

秘书长特别代表和驻地协调员的作用

联合国系统内协调一致和一体化基准框架

撰 写 人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

联合检查组

2009 年，日内瓦



联 合 国

秘书长特别代表和驻地协调员的作用

联合国系统内协调一致和一体化基准框架

撰 写 人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

联合检查组



联 合 国
2009 年，日内瓦

目录

		页次
缩略语.....		v
章次	段次	
导言.....	1-29	1
A. 寻找通用定义	11-19	3
B. 会员国自主权	20-23	5
C. 方法学	24-29	6
一. 争取实现政府间任务授权更加协调一致和一体化.....	30-53	8
A. 会员国的驱动作用	30-37	8
B. 使安全理事会的任务授权具体、可衡量、可 实现、相关、有时限(SMART).....	38-42	9
C. 统一互补、重复和相互冲突的任务授权	43-53	11
二. 逐步实现全系统的协调一致和一体化	54-77	15
A. 从特别磋商到更有效的秘书处协调	56-65	15
B. 一些积极步骤	66-74	18
C. 与伙伴们合作	75	20
D. 革新联合国系统行政首长协调理事会	76-77	20
三. 联合国与其伙伴间的协调一致和一体化.....	78-90	22
A. 联合国与民间社会组织	79-81	22
B. 联合国与布雷顿森林机构	82-84	22
C. 联合国与其他组织	85-88	23
D. 联合国与私营部门	89-90	24
四. 联合国在区域和次区域一级上的协调一致性和 一体化	91-93	26
五. 当地自主权问题：国家的需要和愿望	94-98	28

六. “一个”联合国	99-223	30
A. 联合国存在从各种不同模式到一种灵活模式	112-118	33
B. 有效领导	119-128	35
C. 驻地协调员的遴选	129-133	36
D. 秘书处特别代表的遴选	134	37
E. 身兼数职的秘书长特别代表、副特别代表/ 驻地协调员/人道主义协调员	135-140	37
F. 领导人的培训和发展	141-145	38
G. 没有问责就没有权力	146-155	39
H. 服务条件	156-160	42
I. 支持体系、协调一致与决策机制	161-168	43
J. 制定有效协调一致和一体化规划	169-179	45
K. 监测、报告和评价	180-196	48
L. 一个基金	197-215	51
M. 一个大院	216-223	54
七. 联合国国家工作队及其他	224-226	57

缩略语

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
布综办	联合国布隆迪综合办事处
行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
方案协调会	联合国方案和协调委员会
外勤部	外勤支助部
发展业务协调办	联合国发展业务协调办公室
政治部	政治事务部
维和部	维持和平行动部
非经委	联合国非洲经济委员会
欧经委	联合国欧洲经济委员会
经社事务执委会	经济和社会事务执行委员会
拉加经委会	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
人道事务执委会	人道主义事务执行委员会
和安执委会	和平与安全执行委员会
亚太经委会	联合国亚洲及太平洋经济委员会
西亚经社会	联合国西亚经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
现金统转	向实施伙伴的统一现金转移方式
管理高委	管理问题高级别委员会
方案高委	方案问题高级别委员会
人道协调员	人道主义协调员
原子能机构	国际原子能机构
机构间常委会	机构间常设委员会
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
货币基金	国际货币基金组织

综合规划流程	综合特派团规划流程
综合工作队	综合特派团工作队
统筹小组	统筹行动小组
联检组	联合检查组
联刚特派团	联合国组织刚果民主共和国特派团
人道事务协调厅	人道主义事务协调厅
人权高专办	人权事务高级专员办事处
监督厅	内部监督事务厅
法律厅	法律事务厅
建设和平委	建设和平委员会
建设和平支助办	建设和平支助办公室
SMART	具体、可计量、可实现、相关、有时限
艾滋病规划署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
国家工作队	联合国国家工作队
联发援框架	联合国发展援助框架
发展集团	联合国发展集团
开发署	联合国开发计划署
评价小组	联合国评价小组
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金	联合国儿童基金
妇发基金	联合国妇女发展基金
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
职工学院	联合国职工学院
粮食署	世界粮食规划署
卫生组织	世界卫生组织

宗旨

审查实现联合国系统协调一致和一体化的当前障碍，提出克服这些障碍的建议，并建议采取一种灵活的协调一致和一体化模式，使联合国系统在为处于发展道路上以及冲突或冲突后形势中的国家开展行动时，可以满足所有国家的要求和愿望。

导言

1. 作为 2007 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)于 2007 年、2008 年和 2009 年就联合国系统协调一致和一体化进程背景下秘书长特别代表¹和驻地协调员的作用进行了审查。2009 年 5 月，报告草稿完成并送交评论，本报告反映了截至 2009 年 12 月参加组织提供的最新情况。

2. 联检组此前的几份报告已从不同角度讨论了这个问题。²早在 1995 年，联检组就建议，秘书长特别代表应提供总体领导，协调和统一政治、军事及人道主义行动，联合国部队指挥官、人道主义协调员(人道协调员)以及人权事务高级专员在当地的代表应当向秘书长特别代表报告，但不影响其各自任务授权及其联合国总部内部程序。1999 年，联检组完成了对行政协调委员会(行政协调会)及其机制的审查，建议应当加强机构间协调的效率和作用。2005 年，联检组完成了另一份关于联合国系统在国家一级整体业绩的改进措施的报告。2006 年，关于评价维持和平行动成果预算制的报告以及关于改革进程中联合国成果管理制的报告都指出，缺乏统筹安排是有效交付成果的一项障碍。

3. 同样，协调一致和一体化问题从一开始就成为联合国改革议程中的核心内容。1996 年，时任秘书长科菲·安南在行政协调会年度概览报告中指出，“必须以系统的政策协调，有效的减政放权，充分尊重相互的任务和能力，以及共同认清今后的挑战和系统内各组织迎接挑战的各自能力为基础，培养一种新的全系统的文化”。³在他 1997 年题为“革新联合国：改革方案”的报告⁴和 2005 年“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”⁵的报告中进一步阐释了这种观点。

¹ 在本报告中，秘书长特别代表也指秘书长的执行代表和秘书长代表。

² JIU/REP/95/6(人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查)；JIU/REP/97/1(加强联合国系统的外地代表机构)；JIU/REP/99/1(审查行政协调委员会及其机制)；JIU/REP/2005/2(改善联合国系统在国家一级全面业绩的若干措施)；JIU/REP/2006/1(对维持和平行动采用成果预算制的评估)；JIU/REP/2006/6(改革进程中的联合国成果预算制)。

³ “行政协调会 1996 年年度概览报告”(E/1997/54)，第 5 页。

⁴ A/51/950，第 49 段。

⁵ A/59/2005，第 200 段。

4. 按照秘书长的要求完成了两份小组报告，即 2000 年联合国和平行动问题小组的报告⁶和 2006 年联合国全系统协调一致问题高级别小组题为“一体行动，履行使命”的报告，两份报告提出了具体建议，涉及如何使全系统在维和、发展、人道主义援助和环境领域以更加一致地发挥作用。特别是后一份报告建议，“在国家一级构建一个统一和协调的联合国架构框架”⁷，由驻地协调员主管，接受联合国开发计划署(开发署)的领导，由一个所谓的“防火墙”来推进这一职能。高级别小组的报告没有得到联合国大会的批准。

5. 2007 年 12 月 19 日，大会通过了关于联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议。该决议承认，“发展、和平与安全和人权相互关联，相互促进”。决议还指出，私营部门和民间社会，包括非政府组织，可以并应当为实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标作出积极贡献。

6. 大会在这份决议中欢迎通过联合国发展集团(发展集团)和联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)来努力提高联合国发展系统在国家一级的协调一致、效力和效率。决议还呼吁在国家和总部两级实现更具包容性的全系统机构间的协作，通过使联合国发展援助框架(联发援框架)周期与国家进程更加吻合，实现联合国发展系统更具效率和效力的运作。

7. 检查专员赞扬行政首长协调会已成为健全完备的机构，而且最近又有一些改进，特别是接受发展集团作为其附属机构，在开发计划署内部通过一个“防火墙”来努力确保在开展业务时实现透明、公正和公平，但也认为，行政首长协调会尚有很大的改进余地，才能较好地 and 真正地领导协调一致和一体化努力。

8. 但是，所建议的“一体行动”框架并不适用于处于冲突或冲突后局势的国家，也没有涉及在这些国家秘书长特别代表相对于强化的区域协调员的作用的问题。⁸事实上，截至 2009 年 11 月，在委任了驻地协调员的国家中，15%有秘书长特别代表(即在 138 个国家中有 21 个国家)。对于这些情况，根据 2000 年 10 月秘书长“关于秘书长代表、驻地协调员和人道主义协调员关系的指导说明”，秘书长特别代表“负责对全体联合国派驻机构提供政治指导，并推动在该国的联合国所有组成部分采取协调一致的方针”。⁹这份指导说明于 2006 年 1 月进行了修订，规定在综合特派团中，秘书长特别代表对于联合国的活动具有总体权

⁶ A/55/305-S/2000/809(通常称为“卜拉西米报告”)。

⁷ A/61/583, 第 5 页。

⁸ 但他指出，“自关于维和行动的卜拉西米报告提出之后，综合一体的联合国维持和平与建设和平特派团把联合国的发展领域工作置于秘书长特别代表的直接领导之下，协调情况得到了改善。为了给这些特派团提供指导，需要为冲突后建设和平制定更好的发展战略”(A/61/583, 第 26 段)。

⁹ 第 9 段。

威，是秘书长的代表，代表整个系统说话，由他建立整体的框架，指导特派团和联合国国家工作队(国家工作队)的活动，并确保各方面遵循协调的方针。¹⁰

9. “一体行动”建议正在两个相似而并行的程序下实施：在驻地协调员系统下，在执行 8 个试点项目(阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南)；在秘书长特别代表系统内¹¹ (截至 2009 年 11 月)，有 18 个综合维和特派团/办事处(阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚比绍、海地、伊拉克、以色列/被占领巴勒斯坦领土、科索沃、黎巴嫩、利比里亚、尼泊尔、塞拉利昂、索马里、苏丹/达尔富尔和东帝汶)，同时二者应走向统一的联合国协调一致努力。两者之间的一个主要差别是，在驻地协调员系统下，“一体行动”只涵盖联合国机构、基金和方案，而秘书长的“指导说明”也包括驻地协调员和秘书处实体(即政治事务部(政治部)、维持和平行动部(维和部)、人道主义事务协调厅(人道事务协调厅)、人权事务高级专员办事处(人权高专办))的对接。“协调一致”一语通常用于前一种方针，而“一体化”用于第二种方针。

10. 在 27 个国家中派驻的人道协调员系统是协调一致努力的另一个例证，也涉及非联合国行动者，但范围较小。在大多数情况下，人道协调员与驻地协调员是同一个人，负责领导和协调联合国国家工作队成员以及那些愿意参加协调安排的非政府组织及国际红十字/红新月运动成员的人道主义援助和保护活动。人道协调员对紧急救济协调员负责。

A. 寻找通用定义

11. 到目前为止，联合国系统内尚未通过任何一个“协调一致”的定义。“一体行动”报告提议将这一进程定义为把联合国的大部分国家活动合并在一个战略方案、一个预算、一个领导和一个办公室之下。这一定义的有效性和适用性受到质疑，而大会并未就此问题表明观点。一般来说，“协调一致”一语适用于不参与维和行动的发展中国家，而一体化则适用部署了维和行动的国家。

12. 2006 年，秘书长称，一体化是设计和实施在冲突后形势下联合国综合行动的指导原则，也是连接建设和平的不同层面(政治、发展、人道主义、人权、法制、社会和安全方面)，使之成为一个统一的支持战略的一项指导原则。综合特派团基于共同的战略计划，对于在不同恢复阶段需要采取的方案干预的重点和类别有共同的理解。通过这个一体化进程，联合国力争通过以一致和相互支持的方式使其各种能力参与进来，最大限度地发挥对冲突后国家的贡献。¹²

¹⁰ “综合特派团指导说明：澄清秘书长特别代表和秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员的作用、职责和权力”(2006 年 1 月)，第 5 段。

¹¹ 由于有些特派团有特派团长或秘书长执行特别代表，因此本报告使用“秘书长特别代表”一语指特派团长、秘书长执行特别代表和秘书长特别代表。

¹² “指导说明……”(见上文脚注 10)，第 4 段。

13. 此外，政策委员会在 2008 年 6 月 26 日的第 2008/24 号决定列出了一体化的 4 个组成部分：

(a) 一体化的主要目的是最大限度地发挥联合国应对措施单独和集体影响，以巩固和平所需活动为重点；

(b) 要在国家一级实现这个主要目标，需要在秘书长特别代表的领导下，使联合国特派团/办事处与国家工作队之间建立有效的战略伙伴关系，确保联合国特派团/办事处和国家工作队的各个部门以一致和相互支持的方式开展行动，并与其他伙伴密切协作；

(c) 国家一级的要求应当反映出具体的需要和情况，并采取不同的结构形式。在所有情况下都应当包括：(一) 联合国战略目标的共同愿景；(二) 密切吻合或一体化的规划；(三) 一套商定的关于完成巩固和平关键任务的结果、时限和责任；(四) 商定的监测和评价机制。

(d) 一体化方针和一体化安排能够使人道主义行动产生显著效益。一体化安排应当充分考虑到公认的人道主义原则，考虑到保护人道主义空间，并有利于与所有人道主义行为者的有效人道主义活动的协调。

14. 政策委员会设立了一体化指导小组，由秘书处实体以及联合国各机构、基金和方案的代表组成，这是一个常设机构，负责推动一体化政策及实施。但是，该小组的决定对于参与维和的各行动者不具有约束力。

15. 检查专员欢迎这些改进一体化定义的努力，认为这些内容涉及到利害关系方的一些关切，但是他强调指出，由于政策委员会的权力有限，它们对于一体化进程所涉的各个伙伴并不具有约束力。

16. 维和部/外勤支助部(外勤部)拟订了联合国维持和平行动的原则和准则的指导文件，目的是界定当代联合国维持和平行动的性质、规模和核心业务。它将综合特派团定义为“一个联合国各行动者之间对于联合国在国家一级的存在的战略目标具有共同愿景的特派团”。¹³ 人们较少关注维和部领导的多层面维和特派团内部的一体化，形式上的一体化事实上可能既非内部的一体化(由于平民、警察和军事部门负责截然不同而专业的职责，从人权到解除武装和复员再到选举支持)，又非“以一致和相互支持的方式”与联合国系统其他部门的一体化。¹⁴ 一体化的第二个层面加剧了特派团内部一体化的挑战，第二个层面是与更广泛的联合国机构、基金和方案实现一体化，这一点要求日增，以便在遭受冲突影响的国家实现和平红利的方案内容，从而确保维和成功。¹⁵ 2009 年 12 月，一体化指导小组批准了外地的综合特派团规划流程准则，它适用于全体多层面联合国派驻机

¹³ 《联合国维持和平行动：原则和准则》(2008 年)，第 53 页。

¹⁴ 见上文脚注 10。

¹⁵ 多层面和一体化维持和平行动：趋势和挑战，2007 年 4 月 26 日至 27 日，亚的斯亚贝巴研讨会。

构，就是说，既有联合国特派团(包括由维和部和外勤部领导的特派团)，又有国家工作队。这些准则规定了以下方面的最低标准：**(a)** 综合外地协调结构，确保从高级领导到工作层面的协作实现机制化；**(b)** 拟订和实施一体化战略框架，为在国家一级的联合国系统确立共同的巩固和平重点任务。遗憾的是，这些原则并非对维和行动所涉及的所有行为者具有约束力。

17. 此外，发达国家和发展中国家的部长们在 2005 年 3 月的《援助时效问题巴黎宣言》中指出，协调一致和一体化进程应当涉及其他重要的行为者，如布雷顿森林机构、单独捐助国和捐助团体、区域组织、民间社会、私营部门和所有的国家机构。

18. 上述所有关于协调一致和一体化的定义都适用于国家一级。但是检查专员认为，为了实现驻地的协调一致和一体化，总部的协调一致和一体化是必须之举，要使它行之有效，就必须在联合国系统各级并与联合国系统之外的利害关系方和伙伴实现协调一致和一体化。在整个联合国系统，首先应当在国家和立法机关级别上实现会员国之间的协调一致，其次是实现秘书处、基金和方案以及专门机构之间的协调一致。正如已经正确指出的那样，对于协调一致和一体化的最大挑战是联合国自身的架构，这是一个极其分散和复杂的官僚机构，有 17 个部厅，14 个基金和方案，16 个专门机构，均有不同的任务，管理结构和程序。

19. 检查专员建议，“协调一致”的定义是联合国系统行动为实现预定目标的整体战略程序，而“一体化”的定义是使协调一致发挥作用的业务模式。因此，综合特派团和“一体行动”不仅是实现国家需要的手段，也是实现协调一致的手段。

B. 会员国自主权

20. 最后但同样重要的是，在联合国系统中实现协调一致和一体化，以支持和平和发展努力，根本之举是各有关方面不再争论，而是同意这一进程必须由有关的会员国推动，立足于通过与相关国家、联合国系统代表、捐助社会和其他行为者的伙伴关系所界定的各个国家的需要和愿望，充分尊重商定的国家重点和有利的国家承诺。因此，必须在每个国家的地方主管一级实现协调一致。归根结底，实现协调一致和一体化是会员国和联合国系统各组织单独和集体的共有责任。

21. 检查专员希望强调，此处提议的协调一致和一体化模式具有高度的灵活性，可以适用于逐案处理办法的具体特点。例如，冲突后国家的需要与不存在维和行动的发展中国家的需要不同，因此应相应加以调整。检查专员指出，大会在 2008 年 9 月 15 日第 62/277 号决议中决定，全系统的协调一致应当“采用综合性做法，专门注重‘一体提供’”。但是，检查专员认为，本基准框架中界定和明示的架构可代替当前的两项主要工作，即“一体行动”和综合和平行动。

22. 鉴于这个问题的复杂性，检查专员最初设想是从较为有限的角度审查秘书长特别代表和驻地协调员的关系，涉及：**(a)** 界定各自职责的各项准则的实施现

状；(b) 支持驻地一级一致性和协调的总部安排；(c) 秘书长特别代表的遴选、费用、服务条件、职权范围、问责和监管。但他后来决定将报告的范围加以扩大，考虑到影响协调一致和一体化进程的其他问题，如所涉不同行为者的任务和关切以及落实“一体行动”的资金障碍。

23. 因此，报告提议一个在联合国系统各级之间以及联合国系统与利害关系方/伙伴之间实现协调一致和一体化的基准框架，并提议一种灵活的外派模式，以使其足以适应处于和平、冲突和冲突后形势国家各种不同而不断变化的需要。检查专员请参加联检组的各个组织的立法机关批准这个基准框架，以此为准绳指导和衡量朝向更好地服务于各国需要的更具效率和效力组织的努力。

C. 方法学

24. 根据联检组的内部标准和准则及其工作程序，编写本报告的方法包括初步案头审查、问卷调查、面谈和深入分析。检查专员进行了 100 多次面谈，包括在日内瓦、纽约和罗马与各个参加组织的官员，与秘书长特别代表、驻地协调员和国家工作队成员，在外地与东道国政府、捐助国和非政府组织的代表。在纽约总部，检查专员与秘书长、常务副秘书长、维和部和外勤部的副秘书长和助理秘书长、开发署署长、紧急救济协调员以及和平与安全执行办公室和建设和平支助办公室的主任以及其他官员进行了面谈。在日内瓦和罗马，面谈的对象包括来自联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、人权高专办、世界粮食规划署(粮食署)以及世界卫生组织(卫生组织)的官员。此外，向 47 名秘书长特别代表和副特别代表发出了保密电子问卷调查，其中有些人可能同时肩负驻地协调员和人权协调员的职能，答复率为 57%。此外，检查专员访问了联合国处于冲突形势不同阶段的一些国家：布隆迪、刚果民主共和国、海地、尼泊尔、索马里(设在内罗毕)和塔吉克斯坦。检查专员还访问了作为和平发展国家典型的中国以及作为 8 个试点项目国家之一的越南。征求了参加组织对报告草稿的意见，并在最后定稿时加以考虑。

25. 检查专员们和联检组研究人员之间的内部讨论，对这份报告进行了初步检验，然后于 2008 年 6 月 30 日举行了扩大的讨论会，联合国系统各组织、会员国代表以及精通此问题的其他人士均可参加。会议后形成了目前这份大为充实了的案文。这份案文适当地考虑到了大多数即使不是全部评论。由于报告中的分析是基于 2008 年的整体情况，2009 年以来关于全系统的协调一致和一体化的许多新的进展虽然在报告中有所提及，但并没有在分析中加以充分的考虑。但是检查专员认为，本领域所做的工作充分证实了基准的有效性，应当有助于更好的协调一致和一体化。

26. 检查专员特别感谢挪威外交部在此次审查报告编写过程中提供的支持和鼓励，特别是主办了 2008 年 6 月的扩大的集思广益会议。

27. 按照联检组条例第 11 条第 2 款，这份报告在定稿前经过了检查专员们的协商，以便通过集联检组的集体智慧来检验其基准和建议。

28. 检查专员希望感谢所有协助编写这份报告的人员，特别是参与面谈和热情提供知识和专长的人员。检查专员要特别提到前任检查专员胡安·路易斯·拉腊武雷，他不但为这份报告提供了启示，而且提供了宝贵的知识并作出专注的努力。他的观点和方针得以保留。在本报告出版之时，检查专员谨以此纪念已故的秘书长副特别代表路易斯·卡洛斯·达科斯塔，他为联合国特别是维和行动作出了卓越非凡的业绩。达科斯塔先生的贡献为本报告的编写发挥了决定性作用。

29. 检查专员认为，应当考虑和实施 18 项基准，以便在实现联合国系统的协调一致方面取得更大的进展。基准分为总部责任和外地责任。

建议

请各立法机关通过本基准框架，作为一个准绳，用以指导和衡量朝向一个能更好地服务于各国需要的更具效率和效力组织的努力。

一. 争取实现政府间任务授权更加协调一致和一体化

A. 会员国的驱动作用

30. 联合国系统包括 30 个组织，每个组织都有由会员国组成的立法机构加以管理(劳工组织还包括雇主和工人)。各组织的会员组成在国家代表和专业方面各不相同。因此，这些立法机构的任务可能存在差别或相互重叠。

31. 在和平和发展方面，任务授权一般来自安全理事会、大会和经济及社会理事会。一些会员范围较为有限的附属和咨询机构协助处理这些问题，如维持和平行动特别委员会、¹⁶ 建设和平委员会¹⁷ 和可持续发展委员会。¹⁸

32. 其他一些联合国附属和咨询机构参与筹资和方案工作，如第五委员会、社会发展委员会、行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)和方案和协调委员会(方案协调会)。后两个机构主要负责制订规范，使在高级别上作出的决定具有同一性，它们履行这一职责的效果和影响则各不相同。

33. 方案协调会由 34 个会员国组成，对于实现全系统的协调一致起着关键作用，协助经济及社会理事会履行协调职能。委员会应逐部门地审议联合国系统各机构的活动和方案，保证联合国及其各机构的工作方案彼此一致，相辅相成，确立重点，避免重叠和重复。¹⁹ 2004 年以来，一些大会决议呼吁改进委员会的工作方法和程序。²⁰ 正如 2007 年 6 月至 7 月召开的实质性会议报告中所指出的那样，进展缓慢。²¹

34. 行预咨委会在审查秘书长向大会提交的预算、专门机构的行政预算以及这些机构的财务安排建议时，或在审查审计员关于联合国和专门机构账目的报告

¹⁶ 特别委员会由大会 1965 年 2 月 18 日的第 2006(XIX)号决议设立，负责对与维持和平有关的所有问题进行全面审查。它通过大会六个主要委员会之一的第四委员会(特别政治和非殖民化)向大会报告，由 124 个会员国组成，其中多数是派出维和人员的国家，还有 17 个观察员。

¹⁷ 2005 年设立，是大会和安全理事会的一个政府间咨询机构，通过回应对于冲突后建设和平的协调、一致和一体化方针的需要来填补这一领域的空白。委员会汇集了所有相关的行为者，以汇集资源，就提议的冲突后和平建设和复员的一体化战略提供咨询，重点关注重建和机构建设努力。

¹⁸ 由经济及社会理事会第 1993/207 号决定设立，作为理事会的一个执行委员会。大会 1992 年 12 月 22 日的第 47/191 号决议规定了该委员会的职能。它由 53 个成员组成，由经济及社会事务部/可持续发展司提供实质和技术服务，通过理事会向大会第二委员会报告。

¹⁹ 经济及社会理事会 1962 年 8 月 3 日第 920(XXXIV)号决议、1966 年 8 月 5 日第 1171(XLI)号决议和 1976 年 5 月 14 日第 2008(LX)号决议，以及大会 1976 年 12 月 14 日第 31/93 号决议和 2003 年 12 月 23 日第 58/269 号决议。

²⁰ 第 58/269 号决议、2006 年 5 月 8 日第 60/257 号决议和 2006 年 12 月 22 日第 61/235 号决议。

²¹ A/62/16, 第 34 至 36 页。

并向大会提出报告时，应当保证全系统的协调一致。²² 但是，多年来，由于其自身有时无法控制的原因，这个咨询委员会日益偏重于联合国及其基金和方案的工作，偏离了对专门机构的监管职责。

35. 检查专员认为，方案协调会和行预咨委会都应当重新定位在实现整个系统方案和预算协调一致方面的职责。两个委员会都需要进行革新，以应对联合国全系统协调一致和一体化的新趋势。

36. 检查专员还注意到，会员国对于协调一致和一体化进程有不同的态度。联合国全系统协调一致问题高级别小组的报告(“一体行动”(以上第 4 段))提交大会审议，但是无法就其建议达成一致。显然，联合国的协调一致和一体化进程是由会员国驱动的，会员国承诺走到什么程度，才能达到什么程度。各组织的立法机构应当向各自的秘书处就对其在协调一致和一体化方面的预期发出明确的信号。

37. 需要会员国界定“协调一致”，并说明联合国系统实现协调一致的预期目标。

基准 1

会员国有效地指导协调一致和一体化进程。

手段是：

- (a) 向联合国系统各组织秘书处提供协调一致和一体化方面的明确指导；
- (b) 加强方案协调会的现有协调作用，使它能够更好地保证整个系统方案活动的协调一致；
- (c) 实际发挥行预咨委会对于联合国系统各机构的职责，使全系统行政和预算问题更加协调一致。

B. 使安全理事会的任务授权具体、可衡量、可实现、相关、有时限 (SMART)

38. 为了解决以前维和行动失败以及冲突后形势的发展变化问题，近年来，安全理事会关于维和行动的任务授权日益涉及多个层面，以协助奠定可持续和平的基础。出现了新的维和概念²³，其中涉及其他联合国组织的工作，而这些组织有不同的利害关系方，有其独立的管理机构所确立的任务和战略重点，而安理会原则上对它们不具权威。

²² 大会 1946 年 2 月 13 日第 14(I)号决议和 1977 年 12 月 14 日第 32/103 号决议，及其议事规则第 155-157 条。

²³ 《联合国维持和平行动：原则和准则》(见上文脚注 13)。

39. 根据《联合国宪章》第六章和第七章，安全理事会的权力仅限于和平与安全。第六章呼吁通过“适当程序或调整方法”和平解决争端。²⁴ 第七章呼吁采取“空海陆军行动，以维持或恢复国际和平及安全”。²⁵ 因此，如果安理会决定授权开展奠定可持续和平基础的活动(在治理、法治、人权和保护儿童等专门领域)，则必须考虑到现有的联合国活动，以便根据实际需要来设计任务授权。否则，建立特派团的组成机构和雇用工作人员处理上述问题，可能与国家工作队现行内部结构相平行或重复。但是，任务授权仍然需要处理在和平与安全方面需要联合国额外和特别介入的那些领域。协调实施一体化方针概念对于确保特派团和国家工作队的努力相互协调和相互补充至关重要。

40. 有时，当特派团预算提交大会批准时，在授权活动的实施方面出现资金空白。例如，在厄立特里亚/埃塞俄比亚和黎巴嫩的维和特派团在划定边界时要提供维稳服务，但却没有拨付资金资助边界委员会。同样，如果和平行动要将其职能转交需要培训和设备的某个国家主管当局，如警察部门，大会通常决定该项活动应当通过自愿捐助提供资金，而自愿捐助“往往很晚或根本无法落实”。²⁶ 检查专员强调指出，从和平行动过渡到发展必须获得适当的资金。

41. 继卜拉西米报告呼吁安全理事会任务授权要符合实际，并强调需要加强秘书处为此目的的信息收集和分析能力之后²⁷，安理会自身决心“赋予维持和平行动明确、可信和可实现的任务”。²⁸ 尽管此后取得了一些进展，但是理事会的任务授权仍然缺乏明确性，不现实或过于模糊，既没有充分的指标来衡量进展²⁹，也没有转交职责和结束行动的退出战略³⁰。因此，检查专员重申，必须通过安全理事会对于维持和平和特别政治特派团的 SMART 任务授权，保证联合国应对冲突和冲突后局势下活动的协调一致。

42. 此外，检查专员认为，如果需要一个综合办法解决今天影响世界上最贫穷国家的冲突根源问题，防止其再度发生(普遍承认再度发生的风险在冲突后的前 10 年较高)，那么这一综合办法应当是整个系统共同努力减少贫穷和实现发展。因此，这些行动取得成功的关键是所有的联合国组织从起始阶段就参与评估特派团和编写规定任务授权的安全理事会报告。到目前为止，这些报告并不具有广泛的基础，外地的国家工作队也未定期和积极地参与起草工作。至多在国家工作队参与时，也都认为收到的反馈质量很差。检查专员认为，维和部和外勤部应当普

²⁴ 第三十六条第 1 款。

²⁵ 第四十二条。

²⁶ 见 S/2001/394，第 32 段。

²⁷ 见上文脚注 6。

²⁸ 理事会第 1327(2000)号决议，附件，第一部分。

²⁹ 见关于维和行动成果预算制评价报告(JIU/REP/2006/1)，第 24 至 35 段。

³⁰ 在联检组的问卷调查中，对于联合特派团规划文件中是否载有退出战略的问题，77%的答复者回答“无”。

遍地立足于国家工作队专业知识，改进其信息收集和分析能力，以便安全理事会能够制定 SMART 的授权。同样的办法也应酌情用于组建政治特派团的任务。

基准 2

安全理事会的任务授权要 SMART(具体、可计量、可实现、相关、有时限)，配备充足的资源。

手段是：

- (a) 加强秘书处的信息收集和分析能力；
- (b) 国家工作队参加评估特派团，特别是就支持和平建设进程长期行动提出行动建议，参与向安全理事会的报告；
- (c) 确立共同商定的指标，以衡量朝向实现规定活动方面取得的进展；
- (d) 行动伊始即商定一个从维持和平或政治特派团向发展行为者转移的退出战略；
- (e) 在通过决议和决定之前，得到秘书长关于方案和预算方面的明确说明。

C. 统一互补、重复和相互冲突的任务授权

43. 特别是在人道主义局势方面，人道事务协调厅、人权高专办、开发署、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金(儿童基金)、联合国妇女发展基金(妇发基金)以及粮食署的业务授权可能是互补或重复的，特别是在保护、可持续发展、人权和性别平等交叉性议题上。在很多情况下，联合国系统的比较优势不在于其供资能力，而是其提供可靠的技术专长的能力，以制定规范和标准，协助各国政府应对日益复杂的挑战。

44. 由于短期内不会作出明显改变，重新界定人道主义组织的任务授权和管理架构，因此需要根据其任务、比较优势和实际的实地工作经验在这些组织中进行适当的分工，以确保每个单独机构及联合国系统集体的一致和有效参与。

45. 但是，目前没有一个具有约束力的体制框架来让联合国系统定义每个机构的业务原则、工作分工和参与规则。检查专员认为，这样一个有约束力的体制框架只能够在行政首长协调会一级建立，并应由相关立法机构批准。检查专员认为，这样一份协定需要时间，事实上协调一致和一体化应当同步进行，而不应等待这样一份协定的缔结。

46. 同时，在选定的领导机构的指导下，发展和人道主义组织在一个部门统一协调采取集体行动，可在效果上取得显著改进。一些成功案例表明在总部和国家

两级合作的这种方针的益处，其中包括在防治艾滋病毒/艾滋病和禽流感、消除小儿麻痹症和生殖健康等领域。但是，检查专员认为在成本效益方面仍有进一步改进的空间。协调会数目的增加引起了人们对交流费用的严重关注，而最佳做法推广不足导致重复的学习过程和程序。

47. 在维和领域，商定工作分工的一个良好范例是秘书长政策委员会关于法治的决定，其中对参与法治工作的联合国各个机构和办公室分配了主要任务，以便它们能够承担明确界定的协调和其他职责，同时各机构和办公室继续履行对于具体法治活动的责任。但是，由于这个决定不具有约束性，它在业务层面上并不总是为人熟知或执行。

48. 联合国全系统协调一致问题高级别小组建议，由秘书长建立一个独立的工作队，进一步消除联合国系统内的重复问题，必要时合并联合国的实体，而将相关的效率结余回收利用到“一个”国家方案中。由于这项举措主要应用于通过摊款获得资金的组织，因此应当找出创新的方式方法，以便将这种方针扩大到通过自愿捐助提供资金的组织上。

49. 此外，检查专员发现存在“相互冲突的”任务授权。开发署作为业务活动的“经纪人”和联合国大家庭的“协调员/保护者”的双重作用可能存在利益冲突。一些国家工作队成员认为开发署作为联合国系统总协调员的作用有失公允，他们感到协调一致进程在开发署推动下走得太远。而且，新确立的开发署在民主治理、危机预防和复原、能源和环境、艾滋病毒/艾滋病以及赋予妇女能力等领域的能力建设任务授权与其他机构业已长期确立的任务有重叠。³¹ 在这方面，联合国全系统一致性问题高级别小组建议，开发署在 2008 年以前退出在其他机构具有职权的着重于部门的政策和能力工作，而将重点放在“加强实施一体化国家方案的联合国国家工作队的协调一致和定位”上。³²

50. 为了推进全系统的协调一致，联合国工业发展组织(工发组织)于 2008 年 3 月 4 日至 5 日在维也纳总部主办了关于该问题的一次高级别对话。此次会议的主要目的是就全系统协调一致的发展内容及“一体行动”倡议取得更好的理解，找出主要问题、挑战和前进方式。关于开发署双重作用的问题，会议认为需要开发区分驻地协调员协调职能与开发署业务活动的“防火墙”。此后，在管理和问责

³¹ 见开发署网站(www.undp.org/about/)。

³² A/61/583, 第 24 页, 第 19 段。

制度(2008 年)³³、2007 年和 2008 年的盘点报告³⁴ 以及 2009 年基加利会议成果声明中讨论了这些问题。³⁵

51. 维和任务就定义而言具有干涉性，它考虑短期前景，分阶段实施，具有紧迫性，相对于具有更强自主意识和长期目标以及更倾向于与政府对话机构的发展和规范任务，两者可能存在冲突。这些显然“相反”的概念也成为分歧的一个来源，这次是在特派团和国家工作队之间。虽然维和特派团重点在于创造实现和平和安全的政治环境，但是最近它们也被赋予开展建设和平活动的任务。因此，使维和行动与国家工作队协调从冲突后局势到发展的过渡就更具有紧迫性。

52. 具体而言，对于综合特派团根据《联合国宪章》第七章³⁶ 诉诸武力的任务授权在人道主义机构则有不同的看法，他们维护干预的所谓“人道主义空间”，其基础是中立、公正、不带歧视地按需求提供援助和业务独立。2008 年维和部和外勤部关于联合国维持和平行动原则和准则的出版物³⁷ 指出，维和人员在人道主义援助方面的主要职责是提供一个让人道主义行为者能够开展活动的安全和稳定的环境。它进一步指出，至关重要的是为有利于当地人口而设计的见效快和小规模项目的实施应当与人道主义机构进行协商和协调，因为政治和军事活动有可能与人道主义行动混为一谈，而人道主义机构是消除这种关切的关键所在。检查专员赞同这一方针，希望能够立即实施。

53. 检查专员认为，关于联合国系统外派机构的统一战略构想应当满足各有关方面的需要。截至目前，这样一种构想在国家一级在秘书长特别代表和/或副特别代表/驻地协调员/人道协调员等领导层是具备的。检查专员认为，领导人和个人是流动的，在他们的魅力和自愿之外，整个系统还应当提供一个具有约束力的稳定的机构框架，使所有的行为者可以方便地援引用来作为其集体和单独职责和作用的指导。

基准 3

联合国系统具有约束力的机构框架界定业务原则、工作分工、参与规则、准则和程序，由行政首长协调会商定，并由相关的立法机关批准。

³³ “联合国发展和驻地协调员制度的管理和问责制度，包括驻地协调员制度的‘功能防火墙’”(发展集团，2008 年 8 月 27 日)。

³⁴ “一体行动 2007 年盘点”(发展集团，2008 年 3 月 27 日)和“一体行动 2008 年盘点综合报告”(发展集团，2009 年)。

³⁵ “成果声明和前进道路：‘一体行动’‘方案国试点’政府间会议”(2009 年 10 月 19 日至 21 日，基加利)。

³⁶ 见上文脚注 25。

³⁷ 见上文脚注 13。

手段是：

(a) 促进共同理解，即实现协调一致和一体化是一个进程，其中每个联合国系统的组织在驻地和总部两级通过共同的目标和业务独立性找出自身在一个计划/方案内实现成果的比较优势；

(b) 为每项规定活动分配明确的机构责任；

(c) 界定人道主义行为者的人道主义空间；

(d) 依照专门机构同等重要的发展作用对其重新定位。

二. 逐步实现全系统的协调一致与一体化

54. 联合国大家庭由 17 个部厅、14 个基金和计(规)划署以及 16 个专门机构组成,保持其协调一致和一体化不仅对成员国构成现实挑战(对此上文已作讨论),而且也是管理者和工作人员面对的难题。他们需要将数十年来条条块块和相互竞争的文化转化为有效合作和协调一致的做法。

55. 因为害怕失去业务独立性、受关注度及调动资金的能力,不是所有的组织都采取同样支持的态度。使问题更为复杂的是,秘书长的权力仅限于联合国秘书处各部门,他对各基金和计划署只拥有一定程度的权力(对各专门机构则没有任何权力),缺乏一个总揽机构来负责推进整个系统的一体化和协调一致。

A. 从特别协商到更有效的秘书处协调

56. 秘书处内负责维和特派团/办事处的政策与支助工作的三个主要部门是维和部、外勤支助部和政治部。维和部是秘书长在联合国一切维持和平行动的业务部门,负责维和行动的执行、管理、指挥、规划和筹备。³⁸ 外勤支助部负责为联合国各项外勤业务提供专门支助,包括人事、财务、采购、后勤、通信、信息技术及其他行政和总体管理方面的支助。政治部对秘书长特使/代表和其他外地代表实行监督并提供政治指导和指示,还代表秘书长指导和管理友好特派团、实况调查团和其他政治特派团。³⁹ 尽管这些任务没有法定的定义,但实际上都包含重要的和平与安全要素,而没有固定的政策与军事单位。这些任务通常是大会或安理会委派的授权任务,不包括军事特遣队,没有/或只有极有限的军事和/或民事警察人员,如联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)与联合国伊拉克援助团(联伊援助团)。特派团可以设在总部(如缅甸),也可以设在外地。

57. 一般而言,政治部牵头开展预防性外交与建立和平工作,而维和部牵头开展由安理会要求并直接授权的通过建制警察或军事部队进行的维持和平行动。政治部在预防与建立和平阶段职权最为强大,不过它也在维持和平阶段也向维和部提供政治支持,有时支持更广泛的区域性努力以及选举与调解。此外,政治部通常在维和阶段结束后再次发挥领导作用,以便巩固并建设和平,免于重新陷入新一轮的冲突。

58. 检查专员获悉,政治部与维和部的关系近年来大有起色。当安全理事会决定把一项特别任务转变为维和行动,或改变其内容,将军事或警察活动也包括在

³⁸ ST/SGB/2000/9, 第 2.1(a) 节。

³⁹ ST/SGB/2009/13 政治事务部的组织, 第 3.2 段。

内时，这两个部门常常举行专门协商，政治部的主管干事经常被暂时调到维和部，以免失去“机构记忆”。⁴⁰

59. 根据内部监督事务厅(监督厅)2006年9月对政治部特别政治任务管理工作的审计结果，⁴¹ 秘书长制定的两项协调与合作措施(政治部与维和部的区域司合用办公地点；⁴² 组建部际工作队)⁴³ 并未取得收效。

60. 监督厅还报告称，⁴⁴ 1999年秘书长公布的“牵头部门政策”⁴⁵ 缺乏明确的标准，并未获得一致落实。该政策旨在确保提供全面支持，尽量减少重复工作，由牵头部门负责与其他组织的协调。政治部牵头进行预防性外交、建立和平与建设和平，维和部牵头进行维持和平行动。⁴⁶ 2002年该政策得以进一步完善。⁴⁷ 维和部牵头负责规划和管理所有的外地维和行动。实际上，维和部已经受命领导并未明确涉及维持和平的外地特派团，如联合国东帝汶办事处(联东办事处)、联合国塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)、科索沃未来地位问题特使办公室及阿富汗援助团(联阿援助团)等。同样，政治部也领导了一些维和行动的早期谈判工作，或在维和特派团在场的情况下着手解决冲突。显而易见，上述事例中，在决定牵头部门的时候考虑了一些政策中未作规定的因素，例如它们是不是带有军事成分的综合性任务，只有维和部拥有支持它们的后勤能力。根据2009年秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告，2010年政策委员会秘书处正着手审查牵头部门政策。此外，检查专员希望刚刚发布的关于维和部与政治部的秘书长公报能进一步明确这个问题。

61. 在2006年发布的另一份对维和部的全面管理审计报告中，⁴⁸ 监督厅指出，若实现合作与协调，避免重复与重叠，需要对政治部与维和部进行调整，包括全面合并或是在规划、政治与实质方面进行合并，还需要将行政与后勤支持分开。监督厅回顾2002年政治部提交副秘书长的自评报告，报告中提议全面合并两个部门。然而，随着2006年外勤支助部从维和部中分离出来，这些建议有许多都已不合时宜。

⁴⁰ “内部监督事务厅关于审计政治事务部特别政治任务管理工作的报告”(A/61/357)，第52-56段。

⁴¹ 同上，第52段。

⁴² A/55/977，第236段。

⁴³ 见A/55/502，第49-60段。

⁴⁴ A/61/357，第9-15段。

⁴⁵ A/53/854/Add.1，第27段。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ A/57/387，第126段。

⁴⁸ A/60/717。尤其见第66-67段与第88-94段。

62. 考虑到维和部可以从政治部了解到具体冲突和国家的情况，还依赖政治部就冲突的区域范围及其对于任务执行的潜在影响提出建议，将两个部门合并的看法不无道理。它们都设有政治事务干事和区域司；维持和平与建设和平之间不存在连续性，但有所重叠，而且摆脱冲突的国家中有 40% 又再次陷入冲突，这一数字在非洲国家上升至 60%。⁴⁹ 然而，2007 年 2 月，经秘书长提议⁵⁰，大会决定⁵¹ 将维和部调整为两个部门并增加其人员配置，以提高秘书处管理维持和平行动的能力。外勤支助部就此成立。

63. 现在仍然比以往任何时候都更需要一个保证外勤支助部、政治部和维和部三个部门有效协调的机制，以便它们都能一致并有效地履行各自的职能。

64. 外勤支助部、政治部和维和部三者之间政策指导的有效协调机制十分重要，而政治部、维和部与秘书处其他司厅，如新闻部、裁军事务厅、提高妇女地位司、经济和社会事务部(经社部)/可持续发展司(发展司)、法律事务厅(法律厅)、人权高专办和人道协调厅之间的联合协调结构，对于连贯一致地履行其涵盖范围可能很广的职能同样关键。在这方面，检查专员指出，维和部/政治部与这些部/厅的关系是不平衡的。

65. 最后，也许有必要如 ST/SGB/2000/10 号公报第 2.1 节(a)段的描述，重新界定政治部在冲突后建设和平中的作用，并澄清政治部与建设和平委员会新设的建设和平支助办公室⁵² 之间的工作关系。监督厅已注意到两者之间重复的可能，并已提出上述要求。⁵³

基准 4

落实维和部/政治部之间有效的协同努力与协调机制。

手段是：

- (a) 加强维和部与政治部的日常合作；
- (b) 巩固现有的与秘书处其他司厅的联合协调机制；仅在必要情况下设立新机制；
- (c) 澄清新设的建设和平支助办公室与政治部及总部其他部门的关系；

⁴⁹ 一体化兼发展援助大臣贝特尔·霍德在哥本哈根妇女、和平与安全问题会议上的发言(2004 年 9 月 9 日)。

⁵⁰ 见 A/61/749，附件 1(加强本组织管理和维持和平行动的能力)，第 15-16 段与第 22-25 段。

⁵¹ 2007 年 6 月 29 日第 61/279 号决议。

⁵² 2006-2007 年所需资源达 560 万美元(2006 年 2 月 23 日第 A/60/694 号文件)。

⁵³ A/61/357，第 57 段。

(d) 加强政治部的战略分析和决策能力，使其更有效地参与维和部与外勤支助部的行动，提高联合国系统在预防性行动与建立和平方面的效果。

B. 一些积极步骤

66. 在过去十年中，为解决系统分散的问题，秘书长在联合国改革的框架内设立了数个委员会、管理小组和工作队，作为政策制定和决策工具，以促进全系统的协调一致。

67. 1997 年 1 月，在联合国负有核心使命的五个领域中有四个设立了执行委员会：和平与安全、经济与社会事务、发展合作与人道主义事务。

68. 和平与安全执行委员会负责处理和平与安全方面的关键交叉性问题，在出现迫切安全问题与潜在冲突局势时制定行动方针。⁵⁴ 和平与安全执行委员会不是常设机构；每月召集一次，有时为需要进行较长时间深入分析的问题设立工作队(例如阿富汗、人权、千年发展目标、建设和平、法治、苏丹和恐怖主义问题)。然而，表面看来，和平与安全执行委员会及其工作队没有达到其他执行委员会建立的专题分组制的工作效果，特别是机构间常设委员会的人道主义事务执行委员会(人道执委会)。

69. 经济和社会事务执行委员会是联合国的一个执行委员会，其宗旨是促进在经济和社会领域内进行规范性、分析性和技术性工作的联合国各实体间的协调一致，寻找共同的工作办法。人道执委会负责考虑人道主义政策和行动事项。⁵⁵ 委员会每月召集一次，并且通过专题分组的方式与全球及地方一级的领导机构合作。联合国发展集团近来已成为行政首长协调会的三大支柱之一。

70. 1997 年下半年，成立了高级管理小组，⁵⁶ 它是秘书长的内阁与中央政策规划单位，负责审议对立法机构提出的意见，就复杂的跨部门交叉性问题提出政策建议，监督改革的执行情况，指导四个执行委员会的工作，并就中期计划、提交方案预算及资源调动问题提供建议。小组⁵⁷ 曾每周举行会议，但随着 2005 年政策委员会和管理委员会的成立，⁵⁸ 小组成为一个供联合国各司、厅、基金和计

⁵⁴ 其成员包括：政治部(召集人)、维和部、人道协调厅、裁军事务部(裁军部)、法律厅、难民署、人权高专办、联合国日内瓦办事处总干事、开发署、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、儿童基金会及联合国安全协调员。

⁵⁵ 由紧急救济协调员主持，成员包括政治部、维和部、新闻部、粮农组织、人权高专办、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、联合国贸易与发展会议(贸发会议)、开发署、联合国环境规划署(环境署)、难民署、儿童基金会、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、粮食计划署和卫生组织。

⁵⁶ 见 ST/SGB/1997/3 与 ST/SGB/2005/16。

⁵⁷ 成员包括常务副秘书长、四个执行委员会召集人、主管维和事务、管理事务、大会和会议管理事务、新闻事务的各位副秘书长、主管法律事务副秘书长、人权事务高级专员、难民事务高级专员、联合国日内瓦办事处总干事与维也纳办事处总干事。

⁵⁸ 见 ST/SGB/2005/16 与 ST/SGB/2006/14。

划署的领导人交流信息与经验的论坛。委员会的增多似乎为一体化过程带来更多的重叠。

71. 政策委员会处理对联合国有影响的、需要战略性指导与决策的专题问题与具体国家的问题，及新出现的问题。⁵⁹ 管理委员会考虑需要战略性指导的内部改革与有关管理的问题，确保审计委员会、联检组和监督厅的调查结果能够进入管理流程，并确保已接受的建议得到落实和执行。⁶⁰ 政策委员会在事关全系统的问题上，应与行政首长协调会机制密切协调。

72. 检查专员指出，这些委员会的成员基本上都是联合国及其基金和计划署的行政管理人员，粮农组织和卫生组织这两个专门机构参加了人道执委会，所有专门机构都是发展集团的成员。检查专员认为，既然这些委员会的构成类似、议程相仿，只是召开会议的频率不同，应该对其做合理化改革，以减少协调工作带来的成本；有些委员会可以合并。

73. 联合国全系统一致性高级别小组就此建议，将发展集团与经济和社会事务执行委员会划归开发署署长领导下的一个发展政策和业务组，将各种经济、社会和环境政策和活动集中起来，整合成为一个整体。发展集团——人道执委会过渡问题联合工作组提议设立“由发展集团、人道执委会及和平与安全执行委员会三个机构的秘书处组成的机制……确保总部对国家工作队的支助保持连贯性和及时性”。⁶¹

74. 在业务层面改善协调的另一尝试，是 2001 年根据卜拉希米报告⁶² 的一项建议设立的综合特派团工作队。建议认为需要在总部设立一个工作级联络点，以便迅速处理特派团关注的问题。统筹行动小组继而开始运作，通过综合特派团工作队的工作，逐步加强协调。在维和部牵头的特派团中，工作队由统筹行动小组组长领导。实际上综合特派团工作队并未取得多少成功。然而，自从发布了最新的总部级综合特派团规划流程准则(该准则的重点在于综合特派团工作队的设立与管理，以及推出首份综合特派团规划流程培训材料)，作为牵头部门的维和部与政治部已经为综合特派团工作队/执行工作队另外提供专门领导。此外，联合国系统伙伴更为经常性地参与总部和外地活动。2007 年，为统筹行动小组核准增加了 26 个员额；⁶³ 这一理念已得到充分验证。此外，政策委员会在 2008 年 6 月 25 日的会议上通过了关于一体化的决定，要求牵头部门为其支助的每个联合

⁵⁹ 由秘书长主持，成员包括常务副秘书长、办公厅主任、四个执行委员会的主席、主管维和事务与新闻事务的两位副秘书长、人权事务高级专员、主管法律事务副秘书长与秘书长非洲问题特别顾问。

⁶⁰ 成员包括常务副秘书长、办公厅主任、主管管理事务、经济与社会事务、大会和会议管理事务及维和事务的各位副秘书长。

⁶¹ “发展集团——人道执委会过渡问题联合工作组报告”(2004 年 2 月)，第 7 页。

⁶² 第 201-202 段(见此前脚注 6)。

⁶³ 大会第 61/279 号决议，第 35 段。

国行动设立总部一级的工作队。检查专员认为，统筹行动小组应该通过总部的联络处联系其行动涉及到的联合国系统组织。联检组关于联合国系统联络处的报告提供了充分资料，说明这些联络处的作用和潜力。⁶⁴

C. 与伙伴的合作

75. 在整个分析与访问过程中，检查专员注意到，关于协调一致和一体化有一个重要方面没有得到充分注意，即非驻地组织对这一过程的参与。有时，没有正确地将这些组织看作是有既得利益的有效伙伴。它们通常规模较小，缺乏充足资源来维持活跃的区域或外地办事处，但是它们也开展实地项目及其他活动。为此，它们必须外包其他驻地组织的服务。检查专员认为，很多情况下这些组织的利益未得到应有保护。他指出，这是联合国促进协调一致与一体化进程中要解决的一个问题。

D. 革新联合国系统行政首长协调理事会

76. 行政首长协调会就联合国系统各组织面对的一系列实质性和管理问题促进协调与合作。行政首长协调会由方案问题高级别委员会(HLCP)、管理问题高级别委员会(HLCM)和发展集团共同支持。三个机构责任分工概述如下：

- 方案问题高级别委员会：促进全球政策的协调一致，包括开发工具包在内的共同政策工具，以及政策及方案问题与全球公益工作
- 管理问题高级别委员会：在全系统统一业务做法，包括一般管理问题，以此确保从全球到国家一级实现全面一致的管理
- 发展集团：促进协调一致和有效的监督，为国家一级的伙伴提供指导和能力建设，在国家一级协调联合国发展行动，解决国家一级行动的政策指导问题，包括三年期全面政策审查决议的执行问题，并支持驻地协调员制度。⁶⁵

77. 前两个委员会基本发挥制订规范与协调的作用，而发展集团则更多参与业务行动。检查专员虽然欢迎将发展集团置于行政首长协调会管理之下，但呼吁重新调整发展集团当前的任务授权，使其成为一个真正管理和监督整个协调一致与一体化进程的业务工具，这将是其在独立于任何个别组织方面迈出的第一步。

基准 5

现有的机构间协调机制有效促进了全系统的一体化与一致性。

⁶⁴ JIU/REP/2007/10。

⁶⁵ 摘自行政首长协调会网站。

手段是：

(a) 在其机制支持下的行政首长协调会，若获得授权与工具，可以成为实际上的最高政府间机制，执行成员国关于全系统协调一致与一体化的任务；

(b) 确保联合国大家庭所有成员在“一体行动”背景下享有平等权利；

(c) 拥有一个由高层(副秘书长或助理秘书长)领导的，独立于任何单独组织的强有力的秘书处；

(d) 将发展集团打造为在实地一级管理和监督协调一致性的业务工具，一个对联合国组织全体成员开放的联合资助的机构间机构；

(e) 所有现有协调机制，如四个执行委员会、政策委员会和管理委员会，就全系统性质的问题通过方案问题高级别委员会与管理问题高级别委员会向行政首长协调会报告；

(f) 在全系统性质的问题上，所有联合国组织都可以加入四个执行委员会。

三. 联合国与其伙伴间的协调一致与一体化

78. 检查专员认为，联合国内部协调一致进程要取得成功可靠的结果，不应脱离以不同方式与联合国系统发生联系的其他国际组织而孤立行事。

A. 联合国与民间社会组织

79. 民间社会组织不仅发挥着补充作用，还常常履行联合国因种种原因而无法承担的任务。秘书长认识到它们的关键作用，尤其是在危机和冲突后国家中，在和解与建设和平方面，以及在推进千年发展目标的发展议程方面的关键作用，为此设立了“名人小组”。⁶⁶ 名人小组于 2004 年 6 月发布了关于联合国与民间社会关系的报告。⁶⁷

80. 根据名人小组的提议，秘书长提出了具体建议，要求增加非政府组织在联合国内、特别是在联合国政府间机构中的参与。⁶⁸ 建议包括：建立信托基金以增加发展中国家非政府组织代表的参与；加强联合国秘书处与非政府组织的对话；增强在国家一级与非政府组织的交往。

81. 在联合国系统所有组织中，人道主义机构实际上在与非政府组织的合作方面最为成功。1992 年成立了机构间常设委员会(IASC)，它是一个独特的机构间协调论坛，与国际红十字/红新月运动及三个非政府组织集团保持联系。⁶⁹ 机构间常设委员会的主席由紧急救济协调员担任，制定人道主义政策，商定各行为部门的责任分工，应需要确定并处理分歧，并倡导运用人道主义原则，以确保各机构对复杂的紧急情况和自然与环境灾害作出一致反应。

B. 联合国与布雷顿森林机构

82. 多年来，联合国与布雷顿森林机构已逐渐形成各种合作机制。然而，二个机构还需要取长补短，在“健康的竞争与缺乏效率的重叠和尚待填补的空白”之间，寻求一种平衡。⁷⁰ 在这方面，建议秘书长、世界银行行长和国际货币基金组织(基金组织)总裁立即着手“就各自在全球一级和国家一级的作用和关系缔结正式协定”。⁷¹

⁶⁶ A/57/387 与 Corr.1, 第 141 段，与 2002 年 12 月 20 日大会第 57/300 号决议，第 27 段。

⁶⁷ A/58/817 与 Corr.1。

⁶⁸ A/59/354。

⁶⁹ 回应 1991 年 12 月 19 日大会关于加强联合国人道主义紧急援助的协调的第 46/182 号决议。

⁷⁰ A/61/583, 第 71 段。

⁷¹ 同上。

83. 同样，威胁、挑战和变革问题高级别小组也曾建议货币基金组织总裁和世界银行行长出席建设和平委员会的会议，“推动和维持国际社会为冲突后建设和平做出的努力”。⁷²

84. 联合国与这些机构为实现协调一致开展有效合作的一个实例是，发展集团与世界银行制订的冲突后需求评估方法，这一方法已被用于海地、伊拉克、利比里亚、索马里和苏丹的需要和开支评估。该方法还对评估结果按轻重缓急排序，并于 2006 年接受了共同审查，以“总结经验教训，改善今后做法”。⁷³ 也是在 2006 年，发展集团与世界银行一致达成了一项联合方案，通过更有效的机制促进捐助方融资。⁷⁴ 2007 年，维和部汲取在利比里亚开展政府、世界银行与包括联合国利比里亚特派团(联利特派团)军事工程特遣队与开发署在内的各联合国伙伴之间合作的创新经验，发布了与世界银行联合行动倡议指导方针。2008 年 10 月，联合国与世界银行签订了有关危机及危机后局势的伙伴关系框架，与 11 个联合国专门机构谈判议定了辅助性的《信托原则协议》，为及时调剂资金提供便利。⁷⁵

C. 联合国与其他组织

85. 过去十年，非洲联盟与欧洲联盟等区域组织在和平行动中的作用不断增强。联合国与这些组织的合作是针对具体任务的，双方仍需要达成一致同意的战略框架。要建立这样一个以联合国起主导作用的框架，需要各方都能灵活理解差异，调整程序和管理文化，制定共同目标与优先事项，并就实地的责任分工达成一致意见。在这种特定情况下，联合国的合作甚至需要建设区域组织的能力，使其发挥这一作用。联合国已经开始与非洲联盟和非洲其他几个次区域级伙伴组织开展此类合作。联合国也与其他地区的组织开始了有关讨论，2010 年 1 月秘书长将为在和平与安全领域与联合国合作的各区域组织和其他组织举行务虚会，探讨合作渠道以及实地合作的途径。

86. 关于需要将联合国与区域组织间的合作正式化，并更好地组织合作，检查专员认为，现在与区域组织进行的讨论(包括联合国全系统宣言、行动计划(非洲联盟)与共同准则(欧洲联盟))具有积极意义。检查专员认为，应与其他区域组织就类似协议进行谈判。

87. 在发展领域，除了现有的区域委员会(非洲经济委员会(非洲经委会)、欧洲经济委员会(欧洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、亚洲及

⁷² A/59/565, 附件 1, 建议 83 与 84(f)。

⁷³ “联合国—世界银行冲突后需要评估审查：支持和平建设：加强冲突后需要评估”(2007 年 1 月)(见 <http://www.undg.org/>)。

⁷⁴ 发展集团，“2006 年驻地协调员年度报告汇编”，第 72 页。

⁷⁵ 关于联合国与布雷顿森林机构之间协作与合作的总览，见 2009 年 9 月 15 日秘书处就加强联合国与布雷顿森林机构之间的协作和合作为经济和社会理事会发布的说明(E/2009/113)。

太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和西亚经济社会委员会(西亚经社会)), 各联合国系统组织多年来根据不同的区域设计方案, 在世界各地建立了各自的区域办事处网络。这些区域委员会/办事处与上述区域机构以不同的方式相互作用, 区域机构是其潜在的资金与经验来源。在这一级同样需要一致的背景与工作方法, 以避免重复。2007 年, 发展集团就此开展调研, 并考虑了成本效益与安全问题。

88. 各区域委员会与联合国系统其他区域组织应该发挥连接总部与实地的根本作用。它们的工作方案应该沿袭其所属组织的全球工作方案, 应该专注于协助区域和次区域制定并执行区域和次区域方案。此外, 它们应该获得明确授权, 确保成员国在行政首长协调会的领导和指导下, 执行各项政策与决定, 并确保在区域、次区域和国家各级实现最佳的协调一致和一体化的进程。

D. 联合国与私营部门

89. 联合国系统与私营部门的相互作用之所以重要, 有两方面的意义: 私营部门是提供发展所需的资金与技术的重要来源, 同时又担负就业与自然资源和环境管理的责任。在这方面, 劳工组织集团的治理结构中既有私营部门又有工人组织的代表, 颇具独特性。

90. 过去十年间, 联合国组织与私营部门在所有活动领域内的个别伙伴关系与全球机制都急剧增加。联检组审查了联合国系统内部利用企业赞助的原则, 确定最佳做法, 找出需要制定政策与指导方针的领域以及可能导致利益冲突或有损于联合国的做法。⁷⁶

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相互作用。

手段是:

(a) 为相互作用提供必要的制度框架, 理顺各实体在规划、评估和执行阶段的作用;

(b) 外部伙伴以行动为导向, 参与经济和社会理事会、大会及联合国系统组织的其他立法机构;

⁷⁶ JIU/NOTE/2009/1。

- (c) 为联合国系统与其伙伴间的相互作用制定联合政策和指导方针；
- (d) 建立后续行动机制，监督每个合作伙伴的承诺；
- (e) 为联合国各区域委员会和联合国系统其他区域办事处确定明确的任务和工具，以确保各成员国在行政首长协调会的领导与指导下，执行各项政策和决定，并确保在区域、次区域和国家各级实现最大的协调一致与一体化的进程得以落实；
- (f) 调整联合国区域委员会的任务和地点，使其与其他联合国区域办事处保持一致。

四. 联合国在区域与次区域一级的协调一致和一体化

91. 联合国系统内有两个区域协调机制，即区域协调机制与区域主任小组。区域协调机制的召集人是五个区域委员会：非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会 and 西亚经社会。经济和社会理事会在其 1998/26 号决议中说明：

“各区域委员会要发挥集体领导作用，就必须在每个地区举行经常性机构间会议，以期改善该地区联合国系统各组织工作方案之间的协调。”然而，五个区域协调机制在每个地区的发展情况不尽相同。区域主任小组的工作范围与任务包括两个要素：为国家工作队提供协调一致的方案支持，对驻地协调员/国家工作队的统筹监督。共设 6 个区域主任小组，非洲两个，其余四个区域各有一个，其发展脉络也各不相同。

92. 2008 年 7 月，区域委员会纽约办事处委托开展一项研究，查明潜在的协同作用和互补性，提议在区域协调机制与区域主任小组之间进行分工，以期在区域一级改善全系统的协调一致。检查专员对研究的结果表示欢迎。

93. 检查专员认为，区域协调机制应该将重点放在区域/次区域议程、跨界问题和专题/政策的连贯性上。五个区域协调机制应采用协调一致的核心模式，再另外执行符合每个地区独特背景与优先事项的其他职能。核心模式应该集中于符合委员会的召集能力、政策能力和分析能力的有限的一套核心职能与可达到的目标。区域主任小组的中心作用应该是为驻地协调员/国家工作队提供领导、战略指导和支持，以实现国家一级的业务目标。区域协调机制与区域主任小组应进一步努力协调各自的工作计划，每年举行背靠背会议。最后，由于开发署在区域协调机制和区域主任小组中都发挥关键作用，必须考虑开发署在区域背景下的地位。因此，区域委员会应该与开发署及其他机构的区域分支建立并保持有效、密切与互惠的关系。

基准 7

区域协调机制与区域主任小组有效促进区域、次区域及国家一级的协调一致和一体化。

手段是：

(a) 区域协调机制为区域及次区域级的专题问题提供政策性、规范性和分析性工作；

(b) 区域主任小组为驻地协调员/国家工作队提供领导、战略指导和支持，以实现国家一级的业务目标；

(c) 各地区的区域协调机制和区域主任小组采用一致的核心模式，同时执行符合每个地区独特背景与优先事项的其他职能；

- (d) 坚决将区域协调机制纳入由行政首长协调会及其三大支柱构成的联合国组织框架；
- (e) 协调区域协调机制和区域主任小组的工作计划及年度背靠背会议；
- (f) 开发署、其他机构的区域分支与区域委员会之间有效、密切而互惠的关系。

五. 地方自主权问题：国家的需要和愿望

94. 根据《联合国宪章》规定的各国国家主权平等原则，国家自主权应在于联合国系统协调一致和一体化进程中居于中心位置。每个国家都有权为自己及其公民做出最佳决定，尊重这项权利不仅对于联合国系统在任何国家的合法存在至关重要，而且对于联合国每个组织在倡导国际规范与标准的同时，为国家复苏/发展战略的设计与落实做出重大贡献至关重要。某些情况下，国家也许没有能力、缺乏意愿，不具有代表性或合法性，因此这些情况下国家的作用有所不同。检查专员指出，一些刚刚摆脱冲突的国家也许不具备能力或专门知识，在这种情况下，关键是要建立一个涵盖政府各部门的咨询机制，让国家当局、联合国系统、布雷顿森林机构、民间社会和双边捐助者都参与其中。

95. 联合国系统在任何特定时刻在任何特定国家的活动取决于政府当局或地方政权的稳固程度，以及不断发展变化的具体国情。在冲突后的脆弱局势下，以及在缺乏能力充分利用大批涌入的资源的国家中，也许需要联合国更多地介入，帮助该国确定其需求与优先事项；而在局势稳定、治理结构稳固的国家，情况与此相反。

96. 尽管如此，联合国系统的强势存在与对地方自主权的同样强势需求之间需要保持平衡，特别是在根据《联合国宪章》第七章成立的拥有诉诸武力权利的综合特派团中。联合国系统需要应对国家的需求，并应具备足够的灵活性，以理解并满足国家的要求。

97. 因此，检查专员认为，政府当局应该在国家一级全面推动“一个联合国”的所有阶段：从“一个计划”的构想到落实与评估，对“一个领导者”的批准和支持，决定该国联合国存在的构成，优先利用“一个基金”的资源，以及“一个议院”的选择。为联合国系统的支助附加条件的企图也许是促进联合国系统实现真正一体化过程中的主要障碍，因此，尊重国家优先事项与“需求”应该成为联合国系统支助受援国的指导原则。

98. 反过来，在国家一级保持协调一致也是出于以下需要：确定国家在何种程度上需要联合国系统的帮助，以及联合国系统实际介入的程度。为了便利与驻地协调员开展对话，在越南政府内部设立了一个切入点，这一举措加强了规划，改善了与地方当局之间的协调，并降低了交易成本。这已然成为“一体进程”成功的关键，也可能成为有待验证的最佳做法。

基准 8

联合国系统内协调一致进程坚决支持各国拥有主权确定其“需要和要求”与优先事项。

手段是：

- (a) 在国家权力机构的领导下，对国情进行可靠的共同需求评估；
- (b) 在制定与执行国家恢复/发展战略及加强国家能力建设的过程中尊重国家的领导权；
- (c) 建立一个涵盖政府各部门的咨询机制，让国家当局、联合国系统、布雷顿森林机构、民间社会和双边捐助者都参与其中。

六. “一个”联合国

99. 如前所述，虽然只应有一个进程，但目前在国家层面的不同平行进程中推行“一个联合国”：在 8 个国家(阿尔巴尼亚、科特迪瓦、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚联合国共和国、乌干达和越南)试点项目中试行驻地协调员制度；在实施一体化原则的 18 个国家执行秘书长特别代表制度，其中有 3 个是根据安全理事会决定设置的这种制度(见上文第 9 段)。

100. 人们一致认为，派驻任何国家的联合国系统代表的设置应符合该国不断演化的具体需求。国家工作队的构成应考虑到每个机构相对优势，并按照有关国家的需求和“愿望”加以确定，这些需求可随日趋变化的国情而改变。实际上，在已部署和平行动的国家，联合国进驻的重点是管理政治进程，为此，须指令统管和平行动的首长担任联合国系统的代表。

101. 退一步讲，派驻 27 个国家的人道主义协调员制度不失为一个与非政府组织相关的协调一致/一体化模式。

102. 驻地协调员制度囊括了联合国系统所有从事发展业务活动的组织，不论这些组织是否已正式进驻所涉国。驻地协调员被指定为秘书长代表兼国家工作队队长。国家工作队由联合国各基金和方案、专门机构以及派驻国内联合国其他经认证实体的代表组成，可能包括了布雷顿森林机构的代表。国家工作队编制了若干支持驻地协调员制度的政策和指导材料。

103. 秘书长特别代表是综合特派团中“派驻该国的最高联合国代表，拥有对联合国活动的通盘掌控权”。⁷⁷ 秘书长特别代表应单独或在一位履行若干不同职能的副代表辅助下，在兼顾各现行人道主义协调机制和国家工作队专门知识的情况下，制定出综合特派团各类组合结构(诸如，安全、政治、人权、法制、人道主义和发展)之间有效协调的机制。

104. 2009 年 3 月 31 日经机构间常设委员会核准的人道主义协调员制度职权范围阐明，人道主义协调员全盘负责，通过需求评估，拟订应急规划和编制人道主义方案，设置应对举措，展开宣传与信息服务，确保实地救济工作的协调一致。⁷⁸ 2006 年 4 月，机构间常设委员会批准了一项行动计划并设立了一个工作组，拟加强人道主义协调员制度。⁷⁹ 人道主义事务协调厅设立了一个单位，支持加强人道主义协调员制度，积极要求扩大人道主义协调员人才库，还拟吸纳非政府组织的候选人。如今定期为人道主义协调员开办年度培训。

⁷⁷ “指导说明”(见上文脚注 10)，第 5 段。

⁷⁸ 人道主义事务协调厅网址：<http://ochaonline.un.org/>。

⁷⁹ 同上，2007 年人道主义事务协调厅，第 153 页。

105. 维和部和机构间常设委员会也与发展集团一样，分别制定了实地维和与人道主义行动的政策和准则。令人遗憾的是，维和部颁布的准则仅适用于维和部领导的派遣团，不适用于政治部领导的派遣团，而且与其它准则重叠。例如，2002 年维和部已制定了“军民协调政策”，然而，2008 年机构间常设委员会则颁布了“军民事务准则和应对复杂紧急情况的参考”。虽说检查专员认为，颁布上述政策和准则是积极的举措，以推进联合国各类实地行动者之间更有效的协调，然而，只有在为全体制定并适用唯一一套政策和准则时，才能实现“一个联合国”内的协调一致。一些新的举措正在萌生，但检查专员却希望，这些举措会使维和部和政治部主持下的实地业务取得显著改善的成果。检查专员得悉，政治部与维和部正在就编撰准则，尤其就一体化问题的准则，开展极为密切的合作。这项工作主要由一体化指导小组牵头。

106. 事实上，不管这些或那些准则和政策对全系统的适用性是否令实地操作者怀疑或知晓，尽管承认必须制订“全联合国系统行为者单一的一体化战略”，以建立起“政治和业务的协同一致”，⁸⁰ 特别是在过渡背景下，但一旦要在实地真正付诸实施时，政治、军事、发展和援助事务人员则对能否和可在多大程度上实现一体化，以及拟在何时要对谁实行一体化，却会持有各自不同的标准。有些人担心地认为“一体化”会把所有的组织统统归到一面旗帜之下，不仅会扼杀“个体”实权，还会抹掉可见度。各成员国尚未就“一体化行动”进程达成政治上的一致，而各国也未得以在本国的政府间（往往在不同机构内发出各自不同声音）的辩论中树立起同样程度的协调一致，也有弊无利地酿成了现今的埋怨情绪。

107. 如前所述，救济组织高度关注维护其中立和不偏不倚的合法地位，对综合特派团采取了“一脚在内一脚在外”的方式。2005 年关于综合特派团的报告认可了这种立场，⁸¹ 而且联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)和联合国苏丹特派团(联苏特派团)圆满地实践了这一概念。在上述两国境内，人道主义事务协调厅设置在特派团驻地之外，虽被公认为联合国系统的组成部分，却不属被“一体化”的机构。另一些国家工作队成员则担心丧失业务上的独立性、可见度和筹措资金的能力，恰是对检查专员调查问 72% 的答复所确认的心态。保护中立和不偏不倚性固然有必要，然而，检查专员则认为，任何协调一致/一体化举措都应给予上述担心问题应有的考虑。因此，既然各个原则立场并不反对一体化，那就应当推行一体化。⁸² 实际上，检查专员认为，基本上的问题之一是，相互

⁸⁰ “发展集团/人道主义执行委员会合设工作组的报告……”(见上文脚注 61)，第 7 页。

⁸¹ E. B. Eide 及其他人编撰的“综合特派团报告——切实可行的观点和建议：扩大联合国人道执委会核心小组问题的独立研究”(2005 年 5 月)。

⁸² 见，政策委员会的决定(上文第 13 段)。秘书长在该决定中确认，统筹整合是联合国在所有冲突和冲突后情况下，派国家工作队进驻和多层面维和行动或政治特派团/办事处的指导原则，不论这些进驻机构是否业已实现了结构上的统筹整合。

之间不理解对方的作用，加上对协调一致和一体化进程的指导不善、沟通不畅和信息宣传不力所致。

108. 一旦付诸实地实施，则无战略可言；不论在国家工作队内部，还是工作队与特派团之间，均无明文规定的职权范围。检查专员注意到，对于制定政策和准则工作，一直采取单打一的做法。经机构间行动进程商定的“解除武装、复员和重返社会问题综合标准(复员标准)”，为解除武装、复员和重返社会方案(复员方案)所涉人员编制的准则，不失为一个积极的实例。政策委员会也下达了各项关于法治、复员标准和人权问题的决定。然而，为之必须采取一个更具整体化的做法。此外，检查专员确认，维和部和外勤部均意识到尚未为综合特派团制订这方面的政策和准则，因此将更认真准备编撰准则，而且还拟通过内部共享网络向各特派团宣传。联合国维和工作合作伙伴必须认真参与维和部和外勤部的这项准则编撰工作。检查专员认为，政治部、人道协调厅和人权高专办越来越多地与维和部/外勤部携手编制各项联合政策和准则。上述这些都是可称道的工作，不但要加倍努力，而且还要更系统化地开展。

109. 有些国家工作队和特派团/办事处已制定出了各自的职权范围和准则，每次都重复同样的程序。八个试点项目都从零开始，正在进行实验，而八个综合特派团也同样从头做起，然而，综合特派团则可借鉴前者经验，汲取教益。政策委员会曾以下达决定的方式，积极尝试解决某些问题，诸如联合国各个从事法治工作的办事处与机构之间划定责任分工的问题，例如，联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和联合国索马里政治事务处(联索政治处)在实地一级显然并非一贯划定责任分工。

110. 人们感到，开发署和执行委员会其他创始成员的大力推动关于协调一致问题指导准则的编撰，然而，对专门机构的职能却未列出明确规定。人们也同样认为，一体化进程在很大程度上是由维和部说了算，然而，在和平行动“之前”已在该国、“期间”仍在该国和“之后”将继续留在该国的一些国家工作队成员的看法和丰富的专业知识则通常不会被列入考虑。

111. 总之，在国家层面既无共同的思想、概念的构建、共识、战略，也无实施协调一致和一体化进程的程序。倘若不具备上述诸项，那么，实施者对一体化进程既无自主感，也不会给予支持。由于参与某一具体活动的联合国行为者可随时改变其扮演的角色，因此，最重要的是，从一开始就必须清楚明晰，商定无误。人们一直在劝说检查专员颁布综合特派团规划流程的准则，并组建综合工作队、一体化指导小组和临时工作队。

基准 9

派驻国境内联合国各组织进驻机构的共同思想、概念构建、理解、共识、做法和自主感。

手段是

- (a) 采取包容态度；
- (b) 尊重每一合作伙伴业务运作的独立性和可视度，注意到每个实体都有各自的专长知识，但应避免重叠；
- (c) 鼓励推动一体化的举措；
- (d) 编制共同战略文件，奠定人人都得正规恪守的工作共同原则和基础；
- (e) 经商定适用全系统范围的程序和准则，和
- (f) 制订一个完善的沟通战略，宣传协调一致和一体化进程的风险与机会。

A. 联合国存在从各种不同模式到一种灵活模式

112. 检查专员注意到，除了和平情况下联合国派驻各国的发展/人道主义模式，以及为维和部/外勤部和政治部领导的综合特派团的两种模式((a) 一位秘书长特别代表和两名副代表，其中一位是政治代表；另一位还兼任驻地协调员/人道主义协调员(如，刚果民主共和国)；和(b) 一位秘书长执行代表，同时兼任驻地协调员/人道主义协调员(如，布隆迪))之外，所有政治部领导的特派团/办事处进驻的国家都设有一位人道主义协调员，如今上述特派团/办事处被称之为“综合派驻机构”。四个非综合特派团/办事处进驻的国家都设有一位人道主义协调员，系为军事性质人员(联合国脱离接触观察员部队(观察部队)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组(印巴观察组)，和联合国停火监察组织(停火监察组织))。

113. 检查专员还说，2007 至 2008 年期间他走访的那几个国家，不论采用了哪种模式，协调一致和一体化进程均未取得充分的进展。虽然有一些建立一体化以及联合方案和机制的实例，有些团队仍无法携手共事，只是相互并存；另一些团队则多少制定了有效的信息分享、协调配合和决策机制；没有什么团队达到了编制重点突出，且兼顾包容性的统一战略规划文件阶段。2009 年 12 月，综合特派团规划流程通过了制订实地计划的准则，推出了对此有裨益的种种模式。检查专员按一体化的规模，由小至大顺序排列各国名单如下：中国、索马里、尼泊尔、塔吉克斯坦、海地、越南、布隆迪，和刚果民主共和国。

114. 显然，既没有“通用尺度”，也无“一刀切”的方法可用以制定适用所有国家一切国情的完美一体化模式。然而，制定某种通用模式是有必要的，可确保不产相互撞车的现象。

115. 为此，检查专员认为，仿效开发署任命国家主任主管大约 40 个国家境内核心活动的方式，⁸³ 有助于改变对国家工作队内部自我偏袒的看法，而秘书长特

⁸³ 2004 年 12 月 22 日第 59/250 号大会决议第 60 段。目前开发署设有 51 位派驻国主任。

别代表的职能也同样有益于与维和部和政治部脱钩，因为秘书长特别代表的任命和推选是由秘书长办公厅处理的事务。

116. 此外，检查专员认为，秘书长特别代表或驻地协调员/人道主义协调员要成为某个派驻国内联合国系统级别最高或最资深的代表，那么他/她即应直接被称为“联合国系统派驻(国)代表”并经行政首长协调会审核和推荐。国家工作队的其他成员则应被称为“(组织)派驻(国)代表”。凡适用时，国家工作队不妨纳入一名维和部/政治部代表。

117. 鉴于联合国系统的派驻国代表和联合国派驻机构将履行按具体国情需求设置的职能，因此，在审核进程期间应根据派驻国的“愿望”，基于每个机构长期进驻地方、专长知识和资源考虑到各机构的相对优势，确定和变更联合国派驻代表和机构的形态。

118. 构成国家工作队的各组织，应根据各自相对的优势组成一个核心小组。随进驻国的国情变化，增添不同的任务。例如，一旦某个国家进入了冲突后的状况，即可增加维和与建设和平的任务，而一旦国情发生变化，国家进入了过渡期，则可撤除维和与建设和平的任务。

基准 10

由国家工作队和东道国/或国家工作队与东道国充分磋商，通过需求评估确定一个一体化的灵活模式，以适应一国具体和不断变化的需求。

手段是：

(a) 在与行政首长协调会磋商之后，考虑由秘书长任命一位“联合国系统代表”，作为派驻国系统最资深的代表，在各组织“代表”的辅佐下，领导国家工作队；

(b) 通过精简程序，确保建立一支最精干的队伍，根据对特派团高级管理团队构建情况的审议，遴选秘书长特别代表；

(c) 在与派驻国政府进行充分磋商后，依照该国具体和不断变更的需求，筹划任何进驻国内联合国系统进驻机构的形态；

(d) 顺应具体国情下的不论何种/各国“需求”，组建国家工作队。这要在考虑到每个机构长期进驻地方、专长知识及资源的相对优势情况下，根据不断变化的国情确定。这要按制定战略方案周期的需求，定期进行重新评估；

(e) 必要时，须为既有的派驻国团队结构增添新的任务，诸如安全理事会授命的和平行动或其他行动，在与国家工作队和政府充分磋商后，为现行的长期组织配置，增设临时性的结构。

B. 有效领导

119. 2005 年 9 月 16 日，大会第 60/1 号决议第 169 段阐明，联合国的国家派驻机构必须加强高级派驻官员，不论是特别代表，常驻协调员还是人道主义协调员的作用，包括相应地授予实权、提供资源和追究问责。

120. 检查专员认为，为了具备强有力的领导力，联合国必须在国家层面用一个声音讲话。强有力的领导班子意味着必须拥有具备眼光、胜任能力和经验丰富的管理人员，赋予必要的实权，能代表联合国系统出面谈判，以整合成“一个”国家方案，通过指导集体筹措、确定轻重缓急和调拨资源的方式，确保履行国家方案，与此同时每人就各自的行动向行政首长协调会负责。既不赋予实权，也不相应地追究问责、不配备有效的管理团队和结构，领导人无法切实履职。

121. 只有通过结构良好的竞争程序，才能推选出有眼光，胜任能干，经验丰富的管理人才。与其培训管理人员，不如识别那些具备管理才能的人，并拓展他们的才能，才是最佳做法。

122. 事实上，通过检查专员编制的调查问卷查明，性格问题被评定为最有碍取得实地一体化/协调一致的障碍，其在答复中所占比率达 41%。

123. 2006 年 8 月，秘书长人力建议问题报告阐明，需要采取更严格和更系统性的办法遴选主任级别，甚至更高级别的官员，包括遴选主管和平行动的高官，拟采取基于胜任能力的面谈及其他评估手段，依据具备完满管理和领导经验的良好记录，遴选高级官员。⁸⁴

124. 对此，检查专员注意到，开发署长期以来制定了一个相当完备的制度来遴选代表联合国系统的驻地协调员，而秘书长特别代表的推选则往往被视为通过秘书长办公厅完成的一项政治任命。因此，综合特派团领导人的遴选过于个人化，而个人在这个团队中的作用，则是确保成功的关键。因此，重要的是汲取和检验管理的具体胜任能力，并非单凭所演示的专业才能。

125. 显然，对某种类型领导人的要求有可能随国情和需求，甚至随整个特派团使命周期的演变而改变。因此，虽然设有同类岗位人员的要求和职权范围，但可根据为适应各种情况制订的具体规定，设定岗位人员类别的要求。

126. 性别和文化多样性问题，也是联合国价值观念的关键。⁸⁵ 令人遗憾的是，截至 2009 年 11 月，仅 4 名女性担任秘书长特别代表，而女性驻地协调员只占 32%。⁸⁶ 若按地域比例计算，46%文职特派团的主管来自欧洲，而特派团中欧洲军事主管占 50%。

⁸⁴ A/61/255, 第 316 段。

⁸⁵ A/RES/62/155。

⁸⁶ 见第 131 段。

127. 检查专员认为，国家工作队全体成员都应平等地参与竞选制度，有权推荐、甄别、表决和提名权，提交行政首长协调会核准，是协调一致和一体化进程赢得信誉的关键所在。

128. 最后，但并非最不重要的一点是，成员国应承担起推荐有名望候选人的职责，辨明国家层面可能适宜的人选，然后让他们接触联合国的环境。

C. 驻地协调员的遴选

129. (2000 年)联合国发展集团概要阐明遴选和任命驻地协调员的进程如下：

(a) 一旦驻地协调员出缺，开发署署长即请联合国各机构推举候选人，进行能力评估。返还给候选人的评估反馈不公开，由候选人自行决定是否向机构透露评估情况。若候选人仍有意竞职，该机构即审查评估的结果并确定是否继续向机构间咨询小组推荐该候选人；

(b) 机构间咨询小组由 11 个机构组成。此外，机构间咨询小组讨论为面临复杂紧急情况而那些目前由联合国各新闻中心主任兼任驻地协调员的国家任命驻地协调员问题时，将会要求新闻部、联合国安全及保安部(安保部)、人道协调厅和难民署的代表出席；

(c) 机构间咨询小组负责审查经先期评估的候选人是否适合担任具体的职位。机构间咨询小组向开发署署长推荐合适的候选人，由署长圈选被提名者。机构间工作组虽认为合适，但未被选任具体职位的候选人，进入今后填补出缺的人材库；

(d) 在决定向秘书长推荐驻地协调员之前，署长将与发展集团执行委员会的执行首脑进行磋商。然后，署长通常会在选举过程举行的磋商期间，征求发展集团成员以及其他方面意见。一旦秘书长核可了该候选人之后，凡未担任机构间工作组成员的行政首长协调会成员，都将被要求在无反对意见的基础上核可该候选人。然后，候选人名单将呈送相关特派团禀报各国政府。

130. 就在最后敲定本报告之前，检查专员收到了发展业务协调办公室(发协办)和维和部/外勤部的评论意见，阐明 2009 年 11 月 30 日联合国发展集团批准了机构间工作组新的标准运作程序。这些新程序显然完善了这项进程。令人遗憾的是，由于评论收到的晚，而报告必须完成，检查专员无法评价这些新程序实际上是否构成了某种改善。

131. 截至 2009 年 3 月，41 名(或 32%)驻地协调员为女性、64 名(49%)来自南方国家，43 名(33%)原本不是开发署的人员。⁸⁷ 这虽然向前迈进了一步，但人们仍认为，出于种种原因公正性仍遭到了损害。其主要的原因之一是，驻地协调员要

⁸⁷ 2009 年 6 月，提交开发署执行委员会的统计报告。

对开发署署长负责。开发署确系承担着驻地协调员制度管理者的职能，而且发展集团支持该制度的作用，形成了出现利益冲突的看法。

132. 当检查专员面询某些组织官员提及这个问题时，这些官员说，对于这个遴选程序没有自主感，因为这是各方人力资源部门层级参与的事，推举的候选人最后都未当选，而且应用的程序亦无透明度。

133. 开发署则反称，各个组织未推荐切实名实有望的候选人，而且就此承认，这个制度成为各组织流失最佳管理人员的渠道。

D. 秘书长特别代表的遴选

134. 与驻地协调员遴选程序不同，秘书长特别代表更多被视为政治任命。维和部/外勤部为每一个名额都制订了职权范围及预期的候选人名单，各成员国可按常例为名额推举候选人。⁸⁸

E. 身兼数职的秘书长特别代表、副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员

135. 身兼数职的秘书长特别代表和副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员是随综合特派团的创建而设置的较新职能。截至 2009 年 11 月底已经设置了 12 个这样的职位，预期今后有可能进一步增加。

136. 乍一看，这么多责任集于一个人身上，多头报告关系又可能产生利益冲突，因此人们会倾向于认为，身兼多职可能无效率可言。在经历一段时间的犹豫之后，今天人们普遍认为，结果并非如此，恰如对联检组调查问卷的答复所印证的情况。虽然约有半数的答复者(54%)认同各类职能有时可能会造成冲突，但绝大部分(85%)不赞同拆散这些任务。为此，检查专员得悉，机构间常设委员会就加强人道主义协调员制度问题设立的工作组拟议审查的一个问题是，那些可能导致某一职能与另一职能分家的情况。

137. 检查专员认为，履行各类有时相互冲突的任务，显然得拥有各种具体的才能，诸如良好的判断力和沟通技能，而恰是预期委任此类高级别人选该具备的能力。关于实际地点，检查专员在实地访问时注意到，现任首长的办公室或设在特派团的办公处内，或设在开发署内，或在两处各设一点，分时办公。后一种安排方式显然更为有效。

138. 反过来，检查专员则主张剥离开署常驻代表的职能。由于开发署设立了国别主任职位，构建起了一道“防火墙”，不仅有益于开发署驻地代表履行职能，亦增进了“多重头衔”职能的独立性和公正性。

⁸⁸ 见，2008 年 12 月 24 日大会第 63/261 号决议，关于加强政治部问题的第 12 段阐明，大会强调秘书长在任命其特别代表和特使时发挥的作用仍然具有重大意义，确保了正直、胜任、公正和职业化的最高标准。

139. 关于遴选身兼数职的秘书长特别代表和副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员/开发署常驻代表的人选，检查专员知道，目前秘书长特别代表系由秘书长任命，而其他的职位须经机构间咨询小组的程序提名，然后由秘书长任命。

140. 维和部/外勤部和政治部都在努力与发展集团更密切的合作，通过例如参与面谈小组等工作，推举上述这些职位的候选人。检查专员认为，这是比设置新结构和要求更好的解决办法。

基准 11

由行政首长协调会遴选特派团团长的程序已经确立，以确保任命高素质的管理人员，授予统管派驻国境内联合国系统所有组织代表的全面实权。

手段是：

- (a) 把目前驻地协调员的职称改为联合国系统代表；
- (b) 制订出专门针对派驻国需求和具体国情的遴选程序；
- (c) 平等参与派驻国境内的所有联合国派驻机构，拥有推荐、甄审、表决和提名候选人的同等权力；
- (d) 由高管会管理选举进程，并在与行政首长协调会和安理会磋商之后，由秘书长任命候选人；
- (e) 剥离开发署常驻代表的职能；
- (f) 各成员国推举名实有望的候选人；
- (g) 评估候选人的管理才能；和
- (h) 依据联合国的价值观，实现地域分布和男女分配方面的多样化。

F. 领导人的培训和发展

141. 对检查专员关于任命领导层职位问题调查问卷的答复也均等地分为两个部分：“不足”和“没有得到过培训/上岗导训”。

142. 发展集团在联合国系统职工学院的支持下，制定了若干加强驻地协调员制度的培训方案；其中有些属一般性质的培训方案，而另一些则具体针对如下职能，诸如：对首次委任的驻地协调员进行上岗培训、针对驻地协调员的在职情况简介、依据胜任能力的绩效评定、团队建设、联合国改革和国别方案编制程序培训，以及联发援框架战略规划务虚会。

143. 维和部为特派团高级领导人(诸如，秘书长特别代表、副特别代表、部队指挥官、警务专员、参谋长和特派团团长等)制定了高级领导人上岗导训方案(高管

上岗培训方案), 为此, 高管接到任命后的 6 个月之内, 必须接受该方案的培训。此外, 维和部每年安排一至两次高级特派团团长的培训课。维和部逐渐开始认识到, 参与培训课与实地部署之间更密切的相互关联, 然而, 这种关联也并非时常如此。联合国也为 D-1 和 D-2 级管理人员制定了“领导才能培养方案”, 而且行政首长协调会赞同由联合国系统职员学校制定一个机构间的“高级管理网络领导才能培养方案”。⁸⁹ 检查专员认为, 上岗导训方案必须调整适应维和特派团的时间表并成为部署之前的必修课程。

144. 人道协调厅还确立起了人道主义协调员上岗导训体制, 对现任和今后可能就任的人道主义协调员进行培训, 并建立了这方面(包括非政府组织代表在内)的人才库, 他们将接受“为期一年分为四个阶段上岗导训和学习法”的培训。⁹⁰

145. 团队培训也是当务之急; 鉴于国家工作队/特派团领导人都不是在同一时间指定的, 因此绝不可能做到任命即受训, 但是, 却可通过流动培训队实行按区域的轮训。为此, 2007 年, 人道协调厅设立了一个集群/部门领导才能培训方案, 在轮回基础上, 为某些现任主管或个人进行培训。若推向人道主义事务领域之外, 不失为颇有意义的仿效经验。

基准 12

领导人为有效履职接受必要的培训/上岗导训。

手段是:

(a) 与联合国系统职工学院合作, 针对各国不同国情和需求, 专门制订领导人上岗导训/培训模式;

(b) 流动培训队按区域为国家工作队和特派团领导人开展群组培训; 和

(c) 按专题举办集群培训。

G. 没有问责就没有权力

146. 有权必有责, 用权受监督, 这是大会和行政首长协调会在批准联检组提议的基准框架(JIU/REP/2004/5)时确立的原则。目前, 秘书长特别代表既无实权, 也无须问责。驻地协调员虽无管理和监督国家工作队的必要实权, 但却要承担一定程度的责任, 因为驻地协调员是根据他们能在多大程度上向前推动改革议程, 来衡量其履职业绩。目前, 1999 年的行政协调会的指导准则⁹¹ 及秘书长随后关

⁸⁹ A/61/255, 第 319 至 320 段。

⁹⁰ 见上文脚注 80。

⁹¹ 1999 年 9 月 21 日至 24 日, 在纽约举行的方案和业务问题咨询委员会第十五届会议代表行政协调会批准的“行政协调会关于驻地协调员制度运作指导方针”, 第 21 段。

于指导问题的说明都未解决上述问题。然而，秘书长关于冲突之后立即建立和平问题的报告(2009年6月11日 A/63/881-S/2009/304)，以及针对成员国关注在冲突后情况下无法有效和协调履行的问题，随之颁布的执行计划，应被视为曾想要力争解决这种状况。目前秘书长特别代表和其他维和特派团和政治特派团团长正被要求与秘书长签订契约。

147. 驻地协调员制度运作指导原则阐明，驻地协调员负责整个团队的领导工作，而该制度成员则预期为整个制度的运作提供全面支持。秘书长特别代表应定期与驻地协调员和/或人道主义协调员以及国家工作队磋商和配合，汲取他们的经验，明确战略和交流情况，尤其是关于建设和平举措的情况。⁹²

148. 检查专员被告知，由于通过并实行管理问责制，及其执行计划(分别于2008年8月和2009年1月得到发展集团的批准/核可)，业已更新完善了驻地协调员制度的说明和职权范围。

149. 2000年12月“关于秘书长特别代表、驻地协调员和人道主义协调员之间关系的指导说明”具体阐明，秘书长特别代表负责为所有联合国派驻机构提供政治指导，以及推动驻在国内联合国各组成部分采取协同配合和协调一致的方针。

150. 2006年经修订的“关于综合特派团的指导说明”规定，秘书长特别代表是综合特派团内拥有通盘掌管联合国活动的全面实权，代表秘书长，以联合国的名义讲话，建立指导特派团和国家工作队活动的总体框架，并确保一切都按照协同配合的方针推行。⁹³ “身兼多职”的副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员是特派团与国家工作队之间主要的接洽点，负责国家工作队的协同配合、负责以他/她分别作为驻地协调员和人道主义协调员的身份人，规划和配合从事发展和人道主义业务，并为此目标保持与各国政府、各捐助方和其他发展合作伙伴之间的关系。2006年，秘书长还批准了《综合特派团规划流程指导准则》，并在各综合派驻机构总部层级建立或保持了各支特别工作队，以确保为实地派驻机构提供连贯持续和始终如一的支持和政策指导，并要求19个综合特派机构，个个都建立起共享分析和规划制订能力，以及一个综合战略框架。该框架应体现并汲取所有其他联合国规划制订、方案设制和预算编制手法。在此要再次阐明，上述指导准则对参与综合特派团规划流程的所有行为方并无约束力。

151. 2006年3月，发展团驻地协调员问题小组应大会“三年期全面政策审查”要求制定的驻地协调员问责制框架，⁹⁴ 并没为上述条款增添多少内容，仅插入一句提句话，提及驻地协调员有责任监督和报告联发援助框架的执行情况，并支持为联发援助框架采取的相关筹资举措。

⁹² 同上，和“秘书长特别代表的标准指令”(1998年8月3日)，第7段。

⁹³ 见上文脚注10。

⁹⁴ 第59/250号决议，第58段。

152. 上述各种关于秘书长特别代表、驻地协调员和“身兼多职”副特别代表实权和责任的提法较泛，然而，却几乎未提及问责问题。关于上述领导人的实权还有许多尚不明朗的问题，尤其是非综合特派团的实权问题。一些灰色领域有可能会在各方之间造成紧张。

153. 此外，无论秘书长特别代表，还是驻地协调员都既不能影响对国家工作队成员的任免，也不参与评估国家工作队成员为“一个联合国”所作的贡献。⁹⁵

154. 最终，驻地协调员系按工作业绩予以鉴定，但是，对秘书长特别代表的鉴定并无系统方式。机构间区域主任评定驻地协调员工作业绩的鉴定制度颇为繁琐。2007 年以来，一直由机构间设置的一个单位(区域主任小组，关于驻地协调员/国家工作队鉴定问题特别科)在听取国家工作队成员意见的情况下，以 180 度的考评方式，对区域协调员作出鉴定。

155. 检查专员在走访期间确认，秘书长特别代表和驻地协调员的实权和问责制均系类同、现实和尚待解决的挑战问题。

基准 13

位居国别层级的“一个领导人”被授予了必要的实权，要面对行政首长协调会机制承担是否成功实施“一个计划”的责任。

手段是：

- (a) 确定授予联合国系统代表实权的幅度，以确保国别层级，包括整个工作队的协调一致/一体化；
- (b) 国家工作队内部的指挥链明晰无误；
- (c) 下达连贯一致且综合全面的行政文书和个人授权令，明确界定所授的权力，包括所授予的一切财力和人力资源；
- (d) 采取以工作业绩为指向的问责制，并以所获成果为有效评定他/她责任的方式，评断对联合国系统的代表的鉴定；
- (e) 对于驻地协调员，由发展集团(机构间工作组)和那些派人员加入国家工作队的机构，对他/她的管理胜任能力作出鉴定，而对秘书长特别代表，则由秘书长听取维和部/外勤部/政治部的意见来进行鉴定；
- (f) 代表就工作队成员为协商一致/一体化进程所作的贡献，及其执行“一个计划”的情况，提出对工作队成员业绩鉴定的意见；和
- (g) 为解决各综合特派团相互之间差别问题建立的机制。

⁹⁵ 见 JIU/REP/2005/02 和 E/2004/4-DP/2004/12, 第 41 段。

H. 服务条件

156. 秘书长特别代表通常按副秘书长的级别任命，因为他们要处理“重大的，政治上复杂”的情况，须具备“高度的政治实权和外交技能，包括要处理国家最高级别的问题，往往涉及国家或政府首脑的问题”。⁹⁶ 有些特派团须配备一位或两位副代表，他们通常按助理秘书长或 D-2 级别任命，亦如部队指挥官。秘书长执行代表和特别代表也通常按助理秘书长和 D-2 级别任命，在某些情况下则根据任务的复杂程度，例外地按副秘书长的级别任命。驻地协调员、国家主任和各机构的地方主管负责人可划定为 D-1/D-2 级别。虽然“一个领导人”的级别并不一定与所授实权挂钩，然而，在一旦出现国家工作队成员拥相等级别的某种情况下，则会有所影响。“一个领导人”绝不意味着个人拥有决策权，决策是集体行使权力的结果。“一个领导人”将被授权确保和负责落实国家工作队的共同决策。

157. 至于服务条件，秘书长关于对人投资的报告阐明“显著差异...[在]300 号编任用工作人员与 100 号编任用工作人员之间，特派团任用的 100 号编工作人员与总部派出的 100 号编工作人员之间，供职于和平行动的工作人员与供职于联合国各基金和方案的工作人员之间均存在...。这些差异涉及家属随行或不带家属特派团的指定、支付维持第二个住所的补偿费、休养计划的范围、危险津贴的计算和应享旅行待遇的一次[性]总付等问题。”⁹⁷

检查专员确认，为协调服务条件取得了一些进展，而工作仍在进行之中。2008 年 12 月 24 日，大会第 63/250 号决议批准了，自 2009 年 7 月 1 日起生效的一系列人力资源管理的改革。目前正在致力于解决一些非联合国系统办事机构工作人员的待遇不平等问题。

158. 按“专业职位出缺率 22%至 26%和更替率 30%”，⁹⁸ 而联合国系统其他组织实地派驻人员比率最高为 8%计算，要保留一支高素质工作人员队伍颇为困难。显然，没有高素质的工作人员的支持，各位领导人将无法完满地履行战略任务。因此，秘书长提议：(a) 根据一套统一的《工作人员细则》，采用统一的联合国工作人员合同，划分为三类别的聘任：(临时、固定任期和持续任期的合同任命)，并按相当于细则 100 编号规定的合同服务条件，服务期的长短各有差异；(b) 依据按安全等级指派实地任务的方式，协调秘书处实地工作人员的服务条件与其他组织实地工作人员的服务条件。对非联合国系统的驻地办事处采取特殊的运作方式，并修订关于休假，包括提取一次性款项的规定办法。⁹⁹

⁹⁶ A/C.5/48/26, 第 5 段。

⁹⁷ A/61/255, 第 272 段。

⁹⁸ 同上，第 276 段。

⁹⁹ 同上，第 277 段，提案 4。

159. 鉴于每年度此类提案的经常费用估算为 2.8 亿美元，大会决定¹⁰⁰ 要求国际公务员制度委员会审议这些提案，并在大会第六十一届会议举行第二期会议时提出报告。2006 年国际公务员制度委员会的报告¹⁰¹ 最后为了与公务员制度合同框架相吻合，提议修订秘书长关于“一种类型合同”的提案，并建议非联合国系统的办事机构逐步淘汰限期任用制，主张改为按同样补偿一揽子计划执行的定期合同。这项提案得到大会的接受和通过。¹⁰²

160. 除上述不太诱人的服务条件之外，目前推行在近来出台的联合国内部工作人员“强制性”流动政策遇到的挑战¹⁰³，甚至那些愿意在系统全范围内流动的工作人员遭遇的问题，削弱了寻找到合格人选解决实地对人力资源日趋增长需求的可能性。检查专员意识到，由于一揽子补偿计划及其他享有权利和供职条件方面的不平等，造成了鼓励在联合国系统全范围内流动的种种困难。

I. 支持体系、协调与决策机制

161. 在秘书长特别代表、副特别代表、人道主义协调员和驻地协调员主持下，实地运作若干信息交流、协同配合和决策机制。

162. 根据大会决议¹⁰⁴ 设立的实地一级委员会，如“行政协调会关于驻地协调员制度运作的指导准则”¹⁰⁵ 所述，由联合国系统所有驻地和非驻地代表组成，并由驻地协调员主持，审查实质性的活动、国别方案、部门方案和项目、协调联合活动并与其他发展合作伙伴和国家政府互动。

163. 在各综合特派团内，由特派团各主要功能部门负责人组成的高级管理小组(高管小组)，利用综合规划能力，将国家工作队和金融机构纳入规划和实施进程，以协助秘书长特别代表规划和实施特派团计划。有些综合特派团，如派驻刚果民主共和国的特派团，创建了设有商定职权范围和工作规划的综合特派团—国家工作队有效管理团队。

164. 向本系统所有其他组织开放的实地协调机制是，负责安全的“安全管理小组”(安管小组)和负责联合服务行政管理的“业务管理小组”。

165. 关于辅助结构，由支持驻地协调员基金和国别协调基金为支助大部分基本能力(一支国际/国家工作人员队伍和一位行政助理)每年拨款十万美元资助的一个

¹⁰⁰ 2006 年 12 月 22 日，第 61/244 号决议。

¹⁰¹ A/61/30/Add.1。

¹⁰² 第 63/250 号决议。

¹⁰³ 见 JIU/REP/2006/7。

¹⁰⁴ 第 24 段(见上文脚注 92)。

¹⁰⁵ 1992 年 12 月 22 日第 47/199 号决议，第 40 段。还请见 1995 年 12 月 20 日，第 50/120 号决议，第 41 段。

协调单位，辅助驻地协调员履职。从其他机构或当地捐助方可筹措到一些追加资金。2006 年，为上述辅助单位配备的工作人员数量不等，从一名或两名，甚至达 12 人，以支持国家工作队开展的活动。¹⁰⁶

166. 关于和平行动，67%答复检察专员 2007 年调查问卷的特派团/办事处设有一个单位和/或工作人员队伍专职从事与国家工作队一体化的工作。这些协调单位各类活动(93%)、交流信息(86%)并实施联合规划制订工作(71%)。然而，与维和部领导的特派团设有辅佐特派团领导团队的综合性结构(联合业务中心、联合特派团分析中心和联合后勤支持业务中心)的做法不同，政治部领导的综合特派团曾有一度未设立起综合性的结构。

167. 根据对检察专员调查问卷的答复，秘书长特别代表办公室未得到为实现一体化而配给的充分资源，而且工作人员配备和资金支助均不足。同样，亦如三分之二的答复所证实的，由特派团和发展集团根据大会决议¹⁰⁷ 联合资助的副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员职位，未获得为其“身兼数职”提供的充分支持。在 79%的情况下，为这些职能提供支持的工作人员数量不超过 3 位，而且由维和部提供资金的情况仅占 43%。然而，可望继秘书长关于建立和平问题报告之后的跟进行动，会解决秘书长特别代表办公室的资源配备问题。¹⁰⁸

168. 特派团与工作队代表之间每周举行会晤的比例占 41%，每月两次的占 27%，每月一次占 18%。另一些则举行不定期的会晤，甚至根本不碰头。这些会议由秘书长特别代表主持，由副特别代表/驻地协调员与驻地协调员轮流担任联合主席。43%的答复评定与国家工作队的关系为“绝佳”，19%评为“很好”和“满意”，而仅划定为“好”或“差”的比例，分别为 14%和 5%。

基准 14

为联合国系统代表配备了有效履行其身负协调职责的资源。

手段是：

- (a) 依据派往国国情复杂程度的高低，确定按副秘书长、助理秘书长、还是 D1/D2 级别任命联合国系统代表；但，总之要比国家工作队其他成员高一个级别；
- (b) 谐调从事实地事务工作人员的供职条件；
- (c) 采取全系统范围的流动政策；

¹⁰⁶ 联合发展集团(见上文脚注 74)，第 67 段。

¹⁰⁷ 2005 年 6 月 22 日，第 59/296 号决议。

¹⁰⁸ 见上文第 146 段。

(d) 在所工作地点无一例外地设立协同配合/一体化单位，直接向联合国系统代表报告；

(e) 协同单位支持联合国系统代表履行国家工作队内、国家工作队与特派团/办事处、国家工作队与政府，以及国家工作队与其他合作伙伴(捐助方、民间社会和私营部门)之间的协调职能；和

(f) 协调单位组织由所有方面参与的每月定期会议。除了信息交流和支持会议之外，协调单位还负责联合规划制订、监督和评估，以及资源筹措工作。

J. 制定有效协调一致和一体化规划

169. 如果没有有效的规划，协调一致和一体化是不可能的。目前联合国系统设有若干“一体化”的战略规划程序，即：为启动和实施推进维和部或政治部领导的特派团制订的综合特派团规划流程(不论这些流程是否涉及透过特别副代表/驻地协调员/人道主义协调员“三重头衔”，对实地工作队和特派团实行结构性的一体化)；为人道协调厅制订的共同人道主义行动计划；执行机构和非政府组织的人道主义活动；以及除了各国政府和世界银行的减轻贫困战略文件，或任何其他国家的战略之外，为促进发展制订的联发援框架。

170. 原则上，任何此类规划进程，都应基于每个机构和整个联合国的相对优势，采取包容、有重点、以结果为导向和国家自主的方式。各国政府和联合国系统之外的合作伙伴都应参与此规划进程，通常规划应从独立的评估着手，在联合国与非联合国各类行为方(布雷顿森林机构、双边捐助方、非政府组织)之间建立起责任分工，力争满足各种需求，不论这些是基于本国境内，还是基于非居民的需求。独立的评估必须汲取工作队长期的经验，以辨明问题的根源，而为了辨明问题的根源，要把区域层面的因素列入国情主流。若想回避，则为了包容而丧失重点。

171. 联发援框架是秘书长 1997 年作为改革议程一部分创建的主要战略规划手段，以阐明在国家层面统筹协调推进共同发展目标的愿景。¹⁰⁹ 1999 年 4 月通过了第一版《联发援框架准则》，随后作了修订。截至 2006 年底，几乎所有国家工作队都毫不例外地动员处于危机或后危机情况的国家或联合国派驻机构极有限的国家参与了联发援框架进程。检察专员注意到，近几年来联发援框架质量获得相当大的改善。

172. 然而，联发援框架既没有统筹整合结果与资源，也未将方案编制、监察、报告和为了问责制的目的评估进程挂钩。虽然有一些联发援框架的良好实例，但在许多情况下，只是每个机构围绕某些泛泛的结果，依照国别方案开展的一大堆活动，几乎未形成为了干预措施、避免重叠和扩大影响力，采取多部门整合做法的联合方案。2006 年，在总共 345 个全系统联合方案中，约有 57% 的国家工作

¹⁰⁹ “重振联合国：改革方案”(A/51/950)，第 73 段。

队报告曾制定或者正在制定实施至少一个联合方案的进程。联合方案规划/实施行动的三个主要领域是：艾滋病毒/艾滋病、保健及政管/民主。最近一些参与较多的机构如下：开发署、儿童基金会和人口基金，其次是卫生组织、粮食规划署、劳工组织、粮农组织、联合国教育、科学与文化组织(教科文组织)、妇发基金和联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案(艾滋病规划署)。¹¹⁰

173. 对于联合规划的编撰未拟订任何文件。例如，越南的“一个规划”是一项伸延的联发援框架，系围绕着 5 个重大成果和示意性资源编撰的计划。这是在国家政府强烈推动下编撰的计划，计划的编制分成两个阶段：第一个阶段是在投入试点项目举措之前启动的，汇集了六个准备推行“一个联合国”的基金和方案(艾滋病规划署、开发署、人口基金、儿童基金会、妇发基金和联合国自愿人员组织)；而第二个阶段期间，一些派驻该国的联合国其他组织加入了该计划。这个进程面临的重大挑战是，要着重点，还是要包容性，在两者之间左右为难的困境。

174. 2006 年 10 月，秘书长的政策委员会通过了综合特派团规划流程。然而，人们发现，最初建议的进程过于复杂，于是提出了修订。这项提案最近取得了成果，出台了经修订后的总部和实地综合特派团规划流程指导准则，分别于 2009 年 6 月和 12 月获得了一体化指导小组的批准。新指导准则不太拘泥于细节，只设定了整个特派团履职期间一体化的最低标准。在对检察专员调查问卷的答复中，三分之一的特派团/办事处阐明，他们未参与国家工作队的联合规划工作。60%此类联合规划行动编制出了联合规划文件，其中只有 24%的文件列入了一项撤离战略。37%在编纂这项文件时分别仅部分或根本就未应用综合特派团规划流程。被列入的联合方案数量浮动在 2-3(22%)、5-10(28%)之间，甚至根本未被列入(22%)，主要涉及的领域是艾滋病毒/艾滋病、选举、政管/民主、法治和性别问题。捐助方参与规划进程的比率为 44%。

175. 2009 年，联合国综合特派团规划流程关于制订实地派驻机构一体化规划准则，可成为《综合战略框架》的有助指导，围绕着一项商定的和平综合优先事项重点框架，整合成特派团和工作队的组合任务。《综合战略框架》还可使特派团和国家工作队：按轻重缓急和先后程序商定各要素；便于在优先事项和/或资源之间作出适当的调转；定期进行盘查。令人遗憾的是，这些准则对参与联合国系统实地业务，包括参与和平行动的所有行为方均无约束力。

176. 特派团计划与联发援框架可以并存，因为双方并不互相排斥，各自受不同行为者的领导。然而，则有可能发生重叠。因此，在两者之间必须建立联系，以避免重叠，并切实着重阐明联合国系统的作用是从维护和平转向建设和平，甚至发展。建设和平的统筹战略完全可提供机会，整合所有的行为者，包括各国政府、联合国、布雷顿森林机构、民间社会、私营部门和捐助方，并制定出一项共同战略，明确如何奉行一项建设和平的统筹方针。2010 年审查建设和平结构会

¹¹⁰ 发展集团(见上文脚注 74)，第 56 段。

议，将提供一次严格审视该方针的机会。人们应注意到，塞拉利昂最终将建设和平统筹战略融入了减贫战略文件，以避免各项战略之间出现可能的重叠。

177. 2008-2010 年刚果民主共和国的国别援助框架以及经修订并扩大的布隆迪联发援框架是冲突后过渡期援助战略的良好实例。迄今为止，国别援助框架是一体化计划的最佳做法，因为联合国、世界银行和为该国提供 95% 官发援助的 19 个双边捐助方均参与了国别援助框架。国别援助框架还包含了若干领域(有资格或无资格获得官发援助)的基准，被视为重返发展道路的关键。国别援助框架的构建基础是：减贫战略、现行联发援框架和政府的各项战略，在可持久和平共识之下界定了有限的几个共同战略优先事项。各个机构按其理事机构授予的任务并根据各自以结果为基础编制的预算供资，维持本机构国别方案的其他一些具体优先事项。在刚果民主共和国，联合国在启动联发援框架进程，而在布隆迪，在周期结束前对联发援框架周期进行了修订，使之与特派团的时间安排相吻合。上述两国均指定工作人员从事协调和规划工作。布隆迪派一名政府代表出席所有的会议，并由西非经共体出资，在意大利都灵联合国系统职工学院受训的一位工作人员全职专门负责联发援框架工作。这些是经长期规划的进程，历经若干个月的互动，分各不同阶段启动了联合国的参与(联刚特派团是中期综合阶段的一项统筹维和行动，而 2007 年设立的驻布隆迪联合国综合办事处(驻布联办)是从维和特派团任务向建设和平综合办事处的过渡)。2007 年为布隆迪制定的“建设和平综合战略”基础是，诸如联发援框架和减贫战略文件等现行框架，概要阐明了驻在国境内行为者致力于建设和平的共同战略。2009 年年中，一个技术评估团提出了在 2010 年举行大选之后，维和使命逐渐退出转向建设和平的任务。

178. 检察专员认为，不论采用哪种类型的规划手段，都应提供一项有效的管理措施：对联合国相对优势和驻在国作用的预见；依据该国“需求”、成本概算和衡量成果的指标，制定数量经压缩的目标、优先事项和宗旨。

179. 迄今为止，执行“一个计划”的最佳做法是主题/集群法。各个发展事务机构中采取的这种做法是基于各机构的相对优势，最初是一个磋商机制，以协助出于通盘适用目的编纂《共同国家评估》(行政协商会)和联发援框架，后逐渐演变成联合方案编制和执行方式。机构间常设委员会为人道主义机构制定的集群法，在结构上比联合国发展集团专题小组概念更严谨，具有更高的预测度、更强的时限和问责力度。常设委按部门/活动领域事先设立了 11 个集群组，并在非政府组织的参与下，按全球和国家分层级领导，确定各自履行的职权范围、赋予筹资实权、设有评估领导人和成员绩效的机制以及对之的培训模式。虽说有一些诸如刚果民主共和国选举进程之类，有效联合规划和实施情况的个别实例，但未在和平行动中运用这些专题/集群法。检察专员指出，只有当各机构之间形成真正的利益/任务共同点，具备集群管理的充分能力和制定出与成本相关的方针时，上述做法才会有收效。这种“集群”概念还列入了综合特派团规划流程的实地指导准则。在这一方面则鼓励建立实地专题工作组和落实和平统筹整合战略的一些重要组合内容。

K. 监测、报告和评价

180. 2003-2004 两年期期间，联合国采取了通过基于成果的管理法，报告规划履行情况的做法。

181. 在国家工作队日趋深入的参与下，由总部资助，通过特派团/办事处编撰的秘书长定期报告，监督安全理事会和平任务的实施进展情况。然而，在未制定出衡量在实现既定目标方面取得多大进展的指标，又无商定报告形式的情况下，上述一些既不明晰，又无深入分析的报告，如何便利决策进程。

182. 除了上述报告之外，既无评估综合特派团，也无评估非综合特派团的评价机制。实绩评估历来是维和部的一个薄弱领域。虽说 2002 年设立的维和最佳做法科可谓朝前迈出了一步，但这首先是维和部、外勤部和维和部支持的 17 个特派团一项内部政策发展和汲取教益的机制。该科在供联合国工作人员使用的内部网上公布了其大部分内部调查结果，并在该科 2004 年创建的网站上向维和各界更广泛地发表一些了对外公布。2009 年，该科与综合培训处一起在其网站上开设了一个资料中心，以供各成员国和培训合作伙伴机构使用，供检索各类资料，辅助他们的培训工作。近几年，该处向若干特派团派出了一些最佳做法干事，其主管的职权范围包括应要求进行有关结构和汇报链问题的临时评估。这些干事与打算在某些特派团/办事处内设立的监督和评估单位没有关系；他们的作用更多在于采取先期性的管理行动和支持特派团的工作，而不是充当评估单位。

183. 维和部自 2004 年以来，采取了一些重大步骤，对特派团业绩进行评估。2004-2007 年期间，维和部利用从其他工作地点临时借调的人员，着手评估各特派团(传统特派团和综合特派团)的工作。上述评估工作是由从整个维和部抽调的各领域专家组建的小组承担，由一位退休的高级维和官员(往往是一位前维和部队指挥官)任领导。评估小组走访了各个特派团，参照各项基准，包括特派团的任务、维和部政策和程序，以及联合国系统范围的标准，审查了各维和团的履职情况。以上述评估结果构成的依据，制定出了采取补救行动的行动计划，拟纠正维和部和特派团各级的不足。

184. 2007 年，随着维和部划分两个部门：维和部和外勤部，维和部在政策，评价和培训司内，构建起了一个由维和最佳做法科和综合培训处组成的小型评估能力。该司支持维和部和外勤部，并确保为上述两个部门和各实地特派团提供政策、评价和培训的通用平台。评估小组为特派团和总部制定了一项评估政策，并且继续开展实地特派团、维和部和外勤部的评估工作，以及支持上述两个部内各方案和分方案的自我评估。拟开展的评估包括对维和特派团的综合评估，专题评估，以及对总部方案的评估。上述评估工作拟对特派团和方案业绩、资源使用、政策效益和缺陷加以评定，并辨明可加强的领域，以提高维和部、外勤部和由上述两个部门支持开展的实地业务的有效运作。评估的结果和建议可为上述两个部门的管理、政策制定和培训活动提供资讯，并增强总部为各特派团领导层提供战略指导的能力。此外，监督厅的检查和评价处也对维和特派团和活动进行评估。

为避免工作重叠，对维和部评估小组的工作方案与监督厅检查评估处的工作方案进行了协调。

185. 驻地协调员必须根据详实的准则编撰年度报告，评估在实现联发援框架目标方面取得的进展，促进国家发展的进程，和辨明协调和制定联合方案方面的良好做法及吸取的教益。

186. 各份单个报告被合并成年度综合报告，作为经济及社会理事会年度部长级审查和评估进程以及联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的辅助资料。秘书长将向大会提交报告后者的审查结果。

187. 联发援框架的监督和评估体制要求对联发援框架开展年度、中期和终期审查。2006 年，国家工作队报告仅实行了 18 次此类审查。然而，据报告称，在目前情况下太困难，无法实施上述监督和评估体制。

188. 根据 2008 年政策委员会关于一体化的决定及随之制定的特派团规划流程实地指导准则，各特派团和国家工作队必须制定包括监督机制在内的综合战略框架，让高级管理人员定期盘查进展情况。为此，人们不妨注意，对于某些联合国派驻机构(尤其是那些处于建设和平高级阶段的机构)，联发援框架可兑现这样一个综合战略框架的最低标准，而在这样的话，则无必要增设机制。

189. 试点项目也将为“一个计划”方案制定其本身的监督和评估体制。在检查专员走访越南期间，这一体制正在制定之中。

190. 以上所述均是内部自我评估进程，按照定义都不是独立的评估进程，然而，在规划和方案制定的进程中融入教益与反馈，既有必要，也有益。独立评估应由外部机构来进行，然而，只要设置完备、地位得当且资源充沛，最终亦可由内部评估来实施。

191. 为此，本系统的每一个组织都必须在不同程度上建立可包含或可不包含所有监察要素(审计、评估、调查和检查)的自身监督机制，虽说这并不完全符合联检组关于“联合国系统监督制度的缺陷”报告界定的独立标准，¹¹¹ 然而，这些监督机制则可各自单独地履行监督工作。

192. 关于外部监督，除了行预咨委会、方案协调会和公务员制度委员会已叙及的政策审查机构之外，联合国设有审计委员会及其基金和方案(粮食规划署除外)，各专门机构和国际原子能机构的外部审计员，及联检组。目前，联检组是联合国唯一现存的全系统监督机制，承担着检查、评估和调查任务。¹¹² 近几年

¹¹¹ JIU/REP/2006/2, 第 38-48 段。

¹¹² 外部审计员小组由联合国系统所有外部审计员组成，发挥协调配合、信息交流和促进最佳会计和审计做法的作用。

来，联检组经过了内部改革进程，提高了其效率和效益，¹¹³ 但联检组需要配备更多工作人员，以有效履行其广泛的职能。

193. 2006 年，联合国系统一致性问题高级别小组建议，到 2008 年设立起一个全系统范围的评估机制，并到 2010 年在全系统适用一项共同评估法。虽然先前为创立这个机制的努力未获成功，但 2007 年行政首长协调会第一届常会期间，行政首长协调会要求联合国评价小组，这个主管评价联合国系统评估工作的单位网络，向行政首长协调会反馈关于联合国系统范围评价机制的范围、筹资和管理详情。2007 年 9 月，联合国评价小组编撰了一份文件草案，题为“建立联合国全系统评估制度”，提出加强联合国所有组织的评估单位、联合国评价小组专业人员网络和独立的评估单位。联检组向联合国评价小组发出了一封信函，要剔除上述独立评估单位部分，因为这部分内容与联检组的任务和大会决议确认联检组为全系统外唯一监督机构的特殊作用相重叠。¹¹⁴ 因此，大会在确认有必要更多开展全系统范围评估，尤其是国别一级评估的情况下，要求秘书长在大会第六十四届会议上提出，在铭记联合国各组织、联合检查组和联合国评价小组各自履行的评估职能的同时，建立一个全系统范围独立评估机制的模式，以评估全系统范围的效率、效益和业绩。¹¹⁵

194. 2007 年 4 月，行政首长协调会委托评价小组确定实质性的参数和程序，以评估“一体行动”试点项目。¹¹⁶ 而后，评价小组敲定评价试点项目评估基准线和指数的研究报告。¹¹⁷

195. 2007 年 12 月，大会呼吁，“为了供各成员国思考，在无损于今后政府间决策的情况下”，做出自愿努力，“独立评估所汲取的教益”，以增强联合国发展系统(系指试点项目)的协调一致、协同配合和和谐统一。¹¹⁸ 虽然在撰写本报告时尚不清楚谁会来进行评估，但检查专员强烈认为，这项评估工作可由联检组基于本报告提出的基准框架来实施。

196. 检查专员承认，必须建立“一个”监督机制，负责审计、评估、检查和调查“一个计划”和相关联合方案和项目，以确保连贯持续的做法和理性使用现有监督资源，同时避免监督疲劳症。

¹¹³ 见 2007 年 12 月 22 日大会第 62/226 号决议；2008 年 4 月 3 日第 62/246 号决议和 2009 年 4 月 7 日第 63/272 号决议。

¹¹⁴ 2006 年 5 月 8 日，第 60/258 号决议，第 2 段。

¹¹⁵ 2009 年 9 月 14 日，大会第 63/311 号决议，第 8 段。

¹¹⁶ E/2007/69。

¹¹⁷ 评介小组《国别试点项目——“作为一个联合国履行使命”的可评价性评估：综合报告》，(2008 年 12 月)。

¹¹⁸ 2007 年 12 月 19 日，大会 62/208 号决议，第 139 段。

基准 15

采用基于结果的办法是为了从开始编制“一个计划”起，即确保前后连贯和统筹整合的规划制定、方案设置、预算编制、执行、监督、评估和报告程序。

手段是：

(a) 在所有行为方的充分参与下，为联合国系统在该国境内派驻或未派驻的所有组织制定单一的共同国别项目和战略；

(b) 在国家工作队及联合国系统之外的其他行为者参与之下，展开先期需求/特遣任务评估，以辨明问题的根源；

(c) 将国家战略落实为以结果和着重点为指向的优先计划/方案；

(d) 以联合国所有组成部分采取同步并举的努力为着眼点；

(e) 确定建立和执行国别层面联合方案循序渐进的目标；

(f) 制定维和、建设和平和发展领域的集群方针；

(g) 确定衡量实现各目标进展情况的指标；

(h) 设立有效的监督和自我评估机制；

(i) 将评估结果定期反馈进入规划制定进程；

(j) 提高报告进程的质量；

(k) 诉诸现行监督机制拟就协调一致/一体化进程中取得的进展作出独立的评估；和

(l) 协调当下的财力、人力资源，与计划制定、方案拟定、预算编制、采购、监督和评估条例及规则。

L. 一个基金

197. 检查专员在报告最初即阐明，各成员国若不具备政治意愿，若不将这种政治意愿兑现成捐助方支持“一个联合国”进程的资金承诺，就无法实现协调一致和一体化。资源必须与任务齐头并举。

198. 众所周知，外地行动和方案的资金来自于不同的预算渠道：维和行动专用摊款比额、经常预算为政治特派团拟订的摊款比额和为建设和平、发展和人道主义活动等许多建设和平行行动筹措的自愿捐款，甚至私营部门的供资。

199. 维和资金的提供是强制性的。正因为如此，这就赋予了维和行动超越其他各机构的相当大优势。因此，一体化的一个重大要素是注重如何将履行安全理事会任务的这部分机构工作人员和活动融入维和行动，确保为维和活动供资，并减少撞车重叠和争权夺利现象。

200. 开发署、人口基金、儿童基金和粮食署都由自愿捐款资助，而人道协调厅、人权署、环境署、联合国人类住区规划署(人居署)和近东救济工程处也越来越依赖于自愿捐款，至少三分之二的资金源于自愿捐款。一些专门机构和原子能机构越来越多地依靠预算外资源开展技术合作项目。

201. 为了减轻这些机构日趋依赖自愿资助的风险，联合国各组织在总部和国家各级推出了一些收效不平衡的举措，诸如：多捐助方信托基金、中央应急基金、建设和平基金、示意性自愿摊款比额、专题基金、与具体捐助方达成的集资和战略伞型协议。

202. 在开拓国家层级的发展活动方面，联合国不是主要的筹资金来源，只是一个招集和协调机构，一个促使制定规范和能力建设的机构。国家层面手中的那点核心资金，均按组织编制的小额预算颁发下去，再无执行个别方案的余款，至于实施联合方案更无从提及。为筹措资金和管理无以计数的捐助方/受惠方投入了相当大的精力，制订出了各种报告规定、周期和程序，结果损耗了高额的转款手续费。相互争夺资金加剧的竞争，甚至造成了更多行政和辅助费的损耗。

203. 为发展提供的自愿资金往往与具体捐助方利益相联系，可能与当事国的“需求”迥异。这种供资的条件和不可预测性有损于规划的制定，由于捐助方的优先方向并非总与受惠国的发展重点相吻合，方案和项目的实施会因资金不足/过多而受到影响。

204. 在联合国可发挥决定性作用的人道主义局势下，资金提供较为直截了当，附加较少条件而且更及时。统筹使用资金成功地减少了捐助方和受惠方的手续费，增加了透明度和着重点，刚果民主共和国就是一个范例。

205. 2006 年为争取提高协调程度，以联发援框架的共同国家评估方式，并行资助了 48%；集资支助了 22% 的联合方案；另外，发出了 22 个具体国家或区域联合呼吁，资金措施率达 67%。¹¹⁹

206. 安全理事会授命多层面维和特派团执行的一些活动资金匮乏，为此，设立了一些信托基金。然而，捐款却寥寥无几，而秘书长特别代表手头并无可解决某些行动所需的资金，仅有为每个特派团专拨的一百万美元，用于速效项目，但每个项目不得超过二万五千美元的上限。这些项目仅为了建立信任的目的。

207. 为此，2006 年 8 月设立的建设和平基金¹²⁰ 是一个重大步骤，将为无法利用其它筹资机制区域的冲突后重建提供资金。这包括展开支持所涉国设立与和平协议相关机构的活动、增强促进共存和解决冲突能力的活动、与构建基本公务部门相关的活动，以及应对危及和平当务之急的重大干预措施，例如，根据《复原方案》实施前战斗人员重返社会的举措。迄今为止，该基金获得了来自 46 个捐助方，其中许多系为非传统性捐助方的捐助，金额超过 3.1 亿美元。迄今为止，

¹¹⁹ 发展集团(见上文脚注 74)，第 55 至 76 段。

¹²⁰ A/60/984。

十四个国家，包括和平建设委员会议程上列明的所有四个国家都得到了该基金的资金支助。和平建设委员会各成员国的决定考虑到了该委员会核准的“建设和平综合战略”，然而，筹资决定则由政府和联合国共同主持的国家指导委员会作出的。¹²¹

208. 联合国系统一致性问题高级别小组建议，凡致力于改革进程，包括支持驻地协调员制度的组织，就该得到核心/摊款摊款筹资的充分保障，而所有捐助款归并在个预算框架之下，按国家层级筹集，各捐助方不得撇开“一个”方案，采取筹资干预行为。这应是一项可预测、多年期的筹资举措，而各组织则应调齐划一各自的筹资周期。

209. 为此，发展集团撰定了多捐助方信托基金运作的职权范围，设立一个指导委员会，由政府 and 驻地协调员或副特别代表联合主持，以联合国、政府和捐助方代表为成员，推举开发署担当大部分事务的行政主管，根据既定的要求和轻重缓急，决定基金的拨款，并设定应汇报与审计的日期。

210. 检查专员注意到，一些与广泛捐助方年度携手保障为“一个”方案筹措充足资金的良好实例。刚果民主共和国通过与世界银行和进驻该国的 19 个双边捐助方达成的协议，获得了为国家援助框架筹措的资金。捐助方承诺为越南“一个计划”的第一阶段活动筹资，并建立起了“一个计划基金”筹措和拨款委员会，将优先重点确定为与政府密切配合开展的筹资活动。驻地协调员似代表国家工作队管理该基金，并负责为基金筹款。

211. 检查专员同意联合国系统一致性问题高级别小组报告概述的筹资原则，并认为发展集团通过指导委员会，为“一个计划基金”建立业务框架是积极的举措。

212. 同样，捐助方日益认识到，正如秘书长最近所述，清除冲突根源是更好的投资，在冲突升级酿成代价更惨重的悲剧之前，加强防止和解决冲突的能力，不失为理性之举。

213. 正如 2003 年 2 月《罗马宣言》所述，捐助方越来越意识到并关注援助的谐调和实效问题；2003 年斯德哥尔摩通过的《人道主义捐助的原则和良好做法》确认，必须制定出充满活力和机动灵活的应对措施，而且，各捐助方依《巴黎宣言》承诺：“将资金筹措与从国家发展战略着眼构建的单一条件框架和/或一整套可管理的指数挂钩”，而且“只要可行，即执行国家层级的共同安排，进行规划拟订、资金筹措(例如，联合融资安排)、支付、监督、评估，并向政府汇报捐助方活动和援助流量”，¹²² 同时制定出各项指标以衡量包括援助的可预测性和统筹援助在内的进展情况。最后，2008 年《阿克拉行动纲领》呼吁减轻

¹²¹ 联合国建设和平基金的网站(www.unpbf.org)。

¹²² 《援助实效问题巴黎宣言》(见上文第 17 段)，第 16 至 32 段。

“援助零打碎敲的方式，采取提高捐助方援助力度，并加强各捐助方之间的分工，包括改善各部门内、各国境内和跨国性资源调拨的办法”。¹²³

214. 除了上述捐助方附加条件的双边援助的限制之外，人们公认，联合国财务规则和程序一直是“一个基金”的主要障碍。经常提到的是，预算周期参差不齐、机构行政开支、财政制度、成本回收和现金转移程序等。为此，2006年，若干个国家协调了各自方案的周期，采用了向执行伙伴统一现金转移的新方式（统一现金转移方式）。统一转移方式预期将向所有国家推行，但“一体化行动”除外，而且为此目的设立了一个由政府和国家工作队双方派代表参与的工作组。

215. 最后，国家工作队面临的挑战不仅要提高筹集资金的额度和灵活性，并为更有效的投放所述资金设立协调一致的程序，而且还得让这些程序适应当事国的能力，既要能吸收这类援助，还要满足捐助方迅速投放和实施的期望。

基准 16

一个现行资金筹措机制囊括了联合国系统各组织实地派驻机构、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协调一致、一体化及相辅相成关系。

手段是：

- (a) 国家方案和战略与筹资挂钩；
- (b) 邀请布雷顿森林机构和个体捐助方参与战略规划程序，以增强自主感和透明度；
- (c) 根据安全方案，从摊款拨出追加资金，支助速效项目并为《复员方案》融资；
- (d) 运用集资筹措方式提高效率；
- (e) 建立各项机制以确定筹资活动为优先重点；
- (f) 建立有效的机构间支付程序；和
- (g) 从总部一级修订财务规则和行政规则，使之相互之间更加匹配。

M. 一个大院

216. 行政层面的一体化/协调一致即意味着，在“一个联合国大院”内建立起共用办公场所和服务部门。一个大院思维的理念是为了减少行政开支。这些花费在行政上的开支本可用于发展，因此，提高了方案与支助费用的比例。¹²⁴ 为此，

¹²³ 《阿克拉行动纲领》第 17 段。

¹²⁴ 经济及社会理事会“2005 年关于协调促进发展的业务活动问题综合清单” (E/2005/CRP.1)。

2007 年秘书长联合国发展系统业务活动三年期全面政策审查报告建议，加强监督从转款手续费节省下来的相关开支，并“转投为方案筹措资金，用于在发展中国家境内开展的发展业务活动”。¹²⁵ 检查专员谨愿看到节省下的资金，如同既定的发展账户原则，反复不断地用于发展投资，不只是一次性之举。

217. 检查专员承认，鉴于与政府当局和民间社会的关系类别各有差异，联合国并非总能把所有的部门都整合在一块儿，但凡有可能，即应力争以“一个大院”的方式加以整合。

218. 虽在整个系统，特别在八个试点项目中推行了行政一体化，但却远远落后于战略和方案上的一体化。2005 年联合国发展系统业务活动三年期全面政策审查要求到 2007 年创建 20 个联合办事处。迄今为止，仅佛得角将四个联合国基金和方案归并整合成了一个办事处。力争组建其他几个整合办事处的安排正在进行之中。

219. 建立共用服务部门的工作正在进展之中，但却步履缓慢。2005 年，134 个国家工作队中有 60 个报告，在安全(目前为止组合率最频繁的领域)、燃料、纸张和文具采购、旅差安排、信息和通信技术领域开展了联合活动。¹²⁶

220. 第一步，由最高级别的业务和行政管理人员组建一个业务管理小组，就那些须经各工作队批准的联合举措活动开展评估并向国家工作队提出建议。该小组还被要求规划并管理联合活动。国家工作队颁布了业务管理小组履职依循的职权范围和准则。

221. 总之，由于缺乏政治意愿和政策承诺，得不到充分的技术支持和资金匮乏，以及各组织制度、规则和条例方面的差异，阻碍了有效的进展。

222. 然而，尽管列有规则，但一体化还是发生了，而且需要有一定的“破规”灵活性，财务和预算程序要顺应一体化的首要目标。为此，目前行政部门的主持人和行政主管官员承受着巨大的压力，迫使他们墨守陈规，不仅得围着规矩推磨，还要立等可取的成果。

223. 要实现条例和规则的统一，必须由审计长、行预咨委会、第五委员会和预算和财务委员会采取政治决策的进程，然而，基金和方案以及一些专门机构往往自行其事，实行微观管理和采取的各项政策，则有损于一体化工作。在本报告撰写期间，联合国审计长、开发署、人口基金、儿童基金和粮食署均力争推出单一的一套统一财务条例和规则。由上述各机构派代表组成的一个工作组编纂了一套统一财务条例和规则草案，已交法律事务厅审议。此外，维和部报告，各个建设和平办事处已解决了设立共同事务处的问题，而且在本文撰写期间，一些初步报告表明，在布隆迪综合办事处获得了较为成功的实施。此类教益可成为供广为仿效的最佳做法。

¹²⁵ A/62/253, 第 50 和 51(e)(i)。

¹²⁶ 联合发展集团, “2005 年驻地协调员年度报告综述” 第 30 段。

基准 17

在联合国系统各组织的派驻国境内设立“一个联合国大院”，成为共用办公处和服务部门，同时将节省的相关资金，转而投入该国的发展活动。

七. 联合国国家工作队及其他

224. 1999 年行政协调协会的指导准则首次鼓励将联合国系统外合作伙伴融入国家工作队的活动。准则提及了布雷顿森林机构和民间社会代表对各专题小组和联发援框架共同国家评估程序的参与。¹²⁷

225. 随之采取的若干举措，成功幅度不尽平衡。2004 年，在发表了呼吁联合国成为“一个向外展望的组织”并实行“地方与全球牵手”的《联合国与民间社会关系知名人士小组报告》之后，¹²⁸ 秘书长提议采取在建立发展集团和国家工作队内设立协调中心的方式，加强体制能力，促进非政府组织在国家层面上的参与。¹²⁹ 2006 年，联合国全系统一致性问题高级别小组建议，联合国和布雷顿森林机构进行国家层面的合作，开展需求评估、编制减贫战略文件和千年发展目标战略、设立数据收集和评估机制、创建多捐助方信托基金并确定明确的分工。¹³⁰ 发展集团报告曾争取让非政府组织参与编制国别评估报告和联发援框架。当事国家与建设和平委员会制订的“建设和平综合战略”是最新的包容性战略规划文件，囊括了联合国、布雷顿森林机构、民间社会、私营部门及国家层面的捐助方。因此，“建设和平综合战略”应成为所有行为方的战略规划文件，然而，在这份报告最后定稿时，它成了若干正在并行规划的文书之一——这会对一体化和协同配合举措形成不利影响。

226. 对于综合特派团，在联合国与民间社会，包括非政府组织之间必须划定明确的协调一致与共同合作的界线，并为维护关系的性质，商定出共同的干预原则。

基准 18

民间社会代表、布雷顿森林机构、群体捐助方和私营部门参与国家层级“一个联合国”的进程。

手段是：

- (a) 指定国家工作队内设立的协调中心；
- (b) 参与国别需求评估工作；和
- (c) 参与制订、执行和评估国家战略和计划。

¹²⁷ “行政协调会指导准则...” (见上文脚注 92)，第 11 和 19 段。联发援框架通用国情评估指导准则草案所述“利益攸关方”系指“各国包含各级管部在内的政府、社会合作伙伴，包括工人和雇主组织，与国家相关的其他发展伙伴、民间社会和非政府组织”。

¹²⁸ A/58/817 和 Corr.1。

¹²⁹ A/59/354。

¹³⁰ A/61/583 第 48 段。