

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/48/78/Add.1
25 October 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议
议程项目125

联合检查组

联合国系统内各组织的权力分散

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递行政协调委员会就联合检查组题为“联合国系统内各组织的权力分散”的报告(JIU/REP/92/6-A/48/78)提出的评论。

附件

行事协调委员会的评论

一、一般意见

1. 在联合国面临新的挑战 and 新的优先,为成员国带来新的机会,对联合国系统业务结构进行意义深远的改革之机,行政协调委员会对该报告所谈议题尤感兴趣。报告提出了若干令人感兴趣的想法,及时推动了目前正在进行的联合国系统内的审查和改革工作,目的在于使联合国更接近其广纳全球各国的目标。报告呼吁联合国把各项活动的权力更多下放到各区域和国别一级,并加强本组织的外地存在。

2. 联合国系统各组织和机构一致关注权力分散及有效落实这一方式问题。秘书长在其1992年11月2日致大会的说明中详细阐述了向国别和区域结构下放权力的政策。政策的中心是加强各区域委员会的作用和贡献,同时确保它们在一项统一的组织战略中开展工作。更多的授权给各委员会的同时还应增加其应负责任。目前联合国经济社会部门的重组工作包括,作为其不可分割的组成部分,旨在加强各委员会在经济社会领域里对联合国综合全球方案所作的贡献的各项安排。

3. 行政协调委员会各成员同意检查专员的看法,即权力分散进程实际上自联合国及其更大的各专门机构建立之日起便已开始,并从大会1977年12月20日第32/197号决议中得到新的推动,而且在大会和经济及社会理事会随后通过的若干决议,包括最近的1989年12月22日第44/211号、1992年4月13日第46/235号和1992年12月22日第47/199号决议中从立法方面不断得到反响。根据这些决议,这些年来已采取各项措施,在指定的方案领域改进了责任分配,推动了联合活动并加强了协调。行政协调委员会各成员认识到,今后应采取进一步的措施支持上述各项决议赋予各区域委员会的协调和领导任务。

4. 行政协调委员会各成员回顾到,联合国系统各机构和组织在行政协调委员会内讨论了有关权力分散的概念和方法,特别是在前实质问题(业务活动)协商委员

会,即现在的发展和业务问题协商委员会中进行了讨论。委员会同意权力分散的目标和指导原则。实质问题(业务活动)协商委员会赞同的主要原则之一是,权力分散必须被视为一个战略和机制,有利于提高外部资助各国发展努力的效率,并应包括建立相应各国发展需求的适当机制和程序。大家还同意,权力分散的程度应取决于在预算整体考虑范围之内,各组织和机构在外地的任务和工作,并取决于各总部和外地单位之间取得多大的平衡。

5. 行政协调委员会一些成员赞赏报告确认政策问题联合协商小组提出的各项倡议,及其有关促进权力分散和提高业务活动效益的各项方案。

6. 行政协调委员会认为,报告中概括联合国系统各组织和机构各种方法和经验部分十分有益。

7. 行政协调委员会各成员完全赞同检查专员强调外勤业务应在国别一级进行可提高效益和效率的更有力的协调,因为在此领域加强统一将有可能节省间接费用,而可将节省的费用用于援助工作。

8. 不过报告的某些部分存在一些缺陷,在某种程度上削弱了研究报告的价值。例如,检查专员的推论似乎是,联合国系统所有组织和机构的活动及其地点都应实行权力分散,使其更加接近发展中国家,而且这一行动可以用某种统一的方法来进行。行政协调委员会各成员支持权力分散这一大的概念,但仍认为,权力分散和发展合作的方式和方法应与每个机构的具体任务和技术专长相配合。此外,各机构的地点是由政治和历史因素决定的,因此,应被视为一种事实。报告并没有从实物或从财务角度提供任何改变现有方式的令人信服的看法。行政协调委员会各成员认为,改变各个机构的地点将在长时间内扰乱其业务工作,而且费用将十分高昂。

9. 行政协调委员会各成员回顾到,联合国各工作地点的地理分布情况是与联合国的任务密切相关的。各区域委员会,除一个以外都设在发展中国家,它们是联合国秘书处以及联合国整个系统的一部分,而且是与各区域进行多部门联系的渠道。不幸的是,检查专员在其报告的第一部分中不知为何忽略了各委员会在此方面所起

的重要作用：这就妨碍了其分析。自从大会第32/197号决议通过以来，联合国每个区域委员会都一致在努力探讨作为联合国系统内设在该区域的经济社会主要发展中心，应怎样最好地履行职责，并为改善该区域中这些活动的协调发挥集体领导作用和负起责任。这些活动有许多是通过现有的机构间会议或是通过负责社会经济各项领域的工作组，并与有关机构密切协调开展的。

10. 报告的逻辑基础是，权力分散本身就是一合理的管理原则。不过，权力分散意味着，作为整个系统赖以存在的基础，有个集中的指导和领导。权力分散只是一种手段，而非目的本身，而且它只在实现其目标时才能作为合理的管理原则。联合国的工作方式是集中决策、管制和监测，同时以非集中的方式予以执行。行政协调委员会各成员认为，若要保持内部管制的统一性和为人所接受的标准，那么某些行政职能，例如管理、会计、预算编制、审计等等本身并不轻易适合于权力分散。

11. 报告看来忽略了各组织所处地点的具体分散与本组织一些具体职能向实地分散之间的关键区别。检查专员十分正确地强调说，权力分散在预算毫无增长的阶段所造成的财务费用是对权力分散的严重阻碍，但他认为，在可能选定的搬迁地点最合理地使用共用房舍和服务可以大幅度减少这笔费用。但是这一看法没得到任何可用数字表示的成本-效益分析的支持。在此方面应该指出，联合国系统目前正积极鼓励使用共用服务部门来减少开支。

12. 行政协调委员会各成员强烈认为，分析权力分散问题的任何工作都应包括，如大会第47/199号决议所预见的，权力委任、管理改革、方案重新分配和结构变化等根本问题。但是，报告将权力下放的概念在很大程度上缩减为组织分散的概念，而这只是权力分散的其中一部分，而且很明显并非主要的部分。看来报告主旨是为了权力分散而把联合国各机构和活动具体地搬迁到各个区域；而权力分散应该是一种手段，一方面加强区域和实地活动，另一方面确保中心进行合理的控制。

13. 行政协调委员会各成员认为，检查专员低估了各机构经常方案和外地方案之间的直接和受益关系，而各理事会的多次强调这些方案之间相辅相成的作用。

14. 行政协调委员会各成员不能同意检查专员的看法,即各机构经常预算项下的既定任务和工作方案妨碍了外地方案活动。事实是,一个组织向其外地活动提供妥善技术支助的能力取决于积累的丰富经验、广布在各国和各区域之间的网络及其执行中的经常方案所建立的后勤基地。

15. 行政协调委员会认为,检查专员断定通过人员外派可以节约工作人员费用,但却并未考虑到其他标准,如是否有合乎资格的支助工作人员。所有因素都考虑进去之后,权力分散将是一个非常昂贵的进程,除非各组织能节省工作人员开支,有效地抵消在外地设置办公机构所需要的更多的业务、通讯和行政支助费用及通讯线路加长的费用。在总部,这些费用中有许多将保持现有水准,而目前所享有的规模经济则会失去。

16. 行政协调委员会各成员认为,检查专员完全忽略了利用总部良好的会议服务基础设施来召开各种会议所带来的效率。在某些方面,在远离总部的地方召开会议所带来的额外支出会达数百万美元,这一数字相当于东道国一个发展方案的费用。

17. 行政协调委员会一些成员认为,在目前情况下,将总部的区域事务部门迁往各个区域将削弱用以保证适当区域考虑得以反映在中央政策决定的能力,而且将使方案的有效执行工作受到严重损失。相反,迁移工作应加强国别一级的办事处,这将直接有助于方案的执行。此外,任何使总部各部门造成不当削弱的工作都会轻易地使联合国各方案真正的国际和全球性质受到损失。而且,各区域反而会更加相互隔离,并失去区域间交流的宝贵收益。另外还指出,关于有必要在国别一级使联合国的存在和工作方式统一起来的一致意见仍在不断加强。在此方面,开发计划署在联合国发展系统中所起的中央筹资和协调作用十分关键。秘书长已着手在国别一级协调和统一联合国的各项活动,同时又不妨碍各个方案的特性,这项工作是根据大会第47/199号决议中的有关规定落实的。此外,正在采取措施落实该决议第9段有关“国别战略说明”的决定。目前正采取各项措施确保分散更多的权力,更多的授权给外地

办事处,使技术合作活动的管理更接近于其所服务的地区。

二、 对建议的评论

建议1: 加强区域和区域间合作。

在进行目前就经济、社会和相关领域改革联合国秘书处的努力中,秘书长应该考虑有必要确保充分执行大会第32/197号决议附件第四章的所有条款,并考虑到:

(a) 本报告第二部分第一章就有必要在经济、社会和相关领域实现区域委员会和各全球性秘书处职能的整合所作的建议;

(b) 涉及建立整合的、多学科的联合国系统区域发展结构可行性的上文第90-95段和下文建议6。

18. 行政协调委员会认为,这项建议的主旨是符合反映在赞同分权工作队的结论的秘书长关于区域合作的报告¹的联合国秘书处的分权努力。除其他外,其目的在于连同相称的资源转移一些方案和重整区域一级的机构间合作与协调来加强各区域委员会的作用。在进一步处理这个问题时,必须适当顾及联合国系统各组织的不同性质和具体任务。行政协调会指出,一些机构和组织已经采取具体措施,通过设立联合事务司/股,使其部门性工作与各区域委员会的工作密切配合。这种安排,除专门机构和组织的全球性任务之外,对处理其各自主管领域的区域间合作提供了重大便利。

建议2: 协调的分权方针

(a) 行政协调委员会应该制订协调的分权框架,其中应包括各组织分散到外地的权力的等级、总部、区域和国家各级作用的互补性,代表处的叙级结构、通讯和资料管理制度。建议中的框架应充分反映用于发展目的的业务活动日见突出的跨部门特性、技术合作的新模式、各区域次区域和国家之间局势的明显差异、政策协商

组组织就此议题已经进行的工作和本报告建议6中提出的措施。

(b) 所有专门机构应根据国际电联1989年全权代表大会第50号决议利用联合国的通讯网络。

19. 行政协调会成员们大抵支持这项建议,但有一项条件,即在看来该建议所针对的专门机构和政策协商组组织之间应该加以明确区分。他们同意应该在联合国系统之内制订统一的分权办法,但是每个组织必须按照其自己的执行机构如何在其外地办事处可使用的资源与其总部可使用的资源之间取得最佳效果的平衡来适应其具体政策。行政协调会指出,其一些成员已经采取措施安排其外勤结构,以因应发展方面业务活动日见突出的跨部门特性。

建议3: 强制性分权目标

理事会应制定要求各自的组织在具体的时限内达到的分权目标。由于各组织的章程和情况互有差异,检查专员建议不要制定硬性的急功近利的目标,但认为目标应该反映各组织技术合作活动的规模和本报告建议6中提出的措施。

20. 虽然分权原则具有不可或缺的正确性,大多数行政协调会成员对分权这样复杂的问题设立强制性指标是否可行有严重的保留。他们认为,每个组织和机构可根据各自的任务和经常方案活动,设立具体的分权目标和标准,但是其技术合作活动不能作为唯一的决定因素。

建议4: 将发展合作纳入经常方案

尚未这样做的组织应行动起来,进一步将发展合作目标纳入其经常方案,必要时向国际电联1989年所作的那样,为此修订章程。

21. 行政协调委员会充分支持这次建议并指出其成员正在积极执行所建议的具

有经常方案作用的发展合作一体化,尤其自大会第44/211号决议通过之后。尤其,在联合国秘书处总部和在其各区域委员会一级正进行建议的整合。在改组过程中设立的发展支助和管理事务部将作为提供管理事务的联络中心,也将作为跨部门领域的执行机构,着重于机构发展和人力资源开发。其技术发展活动将特别集中于最不发达国家和过渡经济国家。

建议5: 经过分散化的单位的专业人员构成

应采取措施,充分恢复各地区经过分散的单位所配置专业人员的国际特点(本国专业官员、助理专家和初级专业官员除外),以便确保来自任何一个地区的国际聘用工作人员所占比例不超过40%。这一建议尤其适用于联合国区域经济委员会、政策协商组的成员组织、世界卫生组织(泛美卫生组织除外)、粮食及农业组织、教育、科学及文化组织和国际劳工组织。也许有必要采取恰当的相应措施,如进行强化语言培训,以满足在某些地区服务的语言要求。

22. 一些行政协调会成员表示他们深深认为,国际公务人员制度意味着官员可以和应该在任何区域工作,不论其原籍区域为何,制订一个低限会违反这项基本原则和妨碍工作人员升迁的机会。其他成员认为,这项建议就其目的而言原则上可以接受,但鉴于每个区域的独特文化以及语言因素,他们预见在实现这项指标方面的严重困难。虽然来自所有区域的工作人员兼备是有必要的,显然来自一个区域的人员通常比较认识到当地问题和比较了解当地情况。同时,大家日益觉得按地域分布的来自该区域的工作人员目前的高限75%是不利于升迁的,应该加以审查。考虑到所涉的政治和实际现况,区域工作人员高限50%可能是较切合实际的指标。

建议6: 确立区域分权制度

根据重新确定的权限和新的全球动态,联合国经济及社会理事会应根据《联合国宪章》第55、第62和第63条,着手拟定研究报告,与所有恰当的理事会进行磋商,

以便确定建立整合的、多学科的联合国系统区域发展机制、或根据本报告提议的探索性方针将区域委员会转变为联合国系统区域委员会等设想的可行性。

23. 行政协调委员会注意到这项建议是针对经济及社会理事会。

建议7: 理事会会议会址的分散化

根据贸易及发展会议、国际原子能机构、国际电联、万国邮政联盟和教科文组织确定的惯例,经济及社会理事会、开发计划署理事会、联合国儿童基金会执行局、和其他组织的大会希望审查以轮换的方式、定期在各组织总部以外的区域召开会议的可能性。为此目的,秘书处应该确定一系列鼓励措施,推动成员国根据1985年联合国大会1985年12月18日第40/243号决议,在各自的领土上主持召开立法会议。

建议8: 各组织总部的逐步分散化

(a) 行政协调委员会应制订一整套最低标准(例如:充足、有效的后勤和通讯基础设施、种族宽容与和睦、安全条件、生活费用和标准、东道城市或东道国政府提供免费工作场所、或大量担负搬迁及安置费用的准备和能力等等),要求目前担任任何组织的总部或某些分部东道主或希望担任东道主的成员国达到,以便确保目前和将来的总部协定整齐划一,充分满足各成员国、各组织及其工作人员的需要;

(b) 因此,不应通过章程或其他方式认为各组织的所在地将永久不变,更换其中一些地点的问题可列入理事会议程进行讨论,遵从已经过变通的行政协调委员会标准和本报告提出的其他考虑为基础的竞争性投票程序,最高目标在于形成一种更有全球意义的总部地点确定模式,以利于各组织及国际社会;

(c) 仅涉及有关发展问题的各组织理事会可考虑在满足上文(1)和(2)两段要求的情况下,逐渐将这些组织或其中的一些部门迁往发展中地区的可能性。在不超出本建议的情况下,也应对北欧国家以及中欧、东欧和独立国家国家联合体给予类似的考虑

24. 行政协调会成员们认为,这些建议显示并不了解不仅联合国各机构和组织同时传统的捐助国政府目前普遍预算拮据。关于允许联合国各机构东道国政府同意支付实际额外费用时在其总部以外地点举行会议的大会第40/243号决议,检查专员建议应该审查目前的原则和规定,设计一个计算东道国应承担额外费用的更有想象力和经济的制度。这项建议简直无法以这样笼统的方式来加以评估。理事机构在总部以外定期举行会议涉及了重大的财务和行政问题,并使东道国承受沉重的负担。提供某一地点的设施建立了目标的连续性,并在费用和效能方面得到最佳效果。也应该指出,参加理事机关和会议的往往是各国在总部的常驻代表。

25. 行政协调会成员们着重指出考虑改变其总部地点的敏感性和衍生的分歧性政治影响,他们认为这项建议并不是基于切合实际地考虑将总部转移至发展中国家整个发展中世界所得的益处。没有一个行政协调会成员设想改动其总部地点,没有迹象显示这会成为一个问题,除非收到一个符合所有要求的提议。

26. 行政协调委员会总结,虽然同意检查专员的建议的意图,但认为报告提出的问题应该由秘书处和视情况各有关政府间机构促其成本收益和其它含义的观点加以仔细研究。

注

¹ 见E/1993/85,第三A节,第90-93段。
