



## 方案和协调委员会

## 第四十七届会议

2007年6月11日至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深入评价政治事务：特别政治任务的报告\*\*

## 摘要

方案和协调委员会第四十四届会议要求内部监督事务厅（监督厅）对政治事务进行深入评价。关于预防、控制和解决冲突的次级方案1的第一次报告已提交委员会2006年第四十六届会议。本报告是深入评价第二阶段的一部分，涵盖政治事务部领导并管理的特别政治任务。该部是联合国预防性外交和建立和平工作的牵头部门，也是联合国系统内的调解工作协调机构。

1990年以来，联合国预防性外交特派团增加了6倍，联合国和平行动增加了4倍，受联合国制裁国家的数目增加了11倍。本报告评估了两类特别政治任务：专家组以及秘书长特使和顾问（特使）。专家组是监测和报告违反制裁情况并加强遵守制裁措施提出建议的独立机制；特使在预防、调解和解决冲突方面代表秘书长。

经评价发现，专家组和特使均有明确任务规定，并对维持和平与安全作出宝贵贡献。然而，强化工作程序、实地伙伴关系、管理及行政支助系统，将提高专家组和特使的实效。因此，监督厅建议政治部和秘书长：

\* E/AC.51/2007/1 和 Corr. 1。

\*\* 推迟提交的原因是，需要时间评价并纳入有关利益攸关方对报告所载调查结果和建议的评论。



- 与法律事务厅和专家组协商，进一步加强并记录方法标准及专家组报告准则
- 与人力资源管理厅和法律事务厅合作，厘清征聘专家组成员的相关条款和条件
- 着手对特使问题进行战略性审查
- 加强专家组和特使的管理和支助系统
- 增强专家组、特使及联合国外勤机构同维持和平行动部和联合国发展集团之间的协调
- 开发专家组和特使知识管理系统
- 增加专家组女性成员的数目
- 认真注重女性特使的任命

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	4
二. 方法 .....	4-5	5
三. 背景 .....	6-13	6
四. 评价结果 .....	14-53	8
第 1 组：专家组 .....	14-33	8
A. 专家组的任务通常很明确，有着实际意义，虽然时间因素和预算因素可能妨碍任务的充分落实 .....	14-16	8
B. 会员国、专家组成员和联合国其他实体普遍认为，专家组在如此艰难条件下工作，对联合国的制裁制度作出了宝贵贡献 .....	17-20	9
C. 专家组工作进程和伙伴关系的加强会进一步提高其效力 .....	21-25	10
D. 尽管政治部提供坚定支持，但一些管理程序和其他支助程序却有碍专家组发挥最大效力 .....	26-33	11
第 2 组：特使 .....	34-53	13
A. 特使的任务授权总体上明确确定了特使任务目标，同时也允许灵活把握如何最妥善地实现这些目标 .....	34-36	13
B. 所审查的特使任务无一完全达到其规定目标，但各方广泛认为特使的作用颇有价值 .....	37-40	14
C. 加强特使任务的能力，强化其与联合国系统的外地协调，将有助于取得进一步进展 .....	41-43	15
D. 为特使建立的管理系统和其他支助系统不够完善，无法确保透明和问责 .....	44-53	16
五. 结论 .....	54-55	18
六. 建议 .....	56-62	18

## 一. 引言

1. 方案和协调委员会第四十四届会议要求内部监督事务厅（监督厅）就政治事务进行深入评价。<sup>1</sup> 政治事务方案由政治事务部负责执行，分下列五个次级方案：

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

此外，政治部还向 2006-2007 两年期方案预算第 3 B 款（A/60/6（Sect. 3））下供资的特别政治任务的政治和实务活动提供行政领导。

2. 监督厅向 2006 年方案协调会第四十六届会议提出了关于次级方案 1 的报告。监督厅正在向 2007 年方案协调会第四十七届会议提出关于其余四个次级方案的报告、一份总结报告以及一份关于政治事务部领导管理的特别政治任务的报告。本报告涵盖这些特别政治任务。报告已经有关各部审阅，其评论意见酌情以斜体字显示。

3. 这次深入评价的目的是评估目前各项特别政治任务的相关性、效率、效力和影响力，包括评估政治部对特别政治任务的管理。它侧重于两类特别政治任务：专家组和秘书长特使和顾问（特使）（见表 1）<sup>2</sup> 这次评价不包括第二组中的秘书长缅甸问题特使和秘书长非洲问题特别顾问。<sup>3</sup>

---

<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，及大会第 59/275 号决议，第 22 段。

<sup>2</sup> 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）对这些小组作了分类。

<sup>3</sup> 关于秘书长非洲问题特别顾问的审查将根据大会第 61/235 号决议，在即将对联合国向最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家及非洲的支助所作的深入评价范畴内进行。监督厅对缅甸问题特使的可评估性作了初步评价，结论是目前无法进行评价。

表 1

## 特别政治任务的分类

第一组：专家组	第二组：秘书长特使和顾问
1. 关于基地组织和塔利班问题的分析支助和制裁监测组(安全理事会第 1526(2004)号决议)	1. 秘书长缅甸问题特使
2. 索马里问题监测组	2. 秘书长非洲问题特别顾问
3. 利比里亚问题专家小组	3. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问
4. 刚果民主共和国问题专家组	4. 秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问
5. 苏丹问题专家组	5. 负责西撒哈拉问题的秘书长个人特使
6. 科特迪瓦问题专家组	6. 负责执行安全理事会第 1559(2004)号决议的秘书长特使

## 二. 方法

4. 监督厅在进行这次评价时采用了各种质和量的评价方法，包括自行调查、观察、亲自和(或)通过电话进行深入约谈、方案数据分析以及查阅文献。评价结果以下 10 个数据来源为依据：(a) 对所有现任专家组成员的自行管理调查；<sup>4</sup> (b) 对安全理事会制裁对象国或受制裁影响的邻国的驻地协调员所作自行管理调查；<sup>5</sup> (c) 对政治部管理层和工作人员的 18 次约谈；(d) 对秘书处合作伙伴的 5 次约谈；(e) 对特别政治任务特使、专家和维持和平特派团工作人员的 12 次约谈；(f) 对会员国代表的 12 次约谈；(g) 对联合国其他实体代表的 5 次约谈；(h) 对外部利益攸关方的 5 次约谈；<sup>6</sup> (i) 文献查阅，包括以往的内部和外部审计和评价；(j) 观察一次制裁委员会会议和一次专家组会议。本评价报告还采用监督厅对安全理事会事务司的评价（E/AC.51/2007/2/Add.2）数据。

5. 监督厅承认评价方法存在局限性，因为评价中没有全面评估专家组和特使开展工作的大环境，而这一环境对其工作成效有着重大影响。对这种更为广泛的政治环境进行评估，不属于本评价的范围。监督厅还承认，本评估无法对特别政治

<sup>4</sup> 该调查在 2006 年 12 月至 2007 年 1 月期间进行。在调查的 31 名专家组成员中，10 人作了答复，答复率为 32%。本报告将此称为“专家组调查”。

<sup>5</sup> 这次调查在 2007 年 1 月进行。在调查的 18 名驻地协调员中，6 人作了答复，答复率为 33%。本报告将此称为“驻地协调员调查”。

<sup>6</sup> 利益攸关方包括非政府组织工作人员和学界人士。

任务的执行情况进行更加全面的评估。专家组和驻地协调员调查的答复率很低，这给所采用方法带来了进一步限制。

### 三. 背景

#### 特别政治任务

6. 特别政治任务在预防、控制和解决冲突方面发挥关键作用。1990 年以来，联合国预防性外交特派团增加了 6 倍，联合国和平行动增加了 4 倍，受联合国制裁国家的数量增加了 11 倍。<sup>7</sup> 政治事务部作为联合国预防性外交和建设和平的牵头机构，代表秘书长管理和领导特别政治任务（见 ST/SGB/2000/10，第 3.2 节）。

7. 现有政策和程序文件未对特别政治任务作出明确界定（见 A/61/357，第 16 段）。自 1998–1999 年起，特使任务延期已经常化而且具有可预见性，已不再被看作是意外支出，由秘书长意外基金提供资金（见 A/C.5/52/24），因此特别政治任务开始在方案预算第 3 款下编列预算。<sup>8</sup> 特别政治任务是作为独立、半自治特派团成立的，目的是监测遵守制裁制度的情况，改善制裁制度的执行工作，并发挥斡旋作用。<sup>9</sup> 特别政治任务主要通过大会或安全理事会决议，或经秘书长自主设立。

8. 在本两年期，已批准由经常资源为特别政治任务提供 3.56 亿美元的经费，并估计由预算外资源追加 1 200 万美元。在本评价报告所审查的所有特别政治任务均完全由经常资源供资（见 A/60/6（第 3 节），第 3.11 段及表 3.3 和 3.4）。

#### 专家组

9. 1999 年以来，随着制裁愈加具有针对性，制裁委员会日益使用独立专家组来监测和报告违反制裁情况，并就加强受制裁国家及邻国遵守制裁规定的情况提出建议。<sup>10</sup> 专家组有秘书长根据安全理事会要求任命，对相关制裁委员会负责。

<sup>7</sup> 《2005 年人的安全报告》，（牛津大学出版社为不列颠哥伦比亚大学人的安全中心出版，2006 年）。

<sup>8</sup> 1999 年之前，方案预算第 3 款的标题是“维持和平行动和特别任务”；2000 年改为“政治事务”。

<sup>9</sup> “斡旋”系指秘书长或其任命的特使为预防和解决冲突所开展的外交介入或外交任务。《2005 年世界首脑会议成果文件》（大会第 60/1 号决议）第 76 段以及秘书长威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告第 100–103 段引用并确认“斡旋”的作用及对斡旋的需求和支助。

<sup>10</sup> 定向制裁侧重于个人、团体、实体及国家。第一个专家组根据安全理事会第 1237（1999）号决议设立，负责就安哥拉境内违反制裁情况提出报告。

## 特使

10. 《联合国宪章》第九十九条赋予秘书长广泛的自由，可将其所认为可能威胁国际和平与安全的任何事件提请安全理事会注意。特使代表秘书长，在预防、调解和解决冲突方面是秘书长政治和外交角色的延伸。他们有着区域、国家或专题方面的任务规定。在前秘书长任期内，特使的作用在数量和侧重点上均大幅扩大。

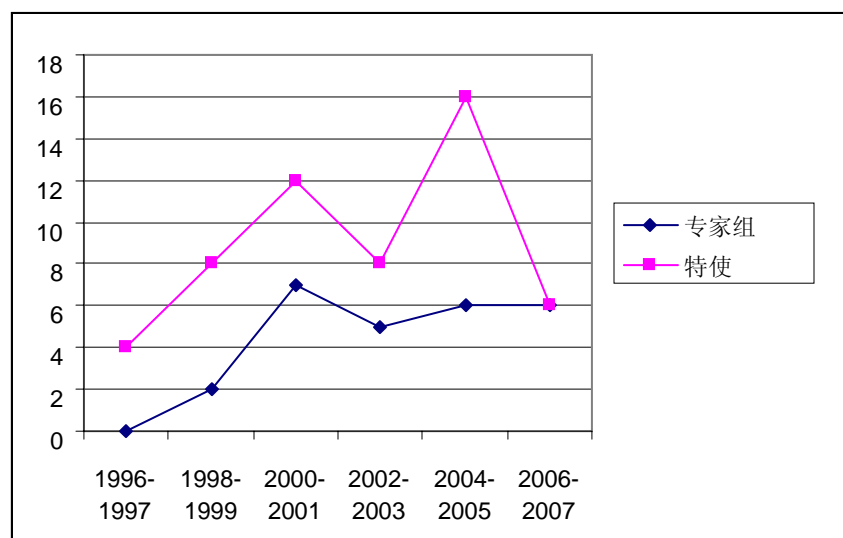
11. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问和秘书长西撒哈拉问题个人特使分别在 43 年和 10 年前首次获得授权，负责执行安全理事会第 1559 (2004) 号决议的秘书长特使和秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问则在 2004 年首次获得授权。大多数特使（包括本评价报告审查的全部四名特使）均按实际受聘方式留用。<sup>11</sup>

## 专家组和特使增长趋势

12. 如图一所示，1996 至 2006 年期间，专家组的数目从两个增加到六个，特使的人数在 1996-2005 年期间从四名增加到 16 名，在 2006-2007 年期间则随着 10 项任务的完成又减少到六名。<sup>12</sup> 目前有六名特使。尽管特别政治任务在过去 15 年中大量增加，但总部用于支助和监督的资源并未随之增加。

图一

1996-2006 年期间专家组和特使数目的增长



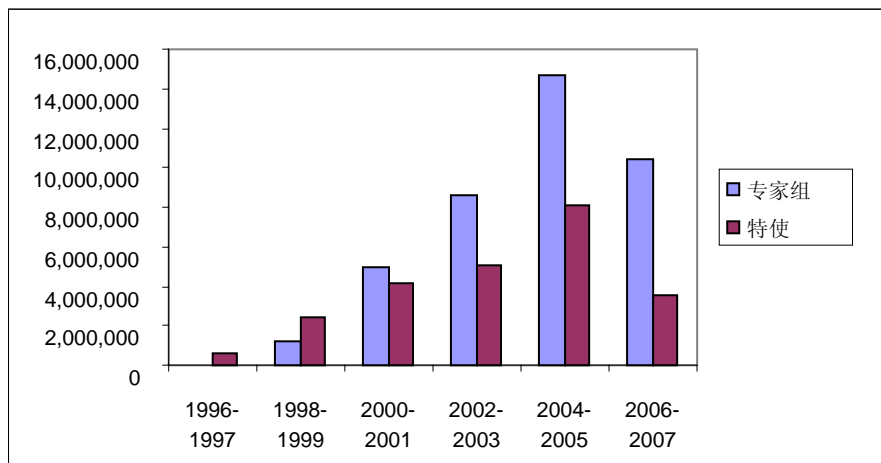
<sup>11</sup> 这一说法意味着特使在特定时限内受聘短期或间歇性地执行单一或系列任务。

<sup>12</sup> 政治事务部提供的数字。

13. 如图二所示，专家组和特使的合并预算从 1996-1997 年的 610 000 美元增至 2006-2007 年的 1 400 万美元。这两个类别在特定两年期特别政治任务预算中占 5-7%。1996-2007 年期间的专家组预算增长了 10 倍，反映任务持续时间更长，而不反映专家组数目或规模出现相应增长。

图二

### 1996-2006 年专家组和特使预算的增长



## 四. 评价结果

### 第 1 组：专家组

#### A. 专家组的任务通常很明确，有着实际意义，虽然时间因素和预算因素可能妨碍任务的充分落实

14. 大多数接受调查的专家组成员及接受约谈的会员国和秘书处工作人员都认为，专家组的任务通常很明确，有着实际意义。专家组调查的多数答复者（70%）表示，他们目前的任务规定明确阐述了安全理事会的要求，几乎所有人（90%）都表示，这些任务规定清楚界定了具体工作领域。较少的专家组调查答复者（60%）认为他们的任务明确反映他们所执行的制裁制度的情况。专家组的任务反映制裁的性质在不断演变。普遍来讲，专家组任务包括监测和记录违反制裁情况；4 项任务包括同政府一道建立能力，以更好地遵守制裁措施；就利比亚而言，专家组的任务是评估在[满足解除制裁的条件]方面取得的进展……并评估制裁措施所产生的人道主义和社会经济影响（见安全理事会第 1521（2003）号决议，第 22 段）。



15. 专家组每项任务的时间范围都在逐渐延长。<sup>13</sup> 这些任务一般为期 6 个月，虽然有的短则 5 个星期，长则 18 个月。不过，成立专家组方面的行政拖延，以及在任务结束之前 5 周提交最后报告的规定，都使真正可用于实地工作的时间不足一半。专家组调查的答复者中有 90% 的人表示，他们用于收集证据、了解事实真相和从事调查的时间不到 20%。

16. 专家组调查的多数答复者（70%）认为，他们的预算没有充分反映有效及时完成规定任务所需的费用。不可避免的是，专家组必须安排其规定任务的优先次序，即便在工作能力得到政治事务部政治事务干事和顾问的加强情况下也是如此。此外，监测的地域范围广，任务繁重，专家组的规模却很小。专家组调查的答复者中有三分之一表示，完成任务的可行性非常低，或很低。

**B. 会员国、专家组成员和联合国其他实体普遍认为，专家组在如此艰难条件下工作，对联合国的制裁制度作出了宝贵贡献**

17. 专家组成员、会员国和秘书处工作人员大都同意，专家组是监测制裁制度的妥当机制。虽然很难从数量上评估专家组对制裁制度的贡献，但是多数人同意认为，专家组的存在、其所提交的报告以及它们同各国政府的接触，在监测遵守情况，让国际社会集中关注制裁情况方面，起到了宝贵作用。

18. 专家组在行使这项职能过程中，主要作用是记录违反制裁行为，通过制裁委员会向安全理事会提供准确及时的技术性报告。虽然并非所有建议都得到采纳，但是会员国认为专家组的报告是安全理事会可赖以调整制裁制度的非常宝贵的信息来源，尽管只是其中一个来源。<sup>14</sup> 多数受访会员国认为，专家组在困难条件下做了极其艰苦的工作，而且总的来说，报告中提供的信息非常有用。专家组调查的答复者认为自己在起草报告，向制裁委员会提交关键调查结果以及向安全理事会提交问题方面极为有效。专家组调查的所有答复者都认为，他们在短时间内取得实际成果，按时完成工作及提供准确信息方面十分有效。

19. 由于制裁出现了变化，专家组在理论上为不断变化的制裁运用作出了贡献，这反过来有助于会员国就定点制裁的效力达成了日益共识。让专家参与监测制裁所产生的人道主义影响，也有助于增长这方面的知识。

20. 专家组的工作还带来其他积极的影响，即便并非特意使然。维持和平特派团工作人员表示，专家组帮助减少了某些国家的武器流通。此外，专家组一些报告中列出了违反制裁措施的人员名单，这些人已经逮捕，而且专家被要求在起诉时

<sup>13</sup> 利比里亚问题专家组的任务期限最初为五周，目前为六个月。刚果民主共和国问题专家组和苏丹问题专家组的任务最近延长了 12 个月，而非以前的六个月一次延期。

<sup>14</sup> Alex Vines, “监测联合国在非洲的制裁行动：专家小组的作用”，《核查年鉴》Trenor Findlay 编，2003 年，伦敦核查研究、培训和信息中心。

作证。不过，人们普遍注意到，制裁制度的效力既取决于专家组的工作，也取决于国际社会的行动。

### C. 专家组工作进程和伙伴关系的加强会进一步提高其效力

21. 专家组的工作实践是随时随地发展起来的，没有正规的收集证据方面的共同标准。法律事务厅向专家组介绍证据标准，并强调，专家组的报告虽非法律文件，但应具备较高的标准，以便在法律案件中用作证据。会员国有时质疑专家组是否严格采用证据标准，这损害到了报告的可信度，并使联合国和专家组更容易受到法律上的挑战。<sup>15</sup> 如安全理事会《制裁的一般性问题非正式工作组的报告》第20段（见S/2006/997，附件）所指出，“共同方法标准支持不同的任务规定，并借鉴了在以往和现有制裁监测机制积累的的经验的基础上确定的最佳做法和经验教训，可以为这类机制查明和核实违反制裁行为和评估消息来源的可靠性，提供一个有用的参考点。”<sup>16</sup> 报告概述了澄清方法标准的可能步骤，但却没有确切地详细列出这些标准应该包含哪些具体内容。新近增补的政治部专家组手册（2006年12月27日）规定，专家组在第一次情况介绍中将就有关的方式方法提供指导。<sup>17</sup> 虽然这些出版物是逐渐使专家组工作方法标准化的一个积极步骤，但内部监督事务厅认为，还应进一步制定和记录全面、连贯和详细的专家组报告方法标准，这将进一步提高它们的效力。

22. 政治部工作人员阅读专家组的报告，并就涉及程序、政治问题、证据标准和实况核查等问题提出看法，然后提交各制裁委员会。不过，因为专家组独立开展工作，所以对报告的实质内容承担责任。专家组的独立性不能受到妨碍，但是制订共同准则，同时又能够灵活适用于不同的专家组任务，将能够确保所有报告都符合必要的标准，而且其中的信息更易于比较。

23. 同各国政府、联合国机构和其他外部伙伴之间关系如何，影响到专家组获得多少信息。专家组建立的重要联系，是同其工作所在国政府建立的关系。为有效起见，会员国的合作是必要的。<sup>18</sup> 政治部一些工作人员认为，安全理事会的决议可以更明确地鼓励会员国，并通过会员国鼓励境内的商业公司向专家组提供充分支持。

<sup>15</sup> 有些个人和公司对不同专家组报告中公布的信息提出了法律挑战。见 Alex Vines，同前。

<sup>16</sup> 报告已经分发给所有专家组。

<sup>17</sup> 《安全理事会为监测制裁制度遵守情况设立的专家组、监测组、监测机制工作队成员手册》，第35段。

<sup>18</sup> 专家组调查的答复者中有60%表示，他们时常或经常同受制裁国家及其邻国的会员国代表团进行联系。

24. 在监测制裁方面，维持和平与专家组任务相辅相成，这为建立相互支持关系提供了机会。<sup>19</sup> 维持和平行动可以提供后勤支助，协助同专家组对话者建立初步联系，同时专家也要按规定提供信息，协助维持和平特派团开展监测活动。<sup>20</sup> 双方可以相互配合，使各自向政府发出的信息更有份量。接受约谈的一些维持和平特派团工作人员报告说，以前，因为个人性格问题，一些专家组尽管有任务规定，但却不大愿意同维持和平特派团交流信息。政治部就专家组酌情同维持和平人员交流信息作出具体规定，能够消除这些障碍。

25. 政治部和联合国开发计划署（开发署）的总部工作人员表示，开发署在没有维持和平特派团的地区向专家组提供后勤支助。但是，驻地协调员调查的所有答复者都表示不了解专家组的工作。

#### **D. 尽管政治部提供坚定支持，但一些管理程序和其他支助程序却有碍专家组发挥最大效力**

26 专家组得到安全理事会事务司内安全理事会附属机关事务处的实质性支助，并主要得到政治部执行办公室的行政支助。内部监督事务厅指出，专家组数量增加，可该部用于行政和支助的资源却没有相应增加。

27. 一些行政程序妨碍了工作。<sup>21</sup> 专家们提出的问题包括，各期任务之间重订合同出现拖延，旅行授权很慢，而且旅行证件页数不足，导致他们没有公务证件，损害到了人身安全。专家组需要有、灵活而且反应及时的行政系统，以便于他们迅速受聘，签订合同，并能够在短时间内着手追查信息线索。

28. 此外，专家是根据咨询人合同（《特别服务协定》）聘用的。专家们认为，其中的一些规定和条件与他们需从事的工作不符。顾问没有医疗保险或任何其他形式的保险，也由于他们应聘从事的工作可能十分危险而无法获得其他安排。他们通常无权享受任何带薪假，尽管有些人工作已经超过两年。<sup>22</sup> 政治部执行办公室也表示，这些问题的解决，将使他们更为容易提供行政支助，而且他们欢迎人力资源管理厅采取任何办法解决这个问题。尽管人力资源管理厅、执行办公室、法

<sup>19</sup> 见安全理事会第 1533 (2004) 号决议第 10(a)，其中要求刚果民主共和国问题专家组“审查和分析联刚特派团在执行监测任务时收集的资料。”

<sup>20</sup> 合用后勤设施，例如飞越监测地区上空的航班，也有助于提高预算效率。一个维持和平特派团的工作人员表示，他们赞赏专家组提供了详细、高质量的监测信息，并调整了提交报告的时间，以协助特派团开展工作。

<sup>21</sup> 接受调查的专家中有 50% 提出，秘书处提供的行政支助和协调存在缺陷，认为这是他们执行任务中面临的一个重大挑战。

<sup>22</sup> 见监督厅关于政治事务部制裁小组专家征聘工作审议的报告（AP/2005/560/03）第 24-25 段。虽然政治部执行办公室最近同人力资源管理厅商谈了一个专家组的授权带薪假问题，但是一些咨询人规定和条件仍然同专家组的职能不相称。

律事务厅为解决这些不正常情况举行过数次会议，但问题仍未解决。监督厅指出，人力资源管理厅应将这些问题作为一项重要工作来处理。

29. 专家、会员国和秘书处工作人员对于让专家调进调出专家组和在专家组之间轮调，以补充新鲜血液，还是在一个专家组内留用专家，以最大程度地积累经验和机构记忆，意见不一。<sup>23</sup> 专家组报告中最常见的建议是延长任务，在有些情况中是要求延长现任成员的任务，保障他们重续合同。“24/36 规则”则使这一辩论更加复杂，这项规则规定，在 36 个月期间，连续聘用咨询人的时间不得超过 24 个月。尽管有这项限制，仍有一些例外，专家组一些成员在 36 个月期间的连续服务时间超过了 24 个月。如能确定轮调是否有利于提高专家组效力，并相应澄清 24/36 规则，那么目前的不确定状态即能消除。

30. 所实行的制度如能确保按照才干征聘，就可提高专家组的效力。专家组若要发挥最佳职能，就需要具备十分成熟的技术能力，尤其是在从事调查方面，并且需要编写报告、熟悉区域情况和具有语言能力。此外还需要能够建立建设性的关系，主要是同专家组其他成员，以及各国政府、联合国其他机构和潜在信息来源建立关系。<sup>24</sup> 除按照才干征聘之外，还需要持续努力改进男女专家人数比例，这是因为联合国致力于男女平等（见S/2005/636）。在 32 名专家中，只有 3 名妇女。

31. 专家组成员的工作可能会产生法律和人权方面的影响，而且目前没有可以直接比较的制裁监测小组，因而向刚刚接受任务的专家首次介绍其法律地位、同联合国机构的实地协调、同安全理事会和秘书长的关系、行政和人事问题以及工作方法标准等，是很重要的。<sup>25</sup> 目前，此种情况介绍是口头进行的（出现误解的可能性加大）。一些专家表示，口头介绍并非总是充分，或及时。<sup>26</sup> 这导致，专家可能不知道其工作所涉及的所有法律后果。法律事务厅工作人员报告说，一些专家好像不了解其任务期间法律事务厅持续向其提供的法律支持。

32. 没有一个机制可供有系统地收集经验教训，或是为专家组建立机构记忆，这些都是专家组、秘书处和会员国的重大资源损失（见A/61/357 第 26 段和S/2006/997 第 12 段）。一些专家组已经开发数据库或电子表格，以供自身使用，

<sup>23</sup> 专家组调查的答复者中有 42% 的服务时间已超过 30 个月。

<sup>24</sup> 专家和政治部工作人员都强调，小组成员之间需要有密切的工作关系，这对小组工作效力很重要。薪酬数额差别很大，无助于专家组内成员的团结。

<sup>25</sup> 由政治事务部、人力资源管理厅和法律事务厅进行。

<sup>26</sup> 一位专家报告说，他在工作开始后 18 个月才听到第一次情况介绍，而已加入专家组前往实地工作的咨询人并非总是能够听到情况介绍。接受调查的专家中有 60% 认为，初次情况介绍应该更全面地介绍联合国的情况，有 1/3 以上的人认为，在后续任务开始时所作的情况介绍需要补充新内容，以跟上形势。

但是专家组之间的信息交流仍然有限。<sup>27</sup> 有些潜力仍未发掘，因为一些专家负责相同的技术领域，应可跨国界协作并交流信息。经常进行情况汇报，会保留宝贵的信息，确保新老专家的顺利交接。

33. 为弥补这一缺陷，有人提议开发一个专家组信息管理系统。<sup>28</sup> 被采纳的任何提议都应确保政治部有足够的财政资源和技术资源可供维持这一系统，最大限度地将其用于专家组、会员国和秘书处的的工作。拟议的证据标准准则（见上文第 21-22 段）将有助于确保信息质量，而且专家任务中应该规定，所收集的所有信息都要纳入系统，并且有计划地向专家介绍情况，以便其获取经验教训。最近一项积极发展是，从 2007 年开始，每个专家组有两名专家将另外安排五天时间整理专家组档案材料。

## 第 2 组：特使

### A. 特使的任务授权总体上明确确定了特使任务目标，同时也允许灵活把握如何最妥善地实现这些目标

34. 政治部工作人员、秘书长特别代表、负责该部的副秘书长和秘书长本人都从事斡旋工作。只有在秘书长认为条件已经成熟，可以开展第一轨道外交时，他才任命特使。<sup>29</sup> 不论如何考虑特使任务的效力，都必须考虑到其他方面所提供的帮助这一更大的背景。此次评价审查了四个特使的任务，它们都明确确定了特使任务的目标。尽管特使的任务定期延长（有时是通过安全理事会决议延长），但并非总能反映实地情况不断演变的现实。

35. 特使可以相当灵活地根据他们的个人风格、对情况的了解以及其执行任务的能力来解释其斡旋任务授权。这一点在特使和会员国看来，是有积极意义的。尽管此种灵活性使得能够根据不断变化的形势进行调整，但对于有些特使任务而言，这一解释造成了与相关局势某些当事方的摩擦。政治部的工作人员还评论说，任务授权的灵活性可被某些当事方用来阻碍逐步达成解决办法。

36. 在一个区域开展多项特别政治任务，可以为不同特使之间建立协同增效关系提供潜在的机会，但它们也会造成混乱。这方面的最复杂例子是中东的情况。会

<sup>27</sup> 基地组织/塔利班问题专家组有一个数据库，安全理事会事务司索马里问题和苏丹问题专家组协调人也编制了电子数据表。不过，专家组调查的大多数答复者（80%）报告说，他们同其他专家组交流相关知识的时间不足 5%。

<sup>28</sup> 监督厅指出，在采纳提议之前，应该考虑应由谁接触有关信息以及应如何处理机密材料。

<sup>29</sup> 第一轨道外交指政府与政府之间的外交工作；第二轨道外交亦称为公民外交，它汇聚双方民间社会行为者的力量。第二轨道外交可用于协助第一轨道外交达到目标。见 John W. McDonald, “深入探讨第二轨道外交”，载于《把握缓和国际冲突的时机》，（纽约 Syracuse, Louis Kriesberg & Stuart J. Thorson 编，Syracuse 大学出版社，1991 年）。



员国、特使、政治部以及接受约谈的联合国其他工作人员都认为，这个区域的特别政治任务存在相当大的重叠现象，也有很大的合理化潜力。<sup>30</sup> 特使可以利用这一重叠来提高效力，但有人说，多个特派任务和多项任务授权的存在可能会导致其彼此间出现紧张关系，并给试图理解联合国不同机构之间关系的当地各当事方造成困惑。

## **B. 所审查的特使任务无一完全达到其规定目标，但各方广泛认为特使的作用颇有价值**

37. 虽然许多方面都在开展调解工作，而且一些国际争端长期得到不到解决，但人们普遍认为，特使进行斡旋是秘书长处理国际问题的一个适当机制。对此，会员国、政治部、联合国其他工作人员和外部利益攸关方均表示赞同。但是，他们也注意到，特使任务能否成功，关键在于各方的不同预期和想法。

38. 同时各方确认，任命特使和设立特别政治任务的做法日益普遍用于实现若干广泛目标。需对特别政治任务机制的日益笼统解释进行审查，并作可能的合理化调整。一个会员国指出，为处理不同问题而大量设置特使，使人们认为特别政治事务的预算正被用于从事与调解无直接关联的活动；一名联合国工作人员认为，特使的任命应是为了派遣高级调解员从事有针对性的调解活动，而不应用提高灭绝种族等问题的能见度。

39. 所有各类答复者都认为，特使任务的成功取决于两个最重要的因素：(a) 特使的个人素质、技巧、经验和各方对其公正性的认识；(b) 会员国的政治意愿。特使的个人风格和能力，包括外交才干、个人关系网、对政治背景的充分了解、以及文化敏感性，都被看作是很关键的。特使可通过其广泛的个人关系网，迅速获得信息和分析资料，并通过外部伙伴调动政治意愿。据信，具有联合国工作经验的特使，在了解系统和寻求支助渠道方面具有优势。各方对其公正性的认识也十分重要——特使应与各方保持平等距离，以在整个谈判进程中保持公信力。要使工作取得成效，特使必须得到直接当事方的持续支持。如果这种支持因任何原因被撤回，那么取得进展的难度就会随之增加。

40. 要达成任何政治解决，有关各方、秘书长和安全理事会就必须有政治意愿只有在时机成熟的情况下才有可能取得进展；与此同时，作为干练的外交官，特使可以在更广泛的政治范围内创造机会，推动局势发展，并通过外部伙伴调动政治

<sup>30</sup> 2007年2月，秘书长黎巴嫩问题个人特使任务扩大后，职称改为秘书长黎巴嫩问题特别协调员，驻在贝鲁特，负责“协调联合国在该国的活动，并代表[秘书长]处理联合国在该国[黎巴嫩]工作的所有政治方面”(S/2007/85)。这项任命使承担黎巴嫩问题政治责任的特使人数增至3名，其中包括负责执行第1559(2004)号决议的秘书长特使以及中东问题特别顾问。特别顾问设在政治事务部，负责向秘书长提供全面分析和政策选择，并支持秘书长在中东的斡旋和调解努力。从任务规定上无法明确看出这些特使之间应属何种关系。

意愿。各方认为，如果存在或已成立的“秘书长之友”，这种杠杆便是特使的一个有用资源。<sup>31</sup>

### C. 加强特使任务的能力，强化其与联合国系统的外地协调，将有助于取得进一步进展

41. 特使任务的能力要求（资源数量、人员配备和技能组合），因其任务的性质和完成不同阶段任务所需活动规模而各有不同。在所审查的四位特使中，两位特使配有专职辅助人员，其他两位依靠地区司的主管干事。<sup>32</sup> 在活动高峰期，人员配备似乎捉襟见肘。一些特使任务不得不从维和特派团、多边组织（欧洲联盟、世界银行和国际货币基金组织等）和各国政府借调人员。在一些特使任务中，工作人员为跟上政治进程的发展而身兼数职，有时造成人手高度紧张。<sup>33</sup> 一些特使任务把主管干事作为实际人员使用，但据报告，活动高峰期的工作要求使其应接不暇，因为他们需同时履行区域职责。<sup>34</sup> 缺乏具有适当调解技能的人员，也会产生不利影响。在一个特使任务中，联合国工作人员指出，缺乏训练有素的调解专家，已经成为特使任务不能实现目标的原因之一。

42. 特使可以通过与联合国系统建立更有成效的伙伴关系，大大增强其影响力，并促进联合国系统的协调一致和凝聚力。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（2000年10月30日）虽已印发，但特使与联合国有关国家工作队之间仍然缺少互动。监督厅承认，一些机构囿于授权而无法参与政治事务，但同时也确认，对“联合国一体化”的注重，能推动利用不同行为体的比较优势，从而加强整合。国家工作队将负责分配经调解达成的协议的红利，而其在谈判阶段的投入将有助于做到这一点。

43. 防止灭绝种族罪行问题特别顾问是特使伙伴关系中的一个特殊案例。为完成任务，特使需与秘书处伙伴双向交流信息和分析资料，并与秘书处各政策论坛进行接触。按照定义并且鉴于其任务授权，该办公室需要联合国其他机构在可能的大规模侵犯人权局势升级之前提供相关的情况资料。但是，这些要求往往得不到优先考虑，因为该办公室与秘书处不在同一地点，行政上也彼此分离，没有一个

<sup>31</sup> “秘书长之友”（通称“之友小组”），是调解与和平进程中借助具有实力的有关行为者的外交、知识和财政影响力以扩大秘书长的影响力并加强联合国资源的一种非正式手段。

<sup>32</sup> 秘书长负责执行安全理事会第1559（2004）号决议的特使在政治部外配有一名政务干事。秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室也设在秘书处以外，并配有两名专业人员和一名一般事务人员。

<sup>33</sup> 根据对政治部和特使任务人员的约谈，有两个特别政治任务的工作人员报告说，由于员额不足，他们除职务说明中规定的工作外，还需从事其他多项工作。

<sup>34</sup> 一名主管干事报告说，在特使接受任命后，初期通常需要工作至半夜，为特使提供实质性支助和后勤支助。

部厅负责为其提供支助。并且，只有在提出要求后才能获得信息，因为该办公室并未纳入秘书处的正常信息传播系统。

**D. 为特使建立的管理系统和其他支助系统不够完善，无法确保透明和问责**

44. 十年来大致设置特使的做法，也反映在其临时拼凑、高度依赖有关人员的支助系统中（见 A/61/357，第 54 段）。支助结构多种多样，一方面是由各种任务的历史决定的，并且不一定是实现特使目标的最佳支助结构，另一方面也反映政治部采取被动应付的工作方法，导致没有时间和机会从战略角度来思考如何最充分加强其效力、管理和支助。政治部要求在 2006-2007 两年期增设 15 个员额，而行政和预算问题咨询委员会只建议核准其中 6 个，以加强政治部的调解力量，加强对特使的实质性支助（见 A/60/7/Add. 13 及 Corr. 1 和 2，第 32-33 段）。

45. 政治事务部的现有《主管干事手册》（接受约谈的主管干事无一知道有这份手册存在，手册中也没有提供特别政治任务支助和管理方面的指导）目前正由政策与规划股和副秘书长办公室进行增订（见 A/61/357，第 77 段（建议 10））。在增订过程中，将征求主管干事的意见。这是一个积极的发展，但增订工作是否能促进战略思维并使特使的管理和支助系统化，还有待观察。

46. 特使由秘书长任命。在任命特使时并无既定的能力标准，致使一些会员国和联合国工作人员认为，目前的甄选过程缺乏透明度（见 A/59/565，第 100-101 段）。如《如何担任秘书长特别代表》一文所述，一些获任命的特使报告说，他们并不了解自己为何获选；<sup>35</sup> 一些特使在约谈中也证实了这一点。鉴于特使的国际身份，采用常规的征聘制度可能并不妥当。但是，使任命做到透明，包括在宣布任命前确定某项任命所需技能和经验，是争取各方支持的必要条件。虽然联合国支持改善男女比例，包括女特使的人数比例，但是迄今为止从未有女性获任领导一项斡旋任务（见 S/2005/636）。

47. 特使缺乏正式问责框架，报告系统也前后不一，致使特使管理存在困难。特使对秘书长负责，并通过秘书长，对安全理事会负责，而政治部则负责特使的管理和支助。负责政治的副秘书长与多数特使平级，而政治部的其他高级主管和主管干事的级别则低于特使，因此难以对其进行监督和管理。实际上，特使直接向秘书长报告，并向负责政治事务的副秘书长（并酌情向主管维持和平事务副秘书长和人权事务高级专员）通报情况。但是，特别政治任务的预算却由政治事务部负责。更为复杂的是，如果秘书长特别了解和关心某一问题或区域，这些特使任务就可以绕过政治事务部的相关主管干事，而把秘书长执行办公室当作其进行联络的第一站。因此，临时拼凑的管理模式应运而生，由不同的行为体/办公室履行不同的职能，而没有一个协调统一的管理系统。

<sup>35</sup> Connie Peck, editor, *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, 日内瓦，联合国训练研究所，2006 年。



48. 特使提交半年度报告（报告纳入秘书长提交安全理事会的报告），并根据要求出席安全理事会的有关会议。由于政治部没有进行监督，特使实际上可以随意解释其自身授权，对特使的审查，都是由特使自行委托进行的。<sup>36</sup> 政治事务部表示，会员国通过安全理事会和大会的相关议程项目，有充分的机会就秘书处工作发表意见，而且其所发表的意见也通过决议……和其他方式得到妥善记录。

49. 针对会员国的要求，政治部目前在提交预算时加列了每项特别政治任务的目标、预期成绩、绩效指标和预期产出，以此说明要求批款的理由。<sup>37</sup> 但是，这固然是朝加强成果预算编制框架方向迈出的可喜一步，但预期成绩和绩效指标并不能充分反映实际情况，特使和政治部也无法直接控制所产生的结果。虽然监督厅确认，政治事务部关切在业绩评估和把安全理事会授权转变为业务绩效指标方面存在重大困难，但如能进一步完善成果预算编制框架，就能对特使进行更有系统的比较审查，以记录经验教训和最佳做法，供未来的特派团借鉴。

50. 政治部是否能够为特使提供实质和全面的简报，在很大程度上取决于主管干事以及特使自己的要求。<sup>38</sup> 虽然一些特使赞赏主管干事提供的简报材料，但由于缺乏前后一致的准则和定期通报，特使在上岗培训方面存在明显缺漏。据报告，秘书处和特使双方对于期待特使发挥作用的时间承诺，在理解上存在巨大差异。只有在特使接受任命后，才了解其将负责协助解决的冲突的具体细节。<sup>39</sup> 鉴于所任命的特使常常不具备联合国工作经验，因而在情况介绍中应当介绍联合国的工作情况，包括规范框架。

51. 目前的行政和预算规则与程序，就其设计而言，根本不是为了向特使任务提供支助，因而阻碍并限制了实质性工作的开展。如果特使积极参与谈判，向政治部地区司和执行办公室提出的支助要求就会增加。为应对各方不断变化的情况并利用新出现的机会，特使任务需要与其人员变化相适应的强有力行政支助。所需的系统和人员应了解他们需要灵活地推动快速决策，并应熟悉联合国程序，以加速处理有关事务。<sup>40</sup>

52. 根据《威胁、挑战和改革问题高级别小组报告》的设想（A/59/565，第 103 段），2006 年在政策规划股内设立了调解支助股。目前，调解支助股由原始捐赠

<sup>36</sup> 秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问在该办公室运作一年后委托进行了一次审查。

<sup>37</sup> 见 A/60/585/Add.1 和 2，以及 2006 年 3 月 21 日南非共和国常驻联合国代表团卡伦·洛克女士以 77 国集团和中国名义在大会第五委员会上关于议程项目 124 的发言（A/C.5/60/SR.41）。

<sup>38</sup> Connie Peck, editor, 同前，第 36-43 段。

<sup>39</sup> 据报告，有一位特使在接受任命后前去拜访前任特使时才了解实地局势。在正式上岗培训中，他得到的唯一一份材料是秘书长给安全理事会主席的信，告知这项任命。

<sup>40</sup> 一名特使任务工作人员表示，提请审批的从办公室设备到急订机票等多种要求，有时连续好几天得不到答复。

资金供资，其目标是建设能力，开发调解综合知识库，为联合国内外的调解人员提供资源。<sup>41</sup> 调解支助股正计划进一步建设“联合国调解人”网站，但由于能力方面受到限制，网站建设进展缓慢。

53. 各方普遍不了解促进最佳做法和经验教训系统审查、总结和传播的管理机制，而这种机制可以成为政治部和今后特使的机构记忆库。此外，在要求离任特使提交任务结束报告方面，也没有明确的政策，这种报告亦可提供机构记忆。<sup>42</sup> 有必要订立制度，以收集特使任务规划和管理方面的资料，作为新任特使和整个秘书处的知识库。

## 五. 结论

54. 虽然政治情况影响到专家组和特使的效力，但会员国、专家组、特使和秘书处工作人员的意见是一致的，他们都认为专家组和特使履行着宝贵的职能，将国际注意力集中于他们的任务领域。即使在特使职位出现空缺的时候，情况似乎也是如此，对争端当事方保持着一定程度的国际压力。如《欧洲国际法学报》所指出：“业经证明，在联合国建立和平的方式中，侵扰性最小、费用最低而且常常最成功的方式是秘书长[及其特使]的外交作用，尤其是当这种作用获得安全理事会及其常任理事国强力支持的时候。这一点意义很重大”。<sup>43</sup>

55. 尽管有这种普遍的积极看法，本评价报告侧重阐述战略框架中可以确定专家组和特使所从事任务以及可以增加实质性支助以及管理方面支助的领域。<sup>44</sup> 监督厅因此提出 7 项建议。政治事务部表示，报告应当更直率地提出追加资源的理由，否则任何建议都不会实现。

## 六. 建议

### 建议 1

56. 政治事务部与法律事务厅和专家协商，进一步加强和记录共同方法标准和专家组报告标准。政治部应确保所有专家和顾问都清楚明了适当程序规定和证据标准，并且了解法律事务厅在他们执行任务期间可以提供支助。

<sup>41</sup> 目前正在进行区域协商，以总结资深调解人在不同区域取得的经验。

<sup>42</sup> 政治部工作人员对是否需要报告意见不一。

<sup>43</sup> Thomas M. Frank, “The Secretary-General’s Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture,” 《欧洲国际法学报》, 第 6 卷, 第 3 号 (1995 年)。

<sup>44</sup> 评价报告中有关特使的结论与一份由人道主义事务协调厅编写的非正式文件《CRD Support to Special Envoy》的结论和建议非常吻合。该厅同意认为有必要更广泛审查特使参与联合国系统的作用和规定。

**建议 2**

57. 在与政治事务部和法律事务厅协作过程中，人力资源管理厅应当在有系统地评估帮助专家完成任务活动所必需的支助需求之后，率先并负责进一步澄清征聘专家的适当规定和条件。

**建议 3**

58. 秘书长应连同政治事务部，对特使制度展开战略审查，以确保日后更有战略性而且更集中地使用特使。监督厅建议将下列问题列入审查中：(a) 特使可以 and 应当处理的问题范围；(b) 评估其所增加的价值；(c) 澄清其任命的理由；(d) 制定明确的目标；(e) 制订一个明确的问责和业务框架；(f) 提供充分人力和财政资源，以支持他们。

**建议 4**

59. 政治事务部应根据建议 3 所述审查的结果，与特使们协商，加强当前的管理和支助系统，提高其一致性和连贯性。监督厅认为必须处理下列问题：

(a) **甄选**。政治部应制定基于能力的特使任命标准，包括外交技能、人际关系网、对时局的良好了解、文化敏感性、对联合国相关规范和标准的了解，以及有关各方对其中立性的看法；

(b) **简报**。应有系统地为特使介绍情况，包括介绍联合国制订和秉持的与特使有关的国际规范和标准；

(c) **实质性和行政支助**。政治部应就其行政支助同过去和现在的特使进行协商，以便更好地了解支助需求并制订最灵活和最有应对性的决策。应当对满足这些需求所需的资源作出评价；

(d) **报告关系/程序**。必须澄清特使、秘书长办公厅和政治部之间的报告关系和程序并使之标准化；

(e) **问责**。应当审查和重新制订政治部为特使任务制订的预期成绩和指标，以便更准确反映当地的实际情况，特别是属于特使控制下的措施。

**建议 5**

60. 政治事务部应当与维持和平行动部和联合国发展集团协商，考虑如何加强专家组、特使、维持和平特派团和国家工作队之间的协调，以便加强联合国在实地的工作。这些实体应当制订专家组和特使应当如何与实地机构协作的准则，而这些准则应当列入向专家组和特使所作的情况介绍中。

**建议 6**

61. 政治事务部应当建立知识管理系统以收集和传播专家组和特使的知识并推广学习和最佳做法。这些知识系统应当提供给秘书处并视情况提供给会员国。

(a) 就专家组而言，这一系统应当基于现有数据库和追踪工具以及会员国的当前提议，并应包括信息储存、检索和安全方面的程序协议；

(b) 就特使而言，应当实施例行述职做法，以收集有关知识，补充调解支助股的现有数据库。所收集的信息应当作为情况介绍的一部分提供给新任特使。

**建议 7**

62. 联合国作为妇女权利和两性平等的倡导者，必须落实这一承诺，让更多妇女参与高层调解和维持和平工作：

(a) 秘书长应当更认真、更有创意和更战略性地考虑任命妇女担任特使；

(b) 政治事务部应当坚定努力增加妇女在专家组中的人数。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）