



第七十届会议

议程项目 134

2016-2017 两年期方案预算

秘书长关于联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议的报告所涉订正估计数

第 3 款(政治事务)、第 29 D 款(中央支助事务厅)和第 36 款(工作人员薪金税)

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行预咨委会审议了秘书长题为“与秘书长关于联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议的报告有关的订正估计数”的报告(A/70/745)预发本，其中涉及 2016-2017 两年期拟议方案预算第 3 款(政治事务)、第 29 D 款(中央支助事务厅)和第 36 款(工作人员薪金税)。行预咨委会在审议该报告期间会见了秘书长的代表，他们提供了补充资料和说明，行预咨委会最后于 2016 年 3 月 21 日收到书面答复。

2. 秘书长指出，他的上述报告(A/70/745)是作为其题为“联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议”的报告(A/70/357-S/2015/682)的后续行动提交的。这两份报告和向行预咨委会提供的资料，包括关于和平行动问题高级别独立小组报告(A/70/95-S/2015/446)的背景资料，以及就该报告采取的下列有关行动：

(a) 2014 年 10 月 31 日，秘书长委托和平行动问题高级别独立小组对当今联合国和平行动以及如何使这些行动更有实效、效率更高和更加顺应不断变化的世界进行一次全面评估(A/70/357-S/2015/682，第 1 段)。



(b) 2015 年 6 月 16 日，高级别独立小组主席将小组报告转交给秘书长，秘书长在 2015 年 6 月 17 日给大会主席和安全理事会主席的同文信(A/70/95-S/2015/446)中提请会员国注意该报告。

(c) 2015 年 9 月 2 日，秘书长发表了关于执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议的报告(A/70/357-S/2015/682)。秘书长在该报告第 36 段中提出了近期行动议程，使联合国和平行动符合目的，侧重于 2016 年正在开展或可能推进的行动，同时还提供关于这些行动的想法，供其继任者和会员国审议。秘书长在该报告第四节提出的议程涵盖了广泛的领域，包括(a) 加强预防和调解冲突的能力；(b) 加强全球-区域伙伴关系；(c) 有针对性的和平行动；(d) 灵活的外勤支助；(e) 军警人员的速度、能力和业绩；(f) 安全和安保；以及(g) 领导和问责。

(d) 2015 年 11 月 3 日，大会通过了关于加强联合国系统的第 70/6 号决议，其中大会注意到秘书长的报告(A/70/357-S/2015/682)和高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446)，决定在其第七十届会议期间根据既定程序并按照机构各自的权限，在维持和平行动特别委员会、第四委员会、第五委员会和其他相关机构中进一步审议秘书长的举措提出的各项建议。

(e) 2015 年 11 月 25 日，安全理事会主席代表安理会就其审议的题为“维护国际和平与安全”项目发表了一项声明(S/PRST/2015/22)，其中安理会除其他外注意到和平行动问题高级别独立小组的报告。

(f) 2015 年 12 月 23 日，大会关于与 2016-2017 两年期拟议方案预算有关的问题第 70/247 号决议鼓励秘书长考虑在今后的预算报告中列入加强预防和调解冲突的能力的建议。

3. 秘书长在其关于订正估计数的报告(A/70/745)中表明，和平行动问题高级别独立小组大力呼吁重新突出冲突预防和调解工作。小组在报告中指出，秘书处在协助预防和调解方面的核心职能继续由自愿捐款供资，因而缺乏可靠的资金，并建议大大加强秘书处的核心预防和调解能力，并通过经常预算更可靠地为这种能力提供资源。秘书长在其关于执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议的报告(A/70/357-S/2015/682)第 37 至第 44 段中，讨论了加强联合国各类预防和调解危机的对策和工具，包括安全理事会的早期介入；区域办事处；加强联合国国家工作队的预防能力；以及通过部署专家“轻装小组”及早行动，与驻地协调员密切合作处理具体的情况等。

4. 在其关于订正估计数的报告(A/70/745)中，秘书长提议加强政治事务部的预防和调解冲突能力。他在报告第 34 至第 39 段中详细说明各项目标和战略，并指出他的提案所需资源遵循的是让政治事务部在该地区预防和调解冲突中更加切合实际、更为快速做出反应的总体目标，从而使其能够在预防和调解冲突活动方面更有效地支持会员国以及区域和次区域组织(同上，第 34 段)。为此，秘书长拟

议将加强政治事务部 6 个区域司以及政策和调解司和选举援助司的人员配备(同上, 第 36 段)。

5. 秘书长关于订正估计数的报告(A/70/745)第 40 段载有现有提案与 2016-2017 两年期方案计划和工作方案的关系。咨询委员会注意到, 报告未提供拟议增加的人员配置水平将达到的业绩指标和产出的定量信息。经询问, 咨询委员会获悉, 由于政治事务部拟议增加的工作人员而产生的方案业绩和产出的变化, 将列入联合国 2016-2017 两年期方案执行情况的报告。咨询委员会认为, 增加人员配置的请求应基于对将达到的业绩指标和产出拟议追加资源的影响分析, 并应辅以相关信息(见下文第 19 和第 20 段)。

6. 秘书长提案所涉资源和员额汇总在其关于订正估计数的报告(A/70/745)表 1 至表 4 中。行预咨委会注意到, 秘书长报告所载提案引起的 2016-2017 年两年期追加资源达毛额 12 640 200 美元(净额 11 608 200 美元), 详见下文表 1。

表 1

按款次和次级方案开列的资源和所需员额

(千美元)

预算科	所需追加资源 (员额) (a)	所需追加资源 (非员额) (b)	所需追加 资源 (a)+(b)	员额 变动
第 3 款. 政治事务				
次级方案 1 预防、管理和解决冲突	8 000.0	—	8 000.0	37
次级方案 2. 选举援助	241.2	—	241.2	1
方案支助	258.6	355.6	614.2	3
第 3 款小计	8 499.8	355.6	8 855.4	41
第 29D 款. 中央支助事务厅		2 752.8	2 752.8	
第 36 款. 工作人员薪金税			1 032.0	
共计(毛额)	—	—	12 640.2	
共计(扣除工作人员薪金税)	8 499.8	3 109.4	11 608.2	41

7. 拟议的所需额外经费涉及为政治事务部设立共有 41 个员额, 以及相关的非员额资源, 包括 32 个新员额和改划原先由预算外资源供资的 9 个员额。秘书长关于订正估计数的报告(A/70/745)有关拟议员额的信息表明, 拟议设立的 32 个新员额包括 13 个原先由预算外资源临时供资的职位。因此, 拟议的 41 个员额中共有 22 个目前正由预算外资源供资。咨询委员会获悉, 根据大会第 70/247 号决议的决定, 拟议员额费用估计数是基于以下的空缺率: (a) 对新设专业及以上职类

员额和一般事务及有关职类员额适用 50%的空缺率；(b) 对续设专业及以上职类员额适用 9%空缺率；(c) 对续设一般事务及有关职类员额适用 6%空缺率(另见 A/70/7, 第 57 段)。行预咨委会还获悉，拟议改划 9 个员额将被视为续设员额，因为它们已经通过工作人员甄选程序填补(见下文第 23 段)。为此，咨询委员会指出，在审议秘书长关于人员编制的提案时，它根据执行任务规定的需要审查拟议员额；并指出大会核准的任何拟议员额，应被看作是方案预算下的新员额，无论现有供资安排如何，因此这种员额应适用新员额的征聘程序和空缺率。

8. 拟议员额变动汇总于下文表 2。

表 2

按次级方案/司和职类/职等开列的拟议员额变动

次级方案/司	共计	按职类/职等开列的员额 ^a
工作方案		
次级方案 1		
非洲一司		
2016-2017 年度核定数	26	1 个 D-2, 1 个 D-1, 3 个 P-5, 6 个 P-4, 5 个 P-3, 3 个 P-2, 7 个 GS (OL)
拟议数(纽约)	4	1 个 P-3, ^b 1 个 P-3, ^c 1 个 P-2, ^b 1 个 GS (OL)
拟议数(内罗毕)	3	1 个 P-4, ^b 1 个 P-3, ^c 1 个 LL ^c
非洲二司		
2016-2017 年度核定数	25	1 个 D-2, 1 个 D-1, 3 个 P-5, 4 个 P-4, 4 个 P-3, 5 个 P-2, 7 个 GS (OL)
拟议数	5	1 个 P-5, 1 个 P-4, ^c 1 个 P-3, ^c 1 个 P-2, 1 个 GS (OL)
亚洲及太平洋司		
2016-2017 年度核定数	15	1 个 D-1, 2 个 P-5, 2 个 P-4, 5 个 P-3, 1 个 P-2, 4 个 GS (OL)
拟议数	3	1 个 D-2, 1 个 P-5, 1 个 P-4
中东和西亚司		
2016-2017 年度核定数	15	1 个 D-2, 1 个 D-1, 3 个 P-5, 2 个 P-4, 3 个 P-3, 2 个 P-2, 3 个 GS (OL)
拟议数	2	2 个 P-4 ^c
美洲司		
2016-2017 年度核定数	14	1 个 D-1, 4 个 P-5, 2 个 P-4, 1 个 P-3, 2 个 P-2, 4 个 GS (OL)
拟议数	4	1 个 D-2, 1 个 P-4, 2 个 P-3
欧洲司		
2016-2017 年度核定数	11	1 个 D-2, 2 个 P-5, 2 个 P-4, 2 个 P-3, 1 个 P-2, 3 个 GS (OL)
拟议数	4	1 个 D-1, 1 个 P-4, 1P-3, ^b 1 个 P-2 ^c
政策和调解司		
2016-2017 年度核定数	22	1 个 D-2, 2 个 D-1, 2 个 P-5, 7 个 P-4, 4 个 P-3, 1 个 P-2, 5 个 GS (OL)

次级方案/司	共计	按职类/职等开列的员额 ^a
拟议数	12	2 个 P-5, ^b 1 个 P-5, ^c 2 个 P-4, 3 个 P-4, ^b 1 个 P-3, 2 个 P-3, ^c 1 个 GS (PL)
次级方案 1 小计		
2016-2017 年度核定数	128	5 个 D-2, 7 个 D-1, 19 个 P-5, 49 个 P-4/3, 15 个 P-2/1, 33 个 GS (OL)
拟议数	37	2 个 D-2, 1 个 D-1, 5 个 P-5, 22 个 P-4/3, 3 个 P-2/1, 1 个 GS-(PL), 2 个 GS (OL), 1 个 LL
次级方案 2		
选举援助司		
2016-2017 年度核定数	23	1 个 D-2, 1 个 D-1, 4 个 P-5, 10 个 P-4/3, 7 个 GS (OL)
拟议数(亚的斯亚贝巴)	1	1 个 D-1 ^c
方案支助		
2016-2017 年度核定数	14	1 个 D-1, 2 个 P-4/3, 1 个 P-2/1, 10 个 GS (OL)
拟议数	3	2 个 GS (OL), 1 个 GS (OL) ^c
政治事务部共计		
2016-2017 年度核定数	264	1 个 USG, 2 个 ASG, 8 个 D-2, 15 个 D-1, 36 个 P-5, 88 个 P-4/3, 21 个 P-2/1, 5 个 GS-(PL), 88 个 GS (OL)
拟议数	41	2 个 D-2, 2 个 D-1, 5 个 P-5, 22 个 P-4/3, 3 个 P-2/1, 1 个 GS-(PL), 5 个 GS (OL), 1 个 LL

简称：GS，一般事务；PL，特等；OL，其他职等；LL，当地雇员。

^a 除非另有说明，所有员额设在纽约。

^b 拟议改划的员额。

^c 原先由预算外资源临时供资的拟议员额。

9. 秘书长在其关于订正估计数的报告第 15 段中指出，在其关于执行高级别独立小组的各项建议的报告(A/70/357-S/2015/682)中强调的各种活动和建议都不是孤立的行动，而是建立在长期努力和过去十年里的改革举措之上，以加强政治事务部能力，并使本组织更加适合于实现关于预防的诺言。

10. 在这方面，行预咨委会回顾，秘书长的报告是秘书长自 2008 年以来提议加强政治事务部能力的第二套实质性提案。¹ 行预咨委会注意到，秘书长在其关于订正估计数的报告(A/70/745)中提出的许多想法也是基于其早些时候的提案，例如，建立各区域司的能力，加强该部的政策规划和调解支助能力，以及拟议增加选举援助司的人员配置。

¹ 见 A/62/521 和 Corr.1 及 A/62/7/Add.32。也见大会第 63/261 号决议。

11. 经询问，咨询委员会得到了以下表格，显示自 2004-2005 两年期以来政治事务部经常预算拨款和自愿捐款的演变情况。

表 3
两年期资源变动

(百万美元)

两年期	经常预算 最后批款 ^a	用于支持政治事务的 信托基金自愿捐款
2004-2005	55.3	12.0
2006-2007	57.3	9.1
2008-2009	68.9	25.1
2010-2011	78.2	19.6
2012-2013	82.7	34.1
2014-2015	83.7	36.6

^a 不包括为特别政治任务提供的经费。

12. 秘书长在关于订正估计数的报告（A/70/745）第 22 和第 23 段中指出，尽管在过去几年中取得了进展，但仍有许多工作要做，而且政治部在许多关键领域仍然缺乏财政稳定性和可预测性。此外，由于世界各地出现的冲突急剧增加，且会员国、区域和次区域组织日益认识到预防的潜力，对联合国参与预防和调解冲突的需求不断增加。他进一步指出，联合国现在经常接到请求，要求通过政治事务部向这些发展和加强自身预防和调解能力的伙伴提供支助。

13. 行预咨委会索要后得到了以下表格，其中列举了过去 10 年各地区特别政治任务和维持和平行动的数量。

表 4
按区域开列的特别政治任务和维持和平行动的数量

时期	非洲	美洲	亚洲及太平洋	欧洲	中东和西亚	共计
特别政治任务 ^a						
2006-2007	16	2	2	1	6	27
2008-2009	16	0	2	2	6	26
2010-2011	16	0	2	2	6	26
2012-2013	19	0	2	2	9	32
2014-2015	19	0	2	2	9	32 ^b
维持和平行动						
2006/07	9	1	2	3	3	18

时期	非洲	美洲	亚洲及太平洋	欧洲	中东和西亚	共计
2007/08	9	1	2	3	3	18
2008/09	8	1	2	3	3	17
2009/10	8	1	2	2	3	16
2010/11	8	1	2	2	3	16
2011/12	8	1	2	2	4	17
2012/13	8	1	2	2	4	17
2013/14	9	1	1	2	3	16
2014/15	9	1	1	2	3	16

^a 包括特使、各类制裁监测组，以及部署到具体国家和地区的外地特别政治任务。

^b 共计包括以下 11 个外地特别政治任务：7 个在非洲，4 个在中东和西亚。

二. 意见和建议

14. 行预咨委会注意到，秘书长在其关于订正估计数的报告(A/70/745)中提议大幅增加政治事务部的能力，将该部门的总体人员配置水平增加 15%，包括在次级方案 1(预防、管理和解决冲突)下增加 29%。行预咨委会指出，因为报告缺乏详细资料 and 理由以及考虑到提交报告的时间(见下文第 15 段)，咨委会在审议秘书长的提案时遇到了相当大的困难。

时间和预算程序

15. 行预咨委会认为，应尽一切努力在方案预算中提出对资源水平造成重大改变的提案，以便于大会审议，并确保预算过程的完整性。行预咨委会认为，预算过程应通过将任务规定转化为有效的拟议方案预算，使会员国有机会清楚地了解为实现预期业绩指标和预期成果需要投入的总体资源。在这方面，行预咨委会回顾了大会第 62/236 号 and 第 64/243 号决议，其中大会除其他外请秘书长采取必要步骤，避免这种零敲碎打的预算编制方式，并确保尽可能充分地反映本组织的所需资源。

16. 行预咨委会认为，秘书长应避免在方案预算过程之外提交提案供大会审议。在秘书长提交报告之前的一系列事件(见上文第 2 段)表明，小组的报告于 2015 年 6 月印发，且秘书长曾说明，政治部在过去几年内面临着不断累积的制约因素(见 A/70/745，第 23 段；另见上文第 9 和第 10 段)。鉴于上述情况，行预咨委会感到关切的是，没有为及时提出加强政治事务部的提案作出更大的努力，以供大会在审议 2016-2017 两年期拟议方案预算时审议，从而避免预算进程的分化。咨询委员会建议大会再次请秘书长采取必要步骤，避免这种零敲碎打的预算编制方式。

17. 鉴于大会第 70/247 号决议第 54 段，行预咨委会还要求澄清秘书长为何在大会通过 2016-2017 两年期方案预算后如此短的时间内就提交了订正估计数报告，而不是在今后的预算报告中提交。行预咨委会获悉，秘书处通常会使用“未来预算”一词来指称下一个两年期(2018-2019 年)的方案预算。但是，秘书长在这时提交报告并敦促会员国及时审议他的提案，是由于预防工作的紧迫性，需要立即加强联合国的努力，以支持预防工作。咨询委员会还获悉，关于订正估计数的报告是按照《联合国财务条例和细则》条例 2.8 和细则 102.4(b)编写的。²

18. 行预咨委会认为，如果秘书长认为政治事务部的要求极为紧急，那么，他应在 2016-2017 两年期拟议方案预算中就提出这一提案。此外，行预咨委会不能确信提交秘书长提案的迫切性，因为政治部的需求多年来一直在增加(见上文第 16 段)，且为该部门提供的资源也在逐步增加(见上文表 3)。此外，鉴于秘书长的报告没有及时提交，供大会在审议 2016-2017 两年期拟议方案预算时审议，行预咨委会认为，与其过早地提交一份不够成熟的报告，不如作出进一步努力，在对所需经费进行详细分析的基础上，编写有充分理由的提案(见下文第 19 和第 20 段)。

内容

19. 行预咨委会认为，应通过全面分析所需资源和待交付产出，充分佐证和支持大幅增加当前两年期资源的提案，同时考虑到当前的能力³和相关的工作量因素，秘书长关于预防和调解冲突的报告中所述的其他对策和工具，以及联合国系统其他实体、国家和区域各级其他行为体将发挥的作用(见 A/70/745；另见上文第 3 段)。但行预咨委会注意到，所提出的提案没有得到充分分析的支持。行预咨委会认为，报告提供的理由和内容与拟议的方案预算资源的增加幅度并不相称，缺乏使大会作出知情决定的信息。行预咨委会就此重申，必须提高拟议预算文件中所载资料的透明度和清晰度，特别是关于两个两年期之间的拟议资源变动，包括更详尽地列出因新授权和扩大范围的授权造成的具体资源变动，以及资源分配的其他拟议变动(见 A/70/7，第 41 段)。

20. 行预咨委会还强调，编写加强能力的提案提供了机会，以优化工作方法，设法提高效率，审查能力和结构，审查与联合国系统其他实体的组织安排。行预咨委会认为，鉴于拟大幅增加资源，还应考虑在执行过程中确定优先事项，分阶段加强政治事务部预防和调解冲突的能力。

关于资源的建议

21. 行预咨委会虽然注意到会员国表示有兴趣加强预防和调解冲突能力，也认识到对政治事务部在这些领域的需求日益增加，但由于没有充分细节和理由来支持

² 细则 102.4(b)规定如下：“在订正和追加拟议方案预算包括秘书长认为极为紧急、在编写初步拟议方案预算时无法预见的活动时，可以提交此类预算。”

³ 例如，包括秘书长特使、秘书长个人特使、秘书长特别顾问。

大幅增加人员配置水平的请求，行预咨委会无法建议核准秘书长为政治事务部提出的提案。因此，行预咨委会建议大会请秘书长考虑到上文各段中的意见，编写理由充分的提案。

22. 尽管行预咨委会对报告内容和提交报告的时间作出了上述评论，但根据向行预咨委会提供的补充资料，其中说明了对联合国参与的需求日益增加的领域，行预咨委会认为，在等待大会审议这一提案期间，应为政治事务部提供一些额外能力，并建议大会核准以下资源：

(a) 在政策和调解司，行预咨委会建议核可一般临时助理人员资源，以供下列职位在 21 个月的期间内使用：

- (一) 一个性别平等股性别平等问题高级顾问 (P-5) 职位 (见 [A/70/745](#)，第 72(a) 段)；
- (二) 一个性别平等股性别平等问题顾问 (P-3) 职位 (同上，第 72(b) 段)；
- (三) 一个调解支助股高级政治事务干事 (P-5) 职位 (同上，第 72(c) 段)；
- (四) 两个政策规划股政治事务干事 (P-4) 职位 (同上，第 72(e) 段)。

(b) 在非洲一司，行预咨委会建议核可一般临时助理人员资源，以供两个 P-3 职位在 21 个月的期间内使用；

(c) 在非洲二司，行预咨委会建议核可一般临时助理人员资源，以供一个 P-4 职位和一个 P-3 职位在 21 个月的期间内使用；

(d) 在中东和西亚司，行预咨委会建议核可一般临时助理人员资源，以供一个 P-4 职位在 21 个月的期间内使用。

23. 根据上文第 7 段中的意见，行预咨委会建议，对上述 21 个月期间的职位适用 50% 的空缺率。行预咨委会建议不核准秘书长报告中提出的其余 31 个员额及所有相关的非员额资源。

三. 执行和平行动问题高级别独立小组报告的各项建议

24. 如上文第 2(c) 段所示，秘书长关于执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议的报告([A/70/357-S/2015/682](#))提出了涵盖广泛领域的议程，如大会第 [70/6](#) 号决议所述，各类政府间机构将针对这些领域开展工作(见上文第 2(d) 段)。就此，行预咨委会回顾，大会第 [70/6](#) 号决议决定在大会第七十届会议期间根据既定程序并按照机构各自的权限，在维持和平行动特别委员会、第四委员会、第五委员会和其他相关机构中进一步审议秘书长的举措提出的各项建议(另见上文第 2(d) 段)。

行预咨委会建议请秘书长特别注意在拟订提案时，在秘书处内和联合国系统其他实体内确保一致性，寻求协同作用和互补性。

25. 在这方面，行预咨委会注意到，秘书长关于 2016/17 两年期维持和平行动支助账户拟议预算的报告(A/70/751)还载有和平行动问题高级别独立小组各项建议产生的提案。行预咨委会认为，拟议预算所附信息应该得到强化，以更明确、更全面地说明执行该小组建议所需的资源总额。

四. 结论和建议

26. 秘书长报告第 80 段载有请大会采取的行动。在考虑到上文各段的意见和建议的前提下，行预咨委会建议大会：

(a) 核准追加资源 2 516 600 美元 (扣除工作人员薪金税)；

(b) 在 2016-2017 两年期方案应急基金第 3 款(政治事务)(1 781 600 美元)和第 29 D 款(中央支助事务厅)(735 000 美元)下追加批款 2 516 600 美元(减除工作人员薪金税后的净额)；

(c) 在 2016-2017 两年期应急基金第 36 款(工作人员薪金税)下拨款 183 000 美元，由收入第 1 款(工作人员薪金税收入)下的同等数额抵销。