

审查联合国行政和财政业务效率  
高级别政府间专家组的报告

大 会

正式记录：第四十一届会议

补编第 49 号 (A/41/49)



联 合 国



审查联合国行政和财政业务效率  
高级别政府间专家组的报告

大 会

正式记录：第四十一届会议

补编第 49 号 (A/41/49)



联 合 国

1986年, 纽约

## 说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

〔原件：英文〕

〔1986年8月15日〕

## 目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言.....	1 - 15	1
二、 政府间机构及其业务.....	16 - 27	5
A. 具体建议		
( 建议 1 至 7 ) .....	21	5
B. 政府间机构及其业务的比较研究		
( 建议 8 ) .....	22 - 24	8
C. 协调		
( 建议 9 至 13 ) .....	25-- 27	10
三、 秘书处的结构.....	28 - 44	12
A. 一般建议		
( 建议 14 和 15 ) .....	35	13
B. 政治事务		
( 建议 16 至 24 ) .....	36 - 37	14
C. 经济和社会事务		
( 建议 25 至 29 ) .....	38 - 41	16
D. 行政和其他领域		
( 建议 30 至 40 ) .....	42 - 44	19
四、 关于人事的措施.....	45 - 50	22
A. 一般建议		
( 建议 41 ) .....	50	23

## 目录 (续)

	段 次	页 次
B. 工作人员细则和条例中所反映的建议		
( 建议 4 2 至 5 2 ) .....	50	23
C. 其他建议		
( 建议 5 3 至 6 2 ) .....	50	25
五、监测、评价和检查		
( 建议 6 3 至 6 7 ) .....	51 - 56	29
六、规划和预算程序 .....	57 - 69	31
A. 一般考虑 .....	57 - 61	31
B. 制定优先次序		
( 建议 6 8 ) .....	62 - 64	31
C. 规划和预算办法 .....	65 - 69	32
七、专家组各项建议的执行		
( 建议 6 9 至 7 1 ) .....	70 - 71	41
附件：组织事项 .....		43

## 一、引言

1. 在联合国成立以来40年中,《联合国宪章》的基本目标得到重申和进一步发展。不断改变的国际情况和新的挑战导致联合国工作在范围、种类和数量上逐渐而重大的扩展。

2. 新任务陆续出现,旧任务继续存在,因此,联合国的议程显示持续的增长。这种更大、更纷繁、更复杂的议程造成政府间机构的相应增长。为了追求《宪章》的目标,已在各级成立新的委员会和专家组。在这个体制增长过程中,往往没有充分注意到避免议程上的重叠和工作上的重复。这种情况出现于联合国本身及其各个联系机构,也出现于联合国与各个专门机构之间的关系。联合国本身处理政治、经济、社会问题、包括业务活动的政府间机构具有过分复杂的结构,一般来说,都有缺乏团结的毛病,难以取得协调。

3. 活动的增加和体制的增长造成每年在联合国主持下举行的大小会议次数的激增。这些大小会议是多边外交工作的一部分,也是寻求彼此谅解并调和各方对共同问题的政策和活动的重要工具。但是,会议的次数、频度和会期已经达到一个程度,使所有会员国、特别是人力资源有限的较小国家难以充分参加会议。另一个问题是:拨给会议的数目可观的资源往往没有得到尽量有效的运用。文件的数量,包括会议文件及更普通的文件,大为增加,已经有点超过会员国所能研读和积极利用的限度。

4. 为政府间机构服务的联合国秘书处也随之而增长。举例来说,联合国经常预算经费设立的员额从1946年1,546个增加到1986年11,423个。有时候,尤其是在1970年代,这种增长的速度很快。管理能力,特别是需要维持全面的行政效率、生产力和成本效益的能力,跟不上这种增长速度。所完成工作的质量需要改进。工作人员、特别是较高职类的工作人员的资格不够,工作方法也缺乏效率。目前的结构太复杂、零碎、头重脚轻。秘书处分成太多的部、

厅、处、司。目前共有九个政治性的部、厅、处，大约15个经济和社会性的部、厅、处。副秘书长和助理秘书长的人数太多，足以说明这种情况。

5. 联合国扩大的议程是为响应国际社会的要求与需要，却造成联合国经常预算的逐渐增长。现两年期(1986—1987)以分摊会费筹措的经常预算经费计达\$16.63亿。但是，这一部分预算只包括联合国一部分活动。剩余部分约计每年\$12亿，由自愿捐款筹供。此外，联合国的预算只是联合国及其联系组织合成的体系种种活动的许多预算之一，而这些联系组织的秘书处都直接或间接地由秘书长控制。

6. 在经常预算项下由分摊会费筹供经费的活动分为若干不同种类：政治活动(10.4%)，经济和社会活动(31.0%)，会议事务活动(19.5%)，技术合作活动(4.4%)，人道主义活动(2.9%)，国际法有关活动(1.7%)，新闻活动(5.2%)和行政活动(24.9%)。从下文可以看出，这些活动在性质上差异极大。由自愿捐款(预算外资源)筹供经费的活动则名目较少，包括人道主义活动和业务活动。

7. 许多年来，对联合国预算的内容和大小，意见分歧。这种情况约略反映出各会员国对方案预算内所列的部分实质性活动有政治歧见，也反映出对联合国管理和行政业务的某些方面情形略感不满。现行规划和预算程序上的缺点使上述问题更形严重。这个程序的原意是作为一个总体过程，在这个过程中，由联合国预算筹供经费的活动应得到广泛的协议。实际上，这个程序没有实现它的目的。许多现行的方案预算编制和核定程序仍滞留在按支出用途而不按方案编制预算的时代。而且会员国只能在预算过程中很迟的阶段对方案预算提出意见。现在必须改订预算程序，让会员国更积极地参与中期计划和方案预算的编制工作，更加便利各会员国对预算事项达成广泛协议，同时充分维持《宪章》所载各国主权平等的原则。

8. 高级别政府间专家组开始工作时，承认工作组的任务规定并不包括讨论联



联合国目前和短期的财政问题。大会是要求专家组，在《宪章》的纲领之内，找出进一步提高联合国行政和财政业务的中期和长期措施。

9. 专家组还注意到，它奉命审议的只是联合国及其附属机构的行政和财政事务。因此，联合国（包括其附属机构）与各专门机构之间的关系以及整个系统的协调与合作问题，都在专家组的任务规定范围以外。

10. 在这个基础上，专家组着手审查联合国的政府间机构及其附属机构、联合国秘书处的结构、联合国的人事政策、有关协调、监测、评价与检查的活动及预算事项。在这整个过程中，专家组确曾不断设法找出改进联合国行政和财政业务的措施。专家组也注意到它所建议的措施之中，有的可以提高联合国的成本效率，因而增加可以用于实质性活动的资源。

11. 专家组的工作时限紧迫，不容许它全面研究摆在面前的一些极端复杂的问题。专家组在1986年2月成立。它不得不把研究、讨论和起草报告分成四段会期来进行，全部开会时间只有八周。

12. 秘书长依照大会1985年12月18日第40/237号决议第6段规定，同专家组会晤几次，对专家组面前的问题表示意见。联合国秘书处应专家组的请求提供资料，因此，专家组收到了大量的文件。

13. 在这种情况下，鉴于所审主题既广泛又复杂，专家组认为应该区分：

(a) 专家组可以提出明确建议的问题（一俟专家组提出报告，大会就可以审议这些建议）；

(b) 值得和需要更深入研讨的问题（对这类问题，专家组只能拟出处理的路线并建议今后研究的方法）。

14. 专家组在充分遵守《宪章》原则和规定的基础上执行了工作。兹将专家组的建议开列于后。专家组确信它所建议的措施将有助于进一步提高联合国“行

政和财政业务效率”，“借以帮助加强联合国处理政治、经济和社会问题的效能”。

15. 专家组仍然相信，它只是作为一个改革过程的开端。 必须由其他政府间机构和联合国秘书长进一步推动这个过程。 专家组认为它已经充分完成任务，在结束工作时提出本报告。 如果这个过程要有成效，则各会员国继续坚决支持联合国及其代表的多边外交过程是必不可少的条件。

## 二、政府间机构及其业务

16. 因为旧的任务没有解决，新的任务却陆续出现，所以联合国的议程显示持续的增长。 议程的增长造成政府间机构的相应增长，往往也造成议程和工作、特别是经济和社会领域的议程和工作的重复。 在这个过程中，联合国的效率受到了影响，国际机构需要结构上的改革。

17. 专家组相信，对联合国大小会议的频度和会期以及文件的数量，也应该实行改革。 过去曾经提出这方面的许多建议，但用处甚小或毫无用处。 许多领域大可裁减。 这种裁减除对应完成的实质性工作有积极的影响，还可造成会议和文件费用的节省。

18. 除了消除议程和工作方案上的重复，还迫切需要妥善地协调联合国本身内部以及整个联合国系统所进行的活动。 这一点尤其适用于经济和社会部门范围内的活动，并包括各个秘书处以及政府间机构的工作。 现有系统的结构使各种活动的协调成为一件难事。 目前设立的许许多多协调办法可为佐证。

19. 但是，政府间结构是如此庞大复杂，必须全面审查现状，才能提出比较根本的结构改革的建议。 专家组因为可利用的时间有限，认为无法进行这样的深入审查。 如下文所说，专家组认为，这样一项仔细而彻底的审查应该交给一个政府间机构进行。

20. 在对联合国及其附属机关的政府间机构进行这样一次全面审查之前，专家组认为不但可以而且应该立即实施一些具体的改变。

21. 据此，专家组提出下列建议：

### A. 具体建议

#### 建议 1

应该加强会议委员会并赋予更广泛的职责：

(a) 应确保委员会的成员均为最高级人员；

(b) 委员会应负责监测大会关于大小会议和有关文件的一切组织方面问题的建议的执行情况，并每年向大会提出报告。委员会也应在出版委员会协助下，考虑到新闻委员会所采立场，监测出版政策；

(c) 委员会也应确保联合国所有提供会议服务的单位之间在会议服务工作程序上取得协调；

(d) 在大会拨充会议服务的资源总额以内，应委托委员会与行政和预算问题咨询委员会密切合作，在上述总额以内，担任会议日历的拟订工作；这项日历应提请大会核准；

(e) 委员会应规划和协调大小会议，特别是在全年之内错开各项会议的时间；这样可以确保更妥善利用会议设施和核定的资源，限制临时人员的雇用并减少加班费。

## 建议 2

大小会议的次数可以大大减少，会期可以缩短，而不影响联合国的实质性工作。为此目的：

(a) 应请经济及社会理事会每年举行一届会议；

(b) 大会和经济及社会理事会应要求其附属机构紧急审查现有的议程和会议日程，以便大大减少会议的次数、频度和会期。关于这一点，特别是在经济和社会领域，已经开始走向每两年举行一届会议，今后应该大力推行这个步骤；

(c) 许多联合国机构原拟与实际使用所得会议资源的情况仍有很大差异，因此，应要求这些机构对本身的需要作出更符合实况的估计。<sup>1</sup> 会议委员会应与有关机构合作，对于所使用资源一直低于所规划资源的机构，

缩短其预计会期，并酌情降低其会议频度，借以确保尽量避免浪费会议事务资源；

(d) 截至1978年，若干决议已要求每年只排一个主要的专题会议。大会决定一年之内举行的专题会议不得超过五个，而且不能在同一时间举行一个以上的专题会议；这项决定应该严格执行。

### 建议3

大会及其附属机构、特别是其主要委员会的工作程序和方法应该精简，借以提高效率。<sup>2</sup> 在这方面，应强调下列几点：

(a) 联合国各主要机关举行会议的费用很高，因此亟须充分利用现有的服务。这一责任在于这些机关的主持人员以及会员国的代表；

(b) 大会的议程应合理化，在可能范围内，将各有关项目归类或合并，同时规定其某些项目每隔两、三年讨论一次；

(c) 应研讨第四委员会的会议与特别政治委员会的会议衔接举行的可能性；

(d) 应审查大会各主要委员会之间以及各主要委员会与大会全体会议之间议程项目的分配情况，以便确保尽可能最妥善利用各委员会的专门人才以及可用时间和现有资源；

(e) 通常大会如未裁撤现有附属机构，不应设立新的附属机构；

(f) 应努力减少大会所通过的决议的数目。决议要求秘书长提出报告，应以不可或缺而有助于执行决议或继续审议问题者为限。

### 建议4

大会1985年12月18日第40/243号决议中所规定的现行原则，即联合国各机构应在各自的固定总部开会，必须严格执行。每逢大会接受某一

会员国政府的邀请在固定总部以外地点举行会议，增加费用应全部由该国政府负担。应改善这种费用的预算方法，确保一切增加费用均能计及。

#### 建议5

联合国会议设施的工程，应在筹得充足资金时才可进行，并应考虑到在适当情况下宜将联合国的各种活动分散到各地去进行。

#### 建议6

偿还会员国出席大会代表的旅费，应以最不发达国家为限。

#### 建议7

各会员国寄来信函作为正式文件处理和分发的费用估计每两年期\$ 200万，因此，会员国应该合作大大减少这种作法。大会第34/401号决定的规定应予严格遵守。

### B. 政府间机构及其业务的比较研究

22. 第16至19段说过，专家组认为政府间机构、特别是经济和社会领域的政府间机构如此庞大复杂，必须全面审查现状，才能提出比较根本的结构改革的建议。举例说，在这两个领域的各种委员会、小组委员会和专家组超过150个。在大会为专家组规定的时限之内，无法深入讨论这个复杂问题，因此专家组建议此事由一个政府间机构来进行。

23. 联合国的效率需要提高，各项经济和社会活动都很重要，而且需要联合国很大比例的资源，因此，必须在这两个领域优先实行改革。

24. 因此，专家组提出下列建议：

#### 建议8

(1) 应由大会指定一个政府间机构，对经济和社会领域的政府间结构进行仔细

深入的研究。 这个机构最好是名额有限制，由尽可能最高级的人员担任代表，并根据公平地域分配原则。 在履行任务时，这个机构应设法与此项研究工作所审查的各个政府间机构合作，并利用有关的联合国机构（例如联合检查组和联合国训练研究所）的专门人才。

- (2) 一般来说，这项研究应包括对大会、经济及社会理事会及有关的附属机构、特别是联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、联合国人口活动基金、联合国儿童基金会、联合国环境规划署、联合国人类住区（生境）中心、联合国难民事务高级专员办事处和世界粮食计划署的议程、日历和工作方案的比较分析。 这项研究也应该把这些机构的支助结构包括在内。
- (3) 研究的目的是，除了别的以外，应该是：
  - (a) 找出办法使政府间结构合理化和简化、避免重复、考虑整顿和协调发生重叠的活动、合并现有机构以改进其工作，并使结构更能符合目前的需要；
  - (b) 拟订附属机构的成立和期限的标准，包括定期审查附属机构的工作和执行决定的办法；
  - (c) 明确制定各个机构的职务范围。 应特别注意加强结构的一致性和完整性，促使对各种发展问题订出全面解决办法，并注意到需要更加强调区域和分区域的合作；
  - (d) 考虑设立一个单一的理事机构，负责在政府间一级管理和监督联合国发展方面的业务活动；
  - (e) 改进附属机关向主要机关的汇报制度，借以减少报告的件数并避免文件的重复；
  - (f) 经常不断地加强在经济和社会领域由秘书长领导的各项活动的协调。

- (4) 这项研究应作为优先事项来进行，研究结果和建议最迟应提交大会第四十三届会议。

### C. 协调

25. 根据《宪章》第五十八条的规定，联合国负责“作成建议，以调整各专门机关之政策及工作”。专家组的任务是提高联合国的效率。专家组认识到，系统内各组织之间务须取得有效的协调，并注意到大会议1977年12月20日第32/197号决议，其中要求发展和国际经济合作总干事，在系统内以及联合国与各专门机构之间长期协定范围内，提供有效领导执行全面协调，而这些协定则要求每一专门机构将其活动与联合国的行动取得协调。

26. 过去曾经多次试图促进联合国系统的协调，均告失败。但专家组认为必须继续努力，应该由联合国系统的主要机构开始，制定共同步骤寻求各项经济和社会问题的可能解决办法。因此，这些主要机构的行政首长应就其向会员国提出的政策和方案交流意见，使这些方案更能相辅并行。

27. 因此，专家组提出下列建议：

#### 建议 9

机构间协调机构应予精简。应尽量利用灵活的特别安排，以期配合具体的需要。

#### 建议 10

应邀请国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国粮食及农业组织、世界卫生组织、联合国工业发展组织、联合国贸易和发展会议、国际原子能机构、关税及贸易总协定、国际复兴开发银行、国际货币基金组织的行政首长，在秘书长主持以及发展和国际经济合作总干事及主管国际经济和社会事务副秘



书长协助下，每年举行一届为期一周的会议，讨论经济和社会领域的重大政策问题，并促进其方案的协调。行政首长应该每两年向各自的理事机构提出报告。

### 建议 1 1

为了加强国家一级各项业务活动的协调，以符合有关政府的政策，应重申联合国开发计划署（开发计划署）在这些事项上的中央协调作用，并应尽可能阐明和肯定驻地协调员对开发计划署以外的方案的权力。

### 建议 1 2

各项方案的外地代表处的成本效率和效能应由有关的理事机构审查，以期在可行情况下将联合国外地办事处合并，借以促进协调并减少某些行政费用。

### 建议 1 3

应继续积极努力统一联合国系统各组织的方案预算编制格式。联合国各联系机构、例如联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国难民事务高级专员办事处和联合国人口活动基金的行政预算应尽可能采用联合国预算的格式。

### 三、秘书处的结构

28. 秘书处在过去多年来的增长幅度很大。秘书处结构的扩大有时很快，结果造成业务重复、生产率降低，并且难以尽量利用资源。由于本组织的结构既庞大又复杂，因此各项活动不易进行协调。

29. 专家组审查了目前的组织结构，铭记着应以提高本组织尽量有效地、节省地执行受托任务的能力为目的。专家组深信，在许多方面都有进行改革的余地，以求秘书处能够全面提高生产率和效率，并使它更能满足会员国的需要。

30. 第一，秘书处现在的结构头重脚轻，过分复杂。在经常预算范围内有28个副秘书长职等的员额和29个助理秘书长职等的员额。除此以外，由预算外资源拨款的这两种员额分别为7个和23个。上述员额包括联合国联系机构的在内，例如联合国开发计划署和联合国儿童基金会。设立这么多高级员额无可避免地使职务分散、并且造成权力、责任和联系界限的模糊。大幅度减少上述员额，并把权力和职责作出较明确和较精简的划分，对提高本组织执行受托付的任务的能力会产生积极的作用。其目的应该是加强秘书处提供所需的优良服务的能力。

31. 第二，当前的组织结构太零碎。举例说，秘书处有9个政治性及11个经济和社会性的部、中心、厅、处，区域委员会尚未计算在内。在这种零碎的情况下，必然引致工作上互相重复，不但在秘书处内是这样，与联合国系统的其他机构之间也是这样。它使协调更加困难，并且降低工作质素。为求改善和巩固本组织，必须把办理类似或有关业务的部、厅、处和其他单位合并起来。

32. 第三，关于秘书处的规模，即使当前的组织结构不变，缩小秘书处也会提高生产率和增进效率。同时，消除重复现象、删减结构层次以加强权力以及改善人事政策，尤其是使用客观征聘方法，可以提高秘书处在行政和有关业务方面的效率，而对服务质素毫无影响。

33. 第四，联合国目前在许多国家境内同一地点设立了各类办事处。在许多

情况下，这些办事处可以合并，借以提高效率和节省经费。

34. 专家组强调，按照《宪章》的规定，秘书长是本组织的行政首长，具有领导的职责和特权，并赞赏地注意到秘书长努力提高秘书处的效率，兹按照专家组的任务规定，提出下列建议。执行与秘书处的组织结构和人员的调动及裁减有关的建议时，应当遵循法律规定，并应顾及政治、经济和社会领域经立法机构核定各项方案的相对重要性和目标。

35. 因此，专家组提出下列各项建议：

#### A. 一般建议

##### 建议 1 4

秘书处的组织结构应予简化。在简化过程中，应当注意下列各点考虑：

(a) 目前的结构头重脚轻，过分复杂，需要简化，并且需要制定较明确的权力、职务、责任和联系的界限；

(b) 处理性质类似或相关问题的部、厅、处和其他单位，如果合并有助于提高本组织的效率，则应予以合并；

(c) 需要不断促进各部、厅、处和其他单位在工作上的协调，以避免工作重复；

(d) 联合国目前在许多国家境内同一地点设立许多办事处。在大多数情况下，这些办事处可予合并，而不致丧失效率，并可节省人事费用和一般开支。

##### 建议 1 5

(1) 宜大幅度裁减各级工作人员，尤其是高级人员。这项裁减工作应可在相当短的期间内执行，而不致对大会和其他立法机构制定的联合国方案活动

的目前水平产生任何不利影响。

(2) 为此目的：

(a) 经常预算内的员额总数应当在三年内裁减 15 %；

(b) 经常预算内副秘书长和助理秘书长职等的员额应当在三年或更短时间内裁减 25 %； 由预算外资源支付的这两个职等员额也应按相同比率裁减。

(3) 秘书长应向大会提出执行上文第(1)和第(2)段所载建议的计划。 秘书长拟订这种计划时，应当特别注意下列方针：

(a) 必须求达工作人员的效率、才干和忠诚的最高标准，并充分注意公平的地域分配；

(b) 分析各部、厅、处的工作量，并考虑到合并业务和消除重复可以提高效率；

(c) 需要避免对各项方案的执行情况发生任何不利影响；

(d) 仍然需要征聘新的工作人员，特别是初级专业职等的人员，以期确保秘书处结构上富有活力。 征聘 P-1、P-2 和 P-3 职等工作人员的数目不应低于 1982 年、1983 年和 1984 年所征聘人员的平均数。 但是，征聘上述新工作人员应同时裁减相当数目的工作人员，以期能在三年内达到净减 15 % 的目标。

(4) 改组政府间机构和秘书处，还可以进一步裁减员额总数。

## B. 政治事务

36. 第 31 段已经指出，秘书处有九个政治性的部、中心、厅、处。 这种零碎现象必然造成工作重复、职务分散和权力、责任与联系界限的模糊。

37. 因此，专家组提出下列建议：

#### 建议 1 6

应当对办理多种不同业务的政治性部、厅、处进行调查，以求整顿和精简这个领域的组织结构，从而加强本组织处理这些重要事务的能力。

#### 建议 1 7

应把外勤业务和外部支助活动事务处改属行政和管理事务部。外地办事处的大多数工作人员应当在当地招聘。应当大幅度减少国际招聘的外勤事务干事。委托上述事务处执行的政治新闻业务应当考虑到建议 1 8，移交给其他单位。

#### 建议 1 8

若干部门（即外勤业务和外部支助活动事务处、政治和安全理事会事务部、政治事务、托管和非殖民化部和新闻部）在新闻传播和政治分析活动的工作上发生重复。这些活动应当合理化并取得协调，以求大量节省经费，更妥善地利用资源。

#### 建议 1 9

目前秘书处有几个单位办理与纳米比亚有关的活动，每个单位都要有自己的行政结构和专门的实务工作人员。为求提高本组织处理这项重要事务的能力，而不致对这个领域的方案和业务产生任何形式的限制，应按照最近举行的促进纳米比亚立即独立国际会议的建议，提供充分支助，使对联合国纳米比亚理事会和联合国纳米比亚专员办事处的支助活动得到巩固和加强。

#### 建议 2 0

裁军事务部应调整结构，使其更能协助会员国密切注意裁军谈判及与裁军有关问题。

### 建议 2 1

鉴于非殖民化和托管事务取得进展，政治事务、托管和非殖民化部的工作量随之减少，该部的工作人员数目应当相应减少。

### 建议 2 2

目前由特别政治问题事务处办理的特别经济援助计划应当改属联合国开发计划署。将来的计划一经核准，即应由开发计划署办理。这项措施不应影响上述计划或减损其效能。

### 建议 2 3

现在联合国有几个单位办理紧急、人道主义和特别经济援助计划。如有可能，上述各单位的工作应当予以协调和合理化，以便尽量减少重复，并且确保最有效地利用联合国在这个领域的资源。

### 建议 2 4

应提请联合国开发计划署考虑可否接管目前由联合国救灾协调专员办事处执行的业务。

## C . 经济和社会事务

38. 经济和社会部门对各会员国极为重要，并占拨款的很高百分率。毫无疑问，上述部门是联合国的活动中最复杂而名目最多的领域，需要进行广泛深入的研究，但专家组无法从事这种研究。

39. 专家组在经济和社会领域所发现的问题不但与政治方面所发现的重复现象有关，并且因为负责经济和社会事务的研究、分析和业务活动的单位没有充分配合全球和各区域不断变动的实际情况。处理经济和社会事务的单位繁多，而且极为分散，造成了在政治领域中所无的其他协调和联系问题。

40. 专家组往往无法提出解决当前缺点的实际办法，因为必须经过深入研究后才能拟订出这种解决方法。但是，专家组铭记着极须确保秘书处的工作充分满足会员国的需要，努力查出并扼要分析了这些问题，并且提出可能解决的途径。关于这方面，大家应该牢记，秘书处和联合国其他机构在这个领域的单位的结构都与政府间结构有密切关系。这个问题在本报告第二节中讨论。

41. 专家组提出下列建议：

### 建议 2 5

- (1) 应当审查国际经济和社会事务部、技术合作促进发展部、联合国贸易和发展会议秘书处、联合国环境规划署秘书处、联合国人类住区（生境）中心秘书处和联合国秘书处其他单位以及诸如联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会和世界粮食计划署等联合国其他机构的秘书处所执行的工作，以求消除重复，并确保上述各单位更能够配合会员国的需要。应当邀请关税及贸易总协定参加这一审查工作。
- (2) 在这个重要领域的任何改组都应帮助确保秘书处有协助会员国的能力。关于这方面，应评价科学和技术促进发展中心的的活动，并应考虑可否将该中心并入国际经济和社会事务部及技术合作促进发展部。其目的应该是在这个领域发挥较高的效率，这对会员国的经济和社会发展特别重要。
- (3) 关于这方面，还应审查发展和国际经济合作总干事办公室的业务。应加强总干事的权力，以便他可以充分执行 1977 年 12 月 20 日大会第 32/197 号决议中所规定在联合国系统内发展和国际经济合作领域协调方面的职务。
- (4) 应考虑把联合国办理经济和社会事务的所有部、厅和处设于同一地点。

## 建议 2 6

应使技术合作促进发展部更能配合发展中国家的实际需要。应避免该部与联合国其他机构、特别是与联合国开发计划署之间重复和重叠的活动。为此，应审查该部的情况。

## 建议 2 7

各区域委员会的一些活动与有关区域会员国的当前需要并不完全配合。在会员国认为重要的领域需要更趋专门化，同时应牢记需要避免与联合国系统的其他组织发生重复或重叠。因此，应按照建议 8 中提议进行的研究来调查各区域委员会的结构和活动以期提高其促进经济和社会领域的多边、分区域和区域间合作的效率。

## 建议 2 8

专家组注意到经常预算中，拨给欧洲经济委员会（欧洲经委会）的经费没有包括行政、会议和总务费用在内。这些服务是由联合国日内瓦办事处向欧洲经委会提供，1984—1985 两年期的费用共达 \$35,281,500。这个数字载于秘书长 1984 至 1985 两年期方案概算。由于通货膨胀，1986 至 1987 两年期的这个数字可能要增加 10%，即增至 \$3,880 万。亚洲及太平洋经济社会委员会 1986—1987 两年期预算中的会议事务、行政和共同事务费用总额为 \$1,850 万，拉丁美洲和加勒比经济委员会为 \$2,130 万，非洲经济委员会为 \$1,870 万，西亚经济社会委员会为 \$1,350 万。但是，这些费用都列入各区域委员会的经常预算内，与欧洲经委会的情况不同。因此，在将来的方案预算中属于各区域委员会的资源应采用统一格式编列。



## 建议 29

铭记着需要避免重复，经济和社会事项秘书处服务厅的技术服务活动（例如文件编辑）应改属会议事务部，其实务性、服务性和协调性事务则应划归国际经济和社会事务部。

### D. 行政和其他领域

42. 秘书处的行政和有关业务所需费用占本组织预算的很大部分。专家组认为，在这个领域可以做到提高效率，而不影响所提供服务的质素。这一点可以通过消除重复、加强权力和删减结构层次的方式来实现。方案规划和预算编制程序尤其需要采取较为统一的结构。专家组很重视促使行政和方案规划程序更趋统一，而秘书处改组后的结构应反映出这项目标。

43. 专家组又认为行政和总务费用应予裁减。方案预算中共同事务费所占比例应当逐步减少，以便实务活动可以获得绝大部分资源。为此，现行的财政和行政程序应当简化。必须改善采购程序和作法，确保达到最高的效率。自动化和利用现代技术设备，如能节省人事费用，应更进一步采用。这种精简办法不但可以提高本组织的成本效率，而且可以增加实务活动可用的资源。

44. 因此，专家组提出下列建议：

## 建议 30

应当简化行政和管理事务部，以便提高它的效率，并使行政事务符合成本效率的要求。尤其应当注意必须避免工作重复、职权零碎分散和责任界限模糊。

## 建议 31

成立管理咨询事务处，是为提供管理技术方面的意见和评审管理结构及弱点，现在功用不大，应予撤消。

### 建议 3 2

应当把方案规划和预算编制的一切有关活动合并成为一个统一的结构。

### 建议 3 3

应当把为秘书处各单位常驻纽约联络处提供的支助活动合并起来，由一个单位办理。

### 建议 3 4

应使会议事务部合理化，以期提高其效率。目前的外部印刷办法做作更符合成本效率的要求。出版方案应受到更密切监测和精简，以期裁减出版物总数、提高其质量、极力增加优良出版物的销售量。

### 建议 3 5

现在用于外部顾问的费用每年超过\$800万。虽然有些工作，在特殊情况下，雇用来自不同地域的外部顾问，对本组织可能有好处，但用于这种事务的费用总额过高，应当立刻裁减30%。雇用退休工作人员的做法尤其必须废止。

### 建议 3 6

在裁减秘书处总人数的同时，应当减少租用房舍所需经费。关于这方面，必须做到尽量利用办公室面积。占用联合国房舍办公室的会员国和其他使用者应按照现在的商业租金数额缴付租金。

### 建议 3 7

- (1) 应当彻底审查新闻部的业务、工作方法和政策，以期订新它的作用和政策，从而提高新闻部按照政府间机构核准的范围传播联合国活动的新闻的能力。为此，应使该部的工作方法合理化，以期拨给该部的经费中充作方案活动之用的比额比从前增加。

- (2) 专家组注意到，新闻活动目前由秘书处的几个部、厅、处执行。这种活动应尽可能并入新闻部办理。
- (3) 秘书长应当审查联合国各新闻中心的业务和活动，并在不损害新闻活动素质的情况下，按照建议12所述办法，把各新闻中心与联合国现有其他办事处合并。

### 建议38

- (1) 目前公务旅行的数量应减少20%。出差次数太多，派往会议服务的秘书处工作人员，特别是新闻部所派工作人员，也往往太多。出差的次数和期限均应减少，出席会议的工作人员的人数也应减少。上述裁减办法不致损害服务素质，也不致妨碍新闻报导。
- (2) 通常头等旅费应以秘书长为限。

### 建议39

内部审计业务应与执行业务及支付费用业务在行政上分离。为此目的，现在隶属行政和管理事务部的内部审计司，应改成一个独立单位。

### 建议40

各部、厅、处的执行事务处的业务应并入各部、厅、处首长办公室，成为一个小型精简的单位。

#### 四．关于人事的措施

45. 联合国效率的高低，在很大程度上取决于联合国秘书处和其他机关的效率；秘书处的质素和效用又取决于其工作人员的质素和敬业精神。《宪章》第九十七条指定秘书长为行政首长，授予管理联合国的责任。秘书长根据《宪章》第一〇〇和第一〇一条，甄选和管理工作人员。这两条规定说，工作人员不得请求或接受任何政府或联合国以外其他当局的指示，又说在雇用工作人员时务须以达到效率、才干和忠诚之最高标准为首要考虑，并应注意到尽可能在地域普及的基础上征聘工作人员之重要性。

46. 专家组注意到，特别是最近十至十五年来，曾经就联合国内人力资源的管理问题作了许许多多的研究（大部分由国际公务员制度委员会和联合检查组进行）。根据这些研究提出的许多建议散见于大会各项决议。因此，目前订有一套关于各种各样主题的指导准则和任务规定，如征聘方法、征聘妇女、特别是较高职等员额的地域分配原则、任用年龄、退休年龄、职业类别和职业发展等。这些任务规定成为秘书长履行其重要职责的准绳。

47. 专家组深信，要有效管理工作人员，必须具备一套明确、统一、清楚的规则和条例。这将使联合国能够罗致并留住符合最高标准的工作人员为其服务。

48. 然而，明确统一的规则和条例本身并不足以保证最有效地利用工作人员的能力和资格，或保证他们从工作中感到满足和光荣。负责管理工作人员的官员，也即不仅负责管理人力资源的单位，而且各股、各科、各司、各部的每个主管人员，都必须执行这些规则和条例，创造一种富有挑战性的环境，使工作人员可以而且实际得到激励，全力以赴，促进联合国的目标。在联合国内培养一种团体精神，将联合国作为一种实体予以强化，是很重要的事，甚至是根本的要素。在这种努力中，各级工作人员均应发挥不可或缺的作用。但是，高级主管人员应负创造一种健康气氛的特殊责任。在这方面，甄选具有必要管理能力的高级官员的重要性，

不论怎么强调，都不会言过其实的。

49. 专家组在研讨人事政策问题时还认为，必须承认秘书长作为联合国行政首长的责任和特权，必须强调《宪章》所规定的秘书长权力决不应受到损害。

50. 基于上述考虑，专家组提出下列建议：

#### A. 一般建议

##### 建议 4 1

工作人员的甄选一直受到政治和其他方面很大压力的影响，因此给联合国的人事政策和管理造成很多问题。秘书长在人事问题上应发挥更大的领导作用，并确保严格按照《宪章》的原则来甄选工作人员。秘书长应改进人力资源的管理工作，维护负责人事工作官员的权力，指示所有其他高级官员不得影响工作人员的甄选。这一负责单位应改名为“人力资源管理厅”。

#### B. 工作人员细则和条例中所应反映的建议

##### 建议 4 2

联合国的人事管理工作必须以明确统一、清楚的规章为基础。目前存在的各种矛盾、含糊之点，应予消除。现行的工作人员细则和条例应予订正，以便计及大会已经通过的各项关于人事政策的决议和决定以及下面所述的各项具体建议。由此订正的细则和条例应适用于联合国内部在秘书长权力之下的各个实体，即联合国秘书处和其他附属机关。此外，虽然专家组认识到其任务仅限于审查联合国，但它要强调，它认为亟应有一个统一的共同系统；本此精神，也应考虑到这种新订的细则和条例对联合国系统内其他组织的适用性。

##### 建议 4 3

(1) 专家组赞同关于 P-1 至 P-3 职等员额通过全国竞争性考试甄选工作人

员的原则，以确保中选的人员符合最高标准。 举办这种考试时，不应有任何会员国有所歧视，以确保遵守根据成绩和才干以及尽可能在广泛地域基础上甄选工作人员的原则。 内部和外部的考试均应该按照同一标准和准则办理。

- (2) 一切员额，如不采用竞争性考试办法，则应根据客观方法和明确准则来甄选人员。 对于 P-4 和 P-5 职等，这种方法还应包括其他测验或个别考验，以判断有无草拟文件能力。

#### 建议 4 4

对专业人员职类各个职等任用的比例应予考虑，以便提高初等专业人员职等（P-1 至 P-3）任用的比例。

#### 建议 4 5

工作人员于服务满三年后，应有资格获得长期任用。 这段期间足以评定工作人员的成绩，并确定工作人员是否符合这种任用的准则。

#### 建议 4 6

秘书处应采取其他措施，以确保按照大会各项有关决议，使妇女充任专业人员职类员额、特别是较高职等员额的比例，不断提高。

#### 建议 4 7

秘书长应采取其他措施，以确保按照大会各项有关决议，使发展中国家国民担任高级职等的人数达到适当比例。

#### 建议 4 8

根据员额逐个征聘而非根据职业类别征聘的工作人员，可能同他们所担任

职位的关系太过密切，不易改派他们担任不同的业务。因此，应该根据职业类别征聘工作人员和安排他们的职业发展。这将便利工作人员的调动，确保最适当地利用他们的资格和经验。

#### 建议 49

应该为专业人员职类的工作人员拟订各个工作地点之间轮调的制度，作为职业发展计划的一部分。

#### 建议 50

秘书长应在其提交大会关于人事问题的报告内增列一节，说明工作人员成绩评等及升级办法。应在工作人员评等方面增列一种比较办法，以改进考绩制度。

#### 建议 51

应为各级工作人员的升级拟定明确严格的准则。因此，应对任用和升级机构的职责和组成进行审查，以期在处理任用和升级方面做到公正客观。这种机构应根据职业类别组成。

#### 建议 52

应按照 1980 年 12 月 17 日大会第 35/210 号决议，严格执行关于 60 岁强制退休年龄的规定。

### C. 其他建议

#### 建议 53

国际公务员制度委员会负责制定人事管理问题的标准。委员会的任务应

予修改，以便可以同时监测联合国对这种标准的执行情况，并就此向大会提出报告。

#### 建议 5 4

定期更换各部、厅、处的领导人，对联合国有所裨益。因此，秘书长通常不应将副秘书长和助理秘书长的服务期间延长至 10 年以上。

#### 建议 5 5

大会在其 1980 年 12 月 17 日第 35/210 号决议中重申“不得将任何职位视为专替任何会员国或国家集团保留的职位”这项原则，并请秘书长“确保按照公平地域分配原则忠实地执行这项原则。”为了便于执行这项建议，任一会员国为联合国定期任用的国民不得超过该国为联合国雇用的国民总数的百分之五十。

\* \* \*

专家组一些成员表示，建议 5 5 中第二句违反大会第 35/210 号决议第一节第 4 段的规定，因此，不应列入专家组报告。

#### 建议 5 6

一个空缺不应仅仅因为出缺而予以填补。在决定该员额有无必要填补之前，应考虑其所属组织单位的工作量。这种作法将确保联合国的资源得到有效使用。

#### 建议 5 7

为了获得必要的灵活性，应审查长期任用工作人员同定期任用工作人员之间的比率，以期在这两个职类之间保持适当的幅度。然而，为了确保公平地



域分配的原则忠实地反映于秘书处长期任用的工作人员，任一会员国在秘书处内工作的国民之中，至少应有百分之五十为长期任用。秘书长关于这个问题的报告应提交大会第四十三届会议。

\* \* \*

专家组一些成员表示，建议57中第二句同公平地域分配的原则抵触，并违反建议55中所提及的大会第35/210号决议第一节第4段的规定，因此不应列入专家组的报告。

#### 建议58

联合国各项训练方案的内容应严格配合联合国的需要，其效用应受仔细监测，以确保最适当地利用所分配的资源。

#### 建议59

如果对工作员工会的作用和职责订立明确的指导准则，以确保工会不致侵犯秘书长的管理职责，则联合国的效率将会提高。工作员工会或协会应为其所有活动自筹经费。

#### 建议60

现行司法行政制度繁琐不堪。因此，应简化程序，以提高这个制度的效率，减少其费用。大会在其1985年12月18日第40/252号决议内核可行政和预算问题咨询委员会的建议，即请秘书长编写一份问题分析报告，指出他已经或打算采取的简化程序的步骤。这项建议应毫不迟延地加以执行，并尽快采取所建议的措施。

### 建议6 1

工作人员所有应享权利（薪金和其他服务条件）已经达到应当严重关切的地步，因此应该减少。关于取消中等教育后的教育补助金并规定所有工作人员年假四周的办法，尤其应该考虑迅速执行。

### 建议6 2

秘书长应认真努力劝阻目前将预算外员额改为经常预算内员额的作法。

## 五. 监测、评价和检查

51. 为了发挥行政效率和妥善使用资金，特别必须对联合国活动进行监测、评价和检查。为了维护和提高会员国和国际社会对联合国的信心，必须以最有效的方式来进行联合国的活动，必须以最适当的方法使用现有资源，必须根据既定的宗旨和目标来评价各项活动的实切性、效用和影响。监测、评价和检查是达成这些目标所不可或缺的手段。

52. 联合检查组的职责，除了别的之外，还监测、检查和评价各参加组织的活动，以确实证明“是最经济的方式完成联合国所办理的活动，并最适当地使用现有资源来进行这种活动。”此外，联合检查组不仅向各组织提供关于内部评价方法的意见，还对各种方案和活动进行专题评价。关于内部评价和监测工作，则在不同程度上由联合国及联合国组织系统来进行。专家组认为，有需要进一步改善现有制度。

53. 第一，必须保证联合检查组的报告在政府间一级上得到充分的讨论。这种报告或其中所载建议的执行情况往往得不到充分的注意。因此，各主管的和有关的机构和组织应确保这种报告得到充分的讨论，确保它们所核准的建议得到执行。

54. 第二，专家组认为应当更加强调评价工作，使各有关机构更加了解所通过的方案的执行情况，以及这些方案在达成既定目标方面的实切性、效用和影响。这对改进内部评价制度也很重要。

55. 第三，检查专员所完成的工作以及所提出的一些报告，应予改进。所完成的工作的质量和标准，当然同受托进行这些工作的人的才干密切相关；秘书处的情况也是如此。在程度上现在比过去更应确保所任用的检查专员具有从事他们所面对的各种工作的必要资格。按照联合检查组规约的规定，还应保证检查专员的独立性得到保障，并应确保他们根据公平地域分配原则任用。

56. 因此，专家组提出下列建议：

### 建议 6 3

为了改进管理工作、发挥行政效率、加强各组织与机构之间的协调，联合检查组（联检组）各检查专员在履行其责任时，应更加强调评价方面的工作。这项职责已经列入联检组规约。为了反映特别强调编写提交政府间机构的评价报告，联检组应改名为联合检查和评价组，其规约也应作出相应修订。

### 建议 6 4

选拔检查专员的候选人时，各会员国应特别强调资格，特别是在人事管理、公共行政、检查和评价方面的资格。这种甄选工作还应反映不同的学科。

### 建议 6 5

大会应就联合检查组与联合国有关的工作方案，对联检组加强指导。

### 建议 6 6

联合检查组的报告及其摘要应分发给全体会员国。大会在其 1983 年 12 月 20 日第 38/229 号决议中，请联合国各机关在审议联检组报告时，表明哪些建议它们已经核可，哪些建议它们没有核可。应请联合国系统内其他各组织仿照此同一程序。

### 建议 6 7

联合检查组同外聘审计员之间应加强合作。外聘审计员方面，应更加强管理方面的审计工作以及各有关立法机关所规定的其他重要领域。内部审计和外部审计仍应为两种分开进行的职责。

## 六、规划和预算程序

### A. 一般考虑

57. 由于变动中的国际情况引起了新的关切事项和问题，会员国和国际社会的需要出现相应的变化，联合国必须在《宪章》规定的范围内不断调整其任务。中期计划和方案预算应当具有必要的灵活性，以便调整优先次序和资源，以顺应变动中的国际情况以及可能发生的新的挑战问题。因此，就预算的内容和数额达成尽可能广泛的协议的程序，包括优先次序的制定准则及其应用机制，是尤其重要的。

58. 过去十五年，大会确立了一些原则、方法和手段，应能够在这领域达成令人满意的结果。六年中期计划应反映出会员国的综合目标和目的，应当构成联合国的主要政策方针。这个计划应当作为基础，据以指导两年期方案预算中资源的分配和优先次序的制定，从而将这些目标和目的落实为行动。

59. 中期计划、方案预算以及监测制度和评价制度，本意是要构成一个综合过程，通过这个过程，可就联合国经常预算提供经费的活动达成广泛协议。依照大会1982年12月21日第37/234号决议和1983年12月20日第38/227 A和B号决议所通过的方案优先次序的制定准则应有助于会员国和秘书长从事这项工作。

60. 不过，就方案预算来说，中期计划在事实上不能作为主要的政策方针。关于优先次序的制定的条例和规则没有达到它们原定的目的。目前关于优先次序的决策程序与条例和规则所订者不相符合。

61. 专家组认为，因此亟须纠正现有的缺点，制定规划和预算程序，包括优先次序的制定，这样就能便利会员国对联合国预算的内容和数额达成协议。

### B. 制定优先次序

62. 秘书长题为“方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例

和细则”的公报（ST/SGB/204）中列出相对优先次序的制定准则。这些条例和细则特别重视在所有各级适用优先次序。关于中期计划的条例 3.15 言明“在实务方案和共同事务间制定优先次序，应……作为总的规划…过程的一个构成部分”。确定优先次序的准则被界定为根据“其目标对会员国的重要性、联合国达成该目标的能力及其成果的真实效能和用途”。条例 3.16 规定政府间机构对其主管领域内各项次级方案的优先次序提出建议的过程。条例 3.17 进一步阐明优先次序的概念，要求大会在各项次级方案中确定优先次序。条例 4.6 涉及方案预算，其中要求秘书长指出“高度优先和低度优先的方案构成部分”。

63. 这些准则大体上是令人满意的。在优先次序的制定方面所经历的问题主要是由于政府间机构和秘书处没有充分适用这些准则。按照现有规划和条例，中期计划内优先次序是在次级方案一级制定，而资源概算则在主要方案一级提出。方案预算内，仅在方案构成部分一级制定优先次序，而所需全部资源则在方案一级提出，在次级方案一级则提出简要资料。因此，无论是在中期计划内或在方案预算内，优先次序制定和所需资源之间都没有明确的联系。这导致方案预算往往没有将删除那些被视为过时的，功用不大的或没有实效的活动。

64. 因此，专家组提出下列建议：

#### 建议 6 8

为了便利会员国就预算的内容和数额达成协议，有关政府间组织和秘书处应严格适用关于优先次序的制定的现有规则和条例。应要求方案和协调委员会监测其适用情况，并就此向大会提出报告。

### C. 规划和预算办法

65. 专家组审议了中期计划和方案预算的现行编制程序以及负责这些任务的政府间机构的结构和业务。

66. 中期计划所用的现行编制程序没有为会员国提供深入审议联合国方案内容的机会。中期计划的导言不是按照条例第3条所载定义构想出来的，因此会员国未能利用它就中期计划的政策方针展开建设性对话。在大多数情况下，各主要方案和方案的说明也没有载列在考虑这些方案的效果时所必需的分析。此外，中期计划的案文，象方案预算一样，由秘书处编制的差不多是最后的形式，会员国没有办法也无时间对中期计划草案作出重大修改。

67. 除此之外，中期计划实际上不能作为方案预算的“主要政策方针”。事实上，方案预算只是把很多政府间机构所作出的决定和建议，由秘书处各部各司，予以解释后，汇编成为经费。方案预算的确定办法可以描述如下：

(a) 现有的活动从一个两年期延至另一个两年期，其间只略作修改。并没有以适当方式确定那些活动是过时的、功用不大的或者没有实效的，因而不列入预算：

(b) 在预算编列新开支或增加开支的决定是以大会、主要专题会议、经济及社会理事会等所作或秘书处作出的决定为根据。通常中期计划两年一次修改时确认了这些决定，准许方案和协调委员会提出有用的意见，但在这种时候并没有中央机关对计划的全盘概念进行真正监测。

(c) 方案预算本身由秘书处编制；预算司在大会表决预算的前一年六月间发出预算指示。编制工作费时约11个月；在下一年的五月，方案和协调委员会与行政和预算问题咨询委员会分别开始对方案预算进行审查：前者审查方案内容，后者则审查方案预算的行政和经费，然后，这两个委员会各提出报告，以便大会能在九月开始审议方案预算，而在年底以前完成审议工作。上述两个委员会对方案预算内容建议修改的机会十分有限，而差不多完全是限于预算的细节，因为秘书处往往认为分成若干小册提出的预算实际上就是定稿。

68. 小组认为有必要纠正现有规划和预算办法的缺点。尤其重要的是，使会

员国从一开始以及在整个过程中参与规划和预算程序。目前的情况却不是如此，因为为此而制定的中期计划程序没有得到切实遵循，而且因为目前的方案预算编制方法不容许会员国参与方案预算的编制过程。在会员国参与这一过程以前，方案预算的细节业已拟就。因此，必须制定一套程序，使会员国——在规划和预算过程一开始时以及在整个过程中——可以发挥必要的政府间领导作用，特别是关于在可能获得资源的范围之内制定优先次序。

69. 专家组成员对规划和预算办法方面这个重要和公认困难的问题进行了周详慎密的讨论。尽管有许多意见相同之点，专家组仍不能就所提出的不同建议达成协商一致意见：

(a) 几位成员赞成类似下列的解决办法：

必须调整政府间决策过程，以顾及方案预算编制方法的改变。现有办法把预算中财务和行政部分的审议与方案内容的审查分开来进行，前者是行政和预算问题咨询委员会的责任，后者是方案和协调委员会的责任。现在需要的是：一个政府间机构，既能审议中期计划又能审议方案预算，并提出建议，特别是关于方案优先次序、在估计可获资源范围内按照这些优先次序分配资源的建议，并且能在出现需要而资源有限时，建议将较不优先领域的资源改用于高度优先领域所增加的活动。

建议 A

方案和协调委员会（方案协调会）的任务规定应予充分执行，并且予以调整，以反映它在有关中期计划和方案预算事项上作为大会的主要咨询机构的地位。在执行后一职务时，应充分尊重行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）的职权和责任，并且遵守《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》中条例 4.8 关于方案协调会与行预咨委会之间的协调的规定<sup>3</sup>，此外，方案协调会向大会第四十一届会议提出的报告<sup>4</sup>中的有关建议应予执行，以便加强其作用并改进其效率。



## 建议 B

方案和协调委员会应改名方案预算和协调委员会，以反映其新的职责和任务。

## 建议 C

改组的方案和协调委员会应从一开始以及在整个过程中参与规划和预算程序。委员会的会议日程应予扩大并作相应调整，而委员会应同秘书长及行政和预算问题咨询委员会进行密切合作履行其职责。

## 建议 D

### 关于中期计划

(a) 改组的方案和协调委员会应根据各个立法机构所通过决定和既定准则，审议各项方案的优先次序，并向大会提出有关建议。这些优先次序应附有资源概算；

(b) 按照大会关于中期计划的各项决议通过的条例和规则应予充分执行；

(c) 中期计划的导言须经与会员国广泛协商；

(d) 在制定中期计划时，应就计划中的主要方案有系统地同联合国各部门机构、技术机构、区域机构和中央机构进行协商；

(e) 秘书长应同改组的方案和协调委员会进行合作，拟订上述协商工作的日历。

## 建议 E

### 关于方案预算：

(a) 改组的方案和协调委员会应审议下列问题并向大会提出有关建议：

(一) 根据中期计划、各个立法机构所通过决定和既定准则而确定各项方案的优先次序；

(二) 在预期两年期可获资源数额之内按照上述优先次序分配资源；

(三) 如有必要，在大会通过的预算数额之内将较不优先领域的资源改用于高度优先领域所增加的活动。

(b) 程序应当如下：

(一) 在非预算年度的春季，秘书长应根据中期计划和联合国立法机关所作决定，向改组的方案和协调委员会提出下个两年期方案预算的大纲，并且列明秘书长预期可获的资源。这一大纲（以及后来由秘书长编制的方案预算草案）应载列与“永久性”政治活动有关的开支及其有关的会议费用，此外还应包括一个应急基金（专用款项），以支付在通过预算一年中和在两年期内立法机构的行动所引起的额外开支。这笔应急基金不得超过概算数额的百分之二；

(二) 改组的方案和协调委员会将审议这个大纲，并通过第五委员会向大会提出有关建议。这种建议应列明两年期预算所获的资源数额以及在这笔数额之内分配给各项方案活动的资源；

(三) 大会对这些事项的决定应作为秘书长编制方案预算草案的指南；

(四) 在预算年度，改组的方案和协调委员会将审议秘书长的预算草案并向第五委员会提出有关建议；

(五) 在上文所述的整个过程，行政和预算问题咨询委员会将以与目前相同的方式，审查估计的预算费用并提出有关报告。

#### 建议 F

为了确定改组的方案和协调委员会与行政和预算问题咨询委员会对方案预算所发挥的作用，大会应考虑订立一些新的规则，明确指出两个机关共同合作和相互作用的领域以及单独负责的领域。

## 建议 G

无论在通过预算的一年中或在两年期内立法机构的决定所引起的额外开支，必须在大会所决定的预算数额之内（即在额外开支应急基金之内）支付。如果所核准的额外开支超出这个基金之内可以提供的资源，只能以改用较不优先领域资源或修改次级方案的办法，将这种开支列入预算。否则，这种额外活动必须推迟至下个两年期。

## 建议 H

(1) 改组的方案和协调委员会成员应经会员国提名，由大会选出，任期三年，可连选连任。委员会应继续为政府间机构维持目前的代表性组成，但其成员应以专家资格当选。会员国在提名代表参加委员会时，应考虑到其技术能力和专业经验。每位专家可有一名副手。主席任期三年。改组的方案和协调委员会应继续以协商一致方式作成决定。

(2) 改组的方案和协调委员会应获得永久性秘书处提供必要的服务。

(b) 有其他几位成员赞成类似下列的解决办法：

上文所提议的办法对方案和协调委员会与行政和预算问题咨询委员会在审议方案预算时的个别任务规定不够明确。由于这种不够明确的规定，两个机构在执行其个别任务时无可避免地会发生重大冲突，因而比现有的办法没有改进，反而更糟。

这种不够明确的规定应该消除，两个机构的个别任务应该规定得一清二楚。目的应当在于改善方案和协调委员会的功能，同时维持行政和预算问题咨询委员会的现有职权，因为大家一致认为后者执行任务有卓越表现。为此目的，提出下列建议：

必须调整政府间决策过程，以便考虑到方案预算编制方法的变更。现有的机制把预算内财务和行政部分的审议与方案内容的审查分开来进行，前者是行政和预算问题咨询委员会的责任，后者是方案和协调委员会的责任。

### 建议 A

方案和协调委员会的任务规定应予充分执行，以反映它在有关中期计划和方案预算的方案方面的事项上作为大会的主要政府间机构的地位。在执行后一职务时，应充分尊重行政和预算问题咨询委员会的职权和责任，并且遵守《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》中条例 4.8。<sup>3</sup>此外，方案和协调委员会向大会第四十一届会议提出的报告<sup>4</sup>中的有关建议应予执行。

### 建议 B

方案和协调委员会应从一开始以及在整个过程中参与规划和预算程序。委员会的会议日程应予扩大并作相应的调整，而委员会应同秘书长及行政和预算问题咨询委员会进行密切合作履行其职责。

### 建议 C

关于中期计划：

(a) 方案和协调委员会应根据各个立法机构所通过决定和既定准则，审议各项方案的优先次序，并向大会提出有关建议。这些优先次序应附有指示性资源概算；

(b) 按照大会关于中期计划的各项决议通过的条例和规则应予充分执行；

(c) 中期计划的导言须经与会员国广泛协商；

(d) 在制定中期计划时，应就计划中的主要方案，有系统地同联合国各部门机构、技术机构、区域机构和中央机构进行协商；

(e) 秘书长应同方案和协调委员会进行合作，拟订上述协商工作日历。

### 建议 D

关于方案预算：

(a) 方案和协调委员会与行政和预算问题咨询委员会应按照各自的职权，审议下列问题，并向大会提出有关建议：

(一) 根据中期计划，各立法机构所通过决定和既定准则而确定各项方案的优先次序；

(二) 按照上述优先次序拨出的资源总额；

(三) 如有必要，在大会通过的预算数额之内将较不优先领域的资源改用于高度优先领域所增加的活动。

(b) 程序应当如下：

(一) 在非预算年度的春季，秘书长应根据中期计划和联合国立法机关所作决定向方案和协调委员会及行政和预算问题咨询委员会提出下一个两年期方案预算的大纲，并且列明秘书长预期可获的资源。这一大纲（以及后来由秘书长编制的方案预算草案）应裁列与“永久性”政治活动有关的开支及其有关的会议费用，此外还应包括一个应急基金（专用款项），以支付在通过预算一年中和在两年期内立法机构的行动所引起的额外开支；

(二) 方案和协调委员会及行政和预算问题咨询委员会将审议这个大纲，并通过第五委员会向大会提出有关建议。这种建议应列明两年期预期可获提供的资源数额以及在这笔数额之内分配给各项方案活动的资源；

(三) 大会对这些事项的决定应作为秘书长编制方案预算草案的指南；

(四) 在预算年度，方案和协调委员会及行政和预算问题咨询委员会将审议秘书长的预算草案并向第五委员会提出有关建议。

#### 建议 E

无论在通过预算的一年中或在两年期内立法机构的决定所引起的额外开支，必须在大会所决定的预算数额之内（即在额外开支应急基金之内）支付。如

果所核准的额外开支超出这个基金可以提供的资源，只能以改用较不优先领域资源或修改次级方案的办法，将这种开支列入预算。否则，这种额外活动必须推迟至下个两年期，但大会另有决定者，不在此限。

#### 建议 F

(1) 方案和协调委员会成员应经会员国提名由大会选出，任期三年，可连选连任。委员会应继续为政府间机构，维持目前的代表性组成，但其成员应以专家资格当选。会员国提名代表参加委员会时，应考虑到其技术能力和专业经验，每位专家可有一名副手。主席任期三年

(2) 方案和协调委员会应获得永久性秘书处提供必要的服务。

(c) 有其他几位成员赞成类似下列的另一个解决办法：

#### 建议 A

联合国的预算编制过程和方案规划过程应合而为一。这两项职责委托一个单一的政府间专家机构执行。这一机构应以协商一致方式行事。

#### 建议 B

在秘书长开始进行概算工作以前，应由这个政府间专家机构根据会员国能够和愿意向联合国提供的资源数额，决定将来预算的总限额。

#### 建议 C

订出预算总限额后，这个政府间专家机关应在这个限额之内着手制定相对的优先次序。这个机构也应同秘书长密切合作编制概算。

#### 建议 D

政府间机构，包括第五委员会在内，对预算的总限额和联合国人员的薪酬数额，宜以协商一致方式作出决定。

## 七·专家组各项建议的执行

70. 专家组充分认识到，多年来，大会通过了许多关于行政和财务改革的建议。但是，这些建议中有许多仍然未获执行。其部分原因是有关机构或机关不大愿意执行这些决议，另部分原因是大会本身没有采取必要步骤来保证这些建议的执行。

71. 因此，专家组建议大会采取下列步骤，确保本报告所载各项建议，如经大会核准，即能迅速有效地执行：

### 建议 6 9

应请秘书长执行在其权限内的各项建议。这些建议，在任何情况下，均应在规定的时限内尽早执行。为此，秘书长应该在1987年5月1日之前向大会提出进度报告，说明已经执行的建议及执行其余建议的计划。

### 建议 7 0

大会应该请方案和协调委员会，必要时在联合检查组和其他机构的协助下，协调并监测关于政府间机构及其业务的建议的执行情况。方案和协调委员会应在大会第四十二届会议开幕前向大会报告已执行的建议和执行其余建议的计划。

### 建议 7 1

秘书长及方案和协调委员会应向大会第四十四届会议报告本报告所载并经大会核准的各项建议的执行情况。

## 注

<sup>1</sup> 见 A/AC.172/88/Add.4 。

<sup>2</sup> 见 A/40/377, 附件, 和 A/41/437, 附件。

<sup>3</sup> 条例 4.8 原文如下:

“方案和协调委员会应编写一份关于方案概算的报告, 内载它的方案建议和所请各项有关经费的总评价。它应收到秘书长关于该委员会各项建议所涉方案预算问题的说明。方案和协调委员会的报告应同时递交经济及社会理事会和行政和预算问题咨询委员会。咨询委员会应收到方案和协调委员会的报告并研究秘书长的说明。方案和协调委员会及咨询委员会关于方案概算每一款的报告应由大会同时审议。”

<sup>4</sup> 《大会正式记录, 第四十一届会议, 补编第 38 号》(A/41/38)。



## 附 件

### 组织事项

#### A. 专家组的设立

1. 1985年12月18日，大会第121次全体会议通过了题为《审查联合国行政和财政业务效率》的第40/237号决议，该决议执行部分如下：

“大会，

“.....

“1. 表示深信全面提高效率会进一步加强联合国达成《联合国宪章》的宗旨并落实其原则的能力；

“2. 决定设立审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组，任期一年，完全遵照《联合国宪章》的原则和规定执行下列任务：

“(a) 就联合国的行政和财务事项进行一次彻底的审查，以求找出进一步提高联合国行政和财政业务效率的措施，借以帮助加强联合国处理政治、经济和社会问题的效能；

“(b) 在第四十一届会议开幕前，递交大会一份载有该组所提意见和建议的报告；

“3. 请大会主席与各区域集团协商，尽快指派高级别政府间专家组的成员，适当顾及公平地域分配；

“4. 决定该组设18个成员，并请秘书长尽快召开该组会议，使其能够选出其主席团；

“5. 请秘书长向该组提供必要的工作人员和服务；

“6. 并请秘书长向该组提供充分的协助，特别是提出他自己的看法，并

提供必要的资料以进行这项审查；

“7. 邀请大会各有关附属机构，通过各该机构的主席向该组提交有关其工作的资料和评论；

“8. 决定将题为“审查联合国的行政和财政业务效率；高级别政府间专家组的报告”的项目，列入大会第四十一届会议的临时议程。”

#### B. 成员

2. 大会主席按照第40/237号决议第3和第4段规定，任命下列人士为审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组成员：

马克·艾伦先生（大不列颠及北爱尔兰联合王国）

莫里斯·贝特朗先生（法国）

毕季龙先生（中国）

法克赫雷丁·穆罕默德先生（苏丹）

卢西奥·加西亚·德尔索拉尔先生（阿根廷）

伊格纳茨·戈洛布先生（南斯拉夫）

纳塔拉真·克里什南先生（印度）

基肖尔·马布巴尼先生（新加坡）

乌戈·马尔盖恩先生（墨西哥）

埃勒克·马欣盖泽先生（津巴布韦）

恩达姆·恩约亚先生（喀麦隆）

瓦西里·斯捷潘诺维奇·萨夫龙丘克先生（苏维埃社会主义共和国联盟）

斋藤镇男先生（日本）

爱德华·萨努先生（尼日利亚）

戴维·西尔维拉·达莫塔先生（巴西）

何塞·索尔萨诺先生（美利坚合众国）

汤姆·弗罗尔逊先生（挪威）

拉亚希·亚凯尔先生（阿尔及利亚）

#### C. 主席团成员

3. 1986年2月26日，专家组第2次会议选举了下列主席团成员：

主席：汤姆·弗罗尔逊先生

副主席：伊格纳茨·戈洛布先生

斋藤镇男先生

戴维·西尔维拉·达莫塔先生

拉亚希·亚凯尔先生

#### D. 通过议程

4. 专家组在该次会议通过了下列议程：

1. 秘书长宣布会议开幕。

2. 选举主席。

3. 通过议程。

4. 组织事项：

(a) 选举副主席；

(b) 工作安排。

5. 就联合国的行政和财务事项进行一次彻底的审查，以求找出进一步提高联合国行政和财政业务效率的措施，借以帮助加强联合国处理政治、经济和社会问题的效能。

6. 通过报告。

#### 五. 专家组会议录

5. 2月25日，专家组第1次会议决定举行非公开会议。

6. 专家组于2月25日至3月4日举行了第一期会议（第1至第9次会议），于4月1日至11日举行了第二期会议（第10至第26次会议），于6月16日至27日举行了第三期会议（第27至第43次会议），于7月28日至8月15日举行了第四期会议（第44至第67次会议）。

- - - - -



---

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة . قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---