



## 第六十五届会议

## 议程项目 53

整个维持和平行动问题所有方面的  
全盘审查

## 统筹行动小组的组建

### 秘书长的报告

## 目录

|                               | 页次 |
|-------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                   | 4  |
| 二. 设立统筹行动小组的理由 .....          | 4  |
| 三. 在行动厅设立统筹行动小组 .....         | 5  |
| A. 统筹行动小组的作用和构成 .....         | 5  |
| B. 维持和平行动部和外勤支助部内部审评的作用 ..... | 7  |
| C. 统筹行动小组的职能和分工 .....         | 8  |
| D. 统筹行动小组对维持和平特派团的影响 .....    | 9  |
| 四. 下一步工作 .....                | 11 |
| A. 加强统筹行动小组的灵活性 .....         | 11 |
| B. 对专业干事人数和分布的内部审查 .....      | 12 |
| C. 处理人员配置、轮调和培训事项 .....       | 13 |
| D. 加强合作, 确保工作相互配合 .....       | 15 |
| 五. 意见 .....                   | 17 |



## 摘要

在 2007 年 6 月改组和平行动部和设立外勤支助部后,2007 和 2008 年在维和部行动厅管理下设立的统筹行动小组已成为这两个部之间为维和部主管的外地特派团提供统筹战略和行动指导的主要机制。本报告是根据维持和平行动特别委员会的要求提交的。它论述了设立统筹行动小组的理由、小组的作用、职能和构成,并概述了为协助小组开展工作和应对相关挑战而采取的措施。

统筹行动小组旨在涉及某一特派团的事项上为所有维持和平伙伴提供一个政治、统筹规划和行动问题的主要切入点。它们负责为外地特派团提供综合行动和政治指导和支助,以处理涉及多个专业领域的某一特派团的日常问题,并负责协调秘书长向安全理事会提交关于某一特派团的报告的工作。每个小组都有政治、军事、警察和支助专家,并在需要时使用其他领域的专家。

报告重点阐述统筹行动小组在支持快速行动特派团和较稳定特派团方面取得的一些成功,并提供了具体例子。统筹行动小组不是固定不变的实体,因此,它们之所以取得成功在很大程度上是因为维和部和外勤部能够灵活地在各统筹行动小组之间调配专业干事,把他们派到外地特派团或专业领域项目,应对维和行动面临的不断变化的情况。

报告还论及为组建统筹行动小组和应对相关组织挑战而采取的措施。设立统筹行动小组后采用的矩阵管理体制有时致使小组的职能、增强权能和授权及产出不统一。维持和平行动部和外勤支助部根据它们内部评审的结果,共同做出努力,从实践中吸取经验,并在需要时采取补救行动,例如加强专业职能单位与小组专业干事之间的沟通。

报告还概述了为更加一致地了解这些新体制的作用、职责和职能而采取的措施,例如 2010 年颁布了关于维持和平行动部和外勤支助部的安排的秘书长公报;加强了对统筹行动小组的作用和职能的共同了解;不断审查列有维和部-外勤部高层管理层 2009 年批准的列有统筹行动小组的作用和职能以及职能专家领域的矩阵;制订专业干事、小组组长和主任的订正职权范围;做出灵活安排,以便让在军事厅和警务司工作过的有经验的干事在同一借调期借调到统筹行动小组工作,只要其累计时间不超过 4 年 11 个月。

报告指出,虽然统筹行动小组体制能够让在小组内的维持和平行动部和外勤支助部主要部门的代表相互密切接触,但是正在不断做出努力,充分利用不在统筹行动小组的实务专业人员,特别维和部法治和安全机构厅和政策、评价和培训司的专业人员,为特派团提供指导、支助和制订战略。小组组长定期召开综合特派团工作队会议,为维和部和外勤部的相关利益攸关方及联合国系统各机构、基金和方案提供一个讨论特派团所涉事项的平台,确保采用统一的方法为多层面维

和行动提供指导和支助。

报告强调指出，仍然需要有灵活性，并表示行动厅将在同有关职能专业部门协商后，定期审查统筹行动小组的军事、警察和特派团支助专业干事的分配情况，确保有最佳的配置，有效地利用资源。

## 一. 引言

1. 关于统筹行动小组组建情况的本报告是根据维持和平行动特别委员会的要求提交的(见A/63/19, 第33段和A/64/19, 第29段)。特别委员会尤其指出, 仍然需要明确说明统筹行动小组的作用、职能和构成, 包括在秘书处内的分工和职责, 并敦促秘书处明确表明统筹行动小组的协调和报告机制, 以确保工作有连贯性和相互配合。为此, 特别委员会要求至迟在2010年年底提交报告。报告还表明为组建统筹行动小组采取了哪些行动, 特别是在维持和平行动部2008和2009年进行内部审评后, 秘书长关于加强联合国管理和维持和平行动能力的报告<sup>1</sup>已对此作了阐述。报告还考虑到内部监督事务厅最近在2010年第四季度期间印发的关于统筹行动小组的审计报告(AP2009/600/03)。本报告论及取得的成功并提供了具体例子。方框中的例子表明某一小组是如何开展活动的。每个方框都列出了在报告中谈到的一些问题。

## 二. 设立统筹行动小组的理由

2. 联合国和平行动问题小组2000年8月17日的报告(卜拉希米报告; 见A/55/305-S/2000/809)提出总部需要更加全面地支助维持和平行动。此外, 为了更好地应对2000年至2005年间维和活动继续大幅增加的挑战, 主管维持和平行动副秘书长启动了“2010年和平行动”(见A/60/696), 指出需要加强维持和平行动部的内部综合体制, 并除其他外, 建议行动厅设立统筹行动小组(见A/60/696, 第21和71段)。设想小组是一个灵活的体制, 可以根据任务的不同阶段变动, 同时统一及时提供有效支助, 确保有效开展维和行动。内部监督事务厅2006年对维和部管理体制进行的深入评估支持这一建议(见A/61/743)。

3. 2007年, 有若干因素致使维和部的业务、职能和体制发生了变化, 其中包括维和活动的范围和规模的扩大对它提出越来越多的要求, 表明需要加强总部的管理能力。秘书长关于改组维持和平行动部的综合报告(A/61/749, 附件)和关于设立外勤支助部的综合报告(A/61/858和Corr. 1)阐述了这些因素和其他因素。当时的设想是维持和平行动部设立统筹行动小组, 为和平行动的所有方面提供日常支助, 包括在规划和实施政治战略、采用一个联合国综合性做法和确立综合行动目标方面为高级管理层开展协调和提出建议(见A/61/858和Corr. 1, 第48段)。

4. 大会在2007年分两批为统筹行动小组核准了35个专家员额: 大会在2007年6月29日第61/279号决议中决定核准25个专家员额, 并在2007年12月22日第62/232号决议中决定核准13个员额(4个P-5, 8个P-4<sup>2</sup>和1个一般事务员

<sup>1</sup> 见A/62/741和A/63/702。

<sup>2</sup> 其中2个P-4员额为政治联络官(见A/62/540, 第72段)。

额)。这些员额分布情况如下：13 个军事联络官(5 个P-5 级和 8 个P-4 级员额)，10 个政治联络官(3 个P-5 级和 7 个P-4 级员额)和 12 个支助干事(9 个P-5 级和 3 个P-4 级员额)。

### 三. 在行动厅设立统筹行动小组

#### A. 统筹行动小组的作用和构成

5. 统筹行动小组旨在为维和部和外勤部各部门、外地特派团、联合国安全理事会成员、部队和警察派遣国和其他会员国以及其他相关维和伙伴，就涉及某一特派团的政治和行动事项以及统筹规划，提供一个主要切入点。它们负责就涉及具体特派团的贯穿多个专业领域的日常事项，为外地特派团提供统筹的行动和政治指导和支助，并负责协调秘书长编写提交给安全理事会的有关具体特派团的报告的工作。小组还是部队和警察派遣国的一个重要联络人，补充而不是取代法治和安全机构厅和军事厅的作用，为某一外地特派团提供支助。

6. 这些小组是维和部和外勤部在所有专业职能部门(不管派驻各国的统筹行动小组是否有这些部门的专家)就涉及具体特派团的涉及多个领域的日常政治事项协调统一开展工作的主要结构。专业职能部门，即军事厅、警务司和外勤部，<sup>3</sup> 仍然负责提供专业政策和技术咨询，就特定职能事项提供服务，例如起草军队和警察行动构想、标准行动程序、部队需求、指令和准则，规划和筹集资源。这一体制要求统筹行动小组和维持和平行动部和外勤支助部的专业职能部门相互进行沟通。因此，小组不断向专业职能部门通报相互交流的机会和要求，让专业职能部门通过小组处理相关问题。统筹行动小组的军事、警察、行政和支助专家还酌情参加定期同专业职能部门的相关高级管理人员举行的会议。

7. 自 2007 年 10 月在达尔富尔设立第一个统筹行动小组(2009 年 9 月成为苏丹统筹行动小组，负责联合国苏丹特派团(联苏特派团)和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)/联调小组)以来，统筹行动小组已作为跨职能小组，在总部一级开展工作。由于很难找到有必要履历的候选人，填补有关职位出现拖延，延误小组初始有效开展工作。已经设立了 9 个统筹行动小组，<sup>4</sup> 目前在行动厅全面开展工作，每个小组接受该厅四个区域主任中的一个主任的领导，由主任就其所在司负责的外地特派团的政治和战略方向提供咨询意见。统筹行动小组的体制和人员分派有灵活性，以便最大限度利用现有资源来满足行动需求，确保为外地提供必要支助。军事和警察干事是会员国借调给军事厅和法治和安全机构厅内的警察司的。他们在专业职能部门接受培训后被派到统筹行动小组。有在

<sup>3</sup> ST/SGB/2010/1。

<sup>4</sup> 除了 9 个综合行动小组外，还在非洲二司内设立一个索马里协调与规划小组。

联合国外地和总部工作经验的支助和行政干事被招聘为主管外勤部的副秘书长办公室的工作人员，从属一个统筹行动小组。改组前在行动厅工作的政治事务干事已全部编入小组。此外，维和部内司法和惩戒、安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、民事、地雷行动、两性平等和儿童保护领域的专家仍然在专业部门工作，可以视需要调用，以确保为外地特派团提供统筹支助。<sup>5</sup> 有关专家通过提供相关咨询和意见，协助在任务规划、制订和执行过程中综合考虑专题关注事项。他们还就综合考虑小组提出或处理的具体专题关注事项提供技术咨询。

#### 方框 1

##### 支持完成法治任务：大湖区小组

包括警察组建、司法和惩戒在内的法治问题都是联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)任务的一部分。联刚稳定团现有的任务除其他外，要求起草一个联合国多年司法支助方案，以便在冲突地区建立警察、司法机构和监狱组成的刑事司法链，在金沙萨中心一级提供战略方案支助。特派团和大湖区统筹行动小组(包括不在当地的法治和安全机构厅人员)相互密切合作，并与国家和国际伙伴(尤其是联合国开发计划署和联合国药物管制和预防犯罪办事处)合作，确定了这些举措的范围、联刚稳定团法治部门的必要体制、人员配置和财务需求。在小组政治事务干事与法治和安全机构厅的干事协商，帮助确定方案的基准的同时，大湖区小组的其他专业干事提供咨询，以说明作为同刚果民主共和国政府协商的依据的有关构想所涉及的技术问题，阐述这一构想；并就最终提交秘书长特别代表和预算部门同意的人员配置和预算需求提供咨询。

8. 统筹行动小组的全体成员在组长领导下开展工作，组长负责小组的日常管理与监督，并负责为其负责的外地特派团提供统筹一致的日常支助。这些小组的领导通常是 D-1 或 P-5 级别。区域主任为各组组长提供战略咨询和行政指导，提出本司的战略优先事项。小组组长通过区域主任对主管维持和平行动助理秘书长负责。此外，小组的军事、警察、行政和后勤干事分别根据军事顾问、警察顾问和主管外勤部助理秘书长的授权开展工作。这些实体之间必须有明确的沟通渠道，确保所有规划工作都考虑到并完全了解规划所涉及军事和警察事项。主管维持和平行动部和主管外勤支助部的副秘书长和这两个部的助理秘书长负责确保所有专业职能部门与统筹行动小组之间和它们自己之间有适当的协调。

9. 小组的构成视维和行动的规模、复杂程度和时间长短而异。一般来说，2 名军事干事、2 名警察干事、1 名支助干事和 1 名行政干事要支助 2 至 4 个维和行

<sup>5</sup> 见 ST/SGB/2010/1，第 6.9 节。

动。每个维和行动都有专人提供政治支助，中等规模的多层面行动有 2 至 4 名政治事务干事提供支助，联刚稳定团、联苏特派团和达尔富尔混合行动等更大规模的多层面特派团有 4 名以上政治事务干事提供支助。为了最大限度发挥小组的效力，定期审查小组的构成(类别、人数和工作人员级别)和运作情况，确保小组最大限度满足外地行动不断变化的需求。

## B. 维持和平行动部和外勤支助部内部审评的作用

10. 维持和平行动部和外勤支助部在 2008 和 2009 年下半年对统筹行动小组进行了一次内部审评，以查明和应对它们初期面临的挑战。这些评估表明，在新特派团和过渡期特派团规划阶段以及特派团启动阶段，小组的价值最明显，因为它们协助统筹开展战略、行动和应急规划与部署工作。经历过危机和活动激增的特派团也表示，在小组组建后，总部提供的支助更加全面，速度更快。

11. 评估还发现了一些影响到小组切实高效开展工作的问題。由于决定在把小组的体制设在行动厅内的同时，把小组专家编在他们所在职能部门的编制和预算内，因此人们不清除小组专家究竟对谁负责。为小组核准的资源少于原先要求的资源，因此小组出现了三种模式：负责具体特派团的小组；负责一个以上特派团的小组；负责多个特派团并与同一区域司中的另一小组分享专业干事的小组。因此，有关小组构成的决定和为管理和运行小组制订的准则没有普遍得到执行。小组干事的职能、权能、授权和开展的工作出现不一致，且各专业职能部门和小组之间有效管理矩阵的机制也不同。在为小组征聘行政干事和借调军事和警察干事时遇到很大的挑战，特别是征聘能在小组有效开展工作的经验丰富和符合语言要求的人方面。小组专业干事职能的一个核心宗旨是必须在统筹体制中切实体现其上级/专业职能单位的政策和立场，酌情全面参加指定特派团的规划和决策工作。

12. 征聘借调的警察和军事人员的过程很长，并不总能招聘到拥有某一维和行动正好需要的技能的人。例如，在征聘过程中，可能找不到拥有必要语言能力、专业经验和熟知联合国的方法和程序的人。维持和平行动部继续同会员国一起处理这一征聘问题，强调警察司、军事厅和统筹行动小组需要有拥有必要专长和语言能力的更合格的军事干事和警察干事，包括女性干事。在 2008 年 3 月审查的第一批申请中，借调的军事和警察职位的申请人大都没有在联合国总部工作过；为小组征聘的干事在部署到统筹行动小组前至少需要在警察司或军事厅内经过 6 个月的在职培训。2008 年底将专业职能单位的借调干事的上岗培训期延长至一年，确保他们更好地了解总部警察司和军事厅的体制和职能。为了解决内部监督事务厅在 2010 年审计报告(AP2009/600/03)中提出的这一问题，已经采取必要措施，让目前借调到维持和平行动部工作的干事通过本国政府申请他们已符合要求的统筹行动小组的职位。被选中后，他们的借调时间将再延长一至两年，但总共不超过四年又十一个月。因此，在 2010 年 7 月审评的警察联络官职位第二轮申请人中，有当时在警察司任职的人。

13. 在任何成熟的组织中，采用矩阵管理体制都会带来重大挑战。而在加强各个专业部门(其中有些部门继续采用按级别管理方法)的同时提出维持和平行动部和外勤支助部统筹行动小组的构想，挑战就更大。虽然维和部和外勤支助部的办公室主任按秘书长公报第 4.3(a)段<sup>6</sup>的规定起综合考虑这些因素的作用，但统筹行动小组为特定特派团提供的指导和支助机制在这方面具有更大的价值。如前所述，花费了很多时间和精力来明确界定作用和职责，使得大家都了解和支助组建小组在组织结构上产生的变动。行动厅和各专业部门继续采取措施应对这些挑战。这些措施包括定期加强大家对统筹行动小组的作用和职责的了解，不断审查维持和平行动部和外勤支助部高级管理层 2009 年批准的规定统筹行动小组和各职能专业部门的作用和职责的矩阵。

### C. 统筹行动小组的职能和分工

14. 2008 年，在进行初步内部评估后，一个统筹行动小组工作组在维持和平行动部和外勤支助部办公室主任的主持下，制订了一个综合矩阵，规定了小组和专业部门的作用和职责以及小组组长和所有专业干事的职权范围，并附有指导原则和定义。这一矩阵也是一个决策的问责框架。行动厅内的各位主任修订了职权范围，根据商定的分工，阐明了他们的职能。由于认识到“不能一刀切”，主管维持和平行动部和外勤支助部的副秘书长 2009 年 4 月批准了关于管理统筹行动小组的这些原则，使行动厅能够视需要派统筹行动小组专业干事到不同的特派团去，以满足行动的需要。经验表明，有效地沟通交流、发扬专业精神和体现诚意可起到重大作用，让这些指导文件产生实际意义，更加切实高效地在实地提供服务。

15. 鉴于关于维持和平行动部的组织的秘书长公报(ST/SGB/2010/1, 第 6 节)规定行动厅起统筹作用，主管行动厅的助理秘书长担任主管维持和平行动部副秘书长的副手，全面负责履行矩阵规定的作用和职责。此外，该秘书长公报对统筹行动小组的核心职能做出以下规定：

(a) 它们负责的维和特派团和政治特派团、部队和警察派遣国、会员国和其他相关伙伴，就涉及某一特派团的多层面政治、统筹规划和行动问题，提供一个主要切入点；

(b) 就涉及具体特派团的贯穿多个专业领域的问题，为其负责的由各部主导的行动提供日常政治和统筹行动指导和支助，包括执行特派团政治和统筹战略，以协助完成任务；

(c) 解决行动问题和监测相关特派团计划的执行情况；

<sup>6</sup> ST/SGB/2010/1 第 4.3(a)段规定：“办公室主任办公室的核心职能如下：(a) 确保维持和平行动部和外勤支助部以统筹兼顾的方式工作”。

(d) 对其负责的由各部主导的行动进行行动资源需求统筹审查，而与预算有关的专门政策和技术支助仍然分别由管理部和外勤支助部的专业职能部门负责。

#### D. 统筹行动小组对维持和平特派团的影响

16. 维持和平行动部和外勤支助部的内部审查强调了统筹行动小组的支助在特派团活动频繁期间的价值，但这一结论未否认也不想否认统筹行动小组对稳定的特派团做出的贡献。因此，必须强调指出，联合国的维持和平行动是在局势动荡不定的情况下进行的，状况稳定特派团的行动背景会突然发生变化，因此仍然需要有高度的戒备，联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)2006年、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)2007年、联合国格鲁吉亚观察团(联格观察团)2008年和联合国海地稳定团(联海稳定团)2010年的情况就表明了这一点。各部仍然认为统筹行动小组为所有特派团提供支助有好处。事实上，近期的海地悲惨例子表明，一个注意力集中和熟悉情况的综合小组在应对特派团的行动背景发生的突然变化时具有价值。

##### 方框 2

##### 应对危机：地震后的海地小组

在 2009 年和 2010 年初，联海稳定团是一个相对稳定的特派团，但在 2010 年 1 月 12 日海地发生大地震后，情况发生了重大变化。统筹行动小组和欧洲和拉丁美洲司发挥了中心作用，协助负责协调总部全系统应对危机措施的区域主任开展工作。统筹行动小组通过主持海地综合特派团工作队的工作，协调为联海稳定团提供指导和支助，确立联合国震后在海地发挥作用的共同设想，作为联合国综合战略框架的依据。在 1 月 12 日地震后的关键几周内，小组还与部队和警察派遣国、安全理事会成员和海地之友小组密切合作，以求它们支持临时增兵，大幅度增加联海稳定团的军事和警察兵员和文职人员，并调整法治、选举和人道主义协调方面的任务规定。

在 2010 年 11 月 28 日第一轮总统和立法选举前，海地统筹行动小组定期同联合国系统所有相关伙伴召开协调会议，确保从总部切实为联海稳定团提供支助，为选举提供后勤和安全支助，同时协助国际社会应对在海地全国发生的重大霍乱流行。此外，小组还通过同法治和安全机构厅的刑法和司法咨询处密切协作，为联海稳定团提供支助，以制订一个全面战略来应对海地在法治方面的挑战。

17. 如维持和平行动部主导的各特派团的政治事务负责人和办公室主任在 2010 年 7 月开会时提供的反馈意见所示，特派团领导一般都对统筹行动小组提供的支助做出了好评。在这次会议上，外地高级官员指出，小组拥有的各种专业知识和

它们为总部和特派团领导统筹提供或转达的指导意见和支助价值最高。此外，小组能够统筹考虑特派团的需求，处理和跟踪处理问题，协助特派团制订战略框架和统筹计划，监测情况，从综合角度为决策者提供咨询，对外地行动的规划、管理、支助和监督工作产生了重大影响。与此同时，在最近对改组进行的一次调查中，外地特派团对一个有关统筹行动小组的问题做出的答复不尽相同，或许表明仍然存在挑战：在 16 个特派团中，有 6 个特派团对统筹行动小组的效力、及时性和做出的回应非常满意或尚感满意，另外 6 个特派团表示它们不太满意。同一调查还表明改组和协调一直存在的问题：5 个特派团称因沟通或协调方面的原因接到相互矛盾的指示或未及时得到支助。需要进一步研究这一反馈，以从中吸取经验教训。

### 方框 3

#### 实现部署指标：达尔富尔统筹行动小组

达尔富尔统筹行动小组是在 2008 年 10 月首先达到组建一年时间的小组，它得到达尔富尔混合行动的高度赞扬。在达尔富尔混合行动部署期间，达尔富尔统筹行动小组不断协助和支持联合国同部队和警察派遣国进行接触。小组率先把秘书处所有部门召集在一起，统一支持部署工作。达尔富尔混合行动官员证实说，没有统筹行动小组的支持，特派团无法取得它所取得的进展。

18. 此外，统筹行动小组的结构就是为了促进用统筹做法来管理不同的举措。通过为特派团会员国、部队和警察派遣国提供一个主要切入点，它还起到避免重复工作和造成延误的作用。

### 方框 4

#### 特派团间合作——西非

在 2010 年科特迪瓦选举期间，联合国科特迪瓦行动(联科行动)根据安全理事会规定联合国利比里亚特派团(联利特派团)和联科行动在发生危机时相互进行合作的原则，要求从联利特派团调用部队和航空资产以临时加强特派团力量。西非统筹行动小组同军事厅、外勤支助部以及联利特派团和联科行动合作，评估两国的安全需求和政治因素，以确定军事和后勤需要，并同有关部队派遣国联系以征得它们的同意。秘书长请安理会批准所提出的安排，统筹行动小组和军事厅的专家 2010 年 11 月 23 日联合向安理会通报了情况，概述了行动理由和军事事项。11 月 24 日，安理会通过了第 1951(2010)号决议，批准临时从联利特派团调三个步兵连和一个航空单位(由两架军用

直升机组成)到联科行动加强其力量,时间不超过四个星期。有关部队第二天开始行动,并于11月27日进入部署地点。在整个过程中,由于可以直接同军事、行政和政治专家联系,统筹行动小组同军事厅密切协作,因此维和部能够全面同所有利益攸关方接触,同时为联利特派团和联科行动提供支助,而两个特派团的合作有助于在随时向东道国政府通报情况的同时,迅速进行部署。

## 四. 下一步工作

### A. 加强统筹行动小组的灵活性

19. 维持和平行动部和外勤支助部进行的内部审评和内部监督事务厅2010年关于统筹行动小组的审计报告都指出,资源使用要灵活,确保得到最合理的使用。秘书长根据维持和平行动部和外勤支助部对内部监督事务厅关于统筹行动小组的期中审计报告的联合回复强调指出,大会对统筹行动小组概念的认可包括按确定的行动需求所需要的形式或数目来设立有关体制。大会批准的资源主要是用于建立统筹能力,以开展维和行动的日常规划、指导和管理的工作。因此,利用这类专家资源的首要事项依然是向外地提供统筹支持。如果一个统筹行动小组不再需要这些资源,则进行重新部署,以满足其他统筹行动小组的更紧迫需求,或暂时分配给外地的部门或专业领域的项目。采用后两种做法有一个谅解,即如有必要,统筹行动小组将召回这些专家。如果小组不再需要这些员额,或者这些员额被重新分配或改派到其他地区以完成其他临时任务,需要通知大会。

20. 努力优化专家的使用的一个例子是,统筹行动小组专业干事员额在不同时期被部署到军事厅、警务司和外勤支助部(外勤部),以满足短期需求,但条件是情况需要时将召回这些员额。更具体地说,2008年10月,因军事厅各特派团的需求,欧洲和拉丁美洲司借调了一名P-4级军事联络干事给军事厅。2009年11月,为欧洲和拉丁美洲司统筹行动小组的一名P-4级外勤部支助干事作了类似安排。亚洲和中东司的一名P-4级警务联络干事被借调到非洲二司,以处理联刚特派团和西非各特派团(联利特派团和联科行动)在维持治安方面面临的日益严峻的挑战。在2008年填补有关职位后,高级行政干事和高级支助干事常根据形势的需要,被部署到各特派团,完成临时任务。在联合国阿富汗援助团(联阿援助团)、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组(印巴观察组)、联黎部队、联苏特派团、达尔富尔混合行动、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)和联海稳定团作了这种临时部署,以便满足外地的特定短期需求,加强特派团和统筹行动小组之间的相互联系和了解。这种临时部署到外地的安排不仅要求即刻有所需要的专家,而且熟知前去的特派团的最新行动和挑战。此外,高级行政干事和高级支

助干事视需要参与了外勤支助部的特别项目，包括 2009–2010 年参加了外勤支助部全球发展战略的制定工作。这种灵活的做法已扩大到各区域司的政治事务干事和小组领导员的派任，以满足实地的行动需求。

21. 目前在行动厅一个司内共用专业干事的做法提供了一定的灵活性，使组长或司长能够在有需要的时候和地点使用有限的资源，同时维持一个可以提供统筹支持和有效应对可能危机的体制。例如，在行动厅的亚洲和中东司，3 个统筹行动小组共用 2 名军事干事、2 名行政干事和 1 名警务干事。该司主管的各个行动包括不派驻警察的军事行动(联合国停战监督组织(停战监督组织)、联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)、联黎部队、印巴观察组)、一个有军事联络人员的警务特派团(联合国东帝汶综合特派团(联东综合团))、一个有少量警察的军事特派团(联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团))和一个没有警务或军事任务、但在两个领域中有联络功能的政治特派团(联阿援助团)。因此，该司的三个小组的警务专家可以重点关注需要他/她提供主要支持的行动(联东综合团目前因过渡计划制订工作是重点关注对象)，同时观察其他派驻警察的行动(西撒特派团和联阿援助团)，而后者目前并不需要全职人员。同样，两名军事干事重点关注军事行动(停战监督组织、观察员部队、联黎部队、印巴观察组、西撒特派团)，同时观察其他目前不需要相关全职人员的行动(联东综合团和联阿援助团)。当然，如前所述，与警务干事一样，有关情况可能发生变化。同样，负责为所有 3 个小组和 7 个行动提供支助的行政和支助专家重点关注有优先需要的特派团(目前，重点关注联东综合团的过渡事项以及联阿援助团和印巴观察组在安全领域中的特殊挑战)，对行政更加稳定的行动的关注少一些。共享专家的做法有助于在本年度分配预算工作量，因为该司主管的各行动有不同的预算周期。这种安排确保专家全面参加某些行动的工作，同时了解其他行动的最新情况，一旦需要，就能提供服务，因为他们不仅完全掌握分管的行动的情况，而且知道所负责问题会对有关统筹行动小组工作的其他方面和行动厅和该司的总目标产生的影响。

## B. 对专业干事人数和分布的内部审查

22. 2010 年 9 月至 10 月，对高级行政干事、支助干事、军事联络干事和警务联络干事的人数和分布进行了一次内部审查，审查表明，统筹行动小组这些干事的人数、级别和分布并无一定之规。审查得出结论认为，现有的级别和人数得当，可满足支助外地特派团行动的需要，但还需要进一步做出努力，让他们拥有足够的权力。

23. 如前所述，军事和警务干事的初步分配情况是亚洲和中东司(亚洲司)、欧洲和拉丁美洲司(欧洲拉美司)和非洲二司各有 2 名军事干事和 2 名警务干事。但是，考虑到苏丹/达尔富尔统筹行动小组的特殊情况/需求，为其分配了较多的专业干事。然而，行动厅在其内部审查中确认，考虑到每个干事支助的特派团的任务、节奏和数量，目前的分配，包括级别和人数的分配，是灵活分配员额的重要依据。

虽然审查认为，在借调军事和警务人员方面，P-4 级别的人有更大的灵活性，特别是因为借调 P-5 级别的人，有关会员国要履行不同的义务，但是，借调 P-5 级别的人让军事和警务体制能够在一定程度上获得人员。这不仅对部队和警察部队派遣国以及维和特派团是这样，而且对军事厅和警务司内部结构也是如此。与此同时，借调人员在联合国的时限限定为两至三年。另一个限制是，军事厅和警务司经验丰富的人员不能申请统筹行动小组的 P-5 员额，除非他们在本国单位已晋升到有关级别。通过与部队和警察派遣国和管理事务部的人力资源与管理处协商，目前做出了一项灵活安排，允许军事厅和警务司的经验丰富的干事重新分配，担任借调干事，在同一借调期间，在统筹行动小组工作，只要累计时间不超过 4 年零 11 个月。有了这一安排，就能更加灵活地选用军事和警务干事，尤其是那些已经熟悉军事厅和警务司体制的军事和警务干事。关于外勤支助部派到统筹行动小组的支助专家，人们认为他们处理的问题非常复杂和广泛，应当把这些员额定为 P-5 级。

### C. 处理人员配置、轮调和培训事项

24. 为满足维和行动的不断变化的需求和优先事项，行动厅在与维持和平行动部的职能专业部门和主管外勤支助事务副秘书长办公室协商后，将牵头对统筹行动小组之间军事、警务、行政和支助专业干事的分配情况定期进行审查，以确保其最佳配置和资源利用。将根据不断变化的行动要求的需要，开展这一审查，但至少一年两次。还需要进一步做出努力，确保为专业干事、特别是 P-5 级军事和警务联络干事做出有效的更替安排。这方面的一个挑战是军事厅和警务司需要增设员额，供 P-5 级干事在上岗期间使用。由于缺少员额，很难规划高级军事或警务联络干事的更替，致使统筹行动小组在某些时段缺乏必要的军事和(或)警务专业人员。

25. 还做出安排，加强专业职能单位和统筹行动小组专业干事之间的互动。这些措施包括专业干事和职能部门的高级管理人员定期开会，以便不仅审查涉及特派团的具体问题，而且也审议专业职能领域的趋势和发展。现在，这些专业干事经常参加其职能单位组织的各种讲习班和论坛，以掌握最新技能。此外，为理顺上下级关系，除了统筹行动小组组长外，还在相应的专业职能单位另外指定一名主管，评估干事在专业职能方面的业绩。

26. 内部监督事务厅审计报告建议让工作人员在专业部门和统筹行动小组之间进行轮调。在统筹行动小组任职两三年后进行轮调，以确保工作人员维持其技能和知识基础，并提供适当的职业发展机会。未派驻实地的统筹行动小组成员在专业部门和统筹行动小组之间进行轮调所需要的任职时间可以短一些。正在与法治和安全机构厅以及政策、评价和培训司讨论这样做的计划，由于需要有人积极参加为有多重任务的特派团提供支助的统筹行动小组，因此政策、评价和培训司的人手相对不足。对借调的军事和警察人员而言，这种轮调既不实际也无法实行，

因为他们借调到联合国是有时限的，如上文第 23 段所述，已经找到其他办法来满足这一要求。

27. 经验表明，对派到统筹行动小组的行政干事和支助干事进行培训以履行其他人的职能大有裨益，因为这既确保统筹行动小组内的工作有连续性，又有助于把这些干事培养成全面发展的多面手，能够处理外地行动中出现的各种特派团支助问题。在这方面，外勤支助部已确定，到统筹行动小组工作为那些希望成为秘书处内的高级资源管理人员的有经验的干事提供了重要的职业成长和发展机遇，因此将把到统筹行动小组任职列为管理和行动支助工作网络内的职业群体的职业发展模式，外勤支助部目前在全球外勤支助战略的综合人力资源管理支柱的范围内建立这一网络。

28. 确保统筹行动小组成员掌握完成任务所需的技能是另一优先事项和挑战。在为统筹行动小组进行的第一轮招聘军事、警务、行政和支助干事工作中，尽管分发了(某些情况下，再次分发)空缺通知，以吸引内部和外部候选人，并不总是可以找到完全达到统筹行动小组专家的要求的拥有必要语言技能的经验丰富和(或)素质全面的候选人。P-4 和 P-5 级的高级军事和警务专业干事的情况就是这样，因为他们分别需要在军事厅和警务司接受统筹行动小组部署前的培训，高级行政和支助干事职位也是这样，因为他们需要在各个行政领域中拥有全面的经验并有在外地和总部工作的经验。对后者而言，现有的外地特派团的合同安排阻碍外地工作人员的留任和发展以及工作人员在总部与外地特派团之间的流动，大会在第 63/250 号决议中确认了这一点，并精简和统一了秘书处所有工作人员的合同安排。因此，供挑选高级别、多技能和经验丰富的工作人员候选人自然很有限，在选定和均衡考虑高级行政干事/高级支助干事资格要求时不得不做出调整。然而，其中的一些问题从长期来看应会有所缓解，因为本组织推出了一系列合同安排，并采用统一方式来招聘、选拔和管理整个秘书处的工作人员。

29. 在 2007 年和 2008 年间设立统筹行动小组后，在 2008 年和 2009 年对每个小组进行了团队建设培训，旨在帮助它们更有效地协同工作，更好地利用每个小组成员的相对优势。2008 年和 2009 年，在先评估政治事务干事的培训需求后，对专业干事的培训需求进行了评估。2009 年和 2010 年，统筹行动小组的军事、警务、行政和支助干事还参加了由其职能部门组织的相关讲习班和研讨会，以掌握在工作和优先事项方面的最新知识。自 2008 年以来，每年两次为行动厅的新工作人员举办一个上岗培训班，介绍统筹行动小组、作用和责任以及分工。自 2009 年底以来，培训班向维持和平行动部和外勤支助部的其他职能单位的新工作人员开放，因为这些人员也需要与统筹行动小组密切合作。展望未来，视培训资源的情况，维和部和外勤部将进一步寻找机会，加强统筹行动小组成员的工作技能，并找机会开展团队建设活动。这包括制定准则，以处理警务和

军事联络干事在加入统筹行动小组前的基本上岗要求问题，并就小组的职能和行动制订更全面的准则。

#### D. 加强合作，确保工作相互配合

30. 2005 年最初设想作为“2010 年和平行动”的一部分组建统筹行动小组时，是为了确保维持和平行动部在它管理的行动数目增加和它支助的工作范围扩大的情况下，以统一、反应迅速和负责的方式开展工作。要实现的一个目标是建立起一个外地特派团单一后盾作用的灵活体制。维持和平行动部的改组和外勤支助部的设立进一步证实了这一目标，统筹行动小组成为这两个部为特派团提供支助的主要统筹机制。在维持和平行动部内，统筹行动小组还协助制定符合为具体特派团提供的一般指示的立场和战略，以便为法治和安全机构厅和政策、评价和培训司执行任务。虽然统筹行动小组的体制可以让小组内的维持和平行动部和外勤支助部若干支柱的驻地代表密切开展互动，但还是不断做出努力，以确保充分利用不在统筹行动小组的专业干事来全面为特派团提供指导、支助和战略制订。来自其他部门的拥有相关专业知识的的工作人员，特别是来自法治和安全机构厅以及政策、评价和培训司的工作人员，继续积极帮助制定政策，提供指导意见以支持相关部门，确保取得统筹成果。关于维持和平行动特别委员会建议执行情况的报告 (A/65/680) 更深入地阐述了这些问题。

##### 方框 5

##### 采纳其他部门的专业知识

除了在苏丹统筹行动小组内指定一个协调人定期与法治和安全机构厅的各部门(解除武装、复员和重返社会科、安全部门改革、刑法和司法咨询科、地雷行动处)联络外，该厅的专家还每两周出席苏丹统筹行动小组的内部会议，积极帮助为该特派团制定相关战略。为确保联苏特派团和达尔富尔混合行动依照最新准则执行保护平民的任务，另一方面为确保有关准则得到执行，苏丹统筹行动小组与政策、评价和培训司紧密合作。这种合作还确保向联苏特派团和达尔富尔混合行动提供综合指导，制定保护平民战略，在达尔富尔部署一名专家，以协助制定综合战略框架涉及该特派团的那一部分。

31. 组长还定期召开综合特派团工作队会议，提供一个论坛，供维持和平行动部和外勤支助部以及联合国各机构的有关利益攸关方共同审查特派团特有的问题，以确保采用统一方法来指导和支助多层次维和行动。

**方框 6****采取综合方法应对新挑战：大湖区统筹行动小组**

安全理事会第 1756(2007)号决议决定联刚特派团的任务包括支持刚果民主共和国武装部队整编旅牵头的行动，打击非法的刚果和外国武装团体，致使联刚特派团进入维和行动的这一新领域。特派团为执行这一任务制定了一项政策，同时尊重安全理事会规定的条件，即应在遵守国际人道主义、人权和难民法的情况下联合规划和实施这种行动。大湖区统筹行动小组发挥了关键协调作用：确保联合国系统合作伙伴和会员国之间有明确的沟通；达成必要的共识；确保各级政治、军事和后勤工作的统筹一致。在总部，大湖区小组努力确保各方共同了解有关任务及其影响、执行任务的困难和特派团为克服这些困难采取的措施。大湖区小组发挥中心作用，汇集政治、军事、行政和后勤部门的意见，并根据法律顾问办公室提供的法律意见予以考虑。小组还是一个向总部高级官员和会员国代表通报特派团面临的挑战和正在采取的行动的权威渠道。作为综合特派团工作队的召集人，小组还发挥核心作用，澄清需要秘书长的政策委员会进一步审查的与所规定条件有关的问题，主导对联刚特派团有关所规定条件的政策进行机构间评估。小组从联刚特派团汲取了重要经验教训，提出了一系列建议，以加强政策执行工作。

32. 所有统筹行动小组通过定期向安理会成员通报情况，为会员国提供统筹支助。它们还就涉及特派团的具体问题，为部队和警察派遣国提供支助。此外，它们还与安理会成员和部队和警察派遣国保持专家一级的定期接触。小组还是一个重要接口，确保把会员国的要求传达到秘书处的相应部门。在这方面，维持和平行动特别委员会的网站定期更新统筹行动小组的联系方式。

**方框 7****支持科索沃的过渡**

2008 年科索沃当地局势迅速发生重大变化，欧洲和拉丁美洲司统筹行动小组据此确定了科索沃特派团改组框架，并通过综合管理过渡进程并为其提供支助，包括为军事、警务和支助部门提供支助，协调了联合国在行动方面做出的反应。在一些相关问题上，统筹行动小组还是与会员国、欧洲联盟结构和其他有关区域组织和利益攸关方沟通的主要接口。这些努力有助于各利益攸关方根据当地的事态发展，加强协作，形成互补立场。

**方框 8****同会员国接触：成为主要的切入点**

会员国在 2010 年 4 月苏丹选举期间与苏丹统筹行动小组进行了沟通，视其为获取和提供联苏特派团和达尔富尔混合行动的政治、选举和安全行动相关信息的切入点。苏丹统筹行动小组在 2011 年 1 月苏丹全民投票筹备期间，进一步加强了与会员国的战略性合作，在与维持和平行动部和外勤支助部的同事们密切合作的情况下定期举行内部和外部情况通报会。2010 年 9 月，小组与总部的几个部门和办公室协商，牵头安排了一次由秘书长主持的关于苏丹问题的高级别会议。有 40 多个会员国和区域/国际组织出席的这次会议通过了一项公报，除其他外，确认各方对苏丹和平进程的承诺，坚决承诺做出一切努力，确保依照《全面和平协议》，及时举行体现有关地区苏丹人民意愿的和平、可信和自由的全民投票。

**五. 意见**

33. 改组维持和平行动部和设立外勤支助部距今已有三年半时间，如今统筹行动小组在行动厅管理下已经成为支助维和特派团的这两个部之间的主要统筹机制。小组和统筹行动小组概念已经深入人心，成为一个向外地特派团提供统筹战略和行动指导的基本机制，并成为与政府间机构、部队和警察派遣国以及会员国之间处理跨部门的涉及具体特派团的计划和问题的重要接口。为应对设立小组的相关挑战，维和部和外勤部共同做出努力，吸取过去三年的经验教训，以提高这些小组的绩效，并提高为外地提供战略统筹支助和行动支助的档次。2010 年 2 月颁发的关于维持和平行动部组织的秘书长公告使人们对小组的作用、职能和构成更为清楚和更加了解。

34. 尽管在小组的管理和运作方面取得了进展，但是在优化分配给小组的资源方面仍然有一些挑战。如前所述，统筹行动小组并非固定不变的实体，按照大会在批准分配给小组的资源时的设想，灵活分配这些资源是为了应对维和行动特有的不断变化的情况。2010 年 1 月的海地地震、科特迪瓦目前的危机和苏丹即将举行的全民投票都表明，需要有效和灵活地派专业干事到统筹行动小组工作，以满足不断变化的实地需求。