



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/48/421
19 October 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

秘书长谨向大会各员国递交联合检查组题为“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)。

附件

联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制

法蒂赫·布瓦亚德-阿加
鲍里斯·克拉苏林
哈利勒·奥斯曼
编写

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
缩写		3 - 5
供行政首长参阅的摘要		6 - 7
一、导言	1 - 9	8 - 9
二、在总部和外地规划和管理维持和平行动:		
结构和职能实体	10 - 41	10 - 17
A. 总部和外地结构	13 - 18	10 - 12
B. 已采取的措施	19 - 25	12 - 14
C. 朝更加一致的管理迈进	26 - 41	14 - 17
三、文职部分的员额编制	42 - 121	18 - 36
A. 文职部分的演变	42 - 50	18 - 19
B. 征聘	51 - 77	19 - 27
C. 情况简介和培训	78 - 96	27 - 31
D. 服务条件	97 - 121	31 - 36
四、结论和建议		37 - 42

缩 写

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
行政协调会	行政协调委员会
东盟	东南亚国家联盟
方案协调会	方案和协调委员会
行管部	行政和管理事务部
经社发展部	经济和社会发展部
人道主义事务部	人道主义事务部
政治事务部	政治事务部
新闻部	新闻部
维和行动部	维持和平行动部
欧经共同体	欧洲经济共同体
亚太经社会	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
外勤业务司	外勤业务司
原子能机构	国际原子能机构
世界银行	国际复兴开发银行
民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
劳工组织	国际劳工组织
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
驻海地特派团	驻海地国际文职人员特派团

西撒特派团	联合国西撒哈拉全民投票特派团
北约	北大西洋公约组织
美洲国家组织	美洲国家组织
总务厅	总务厅
人力厅	人力资源管理厅
法律厅	法律事务厅
联刚行动	联合国刚果行动
联萨观察团	联合国萨尔瓦多观察团
财务厅	方案规划、预算和财务厅
秘书长特别代表	秘书长特别代表
安哥拉核查团	联合国安哥拉核查团
贸发会议	联合国贸易和发展会议
观察员部队	联合国脱离接触观察员部队
开发计划署	联合国开发计划署
联塞部队	联合国驻塞浦路斯维持和平部队
工发组织	联合国工业发展组织
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
伊科观察团	联合国伊拉克-科威特观察团
印巴观察组	联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
联莫行动	联合国莫桑比克行动
联南观察团	联合国南非观察团
联厄观察团	联合国核查厄立特里亚全民投票观察团
联保部队	联合国保护部队
联柬权力机构	柬埔寨过渡时期联合国权力机构

过渡时期援助团
停战监督组织
志愿人员
粮食计划署
卫生组织

联合国纳米比亚过渡时期援助团
联合国停战监督组织
联合国志愿人员
世界粮食计划署
世界卫生组织

供行政首长参阅的摘要

联合国维持和平行动的一项新的重大发展是,维持和平行动逐渐朝着更多地使用文职人员的方向发展。目前大约有11 000名国际征聘和当地征聘的文职人员,在现行的联合国维持和平及有关特派团任职。鉴于赋予文职人员的职责之多和日益重要,他们对维持和平行动的完成影响是相当大的,因而值得各会员国的关注。

本报告从数方面讨论维持和平行动文职部分的员额编制问题。报告首先讨论在总部和外地规划和管理维持和平行动的问题,包括有关结构的运转情况和改善各部门和其他有关组织单位间的协调和交往而在执行的措施。报告也检查文职部分的发展过程、征聘文职人员的来源和程序、训练问题和服务条件等问题。

检查专员根据他们自己的分析,在建议一中,除其他外,建议采取下列措施,以求提高秘书处管理维和行动的能力和效力:

- (a) 更好地划分秘书处有关实体间的权力,由维和行动部作为处理维和行动的中心部门;
- (b) 用有经验、有能力的文职和军事人员加强维和行动部;
- (c) 将外勤业务司并入维和行动部;
- (d) 建立一个负责维和行动的核心小组;
- (e) 设立“警察专员”一职;
- (f) 加强新设的24小时情况室;
- (g) 指定联络点处理会员国的问询事宜。

关于外勤结构的运转,检查专员建议(建议二):

- (a) 在特派团的主要官员中确定明确的职权系统和相互关系;
- (b) 建立或加强现有的联合行动中心,它们应24小时工作;
- (c) 向外地授予更多的行政和财政权力。

检查专员审查了文职部分员额编制方面的缺陷之后,建议(建议三、四和五):

(a) 建立一份“预先核准”的名册和一份选定的退休人员、特别是有外勤经验的退休人员的名册；

(b) 更多地征聘志愿人员和当地工作人员；

(c) 便利和鼓励将专门机构的工作人员借调给维和行动；

(d) 尽可能更多地从外部征聘专业人员；

(e) 进一步审查合同安排的采用；

(f) 在各会员国建立一支文职人员待命后备队，等候参加维和行动；

(g) 由维和行动向各区域组织借调文职人员；

(h) 确立更着重外勤工作的新征聘政策和程序。

关于如何改进情况汇报和训练工作的问题，检查专员的建议(建议六)可以概括如下：

(a) 使情况介绍和训练工作制度化、标准化；

(b) 为高级人员制订特别的训练方案；

(c) 为与维和行动有关的目的更好地利用联合国的训练设施；

(d) 利用会员国和区域组织的设施和人力资源为联合国进行标准化的训练。

关于维持和平及有关特派团的服务条件，检查专员建议(建议七)：

(a) 随特派团出差应该继续是自愿的；

(b) 应采用有关部门和外地轮调的原则；

(c) 人员安全问题应成为对特派团的支助工作的一部分，列入特派团的规划、情况介绍和训练的范围；

(d) 应确立特派团内的行为守则；

(e) 公务员制度委员会应考虑将危险津贴扩大到工作人员以外；

(f) 应颁布新的、更为灵活的工作人员细则和工作人员条例、工作人员政策及有关程序。

一、导言

1. 国际关于已经进入了一个新的纪元,联合国因此而恢复了活力,联合国维持国际和平与安全的首要宗旨正在越来越多的冲突和事端策源地得到执行和考验。联合国正在承担起它的创始人所预期的作用:作为通过建立和平、维持和平解决国家间冲突的催化剂和主角。最近,联合国还进入到国家边界里面了。

2. 在过去的几年里,维持和平行动激增。从1988年至1993年,共发起了13项新的维持和平行动,跟前四十年的总数一样多。还有一些行动,目前正在应急规划阶段。到1993年中,维和部队的总人数约达7万人,到年底时可能还要增加4万。维和行动今年的预算超过了30亿美元,比联合国经常预算多得多。有一半以上的会员国的维和行动派遣了军事或文职人员,表明了会员国的普通参与和集体责任。

3. 除了数目和规模的扩大之外,维和行动的性质也发生了很大的变化。过去,联合国特派团是在冲突双方之间充当“缓冲者”:联合国军事人员于鉴测或核查各方达成的协议的遵守情况。但是,纳米比亚过渡时期援助团的职责远远超过了传统的维和行动的范围。过渡时期援助团打开了新的局面--监测地方警察部队,监督和管制由境内事实上的当局举行的选举,最主要的是促进和设计实行迅速政治变革的进程。柬埔寨的联柬权力机构在民事方面的任务更为复杂:它充当了该国的临时政府。

4. 1960年代初的刚果和西伊里安行动是有大量文职人员参加的第一批联合国维和行动--文职人员有几百人。1993年2月,在26个现行的特派团的文职人员有1万人之多,其中包括2 800名联合国工作人员,一些人认为,联合国秘书处的人力资源现在已经紧撑到了极限。

5. 联合国对维和行动的突然激增及其性质的演变并无准备。鉴于准备不足,而维和行动往往必须在非常困难的情况下开展,这些行动的成功一段已经超过预想。不过,联合国已面临著一些严重的管理问题。

6. 本报告是临时性的,只讨论维和行动的一个方面——维和行动及有关特派团的文职部分的员额编制问题。为本报告之目的,“文职人员”的定义是所有非军事人员、包括民警;“维持和平行动及有关特派团”包括联合国与维持和平活动、人道主义援助和选举监测活动有关的所有行动。大会在最近一个关于联合国维和行动的决议(47/218)中请秘书长继续加强和改革秘书处处理维和行动的各单位。考虑到会员国所关心的问题,检查专员所试图审查如何加强总部和外地的结构,以便更有效地处理维和行动;并分析有关的征聘政策和做法、训练是否充分、以及与特派团有关的服务条件问题。

7. 虽然本临时报告并不涉及联合国维和行动及有关特派团的经费问题,但是,拥有所需的长期、可靠的财政资源是成功执行维和行动的一个先决条件。各会员国、特别是安全理事会的各成员国,在拟定和商议新的特派团时负有特殊的责任。联合国处理现有的和新的特派团的能力,不仅取决于组织完善的结构、正确的规划、高水准的人员和良好的管理,而且也取决于其会员国在政治上和财政上的不断支持。因此,受到考验的不只是联合国的能力,更重要的可能是国际社会通过联合国所表现的能力。不过,各会员国应该要求按符合最高标准的责任心和透明度切实而有效地使用这些资金。

8. 在编写本报告的过程中,检查专员们与联合国处理维和行动的主要官员进行了一系列的讨论。他们会晤了非常积极地参与维和行动的会员国代表,在美洲国家组织、北约、欧经共同体和东盟的总部讨论了维和行动的问题。他们还访问了联合国在柬埔寨(联柬权力机构)和前南斯拉夫(联保部队)的维持和平特派团。

9. 本报告是要在目前对如何增进联合国维持和平及有关活动的效率和效力的辩论中,贡献一点意见。检查专员希望其中拟具的建议可以有所助益。

二、在总部和外地规划和管理维持和平 行动：结构和职能实体

10. 本章描述了联合国秘书处的各个部门和单位是如何管理维和行动及有关特派团的。本章讨论了部门间的协调和合作问题，以及为改善这种协调和合作而作出的安排。本章还描述了特派团在外地是如何组织的，以及它们与总部的关系如何。

11. 在这方面，检查专员审查了总部和外地的组织结构和职能，以求取得更加连贯、统一的管理；避免重叠；增进协调和加强预先警报进程；预先规划和应急措施；正式规划；部署和监测与评审。

12. 如上文引言中所述，随着维和行动数量的激增和性质的巨变（多功能），联合国秘书处境非常为难，特别是难以在适当的时候找到适当的合格的文职人员。联合国秘书处完全准备不足，有一段时间“还是例行公事”，着手进行不同的行动、有些是费用很高的行动。目前正在努力纠正这种局势。下面对这种努力和建设对总部和外地结构作出的改变作一分析。

A. 总部和外地结构

13. 在1987年以前，联合国总部有一个处理维和行动的中央联络点。不仅是维和行动的数量和性质使之比较容易管理，而且总部的中央负责制也有助于更好地交流资料、进行协调、互相学习，从而更好地管理。

14. 目前，有若干部门和单位在不同程度和职能上，都在处理维和行动问题。在维和行动方面，联合国的两个主要机关——秘书处和安全理事会——对其今后的发展和演变负责。秘书长及其总部和外地的同僚对资源的管理负有主要责任。

15. 处理维和行动及有关特派团的主要部门和单位如下：

- 秘书长办公厅
(处理全盘管理和政治问题,
包括维和行动) 3个助理秘书长+
- 维持和平行动部
(维和行动部) (副秘书长)
- 政治事务部
(a)(美洲、欧洲、亚洲) (副秘书长)
(b)(非洲、中东、选举) (副秘书长)
- 人道主义事务部 (副秘书长)
- 行政和管理事务部
(行管部) (副秘书长)
主要通过:
 - 外勤业务司 (D-2)
 - 人力资源管理厅(人力厅) (D-2)
 - 方案规划、预算和
财务厅(财务厅) (D-2)
- 法律事务厅
(法律厅)(边际的) (副秘书长)
- 新闻部
(边际的) (助理秘书长)

大致的组织结构图见本报告附件1。

16. 外地的组织结构视为每项行动的规模、职责和任务规定等因素而定,互相之间都有不程度的区别。如果以检查专员视察的两个特派团--联保部队(萨格劳勒布)和联柬权力机构(金边)为例,我们可以提出如附件2和附件3所示的组织草图。必

须指出,联保部队的这种组织安排几乎是在宣布派遣特派团之后一年才成立的。

17. 外地受特派团团长(特别代表或部队指挥官)领导的主要部分为:军事部分,由部队副指挥官领导,这不属于本报告研究的范围;文职部分,负责处理政治、法律、人道主义和新闻问题以及民警工作。这一多功能的部分正日益重要。但看来它还没有得到应有的重视。由于这一部分的职能多样化,处境可能有危害性和危险性,而调拨适当的人选又有困难,因此,不容易找到足够的合格的人员,特别是从联合国系统内部不易找到。例如,检查专员获悉,联保部队文职部分只有20%的人员来自联合国系统。其余的都是外来的。这项评论并不是说一种人比另一种人好,而是说明征聘工作人员从事危险工作、前往危险地区的难度。第三个部分都须依靠该司的服务,因此它在维和行动和有关特派团的管理上起着关键作用。

18. 这三个部分在特派团团长的领导下的相互关系和协调及其单独或作为整体与总部的关系,对于平稳、前后一致地开展行动是至关重要的。最近在总部和外地都采取了一些措施,但仍有开展更多的改革、采取更多的步骤的余地。

B. 已采取的措施

19. 如上所述,联合国秘书处既没有地位也没有能力处理维持和平行动增加的问题。不过还是作出了几项管理和改组的决定,采取了相应的步骤。这样做的一个目的是在部门间进行更好地协调和让信息更好地流动。

20. 在联合国总部,由秘书长主持的,他缺席时由负责政策问题的主管政治事务的副秘书长主持的工作队每周开会。其成员有:主管政治事务、维持和平行动、人道主义事务、行政和管理的几位副秘书长、法律顾问和秘书长办公厅的成员。还成立了几个工作组(根据日常业务的需要开会),由维持和平行动部主持,政治事务部、人道主义事务部、外勤业务司和根据需要的其他部门派员参加,有的已经开始工作。例如,人力厅参加的员额编制问题外勤业务工作组:它的任务或目标是提出解决联合国外勤业务员额编制问题的建议。它已提出一些建议:像改进特派团的规划和

确保部门间的协调；指派高级官员(D-2和D-2以上)；关键行政人员的合适人选；服务条件；培训；信息和指定主办机构。

21. 为了进一步的说明，该工作组建议成立一个外勤业务联络组(外勤联络组)接着就成立了。它的任务是改进特派团的规划、确保部门间的协调并审议具体特派团的各方面问题。它的工作范围是：(a) 提请有关部门注意可能派出的特派团；(b) 汇编信息；(c) 在通过一项具体任务或决议之前评价资源的需要和计划可能的业务方案；(d) 利用事实调查团和政治谈判的结果改进规划工作。除了上述成员之外，它还可以邀请任何部或处参加工作。检查专员获悉，它第一批成功的行动之一是提出派遣驻海地特派团。

22. 检查专员还获悉，在第二期联索行动(索马里)中重复莫桑比克的作法，即成立规划和协调工作队和/或小组获得了成功。据联合国官员说，获得的成果有：特派团各部门间的协调更加密切、因规划任务发展各连续阶段的时间缩短使决策更有效、各种支助服务更加协调一致，概算更加切合实际。这可以同联保部队和联柬权力机构的初期行动相比较，据检查专员提供的情况，它们的初期行动浪费严重，费用高昂。但要补充的是，这两项行动的状况已大为改观，并且到第一年年底它们已在控制之中。

23. 指定的主办机构如下：维持和平行动部、军事观察员/部队、民警、政治事务部、民事观察员、选举部门、机构过渡部门、人道主义事务部为人道主义/紧急情况/重建部门和人权部门(与难民专员办事处一起)。指定的主办机构仍将与外勤业务司合作，负责正式规划、预算编制和承诺及部署的安排。外勤业务司同人力厅一起提供项目管理支助并计划执行时间表。主办机构负责同提供部队的国家(会员国)、开发计划署、儿童基金会、专门机构、非政府组织和其他组织联系，特别是外地联系。

24. 为了确保纽约各有关部门的信息畅通和确保给外地的指示得到充分协调和相互完全一致，秘书长于1993年3月3日向有关副秘书长发出一份备忘录，说明了部门

间协调的通信渠道、指定部门的责任和安排。大家认为必须有一个部门,即维持和平行动部,负责协调给外地特派团的业务指示并协调纽约总部和外地各特派团的关系,即“后方增援”。然而,外地来文还是继续不正常地送往总部的不同部门,这在信息流动、协调、前后一致和适当的及时指示等方面造成了进一步的问题。

25. 尽管上述措施改善了部门间协调和信息流动的状况,但是它们本身并不能使人力资源和财政资源得到更好的管理。问题依然是总部和外地的联合国机构是否有能力满足目前和可能不断增加的维持和平行动和有关任务的需要、检查专员经过仔细斟酌之后认为,只有改善参与维持和平行动的各部门的结构和职能、它们间的结构关系和维持和平行动各方面和各阶段的决策过程,才能确保包括人力资源在内的各项资源,得到更好的管理。

C. 朝更加一致的管理迈进

26. 去年采取的措施并没有改变各部门的结构和有关维持和平行动的服务。因此,要问的问题,是目前的组织机构是否最有利于在总部和在外地开展的工作,能不能为了更好地戒备、计划、部署、服务及支助、监测、评价和终止维持和平行动重新设计组织机构?尽管对这些问题的回答超出了检查专员目前研究报告的范围和目标,但是它们会直接影响员额编制的问题,影响维持和平行动的效率。因此,理所当然的事情也需要加以质疑并可能加以改变。

27. (a) 主办机构: 尽管让一个主办机构处理选举或人道主义等重要问题的观点取决于行动的规模和方向,但是如果行动是多职能的,主办机构就应当是维持和平行动部。比如,政治事务部能够并应当参与预警阶段、政治决定、选举和机构措施等工作。它是帮助维持和平行动部工作的实务部门。这应对所用的报告有所影响渠道。不是让外地通过许多不同渠道向总部的不同部门和单位报告,而是把来文集中给一个部门,即维持和平行动部,再把来文抄送有关部门,这将确保行动和决策过程更好地进行。

28. 各方面提请检查专员注意的主要问题之一是,维持和平行动部、政治事务部、人道主义事务部和外勤业务司之间的相互影响。尽管采取措施后现在的状况同一年前不同了,但是一些基本的问题依然存在,特别是同实务和行动单位有关的问题以及它们之间的关系。

29. 虽然已指定维持和平行动部负维持和平行动的主要责任,但是它必须靠其他部门的咨询意见和服务进行日常业务和管理工作。进行有效管理的先决条件是信息和指示能顺利和不间断地上传下达以及恰当地协调。检查专员的结论是用目前“主办机构”的结构和概念不能保证做到这一点,维持和平行动部必须承担比目前更广更直接的责任,而让政治事务部和人道主义事务部等其他部门在它们各自的领域中提供实质性的服务和支助。

30. (b) 外勤业务司和维持和平行动部: 一个要解决的更紧迫的问题是维持和平行动部与外勤业务司的关系。必须注意到外勤业务司已脱离方案规划、预算和财务厅(方案规划厅)和总务厅(总务厅),直接隶属于主管行政和管理部的副秘书长办公室。它的主要服务对象(占工作量的85%)是维持和平行动部。它还为外地的政治行动和人道主义行动提供服务。

31. 外勤业务司按职能组成:后勤、人事和财务。它对后勤有直接的行政权;另外两个方面都是向其他部门提供的服务。最近它用文员处理函件或提供一些特派团的信息等。由于这种状况,外地特派团可能得不到协调有效的服务。同时也难以追查特派团的跨职能需求或者找到负责某个特派团的人员。因此有理由多以特派团为中心来组织外勤业务司,它可以有跨职能的特派团小组,并且各小组之间可以分享专用资源。

32. 关于维持和平行动部和外勤业务司间的关系,检查专员怀着极大的兴趣注意到主管行政和管理事务部和维持和平行动部的副秘书长所达成的安排,那是他们在1992年10月15日联名给秘书长的备忘录中详细说明了的。

33. 尽管有了基本划分这两个部门的责任和交互影响的安排,但是检查专员认

为,由于这些交互影响和工作可能重复,外勤业务司,或其中大部分,应当成为维持和平行动部的一部分。这样安排会进一步加强协调、确保更好地跟踪信息和控制及管理。检查专员在起草这份报告后获悉,秘书长已决定把外勤业务司并入维持和平行动部。

34. (c) 战情室 在总部采用24小时行动是可喜的一步。它应当妥善地配备合格和专门的军事及文职人员。它还应当配置良好的设备并能够在任何时候同总部和外地的各级官员联系。

35. (d) 在外地设立联合行动室(中心) 把军事部门和文职部门结合起来是至关重要的。一些特派团没有这样做,但是联保部队正采用这种方法。这是特派团领队协调和监督特派团各种不同投入的良好管理工具。它还同总部24小时战情室的思想非常吻合。

36. (e) 协调中心: 会员国,特别是提供部队的国家目前向检查专员指出的另一个缺陷是它们在同合适的人员联系或获得正确答复中遇到不少困难。它们的经历至少是不令人满意的。因此,有人建议在总部设立一个或几个联络中心,处理会员国的询问。这会同维持和平行动部(外勤业务司是其中一部分)按特派团组织的思想非常吻合。

37. (f) 核心组和考查团: 在这项研究过程中的一个基本问题是联合国处理维持和平行动的能力。迄今为止是通过维持和平行动的支助帐户加强秘书处工作人员来满足不断增加的需要(见1992年11月2日秘书长的报告(PKO/47/655)和1992年12月7日行预咨委会的报告(A/47/752))。要使维持和平行动切实有效,必须在适当的时间和适当的地点拥有适当的人员。大家注意到,维持和平行动中最重要的步骤之一是开办行动。如果开办行动得到妥善的规划、确定和执行,它将会节约大量的财政和人力资源并会导致更好和更确定的后续行动。如上所述,要确保这一点必须有适当的预警系统、事先规划和备有不同方案的应急计划。配备适当人员和有经验的考查队将在确定和完善计划和预算方面发挥主要作用。接下去便是进行部署、执行、监

督、评价和终止等工作,并且为学习以前的行动经验设立机构信息库。

38. 所有这一切都需要在总部设立核心组,核心组因有应付多种需要的条件,可以在维持和平行动的各个阶段,提供良好的服务,其中包括确定特派团员额编制的重要阶段。检查专员认为,虽然核心组的规模和职责还在争论之中,但是他们的想法是可以从两方面着手。一方面是核心组本身,它在组织上是维持和平行动部的一部分,由专业人员和不同技术人员组成,其中包括政治、选举和法律人员,但主要是行政、财务和后勤人员。它应围绕“和平纲领”的思想组织,但是要作为维持和平行动部和联合国秘书处的业务部门。虽然核心组设在纽约总部,但是它或其中的小组将作为“消防队”进行考查和解决危机。在评价迄今获得的经验和确定总部和外地特派团间理想的的比例之后,就可以确定核心组成员的数量和专业面。外地特派团,或大部分特派团本身存在的时间有限,这个事实应有助于逐步收罗能够在核心组中服务的有经验的工作人员。

39. 第二个方面是:从维持和平行动志愿人员的登记册(检查专员获悉登记册中已有5 000人)中挑选大批经事先筛选的人员,把他们按技能和经验分类,并经过进一步培训,供将来在总部或外地服务以及在情况需要时临时征召。

40. 核心组中应当有一个军事部分。当然文职人员可以包括前军事人员和警察。检查专员认为这样混合编制的效果较好。

41. 最后,检查专员要强调,职责分明且结构合理的总部和外地的组织,是秘书长发挥最大效率和有效使用财政和人力资源必不可少的管理工具。

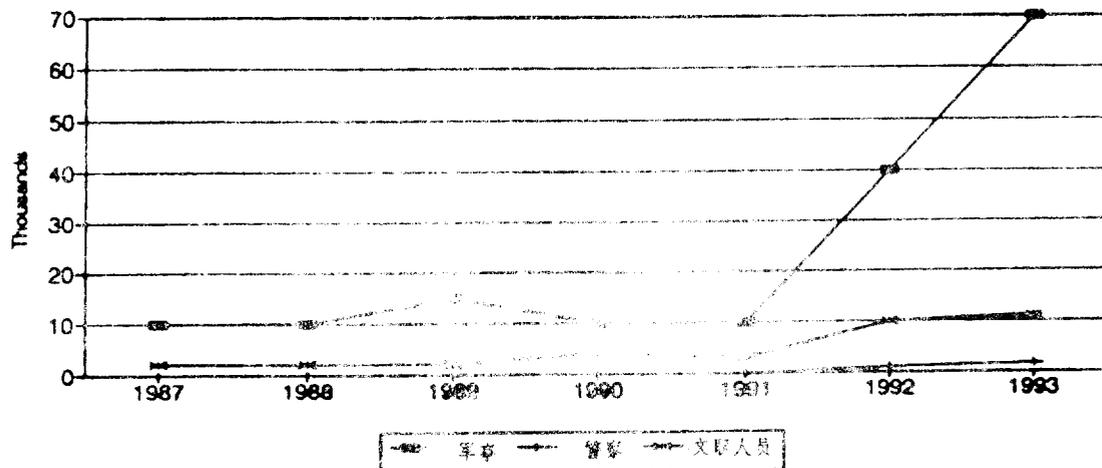
三、文职部分的员额编制

A. 文职部分的演变

42. 正如引言中所指出的,几年来联合国的维持和平行动及有关特派团,数目激增。1978-1987年期间只有13个维持和平行动,但过去五年来就新增了13个,使在进行中的维持和平行动增至26个。新核可的并在进行中的维和行动包括联索行动(联合国索马里行动)、联柬权力机构(柬埔寨过渡时期联合国权力机构)、联保部队(联合国南斯拉夫保护部队)、西撒特派团(联合国西撒哈拉全民投票特派团)、联萨观察团(联合国萨尔瓦多观察团)、安哥拉第二期核查团(联合国安哥拉第二期核查团)和伊科观察团(联合国伊拉克-科威特观察团)在进行这些工作的同时,还需要进行联合国早期进行的维持和平行动,例如:停战监督组织(联合国驻耶路撒冷停战监督组织);印巴观察组(联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组);联塞部队(联合国驻塞浦路斯维持和平部队);观察员部队(联合国脱离接触观察员部队-叙利亚);联黎部队(联合国驻黎巴嫩临时部队)。

43. 秘书长通过他的特别代表,最近还进行了与维持和平行动很不一样的工作-真相调查团和调解团(阿富汗、格鲁吉亚、纳戈尔诺-卡拉巴赫、塔吉克斯坦、马其顿,等)。联合国的特别外地工作团的扩增,使得需要的工作人员也大大增加。

1987-1993年维持和平活动:部署的人数



44. 上表反映了军事人员、文职人员和警察三类人员的增加情况、特别是,该表反映,到了1993年中,维持和平部队总人数已超过70,000人,比1987年增加了7倍。到1993年底再增加40,000人,是完全可能的。

45. 至于文职人员部分,其人数增加不仅是因为维和行动增加,更重要的是因为它从“传统的”维持和平行动发展为“第二代”的维和行动,特点是文职人员的专业和技能的多样化。

46. 举例来说,不谈军事部分,联柬权力机构除了秘书长特别代表办公室以外,有8个部分:(一)民事行政,(二)遣返,(三)复元,(四)人权,(五)选举,(六)警察,(七)新闻,(八)行政司(见附件2组织图)。

47. 在联保部队方面,上面(一)至(七)部分合并为民事部,加上行政部就成为除了军事之外的两个重要部分。附件3和4有各部分内部划分的详情。

48. 人们记得,联刚行动(1960-1964)是首次含有相当大的文职人员部分(600人)的联合国维持和平行动。为期一年的过渡时期援助团是文职部分庞大的第一个行动,最多时超过2000名联合国文职人员。安哥拉第二期核查团也任用过大约同样多的文职人员。目前,仅联柬权力机构和联保部队这两个行动就已经任用5,800文职人员。联莫行动的文职部分,在工作全面展开时将达2,800人。

49. 检查专员获得的最新资料显示,目前由联合国管理的26个维持和平行动及其他有关特派团的文职人员,从不同的来源征聘,共约11,800人,包括660名志愿人员和1,600名民警。下面表2按特派团列出了文职人员的组成。

50. 除了列明特派团的文职人员人数外,该表并显示约有3,600名文职人员是国际征聘的,其余是当地征聘的。

B. 征聘

51. 联合国维持和平行动的国际征聘文职人员来自:(a)联合国秘书处;(b)联合国专门机构和组织;(c)前联合国工作人员;(d)联合国志愿人员;(e)会员国和非政府

组织的外界征聘。

(a) 联合国秘书处工作人员

52. 在3,600名国际征聘工作人员中,超过2,800名是联合国工作人员。

53. 工作人员条例第1.2条授权秘书长指派工作人员担任联合国的任何工作或职位秘书长的此项权力,曾由联合国行政法庭屡次确认,只要符合本组织的利益,并出于正当动机。

54. 虽然上述工作人员条例明确表明秘书长可指派工作人员担任联合国的任何工作或职位,包括维持和平工作特派团,而无需事先征得工作人员同意,但是在维持和平行动方面并没有这样做。这有几个原因:首先,联合国并非传统的轮调形式的组织;第二,由于缺乏安全和基本设施等等原因,维持和平行动通常含有不适合家庭的性质;第三,工作人员条例第1.2条的通过远在维持和平行动开始经常雇用联合国工作人员之前;第四,根据经验调走其他方案需要的工作人员可能造成严重困难。

表 1

现有联合国维持和平行动和有关特派团雇用的文职人员
(至1993年2月19日为止)核可的文职工作人员

维和行动/特派团	任务期限	国际 征聘	当地 征聘	共计	维和行动/特派团	任务期限	国际 征聘	当地 征聘	共计
联合国脱离接触 观察员部队 (UNDOF)	92.12.1- 93.11.30	36	90	126	联柬权力机构 (UNTAC)	92.11.1- 93.4.30	1 227	3 371	4 598 ²
联塞部队 (UNFICYP)	92.12.16- 93.6.15	38	¹	38	联合国援助黎巴 嫩重建和发展 (UNARDOL)	93/1/1- 93.12.31	2	4	6
联黎部队 (UNIFIL)	93.2.1- 94.1.31	222	188	410	巴格达联合国 管理股		20	40	60
印巴观察组 (UNMOGIP)	93.1.1 93.12.31	32	43	75	联保部队 (UNPROFOR)	92.1.12 93.2.20	510	859	1369 ⁴
伊科观察团 (UNIKOM)	92.11.1 93.4.30	90	96	186	联索行动 (UNOSOM)	92.11.1- 93.10.31	220	260	480
OSCA	92.1.1- 93.12.31	22	34	56	联南观察团 (UNOMSA)	92.9.11- 93.12.31	60		60
联萨观察团 (ONUSAL)	92.12.1- 93.2.28	141	186	327	联厄观察团 (UNOVER)	92.9.1- 93.5.31	22	123	145
秘书长驻 伊拉克办事处 (UNOSG1)	93.1.1 93.1.31	2	1	3	联莫行动 (ONUMAZ)	92.10.15 93.10.31	355	506	861
安哥拉第二期 核查团 (UNAVEM II)	92.11.1 93.2.28	219	143	362	塞浦路斯失踪 人士调查 委员会 (CMP CYPRUS)	92.1.1- 93.12.31	3		3
西撒特派团 (MINURSO)	92.12.1 93.2.28	86	0	85	航空交通处 (共同工作人员 (ATS)	92.1.1 93.12.31	16		16

表1(续)

维和行动/特派团	任务期限	国际 征聘	当地 征聘	共计	维和行动/特派团	任务期限	国际 征聘	当地 征聘	共计
停战监督组织 (UNTSO)	92.1.1- 93.12.31	192	158	350	技术服务: 特委会视察队 (UNSCOM) 中美洲观察团 (UNOCA) 联合国伊拉克 归还科威特 财产方案 (UNROP)		4		4
联伊警卫队 (UNGCI)	每月	40	-	40					
联合国供应站	92.1.1- 93.12.31	2	6	8					

¹ 不包括共同分担费用协议下相当于159个员额的人员(联合王国和联合国分担70%和30%)。

² 不包括663名志愿人员。

³ 联保部队-员额配置表核可编号YUA-30300-3-10-92,截止日期1992、12、22。

55. 鉴于维持和平行动的性质,检查专员同意,维和行动征聘人员,仍应以自愿为原则。不过,应当采用轮调原则,在总部,特别是涉及维持和平行动工作的部门,和特派团之间,实行轮调。这样,日后如需严格执行工作人员条例第1.2条的活,秘书长就有权这样做。

56. 关于征聘程序,通常在和平行动开始之前,会在整个联合国系统发出一项通知。请有兴趣的工作人员向外勤业务司申请(申请表格式见附件5)。在这个阶段,无需该工作人员的主管核可。

57. 直至最近,申请人会进一步受到人力资源管理厅和外勤业务司的筛选。人力资源管理厅会安排获选的工作人员到外地去,但有两项条件:(a)工作人员所属部门肯放人;(b)医务处对获派担任维持和平行动的工作人员采取更严格的医疗标准,这是因为此种工作的性质问题(见下文第97-99段),工作人员的身体状况必须要能够应付指定的任务。此外,这也会减少因健康原因而需撤退的人数,以及减少因公染上疾病而提出的赔偿要求。

58. 1993年3月底开始建立新的征聘程序。据秘书处说,新的程序将使它能够快速挑选和指派特派团所需的工作人员。新的程序规定:

(一) 已经人力资源管理厅和外勤业务司筛选过的申请人,须再经一个甄选委员会审核。该委员会由人力资源管理厅担任主席,成员包括有关部门的代表。

(二) 获选的P-4级及以下的申请人由人力资源管理厅发给聘书,再由外勤业务司派到特派团工作。

(三) 获选的P-5级及以上的申请人名字提交其所属部门的主管审核。一经核准,由人力资源管理厅将发给聘书,再由外勤业务司派到特派团工作。

(四) 在甄选委员会或有关部门主管核可后,但在调派之前,申请人名单将寄给特派团负责人参考。

59. 尽管向整个系统呼吁工作人员志愿参加,但真正到特派团工作的,主要仍是总部(纽约、日内瓦、维也纳)的工作人员。根据外勤业务司向检查专员提供的资料显示,约有200名行政和管理事务部的工作人员,在联合国的特派团中工作超过3个月,细目如下:联南观察团(UNOMSA)-11人;联索行动(UNOSOM)-7人;联保部队(UNPROFOR)-53人;巴勒斯坦停战监督组织(UNTSO)-8人;联柬权力机构(UNTAC)-106人。容许相当大量工作人员前往特派团的其他部门包括:开发计划署、亚太经社

会、贸发会议、日内瓦办事处和以前的经社发展部。

60. 在分析了有关的数据后发现,这个重担并非由本组织全体分担,总部的一些部门负担太重了,严重地影响了行政服务。以上所说,部分地解释了有些部门负责人不愿意让其工作人员为特派团工作的原因。

61. 工作人员被派往特派团工作之后,通常是聘请短期工作人员来替代他。由于许多特派团的任务期限,难于预估常常需要雇人替代到一年以上。直至最近为止,替代人要么服务中断 在行政上对有关的部门和个人来说很难处理,也造成干扰;要么须送请任用和升级部门处理,但由于短期任用的关系,这样做是不妥当的。

62. 为了维持基本服务,尽量避免行政上的延误,联合国当局于1993年3月30日通过一项决定,容许替代出差人员职类在专业及专业以上者,在行政上视为“专为特派团工作而聘请的人员”。根据工作人员细则第104.14(f)(i)条,此种工作人员如满足下列条件,无须受任命和升级部门的审查:

(一) 替代出差人员的任命仅限于特定员额,并且是为了替代某一特定的工作人员;

(二) 替代出差人员的任命可延长至11个月以上,最多不超过3年,而无需中止服务或交由任命和升级部门审查;

(三) 替代出差人员的员额不受地区代表性限制,但应尽量兼顾男女人数均衡,尽量从不同的地域征聘;

(四) 替代出差人员的任命要转为正常的任命,必须由任命和升级部门按照适用的工作人员细则和行政指示,予以审核。

检查专员获悉,此项决定减轻了让工作人员参加维持和平行动的部门的困难。

(b) 专门机构和组织的工作人员

63. 选择专门机构的工作人员参加维和行动所用的准则,同联合国工作人员一样。由于前者的一些工作人员,在业务活动中,经验比后者(不包括开发计划署和难

民事务高级专员的工作人员)为多,秘书长已多次请各专门机构,提供更多人选参加特别的外地任务。

64. 虽然联合国系统在全世界雇用了5万多名工作人员,专门机构工作人员担任特派团文职人员的却很少,只有大约60人曾在联合国目前的特派团中,工作超过3个月。以下是专门机构人员参加各特派团的情况:

- 工发组织 - 19人(安哥拉第二期核查团-2人,联保部队-5人,联柬权力机构-12人)
- 教科文组织 - 8人(安哥拉第二期核查团-1人,联柬权力机构-7人)
- 民航组织 - 8人(安哥拉第二期核查团-1人,联柬权力机构-7人)
- 劳工组织 - 7人(联柬权力机构)
- 原子能机构 - 5人(联南观察团-1人,联保部队1人,联柬权力机构-1人,安哥拉第二期核查团-2人)
- 粮农组织 - 3人(联柬权力机构)
- 粮食规划署 - 3人(联柬权力机构)
- 卫生组织 - 3人(联莫行动)

国际重建和开发银行、电讯联盟、联合国大学和知识产权组织曾各派1人参加联柬权力机构的工作。

65. 工作人员可通过应偿借贷和(或)“借调”安排,为特派团服务,也就是说,在完成特派团工作之后,他们有权返回原来工作的组织。

66. 检查专员认为,专门机构工作人员对秘书长要求志愿人员的呼吁响应不大,可能是因为替代人员难找,回归原职和提升在特派团工作的人员等方面有困难。同许多专门机构所在的欧洲城市比较,维和行动的风险较大,这是另一个“不利”因素。检查专员建议,专门机构提供维和行动的文职人员问题,应在行政协调会的范围内,特别讨论。

(c) 前联合国工作人员(退休人员)

67. 目前有约30名退休人员在为维和行动及有关特派团工作。他们的工作表现,特别是有外地工作经验者,不论是在外地还是在总部暂时替代出差工作人员,都很令人满意。检查专员认为,应当更广泛地利用这方面的人力资源,特别是在行政及财务政策及程序方面具有专长知识的退休人员。不过,在派他们参加维和行动之前,应当特别注意他们的身体状况。

(d) 联合国志愿人员(志愿人员)

68. 志愿人员方案越来越多地参预了维和行动和有关的特派团。举例来说,约有630名联合国志愿人员在柬埔寨(400人在联柬权力机构)工作,担任营地管理员、汽车和发电机维修人员、空调/冷冻专家、办公室设备专家、后勤和仓库主管。他们来自46个国家,南北各半。应当指出,他们在选举过程中,特别是在偏远地区的工作表现,受到了赞扬。

69. 对本组织来说,用志愿人员比用本身的工作人员便宜,因为他们的薪酬低很多,而且容易终止他们的合同。志愿人员每月领取生活津贴并享有住宿设备和免费水电。志愿人员是特派团可以考虑的一个重要的征聘对象。

70. 不过,志愿人员有两个缺点:(a)他们只要在7天前通知,就可以辞职;(b)他们向两个主管负责:特派团负责人和志愿人员联络员。检查专员认为志愿人员应只向特派团负责人或其指定的人负责。

(e) 外界征聘

71. 应大会和维持和平行动特别委员会的请求,联合国秘书处已采取一些步骤,向会员国招聘工作人员。这些步骤包括发出普通照会,招聘人员参加维持和平行动,特别是参加文职工作如选举、政治、法律或资讯人员。

72. 征聘的形式可有两种:第一种是借调,其薪金继续由本国政府支付,而联合

国则支付其旅费和特派团生活津贴。目前联合国正同一些会员国谈判(例如荷兰),请它们按照大会1991年5月17日第45/258号决议所设想的办法,无偿长期借调政府的文职人员;第二种形式是直接征聘,把他们视作工作人员。他们须遵守《工作人员细则》和《工作人员条例》,以及同联合国签订的合同。

73. 外界征聘并不限于会员国,也可以直接向个人招聘,包括在非政府组织工作的人在内。

74. 目前在征聘维和行动及有关特派团所需的文职人员方面,有若干缺点:(a)缺乏统一的征聘政策,特别是关于人员的级别;(b)征聘时间;长(c)工作人员不称职。

75. 在联保部队和联柬权力机构方面,特别是在工作初期,征聘工作延误相当长的时间和(或)缺乏称职人员,影响了工作的推行。

76. 关于选择工作人员,例如联柬权力机构,据指出,许多被选派的工作人员的资格,没有获得适当的考虑,也没有事先进行面谈,而且没顾到外地提出的负面意见。最常提到的问题是,会员国强派不称职的人,特别是文职人员-包括高级的政治和选举官员。检查专员并从联合国医务处获悉,会员国还强派健康状况不佳的工作人员-有些已在本国领取伤残补助金。

77. 检查专员认为,出现上述这些问题,原因是:(-)联合国系统内部缺乏民政管理所需的许多技能;
(-)联合国候选人名册中所列的此种专家为数不足。显然,这就强调需要加强规划和管理,包括培训。

C. 情况简介和培训

78. 情况简介和培训是维持和平行动配置人员时必不可少的内容。到现在为止,这两项活动往往混在一起进行,尽管二者截然不同,必须分别加以考虑。情况简介一般是在任务开始之前、到达任务地点和任务期间进行。

79. 出发前情况简介是向维持和平行动工作人员提供一般性背景资料。这些资料具有一般性质,例如维持和平行动演进的背景资料,联合国的参与以及任务地区的医疗条件。每项行动的更为具体的资料包括:国家概况;用地图说明其政治、经济、社会和文化情况;具体的任务(即安全理事会的决议)以及服务条件。专门性的资料,包括选举资料、法律和人权资料,其中包括国际人道主义法。这些由有关部门和单位编写的资料,可在维持和平行动事务部查询。

80. 这种出发前的情况简介因任务不同和联合国工作地点的不同而显然不尽相同。例如,日内瓦办事处前往联柬权力机构的工作人员是通过录相听取情况简报的,但没有机会向参与这一行动的人员提出问题,这种情况与纽约不同。在日内瓦的联合国工作人员在出发前也未能从纽约得到他们在联柬权力机构中所担任职位的任务规定。检查专员们获悉,从维也纳前往联保部队的工作人员未听取出发前情况简介;似乎纽约的情况又好些。

81. 到达后的情况简介包括介绍工作人员将前往地区的情况、其职位的具体性质以及该地区最新情况发展。现在很难评估这项工作进行的效率如何;根据很小范围的抽样调查,这项工作似乎相当成功。

82. 任务期间提供给文职工作人员的资料的种类最多。不过,最重要的是提供关于安全方面的资料以及当时不断变化的政治局势。资料也包括上述专门性资料的最新情况。

83. 与情况简介不同,培训是涉及就某个具体的、往往是技术性的主题进行授课,培训需要一个结构适当的课程,一般需要相当长的时间。因此,培训在时间和资源上,需要培训教师和学员作出大量投入,但是,培训在提高行动的效率 and 效益方面绝对是非常重要的。

84. 由于维持和平行动需要广泛的专门技术和资格,而这类人才往往又是各组织所不具备的,因此,会员国反复强调进一步改进制度对所有参加维持和平行动人员进行培训的重要性。它们还强调秘书处在协调所有维持和平行动培训活动以及努力

使培训方案标准化方面可发挥更为积极的作用。

85. 按照理想的培训应分4个阶段开始进行：

- (一) 根据受训人员的数目和种类确定所需内容；
- (二) 评估现有满足这些需要的手段；
- (三) 查明需要和所提供培训之间的差距和不足之处；
- (四) 确定通过培训能消除所有这些差距和不足之处的最有效方法。

86. 上文建议，首先需要通过预测维持和平行动可能的需要和对技术/资格的要求，查明技术/资格和数量方面预期的需要。然后有必要针对查明的需要，分析现有的专家队伍。如果部署联合国工作人员、或征聘具有资格和经验丰富的退休人员均不能满足这些需要，那么培训现有的工作人员就是其次的最佳选择了。这项工作包括提高一些工作人员的技能 and 资格。

87. 征用联合国内部人员或征聘最近的退休人员来执行其普通的例如采购或审计等职能与征用那些联合国维持和平行动所需专门职能的人员，两者之间存在着极大的不同。第一组人员充其量只需要进行很少的培训和情况简介。在这里，关键的问题是联合国内部——包括专门机构和最近的退休人员中是否有足够的此类人员可参加维持和平行动。如果没有，就存在两种可能的选择，或是增加这些人员的数目，或是采取备选办法以满足这些需要。

88. 至于第二组人员，他们将履行维持和平行动的专门职能，因此超出联合国职责的正常范围，需要进行一些培训。这一组可分为三个小组：(a) 文职；(b) 警察监测员；和 (c) 文职军人。

89. 然后，下一步就是维持和平行动部要求有关部门或单位根据维持和平行动部预期的需要组织培训课程。组织部门或单位应决定如何把正式培训和在职培训最好地结合起来，人力厅应在组织培训方面提供必要的援助。

90. 如果要使对文职人员的培训方案有效，就有必要区分各种不同的工作和职能。到目前为止，申请出差表格分别列出下列各类经历：

- 会计/财务/预算;
- 经济;
- 电子数据处理;
- 法律;
- 人事;
- 政治事务/人权;
- 邮袋/登记;
- 采购;
- 存货/供应;
- 新闻;
- 社会/人道主义事务;
- 旅行/运输。

91. 将此清单与对文职部门所需技能加以比较便可看出可进一步细分工作类型。

92. 一个明显而新的类型,同时又是在文职部门内部日益重要的类型是警察监测员。目前,这些人并未受到任何联合国的培训。具备一些联合国知识、一项行动的任务了解、以及最重要的联合国的人权概念,是至关重要的。检查专员获悉,联合国总部正在考虑拟订包括标准作业程序的准则草案、所有警察都必需遵守的共同行为准则、人权、以及道德准则。

93. 关于培训的组织形式,有两种广泛的做法是可能的,一种是派遣具备资格的培训教员在派遣国组织授课。在这一办法中,可要求各会员国和区域组织让联合国和其他会员国利用其设施和人力资源。在这方面,应注意北欧国家已将其设施和培训教员提供给难民专员办事处使用。

94. 第二个办法是,在联合国组织内进行培训。关于这一方式,维持和平行动部应请有关部门或单位根据该部预期的需要组织培训课程。

95. 由于使某些处于高级职位的工作人员所接受的培训不足而可能出现或在某些时候已经出现的严重紊乱现象,应对此类人员设计特殊的培训方案。

96. 总之,检查专员希望看到维持和平行动培训的所有方面,能在维持和平行动部的领导下,与人力厅和培训处密切合作,形成制度化,从而成为维持和平行动部在维持和平行动领域的人力规划和管理的一部分。

D. 服务条件

97. 大多数联合国维持和平行动都具有不带家属的特殊性质,这就造成可能与家人长期分离,通讯联络状况很差,时常收不到书信。

98. 由于工作性质所限,一般来说,在各特派团遵守固定和正常工作时间是不可能的。工作人员被要求24小时随时待命,特别是在特派团的工作开始阶段或在活动高峰期更是如此。

99. 对健康的危害,基础设施遭到破坏以及往往根本没有医疗设施等,都是大多数进行维持和平行动地区的特点。因此,需要根据地点,在任命前获得体检许可,并进行若干疫苗注射(破伤风、黄热病、肝炎、脑炎等),疟疾往往是地方性的。例如在联柬权力机构到目前为止,诊治了约1 600个病例,并有3人死亡。据联合国医务处的资料,性病,包括艾滋病已成为维持和平行动的一个主要保健问题。

100. 联合国的文职人员接受某些性病的检验,但并未检查艾滋病,尽管许多人认为,这些检查是必要的,尤其是检查艾滋病。提出的理由是,进行必要的免疫接种以及任务地区的地方病可能不利于那些已具有人体免疫机能丧失病毒阳性反应的人员。除在其他场合外,卫生组织所领导的关于艾滋病机构间小组一直在辩论目前关于在聘用前进行人体免疫机能丧失病毒检查的机构间政策。

101. 检查专员承认,这是一个敏感与涉及人权的问题,但是,他们相信秘书处在与所有有关各方协商后,应制订出一项新的政策,以便文职人员在部署到维持和平特派团和有关特派团前,为保护他们自己的健康进行检查。

(a) 安全和艰苦条件

102. 在维持和平行动中的死亡事件的通常原因是普遍骚乱,或由于联合国工作人员交火的流弹打中,或成为孤立事件的牺牲品。目前,联合国人员偶尔也会成为蓄意攻击的目标。联合国的人员在1993年1月所发生的死亡事件,超出了1992年全年的死亡数字(21人死亡)。在4月和5月,联柬权力机构人员遭到了100多次的攻击,有40人死亡或受伤。6月,在索马里的一次攻击中,23名巴基斯坦士兵死亡。

103. 上述对联合国部队和人员的攻击,可能从以下几方面的原因加以解释,包括:(a) 法律和秩序的全面崩溃,(b) 冲突的一方或多方对出现外人或特别是对联合国有敌视态度,以及(c) 从事工作的性质,即恢复法律和秩序。安哥拉第二期核查团和联柬权力机构的经验表明,越是接近选举日,或是在选举刚结束时,联合国人员受到暴力的危险程度一般会增加。

104. 秘书长和安全理事会均着手处理联合国出差人员所面临的安全和危险问题,他们特别呼吁各国或冲突有关各方确保联合国人员的安全。各国不应拖延在《部队地位协定》上签字。

105. 检查专员认为,在执行每次任务时,安全问题必须纳入所有任务规划、情况简介和培训中。适当的安全也应包括周密的计划、在总部和在外地均具有安全事务专家、制订关于行动的适当指导方针、和穿着保护。

106. 检查专员还认为,如果出差人员注意以下各项,其安全将有所改进:(a) 必须听取关于安全局势的情况简介;(b) 至少接受基本培训,以了解在受到攻击、威胁、被扣留或被驱使卷入可能造成的生命危险的行为时,应做出何种反应,以及如何对同事进行急救。

107. 在其他没有生命危险的地区,由于驻地分散,条件十分艰苦。在一些执行任务的国家,有许多地方只有乘直升飞机才能到达。在联柬权力机构,进行了一项值得

称许的努力,为工作人员,甚至是在最边远地区的工作人员提供通讯服务和公用电话,使他们与家属亲朋好友联系。

(b) 执行任务中行为

108. 在执行任务期间的行为如何,反映了联合国的形象。虽然绝大多数工作人员自身行为端正,但是,的确有不适当的行为,尤其是对妇女,包括性骚扰问题。这种情况通常是由于不了解当地的风俗习惯和传统习俗。还有一些滥用特权和豁免权的事件,导致联合国人员参与“黑市”交易的事情。检查专员还获悉,这种现象在军事人员中比文职人员更为频繁。

109. 行政管理方面的一个严重困难和薄弱环节是,在《工作人员细则》和《行政指示》中没有任何纪律手段可供各团团长采用。他们既没有获得授权在外地执行纪律,甚至也无权对那些举止不当或行为不当的工作人员宣布停职。目前,纪律案件不得不提交到总部。因此造成的拖延就意味着在采取任何行动之前,当地雇用的工作人员合同往往已经过期。

110. 此外,在执行任务地区,调查委员会的程序往往极为缓慢,而且有可能造成工作重复,各特派团又往往没有足够的接受过法律培训的工作人员来迅速地处理调查委员会的报告。

111. 因此,检查专员认为,应拟订专门的行为准则,分发到各特派团;工作人员必须接受关于其行为的全面情况简介,一旦发生不当行为和滥用特权的行为,应立即采取纪律措施。后者可能须要修改《工作人员细则》,以处理维持和平行动的特殊情况。

(c) 薪酬

(一) 正规工作人员

112. 工作人员得到薪酬和工作地点津贴以及出差生活津贴。《工作人员细则》

第103.21条(ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.2)规定“秘书长应为每次出差制订发给特派团生活津贴的数额和条件”。

113. 本章前一节指出,在大多数外地特派团的条件均远远谈不上正常。在这些地区,司空见惯的是危险的安全条件、不可靠的医疗设施、缺乏基本商品、以及其他艰苦条件。在一些出差地区,甚至饮用水都成为一个严重的问题。

114. 为说明情况,以下列出目前制订的出差头三十天(a)和其后(b)的出差生活津贴数额:

联柬权力机构

金边 每日 \$145(a)/130(b),如果提供住宿则 \$67。

其他地区 每日 \$130,如果提供住宿则 \$100。

联莫行动 全出差期每日\$169(a)/145(b)。不提供住宿。

联索行动 全出差期每日\$85,提供住宿。

联保部队

贝尔格莱德 每日\$150(a)/110(b)。不提供住宿。

萨格勒布

多布罗夫尼克

克罗地亚的斯帕斯

波斯尼亚—黑塞哥维那 每日\$150(a)/120(b)。不提供住宿。

安哥拉第二期核查团 全出差期每日\$84。提供住宿。

115. 检查专员注意到,公务员制度委员会制订的危险津贴只限于发给按联合国服务条件雇用的工作人员。公务员制度委员会的立场一直是,该津贴不适用于顾问、出差专家、军事观察员等。因此,公务员制度委员会关于不适用的立场也扩大到所有维持和平行动特派团的非联合国工作人员的人员身上。检查专员又注意到是否适用危险津贴的程序并不是秘书长的权限。考虑到上文所描述的情况,检查专员认为公务员制度委员会似应研究可否将危险津贴的适用范围扩大到各维持和平行动

特派团,而不只是发给那些按照联合国服务条件雇用的工作人员。

(c) 外聘工作人员和前工作人员

116. 从任务地区以外选聘专业人员以上职位的外聘人员均给予定期任命,有适当薪酬和一份出差生活津贴。外勤事务或一般事务人员职等的外聘人员一般不从任务地区以外聘用,除非他们具有当地不具备的特殊技能。他们获得在外勤事务职等或在其聘用国的一般事务职等的定期任用合同。那些在一般事务人员职等获得任用的人员另外还得到一份出差生活津贴。前一般事务人员可获得其以前的一般事务人员职等相当于其前职等的外勤事务职等的级别,以较高职等为准。如果他们以前的职等是主管性质,而他们将不担任主管职位,应将他们按次一级职等加以聘用,如果他们是被选聘来承担该职等的职能的。其他征聘人员则应给予最适合于他们具体技能的一般事务人员职等。

(d) 人事政策和作法

117. 1992年11月12日,秘书长在对第五委员会的讲话中呼吁从根本上改革目前已经过时了的人事管理制度。秘书长特别说“迅速执行全面的职业发展制度是至关重要的,制度必须考虑到工作人员适应新挑战的能力;一种有透明性的升迁制度,奖励那些胜任的、具有创造性、多方面才干以及日益重要的具有能动性(彻线为新加)的工作人员”。后者肯定包括在特派团出差。检查专员认为在这方面有些问题尚待解决。

118. 出差后工作人员的重新归队以及职业发展问题是最严重的问题之一,需要进一步加以考虑。检查专员尚未深入地研究这一问题,但似乎这一问题阻碍了工作人员提供服务的意愿,因此影响到征聘;该问题造成重新安插的困难,因为并未切实保证工作人员能够各回其职位或类似的职位。

119. 此外,对放人的部门或单位也造成负面影响,特别是涉及关键人员的时候。

120. 检查专员认为,凡签署定期合同和临时出差合同的工作人员,只要在特派团表现好,均应延长其合同或轮调到其他特派团以资鼓励。

121. 一般说来,到特派团出差的工作人员,尤其是那些在出差时表现突出者,应通过升级和职业发展予以奖励。然而,人们注意到各部门往往放出考绩情况不令人满意的工作人员。这样做除了对各特派团及其效率产生消极影响外,这些工作人员到头来还会与那些留在总部,但其考绩远远超出在外地同事的工作人员竞争升级的机会。检查专员认为,这一问题如有可能需要在工作人员/管理当局协商委员会内认真考虑。

四、结论和建议

在总部和外地规划和管理维持和平行动：结构和职能实体

联合国秘书处最近通过了一系列关于结构组织和部门间协调的措施，以提高其管理维持和平行动的能力和效益，不过检查专员认为，仍需采取进一步措施以加强和改革总部和外勤的能力和效益。

总部方面

建议一：

(a) 应更明确地在关于维持和平行动各个不同部门间划分权力。维持和平行动部应是秘书处处理维持和平行动的中心部门，而且应在行动的各阶段发挥更大作用。

(b) 因此应加强维持和平行动部，应在维持和平行动的所有方面和有关的外勤活动中拥有更有专长和更有经验的人员。其中包括军事人员和文职人员（也包括退役人员）。秘书长成立的副秘书长工作队可作为维持和平行动部的“理事会”。政治事务部和人道主义事务部等有关部门将向维持和平行动部提供实务支助。

(c) 为加强规划、协调和信息传播以及避免可能出现的重复现象，外勤业务部应附属于维持和平行动部，特别是因为外勤部大约85%的服务是向维持和平行动部提供的。尽管1992年10月15日这两个部门之间达成了工作安排，但目前的分工并不能表明它们有必要继续各行其事。（检查专员最近得知，秘书长已发出指示要求将外勤业务部并入维持和平行动部）。

(d) 应在维持和平部内成立一个负责维持和平行动的核心小组。其人员应包括，特别是在领导层次上，经验丰富、十分合格而且多专多能的人员。该小组在从事包括规划等具体工作时可以得到会员国借调人员的补充。核心小组的较

低层人员可从后补人名册中鉴选,在维持和平的不同职能方面得到培训。核心小组的高级兼职领导可执行调查特派团任务,这种特派团通常应能够查明一项行动的各种需要,以及提出各种建议。在很大程度上,一次行动的初始阶段和后续阶段将以其建议为基础,因此它们的成败和行动的成败也取决于此。领导人员还可以作为“消防队”,一经通知便派往出事地方以解决危机。

(e) 应考虑在总部的维持和平行动部内设立一个“警察专员”的职位。这一职位可轮换担任。

(f) 最近成立的24小时情况室应逐渐形成成为秘书长和维持和平行动部所使用的日常管理工具。其中应包括所有有关领域的专家,从核心小组和工作小组这些来源中获得资源。

(g) 应指定联络点,处理并答复会员国的问询。

外勤方面

建议二:

(a) 在特派团团长(部队指挥官或特别代表)、部队副指挥官、总行政干事和民政事务主任之间应划定明确的职权系统和相互关系。外勤行动及其各不同部门与总部之间的通讯联系和信息交流应该更有重点。

(b) 对于大规模的多功能行动,应建立或加强一个昼夜工作的联合行动中心。这样一个中心将确保不同的部门之间,特别是军事和文职部门之间步调一致,充分资料交流以及提高协调,还将保证提高与总部通讯联系的效益。

(c) 应向外地授予更多的行政和财政权力。如同联保部队的情况,可以引进一套软件系统保障持续不断的检查、现场视察和纠正行动,进一步确保责任制。

文职部分的员额编制

检查专员在维持和平行动的文职部分的员额编制方面发现若干缺陷。

A. 征聘

为确保维持和平行动和有关特派团更有效和迅速地征聘人员,检查专员建议采取如下一系列措施:

建议三:

在联合国系统内:

(a) 根据一般名册拟订一份“预先核准的名册”。同时还可根据不同职能并在不同级别对不同人员按照不同的职能进行专业培训,如行政、财政、后勤、选举等等,并对关键人员给予特别重视。

(b) 维持和平行动部应拥有一份经过挑选的退休人员名单,应特别重视拥有外勤经验的退休人员。

(c) 联合国志愿人员的征聘应更加广泛,其职能应超越选举工作。志愿人员应接受单一领导,即特派团团长或其代表。

(d) 专门机构应再加努力协助并鼓励其国际工作人员的借调。

关于外部征聘 检查专员结论认为,应更加积极地运用这一方法来征聘维持和平行动人员和有关的特派团人员,原因是(a)联合国系统内缺少若干技能,而且(b)外部征聘可能比从系统内征聘更是成本效益。

建议四:

(a) 应鼓励征聘当地工作人员。

(b) 应进一步探讨和审查合同安排,包括合适的合同文书。在合同安排形

式中,联合国应确保其继续拥有总体权威和领导权。

(c) 会员国不妨如联合国大会各项决议和A/47/253号文件所要求,考虑选定待命人员(不限于军事人员),其中包括文职人员、民警和关键人员。会员国还可以向联合国借调更多的人员,但应听从联合国指挥。

(d) 应鼓励各区域组织提供借调人员,特别是提供关于政治、选举、法律、新闻和人道主义事务等职能的人员。这些人员可在规划和行动开始阶段发挥较大作用。

建议五:

一些程序在日常情况下可能为联合国发挥很大作用,但在维持和平行动中却不一定是最有实效。检查专员建议,应认真考虑制订更着重外勤方面的新政策和秩序。

B. 情况介绍和培训

检查专员认为,参加联合国特别外勤行动的工作人员若能知道更多的情况,得到更多的了解和培训,这类行动就可能更有效益和效率。

建议六:

(a) 情况介绍和概况讲解应更为制度化、更系统和更及时。其中应包括用地图说明冲突(政治、社会和文化)地区的一般情况;服务条件,其中包括行为守则和专业资料(选举、法律、国际人道主义法)。从特派团发回的报告应用来进一步补充这类资料。

(b) 培训工作的主要方向应是向联合国工作人员提供标准培训,特别是向那些选自候补人名单中的工作人员提供标准培训,以便在各管理层次拥有一批受过培训了解联合国系统及其工作程序的人员。

(c) 培训方案应适用于不同类别的人员,包括行政、财政或民政事务人员,还应适应不同层次的管理人员。

(d) 应为高级人员拟订特别培训方案。

(e) 在职培训应成为外勤管理计划的一部分。

(f) 所有外勤工作人员都应得到急救培训,并能随时得到医疗急救箱或特别医疗用品。

(g) 联合国现有的培训机制,如都灵中心,应用于维持和平行动。

(h) 各会员国和区域组织应将其用于标准培训工作的设施和人力资源置于联合国和其他会员国的调配之下。他们应鼓励举办研讨会和讲习班讨论维持和平行动和有关行动的各个不同方面。应邀请联合国的专家演讲。

(i) 人力厅和培训处在实施这些培训方案的工作中应继续发挥重大作用,但具体培训方案的设计和目标应由维持和平行动部与其他有关部门直接协商来规划。

C. 服务条件

检查专员审议了关于维持和平行动和特别外勤行动服务条件的若干问题之后,提出意见认为,秘书处和各会员国应继续关注这些问题。

建议七:

(a) 外勤出差应仍为自愿性质。

(b) 总部与外勤地方点的有关部门之间应采取轮调原则。

(c) 人员安全应成为外勤支助工作的一部分,并必须纳入所有外勤工作的规划、情况介绍和培训之中。安全应还包括计划周密,总部和外勤地点均有安全事务专家,人员行动的明确准则和穿着保护服装。

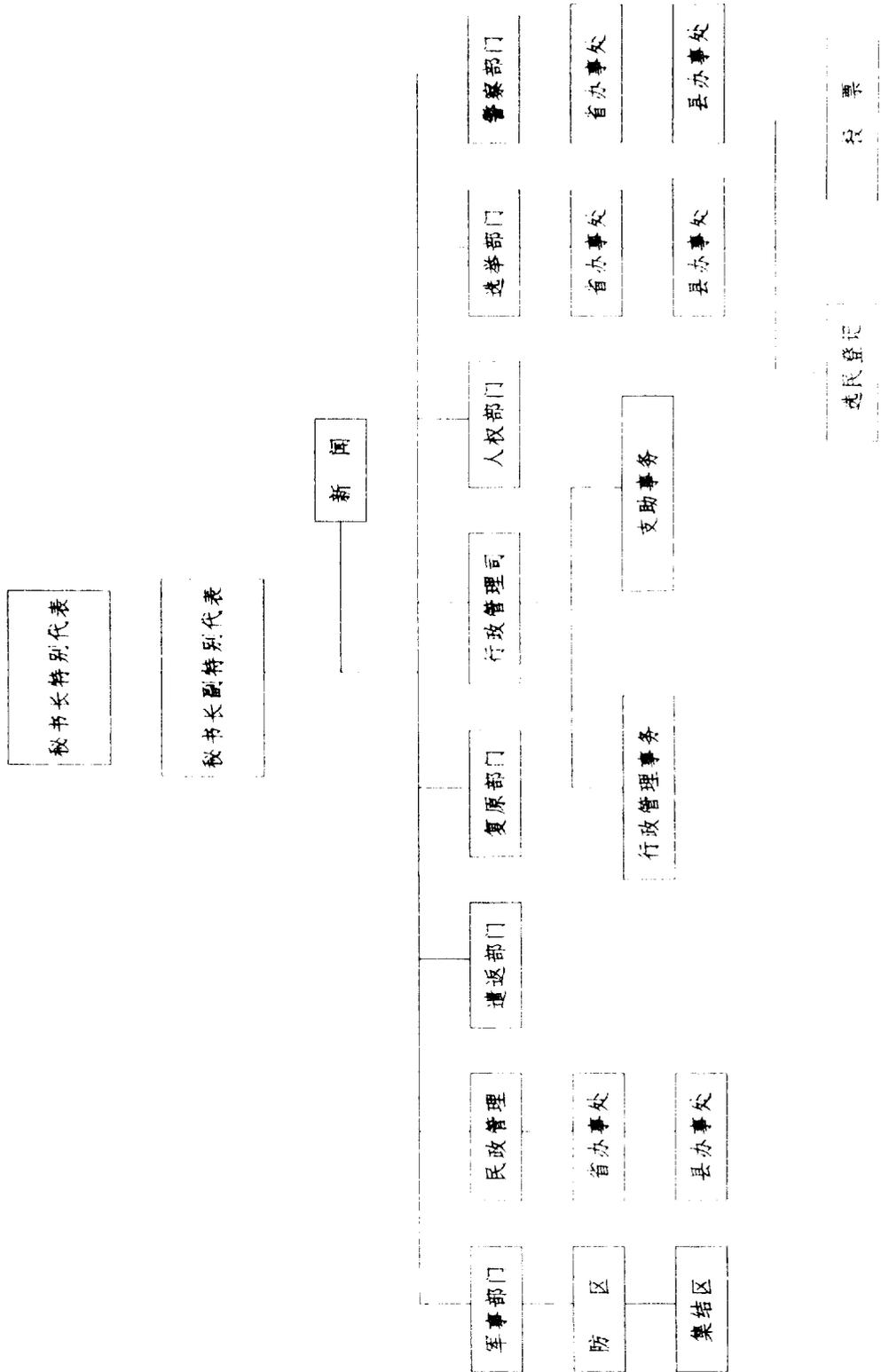
(d) 高级管理人员应高度重视工作人员的行为是否适当。必须编写一份具

体的行为守则,并分发所有外勤人员人手一册。守则应包括应有的工作、正直、行为的规范。工作人员在其工作地区之内应了解一般的礼仪(因文化不同所造成)、性别问题、调戏妇女问题、吸毒问题以及权力滥用和腐败问题。应订立、公布和加强纪律措施。这可能需要订正《工作人员细则》。

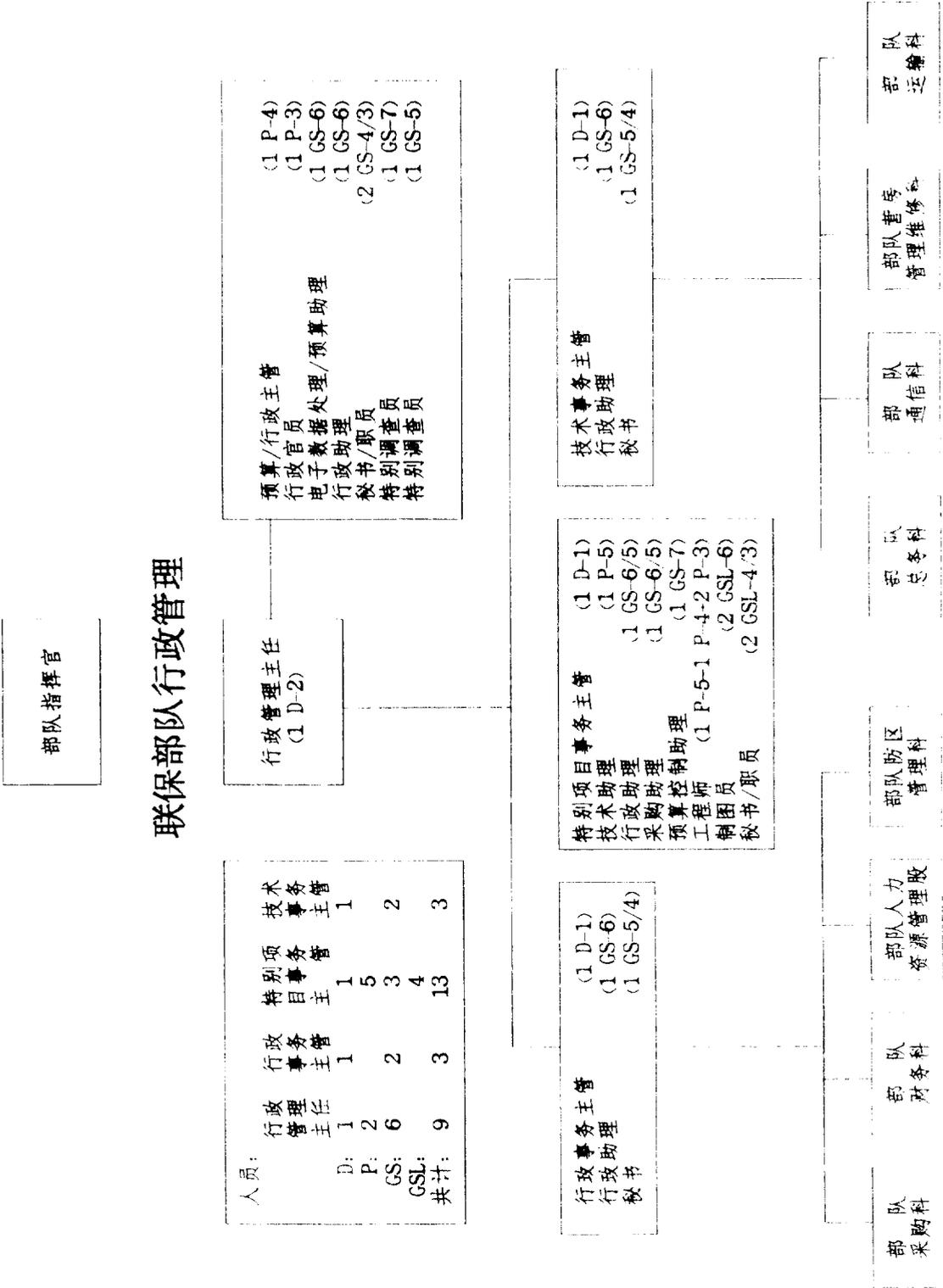
(e) 公务员制度委员会可以考虑将其危险津贴的适用范围扩大,不仅限于在联合国服务条件下工作的工作人员。

(f) 迄今为止对联合国的各项职能发挥了良好作用的工作人员条例、细则、人事政策和作法以及各项程序,似乎并不十分适合与维持和平行动和有关的外勤行动。秘书长以其行政首长的身份应与有关机构进行协商,颁布新的,较灵活的细则和条例、政策和程序,以便提高业务的效率,并避免浪费。在此方面,检察专员高兴地看到秘书处正在订正《工作人员细则》中300系列的条例。

附件2
 联柬权力机构组织结构表



附件4



附件5
出差申请表

A/48/421
Chinese
Page 47

1. GENERAL INFORMATION (Please type or print in capitals)

Family Name		First Name		Address No.	Sex	Category/Level
Functional Title	Department/Office	Room No.	UN Telephone No./Ext.	Home Telephone No.		
Organization	Duty Station		Date of Birth (D/M/Y)		Fax No.	
Nationality	ECG Date (D/M/Y)	Type of Contract:		Expiry Date (D/M/Y)		

2. HAVE YOU SUBMITTED AN APPLICATION PREVIOUSLY?

No () Yes () If yes, please state date and provide any new information below _____

3. SKILLS

SKILL	Working Proficiency	Prof	Basic	None	Begin	Understanding	Concept	Training	Experiencing

WordPerfect () dBase3+ () Paradox () Lotus 123 () QuattroPro () Other Computer Languages () (specify: _____)

Driver's License: Yes () No ()

4. WORK EXPERIENCE: Dates and remarks

AREA	UNITED NATIONS	OTHER
Account/Finance/Budget		
Economics		
Electronic Data Processing		
Legal		
Personnel		
Political Affairs/Human Rights		
Public Registry		
Procurement		
Inventory/Supply		
Public Information		
Transport/Maintenance Affairs		
Travel/Logistics		
Other (list in detail below):		
Missions - List addresses	Previous Mission Assignment(s) : Functional title (s) & date(s)	

5. REMARKS

(For additional space, please use reverse of this form or attach a separate sheet.)

APPLICATIONS SHOULD BE FORWARDED TO ONE OF THE FOLLOWING ADDRESSES:
 FOR PROFESSIONAL STAFF: PROFESSIONAL STAFFING SERVICE
 UNITED NATIONS ROOM 3-2308
 NEW YORK, N.Y. 10017

FOR GENERAL SERVICE AND RELATED CATEGORIES
 GENERAL SERVICE STAFFING SECTION
 UNITED NATIONS ROOM OCT-203
 NEW YORK, N.Y. 10017

Signature _____

Date _____

书 目

1. 《联合国宪章》。

大会各项决议

2. 联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题(44/72, 1989年12月21日)。
3. 联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题(47/218, 1992年12月23日)。
4. 整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查(44/49, 1989年12月8日)。
5. 整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查(47/72, 1992年12月14日)。
6. 保护维持和平人员(47/72, 1992年12月14日)。

联合国各委员会的报告

7. 联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

第五委员会的报告(A/47/832, 1992年12月22日)。

8. 联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题, 维持和平行动支助帐户, 行政和预算问题咨询委员会的报告(A/47/757, 1992年12月7日)。
9. 整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查, 维持和平行动特别委员会的报告(A/47/253, 1992年6月4日)。
10. 整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查, 特别政治委员会的报告(A/47/613, 1992年12月7日)。

秘书长的报告

11. 和平纲领。预防性外交, 建立和平与维持和平。秘书长根据1992年1月31日安全理事会首脑会议通过的声明所作的报告(A/47/277-S/24111)。

12. 联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题,维持和平行动支助帐户,秘书长的报告(A/47/655和Corr.1,1992年11月12日)。
13. 整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查,秘书长的报告(A/47/597,1992年10月28日)。
14. 整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查,秘书长的报告(A/47/604,1992年10月29日)。
15. 关于联合国大会第四十六届会议和第四十七届会议工作安排的报告。《大会正式记录》第四十七届会议(A/47/1)。

联合检查组的报告和说明

16. 改善联合国维持和平行动的一些建议(JIU/NOTE/92/1)。
17. 关于和平纲领的说明:有关第九章。

出版物

18. 《维持和平:联合国在逐渐成形的世界秩序中》,The Henry L. Stimson Center,华盛顿,1992年。
19. Ogata S. 和 Volcker P 《为卓有成效的联合国筹资》,独立咨询小组关于联合国筹资问题的报告。福特基金会的项目。1993年2月。
20. 《和平伙伴,加强二十一世纪的集体安全》。全球政策项目的报告。美利坚合众国联合国协会。纽约,1992年。
21. Rikhye, Indar J. 《加强联合国维持和平行动,新挑战和新建议》,联合国和平研究所。华盛顿,1992年。
22. 《兰盔,联合国维持和平行动审查》,联合国,1990年8月。
23. 《联合国今后在安全方面所起的作用》,国防大学国家战略研究所特别研究小组的报告。华盛顿,1992年5月。

24. Renniger J. P. (编辑)《联合国今后在一独立世界上所起的作用》，联合国训研所,1989年。
25. Hederstedt J. 和其他作者,《北欧各国的联合国技术手册》(第1卷和第2卷),Gummerus Kirjapainno Oy, 1992年1月。
26. 《北欧各国的联合国预备部队》，第三版。Norsedts Trycker, 斯德哥尔摩, 1980年。
