

大会
安全理事会Distr.: General
22 February 2011
Chinese
Original: English大会
第六十五届会议
议程项目 120
加强联合国系统安全理事会
第六十六年

2011 年 2 月 18 日秘书长给大会主席和安全理事会主席的同文信

我谨在此转递我的高级咨询小组进行的关于冲突后文职人才的独立审查的报告，以供审议；咨询小组由前主管维持和平行动副秘书长让-马里·盖埃诺主持，成员为来自联合国会员国、联合国系统和民间社会的专家。

作为我有关加强对冲突后国家的支持的承诺的一部分，我根据冲突后社会的需求，启动了对国际社会面临的挑战的这一独立分析。所附报告提出了一些有用的建议，包括给联合国的建议，以便加强各国的自主权，扩大和增强国际文职人才储备，使我们的支持更加得当、更加及时和更有效力。我希望借此机会向盖埃诺先生和高级咨询小组的其他成员表示我的深切谢意，感谢他们做出的这一重要贡献。

报告中的建议符合我为创建一个与会员国密切合作的更开放更快做出反应的联合国做出的广泛努力。报告重点强调需要利用现有资源更多开展工作和更好地利用现有的各种系统，这与我建立一个更负责、效率和效力更高的联合国继续做出的努力也是一致的。

因此，我欢迎这次审查提出的方向，鼓励会员国与我一起支持这一方向。提请会员国注意所附报告为荷。

为了便于在落实这一报告的过程中做出知情的决定和协调行动，我决定设立一个由联合国相关实体负责人组成的指导小组，并指定主管外勤支助的副秘书长苏珊娜·马尔科拉代表我主持小组的工作。

潘基文(签字)

2011 年 1 月 31 日秘书长高级咨询小组主席的信

我有幸主持你任命的进行文职人才审查的高级咨询小组，小组成员如下：

鲁本·塞萨尔·费尔南德斯，巴西，Viva Rio 组织执行主任

阿米拉赫·哈吉，孟加拉国，秘书长驻东帝汶特别代表

布鲁斯·琼斯，美利坚合众国，纽约大学国际合作中心主任

马里奥尼·卡马拉大使，利比里亚，利比里亚常驻联合国代表

卡洛斯·洛佩斯，几内亚比绍，联合国训练研究所执行主任

凯瑟琳·波拉德，圭亚那，主管人力资源管理助理秘书长

米夏埃尔·冯德舒伦堡，德国，秘书长驻塞拉利昂执行代表

米特拉·瓦西史特大使，印度，外交部秘书(已退休)

他们经验丰富，背景各不相同，实属难能可得。

咨询小组希望感谢你、联合国会员国和有关区域组织，感谢你们欣然参加我们的工作。我们特别感谢非洲联盟在亚的斯亚贝巴主办一次磋商，并感谢拉马姆拉主任和他的队伍做出努力并发表了有益的意见。

我们还感谢所有那些同我们分享其经历的人：发生冲突国家的人民、在外地刚摆脱冲突社区工作的同事(包括民间社会人员)、数百名联合国系统各级的同事以及学术界人士。我们尤其感谢那些开展实地研究的人。在进行的数百次磋商中，人们毫不吝惜地花费了大量时间，坦诚地谈到他们认为需要做出哪些改变。

我们年轻同事的热情和理想尤其给我们咨询小组中的许多人留下了深刻印象。从利比里亚到塞拉利昂，从苏丹到东帝汶，我们看到了年轻人的智慧和决心，他们的智慧和决心提醒我们，寻求和平仍然是一个激励人心的呼唤。

在许多这些呼声中，我们一再听到：

第一，不加强文职人才，就无法从战争走向持久和平。没有这些人才，交战可能会停息，但不会有有活力的机构，仍然可能再发生暴力。

第二，几乎所有发生冲突的国家，不管遭受的破坏多大，都有一些实现和平所需要的人才，需要保护和培养。

第三，国际社会对冲突做出的反应经常是根据自己能够提供哪些支持来决定的，国际行动者重点关注可以提供什么，而不是倾听服务对象真正需要什么。

第四，联合国需要增强反应力，提高灵活性和成本效益。各个机构、基金和方案在许多方面都走在秘书处的前面，但整个系统有很大的改进余地。

这些都是一些重大问题，但我们认为是可以解决的。我们在我们称为“自主、伙伴、专业、灵活”的框架内提出建议，以求让各国拥有自主权，与全球伙伴关系合作，用专业人员开展工作，在通常是情况多变的过渡阶段中灵活行事。我们的建议要求：

第一，加强各国对和平进程的自主权，支持核心政府职能，培养本国人才和加强国际干预措施产生的经济影响。

第二，鼓励并使联合国能够不仅仅看到自己的工作人员，而是利用全球的各种人才，通过新的文职伙伴关系与会员国和民间社会密切合作。

第三，利用分组做法所取得的成功，同时吸取它有局限性的教训，明确确定联合国的核心人才，对会员国更加负责。

第四，更有效和更高效地使用现有资源，以此加强联合国对实地不断变化的情况的反应能力。

高级咨询小组希望看到联合国顾及受冲突影响社区的需求，愿意与伙伴合作，注重结果而不是过程，推行重视人和敢于冒风险的文化，且管理系统支持这样做。为了做到这一点，联合国将需要重新平衡秘书处与会员国之间的关系。它们必须是一个建立在相互信任基础上的伙伴关系。没有这种文化上的重大转变，我们审查的目标——加强作为持久和平基础的文职人才——就无法实现。

我们感谢联合国建设和平支助办公室主办这一项目，感谢那些为我们的工作提供了很大协助的人。

高级咨询小组主席

马里·盖埃诺(签名)

冲突后的文职人才

高级咨询小组的报告

目录

	页次
摘要.....	5
一. 导言.....	10
二. 自主权.....	10
A. 培养本国人才.....	11
B. 政府核心职能.....	12
C. 建议：扶持本国自主权.....	12
三. 伙伴关系.....	13
建议：依靠全球伙伴关系开展工作.....	15
四. 专业人员.....	18
A. 核心人员.....	19
B. 问责制和领导才能.....	22
C. 利用专业人员完成任务.....	23
五. 灵活性.....	26
六. 结论.....	29
附件	
一. 联合国人力资源系统.....	31
二. 高级咨询小组的建议.....	37

摘要

社区在摆脱冲突时经常非常缺少必要的人才来实现持久和平：主持政府工作、重建司法机构、让复员战士重新融入社会、恢复经济、恢复基本保健服务和教育以及其他许多的核心能力。

联合国与会员国建立强有力伙伴关系的基础上，在开展人道主义行动和维持和平方面取得成功。但是，国际社会在支持和建立实现持久和平不可缺少的各国人才方面取得的成功不多。由于在越来越多的危机中为文职人员规定的任务有所增加，联合国在迅速部署各种必要专业人员和向各国行动者传授技能和知识方面有困难。这增加了冲突重现的风险。

在有些情况下，就是没有必要的人才。例如，很难找到有能力建立司法系统的人。冲突可能削弱了国内的人才，而国际市场又无法提供足够的拥有所需技能、语言并熟悉文化的才华具备的人，可以在短期内派出，并驻留足够长的时间来发挥有效作用。

但是，各国拥有的人才常常多于表面看到的那些。即便是遭受冲突重创的国家也有必须保护和培养的人才。尽管一直短缺一些人员，但国际上可以派出的人比已经全部使用的人要多。可以在散居国外的人中找人。非洲、亚洲和拉丁美洲新兴经济的兴起也为派出拥有所需专业技能、背景和经历的人提供了一个机会。此外，许多捐助国已经进行了大量投资，建立人才库来网罗在其他地方很难找到的专业性很强的人。

联合国自己也可以做很多工作，但也有很多事是它无法做和不应该做的。如果各国有人才，联合国就需要有更好的系统来发现和支持这些人才，如果文职人才确有短缺，就必须重点关注如何扶持所需要的人才。国际社会需要不断确定有哪些短缺、有无填补这些短缺的长期承诺和填补时是否有足够的协调来避免不必要的重复或混乱。

在需要国际社会另外提供人才时，必须寻找更好的方式来发现和部署这些人才。要做到这一点，联合国需要有新的工作方式——今后的特派团的文职工作人员可能需要更加精练，更加灵活。

高级咨询小组在讨论联合国如何才能完成这一工作时，采用了它称之为“自主、伙伴、专业、灵活”的框架，即四项重要原则——自主权、伙伴关系、专业和灵活性。小组在这些领域中的每一个领域都提出了做法和具体建议，其中一些在下文中有重点阐述。附件 B 列有全部建议。

自主权

国际社会要有效地支持各国的工作，就要听取受冲突影响的脆弱国家的意见，根据它们提出的需求和重点提供国际援助。因此我们强调，本国人才和国家自主权居首位。正如建设和平委员会强调指出的，除非受冲突影响社区可以自己建立能力来应付危机和进行改革，否则国际援助是无法取得成功的。国际社会做出反应的一个首要任务是发现、保护、培养和支持本国的人才。这包括确保让妇女发挥更大的作用，因为持久和平离不开她们的积极参与。

国际行动者要进一步注意，不加剧“人才外流”，限制国际干预措施经常意外造成的经济扭曲。国际行动者尤其应意识到大规模部署国际文职人员可能对当地人员产生不利影响。

更加积极的是，国际社会应尽可能地从东道国机构的内部为其提供支持。此外，国际干预措施可以起到刺激经济和能力的作用：无论是信息和分析还是物品和服务，国际行动者可通过在当地满足其需求来加强经济和国家能力。

关于自主权的建议包括：

优先注重本国人员。会员国、世界银行和联合国应采用不得以时才使用国际人员的原则。只要有可能，国际人员应在本国机构内共用办公室。应修订薪酬表以避免人才外流。

支持核心政府职能。国际社会应迅速支持援助协调工作、公共财务管理和政策管理，因为本国拥有自主权离不开它们。

采购和经济影响。应调整联合国采购程序，以便能够更多进行本地采购，以此支持当地经济复苏，加强私营行业的能力。

伙伴关系

摆脱冲突国家需要的人员常常大都是在联合国之外找到的——要么是在受冲突影响国家中，要么是在其他地方。可能需要的工作时间比较短的专业人员尤其是如此。

会员国有这些特殊人才——在政府、民间社会和私营行业中——招聘这些专家，使其终身成为联合国工作人员是不明智的。相反的，联合国要能够更加灵活更有预测性地同各类伙伴合作，寻找、招聘和部署有所需技能和经验的人。联合国如果起一个合格专业人员平台的作用，而不是只依赖内部人员，就能更好地为受冲突影响国家服务。联合国机构、基金和方案已表明，这是一个有效的方法。

但是，如果联合国更多地依赖外部伙伴来获得特殊技能，它就需要有一个简便的程序，以便根据需求在很短时间内获取这些人才。它还要能确保伙伴之间有起码的共同工作能力和标准。

关于伙伴关系的建议包括：

建立一个创建伙伴关系的机制。联合国应设立一个文职伙伴关系单位，为外部人员提供方提供一个简单有效的合作机制。该单位除其他外，将同人员提供方建立长期关系和做出法律/行政安排，以便能迅速派人。

改善用于部署合作伙伴的制度。联合国应更多地利用特派专家安排来部署合作伙伴。我们还建议利用联合国在获取军事人员方面与会员国开展合作的成功模式，制订各种文职支助方案。这些机制在其他情况下运作良好，可以是一个扩大南南合作的重要途径

改进培训制度和标准。联合国应通过为联合国派驻文职人员制订培训标准和对培训方案进行认证，来促进国际行动者之间的合作。

专业人才

联合国有一些冲突结束后需要的核心人才。但这些人才不均衡，由谁来做哪些事情并不是很清楚。这导致工作重复，有些空白得不到填补，危及联合国支持受冲突影响国家的能力。这些空白是：

(a) 基本安全和安保方面：解除武装、复员和重返社会；警察；安全部门改革和治理；

(b) 司法方面：监狱；刑事司法；司法和立法改革；

(c) 包容性政治进程方面：政党发展和新闻；

(d) 核心政府职能方面：援助协调；公共财政管理；立法部门；

(e) 恢复经济方面：创造就业机会；自然资源管理；私营部门发展。

人道主义系统通过采用分小组方法和与外部人才来源建立伙伴关系，成功地填补了人才空白。就报告提到的空白而言，目前尚无程序来让联合国阐明这些空白的性质，与伙伴开展合作以满足其需求。

秘书处还面临其他的挑战。有关机构、基金和方案根据实地工作进行了调整，而秘书处并不总是这样做。为总部人员设计的征聘制度在外地行动规模大时间紧时就会出问题。如果所需人员的迅速部署影响到任务能否完成，秘书处是无法完成任务的。本报告的另一个附件(附件一)专门论述了可以采取哪些具体措施来加强联合国适时发现、征聘和部署所需人员的能力。

为了遵守国家拥有自主权的原则，联合国在实地的领导人需要更好地倾听和满足受冲突影响社区的需求。要做到这一点，他们需要有更好的培训，需要更密切地与联合国国家工作队合作，因为工作队通常在有关国家和地区工作了很长时间。履行这一职责也相应需要有更严格的问责机制。

关于专业人员的建议包括：

核心人才。人道主义行动方采用的分小组方法有助于更可靠和更及时地提供人员。小组建议在进行适当改动后把分小组模式扩展到冲突后工作的其他领域，并根据现有能力提出小组牵头机构。小组建议扩大现有的全球提供服务者模式的使用，以便有能力的联合国行动者可以根据需求在整个联合国系统提供援助。

问责和领导才能。小组建议采取措施加强问责，尤其是在执行情况和两性平等问题上。建议联合国奉行一种按成果审核的文化，以求开展和改进执行工作，而不只是对行政上不执行的行为进行惩罚。小组还建议加强高层领导人的培训质量和范围。

人力资源。小组建议提供职业发展机会，让联合国能够留住愿意在实地工作的有才能的工作人员。提出了一些措施，包括制订更好的轮调和流动计划，因为这是留住人和让在艰苦地点工作有吸引力所必需的。还建议确立一个全组织应急模式，确保联合国能够有效地应对危机。

灵活

如果联合国要留下最起码的能力来促进和平，那么这种能力必须更加灵活。从战争转为平时，情况变化很快，国际行动者必须能够做出相应的调整。但是，联合国系统不愿冒风险，缺乏协调。这限制了它随机应变的能力。

此外，联合国受它自己的概念的拖累——预防冲突、建立和平、维持和平、早期建设和平、建设和平、早期恢复、恢复和过渡。在冲突长期重复发生的情况下，这些不同的说法常常令人糊涂，而不是清晰。它们制造限制，增加联合国倾听受冲突影响社区的需求、做出相应反应和在适当的时机正确选用各种手段的难度。

小组认为，一个更加灵活系统的效率也会更高。离需求最近的实地领导人必须能够使用特派团内部、联合国国家工作队和外部的各种资源和人才，并按相对优势来分派资源。

关于灵活性的建议包括：

满足需求的直接能力。联合国在实地的领导人要能够灵活地应对变化。小组建议，应授权特派团的领导人重新分配特派团文职人员预算项目下 20% 的资源（平均起来还不到维和行动预算总额的 5%），并事后提交理由。

采用相对优势的原则。如果特派团以外的人才，不管是在有关机构、基金、方案中还在其他地方，在完成安全理事会规定的任务方面有相对优势，特派团负责人应能为其调拨资金。在可行时，应使用本地人才。

特派团开展方案工作的灵活性。在特派团内的文职人才在完成规定任务方面显然有相对优势时，特派团负责人应能在有限的时间内用摊款来提供必要的方案

资金。这是在机会之窗开启的早期谋求重大和平红利所必需的。小组敦促大会根据现有的成功案例扩大这一举措。

统一管理费用。联合国应把对特派团信托基金自愿捐款收取的管理费从 13% 降至 7%。

更快为机构、基金和方案提供资金。联合国应在按各实体需求进行调整后，更广泛地采用世界粮食计划署的周转金融资模式。有效利用准备金来调头寸可在冲突后大大加快交付。

* * *

最后，仅靠加强文职人才是无法防止冲突重现的。受冲突影响国家需要有有效的国家政治进程、强大的机构和经济发展来建立持久和平。用相应的文职人才来支持这些进程是一个共同责任。创建这些人才需要有一个更加开放和更密切地与国际社会合作的联合国。有了这些，才能帮助受冲突影响社区实现它们寻求的稳定与繁荣。

一. 导言

1. 在过去二十年里，联合国已经发展成为管理武装冲突的主要工具。尽管冲突的性质在不断变化(包括国家以下一级的暴力事件明显增加，有组织犯罪等跨国危险不断增加)，但要求联合国采取行动的呼声有增无减。此外，要联合国提供不在维持和平行动范围内的服务的要求在增加，特别是要求协助处理安全部门的问题，要求采取更好的预防行动。
2. 联合国将不得不做出调整以迎接这些挑战，使自己变成一个能更有效地满足日益多变的需求和期望的组织。本报告中的分析和建议就是为了帮助联合国这样做。
3. 这些建议重点关注刚摆脱冲突的阶段。联合国和会员国常常在这个重要的机会窗口开启时努力做出成绩，因为此刻迅速有效采取高效行动可以为今后的稳定和繁荣提供一个平台。不过，由于当今的冲突经常旷日持久，重复发生，因此有关建议旨在尽可能适用于整个冲突期间。

二. 自主权

4. 恢复力，即应对冲击和危机的能力，源于本国人才。因此，国际社会在冲突后应尽可能多地支持和扶持本国人才。受冲突影响的脆弱国家距实现千年发展目标最远，然而，在它们最需要支持时，国际社会却采取了它们脆弱的国家能力难以承受的国际干预措施。它们已经呼吁改变国际社会应对冲突的措施。¹
5. 秘书长已经认识到联合国必须做出改进，指出，“我们一次又一次未做出立即能在实地产生实际成果的反应。通常要在许多个月后才能恢复基本政府职能，或提供基本服务。国际社会有时需要几年的时间才能根据共同的战略设想开展工作。能力和资源一直无法充分满足实地的紧迫需求。”²
6. 七国扩大集团³是由经历过冲突的国家和区域组成的，它指出，“国际行动者提供的援助、干预措施和方案经常不能实施，无法持续下去，不符合我们本国的议程……。它们经常不利于满足我们国家和区域眼前或长远是需要。”七国扩大集团要求国际社会和国际行动者“进行改革，重新制定并承诺采取新的方式，

¹ 如需详细资料，见“Fragile Situations, Sturdy Commitments: The Special Challenges of MDG Achievement in Conflict-Affected Countries”，at http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/;jsessionid=oWuaTaTb45M9?asset_id=2224163。

² A/63/881-S/2009/304，第4段。

³ 七国扩大集团的成员是阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、利比里亚、尼泊尔、所罗门群岛、塞拉利昂、苏丹南方和东帝汶。

让国际社会在受冲突影响的脆弱国家中开展工作，”同时指出，“再也不能把外来的任务和想法强加给我们的国家或区域，强加给我们的人民。”⁴

7. 实地研究和与东道国政府和有关人员进行的讨论都支持这些论点。高级咨询小组发现了两个主要薄弱环节：

- (a) 未能发现、培养和利用本国人才；
- (b) 对迅速恢复政府核心职能重视不够。

A. 培养本国人才

8. 小组发现，国际干预措施可以通过五种方式更好地利用和维护本国人才：

(a) **本国人才优先。**国际行动者不把国家行动者视为主要能力来源。应在万不得已时才使用国际能力，以此鼓励采用新的方式同成长中的本国人才(不管是本国人才还是私营部门人才)合作。在派驻的人员中有太多的人身心都置于国际机构中，而不是置于要求他们支持的本地机构中。

(b) **减少“人才流失”。**国际社会从它本应支持的机构吸引人才，使这些机构失去急需的人才。联合国的本国工作人员工资级别尽管经常低于双边行动者和私营部门，但却高于本国政府的级别。

(c) **把妇女置于优先地位。**对妇女能力的认识不足仍然在困扰国际社会的应对措施。妇女是推动增长的基本经济引擎的重要组成部分，对于恢复社会结构至关重要，但她们的需要继续得不到重视，她们的能力未得到充分利用。

(d) **经济影响。**地方企业可能有能力为国际合作伙伴提供商品和服务，但在现实中它们经常被排除在采购程序之外。⁵ 这样，为经济注入资金并帮助培养推动经济增长的人才的机会被浪费了。

(e) **人才培养。**小组发现，普遍缺乏指导和理论，缺乏评估标准，甚至缺乏在受冲突影响的社区扶持本国人才的基本术语和原则。因此需要提供明确、实用的指导，说明如何才能更好地在个人、机构和社会各级扶持本国人才。

9. 因此，高级咨询小组提出六项建议，即建议 1 至建议 6，以便更好地培养和利用本国人才。这些建议适用于联合国以及同受冲突影响社区合作的其他任何行动者，包括建设和平委员会。

⁴ 《七国扩大集团国家元首共识声明》，2010 年 9 月 20 日；见 www.oecd.org/dataoecd/2/47/46108633.pdf。

⁵ 见《维持和平行动的经济影响》，维持和平行动部，2006 年。

B. 政府核心职能

10. 高级咨询小组认为有两个领域需要特别注意：

(a) **政策管理和确定轻重缓急的构架。**确定及制定安排轻重缓急是国家领导人的责任。要把这些轻重缓急变为政策，本国政府就要有一个有能力、有资源的政策职能。当前在这方面提供的援助零星分散，没有得到充分的重视。为建立必要的机构(无论是内阁办公室、政策单位还是财政部和规划部)提供多年支持应是一个优先事项。

(b) **援助协调和公共财务管理。**在饱受战争蹂躏的国家中，外部预算或国际援助经常远远超过国家预算。必须有协调国际援助和本国优先事项并使两者相互配合的能力和监督国际人员的发展工作的能力。现有的国际制度没有明确界定的、能够迅速支持和扶持这些职能的能力和资金。

11. 虽然在帮助恢复政府核心职能方面还有很多工作要做，但这两个领域对于确保国家自主权最为关键。

12. 因此，高级咨询小组提出建议 7，以提高通过联合国开发计划署和世界银行为政府核心职能提供支持的质量。

C. 建议：扶持本国自主权

13. 下面是高级咨询小组的建议：

建议 1

优先注重本国人才

会员国、世界银行和联合国在干预受冲突影响国家的事务过程中，应明确采用“国际能力是最后方可借助的机制”这一原则。只要有可能，国家一级的行动者和机构应该是执行实质性和非实质性任务的首要能力来源。

建议 2

修订工资等级，以保存本国人才

高级咨询小组建议大会审查适用于当地征聘联合国工作人员的工资原则。1949 年制定的这些原则不是为了培养受冲突影响国家的本国人才。

建议 3

国际人员与国家机构同地办公

只要国际人员的安全和保障能够得到保证，就应该同国家机构同地办公。受冲突影响国家的所有国际行动者均应采用这一原则。对联合国而言，不执行这项政策必须有适当的理由。

建议 4

优先考虑妇女的需要，利用她们的能力

(a) 妇女要在国际规划工作中占据更加突出的地位。联合国促进性别平等和增强妇女权能署应确保联合国的规划工作有能力来充分处理两性平等问题，并应向寻求改善应对措施之会员国提供咨询意见。

(b) 妇女的保障对于扶持社会和经济恢复至关重要。小组支持到 2014 年时妇女在联合国部署的所有警察人员中的人数达到 20% 定额的提议。敦促会员国确保实现这个目标，包括采取特别招聘举措。

建议 5

制定对当地经济产生影响的采购程序

应该修订联合国的采购规则，以便优先考虑本国人才，并在可能情况下利用当地的专门人员和相对优势。小组鼓励会员国采取类似的措施。应该要求所有主要维持和平行动和外地特别政治任务每年进行外部评价，以便对经济产生尽可能支持本国人才的影响。

建议 6

制定关于扶持本国能力的共同准则

小组敦促联合国、世界银行、关于建设和平与建设国家的国际对话和能力建设问题工作组和其他相关行动者共同努力，就如何最好地培养个人、机构和社会的能力制定明确的准则，以建设一个恢复能力更强的社会。这应包括国家行动者如何对国际技术援助进行监督，如何衡量进展情况以及如何查明良好做法的准则。

建议 7

支持联合国开发计划署和世界银行就政府核心职能开展的工作

国际社会必须能够支持刚刚摆脱冲突国家的政府建立必要的核心结构来履行下列职能：(a) 政策的管理和轻重缓急；和 (b) 援助协调和公共财政管理。联合国开发计划署(开发署)需要有资源有能力来支持这些努力，但它无法单力开展这一工作。世界银行在这些领域中有重大能力，小组敦促这两个实体加强合作。

三. 伙伴关系

14. 联合国内部没有受冲突影响社区最需要的许多民政人才。在这种情况下，联合国通过利用联合国以外、会员国和民间社会的人才，能更好地为受冲突影响社区提供服务。

15. 然而，联合国多数情况下依靠自己的工作人员来执行所有任务，特别是在安理会授权成立的规模较大的特派团中，即使这些任务不在工作人员的通常能力范围内。如下文和附件一中更详细说明的，秘书处及时征聘和部署专业人员方面有很大的困难。

16. 在联合国外，在最近经历了过渡、机构建设或转型的国家中，有人数更多的有很大潜力的各种人才。同样，在一些会员国中，也有受冲突影响国家需要的专业技术技能。巴西在海地开展的废物管理和减少社区暴力方案、南非在布隆迪的选举和调解专业人员和其他许多情况已表明这一点。

17. 许多机构、基金和方案同外部人才来源建立了有效的伙伴关系。人道主义事务协调厅、难民事务高级专员办事处、世界粮食计划署和其他机构中的这些方案已经表明，这些伙伴关系在危机爆发后能够迅速派上用场。

18. 一个例子是丹麦难民理事会同保护分组的工作组和营地协调和营地管理分组的工作组建立的伙伴关系。丹麦难民理事会有一份可快速进行实际部署的 270 名专家的名册。进行独立评价后发现，这种伙伴关系以及更广泛地使用分组办法的做法，标志着“联合国和非政府组织之间的伙伴关系已经从附属性关系变成非政府组织更加充分参与的关系。……丹麦难民理事会的备用人员名册已超出了快速部署能力……且联合国的合作伙伴普遍发现，[名册上的]人员来自不同国家，拥有不同的语言和专业技能，这本身就是一种实力，可以带来真正的附加值。”⁶

19. 这些伙伴关系经常采用专家借调安排来协助部署，联合国警察也是这样。这项安排已取得成功的结果，小组鼓励更广泛地采用。这将减少特派团中的国际文职人员人数，同时降低成本，增加灵活性。

20. 不过，秘书处经常不维持保留这种模式所需要的伙伴关系。事实上，人们对同秘书处建立的伙伴关系是临时性质的很不满意。无论在南半球还是在北半球，拥有名册的机构和会员国都告诉我们，它们希望与联合国合作，但苦于找不到门路。无论是确定潜在伙伴的人才怎样才能满足眼下的需求，还是要建立关系以便能投资满足长远的需求，都没有简便的联系方式。正规的愿意提供人才的机构无法签订标准的法律协议，每次都必须重新谈判派人的条款和条件。

21. 同样，特派团团长都谈到没有理由让联合国派驻外地的每个机构自己同通过会员国、民间社会以及区域和次区域组织提供的各种人才进行联络。各方(会员国、拥有名册的机构和外地领导人)都呼吁建立一个机制来管理他们与联合国的行政关系，即“对接机制”，以简化建立及维持成功伙伴关系的过程。

⁶ 对丹麦难民理事会备用人员名册的外部评价，COWI，比利时：www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/DRC%20Stand-by%20Roster%20Evaluation%202009.pdf。

22. 在一些情况下，已经看到需要有可以作为一个单位共同工作的文职专家团队，以支持本国人才或执行重要的任务。如果这样，秘书处就有一个健全的行政管理机制，用于同会员国建立伙伴关系。在接到明确的提供支持的请求后，会员国向联合国提供军事或警察人员，并按《协助通知书》商定的标准报销费用。可以把这个机制扩大到会员国、区域组织或英才中心派出的文职人员团队。

23. 小组注意到，北半球和南半球的会员国已经投入大量资源建立各种伙伴关系，帮助建立了文职人员队伍，以便在发生危机时做出反应。例如，挪威和欧洲联盟同非洲联盟建立的伙伴关系就展现出三角合作的潜力。在这种伙伴关系中，北半球的资金和/或专业人员同南半球的资金和/或专业人员协作支持一个第三国，由日本国际协力事业团资助的柬埔寨/东帝汶援助协调问题伙伴关系等努力就属于这种情况。爱尔兰、北爱尔兰、东帝汶和利比里亚等国就妇女在和平与安全中的作用开展的合作也是如此。南半球机构或城市之间的“结对”做法(例如肯尼亚中央银行与新建立的索马里对应方在开发署协助下建立的“结对”关系)可以培养宝贵的长期合作关系。

24. 另外一个有用的模式是司法快速反应网络。司法快速反应网络是一个提供刑事司法专门知识的多边备用机制，其管理结构中有来自北半球和南半球的合作伙伴。该网络在北半球和南半球平等开展培训，并部署一个由不同专家组成的小组，例如用于支持海地莱凯的监狱调查。

25. 高级咨询小组的设想是建立一个通过伙伴关系出成果的联合国。承认自身局限性并不意味着做得更少。相反，它要求同具备新能力的新合作伙伴建立联系，拟订新的工作方式，由规模较小的联合国文职人员团队与其他机构开展合作，做出更好更多样的反应。

26. 因此，高级咨询小组提出三项建议，即便建议 8 至建议 10，用于建立一个能够扶持全球伙伴关系和增加联合国对全球储备的人才的利用的机制。

建议：依靠全球伙伴关系开展工作

27. 下面是高级咨询小组的建议：

建议 8

建立一个扶持和管理伙伴关系的机制

为了充分利用现有的和新的全球人才，联合国需要一个对接机制同外部合作伙伴进行联络。我们建议同联合国开发计划署合作，在外勤支助部设立一个文职伙伴关系组，为联合国派驻受冲突影响国家的所有外地机构提供服务。这符合全球外勤支助战略。文职伙伴关系室将：

(a) 使联合国在外地同提供人才的外部机构建立联系。文职伙伴关系组将使联合国维持和平行动、外地的政治特派团和驻地协调员有一个单一联络点，让它

们能够根据外地情况确定的需求，获得、挑选和部署会员国、区域和次区域组织、非政府组织和其他拥有名册的机构的文职人员。

(b) 与外部提供人员机构建立长期的关系。文职伙伴关系组支持下面建议 11 提议设立的分组牵头机构，以设立法律和行政机制，帮助部署分组参与者(区域和次区域组织、会员国、非政府组织等)和其他外部行动者提供的人员。文职伙伴关系组还将与分组牵头机构及联合国培训机构合作，以确保各项标准得到遵守。⁷ 小组敦促会员国尽快着手与文职伙伴关系组起草正式协议。

(c) 法律安排标准化。文职伙伴关系组应该同法律事务厅和其他机构合作，借鉴人道主义事务协调厅备用伙伴关系方案的经验教训以及各机构、基金和方案的丰富经验，制定标准化备忘录，以便同国家、区域和非政府合作伙伴一起使用。

(d) 管理内部的快速部署名册。文职伙伴关系组将负责管理用于危机期间快速部署的联合国内部名册。附件一详细讨论了建立这样一个名册的问题。

(e) 问责制。文职伙伴关系组将在地域多样性和两性平衡两个问题上向会员国负责。多样性应该是所有正式伙伴关系的一个先决条件。

(f) 广泛提供服务。现有机制，尤其是各机构、基金和方案内的机制，如果是有效和够用，就不应该并入文职伙伴关系组。不过，文职伙伴关系组将成为一个可供整个联合国使用的资源。

建议 9

建立一个联合国伙伴关系政策框架

为了使文职伙伴关系室能够高效行使职能，小组提议：

(a) 澄清临时人员和紧急聘用人员的使用问题。大会决议就使用免费提供的人员以提供联合国内部没有的专门知识和“提供临时紧急协助”的问题做出了规定。⁸ 秘书长关于宜在冲突后的 24-36 个月里提供紧急援助的行政解释⁹ 将使伙伴关系有必要的灵活性来顺利开展工作。

(b) 扩大特派专家模式的使用范围。这种模式让拥有所需专门知识的人能够为联合国提供服务，同时仍然同他们的正常职业保持联系。这是一个调用专业人员、特别是南半球的专业人员的有力工具，扩大其使用范围将有助于联合国寻找它需要的人员。

⁷ 联合国的培训机构包括：维持和平行动部综合培训处、联合国训练研究所和联合国职员学院。

⁸ 第 51/243 号和第 52/234 号决议。

⁹ 这一解释将取代 ST/AI/1999/6 号文件。

(c) 发展一揽子文职支持服务。特派团预算的分摊款额应该可以为揽子文职支持服务提供资金。一揽子文职支持服务将由某个会员国、区域组织或英才中心根据外地确定的明确需要一批专门文职人员的情况来提供，并将利用现有的协助通知书框架。联合国所有外地行动，只要文职人才有重大缺口，均可利用这些服务。

(d) 支持加强三角合作和南南合作。捐助者投入大量资源的各种举措证明，南南合作和三角合作机制在冲突后提供关键的短期和长期援助。开发署内现有的南南合作框架可以是建立这样做的有效机制的一个参照点。小组鼓励为这些机制提供更多资源。

(e) 更有效地使用志愿者，特别是联合国志愿人员。人们经常向高级咨询小组提到联合国志愿人员方案是一个多样化的经过实地检验的人才来源。联合国在外地的领导人应更多地利用志愿人员方案。在已经确定人才缺口的部门，小组鼓励志愿人员方案建立专业人员名册。其他志愿机制，诸如社区自愿行动以及区域和次区域志愿者名册，也提供可能有用的人才。

(f) 增加同私营部门的伙伴关系。私营部门的专业人员，特别是自然资源管理和私营部门发展等领域中的专业人员，可能使受冲突影响的社区受益。文职伙伴关系组应该同伙伴关系办公室和联合国全球契约合作，同合作伙伴制定具体提案，在这些领域和可以找到人才的其他领域，向外地行动提供文职人才。小组欢迎 20 国集团最近提出《中小企业融资挑战》，此举旨在让小企业有更多机会来获取规模可变的信贷解决方案，因为这是冲突后私营部门发展面临的一个特别挑战。联合国应配合和支持这一举措。

(g) 建立和/或支持英才中心。可以在有明确的人才需求的领域建立英才中心。这些中心可以吸收的文职人员要专业化程度高、有急需的技能，诸如援助协调、公共行政和安全部门改革。已经有这类组织，并在过渡时期司法等领域与联合国合作，应该扩大这种模式。

建议 10

改进建立全球人才储备的机构的培训资源

伙伴关系模式靠为那些想同联合国合作的外部行动者提供最起码的共同指导和支持。为了帮助建立新人才储备，推动现有的人才库采用各种标准，小组根据维持和平行动采用的成功模式提议：

(a) 确定哪些方面需要培训。维持和平行动部综合培训处、联合国训练研究所和联合国系统职员学院应该同人力资源管理厅、外勤支助部、文职伙伴关系组以及下文建议 11 指定的分组牵头机构合作，确定哪些领域需要技能，然后提供培训或寻找适当的外部培训。

(b) 规定开展培训、培训人员和受训人员的标准。联合国在每个领域中都需要有明确的质量认证标准。在已经开始工作的领域，标准可在内部制定。在其他情况下，同大学和其他行动者开展合作可以帮助确定全球标准。应该与培训中心、大学和私营部门行动者免费共享这类信息。

(c) 建立一个认证机制。维持和平行动部综合培训处、联合国训练研究所和联合国职员学院应该建立一个正规的培训认证机制，并按成本回收的办法运作，以保证方案有足够高的质量。这个机制应该对方案进行认证，最终对培训人员进行认证。这一机制参照了为维和培训中心开展的工作。

(d) 创造受训机会

(一) 帮助维和培训中心更好地提供文职培训。现有的维和培训中心可以提出一个低成本方案，以进一步开展文职培训。大会第 49/37 号决议鼓励在国家或区域一级设立认为适当的军事和文职人员维和培训中心。南半球国家提供的财政支持，再加上严格的培训人员认证机制，可帮助提高这些中心所提供的文职人员培训的数量和质量。

(二) 建立全球知识网络。在专业领域中为联合国系统及其执行伙伴起牵线搭桥作用的职业网络最适合发展知识管理系统和做法。在没有这些网络的领域中，应建立网络，并同英才中心和培训中心建立联系。

(三) 充分利用英才中心。上文建议 9 提议的英才中心也可提供培训。这类中心可以安置在学术机构、非政府组织、区域或次区域组织、各国政府甚至联合国实体内。每个中心都应该在联合国、学术界和文职培训中心网络之间传播知识。这些中心可以促进建立职业网络，为提供文职培训的机构交流知识提供平台。

四. 专业人员

28. 联合国在管理武装冲突方面发挥了特殊作用，既是主要的反应机制，也是更广泛国际工作的协调员。为成功地发挥这些作用，安全理事会强调，需要增强联合国的能力，以成功规划、设立、部署、开展、监测和评估维持和平行动，并使维和行动成功过渡和完成。安理会还强调，需要有经验丰富、经过培训和装备齐全的……文职人员，以作出全面、综合和灵活的反应。¹⁰

¹⁰ S/PRST/2010/18。

29. 但是一系列在实地进行的独立研究得出结论认为，联合国当前的体系既不能根据各国的需求快速提供文职人才，也不能应付不断变化的形势。¹¹ 小组进行的磋商确认了这个结论。这些挑战令人倍感烦恼，也是各国近期在大会、安全理事会、20 国集团和援助实效问题高级论坛中讨论的焦点。

30. 高级咨询小组设想建立一个现代化的联合国，能够利用自己的丰富资源和通过与其他组织合作，可靠而迅速地提供核心文职人才，并能发现和填补人才空白。此外，要部署这些人才在实地发挥最大作用，联合国必须能够部署接受过适当培训的领导人；这些领导人要对自己的业绩负责，因为联合国要在完成其任务的问题上对会员国负责。

31. 小组在下面列出了它认为能实现这个方法。但是，首先要有一个关键的先决条件：秘书处要有一个能在快速发展的外地行动中在适当的时间把适当的人安置在适当位置上的人力资源体系。在与联合国外地高层领导人进行的讨论中，提到执行任务的最大的内部挑战是人力资源问题和招聘速度缓慢。

32. 这是一个重大的结构性问题。或许无法设计一个既能充分满足总部招聘工作的大量程序要求又能支持大规模反应性外地行动的招聘制度。但是，可以在现行结构中采取措施，解决一些最迫切的问题。附件一分析了这些问题并提出一些建议，以增进联合国最有效地部署其专业人员的能力。

A. 核心人员

33. 冲突结束后最经常需要国际支助的五个部门是：(1) 基本安全和安保；(2) 包容性政治进程；(3) 基本社会服务；(4) 核心政府职能；以及(5) 振兴经济。¹² 表 1 根据这五个部门和以前的研究结果¹³ 提出了小组认为在冲突结束后的每一种情况下都要开展的工作。它还提出了三个贯穿各个方面的领域：能力发展、两性平等和人权。

¹¹ 例如，见 *The Recruitment and Deployment of Civilian Capacity in Early Recovery*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010; *Mapping the Demand for Deployed Civilian Capacity*, Peace Dividend Trust, 2010; *Conjuring Spirits from the Vasty Deep: A User's Guide to Proposals for Strengthening UN Civilian Capacity in Peace Operations*, Stanford University, 2010; and *Rapid Deployment of Civilians in Peace Operations, and Recovering from War*, Center on International Cooperation, 2009。

¹² A/63/881 - S/2009/304, 第 17 段。

¹³ 《联合国建设和平能力大全》，秘书长办公厅，2006 年。

表 1:
冲突结束后的核心工作：活动的分组和次级分组

基本安全和安保	包容性政治进程	基本服务	核心政府职能	振兴经济
减少社区暴力	宪政进程	农业	援助政策和协调	创造就业机会
解除武装和复员	选举和选举进程	营地协调、营地管理	反腐败	自然资源管理
地雷行动	调解、斡旋和解决冲突	教育	行政部门	私营部门和工业发展
警察	支持民间社会	早期恢复	立法部门	公共工程和基础设施
保护平民	政党发展	应急住所	地方治理和权力下放	
安全部门改革和治理	新闻和媒体	卫生	公共行政改革	
跨国犯罪和反恐		营养	公共财政管理	
司法		保护	城市规划	
惩教		水、环卫和个人卫生		
刑事司法				
司法和法律改革				
过渡司法				
能力发展				
两性平等				
人权				

34. 高级咨询小组审视了这些核心工作中的现有能力，确定有以下重大能力空白：

(a) 在基本安全和安保领域：解除武装、复员和重返社会；警察；安全部门改革和治理；

(b) 在司法领域：司法和法律改革；监狱；刑事司法；

- (c) 在包容性政治进程领域：政党发展；新闻；
- (d) 在核心政府职能领域：援助协调；立法部门；公共财政管理；
- (e) 在振兴经济领域：创造就业机会；自然资源管理；私营部门发展。

35. 在做出这一评估的同时也提出了如下告诫：

(a) 有关数据是一个高度动态领域的瞬间反映。而且无法确定有多少人和有多少人可以部署，在上面列出的空白外，可能还有其他空白。

(b) 一些领域可以有一些人才，但不够。核心政府职能，包括政策和援助协调，就是一个例子。在其他领域，也许根本就没有什么人才，不管是在联合国内，还是在联合国外。

(c) 秘书处招聘时采用职业分类别，但这些分类与实际工作几乎没有关系。一名环境冲突干事可能归入“民政”类别；地方政府支助小组的一名成员也可能归入同一类别。有关数据没有体现受冲突影响社区需求中的微小差别。

(d) 由于在人才问题上没有共同的用语和类别，无法对用于起替代作用的人才和用于开展培训或传授技能和知识的人才进行区分。例如在法治领域，小组发现，既需要一些在冲突结束后立即能够部署的待命法官，也需要用于培训国家司法部门的长期人员。

(e) 有证据显示，许多行动者声称它们渴望获得人才，或许是希望由此获取资源。这也许是对捐助方缺少一致性作出的自然反应。当捐助方为不同的联合国行动者提供支助以提供相同人员时，结果往往差强人意。

36. 小组在确定这些核心工作和相关重大空白后，接着考虑联合国怎样才能消除这些空白和迅速可靠地提供核心人才方面做得更好一些。小组首先发现，联合国反应最快和功能最多的文职人员单位是那些向全系统客户提供全球服务的单位，如地雷行动处和选举援助司。其次，小组注意到，在人道主义领域，分组方式有助于填补部门空白，加强领导才能，改善准备工作和满足突增需求的能力。¹⁴ 而在没有分组的领域，作用和责任不明确，也不清楚由哪些行动者来确保有足够人员来满足预期需求。

37. 因此，高级咨询小组在下文的建议 11 中，建议把提供全球服务的模式扩展到联合国在冲突结束后的工作，为每一个部门设立分组和次级分组。

38. 不能在冲突结束后的工作中完全照搬在人道主义领域使用的分组模式。担任最后的人员提供者的义务不适用，不应转用于此。这些分组在需要时应与文职伙伴关系小组一起：

¹⁴ *Evaluation of the cluster approach*, Overseas Development Institute, 2008.

(a) 利用为本报告进行的人才情况调查，¹⁵ 确认每一个分组的人才来源和空白；

(b) 按部门明确说明相对优势，提出联合国应优先在哪些领域加强其人才，和哪些伙伴关系或分包合同最适当；

(c) 促进建立提供全球服务的文化，使外地领导人能轻而易举地获得他们需要的人才；

(d) 为在联合国旗帜下工作的专家提供一个共同指导和培训的框架。

B. 问责制和领导才能

39. 联合国要圆满完成任务，最大限度发挥会员国对和平与安全投资的效力，就必须有问责制。

战略问责制

40. 在问责制问题上已经太偏向于建立复杂、管理程度高的行政和人力资源体制，偏离了核心使命：执行会员国交给的任务。审计工作仍然注重在行政上是否符合规定的问题，而不是注重实际执行情况。由此产生的不愿承担风险的文化常常不适合联合国在冲突情况下开展工作，因为在这种情况下需要承担适当风险。要圆满完成具有挑战性的任务，就要经常进行试验和创新。

41. 改变联合国的体系以鼓励完成任务和行动取得成功，而不是遵守行政规定，仍然是联合国和会员国要实现的一个重要文化目标。

行动问责制

42. 在某些情况下，例如在利比里亚和塞拉利昂，小组看到了联合国“一体行动”的成功例子。但在其他地方，则成绩不佳。虽然结构性问题是一个原因，因为联合国所有行动者都是由不同的实体管理的，但仍然有可以改善的巨大潜力。

43. 两性平等是一个特别令人关注的领域。尽管秘书长已推动高级领导人改善性别均衡，但小组感到失望的是，几乎没有证据表明就此追究外地高级领导人的责任——不管是在联合国自己的队伍中的性别均衡、参加政治进程、部署两性平等专业人员方面，还是在编制顾及两性平等因素的预算方面。我们希望妇女署能根据秘书长报告《妇女与和平与安全》¹⁶ 列出的具体成功指标，进一步了解如何改善两性平等。

¹⁵ 人才情况调查结果见 <http://www.civcapreview.org>。

¹⁶ S/2010/498。

结构问责制

44. 外地行动的权限界限经常不清楚，与任务和工作没有明显的关联。特别是特派团的“支助”部门和“实务”部门间的关系明显紧张，工作不统一。目前负责成功执行任务的领导人不能控制对特派团资源的有效利用的局面是无法维系的。

45. 因此，高级咨询小组在下面建议 12 中提出了一系列改善问责制的建议。

领导才能

46. 最后，并不是所有外地高级领导都具备管理外地行动所需的全套技能。小组注意到主管维持和平行动部、政治事务部、外勤支助部、人道主义事务协调厅的各位副秘书长和联合国开发计划署署长为改善外地领导质量作出努力，特别是在问责制和设立高级主管任用科方面。担任联合国派驻外地机构的领导人的特派团团长或驻地协调员是成功的关键，小组同样认为，他们必须得到适当培训和支持来完成这些任务。

47. 因此，高级咨询小组在下面建议 13 中提出了一系列改善领导才能的建议。

C. 建议：利用专业人员完成任务

48. 下面是高级咨询小组的建议：

建议 11

解决核心人才问题

(a) 建立冲突后核心活动领域分组的系统。同人道主义体系一样，所有领域都应有分组牵头机构。在表 2 中，根据现有能力提出了分组和次级分组的牵头机构。把世界银行列入所提出的分组牵头机构，因为它在若干领域有大量人才。小组希望世行考虑发挥这些作用，并建议秘书长和世行行长尽早讨论这个问题。

(b) 查明人才和空白。根据为本报告进行的人才调查结果，¹⁵ 分组和次级分组牵头机构应在 12 个月内提出一份修订后的清单，列出可在冲突后部署的人才的来源、适用于其领域的人才类别和一份人才空白清单。分组牵头机构应确定哪些人才是联合国的核心人才，需予以培养和加强，哪些人才应通过外部伙伴关系获取。

(c) 保持灵活性。同人道主义体系一样，特派团团长或驻地协调员应可自由使用分组牵头机构，如果牵头机构在当地有实际派驻人员，或使用替代机制。

(d) 将两性平等作为共同事项加以关注。妇女署作为两性平等问题拟议分组牵头机构，应与分组成员一起查明哪些部门需要两性平等专业人员和他们能在哪些部门产生具体影响。

(e) 拟订全球服务提供者模式的职权范围。整个联合国系统都可利用全球服务提供者提供的服务，使联合国的反应更为灵活。小组提议分组牵头机构采用全球服务提供者模式。但是，提供全球服务的模式未得到充分阐述。秘书长的政策委员会应就确定这一模式的职权范围，涉及：

- (一) 服务：全球服务提供者如何为政治事务部领导的特派团和维持和平行动部领导的特派团、非特派团任务、区域行动者和会员国提供服务；
- (二) 伙伴关系：全球服务提供者如何与联合国内外其他人才来源合作；
- (三) 外联、培训、标准：全球服务提供者如何确保多样性、相关性和质量。

(f) 对培训应对危机技能进行投资。目前缺少与危机相关技能的培训。由于外地特别政治任务特派团得不到培训，这种情况进一步恶化。维持和平行动部综合培训处、联合国训练研究所和联合国系统职员学院应根据它们新的协议确保：

- (一) 分组牵头机构获得技术支持以查明外部可以提供哪些培训，或在必要时建立自己的培训能力，以提高人才素质和认证人才的能力；
- (二) 外地特别政治任务特派团、驻地协调员及其工作人员有机会获得相关培训。

建议 12

创建问责文化

(a) 加强执行工作的问责制。领导才能小组要集体负责执行其计划。这样做将有助于确保计划是可行的，并减少负责支助工作者和负责实务工作者之间的分歧。特派团支助主任必须参与规划工作，其关键行动者的地位在特派团内得到承认，并直接对特派团团长负责。

(b) 加强两性平等的问责制。秘书长应通过妇女署，鼓励每年参照他的报告¹⁶中的指标，独立审计在实现两性平等方面的进展，并要求高级领导层对这类进展负责。

(c) 加强提供服务的问责制。联合国的反应规模要求全系统各部门开展合作。问责制的结构没有要求外地领导人对合作负责，尤其是在为联合国其他行动者提供服务时。高级管理人员与秘书长签订的契约应列入有关提供服务的问责制。

(d) 创建注重成果的审计文化，以促进和改善任务执行工作，而不仅仅为了惩处行政违规行为。对外地活动进行审计的首要目标应是，在会员国规定的规则和条例范围内，确保特派团团长尽可能切实高效执行其任务。审计应在考虑到现有资源的情况下，主动提出这样做的方式。这是从基于成果的管理开始的文化转变的一个必然合理延续。

(e) 支持全系统容忍风险。高级咨询小组欣见有可能设立一个全系统风险管理平台，但指出，这个平台必须让那些在受冲突影响国家中的领导人能够承担更多风险，更有效地管理风险。受冲突影响国家中的外地行动与总部的日常工作非常不同，因此需要对风险采取不同的方法。

建议 13 领导才能

(a) 培训领导人。同需要具备所需政治判断力和专业经验一样，联合国的领导人必须有必要的行政知识，以切实高效管理联合国对冲突做出的反应。目前，缺乏对联合国规则的了解妨碍外地领导人利用系统内部的灵活性的能力。外勤支助部应加强对所有进入联合国的高级领导人(包括秘书长特别代表、执行代表和副特别代表，以及办公室主任)的培训，以确保他们大体了解支助问题(行政、财务、人力资源、信息技术和通信)。应同时为高级领导人各自的特派团支助主任提供这类培训，从而可以讨论改进特派团反应能力的具体方案。在进行这种培训时，还应讨论对特派团和各机构、基金和方案在实地的联合国支助结构进行整合的问题。

(b) 择优录用。会员国应支持秘书长通过择优录用改进联合国领导层的努力。

表 2
分组和分组牵头机构

基本安全和安保		包容性政治进程		基本服务		核心政府职能		振兴经济	
分组和次级 分组	牵头机构	分组和次级 分组	牵头机构	现有分组	牵头机构	分组和次级 分组	牵头机构	分组和次 级分组	牵头机构
基本安全和安保	维和部	包容性政治进程	政治部	人道主义协调员	人道协调厅	核心政府职能	开发署	振兴经济	世界银行
减少社区暴力行为	开发署	宪政进程	政治部	农业	粮农组织	援助政策和协调	开发署	创造就业机会	开发署
解除武装和复员	维和部	选举和选举进程	政治部	营地协调、营地管理	难民署	反腐败	世界银行	自然资源管理	环境署
地雷行动	维和部	调解、斡旋和解决冲突	政治部	教育	儿基会	行政部门	开发署	私营部门和工业发展	世界银行
警察	维和部	支持民间社会	开发署	早期恢复	开发署	立法部门	开发署	公共工程和基础设施	世界银行

基本安全和安保		包容性政治进程		基本服务		核心政府职能		振兴经济	
分组和次级 分组	牵头机构	分组和次级 分组	牵头机构	现有分组	牵头机构	分组和次级 分组	牵头机构	分组和次 级分组	牵头机构
保护平民	维和部	政党发展	开发署	应急住所	难民署	地方治理	开发署		
安全部门改 革和治理	维和部	新闻和媒 体	开发署	卫生	卫生组 织	公共行 政改革	世界银 行		
跨国犯罪/ 反恐	禁毒办		营养	儿基会	公共财 政管理	世界银行			
司法	开发署		保护	难民署	城市规划	人居中心			
惩教	维和部		水、环 卫和个 人卫生	儿基会					
刑事司法	开发署								
司法和法 制改革	开发署								
过渡司法	人权高 专办								
				能力发展				开发署	
				两性平等				妇女署	
				人权				人权高专办	

简称：政治部，政治事务部；维和部，维持和平行动部；粮农组织，联合国粮食及农业组织；人道协调厅，人道主义事务协调厅；人权高专办，联合国人权事务高级专员办事处；开发署，联合国开发计划署；难民署，联合国难民事务高级专员办事处；儿童基金会，联合国儿童基金会；禁毒办，联合国毒品和犯罪问题办公室；卫生组织，联合国卫生组织。

五. 灵活性

49. 联合国在外地的领导人必须能以尽可能最有效的方式分配资源。他们要能够随着局势和需求的变化来调动资源。不这样，国际干预措施就会继续提供不需要的能力，或超出各国初建能力的承受范围。

50. 高级咨询小组设想建立一种系统，由特派团团长或驻地协调员根据对需求进行动态评估的结果来分配资源。联合国常常是在对有关国家及其能力知之最少的时候制定计划的。随着对情况的了解和能力逐步增加和国家行动者更有效地确定轻重缓急，联合国必须相应做出反应，修改自己的计划和预算。

51. 按照小组的构想，特派团团长或驻地协调员将寻找最有相对优势的行动者——国内或国际非政府组织、使团、机构、基金或方案——并确保这些行动者拥

有必要资源来满足所需。这是一个将人力和物力用到能产生最佳结果的地方的简单模式。

52. 联合国在冲突后可以利用三种工具来为此类反应提供资金：(1) 分摊会费；(2) 现有信托基金；(3) 新的自愿捐助。目前的系统不允许领导人选择这些工具，将资源拨给相对优势最大的行动者。有无资金往往决定有无文职人员。在本国人员最合适时，常常使用更昂贵的国际行动者。

53. 上面提到的建立有效伙伴机制和对特派团领导进行培训的建议如与能够按需求调动资源挂钩，会发挥最佳的效果。精炼的特派团需要有更大的灵活性。小组认为需要消除 4 个障碍。

54. 首先，寻找新的自愿资金过程很缓慢，且难以预测。对于机构、基金和方案而言，在开始活动前一般要根据项目筹集预算外资源。这样在冲突结束后无法马上着手开展重大建设和平工作。

55. 为了减少延误，世界粮食计划署(粮食署)的周转基金利用周转资金，在对捐助作出预测前，为外地方案提供贷款，以加快交付工作。在首次全年运作期间，周转基金使粮食署另外按时为 820 万人提供援助，直接节约了 2 040 万美元。2005 年初原先估计需要 7 500 万美元的现金捐助才能取得同样效果。粮食署自 2005 年以来成功地预支 10.2 亿美元，没有出现呆账，且交付速度提前了 57 天。可把这种做法扩大到联合国其他依赖自愿供资的实体。

56. 第二，现有信托基金常常无法付款给特派团。例如，建设和平基金的任务是“支持建设和平活动，帮助在冲突后实现稳定，并加强政府、国家/地方机构、过渡当局或其他相关当局的能力。”¹⁷ 但是实际上，建设和平基金无法支助维持和平行动或特别政治任务。这是因为秘书处收取 13% 的管理费用，超过了基金 7% 管理费的上限。由于有这一限制，因此无法使用特派团的能力——即便特派团拥有相对优势或先前部署的资产。

57. 第三，这些资金流没有提供足够资源以开展完成任务所需要的方案活动。安全理事会的任务规定中如果有会员国认为对稳定至关重要的任务，联合国无法获取执行这些任务的资金是不妥当的。目前的制度规定分摊有关款项，主要用于任务规定中与安全有关的部分和文职工作人员。就任务涉及的方案而言，联合国仍然要依靠速度缓慢和可预测性低的自愿资金。例如，常设警察能力能够在接到通知后很快部署专业人员。但是在进行部署时无法获得方案资金，也无法向各国同行提供基本培训和行动能力，大大限制了它的作用。受冲突影响的社区常常对此表示关切，认为未能在必须兑现和平红利的早期取得成效。

¹⁷ 见 A/63/818，附件。

58. 第四，在使用这些工具过程中缺乏灵活性。会员国期望特派团团长与国家当局合作，以支持实现稳定。但是特派团团长不能轻易在地区之间调动资源——无论财力还是人力，即便政府和特派团团长都认为这将有助于增强稳定。这导致效率低下。例如，如果社区减少暴力方案结合联合国的军事和警察资产能够增强稳定，特派团团长就要能够做出相应的调整。小组注意到，即便会员国允许在分配资源方面有灵活性，这种灵活性并不总是得到利用。联合国的制度和文化限制这种灵活性，甚至在会员国不进行限制时也是这样。

59. 另一个迫切的问题是，小组注意到，外地政治特派团仍列在联合国经常预算中。因此，这些特派团缺乏必要的支助系统和业务工具，以便长期在日益艰难的环境中开展工作。这种分类往往使这些外地行动丧失必要的灵活性，并使其作用受到限制。大会已经认识到需要更好的支助系统，并已要求秘书长在 2011 年进行审查。¹⁸

60. 高级咨询小组在下面建议 14 中建议在联合国内部创建灵活性和可互换性，以便更灵活地做出反应。

建议 14

对冲突做出更加灵活的反应

61. 下面是高级咨询小组提出的建议：

(a) 创建必要的灵活性，以便把资源用于满足需求。联合国在外地的领导人必须能够对危机和不断变化的情况做出反应。为此，他们要能够灵活地使用资源。因此，小组在大会批准的框架内提议，特派团团长应能够重新分配预算文职人员项目下 20% 的资源，只需事后加以说明（数额平均还不到维持和平行动总预算的 5%）。这项措施将能进一步利用文职支助一揽子方案和借调专家的模式，填补重大人才空白。

(b) 采用相对优势的原则来执行任务。秘书处牵头的行动只应直接开展数量有限的工作。只要实际可行，应由地方人员开展这些工作。如果特派团以外的人员，无论是机构、基金和方案，还是其他方面的人员，在开展安全理事会规定的某项任务方面有相对优势，特派团团长就应能够把资金拨给该行动者。联合国应立法规定，特派团团长拥有采用这一原则的灵活性、权力和责任。

(c) 使特派团能够开展方案工作。如果如上文有关警察的例子所述，在特派团内部的文职人员在开展某项工作方面具有相对优势时，特派团团长应根据大会批准的框架，用分摊会费提供必要的方案资金。在特派团开展方案活动时，应规定时限并制定后继者安排。小组敦促大会根据联合国海地稳定团和其他成功例子，把这个举措扩大应用到今后的特派团。

¹⁸ 第 65/259 号决议，第八节。

(d) 为高级领导层制定有力的准则。关于如何有效开展这项工作的准则和培训应是高级领导层培训的一个标准内容。缺乏明确的准则，特派团工作人员和特派团支助主任就会过于谨慎；这意味着丧失取得更大影响和提高效率的机会。

(e) 确认特派团开办阶段需要有灵活性。现有预算程序要求特派团提前对其后 18-24 个月的需求做出预测。这在冲突后的动荡时期是无法做到的。秘书处应在特派团开办阶段向立法机构提出一般性更强的预算。在国家优先事项更为明确后再提出确切的预算。小组吁请会员国将这种改变视为冲突后联合国外地特派团的常态，而不是例外。

(f) 在整个联合国统一信托基金管理费。目前对由秘书处管理的特派团信托基金收取惩罚性的 13%管理费用不利于根据相对优势分配资源。收取一个共同的管理费会提高效率，并有助于合理分配资源。建议比照联合国开发署管理的多方捐助信托基金收取 7%的管理费。今后，在有了相应的规模效益后，管理费可进一步降低。主计长应修改特派团信托基金的管理方式，进行更新，以用于冲突后的行动。除其他外，这将使建设和平基金能够在机会之窗早期开启时提供分摊会费以外的补充资金，充分利用联合国特派团内部的文职人才。

(g) 增加机构、基金和方案获取快速反应资金的机会。如上所述，这应包括世界粮食署的周转基金以及联合国开发署建立在内部贷款机制上的模式和快速通道程序。机构、基金和方案应在本报告提出后 12 个月内向其董事会正式提出建议。小组希望世界粮食署和联合国开发署协助开展这项工作。

六. 结论

62. 在刚刚摆脱冲突的国家中，政治、安全和发展进程相辅相成，共同创建持久和平。但是，把维持和平、建设和平和政治事务分成不同的方框，按照这种主观的划分来调配部门和供资方式，限制了联合国在适当时间部署恰当人员和根据不断变化的需求做出调整的能力。

63. 秘书长最近在安全理事会提出，“我们不应局限于按照一个明确的顺序开展建立和平、维持和平及建设和平工作的理念，应该综合使用这些工具，而不应单独存放。冲突很少以循固定格式演变。我们必须继续发展，建立一个更快更灵活的应对架构，以便能够根据当地的真实迫切需求提供援助。”¹⁹

64. 解决联合国的人才问题是实现这一转变的一个必要步骤。联合国必须有应对冲突的必要专业人员。小组在此赞同秘书长特别顾问拉赫达尔·卜拉希米 2010 年 6 月 22 日在大会的发言，他在发言中重申：

¹⁹ 见 S/PV. 6389。

……呼吁投资建立一个能够为外勤吸引最好、最杰出的特派团领导人和文职专业人员的体制。最需要的是在适当的时间和只在需要时，找到合适的人选来从事适当的工作。许多老资格的维和人员告诉[我们小组]，文职人员系统以及文职人员本身越来越不能满足特派团的要求。他们说，如果只有一个问题需要解决，那就是这个问题。十年后，恐怕他们中的许多人还会这么说。为什么这个问题一直存在？

65. 尽管这个问题一直存在，小组看到人们支持改革联合国文化和建立更精炼、更灵活、更具成本效益的系统。联合国必须发生转变，提供受冲突影响国家所需要的文职人才。小组认为，国家自主权和合作精神有助于引导会员国和联合国完成这一转变。这些想法是我们的共同努力——让世界上最贫穷的国家能够缔造持久和平以及实现千年发展目标——的核心。要实现这一目标，并非只有一种办法，但一定有更好的办法。

66. 最后，高级咨询小组成员感谢秘书长提供了这一机会。我们感到非常荣幸的是能够同那些经常为和平事业冒很大风险的人一起工作。希望报告和报告的改革建议对他们有用。

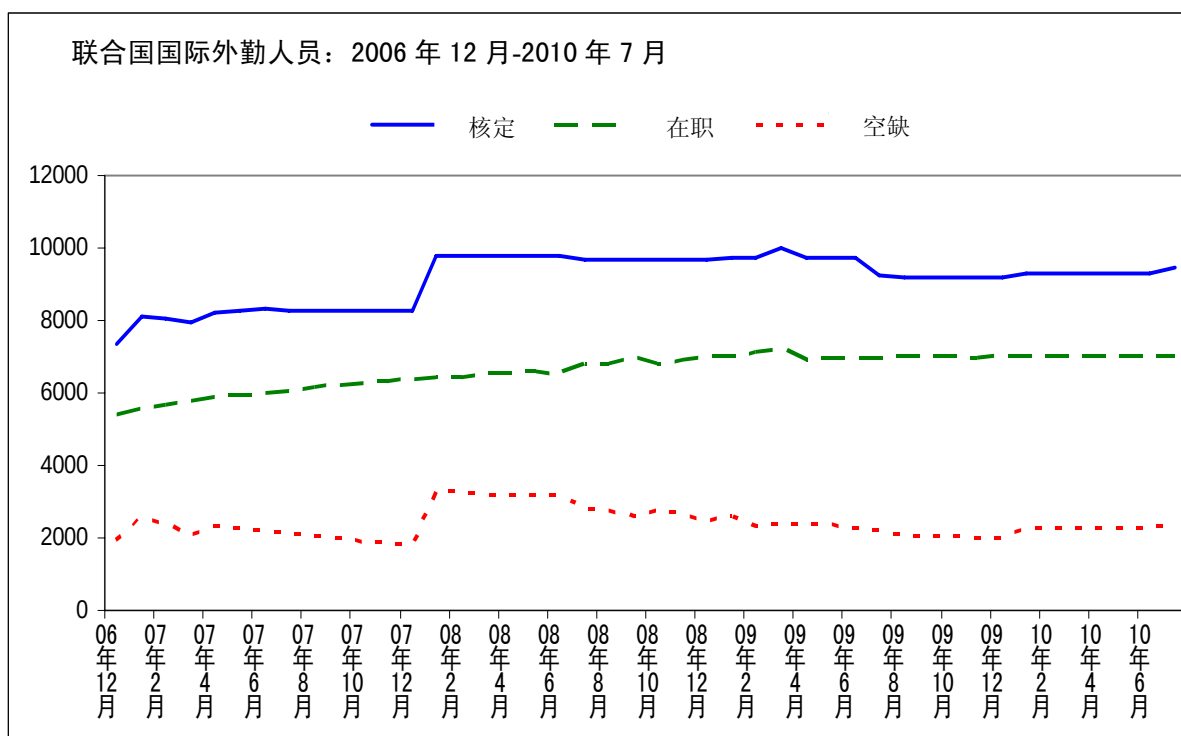
附件一

联合国人力资源系统

1. 联合国秘书处的人力资源管理系统旨在满足职业公务员制度的需要，而公务员制度的工作范围、工作人员数量和所需技能是可以预见的。联合国的外地行动则是一种完全不同的挑战。这些行动要在动荡的冲突后环境中执行具有挑战性的多层面任务，以便创建和平与稳定。每个行动背景都不同。每个行动要有自己的不同的文职人员、专业技能和经验的组合，以满足当地的具体需要。要成功地完成任务，就要在冲突后立即抓住机会迅速部署这些人员。
2. 本附件和前面的报告无法缓解这种紧张。可以说，无法设计一个既能成功满足总部征聘工作的程序要求、又能为大规模快速发展的外地行动提供支持的征聘系统。相反，小组在与秘书处、开展建设和平工作者广泛合作、进行实地考察和采访的基础上进行分析，提出了一些可能有帮助的措施。
3. 2000 年，卜拉希米报告要求改进秘书处的人力资源系统。^a 经过十年的努力，秘书处显然没有建立一个可行可靠的能够在适当的时间和适当的地点为外地行动提供适当人员的系统。相比之下，各机构、基金和方案已经进行了改革，而且在大多数情况下，它们现在根据外地需求灵活进行人员配置。
4. 联合国在外地的高级领导人向小组详细阐述了人力资源问题，尤其谈到征聘速度极为缓慢是执行任务面临的内部挑战。
5. 简要回顾秘书处过去五年外地工作人员配置情况再次证明了这一结论。下图列出核定文职人员人数、空缺数目及秘书处工作人员人数。令人惊讶的是，虽然核定员额数与空缺数几乎完全一致，工作人员人数几乎以一个固定的速度增长。这表明，当前征聘和部署系统很难应付需求因特派团开办或其他需求激增而突然发生的变化。

^a 《联合国和平行动问题小组报告》(A/55/305-S/2000/809)，尤其是建议 11。

2006-2010 年联合国核定员额、空缺和工作人员人数



6. 这一轮秘书处人力资源改革是本着最好的愿望进行的：创建一个更加有力、公平和快速的系统。但实际上，外地受访者几乎都一致认为，现在要在适当的时间把适当的人员派往外地更加困难，而不是更加容易。改革非但没有建立鼓励人员流动的措施，而是降低了总部工作人员到外地工作的吸引力。受访者指出，“行动环境复杂多变，马上需要人……，但招聘工作可能耗时一年。在危机正在发生或预期要发生时，等联合国能够派遣合格人员到实地时，要么已经为时过晚(危机已经产生了最恶劣的影响)，要么是可能受聘的人已不能去或不再有兴趣去。”^b

7. 当前的招聘和部署程序对用户不友好——无论用户是寻找工作人员的实体，还是求职者。该系统不透明，不好用，并且不能在任何时候都确切提供申请人在招聘过程中所处阶段的反馈信息。加之招聘时间平均长达六个多月，联合国很难招聘到最优秀和最有才智的人。事实上，一名联合国高级官员说，“在最优秀和最有才智的人放弃后，我们招聘到的通常是剩下的人。”

8. 秘书处继续在人力资源周期所有阶段(招聘、平级调动和升级)采用单一、冗长而费力的程序。这在根据需要寻找能迅速重新派出的已经通过审批的工作人员

^b 见建设和平支助办公室，《关于联合国对国际文职人员的审查的专题电子讨论第一和第二部分的答复的摘要》，2010年，见 www.civcap.info/community-of-practice/e-discussions.html。

时就会处在非常不利的境地，且不利于工作人员谋求升级或职业发展。最近采用的名册制度可能会改善这方面的情况，但得出结论还为时过早。小组还在上面建议 13(a) 项中建议改进对高级管理人员进行的如何使用人力资源系统的培训。不过，如果要想实现秘书长关于建立一个统一的全球秘书处的愿景，小组认为需要采用一个能够顾及联合国实地行动节奏和总部要求的相互有别的做法。

9. 除了速度缓慢，征聘系统还缺乏满足高度专业化需求的能力。人们称其为“批发”机制，旨在为一般用途筛选大量求职申请。然而，由于冲突的背景不同，特殊的建设和平需求越来越多(例如，利比里亚的自然资源管理、几内亚比绍的毒品和有组织犯罪和达尔富尔的土地管理)。该系统无法满足这些要求。

10. 专门机构的情况就不是这样，因为这些机构有侧重于技术的任务和较强的专业网络。例如，事实证明它们可以在短时间内将一名西非综合害虫管理专家派到利比里亚。然而，即使在各机构、基金和方案有高度专业化人员的情况下，秘书处缺乏利用这种技术专业人员的便捷机制——无论是通过临时聘用工作人员还是通过把有关职能分包出去。

11. 秘书处未能实现它自己的多元化目标，特别是在两性平等方面。有证据表明，女性工作人员在职业发展机会、工作经验及服务条件方面的满意程度低于她们的男性同事。^c 离开秘书处的妇女比她们的男性同事平均年轻五岁。^c 这是一个特别值得关注的问题，因为秘书处面临老龄化问题：P-1 职等工作人员平均年龄为 32.1 岁，P-2 职等为 34.5 岁，P-3 职等为 39.2 岁，只有 1.6% 的人年龄不到 30 岁。高级职位的两性不平等情况仍然严峻。在 P-5 职等或以上的工作人员中，男性超过 70%，P-4 职等有 64% 是男性，P-3 职等有 58% 是男性。^d 这表明，长期以来，秘书处未能留住女性工作人员。小组在上面建议 12(b) 项中建议为实现两性目标加强问责制。这是当务之急。

12. 但是，小组注意到，征聘系统成功地维持了地域多样性，秘书处 60% 以上的外地人员来自南半球。

13. 总的来说，秘书处要能识别、征聘、奖励和留住人才。而现有的系统无法做到。相反的，该系统把年资作为定级的主要决定因素。外部和私营部门的经验似乎随意受到忽略，素质和经验的相关性没有得到考虑。

14. 此外，现有的人力资源系统要解决工作人员业绩不佳问题显然有困难。这既是已经谈到的奖励措施不当的结果，也是司法系统效率低的结果。在目前大家都实行紧缩的财政状况下，联合国必须对会员国负责，停止雇用没有业绩的工作人员。

^c 人力资源管理厅，关于离职问卷的报告，2009 年 2 月 26 日。

^d A/65/350，表 9。

建议

15. 高级咨询小组提出了一系列建议，以便秘书处的人力资源系统能更好地提供所需人员来应对冲突后局势：

建议 15

提供更有吸引力的晋升途径以留住和培养优秀工作人员

(a) 扩大秘书处、各机构、基金和方案之间的试验性轮调方案。虽然各机构、基金和方案有一些专业性很强的专业人员，它们也可以使用一些技能与秘书处工作人员相似的通用人才。小组建议扩大已经开始实施的鼓励这种轮调的自愿性网络交换举措。

(b) 扩大人员流动规定适用范围，计入不在秘书处的服务期。小组欣见最近采取措施，规定必须有调职才能升级。但是，它关切地注意到，秘书处不把在非秘书处联合国行动者处的服务期计为外勤服务期。联合国任何实体有关人员流动的规定都应计入在联合国任何行动者处的服务期(或联合国以外的任何服务期)，并应正式加以鼓励。此外，还有很强的理由认为，应推行实行更有力的人员流动政策，或许规定外勤支助部、政治事务部和维持和平行动部所有 P-4 职等或以上的人员都必须进行流动。在流动和轮调政策领域对外地人员采取这种有别的做法方面回报尤其高。

(c) 提高培训质量。缺乏一个分阶段的业务人员学习系统和对职业发展重视不够阻碍联合国留住关键人员和对其进行投资。小组欣见正在采取举措，为业务人员创造学习环境。小组敦促实务单位专门为培训提供资源，从而提高其质量和相关性。

(d) 规定在新的青年专业人员方案中的所有工作人员在第一次或第二次轮调时要部署到外地。拟议对方案作出的修改将让有兴趣的初级人员在其职业生涯早期获得宝贵的外地经验，增加流动，有助于在秘书处弘扬更加着眼于外地的组织文化以及把新的构想带到外地。小组欢迎这一举措，并希望它得到迅速实施。

(e) 制订一个快车道职业方案。小组敦促秘书处制定一个旨在识别、提升和留住杰出人才的快车道职业方案。与此同时，秘书处应建立一个真正的提供 360 度问责制的业绩管理系统，剔除没有业绩的工作人员。

建议 16

更加重视工作人员的福利

(a) 创建有利于家庭的环境。一名联合国外地高级官员说，联合国是一个“不利于家庭的工作环境”。小组欢迎正在进行的统一工作地点分类的工作，以扭转秘书处主导的外地行动几乎都不能带家属的趋势。联合国应进一步努力，创建一个对工作人员和家庭有利的工作场所，包括(→) 在不能带家属的工作地点服务期

间，协助家庭成员搬到邻近国家，包括帮助家庭成员获取签证；(二) 将建立关系的情侣同时部署到外地。在私营部门中，这些方案是很基本的标准。^e

(b) 投资员工福利。在联合国一些最具挑战的工作环境中提供基本员工福利的问题没有得到充分解决。外地各级工作人员告诉小组，缺乏像样的卫生条件、适合居住的住所和基本娱乐设施如何影响到人员、特别是妇女的留用。不保证有供电、饮用水、足够的营养和互联网，联合国吸引新员工会有困难。

(c) 消除安全关切。安全关切一直在不断增加。应采取一切步骤，引入缓解风险措施和增加报酬，以便留住关键员工，但小组预计，在吸引高素质人才到最困难地点工作方面仍会有困难。

建议 17

制订一个迅速部署的政策框架

(a) 建立一个“全组织紧急状况”模式。在诸如海地地震这样的紧急情况下，秘书长要能够征聘新的工作人员、进行临时平级调动和确保按要求放行工作人员。《联合国工作人员条例》条例 1.2(c) 规定：“工作人员应服从秘书长的命令，接受秘书长的指派担任联合国的任何工作或职务。”然而，如何应用这一规定并不明确。一个界定哪些情况为此类紧急的框架将有助于秘书处更有效地作出回应。

(b) 制订联合国系统相互操作性的专门措施以应对危机。人力资源管理厅、外勤支助部和各机构、基金和方案的人力资源网络应(一) 开发一个标准化的工具，使联合国能够在冲突结束后立即部署整个系统的工作人员；(二) 编制一个列有能够快速部署的、有兴趣而且可以部署的工作人员的正式名册，工作人员列入名册已预先获得其领导的批准。名册应规定，在最初的 90 天里，所有的费用由提供人员的组织承担。

(c) 改善有大量人员派驻外地的实体的行政相互操作性。高级别管理委员会和联合国系统行政首长协调理事会应争取实现程序、协议和技术互动标准化，特别是在差旅和付款领域，以便于使用联合国系统各个部门中的专业人员。部署一个企业资源规划系统对此有帮助。

(d) 制订开办和过渡的业务计划。管理特派团开办和/或过渡的业务程序不明确，影响到本组织的执行能力。小组认识到，正在进行的关于全球外勤支助战略的工作可能会解决这些问题，因此，它只要求外勤支助部和人力资源管理厅确

^e 例如，见“*Better benchmarks for global mobility*” (Mercer Consulting)，参见 <http://mercer.com/articles/1377480>，或行业标准，“*Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees*”，可从以下网址购买 <http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343>，或“*Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relocations*”，International HR Journal, Winter 1997。

保有一个管理特派团开办和过渡工作的明确和透明的程序。小组还关切地注意到，缺少自动为外勤支助部外勤人事司配置工作人员以支持新成立的政治特派团的供资机制。小组敦促秘书长确保政治事务部获得必要的支持，使政治特派团有效发挥作用。

(e) 设立明确的问责制和征聘时限。外地人员的征聘程序应该有一个明确、周全的业务流程，其时限有保证，并自动通知所有申请人。人力资源管理厅、外勤支助部以及外地的管理人员应负责根据这些时限完成工作。

结论

16. 为完成会员国交给的任务，联合国必须能吸引和留住最优秀和最有才智的人。为此，联合国秘书处需要采取一种重视每个人的以人为本的做法。

附件二

高级咨询小组的建议

1. 优先注重本国人才

会员国、世界银行和联合国在干预受冲突影响国家的事务过程中，应明确采用“国际能力是最后方可借助的机制”这一原则。只要有可能，国家一级的行动者和机构应该是执行实质性和非实质性任务的首要能力来源。

2. 修订工资等级，以保存本国人才

高级咨询小组建议大会审查适用于当地征聘联合国工作人员的工资原则。1949 年制定的这些原则不是为了培养受冲突影响国家的本国人才。

3. 国际人员与国家机构同地办公

只要国际人员的安全和保障能够得到保证，就应该同国家机构同地办公。受冲突影响国家的所有国际行动者均应采用这一原则。对联合国而言，不执行这项政策必须有适当的理由。

4. 优先考虑妇女的需要，利用她们的能力

(a) 妇女要在国际规划工作中占据更加突出的地位。联合国促进性别平等和增强妇女权能署应确保联合国的规划工作有能力来充分处理两性平等问题，并向寻求改善应对措施的会员国提供咨询意见。

(b) 妇女的保障对于扶持社会和经济恢复至关重要。小组支持到 2014 年时妇女在联合国部署的所有警察人员中的人数达到 20% 定额的提议。敦促会员国确保实现这个目标，包括采取特别招聘举措。

5. 制定对当地经济产生影响的采购程序

应该修订联合国的采购规则，以便优先考虑本国人才，并在可能情况下利用当地的专门人员和相对优势。小组鼓励会员国采取类似的措施。应该要求所有主要维持和平行动和外地特别政治任务每年进行外部评价，以便对经济产生尽可能支持本国人才的影响。

6. 制定关于扶持本国能力的共同准则

小组敦促联合国、世界银行、关于建设和平与建设国家的国际对话和能力建设问题工作组和其他相关行动者共同努力，就如何最好地培养个人、机构和社会的能力制定明确的准则，以建设一个恢复能力更强的社会。这应包括国家行动者如何对国际技术援助进行监督，如何衡量进展情况以及如何查明良好做法的准则。

7. 支持联合国开发计划署和世界银行就政府核心职能开展的工作

国际社会必须能够支持刚刚摆脱冲突国家的政府建立必要的核心结构来履行下列职能：(a) 政策的管理和轻重缓急；和(b) 援助协调和公共财政管理。联合国开发计划署(开发署)需要有资源有能力来支持这些努力，但它无法单力开展这一工作。世界银行在这些领域中有重大能力，小组敦促这两个实体加强合作。

8. 建立一个扶持和管理伙伴关系的机制

为了充分利用现有的和新的全球人才，联合国需要一个对接机制同外部合作伙伴进行联络。我们建议同联合国开发计划署合作，在外勤支助部设立一个文职伙伴关系组，为联合国派驻受冲突影响国家的所有外地机构提供服务。这符合全球外勤支助战略。文职伙伴关系室将：

(a) 使联合国在外地同提供人才的外部机构建立联系。文职伙伴关系组将使联合国维持和平行动、外地的政治特派团和驻地协调员有一个单一联络点，让它们能够根据外地情况确定的需求，获得、挑选和部署会员国、区域和次区域组织、非政府组织和其他拥有名册的机构的文职人员。

(b) 与外部提供人员机构建立长期的关系。文职伙伴关系组支持下面建议 11 提议设立的分组牵头机构，以设立法律和行政机制，帮助部署分组参与者(区域和次区域组织、会员国、非政府组织等)和其他外部行动者提供的人员。文职伙伴关系组还将与分组牵头机构及联合国培训机构合作，以确保各项标准得到遵守。^a 小组敦促会员国尽快着手与文职伙伴关系组起草正式协议。

(c) 法律安排标准化。文职伙伴关系组应该同法律事务厅和其他机构合作，借鉴人道主义事务协调厅备用伙伴关系方案的经验教训以及各机构、基金和方案的丰富经验，制定标准化备忘录，以便同国家、区域和非政府合作伙伴一起使用。

(d) 管理内部的快速部署名册。文职伙伴关系组将负责管理用于危机期间快速部署的联合国内部名册。附件一详细讨论了建立这样一个名册的问题。

(e) 问责制。文职伙伴关系组将在地域多样性和两性平衡两个问题上向会员国负责。多样性应该是所有正式伙伴关系的一个先决条件。

(f) 广泛提供服务。现有机制，尤其是各机构、基金和方案内的机制，如果是有效和够用，就不应该并入文职伙伴关系组。不过，文职伙伴关系组将成为一个可供整个联合国使用的资源。

9. 建立一个联合国伙伴关系政策框架

为了使文职伙伴关系室能够高效行使职能，小组提议：

^a 联合国的培训机构包括：维持和平行动部综合培训处、联合国训练研究所和联合国职员学院。

(a) 澄清临时人员和紧急聘用人员的使用问题。大会决议就使用免费提供的人员以提供联合国内部没有的专门知识和“提供临时紧急协助”的问题做出了规定。^b 秘书长关于宜在冲突后的 24-36 个月里提供紧急援助的行政解释^c 将使伙伴关系有必要的灵活性来顺利开展工作。

(b) 扩大特派专家模式的使用范围。这种模式让拥有所需专门知识的人能够为联合国提供服务，同时仍然同他们的正常职业保持联系。这是一个调用专业人员、特别是南半球的专业人员的有力工具，扩大其使用范围将有助于联合国寻找它需要的人员。

(c) 发展一揽子文职支持服务。特派团预算的分摊款额应该可以为揽子文职支持服务提供资金。一揽子文职支持服务将由某个会员国、区域组织或英才中心根据外地确定的明确需要一批专门文职人员的情况来提供，并将利用现有的协助通知书框架。联合国所有外地行动，只要文职人才有重大缺口，均可利用这些服务。

(d) 支持加强三角合作和南南合作。捐助者投入大量资源的各种举措证明，南南合作和三角合作机制在冲突后提供关键的短期和长期援助。开发署内现有的南南合作框架可以是建立这样做的有效机制的一个参照点。小组鼓励为这些机制提供更多资源。

(e) 更有效地使用志愿者，特别是联合国志愿人员。人们经常向高级咨询小组提到联合国志愿人员方案是一个多样化的经过实地检验的人才来源。联合国在外地的领导人应更多地利用志愿人员方案。在已经确定人才缺口的部门，小组鼓励志愿人员方案建立专业人员名册。其他志愿机制，诸如社区自愿行动以及区域和次区域志愿者名册，也提供可能有用的人才。

(f) 增加同私营部门的伙伴关系。私营部门的专业人员，特别是自然资源管理和私营部门发展等领域中的专业人员，可能使受冲突影响的社区受益。文职伙伴关系组应该同伙伴关系办公室和联合国全球契约合作，同合作伙伴制定具体提案，在这些领域和可以找到人才的其他领域，向外地行动提供文职人才。小组欢迎 20 国集团最近提出《中小企业融资挑战》，此举旨在让小企业有更多机会来获取规模可变的信贷解决方案，因为这是冲突后私营部门发展面临的一个特别挑战。联合国应配合和支持这一举措。

(g) 建立和/或支持英才中心。可以在有明确的人才需求的领域建立英才中心。这些中心可以吸收的文职人员要专业化程度高、有急需的技能，诸如援助协

^b 第 51/243 号和第 52/243 号决议。

^c 这一解释将取代 ST/AI/1999/6 号文件。

调、公共行政和安全部门改革。已经有这类组织，并在过渡时期司法等领域与联合国合作，应该扩大这种模式。

10. 改进建立全球人才储备的机构的培训资源

伙伴关系模式靠为那些想同联合国合作的外部行动者提供最起码的共同指导和支持。为了帮助建立新人才储备，推动现有的人才库采用各种标准，小组根据维持和平行动采用的成功模式建议：

(a) 确定哪些方面需要培训。维持和平行动部综合培训处、联合国训练研究所和联合国系统职员学院应该同人力资源管理厅、外勤支助部、文职伙伴关系组以及下文建议 11 指定的分组牵头机构合作，确定哪些领域需要技能，然后提供培训或寻找适当的外部培训。

(b) 规定开展培训、培训人员和受训人员的标准。联合国在每个领域中都需要有明确的质量认证标准。在已经开始工作的领域，标准可在内部制定。在其他情况下，同大学和其他行动者开展合作可以帮助确定全球标准。应该与培训中心、大学和私营部门行动者免费共享这类信息。

(c) 建立一个认证机制。维持和平行动部综合培训处、联合国训练研究所和联合国职员学院应该建立一个正规的培训认证机制，并按成本回收的办法运作，以保证方案有足够高的质量。这个机制应该对方案进行认证，最终对培训人员进行认证。这一机制参照了为维和培训中心开展的工作。

(d) 创造受训机会。

(一) 帮助维和培训中心更好地提供文职培训。现有的维和培训中心可以提出一个低成本方案，以进一步开展文职培训。大会第 49/37 号决议鼓励在国家或区域一级设立认为适当的军事和文职人员维和培训中心。南半球国家提供的财政支持，再加上严格的培训人员认证机制，可帮助提高这些中心所提供的文职人员培训的数量和质量。

(二) 建立全球知识网络。在专业领域中为联合国系统及其执行伙伴起牵线搭桥作用的职业网络最适合发展知识管理系统和做法。在没有这些网络的领域中，应建立网络，并同英才中心和培训中心建立联系。

(三) 充分利用英才中心。上文建议 9 提议的英才中心也可提供培训。这类中心可以安置在学术机构、非政府组织、区域或次区域组织、各国政府甚至联合国实体内。每个中心都应该在联合国、学术界和文职培训中心网络之间传播知识。这些中心可以促进建立职业网络，为提供文职培训的机构交流知识提供平台。

11. 解决核心人才问题

(a) 建立冲突后核心活动领域分组的系统。同人道主义体系一样，所有领域都应有分组牵头机构。在表 2 中(见第 25 页)，根据现有能力提出了分组和次级分组的牵头机构。把世界银行列入所提出的分组牵头机构，因为它在若干领域有大量人才。小组希望世行考虑发挥这些作用，并建议秘书长和世行行长尽早讨论这个问题。

(b) 查明人才和空白。根据为本报告进行的人才调查结果，^d 分组和次级分组牵头机构应在 12 个月内提出一份修订后的清单，列出可在冲突后部署的人才的来源、适用于其领域的人才类别和一份人才空白清单。分组牵头机构应确定哪些人才是联合国的核心人才，需予以培养和加强，哪些人才应通过外部伙伴关系获取。

(c) 保持灵活性。同人道主义体系一样，特派团团长或驻地协调员应可自由使用分组牵头机构，如果牵头机构在当地有实际派驻人员，或使用替代机制。

(d) 将两性平等作为共同事项加以关注。妇女署作为两性平等问题拟议分组牵头机构，应与分组成员一起查明哪些部门需要两性平等专业人员和他们能在哪些部门产生具体影响。

(e) 拟订全球服务提供者模式的职权范围。整个联合国系统都可利用全球服务提供者提供的服务，使联合国的反应更为灵活。小组提议分组牵头机构采用全球服务提供者模式。但是，提供全球服务的模式未得到充分阐述。秘书长的政策委员会应就确定这一模式的职权范围，涉及：

- (一) 服务：全球服务提供者如何为政治事务部领导的特派团和维持和平行动部领导的特派团、非特派团任务、区域行动者和会员国提供服务；
- (二) 伙伴关系：全球服务提供者如何与联合国内外其他人才来源合作；
- (三) 外联、培训、标准：全球服务提供者如何确保多样性、相关性和质量。

(f) 对培训应对危机技能进行投资。目前缺少与危机相关技能的培训。由于外地特别政治任务特派团得不到培训，这种情况进一步恶化。维持和平行动部综合培训处、联合国训练研究所和联合国系统职员学院应根据它们新的协议确保：

- (一) 分组牵头机构获得技术支持以查明外部可以提供哪些培训，或在必要时建立自己的培训能力，以提高人才素质和认证人才的能力；
- (二) 外地特别政治任务特派团、驻地协调员及其工作人员有机会获得相关培训。

^d 人才情况调查结果见 <http://www.civcapreview.org>。

12. 创建问责文化

(a) 加强执行工作的问责制。领导才能小组要集体负责执行其计划。这样做将有助于确保计划是可行的，并减少负责支助工作者和负责实务工作者之间的分歧。特派团支助主任必须参与规划工作，其关键行动者的地位在特派团内得到承认，并直接对特派团团长负责。

(b) 加强两性平等的问责制。秘书长应通过妇女署，鼓励每年参照他的报告^e中的指标，独立审计在实现两性平等方面的进展，并要求高级领导层对这类进展负责。

(c) 加强提供服务的问责制。联合国的反应规模要求全系统各部门开展合作。问责制的结构没有要求外地领导人对合作负责，尤其是在为联合国其他行动者提供服务时。高级管理人员与秘书长签订的契约应列入有关提供服务的问责制。

(d) 创建注重成果的审计文化，以促进和改善任务执行工作，而不仅仅为了惩处行政违规行为。对外地活动进行审计的首要目标应是，在会员国规定的规则和条例范围内，确保特派团团长尽可能切实高效执行其任务。审计应在考虑到现有资源的情况下，主动提出这样做的方式。这是从基于成果的管理开始的文化转变的一个必然合理延续。

(e) 支持全系统容忍风险。高级咨询小组欣见有可能设立一个全系统风险管理平台，但指出，这个平台必须让那些在受冲突影响国家中的领导人能够承担更多风险，更有效地管理风险。受冲突影响国家中的外地行动与总部的日常工作非常不同，因此需要对风险采取不同的方法。

13. 领导才能

(a) 培训领导人。同需要具备所需政治判断力和专业经验一样，联合国的领导人必须有必要的行政知识，以切实高效管理联合国对冲突做出的反应。目前，缺乏对联合国规则的了解妨碍外地领导人利用系统内部的灵活性的能力。外勤支助部应加强对所有进入联合国的高级领导人(包括秘书长特别代表、执行代表和副特别代表，以及办公室主任)的培训，以确保他们大体了解支助问题(行政、财务、人力资源、信息技术和通信)。应同时为高级领导人各自的特派团支助主任提供这类培训，从而可以讨论改进特派团反应能力的具体方案。在进行这种培训时，还应讨论对特派团和各机构、基金和方案在实地的联合国支助结构进行整合的问题。

^e S/2010/498。

(b) 择优录用。会员国应支持秘书长通过择优录用改进联合国领导层的努力。

14. 对冲突做出更加灵活的反应

(a) 创建必要的灵活性，以便把资源用于满足需求。联合国在外地的领导人必须能够对危机和不断变化的情况做出反应。为此，他们要能够灵活地使用资源。因此，小组在大会批准的框架内提议，特派团团长应能够重新分配预算文职人员项目下 20% 的资源，只需事后加以说明(数额平均还不到维持和平行动总预算的 5%)。这项措施将能进一步利用文职支助一揽子方案和借调专家的模式，填补重大人才空白。

(b) 采用相对优势的原则来执行任务。秘书处牵头的行动只应直接开展数量有限的工作。只要实际可行，应由地方人员开展这些工作。如果特派团以外的人员，无论是机构、基金和方案，还是其他方面的人员，在开展安全理事会规定的某项任务方面有相对优势，特派团团长就应能够把资金拨给该行动者。联合国应立法规定，特派团团长拥有采用这一原则的灵活性、权力和责任。

(c) 使特派团能够开展方案工作。如果如上文有关警察的例子所述，在特派团内部的文职人员在开展某项工作方面具有相对优势时，特派团团长应根据大会批准的框架，用分摊会费提供必要的方案资金。在特派团开展方案活动时，应规定时限并制定后继者安排。小组敦促大会根据联合国海地稳定团和其他成功例子，把这个举措扩大应用到今后的特派团。

(d) 为高级领导层制定有力的准则。关于如何有效开展这项工作的准则和培训应是高级领导层培训的一个标准内容。缺乏明确的准则，特派团工作人员和特派团支助主任就会过于谨慎；这意味着丧失取得更大影响和提高效率的机会。

(e) 确认特派团开办阶段需要有灵活性。现有预算程序要求特派团提前对其后 18-24 个月的需求做出预测。这在冲突后的动荡时期是无法做到的。秘书处应在特派团开办阶段向立法机构提出一般性更强的预算。在国家优先事项更为明确后再提出确切的预算。小组吁请会员国将这种改变视为冲突后联合国外地特派团的常态，而不是例外。

(f) 在整个联合国统一信托基金管理费。目前对由秘书处管理的特派团信托基金收取惩罚性的 13% 管理费用不利于根据相对优势分配资源。收取一个共同的管理费会提高效率，并有助于合理分配资源。建议比照联合国开发署管理的多方捐助信托基金收取 7% 的管理费。今后，在有了相应的规模效益后，管理费可进一步降低。主计长应修改特派团信托基金的管理方式，进行更新，以用于冲突后的行动。除其他外，这将使建设和平基金能够在机会之窗早期开启时提供分摊会费以外的补充资金，充分利用联合国特派团内部的文职人才。

(g) 增加机构、基金和方案获取快速反应资金的机会。如上所述，这应包括世界粮食署的周转基金以及联合国开发署建立在内部贷款机制上的模式和快速通道程序。机构、基金和方案应在本报告提出后 12 个月内向其董事会正式提出建议。小组希望世界粮食署和联合国开发署协助开展这项工作。

15. 提供更有吸引力的晋升途径以留住和培养优秀工作人员

(a) 扩大秘书处、各机构、基金和方案之间的试验性轮调方案。虽然各机构、基金和方案有一些专业性很强的专业人员，它们也可以使用一些技能与秘书处工作人员相似的通用人才。小组建议扩大已经开始实施的鼓励这种轮调的自愿性网络交换举措。

(b) 扩大人员流动规定适用范围，计入不在秘书处的服务期。小组欣见最近采取措施，规定必须有调职才能升级。但是，它关切地注意到，秘书处不把在非秘书处联合国行动者处的服务期计为外勤服务期。联合国任何实体有关人员流动的规定都应计入在联合国任何行动者处的服务期(或联合国以外的任何服务期)，并应正式加以鼓励。此外，还有很强的理由认为，应推行实行更有力的人员流动政策，或许规定外勤支助部、政治事务部和维持和平行动部所有 P-4 职等或以上的员额都必须进行流动。在流动和轮调政策领域对外地人员采取这种有别的做法方面回报尤其高。

(c) 提高培训质量。缺乏一个分阶段的业务人员学习系统和对职业发展重视不够阻碍联合国留住关键人员和对其进行投资。小组欣见正在采取举措，为业务人员创造学习环境。小组敦促实务单位专门为培训提供资源，从而提高其质量和相关性。

(d) 规定在新的青年专业人员方案中的所有工作人员在第一次或第二次轮调时要部署到外地。拟议对方案作出的修改将让有兴趣的初级人员在其职业生涯早期获得宝贵的外地经验，增加流动，有助于在秘书处弘扬更加着眼于外地的组织文化以及把新的构想带到外地。小组欢迎这一举措，并希望它得到迅速实施。

(e) 制订一个快车道职业方案。小组敦促秘书处制定一个旨在识别、提升和留住杰出人才的快车道职业方案。与此同时，秘书处应建立一个真正的提供 360 度问责制的业绩管理系统，剔除没有业绩的工作人员。

16. 更加重视工作人员的福利

(a) 创建有利于家庭的环境。一名联合国外地高级官员说，联合国是一个“不利于家庭的工作环境”。小组欢迎正在进行的统一工作地点分类的工作，以扭转秘书处主导的外地行动几乎都不能带家属的趋势。联合国应进一步努力，创建一个对工作人员和家庭有利的工作场所，包括(一) 在不能带家属的工作地点服务期

间，协助家庭成员搬到邻近国家，包括帮助家庭成员获取签证；(二) 将建立关系的情侣同时部署到外地。在私营部门中，这些方案是很基本的标准。^f

(b) 投资员工福利。在联合国一些最具挑战的工作环境中提供基本员工福利的问题没有得到充分解决。外地各级工作人员告诉小组，缺乏像样的卫生条件、适合居住的住所和基本娱乐设施如何影响到人员、特别是妇女的留用。不保证有供电、饮用水、足够的营养和互联网，联合国吸引新员工会有困难。

(c) 消除安全关切。安全关切一直在不断增加。应采取一切步骤，引入缓解风险措施和增加报酬，以便留住关键员工，但小组预计，在吸引高素质人才到最困难地点工作方面仍会有困难。

17. 制订一个迅速部署的政策框架

(a) 建立一个“全组织紧急状况”模式。在诸如海地地震这样的紧急情况下，秘书长要能够征聘新的工作人员、进行临时平级调动和确保按要求放行工作人员。《联合国工作人员条例》条例 1.2(c) 规定：“工作人员应服从秘书长的命令，接受秘书长的指派担任联合国的任何工作或职务。”然而，如何应用这一规定并不明确。一个界定哪些情况为此类紧急的框架将有助于秘书处更有效地作出回应。

(b) 制订联合国系统相互操作性的专门措施以应对危机。人力资源管理厅、外勤支助部和各机构、基金和方案的人力资源网络应(一) 开发一个标准化的工具，使联合国能够在冲突结束后立即部署整个系统的工作人员；(二) 编制一个列有能够快速部署的、有兴趣而且可以部署的工作人员的正式名册，工作人员列入名册已预先获得其领导的批准。名册应规定，在最初的 90 天里，所有的费用由提供人员的组织承担。

(c) 改善有大量人员派驻外地的实体的行政相互操作性。高级别管理委员会和联合国系统行政首长协调理事会应争取实现程序、协议和技术互动标准化，特别是在差旅和付款领域，以便于使用联合国系统各个部门中的专业人员。部署一个企业资源规划系统对此有帮助。

(d) 制订开办和过渡的业务计划。管理特派团开办和/或过渡的业务程序不明确，影响到本组织的执行能力。小组认识到，正在进行的关于全球外勤支助战略的工作可能会解决这些问题，因此，它只要求外勤支助部和人力资源管理厅确保有一个管理特派团开办和过渡工作的明确和透明的程序。小组还关切地注意

^f 例如，见“Better benchmarks for global mobility” (Mercer Consulting)，参见 <http://se.mercer.com/articles/1377480>，或行业标准，“Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees”，可从以下网址购买 <http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343>，或“Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relocations”，International HR Journal, Winter 1997。

到，缺少自动为外勤支助部外勤人事司配置工作人员以支持新成立的政治特派团的供资机制。小组敦促秘书长确保政治事务部获得必要的支持，使政治特派团有效发挥作用。

(e) 设立明确的问责制和征聘时限。外地人员的征聘程序应该有一个明确、周全的业务流程，其时限有保证，并自动通知所有申请人。人力资源管理厅、外勤支助部以及外地的管理人员应负责根据这些时限完成工作。
