



大 会

Distr.: General
11 January 1999
Chinese
Original: English

第五十三届会议

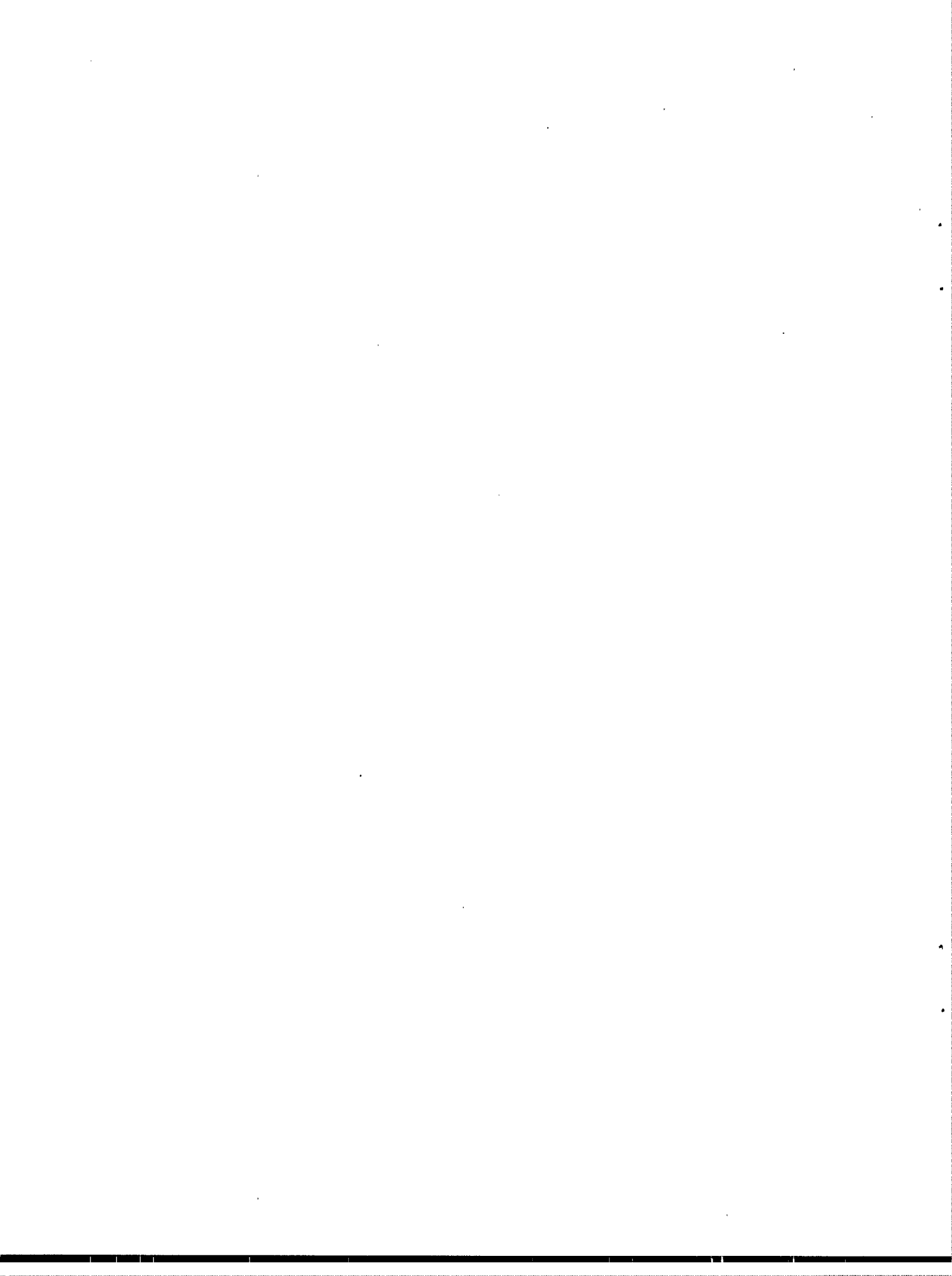
议程项目 165

联合检查组

联合检查组关于联合国系统
日内瓦共同事务的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员提交联合检查组题为“联合国系统日内瓦共同事务”的报告（JIU/REP/98/4）。



联合国系统 日内瓦共同事务

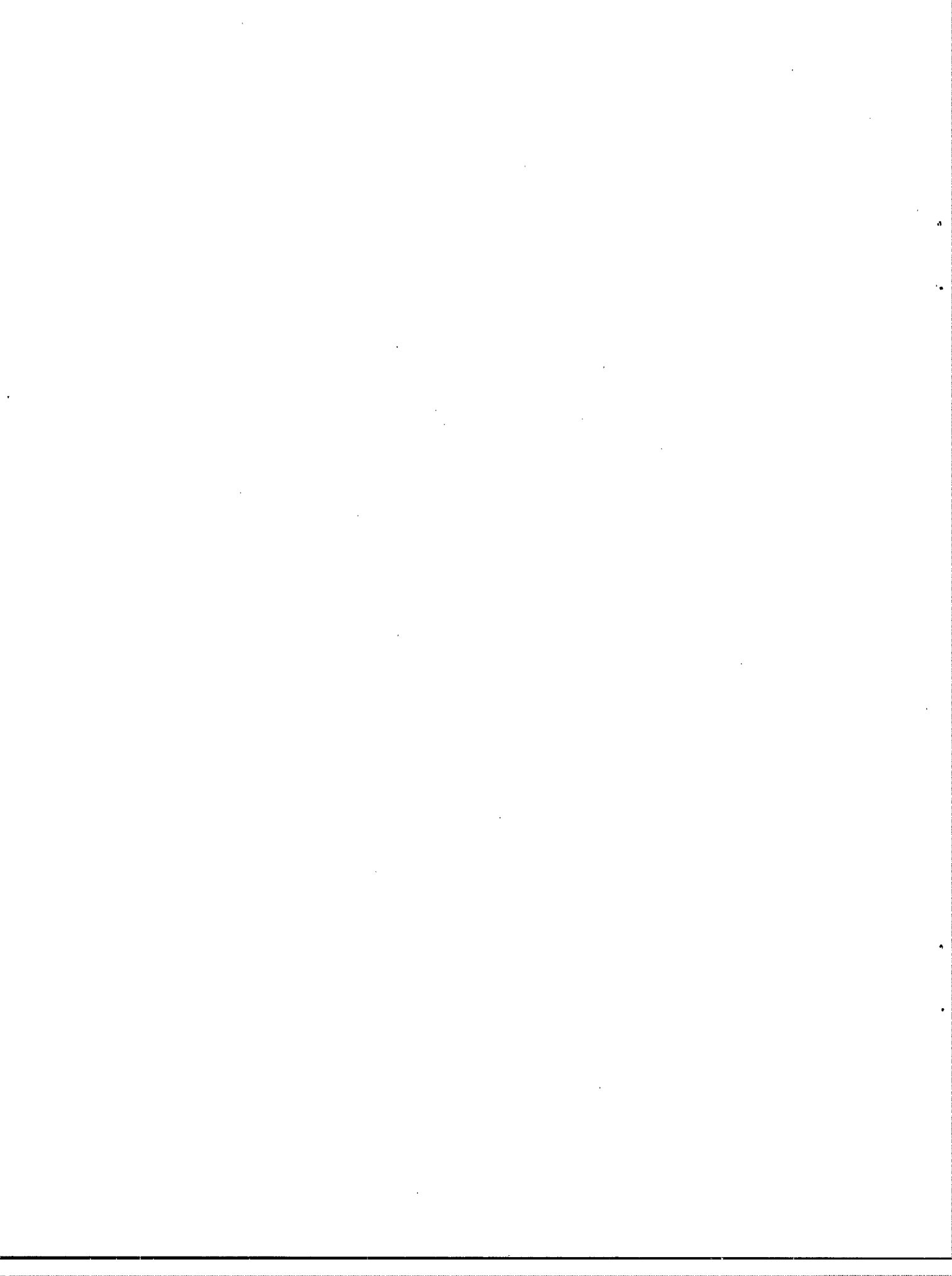
第一部分：行政合作和协调概况

奥梅罗·埃尔南德斯

劳尔·基雅诺编写

联合检查组

日内瓦



目 录

	段 次	页 次
简称		v
行政摘要、结论和建议		vii
一、 导言	1-11	1
二、 背景	12-41	4
A. 工作点	12-14	4
B. 开支和人员配备趋势	15-22	5
C. 可能的制约因素	23-34	10
D. 共同点	35-41	15
三、 行政合作和协调	42-79	17
A. 模式	42-44	17
B. 日内瓦办事处的共同事务	45-78	21
C. 非日内瓦办事处的服务	79	35
四、 新框架	80-96	36
A. 主要目标	81	36
B. 一般指导方针	82-84	36
C. 行动计划	85-96	38
表:		
表 1. 部分总部设在日内瓦的组织的建立情况		12
表 2. 日内瓦现有共同事务的模式		19
表 3. 现有共同事务的范围		20
表 4. 日内瓦部分共同事务的管理		23
图:		
图 1. 联合国系统主要工作点		6
图 2. 联合国系统主要工作点工作人员行政管理费用		6

目 录

	页 次
图 3. 日内瓦联合国实体工作人员配备趋势, 1984-1985 年度 至 1994-1995 年度	7
图 4. 日内瓦专门机构的人员配备趋势, 1984/85 年度至 1994/ 95 年度	9
图 5. 方案支助人员占工作人员总数的百分比: 在日内瓦的联 合国实体和专门机构	10
图 6. 1996/1997 年各区域委员会方案支助占方案预算总额的百 分比	10
图 7. 日内瓦专门机构和欧洲经委会方案支助人员占工作人员 总数的百分比	10
图 8. 行政合作和协调的同心圆	18
图 9. 按资金来源列示的日内瓦办事处共同事务的收入	26
图 10. 日内瓦共同事务行动计划 (2000-2010 年)	40
图 11. 共同事务的管理: 效能圆	41
附件 1. 总部设在日内瓦的各组织的开支和员工总量: 联合国实体 与专门机构之间的分布	44
附件 2. 总部设在日内瓦的各组织的开支和员工总量: 每个组织的 百分比份额	45
附件 3. 共同事务战略文件 (联合国管理部编写)	47

简称

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
行政协调会	行政协调委员会
行政协商会	行政问题协商委员会
非洲经委会	联合国非洲经济委员会
欧洲经委会	联合国欧洲经济委员会
拉加经委会	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
经社理事会	联合国经济及社会理事会
亚太经社会	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	联合国西亚经济社会委员会
资源管理和电子处	财政资源管理和电子处
计算中心	国际计算中心
红十字委员会	红十字国际委员会
劳工组织	国际劳工组织
红十字和红新月联合会	国际红十字和红新月协会联合会
移徙组织	国际移徙组织
议会联盟	各国议会联盟
信息系统协委会	信息系统协调委员会
国际电联	国际电信联盟
国贸中心	国际贸易中心
联医处	联合医务处
联购处	联合采购处

人道协调处	人道主义事务协调处
人权专员办事处	人权事务高级专员办事处
贸发会议	联合国贸易和发展会议
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
日内瓦新闻处	联合国日内瓦新闻处
训研所	联合国训练研究所
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
社发研究所	联合国社会发展研究所
基督教协进会	世界基督教协进会
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织
世贸组织	世界贸易组织

行政摘要、结论和建议

日内瓦目前就员额和开支而言是联合国系统在全世界最大的工作点。它在联合国系统拥有 1 000 名以上工作人员的八大地点中，恰好也是花线最多的一处。因此，在会员国鼓励和支持增效改革和秘书处之间的进一步的协作以寻求实施方案的更具成本效益的方法和手段方面，日内瓦将是最合意的地方。

不过，尽管总部设在日内瓦的各个秘书处彼此近在咫尺，而且联合国共同系统框架体现了一些机构性的共同点，但它们共同运作的服务项目为数甚少。位于市内的五个专门机构不共享任何服务，而且在受同一宪章管理的联合国实体中，存在着平行的支助性服务。

总的情况是管理费用结构和成本的条块分割和重复的现象相当严重。由于缺乏政府间的协商或审查机构对设在日内瓦的所有秘书处和实体在行政和预算问题上进行战略指导，使这种事态变得更为严重。此外，日内瓦办事处共同事务缺乏有效和内聚的机构领导，削弱了日内瓦办事处在日内瓦的核心作用，使它丧失了显露自己和突出个性的机会，导致目前工作问题成堆。

鉴于上述情况，检查员们提出了以下建议：

建议 1：联合国系统日内瓦共同事务的新框架

为了在日内瓦工作点充分执行联合国与各专门机构缔结的《关系协定》中的共同事务规定，大会和设在日内瓦的各专门机构的主管机关不妨核可本报告中提议的关于日内瓦共同事务的新框架，并要求有关秘书处在它们呈报的方案预算草案中每两年报告一次执行情况（第 80-95 段）。

建议 2：日内瓦办事处共同事务的复兴

根据上文建议 1，秘书长应视情况考虑完善和执行本报告中提议的关于日内瓦办事处共同事务的复兴措施，包括建立一个由日内瓦办事处主任担任主席的日内瓦办事处共同事务委员会，并能适时任命一名高级官员推动日内瓦工作点的主要的共同事务目标和安排（第 45-78 段）。

建议 3：日内瓦共同事务的政府间监督

大会不妨考虑作出最有效的安排以加强日内瓦共同事务经常和连贯的监督，包括由日内瓦外交委员会发挥更积极的作用，以及行预咨委会在日内瓦举行更多的定期会议，专门审议总部设在日内瓦的秘书处和实体之间的行政和预算协调问题（第 24-26 段；第 47-48 段）。

一、 导言

1. 联合检查组对位于日内瓦的联合国系统组织所办理的共同事务的审查是为了落实该组关于同一专题的前两份报告的精神，即“联合国系统外地共同房地和事务”的报告（JIU/REP/94/8）和“联合国总部共同事务”的报告（JIU/REP/96/5）。在这一报告辑中，检查员们每次追求共同的目标：为加强配置在一起的组织之间的行政管理协同作用提供一个协调一致的框架使它们将管理费用结构和成本合理化，并将日益减少的资源集中用于构成它们存在基础的章程授权。

2. 该报告辑还共用体现在联合国与各专门机构之间的《关系协定》中的同一立法框架。这些协定中关于“行政和技术服务”的标准条款特别规定，联合国和各专门机构“为了行政和技术统一及最有效地使用人力和物力，承认应该尽可能避免建立和运行竞争性或重叠的设施和服务。”在这同一条中，联合国和专门机构还“商定就建立和使用共同的行政和技术服务与设施进行共同磋商，只要这种服务的建立和使用经常被判定是可行和适当的。”

3. 《关系协定》的上述规定约在 50 年前由会员国通过，但时至今日仍有待总部设在日内瓦的各个秘书处贯彻到它们的业务工作中。所有秘书处共有的少数几个机构如国际计算中心（计算中心）、联合医务处（联医处）、邮袋或培训单位等，只是例外而不是通例。直至目前，仍无促进日内瓦工作点的行政和预算协调的框架或奖励，甚至在受同一宪章和最高立法机关支配，并属于秘书长管辖的联合国部门和附属机构中也是如此。

4. 联合国、行政协调会或联合国系统的理事机构内部在这方面长期缺乏领导和支持，现在人们终于越来越认识到，共同服务是建立一个协调一致、具有成本效益和精兵简政的联合国系统的一个主要手段。在这方面，应当表扬联合国秘书长，他将加强本组织各级和各工作点的共同事务和设

施作为他优先改革任务之一。正如他题为“革新联合国：改革的方案”的报告所指出，联合国未来的成败“取决于能不能使其各个部厅、基金和计划署的目标统一，使它能采取一贯的行动并按照战略运用其资源。此外，与各专门机构和其他组织之间的联盟和伙伴关系必须成为组织上的正常惯例”（1997年7月14日A/51/1950，第18段）。秘书长在同一份报告中还提议大幅度削减本组织的行政费用（第57段）。为了实现该目标，秘书长已在总部任命了一名共同事务执行协调员，他已编写了一份“共同事务战略文件”，转载于本报告附件3。

5. 这样，秘书长使本组织成为一个更加统一和精干的组织的设想和措施，以及他对加强共同事务并将它作为实现上述目标的手段的高度重视，向人们发出了迄今为止最明确的信号，即共同事务最终将获得其自身的特性，并成为联合国目前改革进程的重要组成部分。这将是日内瓦联合国系统实现高效共同服务的主要的先决条件。

6. 总部设在日内瓦的各秘书处正在日益广泛地将技术创新应用于行政和管理过程，这为发展共同的行政管理工具和方法提供了非常重大的机会，它们能在利用这一重要的成本项目方面发挥协同作用，减少日内瓦当前技术创新努力过分条块分割的现象，并导致大量节约。本报告的调查结论表明，管理信息系统和技术的一体化可能成为日内瓦共同事务新框架的骨干。

7. 在提供具有成本效益和便利用户的共同服务方面，行政负责人负有主要的领导责任，但他们的努力如果没有有关组织理事机构坚强有力和步调统一的支持，就可能象过去50年中一样难以如愿以偿。日内瓦的支助性服务和管理信息系统重叠现象严重，很大程度上看来是各组织多中心理事结构的一种反映。

8. 不仅专门机构按其章程的要求设有各自的理事机构，而且联合国

的大多数实体也是如此。例如，与纽约不一样，日内瓦没有单一的理事、协商或审查机制覆盖设在那里的所有组织和实体，在行政和预算问题上向它们全体进行战略指导，以及促进采用协调一致的标准做法探索提高效率和实现节约的路子。这样，在日内瓦几乎没有机会对各组织的行政管理预算和改组进程进行深入的分析。所以，如果大会和行预咨委会对联合国系统内的行政和预算协调实施监督责任，日内瓦工作点仍将会更充分地从中受益。

9. 下列各章借助于图例较为详尽地审查了上述问题。第二章说明共同事务的背景，审查开支和人员配备的模式，并突出说明各秘书处之间的某些可能的制约因素及共同点。第三章分析行政合作和协调的模式，并审查日内瓦办事处共同事务在发展新的行政合作安排方面的核心地位。第四章提出有关管理和提供支助性服务方面合作办法的新的框架。

10. 本报告第二部分对某些选定的共同事务进行更详细的分析，这些共同事务提供部分教训和基准，以便在设计和管理由设在日内瓦的部分或所有秘书处共享的具有成本效益和竞争性的支助性服务时作为借鉴。

11. 本报告采用的数据和基线信息来之不易，而且有关的秘书处迟迟不予提供。在有些情况下，提供的信息或者不完整，或者不便于进行组织间的比较。尽量利用了方案预算文件和其他方面的资料来证实或补充所得到的某些数据，以便确保对开支和员额配备模式和比率的分析尽可能站得住脚。检查员们感谢这次审查过程中给予充分合作的人员。除另有说明外，本报告采用的数据全部来自通过联检股调查表收集的设在日内瓦的组织。

二、背景

A. 工作点

12. 日内瓦作为国际机构和多边外交的所在地已有 100 多年的历史。例如，位于本市的国际电联是上个世纪建立的。1919 至 1939 年，日内瓦还是国际联盟总部的所在地，劳工组织的总部也于 1919 年建在这里。自 1945 年以来，该市已成为联合国的一大业务中心，多年来，从人员配备数量和开支水平来看，它始终是联合国系统的主要工作点(图 1，第 6 页)。设在日内瓦的组织和实体在 1994-1995 两年期聘用了来自世界各地 1.8 万名工作人员，其中 8 000 多名在日内瓦总部工作，开支总额超过 60 亿美元。

13. 该市作为联合国系统中心的地位还体现在这样一个事实上：五个专门机构(劳工组织、国际电联、卫生组织、知识产权组织和气象组织)及联合国的几个实体(例如，难民专员办事处、贸发会议、欧洲经委会、人权专员办事处等)也将总部设在这里。日内瓦万国宫中每年举行大约 300 次国际会议和 7 000 次一般会议，约为在纽约总部举行的会议数的两倍。大约有 140 个常驻代表团和差不多同样数目的政府间组织和非政府组织设在本市，其中大多数举世瞩目。例子有世贸组织、欧洲核研组织、移徙组织、红十字委员会、红十字和红新月联合会、议会联盟、基督教协进会等，它们使日内瓦国际社会的人员增加到 2 万多名。

14. 作为联合国系统最大的场所，日内瓦在本系统超过 1 000 名工作人员的八大工作点中，开销数额也恰好位居第一(图 2，第 6 页)。由于员额开支是本系统所有组织最大的开支项目，因此所产生的影响就是，会员国应在日内瓦这个地方更加积极地鼓励增效改革和节约成本，而且这个地方最适合于加强秘书处之间的合作，以便开展更具成本效益的业务和实现规模经济。下文审议的各组织的开支和人员配备趋势更充分说明需要进行这种合作。

B. 开支和人员配备趋势

15. 附件 1 和 2 列示设在日内瓦的秘书处和实体的 1984-1985 两年期和 1994-1995 两年期的开支和人员配备数据。在这 10 年期间, 名义的支出总额从 26 亿美元增至 60 亿美元(130%), 而员工总数从 14 624 人增至 17 845 人(22%)。不过, 正如附件 2 所示, 难民专员办事处和卫生组织两家在 1994-1995 两年期分别占了总开支和工作人员数的 67%和 53%。

16. 联合国实体(不包括五个专门机构)的开支在接受审查的十年期间从 13 亿美元增至 35 亿美元(160.9%), 工作人员从 4 954 名增至 8 174 名(75.9%)。不过, 如果不包括难民专员办事处的数据, 联合国实体的开支名义上增加 137.8%, 工作人员数增加 12.6%。可以看出, 作为在日内瓦的大部分联合国实体的主要的共同服务提供者, 日内瓦办事处的工作人员总数裁减了 14%(图 3c, 第 7 页)。

17. 1984-1985 两年期, 联合国实体分别占到开支总额和工作人员数的 49%和 34%, 但它们在 1994-1995 两年期的份额增至开支的 57%和工作人员数的 49%。专门机构的开支名义上增加略多于 100%, 而工作人员总数减少了 5.6%。只有知识产权组织的人员配备数额大幅度增加 84.4%。

18. 设在日内瓦的秘书处和实体用于支助性(行政管理)服务——共同事务努力杰出领域——的开支总额的绝对值翻了一番多, 从 1984-1985 两年期的 4.29 亿美元增至 1994-1995 两年期的 8.74 亿美元, 而提供这类服务的工作人员数同期增加 4.3%, 从 4 456 名增至 4 656 名。不过, 这些数据只涉及在日内瓦运作的行政管理服务, 不包括其中有些组织(特别是难民专员办事处、卫生组织和劳工组织)在它们外地工作点提供的支助性服务及用于向私营部门外购的开支。

图1. 联合国系统主要工作地点按工作人员数排名(1985和1995年)

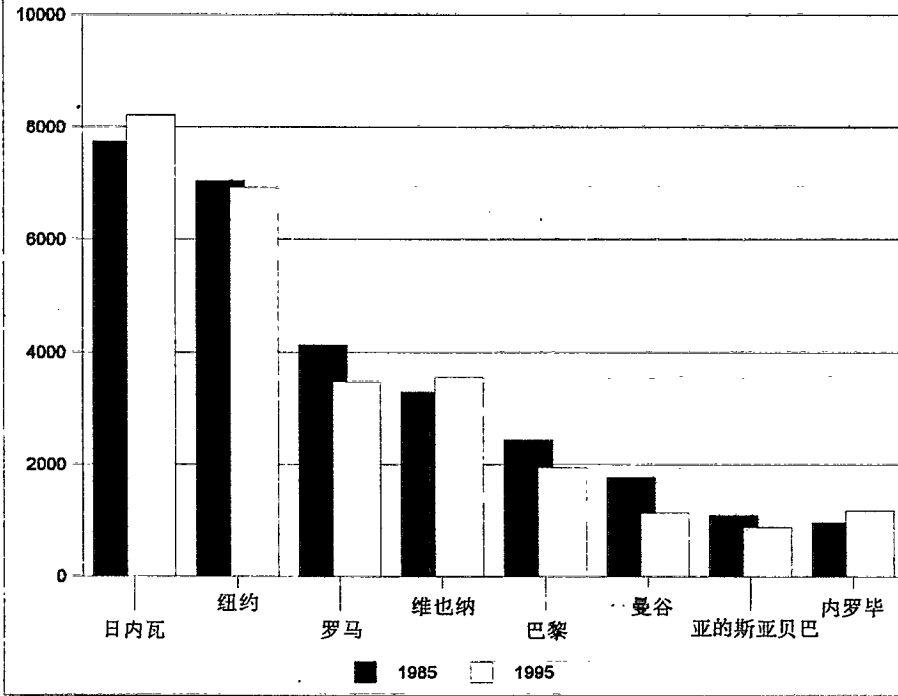


图2. 联合国系统主要工作地点工作人员行政管理费用
带受抚养配偶和2个子女的P-4级和G-4级,1998年3月

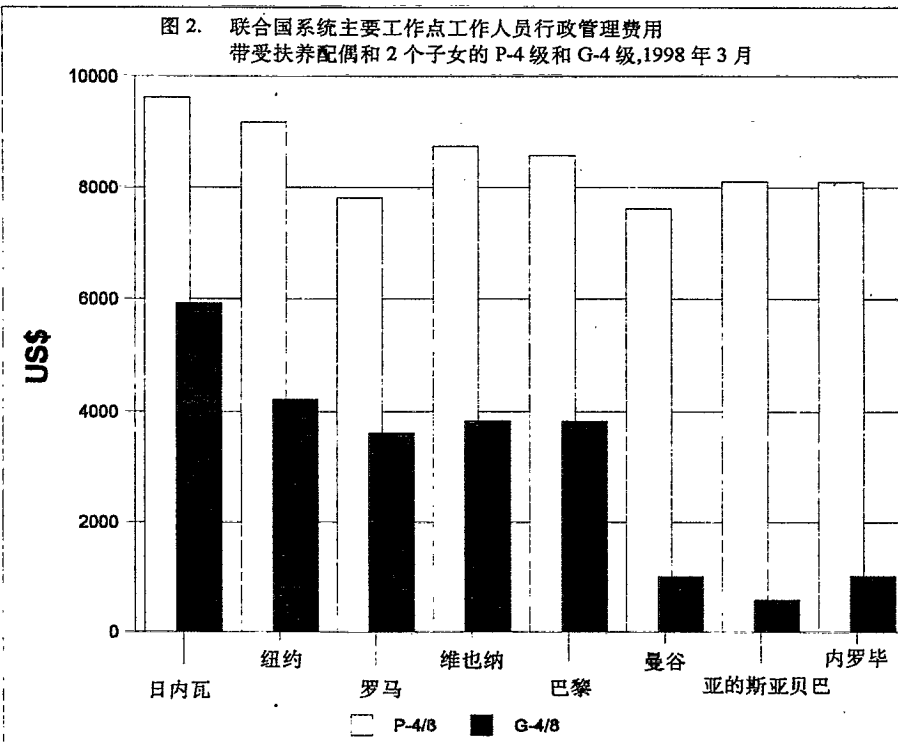
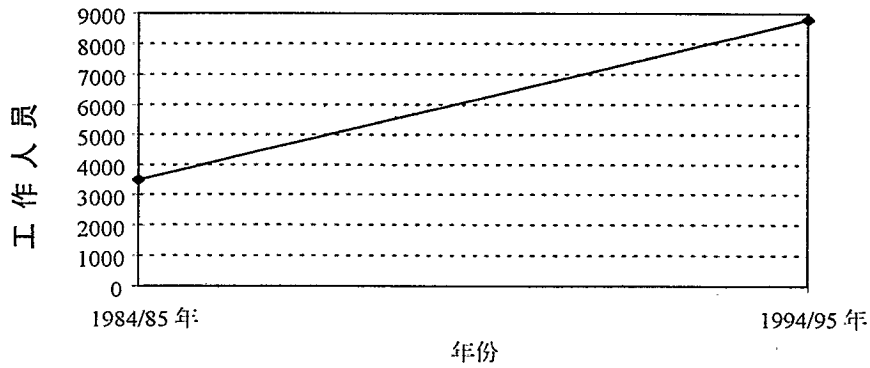
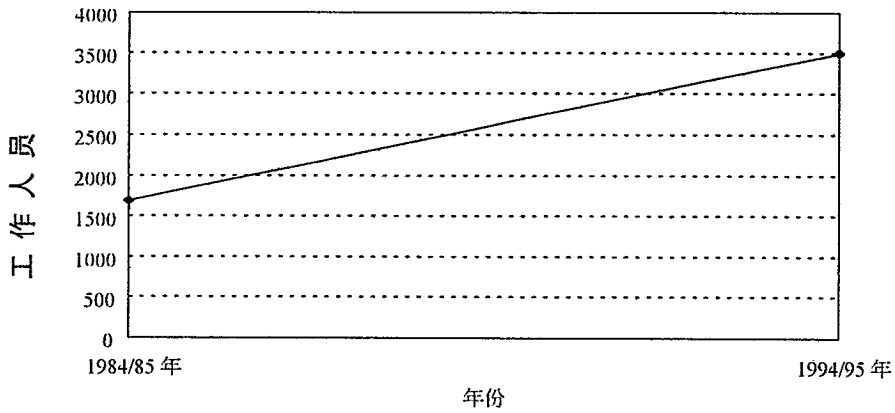


图 3. 日内瓦联合国实体工作人员配备趋势,
1984-1985 年度至 1994-1995 年度

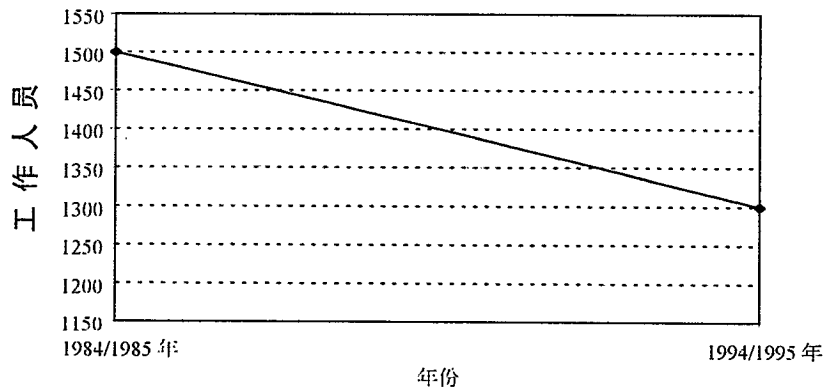
3a. 联合国实体工作人员总数 (不包括日内瓦办事处)



3b. 联合国实体工作人员总数 (不包括日内瓦办事处和难民专员办事处)



3c. 日内瓦办事处工作人员



19. 总体上看, 支助性服务开支和工作人员与各组织总开支和工作人员总数的比率在接受审议的期间呈下降趋势: 开支从 16.5% 降至 14.4%, 而员额表从 30.5% 降至 26.1%。不过, 此种下降的很大部分好象主要由对联合国实体的支助性服务记录的资源短缺所造成的, 这些实体的开支比率从 15.8% 降至 11.5%, 而员额比率从 35.5% 降至 19.1%。日内瓦办事处在它向其提供服务的联合国实体的开支中所占的份额从 13% 降至 8.9%, 而工作人员从 30% 降至 14.9%。

20. 由图 4(第 9 页)说明的专门机构的情况表明, 与其工作人员总增长相比, 劳工组织和知识产权组织的支助性服务人员略有增加, 而气象组织减少的趋势与接受审查的十年期内工作人员配备总趋势非常接近。国际电联和卫生组织的支助性服务资源与它们员工总数的下降趋势成反比例增加。此外, 在 1994-1995 两年期内, 各专门机构合起来与联合国实体相比, 行政和管理资源与资源总量的比例似乎高得多(高出 10 多个百分点)(图 5, 第 10 页)。

21. 联合国实体与专门机构之间这种明显差异的原因可能在于整个联合国秘书处在过去十年中受到了降低成本的巨大压力, 其程度不亚于由日内瓦办事处向设在日内瓦的差不多所有的联合国实体集中提供很不完善的服务, 尽管其中有些实体(例如难民专员办事处、贸发会议或国贸中心)经营重叠的支助性服务。日内瓦办事处作为联合国实体共同事务中心设施的存在, 也许在某种程序上起到了在过去十年中遏制这些实体支助性服务开支增长的作用。

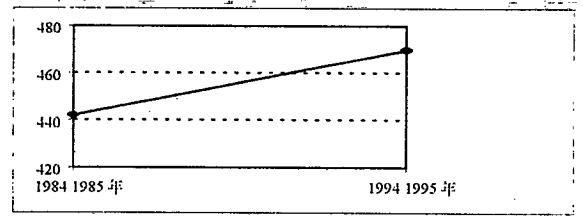
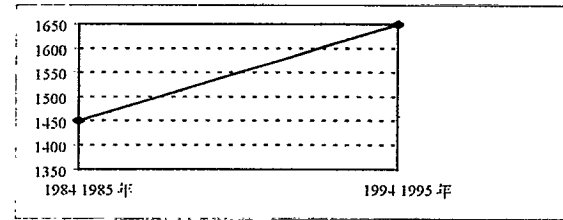
22. 第 10 页图 6 似乎证实了这一结论, 它表明, 由于欧洲经委会主要由日内瓦办事处提供服务, 与自营服务的联合国其他经济委员会相比, 它的支助费用(包括其某些由日内瓦办事处分摊的费用)比本来将会达到的低得多。这一比较也能扩展用于具有自成一体支助性服务的设在日内瓦的其他秘书处(图 7, 第 10 页)。不过, 如下节所讨论, 有若干制约因素可能影响日内瓦的共同行政管理服务的发展。

图4. 日内瓦专门机构的人员配备趋势，1984/85年度至1994/95年度

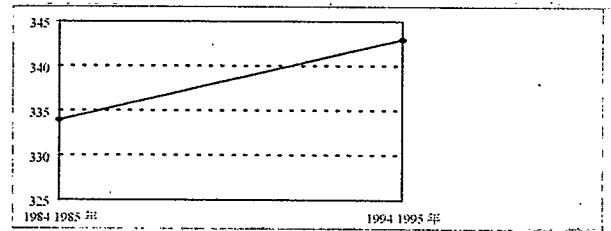
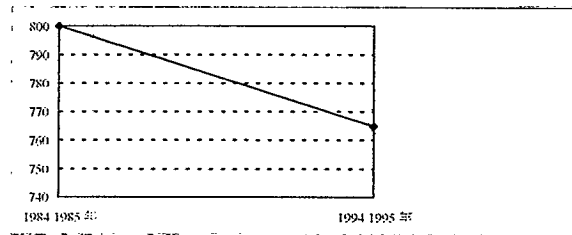
工作人员总数

行政管理人員

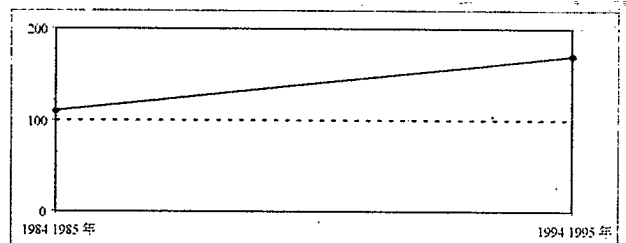
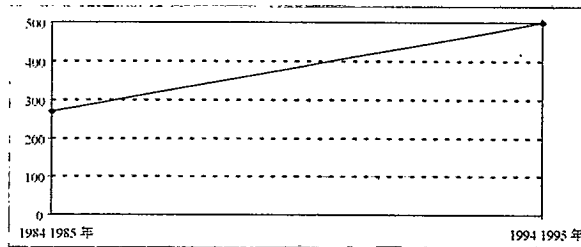
一. 劳工组织



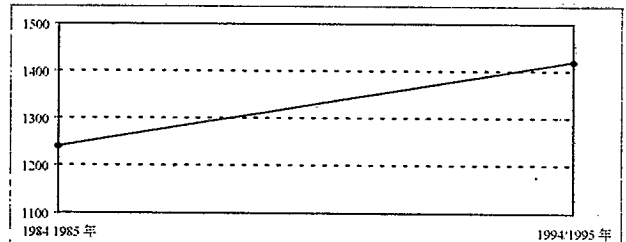
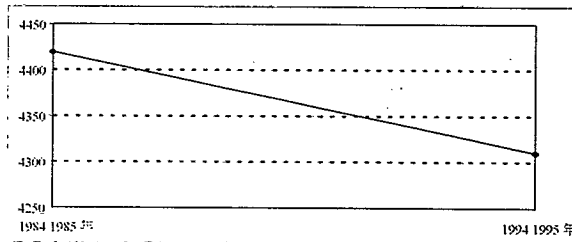
二. 国际电联



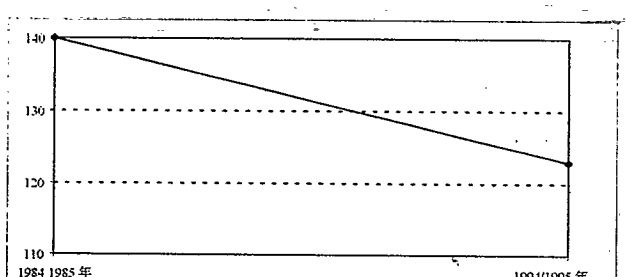
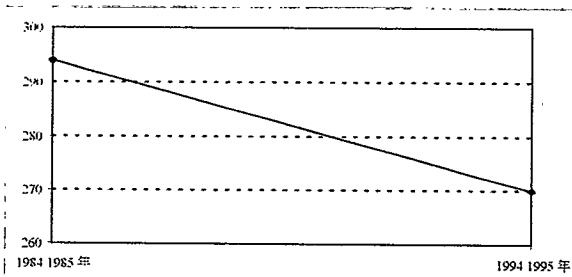
三. 知识产权组织



四. 卫生组织

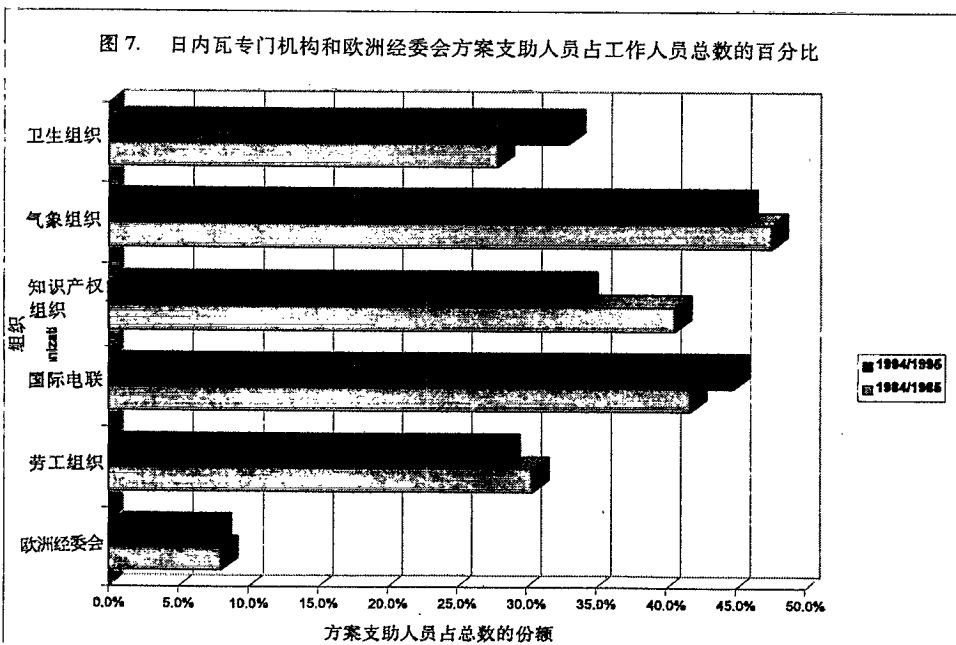
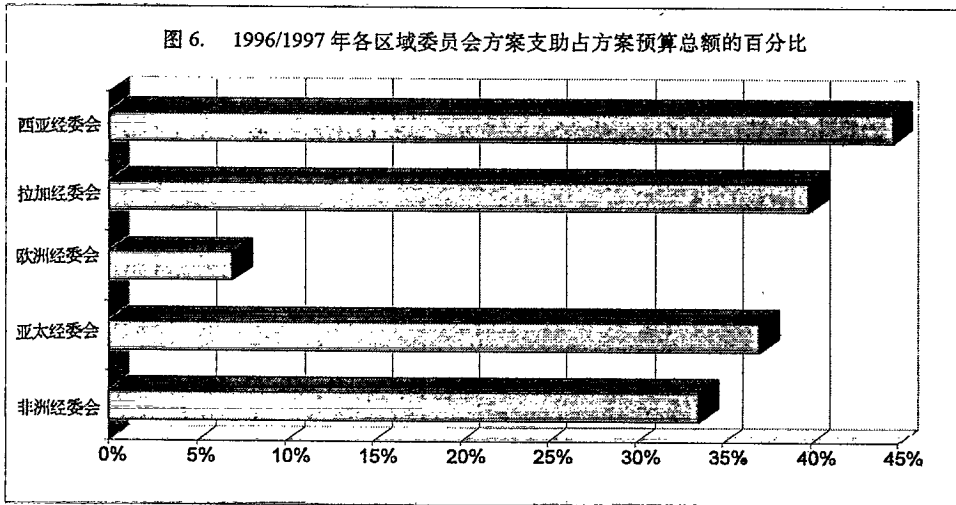
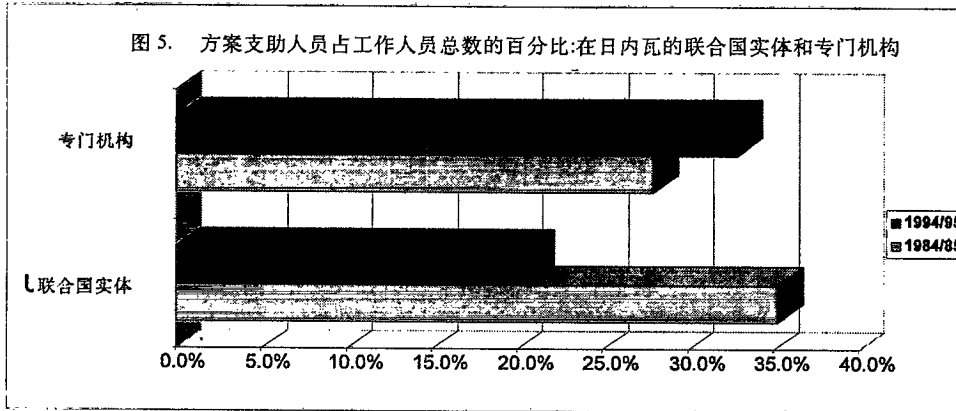


五. 气象组织



C. 可能的制约因素

1. 理事和责任制



23. 支助性服务条块分割一般反映日内瓦各独立理事机构和多元化和各秘书处对各自主管机关负责的自主的责任制。按照章程具有自主地位的专门机构是如此，但联合国实体如难民专员办事处、贸发会议、国贸中心、欧洲经委会、人权专员办事处、训研所和社发研究所等也如此。与这些实体不一样，除了大会，日内瓦办事处没有它自己的理事机构，而大会在纽约开会。其中有些监督机构拥有预算审批权(国贸中心、难民专员办事处、训研所和社发研究所)，而其他机构没有此种权力。最终，所有的附属机构都通过经社理事会向大会报告。此外，秘书长作为所有实体的行政首脑，有权进一步发展和完善所有总部设在日内瓦的实体的共同事务。但是这项权力是与负责审批这些实体的预算和负责确保它们之间行政和预算协调一致的各理事机构共享的。这在目前很难办到。

24. 各专业机构的情况有所不同。它们具有不同的立法机关和行政管理结构，这些机构依照法律不对联合国大会负责，只是有关《联合国宪章》和《关系协定》中规定的共同的系统问题除外。根据宪章第五十七、五十八和六十三条，定期在日内瓦开会的经社理事会拥有在全系统协调的权力。不过，不十分清楚的是，经社理事会的职权范围是否也覆盖共同系统的行政和预算协调。此项责任似乎将移交给大会，在政府间一级由行预咨委会协助，在秘书处之间一级移交给行政协调会/行政协商会。

25. 共同行政事务是共同系统的一个组成部分，就象共同人事标准和薪资表构成另一组成部分一样。但虽然存在着国际公务员制度委员会以确保在系统内统一实行共同的人事标准，共同事务却没有类似的政府间机制。也许由于这种善意的忽视，共同事务不仅多年来经受着性格认同危机，而且其概念本身也往往在系统内名声扫地。

26. 虽然行预咨委会和日内瓦外交委员会定期审查总部设在日内瓦的各组织的行政和预算问题，本报告的调查结论却表明必须进行更全面更系统的政府间监督，这种监督在行政和预算问题(包括内部改组过程)上向在

日内瓦的各秘书处进行战略指导，而且促进采用协调和标准的做法以谋求提高效率和实现更多的节约。使情况复杂化的事实是：各理事机构在历年的不同时间开会，而且它们之间似乎极少进行任何协商性的联系以便对秘书处的管理方面进行政策协调。

2. 历史背景

27. 各组织是在不同的年份(见表 1)和情况下建立的。每个组织形成了历史特性和管理自主权与文化。存在了 50 多年的自成体系的行政管理结构和习俗无疑将抵制因建立本报告设想的秘书处之间的共同事务而可能必须进行的深刻的改革，如果涉及工作保障和权力地位问题则尤其如此。行政和管理部门多年来已发展壮大，其人员配备、级别和权限达到了很高的程度，因而现在往往使得原先作为这些机构创建理由的章程规划无足轻重。这种趋势可以解释为什么其中有些部门人员增加到损害实务部门的程度(图 6，第 10 页)。因此，核心的问题是各秘书处应将日益减少的资源集中于什么地方：集中于过度的自我行政管理还是集中于实现章程规定的使命？

表 1. 部分总部设在日内瓦的组织的建立情况

组织	年份	组织	年份
国际电联	1865 年	气象组织	1950 年
劳工组织	1919 年	难民专员办事处	1951 年
日内瓦办事处	1939/1945 年	贸发会议	1964 年
欧洲经委会	1947 年	知识产权组织*	1970 年
卫生组织	1948 年	艾滋病方案	1996 年

* 知识产权组织管理的有些“联盟”成立于上世纪：巴黎联盟(1883 年)和伯尔尼联盟(1886 年)。

28. 除了服务管理人员之间临时性的非正式协商外，特别是五个专门机构这些年来未设法发扬相互之间任何真正的合作传统。尽管相互近在咫尺，它们与日内瓦办事处这个联合国实体的主要服务提供者毫无共同之处。而且，规模较小的机构(国贸中心、知识产权组织和气象组织)对任何合作安排存有戒心，因为此类安排可能损害它们的特性或它们的需要和优先次序将为较大机构的需要和优先次序所支配。

3. 任务和业务规模

29. 各组织和实体的任务互不相同，其差异程度几乎不亚于它们的业务规模。在联合国实体中，难民专员办事处、人权专员办事处和人道协调处在人道主义事务和人权保护方面具有许多共同的属性。但难民专员办事处与设在日内瓦的任何其他实体相比，它更面向外地和更权力分散。它目前在日内瓦的联合国实体的工作人员总数中占60%，比1985年的68%有所下降。难民专员办事处业务规模非常庞大，它的权力广泛地下放到实地一级，而且它的工作很紧急，这些已成为它与日内瓦办事处共同事务总库逐渐脱钩的理由。

30. 欧洲经委会、贸发会议和国贸中心也有一些实质性的类同。欧洲经委会主要由日内瓦办事处提供服务，但贸发会议和国贸中心经营部分内部的支持性服务。贸发会议是国贸中心的两个上级机构之一，并且是它的管理当局，但这两个机构却保持独立的行政机构，包括独立管理它们的技术合作方案，尽管贸发会议向总部设在日内瓦的其他实体如欧洲经委会、人权专员办事处和社发研究所提供这方面的服务。但社发研究所已向检查员表示它宁愿完全由日内瓦办事处提供服务，这特别是为了避免象目前那样由日内瓦办事处和贸发会议分别开出帐单。

31. 专门机构的任务和理事结构也大相径庭。国际电联、知识产权组织和气象组织的秘书处的业务规模比较类似，而且高度集中。特别是国际

电联和知识产权组织共有一些重要的属性。它们的秘书处实际上起着向它们的部门立法或管理机构提供共同服务的作用。它们还在很大程度上面向私营部门。共有 400 多家私营公司是国际电联的成员，而且其缴款占国际电联预算的 10% 以上，而知识产权组织的预算 80% 由私营部门通过专利注册费供资。这两个机构还管理大型创收出版方案，包括电子出版业。这样，这两个机构之间看来完全可以发挥巨大的行政协同作用，而且彼此位置非常贴近。此种协同作用一旦实现也可以使气象组织受益。

32. 劳工组织和卫生组织除了职业保健外，其任务互不相同，而且其理事机制在本系统内也相当独特(劳工组织为三方结构，卫生组织设区域委员会)。这两个机构都实行权力下放，劳工组织相对分散，其工作人员有 30% 派到外地工作，而且卫生组织实行广泛的分散，其工作人员中 60% 在区域和国别办事处工作。仅仅卫生组织就占到五个机构工作人员总数的近 50%。就业务的规模和宽度而言，难民专员办事处、卫生组织和劳工组织比较接近，但就将行政资源集中到共同事务项目内的可行性而言，劳工组织和卫生组织相距仅 50 米之遥，而且特别依据它们 1948 年缔结的协定，将有可能成为伙伴，该协定规定建立劳工组织/卫生组织秘书处间合作委员会。

4. 资金的来源

33. 行政负责人拥有广泛的权力负责管理经常预算，但预算外资源和专款专用资金的情况并不总是如此。这些资金的捐助者一般谋求对它们的使用行使控制权，其办法是或者另建监督机构，例如在卫生组织中那样；或者制定单独的常常要求派专人管理的责任制程序，例如对某些联合国实体特别是贸发会议、国贸中心和环境规划署在日内瓦的办事处所管理的预算外资金和信托基金。

34. 例如，在环境规划署主持下缔结的不同公约由单独的行政单位管

理，它们对行政管理部门负责，其责任界限很模糊。此种独立和并行的做法不仅削弱统一实施财务和行政规则的中央权力，而且妨碍资源的具有成本效益的管理。如果各个秘书处对所有的资金来源不建立统一的行政和责任制结构，可能难以实现秘书处间的共同服务。

D. 共同点

1. 共同的成员组成

35. 尽管存在以上制约因素，除了《关系协定》外，总部设在日内瓦的秘书处和实体确实有不少共同的属性，可用于加强管理支助性服务方面的合作。其中一个要素是它们具有成员和责任几乎遍及全球的国际公众组织的法律地位。这些组织存在的目的是促进其成员之间的合作和协调以解决共同的问题和推进共同的目标。各秘书处也可将此崇高的目标作为自己的目标，在执行任务和方案的过程中加强秘书处间的合作和协调。

2. 共同的系统

36. 各秘书处不仅具有法律上的相容性，而且都实行以薪资、津贴和服务条件等共同制度为基础的单一的国际公务员制度。尽管存在一些差异，它们的行政和财务条例规章的基本框架是相同的，而且还有共同的会计标准。行政协调会机制，特别是行政协商会和信息系统协委会，也能用来加大力度推进共同事务项目。

3. 共同的位置

37. 要使某些共同服务具有可行性，共同的位置是一个重要的因素。在日内瓦工作点，各秘书处之间的实际距离非常近，这意味着只要各理事机构和秘书处愿意，共用支助性服务是一件切实可行的事情。

4. 类似的行政和管理系统

38. 类似的行政管理系统也许是各秘书处最重要的共同特点。每个秘书处内不仅存在着一个行政管理部或类似的部，而且这些部按主要职能形成的结构也大体相似，例如人事招聘和管理(或人力资源管理)；预算和财务；采购、管理信息系统和技术；会议服务；一般事务；等等。基本结构方面的这些相似之处应能在行使支助性职能方面促进实现秘书处间的协同作用。

5. 共同的改革目标

39. 许多总部设在日内瓦的秘书处目前正在进行内部改革，旨在实现更有效的管理系统和过程及成本节约。虽然改革在有些情况下影响实务方案(例如联合国实体、国际电联或卫生组织)，但它们大多专注于行政管理和信息系统，正如下段所表明，这些主面存在着各秘书处作出一体化努力的机会，以便腾出大量的资源用于努力实现它们的章程要求的方案和职能。

6. 技术创新

40. 技术创新构成上述改革倡议的核心部分。各秘书处在过去五年左右的时间里为实现信息系统和技术的现代化投入了大量的人力物力，正在彻底改变沿用已久的工作方法和工作程序。例如有些秘书处目前正在将技术标准化和秘书处的一体化应用于财务和人事管理工作和电子出版，它们很容易构成日内瓦今后共同服务的基干，大幅度提高效率及节约费用和人力，当然条件是各理事机构和秘书处不错过不断出现的机会。

7. 共同的机构

41. 共同的机构如国际计算中心、邮袋和邮件股、语文和管理培训处或联合医务处等目前为总部设在日内瓦的所有秘书处所共享，并取得了程

度不等的成功，它们提供了范例和基准，可用来发展新的和有效的合作安排。

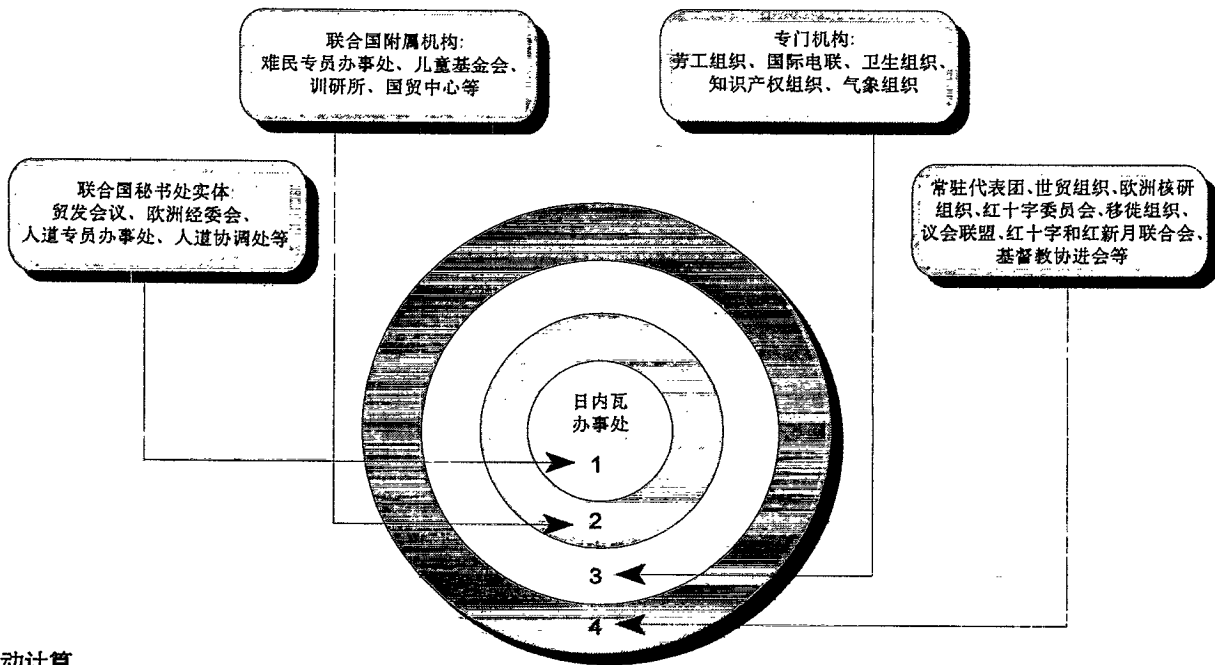
三、行政合作和协调

A. 模式

42. 日内瓦国际社会内部的行政合作可采用四个同心圆来说明(图 8)。内圆包括日内瓦办事处和联合国其他秘书处实体，资金主要来自经常预算，而且它们的支助性服务大多统一在日内瓦办事处内。第二个圆包涵联合国的附属机构和其他实体，经费基本上来自预算外资金，并且部分和程度不等地依赖于日内瓦办事处的支助性服务。第三个圆代表五个专门机构，它们相互之间和与日内瓦办事处之间的行政联系十分有限，但少数共同事务除外。第四个圆包括非联合国系统的实体，例如常驻代表团、政府间组织和某些主要的非政府组织，它们参与某些共同事务。可以看出，随着从内圆(日内瓦办事处重心)推向外圆，行政合作和协调的程度渐次降低。

43. 第 19 页表 2 进一步展示这种合作模式，而第 页表 3 说明现有共同事务的秘书处间和地区上的范围。这两张表证实覆盖总部设在日内瓦的所有秘书处的支助性服务的范围是有限的，即限于日内瓦新闻处、日内瓦办事处的部分征聘职能、语文培训、邮袋、联合国通行证、计算中心和联医处。后两项服务由卫生组织管理。日内瓦办事处和卫生组织共同管理或主办设在日内瓦的所有共同事务。贸发会议也在项目人事管理方面向部分联合国实体提供共同服务便利。五个专门机构没有共同事务。

图 8. 行政合作和协调的同心圆



滑动计算

1. 支助性服务在日内瓦办事处内完全一体化(贸发会议只部分一体化)。
2. 与日内瓦办事处部分一体化;但难民专员办事处和国贸中心几乎自成一体。
3. 与日内瓦办事处一体化;与日内瓦办事处共享服务的项目极少。
4. 参加某些服务(例如,会议服务、语文培训、计算中心、联医处等)。

表 2. 日内瓦现有共同事务的模式

A. 共同事务覆盖面	
1. 总部设在日内瓦的联合国系统的所有组织和在日内瓦的某些非联合国实体	邮袋 训练 图书馆 日内瓦新闻处 计算中心 联医处 电子服务科(数据/语言网络)
2. 总部设在日内瓦的联合国系统所有组织所特有	通行证(劳工组织除外)
3. 联合国实体所特有	警卫与安全* 会议服务* 出版 印刷 旅行
4. 联合国实体+部分专门机构	工作人员保险 联合采购服务委员会 签证(包括气象组织) 信息技术/电信
5. 所有专门机构所特有	无
6. 部分专门机构所特有	工作人员保险(劳工组织/国际电联)
B. 服务管理者和(或)用户之间的合作	
1. 定期正式会议	联合采购处 行政协商会培训分组
2. 定期非正式会议	行政协商会培训分组(日内瓦) 计算中心、信息系统协委会、ITAC、非洲发展问题东京国际会议(TIC)(日内瓦)
3. 特别协商或信息交流	技术人员 法律顾问 人事顾问 财务经理等
4. 向私营部门联合外购的服务	不明

* 在万国宫举行年度大会期间要加上劳工组织和卫生组织。

表 3. 现有共同事务的范围

共同事务	联合国 秘书处实体	包括联合国 附属机构	覆盖设在日内瓦 的联合国系统 所有组织	包括在日内瓦的 非联合国系统 实体	包括日内瓦以外 的组织工作点
日内瓦办事处的服务					
征聘					
人事管理					
培训				新闻、非政府组织 常驻代表团	
预算	欧洲经委会 除外				
帐户					
支付					发薪
司库					
工作人员保险			气象组织		
警卫与安全		难民专员办事 处、开发计划署、 儿童基金会、国贸 中心	劳工组织, 卫生组 织会议	万国宫服务(不收 费)	
采购		只管供应	通过联购处招标*		
旅行		只有难民专员办 事处**			
通行证					海事组织、粮农组 织、教科文组织
签证			气象组织		
会议					
日内瓦新闻处					
出版					
印刷					
邮袋					
电子服务				新闻专家委员会	
非日内瓦办事处的服务					
联医处					波恩志愿人员
计算中心					

* 劳工组织于 1997 年 12 月 16 日起退出。

** 只发放旅行证件(即通行证, 联合国证明)。

44. 在日内瓦的所有共同事务，包括日内瓦办事处在内，在 1994-1995 两年期占了各秘书处方案支助资源的开支的 39.2% 和工作人员的 28.6%。所有秘书处共同的事务仅分别占到它们合并支助服务开支和工作人员的 4.5% 和 1.9%。由于各秘书处之间关于合理管理间接费用资源的合作安排的范围和深度这样有限，上述三个国内存在着行政结构条块分割的普遍模式。例如，存在着 10 个不同的人事机构(其中仅联合国实体就有 5 个)，而且还有几乎同样多的财务、采购、电子数据处理、会议、出版和印刷机构，这都表明在日内瓦建立行政合作还有非常漫长的路要走。下列各段在两个层面上进一步讨论这一挑战：日内瓦办事处的共同事务和非日内瓦办事处的事务。

B. 日内瓦办事处的共同事务

45. 日内瓦办事处的共同事务主要包括会议事务司(笔译、口译、会议、文件、出版、印刷、图书馆等)、行政司(人事处、财政资源管理和电子处、一般事务处)和联合国新闻处(日内瓦新闻处)。日内瓦办事处主任办公室也履行某些共同事务职能如外交和礼宾职能或作为联合国所有实体及部分机构的法律顾问。会议服务的用户大部分为机构。人权专员办事处、贸发会议和欧洲经委会占了 50% 以上，有时超过会议服务司工作量的 70%(例如笔译和分发)。行政司的服务大部分主要向工作人员提供，而日内瓦新闻处的服务基本上针对公众，特别是新闻记者和常驻代表团。

46. 理论上，日内瓦办事处是日内瓦共同事务的重心，但实际上却不是这回事。在为本报告收集调查结论的过程中，检查员们了解到，日内瓦办事处共同事务的个人用户和机构用户普遍感到不满意。这不是说各服务机构没有发挥作用，因为大部分的申诉不是关于服务价值的问题，而是有关服务提供的长期拖延和缺乏责任制及透明度，特别是在成本计算和开帐单方法方面，或在共同事务收入的使用方面(见表 4，第 23 页)。问题有点复杂，可以归结如下：

1. 政府间机构

47. 日内瓦办事处缺少一个类似于监测联合国在日内瓦的其他实体的执行情况和突出它们形象的机构的政府间监督或咨询机构。没有任何具体的机制监督服务的有效运作或推动服务管理人员的工作。更具体地说，联合国系统内部的事务没有始终得到本可预期理事机构给予的一贯注意和支助，只是有些工作点如维也纳或外地工作点除外。有些会员国往往在不同的理事机构中采取不同的立场。联合国系统内的事务需要清晰和始终如一地向政府间政策表达。

48. 另一个原因可能是引言中所述的《关系协定》没有得到适当和统一的执行，即使长期稳定和成功地提供的共同事务如养恤基金或联合国通告证就是这些协定明确提及的共同事务。换句话说，日内瓦办事处作为日内瓦共同事务机构的实际和潜在价值尚未获得大会和秘书长的充分认识。

2. 区域办事处的运作

49. 日内瓦办事处是联合国几个区域(欧洲)办事处之一，并被总部几乎视作一个地区性的机构而不顾这样的一个事实：利用它的服务的各大实体和秘书处大都以日内瓦为其总部所在地，而且业务遍及全球。这使日内瓦成为一个引人注目的全球中心，而且正如上章所述，它也是联合国系统在全世界最大的工作点。产生于这一事实的日内瓦办事处的全球责任没有使它得到特别的注意，而且也没有使总部对日内瓦办事处的服务的预算编制、人员配备和管理方面采取具体有利的措施。例如，在会议服务、图书馆、人事、警卫与安全、邮袋和邮件等领域，总部与日内瓦办事处之间共同事务资源的分配似乎向总部倾斜，而总部的机构间共同事务的跨度小于日内瓦办事处的跨度。由日内瓦办事处独家或部分服务的联合国实体和工作人员数在过去 10 年中增加了 76%(见第 16 段)，与总部的下降趋势(见图 1，第 6 页)形成对照，只是 1992-1995 年维持和平行动的泡沫时期除外。此外，多年来总部给予日内瓦办事处的管理权限和灵活度很小，这同样困住了它工作的手脚。

表 4. 日内瓦部分共同事务的管理

	日内瓦办事处											卫生组织	
	行政司					会议服务公司					日内瓦新闻处	管理者联医处	东道主计算中心
	采购	征聘	培训	邮袋	财务	电子服务	语文	出版	印刷	文件			
1. 用户监督或咨询委员会	是/否 ¹	否	是	否	否	否	是 ²	是 ²	是 ²	否	是 ³	否	是
2. 存在质量/效率标准	否	否	否	是	否	否	是	否	否	否	否	否	是
3. 令人满意的成本计算开帐公式	否 ⁴	否 ⁴	否 ⁴	否 ⁴	否 ⁴	否 ⁴	否 ⁴	否 ⁴	否 ⁴	否 ⁴	不明	是	否
4. 执行措施、监测和评价	否	否	否	是	否	是	是	是	是	是	否	是	是
5. 对用户的响应和负责情况 ⁵	否	否	否	否	否	部分 ⁶	否	否	否	否	否	否	是
6. 外部质量审计和基准确定	否	否	否	否	否	否	否	否	否	否	否	否	是
7. 成本核算制度 ⁷	否	否	否	是	否	否	否	是	是	是	否	否	是
				(部分)						(部分)			(部分)

1. 联合采购事务委员会已两年未开会, 而且它的建议一般不受理睬。
2. 在联合国总部及联合国出版物委员会设有会议问题政府间委员会, 日内瓦办事处无用户部门间委员会。
3. 联合国总部有政府间委员会, 但日内瓦办事处无用户委员会。
4. 日内瓦办事处所有服务的预算编制、成本计算和开帐工作由财政资源管理和电子处(资源管理和电子处)完成。
5. 例如, 定期报告工作量、工作业绩和制约因素, 以及客户满意度调查。
6. 偶尔进行客户满意度调查。
7. 例如, 包括与既定的预算和标准成本相比较定期分析产品、过程和服务的实际成本, 并向用户实体报告分析结果。

50. 早在 24 年前即 1974 年题为“贸发会议/关贸总协定国际贸易中心的行政安排”的文件(A/C.5/1604)中就强调了这一事实，它指出：

“国际贸易中心对于联合国日内瓦办事处所提供的行政服务感到不满的部分理由是缺乏纽约对日内瓦的授权……对于就比较次要的事项做出决定以前，必须在与日内瓦与纽约之间往返通讯一事已啧有烦言。为了使各项行政办法执行得令人满意，至关重要是纽约方将须授予更多的权力，尤其是在人事和财务上应享权利方面。

“国际贸易中心看到的另一种困难是在履行行政责任时不明使用者的态度和没有联合国日内瓦办事处的及时反应……另外的一种困难是联合国日内瓦办事处在管理外地项目人员方面缺乏经验。每一方认为另一方向来只专心注意其本身的种种活动，并使用以前的工作方法作为着眼点。”

51. 已有 24 年的这段引言解释了国贸中心最终建立本单位内部支助性服务机构的原因，时至今日仍然适用，它反映了日内瓦办事处服务的几乎所有其他机构用户的评价。难民专员办事处决定逐步与日内瓦办事处脱钩，其原因就在于此，而且日内瓦的专门机构几乎没有一个表现出愿意参加由日内瓦办事处管理的扩大的共同事务安排，其原因也在于此。实际上，各专门机构也似乎要将迄今为止与日内瓦办事处共享的极少数几种服务脱钩，而且劳工组织不久前刚退出了联购处。各专门机构在日内瓦办事处共同事务收入中所占的份额从 1985 年的 6% 降至 1995 年的 2% (图 9，第 26 页)。因此，总而言之，日内瓦办事处作为服务提供者的困难可能使人对日内瓦工作点的共同事务产生了不敢恭维的总体印象。

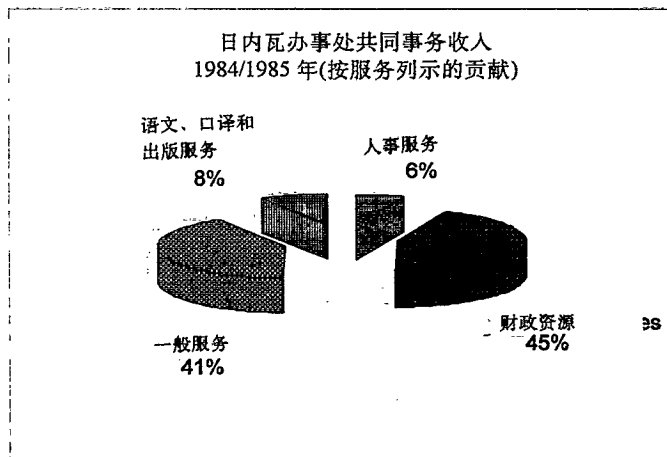
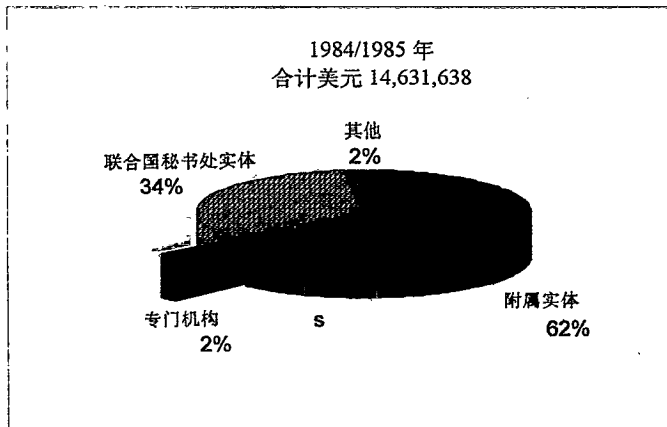
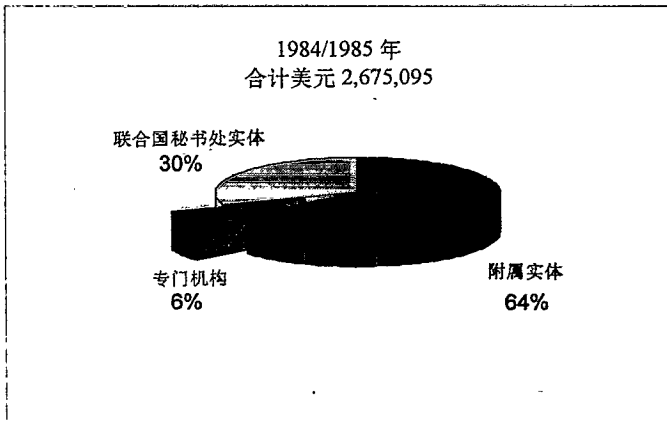
3. 行政领导

52. 日内瓦办事处显然缺乏协调一致的行政管理体系，它也可能使问题雪上加霜。虽然由一名主任(副秘书长级)领导，但日内瓦办事处主要的司

和处，特别是行政司，却要与也由一名副秘书长为首的总部管理部保持直接汇报和责任制的渠道。

53. 此外，主任与设在日内瓦的作为日内瓦办事处服务主要用户的联合国主要实体(难民专员办事处、贸发会议、欧洲经委会、人权专员办事处)的方案管理人员(也是副秘书长级)没有权力关系，对于联合国其他实体如国贸中心、训研所、儿童基金会、开发计划署或社发研究所等职等较低的主任也不拥有正式的管理权限。其中有些实体的负责人几乎无一例外地直接请示总部——如果不是请示各自的理事机构——以谋求特殊的授权来经营平行的支助性服务(贸发会议、国贸中心、训研所等)。例如，欧洲经委会和人权专员办事处，在与日内瓦办事处的关系中，表现出了值得称道的纪律。

图 9. 按资金来源列示的日内瓦办事处共同事务的收入



4. 职等结构

54. 日内瓦共同事务缺乏内聚领导也表现在日内瓦办事处管理人员的职等结构中。主任与两个主要的共同事务司(会议和行政司)的司长(D-2级)之间显然缺了一个职等环节。很早以前,日内瓦办事处设有一个助理秘书长职位,部分负责日内瓦的机构间协调工作。纽约有一个类似的职位。对于在联合国系统两个主要的工作点(纽约和日内瓦)培育机构间的行政合作和协调,这看来是一种理想的安排。检查员们注意到总部任命一名主管集中支助性服务的助理秘书长也充当总部及包括日内瓦在内的总部以外地点的共同事务执行协调员。

55. 不过,有理由在日内瓦设立一个高级职位,负责有效的行政管理,特别包括给予综合信息技术的应用以管理支助。目前,日内瓦办事处两个主要司司长的职等为D-2级,而例如他们在专门机构中的对应人物的职等则为助理总干事级(劳工组织、国际电联、卫生组织和知识产权组织)。日内瓦办事处的人事科长与难民专员办事处的人事处长及贸发会议和国贸中心的行政科长的职等相同。她比主要专门机构中的对应人物低一等。日内瓦办事处其他各处的比较结果也是这样。

56. 看来日内瓦办事处的职等结构与它被视为联合国区域办事处的地位更相称,而不符合它在发展和管理提供给总部设在日内瓦的所有组织的共同服务方面潜在的机构间领导角色。检查员们弄不清楚,如果日内瓦办事处的管理人员由于职等较低而不能与总部设在日内瓦的其他秘书处内的对应人物平起平坐地交谈和谈判,他们怎能代表秘书长有效地担任日内瓦共同事务的领导。换言之,日内瓦办事处管理人员职等较低,可能成为一种心理障碍,影响他们向在日内瓦的其他组织提供日内瓦办事处的服务。

5. 组织

57. 日内瓦办事处的某些机构,特别是行政司中的等级组织值得加以认真的研究。会议事务司将纵向和横向的办法顺利地结合起来,以管理各

项任务和过程(例如, 认定和预先规划笔译的不同工序阶段, 将工序时间从一个单位分配到另一个单位), 行政司则与此不同, 它有一个复杂的垂直系统, 由处长、科长、副科长、组长和副组长等组成。几乎为此由众多负责人形成的系统所淹没的是业务基层, 在这里, 工作人员有效地开展各种活动和工序, 并且多数情况下在这里对它们进行管理, 履行日内瓦办事处的业务职责, 为它的用户部门创造价值。

58. 拨款文件显示, 责任中心为司级单位, 它们似乎并不对应于预算中心(处级), 而且后者又不对应于活动中心(例如, 人事审查机构的秘书处, 签证、通行证、伯恩·卡德和证明单位, 邮袋和邮件、警卫与安全、印刷和一般事务方面众多的其他单位), 处科长的责任实际上在这些中心履行。虽然这些基层单位和活动管理人员是日内瓦办事处共同事务的真正推动者, 但由于预算编制和组织系统主要对司处两级负责, 它们的开支和人员配备数字难以获取。总体结果是, 日内瓦办事处共同事务运作和管理的责任制并不严格地集中于实际提供服务的单位和工作人员。

59. 检查员们认为, 在新的组织结构中, 应当更加明确地认定和授权予这些基层单位和管理人员, 这种组织结构精简权力头衔和级别, 便于采用横向的办法管理有助于提高日内瓦办事处客户部门实务工作价值和效率的活动和工序。压缩垂直的层次应能缩短工序时间的周期, 减少拖延决策或审批的现象(例如, 征聘和安置, 职位分类, 上诉, 教育补助金和报销旅费的申请等)。一个共同事务单位的机构间责任和职能的范围越大, 它的工作和预算自主权就应越多。日内瓦办事处经过改组和振兴, 应当更多地专注于工序时间周期的管理, 而且较少地专注于指挥和控制结构与关系。

6. 设计和运作

60. 检查员们在审查联合国总部共同事务中就此领域指出的问题(JIU/REP/96/5)在日内瓦办事处也存在。它的服务单位看来更多地是历史(国

际联盟的解体)的产物，而不是有意识地设计和随后完善有关服务的努力的结果，此类服务由用户“所有”，或便于客户利用，对实务部门和方案负责并满足其需要。大多数服务未能通过第 23 页上表 4 所列示的真正共同事务的考验，其原因就在这里。换句话说，日内瓦办事处的服务用户只是任人摆布的客户，它们对于所得到的服务的成本、质量和效率等，几乎没有任何选择权或发言权。

61. 日内瓦办事处服务的经费主要由联合国的经常预算提供，因此好象主要是供设在日内瓦的核心秘书处实体享用的。经费主要来自预算外资源、其在日内瓦的重要性和存在多年来日见增大的附属机构，往往得到勉强施舍的服务，沦为得不到经常预算“补贴的”二等客户。因此，日内瓦办事处作为对总部设在日内瓦的所有实体和专门机构承担共同事务的中流砥柱的潜在作用，特别是在执行《关系协定》的有关规定方面的潜在作用，目前尚未充分实现。

62. 此外，用户实体还有一个普通的看法，认为日内瓦办事处注重于执行条例和规则，为了执行而执行，而不重视提高用户部门工作的价值和效率。服务的运作似乎为一成不变的例行公事所扭曲，对于用户需求的性质、规模和紧迫等差别几乎无动于衷。以业务为主的实体，它们在外地负有主要的责任并开展重大的活动，对于它们来说，对需求的反应速度至关重要，它们一直在与日内瓦办事处僵化的程序逐步脱钩，看来主要的原因就在于此。不过，正如本报告附件 3 所示，秘书长正在制定有关支助性服务的新的责任制，这也应有助于重新设计日内瓦办事处的服务。

7. 员额配置

63. 工作人员短缺也给日内瓦办事处造成了损害。如前章所指出，在过去的十年中，日内瓦办事处员工总数一直在减少，相形之下，同期日内瓦的联合国大家庭的需求却不断增加。例如，其人力资源占总部设在日内

瓦的所有组织和实体的方案支助人员的比例从 1984 — 1985 年度的 33.8% 降至 1994 — 1995 年度的 27.9%。仅在联合国实体的工作人员资源中的百分比，日内瓦办事处在十年期中从 30% 降至 14.9%。如果不计难民专员办事处的员额配置数字，日内瓦办事处在过去十年中从占 47.8% 降到了 36.6%。1984 - 1985 年度，日内瓦办事处每个共同事务工作人员支助 11.55 万美元价值的方案活动，而到了 1994 - 1995 年度，这一数字翻了一番多，达到 23.8 万美元。

64. 不过，人手短缺的程度在不同的服务单位和司中互不相同。总体看来，尽管会议事务司的增效改革努力功不可没，但它所受的不利影响比行政司严重，后者设法更多地依靠预算外的员额，特别是在资源管理和电子处中，该处掌握着日内瓦办事处的钱袋，其预算外员额目前超过经常预算的员额。与资源管理和电子处形成对照，诸如日内瓦新闻处、人事处和几个一般事务单位(警卫与安全、信使事务、采购、邮袋和邮件等)等领域捉襟见肘，穷于应付工作人员不增或减少的被动局面。例如，自 1980 年以来，邮袋股的员额表几乎未变动过，尽管自那时以来，邮袋的机构用户和目的地的数目翻了一番，发送的邮袋重量增加了几近 80%。检查员们对秘书长的裁员措施无异议。但他们认为，如果裁员措施应用于日内瓦办事处，其作用可能事与愿违，在不充分考虑到这类服务的需求或客户数量日益增加的情况下，将会削弱共同事务的中心地位。

8. 技术创新

65. 日内瓦办事处行动迟缓，一直到 90 年初才进行技术创新，因此，它对提高服务效率、左右行政结构和程序或补偿裁员的效果尚未充分显示出来。尽管电子服务科的资源有限，但业绩不俗，受到普遍称赞，不过它在日内瓦办事处范围以外的共同事务的潜力尚待进一步开发，并与电信服务相融合。目前，它向在日内瓦的联合国实体和专门机构提供利用联合国全球电信网的机会。

66. 光盘系统也正在证明，它在议会文件的电子存储、检索和分配方面是一种非常有效和有用的创新。必须更加有意识地加强它在全系统的共同事务能力和效益。其他的会议服务技术，例如远程口译和笔译，只要能够为此类服务相应地开发日内瓦办事处的技术基础设施，也为日内瓦工作点节约成本和采取协调一致的办法提供机会。例如，会议事务司报告称，由于为不在日内瓦举行的会议进行“远程笔译”，就节约了约50万美元。

67. 有的共同事务单位在技术应用方面比别的单位进步大。例如，资源管理和电子处和警卫与安全处在应用自动化系统方面取得了长足进展，而邮袋和邮件股及印刷单位等仍需要进行技术现代化。完成综合管理信息系统这个项目的截止日期仍未确定。它迄今为止的“发布”在日内瓦办事处中尚未产生实际的增效或降低成本的效益。更加笼统地说，它作为总部设在日内瓦的所有组织、或甚至作为设在日内瓦的联合国所有实体的共同事务机构，其潜力似乎是有限的。例如，难民专员办事处和儿童基金会继续运作独立的管理信息系统，它们认为这更适合它们的需要。

68. 一般说，尽管日内瓦办事处的电子服务科作出了值得称道的努力，而且技术人员之间正在日益增加互动，基于日内瓦的联合国实体之间技术创新和一体化工作的高层领导似乎很有限。在信息系统协委会这个行政协调会机构的论坛以外，在基于日内瓦的所有组织的这一层面上几乎没有任何此种领导。

69. 此外，虽然做了不少工作将计算机技术引进日内瓦办事处的例行业务，但检查员们得知，很大部分的投资显然利用不足，部分的原因是还没有得到适当的用户培训资源和方案的支持。部分工作人员存在不愿意适应现代技术引发的变化的心理，也可能限制预期技术创新会产生的提高效率和劳动生产率的效益。

9. 预算编制和成本分配

70. 检查员们在他们关于联合国总部共同事务的报告中指出，共同事务的预算极不合理，因为它们好象不反映共同事务单位的真正的成本和工作量。日内瓦办事处的服务也适用这一看法。没有综合的工作测量和成本核算标准(除了薪资成本外)，服务的成本核算和预算编制势必武断。也许由于这个原因，检查员们听到不少用户实体关于日内瓦办事处对提供给实务部门的服务进行成本核算方法的不满意意见。

71. 特别有争议的是，日内瓦办事处高额间接管理费(复杂的垂直结构问题在第 57 - 58 段中讨论)是否应当计入活动管理人员提供的服务的成本。另一个问题是，服务成本多数不是由有关的管理人员确定，而是由资源管理和电子处利用按比例公式确定。例如，有人对于用来对信息技术服务的价值进行成本核算的理由和方法提出了异议。例如，为出版处制定的有限成本核算法可能是制定更全面的方法的有用的基础资料。

72. 有些总部设在日内瓦的机构正在采用新颖的成本分配和回收法，例如国际电联的综合财务管理系统或气象组织的“内部交易”制，日内瓦办事处就不一样，它仍制定一种彻底的办法，将成本归于其服务的经常预算机构用户。此种成本目前归于预算外的机构用户并以不均衡的方法向它们回收。邮袋股对于它的所有客户一视同仁，不论其供资来源，均采用费用回收法。这个办法也许值得其他服务提供者仿效。经常预算实体将“成本分摊”在它们的方案预算文件中，但极不清楚的是，哪些项目和开支水平由这些成本摊付，以及如何对它们进行管理以应对用户需求的增减。例如，贸发会议、欧洲经委会和人权专员办事处是日内瓦办事处会议资源使用最多的单位，占了会务单位工作量 50%以上。这意味着会议事务司的成本应相应地由上述三个实体的预算按比例负担。目前的情况并不是这样。

73. 此外，日内瓦办事处的共同事务资源不仅确实看来与实际费用和

工作量相比较是任意编制预算的，而且这些资源不由有关的共同事务机构管理，而由资源管理和电子处管理，该单位看来对日内瓦办事处资源的分配和管理施加巨大的影响，并推而广之，对其他共同事务单位也施加巨大的影响。例如，服务单位产生的收入并不总是返还以加强有关的服务，只是资源管理和电子处本身除外；目前共同事务的用户提供的资金超过这种服务的工作人员经费的一半。

74. 检查员们建议，共同事务机构的预算应在活动管理的层面上编制，作为半自主的自立机构，其直接和间接费用应按比例分摊给除决策机关以外的所有用户实体。共同事务机构的预算应直接参照用户需求和工作量在不同的年份或两年期相应扩充或收缩。换言之，共同事务单位的预算编制和员额配置应由需求驱动，不应象现在这样由供应决定。每个用户部门不管资金来源都应有一个共同事务预算项目和帐户，而且共同服务管理人员应能发展成本核算方法及制定针对他们各自服务的内部业绩监测和评价制度，并应受权管理它们的预算和工作人员资源以履行他们对用户部门的责任。

10. 所有权委员会

75. 如上文所述，日内瓦办事处的共同事务机构就它们直接报告和责任制渠道而言，目前更多地面向纽约的总部，而不是面向总部设在日内瓦的、利用这些服务的方案管理者。日内瓦办事处应只对纽约负责的概念掩盖了这样一个事实：总部设在日内瓦的方案管理者，象联合国的所有方案管理者一样，就有效管理他们的方案和资源而言，同样对秘书长负责。只要象目前那样，日内瓦办事处在行政上依然与联合国总部结合在一起，它作为日内瓦所有联合国实体和专门机构的共同事务设施的潜力可能难以最大限度地发挥出来。

76. 因此，在日内瓦办事处没有政府间监督机制的情况下，检查员们

认为必须让联合国实体的负责人更积极地介入日内瓦办事处共同事务的管理监督。这些机构不应与日内瓦办事处脱钩，而是应使日内瓦办事处与纽约脱钩，其办法是加强它们对于日内瓦办事处服务的“所有权”和致力于改进服务和解决问题。如果建立一个高层用户委员会，由日内瓦办事处主任任主席，并由包括难民专员办事处在内的在日内瓦的联合国主要机构的负责人或他们的代表组成，这将更为可行。委员会可每六个月开一次会，并应可自由参加以便包括愿意正式或非正式参加的专门机构。

77. 在建立本委员会的同时，纽约方面应下放一大部分管理权力。委员会实际上应代表秘书长行使日内瓦办事处共同事务的组织、人员配备、预算编制和整体现代化方面的权力。因此，它应当拥有一个管理委员会或执行局的全部权力，日内瓦办事处的服务管理者将就他们的工作情况对它负全责。日内瓦办事处的费用按比例分摊给在建议的委员会中派有代表的实体，这应有助于澄清日内瓦办事处服务提供者与服务使用者之间的权限和责任制关系。

78. 以上各段说明，日内瓦办事处与秘书长在改革方案中为共同事务确定的目标相距甚远。“目标是要确保各种支助性服务具有成本效益、质量高和提供及时，在竞争性的基础上提供，并使客户十分满意。这意味着共同事务具有明确的价格结构，透明的预算编制和偿还制度，在提供服务方面对客户负责，用户反馈机制，条例、规则、政策和程序的协调，以及规模经济和选择性的外包。”（1997年7月14日A/51/950号文件，第243段）。因此，显然必须重建日内瓦办事处的机构性基础设施和信誉，使它成为执行导言所述《关系协定》有关规定的中流砥柱。将日内瓦办事处振兴为共同事务中心，将成为在联合国实体之间重新配置共同事务并向总部设在日内瓦的其他组织提供其中部分服务的主要先决条件。在此过程中，秘书长和大会应充分认识日内瓦办事处作为联合国系统日内瓦工作点的全球意义和中心地位所产生的责任和地位。

C. 非日内瓦办事处的服务

79. 目前存在于日内瓦的最具综合性和最成功的共同事务是两种不是日内瓦办事处的管理而是总部设在日内瓦的最大的专门机构——卫生组织所主办的服务，这也许能给人以启迪。有关的两种服务是计算中心和联医处服务。正如从表 4 能看出，原先实际上正处于销声匿迹的计算中心到 1993 年出现了转机，当时来了一名具有适当管理和技术专长的新主任，此事证明两个事实：首先，总部设在日内瓦的所有秘书处和牵涉日内瓦以外其他组织之间的共同事务安排，如果存在使之运转的意愿，是完全行得通的；第二，共同事务安排可由专业人员管理，并始终对用户实体负完全的责任。在本报告题为“部分案例研究”的第二部分更详细地审查联医处和计算中心的情况。

四、新框架

80. 建议将检查员认为设在纽约的组织提议的基本框架(见《联合国总部共同事务》——JIU/REP/95/5；大会 A/51/686 号文件，附件，第 62-65 段)经适当变通后也用于总部设在日内瓦的组织。该项报告为共同事务提出的目标和指导方针转载于下以便于参考。

A. 主要目标

81. 检查员们建议共同事务应努力：

(a) 消除类似、重叠的非核心服务，集中各职能部门的优秀管理和技术力量，共同或联合地实现优良管理，以确保最经济有效地利用各参与实体个别或集体的人力和财力资源；

(b) 认定和推广最佳管理办法，以鼓励达到优秀业绩的高标准；

(c) 将共同事务作为一体化的手段，促进联合国系统内部概念和做法的完全一致和统一，包括其业务政策、方法和程序的协调；

(d) 依照大会关于发展方面业务活动的有关决议，加强总部对外地一体化做法、设施和服务的支助；

(e) 例如通过各地点服务之间的相互技术支助、横向信息沟通和经验教训的交流，促进全球相互依存的共同事务网络。

B. 一般指导方针

82. 检查员们认定了下列一般指导方针(并不依此为限)，认为这是共同事务组织和管理能否取得成功的至关重要的条件：

(a) 有关实体为每种共同事务制定最适当和统一的业务政策、方法和程序，并充分尊重各参与实体的授权和任务特性；

(b) 鉴于每种共同事务各具特点，各参加组织应决定采取何种最合适的方式组织和提供有关服务，包括有时需要建立相对自主、自筹经费的合办项目，或根据政策和合同向私营部门外购；

(c) 应视情况为每种或每组服务建立一个用户监督或咨询委员会(如现在没有)并向其授予明确的权限，其中包括有权和有责任核可服务工作计划和概算，拟订和监测质量和效率标准，选拔关键的服务管理人员和评价他们的业绩，并确保对全体用户全面负责，其中特别强调必须进行成本核算和定期汇报工作业绩和限制因素；

(d) 共同事务的参加组织应决定采用何种最佳政策为每种服务进行预算编制、员额配置、管理和分担成本，以确保协调一致的业绩标准和专业精神，包括必要时培养企业家才干；

83. 除了上述一般指导方针外，还可加上在本次审查过程中向检查员们强调的下列其他原则：

(a) 共同事务不应为装样子而存在；它们存在的主要理由应是使参加组织的工作增值和增效，以及降低工作成本；

(b) 共同事务不应实行垄断；参加组织应有选择权和一定程度的灵活性；

(c) 共同事务也应在成本、质量和效率等方面与外部服务提供者展开竞争。因此，它们应接受定期的内外部质量审计和基准测定；

(d) 共同事务应强调办法的标准化和目标类似性；它们应鼓励

设备项目和技术的互用性，并支持秘书处之间工作人员的流动。

84. 除了上述一般指导方针和表 4 所列的某些合意的共同事务属性外，检查员们还认为，联合国合办工作人员养恤基金、计算中心、邮袋股等单位也的确提供了经过考验的样板，各组织可将它们用于在日内瓦工作地点设计和制定共同的行政安排。

C. 行动计划

85. 根据调查结论，检查员们为共同事务建议了一项日内瓦行动计划，如图 10 所示并包括下列阶段：

86. 联合国秘书长应以行政协调会主席的身分将总部设在日内瓦的各专门机构的行政负责人和联合国方案管理人员召集起来开一次会，其具体目的是为日内瓦共同事务推出一项行动计划；

87. 在第 1 阶段，所有有关秘书处应建立一个行政和管理负责人(或他们的代表)的执行或咨询委员会。委员会将拥有下列权限：

(a) 审议建立一个由计算中心和信息系统协委会支助的日内瓦技术革新和一体化工作队的方式方法和在总部设在日内瓦的秘书处之间实现技术相容的最好方法；

(b) 根据现有成功的服务提供的范例认定一组服务或职能，可在 5 年时限内为总部设在日内瓦的所有组织集中提供和履行。检查员们特别提到下列几项：

- 日内瓦所有秘书处和常驻代表团的国际电话和电子邮件号码簿；
- 日内瓦国际社会区域网(类似于日内瓦市区网络项目)；

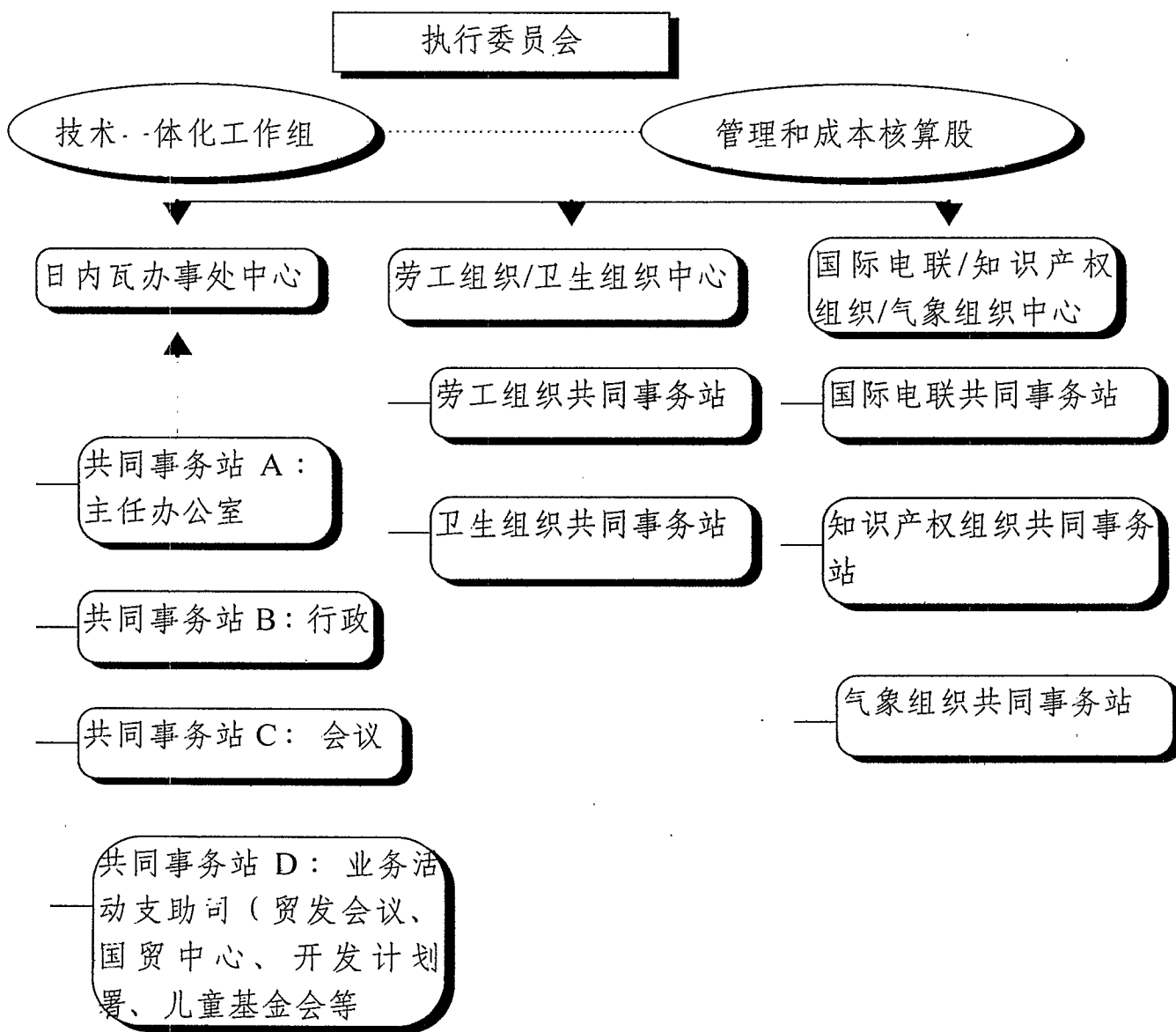
- 将所有秘书处和常驻代表团联系起来的光盘系统;
- 管理和成本核算股;
- 集中的会议服务设施, 以支助规模较大的各种会议, 并负责会议日程的协调安排和会议室的预订, 其中考虑到日内瓦办事处的会议室的利用率目前不足 50%。这里提议的设施不包括口、笔译和文本加工职能, 除非两个或多个组织另有决定;
- 联合国系统出版社, 配备共同的重型印刷设备, 可供其他工作点的组织使用。每个组织可保留印刷前的职能;
- 重新恢复活力的联合采购处, 任务范围扩大;
- 旅行社服务;
- 共同的外购政策、做法和安排, 考虑到联检组题为“外部承包对联合国系统的挑战”的报告(JIU/REP/95/5; A/52/338)中所载的建议。

(c) 委员会可能认为必要的其他目标。

88. 在本委员会开展工作的同时, 联合国秘书长可审议重组和振兴日内瓦办事处的措施, 以便恢复它的业绩信誉和形象, 其中考虑到本报告的调查结论和建议。

89. 在建议的行动计划的第 2 阶段, 并与上文第 1 阶段建议的全日内瓦范围共同事务的实施相并行, 应在 5 年期间(2000-2005 年)在日内瓦建立三个共同事务试点中心, 具体如下:

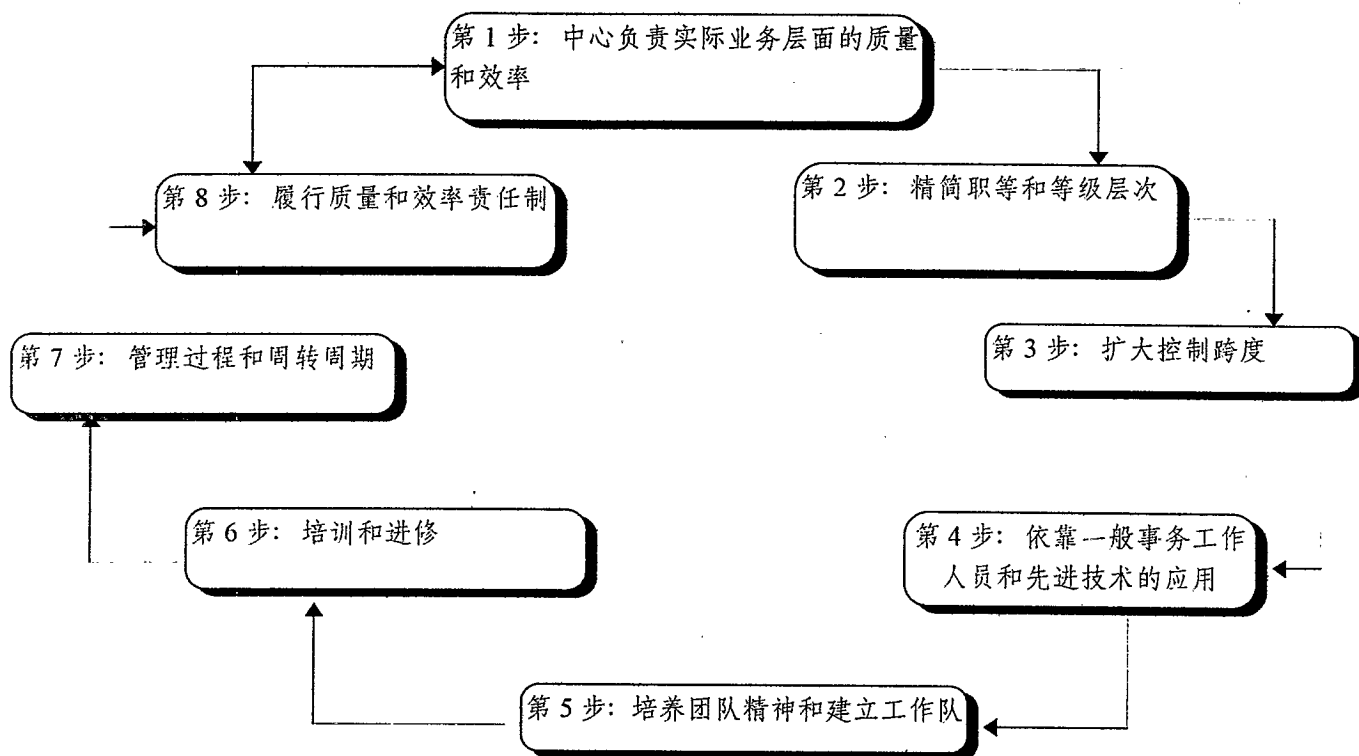
图 10. 日内瓦共同事务行动计划(2000-2010 年)



原则:

- 责任和利害关系均等: 每个参加组织同时也是共同事务提供者。
- 每个共同事务中心设有一个管理委员会。
- 每位行政负责人负责有效管理分配给他(或她)的组织的事务, 并对同事负责。
- 鼓励各中心和共同事务站在注重成本效益地提供高质量服务方面进行创造性的竞争, 并且进行年度管理审查以认定仿效的基准, 承认和奖励创造明星业绩的中心和共同事务站。
- 工作人员可在各中心和共同事务站之间流动。

图 11. 共同事务的管理: 效能圆



(a) 日内瓦办事处(经改组和现代化): 它应逐步吸纳联合国其他实体目前从事的所有支助性服务, 但难民专员办事处除外, 它的支助性服务须经有关机构商定逐项吸纳, 而且牢记在日内瓦的联合国实体实现高效一体化支助性服务的长远目标。在重新配置日内瓦办事处的过程中, 主任办公室可凭自身的能力成为共同事务的总站, 例如除了礼宾和法律事务外, 还通过对部分政治敏感的职能如安全警卫工作实行直接的监督。此外, 可以建立一个外勤业务司, 作为日内瓦办事处中心的一部分, 但不一定非得融合在日内瓦办事处目前的结构内。建议成立的新司将吸纳现由在日内瓦的不同联合国实体如贸发会议、国贸中心、欧洲经委会、开发计划署和儿童基金会区域办事处履行和也许最终由难民专员办事处履行的技术合作支助和其他面向外地的职能。此外, 一个小型的管理和成本核算单位可以支助日内瓦办事处共同事务的现代化, 并还协助其他共同事务中心谋求提高管理和成本效益。

(b) **劳工组织/卫生组织中心**：这两个机构应商定联手提供的支助性服务，应以共同饮食供应、综合性办公空间管理和联合医务单位(联医处)作为开端。它们在总部的现有(特别是一般事务和内部行政管理)的方案支助资源至少 50%应逐步合并，由任一组织主办或管理其中等额的服务。

(c) **国际电联、知识产权组织和气象组织中心**：也将以类似方式建立，由每个机构管理或主办相应份额的合并服务。

90. 上文第 1 阶段认定的全日内瓦系统的共同事务的管理应视情况分摊到三个试点中心，它们应在上文建议的管理和成本核算单位的专家支助下展开创造性的竞争，追求员额配置、成本和技术效益。此外，各试点中心应推动共同事务管理人员、业绩成果和其他经验教训的交流，保证相互支助和加强共同的办法和行政管理目标的统一。也应从纽约、维也纳和外地工作点的共同事务安排吸取适当的教训。

91. 图 11 说明共同事务管理的效能圆。其中目前由不同组织内专业人员履行的部分专家支助服务职能(预算和财务、人事、采购等)完全能由配备适当的专门数据库的接受过适当培训的一般事务工作人员(GS-5/6)接替。这样，只是通过压缩职等级别和依靠一般事务人员和先进技术提供服务，似乎就能节约大量经费。

92. **在第 3 阶段(2006-2010 年)**：秘书处应与三个共同事务试点中心深入审查它们的经验，并考虑采取进一步的措施以加强各中心之间的联系。

93. 框架和行动计划并不是固定不变的。提出的主要目的是推动和指导机构间的协作进程，此进程应作进一步的发展和完善以便于执行，并由总部设在日内瓦的组织充分拥有和管理，特别是为了促进共享的效率和改组目标。

94. 因此，建议的措施是完全可行的，特别是如果有关的理事机构和

秘书处表现出如在这是和执著地追求欧洲经济和货币一体化目标中显示的那种集体眼力和行动意愿的话。设在日内瓦的五个专门机构中有四个来了新的行政负责人，这一事实应有助于形成新的合作战略和工具。所有的组织和实体都将从行动计划的执行中受益，不仅可以节约间接管理费用，而且更加重要的是可以更加专注于章程规定的任务。由技术现代化和秘书处的--体化推动的有条不紊地形成的共同事务还能够产生其他的效益，例如内部支助系统和过程的合理化，特别是在联合国实体之间和在卫生组织及劳工组织中，其途径是使得各秘书处之间员额配置的效率能够进行比较，或要求实务部门在要求服务和遵守呈报截止日期时遵守更严格的纪律。

95. 如果行动计划执行到这样一个程度，即有关组织和实体在五年之内将它们间接管理费用项下的工作人员总数 4 656 名(见第 页第 18 段)平均减少 30%，这应精简工作人员约 1 400 名，如按适用于日内瓦工作点的最新标准薪资费用，这应每年节约人事费 2 亿多美元。

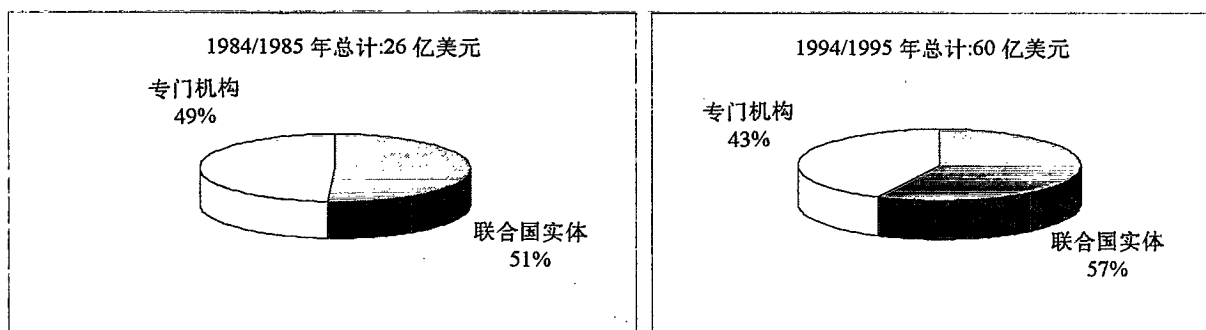
96. 因此，检查员们建议，大会和总部设在日内瓦的专门机构的主管机关应核可框架和行动计划。

附件 1

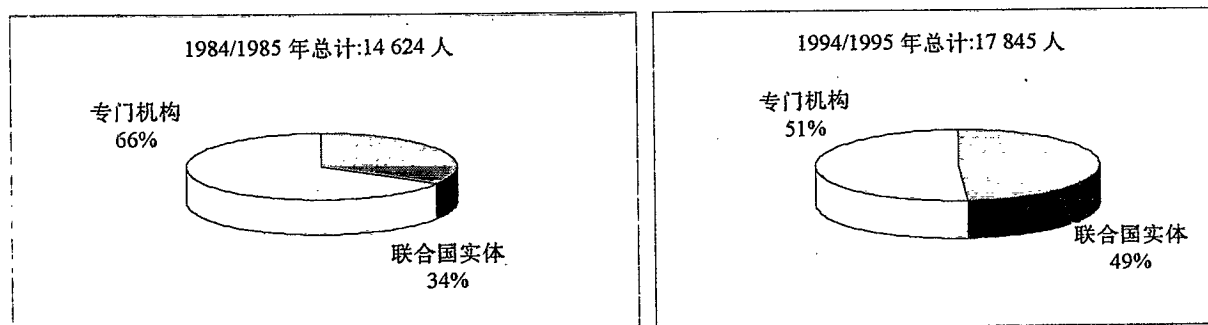
总部设在日内瓦的各组织的开支和员工总量:

联合国实体与专门机构之间的分布

A. 开支 (名义数字)



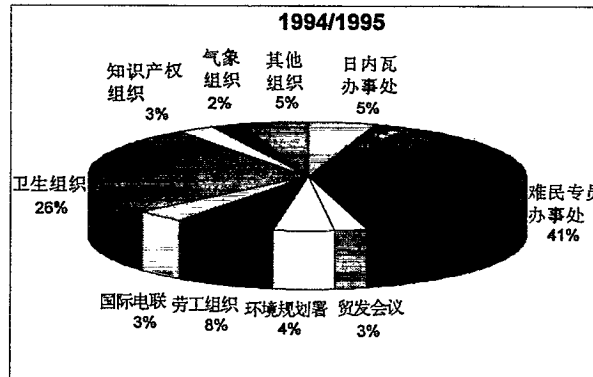
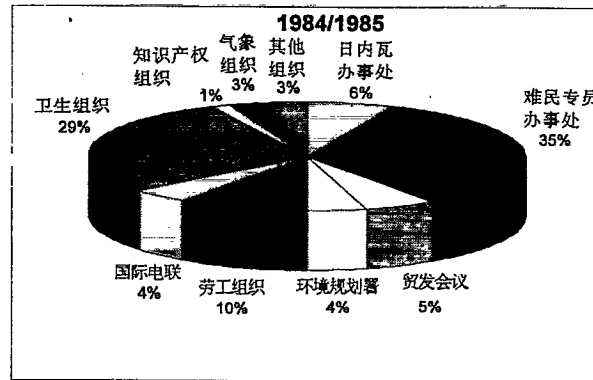
B. 人力资源



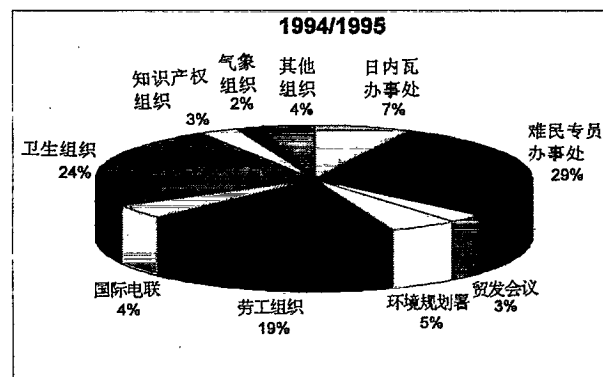
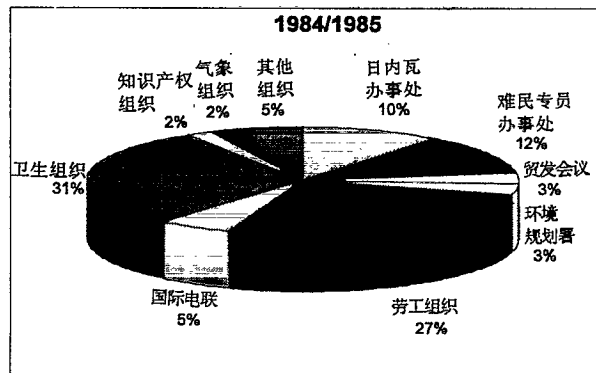
附件 2

总部设在日内瓦的各组织的开支和员工总量：
每个组织的百分比份额

A. 开支(名义数字)



B. 人力资源



附件 3
共同事务战略文件
(联合国管理部编写)

背景和目的

1. 秘书长安南的改革目标在他给大会主席的说明(1997年3月17日的A/51/829)中作了概述。充实秘书长关于共同事务做法提案内容的责任分配给了主管行政和管理事务部的副秘书长,他又要求助理秘书长(会议和支助事务厅)成立一个工作队,负责认定将有助于实现秘书长在共同事务领域目标的具体倡议。

2. 工作队和它委任的 11 个工作组成功地成为快速反应机制,有助于快速确定一系列拟采取的行动。工作队产生的结论用来形成秘书长给大会的报告(1997年7月14日的A/51/950)和随后的最新情况。

3. 1997年10月任命共同事务执行协调员,并组成一个小型支助队,提供了确保维持工作队产生的势头的机制。不过,该过程目前处于一个过渡点,它要求制定一项总体战略;澄清直接界入各方(执行协调员、工作队和工作组)的作用和任务;和确定与其他小组的联系和关系,这些小组的活动包括或影响共同事务问题。本文件旨在作为审议这些问题的一个起点。

基本原则

A. 任务

4. 主管管理事务的副秘书长任命了执行协调员和委任了工作队,因此该副秘书长就是执行协调员向其汇报行动和提出建议的人。执行协调员的任务包括秘书处、基金会和计划署,作为共同事务倡议基础的精神是寻找增强“一个联合国”概念的切实可行的办法:不同的实体在投入资源和使

做法标准化的过程中能够更方便和更有效地吸取彼此的力量。

B. 共同事务——工作定义

5. “共同事务”一词用来说明各种服务安排。目前的提案以这样两种服务的区别为基础:

集中服务指这样的服务: 在同一组织内部向各单位提供, 并在该组织内按直系管理权限进行。

共同事务指通过各种正规或非正规的机制向“客户”组织而不是向供应组织提供的服务。此种共同事务的管理要求响应客户组织的关切, 它的同意和合作是共同事务框架的一个必要的组成部分。一个组织向另一个组织为此种服务提出补偿可采取直接方式或间接方式。

6. 一种服务可以同时是集中和共同的: 事实上, 共同服务通常将以一种现有的集中服务为基础, 特别是当使用“领导机构”概念时(即从一个机构公认的比较优势或能力获得)。也可以是这样一种情况, 而向客户提供服务的一个组织单位也履行规范性职能, 这种职能严格说来不是为这些客户服务。规范性职能的履行和客户服务的提供是两种彼此必须可加区分的不同(尽管潜在地重叠)的作用, 即提供者和客户必须了解和商定在给定的环境下以哪种作用为主。

战略的要素

7. 拟议的初始共同事务战略的基本要素在下面各段中概述。随着经验的增加, 这一初始战略将需要完善。

A. 集中服务的改进

8. 联合国必须确保集中服务以高效率和面向客户的方式运作。高效、

灵活和具有成本效益的集中服务是至关重要的，这不仅因为它们具有实践和财政上的重要意义，也因为健全的集中服务是提供共同事务的合乎逻辑的预备地点。

9. 关于集中服务的决定与影响共同事务的决定相比，能够较易作出和贯彻，而共同事务需要协商和形成一致意见。

10. 因此，执行协调员将认定和促进集中服务机制的快速改进。这一战略要素的主要(但不是排他)的重点将是联合国秘书处，因为大量的集中和共同事务都在秘书处。“领导机构”机制将向秘书处以外的组织提供建立其实力领域的同样的挑战和机遇。

B. 促进共同事务的办法

11. 如上所述，共同事务的关键特点之一是服务提供者和客户必须就范围较为广泛问题达成共识，以便使安排可以执行，其中包括服务的范围、质量和及时性参数、决策机制和补偿公式。当各组织使用不同的业务手段包括条例、规则和程序时，达成此类一致意见尤其艰难。

12. 以工作队和工作组认定的进行中或潜在的共同事务领域作为开端，执行协调员将通过下列途径促进共同事务办法的发展和利用：

—— 建立和(或)支助多组织共同事务的规划、协调和(或)执行小组，

—— 制定有关的评价标准，能够据此在共同事务的方式之间作出选择，其中尤其包括“领导机构”办法、外购、一揽子协定和电子采购设施；
和

—— 追求不同业务手段的协调和(或)同步。

C. 协调有关共同事务的活动

13. 过多的工作组、工作队、委员会和个人正在致力于攻克部分或全部涉及共同事务办法的专题，其中尤其包括联合国发展集团(发展集团)、政策和业务问题协商委员会(政策业务协商会)、行政问题协商委员会(行政协商会)、政策问题联合协商组和机构间采购工作组。此外，诸如审计委员会、内部监督事务厅(监督厅)和联合检查组(联检组)等机构也定期处理相关的问题。如果更加明确专题和责任制，并对倡议和行动进行更充分的协调，将为取得成就提供协调一致和有效的框架。与此同时，混乱、拖延和问题覆盖面方面的缺口将会减少到最低限度。

14. 执行协调员将编写一份致力于解决有关共同事务问题的所有小组的简介材料，并将视情况提出经过协调的工作分工建议，它将使整个联合国系统所投入的资源获得最大的收益，并为改革和加强管理活动的各个组成部分制定明确的责任制。

D. 促进纽约以外的共同事务办法

15. 预计将在尽可能多的地点促进共同服务办法，不仅包括纽约、维也纳、日内瓦和哥本哈根，而且包括区域委员会和国别级办事处。经与介入这些问题的其他小组密切协作，可以从纽约鼓励和支助这些分散的倡议，但其他地点的实际进展取决于是否利用位于这些地点的有关知识、人力资源和利害关系者的积极性。

16. 一方面是注意力分散和资源摊得太稀薄，另一方面又覆盖面不足，为在这两者之间达成平衡，执行协调员将采用以下做法把共同事务设施扩展到其他地点：

—— 一开始主要专注于为纽约共同事务倡议制定目标、时限和执行方式；

—— 与所有主要地点的办事处、组织和机构的负责人建立信息共享网，能够通过该网络鼓励和(或)支助新倡议；

—— 监管其他地点类似于纽约的工作队/工作组重叠安排，并向它们的活动提供指导和支持；

—— 启动日内瓦、维也纳和其他合适地点的共同事务试点项目，维也纳可能是初始候选单位；和

—— 就国别一级的倡议与日内瓦办事处联络。

作用和关系

17. 在可预见的将来，执行协调员/工作队/工作组框架至少为基于纽约的共同事务倡议提供有益的纲要。不过，进行一些澄清工作对促进拟议的战略方面其中每个参加组织的作用及其相互关系可能有好处。

18. 还可指出，执行协调员、工作队和工作组可加利用的人力和财政资源是有限的。因此，将随时提出关于预算外筹资的项目提案。

共同事务执行协调员

19. 执行协调员个人和通过已组成的共同事务队将：

—— 协调和监管本文件概述的战略的执行，包括根据取得的经验发展和(或)修改它；

—— 就共同事务问题与各部门、基金会和计划署的负责人进行联络和向他们通报有关情况；

—— 促进秘书处内部集中服务的改进，并向工作队队员报告有关情

况;

—— 监管共同事务项目提案的拟订及其资金的获得;

—— 担任共同事务工作队的队长;

—— 建立、监测和评价工作组和可能设置的其他具体问题机制的作用;

—— 向主管管理事务的副秘书长和按要求向其他个人或联合国机构报告工作队/工作组的活动。

共同事务工作队

20. 共同事务工作队将:

—— 协助推行协调员审查共同事务战略的执行和评估战略或执行方式所需的任何变化;

—— 审查工作组提出的关于共同事务的提案和建议, 包括关于外部筹资的项目提案; 和

—— 建议将建立或加强共同事务的倡议或行动, 特别是将要求所代表的组织作出合作、参加和投入人力及(或)财政资源的承诺的倡议或行动。

21. 参加工作队的代表将在其组织内协助解释工作队就执行所建议的倡议/行动并形成对它们的支助。

共同事务工作队的工作组

22. 工作组由执行协调员经工作队同意后建立或撤销。工作组组长由

执行协调员经工作队同意后任命。由于工作组不是长期性的，组长将只在工作组开会时履行职责；这一点可在执行协调员、工作队或工作组本身建议后审查和修订。

23. 工作组负责：

- 调查有关现有或潜在集中或共同事务的事实；
- 建议拟采取的具体行动，连同时间表，所需资源的估计和执行责任制的确定；
- 视情况与其他工作组联络和(或)协调；
- 认定和(或)拟订适合于外部筹资的共同事务项目；和
- 探索和汇报工作队转交工作组的关注事项。
