



经济及社会理事会

Distr.: General
29 March 2007
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第四十七届会议

2007 年 6 月 11 日-7 月 6 日

临时议程 * 项目 4(c)

方案问题：评价

内部监督事务厅关于对政治事务和安全理事会事务深入评价的报告

摘要

方案和协调委员会在第四十四届会议上请内部监督事务厅（监督厅）对政治事务进行深入评价。有关两年期方案计划方案 2（政治事务）次级方案 1（预防、控制和解决冲突）的第一次报告已于 2006 年提交委员会第四十六届会议。本评估是深入评价第二阶段的一部分，涵盖次级方案 3（安全理事会事务）。它主要侧重于负责执行次级方案 3 的安全理事会事务司的结构、活动和产品。

安全理事会自 1990 年代以来活动的扩大增加了该司的工作量，使它履行为安全理事会及其附属机关提供支助职责的环境更为复杂多变。客户对该司的总体满意度较高。但是，由于不明悉、何为实质性支助以及客户的预期不连贯一致，对其支助作用存在着不同的解释。

总体来讲该司较好地适应了安理会成员不断增加的支助要求，但如采取提高效率的举措，会帮助它更好地应对安理会不断有的各种事务的挑战。可以实现效率的主要领域包括：更公平地分配任务、改善工作程序、包括指导和信息共享系统、加强沟通和采用更好的管理做法。此外，该司在专业技能和知识的可持续性方面存在薄弱之处；需要知识管理机制和工具来确保留存、存储和传播该司这一

* E/AC.51/2007/1。



重要资产。此外，该公司内部尚未充分利用互补性、协同作用和聚合力，也没有制定并促进整个公司的愿景。最近的领导更换为解决其中一些关切问题提供了契机。

监督厅向安全理事会事务司和政治事务部提出七项建议：

- 建立更为正式和透明的客户沟通；
- 建立一个正式和全面的知识管理系统；
- 完善有关主要产品和程序的准则；
- 促进各处内部的协同工作和各处间的工作人员流动；
- 加强对专家组的支助和监督；
- 设立负责管理事务的副司长员额；
- 增拨资源，以应付因制裁委员会和监督机制增加而不断加重的工作量。

目录

	段次	页次
一. 引言	1-3	4
二. 方法	4	4
三. 背景	5-9	5
四. 评价结果	10-54	6
A. 虽然在该司总的支助作用方面存在着普遍共识,但对这一作用的不同解释 和不一致的客户预期使该司的工作不太清晰	10-18	6
B. 该司成功地履行向安全理事会及其附属机关提供支助的总体任务	19-27	9
C. 任务分配不均衡以及工作程序、沟通方式和管理做法不完善阻碍提高效率和 成效	28-44	11
D. 安理会司保持高水平的专门技能和知识,但其持续传承是一个主要关切 的问题	45-47	15
E. 改进结构以加强该司内以及与部之间的互补性和凝聚力的机会	48-54	15
五. 结论	55-56	17
六. 建议	57-64	17

一. 引言

1. 在第四十四届会议上，方案和协调委员会请内部监督事务厅（监督厅）对政治事务进行深入评价。¹ 政治事务方案由政治事务部（政治部）执行，分为下列五个次级方案：

- 次级方案 1，预防、控制和解决冲突，由四个区域司负责执行（非洲一司、非洲二司、美洲和欧洲司以及亚洲及太平洋司）；
- 次级方案 2，选举援助，由选举援助司负责执行；
- 次级方案 3，安全理事会事务，由安全理事会事务司负责执行；
- 次级方案 4，非殖民化，由非殖民化股负责执行；
- 次级方案 5，巴勒斯坦问题，由巴勒斯坦人民权利司负责执行。

2. 监督厅向方案和协调委员会 2006 年第四十六届会议提交了一份有关次级方案 1 的报告。监督厅现正向委员会 2007 年召开的第四十七届会议提交有关剩余四个次级方案的报告、一份摘要报告和一份有关政治部管理和支助的特别政治任务的报告。本报告涉及次级方案 3（安全理事会事务）。报告已经政治事务部审查，其评论意见以楷体显示。

3. 开展这一深入评价的目的是对照次级方案 3 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。它侧重于负责执行次级方案 3 的安全理事会事务司的结构、活动和产品。

二. 方法

4. 在进行评价时，监督厅使用了各种质和量的评价方法，包括自行调查、亲自进行深入访谈、方案数据分析、案例研究和文献审查。评价结果基于下列 11 个数据来源：(a) 对安全理事会 2006 年的 15 个成员国和 2005 年任期结束的 5 个成员国的自行调查；² (b) 对安全理事会 2006 年的 14 个成员国和 2005 年任期结束的 5 个成员国进行的 26 次访谈；³ (c) 对安全理事会事务司工作人员进行的

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 16 号》(A/59/16) 第 382 段，以及大会第 59/275 号决议，第 22 段。

² 调查于 2006 年 8 月至 10 月进行。当年和上一年度的 20 个成员国中有 14 个作了答复，答复率为 70%。下称“成员国调查”。

³ 就秘书处事务处与 20 个成员国中的 19 个进行了访谈，就安全理事会附属机关事务处与 7 个成员国进行了访谈。

自行调查；⁴ (d) 对非随机抽取的该司工作人员进行的 28 次访谈；⁵ (e) 对该司的内部联合国伙伴进行的自行调查；⁶ (f) 对安全理事会来自学术界和民间团体的专家进行的自行调查；⁷ (g) 对该司在政治事务部的内部伙伴进行的 7 次访谈；(h) 对安全理事会外部专家进行的 8 次访谈；(i) 两周时间的案例研究；⁸ (j) 方案数据分析；(k) 文献审查。监督厅还审查了其关于政治事务部各制裁委员会专家征聘工作的审计结果 (AP2005/560/03)。由于伙伴调查答复率较低，此方法受到限制。

三. 背景

安全理事会

5. 《联合国宪章》规定安全理事会是负有维护国际和平与安全首要责任的政治机构。安理会的决定对所有会员国具有约束力。安理会在 1945 年有 11 个成员国，1965 年增加到 15 个。其中，五个是常任理事国，有权否决非程序性事项：中国、法国、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国。十个非常任理事国由大会选举产生，任期两年。

6. 1990 年代，安理会的活动开始不断扩大。在 1946 年到 1989 年之间，安理会共召开 2 903 次会议，通过了 646 项决议，平均每年不到 15 项。在接下来的十年中，安理会共举行 1 183 次会议，通过了 638 项决议，平均每年 64 项。在这一扩大过程中，安理会的活动范围不断拓宽，包括设立各国际刑事法庭、维持复杂的制裁制度以及领土的临时托管。⁹

7. 安理会确定自己的议事规则。安理会主席每月轮值，会议分公开和非公开会议。自 1990 年起，非正式磋商的次数急剧增加，安理会的大多数工作都是通过非正式磋商完成的。

⁴ 调查于 2006 年 8 月至 10 月进行。52 名工作人员中有 32 人作了答复，答复率为 62%。下称“工作人员调查”。

⁵ 与安全理事会事务司现任和前任司长、军事参谋团联络干事并在所有三个处内进行了访谈。

⁶ 调查于 2006 年 10 月至 11 月进行。155 个伙伴中有 38 个作了答复，答复率 25%。下称“伙伴调查”。

⁷ 调查于 2006 年 11 月至 12 月进行。39 个伙伴中有 21 个作了答复，答复率 54%。下称“专家组调查”。

⁸ 数周时间的安全理事会案例研究是在 2006 年 9 月和 10 月进行的。数周时间的附属机关案例研究是在 2006 年 9 月和 11 月进行的。监督厅作为观察员出席了安全理事会和附属机关的会议和工作人员内部会议，并审查了工作产品和内部通信。

⁹ 例如，见 David M. Malone,《联合国安全理事会：从冷战到 21 世纪》(Boulder, CO: Lynne Rienner, 2004)。

8. 《宪章》授权安理会设立“其认为于行使职务所必需之辅助机关”，其中包括受权履行安理会赋予的职能的实体以及监督安理会决定执行情况的委员会。前一类包括前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭；后一类包括为监督安理会所设制裁制度而设立的委员会、安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会和安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会。

安全理事会事务司

9. 安全理事会事务司受权通过实质性支助和秘书处服务等活动为安全理事会及其附属机构的审议和有效决策提供便利 (A/60/6 (Sect. 3))。它有 52 名工作人员，由 1 名司长任主管并由其通过政治部的一名助理秘书长向主管政治事务的副秘书长报告工作。该司下设：

- 司长办公室，设有 1 名司长、1 名专业人员和 1 名一般事务人员；
- 安全理事会秘书处事务处，设有 1 名处长、7 名专业人员和 11 名一般事务人员，负责为安全理事会提供支助；
- 安全理事会附属机关事务处，设有 1 名处长、8 名专业人员和 10 名一般事务人员，负责为安全理事会的下属机关提供支助，并应安全理事会的要求为秘书长设立的专家小组、专家组和监测小组提供实质性指导和进行监督，以便对制裁情况进行监督。¹⁰ 该处还代表专家组启动了一些行政行动，由政治事务部执行办公室和其他联合国实体执行。
- 安全理事会惯例和宪章研究处，设有 1 名处长、5 名专业人员和 3 名一般事务人员，负责编制有关安理会过去和当前做法的分析性和研究产品，包括安全理事会惯例汇编；¹¹
- 军事参谋团秘书处，设有 1 名专业人员和 1 名一般事务人员，负责为安理会的军事参谋团提供支助。

四. 评价结果

A. 虽然在该司总的支助作用方面存在着普遍共识，但对这一作用的不同解释和不一致的客户预期使该司的工作不太清晰

总的支助作用大致清楚

10. 安理会成员和工作人员清楚该司为安全理事会及其附属机关提供支助的总体作用。安理会及其附属机关过去 10 至 15 年的变化，逐渐扩大了这些机关需要

¹⁰ 这些词汇可互换使用。下称“专家组”。

¹¹ 下称“汇编”。

这种支助的范围和规模。该公司的任务被普遍视为足够宽泛，可确保它有必要的灵活性，来适应变化中的环境；其多数工作人员认为该公司的任务是清楚的、切合实际的和可行的。¹² 监督厅已将安理会的支助作用分为五个不同类别：(a) 后勤援助，如会议的协调和服务；(b) 就程序和礼节规则等事项为安理会及其附属机关提供咨询服务；(c) 有形产出，如会议程序摘要、安全理事会提交大会的年度报告、¹³ 《汇编》和制裁委员会工作准则；(d) 处理安全理事会正式文件；以及(e) 向专家组提供实质性支助，包括关于任务范围和了解证据标准方面的指导。¹⁴

11. 该公司工作人员说，他们的首要作用是协助安理会成员及其附属机关，确保这些机关有效率地运作，并帮助委员会主席。同样，在访谈中，安理会成员最常说的是，该公司的作用是作为安理会的机构记忆，提供实质性支助和后勤支助，包括向安理会主席提供这种支助，以及筹备会议。例如，成员表示，安理会“推动工作的开展”并“帮助安理会不拖延地顺利工作”，以及“没有[该公司]，我们无法工作或进一步改进工作方式”。

12. 工作人员和安理会成员都普遍认同安理会的优先工作。对于安全理事会秘书处事务处，成员国调查多数答卷人（67%）将向安理会提供实质性支助和秘书处服务，包括关于规则和程序的咨询意见，列为该处第一或第二优先事项；同样，参加工作人员调查的该处几乎所有答卷人（96%）都将这项任务列为第一或第二优先事项。安理会成员和工作人员还把协助安理会主席列为最优先的事项。大多数接受调查的安全理事会附属机关事务处工作人员（91%）和成员（75%）将向制裁委员会提供实质性支助和秘书处服务列为最优先的事项。

对作用的不同解释

13. 在这种普遍共识的范围内，对该公司的支助作用有着不同的解释。一个原因是，不清楚何谓“实质性”支助。据该公司一些工作人员说，这主要包括提供关于安理会先例和程序的咨询意见；他们指出，任何需要政治判断的咨询意见都是实质性的，因其会对安理会的审议产生影响。他们认为提供机构记忆是一种实质性的作用，特别是在协助当选成员方面，他们在担任安理会主席或制裁委员会主席时可能机构记忆不多。其他工作人员，特别是安全理事会附属机关事务处的工作人员，将实质性支助解释为包含专题、注重内容的知识，包括制裁。所有安理会成员都同意，安理会公司在程序事项和礼宾方面提供宝贵的咨询意见，但并非所有人都同意这构成“实质性”支助。

¹² 分别为工作人员调查答卷人的 93%、100% 和 89%。

¹³ 下称“年度报告”。

¹⁴ 值得注意的是，如下文第 25 段和第 38 段所示，安理会公司另外发挥的作用是向秘书长和联合国其他伙伴提供关于安理会会议议事情况的信息。

14. 监督厅观察到在安理会和附属机关开会期间提供的各类咨询意见。在一些会议上，该司工作人员向主席提供关于发言顺序的咨询意见，告知成员向秘书长提交发言者证书的礼宾程序，并告知成员可根据哪项规则邀请发言者在安理会发言。监督厅还观察到所提供的咨询需要政治判断的情况，例如就即将审议的议程项目提供政治背景。由于安理会的作用不断扩大，可能并非总是有既定礼宾程序，这使该司的咨询意见更多依靠自己的政治判断，而不是以往的先例。

15. 安全理事会惯例和宪章研究处的特殊作用也拉大了在如何解释该司作用方面的差异。虽然其主要职能是编制《汇编》，但与该司其他职能相比，四分之一接受调查的成员为它列为较低优先事项。此外，多数接受访谈的安理会成员或者不知道《汇编》，或者知道但没有利用它，虽然几个成员提到，其代表团的法律工作人员使用《汇编》。有些工作人员和安理会成员认为，安理会惯例处应发挥更大作用，向安理会公司及联合国其他同事、会员国和外部客户提供关于安理会惯例的咨询服务。他们建议，该处在研究以前的先例方面发挥主导作用。

16. 该司的支助作用包括向各专家组提供实质性指导和监督，但这一作用也引起了不同的解释。¹⁵ 该司工作人员承认对专家组的工作质量保证负有一定责任。专家组调查答卷人对安全理事会附属机关事务处在专家组工作方面的任务有不同的理解：多数人认为这主要包括行政支助，而其他人员则认为包括更实质性的支助。¹⁶ 专家组的行政职责由该处和政治部执行办公室分担，这可能会造成各自的作用有些混淆。秘书长关于政治事务部的组织的公报（ST/SCB/2000/10）没有明确提及该处在专家组方面的职能，工作人员也不知道有文件划分该司和执行办公室之间在专家组管理方面的关系。

客户的预期不连贯一致

17. 另一个使该司的工作更不清楚的重要因素是其主要客户的预期不连贯一致；目前该司和安理会之间的正式交流论坛不多，无法确定清楚的客户预期和支助需求。监督厅认识到，要使该司大大改变对安理会及其附属机关的职责，便需要所有 15 个理事国达成共识。¹⁷ 除此之外，客户不断变化，因为每年选举新的安理会成员。许多成员说，该司为常任理事国和当选理事国发挥不同的作用，当选理事国对该司机构记忆的需求更大，可能期望获得比现在多的指导。此外，一些成

¹⁵ 专家组日益扩大的作用不仅耗用安理会的资源，还给予其行政伙伴，即执行办公室满足专家组行政需求的能力造成压力。

¹⁶ 例如，71% 的专家组调查答卷人说，行政支助在他们的最近的工作中最重要，其次是介绍他们的工作（24%）以及在他们完成任务中协助与个人和实体交流（24%）。

¹⁷ 在 2006 年安全理事会文件和其他程序问题非正式工作组审议期间，有人提议扩大安理会的的作用，但没有得到所有 15 个理事国的同意。

员希望该司更有创新性和更积极主动，而其他成员则没有这种希望。¹⁸ 约一半接受约谈的安理会成员鼓励安理会公司进一步创新，并说工作人员不应只依靠过去的工作方式。例如，一些成员建议，每次会议前提供一份非分析性的备忘录，归纳要讨论的主要问题，汇集以往的安理会行动和文件，可以使安理会的审议更有侧重；¹⁹ 其他成员建议程序、工作方法和信息流动应现代化，或使用先进技术协助会议；还有成员建议，在一个制裁委员会任务结束时，安理会公司应编写一份摘要报告，列述关键问题，这可以用作未来委员会的知识来源。

18. 一些成员认为，该司应更好地预测信息需求。监督厅在任命新秘书长时直接看到这种预测的一个好例子，当时该司自己主动向理事国提供以往安理会任命秘书长的公报；这些做法受到欢迎，因为便利安理会对任命程序的审议。另外，在一次制裁委员会会议上，理事国欢迎该司就专家组的建议主动拟订的一封委员会给所列当事方的信。

B. 该司成功地履行向安全理事会及其附属机关提供支助的总体任务

安理会和附属机关会议按计划举行

19. 由于是按在各项支助活动上所花时间衡量的，该司的作用基本上是提供会议服务。²⁰ 在 2000 年至 2005 年的所有三个两年期中，“为会议提供实质性服务”是该司最大的产出（在 2004-2005 年，是所有产出的 97%）。同样，在 2004-2005 年，为安理会和附属机关会议提供服务占该两年期所有经常预算工作月的一半（58%）。²¹ 在过去三个两年期年中，成功地规划和召开了安理会和附属机关会议。在监督厅观察的四个个案研究周中，安理会和附属机关会议是及时的，达到了日历上的预定目标。

安理会成员高度满意

20. 成员国调查显示出对该司的总体业绩非常满意；常任成员和当选成员的评价大致一样。对该司总体赞扬在与安理会成员的访谈中也是显而易见的。在成员国调查 14 个答卷者中，共有 12 个说，他们大体上对该司感到满意，给工作人员的回应、协助的及时性和工作质量的评分较高。接受调查的成员说，该司彻底和专业地履行核心职能，它提供的信息是有益和正确的。不过，成员对该司直接控制外的事项有些失望，如不按时完成报告或翻译报告。

¹⁸ 常任成员和当选成员的不同看法类似。

¹⁹ 监督厅承认，如果该司要拟订这种备忘录，该备忘录必须是非分析性质的；在其他情况下，备忘录应由实务主管干事请求拟订。

²⁰ 该司的服务作用与大会和会议管理部的作用不一样，后者包括安排桌子、音响和口译。

²¹ 总共 460.86 个经常预算工作月中的 281.55 个。

21. 对安全理事会秘书处事务处的看法是正面的，其所有核心职能的履行都得到高分。²² 在被评为最优先的两个领域——提供实质性支助和秘书处服务以及协助安理会主席，调查的几乎所有答卷人都将该处业绩评为好或优异。许多安理会成员还认为有机会加强该处。一些成员建议改变一般做法，使该司更像一个政府的部，预测需求而不是等待指示，并编写关于先例的非分析性背景简报。不过，其他成员指出，这样可能使该司的任务受到考验。

22. 安全理事会附属机关事务处也得到很高的总体评分，但该处提供支助的委员会的评分之间有些差异。尽管评价大体是正面的，但对监测制裁领域的发展和起草安全理事会附属机关报告的评分略低。²³

23. 安全理事会惯例和宪章研究处在成员国调查中得到的评分低于其他两个处，但对它的工作并不太熟悉。对其工作的评价更消极一些，特别是在编制《汇编》方面。该司工作人员说，他们在第六委员会开会期间得到了好评，而且更新《汇编》信托基金得到慷慨捐助。

24. 安理会成员认为对军事参谋团的支助更是该司不太重要的，只有三个国家给军事参谋团秘书处支助评了分（评为优异或好）。

联合国伙伴高度评价该司

25. 联合国伙伴认为该司工作人员是胜任的且有献身精神。伙伴调查认为工作关系优异或好，交流和协调基本良好。多数伙伴认为，在责任和报告渠道方面，与该司的关系是清楚的。该司还与学术机构和民间组织结成伙伴关系，后者对这些互动给予了正面评价。该司似宜考虑如何最好地扩大与这些机构的合作努力。

26. 专家组对安全理事会附属机关事务处实质性支助的评价基本是正面的，但将给予它的优先次序评为低于行政支助。他们将该处捍卫他们的独立性和公正性以及协助他们编写报告评为良好，但对征聘和监测及与联合国其他机构协调的评价不太正面。他们的满意程度在行政支助和监督方面偏低。²⁴

工作人员正面评价自己的工作

27. 该司工作人员对自己工作的评价大体是正面的。在工作人员调查中，所有答卷人都认为该司或者有效力（72%），或者很有效力（28%）。对履行特定职能的评分与成员国调查相仿，但评价略高。工作人员相信安理会及其附属机关的工作，认为自己的努力对这些机关有很大帮助。

²² 除了一个职能，有一个答卷人将其评为“差”。

²³ 成员国调查中没有关于这些评价的更多数据。安理会附属机关处说，它已经参与重大制裁进程，与学术机构保持合作，并起草与制裁委员会工作有关的报告。

²⁴ 监督厅注意到，该处启动了一些由执行办公室执行的行政行动。

C. 任务分配不均衡以及工作程序、沟通方式和管理做法不完善阻碍提高效率和成效

28. 对于安理会司来说，安理会和各附属机关的工作量及工作范围的急剧增加，就意味着要协调和出席更多的会议、编写更多的文件、同更多的行为者联络、以及了解更多的先例和程序。安理会及其附属机构的发展速度不断加快，这就要求该司更加及时地提供支助。该司很好地适应了安理会成员支助需求增加的情况，不过在这期间，各处的工作人员配置或只是略有增加，或没有变化，或减少了。除了为提高效率而采取的例如制定《惯例汇编》准则等举措外，继续改进任务分配、工作程序、沟通方式和管理做法，将有助于该司更好应对安理会不断发展带来的各种挑战。

任务分配不太均衡

29. 安理会司内部的任务分配并不总是有效率的。工作人员们说，他们把太多的时间用于对安理会成员并不重要的活动（例如草拟文件），而影响了他们认为更重要的一些活动（例如提供实质性支助）。²⁵ 在工作人员调查中超过三分之一的答卷人不认为任务分配是公平的（在工作人员访谈中也提出了这个问题）；有些人还说人力资源管理不善。例如，在整个司，一些一般事务人员似乎没有多少事可做，而其他一些人则承担了更多的行政和实质性责任。此外，并没有总是把适当的任务从高级专业人员那里移交给初级专业人员。例如，可以把更多的《惯例汇编》补编的编辑工作交给安全理事会惯例和宪章研究处的初级专业人员。

30. 虽然个别处有应急计划，安排工作人员在下班后和周末随时待命、工作人员在安理会工作不忙的时候休假、以及在有人计划缺勤时由同事替代其工作等，但安理会司缺乏在出现紧急需要时能重新调配工作人员的全面后备机制。例如，目前编写《年度报告》的工作由一名资深专业人员管理，一名专业人员和两名一般事务人员协助他。另一方面，只有一名工作人员负责各年度的《安全理事会决议和决定》，而没有任何辅助人员。在这种情况下，并非总能有效地传授各种知识，辅助人员也经常忙于自己的工作而无暇熟悉协调人的工作。

一些工作程序不健全

31. 没有连贯地建立有关工作程序来减少冗余和精简工作。由于安全理事会的的工作环境变化很快，并且有着各种紧急需求，健全的程序对于促进其工作流畅特别重要。例如，对于一些时间性较强的产出，由于专业人员和行政人员之间缺乏明

²⁵ 例如安全理事会秘书处事务处工作人员说，他们每年平均将其 39% 的时间用于“实质性支助和秘书处支助”，33% 的时间用于“草拟文件”。安全理事会附属机关事务处工作人员每年平均将其 17% 的时间用于“实质性支助和秘书处支助”，21% 的时间用于“草拟文件”。

确的沟通程序，有时会造成效率低下；监督厅在几次会议期间注意到这一点，当时若干专业人员向修改会议程序摘要的行政人员同时发出有时是相互冲突的指示。²⁶ 如果采用只由一个人主要负责同辅助人员沟通的程序，造成混淆的情况就会较少。其他冗余现象包括参加安理会会议的工作人员过多；例如，监督厅看到在有些会议上有三名记录员，每人负责供秘书长参考的内部摘要²⁷的一部分。但只由一人最后完成这些摘要。监督厅认为，完全可以减少记录员。此外，直到现在《年度报告》都是靠手工汇编，这种方式没有最有效地利用工作人员的时间。

32. 在安全理事会惯例和宪章研究处还有其他冗余现象，从需要六年时间来完成《惯例汇编》第十一份补编，就可以看出这一点。其中包括对同一案文进行多层编制审查，在各项决定或基本文件的编辑目标方面缺乏连贯性。有时因为小组领导人更换而造成多次重新编辑某些案文，而且过去没有制定任何程序来共同使用关于各种补编中类似章节的共有的参考资料和知识。安理会惯例处说，目前正在设法解决这些问题，包括将使用一种双轨方式来编写《惯例汇编》。

33. 该司最近在扩大数据库以便更好地管理其工作方面取得了很大进展，但在这方面还可以做出更多工作。安全理事会秘书处事务处有一个“公开的”安理会数据库和一个储存各项主要决定和议定书的“保密”数据库。安全理事会惯例和宪章研究处有一个研究要求数据库，安全理事会附属机关事务处有一些相互关联的数据库，包括基地组织/塔利班监测小组数据库、一个专家名册、以及关于委员会会议规划和委员会函件跟踪的数据库。然而，据该司的一些工作人员说，对于各主要数据库的目的，既没有形成明确的概念，也没作出说明。数据库也没有向所有工作人员开放，或供他们使用。²⁸ 为了做到这一点，目前正在努力，以建立和管理一个全司范围的共用数据库，如果执行工作成功，可提高效率。全司范围的数据库将把不同处的数据库放在一起，从而避免输入数据时出现重复。

34. 各处之间的协调方面也需要改进信息交流程序。每一个处的工作都往往补充其他处的工作。例如，人们认为安全理事会秘书处事务处的内部摘要可能为《惯例汇编》提供有益的投入，从而精简安全理事会惯例和宪章研究处的工作。但是没有整合各种系统的正式平台，以避免冗余和系统地实现工作互补。在这方面，上文第 33 段所述的全司共用的数据库将有所帮助。

35. 加强有关准则，以进一步制定关于各主要产出的可接受的规范 and 标准，将有助于进一步提高效率。该司目前正在拟定或最近刚完成了一些业务准则。例如，现已有关于编写《惯例汇编》的准则（这应解决过去因前后不一的多项编辑决定

²⁶ 监督厅指出，在有些情况下，这种沟通方面的困难是因为事态迅速变化和安理会本身的决定造成的。

²⁷ 下称“内部摘要”。

²⁸ 其他工作人员解释说，这是因为储存的某些资料是保密的。

而导致效率低的问题)、以及关于编写会议程序摘要和普通照会的准则。拟定关于其它工作产品和程序的准则,例如关于编写《年度报告》的准则,以及关于确定安理会司产品的背景和目标的准则,也将是有益的。

36. 安理会司编写了一本供专家小组使用的手册。2006 年 12 月对手册进行增补,其中载有关于专家组征聘程序和人事事项的资料。虽然该手册很全面,但监督厅注意到其内容似乎不够清楚:例如,手册中几次提到“秘书处”,但没有具体说明是指哪个实体的秘书处。此外,至今还没有可用来储存和检索关于经验教训、先例和程序、共同制裁目标及各种实质性问题的数据的信息管理系统。不过目前正在会员国的协助下建立此种系统。

可改进沟通方式

37. 该司可改进内部信息流通。其中一个问题是缺乏实际基础设施来储存和检索与机构记忆和经验教训有关的知识。工作人员们说,该司向来没有交流信息的文化,或没有这样做的正式论坛。参加调查的工作人员对于内部沟通渠道并没有经常给予很高的评价,也没有说内部沟通工具能使工作人员随时了解情况。工作人员还说,需在工作规划方面加强工作人员之间的沟通、更好地了解全司和全处的整体情况、以及相互了解每一个处执行其任务的情况。在各个处内,同事们相互交流有关信息,但往往是非正式的和个人之间的交流;建立更正式的信息交流结构,对该司的工作是有益的。

38. 该司在向秘书长和其他联合国伙伴提供关于安理会及其附属机关的情况中发挥重要作用。因此切实同这些伙伴沟通是至关重要的。安全理事会秘书处向秘书长定期提供关于安理会会议记录的内部摘要。然而,该司的一些其他秘书处伙伴说,并没有始终自动向它们提供与其本身工作相关的安理会资料。²⁹

39. 还可加强该司同其政治事务部执行办公室和法律事务厅内的伙伴之间的沟通,尤其是在说明各自的作用和责任方面。在同时授权设立的小组之间、以及在同一小组内前任成员和现任成员之间,必须加强个人间的沟通联系。该司作为负责向各小组提供实质性支助的机构,尤其适合促进此种交流,目前正在建立的信息管理系统也将处理这些事项。然而,该司指出,建立这样的系统不一定意味着这些系统将能得到有效利用。

需更多地注意管理做法

40. 安理会司及其各处管理中的一个问题是,其领导人经常更换。³⁰ 致使无人重视形成一种全司的共同愿景,并且不能制定和维持一种战略来应对该司面临的

²⁹ 该司工作人员说,这部分是因为采用以下既定做法:向各部门负责人提供信息,由这些负责人决定将把信息传达给该部门的哪些工作人员。

³⁰ 现任司长于 2006 年 8 月 1 日就职,为本评价的资料收集工作也于此时开始。

各种挑战，从而阻碍取得高效率 and 成效。³¹ 此外，管理问题没有总是得到应有的注意。例如，资深专业人员说，他们花在与管理有关的活动（例如指导初级专业人员）上时间较少（每年平均占工作人员时间的 15%）。历来司长还花很多时间出席各种安理会会议，可用来处理本司管理事项的时间就更少了。

41. 工作人员对自己所在的处或安理会司内的士气评价不高。³² 人们认为这种情况的主要原因与管理有关，包括人们认为任务分配不公平、缺少晋升机会以及该司没有明确的方向。此外，至少三分之一的工作人员说在加入该司时没有人向他们详细说明其任务，没有适当参与决策进程，也没有人就实质性问题征求他们的意见。如果不是工作人员对安理会使命的责任感、各处内部和各处之间的同僚情谊、以及最近对更换领导人产生的乐观情绪，士气本会更低。工作人员认为目前的管理层具有进行必要管理改革的技能。监督厅认为，改进管理做法，将能使该司取得更好的业绩和成果。

42. 关于专家组的征聘和雇用问题，监督厅最近就这个问题进行的审计表明，虽然征聘工作一般符合既定的条例、规则和程序，但如果在某些领域作出改进，将能提高效率 and 成效。根据这次审计的结果，该司已开始解决已提出的所有关切事项。专家组名册在人数和候选人简况方面都有所改进。然而，一些工作人员说，提交供考虑的候选人主要依靠推荐，虽然一般说来这是有益的，但可能限制了在多样性和候选人质量（技术和人际关系技能）方面改进名册的能力。虽然已制定了征聘标准，但这些标准并没有量化。并且，安全理事会附属机关事务处在每次任务结束时评价各专家的业绩，但没有经常性监督，也没有把业绩资料纳入名册，以便利今后的征聘工作。**政治事务部说，挑选专家主要是根据专家的经验 and 资历；对每一个候选人都要求提供推荐信；列入名册的候选人来自多方面，包括会员国；通过推荐候选人，能有更多的机会找到具备适当技能的专家；业绩资料同名册分开保管。**

有针对性地增加资源将是有益的

43. 除了改进工作程序和任务分配外，增加资源也将有利于安全理事会附属机关事务处，因为虽然制裁委员会增加了，但是该处的资源却没有相应增加。³³ 目前，五委员会秘书名每人都各负责大约五个附属机关。在设立一个新的制裁委员会时（如 2006 年末根据第 1718（2006）号 and 第 1737（2006）号决议设立的委员会），与支助该委员会相关的所有任务和活动都由该处现有工作人员承担。

³¹ 安理会在过去三年中有三任司长。

³² 接受调查的工作人员中，72% 的人把自己所在处的士气评为“一般”，79% 的人把该司内的士气评为“一般”。

³³ 监督厅还注意到，没有向提供主要的专家组行政支助的执行办公室分配更多的资源。

44. 三种新出现的趋势扩大了各制裁委员会的工作范围和规模。第一，政策转变为定向制裁，这就需要进行更专门的实质性工作，以切实监测遵守制裁的情况，并且由于制裁是定向的，经常对有关人员进行审查以便将其“列入名单”或“从名单中删除”的工作增加了。第二，对将有关人员列入名单或从名单中删除采取了更加公正和明确的程序，因而各个案的材料大量增加。第三，专家组的作用扩大，因而对后勤和秘书处支助的需求增加了，在专家在实地工作期间和之后对提供有关程序和先例的技术援助的需求也增加了。利益有关者们认为，如果政治事务部能够向各专家组提供更好的行政支助，专家组执行当前的实质性任务的能力将能得到加强，在完成其既定任务方面取得更大成效。

D. 安理会司保持高水平的专门技能和知识，但其持续传承是一个主要关切的问题

45. 该公司的客户和伙伴广泛认为其工作人员表现出具有有效完成任务的必要的专门技能和知识。这些技能包括协调会议和为会议服务、草拟文件、对安理会惯例的了解以及与安理会各成员有效建立关系所需的能力。监督厅在会议期间看到了这些技能的展现，尤其是在对安理会的主席和委员会的主席方面。

46. 尽管该公司得到公认的作用是机构记忆的客观来源，但如果不留存、储存并更广泛和更系统地传播个人的专门技能，机构记忆就有可能失去。未经记录的工作人员的知识的留存和储存安排不充分，且仅集中于少数个人，使得持续传承这种知识的可能性减少了。在访谈时，安理会的若干成员指出这一问题尤其令人关切。由于缺乏完善的导师指导系统，代表该公司未来的初级专业工作人员无法学到资深同事的知识和专门技能，这样更无法持续传承下去。监督厅只看到在少数情况下资深工作人员零散地就安理会会议的背景和特点向初级工作人员作简要介绍，并在以后听取其情况汇报。³⁴ 初级专业工作人员说，由于缺乏这种信息的垂直流通，可能影响其工作。

47. 该公司也将从各种专业发展资源得到益处，协助工作人员更好地面对不断变化的工作要求。其中包括在精简其工作的技术工具方面的培训、管理技能培训以及被确认为重要优先事项的其他核心能力。此外，通过进一步利用外部有关安理会及其附属机关的知识和专门技能来源——如学术机构和智囊团——该公司可扩大向客户提供的知识库。

E. 改进结构以加强该公司内以及与部之间的互补性和凝聚力的机会

48. 该公司的整体结构是由3个处和军事参谋团秘书处组成的，各单位在各自的专门技能领域各有其比较优势，体现了为执行该公司的任务而进行的合理分工。³⁵ 但

³⁴ 安理会司工作人员说，通常是在出现错误时才这样做。

³⁵ 军事参谋团秘书处的情况是一个例外，下文第51段有讨论。

是，在处一级，组织结构有待进一步的审议。在安全理事会秘书处事务处，除了就单个产品如《年度报告》成立的一些小组之外，都按个人分派任务和职责的。在安全理事会惯例和宪章研究处，目前是围绕《汇辑》的具体补编来组成小组的，而根据专题或补编章节进行重组也许更为有效。

49. 有必要利用各处之间的互补性。除了专业人员与同事进行互动之外，各处的许多工作是自己单独进行的。在访谈时，工作人员承认没有充分发挥各处之间的协同增效作用，监督厅也注意到各处在日常工作中的互动有限。

50. 各处之间进行更多正式的互动将有助于工作人员利用互补性，促进工作效率的提高，以应对新的挑战。虽然工作人员希望处之间有更多的联系，但一些人认为，开会和其他工作程序要有明确的方向和具体的益处。加强处间的联系是否成功，取决于管理层能否通过积极管理和参与其中指明新的方向。安全理事会惯例和宪章研究处的工作是说明可通过加强各处间的联系增强互补性和凝聚力的一个例子。其益处还有待于向同事说明，而且可以与其他处的工作进行更好的协调；例如，可以进行更好的协调，以确保与安全理事会秘书处事务处就问询和其他咨询服务进行合理的分工，以及可将《汇辑》的工作程序和信息与秘书处事务处的内部摘要和年度报告更好地联系起来。监督厅指出，作为该司 2006-2007 两年期预算的评价计划的一部分，定于 2007 年 6 月采取交叉性的举措，包括就外地特派团、年度报告和《汇辑》举行处间会议。

51. 一个根本性结构问题涉及军事参谋团秘书处与该司其他单位的关系。与该司其他单位相比，成员国不太重视其工作，其客户军事参谋团每两周举行一次简单的会议，使该秘书处整年存有大量资源，可用来临时进行重新部署，提供给更需要的各处，以满足客户越来越多的支助需求。监督厅认为可能不需要两名全职工作人员来执行该办公室的任务。将军事参谋团秘书处的工作和资源与该司同事的工作进一步整合，将有助于提高该司的效率。

52. 提高工作人员的流动程度将有助于各处的整合。资深工作人员的留用率高，这巩固了对支助安理会客户不可或缺的机构记忆。但是，工作人员也认为高留用率造成工作人员在日常工作中画地为牢，限制职业发展的机会。有更多机会使工作人员在各处之间进行流动的结构将加强专业联系，并建立更广泛的信息分享网络。就对可持续性所产生的最大的长期影响而言，这些机会对于培养接替高级职位的初级专业工作人员来说尤其有益。

53. 该司在政治事务部内的定位良好，并在支助安全理事会及其附属机关方面取得最大的成效。但是，与政治部其他部门的互动有限：该司按要求提供有关事态发展、程序和惯例的信息，但这往往是不系统或非制度化的。工作人员还报告说，虽然与政治部同事的工作关系总的来说不错，但是安理会与政治部之间沟通和报告渠道并非总是充足的，这可能使政治部的同事无法收到其工作所需的信息。

54. 该公司的管理工作也存在其他挑战，其中包括该公司的规模（有 52 名工作人员，是政治事务部最大的司）、该公司工作环境固有的时间压力以及其 3 个处没有在同一地点办公。由于高级管理人员侧重于参加安理会和委员会的会议以及与客户建立关系，影响了日常的管理工作和人事关切问题。

五. 结论

55. 尽管该公司面临挑战，但该公司还是有效地完成了其核心任务。该公司取得成功一个原因在于任务本身，其任务相当广泛，为该公司提供了所需的灵活性，并随着时间的推移适应这些挑战。但是，同样的任务范围也使该公司没有一个明确的标准，确定如何最佳地执行任务。一直缺乏将工作人员团结在共同愿景之下的领导，该公司的各处未能利用各种互补性，发挥更大的效率和协同增效作用。安全理事会的工作特点就是环境不断变化，在这样的环境中，该公司必须随时准备对新的和预见不到的问题作出有效的反应，要预测客户的需要，而不是仅仅对需要作出反应，并确保其努力能够长期持续下去。

56. 监督厅赞扬该公司采取各项举措，处理低效率的主要根源，但也指出这方面存在的一直未处理的差距。除了要更公平地分配任务之外，该公司需要建立精简其工作制度。其中包括在提供有形产出方面减少冗余，并促进建立更完善的备用系统和更好的工作程序，以便有助于该公司管理其主要财富——知识和专门技能。知识管理还需要转变文化，即鼓励分享信息的做法，并为工作人员提供更为正式的机会，让他们与他人分享其知识，使他人从中受益。由于该公司的需要具有更深远的意义，需要进行结构管理调整，以便更好地促进变革。通过采取这样的增效措施，该公司将不仅能够更有效地执行其核心任务，而且能更好地达到客户提出的更高成功基准。

六. 建议

57. 监督厅根据这些评价结果提出以下 7 项建议：

A. 建立更为正式和透明的客户沟通

建议 1

58. 该公司应利用与客户建立的良好关系和声誉，并就重要的问题与客户建立更正式的公开的沟通渠道。（见结果 A、B 和 C）。具体而言，该公司应：

(a) 与安理会各成员进行公开的讨论。主要关切的问题包括安理会各成员不同的预期以及成员希望该公司在何种程度上主动以及如何主动；

(b) 酌情加强让秘书处主要客户了解安理会内最新事态发展的机制。

B. 建立一个正式和全面知识管理系统

建议 2

59. 该司应扩大其信息和知识分享活动，以建立一个正式和全面的知识管理系统，以便在司内对知识进行记录、存储、检索、分享和整合（见结果 C 和 D）。这一系统应提高工作效率，提高向客户提供知识的质量和时效性，并确保该公司的知识的持续传承，包括：

（a）一项战略，明确阐述各处内部及之间的具体知识管理目标，并确定知识资源和需要；

（b）知识分享工具，包括诸如电子公告栏和讨论网络等共同数据库和其他平台；

（c）各种机制，以便将这一战略传达给工作人员、将其纳入工作人员的日常工作程序中以及指定知识管理资源的用途；

（d）为该司的初级专业人员提供的导师指导方案，以便加强知识的垂直传授以及知识的长期持续传承；

（e）建立重视知识分享的文化，也许可纳入这一点，作为考绩的标准。

C. 完善有关主要产出和程序的准则

建议 3

60. 该司应继续拟订和完善准则及类似工具，以便简化工作、减少冗余和重叠，确保连贯一致，并将工作人员的专门技能和经验制度化（见结果 C）。监督厅认为以下最值得注意：

（a）就主要的有形产出拟订进一步的编辑和格式惯例、样板和其他工具，尽量减少冗余，并尽可能无需多层质量控制；

（b）就该司的主要文件而言，提出作为产出基础的指导原则，从而将之置于更大的背景下，并协助用户在必要时作出更明智的判断；

（c）建立有关订立基准和衡量业绩的正式监测和评价职能。

D. 促进各处内部的协同工作和各处间的工作人员流动

建议 4

61. 该司应创造环境，鼓励各处内部及之间工作的相互交流，并为其提供机会（见结果 C 和 E）。加强各处内部的协同工作将促进工作人员投入工作并接受对主要产出的共同责任。加大各处间的流动性将有助于实现全司的共同愿景。应考虑以下各构成部分：

（a）在处内一级，可建立综合备用系统，以便在有极为迫切的需求时重新调配工作人员，并加强团队的协作，在所有团队成员中进行公平和合理的任务分配；

(b) 在处间一级, 加强交叉性任务的协作, 并查明必须进行处间协作的项目;

(c) 在处间一级, 为将工作人员、尤其是初级专业人员重新调配到自己处以外的其他处工作提供具体的机会。

E. 加强对专家组的支助和监督

建议 5

62. 虽然认识到该司在支助专家组方面取得进展, 包括采取步骤处理监督厅的审计问题, 但该司需要进一步加强其支助和监督作用 (见结果 A、B 和 C)。监督厅确定以下各领域供考虑:

(a) 在促进小组成员之间 (无论是各小组内部、小组之间、或小组的前任成员与现任成员之间) 的协调和知识分享方面, 该司发挥更积极的作用;

(b) 加强与伙伴的协调和沟通, 更明确地阐述有关小组独特行政地位的规则和条例;³⁶

(c) 与政治事务部执行办公室和管理事务部合作, 加强对行政书面工作的审查, 以确保遵守有关规则和条例;

(d) 对各小组成员的业绩进行更系统和不断的监测;

(e) 更加努力地进一步增强专家组名册中的候选人的素质和多样性。

F. 设立负责管理事务的副司长员额

建议 6

63. 政治事务部应在该司设立负责管理事务的副司长员额 (见结果 C 和 D)。该副司长将向司长报告工作, 主要侧重于管理的问题, 因而使司长得以指导该司的方向、与安理会各成员及其他客户和伙伴进行联络并跟上安理会全面的事态发展。监督厅承认, 为了顺利履行这些管理职责, 副司长需具有必要的管理技能, 并掌握了解该司工作的技术技能和经验。

G. 增拨资源, 以应对由于制裁委员会和监测机制的增加而不断加重的工作量

建议 7

1. 鉴于制裁委员会和监测机制的数目大大增加, 工作量也因此相应加重, 政治事务部应向安全理事会附属机关事务处增拨资源 (见结果 C)。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯 (签名)

³⁶ 在这方面, 监督厅的审计只涉及专家组的医疗保险问题。