

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/48/420
12 October 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议
议程项目125

联合检查组

联合国秘书处内的责任和监督

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国秘书处内的责任和监督”的报告(JIU/REP/93/5)。

附 件

联合国秘书处内的责任和监督

安德烈·阿布拉谢夫斯基

理查德·亨尼斯

卡哈诺·马托哈丁尼戈罗

哈利勒·奥斯曼

编写

联合检查组

日内瓦,1993年

JIU/REP/93/5

1993年9月

联合国秘书处内的责任和监督

安德烈·阿布拉谢夫斯基、理查德·亨尼斯
卡哈诺·马托哈丁尼戈罗 和 哈利勒·奥斯曼
编 写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称		5
总摘要、结论与建议		6
一、导言	1 - 11	8
二、主要监督单位	12 - 25	10
A. 内部审计司	13 - 15	10
B. 中央评价股	16 - 19	11
C. 中央监测股	20 - 22	11
D. 管理咨询处	23 - 25	12
三、主要监督单位	26 - 28	13
A. 内部审计司	30 - 34	14
B. 中央评价股	35 - 40	15
C. 中央监测股	41 - 49	17
D. 管理咨询处	50 - 56	19
E. 共同问题	57 - 68	21

目录(续)

	段 次	页 次
四、其他责任和监督和程序的缺点	69 -138	24
A. 检查	70 - 73	24
B. 调查	74 - 79	25
C. 工作人员的参与	80 - 86	27
D. 应用信息技术	87 - 94	29
E. 财务管理控制系统	95 - 99	31
F. 管理训练	100 -105	32
G. 管理方面的改进工作	106 -109	34
H. 外聘管理顾问	110 -114	34
I. 其他评价报告	115 -119	36
J. 组织体制改革	120 -125	37
K. 方案规划和预算编制	126 -132	38
L. 个人责任	133 -138	39
五、目前责任和监督情况的总评价	139 -152	41
六、单一合并的监督单位的优点	153 -164	45
七、联合国责任和监督厅:各种选择	165 -176	48
八、附言	177 -181	51

简 称

行政咨委会	行政和预算问题咨询委员会
行管处	行政管理处(管理咨询处的前身)
行政协商会	行政问题协商委员会
评价股	中央评价股
监测股	中央监测股
方案协调会	方案和协调委员会
行管部	行政和管理部
经社理事会	经济及社会理事会
审计司	内部审计司
公务员制度委会	国际公务员制度委员会
管理系统	综合管理资料系统
最高审计组织	国际最高审计机构组织
联检组	联合检查组
管理咨询处	管理咨询处
人力厅	人力资源管理厅
方案厅	方案规划、预算和财务厅
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处

总摘要、结论与建议

作为在联合国系统内广泛研究责任和监督问题的第一步,检查专员相当详细地审查了联合国秘书处内的责任和监督问题。他们评估了各主要内部监督单位(内部审计司、中央评价股、中央监测股、管理咨询处)履行职能的能力,发现这些单位得到的资源和支助严重不足,并发现其他责任和监督程序也有严重的缺陷。

检查专员受到现任秘书长致力于改革和良好管理的鼓舞,提出了改进情势的建议。

所以,他们建议成立责任和监督厅以审计、检查、调查和评价秘书长负有行政责任的所有联合国人员、方案和活动。

他们建议应以整套备选办法或选取每项办法部分内容的方式确定该厅的领导、报告责任、员额配置、经费来源及其同外聘监督机构的关系。

根据第一项备选办法,责任和监督厅厅长为助理秘书长级别,由秘书长与会员国协商,并可能征询行预咨委会和方案协调会的意见后任命。该厅每年通过秘书长向大会至少提出一次报告,工作人员按秘书处现有各单位的员额数配置,通过联合国正常的预算程序获得经费,并受《联合国工作人员条例和细则》的约束。

根据第二项备选办法,厅长为副秘书长级,由秘书长从际最高审计机构组织提出的少数候选人名单中选定。该厅每年直接向大会至少提出一次报告。工作人员由该厅主任自由配备,仅受该厅预算授权的限制。该厅将在两年内成为独立于联合国秘书处的监督机关。该厅的经费来自联合国预算和有关的预算外资源,即由该厅负有监督责任的各项活动将一个固定百分比(至少1%)的现有经费拨给该厅。将鼓励各方自愿捐助经费和专家。

在本报告起草最后阶段,检查专员高兴地获悉,秘书长主动任命了一位助理秘书长领导独立的检察和调查厅。该厅合并了现有的主要监督单位。秘书长所任命人选的高度专业和个人素质使副检查专员感到鼓舞。检查专员曾同该人选讨论他对这一

新职务的特点及挑战的初步想法。检查专员相信,如能得到适当的财政和工作人员的支持,该人选可大大减少目前监督、责任、内部控制和改善管理过程的严重不足之处。

然而,检查专员担心的是,会员国和秘书处管理人员出于值得称道的节约热情会建立“廉价的”责任和监督管制制度。检查专员认为,这样的做法其实代价昂贵,非常浪费。反之,充分的经费和人员在效力和效率方面所产生的巨大收益将远超过适当支助监督和责任程序所需的一个很小百分比的预算。

建议1:大会对秘书长最近主动任命一位彻底了解联合国的高度称职的专业审计员担任新设的主管检察和调查厅助理秘书长一职应表示支持,并应为表示这种支持向新助理秘书长提供足以充分完成任务的数量和质量 的财政和人力资源。

建议2:秘书长和大会在考虑将向大会第四十九届会议提议设立的“一个拥有更广泛的审计、评价和调查权力的高级职位”时应:

(a) 仔细地评价以前的监督单位和秘书处其他责任、改善管理和内部控制程序中许多长期存在问题(本报告第三和第四章讨论这些问题,第五章加以总结),以确保新的监督机构能发挥最有效的监督职能和能力。

(b) 努力将本报告第六章所列举的单一合并的内部监督单位在责任、独立性、灵活性、透明度、专业性、促进守法、经济规模以及尤其是改善管理方面的优点制度化,并且

(c) 考虑到本报告第七章所列的界定新实体的任务、报告责任、员额配置、经费来源及其同外聘监督机构关系的各项参数。

一、导言

1. 联合检查组(联检组)已将一份关于联合国系统各组织的责任和监督的报告列入其工作方案。由于这个问题复杂,而且涉及范围很广,并由于联检组问题单没有得到及时答复,预计在1994年上半年之前无法完成这项研究。

2. 然而,在1992年底和1993年初,大会请秘书长:

-- “审查秘书处各专门行政和预算支助单位的业务和效力”并向大会第四十八届会议提出报告和建议¹,

-- “此外还向第四十八届会议报告建立方案管理员责任制的情况²,

-- “采取行动并提出建议,坚决加强财务³和人事领域⁴的监督,控制和管理。

3. 因此,1993年6月,检查专员决定编写一份临时报告,说明联合国秘书处的内部责任和监督程序,以提供独立见解,协助会员国代表团审议这一重要问题。

4. 1993年8月底,检查专员同纽约的联合国官员讨论本报告草稿时,秘书处的上述报告均尚未分发。然而,8月24日,秘书长宣布任命一名助理秘书长,从9月起领导一个独立的检察和调查厅,现有各主要监督单位均并入该厅。大家承认,这只是设立一个具有更广泛监督权力的高级职位的第一个步骤,1994年将建议大会第四十九届会议予以核可⁵。

5. 刚刚设立的厅的确是朝向检查专员在本报告中主张的改进跨出的一大步。然而,为了确保实行更有效的监督,秘书长和各会员国需要纠正目前监督、责任、内部控制和管理改进程序的严重缺点,确定新设的厅有效执行任务所需的关键因素。现在必须采取有力但又慎重的行动,以确保该厅成为今后强有力、具有透明度、富有生气的秘书处管理系统的一个重要部分。

6. 因此,检查专员在附言(第八章)中考虑了新的检察和调查厅所带来的某些问题和机会。前面各章概述新的助理秘书长可利用的资源的强处及弱点。第二章叙

述1993年中期联合国秘书处各主要监督单位：内部审计司(审计司)、中央评价股(评价股)、中央监测股(监测股)和管理咨询处。在第三章中,检查专员简要叙述这四个单位各自的弱点和共同的弱点。第四章叙述其他各责任和监督程序的具体缺点。第五章概述1993年8月时的责任和监督情况。在第六章,检查专员列出单一合并监督单位的优点。第七章讨论落实这一合并概念的各种备选办法。

7. 检查专员重点注意内部责任和监督机制、认识到他们仅处理了监督问题的一个方面,虽然这是一个重要的方面。他们认识到没有考虑以下问题:“谁监督监督人员?”最终的外部监督责任自然属于以各会员国代表团为代表的“联合国人民”。外部监督的直接责任已交给大会行政和预算咨询委员会(行预咨委会)、经济及社会理事会(经社理事会)方案和协调委员会(方案协调会)、联合国审计委员会和联检组。

8. 鉴于行预咨委会、方案协调会和联检组都是在不同程度上在全系统范围内执行任务,联检组在即将进行的更不规模的研究中将审查上述机构以及联合国系统各机构的外聘审计员在外部监督方面的作用。检查专员提出调查结果和建议的时间将与秘书长按照要求就此专题向大会第四十九届会议提交材料的时间相同。

9. 从根本上来说,责任意味着人对自己的行动负责。在联合国有效的责任制应意味着国际公务员在秘书长的行政管理下(《宪章》第九十七条)在大会的章程(第一百零一条)和预算(第十七条)管制下对其行动负责。在本报告以及在更大规模的研究中检查员将此一责任视为大于传统的遵守责任和程序责任而包括管理责任(例如明智地使用公共资源)和方案责任(例如产出的衡量)⁶。

10. 检查专员虽然认为联合国目前的内部责任和监督机制有严重缺点,但是不能同意有些人所谓联合国的做法不符合个别会员国情况的这种伪善而笼统的指责。检查专员没有发现哪个会员国的公务员责任制和监督机构的运作是完美的。期望有184全会员国的联合国比效率最高的会员国更有效能,是太天真的想法。

11. 虽然指出了上面这一点,但要改进联合国的责任制和监督仍然大有可为,检

查专员希望他们的努力将有助于达到此目的。他们审查了过去联检组关于秘书处管理制度和问题的许多报告,最近关于责任和监督的理事机构文件和其他文件,向秘书处主管官员和单位寄去了问题单和补充问题单,并同他们举行了讨论。检查专员感谢各会员国知识渊博的官员和个人以及许多提供帮助的国际公务员,他们为这项研究提供了有用的资料和宝贵的意见。

二、主要监督单位

12. 1993年9月以前,联合国秘书处如大会第47/454号决定所指出共有四个单独的主要监督单位。从9月1日开始,这四个单位并入新的检察和调查厅。本章叙述这四个单位的情况,第三章再加以分析。

A. 内部审计司

13. 内部审计司属于设在纽约的行政和管理部(行管部)。为行政目的,该司直接向行管部的领导人,主管行政和管理部副秘书长报告。审计司本身由一名司长(D-2)领导,共有46个专业人员以上员额,其中26个员额的经费由经常预算支出,其余20个员额的经费来自预算外资金。29个员额在纽约的总部,11个总额在日内瓦的两个单位,6个在内罗毕。审计司1992-1993年方案预算是10 258 000美元,其中包括420 000美元的旅费(另加50 000美元旅费用于审计维持和平行动)。

14. 审计司确定的职能和责任是根据普遍接受的审计标准进行独立审计。审计司的工作包括所审计活动的财务和行动方面以及实务和方案方面。该司审计联合国在世界各地进行的,秘书长具有行政权力所有活动,包括由经常预算供资的活动和由预算外资金供资的活动。⁷

15. 审计司每年发出约260项审计通讯,送交主管官员,每月将摘要提交秘书长和行管部高级官员。审计司不进行外部报告。在1992-1993年,该司计划编写80项资产和负债审计报告,220项收支审计报告、100项管理和方案审计报告和十几项计算

系统审计报告。1990年该司编写了第一份综合《审计手册》。

B. 中央评价股

16. 中央评价股设在行管部内,在行政上它向方案规划和预算司司长报告,该司长向领导方案规划、预算和财务厅(方案厅)的财务主任报告,财务主任又向主管行管部的副秘书长报告。中央评价股有6名专业人员以上的工作人员,由一名主任(D-1)领导。他们都在纽约工作。1992-1993年评价股的预算是1 505 600美元,其中仅有22 700美元是旅费和0.4个顾问年的经费。

17. 此外,还有约24个同评价有关的专业人员员额设在秘书处分布世界各地的单位,但是这些员额并未列入本报告的分析之中,因为其中大部分员额都只是部分从事评价工作。⁹然而,许多这些单位存在的历史都远远超过评价股,在1985年、甚至在1981年联检组关于联合国系统评价状况的报告就报告了这些单位的活动。⁹

18. 评价股明文规定的职务和责任是发展和执行联合国评价制度,拟订全面评价政策和程序,参加深入评价研究,制定指导方针和支持方案管理员的自我评价(包括训练),并协助方案规划和预算编制委员会利用评价数据。¹⁰

19. 评价股每年约编写一份深入评价报告,送交方案管理员采取行动,并向方案协调会和大会送交这份报告以及关于这些评价的方法和三年期后续报告。它还每两年向大会报告加强评价作用和实施评价结果的情况。1986年曾印发一份《评价手册》,并将于1993年加以修订。¹¹

C. 中央监测股

20. 中央监测股设在纽约的行管部内。同评价股一样,监测股在行政上也向方案规划和预算司司长报告,该司长向方案厅厅长报告,厅长向主管行管部的副秘书长报告。监测股有四名专业人员以上的工作人员,由一名主任(D-1)领导,该股设在纽约。监测股1992-1993年的预算是一个较大单位的一部分,约为100万美元,其中未列

任何旅费或顾问经费。

21. 监测股明文规定的职务和责任是监测两年期方案预算内工作方案的变化,协助审查拟议的变动,并根据方案预算中所作承诺确定最后执行的产出。¹²

22. 监测股的主要任务是编写秘书长关于方案执行情况的两年期报告和监测各部门半年期工作方案执行进度报告。监测股大约四分之三的专业工作人员时间用于这项工作,其余时间用于执行各项方案规划任务以及向各委员会提供服务。目前由审计司负责确定方案管理员报告已经执行的活动是否确已执行。

D. 管理咨询处

23. 管理咨询处和其他三个单位一样,也设在行管部内。近几年来,它曾与各个其他单位合并,但在1993年初调离方案厅,在行政上直接向主管行管部的副秘书长报告。管理咨询处共有专业人员以上工作人员6名,由1名主任(D-1)领导。该处设在纽约。管理咨询处1992-1993年的预算为1 505 600美元,其中仅包括37 000美元旅费和10 000美元顾问经费。

24. 管理咨询处的职权范围是1977年为其前身——行政管理处(行管处)制定的,其中指出,行管处/管理咨询处是秘书处的内部管理咨询部门。因此,它负责确定、审查并报告需要改进的管理问题或领域;根据要求开展管理调查以及协助和咨询改善管理的工作;开展生产力研究;必要时监测已核可的建议并协助预算工作人员。它还负责修订《组织手册》、编写行政文件以及标准的管理资料表格。¹³

25. 管理咨询处的专业工作人员每年在总部和其他地点开展约10-15项改善管理的研究和生产力研究、组织结构审查以及后续研究。他们每年还向方案管理员提供多达120项的专门管理咨询和支助。此外,管理咨询处的资深一般事务人员从事表格控制(每年约300份),并处理行政文件(每年约150份),管理咨询处每年还对《组织手册》作大约10次修订。虽然过去管理咨询处定期向理事机构报告,但是,几年前已停止这种报告。

三、主要监督单位的缺点

26. 1985年在大会第四十届会议上,会员国代表在第五委员会对联合国方案执行情况的监测、评价和报告的不足之处提出了极其严厉的批评。¹⁴虽然,几年前联合国至少在理论上已建立了综合规划和审查制度,但是,秘书处同意委员会成员的结论。主管行政和管理部副秘书长指出:

“各会员国……强调必须更明确、更广泛地获悉……秘书处方案的执行情况,完成了哪些产出,结果如何……让我们加强监测和评价工作……让我们明确并心平气和地说明已经做了什么,有何结果,并且同样说明没有做什么,理由为何……让我们编写更多分析性的执行情况报告……我认为最重要的问题是如何提供更好、更透明的资料,从而可以作出更好的决定”。¹⁵

27. 后来,联检组深入研究了关于联合国方案执行情况和结果的报告中所涉的监测、评价和管理审查部分。联检组认为,执行情况的资料和对方案的有效审查是四十年来各理事机构的讨论、大会和其他机关的决议以及秘书长和外部专家的报告一直关心的问题。在1950年代初期,特别强调的是员额和预算的分析。1960年代则要求设立综合管理系统并增加管理和财务审查,1970年代中期终于开展了这些工作。1980年代初牢固建立这些系统的努力终于制定了综合方案规划和审查系统的条例和细则。¹⁶

28. 然而,第五委员会的上述讨论传达了1985年以来会员国对联合国的审查和监督程序日益不满的情绪。在本章中,检查专员简要地综述近几年来这四个主要监督单位的重要发展和问题。在下一章中,他们简要地综述其他有关监督、责任、内部控制和改进管理等领域和程序中的问题。

29. 在秘书处四个主要监督单位中,有两个单位已存在了几十年,另外两个单位的发展时间也超过了15年。这些单位都做过某些有益的工作。但是,大会、联检组

和其他外部审查单位以及秘书处本身日益感到关注的是,这些努力远远不能满足需要,仅提供很少的独立审查和影响,并且不符合最优先的审查需要。因此,这四个单位最近或目前都处于一种危机阶段,使人对其基本职能和质量产生疑问。

A. 内部审计司

30. 尽管审计司已有45年的经验和适应过程,但是它的能力并没有跟上过去十年中大会增加的支出、外地业务、新技术以及联合国业务的世界性范围。1985年根据大会要求编写的一份顾问研究报告证实审计司资源有限,无法为内部控制、尤其是总部以外的内部控制提供有效的审计。这些顾问建议提高工作人员的技能并将专业工作人员员额从33个增加到55个。后来,秘书长仅要求在加强该司的“第一阶段”设立两个新的专业员额。¹⁷

31. 同时,“18人小组”的高级别专家提出了第二个基本问题。他们建议内部审计在行政上应当独立,同执行和支付款项分开,审计司不应该继续是行管部的一部分,而应改成一个独立的单位。这符合本报告后面的章节所阐述的机构间标准和国际标准。秘书长不接受这项建议,声称审计司在行管部具有独立性并客观地开展工作,审计员可以自由地进行工作并可以充分、自由和不受限制地接触所有活动、记录、财产和工作人员。¹⁸

32. 1990年联检组的一份报告发现在编列、管理和报告联合国大大增加的预算外资源的用途方面存在严重的透明度问题。联检组强调必须对预算外活动大大加强审计,并且下同意秘书长的上述立场;它还建议使审计司脱离行管部,直接对秘书长负责。¹⁹秘书长从未向大会提出关于联检组这份报告的评论。

33. 审计司官员通知联检组,该司在下列方面已取得进展:开展更多业务审计,扩大纽约以外的覆盖面,于1991年编制其第一份综合审计手册,以及实现审计资料的计算机化,包括所提各项审计建议的现况。然而,该司仍有严重的员额问题。在过去10年中,联合国的方案大幅度增加,但是审计司的专业员额几乎没有增加,仅从38个

员额增加到42个员额(包括预算外员额)。此外,大约四分之一的员额属于最低级别(P-2/P-1)。因此,1992年联合国审计委员会向大会报告说,目前审计司的人员配置远远低于预期的工作量和进行适当审计所需的人数。²⁰

34. 因此,1992年12月大会不仅促请审计委员会大幅度扩大其本身的审计范围,而且鼓励秘书长“采取紧急步骤”,加强内部审计的独立性和效能,并对内部审计结果作出反应。²¹

B. 中央评价股

35. 方案协调会和行预咨委会都曾批评1970年代初期的执行情况报告,秘书处 在1975和1978年承认“没有制度化的评价”来决定方案是否得到有效管理,其资源是否得到有效利用。由于对缺乏进展感到不耐烦,方案协调会、联检组、经社理事会和大会都要求采取更果决的行动,于是在1980年设立了一个小单位,开始制订内部评价制度。²²

36. 然而,1981年联检组关于评价的全系统情况报告发现联合国已落在其他组织后面,²³大会要求在方案规划中“全面纳入”评价工作。²⁴秘书长作了几项体制上的调整,但是他1983年提交大会的报告显示没有取得多少进展,秘书处内零散的少数评价单位如果不予加强甚至连起码的评价任务都不能完成。²⁵方案协调会批评这份报告没有作出反应,大会1981年的决议“惋惜各项规定未能执行”。²⁶

37. 1985年,秘书长按照各理事机构和几个专家组的指示设立了评价股,1986年评价股编制出期待已久的《评价手册》。然而联检组1988年的报告(和后来的经验)显示仍然有严重的不足之处:

(a) 多年来一直为方案协调会进行深入评价,这些评价往往准备良好。然而,在联合国政府间委员会和专家委员会复杂网络内各有关机构对这些报告的反应却各不相同。结果,没有几份报告得到充分考虑,所提的建议不到一半导致有意义的后续活动。²⁷此外,按每年一份报告的速度,需要四十多年才能把联合

有意义的后续活动。²⁷此外,按每年一份报告的速度,需要四十多年才能把联合国每个方案(或部分方案,因为有些报告只评价方案的一部分)评价一次。

(b) 在评价股监督下,秘书处内正在逐渐建立自我评价制度。但是这一制度在评价范围和频率上是相当的模糊和宽容的。每项方案只打算每六年进行一次自我评价。把评价范围扩大到初步试验阶段以外的进展很慢,自我评价的质量也差别很大,评价股认为确有方案管理员不认真对待自我评价工作的问题。由于这一制度被认为主要供管理员自己使用,只向理事机构提供最起码和非常一般化的业务资料,几乎没有提供任何方案决策资料。因为训练管理员进行自我评价的课程也很少(过去7年来每年只培训约30人),问题就更难解决。秘书长1992年的报告还指出,在对各方案适用评价结果方面存在问题,方案管理员认为妨碍他们认真进行评价工作的关键因素是缺乏资源。²⁸

(c) 与这些问题密切相关的是评价股的员额配置。目前的工作人员完全不足以既进行结实的深入评价方案,又对大规模自我评价和报告制度进行有助和监督。联检组1985年关于评价的第三份全系统情况报告指出,即使评价股只能有联合国系统其他组织一般的平均员额数,它也应当有约15个专业工作人员员额而不是现有的4个。在那以后员额数增加到6个,但是此数显然还是不够。²⁹秘书长1992年的报告提到,早自大会1981年12月第36/228B号决议以来曾屡次表示需要加强评价。但是1992年的报告还是象以往的报告一样,只是说秘书长将来会提出一些建议,以便进行早就该做的加强评价的工作。³⁰

38. 1988年联检组关于执行情况报告的报告,促请在执行情况报告办法中增添摘要评价报告,以便向理事机构提供关于方案执行和质量的实质性资料。但是,秘书长按照大会要求提出的后续报告却说内部评价制度太不完善,不能支持联检组建议的订正执行情况报告制度。³¹

39. 1991年大会请方案协调会和行预咨委会重新审议联检组的这份报告。³²方案协调会指出这份报告的质量很高,并表示同意这份报告对关于联合国执行情况和

所获结果的报告的不完善之处作出的诊断。它表示关切这些年来在分析性执行情况报告方面缺乏改进,并同意必须通过“改变秘书处内的文化”以及采用独立的外部评价来加强评价工作。³³³

40. 在经社理事会1992年实质性会议上,方案协调会主席报告说,该委员会再次得出结论,评价工作尽管重要,但是在联合国管理方面仍然是一个“有病的儿童”。联合国财务主任在经社理事会上发言时,同意各项方案的评价不能令人满意。他说这不仅是态度或文件问题:没有妥当的评价技术,而且需要作出更大的心智努力来评价方案。³³⁴然而,后来大会只对方案协调会的结论和建议给予一般的核可,并要求改进自我评价的方法。³³⁵因此,联合国内部评价的目前状况就是立足于这个相当悲观和失败主义的论调。

C. 中央监测股

41. 监测职能大致上与内部评价平行发展,但是比较僵硬,因此更加一贯地令人不满。各理事机构长期以来一直要求就方案所获进展和结果提出报告。1978年联检组的报告建议系统化地监测和评价方案执行情况,³³⁶这项建议获得方案协调会和行预咨委会赞同并获得大会核准。

42. 不幸,1980年第一份两年期报告只提出了非常狭隘的“点算产出”格式。秘书处解释说,因为大多数方案预算说明部分都不精确,不充分,因此不能按要求分析执行情况。这些年来方案协调会继续要求提出更多的分析报告,但秘书处却说需要维持从一个两年期到另一个两年期的可比性,因而越来越坚持固守产出表格式。

43. 后来设立了一个监测股来实施和监督这一制度,1984年秘书处承诺,监测股不但要扩大和改进这一制度,而且要制订中央独立核对产出数字的程序,和就重大偏离方案所编列任务的情况进行协商的程序。³³⁷

44. 但是,1988年联检组关于执行情况报告的报告发现,两年期方案执行情况报告只是非常机械地表列几千项“产出”。这些报告没有用、不完全、在错误的时

间分发、对理事机构作出方案决定没有多少帮助,而且几乎完全没有分析性内容。联检组建议,作为绝对必要的一个步骤,把新的自我评价程序同方案执行情况报告结合起来,以便按照1992年核准的条例和细则的要求,按照第五委员会的敦促,按照秘书处1985年的承诺,终于把监测和评价结合成最高级管理人员和理事机构的工作工具。³⁸

45. 对此,大会强调“今后方案执行情况和评价报告应能协助会员国针对目标衡量结果”,并请秘书长对联检组的建议作出反应。然而,秘书长1989年的报告不仅认为评价制度太弱,不能支持订正的执行情况报告办法,而且主张维持点算产出格式,认为是“了解全貌的唯一可行办法”。³⁹后来大会只要求进一步改进点算产出的方法,秘书处就申明它“没有任务”实行联检组建议的实质性执行情况报告办法。⁴⁰

46. 但是,1990年行预咨委会审查了下一个方案执行情况报告后参加了战斗。它指出,报告只列出数字、内容不完全、不想评估产出的质量和適切性,而且混合了不同种类的产出。它还注意到,秘书长认为这些问题是内在固有的,只有改变监测观念、甚至整个规划和方案制订制度才能克服这些问题。因此行预咨委会怀疑方案执行情况报告对会员国的用处,并说它认为在解决方法上的分歧之前应当暂停提出这种报告。⁴¹

47. 作为答复,秘书长在1991年报告说,单一标准化的方案执行情况报告格式已经不在可行。虽然他不建议作根本改变,但是他说,今后的报告将使用四种格式,而且加上对产出变化的理由的分析。该报告强调,联合国产出和服务相对于目标的质量将继续排除在这种执行情况监测之外。⁴²

48. 1992年,方案协调会审议了1990-1991年方案执行情况报告,连带重新审议了联检组1988年的报告。有些代表团认为秘书处的报告仍然不充分、没有用、没有分析;另一些代表团则赞扬报告清晰明白,并指出报告已有改进。委员会要求今后更多地分析执行情况和所用资源,指出点算产出的价值有限,并同意有效的监督取决于

坚实和具体的方案预算。它还强调必须加强联合国各种方案的个人责任。⁴³

49. 这样,方案监测程序就沿着十几年前制订的同样累赘的数量格式蹒跚前进,因为有关的方案制订制度显然不允许提供更好的资料(见上文所述1980年提出的同样借口),而且不顾许多会员国对这种作法的价值的很大怀疑。监测股从来没有转移到真正的监测工作去分析和调查脱离原定任务的情况、各种问题和执行方式;而核查产出的工作却一直交给本来已经负荷过重的内部审计司。目前辛苦的产出编辑过程不仅消耗了监测股和整个秘书处的大量人力资源来编辑产出,而且似乎远远脱离了大会原来要求的就方案所获进展和结果作出分析性报告的目标。

D. 管理咨询处

50. 行政管理处(行管处)于70年代初对秘书处内管理和人力利用的问题进行广泛的研究。然而,第五委员会于1976年对于行管处的全部潜力未得到利用的问题表示关切,并表示该处缺乏必要的独立性,而且其建议被忽视。

51. 大会于1976年得出结论认为,“必须有一项有效的和不断改进管理的方案。它呼吁秘书长通过下列方式,加强行管处的作用和职能:

- 允许该处认定、审查和汇报管理问题;
- 对该处提供最大的支持,并迅速执行其建议;
- 确保该处配备有高水平的人员;和
- 每年向行预咨委会报告有关行管处工作情况,并提交一份行管处提出的所有建议以及随后对这些建议所采取行动的完整清单⁴⁴。

52. 此后,联检组每年大约进行15项关于管理的审查和特别研究工作,每两年向行预咨委会汇报有关所获得的结果。在1985年,行管处的人员因合并而被减少,并重新命名为管理咨询处(管咨处),作为行政和管理事务部改组的组成部分,但是,该处未得到新的职权范围。然而,在1986年,“18人专家组”在强调需要加强秘书处重大行政业务效率的同时,直率地断言,管咨处“功用不大”,并建议将其撤销。秘书长

持不同意见,并保留了管咨处,理由是该单位正发挥“十分重要的作用”。⁴⁵

53. 在管咨处又经历若干次改组之后,联检组于1991年起草了一份关于管咨处的报告。该报告属于联检组1981年一份报告的继续,后者发现,作为有系统地改善管理问题的协调中心,联合国系统内的管理事务单位,包括行管处和管咨处在内,享有很低的地位⁴⁶。

54. 联检组1991年的报告⁴⁷结论认为,管咨处尚未获准按照大会的意图发挥作用。在改组过程中,它不仅失去工作人员,而且也失去其在改进管理问题中的领导作用,及其独立性和活力。联检组认为,打算让行管处发挥不断改进管理的作用是十分重要的,因而不能允许该处的作用受到如此的削弱。它指出,在精简秘书处的各项程序、工作量的分析、消除浪费和重复、以及确保有效使用工作人员的资源方面,管咨处可发挥十分有益的作用。

55. 联检组建议采取一系列具体的步骤加强管咨处,包括增加人员,重新恢复与行预咨委会就其工作方案所进行的磋商,并重新恢复每两年向大会提交一份关于管咨处工作的分析报告。然而,秘书长认为,在增加管咨处人员和提高其所汇报对象即行政和管理事务部官员(财务主任)的职等之前,需要作进一步的研究。他建议大会将审议这项报告的工作推迟到1992年第四十七届会议,届时他将发表自己的看法⁴⁸。然而,这件事没有发生。

56. 检查专员们仍然保留他们长期所持有的观点,认为如管咨处不断被削弱的情况所示,持续改进管理的努力所得到的地位很低,这严重阻碍了联合国秘书处的有效管理,并阻碍了大会第31/94号决议所确立目标的实现。因此,需要立即得到改变。

E. 共同问题

57. 这四个主要监督单位均存在某些共同的根本问题。已注意到内部审计司和中央评价工作股人员的配备严重不足,客管处的人员配备已被减少。秘书处这四个单位只有62个专业人员以上的员额(内部审计司有46个、中央评价工作股有6个、中央监测股有4个、以及管客处有6个),但是,即使将这四个单位加起来,与类似组织相比,它们的人员配备仍然相当不足,这一点可以在最近一些数字的计算中看出。

58. 联合国系统内部审计员在1993年所作的一项分析⁴⁹发现,在与美国1992年进行的一项审计员职业市场调查相比,它们的审计人员配备相当少。美国联邦政府组织审计员与工作人员总数之比平均为1:125,美国金融和银行业的比率为1:162,而联合国系统机构的比率只有1:264。更糟的是,联合国秘书处的比率只有1:346,不到美国政府水平的三分之一(而且这些其它组织可能比联合国具有更大的评价和管理事务单位)。此外,联合国秘书处在联合国系统内的若干比较中均处于落后的地位:

	联合国系统	
	各机构的平均数	联合国秘书处
审计员/预算美元	1:4300万 美元	1:6600万 美元
审计美元/预算美元	0.28%	0.17%
审计员/总的人员	1:264	1:346

59. 1993年出版的一本书十分精彩地介绍了确定监督活动有效性的若干重要因素,包括复盖范围的比例。它提到美国联邦机构复盖率存在大量差异,但强调有必要确保绝对最低限度的专业人员⁵⁰。与联合国秘书处最为类似的美国组织是美国国际开发署,该署具有约1万名工作人员,并在世界各地有业务方案,主要是在发展中国家。该署每3千万美元的开支约有1名监督人员。其他知情官员也建议,约1%的预算总开支应配备有1名监督人员。

60. 这些比率表明,分配给新成立的检查和调查厅约90名监督人员(包括专业人员和一般事务人员)是十分不足的。第一项比率,即每3千万美元的开支约有1名监督人员,表明监督人员的总数应约为217名,而非90名(由于业务开支波动相当大,秘书处官员的粗略估计是1993年联合国总开支大约为65亿美元)。第二项比率,即1%的总预算开支需要分配1名监督人员,表明新成立的检查和调查厅每年预算约为6500万美元,是原先四个主要监督单位每年预算总额的9倍,这意味着大约需要800名监督人员,而非目前的90名。

61. 这些资金中有一部分应用来提高员额的级别(提供有充分经验的专业人员,而非新进人员,而后者在目前经常发生),并提供足够的旅费,在世界各地现场审查业务方案(而目前也很少这样做)。然而,这些比率表明,联合国秘书处目前只有它能以健全和有效的方式监督其方案所需人员的一半到八分之一。

62. 第二项重要因素不仅牵涉到人员,而且牵涉到完全合格和胜任的人员。联检组要求提供四个监督单位专业人员的资料,这些资料表明,大约一半的人员具有大学和专业学历,主要是在管理、会计和审计以及公共管理等方面。相当多的人员也具有在私营部门进行审计和咨询的大量经验、以及(或)在秘书处监督单位任职多年的经验。然而,约有三分之一人员的学历是在非管理领域,如国际关系或社会学,在加入监督单位之前他们只有很少或根本没有任何管理分析经验。新成立的检查和调查厅需要花时间理清它所需的技术和经验的确切比例,但是,检查专员们认为,今后需要更多地强调选择和保持一份专业监督人员的名册,这些人员必需具有高水平的技能、受过良好的训练,并非常有效率。

63. 第三项因素是独立性,这对于有效监督工作是至关重要的。虽然行政和管理事务部认为,原先的四个监督单位能够在不受干扰的情况下进行工作,显然,所有在这些很小的低级别单位中的人员,在与业务部门或与行政和管理事务部内的高级工作人员发生冲突时,显然处于不利的地位,另外,他们在今后的派任、晋升和职业发展中,也需要依靠行政和管理事务部中的较高级别的官员。

64. 1977年为确定内部审计员的作用而成立的一个联合国系统内部审计员委员会断言,现代内部审计是“一项独立的评估活动”,应“直接向行政领导汇报”,以便“完全行使其独立性”,而且,必需具有“全面和不受限制的机会”、行动自由、充足的资源、以及“行政领导的同意和支持”⁶¹。

65. 国际最高审计机构组织具有150多个成员国,并在经社理事会中具有咨商地位,该组织在政府审计的领域中享有全球的领导地位。它于1977年通过的关于审计指导方针的《利马宣言》指出,“只有当审计机构和官员独立于被审计的实体之外,并能不受外来的影响”,他们才能客观和有效。内部审计事务必然从属于机构的领导,“应尽可能在各组织结构中具有职能和组织上的独立性”⁶²。国际最高审计机构组织的审计标准于1992年得到其审计标准委员会的修订,该标准也将独立性列在首位,并视为一项“至关重要”的普通审计标准⁶³。

66. 监督单位必须不仅是独立的,也必须被其它单位视为是独立的,才能具有必要的可信度。检查专员们认为,行政和管理事务部所具有的小型、人员配备不足、以及低职等的监督单位没有具有这种独立性和可信度。大会似乎也得出相同的结论。在1992年年底,它敦促秘书长以及联合国各组织和计划署的行政领导,“采取紧迫的步骤加强内部审计职能的独立性。”大会进一步赞同审计委员会“为确保联合国系统的共同审计标准符合公认的国际审计机构标准”而作的努力⁶⁴。1993年9月新成立了检查和调查厅,再加上原有的四个监督单位,并直接向秘书长作出汇报,这一切应能极大地有助于解决秘书处中这项有关监督的根本问题。

67. 第四点也是最后一点涉及主要监督单位在世界各地复盖范围存在的严重差距。中央评价工作股、中央评价股和行政管理处是在纽约的中央监督单位,所能动用的旅行预算非常少。其它总部和实地方案的现场复盖的负担则落在内部审计司,但由于该司人员配备严重不足,其工作计划表明,它甚至尚未能够赶上联合国已出现的业务方案极为迅速扩大的情况。大部分监督活动仍集中在总部的活动,以及经济和社会部门,而没有集中在目前用于维持和平、人道主义、和其它大型及复杂实地

方案的巨大资源和优先项目上。

68. 另外,联合国各工作地点的复盖范围也存在巨大的差距。尽管联检组和其它组织已进行敦促⁶⁶,五个区域委员会几乎没有配备改进监督和管理的人员。联合国驻日内瓦办事处表明实际出现下降的趋势。1977年行管处的一份研究报告敦促在日内瓦建立一个强大的管理事务及系统发展职能,并配备若干工作人员。然而,联检组于1985年发现,只有1名工作人员被委派来系统地改进联合国在日内瓦各单位(3300)名工作人员和每年6亿美元开支的业务⁶⁷。联检组建议立即采取行动加强这些事务,但在1989年,秘书处将这个唯一的管理事务职位与一个总务行政职位合并,作为日内瓦办事处行政主任的助手。除了在1992年年底难民事务专员办事处新设立了一个监督单位之外,目前在日内瓦所具有的多种多样方案尚未设有任何改进管理的职能。

四、其他责任和监督程序的缺点

69. 在第二章和第三章中讨论过的四个主要监督单位是责任和监督方面的基本组成部分,但远非唯一的组成部分。一个组织还必须拥有其他监督职能,以及有效的管理改进办法、个人责任程序、基本业务管制以及支助系统和单位。下面几节所讲的是,秘书处在这些领域里所实现的只是部分的制度,或是概念上的讨论,或是既松懈又不充分的程序。最重要的是,在此所谈的各个领域只是各种活动中的一小部分。这些领域根本不能代表全面综合的责任和监督系统,以及联合国秘书处所急需的管理文化的重大变革。

A. 检查

70. 检查是对各单位进行独立现场审查以查明并解决业务问题的一个过程。检查是要将一个单位的工作与既定政策目标、工作方案、适用规则和条例及分配给该单位的资源进行比较。检查工作可能在员额配置表、工作说明、工作和信息流动、瓶颈和积压、产出和所提供的服务以及管理决策的质量和反应程度方面发现重大的

问题和缺陷。

71. “18人小组”中的专家在1985年大力强调,秘书处中的复杂情况、头重脚轻和各自分离的性质造成了工作重复、生产力下降以及未能最大程度地利用现有资源。该小组呼吁进行精简,使秘书处能增加提供高质量服务的产能和能力⁶⁷。

72. 1986年以来,秘书处各组织单位进行了许多重组和调整,特别是在纽约更是如此。但这一进程看来主要是在广泛的结构、概念和政策一级出现的,并没有对各个单位进行详细的业务分析。而一次定期的独立检查就会提供这种分析。行政管理处管理咨询处在很早以前进行了许多检查类型的审查工作,而且内部审计司也试图发展其“货真价实”的审计工作。但两个小组规模都很小,而且它们只能对检查工作作出一部分努力,远远不能满足工作需要。

73. 本报告从头至尾都谈到了现有责任程序涉及的范围十分有限而且比较疏忽。秘书处一些高级官员同检查专员们说,他们在总部和外地工作了一辈子,从来没有遇见过秘书处的一位监督代表。因此,检查专员认为,检查工作连同调查工作,都是除前一章所谈的主要四个监督职能工作之外必需增加而且得以加强的关键领域。积极而且有系统的现场检查十分关键,它能确保所有方案管理人员运用管理控制方法来精简其各项活动,详细分析工作量,消除任何浪费和重复现象以及最大限度地利用交付给他们的十分昂贵(而且越来越稀少)的工作人员资源。

B. 调查

74. 世界上每个国家、每个大型组织都有浪费、欺诈、权力滥用和腐化现象。不仅几乎每天的国际新闻报导都能证实这一点,而且各国以及国际上关于这些败象原因和消除方法的文件越来越多也证明了这一点。⁶⁸联合国本身在过去十年的历届国际预防犯罪大会上十分重视公共官员滥用职权的现象,并于最近印发了一份反腐败实际措施手册,以抵制官员腐化和恐吓现象。⁶⁹采取纠正行动十分关键,因为这些问题会破坏一个组织的作业,影响其工作人员的士气而且会严重破坏其信誉(如大会

在其第47/211号决议中所指出的那样)。⁶⁰

75. 联合国也不是没有这些浪费、欺诈、滥用权力和腐化现象。目前联合国并没有充分具备处理这些问题的能力。内部审计司官员告诉检查专员们说,在遇到此类情况时他们会充分审查并向“有关管理部门”进行汇报。但是,他们还指出,调查此类指控的工作既没有中心协调也没有系统组织。即将离职的行政和管理部主管于1993年3月向秘书长汇报说,一直十分散乱而且能力不足的监督部门几乎完全无法有效处理欺诈、浪费和滥用权力案件,而且在审查势头减弱之前常常无法成立临时调查小组。他认为,而且检查专员们也有同感,调查进程既不专业化也不规范化。

76. 有关此类调查工作的唯一有力的综合数据来自按照司法方案向人力资源管理厅提出的个人抱怨和管理纪律行动方面(见下一节)。这些数据表明,随着外勤业务在全世界范围内迅速扩展,管理不当和欺诈现象近来令人不安地有所增加:

	1990年	1991年	1992年	1993年上半年
新近提交的案例总数	28	30	40	70
小计: 管理不当/欺诈现象	15	17	13	45
结果: 工作人员解职	2	4	4	1
采取适当行动	8	10	4	3
证据不足	4	2	5	29
其他	1	1	1	13

77. 其他现有的资料都不太完全。审计委员会的两年期报告载有一些秘书处汇报的有关欺诈和指控欺诈的资料。这些报告的确反映了内部审计司曾一度在1980年代中期进行100%的审计时在教育补助金和所得税报销方面发现有重大欺诈问题。但是,其余的资料只涉及每年六个案件,平均每个案件涉及一万美元。因为各项报告只涉及1986至1991年这段时间,因此未能反映出最近业务活动大规模扩展之后所出现

的欺诈问题。⁶¹与此同时,内部审计司有关追回欺诈行为所涉款项的不完整的资料表明,此方面有严重问题。追回款项应是有关方案管理人员的责任。在1988年至1993年中期期间,内部审计员建议追回3,500,000美元,但实际追回的只有85,000美元,只占总数的2%。

78. 大会在其最近关于财务报告的各项决议中一直关注这些问题。最近,大会表示关注审计委员会所报告的各种缺陷以及资源使用不当或骗用资源的情况以及其他所投诉的此类情况。1992年12月,大会请秘书长提出建议,为追回被挪用的款项建立有效的法律机制,并对欺诈该组织的人提出刑事追诉。⁶²

79. 检查专员们认为,象检查工作一样,这一领域需要紧迫并且有系统的监督。秘书处与其说让方案管理人员组成的临时小组处理紧急情况中的细节,倒不如建立一个由拥有专业法律、会计和调查经验的人组成的专职调查单位。与其力求消除浪费、欺诈、滥用权力和腐化现象,倒不如进行特别研究,评价容易出现问题的情况,发现那些受害可能性最大的方案或业务行动,然后在该组织遭到严重损害之前采取预防行动。

C. 工作人员的参与

80. 消除浪费、欺诈、滥用权力和腐化现象的一个十分重要的方式是使最了解方案业务者提高警惕并提供合作。执行联合国各方案的工作人员和其他人员(特别是外勤人员)可以在此起到非常重要的作用,他们可通过由独立监督单位管理的“热线”,报告可能出现的违纪现象。这一程序要求严格保密,保护接受调查者及提出指控的“揭发人”免于在当时或其后遭到报复的权利。

81. 联合国秘书处对于工作人员的抱怨、申诉和纪律程序一直设有一套“司法行政”制度。最近几年,有若干份报告要求改进这一制度(包括联合检查组的一份报告),⁶³因为人们对这一制度的运作有相当程度的不满。1987年,负责行政管理事务的副秘书长表示,内部司法制度“很有问题”,而且如果不妥善地纾解人们对武断和

歧视现象表现出的日益增加的不满的话,就会影响工作人员的情绪,并将“最终毁坏这一国际组织,无论其理想和宗旨多么崇高。”⁶⁴这一制度十分笨重复杂,对案件的处理极为缓慢,而且耗费了许多工作人员资源、情绪和时间。此外,它也不具有独立性,因为其所有方面均由行政管理部所控制。

82. 1993年4月,大会对于1990年要求秘书长就此问题编写一份报告但仍未能提交一事只能表示“惋惜”。大会强调秘书处“急需一个公正、透明、简单、公平和有效的内部司法制度”,并请秘书长至迟在1994年向大会第四十九届会议提出一项综合审查报告,其中包括这个制度的费用等情况。⁶⁵

83. 一个鼓励工作人员参与抱怨、欺诈和浪费现象调查工作的更为独立的程序是世界上许多国家和组织以及联合国系统其他组织所设立的“人事调查员”体制⁶⁶(这一问题将在即将提出的联合检查组关于责任和监督问题全系统报告中讨论)。大会(以及联合检查组)曾多次请秘书长考虑建立一个人事调查员办公室。不过,尽管有人对此感兴趣,尽管提出了报告和建议,这一意见从未得到落实。⁶⁷这一问题现在看来已石沉大海。

84. 不过大会一直强调扩大工作人员参与程度这一重要问题。1990年,大会请秘书长同审计委员会和行预咨委会磋商,考虑采取“有效措施,便利工作人员秘密告发”任何不当使用资源的情况,并就此事提出报告。⁶⁸1991年,大会强调指出要着重“执行有效措施”以便利秘密告发。⁶⁹然而,秘书长的报告结论认为,现有的管制条例和向财务主任汇报的渠道都很完备,秘密告发体制会造成自身的问题,秘书处将“积极审议”这一问题。⁷⁰

85. 大会“注意到”这份报告,现在看来“热线”这一概念就象人事调查员意见一样也已石沉大海。但是检查专员们对于秘书长报告中的中心看法感到不安,这一看法认为保护告发不当行为的工作人员不受报复过于困难(见报告第11段)。检查专员们同意上文所引述的副秘书长1987年的声明,即如果内部司法系统不能维护人们对武断和歧视现象的意见,就有可能最终毁坏本组织。

86. 检查专员们认为,秘书处不应暗示和断言其无法保护工作人员免受管理人员的报复。相反,高级管理阶层应积极鼓励和保护工作人员告密的保密性,以此作为一种消除联合国秘书处内浪费、欺诈、滥用权力以及腐化现象所造成的消极影响的重要方式。联合国自身于1990年印发的反腐化手册建议各国抵制隐避的和微妙的恐吓行为,同时承认:

“……必要资格是一个权威机构,它将致力于自身独立调查提出的指控,保护反腐化当局不受不正当的压力所迫,或将使其……抵制并不理会有关职业报复的威胁”。⁷¹

D. 应用信息技术

87. 1985年年初,联检组印发了一份报告,讨论信息技术出现巨大改变的过程中联合国数个组织使用电子计算机方面的管理问题。报告的结论说,计算机化信息系统的工具和过程可以成为极为重要的手段,以帮助各组织实现方案目标、增加效率和提供更顺应需要的服务。结论还说,联合国计算机系统的发展和使用已落后于其他机构,不够顺应需要或管制不良,而且无法实现管理方面可以达成的改进和无法节省费用。联检组敦促秘书长采取紧急行动,确保有明确的系统发展过程和平衡的管理服务与计算机系统人员配备。⁷²

88. 其后秘书处缓慢向前推展。在1985年年底,行管部改组后,将政策责任指派给新的管理事务司。1986年年中,设立了一个主要用户的技术革新委员会,以监督整个秘书处的计算机系统的发展。⁷³ 但是,1987年年中当方案协调会所作的秘书处评价证实了联检组的调查结果,即秘书处未能适当利用新的技术增加生产力,它也没有评价现在已在使用的技术。⁷⁴ 1987年年底,秘书处终于确认它有22套未能协调的计算机管理系统,用户对这些老而不顺应需要的系统“普遍不满”,这种情况对整个组织有“严重的影响,普遍增加了费用,使工作零碎不全和无法顺应需要。”⁷⁵

89. 在1988年年底,大会核可了综合管理资料系统,用于处理和报告所有工作地

点的行政活动。综合管理资料系统是个非常大的项目,它向外发包给一家专门的公司,到1994年年中的第一阶段费用总额为\$4 100万左右,往后还分阶段进行。由于这一项目目前只是在逐步执行,人们对这一新的系统的利益和“报酬”感到不安。但是,两名独立专家的初步评估是乐观的。”⁷⁶

90. 不过,在其他领域可以发展新的技术,给秘书处的业务带来重大的利益。联检组1986年关于联合国系统各组织的储存及其费用问题的报告首先讨论了使用光碟技术储存和检索文件的巨大好处,包括大量节省经费的机会。⁷⁷翌年该报告增编重申了这几点。⁷⁸联检组题为“从联合国日内瓦办事处光碟试验项目到联合国光碟系统”的报告⁷⁹说明试验项目获成功执行后,大会请秘书长开始实施光碟系统。⁸⁰

91. 令人遗憾的是到1993年年中这一项目在总部并未获得重大进展,虽然日内瓦的作业继续向前推进,有若干会员国的代表团已同日内瓦办事处的网络联线。如联检组1991年的年度报告所指出的,“检查专员们认为,如果核准执行的项目业务阶段的工作能指派给更为明显积极致力于项目的人员去从事的话,这一工作无疑会加快很多,不必要的开支也可免去”。⁸¹

92. 1991年,秘书长开始提供关于技术革新现状的年度报告。虽然报告未能照大会在1989年所要求的,⁸²远远未能评价具体的费用、利益、用途和所取得的结果,但还是就秘书处技术革新的应用和潜力提供了比从前所能提供的多出许多的资料。⁸³

93. 在1985-1993年期间出现了进一步的有力进展,为新技术提供了“紧要的主体”,使“技术革命”终于开始获利。现在通过桌上计算机和软件的进展等,象图形用户界面连系、网路软件、相关数据基和图象设计等,有了很大的机会去基本上“重新改造”和简化工作与信息流通和增加其他的生产力。

94. 综合资料管理系统除其他外导致了对秘书处工作的处理和数据流的大量深入分析,并使工作人员非常通晓这些领域。检查专员们认为,如联检组在1985年所强调的,就计算机系统和管理咨询服务两者而言,全时的信息技术分析可大有助于建立

更有效和更顺应需要的各种服务,以满足快速变迁的业务要求和更好地在未来几年在联合国各项方案中利用新的技术。

E. 财务管理控制系统

95. 行管部财务管理和管制司必要时更新和协调秘书处内的财务政策、程序和控制系统。近年来审计委员会的报告指出在财务程序和控制、会计制度和有关的行政领域方面出现了越来越多的效率和效益问题,必须加强这些控制。

96. 大会对这些问题表示极为关切,并促请审计委员会和行预咨委会加强注意内部的管制。秘书处就这些要求提供了几份报告。过去三年的大会各项决议一再要求就以下方面采取行动:

- 更广泛的审计和对各项审计建议采行后继行动,
- 密报对资源的使用诈骗的情况,
- 严格进行存货管制,
- 更有效管制津贴和福利付款,
- 严格遵守关于未清偿债务的规定,
- 处理骗领所得税偿款的情况,
- 采行更透明和更省钱的采购政策,
- 更好地控制短期雇用,
- 回收误拨的资金,和
- 对诈欺者提出刑事诉讼。⁴⁴

97. 检查专员们注意到财务管理控制正收到大量的注意,这可能主要是由于审计委员会提出了有系统的独立的监督报告所致。其他的基本管理领域(评价报告、组织调整、方案规划和人事问题)都有类似的问题(见下文I至L节),但受到独立检查的机会少了很多。联检组在1988年建议对行管部和会议事务部--两者几乎用去联合国经常预算的一半--也应有经常报告提出,检查它们的效率、服务质量和生产力。

秘书长拒绝了这点,声称秘书处目前的报告即已足够。⁸⁶ 但是,检查专员们认为对于秘书处这一主要活动领域和这项建议值得重新审查。

98. 此外,检查专员们注意到大会最近的决议要求严格遵守现有的财务条例和细则,并采取行动以确保支出不超过所分配的款项,同时使加强可核算度和预算纪律的纪律措施得到执行。⁸⁶

99. 但是在这个基本点上,财务主任在1993年2月给各部主管的备忘录中称,“1990-1991两年期超支情况令人无法接受”。他指出1992年好不了多少,最近的审计显示超支情况越来越频繁,有些办公室明显不遵守款项分配的限度。财务主任要求“积极合作”以确保更好地控制超支情况,因为会员国将“一起越来越无法容忍(这种做法)”。⁸⁷ 检查专员们注意到超支分配的款项是个非常严重的违规事件,至少在某些成员国内须受到严厉的制裁,它们认为联合国秘书处方案管理人员唯一可被接受的超支数额是零,这项原则应得到坚定执行。

F. 管理训练

100. 由于没有有力的监督和管理改进单位,一个组织必须更多地依赖工作人员本身来提供良好的管理。但是联合国秘书处长久以来就有管理技能上的问题。早在1978年行预咨委会就关切地注意到很难建立机构内部的管理训练,“以创造和维持”秘书处的“管理气氛”。但是秘书长在1986年必须再次指出有必要改进“所有层次”的管理,而他的“主要任务”将是“确保未来在征聘和训练时把管理技能作为高度优先事项”。⁸⁸

101. 不仅在一般管理技能方面需要提供训练,而且对执行方案的技能也需要提供训练。观察人员一直注意到在联合国方案规划周期存在着方案设计不良、目标说明不清和自我评价报告不能令人满意的问题。这些情况相当普遍,因为方案管理人员没有得到训练,以便能够很好地履行这些职责。⁸⁹ 同样的,1990年联检组关于预算外资源的报告指出——而秘书长也同意——主要的问题是方案管理人员不清楚接受和

使用预算外资金的规定和程序,导致对于现已成为联合国各项方案的主要资金来源的预算外资源的管理问题只能提出不明确、混乱和非常含糊的报告。⁹⁰

102. 如行政问题协商委员会最近的报告所指出的在过去几年,联合国系统各机构已更加认识到良好的管理训练方案的重要性和必要性。⁹¹ 联检组对整个系统的可核算度和监督的报告将讨论最近所采取的主动行动。同时联合国正展开其本身的方案。

103. 秘书长在1992年年末报告说,他将实施一套完整的系统以通过训练所有各级工作人员发展领导、监督和管理技能,包括维持和平与技术技能训练在内。报告指出,所有单位对其1992-1993年训练需要的估计显示,几达15 000名的工作人员的需要与现有训练资源之间存在着“严重的差距”。举例来说,在1991-1992年训练年度只有120人接受了优先管理训练方案--监督训练,而从开办以来则只有550人接受了训练。联合国目前只将其人事费的0.29%用于职业和管理训练,远低于可作比较的联合国实体和有些政府支用的2%至3%的数额。⁹²

104. 大会核可了秘书长关于训练问题的提议。⁹³ 日本政府已提供\$140万作为开头的费用,1994-1995年方案预算请拨约\$190万用于管理训练。从1993年末到1994年年中,将为整个秘书处的所有主管(约300名)举办由一家顾问公司订出和执行的管理讨论会。1993年10月将在纽约为行政和执行专员们开办人事和财务事项训练方案

105. 秘书长1992年关于训练问题的报告指出,人们普遍承认,没有有效的领导和管理,各组织就会有浪费宝贵资源的危险。报告也称,在联合国方案的“新的时代”,领导和管理的素质对于满足不断增加的期望、履行新的任务和严重紧缺的财政情况下更好地运作,已变得极为要紧。⁹⁴ 综合管理发展方案是朝向建立这些能力方面极为积极的一步,但已开始得很晚了。

G. 管理方面的改进工作

106. 任何组织改进管理的另一个重要来源是参与方案管理的工作人员的知识、洞察力和想法。许多组织已采行了节省费用、减少费用、质量周期、总质量管理等主动措施和鼓励措施。这些方案试图挖掘工作人员的创造力和良好的判断力,以期有效改进业务和减少费用与浪费。

107. 联合国秘书处的工作仍然是有限的。1984年秘书长宣布了新的“工作人员鼓励方案”,以鼓励简化、改进秘书处的工作和减少费用。1992年的现状报告指出,这一方案成效不大,每年只从约15 000名工作人员中得到大约40件提案,其中每年只有3、4件是可被接受的,而且不是所有的都得到执行。报告建议,方案须有更广泛的焦点、更多的支助和清晰度、新的程序、更大的奖励以及可能时每年由秘书长向行预咨委会和第五委员会报告,以期加强方案和帮助监测获选提案的执行情况。⁹⁶

108. 1993年初一份秘书处的期刊报告了一个由外部顾问倡议的帮助外交邮袋股的工作人员分析他们的工作过程和任务、目标与用户需要并建议和执行提高生产力的革新活动的一个小型模范项目。由管理咨询处援助的类似项目预期将在愿意参与的任何其他行管部单位展开。⁹⁷

109. 大会对这一庞大未经发掘的潜力表示关切,在1992年年底要求秘书长“同国际公务员制度委员会一起采取适当措施,鼓起工作人员的士气以便加强创造力和提高产量”。⁹⁷ 检查专员们认为上述两项行动如获得加强可发生作用,但只是发展整个秘书处有力而创新的管理气氛方面可做的事情的一小部分而已。一个好的进一步步骤是恢复1984年秘书长所提但没有得到执行的一项提案,即通过定期向大会报告助使改进管理的工作成为一个优先措施。⁹⁸

H. 外聘管理顾问

110. 时常提到外部审查秘书处业务情况的可能性。方案协调会1984年建议由各

国政府对方案作出评价可以补充秘书处为数不多的深入评价,并于1992年再次要求执行独立的外部评价。《1986年秘书处评价手册》指出,政府间机关不妨自行展开评价研究,或委托外部评价员进行。1985年联检组全系统评价状况报告查明联合国系统三分之一以上的组织最近均进行了某种方式的外部评价研究。⁹⁹

111. 联检组1984年关于秘书处向经社理事会提出报告的报告中作出结论,报告不够充分,显示有必要利用外界专长来补充秘书处的努力。联检组建议为方案协调会聘请顾问来审查协调或方案问题并提出报告,或可比照行预咨委会的秘书处为方案协调会配备一个常设秘书处。¹⁰⁰

112. 秘书长完全不同意:他指出各种程序性异议,但表示将优先响应大会和经社理事会关于聘请特定顾问的请求。¹⁰¹方案协调会对此问题犹豫不决:尽管原先曾要求用外聘专长进行评价,1985年“许多代表团”认为“无法采纳”联检组的建议,并主张仍应尽可能在秘书处内进行独立审查和征求意见。¹⁰²

113. 但过去几年来,这种情况至少在一个层面上发生了重大改变。尽管秘书处设有大的电子计算机单位但庞大的综合管理资料系统项目仍大力依赖外部专长。¹⁰³过去两年间秘书长还征得各种外部顾问提供义务服务,处理秘书处内的重要管理改革和改进事项。检查专员赞同此种办法来促进并扩大管理思想和倡议以便借鉴各种不同模式、经验和学术思想。但遗憾的是,各理事机构和会员国看不到这些顾问的工作,报告和成果。因此它们无法得益于可以促进并阐明其本身关于管理事项的决策责任和审议的专家知识和新见解。

114. 检查专员仍认为大会和经社理事会应象本系统其他组织一样,至少能制订一些优先主题独立管理顾问审查和报告办法,作为对秘书长本人利用这类顾问和现有外部审查努力的补充。例如联检组1991年年度报告建议,会员国提供的顾问或专家可协助增强联检组的能力,以便更好的提供大会所要求的关于管理和预算问题的深入评价。¹⁰⁴这种人力资源同联检组和其他外聘监督机构合作,或直接为各理事会机构服务,可成为秘书处内有限监督人力资源的另一重大补充。

I. 其他评价报告

115. 必须提到其他四个基本的秘书处管理程序,因为如同前几节所述,它们在整体上有缺点和不稳定使得加强责任、监督、管理改进和内部管制工作大为复杂化。这些领域是其他评价报告、体制改革、方案规划和预算编制和个人责任。

116. 1984年联检组向经社理事会提出报告的报告中指出了经社理事会作用和发挥职能方面长期存在的“危机”,将大部分均归结为技术困难和秘书处同各政府间机构之间的误会和挫折。部分问题是文件过多:1993年单单是会前文件就有约108个报告和4 000页。文件编制情况不但篇幅过多,而且太迟,形形色色,仅部分摘述、纯属资料性的过多,而缺乏建议。联检组的结论是这种情况大大妨碍了经社理事会及其附属机关的政策拟订、协调规划和方案编制工作,需要紧急加以纠正。¹⁰⁶

117. 秘书长同意秘书处的文件叙述性的大大超过分析性的,不一定能清楚指明关键政策问题,并往往缺乏政策性建议供理事会机构审议。他还指出,虽然秘书处的报告似审慎地根据既定意见,政府间机关往往要求重复的报告尽管情况并无新发展,以此代替在成员间争取妥协、让步和协议。他赞同联检组的结论,并指出将继续努力以求使文件少带说明性而多带分析性,强调关键政策问题和建议,并编写更简洁综合报告。¹⁰⁶

118. 遗憾的是,一般性“评价”报告的素质似鲜有改变,甚至一无改变。这两类报告的明例为秘书长1989年关于“18人小组”专家的建议的执行情况的“最后报告”。尽管该报告“包括(了)一切行动”并“说明(了)所取得的进展”却仅属资料报告,而由1990年按照大会规定的具体构架编写的明确分析报告加以补充。¹⁰⁷秘书处最近的若干报告比过去较清楚,较具分析性,但其他很多报告仍属“一方面……另一方面……很困难……其他的未能……可以试图……将不断审慎加以审查”型。

119. 名义上属“秘书长”或秘书处的报告实际上由不知名的作者编写,他们的

经验和能力可能很丰富但却没有说明。报告中通常未说明范围和所用方法,且未明确载列并摘述过去关于该主题的报告(但往往使人产生其中重复了旧报告许多内容而未予指明的印象)。它们掩饰而不指明问题,仍缺乏综述、分析备选办法、肯定结论和建议。大量“评价”报告严重妨碍了联合国的责任和监督。使有限的工作人员和资源忙于编制不重要的报告而非有用的报告,使价值不大的文件充塞报告管道,使最高管理和理事机构无法获得作出有效政策决定所需的实质性资料。

J. 体制改革

120. 由于联合国秘书处无计划地扩大和复杂性而导致多年来不断地谋求改革,包括1953、1961、1966、1969、1975、1982、1986和1992年的重大改革努力。如同“18人小组”的专家一样,这些改革的目的是谋求拟订要更明确的权力划分、职责、责任和沟通;改进协调和避免工作重复。¹⁰⁸

121. 最近,改革组接踵而来。卸任秘书长在1992年3月“联合国纪事”的一篇文章中指出,改革工作涉及“细致地——自我分析”并精简秘书处,使联合国“恢复了青春”。但下一篇文章报导22个国家拟订了一项计划(后于1992年开始执行),以求补救秘书处“头重脚轻”的行政结构和“特设”行动。¹⁰⁹

122. 1993年3月秘书长向大会就于1992年12月开始的秘书处第二阶段改组的所有涉预算和方案编制问题提出了报告。改组工作涉及设立新的部门、员额的转移、从新部署和1992-1993两年期资源重新分配。¹¹⁰大会普遍赞同他的提案并要求对世界各地其他单位进行审查。但大会请秘书长于大会下一届会议提供改组工作前两阶段引起“的所有费用和节余的详细和清楚可查的资料。”¹¹¹

123. 大会特别请秘书长确保在谋求增进效率时,“以最有效方式利用资源,并且方案管理员应负充分责任。”此外,大会重申其1992年12月的请求,请秘书长为方案管理员建立职责和责任制,并就此向大会第四十八届会议提出报告。¹¹²

124. 检查专员充分认识为提高秘书处的效益而进行改组的重要性和必要性以及

秘书长在此领域的职权。但他们还指出改组工作目前可能失控的迹象和关切,例如缺乏秘书处组织系统图、电话簿和过去两年间的正式工作人员名单,由于重新部署使秘书处员额配备仍在不断变化和流动。

125. 如情况很快就稳定下来责任和监督就很可能强化。但迅速不断地改组很可能增加混乱并混淆责任。使管理员无业绩可查即“重新开始”,使人必须弄清楚新的正式和非正式)报告和职能关系。最坏的是,改革工作本身即可能成为目标,无休止的组织上重新安排的混乱实际上有助于回避责任。

K. 方案规划和预算编制

126. 联合国目前的方案规划和预算编制进程也无法成为可形成适当责任和监督的有效框架。《条例和细则》将中期计划当作:“联合国的主要政策指示”。¹¹³但是行预咨委会曾在1990年时指出,要使计划对会员国和秘书处真有用处还需作出巨大努力,它说程序中基本上不包括评价,而方案执行情况报告也无多大用处。¹¹⁴

127. 秘书长于1993年召开了一次技术专家研讨会,协助秘书处草拟一个新的方案规划格式和方法。该小组的结论正是联检组过去十五年在其报告中一贯指出(请见第三章B和C中的讨论),即:花在审查计划和预算上的时间远远多于花在执行和评价上的时间。“这种不平衡必须加以纠正。”可惜,秘书长在为此提出的报告中并未提出要对现有的方案规划同期进行重大修正,以克服目前这一根本的监督 and 评价方面的缺点。¹¹⁵

128. 同样,正如1989年联检组关于全系统预算编制的报告所指出,方案预算可作为执行时期内各组织控制方案和资金的手段。¹¹⁶但是1983年,秘书处官员责怪方案预算太复杂,使那一年的方案预算很晚才提交出来,并且开始花几年的时间寻找新的预算方法、程序和格式。¹¹⁷自那以后取得了一些进展,但是预算编制仍然过于复杂。如果要使预算编制成为应有的政策手段,就必须有更简化的进程和彻底改变预算思想体系。

129. 检查专员指出,方案预算编制有两个方面与责任密不可分。首先,多年前行预咨委会和方案协调会就指出由于方案和财政数据分开使会员国无法将投入与产出联系在一起,无法判定它们“钱的使用是否得当”。1986年“18人小组”专家的结论是方案预算仍然只是一个“经费汇编”,联检组发现尤其因为详细的方案费用数据不足,财务报告和执行情况报告相比仍处于主导地位。1988年,联检组建议将建立一个计算机化管理系统列入“高度优先”事项,该系统将执行情况资料与财务资料综合起来,以便作出有效的方案决策。¹¹⁸

130. 秘书长在答复时称,大会“若干时间”以来一直关注这个问题”。他指出要等综合管理资料系统项目建成以后,才能最后考虑将执行情况资料与财务资料综合在一起。¹¹⁹但是由于建立综合管理资料系统的工作进展缓慢,这一急需进行的数据改革又一步步地向后推迟。

131. 多年来,联检组还就费用计量制度,对所需员额的评估、工作量分析、有时限的目标、工作方案和成绩指标的程序和潜力提出报告。¹²⁰1970年代后期,在翻译服务和其他会议服务等领域在机构间基础上取得了一些进展,¹²¹应大会的要求,秘书处1990年就这类标准向行预咨委会提出了一份最新报告。¹²²

132. 但是在行政等领域,秘书处在拟订工作量标准和数据方面行动十分缓慢。¹²³1988年,大会敦请秘书长在调整努力中适当考虑工作量分析,1990年大会进一步“鼓励秘书处发展管理和工作量分析技术的决心”。¹²⁴秘书处在1991年的一份研究报告中提到了这一领域的复杂性,不过也建议对行政领域的工作量分析和标准进行一次试验性研究。¹²⁵1992年,大会更加大力强调,至今仍未使用“工作量标准和其他极其重要的管理技术”来确定所需资源,应建立这些标准和技术,供1994-1995年及以后的方案预算使用。¹²⁶

L. 个人责任

133. 最后,在强调责任和监督进程的基本管理因素中,管理人员和工作人员对本

人的成绩负责也是一个同样重要的考绩进程当然是一个关键的方面。最近,国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)编制了关于多年来在建立健全的考绩制度方面所面临的困难的讨论情况报告和关于联合国系统内各机构最近所采取的措施的报告。¹²⁷

134. 多年来,联合国秘书处的考绩进程一直受到严厉批评。1986年“18人小组”专家建议秘书长关于人事问题的年度报告中应列入工作人员成绩评定和升级的章节。¹²⁸秘书长在1990年提出的报告中指出这一建议正通过新的考绩制度加以执行,其中包括评分从而能够直接比较对工作人员的评定,将于1991年开始实施这一制度。¹²⁹但是人力厅官员告诉检查专员,他们目前只是在与职工代表讨论的关新制度的建议,希望能在1994年试行。

135. 因此继续有人批评秘书处无所事事的“无用人员”太多工作人员担过重的优秀工作人员太少。考绩制度几乎对所有的工作人员(90%)都作出积极评价,从而使联合国无法奖励优良成绩和制裁低于标准的成绩。为此应将建立一个新制度列为“高度优先”。公务员制度委员会1993年的报告指出,尽管目前联合国系统内的考绩制度大多都是根据任务1成绩(即成就和成果)评定的或正朝此方向努力,但是,联合国仍墨守个性特征1专业表现型的制度(即“可靠性”、“口才”和“能力”)。¹³⁰此外,现有秘书处制度也不对秘书处内的高级主管和决策官员(D—2以上职等)进行考绩。

136. 大会对此仍然十分关注。1993年4月,大会呼吁秘书长与公务员制度委员会磋商,对“考绩制度立即进行全面审查”,以便将从制度发展为“一个有效制度,能准确地评价工作人员的成绩,并改进工作人员责任制。”大会还请秘书长保证对于根据考绩报告显示成绩一向不佳的工作人员,切实实行有关离职的工作人员条例。¹³¹

137. “18人小组”也强调以明确、一致和具透明度的细则指导工作人员行为的重要性,¹³²秘书处正力求编制一本更简洁和更可用的手册。¹³³但是,人力厅官员指

出,他们目前没有资源来完成这项任务。检查专员认为如果要使工作人员为其表现负责,制定明确和全面的准则至关重要。这方面,现行工作人员行为守则尽管较合理和有用,但是在1954年印发的。¹³⁴1982年,秘书长将其再版,以“指导工作人员的日常工作,”¹³⁵,但这本守则从未修订过。最近人力厅印发了关于男女平等待遇、性骚扰和对滥用精神药物事例提供帮助等事项的准则。但是检查专员认为,经过40年早就应该印发一本全面的和修订过的工作人员行为准则,其中不仅应纳入上述题目,而且还应纳入目前所关注的一些其他题目:

- 年龄和种族歧视;
- 计算机系统年代的隐私问题;和
- 公开财产和利益冲突问题。

138. 有效征聘和培养行政和管理人员是所有其他人事问题的基础。大会于1993年初再次重申按照《联合国宪章》,人员配备和服务条件的首要考虑应以“求达效率、才干和忠诚为最高标准”,并适当考虑在尽可能广泛的地域基础上征聘工作。¹³⁶联合国的一个单位在评论联检组的这份研究报告时向检查专员表达了这一观点:

“必须改进联合国的管理…尽管目前大会对责任和监督专心致意的关注已得到承认……但答案是在征聘和安置时应着重必须具备的智力和行政能力。”

五、目前责任和监督情况的总评价

139. 对秘书处的责任和监督单位以及方法的批评和关注日益增多,显然表明理事机构和外部观察员之间有“信任危机”,甚至在某种程度上秘书处管理人员之间也有。意见已经提了多年,但是从来没有象现在那样有这么多了解情况的人士提出那么多尖锐的批评。1993年9月新设立的检查 and 调查厅是一个十分积极的回应,但是秘书处的责任和监督工作仍然需要紧急和意义深远的矫正行动。

140. 扼要地说,现已并入新的厅的四个主要监督单位奋力克服人员十分不足、

窘困的资源部署和任务受制肘的情况。但是尽管作了十余年持续不断的努力,这些单位仍然摇摇欲坠:

- 内部审计还是需要“紧急加强”;
- 内部评价被公认“在一定程度上是个病儿”;
- 监测只列出大量贫乏无缺的数字;
- 管理咨询努力远远达不到公布的目标。

141. 秘书处其他各种责任、管制和监督进程情况也相差无几。

- 实地检查工作几乎不触及作业单位;
- 欺诈和滥用职权调查次数太少来得太迟;
- “热线”被认为太麻烦;
- 资料系统的工作陷入一个大的项目之中;
- 许多方面对财务管制纪律提出质疑;
- 管理培训将要开始,但是时间很晚;
- 改进管理的潜力几乎没有利用;
- 许多其他“评价报告”往往言之无物;
- 总理顾问只保留给内部使用;
- 改组既带来了混乱也带来了精简;
- 没有按预期研制出所需要的方案规划手段;
- 不存在有效的个人责任。

142. 这些问题似乎有好几个主要原因。第一是没有连贯性。联检组1985年全系统评价报告的主要建议是每一个组织应当力争建立一个统一的反应快的、着重实绩的资料系统和管理发展进程,促进持续不断的有计划的组织上的改进。^{1:37}

143. 但是秘书处1992-1997年行政指导和管理中期方案规划只强调了内部审计,没有统一讨论监督、管制和管理改善以及管理发展的前景。^{1:38} 监督单位称它们在进行工作时凡有可能就互相正式和非正式地磋商。但是,实际业务显然表明这些小

单位在各自有限的领域内片面地进行工作,构成一个“次最佳”方法,不仅留下许多缺口,而且因为没有总的努力方向,也没有找出责任和监督的优先事项因而被削弱。

144. 第二个主要问题是缺少透明度和公开性。除了内部审计司之外,关于主要监督单位的资料象针入草堆一样分散在联合国方案预算冗长的行政管理款内,¹⁴⁰而且这些单位事实上对外人而言基本上是“隐而不见”。当然在秘书处之外几乎没有任何报道,也更加造成对这些单位在做什么一无所知。内部审计司完全不作外部报告。中央评价股基本上每年作一份深入报告,再作一份非常一般化的两年期情况评价报告。中央监测股只报告数字,而且还是每两年一次。

145. 有许多年,秘书长向大会第五委员会和行预咨委会提出内容丰富的关于管理改进项目和行政管理处成就的报告。¹⁴⁰但是在1980年代这些报告消失了,现在管理咨询处不作任何外部报告。在其他进程中,新的关于技术革新的年度报告是唯一的光明之处,尽管现在终于建议在几个其他管理领域也提出定期的外部报告。

146. 缺乏衡量监督效率的尺度是第三个重要问题。第一个重要尺度是“遵守情况”,即监督单位提出了多少建议,它们是被接受了、拒绝了或还没有下文。第二步则是有计划的后继工作,来判定这些被接受的建议是否实际被执行了,结果如何。其他衡量效率的重要尺度是节省费用和实现了重大的服务改进或革新。¹⁴¹

147. 目前四个主要的监督单位效率有限,成就不大。中央监测股不提任何建议。虽然过去老的行政管理处具有相当积极和透明的后续程序,¹⁴²现在管理咨询处没有其工作的后续数据。中央评价股关于其深入评估的数据表明,方案协调会只“注意到”其建议的约一半,但是方案协调会核准的那些建议的77%被认为是已经实施了。¹⁴³内部审计司的统计数字显示它在1989-92年间提出的建议的72%,(6 832中的4 896个)已有下文。1990年-1993年中的部分统计数字显示,内部审计司还建议可以节约费用5 400万美元,但实际上只收回了1 700万美元(占31%)。

148. 第四个主要问题是独立性,再次提出这一点是因为上面指出的分割情况,不透明和缺乏遵守数据又突出了这一问题。由于所有这些单位和进程都在行政和管理

部,因此没有适当的制衡。此外,秘书处拒绝“热线”报告是因为它感到它不能保护“检举人”,这在第4章C内已经提到。秘书处在1989年还不得不发出指示,警告今后将不会容忍任何威胁和(或)暴力行为,这种行为曾经对执行公务的工作人员发生过,特别对咨询机构的成员到秘书长发生过。¹⁴⁴ 此外,检查专员了解到监督工作人员因为他们监督工作的结果受到威胁要被不自愿地调往艰苦工作岗位。所发生的这些现象表明在联合国秘书处内建立和维持“独立的监督”不仅仅是一个概念的辩论。事实上,独立性是监督的一个根本要素,已经至少是部分受到攻击。正如大会所说,必须紧急予以加强和保护。

149. 最主要的联合国秘书处和政府间机构在管理系统和监督方面似乎陷入了抵制实质性改进的管理文化。秘书处编制部分是说明性的报告。大会一般号召进一步改进。随后也就逐渐淡失,直到要求紧急行动的下一个周期开始为止。

150. 当有人指出其他国际组织,包括联合国系统的专门机构在管理、监督和责任创新和系统方面已经取得长足的进步时,一些秘书处官员经常使用的借口是强调联合国秘书处“特殊”和“不同”,因为其结构复杂,议程无所不包,尤其是其所有活动中大量弥漫着微妙的政治含义。这样,他们说不可能希望在其他地方看到的良好管理办法也能在秘书处建立起来并发挥效用。

151. 不幸,这个论据非常接近于说联合国秘书处是“无法管理”的,和(或)其管理人员没有能力克服必然存在的障碍和提供高质量的管理。但是所有的公共组织都有复杂的目标和业务,有多种可能的活动要选择,也有许多互相竞争的政治和利益集团。除此而外,所有公共组织都必须透明并对交付给它们管理的资金的使用全部负责,并且对它们提供的服务的质量和回应程度负责。

152. 建立新的检查和调查厅表明,下面一章的讨论也表明“特殊和不同”或“按常规办事”的答复似乎已经不能为秘书处的最高领导、为许多真正要依靠联合国提供有效服务生存的人、对那些在国际资源严重短缺的时代向该组织提供大量资金来说似乎不能接受。过去几年的特点是无所作为和进行“省力”的监督活动。现

在,会员国和最高管理方面需要采取决定性行动来确定严格的责任和监督进程,以保证整个联合国秘书处进行更公开的自我检讨、提出校正行动和积极的管理倡议。

六、单一合并的监督单位的优点

153. 1991年10月第五委员会对预算问题的讨论表明,各会员国跟1985年时一样(第三章开头已对此作了讨论),对秘书处的预算和绩效审查程序感到不满。代表们对方案预算编制方法和格式的长期缺陷、不理想的评审工作量的程序、以及缺乏政府间机构进行的方案审查等问题提出了批评。他们获悉,饱受批评的绩效报告格式已不再可行。各代表团还对外聘审计员所发现的效率低下、管理不当、挥霍浪费和资金流失的情况表示关切,并对财务监督和内部审计机制能否在早期察觉违章现象提出质疑。¹⁴⁴

154. 在这以后的两年里,世界性的经济困难日益加重,大家强烈地感到世局混乱,变幻无常。各种各样的公共组织都受到强大的压力,必须向其公民、客户和纳税人证明,他们的活动并非是过时、浪费、无效的活动,而是其实可以办得更能顺应需求、更有活力、更有效力。这种信誉的减损联合国也未能幸免,因而受到了保证高质量绩效、继续改进管理的要求。

155. 联合国近来的讨论和报告也强调说明了这种普遍的压力和要求。

(a) 1992年11月,秘书长告诉第五委员会,尽管联合国的任务日益复杂,但联合国的动作仍然很慢。他要求通过合理的组织、协调的权力下放、对所有互相有关的管理问题采取统一的办法、采取措施确保各级工作人员都必须对其绩效和职业行为负责、采用新的思想方式和工作方法,给联合国带来新鲜的空气。¹⁴⁵

(b) 1993年初,一个咨询组提出了一份关于联合国今后的经费筹措问题的报告,其中指出了为确保向联合国所有大为扩展的方案提供稳定、可靠的经费来源而必须克服和许多艰巨的挑战。报告说,“改善供资状况的意见能否得到支持,这要看资金是否得到经济的管理和有效的使用”。¹⁴⁷

(c) 1993年4月, 工作人员代表提醒联合国系统各机构的行政首长说, 改革必然有迟疑费钱、必须加以管理, 而且会造成混乱和耗费时间。但是, 他们指出, 制度非改不可, 这样才能适应其作用的改变, 必须使管理做法、人事政策、征聘和提升采用协商方式, 做到透明、合理、公平、不带歧视、不带政治偏见。¹⁴⁸

(d) 联检组 1992年关于加强多边融资机构的业务合作的报告(方案协调会于1993年5月推荐给各组织的其他理事机构和行政首长)指出, 联合国系统各机构必须使其业务方案更具创造性和反应能力, 以求在一个竞争性大为加强的国际环境中生存下去。改善业务合作的关键因素是: 查明并集中精力开展各组织最为得力的工作, 通过加强监督和后续制度巩固绩效、控制质量, 定期审查结果以确保实行责任制。¹⁴⁹

156. 1993年9月设立的新的监督厅远远不是解决联合国目前的各项方案所面临的所有复杂的财政、管理、地理、人员和政治问题的灵丹妙方。但是, 检查专员们认为, 这一合并的监督单位最初(至少)是将目前四个小的监督单位的职能和人力资源合并起来, 直接向秘书长报告, 并与各理事机构不断开展对话(下面一章将讨论这一问题), 它与过去一理想的监督安排相比, 理应可以提供一系列重大的优点。

157. 独立性--在规划、进行和报告审计和研究工作时不受控制或外来影响--是实行有效监督的关键因素。单一的监督单位的独立性有明文的保障, 而且直接向秘书长报告, 因此将有相当的实际的和表面的独立性, 从而也有可信性。被埋在秘书处行管部的几个小的低级别的监督机构没有什么独立性, 因为它们评价的是高级别官员以及负责它们的行政官员本人的绩效。

158. 单一的监督机构应有更大的灵活性和反应能力。新的单一单位将不受狭隘的任务规定和技术问题、重叠、混乱和竞争, 以及资源限制等束缚以前小的监督单位的因素的约束。单一单位可以视情况变化, 容易得多地调动和合并人力资源、将其用于紧急的优先任务, 并且还将扩展到以前的监督单位几乎没有碰过的重大领域(特别是检查和调查)。新的单位还必须比过去高度集中的制度更重视对外勤业务进

行直接监督的问题。

159. 新的合并监督单位应该大为提高联合国业务的透明度。与过去秘书处的监督单位几乎不向理事机构报告的情况相反,新的单位的一项重要任务应该是每年发布一份公开报告,总结其工作、调查结果,以及对秘书处内的管理绩效、进展、存在和讨论的问题的意见。

160. 新的单位还应极大地提高遵守率。与其盲目地相信以前的小单位都在开展并取得重大的补救行动和改进措施,上述年度报告应就遵守该单位的建议的百分比、所节省的费用、方案管理费提出的重大倡议、秘书处值得嘉奖的绩效以及其他后续行动向各理事机构提出具体的、经常性的报告。

161. 新的单位可以极大地提高职业精神。目前,整个秘书处内小单位的征聘工作往往是随意的,强调的是有无人选、有无私人关系,在监督职位上,还要“了解组织”、“写作能力强。”而在单一的监督单位中,采用单一的征聘程序可以挑选具备最好的审计、评审和调查方面的资历和经验的人;不断地使征聘工作适应不断变化的工作需要;建立一个更为扎实的职业进修培训方案;提供更有吸引力的职业提升机会。

162. 规模经济也应非常显著。除了单一的征聘和训练处之外,新的单位还可以提供协调一致的工作量计划、专业编辑和报告编写能力、文件和数据基服务,以及更大的派人进行特别调查、克服不可避免但却容易造成混乱的工作人员缺勤的能力。联检组过去和目前的分析都表明,小的监督单位很难想要有条不紊地执行所有这些职务,甚至是其中的一些职务。

163. 新的监督单位还可以为联合国秘书处持续的改进管理工作提供迫切需要的知名度和推动力。该单位的主管不仅是秘书长在加强管理方面的一个极其重要的助手,而且是一个各理事机构可以探讨关于如何改善方案管理的事项和意见的联络中心。此外,新的单位与以前小的、基本上不露面的秘书处内的单位相比,将是一个远为引人注目的全世界专业管理和监督组织和行动的联络点。

164. 最后,新的单位应该能够在联合国秘书处建立牢固的责任制,通过其审查工作克服前面几章内所讨论的许多缺乏责任制的情况。新的单位如将上述问题和下一章内讨论的模式相结合,希望能够给联合国的方案拟订和管理努力增加一个有系统、有活力、有透明度的专业监督制度,这是大家所常常要求,而在过去一直未达到的。

七、联合国责任和监督厅:各种选择

165. 上面各章反映现行责任和监督结构的固有缺点、负责审计、评价、监测和管理服务的四个主要单位都有内部运作不健全、职务分散和责任不明确的问题。第四章所讨论的其他责任和监督程序应重新详加评价并予以加强。检查专员断定,在此情况下,一个合并的监督单位既有优点又属必要。这可通过设立联合国责任和监督厅来实现。

166. 检查专员认识到这样一个厅的业务和结构细节可能具有高度政治内容,导致各种有根据的不同意见。例如,可以说《联合国宪章》指定秘书长为“本组织之行政首长”(第九十七条),明确地将本组织对会员国所负的责任放到秘书长身上。妥善的管理方法将要求秘书长可全权支配他负有责任的一切情事。因此,对于秘书长负有行政责任的工作人员的工作及方案与活动的业务,秘书长向会员国承担全部监督责任。根据“效率、才干及忠诚之最高标准”(《联合国宪章》第一百零一条第三项)严格甄选和任用联合国工作人员当然对履行此一重大责任具有关键重要性。

167. 另一方面,联合国行政首长及其工作人员在管理方面的成绩(如前面几章概述的情况)无法使人对会员国坚持选择为秘书长的人选的管理能力具有信心。的确,现任秘书长表示决心致力于改革和良好的管理工作。但不能保证以后的秘书长会有同样的看法,而且,如果政治标准在甄选程序中继续凌驾于管理能力之上,人选极可能不会有同样的看法。

168. 上述两种理论都会赞同设立一个责任和监督厅。第一种根据现行《宪章》的责任概念行事,第二种根据更大独立性的条件行事。

169. 由于这两种理论都很道理,而且不太可能有有正确的答案,因此检查专员决定提出若干任择建议。这些选择将作为参数,作为行动的界限。因此,检查专员建议根据每一套选择或根据两套选择的若干合并因素确定新办公厅的领导人选、报告编写、人员配备、经费筹措和其他有关问题。

170. 责任和监督厅的职权

检查专员建议,责任和监督厅的职权为审计、检察、调查、评价和帮助改进秘书长负有行政责任的所有联合国方案、活动和人事行动。因此,该厅将负责行为和方案方面的监督。选择一认为该厅职权应由秘书长确定,提交大会。选择二认为应将秘书长提案提交大会,后者有最后核可或修正的权力。

171. 责任和监督厅厅长:级别

选择一: 责任和监督厅厅长应设于助理秘书长一级,由秘书长直接授权行事。这名官员应可随时见到秘书长和具有最高度的独立性,仅接受秘书长发交的指示。

选择二: 与选择一相同,唯一不同之处是职等应为副秘书长一级,目的是防止因职等考虑而不能取得资料的问题和使任职人不因可能出现的升迁机会而转移注意力。

172. 责任和监督厅厅长:任用

选择一: 责任和监督厅厅长应由秘书长与会员国协商选定和任用。被选人应具有充分的资格,熟悉联合国,并应获得可延续一次的五年定期任用。行预咨委会和方案协调会因其各自的职权和专门知识而应可就人选问题向秘书长提出咨询意见。秘书长须在与会会员国广泛协商后方可作出解雇行动。

选择二: 责任和监督厅厅长应由秘书长从国际最高审计机构组织提议的短候选人名单中选出¹¹⁰⁰,任用期五年,可延续一次。解雇可经由大会撤消员额的经费或由大会与秘书长商定实行。

173. 报告责任

选择一：责任和监督厅应通过秘书长向大会提交年度报告，总结进行的活动；调查结果、建议、建议的遵守程度和不获遵守的理由。报告应视情况适当地经过行预咨委会和/或方案协调会的审查。还可另行向大会提出特别报告。秘书长当然可另以报告评论这些事项。

选择二：如上，唯一不同是年度报告和单独的特别报告应通过行预咨委会和方案协调会直接提交大会而不经秘书长。

174. 工作人员

选择一：责任和监督厅可吸收内部审计司、中央评价股、中央监测股和管理咨询处的现有人员为其工作人员。征聘和升级将按《工作人员细则和条例》实行。工作人员将为联合国秘书处成员。厅长应确保工作人员精通业务，训练有素，能胜任该厅各种职务和需要。

选择二：秘书长应授权厅长确定该厅的组成，包括适当数目的会计员、审计员、评价员、调查员、律师、和管理、人事、财政、行政和资讯方面的专家。厅长也应获授权根据明确规定的条例征聘、提升、惩戒和解聘其办公厅工作人员。作为临时措施，责任和监督厅的工作人员可根据联合国的细则和条例展开业务，但大会应责成厅长在下一两年期以前为一个独立于联合国秘书处的监督事务处拟订细则和条例供大会审议。但办公厅厅长从一开始即应获授权，除办公厅的预算权限外，可不受限制自由征聘工作人员。因此，应明确授权厅长根据其认为需要的技能和能力从内部审计司、中央评价股、中央监测股和管理咨询处挑选人员和员额。上述各单位余下的工作人员应由联合国秘书处吸收。

175. 经费

选择一：办公厅经费应由联合国正常预算程序提供。

选择二：虽然办公厅应有权接受自愿提供的捐款和专家人员，但其基本经费来源应该是：从联合国预算和有关预算外经费给办公厅负有监督责任的活动所提供的财政

资源中按一固定百分比划拨出来的一部分。检查专员认为,以比较成功的监督机构的比率作为标准,切合实际的百分比起码应有1%。如第三.E章所述,监督工作人员数目将因而相当大幅度地增加。但如果责任和监督厅高效率地有效履行其职务,作为其资源而削减的预算额将大大少于该厅会带来的费用节省和惠益。

176. 与外部监督机制的关系

责任和监督厅厅长在两个选择中都应该都是秘书处与外部监督机构(行预咨委会、方案协调会、审计委员会和联检组)的联络人,以确保作用和职能的相互配合,加强合作和协调。大会、方案协调会、行预咨委会和秘书长可请求外部审计和检查机构(如审计委员会和联检组)执行不宜由内部机制进行的专案检查和调查。即使是责任和监督厅这样的管制机关也应受到监察和监督。这可通过向会员国负责的外部监督机构来实行。虽然本临时报告为其中一部分的全面研究报告将探讨这个问题,但不妨指出,此责任可由现有外部监督机构承担。

八、附言

177. 1993年8月24日,在检查专员取道前往纽约讨论他们已送交秘书处官员的关于责任和监督问题的报告草稿途中,秘书长宣布从9月1日起任命一名主管检察和调查厅助理秘书长。新的助理秘书长将为一个独立办公厅的首长。该办公厅将包括负责审计、管理咨询服务、评价和监测事务的各个单位。

178. 各检查专员对此果断行动感到高兴。第一,这个行动肯定了他们对秘书长的信心。他经常表示决心致力于改革和良好的管理。第二,选定的个人具有无懈可击的专业资格,对联合国有透彻的了解,从而确定领导监督和责任工作的人选必须具有工作能力和了解问题。第三,此一行动间接地肯定了本研究的主要调查结果。

179. 不过,初步有一些令检查专员关注的问题。虽然合并各主要内部监督单位(内部审计司、中央评价股、中央监测股、管理咨询处)为必要的第一步,会导致重要的规模经济和更好的协调和有效管理,但这显然是不够的。在数量方面不足够,因

为根据比较,新办公厅应有200以至800名的工作人员,而不仅是初步调派的90多名工作人员。在质量方面不足够,因为新助理秘书长继承下来的各种专业人材显然不足以应付面对的工作。例如,律师、有训练的调查员,和掌握计算机系统、管理分析、人力资源管理和财政管制系统的最新发展的专家等都付之阙如。助理秘书长必须可通过内部能力或外部支助获得这些技能和履行此一职务所需的其他技能。

180. 另一个令人关注的问题是,“主管检察和调查厅助理秘书长”的职称意味着工作重点是揭露浪费、舞弊和腐败情事。的确,为了在秘书处内部培养正直笃实的气氛和为了可得到财政节省,有能力处理这些问题是必不可少的。但改善方案和管理,以取得会员国有权要求的绩效将带来更大的节省。因此,新设的办公厅必须以大量的时间和资源协助秘书长在整个秘书处内部建立和维持有活力的管理作风。

181. 继此临时报告后,检查专员计划根据其订于明年印发的关于联合国系统的责任和监督问题的综合报告审查上述事项及新成立的秘书处办公厅的运作。

注

第一章

¹ 大会1992年12月23日第47/454号决定,“财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”。

² 大会1992年12月23日第47/214号决议,“方案规划”,第五部分“其他事项”。

³ 大会1992年12月23日第47/211号决议,“财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”。

⁴ 大会1993年4月30日第47/226号决议“人事问题”。

⁵ 1993年8月24日,纽约,《联合国每日要闻》,“星期二要闻”(DP/1463)。

⁶ Jabbra, Joseph G., and Dwivedi, O. P., Eds., Public service accountability: A comparative perspective, Kumarian Press, West Hartford, Conn., U.S.A. 1989。详细阐述了世界各地的公共组织和15个国家的责任制问题。

第二章

⁷ 《大会正式记录,第四十六届会议,补编第6号(A/46/6/Rev.1)《1992-1993两年期方案概算》,第二卷第33款“行政和管理”,第98-99页,和1981年12月18日《组织手册》(ST/SGB/Organization),P(五)节“内部审计司”。

⁸ 如1992年4月3日A/47/116号文件所载秘书长1992年的报告(“联合国内的方案评价:评价工作的评估和关于加强作用的建议:秘书长的报告”)表4所列。这些单位(和专业员额数)是:

- 技术合作促进发展部(现已重组)(2);
- 联合国贸易和发展会议(贸发会议)(3);
- 国际贸易中心(贸发会议/总协定(贸易中心))(1);
- 联合国环境规划署(环境规划署)(2);
- 联合国人类住区中心(1);

- 联合国国际药物管制规划署(3);
- 非洲经济委员会(非洲经委会)(1);
- 西亚经济社会委员会(西亚经委会)(2);
- 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)(3);
- 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)(3);
- 新闻部(3)。

⁹ “联合国系统各组织内部评价情况JIU/REP/85/10和1986年3月7日A/41/201号文件 and 1986年6月11日A/41/409号; “联合国系统各组织内部评价情况”, JIU/REP/81/5和1981年4月15日A/36/181号文件和1981年10月6日A/36/479号文件。

¹⁰ 1985年3月20日秘书长的公报(ST/SGB/211), “设立中央评价股”。

¹¹ 同前,《方案概算》,第33款,第46-47页。

¹² 1985年3月20日秘书长的公报(ST/SGB/196/Rev.1), “设立中央监测股”。

¹³ 1977年3月29日ST/SGB/Organization,P(四)节,Rev.1“行政管理处”;和同前《方案概算》,第33款,第47页。

第三章

¹⁴ “简要记录,大会,第五委员会”,1985年11月6日A/C.5/40/SR.22号文件,第3-5、7、15、20和22段,和1985年11月6日A/C.5/40/SR.23号文件,第12/13、38、48段。

¹⁵ 1985年11月12日在第五委员会的“发言”,第9、11、14、18段。

¹⁶ “报告联合国方案的执行情况和结果:监测、评价和管理审查部分”,JIU/REP/88/1和联合国1988年2月4日A/43/124号、1988年5月27日Add.1号和1989年4月25日A/44/233号文件。

¹⁷ “订正概算……内部审计司……”1985年11月26日A/C.5.40/61号文件,第1-9段。

¹⁸ 《大会正式记录,补编第49号》(A/41/49),“审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告”,建议39;和“秘书长关于大会第41/213号决议执行情况的分析报告”,1990年4月27日A/45/226号文件,第165-168段。

¹⁹ “联合国的预算外资源:增加编列、管理和报告的透明度”,JIU/REP/90/3和1990年11月29日A/45/797号文件。

²⁰ “财务报告和审计委员会的报告……,”《大会正式记录,补编第5号》,(A/47/5),第291-296段。

²¹ “财务报告和审定财务报表……,”同前,第47/211号决议。

²² “报告……执行情况和结果……”,同前,A/43/124,附件一,第11-17段。

²³ “联合国系统各组织内部评价情况”1981年4月15日JIU/REP/81/5,第一节A/36/181号文件“关于联合国系统评价的第二次报告”,1981年4月15日,JIU/REP/81/6和A/36/182号文件,以及1981年10月6日A/36/479号文件。

²⁴ 大会1981年12月18日第36/228号决议,“方案规划”。²⁵ 1983年4月22日A/38/133号文件“加强联合国评价单位的能力……:秘书长的报告”,以及1984年11月19日的后续报告(A/C.5/39/45)。

²⁶ 大会1983年12月20日第38/227A三号决议“联合国系统内的方案规划和协调”。

²⁷ “联合国内的方案评价”,同前A/47/116,第26-33段。

²⁸ “同上,第10-11、43-45段。”

²⁹ “报告……执行情况和结果……”同前,A/43/124第122-128、129-135和143-152段。

³⁰ “联合国国内的方案评价”,同前A/47/116,第34/42、58-59段。

³¹ “监测、评价和管理资料:秘书长的报告”,1989年4月25日A/44/233号文件,第23段。

³² “联合检查组”，大会1991年12月20日第46/446号决定，第(e)段。

³³ “方案和协调委员会的报告”，《大会正式记录，补编第16号》，A/47/16 (Part.1)，1992年，第180-183段。

³⁴ 经社理事会1992年实务会议第11次会议，1992年6月30日ECOSOC/5353号文件第1和第7页，“发言者强调需要改进方案审查的评价方法”。

³⁵ 大会1992年12月23日第47/214号决议，“方案规划”，第三节。

³⁶ “关于联合国方案编制和评价的报告”，JIU/REP/78/1，1978年9月1日A/33/226和Add.1号文件 and 1978年10月24日Add.2号文件。

³⁷ “报告……执行情况和结果……”，同前，A/43/124，第107-110、153-155段。

³⁸ 同上，“总摘要”。

³⁹ 大会1988年12月21日第43/219号决议，“方案规划”和1989年4月25日A/44/233号文件，“监测、评价和管理资料：秘书长的报告”。

⁴⁰ 1991年6月27日A/46/219号文件，“联合检查组的建议的执行情况：秘书长的报告”，第5段。

⁴¹ 1990年10月12日A/45/617号文件，“方案规划：行政和预算问题咨询委员会的报告”。

⁴² 1991年5月14日A/46/173号文件，秘书长的报告，“监测和报告联合国方案执行情况的方法”。

⁴³ 《大会正式记录，补编第16号》(A/47/16 (Part 1))，“方案和协调委员会的报告”，第33-44段。

⁴⁴ 大会1976年12月14日第31/94C号决议“联合国与各专门机构和国际原子能机构间行政和预算的协调，和1977年4月6日秘书长的公报(SG/SGB/155)“秘书处的管理改进方案”。

⁴⁵ “……专家组的报告”同前,A/41/49,第42-44段;和“秘书长……的分析报告”,同前,A/45/226,第132段。

⁴⁶ “联合国系统的管理服务”,JIU/PEP/81/3,1981年6月5日A/36/296号文件和1981年11月12日Add.1号文件。

⁴⁷ “关于联合国管理咨询处的后续报告”,JIU/REP/91/4,1991年7月29日A/46/327号文件,和1991年11月26日Add.1号文件。

⁴⁸ 1991年11月26日A/46/327/Add.1号文件,“关于联合管理咨询处的后续报告:秘书长的评论”。

⁴⁹ 联合国内部审计服务的组织任务和结构:联合国各组织内部审计处代表第二十四次会议”,世界银行/开发计划署,1993年5月,华盛顿。

⁵⁰ Light. Paul C.,Monitoring government: Inspectors General and the search for accountability. Chapter 10, “Measuring the impact of IGs”, Brookings Institution/Governance Institute, Washington, D.C., 1993, pp. 203-223。

⁵¹ 1977年9月内部审计处代表第十次组织间会议,“审查和确定联合国各组织内部审计作用委员会的报告”,第7-18段。

⁵² 《关于审计规划指导方针的利马宣言》,第二部分“独立”和第一部分第三段“内部和外部审计”,奥地利维也纳国际最高审计机构组织总秘书处。

⁵³ 1992年6月国际最高审计机构组织审计标准委员会分发的《审计标准》,第二章第53-81段。

⁵⁴ “财务报表和审定财务报表……”,同前第47/211号决议,第14和第19段。

⁵⁵ “报告……执行情况和结果……”同前,A/43/124,第177段。

⁵⁶ “联合国系统在日内瓦的各组织使用计算机的变化情况:管理问题”,JIU/REP/85/2和1985年7月9日A/40/410号文件,第155-177段。

第四章

⁵⁷ 《高级别政府专家小组的报告》，A/41/49, 同前, 第28-34段。

⁵⁸ 《腐化：原因、结果和管制》Clarke, Michael编。伦敦, Frances Pinter, 1983年。

《腐化对行政工作的影响：发展中国家的事例》，Gould, David J. 和 Amaro-reyes, Jose A.。世界银行工作人员工作文件第580号, 管理和发展丛刊第7号。世界银行, 华盛顿特区, 1983年。

《管制腐化》，Klitgaard, Robert。美国加利福尼亚州伯克利, 加利福尼亚大学出版社, 1988年。

《政府中的欺诈、浪费和滥用权力：原因、后果及解救方法》，McKinney, Jerome B. 和 Johnston, Michael, 美国宾州费城, 人文问题研究所, 1987年。

#^LAUL' argent noir: Corruption et sous-developpement, Pean, Pierre, 巴黎, Fayard, 1988年。

《消除腐化：崇赏道德：公共服务部门道德史料集》，Richter, William L. 和其他人合编, 美国公共行政管理学会, 华盛顿特区, 1990年。

《腐化：政治经济研究》，Rose-Ackerman, Susan, 纽约, Academic Press, 1978年。

⁵⁹ “罪行和滥用权力：法律范围外的犯罪和罪犯？：秘书处编写的工作文件”。第六届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会, 委内瑞拉加拉加斯。A/CONF.87/6, 1980年7月22日, 以及

“从发展角度进行预防犯罪和刑事司法：国际合作的现实和前景：反贪污腐化的实际措施：秘书处编写的手册”，第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会, 古巴哈瓦那。A/CONF.144/8, 1990年5月29日。

⁶⁰ “财务报告……,” 同前, 序言和第23段。

⁶¹ 《财务报告……和审计委员会的报告》，正式记录，补编第5号(A/43/5)，1988年，第340至353段；(A/45/5)，1990年，第197-204段，及(A/47/5)，1992年，第355-368段。

⁶² 同上，第13段。

⁶³ 这些报告包括“联合国的司法行政”，JIU/REP/86/8号文件，A/41/640，1986年9月23日。

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

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

⁶⁴ “工作人员聚会讨论司法行政改革和业绩报告”，《秘书处新闻》，第5页，1987年8月31日。

⁶⁵ “人事问题”，1993年4月30日大会第47/226号决议第二部分。

⁶⁶ 《国际人事调查员手册》，第1卷，《演变和目前功能》，第二卷，国别普查。美国康涅狄格州西港Greenwood出版社，1983年。

⁶⁷ “在联合国内设立人事调查员的可能性”秘书长的报告A/C.5/40/38号文件，1985年11月5日，及“在秘书处设立人事调查员和精简申诉程序”秘书长的报告A/C.5/41/14号文件，1986年11月3日。

⁶⁸ “财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”1990年12月21日大会第45/235号决议，第13段(b)。

⁶⁹ “财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”，1991年12月20日大会第46/183号决议，第17段(b)。

⁷⁰ “便利工作人员告发不当使用联合国资源情事的措施；有关给付津贴和福利方面的内部管制；努力追回未归还的超付所得税偿款秘书长的报告”A/47/510号文件，1992年10月8日。

⁷¹ “预防犯罪和刑事司法……反贪污腐化的实际措施”，同前，第36-38段。

⁷² “日内瓦联合国系统各组织的计算机使用情况的变迁：管理问题”，JIU/REP/8512号文件 and A/40/410号文件，1985年7月9日；Add.1，1986年7月30日；A/41/686号文件，1986年10月8日，第九章。

⁷³ “成立技术革新委员会”，ST/SGB/219号文件及增编，1986年6月4日。

⁷⁴ “电子数据处理和信息系统服务的深入评估：秘书长的报告”，E/AC.51/1987/11号文件，1987年4月7日。

⁷⁵ “建立综合管理资料系统：第28款的订正概算秘书长的报告，A/C.5/43/24号文件，1988年11月3日，第5-8段。

⁷⁶ “综合管理资料系统项目：秘书长第四次进展报告”，A/C.5/47/27号文件，1992年10月27日。

⁷⁷ “联合国系统各组织的储存及其费用问题”，JIU/REP/86/9号文件和A/41/806和Corr.1号文件，1986年11月7日。

⁷⁸ “联合国系统各组织的储存及其费用问题(增编)”，JIU/REP/87/6号文件和A/42/724和Corr.1号文件，1987年11月10日。

⁷⁹ “从联合国日内瓦办事处的光碟示范项目到联合国光碟系统”，JIU/REP/89/11号文件和A/44/684号文件，1989年10月25日，A/44/684/Add.1，1989年11月20日。

⁸⁰ “与1990-1991两年期方案概算有关的问题”，大会第44/201号决议，1989年12月21日。

⁸¹ 《联合检查组的报告》，第四十六届会议正式纪录，补编第34号(A/46/34)，1991年，第45段。

⁸² “大会第41/213号决议执行情况”，大会第44/200号C/决议，1989年12月21日。

⁸³ “联合国技术革新状况：秘书长的第二次年度报告”，A/C.5/47/18号文件，1992年10月9日。

⁸⁴ “财务报告……”同前。大会第45/235号决议,第10-22段;第46/183号决议,第3-20段;及第47/211号决议,序言和第6-23段。

⁸⁵ “执行情况和结果的报告……”A/43/124号文件,A/43/124/Add.1号文件和A/44/233号文件。同前。

⁸⁶ “财务报告……”同前,大会第45/235号决议第20段和第47/211号决议,第12段。

⁸⁷ “1993年拨款”,财务主任给各部厅首长的部门间备忘录,1993年2月5日。

⁸⁸ “联合国行政和管理控制问题”,行预咨委会第十六次报告,A/337/Add.15号文件,1978年11月22日,第2-8段;及

“秘书长关于组织工作的报告”,A/41/1号文件,1986年,英文本第7页。

⁸⁹ “执行情况和结果的报告……”,A/43/124号文件,同前,第99-103和第146-148段。

⁹⁰ “联合国的预算外资源……”,A/45/797号文件,同前,第95-102段。

⁹¹ “工作人员培训小组委员会第十七届会的报告”,行政问题(人事和一般行政问题)协商委员会,ACC/1993/PER/R.15号文件,1993年6月2日,第8-14段。

⁹² “秘书处的培训方案:秘书长的报告”,A/C.5/47/9号文件,1992年10月8日,第1-8段。

⁹³ “人事问题”,大会第47/226号决议,同前,第一部分,B节,第1、4段和5段。

⁹⁴ “秘书处的培训方案”,/C.A/47/9号文件,同前,第5段。

⁹⁵ “管理工作的改进方案:秘书长的报告”,A/C.5/39/83,1984年12月10日,及
“工作人员奖励方案的执行状况报告”,1992年3月3日。

⁹⁶ 《秘书处新闻》,“改革建议也会来自工作人员一方:项目注重雇员”,1993年4月,第15页。

⁹⁷ “人事问题”,大会第47/226号决议,同前,第一部分,B节,第13段。

⁹⁸ “管理工作的改进方案”, A/C.5/39/83号文件, 同前。

⁹⁹ 方案协调会的报告……补编第38号, (A/39/38), 第363段, 方案协调会的报告……A/47/16(第一部分), 引上文, 第183段和“执行情况 and 结果的报告办法...”, A/43/124, 引上文, 第128、181至183段。

¹⁰⁰ “向经济及社会理事会提出报告”, JIU/REP/84/7和1984年5月31日A/39/281号文件和Add.1, 第20-23段、第26、第44-48、第57-68段。

¹⁰¹ “向经济及社会理事会提出报告”“秘书长的评论”, 1984年7月6日A/39/281, Add.2号文件, 第20段。

¹⁰² “执行情况 and 结果的报告办法...”, A/43/124, 引上文, 第185段。

¹⁰³ “建立一个综合性的资料管理系统...”, A/C.5/43/24号文件, 引上文, 第18至第19页。

¹⁰⁴ 联合检查组的报告, 第四十六届会议正式记录, 补编第34号(A/46/34, 第二部分, 第26段。)

¹⁰⁵ “向经济及社会理事会提出报告”, A/39/281号文件, 引上文。

¹⁰⁶ “向经济及社会理事会提出报告: 秘书长的进一步评论”, A/40/284, 1985年5月10日, 第7和第8段。

¹⁰⁷ 秘书长关于第41/213号决议执行情况的最后报告”, 1989年4月26日A/44/222号文件,

“大会第41/213号决议的执行情况”, 大会1989年12月21日第44/200号决议和

“秘书长的分析报告...”, A/45/226, 引上文。

¹⁰⁸ 同上。第64段。

¹⁰⁹ “再见了德奎利亚尔: 联合国‘最富成效的十年’”和“第四十六届大会分发的改革建议: 联合国面临着‘朝不保夕的危险的’财政状况”《联合国年鉴》,

1992年3月,第6-10页。

¹¹⁰ 大会第47/212号决议所要求的订正概算:“秘书长的报告”,1993年3月4日A/C.5/88号文件。

¹¹¹ “审查联合国的行政和财政业务效率及1992-1993两年期方案预算”大会1993年5月20日第47/212号决议,第3节,第3段。

¹¹² 同上,第7和第9段。

¹¹³ “方案规划、预算内方案部分,执行情况监测和评价方法条例和细则”,秘书长的公报,ST/SGB/PPEME Rules/1(1987),第3条。

¹¹⁴ “方案规划”,A/45/617,引上文。

¹¹⁵ 方案中可能采用的新方法:“秘书长的报告”,1993年7月28日A/48/277号文件,第8(f)、第33段和附件。

¹¹⁶ “联合国系统内各组织的预算编制:一些对比”,JIU/REP/89/9,1990年2月A/45/130号文件和1990年5月10日的Add.1,第一卷,第16段。

¹¹⁷ “执行情况和结果的报告办法...”,A/43/124,引上文,第106段。

¹¹⁸ 同上,第86-98段,“执行摘要”,第9段。

¹¹⁹ “联合国各项方案执行情况和结果的报告办法关于监测、评价和管理方面审查的部分:秘书长的说明”,1988年5月27日A/124/Add.1号文件,第14段。

¹²⁰ “联合国系统内各组织的费用计量制度和将其发展成纳入全面的管理系统的成本效益制度的可能性的报告”,JIU/REP/1994/7,1974年11月。

“联合国方案规划和评价报告”,引上文,

“关于确定所需员额方法的报告”,JIU/REP/81/1,1981年4月8日A/36/168号文件和1981年9月21日的Add.1,和

“执行情况和结果的报告方法”,A/43/124,引上文,第99至第106段。

¹²¹ “联合国系统内翻译过程的评价”,JIU/REP/80/7,1980年7月10日A/35/294

号文件 and 1980年11月21日的Add.1。

¹²² “各种会议事务人员的工作量标准……秘书处的报告”，1990年3月3日A/C.5/45/1号文件。

¹²³ “执行情况和结果的报告方法……”，A/43/124, 引上文, 第112-120, 167-169段。

¹²⁴ “大会第41/213号决议的执行情况：进度报告和1988-1989两年期订正概算”，大会1988年12月21日第43/213号决议, 第13(a)段和

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

¹²⁵ “在联合国采用工作量分析的技术：秘书处的说明”，1991年9月27日A/C.5/46/CRP.1号文件。

¹²⁶ “联合国的行政和财政业务效率……”，第47/212B号决议, 引上文, 第1和第2段。

¹²⁷ “评价和承认成绩：国际公务员制度委员会秘书处的说明”，1993年3月2日ICSC/37/R.15号文件和“增编”Add.1。

¹²⁸ 高级别专家小组的报告……, 引上文, 建议50。

¹²⁹ “秘书长的分析报告……”，A/45/226, 引上文, 第188段。

¹³⁰ “评价和承认成绩…”，ICSC/37/R.15, 引上文, 第22段。

¹³¹ “人事问题”，第47/226号决议, 引上文, 第一B部分, 第3和第7段。

¹³² 高级别专家小组的报告……, 引上文, 建议42。

¹³³ “分析报告……”，A/45/226, 引上文, 第172-174段。

¹³⁴ “1954年国际公务员制度行为标准的报告”，国际公务员制度咨询委员会, COOR/CIVIL SERVICE/5, 1965年版。

¹³⁵ “行为标准”，联合国秘书处, ST/IC/83/13, 1982年2月26日。

¹³⁶ “人事问题”，第47/226号决议，引上文，第一.A部分，序言部分第1段。

第五章

¹³⁷ “关于联合国系统内评价的第3份报告：结合与使用”，JIU/REP/85/11, 1986年3月7日A/41/202号文件和1986年4月21日A/41/304号文件，第161段和建议一。

¹³⁸ “主要方案：行政事务：方案40：行政领导和管理”《1992-1997年中期计划》，第二卷，第四十五届会议正式记录，补编第6号(A/45/6/Rep.1)，联合国。

¹³⁹ “第33节：行政和管理”，《1992-1993两年期方案概算》，第四十六届会议正式记录：补编第6号(A/46/6/Rev.1)，第1-99段。

¹⁴⁰ 举例说请见“审查对行政管理事务的建议所采取的行动的审查：秘书长的报告”，1976年7月15日A/C.5/31/6号文件。

“联合国行政和管理控制的问题：秘书长的报告”，1978年11月3日A/C.5/33/19号文件，

“联合国行政和管理控制的问题：行预咨委会第16份报告”，1978年11月22日A/33/7/Add.15号文件和

“行政管理处提供的管理改进项目和其它咨询服务的年度报告(秘书长的报告)”，行预咨委会，1980年9月29日分发数量有限的A/CN.1/R.934号文件。

¹⁴¹ Light, 《监督政府》，引上文，第10章，“监督IGs的影响”，第203-223段。

¹⁴² “行政和管理控制的问题……”，报告A/C.5/33/19和A/33/7/Add.15, 1978年11月，引上文。

¹⁴³ “联合国内的方案评价……”，A/47/116号文件，引上文，第13-33段和表3。

¹⁴⁴ “工作人员的行为”，主管人力资源助理秘书长给工作人员的新闻公告，ST/IC/89/2, 1989年1月5日，(行政手册第7节，H段)。

第六章

¹⁴⁵ “秘书长在介绍\$23.6亿的1992-1993年概算时强调说明了联合国严重的财政危机”,1991年10月10日GA/AB/49号新闻稿。

¹⁴⁶ 秘书长在第五委员会的发言”,1992年11月12日ST/IC/1992/73号通告。

¹⁴⁷ 《为一个行之有效的联合国提供经费:联合国经费筹措问题独立咨询组的报告》,福特基金会,1993年,纽约。

¹⁴⁸ “1993年4月20日独立职工会与协会协调委员会(独立职工会协调会)第一副主席在罗马举行的行政协调委员会(行政协调会)会议上的发言...”,1993年4月31日,CCISUA/1993/30。

¹⁴⁹ “联合国系统与多边融资机构的合作”,第一部分,“绩效和创新挑战”,第二部分,“新办法举例”,JIU/REP/92/1和1993年2月23日和4月8日联合国E/1993/18和Add.1和2号文件,以及

《方案协调会的报告》,A/48/16(Part I),前引书英文本第48至57段。

第七章

¹⁵⁰ 第三章E节已经指出,国际最高审计机构组织是一个由一国的最高公共审计机构组成的世界性组织。国际最高审计机构组织旨在促进各最高审计机构在政府审计方面的意见和经验交流,拥有150多个成员国。它由以下机关组成:大会(每三年举行一次会议)、理事会、总秘书处(设在维也纳)、六个区域工作组(在区域一级促进合作、处理政府审计问题)和若干常设委员会(负责起草标准和审议其他具体事项)。国际最高审计机构组织还有奖学金方案和区域培训活动,并印发季刊、通告、专业文件和标准、培训指南和专门词汇。

国际最高审计机构组织从创始之日起(它是从1953年在哈瓦纳举行的34国会议开始的),就一直寻求与联合国密切联系。它具有经社理事会的咨商地位,并在联合国的

主持下举行关于政府审计问题的区域间讨论会。此外,联合国/国际最高审计机构组织的特殊关系还反映在参加该组织的条件上:参加的国家必须是联合国会员或联合国的一个专门机构的成员国。

- - - - -