



大 会

Distr.
GENERAL

A/51/946
11 August 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议
议程项目118

会议时地分配办法

联合国出版物:

加强执行法定任务的成本效益

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“联合国出版物：加强执行法定任务的成本效益”的报告(JIU/REP/97/2)。



联合国出版物
加强执行法定任务的成本效益

法蒂赫·布瓦亚德-阿加久山纯弘
沃尔夫冈·明希

编写



日内瓦
1997年



目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称		iv
摘要、结论和建议		v
一、导言	1 - 6	1
二、如何使出版物在执行法定任务方面更具成本效益	7 - 79	2 - 14
A. 审查现有出版物	7 - 26	2 - 4
A.1 对授权任务和有关事项的适当性	12 - 14	2
A.2 用处和读者	15 - 17	2 - 3
A.3 重复和相关事项	18 - 26	3 - 4
B. 与出版政策、行政/管理组织结构和监督有关的基本问题	27 - 39	4 - 8
B.1 出版政策和做法	28 - 31	5
B.2 行政、管理和组织结构及监督	32 - 39	5 - 8
C. 提高主要阶段的成本—效益	40 - 79	8 - 14
C.1 规划阶段	40 - 46	8 - 9
C.2 制作阶段	47 - 67	9 - 12
C.3 出售和分发阶段	68 - 79	12 - 14
注		15 - 17
附件 表1		
表2		

简称

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
行管部	行政和管理部
发展支管部	发展支助和管理事务部
经社分析部	经济和社会信息及政策分析部
人道部	人道主义事务部
政治部	政治事务部
政策协调和可持续发展部	政策协调和可持续发展部
新闻部	新闻部
维和部	维持和平行动部
非洲经委会	非洲经济委员会
欧洲经委会	欧洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲及加勒比经济委员会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
美国印刷局	美国政府印刷局
原子能机构	国际原子能机构
语文、文件和出版物会议	机构间语文安排、文件和出版物会议
民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
货币基金组织	国际货币基金组织
海事组织	国际海事组织
国际电联	国际电信联盟
会议支助厅	会议和支助服务厅
经合组织	经济合作与发展组织
监督厅	内部监督事务厅
法律厅	法律事务厅
书目资料系统	联合国书目资料系统
贸发会议	联合国贸易和发展会议
药物管制署	联合国国际药物管制规划署
开发计划署	联合国开发计划署
环境规划署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
难民专员办事处	联合国难民事务专员办事处
工发组织	联合国工业发展组织
研训所	联合国训练研究所
联合国大学	联合国大学
万国邮盟	万国邮政联盟
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

摘要、结论和建议

联合国相当大的部分资源是用于出版物(此处定义为有别于会议文件)这项活动。本报告的目标是协助目前正在努力,通过一系列建议,来加强联合国出版活动的效率;如将这些建议予以实施,将有助于加强联合国出版物在执行政府间机构任务方面的作用,也将提高出版活动的成本效益。

为达成这项目标,联合检查组主要审查了联合国出版活动的下列方面:

- 现有联合国出版物的适切性、用处和重复发生可能性;
- 联合国秘书处出版活动的出版政策和做法以及行政、管理以及组织结构和监督;
- 关于规划、制作和出版过程的出售/分销阶段。

上述各方面的主要结论和建议如下:

现有联合国出版物的适切性、用处和发生重复的可能性

出版物是旨在响应法定任务,虽然大部分出版物所依据的是一般性任务而非具体任务,而且几乎没有对任务--不论这些任务是多久以前定下的--的有效性进行任何有系统的审查。用途/读者调查的进行是零散而无系统的,而且对出版物是否已实际实现其各自的目标也几乎不予审查。查明重叠、无关紧要和/或过时出版物的工作是微乎其微的(第 7-26 段)。

建议 1:联合国所有实质性立法机构都应在其各自的工作方案中包括一个关于出版物的议程,而且根据秘书处的实质投入按照下列目标开展(第 12 至 26 段):

- (1) 作为审查各自的工作方案的一部分,审查和评价一切现有出版物方案,特别
是在下列方面:
 - 是否同任务有关,包括彻底审查任务本身的有效性;和
 - 达成各自的目标的有用程度:应根据有系统和全面的效用调查,并在必要时根据出版后评价;
- (2) 查明(联合国系统内、联合国与联合国系统内外组织间)现有出版物中的可能重复的出版物,及无关紧要和过时出版物;
- (3) 通过考虑各组织、部门、机构或基金的相对优势,提出适当提议来合并和/或取消包括放弃一些出版物以出版另一些组织的出版物。

出版政策和做法

过去所查明的同政策有关的问题还是有效的。已发布了若干有关报告,包括秘书长关于出版物政策的报告(A/C.5/48/10)和关于各种主题的行政指示。但是,大会有很长时间没有对这个问题进行任何深入审查(第 28 至 31 段)。

建议 2: 为了加强出版物在执行政府间机构的任务，并同时提高出版活动的费用效率，秘书长应向联合国大会第五十二届会议提出关于出版政策的最新报告。大会也应对现有出版政策和做法进行详细评价，而且不妨考虑到报告内的各项建议，提出必要的修正(第 30 至 31 段)。

行政、管理和组织结构和监督

按照联合国秘书处的目前结构，所执行的各项职务和涉及出版的各组织单位分布在两个部门，即新闻部和会议支助厅。换言之，没有一个单一的部/厅可以监督全部的出版过程，等待出版的原稿显然在有关各部门单位间来来回回，既无充分协调，也没有日常监测。这些因素经常过度拖长了出版过程。同时，本来具有包括监督执行出版方案在内的全面控制和监督责任的部门间出版委员会并没有有效运作(第 32 至 39 段)。

建议 3: 秘书长应审查目前的出版活动的行政、管理和组织结构，并在联合国总部开始必要的改革。这些改革兼顾下列需求，可包括将若干现有职能和单位合并为一个更集中的结构(第 39 段)：

- (1) 精简和加速出版过程；和
- (2) 加强综合和协调同出版有关的职能/单位(例如编辑、制作、销售)，除此还应加强这些单位与编写部门之间的协调。

建议 4: 秘书长应通过巩固出版委员会的任务(包括下文建议 6 所指任务)是增加该委员会，并增加其工作方法和做法，以便确保委员会除了提供关于出版活动的政策指导外，还提供真正有效的全面控制、监督和协调(第 39 段)。

出版过程规划阶段的问题

出版过程规划阶段尤其有若干问题等待解决。这些问题涉及制作出版物的标准，在部门一级和总部一级的规划和监督，出版活动的预算处理，对政府间机构拟议出版物的审查程序，以及秘书处对规划阶段出版过程的处理(第 40 至 46 段)。

建议 5: 政府间机构决议/决定一般规定的具体任务应成为规划新出版物的主要标准，而且根据一般任务(不列具体出版请求)的出版物应减至最少(第 41 段)。

建议 6: 所有拟议的出版物方案都应在编制每一个两年期预算之前首先在部门一级进行审查，然后在秘书处(出版委员会)一级进行审查。主要考虑应是任务适切性、执行任务的用处以及联合国内部和联合国与其他组织间重复的可能性。哈马舍尔德图书馆可以编制一份综合出版物目录以协助这项作业(第 42 段)。

建议 7: 鉴于首先要对联合国出版活动加强预算控制，秘书长应从 2000-2001 两年期开始，建立一个新的系统，作为方案预算的一部分，让每一个部/厅都有一个单独而合并的关于出版活动的预算项目(第 43 段)。

建议 8: 除非建议 7 所述的预算款项列有一项出版物而大会又在方案预算范围内核可该出版物，否则按照规定，不应在联合国经常预算下制作任何出版物，(第 44 段)。

建议 9: 在方案预算核可的出版物之外,实质性立法机构在其后若想要求新的出版物,则只可在,除其他外,仔细审查秘书处提出的关于发生重复(或不重复)的可能性和所涉经费说明之后才能作出核定。此外,这些决定应在原则上列入时限(或一项“夕阳”规定),以及列入在一段时间之后进行审查的规定(第 41 和第 45 段)。

建议 10: 一旦出版物或出版方案得到大会核可,整个的出版过程(编写、编辑、翻译、制作和出售/分销)应以更协调、更综合的方式规划(第 46 段)。

出版过程制作阶段的问题

证据显示,制作阶段可以通过使用先进技术,特别是通过电子印刷来提高效率。但是,至少在一段时候还需要印刷出版物。在这方面,内部与外部印刷的比较分析是长期争辩的问题之一,但是因为目前还没有订出作为这种比较基础的成本会计制度,现阶段还无法制订一种客观的成本比较分析。另一个同出版过程制作阶段费用效益有关的事项(表面看来有可取之处),是考虑采取共同出版这样的合作安排(第 47 至 67 段)。

建议 11: 联合国秘书处应在 1998 年底之前制订一个成本会计制度作为以符合成本效益的方式制作出版物的基础以及建议 7 所提议的新预算制度的基础,以便除了有助于查明任何一种费用项目有那些可能的节省潜力之外,还使秘书处掌握出版物全部费用的知识(直接费用和在尽可能的范围内间接费用的知识)(第 43、51、53 至 54 和 56 段)。

建议 12: 在建立成本会计制度之前,

- (1) 应每年对印刷工作量进行规划,以便尽量和更合理地利用现有的内部印刷能力,其方法是将工作量分散到全年。在这方面,应尽量少选无法内部处理的复杂和/或特殊的出版物(第 57 至 58 段);
- (2) 秘书处应从内部控制(供应商的选择、订约程序等)和管理/监测外包活动,包括承包商绩效在内的观点审查目前外包出版物的做法,以便确保有效率和节省地使用资源(第 59 段);
- (3) 秘书处也应进行审查,使其在酌情将外部印刷帐款用于内部印刷方面有一些伸缩性(第 58 段)。

建议 13: 一旦成本会计制度建立之后,秘书处应首先审查/重新考虑适当印刷方式:内部或外部,两者混用,部分外包等,而且应在 2000-2001 两年期方案预算范围内向大会第五十四届会议提出一项提议,以期在适当考虑到各种印刷方式的相对优劣后,提高印刷活动的成本效益(第 53 和 60 段)。

建议 14: 鉴于使用包括电子出版在内的先进技术的潜力及其经证明的优势,

- (1) 秘书处应加强多利用出版过程的先进技术;这可包括对所需出版的材料进行“电子处理”,建立具有桌上出版功能的电脑工作流程系统(第 48 和 61 段);

(2) 秘书处应加强全面移向各种方式的电子出版(激光磁盘-只读存储器、互联网等),除需要加强秘书处制作电子出版物的能力和发展中国家在取用这些电子产品能力外,还应适当考虑回收成本、法律和质量方面的问题(第 50 段和第 61 至 63 段).

建议 15: 秘书处应在可行时促进合作安排,特别是联合国秘书处和其他实体的联合出版物,以期鼓励关于相同或类似问题的单一、合并出版物(参看建议 1) (第 64 至 67 段).

出版过程出售和分销阶段的问题

需要对出售出版物的收益进行需要更仔细监测. 目前出售收入主要用于资助各色各样与出售有关的支出,包括与若干员额有关的费用. 这种措施除其他外妨碍为更具成本效益的出版活动提供奖励. 此外,似乎还有必要更有系统地加强销售和促销工作(第 68 至 79 段).

建议 16: 秘书处应每月或至少每一个季度提出和审查列明各种销售渠道总收益的销售收入报告(第 70 段).

建议 17: 为了更合理使用出版物出售所得收入,同时又奖励更具成本效益的出版活动,秘书处应审查目前的销售收入处理办法,并向大会第五十二届会议提出报告,以期考虑对销售收入作更有弹性处理及考虑为此设立自负盈亏的出版物基金或帐户(参看建议 2) (第 71 至 74 段).

建议 18: 秘书处应进行更积极而有系统的促销,以期尽量增加联合国的财务收益. 因此,联合国内拥有的独特信息宝库都可以用于符合任务规定的出版物,只要这些出版物被认为具有商业价值(第 77 段).

一、导言

1. 本报告是按照大会 1995 年 12 月 23 日第 50/206 C 号决议提出,该决议指出大会:“赞同行政和预算问题咨询委员会的建议,请联合检查组全面调查出版物在执行政府间机构的任务规定方面所起的作用,以及在多大程度上能使重复出现的出版物在这方面更具成本效益。”在编写本报告时,检查专员进一步考虑到大会 1996 年 12 月 18 日第 51/211 B 号决议,其中大会再次向联合检查组提出这项要求,并请它最迟在第五十一届会议结束时提出这项调查报告,以及联检组过去就有关题目编制的若干报告。¹
2. 出版物是执行政府间机构的任务规定的一个重要工具。同时,出版活动消费大量资源。鉴于这个原因,使活动更具成本效益的问题一直是会员国,特别是行预咨委会主要关切的问题。
3. 考虑到这个背景,本报告打算查明出版活动方面所存在的问题并就如何以以下 3 个步骤改进现况的问题建议各项措施:
 - (一) 全面说明现有出版物(尤其是一再出现的出版物)对任务规定、是否有用和是否有重复的情况 (A 节);
 - (二) 审查与出版物政策及行政、管理和组织结构及对出版物活动的监督有关的一些基本政策(B 节);
 - (三) 更细致地处理与出版过程三个阶段:(规划、制作及销售/分发) 的每个阶段的成本效益有关的问题(C 节)。
4. 本报告集中说明联合国秘书处内现有的若干具体问题,因此不包括整个系统的节约成本问题或模式,例如在联合国各主要中心设立联合印刷设施。²然而,为从别处的良好作法获益,以问题单和/或面谈方式同整个联合国系统的组织(包括世界银行及国际基金组织) 和联合国系统以外的几个组织(例如经合组织及欧洲委员会)联系。
5. 本报告从而提出的建议,除根据检查专员对联合国情况的审查和评价外,还考虑到这些组织的现行作法和现有经验。虽然主要是向联合国大会和联合国秘书处提出建议,检查专员认为建议的要点也可以比照适用于联合国系统内若干组织。
6. 检查专员要感谢联合国系统内外对本报告提供帮助的所有组织。

二、如何使出版物在执行法定任务方面更具成本效益

A. 审查现有出版物

7. 检查专员认为审查现有出版物明显是应大会第 50/206 C 号决议的要求采取的第一步。
8. 为促进此行动,向总部各部门和总都以外办事处,包括区域委员会发送关于现有出版物,特别是 1996 - 1997 两年期出版物方案的广泛问题单。
9. 不过,在提交调查结果摘要以前,检查专员要提到一个相关事项,即联合国大会 1995 年 12 月底最后核定的 1996 - 1997 年预算经费,除了在秘书长提交的方案预算内减少的 9 800 万美元外,³还法定减少经费 15 400 万美元。为采取这项减少预算行动,并在相关效率审查的范围内,1996 年初在整个组织进行了积极行动。由于这项行动,所审查的部门和办事处在联检组尚未向它们提出有关本报告的问题单以前不是已采取与出版物方案有关的措施就是最终建议采取若干措施。
10. 这些措施包括停止、减少和延迟若干构成原先 1996 - 1997 两年期方案概算的一部分的出版物。检查专员认为,这似乎意味着两点:首先,各部门和各办事处的某些出版物似乎在其工作方案内不重要或不优先,特别是在采取财政紧缩措施的情况下;其次,至少有关部门和办事处已对出版物方案进行了审查或筛选,以便简化方案。
11. 考虑到这个背景,下面 A.1、A.2 和 A.3 概述了检查专员对(授权在 1996 - 1997 两年期出版的)现有出版物主要是经常性出版物的调查结果。⁴

A. 1 对授权任务和有关事项的适切性

12. 大多数出版物都拟以某些方式对立法机构规定的任务作出响应。但也有若干出版物是秘书处主动制作的,例如在西亚经社会,根据该委员会提出的一份报告,在 17 份经常

性出版物中有 4 份是秘书处主动制作的;在非洲经委会,有许多秘书处主动要制作的非常性出版物列入 1996 - 1997 年出版物方案。

13. 不过,在许多情况下,据称得到任务规定支持的出版物所根据的是一般任务,而不是具体任务。联合国秘书处对此问题的立场如下:

“根据经大会第 37/234 和第 38/227 号决议核准的方案规划、预算内方案部分、执行情况监督和评价方法条例和细则,关于出版物的法定任务是来自联合国政府间机构的决议与决定中对秘书长提出的要求和指示;这些任务的具体情况随各方案而不同,视各有关立法机构的工作方法而异,有时候可能是设立一个组织单位,有时候是规定一般性任务规定。根据方案规划细则 103.2 的规定,通过中期计划便是对秘书长建议的新活动给予法定任务,以达成联合国的一般目标”。⁵

14. 检查专员还发现从未对各自的授权任务本身的有效性进行认真和有系统的审议,即使任务在一些情况下已相当老。根据方案规划条例和细则,法定任务须每五年审查一次。⁶

A. 2 用处和读者

15. 对用处和读者数的调查或审查被视为要证明出版物是否值得编制时所必须采取的下一步骤。不过,实际上,秘书处一般似乎满意收到会员国/专家对会员国/专家在各会议上作出正式和/或非正式评论(换句话说,恭维话)就感到满意,并只对有限的出版物进行这些调查或审查。毫不奇怪,基于各种理由,包括除其它外:人手不足(药物管制署);除正式调查需要具体任务规定外,缺乏足够财政

资源和专门知识(政治部);费时(无须发送问题单,可用其他指标,例如销售额、大会上的发言和/或使用者的意见)(法律事务厅);以及“进行调查会造成重复,因为出版物是由政府间机构授权”的论点(发展支管部),就很少进行全面而有系统的审查。与此恰恰相反,贸发会议从1995年起,改变过去在其出版物编入问卷的作法,在所有政府间会议上分发读者问卷。从1996年4月起,相同的问卷也载在贸发会议的万维网的首页。不过,尽管作出这些努力,贸发会议说,通过这些做法获得的反馈仍然令人有点失望。

16. 检查专员想补充上述方面,调查或审查的结果取决于若干因素,尤其所针对的读者:即调查是否以适当的人/团体为对象?除非有关出版物对其各自所针对的读者实际上实现所期望的目标,否则通过这些调查或各种论坛表达的赞赏及其他积极的反馈将没有意义。按照新闻部所进行的读者调查,例如《非洲复苏》的出版物备受好评,⁷但按照联检组最近的报告,⁸一旦考虑到其实际新闻报道、发行量和周期性,这份出版物未必是最具成本效益,可实现其促进全球注意非洲的严重经济困难的主要目标。

17. 此外,还似乎从未从将出版物视为只不过是履行立法机关任务规定的几个办法之一(除咨询意见服务、培训、向立法机关汇报、实质性服务等等外)的观点来进行认真的审查。检查专员认为,除非政府间机构特别要求,只是当认为‘出版物’是补充、而不是重复其他办法的最有效工具时,才应选择这种手段。⁹

4.3 重复和相关事项

18. 检查专员发现几乎没作出努力来查明重复、无关紧要和/或过时的出版物。事实上,除在为减少整个组织的预算(见第9段)而停刊或推迟的若干出版物(例如非洲经委会¹⁰)外,在最近的联检组问卷的答复中只

有三个明显例子;全部都涉及有关部门本身重复出版物的问题:(一)停刊“基本上是各研究报告的翻版”的《裁军研究丛刊》(政治部)、(二)停刊《公约和其他文书的案文登记册,第三卷》因为“在越来越多的情况下,可从其他资料来源获得登记册所载的案文”(法律事务厅);和(三)在1996—1997两年期停刊《非洲债务的年度最新报告》,因为这“会重复”将于1997年发行的另一份出版物,《非洲综述》。¹¹

19. 除上面所述,在同一部门内发生出版物重复的情况外,在有几种情况下会出现和的确出现重复,包括:

- (一) (联合国系统内外)别处的不同部门、办事处、机构和组织编制相很同或类似的标题和/或题目的出版物(虽然重点有时可能不同);
- (二) 关于特定主题的相同出版物仅是以不同的形式或不同的封面、不同的文号重复编制,¹²和
- (三) 联合国总部编制关于一些特定专题/问题的全面性和全球性出版物似乎最后又按不同地域作为分开的出版物发行,集中注意各自的区域。一个典型例子是有关经济及社会调查的出版物;即除联合国总部每年编制的《世界经济和社会概览》外,由所有区域委员会,¹³欧洲经委会除外,经常编制标题相同的出版物(其主要差别可能是区域重点)。

20. 至少有两个已知的因素造成这些重复现象:分散和不协调的决策进程以及不协调一致地编制方案。

21. 检查专员认为避免重复的第一个基本步骤(例如上述情况一所述的步骤)是全面审查联合国各部门和各办事处的工作方案,以便查明:

- (一) 工作方案本身是否可能存在任何重复,由此可能导致各自出版物方案之间的重复;和/或
- (二) 任何可与其他部门或办事处方案或活动合并的那些方案或活动这可能最后促使简化一些出版物方案。¹⁴

22. 这项行动一旦完成后,下一步应是不仅查明在联合国,而且查明联合国与别处,联合国系统内外之间实际重复的出版物。联合国总部的达格·哈马舍尔德图书馆可协助履行这项任务,但检查专员已认识到除非整个联合国系统各组织用协调一致的硬件和软件切实地连接起来,以便建立一个全面综合数据库(以前的联检组报告已指出此需要¹⁵),否则查明重复的出版物的任务既费时又不全面。

23. 合并和/或将一些出版物让给其他组织出版,也是一种处理重复问题的有效办法。这类解决办法的一个例子是新闻部的《发展业务》与世界银行具有竞争力的《国际商业机会服务》合并,从而不仅消除了联合国系统内一份重复的出版物,而且通过接收《国际商业机会服务》的订户,大大增加了收入。这笔收入的增加将为《发展业务》新的电子版本的发展提供资金,并预期新版于1997年通过联机发行和创造收入。¹⁶另一个好例子是欧洲经委会已停刊其四种能源统计出版物,让位给由原子能机构所编制的出版物。欧洲经委会还开始实行一种做法,即欧洲经委会有些司(包括出版物司)以协调方式规划,从事其他组织,例如经合组织所进行的类似工作。

24. 在这个情况下,检查专员想提到秘书处报告¹⁷所作的政策声明“只要情况合适,便鼓励几个部门或办公厅以及联合国系统内几个组织联手合作编制出版跨学科书刊。”检查专员认识到撰写文件的部门或办事处有时获得例如环境、减轻贫穷、妇女等跨学科性质的任务,这往往导致若干反映各个撰写文件的部门的不同观点的出版物。这

些出版物不能视为重复的出版物。不过,检查专员想用成本效益的观点赞同上述政策声明。例如,各种有关妇女问题的出版物可合并成一个综合本,以便停止有关妇女的类似出版物由许多部门、办事处或组织分开制作,各自集中注意一个具体问题的现行作法。

◆ ◆ ◆ ◆ ◆ ◆

25. 鉴于前面A.1、A.2和A.3所述关于出版物的调查结果,检查专员认为现正应按照所谓的“零基办法”¹⁸全面审查所有现有出版物。换句话说,不应仅是继续执行现有出版物方案和/或用新出版物扩大现有出版物方案,而应作为第一步彻底审查和评价所有现有出版物是否真正有必要和有意义,尤其是对任务的适切性(包括审查任务本身)和实际用处,考虑到必需保证不仅真正实现的目标,而且出版物有效补充履行任务的其他办法。避免重复联合国系统内外其他部门、办事处和组织所制作类似的出版物的问题以及查明无关紧要和/或过时的出版物的问题¹⁹应构成这项行动的组成部分。

26. 在这种情况下,检查专员深信立法机关(在秘书处的实质支助下)在审查和使出版物方案合理化方面应发挥远为积极而有系统的作用。在许多立法机关之中,统计委员会、人口与发展委员会及新闻委员会可视为运作相当好的立法机关。不过,检查专员认为所有实务立法机关,包括方案和协调委员会(方案协调会)(主要负责进行这些工作)的工作方法应按照原先与审查现有出版物有关的建议1和建议8所载的方针予以加强。²⁰

(→建议1和9)

B. 与出版政策、行政/管理组织结构和监督有关的基本问题

27. 本节阐述在努力提高联合国出版程序和活动的成本效益时应考虑的一些基本问题或先决条件。

B. 1 出版政策和做法

28. 联合国大会在题为“出版政策”的第 46/185 B 号决议(1991)和随后的第 47/73 B 号决议(1992)以及其他决议中指出与总的出版政策和做法有关的各种问题,包括没有明确区分政府间机构要求的出版物和秘书处主动编制的出版物,出版物的质量和适切性参差不齐,必须审查现有的所有出版物,以及必须避免与联合国系统内外的其他出版物重叠。

29. 同时,根据大会的这项请求,联合国秘书处在出版委员会指导下对出版政策进行了审查,秘书长于 1993 年向大会提交了一份报告(联合国的出版政策,A/C.5/48/10)。此外,出版委员会最近在关于各种有关议题的 ST/AI/189 系列中,内部颁布了若干项有关的行政指示。但是,大会最近几届会议没有审议秘书长的报告,包括其增订本。

30. 如 A 节所示,上文第 28 段指出的一系列问题仍然存在。在这时候,如果联合国制定有内容、连贯和创新的出版政策,各项出版活动的成本效益肯定可以提高。在这一过程中,特别应考虑电子出版环境,在出版过程的各阶段(研究、撰写、编制和分发),都可以通过这一手段进行。

31. 因此,检查专员们认为,大会现在应全面地对现行的各项出版政策作批判性的评估。这项评估的内容应包括查明各项行政指示之间是否存在矛盾,以期(以手册的形式)编写连贯的行政规则和程序,以便有效地执行各项出版政策。²¹

(一建议 2)

B. 2 行政、管理和组织结构及监督

32. 由于 1993 年的改组²²以及秘书处随后于 1995 年和 1996 年采取的各项措施,除了原稿撰写由各起草部门进行外,出版活动分属新闻部和会议支助厅。也就是说,根据秘书处

目前的结构,负责编辑、设计、外部出版、制作和协调、销售和推销等工作的组织单位设在新闻部,而负责编辑和翻译(包括合同翻译)、制稿和校对、文件管制、记录、采购和运输、(与内部印刷有关的)印制、(与外部印刷有关的)商品采购和分发等工作的单位设在会议支助厅。²³

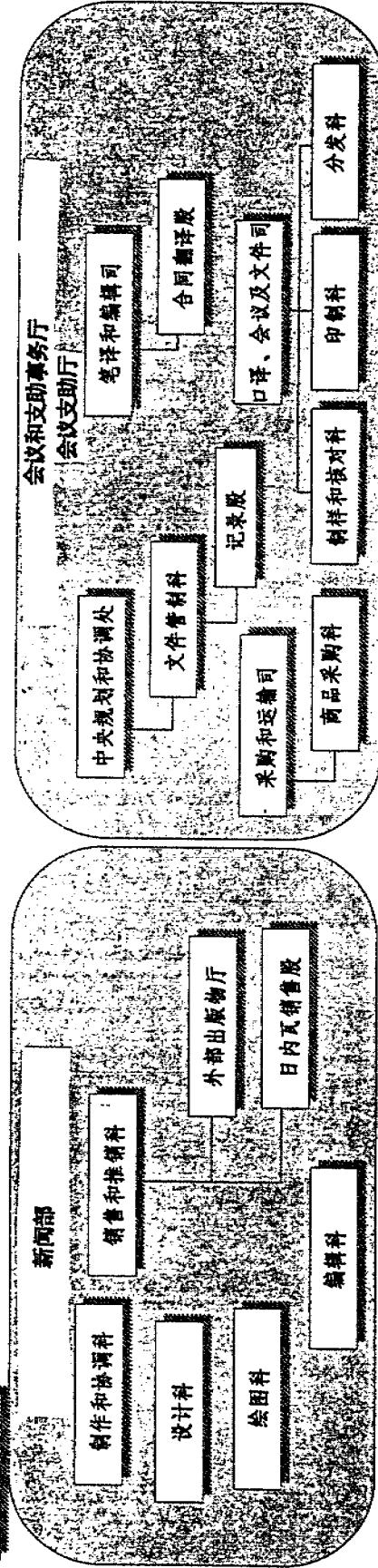
33. 因此,虽然目前有一种机制,(会议支助厅)文件管制科每周召集一次由新闻部和会议支助厅有关各科参加的制作协调会议,但没有一个部或厅能够每天对整个出版程序进行监督或监测。其实新闻部应通过其制作和协调科负责出版方案的全面规划和执行。²⁴但是,实际上新闻部无法这样做(例如,制作和协调科工作人员不准直接与外部印刷商接触,因为按照规定外部印刷由会议支助厅负责)。

34. 此外,由于上文(第 32 段)简述的组织结构,在整个出版过程(见关于一般出版过程的图 1)中,待印制的材料显然在新闻部和会议支助厅的各科/司之间多次往返。这些因素往往不必要的延长出版过程。例如,就《条约集》而言,直到最近,一旦经法律审查和校对的(汇编文件)原稿离开了(法律厅)条约科,要经过多达 27 个阶段(见表 2)才能出版。难怪乎,在 1986 年至 1996 年年中交给制稿和校对科的总共 185 份《条约集》原稿到 1996 年年中还在等待出版(见第 48 段)。²⁵

35. 从理论上讲,秘书长根据《财务条例和规则》²⁶设立的部门间出版委员会统筹负责出版方案,其中除了与政策、规划和协调有关的其他职能外,还包括监督出版方案的执行。但是,实际上,出版委员会的作用有限,由各部、厅领导组成的该委员会最多在主管新闻部助理秘书长主持下每年开会两次,²⁷无法履行职责,对各种细节给予必要的重视。因此,实际上委员会将权力下放给总部的一个工作委员会(以及日内瓦和维也纳的工作组),但即便是该工作委员会,通常也只是每月开会一次。该工作委员会在相当有限的时限内以临时的方式审议各种政策问题和业务事

图 1

一、参与出版的司/科/股



二、出版物制作流程图(主要步骤)*

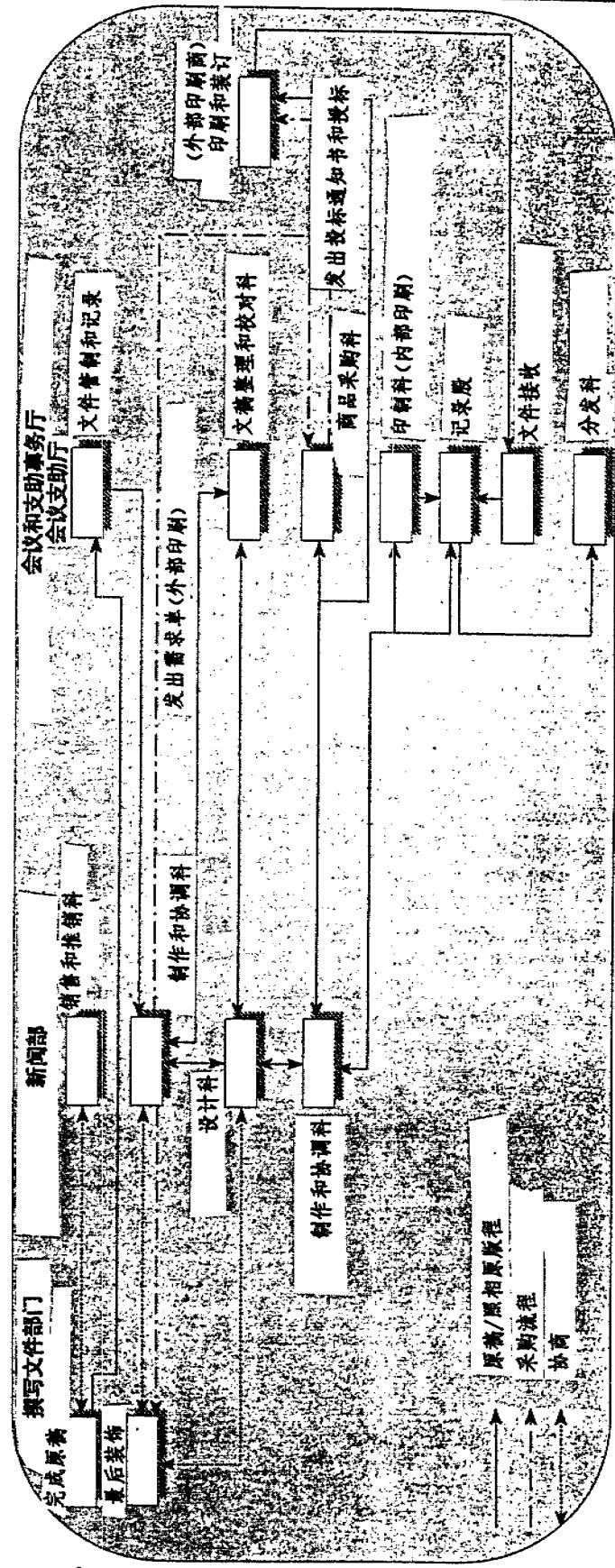
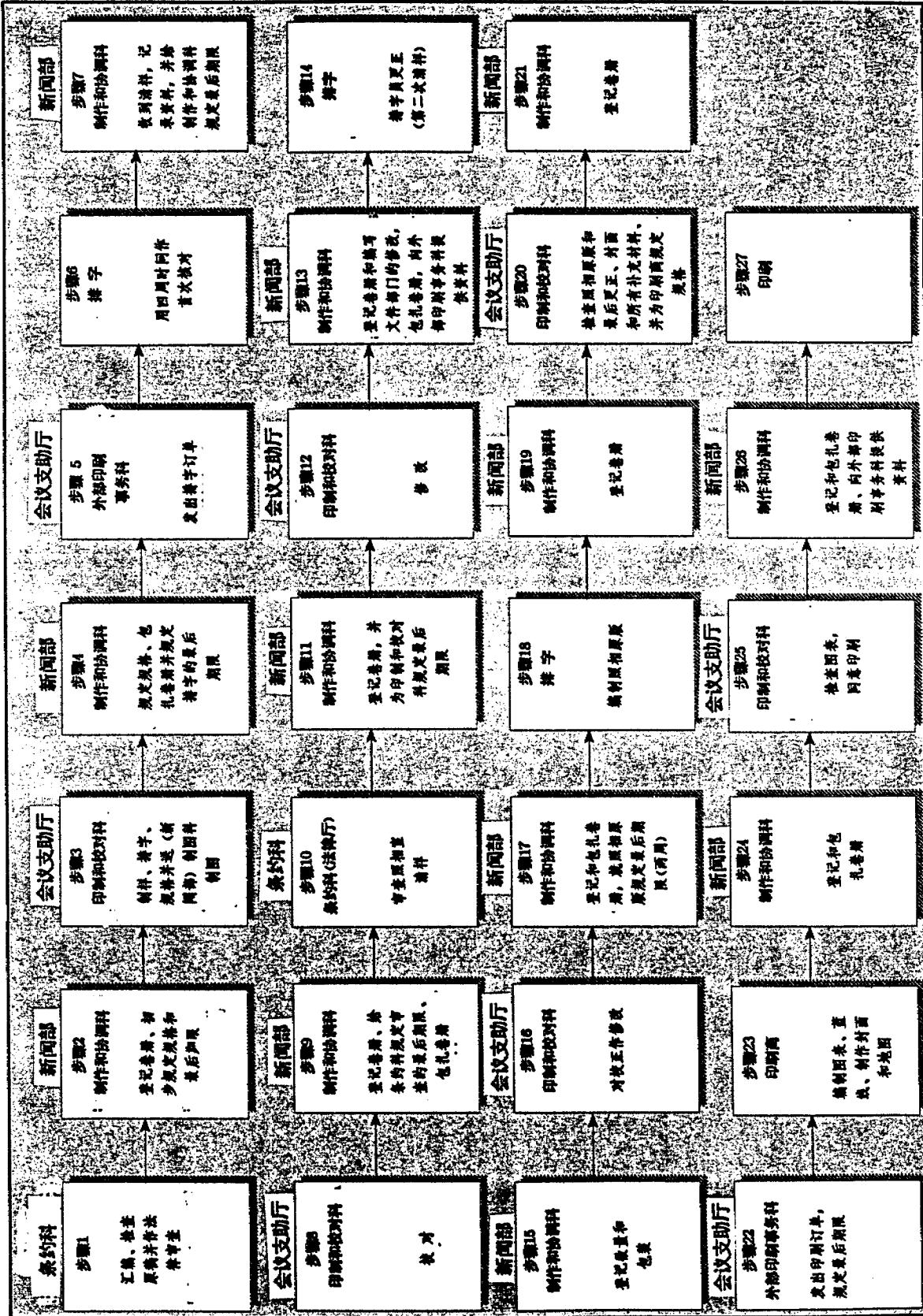


图 2

联合国《条约集》出版程序*



* 本图说明联合国《条约集》自作为汇编文件从条约科出手到出版的制作步骤。但是，联秘处最近报告称，这些步骤“已大为简化”。

资料来源：联合国法律事务厅

项(包括审查由新闻部外部出版厅提出的“与外部出版商达成的协定”),供出版委员会核准。但是,该工作委员会²⁸显然无法参与出版活动的日常管理。

36. 从上文第 32 至 35 段可以清楚地看出,秘书处目前的行政、管理和组织结构有各种缺陷,包括没有任何机构对各项出版活动进行有效的日常管理和监测,此外,在组织一级没有强有力的、持续不断的全面监督、管制和协调机制。

37. 联合国以外的各机构在这一问题上的情况各不相同。例如,卫生组织似乎是在结构上集中程度最高的组织。²⁹ 与出版有关的各项活动(包括编辑、翻译、设计、合同印刷、分发、销售和推销)最终由一个部门(出版、语文和图书馆事务司)负责。一段时间以来,教科文组织也设置了规模较大的出版厅,其工作自编写文件的部门完成原稿后开始,其职能除了协调教科文组织的全面出版活动外,还包括管理出版基金并推销和分发教科文组织的多数杂志。就集中程度而言,仅次于卫生组织和教科文组织的也许是劳工组织。在该组织,曾经有一个规模庞大的部门处理文件和出版事宜,但 1996 年 1 月 1 日设立了一个名叫出版局的规模较小的办公室,以便将出版活动和文件印制分开。这一新设立的办公室不是负责劳工组织所有出版物的中央办公室,但它的确负责大部分出版物,包括劳工组织的主要期刊。与卫生组织、教科文组织和劳工组织的情况相比,粮农组织于 1996 年 8 月裁撤了出版司,与出版有关的所有职能已分散到各司。

38. 集中管理的结构(如卫生组织目前的结构),³⁰ 应当能够通过避免编写文件部门的压力,促进在编辑方面确定合理的优先次序,但是,检查专员们被告知,目前工作人员人数的减少,已对卫生组织的集中结构产生不利影响。就劳工组织的情况而言,上文阐述的内部改革,不但将出版活动(如编辑、制作和推销)及有关行政和管理职能(包括预算的编制、成本等)并入一个单位(出版局),而且已初

步使出版活动的行政费用节省 167 万美元,这主要是减少人事费(裁撤若干个最高层行政人员额和秘书处员额,并将员额调往其他部门等)的结果。此外,这种新安排“已加强了编辑、制作和推销职能在出版规划阶段的一体化”,使“快速出版有时效的书籍的能力得到提高[并]使 1996 年至 1999 年[预计的]收入增加一倍”。³¹

39. 鉴于联合国秘书处目前的情况,并考虑到联合国上述某些机构的经验,检查专员们认为,首先必须精简出版程序(特别是其行政、管理和组织设置),以便提高整个出版业务的效率和成本效益。这方面,在不增加资金的情况下,酌情将目前分散在各部门的与出版的职能/单位合并成一个较小的中央单位,可能是一种办法,这一办法可以同秘书长最近宣布的行管部(包括会议支助厅)和新闻部的改革计划联系起来。³² 检查专员们还认为,联合国需要在组织一级建立有效的机制,以进行控制和监督,协调和政策指导。为此可利用现有的出版委员会,但为了使该委员会有效发挥作用,可加强委员会执行秘书的作用,以便在任务、工作方法和做法方面加强该委员会。

(一建议 3 和 4)

C. 提高主要阶段的成本—效益

C. 1 规划阶段

40. 规划阶段是所有阶段中最重要的阶段,因为在这个阶段可以防止或“根除”许多问题。从 A 和 B 节的审查显而易见的是,有一些问题需要特别是在规划阶段作为秘书处与立法机关间的共同责任加以处理。下列是一些主要问题。

C. 1.1 制作出版物的准则

41. 像已经看到的,大部分出版物是根据法定任务在秘书处规划的,但是大部分情况下它们是根据一般任务规划的,并且对许多年前定下的任务的有效性几乎未进行认真

的审查。检查专员认为应纠正这种情况,办法是采用较严格的一套规则和作法。例如,关于任务的有效性,检查专员认为所谓的“日落”规则应运用于所有出版物,换言之,今后所有关于出版物的任务应包括确切的时间范围以及一项审查条款,而且在某一段期间后应终止价值未经证明的出版物。

C. 1.2 在秘书处提议的出版物的审查和监督

42. 编写文件的部门鉴于对出版物内容的熟悉,应负规划出版物的主要责任,同时应充分顾及一些问题,诸如重复、对任务的适切性。一些部门有若干监督机制。例如人道部在 1996 年 6 月设立了一个内部出版物委员会,目的是对人道部的全部出版物提供部门的监督。然而,不是所有部门都设立这种机制³³。在组织一级,出版物委员会被认为应对编写文件的部门提议的所有出版物方案起全盘与综合的监督作用,但是检查专员发现,在出版物委员会的审查过程中,未充分注意对任务的适切性、用处/重要性及重复等问题。在这方面,检查专员认为如果在达格·哈马舍尔德图书馆的协助下编制一份提议的出版物的综合清单(附加例如每种出版物有一页摘要)作为委员会审查的根据会是有用的。检查专员希望强调儿童基金会在这些方面的良好作法。在儿童基金会,最近设立了一个出版物审查委员会来审查出自秘书处的一切出版物的提议。根据委员会的职权范围,“委员会应在充分审议提议出版物的宗旨和目的,针对的读者,选择提议出版物的理由,与现有儿童基金会出版物的可能重复,编辑和制作时间表,翻译需要及预算,尤其是成本—效益方面之后,核可提议。”此外,“提议应在关于出版物的工作开始之前一年的 12 月 1 日之前(按规定的形式)提出,以便在每年的工作计划中保留足够的工作人员、资金和时间。”

C. 1.3 关于出版活动的预算规定

43. 检查专员已发现联合国有一些关于出版活动的单独预算经费,诸如外部印刷帐户、“出版事务”(在 26E 节下)³⁴等,但是本组织没有关于出版活动的综合的预算项目(等于可通过 C.2.1 节提到的成本会计制度加以确定的出版物的全部费用)。因为这样,因此差不多不可能或至少很难准确地算出用于出版活动的资源数量,以及对这种活动行使预算控制。检查专员认为联合国应该有新的预算制度,按照这种制度,应在方案预算的框架内为每个部门编列关于出版活动的统一预算经费。

44. 此外,检查专员也认为所有出版物³⁵、包括在没有确切预算经费的情况下规划的蓝皮书系列丛书³⁶在程序上应以同样方式处理。

C. 1.4 政府间机构审议拟议出版物的程序

45. 由政府间机构审查载于方案预算的新提议的出版物方案,更不必说现有的方案,是相当多余的。此外,通常的作法是实质性的(以别于行政的和财务的)立法机关通常未考虑所涉财务问题(以联合国而言,通常提交给大会第五委员会审议)、关于重复的资料,也没有时间范围,就作出关于要求额外出版物的决定。

C. 1.5 秘书处对已处理核准的出版物的规划

46. 在出版物方案获得核准后,秘书处对方案的整个处理方法似乎没有足够的协调规划;出版方案的处理包括写作、编辑、翻译、制作及销售/分发。这主要是归因于 B 节所述的目前的行政、管理和组织结构,按照检查专员的意见,这种情况应当在改革作业范围内加以矫正。

(→ 建议 5 到 10)

C. 2 制作阶段

47. 当前的行政、管理和组织结构以及监督情况,正在使制作过程,特别是工作流程的协调、控制和监测方面很不理想,这是拖延的潜在原因。

48. 与此同时,有证据证明利用先进技术可以使生产阶段有效得多。例如增加使用台面出版技术已经精简了排版程序中的许多步骤。除了会议支助厅和新闻部外,许多编写文件的部门现在编制用台面出版及其他软件可直照相的文稿,这种作法减少制作时间和费用。法律厅(条约科)已向检查专员报告说,实行有台面出版能力的综合工作流程系统每年将节省多至 300 000 美元至 400 000 美元,长期而言,在人事费方面可能会节省。³⁷ 此外,使用先进技能便利资料的检索,这样能作出更有资料根据的决策。使用适当的资料检索软件系统,可以记录高估的印刷量,从而加以修正,以避免储存问题,从而尽量减少费用。

49. 在缺乏即要即有印刷的能力(即在任何一个时候制作只给予短时间通知就需要的那些文件,而电子版本则留存供以后使用的能力)的情况下,在需要时能检索必要的资料的能力是一种有用的备选方法。使用先进技术也能用于记录日常运作。例如,可以利用现有的软件来追踪原稿,帮助确定工作的优先次序,估计工作完成的日期/时间,以及提供在制作中的文件的现况报告。³⁸

50. 在这种技术进展,尤其是在电子领域的技术进展的背景下,“电子出版”已首次出现成为有前途的出版方式。但是,对传统印刷出版物(书本)的需要至少目前不会消失,这是由于若干原因,其中最重要的原因是发展中国家普遍缺乏利用电子出版媒介的能力。

C. 2.1 印刷出版物

51. 关于印刷出版物,内部印刷还是外部印刷的问题是辩论了很久的一个问题,特别

是在行预咨委会内。在这方面,不仅是对咨询委员会并且是对大会而言,联合国秘书处内缺乏成本会计制度向来是基本的关切事项。因此本报告集中在这些事项上。

内部印刷对外部印刷以及成本会计制度

52. 检查专员获悉联合国秘书处最近发展了能够估计内部印刷的材料和人工成本的计算机软件。但是,在进一步调查后发现这种软件只能提供直接印刷费的资料,而且只是用于特定情况(特殊出版物)。

53. 检查专员认为,不完全知道直接(即印刷、装订等)和间接(研究、写作等)的制作成本,就难以评估出版活动(包括内部印刷对外部印刷的比较成本分析)的全面成本的效益。

54. 上述关于确定成本的情况不限于联合国秘书处。事实上联合国系统的大部分组织没有计算间接成本的任何制度。在这种情况下,卫生组织和贸发会议的经验值得注意。以卫生组织而言,已作出认真的努力,以确定选定出版物的成本总额,从最初阶段的文稿编制、编辑、翻译、打字、印刷到最后阶段的邮寄和分发。虽然卫生组织承认它的计算不是完美的(因认为文稿编制包括研究的成本,以及间接成本——例如办公室空间和暖气——未包括在内),这种作业有助于确定任何特定的和可以用数量表示的成本项目可能的节省额。³⁹

55. 以贸发会议来说,最近已作出一些努力使其出版物方案合理化(根据第九届贸发会议和 1996 年 10 月的贸易和发展委员会),在这方面,从此已经对在 1996 年印发的一切经常出版物进行了详细的分析,包括制作每种出版物所需的人工月(基本上专业人员的起草和研究),以及印刷费用。此外,一份完整的 1998 - 1999 两年期提议的出版物清单,以及关于每份出版物的类似综合数据已经提交给会员国供其审查。检查专员认为这些是方向正确的好例子。

56. 无论如何,对每种出版物所需费用总额的彻底了解再加上一个成本会计制度,应成为整个出版过程(包括关于应使用内部或外部印刷设施的决定)较透明和较有成本意识的管理的基础。

(一建议 11)

57. 在建立成本会计制度之前,行预咨委会以及大会对内部印刷还是外部印刷问题的立场一直是应尽量使用内部印刷能力,并且应控制使用外部印刷事务,以便确保以最经济与有效的方式取得这种服务。联合国秘书处根据这项指示已实际地在作出努力,尽量在内部印刷,这连同日益使用台面出版,已减少外部印刷所需的资源。⁴⁰

58. 然而检查专员发现,由于一些原因理由,并不是总是能够尽量利用内部印刷能力来进行出版,这些原因包括:(一) 整年对印刷设施的需求分布不均匀;(二) 给予议会文件的优先次序;(三) 缺乏进行复杂工作诸如“分色”的技术(例如象 1996 年世界经济与社会概览之类的联合国出版物不得不在外部印刷,因为它们需要高度复杂的分色技术);⁴¹ 四 一些出版物使用特定格式;以及五 缺乏内部不易获得的某种出版物的专门印刷纸。此外,还指出,改为增加利用内部印刷设施带给内部加工事务沉重的财务负担。例如,纸张成本迅速上升是个主要问题,日益依靠内部制作可直接照相的文稿也是个主要问题,因这不仅在工作人员时间并且在所需要的材料和设备方面都是昂贵的。⁴² 在这方面,检查专员发现关于内部印刷和外部印刷的财务规则和条例似乎有些僵硬;将经费从外部印刷(‘340’)调到供应帐户(‘500’)是不允许的。

59. 另一方面,外部印刷可能有优点,包括先前提到的可能利用最新技术和专门知识。然而它也似乎对联合国秘书处构成需要加以解决的一些问题。例如,检查专员被告知商品采购科(会议支助厅)——负责外购(外部印刷)安排——在印刷方面不一定有足够的

的专门知识,因此一些卖主会占便宜。换言之,外部印刷需要维持控制及管理整个过程,这包括投标、同印刷商建立联系,准备发票等,以确保有效与经济地使用资金。这需要大量额外时间,也可能需要增加工作人员。⁴³ 对工作人员(内部工作)可能产生的消极影响是一般外包需要注意的另一个问题。

60. 在出版物的内部和外部印刷方面,联合国之外组织的经验是混合的(见附件表 I)。一些组织也进行了关于内部印刷对外部印刷的比较费用分析。例如粮农组织决定减少其内部印刷能力,增加利用外部服务,这样估计一年在工作人员和设备方面可节省 650 000 美元。⁴⁴ 教科文组织、拉加经委会和欧洲经委会也认为外部印刷较节省。另一方面,其他一些组织(例如海事组织和经合组织)坚称内部印刷较经济。⁴⁵ 在这些当中,劳工组织都灵中心的情况有些特别,因为印刷所需要素中,只有劳工是外购的。⁴⁶ 无论如何,关于内部印刷对外部印刷的比较成本分析显然取决于如何计算成本以及地点及其他有关的变数诸如将处理的数量。

(一建议 12 和 13)

C. 2.2 电子出版

61. 电子出版(软磁盘、激光只读存储器、联机出版物等)已经普遍到成为印刷出版物(书本)的备选方法。但是事实上至少在相当一段时间内仍需要印刷出版物,与此同时,目前联合国秘书处制作电子出版物的能力有些有限。因此,探讨电子出版问题时应记住它是补充印刷出版物的,以及必须提高秘书处的能力来满足对电子出版的日益需求。注意到在技术上这两种出版方法(书和电子出版)可以用一种整体的方式处理是有趣的。例如,经合组织在四年前采用一种称为“电子处理”的演进方法,用这种方法,编写文件的部门所编制的文稿以一种完整与完全相同的方式处理到某个阶段,在这个阶段印刷出版物同电子出版程序分开。换言之,直到制作的某个阶段,在传统印刷(书本)和电子出版程

序之间没有不同,检查专员被告知这对于有效地制作经合组织的出版物很有帮助。

62. 电子出版的好处是多重的:电子形式的出版可以同时是有效与很经济。这说明为什么许多联合国系统组织正在将它们的出版物放在例如互联网上。其他电子出版备选方法(诸如激光只读存储器)在制造、储存和分配方面尤其是在大量运送数据/统计资料方面,不仅比印刷出版物便宜,而且能扩大一个组织的推广,在许多情况下,甚至为该组织带来财政收入。⁴⁷

63. 但是,应当指出,除了与电子出版有关的其他问题(诸如费用回收和质量控制)外,还有一些法律事项(诸如版权保护、联机出版的数据保障)。因为本报告的范围,检查专员选择不详细的探讨关于这些事项的事,但希望指出,联合国系统各组织已经个别与集体地通过机构间机制诸如 IAMLDP 探讨这些问题。以联合国而言,“电子形式出版指导方针”已印发作为行政指示,⁴⁸会员国在全面审查 B 节提到的出版政策时,也不妨接受这些指导方针。

(一建议 14)

C. 2.3 合作安排

64. 有人向检查专员报告说,在许多情况下,在制作阶段的合作安排帮各组织减少费用及增加出版物的影响。⁴⁹

65. 合作安排可分成二大类,在联合国通称为“外部出版”和“联合出版”。

66. 作为一般规则,联合国在它自己的出版事项下出版其历史悠久的经常出版物。但是,也考虑到共同出版形式(确定为与外部出版商——公的或私的——合作,替联合国制作某个出版物,例如由 Kluwer 出版《联合国年鉴》)的出版安排,这是在这种安排似乎可能给予本组织好处时。⁵⁰ 这些好处包括:通过较广的途径和网络增加宣传和销售潜力,以及减少拟订、制作和分发的费用,因这些费

用通常由共同出版商分担,有时候甚至完全由他们承担。⁵¹ 例如训研所就是因为这些好处正在利用商业性的公司来出版页数很多的一切出版物(书)。⁵²

67. 另一方面,根据联合国术语,“联合出版”被确认为由 2 个或更多机构所作的出版。这种方式有各种各样的安排。例子包括国民核算体系与世界妇女:趋势和统计(1995),前者是联合国统计司、世界银行、货币基金组织、经合组织和欧洲共同体委员会共同努力了 10 年以上才在 1993 年出版的,后者是联合国在一些机构(包括儿童基金会、人口基金、开发计划署、教科文组织和卫生组织)的财务支助下出版的。这两个出版物是根据统计委员会所作的建议共同制作的。每个组织的独特性质,其不同的重点,以及协调过程固有的问题,造成联合出版有时候有些困难。然而,大体上这种安排似乎已经成功,应酌情加以提倡。除了上述例子,一些机构特别是知识产权组织、贸发会议和环境规划署已向检查专员报告联合出版的成功例子。

(一建议 15)

C. 3 出售和分发阶段

C. 3.1 出售还是免费分发

68. 出售还是免费分发出版物在一段时间以来是个基本政策问题,虽然出版物委员会目前定有关于此问题的政策,但是,在这两者之间取得平衡,执行既扩大发行又通过尽量增加销售收入来尽可能收回成本的双重任务,一直是一个挑战。⁵³ 新发展的电子技术在这方面造成更多的挑战。

69. 在联合国系统内,平均 80% 的出版物免费分发,其余 20% 供出售。⁵⁴ 这个情况在每个组织都不同;有些组织,例如开发计划署和人口基金免费分发全部出版物⁵⁵,有些组织由于巨额邮费和其他原因,正在尽可能设法减少免费分发量。无论如何,在免费分发出版物,重要的是,这些出版物在最大程度上真正

传达到指定的目标读者,这可用意见调查及其他办法来衡量。⁵⁶

C. 3. 2 出售收入和其处置

出售收入数额

70. 联合国出版物的出售收入近年来有所增加,在1996-1997两年期的收入预期为大约1 620万美元。⁵⁷ 这笔出售收入超过估计联合国系统内任何其他组织的出售收入(见附件),但这个数字大约为例如经合组织在同一期间的出售收入的半数。检查专员认为必需更密切监督出售收入。

(→建议 16)

出售收入的处理

71. 按照目前的惯常作法,出售收入实际上主要用于为新闻部销售科、日内瓦销售股的若干工作人员员额以及总部和日内瓦的其他销售费(其他人事费、一般业务费等)提供经费。例如1994-1995年,联合国的出售收入为大约1 520万美元,但由于由出售收入提供经费的出售支出为1 420万美元,“净收入”只有100万美元。⁵⁸

72. 虽然检查专员认识到从其他生利事业(联合国邮政管理处、礼品销售处、停车场业务)所得的收入基本上以处置出版物出售收入的相同方式处置,他们想对出版物出售收入的上述处置方法的理由表示质疑。因为似乎没有明显理由说明为什么只有总部和日内瓦的出售支出(包括人事费)应该由出售收入支付。出售收入不能视为只是那些直接从事出售的人员的努力所得的结果,而是参与整个出版过程的所有人员的集体努力或绩效所得的结果。

73. 在这方面,注意到联合国系统内有若干组织(包括教科文组织、劳工组织、卫生组织、粮农组织、海事组织、国际电联和世界银行)设有出版物基金或帐户,主要由出版物出售的创收提供经费(换句话说,出售收入不退回一般帐户)。大多数基金/帐户属循环性

质或属通过出售收入收回成本的自我维持性质。⁵⁹ 维持基金或帐户的主要目的是提供各部门(包括编制部门)奖励,除推销外使涉及编写、制作和业务的出版活动更具成本效益,即使每个组织的实际业务重点各不相同。例如,在教科文组织,编制部门获得5%的出售收入,而在粮农组织和卫生组织出售收入主要用于推销。世界银行的习惯作法是,拨给编制部门高达60%的出售收入,剩款指定用于销售和发行活动。⁶⁰

74. 检查专员认为联合国处置出售收入的习惯作法应予审查,目的在于更合理、更具成本效益地使用这笔收入,酌情考虑到其他组织的一些现行作法。

(→建议 17)

C. 3. 3 定价、销售和分发

定价

75. 联合国的定价政策基本上依据尽量增加出版物的出售收入和同时保证最广泛发行出版物的原则。在这个广泛框架内,联合国的定价政策实际上不只是根据印刷费,而且考虑到其他相关成本(例如编辑、设计和销售成本)以及市场和工业情况。这个定价政策也应从销售观点反映每份出版物的质量和内容,并应特别考虑到发展中国家的读者(通过使用例如梯次定价办法)。⁶¹ 虽然现行定价政策的主要考虑是保证出版物的制作成本反映在价格内,基本问题是对于给内部制作的出版物而言,大多数出版物的制作成本不详(见第C.2.1节)。⁶²

76. 理论上,对于外部制作的出版物和对于教科文组织这样的组织,应该较容易查明直接制作成本,因为这些组织的出版物几乎全部由外部制作并有明确的为出版物定价的公式。⁶³ 另一个例子是美国政府印刷部,也有明确的定价政策。⁶⁴

销售和推销

77. 联合国出版物的销售和推销包括做广告、通过邮件直接推销、展览会、销售访问、市场调查、书评方案、采用方案(向大学教授推销出版物,使他们采用出版物为其课本)以及互联网销售。⁶⁵ 虽然似乎销售和其他推销努力最近稍有加强,但仍须加紧努力,对销售潜力作更有系统的市场分析、进行读者调查以及使用任何其他新办法。⁶⁶

(→建议 18)

分发行

78. 为及时和以成本效益方式使出版物到达目标读者手中,联合国采取了若干措施。其中包括:多邮寄名单系统(在总部和联合国新闻中心);分发名单电脑化;与商业出版商携手合作;和特别通过互联网免费分发,这可大量节约分发成本。

79. 秘书长作为行政协调委员会(行政协调会)主席,不妨通过其语文安排、文件和出版物机构间会议机制,采取主动,按照语文安排、文件和出版物机构间会议的建议,就共用邮寄名单、互惠商品目录宣传活动、在专业刊物联合做广告、交换出售代理的成绩的资料等事项与联合国系统其他组织加强协调。⁶⁷

注

- 1 特别是 JIU/REP/71/8 和 JIU/REP/84/5 .
- 2 见 IAMLADP/1996/R.11 .
- 3 详情见 1996 年 3 月 28 日的 A/C.5/50/57 .
- 4 这些调查结果基本上与查明关于现有联合国出版物的适切性、用处和出现重复的可能性的现有机制 / 进程有关。
- 5 A/C.5/48/10 第 10 段。
- 6 同上,第 11 段。
- 7 1995 年 2 月 2 日《非洲复苏》读者调查报告(新闻部)。
- 8 JIU/REP/95/12, 第 134 至第 145 段。
- 9 不过,就新闻部来说,已通知检查专员“鉴于所规定的新闻职能和目的的特性,没有替代‘出版物备选方案’的其他办法。”
- 10 A/C.5/50/57 第 12 段。
- 11 正在致力查明不必重复出版物的另一个例子是新闻部,“大多数新闻部的出版物是与联合国系统的实务部门和/或其他机构及规划署协商制作...以免出现不必要的重复。”
- 12 例如“大会的决议首先是在各主要委员会提出的报告内以草案形式印发,然后以大会文件方式印发;然后这些决议由新闻部作为新闻界用的非正式综合出版物印发;最后再用正式综合印刷格式印发。许多出版物是以议会报告方式出现,然后再印发为销售出版物。”(《大会正式记录,第五十届会议,补编第 7 号》(A/50/7),第 77 段)。
- 13 拉加经社会通知联检组《世界经济/社会概览》和其《经济概览》有很少部分重叠(只有大约 2%),并且“两者相互补充。”
- 14 秘书长最近建议协调发展部、经社分析部和发展支管部的合并可按照这些观点来看(联合国改革公报,1997 年 3 月 17 日第 1 号)。
- 15 JIU/REP/92/5 .
- 16 A/51/406, 第 63 段。
- 17 A/C.5/48/10 第 9 段。 .
- 18 贸发会议的情况正是这样,该机构报告说,在贸发会议第九届会议后,用零基办法改写工作方案。贸发会议报告说,这减少了议会文件和出版物(1997 年第一季度与 1995 年相同期间比较,翻译减少 58% 和文件复制减少 35%)。
- 19 例如,有效法定任务、但功用不大的出版物(根据读者调查)被视为可有可无的出版物,而不再有有效任务规定的出版物(例如根据‘日落规定’)视为过时的出版物。
- 20 回顾行预咨委会强调必需审查“每一个出版物最初要求提供的日期、谁要求提供这份出版物、其最近一次审查的时间和由谁审查”,目标应该是精简“出版物,取消重复出版物、将被认为不再与执行核定任务有关的出版物停止发行、或者将出版物合并,从而减少出版物的费用以及腾出资源供联合国其他活动使用”(A/50/7,第 76 至第 77 段)。
- 21 例如,世界银行有一份手册,(《出版物政策个程序》)日期是 1994 年 4 月。
- 22 1993 年,取消了会议支助厅的出版司,其职务重新分配给会议支助厅和新闻部。

- 23 检查专员获悉新闻部和会议支助厅的两个编辑股“处理不同的材料,它们分开存在并不使工作重叠。”
- 24 A/C.5/48/10 第 60 段。
- 25 检查专员获悉最近,由于新闻部、会议支助厅和法律事务厅致力使《条约汇报》的制作进程合理化,图 2 所列的步骤大幅减少,并预期积压量将迅速降低。
- 26 细则 110.38。
- 27 例如,1993 年,有全体成员的出版委员会没有举行任何会议(见 A/C.5/48/10 的修订本,第 14 段)。
- 28 检查专员获悉“委员会的常会由出版委员会的几个工作组的活动补充,例如设立了新的出版物宣传组,以加强出版物方案的协调和提供联合国出版物的质量及改进其格式。”
- 29 “集中”一词在此只是指总部结构。
- 30 另一个相关的例子是欧洲委员会,由于 1990 年的重大改组措施,设立了权力集中的出版和文件事务处,把行政局长室、新闻局长室以及翻译和会议语务处合并起来。
- 31 ILO,GB265/3/3,1996 年 3 月,第 7 至第 14 段。
- 32 联合国改革公报,1997 年 3 月 17 日第 1 号。
- 33 在这方面回顾监督厅建议出版委员会“在 1996 年年底通过一项政策,要求各部建立本部的审阅委员会,或建立由同业审查联合国技术出版物的程序。这种审查应遵循标准的外部程序并适合联合国的要求。(E/AC.51/1996/2 第 64 段)。”
- 34 见《大会正式记录,第五十届会议,补编第 6 号》(A/50/6/Rev.1),第二卷,第 26E.10 段,表 26E.1。
- 35 检查专员在此所指的出版物只是由联合国的经常预算提供经费的出版物。
- 36 《蓝皮书》丛书原先打算只是包括维持和平活动,但后来扩大,包括例如提高妇女地位、人权、人口和社会发展的广泛活动,所作的财政安排有点怪异,即使用外部印刷帐户的预计节约来支付出版物,维持和平出版物除外,其经费由维和部专门为此提供。
- 37 尽管工作人员裁减 15%,条约科“一年还可出版 60 册(1996 年),印刷数量增加一倍,并大幅缩短印刷时间”(1997 年 4 月 21 日,A/51/873,第 4 页)。
- 38 检查专员获悉自 1990 年代初起操作的电脑化文件记录、信息和跟踪系统为了这方面的作用。
- 39 卫生组织《管理调查报告》,第 190 号,1996 年 8 月。
- 40 “1996 – 1997 年外部印刷所需资源的拟议数额为 6 165 800 美元,比 1994 – 1995 年拨款减少 24.6%”《大会正式记录,第五十届会议,补编第 7 号》(A/50/7),第 79 段)。
- 41 不过,检查专员获悉联合国秘书处最近改进了其设备,现正能够制作高质彩色产品,并且提高效率。
- 42 A/C.5/48/10 的修订本,第 5 段。
- 43 IAMLADP/1994/R.6/Add.1,第 10 段。
- 44 IAMLADP/1994/R.6,第 10 段。
- 45 IAMLADP/1994/R.6/Add.2,第 14 段。
- 46 都灵中心同一家私营公司签了一项合同,即由私营公司提供工作人员在中心操作印刷机。这使人工成本低于国际公务员制度的水平,同时中心可全面控制印刷过程的各阶段。
- 47 新闻部 1996 年 9 月 4 日关于 Mandl 题为“审查联合国出版物政策、作法和业务”报告的意见。
- 48 ST/AI/189/Add.28,1996 年 8 月 14 日。

49 除这里所述的合作安排外,还有其他安排,例如“赞助”有利于联合国各组织的出版物。例如,教科文组织定有赞助出版物政策(行政通告第 1875 号),据此教科文组织发行在外部制作的出版物,索取使用教科文组织的标志的使用费。

50 A/C.5/48/10 第 51 段。

51 例如,书目资料系统附加部分(光盘)是由外界出版商制作,联合国无需付费。联合国提供数据和免费获得光盘。将来在出版商收回制作费用后,还收取使用费。

52 不过,卫生组织指出它们不同意第 66 段所载外部出版的相对优势。

53 A/C.5/48/10 的修订本,第 18 段。

54 1993 年 4 月 30 日 Mandl 题为“审查联合国出版物政策、作法和业务”报告,第 40 页。

55 人类发展报告(开发计划署)除外。

56 卫生组织,《管理调查报告》第 190 号。

57 《大会正式记录,第五十届会议,补编第 6 号》(A/50/6/Rev.1),收入项 3 款 A.2(c),表 IS3.26。

58 同上。

59 例如,美国政府印刷局有一个循环帐户,目的纯粹通过出售收入只收回直接费用。

60 劳工组织的大部分出售收入目前用于销售、重印和翻译。

61 ST/AI/189/Add.15/Rev.1

62 出版物出售报告,1994 年和 1995 年(96/DPI/2)。

63 在教科文组织,原则上对直接费用(外部前制作费、印刷费和装订费)适用乘数系数(5-5.5)。教科文组织解释,例如如 3 000 份的出版费为 4 000 美元,单位价格为 1.33 美元。然后用乘数(比方 5)来取得目录价格(6.65 美元),50%(要是发展中国家为 55%)归发行者所有,必须进一步减去运费和推销费才取得净利润。

64 售价是按照(一)公共印刷商所定的成本和(二)标高售价 50%定出的。成本包括印刷、装订、处理和邮费。标高售价 50%用于支付重印费、给予书商和大量购买者 25%的既定折扣、滞销出版物和相关支出。要是海外运送,另外标高价格 25%。

65 出版物出售报告,1994 年和 1995 年(96/DPI/2)。例如,1995 年 8 月在互联网刊登联合国出版物目录。

66 例如,一些组织(比如教科文组织)已接受信用卡购买出版物,这对出版物的出售有积极影响。就联合国来说,已指出除信用卡外,现正有效使用 800 电话号码。

67 IAM/LADP/1996/R.11,第 15 段。

表1. 关于出版活动的选定指标。

组织	用于出版活动的财政资源 (1996-1997)			出版物出售收入			资料系统:	
	经常预算		预算外 ¹	数额 ² (1996-1997)	处置 收入: % ³		直接 成本	不直接 成本
	百万美元	% ⁴	百万美元	百万美元	经常预算	出版物 基金/帐户		
联合国	4	0.2	16.2	100	100	100	是	不是
非洲经委会	0.3	0.3	7	100	100	100	不是	不是
欧洲经委会	0.2 ⁵	0.5	0.37	100	100	100	不是	不是
拉加经委会	6.7 ⁶	8.2	0.05	0.05 ⁷	100	100	是	不是
亚太经社会				7	100	100	不是	不是
西亚经社会	0.05		0.08	0.01	100	100	不是	不是
粮农组织	23.5 ⁸	3.6	2.4	2	100	100	是	不是
原子能机构	43.9 ⁹	10.0	3.0 ¹⁰	1.9	100 ¹⁰	100	不是	是
民航组织					100	100	不是	不是
海事组织	6.8	11.2	0	9.2	100	100	是	是
劳工组织	7.3	1.3	4.5	4.5	100	100	是	不是
国际电联					100	100	是	是
人类住区中心	0.07		0.2					
贸发会议								
开发计划署							是	是
环境规划署	0		2.4 ¹¹	0.2	100	100	不是	不是
教科文组织	1.8 ¹²	0.4	6.6	6.5	100	100	是	不是
人口基金								
难民专员办事处	2.5 ¹³			14	100 ¹⁴	100	不是	不是
儿童基金会					100 ¹⁵	100		
工发组织	1.5	0.9	0.5	0.2	100 ¹⁶	100	不是	不是
联合国大学					0.5	100	是	不是
万国邮联	2.0	4.2		0.8	100	100	是	是
粮食计划署							是	不是
卫生组织 ¹⁷	12.7	4.2	7.7	6.8	100 ¹⁸	100	是	不是 ¹⁹
知识产权组织	²⁰		0.1	5.6	100	100	是	是
气象组织						100	是	是
(参考)								
基金组织				4.5 ²¹				
世界银行				2.8 ²¹				
欧洲委员会								
综合组织					100	100		
GPO				81-82 ²¹				

* 按有关组织提交的报告。

¹ 估计数。

² 占出售收入总数的%。

³ 占经常预算总数的%。

⁴ 没有提供适当数字, 7 630万美元除外, 这是28 E款“出版事务”下(A/50/6/Rev.1)的经费。预定出版物占这笔数额的大约10%, 但只占有出版的资源的一部分。

⁵ 只有某些出版物。

⁶ 约分给外部印刷的数额。

⁷ 总部出售收入的部分。

⁸ 包括文件预算。

⁹ 包括人事费、出版费和印刷费等。

¹⁰ 除一份期刊外。

¹¹ 包括文件预算。

¹² 不包括教科文组织使用的印刷费。

¹³ 难民专员办事处新闻科管理的合并数额。

¹⁴ 出版物出售收入微不足道(例如1997年的预计收入为19 500美元)因为难民专员办事处的大部分出版物免费提供。出售收入记入杂项收入(一般帐户)。

¹⁵ 全部出售收入转一般资源。

¹⁶ 其中59.3%用于减少会员国的捐款; 40.7%用于偿还印刷费、推销费等。

¹⁷ 只是总部。

¹⁸ 出售收入用于资助出售、销售和推销努力, 负责作出这些努力的工作人员, 供出售的重印(res. WHA22.8)和如有剩余, 将记入一般帐户。

¹⁹ 1986年卫生组织对(13份)选定出版物作成本分析。

²⁰ 没有明确的出版物支出预算。

²¹ 年度数字。

印刷方法			出版标题的数字 (1995)		电子出版物的数字 (1991-1997)			组织
内部	外部	混合	标题	电子标题 (数字)	磁 盘	光 盘	联 机	
		✓			3			联合国
	✓		223	2	5	1	60	非洲经委会
	✓		71	4				欧洲经委会
	✓		358	1	2	5	5	拉加经委会
	✓		124	0				亚太经社会
	✓		76	0	7	0	0	西亚经社会
	✓		924	25	35	4	10	粮农组织
	✓ ²²		191	1				原子能机构
			169	26				民航组织
✓ ²⁴			32	6	1	5		海事组织
			32	1		3		劳工组织
	✓ ²⁵		290	20	100	30	2 400	国际电联
								人类住区中心
	✓		261	3				贸发会议
			50 ²⁶	0			200 ²⁷	开发计划署
	✓		80	0	0	0		环境规划署
			91 ²⁸	12		17	1	教科文组织
								人口基金
	✓ ²⁹		37	2		1	1	难民专员办事处
							32	儿童基金会
	✓ ²²		19	4	8			工发组织
	✓		26	0	1			联合国大学
	✓		28	0		1	5-10	万国邮盟
	✓		2	0	0	0	0	粮食计划署
	✓		46 ³³	1	1		2	卫生组织
	✓		36 004 ³⁴	237	2	1 040	40 ³⁵	知识产权组织
	✓ ³⁶		45	0	3		10	气象组织
								(参考)
				560				基金组织
		✓						世界银行
✓ ³⁷								欧洲委员会
		✓ ²⁸						综合组织
								GPO

²² 当内部能力不足和/或预期外部制作具成本效益时,在外部印刷。

²³ 民航组织期刊除外。

²⁴ 原则上,只是彩色分隔才在外部制作。

²⁵ 一般大部分出售出版物在外部印刷。

²⁶ 外部占80%。

²⁷ 大部印刷在外部进行。

²⁸ 在总部。

²⁹ 每年(包括新闻稿和新闻公报)。

³⁰ 不包括一份月刊和6份季刊。

³¹ 需要全部彩色和高质印刷的出版物在外部印刷。

³² 全部倡议出版物(《各国进展》、《世界儿童状况》年度报告等)刊登在互联网,法文版、西班牙文版及英文版越来越多。

³³ 不包括7份期刊(1份周刊,2份双月刊,4份季刊)和1份期刊补编。

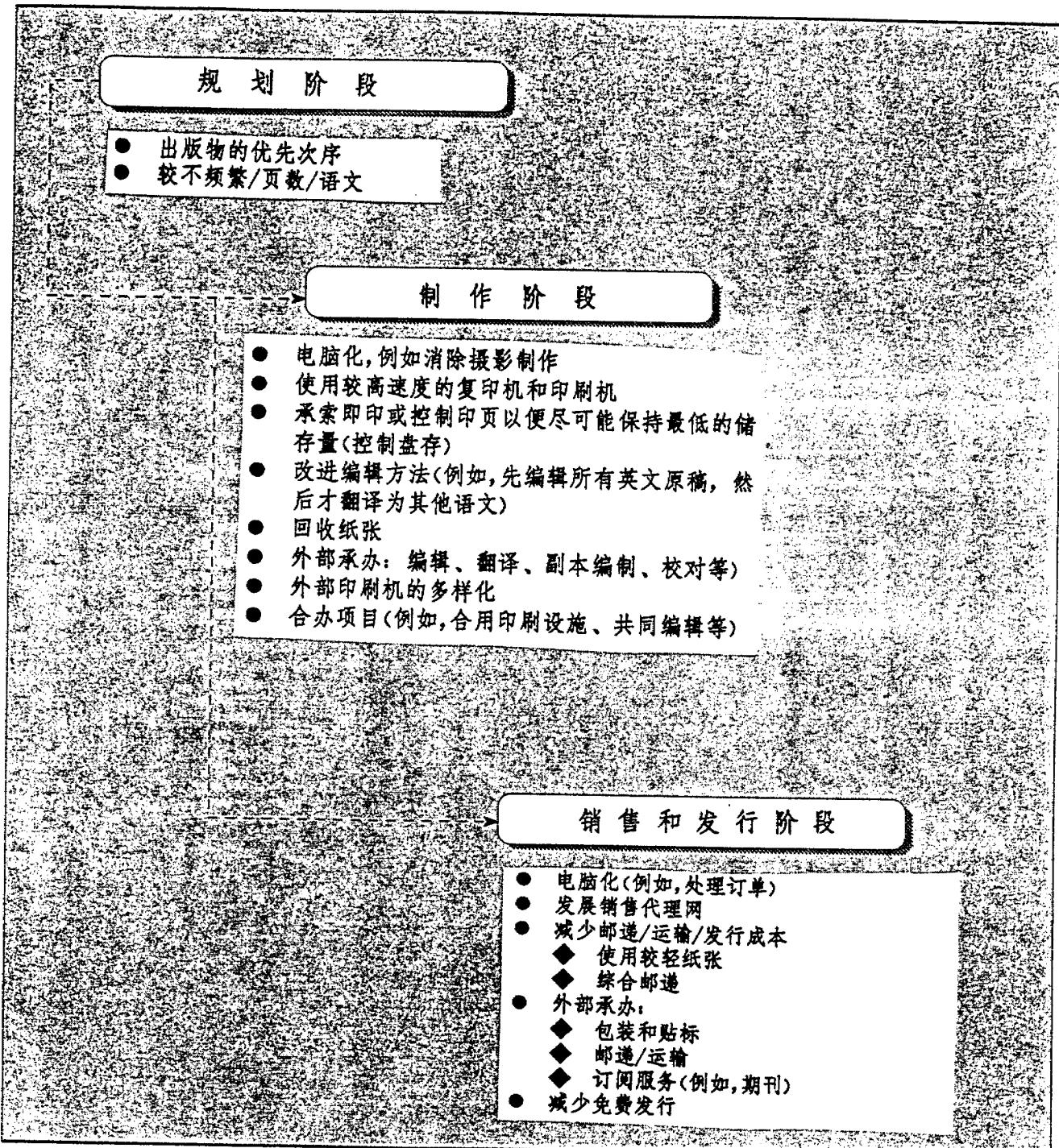
³⁴ 出版物构成知识产权组织的产出的主要部分,特别是若干条约/协定/议定书的登记活动。

³⁵ 还制作了800份磁带出版物。

³⁶ 原则上在内部。

³⁷ 大部分在外部。

表2. 一些增加的成本效益措施



* 联合国系统内各组织建议的措施,但在本报告的主要部分未加说明。