



大会
第六十六届会议
临时议程* 项目 123(a)
加强联合国系统

安全理事会
第六十七年

冲突后文职能力

秘书长的报告

摘要

刚刚摆脱冲突的国家通常面临建设和维持和平的广泛迫切需要，但常常面临严重缺乏能力的情况，无法迅速和有效地满足优先需要。国际社会已认识到这一挑战，很多双边和多边行为体已采取措施加强对受冲突影响国家的支持。但这些单独的努力还没有能够建立一种可靠和有效的机制，为各国提供其所寻求的援助。联合国仍在努力招聘和部署文职人才，支持国家行为体扩展和深化它们的技能。2010年3月，我任命了由前主管维持和平行动副秘书长让-马里·盖埃诺主持的高级咨询小组，对冲突后文职能力进行一次独立的审查，以期提出具体而实际的建议，加强对可持续和平与发展的文职支助。

高级咨询小组的报告(A/65/747-S/2011/85)已于2011年2月提交各会员国。这份涉及广泛的报告提出了一些同各会员国、区域和民间社会组织以及联合国有关的建议。认识到该报告所涉范围广泛，我设立了由主管外勤支助事务副秘书长苏珊娜·马尔科拉主持的指导委员会，领导就该报告采取协调的后续行动。

* A/66/150。



本报告是联合国对冲突后文职能力的独立审查作出的首次反应。报告的出发点是目前的联合国系统以及我作为秘书长权限范围内加强本组织对刚刚摆脱冲突国家所提供支助的各项程序和做法。将自己的事情做好，是同会员国、区域组织和民间社会伙伴以及尤其是寻求我们帮助的国家有效打交道的一个先决条件。但这本身还不足以改善国际文职支助。我们都有义务审查我们各自以及我们伙伴为支持经历了暴力和贫穷的社区及人民所做的努力。在今后各阶段里，我将集中关注其他行为体必须发挥的作用，并集中关注我们必须建立的伙伴关系，以使我们能够有效地加强冲突后文职支助的质量和效率。

本报告确定了联合国今后 12 个月期间内的一整套具体优先行动和时间表，目的是加强联合国的民事反应，成为其他行为体的更好的伙伴。这包括：

(a) 制定更好使用和发展本国能力的准则以及确保采购做法不排除当地供应商的指导；

(b) 对新规划进程给予更有力的战略性指导；

(c) 对如何构建和部署性别问题人才队伍进行一次审查；

(d) 同会员国和区域组织就发展更强有力的伙伴关系进行协商，确保我们尽可能最佳利用它们的能力；

(e) 建立在线平台通报文职需求和现有能力，加强各国政府、联合国和外部能力提供者之间的联系；

(f) 探讨采取何种方式扩大各国政府和其他实体所提供人员的部署范围；

(g) 详细说明存在严重能力不足的领域，并确保联合国各指定协调中心让外部伙伴一道参与解决这些问题；

(h) 在联合国秘书处采用公司应急模式以便能够有效应对需要快速部署的局势；

(i) 确保在外地的联合国负责人利用被赋予的业务和财务上的灵活性执行任务；

(j) 运用比较优势的原则执行任务；

(k) 在外地试行上述办法，例如通过动员本国和区域人才和审查南苏丹本地采购的范围。

总之，本报告表明，可持续的和平才是国家的和平。外部施加的解决办法或技能不能替代各民族、其领导人及其机构的主导作用和能力。这一出发点必须成为我们的最终目标。

一. 引言

1. 冲突后建设和巩固和平的国家努力需要有及时和有效的文职能力的支持。正如我在关于冲突结束后立即建设和和平的报告(A/63/881-S/2009/304)中强调的,我们必须抓住冲突后时期通常提供的机会之窗,提供基本的安全,交付和平红利,建立对政治进程的信心,加强国家领导建设和平工作的能力,从而奠定可持续发展的基础。

2. 为应对这一挑战,国际社会、特别是联合国需要更迅速有效地提供必要的专业文职能力,即国家行为体在寻求重建法治、重振经济、恢复对民众的基本服务和发展保持这些成就的能力所需要的技能和人才。和平的初期走回头路的风险很大。不稳定和冲突蔓延到边境以外并破坏邻国的稳定。安全、和平与发展之间密切相关;受冲突影响的国家实现《千年发展目标》的机会最为渺茫。就可持续和平和发展而言,我们必须从一开始就对必要的文职能力进行投资。

3. 正是为了回应这些迫切需要,我开始进行审查,分析如何扩展和深化文职人才库,支持刚刚摆脱冲突的国家迫切的能力发展需求。2010年3月,我任命了由前主管维持和平行动副秘书长让-马里·盖埃诺主持的高级咨询小组进行独立审查。该小组同总部和外地的联合国系统各实体、会员国、建设和平委员会、区域组织、民间社会和学术界进行了协商。2011年2月22日,我向大会主席和安全理事会主席提交了该小组的报告(A/65/747-S/2011/85)。我随后又任命了一个指导委员会,其成员代表联合国系统各实体,以审议如何推进高级咨询小组的建议。

4. 高级咨询小组的报告立足于一些关键原则之上:加强文职能力对于建设持久和平而言至关重要;必须培养受冲突影响国家的潜在本国能力;国际支持必须适应需求,而不是由供应驱动;联合国必须提高提供支助的反应力、灵活性和成本效益。让我感到鼓舞的是,会员国都表示普遍支持这些原则,支持报告强调的需求驱动的办法和外地重点,支持高级咨询小组的很多建议。

5. 我赞同高级咨询小组的评估,即:为应对这些挑战,我们需要同外部伙伴建立更强有力的伙伴关系;通过更好查明和发展现有专门能力,特别是全球南部国家的能力和妇女的能力,扩大专门能力的供应;发展联合国系统内开展合作的更有效方法;发展能够让我的高级别领导人能够迅速有效应对外地不断变化的实际情况的管理文化和业务做法。高级咨询小组强调在更好利用现有系统的情况下实现上述目标,这符合我所制定的建立一个更负责、透明、高效和有效的联合国的办法。

6. 在我第二个任期内,我打算优先采取能让联合国更加有效、高效的措施,包括我的变革管理方案。主要的一点就是执行关于文职能力的本报告。很多现有联合国倡议(例如我的关于冲突结束后立即建设和和平的行动纲领、全球外勤支助战

略、妇女、和平与安全战略框架、我们的全系统协调统一努力以及我即将提出的关于预防性外交的报告)，都有加强文职能力部署的潜力，尽管这都不是它们的主要目标。同伙伴一道制定的各项倡议，例如世界银行的《2011年世界发展报告》、联合国-欧洲联盟委员会关于自然资源、冲突与建设和平伙伴关系以及建设和平与国家建设国际对话，也有加强文职能力部署的潜力。

7. 我在本报告中提出了联合国应该如何回应高级咨询小组的报告：联合国本身应采取何种行动加强对受冲突影响国家的文职支助的质量、速度和成效，以及联合国应该通过与其他行为体的合作做些什么。我根据以下三大轴心提出了行动路线图：加强我们冲突后应对中的本国能力和本国主导作用；建立外部伙伴关系以及在联合国系统内做必要调整以获得所需文职能力；运用必要的组织灵活性，敏捷应对无法预测的冲突后局势。

8. 我的设想是，我们的措施分为不同的类别。第一类是及早实施的优先事项：属于我的权限或者属于那些对实际工作影响力最大的联合国实体的行政首脑权限范围内的倡议。我在本报告中提出了短期内我如何落实的打算。另一类是在推行之前需要仔细考量的各种想法。其中一些想法属于联合国系统的权限，其他则应由会员国或其他利益攸关方考虑；我准备晚些时候再向会员国详细报告这些想法。最后一类是正在联合国其他改革进程中处理的问题。其中大多数问题应该继续在这些进程中处理，与此同时，重点说明它们同文职能力的相关性。

9. 我的议程很大一部分将适用于冲突后联合国的各种应对措施。凡是持续存在人道主义需要，恢复和发展规划工作又刚刚开始的地方，人道主义行动将继续以人道、公正、中立和独立的原则为指导。

二. 本国能力

10. 刚刚摆脱冲突的社区常常遇到严重缺乏能力的情况，难以保障可持续的和平。正如我在关于冲突结束后立即建设和平和妇女参加建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466)中强调、安全理事会和建设和平委员会也强调的，查明、建立和利用本国能力必须成为冲突后的优先事项。这有助于发展对实现可持续和平与发展至关重要的本国主导作用。

11. 这不是一项技术性工作。支持冲突后国家机构是风险性很高的政治任务。这一任务超越了政府范围，涉及到民间社会和私人部门，同时也超越了国家机构的范围，涉及到国家以下、地方和社区各级。在必须从一开始就建立本国能力和必须尽早交付诸如基本服务等和平红利之间存在着紧张关系。

12. 然而，能力发展是必须从国际参与的初期就开始的进程，联合国和所有国际行为体必须应对这一挑战。能力发展必须包括能力评估、能力建设，包括通过有针对性的培训和辅导、能力的利用以及能力的可持续性。尽管有很多实例说明联

联合国正在发展和利用本国能力，但仍然需要更系统的办法。在联合国内，我请联合国开发计划署(开发署)主持的能力发展问题机构间工作组在 2012 年底之前制定出冲突后情况下更好利用和发展本国能力的核心原则和准则，并制作让外地小组能够用以进行能力评估、制定战略和监测结果的具体工具。这些工具应该包括针对具体群体、包括妇女和青年的战略。

13. 需要考虑的一个重要方面是必须避免对本国能力发展造成任何负面影响，例如，当地能力中人才向国际和双边组织的流失。为了增进国际努力的协调一致，联合国将与世界银行合作，并同有关会员国保持对话。只有所有主要国际行为体合作发展本国能力，我们才能获得成功。

14. 在能力发展战略中，同样重要的是必须更多注意国家以下一级，这一级的结果往往更加清晰可见，对于人民而言更加重要，能够增进国家一级的能力发展努力。这一点在过渡中非常重要，在这方面，国家如果没有能力履行核心的职能，便有可能破坏其合法性和信誉，危及巩固和平。

15. 尽管我们必须力求从一开始就最大限度地利用本国能力，但在某些情况下，仍然需要国际能力来提供必要的技术人才。在其他情况下，可能需要通过国际能力来确保公正性、中立性和安全，或是旷日持久的冲突削弱了问责和透明度制度，以至需要临时性替代措施来恢复信心。这些措施应该成为更广泛战略的一项内容，对措施适用的期限规定了基准，同时明确规定了实际可行的撤出战略。¹ 这些战略必须考虑到利用国际援助和本国能力(即便仍嫌薄弱的)的妥善平衡和先后次序，以便推进加强国家合法性、所有权和长期可持续性的目标。直接的国际支持和能力发展必须同防止长期依赖国际资源双管齐下。

16. 联合国维持和平行动和特别政治任务可以为能力建设作出贡献的方式之一是培训本国工作人员。例如，2010 年由联合国东帝汶综合特派团发起的能力建设项目，尽可能利用当地和区域培训提供者，正在培训 900 多名本国工作人员。这些努力应该围绕国家需要，² 并纳入到特派团的初期规划中。本国专业干事的使用，增加了本国工作人员为外地特派团的工作做贡献和建立自己在重要的建设和平和建立国家工作中的能力的机会。³ 维持和平行动部、外勤支助部、开发署和其他联合国实体正在合作为南苏丹动员本国人才，包括根据情况动员侨民，例如在邻国举办人才招聘会以及本国的联合国志愿人员方案。这些倡议在无特派团的

¹ 联合国儿童基金会(儿基会)正在制定能力发展战略以指导其在南苏丹的各项方案，重点是成果和撤出战略。

² 培训本国工作人员是东帝汶政府和联东综合团的共同优先事项。只要资源允许，特派团培训班和设施都对政府部委和其他国家机构工作人员开放。

³ 设在南苏丹的新特派团的情况就是这样。

国家同样重要，在这些国家，建设本国管理冲突⁴的努力是可持续建设和平的一个重要部分。我敦促会员国支持这些倡议，为国民的回国和重返社会以及促进本国工作人员发展的方案提供资金。

17. 必须从一开始就把能力发展需要纳入规划。冲突后需求评估、战略评估、综合战略框架和联合国发展援助框架修订准则等近期内的创新，在加强联合国综合规划方面发挥了很大作用。但是我们仍然有很多工作要做。早期规划必须包括坚定的实地观点，联合国工作人员在该国、包括在侨民中同本国利益攸关方合作评估该国的优先事项和现有的本国能力。⁵这将有助于确保规划工作由国家优先事项和需要驱动，而不是由是否有国际工作人员或其他资源驱动，同时确保规划工作能够探讨利用和发展本国潜在能力的各种机会。计划需要具有足够的灵活性，以便能够适应不断变化的情况和本国主导作用的不断扩大。一体化指导小组已决定于 2012 年底之前修订综合特派团规划进程准则。修订工作的目的之一是反映出让本国行为体参与评估、规划和执行的各阶段的重要性。将就如何确保从每一规划进程的一开始就考虑到国家观点和能力提供明确的战略指导。

18. 能力发展战略应特别注意妇女的需要和能力。正如我在关于妇女参与建设和平问题的报告中强调的，冲突后过渡是重新评估性别角色和能力以及采取措施实现性别平等的重要时刻。目前正在努力将性别平等原则纳入联合国冲突后规划工作中。联合国发展援助框架定期对性别问题进行事后审查，还为冲突后需要评估制定了性别问题主流化问题指南。

19. 然而，尽管准则可以成为重要的工具，但似乎准则并未有效确保解决妇女的需要以及将妇女的需要纳入冲突后规划和方案执行工作。能够真正让局面改观的是坚定而自信的领导、性别问题专家(特别是具有具体行业技能的专家)的及早参与和有效的问责框架。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)将于 2012 年年底对冲突后局势中如何构建和部署性别问题人才进行一次成本效益高的快速审查，并就提高其效力的问题提出建议。此外，我还呼吁我的高级别负责人确保联合国规划框架根据安全理事会第 1325(2000)号决议，纳入来自全系统战略框架的各项目标和指标，以便更好地支持妇女参与建设和平。

20. 2009 年以来，联合国同会员国合作鼓励更多妇女加入本国警察队伍，并任命更多妇女参加国际部署，作为到 2014 年将妇女在联合国警察部门中的比率年增加到 20%的全球努力的一部分。

21. 支持政府的核心职能对于加强本国主导作用至关重要。高级咨询小组特别提到的优先事项是政策管理和优化、援助协调和公共财务管理。2011 年《世界发展

⁴ 例如政治事务部和联合国开发计划署支持的加纳和平基础设施。

⁵ 见 A/63/881-S/2009/304，第 46 段。

报告》提及公民安全、司法和就业方面有效的机构的重要性。冲突后情况下公共管理经验教训审查的初步结果增列了公务员人事管理和地方政府能力。公务员管理应该包括吸引和留住人员的措施，包括各种奖励措施。

22. 然而，加强核心政府职能需要的不仅仅是更强的技术能力。公共管理和治理合法化不仅在于国家在技术上提供服务的方式，而且在于国家与社会的互动，即：决策方式、公共物资和资源的分配方式以及民众与国家打交道的方式。通过参与决策和提供和平红利建立起国家与民众之间的信任，对于避免冲突卷土重来至关重要。国际社会的及早参与必须将重点放在加强建设国家-社会关系的能力上。会员国提供充足的资金，对于确保联合国能够在这些领域作出有效和可预测的回应至关重要。

23. 高级咨询小组在其报告中建议，冲突后局势中国际人员应酌情与本国机构合用同一地点。我们在很多冲突后局势中有过这种经验，我们正在审查在南苏丹的新特派团中文职工作人员与政府人员合用同一地点的备选办法。⁶ 在评估合用同一地点是否合适以及何时应该合用同一地点时，应当考虑国家机构的吸收能力，还应当考虑必须维护国际援助的公正性、⁷ 有效的人权监测和报告、工作人员的安全以及国际工作人员是否负责进行辅导和知识转让或提供技术专门知识。能力建设问题机构间工作组应根据过去的经验，将关于合用同一地点的咨询意见列入准则。⁸

24. 联合国的采购可能成为扩大联合国外地存在的积极经济影响的机会。在刚果民主共和国和利比里亚等一些冲突后国家，本地采购的数量已经很多。在这些国家举办了商业研讨会，向当地市场介绍联合国的采购要求。我请外地特派团尽一切努力将当地供应商纳入联合国公布的采购招标中。自 2012 年起，我将要求维持和平行动定期提供关于联合国采购对当地经济的影响和对当地经济的贡献的信息。

25. 至于各机构、基金和方案，世界粮食计划署(粮食计划署)制定的采购方案寻求通过向小农户采购刺激农业部门；⁹ 联合国儿童基金会(儿基会)在当地市场上采购数量越来越多的供应；开发署通过精简招标程序采购当地货物和服务。人道

⁶ 见安全理事会第 1996(2011)号决议，第 22 段。

⁷ 这一点对于依照公正、中立和独立的原则采取应对措施的人道主义机构来说尤其重要，根据这些原则，有些情况下合用同一地点的做法可能不合适。

⁸ 例如，儿基会致力于向阿富汗卫生部门努力转让知识和技术，联合国开发计划署(开发署)支持尼泊尔的援助管理和利比里亚的选举委员会。

⁹ 世界粮食计划署执行“采购换进步”倡议，在南苏丹购买玉米，为南苏丹境内的刚果和中非难民供应粮食。

主义阶段内对冲突有敏感认识的当地采购，能够帮助建立在冲突后恢复中可资利用的伙伴关系。

26. 在现有采购规章框架内，在不影响透明度、国际竞争和质量标准的情况下，能做的还有很多。管理事务部将发布指南，以便采购做法不排除当地供应商，尽可能将可能的请购加以分割，以方便当地供应商、包括小企业，并且可以对合格供应商财务标准进行审查，便于小公司参与竞争。我们正在研究南苏丹当地采购的范围。一种可能性是让非政府组织支持小公司竞标维修和支助服务的合同，¹⁰或帮助在没有小公司的地方建立小公司。

27. 我已请管理事务部在 2012 年对联合国现有采购进程和程序进行一次审查，分析一些国家的情况，以查明妨碍进行更多当地采购的障碍以及可否在现有程序内加以解决，评估最近的创新，并提出相应的修改建议。¹¹ 我支持各机构、基金和方案的类似创新。

三. 国际文职能力

28. 高级咨询小组关于更有效动员国际文职能力的建议可被视作三个同心圆：通过与非联合国实体的伙伴关系更好利用外部能力；加强整个联合国的能力和相互通用性；秘书处内实行变革。外部伙伴关系这一方面尤其为创新做法带来机会，可能提高实地反应的力度。

A. 利用外部能力：同非联合国实体的伙伴关系

29. 联合国在受冲突影响国家采取的大量措施以及这些任务所涉问题的范围和复杂程度，要求必须具有更多和日趋专门化的文职能力。这些包括“适当”功能（例如，公私伙伴关系或诸如调查专门知识等专门性法治任务），以及对于某一国家或地区而言非常独特的专门知识，如传统司法或反海盗专门知识。为找到这些专门知识并弥补当前的差距，联合国必须探索更多各类能力来源，特别是从全球南部行为体中寻找能力来源，并同潜在供应商建立有效的伙伴关系。

30. 建立这些伙伴关系是我第二个任期中的一个优先事项。为此，我将以一些原则为指导。首先，无障碍和包容性：新的伙伴关系的机会必须是可见的，要让所有区域的所有潜在伙伴都能抓住。这应包括近期内经历了改革或过渡的国家，这

¹⁰ 如例如“和平红利倡议”在东帝汶和阿富汗采取的做法。

¹¹ 还必须考虑在当地采购的政治影响。如果更多地在当地采购有助于让财富集中于少数有权势的人的手中，这一做法便可能无意中加剧冲突后国家的不平等和紧张。

些国家提供了可资利用的大量相关经验。¹² 这一办法还能够让我们确定并获得更多妇女的能力。

31. 其次，为满足受冲突影响国家的需求，我们需要一支人员构成更广泛的员工队伍，在这一队伍中，根据需要灵活部署的来自政府、国际和区域组织以及非政府实体的额外能力补充了核心联合国工作人员。联合国机构、基金和方案以及秘书处的若干部门业已实施这一办法。这种办法应该让我们员工队伍的组成同业务要求更紧密结合起来。这一办法将为会员国提供更多的机会，同联合国合作提供文职能力。我们将同会员国进行协商，以确保我们最佳地利用不同国家和地区的能力。我鼓励会员国和区域组织积极参加协商。

32. 在这一大的政策框架内，我们已开始就支持通过外部伙伴更有效进行部署所需要采用的手段和模式问题开展工作。作为第一步，我打算试行将供求挂钩的工具，可以参照经验逐步地制作这些工具。我们已开始建立文职能力的“虚拟市场”的工作，可以凭借这一在线平台传播各种需要和能力，帮助各国政府和联合国系统找到其所需要的能力的潜在供应者，并将外地联合国机构同外部能力提供者更好联系起来。这一平台将提供有关标准化伙伴关系模式的信息，使联合国能够迅速获得伙伴的能力，而不必每次都要重新设计新的进程。这一平台还要着手公布目前联合国系统内和由外部提供者所管理的名册，通过让名册的管理者能够相互沟通提高它们的效率，同时更好了解当前最需要哪些经验和技能。

33. 加强同外部伙伴联系的目标，是一项复杂而重要的任务，单单通过一个平台无法完成。为确保我们能够在实现这一重要目标方面尽早取得进展，我们正在设立一个初期利用现有资源组成的小组，以便查明执行中将要应对的主要挑战。这一小组将制定伙伴关系的必要模式，创建标准化的法律安排使长期伙伴关系更加富有成果，促进加强南南和三边合作，就下述不断变化的需求和能力来源同各会员国开展密切的对话。

34. 让各伙伴能够融洽地进行合作，让所有潜在伙伴都能自由获得，并在明确政策框架内运作的模式，对于扩大部署各国政府和其他实体——不论是个人还是集体——提供的人员的范围而言至关重要。联合国已经有了长期高效的模式（如协助通知书和谅解备忘录），以规范军事和警务人员的部署和向维持和平行动提供来自会员国的专业化后勤支助，同时还有关于为人道主义目的提供待命人员的谅解备忘录。¹³ 管理事务部将带头制定各种办法，将这些措施扩大到文职人员的部署，包括在以下两种情况下的部署：一是需要专家小组实施具体举措的情况；二

¹² 例如，印度尼西亚关于调解的经验；拉丁美洲国家关于处理城市和暴力犯罪行为经验；孟加拉国关于促进妇女在小额贷款和社区卫生等方面的权力的经验；南非在布隆迪选举和调解方面的专门知识。

¹³ 例如联合国项目事务厅可以请其提供排雷行动服务的专家库。

是需要区域专门知识并需要依靠各机构、基金和方案在安排与非联合国伙伴进行此种部署方面的经验(包括在质量控制和问责问题上的经验)的情况。

35. 此外,除了现有模式外,很可能存在其他扩大各国政府或其他实体提供的人员的部署范围的途径。一旦我们弄清秘书处在充分利用现有授权方面可以有何做为时,我可能于 2012 年再次向大会提交关于更新有关政策的建议。

36. 我鼓励会员国和已建立的名册和培训中心为发展全球南部的能力作更多的投资。现有的很多名册已包括了来自北方和南方的成员。尽管可以通过特派团或机构预算支助某些文职能力伙伴关系,但还应探索其他筹资办法,包括信托基金。改进南方供应者与外地联合国机构之间的沟通,能有助于查清南南合作的新机遇,在包括南方国家政府本身已经面临或正在应对类似挑战的领域中的机遇。¹⁴ 同英才中心或民间社会组织合作,特别是与南方的英才中心和民间社会组织的合作,为利用这些能力提供了切入点。¹⁵

37. 我还鼓励会员国探讨三边合作的机会,例如,由开发署和挪威支持的政府间发展管理局(伊加特)关于加强南南苏丹能力的倡议。根据这一倡议,南苏丹政府将在南苏丹的主要职位上部署 200 名伊加特的公务员,为期两年。这一项目也是南南合作的一个典范,因为向南苏丹派出公务员的国家将继续支付他们的薪金。

38. 为鼓励我在外地的高级负责人在本国能力建设更多利用联合国志愿人员——他们中有 80%是来自全球南部,特别是在当地公共行政管理和社区一级,并将他们纳入特派团的初期规划,特别是联合国志愿人员正在与开发署和其他联合国伙伴进行国家机构建设的综合行动内,例如在南苏丹。秘书处将与联合国志愿人员一道,共同执行外勤支助部-联合国志愿人员伙伴关系在最近的评估后提出的建议,例如更多强调本国工作人员的能力建设以及使用本国联合国志愿人员,以及在和平与发展时期和向联合国国家工作队和政治任务过渡期间,从更高战略角度部署联合国志愿人员。2012 年,外勤支助部、政治事务部和联合国志愿人员将进行一次后续审查,以调查政治任务中没有充分利用联合国志愿人员的原因,同时提出关于如何加强这种参与的建议。

B. 全系统能力和协作

39. 在联合国整个系统内,有很多实体参与提供错综复杂的冲突后环境所需要的各种文职能力。资源通常严重匮乏的国家伙伴需要看到的是,尽管联合国不同实体具有不同特点、管理结构、任务和资金来源,但联合国从战略和业务上必须协调统一。

¹⁴ 例如巴西在安哥拉的重振经济项目,或南非同德国合作支持南苏丹的法律和司法培训。

¹⁵ 例如,巴西非政府组织 Igarapé 正在巴西、加拿大以及大不列颠及北爱尔兰联合王国政府支持下编制可部署到和平行动的文职专家名册。

40. 正如高级咨询小组指出的，联合国各机构的征聘和任用制度大不相同。一个联合国实体无法轻易地部署来自系统另一部分的人员。此外，大多数机构、基金和方案都拥有在危机时进行部署的自己的专门文职专家名册。但是，名册的制定方式很不相同，无法方便地相互通用。由于外地行动需要多种多样的专门知识，其中许多都可以从全联合国系统中找到，因此，整个系统的名册应该是共享的资源。

41. 上述文职能力在线平台，是实现全系统更有力协作的第一步。但真正实现相互通用性将是一项更复杂的工作。管理事务部正在领导一机构间小组确定需要采取哪些措施，包括对现有名册和相关培训的清点、名册参加者的最低标准、查明差距和分析备选办法(包括编制联合或共同名册、费用分摊和迅速放人的管理模式)。该小组同人力资源网络合作，将于2012年就备选办法提出报告。

42. 管理事务部在单独开展工作，将秘书处目前实行的工作人员交流制度(自愿网络交流倡议)扩展到各机构、基金和方案。我决心消除阻碍联合国一实体工作人员接受另一实体的部署或征聘的障碍；流动性将继续是我第二个任期的一个重点事项。

C. 在联合国秘书处内

43. 联合国特派团和外地行动由秘书处工作人员进行规划和人员配备，很大一部分文职能力的征聘和部署来自秘书处工作人员。试图从秘书处工作人员中寻找或通过直接征聘到秘书处来配备所有必要的能力的趋势意味着，我们常常足够快地提供正确的文职能力。

44. 与此同时，加强我们的外部伙伴关系以及从全联合国系统获得更多资源，不能取代改进我们征聘和管理秘书处人员配置的方式。这方面要实现改进，根本的一点是必须摒弃使用单一进程来满足征聘、晋升和工作分配方面的不同人力资源管理需求的做法。

45. 高级咨询小组就加强联合国为特派团配置人员的能力的措施提出了一些有益的建议。虽然一些建议还需作进一步的考虑，但其中一些建议，包括流动性、工作人员福利和业绩管理，已由大会进行审议，或由其他改革进程继续研究中。我相信，现有的这些倡议会最有效地处理这些问题。一些问题，如工作人员福利和流动性，对全联合国系统都有影响。

46. 我打算继续另行研究有关公司紧急模式的建议¹⁶（这需要明确此种模式的有关规定，包括谁可以宣布紧急状态；建立在联合国系统内横向调动工作人员的

¹⁶ 借鉴人道主义危机应对模式，包括人道主义事务协调厅、开发署、儿童基金会和联合国人口基金制定的模式。

制度；建立“快速”征聘机制)，以及编制已经过标准化培训(包括管理、人权和性别平等问题培训)的可快速部署的秘书处工作人员名册。

47. 高级咨询小组建议建立明确和透明的进程以管理特派团启动阶段和过渡。详细拟订和扩大全球外勤支助战略、当前对综合特派团规划进程的审查以及我的关于对特别政治任务的供资、支助和支持的下一份报告的筹备工作等举措，都将致力于解决这一问题。

四. 经验和问责

A. 领导和问责

48. 高级咨询小组的报告包括了关于加强联合国高级领导人能力和问责的建议。我打算利用现有各项倡议，根据能力来挑选负责人，研究如何对潜在负责人的业绩记录(包括在性别平等主流化方面的业绩记录)进行更严格的审查，并使用有创意的适当的评估方法。我还将探讨其他旨在确保高级任命过程保持廉正的举措，如增加刊登广告的高级员额的数量。我将继续要求征聘的所有阶段都必须包括妇女，并鼓励就高级职位举行面谈。

49. 关于加强高级负责人管理联合国冲突反应的能力的问题，我们将研究如何在现有资源范围内对领导人进行培训。办法包括更加注重高级领导人培训中的行政和支助问题，包括就职培训期间与行政负责人会面；向负责人提供在线咨询意见，纳入从审计建议和司法制度吸取的经验教训；将工作人员发展方案列入大型会议的日程安排，以便创造尽可能多的小组学习的机会；确保负责人每年拿出5天接受培训。¹⁷ 维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部将继续为特派团制定可以提供针对决策和危机管理的基于假想情况的演习的方法。

50. 我非常赞同高级咨询小组的意见，即：应该追究高级负责人给国家行为体和民众造成的结果的责任和对联合国的责任。应该根据商定目标制订预期成果。问责范围应超出预期成果，扩展到服务提供和与联合国系统其他部门合作的情况。此外，在交付成果方面，全联合国系统的高级工作人员应该在某种程度上共担责任。

51. 但是，必须从错综复杂的冲突后局势的角度来看待加强监督和成果问责的问题。要在这种局势中取得成果，往往需要冒一定程度的风险。应该让高级负责人有权在经过斟酌后承担一定的风险，而不是限制他们这样做。

52. 我已请管理事务部同妇女署合作共同审查和加强现有制度，以便在冲突后立即对性别平等进行问责，包括对我关于妇女参与建设和平的七点行动计划的执行

¹⁷ 当前，加强高级负责人培训努力的一个实例是，维持和平行动部正在为军事部门首长制定一个5至8天的特派团培训方案。

情况进行问责。各项制度应该包括根据商定的标准,例如安全理事会第 1325(2000)号决议所列指标和高级工作人员业绩评估,对进展情况进行定期审计。我将于 2012 年再次向大会提交关于冲突后情况下性别平等问责制的建议。

B. 问责和责任

53. 我赞同高级咨询小组所说的,在提供全球文职能力方面存在重大差距,我们必须创建有助于缩小这些差距、加强问责和加强实质性领导的机制。高级咨询小组建议设立分组制度并指定建设和平活动核心领域的牵头人。我支持高级咨询小组提出的冲突后开展更加有效、负责和可预测的国际援助的根本目标。能力差距不仅说明国际援助存在结构性的不足,而且说明派驻和没有派驻特派团的不同背景国家有着迫切的需要。我们的目的必须是确保核心领域获得足够可部署的能力和充足的资金,而且不发生重叠。这有助于确保受冲突影响国家能够得到所需要的支助,同时使所支助的提供更加高效。

54. 考虑联合国系统为加强核心能力需要做些什么,就不能不考虑更广泛的国际能力问题。需要同各会员国和国际金融机构就不断变化的能力需求和来源进行持续的对话。作为一个起点,我已请指导委员会主席同会员国以及文职能力的其他提供者进行协商,详细列出高级咨询小组所确定的重点领域的能力需求和来源,¹⁸将重点放在最迫切的业务需要(如安全、警察和刑事司法部门改革)上,并利用高级咨询小组的能力调查结果。在这些广泛的领域内,需要开展更多工作以查清重要的能力差距,其中一些是高度专门化的功能。南苏丹等一些刚刚结束冲突的国家的需要和出现的经验教训,应该有助于说明哪些方面存在差距和如何更好地弥补差距。同会员国以及其他主要行为体的对话,也会有助于弄清文职能力情况并跟踪弥补差距的长期承诺。这种对话将指导和鞭策我们澄清核心建设和平领域的权责的努力。

55. 在联合国内,我决心根据以下要点,制定应对这一挑战的更加实际、灵活的办法:

(a) 在联合国系统内,需要在总部设立各具体领域的协调中心,负责了解在哪些方面具备能力和存在差距;

(b) 由于能力和背景的不同,不同领域的协调中心作用各不相同;

(c) 除了了解全球和具体国家的能力外,某一领域的协调中心应查清现有的知识产品,帮助弥补知识差距并分享最佳做法和经验教训。协调中心将负责确保向国家伙伴提供关于相关承诺的信息,并与妇女署协调,提供性别平等主流化和妇女参与方面的技术援助;

¹⁸ 基本安全和安保、司法、包容各方的政治进程、核心政府职能以及重振经济。

(d) 协调中心可以为寻找有关能力的外地负责人以及会员国、服务提供者和其他伙伴提供进入联合国系统的切入点，从而帮助正规和非正规网络，并使各个领域的信息交流畅通；

(e) 提供各核心专长领域能力的权责安排，必须适应具体的领域，并视实地需要而定。尽管核心领域需要可预测和可部署的能力，但在同一核心领域内，根据比较优势情况，不同国家的安排也各不相同；

(f) 需要让所有各方清楚了解具体国家局势中的安排。应该在初期规划时就筹划这些安排，同时考虑到总部和外地的总体安排和能力，借鉴所汲取的经验教训，包括在效率、问责和成果方面的经验教训。随着情况的变化，应对这些安排进行审查。情况清楚以后，捐助方就能够根据联合国在外地的负责人的建议，将它们的支持投给适当的执行实体，将投资引向资金紧缺的领域，避免重叠，同时又帮助弥补差距。

56. 指导委员会成员代表来自联合国系统各实体。我已请该委员会主席将这一办法定为委员会今后几个月工作的重点，首先是审查经高级咨询小组确定为存在严重能力差距的领域，并借鉴该小组所提议的协调中心的意见：

(a) 在基本安全和安保领域：解除武装和复员，警察和安保部门改革以及治理；

(b) 在司法领域：惩教、刑事司法以及司法和法律改革；

(c) 在包容各方的政治进程领域：政党发展和公共信息；

(d) 在核心政府职能领域：援助政策和协调、立法部门和公共财政管理；

(e) 在重振经济领域：创造就业机会、自然资源管理和私人部门发展。

57. 指导委员会还应评估高级咨询小组已指出的差距以外的其他重要差距。我打算一年之后对进展作出评估并向会员国作出汇报。

五. 财务和业务灵活性

58. 在动荡不定的冲突后局势中，时间是建设能力、避免出现反复的危险并交付重要的和平红利的关键。业务和财务上需要有一定灵活性，以适应不断变化的情况，人们越来越多地认识到，这对于有效的国际支助至关重要。高级咨询小组正确地提请注意三个方面，该小组认为，联合国还可在这三个方面作进一步的改进：特派团随着需要的改变部署资源的能力；根据比较优势的原则，利用最有能力的实体执行规定的任务；便利资源的流动和及时性。

59. 灵活性对于国际上响应冲突后国家的需要至关重要，特别是联合国是否有能力支持国家确保在安全、司法和基本服务方面尽早取得进展的能力。我的特别代表有责任，也有机会在他们作为特派团首长所掌握的资源之外，帮助确保为建设国家和建设和平所提供国际支持的协调一致、相互补充和井然有序。

60. 业务和财务上的灵活性对于特派团启动和随后阶段的设计和预算尤其重要。正如高级咨询小组指出的，特派团的基本设计和初期预算是在情况不稳定时编制的，当时对当地的要求和能力的了解都有限。牢记这一点，应该把特派团的初期计划视为初步计划。正是由于认识到这种初期阶段的不确定性，我提议维持和平行动最初一年采用一种标准筹资模式，大会已批准这一模式。¹⁹ 我打算进一步完善这一模式，明确规定我的特别代表嗣后有权对文职能力的成分比例作出调整，以便能够借助国家的新生能力，或能够获得联合国内无法获得的专门知识。

61. 需要适应不断变化的需要和情况，这种必要性贯穿特派团的整个任务期。外地特派团的分摊预算在每一财政年度开始之前 10 至 11 个月即进行规划，其中详细列明未来 10 至 24 个月的所有预想投入信息。在实际中，需求是不断变化的，特别是在冲突后的初期。我的特别代表需要拥有做某些相应改动的灵活性，包括必要时利用同出缺员额和职位相关的资源满足新的优先事项的能力。各国政府和国际组织在应对这种紧急情况时，采取了多种多样的做法，如将风险管理和问责方面的权力更多下放到外地。尽管联合国已经采取了类似的措施，但是，或许可以从评估这些办法是否适用于联合国外地特派团中学习更多。

62. 现行供资安排为适应不断变化的情况提供的机会很有限。例如，维持和平行动的预算周期是一年，而不是二年，而批款结构反映的是大会对于确保资源转移的必要性的理解。此外，根据关于尽量把管理权下放给项目管理人员的“革新联合国：改革方案”（A/51/950）中规定的行动，2002 年秘书处内部采取了行政措施，扩大各维持和平行动在管理军事和警务人员、文职人员和业务费用三大类开支的资源方面的管理权。

63. 我打算探讨如何能够进一步改进我们在现行管理框架内的工作，同时确保外地所做决定的必要透明度和问责。为确保高级管理人员充分认识到在核定预算执行期间进行调整的范围和程序，我们将确保对高级管理人员的培训包含这一问题，并确保外地特派团的负责人、方案主管和特派团支助事务主管收到同样的信息。

64. 我还打算探讨能否改进维持和平行动拟议预算中信息列示的方式，以便更全面和透明地展示作为三大类开支之一的文职能力方面的资源。因此，文职能力资

¹⁹ 见大会第 65/289 号决议。

源大会将能够更清楚地为大会所了解，也能够更容易地根据特派团的要求予以部署或重新部署。

65. 高级咨询小组还注意到，特派团的设计和预算不一定会规定应由那些在履行该职能方面具有比较优势的实体来执行。我将向外地特派团的首长和规划人员发出适当指示，说明在建议如何落实任务时应该运用比较优势原则。例如，利用其他联合国行为体来履行它们最有能力应对的已获授权的列入预算的职能，能够带来实际的优势，包括与部署特派团之前便在某一国家或地区存在、特派团离开后还会继续存在的实体建立起联系。合作式规划或联合规划，如制定综合战略框架，应该有助于确定在外地的联合国行为体的比较优势。我的重点将是加强联合国实体在冲突后的严峻局势中规划、合作和一道工作的能力。

66. 高级咨询小组的建议还涉及解决及时提供资金方面的差距，这方面存在差距会拖延建设和平重要任务的启动。在提到支持任务执行的资金流与对资金使用缺乏灵活性的看法的区别时，高级咨询小组提出了一些相互关联的建议：在特派团内部文职能力具有执行某一规定任务的比较优势时，外地特派团应可以从分摊预算中提供必要的方案资金；应该为支持特派团内部文职能力的自愿捐款提供便利，减少特派团信托基金收取的间接费用；还没有加强其快速反应筹资能力的机构、基金和方案应考虑采取措施这样做。

67. 关于联合国特派团应通过分摊款执行方案活动的建议，并不是一项新建议，由联合国海地稳定特派团、开发署和其他有关方支助的联合国共同减少社区暴力方案就是一个实例。²⁰ 在一些情况下，由于特派团的存在和能力，特派团能够并应该为没有或尚未调动自愿资金的规定职能开展工作。应该参照这方面的比较优势和其他行为体开展的工作来评估这类措施，同时尊重联合国各实体的基本权限和任务。在拟议预算中列入某项所需资源以及大会嗣后的审议，出发点始终都是授权任务。

68. 关于鼓励为冲突后立即建设和平提供自愿捐款，以补充特派团通过分摊预算开展的工作的问题，高级咨询小组建议，秘书处收取的间接费用应该适用多方捐助信托基金的 7% 的间接费用比率。从减少各实体间纯粹基于间接费用比例的竞争的角度出发，就会容易理解这一想法的吸引人之处。但这也是一个复杂的问题，需要在联合国的费用回收政策和安排问题上，从整个联合国的角度加以审查。长期政策的一个重要前提是，不应该用核心资源补贴非核心资源的活动。

69. 对 1980 年以来一直实行的现有做法的内部审查，已于 2010 年下半年开始。该审查的目的是促进对联合国财务架构采取一种预算外供资的最新观点。这一审查将澄清哪些费用应该回收以及回收的手段，并考虑费用回收政策的运用如何能

²⁰ 其他具有专用方案资金的规定领域是：解除武装、复员和重返社会，新闻，扫雷行动和速效项目。

够考虑到支持授权任务的伙伴关系和捐款，而不仅仅是那些旨在为其他各方提供服务的捐款。审查还将研究在让联合国的做法同联合国其他实体的做法保持一致方面的机会。预期审查将于 2012 年第一季度完成。我打算向大会通报这方面取得的进展。

70. 高级咨询小组还建议，应该借鉴粮食计划署和开发署的创新做法，增加各机构、基金和方案获得快速反应筹资的机会。我敦促会员国审查这些机制并加快为联合国各机构、基金和方案的恢复、过渡和发展提供资金，以缩小资金缺口，特别是在严重的冲突后环境中。

六. 结论和建议

71. 各国普遍认为，国际社会、特别是联合国能够而且必须更好地为受冲突影响国家提供快速而有效的文职能力。这些国家本身也正在呼吁改变现状。就建设和平与国家建设国际对话而言，七国加一集团²¹建议达成一项“向脆弱国家提供国际援助的新政，这一新政带来的成果符合建设和平和国家建设的目标，更加透明、灵活和有效，并能够加强(而不是重复)国家和当地的能力和机构。”²²

72. 高级咨询小组就如何开展这项工作提出了宝贵的建议。该小组的报告述及相互关联的广泛问题，所有这些问题都对我们如何寻找和部署文职能力具有影响。我还在大会、建设和平委员会和安全理事会内仔细听取了会员国的意见。我欢迎会员国的参与，欢迎它们支持重视国家需要和优先事项和支持对报告的建议采取以需求为驱动的反应。

73. 这些挑战不仅影响联合国，而且由于联合国领导或协调对受冲突影响国家的国际援助，我们还肩负着采取行动的特别责任。我在本报告中提出了一些早期优先行动。为了落实这些优先行动，我请指导委员会主席确保各国家工作队、特派团领导和联合国国家工作队都全面参与到这些优先行动中。它们的参与将有助于查明检验各种想法和办法的机会，特别是在新设特派团的国家或现有特派团肩负新的任务的国家(如科特迪瓦或南苏丹)，以及无特派团的冲突或危机后环境中。

74. 我认为，在我的权限范围或联合国行政首长权限范围内的各领域取得进展是一项优先事项。但这是一项共同事业，涉及到会员国、国际金融机构和建设和平方面的广大利益攸关方——民间社会、学术界和私人部门。因此，我们的办法强调同其他各方合作制定建议。我感谢建设和平委员会本着积极的态度进行参与。

²¹ 七国加一集团于 2008 年成立，是正在经历或摆脱冲突的一个开放式集团，其成员包括阿富汗、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、南苏丹和东帝汶。

²² 见 2011 年 6 月 15 至 16 日第二次建设和平与国家建设国际对话通过的蒙罗维亚路线图，可查阅：<http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/48345560.pdf>。

我将继续依靠该委员会和会员国磋商小组的持续参与，特别是参与分析对具体能力的供求的与会员国的拟议对话。这些领导人在总部和外地应对过文职能力问题上的挑战。他们的经验极其有用，我将继续依靠高级咨询小组的经验。最后，联合国内的努力必须考虑到其他倡议，特别是建设和平与国家建设国际对话、七国加一集团以及《世界发展报告》的运用。

75. 本报告重点述及联合国当前能做哪些工作，但也进一步审视了更广泛的伙伴关系，展望了未来的步骤。我打算于 2012 年向会员国报告取得的进展和可能需要采取的进一步举措，包括可能需要大会作出决定的举措。与此同时，我将依赖我们所有伙伴的支持与合作，以实现我们的共同目标。
