

联合检查组的报告

大 会

正式记录：第四十八届会议

补编第 34 号 (A/48/34)



联合国 • 1994 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)

(1994年2月10日)

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
前言*		
一、导言	1 - 12	1
二、参加组织	13	3
三、联检组的组成	14 - 17	4
四、秘书处	18 - 22	5
五、工作方案	23 - 32	6
A. 分析1993年工作方案以及方案的执行方法	27 - 31	6
B. 1994-1995年及其后的初步工作方案	32	7
六、联合检查组的作用和职能及其本身对提高生产力和工作效率的意见和建议	33 - 40	9
七、报告的后续行动	41 - 61	12
A. 联检组建议的执行情况	41 - 57	12
B. 过去七年(1985-1992年)间联合检查组印发的报告和说明中所载节省费用措施的分析	58 - 61	14
八、相互作用	62 - 64	15
九、联合检查组报告和说明摘要	65 - 106	16
A. “争取建立一个联合国系统综合图书馆网络” (JIU/REP/92/5-A/47/669, 附件)	65 - 68	16
B. “联合国系统内各组织分散化情况: 第一部分. 分散化和 管理过程 第二部分. 比较方式” (JIU/REP/92/6)	69 - 73	18

* 参看联合检查组1990-1991年度的报告(《大会正式记录,第四十六届会议,补编第34号》(A/46/34))。

目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 联合国艺术品的管理(JIU/REP/92/7)	74 - 76	21
D. 改进联合国维持和平行动的一些提案 (JIU/NOTE/92/1)	77 - 78	22
E. 联合国系统各组织的外地代表: 更统一的作法 (JIU/REP/92/8)	79 - 81	23
F. 联合国系统的建筑物管理(JIU/REP/92/9)	82 - 83	24
G. 与非政府组织的合作: 联合国系统与非政府组织和 各国政府在草根及国家一级促进发展的业务活动 (JIU/REP/93/1)	84 - 89	25
H. 联合国系统范围内各组织的分散 第三部分: 世界卫生组织(JIU/REP/93/2)	90 - 91	30
I. 关于《和平纲领》的说明 对第九章-资金筹措的意见(JIU/NOTE/93/1)	92 - 100	33
J. 联合国和专门机构之间的关系协定: 审查和增强 关于薪金、津贴和服务条件共同制度的条款 (JIU/REP/93/3)	101 - 103	35
K. 审查较小的成员国的特殊发展需要和联合国发展 系统为满足这些需要而采取的措施 (JIU/REP/93/4)	104 - 106	38

一、导言

1. 本报告反映1992年7月1日至1993年6月30日期间联合检查组(联检组)的主要活动包括:(a) 1993年工作方案概览;(b) 各项报告和建议的后继工作;(c) 相互作用;(d) 报告和说明摘要。联检组由于决心增高其生产力和影响,因而致力于发展一个更加全面性的工作方案拟订架构和战略。

2. 联检组受益于各检查专员的丰富内部经验,各参与组织不同立法机关的报告,辩论和决议,以及今年年初新加入的五名新检查专员提供的新看法,这一年间经历了一段旨在增强其方案拟订程序,工作成绩和生产力的检讨反省阶段。联检组虽然仍会继续尽可能满足会员国和参与组织这一年期间内所将产生的需要,但它认为在现有工作方案内有必要扩展未来工作和活动的方向。希望这种方案拟订办法不仅能更加配合联检组的年度工作方案,而且还能鼓励会员国和参与组织及时作出反馈。这一办法也符合大会1992年12月22日第47/201号决议的要求。

3. 因此,1994-1995年以后,联检组打算集中活动于下列各主要领域的检查、调查和评价:(a) 管理、预算和行政问题;(b) 发展的业务活动;(c) 维持和平;(d) 人道主义援助;(e) 妇女问题。

4. 本报告第五章较详细地说明其中所涉活动和执行的方法。

5. 大会第四十六届会议通过了1991年12月20日第46/446号决定,除其他外,“请行政和预算问题咨询委员会在其任务范围内并在适当尊重联合检查组章程的情况下,审查联合检查组的职能,包括联检组1991年报告第12至16段所载的此方面建议,同时考虑到联检组对此议题的看法,向大会第四十七届会议提出关于如何提高联检组生产力和工作效率的建议”。

6. 审查期间内,联检组加强了与各会员国和参与组织的联系,这是行政和预算问题咨询委员会按照第46/446号决议编写的关于联合检查组职能的报告(A/47/755)中提出的建议。

7. 实际上,大会本届会议收到的和(或)即将完成的一些报告都是根据同参与组织代表以及同某些会员国官专员进行一系列深入讨论后编写的。

8. 此外,各检查专员决心继续寻找其他措施以加强联检组的效力和信誉。因

此,他们提出本报告第40段所列各项建议供大会审议。

9. 大会在第46/446号决定中确认已收到联合检查组关于1990至1991年的报告,注意到同一期间的联检组工作方案,并决定在其第四十七届会议上深入讨论联合检查组1990-1991年度和1991-1992年度的报告。

10. 大会在第四十七届会议上根据第五委员会的建议通过了1992年12月22日第47/201号决议,该决议除其他外审议了并注意到联合检查组1990-1991年¹和1991-1992年²两个期间的报告和同期的工作方案(A/46/89,附件和A/47/119,附件)以及秘书长关于联检组各项建议的执行情况的报告(A/46/219和A/47/373),又注意行政和预算问题咨询委员会按照第46/446号决定(g)段提出的关于联合检查组的报告(A/47/755)。

11. 同一决议中,大会决定按照其1991年12月20日第46/220号决议,在第四十八届会议上恢复审议联合检查组的报告及行政和预算问题咨询委员会的报告。

12. 鉴于上述情况,联检组1990-1991年和1991-1992年两份年度报告以及1992年7月1日至1993年6月30日的本年度报告正式提交大会第四十八届会议。这些报告相互关联,最好是同时加以审议。

二、参加组织

13. 以下是接受联检组章程的组织：³

- 联合国及其附属机构
- 国际劳工组织(劳工组织)
- 联合国粮食及农业组织(粮农组织)
- 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
- 国际民用航空组织(民航组织)
- 世界卫生组织(卫生组织)
- 万国邮政联盟(万国邮盟)
- 国际电信联盟(电信联盟)
- 世界气象组织(气象组织)
- 国际海事组织(海事组织)
- 世界知识产权组织(知识产权组织)
- 联合国工业发展组织(工发组织)
- 国际原子能机构(原子能机构)

三、联检组的组成

14. 联检组1993年6月30日组成如下:

艾里卡-艾琳·泽斯女士(希腊), * * * 主席
安德烈·阿布拉谢夫斯基先生(波兰), * * * 副主席
法蒂赫·布瓦亚德-阿加先生(阿尔及利亚)* * * *
理查德·亨尼斯先生(美利坚合众国)* * *
奥梅罗·埃尔南德斯·桑切斯先生(多米尼加共和国)* * * *
通萨拉·卡邦戈先生(扎伊尔)* * *
鲍里斯·克拉苏林先生(俄罗斯联邦)* * * *
卡霍诺·马托哈丁纳戈罗先生(印度尼西亚)* *
弗朗切斯科·梅扎拉马先生(意大利)* * * *
哈利勒·奥斯曼先生(约旦)* * * *
劳尔·基哈诺先生(阿根廷)*

-
- * 任期在1993年12月31日届满。
 - * * 任期在1994年12月31日届满。
 - * * * 任期在1995年12月31日届满。
 - * * * * 任期在1997年12月31日届满。

15. 按照章程第18条的规定,联检组选举艾里卡·艾琳·泽斯女士和安德烈·阿布拉谢夫斯基先生分别为1993年12月31日终了的历年的主席和副主席。在1992年内,达乌迪先生和泽斯女士分别担任主席和副主席。

16. 由于马托哈丁纳戈罗先生的任期将于1994年12月31日届满,所以,大会将会按照联检组章程第2、3和4条的规定,在其第四十八届会议上审议任命检查专员来填补所造成的空缺。

17. 检查专员们认为大会应继续特别注意按照联检组章程第2(1)条规定的资格选择任用检查专员。

四、秘书处⁴

18. 联检组和联合国系统所有其他类似机构一样,相当倚赖于秘书处编写文件的工作人员协助各检查专员进行检查,调查和评价工作以及编写他们的报告和说明。

19. 此外,联检组是个全系统范围的机构,其任务和职责较其他类似机构更具全面性。联检组秘书处的作用对于联检组的效率和效力影响很大。

20. 在这一点上,检查专员回顾,联检组的员额编制14年来未曾改变,尽管联检组屡次请求采取行动加以改善。目前人员计有1名D-2职等的执行秘书,7名研究干事员额(3名P-5、1名P-4、2名P-3、和1名P-2),另加10名一般事务人员员额。

21. 检查专员认为,联检组需要配备充足人员来面对增多的活动和职责,包括检查,调查和评价,以便反映现实和优先事项的变化,特别是维持和平行动和人道主义援助领域,这些领域涉及技术、人力和财政方面的大量资源需要。

22. 尽管检查专员决心保持良好的生产进度而人力资源又嫌不足,但考虑到当前的财政限制,他们将不会重复前几次报告中增加工作人员的要求。然而,这方面的建议依旧有效,联检组希望这些建议可在较为有利的时刻得到满足,考虑到联合国系统及其会员国已有了一些新的职责和优先事项,因此须要使联检组在所有各方面达到能够胜任其全系统范围的任务和职责的程度。

五、工作方案

23. 大会1992年12月22日第47/201号决议第3段请联合检查组在拟订1993年工作方案和1994-1995年以后的暂定工作方案时提出能反映行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)的报告内所载建议的提案,并尽早将工作方案提交大会。此外,大会在过去的会议上曾要求联检组拟订工作方案时采取更加选择性的办法,更加注重管理、预算和行政问题(第45/237号决议)。大会第四十六届会议通过了第46/446号决定,其中(g)段间接请联检组就其职能以及如何提高生产力和工作效率的问题提出意见(联检组的意见载于第六章)。

24. 因此,联检组按照其章程第9条拟订工作方案时以上述决议和决定为指导。一如过去,工作方案还反映了各参加组织的意见和建议。此外,联检组拟订方案时考虑到各参加组织理事会的有关决议和决定。工作方案中的某些事项产生于这些组织的立法机构。工作方案之中还提及联检组1994-1995年及其后的工作。

25. 实际上,检查专员认为审查期间内活动的进行自上述决议得到充分指导。他们决心继续朝此方向努力,以便提出的报告和建议更加反映各参加组织关心和注重的事项。

26. 工作方案按照联合检查组章程第9条于年初提交秘书长,并作为A/48/129号文件分发。

A. 分析1993年工作方案以及方案的执行方法

27. 工作方案分为两大部分:(a) 1993年工作方案,其中包括管理、方案和政策研究,以及促进发展的业务活动和(b) 未来工作方案的指示性方向。

28. 联检组主要的考虑是如何尽量适应各会员国和参加组织变化着的现实和优先次序。因此,联检组这一年某些报告所述事项不仅是全系统范围面临的问题,而且很可能为会员国节省大笔费用和/或使参加组织管理效率提高,资源得到更有效的利用。

29. 多数报告,从一开始编写就经常密切地与各参加组织联系,有时还视情况需要同若干会员国进行协商。主席和检查专员在有限的财政资源许可之下,个别或集

体地访问了一些机构和联合国总部,并曾数次进行实地查访,与负责不断进行的维持和平行动的高级官员或负责管理联合国系统各组织在全世界许多地区执行的重要预算和行政项目或方案的有关人员进行了深入磋商。

30. 这种情况特别见于联检组的如下报告--仅列举少数例子:(a) 审查联合国维持和平及有关特派团(文职部门)的员额编制;(b) 评价联合国系统内的责任和监督程序;(c) 审查小会员国的具体发展需要和联合国发展系统满足这些需要的回应程度;(d) 技术转让和联合国系统;(e) 联合国系统对提高妇女的经济、社会及政治地位的贡献;(f) 与非政府组织的合作:在基层和国家一级上与非政府组织和各国政府进行的发展业务活动:评价进度和展望。

31. 以上报告和联检组在审查期间内进行的其他研究总结于本报告第七章。

B. 1994-1995年及其后的初步工作方案

32. 一如上文第23段所述,大会第47/201号决议第3段请联检组在当前的工作方案中说明1993年以后未来工作的指示性方向。1993年工作方案(A/48/129)详细阐明了联检组1994-1995年及其后的工作方案和活动。兹简单介绍如下。今后,联检组打算在下列四个彼此相关的领域进行检查、调查和评价活动;其中一些是历年来联检组的经常性活动,另一些主要是由于国际关系改变而产生的新活动。

1. 管理、预算和行政问题:依照大会第45/237号决议的建议,联检组在过去几年来日益关心这些问题。正为今后积极审议下列问题:

- (a) 联合国系统监督机制的负责(内部产生);
- (b) 审查联合国系统内的记录系统(由粮农组织提出并重申);
- (c) 关于时间延误因素的全系统研究(为调整工作人员更替和延迟征聘情况而采取的办法)(由教科文组织提出);
- (d) 比较审查联合国系统内的医疗保险计划(由粮农组织提出);
- (e) 比较审查联合国系统各组织内周转基金的职能范围、业务模式及规模(由联合国提出);
- (f) 比较审查联合国系统工作人员补偿计划(由粮农组织提出并重申);

- (g) 评价联合国系统内的印刷安排(粮农组织提议);
- (h) 联合国系统发展方案的交流(教科文组织提议);
- (i) 联合国系统内的电信往来(粮农组织的要求)。

2. 发展方面的业务活动: 在已往和当前协调问题研究的基础上(例如与多边金融机构的合作及关于联合国系统与非政府组织的合作的报告), 正为今后积极审议下列议程:

(a) 联合国系统各供资机构与联合国秘书处, 特别是各区域委员会和联合国人口基金(人口基金)之间的关系(由拉美经委会提出);

(b) 联合国发展系统向由联合国供资的发展中国家和过渡时期国家内的技术顾问提供的援助和技术支持(内部产生);

(c) 技术转让和联合国系统(内部产生);

(d) 联合国开发计划署(开发计划署)新的支助费用安排的影响(粮农组织和联合国提议);

(e) 政府执行开发计划署供资的技术合作项目(内部产生)。

3. 维持和平: 在发表了1992年关于维持和平的说明(JIU/NOTE/92/1)和1993年关于维持和平特派团非军事人员员额编制的现有研究报告(JIU/NOTE/93/1)后, 联检组将在这个迅速扩大的领域内积极为今后几年审议下列议题:

(a) 收取维持和平方面的拖欠款(内部产生);

(b) 规划和管理维持和平行动(由联合国提出);

(c) 共同承担维持和平的责任: 联合国及区域组织(内部产生)。

4. 人道主义问题: 继1980年代中期关于人道主义方案的较早研究报告后, 联检组正积极审议这个领域的最新报告(例如联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济和工程处)以及非洲经济委员会在处理紧急情况、人道主义和重建活动方面的作用(由联合国提出)。

六、联合检查组的作用和职能及其本身对提高 生产力和工作效率的意见和建议

33. 联合检查组和行预咨委会的成员依照第46/446号决定“g”段(参看上文第5段)的规定,于1992年6月8日和11日在日内瓦举行了会议。该次会议也为行预咨委会和联检组的个别成员提供了机会,就共同关切的问题进行非正式的广泛而透彻的协商。联检组的1991-1992年度报告²第69至70段中说明了这次联席会议。

34. 鉴于以上所述,联合检查组认为,行政和预算问题咨询委员会在编制提交大会第四十七届会议的报告时,已依照大会第46/446号决定的要求,充分考虑到联检组的意见。事实上委员会表示,

“1992年6月的会议比往常更为广泛,并使委员会有机会与检查专员就若干问题,包括联检组的工作条件和方法、其报告的处理以及专员对今后改进问题的看法交换意见。专员还向委员会提供了进一步的书面资料”(A/47/755,第2段)。

35. 检查专员们要指出的是,行政和预算问题咨询委员会就联检组应采取何种行动增进其效力及其对各成员国和参加组织所起的实质性作用提出了若干建议。

36. 联合检查组考虑了这些意见,事实上并以目前的工作方案和改进了的方案拟订方式实施了行政和预算问题咨询委员会提出的一些建议。检查专员们继续采取重定联检组工作方案的方针将重点放在检查、调查和评价上、较为注意管理、预算和行政问题和集中注意力于时下所关注的问题等措施。检查专员并加紧就其工作同参加组织进行协商。总的目标是要加强联检组并精简其工作程序和方案拟订方法,以增进其生产力和工作效率。事实上,在编制目前的工作方案和联检组报告的过程中,同参加组织进行了比过去要积极的协商,包括参观、讨论和联系等各种形式的协商。特别是如上文第6和第7段所述,也同一些成员国的高级官员进行了协商。此外,检查专员们还经常就进行中的工作和活动等举行内部会议。

37. 事实上联合检查组采取了一系列的措施来改进其方案拟订方法。但是也需要参加组织作出更大的努力来同联检组的行动相配合。参加组织的行政首长应当尽力设法确保及时印发就联检组报告提出的意见,以使有关理事机构能够及时较有效

地审议这些报告。联检组以前的两份年度报告中报告说,各机构没有做好这方面的工作。遗憾的是,这种情况没有改善。

38. 此外,联检组的工作方案、报告和建议未必得到有关参加组织理事机构的适当审议,其实质性内容并没有得到考虑。有些机构仅仅“注意到”这些报告。联合检查组认为,如果立法机构能够切实审议其报告,如果参加组织的行政首长和秘书处能够遵循和贯彻执行其建议,就能增进其效力。联检组认为,所有有关方面都必须作出改进,联检组才能够达成提高管理效率和改善管理方法,促进经费的适当利用和在联合国和系统各组织之间进行更有效协调的任务。

39. 确实有必要进行改革。极力建议大会采取适当行动,确保联检组的工作方案和报告,特别是可能涉及经费问题的工作方案,得到大会有关机构的切实审议。

40. 因此联检组为促进改革行动,提出下列建议供大会审议:

(a) 大会每年可能根据方案和协调委员会(方案协调会),行预咨委会和(或)行政协调委员会(行政协调会)的建议和自行彻底对拟议的联合检查组工作方案进行实质性审议,并决定联检组应当依照优先次序检查、调查和评价哪些工作;

(b) 应当请联合检查组将任何涉及经费问题的报告提交行预咨委会,随后供大会审议和作出决定,并在作出必要的更改后提交有关组织立法机构。大会应当采取这方面的行动。检查专员们应当有机会向有关理事机构直接介绍他们的报告并参加有关讨论。(联检组认为,应当使章程第11和12条具有较实用的业务上的意义);

(c) 同样地,提议所有有关各方严格遵守章程第20条第(1)款的规定,邀请联检组出席讨论概算和(或)其他所需经费问题的会议;

(d) 大会应当授权研究利用本国专家协助联合检查组执行维持和平行动和人道主义援助等领域的重要工作的可行性。这种合作的方式可由有关各方共同研订;专家服务应符合章程有关条款和(或)《联合国工作人员条例和细则》的规定;

(e) 大会也应请秘书长审查是否可能在不违反联检组章程第20条规定的情况下,向联检组提供预算外资源,以资助有关其由预算外资源提供经费的参加组织业务活动的特定项目;

(f) 所有审查和咨询机构--行预咨委会、方案协调会、国际公务员制度委员会

(公务员制度委会)和外聘审计员委员会--必须举行年度会议,就各别的工作方案进行协调,以使它们之间的协调更为有效。如果这些机构进行较密切的合作和协调,就能够提高对联合国系统的复杂问题的分析能力,并为共同的利益促进广泛的改革措施;

(g) 联检组应当有适当的技术工具供其自由支配,以依照其章程第5和第6条,进行较紧急的有关正确管理政策的检查、调查和评价工作。

七、报告的后续行动

A. 联合检查组建议的执行情况

41. 秘书长每年都印发一份关于联检组建议执行情况的报告,联检组则又就这份报告提出评论。事实上大会第45/237号决议第2(d)段中请联检组在其年度报告中就联合国和其他参加组织对其建议的执行情况提出更详细的评论。

42. 联检组遵照这种办法向秘书长提出了四次报告,先后在1986年至1990年间印发。联检组按照秘书长报告的顺序提出它对四次报告的评论(A/48/383)。

1. 联合国系统口译服务的管理

(JIU/REP/86/5, A/41/648, 附件)

43. 该报告主要是讨论口译服务的费用和性质、口译的供求、自由应聘口译同正规口译的平衡使用、有系统的会议日历潜在的重大问题和使用现代技术的可能性。

44. 1987年12月21日大会第42/455号决定表示注意到该报告。

45. 联检组同意秘书长就联合国和其他参加组织执行建议的情况所提出的详细评论。它赞扬各机构继续作出协调一致的努力提高系统内口译服务的效率。报告中所建议的改善这些服务的办法需要一段过程。联检组满意地注意到,各机构都认识到报告中所建议的改善措施的永久性质。特别是由于目前的财政危机,执行工作面临一些障碍,但是仍旧应当继续下去。

2. 联合国各独立研究所

(JIU/REP/87/4, A/42/540, 附件)

46. 联合国曾建议独立调查同联合国有正式职务上联系的八个独立研究所(联合国训练研究所(训研所)、联合国社会防护研究所(社会防护研究所)、联合国社会发展研究所(社发研究所)、联合国裁军研究所、提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)、拉美人口中心、拉美经社规划所和非洲经发规划所)的行政和财务安排及其各别的问题,以提高其效率。

47. 大会第四十三届会议1988年12月21日第43/453号决定表示注意到该报告和秘书长的有关评论。

48. 联检组注意到秘书长对该所载建议的执行情况的评论。它同意秘书长的意见,认为其中一些研究所面临困难主要是因为会员国没有定期缴款。开发计划署也没有大力提供支助。但是令联检组遗憾的是,只作了些许努力来执行报告中所建议的提高效率的措施,例如通过设立储备金来促进财政稳定,采取较积极的行动募集自愿捐款和由各研究所从事创收活动等。联检组不同意在这方面所提出的理由。此外报告内所载建议5,即由非洲国家利用其部分指规数缴纳非洲经发规划所摊款的可能性也没有得到认真的考虑。

49. 关于报告内的建议6没有得到执行这一点,联检组同意秘书长提出的观点,它高兴地注意到,联合国裁军研究所和裁军研究事务处这两个有关研究所现在保持较密切的合作,从而得以确保互相配合来提高效率。

50. 联检组希望得到有关未来就这些建议采取的行动的資料。

3. 通过技术合作开发人力资源

(JIU/REP/89/10, A/45/113, 附件)

51. 联合国系统内还没有建立任何机制来协调各机构的技术合作方案。该报告内载有向联合国秘书长和联合国系统各机构以及向各会员国和非政府组织提出的三项建议。

52. 大会第四十五届会议在题为“发展和国际经济合作”的议程项目79和题为“联合检查组”议程项目123下审议了该报告。大会1990年12月21日第45/191号决议表示注意到该报告。

53. 联检组满意地注意到秘书长就建议执行情况提出了详细的评论。该报告内的建议1由于所提出的理由而没有得到执行,但是联检组高兴地注意到,行政协调会和参加组织认为建议2和3很重要而已在就这些建议采取行动。

4. 与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调

(JIU/REP/90/2, A/45/649)

54. 联合国会员国将可能的难民潮的时期预报定为重要优先事项。联检组的报

告审查了联合国系统各实体实际和可能参与的或可有助于早期预报可能的难民潮的活动。该报告内载有五项建议,其中两项是向秘书长提出、三项是向行政协调会提出的。

55. 大会1990年12月18日第45/153号决议第7段中表示欣悉该报告。

56. 联检组满意地注意到,该报告及时得到广泛的积极反应。行政协调会和参加组织采取了值得赞扬的必要措施。令联检组感到鼓舞的是,它注意到大多数的建议不是已经得到执行就是正在执行中。

57. 因此,联检组对秘书长提出的详细报告表示感谢。

B. 过去七年(1985-1992年)间联合检查组印发的报告和说明中所载节省费用措施的分析

58. 联合检查组相信,多年来它所印发的报告和说明使得成员国和参加组织经常在它所关切的许多领域节省了大笔费用。联检组1992年度报告²第45段中指出,联检组曾参与查明全系统的基本问题,规定讨论的方式,对整个系统的现有程序和新的方法提供资料,提出建议或纠正措施和新的方向,监测和汇报随后的报告情况以及今后数年随着改善过程的继续而发生的变化。联检组过去的许多报告对许多参加组织的政策讨论和工作仍旧起着实质性的作用。

59. 但是很难明确地评价联检组多年来的业绩和影响。在一些例子中,联检组的报告和建议直接导致了政策改革以及新的方针和方案拟订程序、帮助节省了费用并增进了联合国系统各种业务的效力。在另一些例子中,联检组的建议没起什么——甚至没起任何作用。上文已经指出,在大多数的例子中,联检组的工作已成为各机构正在展开的评价、讨论和改进程序的一项要素。

60. 以数量表示一个机构——特别是一个非营利国际机构的生产力和业绩显然是有其固有的困难的,尽管如此,联检组在其上述前一次年度报告第60段中表明将进行这样一项节省费用的分析。

61. 目前已由一名高级顾问进行了这项工作,分析了过去七年(1985-1992年)间联检组所印发的报告和说明中所载节省费用的措施。可能将其职权范围的摘要说明以及他的主要分析结果、结论和建议作为联检组本年度报告的增编印发。

八、相互作用

62. 在报告所述的一年间,联检组同一些负有类似责任的管理和财政机构保持联系,特别是:方案和协调委员会、审计委员会、外聘审计团、行政和预算问题咨询委员会、语文安排、文件(编制)和出版问题机构间会议和若干参加组织秘书处的其他管理、评价和审计事务处。

63. 联检组并参加了方案和协调委员会第三十三届会议的第一部分会议。委员会在该届会议上审议了联检组题为“联合国系统同多边金融机构之间的合作”的报告(JIU/REP/92/1)。此外,联检组除其他外,参加了在日内瓦举行的经济及社会理事会1993年实质性会议,联合国贸易和发展会议(贸发会议)联合国系统内技术转让问题会议;国际劳工组织年度会议;和评价问题机构间工作组的会议。

64. 检查专员鉴于这些联系的重要性日益增加,计划在未来的几年加强这方面的工作。

九、联合检查组报告和说明摘要

A. “争取建立一个联合国系统综合图书馆网络”

(JIU/REP/92/5-A/47/669, 附件)

65. 联合国系统各组织面临的重大问题之一是如何将其巨大的信息潜力提供给国际社会使用。检查专员认为,这一问题应通过建立一个全系统的图书馆和信息服务网络来解决。必须为这一网络创造一些先决条件。

66. 自从1980年代中期以来,联合国系统的大多数图书馆明显地增加了对现代信息和电讯技术的利用,以改进其业务。其中许多图书馆安装了综合管理系统。另一些图书馆则计划建立或已部分使用此类系统。有几个组织(劳工组织和教科文组织)正在作出具体努力,发展一个内部图书馆和文件中心网络,图书馆在其中发挥重要作用。至今为止,教科文组织一直在进行一个“情报交流所”方案,旨在使教科文组织的各种信息服务协调一致并逐步将其融为单一的系统。联合国中期计划(1992-1997年)在这方面的拟议也很宏伟,它着眼于建立一个全球会议和图书馆服务网络,以使其能够用于全球范围的电子存储、远程检索和图文传输。

67. 当然,获得技术使图书馆现代化需要各组织花费大量开支,作出大量努力,但百端待举。在这种情况下,必须确保最高的成本效益。在此需要再次提到,网络的一个很大好处是,其中的任何一方一次输入信息,所有各方即可多次取用这一信息。否则,难免发生重复购置设备和不合理地使用资金和人力的情事。

68. 为了保证逐步争取建立一个综合图书馆网络,检查专员建议采取下列各种措施:

建议1

联合国系统各组织更加注重在现有和可能的网络的所有组成部分之间建立有效的联系,特别强调各图书馆和文件中心使用的硬件和软件,以期确保它们的兼容性。

建议2

联合国系统各组织甚至为最小的单位利用适当计划和管理技术,明确界定它们内部图书馆和文件中心网络的各个不同部分之间的关系。

建议3

图书馆的负责人(会议事务主任,图书馆馆长或首席图书馆员)应确保在它们自己的组织内提出它们在建立和管理数据库方面所取得的经验供各文件中心,参考图书馆和各单位利用。

建议4⁵

秘书处正在精简其各项职责和业务,特别是将联合国图书馆属于其中的会议事务厅纳入了行政和管理部,有鉴于此,应该明确规定联合国日内瓦办事处图书馆的行政和业务责任。现在最好能对《组织手册》(ST/SGB/Organization Q节/Rev.2)Q节(第二部分)进行适当的修订。

建议5

应在行政协调会关于图书馆间合作标准和管理问题技术小组的主持下,并且最好是在现有基础上建立一个常设图书馆间小组,讨论全系统所关注的问题,并就此向各组织和机构拟定政策建议。它们可能愿意向它们的图书馆提供资源,以运动付参与小组工作的费用。

建议6

联合国图书馆正在迅速自动化并且它们的工作方法不断在变化,联合国系统各组织和机构应对图书馆员的资格给予特别的注意。应作为优先事项对提高图书馆工作人员的素质的两个方法加以考虑:

(a) 图书馆员的专业训练,包括将他们临时派到拥有高度先进的技术系统的国家性图书馆工作;

(b) 征聘具有信息技术方面先进知识的人员担任图书馆员。

B. 联合国系统内各组织分散化情况:

第一部分. 分散化和管理过程

第二部分. 比较方式(JIU/REP/92/6)

69. 尽管多年来联合国系统就分权的议题进行了许多讨论,但是,只是在过去几年,这一议题才在一些组织中得到了实际的表现。自联合国系统诞生以来,各组织的成员国以及国际政治、经济和社会局势经历了深刻的变化,最近,随着冷战的结束,变化则更为急剧,这不无道理的出现了更大的压力,要求彻底改革联合国系统的执行结构,使其更有创造性地联系各组织在全球不同地区、民族和文化中的服务对象。

70. 大会和系统中其他理事会关于分权的决议是联合国系统不可避免的需要进行的改革努力的权威政策指导。但是,总体进展方面多有反复,行政协商委员会一级仍未制定明确的首要分权战略,只是实质问题协商委员会/业部活动最近在此方面采取了极初步的步骤。

71. 报告的结论认为,考虑到用于发展的执行活动的性质和范围迅速演变,1989年12月22日大会第44/211号决议规定了新的技术合作模式,一种涉及联合国系统所有组织的协调和战略性方针是必不可少的,也是迫切的需要。此外,世界许多地区出现的饥馑、干旱、艾滋病、人民流离失所、内战、和社会苦难不断加深等灾祸要求各组织作为经过整合的外地力量,大力加强在外地的存在以及执行业务和作出反应的能力。

72. 这意味着联合国系统的分权进程远不应该半途而废,或仅仅流于对现有的结构和程序修修补补。它应该完全集中于在联合国内部建立整合的、多学科的区域发展机制,类似于区域发展银行的结构,负责各组织的发展业务活动。分权还可以致力于在可能的情况下在各组织的位置和方案的地点安排上做到更全球性的形态。

73. 报告提出了以下主要建议:

建议1. 加强区域和区域间合作

在进行目前就经济、社会和相关领域改革联合国秘书处的努力中,秘书长应该考虑有必要确保充分执行大会1977年12月20日第32/197号决议附件第四节

的所有规定,并考虑到:

(a) 本报告第二部分第一章就有必要在经济、社会和相关领域实现区域委员会和各全球性秘书处职能的整合所作的建议;

(b) 以上涉及建立整合的、多学科的联合国系统区域发展结构可行性的各段和下文建议6。

建议2. 协调的分权方针

(a) 行政协调委员会(行政协调会)应该制订协调的分权框架,其中应包括各组织分散到外地的权力的等级、总部、区域和国家各级作用的互补性,代表处的叙级结构、通讯和资料管理制度。建议中的框架应充分反映用于发展目的的业务活动日见突出的跨部门特性、技术合作的新模式、各区域、次区域和国家之间情况的明显差异、政策问题联合协商小组组织就此议题已经进行的工作和本报告建议6中提出的措施。

(b) 所有专门机构应根据电信联盟1989年全权代表大会第50号决议利用联合国的通讯网络。

建议3. 强制性分权目标

理事会应制定要求各自的组织在具体的时限内达到的分权目标。由于各组织的章程和情况互有差异,检查专员建议不要制定硬性的急功近利的目标,但认为目标应该反映各组织技术合作活动的规模和本报告建议6中提出的措施。

建议4. 将发展合作纳入常规方案

尚未行动的组织应行动起来,进一步将发展合作目标纳入其常规方案,必要时向电信联盟1989年所作的那样,为此修订章程。

建议5. 经过分散化的单位的专业人员构成

应采取措施,充分恢复各地区经过分散的单位所配置专业人员的国际特点(国家专员官员、协理专家和低级专业官员除外),以便确保来自任何一个地区的国际聘用工作人员所占比例不超过40%。这一建议尤其适用于联合国各区域

委员会、联合协商小组的成员组织、世界卫生组织(泛美卫生组织除外)、粮农组织、教科文组织和劳工组织。也许有必要采取恰当的相应措施,如进行强化语言培训,以满足在某些地区服务的语言要求。

建议6. 确立区域分权制度

经济及社会理事会根据其振兴任务和新的全球动态,应按照《联合国宪章》第55、第62和第63条,着手拟定研究报告,与所有恰当的理事会进行磋商,以便确定建立整合的、多学科的联合国系统区域发展机制、或根据本报告提议的探索性方针将区域委员会转变为联合国系统区域委员会等设想的可行性。

建议7. 理事会会议会址的分散化

根据贸发会议、原子能机构、电信联盟、万国邮盟和教科文组织确定的惯例,经济及社会理事会、开发计划署理事会、儿童基金会执行局、和其他组织的大会不妨审查以轮换的方式、定期在各组织总部以外的区域召开会议的可能性。为此目的,秘书处应该确定一系列鼓励措施,推动成员国根据1985年12月18日大会第40/243号决议,作东道国,让立法会议在本国的领土上召开。

建议8. 各组织总部的逐步分散化

(a) 行政协调委员会应制订一整套最低标准(例如:充足、有效的后勤和通讯基础设施、种族宽容与和睦、安全条件、生活费用和标准、东道城市或东道国政府提供免费工作场所、或大量担负搬迁及安置费用的准备和能力等等),要求目前担任或希望担任任何组织的总部或某些分部东道主的成员国达到,以确保目前和将来的总部协定整齐划一,充分满足各成员国、各组织及其工作人员的需要;

(b) 因此,不应通过章程或其他方式认为各组织的所在地将永久不变,更换其中一些地点的问题可列入理事会议程进行讨论,遵从已经过变通的行政协调委员会标准和本报告提出的其他考虑为基础的竞争必投标程序,最高目标在于形成一种更有全球意义的总部地点确定模式,以利于各组织及国际社会;

(c) 仅涉及有关发展问题的各组织理事会可考虑在满足上文(a)(b)两段要

求的情况下,逐渐将这些组织或其中的一些部门迁往发展中地区的可能性。在不超出本建议的情况下,也应对北欧国家以及中欧、东欧和独立国家国家联合体给予类似的考虑。

C. 联合国艺术品的管理(JIU/REP/92/7)

74. 在它们不断改进报告的焦点和面向行动的性质的努力中(见大会1990年12月21日第45/237号决议和1992年12月22日第47/201号决议)。检查专员明确提出了联合国在管理它所拥有的艺术品方面的问题以及他们对于应如何处理那些艺术品的建议。

75. 检查专员同意秘书长1990年就维持联合国房地向大会提出的报告中所表示的意见,即目前对于联合国艺术品的管理是不够的。会员国,私人机构和个人捐赠的礼品没有得到适当的照顾和注意。没有前后连贯的增添、减除政策,对于成为联合国收藏的艺术品没有指导方针,虽然这些收藏品已经累积很多,具有很大的经济,艺术,文化价值。此外,对于联合国收藏品还没有作出充分的安排,进行有系统的,专业的登记,评价,保存,控制和保护。

76. 为解决这些问题,以及防止联合国的收藏品由于管理不当而引起进一步的损失或损害,检查专员提出了以下建议:

建议1.

秘书长应当尽早向大会提出建议,供会员国通过联合国艺术政策。

建议2.

秘书长应当进行结构改组并加强艺术委员会,同时规定其组成和职权范围,就此早日向大会提出报告。

建议3.

秘书长应当把他计划采取的详细具体措施通知各会员国,以便发展、保存、维护联合国的艺术收藏,包括他提议的登记、评价、保存、保险、保护

方案。

建议4.

秘书长应当为了长期有效的艺术政策聘请一名专业主任,以保证联合国收藏品的相关性、连贯性和价值。该名专业主任可以半职就任。

D. 改进联合国维持和平行动的一些提案

(JIU/NOTE/92/1)

77. 在对联合国维持和平活动的体制安排是否充分的初步审查中,检查专员有某些构想他们认为可能在秘书长“和平纲领”(A/47/277)这项重要的研究的范围内对秘书长能立刻产生用处。

78. 因此,在联合检查组1992年10月第92/1号说明中提出了以下建议供秘书长参考:

A. 管理方面的建议

秘书长为每一个维持和平行动任命一名财务协调员,他将为该行动分配所有联合国资金,并为资金的支出和会计,包括行动结束后剩余用品和设备的经济分散或安全储存,负起个人责任。

秘书长制定计划,在秘书处内成立,训练和维持在各项技能上达到适当平衡的队伍,供迅速部署以支持维持和平行动,而这项额外开支则由维持和平储备基金的利息来支付。

B. 财务方面的建议

秘书长向大会建议,他建议的周转维持和平储备基金在周转资本基金得到补充以及履行了现有各项义务,由现有的和预期的维持和平的剩余(例如柬埔寨联合国权力机构(联柬权力机构)和联合国伊拉克伊朗军事观察团(两伊观察团))提供资本,并由目前所有的拖欠款项(维持和平和经常预算)的付款净额加以补充。

秘书长考虑修改他对维持和平行动编制预算和提出报告的方式,通过以下做法提高透明度和准确性:

(a) 为由摊款提供经费的维持和平行动设立单一的财务帐目;

(b) 自一项行动开始时起,经常发表定期状况报告,这些报告将包括所有财务资料,包括摊款的交付或未交付的情况。

(c) 请内部审计定期就维持和平的财务状况提出报告并密切监测各项开支和资源的处置情况;

(d) 确定维持和平行动的所有有关费用和资金,包括由联合国经常预算提供经费的那些维持和平行动的开支和由维持和平基金提供经费的那些经常预算开支。

C. 关于派遣部队的建议

秘书长建议大会(或他自行决定)在尽可能的最大范围内从无偿提供的部队中召集维持和平部队。同样地,秘书长应设法在不需联合国支出的情况下获得部队部署的服务和设备开支。不过,在所有三种情况下,捐助者的这项自愿捐助的价值都应记入它们对维持和平的摊款的总数内而不只是记入该特定行动的摊款内。任何超过的数额应记为它们对维持和平行动的自愿捐助。

秘书长建议大会,将会员国派遣部队的正常轮调周期从六个月延长为一年,他并且将对于这项提案能够获得的结余提出尽可能切合实际的估计。

E. 联合国系统各组织的外地代表:更统一的作法

(JIU/REP/92/8)

79. 由于最近世界政治气候的改变,现在可能也必须对联合国系统外地代表采取新的看法。

80. 本报告愿为当前关于联合国系统的改革与合理化作出贡献。检查专员的看法认为,目前阶段最好的作法是为秘书长,他的资深同事和政府间机构提出某些基本选择供其考虑。所建议的供选办法即为本报告的建议基础,包括两个范畴:(a) 建

议1和2属立即执行者，(b) 建议3和4属长期行动。

81. 下列建议请秘书长行政协调会范围内联合国系统各组织的行政首脑和有关理事机构：

建议1

考虑加强现有的有限的早期警报能力(报告第28-33段, 备选A)；

建议2

采取步骤, 修改有关甄选和任命驻地协调员的程序(第32-33段)；

建议3

研究关于在统一的联合国办事处范围内更有建制的早期警告/政治职能的提案(备选B, 第34-35段)并编写一份关于其执行的可行性和可能的时刻表的报告；

建议4

考虑设立一联合国代表的员额的提案(备选C, 第38-49段)。

F. 联合国系统的建筑物管理(JIU/REP/92/9)

82. 由于参加组织之一的要求, 检查专员进行了关于联合国系统建筑物管理的研究。检查专员在其研究中希望编定关于建筑物管理任务的具体、量化的指导方针, 并制定关于管理建筑物所涉费用的全系统比较表。但是, 经过对联合国系统建筑物进行抽样检查后, 检查专员发现这种具体性的要求不可能达到, 因为建筑物环境、建筑物使用, 建筑物租赁安排和特别是建筑物的年纪、体积和特性均彼此迥异。将无法比较的事物硬加比较会造成误导和极其不公平的结果。

83. 由于此一发现, 已向各在主管当局发出以下建议, 希望使建筑物的管理人员以尽可能长远的经济有效方式负起他们的重大责任：

建议1. 建筑物的维护

联合国系统各组织理事机构的行政首长确保拨出充分和经常的建筑物维修

费用,供建筑经理人员:

- (a) 进行预防性维修并就安装、修理和设备等工作编定维修前时间表;
- (b) 建立并维持监督和检查制度;
- (c) 设立建筑物基金由固定年度捐款支持,以便及时进行重大修护和更换工程。

建议2. 建筑物的建筑和设计

行政首长或其他主管当局确保建筑物经理人员参与建筑物的设计或翻修,以便在规划和建筑过程中充分考虑到他们的意见。

建议3. 承包商与机构内工作人员

建筑物经理人员定期审查在进行建筑物维修工程时,应根据工作成绩可靠程度和成本效率等因素,照顾到机构内工作人员与外来承包商工作的平衡。一当选定承包,建筑物经理人员应保证工程的效果及效率,安排可靠合格的机构内工作人员进行经常检查,在承包合同中列入未施工的惩罚条款,设立“热线”,登记工作人员对工程的投诉。

建议4. 建筑物经理人员会议

行政协调会的行政问题咨询委员会就重大建筑物管理问题安排会期使建筑物经理人员能处理有关问题和及时交流意见,从共同经验中获益。

G. 与非政府组织的合作: 联合国系统与非政府组织和各国政府在草根及国家一级促进发展的业务活动

(JIU/REP/93/1)

84. 过去若干年,联合国系统的理事机构曾促请系统的发展活动应高度优先考虑人力资源,民众参与、体制建立和减轻贫穷等问题。为执行这些政策,各秘书处已展开行动加强国别方案拟订,授予权力,和中央分散化,把活动下放到外地一级。在进行这些努力时,各组织发现,全世界数以千计的非政府组织已深入外地一级从事各种新列的优先活动。

85. 联合国系统和各国政府一般而言过去并未与非政府组织一同作过多少工作,而机构的经验是,从密切、长期合作到几乎全无接触的都有。国际组织、各国政府、和非政府组织有不同的发展传统、观点、进程和经验。这些因素能够而且的确造成摩擦、误会、与业务困难。各个非政府组织部门也是非常机动有力、各不相同、而迅速变化,它不能采用简单分析或“最佳”方式。但是,最近的强有力的国际经济和政治趋势突出了新的发展政策,它表现出,这两种团体更积极和有效的合作是促进国际经济和社会发展的一个相当重要的因素。

86. 本报告集中于国际组织、非政府组织、和各国政府在外地一级发展的业务活动方面的机会与困难。经过简短讨论了非政府组织的工作性质及最近趋势后,第四章把重点放在这三个集团在国家一级的合作行动与相互关系上。本报告第五章概述从区域、全球、决策与机构间各级对这些外地活动的支持。第六章探索能加强合作与提高共同效率的五个重要业务进程的各方面情况。

87. 本报告的材料反映了对业务改进的广泛的研究、讨论和行动的可能路线,但对这项复杂而仍属新兴领域的“发展合作”(在最充分和最理想的意义上而言),仍只能算是略及皮毛而已。因此,检查专员谨提出以下结论及建议作出初步贡献。他们希望,本报告将成为国际组织、各国政府、和非政府组织间有力而持续的讨论、经验交流及合作行动进程的一部分,以便有助于达到各项已确立的紧迫和新的发展目标。

88. 国家一级的行动。国家一级是与非政府组织业务伙伴关系的中心。在这一级,以及在国内的部门、地区、和特别是当地和草根各级,联合国系统的外地代表必须与非政府组织及各国政府建立面对面的工作关系,以求达成在人力发展、能力建设,和民众参与的各项中心目标。似乎还需要若干基本步骤以便使这种互动尽可能地目标清晰、有效率、有效果。

建议1.

各组织的发展的业务活动的行政首长,和非政府组织和各国政府,应考虑采取以下基本步骤(考虑到各国的情况、政策和方案),以期在国家和草根各级建立、交流经验和加强多边机构/非政府组织/政府的业务合作:

(a) 参与的拟订方案进程. 结合式的拟订方案,要力求让有关的非政府组织积极参与拟订、执行、和评估发展方案这一系列进行的和灵活的过程;

(b) 授权/中央分散化. 让外地代表与非政府组织一同工作并更灵活而有力地响应一个国家具体的当地需要,倡议、和机会的机制;

(c) 指导方针. 从各种经验、政策、构想、程序和需要中汲取精华制定方针,使外地代表更好地了解非政府组织如何工作并能促进与它们的合作;

(d) 东道国政府与非政府组织. 就外地代表如何能鼓励与促进政府/非政府组织共同努力的方法提出咨询意;

(e) 南方与北方非政府组织. 就这两种团体的异同及变化关系提供咨询意见以鼓励双方的合作。

在其他各级的行动. 国家一级是中心,但其他各级亦可发挥重大作用,通过业务和技术支援,资料交流、指导和业务研究与评估,支持外地一级与非政府组织的合作。

建议2.

各个发展的业务活动组织的行政首长,和非政府组织与各国政府应考虑下列各级的行动以建立和交流经验并加强多边机构/非政府组织/政府的业务合作。

(a) 区域. 建立区域一级业务合作的中心,以便在缺乏或很少外地代表为非政府组织工作的国家内支持合作工作;

(b) 全球. 建立一中心单位或中心,为与非政府组织合作的业务活动提供总体政策、方针和出版物,强调相互学习和对话进程,同那些与非政府组织合作的各组织的业务单位保持密切接触;

(c) 决策. 与非政府组织的草根级单位就业务问题及方案问题建立经常、实质性的协商,通过各种方式汲取其经验,并引导它们更积极参加关于发展问题的特定区域和全球会议;

(d) 机构间. 支持、交流和加强联合国非政府联络事务处的资料及其他活动,该事务处为一小型的机构间单位,与北部和南部和国际发展的非政府组织

保持有良好的工作关系。

关键业务进展。与业务性非政府组织及其间的合作进程仍然是一个新的未发展的领域。它与同各国政府间的合作关系有相当的不同,因为非政府组织有积极的特点(非常灵活、革新、高度的参与,草根为重心)和消极的特点(数目庞大、与其他团体的隔绝、通常是只有小型边缘性的方案能力和目标)。由于这些特性,检查专员认为还应优先注意四个领域。

建议3.

各个发展的业务活动组织的行政首长,和非政府组织与各国政府应考虑下列各领域的行动以建立和交流经验,加强非政府组织能力,支持多边机构、非政府组织和各国政府间的业务合作:

(a) 工作网。查明有关的非政府组织工作网和伞状组织,鼓励及支持它们加强非政府组织知识与功能的能力;

(b) 数据库和资料交流。建立和维持非政府组织伙伴的数据库或名册,可能情况下共用数据库资料,双向“资料文明”使合作的非政府组织认识各组织的计划及方案同时也从广大范围的非政府组织资料资源中收集有用的资料及构想;

(c) 建立能力和训练方案。在全世界非政府组织部门支持外地一级的建立能力训练机会以及支持已经进行的建立能力,研究和训练方案;

(d) 评价。寻求各种方式协调和简化评价程序,同时保持适当的报告与责任,鼓励参与评价方式,加强非政府组织了解评价与评价与进行评价的能力。

行政协调委员会。各机构尚未对与当地关于发展的非政府组织进行财政合作的全部领域,包括许多双边援助机构和非政府组织本身已作出的倡议,给予全新或创造性的审视。有识的官员认为,必须共同努力,对今后与非政府组织一同工作要作出有效的指导。

建议4.

行政协调会应就与当地的有关发展的非政府组织进行合作方面,领先制定

行当的、协调和简化的关于筹资、财务管理、和审计进程的指导方针,以帮助建立非政府组织的体制能力,加强合作的发展工作。

联合国开发计划署。开发计划署可在上述提到的若干关键领域中发挥特定的领导作用,因为它有全世界范围的外地办事处,在驻地协调员制度中的重大作用,且它最近正强调要加强国家能力和草根参与发展工作,同时过去十年来它支持非政府组织的广泛的方案倡议。

建议5.

开发计划署署长应:

(a) 确保一名中心人员在尽可能每个外地办事处积极活动,收集和散发关于各国国内有关发展的非政府组织的资料,鼓励与非政府组织合作的新倡议,利用开发计划署方案支助非政府组织的能力建设;

(b) 参照新的情况与新出现的政策,修订和重印1987与1988年开发计划署关于与非政府组织合作的总指导方针。

联合国。联合国秘书处有种类繁多与范围广泛的与非政府组织进行业务合作的领域,包括若干重大的新领域,但尚未将这些活动列册、分析、或加以组织。此外,1992年巴西的联合国环境与发展会议显示,非政府组织可以在有关发展问题的全球会议中发挥实质性作用。但是关于它们参与的现有程序却十分有限,同时特设的“群众参与发展”政策,以及包括当地的关于发展的非政府组织的能动性、创造性和经验,应与当地和国家各级一样,应用于全球一级。

建议6.

秘书长应修订和印发那份范围广泛但尚未完成的1988年非政府组织参与秘书处业务方案的管理审查,然后为许多与非政府组织合作的联合国方案拟订一套全盘的政策和构架。

建议7.

大会可能愿意请秘书长,与系统的其他组织协商后,分析和修订现有的特别会议的程序以鼓励非政府组织和其他的集团参与特定区域性和全球性的关于发

展问题的会议,并从而有助于确保大众参与有关这些问题的政策拟订。

89. 本报告已于1993年6月14日送交参加联检组的各组织的行政首长,以供采取行动。

H. 联合国系统范围内各组织的分散化:

第三部分: 世界卫生组织(JIU/REP/93/2)

90. 世界卫生组织(卫生组织)在许多方面是国际社会的一个独特的全球性资源;但是,其庞大的潜能还有待发挥到最令人满意的程度。它在组织上有一个极好的分散结构;但是其有效的运作却受到若干政治、管理和方案方面的因素的限制。它十分有效地执行了其全球性的协调、指导和规范的职责,特别是开展和推动了2000年人人享有健康的战略。但是,它在技术合作方面的作用却没有始终有效地支助各成员国执行该项战略。其原因是十分复杂的而且也是限于国家、区域和总部一级上,因为这些级别共同负责该项战略的执行工作和最有效使用卫生组织的资源,因此是促使本组织分散的主要工具。

91. 该报告认为,由于卫生组织的分散结构目前因许多问题而受到妨碍,因此它没有与它最初成立的几十年一样在1990年代有效地发挥作用。因此,该报告提出下列建议:

建议1. 执行局

执行局不妨考虑根据组织法的规定恢复其管理监督的权力,即除其他外:

(a) 确保有适当比例(例如20%)的执行局成员。候补成员和成员顾问是管理、行政和预算问题的专家。

(b) 设立一个行政和预算问题监察小组委员会,并设有小规模常设秘书处,其职务将与联合国行政和预算问题咨询委员会类似。

(c) 着手全面审查卫生组织各技术方案的业务和结构,以期改正工作人员的情况、消除工作的重复和使职务相互配合以及对联合国的纵横结构采取协调的办法。

(d) 必要时在外聘管理顾问的协助下着手全面审查卫生组织的工作人员征聘、叙级和升级政策和作法,目的在于在整个联合国范围内使人事费的日益增加和职等的逐步上升扭转过来。

建议2. 区域委员会

执行局与各区域委员会协商可以向世界卫生大会建议采取下列措施：

(a) 区域委员会应当进一步将其工作重点转入与执行和评价人人享有健康的区域战略有关的技术和业务方面的问题；

(b) 对派驻各区域委员会的代表的等级和资格应当加以审查，对部长级以下的则应当作十分明确的规定，以说明提议对重点作出的改变和各区域成员国继续执行政策的需要。区域委员会可以在世界卫生大会期间继续召开部长级会议；

(c) 各区域委员会与执行局之间应当规定一个较有体制性的权力和汇报的关系；

(d) 各区域委员会应当每两年开会，最好是在方案预算年份开会，以确保对资源作最有效的使用。

建议3. 区域主任

(a) 总干事应当授权酌情在与各有关区域委员会或其主席团进行协商并达成协议后，选择和提名区域主任以供执行局批准；

(b) 总干事应当秘密处理选择和协商的过程以预防使区域主任的职位受到公开角逐；

(c) 所有区域主任(包括美洲办事处/泛美卫生组织的区域主任)的任期应当为五年，只可展期一次。这项建议也可适用于总干事；

(d) 区域主任的职位说明应当修改以便将其在国别方案管理、行政和资源调动方面的一些权力和职能大量分散给卫生组织的国家代表，以符合各理事机构的财务条例和规则及决议。

建议4. 技术方案

(a) 卫生组织应当制定一个新的技术合作方案优先次序的结构以使它能够集中于低收入国家和范围较狭小的经常方案，并将可能认为适当的尽可能多的方案分散至国家一级以供政府本身、卫生组织代表和其他伙伴给予支助；

(b) 如果建议3获得认可和执行,因此现由总部一些全球性方案执行的外地一级执行职责以及有关的支助费用便应尽可能分散。

建议5. 卫生和生物医学资料支助

应当考虑将出版处的权力和地位提升到正式的司一级,而所有区域办事处也应当能充分参与提供和散播卫生方面的资料。

建议6. 支助事务

应当建立一个统一的管理资料系统和通信系统以便将所有组织单位、方案和国家办事处结合起来。同样地,不同的总部支助事务不论其资金来源,应当结合在支助方案内,并应制定各项原则将支助事务资源分配给总部和各区域。

建议7. 预算和财政

(a) 对现有经常方案预算制度可能需要审查关于必要时作出修改以确保能有效地用来处理联合国不断在改变的优先次序:

(b) 对财务条例和规则应当加以说明,并酌情依照卫生大会第34/37号决议予以修订,以便各区域主任和国家代表能与设在总部的方案那样有效参与调动和汇报预算外资源。

建议8. 人事问题

(a) 在对建议1(d)采取行动以前,并尽可能考虑到各有关方面的意见,所有关于定期专业人员员额的征聘行动应当暂时集中,以使总干事可能在三年时内完成下列工作:

- (一) 于必要时按照组织法第35条的规定改正各区域办事处专业人员组成情况以便任何区域办事处不能有超过40% 的专业人员是来自卫生组织的单一区域;
- (二) 确立具有下列条件的新一代的卫生组织国别代表:良好的领导才能、技术能力、管理经验和卫生组织正式文件内所要求的资格;他们的新的职务说明应当大大反映在国别方案的管理、行政和资源调动方面授

予的责任和权力的增加；

(三) 设立一个特别事务人员职类，即除国别代表以外还包括技术方案管理员、支助方案主任、行政管理主任、专家、出版干事、编辑和翻译员、干事、预算和财务干事、供应干事和行政事务员。这些职位应当在总部予以编入预算、填补和集中管理，而不影响到它们对各区域主任的权力范围；各干事应当在卫生组织内外优先得到定期的在职训练及再训练；他们的新的职务说明应当符合对其职位所要求的独特资格、经验和能力水平，和他们应当每三四年在各区域和区域与总部之间轮调；

(b) 在目前和不久的将来应当停止人事的升级；

(c) 使用外聘顾问应当符合总干事将制定而执行局将核可的新的严格准则；

(d) 规定的退休年龄应当得到较有系统的遵守。

I. 关于“和平纲领”的说明

对第九章-资金筹措的意见(JIU/NOTE/93/1)

92. 联合国的财政危机也许已达到了前所未有的程度，难怪秘书长在其出色的“和平纲领”的第九章内专门讨论这个问题。

93. 该情况的严重性使得必须采取迫切行动，而联检组愿意如它过去所作的那样帮助寻找可能的解决办法。

94. 指出该问题并不是新的问题是多余的。在多年来已不断作出努力寻找适当的补救办法；但是，由于若干原因，危机似乎比以前更为令人震惊。

95. 首先而比较重要的原因是国际局势彻底改变。联合国比以前更加面对一个不断在扩大的国际动乱局势，其责任因而随之大量增加。“和平纲领”的导言部分显著地说明了联合国所处的难以捉摸的地位。

96. 在财政资源的供应没有增加时，新的活动却不断增加。因此，旧的财政病正在重新出现。本来是一个慢性的疾病，现在却已成为一个严重的疾病。

97. 危机的主要原因应当正确地归于会员国缴付部分会费或完全不缴付会费和逾期缴付;但是问题是更为复杂的。在对局势进行评价时应当适当注意到非次要的方面,即节省费用。为此理由,本说明将针对这个方面以及优先的问题,即及时筹足资金。

98. 本说明不试图讨论与联合国资金筹措有关的全面性问题。它是要对不同来源和若干方面作出的努力给予部分的帮助,以使筹资过程更为有效。“和平纲领”对此一检查工作一直给予有力的鼓励,而联合检查组认为参与最后这项积极性的工作是最有用的。

99. 联检组的说明目的是要避免过于深入讨论绝大部分是技术方面的问题,因为联检组另几份关于此一问题和有关问题的报告已讨论了技术方面的问题。

100. 及时的考虑、有机会抓住正在进行中的讨论的方向、“和平纲领”的充分散发和它在全世界得到的注意,便构成了说明的形式和性质的背景,这与联合检查组的其他报告则稍有不同。

建议1

批准《联合国宪章》的结果是会员国承担了一种国际的义务,包括及时缴付全部会费的财政义务。各国政府必须采取行动,在履行义务方面遇到阻碍时相应地修订它们的国家立法,尽可能使它们的财政年与联合国采用的日历年相符。在联合国财政年之前征收会员国应缴的摊款可能是一个可供选择的解决办法。

建议2

联合国和各机构高级管理人员的政治职位的分配不应忽略推荐会员国的缴付记录的考虑或职业精神。

建议3

在对准时缴会费会员国给予的奖励办法中,根据会费分摊比额表和收到会费的时间来将盈余记入为该会员国的存款的办法可能是有帮助的。

建议4

采用根据在几年期间的平均长期逾期缴会费确定的“应急保证金”办法可能减轻周转方面的困难,并另外使有可能确定方案的优先次序并减少重复。

建议5

对提议的联合国和平捐赠基金补充资金以通过由发达国家采取特别的唯一财政措施或通过采取各项行动的方式得到益处,例如会员国印发特别邮票,收益则转交联合国。

建议6

分配救济物资以提供发展和技术援助的国家可以考虑有无可能转到标明用于发展中国家的维持和平行动的资金,因为这些国家目前的严重局势阻碍了该资金的使用。在恢复提供援助以前,现有这些款额将当作自愿捐款或以后将列为维持和平行动资金的预付款项。

建议7

与资金筹措类似的是,要减轻联合国的财政困难便绝对需要节省费用。联检组在不同场合上提出下列各种建议抵制浪费和减少开支:从储存以至运输、从采用光盘系统以至房屋管理、从秘书处人事费和人力资源以至旅费。

J. 联合国和专门机构之间的关系协定: 审查和增强

关于薪金、津贴和服务条件共同制度的条款

(JIU/REP/93/3)

101. 联合检查组履行促进联合国大家庭内各组织更大程度的协调的法定责任,根据联大1992年7月31日第46/191 B号决议着手编写了本报告,该决议请经济及社会理事会审查并酌情加强联合国与联合国共同制度成员组织之间关系的协定的适用条款,特别是联合国和电信联盟之间的协定第八条,以使共同制度的各项目标与宗旨得

到更好的对照和进一步遵守。针对联大的上述决议,理事会决定主要结合联合检查组提出的报告,开始对这些协定的讨论(理事会1993年2月12日第1993/211号决定)。

102. 因此报告特别着重到目标为止联合国同各专门机构和原子能机构之间所缔结关系协定有关人事问题或统一国际公务员制度的各节。这些关系协定除同电信联盟和万国邮盟间协定的有关各节较为概括笼统外,内容通常都很相似。同四个布雷顿森林机构间的协定规定,它们在预算问题上享有“充分的自主权”,从而使这些机构不受薪金、津贴和服务条件共同制度的管制。

103. 这17项协定都从未做过修订。由于时间已久,关系协定不能反映共同制度中以及协定缔结后在其他方面所发生的所有新情况。然而似乎有理由说,除本报告谈到一些问题外,有关薪金、津贴和服务条件共同制度的协定条款是多年来实行得较好的。检查专员认为,特别是由于大会第五委员会在国际公务员制度委员会提供咨询下所从事的工作,薪金和服务条件共同制度方面取得了进展,应进一步巩固。为此,检查专员提出了下列建议:

建议1

经济及社会理事会在确定其对关系协定的前途,包括涉及薪金、津贴和服务条件共同制度的一些条款的前途的立场前,应对所有协定的实施情况进行一次全面及时的评价。理事会本身认为审查关系协定的执行情况是其当前的任务(见理事会1979年8月3日第1979/68号决定)。需要评价各协定所载具体规定的执行情况,指出协定发挥正常作用的地方以及执行情况不如人意的地方,阐明需要修订或补充的地方。这一要求同样适用于协定的所有缔约方,即联合国和各专门机构。这就是为什么应如过去一样征求专门机构和原子能机构的意见。

建议2

目前,在对关系协定的前途作出一般性规定之前,可通过不涉及修订的各种措施来争取加强薪金、津贴和服务条件的共同制度。只局限于在人事安排的规定方面对协定作临时部分的修订似乎不切实际,目前不建议这样做。如果有关

各方就关系协定的未来作出政策决定,检查专员随时准备就更新关系协定的具体细节提供进一步的咨询意见。在本阶段,应通过更充分、更积极和更具体的采取关系协定所载的现行协调措施来增强共同制度,如联合国大会和经济及社会理事会向各机构提出建议、要求援助、联合国和各机构参与主要和附属机构的辩论和各机构的理事机构相互接受提供议程项目等等。

建议3

应考虑进一步加强国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)在调节和协调联合国共同制度内服务条件中的作用的切实办法。在这方面,委员会可通过加强与各组织的接触、参加其会议以及与行政部门和职员进行广泛协商来发挥广泛的作用。例如,委员会还可通过对潜在问题领域的预测,及时处理并向联大提交报告来发挥预防和预警的作用。

建议4

为了在必要时加强现有关系,找到新的组织合作问题,包括人事问题的解决办法,应更频繁地利用拟订经济及社会理事会、联大和各专门机构理事机构对关系协定有关条款的议定解释和理解的作法。通过行政协调会的机制和有关机构的政府间机关进行适当磋商后,可以将议定的解释和理解提交联大和各机构的理事会机关供核准。

建议5

可以更积极地利用行政首长缔结补充协定的可能性,调节实际合作的方式,包括调节与共同制度有关的方式。经济及社会理事会和联大可要求全联合国系统各行政首长适当考虑采取这一协调措施的问题。一个可能采取这种措施领域是,专门机构为联合国维持和平行动提供人员和其他形式的援助,自然要遵守各专门机构的现有方案编制和预算编制程序并在现有资源允许的范围内行事。

建议6

联大和经济及社会理事会应更经常地提请会员国注意,加强联合国大家庭内各组织的协调,特别是遵守薪金和服务条件共同制度的现行标准和规则的必要条件是:在不同的组织内对同一问题保持一致的立场。在根据《联合国宪章》第63条第2项处理关于协调问题的建议时,理事会应呼吁会员国通过在共同制度的各理事机构内采取适当行动,对其建议的执行作出贡献。

建议7

目前重振经济及社会理事会在全系统协调社会、经济和有关领域的政策和活动中的全球领导作用加上更加系统地监测关系协定的执行情况的活动,也应间接地对薪金和服务条件共同制度起到增强作用。为实现这一目标,理事会有关附属机构和秘书处似乎必须大大增加背景筹备工作。现提出两种选择办法:

(a) 理事会可委托方案协调会就协调问题拟订决议草案和决定草案;

(b) 理事会可建立一个协调问题闭会期间委员会。

第一种选择可能需要重新拟订方案协调会的议程以配合其职能的扩大,或需要延长会期。第二种选择的优点是,它可能较为节约(闭会期间委员会的会议安排在可以利用空闲的会议服务的时间)。

建议8

建议方案协调会和行政协调会联席会议定期审议以及经济及社会理事会高级别会议将部分时间用于审议全系统的协调问题,以使会员国和对此负有共同责任的各秘书处对协调问题达成共识以及对为最有效地利用联合国系统各组织的体制和人员潜力所需的资源达成共同的理解。

K. 审查较小的成员国的特殊发展需要和

联合国发展系统为满足这些需要

而采取的措施(JIU/REP/93/4)

104. 目前联合国所有会员国中,将近五分之一的国家人口不到一百万,另四分之一的人口从一百万到五百万不等。其中大多数都是发展中国家,并接受联合国发展系统发展方面的援助。因此检查专员审查了这些国家发展方面的需要和联合国发展

系统为满足这些需要而采取的措施。

105. 报告中指出,人口少的国家的人均国产总值、经济增长率和“人文发展”指数往往有很大的差异,人口少的国家虽然将近三分之一属于最不发达国家,但是无法定为收入特别低的国家。但是,最小的发展中国家有某些共同的特点,往往可以说明这类国家所面临的发展问题。检查专员认为,小国的不利因素主要是各种各样的经济活动规模偏小的逆经济因素和容易受外国影响的因素,但是总结说,小国的这些不利因素虽然阻碍了发展工作,但是它们在发展方面的需要基本上与其他发展中国家相同。

106. 但是检查专员认为,如果实施下列建议,可以增进联合国发展援助的效力:

建议1

在小国因其小而使得经济和社会发展问题更为严重--特别是在受规模小的逆经济因素影响和易受外国影响的情况下,联合国系统各组织的立法机构在分配发展援助时应较为注意小国规模偏“小”的因素。

联合国发展系统应当较灵活地应付个别的小国的特殊需要并且愿意确定需要最为迫切的领域的优先次序。

建议2

联合国各机构应优先协助小国增进其监测和评估环境问题--特别是与经济发展政策起着相互作用的环境问题--一些重要方面的能力。应当在协调一致的环境方案的架构内提供援助,可行时并着重区域办法(参看建议3)。

建议3

联合国各机构应当鼓励小国在区域办法有可能利用规模经济和加强它们在国际经济中的地位的情况下采用区域办法。应当仔细评估这方面的援助,以确保从产出看来有理由作出这样的投入。应当优先考虑人力资源发展、环境活动和减少小型所造成的限制性因素的工作,并应优先考虑有关政府作出了明确承诺的领域。

建议4

联合国各机构应当协助小国设立和加强经济和社会研究机构,以提高研究对有关国家具有紧迫的实质性意义的问题的本国能力、增进小国在国际谈判中和相对于捐助国的地位,并吸引在外国的具有高度资格的本国国民。

联合国各机构应当作为第一步,在全世界各地的一些国家进行试验性研究,以确定提供这方面援助的最合算的办法。

建议5

鉴于小国因内政受外来干预等原因政治和经济情况容易不稳定,并鉴于这些因素对其发展的直接影响,联合国系统应当应小国的要求提供特别援助。秘书长必要时似可依照大会1989年12月8日第44/51号决议和《联合国宪章》的原则,探讨旨在加强小国稳定和安全因素的具体预防措施。

建议6

开发计划署和各专门机构应请方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)审查是否可能使那些开发计划署和专门机构的代表负有一个以上国家责任的区域的区域责任标准化。

建议7

开发计划署和各专门机构应当使有指示性规划数字的非自治领土从联合国发展系统得到与会员国同等的待遇,并竭力确保联合国发展援助团定期视察这些领土。

建议8

开发计划署和贸发会议应同有关专门机构和各区域委员会合作,在一些小国进行试验性研究,以查明联合国印发的有关小国发展需要的资料的可能用户,对这些用户最有益的资料的类别和将这种资料传播给用户的最合算的方法。在

这方面,应当考虑到是否可能将提议的研究机构(参看建议4)作为小国储存和传播资料的中心。

开发计划署理事会似可要求秘书处随时将这些试验性研究的进展情况通知理事会。

建议9

开发计划署和在小国设有办事处的各专门机构应当审查在较大的程度上合用数据基的可能性。作为第一步,应当要求开发计划署驻地代表就各该国家现况或区域责任和共用数据基的可能性提出报告。还应当连同建议8探讨有关方面对于向主要政府办事处提供使用数据基的机会的兴趣和提供这种机会的可能性。

注

¹ 《大会正式记录,第四十六届会议,补编第34号》(A/46/34)。

² 《同上,第四十七届会议,补编第34号》(A/47/34)。

³ JUI/1。

⁴ 联检组遗憾地报告说,本报告所述期间内丧失了一名在柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)服务的工作人员。

⁵ 主管行政和管理副秘书长在其就本报告草稿提出的评论中告诉检查专员说,“鉴于这方面的发展情况,纽约将担负主持联络网和审慎地协调共用数据基的任务;日内瓦的任务是作为历史图书馆和欧洲经济现况图书馆。将确认总部的作用,但是也将考虑到具体的地方因素和职能特点,以重新增进效力。”