



大会

Distr.  
GENERAL

A/48/421/Add.1  
1 December 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议

议程项目125

联合检查组

联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制

秘书长的说明

秘书长谨向大会提出他对联合检查组题为“联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制”的报告(JIU/REP/93/6-A/48/421,附件)的评论。

## 附 件

### 秘书长的评论

#### 一、 导言

1. 如检查专员所在联合检查组(联检组)题为“联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制”的报告(A/48/421,附件)第6段所指出,该报告是一份临时报告,只讨论联合国维持和平行动的一个方面,即这些行动及有关特派团的文职部分的员额编制问题。

2. 上述报告是根据《联检组章程》编写的,也是按照大会关于联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题的1993年12月23日第47/218号决议编写的。大会在该决议第三节,除了别的以外,请秘书长继续加强和改革秘书处负责维持和平行动的单位。

3. 联检组报告的基本前提与维持和平行动的数目急剧增加是一致的,与各会员国和国际社会所表示的关注也是一致的。这些关注大体上包括:(a)有必要彻底审查如何能加强联合国总部和外地结构,以便应付各种维持和平及有关特派团;(b)在此时刻对征聘政策和惯例、培训方法以及各种维持和平及有关特派团的服务条件进行分析是有助益的。

#### 二、 一般评论

4. 秘书长欢迎联合检查组的报告,认为它对外地行动的规划和管理方面以及有关这些行动的文职人员的编制问题,作出了宝贵而及时的贡献。总言之,秘书长完全同意检查专员的评论、结论和建议,但他在本报告内也提出了一些意见。应予以指出的是,旨在促进效率和更有条理的管理的一些建议已予实行。举例来说,如检查专员所建议,外地行动司从1993年9月1日起已并入维持和平行动部。同样,在过去一年内成立了联合国行动工作队,作为各部门间的主要协调工具,并就有关外地行动的政

策问题向秘书长提供各种选择和提出建议。设立战情室也保证能够24小时密切监测外地行动实地发展。

5. 外地行动最近发生的变化可从数量和质量方面反映出来。如检查专员们在其报告第2段指出,这些行动在数目和规模方面都激增,其范围日日趋多方面和多职能,在某些情况下甚至扩展至执法行动。由于出现这些变化,因此必须采取创新的管理政策和工具,而许多这些政策和工具目前已在总部和外地行动中积极付诸实行。

### 三、 具体评论

#### A. 关于规划和管理的建议(建议一和二)

6. 秘书长欢迎关于总部和外地两方面的规划和管理建议。如报告第11段所显示,这些建议旨在取得更加连贯、统一的管理;避免重叠;增进协调和加强预先警报进程;预先规划应急措施;正式规划;部署的监测和评价。如上面第4段指出,建议的一些倡议已付诸实行。

7. 建议一(a)提议维持和平行动部应成为秘书处负责维持和平行动的中心或“领导”部门,如联检组报告第27至29段所论述那样。除了负责规划、组织、部署、指挥和管理维持和平行动外,维持和平行动部也是秘书长处理所有联合国外地行动的业务部门。它以这种资格作为联合国总部与各外地特派团之间的主要联系渠道。与此同时,纯粹处理政治事项的政治事务部、处理人道主义政策事项的人道主义事务部以及处理财政和安全事项的行政和管理事务部则酌情与各外地特派团联系。维持和平行动部经常掌握有关这些行动的情况,而且每周向秘书长提出关于外地行动现况的报告,并就特别重要的情况提出评论。此外,维持和平行动部与政治事务部合作,在编写向安全理事会或大会提出的关于外地行动的所有报告方面起重要作用。在这方面,秘书长注意到法律事务厅在维持和平行动和所有外地行动方面发挥日益广泛的作用。他不会把法律事务厅的贡献形容为边际的贡献,如联检组报告第15段所指出那样。

8. 建议一(b),要求加强维持和平行动部,使它拥有有经验的文职人员和军事人员。这项建议得到支持。秘书长已在联合国经常预算和维持和平行动支助帐户下提出这样的建议。联检组的建议还设想以秘书长成立的副秘书长工作队作为维持和平行动部的理事会。如联检组报告第20段所述,工作队由秘书长主持,他缺席时由主管政治事务的副秘书长主持,每周开会。此外还有部门间工作组处理外勤业务的各个方面,从员额编制问题、培训问题到预算事项,定期开会,并向外勤业务指导委员会定期提出报告。

9. 如上所述,关于建议一(c),外勤业务司已经并入维持和平行动部。关于联检组报告第31段,不妨指出,外勤业务司的组织结构既按职能纵向排列,也按特派团横行排列。目前正在审查这一组织结构,以查明随着该司并入维持和平行动部能否进一步加强其效能。

10. 秘书长完全赞同建议一(d)。关于这项建议,应当指出,目前核心小组是由维持和平行动部的主任和内勤人员组成,负责特定的特派团和区域。调查特派团和“消防队”都从这些小组抽人组成。建议一(d)和上述报告的对应各段还建议,核心小组的高级兼职领导可执行调查特派团任务,还可作为“消防队”,一经通知便派往出事地方以解决危机。还应指出,在这方面,作为规划前工作的一部分,外勤业务司正在编写一本调查特派团手册,手册中反映了与这些特派团的组成有关的这种安排。

11. 在建议一(e),检查专员主张在维持和平行动部内设立一个警察专员(称为“警察顾问”)的职位。这项建议已经实施。

12. 建议一(f),正在逐步实施。情况室已经为高级决策人整理从外地特派团收到的资料,并向安全理事会转递这些资料。情况室还密切注意事态发展,并将可能需要采取行动的情况通知决策人。

13. 关于建议一(g),检查专员建议调动若干员额在维持和平行动部内设立一个联络点单位。这个单位将作为权威资料来源,各国常驻代表团可向其提出关于维持

和平行动的所有问题。

14. 建议二特具优点。关于建议二(a),目前正在尽力确保在外地的特派团团长和特派团内各不同部门的主任之间划定明确的职权系统和相互关系。根据从最近联合国错综复杂的行动(例如在纳米比亚和柬埔寨的行动)正在执行的多功能行动所取得的经验,目前正在制订指导方针。将会颁布这些指导方针,以确保特派团各不同部门之间的工作关系更加协调一致。

15. 关于建议二(b),联合行动中心的概念已在两个最大的外地特派团--联保部队和联索行动内实施。其他大规模的多功能特派团内也将设立这样的中心。

16. 在适当控制下向外地分散和授予权力(建议二(c))是期望达到的目标,因此将视情况进行审查,以确保其实现。

#### B. 关于文职部分员额编制的建议(建议三至七)

17. 联检组报告第42至50段指出,外勤业务在数量和质量上的扩充对外勤业务文职部分员额的编制造成重大影响。“新一代”维持和平行动日益超越传统军事任务的范围而扩充到诸如选举监测、维持治安、人道主义事务和甚至民政等领域。这种增长及其多样化的一个自然后果是,文职人员除了其传统职务(如政治和法律事务、新闻、人事管理、财政、预算和一般支助事务)外还扩充到那些新领域。这种增长所产生的对人员的需求,在数量和质量两方面,并没有都得到充分满足。目前,某些外勤业务的空缺率相当高,设立新的业务可能会使问题更加恶化。秘书长认为,在这个背景之下,检查专员关于一般文职人员编制特别是新的征聘来源的建议,特别有用和切合时宜。

18. 关于拟订一份预先核准的名册,并在行政、财政、后勤和选举等部门进行专业培训的建议三(a),已付诸执行。现在,特派团名册所载人员已逾8 500个,并且正努力在世界各地进行宣传以扩充和更新这一名册。

19. 关于退休人员名单的建议三(b)也正在实施中。目前确有这样的一份名单,

并已证实非常有用。但应指出,退休人员参加特派团的兴趣,除了别的因素以外,受到养恤基金条例的影响,条例规定参加工作逾六个月的退休人员必须恢复参加养恤基金。

20. 秘书长欢迎建议三(c)--行政和预算问题咨询委员会也提出这项建议(A/47/990,第19段)--并打算在可行的情况下尽可能征聘联合国志愿人员。不过应该记住,并非所有维和行动职能都适合志愿人员担任。根据建立联合国志愿人员方案的大会1970年12月7日第2659(XXV)号决议的规定,志愿人员的职能是协助国家发展努力。或许应该修订联合国志愿人员在维和行动方面的参与和职能以使其更具法律依据。可以扩大联合国志愿人员的任务并对志愿人员进行适当训练。还应指出,比较谨慎的做法是至少在取得较多经验之前不设想大规模部署联合国志愿人员担任重要行政职能。他们缺乏在联合国任职的经验,而且需要使他们与联合国其他职类工作人员相互融合,因此由他们担任这类重要职能可能会造成困难。

21. 最后,联合国志愿人员在执行任务所有国接受联合国开发计划署(开发计划署)驻地代表的行政领导,但在特派团服务期间则应只对特派团团长负责。为此,可由开发计划署和联合国签署一项适当的谅解备忘录。

22. 关于建议三(d)以及前面的分析(第63-66段),秘书长同意所述意见,即应鼓励借调专门机构的国际工作人员,并有必要在行政协调委员会的范围内更加积极探讨此问题。在联合国秘书处内应鼓励总部以外工作地点的工作人员担任外勤业务。

23. 秘书长支持关于外部征聘的建议四。显然应更加积极征聘当地工作人员、由政府提供的文职人员、联合国系统以内或以外的人员以及国际服务机构提供的合同工作人员,因为(a)联合国系统内缺少若干技能;(b)从长远看外部征聘可能更经济合算。然而正如秘书长以前所述(A/45/502),维和行动的某些文职职能、任务和事务只能由联合国工作人员执行,维和行动的核心文职职能,包括一项行动在实地的各种政治领导和行政管理(例如制定涉及财务和人事核准权力的政策和职能),必须由联合国工作人员担任。根据行政和预算问题咨询委员会的建议,大会已把将法律

职能列入核心职能清单。

24. 建议四(a)主张鼓励征聘当地工作人员,这受到大力支持。应指出目前外勤业务的文职人员大约三分之二由当地征聘的工作人员担任,大部分属于一般事务人员及有关职类。同时,这类人员的利用受到某些限制,例如行动的规模、性质及其员额配署表,东道国的劳工市场,政治敏感性以及保密问题等等。

25. 建议四(b)涉及文职人员的一个新的来源(即国际合同工作人员),并鼓励更广泛利用合同安排。外勤业务司正在对此进行积极探讨。提交大会的一份关于维和特派团使用文职人员情况的报告详细论及这种安排,并就所要实行的制度提出建议。某些专业,尤其是涉及技术和贸易的领域,首先使用合同人员,由国际服务机构以合同方式提供。始于1992年11月的这一创新做法很有用,凡以正常外派或征聘方式提供合格人员会造成严重拖延的情况都应考虑广泛采用这种办法。1992年12月,行政和预算问题咨询委员会报告联保部队经费筹措问题时曾指出合同人员费用较低,认为其他维和行动应酌情考虑采用这种程序(A/47/778,第41段)。

26. 然而,若要大幅度增加对这些人员的使用,就必须解决人们关注的一些问题。尤其是,在部署大批国际招聘人员从事外勤业务之前有一项先决条件,即大会应建立一个法律制度,在这个法律制度下,国际招聘的人员,如从事联合国外勤业务的所有人员,不论其合同地位如何,可由东道国政府给予法律保护,并将这些人员纳入其作出的所有安全安排。秘书处还应进一步审查联合国组织在确保订约承办人员的公平薪酬方面的作用、同联合国工作人员的工作关系以及对所提供的服务质量的管制等问题。

27. 秘书长欢迎关于各国政府提供文职人员的建议四(c)。将根据秘书长的报告(A/45/502)第11至17段所述并经大会1991年5月3日第45/258号决议核准的秘书长的提议,提供这些人员。关于这些人员参加外勤的具体准则,有些已经制订,如在选举和民意测验监督员方面,有些则以“了解备忘录”的形式,正在编写过程中。

28. 关于各区域组织提供借调人员的建议(d)有一定的价值,但是在这一点上,

从政治敏感性到服务条件等各方面都存在困难。

29. 建议五和七(f)已获核准。在这两项建议中,检查专员主张制订比较有效地着眼于外勤的新政策和新程序,并需要根据外勤的需要调查工作人员条例、守则和人事规则。现已完成有300个条款的工作人员守则订正本,将提交给大会第四十八届会议。预期这套守则将为外勤合同安排提供一个比较适用的构架。

30. 建议六(a)已获核准。实际上,秘书处已采取步骤确保所有外勤人员在适当的行为标准、具体的任务介绍和专门训练方面都获得指导。建议六(b)、(c)和(d)提议修订训练的目标,以涵盖外勤以及所涉各级管理部门执行的各种职能。秘书长充分认识到建议六(e)中提到的在职培训的重要性,他已开始采取步骤执行这些措施。

31. 现已根据建议六(g)采取各项步骤,检查专员在这项建议中提议将都灵中心等联合国现有的训练设施用于进行维持和平方面的训练。然而,必须开展可行性研究,评估建立联合国全职训练机构的成本。但秘书长认为,建议六(h)可能提出了比较切实可行的解决办法,即各会员国和区域组织应将其训练资源置于联合国的支配之下。维持和平行动部正在同若干国家政府讨论协调安排。目前,若干会员国在其本国军事训练学院中提供维持和平行动训练。这种做法可以适用于文职人员维持和平行动的许多方面。

32. 文职人员的训练应该纳入外勤人力资源的发展。如建议六(i)所述,文职人员的具体训练方案的设计和应由有关各部门共同拟订。

33. 建议七有六个组成部分,均与服务条件有关。建议七(a)指出,外勤出差应仍为自愿性质。秘书长同意这种做法,他认为外勤的艰苦条件是继续作为自愿服务的依据。这种做法在一定程度上限制了支持总部与外勤各部门之间轮调原则的建议七(b)的执行。

34. 建议七(c)提出,必须将人员安全纳入所有外勤工作的规划、情况介绍、训练和执行,这项建议已处于执行阶段。外勤业务指导委员会和外勤业务训练警察小

组等论坛的讨论中已反映出这一点。侦察任务手册草稿也将人员的安全和保障作为规划新的外勤业务时的一项高度优先考虑事项。

35. 建议七(d)涉及人员的适当行为,这需要编写一份具体的行为守则,提高对文化差异的认识,建立并加强纪律程序。这项建议也获得核准已处于执行阶段:一个特别工作组正在审查行为守则,目前还在为军事人员和文职人员设计专门训练方案,其中涉及文化意识方面的训练。还应该指出,文化意识问题以及行为和举止方面的有关要求对军事人员和文职人员都同样适用。

36. 建议七(e)促请国际公务员制度委员会考虑将危险工作津贴的适用范围扩大到工作人员以外的类别。这一事项显然应由该委员会负责,秘书长等待委员会审议这一问题。

-----