



大会

Distr.: General
20 October 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

议程项目 25、115 和 135

发展方面的业务活动：联合国系统

发展方面的业务活动

千年首脑会议成果的后续行动

联合检查组

秘书长特别代表和驻地协调员的作用

秘书长的说明

秘书长谨转递随函他以及联合国系统行政首长协调理事会对题为“秘书长特别代表和驻地协调员的作用”的联合检查组报告(JIU/REP/2009/9)的评论，供大会审议。



摘要

题为“秘书长特别代表和驻地协调员的作用”的联合检查组报告审查了目前在实现联合国系统一致性和一体化方面的障碍，并提出了可根据联合国业务地点具体情况进行调整的一系列“灵活模式”基准。

本报告载有联合国系统组织对联合检查组报告提出的各项建议和基准的看法。这些看法是根据联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的意见归纳整理的。行政首长理事会对报告有深度表示欢迎，并注意到，报告就一致性和一体化这两个以分头并进的方式实施的相互关联的政策目标发表了宝贵意见。

尽管各组织基本接受了各项基准的主要内容，但是他们的评论表明他们希望能够向他们进一步解释拟议中的实施各项基准的机制。

一. 引言

1. 题为“秘书长特别代表和驻地协调员的作用”的联合检查组报告审查了目前在实现联合国系统协调一致和一体化方面的障碍，并提出了可根据联合国业务地点具体情况进行调整的一系列“灵活模式”基准。

二. 一般性意见

2. 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长理事会)成员认为联合检查组报告令人感兴趣，并对报告有深度表示欢迎。他们注意到，报告就一致性和一体化这两个以分头并进的方式实施的相互关联的政策目标发表了宝贵意见。

3. 专门机构注意到，“一致性”通常是指通过驻在国的联合国国家工作队促进不同联合国机构、基金、方案和专门机构在该国的办事处之间的进一步统一和协调。而“一体化”则通常适用于那些同时部署联合国维和特派团或政治特派团和国家工作队的国家，是指特派团与工作队之间的战略伙伴关系。专门机构注意到，为了加强这些努力之间的联系，联检组提议将“一致性”的概念界定为“联合国系统各项行动实现预定目标的总体战略进程”，将“一体化”的概念界定为“使这种一致性切实奏效的业务模式”(见第 19 段)。报告中所述许多基准正是基于上述新定义。专门机构认为，这种办法不无道理，但是可能会使两类不同的努力变得更加复杂。

4. 专门机构还注意到，报告提议将驻地协调员(或联合国特别代表)职能与驻地代表职能分开。他们认为这样可能会使驻地协调员不再负有实质性职责，而缺乏一个明确的机构平台将会削弱驻地协调员与政府打交道的能力。他们还认为，实施这样一项提议，有可能使驻地协调员陷于孤立，削弱其协调能力和在联合国国家工作队的杠杆作用，从而削弱工作队执行具有战略意义的、经过协调的、有连贯性的发展战略的能力。

5. 总的来说，专门机构对各项基准本身并无异议，但是，认为多数拟议中的实施基准机制还需要更多的细节和分析。他们还认为，其中许多机制需要整合发展系统，而这是不切合实际的。另外，报告多次提及会员国负有加强一体化和一致性的责任，但是却要求各实体的秘书处而不是会员国自己来采取必要行动推动这一进程。

6. 最后，专门机构注意到，最后报告的重点是确立一个用于衡量联合国系统的一致性和一体化程度的一个基准框架，因此其所涉范围和重点与原来的计划不同，原来的计划是研究秘书长特别代表和驻地协调员的作用。他们支持有必要审查联合国系统的一致性和一体化程度，但是指出，如果这些问题是在讨论联合国

共同制度一致性和一体化时提出的，而不是讨论秘书长特别代表兼驻地协调员的作用时提出的，他们的反应可能会有所不同。

三. 对各项建议的具体评论

基准 1：一致性和一体化进程得到会员国的有效指导

7. 专门机构同意报告所述，认为“一致性”归根结底应始自会员国，并对关于规定明确的、可实现的目标的呼吁表示欢迎。他们还同意有必要继续努力加强战略和业务规划，加强与会员国的信息交流。他们注意到，联合检查组呼吁行政和预算问题咨询委员会对联合国系统所有机构切实发挥作用，他们还评论说，按照目前的治理结构，咨询委员会对专门机构没有监督权，专门机构有各自的治理结构，由成员国实施。因此，他们对该基准的这项内容是否切实可行提出质疑。

基准 2：安全理事会的任务规定具体、可计量、可实现、相关、有时限 (SMART) 并得到相应的充足资源

8. 他们注意到尽管上述基准是就安全理事会而言的，但是所涉机制需要努力加强秘书处的信息收集和分析能力，而且需要国家工作队参与评估。专门机构指出，其中许多措施实际上正是现行做法，不过，欢迎加强并不断完善这些措施，主要通过一体化任务规划进程和牵头部门负责的一体化工作队来进行这项努力。

基准 3：由一个联合国系统具有约束力的机构框架界定业务原则、分工、参与规则、准则和程序，由行政首长理事会商定，并由相关的立法机关批准

9. 专门机构指出，建立基准 3 所要求的一个“具有约束力的机构框架”可能有困难，而且质疑行政首长理事会是否有能力就这样一个机制达成一致意见。专门机构认为，进行合理分工的一个更有效的方式可能是通过诸如贸易和生产能力建设分组之类的机制，有关机构可在商定的合作框架范围内自愿商定如何界定各自的作用和划分责任范围。

基准 4：维持和平行动部和政治事务部进行协调一致的努力，并建立了协调机制

10. 在评论基准 4 的时候，专门机构指出，自从联合检查组报告发表以来，秘书长分别就维持和平行动部 (ST/SGB/2010/1)、外勤支助事务部 (ST/SGB/2010/2) 和政治事务部 (ST/SGB/2009/13) 的组织结构发布了公报，明确规定了这些部门作用和相互之间的协调，同时考虑到牵头部门政策。

基准 5：现有的机构间协调机制有效地促进了全系统的一体化和一致性

11. 专门机构支持“全系统的一体化和一致性”的概念，但是对报告所述机制表示关切。例如，关于 (a) 点，其中要求加强行政首长理事会的作用，专门机构指出，理事会的重点是确保联合国系统组织在社会、经济和相关事务上进行协调一

致的努力。如果按照联合检查组的建议，将维和行动的管理和监督也列入该理事会的作用的范围，理事会将参与处理政治和安全事务，而这可能超出其职权范围。另外，专门机构指出，全系统的一致性和一体化不仅需要系统内部改善和加强一致性，而且还需要会员国采取“政府一体化”的方式，以确保不同的联合国政府间机构的信息和决策的一致性。因此，会员国在确保这种一致性方面可发挥重要作用，这点应体现在基准中。

基准 6：联合国系统与民间社会、布雷顿森林机构、区域组织及私营部门等外部伙伴以协调一致的方式进行互动

12. 专门机构原则上同意基准 6，但是认为这种互动由各组织自发进行更切实可行，从中获得的经验教训随后可视情况供全系统借鉴。另外，他们还认为，对其许多机制需要进一步分析或澄清。例如，(b) 项所述大会、经济及社会理事会和其他立法机构的作用依然不明确，因此有必要提供更多信息，说明需要建立何种机制，以使行政首长理事会能够发挥主管机构的作用。

基准 7：区域协调机制和区域主任小组有效地促进区域、次区域及国家一级的一致性和一体化

13. 关于基准 7，注意到报告建议将区域协调机制纳入行政首长理事会范围，专门机构欢迎提供更多信息，证明这样一种结构的合理性，因为过去是反对建立这种结构的。

基准 8：联合国系统一致性进程支持各国在界定其“需要和要求”及确立优先事项方面发挥主权作用

14. 专门机构同意各国政府有主权权利确立本国优先次序，同意联合国在确立发展优先次序时应与各国政府协商。不过，他们还建议，在某些情况下，例如在维持和平的背景下，不能总是以此作为确定总的优先次序的最终决定性因素。他们同意达成广泛共识具有重要意义，但是指出，如果参与者过多，有时很难达成共识，因此追求基础广泛可能不切合实际。

基准 9：联合国不同组织派驻一国的不同机构具有共同的思想、概念构建、理解、愿景、做法和自主感

15. 理事会成员支持基准 9 所示概念，不过希望更具体地说明通过何种机制实现这一目标。

基准 10：通过由国家工作队和东道国进行的/或经与国家工作队与东道国充分磋商后进行的需求评估，确定了一个能够适应各国具体的、不断变化的需求的灵活的一体化模式

16. 专门机构支持基准 10 的某些方面，例如，同意有必要实现派驻一国的不同机构一体化。但是，他们还认为最好进一步审议实施拟议中的某些机制是否可行。例如，尽管专门机构支持在编写联合国在派驻国的代表的简介时有必要“与该政府充分协商”，但是他们认为，机构间咨询小组通过职位简介和候选人审查已经在这样做了，该小组负责就驻地协调员任命向发展集团和秘书长提出建议。关于本国政府进一步参与的问题，可能需要更多的考虑。

基准 11：已经确立通过行政首长理事会遴选特派团团长的程序，以确保任命高素质的管理人员，统管派驻国境内联合国系统所有组织代表

17. 专门机构同意必须确保招聘和任命高素质管理人员，不过他们对如何做到这点表示不确信。他们指出，尽管特派团领导应当具备多种资质，但是一个人不可能同时具备所要求的所有技能和能力。因此，必须建立一个一体化的领导班子。另外，专门机构本希望看到一份更深入分析，说明通过一个高级别管理委员会而不是发展集团来管理遴选进程的好处。

基准 12：领导人为有效履职接受必要的培训和上岗培训

18. 专门机构同意领导层接受培训有助于提高资深工作人员的能力。他们还同意联合国系统职员学院可在这方面发挥重要作用，应得到加强。实际上，利用职员学院比拟议中的“流动培训小组”更有效。专门机构指出，可在报告中反映出促进领导间合作的必要性，从而促进相互交流、不同实体之间流动和联合培训。

基准 13：驻在国一级的“一个领导人”被赋予必要的授权，并就成功实施“一个计划”向行政首长理事会承担问责责任

19. 行政首长理事会注意到，该基准要求授权“一个”人实施一项联合计划，但是首先必须确定这样一个人的具体授权级别。专门机构还对许多具体机制是否切实可行表示质疑，并指出如果行政首长理事会拟发挥监督机制的作用，则需修改其任务规定。

基准 14：为联合国系统代表有效地履行赋予其的各项协调责任提供了所需资源

20. 专门机构同意应为联合国系统代表提供协调活动所需适当资源，但是，他们认为所涉机制可能很难建立。例如，将联合国系统代表的职等定的比所有其他代表高一级，实际上可能很难做到，而且可能导致下调一些职位的职等，特别是专门机构的职位。

基准 15：采用注重效果的办法，以确保从开始编制“一个计划”起就遵循一个协调一致的、一体化的规划、方案制定、预算编制、执行、监督、评估和报告程序

21. 专门机构支持采取基准 15 所述注重效果的办法进行方案规划，但是鉴于联合国系统各组织的任务规定不同，他们对实施这样一个单一共同国家方案和战

略的可行性提出质疑。他们指出，尤其是“一个联合国”办法，可能不适用于冲突环境和刚刚摆脱冲突的环境。他们还指出，许多机制可能用不了多久就被证明不切合实际；特别是，所有机构的行政体系统一可能很难实现，而且代价很高。

基准 16: 建立了一个资金筹措机制，该机制将包括联合国系统各组织外地派驻机构、东道国、布雷顿森林机构、双边和多边捐助方、国际和国家非政府组织及民间社会其他成员，以确保需求评估与现有资源之间的一致性、一体化及交互作用

22. 专门机构对基准 16 所述筹资机制没有异议，但是指出，已经有这样一个机制，该机制以建立多方捐助信托基金的协定为基础。他们还指出，必须将筹资机制、资金来源和可供使用的资源以及付款速度区分开。即使有一个机制(通常是多方捐助信托基金)，依然可能没有可供使用的资金，或存在付款问题。专门机构无法确定所述基准能否落实。例如，请布雷顿森林机构和个体捐助者参与战略规划进程能否增强自主感和透明度，尚待实践证明。同样，在对集中资金会增加还是减少给联合国系统带来的资金作出明确评估之前，不能假设集中资金可以提高效率。

基准 17: 建立了“一个联合国大院”，派驻国的联合国系统各组织合用共同房地和服务，将所节省的资金转用于该国的发展活动

23. 专门机构总的来说支持合用共同房地，并注意到在采取更为一体化的方式履行行政职能方面取得的进展。但是，报告中建议，无论成本或当地情况如何，在每个国家都建立“一个联合国大院”，这似乎不切合实际。是否建立“一个联合国大院”，应当以考虑到所有成本和效益的一项稳妥的业务分析为依据。

基准 18: 民间社会代表、布雷顿森林机构、团体捐助者和私营部门参与国家一级“一个联合国”进程

24. 机构同意关于采用包容性进程拟定方案活动可使联合国系统受益的看法，但是指出，随着行为者数目的增多，达成共识会更加困难。