



方案和协调委员会

第五十一届会议

实质性会议，2011年6月6日至7月1日

临时议程* 项目3(b)

方案问题：评价

**方案和协调委员会第四十八届会议就深入评价政治事务所提
建议执行情况三年度审查：由政治事务部领导、外勤支助部
支持的外地特别政治任务****内部监督事务厅的报告**

摘要

方案和协调委员会第二十二届会议决定，在对提交给该委员会的评价做出决定三年后，审查其建议的执行情况。根据上述决定，内部监督事务厅(监督厅)提出这份报告。这次三年度审查确定了经方案和协调委员会核准的关于由政治事务部领导、外勤支助部支持的外地特别政治任务的4项建议是否已得到执行。

在过去三年里，政治事务部与包括外勤支助部、维持和平时行动部和秘书长办公厅在内的联合国秘书处其他相关实体一道，在解决监督厅2008年进行评价时发现的一些问题方面，取得了重大进展。这些问题包括：外地特别政治任务在本组织努力建设和平及预防冲突的大背景中所起的作用界定不明；总部政治事务部、外勤支助部和外地任务各自的作用和职责不清；各项任务获得的实质性和行政支助不足。4项建议中的3项已经得到执行，另外1项正在执行过程中。

上述建议及其现状概述如下。

* E/AC.51/2011/1。



- **政治事务部应制定明确的准则，规定特别政治任务的作用和职责。**该建议已得到执行。政治事务部对监督厅所作评价进行回应所取得的主要成绩之一就是为特别政治任务制定了准则，特别强调整合原则，以确保对其作用和职责的界定更清晰，内容更明确。
- **政治事务部应改善任务的战略规划。**该建议正在执行过程中。仍然需要加大努力以改善外地特别政治任务的战略规划，因为各个任务在这一领域的进展不一致。进一步制定有意义的绩效指标是所有特别政治任务都需要更加深入工作的一个领域。
- **政治事务部和外勤支助部应改进特别政治任务规划和支持方面的合作与协调并加以正规化。**这一建议已得到执行。与三年前相比，政治事务部和外勤支助部在特别政治任务方面的各自作用界定得更准确。2011年1月签署的服务级别协议最终确定了两个部门之间开展合作和协调的总框架。这两个部门之间合作正规化的另一个重要步骤是签署了由政治事务部领导、外勤支助部支持的联合国外地任务的授权政策。
- **政治事务部应建立适当机制，全面管理、协调和监督特别政治任务。**这一建议已得到执行。在任务规划和支持方面，努力从单纯的分析办法转向更注重外地和业务的办法，从而在整体上加强了任务管理。首先，设立高级管理小组和高级任用小组等举措反映了在部门最高级别内加强管理和问责制的决心。总部和外地的职责更加明确，也增进了协调，使得双方的预期更加现实。最后，知识管理系统的加强为促进学习和信息共享提供了工具和平台，有助于继续改进外地特别政治任务的工作。

一. 引言

1. 方案和协调委员会在第四十八届会议上审议了内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司关于深入评价政治事务：由政治事务部领导、外勤支助部支持的外地特别政治任务的报告。¹ 该报告中包含的 4 项建议已经过委员会的核准。²

2. 三年度审查的目的是说明这 4 项建议的执行状况。

3. 三年度审查的方法包括：(a) 审查和分析由监督厅问题追踪资料库定期监测的各项建议执行情况的进度报告；(b) 分析从政治事务部收到的有关资料、文件和报告；(c) 与该部有关管理人员和工作人员、包括外地干事约谈。政治事务部对报告草案的意见已作为附件纳入本报告。

二. 结果

4. 监督厅认定，4 项建议中的 3 项已得到执行，1 项正在执行过程中。每项建议的执行状况如下。

建议 1：政治事务部应与联合国秘书处其他相关实体(包括外勤支助部、维持和平行动部、秘书长办公厅和联合国其他有关实体)一同制定明确准则，规定各项特别政治任务、其在联合国建设和和平预防冲突努力中的作用以及联合国秘书处相关部门在领导和支持特别政治任务方面的相关责任。

5. 政治事务部和联合国秘书处其他实体拟订了准则，更明确地规定外地特别政治任务以及各参与部门的作用和职责。整体分析载于秘书长关于特别政治任务费用估计数的报告(A/64/349)，作为 2010-2011 两年期方案预算的一部分。该文件的内容包括：详细分析特别政治任务的设立标准；提出采取不同方式和结构的依据，包括所涉及的不同作用、职能和规划；审查特别政治任务的活动、主要基准和总体业绩的可用手段，包括建议结束一项任务的机制或基准；为特别政治任务提供支持和供资的有关问题。³

¹ E/AC.51/2008/2。报告中评估的任务如下：列于特别政治任务第三专题组的联合国西非办事处/联合国支助喀麦隆-尼日利亚混合委员会、联合国中非共和国建设和平综合办事处、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国索马里政治事务处、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处、联合国中亚地区预防性外交中心、联合国布隆迪综合办事处、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、联合国伊拉克援助团、联合国尼泊尔特派团；以及支助结构相似的联合国中东和平进程特别协调员办事处。值得注意的是，联合国尼泊尔特派团已于 2011 年 1 月 15 日正式结束，联合国中部非洲办事处将于 2011 年初启动。在本报告中所用“外地特别政治任务”、“特别政治任务”和“任务”，即指这些任务。

² 见 A/63/16，第 368-371 页。

³ A/64/349，第 10 至 80 段。

6. 此外，对秘书长关于政治事务部和外勤支助部组织问题的公告所作的更新更明确地概述了上述两个部门在外地特别政治任务方面的各自作用和职责。⁴ 已签署的服务级别协议⁵ 以及由政治事务部领导、外勤支助部支持的联合国外地任务的授权政策，⁶ 进一步确定了每个部门的职责，明确了各自的支持和行政管理职能。⁷

7. 最后，维持和平行动部发布的综合特派团规划流程准则帮助政治事务部更好地理解并发挥在此类任务中的领导作用。在总部提供支持和咨询意见方面，政治事务部颁布的总部对特别政治任务支助的准则明确期待政治事务部主管干事更多参与行政支持的业务事项。⁸

8. 该建议已得到执行。还需要注意明确区分外地特别政治任务与建设和平支助办公室各自的作用和职责。在过去三年中，建设和平支助办公室在联合国建设和平领域增加了建设和平基金的活动。更好地理解外地特别政治任务与建设和平支助办公室在各级的各自优势，将会增强联合国在冲突后局势中的作用。⁹

建议 2：政治事务部应改善任务的战略规划，确保为每个特别政治任务制定并记录明确的任务战略。任务战略应该使用联合国现有的规划方法，说明：(a) 任务的预期整体作用和目标；(b) 任务的预期活动以及这些活动将如何帮助完成规定任务；(c) 完成规定任务预计需要的时间；(d) 可用于衡量任务进展情况以及确定任务是否已经完成的指标或标准。政治事务部指出，应该明确的是，通过既定的成果预算编制程序，该建议的许多内容已经落实。

9. 尽管特别政治任务的任务期限通常较短，但是政治事务部仍努力注重较长期目标，在改善特别政治任务的战略规划方面取得了重大进展。虽然政治工作的规划总体上面临挑战，但战略规划指导方针的制定和散发表明，政治事务部普遍认可战略规划的价值。自 2008 年以来，政治事务部向外地的高级管理人员通报了整合与战略规划，¹⁰ 政治事务部的各级工作人员也参加了 7 个联合战略规划讲习

⁴ 分别见 ST/SGB/2009/13 和 ST/SGB/2010/2。

⁵ 可查阅：http://dpaintranet.un.org/DPAIntranetDocs/Documents/Service_Level_Agreement_DPA_DFS.pdf。

⁶ 可查阅：http://dpaintranet.un.org/DPAIntranetDocs/Documents/DPA-DFS_Policy_Delegated%20Authority%20-%20SPMs_January%202011.pdf。

⁷ 关于服务级别协议，详见下文建议 3(第 14 段)。

⁸ 见“总部对特别政治任务的支助：主管干事准则”，2009 年 8 月(第 8 至 11 段)。

⁹ 配合监督厅关于“对建设和平基金的独立评价：‘基金有明确的专长，已初见成果，但是要想实现目标，则必须加快行动，提高效率和战略性’”的报告(IED-08-06)，建议 1 指出，建设和平支助办公室应与主要利益攸关方协商，通过系统的摸底清查工作，在建设和平基金的指导文件以及利益攸关方的函件中进一步明确该办公室及其主要合作伙伴各自的作用。

¹⁰ 2009 年和 2010 年，向第三专题组特别政治任务的 12 名领导人中的 5 人进行了个别通报。

班。此外，在过去三年内，除联合国中亚地区预防性外交中心和联合国尼泊尔特派团之外，其他所有特别政治任务都接待过总部政治事务部派出的战略规划支助团。¹¹ 此外，特别政治预算文件中现已包含战略规划人员员额，列于特别政治任务的人员配置表。

10. 对预算和规划文件的审查¹²表明，规划框架已经建立，但其实际执行情况在不同任务之间差别很大。¹³ 该审查确认灵活性是外地特别政治任务的重要特点且成果预算编制框架作为战略性文件具有一定局限性，指出成果预算编制文件仅为战略规划提供了一个起码框架。因此，缺乏一个标准化的规划文件会造成各项任务的工作计划在质量和范围上参差不齐。多数订正后的任务规划文件缺乏有意义或现实的绩效指标，在有些文件中，产出与规定任务之间缺乏明确关联。

11. 在与政治事务部工作人员的约谈中注意到，在许多特别政治任务的流动环境中，当局势发生快速变化时，既要执行目标明确的战略规划，同时又要保留一定的灵活度以应对意料之外的事件，这本身就是个挑战。尽管如此，仍然需要加大努力，制定更有力的绩效指标。

12. 该建议正在执行过程中。如果要让监督厅认为这项建议已得到执行，政治事务部必须确保，各项任务在表述明确、全面的任务战略及其与工作计划之间关联的方式上，采取更为统一的格式和范围。

建议 3: 政治事务部和外勤支助部应商定并拟订职责范围或准则，改进特别政治任务规划和支持方面的合作与协调并加以正规化。职责范围或准则应澄清各部门的作用、职责和互动标准，确保任务的资源和支助更切合任务的情况和需要。政治事务部指出，目前已在拟订准则草案。外勤支助部指出，该部还制定了一个可以向政治事务部和政治事务部领导的任务提供支持服务的总菜单，作为澄清作用和职责以及建立共同期望目标的手段。

13. 政治事务部和外勤支助部都已作出努力，将两个部门之间在支持特别政治任务方面的合作与协调正规化。在这方面取得的关键成果包括制定了由政治事务部

¹¹ 对西非、几内亚比绍和索马里进行了两次访问，对布隆迪、中非共和国、塞拉利昂、联合国中东和平进程特别协调员办事处、黎巴嫩和伊拉克进行了一次访问。

¹² 对于监督厅选定进行深入审查的 7 个外地特别政治任务，政治事务部提供的 2010/11 年度预算文件和最新的规划文件各不相同，包括：中非共和国问题综合工作队职权范围、几内亚比绍的联合国发展援助框架、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处工作计划、联合国索马里政治事务处战略文件、布隆迪战略评估、联合国尼泊尔特派团清理结束计划、伊拉克综合工作队职权范围和联合国中东和平进程特别协调员办事处综合战略框架。

¹³ 在政治事务部提交给监督厅审查的 7 份规划文件中，1 份是由该任务与外勤支助部一起拟订的，3 份说明了某个具体国家综合工作队的作用，这些规划文件建立了战略规划机制，但未必制订了战略。7 份文件中有 3 份提出了战略，但其中一份只是草稿，另一份文件非常全面但缺乏用于落实的执行总表，最后一份是概述任务过渡期备选办法的战略评估报告。在大多数情况下，这些文件与预算之间不太一致。

领导和外勤支助部支持的联合国外地任务的授权政策，该政策界定并说明了应如何行使并指导外地任务在战略和业务层次的授权，包括外地的报告线、管理架构、安全授权和财务授权。

14. 2011 年 1 月政治事务部与外勤支助部最终确定并签署了关于外地特别政治任务的服务级别协议。该协议规定，政治事务部负责为各项任务提供整体战略指导、管理和政治及政策指引，而外勤支助部的职责则包括提供行政和后勤辅助服务。该协议还规定了两个部门在各职能领域(财务和预算、人员和人员编制、后勤、信息和通信技术及职业操守和纪律)以及任务不同阶段(开办、编制预算、业绩报告、执行核定预算及过渡和清理结束阶段)的职责。

15. 该建议已得到执行。鉴于上述协议已生效，两个部门均应确保在相关管理人员和工作人员中充分传播该协议。

建议 4: 政治事务部应建立适当机制，对特别政治任务进行整体管理、协调和监督。

第一步可以在政治事务部内制定一些政策或程序，在特别政治任务的规划和支持方面实行更正规化的协调和知识共享(包括总部工作人员定期参与制定和审查任务工作计划)，以及澄清本部门对任务业绩和成果的整体职责和问责责任。关于特别政治任务管理的部门政策和程序还应提供指导意见，说明如何根据基准对任务的业绩进行更好的监测和报告，以及如何利用业绩资料指导任务的活动。政治事务部指出，上述程序已经启动。

16. 政治事务部在特别政治任务的管理、协调和监督方面已经取得了具体成果。首先，高级任命小组的设立改进了外地高级管理人员的甄选机制。秘书长与任务主管之间签订契约也建立了有力的问责框架。建议 1 中提到的准则明确界定了政治事务部主管干事在增援和支持外地任务方面的作用，总部工作人员也更多地参与了任务战略规划。

17. 此外，经高级管理小组核准，¹⁴ 政治事务部政策和调解司为特别政治任务制订了一些有用的准则并建立了一个知识管理系统。准则和知识管理系统都更明确地说明了个人和工作单位的职责，并且产生了更有效地学习和共享资料的工具和机制。外勤支助部派人参加定期举行的特别政治任务小组会议，这些会议改善了管理工作并建立了一个为决策以及分享良好做法和经验教训而集思广益的平台。

18. 为外地特别政治任务采取的最有价值的知识管理举措包括：

- 2010 年 8 月，政治事务部公布了根据建设和平综合办事处过渡期的经验教训研究所提建议的报告

¹⁴ 高级管理小组每月举行两次会议，成员包括副秘书长(主席)、两位助理秘书长和政治事务部的所有司长。

- 调解人数据库，这是一个综合的知识管理工具，包含指导材料、工具和知识性文章
- 调解启动工具包，包括指导原则、资源包和训练教材
- 政治事务部的业务内联网于 2010 年启用，为所有外地特派团和总部提供了一个共享经验教训文件、指导和资料的平台
- 拨款用于制订外地任务开办准则

19. 最后，有力的管理和监督取决于使用可靠的业绩报告，政治事务部仍在进一步完善这项工作。制定建议 2 提及的更有意义的指标是一项持续的努力，它可能会有助于加强任务监测和业绩报告。

20. 该建议已得到执行。

三. 结论

21. 在过去三年内，消除监督厅 2008 年报告中列出的外地特别政治任务弱势的工作取得了很大进展。经方案和协调委员会核准的 4 项评价建议中，有 3 项已得到执行。政治事务部的整体强化对外地特别政治任务的管理、协调和问责产生了积极影响。此外，各任务试图在建设和平和预防冲突领域内与联合国其他实体发挥互补作用，而准则的制定和执行使它们的重点更加突出。最后，外勤支助部与政治事务部正式确定了双方在支持外地特别政治任务方面的合作与协作条件，这一努力有助于两个部门建设性地讨论外勤支助部如何能更好地为政治事务部在外地的具体需求提供服务。

22. 需要不断工作和修正，才能实现整合外地任务的愿望。尽管为改善任务战略规划已付出巨大努力并且取得了进展，但仍需进一步完善，尤其是必须制订更有意义的绩效指标并更好地协调任务活动、成果和目标，所有这一切都有助于改进预防冲突和加强建设和平工作。

附件

政治事务部对关于方案和协调委员会第四十八届会议就深入评价政治事务所提建议执行情况三年度审查提出的评论*

1. 我们审阅了报告草稿，非常感谢该报告肯定政治事务部与其他部门一起，在解决 2008 年评价中提出的问题方面取得了重大进展并加强了对政治事务部领导的外地特别政治任务的支持。加强对外地存在的支持一直是本部门高度优先的事项。在这方面，我们也注意到，贵司建议必须进一步统一各任务在表述明确、全面的任务战略及其与工作计划之间的联系时所采用的格式和范围。我们将在 2011 年与特别政治任务一同朝这个目标努力。
2. 我们也感谢监督厅工作人员在编写报告草稿过程中运用了建设性和有助益的办法，我们期待进一步合作。

* 根据大会第 64/263 号决议并遵照独立审计咨询委员会的建议采取这一做法。政治事务部大体上同意监督厅提出的建议。