

第14次会议简要记录

主席：泰尔林克先生(比利时)

行政预算问题咨询委员会主席：姆塞莱先生

目 录

议程项目105：审查联合国行政和财政业务效率(续)

议程项目104：财务报告和审查财务报表以及审计委员会的报告(续)

工作安排

本记录可以更正。
请更正在一份印发的记录上，由代表团成员一人署名，
在印发日期后一个星期内送交正式记录编辑和科，
（联合国广场2号DC2-794室）。

各项更正将在本届会议结束后按委员会分别汇编成单册。

Distr. GENERAL
A/C.5/49/SR.14
25 November 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

上午10时25分开会

议程项目105：审查联合国行政和财政业务效率(续)(A/49/16(第二部分)、A/49/34、A/49/98、A/49/336、A/49/418、A/49/471和A/49/560；A/C.5/49/1)

1. MASKEY夫人(尼泊尔)说,尼泊尔代表团欢迎秘书长关于重组联合国秘书处的报告(A/49/336)及其努力成立一个综合性的行政和管理事务部,重组本组织的政治和人道主义事务部门,以及使社会和经济方面的发展工作一体化。在发展的社会和经济工作方面,人们希望将对方案落实工作产生积极影响。

2. 尼泊尔还支持秘书长报告(A/C.5/49/1)中谈到的在1995年1月之前设立一个透明有效的责任制的倡议。提议中的责任制给管理人员提供了从事工作的手段,同时也可用来评价其工作成绩。若要改变本组织的管理文化,这一制度必须在秘书处各个层次落实。因为这一制度必须得到所有工作人员的支持,所以欢迎秘书处努力按照奖罚分明的原则发展一种“调动积极性的文化”。不过,提议中的人事评价制度应确保业绩考核的公平合理。还欢迎制定计划,向所有工作人员提供财务的行政事务方面的深化培训。

3. 独立的内部监察机制是新的责任制发挥效益的关键。因此,尼泊尔代表团赞扬检查和调查厅的工作以及成立一个新的内部监察事务厅,但必须追加财政和人力资源。尼泊尔代表团还赞成秘书长说明(A/49/471)中所载审计委员会关于改善监察职能的建议。尼泊尔代表团同意,委员会的财政情况应与内部监察事务厅持平。

4. 根据第48/218 A号决议成立的特设政府间专家工作组在其报告(A/49/418)中提出各项建议,以消除人们提出的联合国内欺骗和违反常规现象。这些建议,特别是关于采取预防行动和迅速惩处违反规章人员的建议值得支持。

ALOM先生(孟加拉国)说,孟加拉代表团一贯支持提高联合国效率的任何倡议,不过,管理文化、工作人员的工作态度、动机和工作习惯无法在一夜间改变。改组的目标应该明确列出,改组工作应在一定的时间内完成。过多地拖延会造成不稳定现

象和妨碍工作人员的士气。各会员国的承诺是工作成功的基础。

6. 孟加拉国支持精简放权的原则,并期待着秘书长在此方面提出建议。但是职权必须与职责联系在一起,因此说,必须在精简放权和委托职权与中央监测和资源控制之间取得平衡。应拥有有效的监察机制,监督改组进程,而且各会员国继续提供指导也会比较有利。会员国期待着在所有讨论的领域里树立最高标准。因此应在所有级别确定职责,并在方案活动中确保透明度,特别是要实行国际竞争投标和合同评价方法。此外,招聘政策和程序必须使本组织的工作人员人数达到公平的地域分配。

7. 必须根据大会各项决议进行改组,而且必须与各会员国和政府间组织进行协商。令人遗憾的是,有些重大变革是在秘书处内作出的,未经过任何协商。还应指出,综合管理信息系统发挥着重要作用。最后,孟加拉国代表团赞同审计委员会和联合检查组的意见,特别是关于监察机制的意见和行政和预算问题咨询委员会参加委员会审议进程方面的意见。

8. ABDELLAH先生(突尼斯)说,突尼斯代表团欢迎联合国的改组及其效率的提高。不过,变革本身并非目的,而是一种手段,以此确保对新的要求作出更好的反应。秘书长在较短的时间内很难对改组工作给方案带来的各种影响进行分析,但有若干各部已经重组,特别是维持和平行动部,而且外地活动的规划和管理工作的已有很大提高。不过应该指出,财政困难可能会阻碍今后活动的开展。

9. 突尼斯代表团注意到,已经坦率地承认将经济活动支助结构转移到日内瓦十分困难。当然必须竭尽全力消除这些困难,并落实贸易和发展方案。

10. 欢迎成立检查和调查厅,因为这只会加强本组织的工作。正是为此原因,突尼斯参加了第48/218 B号决议的协商一致。

11. 突尼斯一贯支持内罗毕的发展工作,将其作为联合国的一个总部城市。1993年所采取的一些措施得到欢迎,但联合国环境规划署(环境规划署)和联合国人类住区中心(生境中心)的业务规则要求作出进一步的澄清,特别是在新的管理文化

方面。突尼斯代表团赞同秘书长关于改组工作报告第170段中,加强环境规划署和生境中心之间合作的意见。联合国维也纳办事处讨论中出现的积极态度也值得欢迎,特别是讨论中谈到不妨将一些其他活动转移到维也纳一事受到欢迎。

12. 建立一个透明和有效的责任制是一项明智之举,特设政府间专家工作组提出的有益建议值得积极考虑。

13. 王学贤先生(中国)指出,随着国际形势的变化,联合国面临诸多新的挑战,秘书处的工作量大幅度增加。因此秘书处进行相应的改革是必要的。中国代表团赞赏秘书长在改组中决定在政治领域和经社领域分别设置三个主管部,这表明秘书长欲使联合国成为一个以同样的责任感和紧迫感看待经社合作和发展问题与政治和安全问题的组织。中国代表团希望,在为这两个领域的六个部配置人力和财力资源方面也能够同等对待,为广大发展中国家的经济和社会发展作出更多贡献。

14. 秘书长在改组中决定设立一个在经社领域专门为发展中国家提供管理、机构设置和人力开发方面的支助服务的主管部,是符合广大发展中国家要求的,是必要的。然而,遗憾的是,在改组过程中这个部的职能减少,人力和财力资源严重不足。中国代表团希望秘书长尽快采取措施,解决这个问题,使之能够有效地执行与广大发展中国家经社发展密切相关的职责。

15. 秘书长在报告指出,秘书处的改革是一项持续进行的工作,但改革阶段必须与巩固阶段交替进行。改组已经持续了两年多时间,现在应该适当巩固和稳定,并在短期内不再进行重大的机构调整。这会稳定队伍和鼓舞士气,还会使会员国对改组作出全面的评价。

16. 中国代表团欢迎秘书长建立方案管理人员有效、透明的责任制的提议,但指出,这只是手段,而不是目的。目的只有一个,即秘书处的所有员工都自觉地按照《联合国宪章》的宗旨和原则办事,并执行联合国的各项决定,努力为全体会员国服务。就成立的内部监督事务厅将使秘书处所有工作人员有效地为会员国服务。

17. 然而,如果财政资源无保证,再好的组织机构和工作计划也难有效地工作。

因此,中国代表团再次吁请广大会员国努力做到准时全额缴纳会费,特别吁请欠费大国本着良好的政治意愿尽快缴清欠款,使联合国从目前的财政困难中解脱出来。联合国今后的活动安排,特别是维和行动的安排要量力而行,注意会员国的承受能力,并谋求每项活动的实际效益。

18. DEIR先生(缅甸)赞扬秘书长对大会要求建立透明有效责任制要求迅速作出反应,并敦促秘书长加紧修改参考文件,包括《组织手册》、《行为守则》、《人事手册》、《财务细则》、《外勤行政管理手册》和有关程序手册。这些文件如果随时可以取用,相信会大力促进本组织的透明度,这十分重要。

19. 缅甸代表团认为,在利用人力资源和物力资源,支出财政资源,以及就落实任务所定的任务作出决定等方面授予职权的同时还应加上所负的职责。

20. 数年来,联合国缺少一个防止工作人员当中有人犯错误的有效系统。现在比以往更加需要建立一套奖励良好的行为和工作,惩罚玩忽职守、能力不足和任意违犯规章制度的体制。在重写联合国正式的行为准则时,秘书处应征求联合国所有其他有关机构,包括各专门机构和布雷顿森林体系各机构的意见。修改后的准则不仅应适用于国际公务员,还应适用于维持和平行动人员。修改后的准则还应涉及欺诈和其他犯罪活动。

21. 缅甸代表团赞同A/49/418号文件所载特设政府间专家组的报告和各项建议,还欢迎A/49/449号文件所载检查和调查厅的坦诚报告。不过,该厅因缺少资源无法有效工作,这令人关注,因此当务之急是改变这一状况。

22. 关于考虑设立一个司法和程序机制,审查联合国内所称的欺诈案件,应谨慎行事,避免附属机构再度扩散、职能的相应重复和资金的浪费。因此应考虑扩大现有机制的职能,如联合国行政法庭和联合纪律委员会等,使其能够处理目前讨论的新问题。还应作出规定,在必要时将有关案例转交会员国国家法院,特别是工作人员所属国家的法院和/或案件在其境内发生的国家法院。除纯粹民事案件外,还不妨让国家法院审理刑事犯罪。在此应确保,任何被指控犯有渎职罪者应享有适当法律程

序、适当辩护和上诉的权利。

23. 联合国僵化的工作人员规则和条例无法解决目前面临的前所未有的新问题,因为这些规则条例没有一个审议和修改的持续进程。虽然有必要修改这些规则和条例,但其不足以防止渎职行为和非法挪用公款行为。还需不时举办进修讲座,让工作人员焕发新的精神和拥有正确态度,以便在本组织内建立预期的管理文化。

24. WORONIECKI先生(波兰)说,按期缴纳分摊会费与本组织有效利用资源之间有着直接联系。这一联系不应成为恶性循环,妨碍本组织各项目标的实现。同样重要的是需要确保,对各项方案提出的要求应符合落实工作所需的资源。

25. 关于设立一套透明而且有效的责任制度的报告(A/C.5/49/1*)以及A/49/301、A/49/310和A/49/449号文件所载的各项附属报告都预示着本组织常常遭到批评的管理文化将有所改进。波兰代表团欢迎秘书处提议建立新制度方面表现的政治意愿。不过,设立任何管理责任制度的同时还应在总部和外地授予明确的职权。

26. 在整个系统内培养一种新的管理文化是否成功,取决于各种因素:所有级别有效地精简放权和加强责任制、公开并灵活地划定资源使用的职责任务、提高人的素质,其办法是落实新的业绩考核制度、培训和再培训、对工作人员奖惩分明、给管理人员更大的招聘和解雇人员的权力。在培养新的管理文化之时,必须记住,只有人才能决定任何管理改革工作的成功或失败。显然,联合国不能仅仅抄袭私营部门的做法,虽然其中一些做法可能适用于联合国。问题是怎样让联合国的管理人员真正管理其方案,而非仅仅给方案作些行政工作。

27. 影响本组织有效发挥作用的因素不仅仅是各项内部因素,还包括外部因素,特别是秘书处从各会员国得到的指导。很容易对秘书处的工作加以批评,而且有时批评也很恰当,但是,在各会员国核可的任务及其要求秘书处编写的各项报告是否连贯一致、是否明确清晰以及是否自行持久方面会员国却很少自我批评。会员国不应再要求本组织做无米之炊,除非其愿意提供必要的资源。

28. 新责任制度不应增加本组织的负担,也不应妨碍方案的实际落实。一方面

需要由中央管理部门进行控制和监察,另一方面也需要让管理人员拥有职权和负有职责以便实施方案和使用资源,两者之间必须达到适当的平衡。此外,目前的政府间机制结构常常无法反映当前工作的优先次序。例如,人权和人道主义事务,包括紧急援助工作,在本组织的优先次序中排列靠后。负责方案规划、预算编写和全系统协调的机构也需要更为有效地相互通气,以加快第五委员会和其他机构的工作。

29. 新的责任制度应有利于把资源转用于新的或更为优先的活动。需要确定的是方案管理人员应在何种程度上自行决定,以及各政府间机构应拥有哪些特权。

30. 波兰完全支持A/49/301号文件所载的建议,即中期计划应是本组织四年内,而非六年的基本战略文件。每个次级方案的目标和预期成果应加以明确,这对于方案规划和管理工作的成功十分关键。此外,次级方案的数量应大量减少,以利于巩固成效和铲除“废弃之物”。如果各国政府和秘书处携起手来实现这些先决条件,那么新的程序可能确实会加强战略规划,使制定的各项目的与各方案之间的资源分配相互联系,并能够评价工作成果。

31. 波兰代表团欢迎秘书长打算最大限度地加强各项资源落实后的成本效益,并进行一项审查,以确定在不影响完成任务的同时,在多大程度上能从成本效益措施中提高效率。波兰代表团还赞扬秘书长对优先次序的安排,及其打算进一步加强本组织的内部监察机制。

32. 内部控制是精简放权计划成功的另一项先决条件,在该计划中,在规定更多的职责同时必须授予更大的职权。这些控制在培育新的制度方面之所以发挥关键作用,是因为需要监督工作进程,而且需要不仅仅是调查和监察方案的实施。内部和外部监察机构之间的密切合作是本组织内有效控制的最佳保障。波兰期待着加强透明度和加强政策的连贯性,其中包括一个更具有代表性的供应商网络,以便向维持和平行动和其他外地行动提供所需的物资和服务。的确,如果联合国及其各个组织要使钱尽其用,合同签订和采购便是需要大力改进的一系列领域中的一环。

33. 本组织职能效率方面若实现突破,大概将是本组织能够给予各会员国并给

予本身的最佳礼物。在五十周年纪念日行将到来之时,应加强本组织落实目前和今后战略目标和优先次序的能力。建立一套有效的责任制度将有助于创立一个世界大家庭所期待的、以任务为动力、以成绩为目标的组织。

34. ORANGE先生(白俄罗斯)说联合国提高业务效率的在改革质量上已进入一个全新的阶段。没有彻底而不懈的改革,联合国就不能有效应付当代的各种挑战,也不能充任保证和平与安全的可靠工具。但是联合国是个非常复杂的组织,改革进程不得不面对的是由许多不同部分组成的有机体。至于联合国的改革是否有效,只有时间才能作出结论;然而,必须适当地考虑连续性,视其为改革最重要的因素之一。此外,改革绝不能给已经负担沉重的预算再增加任何不应有的压力,并且改革必须与方案活动及其具体成果相联系。在这方面,秘书长的改革报告有些含糊;正如方案和协调委员会(方案协调会)第三十四届会议所指出的,若干方案的执行正受到各种组织上的困难和财政困难的威胁。

35. 要建立一个透明而有效的交代责任和个人责任制度,秘书处和会员国之间具有反馈,这是一件极其困难的任务,没有强有力的监督制度是不可能完成的。因此,本组织为加强监督工作采取的行动是改善效率的一项积极成就。但是,仅仅设立无疑会相互重叠的新机构和新单位还不够。现有机制也必须加强,并适应联合国业务上的变化。不进行人员培训或再培训,就不可能改善交代责任和个人责任情况。放权和责任下放无疑开辟了新机会,但必须同时在各级进行更严格的监督。

36. 一些代表团恰当地指出,有必要适当注意本组织活动中的“危险地带”。维持和平行动的问题就是这样一个地带:只有采取一种全面的作法,联合国才能在计划和开展维持和平行动中避免犯严重错误。白俄罗斯代表团可以支持改善维持和平行动的评价、控制和预先规划的任何倡议。成立审查采购程序的独立专家小组是一个及时而正确的步骤。

议程项目104:财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告(A/48/516和Add.1,A/48/572,A/48/587;A/49/5(第一至四卷)和Add.1-9,A/49/214,A/49/348和Add.1-2,

A/49/368和Corr.1和A/49/547)

37. KUZNETSOV先生(俄罗斯联邦)说财务报表和审计委员会的结论提供了一个基础,从而可以评估联合国系统各组织使用会员国所提供资源的有效度。因此,审计委员会的活动为外部财务和行政控制提供了一个重要机制,有助于发现滥用或草率使用资源的情况。因此,应该进一步促进审计委员会的活动。

38. 令人欣慰的是审计委员会并未局限于指出不适当的经费开支的各种情况,而还提出一些补救措施。审计委员会指出在预算开支、采购和出版等领域的缺点令人严重关切。

39. 审计委员会的报告(A/49/214)提到,1992-1993年期间共收到74个舞弊和舞弊嫌疑案件的资料,共涉及九个组织和近200万美元资金。应该指出,大会第48/218A号决议所设的特设政府间专家工作组在报告(A/49/418)中指出,秘书处对“舞弊”一词的解释极为狭窄。俄罗斯联邦代表团认为,秘书处在考虑新的内部控制机制时,应该解决这个问题,找到“舞弊”或“舞弊嫌疑”的恰当定义。秘书处认为舞弊并不包括浪费、财产损失或申报失实的财务资料,真是令人吃惊。既然是这样,俄罗斯联邦代表团不知道未经授权以高价购买食品、私吞特派团车辆、明显多付燃料费以及审计委员会揭露的许多其他事实该算作什么。

40. 俄罗斯联邦代表团欢迎单独提出关于维持和平行动的报告。审计委员会指出的关键问题是采购的不良情况,对此,包括俄罗斯联邦代表团在内的许多代表团一年多以来一直表示严重关切。审计委员会的结论完全证实了会员国的担心。概括地说,俄罗斯联邦代表团支持审计委员会为消除这一问题而提出的建议,欢迎秘书处显然正在采取措施旨在保证采购过程更加公正、公平和透明。

41. 俄罗斯联邦代表团总体上支持审计委员会关于高级专业人员参加联合国的物品和劳务采购工作的建议,但感到有必要注意避免明显的利益冲突,避免在秘书处采购单位聘用向联合国供应物品和劳务的公司的雇员。

42. 俄罗斯联邦代表团同意审计委员会作出结论,认为有必要消除合同委员会

内的官僚主义倾向,改革其业务工作。委员会成员应对其合同或采购决定负交代责任。应该进一步注意在总部和外地特派团之间划分采购领域的责任和职能,包括为采购目的进行资金分配和由总部或特派团处理采购的物品和劳务清单。

43. 俄罗斯联邦代表团认为审计委员会关于本组织其他领域活动的结论和建议令人非常感兴趣,值得行政机关注意,特别是涉及出版服务、技术合作活动、人事费和会议服务的结论和建议。同样值得注意的是审计委员会关于现金管理的结论,尤其是尽量增加闲置现金的利息收入问题。

44. 鉴于落实审计委员会的建议十分重要,俄罗斯联邦代表团欢迎审计委员会本身和行预咨委会对此事都很重视,对此,行预咨委会报告(A/49/547)第34至36段也有提及。

45. FLORENCIO先生(巴西)赞扬审计委员会编制报告的质量,说最近成立的内部监督事务处将进一步改善外部控制和内部控制的关系。巴西代表团欢迎按照第47/211号决议已印发了载列审计结果和建议的报告(A/49/214)。单独印发关于维持和平行动的报告是完全应该的,尤其是因为维持和平行动预算数额巨大。

46. 采购是会员国关心的问题,特别是由于资金数额巨大,为不同会员国的物品和劳务供应商创造了一个巨大的市场。然而,审计委员会发现的问题不仅限于维持和平行动,而且也影响到经常预算内的开支和技术合作方案。因此维持和平行动方面的缺点只是大问题的一部分,这个大问题主要起因于本组织缺少旨在保证公正、透明和公开竞争的管理文化。巴西代表团特别欢迎成立一个政府间工作组,以分析问题的各个方面。关于采购程序的建议应该得到会员国的赞同。招标过程规则中应尽可能减少例外,万不得已需要例外,应提出理由,并且对该决定负责的管理人员应为此负交代责任。巴西代表团认为,主要问题在于供应商的选择范围太窄;正如行预咨委会所指出,这样就创造了一种环境,不大可能作到钱花得最为合算。不仅供应商的名单十分有限,而且很少更新,并且供应商都很清楚,对于向联合国提供的物品和劳务,没有系统的质量控制。

47. 也许可以从《巴西宪法》所规定方针的角度考虑克服这些缺点的补救行动,《巴西宪法》明确规定,政府部门和机构必须详细公布购买物品和劳务的全部交易。在联合国,投票邀请书应该广登广告,供应商名单和所有合同报告的摘要应以类似员额出缺通告所采取的方式分发给会员国。

48. 有理由认为供应商名单中发达国家的公司过多。不应该以钱花得最为合算为代价来强调考虑公平地域分配。然而,众所周知,发展中国家的公司占据竞争最激烈的市场相当大的份额,如果在价格、质量和及时交货方面能符合要求,就不应该阻碍这些公司为联合国供货。

49. 巴西代表团注意到行预咨委会关于审计委员会分配工作和资源的评论。但是,巴西代表团担心,对审计活动经常提出额外要求会影响审计委员会的工作方案。

50. 巴西代表团同意审计委员会关于其成员任期的意见,并同意A/49/368号文件及其更正中建议的时间表。

51. ALOM先生(孟加拉国)说审计委员会的报告发人深省,并强调有必要对其就秘书长努力提高管理效率所提出的建议采取适当的后续行动。审计委员会缓和了对于联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)等单位财务报表的意见以及对于维持和平行动的意见,这很令人担忧。同样令人担忧的是1987年以来总部一直没有适当的财产实物盘存。高效率的采购和盘存程序是维护联合国财政利益的重要手段。大会几乎每年对这一问题都通过相似的决议,但情况没有改变。

52. 孟加拉国代表团欢迎充分执行审计委员会关于采购作法的建议,也欢迎拟议的由独立专家小组审查采购政策和程序。劳务的采购,尤其是聘用顾问必须减至最低限度。审计委员会恰当地指出,这种采购一直未能适当注意公平地域代表性问题。

53. 联合国在改善会员国政治、经济和社会状况方面发挥着关键作用。因此,会员国都应该致力于本组织执行任务中的有效管理。

工作安排

54. 主席通知委员会说,他收到联合国工作人员委员会主席的一份来文,其中请求给予机会在本届会议期间就议程项目113向第五委员会发表意见。他还收到国际公务员协会联合会(国际公务员联会)主席的来文,其中代表联会请求就议程项目114向第五委员会发言。

55. 鉴于大会第35/213号决议通过以来工作人员代表机构组成方面的发展变化,行政协调委员会(行政协调会)及其附属机构、行政问题协商委员会(行政协商会)、以及国际公务员制度委员会已同意联合国系统独立职工会和协会协调委员会(独立职工会协调会)可以与国际公务员联会一样发表意见。

56. 因此主席建议,按照委员会在大会前几次会议时的作法,不妨请独立职工会协调会代表和国际公务员联会代表就项目113和114作发言。

57. 就这样决定。

58. PENA女士(墨西哥)以议程项目127和130协调员的身份发言,她说上届会议非正式协商期间,秘书处向委员会提供了附加的预算资料,但该资料尚未提交行政和预算问题咨询委员会。她受托请第五委员会主席若有可能在下次非正式会议征求行预咨委会主席关于所提供资料的意见。

59. 主席说,作为一项例外措施,并且为了便利达成协商一致意见,如果委员会同意,他将请行预咨委会主席出席下次非正式会议,届时请他根据秘书处提供的补充资料讨论A/49/501号文件中委员会的建议。

60. 就这样决定。

下午12时20分散会