



第六十六届会议

议程项目 134

2012-2013 两年期方案预算

方案关键度高级别工作组的结论

秘书长的报告

摘要

大会在其第 65/259 号决议中请秘书长就方案关键度高级别工作组的结论提出报告，供大会第六十六届会议审议。

本报告介绍了该工作组的发展由来以及工作组迄今开展的制定方案关键度框架的工作。应当指出，报告是关于工作组活动的中期情况报告，不包括其最终结论。

* 由于技术原因于 2012 年 3 月 12 日重新印发。



一. 引言

1. 大会在其第 65/259 号决议中请秘书长就方案关键度高级别工作组的结论提出报告，供大会第六十六届会议审议。记得秘书长关于经修订的安保管理框架以及加强与统一联合国安保管理系统有关的 2010-2011 两年期方案预算第 5 款(维持和平行动)的订正估计数的报告(A/65/320 和 Corr. 1)第 9 至 22 段概述了为支持更广泛的联合国安保风险管理进程所采取的措施。该报告第 21 和第 22 段介绍了行政首长协调理事会 2009 年 4 月核准的可接受风险准则，该准则体现了一项重要原则，即需要平衡安保风险和方案机会，需要采取系统化的方法来确定方案机会，特别是就高风险活动而言。实际上，制定准则是为了支持“如何留下”的做法，目的是说明本组织在需要实施重要方案时，如何能够接受更高级别的残余风险。经过成功试点的准则的实地测试表明，安保风险管理模型在确定方案关键度时需要更大的明确度。具体而言，需要有明确的界定，并建立明确的决策框架。2010 年 6 月，为满足这一需求，管理问题高级别委员会成立了方案关键度工作组，由联合国儿童基金(儿基会)担任主席。工作组的任务是确定四个方案关键度级别，并根据可接受风险准则制定一个提供决策依据的共同框架。

2. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长的前述报告，并在其 2010 年 11 月 15 日的相关报告(A/65/575)第 12 段中指出，经询问获悉，评估高风险地区方案关键度时需要确切查明，实地有哪些工作人员及其所开展的工作，以确定与开展方案带来的额外风险相比，是否值得开展方案。行预咨委会在该报告第 13 段中指出，管理问题高级别委员会设立了一个单独的工作组，研究方案关键度问题，该工作组的成员为在外地开展大量行动的行政首长理事会成员组织(即国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(世卫组织)、联合国开发计划署(开发署)、儿基会、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和世界粮食计划署(粮食署))的代表以及人道主义事务协调厅、政治事务部、维持和平行动部、外勤支助部及安全和安保部的代表。该工作组的任务是确定方案关键度级别，并根据可接受风险准则制定一个供决策用的共同框架，工作组将向管理问题高级别委员会 2011 年春季会议提交其建议。

3. 因此，行预咨委会强调作为安保风险管理程序的一个重要部分的可接受风险准则的重要性。行预咨委会注意到该程序所有阶段都需要问责，相信目前就方案关键度问题开展的工作将产生一个供决策用的共同框架，其中将特别说明谁负责作出此类决定。

4. 就此，根据第 65/259 号决议，本报告进一步介绍了方案关键度工作组的发展由来和迄今开展的制定方案关键度框架的工作。应当指出，本报告是关于工作组活动的中期情况报告，不包括其最终结论。尽管工作组已取得重大进展，但是其工作仍在进行之中。其最终结论尚未作出，要等工作组经过对方案关键度框架

的推出和评价进行彻底审查，于 2013 年向管理问题高级别委员会提出报告后才能作出。在这方面，要指出的是，安全和安保部并不负责牵头这一机构间工作组，因此不能确定时间表。儿基会获得管理问题高级别委员会的直接授权，正在牵头这一工作组。

A. 背景

5. 多年来，联合国一直受到批评，因为有时联合国的安全程序实施方式较为僵化，使本组织过于规避风险。而另一些时候，本组织又被指责将人员置于不必要的风险之中。针对这种批评，在认识到本组织需要能够在困难的安全条件下取得成果，联合国系统已开发出一系列工具，以更好地平衡安保风险和机会。

6. 2009 年 4 月，行政首长理事会核准了联合国安保管理系统可接受风险准则（可接受风险模型）。其后进行的准则实地测试表明，方案关键度需要更为明确。2010 年 6 月，管理问题高级别委员会成立了方案关键度工作组，由儿基会担任主席。其目的是确定四个方案关键度级别，并根据可接受风险准则制定为决策提供依据的共同框架。

7. 自成立以来，工作组已制定了一个框架和拟议实施计划。该框架包括用于知情决策的方法和工具，同时确定联合国人员进行的活动的方案关键度。方案关键度框架将用于确定具体地点和时间范围内具体活动的方案关键度级别。方案关键度级别随后将用于可接受风险模型，以确保联合国人员不冒不必要的风险，同时那些仍然留在有关国家的人员根据联合国战略成果开展最高优先级的活动。该框架还将使国家一级方案主管在设计方案和活动时能够考虑到可预见的已知可接受风险。

8. 方案关键度框架是在经过在总部和外地进行广泛协商后拟定的，并进行了实地测试。该框架的一个重要方面是其融合了新的联合国安保管理系统，特别是，框架作为实施新采取的“如何留下”做法的工具具有重要价值。该框架的目的不是为了确保联合国不惜一切代价地留下，而是为了确保仍然留在有关国家的方案和人员所从事的是最高优先级的职能和方案，这些职能和方案被界定为支持联合国系统战略目标的职能和方案。

9. 2011 年 9 月，方案关键度框架的方法和工具被提交管理问题高级别委员会第二十二届会议，并在会上获得批准，用于根据可接受风险准则进行决策。高级别委员会建议到 2013 年 4 月至少在 12 个国家和地区推出方案关键度框架，并在向高级别委员会 2012 年秋季会议提出初步情况报告后，向委员会 2013 年春季会议提交综合进度报告，其中包括经验教训和对方法和工具的建议调整。如因安全条件有变而有需要，可对 12 个国家的选择作出调整。同时，高级别委员会确认，框架的推出是联合国的集体责任，将由方案关键度协调小组负责进行，该小组成员包括发展业务协调办公室、粮农组织、劳工组织、联合国艾滋病毒/艾滋病联

合规划署(艾滋病署)、开发署、联合国人口基金(人口基金)、难民署、粮食署、世界卫生组织、联合国环境规划署(环境署)和联合国毒品和犯罪问题办公室以及秘书处政治事务部、维持和平行动部、外勤支助部、人道主义事务协调厅及安全和安保部的人员,由儿基会负责牵头和协调,但要视资金情况而定。高级别委员会责成方案关键度协调小组拟定用于推出方案关键度培训的详细的实施计划和预算。资金问题仍然至关重要,有了资金才能保障培训费用,并确保所有相关活动均如期实施。有人指出,如果不能及时提供足够的资金,将会拖延开始日期以及计划中的培训活动和预期成果(见 CEB/2011/5, 第 50 段)。

B. 现状

10. 行政首长理事会在其 2011 年秋季会议上,在通过高级别委员会第二十二届会议报告的同时,核准了管理问题高级别委员会的建议。根据该建议成立了方案关键度协调小组,成员包括开发署、粮食署、发展业务协调办公室、难民署、儿基会、世界卫生组织、粮农组织、安全和安保部、维持和平行动部、外勤支助部、人道主义事务协调厅、艾滋病署、人口基金、劳工组织、环境署和政治事务部的人员,以便在 12 个国家推出这一工具。这一分阶段推出办法将确保那些最需要方案关键度审查的国家可以及时使用该框架,同时接受方案关键度协调小组的技术支持。

11. 上次方案关键度框架实地测试表明,需要一个基于网络的工具,包括一个教学模块,以支持在全球向所有国家工作队提供速成培训。还将优先考虑调动资金和专门知识,以开发该基于网络的工具,拟于 2013 年年初完成。将从外部捐助者寻求资源,为这项开发工作和在 12 个国家的推出提供资金,由儿基会负责牵头这一举措并管理资金。

C. 预期成果

12. 预计到该项目的第一阶段结束时,将有 12 个国家采用核准的框架进行了方案关键度工作,将开发出一个方案关键度电子工具,并将建立联合国的区域能力,以支持更有效地在全联合国系统传播知识的进一步方案关键度工作。

13. 2013 年初,将视资金情况在该项目的第一阶段进行培训和相关活动审查/评价,以评估进展情况、经验教训和对培训方法和结果的反馈,包括这套电子工具所需的调整,这套工具将用于项目的第二阶段的速成培训。

14. 在下一阶段,预期将使用方案关键度一整套电子工具,并在区域导师的支持下,在其余所有国家推出方案关键度框架。

二. 有待大会采取的行动

15. 请大会注意到本报告。