



方案和协调委员会

第五十七届会议

组织会议，2017年4月20日

实质性会议，2017年6月5日至30日

临时议程项目 3(b)**

方案问题：评价

对秘书长办公厅的评价

内部监督事务厅的报告

摘要

秘书长办公厅是秘书长的直属办公室，对支持秘书长行使实务和行政职能和在行政上指导本组织发挥关键的作用。办公厅在本组织内独特的跨支柱视角和无比的召集能力使秘书长能够迅速有效地应对事态发展，就贯穿整个国际和平与安全、发展、人权和人道主义领域的一系列问题采取行动。

内部监督事务厅(监督厅)审查了办公厅在支持秘书长发挥领导作用并通过秘书长对联合国系统和会员国发挥领导作用的效率和效力及其活动的关联性。评价采用混合方法，包括与办公厅工作人员和关键利益攸关方的访谈和调查，广泛审查文件和数据 and 直接观察。

在本报告所述期间，办公厅对秘书长的直接支助在总体上是有效的，包括处理公文、时间安排和差旅规划、编制和审查简报和谈话要点、撰写讲稿和文电。办公厅使秘书长能够迅速应对日程安排，充分掌握情况，为出席会议作好准备，

* 由于技术原因于 2017 年 6 月 6 日第二次重发。

** E/AC.51/2017/1。



并迅速发布新闻谈话。然而，因秘书长时间安排上轻重不够分明，旅行安排又有繁琐和冲突之处，尤其因为“出访团长”制，效率有所减损。

此外，办公厅必须迅速作出反应，工作量很大，这负面影响到用于仔细考量和规划的时间，并且专用于中期和长期全盘政策规划的能力不足。虽然办公厅内有一些较长期的规划能力，但高级别、跨部门和较长期的规划一直是一个关键的短缺，办公厅工作人员和利益攸关方也如此认为。

办公厅很好地支持了秘书长的决策工作，但这种支持随着对集体正式决策过程借重的减少而在性质上发生了变化。越来越多的决策出自小规模临时会议，这更能灵活应对危机，但对协商和认同却产生了不利影响。近年来的高级管理层会议很能体现这种性质的转变，三分之二会议的主旨是分享信息。

常务副秘书长和办公厅主任的职责变动和重叠导致办公厅运作上产生风险。2012年职责变动后常务副秘书长主管实务支柱部门。然而，这与秘书长和办公厅主任的政治职能发生了某些重叠，后者担任与会员国的联络人。职责变动还留下了部门间仲裁方面的一些空白，常务副秘书长因地位更高而更适合这一角色。

秘书长特别举措由办公厅负责有助于推动就关键优先事项采取行动，例如应对气候变化和通过可持续发展目标。然而，这种安排也导致办公厅与联合国系统其他部分尤其是发展部门工作重叠的问题。

最后，办公厅得益于高素质和努力工作的工作人员，他们了解秘书长的优先事项，为之提供优良服务，但在办公厅内面临分享信息和跨支柱合作方面的挑战。办公厅扩大了规模，但缺乏内部跨单位工作的机会，使一些工作人员产生了办公厅内“各自为政”的感觉。

监督厅于2016年11月向秘书长过渡时期工作队提出了初步结论，工作队已经采取步骤解决本报告中列明的某些问题，包括：

- 组成高级别决策执行委员会
- 设立两个新的高级职位：主管战略协调事物助理秘书长和政策问题高级顾问
- 将常务副秘书长的职能转回大会第52/12 B号决议规定的职能。

鉴于现任秘书长采取了这些行动及其他行动处理本评价的主要结果，监督厅此刻不再提出进一步的建议。

目录

	页次
一. 导言和目标	4
二. 背景	4
三. 方法	9
四. 评价结果	10
A. 办公厅对秘书长的直接支助总体上有效，但旅行和时间安排上效率有所减损.....	10
B. 尽管在专门领域存在一些能力，但专门从事跨部门的中期和长期政策规划方面的能力不足	13
C. 办公厅提供的决策支助使秘书长能够应对危机，但与此同时正规的集体决策机制在衰弱	15
D. 常务副秘书长和办公厅主任的职责之间发生变化及相互重叠的情况导致办公厅运作的风险	19
E. 在秘书长办公厅内制定秘书长特别举措帮助推动了对关键优先事项采取的行动，但也导致该办公厅与联合国系统其他部门之间的重叠.....	20
F. 办公厅受益于高素质和辛勤工作的工作人员，但面临分享信息及办公厅内跨支柱协作方面的难题	21
五. 结论	23
附件 秘书长办公厅的正式意见	25

一. 引言和目标

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司根据监督厅为查明秘书处方案评价优先事项而进行的风险评估,确定对秘书长办公厅进行评价。方案和协调委员会选定办公厅的方案评价供其 2017 年 6 月第五十七届会议审议(A/70/16,第 108 段),大会第 70/8 号决议核可这一决定。
2. 监督厅的总体参照框架载于大会第 48/218 B、54/244 和 59/272 号决议以及 ST/SGB/273 号秘书长公报,其中授权监督厅发起、实施和报告其认为是履行职责所需的任何行动。监督厅评价的总体参照基准载于《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》。¹
3. 在这一背景下,评价的总目标是评估办公厅支持秘书长发挥领导作用并通过秘书长对联合国系统和会员国发挥领导作用的效率和效力及其活动的关联性。这一专题源于评价启动文件中阐述的范围界定阶段。² 评价按照联合国评价小组的评价规范和标准进行。
4. 由于本报告的时间关系,评价结果的初步版本于 2016 年 11 月提交当选秘书长过渡时期工作队。自那时以来,新的行政当局已采取步骤处理本报告提出的某些问题。

二. 背景

任务规定

5. 办公厅于 1946 年设立,“提供必要的行政服务协助秘书长处理与会员国的关系,并协助秘书长协调秘书处各部门涉及与会员国关系的活动。”³ 它的任务是协助秘书长履行下列两个一般性职责:⁴
 - **行政首长职责。**⁵ 办公厅协助战略规划;制订一般政策;就本组织的工作进行行政指导、协调和监督;安排日程;差旅;人力资源;筹措资金;一般行政。

¹ 见 ST/SGB/2016/6,第 16 页,条例 7.1:(a) 按照联合国各项活动的目标,尽可能有系统地、客观地衡量各项活动的恰当性、效率、成效和影响;(b) 使秘书处和会员国能进行有系统的考虑,更改联合国主要方案的内容,必要时审查其目标,以提高其成效。

² IED-16-007,内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司启动文件:秘书长办公厅方案评价,2016 年 6 月 17 日。

³ 行政、人员和预算问题专家咨询小组提交联合国秘书长的首次报告,秘书处临时组织计划(1946 年)。

⁴ 见 A/70/6(sect.1)和 ST/SGB/1998/18。

⁵ 《联合国宪章》第九十七条和联合国筹备委员会报告(1945-1946 年,旧金山和伦敦)。

- **实务职责。**⁶ 办公厅协助秘书长处理与本组织主要机构的关系，包括帮助秘书长执行主要机构赋予的广泛任务；秘书长与各国政府、会员国代表团、新闻界、非政府组织、民间社会和公众的联络和接触；编写有关的报告、简报、演讲和发言。

6. 鉴于办公厅的关系以及秘书长的职责，秘书长选择如何履行其职责明显影响办公厅如何履行自己支持秘书长的职能。

7. 办公厅的主要客户是秘书长。办公厅联络的其他关键利益攸关方包括：会员国、代表团秘书处各部门和联合国各基金、方案和机构，以及外地维持和平行动和国家工作队、媒体、非政府组织、民间社会和公众。

8. 办公厅是秘书长的直属办公室，对秘书长及其战略目标以及为秘书长对本组织的行政领导提供至关重要的支持。办公厅在本组织内具有独特的跨支柱视角和召集能力。这对于汇聚全系统编制协调一致的跨部门分析、找出全面的政策备选方案并激励协调一致的行动必不可少。办公厅在本组织内独特的跨支柱视角和无比的召集能力使秘书长能够预测危及，迅速和有效地应对事态发展，并就贯穿整个国际和平与安全、发展、人权和人道主义领域的一系列问题采取行动。

结构和领导

9. 根据 [ST/SGB/1998/18](#)，办公厅以副秘书长职等办公厅主任为首。大会 1998 年还设立了常务副秘书长职位，作为办公厅的一个组成部分。⁷

10. 常务副秘书长和办公厅主任之间的统属关系因时而异。自 1998 年至 2003 年办公厅主任正式通过常务副秘书长向秘书长报告，2003 年后二人都直接向秘书长报告。⁸

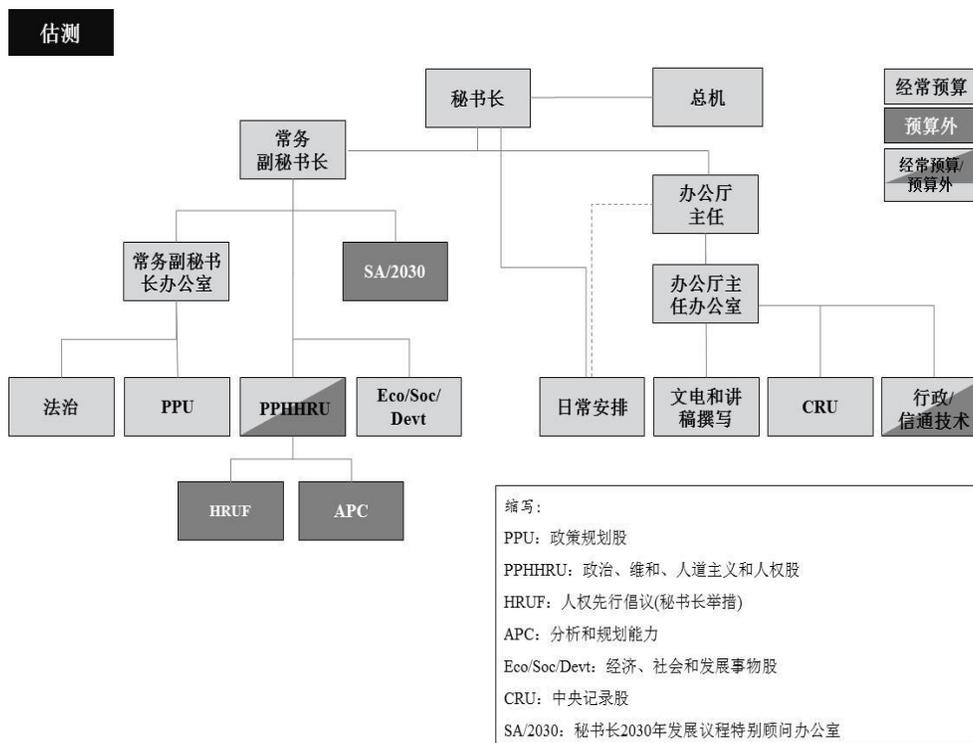
11. 图一显示对办公厅组织结构的估测，包括经常预算供资单位以及纳入核心结构的由预算外资源供资的关键单位和举措的隶属关系。

⁶ 在其职权范围内，依照《联合国宪章》第十二、二十、九十八和九十九条和联合国筹备委员会报告，而且包括联合国主要机构提出的要求。

⁷ 见大会第 52/12 B 号决议。

⁸ 对办公厅组织结构的分析，源自：A/54/6(sect.1)、A/56/6(sect.1)、A/58/6(sect.1)、A/60/6(sect.1)、A/62/6(sect.1)、A/64/6(sect.1)、A/66/6(sect.1)、A/68/6(sect.1)和 A/70/6(sect.1)。

图一
2016 年办公厅组织结构



资料来源：办公厅数据、监督厅访谈和分析。

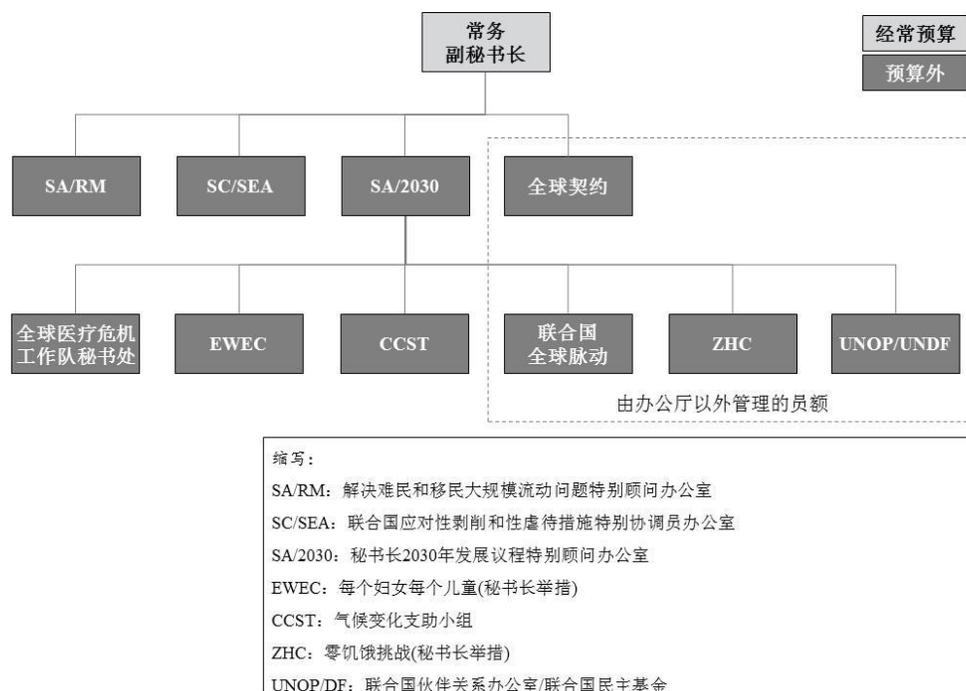
12. 办公厅内部组成随着时间的推移而发生了变化。经常预算供资的单位按秘书长的要求由大会核准设立、裁撤、调动和改动任务。办公厅有时还设有办公厅经常预算结构以外的其他单位，这些单位用于支持秘书长的具体举措：图二显示 2016 年运行的其他单位。⁹ 最近，这些单位包括但不限于：

- 解决难民和移民大规模流动问题峰会特别顾问(2016 年)；
- 改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员(2015 年至今)；
- 秘书长 2030 年可持续发展议程特别顾问(2016 年至今)；¹⁰
- 变革管理小组(2011 至 2012 年)；
- 伙伴关系小组(2012 至 2015 年)。

⁹ 这些有时限的任用不在经常预算结构之内，但在办公厅内运作。

¹⁰ 秘书长 2030 年可持续发展议程特别顾问还管理：每个妇女每个儿童、零饥饿挑战和全球脉动 (SG/A/1616*-BIO/4794*-ENV/DEV/1607)。其他特别举措起于办公厅，但随后结束、迁移到单独的办公建制或联合国其他实体。

图二
2016 年办公厅组织结构：特别顾问和举措



资料来源：办公厅数据、监督厅访谈和分析。

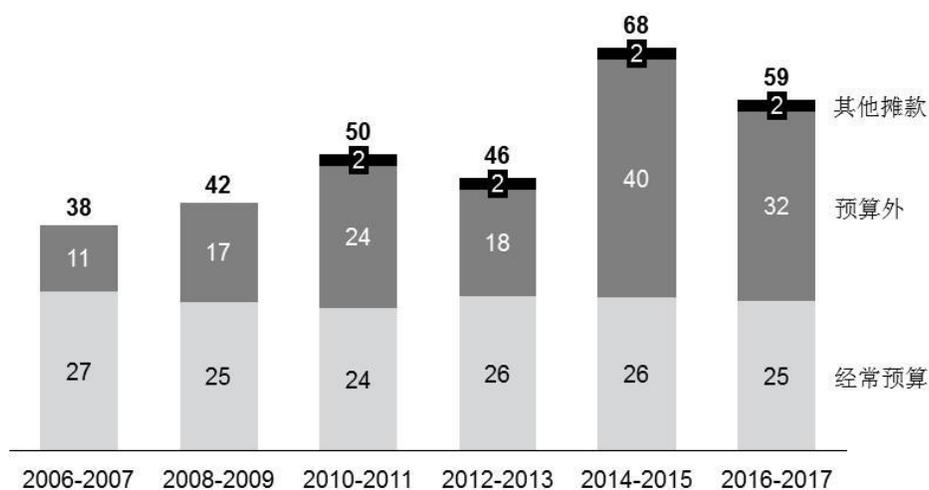
13. 设在新闻部的发言人以及大会和会议管理部礼宾处长及其副手除了隶属各自部门的负责人外也直接隶属办公厅主任。各联合国秘书处各部、基金、方案和机构的负责人通过办公厅主任或常务副秘书长向秘书长报告。

资源

14. 图三显示办公厅按供资来源分列的批款。办公厅的批款 2006 至 2017 年以每两年期平均 9% 的速率增长。这一增长完全由预算外供资驱动，在 2014-2015 年达到高峰，占预算总额的 59%。

图三：
2006-2017 年办公厅批款

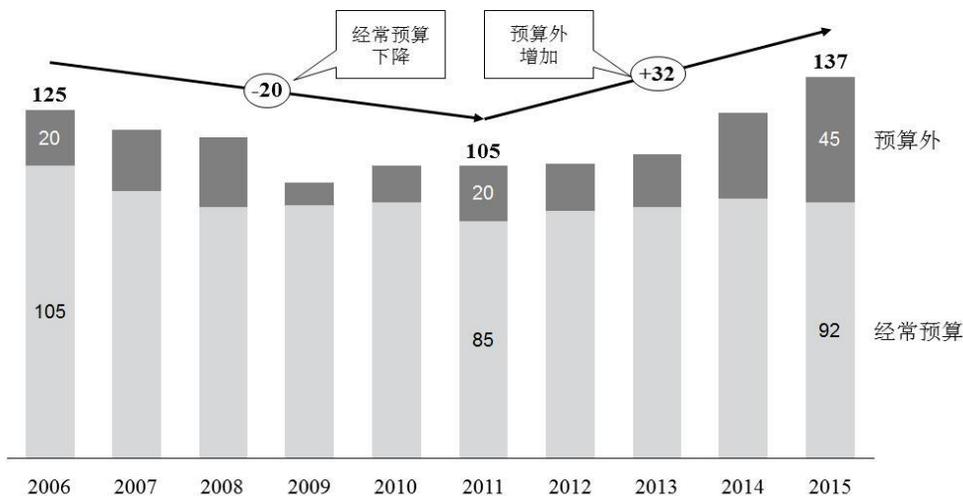
(百万美元)



资料来源：办公厅拟议方案预算。

15. 图四显示办公厅各年的员额。虽然员额总数从 2006 年的 125 人降到 2011 年的 105 人，但在截至 2015 年的 5 年里增加到 137 人。增加的是预算外资源供资的员额，主要用于特别举措；经常预算员额则相反，同期从 105 人降至 92 人。

图四
2006-2015 年办公厅管理的员额*



* 包括借调。不包括空缺和由办公厅以外管理的员额(全球脉动、全球契约、零饥饿挑战、联合国伙伴关系办公室/联合国民主基金)。

资料来源：办公厅员额占用情况报告、办公厅数据、监督厅分析。

三. 方法

16. 所有评价结果都以多个数据源的三角互证方法为依据。评价工作采用了收集定量和定性数据相结合的方法，具体如下：

- **访谈：**对 41 位现任和前任办公厅工作人员、12 个主要的联合国系统合作伙伴和 6 个会员国的代表进行了半结构化访谈
- **调查：**对所有现任办公厅工作人员、¹¹ 联合国实体首长和主要工作人员、¹² 以及所有会员国的常驻代表作了基于网络的调查¹³
- **文件和文献审查：**对关键文件样本，包括内容、组织结构和效力文件，进行内容结构化分析；以往对办公厅的审查；主要会议的文件、会议记录和决定；办公厅的历史；高级官员日程；内部指导材料
- **二级数据分析：**分析工作量统计和加班数据、媒体统计数、办公厅的通信和日程安排数据、预算数据和全面风险指标
- **直接观察：**在办公厅花两周时间，包括直接观察 20 次内部和外部会议
- **分析办公厅信函登记册，**包括各单位的数量和流径
- **设定基准：**审查和比较在 3 个类似的执行办公室的结构和流程

17. 评价的对象是 2016 年 12 月结束的上届管理当局。办公厅的工作往往取决于下属部门的投入，但评价范围仅限于对办公厅的评估。

18. 在整个评价期间，监督厅咨询了一个专家咨询小组，小组成员为 3 位联合国学者和前办公厅工作人员。监督厅在开展评价工作过程中向办公厅了解情况，对办公厅提供的合作与协助表示感谢。监督厅表示特别赞赏办公厅开诚布公地分享信息，以及欣然同意监督厅工作人员进驻办公厅和参加会议。本报告附件 A 列有办公厅对本报告草案的答复。

¹¹ 截至 2016 年 8 月，向办公厅所有 127 位工作人员发出工作人员调查。共有 86 位工作人员答复，答复率为 68%。若排除特别举措工作人员，答复率为 75%。

¹² 联合国系统工作人员调查发给了非随机抽样的 31 个实体的 235 名工作人员。共 85 位工作人员答复，答复率为 36%。

¹³ 由于会员国常驻代表的调查答复率很低，监督厅没有使用这一调查数据。

四. 评价结果

A. 办公厅对秘书长的直接支助总体上有效，但旅行和时间安排上效率有所减损

19. 办公厅在执行其任务方面一直特别有效地履行其直接服务和支助秘书长的职能。秘书长本人指出，办公厅的设置和他本人的直接支助运作良好，办公厅69%的现有受访工作人员认为办公厅充分完成其总体任务，还认为办公厅特别有效地直接服务于秘书长。其余答复者的评估更加参差不齐。

20. 更详细的分析表明，办公厅有效执行了所有直接服务的核心职能，其中主要包括：

- 信函处理
- 日程安排和旅行规划
- 编写和审查简报和谈话要点
- 撰写讲稿和文电

21. 办公厅使秘书长能够迅速应对日程安排，充分掌握情况，为出席会议作好准备，并迅速发布新闻谈话。

信函处理

22. 办公厅的一个主要服务职能涉及处理秘书长的信函，办公厅在这方面工作良好。例如，2015年每日登记所有收到的信件，常规明细清单提请秘书长注意有关信件。需要采取行动的信件在收到当天派工。对2015年跟踪数据的分析显示，派工的信件有一半标注在一周内完成(80%在一月内完成)。

23. 联合国系统接受调查的工作人员根据他们与办公厅打交道的总体经历，几乎一致把办公厅的回应评为积极(43%认为办公厅的回应十分积极，55%认为较为积极)。受访的会员国也说，办公厅的回应十分积极。然而，2012年最后一次更新中央记录股来文流径和派工册规程，此后办公厅成立了多个新单位，致使哪个单位处理哪些信函有些不明确。办公厅接受访谈的一些工作人员指出，秘书长发函的审查过程层次过多。

日程安排和旅行规划

24. 办公厅还有效地帮助秘书长准备和开展活动。秘书长日程安排办公室与相关部门和办公厅其他单位密切合作协调秘书长的活动，2006年至2015年秘书长活动每年平均为3 400起。办公厅还制订详细日程表，协助规划和组织每年50多次出访，满足秘书长对实性务和礼仪性礼宾服务的要求。办公厅接受调查

的工作人员中 58%把日程安排工作的有效性评为良好或优秀，而 10%的人评为差或很差。¹⁴

编写和审查简报和谈话要点

25. 办公厅编写简报和谈话要点大体成功。为了帮助秘书长准备参加活动，办公厅在 2016 年审阅了大约 3 300 份简报和谈话要点。办公厅通常在一天内将简报和谈话要点派给各部门，要求几天内提交草案。办公厅平均有 4 位同事审阅草案，协力协调信息，调整口吻和减少错误。

26. 近年来，更早预先通知，而且向各部门提供更多指导，所以简报和谈话要点质量上升。联合国系统接受调查的工作人员一半以上(54%)把这项工作总体评为良好或优秀(5%将其评为差或很差)。¹⁵ 办公厅大多数工作人员也把简报和谈话要点工作的成效(62%)和效率(68%)评为良好或优秀，(8%评为差或很差)。¹⁶ 然而，一些工作人员在访谈中指出，这项工作可以进一步改进，办法是精简办公厅内的简报和谈话要点审查，特别是有关发展问题的材料的审查，据说这种审查平均要经过办公厅内约 7 名工作人员之手。

撰写讲稿和文电

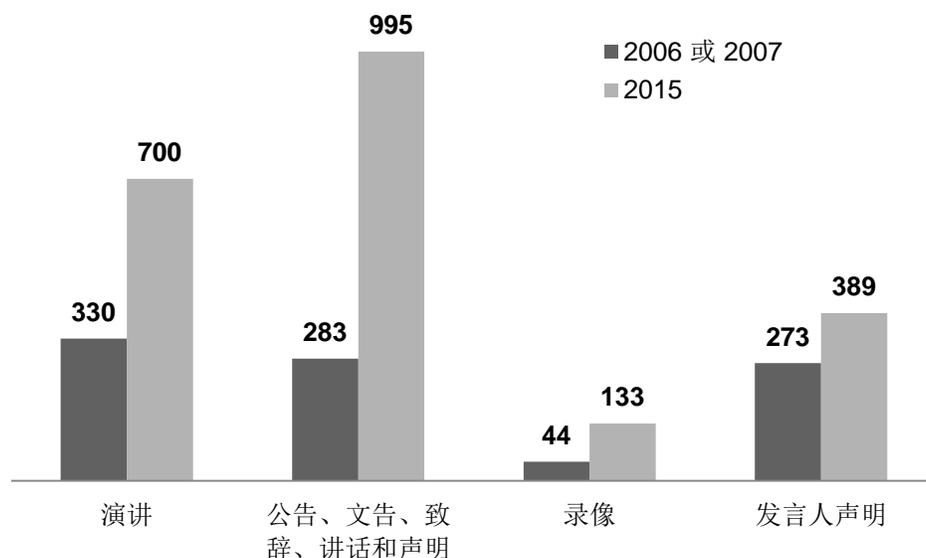
27. 办公厅还有效地起草和审查数量日增的发文，发文量 2006 至 2015 年增加了一倍多。这种增加表示更有能力灵活迅速地应对影响本组织的事件。

¹⁴ 32%的工作人员把日程安排工作评为“一般”。

¹⁵ 联合国系统 50%的工作人员将此项工作评为“一般”。

¹⁶ 工作人员中 31%将简报和谈话要点的“成效”评为“一般”，24%将其“效率”评为“一般”。

图 5
2006-2015 年秘书长发文



资料来源：办公厅和新闻部的数据。

28. 办公厅从 2006/07 年至 2016/17 年把办公厅文电和讲稿撰写股人员增加了 50%，从而得以满足这一日益增加的需要。然而，接受访谈的一些关键工作人员提出，如对文电采用更具选择性和战略性的方针，包括更好地连接日程安排和规划，办公厅文电工作的效力将进一步提高。具体而言，为发文提供更多时间将能够更积极主动地确定秘书长针对优先问题的关键信息。

办公厅服务流程中一些效率低下问题

29. 虽然对秘书长的服务总体上是有效的，但办公厅有一些流程效率低下，特别是引起混乱和无法持续的差旅流程。秘书长 2007 至 2016 年每年出差 114 天至 162 天，由于没有一个专门的旅行协调股，旅行安排由日程安排办公室负责。为了将这一重大工作量分摊至日程安排办公室以外的工作人员，办公厅使用“出访团长”轮换制度，这一制度下实务官员通常要花 3 至 4 周作出详细的旅行规划，包括有关日程表的实务工作以及履行后勤和礼宾职能。办公厅许多接受访谈的工作人员说，这些额外的责任有时可能达全时工作量，这在一定程度上是规划的详细程度所致。工作人员对这一制度普遍表示不满，说这一制度导致了对实务官员的专门知识使用不足，在本单位造成相当大的破坏性差距。

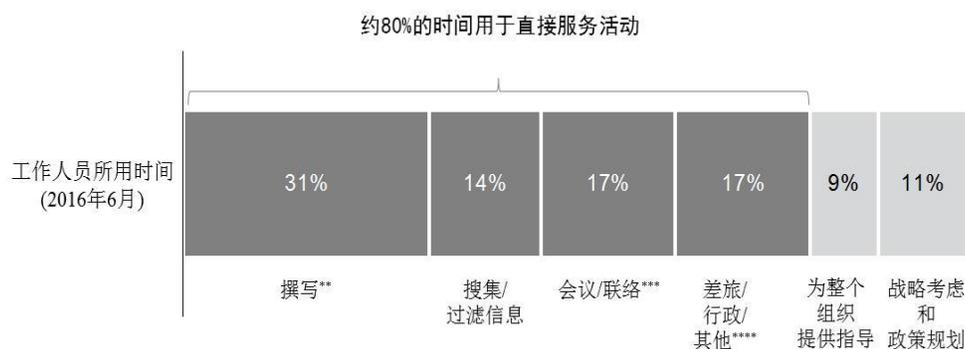
30. 办公厅就如何最佳利用秘书长的时间提供咨询的能力不堪负荷，造成轻重缓急划分有限。秘书长的日历通常以每天为一周期，而出访规划流程每年一次，有关哪些活动应予优先重视的中期或跨部门咨询意见十分有限。日程安排办公室主

任近年来还担任秘书长特别助理并协调大多数出访的礼宾工作。¹⁷ 职能集中能够进行有效的日程安排，但日程安排办公室既要应对日程安排需要，又要协助执行既定旅行和活动日程，这些挑战使该办公室超负荷运作。

31. 为秘书长直接服务所需的时间影响到办公厅的其他职能。例如秘书长本人指出，他没有足够的时间作战略思考；这种限制的一项指标是，秘书长的时间表上通常只有 6% 的时间列为“私人/占用”。如下文图六所示，办公厅将重点放在准备和执行秘书长越来越多的外部活动，这也反映在办公厅接受访谈的专业和高级工作人员说，他们约有 80% 的时间用于直接向秘书长提供服务，9% 的时间用于为整个组织提供指导。

图六
办公厅主要集中于直接为秘书长服务

2016年6月办公厅工作人员时间使用情况
工作人员估计工作时间* (专业人员、主任、助理秘书长或以上)



* 根据对办公厅49位核心专业和以上工作人员的调查时间样本(n=49)进行的估算。
** 为秘书长/常务副秘书长/办公厅主任和其他人撰写。
*** 同内外人士联络。
**** 包括为秘书长/常务副秘书长/办公厅主任规划出访、内部行政(日程安排、归档、人力资源、预算、采购等)和其他。

资料来源：办公厅工作人员数据、监督厅 2016 年对办公厅工作人员的调查数据。

B. 尽管在专门领域存在一些能力，但专门从事跨部门的中期和长期政策规划方面的能力不足

32. 从上文指出的工作量情况可以看到，秘书长办公厅持续高速工作，以便及时应对秘书长和本组织的需要。然而，由于办公厅为应对需求而必须承担巨大工作量，因此用于评判性思考和规划的时间不够。办公厅在向秘书长提供咨询意见以及领导联合国系统处理相互关联的全球性挑战方面具有独特的跨支柱优势，这需要跨部门的中长期前景扫描和政策规划，但办公厅在这些方面能力不足。

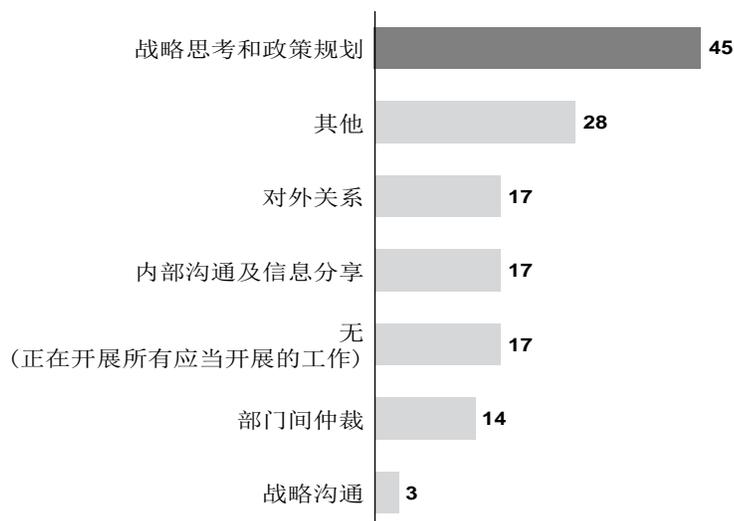
¹⁷ 协助大会和会议管理部礼宾和联络股核证与会代表团的职能，但高级别多边会议除外，其礼宾工作由礼宾和联络股协调。

33. 如图七所示，战略思维和政策规划是秘书长办公厅工作人员在采访中最常提及的实质性不足——这方面情况被主动提及的次数超过提及其他方面情况的一倍。表示办公厅更多是在应对的工作人员比表示办公厅积极主动行动的人员要超出一倍。专业及以上职等的秘书长办公厅工作人员报告称，他们仅将 11% 的时间用于战略性思考和政策规划，由此影响到办公厅履行其行政领导和协调任务的能力，及其支持秘书长向会员国提议精心拟定的备选办法供作出决定的能力。

图七

秘书长办公厅工作人员指出办公厅存在职能差距

%答复者(办公厅工作人员, 数目=29)



* “办公厅是否未开展应该开展的工作？”

资料来源：监督厅的访谈和分析。

34. 办公厅的总体长期规划能力随着时间的推移有所下降。1997年-2012年，秘书长办公厅内建立了一个小型战略规划股，以审查全球前景并向秘书长通报预期的挑战和机会。虽然该股并未充分履行这些职能，但现任和前任秘书长办公厅内关键工作人员指出，战略规划股工作最成功的阶段是得到很合格的助理秘书长监管的时期，当时该股能直接并经常接触秘书长，并与秘书长办公厅的相关单位进行密切联系，特别是在文电往来和日程安排方面。2012年助理秘书长调任之后，战略规划股成为一个由一名主任领导、向副秘书长报告工作的政策规划股。战略规划股工作人员报告说，他们没有充分的权力和接触高级官员的机会，因此难以按设想有效履行战略思考和政策规划的职能。

35. 在整个办公厅，短期战略思考及就战略问题与秘书处和联合国系统其他实体的联系仍在持续进行。此外，办公厅内还有一些股级长期政策规划能力，但这一能力比较分散，包括区域季度审查，审查机制是通过“人权先行”举措建立的，

目的是纳入区域层面的危机；政治股的分析和规划能力，侧重于和平行动；秘书长特别顾问；各种特别举措和工作队。

36. 具体而言，针对每个区域进行了区域季度审查，以便分享分析结果，评估早期预警，并商定预防和应对措施：¹⁸ 这些部门得到联合国行动和危机中心的服务。文件审查和直接观察审查会议后确认，审查填补了跨部门工作层面前景扫描方面的不足，而第一年审查之后进行的一次内部调查显示，大多数参与者认为这项工作改进了该系统的早期预警和行动，但在对决定的后续行动方面仍有改进余地。¹⁹ 此外，审查结构不包括区域间的危机问题。联合国行动和危机中心前身是维持和平行动部情况中心，仍然侧重于对和平与安全局势的认识，而不是前景扫描工作。该中心报告称，在分析优先事项方面很少得到办公厅的指示，尽管自2013年以来直接向办公厅汇报工作。

37. 办公厅政治股的分析和规划能力是2015年12月在和平行动问题高级别独立小组对办公厅规划能力中关键性差距得出调查结果之后建立的。在一份说明建立规划小组的备忘录中，秘书长确定了进行分析和规划的优先领域，包括支持政治进程、迅速应对正在恶化的局势，对过渡进程交付成果，并应对新的挑战。该小组的任务是支持联合分析和综合评估及规划工作，并发布涉及和平与安全方面的规划指示。该小组大致地填补了办公厅内在这一部门的规划差距。

38. 如下文结果E中所述，工作人员还确定了特别的举措，作为对发展问题进行较长期战略思考的相关领域。在特别顾问办公室的报告或特别举措中接受调查的工作人员报告说，用于战略思考和政策规划的时间超过平均百分比，而这些工作单位所处理的问题，如气候变化和发展等，本身就是较长期的问题。

39. 鉴于联合国系统其他部门内的能力侧重于部/厅任务，而不是整体的全系统应对措施，因此办公厅没有一个汇聚全系统分析结果的工作单位导致在全球层面没有中长期跨部门战略思维及政策规划，以发现新出现的问题或潜在的危机。此外，对于秘书长称为“被冻结的危机”，也没有系统的后续处理行动，这些是已经不在头条新闻出现但从预防冲突的角度来看仍然至关重要的危机。最后，一些会员国代表和办公厅工作人员在采访中指出，没有系统地记录和整合政府间进程，对此办公厅可以牵头制定对策。

C. 办公厅提供的决策支助使秘书长能够应对危机，但与此同时正规的集体决策机制在衰弱

40. 办公厅在履行其行政领导和管理方面的授权任务中，在支持秘书长对联合国组织面临的主要挑战作出决定方面发挥了关键作用。办公厅开展这项工作的方式

¹⁸ 区域季度审查概念说明，2015年。

¹⁹ 区域季度审查调查摘要，2014年。

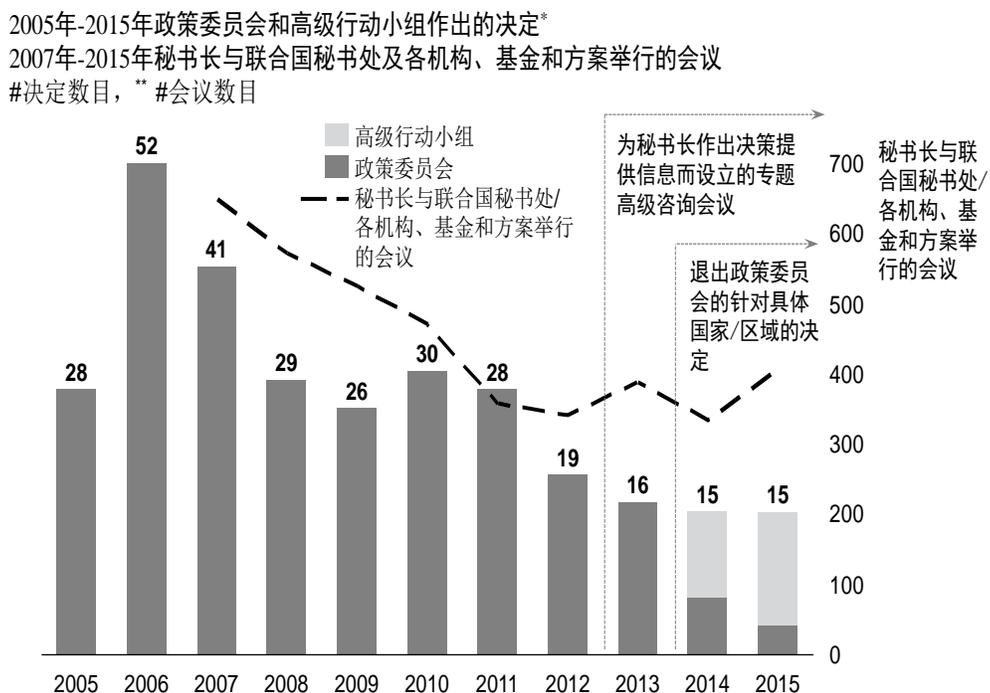
是利用其对一系列决策机制的跨支柱召集能力及指导能力，这些机制包括：政策委员会、高级行动小组、管理委员会、为解决具体危机而设立的指导小组以及与主要负责人进行的小型专门会议。

41. 关于非管理方面的决定，办公厅一直是两个正式机制的秘书处，即政策委员会和高级咨询小组。直到最近，政策委员会是办公厅内对实质性问题作出集体决策的主要机制。该机制于 2005 年建立，由秘书长担任主席，最初由战略规划股内的助理秘书长管理。这一组合有助于对区域和专题议题作出由高级别官员领导的内阁决定，而前任和现任工作人员表示这使收集系统观点的工作很有效，协助进行辩论，并导致作出知情决定及对该制度提供政策指导。一名重要的前工作人员强调指出该制度发挥了作用，有助于多利益攸关方进行辩论，比过去并作出更知情和更具战略性的决策。

42. 如下文图八所示，2006 年以来出于若干原因政策委员会的决定数量总体上有所减少。首先，政策委员会会议逐渐被认为是“橡皮图章”的操作，这种会议过分强调协商一致，导致预先确定建议，而且辩论减少。其次，密集的 6 至 8 周的筹备进程涉及拟定 16 页的意见文件，对及时性产生了负面影响。最后，2012 年，委员会秘书处从助理秘书长职等改为主任职等。2014 年，秘书长发出一封信，承认存在一种看法，认为由于联合国面临的挑战具有“时间上的敏感性和紧急驱动性质”，政策委员会的长期准备进程不是最适宜，并撤销了委员会多数针对具体国家和地区的决定。

43. 同样在 2014 年，成立了高级别行动小组，由常务副秘书长担任主席，并在一定程度上填补了政策委员会决定的减少所留下的空白。小组汇集了关键部门和机构的负责人，讨论具体国家的情况，并采纳跨支柱的方式防止和处理人权方面的难题。高级咨询小组进行了较短的两周准备进程，拟定 2 页的意见文件，并在会上提供更多可能进行互动讨论的机会。办公厅一些工作人员在访谈中强调指出高级咨询小组很有效，而对该小组若干次会议的直接观察也证实了其内阁风格和注重行动的性质。虽然该小组帮助进行专门针对国家和地区具体问题的集体决策工作，但经确定有三项因素减损了小组的效益：小组不是由秘书长担任主席，小组不发表秘书长公报，小组没有充分的后续程序。

图八
政策委员会的决定在过去 10 年中有所减少



* 包括针对具体国家/区域的及专题问题。不包括管理委员会。

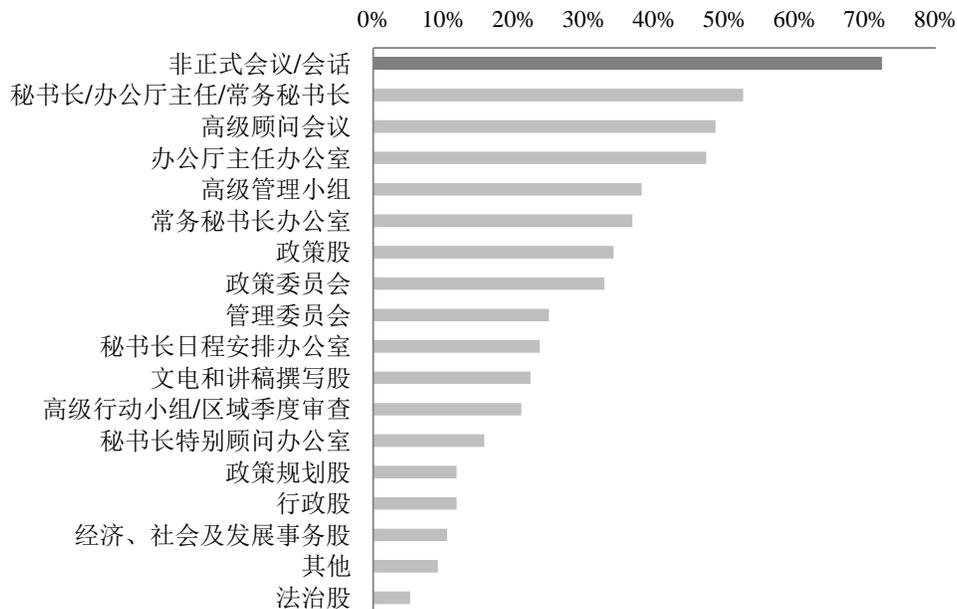
** “决定”的定义是为联合国实体提出的一套可采取行动的提议，涉及大量的对外联系。

资料来源：办公厅政策委员会档案、办公厅高级行动小组、建议跟踪数据库、秘书长日程安排办公室数据和监督厅的分析。

44. 管理层的决定多数已在第三个决策机制即管理委员会内得到处理，该委员会于 2005 年建立，由办公厅主任担任主席。对于每个注重战略管理问题的议程项目，均指定了一个牵头部门，负责拟定供会议审议的提议，提议随后在会上进行辩论并作出决定，同时确定系统的后续行动。2008 年以来该委员会已发布了 52 项经签署的决定备忘录。

45. 虽然上述正式集体机制内得到办公厅支持的决定总体有所减少，但在小范围或更专门的进程中作出决定的频率确实很高。一方面，这一方式适当地提供了对危机作出更加灵活应对的机会，并可以针对各项决定采取后续行动，及指定选定的行为体。另一方面，这一方式有可能减少了根据长期议程项目以及办公厅有独特能力协助的跨部门协商而作出的决定数量。体现这种转变的情况是，接受调查的联合国系统工作人员指出，他们最经常的做法是通过非正式渠道或通过个别的办公厅工作单位，而不是通过正式的集体机制，将决定上报到办公厅，详见下文图九。

图九
联合国系统工作人员将“非常重要”^{*}的决定上到办公厅的情况



^{*} 界定为“预计在决定作出后1-2年内对实现联合国组织的目标具有重大影响的决定”。

资料来源：监督厅对联合国系统工作人员的调查，2016年8月。

46. 接受调查的联合国系统工作人员对于办公厅邀请他们提出各种不同观点的时间频率，以及对于发送明确问题以指导对决定提出意见方面的情况有不同说法；对这两个问题，36%的人员说这一情况系在大多数时间发生或始终如此发生，而27%的人员报告说，办公厅很少或从不这样做。一些受访的利益攸关者指出，办公厅在以下方面存在缺陷，即向各部门分派任务、获得各部门的接受和支持以及确保实施问责制，这或许是向减少正式集体决定进程的倾斜所带来的主要风险。

47. 办公厅还支持了每周的高级顾问信息共享会议，导致每年安排了100多次办公厅召集的高级领导会议(秘书长主持了其中65次会议)。对2016年6个月的会议时间表进行的分析显示，这些会议中三分之一的会议将重点放在了决策之上，其余三分之二的会议主要是分享信息。高级顾问会议提供了系统主管与秘书长有机会见面的便利；然而，会议十分耗时，大多数接受访谈的办公厅和联合国系统高级工作人员怀疑如此多的会议能带来怎样的价值。监督厅对几次高级别会议的直接观察证实，这些会议总体上属于信息分享的性质，尽管有证据显示，会议上的讨论将用以指导在其后小范围内所作的决定。然而，办公厅和一些系统的许多工作人员表示，办公厅支持的信息交流会议比率很高，可能并非始终是最有效地利用了高级领导人宝贵而有限的时间。

D. 常务副秘书长和办公厅主任的职责之间发生变化及相互重叠的情况导致办公厅运作的风险

48. 除了秘书长外，办公厅的结构和职能围绕的中心是常务副秘书长和办公厅主任的角色，以及两者的相互联系。一名工作人员指出，普遍认为“如果你正确搞清了常务副秘书长和办公厅主任的关系，一切都会各就各位。”常务副秘书长的职位于 1998 年设立，目的是协助秘书长“管理秘书处的业务”，在秘书长缺席时代表秘书长行事，并在经济和社会领域协助秘书长。²⁰ 办公厅主任原则上为常务副秘书长的属下，该主任领导秘书长办公厅，并协助秘书长以及常务副秘书长履行职能。虽然这种分工开始得到遵循，但实践中常务副秘书长和办公厅主任的职位组合系以两种主要方式分配的(见下图十)，主要取决于个人的能力和关系。

图十

常务副秘书长和办公厅主任的角色以两种主要方式界定

		97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
角色	对外	与会员国联系	<div style="position: absolute; top: 50%; left: 50%; transform: translate(-50%, -50%);"> 办公厅主任* </div>															常务副秘书长/ 办公厅主任			
		通信联络																常务副秘书长/ 办公厅主任			
	执行 办公室	日程安排																办公厅主任			
		高级职位任命																办公厅主任			
		行政																办公厅主任			
	联合国 系统	和平与安全、 人权方面事务																常务副秘书长			
		发展方面事务																常务副秘书长			
		管理方面事务																办公厅主任			
		临时专案																常务副秘书长/办公厅主任			
		部门管理																常务副秘书长/ 办公厅主任			

* 2004 年至 2005 年常务副秘书长监督沟通工作。

资料来源：办公厅拟议方案预算、办公厅数据、监督厅访谈和分析。

49. 这一职责上的转变对办公厅的运作产生了好坏参半的影响。例如，2012 年至 2016 年，常务副秘书长承担政治职责，而办公厅主任处理管理工作。这有一定的益处，包括发挥任职者的优势，并将所有三大支柱合并起来归由副秘书长领导。然而，这带来了常务副秘书长和秘书长之间工作重叠的风险，以及常务副秘书长与办公厅主任之间工作重叠的风险，而后者一直是会员国常驻代表的主要联络人，这是本质上带有政治性的角色。这种重叠在某些情况下也促成了关系的紧张。例如，在 2012 年，对于应由办公厅主任还是常务副秘书长来澄清秘书长的声明这

²⁰ 见大会第 52/12 B 号决议。

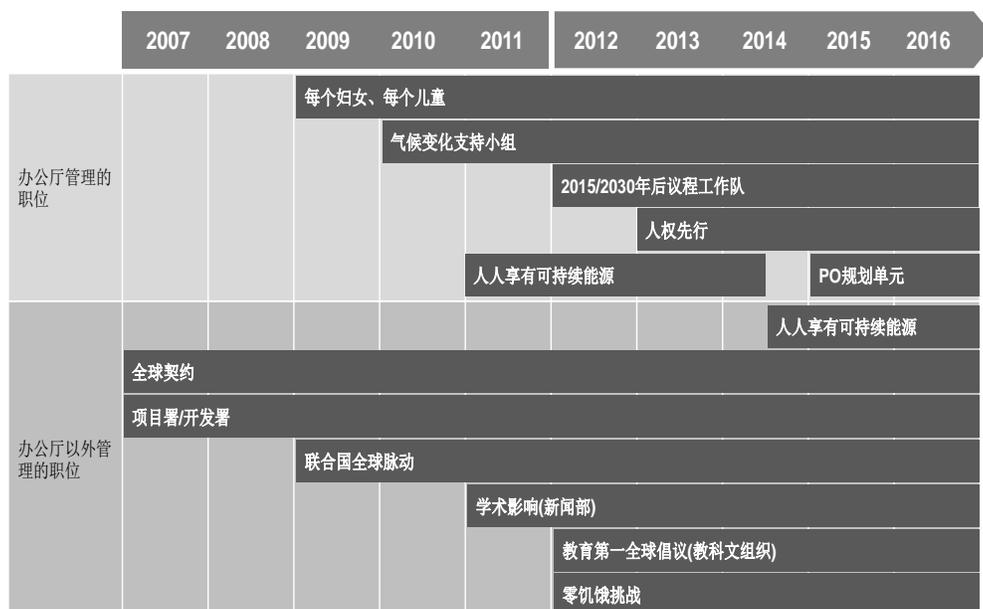
一问题，出现重叠的说法。后来的一种折衷办法是双方都有充分权力作出澄清(通过职工全体会议向办公厅工作人员传达，并通过 2012 年 7 月的一份共同签署的说明传达)，这就增加了审查的层次。一些重要的工作人员说，在本报告所述期间，办公厅的设置是常务副秘书长/办公厅主任双轨方式，这阻碍了信息的流动。最后，由于角色的转变，利益攸关方的期望也更难掌管，因为一些外部利益攸关方注意到，在应向谁提出问题方面存在混乱。

50. 办公厅接受访谈的工作人员对最新的组合是否运作顺利存在意见分歧，一些人员指出个性是这一关系的主要驱动因素。一些接受访谈的工作人员报告说，依然存在各自为政的情况，混合问题可能两头落空。此外，42%接受调查的工作人员报告说，办公厅对部门间的分歧作出仲裁(因为常务副秘书长具有更高的职位，这一职责对其比较合适)的过程发生拖延，而一半以上办公厅接受访谈的工作人员都同意这一评价。办公厅四分之三的工作人员不同意高级别独立小组的报告中关于设置两个常务副秘书长的提议，许多人指出，这可能造成更多层次和各自为政的情况，因此应该审慎思考设置更多常务副秘书长职位的问题。

E. 在秘书长办公厅内制定秘书长特别举措帮助推动了对关键优先事项采取的行动，但也导致该办公厅与联合国系统其他部门之间的重叠

51. 2009 年至 2016 年，秘书长的一些特别举措，如“零饥饿挑战”和“每个妇女、每个儿童”，均安排在办公厅内。将这些举措安排在办公厅内提高了秘书长主要优先事项的可见度，而且有助于推进行动、加强协调、增加对这些优先事项的财政和非财政承诺。例如，设在办公厅内的气候变化和 2030 年议程小组引导了复杂的进程，导致 2015 年通过可持续发展目标和 2016 年通过关于气候变化的《巴黎协定》。“每个妇女、每个儿童”自 2009 年推出以来，从 300 多名利益攸关方争取到承诺。此外，参与人权先行举措的内部和外部主要利益攸关方(包括人权高专办的高级领导)指出，举措获得成功的主要原因是将举措安排在办公厅内，此举向其提供了必要的影响力，以促进全系统有关人权的思维和文化的变化。

图十一
2007 年至 2016 年办公厅的举措和“卫星单位”



资料来源：秘书长关于联合国工作的报告、行政和预算问题咨询委员会、办公厅数据、案头研究及监督厅的访谈和分析。

52. 这些成就也反映在：联合国系统大多数接受调查的工作人员对办公厅涉及两个举措领域的协调工作的评价是：气候变化(76%)和可持续发展(64%)在过去三至五年里分别为“良好”或“出色”；这是在所调查的 13 个专题领域里评价最高的两个领域。

53. 然而，将特别举措安排在办公厅内还导致办公厅规模扩大很多，导致在下文结果 F 中指出的一些关切问题。一些接受访谈的办公厅工作人员建议将这些单位迁出办公厅。虽然这些举措旨在宣传而不是履行业务职能，但 42% 接受调查的联合国系统工作人员对重叠问题表示关切。具体而言，在发展实体的工作人员中间，这一比例增至 67%。联合国系统的一名工作人员表示了这一共同的关切，指出“在各个方面与办公厅重叠，……没有协商，缺乏明确性的努力令人严重关切。”办公厅一些关键工作人员建议，如果实行一个“孵化期”，期间在办公厅内发起特别举措，然后按预先确定的时间表向各部门推出，则可以解决重叠问题，同时保持秘书长认可的益处。

F. 办公厅受益于高素质和辛勤工作的工作人员，但面临分享信息及办公厅内跨支柱协作方面的难题

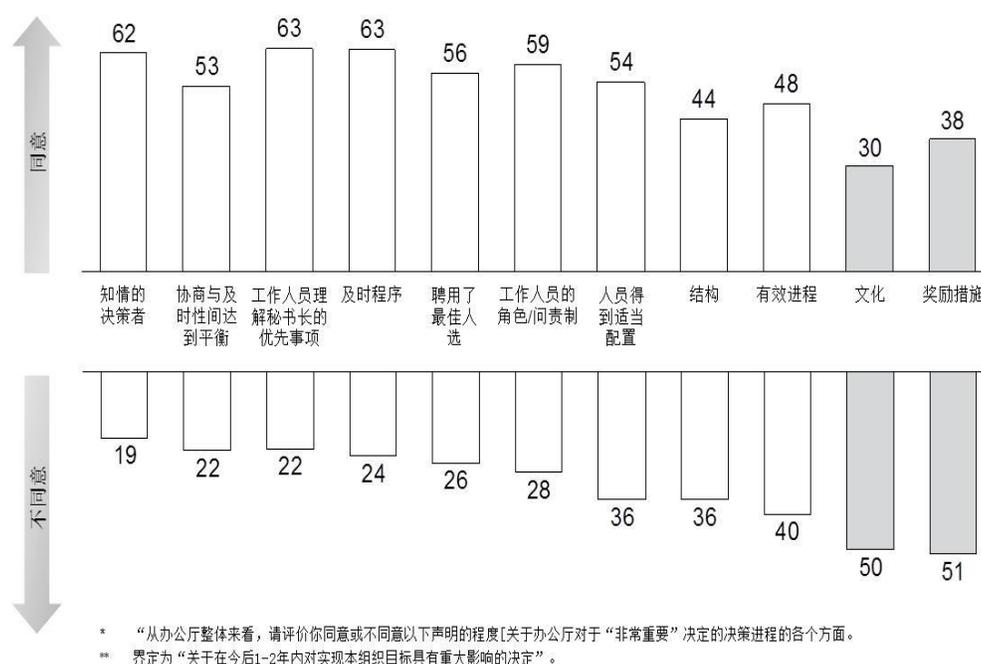
54. 办公厅辛勤工作和高素质的工作人员理解并有效地为秘书长的优先事项服务。然而，接受访谈的工作人员表示，需要加强办公厅内部的协作，以更好地利

用办公厅的全部潜力，并加强有效的内部决策、创造性思维及“跨支柱落实”。关于决策，受访工作人员中一半人员并不认为办公厅的文化或奖励措施促进了有效的决定。在十一个推进因素中，这两个因素被评为最差，具体见下文图十二。一些接受访谈的工作人员指出，办公厅侧重共识，更甚于关于各种备选办法的公开辩论。

图十二

奖励措施和文化被评为办公厅内决策环境的主要弱项

办公厅在以下方面* 推进了切实有效的“非常重要”** 的决定…
%办公厅工作人员(专业及以上职级, n=39) (不包括“不知道”/“没有意见”)

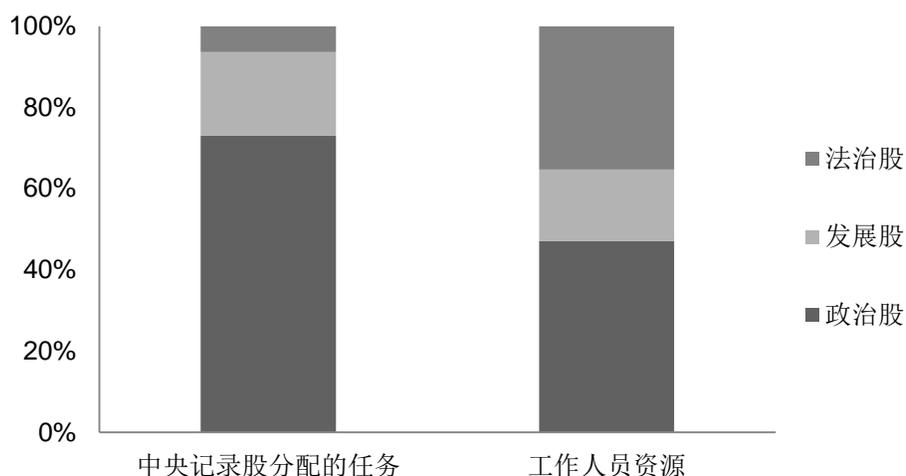


资料来源：监督厅对办公厅工作人员的调查，2016年。

55. 办公厅规模因主要涉及特别举措的预算外供资员额而扩大，这也使工作人员难以建立联系和分享信息。在被问到对办公厅结构的改进问题，三分之一的受访工作人员指出办公厅规模庞大和(或)各自为政的问题。虽然单位负责人每天开会，但今年以来没有定期的全体工作人员会议，或定期的工作人员务虚会，而且自我反思的备选机会也有限。工作人员还报告说，促进跨支柱协作的工作程序很有限，而且需要改善各单位间的信息共享。这种各自为政的一个结果是，虽然所有工作人员中三分之二以上的人报告说了解自己的角色，但四分之一的人认为其角色没有得到办公厅内同事的明确了解。

56. 办公厅大约三分之一的工作人员在访谈中提出，一些单位或特别举措可以合并或取消。一个例子是法治股，该股根据安全理事会和大会的各项决议建立，涵盖的一些领域不仅与政治股重叠，而且也与联合国系统的其他部门如政治事务部和维持和平行动部重叠。法治股从中央记录股收到的文电行动项目件少于办公厅其他各股，尽管工作人员人数相似(见图十三)。

图十三
2016年每个单位文电任务分配及工作人员职等



五. 结论

57. 秘书长办公厅具有对全系统的视野和无与伦比的召集能力，使之有独特机会提醒秘书长注意相互关联的全球性风险、汇聚跨部门的分析和备选对策，并推进执行工作。但要做到这一点，跨部门的中期和长期政策规划必不可少，而从事这项工作的专门能力已经降低，而且一直不足。对各种协助决策的方式进行更加平衡的整合也将使秘书长和本组织能有更多的机会制定明确的战略议程，对全面备选办法开展辩论，并顺利执行决定。这些变化将使办公厅能更有效地利用联合国系统的能力，以规划和应对复杂的全球挑战。

58. 办公厅一项强大资产是其辛勤工作和高素质的工作人员，他们一直全力以赴促进秘书长和整个联合国取得成功。必须确保对这些工作人员使用的方式能发挥其优势，促进强有力的组织领导作用。最高层已经定下基调，包括明确界定常务副秘书长和办公厅主任的责任适当的能力，以履行这些责任。以更具有战略性的方式优先考虑高级领导人和工作人员的时间将能释放机会，弥补差距，充分利用办公厅在联合国系统中的核心地位。

59. 在新秘书长任期中的最初几个月里，国际社会本着善意和接纳态度对秘书长如何领导本组织防止和应对全球性挑战寄予厚望，这是变革的大好机会。在这个至关重要的时期，应与会员国和本组织建立牢固关系、确定领导风格、设立支助执行办公室以帮助实现这些期望。监督厅于 2016 年 11 月向秘书长过渡时期工作队提出了初步调查结果，后者已经采取一些步骤，以解决本报告中确定的问题。其中包括：

- 建立高级别决策执行委员会
- 设立两个新的高级职位：战略协调问题助理秘书长和政策问题高级顾问
- 将常务副秘书长的职能恢复为大会第 52/12 B 号决议中阐述的职能。

60. 鉴于现任秘书长针对这一评价的主要结果所采取的这些和其他行动，监督厅没有提出进一步的建议。

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

2017 年 3 月

附件

秘书长办公厅的正式意见

检查和评价司在下文中提出从秘书长办公厅收到的关于对秘书长办公厅评价的意见全文。这一做法是根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确定的。

给门多萨女士的说明

对监督厅关于秘书长办公厅方案评价报告的回复

1. 我感谢你 2017 年 1 月 26 日的说明，其中转交了内部监督事务厅(监督厅)关于秘书长行政办公厅方案评价的报告草案，供审查和提出意见。
2. 报告中指出，监督厅于 2016 年 11 月向秘书长的过渡时期工作队提出初步评价结果。这些调查结果大体符合过渡团队内关于办公厅的改组及其工作方法的讨论方向。正如报告指出，秘书长上任后第一天就在秘书处建立了高级别决策执行委员会，并设立两个高级职位——政策问题高级顾问和主管战略协调助理秘书长。秘书长还决定修改常务副秘书长的职能，使之更符合大会第 52/12 B 号决议中概述的职能。
3. 随着这些决定得到执行，办公厅将更有能力支持秘书长履行实务和行政职能，并对联合国组织进行行政领导。
4. 我谨感谢监督厅提交这一报告，并附上一些编辑上的意见，供最后定稿时考虑。

玛丽亚·路易莎·里贝罗·维奥蒂(签名)

2017 年 2 月 6 日
