



方案和协调委员会

第六十一届会议

组织会议，2021年4月15日

实质性会议，2021年6月1日至25日*

临时议程** 项目3(b)

方案问题：评价

对政治和建设和平事务部的评价

内部监督事务厅的报告

摘要

内部监督事务厅(监督厅)评估了政治和建设和平事务部的预防冲突工作在非特派团环境和支持非特派团的环境中的相关性、效率和成效，主要侧重于该部对其预防冲突任务负有责任的各区域司。该评价是通过调查、访谈、案例研究、实地考察、直接观察、文件审查、对155份该部分析产出的评估、该部通信日志数据分析和次要数据分析而进行的。

政治建和部工作方案与其预防冲突任务很好地协调一致；其工作计划、活动和工作人员能力与其预防冲突目标高度相关，尽管它在预防冲突工作中缺乏更加积极主动的战略方针。该部有效利用其调解和预防外交工具，在强大的政治意愿、领导力和凝聚力的国际支持等关键有利因素都到位的情况下，有效地为预防冲突作出了贡献。该部有效地利用其在联合国系统内的伙伴关系开展预防冲突活动，但与区域组织和民间社会组织的伙伴关系则各不相同。

作为政治建和部预防冲突工作的核心，其政治分析总体上是及时和高质量的，并为预防冲突的努力作出了贡献。这些分析响应了用户的需要，并表明对国家和区域一级情况有明确的了解。然而，这些分析在支持围绕预防冲突的决策方面的利用程度却参差不齐。

* 实质性会议暂定会期。

** E/AC.51/2021/1。



在评价时，区域司整合、工作流程和知识管理方面的缺陷给有效实现预防冲突目标带来了挑战。与和平行动部的整合并不均衡，但在存在整合之处，作出了更强有力的分析。此外，政治建和部受到一种被认为是等级森严、缺乏创新的文化的挑战。

监督厅对该部提出了 4 项重要建议：

- (a) 加强管理文化和沟通；
- (b) 建立工作人员就政治分析匿名发表不同观点的机制；
- (c) 制定战略，解决预防冲突的阻碍因素；
- (d) 加强外部伙伴关系。

目录

	页次
一. 引言和宗旨	4
二. 背景	4
三. 方法	5
四. 评价结果	6
A. 政治和建设和平事务部工作方案与其预防冲突任务很好地协调一致	6
B. 在强大的政治意愿、领导力和凝聚力的国际支持等关键促成因素到位的情况下，政治和建设和平事务部特别是通过调解和预防外交，有效地促进了预防冲突	8
C. 政治和建设和平事务的政治分析作为预防冲突工作的核心组成部分，总体上是及时和高质量的，但这些分析在支持预防冲突决策方面的被利用程度却各不相同	11
D. 与联合国实体的伙伴关系在政治和建设和平事务的预防冲突活动中发挥了积极作用，而与区域组织和民间社会的伙伴关系则各不相同	14
E. 区域司整合、工作流程和知识管理方面的缺陷给有效实现预防冲突目标带来挑战	16
五. 结论	19
六. 建议	20
附件	
七. 政治和建设和平事务部的正式意见	21

一. 引言和宗旨

1. 评价的总体目标是尽可能系统、客观地确定政治和建设和平事务部的预防冲突工作在非特派团环境和支持非特派团的环境中的相关性、效率和成效，主要侧重于该部对其预防冲突任务负有关键责任的各区域司。评价不包括非殖民化股和巴勒斯坦权利司。评价主题源于评价启动文件(政治和建设和平事务部内部报告 IED-19-011)所述的对问题范围的研究过程。评价工作依照联合国系统的评价规范和标准开展。¹

2. 监督厅征求该部管理层对报告草稿的意见，这些意见在最后报告中得到了考虑。正式答复载于附件。

二. 背景

任务规定

3. 政治建和部经大会第 72/199 号决议核准于 2019 年 1 月设立，是联合国和平与安全改革的一部分。该部合并了前政治事务部和建设和平支助办公室的职能，并与和平行动部共享其区域司。该方案的方向是由大会决议和安全理事会的任务规定的。

4. 该部的任务规定是负责处理与在全球一级预防、管理和解决冲突有关的所有秘书处事项(A/75/6(Sect. 3))。该部是本组织进行斡旋、政治分析、调解、选举援助、建设和平支助和政治指导的牵头实体，因为这些工作关系到预防外交、建立和平、建设和平和保持和平。(同上)

5. 该部管理和监督 36 个特别政治任务，包括 3 个区域办事处：联合国中部非洲区域办事处、联合国驻西非和萨赫勒区域办事处和联合国中亚区域预防外交中心。

领导层和资源

6. 政治建和部由一名副秘书长和 4 名助理秘书长领导，其中 3 名助理秘书长与和平行动部合用，分别负责非洲；欧洲、中亚和美洲；中东、亚洲和太平洋地区。第 3 名助理秘书长领导建设和平支助办公室。

7. 政治建和部属于联合国经常预算中的政治事务方案预算。2019 年该部预算资源总额为 838.852 亿美元，其中 460.412 亿美元由分摊会费提供(包括建和支助办的 33.769 亿美元)，378.84 亿美元由自愿捐款提供。在本评价所涉的 2014-2019 年，从经常预算为该部提供的资金缓慢下降，该部不得不越来越多地依赖预算外资源来执行其任务。

8. 通过多年呼吁，原政治事务部在 2018 年得到 30 个捐助方的 3 560 万美元的资金，通过部署短期工作人员和技术专长，支持总部和外地的联合国能力和伙伴。

¹ 见联合国评价小组，《评价的准则和标准》(2016 年，纽约)。

由建和支助办管理的建设和平基金自 2006 年设立以来，也动员捐助方资金，并为 54 个国家筹集和分配了 9.28 亿美元。2018 年，该基金为 40 个国家的 96 个项目提供了 1.83 亿美元的支持，供维持和平。²

9. 2018-2019 年，政治建和部在总部有 339 个员额，其中 59 个由预算外资源供资。在使用了总部员额之外，世界各地有 4 000 多名工作人员在各个政治和建设和平特派团工作。

预防冲突

10. 预防冲突包含为防止冲突爆发、升级、持续和复发而开展的一系列活动。这些维持和平努力还包括解决造成冲突的根本条件。在本次评价中，监督厅检查和评价司在这一大背景下评估了该部在预防冲突方面的工作。

11. 在本次评价中，该部的预防冲突工作被界定为包括下列内容：

- 分析、预警和咨询：持续监测和分析全球各地的政治事态发展，及早发现潜在危机，并向秘书长提出建议，使秘书长随后可能提请安全理事会注意
- 预防外交：在秘书长的斡旋下进行接触，以避免各方之间产生争端，阻止这些争端升级为暴力，并在升级为暴力时限制其蔓延
- 调解：就调解和对从事全球调解倡议的专家提出建议，并对地方调解进程提供支持

12. 该部在支持所有可持续发展目标的同时，通过其关于包容性宪法进程、全国对话及和平选举的工作，为目标 16(和平与包容性社会)作出贡献；通过加大对妇女参与缔造和平、预防冲突和政治参与的支持，为目标 5(性别平等)做出贡献。

三. 方法

13. 本次评估涵盖了 2017-2019 年，并采用了混合方法，以下列定性和定量数据来源为特点：

- (a) 访谈：对该部在外地和总部的工作人员和伙伴进行 101 次半结构化访谈：

² 详情查阅 www.un.org/peacebuilding/fund。

(b) 调查：对该部所有在总部和外地的主要工作人员³、⁴进行网上调查，对主要内部和外部合作伙伴，包括其他联合国实体、驻地协调员、区域组织和民间社会组织⁵进行网上调查；

(c) 案例研究：需要现场收集数据的 3 个国家案例研究(布隆迪、约旦和所罗门群岛)和需要进行案头审查的 3 个国家案例研究(布基纳法索、洪都拉斯和马达加斯加)；

(d) 直接观察：举办了 11 次会议，包括内部和跨系统会议；

(e) 外部专家评估了 155 份该部分析结果；

(f) 文件审查：行动后审查、经验教训、该部年度报告、工作计划、职务说明、知识管理产品和伙伴关系文件；

(g) 该部通信日志数据分析；

(h) 组织文化评估；

(i) 该部方案数据的二次分析。

14. 评价工作遇到了以下限制：

(a) 难以衡量预防冲突的结果，难以将其归功于该部还是联合国系统；⁶

(b) 和平与安全以及发展支柱中正在进行的改革的动态性质。

监督厅检查和评价司通过审查该部对预防冲突努力的贡献，使用案例研究作为例证，并评估改革的早期成果，减轻了这些限制。

15. 检查和评价司感谢政治和建设和平事务部在整个评价过程中给予的合作。

四. 评价结果

A. 政治和建设和平事务部工作方案与其预防冲突任务很好地协调一致

该部的工作计划、活动和工作人员能力与其预防冲突目标高度相关

16. 原政治事务部《2016-2019 年战略计划》明确阐述了实现其预防冲突任务的愿景：促进寻求并协助各国实现包容各方的政治解决方案，以此作为预防或解决

³ 不包括巴勒斯坦权利司和非殖民化股。

⁴ 工作人员调查于 2019 年 9 月 9 日至 20 日展开，发给了 469 名工作人员；共有 184 人回复，答复率为 39.2%。

⁵ 伙伴调查于 2019 年 10 月 4 日至 18 日展开，发给了 544 名工作人员；共有 178 人回复，答复率为 32.7%。

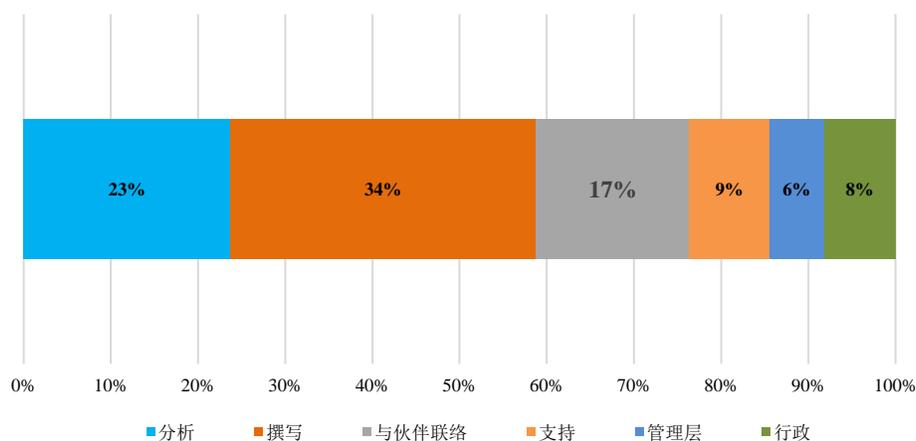
⁶ 评价无法评估在该期间所做的谨慎努力或“静默外交”。

冲突和政治暴力的关键。因此，该计划的第一个战略目标是通过包容性预防、协调和建设和平进程加强国际和平与安全。⁷

17. 在该部《战略计划》范围内，其工作计划和活动与其预防冲突的任务很好地协调一致。对区域司工作计划的分析表明，有几项相关活动，包括向高级管理层提供政治分析；向会员国提供技术援助；参与早期预警活动，例如向执行委员会、建设和平委员会和安全理事会提醒新出现的危机。⁸ 接受调查的各区域司工作人员报告说，他们将大部分时间(至少 65%)花在主要的预防冲突活动上，包括分析、撰写和支持(见图一)。这意味着比 2006 年的用时有所增加，当时监督厅通过一项评价发现，主管干事用于类似活动的时间不到 45%。⁹

图一

政治建设和和平事务部报告各区域司工作人员 65%的时间用于分析、撰写和支持主要预防冲突活动¹⁰



资料来源：监督厅对政治建和部工作人员的调查。

18. 政治建和部工作人员也具备开展这些活动的必要技能和能力。该部的职位招聘要求政治事务干事拥有预防冲突相关领域的学位以及分析或解决冲突的经验，而该部的职务说明要求工作人员定期收集、协调和分析政治信息。该部预防冲突分析的总体质量良好(见评价结果 C 的说明)表明，工作人员对复杂情况有清晰的了解，并能够将这些情况传达给用户。此外在内部会议上，观察到工作人员从知识角度有备参与复杂的预防冲突讨论。

⁷ 见政治事务部，《2016-2019 年战略计划》，可查阅 https://dppa.un.org/sites/default/files/dpa_strategic_plan_2016-2019.pdf。该部正在制定 2020-2022 年计划。

⁸ 这是为协助秘书长就需要特等关注的战略后果问题作出决定而设立的特等执行委员会。

⁹ 见 E/AC.51/2006/4。这些活动包括监测、研究和撰写。

¹⁰ 这些活动包括：分析——监测、收集和分析各种来源的数据；撰写——准备和撰写背景说明、简报、报告、谈话要点和备忘录；支持——支持特别政治任务和外驻留。与合作伙伴的联络包括与预防冲突有关的时间。

政治建和部在其预防冲突工作中缺乏主动和更具战略性的方法

19. 立即处理新出现的冲突热点的需要,意味着该部往往更加被动,而不是主动。主动的做法意味着用于监测和预警的时间更少;接受调查的工作人员报告说,他们用于监测的总时间不到 12%。一些接受预防冲突分析的伙伴表示,这些分析有时不具备足够的战略性。此外,只有不到一半的该部职位招聘将建议解决方案/可能采取的行动作为一项预期责任,而许多职位在责任中没有包括“预警”。

20. 预防冲突的优先事项有时不甚明确。虽然区域司工作计划与该部目标和指标协调一致,但各区域司为实现这些目标而确定的具体优先事项并不明确。

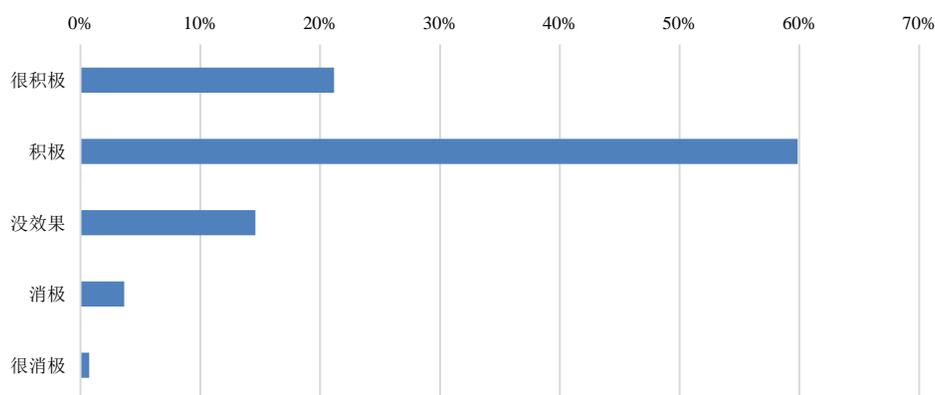
B. 在强大的政治意愿、领导力和凝聚力的国际支持等关键促成因素到位的情况下,政治和建设和平事务部特别是通过调解和预防外交,有效地促进了预防冲突

该部总体上有效促进了预防冲突的努力

21. 合作伙伴积极评价了该部预防冲突的总体工作。大多数接受调查的合作伙伴(81%)报告说,该部对伙伴各自所在国家的预防工作产生了积极影响(见图二),彰显了该部通过其调解支持、召集力量和实地驻留而作出的有效贡献。接受访谈的合作伙伴对该部预防冲突的贡献也普遍给予积极评价。一些伙伴指出冲突的区域层面越来越重要,2018 年和 2019 年和平与安全改革以及几项区域战略的制定促进了更具凝聚力的区域方法。

图二

各合作伙伴对该部对各自所在国家预防冲突贡献的评分



资料来源: 监督厅对政治建和部合作伙伴的调查。

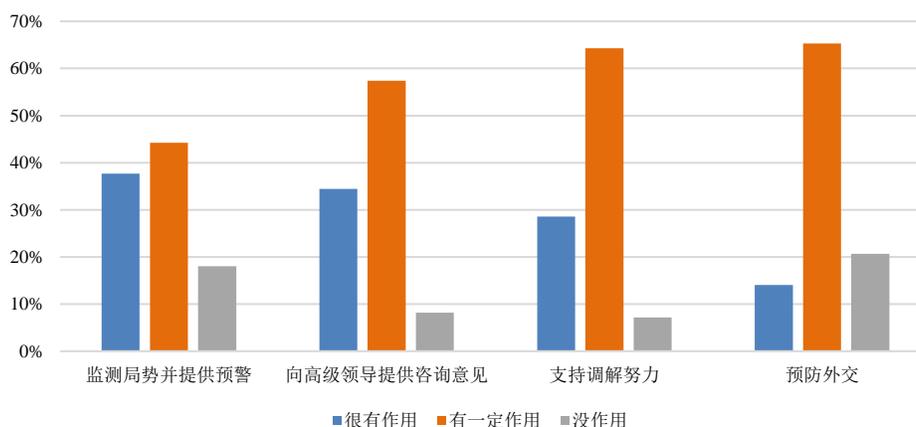
22. 大多数接受调查的工作人员(69%)认为该部预防冲突工作的整体质量为优秀或良好。在所有评估的活动中,支持调解努力得分最高(见图三)。¹¹ 接受调查的工作人员自愿参与了包括西非 21 个国家在内的 38 个具体国家局势,作为预防冲

¹¹ 虽然工作人员报告在监测上花费的时间较少(见本报告第 21 段),但他们评定这项活动的成效总体上是积极的。

突的积极范例。他们最多提到冈比亚、马达加斯加和巴布亚新几内亚作为该部参与促进积极成果的情景，与下文第 28 段所述外部评估结果相呼应。大多数受访工作人员对该部在预防冲突方面的总体贡献持积极态度。

图三

工作人员对评估该部在预防冲突方面总积极



资料来源：监督厅对政治建和部工作人员的调查。

23. 政治建和部内部伙伴关系为区域司提供了在预防冲突方面的具体技术支持。各区域司强调，政策和调解司和选举援助司是它们在预防方面合作最多的两个实体。如对洪都拉斯、马达加斯加和所罗门群岛的案例研究所示，这两个司发挥了关键作用。

该部有效利用其调解和预防外交工具，特别是多次召集预防冲突行为体

24. 政治建和部通过促进关键冲突行为体之间的对话，在预防冲突方面作出了有效贡献。在这些局势中，该部发挥了关键作用，为不同的政治团体和敌对团体创造了一个安全、中立的空间，让他们坐到一起，否则他们可能不会这样做。在某些情况下，政治建和部的存在为仲裁政治分歧提供了一个安全的环境。

25. 6 个国家案例研究中有 4 个显示了对全国对话进程和政治过渡作出了有效贡献。在洪都拉斯，政治建和部支持驻地协调员，并部署了一名待命专家小组成员，以促进选举危机后各政党之间的对话进程，这最终导致暴力事件减少，并为今后的行动提出了一系列建议。在马达加斯加，特别顾问与非洲联盟和南部非洲发展共同体密切合作，让政治行为体参与，以消除选举危机，导致 2019 年全国对话以及和平的总统和立法选举。在所罗门群岛，建设和平基金项目支持全国对话，将因土地使用争端而关系更为紧张的族群聚到一起，并帮助妇女和年轻人等边缘化群体参与和平进程。在布隆迪，该部在东非共同体的推动下，支持该国政府和反对党之间的 5 轮对话进程。

26. 最近的其他内部和外部评估¹² 都强调了政治建和部在哥伦比亚、萨尔瓦多、冈比亚和巴布亚新几内亚的有效调解和参与预防外交。例如在巴布亚新几内亚，该部支持执行《布干维尔和平协定》，而在冈比亚，预防外交努力促进了和平的政治过渡。接受调查的工作人员还强调，负责联合国西非和萨赫勒办事处的秘书长特别代表的作用便是有效斡旋的典范。

如果有强烈的政治意愿、政治建和部和联合国内部高层的强大领导力以及有凝聚力的国际支持，预防冲突的努力就会最有效

27. 上述成功是由几个因素促成的。这些因素包括政治建和部难以控制的以下外部因素：

- (a) 东道国政府和其他相关国家和区域行为体的政治意愿；
- (b) 安全理事会(必要时的)的凝聚力。

这些因素还包括该部容易控制的以下内部因素：

- (a) 该部和联合国内部高层的强大领导力；
- (b) 联合国系统内的强大伙伴关系。

许多受访和调查的工作人员指出，这些因素在国别案例研究中被确定为关键因素，并在政治建和部的经验教训和行动后回顾中得到强调。

28. 正如布基纳法索和布隆迪的案例研究所表明的，该部在更复杂的冲突预防情景中的预防冲突工作产生了褒贬不一的结果。在布隆迪，特使支持东非共同体领导的对话进程，该进程导致执政党和流亡反对党之间进行了五轮对话。但在执政党拒不参加第五轮对话并采取措施巩固权力时，这一进程陷入停滞。限于辅助性原则，¹³ 特使及其办公室几乎没有进一步的追索权，实际上失去了与政府的联系。利益攸关方指出，该办公室的存在以及将布隆迪保留在安全理事会议程上，有助于降低未来发生冲突的可能性。在布基纳法索，由外国非国家团体助长的暴力极端主义在 2019 年有所升级。该部努力调动国际社会资源，支持政府遏制事态升级，促进社会凝聚力。

工作人员和各伙伴确定了进一步加强该部预防冲突工作的机会

29. 工作人员指出最多的是，需要改变僵化和过度谨慎的组织文化，以此作为改进该部预防冲突工作的一种方式(在评价结果 E 进一步详述)。许多工作人员和伙伴强调的一个关键主题是需要与会员国和各伙伴进行更加大胆的合作。接受访谈的一位伙伴同意这样的观点，即本组织在分析区域和大国的利益以及处理大国动态时应该更加大胆和坦率。最后，接受访谈和调查的许多伙伴和若干工作人员表

¹² 其中包括：政治建和部多年呼吁的年度报告和最新情况；对原政治事务部《2016-2019 年战略计划》的评价；联合国大学对该部预防外交努力的研究。

¹³ 该原则指出，冲突解决进程若由文化上、地理上或战略上与问题本身比较接近的行为体主导，则更有可能实现可持续和平。详情见 http://cmi.fi/wp-content/uploads/2017/03/Principle_of_Subidiarity_ECCAS_CMI_English.pdf。

示，加强各支柱之间的联合，特别是与发展行为体的合作，将更好地解决冲突的结构性驱动因素，并方便对更具挑战性的情况采取更加全面的多管齐下的做法；一些人指出，增加与人权伙伴的合作将会加强预警。在这方面，建设和平基金确实支持了布基纳法索、几内亚和尼日尔的几个预警项目。

C. 政治和建设和平事务部的政治分析作为预防冲突工作的核心组成部分，总体上是及时和高质量的，但这些分析在支持预防冲突决策方面的被利用程度却各不相同

该部所作的分析质量很好，显示出对国家和区域两级背景的清晰了解

30. 该部的分析是及时编制的，通常是应要求或为计划中的会议编制的。接受调查的各伙伴对分析的及时性给予了很高的评价，75%的人评定为良好或优秀。许多伙伴和受访的大多数工作人员也认为及时性是足够的。

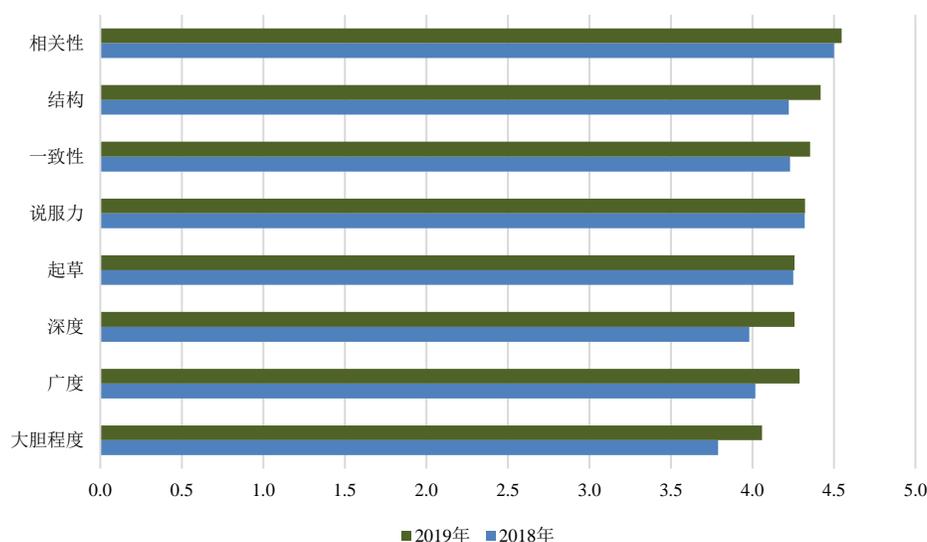
31. 分析在很大程度上也被认为是响应了用户需求。23%的受访伙伴回应，他们的需求在很大程度上得到了满足，而52%的人表示，他们的需求在一定程度上得到了满足。对该部通信日志数据的分析显示出响应速度很快：50%的请求即刻完成，而90%的请求在5分钟内完成。了结或完成请求的中位数时间为4.6天。

该部编写的分析报告质量很好，显示出对国家和区域两级背景的清晰了解

32. 外部专家对该部2018年和2019年的分析文件样本进行的评估显示，该部总体产出了高质量的产品，平均得分为4分(满分为5分)。图四显示了8项评估标准中每一项的平均得分。自2018年改革前至今，质量略有提高。

图四

该部2018年和2019年所作分析的总体质量是好的

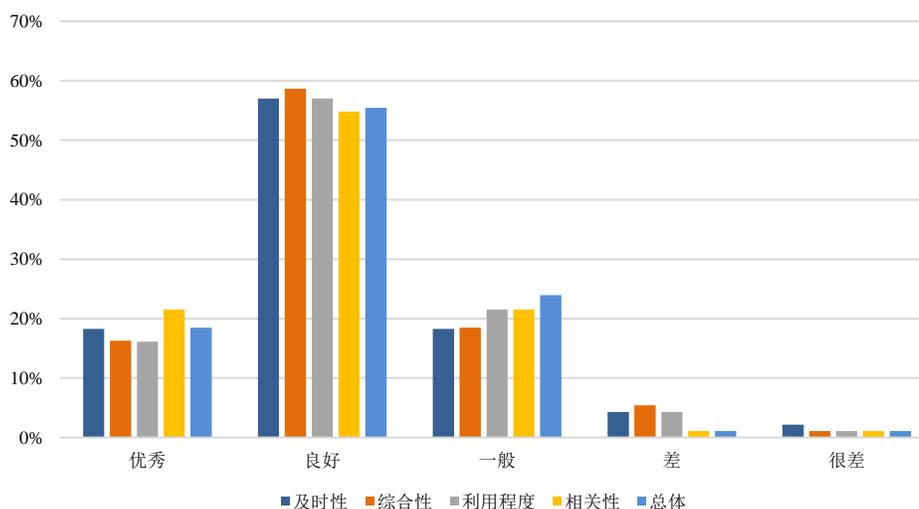


资料来源：监督厅对预防冲突文件样本的分析和评估。

33. 工作人员和各伙伴对分析质量的评估大致是积极的。受访的 74%的伙伴(见图五)和 73%的工作人员将分析质量评定为良好或优秀。各伙伴在相关性方面给分析打了最高分，三分之一的伙伴指出，改革之后的分析有了改进。

图五

伙伴给该部分析的质量评分积极



资料来源：监督厅对该部伙伴的调查。

34. 尽管总体评分良好，但在各项评估标准中，大胆程度¹⁴是排名最低的，这也与工作人员的看法一致。接受访谈和调查的工作人员普遍对政治敏感性的影响有限并被要求不要那么大胆地批评会员国表示失望。如上文第 31 段所述，工作人员建议对编制更实用和更严谨的分析所作的最常见改进是使这些分析更加大胆和更加引人注目。然而鉴于上文提到的政治敏感性，该部工作人员也认识到工作中必须谨慎。工作人员注意到了泄露敏感信息的风险。

分析缺乏更加综合的评估

35. 分析的综合性存在改进的余地。接受调查和访谈的合作伙伴指出，需要改善整个系统和各支柱之间的协调，以产生更全面的分析；他们强调发展支柱工作这一领域有待加强合作，以产生对新出现危机的更全面的设想。与外地制作分析的工作人员的联系不足也被认为是一种风险。例如在约旦，驻安曼的工作人员很少或根本没有为联合国高级工作人员考察的谈话要点进行投入，这给与政府对口人员提供连贯一致的信息带来了风险。一些受访工作人员指出，他们对分析的格式限制感到失望，特别是一页篇幅限制和列入行动要点的要求，他们认为这降低了他们提供深入分析的能力。然而应该指出的是，并非所有一页篇幅的分析都包含分析，有些分析的目的只是为了提供信息。虽然该部高级管理人员和秘书长办公

¹⁴ 其定义为“注意政策影响、会员国权力动态和(或)客户利益”。

厅对这些要求所产生的清晰度和效率表示赞赏，但工作人员表示关切的是，他们无法在这些限制内指出可能不需要立即采取行动但应引起决策者注意的重要问题。

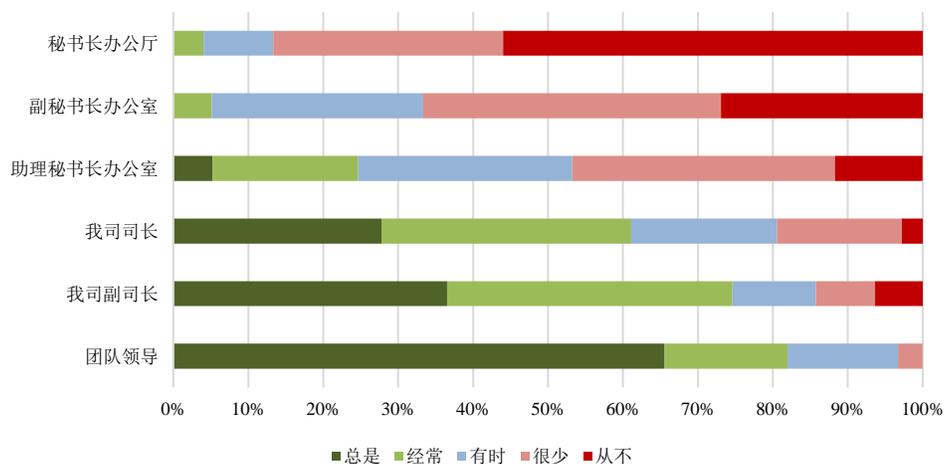
尽管存在良好分析促进预防冲突的一些积极例子，但对它们在高层决策中得到的利用程度却褒贬不一，而且并不总是被清楚地理解

36. 良好的分析在许多情况下有助于有效预防冲突。观察和与参与者的访谈证实，区域月度审查以及执行委员会和副主管委员会会议有效地利用了分析，这些会议是国家一级局势升级以便高级领导采取行动的主要机制。这些背景设置也是跨支柱协作的例子，因为区域月度审查由政治建和部和联合国开发计划署(开发署)共同主持，并包括了来自人道主义和人权体系各实体的总部和外地的伙伴。此外，所有 6 个案例研究都提供了用于支持预防冲突合作的分析实例。例如，布隆迪问题特使办公室的工作构成了特使向安全理事会通报情况的基础。在洪都拉斯，该部的政治分析在指导对话努力方面发挥了主要作用。在所罗门群岛，关于建设和平的冲突与发展分析和全国观念调查为建设和平基金项目提供了重要投入。

37. 然而，尽管有了上文所述的积极例子，一些受访工作人员表示，产生的大量信息总体上没有得到充分利用。当被问及是否在决策中利用该部的分析时，72%的伙伴回答说，他们在一定程度或很大程度上进行了利用。然而在访谈中，作为主要用户的秘书长办公厅工作人员对该部提供分析的利用程度给出了褒贬不一的答复。他们的答复符合该部工作人员的看法，即秘书长办公室在政治和预防分析和信息方面更多地依赖其自己的内部资源，而不是依赖于该部。

38. 对他们的分析缺乏反馈，导致该部工作人员不了解他们的工作如何才能最好地满足高级领导层的信息需求，以及如何对决策最有帮助。接受访谈的该部大多数工作人员报告说，他们没有收到副秘书长办公室或秘书长办公厅的反馈，而一些工作人员指出，在本报告所述期间，他们很少像过去那样被邀请参加高级别会议或参加高级别访问，这意味着他们并不总是理解分析请求的背景。接受调查的工作人员报告了同样的问题：85%的人很少或根本没有得到秘书长办公厅的反馈，65%的人很少或根本没有从副秘书长办公室得到反馈(见图六)。他们认为，缺乏反馈和缺席高层会议，增加了提供不太适合高级领导人需求的信息的风险。然而该部高级工作人员指出，鉴于信息的政治敏感性，并非所有信息都能与各级工作人员共享。

图六
工作人员报告很少或从未收到高级管理人员对分析的反馈¹⁵



资料来源：监督厅对该部工作人员的调查。

D. 与联合国实体的伙伴关系在政治和建设和平事务部的预防冲突活动中发挥了积极作用，而与区域组织和民间社会的伙伴关系则各不相同

该部有效利用其在联合国系统内的伙伴关系，执行预防冲突活动

39. 该部的战略文件强调了伙伴关系作为预防、解决冲突和建设和平关键的重要性，¹⁶ 而在联合国内部，这些文件总体上运作良好。总体而言，该部工作人员对联合国系统伙伴关系抱有积极看法：98%的受访工作人员表示，这些伙伴关系促进了他们预防冲突的工作。接受调查的政治建和部的联合国伙伴也表达了同样的看法，其中70%的伙伴认为它们与该部的伙伴关系良好或极好。监督厅观察到的几乎所有会议都提到了伙伴关系，特别是与联合国各实体的伙伴关系。

40. 接受调查和访谈的联合国伙伴指出，它们与政治建和部的伙伴关系在几个方面对预防冲突产生了积极影响。首先，该部提供了全面和高质量的分析：四分之三的联合国伙伴报告说，该部满足了它们在这方面的分析需要。此外，该部与各伙伴进行了有效接触，以便在外地一级进行协调一致的合作。例如在洪都拉斯，政治建和部和驻地协调员与开发署驻地代表合作，促进政治对话，使对立各方成员首次相互交谈。在所罗门群岛，与联合国性别平等和增强妇女权能署建立了强有力的伙伴关系，促进了妇女参与建设和平对话。

与联合国开发计划署的联合方案是联合国系统内特别有效的伙伴关系

41. 政治建和部通过开发署-政治和建设和平事务部关于建设国家预防冲突能力的联合方案，与开发署建立了有效的伙伴关系。该方案在2018年进行了重新配

¹⁵ 答复者被问及就所有预防冲突分析提供反馈的平均频率。并不是假设所有这些分析都送达到了该部管理层的所有级别。

¹⁶ 见政治事务部，《2016-2019年战略规划》。

置，以提供更连贯和更具战略性的预防冲突办法，并在和平与安全和发展改革的背景下改进知识共享，并确保与驻地协调员的持续联系。2019年，联合方案部署了49名和平与发展顾问，与驻地协调员和联合国国家工作队合作，通过提供政治和冲突分析以及支持对冲突敏感的方案设计，在国内将发展与和平与安全支柱联系起来。接受访谈的工作人员和伙伴几乎普遍赞扬和平与发展问题顾问方案，认为这是改进分析、实地信息和加强全系统合作的关键工具。联合方案还有助于解决预防冲突中的性别问题：接受调查的和平与发展问题顾问中有84%报告说支持妇女和青年参与其活动。

42. 若干案例研究提供了该部对联合方案的有效利用方式的具体例子。在洪都拉斯，联合方案被用来与开发署、联合国难民事务高级专员公署和其他机构建立牢固的关系，以支持预防工作。在约旦，和平与发展问题顾问概述了联合国国家工作队开展协调的行动计划，以便更好地分析风险因素，开发预警系统，并在与可持续发展目标相一致的单一框架内整理冲突风险和应对措施。和平与发展问题顾问为确定所罗门群岛是否需要建设和平基金项目 and 启动该项目发挥了重要作用。

虽然该部和驻地协调员的参与并无正式框架，但这一伙伴关系在加强该部的预防冲突工作方面显示出某些希望

43. 虽然发展系统改革将驻地协调员的角色重新定位为在国家一级代表秘书长并代表整个组织行事，但没有为该部和驻地协调员的互动建立正式框架，驻地协调员在预防冲突方面的参与在一定程度上并不明确。接受调查的大多数驻地协调员不确定应与政府进行多少预防方面的互动接触，以及如何在这种接触中最有效地利用政治建和部的支持。同样，一些受访的政治建和部工作人员表示，他们不确定应分享多少信息，也不确定何时分享和与谁分享信息。

44. 驻地协调员和政治建和部工作人员报告说，他们在新型关系方面取得了一些成功。接受调查的驻地协调员中有三分之一报告说，改革以来与该部的关系有所改善，这主要是由于更好的沟通和信息共享。在这方面，驻地协调员对他们从总部获得更多支持表示赞赏，而该部工作人员则赞赏实地存在，这有助于他们的分析。几个例子足可说明该部与驻地协调员之间的有效伙伴关系。在洪都拉斯、南苏丹和斯里兰卡，驻地协调员的政治经验和敏锐洞察力有助于与该部建立积极关系和更有效地预防冲突。

在对预防冲突的贡献方面，与区域组织的伙伴关系参差不齐

45. 虽然区域和次区域组织是政治建和部重要的预防伙伴，但这种伙伴关系的成效各不相同。该部最强有力的区域伙伴关系是与非洲联盟的伙伴关系，这是通过联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架明确规定的。这是第一个此类框架。该框架概述了预防和调解冲突、应对冲突、解决根源以及审查和加强伙伴关系的广泛合作机制。接受访谈的工作人员最常提到非洲联盟是一个有效的区域伙伴。马达加斯加就是这种成效的一个范例。在该国，非洲联盟、南部非洲发展共同体和联合国采取协调一致的方法，在防止进一步的选举和政治危机方面取得了积极成果。接受访谈的工作人员指出，其他区域和次区域组织，包括加勒比

共同体和西非国家经济共同体，在预防冲突方面与政治建和部进行了有效合作。当伙伴关系运作良好时，该部能够利用区域和次区域组织提供的比较优势，特别是它们的实地存在、当地知识、网络 and 影响力。

46. 尽管有了上述积极例子，但有几个制约因素导致了区域伙伴关系的总体效果参差不齐。因素之一是伙伴关系的结构有限或不明确：对联合国与区域和次区域组织签订的 10 项伙伴关系协定进行审查后发现，其中 7 项明确讨论了预防冲突方面的协调与合作，但只有 3 项是专门针对该部的。在访谈中，一些工作人员表示，如果没有一份专门针对该部的谅解备忘录，他们很难知道如何最好地支持区域组织或与区域组织接触。造成效果参差不齐的另一个因素是一些区域组织缺乏相关能力。在某些情况下，包括东南亚国家联盟、东非共同体和阿拉伯国家联盟，关键的区域或次区域伙伴主要侧重于经济和(或)业务较差或不具备发挥预防作用的能力。最后，并非所有区域或次区域伙伴都被视为预防工作所需的中立的中间人。

与民间社会组织的伙伴关系始终更是临时性的

47. 虽然建设和平支助办公室定期与民间社会组织接触，并为民间社会组织的预防冲突工作提供了近 1 290 万美元的建设和平基金资金，但政治建和部与民间社会组织接触的方法是临时的，缺乏战略性的全部门方法。这可以从 6 个案例研究中的民间社会组织的各种参与中可见一斑。在布隆迪和洪都拉斯，民间社会对对话和调解进程的参与是封闭的或有限的，这降低了妇女参与的可能性。相比之下，妇女和青年团体是政治建和部 2018 年所支持的所罗门群岛的对话和调解的重要组成部分。这些对话和调解增进了对当地情况的了解，并最终加强了和平对话。接受访谈的若干工作人员认为，加强民间社会参与这一领域有待改进。

E. 区域司整合、工作流程和知识管理方面的缺陷给有效实现预防冲突目标带来挑战

与和平行动部的整合并不均衡，但在存在整合之处，产生了更强有力的分析

48. 和平与安全改革的一个主要组成部分是将原政治事务部和原维持和平行动部的区域司合并为政治和建设和平事务部与和平行动部共享的区域支柱。然而，对于改革在多大程度上实现了这些部门的整合，各方意见不一。接受采访的大多数该部工作人员提到整合程度低或褒贬不一，而据报告中部非洲和南部非洲、东非和西非等区域司的整合程度最低，这与维持和平行动数量最多的区域相对应。接受调查的该部大多数工作人员报告说，政治和建设和平事务部组织文化与和平行动部组织文化的整合是整体有效整合的一个重要指标，这种整合程度很小(39%)，或者根本没有(25%)。

49. 有几个因素造成了整合不均衡，包括一些区域司的原维持和平行动部工作人员人数较多，以及心态调整缓慢。一些接受访谈的该部工作人员指出了拥有两个副秘书长和合并不同做法这两个挑战。在职能合并的改革时期，与高级领导层进行更多而不是更少的沟通有助于加强整合。2019 年，与政治和建设和平事务部副秘书长以及和平行动部副秘书长举行了一次市政厅会议，并与两位副秘书长、各位助理秘书长和司长举行了至少三次会议，以及两位副秘书长都参加的改革务虚会。

50. 虽然认识到并非所有区域司都需要进行同样程度的整合，但仍处于向全面整合过渡的各区域司的工作人员对改革对制作综合分析的积极影响的评价较低。经常有接受访谈的工作人员表示，有效的整合有助于对国家局势进行更全面、更有凝聚力的评估，并可提高对冲突产生影响的交叉主题的认识。此外，在 2019 年进行的关于广度、一致性和深度的分析(在评价结果 C 中详述)的质量，在必须进行较少整合的部门中高于必须进行更多整合的部门。对各司内部工作人员会议的总体观察显示，司内工作人员之间的信息交流情况良好。

工作流程造成效率低下

51. 与该部主要活动有关的一些工作流程阻碍了更精简的工作方法。通过 2019 年进行的一次内部审查，确定了文件制作工作流程效率低下的几个例子，包括：

- (a) 对所有文件执行相同的审查程序，不论其优先顺序如何；
- (b) 多个审查层级和重复的层级间审查功能；
- (c) 文件审查标准不明确；
- (d) 书面文件的责任不明确。

52. 审查中建议更好地界定文件审查在整个审查过程中的作用，对战略优先级和比较紧迫的文件采取不同的、更快的审查路径。副秘书长和助理秘书长的双重审查受到了质疑。接受访谈的一些该部工作人员质疑该部内部是否有必要进行多层审查。

53. 此外，接受调查的工作人员中只有一半(54%)同意认为他们的部门侧重于提高效率。若干工作人员评论说，管理角色和问责制不明确和(或)缺乏问责制、决策缓慢和旅行审批程序繁琐等现象降低了工作效率。一些接受调查的工作人员指出，执行办公室的作用不明确，因此没有被认为充分支持了该部的实质性工作，而新的整合结构缺乏明确一致的操作程序。一些接受采访的司长指出，参加该部与和平行动部每周两套管理会议，而不是只参加一次联席会议，可能降低了效率。

尽管作出了巨大的努力，该部未能充分利用其现有的知识管理系统

54. 政治建和部建立了坚实的知识管理框架。该部拥有一个学习和评价框架，讨论知识管理的作用和责任，提供最佳做法工具包，向外地传播最佳做法，并支持各种其他学习活动。特别政治任务、规划和政策的三个协调中心网络提供了进一步交流经验和知识的机会，而该部正在与和平行动部合作制定联合知识管理框架。

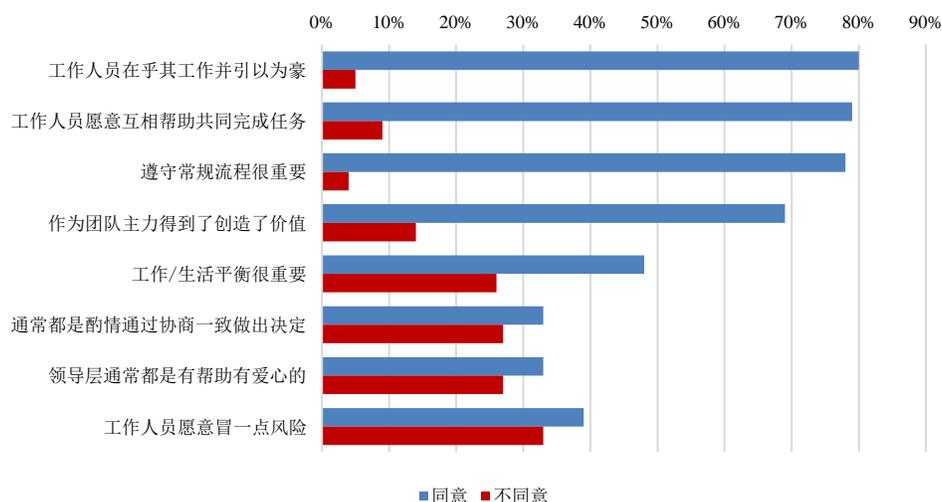
55. 然而，接受访谈和调查的工作人员报告说，该部知识管理工具和程序的利用程度及其影响参差不齐。这是有几个因素造成的，包括工作人员对其利用缺乏认识和培训，以及缺乏执行。工作人员报告了在知识共享方面的一些不足之处，主要与知识共享缺乏系统性和(或)过于个人化有关。

该部的组织文化加剧了这些不足

56. 该部的组织文化既促进也阻碍了实现其目标的高效率和高成效。接受调查的工作人员报告的政治建和部文化中得分最高和得分最低的要素见图七。

图七

该部工作人员对该部组织文化的不同评分



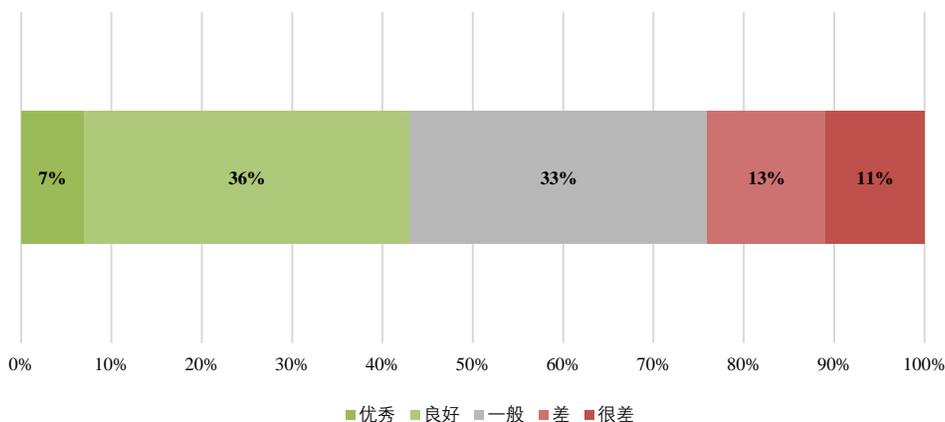
资料来源：监督厅对该部工作人员的调查。

57. 该部的文化使工作人员为自己的工作感到自豪并坚信本组织核心价值观。该部的工作人员被认为是相互支持、尽职尽责、以团队为荣的，所有这些都助于营造一个良好的工作环境，让工作人员怀着积极的意愿一起工作，实现共同的目标。在调查团观察的该部所有内部会议中，信息和观点都以专业的方式分享，可以发表不同意见并共同讨论。

58. 与此同时政治建和部遇到了挑战：该部的文化被认为等级森严、形式主义和缺乏创新。值得一提的是，在缺乏关键有利因素和需要采取非常做法时，制定和尝试预防冲突的新办法都需要创造性和跳出框框的思维，以及鼓励和增强各级工作人员的能力。

59. 该部门的士气忧喜参半。在接受调查的所有表示了意见的工作人员中，只有不到一半(43%)的人将士气评为优秀或良好(见图八)。大约一半(49%)的人报告说，改革以来士气下降，42%的人表示士气保持不变，而9%的人表示士气有所改善。一些接受访谈的工作人员报告说，他们觉得自己的工作被低估了，这种感觉因与改革相关的变化、可预料到的职业发展前景有限以及具有挑战性的现场工作环境而加剧。

图八
工作人员给该部士气的评分参差不齐



资料来源：监督厅对该部工作人员的调查。

五. 结论

60. 在一个经常充满不和谐的世界里，联合国作为一个知识渊博、公正客观的中间人，在冲突风险可能很高的关键时刻能够预见并作出反应，因此占据了一个独特而宝贵的空间。虽然全球武装冲突的数量一直呈下降趋势，¹⁷ 但新的和再次出现的紧张局势也继续威胁着世界许多地区本就脆弱的和平协议。

61. 在这方面，政治建和部作为秘书处的主要政治臂膀，拥有几十年积累的丰富经验和专门知识。它表明了适当的情况下，通过其分析、预警、调解和咨询等关键工具，为促进有效预防冲突发挥重要作用。然而近年来，这一作用变得更加不确定。该部工作人员质疑本组织高级领导层是否及如何利用他们的工作成果。由于得到的反馈有限，该部面临着其工作未被充分利用的风险。

62. 2019 年推出的和平与安全改革旨在使联合国为受冲突影响或面临冲突风险国家和地区提供更全面、更无缝的支持。在从冲突到和平的延续过程中，采用各种联合国工具和机制的解决方案最有可能取得成功。因此，该部必须对其工作采取更综合的办法，在传统方法行不通的情况下，在考虑采取新办法时要更具创新精神。鉴于其组织文化被认为等级森严和形式主义，这项任务将尤其具有挑战性。

63. 政治建和部必须认识到工作人员的士气。随着改革、工作场地限制和新工作流程所带来的变化，过去一年已成为艰难的过渡期。这些因素要求必须注意鼓舞士气和充分利用该部宝贵的人力资源资产。

64. 若不承认会员国在总部以及区域和国家各级发挥的关键作用，坦率地谈论预防冲突是不可能的。该部需要向会员国提供诚实和公开的冲突评估。

¹⁷ 更多详情见 www.prio.org/Data/Armed-Conflict/?id=348。

六. 建议

65. 监督厅检查和评价司向政治和建设和平事务部提出 4 项重要建议。

建议 1(评价结果 A、B、C 和 E)

66. 该部应通过以下行动加强管理文化和沟通：

- 加强管理沟通做法，包括定期召开该各司工作人员会议
- 确保就分析提供内部反馈，并探索使用相关平台(例如 Microsoft Teams 或 SharePoint)来实现此目的
- 积极寻求包括秘书长办公厅在内的高级客户的外部反馈
- 回答 2019 年工作人员敬业调查中提出的问题
- 加强知识管理，更好地分享和传播关于预防冲突的案例研究的信息和取得经验教训

绩效指标：定期司级会议；定期提供内部反馈，作为分析评审过程的一部分；解决工作人员敬业调查中所提问题的行动计划

建议 2(评价结果 B、C 和 E)

67. 该部应建立一个机制，允许工作人员匿名表达对政治分析的不同观点，并鼓励更大胆地进行这些分析。在建立该机制时，该部或可审查和调整各国外交部使用的现有异议渠道模式。

绩效指标：已建立该机制并已在应用

建议 3(评价结果 B、C 和 E)

68. 该部应制定一项战略，解决阻碍预防冲突的因素。该战略可以通过一个内部程序制定，该程序将考虑解决这些阻碍因素的新办法以及针对更复杂情况的战略，并为高层决策提供信息。

绩效指标：已制定该战略并已应用

建议 4(评价结果 D)

69. 该部应通过以下行动加强外部伙伴关系：

- 主动确定更多相关的外部伙伴，以加强预防冲突工作
- 制定全面的伙伴关系战略，以确定外部伙伴的目的、目标、类型和互补能力
- 更好地利用发展系统中现有的伙伴关系，改善与联合区协调办公室、驻地协调员制度和其他发展伙伴的协调

绩效指标：外部伙伴关系数量增加；制定了伙伴关系战略；制定了计划以加强与发展伙伴的协调

主管内部监督事务副秘书长

法图马塔·恩迪亚耶(签名)

2021年3月

附件*

政治和建设和平事务部的意见

谨提及你转递监督厅对政治和建设和平事务部评价的报告草稿的备忘录(OIOS-2020-00250)。

感谢你开展协商进程，并将我团队的大部分初步意见纳入报告。

我欢迎你与我们的团队合作的开放态度，以修改第 10 段中关于预防冲突的措辞。如你所知，我们对预防冲突的方法和理解是随着时间的推移而演变的。我们认为预防冲突包含为防止冲突爆发、升级、持续和复发而开展的一系列活动。我们没有明确区分结构性预防和其他形式的预防；我们也不认为保持和平是这两个类别之一的一部分。相反，保持和平还有助于把握预防冲突的各个方面的整体性质。我们还认为，指出解决导致冲突的根本条件不一定符合我部的范围、任务和活动，这是不正确的。

在审查了评估后，我们高兴地通知你，我们将接受监督厅在报告草稿中提出的建议。我们相信，本次评价及其建议将会进一步加强我们预防冲突的努力。因此，我们已经完成了一项建议行动计划，该行动计划强调了我们在未来几年重点关注的关键步骤。

* 在本附件中，内部监督事务厅全文列出政治和建设和平事务部关于对其评价的意见。这一做法是根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确立的。监督厅对报告第 10 段进行了修改，以回应该部的意见。