



大会

Distr.: General  
24 June 1997  
Chinese  
Original: English

第五十一届会议  
议程项目 112 和 141

## 审查联合国行政和财政业务效率

### 秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

#### 秘书长的说明

1. 根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议, 秘书长谨此附上主管内部监督事务副秘书长交给他的关于审查贸发会议/贸易组织国际贸易中心(贸易中心)秘书处的方案和行政方法的报告, 请大会予以注意。
2. 秘书长赞同该报告所载的各项建议。

## 附件

### 内部监督事务厅关于审查贸发会议/贸易组织国际贸易中心秘书处的方案和行政方法的报告

#### 摘要

经过一段相当长的、没有实行任何指导的时期之后,贸易中心开始过渡成为一个促进扩大世界贸易的有效果的和有针对性的工具。这个进程直到现在才开始发生效果。贸易中心是否能够履行它的职责,要靠贸易中心的管理当局和利害攸关者持之以恒地、坚定地去追求这个目标。

在过去两年间已经作了许多有益的工作,并且也做了许多坦率的反省,包括重新审查优先事项、改组秘书处以及采用整体战略和保证质量的概念。但是,在检查时,这些努力还没有发展成整个中心的全面战略和明确的工作计划。贸易中心在促进其两个母组织的目标中的作用以及两组织在制订有关方案方面的作用还需要进一步加以澄清。

在制订方案、监督方案执行以及评价执行结果方面似乎存在着一些分割的现象。贸易中心内部以及贸易中心与联合国贸易和发展会议(贸发会议)和世界贸易组织(贸易组织)两个母组织之间需要加强促进协调、协作、互相配合以及最有效的资源利用的机制。此外,追踪执行进度和评价成果方面也缺乏有系统的作法。它的母组织以及政府间机关没有对该中心的工作进行充分的外界监督,也使这个情况更为严重。

建立整体战略和质量保证科可能是很有价值的管理工具。但是,它的作用似因在构思方面或在执行方面或在这两方面似乎都有些缺陷而受到影响。

新近落实的组织变化是否能够在执行新的优先事项和与互相联系的目标方面构成一个有效的工具仍然有待观察。在各主要司级单位下各科与各股的责任、权力和责任制的规定仍然不清楚。此外,各司之间的责任也甚含糊,也没有给予高级官员和方案管理人员权力的授权职权。

在这个过渡期间,机构的变化进程以及业务的管理都需要严格的监测,以便在贸易中心的框架内根据什么行得通,什么行不通,作出精细的调整。

意在向管理人员提供集体指导和咨询的现有工具所起的管理作用看来相当繁杂。在某些情况下,在需要迅速行动时反而拖延行动,并且分散了责任。

该中心工作人员的技术状况也没有跟上世界贸易的演变。

员额配置表的控制不足以作为一个健全管理的手段,并且缺乏透明度。这也同样适用于使用顾问和专家的管理制度。

对一个面临项目执行资源逐步缩减的小组织而言,担任行政职务的工作人员的比例似乎过高。

# 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1 - 5	4
二. 体制框架和资源 .....	6 - 18	4
三. 方案问题.....	19 - 37	5
A. 贸易中心的研究工作与其业务活动间的关系.....	19 - 25	5
B. 整体战略和质量保证科.....	26 - 35	6
C. 贸易中心同贸发会议和贸易组织的关系.....	36 - 37	7
四. 组织和工作人员配置问题.....	38 - 50	7
五. 内部集体指导工具.....	51 - 54	9
六. 监督和内部管制.....	55 - 63	9
七. 建议.....	64 - 77	10
附录. 组织图.....		12

## 一、 引言

1. 为执行 1994 年 7 月 29 日大会第 48/218B 号决议赋予它的监督任务,内部监督事务厅派出了一个工作队,对贸发会议/贸易组织国际贸易中心(贸易中心)秘书处的方案和行政作法进行了审查。工作队于 1996 年 10 月的最后一周访问了贸易中心日内瓦办事处。本报告所描述的情况就是该处当时普遍存在的情况。
2. 在可利用的时间内,工作队设法审查该中心的工作方案的构思、执行和评估是否适当,以及秘书处是否是在有利于提高效率和效能的环境下操作。
3. 工作队会见了贸易中心的执行主任并同各司司长以及大多数担任管理职务的工作人员以及工作人员代表广泛进行了访谈。工作队还收到一些利害攸关者的看法。
4. 在完成了实地考察工作之后,工作队审查了相当数量的内部通信、文件、行政指令、政策指示、会议纪录、审计和评价结论和职务说明等。本报告所载结论和建议是旨在使贸易中心能更好地履行它的职责。这些建议的执行需要工作人员和管理人员共同作出特别努力、合作和坦率反省。
5. 工作队对各级工作人员在审查期间给予它的合作表示感谢。

## 二、 体制框架和资源

6. 贸发会议/贸易组织国际贸易中心是关税和贸易总协定(总协定)于 1964 年设立的。1968 年以来,该中心是由总协定(现在的世界贸易组织(贸易组织))同联合国共同管理,后者通过联合国贸易和发展会议(贸发会议)进行工作。
7. 作为一个联合国的实体,其唯一的目的是向各成员国提供技术援助和服务,贸易中心是相当独特的。它不具备制订规范、政策以及从事研究的职能,而这些职能是劳工组织、电信联盟或粮农组织等专门机构的任务的一部分。它唯一的职能就是在促进国际贸易方面提供技术合作。贸易中心的获得授权作为联合国系统内在促进贸易方面同发展中国家进行技术合作的协调中心。贸易中心同发展中国家和经济过渡国家合作,制订有效的促进贸易方案,以扩大这些国家的出口和改善它们的进口

业务。这包括六个关键领域:产品和市场开发;发展贸易支助服务;贸易信息;人力资源开发;国际采购和供应的管理;促进贸易的需要评估和方案设计。

### 贸易中心的专精领域

8. 基于贸易中心集中进行这种具体的职能,对贸易中心的工作进行研究是一个良好的机会,因为,可以在对技术合作的需求及其供应都急速变化并且可能会继续变化的时候,而且在这种问题不至于受到其他机构责任的影响的情况下,研究一个联合国实体在提供这种合作时所面对的问题。
9. 贸易中心是贸发会议和贸易组织在促进贸易和出口发展的业务方面提供技术援助的分支机构。为执行职责,它在本 1996-1997 两年期内有经常预算数额 4 400 万美元。其中 2200 万美元来自联合国经常预算,剩下的同等数额来自贸易组织的预算,总额约 8 300 万美元。这使得贸易中心一方面具有比联合国系统内其他机构更强大的预算基础,并且自然地集中注意自己也很独特的方案。另一方面,由于它接受大约是贸易组织经常预算的 13%的资源,它应当预料到会受到贸易组织秘书处和其他利害攸关者对它达到目标的效能的密切注意。
10. 贸易中心在本两年期的预计的支出大约是 8800 万美元。来自不同来源的资源如下:联合国和贸易组织平分 50%的经常预算,其余来自联合国开发计划署(开发计划署)19%,信托基金 24%和间接费用资源 7%。

### 联合国开发计划署资源的减少及其后果

11. 贸易中心是开发计划署的一个执行机构,负责在发展中国家和经济转型国家执行由开发计划署提供资金的与促进贸易有关的项目。当开发计划署为联合国的发展系统发挥中央供资机构的作用时,贸易中心随之创立并扩大活动。直到最近,它的活动是由开发计划署承担部分经费,由捐助者通过信托基金提供一部分经费,两者的数额大致相等。
12. 这一个情况在最近几年发生了巨大变化。在 80 年代间,由贸易中心负责执行的开发计划署在贸易方面的技术援助的资源从 1986 年的 1 040 万美元(占开发计划署方案开支总额 6.892 亿美元的 1.5%)增加到 1990 年的高达 1 730 万美元(占方案开支总额 10.432 亿美元的 1.66%)。其后这个资源于 1995 年降低到 360 万美元(占

10.142 亿元的总资源的 0.3%)。这表明,贸易中心从来没有获得开发计划署更大份额的资源,而在开发计划署将其努力重点和资源分配转移到减轻贫穷之后更进一步减少了这个份额。另外,在过去十年间,开发计划署的技术合作是以国家执行为其正常作业方法。这使得所有执行机构可得资源水平降低。

### 需要进行根本的重新思考

13. 对贸易中心而言,这些发展的后果是,开发计划署用于促进贸易活动的国别方案和区域方案资源几乎减少了五分之四。面对经费的急剧降低,恰好又碰到它的母组织之一——总协定——在漫长的乌拉圭回合谈判之后于 1995 年 1 月转变为贸易组织,贸易中心从根本上重新思考其职能和发挥这个职能的能力,势在必行。

### 缺乏方向

14. 情况对它回应这个需要并不友善。从 1992 年 1 月到 1994 年中,贸易中心没有执行主任。这个缺乏领导的现象导致贸易中心的顶头上级主管机关联合咨询小组在其 1993 年 11 月的报告中指出,由于对任命其执行主任以及填补其他关键的管理职位拖而不决,小组对于贸易中心继续面对的困难情况表示遗憾,并呼吁贸易中心的母机关尽快作出适当的决定。该小组还称贸易中心成为其自己无法控制的情况的受害者,为了坚持某些行政原则,使联合国系统内的一个关键组织而受到损害是不能接受的。

15. 正当与多边贸易有关的机构的运作结构经历着重大改变的时候,由于缺乏明确的领导,贸易中心显然受到了一些损害。尤其是,没有证据显示,在这期间曾经努力对该组织及其职能进行再思考,更谈不上在更大范围的辩论中作出建设性贡献了。这看来发生了影响,工作队到日内瓦进行访问的时候,该组织还在处理其后果。

### 重新思考和重新定位

16. 在经过了一段漫长的少有指导的期间后,于 1994 年中任命了一位新执行主任,他立刻着手评估贸易中心的优点和修正它的缺点,值得赞扬。他致力于重新定位,回应贸易中心的利益攸关者的改革要求。在 1994 年中到下半年,他同贸易中心的工作人员进行了确定优先事项的工作,这导致于 1994 年 11 月向联合咨询小组提出的定

向文件:题为站在十字路口的贸易中心,一个未来的议程。”联合咨询小组于 1995 年 5 月核可了新的优先事项。

17. 但是,在贸发会议和贸易中心实际进行的工作中似有一些重复。前面所提到的关于贸易中心缺乏领导的情况可能与此有关。两个组织都必须铭记,现在出现了使工作合理化而实现节约的机会。工作队注意到,在过去两年间,已经为贸发会议和贸易中心之间的互相配合作出了协同的努力这一事实。因此,两个组织在贸发会议的贸易效率方案中已经建立了密切协调。但是,这种努力还需要扩展到其他领域中,那里联合办法有机会增加方案效果。例如似乎有机会进行与中、小型企业以及与贸易训练方案有关的活动。

### 动员资源

18. 为了增加可供同发展中国家和经济转型国家进行技术合作的资源,于 1995 年设立了一个全球信托基金。该基金有两个窗口,一个窗口接受为发展中国家提供一般性、不指定用途的捐款,另一个窗口接受个别捐助者定为优先领域的指定活动捐款。在工作队访问时,已经为 1995-1999 年期间调集了约 980 万美元的资源。

## 三、方案问题

### A. 贸易中心的研究工作与其业务活动间的关系

19. 就研究工作方面而言,工作队看到了一批内容广泛的分析性材料,取自贸易中心内关于全球贸易流动的现有数据资源,它分析了不同经济体的相对优势及其可以从贸易中获益的潜力。尽管研究和分析股规模很小,基本上只有两名专业人员,但该股积极参与了在受援国内为出口商举办的研讨会和讲习班。

20. 该股的工作方案雄心勃勃,预期在 1996-1997 两年期间将推出 21 部出版物。这些出版物的内容包括乌拉圭回合的后续工作——产品与市场多样化的前景;关于针对不同种类商品链为特点的选定工业的国际贸易分析;关于贸易和人的发展指标间相互关系的跨国家分析;成功的贸易推广的条件。以如此鲜明出色的样板,执行主任指示该股说服服务单位其产品的实用价值是很有教育意义的。

21. 各个实务司在编写出版物和制订技术援助手段的同时,也进行了应用研究,但不十分均衡。关于制订技术援助手段的工作,部分得到全球信托基金——第二窗口的供资支助。执行主任授权研究和分析股鼓励并协助积极性不很高的实务部门进行有用的应用研究。工作队被告知,这是由于过去的司长们对此类研究的价值存有某种怀疑的缘故。执行主任把这种方式形容为他的将资源和重点移向,贸易中心可以为国际贸易进程增加价值的两个司,即产品与市场发展司和贸易支助事务司的战略的核心。这是一项值得喝采的战略。

22. 但目前尚不清楚是否所有业务单位均已认识到技术合作正在改变以及如何改变。也不清楚它们是否认识到应用研究的作用正在于向它们显示出这些变化如何在更改贸易中心所能占据的合适位置,并指出这些业务单位必须应付的某些挑战。如果贸易中心要满足其顾客的需要,它必须认识它们是谁,目前不论是研究和分析股或各业务司进行的研究,如果作不到这一点那就根本没有达到贸易中心的目的。

23. 管理当局如果深刻认识到应用研究工作的有效性,同时如果所有的业务单位尚不能掌握这种方式的性质与价值,藉以改进其方案的适恰性,那便可能必须要对业务单位作出某种“精细的调整”。这个问题需要持续而坚定的管理方面的引导。

24. 关于该组织的研究工作的效用,在研究方案同全球信托基金供资活动的选择之间似乎尚无任何清楚的联系。用以判断研究成功的标准尚不清楚。标准应该是清楚的。

25. 同时还值得注意的是服务业贸易与研究间的关系。若干年来,服务业贸易已经是世界贸易中增长最快的部门之一,贸易中心已设立一个小单位处理这个问题,还包括拟订一个战略。由外部顾问编制的战略文件已提供工作队审阅。值得注意的有两方面。首先,它揭示贸易中心认为其机构内能力尚不足以拟订这一重要领域的战略。这是关于机构内能力的令人忧虑的信号。其次,该文件没有显示贸易中心内尚在进行的其他研究工作的迹象。这同样是有关内部一致性与资源管理方面的引人忧虑的信号。但上述的忧虑不应被视为是对进行应用研究的构想的诽谤,或是对已经完成的工作的总的质量的诽谤。中心问题在于这种应用研究应该要有一贯和协调的管理并应对该组织战略目标的不断完善和对达到目标的工具与方法的不断改进有所贡献。

## B. 整体战略和质量保证科

26. 设立这一办公室是新的管理当局的倡议之一,也是其努力于为贸易中心重新定向的工作的一部分。在工作队访问时该科有三名专业级的工作人员员额。一名工作人员负责方案评估和协调工作,一名负责评价工作,一名科长负责监督和努力处理战略问题。

27. 像这样由一个办公室兼管战略拟订/评估、质量控制和评价的作法似乎反映了联检组的建议,即由一个单位兼管战略的规划与质量保证的职责以确保资深的管理人员能收到关于这些基本事项的清楚而明晰的信号。

28. 不论这种作法在理论上有多么可取,但就贸易中心而言,在工作队访问时发现,效果不佳,必须重新讨论这一问题。其效果不完全令人满意的部分原因在于概念问题,部分原因在于其具体作法。

29. 首先,把评价和评估支助职能放在同一办公室内就有一个内在的问题。它意味着该单位必须在同一阶段内评价它自己早先已参与评估的工作。这就引起明显的利益冲突的问题。还有一个关键性的数量问题。像贸易中心这样只有三人的办公室没有足够的工作人员适当地掌管其应当掌管的所有领域。在此情况下,较好的作法可能是,按照联合国演进中的文化及结构把责任仔细地集中。

30. 一个办法是集中改进方案和项目拟订及评估的进程而又不作直接参与。如果想要使整体战略和质量保证科维持参与进程而又避免利益冲突,可以短期聘用外部顾问,根据已接定的标准评估各项提案,整体战略和质量保证科可以评价他们的业绩,以及按照这些标准编写材料的业务单位的业绩。

31. 这项建议已照顾到整体战略和质量保证科精心费力地汇集编撰的项目拟订指引目前尚未被贸易中心负责的单位实际应用的事实。这份材料似乎在质量与数量上均与大多数联合国其他专门机构所使用的材料没有什么不同。因此,业务工作人员不愿意使用,管理人员亦不坚持使用,便是值得注意的。

32. 抵制使用可能反映了技术工作人员这样的态度,即自认位置稳固,而感到不需要这种把他们的主要负责职能集中化的无用的材料。不愿意使用还可能反映出管理人员感觉到在一个组织内进行行为变革的不同的向

度。但是目前的事实仍然是,贸易中心的项目设计不佳,其效率充其量也是好坏参半。因此,若要贸易中心在其利害攸关者中间重新取得地位,今后几年便必须作出稳定的改进。如果整体战略和质量保证科提议的解决方法和工具有任何不足之处,贸易中心应确定其不足处何在,并即刻改正。

33. 总体而言技术工作人员不愿使用相当标准化的项目和方案评估材料以及对研究的高要求,确实引起工作人员总的质素的问题。

34. 整体战略和质量保证科集中其有限资源的另一方式是,对该组织的战略、政策和方案的评价增大压力并建立内部能力推进其在业务中的有效反馈转为业务活动。还有若干其他的变通办法或许是资深管理人员愿意照作的,本报告只举出其中两项。中心的要旨在于,整体战略和质量保证科应提供较目前更大的附加价值。

35. 还应注意最初提议整体战略和质量保证科是预见它与实务和研究单位合作拟订一套业绩评比制度来衡量该组织的成就。鉴于成员国对联合国系统的业务活动的效率及影响日益关心,目前贸易中心把这套制度准备就绪付诸实施是正当其时的。

### C. 贸易中心同贸发会议和贸易组织的关系

36. 贸易中心有贸易组织和贸发会议作为它的两个母体机构是有利的,但也意味着它有两个方面来确立其议程。这项工作联合咨询组每年进行一次。作为就乌拉圭回合后续对话的一部分,可以合理地预期,国际社会对受援国正如何回应世界商业扩大所带来的机会的问题将会日益重视。工作队被告知,三个机构的首脑每六个月定期开会,同时对如何确保贸易中心对这一点作出了并且被看到作出了有效力及效率的回应进行集体指导。

37. 正如在其他地方提到的,鉴于贸易中心同贸发会议两个机构追求实现的目标具有互补的性质,它们今后的活动也有更多的协同合作的余地。我们谨提请贸易中心及其母体组织的资深管理人员考虑,贸易中心和贸发会议的工作在一个五年阶段内逐渐结合是否还不足以导致其效率增强到能使联合国系统更有效地响应并以更多的资源投注于成员国在贸易与发展领域,包括乌拉圭回合后续范围内的目标。

## 四、组织和工作人员配置问题

38. 贸易中心管理结构上的弱点和该组织所面临的限制和问题是过去 1977、1984 和 1990 年的各项审查的主题。这些审查所确认的一些主要问题清单的摘要如下:

- (a) 缺乏战略思考、政策制定、规划和方案发展的机制;
- (b) 缺乏协调和中央指导机制;
- (c) 分割感、每个部门只向内看,缺少协作;
- (d) 缺乏明确规定的责任和相关的责任制;
- (e) 在贸易资料、训练、研究和发展方面的活动重复;
- (f) 缺乏决定资源使用的明确根据;
- (g) 过份注重货币方面的提供;
- (h) 不够注意将评价教训回馈到项目设计上;
- (i) 给各科科长和主管干事授权不足;
- (j) 以日内瓦为基地的工作未同实地工作协调;很少相互滋润;
- (k) 过分依赖顾问,技术工作人员很少有时间跟上他们的专业领域的发展。

39. 在早先审查中所确认的一些问题显示出,即使在总协定演变成世贸组织之前,贸易中心的结构和业务方法也迫切需要重大转变。遗憾的是,处理这种情况所开展的努力受到立即出现的长期管理真空的危害。因此,1992 年至 1994 年期间,不仅是执行主任职位出缺,而且国际贸易中心的管理和行政上的重要职位也一直虚悬。这些包括副执行主任(D-2)职位和行政主任(D-1)职位。1992 年 5 月 1 日,一名 D-1 级的主管人员被指派管理贸易中心,直到现任的执行主任在 1996 年 6 月就职为止。

40. 新指派的执行主任在 1994 年夏天开始了一项重大的审查兼重定中心工作的行动,目的是要增加该组织的全面业绩、效率和透明度。这项行动包括 1994 年和 1995 年全年进行的内外广泛协商,直到 1996 年 1 月采用了一个经修改的组织结构,基本上包括重新规定的司的责任和建立一个整体战略和质量保证科,以便利提供服务使用整体方法。执行主任在联合咨询组第二十九届会议的

发言中表示,修改的结构中的司的责任是比较基于功能在的,并且可能促进协同作用,这将导致各别单位之间的新关系。新结构的组织图载于附录。

41. 工作队在组织变化付诸实行之后几乎一年才访问了贸易中心。但是,工作人员集体而言,很难对新安排的效用表示意见。各司的职能和责任仍然是泛泛地叙述,很少有或完全没有关于各科和各股的职权范围的详细规定,或者关于司之间责任的明确说明。

42. 没有明确的授权,规定副主任、各司司长和科长与股长的权力、责任和负责制。很少有迹象表明新设立整体战略和质量保证科,在便利或促进贸易中心内的整体方法和协作方面,有明显的进展。研究和分析股在促进贸易推广,设定优先事项上所做的附加价值和贡献也不明显。

43. 根据同各级方案管理人员进行的广泛访谈,工作队得到的印象是,在早先的管理研究上所确认以及在前面第 33 段中所提到的许多基本弱点仍然存在。因此,实务部门之间显然缺乏合作与协调,分割现象也很明显。此外,并未显示出管理人员是在一个全面的战略之内工作,其中规定了他们的作用和责任,并且充分利用现有的协同和相辅相成关系。目前正在制定一些政策和程序,把新一套优先事项与核心服务转化为整个中心的业务计划。同时,也缺乏具体的方式把核心服务的适当协调转化为相应的贸发会议活动。在这方面,工作队希望强调,贸易中心和贸发会议应该更坚决地走向联合项目以及具体领域的联合战略,在那些方面,两个组织的业务活动的互补性是很明显的。

44. 工作队注意到,受访谈的许多工作人员都支持组织的改变。只有少数表示强烈反对处理贸易中心的问题的总的办法。工作队审查了这类反对的理由,并且得到结论,认为它们基本上是基于个人和主观的考虑。在这方面,工作队谨对有些工作人员对中心各部门所表达的对立场的分裂性和非建设性的态度表示关切。工作队认为,这相当大地助长了上面第 43 段所述的各项问题。

45. 就执行变化措施而言,所访谈的大部分工作人员都以某种方式对于改组在解决现有的弱点和增加贸易中心活动的影响方面的效用,表示一些怀疑。这种怀疑部分是由于对他们各自在转变过程中的作用不明确。所提出的其他理由是,实现这个新结构所需的时间(也就是 20 个月),由于缺乏明显的改善,在一年之后,有些人就认为

进行得太少而太晚。工作队同意工作人员所表达的一些怀疑,也的确认为,改变的过程缓慢,在概念上不够创新,执行上太过犹豫不决。在这方面,工作队注意到,内部调动工作人员去承担新的结构下的职责是从 1996 年 5 月 1 日开始生效,也就是在进行组织改变四个月之后。

46. 工作队谨强调,一个规定明确的结构、适当的授权、以及一套清楚阐明的程序和政策本身并不能保证所进行的改变将会达成其目标。任何转变过程的一个重要因素是一个机构在多大程度上配备了能够接受革新观念并劲头十足地不断提高自己的技能去迎接新的挑战的工作人员。

47. 贸易中心工作人员配置的情况看来并不符合这个条件。大约 200 名工作人员,大部分是在 1960 年代加入贸易中心的。在所有工作人员当中,三分之一以上的人超过 55 岁。有些受访的干事给工作队的印象是他们仍然干劲十足并且致力于他们的工作。也很明显,许多多年来并没有设法维持他们在各自领域中的专门知识。除了通过在职训练之外,他们没有什么时间或机会去提升他们的知识和技能,以应付迅速变化的国际贸易部门的挑战和需要。

48. 情况又由于近年来极少从外部聘用有专长的人来引进新的思维而更加严重。在这方面,工作队并没有见到,将工作人员派到同贸易有关的机构或专为使工作人员熟悉他们工作领域的最新思考和方法而设计的公司中去的任何训练方案或进修休假安排。在这种情况下,抵制在方法和工作方式上拟议的变革也就比较可以理解了。

49. 工作队认为,或许有必要审查该机构的集体专门知识赶上时代的程度。虽然贸易中心拥有一些很合格的工作人员在各核心单位工作,仍有必要坚决努力提升该组织整个的技能水平。对于目前任职的那些人,可以通过适当的训练来解决,同时应该大力寻找胜任的候选人来填补贸易中心的空缺。在此过程中,首要的考虑应该是获得能够采用革新方法的新的专门人才。这可以通过外部和内部征聘的审慎平衡来实现。

50. 对于那些正在迅速变化的技术领域,中心不妨考虑给予技术性工作人员至多五年的定期聘用,并让他们并有非常清楚的谅解不可能续聘或延期。



## 五、内部集体指导工具

51. 为向执行主任提供集体指导和咨询意见而设计的现有机制十分烦琐。贸易中心有十六个小组、理事会和委员会,有 128 个工作人员,作为正式成员,或候补成员参与其工作。在这些人员中,有 82 个兼任三个或三个以上委员会的成员。出版物委员会及其四个工作组有 20 个工作人员。在这种集体指导上所费的时间和书面工作相当多。工作队认为,对一个工作人员不到 200 个的小组织,这种规模的机制过分庞大。对任何受权要及时和立即提供技术合作活动的组织,这是特别令人烦恼的。

52. 对各个小组和委员会的职权范围及其会议记录进行的审查显示,有时候所审议的问题是属于共同管理和推迟立即采取行动的两可情况。因此,那些规定承担这些任务的人的责任和责任制便已有所削弱并由集体决策过程所取代。一个突出的例子就是甄选小组根据特别服务协定 200 号编的规定指派技术合作顾问和向各个项目指派顾问。该工作队认为这种选择是项目管理员或督导主任的直接责任,它应当根据行政当局所将监测的标准和程序作出决定。另一个例子就是联合咨询委员会对执行主任进行的改革进行漫长的讨论(14 次会议)。上面指出,该改革过程完全不是对秘书处进行基本改组,而大部分的决定是在管理当局的管辖权内。联合咨委会讨论了制定优先事项的问题,而这基本上是实质性的问题。同时,联合咨委会也化了 14 天(会议)来对所拟议的改组进行讨论,每次会议平均有 12 个成员参加,他们代表管理当局和工作人员。工作队认为这些管理问题需要迅速作出决定,果断予以实施。如果这些问题经过一段长期间的协商过程,而实际上也是这样的,这就表示管理当局对该问题犹豫不决。因此,协商的正面影响可能由各个其既得利益为改革过程所动摇的团体或个人的阻力和消极反应抵销。在 1995 年至 1996 年秘书处改组的整个期间受到越来越大的反对和分裂便证明了这一点。

53. 总的来说,工作队所关心的是,虽然在讨论各项拟议行动的基本理由方面化了太多的时间和资源;但是,对如何监测和评价这些行动的结果却没有进行足够的讨论。工作队建议应当重新审查所有现有的内部集体指导工具,以确定其效用和成本效益。它们的工作应当精简和/或合并成较少的委员会和较少的参与工作人员。出版物委员会及其各个工作组更特别需要精简。在精简过

程中应考虑恢复日内瓦办事处的已设机制来处理某些委员会的职责,即叙级、叙级申诉等等。这更合该过程的中立性和客观性。

54. 工作队高兴地注意到工作人员和管理当局的关系十分公开。在工作人员状况发生需要的改变时,这一点更是特别重要。在随后对工作进行改革时,为处理自然减员的结果可能需要制定慎重而透明的程序。

## 六、监督和内部管制

55. 贸易中心没有一个制度可确保其整个工作方案得到适当研制和充分执行,其结果得到评价。实务干事提出项目,其后由项目评审和核可委员会审查和核可。该委员会的审查是零碎的,其目的是要评估各该提议和项目文件的清晰性。它不管整个方案,以确保它与各项目标一致、避免各项工作的重复和确定其互补性。工作队找不到任何有记录的体制安排可以使贸易中心的工作与其母组织得以协调和/或结合。这对贸发会议是特别明显的,因为贸发会议的现有安排似乎极为有限,达不到一个作为其技术合作分支组织的预期。

56. 同时也缺乏一种机制来进行适当的项目追踪和监测。工作队没有看到对整个工作方案根据各项既定目标、时间表或标准作有系统的监测。在这方面,工作队注意到贸易中心供列入秘书长关于联合国 1994-1995 两年期方案执行情况报告(A/51/128 和 Add.1)而提出的贸易中心 1994-1995 年工作方案执行情况报告并不准确。对报告称已印发的出版物进行的审查表明许多这些出版物是“双重计算”的。同时,该审查也显示对所使用工作月作出的相应报告是过头的,与最后产出不相称。工作队明显感到为确保各别方案管理人员提供的以供列入秘书长报告的资料的真实性并没有多少中央控制。

57. 工作队指出管理当局作出各项努力,以便通过制定滚转三年中期计划和年度业务计划的办法来建立一个固定的成绩监测基础。但是,在工作队访问时却不能提供任何这些计划。推迟的原因是因为实务管理员对整个程序的抵制。这虽然可能是部分正确的,但是,工作队不能不作到结论,管理当局所提供的指导并不明确或在指导各方案管理员制定其各自计划方面也不坚定。

58. 就项目评价而言,上面已指出,现有的资源极不敷需要,对使评价的经验反馈到各项方案和项目设计以及该

组织的战略方向也注意不够。次级方案并没有根据各项目目标作自行评价。最后一次的自行评价是在 1992 年进行的。

59. 在这种情况下,工作队认为贸易中心的管理当局目前没有足够的工具来有效监督其工作方案的执行和鉴定在执行期间所遇到的各种问题和弱点。因此,它也没有知情的根据来分配资源。

60. 工作队审查了内部管制的其他方面,即对员额配置表和咨询服务进行的管制。提供给工作队的并标志为“绝密”的员额配置表不提供关于员额数量、方案密码和员额种类的详情以供确定员额数量、级等和地点是否与核定方案预算内的核准员额表一致。审计专员已在 1995 年初提出了这个问题,他们建议提出的现任员额报告应当十分详尽,以便将各个职位与各项方案和现任人员的职等相比。工作队注意到贸易中心拒绝此项建议的理由是联合国总部或贸易中心的母组织都不要提供这种报告。工作队认为执行审计专员的建议是十分必要的,不是为了符合报告的规定,而是为了有透明性和作为一种内部管制做法,旨在确保使所有的人员调动和相应的应享权利均由预算经费支付,和避免对拨款作出错误的变动和有其他不规则的人事管理。

61. 在这方面,工作队注意到行政指导和管理占员额配置表内员额总数的 44%,对贸易中心这种规模和职权范围的一个组织,这似乎是过高的。在这方面,工作队认为行政司适宜作出重大的精简。如果在工作方法内采取适当的有效措施,所腾出的资源便可以专门用于强和现代化本组织的实务能力。

62. 工作队审查了许多为出差顾问和专家提出的特别服务协议。其调查结果指出,在许多情况下,顾问和专家的职权范围不十分明确,以至不能确定预计产出/服务的性质、规模和质量。我们认为这个情况没有提供一个健全的基础据此来监测该工作及其效果或证明各项服务业已提供。在这方面,工作队指出一些核证干事没有足够的技术能力来对大部分由其他没有“直系”关系的人进行的活动履行管制职务。

63. 鉴于以上所述,工作队认为贸易中心的现有监督和管制系统作为健全管理的手段是不敷需要,也不透明的。使该情况更趋严重的是贸易中心母组织或各成员国对贸易中心没有进行多大的外部监督。监督的性质极广,并只限于有关工作指导的政策准则及优先次序;但是对工作结果和/或成绩则进行极少的监督。

## 七、建议

64. 该组织管理问题的优先事项是成功地管理关于体制改变的方案重点的进程。如有一位新的副主任对联合国系统运作有全面的了解并且表现出管理技术合作方案的能力,对此一进程或可有助益(SP-96-003-1)

65. 应建立方案和项目的协调、监测和评价的制度作为高级管理人员的全面责任的一部分。这一制度应能定期提出关于方案的资料,以供各级管理人员在拟订他们的活动方案及分配资源时利用。(SP-96-003-2)

66. 该组织的技能状况需要提高;鉴于它新的以及演变中的策略,也需要维持灵活性。在贸易中心补充空缺时,应首先考虑到征聘一些能够带来崭新思维的精力饱满的专门人才。此外,应作出坚决努力,给现有工作人员提供适当的培训和进修休假,提高他们技能状况。(SP-96-003-3)

67. 对于变化迅速的技术领域,国际贸易中心应给予最多五年的定期任用,并要有一项十分明确的谅解即,不可能续约或延期。(SP-96-003-4)

68. 行政司应通过采用讲求效率的措施,实现精简。由此腾出的任何资源应用于实务领域。(SP-96-003-5)

69. 迫切需要,在一份“授权问题”的正式公告中,清晰明白地确定方案管理人的责任、权力和责任制。此外,迫切需要各级坚定执行管理当局的决定。(SP-96-003-6)

70. 应确立关于控制人员配置和控制使用顾问的明确制度,并视之为一项管理手段。(SP-96-003-7)

71. 组织结构应界定各司属下科、股的职责,并且简明司级和各司间的责任。(SP-96-003-8)

72. 内部委员会、小组和理事会的数目应大大减少,并将它们的工作精简。(SP-96-003-9)

73. 调集资源及同捐助者的关系由于涉及政策问题,应为高级管理人员的特有职责。这些职责应置于执行主任办公室。(SP-96-003-10)

74. 有必要对现有的整体策略和质量保证科进行重新审查,以弄清它的缺点是概念方面或者执行方面,或者两方面兼有的缺陷所造成的。该办公室兼有评估和评价职责并不适当,应当分开来。(SP-96-003-11)

75. 评价和研究工作均应更直接地有助于管理当局就贸易中心方向作出策略性选择。贸易中心的高级管理人员一直在研究研究方案与业务之间的联系。在这一进程内,可多注意关于由全球信托基金出资活动的选择研究和新商业领域研究所涉问题。(SP-96-003-12)

76. 贸易中心不妨考虑同世贸组织和贸发会议进行更多的联合评价工作,以求确保同它们的期望和议程相一致。(SP-96-003-13)

77. 贸易中心及其母组织的高级管理人员应审议更密切的整合贸易中心和贸发会议的目标和工作,以实现节约和增进效益的可能性。(SP-96-003-14)

主管内部监督事务副秘书长

卡尔·帕施克(签名)

附录  
贸发会议/世贸组织 国际贸易中心  
组织图

截至1996年9月

