

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/48/452
5 October 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议
议程项目121

审查联合国行政和财政业务效率

联合国方案管理员的责任制度

秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
一、导言	1 - 10	3
A. 背景	1 - 2	3
B. 一些一般性的考虑	3 - 10	3
二、政策方面的问题	11 - 18	5
A. 秘书长的个人责任	11 - 12	5
B. 国际公务员制度	13 - 15	5
C. 会员国的附带责任	16 - 17	6
D. 维持和平和有关行动的扩充	18	6
三、提供方案与服务的管理责任	19 - 33	8
A. 部门一级的系统: 方案管理人员和专门性政府间 机构	19 - 21	8

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 中央方案规划系统	22 - 29	8
C. 方案控制系统的评价	30 - 33	10
四、管理人员对资源使用的责任	34 - 52	12
A. 集中程序	34 - 48	12
1. 预算程序	34 - 38	12
2. 人力资源管理	39	13
3. 管制	40 - 48	13
B. 管理人员对资源管制制度的评估	49 - 52	15
五、结论	53 - 60	15
A. 结论	53 - 57	15
B. 有待采取的行动	58 - 60	16

一、导 言

A. 背景

1. 方案和协调委员会第三十一届会议指出方案执行情况和预算执行情况关系不明时,提出下列建议:

“委员会着重指出,存在这种情况的主要原因之一,是对于方案管理员没有一个责任和负责制度,同时没有在方案活动之外明确地订明方案目标。委员会建议建立这样一个制度。”

方案和协调委员会第三十二届会议重申这个建议。²这个建议由大会1991年12月20日第46/185B号和第46/189决议、1993年5月6日第47/212B号决议和1993年12月23日第47/214号决议第五节第2段核可,该决议请秘书长向大第四十七届会议提出关于设立这个制度的报告。

2. 联合国有许多责任制度,因此大会所要求的根据已经存在。本报告审查主要系统,对它们加以一些初步评价并汲取有关加强联合国管理责任制度的结论。

B. 一些一般性的考虑

3. 各组织都必须发展委托责任制度。委托责任权愈大,该组织权力就愈分散。分权的优点是显然的:高级管理员不必负责;决定在行动地点附近作出;下级有较好的训练、士气和主动;以及瞬息万变情况中较大的伸缩性和更快的决策。但是,全面分权而没有上面的协调和领导显然是不好的。应该避免的是中央机构插手微型管理。

4. 代理责任包含了取得成果说明和任务执行方法。后者包含了该组织所定方法准则范围内遵行的伦理行为的确认标准和尊重组织文化要求的更广泛意义。对管理员而言,责任的概念有更深一层的意义:管理员不只需对其本身的表现负责,而且他们 also 需对下属的表现负责。事实上,下属行动的责任是一个管理职位的决定性特

点之一。

5. 代理责任必须与适宜的正式授权理配合。正式权力是按照明确规则所行使的合法权力,为组织职位所属。权力有三种主要形态。第一种是政策或方案性权力,决定执行何种任务和和组织宗旨和目标的总范围内如何执行以及何者居有优先。第二种是财务权,包括编制预算和决定资源使用权。第三种是人事权,包括征聘、调差、奖励、晋升、惩罚和解雇工作人员的权力。

6. 责任与正式权力的配合是建立可行责任制度的关键。这种配合是必要,但还是不够的。只有在管理员的合法性为其下属充分接受,他才能有效行使其正式权力。要做到这点,管理员必须觉得他正在负责,而不仅仅是傀儡领袖。此外,下属必须认为他是能干、公平和忠诚的人。这表示应有人事政策,为管理职位选择适当人选,并提供培训,增强管理和技术能力。责任制度不能与较广泛的管理制度分开。

7. 虽然在建立正式的责任制度时必须考虑到许多因素,但也还有一些适用于大多数情况的基本准则。在制订具体责任的授权系统时,不应有缺陷(授权不全),也不应有重叠(同一权力授给一个人以上)。此外,指挥还应统一(只由一个人授权)。由于各组织错综复杂,严格遵守这些原则是不可能的,但是它们是有益的理想,如果违反,很可能会引起一系列可以预想出来的问题。

8. 联合国接受会员国的众多非政府组织的管辖。联合国各计划署的“投机股东”包括中央、部门和区域非政府组织、各会员国、捐助国和受援国、非政府组织、新闻界和公众,所有这些人都要求最高官员解说乃至负责。

9. 这些形形色色的组织背景有它本身独特的文化、功能需要、管理困难和责任要求。授权必须配合这种分歧。因此,谁是“方案管理员”的概念将有很大的出入。这个词在本报告是指执行一批行动和对若干工作人员负有监督责任的任何负责官员。

10. 最后,应该指出,成立联合国行政和管理部表示“行政”和“管理”不是同义词。一般说来,条例和规则以及行政命令都揭示了秘书处、秘书长权权责、工作

人员义务和特权的概念,它们拟订时参考了各国公务员制度旧惯例。主旨在行政方面保持原有秩序的规则和程序与旨在促进管理员完成目标的规则和程序之间必然不合。

二、政策方面的问题

A. 秘书长的个人责任

11. 《联合国宪章》第九十七条规定,秘书长是本组织的行政首长;各主要机关颁布任务按照第九十八条委托他执行。因此,秘书长向各会员国负责妥善经营和管理本组织,并执行及其方案。秘书长可以授权各副秘书长,他们又向他负责。

12. 秘书长的行政首长的自由权受制于《宪章》第一百条和第一百零一条和大会通过的工作人员,财务和方案规划章程。他的管理自由权受制于会员国委托他的任务及它们提供他执行任务的资源。

B. 国际公务员制度

13. 《宪章》第一百一条规定,办事人员由大会所定章程委派之。办事人员的雇用和服务条件首要考虑是应以求达效率、才干和忠诚之最高标准。征聘办事人员时,于可能范围内应充分注意地域上之普及。此外,《宪章》第八条规定,联合国对于男女均得在其主要及辅助机关在平等条件之下,充任任何职务,不得加以限制。《宪章》第一百条规定秘书长和办事人员在执行职务时,不得请求或接受本组织以外任何政府或其他当局之训示,并应避免足以妨碍其国际官员地位之行动。他们不得从事有辱专对本组织负责国际官员职位之任何行动。

14. 办事人员除这些职责、责任和特权以及工作人员条例所规定者外,还应遵守忠诚条件所引伸的行为标准。这些标准载于1965年国际公务员咨询委员会的报告;副本已提供接受征聘时的各办事人员。

15. 《目前的联合国财务条例和细则》以及《工作人员细则》载明工作人员在

执行其公务时对秘书长的个人责任制度。财务细则114.1规定：

“联合国每一工作人员应向秘书长负责保证担任公务期间所采取的行动都合乎规定。任何工作人员所采取的任何行动如违反本财务条例或依照本财务条例发布的行政指示，应由他本人负担此种行动的后果和财务上的责任。”

工作人员细则112.3规定：

“因工作人员玩忽职守，或违反任何条例、细则或行政指示，而使联合国蒙受任何财务损失时，可要求该工作人员赔偿一部分或全部损失。”

C. 会员国的附带责任

16. 《宪章》第一百条规定，联合国各会员国承诺尊重秘书长及办事人员责任之专属国际性，决不设法影响其责任之履行。按照第一百零四和一百零五条，本组织于每一会员国内，应享受于达成其宗旨所必须之法律行为能力和特权及豁免，本组织之职员，亦应享受于其独立行使关于本组织之职务所必须之特权及豁免。

17. 会员国的附带责任经常见于针对各会员国的决议各执行部分段落。广义地说，如要实现联合国中期计划的实质性目标，就需要各会员国和秘书处的行动。而且，如果摊付捐款不能及时按核可数额支付，秘书处是不可能行动的。

D. 维持和平和有关行动的扩充

18. 秘书长关于题为“和平纲领”(A/47/277-S/24111)的报告建议的执行情况报告(A/47/965-S/25944)，说明预防性外交(事实调查、预警和建立信心措施)、和平解决争端、人道主义援助和缔造和平的扩大活动。关于维持和平本身，秘书长指出：

“……对联合国维持和平的要求继续不断增加。联合国在世界各地有13项维持和平行动，参加的文职人员和军事人员约有60 000人。加上索马里行动就

使这个数字接近90 000人,再加上正在审议中的其他行动就会使今年的数字超过100 000人。由于各方请求联合国承担日益复杂和危险的任务,因此,维持和平正在迅速转变。……

“维持和平行动的扩大使本组织的业务受到重大影响。秘书处没有任何行政单位至今尚未派遣工作人员参加一项或多项维持和平行动。由于需要大增,现在已无法由秘书处的现有工作人员来填补外地的所有员额。因此,必须找出新的办法,以便暂时聘用更多人员。我已经提请会员国指派可以考虑借调给联合国执行维持和平行动的合适人员;会员国派遣临时借用人员我也可以接受。有时候甚至不得不请承包商提供外地业务所需的支助服务,这些服务通常由联合国工作人员负责。

“总部直接参与维持和平的单位主要是维持和平行动部和行政和管理部内的外勤业务司,这些单位正在予以加强,一方面通过重新部署秘书处工作人员的方式,另一方面则通过会员国派遣临时借用军事人员的方式来进行。已利用后者在维持和平行动部组成一个军事规划小组。此外,又设立了一个军事情报室,工作人员由军官充任,负责继续不断的联系工作,但是,起初只同索马里和前南斯拉夫的维持和平行动联系。我正在研究设立一个综合军事情报室的可能性,负责处理联合国在世界各地的维持和平行动的所有问题。但是,我要指出,在秘书处内重新部署将无法大量满足工作人员的需要,而会员国临时借用人员基本上只是短暂的办法,不能建立永久的结构。因此,期望由现有资源满足所有需要是不切实际的”(A/47/965-S/25944)。

这些发展已改变了秘书处的的工作。联合国组织的大多数工作人员不管目前参与迅速演变领域的行动,或在总部提供支助,他们所需管理技巧和自由权远比他们在数年前所执行的要大得多。

三、提供方案与服务的管理责任

A. 部门一级的系统：方案管理人员和专门性政府间机构

19. 为数庞大的功能委员会、区域委员会、常务委员会、特设政府间会议和专家组审查了个别的联合国方案，并且就方案的改变提出意见。对于1992-1997年期间的中期计划，⁴ A/43/329/Add.1号文件附件一内提供了同每个方案有关的审查机构名单。联合国专门方案的审查程序很复杂。例如，关于非洲经济委员会（非洲经委会）的统计资料的工作，是由非洲计划人员、统计人员和人口专家联合委员会，以及非洲经委会部长会议在区域一级和部门一级，以及由统计委员会加以审查。

20. 使得一个方案审查成为对职责和责任的真正评价的最起码条件是：

- (a) 范围：至少有一个政府间审查机构具有审查整个方案的任务；
- (b) 专门知识：方案是由具有技术专门知识的一个机构审查；
- (c) 分析：向审查机构提出的文件使它们能够判断过去方案的效用。

21. 但是，必须谨慎，不要变成比领域的发展所能允许的更为僵硬。许多秘书处单位及其审查机构在没有学术纪律或者明确和常设的惯例的领域内工作，因而也无法提供一个共同背景、技术语言或者评价方法，不能期望在这些领域的审查程序能够顺利进行，或者导致例如象统计的方案那样有良好基础的方案。

B. 中央方案规划系统

22. 托付给秘书长的监测和评估方案实施状况的过程，是包括在大会所通过的“方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例”之内。⁵根据这些条例，秘书长根据第105.5(a)条，受托进行一些方案规划和监测活动，并且通过一些规条，把这些工作的某些部分分派给方案管理人员（第105.1(f)(i)和105.2条）。

23. 根据条例2.1，联合国所进行的活动都应按照下列文件中所述的综合管理程

序办理: (a) 中期计划; (b) 方案预算; (c) 方案执行情况报告; 以及(d) 评价报告。

中期计划

24. 秘书长负责拟定中期计划(条例3.1), 该计划是把主要机关交给他的立法任务(第103.2条)转化为方案(条例3.2)。由各个部门和办公室负责人提出属于他们主管领域的方案的中期计划建议(第103.1条)。中期计划由大会通过, 说明所要达到的目标以及所要采取的行动方法, 并且对于必要的资源提出指示性概数(条例3.3)。它因此是作为6年(条例3.9)的计划期间内两年期方案预算的纲领(条例3.4和4.1)。

方案预算

25. 预算内方案部分的各项提议的目的, 在于执行大会所通过的中期计划的战略(条例4.2)。部门和办公室负责人向秘书长提出各项方案提议以及相应的预算概数, 以编制他的两年期预算(第104.7条)。

监测方案的执行

26. 秘书长监测经核可的方案预算内所规定的产出的提供, 并且在两年预算期间结束之后, 通过方案和协调委员会向大会报告方案执行情况(条例5.1)。为了编写他的报告, 秘书长要求各部门和办公室首长提供他们的部门或办公室的方案执行情况报告(第105.1(b)(i)条)。但是, 秘书长提交的两年期方案执行报告(条例5.3和第105.1(d)条), 受到方案和协调委员会的批评,⁶因为它只在有对于方案在产出方面的执行情况的数量评价, 而非对于方案执行的效用的质量评价。

评价

27. 条例6.1规定评价的目标是:

“(a) 按照联合国各项活动的目标, 尽可能有系统地、客观地衡量各项活

动的恰当性、效率、成效和影响；

“ (b) 使秘书长和会员国能进行有系统地考虑,更改联合国主要方案的内容,必要时审查其目标,以提高其成效。”

条例规定所有编制方案的活动都应该在一个固定期限内予以评价(条例6.2)。在方案或次级方案一级,评价计划是同中期计划相联系的。

28. 条例规定了内部和/或外部评价(条例6.3)。它们规定大会应该邀请它认为适当的机构,包括联合检查组在内,进行外部专案评价,并提出评价结果的报告(条例6.3)。评价制度必须包括应政府间机构的要求或者在秘书处的倡议下,对于某些方案领域或者题目进行内部或外部的特别深入评价(第106.2(c)条)。

29. 评价办法包括对于有时间性目标的活动和继续进行的工作进行定期的自我评价。方案管理人员必须协同他们的工作人员,对他们所负责的所有次级方案进行自我评价(第106.2(a)和(b)条)。条例规定自我评价必须由方案管理人员进行(第106.3(a)条)。自我评价报告应该讨论次级方案的效用和影响。方案管理人员也应该评价每个次级方案的质量和产出的相关性,及其对使用者有多大用处(第106.3(c)(i)条)。条例6.4对于执行政府间审查评价工作的结果,有所规定。说了这个之后,规条试图把方案评价办法同人员表现评价办法分开。规则规定任何资料都不应该在两个系统之间转递(第106.3(e)条)。

C. 方案控制系统的评价

30. 大体上,专门的政府间机构对于方案控制的部门系统都能充分运作,但是,它往往忽略了一些共同发生的问题,例如实际需要和产出以及质量差的产出之间的差距。并且,专门工作领域的工作人员和政府代表之间往往形成一种相当密切的关系。这种亲善和尊重是发挥效用所必须的,但是也可能妨碍对于工作情况的严格监测。

31. 同中央系统的联系是正式提供的,这是在专门机构所审查的中期计划、预

算的方案的方面以及工作情况和评价报告中提供相关的章节。但是,这些审查的结果往往令人失望。大会在其关于方案规划的第47/214号决议中,呼吁政府间机构“采取适当措施,确保积极参加审查中期计划及其订正”,并且表示遗憾仍然有“许多实际问题限制它们作出此类贡献。

32. 在秘书处内和会员国之间,对于方案规划条例和规条则所设想的中央方案规划系统的效用,越来越感到怀疑。它是1960年代末期的产物,那是一个在思想上对于科层理性具有信心的时代。1960年代末期对于发展规划的动机是要在立法混乱的状态中建立秩序,并且促进政府的监督和控制。到了1970年代末和1980年代初,已经产生了普遍的对于规划和政府的强大失望。到了1980年代末,态度又有改变,现在许多政府都要它们的公务员成为管理人员并且加以革新。方案规划的规则和条例尚未加以调整,以配合这些新的态度。

33. 大会第47/214号决议赞同方案和协调委员会关于由秘书长召开一次特设专家技术讨论会以协助秘书处起草中期计划的新格式样本的建议。该讨论会于1993年4月22日至28日在纽约莫洪克举行,确认了当前方案规划、预算、监测和评价系统的一些缺点,秘书长在向大会第四十八届会议提出的题为“方案规划可能采用的新办法”的报告中(A/48/277),总结了这些缺点:

“(a) 中期计划一般是从下向上地集结各部门计划和战略,而不是在实质性导言中全面说明本组织在特定时间范围内的宗旨和方向;

“(b) 没有优先注意由方案管理员或由许多会员国来制定计划。计划一旦通过后很少使用,对本组织的工作也很少真正的影响;

“(c) 中期计划和方案预算之间的联系往往流于形式,两者常有一定程度的重复;

“(d) 监测是查明执行过程中的缺失的工具,但是需要大大改进才能发挥作用;

“(e) 中期计划的目标不够准确,不能用作标准按照条例6.1的设想来稀

量联合国各项方案的影响；

“ (f) 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。”

但是，报告总结说，“尽管当前的制度有这些缺点，但是能够约束方案管理员，并且提供同会员国协商和会员国彼此协商的过程”（同上，第9段）。

四、管理人员对资源使用的责任

A. 集中程序

1. 预算程序

34. 根据一般政策指导方针，部厅首长用大量文件编制并提出方案预算建议供行政和管理部审议；该部然后在秘书长的指导和被任命在预算问题上协助秘书长的高级咨询委员会的指导下，编制秘书长的方案概算。秘书长通过方案和协调委员会以及行政和预算问题咨询委员会，提出概算供大会审议。

35. 在审查预算进程中，通常在没有改变或限制规定要进行--并且为此请拨资源--的方案的情况下，减少了资源。这对方案主管履行关于执行方案的职责的能力有显著的影响。

36. 一旦大会批准了方案预算，财务主任以拨款通知的形式，包括核定员额表在内，发出关于经费支出的批准。资源的最大部分用于人事费。办公室设备，包括电脑硬件和软件，基本上集中购置，办公室的建造、设计和布置也是如此。有关其他非员额资源的拨款通知给部、厅提供了支付有关旅行、聘用顾问以及为核定预算中所载目的而进行的其他事项的经费的依据。

各种行政指示列出关于支出各项目的程序和准则。

37. 关于分摊维持和平行动的预算的制定、审查、核准和管理程序与适用于方案预算的程序相似。

38. 除了分摊会费所提供的以及通常捐给特定方案的资源外,还有“预算外资源”。这种捐款的目的必须符合联合国的宗旨及其方案目标,才成为应收款项。这些资源象经常预算之下所提供的款项一样,须遵守同一财务管理制度。执行办公室负责就预算外资源的使用向捐款者和财务主任提出报告。

2. 人力资源管理

39. 秘书长有权而且也有责任公布和执行行政规则,以执行大会所制定的工作人员条例。主管行政和管理事务副秘书长和人力资源管理厅负责管理《工作人员条例和细则》及有关的行政通告的执行。各种行政通告,例如ST/SGB/151,界定了授予部、厅的一般原则,以便人事管理的职责实现某一程度的分散化。然而,从外部征聘专业人员必须遵守关于工作人员公平地域和性别分配的规定。在决定工作人员的升级时,有各种一般性的考虑。最初级的专业人员基本上是通过竞争性考试进行征聘的。所有这些涵蕴了联合国人力资源管理中一个必要和牢固的重要组成部分。

3. 管制

40. 联合国内部管制制度是建立在制衡的概念之上的,其中最基本的就是责任的分立,以致财务活动必须由一个以上的个人批准和审查。

41. 根据财务条例106.1,任何承付款、待付款或实际付款均须经财务主任批准。执行和管理办公室协助部、厅首长按拨款通知的规定管理人事和非人事资源。这些办公室高级干事的任命必须经主管行政和管理事务副秘书长批准。

42. 每个部、厅提名核证人和候补核证人,他们的任命都须经财务主任批准。通常指派每一执行或管理办公室的高级官员为核证人。拟议的待付款或支出如符合现行条例、规则和指示、合理而且符合核定有关经费和拨款的目的,在妥为考虑到可预见的未来的待付款的情况下,可从现有的拨款结存中支付时,则核证人受权承付部、厅的资源。

43. 内部管制制度还涵蕴指派工作人员负责批准和支付款项、记录资产、负债、收入和支出。会计制度通过委任的签核干事执行主要责任。他们代表财务主任,负责签核分属各帐户的关于合同、协定、购单和采购物品、服务和设施的其他必要支出的待付款。他们也负责代表财务主任签核那些根据证明凭单和按照确立待付款文件的规定显示已获得物品和服务的其他文件的事后付款。

44. 为了确保对付款进行妥善管制,财务主任所指派的其他工作人员--他们不能同时是签核干事--负责签发支票、管理银行帐户或者支付款项。

45. 内部审计司现为检查和调查厅的一部分,厅长是一位助理秘书长,向秘书长负呈报之责。该司审查各部根据程序提供的资料是否可靠,政策和程序是否得到遵守、资产的保障、资源的节约和有效使用以及运作是否有效。该司还对联合国内部管制的效力进行独立的审查。

46. 大会所设的联合国审计委员会直接向大会负责,它视需要对联合国的各个帐户进行审计,其中包括所有信托基金和特别帐户,以便弄清楚财务报表符合联合国的帐目和记录;报表所载的财务活动符合联合国的规则和条例、预算规定和其他适用的指示;证券和户头存款及手上现款均经联合国款项的存放机构直接提供的证明或实际数算所核实;鉴于对联合国的依赖程度,内部管制,包括内部审计在内,是否适当;审计委员会认为满意的程序适用于所有资产、负债、剩余和赤字的记录。

47. 《联合国财务条例和规则》以及《工作人员细则》有明文规定保护联合国免因工作人员违反这些规则或相关行政指示,而遭受任何财务损失。(参看上文第15段)。联合国工作人员,特别是那些在行政和财务方面担任主管的人员,必须将联合国资源的任何不当使用的情况向高级主管人员呈报。

48. 秘书长在就这些事项及相关事项向大会第四十七届会议提出的报告中,作出以下结论:

“《联合国财务条例》和《工作人员条例》以及有关行政指示内关于财务责任及有关事项的规定,已经为工作人员告发不当使用资源的情况提供了必要

的构架”。(A/47/510,第33段)

B. 管理人员对资源管制制度的评估

49. 在编制本报告时,各部、厅首长对上文概述的资源管制程序作出评估,因为他们影响到联合国管理人员应负之责和职责。从这些评估看来,很明显的,许多部、厅的首长认为联合国的财务和人事管理程序过于烦琐,妨碍了对当前机会和挑战作出迅速的回应。

50. 许多联合国方案主管都认为他们须就他们也许没有足够权力或资源去执行的方案对会员国负责。他们认为在征聘、工作人员调职、任命和合约延期、设备购置等领域,有必要对行政程序作出调整。一个经常出现的主题是,必须给予秘书处的管理人员足够的管理斟酌决定权,而须就服务的执行须对会员国负责的管理人员应获得对提供服务所需的人力资源和资金有相当大的斟酌控制权。

51. 联合国对职业发展的方法途径的许多特点被批评为同近代的管理观念有抵触。尤其是升级制度被认为过于复杂,表现好的工作人员经常要等若干年,杰出的服务才被确认。关于这一点,升级程序本身以及员额分配和管理缺乏灵活性受到批评。

52. 这些意见固然有道理。不过,对高效率和有效益管理的要求不是绝对的。在方案主管对更多斟酌权和灵活性的正当关切与集中在应负之责问题的许多其他考虑因素(特别是对会员国应负之责问题)之间应当取得平衡。若干年来,这些考虑因素导致集中管制,现在管理人员对此有微词。

五、结论

A. 结论

53. 重要的是,在此回顾一下秘书长在关于联合国工作的报告中所作的以下评估:

“在本年度报告的导言中,我已向联合国工作人员表示敬意,除非考虑到秘书处工作人员这一最重要的资产,任何有关秘书处的体制改革工作都不可能成功。我对秘书处工作人员的奉献精神和专业水平印象日深。在这个扩大和体制改革的时期,正是由于工作人员忠于联合国理想,他们在困难的服务条件下愿意进行长时间的劳动以及他们灵活适应各种各样新情况的能力,我们才可能继续进行本组织的日常工作。”⁷

54. 近年来,会员国对秘书处的要求大得多,而挑战性也更高,具体地证明了秘书长关于联合国工作人员的专心致志和多种才能的判断是正确的。这种要求也对联合国关于职责和应负之责的传统概念和对编制预算、方案管理和组织制度有明显的影响。

55. 例如,为对紧急任务在较短的期间内作出回应,使得必须诉诸特设安排;这种特设安排在方案的现有陈述以及向它们提供的资源之内也许不怎样合适。通常在急促的通知下的多方面任务所需的各种各样专门人才也许在秘书处内分身乏术或者缺少这类人才,因此有必要从外部聘请。

56. 期望联合国应当做到的并且能够做到的已大有改变,秘书长目前常常在情况迫切下,应会员国的请求或主动地行使《宪章》第99条所赋予他的斟酌决定权。

57. 由于会员国要求更复杂和更多的,连同更大的管理斟酌权,也许需要就目前指引秘书处工作的条例和规则作出调整。联合国,包括政府间机构在内的程序、作法和惯例,一直在传统任务的范围内适用,但在新的情况下,显然有审查的必要。如何在集中管制与对较分散化的管理作法的正当关切之间取得平衡,需要重新作一番思考。

B. 有待采取的行动

58. 在编写这个报告的进程中,有人提出了许多关于改进上文概述的制度的建议,其中包括:在挑选方案主管时更注意管理才能;订有更明确的工作人员奖惩制度,

包括同考绩联系起来的工资表；其有更大灵活性的解雇规定，让联合国经过正当程序但无需经过冗长诉讼便可开除工作人员。

59. 这些建议大多数属于秘书长的特权范围，将予以进一步研究。但特设调整解决不了以下的重要问题：如何在高级工作人员对较大程度的管理斟酌权的需要与秘书长对会员国的最终责任之间取得适当的平衡。在明年将对关于各级工作人员的应负之责和职责的条例、规则和程序进行彻底审查，以便

(a) 在执行工作，特别是资源的使用方面，提供充分的斟酌权，以便联合国方案主管能够有效益和高效率地执行政府间机构给予它们的任务。同时又维持适当的中央管制和监督，以迎合会员国的要求；

(b) 对联合国现行的关于应负之责和职责的制度作出必要的调整。

60. 秘书长打算就全面审查的结果，包括就需要会员国核可的事项提出的任何改变建议，向大会提出报告。在审查过程中，秘书长将借重会员国就这个报告提出意见时所给予的所有一切指引。

注

¹ 《大会正式记录，第四十六届会议，补编第16号》(A/46/16)，第400段。

² 《同上，第四十七届会议，补编第16号》(A/47/16)，第一编，第44段和第二编第245段。

³ 协调/公务员/5。

⁴ 《大会正式记录，第四十七届会议，补编第16号》(A/47/6/Rev.1)。

⁵ ST/SGB/PPBME Rules/1(1987)。

⁶ 《大会正式记录，第四十六届会议，补编第16号》(A/46/16)，第398段。

⁷ 《同上，第四十八届会议，补编第1号》(A/48/1)，第70段。