



第五十五届会议

议程项目 116

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组关于联合国秘书处
人力和财政资源管理权的下放的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国提交联合检查组的报告，题为“联合国秘书处人力和财政资源管理权的下放”（JIU/REP/2000/6）。

联合国秘书处
人力和财政资源管理权的下放

联合检查组

阿芒多·杜克·冈萨雷斯

沃尔夫冈·明希

编写



日内瓦
2000

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简 称.....		iv
内容提要：目的、结论和建议		v
一、导 言.....	1 - 6	1
二、权力下放：历史回顾	7 - 18	2
三、秘书处的改革与权力下放：近年来采取的措施	19 - 31	4
四、成绩有好有坏	32 - 49	7
五、制定权力下放、授权和问责制的全面框架.....	50 - 93	11
A. 采取有系统的做法.....	51 - 54	11
B. 建立清晰、透明和沟通的文化.....	55 - 74	13
C. 授权与监督管理人员	75 - 84	18
D. 衡量业绩与承担后果	85 - 93	21
注.....		23

简称

ACABQ	行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
ACC	行政协调委员会	行政协调委员会
CCAQ	行政协商会	行政问题协商委员会
CCISUA	独立职工会协调会	联合国系统独立职工会与协会协调委员会
DESA	经社事务部	经济及社会事务部
DM	管理部	管理部
ECA	非洲经委会	非洲经济委员会
ECLAC	拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
IMS	管理信息系统	(联合国) 综合管理信息系统
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OHRM	人管厅	人力资源管理厅
OIOS	监督厅	内部监督事务厅
OLA	法律厅	法律事务厅
OPPBA	方案规划、预算和帐目厅	方案规划、预算和帐目厅
PAS	考绩制度	考绩制度
SGB	秘书长公告	秘书长公报
ST/AI	行政指示	秘书处行政指示
UN	联合国	联合国
UNCC	赔偿委员会	联合国赔偿委员会
UNCCD	防治荒漠化公约秘书处	联合国防治荒漠化公约秘书处
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNDCP	麻醉品方案	联合国麻醉品控制方案
UNDP	开发计划署	联合国开发计划署
UNEP	环境署	联合国环境规划署
UNFCCC	气候变化公约	联合国气候变化框架公约
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	人权高级专员	联合国人权事务高级专员
UNICEF	儿童基金	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业与发展组织
UNJSPF	养恤基金	联合国合办工作人员养恤基金
UNOG	日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
UNON	内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
UNOPS	项目事务厅	联合国项目事务厅
UNOV	维也纳办事处	联合国维也纳办事处
UNSCOM	特委会	联合国伊拉克裁军特别委员会
WFP	粮食计划署	世界粮食计划署

内容提要：目标、结论和建议

目标：评估联合国秘书处人力和财政资源管理权下放的实际执行的进展并拟订未来使用的标准，特别是与建立问责制框架有关的标准。

结 论

A. 在联合国，权力下放并不是一件新事物。权力下放历来是联合国一些方案和基金的管理和行政运作的不可分割的一部分；在秘书处内部，也历来存在着一定程度的权力下放。然而，迅速演变的环境正促使秘书处审查其本身运作的方式，重新考虑整个管理办法。秘书长关于进一步向管理人员下放权力的建议是其改革设想的核心内容。但是尽管秘书长从大会获得了进行行政改革的授权，但秘书处在过去几年里所采取的下放人力和财政资源管理权的步骤似乎不是很大，尽管为澄清行政规则和帮助管理人员更好地承担被委托的新任务而作出了值得注意的努力。

B. 总的来说，秘书处似乎是在零星的基础上进行权力下放，而没有一个设计良好的全面战略。具体来说，下放行政任务的措施被说成了权力下放，而事实上管理人员在大多数情况下并没有获得额外的决策权。在负责实际工作的官员中存在着一程度的不满，在他们看来，所说的“权力下放”实际上只不过是把一些办公任务推给下面，而并没有同时转移相应的资源。与此同时，管理人员在管理交给他们的人力资源和财政资源时，依然缺乏有效的指导和支持。结果是，会员国、管理人员以及其他工作人员相互之间出现了大量的混乱、猜疑和不满。

C. 检察专员关切地注意到，在拟订行政公文和执行政策方面，存在着严重的松懈以及缺乏清晰和透明等现象。为了创造良好的行政纪律和秩序的气氛，对秘书处的实际运作起着指导作用的基本文件必须写得清楚、毫不含糊并切合现实情况。

D. 使权力下放切实起到作用，并且建立透明和有效的问责制，这些都不单单是修订规章、规则或程序的问题。这需要在秘书处内部建立起一种文化，这种文化承认责任、权力、义务和对自己行为负责的态度是相互影响的，并且是密切联系在一起的。需要通过加强领导和培训等工作来改变顽固的官僚习惯。

E. 对下放的权力必须给予明确的界定，像在合同里那样，或许需要一份特别的信或文件——意向委托书——从而对下放给具体工作人员的权力和责任给予正式的规定。

F. 权力下放的顺利实施将取决于向具体管理人员提供的支持的效率如何，这种支持或者由其下属的行政人员提供，或由共同服务部门提供，同时也取决于对管理人员和支持人员各自职责和权力的清楚界定。提供行政服务的人员不应将其支持性作用与决策性作用混淆起来，决策职能是由负责的实务官员行使的职能。

G. 秘书处的核心行政单位(管理部、方案规划、预算和帐目厅、人力资源管理厅)其任务是对大会就财政和人力资源管理规定的政策负总体责任。行使这种“中心控制”职能就要求建立充足的“监督”能力，通过这种监督能力，核心单位可以随时掌握政策的执行情况并发现可能的不足之处，以便能够及时地提供必要的指导。

H. 建立权力下放制度必须同时建立可信的全面的问责制和责任制。^{*}

I. 检察专员注意到工会代表所表达的“对工作人员与管理层之间磋商不足的不满和关切”，注意到他们的如下要求，即在建立透明的可以核查的问责制之前，应暂停向方案管理人员进一步下放权力。

建 议

建议 1: 秘书长应向大会提交一份全面的整体性的下放权力行动计划，该计划应以有系统地研订出的概念为基础，而不是基于临时性的办法。这样的概念应首先界定哪些责任领域需要把权力保留在核心单位(例如主要的政策取向、监测和监督)，哪些领域可以下放权力，并有利于管理系统获得更高的效率。正如第五章 A 节详细阐述的，这样的行动计划除其他外，应包含下文建议 2 至 11 所阐述的各个要点：

清楚地拟订政策和程序

建议 2: 秘书长应采取措施，确保严格地遵守发布行政公文程序(ST/SGB/1997/1 和 2)，以确保不仅是程序和指示拟订得清楚，而且避免各行政公文之间的矛盾。具有约束性的行政公文应仅通过规定的手段，即秘书长公报或秘书处行政指示来发布。对行政公文的

^{*} 在完成本报告之时，检察专员获得了秘书长正向大会第五十五届会议提交的公布在这方面具体行动措施的报告(A/55/270)。

修改或取消，应仅通过另一项相同或更高级别的行政公文来发布，对原文件的修正和修订也是如此(第 55-61 段)。

就工作人员条例和规则的执行问题，订正所下放的权力

建议 3：秘书长应审查与《工作人员条例和细则》的执行有关的 1976 年 1 月 7 日第 ST/SGB/151 号秘书长公报的规定，对规定作出必要订正，以反映目前的形势。在此之后，秘书处应就《工作人员条例和细则》的执行方面权力下放问题发布一项全面的行政指示，以便清楚地反映目前的形势(第 57-61 段)。

发布修订的《财务条例和细则》

建议 4：秘书长应作为紧急事项，发布修订的《财务条例和细则》，以便反映出大会批准的对《条例》所作的有关修订并视必要，订正《细则》。在这方面，秘书长应审查可能包含着与《财务细则》相反规定的其他公文，以确保整体上的一致性。今后，若有必要修订某一条具体细则，应通过修正或修订包含着《条例和细则》基本案文的文件来进行(第 62-68 段)。

建立清晰、透明和沟通的文化

建议 5：应鼓励秘书长采取另外的措施，以便在整个秘书处建立清晰、透明和沟通的“文化”，同时应考虑到报告第五章 B 节所述的意见(第 69-70 段)。

发布个别授权令

建议 6：除了《工作人员细则》、《财务细则》或《方案规划、预算的方案方面、执行的监测和评价方法细则》或关于秘书处组织事项的秘书长公报可能含有的一般授权外，秘书长还应确立如下要求：即对个人的授权应该以个别授权令(合同、信件或文件)的方式加以明确界定，这种授权令最低限度应包含下列几点：

- (a) 提到原始的权力来源；
- (b) 描述拟授予的权力，并写出明确和一致的目标；
- (c) 规定的任何限制，包括对二次授权的限制；

- (d) 酌情提到需要修订或取消的原先的授权；
- (e) 授权的生效日期和授权的期限；
- (f) 与授权联系在一起的报告义务的细节, 以便能够恰当地监督(报告长度、报告次数以及其他细节, 特别是在外地办事处与总部之间的关系方面)(第 75-77 段)。

使管理人员获得能力

建议 7: 在存在着两个以上实务单位的地点, 除了整个秘书处能够得到的一般培训外, 获得授权的管理人员应该能够得到专门的培训和情况通报, 并应能得到充分的支助服务, 无论是受其直接领导的支助服务还是由“共同”服务部门的支助服务。此外, 秘书长应指示核心行政部门, 即人力资源厅和方案规划、预算和帐目厅, 保证管理人员一旦提出要求就能够得到另外的指导, 以便正确地执行和解释财务、工作人员和方案规划等条例、细则和行政指示, 以加强管理方面的能力和问责制(第 78-79 段)。

获得信息

建议 8: 秘书长应采取一切努力, 在总部和在外地都最佳地发挥综合管理信息系统和内部网的作用, 以便使管理人员能够随时迅速地获得有关资料, 以便恰当地执行所授予的权力(第 81 段)。

监 督

建议 9: 秘书长应确保核心行政单位保持连续不断的监督能力, 以此监测管理人员在行使所授予权力方面的进展并发现可能的缺陷。为此, 必须充分发展信息技术和系统, 并与有关的监督机制合作(第 82-84 段)。

衡量业绩并建立问责制

建议 10: 建立全面的问责制, 对于进一步下放财政和人力资源方面的权力是必不可少的, 秘书长建立这一制度的努力应该根据下列原则:

- (1) 针对管理人员所履行的职责，向他们提供一切必要的支助、信息和指导，包括他们与其下属的关系和解决可能的分歧方面的帮助；
- (2) 建立评价获得授权的官员的业绩的有效机制并加强处理失职案件的执行机制；
- (3) 业绩指标应同时配上相应的措施，以确保在评价管理人员、决定其升迁以及决定可以给他们多少授权时，能考虑到业绩不佳、工作方案没有遵守或本组织的政策、条例和细则没有执行的情况(第 85-91 段)。

与工作人员代表的协商

建议 11：秘书长应确保尽可能最大限度地考虑到工作人员的意见和建议，应结合改善秘书处内部的沟通系统的工作，与工作人员代表进行充分和有意义的磋商(第 92 段)。

一、导 言

1. 近年更少来，一些公共行政当局出现了明显的趋势，即创立一个更多信任、更少限制性的管理风格，将权力下放给总部和外地的具体部门管理人员。这样做的首要目标是促进更有效地使用资源，使组织具有更敏捷的反应能力。联合国系统的许多组织在不同程度上设法设计并实施了这样的措施，同时又努力保持必要水平的核心协调和控制，并加强对个别的方案业绩的监督。这在长期以来实行中央指挥的实体里，达到这种平衡是特别困难的。

2. 鉴于秘书长一再宣布下放权力在联合国的改革中将起着重要作用，因此联合检查组将下放权利工作的报告列入其工作计划中。联合检查组还考虑到了会员国近年来通过大会所通过的决议以及在诸如方案和协调委员会等机构进行的讨论而对此问题表示的浓厚兴趣(联合国工业发展组织也请联合检查组针对该组织进行类似的研究)。

3. 本报告审查了联合国秘书处过去三年里在向管理人员下放权力方面所作的努力，并且从更广泛的历史背景来看待这些努力。本报告初步评估了这些努力的效能和一致性。在这方面，本报告还突出介绍了检查专员所注意到的在本系统各个实体里所存在的一些良好的作法。最后，本报告从这些分析中得出了在今后进行权利下放工作时应考虑到的一些教训。本报告目的是向会员国和秘书处官员提供一个有益的工具，以反思在这一重要管理领域所取得的进展并规划本组织今后的改革。

4. 在最后完成本报告之前，检查专员得到了秘书长拟提交给第五十五届大会的报告预印稿：“人力资源管理改革”(A/55/253)和“问责制和责任制”(A/55/270)。检查专员指出，本报告所载的建议与秘书长报告所宣布的措施存在着很大的一致性，尽管不是所有的方面都完全相同。检查专员相信，秘书长报告所描述的问责机制正得到充分的实施，本报告所载的意见和建议也正得到考虑。

5. 在本报告中，检查专员对权力下放和非集中化进行了小心的区分。检查专员认为，前者是指将决策权下放，而后者只不过是在秘书处各个单位之间分配行政职责。

6. 为编写本报告，检查专员与联合国秘书处以及一些基金和方案的众多官员进行了面谈，还审查了立法机构和秘书处所印发的有关文件。检查专员向所有提供帮助的人表示感谢。

二、权力下放：历史回顾

7. 近年来，权力下放问题在联合国内部引起了很大的注意，并引起了激烈的辩论，但应该强调的是，从一开始，下放权力既不是完全新的概念，也不是新的现实。它历来反映着这样的情况：在一个庞大的组织内有必要将一部分决策负担转移给管理人员，从而避免由于将权利集中在主要行政长官手中或集中在一个地方而导致行政瘫痪。

8. 事实上，联合国的权力下放是从《宪章》开始的，会员国将权力委托给作为本组织最高行政长官的秘书长(第97条)。对这一权力，《宪章》第101条的规定给予了限定，即秘书长按照大会所确定的条例而任命秘书处工作人员，并且秘书长按照关于预算和其他事项的第10和第17条的规定行使其权力。

9. 总的来说，秘书处内部的行政权，即对人力和财政资源的管理权，由秘书长以秘书长公报的形式下放给负责管理事务的副秘书长，负责方案规划、预算和帐目的助理秘书长(财务主任)、负责人力资源管理和中心支助服务的助理秘书长。这些官员反过来又可将其一部分权力下放给秘书处的其他人。实务权力即实施秘书处实务活动的权力，也由秘书长通过秘书长公报加以界定，秘书长公报描述了秘书处的组织结构以及每一单位所负责的事务活动。

10. 联合国秘书处历来存在着在一定程度上将行政权下放给个人或方案的情况。在过去几十年里，尤其实行了下放给“克隆业务”的做法，即把权力下放给总部以外的行政实体，但仍由总部管理部的有关部门给予直接领导，这种做法逐步得到了完善和扩大。因此，联合国日内瓦办事处、五个区域委员会、联合国维也纳办事处以及更近些时候联合国内罗毕办事处，都被授予了各种程度的财政(包括采购)和人力资源事项上的行政权。维持和平行动和其他特别行动也是如此。对技术合作项目，也在不同程度上将行政权给予了“执行机构”，例如经济及社会事务部、联合国贸易和发展会议、各区域委员会、人权事务高级专员办事处以及联合国麻醉品控制方案，由这些机构自己管理其人力和财政资源。

11. 除了在本组织早些年已经存在的有限的权力下放，特别是对于总部以外的办事处和工作团，秘书长在1974年向大会报告(A/C.5/1601)，他已经批准行政管理处的一项建议，即对于总部的各部和各厅以及其他固定的办事处下放更多的权力和责任，尤其是在人事管理的某些领域，以便使人事管理的责任更多地非集中化。

12. 在 1974 年 12 月 18 日第 2324 次会议上，大会经第五委员会建议，授权秘书长实施其建议，“但需听取行预咨委会的意见，该委员会同意秘书长的办法，但有一项谅解是，这样的办法不会削弱总体上的中心控制”。¹ 秘书长遂于 1976 年 1 月 7 日发布了 ST/SGB/151 号公报，公布了在向本组织其他人员下放按照《工作人员条例和细则》作出决定的权力时应遵守的某些原则。对按照每一项工作人员细则作出决定时所需要的权力的详细叙述后来是在行政指示中发布的(ST/AI/234)，该行政指示后来又经过修订和修正。目前有效的文本是 ST/AI/234/Rev. 1、ST/AI/234. Rev. 1/Amend. 1, 这是经 ST/AI/1999/1 修订之后的案文。

13. 然而这些文件并不一定全面地反应目前的形势，因为权力下放问题在其他文件中也有规定。其中一部分文件容易找到，例如关于麻醉品方案的 ST/AI/388, 和关于内部监督事务厅的 ST/AI/401。另一些文件正如秘书长致大会的说明所证实的(A/54/257)，印发量很有限，内容涉及实施《工作人员细则》2000 系列规定而给经社部和贸发会议授予的权力和针对《工作人员细则》100 系列下某些职能和 300 系列中全部职能而给维持和平部的授权。

14. 本组织的财务管理需遵守大会通过的《财务条例》，秘书长根据该条例而发布《财务细则》。对本组织财务运作的政策负有总体责任的是财务主任，他也负责指定财务官员来完成重要的财务职责(细则 111.1)。《财务细则》也反应了负责管理的副秘书长、财务主任、负责人力资源管理的助理秘书长和负责总务的助理秘书长在实施《细则》时各自承担的责任。此外，《财务细则》还确定了各个部或厅的负责人对提交方案预算草案所负的责任，以及对证明和批准按照财务主任所授予它们的权力而履行其职能的官员的责任。

15. 一般来讲，联合国各基金和方案的行政首长被授予了任命和管理其工作人员以及管理其财政资源的权力。这些行政首长反过来又将其权力下放给管理人员，并且与秘书处相比，下放的幅度更大。联合国开发计划署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、联合国难民事务高级专员办事处等组织尤其如此，他们往往拥有广泛的外勤活动，需要及时地对紧急情况作出反应。

16. 粮食计划署尤其是在 1990 代里经历了积极的非集中化的过程，权力由总部下放给了外地办事处，建立了 9 个区域办事处。在非集中化的过程中，将更多的技术支助人员，例如人事、财务、新闻、采购和项目/方案设计等方面的人员派赴外地。国别主任获得了在执行理事会所确定的国别方案的范围内批准方案活动和项目的权力。例如，由于有了这种新的权力，他们现在可以批准最高额为 20 万美元的紧急业务费，以应付新的紧急形势下的食品、运输和非食品

项目等费用需要。另外新发展了非集中化的人力资源管理职责，这大大地增加了外地办事单位确定其人员组成、挑选非核心项目人员和短期人员以及顾问的权力。²

17. 难民署自 1995 年以来也开展了建立新的业务管理系统的全面计划。在财力和人力资源管理上，将相当一部分权利下放给了外地和总部各级的管理人员。因此，总部以外的办事处获得了管理当地招聘工作人员的充分权力，并且许多办事处还接管了处理自己的帐目和保留单据的职责。每个国别办事处的负责人现在收到一件或几件“指示信”，这些信件确立了预算的灵活性范围。总部和外地的管理人员现在与资源管理司签订“契约”和“问责制协议”，这些文件规定了在人力资源或帐目处理方面下放给他们的权力的范围和内容以及其他相应的职责。

18. 儿童基金会将国别方案和预算的批准和审查权力下放给区域办事处。新设立的方案和预算审查委员会在区域一级并且在总的资源限度内批准国别方案管理计划，包括国别支助预算，并且仅出于汇总的目的而提交给总部。³

三、秘书处的改革与权力下放：近年来采取的措施

19. 虽然权力下放已经是联合国秘书处及其各方案和基金管理和行政工作的一部分，但新奇的地方是，秘书长建议把进一步的权力下放作为秘书处改革和改善其业绩及其资源的使用效率的努力的重要部分。在关于联合国改革的报告中，秘书长指出，经常出现的情况是，由于过多的行政程序和规则，由于管理资源的责任掌握在对方案的执行不负责任的行政官员手中，方案的执行受到影响。⁴

20. 的确是这样，经常出现的情况是，总部之外的人员或财务部门完成和审查了某一日常行政程序的一部分或全部，但结果是在能够采取任何行动之前，总部又对这一相同的程序审查和检查一遍。这造成行政任务的重叠和稀有资源的浪费。为了纠正本组织的这一弱点，秘书长承诺采取措施，把最大限度的权力和责任下放给负责人力和财政资源管理的具体部门的管理人员。⁵

21. 秘书长后来在关于人力资源管理改革的报告中进一步阐述了这些想法，他广泛地吸取了他于 1998 年 1 月设立的人力资源管理问题特别工作组提交给他的建议。在这一报告里，秘书长描述了新的管理文化，管理文化将“授权管理人员管理由其处置的全部资源”，包括工作人员，同时管理方案、财务资源、信息和改革。⁶ 他说，方案和业务管理人员将在明确界定的政策范

围内，拥有更大的人力资源管理权力和责任。管理人员要给其工作人员一种明确的目的和方向感，动员他们，建立团队精神和信任，为取得成果而管理业绩情况。秘书长在向第五十四届大会第五委员会讲话时再次有力地强调他的看法，说“管理人员必须能够管理”。⁷

22. 从以上可以明显看出，关于加强人力和财政资源管理权力的下放是有明确目的的，即是为了确保更合理和更好地使用资源，以实现经过批准的方案和活动，从而提高预期成果的质量和数量。

23. 因此，秘书长所倡议的，不再是出于权宜之计而把权力下放给管理人员，这种情况在某些行政程序上历来存在着。秘书长实际上所倡议的是精神状态的完全的改变，以及指导着联合国秘书处管理工作的那些概念的根本改变。

24. 会员国对秘书长的这一建议给予了谨慎的初步欢迎。大会 1997 年 4 月 25 日第 51/226 号决议第二节第 6 段欢迎秘书长打算通过将权力下放给方案管理人员，在人力资源管理领域精简行政程序和消除重复。大会还要求秘书长“在下放这种权力之前，确保建立起设计良好的责任制机制，包括必要的内部监测和管制程序以及培训”。

25. 总的来说，会员国自首次注意到这一问题以来，就强调需要建立中央控制，它们一再警告说，除非人们相信管理人员将对其行为负责，否则不可能进行有意义的权力下放。事实上，早在秘书长提出改革建议之前，大会就在 1993 年 12 月 23 日所通过的 48/218A 号决议中表示了对建立透明和有效的问责制和责任制的兴趣。

26. 尽管秘书长关于改革的报告(A/51/950)宣布了影响深远的改革设想，但在秘书处内实际采取的建立新的管理文化的措施，即以更多地下放权力和充分地实行问责制为特点的措施，并不是十分明显。最突出的措施，或者至少被人们经常提到的措施，是载于 1998 年 11 月 17 日负责管理的副秘书长发给各部和厅的负责人的备忘录，这一备忘录列出了一些被称为在人力资源管理方面可以立竿见影的措施，这些措施将从 1998 年 12 月 1 日起实施。其中某些措施后来写进了生效日期为 1999 年 2 月 1 日的 ST/AI/1999/1 号行政指示中。

27. 对于行政指示中所列的问题，总部或总部以外的具体的部门或办事处不再需要向人力厅请示，这些问题包括：定期合同的延长，特别批准的批准以及探亲旅行的批准，遣返费和特别职位津贴的发放。行政指示里没有包括但在备忘录里提到的问题是：总务部门工作人员因资历很长而加薪一级的问题，工作人员招聘和重新调派时的体检，病假头一个 10 天的批准(原来

下放给总部的各个部门，现在已下放到总部以外的所有办事处)，以及对家属补助的年度审查。

8

28. 1997年10月开始了一个试验项目，在这一项目中，将一定程度的人力资源管理权下放给了拉丁美洲或加勒比经济委员会的执行秘书。下放的最重要的一项权力是P-2到P-4级职位的招聘、安置和晋升权力。对这种任命或晋升的批准将根据方案管理人员和任命审查机构的一致建议，任何有争议的案件将提交人力厅来作出决定。下放的其他权力包括总务职位的分类、经过协商同意而进行的解雇以及特别职位津贴。最初也计划下放的某些财务管理方面的权力从来没有得到落实(除了对调查委员会所处理案件中的财产勾销权力)，这是考虑到大会对预算做法和程序可能发生的变化所表示的关注。

29. 1999年4月，来自管理部的工作组对试验项目的进展作了评价，认为试验是令人满意的，并且对拉加经委会和人力厅都有好处，还认为“权力下放对于预算做法和程序没有产生影响”。工作组尤其还发现，在试验项目中，填补职位的过程要比经总部批准而填补职位的过程短。工作组还得出结论认为，执行秘书谨慎和恰当地使用了下放给他的权力，并充分地注意了围绕试验项目而发布的政策和指南。⁹然而检察专员注意到，这一项目并没有导致给设在墨西哥城和西班牙港的分区域办事处进一步下放权力，虽然这是“拉加经委会管理计划改革”的一部分。

10

30. 秘书长还发起了其他的试验项目，主要是在总部和维也纳办事处的会议服务部门。根据行政和预算问题咨询委员会在审查2000-2001两年期方案预算草案期间所获得的资料，这些试验项目“被停止了，因为方案管理人员认为很难产生有用的结果”。¹¹

31. 对于近年来成立的一些实体，作出了下放重要权力的特别行政安排，这些实体有联合国特别委员会和联合国赔偿委员会，另外还有一些条约机构，例如《联合国气候变化框架公约》秘书处或《联合国防治荒漠化公约》秘书处。就这些特别机构而言，检察专员没有进行详细的研究，因为它们是特别的情形，其资金不是来自于联合国经常预算，因而不属于秘书处的一部分。

四、成绩有好有坏

32. 对于上面所述的各项主动措施作出透彻的评估为时可能尚早，但检察专员认为现在已经可以作出某些概括，并得出一些重要的教训。他们尤其指出，行政当局所倡导的一些立竿见影的措施事实上已经被抛弃，被认为是不切合实际，或者被推迟实施。例如，原计划把家属补助的年度审查权下放给具体的部门，但这一建议已经被无限期推迟，因为据认为各个部门既没有时间也没有必要的专门知识来进行这种审查。

33. 这实际上可能表明对于权力下放的性质存在着长久的混乱，因为非集中化措施被说成了权力下放措施，而非集中化的目的是将秘书处内的一些行政办公任务由管理部转移到外地或职能办事处。事实上，这些任务应该以更为经济有效的方式由总部或其他地方的共同服务单位来完成。

34. 因此，检察专员注意到在实务部门存在着一定程度的不满，他们认为，这种所谓的“权力下放”有时只是造成了把某些办公任务转移出去，而没有同时转移资源。此外，一些管理人员指出，有效的权力下放其实质是，必须按照所要求的责任而下放相应的权力。它们不愿意在下放权力的名义下担负起额外的职责，而同时却缺乏履行这些职责所需要的权力。

35. 在另外一些情况中，管理人员被赋予了新的职责，但没有得到适当的工具或资源。总部实务部门的执行单位情况尤其如此。虽然秘书长公报中用单独一节来讲执行单位的职能，但这些职能的叙述并没有明确地说明执行单位与人力厅、方案规划、预算和帐目厅、中心支助事务厅之间的任务分工。¹²

36. 监督厅在其第四次年度报告里报告了这种重大的混乱情况。该报告的前言据说是在上文所述的一些措施公布之前就已经发表了。在报告前言里，主管内部监督事务的副秘书长说，当他来到其他办事处所在地时，他“依然听到，行政官员们不清楚下放给他们多少权力，仍有哪些是纽约的独有权利”。¹³ 在内部监督厅第五份年度报告的前言里，副秘书长重申他的如下关切：“责任问题依然模糊不清并被误解，权力下放仍有待有效地实施”。¹⁴

37. 总的来讲，秘书处似乎是以临时性的方式来进行这种下放权力的工作，没有一个设计良好的全盘战略，这就可能导致混乱和明显的矛盾。一些人已经指出秘书长所陈述的改革目标体现在下列两方面的矛盾，一方面是要分散实务性决策权和下放权力，另一方面是要扩大和加强共同的行政事务部门。内部监督厅直至最近才提出，把权力下放给方案管理人员，并把监

督和政策职能分散到联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处，这些实际上是提高共同支助服务的效率和及时性的关键因素。¹⁵ 然而，对于新下放给方案管理人员的权力和加强委托给总部以外的共同支助和行政事务部门的监督权力，尚有待作出明确的区分。需要对前者 and 后者都要以更透明的方式划定决策权，以避免可能的冲突。

38. 由于本组织及其人力和财政资源管理的性质，一些行政性行动(例如招聘、晋升或解雇人员，采取纪律程序，给予合同，处置财产等)都需要由咨询机构加以审查，其咨询意见必须在作出最后决定前得到考虑。检察专员认为，对于什么是实现预定目标的最有效、最及时的方式，现在可以进行普遍的反思。第五章 A 节(第 52 段)所叙述的工发组织的改革可以被视为在这方面一个有意义的实例。

39. 在关于人力资源管理改革的报告中，秘书长叙述了他对于工作人员管理方面的改革所设想的目标，这包括为向业务管理人员全面地下放权力而制定准则(同时制订跟踪和问责措施)，以及简化《工作人员细则》和行政程序。¹⁶

40. 在过去两年里，为了简化和修订《工作人员细则》作了重要的努力。秘书处设立了简化细则和程序工作组，该工作组于 1999 年 4 月举行了好几天的会议，对本组织的人事细则和程序进行了系统的审查，尤其侧重于通过秘书长公报、行政指示、通告、人事指令、内部备忘录等反复公布的那些细则和程序。工作组发现，通过废除过时的指示，取消那些不必要的材料，目前的工作人员手册的内容可以减少 30-40%。工作组还建议，应对大约 290 项发布的公报或指示进行审查和整理，以订正细则，消除重叠和重复。在工作组提出建议之后，人力厅已着手简化工作细则和程序，以便在 2000 年年底之前制订出一个篇幅短小、方便使用并从电脑上可以阅读的工作人员手册。¹⁷ 检查组已经得到保证，这些方面的工作正在积极进行，完成的目标日期依然是 2000 年年底。

41. 在实现秘书长所阐述的目标之一方面，显然取得了合理的进展，但尚不明确的是，在制订上述准则或为权力下放过程提供根据的问责制框架方面，将采取哪些具体措施。在 1998 年 9 月 4 日提出的关于资源管理的报告中秘书长宣布他打算探讨设立一个管理审查小组的可能性，该小组将负责审查不遵守下放的权力的具体案件，并向他提出采取适当制裁的建议(A/53/342, 第 30 段)。

42. 虽然在一项行政通告中尚未公布这方面的一项最后决定，但检察专员最先从负责人力资源管理的助理秘书长向工作人员发出的一项电子文告中得知，由常务副秘书长担任主席的

“问责制小组正在建立，以便对管理部的监督报告和监督机构的建议采取后续行动”。另外，秘书长向第五十五届大会提交的关于“问责制和责任制”的报告(A/55/270)第41段说，“为了加强最高职等的监测工作，已设立了一个称为问责制专门小组的新机制……”。检察专员敦促，应通过发布适当的文件，充分并明确地公布建立问责制专门小组的事情，并向秘书处工作人员进行说明。

43. 会员国对下放权力方面这种零碎的不稳定的做法表示了关切。尤其在第53/221号决议中，大会以强烈的措词表示了如下关切，即人力资源管理方面的权力下放走得太快了，没有设立必要的缓冲区。虽然承认有必要提升各级工作人员的责任，但大会再次呼吁秘书长确保在管理人员获得这方面的另外授权之前，应先建立设计良好的问责制机制，包括建立必要的内部监督和控制程序以及培训工作。决议还关切地指出，一些关于下放权力的行政指示并不符合大会决定的规定，并强调任何权利下放应该遵守《宪章》和本组织的条例和规则。

44. 在关于2000--2001两年度方案预算草案问题的1999年12月23日第A/54/249号决议第168段中，大会再次请人力资源管理厅“更加侧重于建立适当的问责制和责任制，以及改善有效的行政司法制度，作为人力资源管理改革进程的组成部分。”

45. 工作人员代表也反应了这些关切，他们担心，秘书长已经超出了目前问责制机制已经允许的程度，面对管理人员的草率决定，工作人员按照条例和细则所享受的权利可能得不到充分的保护。例如联合国系统国际职工会和协会协调委员会在提到上述ST/AI/1999/1号文件时表示了其深切的关注，即“在没有建立充分的问责制机制以及在起草这些行政指示过程中工作人员与管理层未经磋商的情况下”，便开始实施了在执行工作人员细则方面的进一步权力下放。¹⁸ 该协调委员会请秘书长在建立具体和可行的问责制机制以确保决策过程的一致、公平和透明之前，停止实施该行政指示，并暂缓任何进一步的权力下放。

46. 联合国总部的工会委员会对于在起草和讨论这项行政指示期间没有进行充分的工作人员与管理层的磋商，表示了不满和关注。¹⁹ 该委员会还要求向方案管理人员进一步下放权力的一切行动应该暂停，直到建立了“透明和可以核查的问责制”。

47. 虽然检查专员欢迎ST/AI/1999/1号文件所公布的大部分措施，认为是在正确方向上采取的积极的即使是仍然十分胆怯的步骤，但检查专员认为，必须更加有系统地加强与工作人员的沟通和磋商的工作，使他们更好地理解这些措施并给予支持。

48. 检查专员注意到人力厅在该方面作出的努力(例如人力厅出版了一份双月通讯,向工作人员通报人力资源管理方面的主要决策),也注意到常务副秘书长作出的努力,他在1998年和1999年期间在各个主要工作地点举行了一系列的“内部吹风会”,详细地向工作人员作出解释,消除他们对权力下放的担心。

49. 然而,工作人员代表继续表示怀疑说明有必要继续加强这些沟通解释工作,最重要的是有必要建立有力的全面的问责制框架(见下文第五章)。行政当局必须尽最大的可能考虑工作人员的意见和建议,确保他们的权利得到尊重并提高他们的信任。行政当局需要通过有条理的、有说服力的、参与性的和有系统的做法,改善对下放权力的必要性的说明。

五、制订权力下放、授权和问责制的全面框架

50. 通过分析联合国以及联合国系统其他组织所作的努力,检查专员就成功的权力下放工作的前提条件得出了一些经验教训。这些教训包括:

- 采用有系统的作法,查明有可能进行权力下放的领域;
- 建立清晰、透明和沟通的文化;
- 有必要向管理人员提供行使下放给他们的权力所需要的资源或工具,包括提供足够的支助;
- 建立问责制框架,包括建立适当的监督程序。

A. 采用系统性的办法

51. 首先,必须由秘书长制订一项总体性的行动计划,另外需要作出一项政策性决定,规定哪些责任领域需要继续保留中央行政权力,哪些领域可以下放权力,以促进更有效率的管理制度。具体来说,检查专员认为,重要的政策导向、监测和监督属于第一类领域。这一战略应以下列原则为基础:

- (a) 权力下放与问责制是一个垂直链。秘书长将实施方案的责任和权力下放给各部和厅的首长,但这并不免除秘书长的最终责任。各部和厅的首长反过来又对于所分担的任务向秘书长负责,即使他们自己还可以进一步下放权力,因此权力下放与问责制是与每一个级别的每一项工作融为一体的。在本组织内部不同级别上,每

一个个人所负责的内容可能有很大不同：部门的首长要对大量的资金和众多的人员以及主要的作业目标承担责任；而基层领导可能只负责少数几个工作人员，以及负责实施很有限的任务。尽管如此，他们都同样必须以及时、经济和有效的方式实现其工作目标，并管理好由他们掌管的实现工作目标所需要的资源。只要这个垂直链保持不断，便可以实施权力下放，实施问责制，因为在整个秘书处内可以向上或向下查明每一个人的责任。责任越是分散，就越难下放权力，越难使人各负其责。因此得出的结论是，最有效的问责制机制是与具体部门管理结构融合为一体的机制；

- (b) 权利下放应与组织结构上的责任分配保持一致，这样拥有必要信息、知识并关注预期结果的人便有办法采取相应的行动。
- (c) 权力下放与问责制必须首先着重于允许人们发挥作用，并使每一个人各负其责。虽然可能存在着一些“一般性地下放权力的情形，例如把权力下放给一些部或厅的首长，但对于具体活动和任务的责任只能与具体的个人联系起来，而不是与部门联系起来。正如秘书长关于“问责制和责任制”的报告(A/55/270)第2段指出的，“本组织内的责任、权力和问责制的流程方向是垂直的，从秘书长一直流向每一名具体的管理人员与工作人员。”因此，个人不仅需按照其职能任务履行其职责，而且需达到其工作计划所列出的期望以及与国际公务员一般职责联系在一起的期望。在这方面应该指出，权力下放不是自动地由从其前任接过职责的工作人员所“继承的”。检查专员观察到一些情况，即财务权力在过去被视为是某种继承性的权力，检查专员赞赏财务主任在这方面最近采取的纠正性措施。检查专员还注意到在所引的文件的第17段，秘书长保证说“如果有必要，可以减少权力下放，或者完全收回下放的权力。”

52. 检查专员愿意指出工发组织总干事制订一项“经营计划”的努力，该计划使工发组织能够调整其职能和优先目标，以适应不断变化的全球经济环境的现实，同时又改革其组织结构。工发组织的新结构，与工发组织的总体战略和目标保持了一致，是由这一“经营计划”产生的，即基本特点是：

- 重新部署资源和专业工作人员；

- 适当地下放权力并建立问责制机制。例如将财务权力下放给外地办事处，实质性活动的财务权力的下放还得到一项财务授权管理性框架的支持，这一框架根据的原则是非集中化财务管制原则，按照这一原则，掌管款项的人员对款项亲自负责；
- 活动非集中化，拟订关键的职能，确立外地办事处的责任；
- 对委员会加以精减，取消那些任务已经到期或妨碍新的授权的委员会。

53. 世界粮食计划署在过去十年里进行了广泛的体制和方案改革，本报告第二章已经有过部分介绍。粮食计划署拟订了一项“使命声明”，同时制订一项长期的资金战略。在总部和尤其是在外地向管理人员更广泛地下放权力，这被列为一项战略目标。因此，粮食计划署建立了用于权力下放的新的人力资源框架，并在实施过程中绘出一项图表，详细地列出各项权力的下放情况，同时标明粮农组织/粮食计划署手册中以及粮农组织工作人员细则(粮食计划署须遵守这些细则)的有关章节以及接受权力下放的每一具体人员的姓名。检查专员得知，权利下放图目前正在进一步修订，以反应各区域办事处的非集中化情况、在招聘方面的预算权利下放以及在设立新的不定期合同之后为管理专业以及更高职等级别的国际职员而实施新的政策和程序。

54. 虽然粮食计划署和工发组织的这些作法不能完全适用于联合国，但它们的整体性的特点可以被视为一项最佳做法。检查专员还回顾秘书处6年前编写的分析透彻、论证有利的文件，这一文件已经全面地分析了建立透明和有效的问责制和责任制所需要的前提条件以及各个组成部分。²⁰ 尤其是该文件的附件(其基本内容变成了秘书长关于“问责制和责任制”的报告(A/55/270)的附件二)，非常清楚地说明了在分配责任、下放权力和确保问责制方面采取的各项相互关联的行动的流程图。1994年的报告以及以上所举的例子处处地说明联合国有必要制订一项关于在个人以及方案一级进行业绩监督和实施问责制的总体框架。正如会员国在6年多以前所需求的那样。检查专员从1994年的报告以及最近的报告中注意到，全面的问责制不应仅限于适用于高级官员，而且事实上应该约束到全体工作人员的行为。检查专员认为，在下列三个领域所采取的行动可以成为建立一项扎实的框架的基础。

(建议 1)

B. 建立清晰、透明和沟通的文化

55. 正如本报告第二章所指出的，权力下放首先是由会员国(《联合国宪章》)下放到大会和秘书长，然后秘书长又将其权力下放给秘书处内的工作人员，以完成秘书长的任务。因此，权力下放是一连串的行为，因此对权力下放应该有系统地审查，查明权力下放是否清晰，是否在内部上符合目前的联合国条例和细则以及立法机构所确立的政策。权力下放链条上的任何不一致、矛盾、混乱或缺陷都应该加以澄清。

56. 毋庸置疑的是，大会向秘书长提供的指导本身也应该清楚毫不含糊，以避免秘书处在对授权加以解释时发生混乱。

57. 秘书长通过秘书长公报(ST/SGB 系统文件)将行政和实质性权力下放给其他官员。1997年5月28日的ST/SGB/1997/1号公报题为“公布行政文告的程序”清楚地规定哪些事项要求发布秘书长公报，哪些事项要求行政指示(ST/AI 系统文件)。发布行政指示要求获得负责管理的副秘书长或其他获得具体授权的官员的批准。上述文件清楚地规定，普遍适用的规则、政策或程序只能由适当公布的秘书长公报和行政指示来确立。

58. 要求发布秘书长公报才能处理的事项是：

(a) 宣布实施大会所通过的条例、决议和决定的细则，包括：

- (一) 发布财务条例和细则，以及公布整理后的案文；
- (二) 发布工作人员条例和细则，并公布整理后的案文；
- (三) 发布关于方案规划、预算的方案方面、执行监督和评估方法的条例和细则，以及公布整理后的案文；

(b) 为实施安全理事会所通过的决议和决定而发布必要的条例和细则；

(c) 秘书处的组织事项。

59. 另一方面，发布行政指示的用意是为实施财务条例和细则、工作人员条例和细则或秘书长的公报而提供指示和程序。较低级别的行政文告、通知等，是按照ST/SGB/1997/2号文件的授权而印发，其目的是提供关于已有的规则、政策和程序的一般信息或说明，或单独地宣布一项一次性或临时性的事项。但这些公文不用来发布新的规则、政策或程序。

60. 这些关于发布行政公文明确政策并没有得到一贯遵守。检查专员承认，审查并“简化”老的公文(1997年6月之前的公文)是项很费时间并仍在继续的工作，但检查专员也注意到

在 1997 年 6 月之后发布的一些公文也没有遵守规定的要求，或者说，有的具有约束力的程序是通过规定的渠道以外的渠道宣布的。

61. 必须采取措施进一步澄清所有规则以及所有行政公文，这些规则和公文每天都指导着各级管理人员对委托给他们的人力和财政资源的管理。ST/AI/1999/1 号文件提到了一般不容易查到的文件，对这些文件的解释要求用户进行另外研究，但该文件的最后规定起草得十分复杂，这说明秘书处有必要印发简单明了的指示。为简化第四章所叙述的程序而目前所作的努力必须进一步加快，如果有必要，秘书处应该向大会建议对条例作出必要的修订。

(建议 2 和 3)

62. 关于财务细则，目前的文本载于 ST/SGB/Financial Rules/1/Rev. 3(1985) 以及该文件的修正案(ST/SGB/1998/15)，后一文件是 1998 年 9 月 30 日印发的，涉及一项与财产调查委员会有关的规则。检察专员注意到这些规则的内容有若干不一致甚至矛盾的地方，其一部分内容与秘书长的另一项公报也存在着不一致和矛盾的地方。

63. 具体地说，按照财务细则，一些责任是直接下放给财务主任的，例如在下列领域：关于会员国和非会员国汇寄会费和预付款的请求(第 105.6 和 105.8 条)；资金的接收、保管和投资，包括联合国合办工作人员养恤基金的投资(第 109.1 条和第 109.2 条)。与此同时，在关于管理部组织事项的第 ST/SGB/1997/11 号文件中，会员国会费、接收和保管资金以及“提高所管理资金的收益潜力”的责任委托给了直接向负责管理事务的副秘书长负责的官员。联合国养恤基金的投资虽然没有在上述文件中提到，却是由直接向负责管理的副秘书长负责的投资管理处负责的。

64. 检察专员还注意到其他不一致的地方。例如在 1995 年 12 月 23 日第 50/472 号决定中，大会决定修改财务细则 2.1 和 11.4 条，这些条款涉及维持和平行动的预算周期。但修订后的财务条例案文以及秘书长关于这一问题的报告(A/50/787)第 3 段所宣布的拟对第 111.4 条作的修订，都没有按照要求以秘书长公报的形式加以宣布。

65. 大会所通过的修正案也存在着相同的情况，例如大会在 1998 年 3 月 31 日通过的第 52/212B 号决议涉及“审计工作的补充任务规定”，这些规定是财务条例的组成部分。在这方面需要指出，在同一项决议中，大会还作出了某些规定，批准了审计委员会的建议(A/52/753, 附

件，第6和第7段)，这些建议涉及如下内容：对应负责实施委员会所提建议的任职者，应公布其姓名；一旦未能实施委员会的建议，并且查明原因在于有关责任者的疏忽或管理不当，则应予以处分。大会的这一决议涉及到权力下放和问责制问题的核心，其内容应通过适当的行政公文向秘书处工作人员公布，尤其是应向受其直接影响的各部行政首长和方案管理人员公布。

66. 对于上面所述的在拟定行政公文以及在实施政策方面所存在着的松懈、不清晰和不透明的情况，检察专员不能不表示关注。目前的《财务细则》文本是1985年公布的文本，迄今没有经过修订，没有反映自那时以来政策和作法所发生的变化。尽管秘书长在1994年8月5日的报告(A/C.5/49/1,第24段)中保证说，正在对《财务条例和细则》进行审查，以便把一项修订的案文提交给大会第五十届会议审议，但这一承诺并没有兑现。检察专员也注意到，秘书长在“问责制和责任制”的报告“A/55/270,第9段)再次保证说，“现在正在对财务条例和细则进行审查”。

67. 为了创造维护行政纪律和秩序的气氛，必须做的是，对秘书处运作具有指导作用的基本文件必须写得清楚、毫无含糊并符合目前实际情况。允许脱离基本案文——有时可能故意是这样——而不宣布适当的修订案文，造成了纪律松懈和对规则不尊重的气氛，很可能产生严重后果。

68. 同样，必须尊重关于颁布行政公文的程序(ST/SGB/1997/1)以确保程序和指示的案文拟定得清晰，而且避免不同的公文之间出现矛盾。在这方面，具有行政约束力的事项应完全通过规定的手段，即通过秘书长的公报或行政指示来公布。对行政公文的修改或取消应只能通过另一项相同级别或更高级别的行政公文来宣布。

(建议 4)

69. 然而实践表明，权力下放制度的运作以及透明和有效的问责制的运作都不单单涉及修订条例、细则和程序以及使决策权发生变动，发展这样一个制度的重要内容是促进新的信任和沟通的文化的产生。这一新的文化的特征可以概括如下：

- (4) 强调人的因素：应该对人加以刺激和鼓励。应该使人能发挥主动性并使用自己的判断。应该理解的一点是，良好的业绩是人努力的结果，而不是制度发挥约束的结果；

- (5) 领导的作用不应该是权威性的或强迫性的，而是应尽可能参与性的；
- (6) 应特别注重过程或程序。²¹

70. 这种文化的意义在于它承认责任、权力和义务以及对自己行动负责的态度是相互关联密不可分的；正是这些因素促使本组织在管理上取得优良业绩。为了实现这一目标，需要通过加强领导和培训来改变以往的态度和固有的官僚习惯。应该避免与权力和问责制经常联系在一起消极的或惩罚性的含义，应强调权力下放和责任的积极的方面，包括职业发展和授予能力等含义。

(建议 5)

71. 一些组织已经作出努力，促进这种新的文化的产生。上述“工发组织未来任务和职能的经营计划”就得到了新的工作人员职业发展制度的支持。开发计划署署长印发了“开发计划署 2001 年任务一览”，其目的是列出规划和资源管理厅的目标。创新的地方在于按照开发计划署的战略目标界定每一项具体的目标。“开发计划署 2001 年目标一览”为每一项目标列出了达到成功的基准。这些目标然后分别列入每一个具体工作单位的年度计划中，成为每一个个人的工作计划的一部分。因此每一个个人能够更好地了解其自己对组织整体任务的贡献。难民署在其广泛的改革倡议中引入了“问责制协议”，其目的是按照财务权力下放的规定，列出所有有关方面的必须具备的工作条件并澄清其任务和责任。

72. 在难民署，一旦人力资源管理权力下放给具体管理部门，则签署一项“契约”，以规定所有有关方面的任务和责任。作为这项“契约”的组成部分，难民署人力资源管理司承诺提供：

- (7) 为难民署的代表提供人力资源管理培训，侧重于下放的人力资源管理权力对管理人员来说意味着什么；
- (8) 为将履行下放职能的行政工作人员提供职能方面的人力资源培训；
- (9) 一项工作人员综合手册，概括了所有下放的人力资源权力。

73. 联合国也同样需要在培训方面作出这种努力，以确保各个级别的工作人员拥有必要的技能，因为并不是随着权力下放，各级人员便自动具有了能力。事实上，与工作人员特别是管理人员获得一定程度的自由的情况相比，在控制相对严格的环境中工作或管理一般容易一些。

74. 检察专员注意到联合国秘书处在过去几年里对管理人员进行“人的管理”培训以及对工作人员和管理人员一同进行的解决冲突技巧方面的培训。秘书长的关于“问责制和责任制”的报告第20-22段详细叙述了对管理人员进行培训的具体方案(A/55/270)。联合检查组还注意到,为了改变组织文化并建立人力资源能力,联合国还开展了一项参与性的进程,界定组织的核心价值和管理上的核心能力,对工作人员发展方案进行重新调整,制定了新的方案,以加强和建设这些能力。检察专员认为应将这些努力继续下去,并且应配上使工作人员更好地了解其权力和义务的方案。这些方案应是任何教育课程的组成部分。另外,在招聘过程中应更多地注意管理技能。本组织应为培训方面的投资作出预算。

C. 授予能力和监督管理人员

75. 检察专员同意这样的意见,即只要有可能就应下放权力。然而,下放的权力必须界定得很清楚,如同在合同中写的一样,并且可能要求一个专门的信件或文件,规定出向具体工作人员正式下放的权力和责任,对任务和责任必须规定得绝对清楚,以防止在责任方面继续出现混乱。

76. 这一点尤为重要,因为秘书处正在经历重大的变革。工作人员需要清楚地知道需要做什么,他们应该做什么。每一项权力下放指令必须最低限度包括下列内容:

- (a) 列出权力的最初来源;
- (b) 描述所下放的权力,并列出明确和一致的目标;
- (c) 规定的任何限制,包括对二次下放的任何限制;
- (d) 酌情列出需要修订或取消的任何原先的权力下放;
- (e) 权力下放生效的日期以及对权力下放期限的说明;
- (f) 与权力下放联系在一起详细报告义务,以便能够进行适当的监督(报告的数量、次数和其它细节,尤其是外勤与总部之间的关系)。

77. 对所有下放权力的文件都应进行审查,以便查明是否清晰,是否在内部规定上与目前联合国政策、条例和细则一致,尤其应查明是否有可能进一步下放。一项理解是,所有下放的权力都可以被修改和/或撤回。

(建议 6)

78. 一般来讲，向管理人员下放权力的工作能否得到成功地实施，在很大程度上取决于辅助职能的效率(财务部门和人力资源管理、采购、建筑物管理、信息技术等)，这些辅助职能或者是由管理人员的直接下属提供，或者由存在着两个以上实质性单位的地点的“共同”服务部门提供。在行政服务方面提供有效率的支持，将有助于获得授权的管理人员行使其权力，以便完成工作计划并管理其所属单位。与此同时，管理人员必须能够视必要，获得另外的指导，以便能够对财务、工作人员以及方案规划条例、细节以及行政指示给予正确的实施和解释。检查专员认为，在人力资源管理厅内部设一个类似于“服务台”的职能，专门提供这种指导意见，将极大地促进管理人员能力的提高和问责制的落实。另外应提供类似的咨询服务，以协助管理人员履行其新获得的财务方面的责任。在此方面，检查专员希望强调，象难民署那样，设立一个高级资源管理职位，提供这种协助，是一个很好的做法。

79. 可以认为，把一定的权力下放到方案管理人员，将使有关的决策权落到负责实施有关工作方案的人手中，并将最大限度地缩小费时的官僚手续过程。只要管理人员能够透彻地熟悉大会所界定的全组织范围内的政策，这一目标便是可以实现的。另一方面，他们需要通过其本部门或共同的行政支助服务，获得必要的知识，同时有必要获得中央行政服务部门所提供的指导。

(建议 7)

80. 的确，正如世界粮食计划署执行干事指出的，随着管理方面的问责制得到加强，辅助职能的作用也必定发生变化，从原来的以控制为导向的职能，转化为帮助管理人员进行管理的职能。这对联合国秘书处来说尤为重要，因为其主要的办事处都远离总部，而向实务性单位提供的共同行政服务在不同程度上是由(每一个地方的)“中心”单位提供的。需要作出努力改变以往的精神状态，使那些提供行政支助服务的人员不会将其支助作用与决策作用混淆起来，决策是由实务单位首长行使的职能。

81. 管理人员，不论是总部还是外地管理人员，必须随时并及时能够得到有关的信息。在这方面，发展综合管理信息系统，克服目前的局限和困难，是十分必要的。综合管理信息系统的实施毫无疑问改善了获得信息的渠道，提高了行政手续的准确性。然而，许多办事处抱怨，

该系统运行情况不好，反应时间过长，提供工作量统计数字作为业绩指标根据的能力很有限，另外其各个不同阶段也出现拖延，这些使最初期望的提高效率的目标没有实现。另外，检查专员认为，秘书处也没有充分地利用内部网所提供的机会，没有以方便用户的方式广泛地提供一般性资料。

(建议 8)

82. 关于监督问题，正如在第 24、43 和 44 段中指出的，大会在处理下放权力的问题时历来关心必须确保对大会制订的财务和人力资源方面的总体政策给予中央控制的问题。中央单位必须能够保持持续不断的监督能力，通过监督可以了解进展并发现可能的缺陷。监督的程度和有关的报告义务应该与下放的权力的程度相一致。

83. 这种监督能力取决于是否能够提供充分的信息技术和系统，以及有关的监督机制能否给予合作。正如行政问题咨询委员会在其关于加强财务程序的网页上所指出的，通过发展自动化系统，将核实手续列入到系统中，从而减少输入的错误，这使会计工作更有效率。经过改善的综合管理信息系统提供了更为及时和准确的费用信息和更准确的现有资金详情，这样就能避免无意中开支超过预算数额的情况。管理人员也有权重新部署资源，对变化的要求作出更及时的反应，同时又不超出预算总体限制。

84. 同样，信息技术应有助于对有关的人力资源行动进行定期的报告，以便保证人力资源管理厅能够定期地监督它对其负有总体政策责任的活动。

(建议 9)

D. 衡量业绩与承担后果

85. 问责制框架的第三项基本要素是本组织能否实际上衡量获得了下放的权力的官员们的业绩，以便能够对衡量的结果采取行动。1995 年实行的考绩制度 (PAS) 是这方面采取的重要行动。加强执行机制，包括更多地使用对违法的个人采取纪律制裁，同时改善行政司法工作，也将有助于对秘书处建立的问责制起到支持作用。

86. 然而也需要建立一些机制，区分故意渎职与意外失误，例如区分以下两种情况：

(10) 由于腐败、不诚实和亵职而造成失误，这需要通过采取纪律行动而加以解决；

(11) 由于判断不准、无知或没有经验而失误，这需要通过培训或作为最后手段调到其它岗位而加以处理。

87. 对第一种失误，似乎已经存在着足够的条例和细则，用来制约不恰当的行为，例如《工作人员细则》第 112 条第 3 款（“对联合国任何工作人员因疏忽或因违反条例、规则或行政指示而给联合国造成任何财政损失，则可要求该工作人员部分或全部偿还这些损失。”）。又例如《财务细则》第 114 条第 1 款（“……任何官员如果其采取的任何行动违背这些《财务细则》或违背就《财务细则》所颁发的行政指示，则他应对这种行为的后果负个人责任并承担财务赔偿责任”）。不言而喻，除了上述细则以外，任何工作人员如果其错误是由于腐败、不诚实或玩忽职守而造成的，则他还受《工作人员条例和细则》第十章规定的约束。

88. 这一点对于方案管理人员的行为来说尤为重要，因此大会在第 51/226 号决议第二节第 3 段中请秘书长“颁布具体的行政指示，明确规定方案管理人员适当利用人力资源的职责和责任，并按照工作人员细则第 112 条第 3 款明确规定对严重玩忽职守，包括动机不良、故意违反或完全不顾工作人员条例、工作人员细则和关于征聘、安置和升级的既定政策而使联合国蒙受任何财务损失的工作人员加以处罚。”

89. 检查专员还注意到载于 A/53/849 和 A/54/793 号文件的关于因管理不当而给联合国造成财务损失问题的秘书长报告。检查专员认为，这些报告是对大会的上述请求作出反应的初步行动，敦促完全遵守大会的请求。

90. 对因判断不当或经验不足造成的问题，秘书处似乎有必要设立专门处理这些问题的培训机制（不同于向广大工作人员提供的由他们自愿参加的一般性培训课程）。最终来讲，这些情况可能反映出秘书处在用人政策方面的失误，因为是把不完全合格或合适的人放在了不适当的岗位上。对这些问题应通过更为严格和谨慎的招聘和安置制度来处理。

91. 因此，全面的问责制必须以下列原则为基础：

(12) 在发布指示(行政公文)方面建立清晰和透明的气氛，在秘书处所有级别上加强沟通，特别是管理人员与下属人员之间的沟通；

(13) 向管理人员提供他们履行职能所需要的一切支持、信息和指导，包括在处理与下属人员关系方面以及在解决可能的分歧方面的帮助和指导；

(14) 对于获得授权的官员，建立充分的审查其业绩的机制，并加强处理不胜任情况的执行机制。

(建议 10)

92. 检查专员在结束本报告时不能不提到工作人员的严重关注，正如受承认的其代表机构所表达的那些意见(见上文第 45 和第 46 段)。这些意见是，在缺乏适当的问责制的情况下，面对管理人员的任意决定，工作人员按照条例和细则应享受的权利可能得不到足够的保护。建议行政当局尽最大可能考虑工作人员的意见和建议，确保他们的权利得到尊重，并结合改善沟通制度，加强与工作人员代表的磋商。

(建议 11)

93. 总之，就行政方面而言，联合国正是由于自其成立以来就实行的权力下放的做法，才得以运转。秘书长为了给秘书处引进现代化的管理文化的特点，作出了巨大的努力，以更多地使用权力下放的做法。这一进程得到了会员国的初步的普遍欢迎，但在许多具体方面来说，这成为人们关注的对象，尤其是就加强中央控制的必要性而言。检查专员认为，权力下放的进程应该继续，但为了保证不出现偏差，需要严格地遵守本报告所列举的一些前提条件和基准。

注

¹ A/9841, 1974 年 11 月 4 日, 第 61 段。

² WFP/EB. 1/99/3-B, 1998 年 12 月 9 日。粮食计划署的组织改革：现状报告。

³ A/53/226/Add. 1, 1998 年 8 月 13 日, 第 59 段。

⁴ A/51/950, 1997 年 7 月 14 日。革新联合国：改革方案，秘书长的报告，第六章 B 节，战略 3。

⁵ 同上，行动 23。

⁶ A/53/414, 1998 年 10 月 13 日, 第 10 段。人力资源管理改革。

⁷ 秘书长在第五委员会所作的发言，1999 年 10 月 5 日，新闻稿 GA/AB/3311。

- ⁸ 负责管理的副秘书长 Joseph Connor 先生于 1998 年 11 月 17 日发给各部和厅首长的备忘录，题为“人力资源管理改革中的速效措施”。
- ⁹ A/53/947, 1999 年 5 月 10 日。
- ¹⁰ LC/G.2011 (SES.27/7), 1998 年 3 月 31 日, 第 2 段 A 节, “拉加经委会管理计划的改革: 权力下放与问责制”。
- ¹¹ A/54/7, 第 124 段。
- ¹² ST/SGB/1997/5, 1997 年 9 月 12 日, 联合国秘书处的组织。
- ¹³ A/53/428, 1998 年 9 月 23 日。
- ¹⁴ A/54/393, 1999 年 9 月 23 日。
- ¹⁵ A/54/157, 1999 年 6 月 30 日, 第 15 段, 对联合国共同事务部门的审查。
- ¹⁶ A/53/414, 第 26 段, 1998 年 10 月 13 日, 人力资源改革。
- ¹⁷ 简化细则和程序特别工作组提交负责人力资源管理的助理秘书长的报告, 1999 年 4 月 28 日, 以及人力资源管理厅人力资源管理动态摘要, 第 6 号, 1999 年 5 月/6 月。
- ¹⁸ 国际职员工会协调委员会第十四届大会通过的决议, 1999 年 3 月 31 日。
- ¹⁹ 联合国工作人员报告, 第 24 卷, 第 20 号, 第 6 页。
- ²⁰ A/C.5/49/1, 1994 年 8 月 5 日。
- ²¹ “业绩审核与管理现代化”, 经合组织的报告, 公共管理股, 巴黎, 1998 年。