

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/36/167
8 April 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议
暂定项目表 * 项目 104

联合检查组

联合国系统内文件的管制和限制

秘书长的说明

秘书长谨向联合国大会会员国转送联合检查组提出的标题为“联合国系统内文件的管制和限制”的报告 (JIU/REP/80/12)。

* A/36/50.

81-03002

联合国系统内文件的管制和限制

联合检查组

亚历山大·勃林采夫

柯菲·阿提亚斯

扎卡里亚·西巴希

编写



联合检查组

日内瓦

1980年12月

1980年12月, 内日瓦

联合国系统内文件的管制和限制

联合检查组亚历山大·勃林采夫、柯菲·阿提亚斯、
扎卡里亚·西巴希编写

目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一 导言	1 - 7	5
二 文件管制和定额制度	8 - 15	7
三 文件数量	16 - 34	10
A. 限制文件总量	17 - 25	10
B. 限制各种文件的长度	26 - 34	14
四 文件的质量	35 - 40	17
五 文件的及时编制和散发	41 - 57	20
六 减少会议的次数和缩短会期	58 - 63	25
七 使文件减少和合理化的其他措施	64 - 96	27
A. 文件概况	64 - 66	27
B. 逐字和简要记录	67 - 77	28
C. 停止制作过多的文件和非经常性地出版另外一些文件	78 - 81	31
D. 文件的编制和分发	82 - 89	31
E. 现代提供文件的技术	90 - 96	33
八 由政府间组织管制	97 - 102	36
九 文件领域内的机构间合作	103 - 106	37
十 结论摘要	107 - 114	38
十一 主要建议	第1-18号	40

目录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
附件		
一 联合国系统各组织编制的文件数量		43
二 粮农组织文件规划表格		44
三 卫生组织 WHA/EB 文件编制表格		45

一 引言

1. 联合国系统各组织所生产的文件数量日益增加，所造成的严重问题是大家都清楚的，不需在此作冗长的说明。 1979年联合国（仅纽约和日内瓦两地）所生产的文件数量高达9.2亿印页，假使加上联合国其他组织所生产的文件，则总数超过15亿印页了。目前用在印刷和分发文件的费用，还不把写作文件的费用计算在内，已经超过每年1亿美元。假使把联合国系统每年所生产文件的全部印页一张张接起来，可以围绕地球赤道十圈有余。附件一提供了一些有关的统计数字。

2. 假使巨量的文件有助于澄清联合国系统各组织所面临的各项问题，从而促使其解决，那就没有什么好担心的了。但是，事实上文件数量过多反而造成障碍。它很容易使人们的注意力离开本质方面而把问题搞混，并使政府间会议和其他会议的工作趋于复杂。同时，它使现有人员负担过重并且可以造成文件的处理和送达方面的严重迟误。假使联合国的文件数量减少、质量获得改善并能及时分发，则联合国系统的效率和费用成效将会大为提高。

3. 自创立之日起，联合国大会及联合国系统其他组织的立法机关就一再审议关于文件的问题。虽然就这个问题通过了许多决议，但是文件的数量还是继续增加，到1979年其数量是如此之多，以至大会第三十四届会议讨论行政问题时，秘书长的报告说，“文件日增是会员国和秘书处面对的最严重问题”。¹

4. 联合检查组已经在若干报告²中研究了这个问题。联合国各组织的立法

¹ A/34/320, 第26段。

² “关于文件的报告”(JIU/REP/68/5), “关于教科文组织大会会议录和文件合理化的报告”(JIU/REP/69/4), “关于使用议事录代替简要记录的报告”(JIU/REP/69/10), “关于粮农组织大会会议录和文件合理化的报告”(JIU/REP/70/1), “关于世界卫生大会会议录和文件合理化的报告”(JIU/REP/70/8), “关于联合国文件以及如何安排大会及其主要机关的议

机关审议了这些报告，并就改善该情况通过了许多决定。检查专员注意到，大会和联合国系统内其他组织的立法机关都曾表示赞同联检组报告提出的许多建议。这些建议之中，有些需要重申，有些虽未彻底执行，但仍继续有效，因此必须极力予以贯彻执行，且考虑到必要时得适应各组织的需要。

5. 数十年来，几乎所有组织的政府间机构都要求减少文件，但是都没有什么结果。为实现这个看来似乎很简单的目标而使用的传统办法并未获得成效，它主要是规劝和建议，而不是用强制性的规章和程序来管制文件。

6. 检查专员在进行本研究时，力图查明联合国系统内个别组织所建立和使用的管制和限制文件的有效办法，对这些办法加以评价并建议所有的组织在适宜的范围内加以使用。本研究不适用于各项出版物，因为出版物的问题与文件的问题不同，也许可值得进行单独的研究。

7. 检查专员在编写本报告期间曾获得联合国系统各组织以及其他政府间组织、如欧洲经济共同体、经济合作及发展组织、英联邦秘书处、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织和美洲国家组织的宝贵合作。检查专员谨此向协助进行本研究的所有人士致谢。

2. (续)事录的报告”(JIU/REP/71/4)，“关于联合国系统内增加语文所涉问题的报告”(JIU/REP/77/5)，“关于联合国系统内翻译过程的评价的报告”(JIU/REP/80/7)。

三 文件管制和定额制度

8. 附件一的数字显示，尽管努力减少文件，其总的数量仍然逐步增长。主要原因是方案活动以及成员数目都在增加。但是，还有其他的原因，如：

- (一) 倾向于不断设立新机构；
- (二) 希望重开某些会议；
- (三) 需要每种工作语文出更多的文件；
- (四) 要求更多的资料 and 更多关于整个联合国系统的文件。³

9. 毫无疑问，目前的文件数量是太多了，因此必须加紧努力找出解决办法，使一些文件缩短并取消另外一些文件，还必须改进文件的质量和保证其及时印发。

10. 若干年来，许多机构曾试验过各种各样的制度来管制文件的数量、改进质量并保证其及时印发。目前，联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际民用航空组织（民航组织）、国际劳工局（劳工局）、政府间海事协商组织（海事组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和世界卫生组织（卫生组织）都有相当复杂的制度，但是没有一个组织它的制度能充分有效地实现这些目标。

11. 但是，若干组织使用的文件管制和定额制度值得加以严肃考虑，因为它们提供了解决问题的基础。粮农组织和教科文组织过去使用的定额制度已经在联检组以往关于文件的报告⁴中加以详细说明。虽然这些制度后来有了修改，它们的基本原理还是值得注意的。

³ 例如，大会请秘书长为第三十二届会议编制68个报告，为第三十三届会议编制78个报告，为第三十四届会议编制100个报告。

⁴ JIU/REP/71/4，第270-277段。

12. 文件管制和定额制度的主要目的可说明如下：

- 根据秘书处各单位经核准的需要以及可取得的经费来分配用于编印文件的资源，并保证资源的有效利用；
- 改进文件的质量，并缩短其长度；
- 保证所有工作语文文件的及时印发；
- 提供关于文件编印及费用的统计。

13. 为实现上述目标，该制度必须具备下列特性：

- (a) 该制度应尽量简单明了。
- (b) 该制度应获得各行政主管的全力支持。所有行政人员应明确认识，严格遵守规则和程序不但是他们的职责也符合他们的利益。
- (c) 该制度应仅是管制文件生产过程中最常引起延误的几个关键。
- (d) 该制度应奖励遵守规则和程序的单位并惩罚不遵守规定的单位。⁵
- (e) 该制度应要求文件出处单位和译印单位双方对每份文件的长短和编制日期作出承诺，并应规定如发生违反规则时应遵循的程度。

14. 检查专员认为，关于文件管制和定额制度的详细建议，只能作为例子在适当情况下提出，不然没有用处。这个制度的细节将因各组织的大小、结构、活动、预算规则和程序的不同而大不相同。联检组已经在“联合国系统内翻译过程的评价”的报告（JIU/REP/80/7，第27至33段，1980年4月）中提出一个适当的管制和定额制度的纲要。检查专员建议，各组织应参照这些提议审查其文件管制程序并作出改革，以便实现上述目标。

⁵ 这项建议目前已在教科文组织实施（1980年6月25日总干事发出的备忘录通知 DG/Note/80/5，第8段）。

15. 假使不适当地管理和执行，最好的管制和定额制度也是无效的。这就是在大部分组织称为“文件管制”单位的职责。这些单位有时可能并不具备执行管制或定额的充分职权。大多数单位仅能监督文件的流动和编制日常统计。在许多组织，它们通常都不把质量低劣或过长的文件退还文件出处单位。每个组织都应加强其“文件管制”单位，并提高其权力，以便更严格地执行关于文件管制和限制的各项现有决定、规则和程序。设有中央编辑单位的各组织，应使该单位同“文件管制”密切联系，以促进和改善文件的质量管制。

三 文件数量

16. 检查专员注意到，联合国许多组织对“文件”和“出版物”二词并没有适当的定义。这就无可避免地在规划和生产文件上以及在建立关于文件和出版物数量与费用的适当汇报制度上，产生了各种困难。因此建议，还没有这样做的各组织都应校订其工作手册，列入“文件”和“出版物”的适当定义。

A. 限制文件总量

17. 检查专员把各个组织限制文件数量的方法加以分析，发现最有效的工具是方案和预算制度。

18. 若要有效利用这项工具，则应遵循下列程序：

- (a) 在方案和预算期间开始之前，应按照所能取得的经费，为预算期间举行的不同类型会议的每一种语文允许每个单位应出若干标准页（或千字单位）的原件和文件的印刷页。
- (b) 在编制方案和预算期间，各单位应制定文件预测计划，显示提交文件的计划时间表。各单位应说明估计的文件数量，并提出关于编印文件所需经费的建议，提出的方式与各单位就其他支出项目所需经费提出建议的方式相同。
- (c) 这些提议应作为预算编制过程的一部分来审查，任何更改须经行政主管和立法机构核准。

19. 如果一个单位在执行方案和预算时发现其文件数量的分配不足，它可采取以下的办法：

- (一) 如果不足额是因工作单位本身的行动所造成，它应提议不足额由其预算拨款内其他项目支出的节约来弥补。
- (二) 如果不足额是因该单位不能控制的情况而造成，例如，立法机关要求增加文件，该单位应试图从本身经费中弥补。假使行不通，该单位可向行政主管申请核定预算内的额外经费。

以下各段将举例说明个别组织限制文件数量所使用的方法。

20. 教科文组织的文件总量由各可能使用者（各方案部门、各局、各办事处、执行局和大会）之间分配。这些定额是根据每个使用者在过去数年的平均使用量来计算的。根据会议事务处的能力、采用新语文、已经使用的语文等因素，应不时调整这些定额。在制定次年的方案活动细节时（通常在年底），各单位提出本单位需要的清单，必要时在会议事务处密切合作下加以调整，以免超出定额。

教科文组织使用的定额制度内，还有一个附属定额，按会议类别限定各大小会议所出文件页数的最高数额。总干事在1980年6月25日第DG/Note/80/5号备忘录通知中指出，将该组织为大会、执行局和方案会议出的文件数量加以削减。为方案会议工作文件数量将减少20%。会议工作文件现已限为最多160标准页，加上最多240标准页的原文背景文件。会议的工作文件以50标准页为最高限额。座谈会的工作文件最多不得超过160标准页，加上另外最多不超过160标准页的背景文件。第四类——讨论会和训练课程——不得编制除了讨论提纲或指南之外的特别文件。只得为头两类会议编制报告，报告应简洁。

21. 对某几类会议粮农组织和教科文组织有类似的制度（例如，区域会议最多不超过70,000字）。按照核定的方案和预算，各单位必须制定关于编纂出版物、主要文件和工作文件的计划（会议文件分成三类：（一）筹备工作文件；（二）会期文件；（三）最后报告）。提出这个计划所用的格式必说明：方案或次级方案的要点，资金来源（经常方案、信托基金、开发计划署等），文件或会议的名称，以千字计算的文件长度，表格的页数，语文，供单位使用的副本页数，以及计划提交出版司的日期。“估计的印本、配额和销售数（出版物）的总数”和“估计的费用总额”也分别在各栏中表明。这两栏是由出版司同实务单位协商后填写。粮农组织的格式复印于附件二。以后再为特定的会议编制详细的文件编制方案，出版司的规划和程序控制股则力图严格控制方案的执行。

22. 劳工组织没有配额制度，不过从1978年开始，劳工组织采用一种有限的

制度，分配每个实务单位若干“提用权”，但只限于内部的中央打字和复印事务。它让每个实务单位预先知道该单位可能得到的工作量。这个制度只适用于有限数目的文件，因为它是利用编辑和文件事务方案向国际劳工大会、理事院和理事院排定的其他会议提供规定的服务后所剩余的能力。负责打字、内部复制和分发的文件事务股每年两次以书面方式向其服务的单位询问它们在以后六个月内需要的事务并通知它们其前六个月期间的利用率。会前文件的规划和控制是根据核定会议的正式计划表安排的，该计划表内载有关于印制文件的一切细节（来源、长度、语文和各印制阶段的时间表）。

23. 在卫生组织方面，“世界卫生大会和执行局的临时议程草案和所需文件清单以及文件长度是由总干事同副总干事和助理总干事协商后制定的”⁶。从1976年开始，卫生组织秘书处采取了措施，减少世界卫生大会和执行局的文件数量，结果如下：

表 1

世界卫生大会和执行局的文件数量

	数 量			
	1976	与1976年 1977比较所减少 的百分比	与1976年 1978比较所减少 的百分比	与1976 1979比较所减 的百分比
标准页数（原件）	19,762	15,306 (-23)	18,198 (-8)	17,077 (-1)
印刷页数（千页）	12,749	9,731 (-24)	10,346 (-19)	9,890 (-2)

⁶ 《卫生组织手册》，第3卷，第1页。

对于占卫生组织文件总数60%的技术性文件，总干事在1976年决定在1977年时通盘削减50%。要求各实务司司长为该年制订各自的指标，后来又要求他们为制订1978年的指标。1979年没有要求各司制订具体的指标。下表表示这些指令的执行结果：

表 2

卫生组织技术性文件的数量

	数 量			
	1976	与1976年比 1977较所减少(-)或 增加(+)的百分 数	与1976年比 1978较所减少的百 分数	与1976年 1979比较所减少 的百分数
件数	2,057	2,066 (-)	1,533 (-25)	1,347 (-35)
准页数(原件)	41,388	42,791 (+3)	26,109 (-37)	27,748 (-33)
刷页数(千页)	15,243	10,052 (-34)	14,996 (-2)	12,282 (-19)

这些数字表示过去三年来卫生组织总部为减少技术性文件数量所作努力的结果没有达到总干事所订占1976年水平的50%的指标，但是已经达到了大量减少。不过，影印数量的剧增使印页减少19%的重要性下降了。影印数量从1976年的6,069,000页增至1979年的11,407,000页(+88%)⁷。

⁷ 1980年1月30日卫生组织第N88/372/2号信件。

24. 鉴于该组织所印制的文件数量剧增（从1970年的900万印页增至1978年的1850万印页），海事组织理事会在1979年5月讨论了这个问题，作出一项决定⁸，具体规定所有海事组织文件，不论是成员国或者是秘书处编制的，都必须限制到必要的最低数量。要求成员国对篇幅长的文件附上摘要，翻译时只译摘要，文件本身只以原文提供⁹。另外还决定，将来分送各成员国的文件副本数目不得超过五份。

25. 检查员认为，卫生组织的情况证明，当存在严重情况时，在一个特定时期内为某一组织的文件规定最高限量，能够产生有用的结果。不过，这些限量应该合乎实际，并且应该有一个控制制度来配合。在正常情况下，最好使用第二章所建议的比较常规的配额和控制制度。

B. 限制各种文件的长度

26. 为了减少文件数量，有些组织规定了个别文件的最大长度。经济及社会理事会在1979年通过了一些关于控制和限制文件长度的实际措施，这些措施载于其第1979/1、1979/41和1979/69号决议内。经社理事会在第1979/41号决议内确认其1977年的决定，即秘书处编制的文件最多不得超过32页，并且强调“对整个文件，包括可能需要的任何附件和附录，应适用关于秘书处报告以三十二页为限的规则”。经济和社会事项秘书处服务厅决定停止使用1977年原来指示中载有的放弃规定。¹⁰

⁸ 1979年5月25日海事组织理事会第C 63(XLII)号决议。

⁹ 同一办法也正在教科文组织实行中。

¹⁰ 实际上，文件定本的32个单行间隔页相等于草稿的44个一行半间隔页。见1979年9月12日《编制文件的指导原则》，OSSECS/9，第16段。

27. 1979年11月23日大会第34/50号决议欢迎了经济理事会管制和限制文件所采取的行动,并且决定这些决议“应适用于大会及其附属机构,并应请秘书长加以充分执行。”

28. 联合国规定文件不得超过32页,它为减少文件数量所采取的强有力的有效行动。不过,对于某些明显地必须超过32页的文件,即预算、中期计划、世界经济概览、世界社会情况和一些其他文件,这项规定还需要加以进一步的说明。

29. 同时,联合国秘书处也应就每一类文件的最大长度编写工作指示。经济和社会事项秘书处服务厅发行的《编制文件的指导原则》载有一项建议,即“一般的原则是文件的内容不应超过15至20页”。从目前来看这项建议的方向是对的,但规定的还不够具体。限制个别文件数量的下一步骤应是为每一类秘书处文件制订合理的限量。出席第五委员会的代表团已强调了这一步骤的必要性。有一个代表团在1979年10月17日说,“需要制定更精确详细的规则,清楚地区别各种文件的类别,开列一个不适用32页规定的文件的清单,甚至建议哪几类文件的长度应该限制到10、15或20页”。

30. 在劳工组织,已经为不同类别的文件和出版物规定了最大长度。详细规定载于劳工组织1977年1月18日第12/25号通告。例如,通知规定下列最大长度(按标准打字页每页250字计算):

— 方案和概算	500页
— 会议报告	90至260页
— 区域会议的报告	120至160页
— 区域咨询委员会的报告	100页
— 专家会议的报告	75页
— 专题讨论会和座谈会的报告	50页
— 向理事会提交专家会议报告的说明	10页

¹¹ A/C.5/34/SR.101, 第8页。

31. 在粮农组织，对于秘书处所编制的个别文件的长度未加限制。不过，总干事1978年11月28日第78/61号公报已就文件的字数作出了规则，其中规定：“各司司长在编制两年期方案和预算时应该与出版司司长协商，以确保文件翻译和处理在整个两年期内有合理的分布，仔细地评价不仅每一个会议而且是每一个文件所需的字数。虽然在预先估计所需字数时必须考虑到文件长度应有一些伸缩余地，不过如果文件长度超过分配数量10%以上时，负责各司司长应该将该文件退回撰稿人改写。”

32. 大多数联合国系统的组织都没有规定秘书处编制各类文件的最大长度。迄今为止，这些组织的立法机关和执行首长只是责备和一般性地要求文件“尽可能地短一些”。到目前为止取得的经验表明，这些努力只产生有限的效果。检查员认为，为各类文件制订最大长度才能够大量削减文件数量。

33. 检查员认为，经社理事会第1979/69号决议所要求并经大会赞同的关于执行六星期规则的报告方式应扩大应用到32页规则的执行上面。理事会或可要求秘书处在有关的注释议程中告诉理事会及其附属机关哪些文件没有依照32页规则编制，哪些文件没有依照六星期规则发行，并说明其理由。

34. 检查员还建议，联合国其他组织在制订关于文件最大长度的规则以后，还应制定办法，确保有效地控制这些规则的执行。或许可以考虑将联合国所遵行的办法作为指导。

四、文件的质量

35. 大会及其他联合国组织的立法机关曾通过许多关于文件的决议，其中除其他事项外，详细规定了编制报告、会议记录和其他种类有一定质量要求的文件的标准¹²。这些标准仍然有效，所以此地不需加以重复。上文第29段所提到的《编制文件的指导原则》便是根据这些标准编制的¹³。许多其他的联合国组织包括制订了文件的基本标准。

36. 不过，时常有人抱冤许多文件不清楚，冗长和文笔不佳。尤其是各翻译处提出了许多批评意见。这似乎表明迄今所作的改善文件质量的努力还不够。检查员认为还需进一步努力改善文件的质量。检查员注意到在教科文组织最近发出的指示，除其他方面外，还提到“太长或不通顺的文件将退回负责的助理总干事，以期减短长度或改善文体”（1980年6月25日第DG/Note/80/5号文件，第2(c)段）。

37. 《编制文件的指导原则》规定，“处理文件常有延误是因为在文件提交经济和社会事项秘书处服务厅以后很久还有更正提出”。

¹² 见大会第A/1203(XII)、A/2292(XXII)、A/2538(XXIX)、A/2856(XXVI)和A/33/56号决议；粮农组织文件：总干事1978年11月28日第78/61号公报；教科文组织文件：1980年6月25日第DG/Note/80/5号文件。

¹³ 联合国秘书处除了这本《指导原则》以外还发行了许多其他关于编制文件的指示（包括第A/INF/35/1号文件，其中载有这些年来大会就文件的管制和限制问题所通过的所有决定的摘要）以及ST/CS/SER. A/1至18号文件所载的一系列对编辑工作的指示。

检查员在研究过程中发现一些情况：当撰稿单位提交翻译的文件“最后稿本”已被译成其他工作语文后又被撰稿单位要求退回重写。有时在这种再度提交的第二次“最后稿本”翻译完毕后撰稿单位又要求将这个“最后稿本”退回再次加以重写。

例如，下列文件发生过这种不正常的作法：E/AC.51/1980/CRP—三次改写（41页）；E/AC.51/1980/6—两次改写；A/C.5/35/1—两次改写；A/CN.1/4—两次改写（20页）。

由于撰稿单位提交的“最后稿本”质量太差以致一再地翻译同一文件，结果使得该文件最后处理过程所需的时间和金钱大为增加。检查员大力支持《指导原则》中的下述规定：“为了不妨碍按时处理文件，文件一旦送交文件管制处之后，则只接受更正”。检查员认为其他联合国组织也可以实行这项规则。

38. 对这种情况加以分析就可以看出，文件编辑和编辑管制都不够充分。在联合国各组织之间，组织结构、所用的方法和目前编辑的文件种类都大不相同。有些组织设立统一的编辑事务处作为其文件管制单位的一部分，其他组织则在各实务单位内设立非统一的编辑事务处。还有其他组织则两种作法兼有，即一些实务单位有自己的编辑/技术干事，但会议和管理机关的文件则由统一的编辑管制处处理。在一些比较小的组织内，没有设立编辑事务处，秘书处各实务单位编制的文件通常是由这些单位的主管来编辑。

39. 检查员认为，每个组织各按自己需要而就其编辑管制处的结构作了选择。基本的条件是编辑应该要能够与文件的作者密切工作。统一和非统一的结构都能满足这个条件，只要作者和编辑都在同一工作地点工作。不过，检查员注意到，平均来说，编辑目前只控制该组织发行的小量文件，主要待解决的问题是增加编辑的权限范围。

当然，不是所有文件都需加以编辑。简单的短文件、不翻译的文件、以及有能力的作者所写的文件都不需要编辑。每次都应由编辑管制股的股长同有关实务单位协商后作出决定。

40. 为了改善文件的质量，有些联合国组织已经为编制文件的工作人员开设了文件撰写和编辑的训练班。检查员认为所有联合国组织都应该考虑将这类训练班列入其在职训练方案。

五. 文件的及时编制和散发

41. 文件的素质即便再高, 如果不能按时编制和散发, 使会员国在审议有关问题时能够加以充分利用, 也是没有价值的。有一位代表在1979年10月10日大会第五委员会的会议上曾经说过, “不能准时提供文件有损于会议的顺利进行”。¹⁴

1979年2月9日经社理事会第1979/1号决议就对文件常常不能以理事会的所有工作语文及时印发深表关切。

42. 近年来, 为了照顾到会员国对这个问题的关切, 联合国系统许多组织已经建立了有关编制文件单位向文件管制处及时提出文件以及按照日程表处理文件和散发所需语文本的规定。每个组织的这些规定都有不同。

43. 联合国大会第33/56号决议请秘书长“在所讨论的问题、会议的安排或报告制度许可的情况下, 采取措施确保会前文件的各种语文本不迟于会议前六个星期分发”。为了确保文件能够及时处理和散发, 已经制订了一项规定, 编制单位必须在会议前十个星期将文件提交给经社事项服务厅。因此, 经社事项服务厅已要求稿件必须在有关的会议举行前十二个星期提交有关实务部门的主管核可。

44. 大会又决定秘书处应该在有关的附加说明的议程中通知大会及其附属机关有那些文件未能按照六个星期的限期规定印发, 并且充分说明未能及时散发的理由。(1979年11月23日第34/50号决议。) 如果在某一个特定时期文件的工作量超过秘书处处理这些文件的技术能力的话, 也请秘书处通知会议。

45. 按照这项决定, 秘书处现在印发了大会、经社理事会及它们的附属机关即将召开的各届会议的文件编制情况报告。例如, 预计于4月8日至5月2日召开的“1980年经社理事会第一届常会的文件编制情况的报告”即已于1980年3月11日印发(E/1980/30/Add. 1号文件)。

¹⁴ 1979年10月12日, A/C. 5/34/SR. 12, 英文本第11页。

46. 文件延迟提交也造成加班增多。 联合国总部加班费用如下(以千美元为单位):

	1978	1979	% 增加
翻译司	49.1	54.7	11.4
出版司			
(a) 复制科	227.0	275.4	21.3
(b) 印务处	0.1	4.1	-
(c) 分发科	75.9	97.0	27.8
小计	303.0	376.5	24.3
共计:	352.1	431.2	22.5

47. 经社理事会第 1979/69 号决议再度申明秘书处必须严格遵守经济及社会理事会议事规则第 13 条第(4)款的规定,即“除非理事会另有决定,与议程项目有关的文件,如尚未在常会会议开幕前六个星期内以所有工作语文散发,该项目即应推迟到下届会议处理,但在理事会各届会议开幕前十二个星期内结束的各附属机关和其他机关会议的报告,不在此限”。联合国应该更积极地执行这项规定,以期能够以更合理的方式举行会议。

48. 检查专员认为联合国制订的及时印发文件的规定,包括必须提出关于即将召开的政府间机构会议的文件编制情况报告的强制性规定应该获得尚未制订这种规定的联合国各组织的重视。

49. 粮农组织手册已经为各会议制订了以下的文件时间表:¹⁵

¹⁵ 《粮农组织手册》第 701.224 段和手册第 530 款,附录 C。

会议类别	文件应	
	提交出版处	散发与会者
	在会议开幕前	
区域会议	3个月	2个月
粮农组织会议	3个月	2个月
粮农组织理事会	3个月	2个月
其他会议	10个星期	6个星期

为了检查这些规定的执行情况，已经建立了每两个星期就编制会议文件延迟的原因提出内部报告的制度。此外，出版处还为会议设立了一项“预先警告”系统，根据其规定，负责编制文件司必须在会议开幕前20个星期提出一项详细的文件日程，说明每一文件的预定字数及提交处理的日期。

50. 粮农组织规定大会和会期委员会和出版物委员会应该协调和控制文件的编制工作。检查专员认为，如果仍然让这些秘书处机关承担最后的监督责任，是不可能取得重大的改进的。他们认为，负责方案和预算的规划和执行的粮农组织政府间机构必须定期审查文件的编制和散发情况。

51. 劳工组织已经制订了理事院及时编制和散发文件的以下规定：*

文件种类	文件应	
	提交官方联系组	散发与会者
	在会议开幕前	
政策文件	9个星期	6个星期
其他文件	5个星期	3个星期

* 注：关于国际劳工大会、劳工组织区域会议和工业委员会的文件编制和散发也有一些规定。

如果文件不能在上述的期限内散发，则须请总干事决定该问题是否应列入议程或延迟到下届会议。¹⁶

52. 检查专员评论说，劳工组织是由中层管理人员负责执行总干事关于文件的长度和及时编制、散发的问题的指示的，但是他们对于文件太长的的问题并没有实际权利可以采取有效的补救办法，并且他们对于超过规定时间很久才提出的草稿仍然必须负责在限期内印发。

53. 民航组织的大会议事规则规定关于一般政策、空运和空航问题的基本和辅助性文件，至少应该在大会常会召开前五十天送交成员国。对于各部门会议的文件何时提出，并没有具体的期限。

54. 海事组织 1979 年以来关于会前文件的编制和散发的规定如下：为会议编制的所有文件分成两类：第一类——“大文件”（12 页以上）至迟在会议召开前两个月散发给与会者；第二类——“不涉及实质问题且篇幅不大的文件（少于 12 页）”可以迟至会议召开的两个星期前散发。检查专员获悉“两个月”和“两个星期”的规定的执行情况良好，海事组织按照核可的会议日程表编制会议文件还没有碰到什么问题。

55. 教科文组织手册中有关文件的编制和散发的期限的规定摘要如下：¹⁷

¹⁶ 1972 年 12 月 29 日劳工组织第 12/2 号通告。

¹⁷ 《教科文组织手册》，项目 810，815，820，825，830 和附录二. E.

会议类别	文件种类	文件应	
		提交会议 事务处	散发与会者
		在会议召开的日期前	
国际会议， 政府间会议	A. 基本文件	7.3 个月	6 个月
	B. 其他文件	12 个星期	6 个星期
顾问和专家委员会、 专题讨论会、座谈会	A. 基本文件	4.5 个月	3 个月
	B. 其他文件	10 个星期	4 个星期

56. 卫生组织会议文件的散发通常都实施六个星期期限的规定，会前文件一般也遵守这项规定。编制文件的单位何时提出文件的订稿以便进行处理（审稿、编辑、翻译、复制）并没有固定的时限。这种期限通常由编制单位与秘书处文件和会议辅助服务委员会协商确定。这个委员会通过其工作组检查编制卫生大会和执行委员会文件从草拟到散发等各个阶段的工作，并负责解决任何问题。处理一份文件通常需要二至三个星期。为每一份文件开列一份全盘编制过程表（见附件三）有助于完成这个任务。表格的付本（不同颜色）送交各有关单位。表格的“审稿和程序”部分清楚地指明了从编制单位到总干事等所有的有关单位。这种办法有助于严格控制文件的及时编制和散发。

57. 为了在规定的期限内提出和散发文件，许多联合国组织利用临时人员和特约人员翻译文件和打字。联检组关于联合国系统内翻译过程的评价的报告（JIU/REP/80/7，第56—69段）载有对特约翻译工作的详细分析。

检查专员认为各组织应该彻底分析常设人员、临时人员和特约人员翻译文件和打字所需支付的费用，并且应该斟酌情况在无妨基本素质的情况下，选择最经济的办法。

六. 减少会议的次数和缩短会期

58. 大家都同意, 文件的数量大部份视会议的次数和会期而定。例如由联合国日内瓦办事处提供服务的会议次数由1976年的6, 013次增加到1979年的8, 594次(增加了42.9%), 在这个期间, 联合国日内瓦办事处编制的文件从24, 070万印页增加到30, 100万印页(增加了25%)。

59. 大会1978年12月14日第33/55号决议请联合国各机关审查它们会议的时间和周期, 以便探求是否可能缩短会议和每两年开会一次或减少会议次数。检查专员认为许多联合国机关都有可能这样作, 根据现有的数据, 由于会议延迟开始、提早结束以及取消排定的会议等原因, 平均来说, 分配给联合国各机关的时间约有三分之一被白白浪费了。¹⁸

60. 有些联合国组织通过减少会议的次数和缩短会期, 已经大量减少文件的数量。粮农组织的会议在1976年至1977年之间由408次减至253次, 从而大大减少了文件的数量, 并且节省了27%的费用(从531万美元减少到387万美元)。劳工组织的内部文件数量也大大减少了——从1976—1977年的13, 500万印页减少到1978—1979年的10, 000万印页(减少了26%)。文件的减少是由于1978—1979年期间会议次数减少所造成的。

61. 经社理事会1979年8月3日第1979/81号决议决定将理事会每届常会的会期缩短一星期, 并请理事会各职司委员会和常设委员会也缩短它们的会期。开发计划署理事会第二十七届会议决定在试验基础上, 将理事会第二十八届会议的会期从四个星期缩短为三个星期。理事会也采取了各项措施改善文件的素质和下届会议的工作安排(1980年6月30日第80/55号决议)。

62. 1980年5月第三十三届世界卫生大会审议了卫生大会的周期。它请各

¹⁸ 《会议委员会的报告, 大会正式记录, 第三十五届会议, 补编第32号》(A/35/32, 第24—25段)。

成员国在1981年仔细考虑修改组织法的问题，以便每两年而不是每年举行卫生大会。它建议1981年召开的世界卫生大会下届会议审议修订组织法，以便进行提议的改革。它还认为，应该尽快同时考虑将在偶数年（偶数年不须审议整个方案预算）举行的大会会期限制在不超过两个星期（1980年5月23日世界卫生大会第33.19号决议）。

63. 检查专员对这种朝向减少会议次数和缩短会期的趋势表示欢迎，并且建议联合国各组织定期审查它们的会议日历，以期在不损及它们的工作效率的情况下，减少会议的次数和缩短会期。¹⁹

¹⁹ 检查专员获悉粮农组织已经开始这样作，目前粮农组织理事会已经定期审查它自己的及其附属机关的会议日程表。

七 使文件减少和合理化的其他措施

A. 文件概况

64. 如上所述，文件数量的增加，不但给各秘书处，也给各成员国带来严重的问题。各国代表团，特别是小国的代表团，预期在会议前和会议期间要消化大量文件，进一步增加了这过多文件的反作用效果。

65. 很多联合国组织已经确定需要在其文件摘要内，扼要说明需要采取行动和作出决定的事项。

- (a) 在粮农组织内，会议和理事会所有文件，都有一篇不超过半页的摘要作为序言。理事会各委员会报告的开头，通常都加添一个简短的说明，其标题是：“理事会注意的问题”。
- (b) 在教科文组织内，执行局和大会文件的封面上，都有一栏注明文件出处、目的和内容以及需要采取行动和作出决定的任何事项内容摘要。
- (c) 在世界卫生组织内，世界卫生大会和执行局文件的封面上，都有一栏载述内容摘要和表明问题的重要性。
- (d) 国际民航组织的作法，同世界卫生组织的作法相同。
- (e) 如上面第24段谈到的那样，在政府间海事协商组织内，当各成员国提交大量的文件时，则要求各国附上有译文的内容摘要，文件本身仍然以原来语文提供。
- (f) 在拉美经委会内，除了关于翻译采取选择性的办法之外，还采取了内容摘要的制度，并将这些摘要翻译和分发以供参考。
- (g) 在环境规划署内，除了只复印原文文件之外，还有内容摘要的英文和法文小册子加以补充。

66. 检查专员们认为，其它组织可以研究一下粮农组织、教科文组织、世界卫生组织、国际民航组织、政府间海事协商组织、拉美经委会和环境规划署对一定长度

的文件予以摘要说明的作法，以便斟酌情况将这些作法加以修改或不加修改地普遍应用。可能有人认为，这些摘要会增加文件的长度，写时也很费时间。这种说法颇有道理，但是必须根据下列的优点来权衡它的利弊：

- (a) 接受文件者一般都很忙，没有时间阅读每一部分。他们需要对文件的内容和要作出决定的事项的简要说明，以帮助他们决定是否对该文件详细研究。
- (b) 这些摘要对利用计算机系统存储和检索资料，都是必要的。

B. 逐字和简要记录

(a) 逐字记录

67. 有些组织将发言的全部正式文本（逐字记录）和其最高政府间机构的讨论，印刷成文件。在联合国，要整理大会全体会议和安全理事会的逐字记录。这些记录最初都是临时用油印本印出，供有限制的分发，以后在经过各代表团更正和编辑人员修改后，便以印本供普遍分发。只以定本发行一次而尚须等待同届会或一系列会议的综合更正一起发行的逐字记录，也要向联合国的一些机构如托管理事会、大会第一委员会、特别政治委员会（只是有选择的）及其一些附属机构提供。²⁰目前，出版逐字记录的印本，需要一个很长的时间。一般说来，在会议结束的三年以后才能出版。到那时，这些文件差不多已失去了其历史和档案价值。

68. 为了及时出版逐字记录，联合国秘书处（纽约）会议事务部要把一大笔经费用于加班费，因为在大会和其它会议期间有大量工作要做。1978年和1979年的加班费如下（以千美元计）：

²⁰ 1980年4月1日第A/AC.172/31号文件，附件一，列举了使用逐字和简要记录的联合国各机构的名单。

	<u>1 9 7 8</u>	<u>1 9 7 9</u>	<u>增加百分比</u>
口译和会议司	27.5	34.9	28.9
编辑和正式记录司 - 速记服务	380.8	522.3	37.2
共计	<u>408.3</u>	<u>557.2</u>	<u>36.5</u>

69. 在世界卫生组织内，世界卫生会议全体会议要作逐字记录。这些逐字记录是以六种工作语文单独印行的多种文字文本的形式立即散发出去，以后再译成其它语种并分别以各种语言文本的形式分发。在国际劳工组织内，国际劳工会议全体会议要作逐字记录。

70. 教科文组织对其大会全体会议逐字记录的最后文本采取了多种语言制度：英文和法文发言稿不再翻译，但是阿拉伯文、中文、俄文和西班牙文的发言稿要翻译成英文和法文，译文要附在原文发言稿之后。因此，大会的逐字记录便成为包括各种正式语文的单一卷册。

在粮农组织内，大会及其各委员会全体会议和理事会的各种会议都有逐字记录。粮农组织的作法同教科文组织的作法差不多：粮农组织的临时和最后逐字记录，都是三种语文（英文、法文和西班牙文）。

71. 检查专员们认为，现在以各种工作语文分别分发逐字记录的联合国组织值得考虑采用多种语文的制度。

(b) 简要记录

72. 在联合国，大会总务委员会及除了第一委员会（该委员会有逐字记录）外的各主要委员会、经济及社会理事会全体会议及其会期委员会会议、安全理事会的附属机构、大会和经社理事会（见下文第74段）的一些附属机构、贸易和发展理事会、工业发展理事会和一些如开发计划署理事会之类的附属机构，都有简要记录。

73. 教科文组织只为执行局提供象逐字记录那样的多种语文形式的简要记录（见第70段）。世界卫生组织为执行局和世界卫生大会二个主要委员会提供简要记录。

六个世界卫生组织区域委员会中的两个区域委员会（非洲和东地中海）已经免去了简要记录。检查专员们建议，那些仍然提供简要记录的区域委员会应考虑免去简要记录。

74. 在过去几年中，联合国系统各组织的立法机构曾屡次设法减少它们的会议记录。1969、1971、1976和1978年，大会通过的决议中，除了其它事项外，都谈到了这个问题。²¹ 1979年经社理事会决定试验性地在两年期间停止向其十五个附属机构提供简要记录。²² 大会批准了经社理事会这一决定，并且在其本身的第34/50号决议中也决定采取试验期为一年的类似行动，其国际法委员会和全体委员会例外（见A/34/PV.76和34/418号决定）。

75. 但是，后来经人权委员会的要求，经社理事会决定恢复人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的简要记录制度，人权委员会从其第三十七届会议开始，小组委员会从其第三十三届会议开始（E/Res.1980/133, 1980年5月2日）。大会1980年11月3日第35/10B号决议确认其第34/50号决议中关于已经停止提供简要记录的大会所有附属机构简要记录问题的决定，继续适用，并决定这一规定不包括七个附属机构，但须于大会第三十六届会议根据会议委员会的建议并参照所得经验重新审查。

76. 检查专员们认为，经社理事会和大会通过的停止向其附属机构提供简要记录的决定，大大有助于减少文件的数量并有助于秘书处在及时出版文件方面取得的改进。²³ 他们建议，在试验期满后，应永久地保持这些决定的有效性。

77. 检查专员们还建议，联合国组织各立法机构应遵守大会和经社理事会的决

²¹ A/Res.2538(XXIV), 3415(XXX), 31/140, 33/56.

²² 1979年8月2日的E/Res.1979/69.

²³ 会议委员会的报告中指出，不制作简要记录有助于大大减少文件的数量（A/35/32, 第34段）。

定，并要求其所属机构定期审查对它们的要求，只要有可能，就免去逐字记录和简要记录。实际上，立法机构会议使用磁带录音的办法使停止会议记录更加可能。检查专员们认为，联合国各组织的秘书处应该更加积极地向政府间组织提出限制会议记录的措施。

C. 停止制作过多的文件和非经常性地出版另外一些文件

78. 大会在其很多决议中都敦促政府间机构审查它们所有的经常性文件并确定这些文件是否已经显得过多，是否已经失去了作用或者可以进行非经常性出版。检查专员们没有看到执行这些决议的迹象。

79. 理想的是，联合国各政府间机构和其他联合国系统的其它组织，在讨论编写额外文件的建议时，应该考虑是否可能停止一些被认为是过多或用处不大的文件（特别是经常性文件）。

80. 检查专员们满意地注意到联合国秘书处“愿意随时协助委员会就正在编写中的有关文件的内容和把两个或两个以上的报告合而为一的可能性，提供具体资料”。²⁴ 他们认为，联合国秘书处和其它联合国组织的秘书处应该在限制文件数量的措施，特别是编制过多文件、失去其用途的文件或可以非经常性出版的文件名单向各政府间机构提出建议方面，起到更加积极的作用。

81. 联合国组织的各政府间机构应该定期地每隔二年或三年将这个问题列入其会议议程。这些机构不妨要求其秘书处来判断和识别这种文件。

D. 文件的编制和分发

82. 文件的编制和分发是有减少印刷页数真正可能性的部门。这些也是联合国组织秘书处能够有效地确定编制和分发文件册数的部门。各个组织编制和分发文件的规则也各不相同。

²⁴ 1979年10月1日 A/C.2/34/L.3; A/C.3/34/L.3.

83. 在联合国，文件的分发是按照1973年发出的行政指示进行的。²⁵ 看来这一指示需要修订，其目的在于减少免费分发的文件和出版物的册数。检查专员们认为，这种修订可以进一步限制目前“按照需要”或“应要求”分发的“普通分发”、“限制分发”和“不公开分发”文件的册数。

84. 他们还认为，现在平均每一单位350册分发给联合国总部秘书处各单位的文件册数，应该按照实际需要加以确定。为了达到这一点，各单位的执行干事应仔细估价各单位的需要并定期审查在发生变化后对文件册数的需要。

85. 表3所载是联合国（纽约和日内瓦）分发文件册数的数据：

表3 *

联合国秘书处分发文件的册数

	1977	比1977年 增加的 1978 百分比%	比1978年 增加(减少)的 1979 百分比%
<u>联合国总部(纽约)</u>			
初次	31,749,625	33,979,604 +7.0	38,284,609 +12.7
第二次	8,780,025	9,047,996 +3.1	9,979,248 +10.3
小计	40,529,650	43,027,600 +6.2	48,263,857 +12.2
<u>联合国日内瓦办事处</u>			
初次	16,689,603	16,715,343 +0.15	15,588,603 (-6.7)
第二次	5,507,434	6,731,837 +22.2	5,363,238 (-20.3)
小计	22,197,037	23,447,202 +5.6	20,951,841 (-10.6)
共计	62,726,687	66,474,802 +6.0	69,215,698 +4.12

*资料来源：会议事务统计，纽约和日内瓦。

²⁵ 1973年2月1日 ST/AI/189/Add. 3/Rev. 1.

86. 表3的数字导致了下列意见：

(a) 过去三年中，联合国总部分发文件的册数，特别是第二次分发的册数，在不断增加。

(b) 1978年联合国日内瓦办事处第二次分发文件的册数比联合国驻纽约总部增加的要多。但是，1979年日内瓦办事处采取了目的在于有效控制各次会议文件分发册数的坚决措施，结果文件的分发总数大为减少。

87. 各代表团可能再次索取文件是有一些原因的。但是，检查专员们觉得，联合国总部秘书处应该全面地审查一下情况，象日内瓦办事处那样，同各会员国合作，制定办法使文件初次分发，特别是第二次分发的册数大为减少。

88. 过多编制文件册数的结果当然就增加了开支。例如，日内瓦办事处每年大约要毁掉30吨过剩的文件，大约为1200万印刷页。有必要采取措施，以保证文件数应当严格按照实际的需要。

89. 海事组织已经在减少文件册数方面作过积极试验。1969年，海事组织理事会要所有会员国将送交文件的通信地址减少到不超过两个。以前在这方面没有任何限制。从1970年开始，这种措施逐步开始生效。1979年该理事会决定“秘书处发行各海事组织的机构和机关会议的文件册数每个政府通常不应超过五本。”²⁶ 检查专员们认为，海事组织的经验值得联合国其它寻求减少文件分发册数的各组织予以注意。

五. 现代提供文件的技术

90. 在有些联合国组织内，文件提供的问题非常严重，只有行政措施是解决不了问题的。除了加强行政控制之外，各组织在采取措施，使用现代化机器，以满足对文件的需要。

²⁶ 1979年5月25日海事组织理事会的第C.63(XLII)号决议。

91. 在联合国，会议事务“在很多方面都很陈旧，特别是在现代化文件提供技术方面——资料和文件的复制、编制、储存和检索”。²⁷ 在联合国秘书处编制文件的各阶段有一部分采用现代化技术的办法，已经产生了积极的结果。日内瓦办事处会议司正在采取行动引进计算机系统，以收集和监测文件提供的统计。

92. 自1980年初以来，工发组织就有一套计算机化的文件控制系统。其目的是为监测文件编制事务和收集统计提供便利。这一系统还可以进一步用来制作各种标准的文件清单。以后还可用到成本会计方面。工发组织认为，计算机化的规划办法将有其它好处。

93. 自1970年以来，教科文组织进行了很多次研究，并且取得了特别是在大会开会期间利用现代存储设备的实际经验。在1977-79年期间，英文和法文编写单位都利用技术先进的系统(IBM-6)进行了实际生产。有几种文件就是用这种方法编制的，其中包括1978年和1979年执行局摘要记录的最后文本以及大会第二十届会议(1978)的逐字记录。后者(共1160印刷页)比过去同样的情况早出版八个月。使用这种现代化设备后，除了可以节省时间外，还可以在打字、核对和装订方面节省1500个标准页。1980年，在教科文组织大会第二十一届会议期间，法文编写单位使用了更加现代化的计算机化的文件提供技术(IBM-3730)。

94. 在使用现代化存储设备方面，电信联盟也报告取得了积极的结果。这种设备不但加快了文件制作的速度，避免了工作的重复，而且也节省了金钱，因为不再需要在外印刷。

95. 在联合国(纽约和日内瓦)粮农组织劳工组织教科文组织和一些其它联合国组织、会议事务部门在不断加强使用现代化的计算机助编系统和相对简单的办法如

²⁷ 摘自会议事务和特别任务部副秘书长莱万多夫斯基先生1980年4月21日在会议委员会的发言。

缩微胶片文件存储、复制和参考需要等。

96. 当然，检查专员们了解引进现代化文件提供技术的经费问题。 他们建议，各组织应该详细研究现代文件技术的费用效率，然后作出决定。

八、由政府间组织管制

97. 从以上几章可以看出，联合国大多数组织的秘书处都已屡次设法限制文件的数量、提高文件的质量，并使文件能够更及时地散发出去。不过，检查专员获悉，对于由会员国提交的文件来说，各秘书处难以执行这一类的决定。

98. 从许多组织所获得的经验可以看出，不管各秘书处采纳什么措施来管制和限制文件，都应由有关的政府间机构进行定期审查。这项审查工作可以集中针对各种效果，特别是关于会议文件的数量、是否及时散发、质量如何，以及符合会议要求的程度如何等方面情况。同时也要考虑到对费用的影响。

99. 各政府间机构在审查文件的时候，应当考虑到某些秘书处对检查专员们所表示的意见，即，如果各会员国和各代表团能够重新估计并继而减少其所要求的文件，就可以做到大量减少文件的数量。

100. 大会在1979年11月23日的第34/50号决议中，请会议委员会监测大会所通过的各项文件管制和限制办法的执行情况。为此目的，会议委员会受权查明实际采用这些措施的程度、查明采用这些措施是否有确实的成效，并就此向大会提出报告。大会在1980年11月3日的第35/10 A号决议内请会议委员会研究，是否可能设立有效的机构来执行所有关于管制和限制文件的现有规定，以保证各种文件的所有工作语文本都能及时印发。

101. 鉴于会议委员会在文件方面从事越来越多的工作，检查专员们认为值得：
(a) 把“会议委员会”的称号改为“会议和文件委员会”；(b) 扩大这个委员会的职权范围，让它就文件生产过程各个不同阶段制定更详细的规定。

102. 检查专员建议联合国其他组织，特别是较大的组织，根据其政府间机构的条件和具体活动，委托一个政府间机构在文件方面担任与联合国会议委员会类似的工作文件。

九、文件领域内的机构间合作

103. 目前，文件领域内的机构间合作都是在行政协调委员会于特定的基础上召开的语文安排、文件编制和出版问题政府间会议的范围内进行的。不过，联合国组织代表的确在1974年的语文安排、文件编制和出版问题政府间会议上讨论管制和限制文件的某些方面问题，而这也是唯一的一次。²⁸

104. 检查专员们认为，很少在文件领域内政府间合作的总范围内考虑到以下的问题：减少文件的数量、及时印发所有工作语文本的文件，以及提高文件的质量，其中就政策和方法交换资料可能是特别有益的。

105. 检查专员又认为，大多数组织都赞成在这些领域内采取合作行动，而语文安排、文件编制和出版问题政府间会议这个机构足以完成这项目标。因此，该政府间会议应在这方面负起更大的责任，并应更积极地在文件领域内安排和加强机构间合作。

106. 检查专员建议，语文安排、文件编制和出版问题政府间会议的职权范围应包括以下的责任：找出各个组织采用的管制和限制文件的有效办法根据各组织的一般和个别要求加以评价，并提出它认为适于普遍采用的办法。

²⁸ 《语文安排、文件编制和出版问题政府间会议报告》，1974年10月3日的COORD/R. 1062/RESTRICTED号文件。

十、结论摘要

107. 联合国系统印制的文件数量越来越多，这给会员国和秘书处造成一些严重的问题。尽管大会和其他联合国组织的立法机构通过了许多决定，但这些问题还没有得到解决。会员国经常要求减少文件的数量，提高文件的质量并及时印发文件，但效果很小。未能制止文件增加和避免过时分发的主要原因是，会员国的这些要求直至最近都是一种规劝，而不是强制性的决定。

108. 1979年以来，经济及社会理事会和大会通过了一些关于管制和限制文件的决议，在减少整个联合国文件的数量方面，取得了积极但不是很大的成果。某些其他组织也在最近作出强制性决定，目的在于减少文件数量、提高文件质量并保证及时分发文件。

109. 检查专员们认为，方案和预算是管制和限制文件数量的最有效工具。而成功地使用这种工具的一个实际有效的办法是，在各行政首脑的全力支持下，采用配额制度。

110. 文件的数量在很大程度上取决于会议的次数和会期的长短。有些联合国组织成功地通过减少会议次数和缩短会期来削减文件。减少某些大小会议的开会频率，不但无害，而且还可以节省大量的资源。

111. 为了提高文件的质量，许多组织设立了编辑管制处。需要加强这些处的力量，才能使它们成功地发挥作用。另一种有助于提高文件质量的办法是，主办一些有关起草文件和编辑工作的课程。

112. 文件方面的最严重问题之一是能否及时印发。大多数组织都为编写、处理（即编辑、翻译、打字、印刷、复制）和分发会前文件制定了一些准则和规则，包括规定向会议事部处提交文件和分发这些文件的最后期限。“文件管制处”无权强制这些准则和规则的实施，这通常是一个弱点。

113. 在某些联合国组织内，文件和出版品并没有明确的区分，这使得登记每一

类的数量和费用时发生种种困难。

114. 各机构间会议至今还没有充分审议文件方面的各种问题。特别是，语言安排、文件编制和出版问题政府间会议还没有适当注意到文件的数量、质量和及时分发等方面问题。

十一、主要建议

A. 需要由各联合国组织立法机关 作出决定的建议

建议1：联合国各组织的政府间机构应定期审查其会议日历，目的在于削减会议的次数、会期和开会频率，以便除其他外，做到在不损害其活动效率的情况下减少文件的数量（第63段）。

建议2：经社理事会第1979/69号决议内订立了关于执行开会前六个星期散发文件的规则的程序，并经大会核可，该程序应扩大包括执行“32页”的规则（第33段）。

建议3：还没有订立规定各种类型文件最长篇幅的规则的系统各组织应考虑订立这样的规则，并订立程序以有效地管制这些规则的执行情况（第32、34段）。

建议4：还没有就及时分发文件订立规则的联合国组织注意联合国就此问题订立的规则（第43至48段）。

建议5：现在采用以每一种工作语文印发逐字记录的制度的联合国组织应考虑采用多种语文制度（第70和71段）。

建议6：经过试验期间，应长期停止印发经社理事会和大会的附属机关的简要记录（第76段）。

建议7：联合国系统各组织的立法机构应考虑尽可能取消其附属机构的逐字记录和简要记录。它们也可以要求它们的秘书处发挥更积极的作用，就限制会议记录的措施向政府间机构提出意见（第77段）。

建议8：联合国各组织政府间机构应在其各届会议的议程上经常地列入关于停止印制已经是多余或没有用的经常性文件和不要经常印发某些文件的问题。这些机

构不妨要求其秘书处运用其判断力来决定这种文件（第79至81段）

建议9：在联合国内，下面的两种做法是实际有用的：(a) 把“会议委员会”的称号改为“会议和文件委员会”；(b) 扩大这个委员会的职权范围，以纳入关于文件印制过程各不同阶段的规定（第100和101段）。

建议10：联合国各组织特别是较大的组织，应考虑委托它们的一个政府间机构负责审查其立法机关就管制和限制文件所通过各项决议的执行情况（第102段）

B. 无需其立法机构特别授权就可以由联合国
各组织行政首脑加以执行的建议

建议11：联合国各组织应考虑在适当的情况下采用文件配额制度（第10至14段）。

建议12：每个组织都应加强其文件管制股并赋予实施既定规则和程序所需要的权力。如没有中央编辑股，该股应与文件管制密切连系起来（第15段）。

建议13：应在联合国各组织加强编辑管制处，以提高文件的质量并减短其篇幅（第38和39段）。

建议14：联合国各组织应在其在职训练方案内安排起草技巧和编辑方面的课程（第40段）。

建议15：联合国的规则明白规定：“为了不妨碍规定的文件处理日程，文件已交给文件管制处后，只接受更正”，联合国其他组织似可考虑适用这一规则（第37段）。

建议16：联合国各组织应全面分析文件翻译和打字工作经常工作人员、临时助理和订约承办的费用，在不牺牲基本质量的条件下，根据情况选择出节省费用的办法（第57段）。

建议 17：联合国各组织应全面研究现代文件处理技术的费用效率，并根据研究结果进行工作（第 96 段）。

建议 18：语文安排、文件编制和出版问题政府间会议的职责应包括找出个别组织可以采用的管制和限制文件的有效办法（第 105 和 106 段）。

联合国系统各组织编制的文件数量

附件一

(以印页计)

组 织	1976	1977	1978	1979	说 明 *
联合国/纽约	580,188,941	572,419,583	595,608,514	619,959,200	内部复制
- 联合国日内瓦办事处	240,736,167	271,858,428	293,270,053	301,047,958	内部复制 ^a
- 开发计划署	10,539,003	18,704,963	18,339,006	18,000,000	
- 工发组织	7,956,597	10,803,928	15,554,918	9,962,500	
区域委员会	18,570,083	19,057,902	6,732,380	25,000,253	内部复制
拉美经委会	7,554,500	9,869,500	8,120,000	10,773,895	
亚太经社会	4,862,000	9,126,700	9,170,400	9,263,500	
粮农组织	121,219,240	126,075,140	86,666,034	106,204,580	内部复制
原子能机构	9,468,000	8,161,000	9,163,000	6,816,000	不包括为科学会议编制的文件
民航组织	76,102,000	81,557,000	70,513,000	83,709,000	内部复制
劳工组织	76,894,585	58,882,050	47,335,950	53,417,950	内部复制
海事组织	15,300,000	17,500,000	18,500,000	16,000,000	
电信联盟	58,646,664	40,988,477	57,133,639	89,152,631	内部复制 ^b
教科文组织	105,425,000	92,098,000	134,639,000	103,207,000	内部复制 ^c
万国邮盟	650,000	1,144,000	1,509,000	6,906,000	
卫生组织	27,992,000	19,783,000	25,344,000	22,172,000	
气象组织	42,440	45,327	65,588	60,650	
共 计	1,362,147,220	1,358,074,998	1,397,664,482	1,481,653,117	

* 本表内许多组织的数字只表示文件内部复制的数量。下面提到的一些组织举例提供的数字表示其外部印刷的数量，而另一些组织则没有外部印刷的统计数字。

a 1979年的外部印刷为40,200,000印页。

b 1978年的外部印刷为1,261,890印页。1979年则为1,737,000印页。

c 1976年的外部印刷为12,400,000印页，1979年则为7,240,000印页。

粮农组织文件规划表格

Sheet No: 10
No. of Sheets: 13

PUBLICATIONS, MAIN DOCUMENTS AND WORKING PAPERS - 1980-81 ALL PROGRAMMES

Each meeting should be identified by number and title and by language.

(i) Preparatory papers
(ii) Main documents
(iii) Final reports

Department/Division AG/ACP Date 10/2/79 Date revised

Index No.	Programme or Sub-Programme	Source of Funds ²	TO BE COMPLETED BY USER					DIVISION					TO BE COMPLETED BY GIP			ACTION BY PUBLICATIONS COMMITTEE
			Title of Publication, Document or Meeting	Orig. (in their own words)	Length (in their own words)	Pages of tables	No. of copies for use	Language	Remarks (Planned date of submission to GIP, other specifications, e.g. illustrations, size: 22 x 28 cm/15.5 x 23 cm etc.)	Estimated total cost	Quota and Sales					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13				
45	2.1.2.4 102		Report of the 1980 Session of PAO Panel of Experts on Pesticide Residues & the Environment & WHO Expert Committee on Pesticide Residues	M	35	20	E	500	January 1981 - 22 x 28	3 000	800	28 900				
46	2.1.2.4 102		1980 Evaluations of some pesticide residues in food	M	250	170	E	1 300	July 1981 - 22 x 28 - standard cover - 1 graph - Ex. cover 2 colours	2 500	20 000					
47	2.1.2.4 104		1981 Expert Consultation on Harmonization of pesticide registration Requirements	M	33	8	E	50	July 1981 - 22 x 28 - 1 illustration		300					
48	2.1.2.4 804-2		Ad hoc Government consultation, Rome, October 1979 (Follow-up of above)	M	30		E	1 000	October 1981 - 22 x 28 - standard cover		13 300					
49	2.1.2.4 105		Official control scheme booklet on Pesticide Residues	M	33	8	E	1 000	November 1981 - 15.5 x 23 - standard cover - 1 illustration		16 400					
50	2.1.2.4 106		Specification booklets for plant protection products	M	130		E	300	Throughout the biennium - standard cover - 15.5 x 23		62 500					
51	2.1.2.4 107		Guidelines for training course on efficient & safe use of agricultural pesticides	M	60	20	E	500	November 1981		1 800					

Use latest approved classification of sub-programmes for programmes where there is no sub-programme.

1. A, C, E, P, W. Use one line for each language.

2. A, C, E, P, W. Use one line for each language.

3. A, C, E, P, W. Use one line for each language.

4. A, C, E, P, W. Use one line for each language.

5. No entries in excess of this number will be available to divisions.

卫生组织 WHA/EB 文件编制表格

附件三

Please complete by typewriter. Submit a fully completed form for each print job. Keep last copy (yellow) for your file.

WORLD HEALTH ORGANIZATION				PRODUCTION WHA/EB DOCUMENTS							
From		Office No. Tel No.		Date		Agenda item		Document No.			
Title of document									Estimated number of final pages		
ANNEXES and/or GRAPHIC ILLUSTRATIONS, IF ANY											
Identification		date available	approx. no of final pages	ACTION REQUIRED TRANSLATION INTO *						Typing	Printing
				E	F	S	R	A	C		
*E=English F=French S=Spanish R=Russian A=Arabic C=Chinese											
IMPORTANT FOR TRANSLATION PURPOSES: A) Background information and supporting documentation attached <input type="checkbox"/> B) Other documents quoted from or used for reference purposes in compilation of this text, but not attached									DISTRIBUTION Number of copies if any required for use of originating Unit: E F		
SPECIAL INSTRUCTIONS TO DCO :											
CLEARANCE AND ROUTING				LEAVE BLANK							
Check list	Symbol or name	Initials	Date	Translation	E	F	S	R	A	C	
Originating Unit				Typing							
Other Unit responsible for subject matter				Date & Time							
Divisional Director concerned				in							
If financial obligations involved, ADG, A & F				Date & Time							
PGB				out							
Secretary of the Main Committee concerned				Printing Instructions	No. CC						
Office of Publications					Printrun advance						
ADG concerned					Printrun document						
PGB					Printrun annexes						
Deputy Director General				Heading: <input type="checkbox"/> Journal <input type="checkbox"/> Résolution							
Director General				Remarks:							
PGB											
Documents Co-ordin.											
DISTRIBUTION INSTRUCTIONS FROM DCO TO DST									Date effected	Visa	
For dispatch or distribution no later than				Signature of responsible official (DCO)							

WHO 45.2 (H78)