

联合国

A



大 会

Distr.

GENERAL

A/50/507

4 October 1995

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目 118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员递送联合检查组题为“联合国的管理：进行中的工作”的报告 (JIU/REP/95/8)。

95-30043

JIU/REP/95/8

联合国管理
进行中的工作

理查德·V. 亨尼斯
编写

联合检查组

日内瓦，1995年

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
缩写		5
供行政首长参阅的摘要、结论和建议		6
一、 导言	1—8	11
二、 新方针	9—102	13
A. 挑战	11—16	14
B. 取得的进展	17—57	18
1. 人力资源战略和规划	18—22	18
2. 方案规划和预算编制	23—30	20
3. 管理培训	31—35	22
4. 新的考绩制度	36—45	24
5. 内部监督	46—51	27
6. 管理信息系统	52—57	28
C. 要求取得的进展	58—85	30
1. 政策指导原则和指示	59—66	30
2. 绩效管理	67—74	33
3. 司法行政	75—80	36
4. 管理改进	81—85	37
D. 对责任制应负的责任	86—102	38
三、 谁是管理员？	103—124	44
四、“缩小规模”的压力	125—139	52

目 录 (续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
五、 其他办事处：日内瓦	140—149	56
六、 管理报告和政府间机构监督	150—175	60
A. 管理报告和外部审查	155—165	61
B. 对责任制应负的责任	166—175	67
附件 为建立联合国管理制度所作努力 50 年梗概	71	
注	78	

缩 写

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）
CCAQ	行政问题协商委员会（行政协商会）
CPC	方案和协调委员会（方协委会）
DAM	行政和管理事务部（行管部）
ECOSOC	经济及社会理事会（经社理事会）
ICSC	国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）
IMIS	综合管理信息系统（管理信息系统）
JIU	联合检查组（联检组）
MAS	（前）管理咨询处
OIOS	内部监督事务厅（内部监督厅）
PAS	考绩制度（考绩制）
OHRM	人力资源管理厅（人管厅）
UNDP	联合国开发计划署（开发计划署）
UNOG	联合国日内瓦办事处（日内瓦办事处）

供行政首长参阅的摘要、结论和建议

“联合国管理”一直被称为逆喻，亦即在不相容事物的并列。在过去的 50 年中，为加强联合国方案并改进其管理作出了各种尝试，但它们都没有很好地完成。由此造成的不幸结果是，行政控制和任务网络越来越错综复杂，这使得联合国的理事机构、领导层和工作人员陷于官僚主义的拥塞停滞之中而未提供预定的管理文化。

与过去的辩论和鼓励形成对照的是，大会在 1993 年 12 月十分有力地坚持认为，必须在 1995 年 1 月 1 日前建立新的“一套透明而有效的责任制度”。这项任务是令人生畏的。对一个处于牢固地位的大官僚机构进行变革可不像是驾驶一辆赛车（猛力推上制动器，转动方向盘，然后朝新的方向开去），而是更像是改变一艘远洋油轮的方向（极其缓慢地转弯，并且在新的方向确定下来之前甚至不得不继续朝着老的方向前进一段距离）。这一改变方向的重大举措也会引起人们对任何改变舒适的老的办事方式的做法的强烈担心和阻力。

然而，联合国未来的地位和信誉要求它显示出它是一个富有学识的组织，为取得成果，它将会巧妙而灵活地管理其有限的资源，并且这些成果将会作出最大限度的贡献，以达到会员国确定的不断变化的优先目标。

1994 年和 1995 年期间在建立新的责任制度方面所取得的进展得益于秘书长强有力政策领导以及行政和管理事务部新的高级官员小组的业务领导。新的人力资源战略以及更有效地实施生死攸关的维持和平及人道主义列入外地方案的紧迫性，也为变革提供了强大的动力。目前的努力无疑是在联合国建立一种强有力的管理文化和着重强调绩效的最好而且可能是最后的机会。

为进行改革已经采取了许多积极的步骤。这一新的过程正开始在各种各样的关键领域中扎下根来，对于取得成功是必不可少的整个秘书处高级管理部门的支助看

来也已到位。同时，这一巨大的变革过程正以不多的资源并在反对平庸管理的根深蒂固习惯以及联合国在业务和财政上继续存在混乱的情况下进行。检查专员认为，为保持已经产生的势头并支持未来联合国强有力的生命力的表现，在四个领域采取另外的具体行动是必不可少的。

应负责实施责任制。新的责任制度的发展可分为十大领域。在其中的六个领域内，已经开始采取重大改革措施，这些改革措施当然必须实施并加以改进。然而，在另外四个关键领域内，改革措施的实施速度缓慢，如果不立即采取行动，这种情况可能会损害这一整个过程。不过，这一大规模的变革过程最显著的特征之一是，目前总体的复杂运动是在没有一个充分行使职能的“指挥员额”的情况下进行的。与此形成对照的是，联检组最近一份关于责任制、管理改进和监督的报告认为，新的“战略规划单位”正在整个联合国系统出现，联检组已向所有组织推荐这一方法（第 9—89 段）。

建议 1。秘书长应建立一个小型但却专职的单位，负责 (a) 综合战略规划，(b) 对新的责任制度进行系统和透明的监督与提高，以及 (c) 变革的管理。该单位可设在他的办公室或行政和管理事务部内，但应成为不可或缺的“焦点”单位，它充分掌握有关联合国战略和管理上的变革及倡议的各个方面的最新情况（第 90—95 段和第 102 段）。

对方案执行应负的明确责任。大会要求对方案执行承担明确责任并建立一种能确保方案管理员负起责任的机制。中期计划和方案预算虽然目前正加以改革，但仍很笼统和长期。各部门和厅处新的六个月工作计划以及高级官员的年度责任报告很有用，但也相当笼统。秘书处的监督和评价程序过去是而且现在仍然是薄弱的。然而，新的秘书处考绩制度要求制订单位工作计划。秘书处最近一份有关采购改革行动的报告表明，此种工作计划，再加上有时限的目标，可用作最后牢固确立大会明确要求的联合国管理员对方案执行应负的明确责任以及加强绩效审查的关键机制（第 20—

30、36—45、67—74 和 96—98 段)。

建议 2。秘书长应确保将具体目标及其完成日期列入秘书处的所有单位工作计划。这些有时限的目标也应列入向政府间机构提交的任何有关个别方案和重大活动的现况和进展情况的报告以及内部和外部监督机构提出的审查报告中(第 99—102 段)。

秘书处管理改革的相关问题。有三个重要领域是与新的责任制度交织在一起的。第一，联合国“管理员”是一个定义模糊和所得到支持薄弱的群体。对下述三点必须给予更大得多的注意，即鼓励和承认好的管理员，对未受过培训的管理员进行培养，对不好的管理员重新进行培训、重新分配任务或给予免职(第 103—124 段)。第二，本组织“规模的缩小”可迫使管理改革的步伐加快并创造一种“绩效文化”。然而，这一方法如果小心谨慎地加以应用还能导致更为有效得多地配置和使用联合国管理和其他方面的人力资源(第 125—139 段)。第三，新的责任制度目前是以纽约为中心的，但大多数工作人员并不是如此：旨在更好地支持其他服务地点的管理员并加强其权力的授权和下放权力措施，对于这一新制度的成功将是至关重要的(第 140—149 段)。

政府间机构监督和领导。大会第五委员会(行政和预算问题)和秘书处完全一样应向会员国“负责实施责任制”。联检组 1995 年关于责任制的全系统报告认为，许多组织都一直在进行工作，以使绩效报告进一步着眼于成果，增加外部审查并建立新的、更加专门的辅助政府间机构或程序。然而，第五委员会目前被潮水般的文件和似乎没完没了的会议日历压得喘不过气来。它也缺乏关于绩效和成果的简洁实务报告，而此类报告是它履行其监督和决策职责所必需的。这一关键的委员会只要把自己的事情处理妥当就能树立一个可供联合国其余机构效法的出色管理榜样(第 150—167 段)。

建议 3。为帮助克服联合国绩效报告目前存在的缺点，第五委员会不妨考虑

采取一系列措施，使向其提交的秘书处管理和绩效报告更为可以理解、及时、着眼于行动和集中（第 165 段）。

建议 4。为了更充分地发挥其在新的责任制度中的中心作用，第五委员会不妨考虑采取行动，以便系统地重新评估其工作流程和年度日历，并建立小型和专业上合格的小组委员会，以划分任务，加强专门化，更明确和有力得多地把注意的焦点放在重大的管理和监督问题与程序上（第 168—175 段）。

一些非建议性的意见可能也很重要。它们未能通过能否付诸实施的测试，但是如果付诸实施的话，肯定会改进联合国管理。

第一项非建议性意见是，会员国，尤其是安全理事会的常任理事国挑选秘书长应该主要是因为他或她具有管理能力。这之所以是一项非建议性意见是因为人们认识到，秘书长的挑选工作是由会员国的政治家和外交家进行的，因此可以根据过去的经验可靠地认为，他们将继续挑选政治家/外交家担任这一职务。

第二项非建议性意见是由于第一项非建议性意见未能实现而产生的。假定会员国再次挑选政治家/外交家担任秘书长，同时如果管理职能在主管行政和管理事务的副秘书长一级没有得到秘书长的充分支持，就应该设置一个负责管理这个组织的副秘书长职位（一位前联合国副秘书长最近提出过这种建议）。这名副秘书长在秘书长就重大问题与世界领导人进行讨论期间将留在家里并独立照料事务。这之所以是一项非建议性意见是因为秘书长要找到一位他或她愿意授予必要管理权力的副秘书长是不大可能的。

第三项非建议性意见（也是那位前联合国副秘书长提出的）是建立一个执行秘书处，以继续进行工作人员职能的现代化。这一过程已经开始，因为最近以由一名主任领导的执行办公室取代了适时和无效率的内阁总理或安排。一个执行秘书处如果很好地加以使用，就能大大有助于保证目前联合国极端缺乏的横向和纵向交流。这

A/50/507

Chinese

Page 10

之所以又是一项非建议性意见是因为作为政治人物的秘书长和秘书处的最高层将不愿意冒着丧失个人权力的风险，如果本组织的资讯流动一般由执行秘书处主任控制的话。

一、导　　言

“在联合国系统内没有提供严重消极后果的根据。……要追究项目失败的责任几乎是不可能的，因为存在着实施这些项目所需的广泛网状联盟。只要联合国不学会确定可以实现的目标并使人们负责实现这些目标，任何人都将不会负起责任。”

— 1995年5月9日的《南方—北方发展监测》中有关缺乏联检组在1994年的一份非洲科学与技术项目审查报告中所述责任制的评论。

“所有各级的工作人员普遍认为，……个人和专业的技能、知识和态度在不同的程度上……并不完全符合行使各自的职能所需的这种技能、知识和态度。这导致个人和公司的生产率没有像它们所能达到的那样高，并在工作人员中间造成挫折感和士气问题……。造成这种情况的三个主要原因是：(1)对职位的界定差，(2)人员的征聘、遴选和分派不恰当，(3)个人和专业上的培养不足。”

— 一秘书处单位工作组1994年末所作的战略规划评估的导言。

“大会，

……

又请秘书长……执行秘书处的改组……时，提供适当的资源和在适当级别明确指定单位来执行所有的方案和活动，……”

— 大会1993年5月20日第47/212B号决议，第三.4.(b)段。

1. 当联合国在1995年庆祝其成立50周年时，它在诸如上面援引的那些意见

的推动下，正在作出建立“管理文化”的重大努力。鉴于这些年来对在公私部门建立良好的管理给予的极大关注，人们完全可以问道，为什么联合国花了这么长的时间才达到这一点？

2. 本报告附件提供过去所作努力的简要年表。很显然，对言词和许诺而不是坚决的执行行动一直给予过分的强调，责任制、监督和具有透明度的程序仍然相当薄弱。现在，在巨大的绩效和供资压力下，联合国再次开始进行重大的管理变革努力。

3. 10 年前，大会（像它自联合国成立以来在几乎每一个 10 年的中期所做的那样）成立了一个高级别专家组（称为“18 人小组”），他们开始了一系列持续的管理改革。¹他们的报告导致取得一定的成功，特别是改进了就预算作出决定的方法，并使专业人员职类员额减少了 12%。然而，到了 1990 年代初，这一过程失去了势头。

4. 方案和协调委员会（方协委会）和大会对秘书处为提供更具实务性的改革措施和报告所作的尝试越来越不高兴，因而试行一种新的“最后结论”式方法。它们在 1993 年末吁请秘书处于 1995 年 1 月 1 日前建立一套新的透明而有效的责任制度。

5. 联合检查组（联检组）提出的这份报告的目的是审查在这一建立联合国管理程序和能力的重大项目方面所取得的进展。检查专员注意到已经采取的一些十分值得赞扬的主动行动，列举需要进行更多工作的那些领域，并强调指出仍然必须加以克服的严重障碍。目前进行的努力是至关重要的。如果联合国现在不能令人信服地证明它能够熟练地管理交给它的供不应求的资源，它就很可能会在很大程度上失去信誉和国际社会的支持。

6. 联检组与这一过程有直接的利害关系。在 1984—1990 年提出的报告中，联检组敦促大大加强秘书处责任制、透明度和向理事机构的实务报告。²1993 年，它特别提到在秘书处内的责任制、管理改进及监督程序方面存在的许多严重缺陷。³联检组 1994 年和 1995 年初提出的报告提及迫切需要建立人力资源管理部门，改革令人遗憾的工作人员考绩制度，加强征聘工作并使之现代化。⁴1995 年初，联检组还印发

了其历史上第一次有关联合国系统各组织的责任制管理改进和监督活动的目录和分析材料。⁵

7. 在本报告中，检查专员利用了过去管理改革努力时广泛记录和经验，以期这次能够避免过去所遭受的失败。此外，他还审查了最近有关现时正在进行的管理活动的文件，并同纽约和日内瓦的许多秘书处官员和其他人员讨论了问题、障碍和潜力。他感谢一切有关人员提供了宝贵的意见和协助。

8. 本报告第二章简要地概述在秘书处 1994 年向大会提交的两份关键性报告中所确定的各种改革领域内已经采取或仍然需要采取的行动。第三章探讨在目前的讨论中多少有些看不见的一个问题——究竟谁是秘书处管理员：第四章讨论联合国在联合国系统各机构及世界范围内其他大组织目前对组织结构进行大幅度缩减的情况下采取的管理行动。第五章概述在纽约确定的政策改革措施目前在另一个服务地点——此处指日内瓦——的实施方法。最后，第六章探讨透明度、向理事机构提交有意义的绩效报告及理事机构的监督能力等极其重要的问题。附件提供 50 年来联合国在管理改革方面所作努力的梗概。

二、新方针

“大会，

.....

4. 赞同方案和协调委员会……关于至迟于 1991 年 1 月 1 日前建立一套透明而有效的责任制度的建议；

5. 请秘书长参照联合国系统内外的相关经验，在责任制度内列入下列组成部分：

- (a) 确立方案执行的明确责任，包括制订业绩指标作为质量管制措施；
- (b) 建立机制确保方案管理员负责有效管理所分配到的人力和财政资

源；

- (c) 按目标和业绩指标对所有官员、包括高级官员进行考绩；
- (d) 切实培训工作人员负起财政和管理责任；”
- “审查联合国行政和财政业务效率”，大会 1993 年 12 月 23 日第 48/218A 号决议，第一部分 E，“改善联合国的管理”

9. 本章先论述联合国在对大会的上述方针作出回应的过程中所面临的令人生畏的重大挑战，然后讨论在管理和管理制度改革方面所取得进展的六大领域以及采取的行动有限但却十分需要的四个领域。(有几个问题放在后面各章讨论：目前和未来的管理机构，联合国工作人员总数和资金总额的可能重大削减，新制度在非纽约服务地点的实施情况(根据在日内瓦进行的讨论)，以及管理报告和政府间机构监督。)

10. 本章最后强调以精心综合的方式管理新的责任制度以确保最大限度的有效性和“对责任制负责”的重要性。联合国特别需要更加明确和具体地采用联合国系统其他组织越来越多地使用的战略规划及“管理变革”的方法。

A. 挑战

11. 大会的上述“进军令”要求秘书长在 1994 年内就建立一套新的责任制度问题提出报告。⁶ 秘书长因此而于 1994 年 8 月提出的报告载有很多关于这一新制度的实质性好主意。然而，大会尚未就该报告采取行动，而且实际上已将该报告的审议推迟到在 1995 年秋举行的大会第五十届会议去进行。

12. 造成这一延误的部分原因是，秘书长的报告令人困惑。尽管该报告很复杂并论及许多重要主题，但它既无目录又无摘要。因为该报告对本进度报告至关重要，所以检查专员在此提供该报告内容的非正式简要梗概。

一、导言

二、责任制度的框架

三、职责和权力

- A. 界定实现战略目标的职责
 - 1. 任务规定和方针
 - 2. 确定本组织的法定组织构架
 - 3. 提供资料和政策指导方针
- B. 管理员和工作人员必须了解权力和指导方针以履行其职责
 - 1. 关于可用资源的资料
 - 2. 授权
 - 3. 增强管理员的权力
 - 4. 管理员和监督员的培训
 - 5. 工作人员的培训

四、责任制度

- A. 秘书长向政府间和专家机构提出报告
- B. 方案管理员执行管理计划的责任
- C. 工作人员对完成工作和提供服务负责
- D. 司法行政
- E. 组织内监督机制的发展

五、结论

13. 第二份报告对当前的改革工作也至关重要。1994年10月秘书长提出报告,介绍为使联合国的人力资源管理现代化并重新充满活力所作的努力,其中包括对规划和绩效管理的关注;管理文化和技能;工作规划和考核;下放权力和授权;以及促进人员自然缩减/早退休。⁷大会在1994年12月的一项决议中认可了这些倡议中的许多倡议。⁸

14. 这两份报告确定了许多行动,这些行动结合在一起即形成一种在全组织内

进行变革的十分复杂和艰巨的尝试。正如秘书长 1994 年 8 月的报告最后所说的，联合国正在试图克服半个世纪中存在的问题和障碍并建立一种真正的管理文化，以便将联合国建成一个由任务驱动、面向成果的组织。⁹

15. 要实行这种全面的管理改革方法，一般必须经过三个阶段：

- (a) 提高觉悟——使人们了解到存在着严重问题，为了本组织的健康甚至生存，需要采取决定性行动来解决这些问题；
- (b) 进行动员——集聚足够的熟练人力资源，以便以及时、有效和协调的方式进行变革过程；
- (c) 转变——如果前两个过程顺利完成并且作出了足够的努力，本组织应该能够开始采用预期的新的工作方式。

16. 令人遗憾的是，一般说来，特别是在联合国，也存在着一些很难克服的阻碍这一进程的障碍（妨碍建立“管理文化”的另外一些障碍在第三章中讨论）。

(a) 本组织存在着似乎是永久性的财政危机。摊款的迟交和缴纳特别捐款或自愿捐款的不确定性造成持续不断的捉摸不定和现金流动的不畅，这样一来，要进行妥善的财政管理、安排资源来切实实现既定目标就很困难。更系统地处理这些问题的提案将是供 1995 年大会第五十届会议讨论的一个重要项目。

(b) “管理”作为一个具体话题在联合国一向排在议题顺序的靠后位置。它往往被称为一种“非实务”活动，尽管本组织近年来已稳步地从主要强调谈判和决策职能转变为目前大力强调业务活动和紧急行动。第三章讨论秘书处的“管理”中仍然有待发现、发展和澄清的许多方面问题。

(c) 特别是，全世界范围内大规模的不可预测的维持和平和人道主义行动的猛增给已经不足的联合国管理系统和工作人员带来了巨大压力。联合国外地工作团预算总额急剧上升，从 1991 年的大约 5 亿美元上升到 1994 年的将近 40 亿美元。秘书处承担这一现金的新的业务工作量是有很多困难的。它继续坚决努力改进维持和平

和人道主义方案管理。然而，令人惊奇的是，秘书处避免了行政管理系统面对意外的、大规模的、迅速变化的外地行动而且其种类和规模是本组织以前从未遇到过的这一局面而完全停止运作的情况。

(d) 管理和组织的变革即使在最佳的时刻也总是很艰难的。人们对处理他们所了解的例行公事感到轻松，对变革将会带来的不明情况感到担心。然而，现代组织必须掌握“变革的管理”技术，为此它们必须重新思考过去使用的方法，并对灵活性、创造性和革新活动给予鼓励以适应不断变化的情况。要建立一种能迅速作出反应的新的管理文化以取代久已确立的联合国传统文化肯定不会是轻而易举或很快就能做到的，而且也许甚至是不可能的。

(e) 联合国面临着长期存在的员额问题。联检组最近一份关于征聘问题的报告认为，目前的工作人员征聘程序是无计划的、主观的和高度个人化的，并得出结论认为，有缺陷的人事政策和惯例是联合国改革的主要障碍。¹⁰检查专员提出了为使人事政策和程序更加简单、透明和中肯所需采取的行动，而这些行动已得到大会的认可。正如在后面几章所指出的，检查专员在编写本报告时发现，下列问题不断地反复出现，成为加强管理职责和领导以及提高总体绩效的障碍：

- (1) 《联合国宪章》要求雇用工作人员时应以“效率、才干及忠诚之最高标准”为首要考虑；征聘工作人员时，于可能的范围内，应“充分注意”地域上的普及。但是这些年来，“按地域分配”进行计算的数量制度已成为人事程序的一个非常精细的组成部分；
- (2) 复杂性的增加是旨在保护工作人员权利的繁琐规则、程序和惯例所造成的（见下面 C. 3 节），同时这些规则、程序和惯例也削弱管理员的领导能力和他们建立一种“高绩效”和面向成果的环境的能力；
- (3) 雇用和晋升规则往往强烈倾向于让人事和政治目标占有优先地位：会员国的积极“微观管理以及它们参与作出人事决定、有时参与作出低

职等专业人员及甚至文秘人员员额决定的事常被提及；

- (4) 鉴于所有这些因素，征聘和安置工作往往进行得很慢而且很复杂，这不仅是由于所涉及的种种“官样文章”以及最近大规模的外地工作团征聘活动使得沉重工作量增加所致，而且或许也是为了通过推迟作出决定或使作出的决定模糊不清来照顾（或避免冒犯）各种相互竞争的利益集团；
- (5) 正如本报告导言中的第二段引文所指出的，当人员的征聘不恰当，再加上对职位的界定差以及工作人员的训练和培养工作薄弱时，联合国方案的生产率显然不可避免地会因此而受到损害。

(f) 联合国过去的其他负面经历也严重阻碍着管理改革，这一点在后面章节中讨论。费时但却不是很有用的规划和预算编制程序以及薄弱的绩效监督和考绩，使得大会、秘书处领导层和方案管理员很不满意。管理员和工作人员的管理培训几乎不存在，这种情况一直持续到不久前。极其至关重要的是，过去多次未能对工作人员进行适当的考绩所造成的消极态度，危及目前为改革“绩效文化”的这一必不可少的组成部分所作的努力。

B. 取得的进展

17. 秘书处 1994 年关于新的一套责任制度的两份报告举出正在进行或将要采取的许多具体行动。在本章中，检查专员试图提供有关过去的问题、最近的事态发展以及在每一个重大的活动领域将要面临的问题和挑战的简要而又全面的梗概，以使人们对建立新制度的进展情况有大致的了解。他先谈到已取得一些显著进展的六个领域。

1. 人力资源战略和规划

18. “18 人小组”的专家们在 1986 年强调指出，联合国的效率在很大程度上

取决于秘书处的绩效，而秘书处的绩效又取决于工作人员的素质和奉献精神。该小组除其他以外敦促改进人力资源的领导与管理。¹¹按照它的建议，人事厅很快改名为人力资源管理厅（人管厅），但人事工作的实质几乎没有变化。事实上，有一个主管人事政策制定和分析事务的司在1987年财政危机期间实际被撤销了。秘书长在1990年承认必须在人管厅“恢复和落实”人力资源规划和宣传活动，但却没有采取任何行动。¹²

19. 联检组在其1994年关于在人力资源管理和应负责任的“新时代”里提高秘书处妇女地位问题的报告中得出结论认为，如果没有战略“头脑”，人管厅就无法履行其有效使用联合国最重要的战略资产——其工作人员——的实质性职责。它敦促建立一个小的战略单位”¹³联检组在其1995年关于联合国系统责任制的报告中进一步提及人力资源法及其对谨慎挑选、培养、管理和支持人力资产的重视，认为这是一个关键性的新发展，它正在改变当代管理和组织的面貌，它的势头在联合国系统各组织中正在增大。¹⁴

20. 秘书长1994年的报告承认必须特别通过将人力资源规划与联合国的总体战略计划联在一起的办法使联合国的“人力资源管理现代化和重新充满活力”。它承认缺乏规划能力是人管厅管理存在缺点的一个重大原因，并建议设立一个小的规划、政策和管理资讯单位，以研拟诸如工作人员需求评估、继任规划、技能清单、职业规划和咨询、职业发展手册编制及绩效管理等职能。¹⁵

21. 大会赞同人力资源管理战略，赞同设立规划股并在1995年为其提供经费。¹⁶1995—1997年方案概算提出了在人管厅内设立直接向助理秘书长报告工作的新的规划和发展处的详细提议。¹⁷检查专员在1995年8月被告知，按照令人厌烦的秘书处通常征聘程序挑选了几名候选人来充任新员额，他们具有所要求的人力资源方面的专门技能和经验。此外，一个新的战略规划过程已在日内瓦的人事处开始，这是在秘书处研拟更强有力的分散的人力资源职能的很有希望的开端。

22. 1996—1997 年方案预算的有关一款指出，建立人管厅真正的规划能力“对于联合国的现代人力资源管理制度的实施是至关重要的”。检查专员对此表示完全同意，并认为这是走向总体战略规划、绩效管理及联合国必须建立的新的管理文化的至关重要的第一步。

2. 方案规划和预算编制

23. 在 1970 年代，联合国和联合国系统的其余组织在一个联检组积极参与的过程中建立了方案规划制度——由中期计划、(通常是两年期的) 方案预算和监测及评价报告组成。这一周期被认为为确定组织战略方向、优先次序和目标、在方案基础上所需的资源以及随后在实现这些目标方面所取得的进展提供了一个重要框架。

24. 令人遗憾的是，正如联检组 1988 年和 1993 年的报告所认为的，联合国方案规划和预算编制程序目前无法用作责任制和监督的适当框架；暂且不谈薄弱的监测和评价报告制度（见第六章），对方案规划和预算编制提出的主要批评包括：

- (a) 提交许多方案预算时严重迟延，提交的预算文件不完整，这导致政府间机构在其审查这些文件方面所造成的混乱“表示痛惜”或“深表遗憾”；
- (b) 存在明显的质量问题，其原因是方案制订得差，目标含糊不清，产出不准确，这些缺点一贯归因于缺乏方案编制方法培训以及监督员不专心；
- (c) 没有评估所需实际资源的机制和要求，没有工作量标准，有意义的绩效指标寥寥无几，组织结构、预算拨款和单位工作方案之间没有建立适当的联系；
- (d) 全神贯注于财政报告而不是实务方案绩效，这使得会员国无法将投入与产生联系起来并确定它们是否获得“现金价格”；
- (e) 预算程序过于复杂，继续存在方法问题，文件浩如烟海，参与方案审查的许多政府间机构不断修改方案，这些政府间机构的职责残缺不全。¹⁸

25. 检查专员和许多其他人员认为，根本问题在于目前把大量的时间和精力花

在方案规划和预算编制上，但所得成果却寥寥无几：这种做法完全是“高成本、低利得”的做法。同样令人沮丧的是，它们耗费了很多时间和心力，而这些本来是可以用于评估结果和改善未来方案的。因此，最近有一份内部监督报告认为，在欧洲经济委员会（欧洲经委会），方案监督过于机械。另外，大会授权编制的方案预算与实际工作方案并行，而后者则是由该委员会的工作组和委员会在特别和连续的基础上制订的。这一“严重状况”表明缺乏指导性框架，因此整个工作方案往往没有重点。¹⁹（然而，检查专员却赞同另一种解释，这一点在下文讨论。因为方案预算编制过程是一个非常缓慢的过程——现时单位方案预算是为了指导 1994 年和 1995 年的活动而在 1992 年末草拟的，所以这些老的意图已不再适合迅速变化的经济和方案及需要也就不足为奇了。）

26. 自 1983 年以来，秘书处一直在寻求新的预算方法和格式。1990 年，行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）对中期计划的价值确实表示怀疑：所提出的建议措词罗嗦而又冗长，政府间审查的质量欠佳，缺乏相关的评价活动。²⁰1993 年，有一个专家组讨论了新的格式和方案规划方法。他们直言不讳地断定说，花在审查计划和预算上的时间远远多于花在执行和评价上的时间”，并说“这种不平衡必须加以纠正”。²¹

27. 1994—1995 年方案概算很晚才提交，这种情况过去也不时发生过。这使得大会“对这一异常和不可接受的拖延……表示遗憾”，因而导致不得不“根据不完整和不够透明的提案进行审查”。²²不过，秘书处及时完成了 1996—1997 年预算的提交工作。提交的这项预算仍然相当冗长和过细，但它确实有一个值得欢迎的介绍性摘要，编排也比较吸引人，并且设法提供绩效指标和工作量统计资料。更有意义的是，由于存在着要求实现成本效率和合理化的压力（见关于缩小规模问题的第四章），该两年期方案概算总额与前一个两年期相比有幅度不大的下降，即净下降 1.09 亿美元（2.4%）和 109 个员额（取消 201 个员额，新增加 66 个员额，26 个员额由维持和平

预算转入经常预算)。

28. 下一个1998—2001年期间的中期计划的编制工作也在进行中，有一个新的预算格式样本²³将由大会在1995年期间审议，该计划将于1996年提交大会通过。部门意见将于1995年11月前拟订出来。根据大会的几项决议和秘书长的报告，²⁴同时由于认识到人们对目前计划的效用有怀疑，这个新格式(展望和方案框架)试图增强目的统一感，使各种职责更加明确，加强管理责任，从而提供一份更加简明、面向成果的文件。

29. 检查专员认为，这些新的努力很可能会改善过去的文件。无论如何，它们提供了比较长期的基本目标和方案编制纪律。不过，检查专员极力主张将来应该十分密切地观察这些规划和预算程序，以确保最大限度地使它们合理化并且不负对它们投入的时间，特别是确保它们集中注意“意向”和“目标”的做法不会继续成为一种借口或偏离大力强调绩效和所取得成果这一轨道的行为。由于对现有和以前的中期计划和方案预算所作的许多负面评估，检查专员认为，应判定它们“错在”转移了政策制定者和作出决定者对实际方案绩效的注意力，直到它们清楚地证明其在帮助把联合国建成一个生气勃勃而又具有高绩效的组织方面的价值。

30. 此外，有两个相互关联的因素必须加以考虑。第一，为了将高层的广泛方案规划和预算方针与底层的各个工作人员工作计划切实地联系在一起，必须要有一个强有力的中层绩效管理系统。然而，这种系统目前并不存在，要很好地建立这一系统将会花费很多心力(见下面C.2节)。第二，为了确保新的责任制度是真正综合性的和有效的，必须建立一种具体而持续的战略规划程序(并不只是四年方案计划和两年预算文件)，以适应迅速的变化和对联合国提出的要求(见下面D节)。

3. 管理培训

31. 联合国几乎完全缺乏管理培训是多年来存在的一个严重问题。1978年，行

预咨委会关切地注意到建立内部管理培训制度以便在秘书处“创造并保持一种管理气候”的难处。²⁵1986年，当时的秘书长不得不再次指出必须“在各级”改进管理，并说他的一项“主要任务”就是“将来确保在征聘和培训方面高度优先地注意管理技能。”²⁶

32. 然而，只是到1992年一位新的秘书长才承认，“在联合国历史的这个时刻，领导和管理的质量是至关重要的。“他在提及”管理技能与方案执行之间的联系”时宣布要建立一个全面的管理培训制度。新方案谋求培养高级官员的领导和管理技能，建立一支能在任何服务地点服务、受过财政和行政职能方面良好训练的工作人员队伍；提高监督技能，创建一种积极的工作环境，通过加强绩效管理来提高生产率。²⁷

33. 由于可用的资金十分有限，1993年和1994年期间的初步管理培训集中于为世界各地服务地点主任职等以上的工作人员举办一系列的管理讲习班/静修活动。后来，领导和管理培训的规模在世界各地的服务地点大大地扩大了。1994年期间为高级工作人员举办了执行战略讲习班，并计划在1995年为负责生产产出的工作人员举办这种讲习班。对大多数专业人员职类工作人员进行的有关新考绩制度的强化培训已在1994年内完成，并预定对其他工作人员也进行此种培训。将在1995年期间对主任职等工作人员进行“人的管理技能”培训，在1996年期间对专业人员职类高级工作人员进行这种培训。此外，1995年已向纽约总部的工作人员印发了第一份工作人员发展方案课程目录。²⁸

34. 管理培训方案现在看来已开始很好地实施。由经常预算提供的经费已稳步而又显著地增长，即从1992—1993年的20万美元（加上预算外资金的一次性捐款120万美元）增长到1994—1995年的大约150万美元和为1996—1997年要求的350万美元（增加的计算机、实务技能和其他专门培训使总额达到790万美元左右）。这一增长是相当令人鼓舞的，但350万美元仍然只占1996—1997年联合国两年期经常预算中所提议的25.1亿美元总额的0.14%左右。这远远低于许多其他公共和私人

国际组织经常在这个领域所花的“好几个百分点的金额。

35. 同样重要的是，管理培训正开始产生预定的刺激作用。检查专员发现在纽约、日内瓦和其他服务地点的主要部门和厅处出现了采取行动确立战略规划活动和参与管理发展和加强协作的活动这一令人鼓舞的格局，而这些活动都是建立在原来的高级管理人员静修活动的基础之上。虽然培训资金为数不多，所有服务地点全体工作人员的全面方案也尚未确定，但管理培训现在终于开始发挥其作为一种新的管理文化的必不可少的组成部分的作用。

4. 新的考绩制度

36. 联检组 1994 年的一份报告指出，秘书处曾经五次试图建立健全的考绩制度，但始终未能实现。现行考绩制度对几乎所有的工作人员都给予“优秀”或“很好”的评分，因而对于晋升、安置和其他职业发展目标基本上是毫无意义的。工作人员在职务偶尔提升和工资级别因工龄增长而稳步提高的情况下度过他们的职业生涯而不受他们实际所做工作的影响。²⁹

37. “18 人小组”在 1986 年曾经迫切要求秘书长每年就工作人员考绩和晋升问题提出报告，但却迟迟未见采取行动。于是，大会在 1993 年吁请秘书长“对……考绩制度立即进行全面审查”，以期将该制度发展成为“一个有效制度，能准确地评价工作人员的成绩，并改进工作人员责任制”。它还请秘书长保证，对于根据考绩报告显示成绩一向低劣的工作人员，切实采取工作人员条例所规定的促其离职的措施。³⁰大会还要求按目标和业绩指标对所有官员（包括以前给予豁免的高级官员）进行考绩，作为应于 1995 年 1 月 1 日前建立的新的责任制度的一部分。³¹

38. 联检组在其 1994 年的报告中得出结论认为，稳妥而又透明的考绩对于把联合国建成一个更有效的组织以及提高本组织的信誉是至关重要的。然而，要很好地建立起这种考绩制度，就必须要有强有力的责任制度、高级管理部门和管理员的

支持、工作计划和绩效管理结构以及很好地采行这一制度所需的适当培训、时间和资源。

39. 联检组在1994年建议人力资源管理厅——当时它正急急忙忙地试图按照大会的要求在1995年1月1日前实施新的考绩制度——把1995年定为过渡年。³²然而，在进一步进行试验、评估和同工作人员讨论之后，这一新制度被分阶段实施，而过渡期则从1995年7月开始。这意味着有很大缺陷的现行考绩制度将继续实施到1996年中期为止，根据新的考绩制度拟订的第一套正式年度评分办法到1997年中期才会面世。³³

40. 在1995年期间，根据与一位培训顾问订立的合约，在全世界范围内开展考绩制度的强化培训。截至1995年7月，从一般事务人员职类高级工作人员到副秘书长的4500名工作人员中已有大约3900名完成了他们的培训，另有7600名一般事务人员职类工作人员将于1995年9月至1996年3月期间接受培训。因此，重要的考绩制度培训基本上已经完成，余下的工作人员将安排时间对其进行这种培训。

41. 考绩制度培训引起了一些强烈和相互冲突的情绪。此种培训出现于新的责任制度的其余部分的“前面”，并承受着工作人员对其大肆进行冷嘲热讽和表示不信任的压力。有些工作人员怀疑新制度是否会比此前失败的制度好。有些工作人员和工作人员代表拒绝接受新制度，认为它是“不合适的”和“过于复杂”，而又没有提出建设性的替代办法，或者他们寻求精细的保护办法，而这种保护办法如果付诸实施，就会在对过去制度进行的无休止和破坏性的诉讼中毁掉新制度。然而，另外一些工作人员既对秘书处管理差深感沮丧，希望新的考绩制度能够通过加强合作和大力着眼于成果来帮助解决这个问题。还有一些工作人员，特别是比较年轻的工作人员对实行新制度的主张表示欢迎，因为这一制度至少试图鼓励进行妥善的管理并把注意力集中在明确的工作任务、成果和优点而不是所分派的模糊不清任务和过去评定的笼统工作人员“象征”上。

42. 鉴于联合国过去的考绩记录令人沮丧以及人们对改革过程提出了上述批评，现在应回过头来谈谈一些首要原则，这很重要。《联合国宪章》在第一百零一条中指出，“办事人员的雇用……应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑。”另外，根据“诺贝尔梅耶原则”，联合国工作人员获得的薪金与所得报酬最高的国家公务员（这种公务员多年来一直是美国的公务员）的薪金是一样的。根据长期存在的“干一天公平的工作付给一天公平的报酬”的原则，这一最高的薪金水平也使联合国工作人员有义务显示出最高水平的实绩、效率和成果。

43. 《宪章》和诺贝尔梅耶原则必须得到执行。其他组织的得来不易的经验证明，和目前在秘书处实行的新的考绩制度一样的有条理的、协商性的考绩制度如果能为其提供可靠的文件证明并稳步加以实施，就会为在把行政纠纷和裁定减少到最低限度的情况下公平、高效率地尊重和适用这些绩效原则提供一套基本办法。³⁴

44. 考绩制度只有成为绩效文化的一部分才能行之有效。考绩制度培训和管理培训方案正在开始使工作人员和世界各地的联合国服务地点的人员对更加大力地强调管理和成果这一点有必要的认识。对于考绩制度程序的比较麻烦的部分正在进行调整，³⁵这种调整今后将会继续下去。重要的是新的责任制度的这一基本部分及其强调绩效、成果和工作计划的做法（见下面 C. 2 节）继续朝着完全落实的方向稳步前进。

45. 检查专员关切地获悉，虽然一些单位已开始实施新考绩制度的过渡年的活动，但另外一些单位仍在等待相关的事件发生或对何时它们将着手进行工作捉摸不定。现在需要的是确保在新考绩制度的过渡期内，在整个秘书处有条理地完全建立起这一制度，避免出现秘书处连续第六次未能建立适当的考绩程序的情况。新的考绩制度在这一关键阶段必须十分细心地加以监督，以确保按照大会的指示建立并使用这一制度。

5. 内部监督

46. 联检组 1993 年关于秘书处的责任和监督问题的报告认为，联合国现行的内部监督制度残缺不全并有严重缺点。最大的组——内部审计组已被承认人手不足以及最低职等的员额太多，特别是考虑到维持和平和人道主义审计职责已大大增加的情况，就更是如此。规模小的中央评价股已被认为联合国管理部门的一个“多少有病的孩子”。中央监测股已陷于麻烦的产出计算的泥淖，管理咨询组在业务方面所起的作用与原来预定的作用相比已大大下降。

47. 联检组建议设立一个单一和统一的监督单位，该单位应具有更大得多的独立性，应进行更多的调查工作并直接向大会提出报告。³⁶秘书长在 1993 年末确实设立了一个过渡性的统一的厅，大会在 1994 年 9 月设立了一个新的内部监督事务厅（内部监督厅），³⁷由一名副秘书长领导，他已于 1994 年 11 月就职。

48. 这个新的内部监督厅仍在确立其作用。它已向大会印发了它的第一批报告，此种报告一年可能共约 12 个，外加其年度报告。它正面临着资源挑战：秘书长在 1993 年指出，这个新的厅应有 200 至 800 个员额而不是原来分派的 90 个员额，这是根据联合国每年 40 至 50 亿美元的支出和类似的公共组织的人员编制比率计算出来的。事实上，1995 年只增加了 8 个员额，另外建议在 1996—1997 年期间净增加 11 个员额。³⁸

49. 由于资源仍然十分紧张，新的内部监督事务厅将必须着力最大限度地提高其现有工作人员的技能和生产率。联检组 1993 年的报告指出，该单位将需要新的熟练人员，如受过培训的调查员和最新计算机系统专家等，以履行其职责，特别是处理“浪费、欺诈和滥用权力”问题的新职责。由于认识到如上所述需要有各种新的熟练专门人员并且需要独立开展业务，主管内部监督事务厅的副秘书长现已开始受

权直接征聘工作人员来为该厅而不是整个秘书处服务并提升和终止他们的职务。³⁹

50. 大会确定内部监督事务厅的职能是监测、内部审计、检查和评价、调查、实施建议和提出报告。⁴⁰该厅必须指出这些职能的适当组合并建立其他三个重要的相互关系。第一，虽然内部监督事务厅可在某些程序性领域向方案管理员提供咨询和支持，但在联合国秘书处现在已不再有明确的改进管理职责或管理事务单位，这是新的责任制度的一个明显缺陷（见后面 C. 4 节）。第二，大会在确立内部监督事务厅的内部监督作用的同时，强调必须尊重外部监督机构的独立和不同的作用并予以加强：这一进程正在演变中。⁴¹第三，秘书处目前正在增加和鼓励提供另外一些重要的新的监督资源、方法和透明度（这一点在第六章讨论）。

51. 然而，最重要的是，如果责任制度得到很好的实施，这应能大大促进内部和外部监督机构的工作。目前，必须作出巨大的努力，以确定某一特定单位或方案由于含糊不清和陈腐的中期计划、往往不提供资讯的方案预算、薄弱的监测和评价程序和数据以及秘书处和工作人员缺乏具体的绩效职责和任务而在做些什么。新的责任制度应能大大提高目标和工作计划的明晰度（见下文有关绩效管理和对责任制负责等问题的一些节）。

6. 管理信息系统

52. 联检组 1985 年关于计算机使用方面的管理问题的报告认为，联合国计算机系统的开发远远落后于联合国系统的其他机构。联合国所作的努力缺乏敏感性，也未得到很好的控制，因而无法达到可以实现的改进管理和节约费用的目标。联检组建议立即采取行动，以确保联合国计算机系统的明确开发、人员配备和服务。⁴²

53. 然而，秘书处行动十分缓慢，直到秘书处为方案和协调委员会进行的一次评价证实了联检组的调查结果情况才有了变化。⁴³1987 年末秘书长承认，联合国拥有一套未得到协调的 22 个计算机化的行政管理系统，人们对这些系统已经过时“普遍

感到不满”，同时这种情况在整个本组内引起了“巨大反响”，因为这些系统残缺不全，缺乏敏感性，并造成额外费用大量增加。他建议建立一个综合管理信息系统。⁴⁴

54. 建立综合管理信息系统的工作这些年来进展极其缓慢，这主要是因为管理部门优柔寡断，对承包商没有给予适当支持（这造成费用大量超支，并使最后费用总额预计会达到 7600 万美元左右，其中包括 300 万美元的维修费用）。在此期间，陈旧的现有系统继续提供不准确的、不及时的、前后不一致的、不合适的财务和人事数据，管理员在日常业务中几乎无法使用这些数据。不过，最近由于加强了领导，以及在作出一次“全面的重新拟订方案和重新编制预算的努力和审计委员会进行审查之后，综合管理信息系统现在可能即将达到完成的“临界质量”，并且预定于 1997 年年底前完成。⁴⁵

55. 在纽约总部，综合管理信息系统的基本人力资源和其他一些部分已在 1993 年 9 月完成，工作人员权利部分已于 1995 年 4 月完成。重大的财务和其他方面的应用部分将在 1995 年底至 1996 年年中期间完成。在总部以外的办事处，综合管理信息系统在以后才能完成，但技术和数据调查在所有服务地点都已完成。综合管理信息系统已经产生了一些显著影响：初步发现，在其目前覆盖的 7400 名工作人员（其中许多人订的是短期合同）中大约 1500 名过去没有有效的合同，现在这个数目已减至不到 200 名。另外，综合管理信息系统的技木质量和节省费用的潜力已为下述事实所证明：国际劳工组织和联合国开发计划署（开发计划署）现在也在完成综合管理信息系统的第一组“释放装置”。

56. 综合管理信息系统已在提供的一些数据具有改善过去向人力资源事务管理员提供的混乱资料并大大提高大会所要求的透明度和责任水平的潜力，检查专员对此种潜力印象深刻。但是也必须承认此种系统的复杂性：例如，它目前覆盖 68 个服务地点并将包括 128 种不同货币。关键阶段将于 1995 年 11 月来临，届时有关会计、采购、旅行和财产管理的新系统将与旧系统并行运作，直至整个系统全部完成为

止，而全部完成的日期定在 1996 年初。

57. 即使综合管理信息系统到 1997 年底全部完成，也仍须记住其基本功能是促进执行行政任务的各机构的电子一体化。建立一个真正的方案管理信息系统的首要步骤仍然有待今后采取：从技术上讲，此种系统可附加于综合管理信息系统。同样重要的是，综合管理信息系统不适当的早完成导致了广泛的工作流程分析，不过这一分析却在很大程度上使现有的工作流程模式计算机化了。检查专员认为，十分重要的是，未来改进管理的工作和综合管理信息系统的后续工作应强调强有力和有条理的工作流程分析，以便对整个秘书处的工作流程程序提出疑问，重新进行评估并使之简化。

C. 要求取得的进展

58. 虽然在上文所述的六大领域内取得了一些进展，但仍有另外四个领域几乎没有取得什么进展，因此很多工作仍有待去做。如果确实要在联合国建立总体的“透明而有效的责任制度”，就必须解决这些关键领域的问题。任何一个薄弱环节都会危及整个行动链条，而且在每一个领域，秘书处和政府间机构都必须澄清所要做的工作，调动必要的资源，建立责任制，然后采取行动。

1. 政策指导原则和指示

59. “18 人小组”的专家们在 1986 年强调指出，要高效率地管理工作人员，就必须有明确、统一和清楚的规则和条例。⁴⁶就秘书长 1994 年关于新的责任制度的报告而言，它强调：(a) 秘书处及其各级工作人员的职责必须加以明确界定；(b) 所有工作人员都应对其负责的立法准则必须明确、毫不含糊、统一、全面、正式颁布并提供给监督员和受监督人员。⁴⁷

60. 秘书长的报告指出，已在进行的审查表明，必须修订联合国制订规则的惯例和程序，以确保各级立法机构的规定一贯得到遵守和遵行，经常更新规范和颁布的

行政文件，出版和传播颁布的一切文件，以便于容易查阅。该报告接着确定了一个长长的必须加以修订的具体指导原则清单：

- (a) 修订《财务条例和细则》的文本，特别是其中关于紧急情况和改进授权办法的部分；
- (b) 审查关于方案规划、预算编制、监测和评价的条例和细则；
- (c) 审查采购程序和相关的管理问题；
- (d) 全面审查《工作人员条例》和《工作人员服务细则》，以创立一套比较统一、简单和容易更新的指导原则；
- (e) 为《组织手册》提供新格式并改写该《手册》；
- (f) 编制秘书处的组织图表；
- (g) 对 ST/SGB/Organization 各辑文件中的秘书长公报进行审查和修订；
- (h) 制订联合国正式行为守则，接着重新进行审查以便确定特别重要的道德准则；
- (i) 审查现行授权制度，审查时要特别注意外地业务、内部控制以及浪费、欺诈和滥用权力问题；
- (j) 审查影响职业的行政行动准则，建立奖惩制度；
- (k) 就修订司法行政制度问题提出报告；
- (l) 进行审查以便精简和澄清联合国资法文书，简化现行辅助法规并对其进行修订，以创立一套简单、统一的立法准则。

61. 一旦所有描述组织结构和法定构架的文件已经确定，就要以容易利用的格式编写和印发这些文件。这也将包括：

- (a) 《人事手册》和相关的程序手册；
- (b) 《财务手册》和相关的程序手册；
- (c) 外地行政管理手册。⁴⁸

62. 检查专员认为，这是一套可靠的指导原则，及时完成这套指导原则的制订工作是在整个秘书处建立新的责任制度所必需的。然而，当他于 1995 年年中在纽约询问这项工作的现况时，他得到的回答通常都相当含糊。只有采购工作已经完成（而且完成的方式具有相当重要的意义，这一点以后讨论），有关司法行政的提案也已印发（见下文 C.3 节）。所有其他项目都似乎多少有些在沿着落实的道路前进，但完成日期和编制工作的职责一般未定。

63. 这些指导和授权原则中有两项特别重要。第一，虽然《秘书处组织手册》的确立已有几十年了，但它却在近年来的结构调整中“消失”了而使得会员国很不满意。这本《组织手册》是个基本的管理工具。它提供全部或部分由经常预算提供经费的部门和机构的职能、职责和结构的统一说明。它还根据人员编制表、职位说明、组织结构图表和清楚的单位说明明确地将单位与其任务规定联系起来。

64. 《组织手册》首先可用作一份明晰而统一的文件，它使会员国和秘书处管理部门得以确定使命、职责、工作方案并协调秘书处各机构的工作。早就应该进行的对《组织手册》大部分内容的修订工作预定于 1995 年 12 月前完成。⁴⁹然而，截至 1995 年 8 月，25 个部门或厅处中只有 8 个完成了它们的更新部分。极端重要的是《组织手册》应尽快完成并在将来不断加以更新，以此作为新的责任制度的基石。

65. 第二，这一新制度十分重视克服高度集中的联合国行政管理体制的缺陷以及授权促使整个秘书处的日常业务活动尽可能地快速和有效，同时也十分重视将下放行政权力与中央控制、监督和协调取得适当的平衡。秘书处在 1994 年建立了一个工作组，以审查在总部的授权问题，然后研究其他办事处的状况。后来，在主要的管理领域取得了下述进展。

(a) 秘书处强调迫切需要首先授权进行外地行动，包括维持和平行动，⁵⁰作为对大会关注这个领域的业务缺点一事作出的反应的一部分。秘书长 1994 年的两份报告探讨了更有效地管理维持和平行动所需进行的变革。⁵¹

(b) 行政和管理事务部在 1995 年 3 月向日内瓦办事处和维也纳办事处印发了关于现行和新的授权办法的详细指导原则，以便统一和改进这些服务地点的人力资源管理、服务和敏感性并使之合理化。人力资源管理厅薪给调查组与非纽约服务地点的人力资源工作人员一起工作，同时该厅正在通过纽约的支助小组群体准备开展其他服务地点的培训活动和其他活动。

(c) 虽然综合管理信息系要等到以后才能在其他服务地点建立起来，但该系统的技术和数据调查组已经做了相当大量的准备工作，这一点上面已经提到过。

(d) 大部分工作仍有待去做的领域是财务管理。在 1994 年的两份报告中，会员国和一个政府间工作组强调必须改进和加强联合国财务管理以及惩戒规则、程序和措施。⁵²秘书长 1994 年关于新的责任制度的报告说，秘书处将根据上述 1994 年关于授权问题工作组的调查结果审查内部控制措施并提交修订后的条例供大会第五十届会议审议。⁵³

66. 应确保联合国在世界各地服务地点的管理人员能够对迅速变化的当地情况和业务活动作出灵活且具有创造性的反应，而与此同时又保持基本的中央控制与监督。这将是一项巨大的挑战。确立明确和全面的指导原则对于顺利地分散职能和授予权力显然是必不可少的。这种指导原则必须尽快制订和传播。

2. 绩效管理

67. 联检组 1995 年关于责任制、改进管理和监督问题的全系统报告强调了绩效管理的重要性。国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）把绩效管理界定为“如何准确和客观地评价/衡量一个工作人员的绩效以及如何利用这种资料来促进个人和组织的绩效的有关问题”。公务员制度委员会（它在 1994 年更新了其绩效评审原则⁵⁴）得出结论认为，与绩效有关的管理文化应包括提高透明度和工作人员对责任制度的认识，更坚定地坚持应进行客观、严格的考绩，以及在以任务为基础的绩效计划

中增加能力（各类职位所需的必要知识、技能和能力标准）这一条。⁵⁵

68. 行政协调委员会（行政协调会）的行政问题协商委员会（行政协商会）也根据公务员制度委员会的准则开始进行一项主动行动，以促使建立对整个联合国系统管理人员进行更严格的绩效审查的制度，并帮助建立一种“绩效管理文化”。⁵⁶行政协商会与行政协调会之间的对话达成一致意见，认为绩效管理必须导致建立体制文化，在此种文化中，实际绩效、效率和责任制是受到珍视的目标。研拟标准制度、准则和框架的工作在继续进行，以支持一些组织已在进行的努力。

69. 在这个领域取得最大进展的组织——开发计划署一直强调建立一个框架以使纳入所有责任制和监督工作的组成部分的重要性。正如开发计划署的一个特别工作组所确定的，这个框架和联系包括：

- (a) 作为战略计划提出的实现本组织理想的目标；
- (b) 大单位提出的使这一战略计划可操作的两年期管理目标；
- (c) 根据管理目标制订的两年期预算和年度单位工作计划；
- (d) 根据单位工作计划制订的个人工作计划，此种计划将列入工作人员绩效计划，作为人力资源管理程序的一部分。

70. 联合国秘书处现在已经有该框架的这四个组成部分中的前两个半。在B.2节中讨论的经过修订且大有希望精简的中期计划和方案预算应能提供必要的比较长期的战略指导原则。此外，现在要求高级管理人员每六个月向秘书长提交一次简明计划，这种计划要详细阐明各部门和厅处的具体目标、预计的障碍及其克服方法以及对以前计划所产生的问题或纠正性行动所作的一些评估。此外，还要求高级管理人员编写有关他们的职责、权力和责任的年度说明，以帮助澄清他们特定的地位、限制因素和绩效方面的义务。

71. 这些框架很重要。不过，它们太笼统，因而无法提供大会请秘书长将其纳入新的责任制度的明确具体的目标、执行方案的责任和管理机制。基本的绩效和成果

层次是单位工作计划(和个人工作计划),这些计划如同在开发计划署中的情况一样,将在整个秘书处制订出来。

72. 1994 年为高级工作人员举办了执行战略问题讲习班,并计划在 1995 年为负责产出问题的所有工作人员举办这种讲习班。⁵⁷有关考绩制度的指导和培训包括强调部门/司处和各工作人员的以目标为基础的工作计划。这些计划将中期计划的目标和方案预算变为比较具体的以目标为基础的工作计划。然后,这些工作计划确立反映质量、数量、费用和及时性的衡量指标。

73. 检查专员认为,这些单位工作计划是新的关键性步骤,它将使秘书处得以确定顺利执行大会第 48/218A 号决议所需的职责、期限和具体行动。⁵⁸由于现行监测和评价程序有缺点以及过去未能制订和维持单位工作方案,这些新的单位工作计划可最后提供已经缺失很长时间的预期的“对方案执行应负的明确责任”。它们还能大大有助于改进方案监督和向政府间机构提交的报告,这一点将在本章的最后一节和第六章中讨论。

74. 有两个方法问题必须提一下。第一,列入考绩制度培训的单位工作计划已经设想了(而且十分肯定地应当载入)有时限的目标,并且明确指出将做些什么以及何时做,这一点在本报告的其余部分作了讨论。第二,大会明确要求列入“绩效指标”。然而,(a) 制订有意义的绩效指标在任何情况下都是困难的;(b) 秘书处过去曾经试图制订此种指标,但却失败了;(c) 它继续依靠由未受过培训的管理人员和工作人员“躬亲其事”的方法,而这种方法使人们对最终的成功产生怀疑。检查专员无疑鼓励整个秘书处设法制订有意义的绩效指标并使之具体化。不过他认为,在整个秘书处采用有条理的单位工作计划和有时限的目标这一“谁、什么和何时”的方法,是在联合国建立有效的绩效管理制度而必须首先采取的最优先步骤。

3. 司法行政

75. 联合国长期以来一直有个关于工作人员申诉、上诉和惩戒程序的司法行政制度。1980 年代后期期间，有好几份报告（包括联检组的一份报告）曾提到对这一制度普遍存在的不满。⁵⁹这一制度十分繁琐复杂，在解决案件上的速度慢得令人生厌，而且从它所消耗的人力资源、情感和时间方面来看，它的代价是相当高昂的。

76. 1993 年 4 月，大会对它于 1990 年就这一问题所建议的另一份报告未提交上来只能表示“遗憾”。大会强调建立一个“公正、透明、简单、公平和有效的内部司法制度”的重要性，并请秘书长进行一次包括这一制度的费用在内的全面审查并至迟于 1994 年向大会提交有关报告。⁶⁰

77. 秘书长 1994 年关于新的责任制度的报告提到，有一个特别工作组已一致认为必须仔细检查关于司法行政的许多政策、规章、规则和颁布的行政命令并使之合理化。⁶¹在 1994 年 11 月和 1995 年 3 月及 6 月的一系列报告中，秘书长提议对内部司法制度进行重大改革。⁶²

78. 秘书长说，现行内部司法制度是多年前根据当时只有几千名工作人员和一年仅处理几个案件的情况建立的。现在这一制度覆盖大约 14800 名工作人员和比过去大得多的工作量，例如每年大约 108 起申诉案件。新制度将寻求更加非正式得多的争端解决办法、更加专业化和快速的申诉和惩戒机制以及一个更简单得多和更具有成本效率的总体司法制度。

79. 现行制度是许多旧的规则和规章的体现，这些规则和规章在秘书处试图应付迅速的变化及 1990 年代的“新世界”时给秘书处带来了沉重负担，因而迫切需要通通加以修订（这一点在上面 C.1 节已经讨论过）。但是，司法行政制度具有特殊的重要性。当时主管行政和管理事务部的副秘书长在 1987 年说，内部司法制度“出了

大毛病”，它如不很好地防止专横和歧视思想愈演愈烈的情况，就会损害工作人员的士气并且“最终摧毁一个不管其理想和宗旨有多么崇高的国际组织。”⁶³

80. 这个有缺陷的制度又存在八年只是增加了工作人员的挫折感和不信任，并使他们产生十分消极的态度和怀疑情绪，而这种态度和情绪现已威胁到新的责任制度的实施。为了把联合国建成一个它所寻求的具有管理文化和着眼于绩效的组织，尽快建立和实施新的“公正、透明、简单、公平和有效的内部司法制度”是非常重要的。

4. 管理改进

81. 任何组织的创造性和革新的一个重要源泉就是工作人员的知识、洞察力和思想。联检组关于责任制、管理改进和监督的新报告认为，联合国系统的许多组织（但不是联合国秘书处）都有管理改进或管理事务单位，或正在实行全面质量管理、质量循环、发展相互协作、组织发展、削减费用及其他办法，以求发挥工作人员的创造性和经验，从而系统地改进工作和减少浪费。⁶⁴

82. 大会于1976年断定，必须要有一项有效而持续的管理改进方案。它吁请秘书长加强行政管理处的职能，办法是就管理问题提出报告，就它的建议采取行动，配备高素质的工作人员以及就它的建议和采取的行动向行预咨委会提出年度报告。⁶⁵这个单位后来改名为管理咨询处，它经过多次组织上的改组，并且总的说来趋于衰落。1993年它改为后来成为内部监督事务厅的单位，然后被逐步取消。

83. 不幸的是当联合国努力确立管理文化和新的革新办法时，它却没在行政和管理事务部留下任何全组织范围的管理改进方案和任何管理分析工作人员。已经讨论过的新的内部监督事务厅在监督方面有很大的工作量和责任，但它在管理改进方面的作用却非常有限。秘书处过去曾经试行一些参与性的管理改进方案，但这些方案都逐渐消失了。现在正在雇用一些外部管理顾问，这是十分有用的，但却只是

一种局部的解决办法。联检组还建议进行更多的外部管理审查并公布会员国和国际顾问的有关报告，目前联合国系统的许多其他组织都在采取这类行动⁶⁷（另见第六章）。

84. 但是除此之外，联合国系统的许多其他组织最近都扩大了它们规模不大的管理发展活动、咨询单位和（或）改进方案。⁶⁸联合国也需要有这些方案。三名前管理咨询处的工作人员——一名属专业人员职类，两名属一般事务人员职类——于1994年末从内部监督事务厅被调回行政和管理事务部。他们组成一个新的组织管理股，它致力于修订“组织手册”、格式管理及行政配给。然而，仅有这几名工作人员确实不足以履行这些重要的持续性职责和行使前管理咨询处的其他职能。

85. 大会在1976年表示确信，“必须要有一项有效和持续的管理改进方案”，“为此必须建立一个主管的中央内部机构”，赋予它必要的使命，并向它提供高级管理部门的支持和资源，以加强管理改进工作。⁶⁹在1991年对管理咨询处进行的审查中，联检组敦促恢复它的活力，以帮助进行管理分析和解决问题，制订生产率标准，精简业务，确定所需配备的工作人员，并加强组织和行政分析和审查。⁷⁰由于秘书处今后要日益强调对繁琐、重叠和重复的现象进行分析（见第四章），因此显然仍然需要有一个管理咨询处类型的单位。缺乏这种单位是新的责任制度的一个令人不安的“缺陷”。

D. 对责任制应负的责任

“我们像一头恐龙：他们会用力抽打我们的尾部，三周后我们的头脑就会对此有感觉。”

——一家一度占支配地位的多国公司总经理最近的评论，在该公司被它的更加生气勃勃的竞争对手赶上并超过以后，它那“自命不凡的庞大”官僚机构被迫进行了重大改组并缩小规

模。

86. 检查专员认为,前述的十个行动领域体现了为建立大会所要求的新的透明而有效的责任制度而采取的十分令人鼓舞的步骤。然而,许多关键性的执行措施仍然有待采取。特别是,检查专员建议增加两个必不可少的要素以使新的责任制度很好地运作:为整个工作建立一个可清楚辨认的和负责任的联系中心,以及坚决强调对秘书处工作提出有时限的目标。

87. 正如导言所指出的,大会在1993年请秘书长“提供适当的资源和在适当级别明确指定单位来执行所有的方案和活动”。⁷¹虽然秘书长和主管行政管理事务的副秘书长应最终负责建立新的责任制度,但他们几乎不可能天天关注这一规模庞大的工作。目前没有任何人负有此种职责,并且尤其在诸如上述政策指导和资讯(C.1)等领域中,执行行动含糊不清而且杂乱无章。

88. 在联检组1995年关于责任制、管理改进和监督的报告中,检查专员特别提到战略规划是为使联合国系统各组织能够对不断变化的使命、职责和情况作出反应所必不可少的四个要素中的首要要素(另外三个方面的要素是绩效管理、工作计划的框架以及更全面的方案绩效评估)。战略规划虽然经常在现代事务中使用,但在公营部门组织中却是一个比较新近的创新。它强调敏感性、高质量服务、更加创造性地使用工作人员以及一个持续的规划过程。战略计划力求尽可能清楚地说明一个组织是什么、它干什么以及为什么干,并且拟订、调整和更新战略以求实现相关目标和目的。⁷²

89. 联检组在全系统范围进行的调查发现,各组织使用战略规划的次数迅速增加。这方面最好的例子是开发计划署评价和战略规划处、联合国工业发展组织(工发组织)战略、政策和规划处以及国际电信联盟(国际电联)战略规划和政策股。但是,许多其他联合国实体和专门机构现在也在拟订新方案,以便以综合和持续的方式加强它们的战略方针、管理变革过程及管理制度。⁷³

90. 在上述报告中,检查专员建议每个组织都成立一个单一的由其行政首长领导的起联系中心作用的单位,在专门负责战略规划、绩效管理和最有效的责任制和管理监督。该单位应综合并促进管理工作和职责以加强组织的灵活性和敏感性,也就是说对变革进行管理。

91. 如果联合国要妥善地实施和使用大会所要求的“透明而有效的责任制度”并有效地将本章中所概述的许多松散的活动汇合在一起,它就必须要有这样一个起联系中心作用的单位。像联合国这样一个在全世界拥有 1.4 万多名工作人员、年支出达大约 40 至 60 亿美元的庞大组织,如果没有一个机敏的和充分行使职能的中央“大脑”,是无力实施它历史上最为复杂和影响深远的管理变革的。现在回过头来谈谈本节开始时提到的关于预示厄运的恐龙的比喻,如果联合国要在其演变的过程中取得成功,它就必须时刻警惕其尾部受到“抽打”或警惕其他可能出现的重要变化和挑战。

92. 应予考虑的其他情况也说明有理由设立一个起中枢作用的单位。首先,正如已经指出的那样,大会在 1993 年吁请秘书长“提供适当的资源和明确指定单位”来执行所有的方案和活动。⁷⁴秘书处复杂的“管理改革”无疑是个应优先采取的改组行动,它应该得到指定的专用资金、工作人员和职能。其次,新的人管厅战略规划股的成立就是对这项办法表示赞同,但这种战略思想无疑不应仅局限于人力资源管理。第三,秘书长 1994 年关于新的责任制度的报告强调说“对相互关联的过程进行有系统的管理”将是在实现新制度的目标方面“取得成功的关键”(但它在作出回应时仅仅提供了笼统的工作流程图)。⁷⁵

93. 因此检查专员作为一个紧急事项建议秘书长设立一个专门负责综合战略规划以及监督和促进变革管理的起作用的单位:即责任制负责的人。这个单位可由秘书长直接领导,也可设在由副秘书长领导的行管部内。它将大大受益于人管厅新成立的战略规划股的工作,但也会使该股的工作得到必不可少的补充和扩展。它可在为秘

书长编写分析材料和报告方面发挥重要作用。

94. 但最重要的是，这个单位必须不断掌握与联合国战略规划、新的责任制度的长期实施和加强以及对不断变化的环境的敏感性有关的所有事项的最新资讯。它还应协调、调整和提出持续的中期计划、交给理事机构的其他战略提案以及进一步的管理改进倡议以帮助秘书长和大会。

95. 在作为本报告主题的具体管理领域，这个新单位应在联合国秘书处内提供单一的联系中心，负责一向缺乏的综合管理和管理发展事务。为了帮助该单位查明重大的管理趋势、问题和机会，它应了解下列关键性要素的现况：

- 更清楚地表述规划和方案拟订文件中的目标；
- 努力确定优先事项；
- 加强内部管制和其他重要的政策指导；
- 监督方案的实施情况；
- 绩效管理问题；
- 编制和使用工作量分析材料和统计资料；
- 开展管理培训和拟订改进方案；
- 内部和外部审查结果和后续行动；
- 制订组织结构的指导方针和对组织结构进行变革；
- 人力资源预测和工作人员管理问题；
- 信息技术的新用途；以及
- 员额管理的标准和变革。

96. 第二，本章中的讨论强调了过去存在的在联合国规划和方案制订过程中确立坚定的成果方向的问题。评估和后续行动一向是联合国管理部门的“多病孩子”，并且这种局面将会继续下去的危险是很大的。将近 20 年前，联合国目标的含糊不清的格局以及随后对结果进行评估的工作做得差的情况已经变得显而易见。联检组 1978

年关于方案制订和评价问题的报告建议说，最重要的是采用一项关于有时限目标的制度，以提供业务上的透明度和责任制。⁷⁶

97. 联检组的这项建议没有得到明确实施并逐渐地消失了。然而今天，由于又经过了 17 年而在绩效方面所取得的结果仍然不佳，而且大会坚持必须建立新的、透明而有效的责任制度，所以这种想法再度具有现实意义。不仅如此，目前还有一个直接的、鲜明的和现时的如何使用这种方法的例子。1994 年 12 月，秘书处印发了由一个外部采购专家组的高级别小组编写的一份至关重要的研究报告，要求对联合国采购工作的“文化、程序和惯例进行彻底的变革”，并详述需要采取的纠正行动（该报告的发行本身就是一个极其受欢迎的迹象，表明联合国行动的“透明度”增加了）。⁷⁷

98. 1995 年 6 月，秘书长为了对该专家研究报告作出回应，提交了一项关于采购改革的行动计划，后来又提交了一份完整的报告。他的报告确认了该报告的如下结论：官僚机构过于庞大，缺乏授权，工作人员的权力有限，规章缺乏灵活性，以及管理和领导差。在对正在进行的行动作了一般讨论之后，该报告提出了一项采购行动计划和时间表。该报告的一项附件列出所提出的 36 项建议，提供按 1995 年 7 月至 1996 年 8 月之间年月分列的每项建议（八项仍在“考虑中”的建议除外）预定具体完成日期，并进一步说明是否已经开始行动。⁷⁸

99. 检查专员建议将这种对所要采取行动的明确而直截了当的说明以及有关的预定完成日期——有时限的目标——适用于整个联合国秘书处的单位工作计划（和相关的个人工作计划）中所有重要的目标、活动和任务。（在单位或下一级单位实施连续性的活动而又具有重复性产出的地方，工作计划应强调大会反复将其说成“具有关键重要性”的工作量分析和标准，⁷⁹即随时间而稳步提高生产率和质量、减少差错、减少处理时间和（或）消除任何积压工作。从更广的范围来说，各单位应经常考虑这种活动是否应以不同方式进行或由其他人进行，或与其他优先需要相比根本不

应进行。)

100. 为了确保这些有时限的目标作为有关方案绩效的基本责任制措施得到一贯的承认和应用，应将这些目标列入向政府间机构提交的所有关于个别方案和改进活动的现况和进展情况的报告中。此外，这些目标应该成为内部和外部监督单位每当审查一项方案的执行情况和结果或一个单位的业务情况时进行检查的一项必要内容。

101. 只有通过确立和要求提供具有具体目标、任务和活动以及预定完成时间的单位工作计划，大会提出的“应对方案执行明确负责”的要求才能得到实现，同时才能最后提供可“确保方案管理员负责……进行有效管理的机制”以及相关的可靠性和透明度。

102. 作为需要采取这种办法的一个明显例子，新的战略规划单位也应有一项单位工作计划，并且像为采购改革正在做的那样，通过有时限的目标协调新的责任制度。目前，新的责任制度的许多主要组成部分正在“实施中”，但这种实施却是以非常不明晰的方式进行的。这个新单位应通知秘书长和大会例如在两个十分重要的责任制领域所取得的进展和预定完成时间，因为在这两个领域目前的进展情况捉摸不定，而且急需进行密切的监测以确保整个系统取得成功：

- (a) 负责本章 C. 1 节中所确定的每项不同的新的或经修订的政策指导活动的单位，以及它们正在制定的政策指导原则将何时完成；以及
- (b) 旨在确定整个秘书处的所有单位根据 B. 4 节和 C. 2 节中讨论的新考绩制度已经开始、或它们将何时（不久和某个具体日期）开始它们的过渡行动年的时间表。

三、谁是管理员？

103. 秘书长 1994 年关于新的责任制度的报告一开始对职责、权力和责任给予了审慎的界定。不幸的是该报告没有一个地方对“方案管理员”给予界定，而方案管理员已被大会第 48/218 号决议具体确认为在这个新制度中起着关键性的作用。然而，报告经常提到这些“管理员”和“方案管理员”以及各部门、厅处和主要组织单位的负责人；主任；高级管理人员；高级管理部门工作人员；行政官员；监督员以及“负责可识别的产出事务”的工作人员。”⁸⁰

104. 其他资料来源帮助不大。一项关于新的中期计划格式的报告建议说，联合国应该有 24 个方案，同时它还提到目前有 246 个次级方案，从而对“方案管理员”的大致数目给予了暗示。⁸¹但是，检查专员未能从纽约行管部官员那里得到“方案管理员”的定义，而且他的最后希望所在——担负培训这些“方案管理员”任务的人管厅工作人员说，他们实际上只是按职等级别进行培训，即先培训高等官员，接着后培训主任职等官员，然后培训专业人员职类高级工作人员，依此往下类推。

105. 除了对联合国方案管理员的定义和数目不确定以外，看来还有好几种完全不同类型的联合国“管理员”。一些官员管理复杂、危险、不稳定、大规模的紧急外地方案。另一些官员管理为某个政府间机构的会议提供的规模小得多的文件编制服务和其他服务。还有一些官员是在遍布秘书处各部门和厅处的“行政办公室”和“方案支助股”中工作。秘书长的“特别代表”可能担负重要管理职责，而主管管理制度的工作人员也履行某些全秘书处范围的重要的工作人员管理职责。最后，可以对高级或行政管理员、管理员和监督员的基本级别进行分类。

106. 对于“联合国管理员”可能从未下过明确的定义，从而反映出过去把这一工作人员职类放在顺序靠后的位置。所有联检组报告中最经常引用的一份报告，即

1971 年关于人事问题的报告，探讨了秘书处所面临的“现代化的危机”：工作人员规模的迅速增长，工作任务的复杂性和多样性大大增加，征聘人员困难重重，对秘书处在技术管理领域所需要的技能和改革行动搞不清。⁸²不幸的是这份 24 年之久的分析材料所说的情况听起来就像是目前的情况一样，令人不快。

107. 检查专员无疑希望人管厅及其新的人力资源规划股能对界定、鉴别、遴选和培养秘书处管理员给予更仔细得多的注意。在此期间，至少有几份在大会的多次请求下由秘书处相当勉强地提供的最近报告至少使人对这种情况有所了解。

(a) 1994 年 8 月，秘书长按照大会自 1991 年以来好几次提出的请求，就增设、裁减、改叙、转换和调动经常预算员额的程序和准则提出了报告（不包括有关预算外员额的大不相同的程序）。⁸³

(b) 1994 年 12 月，秘书长提交了一份大会要求的后续报告，以澄清他所任命的特别代表、特使和其他高级别工作人员的地位并确立有关他们的准则。大会请秘书长确保把这些工作人员的人数减少到最低限度，更明确地界定他们的职能与职责并使之合理化，避免任何可能的重复，并确保完全遵行现行财务和预算程序。⁸⁴

(c) 为了对大会对使用退休人员对秘书处的征聘和晋升工作可能产生不利影响所表示的关切作出回应，秘书处在 1995 年 6 月编制了关于退休人员使用情况的详细资料。⁸⁵大会于是请秘书长就退休人员的使用问题制定一项全面的政策，包括适当的内部控制办法。秘书处即将印发关于薪酬限度的新指导原则，并将为大会第五十一届会议编制一份关于使用退休工作人员问题的详细报告。

108. 同时，在联合国秘书处的“方案管理员”这一模糊不清的类别中，从质量上说显然有三大类。第一，有在几乎任何公共或私人组织中都会获得成功的管理员。这些人或是由于他们在现代管理方面经验丰富和训练有素而进入联合国，或是他们处于“天生就是管理员”的幸福地位（见下文）。这些好管理员必须得到承认、鼓励、奖励和效仿。

109. 第二类很有可能是人数最多的一类，由没有准备好的管理员组成。不久前对联合国管理文化进行了次数有限的具体分析，其中一次是在1993年进行的，以帮助确立新的管理培训方案。相对于其他组织而言，这次分析的最独特的发现就是派未经培训的人员担任联合国秘书处管理职务的次数相当多。被采访的一些管理员“完全不熟悉”当代管理经验，如组织发展原则、变革管理或质量管理运动。这项分析研究发现秘书处官员普遍支持对联合国管理进行重大改革，但它强调说，为了取得效果，管理培训必须伴之以修改鼓励办法、制度和程序这一辅助性措施（新的责任制度将有希望提供这种措施）。

110. 管理被最简单地界定为“通过人把事办好”。因此，管理将对绩效和成果的坚决强调与领导及有效地与人打交道所需的技能结合起来。人们日益认识到，一名好的管理员必须具备或逐渐具备某些至关重要的能力。公务员制度委员会和行政协商会最近的报告讨论了这些能力以及通过创建一种绩效管理文化来加强联合国系统各组织管理的重要性。行政协商会提出了下列可据以对本系统管理员进行考核的个人能力一览表供持续讨论：

- (a) 正直和国际观；
- (b) 交流能力；
- (c) 领导能力；
- (d) 分析和解决问题能力；
- (e) 谈判、说服、发挥影响的能力；
- (f) 调适能力、灵活行事能力、成熟；
- (g) 实现目标的定向能力；
- (h) 人力资源管理能力。

111. 秘书处新的管理培训方案相当强调在联合国管理员中提高这些技能。大有希望的是，这种培训将逐渐使另外很多秘书处管理员具有充分行使他们职能的能

力，虽然由于经费上所受的限制它的进展缓慢。

112. 以上概述的各种不同的特性和技能清楚地表明，一名好管理员的工作如要很好地完成是需要技能和担负很大责任的。他或她必须显示出创造力和有先见之明；不断调动工作人员的积极性、与他们相互作用并给予支持，同时联系较大组织方案和目标这一更大的背景对各种业务事项的复杂和不断变化的组合做出判断。一名优秀的管理员不仅不应该是满足于应用规则和既定程序以及高高在上向远方的工作人员发号施令的缩手缩脚“靠书本办事”的行政官，而且必须以自己的模范行动进行领导，为人正直，勤奋工作，愿意始终如一地考虑和应用新办法，以求产生成果并以更有效的方式实现方案目标。

113. 在生气勃勃的管理员领导与狭隘的行政管理之间进行这一对比之后，现在来谈第三类联合国方案管理员：最差的一类。上面提到的秘书处 1993 年顾问研究报告概述了联合国现存管理文化中存在的一些非常严重的基本问题（这些问题已为其他分析材料所证实）。管理文化中存在的这些问题起因于：

(a) 拥有 185 名成员以及持有各种敏感的、相互竞争甚至相互冲突的观点的联合国“董事会”，其立法活动比一般国家政府甚或其他国际组织的立法活动具有大得多的影响和渗透性，并且限制秘书长行使他作为“首席行政官员”的职能（见第六章中的进一步讨论）；

(b) 一种日益珍视控制甚于提供方便、“过程”甚于结局、等级制度甚于协作以及个人权力甚于集体目的——所有这些都存在于高度敏感的多文化背景下——的组织文化；

(c) 限制管理员的斟酌决定权而与此同时又允许滥用权力的复杂繁琐的管理制度和控制办法；

(d) 认为管理和行政的价值不如“实务”工作的价值的观念；

(e) 复杂的秘书处的最高层实行范围十分广泛的控制，以及 (1) 管理员之间，

(2) 等级制度下的上下层之间，以及 (3) 各单位之间的交流往往很差，所有这些都阻碍有效的磋商和控制；

(f) 对本组织的目标和目的普遍搞不清，管理员在预算编制问题上必定花费的大量时间也根本未能澄清这些目标和目的；

(g) 缺乏建立对单位、管理员和工作人员绩效的责任制所需的、为人们清楚了解的标准和衡量方法；

(h) 珍视工作人员的权利甚于本组织的需要，从而产生破坏管理员领导能力的规则、程序和惯例；

(i) 歪曲雇用和晋升规则，使个人和政治的目标得以取代本组织的目标；

(j) 财政和预算程序如此复杂繁琐，以致遵循这些程序往往造成工作不及时和几乎毫无用处；

(k) 起控制作用的厅处关注防止失败甚于鼓励成功或改进制度使之更好地为其用户和本组织服务。

114. 大会所要求并且正由秘书处拟订的新的责任制度，现在正在处理这些十分严重的问题中的许多问题。但这些问题的存在可用于有力地提醒人们注意正在进行的重大管理变革过程所遇到的困难。这些问题所反映的混乱和无纪律的气候无疑也有助于解释联合国是如何产生太多不好的管理员的。

115. 这些管理员不仅没有将注意力集中在方案绩效、未来战略以及培养、支持和领导工作人员方面，而且使自己适应并往往利用上面所说的那种无组织、无纪律的管理气候。他们在工作中独断专行，宛如君主，坚持他们有权利派人执行一切任务而他们自己可以不参加，随心所欲地解释规则，并在太多的实例中对工作人员冷淡疏远、反复无常和恶言谩骂。他们自诩有能力以行政手段“让人把事给办了”他们为此采取的办法是幕后进行操纵以避开繁琐的控制和程序网，但对结果或实现目标的事却漠不关心。而且，虽然这些管理员身居主任职等和更高的职位，但他们专心致志的

主要是日常的行政活动，而不是好的管理员必须显示出的干劲、创造力、深谋远虑和领导能力。

116. 国际新闻媒体几年前确认的——甚至实际采访过的——“冗员”领全薪但被告知“呆在家里”的（秘书处高级职员）现在已有希望从秘书处清除出去。人们还希望“君主般的管理员”意识能逐渐消失。但是，检查专员的确了解到不久前发生的一件事：一位专业人员职类的工作人员向一位高级行政助理抱怨说，他们的新主任几乎完全不参与“他”单位的工作，而她却以对此深表怀疑的口吻回答说，“可主任们是不应该做任何具体工作的。”

117. 主管行管部的现任副秘书长最近说，他不会忘记在他于1995年在日内瓦和工作人员举行的一次会议上，当一位工作人员谴责管理质量低时“全场爆发出热烈掌声”的情景。他把这个事件说成是他与联合国的关系中的一个“确定界线的时刻”，并承认工作人员享有得到好领导的权利以及他负有给予他们这种权利的义务。⁸⁶检查专员只想补充一点，即联合国领导层、工作人员、会员国代表团和外部观察员中的许多人都知道得很清楚，管理不善会导致一个组织出现病态和严重衰落。另一方面，一种生机勃勃的、着眼于成果的管理文化和强有力的合乎道义的领导会提供动力和健康气氛；如果联合国要兴旺发展并更好地实现会员国为它确立的宏伟目标，它就必须要有这种动力和健康气氛。

118. 在秘书处发展和建立一种健全的管理文化的过程现在和将来都应得到比过去多得多的仔细分析和关注并大大提高其透明度。在这里仅再提三件事。

119. 第一，检查专员得到了关于秘书处的两个关键性业务管理职位的资料。在从1986年1月到1995年年中的几乎整整十年期间，至少有九位副秘书长或负责官员主管过行管部（其中一人任职两次）。他们的任期各不相同，从1个月到27个月不等：现任主管，截至1995年8月，在任职仅仅16个月后就已经是任职时间第二长的一位了。主管人力资源管理事务的助理秘书长的情况也好不了多少：从1986年到

1992年末只有三位主管，可是从那时到现在的不到三年的时间里已有四位了（在此期间的一段时间里，这一职位降级为主任职等D-2）。在秘书处建立一种强有力的工作文化如果要获得成功，不仅必须要有强有力的领导人和新的程序，而且必须大大加强领导层的稳定性和连续性。

120. 第二，联检组在其1993年关于秘书处的责任和监督问题的报告中说，现行的秘书处考绩制度没有规定对秘书处的高级主任和决策官员（D-2职等及以上）进行考绩。他们高兴地注意到，大会第48/218A号决议相当明确地具体说明，新的制度应包括“按目标和业绩指标对包括高级官员在内的所有官员进行考绩。”⁸⁷由于存在着秘书处的某些方面对这一主张拖后腿的现象，检查专员认为，当新的考绩制度于1996年正式开始实施时，确保对所有工作人员进行考绩对于新的管理文化的有效性和可信性都将是十分重要的。

121. 第三，有许多详细的情况表明，对于秘书处管理结构的各个方面必须继续给予细致详尽的检查。一些例子如下：

(a) 有一个新的秘书处培训讲习班是为“负责管理报告编写过程的P-4至D-2职等的工作人员”举办的⁸⁸（难道P-2和P-3职等的初级工作人员真的干实际编写工作，而P-4、P-5、D-1、D-2以及更高职等的官员都是他们的主管？）

(b) 秘书处1994年刊登的一则国际媒体广告寻求高级采购管理员来“管理一个大约有15至30名专业采购员的处或科”⁸⁹（难道这1:15或1:30的管理员与工作人员比例所表明的巨大控制范围直接有助于解决高级别专家于1994年末认定的并在本报告的其他地方提到的严重采购管理问题吗？）；

(c) 1994年对一份关于为在纽约的工作人员拟订新的技术鉴定程序的未履行的合同所做的非正式评估——它花去（丧失）将近100万美元——中有这样的评论：合同上有“太多的签字”，因而无法确定谁应对这一严重错误承担责任（难道不应该强调确保“太多的签字”这一借口将来永远不再出现吗？）；

(d) 在一个可以说明官僚主义的“官样文章”盛行的令人痛苦的实例中，秘书处的一位技术顾问在 1993 年写给一份工作人员杂志的信中详细列出批准他的出差旅费申请所需的 20 多个秘书处签字，这还不算有关文件上各种各样不明的仅用姓名词首字母的签字⁹⁰（这类浪费资源的做法在整个秘书处还要发生多少次呢？）

122. 检查专员在谈对秘书处管理问题所做的这项分析时大都使用过去时态，以期第二章所讨论的新程序和改革措施的坚决实施能有助于结束消除管理不善现象并为妥善管理提供便利条件。大有希望的是，各种新的制度、政策指导原则、培训、绩效数据、新的工作人员行为守则、监督的加强以及现在正在建立的“绩效文化”将鼓励和奖励秘书处的优秀管理员并使他们放开手脚工作；提供支持和培训以帮助没有准备好的管理员有效地行使职能；并对表现差的管理员进行再培训、重新分配任务或重新安置，从而实施大会在 1993 年第 47/226 号决议中坚决要求的处罚措施。⁹¹

123. 除了已经开始实施的管理培训方案以及将来必须征聘管理技能和能力较强的潜在管理员这一点之外，改进内部控制一事对于改进联合国管理也特别重要。联检组 1993 年关于秘书处的责任和监督问题的报告讨论了大会多次表示关注的加强财政管理的管制制度问题⁹²，1994 年会员国和政府间工作组再次对这一问题表示关切。⁹³联检组 1995 年关于责任问题的全系统报告认为，为改善和统一内部控制制度而采取的持续行动已日益被承认为提高组织有效性的关键，因而联合国系统的许多组织现在都在修订它们的制度。⁹⁴稳步改进联合国内部控制对于牢固建立新的管理文化将是必不可少的。

124. 必须再说一遍，在实行多年混乱的行政管理制度以后向这种新的、富有生气的和参与性的管理文化的转变，将是一个漫长而费力的过程。然而，很显然，一种新型的管理文化能够大大加强联合国并提高其未来的绩效，因为它将更有系统和透明地确定哪些“管理员”是真正的管理员。不幸的是另一个因素可能施加巨大的压力，要求以比过去快得多和大得多的步伐实现管理和组织上的变革，这个因素就是下一

章中讨论的“缩小规模”问题。

四、“缩小规模”的压力

125. 联检组 1995 年关于联合国系统内的责任制、管理改进和监督程序的报告指出，“缩小规模”——削减各组织的财政和人力资源——正迅速成为战略规划和世界各地组织关注的一个主要问题。过去联合国系统的一些机构经历过大幅度裁减经费和工作人员的情况。在过去的几年中，特别是 1995 年，越来越多的机构开始削减工作人员数目。但是，检查专员有这样的印象：本系统的大多数组织都尚未为这一终将发生的令人不快的事情真正作好准备，因此随时都有可能突然出现的任何大幅度裁员的情况大概都会不仅给工作人员的福利和生涯而且给各组织的方案造成不必要的损害。

126. 全球的状况加重了这方面的压力。在竞争激烈的世界经济中，“白领”专业人员、中级管理人员以及其他雇员的就业前景和工作保障越来越不确定。⁹⁵一些大组织的工作性质本身正在发生重大变化。⁹⁶各会员国在决定选择哪个国际组织给予支持方面可能会变得更挑剔得多。⁹⁷发展援助基金目前处于 20 年来的最低水平。⁹⁸简言之，在这些综合的经济、政策和财政压力下，世界各地的国际组织和其他组织目前正被迫大幅度削减或重新调整其业务。⁹⁹

127. 联合国秘书处越来越容易受供资情况不稳定的不利影响。1993 年，秘书处获得的大约 46 亿美元的资金中，约有 64% 来自为维持和平和其他工作团提供的特别摊款，约 14% 来自自愿基金，只有 22% 来自分摊的经常预算¹⁰⁰（这最后一类款项大部分都很晚才缴纳，从而造成永久性的现金流动危机）。秘书长 1994 年关于经常预算员额的报告表明，在 1984—1985 两年期至 1990—1991 两年期之间大量裁减了工作人员，其幅度达 16% 以上，这主要是由于“18 人小组”的专家们提出的建议所致。不过，自那时以来秘书处的员额总数已逐渐有所回升。¹⁰¹

128. 正如已经指出的，联合国 1996—1997 年方案概算要求与前一个两年期相比净裁减 109 个员额和削减 2.4% (1.09 亿美元) 的经费。但是，这与要求官僚削减许多国家预算和官僚机构的压力(例如在美利坚合众国，用作比较的公务员制度取消了 27 万个员额) 相比还差得远。此外，报刊和其他地方一直在谈论联合国工作人员总数有可能裁减 10% 或 20% 甚至 30% 以及联合国单位要整个整个地取消的事。尽管考虑大幅度削减联合国的方案和工作人员是件极不愉快的事，但制订某种应急计划以便在发生紧急情况时将其影响减少到最低限度仍很重要。秘书处也有必要审查已经历过这一十分艰难过程的其他许多大组织的得来不易的经验教训。¹⁰²

129. 与此同时，在一些领域正在采取相关行动。尽管“提前离职方案”未被视为一项“缩小规模”的行动，但大会仍于 1994 年认可了该方案，以便为工作人员，主要是那些“认为自己未能实现工作抱负”并想申请提前退休或离职的 55 至 58 岁高级工作人员提供特别补偿。¹⁰³由于考绩制度不是行之有效，选人将不以过去的表现而是以管理人员的判断为根据。大会于 1994 年 12 月核可了这项为期数年的“增加人员自然缩减数方案”。¹⁰⁴

130. 1995 年这项新方案的费用总额暂时估计为 1600 万美元，或许是 4500 万美元。检查专员也认为，让管理结构向新的机会、方法和意见“开放”很重要。但是，(a) 一些人认为，将要提供的一揽子补偿过于慷慨，而另外一些人则认为这种补偿是惩罚性的，(b) 方案预算对这项新活动的影响的通常说明未提供给第五委员会(但有关资金将从已经编入预算的共同人事费中拨出)，以及(c) 进一步要求缩小规模的压力可能迫使更多的人离职。检查专员认为，这些情况可能要求在最近的将来重新全面考虑有关联合国离职工作的整个人事和财务政策及其管理。

131. 从根本上“重新考虑”配置和使用联合国的供不应求的资源的工作的其他部分也已开始。秘书长 1994 年关于员额管理的报告承认，目前存在的一个缺点是方案管理员在要求增加新员额之前没有对员额进行系统的审查。¹⁰⁵大会多次具体要求

适用周密的工作量标准,以便不仅证明秘书处新增加的所有员额都是合理的,而且继续保留空缺员额。¹⁰⁶似乎很有可能进行更深入得多的分析和细心监督,以确保秘书处所有的员额确实证明是合理的(见本章最后一段),这特别是因为秘书处似乎具有官僚机构过于庞大的名声,并且存在多个管理层次。

132. 同样,秘书长关于新的责任制度的报告承认秘书处存在着“高度集中的行政管理体制”。它还承认,授权及分散进行行政工作(而与此同时又保持中央控制的平衡)的计划必须包括重新评估整个秘书处众多行政官员、行政司和方案管理员之间的相互关系。¹⁰⁷这似乎是秘书处今后进行“精兵简政”的一个大有希望的领域。

133. 对于联合国在1990年代及其后时期所需的人员编制总格局也在开始给予考虑。1993年,大会请秘书长考虑在终身任用与定期任命之间保持“适当的灵活性”,并认可了行政人员调动试验计划。¹⁰⁸工作人员的调动和快速反应正随着联合国系统越来越多地从事在世界范围内出现的大规模紧急而又不可预测的外地行动而成为主要的业务问题。在1994年年中,秘书长还临时确定了经过修订的更加灵活的任期有限工作人员的任命“300号编”,以便为维持和平、缔造和平和人道主义工作团配备工作人员,并向总部和其他服务地点提供替换人员。¹⁰⁹

134. 对工作人员而言,这些发展可能具有威胁性,甚至令人痛苦,但同时又是必要的,为的是使会员国相信,经费是明智地用于提供尽可能强有力方案的,而且联合国经常在重新考虑它的各项行动以及如何以最佳方式完成这些行动。促成这种变化的推动力不仅来自缩小规模的压力,而且来自下述情况,即全世界许多公共和私人组织都强烈趋向于“重新设计”它们的行动,即全面地、创造性地和持续不断地努力拟订更加简明扼要和更加有效的方法以实现有关组织的目标。¹¹⁰

135. 这种趋势显然在四个方面与联合国目前正在建立的新的责任制度密切相关。第一,高级管理人员、方案管理员和政府间机构(见第六章)肩负重任,这就是领导这项工作,以及确保联合国能真正建立一种新的管理文化并不断加以改进以迎

接新的挑战。拟议中的战略规划单位是帮助本组织逐步增强预见性和敏感性的一个关键因素。

136. 第二，秘书长已经说过，在这国家预算紧缩的时候，联合国的主要任务必须更加精简，更加集中，更有效率。除已公布的通过提高效率节省费用、增加监督检查职能、为告发者提供保护以及收回因财务上的不法行为而损失的资金等措施外，秘书长还成立了一个任期更长的效率问题特别工作组，以便对人员过剩、重叠和重复问题进行审查。因此，即使不突然出现缩小规模的“冲击”，秘书处的精简工作也将继续下去。

137. 第三，(为会议、设施管理和一般行政工作提供的)共同支助服务几乎占联合国经常预算的36%。¹¹¹因此，(a)由于引进综合管理信息系统并采行各种精简方法，(b)为了与行政单位支助的其他方案的削减成比例，以及(c)为了尽可能将“软弱无力”的旧的行政机构变成“强有力的”现代管理机构，必须削减支助费用。

138. 第四也是最后一个方面，目前各级工作人员都在密切参与建立新的管理文化的工作。随着秘书处坚决致力于(或不得不致力于)取得最优质的绩效和明显可见的成果，越来越有必要确保联合国的每一个员额都能提供明显可见的“增值”绩效，以实现联合国的总目标和单位工作计划的目标。1993年，大会在说如下一番话时就强调了这一点，即秘书长应审查和研拟变动员额的程序，包括对工作量进行分析，而且“每当一个员额出现空缺时，都必须为保留、取消或调动该员额提出方案/工作量方面的适当理由。”¹¹²

139. 如果某个员额的职能无足轻重，方案管理员和有关工作人员有责任(向本组织和为他们自己的利益)坚持要求对该员额进行调整以便行使重要职能或取消该员额。反之，如果某个员额已经有重要的职能和职责，就必须由工作人员在管理员的支持下出色地履行该员额的职责，以表明该员额、该工作人员和该管理员对联合国方案取得的成果做出了主要贡献。辛勤工作和最佳绩效并不能保证一个庞大的组织不

受到缩小规模和其他激烈竞争的压力。但是，它们确实能够为该组织及其所有工作人员提供最好不过的机会来继续进行工作并朝着新的富有成果的方向发展。

五、其他办事处：日内瓦

140. 联合国最初只设在纽约和日内瓦，但现在已遍及世界各地，将纳入新的综合管理信息系统的服务地点达 80 至 100 个和各种不同货币达 128 种就表明了这一点。目前联合国多数工作人员都在纽约以外的日内瓦、维也纳和内罗毕办事处工作，联合国的大部分业务活动也在这些办事处进行；区域委员会设在亚的斯亚贝巴、日内瓦、圣地亚哥、曼谷和阿曼；其他小的服务地点设在外地，许多维持和平和人道主义行动也在外地进行。

141. 秘书长 1994 年关于职责和责任问题的报告承认，必须克服高度集中的联合国行政管理体制。不仅中央控制很严，而且它还导致向上授权，因为其他地点灰心丧气的管理人员为了对此作出反应便将决定推回给纽约去做出。因此，非纽约服务地点多年来一直因长期存在的相当严重的“被剥夺管理权”的现象而受到损害。

142. 联检组 1982 年关于非洲经济委员会（非洲经委会）的报告发现了严重的管理问题，并建议在亚的斯亚贝巴设立一个临时管理事务股。但是，秘书长拒绝了这项建议，他说此事是由纽约的一个管理事务股处理的，这是一个原则问题。¹¹³然而，新设立的内部监督事务厅 1995 年的报告要求采取“紧急”行动，向亚的斯亚贝巴派遣一个总部工作人员特别小组并在那里逗留数月，以消除行政管理上存在的严重缺点并解决积压工作问题。¹¹⁴遗憾的是，这种情况不仅表明非洲经委会的行政管理问题一直继续存在，而且表明联合国仍在考虑采用集中的解决办法，而不是对其他服务地点的管理人员进行培训和授予他们权力。

143. 但是，新的责任制度旨在把将处理日常业务的权力授予纽约以外的服务地点一事放在十分重要的地位。¹¹⁵为了能在这方面所取得的进展，检查专员与日内瓦

一些主要单位的高级官员和行政官员举行了非正式讨论，这些单位是：联合国日内瓦办事处（日内瓦办事处）、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、人权事务中心、欧洲经济委员会（欧洲经委会）、联合国环境规划署（环境规划署）欧洲区域办事处及人道主义事务部日内瓦办事处。（检查专员未将联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）包括在内，因为该办事处在过去几年中独力开展了相当大量的新的管理活动，联检组1995年有关全系统责任制的报告对此作了详细介绍）。

144. 日内瓦过去和现在都是世界上最大的会议中心之一，同时也是上述组织机构和许多联合国小单位的所在地。秘书处在1977年进行的审查发现为日内瓦“客户单位”提供的服务和支助很差，并提出了一项有力的改进管理方案，但这项建议从未得到实施。联检组在1983年发现管理和支助服务问题依然存在，并在1985年的报告中建议采取“紧急行动”，提供有力的管理制度和服务。¹¹⁶但又未见采取任何行动。联检组在1993年进行的一次调查发现，日内瓦唯一的一个管理事务员员额在1989年被取消。

145. 最后，这种情况似乎正在发生一些令人鼓舞的变化，这特别是因为日内瓦各组织都在根据新的责任制度发展它们自己的管理能力。上述各组织都提到在它们目前参与的新的责任制度的下列领域所取得的进展：

(a) 所有组织现在都在制订拟提交秘书长的六个月管理计划，其中一些组织制订这种计划已有好几年，另外一些组织在1995年第一次这么做。这些计划现正得到加强，因为它们现在以下级单位的管理计划为基础，并纳入对产生于先前计划的问题或纠正性行动所做的某些评估。

(b) 关于高级管理人员的职责、权力和责任的简要年度说明正在编写，并被认为是一种有助于个别管理人员澄清其地位、限制因素和义务的有益的定期活动。

(c) 最重要的是，日内瓦大多数组织过去采取而且现在继续采取行动，通过制订战略规划和参与管理发展和加强协作活动来加强早先开展的高级管理人员静修活

动并在此种活动的基础上继续前进。(联检组 1995 年关于责任制的报告表明,其他区域委员会和非纽约联合国单位也开展了类似的活动,这种情况令人鼓舞。)¹¹⁷

(d) 这些组织的绝大多数专业人员职类工作人员都按计划完成了考绩制度培训,有好几个组织已开始其实行新制度、包括单位和个人工作计划的过渡年活动。但是,其他组织仍在等待采取这一步骤,因为它们对正在进行的制度修订工作或其他组织变革捉摸不定。必须克服在这方面犹豫不决的状况,为此必须承认,过渡年的确会使考绩制度作一些调整,但与此同时又不让新的考绩制度在秘书处各单位的落实工作犹豫不决地拖延下去。

(e) 几乎所有这些组织都尚未对《组织手册》中有关它们的部分进行修订:事实上,它们有关职能和结构的“现时”说明中有一些自 1976 年以来一直未更新过。不过,这些单位的确已开始这一过程,因为它们正在编制新的组织图表,以此作为 1996—1997 年方案预算编制过程的一部分。

(f) 内部监督事务厅已经对日内瓦各单位的业务活动进行了好几次审查或正在进行审查,而在过去这类审查的次数很少。目前存在着一种危险,这就是纽约派遣的小组最近进行的这些审查未提供充分的对话机会来探讨不断加强方案和克服所遇到问题的办法。不过,有一项十分重要的发展就是两个单位正由外部管理顾问对管理结构和程序进行审查。检查专员认为,这大大有助于提高联合国的透明度并给联合国带来更多的新思想(第六章对此作进一步的论述)。

146. 1994 年末,在为日内瓦其他单位提供支助服务的日内瓦办事处内部,由一名前联合国(和日内瓦办事处)高级管理人员进行了一次大规模的审查,以便开始使日内瓦办事处的行政事务合理化并确立一种更为有力得多的“客户服务”办法。自那时以来已任命了一些新的管理人员。另外授予个人权力的工作已经完成,在人事处制订人力资源职能战略规划以及在行政司初步分析工作流程的工作也已开始。各组织间正在举行“圆桌”讨论会,讨论共同的行政管理问题,而且其他方案的官员已

注意到日内瓦办事处出现了一种更加积极的注重服务的态度。

147. 但是与此同时,要使日内瓦办事处的绩效改规则需要时间。综合管理信息系统在好几年内还不会在日内瓦建立起来,而且另外授予财务管理权力的工作尚未真正开始。与此同时,会议服务司的文件处理工作严重积压,有关信息技术的安排有限,整体文书处理工作依然拖拖拉拉,而且需要根据“圆桌”程序做出更有力的合作行动决定。最重要的是,在日内瓦办事处要将“我们一向是这样做的”态度普遍转变为“必须要有更好的办法”的态度并非易事。不过,这种转变已经开始。必须坚决使它继续下去。

148. 因此,在日内瓦正在发生变化,在其他非纽约服务地点显然也是如此。一个很好的实例是1995年秘书长宣布任命了三个新区域委员会的首长。他在宣布这些任命时强调了他们所具有的管理专门知识。¹¹⁸但是,能否在世界各地的联合国服务地点牢固确立新的管理文化,这不仅最终取决于上述主要领域的情况如何,而且首先取决于能否实际实行新的下放权力和授权办法。

149. 联检组的一系列报告指出,联合国过去的改组工作是多么有希望改善集中权力和下放权力之间的平衡的。然而,虽然改组工作在总部很快就落实了,但在该将职责和办法移交给外地时,改组工作却遭到了失败。¹¹⁹现任秘书长经常表示,他坚决认为外地的业务和活动很重要。因此,1994年工作组的调查结论确实是为在世界范围内使新的责任制度充满活力所必不可少的;这些调查结论认为,必须审查授权问题及相关行动,以评估外地行政管理状况,重新制订政策指导原则和指示,并审查内部控制办法。¹²⁰只有克服过去高度集中的行政管理体制,授予纽约以外的联合国管理人员适当权力以加强其权力,提供明确的指导原则、管理资讯和支助系统,并由中央人事单位为他们的工作提供便利条件,才能要这些管理人员认真地负起自己的责任,以灵活、敏感和注重成果的方式管理他们的业务。

六、管理报告和政府间机构监督

“各会员国……强调必须更明确、更广泛地获悉……秘书处方案的执行情况。

……让我们明确并心平气和地说明已经做了什么，有何结果，并且同样说明没有做什么，理由为何……让我们编写更具分析性的执行情况报告。

……我认为最重要的问题是如何提供更好、更透明的资料，从而可以作出更好的决定。”

主管行政和管理部副秘书长为回答 1985 年 11 月第五委员会对联合国绩效问题报告的严厉批评所作的发言。¹²¹

150. 本报告题为“联合国管理”是因为本组织的管理工作不管做得好还是做得差，对其最终的领导、负责，拥有的权力和应负的责任不仅落在秘书处最高管理部的身上，而且落在大会的身上。

151. 1995 年联检组有关责任制的全系统报告说，各秘书处应在明智使用资源及保证方案取得成果方面对各理事机构负责，而这些理事机构本身又要在履行同样的职责方面对联合国和公众负责。报告讨论了监督理事机构作为联合国系统责任制的最后关键组成部分的作用问题以及与此密切相关的向这些理事机构提出报告的问题。检查专员发现许多组织都在进行重大的行动，以便对各自理事机构的业务和工作方法进行评审、调整和改革并使之合理化。¹²²

152. 联检组报告得出结论说，理事机构为它们的整个组织定调。它们必须通过自己的行动和果敢的后续措施表明，它们把建立稳固的责任制、改进管理、有效进行监督、建立绩效文化、明智使用资源、发挥干劲、最大限度地落实各项工作以及完成组织任务和实现组织目标放在高度优先的地位。¹²³（在这方面，检查专员在秘书长

1994 年关于新的责任制度的在其他方面相当令人鼓舞的报告的末尾非常失望地看到这样的说法,即政府间机构应把注意力集中在规定任务与提供总体政策指导上,并将执行工作和方案实施工作留给联合国秘书处。¹²⁴他理解把“微观管理”减少到最低限度的愿望,但他感到遗憾的是,此种愿望的言外之意是政府间机构没有监督任务或责任。)

153. 检查专员在其 1995 年有关责任制的全系统报告说,理事机构不应试图干预日常业务细节,但秘书处不应阻碍或贬损理事机构为对业务活动和管理制度进行监督所做的尝试。解决“微观管理”问题的关键不在于在细节和个别决定上争来争去,而在于双方集中注意建立稳固的责任制和妥善的管理和监督程序以及大大提高透明度,以帮助建立信誉并保证取得积极结果和有效使用所提供的资金。¹²⁵

154. 在联合国,(负责行政和预算问题的)第五委员会是大会负责监督联合国管理和行政事务的主要委员会。在本章中,检查专员简要地提出一些有关改革向第五委员会提出的管理报告和为第五委员会提供外部审查以及加强第五委员会在绩效监督与责任制事项方面的领导的主要问题和可能性供会员国考虑。

A. 管理报告和外部审查

155. 1984 年联检组关于向经社理事会提出报告问题的报告确认妨碍经社理事会有效决策的主要障碍是大量各种各样迟交的、内容组织得差的非实务性秘书处报告所造成的那些障碍。秘书长同意这样的看法:说明性而不是分析性的文件太多,这些文件并不总是准确地认定主要政策问题,并且往往缺乏供理事机构审议的政策建议。然而,他指出,尽管秘书处报告经常是谨慎小心的,但政府间机构也经常在没有出现新的事态发展的情况下要求提供重复性的报告,以此作为在这些机构的成员之间寻求妥协、让步和协议的替代品。¹²⁶

156. 秘书长赞同联检组的结论,并称将继续努力提供更具有实务性的报告。不幸

的是，秘书处报告的改进似乎十分缓慢，而且有所改进的报告寥寥无几，大会对1993年向它提交的有关管理问题报告的质量和回应性提出的尖锐批评就证明了这一点。¹²⁷看来，如果不是大部分至少也是很多秘书处管理报告仍然同十年前一样含糊不清，没有提供什么资料，而且远未做到本章开头所援引的1985年一段话明确要求的清楚地报告方案执行情况。

157. 另一个带有根本性的管理报告问题是主要报告工具——监督和评价报告——有缺点。1988年联检组关于就方案执行情况提出报告问题的报告详细分析了两年期监测报告，特别是这些报告中有关成千上万个方案“产出”的表格、编制迟缓、不及时而又机械的现象，因而政府间机构从中几乎了解不到有关实际方案结果和效率的情况。同样，方案评价报告往往质量好，但仅只涉及少数几个方案，同时自我评价也不足，并且主要是供方案管理员内部使用。此外，无论是内部审计还是管理事务股都没有提供任何外部报告，因而政府间机构没有它们需要的有关方案执行情况及结果的资料来帮助确定未来方案和改进业务。¹²⁸

158. 秘书长1994年有关新的责任制度的报告最后同意这样的看法，即方案执行情况报告是对各种各样产出的机械概括，其中执行比率“未必有意义”，并且深入的评价研究做得很慢、太少。他宣布计划使用自行评价办法以使方案执行情况报告更注重于评估结果，增加深入评价的速度和解决问题的内容，并使方案预算执行情况报告的财务数据更具分析性。¹²⁹然而，因为执行这些任务所需资源没有明显增加，看来监测和评价继续提供的将只是第五委员会所要求的执行情况报告和分析材料的一小部分。

159. 所幸的是出现了一些新的事态发展，它们可以开始填补在执行情况报告和监督方面存在的这一严重缺口，提供大会坚持要求的透明度，并导致大大加强今后就执行情况提出报告的工作。除了继续进行外部审查和由行预咨委会、审计委员会、方案和协调委员会、公务员制度委员会（就人事政策问题）以及联检组提出报告（联

检组 1995 年有关责任制的全系统报告有一章对这些机构的报告一一做了相当详细的讨论)¹³⁰以外，最近还出现了下列重要报告：

(a) 新的内部监督事务厅已开始印发每年为数可能约达十二个的关于联合国方案和部门的内部监督报告，并且还将向大会印发一份年度总报告。

(b) 最近发表了一份报告，提供对联合国在卢旺达执行人道主义援助任务情况所做的非常有意思和坦率的评估。该报告不是作为大会或委员会的正式文件而是以秘书处两位成员的名义提出的有关“所获得的经验教训”的一般性报告发表的。¹³¹

(c) 虽然秘书长曾在 1993 年报告说，他“一贯拒绝接受”越来越多的附有准许捐款者担任审计工作或进行管理审查等条件的自愿捐款建议，¹³²但是联合国还是在 1995 年 1 月与欧洲共同体签订了一项协议，准许共同体的代理人为它们出资或联合出资的项目以某种形式担任审计工作、获取财务资料和参与管理问题讨论。¹³³

(d) 正如已经讨论过的，1994 年 12 月公布了高级别专家组对联合国采购程序进行详细审查的报告，¹³⁴接着在 1995 年 6 月公布了一份有关已采取的纠正行动的秘书处报告。

160. 这种“开放”对联合国绩效的公共报告与分析的做法深受欢迎。检查专员认为最后一个项目——采购审查——特别重要，理由有三。首先，联检组在其 1995 年关于责任制的报告中认为，会员国或联合国系统各组织的方案与管理制度国际管理咨询公司所做的外部管理审查已普遍增加。这些报告后来都公布了，并且提交理事机构并由其审议。¹³⁵

161. 联检组曾在 1984 年建议在联合国使用外部咨询研究报告，但秘书长反对这种做法，除非经社理事会或大会提出具体的特别要求。秘书处逐渐增加使用内部管理顾问，但检查专员特别希望在公布外部采购审查报告之后能公布其他类似的审查报告。检查专员在其 1995 年的报告中得出结论说，这种外部审查提供了新思想以便为管理部门注入新的活力，更好地向理事机构提供有关这些事项的资讯，并且在技术

或“关键”领域增加各组织急需的专门知识。它还大大有助于提高透明度以及因此还有本系统各组织的信誉。¹³⁶

162. 第二，采购审查导致提出已得到秘书长赞扬的“突破性”执行情况报告。这份1995年6月提出的报告不仅详细叙述了正在采取的具体改革行动，而且提供了预定完成这些改革行动的具体时间。¹³⁷正如本报告第二章已建议的那样，检查专员认为，将这种有时限的目标列入秘书处的所有单位工作计划、向政府间机构提交的有关个别方案进展情况的报告以及内部和外部监督机构对方案所作的一切审查之中是绝对必要的。这种将要采取和将要完成的具体行动的说明提供了1985年所许诺的并且是联合国长期以来一直缺乏的有关绩效的具体说明。既然采购报告已提出这种说明，继续提供作为大会第48/218A号决议所要求的新责任制度的主要特点的“方案执行的明确责任”是极为重要的。¹³⁸

163. 第三，正如本报告导言引文中所指出的，大会已适当地要求秘书长向方案执行单位“提供充分的资源”。¹³⁹然而与此同时，许多政府间机构继续给秘书处单位大量“资金无着落的任务”（即“在现有资源范围内”有待执行的新任务）。联检组1988年关于就方案执行情况提出报告问题的报告提到由于附属机构而增加的“目标无限增多”的问题，并且发现在1982—1983两年期和1984—1985两年期中，秘书处产生（略去不计数以千计小的新闻产出）的大约15%原先未经方案编制过程或未经核可，另有25%在执行过程中被改动。¹⁴⁰正如前文所说，这种方案编制上的无纪律现象或多或少继续存在。

164. 在将有时限的目标列入所有单位工作计划和提交第五委员会和其他机构的任何进度报告中之后，应能明确地集中注意制订资源方案和资源是否充足的问题。如果执行工作未按计划进行，那么主要原因很可能是资源不足或资源规划工作差。在提出所有这类报告时运用大会所坚持的“为执行方案提供充足资源”的要求将是秘书处和政府间机构保证所有联合国方案都遵守适当制订方案并取得结果的纪律的一个

重要途径。

165. 然而,鉴于就管理问题提出报告的工作存在基本缺点,还非常需要采取更有力的一般措施。正如下节所讨论的那样,第五委员会正陷于文件的汪洋大海之中。各代表团,尤其是小代表团日益无法应付。不过,现已对报告进行了基本改革,对于秘书处的管理问题报告也应进行这种改革,以便大大减少这种文件泛滥现象。检查专员建议第五委员会考虑要求提交给它的报告做下述变动(这也可适用于大会和其他政府间机构的报告)。

(a) 摘要:秘书处报告应仿效联合国系统大多数组织的做法,即要求每一份文件前面都要有一个简短的摘要。这样,忙碌的读者一眼就能看出报告的目的、问题、结论和建议采取的行动。

(b) 目录:许多秘书处报告都略去目录,这对读者是很大的损害而且几乎是一种侮辱。所有报告均应有目录,以清楚显示报告的结构并使读者能够很容易地找到他们感兴趣的内容。

(c) 及时:在为本报告审查文件时,检查专员对第五委员会和大会有关行政问题的许多文件(提供进行文件加工)所标明的日期是10月、11月甚或12月有着深刻印象。有些文件的确是急件,但多数文件是在提交前一两年大会就要求提供的。第五委员会经常对这些拖延很久才提供的文件表示不满,但情况依然如故。第五委员会应坚持要求坚定地实行在讨论前将文件分发给会员国的“六周规则”,对迟交报告给予惩罚。

(d) 面向行动:如果一件事情非常重要而必须提出报告,则报告中应有对为更好地完成有关目标所需采取的行动的分析。应该用有关纠正行动的具体(并且有时限)的建议取代对过去努力和目前状况所作的谨小慎微和平淡无味的概述。

(e) 责任制:虽然几乎每一份报告都应该继续是“秘书长的报告”,因为他负有最终责任,但大家普遍认为,许多这类报告实际上是由低级别但却“不露面的”专业

人员起草的。新的责任制度应适用于管理问题报告，明确指明负责起草每份报告的具体单位（意即部或厅级以下的单位）和任何其他供稿单位。前文提到的有关在卢旺达进行的人道主义援助的报告就是注明了起草人的极好实例。

(f) 参考资料：目前秘书处报告几乎没有尾注，文内只是含糊地提及“以前的某个报告”或“决议”和诸如“E/AC. 51/68 Add. 1”之类的注释。主要参考资料并非学究式研究材料或单纯研究材料，而是良好的管理分析的一个重要部分。它们提供“可复制性”和“可信性”，使读者得以查明和研究主要文件并对专业的、完整的和客观的报告给予确认。最近高级别采购专家的报告、关于妥善管理资源问题的政府间工作组的报告以及关于据指称的欺诈问题的秘书处报告都是载有很多参考资料的好例子。¹⁴¹为决策目的编写的适当报告必须要有有关的引证，除为数极少而且往往使人搞不清的联合国文件编号外，还须补充文件题目、日期和参考段号。

(g) 图表：秘书处的大多数管理报告如果有图表的话也为数极少，它们所载表格往往有无数行甚至很多页的详细数字，而不是简明扼要的数量摘要。一个好图表仍然胜过千言万语。在当今出现了“台式出版业”的时代，秘书处应与本系统其他组织一起向会员国提供更多能简明扼要地表明主要趋势、格局和现况的报告表格和图表。（例如，受欢迎的补充材料将是简单圆形分析图，它表明每一年所收到的联合国资金的全部来源（按类型分列）和用途（按方案分列）以及工作人员总数（按职类分列）及其调派给各方案的情况：大会已经开始争取通过要求每三个月提供财务汇总表的办法来增加透明度和报告的及时性。¹⁴²）

(h) “提问期”：管理报告经常是枯燥死板的，是“单行线”。有时可通过主要官员定期在第五委员会露面以进行对话并就取得的进展和遇到的难题来来回回地讨论和提出问题来产生更大得多的影响。各国政府普遍采取这种做法，行政和管理事务部高级官员最近也就新的管理改革问题与第五委员会举行了这种情况介绍会，效果显然很好。

(i) 必要性与实务性: 第五委员会和其他政府间机构必须尽它们的一份责任。报告过多大大扰乱了秘书处的其他任务。正如秘书长十年前所指出的,各机构要求得到“报告”不应该是以此作为拖延履行或避而不履行它们开展谈判和讨论以达成决定的责任的一种手段,而是只应要求获得那些为帮助它们切实行使其监督和决策职能所需的报告。

(j) 集中: 第五委员会、大会和其他政府间机构在进行与上述情况密切相关的确实需要报告的考虑时,应尽量明确具体地说明要求提供的秘书处报告所应处理的实务问题。

B. 对责任制应负的责任

166. 本节题目与第二章最后一节的题目相同。因而它强调第二章建议的“战略规划”单位的平行作用和中心作用以及第五委员会在建立和有效利用联合国新的责任制度方面所起的政府间作用。近年来,随着联合国成立五十周年的临近,联合国内外对政府间机构改革问题进行了大量的讨论。大家的注意力主要集中在安全理事会、经社理事会和许多经济社会领域的机构、联合国基金和方案新的执行委员会以及大会本身上。

167. 然而,第五委员会面临着非常巨大的压力。第五委员会的工作量比任何其他主要委员会都大,因而不得不几乎一年到头都在开会:从一年的9月份开始开会,接着召开“届会复会后”的会议,直至第二年9月新的“一届会议”开始。这些届会的文件也是源源不断,浩如烟海。有关委员会文件现况的报告在任何特定时候都占有审议的报告的11页或11页以上,而这些有待审议的报告中有些悬而未决已有数月了。议程项目必须不断变动,工作方案以前是为整个秋季届会拟订的,现在则必须随着届会的继续进行由秘书处暂时逐周拟订。这对会员国代表团和秘书处来说是件非常难办和费力的事情,对于较小的代表团来说尤其如此,因为它们要设法在最好的条

件下出席并专心听取第五委员会和其他机构与问题的讨论是很困难的。

168. 鉴于工作负担如此沉重，第五委员会目前正在考虑改进工作的可能途径。由于第五委员会发挥强有力的作用是顺利实施新的责任制度所必不可少的，检查专员也想为加强职能提出四种主要的可能办法供委员会考虑。

169. 头两种可能办法赞同最近对联合国决策机构的业务进行详细分析时所提出的方法。本研究报告指出，目前世人甩给联合国系统政府间机构的所有复杂问题不可能切实地塞进 40 年前制定的会议日历。许多多边和国家的理事机构的全体会议和委员会议每年讨论的问题比大会及其委员会的会议所讨论的问题要广泛得多。此外，硬要把越来越多的项目塞进已经排得很满的会议日历就有仓促通过有关管理和其他事项的无价值的决定的危险，结果从所花的时间、资源使用不当以及随后产生的问题方面来看，所付出的代价是高昂的。¹⁴³

170. 作为一个拥有 185 个会员国、审议全世界各种各样复杂的管理问题的“董事会”运作的第五委员会几乎不可能有效地运作。由于各会员国的利益大不相同，情况就更是如此：即使每一个“董事”只在一两个小（或大）问题上坚持己见，其结果也会是使问题的总体陷入几乎无法打破的僵局。上述研究报告建议，第一，会员国首先委托一国际资深专业立法管理人员小组对这个机构的业务流量进行审查；第二，工作日历每年自始至终都必须“开放”，以便确立统一的业务链。¹⁴⁴不论进行这种“合理化问题”的专家分析，还是为这一年中第五委员会必须做出的许多紧急业务决定进行有条不紊的工作，第五委员会肯定是个主要的候选人。

171. 检查专员还认为可采用传统办法来应付目前第五委员会工作方案过于复杂的情况，这个办法就是实行分工和专业化。联检组 1995 年关于责任制的报告表明，联合国系统的许多理事机构现在已经或正在建立专门小组委员会和进行其他改革，以便对行政、管理和监督事项给予更加持续不断地注意。¹⁴⁵

172. 鉴于第五委员会的巨大工作量、它对责任制所应负的主要责任以及采取

措施改善目前状况的迫切必要性，检查专员提出了建立三个新的小组委员会的可能性。他这样做时是怀有某种恐惧心理的，因为像第五委员会这样的政治机构的过去记录是只给“我们的男孩子提供工作”，致使新成立的附属机构的效能下降。如果不可能绕过这种男孩子宠坏的制度并建立完全透明地行事的小的真正专业性的小组委员会，那么最好避免出现增设政治化附属机构所带来的费用开支和复杂情况。

173. 然而，如能保证实现专业化和具有胜任工作的能力，这些小组委员会的成员数就可以少但却照顾到各个方面；按需要全年定期开会；成员轮流担任，任期将长得足以使他们逐渐掌握必要的专业知识；不损害政府间结构中在别处的现有团体和机构的职能；在完全透明的情况下运作；在一切情况下向第五委员会全体成员汇报和负责。三个新的小组委员会可以是：

(a) 维持和平管理小组委员会：所有方面都一致认为，就维持和平和其他特别工作团的资金筹措和行政管理问题做出决定是目前第五委员会最大的一项工作负担。有了该小组委员会就能在此高压的技术性管理领域更迅速地做出更在行、更统一的决策。

(b) 战略规划和管理小组委员会：该小组委员会将与秘书长、行政和管理事务部高级官员和第二章所建议的战略规划股密切合作，以确保整个秘书处的管理改革和战略反应前后一致、具有创造性和相互协调，并且使新的责任制度成为并且仍是一个具有活力和有效的能产生更巨大的联合国方案成果的制度。

(c) 监督小组委员会：由该小组委员会审查内部和外部监督报告或许比任何其他单一的办法更能有助于在整个联合国建立与确保强有力的绩效文化强调成果的做法。它也能更有效地协调内部监督事务厅和各种小的外部监督机构——行预咨委会、方案和协调委员会、审计委员会、人事政策事务方面的公务员制度委员会以及联检组——所做的审查工作并使之合理化。

174. 第四也是最后一点，许多国家政府都有立法工作人员和分析员帮助它们

监督政府的活动。联检组在1984年提出了派少量辅助工作人员与外部分析专家一起帮助方案和协调委员会工作的主张，但是秘书长对此主张表示反对，方案和协调委员会本身也态度暧昧。¹⁴⁶但是现在第五委员会正在探讨这一主张。检查专员认为，为上述每一个小组委员会设置一、两个专职专业人员职位可以对提高第五委员会未来在监督与决策方面的有效性产生巨大的积极影响。

175. 联合国多年来经常受到批评，批评它在所有领域制订了许多宏伟的目标而又未十分注意本组织随后提出的方案是否确实有助于在实现这些目标方面取得进展。第五委员会如果实行诸如上面建议的那些改革，就必定会成为新的责任制度的至关重要的领导者和“起关键作用的”机构，推动联合国不断朝着实现大会所要求的管理改革及“透明度和有效性”的方向前进。

附 件

为建立联合国管理制度所作努力 50 年梗概

1950 年代

1950 年：大会首次强调需要进行细致的方案审查，以便有效地使用现有资源。

1953 年：秘书长全面审查了秘书处的工作和结构，以便把资源集中用于能够有效地加以执行的优先方案，并对方案执行进行“持续不断的自我批评”。

1956 年：人事厅发现，关于工作人员定期考绩报告，“并非所有工作人员都知道其程序”，因此发出新指示。

1958 年：在大会要求把注意力集中在最高优先事项和“最经济地”使用资源上以后，改革了联合国预算以突出支出用途和合并的人员编制表。

1960 年代

1961—1962 年：大会指派的一个专家委员会建议稳定预算、执行方案优先任务、各理事机构更仔细地审查预算以及加强对预算的行政管制和分析；大会做出反应，要求采取综合的预算政策。

1966 年：另一个专家组要求联合国和本系统应付财政危机，办法是建立综合的规划、方案制订、预算编制和评价综合制度；明确的目标和战略；加强评价和内部审查；每年及时向理事机构报告取得的进展和获得的结果；建立联检组；加强外部审计员的管理监督。

1968 年 a：秘书长确定提出报告，对工作方案所取得的成就作出评价并保证在业务中获得真正现金价格。但是到 1971 年这类报告又改回为单纯的财务报告。

1968 年 b：另一个改组问题专家组提出需要采用新的预算技术、提供有效的管理服务

以及进行系统的预算审查和组织改革。

1969 年 a: 方案和协调委员会得出结论说, 联合国系统方案的迅速增加将受到会员国越来越多的批评并引起公众越来越大的失望, 除非在审查和评价方面作出更大努力, 特别是政府间机构进行详细而系统的审查。

1969 年 b: “能力研究”指出, 联合国系统是一部高度复杂和缺乏组织的机器, 急需有系统的管理程序和方案编制、资讯及评价程序。

1969 年 c (和 1974 年): 联检组的研究报告指出, 联合国在建立中期规划和方案预算编制制度方面落后于大的专门机构。

1969 年 d: 成立了行政管理处, 以保证在秘书处使用最好的管理办法和技术并对人力利用状况进行广泛调查。

1970 年代

1971 年: 联检组的一份报告认为, 由于工作人员数量迅速增加、工作任务更为复杂得多以及在所需的管理技能和管理改革行动方面存在的混乱状态, 在秘书处人事管理工作中出现了“现代化的危机”, 并敦促对人事政策、方法和程序进行大会所认可的一系列变革。

1972 年 a: 行预咨委会批评联合国立法机构臃肿和决策零乱, 并敦促审查预算格式, 使会员国能够将投入与产出联系起来。并确定它们的钱是否花得值。

1972 年 b: 秘书长承认 10 年来在建立综合方案规划制度方面存在拖延现象 (见 1961—1962 年): 他建议通过提供有关过去执行情况, 目前的建议和对未来的影响的协调资料, 使这一制度大大有助于理事机构的决策。

1973 年: 在方案和协调委员会行预咨委会提出批评以后, 秘书长承认评价工作尚未开始, 但评价是未来预算程序的一个必不可少的组成部分。

1974 年: 第一个两年期(1974—1975 年)方案预算开始提出, 第一个中期计划(1974—

1977 年) 随后改为六年 (1984—1989 年) 计划。

1975 年 a: 秘书长承认, “还没有对结果进行系统的评价”, 这是中期计划尚未涉及的“关键问题”。

1975 年 b: 又有一个专家组和工作组建议加强方案和协调委员会的规划、方案制订、协调和方案审查工作, 作为有效评价方案执行情况及结果的一种办法。

1976 年: 第五委员会对行政管理事务处的管理事务潜力和建议 (见 1969 年) 遭到忽视表示关注, 并且大会再次强调需要有称职的内部机构、必要的任务规定、高级管理部门的支助和管理改进工作所需的充足资源。

1977 年 a: 秘书处报告说工作人员考绩制度遭到工作人员的很多批评, 并编制了一个带有详细反驳制度的新格式 (见 1956 年)。

1977 年 b: 经过两年审议之后, 一个特设委员会的工作导致大会通过“关于改组问题的决议”, 以改组联合国系统的经济和社会部门, 包括改进方案规划和评价。

1978 年 a: 秘书长印发了一份简短但具实质性的有关人事政策改革的执行情况, 特别是建立一种职业发展制度的意向的报告, 但人事管理部门接着逐渐恢复提供所载有关政策或进展情况的资料非常有限的临时人事报告或详细统计材料。

1978 年 b: 行预咨委会关切地注意到建立管理培训制度以便在秘书处“创造与维持一种管理气氛”的困难: 秘书长答应将来要把管理技能和培训放在高度优先的位置, 但却未见出现这种情况。

1978 年 c: 审计委员会进行的一次特别审查导致实施一项大大改进财务管理与控制的方案: 委员会还建议扩大内部审计的范围以及逐步提高审计员的技能。

1978—1979 年: 秘书长再次承认“没有进行过有系统的评价”, 并承认需要改进方案预算程序和预算提交办法及工作计划, 以加强绩效监测并查明无关紧要的活动。

1979 年: 大会审议了一项关于大大加强审计长领导下的外部 审计职能的提案, 但未对此提案采取行动。

1980 年代

1981 年：联检组认为，尽管终于在 1980 年设立了一个小评价股，但联合国在发展和使用评价方面仍然落后于联合国系统的大多数其他组织。

1982 年：大会确立了方案制订条例和细则，以便除其他以外对所有方案进行定期和彻底的审查并定期评价所取得的结果。

1983 年 a：提交大会的一份报告承认建立一个甚至最起码的评价制度的工作进展缓慢，方案和协调委员会对此提出了严厉批评，大会也对此表示“痛惜”。

1983 年 b：秘书处官员将方案预算颁布迟缓归咎于程序复杂，并开始了长期、缓慢的寻求新的预算方法、程序和格式的过程。

1983—1984 年：秘书处官员给工作人员考绩制度扣上了“毫无意义和完全不可靠”的帽子，并提出了一个经过修订的制度，它规定进行更多的对话，加强反驳程序以及进行仔细监督，以确保使之成为一个有效的制度（见 1977 年 a）：尽管继续有人提出尖锐批评，但 1984 年仍做了一些小改动。

1984 年：联检组的一份报告认为，提交经社理事会的报告冗长、拖沓、没有什么资料：秘书长对此表示同意说——如果政府间机构能更有力地支持审议过程的话——秘书处愿努力编制更具分析性的文件，突出主要政策问题并编写更简明的注重结果的报告。

1985 年 a：由于来自大会、方案和协调委员会及联检组的压力，秘书长按照又一个外部专家组和一个内部特别工作组的建议设立了一些小的中心评价和监督股，但联检组发现联合国在评估结果以改进未来方案方面比本系统其他机构落后得更远了。

1985 年 b：大会强烈批评方案执行情况报告并再次提出需要加强监督和评价，秘书处答应就方案执行情况和结果提出更加透明和更具分析性的报告。

1985 年 c: 联检组的一份报告认为,发展秘书处的计算机系统,就必须立即采取行动,改善效率低的系统,改进管理和节省费用: 在 1987 年对秘书处作出甚至更加尖锐的评价之后,秘书长承认人们对许多过时的行政管理计算机系统“普遍不满”以及由此给秘书处业务带来的“严重影响”,于是开始实施综合管理信息系统项目。

1985—1986 年: 外部顾问认为内部审计工作在其所涉范围内不起作用,在总部以外的地方尤其如此,因而建议大量增加审计人员并提高他们的技能,但这种情况未见出现: “18 人小组”的专家们也敦促让内部审计员享有更大得多的独立性。

1986 年: “18 人小组”的专家们列举了监督和评价的重要性,但他们将其大部分注意力集中在规划和预算问题以及要求加强人力资源管理和领导一事上。

1987 年: 工作人员考绩制度的准确性、客观性、公正性和格式再次受到尖锐批评,但在进行一些讨论之后却未见采取行动(见 1983—1984 年)。

1988 年: 联检组发现杂乱无章的方案预算编制程序和方案执行情况、评价和管理报告存在一些重大问题: 大会两次认可了联检组提出的报告应强调方案成果和质量的要求,但秘书处争辩说评价制度仍然太薄弱,无法提供这样的报告,因而只对执行情况报告做了一些小的调整。

1989 年: 大会像 1983 年和 1985 年一样要求秘书长完成综合职业发展计划的制订工作,通过合理的考绩和报告制度肯定所做出的成绩。

1990 年代

1990 年: 行预咨委会表示真正怀疑中期计划的价值,并对此种计划的繁琐冗长、政府间审查的质量、缺乏相关的评价活动以及几乎无用的方案执行情况报告表示疑虑。

1990—1992 年: 大会一再敦促采取行动加强内部控制并为此进行更严格的监督和保证人人照章办事,并敦促采取果断行动对付使用资源方面的舞弊行为。

1992 年 a: 秘书长的一份报告承认职业发展制度是“不可或缺的”,在这方面所作的

努力已经“持续了一段时间”，但又说整个职业发展概念现在需要重新加以考虑（见1978年a和1989年）：大会欢迎并鼓励采取一种综合人事规划方法。

1992年b：秘书长报告说，联合国的“行动一直十分缓慢”，需要以最佳方式使用人力资源，采取新的思维方式和现代管理办法，并“采取综合处理所有相互关联的管理问题的方法”。

1992年c：秘书长得出结论说，领导和管理质量对于应付紧迫的业务挑战是关键，他发起实行一个新的全面管理培训制度，以便将管理技能与改善方案执行情况联系起来。

1993年a：大会对文件迟发、没有同秘书处进行持续而及时的对话以及未能对已采取的改组行动、员额控制与管理和司法行政改革进行分析表示强烈关注。

1993年b：秘书长宣布一个具有更大透明度的安插和升级制度，奖励那些胜利工作、有创造力及多种能力和越来越多出现的调动工作的工作人员。

1993年c：秘书长得出结论说，行政和管理事务部必须在改革联合国方面，尤其在对联合国不断变化的要求做出反应以及确保资讯的及时流通和同会员国进行有效的协商方面，发挥关键作用。

1993年d：一个专家组审议了一个新的方案规划格式和方法并坦率地得出结论说，“花在审查计划和预算上的时间比花在执行和评价上的时间多得多”，“这种不平衡现象必须加以纠正”。

1993年e：大会对它几年来一直要求提供的有关方案管理员责任的秘书处报告不合要求表示遗憾；指出并行的联检组报告列出许多现存的责任和监督问题；要求在1995年1月1日前建立一套新的“透明而有效的”责任制度；还敦促“毫不迟延地”完成对现行考绩制度的审查（见1987年）。

1993—1994年：小的内部监督股合并成为一个单一的更加独立的内部监督事务厅，由一位副秘书长的领导并向秘书长和大会提出报告。

1994—1995 年：秘书处发起建立新的责任制度和新的人力资源战略和规划能力，并且与此同时采取下列行动：扩大管理培训，承诺克服不适当的机械地报告方案执行情况的办法和评价研究非常有限的现象，以及使方案规划和预算编制程序合理化（见 1983 年 b、1988 年和 1990 年），试行新的考绩制度，进行建立综合管理信息系统的最后阶段工作（见 1985 年），修订《组织手册》及其他指导原则与指示，努力授予外地更多的权力，重新审查内部控制办法，建议改革司法行政，对采购进行重大审查以及就公共审查和报告问题提出新的倡议。

注

¹ 《审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告》，大会，正式记录，补编第 49 号 (A/41/49)，纽约，1986 年，以及

“审查联合国行政和财政业务效率”，大会 1986 年 12 月 19 日第 41/213 号决议。

² “向经济及社会理事会提出报告”，JIU/REP/84/7，以及 1984 年 5 月和 6 月的 A/39/281 和 Add. 1 和 2 号文件和 1985 年 5 月 10 日的 A/40/284。

“报告联合国方案的执行情况和结果：监测、评价和管理审查部分”，JIU/REP/88/1 和 1988 年 5 月 27 日的 A/43/124 和 Add. 1 号文件，以及

“联合国的预算外资源：增加编列、管理和报告的透明度”，JIU/REP/90/3 和 1990 年 11 月 29 日的 A/45/797 号文件。

³ “联合国秘书处内的责任和监督”，JIU/REP/93/5 和 1993 年 10 月 12 日的 A/48/420 号文件及 1993 年 11 月 22 日的 Add. 1 号文件。

⁴ “在‘人力资源管理’和‘应负责任’的时代里提高联合国秘书处的妇女地位：新的开端？”，JIU/REP/94/3 和 1994 年 6 月 17 日的 A/49/176 号文件及 1994 年 10 月 31 日的 Add. 1 号文件，

“争取联合国秘书处有一项新的考绩制度：成功执行的要求”，JIU/REP/94/5 和 1994 年 8 月 4 日的 A/49/219 号文件及 1994 年 10 月 31 日的 Add. 1 号文件，以及

“检查联合国征聘、安置和升级政策的实施情况：第一部分——征聘”，JIU/REP/95/1（第一部分）和 1995 年 2 月 7 日的 A/49/485 号文件及 1995 年 3 月 9 日的 Add. 1 号文件。

⁵ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，第一部分“概览和分析”，第二部分“比较表”，JIU/REP/95/2，1995年。

⁶ “建立一套透明而有效的责任制度：秘书长的报告”，1994年8月5日的A/C. 5/49/1号文件。

⁷ “联合国人力资源管理战略：订正概算……；秘书长的报告”，1994年10月21日的A/C. 5/49/5号文件。

⁸ “人力资源管理”，大会1994年12月23日第49/222号决议，第一节“人力资源管理规划”。

⁹ “建立一套透明而有效的责任制度……”，A/C. 5/49/1，同前，第109段。

¹⁰ “检查联合国征聘、安置和升级政策的实施情况：第一部分——征聘”，A/49/485和Add. 1，同前。

¹¹ 《审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告》，补编第49号，A/41/49，同前，第19—20页。

¹² “在‘人力资源管理’和‘应负责任’的时代里提高联合国秘书处的妇女地位：新的开端？”，A/49/176，同前，第128—131段。

¹³ 同上，第132—133段。

¹⁴ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，JIU/REP/92/2，同前，第一部分，第98—106段。

¹⁵ “联合国人力资源管理战略”，A/C. 5/49/5，同前，第3、8和23段。

¹⁶ “人力资源管理”，第49/222号决议，同前，第一节，第1—2段。

¹⁷ “1996—1997两年期方案概算”，第26C款，“人力资源管理厅”，A/50/6（第26C款），B.1“规划和发展处”，1995年5月22日。

¹⁸ “报告联合国方案的执行情况和结果……”，A/43/124，同前，第48—71、86—106和146—152段。

¹⁹ “秘书长的说明”，转递“关于非洲区域委员会、西亚区域委员会和欧洲区域委员会秘书处的方案和行政措施的报告”，1995年4月19日的A/49/891号文件。

²⁰ “1992-1997年中期计划草案：行政和预算问题咨询委员会的报告”，1990年10月12日的A/45/617。

²¹ “联合国秘书处内的责任和监督”，A/48/420，同前，第126-128段。

²² “与1994-1995两年期方案概算有关的问题”，大会1993年12月23日第48/228号决议，第2段。

²³ “中期计划的新格式样本：秘书长的报告”，1994年8月8日的A/49/301。

²⁴ “方案规划”，大会1992年12月23日第47/214号决议，第一节。

“审查联合国的行政和财政业务效率”，第48/218A号决议，同前，B节。

“方案规划可能采用的新办法：秘书长的报告”，1993年7月28日的A/48/277，以及

“中期计划的新格式样本：秘书长的报告”，1994年8月8日的A/49/301。

²⁵ “联合国的行政和管理的管制问题”，行预咨委会，第十六次报告，1978年11月22日的A/33/7和Add.1号文件，第2-8段。

²⁶ “秘书长关于联合国工作的报告”，1986年的A/41/1，第7页。

²⁷ “秘书处的培训方案：秘书长的报告”，1992年10月8日的A/C.5/47/9，第5-7段。

²⁸ 《工作人员发展方案》，联合国，培训处，人管厅，1995年。

²⁹ “采取联合国秘书处有一项新的考绩制度”，A/49/219，同前，“供行政首长参阅的摘要”。

³⁰ “人事问题”，大会1993年4月30日第47/226号决议，第一部分B，第3和7段。

³¹ “审查联合国的行政和财政业务效率”，第48/218A号决议，同前，第一部分

E。

³² “争取联合国秘书处有一项新的考绩制度……”，A/49/219，同前，第142 - 147段。

³³ “SMCC XIX tackles heavy agenda”，CCISUA News，June 1995，Pages 11 and 16。

³⁴ Shar, G. Jerry, and Bransford, William L., “Poor performance: How much due process?”, The Public Manager (USA)，Summer 1995, Vol. 24, No. 2, pp. 17 -19。

³⁵ “修改考绩制度”，1995年5月26日的ST/IC/1995/32。

³⁶ “联合国秘书处内的责任和监督”，A/48/420，同前，第26 - 68和153 - 176段。

³⁷ “审查联合国的行政和财政业务效率”，大会1994年7月29日第48/218B号决议。

³⁸ “1996 - 1997两年期方案概算”，第29款，“内部监督事务厅”，1995年5月9日的A/50/6（第29款）。

³⁹ “内部监督事务厅的人事安排”，1995年1月18日的ST/AI/401（和ST/SGB/273）。

⁴⁰ “审查联合国的行政和财政业务效率”，第48/218B号决议，同前，第5(c)段。

⁴¹ 同上，序言部分第6段。

⁴² “联合国系统在日内瓦的各组织使用计算机的变化情况：管理问题”，JIU/REP/85/2和1985年7月9日的A/40/410、1986年7月30日的Add. 1及1986年10月8日的A/41/686，第九章。

⁴³ “电子数据处理和信息系统处方案的深入评价：秘书长的报告”，1987年4月

7 日的 E. AC. 51/1987/11 号文件。

⁴⁴ “建立综合管理信息系统”，第 28 款的订正概算：秘书长的报告，1988 年 11 月 3 日的 A/C. 5/43/24 号文件。

⁴⁵ “综合管理信息系统项目：秘书长的第六次进度报告”，1994 年 6 月 21 日的 A/C. 5/48/12/Add. 1 号文件，以及

“综合管理信息系统：秘书长的报告”，1994 年 12 月 6 日的 A/C. 5/49/41 号文件。

⁴⁶ 《审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告》，补编第 49 号，A/41/49，同前，第 47 段。

⁴⁷ “建立一套透明而有效的责任制度”，A/C. 5/49/1，同前，第 14 和 20 段。

⁴⁸ 同上，第 22 - 32 和 19 段。

⁴⁹ “秘书处部门和机构的改组”，1995 年 8 月 4 日的 ST/AI/409。

⁵⁰ “建立一套透明而有效的责任制度……”，A/C. 5/49/1，同前，第 47 - 54 段。

⁵¹ “维持和平行动支助帐户：秘书长的报告”，1994 年 5 月 25 日的 A/48/945 号文件，以及

“维持和平行动的有效规划、预算和行政：秘书长的报告”，1994 年 5 月 25 日的 A/48/945 号文件。

⁵² “关于妥善管理联合国的资源和经费的司法管辖和程序的机制：秘书长的报告”，1994 年 3 月 22 日的 A/49/88 号文件和 Corr. 1 及 Adds. 1 和 2，以及

“妥善管理联合国的资源和经费的司法管辖和程序机制：大会第 48/218A 号决议所设的特设政府间专家工作组的报告”，1994 年 9 月 22 日的 A/49/418 号文件。

⁵³ “建立一套透明而有效的责任制度”，A/C. 5/49/1，同前，第 50 和 54 段。

⁵⁴ 《国际公务员制度委员会 1994 年度报告》，大会，正式记录，补编第 30 号

(A/49/30)，第七章 A，“考绩管理：考绩和绩优奖励”，第 72 - 82 页。

⁵⁵ “考绩和绩优奖励：国际公务员制度委员会秘书处的说明”，1993 年 3 月 2 日的 ICSC/37/R. 15 和 Add. 1 号文件。

⁵⁶ “行政问题协商委员会（人事和一般行政问题）第十八届会议的报告”，1994 年 3 月 30 日的 ACC/1994/4 号文件。

⁵⁷ “建立一套透明而有效的责任制度”，A/C. 5/49/1，同前，第 39 - 41 和 61 - 62 段。

⁵⁸ “审查联合国的行政和财政业务效率”，第 48/218A 号决议，同前，第一部分 E。

⁵⁹ “联合国的司法行政”，JIU/REP/86/8 和 1986 年 9 月 26 日的 A/41/640 号文件，

“秘书处的司法行政：秘书长的报告”，1988 年 10 月 28 日的 A/C. 5/43/25 号文件，以及

“秘书处的司法行政：秘书长的报告”，1989 年 10 月 20 日的 A/C. 5/44/9 号文件。

⁶⁰ “人事问题”，第 47/226 号决议，同前，第二部分。

⁶¹ “建立一套透明而有效的责任制度”，A/C. 5/49/1，同前，第 94 - 95 段。

⁶² “联合国秘书处内部司法制度的改革：秘书长的报告”，1994 年 11 月 8 日的 A/C. 5/49/13。

同一标题，1995 年 3 月 18 日的 A/C. 5/49/60，以及 1995 年 6 月 9 日的 Add. 1 和 6 月 26 日的 Add. 2。

⁶³ “讨论司法行政改革和绩效报告的工作人员管理会议”，《秘书处新闻》，1987 年 8 月 31 日，第 5 页。

⁶⁴ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，JIU/REP/95/2，第一部分，第

37 -39 和 116 - 126 段，以及第二部分，表 4 和表 8。

⁶⁵ “联合国与原子能机构和专门机构的行政和预算协调，大会 1976 年 12 月 14 日第 31/94C 号决议，以及

“秘书处的管理改进方案”，秘书长的公告，1977 年 4 月 6 日的 SG/SGB/155。

⁶⁶ “管理改进方案：秘书长的报告”，1984 年 12 月 10 日的 A/C.5/39/83 号文件，

“关于工作人员鼓励方案的情况报告”，1992 年 3 月 3 日，以及
“变革的主意会来自工作人员：项目强调雇员”，《秘书处新闻》，1993 年 4 月，第 15 页。

⁶⁷ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，JIU/REP/95/2，同前，第一部分，第 236 - 245 段，以及第二部分，表 14。

⁶⁸ 同上，第一部分，第 116 - 126 段以及第二部分，表 4 和表 8。

⁶⁹ “联合国与专门机构和国际原子能机构之间的行政和预算协调”，大会 1976 年 12 月 14 日第 31/94C 号决议。

⁷⁰ “关于联合国管理咨询处的后续报告”，JIU/REP/91/4 以及 1991 年 7 月 29 日的 A/46/327 号文件和 1991 年 11 月 26 日的 Add. 1 和 Corr. 1，第 21 - 33 段。

⁷¹ “审查联合国行政和财政业务效率……”，大会 1993 年 5 月 20 日第 47/212B 号决议，第三. 4. (b) 段。

⁷² “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，JIU/REP/95/2，同前，第一部分，第 129 段。

⁷³ 同上，第 131 - 135 段，以及第二部分，表 7、8、9 和 14。

⁷⁴ “审查联合国行政和财政业务效率……”，第 47/212B 号决议，同前，第三. 4. (b) 段。

⁷⁵ “建立一套透明而有效的责任制度”，A/C. 5/49/1，同前，第 12 段和附件。

⁷⁶ “关于联合国方案编制和评价的报告”，1978 年 3 月的 JIU/REP/78/1。

⁷⁷ 采购调查：报告，高级别采购组，1994 年 12 月。

⁷⁸ “联合国秘书处实行采购改革的进展情况：秘书长的报告”，1995 年 6 月 22 日的 A/C. 5/49/67 号文件，特别是附件二。

⁷⁹ “大会第 41/213 号决议的执行情况：进度报告和 1988 - 1989 两年期订正概算”，大会 1988 年 12 月 21 日第 43/213 号决议，第 13 (a) 段，

“审查联合国行政和财政业务效率”，大会 1990 年 12 月 21 日第 45/254 号决议，第 13 段，

“与 1992 - 1993 两年期方案概算有关的问题”，大会 1991 年 12 月 20 日第 46/185 号决议，B. 2 节，第 2 段，以及

“审查联合国行政和财政业务效率”，大会 1992 年 12 月 23 日第 47/212A 号决议，第一部分，第 1 - 3 段。

⁸⁰ “建立一套透明而有效的责任制度……”，A/C. 5/49/1，同前，特别是第 9 - 11 段、第 39 段及附件。

⁸¹ “中期计划的新格式样本……”，A/49/301，同前，第 11 - 12 段及附件二。

⁸² “联检组关于联合国人事问题的报告”，A/8454 号文件，同前，第 3 - 23 段。

⁸³ “增设、裁减、改叙、转换和调动员额的程序和准则：秘书长的报告”，1994 年 8 月 25 日的 A/49/339 号文件，第 2 - 7 段。

⁸⁴ “特别代表、特使和相关职位：秘书长的报告”，1994 年 12 月 8 日的 A/C. 5/49/50 号文件。

⁸⁵ “关于联合国秘书处使用退休人员的做法的详细资料”，1995 年 6 月 20 日的 A/C. 5/49/CRP. 3 号文件。

⁸⁶ “Interview with Mr. J. Connor, USG for Administration”，CCISUA News，

June 1995, Pages 1 - 2.

⁸⁷ “审查联合国行政和财政业务效率”，第 48/218A 号决议，同前，第一. E 节，第 5 (c) 段。

⁸⁸ “人管厅最新资讯”，《秘书处新闻》，1994 年 12 月，第 14 页。

⁸⁹ 《国际先驱者论坛报》，1994 年 8 月 11 日。

⁹⁰ “改组问题”，《秘书处新闻》中的信函，1993 年 1 月-2 月，第 17 页。

⁹¹ “人事问题”，大会 1993 年 4 月 30 日第 47/226 号决议，第一. B 部分，第 7 段。

⁹² “联合国秘书处内的责任和监督”，A/48/420，同前，第 95 - 99 段。

⁹³ “关于妥善管理联合国的资源和经费的司法管辖和程序的机制：秘书长的报告”，A/49/98 以及 Corr. 1 和 Adds. 1 和 2，同前，

“妥善管理联合国的资源和经费的司法管辖和程序机制：……特设政府间专家工作组的报告”，A/49/418，同前，以及

“关于审查效率问题的说明”和“关于财务报告的说明”，第五委员会，第 14 次会议，1994 年 11 月 9 日的 GA/AB/2959，第 2 - 6 页。

⁹⁴ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，JIU/REP/95/2，同前，第一部分，第 65 - 79 段以及第二部分，表 5。

⁹⁵ 《经合组织的职业研究：事实、分析、战略》，《经合组织的职业研究：证据和解释》概览报告，第一和第二部分，经济合作与发展组织，巴黎，1994 年。

⁹⁶ “Special report: Rethinking work: The new world of work: Beyond the buzzwords is a radical redefinition of labour”, Business Week, International Edition, October 17, 1994, pages 42 - 66.

⁹⁷ Righter, Rosemary, Utopia lost: The United Nations and world order, Twentieth Century Fund, New York, 1995.

⁹⁸ 发展援助委员会,《发展合作:1994 年报告》,经济合作与发展组织,巴黎,1995 年。

⁹⁹ “The jobs crisis:Dangers and benefits of downsizing”, Newsweek International, February 6, 1995, pages 36 - 43。

¹⁰⁰ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督……”, JIU/REP/95/2, 同前, 第二部分, 表一。

¹⁰¹ “增设、裁减、改叙、转换和调动员额的程序和准则……”, A/49/339, 同前, 表 2。

¹⁰² Kingsbury, Nancy, “Smaller government: New paradigms for Reductions - in - Force”, The Public Manager (USA) Summer 1995, Vol. 24, No. 2 pp. 13 - 16, and

Cipolla, Frank P., and Goodwin, Larry R., “Effective downsizing: Lessons learned”, Ibid., pp. 23 - 26.

¹⁰³ “提前离职方案”, 1995 年 5 月 18 日的 ST/AI/403 号联合国行政指示。

¹⁰⁴ “人力资源管理”, 第 49/222 号决议, 同前, 第一节, 第 8 段。

¹⁰⁵ 增设、裁减、改叙、转换和调动员额的程序和准则, A/49/339, 同前, 第 10 - 12 页。

¹⁰⁶ “大会第 41/213 号决议的执行情况: 进度报告和 1988 - 1989 两年期订正概算”, 第 43/213 号决议, 同前, 第 13 (a) 段,

“审查联合国行政和财政业务效率”, 第 45/254 号决议, 同前, 第 13 段,

“与 1992 - 1993 两年期方案概算有关的问题”, 第 46/185 号决议, 同前, B. 2 节, 第 2 段,

“审查联合国行政和财政业务效率”, 第 47/212 号决议, 同前, 第一部分, 第 1 - 3 段, 以及

“与 1994 - 1995 两年期方案概算有关的问题”，第 48/228 号决议，同前，第 14 - 15 段。

¹⁰⁷ “建立一套透明而有效的责任制度……”，A/C. 5/49/1，同前，第 45 - 50 段。

¹⁰⁸ “人事问题”，第 47/226 号决议，同前，第一. B 部分，第 9 和 10 段。

¹⁰⁹ “期限有限的任命”，1994 年 6 月 2 日的 ST/AI/395 号联合国行政指示。

¹¹⁰ Champy, James, Reengineering management: The mandate for new leadership, Harper Business, New York, 1995, and

Hammer, Michael and Stanton, Steven A. , The reengineering revolution: A handbook, Harper Business, New York, 1995.

¹¹¹ “1996 - 1997 两年期方案概算”，A/50/6，同前，第一部分，第 5 段。

¹¹² “与 1994 - 1995 两年期方案概算有关的问题”，第 48/228 号决议，同前，第 14 - 15 段。

¹¹³ “关于非洲经济委员会的报告：方案拟订、业务、改组和下放权力问题”，JIU/REP/82/1，1982 年 3 月 18 日的 A/37/119 号文件和 Add. 1，以及

“联合检查组各项建议的实施情况：秘书长的报告”，1982 年 11 月 2 日的 A/C. 5/37/28。

¹¹⁴ “秘书长的说明：关于非洲区域委员会……秘书处的方案和行政措施的报告”，A/49/891，同前，第 15 (f) 段。

¹¹⁵ “建立一套透明而有效的责任制度……”，A/C. 5/49/1，同前，第 47 - 54 段。

¹¹⁶ “联合国系统在日内瓦的各组织使用计算机的变化情况”，A/40/410，同前，第七章，“联合国内的系统开发问题。”

¹¹⁷ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，JIU/REP/95/2，同前，第二部分，表 7A、8A、9A、和 14A。

¹¹⁸ “秘书长任命非洲经委会、亚太经社会和西亚经社会新的执行秘书”，1995 年

2月6日的SG/A/95/3号新闻稿。

¹¹⁹ “联合国系统内各组织下放权力的问题”，第一部分“权力下放和管理程序”，第二部分“比较方法”，JIU/REP/92/6，1993年2月24日的A/48/78号联合国文件和1993年10月25日的Add. 1，和第三部分“世界卫生组织”，1993年7月的JIU/REP/93/2，以及

“审查和评估联合国经济和社会活动区域层面的改组工作”，JIU/REP/94/6和1994年9月22日的A/49/423号联合国文件。

¹²⁰ “建立一套透明而有效的责任制度”，A/C.5/49/1，同前，第47-54段。

¹²¹ 1985年11月12日在第五委员会的“讲话”，第9、11、14、18段，和“简要记录”，大会，第五委员会，1985年11月6日的A/C.5/40/SR.22和SR.23，分别见第3-7、15-22段，及第12-13、38和48段。

¹²² “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，JIU/REP/95/2，同前，第一部分，第八章和第二部分，表12、13和14。

¹²³ 同上，第一部分，第223-224段。

¹²⁴ “建立一套透明而有效的责任制度……”A/C.5/49/1，同前，第109段。

¹²⁵ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”，JIU/REP/95/2，第一部分，同前，第229-230段。

¹²⁶ “向经济及社会理事会提出报告”，A/39/281号文件，同前，和“向经济及社会理事会提出报告：秘书长的进一步评论”，1985年5月10日的A/40/284，第7和8段。

¹²⁷ “提高妇女地位”，JIU/REP/94/5，同前，第五.A.节。“过去缺乏活力和实质性政策对话”，特别是第103段。

¹²⁸ “报告联合国方案的执行情况和结果：监测、评价和管理审查部分”，A/43/124，同前。

¹²⁹ “建立一套透明而有效的责任制度……” A/C.5/49/1, 同前, 第 70 - 75 段。

¹³⁰ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”, JIU/REP/95/2, 同前, 第一部分, 第七章和第二部分, 表 11。

¹³¹ 《卢旺达: 所获得的经验教训: 关于协调人道主义活动的报告》, Antonio Donini 和 Norah Niland 为联合国人道主义事务部编写, 1994 年 11 月, 联合国。

¹³² “联合国系统活动的独立审计和管理审查: 秘书长的报告”, 1993 年 11 月 10 日的 A/48/587 号文件。

¹³³ “欧洲共同体协议”, 1995 年 1 月 30 日的 UNDP/ADM/95/12。

¹³⁴ 《采购研究: 报告》, 同前。

¹³⁵ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”, JIU/REP/95/2, 同前, 第一部分, 第八章 B 和第二部分, 表 14。

¹³⁶ 同上, 第 238 - 245 段。

¹³⁷ “联合国秘书处实施采购改革的进展……”, A/C.5/49/67, 同前。

¹³⁸ “审查联合国的行政和财政业务效率”, 第 48/218A 号决议, 同前, 第一. E 部分, 第 5 (a) 段。

¹³⁹ “审查联合国的行政和财政业务效率……”第 47/212B 号决议, 同前, 第三节, 第 4 (b) 段。

¹⁴⁰ “报告联合国方案的执行情况和结果”, A/43/124, 同前, 第 65 - 71 段。

¹⁴¹ 《采购研究: 报告》, 同前, “书目”, 第 ii - vi 页及附件一, “其他文件建议摘要”。

“妥善管理联合国的资源和经费的司法管辖和程序机制……报告”, A/49/418, 同前, 附件二, 以及

“联合国内据指称的欺诈案件, 建立新的司法管辖和程序机制或延长任务期限和改进现有司法管辖和程序机制运作的可能性研究: 秘书处的概述”, 1994 年 4 月

4 日的 A/AC. 243/1994/L. 3, “注”和附件。

¹⁴² “与 1994 - 1995 两年期方案概算有关的问题”, 第 48/228 号决议, 同前, 第 10 段。

¹⁴³ Childers, Erskine 同 Urquhart, Brian 合著: “更新联合国系统”, 《发展对话》1994: 1, 哈马舍尔德基金会, 乌普萨拉, 瑞典, 第八章, “决策机制”, 第 119 - 141 页。

¹⁴⁴ 同上, 第 138 - 139 页。

¹⁴⁵ “联合国系统内的责任制、管理改进和监督”, JIU/REP/95/2, 同前, 第二部分, 表 12, 第 24 - 27 页。

¹⁴⁶ “向经济及社会理事会提出报告”, A/39/281 和 Add. 1, 同前, 第 20 - 23、26、44 - 48、57 - 68 段。

“向经济及社会理事会提出报告: 秘书长的评论”, 1984 年 7 月 6 日的 A/39/281 Add. 2 号文件, 第 20 段。

“向经济及社会理事会提出报告: 秘书长的进一步评论”, A/40/284, 同前, 第 7 - 8、50 和 58 段, 以及

“方案和协调委员会的报告”, A/40/38, 第 557 - 558 段。

¹⁴⁷ 下列材料取自本报告有关章节和联检组的其他 4 份报告, 它们也载有有关文件的引文:

“报告联合国方案的执行情况和结果”, A/43/124, 同前, 附件一“1950 - 1987 年方案执行情况审查和报告的演变”以及第三章 B 和第四章。

“联合国秘书处内的责任和监督”, A/48/420, 同前, 第三章和第四章。

“在‘人力资源管理’和‘应负责任’的时代里提高联合国秘书处的妇女地位”, A/49/176, 同前, 第五章 A、B 和第二章 B, 以及

“争取联合国秘书处有一项新的考绩制度”, A/49/219, 同前, 第三章 A。