



联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/42/234
23 April 1987
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十二届会议
暂定项目表*
项目 41

审查联合国行政和财政业务效率

联合国的改革和更新:

秘书长关于大会第 41/213 号

决议执行情况的进度报告

目录

	段次	页次
一、导言	1 - 3	4
二、为将来奠定基础	4	4
三、改革	5 - 65	7
A. 规划改革过程	5 - 6	7
B. 本报告的内容	7 - 11	7

* A/42/50.

C. 秘书处的结构和业务	12 - 49	8
1. 政治部门	14 - 24	9
2. 社会和经济部门	25 - 33	11
3. 新闻	34 - 38	16
4. 会议事务	39 - 42	18
5. 行政和财政	43 - 49	19
D. 人事方面涉及预算和行政问题的事项	50 - 65	20
四、总结	66 - 67	23
改革执行图		25

附件

行政和管理

一、导言		28
二、行政、财政和人事		28
A. 行政和管理事务部的结构		28
B. 旅费		29
C. 预算事项		30
D. 租用场地		32
E. 顾问		32
F. 会议		32
G. 会议设施		33
H. 人力资源的管理和授权		33
I. 工作人员细则、工作人员条例和人事手册		34
J. 填补员额的原则与方法		34
K. 妇女		36
L. 发展中国家的国民		37
M. 职业类别		37

N. 轮调	37
O. 考绩与升级	38
P. 培训	38
Q. 工作人员工会的活动	39
R. 司法行政	39
三、其他事项	40

附录

高级别政府间专家组建议索引	41
---------------------	----

一. 引言

1. 在联合国四十周年之际，会员国普遍表示希望加强这个世界机构，使它能够更彻底实现它赖以成立的伟大宗旨和原则。第四十一届会议实际体现了这一意向。面临威胁到联合国根本生存的一项危机，各会员国撇开了分歧的意见，议定了一系列改进联合国业务的实际步骤。

2. 1986年12月19日大会根据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¹所通过的决议，特别是就预算编制过程所达成的协商一致意见，可能成为一个历史性的转折点。如果各国政府和秘书处都能符合当前这个关头的迫切要求，这就会成为历史性的转折点。因为当前要处理的不只是人们熟知的效率和功能问题、机构精简和合理化问题，以及删除多年来不可避免地日积月累层层叠叠的官僚手续的问题——尽管这些问题都很重要。我们还要对付更具根本性的问题：如何使这个世界组织一方面更能应付当前日益复杂、困难的全球性问题，一方面更充分地准备面对尚未可知的今后几十年的考验。

3. 当今世界变化之快是史无前例的，几个不变的因素之一是所有国家和所有人民的命运越来越紧密交织，在这样的世界上，更新和改革的过程必须重新体现《联合国宪章》的意义和宗旨。我认为必须以这样广大的眼光来指导我们的工作。我就是从这个角度着手进行大会第41/213号决议交付给我的任务。因此，幸运的是，我们将同时进行两件事：一件是1988—1989年方案预算，其中将开始反映出我们努力取得的实际财政效益，更重要的一件是编制1990—1995年中期计划，其中必须描绘出未来的展望。

二. 为将来奠定基础

4. 为了追求改革的目标，以便日益看到我们根据《宪章》所接受的理想趋于实现，首先必须确立某些共同基准点：

(1) 联合国所有成员必须一律真心承诺使本组织恢复活力。

(2) 必须终止目前在财务上的不稳定状态。目前天天处于紧急情况，消耗精力、浪费资源来拟订短期特别解决办法，在这种气氛下不可能顺利实施任何健全的长期改革或合理化管理办法。要使联合国健全，绝对需要一种明确的预算架构，更清楚地指明优先顺序，还需要会员国同样明确地承诺履行《宪章》所规定的义务。此外，还必须迅速缴纳一切欠款。

(3) 解决办法中必须反映出财政危机的基本政治根源以及对改革的要求。只改进联合国的行政和财政业务，而不解决“提高效率做什么事？”的根本问题，则达不到期望的目的。因此，执行高级别政府间专家组的建议只是必须采取行动的一个方面。联合国是许多主权国家组成的，这些国家各有不同的国家利益；要使这样一个机构的业务更有效，会员国政府就必须明确界定今后几十年所要集体解决的问题。

(4) 秘书处是联合国的一个主要机关，秘书长则是联合国的行政首长，根据《宪章》规定，他负有管理联合国财政和人力资源的职责。如要秘书长安排秘书处的内部结构，做出必要的人事决定，以增进联合国的效率和功能，就不能损减或分割这项职责。

(5) 更新和改革必须是一个持续的、动态的过程，按照一种有条不紊、按部就班的方式进行。在方案规划和预算编制过程的更大范围内，确保该报告的执行工作合理并且经过适当的规划。既然规定在正常时间把1988-1989年方案预算草案提交方案和协调委员会（方案协调会）及行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会），就不容许我把迄今为止因执行高级别政府间专家组的建议而产生的一些结果反映出来。因此，对下一个两年期，即1988-1989年的方案预算，我将提出订正概算，在订正概算和1990-1991年方案预算中将反映各项建议的执行情况。同时，在拟订1990-1995

年中期计划时，会员国将有一个独特的机会来考虑和议定1990年代新的、具有活力的议程。为此目的，我将提出一项计划，其中将包括对联合国各项长期目标和宗旨的展望，以求加强这一计划同和平、安全、健全发展等全球性问题的关联。

(6) 最理想是先进行政府间机构的改组，然后进行秘书处的改组，因为政府间机构各种可能的改变同秘书处工作人员的人数、组成和工作之间有直接的关系。高级别政府间专家组指出，政府间结构既庞大又复杂，迫切需要改革。但是，各国政府正在进行的审查，在秘书处内部采取行动的三年期限将近结束之前，在1990—1991年方案预算的编制工作进入后期阶段之前，是不会有结果的。因此，我来不及等待审查有了结果就着手展开工作，因而以后也许需要作出调整。

(7) 改革过程的复杂性，以及在财政持续紧缩情况下大幅度裁减员额的影响，将造成一段过渡时期，在这段时期内，不可能把所有的变动因素凑合起来。必须仔细规划这个过渡阶段，并利用这段时间把这套办法象拼花图案似的一块块拼凑起来，以便在三年期限结束时完成整幅图样。这就要求各会员国有耐心和切实的谅解，并尽可能等到整个工作完成以后再作出最后判断。

(8) 高级别政府间专家组的报告说到需要裁减人员和开支而不致对方案活动的目前水平产生任何不利影响，但是必须认识到将需作出某些调整。这不仅是由于资源有限，更重要的是，若要联合国跟得上时代，则会员国和秘书处都必须确保联合国所有交办的方案都真正代表优先关注的事项。

(9) 会员国和秘书处双方都必须接受合理化和精简运动所带来的实际后果。这就需要双方采取空前程度的克制，并且愿意撇开国家、部门或纯属官僚的利益。

三．改 革

A．规划改革过程

5. 改革过程的根据是大会第 41/213 号决议，这项决议则以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为基础。我还充分考虑到第五委员会提交大会的报告（A/41/795）内的调查结果，以及第 41/213 号决议内的其他指示。

6. 我曾多次重申我自己有坚定决心节约费用、提高行政效率，并在我第一届任期伊始就采取了有力的步骤。目前设想的庞大而全面的改革方案显然需要特别的推动力和细心的准备。为此目的，我在 1986 年 9 月任命了一位特别协调员，从我的办公厅向外同发展和国际经济合作总干事及主管行政和管理事务副秘书长密切合作进行工作，并将一小批工作人员调离经常业务来协助他。这样做的用意不在重复现有的机制或设立新的结构，而是要在我个人领导下提供必要的规划和协调架构，给予起步的动力。简言之，特别协调员办公室起的是催化作用，而不是业务作用。现在这一过程已经大幅展开，该办公室也解散了，后续行动将由正常渠道来进行，并把关键职责指派给主管行政和管理事务副秘书长。

B．本报告的内容

7. 规定在 1987—1989 三年期间采取的行动遍及联合国工作和结构的几乎每一个层面，这份第一次进度报告又是在大会通过这项决议后刚满三个月就编写的，所以只能记载部分结果。

8. 这项巨大任务中的一个复杂因素是，许多规定采取的行动彼此密切相关。因此不得不把这个起步阶段的很多时间用来规划通盘作业，否则就会见树不见林。所以，在此我打算不仅记载已经采取的朝向改革的行动及其所涉问题，而且描绘出在这三年期限所剩时间内完成其余工作的战略。

9. 报告的格式也有问题。我奉命执行的各项建议各不相同，有的是广泛笼统的指示，有的却涉及行政细节，甚至琐碎小事。其影响也同样有很大差别：一端是政策性、甚至政治性的后果；另一端是技术性的影响，只需要反映在预算文件分册或行政指示内。为了恰当对待这些千差万别的方面和问题，同时仍然维持一个概念，把改革过程看作一个复合的整体，我在本报告的正文中只概述在改革的一般政策和理论重点方面已经采取和计划采取的行动，并把关于具体行政、财政和人事问题的比较详细的资料排在后面作为附件。

10. 为了帮助大家理解各个政府间机构关于改革。1990—1995年中期计划和方案预算等问题的工作同秘书处关于这些问题的工作的时限和错综复杂的相互关系，特将整个过程绘成图解，载于本报告第 页。

11. 高级别政府间专家组报告中所载的71项建议，就其对秘书处的影响而言，可以归纳成两大类：一类需要进行结构审查，导致精简和合理化；另一类涉及人事和行政事项，范围从裁减员额到具体的预算和行政问题。这两大类显然彼此相关，但是为了比较清楚地提出总的看法，我将分别加以讨论。

C. 秘书处的结构和业务

12. 高级别政府间专家组的建议要求审查秘书处几乎每一方面的活动：

- (a) 政治部门；
- (b) 经济和社会部门；
- (c) 新闻；
- (d) 会议事务；
- (e) 行政和财政。

13. 对所有这些领域都已展开审查。有的将近完成，有的仍在进行。我指示所有审查都应密切注意高级别政府间专家组报告第三节中所表示的一般关切事项，

即需要消除重复现象，提高生产力和费用效率，从而使联合国更能满足会员国的需要；减少头重脚轻、支离破碎和过分复杂的现象，以便建立一个人数较少更有效率的秘书处；以及尽可能合并外地办事处。

1. 政治部门

14. 就政治部门来说，高级别政府间专家组指出现有的部、中心、厅、处不下九个，并提出了简化结构的若干建议。

15. 按照本报告导言中所述的办法，我在审查政治部门时，不仅考虑到专家组提出的一般问题和具体问题，而且考虑到另一种同样迫切的需要，就是塑造一个处理政治问题的结构，使联合国能在今后几十年符合《宪章》的目标。

16. 对一个向前看、有活力的联合国来说，主要任务之一当然是：为了整个国际社会今后的安全——最广义的安全，设法引导相互依存和国家利益这两种往往针锋相对的趋势走上最终可以会合的道路。其必要条件是了解这种头等重要的利益既超越国家的雄心或顾虑，也是促进所有国家和所有社会团结的一个因素。

17. 我们最好用什么办法来着手进行这一艰巨任务呢？我认为，首先我们必须专心致力于正确看待问题。在发生危机或预见危机的时候，联合国的一项职责是防微杜渐，并作为永远开放的论坛，供各国政府进行接触，这样就可以减轻潜在的恐惧和猜疑。在联合国范围内可以制订出敌对双方自己决不会考虑的解决办法。然而，这就需要会员国有意识地支持联合国不断加强其监视实际和可能发生冲突地点的手段。

18. 在这方面，情报和通讯，如果利用得当，都是关键性的工具。但是，同许多会员国、甚至大多数跨国公司相比，联合国可用来取得最新的公开发布的情报的手段是很简陋的。为了履行《宪章》规定的职责，为了执行安全理事会及大会交付的政治任务，秘书长必须能够比目前更有效地掌握可供利用的情报，以便在某

些紧张局势和可能发生冲突的局势之中，能够迅速采取最适当的预防性外交手段。总之，在这方面需要的是比较精良的工具，可以加强联合国应付紧急情况的准备，使它能采取稳当迅速的行动。而且，加强预防性外交的体制基础也有利于安全理事会的工作。情报和正确的分析是突破障碍、谋求和平的必要工具。

19. 为了最充分地利用这方面的现有资源，我对政治部门作了一些改变，已于1987年3月2日宣布，包括设立研究和情报收集事务处，把以往由各厅处执行的收集和传播可以公开取得的资料的工作合并起来办理，并成立了一个结构，充分利用秘书处的能力及早查出对和平的威胁。该处负责协调各适当部门所进行的长期分析有关的研究，而这些部门可在适当时利用这个新设事务处的数据资料。这项安排是响应高级别政府间专家组在其建议18中表示的关切，即认为这方面的工作发生重复，因此需要加以合并。

20. 在这些结构中所作其他改变的主旨也在于合理化。结果把五个厅处归并于其他单位，即：

(a) 按照建议17，把外勤业务和外部支助事务处的工作（除新闻传播外）并入行政和管理事务部；

(b) 把特别政治问题事务处的政治性职务归并到特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部。纳米比亚专员所需的秘书处支助工作也归并到该部，由该部对纳米比亚理事会提供服务。这项安排是响应高级别政府间专家组的建议19和21；

(c) 经济和社会事项秘书处服务厅有关为会议提供技术性服务的职责改由政治、大会事务和秘书处服务部承担；

(d) 协调柬埔寨人道主义事务的秘书长特别代表在外地的职务已由亚洲及太平洋经济社会委员会的执行董事承担，在总部的职务由主管国际经济和社会事务部副秘书长承担（这位副秘书长原已担任主管东南亚人道主义事务的秘书长特别代表，这样一来就把两项职务合而为一）。

21. 关于海洋事项的大多数工作已经归并到海洋事务和海洋法厅。

22. 编写本报告时，这些改变所涉资源问题仍在商讨中，但初步估计显示，应可大大节省员额，其中将近一半是专业人员的员额。

23. 关于建议 20——提议调整裁军事务部的结构，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——目前正在进行审查，审查结果将在今年稍后执行。

24. 这些行动是响应高级别政府间专家组的建议 16、17、18、19、20 和 21。高级别政府间专家组在其报告中题为“政治事务”的一节载列了其他一些也涉及经济和社会领域的建议，即建议 22、23 和 24。因此，这些建议构成下一步我对经济和社会部门的通盘审查的一部分内容。

2. 社会和经济部门

25. 高级别政府间专家组报告指出：经济和社会部门在联合国具有极大重要性，分配给这些部门的资源占很高的百分比、区域部门十分复杂、种类繁多而且遍布各地，这都显示出其重要性。专家组指出的问题不仅涉及象政治部门那样的重复现象，而且还发现在研究、分析和业务活动中所进行的工作没有“充分配合全球和各区域不断变动的实际情况”。

26. 我早先说过，自联合国成立以来世界各方面都已发生彻底的变化，这种情况在经济和社会领域更加明显。在针对这些发展作出回应时，联合国采取了重实效的办法，设法兼顾不同的利益、平衡民族主义内向的关切与对国际合作日益迫切的要求之间的内在矛盾。结果随着会员国不断变动的优先次序以及对经济和社会发展的多学科性质的日益了解，出现了许许多多的机构和各种各样的工作。当前的审查使我们得以对结构和业务两方面都进行检讨，以确保我们的工作继续是迫切的。

27. 我曾经在别处对那些困扰国际经济的严重问题，特别是那些问题对发展中国家的前景的不利影响，表示极端关切。笼统说来，国际社会的难题是如何处理好国家之间日益相互依存的关系。近日常见的头条新闻是，许多发展中国家陷入困难，它们负债累累，被迫推行严酷的调整政策，而进一步降低其中许多国家本已贫乏得可怜的生活条件。但由于科学和技术的飞速进展以及同时发生失业和所得差距日大的问题，使得社会和工业起了变化，工业化国家本身也在艰难的调整过程中痛苦挣扎。而且工业化国家也不能免受或者避开发展中世界的困苦的连累，因为通过商业，归根到底是因为整个世界贸易经济的有限性质，把两者的最后命运和福祉不可抗拒地连结在一起。此外，如果不提供发展所必需的资源，可以预期社会情况会继续恶化成为日益严重的政治动乱不安的根源。因此，需要立即扭转当前经济停滞和恶化的趋势。

28. 由于必须把世界经济视为一个整体，这就对多边合作提出新的和重大的要求，也给联合国提出了特殊任务。联合国除了执行许多直接惠及全世界人民的活动之外，还具有独特的条件，可以作为为促进世界经济和社会发展形成新的协商一致意见的论坛，这种经济和社会发展将结合联合国内的各种专业（如环境、人类住区等）并利用整个联合国系统的专门知识。第一，《联合国宪章》所述的联合国重要宗旨同历史上所有人类的最高理想是一致的。第二，联合国由于它的政治基础和普遍性自然而然地是一个寻求分析性途径的论坛，这种分析性途径将不同于只关切特定部门性问题和会籍有限的其他组织所采取的途径。第三，联合国是多学科的，应更好地利用这一资产，对发展和国际经济合作问题采取创新的和比较综合的途径。第四，联合国的业务活动是中立的，即使在敏感领域，也相当有效。而且，这些活动非常侧重改善生活素质以及使发展人性化。任何改组建议，无论是会员国在审查政府间机构时所提出的或是更一般地由我提出的，都必须带有这些特征。

29. 如高级别政府间专家组所认识到的，由于这些复杂性，而且有必要从这样的观点：使联合国的经济和社会结构及联合国的活动更切合今天世界经济和社会问

题的现实，来研究问题，因此有必要进行深入审查。建议25(1)要求的这种审查，已于1986年12月开始进行。审查是在发展和国际经济合作总干事的指导和负责下进行的，预期将于1987年终完成。

30. 这当然不排除立即的行动，我已经就这方面作出若干重要决定，而且已付诸执行：

(a) 关于加强发展和国际经济合作总干事的权力，以便他可以执行大会第32/197号决议规定的职责〔建议25(3)〕，我强调总干事应在秘书长的权力之下进行工作，因为他的权力来自秘书长；因此不需要另有法律根据。总干事将继续协助秘书长安排联合国系统各行政首长之间的经常性非正式协商，以及组织联合国内经常性的管理人员小组会议，审查和讨论特定经济和社会部门的活动，以期在执行工作方案方面促进更大的合作和共同工作；

(b) 作为促进机构间协调的实际措施，已指派主管发展和国际经济合作总干事办公室的助理秘书长兼任组织委员会的主席和行政协调委员会的秘书；

(c) 大会第32/197号决议为经济和社会部门，特别是国际经济和社会事务部、技术合作促进发展部、联合国贸易发展会议（贸发会议）和各区域委员会的种种活动，提供了一个基本架构。最近，还成立了社会发展和人道主义事务中心这个单独的机构，作为更广泛的改组维也纳社会活动的工作的一部分。目前正在进行审查，以期根据经验和当前需要更明确地界定这些基本单位的职责和相互关系，从而为在经济和社会部门更有效率、有效和前后一贯地分配职责奠定基础；

(d) 依照建议27，秘书处将就区域委员会进行一项研究，以考虑进一步执行大会第32/197号决议以及探讨按各个区域的条件集中重点领域和增加区域委员会之间及与其他联合国机构之间的相辅相成是否合乎需要；

(e) 在总部，跨国公司中心与科学和技术促进发展中心的负责人将通过主

管国际经济和社会事务部副秘书长向我报告工作。关于科学和技术促进发展中心，我将建议对大会第34/218号决议（“联合国科学和技术促进发展会议”）作相应的修改；

(f) 在日内瓦，联合国日内瓦办事处主任已承担督导人权活动的职责。这样做有两重好处：更加突出联合国对全世界人民有重大关系的活动中的一个主要组成部分，而同时有助于减少高级人员员额以及现有结构中可以看出的“头重脚轻”和支离破碎的现象；

(g) 在维也纳，按照早先所述的加强注意社会问题的主张，并依照建议25(1)，已把联合国关于社会政策和发展的活动集中在联合国维也纳办事处主任之下，归并了社会发展和人道主义事务中心（该中心为此目的已脱离纽约的国际经济和社会事务部），并将在1987年6月举行药品滥用和非法贩运问题国际会议之后，归并以前由主管政治和大会事务副秘书长所执行的协调联合国所有与药品有关的方案的工作。这种安排将有以下的重大好处。将社会领域中以前处理方式比较不划一的相互有关连的重要活动合在一起，使联合国能够就重大的社会问题，包括许多全世界均认为对最深刻意义的发展以及对达成建立在正义之上的政治和社会稳定性极为重要的社会问题，表述更明确、更一致的意见。通过与国际经济和社会事务部的密切合作，将可确保与联合国经济活动之间的必要联系。此外，另一个好处是可以按高级别政府间专家组建议15的要求，裁减高职等的员额；

(h) 在全世界的范围内，我已着手改变联合国在外地的代表机构。在这一级，联合国最能接触和影响到普通人民的生活。我的目标是为联合国的代表机构建立一个合理办法，使之既有效能又有效率，在改组联合国外地办事处时，我采用了下列基本原则：

(一) 联合国的代表机构应能接触到世界上每一个地方；

(二) 代表机构应呈现出协调一致和集中突出的联合国形象；但不排除在对方案执行不产生不利影响的情况下，为了费用效率的理由而关闭或合并一些现有的办事处；

(三) 为避免设立新的外地办事处，利用一切可以共用房地和共享设施的机会（建议12）。为执行这项决定，将于今后三个月，在方案问题联合协商小组（开发计划署、儿童基金会、粮食计划署、人口活动基金）的主持下，进行一项研究，逐一对每个国家的外地办事处进行有系统的评价，以确定采取哪些具体步骤，在不减少方案执行的效力的情况下，使办事处合理化，包括使共同设施的使用合理化。联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）将参与这项工作；

(四) 作为迈向简化外地一级代表机构的第一个实际步骤，我已取得联合国开发计划署署长的同意，决定把那些尚未合并的联合国新闻中心同驻地协调员或驻地代表办事处合并起来，条件是要能够显示出联合会安排的费用效益和效率将会马上提高而同时能满足方案执行需要。目前在新闻部和开发计划署充分参与下，根据上述原则以及这种合并不给开发计划署增加经费负担的谅解，正在进行深入研究。这项工作将与上文所述的方案问题联合协商小组所进行的审查工作取得协调。联合安排在若干国家已存在这种安排的最后扩充除了别的以外，将有两大好处：第一，它能为联合国系统的其他机构树立一个榜样，我确信外地代表机构较为节约的办法将大大改善整个联合国系统的形象和影响；第二，节省下来的资源是目前极其需要的，除其他外，可用于改进新闻部的全面业务并使之现代化。因此，这一行动做到了建议12和建议37(3)的要求；

(五) 为了进一步澄清联合国驻地协调员的权力，从而按建议11的要求加强外地一级的协调，驻地协调员今后将在派驻的国家代表秘书长，但如其他安排更为适当的情况除外；

(六) 特别经济援助方案的管理今后将由开发计划署负责，但在政治敏感的情况下除外，政治敏感情况下其他安排也许更为合适。 这项措施是建议22的要求。

31. 除了按照建议25(1)的行动之外，现正对经济和社会部间的活动进行深入的方案审查。 澄清各主要单位的职责可作为分配特定活动的基础，包括作出为消除重复和提高行动的效力和互补性所必需的调整。 现已确定下列广泛领域需要仔细注意以便进行可能的改革：全盘分析和报告、能源和自然资源、科学和技术、发展中国家间经济和技术合作，国家发展战略以及业务活动和实务活动之间的关系。 这项审查将于1987年底完成。

32. 为了消除技术合作促进发展部（技合促进发展部）和其他联合国机构活动的重迭（建议26），国际经济和社会事务部和技合促进发展部之间现正进行协商，以确保实质性方案和业务性方案之间的活动能互相配合；开发计划署与技合促进发展部则进行协商，以确保筹资与执行两方面工作也能互相配合。

33. 关于建议24，联合国救灾协调专员办事处（救灾专员办事处）目前仍是设在日内瓦的一个独立单位，但将采取措施改进其工作。 大会第41/201号决议要求对紧急援助和协调的现有机制和安排进行全面审查和评价。 将来可以根据这项审查和评价，提出这方面具体建议；并依照建议23所要求，从事紧急人道主义援助方案和特别经济援助方案的协调和合理化。

3、新闻

34. 高级别政府间专家组在建议37中要求彻底整顿新闻部的业务、工作方法和政策。毫无疑问，联合国在新闻方面的能力必须跟上这一领域所发生的飞速进展。这种演变应当不限于技术性的演变，更重要的是，应当配合人们对联合国的作用和

潜力所采取的一种更为远大的眼光。因此，为了实现具体的改革和进步，需要制定一个概念纲领。

35. 我在谈到联合国的政治作用时，曾提请注意新闻和通讯的极大重要性。因此，联合国不能作为一个闭关自守的机构。迄今，联合国把注意力主要集中在同主权国家的通讯，而主权国家是联合国在全世界第一层次的成员。这种情况在某一程度上，就忽略了利用全世界第二层次的成员，即世界各国人民。我相信，我必须尽我所能协助各国政府，向会员国的议会，新闻媒介和大学阐述联合国的原则，确保它们都知道目前正在采取什么步骤将这些原则化为具有普遍利益的实际行动。

36. 必须寻求手段和方法，使联合国能敞开大门，让非政府机构和民众运动能够进来，针对全世界所关切的问题发表意见并提出行动方案，这样，它们就会更加觉得自己是国际关系和决策过程中的一个组成部分。这样扩大规模之后，就更多的人参加政治、经济、社会问题的辩论，或许有助于打破联合国在许多问题上的长期存在的僵局。

37. 联合国如果要发展能力，以便在1990年代能够应付一个紧凑、切合实际、为人接受的议程，则必须设法扩大积极的公众舆论的圈子，以支持联合国，同时特别培养年轻一代认识联合国的价值和潜力，协助人们发现和设想直接影响到他们的生活的各种实际利益。

38. 主管新闻部的新任副秘书长于1987年3月1日到职，立即根据这些原则和目标，审查新闻部的活动。设想中分三个阶段：第一阶段，在1987年6月初完成，将包括新闻部各个主要活动领域和管理系统，包括取得技术的方法和筹资政策；第二阶段，在大会第四十二届会议以前完成，将审查人力、技术和财务资源的分配问题以及如何使政策和方案更有效地影响舆论制造者；第三阶段将实施一个新的结构，这个结构将于1987年尾以前建立起来。

4. 会议事务

39. 高级别政府间专家组的第七项建议大多与会议事务直接或间接相关，要求各国政府个别或集体采取行动：加强会议委员会；大量减少各种会议的次数；精简大会及其附属机构，特别是各主要委员会的工作程序和方法；执行联合国各机构应在各自的总部开会的原则，否则增加的一切费用均由东道国政府负担；会员国减少将其来信作为正式文件分发的要求。

40. 会议事务部能够且应该发挥积极作用，协助实现上述各项改进。作为一般性工作，会议事务部已与会议委员会密切合作，监测联合国各机关利用会议服务的情况，并建议实际的办法，使供给它们使用的资源得到更有效的运用。这方面的反应是令人鼓舞的，而且助成了效率的显著提高。

41. 在执行大会第41/213号决议的方面，会议事务部已向所有有关机构发出通知，强调有必要减少会议次数和费用，并征求具体建议。此外会议事务部已向会议委员会提出有关加强该委员会本身（即高级别政府间专家组建议1的主旨）的若干建议草案，以及向其他政府间机构提供服务的建议。目前也在采取行动，确保联合国所有提供会议服务的厅处之间在会议服务工作程序上取得协调，这是专家组表示关切的一问题。我希望由于特别委员会工作的结果，各会员国能够使文件数量以及经济社会部门的会议次数大量减少。

42. 建议34具体提到要求会议事务部内部采取的行动，包括一般地提高效率以及改进外部印刷办法和出版方案。会议事务部在可用于购置新设备和利用最新技术发展的资源限度以内，正不断设法尽量减少按会员国政府要求在会议、文件和出版物方面提供有效服务所需的资源。1988—1989年方案预算内提议的技术革新，目的在于进一步提高会议事务几乎所有各方面工作的效率和产量。我相信正在进行的上述各项措施将使会议事务部执行其一切活动和服务职责的能力进一步增强。

5. 行政和财政

43. 建议 32 可能是高级别政府间专家组在这一标题下提出的最重要建议，其中要求把秘书处有关方案规划和预算编制的一切活动合并成一个统一的结构。这项建议的重要性在于它同专家组报告后来提到的一些修改规划和预算编制办法的建议明显相关；第五委员会提交大会的报告（A/41/795）也指出了这一点。

44. 经过仔细审查后，我在行政和管理事务部设立了一个方案规划、预算编制、监测和评价厅，把过去由方案规划和协调厅（国际经济和社会事务部）以及财务厅预算司（行政管理事务部）执行的相关职务加以合并。新办公厅于 3 月 1 日成立，其职务说明见本报告附件。

45. 我一向重视联合国业务的改进，因此对于高级别政府间专家组报告内与行政有关的其他具体建议迅速采取了行动。这些建议目的如下：简化行政和支助事务的结构；减少工作的重复；集中事权和删减结构层次以提高效率；控制员额、旅行和顾问等费用。

46. 对行政和管理事务部进行的初步审查已导致一些关键性的改变。主管总务厅助理秘书长职位至今未予填补。

47. 此外，原先为行政和管理事务部三个厅（财务厅、人事厅和总务厅）服务的三个执行事务处已按照建议 40 合并为一个处。合并后有利于管理行政部门的工作人员，减少工作重复和不一致的危险，并加强对预算和财务的控制。结果得以减少工作人员。

48. 预计今后几个月还会作出进一步改变。我认为除了结构以外，还应特别注意到工作程序和方法。这项工作将集中于进一步计算机化和多多利用技术革新。另外将简化程序，以缩短交通线，减少处理过程的延误，适当下放权力而同时确定职责谁属和确保适当的责任制度和管制。

49. 在这方面，拟议对行政和管理事务部、其他事务部的执行事务处和各区域委员会进行全面的改进。这项工作的头一阶段将审查行政和管理事务部总的效能和效率，包括其结构和主要组成部分、工作过程、任务和职责、工作人员数量和费用等等。紧接着下一阶段将为行政和财政系统建立一个通盘架构，这对确保向决策者提供正确及时的情报，各项关键业务和职能得到适当支助，以及尽量充分利用现有技术而言都是极为必要的。

D. 人事方面涉及预算和行政问题的事项

50. 高级别政府间专家组报告的整个主旨对于本组织的人事有深远影响。毫无疑问，改革和革新联合国的艰巨任务将要求秘书处提供最高质量的服务，特别是在工作人员人数大幅裁减之后仍然期望有相同的甚至更好的成果。因此，正如我一再强调的，实现大会所规定的改变的方式务必避免使几个月来由于财政不稳而受影响的士气更加低落。反之，应该利用这次危机所提供的机会，在《宪章》规定的构架内重新调整人事政策和措施，以便为建立一个高度合格而献身工作的秘书处奠定健全的基础，立足于成绩表现和公平办法，并根据对专业和个人资格的高标准要求以及工作的国际性质提供相应的服务条件，同时适当顾及地域分配和妇女比例问题。我就是本着这种精神来执行大会第 41/213 号决议的。

51. 建议 15 极端重要，其中建议大幅度裁减所有各级工作人员，特别是高级人员，并订出有关秘书处的质量和组成，避免对方案活动产生任何不利影响和需要征聘新人员等原则。接下去第四节的建议 41 至 62 更详细地制订了与人事政策和管理有关的行动。

52. 对于经常预算内副秘书长和助理秘书长职等员额裁减 25 % 的指标（建议 15(2)(b)）我已采取了行动。在高级别政府间专家组提出报告时，这类员额有 57 名，因此在规定的三年期间内必须删减 14 名员额。由于前一节所述已经

实行的改组工作的结果，迄今我已决定不填补九名这类员额。

53. 同一建议中规定，由预算外资源支付的这两个职等员额也应按相同比例裁减。我已请各有关组织首长告诉我他们打算如何执行建议 15。每一组织最初的答复都是叙述过去为限制高职等员额数量而作出的努力，结论则是，基于种种理由，目前员额数量不可能在不影响方案执行的情况下予以裁减。此外，他们指出，目前员额的数量和职等是经过各自的理事机构核准的。我正在进一步追问这件事，并提请各有关理事机构注意建议 15 的这一部分。

54. 关于建议 15(2)(a) 所订三年内裁减员额总数 15 % 的指标，必须考虑到本组织目前和将来的人员编制以及前一节所述的结构审查。

55. 当前经费短缺的问题需要迅速采取短期的节约措施，而改革过程则需以仔细计划的措施产生长期影响，朝着期望的方向塑造本组织的前途。我总是尽力区分这两个不同的问题，但在人事方面却很难做到这一点，因为人事费占经常预算的 70 %。我在大会第四十一届会议上向第五委员会解释过，主要由于这个原因，作为负责的行政主管，我别无选择不得不延长 1986 年 4 月起实行的冻结征聘措施，直到联合国财务状况恢复稳定，目前这种使得资源的有效管理即使不是不可能，也是极端困难的前途未卜状况消失为止。在某种意义上，继续冻结而造成的空缺率增高可以加速达成 15% 的指标。但是，这就表示我不能做到许多会员国所支持的建议 15(3)(d) 的指示，即征聘应继续进行，特别是征聘初级专业职等人员。我十分同意本组织急需增添新血，因此表示希望会费缴付状况能尽早恢复正常，使我能够以比较合理的方式管理本组织。

56. 冻结征聘的另一缺点在于这种生硬的办法全靠偶然性每当工作人员以任何理由离开本组织的时候才能起作用，这会使秘书处人员的地域分配更形不均。正当资源日益减少而更加需要精打细算的时候，这种办法却无可避免地导致资源分配与方案需求之间的关系越来越不合理。在目前情况下，我仍然认为，为了公平对待工作人员，员额的裁减必须在最大程度上通过出缺不补来实行。本组织没有

必要的资金来支付征求工作人员提早退休（我认为某些情况下这是可取的）或协议终止雇用合同所需的大量财政费用。

57. 为了抵消继续冻结征聘和出缺不补办法的不利影响，我在1986年12月实行了一种新的空缺管理和人员调动制度，主要目的有二：查明现有空缺之中为执行重要方案任务而必须填补的员额；把当前应急时期认为较不重要职位上的工作人员转调到那些重要的职位去。

58. 虽然这基本上是减轻当前财政危机影响的应急措施，但实行的方式可自然导致高级别政府间专家组报告中要求与改组配合进行的分期缩减。此外还有助于实现建议49布置的更加合理公平的职业发展和有计划轮调工作的制度。

59. 同时正在为发动这一更加广泛的改革过程进行筹备，改革过程将在今后许多年对本组织产生深刻影响。工作刻不容缓。第22页的执行图显示，如要按照时间表在1989年年底完成整个改革工作，关于本组织今后的规模和结构的决定必须在今年底之前作出。

60. 缩减并修改后的秘书处员额表将充分反映在我提出的1990-1991年方案概算内。我显然无法把这些改变列入1988-1989年方案预算，该预算反映的是1986-1987年方案预算中经核可的员额人数和职等。为了便于过渡到1989年年底裁减员额15%的最终状态，我在1988-1989年概算中开列了比通常情况高的空缺率。

61. 现已设计出一个员额概况模式，作为改革工作的概念性架构。因为主要目标之一是达成更加平衡，不致头重脚轻的结构，因此高职等员额的裁减必须大于15%，而低职等的裁减则小于15%。

62. 同样地，15%的裁减不能任意地对所有部厅全面实行，而必须考虑到每个单位的现状，实际空缺率，执行规定的主要方案的能力等等。本组织某一部分的裁减若低于指标，则必须由别的一部分裁减更多的人来弥补，而且这种负担还必须显得是相当公平地分担的，尽管这一点很难客观地显示出来。结构审查在质与量两方面都大有助于这项工作的成功。

63. 我自然审慎地注意到，建议15设想在三年内裁减员额15%〔第(2)分段〕之后，由于改组的结果还可进一步裁减员额〔第(4)分段〕。事实上，先后次序可能有所不同。因为当前的财政困难使预算中仍然列入的员额数陡然下降，裁减实际员额15%的工作就很应该，甚至不可避免地要与结构审查同时进行。在当前财政紧缩时期必然会产生不幸的任意性现象，必须要以上述办法来限制这种任意性扩大的危险。任何其他办法都会使目前的异常情况持续下去，也无法使本组织得到健全的架构和人员体制，从而不仅能达到降低费用的目标，而且还能面对1990年代和以后的更大挑战。这不能仅作为临时的权宜之计。

64. 在进行上述根本改变的同时，也对高级别政府间专家组报告第四节所载许多建议迅速采取了行动。目前正在加强人事厅，使它能应付今后的紧张任务，其名称已按建议41改为人力资源管理厅。其余各项建议列举的多数是细节性行动，因此将在本报告附件中加以说明。

65. 此外，我还着手按照建议6, 35和38进一步裁减旅费开支（出席大会代表旅费和工作人员旅费）以及顾问开支，并研究按照建议36减少租赁费用的方法。这些事项以及统一方案预算的一般编制格式（建议13）和各区域委员会编制格式（建议28）等行动详情均载于附件，其中还说明了目前为确保内部审计业务自主所作的安排，并总结认为这些安排满足建议39提出的独立性要求。

四. 总结

66. 本报告概述了各项已开始进行的改革措施，从中可以得出两点显明的结论：

(1) 目前的广泛改革工作不仅是为了提高费用效率和使资源的利用合理化（尽管这些目标都很重要），而且还要加强联合国，使本组织在不断深刻变化的环境中能够带领全世界朝向《宪章》所订的目标前进。

(2) 尽管工作困难，从大会通过第41/213号决议到提出这份第一次进度报告之间时间仓促，还是取得了可观的进展，已经采取了一些行动并规划了另一些行动：

- (a) 政治部门进行了大量改组和合理化措施，员额将随之裁减；
- (b) 经济和社会部门采取了同样性质的几个重要步骤，在1987年年底之前还会采取更多的步骤；
- (c) 行政部门进行了关键性的改变，最重要的是（但不仅限于）方案制订和预算编制职务的合并，今年之内还会接着进行其他改变；
- (d) 新闻领域正在进行类似的行动，今年年底以前应能产生新的结构，从而以一种有活力的新办法来进行增进各国政府和人民对联合国的认识的重要工作；
- (e) 正在不断审查会议事务，以期改善管理，特别是应用新技术来改善管理；
- (f) 工作人员结构“头重脚轻”的现象大有改善，副秘书长和助理秘书长人数已裁减15%左右，这是达成1989年年底裁减25%指标的第一步；
- (g) 制订了一项空缺管理和工作人员调动计划，以确保按照各项规定的方案的需要，将现有的减少了的工作人员资源作最适当的分配，并为建立更加公平有效的职业发展制度奠定了基础；
- (h) 按照15%的指标确定在三年内减裁哪些员额的工作已有很大进展；较长期的减缩计划预计在1987年年底前将为各部厅订出工作人员人数指标，可据以指引我们1988和1989年的行动，并在1990—1991年预算中反映出来。

67. 我期待各国政府对这项工作提供评论、建议和支持。

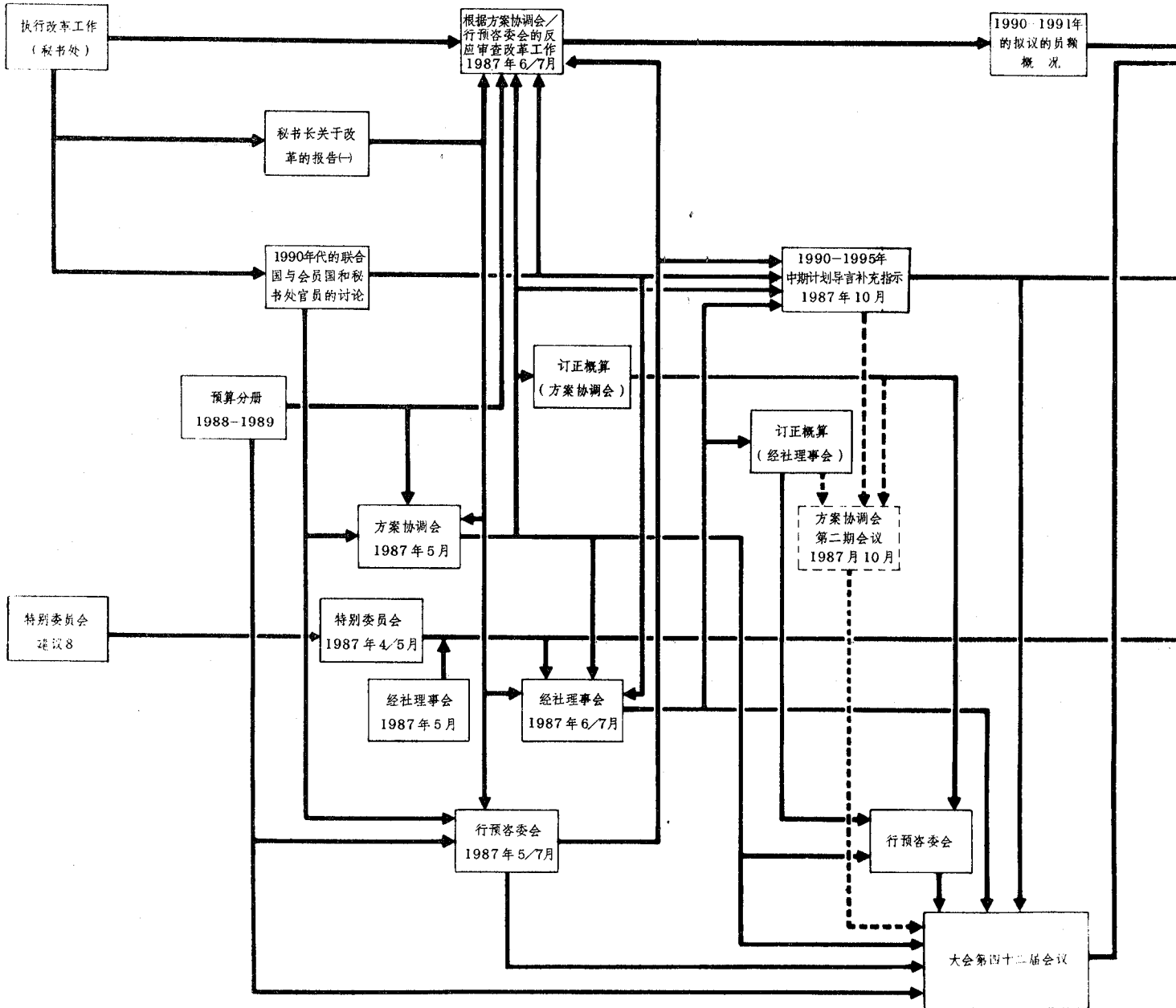
注

《大会正式记录，第四十一届会议，补编第49号》(A/41/49)。

改革执行图

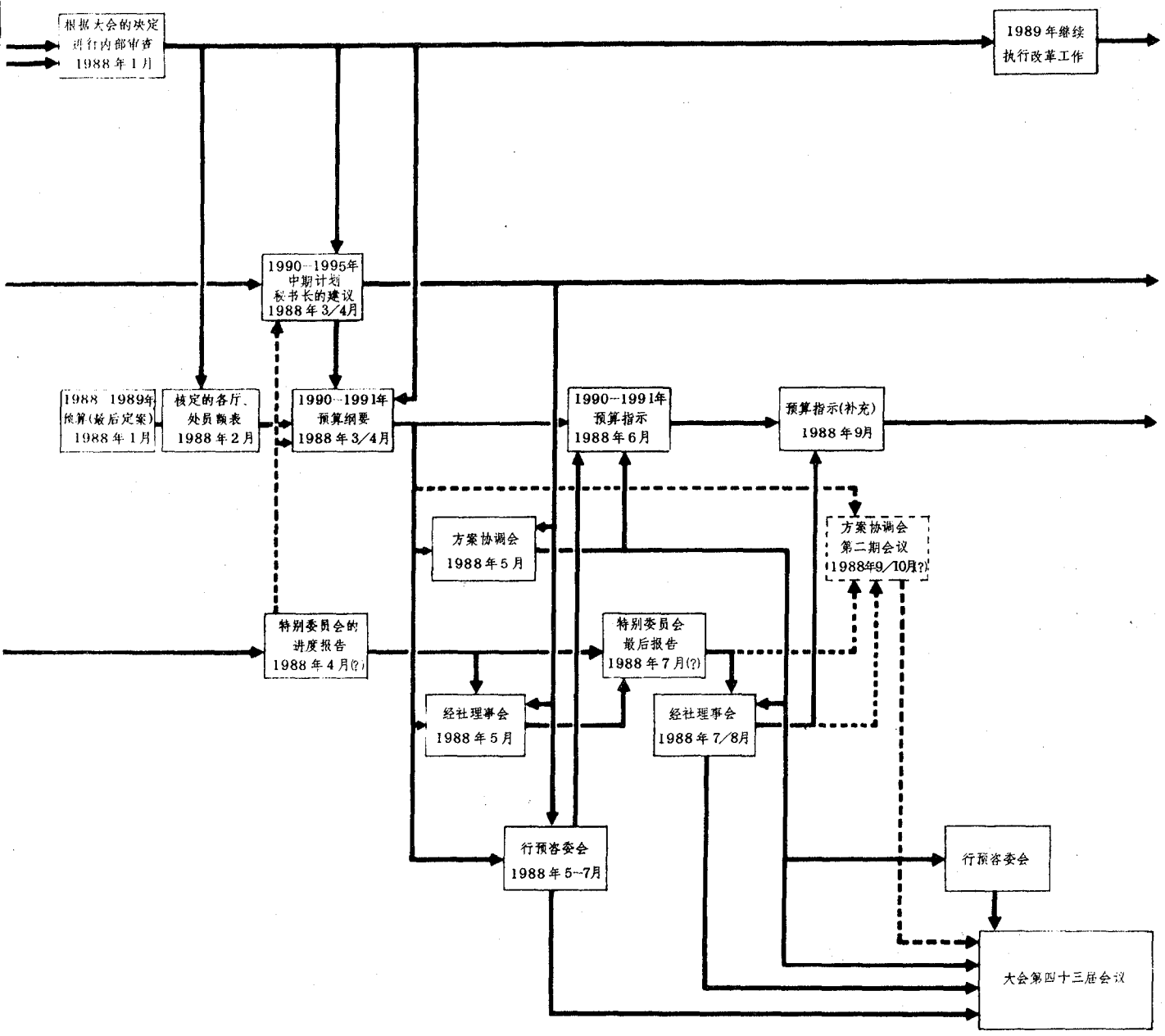
1987

1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----



1988

1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----



附 件

行政和管理

一. 导言

1. 本附件载有在一般行政方面为执行1986年12月19日大会第41/213号决议和高级别政府间专家组所提建议而已经采取的行动和现有关于执行其余行动的计划的细节。

二. 行政、财政和人事

A. 行政和管理事务部的结构

2. 秘书长在就高级别政府间专家组的报告向大会提出的说明中指出，他一贯重视改进本组织的业务，以便更好地照顾到会员国的需要，并以最有效和节省的方式利用分配到的资源。

3. 为了简化行政和支助事务的结构，秘书长在行政和管理事务部中设立了一个厅，这样有关方案规划和预算编制的活动便可由一个单位统一处理。^a 在决定采取这一行动时，秘书长考虑到了大会关于方案规划和预算编制过程的决定，会员国在第五委员会表示的意见（A/41/795）以及建议32。这个新设立的方案规划、预算编制、监测和评价厅统筹负责此前由国际经济和社会事务部方案规划和协调厅和财务厅预算司负责的有关业务。该厅的主要职责是根据各部厅提出的资料编制秘书长的中期计划；进行跨部门和部门间分析；确保能与专门机构协调编制中期计划；编制秘书长的方案概算，评估大会及其各委员会审议的新方案所涉方案问题和估计费用；发展统一的规划、方案拟订和预算编制技术；拟定监测制度和编制方案执行情况报告；发展方案管理员的评价办法和定期进行深入的方案评价；协助发展制度和数据基准来便利计划和方案预算的拟订；向政府间和专家机构（方案和协调委员会（方案协调会）、行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）、大会第五委员会等）提供实务支助，并批准其他单位为可能涉及的方案预算问题而编制的文件。

该厅厅长由一名助理秘书长担任，他直接对主管行政和管理事务副秘书长负责。秘书长深信这样重组以后会加强秘书处对方案规划和预算编制过程的贡献，包括为方案规划和预算委员会（一个内部咨询委员会）提供实质服务，但最重要的是为方案协调会、行预咨委会和大会第五委员会提供服务。

4. 考虑到建议 3 1，而且考虑到有必要设立一个小型的内部管理咨询单位来促进秘书处的精简，加强其效率，因此管理咨询处现在开始由主管行政和管理事务副秘书长直接主持。这样将缩短通讯联络，确保在此过渡时期内取得最大的效率。

5. 此外，为行政和管理事务部内各厅（财政，人力资源，一般事务）提供服务的行政单位已经依照建议 4 0 合并为一个厅。这样合并以后有助于行政业务方面工作人员的管理，并可确保对这些单位的预算和财务加强控制。

6. 建议 3 3 认为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。现在正根据进行中的其他结构审查并在执行建议 1 5 所要求的裁减计划的范围内审查这一事项。

7. 要对本组织的开支维持适当而有效的控制，就必须遵循最高的专业标准来进行内部审计工作。这尤其表示审计工作是独立的，而且如建议 3 9 中所说的，审计判断不隶属于任何机构。这些标准已并入目前的安排，根据这种安排，由行政和管理事务部中一个独立的司——其司长可以随时直接找副秘书长请示——负责对总部及其他工作地点的所有秘书处单位进行审计，并与外聘审计团密切合作。为了确保其工作能独立自主，内部审计司向接受审计单位的主管直接负责，而不是通过主管行政和管理事务副秘书长。这样，如有必要，内部审计司司长可以向秘书长——作为本组织的总行政干事——直接报告。这种安排使所有有关各方都感到满意。

B. 旅费

8. 关于建议 6，秘书长打算在 1988—1989 两年期方案概算中削减出

席大会的代表的旅费，为最不发达国家名单^b中所列的40个会员国每一国家提供一张头等票，4张经济票。《支付联合国机构或附属机构成员旅费和生活津贴规则》^c将按照上述建议加以修正。但是由于财政危机，根据秘书长在其关于1987年节约措施的报告中的建议和1986年12月11日大会第41/466号决议中的规定，出席大会第四十二届会议的代表的报销旅费将进一步限为每一最不发达国家一张头等票，两张经济票。

9. 已经采取两个措施来根据建议38的要求减少整个工作人员的旅行次数。1985年1月，秘书长制定了一个程序，要求工作人员先得到秘书长办公厅批准后才得以公费旅行出席会议。^d最近对这方面的经验进行了审查，使这个程序进一步加强，而且在削减工作人员旅行的工作方面继续发挥重大的作用。

10. 1986年1月开始的第二个措施规定将工作人员旅费方面核可的经费扣发20%；这个措施是因当前的财政危机而采取的，并已决定继续执行到1987年。1988—1989两年期方案概算中也会反映出工作人员旅费方面资源的削减。

11. 有关的行政指示^e中已经规定，非头等票仍然是联合国秘书处工作人员和1982年12月21日大会第37/240号决议所述非秘书处工作人员应享的基本权利。

C. 预算事项

12. 建议13说应继续努力统一联合国系统各组织的方案预算编制格式。1985年，大会通过了关于联合国与各专门机构和国际原子能机构间行政和预算的协调的1985年12月18日第40/250号决议，其中除了别的以外，建议“作出进一步的努力，使所有有关组织的预算和行政方法尽可能趋于标准化，可资比较”。

13. 1986年9月，由于时间的限制，大会决定推迟到第四十二届会议再审议项目113：“联合国与各专门机构和国际原子能机构间行政和预算的协调”。

14. 行政协调委员会（行政协调会）向第五委员会提交的一份文件（A/C. 5/41/23）中引述大会第三十九届会议时行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）主席在该委员会的发言如下：

“由于多年来大力推行标准化和一致化的工作，各机构编制预算的方法已有许多相同之处。由于各种因素，例如机构的结构和规模大小、其立法机关的议事规则和其方案的性质等影响，编制预算的方法难免仍然存在差别。这一点是无须担心的。因此咨询委员会认为，虽然一方面要进一步大力鼓励标准化和一致化工作，一方面也要记住编制预算的主要目标是以明确方式载列有关概算，不但使有关理事机构容易明白，并且能够适应该机构的特别需要。”

15. 过去这些年中，在行政协调会的主持下已经达成协议来协调本系统各组织之间的预算编制方法和预算文件的提出方式。在第四十一届会议时行政协调会说这些协议是一个稳固的基础，可以用来协调预算编制方法和改进预算文件的可理解性和可比较性，只要这些目标符合个别理事机构在连续预算编制方面前后一贯的需要。行政协调会并说，联合检查组的工作方案中包括一个定于1987年完成的关于本系统各组织预算的比较性研究。因此大会第四十二届会议审议这一事项。

16. 建议28认为在未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（以包括欧洲经济委员会（欧洲经委会）预算科的行政、会议及总务费用）。

17. 根据目前的安排，由联合国日内瓦办事处（日内瓦办事处）统筹管理联合国日内瓦各不同单位（包括欧洲经委会）的行政、会议及总务费用，而如建议28所述，其他区域委员会则将这些费用列入其经常预算内。行政、总务和会议事务费用分别列入方案概算中有关日内瓦办事处预算的第28和29款内。现已可以看出这种综合管理制度比日内瓦每一有关单位——例如联合国贸易和发展会议、欧洲经济委员会、人权事务中心和联合国救灾协调专员办事处——自行管理费用要更切实有效。

18. 为了提供所需资料而又不失去综合管理的优点，当前的制度在1988—1989年方案概算中将继续采用，但日内瓦办事处预算中为欧洲经委会提供的经费将在关于欧洲经委会的第10款的导言中提到。

19. 依照建议62，秘书长已经劝阻将预算外员额改为经常预算内员额的作法。因此他在1988—1989年方案预算的建议中没有要求改变这种员额。

D. 租用场地

20. 在租用外面场地时的一个主要考虑是在场地利用方面将部厅合并为合理单位的能力。虽然知道秘书处整个规模缩减以后自然会导致办公场地的缩减，但不能为了缩减场地而牺牲其合理使用。因此，让出租用场地（无论用本组织在现有租约规定下可循的何种途径）尽管至终会反映出工作人员人数的裁减，却不能与此种裁减严格地同时进行。

21. 1986年下半年开始了关于联合国、各专门机构和其他组织相互间租用安排的研究。与这个研究同时，还计划审查有关租借场地的现有整个安排，审查时并会就出租场地的安排向联合国提出数字方面的评估。

E. 顾问

22. 1988—1989年方案概算的编制中照顾到有关削减用于外部顾问的费用30%的建议35。1987年的顾问开支已经作为按1986年12月11日大会第41/466号决议处理当前财政危机的节约措施的一部分削减了35%左右。

23. 该建议最后一部分要求废止雇用退休工作人员的作法。秘书长希望指出，他认为绝对禁止雇用退休工作人员对会员国未必有利，因为这种工作人员常常以更加有效而花费又少的方式提供他人无法提供的临时助理方面的具体专门知识；在语文事务方面更是如此。

F. 会议

24. 根据建议4，秘书处已经发了一个行政指示，为负责拟订和确定关于总部

以外地点举行会议的东道国政府协议的秘书处官员定出准则，以确保东道国政府负担的额外费用能以前后一贯的方式决定，并将所有额外费用包括在内。

G. 会议设施

25. 建议 5 将于建造新会议设施时执行。秘书长将会就非洲经济委员会和亚洲及太平洋经济及社会委员会的建造工程向大会第四十二届会议提出一个进度报告。

H. 人力资源的管理和授权

26. 根据建议 4 1，已经就人事及其他可能影响人力资源管理的领域——如财务事项——中的所有授权事项展开审查。这次审查将集中于对秘书处内各部厅——包括为特别机构服务的部门，例如各区域委员会，联合国贸易和发展会议，联合国环境规划署和联合国人类住区中心——的授权。这次审查结果将印发为一个关于授权的综合性文件，其中会包括监测程序。

27. 其后并将考虑根据大会决议和决定而授给若干附属机构主管的权力。如果在这次审查后认为最好将现有的授权作法加以修改，秘书长会主动采取必要的措施。

28. 根据建议 4 1，另外还把人事厅的名称改为人力资源管理厅^f。在这方面已经采取的措施包括征聘规划，职位叙级，公告 D-1 职等以下的各个空缺，竞争性考试（初级专业职等的外部征聘和其他职类到这种职等间的升迁）；最近并以职业团体为根据制订职业规划办法。总部的一般事务和有关职类已经开始使用这种办法，并会在不久的将来也适用于专业职类及以上的工作人员和其他工作地点的一般事务及有关职类的工作人员。同时，已经开始实行比较明了的任命和升迁甄选办法。例如最近为了填补因征聘冻结而空出的关键职位而开始施行空缺管理和调动制度，^g就特别确保能通过一种任命和升迁审查的过程甄选工作人员来填补空缺的职位。

I. 工作人员细则、工作人员条例和 人事手册

29. 现已按照建议 4 2 的要求,着手审查工作人员细则,目的是查出工作人员细则的条款中有哪些矛盾、含糊之点,需要修订。其次,虽然工作人员细则经常修订,以贯彻执行大会的各项决议和大会通过的工作人员条例的有关修正案,但这项审查则是研究大会的其他决议和决定有多少应纳入工作人员细则的条文之中。审查工作已从工作人员细则第十章和第十一章所列纪律程序和上诉程序开始。这些细则适用于秘书处、包括本组织各附属机构和国际法院书记官处的工作人员。

30. 建议 4 2 还要求制订一本人事手册。一本按主题编列的人事手册,编写起来,需要相当多的人力资源。目前,行政人员使用的是一本《人事行政手册》,其中编纂了所有有关人事问题的公报和指示。这本《手册》定期增订,分发给所有办事处。这份手册已经证明是一本非常有用的人事行政工作指南,将以更方便和精心编排的形式再版,增添所有人事问题的详细主题索引以及一篇全面性的导言。这是初步的项目,以后资源一有着落,将再编写一本逐章编列手册。

31. 这项建议主张审议各项细则和条例对联合国系统内所有实体的适用性问题;因此已提请国际公务员制度委员会和行政问题协商委员会注意此事。不过应当记住一点,即其他组织没有义务接受不是由它们的理事机构制订出来的细则和条例。同时,各组织之间已达成协议,将制订共同人事政策,以确保在实际可行的范围内,尽量使服务条件趋于统一。预料公务员制度委员会将提出有关共同适用的《工作人员条例》的建议,因此,联合国共同制度的所有组织的《工作人员条例》将来总会有类似的规定。

J. 填补员额的原则与方法

32. 前面已提到(见报告第 6 7 和 6 8 段和本附件第 2 8 段),最近开始实行

的空缺管理制度是根据方案优先次序、工作量和分类职务说明来审查出缺员额，决定哪些应该填补，各部门、厅、处正在根据方案优先次序、法定任务和秘书处的改组方法，对员额逐一进行审查，使秘书处到1990年有合理的员额编制，这是建议15要求的一部分审查工作（见报告第68至73段）。

33. 接着，秘书长将考虑订立永久性机制，根据各立法机关可能决定的方案方针和转变的任务规定，处理空缺问题，以便按照建议56的提议，确保资源得到有效使用。对于必要填补的空缺，候选人须由任用和升级机关审查，由各该机关提出一份人数不多的候选人名单，再由方案管理员从名单中挑选工作人员，填补属于他们的方案范围内的空缺。

34. 为填补初级专业员额，一般是每年在少数会员国举行竞争性考试。直到最近为止，这种考试主要是在没有国民任职或任职人数不足的会员国境内举行。现在依照建议43的要求，将这种考试的范围扩大，以便更多目前任职人数已足的会员国也能参加。此外还在审查考试的标准和准则，以决定如何尽量减少内部考试和外部考试的差异，但同时承认两者有不同之处，前者是一种升级方式，后者是一种征聘办法。

35. 对于其他各级员额的候选人的甄选，也将制订明确的准则。现打算举行测验，以判断非经全国考试挑选的外部候选人起草文件的能力。

36. 建议44的基本主旨是提高P-1至P-3职等人员的任用比例。总缩减计划已考虑到这一目标，其中规定降低P-3职等员额的裁减比率，同时增加P-2职等员额的数目。可是，必须等到财政情况容许，才能充分执行这项建议。

37. 建议45提议于工作人员服务满三年后，考虑予以长期任用。秘书长认为应在缩减和改组过程结束后审议这项建议。在此期间，秘书长将需保留必要的灵活性，以便考虑到工作表现以外的其他因素，例如所需专门知识的性质，预计职务存在期间、资金来源及其预计存在期间等因素。这将是根据建议57的请求并

依照 1980 年 12 月 17 日大会第 35/210 号决议的规定审查定期任用工作人员或长期任用工作人员所占比例的一个机会。这项审查将与本组织所需人力资源的规划工作同时进行。

38. 正如建议 55 所指出, 不宜将某些职位保留给某些国家。秘书长打算保持所有会员国都有足够的任职人数, 同时保证不将任何职位视为专替任何会员国保留的职位。

K. 妇女

39. 建议 46 请秘书长采取其他措施, 确保专业人员以上职类的妇女所占比例增加。秘书长任命了一名提高妇女在联合国秘书处地位协调员, 并向大会第四十届会议提出了一份行动纲领 (A/C.5/40/30), 载列征聘、职业发展、培训、服务条件和司法行政等方面的详细工作计划。大会在 1985 年 12 月 18 日第 40/258 号决议中核准这个纲领, 并订立指标, 规定担任受地域分配限制职位的妇女所占比例在 1990 年以前应达到 30%。

40. 秘书长还设立了一个高级别的指导委员会, 以协调员办公室作为指导委员会的秘书处, 负责向他提议加强妇女参与本组织工作的具体可行措施。指导委员会迄今已提出两份报告, 其中列有大约 40 项建议, 内容包括各种各样的问题。这些建议已获通过, 只是受到目前财务情况的限制; 许多提议的措施已在实施, 至于其余各项措施 (关于培训、职业发展、征聘、影响家庭生活的服务条件、性别歧视方面的申诉制度的措施, 大体上已获秘书长核准), 也已订有执行时间表。

41. 在这方面, 已向各部、厅、处各任用和升级机关发布具体的方针, 增加妇女升级的机会, 将她们在以前的职等及目前的职等的年资都考虑在内, 以纠正过去不平等的作法。此外, 秘书长在 1987 年初任命了几个最高级的重要人员 (两名副秘书长级、两名主任级人员)。

42. 只要根据财政情况继续冻结征聘, 妇女在专业人员职类所占的比率就不可能大大提高, 但在允许例外处理的几次征聘中, 都努力甄选更多的妇女。秘书长有充分决心增加妇女所占比例, 但要达成目标, 则需要会员国的全力支持。秘书长打算在大会第四十二届会议向第五委员会提出这方面的一份详细的进度报告。

L. 发展中国家的国民

43. 建议47的内容是提名发展中国家的国民担任高级职位, 在此以前, 自1975年起, 秘书长多次提出类似的要求。发展中国家的国民受聘担任高级职位的人数比例不断增加, 秘书处将继续努力。将为每一国家集团制定任用人数的指示性规划数字, 并根据这种数字来判断这个目标的进展情况, 但要考虑到缩减计划中所设想的裁员办法。

M. 职业类别

44. 按照建议48, 应根据职业类别征聘工作人员, 并安排工作人员的职业发展。秘书长同意这个看法。自1979年起, 初级专业人员的任用和升级都按照职业类别举行考试为根据。其他职等专业人员的征聘工作也于1985年1月按职业类别调整, 由征聘干事多名分别负责各类职业。空缺的通知和公布办法也将按职业类别修订。

45. 在职业发展方面, 现已设计一个制度, 保证切实有效地安置工作人员。这个制度首先按职业将员额分类, 然后明确划定各类职业内部及彼此之间的职业发展路线。将专业职位归并于适当的职业类别是职务分类过程的一部分, 现已归类的超过专业人员以上职位总数的60%。有一个电脑数据库会指出工作人员归入哪类职业。统计类职业已订出职业发展的路线, 政治事务类职业也正订出这种路线。即将提出的职业发展计划将包括所有职类的工作人员的所有职业类别。

N. 轮调

46. 现正在职业发展计划的范围内拟订一个轮调和人员流动制度。总的目标

是便利调派工作人员到不同的工作地点、担任不同的职务，并提出关于各工作地点之内及之间人员轮调和流动计划的建议，其中将考虑到职业类别和国际公务员制度委员会规定的工作地点分级办法。现正提倡以人员流动作为上述空缺管理和工作人员调动制度（见本附件第32段）的一部分。

O. 考绩与升级

47. 从第三十八届会议至第四十届会议，秘书长提交大会的关于秘书处的组成的年度报告中都列有充任受地域分配限制的职位的专业职类工作人员和特等干事（D-1）职等的工作人员升级情况资料，但提交第四十一届会议的报告中却没有这种资料，因为那一年的升级审查已延期举行，作为节约措施之一。这方面的数据资料将载于今后关于充任受地域分配限制的职位和订有特别语文条件的职位的工作人员的报告。

48. 考绩制度是职业发展计划的一个重要部分，以此为根据，来审查考虑提升的工作人员。目前正在拟订一种新的、更好的、简化的考绩制度，这个新制度将考虑到建议50提议的比较办法。关于使用电脑储存考绩报告的资料问题，目前正在进行一项可行性研究。这项研究将顾到建议50对报告提出的要求。

49. 升级准则是长年累月研订出来的，其中考虑到大会各项有关的决议和决定以及国际公务员制度委员会的建议。在每年升级审查工作开始时，都提请各部、厅、处首长注意这些准则。

50. 关于联合任用和升级机关的职务和组成，已注意确保来自世界各地的工作人员都能参加，并确保男女之间保持适当的比例。这些机关将按照新的职业发展制度的要求，按职业类别改组。

P. 培训

51. 建议58主张以各种有效的培训方案，来配合本组织的需要。了解到有这种必要性，已于1985年和1986年同各部、厅、处合作，进行一系列关于

所需培训工作和效果分析的活动。 这些活动包括在关键的培训领域进行试点项目。 根据这些活动的成果，已对1987年的培训方案作了若干改动，其目标如下：

- (a) 将现有的有限资源分配给最优先的培训活动；
- (b) 加紧协调整个秘书处的各种培训方案；
- (c) 规定和指明参与课程的目标对象，将有限的培训资源尽量适当地利用于优先领域；
- (d) 采用训练培训人员的方法，以扩大现有资源的效力；
- (e) 评价培训活动的成效及其对受训人员和有关组织单位的影响。

52. 1987年方案所列的培训活动远不能满足本组织的需要，例如在电子数据处理及其他有关办公室自动化领域和现代管理技术训练方面的需要。 因为秘书处开始实行技术改革，因为秘书处必须以较少的人力资源去执行各种方案，预料培训方面的需要必将增加。 要满足这种需要，必须拨出比现在更多的资源。

53. 毫无疑问，目前所拨的经费太少，无法有效地发展人力资源。 在这方面，培训工作的预算在人事费用总额中所占的比率是一个有用的指标。 秘书处职业训练的预算约占人事费用总额的0.06%。 根据1985年的一项调查，其他组织的相应比率是：联合国儿童基金会0.6%、国际劳工组织0.8%、世界银行0.8%——比联合国高10倍到13倍。 一些发达国家的国家机关的培训工作的预算比联合国的培训工作的预算高33倍到66倍。

Q. 工作人员工会的活动

54. 根据建议59的要求，将全面审查工作人员与管理当局的关系结构。 组织安排也将列入审查范围。 将发表一份行政文件，汇集有关工作人员与管理当局的关系的条例。

R. 司法行政

55. 大会在第四十一届会议决定推迟至第四十二届会议审议秘书长提交给它的

关于改革司法行政制度的报告。有鉴于此，况且这种制度需要大幅整顿，才能保证提高效率，减少费用，因此已按照建议60采取措施，在1988年初以前建立一个订正简化的体制，并相应修订工作人员细则第十章和第十一章（参看上面第29段）。在此期间，已采取紧急措施清除联合申诉委员会积压的上诉案件，并减少联合国行政法庭受理的案件。这种临时措施预料会使目前的情况得到显著的改善。

三. 其他事项

影响共同制度的问题

56. 最后，建议53和61中提出影响到联合国共同制度的问题已按照1986年12月19日大会第41/213号决议的规定送交国际公务员制度委员会处理。

57. 秘书长还打算借重公务员制度委员会对有关问题的专门知识。

注

- a 1987年2月13日 ST/SGB/223.
- b 阿富汗、孟加拉国、贝宁、不丹、博茨瓦纳、布尔基纳法索、布隆迪、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、民主也门、吉布提、赤道几内亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、索马里、苏丹、多哥、图瓦卢、马干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、也门。
- c 1971年1月 ST/SGB/107.
- d 1984年12月5日 ST/SGB/207.
- e 1983年8月15日 ST/A1/249/Rev. 2.
- f 1987年2月13日 ST/SGB/224.
- g 1986年12月22日 ST/SGB/221和 ST/A1/338.

附 录

高级别政府间专家组建议

索引

为便于查阅起见，在下面列出高级别政府间专家组报告中关于联合国工作的建议索引，并注明本报告中提到这些建议的段落。

建议	段 次	页次	建议	段 次	页次	建议	段 次	页次
1	39-42	18	22	30	13	41	64	23
2	39-42	18	23	33	16	附件	26-28	33
3	39-40	18	24	33	16	42 附件	29-31	34
4	39-40	18	25	29-31	12	43 附件	34-35	35
附件	24	32	26	32	16	44 附件	36	35
5 附件	25	33	27	30	13	45 附件	37	35
6	65	23	28	65	23	46 附件	39-42	36
附件	8	29	附件	16-18	31	47 附件	43	37
7	39-40	18	29	20	10	48 附件	44-45	37
8	4	29	30	46-49	19	49	58	22
11	30	13	31 附件	4	29	附件	46	37
12	30	13	32	43-44	19	50 附件	47-48	38
13	65	23	附件 3	3	28	51 附件	49-50	38
附件	12-15	30	33 附件 6	6	29	53 附件	56	40
14	12 13	8	34	42	18	55 附件	38	36
15	30	13	35	65	23	56 附件	33	35
	51-55	20	附件	22-23	32	57 附件	37	35
	58-63	22	36	65	23	58 附件	51	38
附件	6, 32	29, 34	附件	20-21	32	59 附件	54	39
16	24	11	37	34	16	60 附件	55	39
17	20	10	38	65	23	61 附件	56	40
18	18	9	附件	9-11	30	62 附件	19	32
19	20	10	39	65	23			
20	23	11	附件	7	29			
21	20	10	40	47	19			
			附件	5	29			