



---

第六十届会议

议程项目 130 和 136

联合检查组

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

对维持和平行动采用成果预算制的评估

秘书长的说明

秘书长谨随本说明向大会会员国转递联合检查组题为“对维持和平行动采用成果预算制的评估”的报告（JIU/REP/2006/1）。





对维持和平行动  
采用成果预算制的评估

撰写人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯  
猪又忠德

联合检查组



联合国



JIU/REP/2006/1

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

对维持和平行动  
采用成果预算制的评估

撰写人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

猪又忠德

联合检查组



联合国

日内瓦，2006 年



## 目 录

|                                                   | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|---------------------------------------------------|------------|------------|
| 简称表.....                                          | -          | iv         |
| 内容提要.....                                         | -          | v          |
| 导 言.....                                          | 1 - 7      | 1          |
| 方 法.....                                          | 8 - 15     | 2          |
| 基准 1: 将成果管理制明确的概念框架作为宽泛的管理战略.....                 | 16 - 20    | 4          |
| 基准 2: 明确提出组织中主要当事方的各自责任 .....                     | 21 - 23    | 5          |
| 基准 3: 已为本组织明确制订了长期目标 .....                        | 24 - 35    | 6          |
| 长期目标和具体、可计量、可实现、相关、有时<br>限的任务授权: 在评估前阶段收集信息 ..... | 24 - 35    | 6          |
| 基准 4: 本组织的方案与其长期目标配合一致 .....                      | 36 - 51    | 10         |
| A. 将特派团使命转变成成果制框架: 必须改善<br>框架及改善框架内容的可计量性 .....   | 36 - 46    | 10         |
| B. 任务执行计划 .....                                   | 47 - 51    | 13         |
| 基准 5: 本组织的资源与其长期目标配合一致 .....                      | 52 - 68    | 14         |
| A. 综合特派团: 从任务执行计划向综合任务执<br>行计划过渡.....             | 56 - 62    | 15         |
| B. 利用任务执行计划和成果预算制框架进行综<br>合规划.....                | 63 - 68    | 17         |
| 基准 6: 有效的业绩监测制度已建立 .....                          | 69 - 83    | 20         |
| 业绩的监测和报告 .....                                    | 69 - 83    | 20         |
| 基准 7: 有效利用评估结果 .....                              | 84 - 90    | 25         |
| 维持和平行动部的评估 .....                                  | 84 - 90    | 25         |
| 基准 8: 成果管理制在组织内有效的内部化 .....                       | 91 - 97    | 27         |
| 维持和平行动部成果管理制内部化: 培训需求 .....                       | 91 - 97    | 27         |
| 基准 9: 制定知识管理战略, 支持成果管理制 .....                     | 98         | 29         |
| 管理问题.....                                         | 99 - 123   | 29         |
| 1. 授 权.....                                       | 101 - 105  | 30         |
| 2. 问责制.....                                       | 106 - 112  | 31         |
| 3. 监 督.....                                       | 113 - 115  | 33         |
| 4. 业绩管理.....                                      | 116 - 123  | 34         |

## 简称表

|          |                     |
|----------|---------------------|
| ACABQ    | 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会) |
| CEB      | 行政首长理事会             |
| DPA      | 政治事务司               |
| DPKO     | 维持和平行动部(维和部)        |
| ECPS     | 和平与安全执行委员会(和安执委会)   |
| e-PAS    | 电子考绩制度              |
| ERP      | 企业资源规划              |
| FMSS     | 财务管理和支助处(财管处)       |
| FMT      | 资金监测工具              |
| ICSC     | 国际公务员制度委员会          |
| IMDIS    | 综合监测和文件信息系统         |
| IMIP     | 综合任务执行计划            |
| IMIS     | 综合管理信息系统(综管系统)      |
| IMTF     | 特派团综合工作队(综合工作队)     |
| JIU      | 联合检查组               |
| MINUSTAH | 联合国海地稳定特派团(联海稳定团)   |
| MIP      | 任务执行计划              |
| NGO      | 非政府组织               |
| OECD     | 经济合作与发展组织           |
| OIOS     | 内部监督事务厅(监督厅)        |
| OPPBA    | 方案规划、预算和账户厅(账务厅)    |
| OPPBF    | 方案规划、预算和财务厅(财务厅)    |
| PKO      | 维持和平行动(维和行动)        |
| RBB      | 成果预算制               |
| RBM      | 成果管理制               |
| SMART    | 具体、可计量、可实现、相关、有时限   |

## 宗 旨

查明和评估对于成功地实施成果管理制至关紧要的因素，作为为联合国维和行动制定广泛的管理战略的基础，并为实施成果管理制提供一个基准框架。

## 内容提要

大会在 2003 年 6 月 18 日第 57/290B 号决议中要求联合检查组向其第六十届会议续会提交一份报告，评估维持和平行动采用成果预算制的执行情况，本报告是应这项要求提交的。

在编写本报告时，利用联检组就联合国系统成果管理制提交的几份报告中所详细阐述的联检组成果管理制基准框架中认为具有重要意义的几个因素，尤其是与规划——评估周期相关的因素，对维和行动进行了分析。联检组的基准框架包括了对成果管理制的综合执行。然而，维和行动只采用了成果预算制，没有采用成果管理制。因此联检组基准框架中的一些内容并不适用于本报告，而对于采用任何成果制办法具有重要性的其他一些成果管理制的要素则纳入了分析中。

成果预算制是为实现成果开展的规划过程，只有通过改进战略管理，提高行政和方案效力，加强方案经理的问责制才能取得成果。由于成果是通过管理资源，包括人力资源而取得的，因此在成果制办法中人力资源管理内容是不可缺少的。另一方面，大会在 2000 年 12 月 23 日第 55/231 号决议中批准了秘书长及行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)提出的在联合国执行成果预算制的一系列措施，并指出这些措施从根本上是要提供一项管理手段，加强方案和预算执行工作的责任制和问责制。因此，当务之急是在维和行动中使成果制方法进一步发扬光大；而联检组认为需进一步推进目前的成果预算制的执行工作，进而全面地执行成果管理制。

实现成果管理制并没有放之四海而皆准的途径；应当结合每项维和行动独特性及其受到外部和不可预测因素强烈影响的具体环境、以灵活的方式采用成果管理制。成果预算制在维和行动中是比较新的做法，在 2002 年才开始采用。制定了一项成果预算制的逻辑框架，并在维和行动预算提案的编制过程中采用了这一框架。本报告研究了成果预算制的框架问题，如进一步完善预期成果和改善产出的可计量性的问题。

此外，本报告包括对维和行动目前使用的规划过程的一项分析，这一过程在任务开始前阶段提供全面、准确和最新的初步信息，使安全理事会使用成果预算制框架为执行阶段提出具体、可计量、可实现、相关、有时限(SMART)的任务授权。

目前，维和行动已成为复杂的行动，超越了起初的“维持和平”概念、而涵盖多方面的因素，所谓的综合特派团负有不同方面的任务，如维和、人权、经济发展等等。在这一方面，首先是在秘书处，然后是在整个联合国组织系统内都有很大的改进余地，因为这可能是联合国系统需要做出重大努力，以协调合理方式部署综合的多学科行动的一个领域，在此各参与伙伴各自的职能和责任都有明确分工，并为实现一个共同的目标而努力。在编写本报告时正在设立的建设和平委员会有助于在为特派团进行综合和多学科冲突后规划方面作出急需的改进。联合国维持和平行动小组的报告(卜拉希米报告)<sup>1</sup> 尤其提到这一问题；本报告只想重申并强调时间已经过去了 5 年，而这一问题尚未得到解决。

最后，本报告也分析了妥善落实任何一种成果制办法需要在人力资源管理方面解决的一些问题，如问责制、权力下放、管理灵活性和绩效管理。成果管理制的落实需要在这些领域作出进一步的努力。在由不可预测的外部因素所左右的环境里，需要在管理方面有更大的灵活性，能够迅速对变化作出反应，不至于过度受制于各种条件而无所作为。然而，要进一步下放权力和提高灵活性，就必须进一步加强问责制。

---

<sup>1</sup> A/55/305-S/2000/809。

## 导 言

1. 大会第 57/290 B 号决议要求联检组向其第六十届会议续会提交一份关于维和行动中成果预算制执行情况的评估报告；本报告就是应这一要求提交的。根据大会 2005 年 6 月 22 日第 59/296 号决议(第二部分)，检查干事在执行任务时，兼顾了大会倡导的办法，查明在维和行动中采用成果预算制的必要条件。值得一提的是，大会在这项决议中要求秘书长确保成果预算制使用的成就指标是为了表明维和行动为根据各自授权任务提出的预期成就和目标所做出的贡献，同时还要求秘书长将成果预算制与维和行动任务执行计划相联系，在维和行动的规划过程中通盘考虑运作、后勤和财政问题。

2. 联检组打算在其未来工作方案中编写一份关于联合国系统维持和平协调机制问题的报告，特别要研究总部维持和平行动部(维和部)对维和行动提供的支持和支助。

3. 维和行动的特点是所处的环境千变万化、而且不稳定，受到外部和不可预测因素的左右，特别是人员调动频繁，这给采用全面的成果制办法带来了额外的难题。此外，每项维和行动在其地理、时间、周边事件和要解决的问题方面都是独特的，这是大会第 57/290 B 号决议中所确认的特征，大会在这项决议中要求“秘书长在将成果预算制应用到维持和平预算时，确保充分考虑到每个维持和平特派团的具体特点和任务”。有些维持和平行动是要在稳定环境中解决长期存在的问题，在这种情况下采用成果制的办法既简单又直接了当，而在其他情况下，尤其是有些刚刚开始维和行动需要不断作出调整。

4. 不应当使成果预算制成为维和行动额外的行政负担，而应把它作为一项灵活的管理手段，促进顺利地开展工作，以及在不同的方面之间开展对话。为此，检查干事们注意到一个积极的趋势，尤其是在某些实地工作中采用成果预算制框架方面，2002 年开始采用这一框架以来已取得了一定的进展。维和部以及维和特派团充分了解在全面推行成果预算制方面处于刚刚开始阶段，需要大量的努力才能取得成果制的全面收益。

5. 尽管仍有许多障碍需要克服，成果预算制有利于介入整个过程的不同方面，包括在安全理事会和大会之间，以及在行动的不同层面和组成部分之间增进相互理解和对

话。目前成果预算制的价值在于它在一个由于各个方面的差异以及不可预测的事件有可能使实现具体成果的努力付诸东流的环境里，使各方达成共识，形成概念、术语和建立起共同方向感。在维和行动中采用成果预算制有助于提高认识，将注意力放在取得成果上。

6. 成果管理制的完善推行当然取决于外部因素和资源的可预测性。需在规划的最初阶段就通过提出切合实际的假设认真查明外部因素并加以考虑。外部和不可预测因素的数量越多，对任何特定冲突情况的事先评估的准确性就越低。由于外部因素通常与不可预测事件混淆在一起，因此这似乎成为规划阶段的一个薄弱环节。外部因素是很难甚至不可能驾驭的，但可以也必须在规划工作中兼顾这些因素。必须更进一步认真地考虑其可预见的影响，这只能通过对维和行动的具体情况和环境进行初步的、全面的、多方面的分析(政治、社会/经济和发展)才能做到，在这一方面，适当采用成果管制/成果预算制技巧，就能使之成为维和行动重要的规划手段，因为这些技巧迫使人们考虑到外部因素可能产生的影响，事先作出规划。

7. 检查干事发现高级主管，尤其是总部维和部内部的高级主管对本报告所讨论的问题缺乏兴趣。总的来说，维和部的高级主管认为成果预算制只是纸上谈兵，为预算所驱动，与实质性管理缺乏联系。这种认识上的不足和缺乏承诺也许是在编写本报告时与总部维和部最高主管以及与联合国海地稳定特派团(联海稳定团)在互动方面遇到困难的原因。检查干事们强调在维和行动中有必要将采用的成果制办法的范围从目前的注重预算编制(成果预算制)转向全面的、立足成果的管理方针(成果管制)。

## 方 法

8. 正如联检组为联合国系统成果管制问题编写的一系列报告所示，参与的办法，以及深入的研究和分析为联检组提出基准框架奠定了坚实的基础。已将这一成果管制框架作为评估维和行动中成果预算制推行情况的基础。

9. 联合国系统行政首长理事会<sup>2</sup> 和方案协调委员会(方协会)<sup>3</sup> 提议经济及社会理事会和大会批准的联检组成果管理制基准框架正在整个联合国系统各组织广泛采用。这一框架强调不仅要重视包括了成果预算制在内的规划——评估周期，同时也要重视作为任何立足成果方针的主要支柱的人力资源管理和信息管理系统。

10. 值得一提的是，联检组所制定的基准框架包括了对成果管理制的全面落实。然而，维和行动只采用了成果预算制，因此在本报告内没有谈及与实施成果管理制相关的一些问题，而将对于任何成果制办法所必要的其他一些成果管理制因素纳入了分析。

11. 本报告所载有的资料源自范围广泛的文献研究，以及对在总部和目前维和行动(科特迪瓦、海地、利比里亚和塞拉利昂)进行的许多访谈的分析。这些访谈的对象是维和部各级管理人员，维和行动的实务和行政管理人员，内部监督事务厅(监督厅)以及方案规划、预算和财务处，尤其是其维和经费司的实务和行政管理人员。

12. 由于时间和资源有限的原因，向无法访问的维和特派团的高层主管发送了调查问卷，以补充对研究和访谈收集的资料的分析。调查的目的在于了解他们对维和行动推行成果预算制的看法，包括执行的益处以及遇到的困难。

13. 最后，根据联检组的章程、标准和指导方针以及内部工作程序，利用联检组全体人员的集体智慧对报告进行了检验，并正式与联合国秘书处的官员进行了正式的交流。联检组没有得到秘书处的综合答复，只得到方案规划、预算和账户厅(账务厅)以及维和部分别提出的意见。检查干事本希望得到秘书处的一份综合答复，那样就可避免联检组对可能不同的看法作出不当的理解。此外，如果秘书处内其他部门(例如政治事务部等)参与对本报告提意见，本可扩大讨论的基础，并更加有利于报告的定稿，尽管如此，联检组尽力综合收到的答复。账务厅采取的方法表现出对立足结果的办法的充分认识。但维和部的答复则表现出对本评估报告的范围缺乏认识。

<sup>2</sup> “联合国系统各组织成果预算制概念文件”(2005年3月23日，CEB/2005/HLCM/R.6)，第14页。

<sup>3</sup> “联合国系统成果管理制问题系列报告综述”(2005年6月27日，E/AC.51/2005/L.4/Add.12)。

14. 大会要求联检组编写一份维和行动中推行成果预算制的评估报告。这就包括维和部以外的许多行为者，如安理会、大会、秘书处的其他部门、监督机关、其他联合国机构、基金和方案等等。但维和部对这一点似乎并不理解，如维和部在对本报告提出的意见中指出“尽管维和部向立法机构提交报告和信息，但它无法控制立法机构的最终决定。卜拉希米报告、和平与安全执行委员会(和安执委会)以及框架小组的说法似乎并没有直接与成果预算制的评估挂钩，也没有与从报告草案的内容得出的结论挂钩”。

15. 检查干事对许多人致以真诚感谢，他们对提供协助的请求作出了积极的回应，特别要感谢那些接受访谈的人和非常愿意分享其知识和专长的人。

### 基 准 1

#### 将成果管理制明确的概念框架作为宽泛的管理战略

16. 成果预算制在维和行动中推行的时间不长，最初是在 2002 年采用的。在维和行动的方案概算编制中制定并采用了一个成果预算制的逻辑框架。成果预算制框架分为几个层面：第一层是特派团使命，来自于安全理事会各项任务授权；第二层是预期成果和相关的成就指标；第三层是产出。

17. 维和特派团要实现预期成果，就要交付主要的产出，以实现安全理事会为特派团期限内提出的各项目标。成就指标衡量在预算年度内为实现预期成果所取得的进展。检查干事认为成果预算制的执行工作已有一个概念框架，而这一框架对于维和行动的方案编制来说既简单也够用。

18. 维和行动目前利用成果预算制开展规划、方案编制和预算编制，但并没有将它作为一个管理手段加以全面采用。大多数的具体业务主管认为成果预算制是耗费时间的预算编制工作。由于名称中提到立足成果的“预算编制”，因此本身就带来误解；实际上成果预算制是为了实现成果所开展的一个过程，而要实现成果就必须改进战略管理、提高行政和方案效力并加强方案主管的问责制。

19. 由于只能通过管理资源，包括人力资源管理才能取得成果，因此在基于成果的办法中不能没有人力资源管理的内容。因此，当务之急是在维和行动中进一步让成果管理制发扬光大。采用和推行成果管理制的第一个关键步骤是为其制订一个明确的概念框架，作为一项宽泛的管理战略，在有关组织的主要各方(会员国、监督机构和秘书处)之间共同采用，并由有关立法机关正式通过。

20. 一个通用的成果管理制概念框架是成果预算制进一步演变成成果管理制的先决条件。检查干事认为联检组所制订的成果管理制基准框架可作为为维和行动制订全面的成果管理制框架的一个初步的模框。

### 建议 1

请大会根据第 55/231 号决议要求秘书长为成果管理制的推行制订可行措施，逐步加以采用以便最终在维和行动中加以全面执行。

### 基 准 2

#### 明确提出组织中主要当事方的各自责任

21. 联检组制订的成果管理制基准框架强调了应明确组织内主要当事方的各自责任，提出：

成员国应该通过立法机构，着重制定明确、可计量和有时限的宗旨、目标和标的；明确秘书处实现本组织宗旨和目标的责任和其他当事方的责任，特别是自身的责任；监督本组织实现这些宗旨和目标的进展，关注结果，避免微观管理，强调对结果的问责制；为已批准的方案提供相应的资源，在无法提供足够资源的情况下，对方案和资源分配重点给予明确的指导。<sup>4</sup>

22. 采取立足成果的的办法时，目标或预期的总成果是与为实现这一目标所配置的资源挂钩的。资源应与要实现的成果对应并相称。立法机关的主要责任是确定目标

<sup>4</sup> JIU/REP/2004/5。

和提供相应的资源。就维和行动而言，在这方面是不相称的，因为安全理事会通过任务授权提出了总体目标，而资源是由大会批准提供的。这两个机关都是由会员国建立的，然而其组成是不一样的。检查干事了解这两个机关的不同授权和组成。尽管如此，如大会和安全理事会希望在开展维和行动时采取成果管理制办法，就必须采取各种途径和方式保证在维和行动的任务授权目标与为实际的执行工作提供相应资源之间保持连贯性和一致性。秘书长在协助这两个机关克服这一障碍方面应发挥更为积极主动的作用。

23. 将一个管理机关在采用任何立足成果的办法中应全面担负的责任分成实务和财务两个方面，这样的分割无助于适当地采用成果预算制。这种分割的影响会向下转移，尽管它不是唯一原因，它也无助于解决这份报告在各个章节中所强调的主要问题之一，即必须让总部维和部的最高主管以及维和特派团的最高主管进一步介入立足成果办法的执行。

## **建议 2**

**秘书长应制订一项具体的建议，协助安全理事会通过维和行动的连贯一致的任务授权和目标，为维和行动的实际执行工作提供相应的资源，并将这项建议提交有关机关审批。**

### **基 准 3**

**已为本组织明确制订了长期目标**

**长期目标和具体、可计量、可实现、相关、有时限的任务授权：在评估前阶段收集信息**

24. 成果管理制的一项主要步骤是为有关的维和行动提出长期的宗旨和目标。这不仅以安全理事会有关的任务授权作为基础，同时也应当以提出这些任务授权的理由，即对冲突地区政治、人道、经济社会转变过程的评估为基础。要确定一项维和行动的目标，就必须收集特定形势的初步情况并随之进行分析。应进一步重视对局势紧张地区派遣探访和实地考察工作团，并且应更经常地派出这类工作团；这是未来成功部署维和行动

关键因素，同时也能为安全理事会和大会提供现实和最新的信息，以便提出更明确的特派团使命。

25. 卜拉希米的报告<sup>5</sup>呼吁提出现实可行的任务授权；但成果制管理还要更前进一步。按成果制管理的术语来说，任务授权应当是具体、可计量、可实现、相关、有时限的(SMART)。安全理事会应努力提出 SMART 任务授权，为此就必须进行初步的信息收集和战略分析。在这方面有相当大的改进余地，因为目前对冲突前局势缺乏现实可行、准确、全面和最新的初步评估，不利于提出 SMART 任务授权。冲突前情报收集过于薄弱不足。

26. “秘书处在向安全理事会提议为新的特派团布置部队和其他资源水平时必须告诉安全理事会它需要知道，而不是它希望听到的信息，同时必须根据现实的设想情形，兼顾执行工作中可能出现的难题提出这些建议。安全理事会的授权也应当反映出维和行动明确性，以便在潜在危险的情况下部署维和行动时采取统一行动。”<sup>6</sup>

27. 必须提出 SMART 任务授权，这不是一个新的问题，安全理事会在第 1327(2000)号决议中决定授予维和行动明确、可信和可实现的任务授权；同时还强调必须改进秘书处信息收集和分析能力，从而提高向秘书长和安全理事会出谋划策的能力，同时还欢迎秘书长在其关于设立和平与安全执行委员会(和安执委会)信息和战略分析秘书处计划的执行报告中作出的澄清。2004 年 5 月 17 日安全理事会第 4970 次会议在审议题为“联合国维持和平行动”的议题时又重申了这一立场。安全理事会主席代表理事会宣读了下列声明：

安全理事会确认有责任为维持和平特派团提供明确、现实和可实现的授权。安全理事会在这一方面重视秘书处提供的评估和建议，以便对新的维和行动的范围和组成及其任务授权，行动概念和部队配置水平和结构作出知情决策。<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> 见上文脚注 1。

<sup>6</sup> 卜拉希米报告(A/55/305-S/2000/809)，第 X 页。

<sup>7</sup> S/PRST/2004/16。

28. 在这一方面，卜拉希米报告建议秘书长应建立一个实体，即所谓的和平与安全执行委员会信息和战略分析秘书处，以满足和安执委会所有成员的信息和分析需要，它将由政治事务部和维和部的主管共同领导并向他们报告。维和行动特别委员会没有批准这一建议。行预咨委会将这一问题延后并建议秘书处利用现有的结构和资源(请参阅 A/55/676)。大会批准了设立一个小型的和安执委会秘书处，它在 2004 年成立。

29. 审计委员会在其就 2003 年 7 月 1 日至 2004 年 6 月 30 日提出的最后报告和审定财务报表<sup>8</sup>中认为上述建议在执行中，指出设立和安执委会秘书处需要更长时间才能看出其影响。检查干事们认为在这一方面需要作更多的事情，因为上述建议的初衷是要在对一项可能的维和行动作出事先评估的时候提供更好的信息和数据。提供全面、最新、准确和现实的信息对于任何一项维和行动未来取得成功都是不可缺少的，而这仍然是需要进一步改进的一个问题领域。

30. 1997 年 1 月秘书长将秘书处的工作方案按照五个领域重新加以部署，其中包括联合国的主要任务：和平与安全；人道主义事务；发展合作；经济及社会事务以及人权。这一过程涉及到联合国所有部门、方案和基金。随后，在前面四个领域里建立了执行委员会，而人权则被作为一个切入性的问题，融入了其他四个领域中的每一个领域。

31. 秘书长在设立各委员会时指出：目的是要减少重复性工作和提高互补性和连贯性，使各单位集中力量为实现本组织总体目标作出贡献。因此，各执行委员会的目的是成为制定政策、作出决定和管理的工具。联合国各实体的负责人就工作方案和共同关心的其他实质性和行政问题彼此协商，商定和探讨汇集资源和服务的途径，以便尽量扩大方案影响，尽量减少行政费用，并在一般层次上便利共同战略规划和决策。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 《大会正式记录》第五十九届会议，补编第 5 号 (A/59/5)，第二卷：联合国维持和平行动。

<sup>9</sup> “革新联合国：改革方案：秘书长的报告” (A/51/950, 1997 年 7 月 14 日)，第 29 段。

32. 和安执委会由政治事务副秘书长主持。委员会通常每个月举行两次会议。必要时举行更多的会议。例会的议程通常包括三至四个议题，主要是国别情况。所有成员都能自由地提出审议议题。和安执委会自成立以来有了重大的变化，规模扩大了一倍多。成立时它包括联合国七个部的正式成员。目前有 21 个成员。这种扩大表明人们愈发认识到和平与安全和其他部门性领域之间的联系。

33. 2002 年，在秘书长第二波改革中，和安执委会进行了一次自我评估，衡量在各个领域取得的进展，如委员会的组成和效力，会议的筹备和举行以及改革建议。主要建议包括对委员会的结构加以重新调整，使之包括一个执行核心小组和更多的成员，开会要减少，根据需要开会。然而这一建议尚未得到实施。

34. 和安执委会还接受负责采取预防性行动的机构间实体——机构间/部门间协调框架小组的报告。不时举行联合会议表明了和安执委会与其他执行委员会之间的正式联系。根据卜拉希米报告以及秘书长的后续行动报告(A/55/52)所提出的程序，和安执委会还建立了第一个全面的特派团综合工作队(综合工作队)，作为 2001 年 9 月 11 日之后对阿富汗形势的一项对策。在 2001 年 10 月至 2002 年 1 月期间阿富汗的综合工作队是一个全职实体，它协助联合国对实地的形势作出连贯一致的反应，并为联合国系统所有当事方参与的一项全面的特派团规划工作作出贡献。综合工作队每周向和安执委会报告。

35. 对任何可能的维和行动进行准确的事先评估是未来规划的基石；在没有可靠数据的情况下进行规划的后果通常会带到随后的规划周期里，造成不必要和更多的困惑。尽管已作出努力，检查干事认为这仍然是一个灰色地带。为这一问题找出长久的解决方案超出了本报告的范围。从成果制角度来看，必须提出 SMART 目标，而要这样做就必须有初步的信息，检查干事从这一角度出发，呼吁改善对数据的监测和收集，从而促进对某一特定形势进行全面的初步分析，随后由安全理事会提出任务授权。

### 建议 3

秘书长应保证其向安全理事会和大会提交的关于维和行动的报告符合成果管理制原则、方法和基准，尤其是要服从提出 SMART 授权和目标的需要。

## 建议 4

由于维和行动的性質已演變成複雜和多方面的維持和平行動，大會應重溫卜拉希米報告 (A/55/305—S/2000/809) 中提出的建議，即要求秘書長建立一個稱為和安執委會信息和戰略分析秘書處的實體，以便滿足和安執委會所有成員的信息和分析需要，同時大會應批准這項建議。

### 基 准 4

本組織的方案與其長期目標配合一致

#### A. 將特派團使命轉變成成果制框架：必須 改善框架及改善框架內容的可計量性

36. 在維和行動中安全理事會的任務授權決定了特派團要實現的目標。正如上文所述，成果預算制是一個邏輯框架，用於編制維和行動的預算提案。成果預算制框架分為幾個層面：根據安全理事會任務授權提出的特派團使命層面；預期成果層面，和相關的成就指標；以及產出層面。特派團通過交付產出，取得了若干預期成果，從而使特派團使命得到完成。

37. 成果預算制框架及其相關活動將成為維和行動實現其長期宗旨、目標和指標的手段。成果預算制框架已經存在，但問題在於如何以有意義的、低成本高效益的方式使用這些框架。在這方面，尤其是在兩個領域將取得進一步的進展，即將目標、宗旨和產出落實到較低層次的工作計劃(組成部分/司/處/股)、直至個人工作計劃中，以及眾所周知的一個問題，即必須進一步改進目標、預期成果和成就指標以及產出的可計量性。對成果管理制的真正推行要求將安全理事會提出的總體目標具體落實到較低層次的組織結構層面，在各個層面之間保持明確的聯繫，直至個人層面的工作計劃。這一點還沒有做到，儘管一些特派團已經表示在這一領域正在開展一些工作。值得一提的是，維和行動在採用成果預算制框架時遇到的許多問題與努力在較穩定的環境內推行成果制的聯合國系統其他組織所面臨的問題沒有不同。例如在通過使用充足的基線數據和適當的指

标改善可计量性方面遇到的困难不仅只局限于维和行动，因为这些困难是采用成果制学习过程的一部分。

39. 检察干事们认为由于产出中不少并不完全是具体、可计量、可实现、相关、有时限的，因此必须继续努力使产出更为具体和可计量。然而其中许多产出虽是合情合理的，但是从客观的角度来看很难加以计量，而其他的一些产出如果不考虑质量问题的话是没有意义的(如开会的次数、发出信函的数量)。例如说发出了多少封信函，或开了多少次会，如果不知道所产生的影响就不能说明问题，但要对影响加以定量是非常困难甚至是毫无意义的。此外，对各个不同的维和行动目前的成果预算制的分析表明，有些预期成果是无法单单依靠维和行动来实现的。在大多数情况下成果预算制框架并没有明确其他伙伴，如政府、捐助者、非政府组织和联合国其他方案和/或机构等的介入和责任。

40. 必须指出，在维和特派团的成果预算制框架中，在实质性工作部分与支助工作部分之间的成就指标存在差别。在支助工作部分里，成就指标完全是靠特派团负责落实的，而在实质性工作部分，成就指标是由集体努力落实的。在支助工作部分，预期成果“提高维和行动的效率和效力”，从性质上说是“内部的”，而在实质性工作部分，预期成果来自安全理事会提出的目标，这就是这种区别产生的原因。要实现预期成果，所有维和行动各方都必须开展合作。单靠特派团的贡献是不够的。立法机关希望维和行动能为这些目标和预期成果作出有效贡献。各项指标所展示的为实现预期成果所取得的年度进展并不是单靠联合国来实现的。因此，体现为实现预期成果取得进展的成就指标不可避免地包括了联合国和联合国以外实体所作的贡献。

41. 以人道和发展协作工作领域某一特派团在 2005-2006 年预算中所使用的其中一项指标为例说明这一问题。成就指标是“为最穷困的社会经济群体创造 20 万个人/月的短期就业”(A/59/745)，然而随后对相关产出的分析并没有表明维和特派团如何及在何种程度上通过这些产出为实现这一指标作出贡献。此外，特派团的任务就是协调其他的发展伙伴，因此单由特派团本身显然是无法实现这一目标的。同时在此并没有提到介入的伙伴及其为实现这样一个具体指标所承担的具体责任；因此这方面需要作进一步的工作。

42. 由于参与的伙伴数量不同，每个伙伴都有不同的组织文化、目标、运作方式和立法授权，因此在这样一个不稳定环境中开展协调也许是采用成果制的最困难的领域之一。尽管如此，检察干事同意行预咨委会在关于 2006-2007 两年期方案概算的第一份报告(A/60/7)中所提出的看法，表示“这些实体中其中一些实体由自身的政府间机构来决定政策方针和提供指导，但这并不能排除在有共同利益的领域协调努力”。

43. 维和行动预算内的成就指标应尽可能反映出维和行动可取得的成果。如果一项维和行动是在一项共同合作项目内开展的，就应利用适当的产出来反映维和行动所负的责任。如果由基金和方案和/或机构等几个伙伴参与以一项预期成就为目标的工作，那么就应当将其他每个执行伙伴应担负的具体责任也作为一项外部因素标明出来。

44. 对成果问责制而言，维和行动只能负责执行其自身的方案，而不是其他各个参与伙伴的方案。行预咨委会强调了这一点：“绩效指标和产出标准应明确反映特派团的职能和责任以及东道国政府和联合国机构、基金和方案相应的职能和责任，表明哪些方面属特派团控制，哪些方面不属于特派团控制”(A/59/736)。“此外，委员会认为，今后在提交预算时，应明确表明其他方案、基金和机构在执行具体产出方面的作用和贡献”(A/60/7)。

45. 在这方面，检察干事再次确认行预咨委会题为“联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题”的报告(A/59/736)中所提出的看法以及审计委员会所提出的看法，如有必要为执行工作提出时间框架从而便利监测和报告，这些看法都是中肯有效的，所提到的问题都是众所周知的、并且目前正在技术上加以解决。2005 年维和部与方案规划、预算和财务处合作为维和行动的行政主管和预算官员举行了关于这一问题的培训班。

46. 预计 2006-2007 年的预算在这个方面将有显著的改善。从“2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日维持和平行动支助帐户预算：秘书长的报告”(A/59/730)中可以看出这一好转的趋势，报告中表示“成果预算制框架纳入了比先前三个财政年度更高比例的、明确可计量的指标。可计量的指标在总指标中所占百分比从 2002/03 年的 21% 上升到 2003/04 年的 47%，到 2004/05 年的 70%，到 2005/06 年 85%。设有基准线的指标的百分比也有所增长：从 2004/05 年的 18% 上升到 2005/06 年的 27%”。然而，必须

强调，尽管定量指标和产出数量的不断上升有助于在一定程度上改善可计量性，但仍有必要审评和进一步改善各项指标和产出的质量，不少指标要计量并不难，但没有意义。

## B. 任务执行计划

47. 检察干事们欢迎作出技术上的努力，通过提供更多的培训改善可计量性；然而，他们认为也必须从另外的一个角度来解决这个问题，因为在他们看来，这个问题与一些特派团主管提出的关切问题有直接的关系，这些主管在上级并未向他们下放相应的权力的情况下承担不相称的责任。成果预算制有助于提高能见度，改善可计量性有助于展示绩效质量。本报告后面章节将进一步讨论维和行动的问责制问题。

48. 实务工作管理层认为成果预算只是一个财务问题而非是一个管理手段。行预咨委会的报告“联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题”(A/59/736)指出，“咨询委员会强调，特派团的最高级别必须参与并指导目标的制定工作和预算编制过程”。

49. 会员国通过安全理事会为维和行动确定具体期限内的任务授权。理事会在这些任务授权中提出了总体目标。一旦安全理事会提出一项新的特派团任务授权，特派团就必须制定任务执行计划，这些计划是根据安全理事会批准的任务授权提出的。任务执行计划是构筑成果预算制框架的材料。但实际上各特派团并没有制定连贯一致的任务执行计划，有时这些计划比成果预算制框架晚得多才制定出来。此外，有些特派团是在部署之后都还没有制定任务执行计划。

50. 检查干事认为新的特派团的领导层，应尽早的制定任务执行计划，而不应当在没有任务执行计划的前提下派遣任何的特派团。检查干事认为任务执行计划的编写工作是一项联合行动，由特派团领导人牵头，有特派团高层主管制定，制定工作让包括军方在内的各个部门的首脑和副官参加，并应得到维和部的指导和支助。安全理事会第1327号决议(2000年)也表示了类似的看法“秘书处必须领导维持和平行动，提供战略指导和计划，预测和克服执行某项任务授权可能遇到的任何难题。并强调应与特派团领导合作提供这种指导”。

51. 维和部对这份报告发表意见时指出“维和部认为在特派团成立的早期阶段很难准确地把握住任务执行计划。只有在特派团部署之后一段时间、并在取得充足的实际的运作经验之后，任务执行计划才变得更为切合实际。”显然人们希望的是，任何规划经过了付诸实施的过程之后会变得更为切合实际和准确。这一点很清楚，但是任务执行计划在特派团设立的最初阶段并不是特别切合实际，这就进一步说明对特派团进行的最初规划是在没有充分掌握实地实际情况的情况下进行的。这份报告强调了在对一项潜在的维和行动进行事先评估时特别需要提供更好的信息和数据。

### 基 准 5

#### 本组织的资源与其长期目标配合一致

52. 就维和行动而言，长期目标来自安全理事会的任务授权，但资源由大会批准划拨。正如上文所述，安全理事会与大会之间在成果管理制的严格实施问题上存在着令人不满意的差距。在这方面，新成立的建设和平委员会可能有助于更好地调配资源以及实现维和特派团冲突后的长期目标。

53. 威胁、挑战和改革问题高级别小组(A/59/565)向会员国建议建立一个政府间建设和平委员会，同时在联合国秘书处内建立一个建设和平支助厅。

建设和平委员会可履行以下职能：在战争刚结束后，改进联合国的持续复兴规划工作，重点是及早建立必要的体制；协助确保为早期复兴活动提供可预见的资金，其方法包括全面审查各种摊款、自愿捐款和长期供资机制；更好地协调联合国各基金、方案和机构的许多冲突后活动；提供一个论坛，使联合国、主要双边捐助者、部队派遣国、相关区域行为者和区域组织、国际金融机构以及有关国家的政府或过渡政府能够交流各自的冲突后复兴战略的信息，从而使这些战略更加连贯一致；定期审查实现中期复兴目标的进展情况；延长政治上关注冲突后复兴问题的期间。<sup>10</sup>

<sup>10</sup> “大自由：实现人人共享的发展，安全和人权：秘书长的报告” (A/59/2005)。

54. 大会在 2005 年 9 月 16 日关于 2005 年世界首脑会议成果的第 60/1 号决议的第 97-103 段中决定设立一个建设和平委员会，作为向大会报告的政府间咨询机构。其主要宗旨是让所有有关行为者共聚一堂，筹措资源并就冲突后建设和平和复苏的全面战略出谋划策。

55. 秘书处已着手对建设和平基金的设计和职权范围展开工作，同时也对世界首脑会议成果文件所提出的建设和平支助厅开展了一些早期的筹备工作。预计建设和平支助厅是一个较小规模的办公室，主要负责以下任务：为建设和平委员会的实质性职能提供支助；协助秘书长激发整个联合国系统为建设和平制定有效战略，与联合国国别工作队、国际金融机构和外部专家合作；就建设和平的战略备选办法以及政治、安全、人道主义、正义、经济/财政、体制建设和相关举措之间的相互联系为秘书长办公室和建设和平委员会出谋划策；根据系统内的国别专长对长期和区域解决办法提供咨询意见。预计建设和平支助厅将定期审评为实现建设和平目标所取得的进展，并视需要提出对总体战略作出必要调整的意见。

#### **A. 综合特派团：从任务执行计划向综合任务执行计划过渡**

56. 在本报告编写时正在建立的建设和平委员会将在改进维和特派团冲突后综合规划方面发挥主导作用，主要是通过与建设和平工作的主要行为者合作这样做。目前正在建立协调机制，因此现在就评估这些机制为急需的改进综合规划进程所产生的影响还为时过早。本报告在现阶段只能强调，卜拉希米报告当时建议，必须改进信息和分析，从而在长期和短期为维和和建设和平制定更有效的战略，已经过去了 5 年时间，而这一问题尚未得到解决。

57. 尽管建设和平委员会与特派团领导人及维和部在制定任务执行计划方面所应承担的职责和合作机制尚未得到明确，但是建设和平委员会在制定冲突后的任务执行计划方面应发挥主要作用。检查干事们认为，必须根据安全理事会主席在第 4970 次会议上的声明对这一问题给予认真考虑。安理会主席指出“安全理事会认为在为维和行动提出计划、授权和进行管理的人与那些负责执行这些行动的人之间必须加强联系”。<sup>11</sup> 任

---

<sup>11</sup> 见上文脚注 7。

务执行计划应将任务授权变成特派团的具体目标和特派团各个组成部分的预期成果，这些计划应覆盖特派团的整个预期存在期间；最后，必须包括对所需总体资源的估算，这一点也很重要。此后，应当由安全理事会和大会批准任务执行计划。

58. 应当根据特派团的实际需要提供资源，这也是任务执行计划的一部分。目前的使用比率(例如工作人员与车辆之比等)，尽管可用于评估和/或监督工作，作为不同维和行动之间相互比较的一个参照标准，但并不能成为指导资源规划的一个因素，因为这样做完全不切实际；根据成果预算制的办法，资源的调拨必须与要实现的成果相称，因此应当根据实际需要而不是理论上的比率来规划资源。

59. 目前，维和行动已演变成复杂的行动，包括多个方面和层次的内容，远远的超出了最初的“维持和平”的概念；所谓的综合特派团包括了建设和平、人权、经济发展等各个方面，而维和部本身并没有专门用于建设和平或人道主义事务的独特专长。因此，它必须对来自整个联合国系统的投入加以协调；因此，在编写任务执行计划时应当让联合国系统其他组织和潜在合作伙伴的代表参加。这样就能够事先商定和确定在任务执行计划中各方在这项联合行动中应分担的责任。采取新的综合方针制定任务执行计划应当包括行动各个阶段的牵头机构、部或方案。综合特派团需要综合任务执行计划。

60. 在这个方面，建设和平委员会可发挥极为关键的作用，它提供重要的投入，协助秘书长激发整个联合国系统为建设和平制定有效战略。采取这一方针有助于达成共识；明确各自在预期成果/成就指标中所发挥的作用，这将有助于提高指标的可计量性，这是上文已强调的一个问题。

61. 维和部承认全面采用综合任务规划的概念遇到困难，因为各不同组织、机构和方案有不同的文化，在许多情况下各自的目标是不一样的。第一个特派团综合工作队是在 2001 年建立的，目的是促进对阿富汗维和行动的规划。在向利比里亚派遣特派团的规划中也利用了综合工作队机制。各个特派团规划小组对综合工作队的概念和实践中的许多特点进行了调整和采用，在刚果民主共和国和东帝汶实施过渡的规划过程，在为布隆迪、科特迪瓦、利比里亚、海地、伊拉克和苏丹规划新的特派团时都这样做了。维和部在 2004 年 2 月采用了综合特派团规划模块。利用 2001 年以来综合特派团规划方面的

经验对这一过程进行了进一步的调整。然而，必须改进和适当的采用各种机制，从而将计划、结构和行动统筹配合起来。

62. 在这方面，维和部指出秘书长政策委员会授权对综合任务规划过程进行审评，因此，关于维和行动规划的性质所有问题都取决于这项审评。维和部领导开展这项审评，审评将进一步确定各行为方的作用和职责。此外，维和部在其意见中认为本报告目前就深入讨论将成果预算制和综合任务规划进程同步协调的建议为时过早。相反，检查干事们则认为维和部在上述这项内部审评工作中应认真考虑联检组所作的这一外部的、不偏不倚的评价的结果。

## **B. 利用任务执行计划和成果预算制框架进行综合规划**

63. 检查干事们注意到任务执行计划和成果预算制框架目前是两项分开进行的工作。这一事实再次表明并没有将成果预算制作为一项管理手段。已经认识到有必要利用一项初步计划作为一个起点，同时也作为随后展开成果预算制框架的一个基础。这正是最初提出任务执行计划时的设想，但当成果预算制框架一旦建立起来，这些框架就应当成为“实际上的任务执行计划”，因为其中详细列举了任务目标、特派团各组成部分的预期成果，每一预算年度内将交付的产出。由于对任务执行计划和成果预算制框架使用不当，造成事务工作管理层将成果预算制误解为仅仅是一项预算编制工作。大会第59/296号决议也提到这一问题，这项决议要求“秘书长在维持和平行动的规划阶段将业务、后勤和财政工作全面综合起来，将成果预算制与维和行动的任务执行计划联系起来”。这就意味着在目前的成果预算制框架中纳入一个新内容，从而突出了成果管理制的必要性。

64. 一旦通过综合任务规划过程制定出综合任务执行计划，其中包括所需的资源估算水平，并得到安全理事会的注意和大会的批准，就应当通过成果管理制框架将计划转变成各个执行周期。就此而言，综合任务执行计划将作为一个“一次性的长期”规划手段。一旦成果管理制框架建立起来，它们就成为“实际上的任务执行计划”，通过在各个执行周期内系统地开展任务绩效分析对这些计划进行定期的更新。

## 建议 5

秘书长作为行政首长协委会主席，应当领导协委会制定一项体制框架的工作，为联合国系统介入综合维和特派团的工作提出业务原则、路线图、参与规则和指导方针，提交联合国系统各组织各自的立法机关审批。

## 建议 6

除了上述建议 5 所提到的应拟定的体制框架外，秘书长应行使其权力，使联合国秘书处与联合国各基金和方案在综合维和特派团的规划、方案编制、预算编制、监测、评估和报告周期中通过以下方式全面整合和协调 (a) 在这个方面提出明确的指示；(b) 指定某一部门负责牵头协调。

## 建议 7

为了改进规划、方案编制和预算编制，秘书长应保证其向安全理事会提交的新的综合维和特派团的第一次报告中载有：

- (a) 利用其斡旋和其他预防冲突行动所取得的经验以及联合国系统和其他伙伴的实际经验，对有关国家局势的所有方面提出的准确全面的事先评价；
- (b) 某一特定冲突的所涉所有行为方及可能对综合任务执行计划的执行产生影响的其他外部行为者作出的明确的政治承诺声明；
- (c) 与拟议预期成果/成就完全一致的对方案和资源需要作出的详细评价，资源来源，以及有关伙伴(联合国各部门、方案和基金、专门机构和其他国际组织及非政府组织)之间事先商定的具体分工。

## 建议 8

请安全理事会和大会通过下列未来审批新的维和行动的程序：

- (a) 安全理事会根据秘书长按照上述建议 7 提交的初步评价批准初步启动一项维和行动，而大会则批准初步的经费意向；<sup>12</sup>
- (b) 一旦开始了初步部署，秘书长特别代表就应根据上文建议 7 (c) 提及的评价编写一份详细和更准确的综合任务执行计划，提交秘书长审查和批准，随后提交安全理事会和大会；
- (c) 安全理事会审议和批准综合任务执行计划，作为特派团的长期规划手段，而大会将批准计划所涉的方案和经费；
- (d) 秘书长应提请安全理事会和大会注意其立法决定之间存在的任何不吻合之处，以便加以调和；
- (e) 应根据上述提出的同一办法对综合任务执行计划进行审查，以便找出初步推测可能出现的变化。

65. 目前制定特派团成果预算制框架的工作首先是由维和部的副秘书长向特派团团长提出战略指示，以及在维和部所有领域建立指定的成果预算制牵头单位。随后特派团领导进一步在各个特派团建立预算委员会，保证各级参加成果预算制框架的制定工作。利用预算制框架将特派团的总目标转变成预期成果和成就指标以及相关产出。根据各个特派团工作的具体内容，如军事、人权、人道主义、政治等方面将成果预算制框架加以分类。

66. 检查干事注意到成果预算制框架的制定工作主要是由各不同特派团内的行政支助单位驱动的。此外，检查干事们所访问的这些特派团内的成果预算制牵头单位主要是集中在特派团的各项实务工作结构中，或者是预算委员会的成员，大多没有接受成果预算制方面的适当培训。

67. 将安全理事会的任务授权转变成特派团目标，随后再细分成各项的具体预期成果，这是实务工作高层管理人员的责任。特派团团长/特别代表要负责特派团的绩效，他/她负有最终责任，为其直接下属的管理人员提出预期成果。不幸的是，在筛选特派团团

<sup>12</sup> 这是根据卜拉希米报告(见上文脚注 1)提出的，这份报告指出“一旦提出和商定了切实可行的特派团需求，安全理事会在秘书长确认他已获得会员国作出的、足以满足这些需求的提供部队和其他方面的承诺之前，将授权决议保留草案形式”。

长/特别代表的标准中没有将管理培训和完善的管理经验作为担任这些职务的人应具备的必不可少的先决条件。

68. 在各个不同的特派团中行使制定成果预算制框架责任的情况参差不齐。正如大会第 59/296 号决议所指出的那样：“鉴于预算对于特派团的有效运作具有极其重要的意义，特派团向总部提交预算提案应作为特派团团长/特别代表担负领导职责和承担责任的一部分”，只有让最高管理层对成果预算制负起责任，这一问题才能得到解决。

## 建议 9

秘书长应指示维和部采取措施从成果预算制迈向成果管理制，尤其是通过将目前的成果预算制框架与综合任务执行计划整合成单一的一项规划、方案编制、预算编制、监测、评估和报告工作。

### 基 准 6

有效的业绩监测制度已建立

## 业绩的监测和报告

69. 2003/2004 两年期财务周期首次根据该期间预算中确立的成果制框架评估业绩。前几段讨论的立法机构层面的分工，仍保持在监测和报告方面，目前是通过两种不同的机制作报告：进度报告，提交安全理事会；预算业绩报告，在财政周期末编制，提交大会。还有两个主要领域，要当作它们之间没有内在关系那样对它们的业绩作分别监测，这两大领域是财务业绩和实务业绩。在任何成果制中，这两者的平行关系是令人不满的，因为资源，或者说财务方面，与预期成果，即实务方面有着内在联系的。此外，这种平行关系最终归结为对平行信息系统的利用。

70. 对财务业绩的监测是通过对外地和总部的财务系统中获取的财务数据的定期审查和分析进行的。外地使用的财务系统是“SUN”系统，总部用的是综合管理信息系

统；只限于经常预算活动的实务业绩记载于另一个系统，即综合监测和文件信息系统(监文信息系统)，但维和部没有采用这个系统。此外，在 2003 年 3 月，方案规划，预算和财务处与维和部合作执行《资金监测工具》，以加强对财务业绩的监测。维和部管理的这个系统每天晚上从特派团的 SUN 系统中收集财务数据，然后与总部综管信息系统的数据合并，提出该特派团资金的最新综合财务状况。外地和总部的工作人员能进入这个系统，因此资金状况对人人透明，数据及时。

71. 实务业绩监测是一个在不同层面上需要作出重大改进的领域。安全理事会通过秘书长的定期报告监测计划目标的进展情况。这种报告介绍特定时期取得的成就，并酌情就授权的调整或延长提出建议。进度报告为记叙性，虽然叙述的是特定业务范围内各方面取得的成就，但没有采取成果制，它们不够实事求是，也没有提到有关业务具体的成果预算制框架。检查干事们认为，进度报告是一个监测工具，应对照成果预算制框架所列的既定目标和预期成果反映进展情况。

72. 除了进度报告以外，预算业绩报告，包括其中的“情况简介”也反映出成果预算制框架方面的实务业绩。如果成果预算制原则执行得当，则应按各组成部分全年收集数据，然后归纳成情况简介，以便在特派团的业绩报告中对成果和实际产出的所有实际指标提供佐证。但是，这个机制在理论上主要是为了加强监测，只是一个报告工具，特派团在定期监测业绩情况时没有作系统使用。它被看作是“书面文章”，是一个额外的行政负担，因为这个机制的采用没有可资利用的自动化信息系统。用于说明实绩的数据常常是在业绩报告提交到期前最后一分钟才匆匆忙忙收集的。审计委员会建议各特派团的驻地审计员对情况简介作确认。检查干事支持这项建议。

73. 一个新的工具，即企业预算应用程序原定于 2006 年中期启动，属于 2007-2008 年财务周期预算指令的一部分，它为特派团进入计划的成果预算制框架和就成果预算制框架提交报告作了规定，将此作为业绩报告的一部分，其中包括情况简介。企业预算应用程序项目处于合同谈判期，遇到一些法律问题，目前预见将在 2006 年 7 月或者 2007 年 7 月执行。这个工具在以下几段详述，它可望提高维和特派团内部成果预算制实施情况的监测和报告能力。检查干事欢迎这一进一步加强实行成果预算制的举措，但认为要是早一点采用就好了。

74. 联大第 57/290 B 号决议请秘书长“在任务目标与 2004 年 7 月 1 日至 2005 年 6 月 30 日维持和平行动拟议预算中的拨款要求之间进一步建立联系”。此外，行预咨委会强调必须在财务系统与方案监测系统之间建立联系，这是成果预算制的一个基本内容。“委员会打算在 2006 年审议下一轮维持和平预算时重新审议这一问题”(A/59/736)。

75. 当前，资源与产出的联系有限，这个领域可进一步改进。支出情况最后通过综管信息系统报告，而监文信息系统中不包括成果预算制框架。此外，这两个系统也没有联系，监文信息系统在这方面没有被看作是一个恰当的系统。必须建立一个可以将支出与结果联系起来的有效的成本核算系统，采用将资源与预期结果联系起来的方案编制手段。这不是维和行动特有的问题，联合国秘书处其他部门也有同样的情况。目前，任何经常预算方案都没有将资源和结果联系起来的管理信息系统。

76. 账务厅为减少编制复杂庞大的预算的风险，采取的解决办法是企业预算应用程序，它使用 Excel 应用软件，核准拨款额约 51 亿美元。该程序考虑到特派团将进入计划的成果预算制框架并就成果预算制框架提交报告，将其作为业绩报告的一部分，包括情况简介。它将取代目前微软 Office 软件的一套表格，也将有助于监测框架的制度化。

77. 关于在一年内根据原始计划监测成果预算制业绩的政策(如，特派团内部或者特派团与维和部之间的监测和报告频率和责任)以及就为此是否利用预算编制工具的决定，都将由维和部和特派团负责。预算年期间的成果管理做法以及成果业绩落后时采取纠正行动的做法，是面向成果的管理的日常问题，超出编制预算报告的范围。预算和业绩报告是对年度计划和实际业绩的一个简述，可转化成对成员国的建议，但是并不能指导其间的所有管理活动。维和部和特派团的责任是在年内推动成果管理制发挥更大的作用。

78. 企业预算应用程序不包括监测支出的设施，这一设施由另一个程序，即已有的“资金监测工具”涵盖。新的应用程序是一个预算编制工具。一开始不会与综管信息系统自动联接，因为这在应用预算指令程序包的职能时完全没有必要；此外，综管信息系统不支持成果预算制框架。唯一必要的联系是：业绩报告作为特派团汇报支出所依据的基线而列入的“以前的预算”以及特派团应比较其计划预算额并说明差异的原因所依据

的“经常性预算”额，应该与综管信息系统的款额相对应。但是，维持和平筹资司账务厅在职司要求中列入了该系统的能力，即如果有必要，并视联合国在信息技术/企业资源规划方面的其他选择而定，能够与综管信息系统或企业资源规划的其他系统实现自动联系。

79. 成果与资源之间的联系将与目前的一样，就员额数量而言，工作人员分别隶属于成果预算的各部分，但框架要素与以美元计的资源相联系。账务厅维和经费筹措司表示，在成果预算制各部分、预期成果，乃至产出的层面上，费用所涉的影响巨大，这个职能超出目前开发企业预算应用程序的范围。账务厅必须设计一个业务费用驱动系统，包括工作人员出勤表，以便对成果预算制各要素的费用作计划，并最终跟踪情况(如：特派团经办的各航班上乘客数量和类别，从而能够根据乘客的数量和类别在特派团内各单位之间分配航班的总费用)。这也能适用于公路与运输，例如：如果在机场按类别迎接联合国工作人员，就必须首先确定运输费，包括驾驶员的时间、汽油等等的费用，然后根据接到的工作人员的类别以及各类工作人员在驻地居住面积等等将费用分摊给特派团内各单位。在这方面，账务厅的顾问在进行一项研究。它将决定经常性预算和维持和平行动除投入以外的成本核算要素的可行性。这项研究可望在 2006 年初完成，它将为在这方面作出知情决定提供更多的数据。

80. 同时，检查干事认为，企业预算应用程序目前预设的职能已足够能使成果预算制向成果管理制推进一步，但必须认真考虑对特派团额外造成的行政负担(即采用出勤表等等方法)，因为这种方法对特派团来说可能不切合实际，也不现实。最后一点也相当重要，应该指出，尽管为提高维和行动的效益作出了必要的努力，但维和行动的效益常常受到政治决定的左右。不管怎样，只有在成果预算制各部分作调整后，才可能对成果预算制框架各级作成本核算，这也是正在进行中的另一个工作领域，要确定成果预算制各级成本核算的好处，就必须作全面的成本收益分析。

## 建议 10

**秘书长应：**

**(a) 指令维和部/账务厅加紧努力开发企业预算应用程序；**

**(b) 确保企业预算应用程序项目与现有支持执行成果管理制的信息管理系统兼容。**

81. 联检组成果管理制基准框架基于以下三个支柱：从规划到评估的周期、人力资源管理政策和利用信息技术支持采取成果制。成果制的落实必须要有一个整体计划，将这三个支柱考虑进去。在维和行动中采用成果预算制时，在微软办公软件(Word 制表软件和 Excel 制表软件)的基础上开发了一些基本的支持性工具。但是在实施成果预算制方面，这不能算作是“一种整体方法”。实际上，一些维持和平特派团开发出了自己的成果预算制应用程序，已在没有维和部中央支持的情况下满足自身的要求。此外，资金监测工具在成果预算制启动后于 2003 年采用，企业预算应用程序尚待开发。迟迟不采用企业预算应用程序，再度证明对成果预算制缺乏综合性的方针；在实行成果管理框架的一开始就应该规划和开发信息管理系统和适当的支持工具。

82. 检查干事认为，报告应统一格式，象目前的进度报告那样，每季度发布一份，但应包括成果预算制框架的综述，或许还可包括财务简况介绍。除此以外还将发布一份更详细的年度报告，类似于目前的业绩报告，但除了目前就成果预算制框架和财务数据的报告以外，还包括对实务工作的更详细叙述。在季度进度报告中采用成果预算制的要素，有助于使实务管理层更多地运用和了解成果预算制，这有利于改变许多实务人员目前认为成果预算制只是一种预算问题这样一种观点。将实务和财务信息合并，统一进度报告和业绩报告的格式，也能够使人在一份文件中全面了解特派团的情况。

83. 应指出，业绩信息系统应该得到可靠的电信基础设施的支持。在维持和平环境下，这尤为重要，在检查干事的访问期间，没有能够发现这一问题。

## 建议 11

为了巩固和展现成果预算制对效益和收益的改善，秘书长应将目前关于成果预算制框架的进度报告和业绩报告合并为一个报告，同时提交安全理事会和大会。第一种报告如同目前的进度报告一样按季度发布，但应包括对成果预算制框架的综述，列入财务简况。第二种是年度报告，内容较详细，类似于目前的业绩报告，但除了目前就成果预算制框架和财务数据的报告以外，还包括对实务工作的更详细的叙述。

## 基 准 7

### 有效利用评估结果

#### 维持和平行动部的评估

84. 评估结果和建议必须通过及时报告和反馈得到有效利用，并用作随后的方案规划、预算编制、监测和评估周期以及制定政策的主要基础。除了以上的“事后”评估，还应在操作过程中加强“实时”评估，以实现具体目标“预期成果”。

85. 评估是维和部的一个薄弱领域，实际上，该术语常常与审计混为一谈，一些管理人员在被问到维和部内部的评估机制时却谈论内部监督事务厅。经济合作和发展组织(经合组织)对评估的定义是：

“系统和客观地评价现行或完成的项目、方案或政策及其设计、落实和结果。目的是审评目标的相关性和实现情况、提高发展效益、效率、影响和可持续性。评估应提供可靠有用的信息，获取教益并纳入决策进程……

“评估亦指确定某项活动、政策或方案的价值或意义。对计划的、现行的或者已完成的活动作尽量系统客观的评价。

说明：有时，评估包括对适当标准的界定、根据这些标准对业绩的审查、对实际和预期成果的评价以及总结经验教训。<sup>13</sup>

86. 采纳成果预算制框架，有助于一些管理人员更好地评估他们的业绩，但如前所示，成果预算制没有作为一种管理工具系统地使用，业绩的监测和报告基本上是在预算周期末应提交业绩报告时才根据预定的指标提出。是否将成果预算制框架作为一个评估的内容，由特派团各自的管理标准决定，有些特派团认为成果预算制是一个有用的管理

<sup>13</sup> 《评估和成果管理制主要术语表》(巴黎，经合组织，2002)。

工具，并予以很好地利用；评估往往是即兴式的。管理层凭直觉进行自我评估，没有具体的评估培训，维和部总部也没有就评估技巧提供的统一指导。

87. 外地单位对成果预算制的影响的看法和对实行成果预算制的承诺比在维和部总部要好。有些维和行动在自身管理中采用成果预算制技巧，发现了其中的好处，因此虽然没有得到总部的充分支持，也努力开发了自己的工具。值得一提的一个例子是监测和报告工具，它以 Lotus Notes 为基础，由联合国塞拉利昂特派团开发，追踪落实成果预算制框架的状况，促进现行和系统地监测以及随后的报告和评估。检查干事认为此举便是在维和行动中实行成果预算制的一个基准。

88. 维和部内部没有正式的评估职能。2003 年经秘书长核准后，维和部在军事司内设立了一个评估职能，任务是就维持和平特派团的军事标准和政策问题作评估，提出报告，并根据负责维持和平行动的副秘书长的要求就具体问题提出意见。秘书长的报告 (A/60/640) 认为秘书处存在着评估军事和政策工作单位的某种能力。<sup>14</sup> 但是，这不能算是维和部内部的统一评估能力，因为这种评估小组常由外部顾问(如退伍将军或警长)领导。

89. 已设立了一个维持和平最佳做法科。该科通过吸取联合国维持和平中的经验教训，解决其中的问题和推广最佳做法来协助规划，开展、管理和支持维和行动。为此，它开展广泛的活动和工作，包括：(a) 知识管理；(b) 政策分析和拟订；(c) 经验教训。总的目标是通过帮助建立和发展分享知识的机制和工作做法在联合国维持行动方面发展和支持一种最佳做法的文化。

90. 检查干事认为，没有评估能力，“最佳做法科”就不能发挥预期作用；它特别应就自我评估提供适当的中央支持和指导。此外，只有对照预期成果评价实际成果，才能获得教益；随后进行分析总结经验教训，不管是好的还是坏的经验教训都要加以总结，因为不良做法也应作为一种学习的经验相互交流。

---

<sup>14</sup> 维和部提出的正式评述。

## 建议 12

秘书长应：

- (a) 正式地使方案自我评估制度化，使之作为维和行动监测系统的一个组成部分；
- (b) 向维持和平行动最佳做法科提供充足的评估能力，以协助维持和平行动的自我评估工作并开展专题评估。

### 基 准 8

#### 成果管理制在组织内有效的内部化

#### 维持和平行动部成果管理制内部化：培训需求

91. 成果管理制在任何组织内的有效内部化，是实行成果管理制成功的一个关键因素。这意味着在所涉组织内明确界定机构责任，以协助和监测成果管理制的有序和系统实施，确保协调一致地落实；维和部在总部和特派团中建立了成果预算制联络点，各特派团的不同部门也一一仿效，这是一个积极的举措。

92. 要有效地实现内部化，就必须制订一项培训战略，以在全组织内推动管理变革，通过这种做法，各级管理人员和职员都能熟悉成果管理制概念和要求及其对各自工作的影响。

93. 成果预算制第一次培训活动于 2002 年举行，当时为所有维持和平特派团开办了一个区域讲习班(都灵讲习班)。还举行了一些讲习班(塞浦路斯，2003 年；马拉喀什，2005 年)；2002 和 2003 年举行的成果预算制讲习班由账务厅维和经费筹措司设计和举办，2005 年的讲习班由维和部负责、在账务厅维和经费筹措司的参与下举行。维和行动在实行成果预算制前为行政负责人和预算主管开设了一个培训课程，以加强对成果预算制的共同了解。讲习班既讲理论也讲实践，既讨论概念问题，也讨论方法问题。目的是搞清

定义。随后每年为特派团高级管理人员举办讲习班，通过这种讲习班，秘书处在它的所有业务之间加强了成果预算制概念和方法的统一协调。维和部财务管理和支助处(财管处)发挥在财务/预算问题上向维和行动提供支持/培训/指导的作用，在 2004 年前将成果预算制纳入了它的工作方案。财管处与维和经费筹措司合作举办了若干次预算讲习班，其中包括就成果预算制对联合国利比里亚特派团、联合国科特迪瓦行动、联海稳定团、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)、联合国布隆迪行动和联合国苏丹先遣团(联苏先遣团)等机构的工作人员的培训。据维和部说，讲习班的学员中也包括成果预算制联络点的人员。

94. 由于工作条件艰苦，工作人员都认为维和行动是临时性的调任。此外，参加维持和平行动得不到适当报酬，对今后的职位升迁好处不大。因此人员流动率很高，对维和行动保持可靠的最新知识，包括成果预算制，是一个严重的挑战。如许多文件指出的那样，成果预算制不是一个偶发事物，不是在一夜之间产生的，它是一个由人在从中操作的持续性进程，因此必须在培训和分享知识方面找到适当的机制，以便在特派团成果管理制的实施方面保持一定的能力。检查干事注意到，他们访问的外地特派团的各部门中，大多数成果预算制联络点根本没有在成果预算制方面得到过培训。

95. 已经举行了一些讲习班，但这种培训，虽然必要，可由于人员流动率高，还是不充分。应该加紧努力，在培训方面利用信息技术，以此作为补充。检查干事认为，必须在人力和资金方面拨出更高的培训资源。维和部负责支持维和行动，应着重于对人员的培训，保持特派团内合理的知识。

96. 根据大会第 59/296 号决议的要求，必须制定一项从中期到长期的培训战略。该战略应考虑到人员流动率高的问题以及使培训进程系统化的必要性，它还应考虑有效灵活的培训机制和工具，如加强利用信息系统和网上培训模块等等。它应特别重视实务管理培训和强制性上岗方案。据认为，对新招聘的人员，包括高级实务管理人员进行上岗培训，是一个优先事项。已经编制了一些培训材料，但必须作出更多的努力，以利于落实成果预算制。在这方面没有必要进行重复创造，在联合国系统内已经有大量的成果管理制培训材料，包括网上模块。很容易适用于维和行动的需要。

97. 培训是解决维和行动采用成果制方面一个主要问题的第一步。必须对这个概念有共同的理解，这适用于秘书处所有部门，而且从上到下，从立法机构，包括高级实务

管理层一直到个人都适用，在这方面，对成果制技巧作简况介绍，安全理事会也能从中受益。

### 建议 13

维和部应在联检组成果管理制基准框架以及联合国系统其他组织和联合国职员学院开发的其他模块的基础上开发出一个成果管理制培训模块，对维和行动的所有工作人员进行培训，优先重视高级管理层和成果管理制联络点。该模块应在网上发布，并系统地用于对受聘参加维和行动的所有职员的上岗培训。这种模块也应该提供给安全理事会、大会第五委员会、维持和平行动特别委员会、行预咨委会、审计委员会、监督厅、联检组和涉及维和行动的其他机构的成员，以供自我培训。秘书长还应主办简况介绍/培训班，上述机构和机关的成员都可以参加。

## 基 准 9

### 制定知识管理战略，支持成果管理制

98. 对加强和补充成果管理制来说，知识管理可能是一种重要的管理工具。全面的知识管理战略应考虑到这个问题的跨职能性，涉及到从人力资源到信息和通信技术服务等领域的不同工作。虽然如本报告上文所述在维持和平最佳做法科的带领下，在这方面采取了一些举措，但维和部没有制定全面的知识管理战略。

## 管 理 问 题

99. 以上基准是联检组基准框架的第一部分，专门用于规划——评估周期。然而，检查干事认为，在维和行动中适当实施成果预算制，意味着要对属于其他管理领域的一些问题采取行动，如人力资源管理和信息管理系统等等。以下各段着重突出在理论上没有被列入成果预算制、但更加属于综合性的成果管理制方法的一些领域。但检查干事认为这些领域对实行任何成果制都很重要。

100. 权力下放问题，特别问责制问题，必须在本报告的范围予以讨论。据指出，当务之急是在维和行动内进一步拟定成果管理制。这就必须在财务和人力资源管理方面

(即通过电子考绩制度、奖惩、当地招聘等等的个人业绩管理)以及在财务领域加强问责，增加维持和平特派团的权力。

## 1. 授权

101. “权力下放的主要目的是更有效地使用所有资源，催生更灵活、更具反应能力的组织，从而提高总体绩效。权力下放是成功地执行成果管理制的先决条件：对结果问责，管理人员必须通过各方面特别是人力资源管理方面的明确授权，拥有充分的权限。与私营部门一样，政府管理部门的明显趋势也是通过授权业务管理人员而建立更具信任和较少限制的管理作风。目前倡导的不再是往往出于各种行政程序的权宜考虑而将权力下放给管理人员，而是管理文化的全新变化。”<sup>15</sup>

102. 总之要有一个明确的，制度化的指挥链，从最高立法机构层层下达到维和行动的最底一级。

103. “维持和平特派团本身在过去几年里也已发生根本性变化，成为具有多方面特点的复杂行动，拥有自己的知识、管理和后勤能力。总部已经赋予实地相当大的权力，并且预计这一趋势会继续下去。”<sup>16</sup> 检查干事欢迎这个办法，并坚信维和行动中的灵活性和权力下放不仅在财务领域，而且在人力资源管理领域都应作修订并加强。

104. 在落实成果制方面正确地下放权力，其中的一个必要条件是，管理层应展示必要的能力。将安全理事会的任务变成特派团目标，进而逐级实现各部门具体的预期成果，这属于高级实务管理层的责任。特派团团长/特别代表对特派团的业绩承担责任，他/她的最终职责是为他/她管辖下的直接下级管理层确定预期成果。遗憾的是，挑选特派团团长/特别代表的标准中没有列入管理培训和丰富的管理经验，也没有列入成果管理制度方面的培训，可这是担任这种职务的其中的不可或缺的条件。

<sup>15</sup> 关于联合国系统注重成果的管理的系列报告概览(JIU/REP/2004/5)。

<sup>16</sup> “维持和平行动支助账户 2003 年 7 月 1 日至 2004 年 6 月 30 日期间财政执行情况报告以及 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日期间拟议预算：行政和预算问题咨询委员会的报告”(A/59/784, 2005 年 4 月 18 日)。

105. 应通过适当培训和维和部提供有效的中央支助服务提高维和行动管理层的权力。在招聘新的管理人员和将工作人员任命、晋升和重新分配到管理职位上时必须重视充分的管理能力，也必须重视现任管理人员参与领导和管理发展方案的问题。如果没有通过培训和支持，以及灵活运用分配的资源 and 授予他们相称的权力来提高管理层的能力，就不能追究管理层的责任。

## 2. 问责制

106. 国际公务员委员会在其人力资源管理框架内对问责制界定为这样一个概念，即：主动承担所有责任，履行承诺，作出职员根据限定时间、成本和质量标准有责任提供的产出；按组织的规章制度进行业务操作；支持下属，进行监督，对分配的工作负责；为个人过失，适用时为本单位的过失承担个人责任。<sup>17</sup>

107. 有一个例子说明在权力不足的情况下承担责任的问题：一名军队指挥官指出按他的权限难以提供某些产出(即空巡时间)，他每次要进行飞行作业时都必须经过民事当局的批准。他还指出，联合国旗下的部队，在训练、装备等方面都各有不同，这个问题难以解决。应该指出，这使得明智地部署部队变得非常复杂；而派遣军队的成员国都有具体规定，而且必须根据各项谅解备忘录进行管理，这使得情况更为复杂。

108. 上一段所述的情况，都无助于对要提供的产出说了算，没有说了算的权力，就没有问责。对成果预算制框架各要素的计量作改进，同时也应加强问责制以及相应的授权，因为“被授予某项权力的工作人员必须知道对哪些事情承担责任，而授与权力的工作人员也必须对他们寄望于所授权职员的事情有相同的理解”。<sup>18</sup> 在这方面至关重要的是必须在各级作出连续一贯的承诺和高级管理层的参与。

<sup>17</sup> 国际公务员委员会，“人力资源管理框架”，词汇表，第 20 页。

<sup>18</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，2002 年 5 月 21 日 DG/Note/02/11。

109. 管理灵活性，是成果制之必须，但必须运用适当；它可以是推动管理人员作出更多节约的强大动力。管理人员还将成果预算制看作是查明额外节约的一个工具。在这方面，现行制度不能对额外节约提供很好的奖励，管理人员认为经常预算的节约会使将来的预算削减。因此，现行制度鼓励支出和超额预算，但如果将节约的款项重新分配到业务中有需要的其他地方，而不是借机削减今后的预算，那么增加管理的灵活度就能促进节约。还应认识到，成果管理制是一种灵活的规划和决策方法，正如联检组就成果管理制编写的一系列报告所明确表明的那样，即必须“查明一段时间以来绩效不高、过时或边缘性的方案和活动，将资源转移到已证明有效和相关的方案和活动，以及被认为最优先的方案和活动”。<sup>19</sup>

110. 例如，将节约的款项调拨到特派团管理的速效项目上，就可以鼓励管理层厉行节约，改进资源利用。这项建议被载入《卜拉希米报告》，<sup>20</sup> 它呼吁“联合国和平行动负责人要有灵活性向能够真正改变派驻区域人民生活的‘速效项目’供资”。意外的外部因素有非常大的影响，在这种环境下，管理必须更加灵活，而且应该能够对变化的情况作出迅速的反应，不受管制过度的周围环境的阻碍。但是，增加授权，提高灵活度，同时也应该以加强问责来配合。

## 建议 14

秘书长应审查维和行动各方面的人力资源管理情况，利用成果管理制框架将政策、规章、规则、程序和做法与维和行动特别需求挂钩，并提出一份修订的人力资源管理政策框架，供大会第六十一届续会审议和核准。

<sup>19</sup> JIU/REP/2004/5(见上文脚注 15)。

<sup>20</sup> 见上文脚注 1。

111. “问责制适用于上下各级。因此，各大单位的行政领导和负责人首先应对他们应作出的成果承担责任。”<sup>21</sup> 考绩制度(PAS)是现行个人考绩的主要工具；它是各级实行问责制的一个最有效的途径。但是维和部和维和行动没有予以一致利用，因为个人工作计划有时与任务方案脱节，该制度也不对所有等级适用(只对 D2 以下职员进行定期考绩)。要全面落实成果管理制，就必须对问责机制作更改，因为以业绩为导向的问责制应代替基于遵守的传统制度。

112. 领导层和高级管理层首先应对成果承担责任，对落实成果制表明坚定的承诺是他们的职责。如本报告所述，这是一个应予改进的领域；若干文件呼吁加强领导层在落实成果预算制方面的参与，检查干事也作了重申。各级，特别是本组织的最高级如果不加强承诺，成果预算制就不可能转变为成果管理制。

### 3. 监督

113. 审计是：

一个独立客观的保证活动，目的是提高价值，改善组织的运作。它在评估和改善风险管理、管制和治理过程的效力方面采取有系统、规范化的处理方法，从而帮助一个组织达到目标。

说明：必须对合规性(财务)审计与业绩审计作区别，前者注重对适用章程和规章的遵守情况；后者则关注相关性、节约、效益和效率。内部审计是由向管理层负责的一个单位对内部控制的评估，而外部审计则由一个独立的机构进行。<sup>22</sup>

114. 监督厅在维和行动中的作用是内部审计；各项维和行动设驻地审计员，特派团接受年度审计；驻地审计员向监督厅汇报，不向维和部汇报。审计委员会进行外部审计。在这方面，检查干事注意到相当严重的、可被称为“监督疲劳”的问题。维和部管理层指出，“维和部目前在进行 28 种审计，其中有些相互重叠。例如，在联检组受委托编写本报告的同时，大会第 59/296 号决议也请秘书长作为优先事项，责成内部监督事

<sup>21</sup> JIU/REP/2004/5(见上文脚注 15)。

<sup>22</sup> 见上文脚注 13。

务厅进行一次全面管理审计，审查维持和平行动部在以下领域的做法：财务，包括预算编制……”。

115. 没有协调的监督活动过多，引人混淆，可能造成各参与机构(维和部、政治事务部、账务厅、监督厅、审计委员会、联检组、行预咨委会和安全理事会)提供的指导相互矛盾。在这方面，检查干事认为，微观管理过度，这违背成果制的原则。大会应审议如何有条理有系统地疏导，协调和落实对维持和平的监督指导问题。为避免相互矛盾的指导，第一步应通过使用成果管理制方面的共同语言，加强各参与机构，包括立法机构之间的共识。

## 建议 15

大会应呼吁内部和外部的监督和管制机构，包括行预咨委会、审计委员会、监督厅和联检组：

(a) 恪守各自对大会和秘书长的咨商和互补职能，不要干预维和行动的管理；

(b) 协调各自的监督和管制活动，避免在维和行动上工作重叠、重复和产生相互矛盾的指导的可能性。

## 4. 业绩管理

116. 目前在财务和人力资源管理活动中的周期不适当，在这个问题上是有共识的。目前，从概算编制开始一直到核准，需要约一年的时间。成果预算制的预算进程通常在每年的5月底以维和部发布的战略指导为起点。继而在6月份制定成果预算制框架，成本概算的编制通常是在某一年的7月至9月份之间。账务厅维和经费筹措司、维和部和特派团之间从9月至12月就概算作讨论。最后概算文件送交编辑和翻译，次年2月份准备完毕；大会续会予以审议，5、6月间最后核准。维和行动受到诸多外部因素和意料不到的因素的影响，而迅速变化的环境使之更形复杂。对于维持和平来说，一年的时间是很长的。

117. 电子考绩制度按照自身的周期，每年从4月份开始。在评定职员业绩和特派团业绩方面采用不同的周期，会产生不一致，因为这两者密切相连。实际上，维和行动不得

不适应不同的支持职能，如预算和人力资源，采取不同的周期。检查干事认为，实际上正好应相反；应该由支持职能来适应业务的需要。

118. 从特派团编制概算，包括成果预算制框架到大会最后核准，历时过长，使规划工作变得非常复杂。特别是，提前那么长时间设定目标/预期成果/产出，是不切合实际的；它还可能导致不合现实的成果预算制框架，可能才刚核准，甚至在核准前就过时。检查干事同意这种看法，秘书处应对概算编制过程作评估，使这一过程缩短，并提高效益。据维和部说，维和部/管理事务部预算进程工作组正在审查当前的时间周期，并提出建议对两个部门之间的时间安排作适当更改。

119. 检查干事注意到维和部/财管处与账务厅维和经费筹措司的交界处有若干重复的情况。这是可以使效益有所提高，缩短概算编制过程的一个领域。对上述潜在的缺陷作分析，不属于本报告的范围，但希望在监督厅按大会第 59/296 号决议的授权筹备审查时处理这个问题。

120. 维持和平特派团官僚工作连续不断，都与实际执行无关，使之不堪重负，过多的时间花在编制方案概算和就各种问题提出报告上，但主要的时间应该花在执行和业务活动上，自相矛盾的是，联合国经常预算下的活动概算以两年为周期编制，而维和行动的预算周期则为一年。

121. 建设和平，需要时间。应该探讨在维持和平方面实行长期性预算周期的可行性，在这方面，检查干事认为采用长期性规划周期有好处，其中应包括指示性资源额，再结合较短的实际拨款周期，这可以与任务展期配合起来；这种方法有助于减少当前维持和平特派团内非业务性工作过多的情况。实际上，目前的财务周期超越了某些业务的授权；此外，维和行动的现实需要授权以外的财务承诺(如燃料供应商要求合同保障，以收回它们对提供维和行动所需的基础设施的初始投资)。

122. 业绩管理制度应向职员通报和说明组织目标，将个人业绩期望与特派团的目标挂钩。要对职员个人业绩在评估所涉期间对方案执行的潜在影响达成共识，需要将考绩周期与维和行动预算周期挂钩。业绩管理制度应被看作是管理工具，有助于维和行动对资源的日常管理、支配和管制。

123. 维和行动要推行有效的成果制，就必须通过各部门、司、科和股将特派团的目标层层下达到各级，在这方面，如果用有别于评估某一维和行动业绩的周期，通过电子考绩制度对职员的业绩作评估，那是不合适的。这样做是毫无意义的。鉴于联合国通过专门的单位，如维和经费筹措司，具体地处理维持和平的财务问题，因此它也应考虑以相应的方式处理维持和平职员的人力资源管理，即考绩周期应适应维和行动的需要，而不是倒过来。

#### 建议 16

秘书长应：

- (a) 审查当前财务与人力资源管理周期之间的不协调，向大会提出使这些周期协调起来的建议；
  - (b) 结合监督厅就这个问题开展审查的筹备工作，简化维和预算从编制到提交和核准的过程。
-