



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/48/78
24 February 1993

CHINESE

ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/ENGLISH
FRENCH/RUSSIAN/SPANISH

第四十八届会议

暂定项目表 * 项目127

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“联合国系统内各组织的分散化情况”报告(JIU/REP/92/7(Part I)和(Part II))。

* A/48/50。

93-10445 260293 260293 15/03/93

目 录

	段 次	页 次
缩略语清单.....		3
图表清单.....		5
按语.....		6
一、 导言.....	1 - 14	8
二、 地理分布.....	15 - 48	10
A. 总部所在地.....	16 - 22	11
B. 资金.....	23 - 29	13
C. 工作人员资源.....	30 - 36	18
D. 信息资源.....	37 - 38	24
E. 会议活动.....	39 - 45	24
三、 管理框架.....	56 - 80	27
A. 理由和目标.....	56 - 62	27
B. 进展和限制.....	63 - 80	30
四、 确立区域分散化制度.....	81 - 95	35
五、 结论和建议.....	96 -101	42

缩略语清单

UN	联合国
UN system	联合国系统
ACC	行政协调委员会(行政协调会)
CCAQ	行政问题协商委员会(行政协调会机构)
CCSQ	实质问题协商委员会(行政协调会机构)
FAO	联合国粮食和农业组织(粮农组织)
GATT	关税及贸易总协定(总协定)
IAEA	国际原子能机构(原子能机构)
IBRD	国际复兴开发银行(世界银行)
ICAO	国际民用航空组织(民航组织)
ICJ	国际法院
IFAD	国际农业发展基金(农发基金)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMF	国际货币基金组织(货币基金组织)
IMO	国际海事组织(海事组织)
INSTRAW	提高妇女地位国际研究训练所(妇女训研所)
ITC	国际贸易中心(贸发会议/总协定)
ITU	国际电信联盟(电联)
JIU	联合国联合检查组(联检组)
UNCHS	联合国人类住区(生境)中心
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UNDCP	联合国麻醉药品管制方案(麻醉药品管制方案)
UNDP	联合国开发计划署(开发计划署)
UNEP	联合国环境规划署(环境规划署)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNFPA	联合国人口活动基金(人口活动基金)
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处(难民署)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
UNICRI	联合国犯罪和司法研究所
UNIDIR	联合国裁军研究所

UNIDO	联合国工业发展组织(工发组织)
UNITAR	联合国训练研究所(训研所)
UNOG	联合国日内瓦办事处
UNOV	联合国维也纳办事处
UNRISD	联合国社会发展研究所(社发研究所)
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)
UNU	联合国大学
UPU	万国邮政联盟
WFC	世界粮食理事会
WFP	世界粮食计划署(粮食计划署)
WHO	世界卫生组织(卫生组织)
WHO/AFRO	卫生组织/非洲区域办事处
WHO/AMRO/PAHO	卫生组织/美洲区域办事处和泛美卫生组织
WHO/EMRO	卫生组织/东地中海区域办事处
WHO/EURO	卫生组织/欧洲区域办事处
WHO/SEARO	卫生组织/东南亚区域办事处
WHO/WPRO	卫生组织/西太平洋区域办事处
WIPO	世界知识产权组织(知识产权组织)
WMO	世界气象组织(气象组织)

图表清单

序号	标题	页次
1.	1989年联合国系统业务活动开支(区域概览).....	14
2.	1990年专门机构经常预算技术合作开支的分布.....	16
3.	1990年按投资地区分列的联合国养恤金总额.....	17
4.	按服务地点开列的联合国系统工作人员总数.....	19
5.	1989年总部和外地之间联合国系统正规工作人员的分布情况.....	20
6.	联合国系统各服务地点有配偶和2名受抚养儿童的工作人员费用....	21
7.	1970年至1990年联合国系统总开支.....	29

按 语

联合国系统各组织自创立以来,成员构成发生了重大变化,使它们具有普遍性。然而,由于各组织和联合国附属机构的总部集中在欧洲和北美洲,相对于全球成员而言,联合国系统似乎非常集中,特别是远离近百分之八十的成员,即发展中国家的人民。目前各总部的地理格局是在历史上形成的,在过去有其理由,但现在可能不再如此。

本报告审查了各组织根据联合国大会和联合国系统各理事机构的指示所做的分散化工作。报告的结论是,有效下放工作人员和将各组织总部的权力分散到现场一级的进程(特别是专门机构)总的说来受到阻碍,对于各机构在现场执行的大量技术活动而言,还不足以实现良好的管理和责任制。在此方面,主要的一项限制是,在行政协调委员会(行政协调会)一级派有代表的所有组织缺乏协调的和具有战略性的办法,而行政协调会本应以更加稳妥的速度对大会的指示在业务上有所表示。实质问题协商委员会/人事厅正在向此方面采取首批步骤。但尚待做大量的工作。

另一限制是,不仅在各总部与现场之间,而且在决策权一般集中在行政首长的各组织总部之间,都缺乏放权精神。此外,某些组织限制使用用于支持技术合作的经常预算,特别是在主要由预算外资源资助的技术合作与所谓普遍职权(它包括正常的受规章限制的职能并得到经常预算的资助)之间作出区别,也限制了有效地向现场下放权力。另一缺陷是,在某些成员国内,对此问题的政策协调受到限制,因为它们在不同的组织和在联合国系统各理事机构中采取了不同的立场。

本报告的结论是,世界上许多地方存在着饥荒、干旱、艾滋病、内战、丧失家园和流离失所的人群和不断加深的人类苦难等广泛的挑战,对联合国系统大大加强在现场的存在、业务能力和应对能力提出了很高的要求。为此目的,本报告建议,联合国经济及社会理事会在其加强的职权范围内和在全球新的挑战的情形下,根据《联合国宪章》第55、第62和第63条,发起研究,与联合国发展系统的所有有关理事机构进行磋商,以便确定是否可建立类似区域开发银行结构的联合国系统的统一和多学科区域发展机制,负责联合国系统的发展业务活动。

拟议的各项区域安排将使联合国系统能够更好地与分区域和国家的具体形势相联系,例如,它能使包括区域经济委员会在内的现有区域结构,与涉及发展业务活动的各组织总部的处、科、股结合起来。联合国经济及社会理事会将作为新结构的全球政策机构。它们的行政首长将由行政协调会任命。行政协调会任命的国家聘用的专业人员不得超过百分之五。行政协调会应定期向大会报告其工作。建议采

用同一最高限额。

分散化日程上的第二点应是审查各组织现有的总部地址，以及最终重新设址问题，以期各组织总部或其某些处室实现更加全球性的分布。

除了各组织的设址或重新设址外，应当效法某些组织的作法，更加经常地利用会议职能和立法会议，使不同区域的人民和文化进行跨文化交流。因此，本报告认为值得鼓励成员国定期主办联合国的某些重大会议和最高政策机构的定期会议。

一、导 言

1. 联合国和较大的专门机构几乎自从创立起分散化问题就在其日程上。关于此问题的大量辩论,中心在于如何使联合国系统原先的组织概念和结构适应过去四十五年的巨大变化。

2. 这些变化之一是联合国系统所有组织的成员国大大增加。《联合国宪章》51个原始签署国中,除中华人民共和国外,仅占联合国成员国的30%,仅约为成员国人口的10%。成员国的这种增加不仅使联合国成为真正的普遍性组织,而且在其日程上安排了全新的一套优先事项。

3. 这些优先事项中最为突出的是国际发展合作、环境保护、维持和平和人道主义救济行动。四十五年前,这些活动几乎都不存在,而今天占了联合国系统总开支的相当大的部分。由于原先的章程和组织结构在制定时没有预计发展业务活动的巨大增长,整个联合国系统,特别是专门机构虽然本应促进进步,但却似乎处处被动。但是,各组织现在正寻求在不同程度上适应新的世界形势。

4. 冷战的结束是另一重大事态发展,它增加了对联合国系统进行重大改革的压力。从南北对话、社会和经济发展和环境保护到冷战后和平与安全日程等广泛的问题上,过去不能达成全球协商一致意见,但目前比以往任何时候都更有希望在这些问题上实现有效的国际合作。这些新的现实显然要求在组织结构上作出新反应。对于一个具有普遍成员的系统来说,此种反应之一必然是基于其全体成员的利益分散办公处所和下放职能。

5. 在联合国各理事机构关于这一问题的许多指示中,大会1977年第32/197号决议和1989年第44/211号决议与本报告特别有关。第32/197号决议附件第四章规定,要加强区域委员会的作用,作为“各该区域主要的全面经济和社会发展中心”。第44/211号决议要求联合国系统的各组织分散资源,将权力从总部下放到区域和国家一级,以加强方案执行的质量和及时性。粮农组织、劳工组织、电联、教科文组织和卫生组织的理事机构也通过了促进放权的具体措施。

6. 各组织为对这些法律性指令作出反应而采取的行动绝非是彻底和统一的。在联合国内,执行第32/197号决议并没有加强互补性和取消总部部门和区域委员会之间的重叠;在将责任和资源分散到各区域的十五年过程中,也没有产生任何协议。正在进行的新的改革,如同十五年前在第32/197号决议的情形下一样,在“第一阶段”把重新组织总部部门作为起点。但是,秘书长在关于联合国系统工作的报告中宣布,他打算将改革进程扩大到联合国的一切部分,并实现“在整个联合国之内分

配职责,并使总部的职能和各区域委员会与其他联合国机构和方案署的职能取得平衡”。秘书长在同一报告中还表示“坚信,联合国应当继续把重点放在落实经济、社会和政治决策的现场。”

7. 其他联合国机构如开发计划署、儿童基金会、粮食计划署、人口活动基金等在政策问题联合协商小组(联合协商小组)内发展了合作关系,它们在资源和活动的区位分散和职能下放方面,如其基本的供资和业务职权所要求的那样,已经取得了进步。

8. 对于构成共同系统技术中坚的专门机构来说,情况就不那么一致。这一类的某些组织经常指出的是,它们的组织规章所规定的职能本质就限制了放权的范围。相对较小的专业人员不到200人的机构将继续高度集中。在较大一些的机构中,最分散的卫生组织是一特殊情况,另一份联检组报告将更详细地加以审查。本研究报告是应教科文组织的要求进行的,在其执行理事机构1991年4月会议的日程上,分散化是优先项目,执行局就关于该组织现场办事处的特别委员会编写的报告进行了深入的辩论。在审查该研究报告之后,大会(25/C/Resolution 15.22)和执行局(136/EX/36,3.3)通过一些措施,指导和加强教科文组织的分散化进程。在本报告的稍后阶段,将讨论总干事根据这些指示所采取的行动。教科文组织要求联检组就这一问题着手全系统的研究,希望从其他专门机构的分散化政策和作法中汲取教训。粮农组织、劳工组织和电联是近来审查其方案和结构以期加强现场派员和作用的另外三个机构。

9. 这些改革工作值得赞许。但它们似乎是孤立、不同步的,在深度和广度上也不均衡。行政协调委员会(行政协调会)整体本应处于改革进程的前列,但却似乎落后于联合协商小组的组织,因为后者正在进行大胆的方案改革工作。联合协商小组成员主要包括向联合国供资的成员组织,上述比较暴露出它们与行政协调会专门的技术组织之间的分歧。除非通过协调的和全系统的战略办法,将分散化工作一直进行到现场方案和活动的执行,不然分散化工作就不会彻底和有效。

10. 现有杂乱无章的分散化工作有重叠之处,尤其是在基础设施和工作人员的费用上、各组织横向之间以及支助现场活动的各个组织在国家、区域和部门总部各级的纵向上。更加具有战略性和合理地布署资源不仅有希望大量节省建立机构的费用和工作人员的费用,而且还将大大巩固联合国系统相对于多边财政机构的比较优势。

11. 大会1989年12月22日第44/211号决议载有联合国系统发展业务活动的新准则,它使得此种全面和统一的办法更为重要。除其他外,这些准则强调政府和国家

的执行、充分利用本国能力、与具体部门项目办法不同的方案办法、精简和协调有关方案拟订过程和项目周期的规则和程序、各组织驻国家办事处的作用、从总部分散权力到国家一级、增加驻地协调员的小组领导能力并结合于行政协调会在此方面经明确和加强了的任务规定、联合国系统在国家一级的外地代表同驻地协调员的密切合作。

12. 由于要充分执行这些指示就必须向外派驻工作人员和向现场分散权力，这些指示对放权的实质内容和目标有着直接影响。检查员借鉴了联检组以往关于这一问题的报告，但又扩大了调查范围，以首次包括对各组织所在地地理分配的审查。本报告中所用的放权概念包括分散和管理方面。检查员希望，报告对正在进行的关于联合国系统改革的辩论作出有益的贡献，以期重新布署各个组织，为其配备力量，使它们在下一世纪作为有效的国际中心起作用。

13. 第二章审查各组织的地理分布，也审查它们目前的位置和集中情况相对于全球成员和支助发展业务活动而言产生的影响。第三章从各组织发展合作作用的角度探讨放权问题。第四章概述与发展有关的结构和联合国系统资源可能的战略重组问题。其后的第五章为结论和建议。

14. 本报告第二部分的次标题是“比较办法”，载于另一卷中，它审查联合国系统中各个组织的放权政策、办法和经验。该第二部分作为一份增编，应与第一部分一起阅读。检查员感谢整个联合国系统中在他访问若干总部和现场时向他提供意见和文件的人员。

二、地理分布

15. 本章从地缘战略角度论述分散化问题，力求解答这样一个根本问题，即联合国系统各组织在目前总部所在地、资源和活动方面分散化或普遍性的程度如何？这一问题不可避免，因为各组织于1940年代始建以来，成员、普遍性和活动有了广泛的扩大。为顺应时势，各组织必须适应不断变化的环境，以更好地与其服务对象相互交流。一个组织的区位和地理布局视其活动的内容和规模及其成员的期望，可加强，也可削弱其总体效率或者影响其对各种问题的认识和处理途径。这就是为何讨论加强联合国系统顺应整个成员国优先关注的问题的方式方法必须以坦率地分析分散化问题为出发点。

A. 总部所在地

16. 第5页的表格列明联合国的主要区域以及联合国系统各组织总部的东道国和城市。右面最后一栏列出本来可以设在某一区域或国家的联合国附属机构，因而这一栏不包括联合国区域经济委员会和联合国系统在地理位置上有具体侧重和任务的其他区域或分区域办事处。表格表明联合国系统各组织的总部都设在欧洲和北美洲，联合国附属机构的地点亦如此，例外的是，非洲的肯尼亚是联合国环境规划署和联合国人类住区中心的东道国。其他个别例外有亚洲和太平洋地区，联合国大学设在东京，还有拉丁美洲和加勒比地区，提高妇女地位国际研究训研所(提高妇女地位研训所)设在多米尼加共和国的圣多明各。因此，从各组织所在地的区位来看，相对于成员国的全球性而言，联合国系统的集中程度很高。

17. 联合国系统总部在地理上如此集中也许主要由历史原因造成。欧洲和北美洲成员国不仅是联合国系统的主要缔造者，而且还占大多数组织创始成员的多数。此外，联合国系统本身大体上由以前基本上是欧洲的机构的前身组成，如国际联盟(1919年)、国际劳工组织(1919年)、国际电讯联盟(1865年)、世界气象组织(1873年)和万国邮政联盟(1874年)等等。同样重要的是，1940年代欧洲被认为是世界中心，这不无道理，它的殖民属地遍布全球，第二次世界大战后，美国则成为《联合国宪章》的最重要设计者，与前苏联一起成为保障世界和平与安全的国家。这些因素说明联合国系统原先集中在欧洲和北美洲的原因。

18. 1992年的世界局势与1945至1950年联合国系统建立之时的局势难以同日而语。冷战的结束消除了对国际安全的关注，重点从军备转移到依靠安全理事会的预防和集体行动。人们正在形成一种共识，即联合国系统应起日益重要的作用；今后和平与安全的保障应该是，依靠联合国所有成员国的有效参与进行社会经济发展与合作、尊重人权和基本自由与可靠的民主管理制度。为了切实执行这一新的世界议程，各组织需要加强与所有成员国的相互交流。更加周密地分布各组织将会促进这种交流。

19. 就世界经济产值中所占的比重以及对各组织预算的分摊额而言，目前总部所在地的格局也许缺乏充分的理据。如果这种标准是决定性的，那么德国、日本和俄罗斯联邦将也是有些组织东道国的最佳候选国。虽然它们对联合国系统发挥作用和履行使命至关重要，不可或缺，但对经济和资金的考虑不应偏离联合国系统更加重要的实质性特征：即高尚的宪章理想和普遍性、各国平等、中立、文化多元性和

联合国系统各组织的总部所在地

区域	国家和城市	组织的总部	联合国附属机构
非洲	肯尼亚 内罗毕		环境规划署 联合国人类住区(生境)中心
亚洲和太平洋	日本 东京		联合国大学
欧洲	奥地利 维也纳	原子能机构 工发组织	联合国维也纳办事处 联合国麻醉药品控制方案 近东救济工程处
	法国 巴黎	教科文组织	
	意大利 罗马	粮农组织 农发基金	粮食计划署 世界粮食理事会 联合国犯罪和司法研究所
	荷兰 海牙		国际法院
	联合王国 伦敦	国际海事组织	
	瑞士 伯尔尼 日内瓦	万国邮政联盟 关贸总协定 劳工组织 国际电联 卫生组织 知识产权组织 气象组织	联合国日内瓦办事处 难民专员办事处 国贸中心 贸发会议 社发研究所 联合国裁军研究所
拉丁美洲和加勒比地区	多米尼加 共和国		提高妇女地位国际研究 训练所
北美洲	美国 纽约	联合国	开发计划署 儿童基金会 人口基金 人研所
	华盛顿	复兴开发银行 (集团) 货币基金组织	
	加拿大 蒙特利尔	国际民航组织	

民主价值制度，所有这一切构成其国际关系基准的认识和法律基础。这些特征没有价格标签。

20. 在欧洲内部本身，目前各组织的实际布局也许不太适宜于冷战后的时代。以前中立的国际组织选址的标准着重于中立国概念和地位，现有所削弱。北欧国家是慷慨促进联合国目标的，最积极的联合国成员国，但在它们的国家却没有一个组织。此外，现在可特别考虑中东欧和独立国家联合体成为联合国系统组织将来的重要所在地，以支持它们的政治经济改革。

21. 就各组织的全球性服务对象而言，它们目前的地点似乎更加偏颇。它们都远离包括发展中成员国人口在内的近80%的服务对象。联合国系统在分散和协调方面的旷日持久的辩论和卷帙浩繁的文件有许多起因于这种各组织远离发展中国家的反常现象。建立并扩大外地办事处网络并未纠正这种两半球的不平衡情况。无疑，四十七年来，目前的总部地点大大满足了各组织及其成员国的要求。但其中有些地点的吸收能力现在可能已成问题，而南半球以及其他地方的有些国家进展很快，足以充当有些组织的东道国。

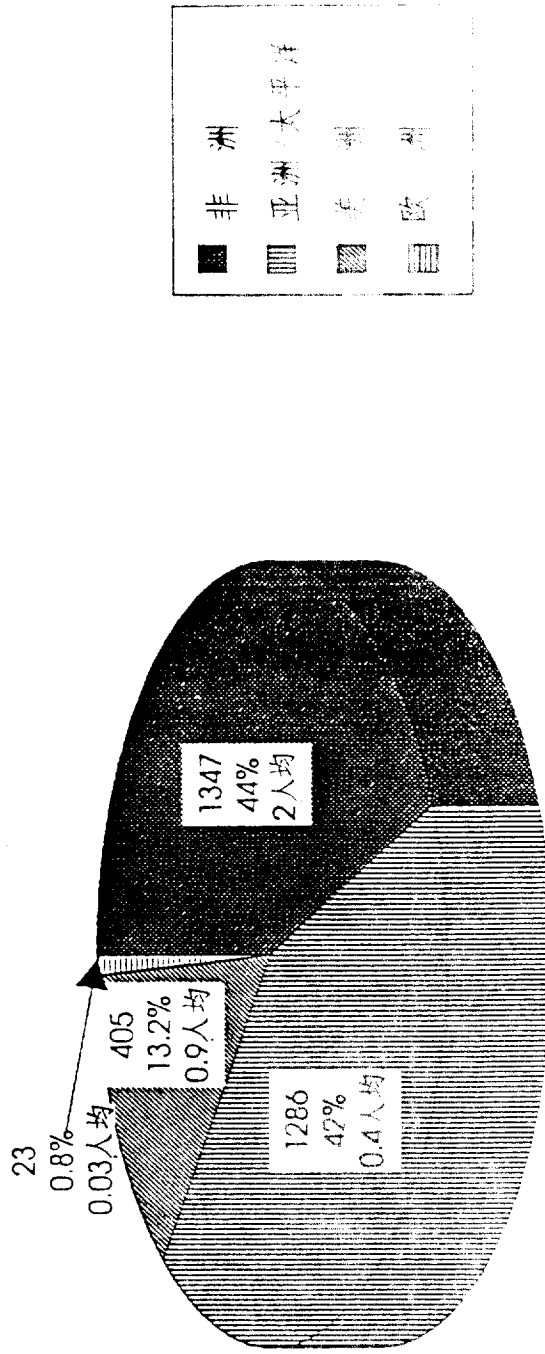
22. 然而，一个组织的地点也许并非十分重要，这要取决于该组织诸如按国家行政机构安排的地缘战略分布，或者取决于该组织如何有效地利用手头的财产与服务对象进行交流，以实现其目标。因此，以下各段审查各组织资源和若干活动分散的程度。

B. 资金

23. 1990年联合国系统各组织的总开支达75亿美元(23亿美元来自分担的经常预算，52亿美元来自预算外和自愿渠道)，¹ 但这不包括国际复兴开发银行集团和国际货币基金组织。这些开支的地理分配难以精确地确定。这些开支中分配给从事发展的业务活动的份额粗略地说明了一些问题。1990年，这一份额为37亿美元，² 即约占总开支的50%。这就是说，1990年，发展中国家有40亿人每人从系统的组织中获得0.9美元价值的收入。图1(第7页)按区域对1989年与发展有关的开支作了分类。

24. 但在实际开支地点和得到的好处方面，这些数据不可作为非常可靠的指导，因为发展和人道主义活动大多由总部工作人员管理，由主要从发达国家采购的设备、用品和服务来提供支持。此外，这些开支中有70%以上来自4个联合国机构：开发计划署、儿童基金会、人口活动基金和粮食计划署。

图 1: 1989年联合国系统业务活动开支
(区域概览)
(百万美元和百分比)



数据来源: 文件A/46/206/Add.1

25. 从各组织经常预算中供资的涉及发展的开支较稳定, 较能预测, 预算外方案的效力和影响取决于这种开支, 因而它也较能表明该组织在全世界致力于发展使命的承诺。图2(第9页)表明, 1990年, 各组织从经常预算中承担了2.339亿美元的技术合作开支。这笔款项只占它们同年经常预算总开支的10%。单卫生组织就占这些开支的45%, 而它恰巧是专门机构中分散程度最高的, 这不是巧合。实际上, 技术合作是《卫生组织组织法》的基石, 这在其他大多数技术机构的基本文件中是没有的(见第三章)。卫生组织在外地的技术合作结构和方案承担了60%以上的经常预算, 其他机构尚未有与此相当者。

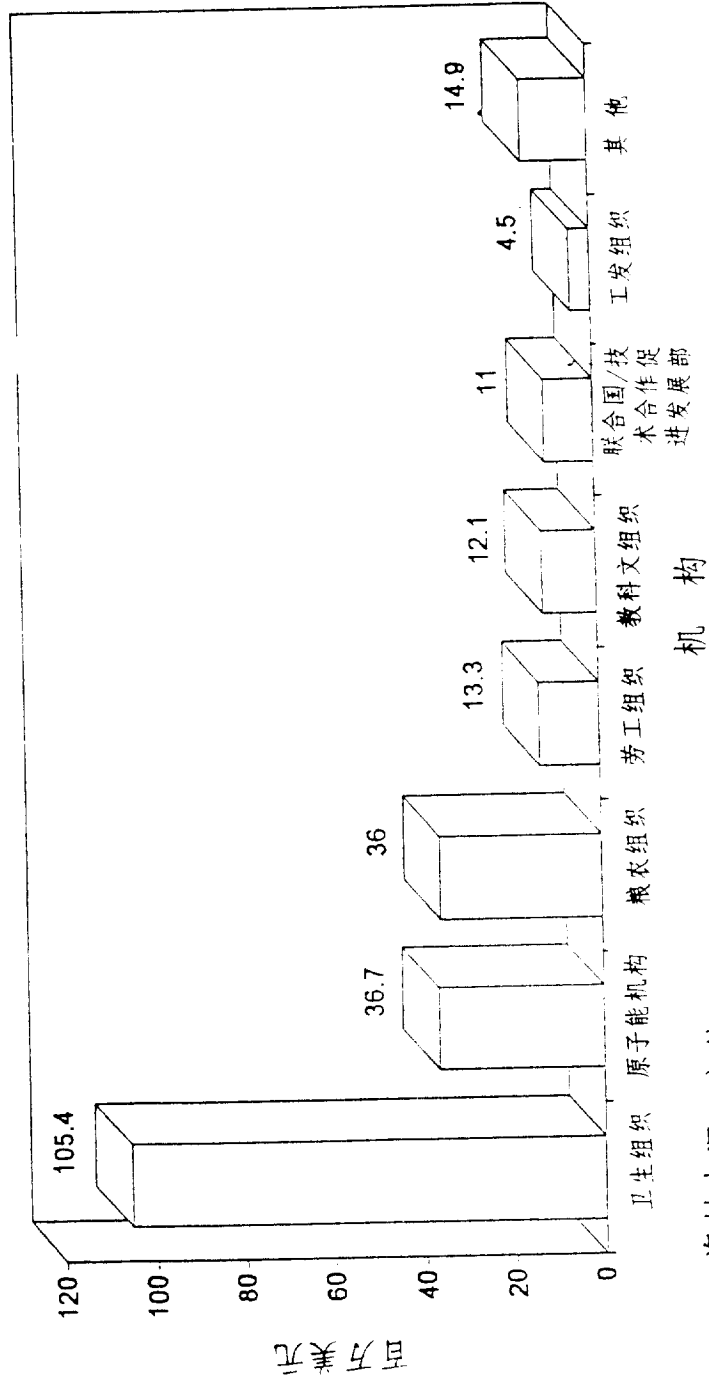
26. 有些机构在对本报告草案作出评论时指出, 卫生组织单独将工作人员纳入其技术合作经常开支中, 一些机构没有将许多重要的经常预算活动报入技术援助, 如教科文组织的科学项目。人们还指出, 一些机构对项目执行给予经常预算“补贴”。教科文组织估计, 技术机构的这一笔补贴总数为2亿美元, 这等于它们对技术合作的实际分摊预算捐款占有所有经常方案资金的40-50%。如果这样的话, 更加分散是合理的, 反之则不合理。

27. 与发展业务活动的开支显著分散在发展中国家的情形不同, 与总部有关的开支必然集中于一个以上组织东道国的国家, 即美国、瑞士、奥地利和意大利。就有估计数³可查的美国和瑞士而言, 两国作为一些组织东道国的年经济收益各为10亿美元, 即美国的人均收益为4.2美元, 瑞士为156美元。这就意味着组织的分散还可进一步扩散它们所在地的经济收益。若考虑各组织的各种投资因素, 特别是1990年市场价值为85.6亿美元的养恤基金投资, 这种收益就更加可观。

28. 图表3(第10页)按亿美元计, 以递降损失列明上述投资的如下分布: 北美洲--37.30(43.6%)、欧洲--26.40(30.9%)、亚洲--14.80(17.2%)、国际机构--3.18(3.7%)、拉丁美洲--2.70(3.2%)、非洲--1.20(1.4%)。在东欧各地的基金投资达3,900万美元, 即占欧洲总数的1.5%, 而澳大利亚、日本和新西兰则占亚洲总数的70%。对所有发展中国家来说, 基金投资总额达831百万美元, 即占总计的9.7%。

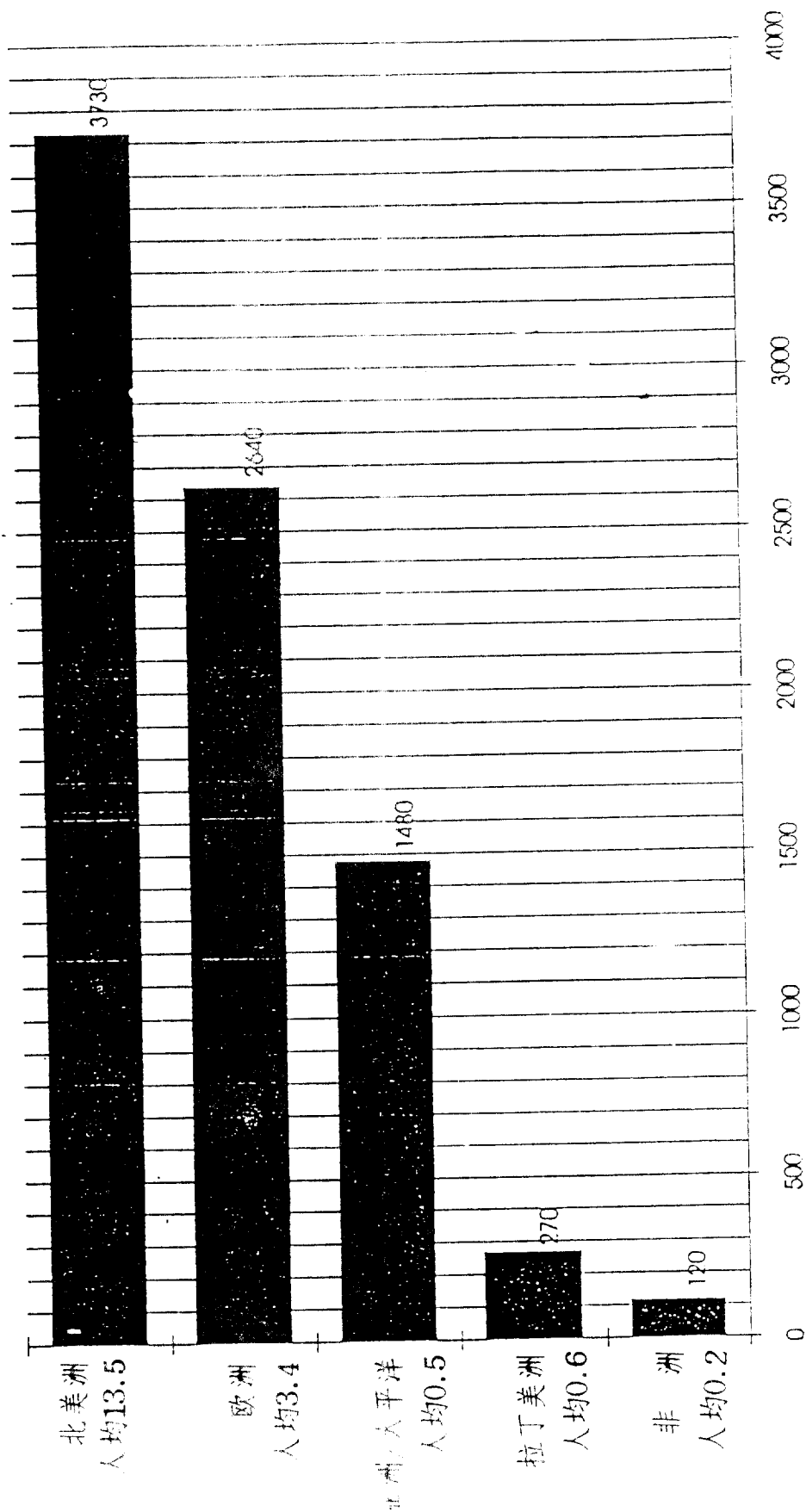
29. 若干组织指出, 联合国合办养恤基金的管理问题与本报告的主题无关, 因为规定基金投资的技术标准(如安全、可兑换和有利可图)以及投资委员会的意见都不可置疑。但本报告丝毫没有表示要为了分散而修改这些标准。可能与之有关的问题是, 是否如联大不断敦促的那样在所有区域有系统地寻求投资多样化机会。此外还应注意以下关系: 尽管最近有所改善, 但基金投资以及各组织设备和劳务的采购

图 2: 1990年专门机构经常预算技术合作开支的分布
(以百万美元计)



资料来源: 文件DP/1991/69。

图 3: 截至1990年3月31日按投资地区分列的联合国养恤基金总额
(以百万美元计)



资料来源: 文件A/C.5/45/7。

渠道仍然集中在各组织所在地的国家和区域。在基金投资、采购渠道和总部区位等方面，北欧国家、东欧和发展中国家均未得到充分利用。各组织在地理和实质上远离这些区域。

C. 工作人员资源

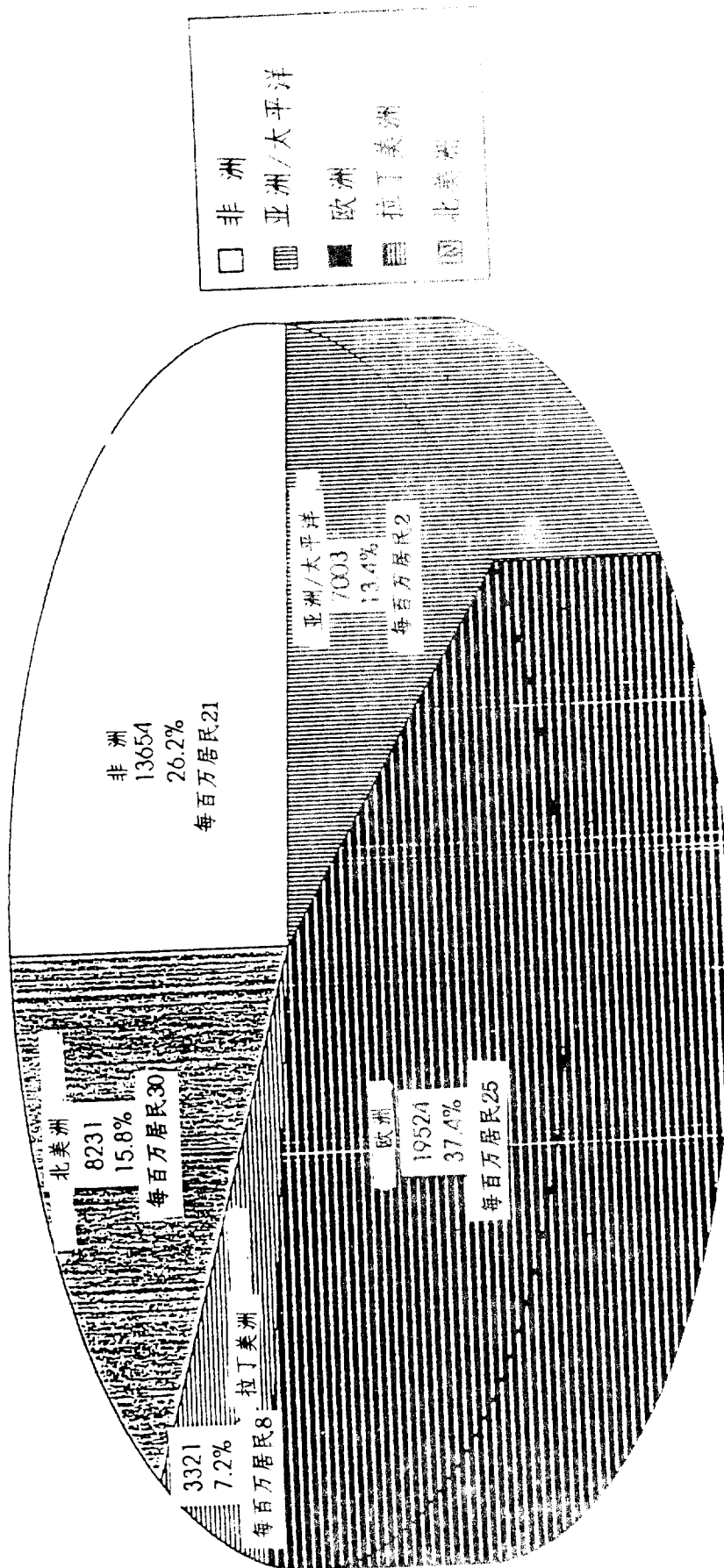
30. 图表4 (第12页)列明了1990年各组织全部人力资源分散的程度。它表明五大区域每百万居民中联合国系统工作人员的数量：北美洲--30、欧洲--25、非洲--21、拉丁美洲--8、亚洲--2。这些数字需修改，因为有人说，发展中区域中近80%的工作人员为各组织雇用的预算外工作人员、项目人员或各国工作人员。图表5 (第13页)在各组织正规专业工作人员的分散程度方面的指数较精确。该图表明，与发展业务活动几乎全部有关的联合协商小组各组织将平均77.7%的工作人员派驻到远离总部的外地。除分散招聘工作人员为59%的卫生组织外，技术机构的正规工作人员由0-23%被派驻外地。

31. 这些机构认为它们的组织法职能和高度专业化的职能不容它们分散。这种论点虽然部分有理，特别就一些非常小的机构和国际原子能机构而言，但世界卫生组织的分散模式的例子表明，分散不一定不符合这些组织的任务的高度专业性。此外，它们目前的分散程度不足以保证适当管理和负责各种渠道供资和这些机构在世界许多地区执行的大量技术合作活动。

32. 所有组织在零增长预算期间分散的经济费用常常被援引为也许是将工作人员从总部大量派驻外地的最严重障碍。例如，据估计，将一名有两个受抚养人的P-4/1职等工作人员从纽约调往布宜诺斯艾利斯，所需费用为约3万美元，从日内瓦调往新德里的开支仅2.5万美元。建立办公房舍等的基础设施费用没有包括在内，因为发展中国家在有些情况下免费提供办公房舍。检察员承认向外地派驻工作人员在最初要负担一笔费用，但认为，只要以最佳方式利用共同房舍和服务，减少总部工作人员频繁到外地出差的旅行开支，上述费用是可以大幅度减少的。检察员举例说，某组织的一个外地项目在18个月内被不同总部的工作人员访查了15次。

33. 图6.1和6.2(第14和15页)列出不同工作地点人事费的数据，表明各组织在外地工作地点的工作人员费用要比目前总部的费用低得多。对于人们经常听到的一些成员国和组织关于分散所涉巨额费用的论点，这些数字尤能给人启发。例如，

图 4: 按服务地点分列的联合国系统工作人员总数
 (1990年区域一览)



数据来源: 1990年行政协调会机构人事统计。

数据来源：文件A/46/206/Add.3。

组
 织

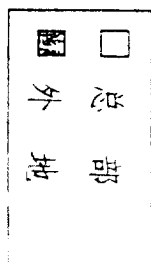
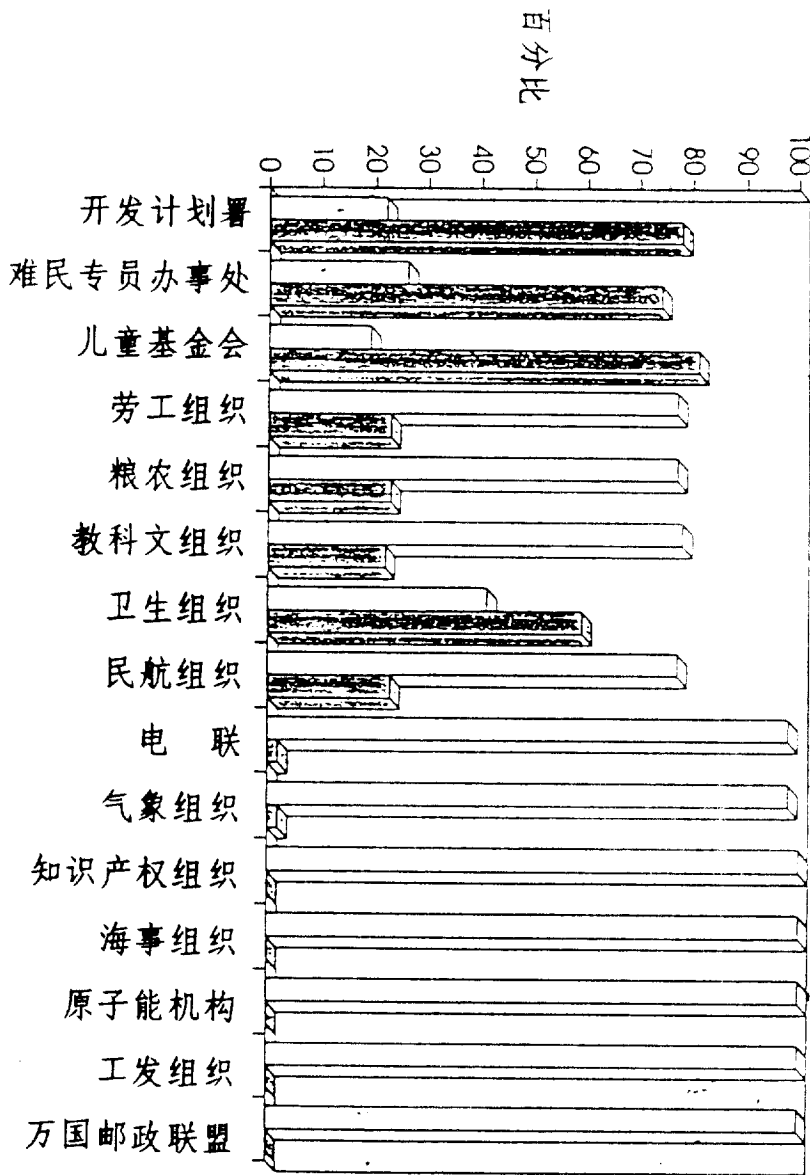
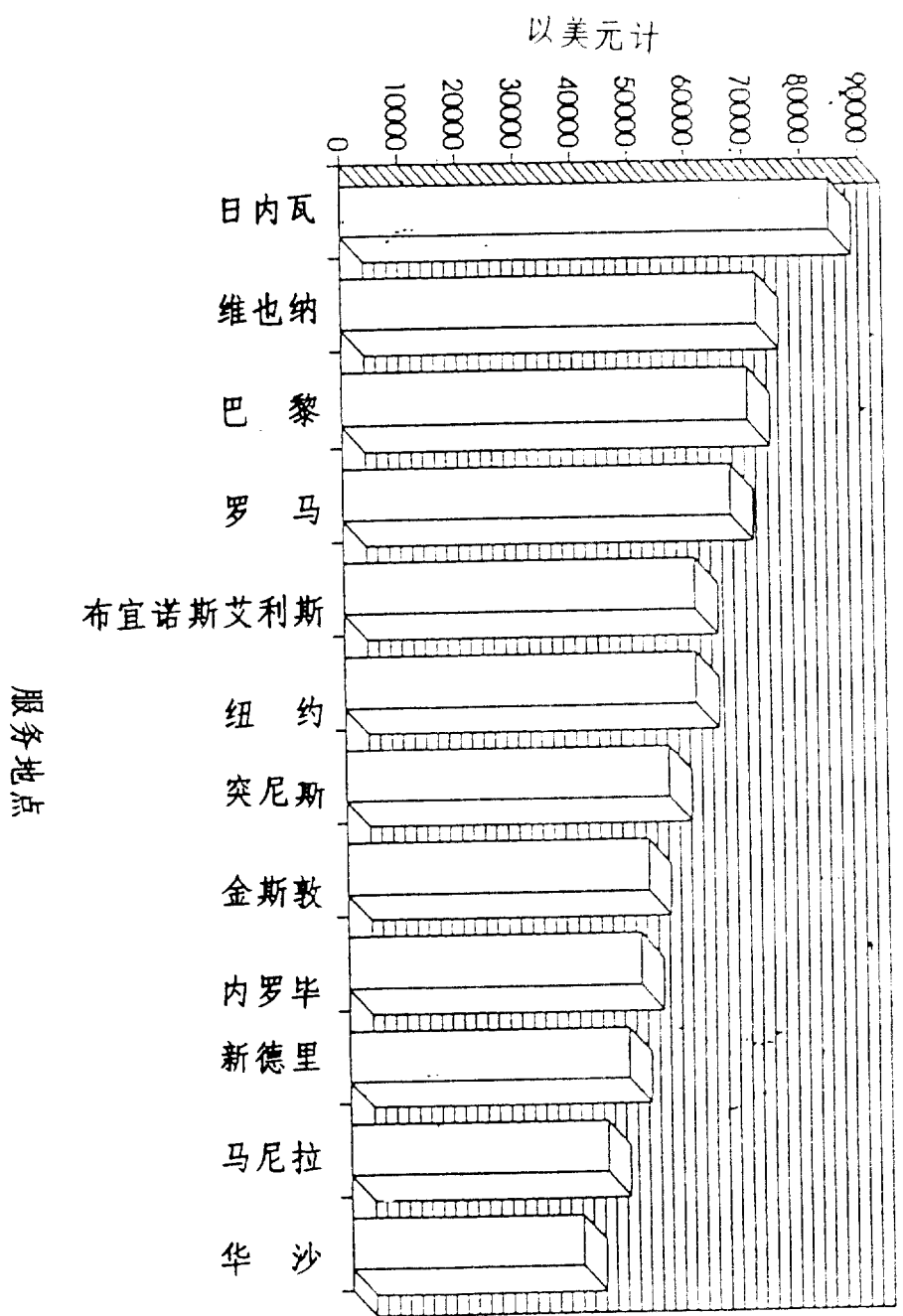


图 5: 1989年总部和外地之间联合国系统正规工作人员的分布情况

图 6.1: 截至1991年1月1日联合国系统各服务地点有配偶和
二名受抚养儿童的P4/1职等工作人员费用



数据来源: 联合国日内瓦办事处, 财政资源管理处, 应联合检查组的要求提供。

数据来源：联合国日内瓦办事处，财政资源管理处，应联合检查组的要求提供。

服务地点

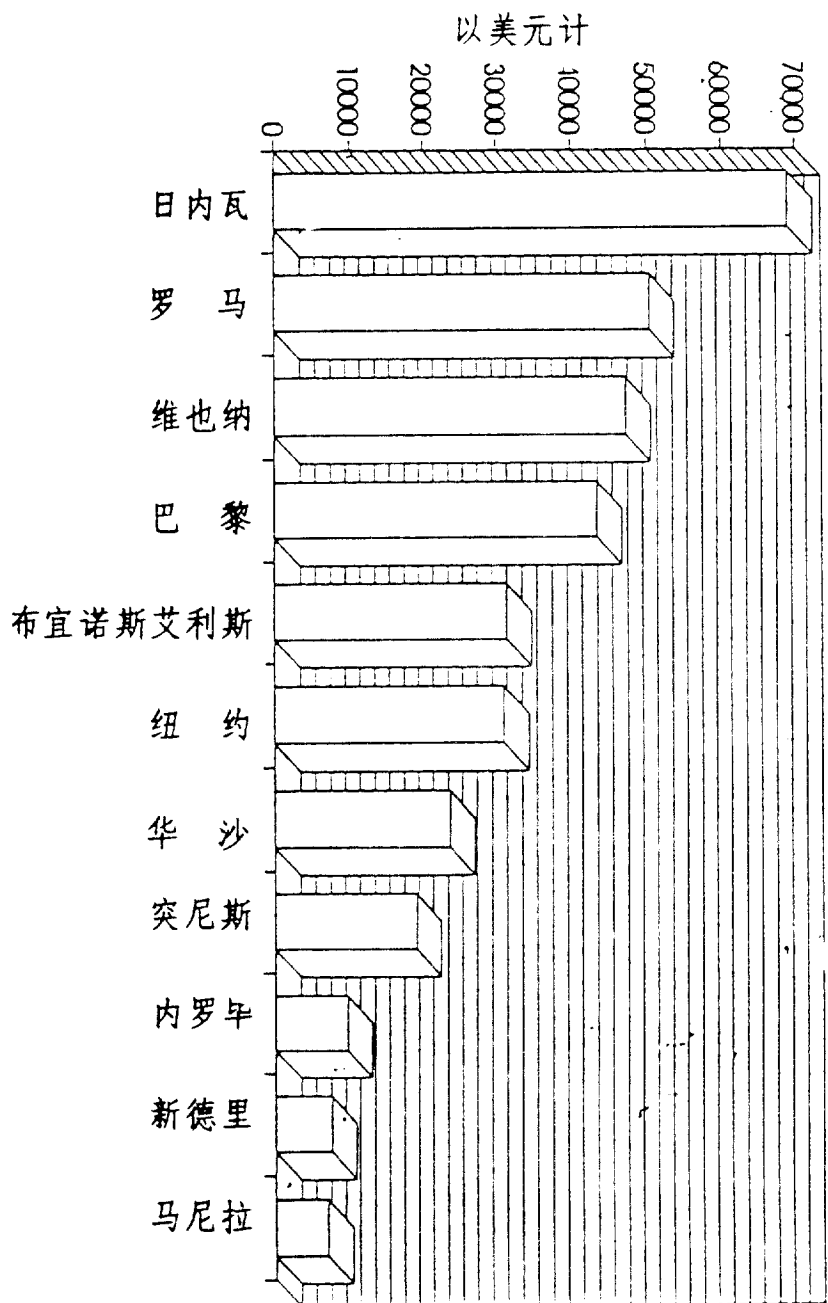


图 6.2: 截至1991年1月1日联合国系统各服务地点有配偶和二名受抚养儿童的GS7/1职等或同等职等工作人员费用

数据表明组织和工作人员高度集中的日内瓦恰恰是薪金费用最昂贵的地方。1991年1月日内瓦一名有两个受抚养儿童的P-4/1职等专业人员，费用几乎是在新德里、马尼拉或华沙雇用类似职等工作人员平均费用的一倍。目前，一般事务人员占联合国系统工作人员总数的64.4%，因此他们在不同工作地点的比较费用表明成员国可以从一些组织的重新选址和工作人员分散中大幅度节省开支。例如，1991年1月，在日内瓦雇用一名最高职等的一般事务人员，其费用足以在布宜诺斯艾利斯雇用两名同等工作人员，在突尼斯或华沙雇佣3名，在内罗毕雇佣7名，新德里9名，马尼拉10名。这些比较数据没有列入各组织教育补助金和医疗保险办法的费用，但在目前的总部所在地，这笔费用比外地工作地点高得多。

34. 更加重要的是，本报告提出的分散虽然在初期需要可观的费用，但最终会有利于员额费用和经常费用的节约。提议的办法将涉及结构、程序、甚至工作人员状况的改革，以促进和采用新的技术合作模式。各组织认为它们的活动余地受到目前总数近20亿美元的分摊会费欠款和零增长预算限额的限制，这不无道理。但检查员指出，目前共同制度各组织的外地工作人员总数(约24,000名)是世界银行以及美洲、非洲和亚洲区域开发银行雇用的工作人员总数(约11,000名)的一倍多。

35. 现在，除履行章程规定的中心职能外，这四家银行提供的技术援助多于不记入紧急救济开支的联合国共同系统。如果在这一比较中算入总部的技术合作人员(3,000多名)，那么结果表明，相对于提供的资源而言，各组织共同系统的人员配备明显过剩，这无疑是因为外地方案和结构以及分散办法东鳞西爪，令人不知所措，这种情况大大增加了管理费。例如，单在粮农组织就有多达6个重叠的分散层次支持外地业务(见第二部分第二章)。因此主要论点是，如果支持发展方面业务活动和其他规定活动的分散办法更加统一合理，不但不会增加费用，反而会大大节约(亦见第四章)。

36. 对总部工作人员集中的较为行得通的解释是：第一，技术合作优先事项尚未与有些组织的经常方案充分结合起来；其次，各组织位于世界经济最发达的，从而也是最吸引人的地区。在从事本项研究的过程中，检查员注意到有人强烈抵制将工作人员分散到发展中地区去。有些总部工作人员尤其是专门机构的工作人员，已习惯于，甚至已融入了东道国的环境。由于各种个人原因，例如子女教育、舒适的生活标准、气候适宜、惧怕热带疾病、房地产投资等等，这些机构的许多总部工作人员不太愿意接受期限较长的外地任务。他们认为外地服务“名声”比起在总部的职位来较差，尤其是如果外地服务没有固定的职业提升机会，情况更是如此。

D. 信息资源

37. 分散显然是更有效传播各组织以文献、电子或机械形式促成的科技和一般知识的资料的途径。既然这么说，信息无疑是各组织的一种最宝贵的产品和传播技术的主要媒介。在有些方面，这种产品是世界上独一无二的，它周密客观(或假定如此)；它不易从其他渠道获得；最重要的是，它通常是所讨论的主题事项的“定论”。因此可将其比拟为各组织所在地、东道国和东道区域科学、学术和一般知识界的宝库。

38. 由于显而易见的原因，这些资源目前集中在欧洲和北美洲各组织总部的图书馆和数据库。在支持发展方面业务活动和便利发展中国家获得资料方面，检查员无法估计出这种资料的安排程度。一些专家¹认为，对于大多只有初级信息和通讯基础设施以及几种初步语言的发展中国家来说，各组织的资料系统(如粮农组织的农业科技资料系统、水生生物资料系统、原子能机构的核资料系统、环境署的环境资料查询系统和工发组织的工技数据库等等)过于先进。联检组最近一份关于联合国系统图书馆的报告也强调了这一点。在发展中区域存有大量资料的联合国区域委员会、联合国资料中心和卫生组织区域办事处等的例子表明，组织越分散，它就越易于通过简单的常规办法使资料尽可能接近自己的服务对象。

E. 会议活动

39. 各组织举行的重大会议以及特别是各组织理事机构的定期届会是各组织与其成员国以及人民交流的既灵活又便利的工具。

40. 联合国1990年2月题为“联合国1990至1991两年期大会和会议日历”的第A/AC.172/133号文件表明，联合国系统为1990至1991年两年期计划的会议活动集中在纽约、日内瓦、罗马和维也纳的组织总部。与其他政府间组织，尤其是欧洲经济共同体、美洲国家组织、非洲统一组织、阿拉伯联盟、东南亚国家联盟、或者复兴开发银行/货币基金组织以及各区域银行等的做法形成鲜明对比的是，联合国系统理事机构很少在总部以外的地方举行会议，例外的有国际电联、万国邮政联盟、贸发会议和卫生组织除世界卫生大会或执行委员会以外的各区域委员会。即使是较具体地涉及社会经济发展问题的理事机构，如联合国经济及社会理事会、开发计划署理事会和儿童基金会执行委员会等等，也没有机会在纽约和日内瓦以外的地方举行较多的会议。

41. 检查员承认，在固定的总部以外举行大会和会议确实会给各组织带来额外费用，联合国大会1985年第40/23号决议希望避免这种情况，规定：

“联合国各机构，如经一国政府邀请在其境内举行会议，则可在各该机构固定的总部以外地点举行会议，但该国必须就所需直接或间接额外费用的性质和可能程度与秘书长协商后，同意承付实际额外支出”。

42. 关键问题是计算“所需直接或间接额外费用”。检查员知道邀请国政府力图通过谈判减少这笔费用，而且拟接待联合国会议的邀请国政府和联合国会议工作人员之间，对于这种会议无论在何处举行都必须用同样的规则管理意味着什么，缺乏谅解。联合国会议委员会和联合国系统的其他理事机构不妨在仔细考虑选择一般性会议及其具体立法届会会址的现行原则和规定。应积极鼓励成员国主办各组织的特别会议和立法届会，这类会议能建立一种计算潜在东道国政府所应承担额外费用的更富有想象力，而且经济上也许更节约的制度，同时又不损害已建立的效益标准。

43. 一般来说，目前估算额外费用的办法往往不是鼓励希望主办联合国会议政府，而是在经济上使它们处于不利地位。例如，调派大量总部会议服务人员的费用，特别是会议和文件工作人员的费用，以及搬运支持在总部以外地方举行会议的设备的费用可大幅度减少，但必须要在更大程度上依赖东道国或东道区域的会议服务机构，特别是口译和笔译，以及现代通讯技术，只要存在这类服务机构和技术并且能胜任，尤其要更加依赖较严格的预先规划程序，包括各组织的秘书处培训当地会务人员。各组织和各语言联合会⁵之间在总部工作地点签定的现行协议现由行政协商会执行，这种协议可能会阻碍扩大使用邀请国政府的当地会议服务机构，从而减少各组织现有的削减费用选择。这些协会传统上要求招聘它们的注册会员，实施与联合国系统各组织的协议预先规定的薪酬率。

44. 发达成员国接待联合国系统的会议和立法届会不会有多大困难，因此应鼓励它们继续这么做，但大多数发展中成员国，尤其是最不发达类成员国的情况并非如此，它们可能需要得到鼓励，凭借一种手段，使它们能支付额外费用。可从多种渠道获得赞助，包括捐赠团体和私营部门，也可以与航空公司和饭店联号商谈特惠价格。

45. 联合国系统的特别会议和立法届会无疑是各组织加强与其服务的各民族和区域的跨文化交流和相互了解的一种有效的现成办法。这是分散的一大目的，因此比以往更多地利用会议的作用来实现这一目的似乎是明智的。因此，检查员建议理事机构考虑制定在总部以外举行会议的原则的办法，并尽可能以区域轮换的方式进

行。

46. 各组织在地理上分散的目的不能局限于较平等分配总部所在地的有形和无形利益，上述各段明确说明这种利益巨大，因而需要按照联合国系统的民主传统和习惯来讨论涉及各组织全体成员国的问题。其中两个所涉问题值得一提。

47. 首先，各组织目前的集中状况表明47年来东道国和其他所有国家所承担的代表费用和出差旅费明显不成比例。如果程度较轻，在各组织东道区域的成员国和所有其他成员国，特别是在一些费用最高的东道城市的代表费用与其会费分摊数额成反比例的发展中成员国之间，存在这种比例不当尚属合理。

48. 其次，若干总部所在地目前采用当地招聘一般事务人员原则，其首要条件是当地居住证明，这实际上将东道国和东道区域境外的国民排除在竞争一般事务人员录用以外，除非他们居住在当地。而对这些国民来说，在当地居住的可能性越来越小，因为东道国对外国移民的控制越来越紧。由于一般事务类人员占总部所有工作人员的2/3，这就意味着各组织总部每三个职位就有两个不可能为不享有东道国和东道区域特权的国民所获得。

49. 还值得一提的是，东道城市和东道国可显著提高政治威望，扩大名声，尤其是在联合国重振雄风的今天。联合国的组织实际上是所有成员国的集体工具和共同财富，因而应据此考虑分散问题，总部的区位应明确和不明确地有益于所有成员国，尽量平衡它们合法的成员权益。

50. 因此，检查员认为行政协调委员会需为希望成为东道国的成员国制定要达到的最低统一标准。标准应明确反映所有成员国、各组织和工作人员在一个组织或该组织的有些活动迁移到世界上任何特定地点中所得到的好处，并应列入一项附带条件，邀请成员国应提供免费房舍，并承担大部分的迁移和安置费。

51. 组织的重新选址需要制定规范标准，这至少在三方面尤为重要。首先，这种标准可作为对可望成为总部所在地城市和国家的全面可行性研究的职权范围，因为必须要满足某些基本条件，如种族容忍与和谐、运输和通讯基础设施的效率高、社会政治稳定、生活费用和生活标准、吸收能力等等。

52. 其次，有些成员国对所有国际招聘的专业人员提供免费房舍，并给予外交地位，而另外一些成员国则不以同样方式提供免费房舍，也不给予外交地位，标准可弥补目前在这两类成员国中联合国及其工作人员所得利益的差距。其三，标准应为希望成为系统任何组织东道国的成员国竞选奠定基础。一个组织一旦迁至新地点，可至少25年维持不动，然后才能再作讨论，安排重新迁址的离迁程序。对基本文件规定所在地地点的一些组织(国际电信联盟、世界银行、世界银行、世界银行)来说，

这意味着必须修订组织法。

53. 检查员认为,目前的世界局势正好适宜于考虑分散各组织及其总部职能的问题。目标应该是使总部所在地形成更加全球化的格局。按一般原则,专门处理发展所涉问题的组织和/或部门应根据以上提议的标准将其中有些总部迁移到发展中区域。也应在今后各组织总部的更全球化分布中考虑北欧国家以及中东欧和独立国家联合体。

54. 有些组织在对本报告草稿作出评论时对这一建议的可行性提出质疑,重新安置需要基础设施方面的费用,而且成员国也要支付额外的代表费用。检查员对这些合理的关注作了如下论述。首先,本报告并非为提倡分散而提倡分散。报告切合实际地论述了分散和集中的各种问题,目的是引起各理事机构对这些问题的讨论,因为理事机构是各组织所在地和可能的新址孰优孰劣的最后评价机构。其次,据观察,在过去和最近有些成员国由于各种压倒一切的原因,尽管本国和不得不迁移使馆的其他成员国以及不得不迁移代表处的国际组织需要承担大量的附随费用,也将自己的政治首都(总部)迁往新地点。

55. 检查员认为,鉴于联合国系统组织总部东道国享有大量有形无形的好处,至少应要求今后的东道城市和东道国为重新安置联合国组织提供基础设施费用,并提供免费房舍。至于代表费用,可以指出的是,目前的总部所在地格局使成员国必须向欧洲和北美洲的七个不同城市派驻代表团。分散不一定会使东道城市或东道国增多。

三、管理框架

A. 理由和目标

56. 分权本身就是一项良好的管理原则。大多数国家的民事服务部门或公用事业公司以及多国公司通常都在人事和业务权力方面广泛实行分权。无论如何,分权是一种工具,人们通过它尽可能直接地向公民或顾客提供服务 and 商品。考虑到“顾客”复杂多样和具有全球性,这一工具对联合国系统各组织更有好处。通过分权,各组织能够直接和不断地感受到当地文化价值和各种细微的特性,深刻地理解这些价值和特性是其发展使命成功的必要条件。它们还可以通过同其全球选民更密切地相互作用加强自己的形象。在这方面,注意到下列一点是很有趣的,即诸如儿童基金会,开发计划署和卫生组织这样一些高度分权的组织似乎更为人所知并在地有

一种积极的形象。

57. 而且,在有些组织(联合国、卫生组织、粮农组织、劳工组织)的章程中也可以找到分权的部分理由,其中规定设立一些区域或分区域的结构。对整个联合国系统而言,分权的动力来自各个理事机构,它们责成各组织使其方案、规则和结构适应其成员不断变化的需要。例如,联合国大会1977年第32/197号决议和1989年第44/211号决议就此问题对整个系统规定了方针。更具体而言,卫生组织1976年卫生大会第29/48号决议,粮农组织1989年理事会第10/89号决议,国际电联1989年PLEN/5, PL-A/1, COM61-COM6/18号决议和最近教科文组织1992年执行局指导方针(执行局第132号决定)均以各种不同方式谋求促进这些组织的分权进程。

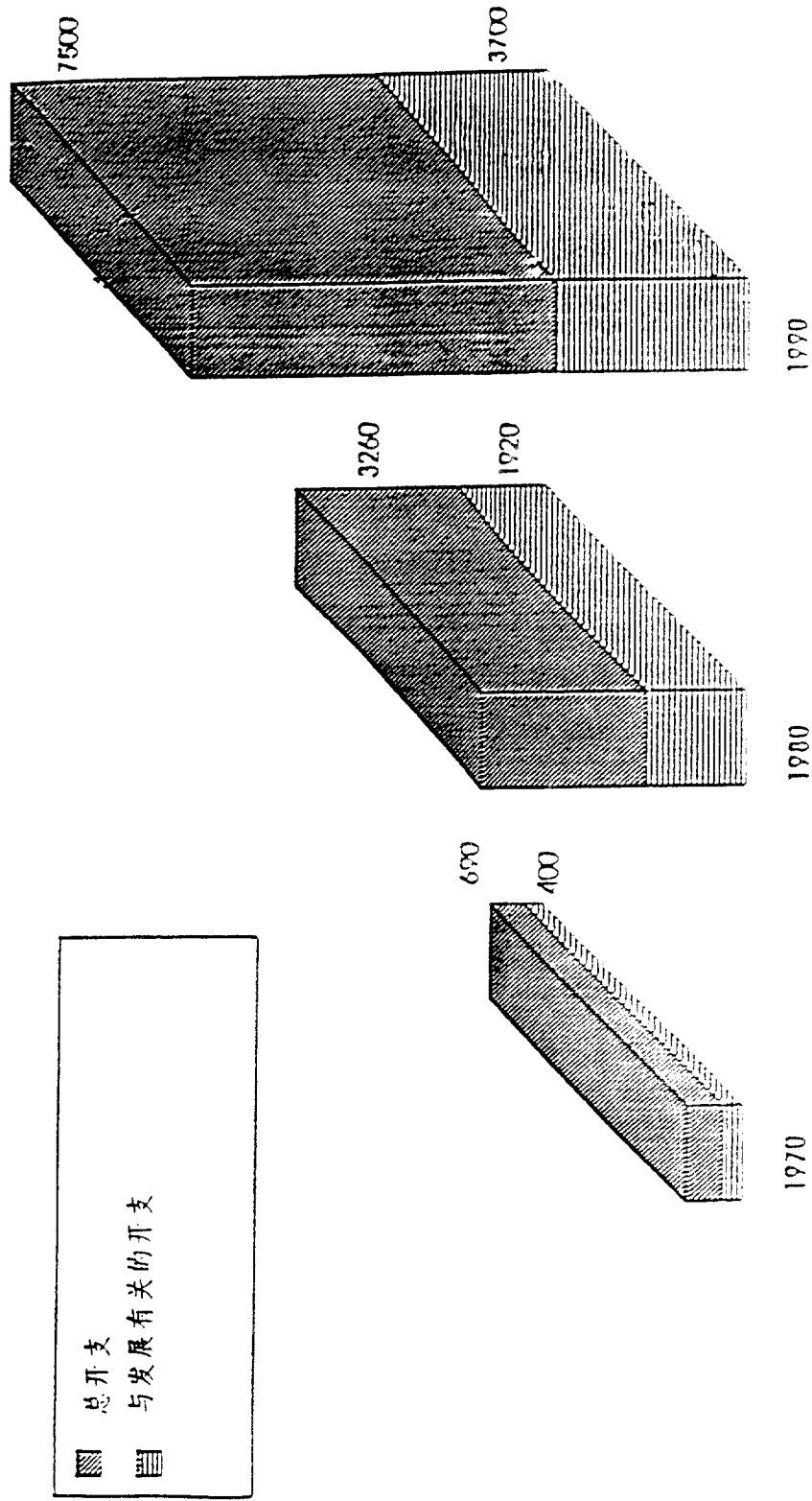
58. 分权还要达到一种实际的管理目标:确保有效运用和适当负责各组织在全世界进行业务活动所用的越来越多的资源。这些资源的赠与和催化的性质使各组织必须直接卷入外地工作,以确保这些资源被用来取得最大的发展效果。在过去20年中,这些资源从1970年的约4亿美元增加到1980年的19亿美元,到1990年的37亿美元(见第22页图7)。因此整个组织在相应时期内,将其外地办事处从1970年的300个增加到1990年的568个。但是,正如下文所讨论,除了个别例外,这些办事处的人员主要是预算外工作人员和当地工作人员,他们得到的授权和对其组织的财政和行政规则的知识都有限。

59. 更能说明问题的是,外地办事处的扩展在大多数的情况下并不意味着人员的分散或从总部向外地一级更多的权力下放。确实,尽管在1980至1990年期间,业务活动资源几乎翻了一番,但在同一时期,各组织却有一种集中化的进程,根据行政协商会人员统计数据,总部工作人员同全体工作人员的总的比率增加了两个百分点。在联合国系统内广泛讨论分权问题的1985至1990年期间,有8个专门机构这一比率平均增长了4%,有3个机构不变,仅有2个机构有所下降,国际劳工组织5%,教科文组织1%。从这一分析中可以推出,这些组织的人员管理或部署政策并不适合其世界范围的资源使用格局,或者在过去10年中,其很大一部分资源用于总部的开销而不是外地方案。

60. 分权还为了实现各组织共有的外地一级的目标,诸如制订统一的外地方案战略、统一干涉程序、协调输入、为各国政府提供咨询和分析性支助等等。总而言之,这些目标的实现因下列因素而受到阻碍:

- (a) 不同组织在各个方面对外地代表授权的程度不一致:方案/项目发展、谈判、批准和审查,当地和外部采购,招聘和人员管理,承诺和支付资

图 7. 1970--1990年联合国系统总开支
 (以百万美元计)



资料来源: DP/1991/69; DP/1991/74; A/46/206/Add. 1;
 和行政协商会关于各组织开支的统计数字。

金, 责任要求, 资金筹措等。

- (b) 各组织外地代表的级别结构以及方案和项目周期, 财政年度, 行政管理程序等方面的不同;
- (c) 总部有关外地业务的决策程序常常发生拖延, 有时拖延时间很长, 代价很高;
- (d) 各代表处地域范围的不同。

61. 这些困难可以直接归因于缺乏一个全系统的协调的分权战略, 如联合国大会第44/211号决议所示, 该决议敦促联合国系统各组织采取包括下列在内的各项措施:

- (a) 将能力和权力下放到国家一级, 以便更好地对发展中国家的需求作出反应;
- (b) 在业务活动的方案进程和项目周期的所有方面充分利用国家的能力;
- (c) 从项目办法转为方案办法, 发展面向方案的机制, 以提供技术合作, 支持国家方案;
- (d) 考虑到联合国发展系统重新定向, 争取具体政府/国家执行, 分权, 权力下放和采用一种更为面向方案的办法等等, 采取各种具体措施, 使业务活动资金的使用具有更高程度的财务责任和透明度。

62. 这些指导方针, 加上联合国系统其他理事机构采取的措施(见上文第57段)是明确的前进命令, 要再次进行全系统的努力争取权力下放。题为“比较办法”的本报告第二部分叙述了每一组织如何对这些命令作出反应。

B. 进展和限制概述

63. 本报告第二部分详细审查了联合国系统每一组织的分权状况, 这仅是检察员通过无数次会谈和分析有关这一问题的文件所得出结论的一个摘要。这些结论概述如下。

64. 势头: 自联检组1986年关于联合国系统各组织的外地代表机构: 结构和协调(JIU/REP/86/1)的报告和1989年联合国大会关于发展方面业务活动的第44/211号决议以来, 在分权问题上, 人们可以明显地感到联合国系统内有所行动。有些组织调整快于其他组织, 而另一些组织似乎有一个明确的战略图(例如联合协商小组, 劳工组织和国际电联)。但是, 总的来说, 单个组织的努力既不同步也不标准。它们并非在所有组织都有代表的行政协调委员会这一级所作出的明确的总战略和目标为基

础,也非按照大会第44/211号决议的精神以及行政委员会的授权进行。不过,实质问题协商委员会/人事厅最近在这方面迈出了第一步。但还有许多工作要做。

65. 技术合作和经常方案:每个机构的技术合作工作同经常方案都相互分离,各组织之间程度不同,只有卫生组织明显除外。虽然有些机构对这一结论持有异议,但检查员看来却相当明显。确实,有几个组织最近努力将其技术合作工作纳入其经常的技术合作方案之中,但却没有努力使这两者融合起来,而卫生组织则是这样做的。

66. 大多数其他机构用项目支助费用收入为其技术合作服务供资,而卫生组织则主要通过其经常预算供资。其他组织都有单独的技术合作部,技术合作部有时同其经常方案结构不协调地共存,而卫生组织却没有这样一个单独的部门,因为其所有实质性部门都充分涉及跨部门的技术合作问题。在其他机构中,组织技术合作服务是为了支助外地的项目执行工作。而卫生组织的实质性部门都致力于支助成员国的卫生方案。在其他机构中,技术合作实施结构主要是以总部为基地,而在卫生组织,技术合作实施结构则是以它们的理想归属外地区域办事处为基地。出现这些重大区别的主要原因在于卫生组织的《章程》明确规定了技术合作。大多数其他组织(工发组织为另一个大的例外)原始章程的不同之处在于技术合作没有被强调为全球协调,标准和规范的职能。因此,国际电联在1989年修订了其基本案文,将发展技术合作作为其章程中的一项主要要求。这一改革为电联的逐步分权进程铺平了道路。

67. 其他一些自从其设立以来尚未进行类似章程改革的组织也许不能够完全跟上其成员国大多数的迅速增加的发展要求。在有关发展的职能未列入一个组织章程的地方,在这些职能没有纳入经常方案职能之中时,在没有进行有意义的权力下放之时,任何在外地一级以目前规模卷入发展活动按照逻辑推论都只能导致无效地利用宝贵的发展资源甚至浪费。最近联检组关于国际民用航空组织技术合作活动的一份研究报告证实了这种关系。因此明确需要尚未这样做的各组织进一步将其发展合作关切纳入其常规方案职能之中,必要时由有关章程修正案予以支持。如国际电联1989年所作的那样。此外,每一个组织应当确定其在一个具体时间范围内可以实现的可行的分权目标,要考虑到其发展业务活动的数量和本报告有关联合国系统区域结构的建议六。

68. 正规和预算外工作人员:分权遇到正规和预算外工作人员的区分时同样行不通。这一区分一直是分权的主要阻碍之一。预算外工作人员主要由“项目工作人员”组成,他们一般被招聘来从事外地工作,因此都集中在外地。其中绝大多数对雇用他们的组织不甚了解,对联合国系统知之更少。他们大多缺乏总部的经验。他们

既不能够有效地应用该组织的技术合作政策,也不能有效地应用其财务规则和细则。管理责任受到损害。另一方面,正规方案工作人员似乎是为总部招聘的,并集中在总部。它们是这些组织真正的机构储备,其最优秀和最聪明者,其领导者。预算外工作人员的任期不象正规工作人员那样稳定,他们是预算危机的首批受害者。这种状况似乎使技术合作人员在大多数机构中处于较低的地位。

69. 普遍性:检查员还发现,有些机构在维持其“普遍”要求和发展任务之间的“恰当平衡”方面处于极端困难的两难境地。普遍要求被认为是最为重要的,它通常需要战略专业知识或“临界质量”,这不可能从总部分散下去,或在外地一级再设一套,而不涉及大量费用。“战略专家”几乎总是由经常预算支付。在此普遍性与技术合作之间的区分看来又被人为地过度扩大了。“普遍性”和技术合作涉及各组织的所有成员国。最理想的是,技术合作应当在发展中国家创造政治、社会-经济和技术条件,这些条件是各组织在所涉的各个部门采用普遍公约、标准、规章和规则的基础,关系重大。从这一角度来看,技术合作同联合国系统设定标准和规范性行动有着十分密切的关系。

70. 有些成员国在分权问题上缺乏政策协调是值得注意的另一个问题。有些成员国在有些组织支持分权,但对其他一些组织却例外。人们有一种基本感觉,即有些机构负责人由于这些相互矛盾的信号而在分权问题上迟疑不决。例如,将经常预算用于技术合作为卫生组织所完全接受,但在国际民航组织或工发组织却受到抵制。成员国对经常预算实行零增长,但却越来越多地提供预算外资金。它们承认开发计划署为中央供资组织,要求一种方案的办法,要求简化和统一执行程序等等,但与此同时用于具体目的地或针对具体部门的资金却继续扩散,并使实际采用方案办法以及执行程序的简化和统一更为复杂。如果成员国希望对权力下放给予一种新的刺激,它们不妨开始努力对付这些内在的矛盾。

71. 驻地协调员制度在编写这份研究报告的过程中在有些机构受到严厉批评。其可工作性和可用性被认为在很大程度上取决于各个协调员的个人素质、管理经验和国际才干,而不是取决于该制度本身。如果驻地协调员办事处不拥有必要的权力或不能够向其应该的那样有效和顺利地发挥作用来协调任何事物,则分权的国家一级目标就不能够完全实现。各专门机构官员认为,这些条件在很大程度上仍有待实现。

72. 在大多数情况下,大多数组织的总部都缺乏一种分权的文化或风气,尽管现在正在作出一些改进。除了最近劳工组织所采用的办法之外,各专门机构均没有在总部和外地之间强制性的人员轮换政策。总部使外地密文系进行报告,但绝不是

相反。据报告总部的决策进程有一些长期的拖延,而无视外地义务的紧迫性等等。

73. 权力下放和履行责任是分权的两个有关方面,由于其重要性,值得分别研究。目前的情况(除了卫生组织和联合协商小组)可以概述如下:

人员: 国际项目人员的招聘仍然集中在总部。外地办事处招聘当地人员为期只能有几个月,担任低级职务。

采购: 外地代表可以提高订货额,但上限为2万美元(不久以前为1万美元)。采购仍然高度集中,即使当地订货也是如此,因为这些订货在大多数情况下仍然必须由总部处理和支付。总部的采购/供货官员很少到外地了解当地采购的各种可能性。

分包合同: 外地代表可以在预先确定的范围内请当地投标人投标,但却不能够控制资源。

会计责任: 会计责任总是由总部同绩效控制职能,诸如审计,监督和评价一道履行。如上文所述,尽管各组织外地活动大量增加,对会计责任的要求也日益增加,在那些精通各组织的行政和财务规则及管理程序的经常方案人员一般都集中在总部。

项目核准通常是由总部进行,在大多数情况下包括核准项目的审查和签署项目文件。在有些情况下这些工作可由外地代表进行,但只有经总部授权方可。

资金: 这方面的情况并不十分清楚。外地代表能够代表其组织作出财务承诺和进行支付的范围在很大程度上取决于业务定额备用金帐户的条件。资金筹措通常不由外地代表进行。

74. 1986年联检组关于外地代表机构的报告简洁地讲述了总体而言从总部向外地下放权力十分有限的情况,该报告说:“有的机构很明显在这方面很谨慎,或者不愿意给予其外地人员以责任和授权,使其能在不向总部请求的情况下采取必要行动。总部所采取的许多行政程序与真正的权力下放背道而驰,因而减少了外地工作的有效性并且提高了费用。许多决定都必须等待总部批准。检察员得知,外地办事处的目的往往由于总部较低一级的控制而受到挫折。国家一级的代表应该是经考验证明是有才能的专业人员,因他们具有管理事务、采取主动和作出判断的能力而获选用:他们应该有权在驻地作出必要的决定。检察员遇到了这样一些情况,即驻地代表认为其总部的政策是自拆台脚的:有一位代表为了执行其机构已批准的业务而迫切需要临时协助,但不经其总部批准就无法就此作出决定;虽然后来得到了批准,但批准下来时已为时太晚,影响了原计划的工作。行政程序应当是支持而不是阻挠外地办事处实现其目的。当务之急是明确阐述总部对外地的作用,职能和程序,并明确

制订出来,以便外地能迅速作出决定”。

75. 这种情况还可能是由于缺乏一种权力下放的风气,这不仅是在总部同外地的关系之中,而且在决策看来高度集中的总部之内也同样如此,在总部与理事机构之间的关系之中也是如此,执行机构越来越多地注意那些已经核可的微观管理方案。除了理事机构的指令外,各个主要的捐赠国确定了机构的会计责任规则,因而总部采取了过于谨慎,从而是集中化的管理办法。有些捐赠国日益倾向于将其自己的优先项目、取舍和愿望强加于各组织,包括采用不同的会计责任格式的要求,限制了行政首脑从事理事机构核可的经常方案优先方案事项的灵活性和权力,阻碍了向外地下放权力。因此检察员认为,政策机构和行政首脑之间必须有更多的管理方面的信任,从而使这些组织内部的绩效控制和管理审查服务可以得到进一步的加强和充分的利用,这既是为了经常预算,也是为了所有其他的资金来源。

76. 专业人员构成:大量利用来源于本地区的国际招聘的专业人员出任下放机构的工作人员这一趋势在检察员看来损害了权力下放的最终的目标。联合国系统可以被视为一个独特的全球性多边网络,用于集聚和分享各种创新的想法,技术和经验。因此,各组织的分散使世界各地都能够分享这个全球集中的知识和经验。只有下放的机构工作人员构成充分反映联合国系统的国际、多种族和多文化特性,才能够更有效地实现这一目标。这一特点是该系统分散的结构和纯区域和国家机构之间的实质性的区别。

77. 联合国系统各方案必须考虑到独特的当地社会—文化因素,这一问题的解决一方面是通过区域和国家机构同联合国系统的相互作用,另一方面是各组织在分散的结构中越来越多地使用当地的专业官员。根据定义,人们指望国际招聘的工作人员利用在国际上有增益作用的经验来帮助解决发展问题,并在这一过程中获得新的经验,他们可将其用于以后的工作。因此人们特别遗憾地注意到,在已经分散的联合国系统欧洲办事处中服务的发展中国家的国民数量极其有限,反之亦然。权力下放不应当用来保证种族排外,这即便没有违反联合国系统章程的文字,也违反了其章程的精神。

78. 因此检察员建议,采取适当措施,在必要之处恢复所有那些已经下放的,同所有联合国区域经济委员会,卫生组织区域办事处(泛美卫生组织除外)和联合协商小组各组织的外地机构有特别关系的单位的全球性国际特性。每一组织的行政首脑应当确定下列原则,即在已经下放的办事处内来自任何一个地区的国际招聘的专业人员不得超过40%(国家专业官员,协理专家和低级专业官员除外)。

79. 通讯:在本研究中注意到一种强烈的趋势是向以电报和电传信息作为传递现代

化,这是任何权力下放制度的一个重要特征。好几个单独的组织,特别是联合协商小组集团,大大加强了其同外地办事处的电讯联系。但是对整个联合国系统而言还需要作出更多的努力,才能够实现一种可以大大减少费用、便利总部和外地办事处以及外地办事处之间的通讯,便利权力下放和管理控制程序的综合全球电讯网络。国际电联1989年全权代表大会通过的第50号决议授权联合国作为各专门机构以及联合国网络已经在为之服务的各组织之间通讯的一个共同的载体。电联的一份关于联合国系统共用网络成本效益的咨询研究报告表明,每年的节余高达4000万美元。而相比之下,联合国系统目前每年在电讯活动方面花费1亿美元。因此所有各组织都应该利用联合国的全球网络,在这方面的合作努力应当由行政协调委员会的情报系统协调工作咨询委员会查明为有关权力下放问题协调办法的一个不可分割的组成部分。

80. 行政协调委员会的作用:鉴于在制订一种更加严密和更加协调的权力下放办法方面,行政协调委员会能够和应当十分理想地发挥中心的作用,根据大会第44/211号决议的精神和行政协调委员会的协调授权,检察员建议,行政协调委员会应当从事关于权力下放问题某些要素的一项全面研究,以探讨向外地下放权力的更加统一的水平,统一的形象和外地代表的级别的可能性,探讨不仅在总部与外地之间,而且在外地一级在通讯系统方面更密切合作的可能性。最近实质问题协商委员会/人事厅在这一问题上所采取的立场应当仅被认为十分初步和暂时的,鉴于本报告的结果和结论,还有大量的工作需要做。

四、确立区域分权制度

81. 目前并未以成本效益和效率为首要考虑,明确国别代表处或区域代表处的相对重要性,联合国系统共同采取的分权办法应该消除这种含糊不清的状况。现在,有些组织仅在国家一级,还有些仅在区域或次区域一级设有代表处,更有些则在两级都设有代表处;而另一些组织或者未设国别代表处,或者依靠开发计划署的驻地代表。而且,在区域或次区域一级设立了代表处的组织,并不下放同样的权力或拥有类似的地域管辖权。此外,在两级都设有代表处的组织有的赋予国别代表处(粮农组织和工发组织),另一些则赋予区域/次区域代表处(卫生组织和教科文组织)以突出的领导作用,只有儿童基金会似乎赋予两者同等的重要性。地域大小、人口多少、发展水平、政府掌握现代技术的能力以及是否存在充足的基础设施等重要因素确定了各组织与东道国之间的关系,也决定了其代表处的地点,规模和结构。中国、印度、印度尼西亚、巴西或尼日利亚等国可能更适合采用次区域代表处的结

构，当然，这取决于所涉政府的愿望。

82. 目前总的代表模式表明，联合协商小组组织大多在国家一级设立代表处。这一办法似乎符合它们以执行为主的权限和活动的性质。在专门机构中，只有卫生组织和粮农组织除区域结构之外，另有严密的国别代表处网络。然而，在此两种情况下，基于成本效益上的考虑，各个国别办事处配备的专业人员很少超过2或3名。其他专门机构似乎更倾向于实行区域或次区域分权办法，这无疑是由成本效益的考虑(例如：国际民用航空组织、劳工组织、国际电联、教科文组织、气象组织)。一些未设外地办事处的机构拥有区域咨询服务(国际原子能机构、国际海事组织、万国邮政联盟)。世界知识产权组织是唯一仍旧倡议以某种形式向外地分权的机构。

83. 虽然各组织的基本法案文从未规定国别代表处，但多数情况下，它们都或者明确、或者含蓄地要求实行区域合作结构。事实上，成员国政府就是各组织在其各地域之内的“代表”和行动的臂膀。教科文组织的组织法通过“国家委员会”的概念更明确地规定了这一要求。此外，过去十年中，区域和次区域组织以及具有非政府和专业特点的社团在世界各地大量涌现，这表明各区域在国际政治和经济关系中日渐重要，将分权集中在区域一级似乎也符合这种日益显示的重要性。各组织的政策机关以自身已成为确立机构的区域集团为基础进行运作。

84. 此外，世界范围的环境保护表明区域差别日益加大，呈现出需要适合区域情况的办法的具体特点，为此可能需要在章程中采用新的条款，或在必要时加强现有的分权条款。例如，西欧和北美也许希望特别优先考虑保护其生态系统和不断膨胀的老年人口；东欧和独立国家联合体的特别优先考虑则在于管理经济变革和发展投资流动；南美洲则在于消除收入不公、遏制贩毒和加强债务管理能力；非洲则在于减少文盲和贫困率、通过政治体制建立稳定、通过大规模的职业培训方案加强国家执行能力；亚洲则在于获取和管理先进的技术，以加强其竞争能力、并控制人口增长等等。

85. 由于具有普遍性，各组织无疑将继续采用基于全球战略的行动计划。然而，如果要行之有效并富有成果，全球计划必须适应各区域，并最终适应各次区域及各国具体的文化、社会和经济背景。联合国秘书长最近在和平与安全领域的报告⁶也强调了这一认识：“根据《宪章》，安全理事会必须，并应继续担负维护国际和平与安全的首要责任，但是，实行分权、放权和与联合国努力合作的区域行动不仅能够减轻安理会的负担，而且有助于在更深刻的意义上实现国际事务中的参与、协商一致和民主化”。

86. 过去，联合检查组提出了若干报告，建议加强各组织区域结构的业务活动效能。其中，1975年关于联合国系统区域结构的报告(JIU/REP/75/2)是一个突出的例证，该报告敦促联合国系统首先采取以下措施：

- (一) 确定一个共有的区域和次区域定义，争取在同一地点设立区域和次区域办事处；
- (二) 向区域办事处下放足够的权力和责任，同时恰当地调配专业人员和资源；
- (三) 加强联合国系统内区域结构与系统外区域政府间组织之间的技术和合作关系；
- (四) 使得区域经济委员会和其他区域办事处参加制订国别方案；
- (五) 改善区域经济委员会与联合国系统其他区域办事处之间的联系和工作关系等等；

87. 大会第32/197号决议(在其关于区域和区域间合作的附件第五章中)明确阐述了基本相同的指示。联合检查组的另一份报告，即1985年关于改革联合国的几点看法的报告(JIU/REP/85/9)呼吁设立统管卫生、农业、工业、教育等等的多学科“区域发展机构”。该报告指出，对于需要采取整体方针并由有关各方进行有机合作的发展问题采取部门性方针是完全不适宜的，在世界一级有关发展的任何行动都意味着忽视区域和国家的独特性，导致浮浅地看待问题。报告作出结论，指出“解决的办法只能是区域或次区域综合办法，这就意味着必须将所有与发展问题有关的人都送去现场工作”。

88. 目前，国际政治、经济和社会形势发生了深刻的变化，这些变化本身迫切要求彻底改革联合国系统的执行结构和方针。干旱、饥馑和艾滋病这一肆虐全球的疾病正在各个地区横行。国际社会必须努力满足中欧、东欧和独立国家联合体提出的大量的新要求，面对世界许多地区爆发的内战和随之而来的大量出现难民和流离失所者的问题。联合国维持和平活动及相关活动迅速膨胀，估计1992年此类费用接近30亿美元，这又在消除人类贫困和苦难的国际斗争中开辟了另一个战场。由于发展不可能在饥馑、疾病流行、内战和人民流离失所的情况下出现，联合国系统当今面临的挑战是一个单独的、多头绪的问题，这一问题不能通过传统的、部门间相互割裂的方针或现有的执行活动组织框架加以解决。各组织必须纪律严明，连锁团结，面对这一挑战。

89. 目前，各组织的所有成员国几乎都在积极努力，实现互利的经济一体化，当此之时，联合国系统紧密集中其分散的力量，对现存的全球性优先问题作出

统一反映的道德意愿受到严峻的考验。人力和财力资源数倍于联合国系统的大公司正在进行兼并或联合，以便提高竞争能力，实现规模经济。如果成员国愿意为了普遍的利益而放弃其主权的某些因素，私营公司为了更大的利润而丧失公司的个性，那么，为什么联合国系统的各组织不能为了人类幸福这一首要利益而放下“部门权限”的包袱，克服组织性的孤立主义呢？

90. 检查员坚信，目前正是各成员国在恰当的机关内就联合国系统的业务活动结构采取大胆的改革措施的良好时机。为了协助各理事会审查这些结构，检查员提出了以下建议。根据其经过修订的权限和《联合国宪章》第55、第62和第63条，联合国经济与社会理事会应该着手拟订研究报告，与恰当的联合国发展系统理事会进行磋商，以便确定设立与区域发展银行相近的统一和多学科的联合国系统区域发展结构或机制的可行性。

91. 建议中的机制将使得联合国发展系统确定牢固的机构间合作形式，更为有效地适应区域、次区域以及各国的具体情况，这种机制可包括以下内容：

- (a) 它们可包括目前系统中以外地为基础的区域结构和各组织总部与外地活动相关的各处、股和司。这些处、股和司也可因此完全分散到各地区。
- (b) 可审查、必要时重新制订所有区域经济委员会的职能范围和方案，以便把这些委员会与新的区域安排整合起来，成为一个简单地称作联合国系统区域委员会的机构，具有经过重新确定的权限和方案方向。
- (c) 新结构的执行领导完全由行政咨询委员会根据其资格和才干任命。各区域结构专业人员的组成将严格反映联合国系统具有的国际和多种族特点，来自同一地区的工作人员比例不得超过40%。在新的机制建立之前，现有区域办事处和经济委员会的专业人员构成应该相应地加以改变。
- (d) 建议中区域结构的全球政策机关为联合国经济与社会理事会，区域政策机关可由国家首脑或其代表组成。现有的区域性政府间组织能够服务于这一目的（例如，美洲国家组织、阿拉伯联盟、非洲统一组织、欧洲经济共同体、东南亚国家联盟等等）。
- (e) 新的区域结构将依据行政协调委员会机构的模式，按比例与系统中各组织分享独立的预算。
- (f) 区域结构将负责建立和监督统一的次区域和国别办事处，统一办事处

的设立、组成、加强或削弱都以一种选定的战略为基础，这种战略集中注意需要和问题以及成本效率和效益的考虑，而非目前由单个组织分别设立国家代表处的零碎的方针。

- (g) 总部有关发展的作用将限于区域间和全球主题及问题，包括政策研究和分析、筹措资金和在全球一级的概念性协调。
- (h) 在设立建议中的结构时，可采取灵活的办法，以反映各地区具体的发展挑战的程度和性质。例如，这类结构的可行性可首先在东欧、独立国家联合体和亚洲加以检验，因为这两个地区似乎迫切需要各组织统一行动。

92. 设立建议中新结构的理由可进一步阐述如下：

- (a) 为了有效地应对新的全球现实和首要问题，包括里约环境与发展会议（地球首脑会议）的第二十一世纪议程，经济与社会理事会对其结构和附属机构实行了前所未有的改革，以便恢复其协调整个联合国系统全球政策的作用。要使得充分实现这一政府间改革进程的目标成为预料中必然的结局，就必须相应地进行重大改革，振兴各组织在经济、社会和相关领域的执行结构。正如上文所建议的，立足于地区的新结构应该大力推动行政协调委员会成员在外地一级迅速、有效和统一的执行大会和经济与社会理事会指令，而根据目前零碎、重叠的、各组织分别向自身的理事会负责和报告的方案和方针，这几乎没有可能。
- (b) 根据大会第32/197号决议，区域委员会在各自的地区拥有的机构间协调能力各不相同，但显而易见，非洲、东欧国家和独立国家联合体所面临的大量问题不可能完全由非洲和欧洲经济委员会解决。一个更广泛、级别更高、贯穿整个系统的联盟似乎是必不可少的，其形式就是建议中的新的区域机制。
- (c) 目前，联合国系统统一国别方案和代表处的发展正在赢得接受，聚集力量，这似乎证明能够在区域一级采用类似的方针，因为在统一的结构内，无论多小的区域机构都具有设立外地办事处的财政能力。
- (d) 如果象目前这样通过各组织总部实行遥控，大会第44/211号决议所载的技术合作新模式、特别是象方案办法、国家执行和建立能力方面的转化就不能获得恰当的支持。正如卫生组织放权模式所表明的，这些模式要求在地理上更接近具体国家，以便持续地提供技术支助。方案不同于项目，方案是无限期的。

- (e) 联合国环境与发展会议以及联合国秘书长最近提出的报告(和平议程、联合国的工作、结构改革进程)比一个任何时候更突出地强调有必要采用统一的、包括环境、政治、经济、社会、人口和文化因素的方针,对待发展问题。建议中的新机制应该确实保障这一方针的实际执行。

93. 新安排的可行性可阐述如下。

- (a) 经济及社会理事会第 1992/40号决议重申其重视联合国系统在波罗的海国家和独立国家联合体采取统一办法和建立统一机构,根据该决议,秘书长已在该地区6个国家建立了一系列整合的联合国系统办事处。尽管这些办事处目前仅限于国家一级,但它们表明在区域一级采用类似方针是可行的。
- (b) 联合协商小组组织和几乎只涉及发展执行活动及紧急救援活动的实体将继续集中在国家一级采取行动,作为联络系统其他部门的力量。区域委员会将恰当地与其他实质性联合国实体和系统中的技术机构联合,构成技术性框架结构,将全球政策和战略转变为更为具体的区域蓝图和方案,由各国政府在系统中国家一级的执行力量的援助下加以执行。
- (c) 区域委员会已与系统中其他组织设有联合处或股。这突出表明扩大此种安排是可行,可以根据各地区的发展要求,使其容纳系统中更多的,或所有的技术机构,包括开发计划署的地区局。
- (d) 如果根据检查员的主张加以执行,例如聚集区域现有的所有,或多数资源,分散设立在总部的已经方便地以区域为基础组织起来的技术合作部门,那么,设立建议中的结构就不会意味着额外开支,而且正好相反。
- (e) 最终向国家执行和新的支助开支制度的转变会证明不再需要在总部继续保留庞大和昂贵的技术服务支助部门。各机构最终可能获得的有限资源较能够在统一的联合国系统区域结构中获得更经济、同时无疑更有效的运用。
- (f) 参加整合的结构并非意味着各组织一定会丧失其组织个性。由于其独特型,可以考虑在新结构与世界卫生组织各区域组织之间作出特别安排。

94. 建议中的机制可望获得的收益包括:

- (a) 大量节省基础设施和工作人员开支。
- (b) 所有组织的外地活动将利用内部管理和财务控制制度,更为方便,有效的履行管理和财务责任。
- (c) 正如 联合检查组最近的报告《联合国系统与多边金融机构的合作》(JIU/REP/92/1) 强调指出的,各组织将能够作为一支统一的外地力量与多边金融机构进行更富有创造性的合作。
- (d) 在区域一级有效地统一各组织的分析、技术和执行能力会大大加强对其他发展伙伴的比较优势,甚至能够保障捐助者为其外地方案提供更多的资金。
- (e) 新结构将会作为紧密的外地传送带,联系联合国大会、经济及社会理事会、各专门机构的理事会与各国政府以及统一的联合国系统国别代表处。
- (f) 在国家协调和行政能力薄弱,政府机构忙于应付社会冲突或内战的情况下,从区域一级支持各国看来不无道理,因为区域和次区域方案对国家服务的要求较低,受政府变革和社会—经济不稳定的影响较少。

95. 成功的一些基本先决条件包括:

- (a) 所有专门机构充分参与建议中机制的规划、人员配备和管理,也可邀请布雷顿森林体系参加。
- (b) 有必要严密注意选择和组织建议中机制的行政管理部门,该部门可包括一个与多边金融机构董事会类似的、由行政咨询委员会任命的执行理事会。
- (c) 此类机制不应成为庞然大物式的区域组织,而应根据其各自区域内的不同情况处理问题,分散成类似非洲经济委员会多国规划和执行中心的次区域工作队,但与后者相比在综合分析、技术和业务活动能力方面技术程度更高。
- (d) 发展新的工作人员形象和方案战略,以便勇往直前地解决各地区所面临的最严重的发展问题,如确立东欧和独立国家联合体经济变革的框架、或消除非洲和亚洲的贫困和文盲。
- (e) 世界范围内的发展援助日益减少,而且援助大都用于紧急救济方案,当此之时,建议中的一些机制的中心优先考虑显然应该是在各自的地区内实现经济一体化,同时在当地挖掘并恰当的管理资源。这要求进一步强调在各个领域加强和统一区域和次区域机构,重视私营部门支助

和促进投资的战略、政策和法律,同时全面地发展各国的管理和技术能力。

五、结论和建议

A. 结 论

96. 尽管多年来联合国系统就分权的议题进行了许多讨论,但是,只是在过去几年,这一议题才在一些组织中得到了实际的表现。自联合国系统诞生以来,各组织的成员国以及国际政治、经济和社会局势经历了深刻的变化,最近,随着冷战的结束,变化则更为急剧,这不无道理地出现了更大的压力,要求彻底改革联合国系统的执行结构,使其更有创造性地联系各组织在全球不同地区、民族和文化中的服务对象。

97. 在这一广泛的改革活动中,对分权进行任何严肃讨论的出发点应该是审查各组织总部目前的地点,最终逐渐改变其中一些地点,从而确定一种更富有全球意义的总部地点选择模式。此外,如果系统中各理事会的定期会议以轮流的方式、在总部之外的各地区召开,就应该用以更有效的促进实现分权的实际目标。

98. 联合国大会和系统中其他理事会关于分权的决议是联合国系统不可避免的需要进行的改革努力的权威政策指导。但是,总体进展方面多有反复,行政协商委员会一级仍未制定明确的首要分权战略,只是实质问题协商委员会/人事厅最近在此方面采取了初步步骤。

99. 检查员的结论认为,考虑到用于发展的执行活动的性质和范围迅速演变,联合国大会第44/211号决议规定了新的技术合作模式,一种涉及联合国系统所有组织的协调和战略性方针是必不可少的,也是迫切的需要。此外,世界许多地区出现的饥馑、干旱、艾滋病、人民流离失所、内战、和社会苦难不断加深等灾祸要求各组织作为经过整合的外地力量,大力加强在外地的存在以及执行和反应能力。

100. 这意味着联合国系统的分权进程远不应该半途而废,或仅仅流于对现有的结构和程序修修补补。它应该完全集中于建立整合的、多学科的联合国系统区域发展机制,类似于区域发展银行的结构,负责各组织用于发展的执行活动。

101. 有必要采取更为具体的步骤,作为建立新的区域安排的储备措施的一部分,从而协调分权的许多因素,特别是对外地的授权程度、国别代表处与区域代表处之间的业务关系、代表处的叙级结构、通讯和资料管理制度。

B. 建 议

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号决议附录第四章的所有条款，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。

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、联合协商小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。

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。

建议4：将发展合作纳入常规方案

尚未行动的组织应行动起来，进一步将发展合作目标纳入其常规方案，必要时向国际电联1989年所作的那样，为此修订章程。

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(国家专业官员、协理专家和低级专业官员除外),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、联合协商小组的成员组织、世界卫生组织(泛美卫生组织除外)、粮农组织、教科文组织和劳工组织。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。

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。

建议7: 理事会会议会址的分散化

根据贸发会议、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、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标程序,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。

注

¹ 文件ACC/1992/FB/R.20。

² 文件DP/1991/69。

³ 1992年5月26日《国际先驱论坛报》。

1992年6月17日《日内瓦论坛报》。

⁴ 见培训和技术转让问题国际研讨会的报告,南希,1980年5月。

⁵ 其中两个语言联合会是:国际会议口译协会和国际会议笔译协会,两者均使用法语首字母缩略词。

⁶ 和平议程(A/47/277,1992年6月17日)。

比 较

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
说明.....		47
一、 联合国秘书处.....	1 - 12	48
二、 政策问题协商小组(开发计划署、儿童基金、 粮食计划署、人口基金).....	13 - 18	52
三、 世界卫生组织.....	19 - 26	53
四、 联合国教育、科学及文化组织.....	27 - 30	55
五、 联合国粮食及农业组织.....	31 - 35	57
六、 国际劳工组织.....	36 - 40	58
七、 国际电信联盟.....	41	59
八、 联合国工业发展组织.....	42 - 44	60
九、 国际原子能机构.....	45 - 49	61
十、 其他组织(国际民用航空组织、国际海事 组织、万国邮政联盟、世界知识产权组 织及世界气象组织).....	50 -54	62

附件

- 一、 各区域委员会关于执行联大有关联合国经济、社会及有关领域改革与恢复活力的第46/235号决议的建议。
- 二、 教科文组织执行局1991年5月第136届会议通过的措施。
- 三、 劳工组织关于工作人员在外地和总部之间流动的通告。

说 明

本报告第一部分副标题为“权力下放和管理进程”，主要分析了联合国系统的实际和职能上的权力下放问题。第一部分还包括检查员的概述及结论和建议。报告的本部分(第二部分)副标题为“比较”，简述了系统内各组织的权力下放政策、做法及经验。在报告第一部分第三章中，检查员对这些经验作了综合。本部分(第二部分)因此可以被视为第一部分、即报告的主体的增编。

一、联合国秘书处

1. 联合国大会第41/213号决议发动了改革和振兴联合国的进程。目前,正着手改组和振兴联合国政府间和秘书处的经济、社会机构及有关的机构。各会员国都十分重视这一改组和振兴进程,各国在大会、经济及社会理事会最近的各届会议上所作的发言和提出的立场文件说明了这一点,促进国际发展合作特设工作组提出的题为“联合国系统的作用”¹的报告尤其说明了这一点。

2. 作为1992年初实行的联合国秘书处的改革的第一阶段,在联合国总部成立了几个大部,对以前的各个不同的组织实体进行合并。在关于联合国工作的1992年的报告(A/471/1)中,秘书长宣布了改组进程第二阶段的活动,表示“坚信,联合国应当继续把重点放在落实经济、社会和政治决策的地方”。他还表示准备将改革进程推向联合国其他部门,以便“在整个联合国之内分配职责,并使总部的职能和各区域委员会与其他联合国机构和方案署的职能取得平衡”。

3. 上面一段表明,载于大会第32/197号决议附件第四章且在最近由大会第45/264和46/235号决议加以强调的关于各区域委员会的各项规定,终于得到秘书长的执行,他充分确认,联合国活动的重点应放在实地。

4. 实际上,正如各区域委员会早些时候即于1987年所指出的,¹尽管根据第32/197号决议发起的第一阶段的改组进程已在数月内完成,“引人注意的是,各区域的职责和资源方面的权力下放工作已进行了10年,但几乎仍未在这方面取得一致意见。尽管各会员国政府自1960年起就在大会和经济及社会理事会的一系列决议中毫不含糊的作了确认,并最终在1977年达成了改组决议(32/197),但权力下放至今仍未成为秘书处的一项政策。总部与各区域委员会之间虽然进行了磋商,但未能有步骤地明确可进行权力下放的活动和资源,也未能真正使各区域委员会具有更大的灵活性,给予其更大的责任”。

5. 联合检查组自1969年以来也在关于区域委员会的一系列报告中充分阐述了这些关切,最近,各区域委员会理事机构在向大会第四十七届会议提出的建议中强调了这些关切²(见附件1)

¹ 各区域委员会执行秘书在1987年2月12至13日于曼谷举行的会议上所作的说明。

² 区域委员会关于执行大会第46/235号决议的建议(秘书长关于在经济、社会及有关领域改组和振兴联合国的报告附件(A/47/534))。

6. 方案和协调委员会(方案协调会)和行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)指出了正在进行的改革进程的第一阶段中具体存在的一些缺陷,主要包括:机械地进行改组,主要是将各单位合并,而不对方案作相应调整;改革与方案执行要求之间缺乏明确的联系;零敲碎打,体现的是延续性而不是创新性;人力资源和预算资源的重新部署不够合理,不能反映本组织不断演变的优先顺序,等等。一些国家的代表团在大会第四十七届会议第五委员会提出了类似的看法。

7. 秘书长在他的几份报告中都设想和提倡用更为集中的方式处理发展问题,第二阶段的改革进程要做到这一点,必然就得纠正会员国在第一阶段指出的那些缺陷。为此目的,就必须从整体上审查各区域委员会、尤其是经济合作和发展部以及贸发会议的职能和活动的性质、范围及持续的相关性。这一列法自然并非详尽无遗,但由于这些秘书处实体部门的许多努力相似,也无疑是重复的,这些部门必须向秘书长提供一切机会,以便将他的设想——秘书处用更为集中的方式处理发展问题——在方案和职能上变成现实,从而本着团结精神协调一致地行事,把重点直接放在实地。

8. 在这方面,应当再次强调一下区域委员会的一些独特的长处:

- (a) 区域委员会代表了全球方案和战略与实地现实之间的一种有机的和必不可少的联系。正如本报告第一部分第四章所说的,要有效地执行全球战略,就必须通过实质性分析与实地技术合作的相互补充,使这些战略适应各区域的具体和实际的现实。区域委员会更有条件加强甚至扩大这一至关重要的职能,原因是这些委员会在距离上接近其各自区域内的国家,熟悉这些国家的情况,另外,委员会的区域和次区域机构网络在支持着区域的经济合作和一体化努力,今天,这些机构网络要比以往任何时候都重要,尤其是在发展中国家。
- (b) 各区域委员会已在一个多部门和部门间的构架内形成了一套专业化系统,这一构架在范围上也许大于经济和社会发展和贸发会议的构架,但在深度上则不一定。这就意味着如果具备一切条件(现在并非每个委员会都是如此),这些区域委员会便可以逐步渗透的方式提供全球实体部门发挥分析职能和各管理机构进行决策所需的多数实地意见。因此,引伸开来,在使秘书处各经济、社会及有关的实体部门在职能上更加一体化这一前提下,区域委员会将和全球各实体部门一样,为联合国经济和社会方面的各个决策机构提供实质性的“服务”。这一要求在

第32/197号决议附件第四章第21段中是很明确的,该段除其他外规定,“区域委员会应当为联合国各主管机构的全球决策进程提供意见,应当充分参与执行这些机构作出的有关的政策和方案决定”。

- (c) 全球实体部门反对将权力下放到实地的一条重要理由是它们公开提出的这一要求,即区域委员会应提供“服务”并与其在总部的各自的管理机构发生联系。尽管这些实体部门可以从实地机构得到资料,但它们往往倾向于从总部的各常驻代表团那里得到供分析用的原始材料,而不是从各区域委员会处得到,而后者的材料则较齐备、统一,反映多部门和区域的情况。一些代表团和一些北欧国家已经对联合国系统的数据收集和处理的职能作了强调。³ 依靠各区域委员会,而不是依靠联合国全球实体部门和机构,凭借区域基础上的第一手经验便可以更好、更快地行使这一职能。因此,有必要加强和提高委员会的这一相对优势,全球实体部门不应重复这一优势,而应更好地着眼于全球范围的方式方法、分析以及综合。
- (d) 各区域委员会通过与其他联合国实体部门(环境规划署、生境会议、或跨国公司中心(CTC))及一些专门机构(粮农组织和工发组织)合设一些机构,已或多或少地建立起了合作关系。全球性的联合国实体部门并没有同系统内的其他部门建立起类似的、实际的、着眼于实地的合作关系。如果这些委员会能够与其他一些合适的联合国专门机构合设更多的机构或部门,就能够:
- (1) 成为“联合国系统内其各自区域主要的全面经济和社会发展中心”(32/197/),并“发挥领导作用,执行区域一级的协调和合作的任务”(同上);
 - (2) 其在分析、方案和业务方面的能力及其多部门、跨学科的活动能力将会得到大大加强;
 - (3) 委员会与联合国全球实体部门及多边开发银行相比而显示出的相对优势也将同样会大大增强;

³ 见关于北欧国家提出的联合国规划和改革建议的最后报告,载于A/C.2/46/17号文件。

- (4) 更为重要的是,这些委员会将能实施本报告提出的一项主要建议,即设法将各区域机构和联合国系统的资源,包括设在总部的执行技术援助的部门集中起来,组成类似于区域开发银行的联合国系统一体化和多部门区域开发机构。这样,便可将这些委员会改名为联合国系统区域委员会--一个相当于行政协调委员会的更为一体化、更具技术性的区域机构。关于此种结构演变将产生的好处,请见本报告第一部分第四章。

9. 到现在为止,5个区域委员会在分析、协调和项目执行能力方面以及在业务效率方面是有明显不同之处的。正如联合检查组以往在关于区域委员会的报告中指出的,这些委员会必须得争取到第32/197号决议附件第四章为其设想的任务和作用。的确,委员会要在区域一级变成名副其实的中心,吸引联合国系统的合作,就必须在高质量的分析、战略和方案制订以及业务效率方面建立起信誉。委员会还须提高工作人员的素质,将其目前一系列众多的方案用在其各自区域最为紧急的优先项目上。实际上就每一区域委员会而言,尤其是就非洲区域委员会和拉丁美洲和加勒比区域委员会而言,有必要向扶持私营部门发展的区域战略作明确的转移,把重点放在当地资源的创造、促进投资和开发、经济一体化进程、扫盲和消除贫困上面。

10. 因此,要实现本报告提倡的权力下放目标,就有必要全面审查各区域委员会的方案结构和业务活动状况,审查其与全球实体部门相关的方案和业务活动情况,以便酌情改进其方案,提高业务活动效率,并在经济、社会及相关领域实行秘书处各级的职能一体化。前面第8段提到的相对优势意味着,全球实体部门的分析和研究工作以及总部的各主管机构所需的众多的投入将来自实地机构,从而确保向决策部门提供的文件资料更为可靠和客观,因为实地部门充分了解实地的现实和状况。

11. 由上述得出的结论是,总部方案部门及有关的实体部门的作用应限于概念性、比较性和综合性极强的工作,经济和社会发展部(原先为技术合作促进发展部)现在的项目执行职能应完全下放给各区域。有些职能和部门下放到实地必然会引起额外费用,遇此情况应将其从总部下放到某一区域,在各区域间行使,从而可加强各区域和各国间的合作。出于合理的理由,跨国公司中心和科学技术促进发展中心可仍留在总部,而经济和社会发展部的所有其他部门则不一定留在总部。其中,有些可设在发展中国家区域,同时继续为所有国家提供服务并使各会员国的费用减少。

12. 此外,政治和人道主义事务部和人权中心也可在各区域委员会内保持尽可能少的预警情报机构,因为这些机构最终将根据本报告向经济及社会理事会所提出的建议得到调整。

二、政策问题联合协商小组(联协组)

13. 该小组由开发计划署、儿童基金会、粮食计划署、人口基金及农发基金组成,这些机构基本属于供资组织,目前占联合国系统发展方面的业务活动开支的76%。联协组作为一个整体,在世界范围的人员部署和实地办事处网络以及向实地的授权方面都实行高度的权力下放。该小组显然已率先执行联合国大会第44/211号决议。该小组有若干工作组,负责处理一些具体问题,如简化和协调程序问题,方案周期问题及共同使用和分担实地的房舍和服务问题。

14. 联协组成员认识到,要采用新的技术合作方式,如政府/国家一级的执行,创造国家能力以及向注重方案这一方面转移等,就需提高实地能力,协调执行机制。

15. 联合国开发计划署是联合国系统开发方面的业务活动的主要供资机构,也是该系统在国家一级的主要代表,该机构也许是直接注意到权力下放问题的组织之一。署长在1992年5月举行的开发计划署执行理事会第三十九届会议上发言时,呼吁“各组织的总部尽最大可能向统一的(联合国系统)实地办事处放权”;并强调,真正的方案协调只有在实地一级才能进行。

16. 另外,开发计划署还从管理上对其总部和实地的业务活动进行全面审查,“以便提高计划署在新的技术合作方式之下的反应能力。一份关于权力下放的内部战略文件指出,“权力下放原则能产生最大效益的地方,莫过于开发计划署,因为这个组织分布在115个以上的国家,负责对其中的每个国家的需求作出反应。在这一意义上,权力下放是根植在作为联合国业务系统的基础的各项原则之中的”。

17. 开发计划署的权力下放政策以内部战略文件提出的下列总原则为指导:

- (a) 应当首先从国家一级来设计该组织的业务能力;
- (b) 就开发计划署对国家的要求作出反应而言,联系实际工作做出关键的管理方面的决定;
- (c) 总部和实地部门的地点应当与方案的技术要求及经济有效这两方面紧密联系在一起;
- (d) 应最为经济有效地行使职能,尽量减少乃至消除重复性职能和多余职能;

⁴ 联合国开发计划署的一个基于战略的高级管理结构(Kienbaum 报告),DP/1991/50,及署长对此提出的看法。

- (e) 应当根据各部门作出明确决策方面的需要来管理信息，并根据一致和连贯的信息管理政策精简基本的辅助职能；
- (f) 应尽可能将支持“前方”职能的资源纳入“前方结构”；
- (g) 权力下放应当注重这一点，就是计划署的政策高于单位或实地办事处的单独的做法，从而明确和强调分工和责任。

18. 从这些原则--如真正得到执行--中可以看出开发计划署对待权力下放的重点目的。该组织建立行之有效的权力下放体系的战略构架与联协组其他成员的现行政策(尤其是与儿童基金会的现行政策)有些相同之处，因此，检查专员认为，这一构架首先可以为改进和加强联协组处理权力下放问题的统一的办法提供参考，进而也可以为全系统在此问题上的主要政策提供参考。

三、世界卫生组织(卫生组织)

19. 该组织在联合国专门机构内堪称一独特的权力下放的典型。这里有几个因素。

20. 第一，1946年通过的卫生组织组织法在拟订上看来特别想顺应泛美卫生组织(Pan American Sanitary Organization, 后改为 Pan American Health Organization)的情况。泛美卫生组织于1917年成立，此后一直发挥着积极作用，因此要比世界卫生组织早出现30年。这就可以解释为什么组织法第十一章(第四十四条至五十五条)尤为注重“区域组织”。在区域组织之下设区域委员会(决策机构)和区域办事处(秘书处)。目前有6个区域组织：非洲区域组织(AFRO)，美洲区域组织(AMRO/PAHO)，东地中海区域组织(EMRO)；东南亚区域组织(SEARO)及西太平洋区域组织(WPRO)。虽然组织法规定，“各区域组织应为本组织之构成部分”，但各区域结构相对总部而言有很大的自主权，具体来说，泛美卫生组织在管理和预算方面仍为一单独组织。目前，卫生组织提供的资金约仅占其预算的25%。

21. 第二，领导各区域办事处的区域主任是卫生组织权力下放系统内的另一主要因素。组织法第五十二条规定，区域办事处主任由卫生组织执委会商得区域委员会同意任命之。然而，实际上，他们却由其各自区域的国家政府选出，并经由执委会自动核可。因此，总干事在选举和任命区域主任方面不发挥作用，但是，根据组织法，他们应向“该组织的技术和行政首长”--总干事负责。

22. 国际电信联盟(国际电联)这一联合国专门机构与卫生组织相似，该机构的一些职位经选举产生，其全权代表大会负责选出秘书长、副秘书长及8位其他官员。

不过这一数字将在1994年减少。工发组织和知识产权组织的副总干事由总干事在征得决策机构同意后任命。卫生组织的区域主任与其他组织选出的同行相比有很大的不同：前者享有“主权属性”，即根据规章发布指示；立法；直属区域领土；一个由国家元首或政府首脑及卫生部长组成的政治结构；一项单独的预算以及一行政机构。尽管组织法明确规定，总干事有全权负责该组织的管理，但实际上，这些特权是与各区域主任分享的，后者在政治和管理上起着重大作用。因此，该组织的分权体系取决于总干事和区域主任之间的政治权力关系。例如，规章或手册并没有规定在区域主任明显犯有渎职行为的情况下对其进行处理。这些规定在许多情况下确定了总干事和区域主任各自区域的成员国之间的实际关系。

23. 此外，卫生组织的方案政策的目标是围绕“2000年人人享有卫生保健全球战略”，将方案执行这一责任转给各成员国。该组织的方案大体与其成员国的方案相同，对后者的方案起支持作用。因此，重点放在方案的处理上，即放在现正日益促请系统内的其他组织采用的技术合作方式上。所以，卫生组织的模式不单单是一个权力下放结构的问题，更为重要的，是一个方案构想和政策问题。

24. 更能明确地证明这一点的，是另一个因素：经常预算在为技术合作供资以及在方案预算进程方面发挥着主要作用。各区域办事处在各其区域作为该组织技术合作方面的代理，所需资金主要来自经常预算，其中，将近60%的资金目前用于技术合作方案。世界卫生大会1976年第29/48号决议规定，必须按实际数字从经常方案预算中拨出至少60%的资金用于技术合作及向成员国提供服务。方案预算制订程序从国家一级开始，根据一套要素向各国分配款项。拟向各国分配的款项数额将为编制区域方案概算提供依据。方案概算先得到各区域委员会的核可，然后由总部汇总，提交执行委员会和卫生大会审核。

25. 上述各项因素基本决定了卫生组织的权力下放模式，这一模式似乎具备在一理想的世界中完善地运行所需的各项要素。但实际情况却并非如此。卫生组织以往曾在内部作过几次努力，设法改变现有的体系（哪怕作些小的变动），以便更为合理地利用该组织的总的方案资源，增加总干事的责任，但这些努力均未奏效。值得提及的是下面一些主要的约束：

- (1) 选举产生的总干事和选举产生的区域主任之间有可能在管理上产生困难。
- (2) 卫生组织的权力下放实际上是从总部到区域一级，但并没有充分下放到国家一级，这一级的业务活动有必要加强。
- (3) 总部同各区域之间目前存在为经常方案预算硬性拨款的格局，各国政

府自动有资格得到国家一级的预算拨款，这就大为限制了组织的选择办法和能力，使其难以应付方案方面的新的优先项目，难以改变目前那种将其分配给各国和各区域的办法以便将资源用来处理一些突出的问题。

- (4) 总部对经常方案预算的分配及其实施控制有限这一状况，部分地促进了一种趋势，即由总部集中管理预算外方案，理由是这些方案是全球性的、受高技术驱动的方案，最好由总部直接执行。
- (5) 各区域办事处在很大程度上是各自单独行事，似乎更属于其各自的区域而不是属于整个组织。这些办事处的工作人员往往绝大多数来自其区域内部，从而严重削弱了其世界范围的国际特性。各区域间以及区域与总部之间的人员流动有限这一点加剧了这一状况。某一区域主任指派的人员不一定为另一区域所接受。

26. 另有一份关于卫生组织权力下放的文件对这些约束作了进一步讨论，检查专员不久将提出这份文件。

四、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)

27. 权力下放问题近年来受到教科文组织很大的重视，该组织专门要求联检组向其提供本报告。同时，1991年4月，执行局特别委员会审查了它授权就此议题编写的一份内部的详细的研究报告。该报告透视了教科文组织历年来的权力下放情况，下面是报告摘要。

关于教科文组织权力下放的详细的研究报告⁵

执行局特别委员会编写的报告详细回顾了教科文组织自1947年以来的权力下放政策和做法的历史。报告指出，早在教科文组织大会第五届会议上，权力下放就被认为是“教科文组织为使其活动更为有效而应当处理的一个至关重要的问题”。因此，权力下放的最初试验早在40年前就进行了，先是在科学和技术部门进行，后来在教育部门进行。

⁵ 教科文组织文件：136 EX/SP/RAP/1，1991年4月12日。

不过,报告指出,尽管几十年来就此问题进行了许多次讨论,大会也通过了若干项决议,但只是到了1980年代初才在世界各地增设了一些办事处。增设的机构部门性很强,在教科文组织方案的制定和执行方面的权力和作用十分有限。

报告认为,1987年是真正努力使该组织实行权力下放的开端。由于“计划更全面地改革教科文组织的结构、方法和工作程序”,权力下放进程获得了新的势头,目标是巩固其在成员国的存在,参与发展方面的业务活动。报告称,在执行局和大会的认可下,这一新趋势导致了教科文组织内的一些结构上的变动和其他一些行动,如设立外地单位协调局(BFC),提倡部门间合作或实地办事处一体化,更新通信和信息系统,用计算机处理差旅费等。

报告对上述行动表示称赞,但得出的结论是,“权力下放实现的程度仍不能令人满意,权力下放与理论或实际都不能充分相符合。此外,联合国大会第44/211号决议对教科文组织而言,要求其尤为重视权力下放的主体,重视权力下放工作的改进及其实际的局限性。”

28. 1992年的教科文组织执行局会议再次详细讨论了权力下放问题,会议通过了一些措施,确定了该组织的权力下放政策的广泛构架。这一政策应当:

- (a) 基于教科文组织组织法规定的权限及其对于教科文方面的合作应负的国际责任;
- (b) 对本组织的活动产生推动和增进作用;
- (c) 加强其在各区域的存在;
- (d) 灵活,并适应各区域和次区域的特点和优先次序;
- (e) 能从全球角度来考虑区域的需要,以利于全球和区域这两者的发展;
- (f) 更有效地顾及各成员国的需要;
- (g) 考虑到教科文组织既不是一项基金也不是一个技术援助机构这一事实;
- (h) 使教科文组织在实地的存在反映其普遍的、道义和知识上的目标,而不仅仅是其具体的技术合作活动;
- (i) 使权力和资源不仅从总部下放到某些大的区域办事处,而且也下放到各区域内的所有单位,从而引起态度和做法以及程序上的改变;
- (j) 使权力下放绝不导致在实地形成微型教科文组织,并使电信联络的改善有助于更有效地开展实地活动;
- (k) 使各区域内的教科文组织工作人员的来源反映该组织的普遍性,等等(见附件2)。

29. 权力下放政策的目标如下:

- (a) 促进磋商进程, 鼓励各成员国及其国家委员会与各实地单位密切配合, 积极参与该组织的方案和项目的确定、拟订、执行及评估, 促进教科文组织与成员国知识界之间的合作;
- (b) 推动改革进程, 促进秘书处结构、程序和工作方法上的改变;
- (c) 提高实地部门确定、执行和评估新方案活动和业务活动项目及预算外项目的能力;
- (d) 更广泛地宣传教科文组织的宗旨及其工作的重要性;
- (e) 使教科文组织的方案更好地适用各区域、次区域以及各国的特定状况, 使其更快、更有效地对成员国的请求作出反应;
- (f) 提高教科文组织在国家一级的有效性, 更好地执行联合国第44/211号决议, 该决议要求使联合国各机构在制订国别方案方面的工作更加一体化。

30. 总干事自1991年以来采取了一些后续行动, 主要有加强对外关系局, 以及就权力下放问题发布了一套指示, 这些指示载于DG/Note/92/3号文件。指示尤为强调教科文组织实地部门的部门间特性, 强调有必要同实地一级的知识界和技术界、包括政府间组织和非政府组织进行更有效的合作; 开发和加强区域资源网络及信息传播; 以及加强实地部门的行政和资源能力, 等等。该组织还在提高这些办事处的工作人员素质、提高其技术能力及改进其行政职能等方面采取了一些步骤。另外还发布了其他一些具体通告, 说明从事教科文组织各领域活动的实地部门的职责、权力和作用。

五、联合国粮食及农业组织(粮农组织)

31. 和教科文组织一样, 粮农组织在过去几年内根据其政策部门的指示加紧了权力下放方面的努力。就地域覆盖而言, 该组织目前的代表网络是联合国系统内最大的之一, 向100多个国家派驻了74名代表, 另外还有5个区域办事处。1981年之后设立的一个权力下放支助股, 是实施该组织战略的一个关键机构。

32. 支持实地网络的是实地方案发展处(DDF), 该机构“在制订实地方案方面起着重要作用, 这些方案根据该组织农业、渔业和林业发展的总政策和优先事项向成员国的发展努力提供优质服务”。该处行使着若干职能, 这些职能可以下放到国家或区域一级。这对设在该处内的区域局来说尤为如此, 该局更适合设在区域办事

处内。实地方案和项目的管理仍主要由总部负责,总部的地区官员每人平均负责40至50个项目。

33. 粮农组织权力下放的另一特点是,虽然该组织的组织法第六条意味着重点抓好区域,要求设立“区域委员会”,召开“区域技术会议”或设立区域办事处,但事实上与国家办事处网络相比,区域办事处就变得相形见绌了,因为在权力下放方面真正走在前面的是国家办事处。区域办事处主要负责国家间的活动,负责推动属粮农组织职权范围内的区域政策。另外,这些办事处被排除在国家办事处和总部之间的指挥和日常联络渠道之外,最近,为了加强国家办事处,区域办事处的拨款数额有减少。这正好与卫生组织的权力下放模式相反。

34. 检查专员同粮农组织官员进行了讨论,讨论表明,该组织最近的权力下放情况总的来说是好的,但仍有许多工作要做,原因是相当多的资源和权力仍集中在总部。比如,如能加强各区域办事处在支持国家活动方面的直接的技术合作作用,就不仅能使这些办事处的成本--收益更具合理性,也能大为减轻总部人员的工作压力。方案和财政委员会1989年提出的关于审查粮农组织的目标和业务情况的报告指出,粮农组织国家办事处的资金状况极为紧张,有鉴于此,不妨实施一项明确基于优先事项的有选择性的国家代表战略,把重点放在处理和解决具体问题上,而不是放在广泛的地区代表性上面。

35. 此外,似有必要审查目前的权力下放体系,从而减少在检查专员看来属于重复或重叠的权力下放结构。似有必要更为严格地重新确定下列人员和机构在实地业务方面各自的作用。国家项目主任和主要技术顾问;国家办事处;区域办事处;粮农组织与区域委员会合设的各个处,这些处可以担当起区域办事处的责任和职能;总部的权力下放股和区域局。这些人员和机构构成权力下放的6个不同层面。这里还应提及本报告提出的一项关于联合国系统一体化的区域发展结构的主要建议,采纳这些建议具体对于粮农组织来说、总体上对于联合国系统来说都可大为节省间接费用。

六、国际劳工组织(劳工组织)

36. 劳工组织组织法第三十八条规定,为推动该组织的各项目标和宗旨,可在必要时召开区域会议,设立区域机构。目前,有5个区域办事处(包括设在劳工组织总部的欧洲区域办事处)。这些办事处分管发展中国家和发达国家的35个地区或国家办事处4个区域职业培训中心,4个区域就业小组及5个区域劳工管理中心。

37. 区域大会每5至6年举行会议,区域咨询委员会每年举行会议,这两者是该组织权力下放模式方面的重要的政府间机构。不过,这一机构就其与劳工组织大会和理事会的关系而言,是纯属技术性的、处于咨询地位的机构。在这方面,劳工组织的区域性的政府间机构在权力和职能上有别于卫生组织的各个区域委员会。

38. 自1985年以来,劳工组织就其技术合作方案。其区域中心的结构与职能以及总部与实地部门间的关系等开展了一些研究。根据这些研究得出的结论,劳工组织采取了一些步骤,设法更充分地反映其实地活动方面的三方特点,赋予实地办事处更大的权力,并且简化其行政手续。此外,区域顾问作为劳工组织权力下放结构的一个必不可少的部分,正逐步形成多部门的咨询小组,其任务是使劳工组织尽可能接近基层。在这方面,检查专员认为,既然黎巴嫩的局势已恢复正常,现仍临时设在日内瓦的中东区域办事处就应迁回原地,以接近基层。

39. 最近,劳工局局长发出一项通告(Series 6, No.478,1992年4月15日)目的是使劳工组织进一步面向实地,更具体地说,是提倡形成一套总部与实地之间人员轮换制度。通告说:

“劳工组织方案在方向上的改变,要求相应改变和调整外地与总部之间的关系。劳工局与基层部门之间更为积极的交流已势在必行。劳工组织在国家一级的服务将逐渐由项目型变为方案型。要更为有效和更迅速地为基层服务,就需加强外地方案,并使外地方案和在总部执行的方案更趋一体化……”。

40. 这份通告的全文见本报告附件3。通告十分重要,因为它试图在劳工组织及其工作人员中形成一种权力下放的气氛,其要点有:

- 对总部进行改革和调整,加强实地力量;
- 使经常方案活动与技术合作方案相结合;
- 将实地服务视为职业规划和发展的一个组成部分;
- 抓好实地的国别方案;
- 有计划地在总部和实地办事处之间轮换工作人员;等等。

以上做法完全值得其他机构仿效。

七、国际电信联盟(国际电联)

41. 国际电联是一个相对较小的联合国机构,原先几乎专门从事标准化和制订规章活动。自80年代中起,国际电联在将发展问题纳入其活动的主流方面取得了相

当大的进展。国际电联的几份研究报告都表明,电信在发展进程中可对社会经济产生深刻的影响,因此,该组织于1989年修改了其组织法,设立了一电信发展局(BDT),作为电联的一单独的常设机构,专门负责技术合作。电信发展局已经设立了12个区域和地区办事处,并正在电信的各个领域提供援助,包括在发展中国家设立培训机构以及执行卫星通信项目等。电信发展局的一个新构想是设立世界和区域发展大会,以供各国政府自己在世界和区域一级讨论和通过电信发展政策和供资战略。

八、联合国工业发展组织(工发组织)

42. 工发组织自1987年起就开始改组其秘书处,以使其能够反映发展中国家的工业化的需要,进一步关注区域和区域间问题,并力争实现其他目标。该组织由其国别主任作为实地代表,目前共有36位。1989年,工发组织和开发计划署之间就将工发组织的实地服务划归开发计划署实地办事处负责一事达成一项谅解备忘录。在此之后,开发计划署驻地代表实际上已成为工发组织在各国的正式代表,工发组织国别主任在各国担任其副驻地代表。这样工发组织的实地服务便完全划归开发计划署实地办事处负责。之所以出现此种安排,是因为工发组织将近80%的国别主任方案所需资金由开发计划署在部门支助款项之下提供。根据谅解备忘录,工发组织国别主任可就方案制订方面的一切问题与东道国政府进行直接联系,但在处理所有其他方面的问题时,则必须使用开发计划署的通信渠道。工发组织仍可根据其工作人员条例和财务条例负责管理与国别方案有关的人员和财务,但跟随国别主任的辅助人员则可与工发组织或开发计划署签订合同。工发组织大量依靠初级专业人员,这些人由捐赠国免费提供。初级专业人员在任何时候均为50人左右,由工发组织挑选,但持有与开发计划署订立的合同。

43. 检查专员在同工发组织官员讨论时注意到,有相当一部分人认为应设法修改与开发计划署达成的谅解备忘录,因为在许多国别主任看来,该备忘录过分限制了其业务自主权。看来,实地和总部都强烈希望扩大工发组织在实地的代表权,但根据目前与开发计划署达成的财务安排,并且只要工发组织决策部门因缺乏资源而仍就反对用经常预算来为国别方案供资,此种扩大将难以实现。

44. 工发组织权力下放的另一个不可忽视的特点,是其与联合国区域经济委员会在发展中国家合设了一些部门。根据这些安排,该组织在工业发展方面向委员会提供区域咨询服务,同时,该组织得益于后者在区域发展问题上的跨部门的看法。

九、国际原子能机构(原子能机构)

45. 原子能机构有两个区域办事处,一个设在东京,另一个设在多伦多。这两个办事处在其各自区域提供安全保障检查方面的服务,相比之下,如由设在维也纳的总部来做这项工作,效率就会差一些。这两个办事处与机构的安全保障司发生直接联系。该司有500名工作人员,其中,有23人被派往这两个区域办事处,协助根据《不扩散核武器条约》第三条的规定而进行的视察;并根据与成员国达成的协议从事其他工作。

46. 该机构在1991年执行了一项金额为5,000万美元的庞大的技术合作方案,该方案在核应用的许多方面提供专门技术、设备及培训。1991年,专家出差为1,463人次,提供技术服务所化时间合计为1,160个人工月,有2,351人以研究员、培训班参加的身份或通过科学访问接受了培训。

47. 技术合作方案所需资金来自成员国的自愿捐助,而机构的技术合作司所需资金则来自机构的经常预算。该司负责拟订方案并提供有关援助。此外,该机构的所有部门都积极参与评价技术合作方案并为方案提供技术上的支持,与技术合作相关的职能是原子能机构各务实部门技术官员的工作量的一个组成部分。这些官员还常常根据各种技术合作项目前往发展中国家,提供技术援助。除了技术合作活动以外,机构还执行一项协调研究方案。1991年,通过该方案,发展中国家的科学家和研究院共获得了521项研究合同。

48. 粮农组织/原子能机构联合处在联合国系统内也许是很独特的,该机构从事将原子能应用于农业的活动,是机构间合作的一个成功例子。原子能机构在奥地利的Seikersdorf实验室,除了从事科学工作和支持技术合作项目外,还行使培训中心的职能。1991年,该实验室接待了104名研究员,举办了三个培训班。不过,原子能机构的培训班方案基本上是分散执行的:1991年,原子能机构共组织了109个培训班,其中,有88个是在发展中国家举办的。尽管机构的尖端技术方面的多数培训机会给了工业化国家,但享受机构研究金的个人,约有20%来自发展中国家的研究所(院)。

49. 机构一贯积极促进区域合作。在机构的主持下,产生了一项亚洲及太平洋区域合作协定。该协定涵盖14个国家,一直在成功地推动着原子能在农业和医药方面、尤其是在工业方面的和平应用。机构在拉丁美洲执行着一项类似的方案(ARCAL),最近,还为非洲制订了一项方案(AFRA)。检查专员认为,机构应当利用本报告第一部分所载的第6项建议,维持其在结构上的中心作用,进而进一步加强其在发展中国家的存在。

十、其他组织

50. 国际民用航空组织(民航组织)有6个区域办事处,但其在技术合作方面的作用看来因一系列内部因素而受到阻碍。联检组最近的一份报告审查了这些因素。该报告题为“国际民用航空组织的技术合作方案的前瞻性评估”(JIU/REP/92/3)。报告敦促国际民用航空组织仿效电联的做法,将其技术合作方案并入经常方案,以便更有效地援助发展中国家。在增进计划和发展、安全、有秩序和高效的国际空运方面充分发挥其作用。在这方面,应当赞扬国际海事组织(海事组织)过去10年中为实现一项以世界性培训机构和活动网络为基础的技术合作战略而进行的内部改革努力。其他一些小型机构的技术合作职能与正常的订立标准职能相互分离,但该组织成功地跨越了此种界线。该组织目前有5名区域顾问,他们加上设在瑞典的世界海事大学和发展中国家间技术合作区域网,构成了权力下放外向战略的主要特点。

51. 世界气象组织(气象组织)有三个小规模的区域办事处,负责非洲、亚洲及拉丁美洲的方案发展工作。亚洲办事处设在日内瓦。目前,世界气象组织并未积极考虑进一步的权力下放。

52. 万国邮政联盟(万国邮联)通过其章程建立了权力下放结构,内含各区域性邮联,作为该组织设在瑞士伯尔尼的总部与各成员国邮政部门之间的技术传送纽带。另外,万国邮联最近还设立了由6名技术专家组成的区域咨询服务部门。

53. 世界知识产权组织(产权组织)是权力最为集中的组织之一。该组织报告说,目前在日内瓦总部以外设有两个小型办事处,一个设在纽约(1名工作人员),另一个设在维也纳(3名工作人员)。产权组织还说:“进一步权力下放本身将会引起大量的间接费用,对于这样一个小型组织来说,开支过大”。检查专员不同意这一看法,因为象国际海事组织和万国邮联这样比产权组织小得多的其他一些组织都认为设立规模尽可能小的实地办事处是必要和可行的,不应从间接费用角度来考虑权力下放问题。

54. 然而,产权组织提出,其方案活动反映了与其成员国之间的相互联系,特别是通过52个国家和地区产权办事处的服务,向成员国提供的CD-ROM光盘只读存储器技术,另外,会议分散在各地举行。但是,检查专员认为,实际上联合国系统的所有组织都同样采用着这类全球结构的相互联系方法,因此,为了更有效地增进产权组织正在扩大的技术合作活动,不能用这种方法取代把工作人员有效地下放至外地一级的做法。

附件一

各区域委员会关于执行联大有关联合国经济、社会
及有关领域改革与恢复活力的第46/235号决议的
建议

各区域委员会关于执行联大第46/235号
决议的建议

1. 联大在其1992年4月13日关于联合国经济、社会及有关领域改革与恢复活力的第46/235号决议附件的第6段中,呼吁使各区域委员会能根据联大和经济及社会理事会的授权充分发挥它们的作用并增强它们各自的效率。在这方面,它还要求各区域委员会提出建议供联大第四十七届会议审议。

2. 五个区域委员会对联大提出的这项要求作出的反应如下:

(a) 欧洲经委会: 欧洲经济委员会于1992年10月5日特别会议上通过了有关联合国经济、社会及有关领域改革与恢复活力的第1(1992-s)号决议:增强各区域委员会,特别是欧洲经济委员会的作用和职能;

(b) 亚太经社会: 亚洲及太平洋经济社会委员会通过其1992年4月23日的第48/12号决议,指示亚太经社会成员指派常驻代表和其他代表咨询委员会(亚太经社会代表咨委会)征求各成员和准成员的意见,并起草一份提交联大的答复。咨委会于1992年9月21日商定了对联大有关联合国经济、社会及有关领域改革与恢复活力的第46/235号决议的答复;

(c) 拉加经委会: 拉丁美洲和加勒比经济委员会于1992年4月15日通过了关于联合国经济、社会领域改革与恢复活力的第520(XXIV)号决议:拉丁美洲和加勒比经济委员会的作用和职能;

(d) 非洲经委会: 非洲经济委员会部长会议于1992年4月22日通过了关于联合国经济和社会领域改革与恢复活力的第728(XXVII)号决议:增强各区域委员会的作用和职能以及关于增强非洲经济委员会迎接1990年代非洲所面临的发展挑战的第726(XXVII)号决议;

(e) 西亚经社会: 西亚经济社会委员会于1992年9月2日通过了关于联合国经济、社会及有关领域改革与恢复活力的第191(XVI)号决议。

3. 以上一些决议和答复的案文转载如下。

- 一、欧洲经济委员会于1992年10月5日通过的第1(1992-S)号决议，题为“联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力：增强各区域委员会，特别是欧洲经济委员会的作用和职能”

欧洲经济委员会，

回顾联大1992年4月13日关于联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力的第46/235号决议，并且注意到决议第6段要求各区域委员会就增强它们的效力提出建议，供联大第四十七届会议审议，

铭记其使命是提高欧洲经济活动的水平和保持并增强欧洲各国各自之间以及与世界其他国家之间的经济关系，并意识到其在区域一级作为执行联合国宪章的原则和目标的工具作用，

注意到欧洲经济委员会的成员已经从1990年的34个增长至目前的43个，其中有相当大数量的是新独立的国家，今后很可能还会出现增长，

意识到这一近期的发展事态为经济委员会增加了新的内容成分，并且对欧洲经济委员会及其秘书处提出了一些新的和紧迫的要求，特别是在经济过渡阶段，进行经济合作和援助的要求，

确信在欧洲经委会的框架内增强经济及有关领域的合作是联合国系统作出的一个重大贡献，有助于目前在这一区域所的努力，协助一些国家向市场经济过渡并使它们融入世界经济，而且这也是对全球经济和社会发展的一个重大贡献，

考虑到国际社会所作的日益增长的努力，诸如国际货币基金组织、国际复兴开发银行、欧洲复兴开发银行、经合组织和24国集团等等为援助经济过渡国家所采取的行动，

注意到欧洲安全与合作会议在其《新欧洲巴黎宪章》(1990年11月)和其《赫尔辛基最高会议宣言》及决定(1992年7月)中承认欧洲经委会与欧洲复兴开发银行和经合组织在建立新欧洲方面应发挥的“关键性作用”，

确信为响应经济及社会理事会第1992/43号决定，必须保证欧洲经委会所有成员国充分地参与并有效地从事委员会的工作，

1. 提请联大注意下述要点：

- (a) 欧洲经济委员会的相对优势，它是经济和有关领域全欧合作的多边论坛，具有跨越大西洋的重要影响力，在这些领域中所有成员国平等参与合作；欧洲经济委员会区域所有各国之间长期的合作，多年来使得欧洲

经济委员会深刻地了解这些国家、它们的问题以及它们的优先事项；它具有完善的政府间机构和政府联络网；它有能力采取跨学科办法并能根据情况修改调整其工作计划；

- (b) 欧洲经济委员会为联大第32/197和第45/264号决议所呼吁的联合国各区域委员会的改革和恢复活力的进程作出了重要贡献，顺应该区域迅速和急剧的变化，在对委员会的工作计划和方法进行了深入审查之后，委员会于1990年12月14日作出了O(45)和P(45)号决定，即确定五个工作优先领域并且对委员会的结构和活动实行精简；
- (c) 必须增强欧洲经济委员会与联合国系统内外的其他国际组织、机构和方案之间的合作和活动协调，以防止工作上的重复并保证最佳地使用资源；

2. 强调：

- (a) 经济委员会各成员国关注的问题是，按照该委员会B(47)号决定的要求及时地为欧洲经济委员会一些优先领域的服务提供充分资源的问题，未能及时提供的原因是：暂停外部招聘、任命工作人员冗长的手续、和欧洲经济委员会预算拨款中指定款额的拖延支付；
- (b) 迅速和有效地实施欧洲经济委员会有利于经济过渡国家方案的重要性，这是由欧洲经济委员会D(45)，O(45)和D(47)号决定所提议的方案，并且必须探索各种方法和途径为这一方案挤出和获取足够的资源；

3. 参照欧洲经济委员会于1990年12月实行内部改革和恢复活力程序开始以来所获得的经验，并且为了今后继续有效地履行其职责，建议应采取下述措施：

- (a) 按照第32/197号联大决议附件第四部分第26段的建议，总部应当向欧洲经济委员会下放必要的权力，并且应作出充分的预算和提供财政资金，使得欧洲经济委员会能够实施其受命履行的工作计划并与其他有关的国际机构密切合作共同努力，担负起联合国系统内区域一级协调和合作的责任；
- (b) 为了避免欧洲经济委员会目前所从事的工作与其他联合国方案重叠，并保证更为有效地使用现有的资源，应当采取行动实现更为有效的责任分工并且在欧洲经济委员会与总部和总部外全球方案之间实现更好的职能平衡；
- (c) 欧洲经济委员会活动的成果应继续构成对全球决策程序和联合国主管机构会议的区域性投入，而且欧洲经济委员会应被邀请充分参与上述

这些机构对有关政策和方案决定的区域性实施工作；

- (d) 欧洲经济委员会的方案和业务项目活动的成果，只要适用，都应继续为其他区域的国家提供便利，其办法是增强伸延方案，诸如联合国/管理、商业及运输业务电子数据交换，以及与其他区域委员会和联合国全球方案的区域间合作；

4. 还建议有关的联合国机构对在经济、社会及有关领域中从事的区域一级活动进行定期和有效的评价，以便实现工作的高质量和现有资源的有效利用；

5. 决定将本决议递交联合国第四十七届大会，作为欧洲经济委员会对联大目前为在联合国经济、社会及有关领域实行的改革和恢复活力工作的一项贡献。

二、亚洲及太平洋经济社会委员会对联大有关 联合国经济、社会及有关领域改革与恢复 活力的第46/235号决议的响应

亚太经社会于1992年4月在北京召开的第四十八届会议上注意到了联大有关联合国经济、社会及有关领域的改革和恢复活力的第46/235号决议。委员会集中讨论了该决议附件第6段，其要求各区域委员会提出建议供联大第四十七届会议审议。

鉴于必须进行全面的研究，委员会通过其第48/12号决议指示亚太经社会成员指派常驻代表和其他代表咨询委员会征求各成员和准成员的意见，并起草一份对联大的答复。咨委会在收到对执行秘书以咨委会名义所发信件的答复后，就以下诸点达成一致意见。

1. 本委员会的成员和准成员指出，应当在各委员会的活动以及对联合国系统业务活动的参与方面，增强各区域委员会，特别是那些设立在发展中国家的区域委员会的效率。

2. 在目前联合国经济及社会领域正在进行的改革和恢复活力的过程中，应当适当地考虑到区域性、多学科和多部门办法的作用，而这一直是本委员会的工作特点。

3. 增强各区域委员会在联合国系统的参与程度将显示出在确认一些共同的办法并将这些办法转化为所有各当事方具体提议的方面，各区域委员会的优势地位。它们还可作出积极的贡献，促进联合国系统内有关经济和社会发展问题的建设性对话。

4. 通过进一步建立协商一致、广泛的民主参与，和增强所有决策过程的透明

度,对于加强各区域委员会以及改善它们对各成员和准成员需求反应的进程有增进作用。同时也应注意到在增强国际合作,特别是联合国系统内的合作方面,政治意愿和政治承诺的重要性。

5. 亚太经社会的各成员和准成员谨想向联大强调,本委员会在对本委员会新的政府间附属机构达成一致并着手加以执行方面的近期经验是对亚太经社会区域乃至整个联合国系统改革的重大贡献。

6. 亚太经社会的成员和准成员认为,新的主题方针将在相当大的程度上改善委员会对成员和准成员需求的反应程度,并从而有利于促进恢复联合国的活力。他们还认为,这一改革将有助于在实现委员会的各目标方面,有效、以及负责和具有透明度地利用资源。

7. 亚太经社会的成员及准成员认识到尽管联合国的经常预算增长率为零,但是却必须增强各区域委员会的作用,必须反映出争取实现高效率组织这个总目标,这就是实行改革和恢复活力进程的目的所在。

8. 因此,亚太经社会的成员和准成员建议,在联大进行的联合国经济、社会及有关领域的改革和恢复活力的过程中,应当考虑到下述可取性:

- (a) 根据本组织在这些领域的各项工作能够在区域或次区域一级更有成效地实施的概念,在联合国新的组织结构中扩大执行活动的权力下放程度;
- (b) 在联合国技术合作经常方案下,按方案预算12款的供资规定,为本委员会争取更多的资源提供更大的便利,并且扩大联合国系统的各机构和方案,为委员会区域技术合作活动提供的资金;
- (c) 对亚太经社会经常预算资源的修订拨款应考虑到该区域在世界人口所占的比例、地理面积、不断扩大的成员数量、相当程度的经济和社会多样化,以及委员会现行规划制订工作和按专题开展的工作方案结构调整工作;
- (d) 提高联合国向各国提供的技术合作活动的效率,其办法是增强本委员会技术和财政能力,以便在亚洲和太平洋区域和次区域一级从事有关和平衡的业务活动和技术合作项目。本委员会根据其职责并按照其结构性的方针调整,可处于更为有利的地位对本区域不断变换的需求作出有效的反应;
- (e) 协调程度的改善和整个秘书处的协调一致,其办法是增强各区域委员会的活动,目的在于相互支持联合国系统各专门机构在其各自区域的

活动，为此可采取诸如加强联合行动、方针制定工作和协调会议等办法；

- (f) 明确各区域委员会与联合国各供资机构之间在区域和次区域技术合作方面的责任分工。联合国开发计划署理事会的决定认为，在制定项目和随后的实施和监督过程中，为避免费用上的重叠开支，最为重要的是必须削减计划署和联合国人口基金区域指示性规划数字、区域和次区域方案的拨款；
- (g) 指定亚太经社会为联合国系统内实施区域和次区域方案主要的执行机构，从而可集中协调工作并削减开支。各区域委员会被指定为机构间职能和区域活动的主要协调人，并被指定为联合国系统内各自区域主要的总经济和社会发展中心，从事区域和次区域一级的协调工作。这项职权范围的授予不应阻止各区域委员会在适当时邀请联合国供资机构发挥各特定方案署领导机构的职能；
- (h) 增强亚太经社会的专业能力从而改善技术反应的能力，以应付发展中国家，特别是最不发达、内陆发展和岛屿发展中国家的需要要求，以及与委员会所确认的一些新问题有关的，诸如在过渡中处于不利经济状况的国家提出的一些具体需要和要求；
- (i) 确立有关提供区域一级无偿贷款专家的较为务实和灵活的规则，从而增强捐助国的意愿，提高它们作出物质捐助的程度和比重，以应付优先需求；
- (j) 为增强和提高亚太经社会组织下的一些区域性机构的效能，应当考虑联合国经常预算提供财政支助；
- (k) 由经常预算为内陆发展中、最不发达和太平洋岛屿发展中国家提供特别旅费资金，解决一些国家面临的旅费负担，从而扩大委员会各届会议和区域性政府间会议的参与程度。

三、拉丁美洲和加勒比经济委员会于1992年4月15日通过的
第520(XXIV)号决议，题为“联合国经济和社会领域
改革和恢复活力：拉丁美洲和加勒比经济委员会的
作用和职能”

拉丁美洲和加勒比经济委员会，

回顾联大关于审查联合国行政和财政业务效率的第40/237、41/213和43/174号决议，

铭记联大关于联合国经济和社会领域改革和恢复活力的第44/103和45/117号决议，

还铭记联大第45/264号决议附件第四段，其中要求在第四十六届联大审查经济及社会理事会的下属机构，目标在于实现可能的改革和恢复活力并避免重叠，

注意到为有效地应付秘书处所面临的挑战，秘书长已经宣布了一些秘书处改革的步骤，

还注意到联大第46/235号决议，

回顾全体委员会关于拉加经委会体系机构结构和会议格局合理化的第419(第14次全体会议)号决议，和拉丁美洲和加勒比经济委员会政府间机构和职能的第489(第19次全体会议)号决议，

重申坚信，经济及社会理事会第106(VI)号决议授权委员会从事的活动，完全符合其成员国在联合国经济及社会领域恢复活力方案的广阔范围内所作的发展努力，

1. 表示赞赏委员会从事的有效工作并赞赏其对经济思维所作的重大贡献，而且极大地促进了拉丁美洲和加勒比在分析和业务领域以及区域内和国际经济合作方面所作的发展努力；

2. 表示相信，在联合国经济和社会领域进行的改革和恢复活力的进程中，应适当地考虑到区域、多学科和多部门办法的效用性，这一直是本委员会的工作特点；

3. 建议联大目前正在进行的联合国经济和社会领域的改革和恢复活力的工作应考虑下述可取性：

(a) 基于能够在区域和次区域的基础上更为有成效地实地履行本组织这些工作的概念，应对正在建立的新的组织结构，扩大执行这些活动的权利下放程度；

(b) 协调程度的提高和整个秘书处的协调一致应采取的办法是增强各区域

委员会的活动，争取使联合国系统各组织和机构在其各自的区域从事相互支持性的活动，具体可采取诸如加强联合行动并强调联合方案制定工作以及联合会议等办法；

- (c) 各区域委员会与联合国可开发计划署和联合国人口基金之间有关区域技术合作活动的明确责任分工，具体要求事先进行协调，然后才向各政府提出区域项目和活动；
- (d) 提高联合国向各国提供的技术合作活动效率，其办法是通过技术合作经常方案的中介，采取对按预算第12款拨给委员会的资源实行更大程度的权力下放办法，并增强委员会作为在拉丁美洲和加勒比区域及主管执行业务活动和技术合作项目的机构的能力，在这一区域，由于委员会的工作计划，它所处的地位更利于采取行动。

4. 表示确信拉加经委会体系(其包括拉美经社规划所和拉美人口中心)简单明了的政府间机构和委员会举行两年期会议的程序，已证实可有效地实现委员会的各项目标；

5. 决定将本决议与本委员会第二十四届会议报告的有关部分以及题为“联合国经济和社会领域的改革和恢复活力：拉丁美洲和加勒比经济委员会的作用和职能”(LC/G.1716(SES.24/18))文件作为背景资料，提交目前负责从事改革工作的各政府间机构。

四、非洲经济委员会部长会议于1992年4月22日 通过的决议

- A. 第728(XXVII)号决议，题为“联合国经济及社会领域的改革和恢复活力：增强区域委员会的作用和职能”

部长会议，

回顾经济及社会理事会于1958年4月29日第617(XXV)号决议通过的并经理事会1963年7月第974D.I(XXXVI)号决议、1968年7月18日第1343(XLV)号决议和1978年8月4日第1978/68号决议修订的委员会职权范围，

还回顾经济及社会理事会赞同非洲经济委员会部长会议关于振兴非洲经济委员会的使命和业务框架的1991年5月12日第718(XXVI)号决议的决定，

铭记联大关于联合国经济、社会及有关领域改革和恢复活力的1990年12月第45

/177号、1991年5月13日45/264号和1992年4月13日46/235号决议，决议要求使各区域委员会能在联大和经济及社会理事会授权之下充分地发挥它们的作用，而且那些设立在发展中国家的各委员会应在目前进行的改革和恢复活力过程的总目标范围内得到增强，

确信非洲经济委员会发挥着至为重要的催化作用，特别是通过建立非洲经济共同体，促进协调和执行旨在于增强区域合作和一体化，国家间方案和项目，

1. 重申各区域经济委员会作用的继续有效性，它们是促进各自区域社会经济发展的重要的联合国机构；

2. 向秘书长呼吁，在目前正在进行的联合国经济和社会领域改革和恢复活力的情况下，应恰如其分地承认各区域委员会至关重要的作用。

B. 第726(XXVII)号决议，题为“增强非洲经济委员会迎接1990年代非洲面临的发展挑战”

部长会议，

回顾经济及社会理事会于1958年4月29日第671(XXV)号决议通过的并且经理事会1963年7月第974D.I(XXXVI)号、1968年7月18日1343(XLV)号和1978年8月4日第1978/68号决议修订的委员会职权范围，

还回顾对委员会使命和业务执行具有影响的各类决议，具体包括：联大关于联合国系统经济和社会部门改革的1977年12月20日第32/197号决议和联大1979年1月29日第33/202号和1989年12月21日第44/211号决议，

赞赏地注意到经济及社会理事会赞同非洲经济委员会部长会议关于振兴非洲区域委员会使命和业务框架的第718(XXVI)号决议，

铭记联大关于联合国经济、社会及有关领域改革和恢复活力的1990年12月19日第45/177号、1991年5月13日第45/264号和1992年4月13日第46/235号决议，决议要求使各区域委员会能在联大和经社理事会的授权之下充分发挥它们的作用，而且那些设立在发展中国家的委员会应在正在进行的改革和恢复活力过程的总目标范围内得到增强，

重申1992年至1997年中期计划--包括经确认的个别次级方案--概述的委员会工作方案总方针的有效性，

确信在委员会各成员国、国际环境以及整个联合国系统发生的许多重要的变化，将使得委员会必须采取新的办法履行其职责和对待它与该地区各成员国与伙伴

之间的新关系,以期扩大其影响,

审查了委员会代理执行秘书载于E/ECA/CM.18/4号文件的深入分析报告,题为“1990年代的非洲经济委员会:应付非洲发展挑战的政策和管理框架”,

1. 祝贺委员会代理执行秘书设立一个特别工作组的主动行动,以审查并评估委员会的政策方针、方案和管理能力并且祝贺其对有关问题极为成功的分析和他所提出的有益和变革性的提议;

2. 请委员会执行秘书确保委员会秘书处的研究和业务活动之间明确和具体的平衡并且把委员会的所有此类活动集中于探讨非洲区域和各个次区域的具体现实和特点;

3. 还请委员会执行秘书确保通过增强泛非发展信息系统,并且对这一系统提供充分的财政资源,使得委员会的这些活动完全以可靠的信息和资料系统为基础;

4. 还请执行秘书保证委员会工作方案所载的所有次级方案的执行,旨在充分实现所确认的委员会各目标的基本成果指数,以期:增强委员会有关社会和经济问题的咨询;促进区域合作和一体化;增强公共部门的效率;提高民间的主动行动和创业精神;促进发展、宣传和利用科学和技术;保证粮食供应、人口、人类住区及环境之间理想的平衡;鼓励以人类为中心的发展;实现非洲经济的结构变革和多样化;和提高发展中的妇女地位;

5. 欢迎秘书处通过在埃塞俄比亚的斯亚贝巴向各成员国和捐助国代表举行的定期情况介绍会,与各国进行经常和密切的磋商;

6. 建议在现有的资源范围内,建立磋商机制,从而就一些具体的主题召集会议,包括安排会期和大会、会议、研讨会和讲习会的筹备工作向执行秘书提出咨询,并考虑到与非洲统一组织和非洲发展银行的这些会议进行协调的必要性,以避免重叠和实现更大程度的效益;

7. 促请秘书处的执行秘书尽可能探索建立或增强委员会与非洲政府间组织、联合国专门组织、双边和多边发展合作机构以及非政府组织之间的关系,包括具体探索与各类联合国专门机构设立联合股或特别方案的可能性,并且在委员会秘书处内设立一个特别股协调委员会与非政府组织之间幅度增加的联合活动;

8. 对联大为多国方案编制和业务中心提供额外资金表示赞赏,并因此建议遵照非洲经济委员会部长会议关于变革和增强非洲经济委员会多国方案编制和业务中心的1990年5月19日第702(XXV)号决议,中心应该通过重新调配资源加以进一步增强并且具体指派技术合作和咨询服务的任务,以利于在各政府间组织各自的次区域范围内执行成员国联合项目,从而作为次区域的三要协调中心收集和散发有关经济合

作和一体化的各方面资料；

9. 还表示感谢联大为非洲经济发展和规划研究所提供的赠款，资助1992至1993年两年期的四个新增加的职位，从而使研究所能为增强委员会应付1990年代非洲所面临的挑战的能力作出贡献，并要求重新进行资源调配，将使得研究所能够承担起新增的职责；

10. 请执行秘书与非洲统一组织秘书长密切合作，对非洲经济委员会所主持的各机构面临的一些问题和限制因素进行彻底的审议，并随之提出一些具体的建议，目的在于缓解这些机构的各类问题，包括审议诸如将某些机构实行合并的选择；

11. 呼吁双边和多边捐助者扩大其对委员会的财政和其他形式的援助，使得委员会能够承担起对各成员国的责任，从事预算外的业务活动；

12. 请执行秘书按可能的需要，对秘书处进行结构改革，以便与本文所建议的新的方针政策实现完全一致，从而增进秘书处的效率和能力，以作为非洲经济和社会发展的有效工具；

13. 请执行秘书将本决议执行的进展情况报告提交非洲经济委员会部长会议第九届会议和第二十八届委员会会议。

五、西亚经济社会委员会1992年9月2日通过的第191(XVI)号决议，题为“联合国经济、社会及有关领域的革新和恢复活力”

西亚经济社会委员会，

回顾联大关于联合国系统经济和社会部门改革以及其指定各区域委员会在其各自的区域进行系统协调活动方面的主要作用的1977年12月20日第32/1977号决议，

还回顾联大关于联合国在经济、社会及有关领域改革和恢复活力的1991年5月13日第45/264号和1992年4月13日第46/235号决议，以及具体有关增强各区域委员会的第46/235号决议附件第6段，

进一步回顾经济及社会理事会1973年8月9日第1818(LV)号决议所载的委员会职权范围，

参照委员会关于增强西亚经济社会委员会的作用和工作成效的1989年5月18日第175(XV)号决议，

意识到各区域委员会具体在区域一级的业务活动方面的能力所产生的优势，
注意到秘书长为秘书处实行改革已经采取的步骤，

1. 表示赞赏委员会秘书处为克服最近本区域的一些事件所形成的障碍采取的方式,在相对较短的时期内接近于恢复到危机前的业务程度;

2. 赞赏秘书处为该区域各国家举行重要会议、提供的重要服务,咨询服务和编写分析性的报告;

3. 重申其确信,在联合国系统内和与其他有关的实体进行协调改善本区域经济和社会条件方面可发挥中心作用;

4. 建议增强委员会协调、发动和实现有利于各成员国的发展活动的潜力;

5. 还建议在这方面,将下述目标列为联合国目前正在进行的变革进程的一部分:

(a) 对那些可由各区域委员会更为有效地从事的活动以及所需的人力和财政资源(例如有关区域的咨询服务)实行权力下放;

(b) 通过各有关机构和组织间交换资料,改善联合国系统内外各方所从事的发展活动的协调安排;

(c) 促进涉及到联合国各区域委员会的联合规划制定活动并且由各区域委员会积极地参与有关它们活动的方案制定和预算编制程序,除其他之外,具体做法可派选代表参与方案规划和预算编制委员会;

(d) 增强各区域委员会作为具体执行区域和次区域技术合作项目的机构的作用;

(e) 确认供资机构与执行机构之间的区别;

(f) 酌情开展与联合国系统其他组织的联合活动;

6. 授权执行秘书与秘书长磋商改组委员会秘书处,以增强其活动的效力;

7. 请各成员国补充西亚经济社会委员会区域活动信托基金,以促进西亚经济社会委员会有利于该地区各国家的业务活动,并请执行秘书根据成员国的意见采取行动;

8. 决定将本决议和西亚经济社会委员会有关这一主题的报告^b提交负责从事联合国秘书处目前改革工作的各政府机构。

^a 参照秘书处有关区域合作的报告(E/1992/65,第169(c)段)。

^b E/ESCWA/16/10。

附件二

教科文组织执行局1991年5月第136届会议通过的放权措施

项目3.3 深入研究放权问题 (136 EX/SP/RAP/1和Corr.1)

特别委员会在结束对此问题的讨论时,建议执行局通过以下决定草案:

执行局,

1. 考虑到放权工作在改革本组织的结构、程序和工作方法方面所起的重要作用;
2. 忆及支持放权政策的大会决议和执行局的决定,尤其是第 25C/15.22号决议和第132 EX/5.1.2(iv)号决定;
3. 确认联合国大会第44/211号决议表明,教科文组织应加强在各成员国中的工作,参与编制国别方案,并提高其效率,以满足各成员国的需求;
4. 注意到载于 135 EX/25号文件中总干事就放权问题编写的初步报告和他为遵行这些决议而采取的改善和改进本组织的程序和工作方法的措施;
5. 确信为照顾各区域的特点而灵活执行的合理放权政策将协助传扬教科文组织的普遍意旨,维持其作为国际智力合作机构的作用;
6. 审查了放权问题特别委员会工作组的报告;
7. 祝贺工作组从事了出色的工作;
8. 赞同列入本决定附件中的特别委员会的初步建议;
9. 注意到必须根据工作组的报告,在考虑到其财务方案和其他影响的情况下,就放权问题进一步制订明确的政策和行动战略;
10. 请特别委员会工作组与总干事合作,进一步探讨在现有的财政限制的情况下,何种放权方式最能考虑到每一区域和分区的特点。

第一节: 关于总的放权政策的建议

1. 教科文组织需要经适当协调后制订明确和连贯的放权政策,该项政策既应符合《教科文组织规约》,又应与其作为国际智力合作组织的作用相吻合。这项政策将起催化作用,并将对本组织的活动和任务产生多重影响,加强教科文组织在世界各地的工作,使其能适应各成员国的要求,从而更好地满足各成员国的需求。

2. 合理的放权政策不应是迫于非经常性的需求或一时的压力拼凑出的政策,而应是在本组织工作方案的总体范围内确定的政策,并应成为本组织的结构、程序和工作方法改革的一项关键内容。放权是提高教科文组织活动效率和质量的工具、

战略和行之有效的手段。其本身并非目的,只是途径而已。

3. 应通过放权政策,促进区域观点与日益全球化的看法之间的交流,彼此相互促进。必须在考虑到《规约》规定的教科文组织的广泛宗旨和目标、特别是关于其智力合作具体任务的宗旨和目标以及如何在各成员国范围内更广泛和更有效地追求这些宗旨和目标的情况下,确定放权的程度。

4. 放权政策应具灵活性,应适应世界上不同区域和分区的特点和优先重点。

5. 放权政策应考虑到,教科文组织既非供资机构,亦非技术援助机构,而是负责智力合作的机构。

6. 放权工作必须考虑到有待执行的方案的多样性以及各区域、分区和国家的特点,并且在所有情况下,均须与当地知识界建立合作关系。

7. 放权应是一项具有非常明确目标的工作,并应与尽力加强外地办事处的工作相一致。在秘书处的所有部门,均需有可导致有利于此项工作的放权气氛,这是执行放权工作的一项先决条件。希望能在一年、二年合理期限内实现这项工作的各项目标。

8. 我们建议将下述内容列为放权工作的目的或目标:

(a) 促进协商工作,并促进各成员国及其委员会在与外地单位紧密协作的情况下,积极参与确定、制订、执行并评估本组织的各项方案和项目,推动教科文组织与各成员国知识界之间的合作;

(b) 协助旨在改进秘书处的结构、程序和工作方法的改革进程;

(c) 提高外地办事处辩明、制订、执行和评估新的方案活动以及业务和预算外项目的能力;

(d) 更广泛地宣传教科文组织的意旨及其工作的重要性;

(e) 使教科文组织的方案更为适应不同区域、分区和国家的具体情况,使其能对各成员国的要求更迅速和更有效地作出反应;

(f) 根据联合国第44/211号决议,在考虑到其任务和能力的情况下,提高教科文组织在各国的效力。该项决议呼吁联合国各机构更大程度地参与各国的规划工作。

9. 外地办事处的主管/领导须有权负责这些办事处中的所有人员、方案和项目,而不必听命于提供资源的总部部门,只有这样,才能有效管理放权工作。同样,有效管理放权工作还需要将权力充分下放,使外地办事处能作出决策。

10. 我们特别建议,在执行放权政策时,应牢记,根据教科文大会批准的《国家委员会规约》,各国委员会应在执行放权政策方面担当重要作用,因为这些委员会是

负责教科文组织与各国当局和各成员国的学术界、科学界和艺术界联络的最适当的机构。这些委员会得到本国政府的适当支持，在必要时还可得到《教科文组织规约》第七条第3款规定的措施的协助，因此，它们应通过与教科文组织设立的外地办事处及其本国政府密切协调，促进放权政策。为此，执行局和总干事应制订具体战略，协助各国政府，确保其国家委员会能根据《教科文组织规约》第七条的规定履行其法律义务。

第二节：关于外地办事处结构和职能的建议

1. 在教科文组织外地办事处网络中，教科文组织应为每一成员国建立明确的‘联络点’，由其代表整个组织，向其提供充分的有关信息，使其能在地发挥中介作用。它可负责几个成员国的工作。（秘书处最近分发的DDG/M/91/237号备忘录即完全符合这项建议。）

2. 我们建议采用跨部门综合办事处方式。应根据每一区域的需要探讨在第一阶段应将重点放在区域办事处、还是放在分区办事处上的问题。

3. ‘综合办事处’模式与区域内各办事处与各机构之间的交流将根本改变各区域办事处目前显著的单部门特点。教科文组织的每一外地办事处均应代表本组织的主要部门，其工作人员应由教科文组织各主管领域、特别是与某区域或分区的优先重点最相关的领域中不可或缺的最低数目的专家（即‘关键人员’）组成。工作人员的组成应反映出教科文组织职员国际性，当然也应考虑对某国和某区域的了解程度，并应在任命各区域和分区办事处专业人员上反映这一点。同时，加强各区域办事处工作人员这一工作不应损害总部从事方案工作的‘关键人员’的工作。

4. 我们建议教科文组织放弃事实上毫无用处的单人严格外交代表制。既然26C/5号文件将这些办事处与方案部门相提并论，它们应有具体负责方案的责任。应明确确定和阐明其相对于区域/分区办事处和总部的作用和权力。要做到这些，就必须事先与有关成员国进行谈判，因为它们是这项新战略的主要受惠者。

5. 今后，教科文组织外地办事处应只被称作教科文组织办事处，随后注明所在城市，如：教科文组织办事处，内罗毕；教科文组织办事处，曼谷；教科文组织办事处，加拉加斯；教科文组织办事处，圣地亚哥；教科文组织办事处，开罗；以此类推。

6. 如有必要，应从总部和其他区域办事处临时调拨工作人员，加强外地办事处的职工阵容，同时并不排除根据职工真正轮换政策派人前往从事较长期工作的可能性。

7. 我们注意到,为加强外地办事处的工作人员班底,已创设一新的工作人员职类,以便招聘固定期限的本国专业工作人员,其工资参照联合国其他机构为这类工作人员确定的工资级别,另外包括健康保险、生命保险以及使这些职位吸引人的其他福利。雇用这类本国专业职员的权力也应下放至外地办事处的主管/领导一级。聘用咨询专家的情况正是如此。还应审查从本区域招聘专业人员在区域和分区办事处以类似条件服务问题。

8. 我们建议应从总部挑选最有资格和最有经验的专业工作人员赴外地办事处工作。今后,教科文组织的多数职工和专家最好应有在总部和外地工作的经验。为此,应在总部与外地之间实行轮换制度。在评考和提升职工方面,外地工作经验应是一项重要因素。

9. 我们建议,在就新的放权政策达成共识后,应加强总部有关人员定期考察外地办事处,以便查明放权工作的进展情况。我们还建议,应由熟悉各区域事务的职工和独立的咨询专家组成的联合小组对各区域的教科文组织的每一外地办事处进行深入评估。这些联合小组的职权范围是:

- (a) 联系所确定的各项优先目标,实地检查办事处工作的性质、结构、动作状况、工作方法和职工情况;
- (b) 评估其手中掌握的完成所交付任务的工具;
- (c) 考察已下放权力的程度;
- (d) 建议依照新的放权政策酌情调整或重组每一区域中的现有单位,其中包括可能关闭或调整一些办事处;
- (e) 建议可至少在某些区域中恢复区域共同协调员职务;
- (f) 评估与各成员国中教科文组织的合作伙伴进行通讯联系和交流信息措施的有效性。

各外地办事处应参与评估工作,负责放权问题的总部部门和单位也应参与这项工作。通过与东道国和有关国家协商后从事深入评估工作,总干事将能在可行时就这些办事处的调整或关闭问题进行谈判。

第三节: 关于总部应支持放权工作的建议

1. 鉴于各外地办事处处理越来越多的方案工作,总部之下的各级领导层应强调其工作的方案内容,同时,应在不损害其权力和职能的情况下,继续为行政工作提供必要协调。

2. 工作组认为,在总部以及外地,均需改进外地单位协调局(BFC)在放权方面的作用和职责。设立该局的的目的正是要通过实际措施支持放权政策。

3. 我们建议,应加强外地办事处系统参与编写C/4和C/5文件的程度。而且应是实际参与,而不是纯粹形式上的参与。在此方面,工作组建议,从总干事提出初步建议时起,应向各外地办事处及时通报在编写这些文件方面采取的步骤,使外地办事处有充裕的时间提出供总部参考的意见,而总部则应向外地办事处提供其对这些意见所作的评论,这样的反馈是必不可少的。

4. 总部应改进对外地办事处作出答复的质量和时效。只有这样,才能在总部与其外地办事处之间建立具有建设性和富有成效的对话,以此消除一些外地办事处的孤立感。进行对话,并不是要提供越来越多的报告,而是提供合理数目的报告,并采取措施,确保总部审查这些报告并提出意见。例如,总部应就外地办事处主管每六个月一次送交总部的报告作出评论,并立即向有关主管送达评论意见。

5. 总部各部应加强外地办事处参与编写和实施区域或分区‘方案执行计划’的工作。

6. 在决定削减预算时,应尽量维护外地活动的优先性。而且,鉴于此种优先性,总部在未事先通知和咨询外地办事处之前,不得取消方案或项目,也不得冻结专业或辅助性职位。

第四节: 具体的行政和财政建议

1. 区域或分区办事处的主管应有权负责所有交由其管理的职员、方案和项目,而不必考虑提供资源的总部部门。因此,每一办事处均应有主管总体调配的统一的行政费预算。我们已注意到,DDG/M/91/236号备忘录已设想可在今后两年度预算中采取这项措施。应采取措施,促进行政机构的日常工作,例如简化编码结构。这将提高在外地成功开展活动所需的自治程度。

2. 成功放权的关键在于外地办事处实行完善的行政和财务管理。因此,我们建议,总干事应审查一下目前关于所有外地办事处的安排,指定合格的行政官员有效处理负有重大预算和招聘职责的办事处中的行政和财务事项。这些官员应通晓总部的行政和财务程序,也就是说,他们在赴外地办事处工作前,应有在总部工作至少几年的经验。派赴这些外地办事处的行政官员应具有处理经常性方案和预算外方案的经验。

3. 总部应授予外地办事处足够的权力,使其能充分履行所托职责,使其在外地

作出决定时不会逾越通过各项活动和项目所追求的各项目标的总体范围。通过这样放权,将表明总部信任各办事处的主管。鉴于必须通过充分下放权力和资源对外地办事处进行良好管理,并需要实行有效的报告和信息制度,解决技术和财务责任问题,总干事应确保1990年10月30日第1741和1742号行政通告为此提出的各项措施得到充分执行。此外,应铭记在心的是,根据放权政策,各外地办事处主管或领导的职权将获提高,因为他们将代表教科文组织处理跨部门问题及其与各国和其他组织的关系。因此,关键在于信任。

4. 必须充分和及时地向各外地办事处的主管通报教科文组织在办事处所在国、分区或区域中开展的任何活动。我们强烈建议,应通报总部正在进行的所有实地访查、所有接触和所有的谈判。如某国当局比办事处主管先知道教科文组织的活动,这将使主管的权威和信用扫地。此外,通过放权,应由各区域办事处承担其区域内更多的出差任务,而不必由总部派人出差。每两月计划外勤这一新制度可能有助于解决这些问题。

5. 新闻处应向各外地办事处提供关于教科文组织方案的更多的资料和宣传品,以便分发给新闻界和教育系统。这样做的目的是,确保各成员国人民增进对教科文组织的了解。另一重要措施是,各国家委员会和外地办事处应向新闻处提供资料,如提供书面材料、照片和录相等,以供向世界其他地区分发。

6. 特别是在国家和分区提出要求的情况下,可将主管“参与方案”的全部或部分权力下放。为此,除向各外地办事处系统通告其主管的成员国提出的所有申请获得批准情况,还应在考虑外地办事处的能力和职权的情况下,研究是否可让外地办事处参与评估和批准这类申请。这应成为更迅速和更有效地答复各成员国在此方案下所提请求工作的一部分。我们还建议,应根据机构所在国的指示向各国的机构提供“参与方案”下的资金。如果设于一国的教科文外地办事处在行政和财务上均有能力提供这些资金的话,就不应通过开发计划署提供资金。

7. 对人口基金的项目,也应尽量完全放权。

8. 外地办事处应有足够的活动预算。如果东道国不承担办公处所的维持费用,则应从活动预算中拨款。这一预算应单列,它不同于各部门为方案活动提供的资金。

9. 在分担支助费用方面,应竭力加强外地办事处参与预算外活动,以便与其越来越多的责任相符。应对所有外地办事处一视同仁,向其分配由其执行(而不是由开发计划署执行)的预算外项目所需的至少50%的通常费用。关于分配由外地办事处执行的开发计划署项目所挣的通常费用,也应再三强调须应用同样的原则。总之,应在

充分考虑其实际职责和成就的情况下,决定如何向总部部门和外地办事处分配通常费用。

10. 各外地办事处还应有足够的资金,供其主管赴教科文组织委托他们负责的国家出差。这些主管应能以教科文组织代表的身份,每年至少两次拜访由其负责的每一成员国。

11. 各办事处销售其出版物所得应归己,以加强出版工作。一些办事处目前将这类收入汇回总部,而总部却并未总能为这些办事处提供出版专项费用,结果,这些办事处被迫使用预算外资金补贴出版物。如果尚无适当安排,则应酌情设法向这些办事处提供充足资金,弥补其在销售总部出版物方面的开支。区域办事处应总部的要求印制出版物的费用应由总部归还。

12. 定额备用金帐目的多寡应与委托办事处执行的活动相一致。在确定定额备用金帐目的最高额时,须考虑货币价值不断波动这一因素。因此,我们同意目前的制度,同意以两个半月预计开支为基准,确定定额备用金最高额。我们建议,随着情况变化,应定期修正和调整最高额。此外,还应根据需要,作出特别努力,确保具体的活动和项目得到有效执行,同时须避免本组织的资金流失,并避免由于持有过多的各国货币而遭受汇率损失。

13. 有必要及时报告外地办事处的开支并记入总部帐目,这对本组织的总体财务管理极为关键。外地办事处应更新财会制度,以便监督其预算、财务支出和银行帐目。如这样做,可根据现有指示,在每月之后十个工作日内,送交开支报告,以便总部及时补充资金。如果不能在规定的报告期限之前送交某些发票或收据,外地办事处则应就问题作出解释,在此情况下,总部不应拖延供资。总部应维持目前的做法,在收到证实已发出定额备用金报告的电传或电子邮件后,对外交邮件被延误的任何外地办事处提供资金。此外,如目前所设想的那样,应对及时和严格报告的办事处试用自补资金制度,开一零差户头,允许这类办事处直接地从总部银行帐户中有限领取充裕现金。

14. 各外地办事处的主管应在预算允许的范围内,享有足够的自由度,可授权本办事处职员在有关区域或分区内旅行和出差,只需向总部交存批准书的副本。为此,应充分执行1990年10月30日第1742号行政通告的规定,该份行政通告澄清并证实了向外地办事处下放权力这一事实。

15. 应下放所有关于当地辅助人员(一般事务人员)的任用和培训事宜的权力。

16. 应在考虑到费用总体增加的情况下,审查各位主管无需总部授权可在当地

开支的数额。也应以同样的方式审查当地设备采购费的上限。目前,应维持1990年10月30日第1742号行政通告的规定,即在当地采购单项物品的开支不得超过2万美元,这比以前提高了一倍。

17. 各外地办事处和各国家委员会可在与各国当局紧密协调的情况下,在公布员额空缺方面发挥重要作用。我们建议,它们应备有当地申请教科文组织专业职务者的名单,并定期将此名单送交PER招聘科,以便将其列入总名单。

18. 我们认为,如果将外地办事处的电脑与总部的电脑联网,目前在外地存在的行政和财务问题和拖延现象可能大都会获得解决,因为联网后,各办事处可直接获得总部电脑储存的财务和行政资料,因此,更易于根据最新的预算数据调整其工作。因此,我们建议,应尽力加速这一关键联系,这是放权工作中的一个关键因素。我们还建议,应支持总部努力发展信息交换系统和区域管理数据库。此外,已充分运转的教科文组织资料交换中心的资料交换工作充满希望,我们对此极感兴趣。

19. 我们建议,秘书处应根据几个办事处的经验搞出样板,分析放权工作的成本效益,并确定最适合每一地区情况的模式。

第五节: 关于国家委员会在放权工作中的作用的各项具体建议

1. 正如第一节第8项建议表明的那样,在获得各成员国的适当加强和教科文组织的适当支持下,国家委员会应在放权工作中起主要作用。还应鼓励通过双边协定或其他安排促进各国国家委员会相互进行合作和支持。

2. 我们认为,在靠近总部的几个区域中,不必设立教科文组织新的区域性机构。在这些区域中,各国的国家委员会显然已成为总部的对话者。

3. 考虑到《国家委员会规约》,我们建议,各国的国家委员会应执行一系列方案活动,或协调总部与可负责从事这类活动的其他单位(如大学、非政府组织和教科文组织俱乐部以及知识界)之间的关系。

4. 我们认识到,须由每一成员国确定其国家委员会的结构,同时我们建议采用《教科文组织规约》所推荐的部际机构。根据一些国家在建立这样的机构方面的经验,其他国家应重新考虑其委员会目前依赖仅仅一个部的问题,这类委员会应与本国的外交、计划与多边合作等部建立更密切的联系,从而使委员会了解关于对外合作活动情况的决定。

5. 教科文组织的各外地办事处应改善与各国的国家委员会之间的协调和信息联系。此外,总部应向其及时提供关于在其本国从事的调查文章、项目以及其他活

动的情况。委员会的干事们应有机会定期访问总部,以便其进一步了解本组织的工作情况,并促进教科文组织与其本国进行更密切合作。

6. 各成员国应将其在“参与方案”下提出的申请情况通知国家委员会。还应将关于这些申请作出的决定通知这些委员会和教科文组织的外地办事处。

7. 教科文组织应促进同一区域或分区中各国的国家教科文委员会密切来往,以便促进它们更大程度地参与编写C/4和C/5文件,并参与制订区域或分区政策。这些委员会应在教科文组织的主持下尽可能经常开会,其会议可由本区域或分区的教科文组织办事处负责协调。

第六节: 关于开发计划署与教科文组织在外地的关系的建议

1. 鉴于教科文组织参与执行由开发计划署供资的业务项目明显减少,并鉴于本工作组接获多份报告,得知开发计划署的各驻地代表允许教科文组织实地参与规划这些项目的程度很低,我们建议应在尽可能高的级别上审查开发计划署与教科文组织之间的关系,以便澄清其相互关系,并使之更具建设性。为取得更好的成果,这两个机构均应承诺向其驻外地的代表就此问题提供具体指示。

2. 我们建议,确实愿意教科文组织更多参与开发计划署项目的各成员国应在开发计划署理事会上和在制订其国别方案时充分表明这一意愿。应要求开发计划署提高国家指规数,以便根据各国政府的重点领域,向教科文组织权限所及的各个项目提供更多的资金。

附件三

劳工组织关于工作人员在外地与总部之间流动的通告

劳工组织通告

系 列: 6 - 人事

编 号: 479

分 发: A¹

日 期: 92年4月15日

职工在外地和总部之间的流动

1. 劳工组织方案在方向上的改变, 要求相应改变和调整外地与总部之间的关系。劳工局与基层部门之间更为积极的交流已势在必行。劳工组织在国家一级的服务将渐渐由项目型变为方案型。更为有效和更迅速地为基层服务, 就需加强外地方案, 并使外地方案和总部执行的方案更趋一体化。劳工组织总部和外地的职工均需十分了解在国家一级从事的工作。同样, 劳工组织的职工需有总部工作经验, 以便了解影响劳工组织提供服务能力的新的政策方向和技术变革, 并更充分地了解劳工组织的三方结构。在行政和技术领域, 多数官员可有充分机会赴外地工作一次, 而工作生涯大都在外地的多数官员亦可有同等机会在总部工作。在外地服务应是职业规划和职业发展的有机内容。因此, 为促进职员轮换, 我决定公布下述新的政策准则和指示。本通告更新并取代题为“日内瓦与外地间人员调动”的系列6第180号通告。技术合作专家不适用本通告的规定。

总 则

2. 多数工作领域中的专业职类人员需兼有总部和外地的的工作经验。对总部几乎所有的管理职位而言, 这类服务为一先决条件。总干事将斟酌决定高级和管理人员的任用事宜, 以免没有合理机会赴外地服务的官员受到影响。对其他级别的专业职位来说, 外地服务也很重要。将在所有有关职位的任用标准中考虑外地工作这一因素。

¹ 分发每一官员。

3. 外地的专业人员应有总部工作经验。总部工作经验通常应是任用外地专业职类人员的一项先决条件，但由预算外来源供资的真正的技术合作项目除外。

4. 根据《工作人员条例》第1条第9款，总干事有权出于劳工局利益指派职员在总部或在外地任职。在不影响这一主要权力的情况下，应就调换服务地点问题与有关官员协商，如所涉服务属遴选委员会的管辖范围，则应征求该委员会意见。

5. 劳工局在决定轮换计划和时间时将照顾个人考虑，如个人在家属事务上的考虑。

6. 根据《工作人员条例》第4条第3款，一般事务人员和当地工作人员不得轮换。但为了职工培训和事业发展，应考虑另外采取措施，促进职工在外地和总部短期任职。

具体措施

7. 所有新的专业职类人员最初通常在总部任职。将明确告诉想晋升者，外地服务是晋升的一项条件。应尽力在专业人员加入劳工组织三至五年内委派他们赴外地任职。

8. 为促进轮换政策的执行工作，将采取一系列措施，例如：

- (a) 注意外地和总部的空缺，公布将出现的空缺，并注意异地调动申请，以便顺利计划调动事宜。计划职工在不同的服务地点之间流动应是人事司职工检查工作的一项内容。应尽量提前(如提前一年)制订计划，以促进职业规划，并为完成外地工作任期的官员安排工作；
- (b) 将竭力鼓励现任专业官员、特别是还将在劳工组织服务多年的专业官员申请在外地任职；
- (c) 如涉原级调动，因而不必在内部竞争者，则应向遴选委员会推荐人选，安排完成外地任期后返回的官员在总部担任适当职务。P/DEV将分析要调动的工作人员，以便确保委员会能适当考虑所有想调动的外地工作人员的申请；
- (d) 通常应通过竞争或原级调动的方式填补外地空缺，如涉管理职务，则应要求报名候选。但这并不排除为劳工局直接选派官员赴外地任职的可能性；
- (e) 应要求方案主管与人事司一道审查可能导致外聘的任何建议，以弄清

该空缺是否确实不能由总部或外地的现任官员填补；

(f) 应要求方案主管在进行两年度审查或考绩时，与每位官员一道，审查赴外地任职的可能性。应在向P/DEV提交两年度审查报告或考绩报告时附上讨论简况；

(g) 赴外地任职的通常年限为三至五年。

9. 如直接选派某人赴外地担任高于其级别的工作，则此官员通常应获得补贴。在任职一年后，如考绩合格，将确定此较高级别，该官员在调回总部时将保留这一级别。

10. 根据任职的性质及其与劳工组织的目标和方案相关的程度，参与联合国其他机构的合作项目或外地工作可被算作本通告所指的外地服务。担任这类职务的官员返回总部时将恢复原先级别，但若他们已竞争到另一级别的服务，则另当别论。

辅助措施和实际措施

11. 为鼓励轮换并将其坚定纳入职业规划的轨道，将提供个人协商和咨询服务。将在P/DEV中任命一名官员主管流动和职业发展事务。该名官员将提供关于外地和总部工作的材料和指导，并协助制订职业规划，同时还须考虑可能产生的与家庭责任相关的一些实际问题和事务，如子女的教育问题。

12. 劳工局将尽力促进工作流动。已要求人事司检查和采取若干措施，如更经常地派职工赴外地工作单位出短差，或派职工赴总部或区域办事处出差，给予职工有限的特别假处理重新安置事宜，并设法改进目前关于存放和运输个人物品的规定。

13. 我还要求劳工组织职工培训计划更为重视促进流动的措施。还将采取重点措施，如为刚刚调到总部或外地的职工提供培训方案，提高其技术。还将很快实行其他方案，如向各外地办事处主管提供财务、行政和人事方面的训练，并提供高强度的语言训练等。

.

14. 我已指示人事司立即将此政策付诸实施，并首先优先考虑将已在外地服务多年的官员调至总部。人事司每六个月将向我报告总体进展情况。我希望，在执行此项政策的过程中，各级官员将与人事司充分合作。

Michel Hansenne

局 长