



第五十五届会议

议程项目 116

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组关于联合国系统日内瓦共同事务的报告

秘书长的说明

秘书长谨转递他对联合检查组题为“联合国系统日内瓦共同事务，第二部分，案例研究(电算中心、联医处、培考科、信袋处、联购处)”的报告(JIU/REP/2000/5)(A/55/856)的评论和行政协调委员会对该报告的评论，供大会成员审议。

秘书长对联合检查组关于联合国系统日内瓦共同事务的报告 的评论

一. 引言

1. 这是联合检查组所编写的关于联合国系统日内瓦共同事务的一系列报告中第二份。报告所宣示的目的是：为设在日内瓦的联合国各组织提供一个协调一致的框架，以便建立和加强一个统一、全面、集中的共同事务机构，使它们能将间接费用的结构和成本合理化，并将日益减少的资源集中用于它们的章程所规定的任务。

2. 如报告第一部分“行政合作和协调概况”(JIU/REP/98/4)所建议，第二部分“案例研究”的目的是：找出现有某些共同事务的优势和制约，以总结经验，按2000-2010年日内瓦共同事务机构行动计划，应用于扩大共同支助事务。关于每种个别事务的具体建议载于第二部分。

二. 对各项建议的评论

建议 1：国际电子计算中心

(a) 鉴于电子计算中心肩负着越来越重要的向共同系统提供信息技术服务的任务，也为了加强它在共同系统内的联接作用，行政协调会应考虑加强电子计算中心与信息系统协调会之间的密切联系。因为电子计算中心管理委员会的成员基本上也是信息系统协调会的成员，两个机构可发展成为行政协调会信息技术和系统单一委员会的两个分委员会；

(b) 为了提高透明度和不断改进服务，电子计算中心管理委员会的各位代表应该在每届委员会会议上交流各自组织(有关组织)不希望使用电子计算中心服务而愿意使用内部服务或商业性服务的原因(如服务质量、效率、收费标准等)。这样交流情况可成为委员会会议的一个常设议程项目，如此定期说明理由并将其归纳

起来，可以帮助电子计算中心对它的工作进行适当和必要的调整，以赢得集体成员的信赖；

(c) 电子计算中心管理委员会应该委托独立技术审计人员定期在质量、效率和单位价格上，对电子计算中心的服务与其成员组织内部的类似服务进行比较；

(d) 管理委员会应该实行电子计算中心与成员组织之间工作人员交流和借调政策，以减缓中心的人员紧张，加强中心与成员组织信息技术服务部门之间的协作和联系；

(e) 电子计算中心成员组织应该考虑是否可以侧重于各自信息技术管理的战略职能，同时在电子计算中心内部加强信息技术业务人员和职能的交流，研究共同应对新信息技术挑战方法，并考虑从长期而言具有哪些好处；

(f) 提出减少使用电子计算中心服务或已通知打算撤出该合作机构的成员组织，应该根据共同事务的立法指令，特别是大会最近的2000年5月4日第54/255号决议，重新检讨自己的决定。大会决议除其他外，鼓励秘书长和行政协调会采取“具体步骤加强共同事务”，并请其他组织的立法机构也采取类似行动。

3. 目前一直在讨论制订国际电子计算中心章程，其中将载有明确的任务，并勾划出各种责任和一个管理机制。各参加组织在今后讨论这个主题的过程中，将考虑到检查专员提出的建议。

4. 对这些建议比较具体的评论如下：

(a) 如报告所指出，信息系统协调委员会(信系协委会)的成员与国际电子计算中心(电算中心)管理委员会的成员几乎完全相同。但是，在此阶段，这两个机构的议程差异很大。电算中心管理委员会的议程当然着重业绩、预算、规划和解决电算中心内部的

问题。信系协委会的议程涵盖广泛的一系列信息技术问题；集中办理共同事务是个主要问题，但绝不是主要的重点。电算中心由信系协委会的许多参与机构管理。因此，这些组织在讨论战略和政策时，自然而然地考虑到最好由电算中心执行的活动。信系协委会向行政协调委员会（行政协调会）的高级别管理委员会汇报工作，它的重点包括制订技术标准、政策指导和知识交流，而电算中心及其管理机构的重点应该继续放在廉价提供优质服务。

(b) 决定外包给电算中心办理的事项，要看每个组织的规模、活动和战略性政策的需求而定。并非所有活动都能外包。此外，鉴于信息和通讯技术方面各种各样的活动，如果期望电算中心能够提供所有领域的服务，是不切合实际的。目前在信系协委会和电算中心管理委员会的框架内各组织就本身的需要和未来的活动交流意见的机制符合各组织的业务需要，并达到这项建议所要达到的目的。应该指出，有关现有和打算进行的活动的资料经常列入电算中心管理委员会的议程。

(c) 每个组织进行这种比较，并考虑到本身的战略和业务需要，决定为了本身利益着想是否将各种事务外包给电算中心办理。如果采纳这样一项建议，势将造成电算中心所需资源急剧增加。此外，建议采用的程序势将导致每个组织目前已在进行的评估工作发生重复，并造成不必要地浪费更多的时间和资源。

(d) 每个组织的人力资源和征聘政策由各组织的理事机构根据本身的具体需要和任务来决定。如国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）关于国际公务员行为标准的报告（ICSC/53/R.3）所指出，促使联合国系统各组织团结的一个核心因素是有必要避免在雇用工作人员方面的任何竞争，以免造成整套薪酬办法的基本差异。将各种职务外包给电算中心办理和电算中心的征聘行动不应造成竞争或使各参加组织失去能干的工作人员。也不应导致各组织利用电算中心从“后门”征聘原来没有资格接受征聘的工作人员。另一方面，在很多时候，各机构自己发现难以

雇用具备各该机构或联合国系统所需经验和知识的信息技术人员，在这种人才缺乏的劳力市场中，电算中心将不愿意积极鼓励工作人员的借调。

(e) 行政协调会的改革及联合国系统信息和通讯技术协调问题特设机构间工作组的报告都与这项建议不谋而合。

(f) 是否参加共同事务的问题，要根据许多因素来决定。必须最后核定电算中心的章程，以便明确规定参加和退出以及决定新活动的办法。这样可以防止与其他参加组织发生争执，并确保监督电算中心的活动。也许需要载列处罚条款，反映与电算中心订立的服务合同失去生意时对电算中心（因而也对基本用户）造成的商业性损失。另一方面，电算中心管理局在本身的采购、租借和人事安排方面，必须时时刻刻注意如何保持灵活性，以便尽量减少失去生意的影响，并配合使用机构迅速改变的需求。

建议 2：联合医务处

(a) 可以考虑按[A/55/856号文件]第43段的建议重组现有的联医处，将其合并为四个单位，对四个单位的医生职位进行适当的定级；

(b) 联医处需要有类似于计算中心那样结构的管理委员会，吸收日内瓦各职工保险计划和职工代表机构的负责人参加，并采取必要措施，使联医处更独立于各成员组织的管理层，确保由拟议管理委员会实行充分、有效管理，卫生组织只按委员会达成的协议提供行政支持；

(c) 应该统一联医处成员组织的职工保险政策和规则，以确保遵照共同制度的精神和原则，使所有工作人员享有平等的待遇和权利。各组织还应该效仿纽约的组织，力求在日内瓦工作地点创立单一职工保险计划，尽可能从扩大风险分摊范围、信息技术集中应用和规模经济中获得好处；

(d) 在联合国目前下放管理权限的背景下，日内瓦办事处应该能够拥有自己的、独立于纽约

总部的索赔咨询委员会；还应该充分确认联医处的独立医务权威作用；

(e) 鉴于各组织和工作人员的医疗费用不断增加，也为了大大加强联医处对各成员组织外地工作人员的医疗支助，日内瓦联合国系统各组织应该按[A/55/856号文件]第68-70段的建议，大胆地设想联医处的长远目标。为此，应该从知识产权组织医务室的作法中吸取经验，并按照联合国大会2000年5月4日第54/255号决议，将经过改进和强化的联医处重新纳入各组织。

5. 秘书长赞赏报告中的分析，并同意其中关于下列各点的意见和建议：

(a) 成立一个管理委员会，但附有一项了解，即：其作用是提供全面指导，其汇报管道和组成尚待澄清；

(b) 需要组织上的独立性；

(c) 更加重视外地工作人员的需要；

(d) 建议的预算改革。

但是，这份报告似乎以现状为基础，而且由于某些差错，所建议的各项补救办法的正确性也在某程度上受到影响。报告中某些分析所根据的基本假定也可能有若干重大的疏忽或缺陷。

6. 举例来说，报告未考虑到联合医务处（联医处）也为人数极多的短期工作人员提供服务。报告试图将纽约联医处的情况与日内瓦联医处的情况相比。这是不恰当的，因为纽约医务处的优点是地点适中，只为少数机构服务。此外，维持和平的预算对联医处的经常预算有很大的贡献。

7. 此外，报告未曾质问联医处的基本方针，这种方针已不符合1968年最初协议的规定。举例来说，为现职和退休的工作人员和代表提供的各种医务室服务，虽然没有正式列入其职权范围，现在却占联医处全面工作中很大一部分。从数字上说，这些服务超过体检，也是最近造成医务处工作太忙的主要原因。

8. 世界银行的专家组最近审查世界卫生组织（卫生组织）联医处的需要，总结认为联医处必须朝着职业保健服务机构的方向发展，附设一个重要的健康宣传部门。联合检查组却相反，把联医处当做一种行政支助事务来审查。报告中提到扩大医疗服务范围的办法具有不同的性质，将需更深入的研究；如果保留这项提议，将须建立一个新的结构特别配合这个目的，而这个结构却不能与联合检查组所提议将联医处改组成为四个单位的办法相容。

开设一间免税药店或药房

9. 关于在联医处的房舍内开设一间免税药店或药房的提议，实际上是以前卫生组织工作人员医疗保险股研究过的一项引人注目的提议。除了各种巨大的法律障碍和取得药商同意的问题之外，通常在瑞士购买折扣药品所节省下来的费用必须扣除工作人员在瑞士购买药品所吃的亏，因为目前在法国买药的价格低到瑞士价格的三分之一。这是一种特别值得考虑的情况，因为工作人员不论是否住在邻近的法国地区，通常都到法国境内去买东西。

联医处的改组

10. 已注意到关于将联医处现有结构合并成为四个单位的建议。但令人遗憾的是，联合检查组已经通过这项建议，而这项建议显然只以联合检查组审查联合国日内瓦办事处的联医处的结果为依据。如果曾经实际考察联合国日内瓦办事处以外各个联医处的房舍，特别是卫生组织的联医处，并与每个医务处负责的医疗人员讨论，可能已经发觉所提议的改组很难实行。每个机构有自己的特点，都极其重视取得适当的医疗服务。注意到提议为国际劳工组织（劳工组织）、卫生组织和艾滋病方案设立的共同单位并未指明地点。此外，提议各组织就近组合一事也与世界银行专家组对联医处进行的审查背道而驰。其中主张健康宣传之类的共同活动采用一种联邦制，但每个组织按照本身的结构拥有自己的医务处。根据上述建议，卫生组织现在面对着外界提出的管理方面的分歧意见。

11. 联合检查组提议将联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、世界气象组织（气象组织）和世界贸易组织（世贸组织）的某些化验和先进医疗设施组合起来，但也没有列明所涉费用问题，而且显然未曾考虑到工作人员因此将花费更多的时间往返姐妹组织接受这种检查，这也是另一个重大的成本因素。

减轻医务处的行政负担

12. 各医务处的行政负担与各个参加机构现行各套不同规则和办法的适用密切相关。不幸的是，没有客观地定期审查这些规则和办法是否继续有用。这个问题起因于医务处目前所掌握的信息学能力的状况，而且各参加机构几乎完全没有定期交流数据。因此建议：任何缓解计划不应只是集中注意联医处，也应讨论参加机构一级的情况。

统一医疗保险

13. 医疗保险规则很难统一，特别是如果各有关组织都像设在日内瓦的各机构一样，在结构、目标和业务范围方面差别很大。举例来说，世界知识产权组织（知识产权组织）或世贸组织各自的需要和安排与难民专员办事处的需要和安排非常不同。联合国日内瓦办事处的投保人主要住在瑞士和法国，而卫生组织的现职工作人员却只有 35% 住在卫生组织总部所在地。

14. 任何医疗保险结构都必须考虑到各个保险基金业务所在地的医疗环境和提供医疗的系统。卫生组织的医疗保险是一个全球性基金，它的各个组成部分（总部和各区域），作为独立的单元，是无法维持的。卫生组织目前的保险结构，通过一个两级缴费制度来照顾到各区域的差异情况，并按照各区域费用的差异情况支付保险金。如果各机构把它们的医疗保险合并起来，要维持这个制度，显然就困难得多。

15. 报告承认卫生组织已同联合国、劳工组织和国际电信联盟（电信联盟）发展出一个共同的医疗保险信息系统。这大有助于取得以联合方式比较容易取得的效果——即与各个不同的医疗机构商订特别安排——同时使每个组织能保持自己的自主权和灵活性，以便拟订个别的医疗保险规则来适应本身的组织结构。

16. 实行彻底合并的另一主要障碍是每个机构采取不同方式投保风险（也就是说，如卫生组织采用自办保险方式，或由第三方保险公司承保）并管理和应付未来的财务责任。卫生组织辛辛苦苦地筹资应付对未来退休工作人员的中期和长期责任。其他大多数组织尚未采取这种行动。因此，要用卫生组织的资金来应付其他保险基金的责任，是不能接受的。

医疗保险支付联医处某些服务的费用

17. 这个想法虽然毫无疑问有某种优点，但是，联医处所提供的各种服务（例如放射科或化验室的服务）必须与别处具有同样的成本效益，这就引起有无足够规模经济的问题。

建议 3：培训和考试科

(a) 应该按照[A/55/856号文件]第 78 段的建议，对日内瓦工作地点的职工培训设施和计划重新组织；

(b) 应该修订培考科的任务，使其成为日内瓦国际组织中一个正式的共同事务机构；

(c) 应该审查它的服务收费率，以反映服务的实际直接或间接成本，据此酌情制定成本核算和费用分摊制度；

(d) 应该合并培考科的预算，不仅包括总部管理的部分，也包括技术创新委员会监管的信息技术资源部分；不过，培考科预算编制方式应该明确地为各项培训方案调配资源，应该如计算中心规则那样，方案间不相互补贴。

18. 建议(a)几乎完全集中于联合国日内瓦办事处的培训和考试科。* 必须更深入分析设在日内瓦各组织的培训任务、需要和政策，才能断定这些机构在工作人员发展方面最适当的安排。该报告在其关于将培训

* 现已改称工作人员发展和学习科。

责任分配给各个机构和方案的建议中，并未考虑到联合国日内瓦办事处（连同联合国贸易和发展会议（贸发会议）、欧洲经济委员会（欧洲经委会）和联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）在内）是联合国秘书处的一个构成部分，而秘书处必须遵守秘书长的政策并代表秘书长负责执行各项方案。几乎没有任何迹象显示各专门机构的任务及其所需的培训也同样得到适当的考虑。

19. 在联合国秘书处里，工作人员的发展和 Learning 方面的投资近年来显著增加，以支援秘书长的人力资源管理改革方案。目前按照联合国的全面培训政策和大会的任务，正在大规模努力实施下列方案：促进共同价值观念和标准，创造共同文化，并建立本组织通过整个秘书处进行的参与过程所确定的维护和管理能力。联合国日内瓦办事处的工作人员发展和 Learning 科为设在日内瓦的秘书处各机构（联合国日内瓦办事处、贸发会议、欧洲经委会和难民专员办事处）的所有工作人员实施集中协调方案，并组织辅助方案，发挥重大的作用。

20. 可能有些领域，设在日内瓦的各机构如能进行更密切的协作与合作，显然会有用处。秘书处为设在纽约的各机构提供语文训练和联合国日内瓦办事处为设在日内瓦各组织提供语文训练的情况，就是一个号好例子，但须铭记着在日内瓦的许多组织各有独立的任务。其他培训方式也许必须对各组织采用更特殊的方法，来满足个别组织的需要。

21. 基于这些考虑，如果未经全面审查日内瓦的情况和各组织、包括联合国的需要，就讨论任务规定和编制预算问题，乃是言之过早。

建议 4：外交信袋处

秘书长应该考虑 [A/55/856 号文件] 第 107-109 段提出的关于对外交信袋处实行现代化改革的措施。

22. 秘书长注意到这项建议。

建议 5：联合采购处

在审查联购处规约时，管理委员会应该：

(a) 从联合国总部已实行或正实行的采购改革中吸取经验并注意它的影响，认真考虑按产品类别向联购处成员组织集中分配采购责任；

(b) 审查联购处秘书处目前的员额配置和结构，以便在强化和履行联购处职能时加强它的实质和行政作用，否则应按以上 (a) 分段审查联购处的职能；

(c) 确保秘书处及其活动的预算能够反映一切实际费用，以便利于透明的成本核算和费用分配；

(d) 每年设立联购处的综合采购数额目标或指标，包括由联购处经手的信息技术产品和合同服务的年度配额，以确保对它的服务进行量化和核查，看是否超出对成员组织的实际收费；

(e) 此外，日内瓦办事处作为联购处的东道主，应该在组织图表中将联购处及其它类似共同事务机构明显地列为机构间独立实体，增加它们作为共同制度联络人的“可见度”和重要性。

23. 报告说得不错，联合国方案概算并未将联购处单独开列。但是应该指出，分配给联购处秘书处的那个 G-4 员额的经费不是由经常预算提供，而是由分摊的预算外资源提供。

24. 报告中说，裁减联购处事务所需的工作月数是“武断的”，但这种裁减是以联购处秘书处进行的数量分析为依据。裁减的原因主要是采用两年制投标周期，以代替一年一次的投标办法。裁减办法业经管理委员会深入讨论，讨论细节曾提交联合检查组。

25. 联购处秘书处目前的作用反映于相当有限的预算和人员编制。规约第 17 条规定联购处秘书处是负责执行管理委员会指示的机构。如果管理委员会希望扩大秘书处的作用，的确必须增加资源。

26. 应当指出，在秘书长的共同事务倡议的框架内，联合国日内瓦办事处已经通过联购处秘书处，并与其他有关各方协商后，开始全面整顿联购处。

建议 6：日内瓦办事处行政司和会议服务司

本报告第一部分和第二部分提议，日内瓦办事处应该在促进和加强日内瓦工作地点的行政事务合作和协调、特别是执行联合国大会 2000 年 5 月 54/255 号决议方面发挥更大的中心作用。为此，秘书长应考虑将日内瓦办事处行政司和会议服务司的名称分别改为：(a) 共同行政事务司；(b) 共同会议服务司，以便：第一，强调扩大组织间覆盖的潜力；第二，大幅度提高两个司的效率，以按建议扩大工作覆盖面，向设在日内瓦的组织提供可行、有利和具有吸引力的服务。

27. 秘书长注意到这项建议的核心问题。但是，一般而言，也许必须重申：共同事务的扩大可能很难配合在管理改革方面进一步权力下放的政策。不过已经采取一些步骤，特别是通过设立管理所有权委员会和实施与所服务各机构订立的个别谅解备忘录，加强联合国日内瓦办事处在共同事务领域起带头作用的能力。