



---

第五十四届会议

议程项目 118 和 127

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

对联合国人类住区中心(人居中心)的方案和行政做法的后续性审查

秘书长的说明

1. 按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议,秘书长谨此转递担任内部监督事务厅监察员的副秘书长提交给他的所附报告,请大会注意。该报告谈到 1997 年对联合国人类住区中心(人居中心)的方案和行政做法的审查的后续行动。
2. 秘书长注意到该报告的调查结果,并同意报告的建议。

## 内部监督事务厅关于 1997 年对联合国人类住区中心(人居中心)的方案和行政做法的报告的审查的后续行动

### 摘要

1999 年 10 月,内部监督事务厅(监督厅)就其 1997 年 4 月 23 日的报告(A/51/884)进行了后续调查。报告评估了在执行以前各项建议中所取得的进展,以及在联合国人类住区中心(人居中心)的财政和行政管理方面所希望得到的进展是否已开始实现。在这一方面,特别注意于 1998 年 9 月开始的振兴努力。这使调查能够维持其前瞻性,并为使振兴工作更加有效提供了建设性投入。

继 1997 年 4 月最初的监督厅报告发表之后,曾为改革人居中心试图作出一些努力,但都是不连贯的和未取得成果。1998 年 7 月取得了决定性突破,因为当时新的代理执行主任发起了振兴运动。至 1999 年年初,这项振兴努力已经导致了一项新思想,而这一思想又转变为具有战略性重点的工作方案草案,以及人居中心以各项战略目标为基础的精简组织结构,为执行实务性活动提供了进一步灵活性。振兴工作得到了会员国以及人居中心其他利益有关者的赞同。

调查中注意到在以下方面所取得的令人信服的进展:在重新确定人居中心的任务方面,在重新制订其工作方案以便将资源集中在各项战备目标方面,以及在协调新的组织和方案结构方面。监督厅注意到,振兴工作在人居中心的业务和规范活动之间已建立了有效的联系,并且在其工作进程中注入了一种健康的灵活性。有令人鼓舞的迹象表明,一种新的工作文化正在形成,这一文化珍视工作人员的主动性、创造性和灵活性。监督厅认为,振兴工作对人居中心今后的工作提供了新的动力,同时为人居中心创造新的,振兴的形象已作出了大量努力。

但是,为持续作出这些努力所必要的行政支助仍然还很薄弱。监督厅认识到,由于历史上遗留下来缺乏管理的状况,振兴行政和财政各个方面的努力不得不从低的基础开始。这就致使各项改革努力变成对危机的处理,使得制定全面性的前瞻性改革政策只剩下很小的余地。

尽管这些“灭火”努力无疑在问题最多的领域取得了某些向好的变化,监督厅认为,现在应该是人居中心强调在财务和人员方面进行有力管理的时候了,以便保证振兴的势头得以维持,而工作人员的士气和捐助者的信心不受到不利的影响。而这将需要象在方案领域里所表现的那样,具有战略计划、政策指导、专业业务知识以及坚持不懈的精神。

监督厅建议,应当优先注意财务和人员管理,并且应当象方案领域那样,以果断、迅速和全面的方式来处理。人居中心应当与联合国内罗毕办事处一起,不断地更新并且积极地执行有关财务和人力资源管理的具体而详尽的措施。

## 目录

段次 页次

一. 导言.....	1-7	4
二. 最近事态发展.....	8-9	4
三. 规划和组织.....	10-17	4
四. 领导和管理.....	18-19	5
五. 业绩监测、评价和项目评估.....	20-25	6
六. 行政和财务管理.....	26-29	6
七. 财务状况.....	30-35	7
八. 区域方面.....	36-41	7
九. 制度化记忆.....	42-46	8
十. 管理咨询机制和内部通讯.....	47-50	8
十一. 人员管理.....	51-55	9
十二. 管理培训.....	56-63	9
十三. 内部资料和工作人员士气.....	64-67	10
十四. 授权.....	68-69	10
十五. 结论.....	70-72	10
十六. 建议.....	73-83	11
附件		
联合国人类住区中心(人居中心)“城市机构”组织图.....		13

## 一. 导言

1. 1997年4月23日,秘书长向大会转交了内部监督事务厅(监督厅)关于审查联合国人类住区中心(人居中心)的方案和行政做法的报告(A/51/884)。概括地说,报告的调查结果表明,在人居中心的管理方面存在着严重的弱点:

- 缺少战略性思想。
- 各项活动不能相互支助,资源分散得很稀薄。
- 缺乏监督方案执行情况以及评价其结果的有效制度。

2. 报告的结论是,领导层薄弱,组织结构头重脚轻,工作职能重复以及责任划分模糊不清,这些都消极地影响到了人居中心的财务状况以及捐助者的信心。

3. 人类住区委员会在其1997年5月7日第16/8号决议第4段中请秘书长确保迅速执行监督厅的建议。大会在其1997年6月13日第51/468 G号决定中注意到监督厅的报告及人类住区委员会第16/8号决议,并注意到总干事保证人居中心已经开始实施监督厅的报告中所载的建议,并鼓励人居中心充分执行人类住区委员会所批准的各项建议。在第二年里,尽管意图是良好的,但执行工作却断断续续,而且没前后不一致,人居中心的工作表现出现决定性转折点仍是遥遥无期。

4. 监督厅这次的调查是于1999年10月开展的,其目的是在人居中心进行中振兴工作的范围内评估以前各项建议的执行进展情况,同时特别注意该项工作如何影响到人居中心的效率及财务情况。

5. 监督厅的调查结果和建议已按主要专题领域分列如下。这些调查结果和建议附有序言,简要概述自1996年调查以来的事态发展。附录中载有人居中心目前的组织结构表。

6. 调查队会晤了人居中心管理部门及工作人员,并且在内罗毕常驻代表委员会的一次特别会议中有幸听取了会员国的意见。

7. 监督厅非常赞赏人居中心管理部门和工作人员对调查队所提供的合作。调查队征求了管理部门对于报告草案的意见,并且在起草最后报告时考虑了这些意见。这些意见的概要已经以斜体字分别在各项建议中列出(见下文第73-83段)。人居中心在其关于报告草案

的意见中表示承诺充分处理本报告中提出的问题,并承诺实施所有建议,监督厅对此感到鼓舞。

## 二. 最近事态发展

8. 代理执行主任承认,尽管开展了一些评估,审查和研究,到1998年中期,人居中心仍然存在一些严重的问题,并且面临着极不确定的未来。因此,他于1998年9月指定了一个振兴工作队,该工作队为人居中心建议了一项战略性思想(见HS/C/17/2/Add.2,附件)以及新的组织结构,并且就管理和行政事务提出了一些建议。在报告编写过程中咨询了常驻代表委员会和工作人员,代理执行主任通过了报告,作为人居中心振兴的蓝图。人居中心的方案和跨学科方面工作也从联合国环境与发展工作组工作队的建议中得益。(见A/53/463)。

9. 利益有关者对振兴方案的反应大体是积极的,这反映在人类住区委员会第十七届会议的讨论和该届会议通过的各项决定中。<sup>1</sup>例如,委员会在其1999年5月14日的第17/1号和17/6号决议中认识到人居中心新的战略思想的主旨及其对有保障的使用权两项全球运动的重视是有效实施《生境议程》的战略性着手点,确认目前正在开展的振兴进程,以及这个进程与更为广泛的联合国改革工作之间的相互关联,并欢迎管理部门承诺使人居中心发展成为研究人人拥有适当住房和可持续城市发展等主题的英才中心。委员会根据其1999年5月14日有关振兴人居中心的第17/7号决议,授权执行主任全面地实施新的战略思想,并鼓励他紧急地对行政和财务管理工作实行全面改革,作为现行振兴进程的组成部分。委员会根据其1999年5月14日有关人居中心2000-2001两年期工作方案的第17/20号决议,核准了工作方案草案连同草案中所载的战略,将规范职能和业务职能结合起来,同时强调方案有必要更充分地反映出实现一个已振兴的人居中心的战略思想,该决议还赞同改革人居中心的组织结构。

## 三. 规划和组织

10. 监督厅在其1997年的审查中发现,人居中心的方案活动缺少一个主旨,而研究与方案两项职能之间很少有一种有效的联系,各次级方案之间的协力增效作用不够,能力建设努力也受阻。监督厅建议,工作方案应有重点,互相协调,反映研究和技术合作之间的密切关系;还应在总的方案结构范围内将各区域单位的职能结合起来。监督厅并建议,人居中心的任何重组均应配合方

案结构,其各组成部分应彼此支助,应避免稀少的资源分散到小单位(A/51/884,第 51 和 52 段)。

11. 自此以后,人居中心确立了一项战略思想,使其工作方案符合这一思想,并改革了其组织结构。这一战略思想旨在承认人居中心作为联合国的城市机构,应当采纳全球宣传机构的风格与形象,并利用两项战略性运动,它们分别来自《生境议程》的两大主题之一:一个主题是安全保有权,另一项是有关都市管理。目前的调查指出,新思想的根本原则是要避免力量分散,并加强组织的连贯性。

12. 2000-2001 年的工作方案由两个次级方案组成(过去由八个次级方案组成),其战略重点放在数量有限的旨在实现《生境议程》目标的明确目标之上。它与过去方案的不同之处,还在于强调规范活动和业务活动之间的联系。该方案强调加强人居中心的战略和业务合作伙伴关系,并建立人居中心的相对优势,而同时又保证人居中心不重复在其他部门存在的专业力量,特别是在联合国系统内部不重复已存在的专业力量。新的工作方案是以各项目标、预计的效果以及工作业绩指数的形式表达,监督厅认为这个工作方案是人居中心将其资源和专业知识集中在由其战略思想所确定的优先事项上的一项有效的措施。调查队同意管理部门就其在一些预计的结果和工作业绩指数的制定方面所发现的具体缺点和弱点提出的意见。这些意见被接纳了,并将在制定 2000-2001 年人居中心各部门工作计划中贯彻实施。

13. 关于一些新的组织结构(见附件),监督厅认为,新结构满足精减行政管理的目的,并将人居中心资源集中在执行其两项次级方案及其各自全球运动上。重组要求各区域办事处充分地参与人居中心的工作,并作为区域的联络点行事。监测厅认为新结构符合其以前建议的文字与精神。

14. 两个实务司(全球司以及区域和技术合作司)执行次级方案,而第三个司则在方案制定、行政和财务管理,资源调动以及促进与各伙伴之间的合作方面提供支助:

- 全球司全面负责围绕安全保有权和城市管理这两个全球运动主题。该司的一个关键组成部分就是城市事务秘书处,其任务是向两个司提供支助,以便进行监测和评估、制定指标和统计数字以及传播最佳做法。
- 区域和技术合作司的任务是把人居中心的两个运动推向全世界的各区域、向区域合作伙伴提供直

接的政策和技术支助,促进城市和住房发展方面的区域合作。其重要的职能还有将所获的知识反馈到人居中心的所有政策组成部分。

- 方案支助司的任务除其他外,还保证人居中心利用有效的计划,在财务和行政方面进行健全的管理,以及适当地为提供资金的合作伙伴服务。该司为人居中心的资源的划拨和管理提供全面指示和指导,并负责制定全面的资金筹措政策,及负责管理资金筹措活动。

15. 调查发现,方案支助司不得不花费大量时间纠正以前遗留下来的问题,而同时又必须充分参与新的组织结构的建立工作。现在还缺少全面的、协调一致的方式处理这些问题的战略计划和指导,也缺少最终消除这些问题的时限。

16. 从积极方面看,监督厅注意到,通过捐助者的资金,人居中心于 1999 年 9 月至 12 月期间委托顾问制定了一项信息技术战略。该项战略确定了一项长期的信息技术思想,并规定了执行任务的优先顺序(包括时限)。战略所涉及的主要问题包括:发展项目管理手段,以便支助所有知识密集型工作,以及控制和监督各个项目;在一般通讯和传播信息方面以及有关的组织结构方面加强使用因特网和万维网。

17. 人居中心的新组织结构于 1999 年 2 月已交由总部批准。监督厅关切的是,总部在审批促进人居中心新结构的秘书长公报草案方面用了太多时间。最终,涉及到内罗毕三个单位的三项相互关联的公报于 1999 年在 12 月 23 日发表了(ST/SGB/1999/20、21 和 22)。

#### 四. 领导和管理

18. 其代理执行主任对本来任务并不明确的组织提供了专心致志、富有远见和强有力的领导,监督厅对此印象深刻。但是,人居中心想要走上正轨,不仅需要有力的领导,而且还需要实际的管理。这对取得和提供必要的反馈,以便保证这些目标和目的得以实现是必不可少的。同时向工作人员保证,最高层管理人员每天与他们一起工作,以便推动改革,从鼓励工作人员的角度看,这也是不可缺少的。

19. 监督厅关切的是,代理执行主任将很多的办公时间用于内罗毕以外地方。监督厅赞赏他为维持高度政治可见度所作的努力,并了解到代理执行主任在内罗毕时工作时间安排极为紧张,工作时间很长,还包括周末。该

厅并注意到在 1999 年举行的 8 次高级管理小组会议中,有 4 次是由代理执行主任自身主持的,而在他离开内罗毕时,他与他的代理副主任之间不断的保持联系。但是,由于人居中心、联合国日内瓦办事处和环境规划署各方都激烈地争取代理执行主任把时间花在它们身上,监督厅认为,这一安排并不妥善,也满足不了人居中心的要求。

## 五. 业绩监测、评价和项目评估

20. 在 1997 年的报告中,监督厅建议人居中心设立一个业绩监测、评价和报告机制,并将项目评估职能与监测及评价职能分开。此外还建议在项目设计过程中要考虑到学到的经验教训,并提高评估过程的精确性(A/51/884,第 56、57 和 59 段)。

21. 在进行本次审查时,人居中心已建立了监测机制以及方案业绩报告制度,这些都纳入全秘书处综合监测和文件信息系统(综合信息系统)。方案监测系统由监督和评价股运作,该股配备了一名协调员,并为自我评价提供方法支助和指导,同时作出大量努力,为设计、监测及评价各项研究和业务活动建立各种机制和制定各种标准和准则。

22. 这次调查注意到该股协调员在编制人居中心所有现有的和设想中的活动清单方面预先采取的主动行动。遗憾的是,将这份清单转换成互动数据库的工作因资金短缺而中断。

23. 另一项值得赞扬的主动行动是参与建立内罗毕监测和评价网络,该网络包括联合国各实体、其他国际组织、非政府组织以及学术和研究机构。该网络提供了论坛,用以交流学到的经验和教训,并讨论正在出现的各种问题。该网络的一次有益的工作是于 1999 年 9 月主持了非洲评价协会的成立会议,该协会提供了独特的机会,用以训练并交流范围广泛的评价主题,其中包括对人居中心的工作有直接重大意义的各种议题。

24. 监测和评价股的工作将因振兴进程所设想的规范活动和业务活动的合并而受到挑战。这需要制定适用于这两种活动的协调一致的兼容的业绩指标和评价基准。以该股现有的那么一点人手来完成这项复杂且资源密集的任务是不可能的。这项任务也肯定会更进一步延误互动评价数据库的开发,而这种数据库是支持中心的制度化记忆的重要手段。

25. 监督厅确认项目评估职能已于 1997 年 5 月与监测及评价职能分离。监督厅注意到,由于设立了方案审

查委员会,已编制了一份项目设计核对清单,以便于在设计阶段评估各项活动。自那时以来已根据取得的经验对核对清单所列的标准进行了修订,并在项目提案评估中不断使用这些标准。目前正在考虑额外的机制来增强来自过去的和目前正在进行中的项目的反馈。

## 六. 行政和财务管理

26. 在 1997 年的报告中,监督厅建议一套措施,旨在加强财务控制、分配核证和批准职责、简化有关的组织安排和管理间接支助费用(同上,第 67 和 68 段)。

27. 人居中心采取了果断措施,改善财务控制,并确保各区域办事处均有记录在案的授权任务。建议的这一方面工作已被视为完结。然而,虽然财务控制已有所改善,人居中心显然在财务管理方面仍然遇到各种问题。尤其是:

缺乏充分、准确和及时的财务资料,这被视为是妨碍进一步恢复捐助者信心的障碍。

- 由于基本财务材料的质量不高,人居中心在确定其确切的财务状况方面依然面临着一些问题。这妨碍了人居中心对各项活动进行健全财务规划。
- 内罗毕与各区域办事处以及外地项目之间几乎不存在计算机化财务数据交换。

28. 这些问题部分是历史遗留的,部分应归咎于没有程序来定期核查、监测和审查财务数据的准确性和完整性。在处理办事处间列帐凭单方面的延误,又进一步加剧了这一问题的。虽然这些问题在很大程度上关系到内罗毕办事处的财务科,但人居中心应确保规定并符合各项可靠的标准。

29. 内罗毕办事处和人居中心正在共同努力处理当前财务数据不精确的问题。例如,人居中心已向内罗毕办事处提供了项目经费,用以暂时加强内罗毕办事处财政资源管理科的中层管理,并改进财务数据的记录和报告。内罗毕和人居中心还合力编印由人居中心管理的所有收入和支出、资产和负债的年度和季度“合并”帐目。这些报告的编印突出了目前正在检查的若干会计问题。它们包括必须定期核对基金间结余并控制帐目,必须更密切监测工作人员应收帐款的数额,并必须更好地控制现金流量。然而,这些主动行动需要有更有效的协调,并确定所需的各种机制和资源,以便准确和及时地提供财务资料。

## 七. 财务状况

30. 委员会热烈欢迎振兴努力,作为使捐助者恢复信心的重要步骤,而这一步骤似乎已推动了一些重要的捐助者作出了积极的财务反应。然而,管理部门对此的乐观反应(见 HS/C/17/2 第 24 段)与行政和预算问题咨询委员会较为严峻的评估形成了对照。行预咨委会在审查 2000 - 2001 年概算时注意到在振兴生境中心方面的积极事态发展,同时表示关切的是,这项努力尚未反映出在捐助收入中已有可见和持续的增长,而且联合国生境和人类住区基金的财务依然处于变化无常和不可预见的危险之中。它注意到,1998-1999 年的增加限于特别用途捐助,而普通用途收入则继续下降,从而限制对方案机会作出迅速反应的灵活性(见 HS/C/17/9/Add.1, 第 5 段)。

31. 该基金的预期收入的多寡可视为对捐助者信心的一种衡量。其实,该基金 1999 年的预期收入比 1998 年减少了 17%,降至 3 065 385 美元。由于迟缴款项,截至 1999 年 10 月 1 日的实际收入仅为预期收入的 45% 左右,结果,1999 年大部分期间支出超过收入。

32. 1999 年 12 月,一个主要捐助者中断了长期的支助,这对人居中心的财政稳定将是进一步的打击。这可能造成具有专门经验的专业工作人员流失,从而影响到人居中心的方案能力。

33. 鉴于人居中心将于 2000 年发起两项全球运动,这两项强有力的努力旨在表明财务和行政管理方面明显的改善以及扩大捐助基础是至关重要的。

34. 监督厅铭记的事实是,捐助的力度与人居中心的业绩未必有直接的联系;捐助国种种外来的政治和预算考虑因素可能影响到捐助。一个关键的因素是捐助者将积极的政治评估变为预算经费所需的时间不可避免地会滞后。在这一振兴的关键时候,重要的是表现出前后一贯的、可示范的和令人信服的结果。振兴努力中的任何懈怠或倒退都会对捐助者的信心产生巨大的消极影响。

35. 人居中心很少同联合国的其他机构联系,以便了解在筹资以及与捐助者总的关系方面是否可以从中学习一些东西。

## 八. 区域方面

36. 监督厅在 1997 年的报告中建议,按照人类住区委员会 1995 年 5 月 1 日第 15/7 号决议,加强区域活动应成为一项明确规定的政策战略的组成部分(A/51/884, 第 54 段)。在这方面,振兴工作队建议,整合各区域办事处的最好办法之一是提供经常预算经费,用作其中每一个办事处的部分人事费。<sup>2</sup> 关于区域化,委员会 1999 年 5 月 14 日第 17/4 号决议请执行主任除其他外,为人居中心在各区域的代表地位、其分散的职能及其除内罗毕之外的各办事处详尽编制一项综合战略。执行主任在这方面指出,由于人居中心目前的财务状况,各区域办事处必须由各区域本身提供经费,即由在各自的区域执行的项目所产生的管理费用和东道国提供的专用捐款一起来提供(见 HS/C/17/2 第 62 段)。

37. 代理执行主任向人类住区委员会第十七届会议提交的区域化政策的设想是,作为进行中结构改革的组成部分,各区域办事处将充分结合到人居中心的工作中去,作为全球运动的区域协调中心进行活动,并作为总部工作高质量投入的来源。因此,各办事处将有能力作为人居中心的组成部分而为区域成员国、城市和伙伴的利益而运作。在新结构中作出了规定,扩大各区域办事处的活动,使它们反映出区域一级规范性的和业务性的能力之间的整合。各区域办事处的工作方案旨在使人居中心的工作方案与全球运动相结合,调整人居中心的政策和战略使之适应各个区域。

38. 监督厅认为区域化活动是振兴进程中较为成功的领域之一。已成立了负责非洲和阿拉伯国家、亚洲和太平洋以及拉丁美洲的三个区域办事处,并成功地在有关区域发展了业务、提高认识和能力建设的活动。监督厅注意到因关闭设在安曼和墨西哥城的新闻办事处并将其活动并入各自的区域办事处而节省了费用。

39. 然而,监督厅注意到,虽然三个区域办事处中的两个 - 非洲办事处和亚洲太平洋办事处 - 财务稳定,但第三个办事处却长期陷于寻求经费的挣扎之中,几乎完全依赖赚取到的间接费用收入。这种每日全神贯注于求生存以及固有的无法预测的情况,对于它的规范能力的长期可持续性和协调发展并非好的预兆,除非中心能找到一些支持。

40. 人居中心打算增强各区域办事处的分析能力,以此加强人居中心的两项全球运动的业务活动与规范职能之间的联系。尽管这无疑将使人居中心的业务活动

和规范活动增强交流,相互得益,但却难以想象如何能在普遍存在资源限制的情况下实现这一点。在这方面,监督厅认为,振兴工作队旨在为此目的分配经常预算资源的上述建议是有其优点的。

41. 监督厅还关心地注意到讨论中的设立负责中亚和东欧的另一个区域办事处的倡议,并认为此种行动将加强人居中心的国际联系和业务能力。

## 九. 制度化记忆

42. 1997 年,监督厅强调迫切需要有效的制度化记忆,以满足业务单位以及利害有关者的需要(A/51/884,第58和59段)。目前的调查发现,朝这一目标所取得的进展并不平衡。尽管在各具体的实质性主题领域内建立制度化记忆方面已取得令人信服的成绩,但此种知识库依然是相互分割的,交叉使用的机会或是难以得到,或是根本不存在。至于人居中心本身的制度化记忆,它仍然是没有定型而且不完整,因此需要有协调的战略、专门知识和资源来实现所希望的效能。

43. 前后一贯和不断发展专门制度化记忆的成功实例是一系列关于各种业务活动的季度报告和两年一度的简要报告,其中载有关于每个项目的财务、地域和主题各个方面综合资料;关于推广最佳做法的方案,这种方案设有自己的网址并分发 CD-ROM;人类住区发展指标简编;以及评价和项目评估清单等等。

44. 人居中心存在有一些关于制度化记忆的英才中心,但它们局限于具体领域,服务对象主要是范围很窄的用户群体。为了使这种专门的制度化记忆变得全面和方便用户,需要通过多个进入点使数据库与普遍存取之间建立交叉连接。只有建立了这些设施,才能有效地为利害有关者的利益服务。

45. 中心的管理部门认识到,必须制定一种综合办法来处理实质性制度化记忆并准备对之采取行动,这一事实使监督厅受到鼓舞。为人居中心制定战略信息技术计划的工作队的职权范围包括通过联机互动系统的通用电子存取。然而,鉴于其财务状况,此种项目的费用可能过于昂贵。

46. 至于人居中心本身的制度化记忆的发展,它仍然处于酝酿阶段。数年前它的文件中心被撤销了,由于经费紧张而必须让出原有的相当大部分的房舍,致使各种记录到处乱放,没有统一的记录分类系统,也没

有正式的档案政策:这种遗留下来的消极影响持久不散,迄今妨碍了对解决这一问题采取任何果断的步骤。为了摆脱这种要死不活的情况,需要采取切实可行的措施。不幸的是,人居中心缺乏关于记录和档案管理的专门知识,而借助于权宜的解决办法只能使这种情况进一步恶化。

## 十. 管理咨询机制和内部通讯

47. 1997 年,监督厅建议建立适当的机构机制,就方案政策和执行工作向管理部门提供咨询意见,并进一步建议管理部门应投入时间,改进秘书处内部的横向和纵向交流,从而打破相互分割的现象(A/51/884,第64和65段)。1999 年的调查队感到满意的是,这些建议已得到充分实施;此外,人居中心还利用这一情况促进在人居中心里培养一种新的、更灵活的、多学科的和注重成果的文化。监督厅认为这是振兴进程的成功实例之一。

48. 中心已为促进纵向交流已建立了健全的结构的各种组成部分。高级管理人员定期开会,其会议记录以电子形式分发给无论在何处的所有工作人员。整个中心都采用这种努力,每周举行部门科长会议,并在处级举行类似的会议。

49. 相互分割现象现正通过建立由来自不同主题领域(规范的和业务的领域)的工作人员组成的机动工作队加以解决。这些工作人员聚集一堂,处理具体的多学科问题。这种安排的重要特点是它不需要高层进行特别的逐案审议和核准;可在任何横向级别采取成立机动工作队的主动行动。对管理人员进行指导以了解机动工作队的形式和工作,从而确保了这种灵活性。

50. 目前工作人员可选择志愿参加机动工作队。这种选择机会要求工作人员作出良好的判断,确定其专门知识和目前的工作量、优先项目和截止日期是否能证明自己有资格成为某一机动工作队的成员,并要求其主管在这方面也同样地客观和乐于助人。目前,到处洋溢着鼓励和支持的气氛。但是,在出现诸如在考绩制度中对个人对机动工作队工作的投入的评估等问题时,或计划好的工作与机动工作队任务之间可能发生冲突以及诸如此类的情况时,出现摩擦是可以想象的。监督厅满意地注意到人居中心正在考虑这种可能发生的情况,而且正在讨论可能的奖励制度、时间管理安排、机动工作队的参与与个人考绩评估之间的联系。重要的是将这些讨论变成具体的机制,这将确保



机动工作队形式在初期的热情过去后还能存在下去,并作为工作文化的长期特点而持续存在。

## 十一. 人员管理

51. 1997年,监督厅建议,“L”职类(《工作人员细则200号编》)工作人员的征聘和提升工作应按照明确规定的标准通过一个审查机构进行,并建议停止派任属于《工作人员细则200号编》的顾问去履行各级职能和停止派任属于《工作人员细则100号编》的监督人员(A/51/884,第60和61段)。

52. 在振兴工作的过程中,提出了“L”/200号编问题正规化的各种建议。在调查期间,这些建议尚未转变成为协调一致的战略。不幸的是,人居中心没有抓住这一机会来处理这一问题,以便明确规定在议定的新组织结构的框架内哪些员额属于100号编,哪些则属于200号编。

53. 中心管理部门认为,“L”职类工作人员的征聘和提升程序已经正规化,但停止派任“L”/200号编工作人员履行各级职能和监督职能的工作推迟到振兴工作完成之后,因为此种人员在中心的工作人员中比比皆是。监督厅认识到,“L”/200号编工作人员占专业人员总人数三分之二,历次行政当局都忽视《工作人员细则》的200号编人员与100号编工作人员之间的明显区别,这项遗留问题长达二十年之久,这对于目前的管理部门旨在使这种情况正常化的努力是一种严重的挑战。

54. 在等待振兴工作的成果的同时,监督厅本可指望中心确保不会采取任何行动使情况变得更为复杂。然而,在“L”/200号编下提供服务的工作人员被安置到100号编的职位履行各级职能或监督职能;1998年7月,一名“L”/200号编工作人员被任命为在代理执行主任离开内罗毕期间的生境中心负责人。最近,于1999年4月,由于暂时实行新组织结构,“L”/200号编工作人员被指派担任核心监督职务,尽管是代理的。虽然监督厅认识到,在调查期间,人居中心已登广告聘任100号编工作人员担任所有的高级监督职位,但它建议这项工作应并入一种处理人员状况正规化的包罗一切的有系统的办法之中。

55. 监督厅注意到人居中心最近采取了适当的行动,对高级职位进行分类并发布出缺通知。人居中心应迅速地并充分遵照既定的规则和程序填补这些空缺。

## 十二. 管理培训

56. 监督厅最初的建议是,应提供各不同管理级别的管理培训以及为行政工作人员提供在职培训(A/51/884,第71段)。目前的调查确保行政工作人员获得培训以便应用综合管理信息系统(综管信息系统),而且在多数情形下也获得关于其职务的必要任务的培训。培训活动完全由内罗毕办事处来执行;未为此目的将经常预算资金划拨给人居中心。作为提供服务者,内罗毕办事处对制订人居中心的人力开发战略不负任何责任;显然这是后者的责任。不过,由于长期缺乏资源,人居中心未编制这类方案。

57. 监督厅满意地注意到,内罗毕办事处的工作人员发展和训练科与人力资源管理厅工作人员发展处保持极佳的关系,该处还在其现有资源范围内给予训练科充分支助。按照全组织的提高技能方案,现已根据一项年度培训计划,通过内罗毕办事处将资金划拨给人居中心。预期人居中心的培训需要将纳入年度培训计划内。1998-1999两年期,通过内罗毕办事处划拨了265 000美元。

58. 人居中心合乎条件的工作人员参加了1996年在纽约或内罗毕举办的人员管理方案,以及1997年在内罗毕举办的人员管理方案后续方案。1999年在内罗毕举办了监督技能方案和一般事务发展课程。当地训练员接受培训,以便在持续的基础上进行一般事务发展方案。

59. 关于财务管理培训,1999年12月8日至10日在内罗毕为内罗毕办事处预算和资金管理科的工作人员及环境规划署和人居中心内实质性领域的行政人员,举办了人力资源管理厅关于联合国预算和财务的中央协调培训方案。当时,来自纽约的方案管理员和课程提供者与设在内罗毕的联络点合作,并向它们提供培训材料,协助它们建立当地能力,以便对工作人员进行额外辅导。2000年将进行关于财务管理的其他培训。

60. 监督厅满意地注意到,关于管理文化需要改革的问题,人力厅表示随时准备与人居中心新的高级管理部门合作,于2000年安排一项处理此一问题的方案。此一方案的资金也许可由经常预算的管理培训资金提供。

61. 监督厅相信,这些积极的事态发展应促使人居中心的管理部门承认,目前的情况需要有全面和长远的管理培训,尤其是在财务管理领域内。在这方面应编制一项

全面、可行的行动计划,并应创新地处理现有资源有限的问题。

62. 实际上,振兴想法强调规范活动与业务活动之间的合并,现在这些活动多半由单一部门管理。但这两项职责需要有不同的管理技能,特别是关于项目类活动的财务管理。这类技能应通过以每个领域的最佳做法和妥善方式为基础的有结构的培训来掌握;此外,人居中心即将由一个背景、概念看法和个人风格等均不同的新高级管理小组来领导。对监督厅而言,在人居中心正在转变其管理文化之际,这似乎是一种有利的机会,可显示它具有先见之明,设想在 2000 年间某时进行管理培训,以确保新的管理小组及其属下的管理部门均由同样的管理理念指导,并备有最有效的技术。由于认识到必须建立管理能力,如在多数情形下那样,关键问题是如何资助这一工作。

63. 现在有两种可能的解决办法。第一种办法是划拨某一百分比的人事费,以支助管理培训,对业务间接费用征收一笔“培训税”。当然这将需要重新安排由同样来源资助的其他活动。另一备选办法是,通过特别代表委员会,向捐助国提出一项理由充分、令人信服的请求,请他们提供一笔专门用途捐款,其中包括拟议的培训的方案、范围和预算。

### 十三. 内部资料和工作人员士气

64. 监督厅在其最初的审查中建议,管理部门应增加工作人员所关切的一切重要事项的透明度和资料。这次调查发现,在振兴工作一开始便已为此目的认真行事。由于工作人员参与讨论振兴工作队所拟订的草稿,以及建立新的交流渠道,如每月印发人居中心公告、经由电子邮件向总部和外地所有工作人员分发高级管理小组会议的记录、以及各部门的电子布告板等,使士气大振。代理执行主任与工作人员之间的会议和协商产生了显著积极的影响。

65. 有效的内部交流应包括管理部门向工作人员散发资料,就这项资料的内容和意义与工作人员协商,以及工作人员将其感受和了解反馈给管理部门。监督厅的评价是,虽然第一个组成部分——从上至下传供信息——运作正常,但另两个部分却有待改进。

66. 随着时间的推移和在振兴工作进入执行阶段后,保持透明的交流这一问题似乎已非管理部门的优先议程项目。目前只有单向交流——从管理部门到工作人员,

至于就工作人员关切的问题定期协商和取得他们的反馈,已经不复存在。现在,与工作人员代表举行会议非常不定时,而且只有在工作人员要求下才举行。布告板和其他通讯的内容也仅限于方案议题,而诸如人事政策、重组和重新调派等工作人员极度关切的事项,却很少注意甚至根本不予注意。

67. 这种情况令人非常遗憾,因为随着振兴活动进入组织和行政阶段,任用、升级、调动和工作保障等议题必然成为重点事项,那时就迫切需要与工作人员公开交流,认真考虑他们的关切事项。监督厅认为,最近这种与工作人员之间缺乏对话的情况已不利地影响到工作人员的士气。

### 十四. 授权

68. 监督厅最初的报告提出的结论性建议是,管理事务部应更加严格地监测授予人居中心管理部门的职权,以确保这些职权得到适当执行(A/51/884,第 72 段)。目前的调查确定,管理事务部与代理执行主任必要时讨论了与人力资源管理方面的授权有关的议题。除这些讨论外,主管人力资源管理事务助理秘书长也于 1999 年 6 月前往内罗毕进行一次监测访问。由于这次访问,设想对人居中心进行一次人力资源管理审查。监督厅也注意到,管理事务部每月使用综管信息系统监测人居中心的员额——任职情况报告,并设想以联机方式取得这类资料。

69. 关于一项有关的议题,监督厅关注到,新代理执行主任在接受其职责时未得到充分的指导,对他的职权和他所领导的三个不同实体——人居中心、环境规划署和内罗毕办事处——的任务规定不太了解。监督厅认为,由于授予内罗毕这三个组织实体的权力的范围大不相同,其中环境规划署所获授权最大,人居中心所获授权最小,因此,入门和正式指导是必要的。

### 十五. 结论

70. 人居中心的振兴活动一开始就有一个坚实的概念以及富有想象力的战略方向。它将人居中心的有限资源集中于确切界定的战略目标并相应地精简组织结构,从而使人居中心取得决定性的进展。遗憾的是,由于历来遗留下来的未予解决的严重问题,财务改革和人事管理改革无法赶上方案方面的振兴。这对工作人员士气和捐助者信心的可能增强都产生不利影响。

71. 现在关键的问题是不能因为财务和人力资源管理领域内的弱点而减缓振兴的势头。必须持续地将对改

善这些领域的政策承诺转化为前后一贯和有效的行动。不应将资源有限这一挑战视为振兴活动的障碍,而应通过可示范说明的可信的行政和财务业绩来应付。

72. 应将财务和人事管理变为进行中的振兴进程的重点。应尽快对这两个领域制订有效的、影响深远的措施,其中载有明确界定的里程碑、截止日期、以及为及时执行每个项目所负的个人责任。应该毫不延迟地,在完全透明的条件下,根据专业能力、业绩和方案要求的既定标准,使人事结构正规化。

## 十六. 建议\*

73. 人居中心应优先考虑加强监测和评价股的资源基础。(SP-99-003-1)\*\*(见上文第 20 至 25 段)。

人居中心接受此项建议。现已着手采取行动以加强监测和评价股的资源基础,向一名供资伙伴提出申请,请其为该股的一个初级专业人员职位提供经费。另外也将努力增加该股的业务预算。

74. 方案支助司应在内罗毕办事处和关键捐助者的协商下,审查和最后确定其所需的财务管理信息;审查为确保以准确及时的方式提供财务信息所需的机制和资源;以及审查如何改善区域办事处、外地项目与内罗毕之间电子财务数据的交换。(SP-99-003-2)\*\*(见上文第 26 至 29 段)。

人居中心完全支持此项建议。目前,方案管理干事获许可用联机方式取得内罗毕办事处维持的财务数据库,同时正在进行一项实验,以测试内罗毕与亚洲及太平洋区域办事处之间的电脑化财务数据交换。所有这些主动行动都是为了改善人居中心财务管理而采取的协调办法的一部分。

75. 人居中心应利用联合国其他基金和方案的创新办法,认真考虑如何加强其资源调动的效用。对成功的大非政府组织的筹款概念和技术进行审查也可能得出一些有用的见解,可用来审查人居中心在这方面的政策。(SP-99-003-3)\*\*(见上文第 30 至 35 段)。

人居中心完全赞成这项建议,并计划认真加以考虑。业已进行联络,尤其是与环境规划署和联合国

儿童金会,学习它们的经验。目前正在利用了这些信息拟订一项筹款战略,这项战略将特别地侧重使生境的筹资基础多样化,并将增加自愿捐款收入。

76. 人居中心应对各区域办事处的财务可持续性进行一次深入审查,并制订必要措施,以确保这一可持续性长期地实现。作为此一审查的一部分,应考虑各式各样的财务支助方法和途径,包括提供更多的经常预算资源和(或)将总部人员外调至各区域办事处。(SP-99-003-4)\*\*(见上文第 36 和 41 段)。

人居中心完全支持这项建议。目前,正在审查是否可能将经常预算员额调往区域办事处。

77. 人居中心在建立其记录和档案管理系统时,应寻求秘书处中央支助事务厅档案和记录管理科的专门援助。如果需要额外资源,应考虑寻求捐助者捐款。(SP-99-003-5)\*\*(见上文第 44 至 46 段)。

人居中心接受这项建议,也充分注意到必须处理这一问题。人居中心将寻求纽约联合国有关办事处的专门援助,并正在计划调动可能需要的任何额外资源。

78. 人居中心应就制订关于奖励和保障的有效机制规定具体的截止日期。这项机制既能鼓励个人参与机动工作队,也能鼓励主管支持其属下参与机动工作队。(SP-99-003-6)\*\*(见上文第 49 和 50 段)。

人居中心赞同这项建议,并将采取适当措施来执行这项建议。

79. 应采取有系统的行动,按照各员额的职等和服务种类,将新组织结构的所有员额重新叙级,并决定哪些员额属于 100 号编,哪些属于 200 号编。应制订标准,对照新的员额表来评价提供服务的工作人员,并应适当考虑令人满意考绩和服务年限。应按照联合国既定政策和程序,设立适当的关于任命和升级的咨询机构。(SP-99-003-7)\*\*(见上文第 54 和 55 段)。

人居中心通知监督厅,它完全接受这项建议,并业已采取若干实际步骤去执行这项建议,其中一些步骤需要秘书处人力资源管理厅及时提供咨询意见和援助。

80. 人居中心应该采取以下行动。(SP-99-003-8)\*\*(见上文第 61 至 63 段)。

\* 人居中心和管理事务部的答复在有关建议下以斜体字载述。

\*\* 内部监督事务厅使用的内部编码。

(a) 进行一次关于管理能力建设的需求评估,拟订一项涉及有关培训的适当战略计划,以及为此问题任命一名协调员;

(b) 着手积极寻求一项创新办法来解决这项工作的经费问题。

人居中心赞同这项建议。不过,鉴于人居中心目前财政困难,人居中心不可能为此问题任命一名全职的协调员。在人居中心指定一个管理能力建设联络点,似较可行。

81. 管理部门应恢复与工作人员对话,定期与他们会谈,并利用参与性交流渠道,调动大家积极和热诚地支持振兴活动。(SP-99-003-9)\*\*(见上文第 64 至 67 段)。

人居中心赞同这项建议,并将加强为改善与工作人员的交流和进行更多的协商而作出的努力。1999 年下半年作出了许多努力,以处理与减少一些指派活动有关的人事问题。由于高级管理人员承诺设法尽量减少裁减的工作人员人数,工作人员士气大振。

82. 管理事务部应对将权力授予内罗毕三个实体一事进行审查,以便使情况合理化。(SP-99-003-10)\*\*(见上文第 68 和 69 段)。

83. 应考虑在新任命的高级官员入门程序中列入关于职权范围和授权的情况汇报。(SP-99-003-11)\*\*(见上文第 68 和 69 段)。

主管管理事务副司长说,这项建议将在 2000 年加以考虑。

副秘书长

内部监督事务厅监察员

汉斯·科雷尔(签名)

注

<sup>1</sup> 见《大会正式记录,第五十四届会议,补编第 8 号》(A/54/8),附件一。

<sup>2</sup> “人居中心的新组织结构”,1999 年 1 月 28 日起草,第 3.1.6 段。

