



---

第五十五届会议

议程项目 116

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组关于联合国系统日内瓦共同事务的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国提交联合检查组题为“联合国系统日内瓦共同事务，第二部分，案例研究（电算中心、联医处、培考科、信袋处、联购处）”的报告（JIU/REP/2000/5）。

# 日内瓦的联合国系统

## 共同事务机构

### 第二部分 案例研究

(国际计算中心、联合医务处、培训和考试科、外交信袋处、联合采购处)

## 联合检查组

奥梅罗·埃尔南德斯

劳尔·基雅诺编写



日内瓦  
2000

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		vi
内容提要：目标、结论和建议.....		viii
一、导言.....	1 - 8	1
二、国际电子计算中心.....	9 - 30	3
A. 任务.....	9 - 11	3
B. 覆盖范围.....	12 - 17	3
C. 结构.....	18	6
D. 预算和员额配置趋势.....	19 - 20	6
E. 经费来源.....	21 - 22	7
F. 管理和责任制.....	23 - 24	7
G. 质量和效率.....	25	8
H. 技术创新.....	26	8
I. 制约因素.....	27	9
J. 经验.....	28 - 29	9
K. 发展潜力.....	30	10
L. 强化措施.....		10
组织平面图.....		11
三、联合医务处.....	31 - 70	12
A. 任务.....	31 - 32	12
B. 覆盖范围.....	33 - 34	13
C. 结构.....	35 - 47	13
D. 预算和员额配置趋势.....	48 - 49	18
E. 经费来源.....	50 - 51	19
F. 管理和责任制.....	52 - 57	20
G. 质量和效率.....	58 - 60	21
H. 技术创新.....	61	22
I. 制约因素.....	62 - 64	22
J. 经验.....	65 - 67	23
K. 发展潜力.....	68 - 70	23
L. 强化措施.....		24

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
四、培训和考试科.....	71 - 89	25
A. 任务.....	71 - 72	25
B. 覆盖范围.....	73 - 75	25
C. 结构.....	76 - 78	26
D. 预算和员额配置趋势.....	79	27
E. 经费来源.....	80	27
F. 管理和责任制.....	81 - 83	28
G. 质量和效率.....	84	28
H. 技术创新.....	85	28
I. 制约因素.....	86	29
J. 经验.....	87 - 88	29
K. 发展潜力.....	89	29
L. 强化措施.....		29
五、外交信袋处.....	90 - 109	30
A. 任务.....	90 - 91	30
B. 覆盖范围.....	92 - 93	30
C. 结构.....	94	30
D. 预算和员额配置趋势.....	95	31
E. 经费来源.....	96 - 97	32
F. 管理和责任制.....	98 - 100	33
G. 质量和效率.....	101	33
H. 技术创新.....	102 - 103	33
I. 制约因素.....	104	34
J. 经验.....	105	34
K. 发展潜力.....	106 - 107	34
L. 强化措施.....	108 - 109	35

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
六、联合采购处.....	110 - 130	36
A. 任务.....	110 - 112	36
B. 覆盖范围.....	113	36
C. 结构.....	114 - 115	37
D. 预算和员额配置趋势.....	116 - 117	37
E. 经费来源.....	118	37
F. 管理和责任制.....	119 - 122	38
G. 质量和效率.....	123 - 126	38
H. 技术创新.....	127	39
I. 制约因素.....	128	39
J. 经验.....	129	39
K. 发展潜力.....	130	40
L. 强化措施.....		40
七、综合意见.....	131 - 142	41
A. 总的背景.....	131 - 133	41
B. 电子一体化.....	134 - 136	41
C. 管理和责任制.....	137 - 138	42
D. 质量和效率标准.....	139	42
E. 成本核算、预算和经费来源.....	140 - 141	43
F. 共同事务的全球合作网络.....	142	43
 表		
1. 电算中心.....		6
2. 联医处的结构.....		14
3. 联医处的结构重组(就近标准).....		17
4. 联医处的预算和员额配置趋势.....		19
5. 联医处的费用分摊安排.....		19
6. 培考科的预算和员额配置趋势.....		27
7. 联购处的预算和员额配置趋势.....		31
8. 对使用外交信袋缴费的联合国机构和办事处.....		32
9. 运费率和运输量.....		32

## 缩 略 语

行政协调会	行政协调委员会
行政咨委会	行政和预算问题咨询委员会
信袋处	外交信袋处
非洲经委会	非洲经济委员会
企资规划处	企业资源规划处
西亚经社会	西亚经济及社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
公务员协会联合会	国际公务员协会联合会
人居中心	联合国人类住区中心
原子能机构	国际原子能机构
采购服务处	机构间采购服务办事处
采购工作组	机构间采购问题工作组
空运协会	国际航空运输协会
计算中心	国际计算中心
红十字会	红十字国际委员会
劳工组织	国际劳工组织
移民组织	国际移民组织
信息系统协调会	信息系统协调委员会
信息系统用户小组	信息系统用户小组
信息技术	信息技术
国贸中心	国际贸易中心
电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
联医处	联合医务处
联购处	联合采购处
非政府组织	非政府组织
人道主义办事处	人道主义事务协调专员办事处
人力资源厅	人力资源管理厅
培考科	培训和考试科
联合国	联合国
艾滋病方案	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案
赔偿委员会	联合国赔偿委员会
贸发会议	联合国贸易和发展会议
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
气候变化框架公约	联合国气候变化框架公约
人口基金	联合国人口基金

难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
志愿人员方案	联合国志愿人员方案
基督教协进会	世界基督教协进会
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
世贸组织	世界贸易组织

## 内容提要：目标、结论和建议

本卷案例研究的目的，是找出现有某些共同事务的主要优势和制约，以总结经验，按本报告第一部分“行政事务合作与协调情况概述”(JIU/REP/98/4; A/53/787)中提出的“日内瓦共同事务机构行动计划：2000-2010年”，扩大共同支助服务。

报告第一部分对行政事务合作的主要政策和组织问题进行剖析，第二部分选出日内瓦工作地点的五个共同事务机构(计算中心、联医处、培考科、信袋处和联购处)进行案例研究。选择这些机构作为案例研究对象所依据的标准以及分析框架在第一章导言中说明，第二章至第六章逐一评述这些机构，第七章进行综合分析和提出结论。以下是主要分析结果和结论。

本卷审查的一些共同事务机构业务广泛覆盖各组织秘书处，并较为成功。这充分说明经过适当改进后，可以对目前各组织内部执行的许多其它行政支助职能采取类似的合作安排。通过有关组织之间电子一体化或相互联接，将使扩大共同事务成为可能，更有效率，更节省费用。如果一体化的信息技术平台与共同支助服务密切联系起来，并充分运行，那么各组织目前的行政和信息技术开支在报告第一部分建议的执行日内瓦共同事务行动计划十年期内可大大减少。

然而，尽管有着全面减少费用的巨大潜力，但日内瓦工作地点各组织对共同事务部门的态度却并不积极。现有共同事务机构(如计算中心、联医处、培考科)的设施和潜力没有获得各组织的充分挖掘，以减少行政和信息技术费用。更为严重的是，离心倾向在上升，有些机构已撤出原有机构或表示了这种意向。这些行动有违于共同系统的体制框架，可能说明有些组织的秘书处对联合国共同系统的立法和法律结构缺乏了解，也不知道共同使用行政和技术服务是一条重要的联系纽带。

鉴此，这些案例研究有力证明了报告第一部分的结论，即需要高层次领导对日内瓦共同事务机构给予积极的领导和战略指导。秘书长关于巩固联合国系统内共同事务部门的明确承诺，也需要在日内瓦工作地点中充分体现出来。这项任务首先由秘书长负责，因为他具有双重身份，既是《联合国与专门机构关系协定》的保存人，也是作为这些协定行政执行机构的行政协调会的主席。

第二，日内瓦各专门机构的行政首长可以发出类似的明确宣示，表明各自秘书处对扩大共同事务部门，减少行政和信息技术费用的目标坚定不移。从案例研究看，这种承诺目前还不明确。

最后，联合国系统是由成员国建立、管理和提供经费的，所以对保护和完善联合国系统、增强它的费用和费用效率意识、强调宪章规定的工作重点具有最后的发言权。各组织理事机构对日内瓦共同事务部门应该协调一致地给予一贯支持，只有如此才可能确保维也纳工作地点已实行多年、目前纽约总部以及外地办事处也在扩大实行的共用行政事务机构的做法也能在日内瓦工作地点推广。

为此，提请注意联合国大会2000年5月4日第54/255号决议，该决议批准了本报告第一部分的建议，鼓励秘书长和行政协调会采取“具体步骤，加强共同事务”，并请“其它组织的立法机构也依据本决议采取类似行动。”

本报告第一部分，是执行日内瓦共同事务新框架的政策建议，本部分则对所审查的每个共同事务机构提出具体建议。对日内瓦办事处管理或主持的三个共同事务机构(计算中心、联医处和信袋处)提出的建议应被认为具有普遍性，可以适用于本卷未列入的日内瓦办事处其它类似机构，特别是适用于员额配置、机构知名度、法规、成本核算和费用分配等。由于这种单个式的选择方法很不方便，检查员认为可以将这三个共同事务机构的建议当作初步改进措施，或作为按报告第一部分建议对日内瓦办事处共同事务机构进行全面改革的参考。

## **建议 1：国际计算中心**

- (a) 鉴于计算中心肩负着越来越重要的向共同系统提供信息技术服务的任务，也为了加强它在共同系统内的联接作用，行政协调会应考虑加强计算中心与信息系统协调会之间的密切联系。因为计算中心管理委员会的成员基本上也是信息系统协调会的成员，两个机构可发展成为行政协调会信息技术和系统单一委员会的两个分委员会；
- (b) 为了提高透明度和不断改进服务，计算中心管理委员会的各位代表应该在每届委员会会议上交流各自组织(有关组织)不希望使用计算中心服务而愿意使用内部服务或商业性服务的原因(如服务质量、效率、收费标准等)。这样交流情况可成为委员会会议的一个常设议程项目，如此定期说明理由并将其归纳起来，可以帮助计算中心对它的工作进行适当和必要的调整，以赢得集体成员的信赖；
- (c) 计算中心管理委员会应该委托独立技术审计人员定期在质量、效率和单位价格上，对计算中心的服务与其成员组织内部的类似服务进行比较；
- (d) 管理委员会应该实行计算中心与成员组织之间工作人员交流和借调政策，以减缓中心的人员紧张，加强中心与成员组织信息技术服务部门之间的协作和联系；
- (e) 计算中心成员组织应该考虑是否可以侧重于各自信息技术管理的战略职能，同时在计算中心内部加强信息技术业务人员和职能的交流，研究共同应对新信息技术挑战方法，并考虑从长期而言具有哪些好处；
- (f) 提出减少使用计算中心服务或已通知打算撤出该合作机构的成员组织，应该根据共同事务的立法指令，特别是大会最近的 2000 年 5 月 4 日第 54/255 号决议，重新检讨自己的决定。大会决议除其他外，鼓励秘书长和行政协调会采取“步骤，加强共同事务”，并请其他组织的立法机构也采取类似行动。

## **建议 2：联合医务处**

- (a) 可以考虑按第 43 段的建议重组现有的联医处，将其合并为四个单位，对四个单位的医生职位进行适当的定级；

- (b) 联医处需要有类似于计算中心那样结构的管理委员会，吸收日内瓦各职工保险计划和职工代表机构的负责人参加，并采取必要措施，使联医处更独立于各成员组织的管理层，确保由拟议管理委员会实行充分、有效管理，卫生组织只按委员会达成的协议提供行政支持；
- (c) 应该统一联医处成员组织的职工保险政策和规则，以确保遵照共同制度的精神和原则，使所有工作人员享有平等的待遇和权利。各组织还应该效仿纽约的组织，力求在日内瓦工作地点创立单一职工保险计划，尽可能从扩大风险分摊范围、信息技术集中应用和规模经济中获得好处；
- (d) 在联合国目前下放管理权限的背景下，日内瓦办事处应该能够拥有自己的、独立于纽约总部的索赔咨询委员会；还应该充分确认联医处的独立医务权威作用；
- (e) 鉴于各组织和工作人员的医疗费用不断增加，也为了大大加强联医处对各成员组织外地工作人员的医疗支助，日内瓦联合国系统各组织应该按第 68-70 段的建议，大胆地设想联医处的长远目标。为此，应该从知识产权组织医务室的作法中吸取经验，并按照联合国大会 2000 年 5 月 4 日第 54/255 号决议，将经过改进和强化的联医处重新纳入各组织。

### **建议 3：培训和考试科**

- (a) 应该按照本报告第 78 段的建议，对日内瓦工作地点的职工培训设施和计划重新组织；
- (b) 应该修订培考科的任务，使其成为日内瓦国际组织中一个正式的共同事务机构；
- (c) 应该审查它的服务收费率，以反映服务的实际直接或间接成本，据此酌情制定成本核算和费用分摊制度；
- (d) 应该合并培考科的预算，不仅包括总部管理的部分，也包括技术创新委员会监管的信息技术资源部分；不过，培考科预算编制方式应该明确地为各项培训方案调配资源，应该如计算中心规则那样，方案间不相互补贴。

## **建议 4：外交信袋处**

秘书长应该考虑第 107-109 段提出的关于对外交信袋处实行现代化改革的措施。

## **建议 5：联合采购处**

在审查联购处规约时，管理委员会应该：

- (a) 从联合国总部已实行或正实行的采购改革中吸取经验并注意它的影响，认真考虑按产品类别向联购处成员组织集中分配采购责任；
- (b) 审查联购处秘书处目前的员额配置和结构，以便在强化和履行联购处职能时加强它的实质和行政作用，否则应按以上(a)分段审查联购处的职能；
- (c) 确保秘书处及其活动的预算能够反映一切实际费用，以便利于透明的成本核算和费用分配；
- (d) 每年设立联购处的综合采购数额目标或指标，包括由联购处经手的信息技术产品和合同服务的年度配额，以确保对它的服务进行量化和核查，看是否超出对成员组织的实际收费；
- (e) 此外，日内瓦办事处作为联购处的东道主，应该在组织图表中将联购处及其它类似共同事务机构明显地列为机构间独立实体，增加它们作为共同制度联络人的“可见度”和重要性。

## **建议 6：日内瓦办事处行政司和会议服务司**

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

## 一、导 言

1. 关于日内瓦联合国系统共同事务部门的联检组报告第一部分(JIU/REP/ 98/4; A/53/787), 概括介绍日内瓦联合国系统各组织秘书处之间行政合作和协调的情况。它论述了与日内瓦共同事务议题有关的主要政策、组织和行政问题, 特别注意日内瓦办事处的共同事务机构。此外, 还提出新的合作框架, 包括三个共同事务中心和联合信息系统, 以便利于各秘书处之间更多地共同使用行政支持服务。拟议框架可产生诸多好处, 如缩减各秘书处的管理机构和费用, 将资源更集中于执行法定任务。

2. 报告第一部分的建议已得到联合国大会 2000 年 5 月 4 日第 54/255 号决议的批准。

3. 报告第二部分介绍以下共同事务机构: 国际计算中心、联合医务处、培训和考试科、外交信袋处和联合采购处。选择这些机构作为案例研究对象的两个主要标准是:

- (a) 它们覆盖众多组织的秘书处和广泛的地理范围(计算中心、联医处、信袋处);
- (b) 它们有可能进一步发展成为日内瓦各组织秘书处的合作机制(采购和培训)。

4. 在这些案例研究中, 只有计算中心是按照法律文书(联合国大会 1970 年 12 月 17 日第 2741 (XXV) 号决议)设立的共同事务机构。计算中心还是日内瓦国际组织秘书处之间合办的少数机构之一, 具有正式、有效的管理监督委员会。联医处则由卫生组织代表其它参与组织实施管理, 预算由所有参加组织共同批准。本部分审查的其它共同事务机构或由日内瓦办事处管理(信袋处及培考科)或设在日内瓦办事处(联购处), 均按成本回收原则供其它组织使用。

5. 这些案例研究的目的是具体地说明日内瓦联合国系统各组织不同程度使用的一些现有共同事务机构的运作情况和成绩, 并按本报告第一部分(第四章第 81-96 段以及 27 页和 28 页的图 10 和 11)所载建议提出其它行政支助领域发展类似合作安排的关键要求。

6. 案例研究采用标准审评格式, 包含以下 12 个标题:

- A. 任务(职责范围), 包括目标和主要职能;
- B. 覆盖范围;
- C. 结构;
- D. 预算和员额配置趋势;
- E. 经费来源和成本分摊;
- F. 管理和责任制度, 包括监督或咨询机制、成本核算、业绩监督和报告制度;
- G. 质量和效率问题;
- H. 技术创新及其影响;
- I. 制约因素;
- J. 经验;
- K. 发展潜力;
- L. 强化措施。

7. 然而, 这些案例研究不应被视为深入的管理评审或评价, 而是对有关事务机构共有的若干属性进行简要分析, 供各组织设计和发展其它高质量、高效率和为用户称道的共同事务机构时参考。这些

机构无论是独立的实体，如计算中心，还是由一个供给组织管理，如联医处，或是隶属于日内瓦办事处的其它事务机构，都可以借鉴这些意见。案例研究的审评参数也可作为参与或供给机构今后审评共同事务机构的基本参考框架。

8. 报告采用的资料和数据主要来自有关事务机构，必要时用检查员编写报告第一部分和第二部分的调查和分析结果加以补充。应该感谢为本报告提供补充资料的所有组织和实体。

## 二、国际电子计算中心

### A. 任务

9. 计算中心是依据联合国大会 1970 年 12 月 17 日第 2741 (XXV) 号决议设立的，迄今为止仍然是联合国系统最重要的合作机构，是提供信息技术服务的专有技术和资源库。虽然缺少正式法规或机构间协议，主要按非约束性安排来运作，但它在共同制度内行使的信息技术业务服务中心的作用近年来不断增强，覆盖范围从最初 1971 年的 3 个组织(联合国、开发计划署和卫生组织)发展到 1999 年 12 月 31 日的 29 个组织(见以下)。它的职责范围自成立以来几乎没有变化，但目前在修订，以反映信息技术工业的变化及其对计算中心成员组织的影响。

10. 计算中心在履行任务时提供许多服务，可概括为以下几大类：

- (a) 计算机处理；
- (b) 电信，包括互联网络和电子信件业务、电传和传真、连接活动等；
- (c) 专业和行政业务；
- (d) 适用软件；
- (e) 设施和系统管理；
- (f) 数据储存；
- (g) 打印业务；
- (h) 专项采购和业务。

11. 计算中心为案例研究提供的材料表明，自 1994 年以来对其业务的需求大幅度增加。主要因为信息技术越来越复杂，各组织的信息技术人员与需求相比严重缺乏。还因为规模经济和计算中心提供的条件较商业机构优惠。计算中心强调，由于各成员组织需要增加信息技术能力和采用新系统，如企业资源规划系统、Intranets 和工作流动系统等因素，成员组织的需要也在变化。

### B. 覆盖范围

12. 计算中心现有成员 29 个，包括多边金融机构。它是联合国系统内少有的几个如此规模的机构间秘书处合作项目之一。此外，它还向联合国系统以外的实体如红十字国际委员会、原子能机构、若干非政府组织和其它组织提供服务。它在地域上覆盖联合国系统所有的工作地点。

13. 尽管它提供各种服务，但成员间对这些服务的使用十分不均衡。目前的情况如下：

(a) 用户：每年 100 万美元以上(以字母顺序排列)

- 联合国贸易和发展会议
- 联合国总部，纽约
- 联合国难民事务高级专员办事处
- 联合国合办工作人员养恤基金
- 世界粮食计划署，罗马
- 世界卫生组织

- 世界知识产权组织
- 世界贸易组织
- (b) 用户：每年 5 万至 100 万美元
  - 欧洲经济共同体
  - 信息系统协调委员会
  - 国际教育局
  - 国际农业发展基金，罗马
  - 国际劳工组织(2000 年宣布大幅度减少)
  - 国际海事组织，伦敦
  - 贸发会议/世贸组织合办国际贸易中心
  - 联合国赔偿委员会
  - 联合国日内瓦办事处
  - 联合国社会发展研究所
- (c) 伙伴组织：每年使用计算中心服务不超过 5 万美元或只参加管理委员会会议
  - 联合国粮食及农业组织，罗马
  - 国际原子能机构，维也纳(两年前已通知撤出计算中心)
  - 国际货币基金，华盛顿和日内瓦
  - 国际电信联盟
  - 联合国儿童基金会，纽约和日内瓦
  - 联合国开发计划署，纽约和日内瓦
  - 联合国教育、科学及文化组织，巴黎
  - 联合国环境规划署(日内瓦办事处)
  - 联合国工业发展组织，维也纳
  - 联合国项目服务办事处(将于 2000 年使用)
  - 世界银行，华盛顿
  - 世界气象组织(两年前已提出撤出计算中心)

14. 显而易见，使用计算中心服务进而向其预算提供资金的组织越多，它的费用效率越高，越有能力开发，对所有成员都有用途的新产品。此外，虽然计算中心是一个松散的合作机构，其成员可以自由地选择使用其它来源的信息技术服务，但计算中心对联合国系统的重要性不只是简单地提供服务。应把它看作是一个重要的论坛，借此定期交换技术信息，跟踪信息技术工业的迅速发展，合作寻求共同问题的解决办法，如计算中心最近参与解决 Y2K 和互联网技术问题。

15. 此外，一个或多个组织的秘书处撤出计算中心对其它成员具有明显的损害，如此撤出不仅因为规模经济减少可能使服务成本提高、利用率不足，而且还在联合国大会最近于 2000 年 5 月 4 日第 54/255 号决议中重申扩大共同事务的政策规定之际，开辟了一个不受欢迎的先例。考虑到联合国大会与专门机构和原子能机构最高立法机构之间《关系协定》中专门要求在联合国系统内合用共同事务机构，任何机构秘书处撤出共同事务安排都可能违反共同制度的条约义务。

16. 当然，计算中心成员组织在选择和使用服务项目时应该具有灵活性，但信息技术发展的不可预测及其对联合国系统各组织带来的不确定因素和风险，要求我们在风险和债务管理上加强而不是减少

有组织和有纪律的合作。任何强调自己组织特点的做法都不能成为孤立主义倾向的理由，因为共同事务的管理座标是灵活地应对成员组织不同需求的能力。

17. 这些论点都证明应该保持甚至加强计算中心所代表的、对所有机构秘书处具有共同利益的、并为大家广泛使用的信息技术资本。因此，从中撤出起相反的作用，是一种孤立主义做法。共同事务参与者的最佳选择是积极参与并不断地改进这些服务，以确保始终达到为所有参与集体或个体接受或界定的效率、成本利得和相关标准。信息技术政策、设备和系统实现标准化，可以促进和加强合作，集中提供业务服务。单个组织则可侧重于战略性的信息技术管理职能。

## C. 结 构

18. 计算中心现有组织结构见第 9 页(英文本)。

## D. 预算和员额配置趋势

表 1

	预算(1000 美元)			工作人员人数		
	经常预算	预算外	合 计	专业人员	一般事务人员	总 数
<b>1980/81</b>	8534	1070	9604	8	18	26
<b>1990/91</b>	19143	4454	23597	16	18	34
<b>1996/97</b>	29528	845	30373	25	18	43
<b>1998/99</b>	31792	6068	37860	25	18	43

19. 预算和员额配置趋势表明，随着成员组织数目的增加，中心的服务不断扩展。这些数据很能说明中心在联合国系统中的用途和相关性。它的预算方式分可变成本和不变成本。可变成本与向成员组织提供的特定服务有关，按代表计算中心主要活动领域的八个成本中心分摊。不变成本包括业务开支和管理费，主要支持单项业务，特别是网络、电信基础设施、呼叫中心和用户支助中心。在 1998-1999 年预算中，可变成本刚刚超过 2,300 万美元，不变成本为 1,400 万美元。计算中心运作处于一个竞争十分激烈、异常活跃的环境中，无法提出“理想的”可变和不变成本比率，但可以肯定的是，使用其服务的成员越多，它越有可能控制它的固定和间接成本。

20. 关于员额配置，一个计算中心成员说，如以上表 1 所示，计算中心工作人员自 1996-97 两年期以来一直没有增加，但计算中心成员组织对互联网技术的使用却显著扩大。这意味着为了更好地应付信息技术环境的迅速变化，中心必须调整它的工作人员配置，甚至人数。这种经常性调整要求对信息技术预算和技术人员有限的单个组织来说呈现出严峻的困难，更说明应该合用信息技术服务，以便单个组织更加注意信息技术政策和战略。

## E. 经费来源

21. 计算中心是一个自负盈亏的实体，按全部成本回收。参与组织对中心的运作和投资提供资金，两年期的每半年开始时支付其应负担的估计数额。每一参加机构预付的这一数额是根据预计使用中心服务的数量计算出来的。为便于计算服务费用和参与机构应付的数额，计算中心定期向成员组织分发“服务费率”小册子，说明中心提供的每一服务项目的估计单位价格。这些单位价格被认为是任何共同事务机构运作时进行成本核算和增加透明度的重要尺度，可以使参与组织和计算中心参照商业性服务提供者的费率，制定自己的服务收费基准。此外，各项服务之间不实行交叉补贴。然而，一个成员组织询问中心为什么对互联网服务按千兆字节而不是象私营机构那样按统一费率收费。

22. 中心的两年期预算由成员组织每次的三个月预付款来提供资金。这样做需要中心和成员组织不断调整财务情况。1999年管理委员会讨论了六个月支付周期，但未获通过。现在这一问题可能已经成熟，可以进行另一次审查，从而为中心建立一个较可预测和稳定的财务基础。在一些成员国明显减少使用其服务的情况下，更显得必要。一个组织建议，可以允许计算中心实行商定费率，包含少量的利润，以便进行研究和开发。现在几乎没有利润，为使中心及其成员组织掌握最新信息技术的发展，这样做似乎完全有必要。

## F. 管理和责任制

23. 计算中心有一个有效的监督机制，即由参与组织信息技术部门负责人组成的管理委员会，他们也代表中心的服务用户。中心的日常管理由中心主任负责，中心主任由联合国秘书长根据管理委员会的建议任命。管理委员会每年开会两次，审查和批准中心的方案预算和工作计划。委员会委员负责决定各自组织内依赖计算中心的服务的程度，编制各自组织对计算中心缴款的概算。由于管理委员会主要由信息技术专家组成，所以可合理保证对计算中心实行有效和负责任的管理。但是，这些委员会委员一方面在信息技术共同事务机构即计算中心中负有责任，另一方面又担任各自组织信息技术部门经理，有着职业利益，两者如何平衡是一个问题。目前计算中心工作与成员机构内部信息技术服务之间没有明确分工，特别是政策和业务职能没有合理分开。

24. 关于业绩监督和报告，中心定期提供在线业绩信息，包括向参与组织提供单个服务的使用数据。它还定期进行基准测试，向管理委员会报告。此外，计算中心利用呼叫中心与用户联系，获得反馈，将有关问题和管理活动的详细记录输入计算机，进行跟踪和分析。

## G. 质量和效率

25. 如上所述，计算中心进行基准测试。中心主任说，测试表明使用中心的服务在费用上具有很大的优势。中心于1993年、1995年、1998年和1999年聘请外部审计员对业务活动进行审计，结果证明很有价值。中心还用专门的软件和工具测定服务的质量，但认为服务质量也受工作人员的态度如进取心、奉献精神和工作能力等因素的影响。检查员没有机会评估中心的工作人员如何定期、有效地接受培训和再培训，以适应信息技术部门的迅速变化。在这方面关切地注意到，中心目前方案预算中工作人员的培训资源减少30%以上，以弥补上一期概算的严重亏空。

## H. 技术创新

26. 目前中心拥有技术资产 5000 万美元，分属于硬件、软件和专门项目，以及程序和专门知识中的实质性知识产权。然而，由于信息技术工业的迅速变化，这些资产的生命周期很短，需要不断更新和调整，以跟上发展步伐，保持其价值。计算中心的设备还需得到销售商的全力支持，否则不可能保证每周 7 天、每天 24 小时运行。因此，中心需要源源不断的信息技术投资和结构调整，才能保持相当的技术水平，与确立的产业做法并驾齐驱。

## I. 制约因素

27. 上文已经指出计算中心面临的一些财政困难，这些困难限制了中心在一个具有竞争力的行业中进行创新和保持其价值的潜力。计算中心参与组织自身面临财政压力或不愿意最大限度地利用中心的服务，是造成这种情况的根源所在。此外，中心提供的服务的知识含量越来越大，但聘用有经验的信息技术人员却越来越困难。共同制度的工资水平无法吸引信息技术市场中最好和最杰出的人才。一个可能的部分解决办法是，实行计算中心与成员组织之间自愿交换工作人员的政策。上文第 23 段提出的另一措施，是中心与成员组织内部信息技术服务部门之间明确分工，这样做可有助于缓解中心和成员组织技术人员短缺的问题。

## J. 经验

28. 计算中心提供的一条有用的经验，是由少数组织始办一项共同事务机构，以后逐步发展成为全系统的合作安排。可供其它共同服务机构参考的另一条经验，是中心计算服务费率反映服务的单位成本，作为向参与组织收费的基础，也作为透明的成本核算和成本管理的基础。值得其他共同服务机构效仿的另一做法是，计算中心在独立管理和技术审计人员的协助下，定期测试服务基准，以确保在服务质量和效率参数上可与商业部门其它类似服务提供者相比拟。

29. 然而，由于共同制度的某些特点，如按指定的业务程序实施共同制度的政策和规则，所以不能也不应该将每项共同事务都与私营部门相比较。但是，联合国系统内共同事务机构和/或各组织的支助服务机构之间通过比较订立基准，可以也应该是正常的工作，借此可以发现效率最高、经济效益最好的经营者和服务方法，包括外部承包方法。具体建议请参见报告第一部分 27 页图 10。例如，不妨了解不同组织提供同一项服务所需平均时间周期的不同原因(如招聘、采购、司法、旅费、医疗费和教育津贴的报销等)。

## K. 发展潜力

30. 过去十年计算中心的服务不断扩展，显示了它的作用和进一步发展的潜力。最大限度地挖掘这一潜力，首先取决于中心的管理和技术能力，它能否不断地根据信息技术行业的迅速变化来调整资源和工作，保持服务质量、效率和相关性。此外，在很大程度上还取决于中心参与组织是否愿意合理地使用它的服务和补充它们自己的资源，因为它们是中心的“主人”。各组织增加它们对中心的关注和投入，无论是单个组织还是整个集体，预期都可以在中心对其业务的总增值中获取好处。这从“2001 年以后

“计算中心业务计划”草案中可见一斑。只有如此，计算中心才能克服目前限制其充分发挥潜力的预算困难和人员紧张状况。

## **L. 强化措施(见建议 1)**

国际计算中心  
(计算中心)

计算中心设在其他地点的办事处
计算中心纽约系统办事处(纽约)
方案经理
计算中心难民署办事处(日内瓦)
方案经理
计算中心粮食计划署办事处(罗马)
方案经理
计算中心国际商品机构办事处(纽约)
方案经理

	计算机运行组(COG)	
主任办公室	组长	资源管理科(RMS)
主任	主管	科长
秘书	工作人员 6 名(P/GS)	工作人员 8 名(G/PS)
副主任办公室		
副主任		IMIS 系统组*(ISG)
技术顾问	分布式系统组(DSG)	组长
秘书	组长	Unix/Sybase
		管理员
	工作人员 4 名(P/GS)	安全和计划组(SP)
创新开发科(IDS)		空缺
代理科长	网络运行组(NOG)	
工作人员 8 名(P/GS)	组长	呼叫中心(CC)
	工作人员 4 名(P/GS)	工作人员 3 名(P/GS)
设施管理科(FMS)		
科长	用户支助科(CSS)	主机事务组(MSG)
	科长	组长
		工作人员 5 名(P/GS)

\* IMIS 系统组提交计算中心纽约系统办事处的报告。

注：            专业人员  
                  一般事务人员

## 三、联合医务处

### A. 任务

31. 联医处由卫生组织管理，于1968年根据日内瓦创始组织的书面协议建立。这份协议从未修订或增订过。它的基本任务与联合国纽约总部医务司类似，都是就医务行政问题向成员组织提供咨询，对成员组织的工作人员进行预防保健和健康宣传教育。

32. 它是通过以下主要职能履行任务的：

(a) **医务行政职能：**

- 在工作人员在各组织工作的各个阶段，为他们进行体检和开具体检证明；
- 管理病假和养恤金的工作人员津贴计划、各自组织的补偿计划和医疗保险计划；
- 就工作环境、工作人员健康、外地办事处卫生问题如撤离或当地医疗设施状况等提出意见；

(b) **门诊职能**

- 诊治各种职业健康问题，如急诊、保密医疗咨询或接种和化验等；
- 在工作人员赴外地执行任务之前向其讲解卫生须知，之后了解遵守情况；
- 向联合国外地办事处药房提供支助，提供药品和评估那里的医疗设施。

(c) **健康宣传和教育**

- 鼓励执行有益健康的工作环境准则；
- 通过小册子和其他手段宣传如何采取必要预防措施，防止各种疾病和吸烟及吸毒等健康危险；
- 增进健康的特别活动和接种计划。

### B. 覆盖范围

#### (a) 组织

33. 联医处目前覆盖以下联合国系统的组织：日内瓦办事处、卫生组织、难民署、劳工组织、电联、知识产权组织、气象组织、志愿人员、国贸中心、儿童基金会(日内瓦办事处)、艾滋病计划以及不属于联合国系统的世贸组织。1998年，它所服务的日内瓦工作人员总数超过8000人(见表2)。

## **(b) 地 区**

34. 联医处覆盖的地区除波恩的志愿人员和气候变化框架公约秘书处外，主要是日内瓦。它还向联合国 50 个外地办事处的药房提供药品。它的行政工作是审核由联合国外地办事处医生提出的体检报告。联医处的协议存在一个重要缺陷，即没有具体规定联医处向成员组织的外地工作人员提供医疗支助。从以下表 2 中可以看出，外地工作人员人数超过日内瓦的工作人员人数。

## **C. 结 构**

35. 目前联医处由六个单位组成，其组织结构见表 2。

表 2

单 位	人员配备	所服务的组织	所服务的职员人数(1998 年)				
			日内瓦		外 地	合 计	
			人 数	%			
1	日内瓦办事处	医生 1 名 (P-4) 护士/化验员 5 名 秘书 3 名	日内瓦办事处 气象组织 知识产权组织 国贸中心 儿童基金会 环境规划署 志愿人员/气候变化 公约秘书处	3,662	44.3	2,576	6,238
2	卫生组织	医生 1 名 (D-2) (兼 联医处主任)* 医生 1 名 (P-5) 护士/化验员 2.5 人 秘书 3 人	卫生组织 艾滋病计划	1,252	15.2	2,589	3,841
3	难民署	医生 1 名 (P-5) 护士/化验员 3.5 人 秘书 2.5 人	仅难民署	880	10.7	3,519	4,399
4	劳工组织	医生 1 名 (P-5) 护士/化验员 2 人	仅劳工组织	1,221	14.8	1,660	2,381
5	电联	医生 (P-5), 每周 出诊三次 护士 1 名 秘书 1 名	仅电联	732	8.8	28	760
6	世贸组织	医生 (P-5), 每周 出诊三次 护士 1 名 秘书 1 名 (半日)	仅世贸组织	512	6.2	-	512
合 计				<b>8,259</b>	<b>100.0</b>	<b>9,872</b>	<b>18,131</b>

\* 联医处主任出诊，并在所有医务室设有办公室。

36. 这四个主要医务单位(日内瓦办事处、卫生组织、难民署和劳工组织)除难民署医务室为其它单位进行化验外,都执行联医处的标准职能。只有日内瓦办事处、卫生组织和劳工组织进行 X 光检查,但 X 光检查次数从 1993 年的 3,900 次降至 1997 年的 847 次,随着 X 光检查次数急剧减少,维持三个单独的利用不足的 X 光设施是否明智令人怀疑。

37. 表 2 还表明,联医处人力资源的配备与不同单位对其服务的相对需求不成比例。日内瓦办事处医务室照料的工作人员人数占联医处所服务人数的 44%,而且每年有成千上万名在万国宫开会的代表也可能到医务室寻医问药,从表 2 上看人员相对不足。

38. 此外,所有其它医务室的主任都是 P-5 级医生,而日内瓦办事处医务室主任是 P-4 级医生。不过,联医处主任(D-2)除了履行对整个联医处的管理、咨询和行政职责外,还轮流在卫生组织和日内瓦办事处医务室看诊。

39. 联医处的现有结构在设计时主要考虑向日内瓦的工作人员提供服务。各组织的外地工作人员则在外地办事处医务室就诊,如涉及医务行政事宜,则由各地的联合国指定医生处理,他们向联医处提出医疗报告,供其核准。所以联医处在外地工作人员方面的工作量主要是行政性的。可能正是出于这一原因,外地工作人员占绝大多数的难民署才在日内瓦联医处医务室之外自筹资金发展自己的外地医务后勤。在外地也有众多人员的联医处其它成员机构(卫生组织和劳工组织),迄今还没有单独或最好在重组的联医处框架内采取类似措施。

40. 虽然目前的分散且有些重叠的设备、人员和服务结构可能不是最合理或效率最高的资源配置方式,但有关组织出于以下各种原因似乎对这种安排比较满意:就近和方便服务;可以理解地感到对服务机构的所有权;医务人员对每个组织的特点较为熟悉等。但是这种安排将联医处分解成各个自治单位,与各自组织拥有强烈的认同感,各医务室之间几乎不进行人员交流。难民署和知识产权组织发展自己的并行医务室为职工服务,不仅说明对目前的安排不满意,也使联医处的解体进程加快。

41. 最近至少有两个成员组织向检查员建议对联医处进行重组,变成“联邦结构”,每个组织拥有自己的医务室,只将保健宣传和相关任务集中管理。很明显,这种设想除了增加成员组织的开支外,还会使作为共同事务机构的联医处不复存在,将它合法地肢解成众多的自治医务单位,日内瓦联合国系统有多少组织就将有多少个医务室。这与其它联合国系统工作地点的现有构架形成鲜明对比,也违背上述联合国大会 2000 年 5 月 4 日第 54/255 号决议。这种结构还将在履行联医处现有标准职能方面造成各组织间的差异,就象医疗保险计划实行“联邦制”一样。

42. 与“联邦制”的概念相反,检查员发现了可对联医处结构加以合理调整的以下三项主要标准:

### **(a) 地点设置**

- (i) 高度分散或面向外地:难民署/卫生组织/劳工组织;
- (ii) 设在日内瓦,但在外地有派出单位:日内瓦办事处/电联/环境规划署/儿童基金会;
- (iii) 全部或主要在日内瓦:电联/知识产权组织/气象组织/世贸组织。

**(b) 相同的职工保险计划**

- (i) 日内瓦办事处：日内瓦办事处/难民署/气象组织/电联/环境规划署；
- (ii) 卫生组织：卫生组织/艾滋病计划；
- (iii) 劳工组织：劳工组织/电联；
- (iv) 由私营部门保险机构提供服务(Van Breda)：知识产权组织/世贸组织。

**(c) 就 近**

- (i) 日内瓦办事处和相关联合国实体；
- (ii) 难民署/气象组织/世贸组织；
- (iii) 劳工组织/卫生组织；
- (iv) 电联/知识产权组织。

43. 目前的联医处结构与上述三项标准的任何标准都不相符合，所以完全可以按方便和效率的原则进行改革。不妨指出，按这三项标准，只能容纳四个医务单位，而不是目前的六个。鉴此，检查员认为应该对目前的安排进行改革，减少而不是增加单位数目。在认真考虑了三个重组方案后，并考虑到本报告第一部分关于日内瓦各组织应建立三个共同事务中心的建议，检查员提出以下在结构和职能上对联医处进行调整的战略。

**(a) 按地点重组(就近标准)**

表 3

单 位		全日制 医生人数	所服务的职员人数(1998 年数据)					
			日内瓦		外 地		合 计	
			人 数	%	人 数	%	人 数	%
1	劳工组织/卫生组织/ 艾滋病计划	(D-2)主任一 名, (P-5)一名	2,473	30.0	3,749	38.0	6,222	34.3
2	日内瓦办事处/电联/ 儿童基金会/志愿人 员	(D-1)副主任 一名, (P-5)一 名	2,728	33.0	2,574	26.0	5,302	29.2
3	难民署/气象组织/世 贸组织	(P-5)一名	1,643	20.0	3,521	35.7	5,164	28.5
4	电联/产权组织	(P-5)一名	1,415	17.0	28	0.3	1,443	8.0
合 计		<b>6</b>	<b>8,259</b>	<b>100.0</b>	<b>9,872</b>	<b>100.0</b>	<b>18,131</b>	<b>100.0</b>

## (b) 职能重组

- (i) 对共同制度的医务行政职能进行合理化改革，只由日内瓦办事处和劳工组织/卫生组织医务室为所有成员组织办理这类事务，外加一般卫生宣传和门诊服务；
- (ii) 较先进的医疗和化验设施(待定)设在难民署/气象组织/世贸组织医务室，外加一般卫生宣传和门诊服务；
- (iii) 供所有成员组织使用的药店/药房可以设在电联/知识产权组织医务室，外加一般卫生宣传和门诊服务；
- (iv) 联医处的全日制医生在非全日制医生和实习生的陪同下，轮流到各医务室出诊，与过去的做法一样，但更有系统。每个单位的常设护士和化验员维持必要的机构存在，并给人熟悉的感觉。但是，如本报告中两部分所述，随着日内瓦各组织信息技术平台的联接，各医务室实现电子一体化，后一些担心将成为过去。

44. 这类结构调整预期可减少目前安排中资源的重叠和分散，最终节省费用。还可保证所有参与组织享受同样的标准服务。不妨指出，纽约联合国总部的医务司只有三个单位或组：一个负责医务行政(共同事务)；一个负责维持和平行动；另一个负责开发计划署/儿童基金会/粮食计划署。

45. 可能因为机构较少但承担与联医处类似的工作量，所以医务司 1998-1999 年度预算约为 500 万美元，而联医处为 7,815,400 美元。在同一两年期，两个医务单位雇用的专业人员相同，联医处的一般事务人员多几名。可能因为日内瓦与纽约在工作人员费用上的差异以及联合国总部有一个维和行动特别支助帐户，所以联医处的费用数字较高。不过，检查员提醒说，结构不是万能的，哪个组织和事务单位都没有一个理想的结构。取得成功还在于其它因素，这在第七章中叙述。

46. 还值得注意的是，联医处结构的分散化与各成员组织职工保险计划的多样化相互对应。联医处的医生免费向各职工保险计划提供咨询，但知识产权组织和世贸组织除外，它们向私营保险公司投保，并由其提供医务咨询。五个保险计划向各组织工作人员提供的条件和服务各不相同，进而在保险范围和权利方面造成差别。然而，联医处的存在，多少保证了向各成员组织的工作人员提供共同和统一的职业卫生标准和服务。

47. 因此，作为第一步，必须统一不同的保险政策和规定，以按照联合国共同制度的精神和原则，确保所有工作人员享受平等待遇，并符合各组织共同人事标准。下一步当然是在日内瓦工作地点逐步建立统一的职工保险计划，正如纽约目前的情况那样。事实上，目前日内瓦办事处、卫生组织和劳工组织联合开发和使用的共同医疗保险制度被认为很有用处，已成为日内瓦工作人员保险共同事务的第一块基石。

## D. 预算和员额配置趋势

48. 联医处的预算和员额配置趋势 1980/1981 年至 1998/1999 年的演变，见表 4。

表 4

年 度	预 算 (1000 美元)	工作人员人数		
		专业职类以上	一般事务人员	合 计
1980/1981 年	2,779	5	24	29
1990/1991 年	5,291	5 非全日雇员 1 人	24 非全日雇员 3 人	29 非全日雇员 4 人
1998/1999 年	7,815	6 非全日雇员 1 人	27 非全日雇员 6 人	33 非全日雇员 7 人

49. 前两个十年工作量的变化主要因为参与组织数目从 1980 年的 9 个增加到 1999 年 12 个，也因为这些组织在日内瓦的工作人员从 1980 年的 7000 人增加到 1998 年的 8000 人以上。在过去这些年，联医处预算几乎不包括对外地工作人员的医务支助，只有 1998/1999 年预算为外地工作团拨款 50,000 美元。

## E. 经费来源

50. 联医处的经费是按参加组织接受的服务比例分摊的。批准的 2000-2001 两年期预算的费用分摊情况见表 5。

表 5

组 织	%	数额(1,000 美元)	组 织	%	数额(1,000 美元)
日内瓦办事处	24.2	1,994	知识产权组织	3.8	313
卫生组织	20.5	1,689	气象组织	2.0	165
难民署	18.1	1,491	志愿人员	1.5	124
劳工组织	13.2	1,088	国贸中心	1.3	107
电联	7.2	593	儿童基金会	1.1	91
世贸组织	6.2	511	艾滋病计划	0.9	74

51. 各组织对目前的费用分摊安排似乎比较满意，因为是按实际接受的服务而不是按各组织工作人员人数核算的，但两者有密切的联系。此外，联医处按成员组织每两年商定的主要服务参数计算单位服务费用。基础设施服务的费用，如各医务室的场所和共用事业费，未计算或列入联医处的成本，联医处对职工保险计划的咨询服务费用也未计算和分摊给各成员组织。职工保险协会应该支付联医处的这类服务费用，联医处应该为此制定一个收费标准。

## F. 管理和责任制

52. 1968年设立联医处的协议没有规定也没有设想要有一个管理监督机构或咨询机构。只是参加组织的人事部门负责人每两年聚会一次批准预算，这种每两年开一次的会议，很难说是计算中心那种每年定期举行会议(每年两次)，决定预算和非预算管理问题的有组织、有效的管理委员会。在这方面，联医处与计算中心不同，缺少定期深入审查工作、困难和如何提高服务质量的论坛。建立这类论坛很有必要，还应该吸收联医处成员组织职工医疗保险计划的负责人和日内瓦各组织职工协会的代表参加。

53. 除上述的两年期会议，联医处主任每年定期参加联合国系统医务部门主任会议。会议通常由联合国总部医务司司长主持，主要讨论当时工作人员中重要的健康问题，如健康评价或艾滋病毒/艾滋病问题，还讨论医疗服务和标准的改革。目前各工作地点采用的《医疗准则》就是从实际出发制订的，但仍需要正式增订和在全系统颁布。

54. 联合国系统医务主任会议，是一个制订有效战略和方案，加强外地工作人员的保健服务，使各组织医疗服务的法律文书正规化的适当论坛。一种选择是联医处与联合国医务司合作，将各自的医务部门延伸到外地机构，因为其成员组织的外地人员加在一起占全系统外地人员总数的80%以上。这一方案如产生额外的资金问题，应让职工医疗保险计划参加解决。迄今，这些计划为总部职工支付的医疗费大大超过外地工作人员的医疗费。原因很简单，发达国家的医疗费用大大高于发展中国家的医疗费用。为了公平或者说为了补偿，按照逻辑应该吸收工作人员医疗保险计划密切参与或提供资助，为各组织的外地工作人员建立较可接受的保健设施。根据联合国大会关于外地共同办公和共设服务设施的有关决定，应率先由联合国系统共同事务部门在外地工作地点这样做。

55. 联医处目前分别向各成员组织的人事部门负责人报告工作，但将职工代表机构排除在外。联医处与联合国系统的其它医务机构一样，几乎完全为了职工福祉。例如，联医处每两年发表一次机密医疗报告，将各成员组织过去十年间职工病假、残疾和死亡的情况加以汇总，对影响不同组织职工健康状况的管理和职业因素提出一个大概指标。这些资料无论对行政部门还是对工作人员本身都很有价值，但是职工代表机构却看不到。

56. 以上只是一个例子，说明联医处保持独立的好处，可以同时得到管理层和职工的信赖。可是职工可以毫无顾忌地将工作环境甚至家庭问题讲给联医处的医生，不必担心违反机密，也无须把联医处看作是管理部门的工具。联医处现有的结构有利于促进这些气氛，它们与各成员组织的行政部门已融为一体。

57. 在绩效监督和报告方面，联医处备有详细的关键工作参数的工作量统计，如体检和X光检查、化验、接种等。这些统计定期向参加组织报告(不向工作人员报告)，并作为对提供服务收费的依据。

## G. 质量和效率

58. 联医处的质量和效率主要受成员组织管理文化的影响。自成立以来它所履行的日常医务行政职能，大致反映了成员组织的需求，也可以看出联合国系统规则和程序有些复杂和陈旧，比如病假或体验手续的管理就是这样。除非随职业卫生需求和标准的变化而订正和补充这些规则，否则联医处和其它医务部门仍旧花费宝贵的时间处理行政部门要求的纸头工作，而难以全力关注工作人员的职业健康。重要的现代化改革要得到接受并取得成效，必须在上述联合国系统医务主任的会议上提出。

59. 在采取全面行动之前，联医处可以利用卫生组织的“增值”，更多一些创业和创造精神，在保健、卫生宣传和教育方面引入创新方法，向成员组织“推销”它的作用和价值。如果建立以上提议的管理机构，或象知识产权组织那样改进职工的保健服务(见以下)，可望推动这些措施的实施。此外，联医处应该学习计算中心目前的做法，聘请独立人员定期对其服务进行质量审计，调查用户的满意率。联医处本身也可以用电子手段进行定期监测，并邀请职工提出改进服务的意见。

60. 质量和效率措施必须长期维持，为此可以对联医处工作人员进行培训和再培训，也可以定期与联合国系统内外的医务机构交流。此外，信息技术已成为所有组织的必要工作手段，联医处工作人员也不例外，也同样应该拥有基本的技能，至少掌握与其工作有关的技能。语言技能对联医处工作人员特别重要，因为他们每天都要与不同国籍的人员打交道。应该鼓励联医处工作人员至少熟练使用两种工作语言(英文和法文)，必要时可以开设专门的语言培训班。经过一段时间，流畅的英文和法文应该成为招聘联医处工作人员的法定条件之一。

## H. 技术创新

61. 联医处提供的情况表明，各单位的医疗设备总体而言是足够的。为了对行政工作实行计算机化，1998-1999年预算为此目的列出141,500美元。目前，联医处正在开发对体验报告和病假数据进行电子管理的LAN系统和数据库。联医处力所不及的一个主要障碍，是各成员组织的信息技术发展不均衡，再加上各系统不匹配，限制了各组织之间电子一体化。联医处要在行政职能和与用户联系上取得效率，很大程度上取决于日内瓦各组织之间建立统一的信息技术平台。这条意见同样适用于其它共同事务部门。

## I. 制约因素

62. 现在联医处由六个单位组成，这可能是最大的制约因素，似乎限制了它更有效地使用工作人员和设备的能力，也限制了它对保健服务进行改革的能力。此外，这一结构也不经济。另一困难是联医处相对于成员组织的管理部门而言缺乏足够的独立权力，是否采纳联医处的建议完全由它们自己说了算。联合国总部索赔咨询理事会似乎就是这种情况，处理索赔最多可能需要两年。在目前的下放权力的进程中，日内瓦不妨考虑设立一个类似的机构。

63. 另一问题是联医处对成员组织外地工作人员的照顾有限，因为这一要求既未写入法规，联医处成员后来也没有讨论过。

64. 最后一点是，联医处实行两年预算期，在资源管理上缺乏足够的灵活性来应付服务需要的短期变化。尽管联医处自成立以来任务和职能未有多大变化，但随各组织人员总数的增加，工作量时有波

动。如果以一年作为预算和拨款周期，不失为一种解决办法，也可以与难民署和儿童基金会等联医处成员组织的年度计划预算周期相匹配。

## J. 经验

65. 尽管结构上有些问题，一些联医处成员组织又出现了分离倾向，但联医处作为共同事务机构已经确立了地位，只需要进行现代化改革。第一条经验是，联医处的职能之一是为所有日内瓦的国际组织制订规范(与职工细则有关)。有些组织认为这类规范性的行政支助职能对机构间合作事务机构不合适，它对此不赞同。

66. 另一条重要经验是，联医处按照共同制度基本统一的医务政策和原则来运作，从招聘工作人员的经验准则到残疾人员待遇政策都是一样的。不过，这些准则需要正规化并加以公布，使之成为共同系统的医务标准。各组织接受并统一执行这些共同政策、标准和方法，是共同事务取得成功的先决条件。

67. 共同系统医务主任年度会议也是其它共同事务机构应酌情效仿的一个良好范例。这类会议不仅可以鼓励不同工作地点医务单位之间交流有用的信息，还可以促进采用共同标准和做法。这些好处只是第一步，以后联合国系统的共同事务(和/或各组织的支助服务)可以联系起来，使世界各工作地点类似事务机构之间结成相互依赖的网络。采用互连网络和系统内各网络之间相互联接，能够推动各共同事务部门和工作地点的此类横向交流和合作，以发现和推广提供服务方面效率最佳的机构和最佳做法。除联医处外，其它类似机构如外交信袋、采购、培训、招聘、许多财务职能、翻译、口译、印刷、出版等也可以这样做。

## K. 发展潜力

68. 由于保健领域的技术和质量进步，以及日内瓦医疗费用的上涨，日内瓦各组织在规划联医处未来时，不妨做出一些前瞻性思考。在收集本报告的资料时，瑞士当局对检查员说，如果日内瓦的联合国组织做出安排为工作人员和家属开办进一步的保健设施，它们不反对。

69. 如果日内瓦的联合国组织可以开设烟酒和其它商品免税店，那么也有条件开设一间免税药店或药房，作为第一阶段措施，以后进一步充实和扩大向工作人员和家属提供的诊治服务。在这方面不妨注意知识产权组织的做法。该组织于1998年建立了自己的医务室，虽然仍旧是联医处的成员，但又力求实行以下目标：(a) 向知识产权组织工作人员、退休人员和外交代表提供保健服务；(b) 改善工作人员的工作卫生条件；(c) 控制知识产权组织和工作人员的医疗费。该组织医务室的前两个目标与联医处的目标是类似的(向退休和外交代表提供保健服务除外)，但第三个目标是该组织控制医疗费方面的一个可以称赞的创举。知识产权组织和难民署在依赖联医处的同时，又利用自己的资金设立内部医疗设施，无疑是开辟了一个新的方向。本报告提议的联医处管理委员会应该对它的总体好处以及医务法律和其它影响深入审查。

70. 在规划联医处未来时，需要彻底审查它的法律规约，还应该修订有关工作人员细则，以克服联医处的行政臃肿。同样重要的是，应该邀请各成员组织工作人员医疗保险计划的负责人如何改进日内瓦共同系统医疗保健设施和服务献计献策，并商讨如何减少工作人员医疗保险费和医疗费。当然，有一些问题需要较深入地分析，检查员将建议联医处成员组织与各工作人员医疗保险计划负责人进行合作来这样做，以便使知识产权组织措施的好处也能为日内瓦其它组织的工作人员享受到，进而也促使知识产权组织医务室融入联医处。

L. 强化措施(见建议 2)

## 四、培训和考试科

### A. 任 务

71. 培考科的任务是：
- 向日内瓦的联合国工作人员提供职业发展培训和在职培训(包括联合国六种正式语文的培训)，并在共同分担费用的前提下，向日内瓦联合国系统各组织、其它国际组织和常驻代表团的工作人员提供此种培训；
  - 为日内瓦的联合国系统工作人员举行联合国正式语文能力考试；
  - 代表纽约联合国考试处举行专业人员招聘考试，代表日内瓦办事处举行当地人员招聘考试。
72. 本案例研究仅涉及以下四类培训职能：
- 语言和交流技能培训；
  - 信息技术培训；
  - 管理和职业发展培训；
  - 专门技能培训(技术性)。

### B. 覆盖范围

73. 多年来，培考科作为日内瓦一项共同事务，一直是最大的培训机构。除向日内瓦办事处工作人员提供六种正式语言培训外，还在共同分担费用的基础上，向 20 个其它联合国机构、专门机构、常驻代表团、政府间组织和非政府组织的工作人员，以及联合国秘书处工作人员家属、领事人员、退休人员、服务组织和新闻机构人员提供此类培训。

74. 劳工组织也有一个平行的提供语言培训的共同事务部门，但仅限于英文、法文和西班牙文。它的语言培训班同样在回收费用的基础上向其它专门机构(主要是知识产权组织和电联)，以及移民组织、红十字会和基督教协进会等非联合国系统组织和更多的常驻代表团工作人员开放。

75. 卫生组织选择聘用私营语言学校(Parole)开设语言培训课，这种安排有何好处还不知道，因为该组织一些工作人员仍旧在培考科和劳工组织语言培训班上课。难民署和环境规划署也自己开设语言培训班，所以很少使用培考科的服务。

### C. 结 构

76. 从以上各段可以看出，日内瓦各组织秘书处的培训设施和计划相当分散。造成这种情况的一个原因是培考科的职责范围有限，只负责向联合国工作人员提供非语言培训。其它组织遇有非语言培训事宜时必须自己组织或承包给外部培训机构。另一原因可能是培训内容必须适合某些组织或某些工作人

员类别的特殊或不同需求。还可能因为如按计算中心的做法将培训活动集中在一个机构实际上难以做到(缺少足够的场所或中心地点等)。

77. 除为时已久的语言培训以及某些交流技能培训外,日内瓦的大多数组织已开始发展培训业务,一些小型组织倾向于聘用外部培训力量。几乎所有组织的培训拨款与需要相比都有限。例如,各组织在信息技术方面投入巨额资金,已超过7亿美元,如果打算从中获得预期的利益,特别需要扩大信息技术培训。

78. 尽管培训设施、计划和做法不尽统一有着各种原因,但检查员认为至少可在以下三个方面做出较合理、较节省费用的安排。

- (a) 按联医处的结构模式(经酌情改动),日内瓦所有组织建立一个统一管理的培训事务机构,但培训计划的实际操作和实施可分散到几个地点或组织;
- (b) 参与组织按以下方式分别作为中心地点承担设计和协调不同培训计划的责任;
  - 日内瓦办事处负责语言和交流技能培训,实行统一的能力考试标准;
  - 电联/知识产权组织负责信息技术培训;
  - 劳工组织/卫生组织负责管理和相关培训;
  - 专门技能培训仍由各组织自行负责和组织;
- (c) 无论培训的种类和内容如何,更多地利用标准化信息技术系统,以普及机上培训和机会;
- (d) 设立日内瓦所有组织和机构共同的培训咨询理事会。

## D. 预算和员额配置趋势

79. 表6所示预算和员额配置趋势,与培考科按规定提供服务的日内瓦联合国机构总预算和人力资源相比微不足道。培考科的部分经费还来自总部人力资源管理厅管理的联合国信息技术和提高实质性技能中心培训预算。鉴于其它组织也为工作人员培训调拨的大致相同数额的资金,所以完全可以较合理、较集中使用这些资源。

表 6

年 度	1000 美元			工作人员					
	RB	XB	总 数	专业人员		一般事务人员		总 数	
				RB	XB	RB	XB	RB	XB
1980/1981 年	1,143.0	220.0	1,363.0	3	1	4	2	7	3

1986/1987 年	1, 232. 6	64. 2	1, 296. 8	3	-	4	1	7	1
1990/1991 年	3, 037. 3	-	3, 037. 3	3	-	4	-	7	-
1996/1997 年	4, 282. 6	403. 8	4, 686. 4	3	-	3	-	6	-

## E. 经费来源

80. 培考科的经费主要来自联合国经常预算，其中 99%用于人事费，1%用于设备和教材。各机构缴纳的分摊费用用于咨询合同和管理费。培考科采取的费用分摊公式是联合国总部根据 1970 年代纽约市场情况制定的。根据这项被认为是任意和不当的公式，培考科对每个学生上 52 小时的培训课收费 515 瑞士法郎。现在应该考虑修订这一公式，以反映培训的实际费用(如计算中心的做法那样，回收其服务的全部成本)，筹集资金在培考科工作中再投资。

## F. 管理和责任制度

81. 培考科由日内瓦办事处管理，属于人事处三个科中的一个。它负责的信息技术培训则由日内瓦办事处技术创新委员会培训分委员会监管。该委员会由所有联合国用户机构的代表组成，每年定期开会几次，所有建议似乎都得到执行。它有权决定信息技术培训预算，但无权影响人员配备。

82. 其它培训计划(语言、管理和专门培训)除行预咨委会工作人员培训分委员会外没有类似的管理机制。该分委员会每年定期举行会议，作为机构间合作和交换信息的论坛。培考科报告说，由于该分委员会的作用，它购买教材获得了折扣。联检组认为，除了折扣外，它还可以做得更多，例如按上述建议在向工作人员提供各类培训上改进各组织秘书处之间的协同合作。

83. 培考科内部对所培训工作人员的培训情况和每门课程进行审评。最后一次外部审评是 1992 年由内部审计组进行的。责任报告制度主要通过日内瓦办事处管理机构实施。

## G. 质量和效率

84. 培考科根据每个班结束后学员填写的培训评价表和学员的其它反馈对服务质量作出较高的评价。它还报告说，用户的满意度很高，主要意见涉及培训的时间安排，而这是管理部门的事，培考科无能为力。然而，考虑到培考科非常有限的预算拨款，它对服务质量和效率的评价似乎有点牵强。只有独立审计并与类似服务提供机构进行比较后，才能得到较客观的结果。

## H. 技术创新

85. 信息技术是过去十年这一领域的一项主要创新，但为了机上培训目的来使用这一技术显然不够，因此需要针对不同培训计划(特别是用户使用信息技术资源)和不同类别工作人员(一般事务人员、专业人员和管理人员)加以系统化。

## I. 制约因素

86. 目前，培考科面临两个主要制约因素。一是内部因素，即预算与对其服务的现有和潜在需求相比很小。与此有关的还有目前对非联合国学员上课实行主观的标准费率。二是外部因素，即日内瓦工作地点的培训设施和计划相当分散。这种情况制约实行规模经济和更合理地配置日内瓦各组织有限的培训资源。

## J. 经验

87. 按秘书长原来制订的培考科职责范围，它只限于向日内瓦的联合国秘书处工作人员提供培训服务(语言培训除外)。现在需要酌情审查日内瓦办事处某些事务机构的职责范围，以消除对它们的限制，使它们变成日内瓦国际社会服务的完整的共同事务机构。

88. 同样，为确保这类事务机构的一贯效率、财务维持能力以及自主权，不应该任意地制定服务费率，而应该按与用户组织和机构达成的协议严格计算单位费用，真实反映直接或间接成本。这一措施可以改进其服务的成本核算、成本管理和透明付费。

## K. 发展潜力

89. 消除对培考科的现有法规和资源限制，增加它的运作和预算自主权，按前述建议重新组织培训设施和计划，可以使培考科成为日内瓦各组织共同利用的事务机构，更充分地发挥它的潜在作用。

## L. 强化措施(见建议 3)

## 五、外交信袋处

### A. 任 务

90. 日内瓦办事处信袋处建立于 1948 年 8 月，最初使用它的机构是卫生组织，1949 年 9 月经与卫生组织交换信函后，信袋处变成了共同事务机构。从那时以来，它一直属于共同事务机构，通过日内瓦办事处按国际竞争招标方式选聘的转运商，从事信袋业务。

91. 信袋处的基本任务是 1949 年 8 月 9 日第 A1/32 号、第 SGB/82 号和第 SGB/82/Rev. 1 号文件以及 1963 年 4 月 23 日第 A/Conf. 25/12 号文件确定的，多年来没有改动过。现在，信袋被越来越多地用于运送维和或人道主义行动所需要的重设备，这些职能原来没有预想到。

### B. 覆盖范围

92. 信袋处主要满足日内瓦各组织的需要。不过，近年来日内瓦也逐步变成其它地点的转运中心。1981 年信袋处定期运达 51 个目的地，1991 年这一网络已扩展到 91 个，1999 年扩展到 100 个。平均而言，它定期向 65 个联合国机构秘书处、联合国实体和专门机构以及 80 个开发计划署外地办事处发运信件。

93. 此外，还通过卫生组织的信袋处向以下地点(卫生组织设有地区办事处)发运信件：亚历山大、布拉柴维尔(1998 年终止)、哥本哈根、马尼拉、新德里和华盛顿。

### C. 结 构

94. 信袋处虽是日内瓦设立最早、使用最广泛的共同事务之一，但人数很少，只有 7 名一般事务人员。它设在日内瓦办事处登记、记录和邮件科，而总部信袋处则设在建筑管理处。从日内瓦办事处行政司长到信袋处，之间隔 6 个级别和 4 个管理层。但是，这一名不见经传、看不眼起的组织结构并不妨碍信袋处多年来成为日内瓦工作地点各组织之间的重要联系渠道。值得一提的是，虽然信袋处的结构不引人注目，但正如报告第一部分所述，它与日内瓦办事处的许多其它共同事务一样也是一种机构推动力。

### D. 预算和员额配置趋势

95. 从表 7 可以看出信袋处过去二十年的预算和员额配置趋势。除一个 G-4 位置由预算外资源提供资金外，其它所有职位经费都来自经常预算。需要指出，信袋处每年产生的收入相当于年度预算的二倍。联合国总部 1998-1999 两年期邮件和信袋业务预算约刚好超过 400 万美元，是日内瓦办事处信袋处同一两年期预算的四倍。表 7 还显示，自 1990 年以来虽然工作量大幅度增加，但外交信袋处的员额配置没有变化。

表 7

	预 算 (1000 美元)	工作人员	工作量指示数据

年度	总数	专业人员	一般事务人员	总数	所服务的实体	运出信袋(年/吨)		运达目的地
						1980年	231	
1980/ 1981年	无数据	-	5	5	27	1980年	231	53
						1981年	256	
						<b>1980/1981年</b>	<b>487</b>	
1990/ 1991年	无数据	-	6+1	7	37	1990年	267	91
						1991年	268	
						<b>1990/1991年</b>	<b>535</b>	
1996/ 1997年	1,100	-	6+1	7	54	1996年	311	96
						1997年	376	
						<b>1996/1997年</b>	<b>687</b>	
1998/ 1999年	1,100	-	6+1	7	65	1998年	387	100
						1999年	397	
						<b>1998/1999年</b>	<b>784</b>	

\* 不包括开发计划署外地办事处，据悉 1998/1999 年度为 80 个。

## E. 经费来源

96. 信袋处的经费主要来自联合国正常预算，但对全部或部分经费来自预算外资金的联合国实体如难民署、人道主义办事处和赔偿委员会则按信袋相对重量收取信袋单位职员成本费(运费除外)，对联合国机构和办事处则收取 13% 的行政管理费。现将这些机构列入以下表 8。

表 8

非洲经委会	西亚经社会	粮农组织	公务员协会联合会
原子能机构	劳工组织	移民组织	电联
世贸组织	教科文组织	工发组织	人居中心
粮食计划署	知识产权组织	气象组织	

97. 由于日内瓦办事处使用卫生组织的信袋服务不付管理费，所以也不向卫生组织收取行政管理费。表 9 是 1993 年 7 月至 1999 年 12 月发运邮件数量和向转运商支付的邮资数额。

表 9

时 期	向转运商支付的瑞郎数额(1)	公斤(1)	瑞郎/公斤
1993 年 7 月至 12 月 (6 个月)	883, 222. 00	149, 668. 0	5. 90
1994 年	1, 553, 097. 00	307, 781. 0	5. 05
1995 年	1, 371, 983. 00	315, 071. 4	4. 35
1996 年	1, 404, 216. 00	321, 466. 0	4. 37
1997 年	1, 425, 730. 00	330, 897. 3	4. 31
1998 年	1, 449, 622. 00	342, 917. 8	4. 23
1999 年	1, 430, 280. 87	380, 888. 2	3. 76

## F. 管理和责任制

98. 信袋处是作为日内瓦办事处行政部门的一部分来加以管理的。按原来或那以后制定的职责范围，没有也未设想过建立用户监督委员会。只是必要时与用户举行非正式临时会议。

99. 信袋处的负责人说，它通过各种手段对绩效严格监督，比如每月记录工作量和产量统计，跟踪抵达目的地的转运时间，科长和股长每日碰头就途中承运人问题交换意见，定期与外地接运站通信，近年来还调查用户满意程度。

100. 与用户的交流十分频繁，每次会谈都是一次寻求反馈的机会。每年与日内瓦各用户举行两次非正式会议，以改进工作关系，增加相互信任，更多地了解用户要求。

## G. 质量和效率

101. 信袋处认为用户对它的绩效满意。去年向日内瓦各内部“客户”征询对共同事务的意见时，信袋处在 5 分制中被评为 4 分“很好”。一些客户还发信对其服务表示满意。客户对它的总体表现未提出任何意见。所收到的唯一意见也不涉及它的服务，而是针对承运人的问题，即某些托运的邮件延误或遗失。信袋处致力于高效和节省费用，有一个具体的实例可以佐证：每公斤邮件的单位费用从 1993 年的 5.90 瑞郎降低到 1999 年 3.76 瑞郎(表 9)。

## H. 技术创新

102. 在过去十年，信袋处在技术创新上有两项主要投资，从中获益：

(a) 1990 年为收费目的安装了结算系统(估计费用：80,000 美元)；

(b) 2000 年“千年虫”使该结算系统落伍，为克服它的限制，目前正在安装 MailOps2000 系统，估计耗资 130,000 美元。MailOps2000 系统是正规

运出信件、已登记的进入信件和所有信袋业务常用的系统。它在互联网上操作，有三个主要目的：

- (i) “客户办公室”结算，跟踪单个信件；
- (ii) 与转运人核算，跟踪发运的邮件(进入和运出信袋)，并与航空公司的网址联接；
- (iii) 可从该系统获得各种报告和统计数字(帐目、数量和目的地)。

103. 这套系统安装完毕，所有经授权的使用者(顾客、客户办公室、发信人、信袋托运人、信袋承运人)都可进入这一系统(有密码的互联网址)，并根据进入权限，询问和或输入信息。

## I. 制约因素

104. 过去一些年，发运邮件和工作量大大幅度增加，主要靠提高生产力来应付。能力的挖掘已经达到极限，再增加工作量则需要招聘新的工作人员，所需资金从行政管理费中支出，或向用户收取。否则，所提供的服务质量将受影响，例如将不会向以前那样对邮件进行跟踪或在发运摘要中对所托运物品进行更详细登记。随着世界各地航空运输堵塞现象日增，进一步降低信袋的室到室运送时间将很困难。电子传输信息的费用在逐步下降，从长期上，将会减少信袋运送的纸面文件数量。

## J. 经验

105. 这样一个较小的行政单位，靠勤奋的一般事务工作人员的努力，可以高效率并始终如一地为所有日内瓦国际组织履行一项重要的共同事务。这种精神在日内瓦办事处许多类似事务部门(如签证和联合国通行证、旅行、伯尔尼身份证和居住证、印刷事务股)也可以看到。实际经验证明，本报告第一部分图 11(英文本第 28 页)关于主要依赖一般事务工作和先进技术来完成共同事务的建议是正确的。

## K. 发展潜力

106. 过去 20 年，信袋处的工作量增加了 55%，从 256,000 公斤到 396,285 公斤(出口)，而工作人员人数则没有变化。从日内瓦发运的目的地网络也几乎增加了 100%，从 53 个到 100 个。信袋处仍在努力降低服务费用，但今后以同样比率维持已实现的“生产力增长”，似乎令人怀疑。

107. 如联检组对联医处的建议那样，如果联合国(作为服务提供者)和不同工作地点使用这一服务的其它组织大胆设想成立统一信袋事务，那么信袋处则存在很大的发展潜力。联检组没有深入探讨过信袋处为什么没有发展成为包揽所有联合国系统各总部和其它工作地点的国际网络。现有的各工作地点似乎相互独立运作的分散局面可以加以改进，保证在全世界实行跨组织和跨工作地点的统一服务。另外，还可以考虑一方面与成员国外交信袋处另一方面与多国快运公司实行战略联合，以便使信袋处在二十一世纪实现现代化，减少各组织对私营邮政企业的依赖。

## L. 强化措施

108. 为提高用户总体满意程度，可以让用户了解如何实际使用信袋服务，以便更准确地提出所需要的服务种类。在这方面，新的 Mailops 2000 系统可更直接地指导客户提出发件要求。此外，还可以加强发件办事处与收件办事处之间的联系，例如通过全球各工作地点相互联系的信袋服务网络，从两端监测某些路线的缺陷，来改进信袋服务的效率。

109. 此外，外交信袋处与其它日内瓦办事处管理的共同事务部门一样，应该能够向所服务的组织和工作人员宣传它们的服务、作用和价值，将其作为与用户沟通战略的一部分。在这方面，日内瓦办事处行政司不妨更名为“共同行政事务司”，以强调这些服务已经或可以为日内瓦的其它组织所使用。这一意见也适用于会议服务司。

## 六、联合采购处

### A. 任 务

110. 建立于 1950 年代初的联合采购处，是日内瓦少数几个通过法律文书正式确定成员组织之间合作事宜的共同事务机构之一。

111. 联购处规约规定，它的宗旨是使联购处成员组织共享经济和研究成果，协调供应和购买业务，以便：

- (a) 扩大市场调查范围，发现新的供应来源，取得较便宜的价格；
- (b) 促进设备、文具等的标准化；
- (c) 减少每个组织在采购事务上花费的时间，指定一个机构执行每个组织目前分别执行的任务；
- (d) 从供应商获得较低价格，特别是通过为各组织统一大宗采购来取得低价；
- (e) 统一管理市场调查、宣传、抽样和通信，以降低各单位的经营成本。

112. 多年来规约和议事规则只有很小的变动，主要涉及招标的次数、工作计划和成员。在 1999 年 12 月 16 日的会议上，联购处管理理事会决定设立一个工作组，起草规约和议事规则修订案，以便于 2000 年 5 月交理事会审议，但理事会没有提及现有规约中的哪些条款需要修改。

### B. 覆盖范围

113. 联购处的成员只包括日内瓦的组织：日内瓦办事处和相关联合国机构以及专门机构。然而，劳工组织于 1999 年 6 月通知联购处由于“预算困难”它打算于 1999 年 12 月 16 日撤出联购处。劳工组织对联购处秘书处管理费用的缴款每年不足 20000 美元，仅占其预算的很小部分。检查员认为，出于以上第 15 段所述的原因，也为加强共同事务的纪律，劳工组织应该重新参加联购处。

### C. 结 构

114. 根据规约第 16 条，联购处的秘书处事务由“联合国日内瓦办事处采购、运输和内部事务科”负责。该科有 5 名专业人员，50 名一般事务人员，科长是 P5 级，一名 P4 级副科长负责采购股，同时担任联购处秘书。

115. 然而，联购处秘书处由一位 G4 工作人员(该科 50 名该级人员)负责日常事务，但在联合国 1998-1999 两年期方案概算(第二卷)第 579 页所示该科组织图中找不到这个单位。

## D. 预算和员额配置趋势

116. 根据联购处秘书处向检查员提供的情况, 1980年有关部门曾决定, 联购处秘书处的行政开支相当于一名G-4级工作人员18个工作月的工资, 再加上一次总付杂项办公费用4,098.35美元。按这一公式, 联购处1996年预算为160,932美元。但是, 自1997年以来因各种原因预算已削减至85,425美元, 接近50%。这些削减都是武断的。

117. 考虑到联购处规约第17条指定秘书处承担的中心作用, 很难想象联购处这样一点预算和工作人员如何有效切实地履行这一职责。还应该指出, 日内瓦办事处采购股P-4级股长同时也兼任联购处的秘书, 主要负责不属联购处的日内瓦办事处的采购工作, 他的工资完全由日内瓦办事处发放, 因此他对联购处的服务不由联购处预算支出费用, 也未反映在该预算中, 所以只能是有限的。由此看来, 联购处没有在日内瓦工作地点实施共同采购措施所需要的实质性、具有开拓精神和长期打算的领导。

## E. 经费来源

118. 按第18条的规定, 联购处成员组织自己管理资金, 联购处代它们购买物品直接从其预算中支出。秘书处经费由各成员组织按相对工作人员人数而不是按联购处向它们实际提供的服务来分摊。这种费用分配模式需要改变, 代之以计算中心或联医处的较透明公式。日内瓦办事处目前负担联购处费用的40%, 还承担它的专业和基础设施费用, 显然在对联购处提供很多补贴, 因为联购处的实际直接和间接费用是隐性的, 也没有人分析过。现在应该进行这种分析了。

## F. 管理和责任制

119. 联购处受成员组织代表组成的管理理事会监管(事实上已经缩减为管理理事会)。按规约, 管理理事会应每年举行一次会议, 但实际上做不到。它的职能按联购处规约第6条的规定主要是程序性, 而非实质性的。例如, 其中并未提及统一采购政策、规则和程序等重要问题, 也没有设想可否成立一个统一采购实体(如计算中心或采购服务处那样), 或按产品类别将主要采购任务分配给各组织。总体而言, 管理理事会迄今不是一个鼓励各组织秘书处在采购事务上进行合作的有效和有用机制, 这在以后将进一步论述。

120. 管理理事会由技术委员会协助工作, 技术委员会按联购处规约负责技术和行政研究事宜: 交换标准化信息; 制定年度采购计划; 指示秘书处取得采购报价; 公开审查投标人; 选择供应商。

121. 联购处秘书处人员非常有限, 很难向管理理事会和技术委员会提供切实有效的支助。此外, 联购处成员组织不妨考虑合并技术委员会与管理理事会的利弊, 由技术委员会委员担任管理理事会顾问。如果合并, 可以减少繁杂的程序和更迅速地执行管理理事会的决定。

122. 联购处秘书处对绩效的监测和报告, 目前仅限于向主管机关管理理事会提交年度活动报告。

## G. 质量和效率

123. 据联购处的秘书处讲, 联购处没有正式评价质量绩效或效率的制度, 尽管规约规定投标计划完成期限为一年。管理机构会议是唯一用来了解用户对服务的满意程度的机制。联购处还告诉检查员, 委员会和理事会会议上总是对秘书处表示赞许。

124. 然而，迄今为止没有对联购处进行过正式、独立的评价，以证明它作为日内瓦各组织共同采购事务机构的客观用处。它的成员组织只是委托它采购低价值物品，信息技术等重要器材不在其列。一般而言，利用联购处进行共同需求广告宣传，而不是联合采购标准化物品，所以作为预期可产生规模经济的共同事务机构，其效果和作用很有限。

125. 此外，联购处不得不接受两个重要现实。第一，日内瓦办事处和卫生组织等成员组织规模较大，可以独立于联购处获得大批量购买折扣。第二，联合国系统内不断地对采购业务应用后勤信息技术，机构间采购问题工作组正在进行这方面的工作，已于1998年5月设立联合国共同供应商数据库。其结果将对联购处的作用是一个检验。联购处的一些成员组织(日内瓦办事处、电联)和劳工组织自那以后已参加采购问题工作组试用的这项共同安排。

126. 不过，提高联购处的作用和价值是过去几年管理理事会会议议程中的一个常设议题。例如，1997年，联购处秘书为加强联购处秘书处和联购处成为各成员组织有效的采购中心点的作用，提出了许多有用的建议。

## H. 技术创新

127. 日内瓦办事处采购和运输科去年为了支持自己采购需求购买了信息技术资源，也使联购处秘书处及其整个业务受益。

## I. 制约因素

128. 主要制约因素仍然是联购处这一共同事务机构的资源有限，其次是成员组织高级管理层对各机构联合采购高价值物品不热心。而且，在联购处管理理事会代表各自组织的采购官员还要面对一个难题：一方面要考虑到它们对联购处的承诺，另一方面又要保持自己在本组织内的采购责任和职能，必须在两者之间取得平衡。只有理事机构可以解决这一明显的利益冲突。

## J. 经验

129. 联购处构成主要是不起多大作用的监管机构会议，由此提供的一条经验是如何设立可以采取并产生成果的共同事务。此外，由日内瓦办事处为日内瓦国际组织管理的共同事务需要别人了解，做高层管理部门的工作，和向参与组织“推销”自己的价值。这类服务的成本或成本分配应该严格和透明，让实际或有补贴的费用真实反映出来。

## K. 发展潜力

130. 充分发挥联购处的潜力，取决于日内瓦各组织如何有效地执行本报告第一部分提出的建议。而且，参加各组织秘书处主管机关的成员国在政治上给予支持，是确保在日内瓦也按联合国总部采购事务改革的深度和步伐进行改革的必要条件。

## L. 强化措施(见建议5)

## 七、综合意见

### A. 总的背景

131. 这些案例研究表明，共同事务部门在成立时间和方式、规约、组织结构和知名度、管理和责任制度及程序、费用核算和费用分配方式等方面存在很大差别。如本报告第一部分所述，这些差别与其说来自每个服务实体的具体特点，不如说因为缺少指导日内瓦各组织进行行政合作和协调的战略计划和程序。

132. 现有共同事务机构都是 1940 年代后期现实安排的产物，往往由秘书处而不是由理事机构进行管理，只有计算中心是根据大会决议设立的。本卷审查的共同事务都建立于 1948 年至 1971 年间。自那以后各组织秘书处或理事会几乎没有做出其它努力扩展日内瓦工作地点的共同事务。这一点与维也纳和纽约总部形成鲜明的对比，它们不是已对共同事务加以巩固，就是正在那样做。

133. 现有日内瓦共同事务机构全面覆盖各组织秘书处，已有很长的历史，尽管存在一些制约因素，但实践表明完全可以进一步扩大合作安排，提供各组织目前自己应付的行政支助服务。从案例研究中可以看出，日内瓦的总体趋势是分离倾向，是削弱而不是加强各组织秘书处的合作结构。因此，日内瓦各组织的行政首脑和理事机构应该毫无保留地给予支持，这是扩大日内瓦工作地点共同行政事务的先决条件。其它关键性要求在以下叙述。

### B. 电子一体化

134. 本报告第一部分已经提到各组织信息技术系统联接起来实现一体化，是日内瓦各事务机构建立新的框架的必要基础。本卷介绍的这些共同事务部门的经验，充分证明了这一建议，特别说明它们如何高度依赖信息技术系统和以此解决业务效率问题。因此，不通过电子手段将有关组织连成网络，扩大日内瓦和其它地点高效率地使用这些共同支助服务将极为困难。

135. 除计算中心成员组织 1994 年获得联网能力外，电联过去六年采取的两项措施也值得一提。第一项是 1995 年称为“日内瓦市区网络(Geneva MAN)”试验项目，按设想将成为日内瓦国际组织的一条“信息高速公路”。这一项目的基本目的是提供多媒体应用和工作方法的高速度联络网络，包括支持组织之间(LAN-to-LAN)相互联接、不同网络一体化、利用国际用户和资源(如电话系统的互联网联接、电视会议的应用以及机上培训和远程教学等)的共同战略。完成这一项目需要日内瓦所有主要组织以及一些关键性公营和私营实体的参与，但由于这套系统可能需要联合国系统组织支付高昂费用，所以 1996 年试验阶段结束后就没有继续下去。

136. 目前的重点是 1998 年电联发起的日内瓦外交使团网(GDCnet)。它的主要目的是增强各成员国常驻日内瓦代表团与本国有有关部门交流电子信息和获得国际组织信息资源的能力。不过，GDCnet 依赖于较新的 ADSL 技术，所以要成为一个安全网络还需要试验。日内瓦外交界推动该项目的机构是信息系统用户小组，由它负责协调信息交流和建议如何统一信息技术解决办法。因此，该小组似乎有能力推动日内瓦各组织的相互电子联系，同时改进与常驻代表团的电子连接。

### C. 管理和责任制

137. 案例研究还表明，鼓励服务提供者同成员组织及用户之间定期交流，这种管理方法是有用的。可以采取多种办法：成立有效的由用户代表组成的监管或咨询机构，可决定或至少影响服务的改进；

实行透明和系统的费用核算制度；绩效监测和报告；定期调查用户的满意程度；通过通讯、小册子或网址“推销”服务。

138. 此外，共同事务的主管人员最好是各自领域的专家，并具有实际管理经验或技巧。他们还应该熟谙管理和成本核算原则。总之，共同事务的主管最好从私营部门而不是在联合国系统内聘用。同样重要的是，各成员组织行政和管理部门领导应该充分参与共同事务的决策，以便各组织统一执行这些决定。为此，日内瓦工作地点行政和管理部门负责人应每六月举行一次例会，审查联合国大会 2000 年 5 月 4 日第 54/255 号决议的执行情况。

## D. 质量和效率标准

139. 共同事务的主管人员和用户需要商定(和定期审查)每个事务机构的具体绩效标准和期望结果。例如，不妨制订用以衡量绩效的质量参数以及可以接受的日产出和单位成本措施。还应该提出一些保证质量和效率的要求，包括工作人员培训、技术创新、对服务的不定期审查或审计和基准监督。

## E. 成本核算、预算和经费来源

140. 从案例研究还可以看出，需要对服务严格计费，拥有某种程度的预算自主权——不受经费提供者或东道主组织内部预算政策的过大影响，实行服务提供者和用户商定的费用分摊公式。在这方面，计算中心和联医处提供了可以效仿的范例，而日内瓦管理或主持的事务机构却遇到了本报告第一部分所提到的某些困难。不仅服务的计费有些主观和武断(如联购处和培考科)，而且它们的预算和经费似乎主要依赖于日内瓦办事处的财务能力(主要在于联合国对整个组织适用的预算政策)，而不取决于这些服务作为自负盈亏的机构间业务能否实现最大的潜力。

141. 因此，在参照本报告第一部分建议的新框架和行动计划，审查日内瓦办事处的共同事务，在未来十年建设日内瓦的共同事务机构时，应该强调它们实际或潜在的机构间问题。方法之一是改变日内瓦办事处两个主要部门的名称：(a) 共同事务行政司；(b) 共同会议服务司。另一方法是重新规划共同事务的组织、人员配备、预算和资金来源，明确地促进(不是目前的限制)它们自主采取措施和增长，并有效地扩展到日内瓦联合国系统的各组织。

## F. 共同事务的全球合作网络

142. 随着世界各地各总部和外地工作地点巩固或新建共同事务机构，各工作地点类似事务机构之间通过电子交流或连接或遵循联合国系统医务部门主任年度会议模式，定期进行横向合作和协调是可行的，也是可取的。这样的相互依存的合作网络预期可以促进统一的业务标准和程序，推动交换绩效数据、成绩和限制因素等方面的信息，按照定期制订的最佳做法或基准普遍提高管理效率。