



---

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秘书处人力和财政资源管理权授权的  
报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国提交他对联合检查组题为“联合国秘书处人力和财政资源管理权授权”的报告(JIU/REP/2000/6) (A/55/857)提出的评论意见。

## 秘书长对联合检查组题为“联合国秘书处人力和财政资源管理权授权”的报告提出的评论意见

### 一般评论

1. 按照《联合检查组章程》第 11 条，秘书长谨对联合检查组(联检组)题为“联合国秘书处人力和财政资源管理权授权”(JIU/REP/2000/6)的报告提出评论(A/55/857)。
2. 秘书长对联检组的报告表示欢迎，并赞扬其中对授权的政策和实施所提出的评价和见解，特别是其中分析了对推动向方案管理人员授权的努力。但应当指出，事态的进展已经超越了该报告所载的许多一般结论和建议，对财政管理授权问题有影响的若干积极改革措施显然被该报告忽略了。有些建议似乎是在主张新的程序，却与 1997 年 5 月 28 日秘书长公报(ST/SGB/1997/1)中所公布的程序不同。
3. 该报告所忽略的措施的例子包括按成果编制预算，以及秘书处为审查和调整行政预算和方案规划的程序以反映采用按成果编制预算后新管理文化而做出的各项努力。
4. 大会 1998 年 12 月 18 日第 53/207 号决议中，通过了关于方案规划、预算的方案各方面、执行情况的监测和评价方法的订正条例，该条例涵盖联合国的所有活动，无论其经费来源如何。在该决议中，大会还请秘书长在公布前通过方案和协调委员会提请大会注意有关细则的订正。按照大会第 53/207 号决议和 1999 年 12 月 23 日第 54/236 号决议以及 2000 年 4 月 7 日第 54/474 号决定印发的细则，已在 ST/SGB/1997/1 号公报中首先公布。

### 对各建议的评论

#### 建议 1：关于授权的综合全面行动计划

5. 秘书长应向大会提交一份关于授权的综合全面行动计划，该计划应当以有系统地研订出的概念为基础，而不是基于临时性的办法。这样的概念应首先界定哪些责任领域需要把权力保留在核心单位(例如主要的政策取向、监测和监督)，以及哪些领域可以授权，以有利于提高管理系统的效率。第五章 A 节已详细阐述，这样的行动计划除其他外，应包含下文建议 2 至 11 所阐述的要点。
6. 秘书长大体赞同建议 1。但是必须指出，秘书长关于人力资源管理改革的报告(A/55/253)内载一项全面计划的若干要素，目的在利用现有框架，其中除其他外包括考绩制度和新的方案管理计划。秘书长在其题为“问责制和责任制”的报告(A/55/270)中说，新的方案管理计划是秘书长实施的一项新文件，它要求各部的负责人明确确定他们要努力实现的目标和成绩。该文件规定了各部负责人应为联合国做出的贡献，以及每项目标方面的业绩衡量指标。

7. 秘书长 1994 年 8 月 5 日报告 (A/C. 5/49/1) 里概述了应当建立的综合问责制的基础。此后, 该报告所述的措施都已得到实施, 并在必要时得到修订和改进。上述关于问责制和责任制的报告 (A/55/270) 说明了责任、权力和问责制之间的连续关系, 并阐述了一个综合有效的问责制的构成要素。它强调了自秘书长 1994 年提出报告以来所取得的进展, 突出介绍了最近为加强或补充现行的问责机制所实行的改革, 并概述了联合国政策及管理文化方面的变化, 这些都将是有助于有效地实施现已建立的全面综合的问责制度。

#### **建议 2: 清楚地拟订政策和程序**

8. 秘书长应采取步骤, 确保严格地遵守发布行政通知的程序 (ST/SGB/1997/1 和 2), 以确保不仅是程序和指示拟订得清楚, 而且避免各行政通知之间的矛盾。具有约束性的行政性公文应完全通过规定的手段, 即秘书长公报或秘书处行政指示来发布。对行政通知的修改或取消, 应仅通过另一相同或更高级别的行政通知来发布, 对原文件的修正和订正也是如此 (见 A/55/857, 第 55-61 段)。

9. 根据报告第 60 段所述, 关于发布行政通知的明确政策并没有得到一贯遵守。令人遗憾的是, 该陈述没有提出具体的例子。秘书长不知道对发布行政指示和 ST/SGB/1997/1 和 2 号秘书长公报有任何未遵守既定程序的情况。为行政指示的发布、及其废除和 (或) 修正所规定的程序都曾严格遵守。为确保每件行政通知稿都完全符合既定政策, 也作出了许多努力。

10. 报告第 61 段所述关于 ST/AI/1999/1 号文件的最后规定的具体问题, 是一次性的问题, 这是因为当 ST/AI/1999/1 号文件印发时, 关于回国补助金的综合行政指示的最后定稿的必要工作尚未完成。在行政通知制度的转变时期, 这种情况是在所难免的。

#### **建议 3: 就工作人员条例和细则的执行问题, 更新权力下放**

11. 秘书长应审查与《工作人员条例和细则》的执行有关的 1976 年 1 月 7 日第 ST/SGB/151 号秘书长公报的规定, 对规定作出必要更新, 以反映目前的情况。为此, 秘书处应就执行《工作人员条例和细则》的授权问题发布一项全面的行政指示, 以便清楚地反映目前的形势 (同上, 第 57-61 段)。

12. 秘书长同意有必要对 ST/SGB/151 号秘书长公报中的规定进行审查和更新, 并据此编写一份全面详细的行政指示。这项工作将在大会完成对秘书长报告 (A/55/253) 中人力资源管理改革的建议的审议之后立即进行。

#### **建议 4: 发布订正的《财务条例和细则》**

13. 秘书长应作为紧急事项, 发布订正的《财务条例和细则》, 以便列入大会批准的对《条例》所作的有关订正, 并视必要更新《细则》。在这方面, 秘书长应审查可能包含着与《财务细则》相反规定的其他通知, 以确保整体上的一致性。

今后，若有必要修正某一条具体细则，应通过修正或订正列有《财务条例和细则》基本案文的文件来进行(第 62-68 段)。

14. 秘书长注意到该项建议。秘书处目前正在对《财务条例和细则》进行一次彻底的审查。细则的订正文本将于 2001 年发布。

**建议 5: 建立清晰、透明和沟通的文化**

15. 应鼓励秘书长采取进一步的步骤，以便在整个秘书处建立清晰、透明和沟通的“文化”，同时应考虑到本报告第五章 B 节所述的意见(同上，第 69-70 段)。

16. 秘书长欢迎该项建议，并谨指出，在整个秘书处建立透明和沟通“文化”的步骤，已纳入人力资源管理战略。

**建议 6: 发布个别授权令**

17. 除了《工作人员细则》、《财务细则》或《方案规划、预算的方案方面、执行的监测和评价方法条例与细则》或关于秘书处组织事项的秘书长公报等可能含有的一般授权外，秘书长还应确立如下要求：即对个人的授权应该以个别授权令(合同、信件或文件)的方式加以明确界定，这种授权令最低限度应包含下列几点：

- (a) 提到原始的权力来源；
- (b) 描述拟授予的权力，并写出明确和一致的目标；
- (c) 规定的任何限制，包括对二次授权的限制；
- (d) 酌情提到需要修订或取消的原先的授权；
- (e) 授权的生效日期和授权的期限；
- (f) 与授权联系在一起的报告义务的细节，以便能够恰当地监督(报告长度、报告次数以及其他细节，特别是在外地办事处与总部之间的关系方面)(同上，第 75-77 段)。

18. 秘书长同意关于应当通过发布公报或指示，使授权采取通用方式的意见。给方案管理人员的主要授权见秘书长公报(ST/SGB/1997/5)，其目的是建立秘书处的组织结构和显示授权的流向。因此秘书处显然有着适当的授权机制。假如有必要扩大现行的授权结构，则只需要将适用的细则加以修正。

19. 秘书长仍然知道，为了对履行自己的职责负责，管理人员需要有权控制：其属下的人力及财政资源、关于分配给他们的资源之状况的及时和准确的信息、以及必要的培训。在这方面，秘书长通过主管管理事务的副秘书长将财政管理的权力授给各部的负责人和海外各办事处的主管。在授予该项权力的同时，会明确地说明该授权的范围、对履行该权力的期望、以及如何监测的办法。各部负责人和

各级管理人员对于确保所授予权力的适当行使负有首要责任。管理部负责监测权力的行使和协助工作人员恰当行使权力。必要时可以削减权力或完全撤销授权。

#### **建议 7：使管理人员获得能力**

20. 在存在着两个以上实务单位的地点，除了整个秘书处能够得到的一般培训外，获得授权的管理人员应该能够得到专门的培训和简报，并应能得到充分的支助服务，无论是受其直接领导的支助服务还是通过“共同”事务部门提供的支助服务。此外，秘书长应指示核心行政部门，即人力资源厅和方案规划、预算和帐目厅，保证管理人员一旦提出要求就能够再得到指导，以便正确地执行和解释财务、工作人员和方案规划等条例、细则和行政指示，以加强管理方面的能力和问责制(A/55/857，第 78-79 段)。

21. 秘书长赞同建议 7 的主旨。不过，关于“获得授权的管理人员”应该得到的一般培训的提法，意思仍不明确。它令人遗憾地给人一种印象，即关于授权的适当规则根本不存在。秘书长认为，当一个系统按它所应有的方式运行，会自动地按照适用规则而授权。因此不言而喻，一旦获得任用，管理人员就自动有权作出某些决定，对此，ST/SGB/1997/5 号、ST/AI/234/Rev.1 和 Amend.1 号、以及 ST/AI/1999/1 号文件都可证实。

#### **建议 8：获得信息**

22. 秘书长应采取一切努力，在总部和在外地都最佳地发挥综合管理信息系统(综管信息系统)和内部网的作用，以便使管理人员能够随时迅速地获得有关资料，以便恰当地执行所授予的权力(A/55/857，第 81 段)。

23. 秘书长同意建议 8，并认识到有必要让联合国的所有各级管理人员随时迅速地获得有关信息。综管信息系统是为满足人力资源和财务领域的信息需要而开发的。目前该系统正在所有主要工作地点实施，以确保依靠其设计来提高行政纪律和问责制。关于这方面秘书长指出，现已取得不少成绩，目前正在努力延伸综管信息系统，使维持和平特派团能够进入该系统。

24. 综合监测和文件信息系统(监文信息系统)的方案监测模块，是基于内联网的一种执行情况综合监测系统，它可改善对方案执行情况监测的质量和及时性，并将方案规划和监测更密切地统一起来。这样就可以通过定期提供关于负责执行者工作状况的最新记录，来加强这些负责执行者的问责制。结合因特网及其它信息管理技术，将有可能进一步改善管理及方案执行信息的传播。

#### **建议 9：监督**

25. 秘书长应确保核心行政单位保持连续不断的监测能力，以此监测管理人员在行使所授予权力的进展并发现可能的缺陷。为此，必须充分发展信息技术和系统，并与有关的监督机制合作(同上，第 82-84 段)。

26. 秘书长提出的人力资源管理改革方案，设想要加强人力厅的监测作用。为此，已计划就各部门的人力资源行动计划研拟并实施一个电脑化追踪系统。开发一个关于征聘、安置和晋升的自动化系统，也将有助于人力厅的监测和报告能力。

**建议 10：衡量业绩并建立问责制**

27. 建立全面的问责制，对于进一步授予财政和人力资源方面的权力是必不可少的，秘书长建立这一制度的努力应该根据下列原则：

(a) 针对管理人员所履行的职责，向他们提供一切必要的支助、信息和指导，包括他们与其下属的关系和解决可能的分歧方面的支助、信息和指导；

(b) 建立评价已获授权官员的业绩的有效机制，并加强处理失职案件的强制执行机制；

(c) 业绩指标应同时配上相应的措施，以确保在评价管理人员、决定其升迁、以及决定可以给他们多少授权时，能考虑到业绩不佳和未遵守工作方案或未执行本组织的政策、条例和细则的情况(同上，第 85-91 段)。

28. 秘书长原则上同意建议 10，但也指出，该建议给人的印象是目前不存在任何制度。事实恰恰相反，秘书长关于“问责制和责任制”的报告(A/55/270)不仅有效地说明了现行的制度和框架，而且切实提出了进一步的建议，说明应建立一整套包含报告所列各项原则的更为全面的原则。

29. 秘书长将继续确保该报告概述的问责制在有效运作。在这方面，秘书长正在认真注意制定并实施关于管理人员的全面问责制。考绩制度现已在秘书处各单位实行，并得到方案管理计划的辅助，后者包括关于方案、财务及人力资源的管理职责的业绩指标。人力厅还依照各部门行动计划对人力资源进行监测。

30. 考绩制度是问责制的主要工具，它协助管理人员与其工作人员建立明确的工作关系，界定业绩目标和标准，以及根据业绩目标来评价业绩。它还规定要评价管理人员在其工作人员发展方面的业绩和在性别及文化多样性方面的业绩。为了确保遵守、问责和一致，已经建立起若干监测机制，包括各管理审查委员会、在各部和全系统的工作人员/管理当局联合监测委员会、人力厅的不断监测、以及由常务副秘书长主持的改革指导委员会每年一度的审查。为了支助业绩管理，还设立了若干培训方案。针对表现不佳问题，已经修正关于考绩制度的行政指示(ST/AI/1999/14)，以协助管理人员更有步骤地处理该问题。

31. 管理当局已经启动一个试验项目，要建立一种关键成分管理报告系统。这种系统将为方案管理人员提供执行上的管理信息，协助他们根据适当的信息作出管理决定，以及协助进行管理监测。至于有关人力资源的业绩指标，该关键成分管理报告系统依赖《人力资源行动计划》，并依赖对综管信息系统的现行应用之外增加其它具体应用。为此，已经找到将纳入该管理报告系统的各业绩指标。该系

统目前主要依据综管信息系统的数据正在开发之中，未来将通过内联网向方案管理人员提供。

32. 建立问责小组是大大有助于加强最高管理层问责制的另一措施。这已公布于最近印发的秘书长公报(2000年10月23日的ST/SGB/2000/14)，其目的是加强秘书处的问责制，并就与此有关的事项向秘书长提供咨询。

**建议 11：与工作人员代表的协商**

**33. 秘书长应确保尽可能最大限度地考虑到工作人员的意见和建议，并结合改善秘书处内部沟通系统的工作，与工作人员代表进行充分和切实的磋商(A/55/857, 第92段)。**

34. 秘书长同意建议 11, 即必须同工作人员代表进行充分和切实的协商。但强调, 这种对话应当是建设性和面向成果。