薄弱点并使现有作业规则更加实用，就会产生成效；但是有必要消除驻地协调员制度归全系统所有这一日益强大的趋势与挥之不去的开发署主导观念之间的差距，解决在联合国系统各组织当中缺少一种发展集团内积极主动的高级别对话形式的平等参与环境问题。

143. 目前的甄选和任用流程很大程度上是基于候选人所属组织的特权地位，但完全有理由通过加强驻地协调员晋升途径的机构间性质，逐渐向更灵活的做法过渡。应研究针对任期届满的驻地协调员的更强有力、更有组织的流动办法，以及为顺利任职数届的驻地协调员确立机构间或联合国地位，使他们不仅担任驻地协调员，而且还成为整个系统高级别任用的潜在高级专业人才后备力量。有必要也有可能通过进一步确定晋升途径，来增加驻地协调员职位的吸引力并加强各组织提名高素质候选人参与考评、甄选和任用流程的动力。

144. 对驻地协调员评估中心增值作用的总体正面看法促使一些参与组织在本组织人力资源管理实践中利用该考评流程审查内部高级管理职位的候选人，这种能力的发展，不论是在组织内部还是通过外部承包人，均产生了显著的财务影响。检查专员得出结论，行政首长协调会人力资源网络应分析协调统一这些工作的可行性(以现有的考评能力为基础，构成联合国系统内职业发展/继任规划举措的一部分)，包括在联合国系统职员学院设立共同考评中心，为联合国系统各组织提供这种服务。

145. 驻地协调员制度新的供资和费用分摊机制(自 2014 年 1 月 1 日起逐步实施)，会使供资具有更大的稳定性和可预测性，但该机制仅负担驻地协调员制度费用的一部分(主要是协调费用)。随着驻地协调员制度日益为全系统共同拥有，当务之急是使费用分摊机制也承担考评和继续培训方面的费用。这个新的供资机制一旦得到巩固，就需要朝着指明的方向推进。检查专员意识到只有通过参与组织持续的自愿承诺才能实现这一点，分摊费用的增加与所有权的加强——主要表现为在职驻地协调员人才库更加多样化——只能同步进行，而这需要时间。另外，此类发展的结果应是形成一个被视为属于整个联合国系统的驻地协调员制度。

146. 管理和问责制以及职能防火墙的总体运作情况受到发展集团下层组织的持续审查。虽然它不是本次审查的重点部分，但是检查专员收到了关于该制度运作和效力的各种意见。检查专员得出结论，正如四年度全面政策审查决议(大会第 67/226 号决议)所述，该问题值得发展集团优先关注，因为它对驻地协调员和国家工作队的工作效率(包括驻地协调员职位的吸引力)具有直接影响。

147. 所咨询过的组织表示，它们关心并支持一个属于联合国系统所有组织的运作良好的驻地协调员制度，但对于驻地协调员需要哪一类权能才能更有效地工作，以及对于不同的联合国机构/驻地协调员应如何改变或调整其目前在组织和国家一级的工作方式，则有多种不同意见。出现这些分歧的原因是，联合国系统各实体均有其自己的治理和预算模式，而这些模式又是由各组织理事机构中代表本国的主管部委官员决定的。(各组织理事机构中)主管部委官员的立场并不总是与同一个国家政府在联合国机构中处理联合国国家一级合作问题的代表的立场相同。只有会员国在决定其组织一级和国家一级的政策时采取更加一致的立场，这方面才有可能取得进展。

附件一

驻地协调员制度中的部分主角

联合国驻地协调员(驻地协调员): 作为本次审查的主体,驻地协调员是国家工作队的领导,并且通过开发署署长(以其发展集团主席的身份),担任联合国秘书长(以其行政首长理事会主席的身份)的指定代表并向秘书长报告。秘书长通常致函有关国家或政府首脑委任驻地协调员,获得委任的驻地协调员要代表联合国系统秉公办事,领导/协调当地所有发展方面业务活动,以在国际商定的条约义务和发展目标框架内支助国家优先事项和能力建设,将联合国置于国家发展和国际合作的核心。驻地协调员还担任开发署驻地代表(驻地代表)。驻地协调员由驻地协调员办事处支助,办事处的人数最少为 1 人,平均为 3 人,在复杂的危机后环境中,办事处的人数会增加。截至 2013 年 9 月,128 个联合国会员国(另加一个非会员国和另一个实体)有常设驻地协调员职位。

发展集团区域小组: 发展集团区域小组的主要职责是为驻地协调员和国家工作队实现国家一级的成果提供领导、战略指导和支助。具体而言,它们的任务是根据联合国大会对发展方面业务活动的四年度全面政策审查履行下列四项核心职能:(一)为联发援框架提供高质量的支助和咨询意见;(二)技术和业务支助服务;(三)对驻地协调员和国家工作队的绩效管理;(四)解决特定国家背景下的麻烦问题。发展集团区域小组由联合国系统各基金和方案、专门机构和从事国家一级业务活动的其他联合国机构的代表组成。

联合国发展业务协调办公室(发展业务协调办公室): 发展业务协调办公室是发展集团的技术支助部门,协助发展集团为国家办事处的业务制定和引入协调统一的简化政策和程序。它在如何使国家方案更加高效和有效,如何使国家方案与国家优先事项保持一致方面,向驻地协调员提供咨询意见。发展业务协调办公室为驻地协调员办事处提供部分资金,同时还管理联合国国家协调基金(国家协调基金),该基金为驻地协调员提供用以提升其协调能力的资源。发展业务协调办公室的经费来自开发署核心预算和捐助方的捐款。

机构间咨询小组: 机构间咨询小组是一个机构间机制,负责审查候选人并就他们是否适合驻地协调员职位向发展集团主席提出咨询意见。成立该小组是为了提高驻地协调员征聘过程的透明度和竞争性,该小组由发展业务协调办公室管理,发展业务协调办公室主任也是机构间咨询小组会议主席。机构间咨询小组成员来自发展集团成员,而且还包括具有大量国家存在、为国家一级和/或为涵盖国家一级业务的任务承诺或提供大量资金的联合国实体。

开发署: 开发署是驻地协调员制度的管理者(代表联合国系统),开发署署长被赋予管理监督责任。开发署署长担任发展集团主席,并以此身份听取机构间咨询小

组(该小组的成员包括开发署)关于驻地协调员候选人的咨询意见，然后向秘书长提出关于驻地协调员职位候选人的建议。

附件二

机构间咨询小组的提名和表决程序

在候选人通过驻地协调员评估中心的考评之后，其所属联合国机构向机构间咨询小组主席发出一份正式书面通知，提出将其提名的候选人纳入驻地协调员人才库，即有资格担任驻地协调员职位的机构间候选人名录。书面通知附有证明文件，包括候选人的简历、过去三年的考绩评定等级、驻地协调员评估中心的考评报告和根据驻地协调员评估中心的考评结果制订的能力发展计划。随后，作为机构间咨询小组经常议程项目对提名展开讨论，并就是否将该名候选人纳入驻地协调员人才库作出决定。

在发布特定驻地协调员职位的空缺通知之后，提名机构可确定驻地协调员人才库中的合格候选人，驻地协调员人才库中的候选人也可请所属组织提名其竞选特定职位。该机构随后根据特定职位简介的要求和国家核对单对该潜在候选人进行审查。符合所有规定标准的候选人由所属机构通过电子邮件(附有经认可的证明文件)向开发署人力处正式提名。每个机构至多只能为每个空缺职位提名两个候选人，可以为多个空缺职位提名同一个候选人，并说明优先顺序。当收到的驻地协调员空缺职位申请不足时，发展业务协调办公室可从人才库中选择合适的候选人供相关联合国实体审议。若获得同意，该机构随后可向机构间咨询小组提名该候选人。

所有机构间咨询小组成员和推举候选人的联合国实体，在商定的会议日期的两周之前收到发展业务协调办公室的邀请及下列证明文件：职位和获提名候选人的汇总表；正在审查的各国职位简介；各国驻有的联合国实体的汇总表；最新驻地协调员人才库清单和拟议人才库改革清单；驻地协调员评估中心评级结果汇总表；在职驻地协调员名单；以及每一名获得提名的候选人的简历、驻地协调员评估中心考评报告、完整的国家核对单、能力发展计划(如有的话)和相关进展报告。

机构间咨询小组会议由发展业务协调办公室主任主持，机构间咨询小组所有成员和提名候选人的联合国实体出席。在介绍并讨论完驻地协调员空缺职位的候选人之后，每一位机构间咨询小组成员对每一名获得提名的候选人投出一票(支持、不支持或弃权票)。至于缺席会议的机构间咨询小组成员，《标准作业程序》规定他们可在会议之前向机构间咨询小组主席提交其对每一名候选人的投票选择。

根据获得的支持票总数来提名候选人，从所获得的支持票数中减去“不支持”的票数。得到至少 50%的机构间咨询小组投票成员(即不考虑与会但选择弃权的机构间咨询小组成员或缺席并未投票的机构间咨询小组成员)支持的候选人，将被提交发展集团主席审查。对于机构间咨询小组选出的、得到一张(数张)不支持票的候选人，这一情况会以书面形式反映在给发展集团主席的推荐书中。若该候选人被发展集团

主席选中推荐给秘书长，也适用相同的程序。在表决完成后，机构间咨询小组主席将针对特定国家的获提名候选人进行汇总，并确定推荐给发展集团主席的入围候选人。表决结果记入机构间咨询小组的会议记录。

附件三

表 1

驻地协调员构成的多样性⁷⁷

年份	在职驻地 协调员 总人数	现任驻地协调员											
		女性		男性		南方国家		北方国家		开发署		非开发署	
		人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
2004	120	31	26	89	74	55	46	65	54	87	73	33	28
2005	114	30	26	84	74	51	45	63	55	86	75	28	25
2006	121	38	31	83	69	60	50	61	50	86	71	35	29
2007	113	35	31	78	69	56	50	57	50	81	72	32	28
2008	117	37	32	80	68	61	52	56	48	81	69	36	31
2009	108	37	34	71	66	56	52	52	48	73	68	35	32
2010	121	44	36	77	64	62	51	59	49	78	64	43	36
2011	124	43	35	81	65	55	44	69	56	80	65	44	35
2012	128	50	39	78	61	57	45	71	55	78	61	50	39
2013*	126	50	40	76	60	55	44	71	56	76	60	50	40

表 2

推荐给驻地协调员评估中心的候选人的构成(2006-2012 年)⁷⁸

	2006 年		2007 年		2008 年		2009 年		2010 年		2011 年		2012 年		共计
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数
共计	59	100	69	100	44	100	36	100	60	100	44	100	52	100	364
女性	31	53	24	35	16	36	11	31	19	32	15	34	26	50	142
南方国家	34	58	31	45	17	39	12	33	29	48	17	39	22	42	162
开发署	21	36	26	38	25	57	14	39	34	57	19	43	20	38	159
非开发署	38	64	43	62	19	43	22	61	26	43	25	57	32	62	205
非联合国	8	14	9	13	7	16	4	11	3	5	7	16	4	8	42

⁷⁷ 2013 年 9 月 19 日发展业务协调办公室通过电子邮件提供的数据。⁷⁸ 2013 年 6 月 4 日收到的开发署对联检组问卷调查的答复。

表 3

推荐给驻地协调员评估中心的候选人的通过率(2006-2012 年)⁷⁹

	2006 年		2007 年		2008 年		2009 年		2010 年		2011 年		2012 年		共计
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数
所有候选人	33	56	39	57	21	48	20	56	30	50	20	45	29	56	192
男性	16	57	25	56	16	57	15	60	20	49	16	55	14	54	122
女性	16	52	15	63	9	56	5	45	10	53	4	27	14	54	73
南方国家	18	53	14	45	6	35	7	58	10	34	5	29	9	41	69
开发署	14	67	14	42	12	48	7	50	22	65	4	21	11	55	84
非开发署	19	50	25	58	9	47	13	59	8	31	16	64	18	56	108
非联合国	5	63	3	33	4	57	1	25	3	100	5	71	1	25	22

⁷⁹ 2013 年 6 月 4 日收到的开发署对联检组问卷调查的答复。

附件四

根据联合检查组的建议参与组织应采取的行动概览
JIU/REP/2013/3

		预期影响	联合国、其基金和方案														专门机构和原子能机构															
			行政首长协调会	联合国*	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	禁毒办	项目厅	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	艾滋病规划署	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织	
建议	供采取行动		☒	☒	☒	☐	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☒	☐	☐
	供参考		第 II 类	第 II 类	第 I 类	第 V 类	第 V 类	第 V 类	第 V 类	第 I 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类	第 X 类
	建议 1	a		L																												
	建议 2	f		E	E		E		E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E	E				E		
建议 3	f	E	E	E		E		E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E	E				E			

- 图例:
- L: 供立法机构决定的建议
 - E: 供行政首长采取行动的建議
 - ☐ 无需该组织采取行动的建議

预期影响: a: 增强透明度和问责制; b: 传播良好/最佳做法; c: 加强协调与合作; d: 加强连贯性和一致性; e: 增强控制和合规; f: 提高效率; g: 显著的
财政节余; h: 提高效率; i: 其他