



大 会

Distr.: General  
8 October 1997  
Chinese  
Original: English

第五十二届会议  
议程项目 99(a)和 118  
发展方面的业务活动: 联合国系统  
发展方面的业务活动  
联合检查组

加强联合国系统的外地代表机构

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“加强联合国系统的外地代表机构”的报告(JIU/REP/97/1)。

# 加强联合国系统的外地代表机构

哈利勒·伊萨·奥斯曼  
劳尔·基哈诺  
编写

联合检查组



日内瓦  
1997 年

## 目 录

## 段 次 页 次

缩略语 .....		v
摘要、结论和建议 .....		vii
一. 导言 .....	1 - 8	1
二. 主要趋势和模式 .....	9 - 24	3
A. 外地办事处 .....	10	3
B. 配备工作人员的趋势 .....	11 - 15	3
C. 外地代表机构的费用 .....	16	7
D. 外地代表机构的模式 .....	17 - 21	7
E. 基本的代表机构协定 .....	22 - 24	10
三. 驻地协调员概念和驻地协调员制度的演变 .....	25 - 34	11
四. 外地代表机构和驻地协调员制度 .....	38 - 85	14
A. 外地代表机构的发展 .....	37 - 39	14
B. 任务、分工和互补性 .....	40 - 41	15
C. 专题小组和一个领头机构 .....	42	15
D. 地区发展和一个领头机构 .....	43 - 45	16
E. 基金和方案机构与专门机构 .....	46 - 47	17
F. 机构间会议和外地委员会 .....	48 - 52	17
G. 驻地协调员 .....	53 - 61	19
1. 挑选驻地协调员 .....	55	19
2. “双重角色”或“两个职位” .....	56	20
3. 驻地协调员的定级 .....	57	20
4. 培训 .....	58	20
5. 考绩 .....	59	21
6. 指派驻地协调员的标准 .....	60 - 61	21
H. 共同房舍和服务 .....	62 - 66	21
I. 国别战略说明 .....	67	24
J. 信息 .....	68 - 70	24

## 目 录 (续)

	段	次	页 次
K. 总部的支助 .....	71 -	77	25
L. 驻地协调员与包括人道主义和维持和平在内的 紧急情况 .....	78 -	80	27
M. 东道国 .....	81 -	85	27
五. 争取加强联合国在外地的存在 .....	86 -	104	29
A. 联合国系统在外地一级 .....	89 -	93	29
B. 联合国系统在总部一级 .....	94 -	97	31
C. 东道国 .....	98 -	101	31
D. 捐助界 .....	102 -	103	32
E. 立法机构 .....		104	33

## 缩略语

ACC	行政协调会	行政协调委员会
CCPOQ	方案业务协商会	方案和业务问题协商委员会
CSN	国别战略说明	国别战略说明
DDSMS	发展支管部	联合国发展支助和管理事务部
DG/DIEC	发展和国际经济合作 总干事	发展和国际经济合作总干事
DHA	人道部	人道主义事务部
ECA	非洲经委会	非洲经济委员会
ECDC	发展中国家间经济合作	发展中国家间经济合作
ECLAC	拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
ECOSCO	经社理事会	经济及社会理事会
EPTA	技援扩大方案	技术援助扩大方案
ESCAP	亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
IBRD	复兴开发银行	国际复兴开发银行
ICAO	民航组织	国际民用航空组织
ICJ	国际法院	国际法院
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
IFAD	农发基金	国际农业发展基金会
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IMO	海事组织	国际海事组织
ITC	国贸中心	国际贸易中心
ITU	国际电联	国际电信联盟
JCGP	政策问题协商组	政策问题联合协商组
JIU	联检组	联合检查组
LDCs	最不发达国家	最不发达国家

NGOs	非政府组织	非政府组织
OUNS	系统支助处	联合国系统支助和服务处
TAB	技援局	技术援助局
TCDC	发展中国家间技术合作	发展中国家间技术合作
UNCHS(HABITAT)	人类住区(生境)中心	联合国人类住区(生境)中心
UNDP	开发计划署	联合国开发计划署
UNDCP	国际药物管制署	联合国国际药物管制规划署
UNEP	环境规划署	联合国环境规划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金会	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNICs	新闻中心	联合国新闻中心
UNITAR	训研所	联合国训练研究所
UNU	联合国大学	联合国大学
UPU	万国邮联	万国邮政联盟
WFP	粮食计划署	世界粮食计划署
WHO/PAHO	卫生组织/泛美卫生组织	世界卫生组织/泛美卫生组织
WIPO	知识产权组织	世界知识产权组织
WMO	气象组织	世界气象组织
WTO	世贸组织	世界贸易组织

## 摘要、结论和建议

联合国系统在外地的存在一直是其明显易见的部门，对技术合作和支持国家能力建设来说尤其是这样。外地代表机构从外地办事处数目、代表和工作人员人数和开支方面来看有了很大的扩展。近来，紧急状况外地代表机构激增。与此同时，联合国大会和其他立法机构主要就联合国系统内的协调发布了详细和具体的指示。

尽管发布了旨在加强外地的协调从而支持方案国的指示和尽管联合国系统为实现这一目的做出了种种尝试，但期望取得的结果仍未充分实现。在许多情况下，不同联合国组织的办事处和代表机构仍在扩散，增加了联合国系统和东道国在协调方面的困难，并潜伏着重复和浪费的内在威胁。

考虑到会员国在资源不断减少之际更加希望有更富有效率和成效的联合国系统作为支持东道国的统一力量，检查专员认为有关各方应该在不同的层次和地点采取一些纠正措施。这些措施必须在改组联合国的经济、社会及有关部门的全面尝试中予以考虑，并要估计到外地、总部、东道国和捐助界中的各行为主体的作用。

本报告的总的目标是促使联合国成为一支更为统一而不必是单一的力量，以支持方案国旨在最为有效和经济地使用现有的人力和财力以实现建设自力更生和可持续发展的能力的努力。这一审查侧重于业务活动。它涉及，但不详细探讨其他因素，包括紧急状况和维和局势或区域和分区活动。下文主要以摘要的形式引述了结论和建议，详细情况和具体内容见报告正文。

### A. 联合国系统：外地一级

#### ◆ 结论

外地代表机构的数量增长与支持方案国方面的质的变化并不相称。它对实现联合国系统更富有效率和成效的外地存在的目标增添了困难。它对东道国的管理能力施加了更大的压力。相继做出的联合国决议并没有解决

这一问题，而各组织之间不同的利益和竞争仍在继续（第一、二和第三章）。

检查专员建议，联合国系统的所有组织，尤其是那些在外地设有代表的组织应该加强的努力，以便使它们在外地的存在变得更为统一、富有成效和效率。在这一方面，他们提出以下建议：

### 建议 1

#### **检查专员建议：**

- （一）各组织应避免设立新的代表机构，并利用现有的共同代表机构，尤其是通过驻地协调员这么做；
- （二）各组织应尽可能地协调它们的各自在区域和分区一级的地区代表机构；
- （三）各组织和政府应试图进行协调，并达成一个涵盖所有联合国存在的基本的政府协定。

### 建议 2

检查专员建议，联合国各组织的努力应导致一个单一的联合国官员，即驻地协调员，代表整个联合国系统，他拥有代表联合国系统发言的全权，并对联合国系统全面负责。这一官员应拥有：

- （一）适当的资历和经验。第四章 G 节（第 55 至 65 段）建议的措施涉及驻地协调员的标准，包括甄选和委任的标准；
- （二）在外地所有的联合国组织，尤其是区域经济委员会和其他区域和分区组织和总部均给予及时的技术和专业支持。

### ◆ 结论

- （一）许多外地代表机构的创立是由于组织活动的扩张，和（或）要代表和促进该组织的“利益”，因为他们感到驻地协调员是开发计



划署的驻地代表，更为关心开发计划署的事项，牺牲了其他组织的活动。但这导致了人际冲突，抢地盘和争夺日益减少的资源，从而牺牲了对东道国的有效经济支持（第 39 至 43 段）。

- （二）专门机构和区域委员会的代表举出了“任务移位”现象，尤其是在资金和方案方面“侵蚀”专门机构和区域委员会的任务（第 47 段）。
- （三）检查专员注意到机构间会议和外地委员会的做法、机构、定期性和有效性方面的变化（第 48 至 51 段）。
- （四）总部和外地以及外地之间的纵向和横向信息交流存在缺口，这使得就类似的问题采取共同的立场遇到了困难或缺乏对一些基本信息的了解。

### 建议 3

- （一）检查专员建议各机构和组织的行政首长开始委任驻地协调员以外的所有“代表”担任“主任”或“高级技术顾问”的程序，虽然他们将继续倡导和促进与他们各自组织任务有关的活动，但将成为驻地协调员领导之下的工作班子的成员，以促进东道国的利益。
- （二）检查专员还建议资助组织应强调它们作为资助和管理组织的基本作用，并依靠技术和专门机构，将它们作为方案和项目周期中的伙伴。
- （三）检查专员建议通过明确任务、分工和目的来更好地组织机构间会议和由它们所产生的小组。这将加强协同工作和主人翁感，在这种情况下，驻地协调员以外的代表应根据他们的专业和专门技术主持部分小组会议。

- (四) 检查专员建议各联合国组织应就以任务为基础在它们之间交换最基本和必需的信息的指导方针达成一项协议。

#### ◆ 结论

设有领头机构的专题小组以及设有领头机构的区域发展小组经证明是有效的。它们得益于分工、专业化和互补性。它们还让不同的组织分担领导作用，从而在任务明确界定的协同工作中普遍树立主人翁感（第 44 至 47 段）。

#### 建议 4

检查专员建议，在明确和适当规划的分工、分担职责和互补性条件下进一步加强设有一个领头机构的专题小组。外地和总部都应持续地参与这一努力。东道国的作用和参与在所有阶段均至关重要。

#### ◆ 结论

共同的房舍有可能有助于加强合作和协调。它们还将通过鼓励其本身也是目标的事务而引发“增殖效应”。这些事务在第四章 H 节（第 64 至 67 段）内作了列举和探讨。共同的房舍，特别是共同的事务，可以构成联合国在外地更富有效率和符合成本效益的存在的柱石。

#### 建议 5

所有在外地设有代表机构的联合国组织应加速和加强努力，以便建立和（或）促进共同的房舍和共同的事务，以此过程中要考虑在第 64 至 67 段探讨和建议的因素。东道国政府在实现这种规划的过程中也应该发挥更前摄的作用。

## B. 联合国系统：总部一级

### ◆ 结论

总部对外地，尤其是对驻地协调员制度的支持仍不是有系统的，而且是不充分的。在某些情况下，从不同的方面发生相矛盾的信息。开发计划署对驻地协调员的财政支助受到好评，并被很好地利用，但其本身仍不足以纠正缺陷（第 70 至 76 段）。

### 建议 6

在产生一个单一的联合国系统外地代表的进程（上文建议 2）的同时，检查专员建议，秘书长与行政协调会协商，在联合国秘书处任命一个单一的高级官员负责驻地协调员制度。他们还建议：

- （一）联合国秘书处内新改组的经济和社会事务的部门负责人——其职务可能要晋升为副秘书长——应代表秘书长承担这一责任。他/她应该得到明确的任务和适当的人力和财政资源。
- （二）他/她应该获得专为这一目的而设立的不另外支出费用的单位的支持，这一单位将由目前秘书处内负责这些业务活动的人员加上联合国系统支助和服务处（系统支助处）拨归开发计划署署长领导的人员组成。这一单位还将得到由不同组织临时借调的工作人员，这将使在总部协作开展工作，并树立起主人翁感，并将对外地产生滴入效应。
- （三）其他联合国组织应通过它们在秘书处的代表/联络官员以一种“董事会似”的方式参与决策进程；
- （四）驻地协调员最终或许可以由联合国系统的所有组织联合提供资金。

## C. 东道国

### ◆ 结论

东道国担负主要责任，参与与协调联合国系统和其他方面的技术合作和协调至关重要。然而，各国和各国家集团的情况不尽相同。加强联合国系统在外地的存在本身并不是目的。它是为了支持和回应东道国的需要和需求。东道国在确保最为经济地使用联合国的资源方面承担着极为重要的作用。这假定有一个强有力和有效的政府协调机制。

### 建议 7

为了更富有效率开展业务和更为有效地进行协调，检查专员建议东道国考虑：

- （一）创立跨部门的“委员会”或小组，由各部门的代表组成。（这一委员会的主席将成为与驻地协调员相对应的人员）。这种机构已经在一些国家存在，而且经证明是有效的。
- （二）各部 and 各部门送往各联合国组织的信函提交负责协调的部门例如计划部、外交部或财政部审批和（或）抄送该部门。
- （三）创立这种机制和（或）促进它们的能力应成为联合国系统支持东道国工作的一部分。

## D. 捐助界

### ◆ 结论

捐助国和多边机构在发展援助方面需发挥主要作用。联合国的多边援助仅是官方发展援助的一小部分（第 101 至 102 段）。

## 建议 8

检查专员建议，有关各方应将在外地一级与双边和非联合国多边捐助方的协调更为制度化，尤其是联合国系统和多边和双边团体之间的协调。发达国家和发展中国家应成为发展的伙伴，分担责任，包括在捐助方方面做出持续和可以预期的财政捐助。

## E. 立法机构

### • 结论

外地官员源源不断地接到关于发展业务活动的不同立法指示，而会员国在不同的立法机构中并不总是采取一致的立场（第 103 段）。

## 建议 9

检查专员建议，会员国在不同的立法机构详细审阅和协调各项决定。他们还建议更为有力地监测联合国系统的所有立法机构采取决策进程，由经济及社会理事会承担协调的主要责任。

### 附 言

本报告的草案已于 1997 年 3 月 12 日送交包括联合国秘书长在内的所有联检组参与组织的行政首长。

1997 年 3 月 17 日，秘书长向大会主席提交了一封信函（A/51/829），提请会员国注意他立即采取的管理和组织措施。这些措施包括联合国在国家一级活动的更大程度的一体化。秘书长的建议与检查专员的大多数结论和建议是相一致的。然而，他们想补充指出，在本报告中，检查专员不仅主张由联合国秘书处，而且还主张由联合国系统的其他组织采取详细和具体的措施。本报告还探讨了外地、总部、东道国和捐助界之间的相互关系。

检查专员期望，本报告将有助于会员国和联检组的参与组织寻求使联合国外地代表机构变得更富有成效和富有效率。



## 一. 引言

1. 本报告的题目是外地代表机构,它是应会员国在不同讲坛上日益表示的关切而编写的,这些讲坛包括联合国大会(近来的第 50/120 号决议)、经社理事会、前后几届开发计划署/人口基金执行局和联合国组织的其他立法机构。进行这样一项审查的建议来自于联检组参与组织之一,即联合国工业发展组织(工发组织)。

2. 会员国的关切包括,作为一项高度优先的事项,重新设计和加强外地办事处,以便在资金普遍减少和整个联合国系统预算削减的情况下应付由于全球政治和经济变迁所带来的新的和持续的挑战。

3. 报告的题目是目前正在进行一场对话的主题。它也适应于旨在调整联合国系统的经济、社会和有关部门,更具体地说,调整发展业务活动的各种尝试的更为广泛的背景。这正如一项研究报告所说的那样,“是经常在研究的问题,许多情况已经为许多人们所了解”。<sup>1</sup> 因此检查专员将设法不重复已经完成的工作,尽管他们将利用这种成果,或作为背景资料一方面强调“该制度”是如何酝酿和发展的,另一方面强调它是如何在外地发挥作用的。在这种背景之下,检查专员将查明一系列有关的问题和机制,以及可以遵循的良好做法的事例,随后得出适当的结论和建议。

4. 因此本报告着重探讨的基本问题直接涉及以下的总的目标,即促使联合国系统在外地成为一支更为统一和强有力的力量,以支持方案国旨在最为有效和经济地使用现有的人力和财力,以实现建设自力更生和可持续的人的发展的能力的努力。检查专员立即强调,在外地的“统一系统和力量”的概念并不一定就意味着单一的代表机构。此外,应该从适当的角度来看待这一目标:在外地的强有力和富有成效的联合国系统本身并不是目标,而应该说,它是更富效率和成效地回应方案国发展努力的一种手段,尽管是一项重要的手段。联合国系统所寻求的是一种旨在达到目标的协作进程,这就是将联合国系统力量汇集起来,以支持方案国确定和拥有的目标

和方案。

5. 本报告调查的基本问题包括：驻地协调员制度；联合国系统的代表在外地的合作；外地办事处与总部之间的关系；对东道国的支持；为满足派驻国的具体需求以机构间为基础进行的相互补充和分工；富有效率和成效地利用各种手段和机制，诸如国别战略说明、专题小组和外地委员会；以及在机构间对行政事务实行合理化和精简。

6. 第二章根据对联检组调查表的答复对外地代表机构的主要趋势、模式和职能作了概述。第三章根据有关的立法指示对驻地协调员的概念和驻地协调员制度的演变进行了回顾。第四章是本报告的主要部分，集中探讨了外地代表机构和驻地协调员制度。它描述了联合国系统在外地如何个别和集体地执行交付其成员的任务。为此探讨了一系列问题和实际机制。

7. 检查专员在进行审查过程中向所有参与的组织发出了一份关于上述问题的详细调查表。此外，检查专员与一些组织的总部官员进行了磋商并访问了一些受援国，以便获得关于这一题目的第一手资料。正是通过这些调查活动和通过与各国政府和外地的联合国官员的个人接触，得出了若干更为具体的结论和建议。

8. 检查专员在此向所有对联检组为编写本报告而发出的调查表予以答复的组织正式表示特别感谢。他们与各国政府官员以及与外地和总部联合国不同级别的负责官员进行的接触和意见交流具有非同寻常的价值。外地代表能够根据第一手和积累起来的经验探讨该问题，检查员谨向他们所有的人表示真诚的感谢。



## 二. 主要趋势和模式

9. 本章介绍联合国系统内过去几年的外地代表机构演变情况。它着重研究这些组织的外地存在的重大变迁，这些变迁将通过按地理区域分类的外地办事处数量和工作人员人数以及代表机构的费用和模式予以衡量。

### A. 外地办事处

10. 下文表 1 显示了 1985 至 1995 年间联合国系统外地办事处的数量和地域分布模式的变化情况。总的来讲，在这十年期间，这些办事处的总数量出现了近 60 % 的大幅度增加，各地区之间有一些变化。

表 1. 办事处的数目

区域	1985 年			1995 年			1985/95 年
	国别 办事处	区域 办事处	共计	国别 办事处	区域 办事处	共计	共计增长 %
非洲	188	28	216	311	40	351	+63%
阿拉伯国家	69	10	69	104	10	114	+65%
亚洲和太平洋	111	18	109	170	25	195	+79%
拉丁美洲 和加勒比	104	20	124	167	27	194	+57%
中东欧	19	5	24	86	12	98	+308%
其他地域*	108	23	131	142	29	171	+31%
共计	600	104	704	980	145	1,125	+60%

\* 主要是西欧和北美。

### B. 配备工作人员的趋势

11. 下文表 2 显示在审查的十年期间所有地区的联合国系统外地工作人员人数的增加，非洲和中东欧的增长幅度最大。

表 2. 外地办事处的工作人员人数

区域	1985 年		1995 年		1985/1995 年
	工作人员 人数	国际专业 人员	工作人员 人数	国际专业 人员	外地工作人员 总人数的增加%
非洲	3,101	685	6,370	1,316	+105%
阿拉伯国家	1,186	248	1,700	360	+43%
亚洲和太平洋	2,619	495	3,386	540	+29%
拉丁美洲 和加勒比	1,972	679	2,361	745	+20%
中东欧	456	136	1,439	336	+216%
其他	62	15	62	15	-
共计	9,396	2,281	15,300	3,428	+63%

12. 考虑到上文表 1 和表 2，这一增长趋势的主要原因似乎来自于：

(a) 外地代表机构的增加：一些组织通过建立由其代表领导的正式的自主办事处来加强它们外地存在的特性和独立性。

(b) 出现了新的受援国，尤其是在中东欧，在那里，外地办事处的数目从 1985 年的仅 3 个增加到 10 年后的 32 个。

(c) 人道主义行动的扩大，尤其是在非洲，在那里，人道主义方案的外地办事处数目在该 10 年期间急剧增加。（难民专员办事处在各地区的办事处翻了一番多，从 1985 年的 79 个增加到 1995 年的 186 个，反映出世界范围的难民问题急剧增加）；和

(d) 根据管理机构的指示和联检组在 1992 年的一份报告中提出的建议，联合国系统内出现权力下放的进程。<sup>2</sup> 大多数的组织加强了它们的外地存在，包括一些较小的专门机构（国际电联、海事组织和万国邮联）。

13. 然而必须指出，各组织的情况是不同的。虽然儿童基金会、粮食计划署、难民专员办事处和人口基金的工作人员从 1985 年至 1995 年实际上在所有地理区域均有所增长，但开发计划署的数字显示出同一时期的削减情

况：在拉丁美洲和加勒比减 12 %，在阿拉伯国家减 11 %和在亚洲和太平洋减 3 %。

14. 外地工作人员构成情况，按当地征聘和国际征聘的工作人员情况看，也正在发生变化，后一类别显示出下降的趋势，从 1985 年占全部工作人员数的 26 % 到 1995 年占 23 %。这一趋势表明在执行外地方案过程中正在向国家实施方案和更多地使用当地能力的方向转变。

15. 下文表 3（方案业务协商会表）似乎证实了更多地使用当地的能力，它追溯了联合国系统内 1974 至 1994 年期间按任务相类似或近似组织分类的配备工作人员的趋势。该数据清楚地表明，虽然业务分系统，尤其是政策问题联合协商组成员的外地工作人员在上述 20 年间一直在增加，但技术性的专门机构（无论是大机构还是小机构）的外地工作人员数自 1989 年以来却出现了下降的趋势。在那一年，大会通过第 44/211 号决议，它采取了全面的国家执行政策。开发计划署随之对项目执行安排的三方制和机构支助费用实行重大调整。但应该记住，表 3 中的数字包括项目工作人员，而表 2 所包括的数据主要是外地办事处工作人员的数据。

表 3. 二十年配备工作人员的模式: 1974 - 1994\*  
(括号中为非总部工作人员)<sup>1</sup>

	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1994
<b>联合国</b> (包括贸发会议、国际药物管制署、 环境规划署、生境中心、训研所等)	11,436 (7,017) <sub>2</sub>	12,888 (8,302) <sub>2</sub>	15,209 (10,257) <sub>2</sub>	16,205 (11,171) <sub>2</sub>	14,211 <sub>3</sub> (9,126) <sub>2</sub>	13,721 (9,123) <sub>2</sub>	14,233 (9,467) <sub>2</sub>	14,710 (9,056) <sub>2</sub>
<b>供资组织</b> (开发计划署、人口基金、儿童基金会)	2,151 (1,313)	6,286 (5,344)	7,288 (5,961)	7,941 (6,513)	8,766 (7,318)	9,282 (7,358)	10,087 (8,341)	11,287 <sub>4</sub> (9,059)
<b>难民专员办事处/近东救济工程处/粮食计划署</b>	705 (175)	887 (380)	1,952 (1,262)	2,673 (2,980)	3,112 (2,263)	3,751 (2,791)	4,161 (3,139)	5,028 (3,647)
<b>较大的专门机构</b> (粮农组织、劳工组织、教科文组织、卫生组织/泛 美卫生组织)	17,273 (8,705)	16,741 (8,019)	17,156 (8,658)	17,133 (8,526)	16,837 (8,400)	16,016 (8,100)	15,298 (7,607)	15,058 (7,236)
<b>工发组织<sup>3</sup></b>	-	-	-	-	1,632 (285)	1,643 (397)	1,714 (421)	1,493 (383)
<b>较小的专门机构</b> (民航组织、万国邮联、国际电联、国贸中心、气象 组织、海事组织、原子能机构和知识产权组织 <sup>5</sup> )	3,630 (847)	4,253 (892)	5,011 (1,163)	5,158 (1,095)	5,313 (1,013)	5,250 (937)	5,169 (868)	5,071 (660)

1. 根据行政协调会(人事)的年度统计报告(世界银行和货币基金组织未列入)。为了进行比较,联合国大学、公务员制度委员会、国际法院、国际技术职业训练中心、农发基金和关贸总协定未列入,人数表示所有工作地点并由联合国共同薪金制度所涵盖的专业/一般事务人员。

2. 由于列入作为非总部工作地点的环境规划署和生境中心等与其他“外地”类别不可比。

3. 直至1985年,工发组织列入联合国统计资料。

4. 包括项目厅。

5. 从1975年开始起。

★ 本表由方案业务协商会编制。

### C. 外地代表机构的费用

16. 表 4 显示了上述 10 年期间外地代表机构的费用按名义值增长了近 200 %。这一增长主要归因于联合国系统的业务方案（政策问题协商组），似乎在某种程度上反映同一时期总的开支，尤其是人道主义行动开支的大幅度增长。

表 4. 外地代表机构的费用\*

(以千美元计)

区域	1985 年		1995 年		1985/1995 年增长%	
	组织	东道国政府	组织	东道国政府	组织	东道国政府
非洲	71,332	3,002	243,317	5,119	+241%	+71%
阿拉伯国家	32,368	6,898	77,553	7,445	+140%	+8%
亚洲和太平洋	36,369	4,323	106,629	5,982	+193%	+38%
拉丁美洲和加勒比	62,282	6,506	118,716	11,294	+91%	+74%
中东欧	2,411	21	20,769	120	+761%	+471%
其他地理区域	6,528	-	55,303	-	+747%	-
共计	211,290	20,750	622,287	29,960	+195%	+44%

\* 卫生组织的数据未列入，对区域委员会来说，只有拉加经委会的分区办事处数据列入其中。

### D. 外地代表机构的模式

17. 正如下文表 5 所显示的那样，外地代表机构的现有模式表明，10 个组织在国家一级设有代表机构，12 个组织在分区或区域设有代表机构，包括 5 个区域委员会在内的 14 个组织设有广泛的区域联络中心。这些组织中有

5 个既在国家一级又在区域或分区一级设有代表机构，而粮农组织则在国家、分区和区域各级设有代表机构。此外，7 个组织未设立它们自己的外地代表机构。应该指出，海事组织和万国邮联属于联合国系统内最小的技术机构，以前在外地没有机构，近来也设立了区域咨询机构。

表 5. 外地代表机构的模式

1. 在国家一级设有代表机构的组织	粮农组织、开发计划署、儿童基金会、工发组织、难民专员办事处、粮食计划署、卫生组织、复兴开发银行、人口基金和劳工组织
2. 在分区/地区设有代表机构的组织	非洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、民航组织、劳工组织、国际电联、粮农组织、教科文组织、国际药物管制署、难民专员办事处、复兴开发银行和卫生组织
3. 设有广泛的区域代表机构的组织	所有的经济委员会、海事组织、卫生组织、粮农组织、万国邮联、气象组织、儿童基金会、民航组织、环境规划署和劳工组织
4. 在国家和区域或分区一级都设有代表机构的组织	粮农组织、儿童基金会、难民专员办事处、卫生组织和劳工组织
5. 未设立自己的外地代表机构或由开发计划署/驻地协调员担任代表的国际组织	发展支管部、贸发会议、国贸中心、原子能机构、知识产权组织、环境规划署和世贸组织

表 6. 存在着联合国系统大量机构和人员的外地工作地点  
或区域/分区办事处所在地

1. 非洲	亚的斯亚贝巴、阿比让、阿克拉、布拉柴维尔、达喀尔、金沙萨、内罗毕
2. 阿拉伯国家	安曼、贝鲁特、开罗、麦纳麦
3. 亚洲和太平洋	曼谷、伊斯兰堡、雅加达、新德里、马尼拉
4. 拉丁美洲和加勒比	巴西利亚、金斯頓、利马、墨西哥城、西班牙港、圣地亚哥（智利）

18. 联合国系统的分区和区域代表机构的模式总的来说是极为复杂的，并不遵照任何逻辑上的组织间合作和协调的模式。正如联检组 1986 年的一份报告所指出的那样，设立外地办事处是一个根据独立机构的决定逐步演进的过程，并没有经过集体磋商。“对基础设施，特别是对通讯的考虑就影响了选择；政治影响力发挥了一定的作用；为设在某一国家所提供的奖励可能不适当地影响决定；一个国家的生活条件水平也可以具有吸引力。检查专员认为，尽管这种种倾向是可以理解的，但对它们所产生的全面影响值得加以仔细审查。诚然，无疑地进一步增加联合国系统在外地的代表机构将会成倍地增加与政府打交道，使它们的谈判资源更加紧张，造成更多的后勤方面的问题，并普遍使协调工作更加困难。因此，有必要客观地看待联合国系统为外地代表机构所作的全盘安排，并重新估价目前情况所引起的种种需要”。<sup>3</sup>

19. 联检组 10 年前得出的结论至今仍同样有效，尤其考虑到不同级别的外地代表所行使的受委任权力的差别很大；他们的级别也存在着很大的差异（从副秘书长/助理秘书长级至 P5 级）；分区和区域办事处不平等的地域管辖权；它们所能掌握的资源水平的差异和它们的承诺/支付权等。这些因素显然阻碍了联合国系统外地代表机构在各个级向协作和综合做法方向

得进展。

20. 存在着联合国系统大量机构和人员的特殊的外地工作地点是在试图加强联合国系统外地代表机构协调和成本效益过程中仍须考虑的另一个重要因素。

21. 表 6 中显示的工作地点是一些特殊的情况，因为联合国系统的办事处和业务活动相对集中在这些地点，因为它们要么是全球活动的中心（内罗毕），要么是联合国系统的外地机构和人员的区域/分区所在地。所以，它们并不能适应于根据驻地协调员制度在国家一级作出的通常的合作和协调安排。约旦安曼的情况在这一方面值得予以审慎的关注，因为西亚经社会的执行秘书主持区域性的机构间会议，而驻地协调员继续主持着国家一级的会议。

#### **E. 基本的代表机构协定**

22. 检查专员重申了以往的调查结果，它涉及许多国家缺乏中央政府关于与各个组织缔结代表机构协定的政策。检查专员发现，由不同部门在不同日期与它们各自的对应组织零碎地缔结的这种协定不能得益于将类似地适用于在国家一级设有代表机构的所有组织的总的和协调的法律框架。代表机构协定的差异和它们所提供的利益或好处的不一致往往阻碍寻求联合国系统的国家代表机构内的协调。

23. 本章和本章中的图表显示出办事处和工作人员的数目和费用的增长。虽然这种增长的一些原因在于在新的受援国设立了办事处和人道主义和其他的活动的扩大，但检查专员认为从事业务活动的正式代表机构和自主办事处的增长是造成这种趋势的主要原因。正如上文第 18 至 19 段所指出的那样，这种趋势加剧了联合国系统和受援国的协调进程中的固有问题。使情况变得更为复杂的是各组织的分区和区域机构的不均等领土管辖权，它导致缺乏和谐和协调，以及缺乏一个管理联合国组织外地机构的标准的政



府协定。

24. 因此检查专员建议：

- (一) 各组织应避免设立新的代表机构，并利用现有的共同代表机构，尤其是通过驻地协调员这么做；
- (二) 各组织应尽可能地协调它们的各自在区域和分区一级的地区代表机构；
- (三) 各组织和政府应谋求进行协调并达成一个涵盖所有联合国外地机构的基本的政府协定。

### 三. 驻地协调员概念和驻地协调员制度的演变

25. 驻地协调员制度被认为是联合国在国家级存在和开展业务的具体体现和管理核心。在本章中，检查专员通过联合国大会连续几次决议简要回顾了这一概念的演变过程；重点介绍了主要的基本标准；并且，特别在第四章中，审查了是如何最明显地在为东道国利益协调这一背景下执行这些指示的。

26. 1970年[大会第2688（XXV）号决议]的“三方协商一致意见”规定开发计划署驻地代表起协调和领导作用。1977年联合国大会第32/197号决议将这点向前推进了一步。本决议附件第34段规定：

“在国家一级进行的发展方面的业务活动，应交托单独一个官员代表联合国系统，负担全面的责任和协调；指派上述官员时，应同有关政府协商，征得该政府同意，并考虑到与派驻国家特别有关的部门。他应执行领导任务，并负责使国家一级的各部门发展援助方案具有多学科的性质。这些任务应按照国家主管当局制定的优先事项执行，必要时由机构间联合咨

询组协助。应采取步骤统一联合国各组织设在每个国家的办事处，但必须考虑到个别国家的需要。”

随后，行政协调会决定这一官员的头衔应为联合国系统发展方面业务驻地协调员。

27. 根据同一决议(32/197)，1978 年建立了发展和国际经济合作总干事办公室(DG/DIEC)，其广泛的责任是促进联合国系统更加协调和切实有效，并对外地的驻地协调员具有直接责任。

28. 随着指派首批 71 名官员，驻地协调员制度正式生效。这些官员将向秘书长负责，行使上述第 32/197 号决议第 34 段概述的职能，

29. 大会第 44/211 号决议增加了加强和充分利用国家能力这一内容。决议强调：

- “在国家一级的联合国系统的结构和组成应与正在进行的和计划进行的合作方案相配合，而不是与联合国系统的体制结构相配合”；

- 它还呼吁行政协调会“加强驻地代表作为国家一级联合国系统的小组领导的能力，以综合联合国系统各部门的投入，并切实、一贯地协调联合国系统对国别方案体制的反应”；并要求加强驻地协调员的小组领导的能力及改进联合国系统外地代表机构的必要性。

30. 大会第 47/199 号决议对于驻地协调员制度的作用和职能规定得更具体。它强调本制度有效地发挥作用的几个要素：明确而改善的分工；外地代表承诺共同工作并对各国的具体要求做出反应。该决议还引进了国别战略说明和外地一级委员会的机制。

31. 大会第 50/120 号决议强调简化和协调发展方面业务活动的方案和预算周期及规则和程序的必要性；加强驻地协调员对于规划和协调方案以确保

一个针对受援国需要的多学科方法的责任和权力；采用一种方案方法，国家战略说明一旦编制好，就用它作为联合国系统各组织拟订国家方案的共同框架；建立外地一级协调委员会；外地共同房舍和服务的使用；及全球性会议的协调的后续行动。

32. 1992 年底发展和国际经济合作总干事办公室解散。1994 年 7 月秘书长请求开发计划署署长帮助他确保发展政策的一致性和加强协调工作，包括加强驻地协调员制度(1994 年 7 月 27 日 SG/SM.5380)。随后，署长设立了联合国系统支助和服务处，以对驻地协调员及其职能提供管理支助。

33. 行政协调会和特别是方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)是拟订关于驻地协调员制度的职能和业务的原则和指南的核心。几年来行政协调会发布了许多有关的文件，包括 1994 年 10 月 17 日和 1996 年 3 月的文件。

34. 通过研究以上决议和其他有关决议，检查专员注意到以下事实：

(一) 有一个循序渐进的过程，即决议更加具体和详细，特别是关于各组织的不同作用，因而外地业务活动的协调，鉴于联合国办事处和代表机构的增多，这种协调变得越来越复杂了；

(二) 另一方面，有一个递减的发展，开始是号召合并国家办事处，后来又背离这一号召，这点可从办事处增多和代表人数增加得到证明；

(三) 最近的决议是取得协商一致的结果，因而也是妥协的结果，以便满足不同当事方的不同“利益”，因此，可以作不同的解释，这增加了协调工作的困难和实现统一的联合国力量以支助方案国的困难；

(四) 尽管第 50/120 号决议不鼓励在新的地点设立不同的办事处，但这一做法仍然照常继续；而且

(五) 各组织有一种趋势，即将其代表机构和代表的地位升级，这增加了协调和配合协作的困难，妨碍了驻地协调员的领导作用。

#### 四. 外地代表机构和驻地协调员制度

35. 作为其外地工作的结果, 检查专员越来越明显地感到, 联合国系统内的大多数代表和官员关注的是与驻地协调员的关系, 而非驻地协调员制度这一更广泛的概念, 尽管有立法指示、几个总部的函电和关于这一题目的有关资料。检查专员认为, 这一误解是严重的, 因为代表们没有把自身看作本制度的一部分, 而看作单独和独立的实体, 这些实体或者是在需要时出于义务, 或者是由于要维持门面, 而与或不得不与驻地协调员打交道。在某些情况下, 由于不能维护驻地协调员的领导作用, 更加剧了缺乏集体合作精神和配合协作的情况。而且, 不同的部和部门继续在政策一级直接与相应的对等组织或其代表打交道, 这可能损害驻地协调员制度的概念。这些情况以前也许还不太普遍, 当时联合国系统的结构没这么复杂, 因为它组织得更严密, 有较明确的分工、互补性和领导关系。虽然这一总体情况由于外地的一些良好做法而被抵销, 但如果不在各级解决这一问题, 仍会继续损害对于资源的顺利、有效和经济地利用。因此, 检查专员敦促继续反复灌输外地联合国系统作为一支统一的力量而非分散和相互竞争的成员的文化。

36. 在指出一个普遍但关键而且持续的问题之后, 检查专员现在将论述更具体的问题和机制。如前所述, 与刚才所述的总体情况相反, 检查专员还发现一些好的做法值得指出来并加以仿效。他们还发现一些困难和问题有待克服和纠正。

##### A. 外地代表机构的发展

37. 如第二章所述的那样, 在过去十年中本系统的外地办事处和外地工作人员大大增加了。在许多情况下, 这增加了改进外地业务活动的协调和综合工作的难度。

38. 在国家一级联合国系统内外需要协调的活动领域和行为主体都成倍地增加了。当地和国际非政府行为主体已按指数增加。与本系统在外地机构的扩展的同时，可感觉到分散和重叠趋势的加剧，表现为建立新的办事处、往外地派驻人员、利用资源和随之而来的对东道国政府的方案压力。

39. 这种情况主要是由于历史的发展造成的，许多组织各自扩展和提高它们在外地的存在。在许多情况下，这些趋势或者受到东道国鼓励，或者被东道国默许。这种情况由于以下事实而加重了：即不同组织的立法机构做出决定，包括建立新的办事处，而没有一个联合国系统的全面的指导政策。

## 第二章提出的结论和建议对此适用。

### B. 任务、分工和互补性

40. 联合国的决议和决定提到尊重联合国各组织单独而分别的任务。各组织自己强调和倡导其不同的专业作用。另一方面，各组织在执行各自任务中的工作范围和领域又有重叠。有人指出这种现象是“任务移位”。这反过来又容易造成一个分裂的家庭，各组织倡导和推行自己的方案和活动。在一个为越来越少的资金而竞争的环境中，这种情况变得尤为严重。

41. 因此，对特定任务的尊重应在东道国的利益和需要，以及联合国系统如何能够对该国不断变化的需要做出反应的框架内看待。除其他之外，这可以通过针对东道国具体需要的适当分工和互补性来做到。这一合作和协调办法已为一些外地地点采取的几种实际步骤和程序所证明，包括一个领头机构下的专题或地区发展小组。

### C. 专题小组和一个领头机构

42. 专题小组办法在整体上证明是成功的。成功的要素体现在不同组织间为

执行一个方案而达成的初步协议，根据该协议，各组织根据计划并与其他组织协调执行特定的任务。整个活动由一个领头机构实施和领导，该领头机构的任务和专门知识被认为对于一个方案的成功是必不可少的。但在某些情况下，检查专员发现在应用中有一些缺点，主要是由于所涉人员的冲突和（或）领导的无成效所致。这些问题必须主要由外地的代表解决，并在必要时由总部解决。可以列举一些专题小组的例子，包括基本教育（教科文组织是领头机构）；卫生（儿童基金会或卫生组织是领头机构）和艾滋病方案（通常卫生组织是领头机构）中的专题小组。

#### **D. 地区发展和一个领头机构**

43. 在一些外地地点，在于一个国家或地区的发展方案内的优先区域概念，象专题小组概念一样，似乎适合于高效率并且可能是有成效的机构间合作和协调。埃及政府设想的西奈综合农业定居点方案是一个很好的例子。在联合国方面，开发计划署是供资组织，有三个联合国执行机构：作为领头机构的粮农组织、劳工组织和教科文组织。与该方案有关的活动不限于这些机构，但确实从其他联合国组织获益，包括志愿人员、儿童基金会、卫生组织和粮食计划署。同样重要的（如果不是更重要的话）是政府方面几个部的贡献，特别是通过农业部和公共工程和水资源部的专门知识所做的贡献。

44. 检查专员明显地感觉到，有一个领头机构的专题小组是一个经过检验的成功方法。这个小组和基于职能协调的地区发展概念看来适合于建立一支更加统一的力量切合实际而实用的过程。但是，这些方法必须认真设计和规划，处理好各组织的互补性的平衡和组合问题，有明确而无可置疑的领导权。它加强了各组织及其代表之间的集体协作精神，使其分担领导作用。

45. 检查专员建议，应更坚定和更公平地继续这些方法，以便不仅加强方案

和项目的更有效执行，而且巩固各组织内部和各组织之间和其代表以及与受援国之间的大家庭纽带。

#### **E. 基金和方案机构与专门机构**

46. 包括区域经济委员会的代表在内的一些代表请检查专员注意的一个问题是，他们认为基金和方案机构在“侵蚀”专门和技术机构的任务。如前所述，这也称作“任务移位”。有人指出，许多过去与基金和方案机构合作执行的许多活动已逐渐让位于一种趋势，即方案机构或者直接执行或者在跨学科/机构间活动中起领导作用。但这些发展不是突然发生的，不能让任何一方单独负责任。据悉拥有预算外资金和信托资金的专门机构在技术合作活动和项目中对例如开发计划署的依赖程度减轻了，这也导致各机构的外地代表机构增加。开发计划署开始失去其作为主要供资组织的中心作用。另外据悉，开发计划署更多地参与直接执行，例如，项目事务处。人口基金于 1992 年设立技术支助服务和国家支助组，这是一个机构间和跨学科技术合作机制，它的建立对于以前区域委员会和一些专门机构可以得到的资金有直接影响。抛开所涉及的人提出的论点，检查专员认为联合国决议中呼吁的分工和互补性原则并没有得到一贯遵守。

47. 检查专员建议，供资组织应强调其作为供资和管理组织的基本作用(联合国系统是否要有一个中心供资机构是一个值得认真考虑的问题)，而依靠专门和技术机构作为方案和项目周期中的合作伙伴，例如在规划、确定、执行、评价和后续行动中。

#### **F. 机构间会议和外地委员会**

48. 联合国不同组织的联合国决议和指示都要求外地代表在对受援国的国家计划和优先事项做出反应时更加连贯地协调其活动。为了确保这一点，一个主要机制是通过机构间会议和通常在驻地协调员领导下在外地一级建立

外地委员会。在若干情况下，各分组在技术和专门作用得到确认的领头机构的代表的领导下开会，这鼓励了配合协作和主人翁感。

49. 在访问的国家中，经验并不是单一的。根据方法、结构、定期性和成效的不同确实存在着变化。

50. 在访问的几乎所有国家，这些机构间会议有一些共同之处，至少在分类和职责方面。它们包括专题工作小组，这些工作小组处理各种题目，包括贫穷、基本教育、艾滋病方案、性别问题和公众宣传。在管理方面可能这些工作小组可能包括：共同房舍、服务、数据库；联合国图书馆；旅行；电子系统；安全及其他。

51. 检查专员愿将一些联合国代表对于下列合作和协调会议和方式的观点和意见记录如下：

- 各组织负责人在外地的会议并不总是很及时、定期安排或组织得较好。在一个国家的一些代表关注这些频繁的会议的成本效益，而另一些人则抱怨会议太不经常；

- 还有人指出许多各组织负责人会议的代表级别太低，这使人认为，人们要么没有认真对待这些会议，要么通过疏忽而故意破坏这些会议。

- 一位代表在经过较长的机构间会议，以及做出许多决定以建立更多的机构间工作组之后，认为这些小组和委员会不断地建立，但似乎没有任何实际结果。

52. 检查专员建议，机构间会议和小组应较好地组织，有明确的任务、分工和目的，所有这一切应加强合作和协调。这将加强配合协作和主人翁感，根据其专业和技术专门知识，应由非驻地协调员的代表主持其中一些小组



会议。

## G. 驻地协调员

53. 驻地协调员制度是随着首次任命 71 名官员于 1981 年正式建立的。驻地协调员在行使各项联合国决议概述的他 / 她的职能方面对秘书长负责。随着 1970 年通过三方协商一致意见，开发计划署驻地协调员被认为是“全团的领袖”，及“联合国系统发展援助方案的中枢协调权威。”

54. 驻地协调员概念和驻地协调员制度的演变上面已经讨论过。通过其外地工作和个人接触，检查专员已能阐述与这些概念有关的问题，但具有新的内容和见解。他们立即补充说，不仅驻地协调员应成为注意的焦点，而且其他外地代表也应成为注意的焦点。

55. (1) 挑选驻地协调员：检查专员注意到普遍同意挑选驻地协调员的网应该撒得更大些。1995 年 12 月 20 日第 A/RES/50/120 号决议执行部分第 37 段论述了鼓励更广泛地加入候选人队伍；政府更广泛地参与；挑选过程；其考绩和训练。开发规划署报告说，1993 年时几乎三分之一的驻地协调员来自非开发规划署的组织或在这样的组织工作过；但是联合国其他代表的一些意见和评论认为，驻地协调员的能力素质需要更多的详细审查。检查专员认为：

(a) 并不是在其任职中达到某种水平的开发计划署的所有工作人员都应该自动任命为驻地协调员。即使一个好的驻地代表也不可自动成为一个好的驻地协调员。可能必须考虑与同一外地地点的其他代表及其资格和资历的比较情况。必须进一步提高驻地协调员队伍的整体质量。

(b) 各机构也必须更多地参与将来驻地协调员的挑选过程。由开发计划署提出名单让它们通过还不够。很少与一些机构协商，正如在回答检查专

员的调查表中所反映的那样。另一方面，外地的一些联合国官员对于他们没有积极地提交驻地协调员职位的候选申请提出两条理由：（一）他们担心失去在各自组织中的资历，这可能对其职业造成不利影响；及（二）他们不愿从他们认为的实务角色转到一个管理性角色。尽管如此，一个联合国官员建议，一些工作人员必须为了整个“系统”，最终为了东道国的利益，而做出“牺牲”。

（c）人们不能孤立地谈论驻地协调员。必须在驻地协调员制度的背景下考虑这一职位或任职者。因此，外地以及总部的其他联合国官员（尤其是高级官员）进行合作和协调的资格和意愿至关重要。驻地协调员要想成功，必须培养一种配合协作的文化，工作班子中各成员必须感到他/她是共同所有制的一方。

56. (2) “双重角色”或“两个职位”综合症：驻地协调员兼任驻地代表的问题，以及在此背景下优先次序和忠诚问题及时间和精力的分配，是非开发规划署官员提出的问题。在某些情况下，如洪都拉斯（以及可能在其他外地地点），这种“利益冲突”是通过将开发计划署的大部分活动指定给副驻地代表而解决的。在这样的安排下，驻地代表把大部分时间用于他/她作为驻地协调员的工作，更多地被认为是“全团”的“领袖”。

57. (3) 驻地协调员的定级：与同一外地地点的其他代表相比，驻地协调员的定级是另一个引起检查专员注意的问题。有人说如果驻地协调员的级别比其他联合国代表的级别低，所需要的合作的种类和强度可能会受到影响。因此，检查专员认为，除了在区域委员会之类的办事处由副秘书长领导的特殊地点外，驻地协调员的级别应等于或高于外地其他同事的级别。

58. (4) 培训：开发计划署与行政协调会/方案业务协商会和位于意大利都灵的国际训练中心(训练中心)合作，于 1994 年开始了针对驻地协调员和其他组织代表的一系列一揽子训练方案。这些包括第一任期和有经验的驻地协

员和总部的高级工作人员。参加者之间互相交往和交流经验，得到了积极的评价。但对于这项活动期望过高的一些参加者怀疑它们的影响和在外地的应用。这可能需要由开发计划署和涉及的其他方面对“所学的课程”做出评估。

59. (5) 考绩：几个联合国组织，特别是开发计划署，正计划对驻地协调员采用一种不同于其作为驻地代表的作用的考绩制度。检查专员鼓励这些计划，认为对外地的其他代表也应采用相同的评价，旨在实现集体评价，这应帮助联合国各组织在外地部署适当而互补的能力组合。

60. (6) 指派驻地协调员的标准：以上所有内容和意见（第 55-61 段），加上所涉及的代表的个性，应有助于制定驻地协调员应具有的标准。

61. 检查专员建议，上文阐述的(第 53-59 段)有关挑选驻地协调员；双重角色；定级；培训；考绩和其他标准的内容、措施和意见应由各组织行政负责人加以讨论并取得一致，以管理将来挑选和指定驻地协调员的工作。

#### H. 共同房舍和服务

62. 大会关于发展方面的业务活动的历次决议包括有关这一题目的具体规定，承认这一事实，即综合设施和服务将促进各组织在国家级别的业务实现一致和一体化。1994 年关于这一题目的联检组报告提供了在此领域进展状况的全面概况<sup>4</sup>。报告指出在发展共同房舍方面正在取得一些进展，但仍有相当多的问题有待解决。已查明的主要障碍包括：

- 东道国政府在为建设联合国系统共同办公用房提供必要的房舍或土地方面经历的困难；

- 不同的代表机构协定，这些协定给予各组织不平等的好处和特权，包

括对一些组织提供免费用房而不对另一些组织提供；以及

-为在特殊工作地点(区域委员会和其他区域办事处设在这里,如表6所示)设有代表机构的所有或大多数组织取得共同房舍中的困难。

63. 但是,报告还发现,即使在各组织都设在共同房舍的工作地点,它们也不自动发展共同方案支助服务,因为它们的规定、条例和程序互不相同。不过,本系统已越来越认识到外地方案支助职能中共同服务的重要性,部分原因是由于共同服务节省钱的影响。因此,发展和合并服务应构成驻地协调员制度的一项主要职能。开发计划署已建立共同服务帐户,它们似乎在几个国家运作良好,其他组织应制定共同服务预算项目和帐户,以便利共同服务费用的集中。例如,在新德里、伊斯兰堡和比勒陀里亚正在形成的共同服务“模式”可以导致完善的综合外地方案支助系统,包括邮袋/邮件、旅行、运输、当地人事招聘和管理、数据库、采购、新闻服务和文件、会议服务、印刷、出版物发行和销售等等。

64. 作为可实行一体化的特别备选项目,下面一些服务需要密切注意:

(一) 当地人事招聘和管理,各机构为在同一工作地点雇用的当地工作人员提供不同的薪资表和雇用条件。检查专员认为这些应在一个共同服务框架内实现标准化和集中管理;

(二) 在外地的新闻服务仍是各组织所特有的,联合国新闻中心(新闻中心)所处的中心地位没有被充分利用,虽然在某些工作地点新闻中心被指定为这一领域的领头机构。

(三) 共同数据库是另一个需要在相应总部必要的强有力的支持下在外地一级做出重大努力的领域。这些数据库对于纵向和横向地分享方案信息,包括与没有外地代表机构的组织分享信息,其重要性怎么说也不过分。

几个外地地点已有机构间小组在考虑这些设施，虽然这些设施可能由于当地获得信息系统的能力不同和不同组织使用程度的不同，各地点会有差异。

(四) 当地采购货物和供应品在一个共同服务框架内有很大的节约潜力。

(五) 包括预防性维护、修理和管理在内的一个共同的联营运输队需要协调各组织将外地车辆作为一种重要的方案资源管理的不同的政策和程序。

(六) 本系统出版物在国家一级的推广、发行和销售需要作为一项直接附属于驻地协调员办公室的共同服务来组织。在此方面联合国出版部门的技术建议和支助肯定是有利的。

(七) 联合国系统共同服务的纵向和横向连网应是组织和加强外地共同服务的最终目标，该网络在外地一级有相互依赖的联系，在主要的总部工作地点，特别是纽约、日内瓦、维也纳、罗马和内罗毕有共同服务。

65. 很明显，在可行时采用共同房舍(检查专员认为许多外地地点应该这样做)有助于加强合作和协调。它们还引发共同服务的“增值效应”，如上文所列举的共同服务能够成为在外地更有效率更有成本效益的联合国系统的支柱。

66. 在外地设有代表的所有联合国组织应加速和加强其努力，以便在考虑到上面段落(第 64-67 段)讨论和建议的内容的情况下，建立和(或)增强共同房舍和服务。东道国也应在实现这些计划方面发挥更前摄性的作用。

## I. 国别战略说明

67. 国别战略说明是 1992 年规定的，根据大会第 47/199 号决议第 9 段，国别战略说明由东道国政府在自愿的基础上编写，以便确保联合国系统提供的援助能够有效地纳入国家发展进程。国别战略说明在多大程度上能实现其预定目标和对外地一级的协调产生积极影响将最终依赖采用这一工具的国家数量及它们对它的重视程度。迄今为止，对于国别战略说明只有有限的业务经验，检查专员的现场调查结论表明，国别战略说明过程应保证东道国政府的领导作用，并加强本系统各组织，包括没有设国家代表的组织的参与程度。另一份联检组报告更广泛地论述了国别战略说明的编制和应用<sup>5</sup>。但是，如前所述，在某些情况下，联合国各组织的参与必须改进。

## J. 信息

68. 总部和外地包括区域经济委员会的一些联合国官员，强调信息及其及时性作为更有效率和更有成效的联合国系统的一个因素的重要性。他们指出了有关可能影响外地关系的其他组织大的政策变动和总部指示的最新信息方面继续存在的不足之处。这不一定意味着或导致这样一种情况，即必须交换每一条信息。

69. 根据一项建议，重要的是对于联合国系统有一定程度重要性的问题和活动应该有信息的强制性流动，不管是纵向还是横向的流动；例如，各自的立法机构通过的决议；及不同秘书处管理层的政策指示；以及其他大的任务或变化。如果有关的话，信息流动应扩大到东道国以及捐助国。

70. 检查专员建议，各组织，可能通过行政协调会，应达成一项关于需要在强制基础上交换的最低限度信息准则的协议。这将促进提高透明度、共同知识和在外地建立一个更加统一的大家庭。

## K. 总部的支助

71. 发展和国际经济合作总干事办公室是根据大会第 32/197 号决议于 1978 年设立的。这是联合国系统的经济和社会部门的重组过程中的一个核心要素，是支持驻地协调员和有效地综合外地一级的业务活动的一个主要机构。但是，其任务、资金和权力是有限的，于 1992 年终止。

72. 1994 年 7 月，秘书长授予开发计划署署长帮助他改进发展方面的业务活动的协调及加强驻地协调员制度的全面职责(1994 年 7 月 27 日 SG/SM/5380 号)。随后，署长建立了联合国系统支助和服务处（系统支助处），以对驻地协调员的职能提供支助。

73. 1995 年，开发计划署执行局批准一项新的便利办法，拨出开发计划署全部资金的 6% 专门用于支助联合国系统和援助协调。

74. 外地的代表接受来自各自总部的指示。在某些情况下，他们接受联合指示，如政策问题协商组协调制定方案程序的指示，1995 年 12 月 22 日的共同国别评价或其他有关合作的联合信件（如 1996 年 10 月 26 日开发计划署和工发组织关于开发计划署/工发组织间合作的信件）。指示的编号和种类，用一位代表的话来说，是“不确定的”。

75. 从对有关文件的分析及在外地的会见中，检查专员得出一定的结论：

（一）拨出达到开发计划署总资金 6% 的财政资源支助驻地协调员制度受到外地所有代表，特别是驻地协调员的欢迎。拨款在访问的所有国家都得到较好的利用，特别是用于支助东道国的机构间活动。

（二）几个驻地协调员/驻地代表没有在系统支助处找到所设想和需要的对于驻地协调员和驻地协调员制度的支助。另一方面，开发计划署之外

的其他组织和机构几乎不对系统支助处提供任何支助。用一位代表的话来说，他们“因疏忽而损害它”，它没有被看作一个支持驻地协调员制度的独立单位，而被看作开发计划署的又一个部门。

(三) 外地的几个联合国官员向检查专员隐隐约约地透露说，不同总部支持驻地协调员制度的书面指示和对各自办事处更是前摄性的支持之间有差距。也许更多地强调加强各个组织的作用可能会以牺牲联合国系统在外地成为一支更加统一的力量为代价，因而造成“争夺地盘”。

76. 检查专员认为，需要彻底检查和调整总部的支助。虽然重点在于纽约，但所有组织的总部的支助也是必要的。检查专员还认为，任何试图加强对驻地协调员的总部支助和将这一点制度化的努力必须在重组联合国秘书处的经济、社会和其他部门的背景下进行。检查专员很高兴得知秘书长将所讨论的三个部门合并为一个部门的建议，这一建议证实了他们早些时候关于这一问题的方向<sup>6</sup>。

77. 与导致在外地设立单一联合国系统代表的进程的同时(上文第2条建议)，检查专员建议，秘书长经与行政协调会协商，在联合国秘书处指定一名高级官员负责驻地协调员制度。他们还建议：

(一) 联合国秘书处内新合并的经济和社会问题部门的负责人（其级别可能升为副秘书长级）应代表秘书长承担这一责任。他/她应有明确的授权和适当的人力和财政资源；

(二) 应由一个为此目的设立的单位支持他/她，不增加费用，该单位由秘书处目前负责这些业务活动的人员再加上附属于开发计划署署长的联合国系统支助和服务处（系统支助处）的人员组成。该单位还应得到从不同组织临时借调的其他工作人员，这将促进各总部的配合协作和主人翁感，对外地产生滴入效应。



(三) 联合国其他组织，应通过在秘书处的代表/联络员，能够以“董事会的”方式参与决策过程；

(四) 最终可能由联合国系统所有组织共同为驻地协调员提供资金。

#### **L. 驻地协调员与包括人道主义和维持和平在内的紧急情况**

78. 事实上在过去几年中，驻地协调员的作用已超出方案事项，尤其是在面临内乱、不稳定的国家或过渡中的国家。他/她不得不越来越多地应付安全、人道主义、选举和其他问题。

79. 在一次出差时，参加联席会议的两个有关人员(驻地协调员和人道主义协调员)提请检查专员注意，有一名驻地协调员和一名人道主义协调员服务于同一国家而且明显地做着重复的工作的徒劳甚至尴尬局面。有幸的是，驻地协调员使命结束时开发计划署没有任命一名接替者。这可能仅限于一个例子，但检查专员认为这种情况不应再发生了，开发计划署和人道部应就这一问题达成更好的协调和共同协议，这点在另一份联检组报告中进行了更为详尽的阐述<sup>7</sup>。而且，检查专员还注意到人道主义事务机构间常设委员会正在最后完成的有关工作。还有人提到内部监督事务厅（监督厅）和联检组关于在紧急情况<sup>8</sup>和维持和平情况下<sup>9</sup>的协调工作。

80. 检查专员注意到难民专员办事处就免疫问题与儿童基金会和卫生组织，就粮食问题与粮食计划署之类的组织进行合作并充分地利用其专门知识的成功方法，并愿对此提出表扬。

#### **M. 东道国**

81. 联合国大会 1996 年 2 月 16 日关于发展方面的业务问题的第 50/120 号

决议规定:

“(12) 强调受援国政府负有主要责任, 根据国家战略和优先次序协调各类外来援助, 包括多边组织提供的援助, 以便将这些援助同其本国发展进程有效地结合起来;”

82. 检查专员认为, 驻地协调员制度应在必要时和应要求继续争取加强作为国家发展自力更生能力的一项基本职能的政府的协调机制和结构。

83. 事实上各政府的发展、管理和协调能力在各国之间和各类国家之间大不相同, 对驻地协调员服务的需求也不同。一端是对本系统的协调服务需求相对有限的国家, 因为其政府的协调机制较发达和有效, 不论是在中央政府一级还是在各部一级。另一端是政府机构几乎不发挥作用的, 在这里驻地协调员的服务不仅很必需, 而且趋向于包括的活动和行为主体更广泛, 常常包括双边捐助者。在这两个极端之间是这样一些国家, 其政府可能决定有选择地利用驻地协调员的职能, 制定综合方案和实施外来投入。

84. 然而, 尽管有这些类别, 正如检查专员在外地工作中注意到的那样, 各部和各部门继续直接与相应的对应组织打交道(反之亦然)而没有一个中央“交流中心”和协调机制, 这对于有效地协调和最佳地利用资金造成较大问题。检查专员并不主张应当中止这类接触, 但可以更好地管理这类接触。政府和联合国官提出了两条意见, 这两条意见可以互相补充:

(一) 建立一个部际“委员会”或小组, 由各部和各部门组成。(该委员会的主席将是驻地协调员的对应人物)。这种机制已经在一些国家采用, 且已证明了其效力。

(二) 各部和各部门给联合国相应组织的函电应由负责协调的部如外交部、计划部或财政部批准和(或)抄送负责协调的部。

85. 检查专员建议，东道国政府应继续讨论这两条建议的效能，并且（可能与驻地协调员合作）根据其需要和需求制订最佳做法。

## 五. 争取加强联合国在外地的存在

86. 如引言中所述，关于这一题目已写了很多，许多人已知道很多。前几章已提出几项具体的结论和建议。在最后一章中，检查专员将试图利用这些结论和建议，并将这些结论和建议与范围更广的建议形成一个更加紧凑的单元或“模式”。

87. 尽管联合国大会和其他立法机构曾下指示以便为支助方案国加强外地的协调工作，尽管联合国系统试图为此目的而努力，但并没有完全达到所期望的效果。在许多情况下，联合国不同组织的办事处和代表机构继续激增，增加了联合国系统和东道国的协调难度。它们的努力是分散的，具有固有的重复和浪费的危险，最终使所有各方付出较高的费用。

88. 考虑到各种因素，值此各会员国越来越关注联合国系统更有效率和有成效之际，及值此资金正在减少之际，检查专员认为所有各方需要采取一些大胆的措施。这并不局限于外地。必须在为调整联合国的经济和社会部门的整个行动的范围内采取这些措施。虽然检查专员关注的重点是外地，但这件事已超出外地而涉及其他主要当事方：总部、东道国和捐助界。

### A. 联合国系统在外地一级

89. 检查专员主张由单一负责任的联合国官员代表整个联合国系统，并全权代表它讲话，从而赢得为执行交托他/她的任务所必需的尊重与合作。他/她应集体和（或）单独对联合国系统（大家庭）负全责；而不是对单独一个组织负责。为了使该官员取得成效和成功，某些前提条件是必不可少的：

(一) 资格和经验：该官员应具有关于驻地协调员问题的第四章 G 节所规定的资格和经验。

(二) 技术和专业支助：他/她在需要时应得到各部门的技术和专业建议的支持。形式可以各国有所不同。这种专门知识可以在该国全国或通过联合国的有关技术专业机构(而不能通过其代表)、分区或区域代表机构/顾问，包括区域委员会的顾问获取(区域范围，特别是区域委员会和其他联合国区域和分区办事处作用的分析已在以前的联检组报告中讨论<sup>10</sup>。有关这方面读者还可参照北欧项目<sup>11</sup>)。还可以提前很短时间通知或在事先安排的任务中从有关机构寻求专门知识。驻地代表/驻地协调员可以直接利用粮农组织高级农业顾问和工发组织工业发展高级现场顾问的专门知识就是这种情况。他们都在一个办公室，有明确的权限而没有放松各自作为其组织的倡导者的作用。若干地点，包括政策问题协商组内的安排，仍然是这种情况。

90. 如果这是一个代表和倡导的问题，即一些组织认为驻地协调员没有充分代表它们，或者更多地与开发计划署的事务协调一致而牺牲它们的事务，那么这个问题可以通过几项措施加以克服，包括指定和挑选驻地协调员的程序。检查专员注意到，当某些组织把其“主任”升格为“代表”时，在协调方面和联合国“大家庭”概念方面都遇到了更多的困难。他们不知道有关倡导所增加的好处与其留下的负面影响相比是否值得。通过退回到“主任”而非“代表”的职衔，“代表”职衔产生的许多敏感和个人冲突问题都可以得到解决。

91. 这一结构中另一个重要要素是第四章 H 节中讨论的实现共同房舍和共同服务的行动。如能实现，这将成为支持东道国的统一代表机构的支柱。无需重申由此导致的明显的成本效益的好处了。

92. 以上所有措施将不仅集中外地的分散资金，巩固不同组织官员之间的关系，最佳地利用各自的专业和互补性，而且会加强联合国系统和驻地协调员的可信度和权威。这还将更有效率和有成效地服务于东道国。

93. 这一方法不能孤立地发挥作用。它必须得到总部的支持。必须与方案国和捐助国有正确的相互关系。

## **B. 联合国系统在总部一级**

94. 检查专员在第三章中回顾了总部对驻地协调员支助的历史演变，包括指定总干事，随后是开发计划署署长代表秘书长监督和支持驻地协调员制度。

95. 根据各次评价和向检查专员透露的最近的反馈，两次经验没有达到所期望的目标。

96. 对于上文倡导和建议的外地代表制的类型，检查专员认为应考虑在总部设单一的有适当职能的高级官员。检查专员建议会员国考虑让一名副秘书长负责业务和有关活动的想法，他应有适当的任务、权力和资金。各专门机构和各组织应参与这一过程。

97. 这官员应是秘书处负责合并部门的人。应由一个单位支持他/她，该单位由目前负责这些业务活动的人员再加上现在附属于开发计划署署长的系统支助处的人员组成。该单位还可获得从不同组织临时借调的其他工作人员，各组织在秘书处的代表可以以“类似董事会”的方式参与。

## **C. 东道国**

98. 外地联合国系统的主要目的是及时、高效率和有成效地对东道国的需要

和需求做出反映。

99. 东道国在确保最经济地利用联合国在外地一级的资金方面的作用极为重要。这假定有一个强大而有效的单一政府机构处理多边合作问题，而不是按照联合国各专门机构和组织的方式按照行业在不同的部和部门之间分散责任。它并不一定因此各部和专门机构就不再相互影响。而是说决策过程必须集中管理。

100. 这意味着，应当巩固和增强东道国，尤其是其中央机构的能力。在此方面，联合国系统可以通过考虑不同类别国家的不同情况发挥更加关键的作用。

101. 检查专员建议，在此方面方案国考虑第四章，特别是M节提出的观点，因为政府在与技术援助有关的各个阶段的决策过程中都是并且还应继续是主要的权威。

#### D. 捐助界

102. 在大多数外地地点，如果不是所有外地地点的话，捐助界在多边-双边活动的协调中起着主要作用。其与联合国系统，尤其是与驻地协调员制度的相互影响，在各个国家的强度和效能是不同的。

103. 而且，捐助国在联合国各组织的立法机构中也起着主要作用。它们个别、集体和有效地发挥这种作用。检查专员认为，联合国系统的改革行动应继续是一个主要问题。在此努力中发达国家和发展中国家应成为伙伴，都应承担起责任，包括捐助国以可以预计和及时的方式捐款的责任。

## E. 立法机构

104. 检查专员回顾了联合国大会有关驻地协调员和驻地协调员制度决议的主要基准。立法机构的一些指示（包括联合国大会三年期政策审查及其结果），这些指示虽然逐渐更为切实可行，然而却有可能被不同的行为主体根据各自的需要作不同的解释；从而可能引起使其不能实施的冲突。由于会员国在不同立法机构中不采取一贯的立场，联合国系统不同的立法机构的方向和方针仍有差距。因此，必须纠正这些反常现象，部分通过经社理事会和联合国大会更加有力的监测和决定，但也要通过在各会员国内的更加严格的协调。如前所述，最近一份联检组报告论述了有关制定政策和协调的问题<sup>12</sup>。

注：

1. 开发计划署：《吸取的教训：加强驻地协调员的工作》。
2. 联合国系统内组织的权力下放，第一部分：权力下放和管理过程；第二部分：比较方法；第三部分：世界卫生组织(JIU/REP/92/6)。
3. 联合国系统各组织的外地代表情况：结构和协调（JIU/REP/86/1）。
4. 联合国外地共同房舍和服务(JIU/REP/94/8)。
5. 协调政策和方案编制框架以促进更有效的发展合作(JIU/REP/96/3)。
6. 秘书长 1997 年 3 月 17 日给大会主席的信(A/51/829)。
7. 对人道主义业务和维持和平行动的关系的调查(JIU/REP/96/6)。

8. 深入评价人道主义事务部: E/AC.51/199/3.

9. --联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制(JIU/REP/93/6);  
及。

--联合国维持和平行动的军事部分(JIU/REP/95/11).

10. 联合国系统内组织的权力下放, 第一部分: 权力下放和管理过程;  
第二部分: 比较方法; 第三部分: 世界卫生组织(JIU/REP/92/6).

11. 北欧联合国项目: 联合国的问题和选择方案, 1991 年.

12. 协调政策和方案编制框架以促进更有效的发展合作(JIU/REP/96/3).

- - - - -