



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
9 May 2006  
Chinese  
Original: English

## 方案和协调委员会

## 第四十六届会议

组织会议，2006年5月17日

实质性会议，2006年8月14日-9月8日

临时议程\* 项目3(c)

方案问题：评估

## 内部监督事务厅关于深入评估政治事务的报告\*\*

## 摘要

根据方案和协调委员会（方案协调会）第四十四届会议的决定，内部监督事务厅（监督厅）对政治事务进行了深入评估。鉴于政治事务部的次级方案包罗很广，对整个政治事务部进行全面深入的评估并不可行，因此监督厅正在分阶段进行评估。本报告审查了2002-2005年期间中期计划方案1（政治事务）次级方案1以及各区域司主要在预防冲突、促和以及建设和平方面的工作。

在过去十年里，武装冲突的总数下降。用一种标准来衡量，重大武装冲突的数量从1991年的33次下降到2004年的19次。尽管观察人士将这一情况部分地归因于由联合国领导的“国际社会干预行动大量增加”，但难以断定联合国行动产生的具体影响。不仅如此，由于内部冲突居多，这使得次级方案1中的每一项内容更难以执行。总的来看，政治事务部执行工作的记录参差不齐，凸显了与区域伙伴开展合作的重要性，也正是在这一领域，出现了取得重大进展的迹象。

\* E/AC.51/2006/1。

\*\* 推迟提交的原因是，需要时间评估并纳入有关利益相关者对报告所载调查结果和建议的评论。



各区域司的管理层和工作人员表现出兢兢业业和积极主动的精神，但他们承担了复杂而又日益增多的工作，用以完成工作的资源也太少。一些组织结构和程序有欠妥当，进一步影响了工作的质量和及时交付。

监督厅的结论是，各区域司需要大量增加资源，并改革管理、组织和工作程序。监督厅就加强各区域司的工作提出 10 项建议，包括：阐明愿景，明确其作为预防冲突、促和以及建设和平协调部门的角色；加强机构间沟通与合作的制度化机制；为了实现对各区域司的调整、更新并向其提供充足的资源，授权开展全面的改革管理进程。

## 目录

| 章次                                   | 段次    | 页次 |
|--------------------------------------|-------|----|
| 一. 导言：授权、范围和宗旨 .....                 | 1-3   | 4  |
| 二. 方法 .....                          | 4-5   | 4  |
| 三. 背景 .....                          | 6     | 4  |
| 四. 评估结果 .....                        | 7-70  | 5  |
| A. 当代冲突以及为解决当代冲突改善协调和加强合作伙伴关系的必要性 .. | 7-34  | 5  |
| B. 制约工作质量的组织和资源因素 .....              | 35-48 | 10 |
| C. 以管理促质量以及需要处理的其它关键问题 .....         | 49-70 | 15 |
| 五. 结论 .....                          | 71-73 | 19 |
| 六. 建议 .....                          | 74-83 | 19 |

## 一. 导言：授权、范围和宗旨

1. 方案和协调委员会(方案协调会)第四十四届会议要求内部监督事务厅(监督厅)对政治事务开展深入评估,并提交委员会第四十六届会议。<sup>1</sup>本报告已由相关部门审阅,其所作评论用斜体字显示。

2. 政治事务方案分为五个不同的次级方案,由八个司/股在管理、政策、规划及其他支助股以及41个政治特派团(其中九个特派团由政治事务部管理)的支助下执行。<sup>2</sup>由于政治部的次级方案和支助活动包罗甚广,对整个政治部进行全面深入评估并不可行,因此将分阶段进行评估。本报告仅涵盖2002-2005年期间中期计划方案1(政治事务)次级方案1(预防、控制和解决冲突)。将对其他次级方案进行评估,并向委员会第四十七届会议提交报告。

3. 开展这一深入评估的目的是,对照次级方案1中政治事务部的各项目标,确定其活动的相关性、效率、实效和影响力。

## 二. 方法

4. 监督厅使用了以下五种评估方法:(a)由各区域司主管干事自行调查;<sup>3</sup>(b)由18个区域组织、五个区域委员会和28位秘书长特别代表自行开展非随机抽样调查;<sup>4</sup>(c)与政治事务部管理层和工作人员(42)、秘书处各部门和合作伙伴(55)以及政治部支助工作的主要对象、尤其是秘书长办公厅(12)、秘书长特别代表(4)及外部合作伙伴机构进行117次约谈;(d)对综合监测和文件信息系统(监文信息系统)和电子考绩制度的程序数据进行分析;(e)对相关文件、包括以往的内部和外部评估进行案头审查。

5. 监督厅认识到,评估方法存在局限性。首先,评估仅仅侧重于政治事务部各区域司在预防冲突、促和或建设和平方面的主要活动。其次,并未对秘书长及其代表的工作进行评估——而他们才是联合国在预防外交和促成和平方面的主要实施者,也没有检视其他联合国合作伙伴开展的可比性工作。

## 三. 背景

6. 政治事务部次级方案1的目标是,协助通过和平手段预防、控制和解决冲突,促进联合国系统以更为综合一致的策略应对摆脱危机的国家所面临的冲突后和

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第五十九届会议,补编第16号》(A/59/16),第382段。

<sup>2</sup> 其他政治特派团由维持和平行动部、裁军事务部、反恐委员会和管理事务部负责管理。

<sup>3</sup> 答复率为32%。

<sup>4</sup> 答复率分别为50%、100%和25%。

平建设挑战。次级方案 1 的活动将主要在政治部四个区域司（即非洲一司、非洲二司、亚洲及太平洋司以及美洲和欧洲司）的支助下执行。

## 四. 评估结果

### A. 当代冲突以及为解决当代冲突改善协调和加强合作伙伴关系的必要性

#### 1. 在预防冲突和建立和平方面存在着种种积极趋势，但当代冲突主要属于国内冲突和跨国冲突性质，这对联合国的实效提出了挑战。

7. 在过去十年里，武装冲突的数量从 1990 年代初的高峰期大幅下降。<sup>5</sup> 最近一些报道把这一情况部分归因于由联合国领导的“国际社会干预行动大量增加”。<sup>6</sup> 这是指联合国预防外交特派团和联合国调解活动的增加。有人认为，联合国采取的预防行动有助于防止若干冲突，而加强促和则推动了更多地通过协商谈判达成和平协定。然而，冲突虽有所减少，但没有迹象显示，如不继续采取预防行动，这一趋势还会继续。此外，一些专家担心，正在进行的当代冲突越来越多地以平民为目标，可能对社会造成更大的破坏。

8. 在通过秘书长及其代表的斡旋和预防性外交行动处理国家间冲突方面，联合国取得了更大的成就，但这些行动在解决国内冲突方面不甚有效。<sup>7</sup> 东道国政府往往不愿同反政府武装力量谈判，也不愿让调解人与其接触，因为这被视为赋予反政府力量以政治地位、公信力和（或）政治合法性。然而，这种局限并非是联合国调解工作所独有的，而且过去 15 年的记录显示，曾有联合国调解人取得成功的若干实例。

9. 然而，政治事务部若要在（进行中或即将发生的）内部冲突背景下对这些行动性预防活动<sup>8</sup> 提供有效支助，就必须在各区域司的现有知识之外，掌握更加深入而且来源于实地的知识。必须大力加强并调整各区域司，以深化其信息和分析能力，建立并扩大其与联合国系统其他机构的实务联系。

#### 2. 在结构性预防与和平建设方面的成就有限。

10. 联合国开展结构性或多方位预防的做法<sup>9</sup> 侧重于机构间合作，由以下各机构间机制负责协调：在政策一级由和平与安全执行委员会负责；在总部工作一级

<sup>5</sup> 斯德哥尔摩国际和平研究所（和研所）的数据显示，重大武装冲突从 1991 年的 33 次减少到 2004 年的 19 次。《2005 年和研所年鉴》。

<sup>6</sup> 《2005 年人类安全报告》（牛津大学出版社为不列颠哥伦比亚大学人类安全中心出版）第 23-25、153-155 页。

<sup>7</sup> Barnett R. Rubin, 《防止暴力冲突：联合国的任务和挑战》（2005）。

<sup>8</sup> 行动性预防包括早期预警、预防外交和（或）部署监测员。

<sup>9</sup> 结构性预防具有长期性，其目的是建立有能力、及时应对的施政机构，消除冲突根源。

由部门间早期预警和预防行动协调框架(又称框架小组)负责;在实地由特派团综合工作队、共同国家评估以及联合国发展援助框架负责。

11. 由政治事务部委托编写的一份研究报告发现,联合国开展的各种长期性或“结构性”冲突预防工作鲜有协调。报告得出结论:“如不加强与各国际金融机构或双边捐助国的合作,联合国通过结构性预防手段来发挥影响力或利用援助作为鼓励手段的能力十分有限”。<sup>10</sup>

12. 建设和平还需要采取方案办法,着力于冲突后恢复或施政机构和法律制度的转型。由政治事务部委托编写的另一份研究报告得出结论:同未部署联合国外地特派团的国家相比,部署此类特派团的冲突后国家重新爆发冲突的可能性并没有降低。<sup>11</sup> 另一方面,由于联合国特派团往往被派到最难以建设和平的地方,如果没有部署这些特派团,这些地方重新爆发冲突的比率可能会更高。

13. 富有前景的新合作举措有:过渡时期成果总表——由联合国发展集团和世界银行在五个国家进行试点,并得到国际金融机构和捐助方的广泛参与;联合国开发计划署(开发署)——政治事务部建设预防冲突国家能力联合方案——目前正在七个国家执行,重点放在发展国家行动方所需的能力、技能和程序,以共同主导、建设性应对可能引起分裂的全国性问题或重大政策问题,并找到共同的解决办法。虽然这些举措的成果仍有待观察,但其指示性的结果是积极的。

### 3. 在提供指导以及促进联合国系统以综合一致的策略预防冲突和建设和平方面,各区域司的能力因概念不清而受到制约。

14. 预防冲突和建设和平等方面的责任由若干联合国实体承担。政治事务部各区域司负责向其他联合国方案、基金和机构提供预防冲突方面的指导,并负责推动联合国系统以更为综合一致的策略应对冲突后建设和平的挑战。<sup>12</sup>

15. 最近举办的由各联合国合作伙伴参与的讲习班发现,“对于预防冲突在实地的实际含义,以及它在政策和行动方面何以有别于那些旨在解决脆弱性、受排斥以及参与等问题的‘正常’发展介入,联合国各机构往往没有达成任何共识。”<sup>13</sup> 这种模糊不清的情况是联合国各机构之间出现一些紧张关系的根源,造成本组织其他机构有限度地接受政治事务部以及各区域司作为协调机构和指导来源。这还

<sup>10</sup> Rubin, 同前。

<sup>11</sup> 在为冲突后局势建立的 27 个联合国特派团中,重新爆发武装冲突的情况有 13 次。参看 Charles Call,“把和平制度化:审视冲突后建设和平理念及问题”,这是一份为政治事务部编写的政策审查报告(2005)。

<sup>12</sup> 政治事务部次级方案 1 的目标见 2002-2005 年期间拟议中期计划(A/55/6(Prog. 1)),第 1.4 段。

<sup>13</sup> 关于“所得教训讲习班:将冲突敏感性纳入联合国的规划和方案拟订工作”的报告(2005)。

加大了在实地确立并维持各机构间明确分工的难度，阻碍了一体化、全系统预防冲突做法的制定。

16. 在监督厅（1999 年）和政治事务部（2002 年）以往所作的评估中，各区域司工作人员对下列问题表达了关切：缺乏冲突后建设和平实施战略及共同远景、管理人员提供的政策指导不足、需要把预防外交和建设和平理念更好纳入其例行工作方案。这些问题在 2004 年仍未得到解决。<sup>14</sup>

17. 在总部一级，政治事务部建立和平与安全执行委员会的初衷，是在预防行动方面提供全系统政策拟定和协调。2002 年的一项审查得出的结论是，和安执委会作为主要咨询机构的潜能没有得到充分利用。<sup>15</sup> 本评估期间进行的约谈再次证实了这一调查结果。监督厅注意到，和安执委会在充当决策机构方面面临尤其严峻的困难，因为与冲突问题有关的政策性决定需要秘书长办公厅参与，但这种参与非常少见。目前，联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）与政治事务部密切协作，<sup>16</sup> 承担了建立预防冲突综合系统的重任，而与冲突局势有关政策性决定现由政策委员会负责。<sup>17</sup>

18. 在全系统协调和平建设方面，已着重指出在冲突后建设和平的战略层面上存在“严重差距”，这表现在“总部没有任何单独的办事机构把联合国系统的不同部分聚集到一起”。<sup>18</sup> 为弥合这一差距，设立了建设和平委员会，并将建设和平支助办公室设在秘书处内。这个新办公室的设立即使不会转移政治事务部作为联合国建设和平协调机构的作用，也势必会淡化这一作用。<sup>19</sup>

#### 4. 各区域司作出了良好努力，以加强与联合国其他实体的关系，但其中多数关系仍然薄弱，尚未制度化。

##### (a) 各区域司与其伙伴之间的信息流通缺乏对等性

19. 政治事务部与其他部门分享信息的过程以及在整个联合国系统内分享来自各伙伴的信息的方式，决定了最终向秘书长提供的信息和分析成果的质量。

20. 监督厅注意到，分享信息机制结构不合理，信息流通往往缺乏对等性。许多伙伴表示，他们通过政治事务部向秘书长办公厅提供信息，但却很少获得回馈。

<sup>14</sup> 政治事务部改革管理小组的报告——“实务问题和政策规划工作组”（2004）。

<sup>15</sup> “和平与安全执行委员会——实效审查及改革建议”（2002 年 5 月）。

<sup>16</sup> 见联合国系统行政首长协调理事会 2005 年第一届常会的结论（CEB/2005/1）。

<sup>17</sup> 秘书长为加强联合国秘书处的行政管理设立了政策委员会（2005 年 5 月 6 日向工作人员发布的说明）。

<sup>18</sup> Call, 同前。

<sup>19</sup> 秘书长关于建设和平支助办公室的说明未提及政治事务部的作用及分工。

一些伙伴指出，关于各项报告的协商进程薄弱，而且没有收到政治部关于总部有关会议的报告。各伙伴还指出，没有向他们提交向安全理事会提出的报告草稿，以供他们审查，或者虽然向他们提交了草稿，但没有给予足够的时间，无法进行有实际意义的审查。

**(b) 伙伴关系没有制度化，因而威胁其长期存在的能力**

21. 政治事务部各区域司与各部门和机构定期进行工作互动。建立各种伙伴关系主要是为了交流信息、协调活动和增加资源的效力，并联合开展一些活动。这种伙伴关系涵盖广泛的问题，例如发展与消除贫穷、人权与法治、选举与建设民主机构以及管制小武器。

22. 各区域司参与各种联合拟订方案和评估活动，包括参加部门间工作组和多学科审查。它们发挥关键作用，向联合国国家工作队及时提供政治指导，并且推动整个系统对预防冲突作出的承诺。最近采取的一项颇有前景的举措是，与开发计划署担任联合赞助者，向驻地协调员提供“和平与发展顾问”，不过，仅向若干国家提供了这些顾问。

23. 但是，许多伙伴关系仍然是非正式的，有些非常薄弱。虽然进行的约谈显示，许多主管干事与联合国国家工作队建立了良好工作关系，但对另一些主管干事而言，则“几乎不存在”这种关系。各合作伙伴则指出，在非常需要与国家行为者进行面对面互动时，往往见不到政治事务部主管干事的身影。由于各区域司利用地方和区域信息网络的机会有限，进行实地考察的资源有限，因此，各区域司受到限制，无法发展和维持健全的机构伙伴关系。

24. 监督厅指出，这种关系没有正式的结构和准则，这不利于相互问责，限制了进行有实际意义的长期合作的潜力。这种关系很容易因人事变动而消失。

**(c) 与维持和平行动部的工作关系和业务安排得到改善，但尚未充分制度化。**

25. 虽然政治事务部与维持和平行动部之间的工作关系和业务安排得到改善，但监督厅注意到，这种关系和安排尚未充分制度化。只有题为“加强联合国：进一步改革纲领”的秘书长报告(A/57/387)第126和127段正式阐述了其工作关系，但这些阐述并没有正式列为业务准则。行政和预算问题咨询委员会重申在过去两年提出的关切(见A/59/784,第36段和A/58/7,<sup>20</sup>第二.9段)，强调“亟需重新审查两个部门之间的协调与合作问题，确保互补性，避免可能的重复和重叠，并考虑是否可能重新分配资源”。<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第7号》。

<sup>21</sup> 同上，《第六十届会议，补编第7号》(A/60/7)，第二.7段。

26. 监督厅约谈的维持和平行动部和政治事务部资深工作人员都倾向于开放和灵活的进程，认为应该尽量减少正式结构和明确准则。监督厅感到关切的是，这种对非正式结构的倾向性会不利于持续合作，造成下列问题：工作人员分享信息和进行其他交流的活动缺乏一致性，特派团支助作用不明确以及持续缺乏对各关键进程——例如，各特派团在东道国进入冲突-和平过渡不同阶段时移交责任——的指导。

27. 而且，政治事务部各区域司在处理综合特派团事务时一向高度依赖个人关系。虽然与维持和平行动部的关系正在改善，但政治事务部主管干事仍然表示出受挫之感。从制度的角度看，这种依赖临时办法和个人的情形是一个问题。

28. 目前的安排继续使人感到挫折，虽然每年都努力解释两个部门如何进行责任分工，但行政和预算问题咨询委员会仍然感到不满意，因此，或许现在应该是探讨其他办法、作出能够满足两个部门需要的正式机构安排的时候，包括更加明确地确定工作分工。

**(d) 没有与各区域委员会建立完善的工作关系**

29. 监督厅注意到，各区域委员会有时努力让政治事务部参与处理共同感兴趣的某些问题。但是，迄今为止，没有为定期进行合作作出系统安排。各区域委员会很少有时机或机会为政治部拟定的报告——包括关于联合国与各区域/次区域集团之间的合作的报告——提供投入。

30. 政治事务部与各区域委员会必须更加系统地进行实务合作，尤其是在支持冲突后建设和平工作方面开展合作。此外，还需要加强合作，筹备并且参与秘书长与各区域组织举行的高级别会议。而且，各区域委员会提出，政治事务部各特派团、秘书长特别代表和特使在访问其区域时与他们联系，以交流信息和看法。

**5. 与各区域组织的合作越来越多，但是，许多商定的加强合作方式尚有待落实。**

31. 根据《联合国宪章》第八章，政治事务部及其各区域司得到授权，负责提供支助，促进与联合国系统内外各组织、特别是各区域组织秘书处的合作，以促进维持国际和平与安全的目标。监督厅进行的调查显示，这项工作非常受欢迎。

32. 政治事务部每两年召集一次联合国与各区域组织举行的区域-全球和平与安全机制问题高级别协商。这些协商产生了 13 种合作方式<sup>22</sup> 和一个合作框架，并制订了指导原则，提出了可能开展的合作活动。

33. 监督厅注意到，各区域司积极利用了 13 种合作方式中的四种，即协调与协商(方式 1)、通过系统机制加强信息流通(方式 2)、走访基层工作人员(方式 5)以及安排联合专家会议(方式 7)——包括举办区域讲习班和定期举行工作人员级

<sup>22</sup> 在联合国秘书长与区域组织和其他政府间组织首长第三次高级别会议上通过。

别的会议和信息交流。整体而言，监督厅调查访问的各区域组织非常肯定各有关区域司对维持和开展合作所采取的积极和开放态度。

34. 不过，各区域组织希望各区域司在其余方式上给予更多的支助，在这些方面几乎没有采取任何后续行动，或者执行不力。具体而言，各区域组织希望定期举行管理层和工作人员级别的对话和协商会议，在国家和区域各级加强联合国各机构之间的协调，政治事务部更好地了解各地区的情况，加强信息（包括政治分析）交流以及联合开展更多活动，包括联合开展筹资活动、培训方案 and 工作人员交流。

## **B. 制约工作质量的组织和资源因素**

35. 监督厅确认，两项主要制约因素影响了各区域司的工作质量，进而影响了各种管理、工作程序和工作人员问题。

### **1. 目前的两个特大司组织结构涵盖的地理区域面积太广，差异太大，造成对实质性问题和管理问题的重视不够。**

36. 根据对下文表 1 所列国际发展与冲突管理中心提供的冲突统计数字和结论<sup>23</sup>进行的分析，监督厅认为，鉴于非洲地区的冲突数量很多，应将非洲地区分为两个司。在亚洲及太平洋司以及美洲和欧洲司这两个特大司，管理层和工作人员都表示，鉴于各区域存在地缘政治差异，将存在差异的这些区域置于一个司内是“硬性之举”，而且目前的结构不利于集中精力处理正在出现的冲突局势。合并后的区域幅员辽阔，国家数量多，这减少了面临危险的次区域和国家应该得到的重视。目前的这种安排几乎没有或者根本没有规模效益，因为必须在具体国家一级进行实质性分析和监测，每个国家也都需要管理层对症下药。

37. 此外，管理层优先处理正在出现的危机，这是正确的，虽然他们没有做错，但由于必须将大量精力用于向秘书长办公厅提供实质性支助，管理和业务问题就往往被置于次要地位，这损害了内部制度，不利于工作人员所关心问题的解决。工作人员表示，目前的结构对工作人员管理具有负面影响。

38. 监督厅认为，目前的司级结构给特大司管理工作造成了不必要的压力，而且导致对实质性问题和管理问题的重视不够。

### **2. 工作人员和资源的分配情况与广泛而且不断扩大的任务和 demand 不相符。**

#### **(a) 对潜在冲突局势的覆盖面明显不足；一些政治特派团得到的实质性支助少于理想水平。**

<sup>23</sup> Monty G. Marshall 和 Ted Robert Gurr, 《2005 年和平与冲突：武装冲突、自决运动和民主全球调查》，国际发展与冲突管理中心，马里兰大学，College Park (2005)。

39. 区域司作为服务中心，其他部门对其服务的需求多种多样，但都有很强的时限性。表 1 载列各区域司负责的地理区域和武装冲突的数目，可用于对各区域司的工作量进行部分评估。<sup>24</sup>

表 1

### 各区域司负责的国家、冲突和政治特派团

|                        | 非洲一司   | 非洲二司  | 亚洲及<br>太平洋司 | 美洲和<br>欧洲司 | 合计     |
|------------------------|--------|-------|-------------|------------|--------|
| a. 管理人员（司长和副司长）        | 2      | 2     | 3           | 3          | 10     |
| b. 经常预算主管干事            | 9      | 10    | 13          | 10         | 42     |
| c. 预算外人员               | 0      | 2     | 4           | 4          | 10     |
| d. 一般事务人员              | 5      | 6     | 7           | 7          | 25     |
| <b>国 家</b>             |        |       |             |            |        |
| e. 负责的国家数              | 27     | 30    | 57          | 92         | 206    |
| f. 国家与管理人员的比例          | 13.5:1 | 15:1  | 19:1        | 30.7:1     | 20.6:1 |
| g. 国家与主管干事的比例          | 3:1    | 3:1   | 4:1         | 9:1        | 5:1    |
| <b>冲 突</b>             |        |       |             |            |        |
| h. 主要武装冲突的数目           | 4      | 2     | 5           | 3          | 14     |
| i. “次要”武装冲突的数目         | 4      | 5     | 9           | 1          | 19     |
| j. 建设和平能力非常小的国家数目      | 11     | 14    | 16          | 9          | 50     |
| k. 需要关注的国家总数*          | 19     | 21    | 30          | 13         | 83     |
| l. 需要关注的国家与主管干事的比例     | 2.1:1  | 2.1:1 | 2.3:1       | 1.3:1      | 2.0:1  |
| m. 区域司的“重点国家”**        | 8      | 6     | 8           | 13         | 35     |
| n. 目前“重点国家”占需要关注国家的百分比 | 42     | 29    | 27          | 100        | 42     |
| <b>政治特派团</b>           |        |       |             |            |        |
| o. 得到支助的政治特派团数目(2004)  | 4      | 6     | 13          | 7          | 30     |

\* Marshall 和 Gurr 著，《2005 年和平与冲突》。

\*\* 这些数字是政治事务部 2004-2005 两年期综合监测和文件信息系统（监文信息系统）报告中提供的“重点国家”数目。

40. 每个主管干事所负责国家的平均数目是五个。尽管有时数量本身就是一种负担，但衡量工作量的更好标准，是某个区域的冲突数目和可能爆发冲突的国家数目。对每个司的“重点国家”数目（m 行）与“需要关注的国家”数目（k 行）

<sup>24</sup> 例如，这不包括对区域组织的支助，也不包括美洲和欧洲司中卷入其他区域冲突的国家。

进行比较后发现，覆盖面似乎不足（n 行），但美洲和欧洲司除外。平均起来，其余各司能够重点负责的国家数目不到需要关注的国家数目的一半。

41. 表 2 显示 1990 年代末以来政治特派团的增加情况。目前，政治事务部仅负责管理 41 个政治特派团中的 9 个，但各区域司却被要求向其中 30 个提供政治咨询意见、指导和支助。<sup>25</sup> 监督厅发现，一些政治特派团从区域司得到的实质性支助和关注少于理想水平。

表 2

**1998-2005 年期间政治特派团的增加情况**

| 两年期       | 数目 | 编入预算的资源（以百万美元计） |
|-----------|----|-----------------|
| 1998-1999 | 23 | 101.3           |
| 2000-2001 | 41 | 109.8           |
| 2002-2003 | 40 | 204.6*          |
| 2004-2005 | 41 | 475.7**         |

\* 反映部署联合国阿富汗援助团（联阿援助团）及部分部署联合国伊拉克援助团（联伊援助团）的情况。

\*\* 反映完全部署联伊援助团。

来源：《大会正式记录，第六十届会议，补编第 7 号》（A/60/7），表八.1。

**(b) 主管干事没有足够时间开展监测、研究和分析工作。**

42. 表 3 按任务详细列出了各区域司主管干事分配其全部时间的平均情况。平均而言，主管干事的时间中有一半多一点用于完成研究和撰写报告以外的任务。尽管分析性文件应该需要更多时间，但监督厅发现，主管干事仅仅能够把他们所有撰写报告时间的不到 16% 用于分析性文件。有不到 20% 的时间专门用于监测和研究活动，以此建立及更新可以支持所有其他实质性工作的知识基础。这一百分比可以换算成大约每天 90 分钟，在主管干事平均负责的五个国家中分配，就是每个国家每天 18 分钟。主管干事每天用这么少时间研究关键问题，人们的确应该对主管干事可以吸收多少高质量的信息和分析资料这一问题感到关切。

43. 这一分析没有充分考虑到的是，主管干事在工作中必须用相当一部分时间开展低调外交和联络等日常工作，而这种工作对于有成效的长期参与而言非常必要。对比总工作量进行考虑，就可以更好地理解信息和分析产品的质量起伏不定这一问题。监督厅认为，区域司的确有资源不足的问题。以现有的员额编制，仅仅能够维持目前数量上足够的产出，无法按人们的理想进行必要的质量改进。

<sup>25</sup> 摘自政治事务部提交给政策委员会的文件：“加强秘书长的斡旋和调解能力”（2005 年 10 月 14 日）。

44. 监督厅还观察到，需要更加清楚地划分与冲突有关的工作和在与会员国和其他方面关系的所有“政治方面”向秘书长提供的支助。监督厅承认没有容易的解决办法。一方面，与冲突有关的事项明显需要主管干事全力关注。另一方面，秘书长发挥的全球性政治作用需要得到“外交部式”的支持。合理的解决办法是在区域司内建立两个重点不同的科。但这需要大幅度增加具备不同技能的工作人员资源，以便充分处理所有冲突（实际的冲突和潜在的冲突），并保持向秘书长提供所需的全球政治支助。

表 3

区域司的量化产出\*（2004 年和 2005 年平均数）以及区域司主管干事时间分配的平均情况\*\*

| 产出           | 非洲一司 | 非洲二司 | 亚洲及太平洋司* | 美洲和欧洲司 | 任务所花时间的百分比** |       |
|--------------|------|------|----------|--------|--------------|-------|
|              |      |      |          |        | 任务           | 百分比** |
| 大会报告         | 2    | 1    | 9        | 3      |              |       |
| 向大会提供的资料     | 0    | 5    | 1        | 0      |              |       |
| 安理会报告        | 9    | 9    | 10       | 8      |              |       |
| 向安理会提供的资料    | 0    | 0    | 2        | 1      |              |       |
| 简报           | 111  | 43   | 138      | 120    | 撰写文件         | 29    |
| 分析文件         | 78   | 105  | 154      | 110    |              |       |
| 会议说明         | 80   | 138  | 242      | 228    |              |       |
| 会谈要点         | 184  | 167  | 330      | 177    |              |       |
| 简介           | 18   | 50   | 61       | 68     |              |       |
| 来往公文         | 287  | 459  | 808      | 178    |              |       |
| 参加实质性会议      | 103  | 164  | 226      | 230    | 会议           | 17    |
| 监测和研究        |      |      |          |        |              | 19    |
| 管理支助         |      |      |          |        |              | 9     |
| 对政治特派团的支助*** |      |      |          |        |              | 19    |
| 培训           |      |      |          |        |              | 3     |
| 其它任务         |      |      |          |        |              | 4     |

\* 这些产出是各区域司报告的 2004 和 2005 年平均总产出。亚洲及太平洋司的产出仅包括 2005 年，因为没有 2004 年产出的数据。

\*\* 根据对主管干事的调查和分阶段采访得出的时间分配估计数。

\*\*\* 非洲一司支持 4 个政治特派团；非洲二司支持 6 个；亚洲及太平洋司支持 13 个；美洲和欧洲司支持 7 个。

45. 监督厅无法具体说明需要增加多少工作人员。监督厅注意到，政治事务部最近请求为区域司增加 13 个新员额。<sup>26</sup> 然而监督厅获悉，这一评估是在没有分析框架的情况下进行的，不反映各司对工作人员的实际需求。

**(c) 难以获得及时、详细的信息，削弱了各司完成预警任务的能力。**

46. 有效的预防冲突行动需要足够的预警时间。如果没有强大的外地存在，没有足够的资源，各区域司就无法足够详细、及时地跟踪世界各地正在发生的事件。为了确定监测重点，向秘书长提出及时的分析和政策选择，各区域司依靠大量信息来源为其预警和应对工作提供支助。这些信息包括会员国、区域和次区域组织、联合国系统（如框架小组）以及主管非政府实体及公开来源和需订阅的来源等各种外部来源提供的信息。<sup>27</sup> 监督厅注意到，普遍的看法认为，目前以现有资源可以做的事情，对预警而言不是最理想的。

**(d) 用于支助次级方案 1 的信托基金得到了很好利用，但其资金现在已经用尽。**

47. 为在预防冲突方面支持各区域司，共设立了两个信托基金。下文表 4 载列按区域的资金分配情况以及用于专题支助的资金。共有 107 项互不关联的活动获得支助。监督厅关切地注意到，从未对这些活动作出评价。如果不对具体活动进行更为仔细的研究，监督厅就无法评估这些活动对任务的贡献。然而监督厅注意到，信托基金提供的支助无论过去还是现在，对于政治部落实施紧急预防任务并支持高级别重要预防行动的能力都很重要。信托基金为各区域司开展经常预算没有编列经费的授权工作提供关键支助。政治事务部没有为这些信托基金配备单独的资金筹措或者管理人员。这些任务一直由副秘书长办公室中人力已经非常紧张的政策规划股承担。两个信托基金的资金目前都已用尽，没有任何获得补充的明显迹象。

表 4

**按区域开列的信托基金资金分配情况\***

| 区域             | 非洲一司        | 亚洲及        | 美洲和        | 专题          | 合计          |
|----------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|
|                | 和二司         | 太平洋司       | 欧洲司        |             |             |
| 信托基金           | 百万美元        |            |            |             |             |
| 预防行动信托基金       | 5.1         | 2.8        | 1.7        | 1.8         | 11.4        |
| 政治特派团和其它活动信托基金 | 11.2        | 1.2        | 0.8        | 9.5         | 22.7        |
| <b>合计</b>      | <b>16.3</b> | <b>4.0</b> | <b>2.5</b> | <b>11.3</b> | <b>34.1</b> |
| 分配百分比          | 48          | 12         | 7          | 33          | 100         |

\* 数字截至时间为 2005 年 3 月。

<sup>26</sup> 提交给政策委员会的文件：“加强秘书长的斡旋和调解能力”，附件一。[行政和预算问题咨询委员会建议目前仅核准 15 个请设员额中的 6 个 (A/60/7/Add. 13, 第 33 段)。]

<sup>27</sup> 例如，见国际危机组织每周编写的危机观察，网址为 [www.crisisgroup.org/home/](http://www.crisisgroup.org/home/)。

48. 监督厅认为，工作质量参差不齐的根源是资源与任务搭配不当，从而造成沉重的工作量。尽管可以利用现有资源采取某些管理和技术举措，解决存在问题的一些工作领域，但这类举措能够取得的成果有限。内部监督事务厅认为，要更有成效地完成赋予各区域司的广泛任务，增加资源是必要的。否则，就可能不得不澄清、限制或者减少任务和职能。

### C. 以管理促质量以及需要处理的其它关键问题

49. 应该明确指出，增加工作人员是确保有效完成各区域司任务的必要措施，但这还不够。要想在质量方面实现转变，还需要有恰当的能力和更多的资源，以支持获得外地知识，并加强其分析能力。

#### 1. 各区域司没有始终如一地交付高质量的产品

##### (a) 信息和分析产品的质量参差不齐

50. 秘书长、秘书长代表和高级官员在预防、建立和平及建设和平方面的工作成效，在某种程度上取决于政治事务部各区域司提供的分析和信息服务的质量、准确性、是否及时以及是否有用。

51. 尽管人们都非常赞赏各区域司工作人员的辛勤工作和奉献精神，但他们产出的质量充其量是“参差不齐”，其中有非常好的，也有非常差的。

52. 鉴于这些分析和信息产品适用于特定的国家或冲突局势，监督厅关切地注意到，任何糟糕的分析或信息都会对联合国做出适当应对的能力产生消极影响。

53. 监督厅观察到，各方面对持续存在的不足有下列看法：

(a) 区域司无法获得有效查明潜在冲突并提出预警所需的最新、深入的信息。

(b) 高级官员强烈表示需要更具战略性的分析资料，资料中应明确阐述前瞻立场。

(c) 政治指导经常注重短期问题，但还需要处理中期和长期情况。

(d) 分析产品倾向于把重点狭隘地集中于政治问题，缺乏在复杂冲突局势下支持决策所需的宽广视角。

(e) 秘书长特别代表和特使需要更多有关预防冲突措施方面的所得经验教训和最佳做法的信息和指导。

(f) 政治事务部文件的撰写质量参差不齐。

**(b) 收集信息及进行分析的方法很少，也没有适当的国别专案接手和移交程序。**

54. 各区域司收集信息的能力有限，没有标准的信息收集方法：没有建议查询的信息来源一览表，有关对信息来源进行挑选或分析的指导很少。每个主管干事都制定自己的办法。难以获得信息这一问题，有时会因主管干事具备实地经验而得到缓解。然而，19名全职主管干事中只有8名曾经有实地经验。<sup>28</sup>此外监督厅观察到，没有监测某一国家的正式程序或方法，也没有为确保对商定要素进行系统审议所作的冲突或政治分析的正式程序或方法。网上有几个手册可以使用，其中一些手册载有稳妥的方法。<sup>29</sup>然而这些方法不经过调整，就无法用于支持主管干事的工作。不管怎样，监督厅发现大多数主管干事要么不了解这些方法，要么没有使用这些方法。

55. 监督厅注意到，区域司对许多新加入的主管干事既不提供概况介绍，也不提供分阶段情况介绍。尽管同事和管理人员帮忙解答问题，但没有人真正讲解过如何收集信息。对于被指派接管新国别的几个主管干事，既没有系统地移交主要信息来源和联络方式，也没有提供工作移交说明。

56. 目前已经采取一些行动来弥补信息和分析差距。在联合国系统内，框架小组是支持预警和预防冲突工作的全系统信息的主要来源。然而监督厅注意到，区域司还没有在联合国系统内建立以地区为基础的专门知识网络。需要采用一个沟通战略，确保政治部内部以及各合作伙伴清楚了解信息交流的战略目标和业务目标。

57. 政治事务部利用学术和非政府组织开展信息收集和分析工作。例如，已经与国际危机组织、预防冲突与和平论坛、国际合作中心以及国际和平学院建立强有力的伙伴关系。这一战略是妥当的，但区域司必须做出适当努力，核查外部信息和分析资料提供者的客观性和支持来源。各司还必须保持足够的分析能力，确保继续从多个视角看待问题。

**2. 设立政策规划股提供了重要的政策支持，但其规模限制了其支助各区域司的能力。**

58. 设立政策规划股是为政治事务部和各区域司提供交叉性的专题政策支持。虽然该股支助重要的政策审议和政策制订，并与外部伙伴建立了牢固的工作关系，但其员额配置水平很低，严重限制了其能力，无法完成成为各区域司提供政策协调和能力建设支助的任务。监督厅注意到，政策规划股的工作主要是满足副秘书长办公室有关政策和特别支助的需要，这就分散了其各区域司提供支助的能力。

<sup>28</sup> Call, 同前。

<sup>29</sup> 例如：框架小组，“实行预防措施”；联合国发展集团/人道主义事务执行委员会，“分析框架”；开发署——预防危机和复原局，“与冲突有关的发展分析”。

### 3. 准备信息和分析性文件的工作程度效率低，即使是最有才干的主管干事，其提高业绩的动力也会因此消减。

59. 政治事务部的分析性和信息文件在主管干事和秘书长之间要经过六到九层的审查。考虑到经过多层审查的情况，上文提到的有关这些产品有时质量不佳的调查结果令人不安。<sup>30</sup> 许多层的审查也可能造成提交延误。<sup>31</sup>

60. 监督厅承认，将不同角度和不同保密层次的信息来源纳入高质量、精确和战略上正确的最后产品中是非常重要的，并意识到每一层的审查都可能带来增值。但是，现有的生产链并不仅仅是耗时。由于缺乏透明度，它无助于考虑不同的观点，压制低层的战略思维和创造性，没有向生产链的各不同部门提供反馈，没有形成问责制以及承认每个人对这一产品的贡献。因而，该生产链没有为参与工作的人提供将工作做得最好的动力或能力。

61. 再者，监督厅注意到，不同职等的主管干事之间的工作职责往往没有很大的不同。P-3 和 P-5 的任务和职责可能非常相似，这可能成为影响高级工作人员积极性的因素。

### 4. 知识分享不系统。

62. 监督厅发现，政治事务部工作人员很少查明和分享他们了解的最佳做法或吸取的教训、形成文件的想法或可能对其他人有益的信息和经验。虽然各司间进行一些知识分享，但是基本上都是临时性的。监督厅发现各区域司没有开展任何知识管理活动。

63. 监督厅认为值得赞赏的一项举措是和平缔造者项目：该网上设施通过分享经验、指导方针和吸取的教训，为参与调解工作的秘书长特别代表、特使和其他工作人员提供支助。但是，其发展预算非常有限，尚未正式启动，其效用还有待观察。

### 5. 性别均衡得到改善，但性别平等问题没有全面纳入主流。

64. 专业及专业以上职类的女性工作人员（至少任期一年）的比例从 2000 年 6 月的 34.5% 增加到 2005 年 9 月的 48.8%。但是，政治事务部并没有系统地将性别平等问题纳入主流。虽然政治部是联合国系统内第一个于 1997 年开始举办性别平等问题主流化讲习班的实体，但是有关这一问题的经验和专门知识没有在各

<sup>30</sup> 一个并非罕见的现象是，P-5、D-1 和 D-2 人员在有损于实质性分析和司务管理任务的情况下从事书面产出的文字编辑工作。由于没有审查文件草稿的先后次序，无法指出质量问题出在哪里，只能说上层最多是没有尽可能多地发现和改正问题，并且可能起不到增值作用，反而有损产品的质量。

<sup>31</sup> 2005 年 1 月 5 日办公厅主任发给政治事务部的内部备忘录中提到这一点。从最近访谈的情况看，随着这一过程的安排得到改善，及时性也有所提高，但问题仍然存在。

司间进行有效的传播。<sup>32</sup> 例如，没有系统地收集和分析按性别划分的具体信息。<sup>33</sup> 监督厅还注意到女性专业工作人员表现出灰心丧气，因为她们一般得不到重要的任务，部门的性别平等问题协调人是一位一般事务工作人员，他/她从正常工作中分配出时间从事与性别平等问题有关的活动。

#### 6. 各区域司并没有适当地运用注重成果的管理办法，考绩制度没有充分运作。

65. 就 2004-2005 两年期而言，各区域司的目标是通过和平手段处理或解决 60 个潜在、新的或正在发生的冲突以及在 30 个国家开展政治事务部的冲突后建设和平活动。在两年期结束后，政治部注意到很难提供所处理的冲突局势的精确数字，因此将这些数字作为所获成果的最佳估计数予以保留。<sup>34</sup>

66. 监督厅无法评论政治事务部的最佳估计数是否准确。但是，监督厅指出，指标缺乏可衡量性不利于业绩评估和注重成果的管理。可以也应该查明更多的可衡量的产出以及中层一级的成果指标。

67. 再者，在对各司工作质量的外部评估与内部工作人员业绩评估进行比较时，监督厅注意到，取得的成果与业绩的评价之间存在脱节。各区域司迫切需要与秘书长办公厅和其他客户协商，制订更有意义的业绩计量办法。监督厅注意到，电子考绩制度并没有作为提供反馈意见的手段或在业绩评估中充分发挥作用。

#### 7. 四个司中有三个司的工作人员士气低落，但正在改善。

68. 除一个司以外，大多数工作人员都强调士气低落。设立的次区域小组有效运作、定期开会并有效互助，以及实行公开、协商、面向工作人员的司务管理，这些有助于一个司建立良好的士气。低士气源自部司两级，原因中包括人们认为对工作人员缺乏重视以及管理做法不透明。工作人员认为，政治事务部的新管理层有希望恢复工作人员与管理层之间的信任。但是，人们担心的是，在问题特别严重的一个司要恢复这样的信任机会很小。

#### 8. 已作出改革管理的努力，但没有以管理促改革。

<sup>32</sup> “执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议：政治部的作用和职责讲习班报告” (2005 年 12 月) 的调查结论。

<sup>33</sup> 例如，有关妇女和女童在遣返和重新安置以及恢复、重返社会和冲突后重建期间的特别需要的信息。

<sup>34</sup> 正如政治事务部在其通过综合监测和文件信息系统(监文信息系统)提交的报告中解释的，“纯粹从数字来说，冲突的数目与目标数和估计数相比是多是少，并不反映各区域司的工作是成功还是失败，但可能是反映其工作量的有用指标。也就是说，世界上冲突的多少与各司工作直接有关的结论是愚蠢的想法”。

69. 值得赞扬的是，政治事务部和各区域司的管理层一段时期以来认识到上文第 60 至 68 段中讨论的缺点，即使不处理，也努力加以查明。自 1999 年以来，进行了三次内部评估和若干次反省研究，以图提高工作效率。

70. 令人遗憾的是，由于在适当的管理级别缺乏所需的领军人物，许多有价值的建议要么被忽视，要么改革进程搁浅不前。由于面临困境的管理层和工作人员都无法贯彻执行内部业务改进、培训或能力建设举措，政治事务部改革管理小组 2004 年提出的建议很少得到落实。

## 五. 结论

71. 监督厅赞赏各区域司的管理层和工作人员在资源有限的条件下能够应付最近几年不断增加的工作量，并承认之所以有许多正在出现的管理挑战，原因在于几乎不断需要应对危机的紧急情况以及秘书长办公厅和其他部门不断提出得到实质性支助的要求。

72. 但是，各司不断演化的任务意味着它们可能无法实现的一系列期望和要求。过去尝试的改革举措归于失败是因为缺乏充分的领导和资源。除非提供经费支助所需的改革，包括努力澄清任务，建立明确分工的全组织工作程序，否则各区域司和整个系统都无法有效地迎接未来的挑战。

73. 监督厅提出 10 条有关加强各区域司工作的建议。

## 六. 建议

### 建议 1

74. 作为优先事项，政治事务部和各区域司应主动与联合国的有关伙伴合作，拟定和提出一套全系统战略，更好地处理国内冲突和跨国冲突（见上文第 7-13 段）。政治事务部指出，[拟定这样的战略将涉及整个联合国系统，因此，应与下文建议 3 一起来考虑。](#)

### 建议 2

75. 政治事务部应与秘书长办公厅以及联合国系统各有关论坛和伙伴协商，寻求澄清其作为预防冲突、调解和冲突后建设和平协调部门的作用和愿景以及各司应如何支助这一作用。（见上文第 14-18 段）。[政治部确认对其协调作用的澄清是必要的，但指出这将是一个耗时和敏感的过程。](#)

### 建议 3

76. 各区域司应加强机构机制，用以开展机构间交流以及制订、推动、动员和监测在预防冲突和建设和平方面的全系统支助工作。这些机制应包括：(a) 就与冲突有关的报告和事项进行机构间沟通和信息交流的既定协议；(b) 与伙伴机构协

作的明确界定概念和对每个伙伴关系（包括各区域委员会）的需要评估；(c) 酌情制订协作的指导方针，以澄清协作机构各自的利益、职责和义务。对于维持和平行动部，为了加强互补关系，避免重复，应设立工作组，探讨正式机构安排的备选方案，以满足两个部的需要。（见上文第 19-30 段）。政治事务部指出，虽然愿意承认有必要处理与维持和平行动部的分工问题，但却强烈认为，通过本报告提议设立的工作组的形式是无法完成这一工作的。

#### 建议 4

77. 各区域司应力求全面执行与区域组织开展合作的所有商定方式，（见上文第 31-34 段）。

#### 建议 5

78. 各区域司应开展紧锣密鼓、有时限和注重成果的改革管理进程。这应包括对管理、组织结构、人力资源和工作程序进行审查，并在必要情况下，重定各司的能力需要，以便更好地完成其任务。组织结构审查应审议两个特大司（亚洲及太平洋司和美洲和欧洲司）的重组，以便更好地支助实质性和管理职权。应审查政策规划股的工作，目标是使之与各区域司的优先事项和需要更紧密联系起来。所有审查也都应审议性别平等问题。这一进程应通过任务授权来推动，由改革管理的外部专家加以促进，具备专门的内部改革管理能力，并须提出关于建立经重组、革新和配备充足资源的区域司的建议，（见上文第 36-46、第 49-53、58 和 68-70 段）。

#### 建议 6

79. 应对预防性行动信托基金和特别政治任务和其他活动信托基金进行独立的外部评价，以评估其效益、效力、相关性和影响及其管理和业务，（见上文第 47 和 48 段）。

#### 建议 7

80. 应与外地最终用户和专家以及各区域组织协商，制订信息收集协议和冲突分析框架，以确保切中地方和区域关切的问题。应将制订的协议和分析框架作为主管干事的入门工具包的一部分，在内联网上提供，还应定期加以审查和完善，（见上文第 54-57 段）。

#### 建议 8

81. 各区域司应制订用于建立、组织、储存、分享和使用其知识资产的知识管理战略。此外，政治事务部应制订评价政策，支持机构知识和最佳做法的发展，（见上文第 62 和 63 段）。

**建议 9**

82. 各区域司应制订将性别平等问题纳入主流的司级目标和行动计划；这些目标计划应支持性别问题主流化的部级行动计划，并与管理和个人业绩计划（电子考绩制度）直接挂钩。各区域司还应指定各司的性别平等问题协调人，以支持性别平等问题部级协调人的工作，（见上文第 64 段）。

**建议 10**

83. 各区域司应加强注重成果的管理制度。电子考绩制度、司管理计划和次级方案逻辑框架之间应建立明确的关系。各司应与其主要“客户”协商，进一步完善和制订对内部管理有意义的各项业绩指标，（见上文第 65-67 段）。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）

2006 年 4 月 4 日