



第六十六届会议

议程项目 134

2012-2013 两年期拟议方案预算

审查政治特别团的供资和支助安排

秘书长的报告

摘要

依照大会第 65/259 号决议(第八节, 第 7 段), 秘书长审查了政治特派团的现行供资和支助安排, 以确定各种可能的替代办法。审查发现, 鉴于过去十年来这些特派团的作用发生变化, 此类特派团的供资安排和相关支助所需经费在三个重要方面存在不足之处:

- (a) 两年期方案预算不是为政治特派团供资的最佳工具;
- (b) 从赋予任务规定至批准预算期间缺乏明确的供资机制, 因此有碍于政治特派团的开办和扩大工作;
- (c) 政治特派团需要依靠的许多支助能力是由维持和平行动部、外勤支助部以及全球服务中心提供, 这些支助能力不是由方案预算资助。

本报告提出了解决目前状况各方面问题的方案。没有任何一项措施可以解决所有问题, 具体问题可能有多个解决方案。本报告所确定的替代方案均为了创建一个政治特派团的筹资框架, 以便能够比目前的安排更好地适应所需资源的波动和业务特点; 方便联合国为支助和平而派驻的不同形式机构相互过渡; 填补资助开办任务机制的缺失; 以及消除基于资金流的支助能力障碍来加强效力。

本报告提出可能在某种程度上应对这些挑战的一些备选办法, 供大会审议。



缩略语

非索特派团	非洲联盟驻索马里特派团
联布综合办	联合国布隆迪综合办事处
中非建和办	联合国综合中非共和国建设和平办事处
联布办事处	联合国布隆迪办事处
中非支助处	联合国中非共和国建设和平支助办公室
喀尼混委会	喀麦隆-尼日利亚混合委员会
海地文职支助团	驻海地国际文职人员支助团
联科特派团	联合国科特迪瓦特派团
中非特派团	联合国中非共和国特派团
中乍特派团	联合国中非共和国和乍得特派团
联布行动	联合国布隆迪行动
联阿援助团	联合国阿富汗援助团
东帝汶特派团	联合国东帝汶特派团
联伊援助团	联合国伊拉克援助团
联塞特派团	联合国塞拉利昂特派团
联塞部队	联合国驻塞浦路斯维持和平部队
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
联几建和办	联合国综合几内亚比绍建设和平办事处
联塞综合办	联合国塞拉利昂综合办事处
联塞建和办	联合国塞拉利昂综合建设和平办事处
联尼特派团	联合国尼泊尔特派团
联安办事处	联合国安哥拉办事处
联布办事处	联合国布隆迪办事处
联比支助处	联合国几内亚比绍建设和平支助办公室
联格观察团	联合国格鲁吉亚观察团
联塞观察团	联合国塞拉利昂观察团
联索行动	联合国索马里行动
联东办事处	联合国东帝汶办事处
西非办事处	联合国西非办事处
联索政治处	联合国索马里政治事务处
中亚预防外交中心	联合国中亚地区预防性外交区域中心
中东和平进程协调员办事处	联合国中东和平进程特别协调员办事处
联利支助团	联合国利比亚支助团
非索特派团支助办	联合国非索特派团支助办事处

一. 引言

1. 过去十年来，政治特派团不断扩增，已在联合国维持国际和平与安全的努力中占据重要地位。联合国越来越多地利用这些统称为“政治特派团”并通过方案预算供资的机制，以完成各领域的任务，包括：通过设在有关区域或国家内的政治办事处开展的预防性外交；由特派团与多国维持和平部队并肩协作在支持和平进程过程中进行的复合型政治接触；司法机制；监测和加强安理会制裁制度的专家组；以及建设和平综合办事处。

2. 目前有 31 个政治特派团。其财政金额急剧扩大，因为实地的工作人员人数不断增加，现已增至 4 000 多名文职人员，其中大多数部署在履行多重任务的特派团，并经常在危险环境中工作。虽然早在 1995 年就曾指出在规模较小的外地预防性外交和建立和平的特派团安排上存在缺失，但是直到后来对政治特派团的要求大增，才使得弥补这些缺失的必要性显得更为迫切。

3. 本报告是根据大会第 65/259 号决议第十三节提交的，该节要求大会全面审查政治特派团的现行供资和支助安排，以确定可供采用的替代办法。本报告所提建议的目的是：增加这些特派团的成效和效率；提高透明度和问责；避免重复；以及便于大会对联合国预算的监督。这些建议也符合秘书长在 2011 年确定的优先事项，其中包括改进预算过程，以便更好地管理资源，以及勇于创新并提高联合国业务活动的影响。

4. 政治特派团是联合国为解决国际和平与安全威胁而在不同局势中部署的一系列不同组合的干预行动和派驻机构的一部分。此种活动的另一主要类型是维和行动。这两类活动适用不同的财政安排，反映出它们的不同性质，并能在会员国之间按不同办法分摊两类活动的相关费用。秘书处通过分析得出结论认为，目前的供资安排在三个重要方面存在挑战。首先，两年期方案预算并没有很好地顾及政治特派团的周期动态、时间上的不可预知性以及业务特点，并且不能根据特派团需要的波动而提供秘书处支助资源。政治特派团可能增加，或在中期时扩大，包括在一个年度周期内扩大，尽管经常预算是两年期。因此，这些特派团对方案预算总额会产生重大影响。其次，通过单一供资来源(维和)为总部的支助能力筹措资金，并且通常仅限维持和平使用这一能力，这一做法越来越有碍于对秘书处的能力进行最佳利用，因为政治特派团也日益需要使用这一能力。第三，目前的供资安排也无法灵活地满足特派团的开办、扩大或过渡所需的资源。

5. 本报告提出一些备选办法来改变目前的供资安排，其基本目的有二：为政治特派团创建一个筹资框架，以便相对于方案预算而言更好地顾及其资源需求的波动和不可预测性以及其业务特点；消除在使用政治特派团所需支助能力方面基于资金流的障碍，以提高效率。

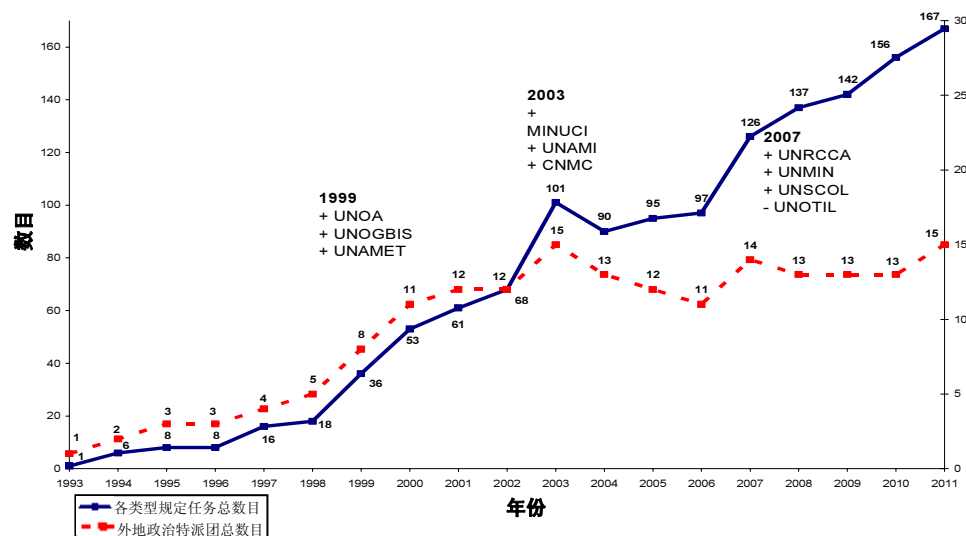
二. 扩大的作用和任务

6. 按一般理解，外地政治特派团最近的历史始于 1993 年建立联布办事处时。政治特派团最初的主要内容是报告和监测，不过，在过去十年里，其任务角色已扩大。到 2000 年时，有 8 个外地政治特派团，典型的政治特派团平均有四套不同的核心规定任务，它们是由促进政治进程、执行和平协定、协调联合国在该国活动，以及动员国际援助和提供选举援助构成的某种组合。

7. 此后，规定任务的数量和范围发生了巨大变化。2003 年，外地政治特派团任务规定平均有 7 项任务。而到 2010 年时，则有半数政治特派团有 12 至 24 个规定任务。¹

图 1

1993 年至 2011 年外地政治特派团及规定任务比较



注：凡规定任务总数目增幅较大的年份，则标明该年份中新设的外地政治特派团。

8. 中非支助处成立于 2000 年，是典型的多重任务类政治特派团。中非支助处的前身是中非特派团的维和行动，因此，中非支助处在 2001 年获得的任务包括向国家警察提供技术援助，以及扩大其政治协调、调解和人权工作。中非支助处随后转为一个建设和平综合办事处，即中非建和办，具有相同的任务。随着时间的推移，塞拉利昂的特派团(从维持和平行动过渡而来的)和几内亚比绍的特派团也获得了数量更大且种类更多的规定任务。在几内亚比绍，联比支助处创建于

¹ 联阿援助团(23)、联索政治处(20)、联几建和办(17)、联塞建和处(17)、联伊援助团(15)、西非办事处(15)和中非建和办(12)。

1999年，有两项规定任务。其继承特派团是建设和平综合办事处，即联几建和办，是在2010年建立，共有17项任务。

9. 除每个规定任务有一套独特的任务之外，政治特派团也有可能履行各种专题任务，特别是妇女与和平与安全、性暴力与冲突、以及儿童与武装冲突方面的任务，因此需要得到更大的支持和支助。总的来说，任何一个政治特派团完成任务的广度需要有广泛的专门知识，无论是在特派团内部或是通过一个与特派团之外的提供支助单位达成的支助安排。

三. 政治特派团的供资安排

10. 在向第五委员会介绍2010-2011两年期拟议方案预算时，秘书长表示，他认为有必要为政治特派团另设一个供资机制(见A/C.5/64/SR.10,第8段)。这些特派团从来没有完全符合方案预算的概念，而近年来其数量、规模和业务范围的扩增则使得二者的不吻合之处更为凸显。

11. 鉴于联尼特派团已经结束，A/65/328和Add.1-7所载的2011年政治特派团预算提案只为30个特派团拨款。为了方便预算编制，近年来已将政治特派团分为三组，并将两个较大的援助特派团(联阿援助团和联伊援助团)单列。

12. 15个政治特派团是在外地，约占提供给所有这类特派团资源的94%。联阿援助团和联伊援助团之外，还有其他13个外地政治特派团，包括4个区域政治办事处、4个建设和平综合办事处以及其他政治举措。除了在外地的活动外，还有各种其他促进和平与安全的特殊举措，包括特使和私人特使以及制裁小组和监测小组。这些活动在预算编制中分为第一专题组和第二专题组。

13. 将政治特派团列入方案预算的做法已日益影响方案预算过程，因为这种做法是把这些特派团所需资源置于一个总预算的谈判之中，因而给其他预算所需资源造成压力。是否应当在联合国方案预算的和平与安全架构内考虑这些非常年所需资源值得审议。两年期方案预算的最初批款很少，甚至从未完全反映两年期内政治特派团的所需资源。经常需要在订正批款中考虑特派团第二年的所需资源，因而导致所需资源显著增加。在把方案预算总额视为一个关键因素的环境中，最初预算未提供的特派团第二年所需资源，不应被视为另加于核定方案预算之上的额外经费。

14. 此外，因任务随时变动，特派团的资源需求情况会有很大波动，这与追求可预测的方案预算过程格格不入。根据大会第41/213号决议和第42/211号决议的附件制定方案预算概要和建立一个应急基金，反映会员国希望在两年期一开始就知道两年期所需资源的数额(见A/C.5/51/57,第24段)。尽管依照第53/206号决议而在拟议方案预算中更系统地编列有关任务所需资源，增强了预算的透明度，并简化了供资程序，但可预测性和波动的问题并没有因此得到解决。政治特派团的经费已

从 2000-2001 年度方案预算的 8 600 万美元的最初批款，增至 2010-2011 年度方案预算的 12 亿美元订正批款。这些任务在预算中所占的份额也显著增加，即从 2000-2001 年度方案预算的 6% 增至 2010-2011 年度方案预算的 20% 以上。从 2002-2003 年两年期起，两年期中的一个显著变化趋势已很显而易见，即从最初数额至订正批款，所需资源会增长 50% 至 100%。而在很大程度上，方案预算第二次执行情况报告继续以政治特派团所需资源的波动问题为主要内容。

15. 虽已成为方案预算的一部分，但是政治特派团的预算是按照其任务和所需资源来编列的，并不是按照方案规划和预算周期来进行的，因为可能会在一年中的任何时间核准一个特派团。而两年期方案预算的安排使之难以调整总部的支助能力，因为一方面新的特派团获得任务授权，另一方面在总部的方案预算工作人员能力却很难进行经常预算周期外的改变。在资源规划方面，一般而言，预算概要为下一个两年期政治任务提供的总批款依据是现有特派团的总批款，即预计这些特派团将持续到下一个两年期。

16. 方案预算的财政日历也并非完善。在实践中，每年财政流程的设置是为了符合两年期框架。1 月至 12 月财政年度反映的是方案预算的要求。虽然日历年度的安排已被证明便利的，但鉴于政治特派团越来越多地依靠通过维和摊款资助的单位提供支助服务，而维和摊款采用 7 月至 6 月的周期，因此，若能统一政治特派团的财政年度(1 月-12 月)与维持和平行动的财政年度(7 月-6 月)，则能产生各种好处。这将全面反映所有支助要求；提供通过全球外勤支助战略进一步增效的机会；缓解从维和特派团与政治特派团相互过渡期间行政工作的压力。这也可加强大会的监督，有利于大会对所有相关的跨领域问题进行审议。

17. 方案预算的支出分类与维持和平行动的支出分类不完全一致，后者更好地反映了外地业务的要求。若特派团主要涉及特使活动以及旅行和会议费用，则这并不是一个问题。但随着政治特派团业务活动层级的增加，方案预算的局限性就会变得更加明显。

18. 鉴于上述情况表明，本组织目前资助政治特派团的做法是不充分的，大会不妨考虑为资助政治特派团建立一个独立的特别账户，该账户将每年以 7 月 1 日至 6 月 30 日的财政期编制预算、提供资助并加以汇报。这种做法能增加透明度，并解决第 13 至 17 段所述的问题。

19. 假如大会同意建立一个独立的特别账户，并通过对政治特派团的财政日历所做的拟议修改，那么，如果大会采取以下步骤，则能有秩序地过渡到替代的资金安排：

(a) 在方案预算框架内为 2012 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间的所需经费批款和摊款；

(b) 设立自 2012 年 7 月 1 日起生效的特别账户，并为该账户分摊已核准方案预算中政治特派团在 2012 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间所需的部分款项；

(c) 在第六十七届会议主要部分期间接受和审议政治特派团在 2013 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间的拟议预算；

(d) 在第六十七届会议续会第二期会议期间接受和审议政治特派团在 2013 年 7 月至 2014 年 6 月期间的拟议预算。

20. 另一种办法可以是在方案预算一个完全不同款项下资助政治特派团的行动，来增加预算编制的透明度。这就需要为政治特派团从政治事务部的资源分离出来，并专门为这些特派团建立一个新的预算款项。这些特派团所需资源将每年在这个新的预算款下提出。虽然这也将增加透明度，但不会完全解决秘书长在第 13 至 17 段所述的问题。

政治特派团与其他形式之间的过渡

21. 鉴于政治特派团现在的行动环境及其规定任务多种多样，联合国系统需要应付在联合国所参与行动的各种形式之间的过渡。而维和行动与政治特派团之间的过渡并不少见，在安哥拉、布隆迪、中非共和国、塞拉利昂和塔吉克斯坦等国进行了这种向政治特派团的过渡。在东帝汶和利比里亚，则发生反向过渡，即重新部署维和行动。而目前的供资和支助安排不利于这种过渡。

22. 维和行动供资安排和政治特派团供资安排之间的区别是显而易见的，即维持和平行动缩编后，由一个后续的外地政治特派团取而代之，此时会出现资源和支助能力萎缩，以及随之而来中断执行任务的风险。如大会第 64/269 号决议所述，显然需要对这种过渡进行认真规划和逐步推进，以避免能力过于陡然的下降。若在维持和平行动过渡到政治特派团期间无法相应增加支助能力，则可能导致该特派团过渡延误的不良后果，因为有关方面会担心新的特派团得不到应有的支持。此外，目前的安排也有碍于在秘书处内合理地再分配能力，以支持因牵头部门变化而处于过渡中的特派团。例如，维和部由支助账户员额供资的工作人员通常不会协助向后续政治特派团提供支助，因为大会第 61/279 号决议及其后有关支助账户的决议对支助账户资源的使用均作出了限制规定。其对支助连续性的影响尤其体现在警务改革、解除武装和复员以及安全部门改革方面。

为特派团的开办和扩大供资

23. 在预算待批期间，政治特派团缺乏明确的和实际可用的为特派团的开办和扩大供资的机制。目前，启动和扩大政治特派团的提前供资办法，只有通过政治特派团现有总预算；或通过秘书长可用于不超过 800 万美元的意外及非常开支的资金，只要他能证明该款项涉及和平与安全；或通过行预咨委会的同意下根据安全理事会的每一项决定可承付不超过 1 000 万美元的资金。这意味着，没有任何独立和专用的现金流通机制来促成这种快速反应。

24. 例如，联几建和办和中非建和办的任务均是在 2009 年年中获批准的，在这两种情况中，特派团均比其前身显著扩大。由于它们的预算(每年 1 800 万至 1 900 万美元)直到年底才会得到大会审议，因此，为了准备特派团的开办，它们不得不依靠该两年期政治特派团总经费中无计划、未动用的余额。但一般而言这一余额有多少，须到年底才能知道，因此造成了重大延误。扩大现有的或开办一个新的政治特派团的工作不应取决于其他特派团未用足其预算资金。

25. 特派团开办的供资机制之一是由秘书长使用的与和平与安全有关的意外及非常费用承付权(最近一次是大会第 64/246 号决议为 2010-2011 两年期规定的)，其数额每年最高为 800 万美元，或在行政和预算问题咨询委员会根据安全理事会事先做出的每项决定事先同意下，最高可达 1 000 万美元。虽然这种机制使秘书长能够采取行动，应对新出现的国际和平与安全威胁，但它已不适合于已获授权的政治特派团的开办或扩大。例如，联阿援助团在 2008 年和 2009 年 3 月由安理会批准进行了显著的扩大，但在预算获得审议之前却等待了 9 个月才获得资源。因此，在政治特派团本身的预算每年高达 2.75 亿美元的情况下，有必要为其设立一个现金流通机制，使之能够对获得授权的特派团的开办或扩大工作做出快速反应。这恰恰是《联合国财务条例和细则》条例 4.5 所述的维持和平准备基金的目的，唯一不同之处在于，该基金的使用仅限于维持和平行动。这种临时供资机制是一个有益的手段，可借以协调两个方面的需要，一是需要让大会进行监督，二是需要在瞬息万变的冲突和冲突后环境中展开获得授权的工作。

26. 另一个与政治特派团开办相关的问题涉及此类特派团使用战略部署物资储存。在设立战略部署物资储存时，所有的缩编工作经费必须提前支付。这就使得那些尚无承付机关或预算的特派团处于不利地位。大会在第 64/269 号决议中改变了这种状况，即授权在得到行政和预算问题咨询委员会事先同意后从战略部署物资储存中动用最高达 5 000 万美元的承付款，并在收到维持和平行动方面的批款后予以偿还。若能按照同样的做法允许政治特派团动用战略部署物资储存，则这将有助于其开办。

27. 上述情况表明，本组织目前资助政治特派团的开办、扩大和过渡活动的办法是不充分的，秘书长提出以下能改善绩效的备选办法：

(a) 备选办法 1：授权政治特派团能在与维持和平行动相同基础上利用维持和平储备基金。这是一个能满足特派团开办和扩大阶段所需现金流的行之有效机制，因此，能解决上述问题；

(b) 备选办法 2：在行预咨委会的同意下，将秘书长在方案预算内对意外及非常费用的酌处权从目前的 1 000 万美元增加至 5 000 万美元。这种办法是使用现有的机制来解决上述问题。

28. 此外，而且不论以上段落所述的备选办法，可授权政治特派团在维和行动相同基础上使用战略部署物资储存，将大会第 64/269 号决议有关该储备的使用和

报销的规定扩大适用于政治特派团。这种办法将使得政治特派团能提前提取相应的预算拨款。

四. 政治特派团的支助

29. 政治事务部牵头现有 31 个政治特派团中的 27 个，这包括除由维持和平行动部牵头的联阿援助团外的所有外地特派团。政治特派团，尤其是那些外地特派团具有多方面实质性的任务，这也需要在规划、指导和实务支助方面获得总部的复合型支助。秘书长关于大会和(或)安全理事会授权的政治特派团、斡旋和其他政治举措的费用估计数的报告(A/64/349)介绍了此类支助的情况。

30. 过去五年来，特派团政治工作方面的规定任务增长了三倍，包括促进政治进程、对话与和解、预防性外交、斡旋、调解、支持和平进程及监测和执行和平协议、以及增加与区域和次区域组织的互动并向它们提供更多支持。

图 2

1993-2011 年期间外地政治特派团的规定任务数：与政治进程相关、以及与治安、惩戒和安全部门改革相关的任务



31. 政治特派团的增多也导致下列方面的政治支助需求相应增加：在向安全理事会递交报告和提供支持方面的需求；对联合国在有关联络小组、之友小组和区域组织中发挥作用的需求增加；牵头和协调联合国总部和外地采用的新的所有设于一国的政治特派团评估、规划和任务执行综合议程；以及需要建设和平委员会等新的政府间机构进行更多的冲突分析和政治分析(应由政治部负责履行)。由于政治部无法动用支助账户来增加或聘请人员以提供有关任务所需的能力，而且方案预算也难以应对总部在工作人员需求方面的短期变化，因此政治部已通过减少对一些国家和地区的覆盖面，以及试图通过调动预算外资源和采取其他临时性措施，来填补能力差距。政治事务部不仅没有获得一个灵活的机制，以应对特派团不断变化的需求，而且它也是秘书处中唯一担负着对维和行动活动的重要服务职责(选举援助和调解支助)却无法动用支助账户以满足变化不定的能力需求的部。

32. 在总部的行政支助方面，政治部执行办公室则为第一专题组和第二专题组的 17 个特派团中的 13 个提供行政支助。外勤部为 15 个外地政治特派团提供后勤和行政支助。本报告附件中的表格显示了此类特派团和行动的全盘领导和行政支助责任。

33. 对于以总部为大本营的特派团，则由政治事务部执行办公室和裁军事务厅执行办公室提供财政和预算、人力资源、信息和通信技术以及后勤方面的支助。裁军事务厅支助 1 个特派团，而政治部支助的政治特派团数目已从 2004 年的 6 个增至 2011 年的 13 个。自 2008 年以来，每年均设立了一个新的制裁和监控小组，每个小组由 10 至 12 名人员组成，因而使政治部执行办公室的管理人员总数增加，从 70 名增至 113 名(增幅为 61%)。政治部执行办公室也是政治部区域股牵头的外地政治特派团可用的一个资源。

34. 对于外地特派团而言，对总部的行政和后勤支助需求量与特派团支助结构的大小和能力强弱之间有着一种相互关联。虽然说起来可能似乎有违直觉，但政治特派团越小，其对总部的支助需求可能会越大，这是因为这些特派团没有支助结构及授权，因而需要总部提供有关所需服务。

35. 联伊援助团和联阿援助团具有与小中型维和行动相似的内部支助结构和授权。建设和平综合办事处的支助结构可能缺乏执行更复合型任务(对此类任务的部分支助须由总部提供)所需的专业化水平。政治办事处在所有行政和后勤领域都非常高度依赖总部提供的中央支助。由于较小规模的外地政治特派团的支助结构一般都不够深入，因此其切实获得的支助能力应由高级别和经验丰富的人员构成。

36. 设立外勤支助部，专门负责支助外地政治特派团及维和行动，这加强了行政和后勤支助框架，同时有利于在提供服务时产生规模经济效益。全球外勤支助战略的进一步制定也为本组织提供了一个契机，可借以摒弃针对特定特派团的“量

身定做”式的外地支助办法，改用一种综合业务模式，以更好地为外地特派团提供的支助，即重整有关流程，追求规模经济效益，以改善服务，而不是采用以某一特派团为中心的“独家专用”的办法。

37. 政治部/外勤部的服务级别协议于 2010 年 12 月 15 日生效，解决了外勤部为政治部牵头的外地特派团的生命周期各阶段提供支助的问题。外勤部将为每一个外地政治特派团指定一个协调人，作为政治部的主要联络人；外勤部也将在明年对不同类型的外地政治特派团的共同特征进行研究，以便今后更好地规划和提供支助所需资源。

38. 外勤支助部在所有支助问题上提供的服务有一主要功能，即协助政治部制定特派团支助计划。外勤部总部各部门通常会按照其职权范围向外地政治特派团提供支助。外勤部还通过全球服务中心发挥的功能提供支助。² 支助服务可以是多种方式的：即根据不同的要求和特派团的情况，可能通过国家工作队来进行每个特派团的支助安排，以及通过设在乌干达恩德培的区域服务中心和全球服务中心提供服务。

39. 其他部门也履行重要的支助职能。就管理部而言，其提供的支助包括在采购、财政管理和人力资源职能等方面的各种行政服务。

40. 方案规划、预算和账户厅在预算编制、政治特派团向立法机构陈述和预算执行情况等方面提供支助，并提供所需的所有会计和保险功能、薪金发放以及国际工作人员的所得税管理以及全球金库和银行服务。在主管中央支助事务厅的监督下，总部的采购司进行采购活动，为外地特派团有权进行的采购提供咨询支助，并为总部、外地特派团和总部之外的办事处的采购制定政策和程序。采购司还开发培训模块，并督办采购培训的开展。采购司还编制和管理商品和服务的采购合同。人力资源管理厅为政治部管辖下的且大本营设在总部的政治特派团提供人力资源支助和服务。对于外地政治特派团，则授权于外勤部充当第一联系者和服务提供者。然而，人力资源管理厅也在一些领域提供重要支助，包括福利管理、人才征聘、医疗服务以及直接涉及政治特派团的中央人力资源政策方向，如最近对外勤人员服务条件的统一调整。

41. 内部监督事务厅(监督厅)根据风险评估对政治特派团进行内部审计、检查和评估。监督厅还对政治特派团工作人员涉嫌犯下不当行为的举报进行调查。除了总部部署的监督活动资源外，监督厅在联阿援助团和联伊援助团还派有驻地审计员。

² 全球服务中心包括在意大利布林迪西联合国后勤基地，以及在西班牙巴伦西亚联合国支助基地的房地和设施。

42. 法律事务厅为政治特派团提供全面的法律服务，既涉及实务也涉及与支助有关的问题。特别是，法律事务厅起草并商定有关协议，包括与会员国、国际组织和非政府组织的特派团地位协定及其补充安排以及谅解备忘录。法律事务厅还审查《接战规则》和其他标准作业程序。法律事务厅就以下广泛的国际法律问题提供咨询：安全理事会的任务规定的解释、应用以及特派团地位协定的规定和执行、特权和豁免权、安全与安保以及人道主义法等方面。法律事务厅还就以下方面提供咨询意见：政治特派团的体制和合作安排、后勤支助安排、采购活动和订立合同要求、有关争端的解决以及人员和行政问题，包括行为和纪律事项，以及联合国内部司法系统所产生的问题。

五. 支助的供资

43. 近年来，监督机构和行预咨委会对政治特派团支助安排是否充足问题进行审查，让大家注意到资源和资金之外的各种需要关注的问题。其中反复出现的一个主题是，有必要明确定义政治部和维和部的责任，以降低出现重复或缺失的风险、清楚地认识外勤部应提供的服务，以及改进有关系统，以确保进行充分且可预见的特派团规划、开办和支助工作。在改进体制安排方面，迄今取得的显著进展包括：

(a) 设立外勤支助部，负责支持外地政治特派团以及维持和平行动；

(b) 印发关于政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部的组织和职责的最新秘书长公报(分别为 ST/SGB/2009/13、ST/SGB/2010/1 和 ST/SGB/2010/2)；

(c) 完成外勤部和政治部之间的服务级别协议；

(d) 拟订政治部关于政治特派团支助的标准作业程序和指南；

(e) 建立有关机制，以便推行联合国冲突后局势中工作综合原则，包括推行综合规划过程，领导总部工作队，并制订支助政治部牵头的外地特派团和联合国国家工作队综合战略框架；

(f) 大会通过全球外勤支助战略；

(g) 拟订指导意见，以支持开展更有效的政治特派团开办和过渡工作；

(h) 明确宣布政治事务部各区域司除其一直担负的各种政治事务任务外，还应在支助政治特派团方面担负责任和接受问责，包括除其他外，在预算中列入绩效指标。

44. 尽管在确定角色、责任和义务方面以及在开发更好的特派团规划和指导工具方面取得了进展，但是缺乏支助供资安排这一现实仍继续有碍于建立一个可预见的支助平台，降低了反应的速度和成效，并限制了利用秘书处已有专业人才和专

门人才能力，以之作为供政治特派团及维持和平行动使用的全球服务提供者的水平。有两个不同但相互关联的问题值得注意。

45. 首先是由政治事务部和其他部门提供的总部支助资源问题。由于缺乏足够的实务和行政支助资金，政治部以及其他部一直面临巨大的压力，这一点秘书长已经提到过。为了更好地了解支助能力问题，秘书长采取了多项措施，对目前各部门和办事处专门用于政治特派团支助的所有资源进行估计。通过这一评估，已经发现在某些方面存在支助能力不足，但这只是初步的结论。不先解决供资安排中的缺陷，即那些助长在接受大会问责方面出现的缺失、重复、低效率和不透明做法的因素，就评估支助能力需求，则绝对为时过早。

46. 第二个问题的重点是，特别政治特派团无法获得通过支助账户资助的支助服务。这意味着，不论供资来源为何，联合国所有相关的能力难以通过透明和定期的方式向政治特派团提供必要的支持和支助。需要找到一个办法使联合国所有有关能力，不论其供资来源为何，均可用于为政治特派团提供必要的支持和支助。秘书长关于大会第 63/261 号决议执行情况的报告(A/65/161 和 Corr. 1)指出，有必要让政治事务部牵头的外地特派团更方便地动用联合国现有可用的支持能力和专门人才能力，而支助供资安排是解决这一问题的核心。

47. 政治特派团支助的财政架构并不支持以无缝的方式提供支助。目前的安排在确定服务使用权时，实际上依据的是供资来源，而这一点会促使有关单位掩盖实际业务情况，或重叠设立已有能力，而且也会产生费用回收的繁琐行政程序，使得调动必要专门人才的工作难以进行。

48. 问题的症结在于供资来源的差异以及获得供资的条件。虽然由方案预算供资，但是外地政治特派团需要从外勤支助部得到行政和后勤支持，以及从维和部特别得到实务支持，特别是以下各部门提供的支持：法治和安全机构厅，该厅应要求支持有关政治特派团按任务规定协助开展的警察改革，往往须动用警务司及其常设警察能力(如联伊援助团、联塞建和办、西非办事处、联布办事处、联索政治处、联几建和办和中非支助处)、安全部门改革任务、解除武装和复员方案、排雷行动，以及相关司法和刑法职能；行动厅，该厅领导联阿援助团；有时也动用军事事务厅的资源。相关规定任务的增长趋势见图二，其中列出了负责上述各项任务的政治特派团。同时，政治部还支持维和行动中的选举和调解活动，但无法使用支助账户供资的资源。

49. 外勤部和维和部的能力均主要由维持和平行动支助账户提供经费，所占比例分别为 92%和 93%。在维和部的 150 个员额以及法治和安全机构厅的职位中，只有领导班子是由方案预算供资的，该厅约 98%的能力是由支助账户供资的，排雷行动处员额经费的一个重要部分则来自自愿捐款。大会在其第 61/279 号决议以及其后所有关于维持和平支助账户的决议中强调，支助账户仅用于为总部维持和

平行动支助和支持工作所需资源提供经费的目的，若要对这一限制进行任何修改，则须得到大会的事先批准。而在实践中，这一问题并非泾渭分明。例如，有关方面从一开始就预期外勤支助部要支持政治特派团，但若不能动用其由支助账户供资建立的能力，则无法提供这一支持。

50. 对用于支助政治特派团的资源进行的评估显示，已动用了不少由支助账户供资建立的能力。鉴于政治特派团的规定任务可能日益需要与维持和平行动所需相同的专门型支助人员，在目前的安排下，仅可有三种选择：要么提供不足的支持；要么不提供特派团所需的支持；要么建立费用高昂的重复的能力。因此，秘书长认为，为了效率、透明度以及他在按照任务规定有效管理资源方面接受大会问责起见，现有必要停止按照资金流来确定服务使用权的做法。为了实现体制连贯性和成本效益，秘书处应充分利用其专门人才中心，以服务于本组织的良好利益。所有外地政治特派团原则上均应能够使用秘书处内所有现存的能力。

51. 以下办法能提供所需的资金：

(a) 备选办法 1：向各部门和办事处提供支助账户的资金，用来资助与外地政治特派团有关的变化不定的支助要求，并确认有责任支助政治特派团，同时保持现行的支助账户和全球服务中心的筹资安排。这种方法将能解决本报告所述的与支助政治特派团有关的问题；

(b) 备选办法 2：如果大会决定为政治特派团建立上文第 18 段建议的一个独立的特别账户，则可根据政治特派团在支助维和行动和政治特派团所需经费总额中的份额按比例使用该账户资助支助账户和全球服务中心。这种方法也能解决与支助政治特派团有关的问题。按照上文第 19 段所述的过渡时间表，所设想的在政治特派团和维持和平行动特别账户之间分摊支助账户和全球服务中心费用的模式将于 2013 至 2014 两年期完全生效，因为届时维持和平行动预算和政治特派团预算将首次同时按全年进行审议和批拨。作为过渡步骤，2012-2013 两年期的费用分担公式将适用于在核定支助账户以及联合国后勤基地预算时为特别账户指定专用的 6 个月政治特派团资源，全球服务中心在 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日财政期间的预算则是由联合国后勤基地预算供资。

(c) 备选办法 3：授权将总部变化不定的支助所需经费包括在政治特派团的预算中。这将有利于获得为满足政治特派团需要的波动所设立的可变通能力，特别是对主要由方案预算资助的各部门和办事处来说。然而，这种办法较无法明确区分特派团的资助与总部的资助能力；

(d) 备选办法 4：将政治特派团的支助能力包括在支助账户和全球服务中心的能力范围内。这种方法将解决本报告所述的与政治特派团支助有关问题。这将需要每年年中为方案预算追加拨款，以反映政治特派团在通过支助账户和全球服务中心所提供的支助服务的份额。

52. 下表列明了按照 2011 年政治特派团核定预算和 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日维和行动批款，政治特派团在一整年中占支助账户和全球服务中心费用的份额。

政治特派团占支助账户和全球服务中心费用的假定份额

(千美元)

2010-2011 年维持和平行动批款	7 391 633
2011 年政治特派团预算	631 162
共计(维和行动和政治特派团)	8 022 795
政治特派团份额	7.86%
支助账户	363 811
政治特派团占支助账户份额	28 595
全球服务中心	68 179
政治特派团占全球服务中心份额	5 359

六. 实施安排

53. 本报告所提的一些建议意味着要对《联合国的财务条例和细则》进行相应修改。鉴于大会将在其第六十七届会议期间审议根据《国际公共部门会计准则》的规定对《财务条例和细则》进行的修订，因此可在这一大背景下提出采用上述一个或更多备选办法所需做出的修订。

七. 结论

54. 政治特派团是联合国为支持国际和平与安全而开展的工作的重要载体。近年来已采取重大措施，加强这些特派团的体制安排，但目前的供资安排有不足之处，因为它们无法为特派团及时开办或扩大供资。总部支助的供资安排有两个重大缺失。一个是支助政治特派团所需的大部分现有能力是从支助账户资助，该账户通常只限于支助维和行动。第二个是两年期方案预算无法轻易地适应政治特派团活动增减所造成的变化不定的支助能力需求。

55. 本报告所提的替代供资安排，旨在为政治特派团建立一个更行之有效的预算框架，以及更具成本效益且透明的总部支助安排。替代办法包括政治特派团及其支助所需经费可继续通过目前采用的安排供资。或者，为了避免按照资金流确定对总部支助服务的使用权，支助账户应明确提供经费用于满足政治特派团的需要，由方案预算按比例向支助账户供资。或者，可建立一个政治特派团单独账户。

类似的办法是，为了便利特派团的开办和过渡，秘书长可以有很大的承付款权力，或政治特派团可从维持和平准备基金和(或)战略部署物资储存提款。

八. 有待大会采取的行动

56. 请大会审议秘书长在本报告中提出的审查结果和替代办法，以便应对目前对政治特派团供资和支助的机制存在的挑战和缺陷。

附件

政治特派团

	设立的决定	机构所在地: 中央办事处和办事处 ^a , 以及联络处 ^a	2011年工作人员 ^b	2011年预算(千美元)	牵头部门/行政支助	临近或前身的联合国特派团
第一专题组						
1.	秘书长塞浦路斯问题特别顾问 (开放式规定任务)	S/1997/321 尼科西亚	19	3 474.5	政治事务部/ 外勤支助部	联合国驻塞浦路斯维持和平部队
2.	秘书长缅甸问题特使	大会第 48/150(1994)号 决议	5	1 216.7	政治事务部/ 政治事务部	
3.	秘书长西撒哈拉问题特使	S/2005/498 纽约总部/ 本国	1	629.2	政治事务部/ 政治事务部	
4.	负责执行安全理事会第 1559 (2004)号决议的秘书长特使	安理会第 1559(2004)号 决议	3	734.1	政治事务部/ 政治事务部	
5.	秘书长防止灭绝种族罪行问题 特别顾问	S/2004/568(安理会第 1366(2001)号决议	9	2 575.6	不适用/政治 事务部	
6.	联合国驻伊拉克发展基金国际 咨询和监察委员会代表 ^c	安理会第 1483(2003)号 决议 S/2003/1030		—	管理事务部/ 管理事务部	
7.	参加日内瓦国际讨论的联合国代 表	S/2010/103; S/2011/279; A/65/328/Add. 7 日内瓦	7	1 469.0	政治事务部/ 外勤支助部	联合国格鲁吉亚观察团
第二专题组						
8.	索马里和厄立特里亚问题监察 组	安理会第 1519(2003)号 决议	3(8)	2 186.2	政治事务部/ 政治事务部	
9.	利比里亚问题专家组	安理会第 1760(2007)号 决议	—(3/1)	641.7	政治事务部/ 政治事务部	
10.	科特迪瓦问题专家组	安理会第 1584(2005)号 决议	1(5)	1 302.9	政治事务部/ 政治事务部	
11.	刚果民主共和国问题专家组	安理会第 1533(2004)号 决议	1(6/1)	1 447.9	政治事务部/ 政治事务部	
12.	苏丹问题专家组	安理会第 1591(2005)号 决议	2(5/3)	1 802.7	政治事务部/ 政治事务部	
13.	朝鲜民主主义人民共和国问题 专家组	安理会第 1874(2009)号 决议	5(7/2)	3 036.2	政治事务部/ 政治事务部	
14.	伊朗伊斯兰共和国问题专家组	安理会第 1929(2010)号 决议	4(8)	3 217.7	政治事务部/ 政治事务部	
15.	关于基地组织/塔利班的分析支助 和制裁监察组以及监察员办公室	安理会第 1526(2004)号 决议	10(9/1)	4 299.0	政治事务部/ 政治事务部	
16.	阿拉伯利比亚民众国问题专家组	安理会第 1970(2011)号 决议	2(8)	1 670.4	政治事务部/ 政治事务部	

	设立的决定	机构所在地: 中央办事处和办事分处, 以及联络处 ^a	2011年工作人员 ^b	2011年预算(千美元)	牵头部门/行政支助	临近或前身的联合国特派团
17. 支助安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会和安全理事会第 1977(2011)号决议所设专家组	安理会第 1540(2004)号决议(10年任务期限)	纽约总部	5(8)	3 045.7	裁军事务厅/裁军事务厅	
18. 反恐怖主义委员会执行局	安理会第 1373(2001)号决议	纽约总部	40	8 902.0	反恐怖主义执行局/反恐怖主义执行局	

第三专题组

19. 联合国西非办事处	S/2001/1129	达喀尔, 负责西非	32	7 715.3	政治事务部/外勤支助部	喀尼混委会
20. 联合国中亚地区预防性外交中心	S/2007/280 (开放式任务期限)	阿什哈巴德, 负责中亚	29	3 133.0	政治事务部/外勤支助部	
21. 联合国中非区域办事处	S/2010/457	利伯维尔, 负责中非	20	3 505.2	政治事务部/外勤支助部	
22. 联合国塞拉利昂建设和平综合办事处	安理会第 1829(2008)号决议	弗里敦和 4 个办事分处	82	16 629.6	政治事务部/外勤支助部	联合国塞拉利昂综合办事处、(联合国塞拉利昂特派团)、联合国塞拉利昂观察团
23. 联合国中非共和国建设和平综合办事处	S/PRST/2009/5	班吉和 4 个办事分处	157	19 793.6	政治事务部/外勤支助部	联合国中非共和国建设和平支助办事处、(联合国中非共和国和乍得特派团)、(联合国中非共和国特派团)
24. 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处	安理会第 1876(2009)号决议	比绍	119	18 440.1	政治事务部/外勤支助部	联合国几内亚比绍建设和平支助办事处
25. 联合国布隆迪办事处	安理会第 1959(2010)号决议	布琼布拉和 4 个办事分处	134	22 145.8	政治事务部/外勤支助部	联合国布隆迪综合办事处(联合国布隆迪行动)、联合国布隆迪办事处

	设立的决定	机构所在地: 中央办事处和办事分处, 以及联络处 ^a	2011年工作人员 ^b	2011年预算(千美元)	牵头部门/行政支助	临近或前身的联合国特派团
26. 联合国索马里政治事务处(联索政治处)	S/PRST/1995/15 (开放式任务期限)	摩加迪沙和 4 个办事分处(内罗毕)	105	16 345.0	政治事务部/ 外勤支助部	联合国非索特派团支助办事处 (联合国索马里行动一期——二期)
27. 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处	S/2007/86 (开放式任务期限)	贝鲁特	82	9 094.2	政治事务部/ 外勤支助部	联合国驻黎巴嫩临时部队 联合国中东和平进程特别协调员/秘书长个人代表
28. 喀麦隆-尼日利亚混合委员会	S/2004/298 ^d S/2004/299 (开放式任务期限)	达喀尔, 负责喀麦隆-尼日利亚问题	20	8 714.2	政治事务部/ 外勤支助部	联合国西非办事处
29. 联合国利比亚支助团	安理会第 2009 (2011) 号决议				政治事务部/ 外勤支助部	
30. 联合国阿富汗援助团	安理会第 1401 (2002) 号决议	喀布尔和 8 个办事分处(伊斯兰堡、德黑兰、科威特)	2 755	259 059.0	维持和平行动部/外勤支助部	
31. 联合国伊拉克援助团	安理会第 1500 (2003) 号决议	巴格达和 3 个办事分处(安曼、科威特、德黑兰)	1 051	201 536.3	政治事务部/ 外勤支助部	

^a 其中包括主办事处(首都)、在同一国家设立的办事分处以及在其他国家设立的联络办事处或支助办事处。但术语往往不尽相同, 分处有时会被称为区域办事处, 如联索政治处、联阿援助团和联布办事处即属于这种情况。

^b (x/y)指(专家/咨询人)。

^c 2003年5月成立, 2008-2009年期间清理结束, 后又在2010-2011年期间重新提出。

^d 授权将对喀尼混委会的支助移入经常预算(成立于2002年12月)。