



Distr.
GENERAL

A/52/457/Add.1
11 November 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十二届会议

议程项目 99(a)和 118

发展方面的业务活动:联合国

系统发展方面的业务活动

联合检查组

加强联合国的外地代表机构

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递行政协调委员会对联合检查组题为“加强联合国系统的外地代表机构”的报告(A/52/457)的评论。

一、一般评论

1. 联合检查组(联检组)的这份报告讨论了联合国系统转变中引起相当兴趣的一个主题。这也是数年前联检组加以审查和行政协调会作出评论的主题(参看(A/49/133 和 Add.1;E/1994/49 和 Add.1)。本报告还讨论了与大会关于联合国系统发展方面的业务活动的各项决议——最近的为 1995 年 12 月 20 日第 50/120 号决议——中所提到的相类似的各项主题和关切。本研究报告有助于继续作出努力,实现联合国大家庭在外地更统一和更有效的存在。

2. 联检组报告提供了关于从事发展方面业务活动的各个实体的任务和做法方面外地代表机构活动情况的说明材料摘要。报告扼要提到了人道主义援助,但未提到紧急情况、维持和平和政治局势三方面的代表机构活动,也未讨论区域和次区域机构和活动。本报告的研究和起草阶段正好是秘书长拟订关于联合国改革的一系列措施和提议的时候,发展合作是这一工作的一个突出主题。

3. 检查专员们在报告执行摘要的结尾中指出,报告草稿在 1997 年 3 月 17 日秘书长给大会主席的信(A/51/829)发出之前五天已送交秘书长和联检组各参加机构的执行首长,秘书长的信提请各会员国注意他即将进行的管理和组织措施,包括关于加强统一联合国在国家一级的活动的指示。其后在 7 月份秘书长向大会提出了一份关于他要执行或向会员国提议的措施方案的更详细的报告(A/51/950)。因此须从情况快速变化的角度看待联检组报告是否合宜。

4. 上述两份秘书长报告中提到的行动涉及他对秘书处和联合国各基金和计划署起到的作用。应秘书长的要求,设立了联合国发展小组执行委员会,由开发计划署署长担任主席,成员包括开发计划署、儿童基金会和人口基金,粮食计划署和其他机构则在处理与其利益和任务相关的事项时参与。另外还设立了一个支助小组,由开发计划署联合国发展小组办公室领导。发展小组开头时在制订更强化的政策准则方面所做的努力集中于驻地协调员的责任和资源规划工作的改进方面。同样的,

行政协调会及其附属机构,主要是方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会),正专注于加强发展合作,包括阐明方案业务协商会的准则和对驻地协调员制度及有关方案拟订过程的共同理解,以及全系统对发展小组达成的协议的可能适用问题。

二、对各项建议的评论

建议 1

检查专员建议:

- (一) 各组织应避免设立新的代表机构,并利用现有的共同代表机构,尤其是通过驻地协调员这么做;
- (二) 各组织应尽可能地协调它们的各自在区域和分区一级的地区代表机构;
- (三) 各组织和政府应试图进行协调,并达成一个涵盖所有联合国存在的基本的政府协定。

5. 行政协调会成员强烈支持加强驻地协调员制度,并申明他们决心密切作出合作。发展小组和方案业务协商会在进行工作时将须注意上述各项建议。同时许多行政协调会成员都提醒不要有代表机构能随便限制或统一的想法。他们认为,不同政府间理事机构提出的任务、同东道国政府和当地机构的正式关系、对业务活动的进行之外的事项的责任、对具体专门知识或宣传的需要、提供上述方案和服务的成本效益等等,都是联合国各机构和实体在外地驻在的关键因素。这些因素对确定在国家、次区域和区域各级上应有何种代表机构极为重要。虽然达成协调和统一以实现更大的效率是重要的原则,但成员们强调,这些目标的实现须立足于特殊的需要和责任。

6. 关于过去十年与代表机构和服务两者都相关的外地办事处、外地工作人员和有关费用增加的问题,行政协调会成员同意,联检组检查专员们本身已从以下方面明确了大部分情况下为什么要这样做的重要理由 出现新的受援国,特别是在中

欧和东欧;扩大了人道主义业务,特别是在非洲;以及联合国系统内各理事机构责成进行和联检组早先的报告建议的权力下放过程。虽然检查专员们在好几份表中提供的资料受到了行政协调会一些成员的质疑,但很容易可以注意到(表 3),过去十年联合国和大小专门机构的非总部工作人员人数仍相当保持不变。人员增长的部分主要是在联合国各发展基金和计划署(开发计划署、人口基金和儿童基金会)及担负人道主义援助主要责任的计划署(难民专员办事处、近东救济工程处、粮食计划署)。

7. 由于有些组织和机构没有外地代表机构,其技术合作事项是指定由驻地协调员(或开发计划署驻地代表)代表它们行事,因此长期存在着特殊的困难。“代表”要花费巨大的工夫去很好地了解这些实体的有关能力和责任及向各国政府提供有效的联系。因此,没有单独的外地代表机构的实体认为本身处境不利。它们认为需要找出更有效的方法和方式,使“代表”能更好地履行这些义务。同样的,联合国各区域委员会的作用必须更好地整合起来。

建议 2

检查专员建议,联合国各组织的努力应导致一个单一的联合国官员,即驻地协调员,代表整个联合国系统,他拥有代表联合国系统发言的全权,并对联合国系统全面负责,这一官员应拥有:

- (一) 适当的资历和经验。第四章 G 节(第 55 至 65 段)建议的措施涉及驻地协调员的标准,包括甄选和委任的标准;
- (二) 在外地所有的联合国组织,尤其是区域经济委员会和其他区域和分区组织和总部均给予及时的技术和专业支持。

8. 秘书长特别指出了他最近关于联合国改革的两份报告中这项建议的实质。其中他强调驻地协调员作为他的发展合作指定代表和联合国国别小组的领导人的

地位,应进一步加强和增进。开发计划署继续是驻地协调员制度的管理人和筹资者,这个制度将通过从所有有关组织挑选驻地协调员而得到加强。发展小组执行委员会就这一制度的某些方面负有一系列的协商和政策指导责任,其中包括:(a) 充当政策发展和管理工具,以参与和影响每个联合国有关实体的政策、行政及业务决定,同时加强整个联合国的决策过程;(b) 特别通过向驻地协调员和外地代表提供论坛,发出协调一致的指示,以促进联合国在国别一级上更为统一的驻在,确保总部对他们的工作提供更加统一、连贯的实质性支助。

9. 作为其责任的一部分,方案业务协商会负责促进联合国系统内部业务活动方面的政策和程序—包括驻地协调员制度的作用和运作以及有关的规划、方案拟订、监测和评价方式—的一致和统一。方案业务协商会负责处理驻地协调员制度与整个联合国系统有关的方面。它日益重视这个方面,尤其是涉及影响整个系统的联合国改革方面;为了促进这方面的工作,方案业务协商会已同意一项休会期间的安排,以便在问题出现时着手处理。方案业务协商会注意的事项包括有:(a) 行政协调会对驻地协调员制度的指导,反映大会和其他政府间政策的指导;(b) 整个系统参与加强驻地协调员的职能和业绩;(c) 通过更充分向驻地协调员提供规范、分析和研究能力促进整个系统的支持;(d) 参与大会三年一次对联合国系统发展方面业务活动所作政策审查的筹备和后续工作。

建议 3

(一) 检查专员建议各机构和组织的行政首长开始委任驻地协调员以外的所有“代表”担任“主任”或“高级技术顾问”的程序,虽然他们将继续倡导和促进与他们各自组织任务有关的活动,但将成为驻地协调员领导之下的工作班子的成员,以促进东道国的利益。

(二) 检查专员还建议资助组织应强调它们作为资助和管理组织的基本作用,

并依靠技术和专门机构,将它们作为方案和项目周期中的伙伴。

(三) 检查专员建议通过明确任务、分工和目的来更好地组织机构间会议和由它们所产生的小组。这将加强协同工作和主人翁感,在这种情况下,驻地协调员以外的代表应根据他们的专业和专门技术主持部分小组会议。

(四) 检查专员建议各联合国组织应就以任务为基础在它们之间交换最基本和必需的信息的指导方针达成一项协议。

10. 关于建议 3(一),行政协调会成员注意到外地一级的代表通常是资深人员,代表有关机构的首长。这些代表负责与东道国政府和国家、双边及其他国际组织合作,并作为与民间的这些组织和实体接触的交流中心。但是,比头衔更重要的是小组在驻地协调员的领导下对外地业务的做法,秘书长在其整套改革办法中已加以强调。根据这点,已要求发展小组执行委员会制订外地一级的对应安排。

11. 关于建议 3(二),行政协调会成员注意到检查专员们关心的问题。在其理事机构的授权下,联合国系统的筹资组织已日益承担大量的责任。许多行政协调会成员,特别是依赖这类资金的成员认为这是对从前所了解的分工的侵犯。这些机构敦促在方案和项目周期的所有阶段,包括在规划、鉴定、执行、评价和后续期间建立更强有力的伙伴关系。这是在不同论坛中持续讨论的事项。

12. 关于建议 3(三),秘书长已在其关于改革的报告中强调加强外地一级的团队工作—包括通过主题小组—的重要性。此外,它还要求改进联合国系统在国别一级的联合方案规划工作,目前正在拟订这方面的机制。

13. 关于建议 3(四),行政协调会成员期待更多地注意现行改革范畴内的基本资料交流和目前的预算局限。最近一些全球会议后续工作的机制是采取行动的一条途径。

建议 4

检查专员建议,在明确和适当规划的分工、分担职责和互补性条件下进一步加强设有一个领头机构的专题小组。外地和总部都应持续地参与这一努力,东道国的作用和参与在所有阶段均至关重要。

14. 行政协调会成员注意到大会第 50/227 号决议以及行政协调会及其附属机构的后续讨论强调了专题小组的作用。也很重要是须更多地注意争取各区域委员会和没有派出外地代表的机构参与专题小组的活动。秘书长已表明应在驻地协调员制度范畴内扩大各专题小组的职能,这不仅是为了交流资料的需要,也是为了要以它们作为作出筹资决定之前审查各项方案和项目的机制。

建议 5

所有在外地设有代表机构的联合国组织应加速和加强努力,以便建立和(或)促进共同的房舍和共同的事务,以此过程中要考虑在第 64 至 67 段探讨和建议的因素。东道国政府在实现这种规划的过程中也应该发挥更前摄的作用。

15. 考虑到一些情况,例如改进电子联系的可能性、政府对它同部门性部会的关系的偏好、以及在危机状况下一些实体的特殊需要等等,共同房地和共同事务的问题在不同的机构间论坛受到了注意。秘书长在其改革报告中特别强调了促进共同安排的问题。它在其 7 月份的报告中说,在国家一级的联合国房地今后将称为“联合国之家”。南非办事处将首先这样改称。发展小组目前正在审查与这个主题相关的问题,并考虑到费用的因素,在加速着手执行计划。

建议 6

在产生一个单一的联合国系统外地代表的进程(上文建议 2)的同时,检查专员建议,秘书长与行政协调会协商,在联合国秘书处任命一个单一的高级官员负责驻地协调员制度。他们还建议:

(一) 联合国秘书处内新改组的经济和社会事务的部门负责人——其职衔可能要晋升为副秘书长——应代表秘书长承担这一责任。他/她应该得到明确的任务和适当的人力和财政资源。

(二) 他/她应该获得专为这一目的而设立的不另外支出费用的单位的支持,这一单位将由目前秘书处内负责这些业务活动的人员加上联合国支助处(支助处)拨归开发计划署署长领导的人员组成。这一单位还将得到由不同组织临时借调的工作人员,这将使在总部协作开展工作,并树立起主人翁感,并将对外地产生滴入效应。

(三) 其他联合国组织应通过它们在秘书处的代表/联络官员以一种“董事会似”的方式参与决策进程。

(四) 驻地协调员最终或许可以由联合国系统的所有组织联合提供资金。

16. 如上文就建议 2 所指出的,秘书长已决定开发计划署应继续作为驻地协调员制度的管理人和筹资人,由联合国发展小组和开发计划署支助处支助。支助处的人员编制目前正在扩大,从发展小组成员中调派数名高级人员过来。方案业务协商会也已建立同发展小组的联系。此外,开发计划署署长已向方案业务协商会主席表明,支助处欢迎从一个专门机构调派一名人员过来,或由几个专门机构提供经费。方案业务协商会目前正在探讨其可能性。在国别一级上已采取由各支助单位共同出资支助该制度的活动。

建议 7

为了更富有效率开展业务和更为有效地进行协调,检查专员建议东道国考虑:

(一) 创立跨部门的“委员会”或小组,由各部门的代表组成(这一委员会的主席将成为与驻地协调员相对应的人员)。这种机制已经在一些国家存在,而且经证明是有效的。

(二) 各部和各部门送往各联合国组织的信函提交负责协调的部门例如计划部、外交部和财政部审批和(或)抄送该部门。

(三) 创立这种机制和(或)促进它们的能力应成为联合国系统支持东道国工作的一部分。

17. 行政协调会成员注意到了给各东道国政府的这项建议。

建议 8

检查专员建议,有关各方应将在外地一级与双边和非联合国多边捐助方的协调更为制度化,尤其是联合国系统和多边和双边团体之间的协调。发达国家和发展中国家应成为发展的伙伴,分担责任,包括在捐助方方面做出持续和可以预期的财政捐助。

18. 行政协调会成员支持这项建议,并注意到通过个别机构和驻地协调员制度加强这种关系的努力。举例来说,开发计划署强调了它关于援助协调和管理的能力发展活动。

建议 9

检查专员建议,会员国在不同的立法机构详细审阅和协调各项决定。他们还建议更为有力地监测联合国系统的所有立法机构采取决策进程,由经济及社会理事会承担协调的主要责任。

19. 行政协调会成员注意到提交给各国政府和联合国系统各政府间机构的这项建议。

- - - - -