

权力下放与问责制
第二部分
关于联合国系统成效管理问题系列文件

联合检查组

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯
扬·戈里策
维克托·维斯利赫

编写



联合国
2004年

权力下放与问责制
第二部分
关于联合国系统成效管理问题系列文件

联合检查组

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯
扬·戈里策
维克托·维斯利赫

编写



联合国，日内瓦
2004年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称.....		iv
一、导言.....	1 - 5	1
二、权力下放.....	6 - 38	2
三、问责制.....	39 - 69	15

简 称

ACABQ	行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
CEB	行政首长协调会	联合国系统行政首长协调委员会
FAO	粮农组织	联合国系统粮食及农业组织
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
ICAO	民航组织	国际民用航空组织
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
ILO	劳工组织	国际劳工组织
ILOAT	劳工组织行政法庭	国际劳工组织行政法庭
IMF	货币基金	国际货币基金
IMIS	管理信息系统	综合管理信息系统
ITU	电联	国际电信联盟
JIU	联检组	联合检查组
KIMRS	关键项目报告制	关键项目管理报告制度
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OIOS	监督厅	联合国内部监督事务厅
RBB	按成果编预算	按照成果编制预算
RBM	成果管理制	注重成果的管理制度
UNAT	行政法庭	联合国行政法庭
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金会	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNOPS	项目厅	联合国项目事务厅
UNSSC	职员学院	联合国系统职员学院
WFP	粮食计划署	世界粮食计划署
WHO	卫生组织	世界卫生组织
WIPO	产权组织	世界知识产权组织

一、导 言

1. 恰如本报告第一部分所阐明的，由联合国系统内大多数组织逐步采用按成果编制预算的做法已成为近年来联合国改革工作的一个主要重点。对各组织按成果编制预算的经验最早作出的审查可见诸于联合检查组(联检组)1999年的一份报告，该报告指出“联合国系统各组织日益形成共识，强烈支持将重点放在成果上并采用业绩指标使业绩同预算挂钩，从而使成果预算成为加强预算透明度和问责制的工具。”¹自该报告发表后五年来，面向成果的做法进一步发扬光大，一些组织在这方面超过了其他组织，其目的在于形成一种涵盖日常运作各个方面的基于成果的管理体制。

2. 将这种体制用于现有的人力资源管理结构尤为重要，这种结构如要有利于一种真正的基于成果的做法同样需要改革。联检组根据分析认定权力下放和问责制(见以下讨论)和绩效管理(由第三部分作出了讨论)是形成一种扎实的成果管理制的关键，而其他方面都贯穿于人力资源管理的这四个方面。然而，联检组意识到，其他问题，例如流动性、招聘和工作人员发展——本报告只稍略提到——也会对个人和组织的效绩产生影响。

3. 联合国系统中的大多数组织在过去十年中均在人力资源管理方面发起了重要的改革。2000年，国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)通过了一项人力资源管理框架，使其能够确立有效的人力资源政策并将这类政策与组织目标挂钩。²虽然评估最近这类改革的影响为时尚早，但联检组希望，为落实拟议的改革作出贡献，如同已在第一部分中所做的那样，在此提出一份近年来已形成概念的成功因素清单，尤其是力争使公务员制度委员会《框架》中所概述的构想具有可操作性，以此为基础制定出一种权力下放和问责制的真正框架。

4. 插文选用同一方式介绍了包含上述一种或若干种成果因素的政策、进程或做法的具体例子。对一些组织在贯彻执行上述新政策中所面临的主要挑战和困难也作出了讨论。已在单独印发的概述中介绍了本报告这一部分和其他部分所找出的基准。总的来说，由于报告的第二部分是与第一部分和第三部分同时编写的，

¹ JIU/REP/99/3, 结论来自 E。

² A/55/30。

因此研究和起草中所采用的方法由概述文件作了说明。具体而言，早在 2004 年 6 月举行的一次工作会议上，即已提交了本案文的初稿，供参加联检组工作的各组织有关官员会议讨论(其中大部分组织派代表出席了会议)。对这次会议的积极和建设性参与是完成这一基准框架的一个重要因素。

5. 联检组对所有为报告作出贡献的人表示感谢。

二、权力下放

6. 权力下放是成功执行成果管理制的一个先决条件。为了对结果承担责任，必须通过在所有领域明确下放权力赋予各级主管以应有的权力，其中尤其包括人力资源管理。这些问题以前在联检组的一份下放人力和财政资源管理权的报告中作了讨论，其中的建议已获联合国大会的批准。³更笼统地说，公务员制度委员会的《框架》突出强调了需要赋予工作人员参加影响到所在组织决定的权力，作为善治要求的管理方式的奠基原则之一。⁴

7. 权力下放的主要目标是加强更有效地利用资源并推动更灵活和反应敏锐组织的出现，从而加强整体效绩。由于将管理权和责任直接下放给与工作最密切的人可以提高效绩，有声望的私营部门组织均力求使其内部程序为各级主管提供有助于完成本组织任务所需要的权力和灵活性。正如联检组以前所指出的那样，近年来，公共管理部门通过将更多的权力下放给各级主管而开创了一种增强信任和减少管理限制的趋势。所提倡的不再是一些行政程序中一向存在的出于权益之计而下放权力给主管人的做法，而是管理体制的一种彻底改变。⁵

8. 必须首先区分真正的权力下放——它意味着下放决策权和分散权力——可将它理解为设在不同地点的秘书处单位分摊行政责任。虽然联合国各组织长期以来具有集中领导的特征，但实际上权力下放常常与分散权力联系在一起，并且主要用于那些派出大批驻地代表的组织，其中所蕴含的原则在总部机关同样有效，并在此得到运用。

³ JIU/REP/2000/6; 2001 年 6 月 14 日大会第 55/481 号决定, A/55/49, 第三卷, 97 页。

⁴ 大会第五十五届会议正式记录, 补编第 30 号, A/55/30 号文件, 附件二。

⁵ JIU/REP/2000/6。

权力下放的关键成功要素有哪些？

A. 纵向指挥链

9. 在联合国系统的大多数组织中，可清楚地看到从立法机关，通过行政首长下至整个秘书处的一种阶梯式瀑布结构的纵向指挥链。行政首长作为该组织的首席行政官，其全部权力和责任由该组织的宪章或规约或同等法律文件作出了详细规定，其中可能还规定行政首长可将部分权力下放给指挥链的下一级。然而，除了行政首长以外，如果任命该组织的其他高级职位是由立法机关通过一种遴选程序完成的话，指挥链可能变得模糊不清。国际电信联盟(电联)就是这种情况，其五名最高级官员由全权证书大会选出，而世界卫生组织(卫生组织)总干事和六名大区主任的任命也是要经过立法机关批准的。

10. 过多的控制和批准机制以及微观管理是朝着成果管理制文化转变的障碍。因此，需要修改现行的规章制度和规则以适应改革的需要。

基准 1

纵向指挥链应明确清晰。

B. 确定权力下放的对象

11. 传统上说，联合国各组织一向没有鼓励各级主管并且他们也不愿意全面管理所辖工作人员，而人力资源办公室不得不将其大部分精力用于人事问题而不是着眼于战略问题。然而在一些组织中出现了一种趋势——在人力资源的使用，尤其是挑选候选人方面，赋予各级主管以更多的发言权，以下作了介绍。

在联合国，一种新的工作人员遴选制度于 2002 年开始采用，其明确目标是通过进一步赋予各级主管履行责任的权力并要求他们对其行动和结果负责而正在改变本组织的文化。⁶ 为执行这一制度所颁布的行政指示明确表示，方案主管不仅负责拟定职位的评估标准，而且还负责对候选人作出评估并通过部/厅领导，拟定出一份认为适于完成任务、符合资格却未定级的候选人名单。而在过去，联合审查机构审查个案时要么批准主管的建议，要么以其他候选人替换。而在新的制度中，审查机构只评估拟议的候选人是否根据事先批准的评估标准作出评定的，以及是否遵守了适用的程序。届时部/厅领导可挑选其中的任何候选人。⁷ 尽管评估新制度的实际影响为时尚早，但可将其视为联合国将选拔候选人的责任直接交给部门领导负责的首次真正尝试。

在国际劳工组织(劳工组织)中，新的人力资源战略将部门主管的招聘决定责任和问责制作为招聘和筛选程序中的一项重要标准。⁸ 2000 年签署的一项关于人事程序集体协议在这方面赋予部门主管以更多的权力。它确立了一种招聘和遴选的全面程序，其中由部门主管负责对某一空缺的合格候选人的技能、专业知识和经验作出技术评估，并向总干事提出建议，由后者作出最后决定。⁹

12. 由于赋予了各级主管以新的权力，必须认真考虑权力下放的最大限度。例如，在联合国内，工作人员协会和一些方案主管认为，虽然近年来取得了重大的进展，但权力下放走得太远。他们指出，虽然在部一级可以做到权力下放，但如果在部之间进一步下放权力则可能产生问题。但其他人认为，仍具有进一步放权给方案主管的巨大机会。¹⁰

⁶ 联合国秘书长公报，ST/SGB/2002/5。

⁷ 联合国行政指示，ST/A/2002/4。

⁸ “通过发展取得成果：劳工组织的一种新的人事和职业发展议程”，GB.276/PFA/16，第 20 段。

⁹ “关于人事程序的集体协议”，GB.279/PFA/12，附录五。

¹⁰ 见联合国内部监察事务厅(监察厅)的评估报告“审查联合国行政过程和程序的重叠及复杂问题和机关作风的报告”，A/58/211，第 35 段。

13. 另一方面，一些方案主管担心，虽赋予他们某些任务的责任却没有赋予相应的权力，而行政任务是在权力下放的名义下由各业务部分摊的。如以上所述，虽然权力下放可能确实有些时候伴随着将行政任务分散给业务部所辖的行政支持单位(例如卫生组织的管理制度股或联合国的办公厅)，重要的是需明确区分将行政支持任务简单外迁和真正将决策权交到部门主管手里。

14. 也可能出现这种情况，所谓权力下放莫过于签字权下放。前者是将某一行动领域的责任由一行政当局转交给另一行政当局；而后者是获授权的代表以授权人的名义作出决定。电联秘书处作为澄清授权问题和提升行政手段的一项活动对权力下放和签字权下放两者之间的区别作了广泛的讨论。¹¹ 显然，这种讨论与所有转向成果管理制的组织有关，应当承认，下放签字权的固有限制是真正下放决策权的一个障碍。

15. 权力下放附带的风险包括可能失去规模经济和降低执行组织政策的一致性。一些组织不愿意下放招聘权，因为它有可能使执行本机构政策(地域分配、性别平等或配偶就业等)更为困难。即使在部一级确定了人力资源领域的目标，如果部所辖的每一个厅/司/处领导可随意作出决定的话，也难以实现上述目标。各级主管的人事决策也很难同尤其是严格遵守轮换制的实地设点组织，例如联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食署)等的流动性工作要求协调一致。

16. 因此，在一些组织中，尤其是挑选专业职类候选人的最终权力掌握在行政首长的手里。应当指出，理事机构本身有时不愿意将招聘权下放给秘书处的各级领导，甚至通过设定越来越多的法定目标或对秘书处作出的人事选择提出质疑而限制这种权力。本组织人力资源管理的真正下放必须从权力的来源，即理事机构逐极下放给行政首长，再到各部主管和部门主管，各级必须就赞成这种下放作出明确的政治承诺。

基准 2

对权力下放作出明确界定

¹¹ JIU/REP/2001/3, 第 53-57 段。

C. 有关权力下放的文件

17. 近年来许多组织已作出了努力，更新和简化人事规则和规章制度以及财务规则和规章制度。但是，除了这类规则和规章制度外，权力下放仍然常常由许多其他行政文书作出说明，其中各级主管和工作人员必须加以筛选。联检组所约谈的官员一再表示，为各级主管提供的指南太多而不是太少。

18. 因此，一些秘书处已经努力将下放给某一类机关的权力合并成一份文件。例如，世界粮食及农业组织(粮农组织)就是一个例子，该组织 1999 年通过发布一份“各级责任和关系通知”而对设在各地的组织单位各自的责任和上下级关系作出了分类。¹² 粮食计划署的执行部 2000 年也发出了一项行政指令，题为“关于业务部各机关的示范结构、单位定义、职能分布和分配、职责说明、工作流程和权力下放的方针”在发起组织改革方案之后，为明确界定执行部的决策环节提供了全面指导并解决了此种需要。¹³ 2003 年世界卫生组织人力资源服务部编写了一份“与卫生组织人事规则和人力资源有关的权力下放清单”。但是，联检组认为，教科文组织在这方面作出的努力尤其值得一提。

教科文组织总干事 2002 年签发了一份通知，题为“对各地办事处下放权力”其中强调“得到某一授权的工作人员应当了解将承担什么责任，而授予该权力的工作人员同样应当了解他希望获授权的工作人员如何表现”。¹⁴ 由内部事务监督厅编制的一份权力与责任图表作为该通知的附件。联检组认为，该表简单明了，是一份极为有用的文书，它澄清了驻地办事处相对于总部的权力，并对与每项权力相关的问责制作出了解释。现在正汇制一份整个组织的权力机构表，它将把驻地办事处与总部的权力关系纳入一个框架。

19. 这类全面性文件应酌情以单项授权令予以补充，这种授权令将明确说明赋予各部或厅领导的具体责任和授予的一致权力。例如，在联合国中，这类政令

¹² 粮农组织 OCD/99/22。

¹³ OD/2000/004, 2000 年 11 月 10 日。

¹⁴ 教科文组织，DG/Note/02/11, 2002 年 5 月 21 日。

所采取的典型方式是秘书长公报。电联中的同类文书为行政规定。¹⁵ 必须对所有授权文书作系统分发并对其明确性和一致性作出定期审查。

20. 十分重要但并非一向可能的是遇有对同级官员授予人力资源使用权时，权力下放的水平应保持一致。联检组注意到，在有些情况下，尤其是专门机构权力分散的网络，下放给同一级别或同一职称主管的权力各有不同，导致混乱或不满。还有这样的个别情况：下放给被监督人的权力大于监督人的权力，从而造成问责制的混乱。

基准 3

权力下放应由总的行政文书和/或个别授权令作出明确界定，并须前后一致

D. 管理信息系统

21. 管理信息系统并非一向用于支持权力下放。尽管许多组织现正在开发目的在于优化行政和财务程序以及更好地利用人力的综合管理信息系统，¹⁶ 但有一种趋势是，一开始先集中力量开发管理信息系统的财务部分。许多组织仍然依赖陈旧的软件系统管理人力资源(例如粮农组织、电联、教科文组织、难民署、工发组织和卫生组织)。那些运行的系统常常照搬财务管理信息系统，而不是根据人力资源调配的需要，而且可能并不包含人力资源管理的关键模块，例如绩效管理或工作人员发展。一些组织承认其人力资源管理领域中存在着数据管理需要与所开发的数据管理系统之间的不配套。此外，以前的系统，例如联合国综合管理信息系统采用的技术较为陈旧，无法支持强大的数据库软件，例如 Galaxy 或 e-PAS 所产生的信息类型。

22. 其中新的管理信息系统的时间问题十分关键。在有些情况下，新的信息系统受到拖延，原因在于需等待精简行政程序和重新确定权力。在其他情况下，

¹⁵ 行政规定的定义为“一种说明性行政行为，它构成本组织内部法定程序的一个有机组成部分，并对所有工作人员或部分工作人员产生权利或义务”(行政规定第 00/1 号，第 2.2 段)。

¹⁶ JIU/REP/2002/9。

已决定的行政程序和授权与新的应用程序或信息技术系统不符。必须同时对这两方面作出修改。

联合国开发计划署(开发署)指出, 采用 PeopleSoft 系统(其中包括控制机制)将能把核可例行交易的权力明确下放给实际完成交易的那一级。各级主管只需要定期审查例外报告即可。

基准 4

以充分的管理信息系统支持权力下放。

E. 获得信息

23. 各级主管必须能够一贯和及时了解与人力资源管理有关的规则、条例、政策和程序的最新信息。虽然所有联合国组织都把大量的行政文件张贴在其内联网上, 而在有些情况下用只读光盘散发, 但并没有全部开发出具有高级搜索功能的网上行政手册。

联合国 2000 年启用了一个电子人力资源手册, 并通过内联网和互联网于 2001 年提供给所有工作人员。该手册介绍了所有行政规则和程序, 其中包括所有相关的行政公告和通知, 而且还赋予了工作人员以在屏幕上填写供行政使用的 150 多份表格的电子网通能力。题目索引使得检索信息很方便。

儿童基金会在人力资源管理改革框架内已修订了人力资源手册并已经在网提供。

同样, 卫生组织的人力资源服务部已将开发出一项“人力资源电子指南”并列入 2004-2005 年规划活动。

24. 定期更新行政文件和指南十分重要, 以便反映新的政策和授权变化。联检组发现, 在一些情况下, 有的秘书处更新行政手册的工作拖延了若干年, 常常

是因为缺乏专项资金，因而仍将过时的文件提供给各级主管供参考。应由一个核心行政部门负责手册的更新并为其拨出必要的资金。

25. 各级主管还应当随时掌握所管辖的工作人员状况的全面信息，以便增强透明度和沟通。

产权组织的 **HR-View** 是世界知识产权组织(产权组织)2002 年开始启用的一种新式工作人员电子管理工具，它为每个主管人在规定权限基础上网上提供所管理的人力资源状况的信息。2004 年扩大了该应用软件，增加了单位一级工作人员缺勤和超时工作等的新的报告手段，新的报告内容可与工作人员的个人资料直接连通。

基准 5

赋予各级主管充分获得信息的权力

F. 中央支持服务

26. 中央支持服务在提供通用行政服务和咨询服务以及监督服务方面的作用(由以下第三章(F)节作了讨论)是成果管理制的核心。中央支持服务通过提供每一行政领域(人力资源、财务、法律、信息技术等)的服务台功能，可使各级主管接触到大量的知识，以及咨询建议和指南，为其作出决策提供知识。实际上，可发挥良好作用的服务台服务能够承担部分目前分配给各部一级的办公厅或同级单位的职能，导致执行财务和人事条例和规则方面的节约，增强效益和更加协调。

27. 因此，成功落实权力下放在很大程度上取决于由其管辖的行政人员和核心行政服务部门为各级主管提供的支持的效率。对于驻地主管人来说尤其是这样，他们常常感到孤立无援，缺乏指导。一些组织已将部分人力资源服务分散到各区域，以便为总部以外的办事处主管和工作人员提供更密切的指导。

28. 联合国区域委员会最近完成的一项审查得出结论，虽然需要进一步将权力由总部下放给各委员会的执行秘书处和行政首长，但委员会目前对业务方案主管人的权力下放是充分的，无须改变。实际上，各区域委员会业务司的结构——其

中由司长负责管理工作人员并提供实质性产出——并为允许将会增加其行政负担的额外放权，对此一些主管人认为已经有些过分了。¹⁷

29. 这一结果突出显示，方案主管人最需要的首先是通用行政服务和服务台的及时和高质量支持。这类服务应当合理集中，以便达到低成本高效率 and 足够技能水平所需要的条件，但不能过于集中而注意不到管理人员个人的具体需要，或对此类需要麻木不仁。

儿童基金会为驻地主管人确定了支助结构，例如每年举行 3 次**区域管理团队会议**，其中某一地区的所有代表都能讨论管理问题。它还安排区域办事处的区域人力资源干事指导并监督由驻地代表所作出的人事决定。

30. 同样，根据难民署业务性决策需接近实地的政策，该组织的人力资源管理司于 1999/2000 设立了一个外派人力资源股，支持当时所设立的一个区域办事处。由联合国内务监察事务厅(内部监察厅)2003 年作出的一次审计发现，难民署分散人力资源管理职能有许多好处，其中主要的好处是人事部门工作人员接近驻地业务。它使得能与工作人员直接接触，更好地开展人力资源管理，解决工作人员关心的问题以及协助行政活动。

31. 然而，审计还发现，一些人事行政职能仍须总部的批准，只是通过外派人力资源股转交，增加了总体上的处理时间。此外，为了确保使外派人力资源股的工作人员随时了解最新的政策进展和战略，需要总部作出监督、培训和总的支持，由于预算和资金方面受到的限制，这一局面并未出现。¹⁸ 结果，外派人力资源股被迁回总部。因此，各组织必须审慎地权衡分散人力资源支助服务的好处还是通过驻地也能方便使用的服务台提供中心支助功能。

¹⁷ 区域委员会权力下放问题审查小组是根据秘书处下一步改革议程(A/57/387)中第 32 项行动成立的机关内部指导委员会的一部分，上述文件要求，除其他外，“彻底审查……权力下放，以便加强各级主管管理分配给他们的资源的能力”。该小组由 5 个区域委员会的代表组成，并由拉丁美洲和加勒比地区经济委员会协调。

¹⁸ AR2003/601/10, 2003 年 10 月 30 日。

基准 6**通过充分的支助服务和服务台赋予各级主管以权力****G. 胜任管理的能力**

32. 多年来，许多组织将很好的专门人才或技术专家提拔到他们并不一定有准备或适合的管理岗位上。自那时以来，已认识到有效行使管理职能所需要的具体胜任能力不仅限于对所涉技术或业务领域的知识的牢固掌握。一些组织力图对这些管理能力作出界定，一般是在拟定工作人员各种胜任能力的总的框架内作出的。

在经历了一种由秘书处各级工作人员和各地理区域工作人员参与的进程之后，联合国于 1999 年确定了该组织的核心价值 and 核心管理能力，其中包括各级主管的下列关键能力：领导能力、眼光、授权他人、建立信任、管理效绩和作出判断/决策。

卫生组织秘书处制定了一项“全面能力框架”，并于 2004 年公布，它所列举的管理能力为：营造一种授权和调动他人积极性的环境；确保有效利用资源；以及建立和促进本组织内外的伙伴关系。

教科文组织作为即将于 2004 年启动的新的效绩评估政策的一部分，为高级主管规定了以下 11 项能力：眼光和战略思维；调动资源；建立伙伴关系；管理人员；团队建设；创新；决策；沟通和宣传；争取结果；推动变革并加以管理；学习和分享知识。

开发计划署为其领导能力发展方案制定了下列能力组合：领导能力；责任和相互配合；与人打交道的技巧和对多样性的敏感；结为伙伴关系和联网；面向结果；创新和判断；沟通；抽象思维和分析能力。开发计划署还制定了一份驻地协调员能力框架，它列出了希望驻地协调员具备的下列能力：落实愿景；从战略高度出发；对行动施以影响；建立并保持关系；制定团队保证；沟通；对冲突和压力作出管理；组织和协调；灵活决策和分析判断力。

难民署在职业前途管理制范围内确定了下列管理能力：战略规划；领导能力；效绩管理；辅导和开发工作人员的能力；管理资源；政治和组织意识。

工发组织确认了 14 项管理能力并在人力资源管理厅 2002 年发放的一本小册子中对其中的每一项能力作出了详细的说明。

联合国人口基金(人口基金)的能力框架对适用于本组织所有工作人员的四组核心能力和适用于某一特定职能的所有工作人员的职能能力作出了区分。它并未将管理能力单列一组。

粮食计划署刚刚完成并开始执行针对各级工作人员的一项能力框架工作，其中包括一套针对各级主管的单独能力。

33. 考虑到各个组织的具体需要和任务授权，尽管它们彼此之间管理能力的具体措词和分类稍有不同，但这些差别反映出的是强调的重点不同，而非真正的巨大差异，联合国系统上上下下要求各级主管所具备的技能和行为具有明显的共同特点。然而，还可以这样说，管理风格是个性化的和带有文化特征的，使联检组多少感到关切的是，各个组织界定管理能力所采取的方式可能并未充分考虑到潜在主管人之间的文化多样性。

34. 公务员制度委员会为潜在的高级管理人员确立了 6 项核心管理能力，而主管人员正在通过联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)的人力资源网络逐步建立这样一种服务，其目的在于强化管理和领导能力作为改进组织效绩的一项有机步骤”。现任高级管理人员尤其应当负责领导提供高级政策建议的重大方案和活动。¹⁹ 联检组承认这一构想赢得了越来越多的支持，许多问题仍需要由行政首长协调会加以澄清，尔后才能够将具体建议提交立法机关。

基准 7

主管人需表现出所要求的能力

H. 管理培训

35. 还应当指出，在未来的 10 年中随着老一代管理人员退休，联合国各组织的许多高级职务将会出现空缺。因此，行政首长协调会秘书处编辑的人事统计数据显示，到 2002 年 12 月 31 日，联合国各组织中占 34.4%的所有 P5 一级工作人员，占 48.8%的所有 D1 一级工作人员和占 58%的所有 D2 一级工作人员均年届 55 岁或 55 岁以上。²⁰ 虽然它为本组织人力资源的年轻化提供了良好的机会，但它也意味着在未来的 10 年中将有大批的工作人员由非管理岗位被提拔到管理岗位上，而具有各种专业和文化背景的人将加入各个组织管理方案和人事管理。需要为这两类人提供专门的培训，以保证能使各组织查明的管理能力得到充分的发展。

¹⁹ ICSC/55/R.2; CEB/2003/HLCM/11。

²⁰ “人事统计数字”，CEB/2004/HLCM/15。

近年来联合国系统内的大部分组织均已制定了专门的管理培训方案，或目前正在制定试行方案。

- 联合国：人事管理训练方案。
- 开发计划署：领导才能发展方案；管理发展中心(2003 年试行)
- 人口基金：学习管理方案(处于规划中)
- 难民署：学习管理方案。
- 儿童基金：培养领导才能方案。
- 粮食计划署：高级管理培训方案。
- 原子能机构(国际原子能机构)：颁发管理证书课程。
- 劳工组织：管理和领导才能培训与发展(正在筹划试行项目)。
- 教科文组织：领导才能与管理变革方案。
- 卫生组织：全面管理和培育领导才能方案。
- 电联：管理证书方案(筹划之中)。
- 工发组织：管理能力发展方案和专业优异方案。

36. 最近审计委员会的一项研究发现，2002 年联合国秘书处中 17% 参加培训的人参加了领导才能与管理监督课程，而 2001 年难民署有 10% 的上课者参加了管理学习课程，2001 年儿童基金会的领导才能课程占培训开支的 18%。²¹ 然而，这种数据一般不容易获得，而且在总的培训课程的监督、评估和报告方面也存在着缺陷。审计委员会，除其他外，建议联合国各组织进一步开展培训评估，以便以一种更有条理的方式对培训的效果作出评估。²² 在联检组看到的一份对一联合国组织的管理培训课程的评价中，它注意到，参加者认为，该课程对他们本身的管理行为具有重要影响，而且在授权、使会议有效、辅导、团队配合和实践管理方

²¹ “审计委员会关于联合国工作人员培训管理，经费及课程报告”，2003 年 9 月，第 113 段，图表。

²² 见以上脚注 21，第 268-269 段。

面影响最大。大多数参加者还报告说，他们目睹过一些人参加了这一课程之后管理做法出现改进的例子。²³

37. 实际上，难以全面评价其他这类工作人员发展方案的实际影响，这类方案力求改变有关组织的文化，而有可能需要几年才能见到成效。因此，不应像有些组织曾经做的那样，限制大多数高级别工作人员接触到这类方案，更有效的方法是以中层管理人员为对象，他们在未来的几年内有可能提升到高级职务岗位。然而，管理发展方案通常需要各组织向外部寻求费用较高的专门技能，而整体工作人员发展资金的预算必然限制到这类方案的范围。²⁴ 例如难民署估计，从一开始(1999年)到2003年中期，制定并提供管理学习方案的开支为150万美元，相当于每一名参加者平均开支1,830美元。²⁵ 劳工组织在开发并管理最初的管理项目算出约30万美元的估计费用之后，将管理培训方案的三年预算定为180万美元。然而，该组织的外部审计师指出，这只包括180名主管，可能需要扩大该方案并继续对所有现有和今后的管理人员作出培训。估计该方案的可能费用每年约为100万美元。²⁶

38. 鉴于这种开支，可能需要考虑扩大联合国系统职员学院在这一领域的作用，秘书长对该学院在为联合国各组织创造一种共同管理文化的潜力作出了强调。²⁷ 联检组注意到，一些组织实际上已经开始与职员学院讨论就一些管理发展项目进行合作，其中包括全系统高级主管的高级领导才能培训课程。联合国已表示正在一个题为“学习见成效”的项目中同职员学院结成伙伴，联合国打算以此来提供一种评估模式，进而对培训方案的影响和投资回报作出评估。

基准 8

通过充分的培训赋予主管以权力

²³ 难民署评估和政策分析股“对难民署学习管理课程的审查”，2003年7月。

²⁴ 行政首长协调会秘书处估计，整个联合国系统用于培训的年度费用约占薪水/工资开支的1%。

²⁵ 见以上脚注23。

²⁶ GB.268/PFA/14。

²⁷ 见以上脚注17，第188段。

三、问 责 制

39. 检查员注意到，由各组织职工代表就授权问题提出的一个主要关切事项是，在缺乏有效问责机制的情况下，对管理人员进一步授权可能导致任意决策，在某些情况下，会造成对权力的不当使用。²⁸ 正如大会行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)已经指出的，“权力下放不等于放弃责任”²⁹ 联合国秘书长本人曾经着重指出，对所支配的一切资源使用情况的问责制度，是一种放权组织文化的组成部分。³⁰ 虽然对强有力和可靠的问责制的必要性形成强有力的共识，但对问责制是什么和意味着什么并不一定有共同的理解。

40. 国际公务员制度委员会在其人力资源管理框架中把问责制定义为“承担一切职责并且履行承诺的概念，工作人员负责按照规定的期限、费用和质量标准提交成果；在遵守组织规章条例的情形下开展业务活动；支持下属人员、进行监督并为授权执行的任务承担责任；个人为自己的缺点承担责任并在适当的情形下承担整个工作单位的责任”。³¹

41. 问责制也可以更直截了当地定义为“甲负责就某一任务的执行情况向乙汇报(乙已经就该任务的要求向甲作了指示，甲也接受了这项任务)”。³² 令人遗憾的是，在联合国系统中，“问责”一词常常带有消极涵义，虽然如果采取富有建设性的办法，就有助于创造一种有利于尝试、改革和解决问题的气氛，因为人们可以互相帮助，以便履行考绩承诺和交流协议，并且感到获得支持与信任。³³

42. 事实上，有人认为，对激励工作人员使他们发挥最高效率的方式影响最大的因素不仅仅是具有竞争力的薪酬，合同安排，甚至也不是考绩制度、选拔程

²⁸ 例如，联合国行政法庭第 914v 号判决中(案号 1022GORDON/PELANNE)显示，现行问责制为自行酌定(第 10 页，第九和第十段)，因此并不确保个人赔偿责任。

²⁹ A/56/7, 第八编, 第 27 款。

³⁰ A/53/414, 第 6 段。

³¹ 人力资源管理框架词汇, A/55/30。

³² 经合组织公共管理服务，“公共组织的问责制—变革问责制关系：政治、消费者和市场”，1997 年。

³³ M. Samuel, “问责制革命”，2001 年。

序或工作/家庭安排，而是组织文化。³⁴ 检查员完全同意这一分析，并且愿意进一步指出，注重效果的组织文化其核心要素——衍生其他一切因素的概念——是问责制。

43. 检查员认为，问责制的主要组成部分是：(一) 职责和责任；(二) 报告；(三) 监督，和(四) 司法。就第一个组成部分来说，一旦规定了各个阶段的预期成果，每一个人都明白自己的岗位责任是什么以及应该向谁负责，每个人必须为有效力和有效率地使用所编列的资源承担责任和追究责任，开展工作，贯彻执行各项方案与活动。所分派任务和职责的考绩质量反映在个人的考绩鉴定报告中，成为随后采取人事行动的衡量标准，本报告第三部分对此作了讨论。第二个组成部分指的是各级所有工作人员和管理人员，包括行政首长在内，都有义务使上级系统地了解为执行规定的方案与活动而采取的行动。第三个组成部分是与被管理人员为了贯彻执行分派的任务而采取的监督行动有关的职责。最后一个组成部分是，任何问责机制都必须由可靠、有效、独立且公平的司法制度予以支持。

什么是问责制必不可少的成功要素？

A. 法律框架

44. 一旦某一组织做出政策决定，转而采用注重成果的管理制度，就应该相应地审查和修订有关规章条例以及相关的程序和行政管理文书。其目的是为包括司法制度等在内的整个问责制建立一个法律框架。

基准 1

配合采用的注重成果的管理制拟订一种包括司法制度在内的明确问责制法律框架。

³⁴ 行政首长理事会秘书处讨论文件，“人力资源的新范例”，2003年9月。该文件将组织文化定义为，也许没有表达出来、但在没有直接指示的情况下一个组织所共享的信念、态度、假设、准则和价值模式，体现着人们的行为方式，并强烈影响人们的行事办法。

B. 注重考绩的问责制

45. 在联合国系统中，问责一词通常被限制性地理解为遵守财务条例、正式程序和资金的使用，因此，监督有时候被界定为只是传统的财务审计而已。于是，凡是设置了问责委员会的地方，最经常遇到的情况是专门处理财务上的廉正问题。但是，目前的问责也应该同成果挂钩。传统的问责制偏重指责、对抗和避免消极倾向，现在需要由新的问责制取而代之，积极地强调引导管理人员采取适当的行为，并且不断鼓励他们取得成果，下表最初是经济合作发展组织(经合组织)公布的，对这种情况作了说明，现予以借用。³⁵ 同样，监督工作(见以下 F 节)必须向管理层提供战略支助，同时侧重成果和对于规章制度的遵守。

重新拟定问责制框架		
传统问责制		注重考绩的问责制
强调避免消极运作	理解	积极强调鼓励正确行动
检查	范围	引导
时断时续	把握时机	持续不断
被动反应式	控制作用	主动积极
维持	目标	适应

基准 2

以注重考绩的问责制取代传统的注重遵守规章的制度。

C. 各级问责制

46. 如同联检组以前指出过的，如果纵向环节不断裂，就可以实行授权和问责，因为它可以通过某一组织向下或向上追踪个人的责任。问责线越是分散，就越难向某人授权和问责。³⁶ 因此，最有效的问责机制是与线性管理结构成为一个

³⁵ 经合组织公共管理服务，“问题与观点：西班牙公共服务注重考绩的问责制”，1997年。

³⁶ 见上文脚注 3。

整体的问责制，主要组织单位的首长必须是首先为成效负责的人，而无论这些单位是部门、集团、科室或企业或具有任何其他名称的机构。

47. 这又意味着各秘书处的行政首长必须同个别高级管理人员达成某种考绩协议。许多国家的政府管理人员以及若干联合国组织的管理人员已经着手为他们的高级管理人员制定这种定期考绩协议，根据一套平衡措施对他们进行鉴定，除了方案成效以外，可能还包括顾客满意程度及其工作人员的看法。但并非所有联合国组织都这样做。事实上，在某些秘书处中，没有任何文件详细说明对最高级别职务考绩的期望，有时候甚至连职务说明都没有。这可能导致对高级管理人员的问责不如对较低级别管理人员的要求明确的情况。检查员愿着重指出，包括行政首长及其高级职员在内的每一个人都必须承担岗位责任，因此，必须明确规定所有官员的岗位责任。高级管理人员的岗位责任还必须确保征聘、任用、重新任用和晋升的决定都严格按照专业能力进行，除了由立法机关明确议定和完成立法以外，不允许政治上的考虑因素影响这些决定。

联合国秘书长从 2002 年开始颁布了一份新文书——方案管理计划，要求各部门主管明确规定目标以及意图取得的成果。这些计划详细说明了部门主管将对本组织做出的贡献以及每一项目标可以衡量的考绩指标，在人力资源方面辅之以部门主管和人力资源管理厅厅长议定的行动计划，包括主要领域的特定目标，例如空缺的级别、地域分配、性别平衡、流动率、考绩管理和工作人员的发展。³⁷

同样，教科文组织秘书处也计划开始为每一个部门、中央服务、司和外地办事处实施两年期考绩协定，标明该组织单位将在某一个两年期内取得的主要成果，以及哪些考核项目将列入 D-1 及以上职等工作人员的领导问责机制。

在难民署，总部和外地管理人员都必须同资源管理司签署“公约”和“问责协定”，扼要说明在人力资源或账户处理方面向他们授权的范围和内容以及他们的相关职责。³⁸

世界粮食计划署秘书处最近指出，管理人员必须负责改善妇女和代表性不足的各国国民在该署的代表性。实施注重成果的管理以后，管理人员必须在其考绩计划中说明他们为了解决征聘问题和完成目标所采取的办法；将在年度业绩审查中根据这些要求对他们进行鉴定。³⁹

³⁷ 秘书长关于问责制和责任制的报告，A/55/270，以及秘书长关于人力资源管理改革的报告，A/55/253。

³⁸ 见上文脚注 3。

³⁹ WFP/EB.1/2004/4-B。

基准 3

问责制适用于从上到下所有各级。因此，行政首长和主要组织单位首长是首先必须为预期成果负责的人。

D. 承担领导责任

48. 联合国秘书长于 2000 年设立了一个问责制小组，该小组被广泛宣传为在秘书处确保问责制不可或缺的工具。该小组的确切宗旨和职能如下：

- 审查管理部根据内部和外部监督机构的报告每年对重要管理问题所作的分析以及拟定的建议；
- 查明需要采取的行动以便补救提出的问责问题；
- 查明需要采取的行动以便补救系统性管理缺陷、舞弊情况等；
- 建议采取适当补救办法并监督执行情况。⁴⁰

49. 但是，该小组只召开了一次会议；当时它没有根据其职权范围审查监督意见的系统性问题，却侧重审查了个别欺诈和管理不当问题。小组成员的任期目前已经届满，尚未重新规定。令人感到遗憾的是，随着小组成立所产生的期望未能兑现，其失败可能削弱了十年来为秘书处谨慎设计的整个问责制各环节的可信度。但是，秘书长在收到伊拉克安全问题问责小组的报告以后做出的决定证明，他仍然愿意在秘书处建立一种问责制文化，凡是小组认定失职的人员都必须承担直接后果。

2003 年 11 月 10 日，联合国秘书长成立了伊拉克安全问题问责制小组，开展了独立审计和问责程序，以便审查与联合国在伊拉克行动安全有关的所有个人和组织/办事处/实体的职责。该小组的主要任务是调查联合国总部驻巴格达工作人员的作为或不作为如何可以防止或缓解 2003 年 8 月恐怖主义攻击对于总部大楼的影响，或者减少生命损失和人员的伤害。

秘书长于 2004 年 3 月审查了小组的调查结果和结论以后，宣布采取一系列措施，包括要求一位联合国高级官员辞职，并且对其他官员进行同级调动，使他们不再担任对安全事务负责的职务。

⁴⁰ 秘书长公报，ST/SGB/2000/14。

基准 4**坚定地承担领导任务。****E. 评估管理能力和取得的成果**

50. 虽然如果设计出恰当的指标便能够衡量取得的可量化的成果，但要精确地评估管理人员在使用人力资源方面展现才干的程度却较难办到。许多组织为管理人员规定了“360 度反馈”机制，可以包括工作环境质量和方案领导水平的量度，并且可以由各级主管理监督下工作人员、他们的同事和(或)他们的直接领导提供。虽然反馈机制有时候是在管理发展方案的框架内处理的(联合国和粮食计划署便属于这种情况)，有些组织却将它作为正式评价系统的一个组成部分使用。其他组织则警告说，使用 360 度反馈机制从事考绩评价可能违背这种进程的宗旨，一些反应可能表现出与被评估的管理人员无关的普遍不满意状况。但是，人人都认为这种“向上反馈”机制对于改善监督人员及其工作人员之间的沟通具有普遍效益。

51. 人们对 360 度反馈评价进程参与者是否必须随机选取以便避免管理人员影响这一进程以及是否应该允许匿名(大多数人主张匿名，认为为了取得高答复率必须匿名)有不同的意见。无论是哪一种情况，都必须就反馈的结果采取行动，以确保这种做法可以持续获得信赖。

开发计划署于 2000 年开始实行的成果和能力鉴定(RCA)将注重成果的管理具体到个别工作人员，并且通过采用 360 度反馈办法强化工作人员与管理人员之间的双向问责概念。截至 2001 年底，有 255 名高级工作人员参加了 360 度反馈练习(总部 117 名，国家办事处 138 名)。署长说，360 度反馈系统是专门为加强考绩和问责而设计的，并且对所有管理人员已经施行更有系统的考绩评级办法，采用均衡的积分卡资料、共同普查资料和注重效果的年度报告。⁴¹

在世界银行，360 度反馈办法作为对管理行为评价的投入，是进行总体考绩评估、开展考绩讨论和评价体制框架的一部分。

⁴¹ DP/2002/CRP.2 和 DP/2003/CRP.8。

基准 5

问责制的依据不仅是对于预期成果兑现程度的评价，也是对在实现上述成果时所显示的管理能力的鉴定，采取诸如 360 度反馈机制的方可予以衡量。

F. 监督系统

52. 联合国秘书处对监督所做的十分有用定义为：“在持续进行的基础上，对若干事先选定的并经清楚确定的产出和成果以及据以取得这些成果的配套程序，采取追踪和查核的程序，以期能获取关于工作进展情况的最新、有效和相关的资料”。⁴² 随着各组织逐渐实行注重成果的管理，监督职能和相关的报告工作成为所有工作不可分割的组成部分(见本报告第一部分)。就人力资源管理而论，这的确如此，人们普遍认为必须改善监督能力，认为它是能否成功地执行良好问责体制的关键。事实上，检查员已经注意到，访问过的许多组织其人力资源服务的作用发生了明显或者潜移默化的变化，把新的重点放在监督而非对工作人员的直接管理上。

53. 但重要的是，伴随着这种变化的是对监督职能本身觉察到的性质发生另外一种范示的改变，应该说这种变化的确具有“指导性”“起控制作用”，对效果的重视应该与对遵守的重视相同。因此，监测工作必须对管理提供战略支持，不应该造成过度的报告需求，也不应该多增加一层监督程序。

54. 此外，虽然有效的监督需要有专用资源，这种资源并非总是有着落的，用于监督外地办事处管理人员所做人力资源决定的资源更是缺乏。因此，检查员同意内部监督事务厅的评估，认为，监督对象必须仔细“锁定”对各组织具有关键重要性的领域，以风险管理战略为依据的“例外报告”有助于增加对于人力资源政策、规章和规则、程序和惯例遵守情况的监督效率。⁴³ 对于那些仍然使用过时的多种应用软件而不是综合系统的组织来说，实施人力资源领域新的管理信息系统应能大大增加和促进对于人力资源政策的报告和监督，并且增加处理情况的透明度。

⁴² A/57/276, 第 6 段。

⁴³ A/57/726, 第 55 段。

联合国人力资源管理厅业务司设立了一个规划和监测科，其职能包括：

- 监测并审查与标准人力资源管理有关的一切人事行动；
- 协助各部门和办事处解决问题；提供更加有效和迅速的关于人力资源规则的应用软件；
- 在实行自我监督方面提供协助；并
- 在本两年期内与各部门、办事处以及维持和平与特别政治工作团举行大约 100 次正式监督工作会议。⁴⁴

虽然为该科编列的资源(四名专业职等人员)就其雄心勃勃的职权范围来说显得微薄，⁴⁵ 检查员认为，为建立一项更加全面的监督体系⁴⁶，设立该科，并认真拟定一项战略，是迈出重要的第一步，可以在其他组织如法炮制，非常有益。

55. 监督工作上另一个重要的方法问题是它的周期性。监督往往为时过晚，无法及时采取纠正行动。重要的是，必须持续不断地分析执行商定计划和目标时所发现的缺点，使它体现在下一个周期的规划中。尤其重要的是，每一次新的授权都应在该项目开始后几个月内成为监督的对象。

难民署于 1999 年将外地于当地征聘工作人员的管理授权下放以后，同一年派出检查小组到 20 多个国家监督授权过程。⁴⁷

联合国管理部开发了一种工具（主要项目管理报告系统，简称 KIMRS），向管理人员提供主要指标，在线提供关于管理情况的实时资讯，提醒他们注意偏离规划进度和其他目标，包括人力资源的情况。这一报告系统也着眼于以组织范围内的平均情况为基准。KIMRS 使用 IMIS 系统和 Galaxy 系统等现有信息系统，从中提取由它对实时数据综合处理以后得出的指标，使管理人员能够集中注意需要采取行动的领域。

⁴⁴ A/57/276 和 A/58/6, 第 29C 节。

⁴⁵ 见行预咨委会在 A/58/7 第八编第 36 款中的评论意见。

⁴⁶ 如文件 A/57/276 所述。

⁴⁷ 难民署 1999 年全球报告，“组织发展与管理”。

基准 6**建立有效的监测系统。****G. 监 察**

56. 虽然监督工作的主要重点必须转移到成效方面，但必须注意并且审慎评估增加授权所蕴藏的危险，同时还必须加强采取相关措施，以便防止诸如欺诈和滥用资金等情况。儿童基金会在向外地管理人员放权方面走在前面，因此当一个国家办事处中包括驻地代表在内的 25 名工作人员必须分开时面临着严重的控制问题。根据考绩管理办法，管理人员就他们所管理的人力资源获得了广泛的授权，因而增加了这种权力遭到滥用的潜在危险。因此，各组织应该核查一下：从独立性、任务规定、报告结构和工作人员以及专业力量来说，现有的监督和控制机制能否足以应付考绩管理的紧急情况，从而在必要时采取纠正行动。⁴⁸

57. 除了只核查现有控制机制是否足以防止新的授权被滥用的可能性外，还必须努力加强所有各级工作人员的道德行为，但主要是加强高级管理人员的道德行为。因此，行为守则和道德准则的拟定、传播和执行必须成为各组织问责制文化发展工作中的优先战略事项。

⁴⁸ 见联检组报告“增强联合国系统内更为连贯性的监督”(JIU/REP/98/2)。

国际公务员制度委员会于 2001 年制定了“国际公务员行为准则”，大会于 2001 年 12 月 24 日在其第 A/RES/56/244 号决议中对此表示欢迎。为了确保所有联合国工作人员都意识到该行为准则，秘书长于 2002 年将准则连同《宪章》和《特权与豁免公约》中涉及联合国工作人员地位、基本权利和义务的有关条款以及相关的工作人员服务条例和细则附评注，编入一份公报散发。⁴⁹

联合国于 2003 年发起了一项联合国廉正倡议。这项倡议是由联合国内部监督事务厅牵头、由联合国各部门、基金和方案合作的一项努力。倡议着眼于加强管理人员和工作人员对于有关廉正和专业道德方面的义务和职责的了解。作为这项倡议的一部分，由独立的外聘顾问进行一次廉正认识调查，以便衡量工作人员对廉正和道德的认识和态度，并且向一些高级管理人员提供廉正培训。

人权高专办的行为守则“其用意是为工作人员在其专业工作中做出道德决定给予说明性的指导...”。守则中说明了核心价值和指导原则以及工作人员个人承担义务的声明。

卫生组织总干事正在制订防范欺诈的新政策框架，主要着眼于防止外地办事处由于获得新授权而使欺诈事件增加。已经采取初步措施，向所有办事处印发指南。也已经为包括卫生组织国家代表在内的高级工作人员举行了识别欺诈会议。⁵⁰

工发组织总干事也表示打算在该组织的 2004-2007 年中期计划范围内拟定一项防止欺诈战略。

58. 应开设方便的渠道供包括外地办事处在内的工作人员报告欺诈、不道德行为、滥用资金和其他形式的滥用资金事件。应该向做这种报告的工作人员提供切实的保护，以免可能受到报复。

⁴⁹ 联合国秘书长公报，ST/SGB/2002/13。

⁵⁰ 内部审计员报告，EBAC9/3Add.1, 2003 年 12 月。

基准 7**建立强有力的监督制度。****H. 司法**

59. 联检组同行预咨委会曾经数度探讨联合国系统中的司法问题。⁵¹ 大会目前要求联检组审查联合国行政法庭和劳工组织行政法庭章程协调情况的具体问题，另外一份报告将特别载述这个问题。⁵² 因此，本报告不拟深入探讨联合国组织中复杂的司法问题。但是，检查员希望着重指出几点，认为这几点是按照行预咨委会的要求使司法系统成为建立真正问责制中不可或缺的组成部分的关键。希望他人也能了解与官员和工作人员代表会谈后得知的一些令人关注的事项：几年来，司法系统的职能每况愈下，对工作人员的积极性造成不利影响，使联合国组织蒙受重大损失。

60. 从严格意义上来说，司法通常被视为诉讼程序。但重要的是探讨司法的广泛含义，包括诉讼前的程序和对工作人员的适当管理。司法制度应着眼于越来越多地通过下列程序在诉诸正式诉讼程序之前协助早日解决争端：（一）早日由管理人员和工作人员双方进行面对面的讨论；（二）调解；（三）行政审查；（四）由上诉机构调查；（五）动用诉讼程序。

61. 彻底实行注重效果的管理，尤其是新的考绩管理制度，再加上薪酬同考绩挂钩办法，可能在早期阶段使得上诉案件大为增加。因此，应该坚决加速目前处理这些上诉的进程，通过从事更多的和解和调解工作，使进入诉讼程序的案件数量确实限制在合理的水平。应该鼓励调解，检查员也支持加强非正式和解、调解和协商工作。

⁵¹ JIU/REP/2002/5, JIU/REP/2000/1 和 A/57/736。

⁵² 大会第 57/307 号决议。

下列组织近年来设置了监察员职位：联合国、儿童基金会、开发计划署(人口基金和联合国项目事务处也设立了)、国际民用航空组织(民航组织)、劳工组织、粮食计划署和卫生组织以及世界银行和国际货币基金组织。知识产权组织正在拟定监察员的职权范围。

难民署、教科文组织和电联都指定了调解员。值得注意的是，货币基金组织使用了一位外聘调解员。

62. 如以上插文所示，“监察员”和“调解员”这两个用语的含义可能引起混淆，检查员发现，在一些组织中这两个用语是同义语，在另外一些组织中，它们却具有很不相同的含义。工作人员代表尤其把监察员视为“监督人员”，收集有关工作人员和管理人员之间关系方面的信息，并且向最高级管理人员提供反馈，以期促使管理文化的改变，调解员的职能则是解决工作人员同其上司之间的冲突。他们认为，各组织应该既有监察员、又有调解员。这种办法符合最近联检组在一份报告中提出的建议，该报告在调查了联合国系统各组织非正式内部申诉程序以后建议：还没有这样做的组织应该设置一个独立的中央监察员职位，由行政首长同工作人员代表协商任命一位高级官员担任，任期五年，不得连任，并且在每一个主要服务地点附带设置一人或一个小组，负责在兼职的基础上根据监察员的总体指导和监督从事非正式和解、调解和协商工作。⁵³

63. 在国家范围内，通常也使用仲裁，有关当事方同意遵守仲裁员做出的具有约束力的决定。如上所述，在联合国系统中，人们赞成在使用诉讼程序之前，由中立的调解员协助对立的当事方达成无约束力的协议。仲裁由于具有约束力能够成为诉讼的备选办法，如果能够在联合国系统中采用，也许会减少费用，并且缓解法庭积压案件的情况。虽然检查员不在本阶段提出正式建议，但应该进一步探讨这种备选办法。

64. 司法系统的结构、范围和权力应该足以保障问责制和使任务规定、政策、规章和条例得到遵守。但是，由于缺乏透明度和专业性，人们普遍认为，联

⁵³ JIU/REP/2002/5, 建议 2。

联合国系统目前的内部司法制度无法承担这项任务。在国家的法学体系中，非法行为及其后果载于相关决策或立法机构所核准的条例中。反之，在联合国系统内，工作人员规章和条例以及财务细则和规则却以粗略方式处理行为不当问题和惩戒措施。在涉及财务不当行为的情况下，虽然含义不够明确，却载有一些条文。因此，为处理这种情况而设立的实体(联合上诉委员会、评议会等)几乎得不到任何指导，通常必须同时兼任陪审团和法官的角色，不仅决定某一管理人员或工作人员是否没有遵守某一组织准则或规则，还就如何处罚提出建议。

65. 检查员也认为需要更好地确保司法部门的独立性，并且必须采取措施，提高上诉程序和惩戒机制的效率。尤其是各组织可以考虑提高目前上诉机制的效率，除其他事项外，特别为与工作人员考绩有关的上诉提供一个单一渠道，而不管其性质如何(对评定的抗辩、对行政决定的上诉等)，并加强上诉机构成员的专业性和独立性(例如任命的成员不是有关组织的工作人员)。由于这些改革，可能总体上减少所需要的经费。

66. 最近的改革已经使司法系统有了一些改进。例如，联合国大会在第 A/RES/57/307 号决定中决定，工作人员可以在诉讼程序中使用外聘律师的服务，对司法系统采用额外独立措施，不过可能因此使得案件和费用都随之增加。但是，检查员认为，还需要做更多的工作，包括审查引起过多上诉案件的“工作人员服务条例”，并且加强内部上诉机构，以便提高其独立性。他们也认为，行政法庭应该查明哪些是枝节小事方面的请诉书，对有关当事方给予财务处分按合理的百分比(扣减薪水)，并且将这些事项列入有关人员的考评中。对于所作决定引发各种工作人员众多上诉并胜诉的管理人员，也应该仔细审核其考绩。

67. 检查员也希望提请注意大会的如下建议：由于管理上的舞弊行为导致行政法庭的决定给本组织造成损失时，必须使秘书处中的司法和职责以及问责制之间具有明确的关联。大会已经要求秘书长作为优先事项拟订一种有效的个人责任和问责制，以便追回由于联合国秘书处官员在行政管理上的舞弊、错误行为或严重疏忽导致行政法庭的决定给本组织的财务造成的损失。⁵⁴

68. 在这方面，联合国秘书处告知检查员，已经为执行工作人员服务条例第 112.3,212.2 和第 312.2 条以及关于工作人员财务责任的财务细则第 101.2 条编写了

⁵⁴ 见上文脚注 53。

一份行政指令草案。将向第五十九届大会提出报告，说明如何修订工作人员服务细则第 110.5、第 110.6 和第 110.7 条，扩大联合纪律委员会的权限，使其能就严重疏忽财务责任的情况提出咨询意见。

69. 务必鼓励管理人员从中央支助服务处寻求咨询意见，如果由于管理人员履行职责而引起争端，则必须向他们保证：一旦人力资源中央服务处确定管理人员采取了适当的行动，并且遵守了对他们施加的限制条件，他们将从上述中央服务处和各监督机关获得充分的支持。在这种情况下，所有上诉主要应该由人力资源事务处处理，使管理人员不必参与上诉机构中旷日耗时的审议工作。管理人员固然应为不当的决定负责，人力资源中央服务处也应该负责向他们提供适当的咨询和指导，并且不断地监督他们作出决定的情况，因为规则被错误理解显然与每一个中央单位所提供的服务质量有关。

基准 8

建立透明、迅速、独立和公平的司法系统。

-- -- -- -- --