



## 第六十一届会议

议程项目 127 和 132

## 关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的  
行政和预算问题

## 内部监督事务厅对维持和平行动部管理结构的审计报告

## 摘要

根据大会第 59/296 号决议，内部监督事务厅(监督厅)对维持和平行动部的管理结构进行了审计。审计的主要目的是确定以下几个问题：(a) 维和部的现有组织结构、战略和主要管理职能是否符合良好管理原则和做法；(b) 维和部在和平行动中与其他各部、机构、基金和方案的协调与合作是否具有效率和成效。监督厅的审计侧重于审查治理、问责制、理论、组织结构、主要管理职能的授权、培训、特派团支助以及和平行动中建立伙伴关系等问题。

自维持和平行动特别委员会和联合国和平行动问题小组的建议发表以来，维和部已经根据安全理事会的有关决定作出了若干变革，目的是改进其管理结构，并已成功地建立并支助了一些外地特派团。维和部对各特派团的后勤和行政支助及其在和平行动中与合作伙伴的协调与合作总体令人满意，但是监督厅所调查的各特派团团长和维和部在和平行动中的合作伙伴表示，还可以进一步加以改进。

为履行维和部充满挑战的责任，同时努力最高效地利用会员国所提供的预算资源，该部的管理结构必须确保其业务和管理程序全面纳入一个强有力的内部控制框架，并确保有效的治理和问责制度。一个引起严重关切的问题是，本组织包括维和部尚未实行一个内部控制框架，包括根据公共部门组织的良好做法建立企业风险管理程序。与在和平行动中与维和部建立伙伴关系的各部、机构、基金和方案的协调和互动也需要加以有效管理。为此，监督厅认为，维和部需要在下列



方面作出改进：

(a) 以既定业务程序的形式来制定关于该部工作的综合原则。该原则应当成为维和部内部控制框架的一部分，该框架旨在将风险控制在风险承受能力以内，并确保这种控制环境促进《联合国宪章》所要求的廉正和道德价值；

(b) 查明维和部认为需要加以修订的和平行动规则和条例，以适应近年来管理和支助维和行动中复杂性增加和环境变化的情况，供管理部进行审查；

(c) 更好地利用成果预算制框架，作为主要的执行情况衡量体系和制定战略并指导该部工作的框架；

(d) 按照监督厅以前审计报告的建议，在诸如采购、征聘、信息技术、财务和预算编制等行政和后勤支助职能的既定框架和管理问责制内加强内部控制；

(e) 建立一个系统化的企业风险管理机制，作为内部控制框架的一部分。需要结合企业风险管理在该部进行风险管理审查；

(f) 在风险评价的基础上建立适当的内部控制，以减少可能阻碍实现该部目标的风险；

(g) 加强主管维持和平行动副秘书长办公室，从而加强对维和部次级方案的监测；

(h) 在维和部设立一个单一协调中心，明确界定该部、各特派团及和平行动合作伙伴之间互动的职权范围。组建部际工作队的主要互动战略尚未充分执行。

监督厅赞扬维和部努力改进现有管理结构。维和部于 2005 年启动的改革方案“2010 年和平行动”包括在诸如人事、理论、伙伴关系、资源和组织等许多关键性变革领域改进其管理结构的举措。

在维和部的现有职能组织结构中，5 个次级方案内的各专门小组的单个产出必须很好地加以整合，以便实现整个部门的最大价值。在这方面，维和部启动了一项重组计划，采用一个矩阵结构，其中各综合项目组由来自支助外地特派团的不同次级方案工作人员组成。监督厅认为，如果对综合小组进行妥善设计和执行，维和部可以实现部署这种小组的好处，这些好处包括：

(a) 综合小组在支助外地特派团并与合作伙伴进行联系的工作中承担“一站式服务”的职能，充当它们与总部之间的直接联系人；

(b) 在支助外地特派团的工作中加强问责制；

(c) 增加该部在启动新项目时，无需重组即可向具体项目分派必要的专门人才的灵活性。

不过，如果维和部决定采用综合矩阵组织方式，则该部需要确保：

- (a) 全面制定维和部的工作原则，工作人员获得必要的培训；
- (b) 充分界定各综合小组和职能部门主管人员的预期成果、责任、授权/赋权；
- (c) 制定一项全面计划，指明负责实施重组的办公室和官员；

(d) 制定一个健全公允的业绩评估机制，以便将小组成员向小组负责人和职能主管人员的双重报告制度化；

(e) 充分关注加强和更好地建构副秘书长办公室的管理职能，使其负责协调和监测维和部的改革行动计划“2010年和平行动”的实施工作。

维持和平行动部接受监督厅的所有建议，并指出，尽管审计尚未充分反映秘书长重组维和部的举措，但是该审计确认了整合和理顺总部支助外地资源的意义和必要性，这是秘书长举措的一个重要方面。在这方面，监督厅指出，考虑到大会的要求，本次审计的主要目的是评估维和部的现有结构在向该部主管的和平特派团提供政治、后勤和行政支助方面是否符合良好管理做法。审计的范围不包括审查本组织在指导和支助所有其他和平行动（包括建立和平、建设和平和外地特别政治行动）方面的总体管理结构。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-6	5
二. 维和部的任务以及组织结构改革 .....	7-13	6
三. 治理、问责制和授权 .....	14-53	7
A. 理论发展 .....	15-22	7
B. 业绩计量和成果预算编制 .....	23-27	9
C. 主要的行政和后勤支助职能方面的授权 .....	28-49	10
D. 作为内部控制框架一部分的企业风险管理机制 .....	50-51	15
E. 监督职能结构 .....	52-53	16
四. 与合作伙伴的互动、协调和合作 .....	54-65	16
A. 与和平行动合作伙伴的关系 .....	54-58	16
B. 特派团综合规划进程 .....	59-65	18
五. 维和部改组倡议 .....	66-81	20
A. 加强一体化 .....	66-70	20
B. 综合矩阵结构 .....	71-78	21
C. 改革管理 .....	79-81	23
六. 建议 .....	82-112	23
附件		
2006年7月1日维持和平行动部组织图 .....		28

## 一. 引言

1. 正如其任务规定中所述，维持和平行动部是秘书长开展联合国一切维持和平行动的业务部门，负责这种行动的执行、管理、指挥、规划和筹备。<sup>1</sup>

2. 形成维和部现行管理结构的最重要的因素是要执行 2000 年 8 月《联合国和平行动问题小组的报告》<sup>2</sup>（亦称卜拉希米报告）中所载的各项建议。秘书长于 2000 年召集该小组，以评估现有体系的缺陷，并提出改革建议。该小组就维和部和参与和平行动的其他各部的最低资源要求提供了建议，会员国基本批准了这些建议。秘书长其后发表了几份综合报告，<sup>3</sup> 讨论了卜拉希米报告中所载建议的执行问题。秘书长近期在其《着力改革联合国》报告<sup>4</sup> 中提出的改革举措也部分源自卜拉希米报告。内部监督事务厅（监督厅）审议了这几份报告中所讨论的有关问题。

3. 2005 年 10 月，维和部发起了“2010 年和平行动”重组方案，针对当前维持和平的实际情况提议进行一系列改革，并对卜拉希米报告所启动的一轮改革进行评估。监督厅支持进行自我评估，也支持维和部的改革精神，同时认识到重振维和部的任务既是必要的，也是富有挑战性的。本报告审议了维和部关于人事、理论、伙伴关系、资源和组织的 5 个工作组的结论，这 5 个工作组是作为“2010 年和平行动”改革方案的一部分而设立的。

4. 监督厅根据大会第 59/296 号决议对维和部的管理结构进行了一次审计。审计目的是确定：

(a) 维和部的现有组织结构、战略和主要管理职能是否符合良好管理原则和做法，以有效指导和和平行动，并向各特派团提供后勤和行政支助；

(b) 在和平行动中，与秘书处其他各部、机构、基金和方案的互动、协调与合作是否具有效率和成效。

5. 由于与审计对象有关的问题范围较广，审计范围限于在治理、问责制、组织结构、理论、主要行政职能的授权、培训、特派团支助以及与其他各部、办公室、基金和方案的伙伴关系等问题上对维和部的管理结构进行审查。

6. 审计在纽约联合国总部和两个外地特派团进行。审计范围不包括在指导和支助和平行动（包括不由维和部主管的建立和平、建设和平和外地特别政治行动）方面对本组织的总体管理机构进行审查。审计时考虑了审计委员会和监督厅以前

<sup>1</sup> 见 ST/SGB/2000/9。

<sup>2</sup> 见 A/55/305-S/2000/809。

<sup>3</sup> A/55/502 和 A/55/977。

<sup>4</sup> A/60/692 和 Corr. 1 和 A/60/846 和 Add. 1 至 4、Add. 5 和 Corr. 1 和 Add. 6 至 7。

几份报告，特别是监督厅关于 2005 年对维和部的全面管理审计的报告<sup>5</sup> 中所述有关维和部管理结构以及在和平行动中与其他伙伴互动的关键性结论和建议。这次审计还分析和核实了通过调查表和访谈征求到的维和部人事部门、各特派团团长及和平行动中的主要合作伙伴的意见。

## 二. 维和部的任务以及组织结构改革

7. 维和部于 1992 年设立，取代了特别政治事务厅，<sup>6</sup> 以便更好地满足维持和平行动任务的目的总体从传统的监测和观察行动转向更多更复杂的任务规定所产生的需要。1993 年，各外地特派团的行政和后勤支助能力被从管理部转至维和部，目前设在维持和平行动部特派团支助厅内。

8. 维和部组织结构的另一个重大变革是执行卜拉希米报告<sup>7</sup> 的建议的结果。为维和部新增了共计 184 个员额，从而大大增强了军事司和警察司、人事管理和支助处以及行动厅等部门。还在副秘书长办公室下设立了最佳做法科和改革管理办公室。

9. 近年来，维和部的行动和责任进一步扩大。如表 1 所示，维和部负责的维持和平预算总额从 2001/02 年度的 27 亿美元增加到 2005/06 年度的 50 亿美元，包括维和部支助 15 个正在开展行动的维持和平特派团所需的资源，其人员总数超过 84 000 人。

表 1

### 过去五年维持和平行动资源和人数的发展趋势

	2001/02 年	2002/03 年	2003/04 年	2004/05 年	2005/06 年
<b>资源</b>					
维持和平预算（单位：10 亿美元）	2.7	2.6	2.8	4.4	5.0
<b>人数</b>					
军事特遣队	38 100	34 901	48 988	55 909	61 748
军事观察员	1 826	1 929	2 022	2 166	2 692
联合国警察	7 957	6 181	5 251	6 765	7 371
特派团文职人员	16 793	11 364	10 545	12 236	12 770
<b>共计</b>	<b>64 676</b>	<b>54 375</b>	<b>66 806</b>	<b>77 076</b>	<b>84 581</b>

资料来源：A/60/696。

<sup>5</sup> A/60/717。

<sup>6</sup> 见 ST/SGB/248。

<sup>7</sup> 见 A/58/746。

10. 安全理事会已经指示将更多外地特派团的任务规定为多层面的综合性任务。此外，维和部已经在向政治事务部主管的政治和建设和平特派团提供后勤和行政支助。这类特派团共有 14 个，包括维和部负有重大政治责任的 4 个特派团。监督厅在上一份报告中建议修改维和部的任务规定，以反映其对特别政治特派团的重要责任。<sup>8</sup> 该部接受了这一建议。

11. 同时，自 2001 年以来，维和部的组织结构经历了重大变革。例如，军事司和警察司以及地雷行动处已经重组，改为直接向副秘书长报告。此外，还按照维持和平行动特别委员会的建议设立了综合培训处，将多个培训单位合并到一起。<sup>9</sup> 经过这些改革，这些重要活动各自的作用、责任和上级负责部门已经发生了重大变化。

12. 维和部的各个组成部分已归入 5 个主要的次级方案：行动厅；特派团支助厅；军事司；警察司；地雷行动处。如下文附件所示，各次级方案又由若干司、处、科和股组成，负责经过进一步界定的特别活动，从而形成典型的职能组织结构。

13. 监督厅的调查和访谈结果表明，尽管高级管理层作出了努力，但是维和部一些工作人员不认为他们已被充分告知各项改革变化和举措。同样，维和部大多数合作伙伴和外地特派团也不了解维和部的组织结构。监督厅认为，其主要原因是正式发布该部职能和组织变革的秘书长公报自 2000 年以来一直没有更新。<sup>10</sup>

### 三. 治理、问责制和授权

14. 为了履行具有挑战性的职责，即管理和平行动，同时有效地利用会员国提供的预算资源，维和部的管理结构必须提供强有力的治理和问责制。正如秘书长的报告“着力改革联合国，构建一个更强有力的世界性组织：问责制”所指出的，建立一个全面的问责制系统的前提是：必须明确界定责任，管理人员和工作人员必须具有履行各自责任所需要的资源、能力和权限，必须通过适当的机制在所有各级建立问责制。<sup>11</sup> 监督厅发现应在若干领域加强维和部现有的管理结构。

#### A. 理论发展

15. 维和部管理层的主要职责之一就是要确保所有工作人员得到适当的指导，并了解期望他们实现的目标、如何执行分配的任务以及履行职责时要负的责任。要完成这一工作，就应制订指导该部门工作的正式过程和程序，作为多方面维和理

<sup>8</sup> 见 A/61/357。

<sup>9</sup> 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 19 号》(A/59/19)，第一部分，第 123 段。

<sup>10</sup> ST/SGB/2000/9。

<sup>11</sup> A/60/846/Add. 6。

论和管理文化的基础。正式过程和程序也应作为控制工具，应有助于加强维和部的行动协调一致以及顺利实现其目标。这一理论应作为维和部内部控制框架的一部分，以便将各种风险控制在风险承受能力之内，并确保控制环境能促进《联合国宪章》所要求的廉正和道德价值。

16. 但是，维和部并没有包括正式过程和程序在内的综合理论。因此，维和部的工作人员不得不应急制订和使用临时性的过程和程序，各办公室有时对这些过程和程序也没有进行协调。虽然卜拉希米报告和秘书长的有关报告已指出这一缺陷，但这个问题仍未得到全面的处理。维和部 2010 年和平行动改革方案组织问题工作组在 2006 年 4 月的报告中指出，维和部工作人员所关切的是，其“任务和产出常常模糊不清，没有限制，这显然造成规划和执行过程复杂化，也更难追究工作人员的责任。”工作人员还指出，该部门的“问责制极为分散”，应更明确地确定该部门高级管理人员的问责制和职责。

17. 此外，由于缺乏有关内部授权的正式过程和程序，影响了维和部决策过程的效果。秘书长关于执行卜拉希米报告中各项建议的报告指出，维和部的管理文化就是回避风险，不鼓励中级管理层发挥主动性，因而造成权限和决策往往又传回领导层。<sup>12</sup> 维和部组织问题工作组还报告：“人们普遍认为，由于整个部门没有下放权力，影响了效率的提高，应通过下放某些例行的行政任务，加强高级管理层侧重开展战略性活动和指导的能力。”

18. 正如下文第 56 至 65 段所述，有关跨部门工作的综合努力以及与维和部各合作伙伴进行互动的过程和程序也基本上是非正式的，需要进一步拟订。

19. 监督厅承认，就“2010 年和平行动”倡议而言，维和部确定“理论”作为主要的组成部分，以便建立有关联合国维持和平的一个综合指导系统，反映良好做法，阐述有关政策，并确立标准作业程序。针对监督厅先前的报告所载的一项建议，<sup>13</sup> 该部的维持和平最佳做法科将许多指示、现有的《标准作业程序》及其他指导意见添加到维和部的网站上，并继续与该部其他办公室一道协助组织和更新各项政策和程序。

20. 例如，特派团支助厅着手开展富有深远意义的工作，以拟订有关为维持和平特派团进行采购的战略和管理框架。2006 年 4 月设立了一个特别工作组，以便在 2007 年开始之前拟订和落实简化的程序，对内部进行强有力的控制，明确职责，并将参与采购过程的所有实体的组织结构标准化。

<sup>12</sup> A/55/977。

<sup>13</sup> A/58/746, 第 45 至 48 段。



21. 维和部还与其和平行动的合作伙伴进行磋商，拟订了有关特派团综合规划进程的指导方针文件，秘书长 2006 年 6 月予以核准，作为联合国各部门规划综合特派团的权威性依据。

22. 但是，维和部需要考虑日常用户——维和部总部和特派团的工作人员——如何更好地理解 and 切实可行地利用这一理论。监督厅开展调查时，维和部工作人员指出，为查明工作人员在理论发展方面的需要和期望，应作出更多的工作。监督厅认为，正在拟订的理论还应包括过程图，明确显示参与维和部领导的维和及其他行动的所有实体的工作流程、跨部门的衔接以及管理层的审批路径。虽然维和部已开始组织并更新程序和过程路线图的拟订工作，但是在审计时尚未确定完成这些任务的时间表。拟订理论后必须做好全面的沟通，并适当地执行。

## B. 业绩计量和成果预算编制

23. 成果预算编制框架是联合国各部门和各方案一个非常重要的业绩计量工具，以确保实行适当的治理和问责制。成果预算编制框架旨在协助确保各部门的预算资源与其目标直接联系起来，并按照确定的可量化绩效指标来衡量成绩。目前的做法是在预算期结束时在业绩报告中对实际成果与目标绩效指标进行比较。

24. 虽然监督厅确认，自 2003/04 年预算周期实行成果预算编制框架以来维和部在这方面有了改进，但尚未将成果预算编制框架作为业绩计量系统或作为指导维和部行动的战略框架加以充分运用。没有迹象明确表明维和部的管理人员和干事的工作计划中含有绩效指标，或者根据成果预算编制对其成绩进行定期的评价。在次级方案一级，有些主管人员和干事没有意识到其成果预算编制的绩效指标。此外，监督厅没有找到一种有效的结构或足够的证据，显示副秘书长办公室充分监测该部 5 个次级方案，以确保这些次级方案实现了目标绩效指标。监督厅认为，需要指派一名专职评价干事到副秘书长办公室，负责根据有关的业绩数据和相关的指标方法监测各次级方案的执行情况。

25. 该部的成果预算编制框架也需要与其次级方案所规定的核心职能保持一致。例如，根据维和部的任务，行动厅负责“协调并综合来自部内和其他机构的投入”。<sup>14</sup> 监督厅认为，行动厅目前的成果预算编制框架并没有适当衡量其协调和综合职能的业绩。针对监督厅的审计报告草稿，维和部指出，2005/06 年和 2007/08 年的成果预算编制框架将下列工作作为其第二和第三项预期成绩：根据安全理事会的授权迅速部署和建立维持和平行动，以及提高维和行动军事部分的效率和成效。在与绩效指标和产出一起审查时，这些成绩从协调和综合来自维和部内部和其他实体的投入方面衡量行动厅的业绩。但是，监督厅认为，维和部制订的业绩指标还有待于修订，以便充分衡量行动厅的上述职能。

<sup>14</sup> ST/SGB/2000/9，第 5.3(c) 段。

26. 维和部需要确保根据各次级方案的具体职责对这些方案的执行情况进行衡量。维和部有些主要业绩指标与各次级方案的职能和活动并不一致。例如，军事司的其中一项指标涉及“在具体行动所规划的时限内部署军事部分”，<sup>15</sup> 2006/07年预算周期确定的目标是60%按时部署。但是，监督厅认为，该司应只负责军事部分的构成，而不负责整体的部署工作，因为在部署军事部分之前还需要其他次级方案作重要的工作。例如，行动厅提供政治评估，特派团支助厅负责复杂的后勤安排，包括敲定与部队派遣国签署的《谅解备忘录》。还需要作其他支助安排，如军事人员和装备运输的采购，以完成部署工作。

27. 维和部采取步骤处理监督厅先前提出的意见，即成果预算编制的过程与维和部有关新的外地特派团的规划应分开进行，外地特派团的成果预算编制过程不与执行任务的战略规划相挂钩。<sup>16</sup> 特派团综合规划进程的规划指导方针要求将战略规划与新的外地特派团的成果预算编制相挂钩。成果预算编制过程也符合有关管理各业务领域和评价效绩方面注重成果的概念，这一概念是独立的指导委员会就2005年世界首脑会议的成果执行情况对联合国内部的治理和监督进行全面审查的报告中提出的。<sup>17</sup>

### C. 主要的行政和后勤支助职能方面的授权

28. 维持和平行动部根据管理部的授权履行行政和后勤支助职能，如外地特派团的采购、征聘、信息技术、财政和预算编制等。因此，两个部门需要密切协调，以便平衡行动的需要，监测管理部授权的成效。

29. 但是，监督厅先前的审计报告指出，由于内部控制的设计和执行不足，在履行这些职能时内部控制以及对联合国规则和条例的遵守很弱。监督厅建议加强有关的内部控制以及各级管理问责制。<sup>16</sup>

30. 针对监督厅的建议，维和部和一些维和特派团表示，联合国有些条例和规则已过时，过于僵化，不符合目前维和特派团外地的实际情况。此外，他们指出，联合国各机构与外地特派团之间需要协调这些条例和规则。但是，监督厅没有收到支持这些意见的具体个案或例子。

31. 监督厅对维和部进行全面审计时，发现有不遵守规则和程序的情况，行动各层面上的管理问责制存在弱点，并得出结论认为，“造成这种情况的一个根本原因是管理层不愿意追究工作人员违反规则和条例和管理不善的责任”。<sup>18</sup> 监督厅

<sup>15</sup> A/60/6(Sect, 5)，表 5.13，绩效指标(a)(-)。

<sup>16</sup> 见 A/60/717。

<sup>17</sup> A/60/883 和 Add. 1 至 2。

<sup>18</sup> A/60/717，摘要，第 4 段。

认为，维和部需要查明认为可能对维和行动造成不利影响的财政规则和程序，如有必要，将需要修订的规则和程序提请管理部注意，供其审查并酌情提交立法机关核准。

32. 针对监督厅的审计报告草稿，维和部指出，与管理部一道制订了某些短期的程序，并获得秘书长的认可，以便有助于迅速部署新的或扩大的联合国特派团。除其他外，这些特别措施包括：(a) 在根据 2005 年 4 月 13 日 ST/SGB/2005/7 号秘书长公报指定工作人员的工作完成之前，按照现有授权，不经公告员额空缺，调任文职人员；(b) 免于适用提前两个月向所有会员国通知免费提供的人员这一规定；(c) 免除目前关于临时部署文职工作人员以三个月为限的规定；(d) 使用一般临时助理人员以建立总部和外地的额外规划能力；(e) 提高采购权限；(f) 如急需支助且费用评估合理，可未经竞标和总部合同委员会的批准，与部队派遣国达成协助通知书；(g) 如果没有足够时间执行正常采购程序，可不经招标，为提供后勤支助签订单一来源合同，但须经主管维持和平行动副秘书长裁定，而且征得主管管理事务副秘书长的同意。

33. 维和部还指出，已向管理部提出其他具体的人力资源问题，其中包括：(a) 没有能力将工作人员从一个特派团部署到另一个特派团，以满足紧急行动的需要；(b) 资格标准严格以及实施根据现有各种合同确定征聘职等和职级的叙级准则；(c) 关于指定工作人员履行财政、人力和实物资源管理等方面重要职能的过程冗长，程序不明确。为应对这些挑战，秘书长提议在专业和外勤事务两个职类设 2 500 名职业文职维和人员，作为其人力资源改革提议的一部分，<sup>19</sup> 以满足实务、后勤和行政领域重要职能的最低维和需求。这些职业文职维和人员将由维和部统一管理，并服从轮调和迅速部署，以满足行动的要求。

### 采购权

34. 内部监督事务厅（监督厅）之前报告了维持和平行动部采购活动中的一些违规行动，显示出有系统地违反联合国规则和条例，内部管控制度普遍薄弱或根本不存在，造成欺诈和滥用职权的风险很大。<sup>16</sup> 令人感到鼓舞的是，正如在上文第 20 段所述，维和部已在努力，降低此类风险。而且，维和部和管理事务部正在审议维和行动中采购人员的管理结构以及针对外地特派团工作人员的培训方案。

35. 外地特派团的采购活动涉及特派团、维和部和管理事务部的人员。根据秘书长最近的授权，负责管理事务的副秘书长通过 2004 年 3 月 8 日的 ST/AI/2004/1，将采购权下放给了主管中央支助事务厅的助理秘书长。根据 2005 年 2 月 16 日的备忘录，主管中央支助事务厅的助理秘书长将外地特派团采购权下放给了主管维

<sup>19</sup> 见 A/61/255，第 401 段。

和部特派团支助事务的助理秘书长，主管特派团支助事务助理秘书长通过 2005 年 6 月 7 日的备忘录接受了这一授权，<sup>20</sup> 并进一步将这一权力下放到外地特派团。但是，除让维和部负责不超过 100 万美元的所需核心资源的采购外，主管中央支助事务助理秘书长并未将采购金额超过 20 万美元的采购权下放给维和部。超出授权金额的采购案需要总部合同委员会审查。在监督厅调查与采购相关的事项时，特派团工作人员就提出了一些评论意见，表明需要加强维和部对外地采购活动的管控，考查将权力下放给维和部的效能，并审查总部合同委员会设置的最低金额。例如，维和部和特派团工作人员指出：

(a) 为外地特派团采购商品和服务经常发生拖延；

(b) 需要维和部对外地采购金额超过授权的采购活动进行一次实质性审查，之后再向总部合同委员会提交。目前，维和部在这一过程中不行使任何管控权，而且维和部的作用仅限于向总部合同委员会陈述或代表特派团回答总部合同委员会的一些问题。另一方面，管理事务部采购处却就有关采购活动的问题与特派团进行直接交流。

36. 最近已经做出了一些努力，以缓解这些问题。秘书长在《着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织：采购改革》的 2006 年报告<sup>21</sup> 中建议应审查总部合同委员会审查的采购案的最低金额，使得该委员会可以有更多时间用于从战略上审查重大的采购问题，并建议维和部在部内建立一支专门力量，使维和部能够对向总部和外地采购活动所下放的采购权承担责任和问责制。

37. 应该指出的是，监督厅在其 2002 年报告<sup>22</sup> 中建议将总部合同委员会的最低金额从现在的 20 万美元提高至 100 万美元。监督厅注意到总部合同委员会秘书处缺少足够的人力资源，无法成为一个充分的内部管控机制，而且将最低金额确定为 100 万美元，将减少总部合同委员会 66% 的工作量，并加快采购周期时间。但是，管理事务部还未接受这一建议。

38. 如上文第 35 段所示，维和部所需核心资源采购授权已经提高至 100 万美元（即基本物品和服务，根据其特性，应在当地采购）。监督厅认为，在维和部内成立一支专门力量，这一授权承担责任和问责制，是非常必要的一步，可以确保对外地采购活动实行充分内部管控。维和部和管理事务部需要设计与维和部已经增加的采购权相称的适当管控机制。

<sup>20</sup> 主管特派团支助事务助理秘书长在此备忘录中指出“虽然特派团支助厅将在现有的编制内竭尽全力消化这些额外的责任，但是可能需要更多资源以确保这一授权能够得到适当管理。这一问题应在 2006 年审查授权时进行审议。”

<sup>21</sup> A/60/846/Add. 5 和 Corr. 1。

<sup>22</sup> 监督厅任务 AN2001/62/2。

## 信息和通信技术

39. 在监督厅最近对维和部进行的全面管理审计报告<sup>5</sup>中，监督厅建议特派团支助厅内的通信和信息技术处重新定位，直接向副秘书长报告，以便能够不仅仅为外地特派团提供服务和战略技术领导，而且为管理事务部提供服务和战略性的技术领导。监督厅发现通信和信息技术处的当前定位造成资源部署不充分，阻碍了有效提供服务。监督厅还得出结论，通信和信息技术处的报告结构阻碍了在维和部的最高级别有效宣传信息和通讯技术议程，而有效宣传信息和通讯技术议程对于履行通信和信息技术处的战略任务，确保在整个部门能够实现信息和通讯技术的最佳使用是非常必要的。

40. 此外，维和部还没有一套成熟的信息管理战略，而且维和部的现有能力是用来处理维和部各处司的临时需求。维和部其他处司的几个信息管理股已经独立开发了信息系统，而这些系统既不简化，与通信和信息技术处的系统也不统一。这一情况不符合秘书长的信息和通讯技术倡议（ST/AI/2005/10），倡议呼吁连贯、协调地使用信息和通讯技术。必须尽最大可能从自动化和信息技术中获得效率和其他益处。在此方面，监督厅强调其此前的建议，即维和部应确定其信息管理战略，仔细分析当前的信息系统倡议与当前和今后的信息技术系统间的互操作性和互联性，并相应地在维和部内对当前的信息技术能力重新定位。<sup>16</sup>

## 财务和预算

41. 责任与问责是恰当管理和平行行动的关键要素。但是，在特派团或是在总部层面，预算和财务领域的责任都没有清楚地界定。在外地，一般认为特派团团长负责编写预算，但是财务权下放给行政主任。同样，特派团团长向安全理事会、秘书长以及维和部的报告路径还未正式确定并加以执行。

42. 监督厅对维和部进行的全面管理审计报告表明，维和部的财务管理和支助处和管理事务部的方案规划、预算和账务厅在各行动的预算和财务领域的工作存在重复。<sup>16</sup> 主计长将资金分配给维和部，维和部之后将资金再分配给外地特派团。财务管理和支助处以及方案规划、预算和账务厅都负责特派团预算的财务报告与监督。尽管管理事务部和维和部都表示它们在审查特派团预算方面的职责分工明确，但是两部都同意将简化维和行动的预算过程，并消除任何重复现象。两部也同意将只有方案规划、预算和账务厅的账户司负责审查特派团的账户。

43. 在组建新维和行动的关键的早期阶段，由于还在等待特派团预算获得批准，维和部使用任务前的承付授权，启动后勤支助行动。但是，在全面审计报告中，监督厅指出，来自维持和平准备基金的任务前的承付授权当前限额为 5 000 万美元，这一限额在组建大型特派团时已经捉襟见肘，加上任务前的承付授权还包括补充战略部署储备。任务前的承付授权不足，可能无法建立为有效管理维和部以及外地特派团所需的合适的组织结构和报告结构，例如在职能划分以及征聘关键

的工作人员方面。管理事务部同意监督厅的建议，将进行一项研究，并试图适当增加任务前的承付授权。但是，迄今尚未采取任何行动。

### 人力资源管理

44. 1994年，管理事务部人力资源管理厅考虑到人员征聘权下放将有助于维和部为维和行动提供更高效、更迅速的人员配置，因此将外地特派团的征聘权下放给维和部。因此维和部负责征聘、部署以及管理在外地特派团任职的国际文职人员。在维和部内成立了人事管理和支助处以履行这些职责。

45. 在对维和部进行的全面管理审计中，监督厅发现这一授权并未充分行使，因为维和部并未将征聘权进一步下放到外地特派团，虽然向联合国科索沃临时行政当局特派团和联合国东帝汶过渡行政当局下发了有限的征聘权。<sup>16</sup> 相反，人事处成了人力厅和外地特派团之间的一个中间环节。据管理事务部称，由于资源有限，人力厅并未有效监督下放给维和部的权力。在此方面，监督厅建议管理事务部进行一次全面、客观的审查，对下放给维和部权力成功与否进行评估。人力厅已告知这一审查已于近日开始。

46. 管理的主要职责之一就是确保在所有关键的业务领域及时、充分地配置人员。截至2005年5月31日，各个特派团中的总出缺率为23%，国际专业人员及以上职类的出缺率为32%。现有特派团中出缺率超过20%很可能危害特派团任务的执行。正如在监督厅报告中所示，人事管理和支助处和人力资源管理厅还未采取适当措施控制出缺率，监督厅建议为每个特派团制定行动计划，监督出缺率，并为达到期望的人员编制水平制定目标。针对监督厅的建议，2006/07年度预算期间，维和部在成果预算制中将特派团国际工作人员的出缺率业绩计量指标定为7%，国内工作人员的出缺率为5%。

47. 维持和平行动部管理人员指出，资源，尤其是总部特派团支助能力的人员编制资源与过去5年里多层面和平行动不断扩大的范围和挑战不相匹配。显然，维和部需要有充分的资源，以便能够充分履行支助外地特派团的责任和问责要求。但是，监督厅不适宜评论维和部当前的人员配置状况以及其他资源数量是否充分，因为维和部还未根据2000年卜拉希米报告的建议，拟定出与支助外地特派团要求相匹配的基线资源比例。维和部应尽早进行审查，并对维和部和管理部在总部和外地特派团履行对等的支助职能以尽量减少重复和重叠的现有能力进行分析。

### 职业发展计划

48. 监督厅的访谈和调查结果表明，工作人员的技能和知识水平往往不能满足其职位的要求。在总部以及各特派团各级都存在这一差距。造成这种情况的一个主要原因是从来没有将和平行动宣传为是工作人员一种长期职业生涯的可能选择。然而，联合国已经开展了大约60年的维和工作，证明维持和平已经成为本组织

的一个核心业务和长期性特别任务。由于没有为维和人员制定结构合理的职业发展计划，维和部面临着无法培养并发展一批具有和平行动全面知识，对本组织具有长期益处的工作人员。监督厅认为，迫切需要建立一个全面的职业发展方案以及支持这一方案的培训系统。维和部已经采取了初步行动来解决这一问题，于2006年7月在改革管理办公室内成立了综合培训处，改进到外地特派团任职的所有类别人员的准备情况，并不断为工作人员提供专业教育和培训。

49. 在维和部的改革战略“2010年和平行动”中，维和部认识到维和部的人员是维和部的主要财富，而且在征聘和留住完全胜任并具有和平行动方面广泛经验的人员方面需要一个更加专业的方法。在对监督厅的审计报告草稿的答复中，维和部指出，需要进一步努力解决外地专业工作人员30%更替率以及联合国和平行动出缺率居高不下的根本原因，形成一支稳定的工作人员队伍，这些人员可以得到培训和发展，以满足本组织的需要。为此目的，秘书长已经提出建议，要解决提供给外地行动工作人员的服务条件存在明显差异的现象，包括根据划一的工作人员细则，采用划一的工作人员合同，根据安全等级，指定特派团为带家属或不带家属的特派团，为在不带家属的工作地点服务的工作人员与那些在联合国各机构、基金和方案工作人员统一服务条件。而且，秘书长题为《着力改革联合国：构建一个更强有力的国际性组织》<sup>23</sup>的报告中指出，未来的联合国人员队伍将有一批核心职业国际公务员，履行长期职能。如上文第33段所示，近2500个国际征聘的维和及特别政治任务职位将被确定，组成这一所需的能力。

#### D. 作为内部控制框架一部分的企业风险管理机制

50. 所有机构都面临着不确定性，而管理层面临的挑战就是确定在努力实现目标的过程中已做好准备能够接受多少风险。这一挑战尤其适用于维和部不断变化的环境。监督厅倍感关切的是本组织，包括维和部在内，还未根据公共部门组织的良好做法采用一个内部控制框架，包括一个全企业风险管理方法。因此，维和部需要引入企业风险管理，将其作为内部控制框架的一部分。特雷德韦委员会赞助组织委员会，<sup>24</sup>这一组织致力于通过商业道德、有效的内部控制以及公司治理，提高财务报告的质量，该组织将企业风险管理定义为“由一个机构的董事会、管理层以及其他人员确立的一种做法，应用于战略制定，适用于全企业，旨在发现可能影响本机构的可能事件，并将风险限制在自己的承受意愿范围内，以期在实现机构

<sup>23</sup> A/60/692 和 Corr. 1。

<sup>24</sup> 特雷德韦委员会赞助组织委员会最初成立于1985年，其任务是赞助欺诈性财务报告问题国家委员会，这是一个独立的私营部门委员会，主要研究造成欺诈性财务报告问题的根本原因，并为公营公司及其独立审计人、为美国证券交易委员会和其他规管部门以及为教育机构提供建议。这一国家委员会由美国5个主要的职业协会联合发起，它们是：美国会计协会、美国注册会计师协会、国际财务经理协会、内部审计师协会以及美国会计师协会（现为管理会计师协会）。

目标方面提供一个合理的保障。”最高审计机关国际组织（国际审计组织）<sup>25</sup> 已经接受特雷德韦委员会赞助组织委员会的控制框架概念并将其纳入了国际审计组织公共部门内部控制标准准则。

51. 2006 年监督厅委托对维和部进行的外部风险评估确定了维和部面临的主要风险，发现风险水平较高，并认为大多数管理和业务领域缺乏正式的商业程序。评估结论是需要制定一个风险管理机制，尤其是在资源管理、业务流程和信息技术支持方面。现在维和部必须评价其管理风险的能力，并对现有的流程进行调整，以提高其整体的风险管理知识。

## E. 监督职能结构

52. 维和部的工作纷繁多样，其任务十分艰巨。维和部面临着各种需要监督和管理的风 险。将次级方案目标进行有效融合至关重要。但是，维和部的监督职能没有适当的架构，往往由让次级方案来监督自己的工作。监督厅认为，监督职能的几个方面至关重要，需要在副秘书长办公室内部得以加强。这些方面包括：维和部的注重结果的预算编制框架以及次级方案的执行情况评价、企业风险管理、维和部的信息管理战略、改革管理，以期支持改革倡议、理论发展、最佳做法以及汲取的经验。

53. 各项监督活动之间紧密相联，需要一个有条不紊的结构确保为维和部带来最大益处，保证实现维和部的目标。而且，维和部在和平行动中的伙伴机构对监督厅的调查做出答复时指出，需要在维和部内建立正式的中央政策宣传与沟通职能。尽管改革管理办公室和最佳做法科现在设置在副秘书长办公室内，但是它们需要采用有条不紊的方法来开展工作。

## 四. 与合作伙伴的互动、协调和合作

### A. 与和平行动合作伙伴的关系

54. 虽然维和部是维和行动的牵头部门，负责执行当前的多层面和平行动，但如表 2 所示，维和部依靠总部和外地的许多伙伴给予支持。有些伙伴，特别是组成国家工作队的联合国机构具备这个领域的知识和经验，因为早在维和部设立其特派团之前，它们就在发生冲突的国家内派驻人员。有些伙伴拥有维和部或许不具备的学科技能和信息。维和部行动厅负责处理与这些伙伴之间的全面互动和关系，特派团支助厅则由管理事务部授权执行行政和后勤职务，并在行动支助领域

<sup>25</sup> 国际审计组织是属于联合国及其专门机构的国家内的最高审计机构的专业组织。最高审计机构在审计政府账户和业务，促进健全的财务管理和问责制方面发挥关键作用。



与相关伙伴进行互动。维和部军事司和警察司以及地雷行动处还在其各自行动领域同外部伙伴进行互动。

表 2

### 维和部的主要伙伴及其在和平行动中的主要职责

伙伴	职责和学科技能
管理事务部	行政和后勤职能, 如财务、预算编制、采购、征聘以及信息技术战略
新闻部	新闻和通信战略
政治事务部	特别政治任务 and 规划方面的政治及实质性指导
法律事务部	法治
人道主义事务协调厅	人道主义援助
安全和安保部	安保
人权事务高级专员办事处	人权
维和部领导的外地特派团	任务的执行
联合国儿童基金会	保护儿童
联合国开发计划署和参加国家工作队 的其他机构	各种社会经济发展问题, 融入解除武装、复员和重返社会过程
非洲联盟、欧洲联盟、北大西洋公约 组织和其他外部伙伴	和平行动的合作、协调和协商

55. 监督厅对维和部的主要伙伴进行了调查, 以确定它们在和平行动中进行互动、协调和合作的效果。一般而言, 这些伙伴的答复是: 维和部与它们之间的互动和关系令人满意。大多数答复者指出, 维和部提供了足够的政治和行政支助, 在危机情况下能有效协调和交付结果。

56. 但大多数答复者认为, 维和部与其伙伴之间的联系和合作可以进一步改进。关键伙伴提出的一些重要意见如下:

(a) 维和部总部同外地特派团和伙伴之间需要一个单一的联络点;

(b) 维和部需要制订正式和明确的职权范围, 以便在和平行动中与其伙伴进行互动、合作和协调;

(c) 伙伴主要通过临时性接触和非正式安排同维和部进行合作，这种安排产生一些效果，但无助于采用高效率或连贯一致的处理方式；

(d) 组织文化应予改变，因为在通信和信息分享这方面需要更加开放，以就和平行动提出不同意见；

(e) 维和部高级管理当局必须就政策重点给予指导，这应当是维和部整体通信战略的基础。

57. 监督厅对维和特派团和政治特派团管理和支助的审计<sup>26</sup>结果显示，秘书长规定的维和部与政治部之间的两项主要合作协调战略（政治部各区域司与维和部合用同一地点以及设立部门间工作队<sup>27</sup>）没有充分地付诸执行。这两个部的工作人员指出，他们认为互动、协调和合作的效果有些良好，有些达不到目标。维和部管理层认为，和平行动中的政治事务职能没有与其自身的任何职责发生重叠。但监督厅认为，这两个部的政治职责在某种程度上是重叠的。<sup>8</sup>

58. 维和部确认有必要制订一个交互式伙伴框架，作为“2010年和平行动”改革倡议的5个要素之一。监督厅认为，有必要在工作层面上制订和执行有关维和部同其他部门、联合国机构、基金、方案和其他外部伙伴之伙伴关系的行动计划。维和部指出，它正通过制订共同政策（如解除武装、复员和重返社会方案）以及打算设立小型股以处理与伙伴的关系的方式，设法加强与其伙伴之间的外部整合。

## B. 特派团综合规划进程

59. 依照秘书长的指示，维和部承担规划和和平行动的责任，特派团综合规划进程已成为需要维和部伙伴参与的一项关键活动。

60. 根据卜拉希米报告中的建议，特派团综合规划进程的关键战略是设立特派团综合工作队。按照设想，综合工作队是针对特定任务进行规划和支助的标准工具。工作队成员将从整个联合国系统的实体调派，与维和部进行合作，综合工作队领导人对借调人员拥有临时直线指挥权。

61. 秘书长最后确定，战略只是在作为信息交流机制时才会产生效果，如果作为一个战略规划和管理机制，就不太会成功。<sup>28</sup>

62. 重要的合作伙伴在以往的特派团规划进程中曾经参加特派团综合工作队，并具备这方面的经验，因此它们还就下列方面提供了反馈：

<sup>26</sup> 监督厅审计任务 AP2006/560/1 和 AP2006/600/15。

<sup>27</sup> 见 A/55/977。

<sup>28</sup> 见 A/60/640。

(a) 合作伙伴没有及早参与这个过程，经常需要在最高一级提及这个关切问题，以争取它们参与；

(b) 信息分享和合作往往是个人所进行的；

(c) 特派团投入工作时，各个部门和实体的作用和职责并未能明确界定。

63. 在这方面，监督厅在审计中发现，维和部必须审查特派团综合工作队的构成和职权范围，并明确说明其职责，包括其决策权。<sup>29</sup> 监督厅还认为，秘书长办公厅必须强制设立特派团综合工作队，并对其进行监测。<sup>30</sup> 如维和部在回答监督厅审计报告草稿时所指出，监测综合工作队是主管维持和平行动副秘书长的职责。但监督厅认为，秘书长办公厅参加这个过程对成功地实施这一进程会大有帮助。例如，联合国伊拉克援助团的一个部门间工作队(伊拉克行动小组)已经成立并有效开展工作，而秘书长办公厅也积极参与并进行监测。秘书长办公厅与监督厅的意见一致，指出它的参与有助于提高部门间工作队的效果，最近为达尔富尔进行的规划活动情况就是这样。此外，维和部需要在总部和各个特派团的组织结构内设立专职的特派团规划股，以承担就规划过程进行领导、协调、监测和报告的全部职责。

64. 审计委员会于 2006 年指出，综合特派团的定义不明确，也没有明确了解所涉各个行为者的作用和职责。<sup>31</sup> 委员会建议联合国继续正式确定特派团综合伙伴关系的概念、包括其职能、结构和作用，并确定主导原则和政策。委员会还建议，应在特派团规划进程第一阶段就与联合国国家工作队进行广泛协商。**维和部指出，秘书长已于 2006 年 1 月 17 日发布了有关综合特派团的指导说明，审计委员会在其关于 2006 年 6 月 30 日终了 12 个月的维持和平行动报告草稿中审议了已经执行的有关综合特派团的定义及其作用和职责的建议。**

65. 监督厅确认，维和部在与其合作伙伴协商制订一套有关特派团综合规划进程的方法的综合指导文件方面取得了重大进展，该份文件已于 2006 年 6 月获得秘书长的核准。这些指导方针确认特派团综合工作队是确保联合国系统协调一致参加特派团规划进程的主要机制。维和部还制订了特派团综合工作队的职权范围，但在审计时职权范围仍未定稿。对监督厅的调查作出答复的重要合作伙伴指出，新的特派团综合规划进程方法应可大大改善未来综合特派团的规划和设计，并改善与联合国国家工作队的关系，如果适当付诸执行，这种方法将对新的任务产生相当有利的影响。

<sup>29</sup> 见 A/58/746 和 A/60/717。

<sup>30</sup> 监督厅审计 AP2006/560/01。

<sup>31</sup> 见《大会正式记录，第六十届会议，补编第 5 号》，第二卷和 Corr. 1(A/60/5(Vol. II)和 Corr. 1)。

## 五. 维和部改组倡议

### A. 加强一体化

66. 在维和部现有职能组织构架下，对该部五个次级方案承担专门责任的每一个单位都向各自次级方案的指挥链报告。维和部为了执行快速部署多学科特派团等核心职责，除了每个部门和单位都能维持适当治理和问责制以外，切实有效地整合单独的职能是至关重要的。通过交流信息、促进沟通和简化贯穿各领域的过程，有效整合各专门单位的工作，能够促进效率和发挥协同作用，是成功实现维和部各项目标的关键因素。维和部也应确保该部各专门单位、外地特派团及和平行动合作伙伴之间的有效沟通。

67. 监督厅根据其对维和部干事和合作伙伴进行访谈和调查的结果以及对维和部相关报告和内部研究进行审查后，得出结论认为，维和部没有对业务进程进行充分整合。这是维和部管理结构存在的一大弱点，如本报告第三节所述，维和部没有一种适当的理论、全面的业绩管理制度和风险管理机制，因而这一弱点显得更加突出。

68. 维和部管理人员和工作人员评论说，维和部各次级方案和下级单位都“各自为政”，对于彼此的投入和产出没有进行充分沟通和相互了解。维和部组织“2010年和平行动”方案的工作组也着重指出，“事实表明，多数跨部门工作流程都是依赖个人、非正式、未在整个维和部进行沟通或达成共识。一旦人事发生变动，整个流程就会中断。”因此也失去了为提高业绩而协力合作的机会。秘书长的报告<sup>32</sup>指出，维和部内部各部门采用的做法零碎分散，没有一个正规机制可以确保各部门的人事干事可以系统、及时地相互沟通或协调。

69. 此外，维和部的业务流程和组织架构未经整合，加上沟通不足，会妨碍提供战略领导。维和部高级管理人员评论说，他们经常收到相互矛盾和（或）组合不当的资料，部分问题是由“垂直式”管理方式产生的，妨碍了他们协调作出有效国际反应的能力。<sup>33</sup>

70. 卜拉希米报告也指出，外地特派团需要在维和部建立自己的联络网以得到它们所需要的答复和支助，特别是最初几个月很关键。监督厅对维和部合作伙伴和外地特派团的调查也表明，必须加强维和部的结构，以确保有效沟通和信息交流。

<sup>32</sup> A/55/977。

<sup>33</sup> 维和部组织工作组改革工作队的报告。

## B. 综合矩阵结构

71. 维和部发现，未充分整合是其管理结构上的一大弱点，认为这是其改革工作中的一个重大问题。2005年，维和部启动了一项自我改组和进一步整合的计划。监督厅认为，具体来说，维和部应当使沟通和信息交流制度化，对特派团和合作伙伴采用“一站式”办法，以直接与总部建立联系。但是不能因此而在整个流程中增加一个管理层次。

72. 主管维持和平行动副秘书长责成维和部各部门和单位工作人员结合其“2010年和平行动”改革计划，成立一个维和部组织工作组。在一般情况下有三种组织架构：职能组织、矩阵组织和项目组织。工作组在深入访谈和审查了主要做法的基础上进行了一次评估，建议将维和部总部改组成矩阵结构，而不是现有的分成五个单独次级方案的职能结构。在矩阵结构下，各条职能线得以维持，但必要时则向各项目小组提供资源。矩阵结构只要设计合理、实施得当，就会具备职能和项目组织结构的优势。监督厅赞同工作组的建议，但也指出必须减少与这类重组有关的重大风险。

73. 卜拉希米报告指出了根据矩阵组织结构部署综合小组的好处，维和部组织工作组对此作了进一步研究。利用综合办法的好处如下：

(a) 由不同次级方案工作人员组成的综合小组将负责与指派任务或国家有关的一切事项。因此，如果赋予适当权力，小组将可成为外地特派团和合作伙伴的单一联络点；

(b) 无论新项目何时启动，维和部都能够无须重组就向具体项目派出所需人才；

(c) 此项做法将协助维和部合作伙伴向部门间/机构间工作队派出人员以提供协助；

(d) 综合小组已证实运作良好，如正式成立的综合训练处和负责为可能派往达尔富尔的维和部特派团进行筹划的达尔富尔规划小组便是例证。

74. 如下文所述，维和部组织工作组探讨了四种改组选择，建议实施选择(c)：

(a) **维持组织现状**，保留现有职能结构，在不推行综合小组的情况下改进内部程序；

(b) **小型整合**，按行动厅各小组来配备各个“联络官”；

(c) **中型整合**，利用行动厅领导下的各小组，另有特派团支助厅六至七名工作人员以及一至两名军官和警察；

(d) **全面整合**，利用行动厅领导下的各小组，包括由大约 30 名工作人员组成的各特派团支助小组及军事和警察人员。

75. 根据工作组建议，中型整合模式是一个切实可行的方法，因为它具有在现有资源范围内推动实施的优势，可以逐步加以实施，对正在开展的行动影响有限。

76. “小型整合”办法由于赋予综合小组的权力有限，不足以产生“一站式”功效。它也可能无法完成规划一个大型外地特派团等需要相当长时间的复杂项目。另一方面，全面整合需要进行大规模改革以及尤其是在军事和警察领域需要增添大量人力资源，因此必须经秘书长和会员国核批。维和部的日常业务也会受到干扰。

77. 监督厅认为，根据矩阵组织部署综合小组如实施得当，将为改进维和部管理结构提供机会。监督厅认为，维和部正走在自我改革的正确轨道上，必须选择采用哪些具体方法。应该将维和部理论工作组关于改进理论以及向工作人员提供相关培训的建议作为实施维和部改革方案的一个先决条件。

78. 如果维和部决定采用一个综合矩阵组织，它必须确保在适当的风险承受力范围内管理与综合小组的设置和运作有关的风险。如果不能充分减少风险，将会损害综合矩阵组织的预期成效，改组努力将徒劳无获。监督厅认为，在落实综合矩阵组织时应考虑下列各项因素：

(a) 应明确划分对各综合小组的工作期望、其作用和责任，并让参与的所有实体和工作人员，包括外地特派团、合作伙伴、维和部职能业务主管和干事以及小组成员了解；

(b) 综合小组要有充分的授权，或配备足够的高级官员，以确保各小组有决策权。应明确界定授权，以确保问责制；

(c) 小组成员应能获得职能单位的技术支助；

(d) 维和部必须制定和落实考绩制度，将综合矩阵组织内的双重报告制度化。综合小组成员应由其小组组长和职能管理人员对其进行业绩考核。必须认真制定考绩制度，确保小组成员得到公平评估。对职能管理人员要从其参加综合小组的工作人员对小组的承诺和支持角度进行考核；

(e) 综合小组在设置和运作时所使用的属于应该规范化，并在维和部内达成共识，以尽量减少误解；

(f) 维和部应配合本组织的改革来引导改组。例如，维和部在拟定信息管理战略时应考虑到秘书处的信息管理战略。

## C. 改革管理

79. 对监督厅调查作出答复的许多维和部工作人员表示，他们较适应目前的组织安排，尽管这些安排未经整合，责任分散。监督厅认为，一旦决定继续推动，维和部各级工作人员都应参与改组进程。必须充分考虑加强内部沟通、经常提供最新的进展情况、加强进程的透明度，使维和部各级工作人员都能“接受”改组。

80. 监督厅认为，维和部需要建立一个更牢固的架构，以实现其“2010年和平行动”倡议，这是主管维持和平行动副秘书长提出的一个远景，以确保维和部能够满足迅速发展的和平行动需要。早些时候，审计委员会根据卜拉希米报告，建议拟定一项妥善的项目计划，系统地记录为实施卜拉希米计划而采取的各项步骤，包括明确界定里程碑和指标，以衡量在规定时限内的预期影响，其中明确列出分配的责任和费用概算。<sup>34</sup> 监督厅赞同这一办法，同意将其应用到“2010年和平行动”倡议中。目前为止，与“2010年和平行动”倡议有关的工作是由临时工作组负责进行的。需要拟定一项全面计划，列明将负责实施各工作组提出的已经核准的各项改革的部门/干事。

81. 实施改革不是一个突发事件，而是要进行系统管理的一个长期过程，需要作出重大投资和得到高级管理层的重视。监督厅认为，为了促进这项改革，维和部改革管理办公室最适合负责协调“2010年和平行动”，应将产生重组结果的一线责任交给该办公室。该办公室直接向副秘书长报告，因此更有能力管理维和部不同部门可能产生的潜在冲突。改革管理办公室将拟订和执行综合矩阵小组详细实施计划，因此应授权其领导和协调改革管理进程。可能需要寻求外部支助，为管理和业务流程提供专门技能。这些外部资产可以为改革进程和组织结构提供专门知识，可以拟订外联方案，力求得到感觉受到改革威胁的各群体的接受。必须系统地安排和审查对组织改革不断进行的评估，使改革能够接纳已经存在的最佳做法及保护部门实力。

## 六. 建议

82. 监督厅提出了一系列建议如下，以改进维和部的管理结构：

### 建议 1

83. 维持和平行动部应向秘书长提出新的任务规定，明确列出在维持和平行动之外，指导各特别政治任务的实质性行动的责任（AP2006/600/01/01）。<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第5号，第二卷和更正》(A/59/5 (Vol. II) 和 Corr. 1)。

<sup>35</sup> 本节括号中的编号为监督厅记录建议所采用的内部编码。

84. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，特别政治特派团有了增加，其任务纷繁多样，因此需要进一步澄清维和部在管理这些特派团外地行动方面的作用。维和部将同秘书长办公厅和其他部门密切协作，修订有关的秘书长公报。

### 建议 2

85. 维持和平行动部应优先制定行动计划，拟定该部开展的维持和平行动和其他行动的全面理论，颁布有关维和部工作的正规业务进程和程序，具体规定问责结构、内部的职权分工、跨司业务进程中各单位和实体间的整合程度。应拟定所有行动地区的进程图，帮助开展这项工作，加强维和部的内部控制框架（AP2006/600/01/02）。

86. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，承认需要拟定理论以及业务进程和程序，这是一项需要开展的长期工作。现已成立了高级管理扩大小组，优先开展理论改进和审查工作，颁布政策、程序、手册和准则等指导材料。维和部设立了“指导项目”，这是对 1 200 多个活动领域，包括和平行动中的所有任务的综合指导/理论框架。维和部利用这一框架，收集了 5 000 多份关于维和部总部和外地活动的政策文件和程序文件。维和部正在找出框架中的漏洞，制定长期的理论发展计划。

### 建议 3

87. 维持和平行动部应确保，成果预算编制框架同该部次级方案授权任务有机联系起来，有效地用于衡量改善治理和问责机制的情况，确保实现这些次级方案的目标。还应采取行动，加强副秘书长办公室的成果预算编制监测和评估职能的结构（AP2006/600/01/03）。

88. 维持和平行动部接受这项建议，并同意，成果预算制可以成为该部内更加有效的管理手段。在过去两次预算中，成果预算制产出的质量已经有所改进；不过，维和部将分析如何（可能在得到外部协助的情况下）改进该部成果预算制的管理用途，以及副秘书长办公室的监测评估职能。

### 建议 4

89. 维持和平行动部应同管理部协调，确定其认为可能需要加以修订的联合国规则和程序，以适应近些年来管理和支助和平行动方面越来越复杂和变化多样的环境，同时保持令人满意的内部控制水平。规则和程序中拟议的变动应酌情提交给立法机构批准（AP2006/600/01/04）。

90. 维持和平行动部接受这项建议，并表示已经同管理部一道争取秘书长同意修订或放弃某些程序，以便协助迅速部署联合国新的或扩大的东帝汶、黎巴嫩和达尔富尔特派团。诚然，这些是短期措施，但也是关于在较长时间内合并和调整外地各项程序的要求的依据（另见上文第 32 和 33 段）。



### 建议 5

91. 维持和平行动部应同管理部合作，制订并执行同维和部得到的更多采购授权相对应的内部管制措施，包括在维和部内设立一个专门的能力，对外地特派团的采购业务承担责任和问责制（AP2006/600/01/05）。

92. 维持和平行动部接受这项建议，并表示已和管理部成立了联合工作组，该组织已在分析过去六个月采购的结构、程序和控制措施。2006/07 年支助账户中还设立了两个临时员额（一个 P-5，一个 P-4），负责管理维和部采购任务的授权。目前正在 2007/08 年支助账户预算中争取更多资源，以便更加严格地审查特派团的采购规划和执行工作。

### 建议 6

93. 按照联合国和平行动问题小组的建议，维持和平行动部应确定妥当的人员配置基准和资金数额，确保总部向和平行动提供足够的支助（AP2006/600/01/06）。

94. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，在组织工作组主持下，已经完成了关于制订外地特派团基准问题的研究。这样，该部便有了为特派团各种职能配备人员的初步样板。目前正在考虑为总部工作人员的职能开展同样的研究。不过，这将需要外部援助，因为内部没有所需资源。

### 建议 7

95. 维持和平行动部应同管理部协调，审查分析两个部的总部和外地特派团现有的支助能力的作用和职责，以避免重复和重叠（AP2006/600/01/07）。

96. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，该部特别认为，需要解决根本的系统问题，因为这些问题使得该部无法有效地执行指导、管理和支助联合国和平行动的任务。维和部认为，合并维和部内相互重叠的外地支助职能，好处颇多。合并后，将增强监督，理顺资源和责任，更快地处理外地特派团的问题。

### 建议 8

97. 维持和平行动部应同管理部协商，在和平行动各个领域着手开展职业发展方案，确保建立起能力强、经验丰富的联合国和平行动人员队伍。还应建立一个全面的培训系统，支持职业发展方案（AP2006/600/01/08）。

98. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，已经着手拟定职业发展和培训方案。将设计培训和方案，包括总结发展方面的经验，以期让工作人员掌握所需的知识、技能和专长。

**建议 9**

99. 维持和平行动部应设立一个企业风险管理机制，作为一个管理手段，也作为全面内部控制框架的一个环节，发现并消除该部实现目标过程中出现的风险（AP2006/600/01/09）。

100. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，已经开始了风险管理试点工作，这是为把联合国苏丹特派团扩大到达尔富尔而审查资源决定的一环。将研究引进企业风险管理的情况，作为转向企业资源规划工作的一部分，企业资源规划将成为为引进新的控制机制的机制。

**建议 10**

101. 维持和平行动部应增强和加强副秘书长办公室内的监测职能，使其有效监测该部如下工作：(a) 成果预算制框架和次级方案执行情况评估；(b) 企业风险管理；(c) 信息管理战略；(d) 改革举措和理论发展；(e) 向和平行动中的合作伙伴传达政策和保持联系（AP2006/600/01/10）。

102. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，将审查目前的监测能力，以便加强改革管理，从而行使这些职能。

**建议 11**

103. 维持和平行动部应确保，“2010 年和平行动”倡议中颁布一项行动计划，确定正规明确的职权范围，以便同和平行动中的伙伴进行交往、合作、协调和交流信息（AP2006/600/01/11）。

104. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，建立特派团综合规划进程的工作已经完成。特派团综合工作队职权范围草案是一个同伙伴进行交往、合作、协调和交流信息的良好基础。不过，维和部将根据“2010 年和平行动”制订一项行动计划，正式确定这些安排。

**建议 12**

105. 维持和平行动部应最后敲定特派团综合工作队的职权范围，因为这是一个关键的机制，能够确保联合国系统各个伙伴连贯一致、协调统一地参与特派团综合规划进程（AP2006/600/01/12）。

106. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，该部很快将着手最后敲定特派团综合工作队的职权范围。

**建议 13**

107. 维持和平行动部如果决定采用综合矩阵组织模式来改进管理结构，就应确保重视通过以下方式把授权和问责制度化：(a) 明确授权和职责，(b) 确定妥当

的工作汇报关系，(c) 建立适当的业绩评估机制，(d) 妥善制订工作方式，以便切实有效地改组该部 (AP2006/600/01/13)。

108. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，将确保综合结构能够把资源、责任和问责有效地结合起来，以便于进行有效的业绩评价和监督。实施综合结构时，还将采用部里所批准切实同部内其他单位联系交往的各种工作方式。打算在两年之后对新的结构进行审查。

#### 建议 14

109. 维持和平行动部应执行内部交流传播战略，确保部内所有各级工作人员都参与“2010 年和平行动”方案下拟议的改组进程 (AP2006/600/01/14)。

110. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，维和部工作人员已经大量参与评估该部改组的需求，参与讨论改组方案。举办了工作人员简报会、全体大会，会晤了职工会代表。该部新的结构一旦确定，将同工作人员召开重点更加突出的会议。维和部还将利用其内联网址，确保让工作人员充分了解情况 (2006 年 5 月以来，该网址的“点击”次数已经超过 2 400 万)。

#### 建议 15

111. 维持和平行动部应责成改革管理办公室，或主管维持和平行动副秘书长办公室内直接向副秘书长报告工作的另一单位负责领导和协调“2010 年和平行动”这一改革努力，应确保有足够的资源和适当的授权，并制定明确的业绩指标，以便有效地完成这项任务 (AP2006/600/01/15)。

112. 维持和平行动部接受这项建议，并表示，主管维持和平行动副秘书长办公室负责领导和协调执行工作。改革管理办公室在这方面将发挥关键作用，可能还需要各方协助，完成这项工作。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯 (签名)

附件

2006年7月1日维持和平行动部组织图

