



大会 安全理事会

Distr.: General
15 August 2012
Chinese
Original: English

大会

安全理事会

第六十七届会议

第六十八年

临时议程* 项目 54、119(a)和 129

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

冲突后的民事能力

秘书长的报告

摘要

过去一年发生的事件证实了我的观点：民事能力建设对于全球走上摆脱冲突之路极为重要。没有本国主导的机构转型，为公民提供政治代表、安全、司法和经济方面的机会，就不可能实现冲突之后的持久恢复。

本报告阐述了自我上次报告(A/66/311-S/2011/527)以来民事能力举措取得的进展。联合国系统各组织在国家一级积极协调，支持各国对冲突和危机之后转型期间的优先工作掌握主导权。比如在北部非洲，上述组织支持各国制订规划并在政治对话和选举进程等重大议题上与其他国家交流相关经验。在利比里亚和科特迪瓦，联合国特派团和国家工作队同心协力，为拟订本国驱动的安全和司法机构建设方案提供支持。

国家一级的工作突出说明，民事能力和机构建设的路径无法由外部强加，而各项方案只有在根据设计支持国家决策强大进程的情况下才能发挥最大效力。上述例子清楚地说明，联合国制订的国家能力建设支持规划与国家决策周期的对应也应做到更加系统化。

* A/67/150。



民事能力举措的最终目标是加大提供实地支持的力度，但要实现这一目标就必须作出适当的系统安排。大会在第 66/255 号决议中，鼓励联合国扩大和加强民事人才库。为此，联合国与会员国和民间组织密切合作，开发了新的在线平台（人才匹配），采用简易机制为经验与能力的需求方和潜在供应方建立联系。平台强调机构转型方面的实际经验，特别是来自全球南部的经验，为实现技术合作的真正创新开辟了前景。平台并具有加强全球伙伴关系的潜力，在这个全球伙伴关系中南南合作将补充而不是取代北南技术和财政支持。

一年来在国家一级开展的工作和建立的伙伴关系，使我们对问题有了有益而深入的认识，这种认识将成为我们今后各项优先工作的指导。在各国开展的工作表明，高级咨询小组在安全与安保、司法、包容性政治进程、政府核心职能和经济振兴等领域发现的能力差距依然存在。有关在线平台的初步协商表明，上述领域发现的新的经验和能力形式多样并颇有价值，但仍需通过进一步的具体工作才能加以利用，特别是目前记载较少、传播范围较小的全球南部的人员。要建立更大的人才库，必须得到充足和持续的资金支持，包括采用自愿供资创新模式，以便为冲突或危机之后的南南合作和三角合作提供更加系统的支持。

为配合各国大力开展确定需求优先次序和建立庞大人才网络的工作，联合国的内部安排应做到连贯一致，并以充分的灵活性应对动荡的危机后局势。我们正在现有的管理框架内开展工作，展示应对的方式方法。比如在利比亚，为更好地应对不断变化的国家需求，我们对特派团的规划和预算采取了分阶段做法。在东帝汶，我们利用基金和方案的能力，帮助确保当前转型阶段获得授权的各项能力建设活动得到执行。我们加强了法治部门的组织安排，特别是警察、司法和惩教等，设定由维持和平行动部（维和部）和联合国开发计划署（开发署）共同承担全球协调机构的职责，并与人权事务高级专员办事处（人权高专办）和联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）同地办公。

过去一年的工作还突出说明，必须顺应不断变化的国家和业务要求，必须进一步提高在现有管理框架内开展工作的灵活性。我们已经采取了相应措施，如为特派团领导评估民事能力需求变化以及根据需要调配资源改变民事能力组合提供支持，扩大使用政府提供人员执行专业性强且有时限规定的任务，以及与机构、基金和方案周全规划，以全面考虑各项授权任务的能力建设工作。目前还在为部署联合国工作人员应对紧急需求拟订更为有效的安排。

自从上次报告以来，通过区域会议、专题交流以及建设和平委员会的讨论会与会员国进行了密切协商，民事能力举措深受其益。协商产生了不少有益的想法，比如全球南部国家在建立机构防止冲突升级方面取得了成功的经验，而扩大对这种经验的认识对冲突后局势国家十分有益。在我们为实现向摆脱冲突的国家提供更加有力和有效支持的共同目标而努力的过程中，必须继续高度重视这种密切合作。

一. 引言

1. 最近发生的情况——从南苏丹和苏丹之间的紧张局势、马里和阿拉伯叙利亚共和国的暴力和政治动乱到缅甸和也门的过渡转型——都表明，及时提供有效民事能力的要求日益紧迫，需要的能力更加多样。上述情况和其他许多局势表明，国家机构的能力和问责制度是成功实现危机或冲突后恢复的关键。正如负责冲突后文职能力独立审查的高级咨询小组指出(A/65/747-S/2011/85)，“不加强文职能力，就无法从战争走向持久和平。没有这种能力……，就没有牢固的机构，发生暴力的风险就将继续存在”。同样，会员国也在大会、建设和平委员会、经济及社会理事会和安全理事会强调，能力建设对国家实现持久和平至关重要。

2. 为有效应对国家机构建设的优先任务，国际社会应迅速有效地提供必要的文职人员。联合国也应利用全球人才，为外地机构提供并有效部署适当的文职人员，对军事和警务人员进行补充。为迎接上述挑战，我委托高级咨询小组进行分析，探讨如何扩大文职人员库，为冲突后国家能力建设的迫切需求提供支持。我在其后提出的报告(A/66/311-S/2011/527)中表示，联合国将着手落实小组提出的意见。

3. 大会在关于冲突后民事能力的第 66/255 号决议中，鼓励各国政府、联合国以及区域和次区域组织，扩展和深化冲突结束后立即建设和平的文职人才库，包括从具有冲突后建设和平或民主转型相关经验的国家吸引人才。我对会员国积极参与这项工作并为这项工作提供经验感到高兴。

4. 自从我上次报告以来，会员国就上述问题加紧了协商。在亚洲，印度尼西亚和挪威两国政府主办了区域协商；在非洲，南非政府与非洲联盟合作并在非洲建设性解决争端中心的协助下举行了区域协商。拉美和阿拉伯国家正在计划举行会议，阿拉伯国家会议将由摩洛哥政府和阿拉伯国家联盟共同主办。与建设和平委员会举行的协商会议认为南南合作和区域合作十分重要，并强调建设和平委员会的工作对于建设国家能力和调集资源进行机构建设意义重大。

5. 本报告阐述了在我上次报告中提出的优先行动方面取得的进展，秘书长办公厅主任苏珊娜·马尔科拉领导的指导委员会负责对进展进行监测。本报告还提出了下阶段工作的挑战，下一阶段是我为冲突中局势和危机后恢复提供更有效支持的广泛议程的一个重要部分。

6. 民事能力举措的多项倡议将在联合国系统的各种冲突后应对工作中普遍采用。在人道主义需求与进入恢复和编制发展方案同步进行的情况下，将继续遵循人道、公正、中立和独立的原则开展人道主义行动。

二. 国家能力

7. 过去一年的情况清楚地表明，转型国家必须对本国实现持久和平与发展拥有主导权。7国+集团在大韩民国釜山成功提出了一项实现由国家所有和主导的包容性过渡的《新政》，¹ 并认识到摆脱脆弱实现转型是一个漫长的政治进程，需要国家领导并为国家所有。

8. 要实现国家所有，就必须建立强大、包容和接受问责的国家机构。为机构建设提供支持需要开展包容性进程，确定旨在建立国家和国民信任的优先工作，并为实现持久和平作出贡献。《新政》强调，应该制定一个单一、重点明确并涵盖各种需要(政治、安全和发展)及其政治背景的行动计划，计划应由国家驱动，并得到国际社会一致和长期的支持。最近一些国家的建设和平计划表明，国家伙伴对存在重大能力差距的五个领域的能力建设高度重视；过去两年中商定的七项计划² 都把机构建设确定为这些领域的优先工作。采取的行动除培训外，还包括政府的战略、法律和法规工作；管理与机构改革；设备与设施；培训与人员激励；以及业绩、健全财政和尊重人权的问责制度。

9. 联合国制订规划能够为国家的能力建设提供支持，遵循国家确定的优先次序，并促进政府和民间社会参加的包容性全国对话。我们必须认识到，国家决策进程就工作的优先次序形成共识需要时日。在利比亚，我向安全理事会提出了为期三个月的初步授权，以确保在邀请政府全面参与并在进一步了解需要的基础上在该国制订任务规划。在非特派团领域，国家工作队与对话者进行广泛协商，使国家在发展援助框架的拟订工作中拥有主导权。联合国、欧洲联盟和世界银行支持进行的冲突后需求评估，其性质本身就决定了评估是一个共同进程，只有在充分保证国家所有的前提下才能开展。比如，也门社会经济需求联合评估在冲突后需求评估框架下进行，并为政府确定优先次序的进程提供了指导。³

10. 虽然各机构、基金和方案可在支持国家能力建设需求方面发挥作用，但是也应该为联合国的维和行动和特别政治任务提供能力，以应对其授权任务中的各种需求，并满足不断变化的要求。比如，2011年联合国科特迪瓦行动(联科行动)的环境发生了巨大变化。即使在利比里亚等国内情况较为稳定的国家，也出现了对专业文职人员的需求，并可能在年内出现紧急需求。

11. 应根据具体情况适当顺应国家决策进程，比如特派团的授权任务、国家的具体情况和冲突后政治结构转型的性质、以及在巩固和平方面取得的进展。在特派

¹ 《国际参与脆弱国家新政》，第四次援助实效问题高级别论坛通过，2011年11月29日至12月1日，大韩民国釜山。

² 指科特迪瓦、几内亚比绍、海地、利比里亚、塞拉利昂、南苏丹和东帝汶。

³ 也门的需求评估对妇女领袖的能力建设极有助益，性别平等专家以及与妇女组织和妇女领袖进行的协商纳入了整个进程。

团授权任务已经包含能力或机构建设目标的情况下，国家一级的参与和适应国家优先工作的变化是取得成功的关键所在。目前，正在修订综合特派团规划流程，以在任务规划方面反映这一新的情况。

12. 警察、司法和惩教机构建设等部门对建设和平十分重要，但这些部门在国家预算及相关捐助方面往往无法得到充足资源。作为实行改革的明确政治承诺的补充，采取全部门办法拟订规划和编制预算，通过国家预算划拨经常资源，有助于全面提供和充分利用各种资金，协调援助，并确保可持续性。比如在利比里亚，正在通过司法安全联合方案解决可持续性问题，方案编制工作由利比里亚政府主导，并与本国的建设和平方案全面协调。联合国相关实体正在编制政策说明，将为国家政府的高级决策者制订规划并为此调集更多资源提供实际支持。我鼓励联合国外地机构积极参与驻在国当局的全部门做法。

13. 我在上次报告中表示，在为受冲突影响局势国家的能力建设提供支持方面存在诸多挑战。我要求由开发署牵头的机构间工作组拟订原则方针，以便更好地利用和建设这种国家能力。小组通过深入的实地调查认为，应该建立一个支持能力建设全系统框架。小组正在编写资料，以在明确联合国授权任务和规范的前提下保证在国家所有和国家确定的优先次序的基础上提供支持。鉴于国家能力建设是一个政治技术合二为一的进程，指导原则将要求认识国家的具体情况，参与并推动该国工作；设计适应具体情况的支持任务；并把南南经验交流作为优先事项。指导原则还将规定，应做到长期和短期成果并重，并尽量减少国际社会可能对国家能力造成的不利影响。

14. 高级咨询小组强调国家能力的评估和利用十分重要，而各机构、基金和方案已将此作为日常工作。比如，世界粮食计划署(粮食署)布隆迪国家办事处从2011年初开始利用现有国家能力，指导50名政府工作人员搜集分析粮食安全和营养数据，为向布隆迪政府移交粮食安全评估和预警职能进行准备。在乌干达，联合国儿童基金会(儿基会)利用本国人员支持总理办公厅、非政府组织和地区当局建立供应和后勤系统，为危机预防和应对提供支持。

15. 关于维和行动中国家能力的使用情况，平均为每个国际工作人员配置两名本国工作人员。虽然国际工作人员对于某些职能不可或缺，但超过三分之二的国际工作人员参加特派团支助工作的做法成本昂贵，并丧失了建设持久国家能力的机会，国家能力将在维和行动结束之后继续存在。按照大会第66/264号决议的规定，将结合计划对外勤职类人员进行的审查探讨实现该职类人员本国化的可行性。具体而言，将确定可由本国工作人员承担的职能；评估现有国家能力及其履行这些职能，包括所需培训和指导的准备情况；以及酌情增加利用本国承包商。这项审查将审视各机构、基金和方案利用本国能力的经验，并探讨在特派团缩编过程中如何将其行使的职能移交给本国对口部门。

16. 本国采购有助于国家的能力建设，并扩大联合国外地机构的积极影响。在这方面，继续按照《联合国财务条例和细则》5.12 条的原则采取措施。比如，到 2012 年底将进一步简化供应商登记手续，允许对参加非正式招标的供应商进行基本登记；特派团有权扩大适合当地采购的核心物品的范围；在乌干达恩德培设立区域采购办事处，这个试点项目有助于该地区新供应商的发现和登记。我将在提交大会第六十七届会议续会部分的采购活动综合报告中，进一步阐述旨在增加本国采购，包括在冲突后国家的本地采购方面取得的进展。

三. 伙伴关系和专业人才

17. 重建政府和全社会机构或实现这些机构的转型，是摆脱冲突或危机的国家面临的挑战。这是一项长期工作，⁴ 需要各种文职人员，特别是专业人才。我在上次报告中强调，为了发现这种人才，我们应该与更多的供应方，特别是全球南部的供应方建立伙伴关系。

A. 人才网络

18. 2012 年亚洲和非洲分别召开了民事能力区域协商会议，纽约也举行了法治和包容性政治进程协商会议。⁵ 这些协商会议确认，受冲突或危机影响国家对分享和学习可资比较的经验兴趣极大。协商会议提出了多项切实的建议，包括与区域和次区域组织建立联系，确认一国可以同时成为能力的需求方和供应方，并邀请结合冲突预防工作实行机构改革的国家进行参与。

19. 分享经验的具体例子有，开发署为北部非洲的决策者与实现民主转型的拉美和东欧的改革者建立联系。埃及和突尼斯与多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、墨西哥和东欧国家就专制统治结束之后的政治进程、宪法制定和过渡时期司法等议题交流了经验。开发署和妇女署为妇女领袖培训部署方案提供支持，方案调动塞内加尔和邻国的妇女领袖在 2012 年塞内加尔总统选举期间在选举站担任观察员，确保妇女参加选举。巴西向海地的减少社区暴力方案提供了支持。

20. 需要能力建设支持的受冲突影响国家，也能利用其他领域的专业人才成为能力的供应方。比如在科特迪瓦，开发署和联科行动正在为分享安全部门改革经验，包括在布隆迪和刚果民主共和国得到的经验提供支持。目前正在与建设和平基金讨论为卢旺达和其他国家进行类似交流提供支持事宜。同时，科特迪瓦可以分享本国在经济治理和选举制度方面的经验。东帝汶也是一样，虽然该国仍然需要机构建设支持，但在援助协调、公共财政和自然资源管理方面也有自身的宝贵经验。

⁴ 《2011 年世界发展报告》估计，充分建立国家能力和国家机构需要一代人的努力。

⁵ 2012 年 6 月 5 日法治问题协商会议由摩洛哥常驻联合国代表和纽约大学国际合作中心共同主办，2012 年 6 月 12 日包容性政治进程协商会议由国际民主和选举援助学会主办。

21. 在这方面，具有价值的不仅是冲突后国家的经验，加强机构、成功防止冲突再度爆发的经验也同样宝贵。比如，博茨瓦纳与利比里亚就利比里亚警察部队的能力建设问题进行了合作。

22. 在对本国机构改革进行设计时借鉴他国经验的国家，也可以与其他国家交流经验。比如在摩洛哥，国家决策者与南非和拉美国家过渡时期司法专家就真相调查委员会、赔偿和公共听证的设计交流了意见。此后，摩洛哥还就本国的工作与其他国家深入交换了看法，最近并与也门进行了交流。在南非，虽然机构改革同样由本国驱动，但该国也就印度宪法框架和拉美过渡时期司法进程等方面提出了有益的见解；因此南非的经验被各国广泛分享。

23. 但是，这种主要通过南南交流进行的经验分享缺乏系统支持。与会员国进行的协商表明，虽然这些国家的能力还有待开发、经验有待分享，但区域和次区域组织同样存在这种情况，它们在这种能力和经验的分布方面往往缺乏有记载的知识。

24. 联合国特派团在物色文职专家履行日益多样化的授权任务方面也面临挑战。为完成明确界定的任务，对这种人才的需求十分紧迫。为此，应在建设内部能力的同时根据需要从各国政府和其他适当的供应方灵活调用专家。

25. 在一些领域，特别是需求不断变化并要求联合国提供专项能力或需要机构改革管理专项经验的领域，其挑战在于发现这种稀缺而急需的能力。比如在法治部门，对警察的支持目前出现了机构建设和警务两个重点，因此这两个领域都需要专家。警务方面的技能十分紧缺，往往需要文职警务专家负责警务信息、通信、基础设施、采购以及法证和其他相关系统的管理。由于这方面和其他的原因，驻科特迪瓦和利比里亚两国特派团难以满足提供法证专家以及规划、管理和问责制度方面的援助要求。为履行这些职能，需要更多领域的专家，包括警察发展专家、学术专家、培训员、具有适当技能的退休人员以及内政部和财政部的工作人员。另一个挑战是需要指导和咨询技能，维持和平行动部目前正在编制培训材料和指导方针。

26. 性别平等是联合国需要适当人员的另一领域，以确保在冲突后建设和平期间充分满足妇女的需要。最近妇女署与维持和平行动部、政治事务部、开发署、儿基会、联合国人口基金和人权高专办合作，对冲突后局势中的性别平等人员的结构和部署进行了调查。调查发现在物色冲突后性别平等人才方面没有采取全部门做法。应采取更加系统的做法，以部署充足数量的专家，有效执行妇女、和平与安全方面的承诺。调查并注意到，性别平等顾问往往集中在外地的性别平等单位；建议在建设和平关键部门配置性别平等人员，在外地机构高级首长办公室内设置性别平等高级顾问。我已要求妇女署与全系统的相关实体合作，落实上述调查结果。

27. 为得到更多领域的专家并为专家的部署推动建立新的伙伴关系，我们采取的
第一个措施就是开发在线平台(能力匹配)，以五个能力缺口严重的领域为重点，
更好的匹配摆脱冲突或危机的国家的专家的供需情况。参加国可同时以申请方和
供应方进行登记。平台将提出供需双方以供接洽。

28. 平台旨在提供一个简易、透明的信息库，为供需双方牵线搭桥。平台将对会
员国、区域组织、联合国特派团和外地机构、机构、基金和方案以及非政府组织、
培训和造册组织等其他伙伴开放。为避免全球名册不断更新所固有的问题，每个
组织将负责对各自的现有能力清单进行管理；将不接受个人直接登记。虽然平台
将为联合国外地机构提供所需要的紧缺或专门人才，但平台不是人员甄选机制，
因此不会对现有的联合国人员征聘程序产生影响。⁶

29. 根据设计，在线平台旨在促进各国政府和在冲突后建设和平或冲突预防方面
具有直接经验，特别是来自全球南部直接经验的非政府实体之间的合作。我们的
工作表明，这种人员在会员国中间大量存在，⁷但是我们日益清楚地认识到，在
平台上全面反映这一情况还需要付出大量的时间和精力。对其经验尚未记载或缺
乏与他国分享机制的国家而言，情况尤其如此。

30. 目前，在线平台由文职人员小组进行管理，由自愿捐助提供资金。我打算根
据这一初步阶段取得的经验，就平台今后的管理和业务向大会提出建议。

B. 为国家机构建设供资

31. 与国家伙伴和联合国外地机构的讨论强调了高级咨询小组提出的观点，即为
国家机构建设调动资金和专家往往很难。很多全球南部国家强调，必须为加强国
家机构包括资助南南交流，提供更加有力的财政支持。建设和平委员会也将这一
问题作为近期讨论的重点。

32. 已经出现了很多支持机构建设伙伴关系的创新筹资模式，如全球南部国家提
供部分资金资助专家交流活动，捐助国则提供三角资金作为补充。例如，加纳和
荷兰共同支持利比亚移民局加强机构能力，加纳提供了培训专家和设施，荷兰
则提供项目资金作为补充。开发署帮助在很多国家建立了此类安排，包括在南苏
丹与政府间发展管理局建立的伙伴关系。

33. 建设和平基金已争取把支持机构建设列为国家提案中的优先事项。有些案例
说明有可能与国际金融机构和其他实体建立更加密切的伙伴关系，以支持长期机

⁶ 平台将制订克尽职守程序，内容包括与会员国核实申请登记的政府组织为确实为政府机构，非
政府组织应通过经济及社会理事会的联系机制提出申请。

⁷ 部分会员国表示，有意在平台上分享其在机构建设或改革方面的经验。培训和提名组织也可能
存在这种能力。比如，非洲文职人员和和平支助行动应对方案建有一个 700 名待命非洲专家名册，
其中 40%具有冲突后恢复和建设和平的直接经验。

构建设方案。例如，建设和平基金与世界银行在资助利比里亚司法和安全联合方案上共同开展的工作，以及苏丹东部的过渡解决办法联合举措。该举措是联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、开发署、世界银行和国家伙伴开展的集体努力，旨在为长期逗留的难民提供更好和更加多样的谋生机会，同时加强当地政府的能力和自主权。建设和平支助办公室正在执行欧洲联盟供资的旨在加强援助信息和建设和平协调工作的项目。该项目包括为与全球南部那些援助信息和协调较为先进的国家的交流活动提供支持和资金。

34. 在未设特派团的情况下，此类自愿供资是国家机构建设唯一的外部资金来源。在设立了特派团的情况下，可通过此类伙伴关系制订更加全面的国家机构支持方案，并在特派团的缩编过程中为所需要的持续支助奠定基础。例如，联合国环境规划署与联合国塞拉利昂建设和平综合办事处合作应对自然资源方面的挑战，并为塞拉利昂环境保护局与南部非洲环境评估研究所的合作提供支持。

35. 我将继续探索是否可能在五个有重大能力差距的领域扩大国家机构建设的筹资模式，特别是南南交流和三角交流。这其中将包括就如何弥补差距、提高援助的一致性和成本效益以及争取实现最大成果与建设和平委员会、其他联合国实体和外部伙伴进行联络。

C. 问责制

36. 我在上次报告中概述了全球协调中心系统，这一系统有助于在存在重大能力差距的领域提供问责制加强、可预测性提高的人才。现已制订一些一般原则。这些原则建立在“两级”问责的基础上：总部协调中心查明其部门的信息、专长和知识，并确保应国家一级的请求及时提供充分能力(如评估、规划、伙伴关系和筹资方面的人员、知识和咨询意见)。部分专家可从担任协调中心的实体调用，部分可从联合国内部和外部的其他实体和组织抽调。国家一级的方案拟订和交付仍然由联合国外地实体负责，并由我的特别代表或驻地协调员负责协调。

37. 法治部门⁸被视为亟需采用新的全球协调中心安排的业务领域，原因是会员国对联合国服务的需求很高，也有人认为，现有安排没有为在这一关键领域提供支持规定必要的明确性、能力和问责制。在审查了加强机构安排的不同备选办法之后，我决定，维持和平行动部和开发署应在冲突后局势和其他危机局势中共同承担法治部门(警察、司法和惩教)全球协调中心的责任。

38. 根据这一安排，维持和平行动部和开发署将共同负责答复各国提出的由当地联合国实体提供援助的请求，并接受问责。当务之急是通过国家一级的联合评估、规划、方案拟订和监测，确保维和部、开发署和其他主要伙伴开展更加密切的合

⁸ 为本报告的目的，法治部门包括相对狭义的警察、司法和惩教领域。司法包括司法机构和非正规争端解决制度，如基于社区的家庭、土地和财产争端解决机制。对制宪进程的投入属于包容性政治进程这一存在重大差距的领域。

作。维和部和开发署将与所有相关联合国实体及其警察、司法和惩教部门联络，以便利用各自的比较优势、人才和专家网络提供协调的支持。考虑到业务支持和刑事司法系统任务执行情况评价的重要性，将特别关注联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和人权高专办；儿基会、妇女署和难民署等机构的专门作用和任务；以及政治事务部领导的特派团。我已要求副秘书长审查更为广泛的法治领域的现有机构安排，并将在这些安排范围内确定全球协调中心与其他实体、工作队和协调机制的适当关系。

39. 维持和平时行动部和开发署正在通过工作人员同地办公的做法，支持和建立总部全球协调中心安排。同地办公有助于树立伙伴关系和合作观念，并提高国家一级支持，包括联合拟订方案的效力。由于这一原因，应尽可能在外地建立同样的同地办公安排。人权高专办和妇女署也决定让工作人员同地办公，而毒品和犯罪问题办公室已表示有意就国家方案拟订和数据分析开展合作。

40. 维持和平时行动部和开发署正在制订联合工作计划和联合供资办法，以提高供资的一致性和透明度，并使全球协调中心能够为这个需求不断增长的领域提供支持。我敦促会员国支持这一办法，以便通过在国家一级采取协调战略办法以及为活动和方案提供充足的资金来巩固靠总部这些新安排实现的协同作用。

41. 随着建立全球协调中心的工作取得进展，我打算通过具体理事机构等方式随时向会员国通报在落实这些安排方面取得的新的进展。我还打算吸取建立全球协调中心的经验，并将经验应用到其他有重大能力差距的领域。

42. 高层领导将负责确保全球协调中心答复各国的援助请求，并接受问责。我希望他们致力于在国家推动下以适用方式开展工作，并在其管理契约中明确阐述问责责任。同样，我在上次报告中承诺，外地高层领导应为联合国系统在国家一级的共同目标承担责任。特派团团长管理契约准则明确规定，他们应就共同目标接受问责。综合战略框架，包括共同商定的目标，在适用的情况下为这一领域的执行情况提供了客观的衡量措施，因此应相应地加以采用。

43. 同样，联合国外地机构领导实行相互问责至关重要，努力实现共同目标应成为每个机构外地高层领导业绩评价制度的一部分。联合国发展集团应对管理和问责制度的执行情况定期进行审查，以防止这项重要工作出现松懈；我已请各机构、基金和方案的行政首长加快执行。

44. 高级咨询小组在其报告中提到了联合国人员配置中的性别均衡问题，并呼吁外地高层领导对性别平等负起更大的责任。10 个联合国实体⁹提供的新数据表明，在受冲突影响的部分中，妇女占决策职位 30%的总体目标远未实现。在其中

⁹ 政治事务部、维持和平时行动部、人道主义事务协调厅、人权高专办、人口基金、难民署、开发署、联合国教育、科学及文化组织以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处。

7 个实体，高级管理职务妇女所占比例不到 25%。在联合国特派团的 17 个副秘书长级职位中，妇女仅占 2 个，在 44 个 D-2 级职位中，妇女仅占 1 个。我仍然致力于取得更好的成果，并已指示外勤支助部协同妇女署对这一状况进行审查，于 2013 年向我提出报告，并在报告中就实现这一目标提出具体建议。按照我前一份报告中提出的要求，妇女署正在与管理事务部合作，以加强联合国高层领导对冲突后局势中的性别平等问题的问责。

四. 财务和管理方面的灵活性

45. 我在前一份报告中强调，必须为冲突后国家的能力建设及时提供支持，以避免再次陷入冲突的危险，并及时满足因此产生的能力需求，以应对不断变化的需要。我依然认为，依然可在现有管理框架内作出很多必要的改善。

A. 规划和预算编制

46. 联合国特派团的灵活性十分重要，在动荡的冲突后局势中业务环境不断变化，因此必须对大约一年前在预算年开始之前编制的预算进行调整。我在上次报告第 62 段中指出，在预算核准后，现行安排的确为必要的重新分配提供了一定的空间。为了确保高级主管充分认识到这一点，我已向我的特别代表说明，他们有责任确定更加有效地执行任务所必须作出的调整以及调整的范围。这一信息将纳入特派团团长及高级领导小组的培训方案。

47. 另一个因素是特派团必须参与和支持国家自主的进程，这些进程与联合国预算时间表未必一致。但是，不论是由于特派团内部对如何最好地完成任务的评估发生了变化，还是由于国家需求出现了新的情况，在文职人员的构成等方面，特派团都必须能够顺应不断变化的需求和机会。

48. 大会认识到，不是所有的人员需求都能提前很长时间全面确定的，大会核准的联合国利比亚支助团(联利支助团)预算中咨询经费的例子就说明了这一点。预算为估计的服务量编列了经费，从而可在一系列与利比亚政府商定的专题领域按需提供专家。由于经费具有财务性质，主管可在核定的资源范围内调整专家的构成。

49. 在作为特派团主体的文职人员方面，即在员额方面，特派团的变通能力更加复杂。从预算角度看，文职人员同时作为资金数额和员额总数加以管理，标准的每个员额都要履行具体的职责。在这些安排的范围内，必须确保可在核定的资金数额范围内对人员构成进行调整，在所需资源不稳定的特派团的早期阶段尤其如此。

50. 为了对不断变化的文职人才需求作出必要的响应，高级咨询小组建议授权特派团团长可对 20%的文职人员经费重新进行分配。我不会提出任何具体的调整上

限，而是认为关键问题在于必要时推动人员构成的变动，以便在情况多变的外地环境中为授权任务提供支持。具体而言，我将向特派团团长强调，他们有责任监测文职人员需求的变化，并对人员构成和种类进行必要的调整，同时应该采用在同一支出类别范围内和不同支出类别之间调动资源的既定程序。任何变动都必须在执行情况报告中报告，如要保留所作变动，则应在随后的拟议预算中向大会提出。另外，今后的预算将把政府提供的人员列入文职人员支出类别，而不再列入业务费用类别。这将使文职人员资源的列报更加透明，并有助于分项之间的调整。

51. 在所需人员编制的界定仍在不断变化的情况下，聘用一般临时人员可能比设立员额更加妥当。这样就可以使大会对维和组织的结构与所需人员和适应预算执行期间的变化作出平衡考虑，这样也有助于在核定资金数额范围内对人员需求进行管理。

52. 我在上次报告中提出，要修订新建维和行动第一年的标准供资模式，以便为文职人员组成的变化作出明确规定。由于大会第 66/264 号决议决定，标准供资模式的任何进一步发展均应考虑到该模式首次应用于联合国南苏丹特派团初期预算的评价结果，目前没有提出任何建议。不过，我认为，标准供资模式的基本原则最好规定特派团早期应具有调整人员构成所需的灵活性。我打算在将提交大会第六十七届会议的全球外勤支助战略执行进展报告标准供资模式使用经验评估结果部分中，进一步分析和处理这一问题。

53. 关于以支持国家进程和有关能力建设为重点的授权任务，我将努力确保特派团与联合国系统不同实体密切合作，采用统筹办法执行授权任务中这些方面的工作。另外，有必要在拟订特派团预算时认识到，支持国家进程和能力建设所需要的人员构成可能比特派团的某些其他实务领域更加多样，这些领域的预算经费往往限于人员。

B. 人员的利用

54. 本报告第 17 至 26 段阐述了冲突后局势中需要多种文职员才的情况，以及具有其他国家过渡和改革经验等专门和相关背景的专家的重要性。联合国外地特派团需要获得必要人员的方法。我设想，在现有政策和方法的基础上采取进一步措施。

55. 工作人员的部署显然是为特派团配备文职专家的核心手段。不过，往往需要及时提供某国或某区域特有的专家，即秘书处无持续需求或联合国内部不能随时提供的合适人员，有时这种需求十分迫切，有时时间非常紧迫。比如，曾经根据联利支助团利用外部人员提供具体、有时限规定的援助的做法，将约旦提供的惩教专家作为政府提供的人员部署到利比亚执行短期任务，为利比亚惩教部门的机构改革提供支持。

56. 扩大专家库的一个重要途径是更加有效地利用会员国在机构建设和改革方面的相关经验。我因此设想进一步把政府提供的人员作为特派专家，履行秘书处无持续需求且不能随时提供的有时间限制的专项职能，但联合国不会长期聘用。这一模式采用了警官聘用安排，规定由提供人员的政府支付薪金，联合国负责支付特派团生活津贴和旅行费。这一模式也适用于惩戒和司法专家。该模式还可用于通过普通照会形式招聘的其他文职专家。

57. 大会表示，应进一步明确拟议资源和确定是否应聘用具有特派专家地位的政府所提供人员的标准，¹⁰ 为此，我将制订此类人员征聘管理准则，确保秘书处的内部做法明确一致，并就此向大会提出报告。

58. 如所需人才最好以综合小组而不是以个人形式从会员国聘用，我还会通过普通照会的形式探询会员国的兴趣，以便根据适用于政府所提供个人的财政安排与有关会员国做出安排。我打算评估与非洲联盟等国际组织做出专家聘用安排的可能性，并就此向大会提出报告。

59. 咨询人是另一个聘请专家的常用手段。咨询人中央数据库的启动工作正在进行中，2013年将在各工作地点推出。数据库将为以透明和易用方式聘用全球个人咨询人提供平台，并支持特派团所需专题领域专家的预选，为迅速调动专家提供便利。将通过这个平台更多地利用全球南部的专长和经验。

60. 另一个深化伙伴关系和协助聘用所需专家的手段是与名册主管建立长期安排，以鼓励专家担任联合国不打算直接征聘的专门职位，或满足专门、短期和迫切的需求。非洲和平支助行动民事应对方案和挪威难民委员会等实体建立了可在短时间内部署的专家名册，有些人才提供方的名册载有来自北部和南部的专家。虽然已制订此类结构化安排来支持人道主义应急工作，但外地特派团并未采用这些安排。考虑到应利用全球南部的有关经验和专长，我打算制订此类长期安排的执行程序，并向大会第六十八届会议报告进展情况。

61. 比较优势问题涉及将资源提供给最有能力执行授权任务的行为体。为此，必须考虑到机构作用和特定背景。作为一个相应的步骤，我认为在特派团的最初规划期间就应确定最有能力承担任务的实体，并且应对综合特派团规划流程准则进行修订，以进一步协助特派团规划人员界定各自的作用和职责以及发挥作用和履行职责所需的资源。同时，随着联合国东帝汶综合特派团开始缩编，开发署、儿基会、人口基金和妇女署已经接手开展已获授权的少量能力建设。这种做法可为今后的工作提供经验。

62. 在推动财政资源流动方面，我很高兴地报告秘书处已签订一项协议，由建设和平基金为秘书处开展的适当活动提供支持。另外，秘书处正在采取措施，根据

¹⁰ 大会第 66/264 号决议核准了行政和预算问题咨询委员会报告所载建议，包括就本主题提出的建议(见 A/66/718，第 58 段)。

明确界定的标准合理制订并执行易懂和透明的方案支助费率表。按照该表，对综合特派团管理的信托基金的自愿捐款，将按照适用于支持机构间方案和“一体行动”方案的捐款以及支持与适用有效机构间安排的其他多边机构合作的捐款的支助费率支付。目前的费率是 7%。

C. 全组织应急模式

63. 高级咨询小组建议，为应对“全组织的紧急状况”，制定一个能够使秘书处工作人员更加迅速和可靠部署的模式。我在上次报告表示落实有关编制经过培训并可快速部署的秘书处工作人员名册的建议，并以此作为加强应急能力的手段。

64. 联合国各人道主义实体已制订在危机局势中启动应急行动、调动资源和部署人员的安排。在其他方面，过去几个月进行的分析中发现，在危机中秘书处往往不能迅速及时地部署工作人员。在存在人员的情况下，往往不能迅速及时地确定人员。而在确定人员之后，主管往往不愿或不能尽快将人员外调。一个原因是这些部署未编入计划，也未加以预测。另一个原因与填补由此产生的空缺带来的挑战有关。¹¹ 即便是在部署之后，不少人员也无法长期留用。

65. 为了克服这些弊端，计划建立一个工作人员紧急部署机制，即建立一个预先核准并经过快速部署培训的候选人库。库中人员将通过向秘书处或特派团符合资格的工作人员发出一般性呼吁选定，他们经中央审查机构核准，并事先承诺在提出部署要求之后的 72 小时之内按照规定的期限进行部署。强大的部署机制有助于克服在临时迅速物色和调用工作人员方面的挑战。另外，为了解决原岗位上工作人员的续用和留用问题，可在进行短期应急部署的同时酌情增加采用临时人员（时间超过三周）。

66. 应急工作人员部署机制的构想源自联合国系统内部和建有此类名册的其他从事应急工作的国际组织的最佳做法。考虑到联合国人道主义实体已经制订的安排，我将就该机制的设立、运作及其相关所需资源提出建议。

五. 结论

67. 自我提交上次报告以来，我们已在加强文职力量为可持续和平与发展提供支持方面取得了有益的进展。我们与会员国的协商以及联合国外地机构的合作证明有效、合理的机构对于防止重新陷入冲突至关重要。正如高级咨询小组指出，“除非受冲突影响社区可以自己建立应付危机和进行改革的自身能力，否则国际援助是无法取得成功的”（A/65/747-S/2011/85）。要提供必要的支持，必须通过更加广泛的伙伴关系为联合国外地机构及时配备适当的文职专业人才。这是一项集体努力，不仅需要国家伙伴的政治承诺，也同样需要会员国提供的人才、专长和资金。

¹¹ 主要挑战是如何填补出差工作人员造成的空缺，在这种情况下，接收部门不负责支付员额费用。

68. 我们已经采取了一些实际步骤，其中包括：

(a) 启动在线平台的初步阶段，更好地匹配人才供求。该平台除了提供近期的潜在人才信息和建立新伙伴关系的起点之外，还应推动建设用于以交流专长和经验的网络，并增进南南合作。我鼓励会员国参加平台的工作；

(b) 建立法治部门(具体包括警察、司法和惩教)全球协调中心。进一步协调全系统的能力、网络和专长，有助于改进我们在外地的交付工作，并在这一关键领域建立必要的明确性和问责制。我鼓励会员国据此为这些新的安排提供支持；

(c) 充分利用现有的管理框架，使联合国更加灵活地应对上文第 46 至 53 段所述不断变化的国家和业务需求。这包括能够根据需要改变文职人才的构成，探讨可以替代预先拟订的特派团人员配置明细表的其他办法，授权高层领导在资源管理方面尽可能地顺应国家需求，并与各机构、基金和方案进行周全规划，以充分考虑到授权任务中的能力建设工作的；

(d) 如上文第 56 至 58 段所述，利用政府提供的具有特派专家地位的人员履行需要专门技能并有时限规定的职能，但这类人员不会被长期聘用；

(e) 将推动实现我在上次报告中确定的其他目标，包括制订能力建设支持准则，为新的规划流程提供更加有力的指导以支持国家自主权，对性别平等专家的部署情况进行审查，以及制订全系统应急模式。

69. 我们在下一阶段将处理以下优先事项：确保人才供求匹配在线平台提供尽可能广泛的相关经验和能力，并根据最初的反馈意见改进平台；通过新的全球协调中心安排了解如何在其他主要领域提高明确性和改善问责制；探讨建立自愿供资新模式，为冲突或危机后机构建设方面的南南合作和三角合作提供更加系统的支持。加强工作人员和各种系统的有效协作性，以便能够利用整个联合国系统的资源和人才，并尽可能提高外地的效率。我将继续重新审查行政安排、业务程序和工作方法，确保其支持联合国在冲突后局势中所需的响应能力。

70. 我高度赞赏会员国对民事能力举措表现出的浓厚兴趣和协作精神。这项工作本身并不是目的。当人们在过去的战场上建立起强大、包容和负责的机构来解决分歧的时候，他们的努力值得我们支持。我们应该一起加强他们的力量，而不是取代他们的努力。我希望继续为此作出共同努力。

六. 有待大会采取的行动

71. 大会不妨注意到本报告。