



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/47/7/Add.15  
24 March 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十七届会议  
议程项目103和104

审查联合国的行政和财政业务效率

1992-1993两年期方案预算

大会第47/212号决议所要求的订正概算

行政和预算问题咨询委员会第十六次报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审查了秘书长的报告(A/C.5/47/88),其中列出对提交大会的1992-1993两年期方案预算的订正,订正原因是秘书长所倡议的秘书处的改组。

2. 秘书长在报告中说,改组所涉预算和方案问题包括:设立几个新的部并在1992-1993两年期所余期间在方案预算各款间重新部署员额和重新分配资源。因此,除其他外,他要求大会核准如他报告中所详述的方案预算各款间的资源转移和订正经费\$2 467 775 800。这一订正经费数额比大会1992年12月23日第47/220A号决议核定数额少了\$263 400。

## 一、背景和一般意见

3. 秘书长在他1992年2月21日的说明(A/46/882)中,宣布了他所作的一些变动,这些变动旨在根据明确划分的职能类别,合并和精简联合国的活动,以确保有效执行《宪章》的宗旨和决策机构赋予它的任务。

93-17119 250393 250393

250393

4. 大会1992年3月2日第46/232号决议除其他外,注意到这些行动,核准秘书长展开进一步改组和精简秘书处的进程。大会还订定了改组的目的,请秘书长就其倡议中所涉组织变动的方案影响和所涉经费问题提出报告。继后,大会1992年12月23日第47/212号决议除其他外,强调秘书处的改组应符合1992年3月2日第46/232号决议所定目标和准则/原则,并应与各会员国和有关政府间机构密切协商。大会还请秘书长于1993年初提出1992-1993两年期方案预算的订正概算,并附有与改组进程有关的一切订正以及第46/232号决议所要求的改组所涉方案问题和理由。

5. 委员会工作的进行由于秘书长的报告提交的晚而更形困难,委员会收到报告比预期晚了约两个星期。

6. 咨询委员会审议报告时的一个主要困难在于报告的来龙去脉不清,对整个改组进程和秘书处的改组在此进程中所处的位置缺乏长期的观念或框架。委员会相信对整个改组计划及其执行时间范围需要有一个明确的说明。秘书长的报告应说明所提议的变动实际上如何使秘书处能更好地对有关政府间决定、尤其是大会1986年12月19日第41/213号决议和对会员国交托给它的方案任务作出反应,并且说明改组如何能实现管理的目的,形成“更加反应灵敏、经济合算、精简的秘书处”(A/C.5/47/88,第7段)。

7. 秘书长的报告第3段中说,他的结论“得益于高级别独立专家的建议”。情形既是如此,委员会认为,为了充分了解提议的源起,应向委员会提供高级别独立专家的报告。委员会警告不要过分依赖外部顾问专家,建议多加利用和考虑到内部的专才。

8. 咨询委员会提出以下各段评论和意见的用意,不仅是供在目前阶段的考虑,并且是在秘书长1994-1995两年期方案概算的编制和审查中也须加以考虑到。

## 二、格式和内容

9. 订正概算并不是以完整的预算格式提出的。虽然订正概算中指出,改组的

每一个构成部分都提供了方案理由,目前载于本中期计划和方案预算中的具体任务和活动,将由改组后的各部和单位来执行,但是,对这些任务并没有首尾一贯的说明。关于提议建立的新的三个部的若干活动尤其如此--例如,经济社会资料和政策分析部在微观经济一级,将分析市场机制利用情况和公司的作用,以及该部门的各项活动以联合国政治和人道主义部门正在发展的早期预警能力之间的联系。委员会注意到秘书长的报告第40(a)段中指出,发展支助和管理事务部将“特别重视最不发达国家和经济处于过渡时期国家的需要”。委员会相信,执行这些活动将完全符合法定任务。关于这方面,秘书长代表在答复关于报告第21(c)和第40(a)的问题时指出,不打算改变会员国商定的优先顺序。

10. 报告也没有载明次级方案的分配以及分配给各个部门的资源,或中期计划规定的任务和活动事实上将如何执行。委员会认为,这大大削减了所有关心人士评价各部门之间的资源的“全球性”分配和适当评价这种改变所带来的方案影响的能力。委员会重申,继续适用目前关于方案规划和方案预算问题的条例和细则,尤其是《财务细则》第103.4条,是非常重要的。

11. 事实上,因为新的部的内部结构尚未最后确定,因此无法评价改组将造成“各个组织单位有更集中和准确的职权范围和更明确的职责统属关系”(A/C.5/47/88,第7段)。的确,报告指出,“查明秘书处规定活动的各单位可能存在重复和冗余的工作,将在编制1994-1995两年期方案概算时进行。”(导言)。原则上,合并这些单位应该导致提高工作人员和管理方面的效率。

12. 秘书长还指出,除了薪金和一般人事费外,根据支出用途所拨的资源已按业务和比例重新分配,同时,特别考虑到新部与总的工作方案有关的最低要求。换句话说,并没有按照次级方案载明详细的资源分配。既然如此,经费“将联合管理,以便随着这三个部的工作方案在该年剩余的时间里所发展的情况,满足其优先需要”(第83段)。在这方面,委员会获悉,各部的相应预算款次将单独列为1994-1995两年期方案预算的款次。

13. 秘书长在报告第88段中回顾“联合国环发会议产生的新任务有关活动的资源由大会第四十七届会议在1992年12月拨款,只用于1993年1月1日至3月31日这段时期,但有一项谅解,即将根据现有的订正概算对于这些资源数额进行审查,”基于第89和90段载明的理由,秘书长在第90段中指出,鉴于通盘预计的节省,不需要追加经费。

14. 大会在其第47/212号决议中请方案和协调委员会及其他有关政府间机构,在各自职权范围内查明和分析秘书处改组所涉的方案问题和后果,并请它们向大会第四十八届会议提出意见和建议;注意到秘书处改组的初步阶段所引起的本次订正概算,但有一项谅解,即在有关政府间机构工作完成之前,秘书长将于1993年初提出1992-1993两年期方案预算的订正概算。因此,订正概算未能反应方案和协调委员会与其他有关政府间机构的意见和建议。既然如此,委员会建议,在大会审议和核可1994-1995两年期方案概算之前,进行这种审查。行预咨委会经常强调,各专门机构参与规划和方案拟订进程是非常重要的。<sup>1</sup>

15. 如上所述,订正概算表面上看来并未涉及费用问题。但是,行预咨委会注意到表二所载的各类费用涉及两年期的不同时期;表中并未载明改组以后的结构两年期的费用,因此无法与1992-1993初步拨款所反映的结构进行比较。报告中没有提供这种资料,也没有按照方案预算的款次明确列出新的结构,因此妨碍了对改组所涉的财政影响进行评价。不应该误解这些意见,从而推论委员会认为改组的唯一目的是缩减预算。但是,必须充分公开财政影响,才能够进行适当的分析。

### 三、组织建议

16. 正如在报告中已详细指出的,秘书长提议了在经济及社会部门、政治和人道主义部门及新闻和共同支助事务部门内的组织结构的改革。委员会与秘书长的代表,包括他的特别顾问,就这些改变进行了长时间的探讨。秘书长代表承认,在订正

概算中提出改组的建议,造成了对建议了解上的困难。他阐述改组的功能目标包括:

(a) 克服诸如以下的各项缺点:

- (一) 本组织各组成部分各自孤立地拟订工作方案的长期趋势;
- (二) 本组织,有时是在会员国倡议下,每当通过新议程时即有创设新的秘书处实体并就同样问题提出自相矛盾的政策建议的趋势;

(b) 创立更便于管理的一系列秘书处的单位和组成单元。

17. 秘书长的代表又解释说,由于即将完成规模经济,今后将会有足够的长期储存以供今后各种全球性联合国会议引起的新活动之用,因而不需在以后的两年期内增加结构与资源,除非会员国作不同的决定。虽然委员会从这些讨论中颇获进益,但仍然认为,在若干领域内,有必要在秘书长的1994-1995两年期方案概算范围内,向会员国作进一步分析和更有力的说明。

18. 委员会在发表上述意见后强调,它并不怀疑秘书长在其说明A/47/753中提议创设三个新部门<sup>2</sup>并在其报告A/C.5/47/88第20段中进一步阐释所作的实质性政策考虑。但认为,有必要更详细地解释这些部门的各个组成单元,结构和业务。

19. 委员会认为,特别是有必要更进一步说明,关于社会发展和提高妇女地位,世界粮食理事会(粮食理事会),跨国公司、科学和技术促进发展和和平使用外空等活动的工作地点间职能与员额的调动的理由。

20. 委员会的意见认为,虽然报告中作了解释,秘书长代表亦有所阐述,但有关这些调动提议的理由并不充分或未能解释充分,而其余的问题也有待解决,特别是关于拆开维也纳的社会发展中心和有关跨国公司,科学与技术促进发展和和平使用外空的方案调动的问题。

21. 关于维也纳,秘书长表示,这个问题与联合国维也纳办事处有关,将在今年内作出阐释。目前在这方面没有资料,令人遗憾;委员会表示相信在秘书长的方案概算中将会载入有关的建议(和说明理由),并照顾到有关政府间机关的各项决定。

22. 与上述问题有关的是权力分散化的问题,这个问题,正如秘书长所说,是当

前改组措施中的一个重要而不可分割的部分。但是,正如他的报告第60和61段中所讨论的,究竟哪些活动在区域一级实施会更加有成效,尚未作出决定;而关于这方面的资料,又只能在秘书长1994-1995两年期方案概算中反映。这样,便很难评价秘书长的其他建议,因此,关于工作地点间职能与员额调动的决定便应在中央权力分散化进程的范围内作进一步阐释。

23. 鉴于上面第21和22段所述,应由大会考虑其此前的决定以及秘书长提出的理由,针对上文所述的秘书长各项建议,决定着手在各工作地点间转调职能的最佳途径。

24. 秘书长在其报告第63段说“联合国在国别一级上需要有统一的部署和方针,人们对于这一点的一致意见日益增强”。在这方面,委员会强调,对于与联合国在国别一级上统一部署这个概念有关的所有问题,都需要根据大会各项有关决议,同会员国进行充分协商。

25. 如上面所述,秘书长的建议牵涉到在各工作地点(罗马、纽约、日内瓦和维也纳)间调动员额。如表二所示,秘书长估计,调动工作人员的全额费用大约为\$200万(也见A/C.5/47/88,第79(b)段)。然而,委员会指出,还有一些可能引起的其他费用未包含在这个数字之内。这些费用包括,如有需要,增加办公场所的费用。咨询委员会深信,秘书长关于1994-1995年的建议将对办公场所的差别费用和改组所导致的任何费用增加/减少数额提供更明确的资料。

26. 不能找到新任务的工作人员离职也会引起额外费用。由于秘书长在其就人事项目向第五委员会提出的说明中指出,他曾承诺,不会有任何工作人员由于改组而失去工作,这种费用就没有列入订正概算。然而,咨询委员会认为,仍然可能会有工作人员和行政当局双方议定的离职情况发生,将需要确定所引起的费用。

27. 咨询委员会指出,在向下一类政府间机构提供服务方面,也可能会引起额外费用:拟议调动其秘书处,但主管机关尚未对地点作出任何决定的机构。此外,由于这些政府间机构的开会地点更动,会员国很可能会承担更多费用。

28. 如报告所述,秘书长关于把联合国开发计划署(开发计划署)项目事务处并入新设的发展支助和管理事务部的建议是人们对项目事务处职能及目前所在地点同开发计划署作为协调和融资中央机构的主要宗旨是否符合一致一再表示关注之后提出的,它也着手处理在提供技术合作服务方面,人们对工作重复所表示的关注。最近几年,咨询委员会在审查开发计划署行政管理预算时,也同样强调这些关注。因此,委员会欢迎这项建议的总目标。

29. 同时,它强调,要使这种合并措施圆满成功,旨在监督项目事务处并入新程序而设立的联合工作队就必须解决若干可能引起争论的严重问题。咨询委员会同秘书长代表讨论了其中的一些问题,包括向项目事务处提供中央服务的问题。目前,这些服务由开发计划署提供,将来就需要由联合国提供。

30. 咨询委员会请秘书长就将在拟议的合并日期1994年1月1日之前制订的合并方式向委员会提出一份详尽的报告。该报告不仅应当包括有关如何达成秘书长报告第102段所列条件的资料,而且还应提供关于与其任务相当的项目事务处预测的业务责任规模及处理这些任务的内部组织的资料。

31. 委员会在提出这项建议时指出,由于项目事务处将承担同目前由经济和社会发展部所执行任务类似的职能,事实上它将成为联合国最大的业务机构。必须审慎行事,以确保合并消除一切工作重复,同时,因而形成的行政结构不会由于规模庞大而变得臃肿或笨拙。在这方面,委员会回顾,如同署长的报告(DP/1992/45)所述,项目事务处已重新作出努力,利用各机构的专门技术知识来执行由它执行的计划的各个组成部分。咨询委员会在有关的报告(DP/1992/39)中欢迎这项发展,又说它希望这种作法将促成本系统各实体彼此间,以各自明确界定的职权为基础,更有效地承担责任、协调与合作。咨询委员会认为,迁移项目事务处并不致于改变这个立场。有意仍然是保证最妥善和以最高的成本效率执行技术合作,以满足发展中国家的需要。

32. 秘书长在经济和社会部门的建议引起一些与所需协调有关的问题。秘书长

在其报告第64和65段谈到这项问题的一部分,他说,正在审查和加强这方面的安排。咨询委员会强调这种协调的重要性,并深信不久将会得到更详尽的资料,说明如何履行原先交付给总干事的职责和秘书长在这方面的意图。

#### 四、有关行政和管理部的建议

33. 秘书长在新闻和共同支助事务部门的建议(A/C.5/47/88, 第69至72段),除其他外包括把图书馆从行政和管理部的会议事务厅改属新闻部,以及把出版司的某些职务改属新闻部。咨询委员会了解到,这些建议源于外聘顾问的一份报告,而该报告未提交给咨询委员会;它还了解到,这些建议并未象经济和社会部门的建议一样经过秘书处内部审查和讨论,因此仍有可能作出各种改进。委员会请秘书长考虑到大会的有关决定,在1994-1995两年期方案概算中说明任何可能的改进的结果。另外提出的问题是新闻委员会相对于图书馆事务的作用,以及在会议委员会审议出版政策方面,各有关单位需要协调对该委员会的实质性和技术性支助。

34. 行政和管理部改组工作的其他部分包括在该部内部把外勤业务司从总务厅改属副秘书长办公室。咨询委员会指出,在维持和平的管理和行政方面仍有重大问题,包括各有关服务、财务和政治单位之间的相互作用和协调问题。咨询委员会要求秘书长紧急处理这些问题。

#### 五、空缺管理

35. 秘书长的报告第74段中回顾,上一次订正概算中说明了新的空缺处理办法,这种办法已经开始实施,秘书长打算在两年期内员额出缺时通过建立适当程序继续实施这一办法。秘书长报告的表四列出了出缺专业人员员额临时性调动情况的最新明细表。

36. 秘书长的代表强调,这些员额的调动是临时性的,如果确定需要作较长期的调动,则会按照有关的财务规定寻求大会和(或)咨询委员会核准。在这方面,委员会

回顾在其报告中<sup>3</sup>曾指出,秘书长解释说目前所作大多数调动都是在事后取得核准;但是他打算适用财务条例4.5和细则104.4的规定,确保大会和咨询委员会切实参与方案预算执行过程中资源/员额的调动事宜(第20段)。委员会审查秘书长本次报告时,秘书长的代表向委员会重申他们打算每隔六个月向委员会报告在各款间临时性调动员额的情况。委员会欢迎这一打算,并要求这种报告说明调动的方案方面理由,这种报告不仅应提交委员会而且应酌情提交有关的政府间机构以供参考。

## 六、高级员额

37. 如A/C.5/47/88号文件第9和10段所述,大会通过的1992-1993两年期方案预算列有48个高级员额;而在审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的建议<sup>4</sup>执行以前的相应数字则为57个。秘书长的报告(A/C.5/47/2和Corr.1)提出的订正概算共计开列36个经常预算高级员额,其中包括主管国际贸易中心(贸易中心)的助理秘书长员额。大会第47/212号决议决定推迟对这些建议采取行动。秘书长现在又提出若干建议,载于其报告(A/C.5/47/88)第11段,如第12段所述,其净结果是进一步裁减三个高级员额,其中不包括关于贸易中心助理秘书长员额的建议。不过,他请求留住这三个助理秘书长级员额的经费。委员会获悉,这些经费目前所在位置并不一定决定经费将用于何处。

38. 秘书长说,关于由联合国和关税及贸易总协定(总协定)共同提供经费的主管贸易中心助理秘书长员额,他打算告诉总协定的总干事:联合国的立场是这一员额仍将裁撤,贸易中心的主管应为D-2职等。在这方面,咨询委员会指出,在采取行动之前需要由总协定和大会都作出决定。委员会欢迎贸易和发展理事会和(或)其适当附属机关就这一建议提出意见。

39. 咨询委员会注意到第17段中说,秘书长将向有关理事会机构建议裁撤若干由预算外资源提供经费的高级员额。委员会相信在提出这些建议时将考虑到有关的方案的业务需要和工作量。

40. 咨询委员会赞赏秘书长为精简秘书处的高级管理结构所作出的努力。委员会假定这项工作的目的未必是要节省费用,因为这与整个方案预算相比是极微小的,而是如其报告第7段内所指的要确保有“准确的职权范围和更明确的职责统属关系”。但是,咨询委员会并没有注意到有一个将用来解释A/C.5/47/2和Corr.1号文件内提出的建议和载于A/C.5/47/88号文件第11和13段的建议的明确的基本理由。同时,每项提议也没有作出适当的详细说明,即象预期可以在一项有充分说明的方案概算内找到的那种说明。在这方面,咨询委员会获悉对高级员额并没有一套客观的分类准则。咨询委员会建议制定这种准则。

41. 咨询委员会对有关行政和管理事务部的提议特别有异议。该部对联合国的业务进行全盘的行政和管理,除经常预算外,其中包括维持和平活动和预算外开支。由于会议事务的并入,以工作人员来说,这个部是联合国内最大的一个部。该部负责直接执行涉及本组织核心业务的政策和/或监测其有效的执行。为有效执行其任务,该部最高级人员应当具有相当于联合国其他部门最高级人员的权力。

42. 因此,咨询委员会建议对秘书长关于行政和管理事务部四个高级员额的提议推迟采取行动,并使秘书长有机会按照大会可能作出的评论加以审查,并按照其1994-1995两年期方案概算对这些修改作出充分的说明和解释。在审查这个问题时,秘书长也应当考虑到下面第44至48段内所提到的各项问题。

43. 除关于行政和管理事务部四个高级员额的提议以外,大会将有需要根据大会第47/212号决议审议载于A/C.5/47/88号文件的其他提议以及载于A/C.5/47/2和Corr.1号文件的那些提议。

44. 与秘书长关于高级员额的提议密切有关的是他对D-2级以上高级职位的意见,根据其报告(A/C.5/47/88)第14段,该员额的薪金和应享权利应当相当于负责若干高级管理职责的助理秘书长的薪金和应享权利。秘书长打算提交一份将为此目的查明少数职位的研究报告。

45. 咨询委员会没有收到一份解释这项革新的目的的详细说明。如果设立D-3

员额的目的是要使“长期”公务人员有较大的职业发展机会,委员会则询问设立这么少的职位对目前在专业人员以上职等的工作人员的职业前途怎会重大的影响。如果设立D-3职等的目的是要澄清行政管理系统的汇报管道,咨询委员会认为可以通过各项将避免损害经受过时间考验的国际公务员结构的措施来作澄清(见下面第47段)。此外,委员会也指出设立这一个职等对全系统很可能有影响,从而需要进行漫长而又复杂的机构间协商;因此,咨询委员会认为有需要由国际公务员制度委员会进行研究。

46. 咨询委员会警告说,设立一个D-3职等在经过一段时间以后往往会有压力再增添D-3员额而致最终无法达到为高等级员额的数量作合理解释的目标。同时,它也指出目的似乎并不是要取消所有的助理秘书长员额并以D-3职等的职位取代之。在这些情况下,咨询委员会认为设立职类不同的相等职等将造成不必要的混乱。这种混乱也可能延伸到权力的实施--实际上一个D-3可称为“二等助理秘书长”--这将削减重要的行政和管制领域的权力。

47. 咨询委员会指出相当于助理秘书长职等的职位通常有不同于助理秘书长的职称,例如在开发计划署是助理署长,在联合国人口基金(人口基金)是助理执行主任而在联合国系统其他机构则为助理总干事。在最高级范围内对澄清汇报责任的需要通过颁发秘书长公报来列举汇报责任的办法可能比较容易加以满足。咨询委员会认为这个最高职类的官员应当继续采用适当配合“职业”被任命人和“非职业”被任命人的作法,并应当保持促进这一作法的现有程序。

48. 在这些情况下,委员会指出该项设立D-3员额的提议在现两年期内还没有发展到需要使用为此目的所保留的资源(见上面第37段)。

注

<sup>1</sup> 例如见,咨询委员会关于1992-1993两年期方案概算的第一次报告,《大会第四十六届会议正式记录,补编第7号》(A/46/7)第一章,第63至66段。

<sup>2</sup> 政策协调和可持续发展部、经济和社会资料和政策分析部和发展支助和管理事务部。

<sup>3</sup> 《大会第四十七届会议正式记录,补编第7号》(A/47/7/Add.1)。

<sup>4</sup> 见《大会第四十一届会议正式记录,补编第49号》(A/41/49),第35段。

-----