



第七十五届会议

议程项目 140 和 154

2020 年方案预算

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

## 审查和平与安全改革的执行情况

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

#### 一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长题为“审查和平与安全改革的执行情况”的报告(A/75/202)。行预咨委会在审议该报告期间在线会见了秘书长的代表。他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2020 年 10 月 27 日收到的书面答复。

2. 行预咨委会还收到审计委员会关于联合国 2019 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告(A/75/5 (Vol. I), 第二章, G 节)及其主要结果和结论的简明摘要(A/75/177, 第 215-222 段)。审计委员会表示, 根据财务条例 7.5 对联合国业务活动进行了审计, 作为审计的一部分, 审计委员会审查了和平与安全改革, 包括政治和建设和平事务部在改革背景下开展的业务活动(A/75/5 (Vol. I), 第二章, 第 7 和 542 段)。

3. 此外, 秘书长在其报告中指出, 内部监督事务厅(监督厅)对政治和建设和平事务部进行了评价(IED-20-001)(见下文第 16-18 段和第 21-23 段)。

#### 背景

4. 行预咨委会回顾, 2017 年 10 月, 秘书长向大会提交了关于联合国和平与安全支柱结构改革的报告(A/72/525), 其中他概述了拟为重组政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室进行的改革的 4 个主要目标(见 A/72/525, 第三和



四节)。<sup>1</sup> 大会在第 72/199 号决议中支持秘书长为改革和平与安全支柱提出的愿景，并请他提交一份综合报告，说明其改革提议。

5. 随后，2018 年 3 月，秘书长提交了关于 2018-2019 两年期方案预算第 3 款(政治事务)和第 5 款(维持和平行动)及 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户拟议预算中涉及和平与安全改革的订正估计数的报告(A/72/772)。大会在第 72/262 C 号决议中欢迎采取整体支柱做法，合并政治和业务责任，并认可设立政治和建设和平事务部及和平行动部(第 72/262 C 号决议，第三节，第 3 和第 4 段)。

6. 行预咨委会还回顾，秘书长关于和平与安全改革的提议的核心是设立两个新部，拥有一个单一区域政治-业务结构(由两个部共同承担，负责所有政治和行动层面和平与安全活动的日常管理)，并由协调和共享服务主任办公室提供支持(以确保整个支柱在管理、行政、预算和类似流程方面保持连贯一致)(见 A/72/859，第 4 段)。

## 二. 一般性意见

7. 行预咨委会承认迄今在执行和平与安全改革方面取得的进展。行预咨委会注意到，已经开始使用某些工具报告秘书长所发起改革取得的效益，包括第一个在线效益追踪工具(见下文第 13 段，以及 A/75/538，第 4 段)。

8. 行预咨委会还注意到，审计委员会在其关于 2019 年 12 月 31 日终了年度联合国财务报表的报告中确定了在执行和平与安全改革方面需要改进的领域：改革的规划和执行；变革管理；重振建设和平支助办公室的活力；建设和平基金筹资。行预咨委会在其关于审计委员会的最新报告(A/75/539，第 49-52 段)中同意审计委员会的所有建议，特别是那些关于和平与安全改革背景下的建设和平支助办公室和建设和平基金的建议。行预咨委会强调全面和迅速执行审计委员会建议的重要性。

9. 秘书长要求大会表示注意到他的报告(A/75/202，第 56 段)，行预咨委会在询问这一要求涉及哪些问题时获悉，该报告是应大会第 72/262 C 号决议的要求印发的，该决议请秘书长对决议执行情况进行一次全面审查；并获悉，该报告未提出任何供大会采取行动的提议。行预咨委会还获悉，按照大会长期以来的惯例，大会在“表示注意到”秘书长的某项报告时，既没有表示同意也没有表示不同意这项报告(见 A/75/538，第 7 段)。

10. 行预咨委会进一步询问后获悉，由于秘书长的报告没有提出任何需要核准的提议，因此，建议大会表示注意到该报告不涉及经费问题(见 A/75/538，第 8 段；另见 A/72/772，第 6 段，以及 A/72/525，第 63 段)。

<sup>1</sup> 提议的目标是：(a) 将预防和保持和平当作优先工作；(b) 提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性，确保政治处于首要位置，办法灵活；(c) 采取“整体支柱”做法解决碎片化问题，使和平与安全支柱更加一致、反应更快、更有成效；(d) 使和平与安全支柱与发展支柱和人权支柱更紧密地对接起来(A/72/525，第 14 段)。

### 三. 和平与安全改革的执行情况

#### A. 总体进展

11. 秘书长的报告概述了改革的执行情况，反映了以下领域的信息：(a) 执行改革：管理变革和建立新的结构(A/75/202，第二节)；(b) 监测进展：改革效益的证据(同上，第三节)；(c) 管理改革效益、应对挑战和工作文化变革(同上，第四节)。秘书长指出，虽然许多改革仍在巩固之中，但他的报告提供了一些改革效益的初步证据，并确定了为应对挑战和实现改革目标而采取的措施(同上，第 3 段)。秘书长报告第 16 至 41 段通过详细阐述 9 个案例研究，就改革影响的初步证据提供了资料。他指出，政治和建设和平事务部及和平行动部确定在 3 个目标<sup>2</sup> 下取得了 9 个具体改革效益，这些效益已列入报告附件(同上，第 16 段)。

12. 此外，秘书长指出，秘书处制定了第一个全秘书处范围的办法，以负责和透明的方式管理和监督变革。在网上公开提供一个追踪工具(见 <https://reform.un.org/content/benefits-tracker>)，其中包含一个显示指标和具体目标的看板。行预咨委会获悉，和平与安全支柱根据效益追踪工具中的指标定期更新数据，并继续对照改革目标监测进展情况，以期作出持续改进(另见 A/75/202，第 45 段)。行预咨委会询问后获悉，改革效益追踪工具旨在衡量秘书处如何按照秘书长在提交大会的报告中所作出的承诺，在实现改革预期效益方面取得进展。

#### B. 监测效益

13. 审计委员会表示，它曾询问联合国制定了哪些指标来监测及核实改革进程是否正在实现秘书长在其改革提议中概述的 4 个主要改革目标(见上文第 4 段)，特别是第 2 个目标，即提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性。审计委员会获悉，在编写秘书长关于改革执行情况的报告(A/75/202)时，这两个部正在通过在线效益管理追踪工具追踪所有三个改革进程取得的成果(见上文第 12 段)。审计委员会认为，这两个新部必须确定实现秘书长所述 4 个主要目标的方式，并需要使用可衡量的标准、指标和里程碑密切监测改革的执行情况(仅有效益管理追踪工具是不够的)(A/75/177，第 215-218 段)。

14. 行预咨委会询问后获悉，为了向大会更切实地说明改革的影响，为和平与安全改革的 9 个预期效益中的每一个选择了一个案例研究(见上文第 11 段)。行预咨委会了解到，秘书长的报告不是指标的汇总，因为指标作为活动的具体目标，通过追踪工具可对其进行最好的了解，秘书长报告是一种说明指标可能在实践中的意义的方式。行预咨委会注意到，秘书长在其最初改革提议中概述的 4 个主要目标与其关于改革执行情况的报告中新提出的 3 个目标下的 9 个效益之间的关联性似乎不够明确。行预咨委会相信，将在大会审议本报告时向大会作出更多澄清，并在下次进展情况报告中提供最新情况(见下文第 29 段)。

<sup>2</sup> 目标 1：对特派团和非特派团环境采取综合、政治驱动的办法；目标 2：与发展行为体更加一致；目标 3：组织一致性、灵活性和有效性。

15. 审计委员会建议行政当局制定指标，以监测并核实为确保实现秘书长报告(A/72/772)所定 4 个目标而执行了和平与安全支柱改革，特别是提高维持和平行动和特别政治任务成效和一致性的目标(A/75/177，第 219 段)。行预咨委会同意审计委员会的建议。

### C. 提高成效、效率和一致性

16. 秘书长指出，和平与安全支柱结构改革以 2019 年 1 月 1 日秘书处两个新部(政治和建设和平事务部及和平行动部)的设立为基础(A/75/202，第 10 段)。他在报告中进一步指出，由于监督厅的评价发现这两个部之间的业务程序不一致，流程重复(另见 IED-20-001，第 48-64 段)，他已要求这两个部审查相关流程。此外，他还指出，目前正在采取措施改进和平与安全支柱政策结构的协调，避免重叠和重复。为了加强一致性和确定共同优先事项，这两个部设立了指南制定和学习指导委员会，该委员会已要求提供若干产品，包括为评估特别政治任务和维持和平行动之间的合作情况进行联合研究(A/75/202，第 48-50 段)。

17. 行预咨委会注意到，监督厅在 2020 年 3 月 16 日关于政治和建设和平事务部评价的报告中指出，区域司整合、工作流程和知识管理方面的缺陷给有效实现预防冲突目标带来了挑战，包括一些造成效率低下的工作流程(IED-20-001，第 48-59 段)。行预咨委会询问后获悉，监督厅对政治和建设和平事务部的评价涵盖 2017 至 2019 年期间，因此审查了前政治事务部以及新设立的政治和建设和平事务部存在的工作流程和整合程度。

18. 在高成效和高效率地并入单一区域政治-业务结构<sup>3</sup> (另见上文第 6 段)方面，监督厅的评价发现，关于改革在多大程度上实现了这些司的整合，意见参差不齐。据指出，政治和建设和平事务部受访的大多数工作人员表示，整合程度较低或参差不齐，一些工作人员还指出，在设立两个副秘书长(单一区域结构的双重报告关系)以及合并两个部的不同做法方面面临挑战(IED-20-001，第 48-49 段)。行预咨委会询问后获悉，针对黎巴嫩、塞浦路斯和西撒哈拉进行了结构整合，在这些国家，原有两个部(政治事务部和维持和平行动部)的小组负责同一国家或区域。对于其他问题，维持了负责维持和平行动和次区域的各小组的完整性。此外，还促进了工作人员合署办公，为加强非正式交流提供有利环境。此外，行预咨委会获悉，已通过各种活动努力实现原有各小组的职能整合，比如确保系统地将预防、维持和平和建设和平方面纳入整个支柱的文件编制和审批进程。

19. 行预咨委会询问后还获悉，没有提出正式的成本效益分析，因为改革支柱的必要性已得到广泛接受，大会第 72/199 号和第 72/262 C 号决议也没有要求进行这种分析。和平与安全改革的最终目标不是降低成本，而是提高本组织执行任务的能力。行预咨委会认为，作为规范，成本效益分析和增效以及提高成效和一致性应该是任何改革举措的一部分。行预咨委会重申其观点，即本来期望可以从一个这么大规模的和平与安全支柱结构改革举措中获得一些效率，并建议大会请秘

<sup>3</sup> 单一结构将政治事务部以前的区域司和维持和平行动部行动厅合并为一个区域结构，由政治和建设和平事务部及和平行动部共享。

书长在下次进展情况报告中提供最新资料，说明潜在的效率(另见 [A/72/859](#)，第 8 段；见下文第 29 段)。

20. 行预咨委会回顾，大会在第 [72/262 C](#) 号决议中注意到主管单一政治-业务结构助理秘书长与主管和平行动副秘书长和主管政治和建设和平事务副秘书长之间存在双重报告线，请秘书长密切注意双重报告线安排实施情况，并采取具体行动，确保单一政治-业务结构内的各级管理结构明确、一致和可以问责(第 [72/262 C](#) 号决议，第三节，第 6 段)。行预咨委会相信，秘书长将继续确保高成效和高效率地并入单一区域政治-业务结构，以期最大限度地发挥和平与安全支柱结构改革的全部潜力。

#### D. 组织文化变革

21. 秘书长指出，他从一开始就确定文化变革是改革的重要组成部分。和平与安全支柱不仅涉及新的架构和新的结构，而且也涉及一种新的工作方式。秘书长还指出，例如，正如监督厅最近的评价指出的那样，各区域司的整合仍在进行中，但在进行整合的地方，各司能够在广度、一致性和深度方面提高分析的质量。秘书长指出，文化变革不是一次性措施可以产生影响的领域([A/75/202](#)，第 51-53 段)。

22. 监督厅的评价还发现，政治和建设和平事务部的组织文化中有某些要素既促进也有碍于高效率和高成效地实现其目标(见 IED-20-001，第 56-59 段)。接受调查的工作人员报告的政治建和部文化中得分最高和最低的要素见监督厅报告图 10。此外，评价显示，政治建和部的士气高低不一：在接受调查的所有工作人员中，43%的人认为士气极高或很高，49%的人认为改革以来士气有所下降。行预咨委会后获悉，自 2019 年 1 月以来，启动了若干举措，以推动该支柱的文化变革，比如两个部实施的工作人员参与行动计划，即“建设我们的支柱”，该计划侧重于五个关键领域：专业发展；创新和新的工作方式；由信任界定的文化；问责和道德行为；有利于性别平等和包容的环境。主要活动也包括与联合国系统职员学院的伙伴关系，侧重于基本的变革管理技能，以增强工作人员从下推动变革的权能。这两个部的副秘书长也已承诺与他们的工作人员定期举行会议，讨论新结构中的管理问题和挑战，并不断促进联合国文化和工作方法变革。

23. 此外，行预咨委会询问后获悉，按照监督厅在建议中提出的要求，政治和建设和平事务部为采取后续行动制定了行动计划。政治建和部接受了监督厅确定的所有具体步骤，这些步骤涉及加强管理文化和沟通，并确定了相应的牵头实体和目标完成日期。行预咨委会还获悉，一些活动已经完成，比如为工作人员发布做法、程序和模板，而其他活动则正在实施中。另外一个有关的动态是，协调和共享服务主任办公室为回应全秘书处工作人员参与度调查，设立了一个由和平与安全支柱工作人员组成的工作组，以解决这两个部工作人员表达的关切，并制定一项综合行动计划。

24. 行预咨委会承认，秘书长通过执行和平与安全支柱改革，为促进文化变革做出了努力。行预咨委会回顾，大会在第 [72/262 C](#) 号决议中认识到文化变革、领导力和问责制在顺利推动结构变革方面具有互补作用(第 [72/262 C](#) 号决议，第 5 段)。



行预咨委会相信，秘书长将进一步努力促进文化变革，并在下次进展情况报告中提供最新情况(见下文第 29 段)。行预咨委会在其关于审查管理改革执行进展情况的报告中进一步讨论了本组织的问责框架(A/75/538，第 15 和 19 段)。

## E. 与发展支柱对接

25. 行预咨委会回顾，秘书长在其改革提议中概述的 4 个主要目标之一是使和平与安全支柱与发展支柱更紧密地对接起来(见上文第 4 段)。秘书长在关于和平与安全改革执行情况的报告(A/75/202，第 12、19、27、28、33、37、40、41 和 44 段)中，在证明改革产生影响的案例研究中提供信息，说明与驻地协调员加强合作的情况(见上文第 11 段)。监督厅在其评价中指出，虽然发展系统改革将驻地协调员的角色重新定位为在国家一级代表秘书长并代表整个组织采取行动，但没有为政治和建设和平事务部与驻地协调员的互动接触建立正式框架，驻地协调员在预防冲突方面的参与在一定程度上并不明确。接受调查的大多数驻地协调员不确定应与政府进行多少预防方面的互动接触，以及如何在这种互动接触中最有效地利用政治建和部的支持。同样，一些受访的政治建和部工作人员表示，他们不确定应分享多少信息、也不确定何时分享和与谁分享信息(IED-20-001，第 43 段)。

26. 行预咨委会询问后获悉，自 2019 年设立政治和建设和平事务部和发展协调办公室以来，这两个实体一直密切合作，以加强总部和驻地协调员之间的协调和协作。行预咨委会了解到，在实地治理和资历方面，存在明显的分工，因为负责监督特派团任务执行情况的特派团团长和负责协调联合国国家工作队的驻地协调员发挥不同作用。在结构已整合的环境中，驻地协调员职能通常并入特派团，具体形式是秘书长副特别代表同时兼任驻地协调员(在许多情况下还兼任人道主义协调员)。在未整合的环境中，驻地协调员与特派团相互独立，但仍然有密切的互动和协调机制，即使在履行不同的职能时也是如此。行预咨委会询问后还获悉，结构已整合的维持和平行动有联合国南苏丹特派团、联合国中非共和国多层面综合稳定团、联合国马里多层面综合稳定团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团，结构已整合的特别政治任务包括中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表办事处、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团、联合国索马里援助团、联合国海地综合办事处、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国苏丹过渡时期综合援助团和联合国利比亚支助团。行预咨委会认为，这两个部与驻地协调员系统之间的协调和协作是实现将和平与安全支柱与发展支柱更紧密地对接起来的改革目标的关键要素，并相信将在下次进展情况报告中提供详细资料(见下文第 29 段)。

## F. 持续改进机制

27. 秘书长在其报告的结论中指出，改革最直接可见的内容是结构性的。比这些结构变革更重要的是，它们正在和平与安全支柱所涉及的地方产生影响。改革虽然已初见成效，但也只是刚刚开始。做法、文化和程序的改变需要时间，并将构成持续的学习努力。为确保定期审查如何取得更好的成果，秘书长将引入一个持续改进机制(A/75/202，第 54 和 55 段)。他还指出，虽然效益管理与改革相关，并

将具体衡量与改革相关的改进情况，但他的目标是在 2020 年底前从效益管理过渡到持续改进工作。以此方式，能够完成正在进行的改革活动，并能够持续落实新的改进措施(同上，第 16 段)。

28. 行预咨委会就到 2020 年底从效益管理过渡到持续改进工作的既定目标提出了询问，并获悉，将追踪效益，直至实现效益，以确保充分透明和问责，在线效益追踪工具将继续作为追踪改革进展和成就的基础，直到大多数改革内容得到落实。此外，将逐步推行持续改进，将其作为对各种问题和改进机会进行反思的机制。它将为必要的方向纠正提供信息，并强调需要采取更多行动，真正实现秘书长提出的建立一个更灵活、更有成效、效率更高和更负责任的联合国秘书处的愿景。

29. 行预咨委会虽然注意到秘书长的目标是到 2020 年底从改革效益管理过渡到持续改进工作，但认为，尚不清楚何时完成和平与安全改革活动，以及将引入何种持续改进机制。行预咨委会还注意到，没有提供信息说明今后如何报告和平与安全改革活动。行预咨委会建议大会请秘书长在大会第七十六届会议主要会期期间提交一份关于和平与安全支柱的执行进展情况报告。

## G. 其他事项

### 应对冠状病毒病大流行

30. 秘书长指出，通过应对冠状病毒病(COVID-19)大流行，改革的进一步效益变得显而易见。尽管在实施方面面临挑战，政治和建设和平事务部及和平行动部仍努力扩大秘书长发出的全球停火呼吁，以促进应对这一大流行病。该支柱与业务支助部共同组建了 COVID-19 外勤支助小组，这是外地和总部的联合协调论坛，致力于找到切实的解决办法，以克服在应对这一大流行病方面面临的挑战(A/75/202，第 42-44 段)。

31. 行预咨委会询问后得到了说明 COVID-19 外勤支助小组工作的补充资料，该小组成立于 2020 年 3 月中旬，目的是确定和应对内部优先事项和与支助相关的挑战，以便在外地保护人员并继续开展行动。行预咨委会了解到，实地通过多项调查提供的反馈表明，小组的工作、特别是就跨特派团问题提供指导和支持的工作，得到了高度赞赏。行预咨委会承认，秘书长通过 COVID-19 外勤支助小组为在外地保护人员和继续开展行动做出了努力。行预咨委会建议大会请秘书长在下次进展情况报告中提供更多最新资料，说明 COVID-19 大流行的影响、吸取的经验教训、最佳做法以及为确保人员安全和福祉而采取的措施(见上文第 29 段)。

### 公平地域代表性和性别平衡

32. 行预咨委会要求提供补充资料，说明这两个部的员额和职位地域分布情况。行预咨委会认为，应进一步改善这两个部的组成，以反映更公平的地域代表性。行预咨委会回顾，大会在第 72/262 C 号决议中请秘书长根据《联合国宪章》第一百零一条处理会员国在这两个部各个级别上的公平地域代表性问题，考虑部队派遣国对联合国维持和平的贡献，加强努力，确保部队派遣国在相关新部里有适当人员任职，并在今后的概况报告中报告相关情况。

33. 行预咨委会还收到了说明这两个部性别平衡情况的补充资料。行预咨委会注意到，在专业及以上职类的工作人员中，政治和建设和平事务部和单一区域结构的女性工作人员均占 52%，而和平行动部的这一比例为 36%。行预咨委会相信，将作出更大努力，改善和平行动部的性别平衡。

34. 行预咨委会将在审查秘书长即将就“秘书处的组成：工作人员情况统计”提交的年度报告以及关于本组织人力资源管理概览的两年期报告时，进一步讨论涉及公平地域代表性和性别平衡的问题。

35. 此外，行预咨委会要求提供资料，说明这两个新部在征聘过程中遇到的挑战，但在本报告定稿时没有收到这一资料。行预咨委会相信，将在大会审议本报告时向大会提供有关资料。

## 四. 结论

36. 请大会采取的行动载于秘书长报告([A/75/202](#))第 56 段。行预咨委会建议大会表示注意到秘书长的报告，同时顾及行预咨委会在上文所提意见和建议。

---