

联合国

A



大 会

Distr.
GENERAL

A/50/503

25 October 1995

CHINESE

ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/ENGLISH

FRENCH/RUSSIAN/SPANISH

第五十届会议
议程项目118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国系统内的责任制、管理改进和监督(第一部分:概览和分析)”的报告(JIU/REP/95/2)。

95-32122 (c) 301095 301095 061195

联合国系统内的责任制、管理改进和监督

第一部分 概览和分析

安杰伊·阿布拉谢韦斯基
理查德·亨内斯
卡霍诺·马尔托哈迪尼格罗
哈利勒·伊萨·奥斯曼
编写

联合检查组

目 录

	段 次	页 次
缩略语.....	4	
内容提要、结论和建议.....	6	
一、 导言.....	1 - 13	10
二、 内部监督部门.....	14 - 63	14
A. 内部审计.....	18 - 30	15
B. 内部评估.....	31 - 36	17
C. 管理服务、检查和调查.....	37 - 52	18
D. 寻求适当的平衡兼顾.....	53 - 63	21
三、 管理系统	64 - 97	26
A. 内部控制	65 - 79	26
B. 信息技术	80 - 97	29
四、 人力资源管理	98 - 126	34
A. 管理发展和训练	107 - 115	35
B. 管理改进方案	116 - 126	37
五、 战略规划和绩效管理：对于变化的综合管理	127 - 161	40
六、 机构间活动.....	162 - 177	49
七、 全系统外部监督机构.....	178 - 215	53
八、 监督理事机构.....	216 - 245	60
A. 理事机构的监督活动.....	217 - 230	60
B. 报告制度和外部审查.....	231 - 245	63
注释.....	67	

缩 略 语

<u>中文简称</u>	<u>英文简称</u>	<u>中 文 全 称</u>
行预咨委会	ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
资料系统协调会	ACCIS	资料系统协调事务咨询委员会（由资料系统协委会取代）
行政协调会	ACC	行政协调委员会
行政协商会	CCAQ	行政问题协商委员会
方案业务协商会	CCPOQ	方案和业务问题协商委员会
方案协调会	CPC	方案和协调委员会
非洲经委会	ECA	联合国非洲经济委员会
欧洲经委会	ECE	联合国欧洲经济委员会
经社理事会	ECOSOC	经济及社会理事会
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
民航组织	ICAO	国际民航组织
公务员委员会	ICSC	国际公务员制度委员会
农发基金	IFAD	国际农业发展基金会
劳工组织	ILO	国际劳工组织
海事组织	IMO	国际海事组织
资料系统协委会	ISCC	资料系统协调委员会
国贸中心	ITC	国际贸易中心(贸发会议/总协定)
电联	ITU	国际电信联盟
政策协商组	JCGP	政策问题联合协商小组
联检组	JIU	联合检查组
全质管	TQM	全面质量管理
人类住区(生境)中心	UNCHS(HABITAT)	联合国人类住区中心
贸发会议	UNCTAD	联合国贸易和发展会议
开发计划署	UNDP	联合国开发计划署
环境署	UNEP	联合国环境规划署

<u>中文简称</u>	<u>英文简称</u>	<u>中 文 全 称</u>
教科文组织	UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	UNFPA	联合国人口活动基金
难民署	UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金	UNICEF	联合国儿童基金会
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织
近东救济工程处	UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
万国邮盟	UPU	万国邮政联盟
粮食计划署	WFP	世界粮食计划署
卫生组织	WHO	世界卫生组织
产权组织	WIPO	世界知识产权组织
气象组织	WMO	世界气象组织

内容提要、结论和建议

在国际政治、经济和社会急剧动荡的1990年代，联合国体系内的各组织肩负了至关重要的新的作用和任务。其传统的谈判、制定标准、研究，和发展合作的作用突然增添了一种对新的、复杂的行动方案的需求。这些新的需求包括重大的调停、维持和平及特别的任务；越来越大规模的人道主义行动；在环境、艾滋病、人权等许多其他关键领域内的透彻的全球行动方案；和全球范围在实地一级经改良的和更加具有针对性的发展合作方案。

为执行这些新的任务，联合国系统获得的资源大为增加（全系统的开支从1991年的94亿美元至1993年上升到几乎为128亿美元）。捐助国和受援国都越来越坚持认为：这些新的方案，事实上所有国际组织的所有方案均应该效率最高浪费最少。许多新方案的生死攸关的迫切性增加了要求获得成效的压力。在世界经济不明朗期间，可提供给国际方案的公共资金也受到紧缩，加剧了与在世界各地也执行这些方案的其他组织的竞争。

从没有全面审查过联合国系统内的责任制、管理改进和监督活动。由于上述的绩效压力、各组织正在进行的新的活动和许多方面呼吁进行改进的要求，进行这样的审查似乎特别及时。总之，看来越来越迫切的是这些组织必须清楚地表明资源的明智使用和方案的回应，因为对高质量工作绩效的压力很可能只会越来越大。

联合检查组（联检组）的报告对联合国系统内各组织五花八门的责任制、管理改进和监督工作进行了分析（第一部分）和提供了比较数据（第二部分）。这仅仅是一个初步的“基线”调查。没有统一的模式。尽管检查专员敦促每个组织采取两个关键的步骤（下文建议1和9），但每个组织必须拟定其本身的程序和计划，以满足其本身的需要和具体情况。检查专员提供了这份报告只是为了概述概念和实践关系、形式、共同趋势、主动行动、和可能采取的行动以帮助加强和巩固责任制、管理改进和监督行动，这必须成为持续不断的一个进程。

战略性综合办法。所有机构的责任制、管理改进和监督部门和程序是多年来一点一点发展的。这不仅意味着可能存在空白和重迭，而且目前阶段的快速变革还导致了在本报告讨论的所有领域均要采取行动的压力。各组织必须建立新的组织气候和管理程序，在持续不断的基础上精简工作，清楚公正地要求管理员和工作人员对其绩效、方案结果和影响负责。“改革的管理”要求很高，困难很大，但是许多组织已经或者现在正在制定战略计划和绩效管理程序以加强责任制和最佳地调度其贫乏的资源（第127-161段）。

建议1. 每个组织必须在其行政首长之下建立一个焦点组，致力于战略规划、绩效管理、和最有效的责任制和管理改进。该组必须综合和促进本报告内所界定的管理工作和责任，以加强组织灵活性和回应能力，这就是说，负责改革的管理。该组还应处理目前的管理问题，如“外包”、资源分散/权力下放、“定基准”、竞争力和特别是“缩小规模”等事件(第145-161段)。

内部监督部门。大部分系统内的组织多年来依赖于小型内部审计部门履行监督职能，近年来又增加了更加小的评估部门。已经进行了一些小型的管理审查工作，但个别部门业务活动的实地检查和浪费现象和滥用职权的调查是有限的。小型的组织仍然几乎没有这些职能，而较大型的组织可能只有五、六八小型部门。这些部门可为组织的业务活动节省大量的成本费用并带来了巨大的成本效益。整个系统内共有272名专业和专业以上的内部监督工作人员职位，他们每年4,000万美元的开支目前仅占整个系统工作人员开支的0.5%，而他们每人平均负责监督本系统年度开支的4,700万美元(14-52段)。

建议2. 每个组织应仔细考虑其内部审计、评估、管理服务/分析/改革、检查、和调查部门的平衡和能力；不断审查巩固、加强和更好支持这些部门的方法；定期评估和改进它们的效力(53-63段)。

管理制度。多年来大多数组织内都有内部控制制度，并且往往认为这是理所当然的。然而目前大多数组织正在重新评估和更新其内部控制制度以加强效率、效力和责任制。几乎所有组织都积极地进行行政系统电脑化和筹备事务工作自动化。但是，除了个别组织外，它们还没有抓住现代(并且不断在改善的)信息技术提供的大好机会扩大基本信息交流职能，加强方案决策体制，分析和重新组建工作流量和生产力，并且加强首要实质性方案(第64-97段)。

建议3. 每个组织应确保它具有综合和有力的内部控制制度，特别应制定明确的个人责任制、财务责任和工作人员行为标准的指南和行动(第67、73-78段)。

建议4. 每个组织须建立一个全面的资料系统战略，以保证其有效地利用信息技术开展其实质性方案，加强其管理和方案决策，仔细分析和精简其工作方式和程序(第90-97段)。

人力资源管理。联合国系统仅仅正在缓慢地采用人力资源管理方案以最大程度地利用工作人员资源，工作人员资源既占去本组织最大一笔开支、又是本组织最重要的财产。责成管理人员对委托他们管理的人力资源负责，努力更好地发展管理技

术，越来越被公认为是至关重要的。多年来许多组织处于无所事事的状况，现在正从事或者制定比较全面的管理发展和培训方案，一些正利用管理改进部门和技术鼓励在整个组织范围内创新改革和提高生产力(98-126段)。

建议5. 每个组织必须尽一切努力加强其管理发展和培训方案，作为其人力资源和未来工作绩效的基本投资，努力支持管理改进和分析部门及其他旨在加强组织的管理风气并在不断的业务改善之中发挥所有工作人员的才能和听取他们的意见(第109-111、121-126段)。

机构间活动。最近机构间组织对本报告所讨论的责任制、管理和监督改进工作作了许多重要的贡献。这些机构在促进相互交流思想，讨论“最佳做法”和在寻找所有有可能进行协调和统一的领域方面发挥了特别重要的作用(第162-177段)。

建议6. 各组织应鼓励和充分支持机构间组织最近在管理、责任制、和监督改进方面所作的努力，首先是因为其在联合国系统内具有综合和加强绩效的潜力，而且还因为其对联合国系统的管理人员和监督工作人员具有“专业组织”和职业发展网络的价值(第165-168段)。

全系统外部监督机构。这些机构有着各种各样的人员配备和供资安排，资源拮据(每年总数为137个专业和专业以上的监督工作年，其中包括全职和半职的工作，即：每个工作年按比例负责监督大约9,300万美元的系统年度开支)，并有着不同的有时是重迭的职责。它们共同的责任是保证成员国充分和准确地了解联合国系统方案和活动及其内部责任制和监督机制的效力。因而重要的是全系统外部监督机构同心协力地一起工作(第178-215段)。

建议7. 全系统外部监督机构在其现有的职责和工作范围内应改善工作方案信息、调查结果和建议的交流，如有必要应将这种交流制度化，相互之间应更经常地利用机会为审查和评估提出相互促进的领域(第182-183段)。

监督理事机构。联合国系统内的理事机构早已建立，是最高的政治机构。人们最近批评这些机构不适合于全世界日益紧急地实施方案的日常监督和决策要求。方案结果的实质性报告有所改进并且正在更多地利用外来的分析专门知识。然而秘书处的报告仍然没有提供有关绩效和影响、管理改进和主动行动以及监督工作的定期、透明和综合的信息和分析。监督理事机构应更有系统地和更严格地审查工作状况，为更加复杂的工作环境提供政策指导(第216-245段)。

建议8. 各组织的监督理事机构必须在各组织内更加坚决和一贯地发挥其领导作用，坚持良好的责任制、工作绩效、监督、和有效的管理体制

度。然后它们需要证实此决心，为秘书处提供更加明确的指导，集中全力抓好工作绩效和成果，对以往的政策决定更有系统地开展后续活动，利用外部审查并与委托人进行对话以加强方案的透明度、回应能力和责任制（第222-230、238-245段）。

建议9. 每个组织应利用上文建议1内所提议的战略规划单位，每年向其主要监督理事机构简要和综合地汇报本报告内所讨论的问题。此类定期报告能最终突出良好的管理、责任制和监督，把其作为头等重要的任务，同时还能帮助各组织有力地进行改革管理，并有效地迎接未来业务方面严峻的挑战（第235-237段）。

一、导言

“……在讨论方案和预算草案时对能力和绩效的关注达到其顶峰，而在审查已批准的方案的执行情况报告时这种关注似乎便销声匿迹了。

……一方面集中全力制定方案和预算，而另一方面则忽视方案的执行，这本身便是该制度绩效不佳的主要原因之一。”

Mahdi Elmandjra《联合国系统：分析》
1973¹

“人们普遍同意联合国系统面临着重大的挑战…

……负责业务活动的各组织行政首长强调：尽管总可以进行一些改进，但其活动的效率和效力是有目共睹的。尽管对浪费现象、效率低，机构重迭等的许多指控并不正确，但必须用明确的相反的证据驳斥这些指控。

……行政协调委员会还承认它有责任改变联合国的形象，使各国政府和广大公众深信它是一个处理国际社会关注的重要问题的有效和有力的机构。”

行政协调委员会(行政协调会)，
1982年²

“不改革就灭亡。”

联合国系统内一高级官员就业务绩效
挑战向联检组检查专员提出的评论，
1992年³

1. 上文的引语，每项间隔十年，表明了联合国系统(和几乎所有其他政府和公共组织)的进展情况：从1970年代方案规划和制定到1980年代有必要取得有效的工作绩效以至到1990年代为该组织的生死存亡采取有力行动的新关切。

2. 在过去十年内，联合国系统内的理事机构、高级管理部门、外聘和内部的监督机构对所面临的方案实施情况和评估的挑战作出了回应。进展往往很缓慢，但比较平稳。然而，用于责任制、管理改进和监督程序和新方法的资源在许多情况下是有限的。

3. 就联检组而言，长期以来联检组一直敦促更加注重审查绩效和成果，这是联合国系统活动的管理周期中缺少的关键一环。联检组的报告强调，例如：

- 制定内部评估制度以便有系统地分析方案的成果和效力 (1977, 1981);⁴
- 加强管理服务部门和管理改进工作 (1981) (1991年关于联合国管理咨询服务重要性的后续报告);⁵
- 制定更加实质性的秘书处工作报告，更好地与理事机构进行政策对话，更大程度地利用外部专门知识 (1984);⁶
- 利用信息技术和有关的分析工具加强方案的成果、效率和服务 (1985);⁷
- 建立精简的、注重绩效的资料系统，并且在正在进行的管理发展过程中逐步地改进这些系统 (1985);⁸
- 保证向高级管理部门和政府间机构定期提供有关方案绩效的实质性报告 (1988);⁹
- 通过更加透明的形式和绩效汇报，加强预算外资源的管理 (1990);¹⁰ 和
- 对具有高度竞争性的国际发展合作环境作出反应，谨慎地培育组织创造性、回应能力和持续改进绩效 (1992);¹¹
- 联合国秘书处责任制和监督的种种问题 (1993)。¹²

4. 如前页第3项引证所指出的那样，自1990年代起变革的速度大幅度加快。该系统的许多部门，不仅包括联合国大会，而且包括其他理事机构和行政首长一直在或者现在正在作出重大努力加强、振兴或重新为管理风气取向、管理能力和责任制以及监督方法。

5. 这些发展是对授予联合国系统的许多新任务的基本回应。这些任务往往具有生死攸关的迫切性，而执行这些任务所能获得的公共资源却少得可怜。然而，它们也反映了全世界纳税人和公众施加压力要求更好地使用所有公共资金和要求国家和国际官僚机构将工作质量提高。

6. 每个组织必须按具体情况以其自己的方法作出回应。本报告的两个部分，特别是第二部分的表格，表明了在环境、业务规模、职能的组合与优先项目和加强管理风气与提高组织绩效的活动方面有着极大的差异。然而，联检组的报告试图通过下述方法为在联合国系统内促进更好的责任制、管理改进和监督提供更进一

步的新动力：

- (a) 对系统内的这些活动的框架、种类和相互作用提供一份广泛而相对全面的调查报告(以前从未编写过)；
- (b) 确定一些新涌现的关键模式和趋势；和
- (c) 突出可供其他组织考虑的一些正在进行的主要活动。

7. 下列章节概述了联合国系统内责任制和监督部门和程序的基本要素：内部监督部门(第二章)；内部管理系统和发展与改进程序(第三章和第四章)；近期重大的管理改革(第五章)；机构间活动(第六章)；全系统外部监督机构(第七章)；和监督理事机构(第八章)。本报告第二部分提供了各个领域内个别组织活动的简表。

8. 此外，联检组把此份报告视为“基线”调查，将导致联检组今后在有关管理改进和管理制度方面的进一步研究，1977年至1985年全系统和各八机构关于内部评估系统的一系列报告就是这样产生的。¹³ 为开始这一进程并且按照多方面的要求，检查专员于1994年编写了本报告后面提到的关于有效考绩制度的重要性和关于根据新的责任制和人力资源重点提高妇女地位的报告。它们在其1995年工作方案中纳入对联合国秘书处管理的审查，并且正考虑在1996年审查如何使用信息技术以加强联合国系统内的管理程序和实质性方案。

9. 需要给一些概念下一般的定义。改进组织的绩效的基本因素和贯穿本报告的关键概念是全面管理质量。管理人员是通过同其他人和其他资源一起工作完成工作，实现组织目标的人。这是一项持续、复杂的社会进程。以往经常把其看作极其僵硬和官僚的监督职能。然而，复杂性大为增加、改革速度快，再加上大型组织能使用的管理制度和技术，结果现代管理人员必须肩负新的沉重责任。他们必须是前所未有的能干、机智和富有革新精神的领导者和激励者。他们必须不仅通过他们本人的表现树立榜样，而且必须在整个组织内鼓励雇员矢志作出成果，尽职尽力和保质保量。

10. 根据机构、部门和程序的字典定义“监督”一词比较容易理解，即是说在一个组织内提供“监督管理”和“小心照管”。“责任制”主要是指，某人所采取的行动应对他人负责：在联合国系统内这指国际公务人员对行政首长和理事机构负责，而后者则对成员国和公众负责。在本报告内，检查专员赋予“责任制”的意义大于传统的服从和程序责任制。这就是说，它还包括管理责任制(即明智地使用公共的人力资源和财政资源)和方案责任制(即产出、效率和结果)。¹⁴ 这表明，中央责任制的概念是确保各组织的方案对实现其所确立的目标有着最大的影响和结果。

11. 责任制这一广泛概念(包括监督功能在内)是一个极不规则、错综复杂的和无时无刻不在变化的制度。虽然责任制主要关系到有效的绩效和结果，最近的研究表明，它至少还涉及到在下列四个不同的方面有系统地努力以加强组织：

- (a) **服从责任制**--最狭窄的定义涉及到执行绩效或程序的标准；
- (b) **议定责任制**--根据已经变化的条件和该组织对其负有责任者提出的要求改进管理方法；
- (c) **专业/酌处权责任制**--主动采取行动加强组织的专业标准，管理系统和技术及服务；和
- (d) **预期责任制**--帮助形成和制定新的责任制标准。¹⁵

12. 一项非常重要的防止误解的说明关系到本导言开段中直截了当的1992年引证。“不改革就灭亡”并不意味着为改革而盲目进行改革。它实质上意指所有公共组织必须通过责任制证明其工作绩效和结果，如1982年行政协调会所承认的那样。然而在1990年代增添的因素是各组织必须有一个综合的责任制和监督的战略和体制，不断对组织的优缺点加以分析以提供高质量的绩效，从而回应要求严格且不断变化的外部环境。

13. 在从事这项研究时，检查专员向联合国系统的28个组织发出了调查表以搜集关于其责任制和监督工作的资料。他们审查了所提供的复函和文件，并两度要求每个组织更新和澄清这些资料(第二部分的表格总结了这些资料)。他们尽可能多地访问了这些组织以进行进一步的讨论，还对十一个机构间委员会的秘书处和外部监督机构进行调查。检查专员向所有被征求意见的官员表示感谢，感谢他们提供的极有价值的文件和意见。

二、内部监督部门

14. 联检组的调查发现在联合国系统内的整个责任制和监督机构有七个主要组成部分。其中四个是每个组织秘书处内部的(内部监督部门、管理系统、人力资源管理和将这些部门结合在一起的战略规划和绩效管理)。三个是秘书处外部的(有关的机构间活动、全系统外部监督部门和向其汇报的监督理事机构)。

15. 本章节和下列六个章节按顺序排列依次论述这些组成部分的每个部门。分析从内部监督部门开始，该部门传统上承担最主要和最繁重的“照看”责任制和监督问题的责任。

16. 从本报告第二部分的表2、3和4可以得到下列有关联合国系统内部监督部门的总结性资料：

- (a) 内部审计部门是最早建立(一些单位于1940年代建立)和最大(272个专业和专业以上的工作人员职位中有139名，即占51%)的部门；
- (d) 内部评估部门比较新(大部分于1980年代或者1990年代建立)，使用大量的咨询资金，并且是第二大组(在总数为272个专职工作人员职位中占84个，即为31%)；
- (c) 管理服务/分析部门比较小，但几乎所有机构都有，而检查和调查部门数量较少而且往往比较新：在总数为272个专业工作人员职位中仅占49个，即为18%；
- (d) 绝大部分内部监督部门向该组织的行政首长直接汇报，内部审计部门大部分往往这样做，而评估和管理服务部门则较少这样做；
- (e) 内部监督部门往往总的比较小而且相当分散，一些倾向是把内部审计与管理服务或检查部门联在一起，评估部门有时和战略规划或者方案拟订部门结合，管理服务部门有时仍隶属于行政部门。

17. 作为一个团体，272名专业和专业以上内部监督工作人员职位及其每年4,000万美元的开支(每个两年期为8,000万美元)在1993年仅占总的联合国系统工作人员和财政资源的极小部分(见第二部分表1)。内部监督专业工作人员仅占联合国系统工作人员52,646名的0.5%：即是说，每个这样的工作人员负责监督或者改进190名以上其他工作人员的工作。这272个专业监督工作职位每个还负责监督或者加强充分使用联合国系统1993年的预计128亿美元开支中的4,700万美元。这些比例强调了这一事实，尽管内部监督和管理服务部门是一个关键的促进因素，高级管理、方案管理人员和其他工作人员必须明确地担负各组织内的主要责任和考核责任。

A. 内部审计

18. 内部审计员不仅是联合国系统内责任制和监督工作的“步兵”，而且是“老兵”。如本报告第二部分表2.A和2.B所示，内部审计员作为一个整体比其他监督部门加在一起有更多的资源和专业工作人员。然而，部门的大小千差万别，从一些比较大的部门直至最小的部门（最小的部门仍然演“独角戏”或者更少）。这当然与个别组织的活动规模和资源有关，第二部分表1所示的工作人员和财务统计数字便表明了这一点。

19. 此外，其中许多这些部门是在1940年代后期和1950年代这些组织建立时创建的，这强调了其传统的监督作用。（表2.A和2.B表明了近几年建立的一些其它内部审计部门，在许多情况下，这些部门的建立只是重新组织早已有的 长期存在的内部审计组而已）。

20. 许多组织的内部审计工作的历史悠久反映了它们所面临的中心挑战。多年来内部审计员所关注的几乎主要是确保财务条例得到遵守，检查内部控制措施是否充分。然而自1970年代后期以来，它们便逐渐改变（和被迫改变），管理审计方法的方向发展，即：注重管理制度的运作（包括计算机化各方面）；“钱是否花得合算”的问题；业务绩效、效率、在某种程度上实效问题；和扩大的管理服务和管理咨询作用。

21. 检查专员从讨论和分析中得出的结论是：职能的扩大毫不奇怪仍然持续不已。完全的、最新式的和全面的审计方法包括(a) 财务和签证审计；(b) 符合规定审计，和(c) 管理或合算审计。一些比较大的联合国系统部门似乎已经比较好地全面发展了这项工作，其它的仍然正在平衡兼顾之中，还有一些由于其非常有限的资源而受到限制。

22. 内部审计服务代表的机构间小组在加强和提高内部审计员的工作中给予了大量支持（见第六章）。该小组讨论、拟订和改进标准将近30年：最近一次是在1990年，它们为各组织内部审计专业实践通过了一项最新标准。

23. 该小组在1993年和1994年两度调查了各组织的内部审计结构和业务。该调查提供了每个机构有关人员配备和级别水平、专业资力、顾问使用情况、审计范围、汇报、培训和质量保证等方面的数据。最为重要的调查结果是内部审计人员配备（和资源）与1992年在美国所作的调查的比例相比占各组织总的工作人员和资源的极小一部分，1992年的调查表明在美国联邦政府内平均比例为1审计员对125个

工作人员,在美国金融/银行部门为1名审计员对162名工作人员。与此相反,联合国系统的平均比例为1对264,就最大的组织--联合国而言,比例高达1对346。¹⁶

24. 上述调查和这次联检组的审查对内部审计员除上述提到的已扩大的职能外在责任和监督制度中的作用提出了若干问题。首先,审计范围是一种真正的挑战,因为许多机构在全世界有实地和区域办事处,而内部审计(和其它监督)部门几乎总是集中在机构的总部,可动用的旅费也不多。一半机构在审计员调查中指出需要增加工作人员以便覆盖足够的范围,而其它一半机构目前尚能维持,但预计在不久的将来需要更多的工作人员。

25. 大会非常关注联合国内的这个问题,因为总的方案开支大幅增加的同时,内部审计资源几乎没有增长。此外,四分之一的审计职位的职等(P-2)低。审计委员会于1992年报告,联合国内部审计员的人员配备远远低于所预期的工作水准和覆盖适当范围所需要的审计员人数。大会随后在1992年要求秘书长“采取紧急步骤加强内部审计功能的独立性和有效性”并对内部审计调查结果作出反应。¹⁷

26. 第二,基本原则要求内部审计是一项独立的鉴定活动,能够充分地得到资料,行动自由,并能得到该组织行政首长的支持。事实上,几乎所有的部门都直接向其行政首长报告。一些有积极开展活动的审计委员会,定期审查审计报告,并且内部审计长声明他们定期和高级管理层讨论覆盖范围和重要的调查结果,执行管理部门所采取的矫正行动。

27. 然而,这些活动全部是内部的。除了联合国新的汇报程序(见第八章),似乎没有一个内部审计部门公开或向理事机构报告其总的工作方式、覆盖范围和所取得的结果。此外,内部审计员本身的调查发现大部分部门不受到任何外部质量保证审查。确实在许多组织内,内部审计员在其审计中和外聘审计员紧密合作,外聘审计员审查和评论内部审计工作,但这一过程仅提供极有限的公开报道。

28. 因此,基本上,内部审计员的工作在秘书处之外是“看不见的”(有时甚至在秘书处内也是不易看见的)。这引起了可以理解的怀疑和关注:这些单位是如何开展其监督和改进职能的,它们能否并且如何在有关的高级管理员的压力之下捍卫其独立地位和审计调查结果和建议。检查专员认为不应公开个别审计的细节,也不应鼓励“微观管理”。但他们相信,本报告别的部分讨论的一般性内部监督活动和结果的某种形式的总结和公开报告是重要的,有助于确立组织绩效的必要透明度、责任制和信誉。

29. 最后,内部审计和其它监督部门的工作人员的职业特性是一个关键的限制因素。1994年审计员调查发现,现在大部分审计工作人员都有管理和财务方面的高

等学历，在许多情况下有专业证书。¹⁸联检组还进行了包括其它类别的内部监督部门在内的一项局部和非正式的调查，显示了普遍大体上相似的情况。

30. 尽管有这些进展，不小一部分的监督工作人员在其加入该部门前仅仅只有非管理领域的学位和/或者没有任何管理分析经验。一部分这反映了以往小型和往往新的监督部门的工作人员招聘情况，往往仅重视“了解该组织和”文笔漂亮”的资格。然而，监督工作越来越技术化和复杂化，可得到的内部监督工作人员职位非常之少。今后，各组织必须雇用受过扎实专业教育、培训，并在管理审计、评估、检查、调查和制度分析方面具有经验的高工作效率的全面编制人员。由于目前许多监督员额，特别是内部审计部门的员额，级别比较低，因而招聘此类人员越来越困难。

B. 内部评估

31. 本报告第二部分表3A和3B所显示的内部评估部门是联合国系统内责任制和监督工作比较新的参与者。这些部门在1970年代后期和1980年代早期迅速扩大。1977年联检组编写其第一份内部评估调查时，13个组织中仅有2个组织具有比较象样的制度。到1981年，23个组织内有12个有了一种制度，到1985年，该数字上升到24个受调查的组织中有21个有此类制度。¹⁹

32. 审计和评估有很大区别。审计最初是作为专家对财务报表的鉴定出现，而评估主要关系到政策和方案的结果和成本效益的研究和分析。现代审计是将绩效对照准则，而评估是评定方案和项目的设计、实施和效力。这两项工作在它们计划其工作和收集、记录和分析数据的方法方面也不尽相同，而且它们越来越相交重叠。尤其是，评估者越来越多地把成本和效率的考虑纳入其工作，而审计者越来越多地审查管理实施进程（包括固有的监督和评估制度），和相对目标而言的绩效和结果，将其作为其工作的一部分。²⁰

33. 自1985年以来，联检组没有进行过全系统的评估调查，因为评估制度的发展似乎已经稳定下来。然而联检组在其1985年的报告中确认仍然广泛需要继续扩大和改进评估活动，坚定地把其纳入日常组织决策和业务的过程中去，确保各组织强调方案的绩效和结果而不是投入。联检组还发现几乎在所有组织内比较小的评估部门工作量过大：它们只能用其一半时间进行直接评估、汇报和后续工作。而其余时间则用于扩大制度发展；和在连续不断的基础上管理总的评估制度以保证其顺利地发挥作用。²¹

34. 自1985年以来，一些较小的机构增添了其内部评估部门（在联检组的鼓励

之下),其它一些组织由于工作人员离任或者员额的裁减反而失去了它们的小单位。但是,全系统专职评估部门工作人员的总数(不包括世界银行)从1985年联检组评估情况报告指出的58名增加到1995年的84名(见第二部分表3),在过去10年几乎增加了45%,非常令人鼓舞。此外,一个机构间评估工作小组在1991年进行了一次非正式调查,该调查表明在加强评估工作方面取得了一些实质性的进展,使其成为组织业务工作中更为成熟和得到确认的一个组成部分。在这个小组的讨论之后,联合国开发计划署(开发计划署)更新了其“评估员准则”,²²关于协调监督和评估原则的进一步机构间工作也正在开展(见第六章的讨论)。

35. 最近的评估工作确实似乎大大有助于改进联合国系统内各组织的责任制和监督:

- (a) 广泛向理事机构、捐助国和接受国、方案管理员、研究员散发各种各样的组织绩效和结果评估报告,从而大大增加了组织业务活动的透明度和信誉,以及监督和责任制职能的能见度;
- (b) 在许多组织内由方案管理员采用“固有的自我指导的评估”(即在中心部门的深入评估和外聘评估之外的评估)似乎具有重大的参与价值,使工作人员意识到良好规划、注重结果和直接反馈以便及时纠正实施问题的重要性;
- (c) 一些组织最近取得了重大的进展,建立了(往往是计算机化的)评估“教训”数据库,有助于整个组织改进决策和今后规划。

36. 内部评估制度由此看来已基本上稳定并且羽毛丰满,能够提供上述服务项目。它们显然有助于全组织努力改进方案的业务,形成绩效管理风气,更有系统地就方案的结果开展后续工作和进行汇报。然而,与内部审计一样,评估工作人员的资源相对联合国系统每年方案开支130亿美元而言仍然是非常小。

C. 管理服务、检查和调查

37. 1981年联检组报告了联合国系统内的管理服务。它发现联合国系统一般不重视管理改进行动,例如一小部分部门资源较少,因而成果有限。检查专员认为各组织应加强这些职能有系统地坚持执行管理改进,“解决麻烦问题”以帮助管理员,使程序合理化、对制度进行分析、评估工作人员需要和工作量。²³

38. 各组织普遍接受了联检组的建议,但由于财力有限,它们怀疑其部门是否能够予以加强。它们同意管理服务部门应提供有关人员配备要求的咨询(尽管一些

引证了具有发展工作标准的问题)并应报告理事机构,它们还强调有必要用现代化管理方式有系统地培训工作人员并同意应进一步采取行动。²⁴

39. 1994年,如本报告第二部分表4A和4B所示,管理改进或管理服务部门仍然很小,而且人数相当有限,但也有了一些改变。以前最大的部门(联合国管理咨询服务处)消失了,管理咨询或审查部门则增加了若干内部审计单位,其他一些部门在以往几年内也创建了类似的单位。令人鼓舞的是,其中一些单位现在直接向行政首长报告。可惜其他一些单位似乎仍然向联检组在1981年报告的那样:规模小、无足轻重,没有公开报告其绩效,对各组织的业务活动很少参与,影响很小。

40. 过去一两年内,“检查和调查”是更多受人注意的课题。这是因为采取行动解决“浪费、欺诈、贪污和管理混乱”,特别是因为新闻界对联合国系统方案内这些问题的报道和指控引起了会员国的关注。

41. 全世界每个国家、每个大型组织都有浪费,欺诈,贪污和管理混乱的问题。这点,从每天的国际新闻报道、从越来越多有关这些弊病的症结所在和解决方法的国家和国际文献卷册中都不难看得出来。²⁵在过去10年内,联合国本身在国际防止罪行会议上一直致力于解决公共官员滥用权力的腐蚀性现象,最近还发表了反腐蚀的实践措施手册,以抵制官方腐败和威胁。²⁶采取纠正行动是绝有必要的,否则,这些问题就会损害到一个组织的业务,腐蚀其工作人员,严重地破坏其信誉。大会已在其第47/211号决议内提到了这点。²⁷

42. 检查在一个具体组织单位内作为实地审查人员配备、工作流量、积压工作量、产出、服务和管理决策可以非常富有成效。它们帮助确保方案管理员采用管理控制来精简活动、仔细分析工作量、消除浪费和重复,最佳地使用委托他们管理的少量人力资源。

43. 目前,只有少量组织把“检查”职能纳入其监督部门的权力范围之内,这些组织是:联合国教育、科学和文化组织(教科文组织),联合国粮食及农业组织(粮农组织),和新的联合国内部监督服务办公厅。1995年联合国难民事务高级专员办事处(难民署)将建立一个检查部门,世界粮食计划署(粮食计划署)也正在考虑建立检查部门。开发计划署审计和管理审查部门在其管理审计工作的范围内处理基本的检查(和调查)概念和问题。

44. 早在10年前,联检组和各组织就已鉴定检查工作对管理服务部门而言是一个重要的职能。开发计划署和目前已不存在的联合国管理咨询服务处早已进行了范围广泛的这种类型的分析。一些联合审计和管理审查部门正在为其实地办事处进行类似的有用的审查。令检查专员印象深刻的是联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程

处(近东救济工程处)的小型赔偿和管理事务处正在进行的业务和人员配备审查。然而,整个系统内此类审查总的比例与其潜在利益相比似乎仍然很小。

45. 目前受到广泛注意的第二类问题是“调查”,这一般可界定为“详细审查”或者“官方审查”,特别在下列范围更是如此:可能涉及严重资源浪费、欺诈、偷窃、开支过量、效率低或者没有效用,管理、财务或预算控制薄弱。

46. 调查活动目前和检查工作一样有限。几乎所有的组织都告诉联检组,它们很少进行调查,而且近年来行政问题协商委员会(行政协商会)编制的机构间数据证实了这一点。(当然联合国除外,在过去几年内,联合国提供的紧急维持和平和人道主义行动大大增加,涉及到几十亿美元、艰苦的实地形势和决策中极为紧急的情况,所有这些都是浪费、欺诈和贪污问题的滋生地。)

47. 检查专员认为联合国工作人员绝大部分是诚实的,但所有组织不可避免有一些浪费和贪污的问题。至今各组织此类问题的发生率极小表明有三个可能性:

- (a) 事实上浪费和贪污现象很少;
- (b) 有浪费和贪污现象,但还没有进行调查以揭露和纠正这一现象;
- (c) 最为严重的是,存在浪费和贪污现象,但组织文化容忍这一现象。

48. 要找出这三个可能性中哪一个是主要的,并且发生在哪些领域,各组织需要以专业、有效和可靠的方式处理潜在的浪费和贪污问题。进行此类要求高且深入的工作的资源拮据,但调查专员认为各组织必须至少开展一些此类监督工作。目前联合国系统内较受重视的两项重要且成本低的促进调查监督的方法是:

- (a) 每个组织必须进行“脆弱性分析”,确定最可能发生浪费、欺诈和贪污的领域,使工作人员和管理员警觉到这些领域,并把这些考虑直接纳入正常的审计和管理审查规划内;
- (b) 各组织可以考虑设立一条“热线”,使最了解方案的工作人员能够报告可能发生浪费、欺诈和贪污的情况以供调查。大会呼吁在联合国内建立此一制度,尽管秘书处有些拖拉,仍于1994年后期建立了此一制度。²⁸热线可能会鼓励“古怪”的电话和报复性的指控,然而,如果对热线报告进行专业调查和审慎处理以确保报告一方和被告一方双方的权利均受到保护,它们可以成为消灭浪费、欺诈和贪污现象并依靠工作人员确保本组织高标准的道德和绩效的重要工具。

49. 检查专员认为上文概述的对检查和调查重新唤起的兴趣不仅关系到欺诈和滥用职权。此类问题无疑需要更有系统地事先防备、鉴定和处理。但它们主要发生在大规模的紧急实地活动中,而不是发生在各机构的小规模方案和行政职能内。

50. 成员国同样关注的是对秘书处管理不当和“朽木”现象的指控，即是说，单位、方案管理员和工作人员表现差或其服务被白白浪费。检查，其重点是实际的业务工作，能够定期直接检验整个组织的管理绩效和结果，鉴定问题领域和评估一个部门的效率和效力。这些检查对加强一个组织的信誉和透明度也很重要。

51. 但是，目前在各组织内此类活动量小的主要原因之一还是因为缺乏资源。一个小型内部审计部门的领导告诉调查专员：一项调查工作能占去该部门每年工作能力的四分之一，排挤其它紧急职能。管理服务审查、检查和调查都是深入彻底、非常具体和根据事实的审查，需要大量的资源。没有更多的资源，或许包括临时利用其它精明的工作人员，对这些组织而言是很难开展这些调查工作的。

52. 极其需要扩大此类审查。重要的是仔细和定期分析工作计划、工作量和工作流量和人员配备的需求，这是贯穿本报告，特别是第五章中关于绩效管理讨论的基本论点。

D. 寻求适当的平衡兼顾

53. 上述内部监督部门概论所提出的模式基本上是一个散乱的模式。在各组织内有许多各种各样的小型部门。尽管有趋势合并这些部门（主要是内部审计和管理审查），但这是有限的。最大的组织，联合国秘书处于1993年后期合并了其内部监督部门，并于1994年建立了新的内部监督服务办公厅，“最小的机构之一，国际民航组织（民航组织）计划于1995年进行类似的合并。一些机构甚至有了反复：世界卫生组织（卫生组织）若干年前合并了其两个主要内部监督部门，但最近决定再次把它们分开。

54. 每个组织当然必须作出其本身的管理选择。调查专员认为，重要的是，它们应试图在一个战略性综合的基础上根据下列几章内讨论的总组织绩效考虑作出这些决定。此外，他们鼓励各组织考虑在有可能的情况下合并其小型内部监督部门的下列种种优势：

- (a) **增加独立性。**规模更大、能力更强、有希望向高层管理一级报告部门的可以增加独立性；
- (b) **更大的灵活性和回应能力。**因为扩大的工作人员资源能够更容易地随着环境变化需要在内部监督工作中掉换，不受限制于狭隘的分组界限；
- (c) **更大的透明度。**合并的部门能更好地每年汇报其工作、调查结果、所取得的成果、对组织内的总管理绩效、进展、困难和其它问题的观

点；

- (d) **更加专业化**。通过更有系统地招聘一个平衡兼顾的工作队伍以开展各种类型的监督工作、改进支助能力、更有条理开展专业培训和职业发展机会以实现这一目的；
- (e) **规模经济**。通过协调工作计划和合并各种任务、实地考察、行政和支助服务、汇报能力以实现这一目的；
- (f) 由于比较大的部门可成为与方案管理员、理事机构、专业机构和其它组织相互作用的更有力的中心因此可使该组织具有**更大的能见度和促进管理改进**；
- (g) 最后，但并非最不重要的是，通过为组织提供一个更有系统、更有力、更专业性和更透明的内部监督和审查制度以**提高能力加强组织的责任制**。

55. 不幸的是，至今大多数合并的监督部门现有的有限资源并没有增加。特别对检查和调查工作而言“廉价”监督不会产生成员国要求的业务改进。调查专员注意到过去20年来无法打破的僵局，理事机构对行政首长施加压力，要求把更多的现有资源用于加强监督和管理，而行政首长反过来对理事机构施加压力，表明如果它们想有这些变化，则须提供额外的资源。

56. 希望本组织目前对责任制和监督出现的新的和强烈的关注和下面几章内讨论的其他因素可以帮助打破这一僵局，激励各组织的行政首长和理事机构增加其小型内部监督部门的资源、提高其地位并更多使用其报告。这些监督活动如果能适当地配备人员和得到支持，便可以在“回收成本”和“节省费用”的基础上开展，节约的资金和减少的浪费远远超过其预算的费用。这些部门，作为一个整体，事实上应定期加以评估，看它们在促进节约、帮助提高生产力和组织效率、检验内部控制、帮助把组织文化转向更着重绩效的方针。

57. 与此同时，已经开展了一些重要的新活动，改善和合理地开展内部监督活动和资源的使用：

- (a) 一些组织正在制定新的、更加全面的绩效衡量和评定制度，还通过行政协商会开展一项机构间的工作。这些制度合并了各种各样现有的监督因素、程序和技术。它们可以通过为审查和决策提供更加具体的绩效数据，大大地促进内部监督机构的工作并且加强基本方案管理。这样的努力不但是一个挑战，对所有的组织而言也是一个综合管理方法的重要组成部分(见第五章的进一步讨论)。

- (b) 开发计划署同一家国际会计和审计公司签订了一项外包安排，为开发计划署在亚洲和太平洋地区的外地办事处每月提供外地办事处的帐目审查和每年的内部审计。“现场”公司能够用低于来自纽约的开发计划署审计员的成本开展此项工作，与此同时又能使该署的审计员从事更为深入的管理审计工作。这一制度正在予以仔细的审查和改进，并已扩大到在非洲的开发计划署和联合国人口活动基金(人口基金)的办事处以及亚洲和太平洋的其他办事处。总之，直至1994年底，这一安排涉及65个开发计划署的国家办事处和43个开发计划署国家局长办公室。
- (c) 联合国的方案评估一向很慢，要费几十年的时间才能对每一重大方案进行一次评估，而规划、实施和审查每份研究报告则要多年的周期。从1994年起，联合国的评估方法(和其他监督职能)将采用一个“风险分析”的方法，更加集中地监督规模大的，能见度高的、具有重大潜在调查结果而近期没有进行监督审查的那些方案。此外，(根据联检组许多以往的建议)，将大大缩短联合国的评估周期，进行改革以便更好地收集监督资料，并将整顿和改进自我评定工作和集中绩效报告。³⁰

58. 检查专员在总结本章节时推荐了三个分析框架，指出这三个框架可能有助于各组织及其理事机构考虑如何最佳地平衡兼顾和调度其拮据的内部监督资源。前两个框架来自于最近关于监察主任和政府责任的极其详细和富有洞察力的研究报告。作者指出了五项基本措施，可作为有用的工具来评估监察主任活动的功用，这也可用于联合国系统内各组织的内部监督部门：

- (a) 专业化--坚持部门工作程序和产品达到特定监督领域规定的专业水平；
- (b) 范围--监督工作人员对组织工作人员总数和预算资源总额的比率；
- (c) 节约数额--监督调查和实施建议结果得到的财务产出；
- (d) 质量--进行调查结果成功采取的纪律行动和资金回收；和
- (e) 能见度--不仅仅向理事机构和局外人汇报，并且编制人们可以阅读的有效和面向行动的报告，帮助制止可能的违法者，促使在组织内采取及时和重大的纠正行动。³¹

59. 在整个联合国系统内，还有许多工作要做才能采取这些措施。审计和评估准则已取得了重大的进展，但检查和调查还没发展完善或者达到专业水平。全系统的监督范围往往非常狭小，尤其是总部的小型部门要费很大的劲才能监督全世界

的外地方案。一些内部审计小组的确有“记分数”，统计其建议被实施的百分比和取得的成本节约，但是许多没有这样做，而且几乎没有一个内部审计小组将其报告公开。调查数据也非常有限，因此无法弄清问题究竟有多严重。尽管已经相当广泛地散发了评估报告，但是内部审计和管理事务及其他部门在其组织外部几乎是看不见的，有时甚至在其内部也如此，这影响了组织信誉。

60. 很清楚，比较大的机构，特别是在世界范围内开展广泛实地业务的机构，比小型的、专门技术机构承受更大的监督压力和责任。但是所有的组织应根据其具体情况仔细考虑如何最佳地应付这些现有的绩效方面的限制。

61. 然而上述考虑并不能确保内部监督部门在总的组织绩效和向成员国提供服务方面能长期取得成功。为此目的，必须考虑第二个更加广泛的监督问题的框架：³²

- (a) **兴趣**--本报告从头到尾讨论了系统内最近出现的许多新的责任制和监督活动和改革，表明了联合国系统内比以往对这些问题具有更大的兴趣和关注；
- (b) **信任**--这一重新出现的兴趣还表明继续需要向各国政府保证该系统的效力(如1982年行政协调会所指出的那样，见导言部分引语)，并且由于公众普遍不相信和不信任大型公共和私营机构的绩效而更加予以突出；
- (c) **脆弱性**--近期内各种各样资源和全球实地业务活动的快速增长显然更容易使整个联合国系统的方案出现浪费和管理不当的情况；
- (d) **增加值**--确保各组织向成员国提供有用的服务并且最有效地利用委托它们管理的资源是一个最关键的挑战，对此本报告所讨论的内部监督部门和其他责任制方法和制度必须令人信服地持续不断予以解决。

62. 第三个也是最后一个框架来自于1980年机构间对设立评估制度问题的分析。尽管自那时起各组织在许多监督领域内已取得了进展，但这一分析仍然是非常切实有关的。正如经修改后在下文列出的那样，它查明了联合国系统各组织的“组织文化”中可能严重阻碍内部监督部门进行工作的关键因素：

- (a) **支持不力**，特别来自高级管理和主管机构的支持；
- (b) **监督调查结果的可信性**，需要采取严格的专业做法，使调查结果对使用者具有权威性；
- (c) **未能明确**具体监督审查的目的(并就此取得一致意见)；
- (d) **监督调查结果的反馈不够**并且很少加以利用；

- (e) 现有的监督政策和方法使用不匀，先决条件薄弱，特别是组织目的和目标不明确，方案和项目设计不善；
- (f) 监督工作的作用和责任不明确；
- (g) 抵制改革/工作人员的参与，同时强调“人的因素”以及技术监督方法，承认工作人员理解和参与组织绩效改进的重要性；
- (h) 不遵守和缺乏奖励，需要有真正的奖赏和认可以鼓励良好的绩效，但在存在问题和需要改进的地方必须果断和一致；
- (i) 应用监督词语不严谨，特别是随随便便地把各种各样的研究称为评估、审计、检查、或者调查，尽管这些研究并不符合正式的标准；
- (j) 不切实际的期望，过多寄望于少量的监督活动来解决事实上在该组织的管理和方案体制内根深蒂固的问题；和
- (k) “东拼西凑”方法，试图通过解决上述一个或几个问题改进监督，而不是采取一个持续的综合方法进行组织绩效改进。

63. 这一系列的问题，特别是最后两个问题突出了这一事实：内部监督部门仅仅是组织监督、管理改进和责任制的一个因素。单靠这些部门是不可能解决这个问题的。六个其他领域也同样的极其重要，以下六章的讨论可以表明这一点。第一个领域——健全的管理控制制度和有效地利用信息技术——包括两个非常关键的要素。如果没有这要素，有效的组织绩效和内部监督部门的工作将会远要难得多。

三、管理系统

64. 各组织的管理系统和程序是改进责任制和监督的第二个关键因素。本章节讨论这一方面的两个重要构成部分：首先是最古老和最理所当然的专题--内部控制；第二是最新和最富有挑战性的迅速演变的专题--信息技术应用。

A. 内部控制

65. 各组织的内部控制与内部审计部门同时产生，甚至早于内部审计部门。内部控制通常被视为简单的服从工具。然而在本研究的初级阶段，几个组织提请检查专员注意最近一份分为四卷的研究报告，其中深入分析了综合的内部控制框架、报告和评估内部控制系统的评估工具。这项研究具有极高的参考价值，因为它强调各组织必须继续审查和重新考虑其内部控制系统，提供了谨慎的定义以克服过去的误解，并修订了内部控制在现代管理方面的作用。⁴⁴

66. 这研究报告强调指出，内部控制试图促使一个组织努力实现其任务并防止出现意外情况。内部控制提高了业务活动的效率和效力，降低了财产损失的风险并有助于确保财务报表的可靠性和遵守法律。研究报告确定了内部控制的五个主要构成部分：

- (a) **控制环境**--为一个组织确定基调的基础，其根本因素是：
 - (1) 其工作人员的忠诚、道德价值和才干；
 - (2) 业务方式和管理哲学；
 - (3) 授予权力和责任的制度；
 - (4) 人力资源管理；以及
 - (5) 理事机构的监督；
- (b) **风险评估**--确定和评估可能会妨碍实现组织目标的风险；
- (c) **控制活动**--有助于确保管理指示得到执行的政策和程序；
- (d) **资料和通讯**--使工作人员不断了解和认识到他们的责任，编制报告和资料，提供整个组织决策所需要的内部(和外部)资料；以及
- (e) **监督**--经常评估内部系统的绩效。

67. 这些构成部分相互结合起来，组成一种可以对日益变化的条件作出积极反应的具有协同作用的综合体系。特别是对于必须为整个组织确定基调并向他人分配

职责的行政首长来说，这些构成部分还产生了责任。此外，财务干事特别重要；理事机构必须进行管理、指导和监督；内部审计员必须评价系统的效益。最后，所有雇员都应该把对内部控制的认识和责任列入其职务说明（另见关于在一个组织的所有工作人员中间建立一种“管理文化”和培养一种对组织绩效的责任感的重要性的第四章和第五章）。³⁵这种对内部控制的宏图大志和全面的观点表明各组织采取的许多行动应该超越“照规则做”或“阅读手册”的办法。

68. 正如本报告第二部分表5.A和5.B所表明，联合国系统几乎所有组织都已经更新其计算机化财务和其它控制系统，或正在安装新的系统。比较广泛地来说，许多组织本着以上所列举的内部控制研究的精神，一直努力或现在正在努力，有时在顾问的协助下在比较全面的过程中重新评估和简化其全面的财务控制细则、条例和系统。

69. 由于大会的压力，联合国秘书处也许正在进行最大的变革。由于联合国审计委员会发现了财务程序和控制方面越来越多的问题，因此大会要求该委员会和行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）更多地注意内部控制问题。在1990年、1991年和1992年各项决议中，大会阐述了理事机构希望加以改进的内部控制问题的范围，反复呼吁在以下方面采取行动：

- 扩大审计范围和执行审计建议；
- 关于欺诈性资源使用的保密报告；
- 严格的盘存控制；
- 更为有效地控制补贴和津贴支付；
- 严格遵守关于未偿清债务的规则；
- 所得税偿还方面的舞弊行为；
- 更为透明和成本效益高的采购政策；
- 更好地控制短期聘用；
- 追索被挪用的公款；以及
- 对犯有舞弊行为者提出刑事指控。³⁶

70. 针对这些和其它关注，大会还在其第48/218号决议中呼吁秘书处“至迟于1995年1月1日前建立一套新的和有效的责任和负责制。”³⁷根据这一指导，秘书处编写了一份报告，如果该报告付诸实施，将是在联合国系统内对内部控制构成部分进行的前所未有的最广泛的修订。³⁸秘书处官员特别希望，现在付诸实施的综合管理资料系统将提供内部控制程序，例如全面实时职位管理、完全综合的人事/薪给职责、对工作人员应享权利的自动评价、采购和财务义务的结合、综合的盘存和财务

档案、连机编目和新的帐户代号结构。

71. 各组织目前并不拥有管理能力或资源来进行连续的内部控制重新评价。然而正如以上主动行动所表明，现有的内部控制政策和程序不再被视为理所当然的。具有更广泛的共同重要性的其它几个内部控制方面也值得在此加以说明。

72. 首先在1992年至1993年期间，行政协商会举行了一系列各组织高级会计师会议，目的是制定一套联合国系统会计标准，作为第一步由各组织用于审查1993年12月31日为止的财政时期的帐户。在制定这些标准时，各组织参照国际会计标准委员会的标准，并同外聘审计团密切合作（见第七章）。这些标准于1993年提交了大会，受到了欢迎和核准，后续评价报告将于1996年编写。根据这些标准的演变情况，现在正在努力为各组织的财务报表制定一种统一的形式。³⁹

73. 第二，一些联合国工作人员代表认为，《工作人员细则》第112.3条如果付诸实施，已经对责任制和控制提供了一种强有力的工具。这一条规定：

“因工作人员玩忽职守，或违反任何条例、细则和行政指示，而使联合国蒙受任何财务损失时，则要求该工作人员赔偿一部分或全部损失。”

74. 开发计划署已经对这种关注作出了反应。1993年9月和10月，署长签发了一项指示，坚决支持一种责任制文化，包括完全和迅速实行开发计划署《财务细则》中关于追究违反这些细则和有关指示的开发计划署官员的财务责任的第103.2条。一个常设委员会已经设立，目的是审查应负“首要”责任的高级管理人员所涉及到的案件和责任。“开发计划署目前正在同联合国和开发计划署其它部门磋商并根据所取得的经验来完善常设委员会的工作，以便统一行政追索和纪律程序。开发署还为其责任制机制制定了一种简要分析和整个过程的图解。

75. 联合国审计委员会在其1992/1993两年期报告中欢迎开发计划署常设委员会，认为这是监督联合国系统的一个创新的机制，并认为其活动具有许多优点，因为它向工作人员明确表明，他们应对其行为的适当性负责。⁴⁰此外，是在一个联合国特设专家组于1994年9月建议秘书长注视开发计划署委员会的经验，并考虑在联合国内设立一个类似的机制，作为加强制止舞弊和其它不当行为的一种方法。⁴¹

76. 秘书长已经于1993年编写了一份初步报告，探讨追索被挪用公款的可能性。⁴²其它几个组织向检查专员指出，它们正在考虑重新注意阐明指示，并更积极地运用与上述联合国《工作人员细则》类似的关于滥用资金的规则。检查专员认为，本系统其它组织在决定其本身在这个个人责任和财务责任的重要方面今后采取何种行动时应该考虑开发计划署的主动行动和经验。

77. 第三，最近几年里，在人事政策对话中往往援引“忠诚”的概念，因为《联

合国宪章》第101条规定，忠诚的“最高标准”应该是聘用工作人员和确定其服务条件的首要考虑。检查专员在其关于联合国秘书处责任制和负责的1993报告中指出，现有的联合国系统的《行为守则》是1954年，即40年前发布的。“秘书长于1982年重新发布，“但从未修订。检查专员认为，早就应该发布全面的指示，以便使联合国系统各组织的道德行为的预期标准得到修订，明确阐明，可以并将得到执行。

78. 秘书长在上述1994年8月的报告中表示，1954年行为标准尽管很健全，但从未准备用来取代强制性规则，也并不能反映联合国工作人员40年以后所面临的责任和情况。联合国秘书处在正在审查和修订整个1954年的标准，以便为本组织制定真正全面的行为守则，从而确定具体的道德准则。“国际公务员制度委员会(公务员委员会)希望对《行为守则》进行一次全面的审查，并于1995年发布修订的守则。其它各组织不妨制定其本身的道德守则，作为对全系统成果的补充。

79. 第四点也是最后一点，本联检组报告的多数内容涉及到在更具创造性、灵活性和强调结果的环境内发展、鼓励和支持良好的管理。但每个组织还必须处理管理不良和管理不善的问题，这不仅反映了个别管理人员的不明智的决定和行动，而且还反映了整个组织的结构、文化和/或政策方面的比较广泛的问题。“少数管理人员的管理不善可能会极大地损害各种方案、挫伤工作人员的士气、削弱一个组织的公共形象并破坏许多其他人的良好工作。内部控制是迅速查明管理不善问题和发起纠正行动的第一道防线，但良好的管理人员和强有力的文化是将内部控制方面的困难降低到最低限度的关键因素(正如以下第四章和第五章所强调指出)。

B. 信息技术

80. 本报告导言部分指出了责任制的四个方面：遵守方面、谈判方面、专业/酌处方面和预期方面。各组织为了作出反应和最佳使用信息技术所作的努力比本报告中所讨论的任何构成部分更明确适合专业和预期责任制方面。

81. 信息技术是转变现代管理和各组织的一种重大发展。它正在急剧迅速地变化并将继续变化，它是一个需要掌握的复杂和困难的领域。然而最近对管理的分析表明，甚至在“白领”服务行业里，信息技术应用正在大幅度地提高生产力。目前的情况好比二十世纪初工业中推广使用电的情况：这一时代的管理人员大约经过20年才找到了如何最佳地利用其新近电气化的工厂的方法。

82. 联合国系统各组织目前正在试图跟上信息技术的步伐，并在一系列重要的领域里运用信息技术，但由于信息系统工作人员人数少而且对各组织的信息技术资

源的要求竞争激烈,这种情况使得这项任务更为艰巨。正如以下非常简要地说明的那样,其基本的信息技术任务包括确保有效和最新的计算机化行政和管理系统,发展独立的连机数据库和新的信息传播渠道,并建立对信息技术的新的管理控制。

83. 更为重要的是,各组织还有责任认真解决有效的信息使用的比较广泛的阶段和挑战:

- (a) “事务工作自动化”和安装网络;
- (b) 综合方案管理(不仅仅是行政)资料系统;
- (c) 一个指导性组织资料系统战略; 以及
- (d) 进行彻底的工作流程分析,以便确定在业务活动中如何最佳地运用信息技术,而提高组织的效率和绩效。

84. 正如前一节所讨论的那样,许多组织正在进一步实现其财务和人事管理系统的计算机化。联合国综合管理资料系统这一联合国系统规模最大和成本最昂贵的发展努力自1990年起一直在发展,到1997年为止,估计费用高达7,000万美元。这一系统的“初次发行”已经完成,这项工作现在从纽约总部扩大到联合国其它工作地点。⁴⁸

85. 此外,各组织还一直在利用信息技术为其各种实质性方案发展许多特定的系统和数据库。例如,最近对联合国贸易和发展会议(贸发会议)这个不太大的组织进行的调查发现28个不同的计算机系统需要以协调的方式进行评估以便今后得以有秩序的发展。此外各组织一直积极地研制实质性应用软件供全世界范围使用,已经由资料系统协调事务咨询委员会(资料系统协调会)编目。⁴⁹

86. 另外还展开了一些重大的机构间活动。行政协调会于1993年设立了一个高级别资料系统工作组,以便审议联合国如何进一步向公众开放其资料。工作组承认,当今的技术可以提供重大的业务效益,因为联合国系统寻求更为协调和有效的方案,工作组还审查了网络基础设施的替代办法,并决定,联合国系统应该集中努力发展相互联系的资料系统。行政协调会广泛赞成这些结论,并开始改组这一方面的机构间机制(见第六章)。联检组目前正在完成一份关于联合国系统使用电信和有关信息技术的详细研究报告,以补充其1972年和1982年的研究报告。

87. 几乎所有联合国系统组织的一项中心活动是在世界各地收集、分析和传播其专业知识方面的资料。在这一方面,互连网络这个拥有大约3000万用户和每月增长率迅速提高的世界性计算机网络向联合国各组织提供了互相配合的新的重大机会,这是向整个全球社会传播信息的一种新的机制,也是促使各组织直接向全世界用户和研究者开放的一个机会。⁵⁰行政协调会工作组确认互连网络是非常广泛地覆盖

世界许多地方的一种充满希望的办法。至少十几个机构已经通过互连网络提供其部分资料，资料系统协调会已编制了一份使用指南。⁵¹检查专员还认为，互连网络的发展和能动性是全球通讯方面通向未来的一个重要途径，因此应该得到各组织的极为密切的注意和有效使用。

88. 与此同时，联合国系统还必须保持其现有的印刷文件，以便在世界各地资料系统发展的所有阶段为会员国服务。资料系统协调会发表了一系列范围广泛的关于联合国实质性活动的指南、目录和记录。此外，资料系统协调会图书馆间合作、标准和管理技术小组按照1992年联检组关于综合图书馆网络的报告中提出的建议讨论了资料分享问题。⁵²

89. 最后，所有各组织的这些资料系统和信息技术方面的努力需要新的管理控制和责任。正如资料系统协调会最近的报告中所讨论的那样，其中两个方面是电子档案管理⁵³ 和资料系统安全⁵⁴ 的问题和准则。

90. 上述资料项目的清单已经排得很满，但仍然忽略了最重要的信息技术任务。1994年对北美和欧洲的将近800个国际信息主管人员进行的一次调查表明，它们目前最高的信息优先事项都涉及到运用信息技术和网络来支持总的战略和目标，以及改变方法和程序：

- 重新设计组织程序；
- 使信息服务同总体目标保持一致；
- 安排和使用数据；以及
- 建立交叉功能系统。⁵⁵

91. 然而联合国系统各组织由于资源有限而且过去对于资料系统发展不太重视，因此远远落后于这一步伐。实际上，它们目前正在努力发展作为上述调查中的800个组织在1989年的优先事项的那些资料系统领域：建立系统基础设施、修订和结合各系统、调整技术和工作人员以及发展一种信息服务战略。在信息技术演变的这个“中间阶段”里，检查专员希望指出联合国系统各组织正在日益积极参与的四个重要方面。

92. 首先，在过去几年里，许多组织在“事务工作自动化”方面取得了相当广泛的进展，安装个人计算机供几乎所有工作人员使用。局部区域网络目前迅速扩大推动了这种趋势。这一进程是复杂的，需要许多工作人员训练和现场支助活动。在取得许多这些效益之前需要展开坚决的努力。然而这一进程已经开始产生重大的影响。办公室网络是非常重要的工具，可以打破各组织里的官僚主义的僵化，允许进行比以前更自由的通讯，更多地分享所需要的资料与合作，促进比以往更迅速和更有针

对性的决策。

93. 第二，显然必须发展一种综合的资料系统战略，以指导以后的发展并确保信息技术有效地用于展开各组织最重要的方案。令人遗憾的是，正如前面几段所指出，有些组织尚未制定一项坚定的战略，便已大力推动事务工作自动化。然而正如表6.A和6.B所表明，其中几个组织正在努力采取这个关键的步骤：国际电信联盟（电联）已经建立了一种特别广泛的程序，⁵⁶而许多其它机构现在已经或正在采取或正在规划各种努力。

94. 第三，最富有挑战性但也可能是最有用的一种信息技术是不仅包括财务和人事资料，而且包括规划、方案拟定和绩效资料的管理决策系统。这种综合的资料系统对于在整个组织内促进决策和方案执行极为重要。正如表6.A和6.B所表明，几个机构已经系统地探讨或正在进入这种艰巨而重要的进程。联合国儿童基金会（儿童基金会）正在努力制订和建立了一种方案管理者系统，以便提供一种统一的全世界性方案信息、执行决策、方案拟定和管理系统；儿童基金会在这方面已取得进展，给检查专员们留下特别深刻的印象。⁵⁷

95. 第四，本报告中关于系统工作分析重要性的小标题再次出现在信息技术范围内。在十年前一份关于正在变化的计算机用途的报告中，联检组强调了计算机的重要的“提高生产力”的性质。它敦促各组织利用计算机化来分析、反思、修正、提高、综合或消除各项组织任务以改进方案和向成员国提供的服务。⁵⁸同样，1987年联合国对计算机化进行的一次评估发现，多数部门没有得益于新的技术，因为它们未能同时重新安排工作流程和方法。该报告敦促进行这种分析，并密切注视和采用其它组织发现提高生产力的方法。⁵⁹秘书处官员说，现在正在落实的秘书处的新的综合管理资料系统包括总部的工作流程分析，今后将结合内部自动控制，目前正在日内瓦运用工作流程分析，并最终将在所有其它工作地点进行这种分析。

96. 各组织仍然似乎很少展开这种分析工作。令人遗憾的是，它们可能仅仅使现有的工作模式自动化。由于所有上述系统分析工作面临着匮乏的分析资源，这也可能是可以理解的。然而，最近功能强大的新的软件方案使得“工作流程”成为一种非常强有力和迅速发展的生产力工具。这些方案制订工作流程、追踪所有阶段的进展、确定薄弱环节、推动采取纠正行动、鼓励工作人员的主动行动，往往产生了相当大的成本节约和绩效方面的成果。检查专员认为，除了上述所有其它紧迫任务以外，各组织需要作出坚决的努力，利用这种非常重要的新的分析工具来促进其业务活动。

97. 资料系统发展的这许多正在变化的方面表明了这一领域的活力。各组织

难以跟上形势，但必须制订健全的资料系统战略和确定这一方面的重点工作，以便加强全面的管理和回应能力、提高责任制和监督、利用信息技术的力量来最佳地执行其今后的方案。正如以上所表明，联检组正在考虑于1996年审查利用信息技术来促进联合国系统的管理程序和实质性方案。

四、人力资源管理

98. 各组织的责任制和监督的第三个主要构成部分在于其管理人员和工作人员。与原先的“人事管理”或“人事处”的想法不同，人力资源管理不仅将工作人员看成是需要管理的生产投入，而且看成是在连续的组织加强过程中应加以认真挑选、鼓励、管理和发展的重要的重要的人力资产。人力资源办法加上信息技术也许是转变当代管理和各组织的最重要的新的发展。

99. 人力资源办法涉及到工作人员的态度和组织文化与程序方面的基本变革。人力资源管理鼓励创新、创造、承担风险和配合协调，而不是僵硬的程序规则和狭窄的个人绩效目标。人力资源方面的考虑应该坚决列入组织的战略规划（下一章将讨论），还应该有助于改组内部控制机制，以便提出必要的责任制和监督措施，同时消除繁琐的权力层次。

100. 一个组织应该计划如何最佳地调配其人力资源，灵活地安排工作，以满足日益变化的需求，并制订有效的赏罚制度。完成这些任务需要设立一个人力资源部，而整个组织需要方案管理人员，他们可以计划和管理劳力需求和供应情况、招聘和安排、成绩评价、赏罚措施和训练与发展的整个人力资源周期。⁶⁰

101. 十几年以来，公务员委员会一直提倡对人力资源管理采取一种综合的方法。作为人力资源管理的基石，它为叙级、合理安排内部薪给差别和规定基本的职能资料制定了共同的叙级标准。1982年，它就职业概念、任用的类型、职业发展和有关问题向大会提出了一份研究报告，强调有必要全面地对待有效管理国际公务员的人力资源。⁶¹

102. 为了支持这种全面的办法，公务员委员会多年来制定了一系列政策，协助各组织建立其人力资源制度。例如，它发表了一种人力资源管理模式和一些关于招聘来源、口头审考技巧和考试的研究报告以及考绩管理配套计划。然而连续的监督报告表明普遍缺乏统一制定的人力资源管理制度。

103. 一些组织已经取得了相当重大的进展。例如开发计划署最近的一本小册子便概述了其通过建立能力、提高技能和采用或改革人力资源管理制度来改进人力资源管理的努力。它查明了过去五年中在十个不同方面展开的重大变革，并概述了今后的人力资源战略，作为其下一轮“管理人事以应付变化”。⁶² 检查专员高度赞扬这份小册子，认为它全面但非常简要地概述了应付持续的组织变革的一种能动的人力资源制度。

104. 人们越来越承认,一个组织的各级管理人员是有效的人力资源管理的关键。开发计划署1993年的一份行政通知专门叙述方案管理人员应对他们如何监督、联系、发展和支持委托他们管理的所有工作人员负责。⁶³ 同样大会在呼吁在1995年1月1日之前在联合国秘书处建立一种责任和负责制时具体规定 它应该包括:

“确保方案管理人员对有效地管理分配给他们的人力和财政资源负责的一种机制。”⁶⁴

105. 联检组最近发表了一份关于提高联合国秘书处内妇女地位的报告。一个题为“一种适当的人力资源办法”的章节讨论了今后如何更好地处理妇女地位和提高妇女地位等重大人事问题。它探讨性地将过去的人事管理惯例同大会、秘书长和联合国工作人员最近对强调活力、透明度、对话和结果的新的人事办法所作的坚决的承诺进行比较。然后它提出了一种新的综合人力资源办法,着重强调加强人力资源管理能力、更为透明的进展报告和确保责任制和今后贯彻人力资源方案的措施。⁶⁵ 部分是为了响应这一建议,秘书长于1994年后期发表了一份报告,允诺制定一种实现秘书处人力资源管理的“现代化和恢复活力”的战略。⁶⁶

106. 在本章节中,检查专员概述了对于促进各组织责任制和监督极为重要的人力资源管理的两个关键方面。一个方面是管理发展,特别是训练。第二个方面是密切相关的管理改进活动。第三个方面,也许是更为重要的构成部分,即绩效管理,将在第五章中讨论。

A. 管理发展和训练

107. 本报告第二部分表7.A和7.B中的数据表明了联合国系统各组织管理发展和训练方面不同的情况。近东救济工程处、儿童基金会、开发计划署、人口基金、民航组织、电联、教科文组织和联合国工业发展组织(工发组织)等一些组织最近几年里在执行一贯的管理发展和训练方案方面取得了一些实际的进展。联合国、联合国人类住区中心(人类住区(生境)中心)、联合国环境规划署(环境署)、粮食计划署、粮农组织、国际原子能机构(原子能机构)和国际劳工组织(劳工组织)等一些其它组织现在正在开始展开这种方案。此外难民署已经建立了一种战略框架和一种综合的多年度项目,以便通过职业管理系统来发展一种新的人力资源办法和组织文化;一个主要构成部分是强化管理发展训练。⁶⁷ 而其它组织只有临时管理训练班,或依靠偶然进行的外部训练。

108. 行政协商会多年来一直通过其工作人员训练小组委员会的定期会议,在

这一方面积极展开活动。多年来尽管行动是有限的，但最近由于上述机构建立了管理发展方案而得以加速进行。公务员委员会根据其章程有责任拟定包括机构间一级的训练方案，它通过行政协商会小组委员会一直展开努力。1993年，公务员委员会颁布了与小组委员会一起拟订的关于评价训练的准则，并于1994年向各组织提议了它与小组委员会合作设计的一系列考绩训练模式。

109. 行政协商会小组委员会1993年的一份关于工作人员训练的报告强调指出，管理发展（其中管理训练只是一个构成部分）是人力资源管理的一个不可分割的部分、一种促进变革的强有力的工具和发展达到各组织战略目标所需要的工作人员的关键因素。它还强调了制定一个成功的管理发展方案的先决条件：

- (a) 最高管理部门的支持和明确的承诺；
- (b) 将组织的战略设想同管理发展努力和人力资源管理与规划结合起来；
- (c) 在各组织中形成一种“学习气氛”，着重强调新的管理技能、技巧和训练需要；以及
- (d) 管理人员直接参与协助管理发展努力取得成功。⁶⁸

110. 但行政协商会的审查表明，仍然要做许多工作。一半以上作出答复的机构没有制定管理发展方案，所提供的管理训练往往是不相关和无计划的。资金有限。采用新技术方面的训练不足。管理发展仍然强调训练，而且没有同人力资源管理很好地结合起来。评价训练结果的措施没有精心制定，与考绩和奖励方案有关的问题也妨碍了进展。首先，支持管理发展的管理系统、管理能力和组织价值，特别是“管理者的责任”方面需要加强。⁶⁹

111. 一些联合国系统机构仍然没有制定管理发展方案。普遍缺乏训练资金是一个基本问题。在拥有大规模训练方案的大型机构里，资金历来用于语言训练，因而妨碍了其它形式的训练的发展。管理发展是一个组织的一项主要和连续的工作，因此需要认真承担起财务义务。

112. 在作为人力资源发展一个组成部分的1992年的一次对训练的审查中，公务员委员会认为，训练应该满足提高的组织效率和工作人员职业发展的管理需要。然而它强调，在争取提高管理效益过程中，工作人员的训练需要不应该忽视。十年以前，该委员会曾向各组织提出一个评价训练需要的模式，因为它认为这是评价训练设施和影响的重要的第一步。公务员委员会还认为，上述1993年评价训练的准则是一个重要的必然结果，可以有助于争取对有效的训练方案予以更多的支持。作为最佳使用匮乏资源的一种手段，公务员委员会认为其作用是对于管理发展和工作人员的普遍定向形成一种机构间办法。⁷⁰

113. 在这一方面,正在展开两个重大的机构间主动行动。以绩效为基准的工作任务是多数机构中评价管理人员的基础,但通常没有得到管理能力发展的支持。因此行政协商会在联合国共同制度中采用了核心管理能力的概念,这方面的工作正在展开。

114. 1994年初,行政协商会的一个工作组报告了在联合国系统中形成一种“绩效管理风气”的重要性。该报告指出,各会员国的经验明确表明,管理能力是严格的管理人员绩效审查制度的核心,它提出了一系列原则和积极的机构间程序以发展这种制度。⁷¹ 这项重要的提议继续得到积极的机构间讨论。行政协商会工作人员训练小组委员会还为管理发展和训练制定了一种典型框架,用于支持提高管理效益和责任方面的努力。

115. 此外,方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)发起和主持了一种合作性的机构间训练努力,以加强联合国各发展组织在国家一级的配合概念和作用,并使驻地协调员制度更有效地支持各国的发展努力。这种训练由劳工组织设在意大利都灵的国际训练中心提供。⁷² 按照大会的各项决议,自1991年起,在都灵和国家一级举办了十几个外地一级协调管理问题讲习班。⁷³

B. 管理改进方案

116. 以上一节叙述了在总的人力资源管理系统中建立和扩大管理发展和训练方案所作的努力。联合国系统中仍然处于初级阶段的另一个关键构成部分值得注意,因为其对于今后各组织的绩效风气具有重要性。

117. 多年来,全世界各组织执行了各种“管理改进”方案,取得了各种效果。这些努力首先从雇员建议箱和降低成本努力开始,然后扩大到职业提高、质量研讨小组和其它技术。最近得到极其重视和运用的一种办法是“全面质量管理”,这种办法现在也在一些联合国组织中出现,而且是行政协商会1992年的讲习班的专题。

118. 全面质量管理努力通过根据事实和数据分析业务回应能力和绩效的全组织范围的努力实现连续的质量改进。全面质量管理承认,各组织,包括公共部门的组织,不仅必须满足其内部用户的需要,而且必须满足外部用户的需要。它强调应该促使人们带着他们的设想、倡议和创造性作为关键力量参与不断地改进组织的服务。

119. 全面质量管理的一项基本战略是合作努力解决问题。这种“建立协作”不仅是全面质量管理进程中的一个重要组成部分,而且是今天现代管理做法中强调的一个重点。然而要真正地改进公共部门管理,建立协作需要:

- (a) 最高管理部门的支持和新的非官僚性的程序;
- (b) 比较灵活的职业发展模式和结构,以推动临时的面向任务的协作;
- (c) 如何协同工作方面的训练;以及
- (d) 处理新的业务问题,使各班组能够更有效地协调其工作、作出决定、执行班组纪律,并由于其成就而获得奖励。

120. 目前在世界各地引起极大注意的另一个管理改进进程是组织的“重新策划”。重新策划产生于原先的“降低成本”的努力,在由于财政或资金问题而被迫减少其业务活动的各组织里被广泛用于改组和“缩小规模”。然而在健全的组织里,它也可以具有极大的全面价值,作为减少浪费、释放资源和提高业务活动的效率的一种连续性分析工具,即探讨现有程序的每一方面,以便寻求更佳和更有效的行动方法。无论是通过全面质量管理方案、内部监督或管理服务部门、提高内部控制效率来付诸实施,还是通过资料系统分析,重新策划可以通过以下方面产生重大的变化:

- 重新评估组织的宗旨;
- 调整组织以提供重要的服务;
- 为更顺利的工作流程重新确定结构;
- 进行改组,以便使各项工作配合工作现实;以及
- 恢复组织的活力,以便取得持续的竞争性。⁷⁴

121. 正如本报告第二部分表8.A和8.B所表明,管理改进方案和与全面质量管理有关的活动现在正在大约半数的联合国系统大小组织中展开或正在制定。许多这些方案是相当重大的全组织范围内的努力,这些努力作为加强管理文化和提高组织全面绩效的一项较广泛的战略的组成部分正在执行或即将执行。

122. 要在各组织普遍和坚定地展开这些主动行动还需要很长的时间。然而正如以下章节进一步讨论的那样,这些方案确实在努力促使一个组织的所有人认识到责任要求,满足对于提高绩效的非常必要的需求以及创造性和不断地解决迅速变化的组织情况。

123. 本报告第二部分表4.A和4.B所确定的各组织的小型管理服务或管理分析部门应该在发起和执行这种管理改进方案方面发挥关键作用。例如工发组织管理协调和监督股作为整个工发组织各部门协助执行质量管理原则的一个来源。

124. 工发组织这一部门的活动所依据的设想是,如果要实现业务活动的真正和不断的改进,就需要一种授权和责任文化。其工作包括审查透明度和报告方面的改进情况,以便向管理人员提供他们进行有效管理所需要的明确的现况报告和反馈,

作为工发组织政策和管理委员会的秘书处，将其管理支持和改革工作坚定地纳入全部业务活动。

125. 检查专员在1981年的一份报告中(见第二章C节讨论的情况)敦促更加重视联合国系统各组织的管理改进工作和管理服务/分析部门。他们希望，对于1990年代高质量管理和业务绩效的更为强烈的迫切要求可以促使本系统更多的组织作出具体的政策和资源承诺，建立或促进管理改进和分析部门，以此作为其管理文化和全面业务活动的一个重要组成部分。

126. 正如本报告以前各章所强调的那样，对各组织日常工作进行的定期性鉴定评价对于具有活力的各组织来说是绝对必需的。然而令人遗憾的是，这种进程似乎尚未在整个联合国系统得到广泛的落实。说明这种行动的必要性的一个极好的事例是联合国工作人员日刊上最近刊登的一封信。作者是一位技术顾问，他列举了批准其亚洲外地出差所需要的20多个秘书处的签字(不包括签在文件上的各种姓名词首字母)⁷⁵。无疑该顾问和这一程序所涉及的所有管理人员和工作人员应该被赋予更有意义的任务，而不是这种令人难以想象的“官样文章”的例行公事。

五、战略规划和绩效管理：对于变革的综合管理

127. 前几章概述了联合国系统各组织的各个内部监督机构、管理系统和有关人力资源管理构成部分的长处、弱点、成就和问题。总的来说，各组织特别是最近在加强责任制与监督和改进管理方面取得了一些重大的进展。

128. 但由于许多方面和许多组织的资源承诺有限，而且只进行了局部改革，仍然需要作出巨大的努力才能以日益紧缩的资源来满足日益扩大的需求，这一章叙述了检查专员认为为了使各组织能够最有效地应付不断变化的任务、责任和条件而不可或缺的四个因素。

129. 开发计划署提供了这四个因素的最先进的事例，其中第一项因素是战略规划。尽管战略规划在现代企业中经常采用，但在公共部门组织中是比较新的创新。它从传统的等级制管理转向强调对公众的响应、高质量服务、更具创造性的使用工作人员和强调本组织任务和价值的持续的规划进程。这项战略计划试图尽可能明确地阐明一个组织的情况、它所采取的行动以及它采取行动的理由，并试图发展、调整和修订战略以实现有关的目的和目标。⁷⁶

130. 1993年秋季，开发计划署工作人员过渡小组根据过去20年来在开发计划署内进行的一系列研究编写了一份题为“促进变革宪章”的报告，阐述了开发计划署的设想、目标和战略以及执行这些战略所需要的组织方面的变革。该小组的报告中题为“管理方面的挑战”的第二部分一开始就提出有必要参照提高的实质事务、责任、外向性、协作和服务在开发计划署推广一种新的组织文化。该小组强调指出，为了成为一个比较实质性的组织，开发计划署需要战略方向和规划，在一个新的具有催化作用的部门中形成惯例，而不是象过去那样分散。⁷⁷

131. 1994年11月，开发计划署署长宣布在他的办公厅里建立一个评价和战略规划办公室，使之成为一项独特的职责，并在开发计划署整体结构中得到充分承认。这个新的办公室1995年拥有12名专业工作人员，除了其他事项以外，将协助署长和高级管理人员进行战略规划。它将解释有可能影响到开发计划署的趋势，并评估正在变化的情况和开发计划署的对策。它将努力加强组织责任、反馈和学习，以此作为必需的程序。它还将协助将政策拟订和执行的各个层次结合起来，支持审查绩效目标，并努力在整个开发计划署范围内制定一种面向变化的分析和战略决策系统。⁷⁸

132. 另外两个组织，一个是中型专门机构，另一个是小型专门机构，经历了同样的多年度内部磋商发展，管理研究，就改革问题同理事机构进行广泛的对话，并建

立了战略规划程序。由于进行了广泛的管理审查进程，工发组织于1989年建立了一个战略、政策和规划办公室。它于1994年改名为战略规划办公室，当时为了支持改变管理文化和原则的进程而设立了一个管理协调和监督股。⁷⁹

133. 电联的理事机构和秘书处也经历了一种多年度对话和发展过程，而且在许多方面比开发计划署和工发组织更进一步。1992年，一个高级别委员会审查了对电联的结构和职能的“变革的挑战”并发起了一系列改革行动。1992年设立了一个战略规划和政策股，负责战略规划、业务分析和内部审计。1992年，一次特别全权代表大会通过了章程和公约以及新的结构和工作方法。电联拟定了并由1994年京都全权代表大会通过了一项1995-1999年电联战略计划，其中包括旨在提高电联效益的组织和管理战略。⁸⁰

134. 正如第二部分表9.A和9.B所表明，战略规划概念也相当迅速地或为联合国系统其他组织在管理方面的一项重要的主动行动，往往得到行政首长、理事机构和外聘专家的大力支持。在联合国范围内：

- (a) 人类住区(生境)中心工作组在1994年期间就组织目标和战略、改革管理及监督方案方向、效益和影响问题展开了一次对话；
- (b) 国际贸易中心(贸发会议/总协定)在1990年进行面向未来的结构审查以后，于1994年分析了业务活动、今后方向和一项行动计划；⁸¹
- (c) 环境署于1994年建立了一个总体规划和责任处，以便在发挥新的咨询和资料系统发展作用的同时协助建立一种新的管理文化和发挥主要的战略规划作用；⁸²
- (d) 1990年儿童问题世界首脑会议的行动计划和儿童基金会支持的国家行动计划将儿童基金会的目标和战略结合在一起，同时儿童基金会给予方案影响和结果方面的可靠性、责任和管理改进以“最高优先地位”；⁸³
- (e) 1992年人口基金拟订了一项中期业务战略，其中包括其正在演变的作用和职责以及必要的组织上的调整；⁸⁴
- (f) 粮食计划署秘书处和理事机构以及一次捐助者评估于1993年广泛地审查了该署的政策、目标、战略和吸取的经验教训。⁸⁵

135. 几个大型和小型的专门机构也正在逐步采用战略规划办法：

- (a) 1994年，粮农组织的新任总干事敦促发起一个战略变革、改组、管理变革和改进管理系统的长期方案；⁸⁶

- (b) 1992年，民航组织秘书处和理事会努力制定今后民航的战略行动计划的结构;⁸⁷
- (c) 1994年劳工组织制定了一项积极的伙伴关系政策，作为一种重大的重新定向，以便使之更接近其成员国的三方构成部分，促进所提供的技术服务以及不断调整劳工组织行动的内容和技术;⁸⁸
- (d) 万国邮政联盟(万国邮盟)是一个非常小型的专门机构，在1992年开始的广泛的外部审查和讨论其管理和职责以后一直在考虑建立一种战略规划框架和方案预算编制系统。⁸⁹

136. 第二项因素是绩效管理。正如在这一方面展开了极其广泛的工作的公务员委员会所确定，绩效管理是“如何准确和客观地评价/衡量一个工作人员绩效以及如何利用这种资料来促进个人和组织的绩效的有关问题。”公务员委员会1993年进行的一次全系统审查表明，各组织的多数考绩制度现在是“建立在任务/绩效基础上的”，而不是象以前那样着眼于“特点和行为”。公务员委员会认为多数这些制度是健全的，但提出有必要形成一种与绩效有关的管理风气。这种风气应该包括提高透明度和工作人员对有关制度的理解，更坚决地坚持客观和严格地评价绩效，以及在与任务有关的绩效办法上提高能力(职务分类所需要的知识、技能和能力标准)。

137. 在1993年和1994年期间，各组织的考绩和绩效管理制度方面取得了一些重大的进展。公务员委员会修订和分析了成功的考绩所涉及的关键原则。⁹⁰ 包括开发计划署、儿童基金会、人口基金、电联、教科文组织和世界气象组织(气象组织)在内的一些组织最近几年里制定了新的考绩制度(儿童基金会和开发计划署已经重新评估并正在进一步加强这些制度)。⁹¹ 难民署、工发组织和粮食计划署等其他组织现在正在建立这种制度。联合国已经发起了广泛的努力，以便建立其本身的新的制度并克服其过去机能不良的考绩程序和困难。联检组1994年的一份报告比较详细地分析了有效的考绩制度的关键因素和顺利地落实新的联合国制度的要求。⁹²

138. 为了支持这些努力，公务员委员会在绩效管理方面制定了一套措施，包括考绩和绩效管理的原则和准则，奖励和表扬方案的框架、处理不合要求的绩效的措施以及考绩训练模式。此外，行政协商会根据公务员委员会的倡议也提出其本身的倡议，要求为整个联合国系统的管理人员建立一种严格的绩效审查制度，并协助形成一种“绩效管理”风气。⁹³

139. 仍在继续的行政协商会和行政协调会的对话已经商定，管理绩效应该在

各组织的绩效管理制度范围内提高。此外这种办法必须是前摄办法，必须促使建立以有效绩效、效率和责任为首要目标的体制绩效风气。行政协商会正在继续就典型制度、准则和框架展开工作，以便支持有些组织已经展开的努力。

140. 任务说明、工作计划和绩效标准的框架对于战略规划和绩效管理制度是共同的要求，在本报告全文中作为一个分专题提到，这是把所有责任和监督的内容集中起来所需要的第三项因素。开发计划署工作规划工作组再次确定的框架和联系包括：

- (a) 实现战略计划所提出的该组织的设想的目的和目标；
- (b) 执行这项战略计划的主要部门的两年期管理目标；
- (c) 根据管理目标制定的两年期预算和部门年度工作计划；以及
- (d) 根据部门工作计划制定并将列入工作人员绩效计划的个人工作计划，作为人力资源管理程序的一个组成部分。

141. 战略规划、绩效管理和任务说明与工作计划同责任制的直接关系已经在开发计划署的新的办法中得到强调。其1993年的报告强调强化的责任制风气是一个先决条件。除了确保财务和程序责任制的现行努力以外，它还列举了一系列应该采取的步骤，目的是提高对方案质量和影响的责任并追求管理人员的“道德、透明度和良好管理的最高标准”。⁹⁴

142. 第四项因素是更全面的方案绩效评价，也直接包括在这种框架范围内。开发计划署战略和管理委员会批准建立一种在多年度试验和磋商进程中将审计和评价结合起来的新的方案绩效审计制度。开发计划署了解，任务说明、战略规划和管理部门对方案规划的坚决承诺是建立这种要求极高的制度的先决条件，该制度将把重点放在整个组织范围内的绩效衡量和分析上。正如表9.A和9.B所表明，其他几个组织也正在努力就更全面的绩效资料和评价制度展开工作，其标题表明了办法的多样性：

- 环境署的效果管理制度；
- 儿童基金会的方案管理者制度；⁹⁵
- 人口基金的方案资源管理制度；
- 粮食计划署的项目绩效监督制度和绩效管理与评价制度；
- 原子能机构的方案绩效评价制度；⁹⁶
- 劳工组织的新的监督、自我评价和报告制度；以及
- 工发组织的新的“服务管理程序”。⁹⁷

143. 检查专员在本报告中多次指出，他们认为各组织必须按照其本身的情况

决定其本身的责任与监督行动和改革。然而,关于本章节所讨论的问题,检查专员认为所有组织都必须采取行动。长期以来,“良好的管理”在联合国系统业务活动中一直是相当次要的行动领域,而不是最高优先事项。现在人们关心责任制、均衡和加强的内部监督部门与程序,提高效率的内部控制;积极利用信息技术和广泛实行人力资源管理(以及进一步收紧财政资源),这产生了强大的压力,要求改变联合国系统过去的官僚主义的“组织文化”。

144. 本报告导言开头所载的1973年、1982年和1992年的引文表明,多年来各组织一直严重倾向于方案拟定、投入和“交付产出”,而不是注重方案效果和绩效问题。理事机构最近的反应表明,这些组织仍然没有明确和令人信服地表明其对提高效益承担义务,它们现在受到压力,促使其今后成为回应能力更强和更灵活的组织。正如最近设立的一个联合国今后资金问题咨询小组的结论所指出

“联合国今后的声誉将在很大程度上取决于其管理效益、其工作人员的质量及其结构和管理的改进。”*

145. 不管各组织在诸如开发计划署制定的雄伟的“促进变革宪章”等概念方面取得多大的进展,检查专员建议每一个组织在行政首长办公室范围内至少建立或指定一个单一的中心部门,以便推行战略规划、绩效管理和最佳效益责任制。这种部门可以由几个或十几个工作人员组成;可以象几个组织正在做那样把评价、资料系统或管理改革或服务部门包括在内,并可以采取不同的名称。然而其主要实质性职责应该是:

- (a) 定期评估本组织正在变化的任务、作用和对策;
- (b) 分析、协调和催化本章节和本报告中所确定的所有管理任务和责任;
以及
- (c) 支持最高管理部门进行连续的战略评估和管理改进,并就这些问题同
理事机构进行连续的政策对话(见第八章中的进一步的讨论)。

146. 这个中心部门的关键作用将是加强组织的灵活性和回应能力:即把对改革的管理结合起来。组织的改进不再需要谨慎的改革的改进,而是要求按照情况的变化不断地进行调整。正如内部监督活动必须平衡和协调那样(正如第二章所讨论的那样),组织的改进也必须协调,以避免重复、混乱和将匮乏的资源分散到各种未达最佳标准的工作上去。

147. “改革的管理”不仅仅是一句口号。它对于组织来说,是一种重大的文化转变,而对于每个工作人员来说,是一种重大的态度转变。改革往往伴随着畏惧和心理上的抵制。为了克服这些障碍,组织的领导必须重新确定责任,在其工作范围给

予雇员以更大的自由和创造性，但限于公正、坚定和客观的责任、奖励和惩罚的框架范围内。它必须通过支持性的管理制度和着眼于提高工作人员完成目标和工作计划的能力的人力资源发展来鼓励高质量的绩效。而且它必须公开和经常地向工作人员和理事机构通报正在进行的改革、改革的理由和它们所期望产生的效果。在其中每一个方面，中心部门可以发挥中心作用。

148. 检查专员建议，中心部门还应该解决5个重要的问题：“对外承包”、资源分散/权力下放、“定基准”、竞争力和“缩小规模”。第一，在过去10年里，将公共服务职责“外包”给专门的私营公司的做法正在公共部门逐步扩大。这可能往往是不太合适的，而且有时相当难以作出决定。然而联合国系统各组织已经将设备维修、信息技术、印刷、翻译、供应品的提供、打扫和旅行等服务承包出去。正如第二章所提到，开发计划署已经把某些外地审计职责承包出去，这表明这种技术也可以用于比较实质性的程序。定期审议对外承包的可能性具有两大优点。外来竞争所提出的挑战促使内部部门降低其本身的费用并提出新的办法和更好的服务。另外它还通过收集关于有关费用的宝贵资料而提高了透明度。

149. 第二，许多组织根据大会及其理事机构的指示，正在展开重大努力，把工作人员资源分散，并将其总部的权力下放到区域和外地一级，确保健全管理外地一级的方案并提高对这些方案的责任，这是联合国系统的结构和业务活动正在进行的一种重大的改革。随着系统被赋予新的和紧迫的业务职权，这种改革无疑将继续下去，而且将给机构的外地代表带来新的重要职责和任务。联检组最近一份深入的报告探讨了这个进程中的关键问题，⁹⁹而联检组的一份新的报告审查了外地共同房舍和服务的新的管理办法给联合国系统带来的重大的实质性效益和巨大的节约成本的可能性。¹⁰⁰因此，持续的资源分散进程必须围绕着上述战略和绩效工作，并将成为所提议的中心部门工作的另一个重要方面。

150. 人们普遍承认，更大的责任性包括更多的“授权”，即在人力和财政资源方面向管理人员授与更大的权力，并不断减少整个组织的累赘的“微观管理”。同时极为重要的是制定明确的指导。只有这样才能通过适合该组织当地条件并为所有有关人员所理解的适当的授权在方案管理人员的创造性和灵活性与最高管理人员的监督责任之间建立重要而微妙的平衡。几个组织最近在这个重要的专题上展开了大量的工作，联检组还将在其1995年审查联合国秘书处的管理情况时探讨授权问题。

151. 在这个结构改革方面，检查专员想敦促将一个组织的任何改组看成是一项全面战略计划的一个组成部分；预先加以认真和透明的分析；同理事机构、管理人员和工作人员进行充分的讨论；并配合该组织正在进行的其它改变进程和要求加以

落实。但检查专员在其1993年关于责任制和监督的临时报告中指出，尽管历任秘书长有明确的权限，联合国秘书处近年来展开的许多改组有可能加剧混乱并使责任模糊不清。这些情况可能会打乱管理人员的考绩记录，使人们由于复杂的新的汇报和职能关系而不知所措，更为严重的是有可能由于无止境的组织改组引起的混乱而实际上助长回避责任。¹⁰¹

152. 第三，“定基准”正逐步成为进步的公共和私营组织的一种有用的工具：它试图确定和利用在类似组织里发现的高质量的服务或程序。定基准并不是一种偶然的模仿行为。它以质量管理原则为基础，认真分析和比较基本的程序、产出和结果，以便了解在另一个组织里发现的“最佳做法”可以如何用来改进其本身的业务和绩效。检查专员希望，本报告中确定的许多创造性的办法和技术将鼓励各组织寻求、采用和提高责任、管理改进和监督的各主要方面的“最佳做法”，从而改进其自身的业务活动和联合国系统今后的全面绩效。

153. 第四，联检组在1992年关于与多边金融机构合作的报告中指出，所有类型的国际组织都遇到比以往任何时候都更有竞争性的业务环境。检查专员在与数百名官员进行广泛讨论之后发现，对于一个组织本身的成功和生存以及成功地发展与其他组织的合作关系来说，有10个因素是非常重要的。它们是：

1. **绩效**: 及时有效地提供所需服务；
2. **活动范围**: 查明或发展具有比较优势的领域；
3. **增值要求**: 增加他人不能与之匹敌的价值；
4. **务实的关系**: 注重适当级别有意义的合作联系；
5. **战略办法**: 制定和阐明一种构思完善的发展办法；
6. **面向市场的观点**: 对客户的需求做出积极的反应；
7. **组织灵活性**: 面向行动和可以调整的组织结构；
8. **实事求是地自我宣传**: 关于能力和成就的实事求是的宣传；
9. **竞争力**: 不断地提高绩效；
10. **质量控制**: 专注于结果。¹⁰²

154. 1992年以来，对于全世界所有私人和公共组织来说，国际金融和业务环境提出了更高的要求。联合国系统各组织日益认识到，它们必须同其他国际组织、非政府组织、双边政府组织、私人公司和咨询公司进行竞争，争取为数不多的方案资金。最具有挑战性的是，它们必须与主要捐助国政府中强大的国内方案资助计划以及与减少赤字的压力进行竞争。

155. 分析一下本报告第二部分各表，特别是表1(资源)、表9(最近主要的改

革和倡议)以及表14(最近主要的外部审查)表明,完全或几乎完全依靠自愿资助的联合国系统组织(难民署、近东救济工程处、儿童基金会、开发计划署、人口基金和粮食计划署)或者那些最近经费大为削减的组织(教科文组织和工发组织),在进行管理改革和改进方面最积极和最认真。此外,尽管大部分机构传统上依靠会员国的经常性法定分摊会费,但表1表明,1993年,在联合国系统128亿美元的财政资源中,仅约有20%(27.5亿美元)来自核可的经常性预算。资金来源的高度动荡不定大大增加了每一组织和整个系统的绩效压力(“不改革就灭亡”)。

156. 正在进行的某些非常根本的全面改革只是使联合国系统各组织的财政资源及其主要组成部分--工作人员--更不稳定。目前时局发展迅速、全球竞争和劳动力流动都有所增强而国家政策又欠缺,经济与合作发展组织一份新的全面调查分析了在这样一个世界中的失业问题。¹⁰³ 这些强有力的力量在各个大型组织的工作场所、工作性质、管理和职业发展方面,正在引起重大和深刻的改变。¹⁰⁴ 有一本新书指出,所有这些力量会使会员国更加精挑细选,以确定哪些国际组织和方案能最好地利用它们的有限资源。¹⁰⁵ 此外,经合发组织发展援助委员会最近的年度报告指出,由于捐助国实行预算紧缩政策,西方国家对发展中国家的援助在1993年下降到20年来的最低水平,看起来这不仅不会很快恢复,而可能触发发展援助不足的“恶性循环”。¹⁰⁶

157. 这些事态发展可能听上去夸张其词,然而各个组织以危害本身为代价而忽略的、以及战略规划所要应付的,恰恰是这些变化中的外部环境因素。这导致了第五个问题,即各个组织必须面对的战略管理问题。这是最后一点,毫无疑问也是最困难和最令人不快的一点。

158. “缩小规模”(即减少各组织的财政资源和工作人员)在联合国系统并非鲜见。20多年前,劳工组织曾遇到严重的财政压力,教科文组织10年前也是这样。最近,工发组织有了类似的经验,而包括联合国和开发计划署在内的其他组织目前正在面临着在组织方面大幅度削减的苦恼。

159. 本系统内没有一个组织可理所当然地认为它不会被迫在一定的时候大幅度削减业务。为了尽量减少必须离职的工作人员(以及惶惶不安的留职人员)的痛苦,战略规划和绩效管理的一个非常重要的任务是在出现此种需要之前就为这种可能性作好准备。在这方面,开发计划署也已采取行动,不仅通过规划方案和改革管理以及人事处进行的职业和人事咨询,而且通过商定的离职方案,特别是通过鼓励提前退休办法,处理大规模削减员额的问题。¹⁰⁷ 检查专员的印象是,大部分其他组织尚未为这种令人不愉快的可能性未雨绸缪,而由此引起的风险是,此种削减一旦进

行，就可能不仅对工作人员的福利和职业而且对组织的方案造成大量不必要的损害。

160. 尽管在上述全球经济、政策和财政的无情压力下，全世界许多公共和私人组织缩小规模的情况极其普遍，但总体说来，这种压力尚未触及联合国系统的各个组织。¹⁰⁸ 尽管检查专员希望这一形势能继续下去，希望逐步的绩效改进会克服任何资金趋于减少的困难，但他们认为，坚定地加强责任制、形成绩效管理风气、机灵的战略规划和监督，在维持联合国系统的方案方面均为关键因素。

161. 本报告第四章已经提到“改造”工作，将其作为在缩小规模情况下和在健康组织中都有用的管理改进程序。有一本新书断言，许多组织过去几年在改造方面效果不佳，与本报告中讨论的许多问题一样，关键是管理本身。该书并不要求打散组织，而是呼吁管理人员领导本组织的改革，无论这种改革是被迫的还是自愿的，要表现出远见卓识、创造性和适应性；在改革过程的所有阶段明确地与工作人员保持沟通；协同工作，实施改革；支持、衡量和管理高质量的绩效，尽量减少对组织、工作人员及其方案的损害。¹⁰⁹

六、机构间活动

162. 责任制和监督问题方面余下的三个组成部分不在各组织秘书处的范围之内。第一是机构间活动，对联合国系统组织来说，它是第一章所指的第三级责任制的重要部分：专业/酌处权责任制，即一个组织主动采取行动提高其专业标准、管理系统、技术和服务。

163. 本报告第二部分表10简要地指出和叙述了六个正式和非正式的机构间组织，它们的工作领域与责任制和监督特别相关。所有这些机构至少已开展10年的业务，有些还要长得多（但在其间进行过改组）。它们即使有秘书处，也是很小的，并且资源有限。本章概要地总结其中每一机构最近的重要活动。

164. 多年来，各理事机构和各机构本身就尖锐地批评由各委员会和附属机构组成的行政协调会的广泛网络，说它人浮于事，机构臃肿，其中咄咄逼人的机构可强力推行其议程，而其他机构则“捍卫自己的领地”，其中大机构占统治地位而小机构很少能够参与。这些趋势将不可避免地继续下去，机构间工作仍然会引起许多辩论和讨论，因为每一机构都从其理事机构领受具体任务。必须在自愿基础上制订合作计划，使所有参与机构互惠互利。1992年和1993年期间，行政协调会审查和改革了现有的结构，使其业务更加具有选择性、更务实和面向行动。

165. 尽管有这些问题，这些机构间机构还是起着非常重要的作用。应当指出三个方面的问题。首先和最重要的是，如同本章、第二部分表10所简要指出的那样并如报告本部分在各个不同之处所讨论的那样，过去几年来这些机构对联合国系统中更有效的责任制、管理系统、管理改进和监督工作作出了一些非常重要的贡献。它们提供了非常重要的机会，以交流意见，讨论“最佳做法”并且只要有可能就在整个联合国系统中进行协调和统一。尤其鉴于联合国系统目前面对的绩效和资金方面的严重压力，它们可以起非常基本的综合作用。检查专员希望，各组织对它们的努力给予最大的鼓励和支持。

166. 第二，除其他外，这些机构在联合国系统内起着“同业公会”的作用。通过主办1977年至1984年的历届机构间评价会议，联检组知道，这种会议对于各组织中极小单位的工作人员来说是一个非常重要的机会，他们可与其他组织的同行交流意见和经验，弄清哪些技术和办法有效，哪些无效。这些会议还使各组织的代表讨论共同的问题和活动，更为重要的是，可进行工作，制定共同的标准和办法。

167. 第三，机构间机构可直接和实际地作为促进职业发展的网络而发挥作用。

由于许多内部监督和管理部门很小，机构间调动提供了非常有益的职业发展机会。例如检查专员遇到过若干情况，其中大机构和大部门的年轻工作人员转到小机构和小部门中负有更大责任的位置上，在证明自己的能力之后，又转到其他较大组织中的较高位置上。

168. 这种形式的机构间调动适用于专门进行监督的工作人员和一般管理人员。它不仅向那些在工作上被缠在死胡同中的人提供新的职业途径，而且使整个系统中的责任、管理和监督部门能进行重要的意见和经验交流。检查专员认为，这一方式有利于工作人员和组织，因为它在成百上千人的网络之内提供了各种升迁的机会。他们鼓励所有组织支持有机会以此方式发展职业的工作人员，在可能时与其他组织的监督和管理工作人员接触，并为此而利用通过各个机构间委员会和工作组建立的联系。

169. 在责任制和监督问题上，**行政协商会**是最老的机构间机构，涉及的范围可能也最为广泛。人们已经注意到它在全系统管理发展和建立“绩效管理文化”的问题上最近采取的重大主动行动，并注意到它在管理培训和考核程序上所作的评估和发展工作、为联合国系统制定会计标准和财务报表统一格式而进行的最近工作、就欺诈和纪律问题进行的定期讨论。

170. 目前已有20多个组织、包括一些多边金融机构的**内部审计部门的代表**30年来一直举行会议。近年来，该小组继续进行其长期的努力，为总的和具体领域中的内部审计工作制定标准和准则。它还集中精力于以下事项，如方案目标完成情况的审计、共同审计培训、工作规划和风险评估、国际会计标准的应用、信息系统安全、质量保证审查、以及已经讨论过的广泛调查内部审计任务和结构问题。

171. 1993年，**方案业务协商会**取代了在1980年代期间一直开展业务的实质问题协商委员会。在关于责任制和监督的活动中，33个参与组织和方案业务协商会的小型秘书处尤其参照大会第 44/211和第47/199号决议，把注意力集中在如何加强发展业务活动的规划、执行和提高成本效益上。方案业务协商会还提供监督联合国系统方案回应情况、目标和战略的机制，并处理一些具体问题，例如国家落实和执行安排、国家一级的驻地协调员系统、有关现场协调管理的机构间培训。

172. **政策问题联合协商小组(政策协商组)**由供资机构组成(开发计划署、儿童基金、人口基金、粮食计划署和国际农业发展基金(农发基金))，每年由一个不同机构担任非正式主席。在简化和协调业务程序以及在其他主要问题上如资源分散、外地办事处房舍和事务、技术合作的新方式和新方法方面，政策协商组的各个工作组都起了主导作用。它的协调问题分组使各机构通过了审计原则和标准并通过了管

理审计的定义。政策协商组正在为方案和项目周期以及业务活动的审计拟订共同准则。此外它正在敲定一份关于协调监督和评价工作的报告，并开展工作，逐步完成大会要求的一份关于方案周期管理的手册。

173. 从1984年开始，开发计划署以机构间评价工作组(评价工作组)的形式取代了非正式支持机构间内部评价的工作。最近对评价工作组的九年经验进行了评估，强调它作为开发计划署及其执行机构伙伴讨论评价问题的讲坛的作用。开始时，该工作组着眼于各种评价程序的兼容性和协调，在第二阶段则着重于完善评价工作的实质内容和技术，例如从评价工作中吸取的教训、成功的要素、总部方案的评价、主题评价、方案拟订和监督程序、以及加强政府进行评价的能力。最近，如大会所要求的那样，该工作组进行协调监督和评价方法的工作。它所处理的工作还有：将评价反馈到业务中、监督和评价由国家执行的项目、可接受的用于评价的资源、转变到以方案为基础的监督和评价时的业务问题。

174. 第六和最后一个有关的机构间小组是资料系统协调委员会(资料系统协调会)，它于1994年取代了资料系统协调会。如同第三章B节讨论的那样，一个高级工作队最近就联合国系统所需要的资料系统方式提出了建议，特别涉及与公众分享资料的问题。此后行政协调会决定，新的资料系统协委会将把精力集中于数目有限的一些技术工作队上，并将工作人员减少到只有一个专业人员。¹¹⁰ 显然它还将逐步减少直至停止过去由资料系统协调会秘书处进行的资料协调工作，例如经济及社会理事会(经社理事会)1982年授权建立的联合国系统发展活动登记处，¹¹¹

175. 资料处理工作一向被认为是联合国系统最基本和最重要的职能之一，在一个“信息革命”不断爆炸式增长和最发达国家若无国际合作方案也跟不上发展的世界中，尤其如此。¹¹² 行政协调会1982年指出，联合国系统“正从事于资料工作”，因此“资料的收集、分析和传播是各组织工作的必需工具”。经社理事会当时也指出，资料是“联合国系统……最有价值的资源之一”。它呼吁设立一个行政协调会附属机构(后成为资料系统协调会)，以确保有效的资料系统，加强资料处理能力，避免重复工作，确保联合国系统信息技术的兼容性并有效地发展和利用信息技术，同时牢记要对成员国的资料使用者作出回应并为他们服务。¹¹³

176. 检查专员认为，上述高级工作队所完成的工作是向前迈进了一大步。但同资料系统协调会主席在1993年指出的一样，他们认为，工作队本应着眼于资料问题本身，而不仅仅是技术。¹¹⁴ 到1994年底，新的资料系统协委会尚未任命唯一的专业工作人员，而其重要的关于战略规划、信息索取和文件问题的工作队似乎起步很慢，这一事实更突出了人们的关注。¹¹⁵

177. 如同本报告第三.B章指出的那样,为了有效地完成各组织的基本任务,充分利用信息技术的潜力是极其重要的,但是,目前还缺乏全面的战略。检查专员感到关心的是,资料系统协调会/资料系统协委会的功能可能在最需要它们的时候被削弱,不仅在每一组织内是这样,在重要的机构间工作上也是这样。检查专员希望经社理事会和联合国系统中与实质性资料功能有关的其他理事机构密切注视新的资料系统协委会的发展情况及其绩效。检查专员正在考虑于1996年审查联合国系统内信息技术使用情况,他们希望在该审查中列入对资料系统协委会的审议。

七、全系统外部监督机构

178. 前些章节审查了有关内部责任制、管理改进和监督部门和程序，以及机构间活动。最后两章涉及全系统外部监督机构和监督理事机构，它们将审查联合国系统的外部机构，而这些外部机构力图确保内部责任制和监督部门和程序能适当地工作，并加强各组织所有层次的管理。

179. 全系统外部监督机构是大会的行预咨委会、大会和经社理事会的方案和协调委员会(方案协调会)、公务员委员会、联检组、外聘审计员、联合国和专门机构与国际原子能机构的外聘审计团。本报告第二部分表11提供了这些机构的组织和职能概况以及有关其财政资源的资料(但由于所用的筹资方式极其不同，后一方面的情况很难具体和全面地确定)。

180. 由于这些机构的情况不一，因此只能估计它们的人力资源情况。但大体说来，目前共有专业和更高职等人员的137个工作日，其中121个工作日(88%)进行“全职”监督工作，约16个工作日(12%)用于非全时参加有关监督工作的会议。总的外部监督工作年(137)几乎恰恰是第二章讨论的总的内部工作人员总额(272)的一半。因此，外部监督工作年必须覆盖两倍的资源：在1993年联合国系统128亿美元的年度总支出中，每一外部监督工作年约负责9,300万美元。

181. 同内部监督情况一样，审计员的人数最多。外聘审计员在总的137个外聘监督工作中占71个工作日(52%)。19名联检组检查专员和工作人员占了另外的14%，行预咨委会的约17个工作日(大部分为兼职人员)代表着其余的12%。从技术上说，公务员委员会(约24个工作日)提供了总数的约18%，但其21名工作人员总额中的大部分是用来进行工资、津贴和生活费用调查，而不是用于人事政策工作。最后，方案协调会总共仅有6个工作日，主要包括成员国代表花在该协调会会议上的时间。

182. 如以上数据所示，全系统外部监督机构要覆盖各种职责和非常广泛的领域，但资源却不多。过去不断要求对外部监督机构的状况和活动进行评价，1992年，大会再次要求审查它们的作用和活动，以提高其效率。¹¹⁸ 1994年末，秘书长编写了一份简要报告，总结了行预咨委会、审计委员会和联检组的现状和意见，并提出了自己的意见。¹¹⁷ 此外，审计委员会¹¹⁸ 和联检组¹¹⁹ 在1994年期间就外部监督事项提出了自己的评论意见，而公务员委员会则于1993年就其促进良好人事管理的工作提出了广泛的审查意见，并概述了有关其决定和建议的执行情况。¹²⁰

183. 这些不同的报告表明了这些机构在工作中的新方向和主动行动。显然，

各个秘书处在一个迅速变化的时代需要考虑如何最好地进行战略上的组织和确定工作重点，同样，外部机构也需要确保其工作针对优先的事项，以更具战略性的方式和最大的成本效率，帮助推进联合国系统方案的绩效和影响。特别是，检查专员认为，在合作制定方案和相互作用方面，这些机构能够并将增加努力，以避免重复和重叠，确保外部监督工作可起到相互加强的作用。

184. 行政和预算问题咨询委员会。大会于1946年设立行预咨委会，以代表大会审查秘书长提议的联合国预算，审查专门机构的行政预算，就提交大会的任何行政和预算事项向大会提供咨询意见。¹²¹ 目前，行预咨委会有16个成员，他们由大会任命，以“个人身分”任职三年，可连选连任，其选择的依据是既定的地域代表制度。咨询委员会每年选出一名主席，从1992年起，还选出一名副主席。

185. 从1946年起，行预咨委会的基本任务实际上一直保持不变，但多年来，它在联合国行政和预算领域中的作用和影响却大大增加。结果是，除经费分摊比额表和某些人事政策问题外，在第五委员会议程上的几乎所有项目上，都要求行预咨委会就报告、建议和咨询意见进行审查和提出评论意见，它在第五委员会各届会议上已成为不可缺少的机构。大会第五委员会休会时，行预咨委会根据一项明确的授权代表五委行事，其中最重要的涉及经常预算和维持和平预算。

186. 行预咨委会除了在联合国行政和预算问题上起重要的监督作用外，它还就全系统的行政和预算协调工作提出报告。行预咨委会关于这些事项的报告提供关于预算外资源、工作人员数目、联合国系统各组织周转基金等方面的情况。

187. 人们广泛认为行预咨委会是一个运作良好并具有价值的外部监督机构。它具有长期经验，拥有明确界定的重要权力，有着良好的专业声誉，领导有连续性，其秘书处又有着专门知识，这些对它名副其实的名声和影响均作出了重大贡献。行预咨委会的咨询和监督功能以及所覆盖的范围（如维持和平）已经大大扩大，传统的春秋两季会议的时间长度已经不足，不能使其充分履行责任。已提出若干建议以改善这一局面：

- (a) 将行预咨委会改成一个全年运作的机构；
- (b) 在行预咨委会中设立两个厅：一个负责传统项目，另一个负责扩大的维持和平业务；
- (c) 另一种可能是，如联检组在1991年和1993年年度报告中所讨论的那样，联检组明确表示愿意接受行预咨委会本身没有资源或没有时间进行的具体调查任务，行预咨委会可利用联检组这一明确表达的愿望。¹²²

188. 方案和协调委员会。方案协调会由34个国家组成，由经社理事会和大会

在地域分配的基础上选出，任期三年，可连选连任。在规划、方案拟订和协调方面，方案协调会是大会和经社理事会的主要附属机构，并直接向这两者报告。

189. 方案协调会经历了长期的演变。它成立于1966年，其任务也经过多次变更，目前包括审查联合国预算方案方面的问题、联合国中期计划、评价事项和全系统协调事项。1986年审查联合国行政和财务工作效率问题高级别政府间专家组(18人小组)强调了方案协调会作为一个外部监督机构的重要性。

190. 多年来，人们在方案协调会的决策过程中充分建立和遵守协商一致的原则。尽管这个办法效果相当不错，但在一些有争议的问题上如制订方案预算和中期计划中的优先事项上，提出的建议过于一般化，尽管为达成建议作出了重大努力，其实际价值和影响与这种努力不很相称。

191. 有时，人们会讨论为审查联合国方案预算的不同方面而保留方案协调会和行预咨委会这两个不同机构的理由(方案协调会审查方案方面，行预咨委会审查财政方面)。在若干场合下，会员国表示倾向于保留方案协调会不变，并表示重视方案协调会所做的工作。表明此点的证据是，出席方案协调会会议的成员国和国际组织的观察员数目超过了方案协调会本身的成员。检查专员认为，这两个机构的共存是一个重要问题，但并不在本调查报告的讨论范围之内。

192. 除其秘书长之外，方案协调会没有本身的秘书处来提供实质性支持，而是靠联合国有关部门的帮助。这一安排尽管不会引起沉重的财政负担，但可能影响它所作结论和建议的独立性。

193. **国际公务员制度委员会**。根据其1974年规约，公务员委员会的成立是为了管理和协调联合国共同工资和津贴制度下的工作人员服务条件。¹²³ 除联合国外，十一个专门机构(劳工组织、粮农组织、教科文组织、民航组织、卫生组织、国际海事组织(海事组织)、万国邮盟、电联、气象组织、世界知识产权组织(产权组织)、工发组织)和原子能机构接受了该委员会的规约。尽管关税和贸易总协定(关贸总协定)和农发基金没有正式接受公务员委员会规约，但它们事实上参加了共同制度。世界银行集团和国际货币基金组织没有接受公务员委员会规约，也不参加共同制度。

194. 公务员委员会有着广泛的职能和权力，涵盖人事问题的所有方面。特别是，委员会就服务条件、薪金表、工作地点差价调整数、津贴、福利、工作人员薪金税等提出建议。它还向共同制度的各个组织提出建议，涉及聘用标准和来源、设立候选人名册、竞争性考试、职业发展、培训、工作人员考绩以及工作人员共同规章的制定。委员会的管理功能包括制定职务分类标准、确定工作地点的等级、津贴

率和福利以及旅行标准。

195. 公务员委员会在一些重要方面的确不同于其他全系统监督机构。首先，如上所述，对于许多问题如对联合国系统在全世界各工作地点的雇佣条件、工作地点差价调整数、生活津贴额，它负有实质性的业务责任。第二，人们可以争辩说，它的“监督”责任来自其规约的各个条款，它依据这些条款就共同制度工作人员雇佣条件的适当内容提出建议和做出决定，并就此定期向大会、其他理事机构和行政首长提出报告，然后就这些事项的执行情况进行后续工作。

196. 经验特别是过去几年的经验表明，使包括整个联合国系统的工资和服务条件协调和标准化是非常困难和具有争议的问题。在参加共同制度的组织中，特别具有争议的问题是，与其他国际组织和私营部门相比，联合国的薪酬是否有足够的竞争力以吸引高质量的专业工作人员。

197. 另一具有争议的问题是，在理事机构开会议论有关工资和其他雇佣条件的提议时，公务员委员会“凭其本身的资格”是否有权出席这些会议。大会曾建议这样做，但是行政协调会指出：“规定公务员委员会参加理事机构的会议并非有益：从法律上说，确保该委员会以其本身的资格参与这样的会议也不可行。如同一个理事机构已经决定的那样，这种参与的问题最好留交有关行政首长酌处。”

198. 检查专员认为，若要公务员委员会有效地发挥监督作用，只要联合国共同制度各组织的会议讨论与该委员会责任范围有关的事项，就应准许它参加，并应相应地解决与此相反的任何法律上的障碍。

199. **联合检查组。**联检组先在试验基础上存在了十年多，此后大会于1976年12月设立了永久性的联检组，自1978年1月1日起生效。¹²⁴ 联检组向接受其章程的参与组织的主管法律机关负责，即联合国(及其分支机构，如开发计划署、儿童基金、人口基金、粮食计划署)、劳工组织、粮农组织、教科文组织、民航组织、卫生组织、万国邮盟、电联、气象组织、海事组织、产权组织、工发组织和原子能机构。联检组是大部分这些组织立法机构的附属机构。

200. 联检组由十一名检查专员组成，他们以个人资格任职五年，可连任一次。他们从国家监督或检查机构的成员中选取，或从具有同等能力的人员中根据他们在国家或国际行政和财政事务包括管理事务问题方面的特别经验来选取。联检组有一个秘书处帮助开展工作。

201. 根据其章程第三和第四章，联检组的职能、权力和责任有着如下的显著特点：

(a) 联检组的目标是改善联合国系统内的管理和协调：它是有权在个别组

织和方案以及在全系统的基础上，审查、调查、检查和评价联合国系统各组织和方案的唯一组织；

(b) 它的职能是：

- (一) 提供独立意见，以期改善管理和办事方法，并使各组织之间达到更大的协调；
 - (二) 查明各组织从事的活动是否以最经济的方式进行，而且用以进行这些活动的资源得到最有效的运用；
 - (三) 协助政府间机构履行其对方案和活动进行外部评价的职责，就内部评价的方法向参与组织提出意见；
 - (四) 向参与组织的主管机关提议改革或作出建议；
- (c) 对于参与组织的立法机构来说，它作为外部独立监督机构行事，并通过检查、调查和评价，评估和评价联合国系统的效率，从而为这些组织服务。

202. 联检组负责编制其年度工作方案，编制的依据是会员国在参与组织立法机构提出或以决议形式表达的要求、参与组织提出的要求、检查专员本身采取的主动行动。联检组编写报告，其中载有检查专员陈述的调查结果和建议的解决办法、照会和机密信件。后两者提交行政首长，由其酌用。联检组章程要求各组织的行政首长确保执行联检组报告所载的、并经各主管部门核可的建议。

203. 目前联检组将其检查、调查和评价的工作重点放在四个优先领域中：管理、行政和预算业务；为发展进行的业务活动；维持和平；人道主义问题。它在这些领域中编写的报告交由参与组织的立法机构以及行政首长审议。

204. 联检组一般被认为是独立监督全系统的外部责任机制。联检组同大部分外部监督机构一样资源不足，这与其责任范围不符。在此情形下 最重要的是将联检组的资源用于最紧迫的问题。在此方面，会员国、参与组织和联检组之间的相互作用是非常重要的。检查专员认为，在提高联检组的生产率和效率方面，这三方之间的相互关系是很重要的。在有限资源内，联检组应继续对会员国和参与组织的具体要求作出回应。如果其他监督机构如行预咨委员会和方案协调会就可由联检组检查、调查和评价的专题提出建议，就可进一步加强回应能力。检查专员不仅欢迎这些具体要求，而且敦促它们提出要求。

205. 除了与会员国和参与组织的关系外，联检组还必须与内部和外部的其他责任制和监督机构保持密切和直接的关系。这些关系中的重要内容有：协调活动、避免重复和达成某种共同战略的可能性。在此，人们应区别开这些机构的任务和工

作范围以及内部机构与外部机构的不同。

206. 在此方面,联检组完全同意外聘审计团1994年2月表达的意见:“外部审计和内部审计应当分开,因为各自的作用不同”。¹²⁵除了处理审计本身的机构,这一规则可以也应当扩大,适用于其他内部和外部机构,这同样是因为内部机制隶属各组织的首长,除非它们在任命、配备工作人员、集资和报告等方面也同立法机构相联系(如同联检组1993年关于联合国秘书处责任制和监督的临时报告所讨论的那样)。

207. 相反,外部监督机构应进行独立审查,并向立法机构而不是仅仅向各组织的首长提出独立意见。此外,包括诸如新设的联合国内部监督事务厅在内的内部机构,本身也应受到监察和监督。这可由向会员国负责的外部监督机构如联检组和外聘审计员来进行。

208. **外聘审计员。**联合国审计委员会有三个成员,由大会任命,目前由联合王国、加纳和印度的审计长担任。各专门机构和原子能机构的外聘审计员由这些机构的理事机构任命。联合王国、德国、法国、瑞士、奥地利和加拿大的审计长均负有外部审计员之责。

209. 所有的外聘审计员和审计委员会的任命均根据有关机构的财务条例和关于外部审计工作的补充任务规定。它们要求外聘审计员对各组织进行财务审计,提出审计意见,就财务报表提出报告。

210. 财务条例还规定外聘审计员要研究财务程序、会计制度、内部财务控制工作的效率,并在总体上研究联合国的行政和管理工作。外聘审计员有责任提请注意金钱或其他资产的浪费和不当支出,尽管这些支出在会计工作上可能正确无误。这些研究报告的结果与各组织的财务报表和审计意见一并提交各组织的理事机构。

211. **外聘审计团。**审计团于1959年由大会设立,¹²⁶由联合国审计委员会任命的三名成员(会员国的审计长)、各专门机构与原子能机构任命的外聘审计员组成。目前奥地利、加拿大、法国、德国、加纳、印度、瑞士和联合王国等八个国家向联合国系统各组织提供外聘审计员。

212. 审计团的目标是通过在会员国之间协调、合作和交流信息,在联合国系统内促进最佳的会计和审计做法。为了实现这一目标,审计团可通过行预咨委会向理事机构,通过行政协调会或行政协商会向联合国各组织的行政部门提出观点、看法和意见。审计团每年至少举行一次常会,有时可举行特别会议。每届常会选举一名主席和一名副主席。审计团会议的费用由东道组织和外聘审计员共同负担,不过外聘审计员费用中的某些部分可包括在外聘审计员的收费中。

213. 近年来，审计团通过制定审计准则和审计团共同审计标准，做出重大努力，确保联合国系统中的外部审计工作与反映在国际最高审计机构组织(最高审计组织)印发的准则和国际会计师联合会有关声明中的最佳专业做法一致。

214. 审计团还参与了促进联合国系统会计做法的主动行动。1991年，审计团就全系统会计标准的必要性提出一项临时研究报告，在后来制定并于1993年12月被大会核可的标准中，起了重要作用。最近，审计团与行政协商会合作，帮助统一联合国系统财务报表的格式。

215. 此外，审计团审查了资料系统协调会编制的资料安全准则。关于对联合国系统进行独立财务审计和代表各国审查联合国系统的管理情况，审计团向行政协调会提出了意见。它提议改变养恤基金精算估值和财务报表的内容和格式。审计团还寻求改善与联检组的合作，在1994年期间就如何改善监督功能的问题提出了意见。¹²⁷

八、监督理事机构

216. 联合国系统中从事责任制、管理改进和监督活动的最后组成部分是监督理事机构,以及有密切关系的、向它们提出有效报告的问题。

A. 理事机构的监督活动

217. 本报告第二部分表12.A和12.B表明,一些组织已采取行动,评估理事机构的运作和工作方法,使其现代化和合理化,对其进行改革,有些组织将此视为正常的既定议程项目。这些表格还表明,几乎在所有情况下,各组织的主要监督理事机构或分支机构很少举行会议,通常每年仅开几天或几个星期的会,而且只有部分会议时间可用于讨论对实施情况和绩效问题的监督。

218. 多年来,人们一直在讨论如何最有效地加强各组织的立法监督,并作出了许多不成功或不完全的改革努力。最近的重大努力是1991年开展的北欧联合国项目。其最后报告指出,联合国系统最初的构思是作为一个解决共同问题的政治集会系统。近年来,联合国系统的业务活动发展迅速,这种活动是临时和东拼西凑的,没有协调组织以便有效实施。报告以制定优先事项的问题为例,指出会员国很难监督这些不同的活动,因为即使在业务问题上,大会和经社理事会的决定和决议也大部分是寻求协商一致的妥协结果,它们非常一般化,几乎没有提供任何指导。

219. 北欧报告要求进行彻底的分析和改革,加强联合国系统的透明度、回应能力和责任制。它尤其呼吁设立较小的理事机构,以提供更有效的执行管理,这样各组织就会不断得到其活动所需要的支持和指导。¹²⁸

220. 在1993年底的第四十八届大会上,整顿政府间机制并使其更加有条理的设想受到了检验。秘书长率先努力进行“紧张的谈判”,以重新分配大会和经社理事会的工作并提高其效率。但是,这一努力在此种机构的数目及其区域组成问题上受挫,因为许多小国要求积极参与,这同北欧寻求限制成员人数正好相反。¹²⁹

221. 后来,各方同意对经社理事会职能进行某些调整,并同意为开发计划署/人口基金、儿童基金(也许还有粮食计划署)等机构设立成员略少的新的执行局,以便更好地进行业务监督和提高透明度。1995年,将全面审查这些措施,考虑可能的修正,以期将普遍性与效率结合起来,并确保决策的透明度。¹³⁰ 1994年期间,这些新的执行局同意协调提出预算和帐目报告的方式,以实现更大程度的财务透明度和可比

性。它们还寻求调整工作和文件流动情况，与经社理事会一道努力建立更完善的决策程序。

222. 一份关于振兴联合国系统的新报告提出了许多加强联合国决策机制和业务监督的设想。作者指出的问题有：文件没有效果(见下节)、没有充分应用现代技术以加快审议工作、授权能力不均、工作人员进行游说。他们强调需要通过有效的责任制和监督、将方案管理权下放到非常接近执行的层面、更加集中精力于最优先事项，以更有效地管理业务活动。同样重要的是，他们分析了过时的工作日历的主要问题，认为需要有一个“整体链条”，通过各组织的政府间机制，改革整个工作流程。¹³¹

223. 在这些活动和类似的改革活动继续在整个系统的理事机构进行时，有一个关键问题必须始终加以强调：在为整个组织定调子方面，理事机构应起关键作用。它们必须以行动和坚定的后续行动表明它们高度重视坚决的责任制、管理的改进、有效的监督、绩效文化的建立和维持、资源的明智使用、面对变化形势时的活力和回应能力、尽最大可能履行各组织的任务和实现其目标。

224. 检查专员在第一章中界定责任制时指出，不仅各秘书处在明智使用资源和取得方案成果方面要向理事机构负责，而且这些机构本身在这些事项上也要向会员国和公众负责。理事机构直接代表联合国组织所服务的对象，它们必须以身作则。同任何其他参与者相比，它们更应当成为不断推动改进的力量，包括始终坚定地应用奖励和承认良好的绩效，对不好的成绩采取纠正行动以及(必要时)予以制裁。如果它们不认真和始终如一地进行这些工作，那么秘书处的管理人员和工作人员在责任制和监督问题上就将只空口说白话，而把注意力放在其他优先事项上。

225. 联检组的调查也发现，同一些国家政府的情况相反，联合国系统中的监督理事机构显然都没有自己的工作人员。这是理事机构监督工作的明显障碍，因为这样的工作人员本可向理事机构提供独立的业务分析，帮助它们有效地为政策讨论和绩效审查作准备，对以往方案、主动行动和秘书处的承诺进行独立的后续工作。而事实上，监督理事机构得到的工作人员协助是由各组织的秘书处在兼职的基础上提供的。无论此种帮助是多么有用和内行，它不能提供独立的观点或进行深入的分析，而这本可大大促进理事机构的监督工作。

226. 但是，理事机构可采取加强业务工作和程序、改善各自组织责任制和监督工作的其他步骤。它们可设立具有特别监督(或审计)责任的小组委员会，其成员可大为减少(但仍然按地域分配)，使其具备有系统的议程和更多的时间以处理监督问题。它们可使程序及审议工作合理化(如上文所述的努力那样)。它们可加强工

作,为此要坚持得到良好的文件、及时的信息流动、有效地利用各秘书处的现代信息技术。此种信息流动的一个中心内容是,理事机构要坚持得到有计划、有实质内容的绩效和管理报告,这将在下文中讨论。

227. 成功“管理”的另一个先决条件是,理事机构要充分负起责任,认真制定目标、任务、服务范围、组织原则以及各种标准,作为各秘书处在其中运作的框架。如果各理事机构本身就力图实行“全面质量政策”,就会大大有助于各个秘书处取得成功的绩效和对“全面质量管理”的追求。这种办法将要求理事机构:

- (a) 提供明确的方案目标;
- (b) 不断取消不必要的程序性障碍和过时的法定任务;
- (c) 维持这样一种法律和管理环境: 鼓励重成果的结构和办法,使创新、灵活性与对所得成果的责任制相对应;
- (d) 就优先事项作出必要政策决定,取消那些没有什么影响的方案和活动。

228. 这种“绩效办法”的一个非常相关的例子是避免“未备基金的任务”,既不估计所涉费用也不提供所需资源就制定新的方案活动。在联合国系统中,标准的说法是要求秘书处“在现有资源范围内”执行新的任务。这种避免决策的做法造成管理混乱,因为它扰乱(或至少混淆了)既定的方案优先次序。相反,理事机构应当明确查明适当落实管理改革或执行新任务所需要的资源,同时秘书处有义务以工作计划、分析和标准来保证所有的资源,特别是工作人员资源随后不至于使用不足、错用或浪费。

229. 理事机构和秘书处之间有争议的最后一项内容是“微观管理”问题,即理事机构过问秘书处工作的细节。这一习惯反映了长期不信任的气氛。理事机构和会员国不应试图指导或干涉秘书处业务细节,也不要使管理人员缠身于过分的繁文缛节之中。与此同时,在理事机构试图开展经授权的监督工作时,特别是在这些行动很可能反映理事机构对目前管理系统的质量深感不满以及其认为要采取的行动时,秘书处无权阻碍或指责理事机构的这些意图。

230. 解决这些微观管理问题的关键是不要纠缠细节。理事机构和秘书处都不要把焦点集中在日常行政工作和个别决定上,它们应当着眼于塌实的责任制、良好的管理与监督程序、更大的透明度,以帮助确保成果和有效地使用所提供的资金。

B. 报告制度和外部审查

231. 检查专员认为，在联合国系统理事机构对秘书处业务的监督工作中，为了增进成果和提高绩效，最重要的手段是更好的报告制度。由于存在着各种困难、能够得到的资源和时间均有限、以及如上所述理事机构业务改革的步伐缓慢，因而尤其需要改善报告制度。

232. 本报告第二部分表13.A和13.B列出了向监督理事机构提交的种种报告，涉及方案绩效、管理计划和改善情况：

- (a) 最有益和最有重点的绩效报告也许是粮农组织的两年度报告。多年来，这一有评价内容的报告一直在发表，最近经修改后既报告方案评价又报告方案落实情况，另外还有向粮农组织四个主要技术委员会提出的两年度执行情况报告；
- (b) 一些组织如近东救济工程处、原子能机构、劳工组织、教科文组织、工发组织和产权组织定期就方案落实情况提出报告。这些报告内容非常广泛、资料丰富，但由于篇幅很长，读者难以卒读(一些组织正在着手改进这些绩效报告)；
- (c) 其他组织如难民署、儿童基金、万国邮盟、粮食计划署、卫生组织和气象组织的行政首长提出年度报告。这些报告可读性很强，但不太突出绩效，因此对于监督工作来说作用要小一些；
- (d) 还有一些组织依靠一系列绩效或监督报告，往往是应理事机构的特别要求提出，各年情况不同。这些报告的质量可能好也可能不好，由于不是定期提出，因此难以进行有系统的监督；
- (e) 近年来，越来越多的组织就管理改革、改进情况和主动行动向其理事机构提交了内容非常丰富的报告，编写报告时往往有外聘顾问参与。遗憾的是，迄今为止几乎所有的组织都没有以定期、有系统、有分析的报告办法，就管理改进、战略规划和管理变化等情况，向监督理事机构提出报告以补充方案绩效资料。

233. 由于各秘书处和理事机构均失之疏忽，目前的绩效报告在质量上仍大有待改进。1984年，联检组关于向经社理事会报告问题的报告指出了经社理事会在作用和职能方面的长期“危机”，查明在很大程度上这一危机可归因于联合国秘书处

与各政府间机构之间存在的技术困难、误解和不满。部分问题在于洪水般的文件：1983年仅会前文件就有约108份报告和4,000页。这些文件不仅数量巨大，而且到的太晚，内容庞杂，只有一部分经过摘要，它们纯属资料性质，又不提出任何建议。联检组认为，这种情况严重妨碍了经社理事会及其附属机构在制定政策、进行协调和规划以及制定方案方面的工作，需要采取紧急的补救办法。¹³²

234. 秘书长也认为，太多的秘书处文件叙述多于分析，往往没有准确地说明关键的政策问题，而且往往缺乏可供理事机构审议的政策建议。他还指出，一方面，秘书处的报告往往谨慎地依靠现成的观点，另一方面，尽管事态并无新的发展，政府间机构过于经常地要求重复的报告，以取代在会员国中寻求妥协、让步和一致意见的努力。他赞成联检组的结论，指出将继续努力使文件的分析多于叙述，突出关键的政策问题和建议，编写更简练的综合报告。¹³³ 遗憾的是，联合国秘书处的报告随后似乎仅在少数情况下有缓慢的改善，证明此点的是，对于1993年提交大会的有关管理事项的报告，大会对其质量和回应程度提出了尖锐的批评。¹³⁴

235. 检查专员相信，加强各组织监督理事机构和秘书处共同努力的最好办法是改善关于绩效和成果的报告。尽管本报告提出的大部分建议是供各组织参照其具体情形予以考虑的，但检查专员强烈建议每一组织每年都向其监督理事机构提交一份报告（起码是在其主要绩效报告中增列有份量的一章），作为经常性议程项目加以讨论。第五章要求设立的战略规划股应当协调这一报告或章节的编写，而这也也将加强该股的权威、工作和责任。这一报告或章节本身应当简明扼要，但要有实质内容，包含成果、重大事态发展、在责任制领域中采取的主动行动、管理改善情况以及本报告讨论的监督工作：

- 从总的方面谈及战略规划和绩效管理方面的事态发展；
- 内部监督部门的工作和成就；
- 内部控制；
- 信息技术的应用；
- 管理方面的事态发展和培训；
- 管理改进方案；
- 对机构间有关重大活动的参与；
- 调查结果以及就全系统外部监督机构所提主要建议采取的行动；

- 监督理事机构早先要求予以评估或采取后续行动的有关事项。

236. 检查专员认为,所提议的报告对于每一组织把重点放在未来的责任制和监督工作上并有力地开展责任制和监督工作来说是至关重要的。它将使各秘书处和理事机构能够突出良好管理的极端重要性。它还使所有有关各方能够认真、共同和有计划地进行工作,形成“高绩效”风气,而这种风气讲求成果,尽可能明智地使用稀少的资源,不断在学习和改善的组织。

237. 检查专员特别指出上表中的第二项:向理事机构定期报告内部监督部门的工作情况。这类报告不应包括个别审查或调查的细节。它也不应导致“微观管理”:所有各方都应着眼于结果而不是程序。但是,就内部监督部门的成就和一般调查结果提出报告,有助于第二章D节概述的非常重要的目的:使这些部门摆脱目前的“默默无闻”状态;侧重于费用的节省和所取得的成就、落实的建议、优先事项和覆盖范围;使组织的责任制和监督程序具有比过去大得多的信誉、透明度和重要性。联合国秘书处新近合并的监督部门于1994年向大会提交了首份过渡性的年度报告,¹³⁵ 其他一些组织了解情况的官员也认为这些报告将会有益地推动他们所在组织的责任制和监督工作的改善,并推动更好的管理。

238. 在许多组织中,目前正在增加另一项重要内容:对各组织管理系统和方案进行外部评估并提出报告。这种报告可由理事机构或个别会员国委托的顾问进行审查编写,以补充前一章讨论的全系统小型外部监督机构的工作。

239. 1984年,方案协调会要求各国政府评价各个方案,对联合国秘书处的工作加以补充,1992年,它又要求进行独立的外部评价。¹³⁶《联合国评价手册》指出,政府间机构可进行评价,或委托外部评价人员进行这种审查。1985年联检组对全系统评价工作的调查表明,三分之一以上的组织已经进行了某种外部评价研究。联检组1984年关于经社理事会报告制度的报告还敦促采取这一方法,建议雇用外部顾问,帮助方案协调会进行方案评估,甚至建议方案协调会设立自己的常设秘书处。但是,秘书长以程序问题为由,强烈反对这一建议,而方案协调会在此问题上也犹豫不决。¹³⁷

240. 秘书长在1993年提交大会的一份报告中建议大会核可外聘审计团的建议,他在行政协调会的支持下还建议,有可能向联合国系统提供自愿捐款的捐助者应相信各组织的能力及其正常的审计安排。自愿捐款的提供越来越经常地以捐助国能够进行审计或其代表能够进行管理审查为条件。过去秘书长对此“一向不赞成”,称其不符合联合国在外部审计方面的财务条例。但是,行政协调会和审计团都认为,作为例外,在有关理事机构事前核可的情况下,其他外部管理审查可以是适当

的。¹³⁸

241. 本报告第二部分表14.A和14.B表明，在过去几年中，这些补充的外部审查的次数和重要性均有所增加。会员国越来越多地审查个别组织(此外，已经引述的北欧的联合国项目的最后报告和为丹麦政府编写的一份非常广泛的研究报告¹³⁹是多边机构的良好例证)。但是，国际管理咨询公司评估各组织业务、结构和管理系统的数量也大大增加。

242. 检查专员认为，会员国和国际顾问进行审查这一趋势非常令人欢迎。它提供了新设想和管理构思，促进和扩大对组织绩效、管理绩效以及改进需求的评估，并就这些事项向理事机构更好地提供信息。这些顾问在各组织刚刚开始处理的领域中有广泛经验和专门知识，如对欺诈行为的调查和风险评估。由于这些报告通常由理事机构和其他有关方面委托编写并提供给这些理事机构和有关方面，因此它们不但有助于理事机构进行监督，而且可提高透明度，从而增加有关组织的信誉。如果这些组织适当地利用这些研究工作--在研究进行时积极地参与，侧重于“可落实”的领域以采取行动，保证采取坚定的后续行动，那么这些研究在实现更好管理和提高组织效率方面就会成为充满活力的新力量。

243. 各组织努力同其服务对象进行更多的对话，这是又一八重要的外部投入。作为开发计划署改革工作一部分的该署最近的一份报告值得注意，¹⁴⁰ 儿童基金1990年就其对外关系政策和职能进行的广泛评价也值得注意。¹⁴¹ 联检组1993年的一份关于联合国系统与非政府组织在基层一道工作情况的报告发现，许多组织如儿童基金、开发计划署、人口基金、难民署、贸发会议、粮农组织、世界银行、产权组织、教科文组织和劳工组织与这些团体进行广泛和经常的磋商，讨论业务活动与合作机会。¹⁴²

244. 检查专员认为，这些要素--更好地向理事机构提出绩效报告的制度、各国政府或专家顾问进行的外部审查、与其他服务对象团体或业务伙伴的磋商--向各组织提供了非常重要的其他途径，通过这些途径，可在越来越多地要求联合国系统承担责任制、监督和“绩效风气”等责任上，表现出透明和可信的回应。

245. 最后，检查专员感到印象深刻的是，一些组织如开发计划署、环境署、儿童基金、人口基金、难民署、粮食计划署、民航组织、海事组织、电联、教科文组织和工发组织的监督理事机构和秘书处之间，在最近逐渐发展起来的组织改革和加强组织问题(如第二部分表9、12、13和14的总括观点所示)上，进行的高质量和有力的对话，以及在联合国秘书处、贸发会议/关贸总协定合设的国际贸易中心、粮农组织和万国邮盟中正在进行的讨论。这些关于目标、战略规划、成果和有计划提高组

组织绩效的实质性和不断进行的对话是各个组织所能得到的最好保证，即保证它们代表全世界人民在各组织的未来工作中取得成功，而归根结底，所有组织都是为全世界人民服务的。

注 释

第一章 导言

¹ Elmandjra, Mahdi, The United Nations system: An analysis, Faber and Faber, London, 1973, page 228-229。

² “联合国系统内的国际合作和协调：行政协调会1981/82年度总报告”，联合国1982年5月18日E/1982/4号文件第16、18和72段。

³ “联合国系统与多边金融机构的合作”，“第一部分：绩效和创新的挑战”，“第二部分：新办法举例”，(JIU/REP/92/1)，联合国1993年2月25日和4月8日E/1993/18 和Add.1 和 2号文件，第一部分第97段。

⁴ “关于联合国系统评价工作的报告”JIU/REP/77/1, 1977年3月;

“联合国系统各组织内部评价工作的现况”，(JIU/REP/81/5) 1981年4月15日A/36/181号和1981年10月6日A/36/479号文件;

“关于联合国系统评价工作的第二份报告”，(JIU/REP/81/3), 1981年4月15日A/36/182号文件和1981年10月6日 A/36/479号文件。

⁵ “联合国系统的管理服务”，(JIU/REP/81/3), 1981年6月5日 A/36/296号和1981年11月12日 Add.1号文件;

“联合国管理咨询服务处后续报告”，JIU/REP/91/4 和 1991年7月29日 A/46/327号、1991年9月30日Corr.1号和1991年11月26日 Add.1号文件。

⁶ “向经济及社会理事会提出报告的办法”，(JIU/REP/84/7), 1984年5月31日A/39/281号和Add.1号，以及1985年5月10日A/40/284号文件。

⁷ “日内瓦联合国系统各组织的计算机使用情况变迁：管理问题”，(JIU/REP/85/2), 联合国1985年7月9日A/40/410号文件。

⁸ “联合国系统各组织内部评价现状”，(JIU/REP/85/10, 1986年3月7日 A/41

/201号和 1986年6月11日 A/41/4号文件，

“关于联合国系统评价工作的第三份报告：结合和利用”，(JIU/REP/85/11)，
1986年3月7日 A/41/202号 和 1986年4月21日 A/41/304号文件。

⁹ “联合国各项方案执行情况和结果的报告办法：关于监测、评价和管理方面审查的部分”，(JIU/REP/88/1)，1988年2月4日 A/43/124号，1988年5月27日 Add.1号，和 1989年4月25日 A/44/233号文件。

¹⁰ “联合国预算外资源：向编制、管理和报告透明度迈进”，(JIU/REP/90/3)，联合国1990年11月29日 A/45/797号文件。

¹¹ “联合国系统与多边金融机构的合作”，E/1993/18，前引书。

¹² “联合国秘书处内的责任制和监督”，(JIU/REP/93/5)，1993年10月12日 A/48/420号 和 1993年11月22日 Add.1号文件。

¹³ 如“联合检查组评估作用”所总结的那样，联合检查组报告第二部分，大会，正式记录，1991年补编第34号(A/46/34)。

¹⁴ An extensive overview not only of accountability issues in public organizations, but also in fifteen countries around the world is provided in Jabbra, Joseph G., and Dwivedi, O.P., Eds, Public service accountability: A comparative perspective, Kumarian Press, West Hartford, Conn., USA, 1989.

¹⁵ Kearns, Kevin P., “The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework”, Public Administration Review, Vol. 54, No. 2, March/April 1994, pages 185-192; and

Paul, Samuel, Strengthening public service accountability: A conceptual framework, Discussion Paper No. 136, World Bank, Washington, D.C., 1991.

第二章 内部监督部门

¹⁶ “联合国各组织内部审计处代表第二十四届会议”，议程项目13，“联合国内部审计处的组织任务和结构”，1993年5月，世界银行/开发计划署；

“……第二十五届会议”，议程项目11，“更新联合国各组织和多边金融机构

内部审计处的组织任务和结构”，1994年5月，美洲开发银行/世界银行/开发计划署。

¹⁷ 财务报告……以及审计委员会的报告，大会，正式记录，1992年补编第5号，(A/47/5)第291-296段；

“财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”，1992年12月23日，大会第47/211号决议。

¹⁸ “内部审计处代表第二十五届会议”，前引书，第11段。

¹⁹ “关于联合国系统评价工作的第三次报告”，A/41/202，前引书，第10段。

²⁰ Chelimsky, Eleanor, "Comparing and contrasting auditing and evaluation: Some notes on their relationship", Evaluation Review, Vol. 9, No. 4, August 1985, pp. 483-503.

²¹ “关于联合国系统评价工作的第三次报告”，A/41/202，前引书，总结和第14-27段。

²² “评估员的准则包括项目评估资料表”，中央评价处，开发计划署，1993年8月。

²³ “联合国系统的管理服务”，A/32/296，前引书。

²⁴ 同上，Add.1号文件。

²⁵ Clarke, Michael, E. Corruption: Causes, consequences and control, London, Frances Pinter, 1983;

Gould, David J., and Amaro-Reyes, Jose A., The effects of corruption on administrative performance: Illustrations from developing countries, World Bank Staff Working Paper Number 580, Management and Development Series Number 7, World Bank, Washington, DC., 1983;

Klitgaard, Robert, Controlling corruption, Berkeley, Calif., USA, University of California Press, 1988;

McKinney, Jerome B., and Johnston, Michael, Fraud, waste and abuse in government: Causes, consequences and cures, Philadelphia, Pa., USA: Institute for the Study of Human Issues, 1987;

Pean, Pierre, L'argent noir: Corruption et sous-developpement, Fayard, Paris, 1988;

Richter, William L. et. al., Eds., Combating corruption: Encouraging

ethics: A source book for public service ethics: American Society for Public Administration, Washington, D.C., 1990; and

Rose-Ackerman, Susan, Corruption: A study in political economy, New York, Academic Press, 1978.

²⁶ “犯罪和滥用权力：法律无法管制的罪行和罪犯？：秘书处编写的工作报告”，第六次联合国预防犯罪及罪犯待遇大会，委内瑞拉加拉加斯，1980年7月22日 A/CONF.87/6号文件；和

“发展条件下的犯罪预防和刑事司法：国际合作的现实和前景：反腐败的实际措施：秘书处编写的手册，第八次联合国预防犯罪及罪犯待遇大会”，古巴，哈瓦那，1990年5月29日，A/CONF.144/8 号文件。

²⁷ “财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”，1992年12月23日大会第47/211号决议，序言部分和第23段。

²⁸ “联合国秘书处的责任制和监督”，见前引 A/48/420 号文件第74-86段，和大会各项决议；

“财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”，1990年12月21日大会第45/235号决议，第13(b)段；和

“财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”，1991年12月20日大会第46/183号决议，第17(b)段；和

“审查联合国行政和财务职能”，1994年7月 29日大会第47/218B号决议，第6和第7段；以及

“关于不适当使用联合国资源的报告和改进方案执行的建议”，1994年9月7日第ST/AI/397号行政指示。

²⁹ “设立内部监督事务厅”，1994年9月7日秘书长第ST/SGB/273号公报。

³⁰ “在方案制订、执行和政策方针方面加强评估调查结果的作用：秘书长的报告”联合国1994年3月23日，A/49/99号文件，第 24-45 段。

³¹ Light, Paul C. Monitoring government: Inspectors General and the search for accountability, Chapter 10, “Measuring the impact of IGs”, Brookings Institution/Governance Institute, Washington, D.C., 1993, 204-220页。

³² 同上，220-223页。

³³ “评估(进一步统一行政、财务和人事程序和加强在业务活动管理和方案评估

方面的制度): 各协商委员会秘书处、实质问题(业务活动)和(方案事务)协商委员会联席会议的说明, 1980年2月12日, ACC/1980/OPPG/2号文件。

第三章 管理系统

³⁴ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal control integrated framework, four volumes, American Institute of Certified Public Accountants, Jersey City, New Jersey, 1992.

³⁵ 同上, Executive Summary, pages 1-5.

³⁶ “财务报告……”, 前引书, 大会第45/235号决议, 第10-22段; 第46/183号决议, 第3-20段; 以及第47/211号决议, 序言部分和第6-23段。

³⁷ “审查联合国的行政和财务职能的效率”, 大会1993年12月23日第48/218号决议, 第1.E节, 第4-6段。

³⁸ “建立一个透明和有效的责任和负责制: 秘书长的报告”, 联合国1994年8月5日A/C.5/49/1号文件。

³⁹ “财务报表工作组: 秘书处的说明”, 行政问题协商委员会(财务和预算问题), 行政协调会1994年8月12日ACC/1994/FB/R.23号文件。

⁴⁰ “责任制”, 1993年8月16日UNDP/ADM/93/50号文件;
以及“建立个人负责和财务责任常设委员会”, 1993年10月1日UNDP/ADM/93/69号文件。

⁴¹ 《联合国开发计划署: 财务报告和截至1993年12月31日的两年期审定财务报表和审计委员会的报告》, 大会正式记录, 补编第5A号(A/A/49/5/Add.1), “审计委员会的报告”, 第9e、20和95-98段。

⁴² 联合国资源和资金的完善管理的法律和程序机制: 根据大会第48/218A号决议设立的特设政府间专家工作组的报告”, 1994年9月22日A/49/418号文件, 第35段。

⁴³ “向工作人员和原工作人员追索被挪用公款: 秘书长的报告”, 1993年11月9日A/48/572号文件。

⁴⁴ “关于1954年国际公务员制度行为标准的报告”, 国际公务员制度咨询委员会, COORD/CIVIL SERVICE/5, 1965年版。

⁴⁵ “行为标准”, 联合国秘书处, 1982年2月26日ST/IC/82/13号文件。

⁴⁶ “建立一个透明和有效的责任和负责制……”, A/C.5/49/1, 前引书, 第28-31段。

⁴⁷ Ott, J. Steven and Shafritz, Jay M., “Toward a definition of organizational incompetence: A neglected variable in organization theory”, Public Administration Review, July/August 1994, pp.370-377.

⁴⁸ “综合管理资料系统项目：秘书长的第6份进度报告”, 1994年6月21日A/C.5/48/12/Add.1号文件; 以及

《1994-1995两年期方案概算》, 第二卷, 第29款, “技术革新”, 大会正式记录, 补编第6号(A/48/6/Rev.1), 第591-600页。

⁴⁹ 《联合国系统应用软件目录》, 资料系统协调会, 联合国, 纽约, 1990年。

⁵⁰ “How the Internet will change the way you do business”, Business Week, International Edition, November 14, 1994, pages 38-46.

⁵¹ 《互连网络: 为联合国各组织编写的初步指南》, 资料系统协调会ACCIS/94/1号文件, 日内瓦。

⁵² “实现联合国系统综合图书馆网络”, JIU/REP/92/5, 联合国1992年11月17日A/47/669号文件, 1993年3月5日A/48/43号文件和1993年5月10日Add.1号文件。

⁵³ 《电子档案的管理: 问题和准则》, 由资料系统协调会编写, 联合国, 纽约, 1990年。

⁵⁴ 《联合国各组织的资料系统安全准则》, 资料系统协调会, 联合国, 纽约, 1992年。

⁵⁵ “The information revolution: How digital technology is changing the way we work and live”, Business Week International, Special Issue, 1994, page 104.

⁵⁶ “Report to Council on information systems: Report by the Secretary-General”, ITU document C93/27/E of 20 April 1993.

⁵⁷ “方案管理者--方案司的作用”, 儿童基金会1993年6月3日CF/PD/PRO/1993/002号文件以及

“方案管理者: 方案规划、监督和评估: 从基本点开始--一份讨论文件”, 儿童基金会, PIMU, 1993年7月。

⁵⁸ “日内瓦联合国系统各组织的计算机使用情况变迁: 管理问题”, (JIU/REP/85/2), 联合国1985年7月9日A/40/410号文件, 第115-118段, 1986年7月30日Add.1号

文件和1986年10月8日A/41/686号文件。

⁶⁰ “深入评价电子数据处理和资料系统服务方案：秘书长的报告”，1987年4月7日E/AC.51/1987/11号文件，第47-48段。

第四章 人力资源管理

⁶¹ See, for example, Evans, Paul; Doz, Yves; and Laurent, Andre, Eds, Human resource management in international firms: Change, globalization, innovation Macmillan, London, 1989;

Johnston, William B., “Global work force 2000: The new world labour market”, Harvard Business Review, March-April 1991, pp. 115-127;

Kanter, Rosabeth, “Globalism/localism: A new human resources agenda”, Harvard Business Review, March-April 1991, pp. 9-10; and

Shapero, Albert, Managing professional people: Understanding creative performance, The Free press, New York 1985.

⁶² 《国际公务员制度委员会的报告》，大会正式记录，补编第30号(A/37/30)，附件一，“关于职业概念、任用类型、职业发展和有关问题的研究”，第6段；以及

《国际公务员制度委员会1993年报告》，大会正式记录，补编第30号(A/48/30)，第250段。

⁶³ “1990年代的开发计划署，第4号：管理人事以应付变革”（作为将于1995年修订和扩充的一系列新闻文件的一部分），开发计划署公共事务司，纽约，1994年。

⁶⁴ “责任制”，1993年10月27日，UNDP/ADM/93/50/Add.1号文件。

⁶⁵ “审查联合国的行政和财务职责的效率”，大会1993年12月23日第48/218号决议，第1.E节，第5(b)段。

⁶⁶ “在‘人力资源管理’和‘责任制’的年代里提高联合国秘书处里的妇女的地位：一个新的开端”，1994年5月JIU/REP/94/3文件，联合国1994年6月17日A/49/176号文件和1994年10月31日Add.1号文件。

⁶⁷ “本组织人力资源管理战略：……秘书长的报告”，1994年10月21日A/C.5/49/5号文件。

⁶⁸ “关于人力资源管理的说明”，难民署1994年6月7日EC/1994/SC.2/CRP.20号文件。

⁶⁸ “工作人员训练小组委员会第十七届会议的报告”，行政协商会，1993年6月2日ACC/1993/PER/R.15号文件，第5-14段。

⁶⁹ 同上，第9段和附件四。

⁷⁰ 《国际公务员制度委员会1993年报告》，大会正式记录，补编第30号(A/48/30)，第230-233段。

⁷¹ 行政问题协商委员会(人事和一般管理问题)第十八届会议的报告”，1994年3月30日ACC/1994/4号文件，第1-4和第34-43段。

⁷² 工作人员训练小组委员会第十七届会议的报告”，前引书，第24-27段。

⁷³ 最近的“对联合国系统发展方面业务活动的三年期政策审查”，大会1992年12月22日第47/199号决议。

⁷⁴ Among many other sources, Morris, Daniel C., and Brandon, Joel S., Re-engineering your business, McGraw-Hill, New York, 1993.

⁷⁵ “改革”，联合国《秘书处新闻》刊登的信，1993年1月/2月，第17页。

第五章 战略规划和绩效管理：对于变革的综合管理

⁷⁶ Berry, Frances S., "Innovation in public management: the adoption of strategic planning", Public Administration Review July-August 1994, pp.322-329;

Bozeman, Barry and Straussman, Jeffrey D., Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness, Jossey-Bass, San Francisco, USA, 1990;

Denhardt, Robert B., The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organizations, Wadsworth, Belmont, Calif., USA, 1993; and

Pocket strategy: The essentials of business strategy from A to Z, The Economist and Penguin Books Ltd., London, 1994.

⁷⁷ 《开发计划署：促进变革宪章》，第一部分《展望和目标》、第二部分《管理的挑战》，开发计划署工作人员过渡小组编写的工作文件，1993年10月。

⁷⁸ “评价和战略规划办公室 职权范围”，1994年11月8日，UNDP/ADM/94/78号文件。

⁷⁹ 工发组织的组织和工作人员结构：工发组织的组织和工作人员的结构的管理审查”，工发组织1989年3月15日IDB.5/9 PBC.5/15号文件和1989年3月30日Add.1号文件；

1990年10月19日IDB.7/33号后续报告、1991年6月7日GC.4/19号文件和1993年9月16日IDB.10/24号文件；以及

“在总干事办公厅设立一个战略、政策和规划办公室”，总干事公报，1989年8月10日UNIDO/DG/B.110号文件。

⁸⁰ Tomorrow's ITU: The challenges of change, Report of the High-Level Committee to review the structure and functioning of the International Telecommunication Union (ITU) ITU, Geneva, April 1991;

“Summary of decisions on the implementation of the HLC/BAH recommendations: Report by the Secretary-General”，ITU document C94/33/(Rev.1)-E of 11 May 1994, p.3;

An overview: The International Telecommunication Union: 1994: ITU Press and Public Information, Geneva, March 1994;

“Draft strategic plan 1995-1999 as prepared by the Council Working Group on Strategic Plans and Policies: Report by the Secretary-General”，ITU document C94/18-E of 11 April 1994; and

Draft Report of the Council to the Plenipotentiary Conference(Kyoto, 1994): Note by the Secretary-General”, document C94/20-E, “First Part: General”, of 18 April 1994, and Add.1 and Corr.1 and 2.

⁸¹ “ITC at the crossroads: An agenda for the future”, document ITC/AG(XXVII)/143 of 5 October 1994.

⁸² “总体规划和责任处：内容提要”，环境署，没有日期。

⁸³ “1994-1997年中期计划”，儿童基金会1994年3月30日E/I/CEF/1994/3号文件和Corr.1号文件，第二节、第七节和附件三。

⁸⁴ “联合国人口活动基金：中期业务战略：执行主任的报告”，1992年4月1日DP/1992/31号文件。

⁸⁵ “审查粮食计划署的政策、目标和战略”，粮食计划署1994年4月7日37/P/7号文件，特别是第21-23段和附件二。

⁸⁶ Director-General's review of the programmes, structures, and

policies of the Organization, FAO document CL 106/2 of March 1994.

⁸⁷ “Development of a strategic action plan to meet the major challenges facing civil aviation: Report by the Council”, ICAO document A29-WP/39 EX/8 of 10/07/92.

⁸⁸ “Active partnership policy”, ILO Circular, Director-General's Announcements, No. 505, of 4.8.93.

⁸⁹ “Study on the management of the work of the Universal Postal Union: Recommendations for a strategic planning process and a programme budgeting system, External consultants reports”, UPU document CE 1992/C 3 - Doc 2d, March 1992;

“Universal Postal Union: Future organization and funding: Report from external consultant”, Ernst & Young, CE 1993/C 3 Doc 2b, March 1993;

“Working party WP 3/3 ‘Management of the Union's work’”, CE 1993/C 3 - Doc 2d. 6.5.93; and

“Committee's report”, CE 1993 - Doc 7, 12.5.93.

⁹⁰ 《国际公务员制度委员会1994年报告》,大会正式记录,补编第30号(A/49/30),第七章A节,第72-82页。

⁹¹ “儿童基金会修订的考绩制度”,儿童基金会行政指示,1994年3月1日CF/AI/1994-02号文件;

“考级审查:指示和准则”,开发计划署;以及

“管理委员会关于考绩审查制度的决定”,1993年7月13日UNDP/ADM/93/38号文件。

⁹² “在联合国秘书处采用新的考绩制度:成功执行的要求”,JIU/REP/94/5,以及联合国1994年8月4日A/49/219号文件和1994年10月31日Add.1号文件。

⁹³ “行政协商会第十八届会议的报告……”,ACC/1994/4,前引书;

⁹⁴ 《促进变革宪章》,第二部分,前引书,第5、69-71页。

⁹⁵ “方案管理者--方案司的作用”,儿童基金会1993年6月3日CF/PD/PRO/1993/002号文件;以及

“方案管理者:方案规划、监督和评估:从基本点开始--一份讨论文件”,儿童基金会,PIMU,1993年7月。

⁹⁶ “Programme performance assessment at the IAEA”, IAEA document GOV/

INF/710 of 20 September 1993; and

“Programme Performance Assessment System(PPAS) status report”, IAEA document GOV/INF/741 of 17 May 1994.

⁹⁷ “工发组织各部门管理准则”，总干事公报，1994年4月26日UNIDO/DG/B.177号文件。

⁹⁸ Financing an effective United Nations: A report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing, Ford Foundation, New York, February 1993, page 3.

⁹⁹ “联合国系统各组织的资源分散情况”，第一部分“资源分散和管理程序”，第二部分“比较性办法”，JIU/REP/92/6；联合国1993年2月24日A/48/78号文件和1993年10月25日Add.1号文件；以及第三部分“世界卫生组织”，1993年7月JIU/REP/93/2号文件。

¹⁰⁰ “联合国系统外地共同房舍和事务处”，JIU/REP/94/8。

¹⁰¹ “联合国秘书处的责任制和监督”，A/48/420，前引书，第120-125段。

¹⁰² “联合国与多边金融机构的合作：绩效和革新的挑战”，E/1993/18，前引书，第四页。

¹⁰³ The OECD jobs study: Facts, analysis, strategies, overview report to The OECD jobs study: Evidence and explanations, Parts I and II, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1994.

¹⁰⁴ “Special report: Rethinking work: The new world of work: Beyond the buzzwords is a radical redefinition of labour”，Business Week, International Edition, October 17, 1994, pages 42-66.

¹⁰⁵ Righter, Rosemary, Utopia lost: The United Nations and world order, Twentieth Century Fund, New York, 1995.

¹⁰⁶ Development Assistance Committee, Development Co-operation: 1994 report, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1995.

¹⁰⁷ “管理人事以应付变革”，开发计划署，前引书，第4页。

¹⁰⁸ “The jobs crisis: Dangers and benefits of downsizing”，Newsweek International, February 6, 1995, pages 36-43.

¹⁰⁹ Champy, James, Reengineering management: The mandate for new

leadership, Harper Business, New York, 1995.

第六章、机构间活动

¹¹⁰ “资料系统协调委员会(资料系统协委会)第一届会议报告”,ACC/1994/ISCC/12,1994年2月9日。

¹¹¹ “加强联合国系统内资料系统的协调”,经社理事会1982年11月10日第1982/71号决议。

¹¹² Elmandjra, The Untied Nations system: An analysis, op.cit., pages 284-285.

¹¹³ “日内瓦联合国系统各组织的计算机使用情况变迁: 管理问题”,JIU/REP/85/2和联合国文件A/40/410,前引书,第1-22页。

¹¹⁴ “资料系统协调事务咨询委员会第七届会议报告”,1994年3月21日ACC/1993/26号文件,第7页。

¹¹⁵ “1994-1995年方案概算: 资料系统协调委员会(资料系统协委会)”,1994年8月19日ACC/1994/FB/R.35号文件; 和

“初步报告: 资料系统协委会战略工作队”, 国际计算中心, 1994年10月17-19日。

第七章、全系统外部监督机构

¹¹⁶ “财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”,大会1992年12月23日第47/454号决定; 和

“联合检查组的报告”,大会1993年12月23日第48/221号决议。

¹¹⁷ “审查联合国行政和财政业务效率: 秘书长的报告”,1994年11月30日A/49/633号文件。

¹¹⁸ “审查联合国行政和财政业务效率: 秘书长的说明”,(转交审计团主席1994年9月27日来函),1994年10月5日A/49/471号文件。

¹¹⁹ 《联合检查组的报告》,大会正式记录,补编第34号(A/49/34),第六章。

¹²⁰ 《国际公务员制度委员会1993年报告》,大会正式记录,补编第30号(A/48/30),1993年,第七、八章。

- ¹²¹ “预算和财务安排”，大会1946年2月13日第14(1)号决议。
- ¹²² 《联合检查组的报告》，大会正式记录，补编第34号(A/46/34)，第36页和(A/48/34)，第11页。
- ¹²³ “国际公务员制度委员会规约”，大会1974年12月18日第3357(XXIX)号决议。
- ¹²⁴ “联合检查组章程”，大会1976年12月22日第31/192号决议。
- ¹²⁵ “审查联合国行政和财政业务效率：秘书长的说明，(转交审计团主席来函，其中载有在联合国内改善监督功能的意见)，1994年2月23日A/48/876号文件。
- ¹²⁶ “外聘审计团”，大会1959年12月5日第1438(XIV)号决议。
- ¹²⁷ “审查……效率……”，A/48/876，前引书。

第八章、 监督理事机构

- ¹²⁸ The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: A Nordic perspective: Final report by the Nordic UN Project, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1991, pages 13-17.
- ¹²⁹ Seufert-Barr, Nancy, "The road to reform: Toward a new clarity for UN work", UN Chronicle, December 1993, pages 38-41.
- ¹³⁰ “联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力的进一步措施”，大会1994年1月14日第A/48/162号决议。
- ¹³¹ Childers, Erskine and Urquhart, Brian, Renewing the United Nations system, Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, Sweden, (Development Dialogue 1994:1), 1994.
- ¹³² “提交经济及社会理事会的报告”，A/39/281号文件，前引书。
- ¹³³ “提交经济及社会理事会的报告：秘书长的进一步评论”，1985年5月10日A/40/284号文件，第7和第8页。
- ¹³⁴ “提高妇女的地位”JIU/REP/94/5，前引书，第五章A节“过去缺乏有力和有实质内容的政策对话”，尤见第103段。
- ¹³⁵ “1993-1994年检察和调查厅的报告：秘书长的说明”，1994年9月28日A/49/449号文件。
- ¹³⁶ 《方案和协调委员会的报告》，大会正式记录，补编第38号，(A/39/38)，第363

段；和

方案和《方案协调会……的报告》，A/47/16(Part I)，前引书，第183段。

¹³⁷ “联合国秘书处的责任制和监督”，A/48/420，前引书，第110-114段；和

“联合国各项方案执行情况和结果的报告办法”，A/43/124，前引书，第128、181-185段。

¹³⁸ “联合国系统活动的独立审计和管理业务审查：秘书长的报告”，1993年11月10日A/48/587号文件。

¹³⁹ Effectiveness of multilateral agencies at country-level: Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, prepared for Danida by COWIconsult, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, 1991.

¹⁴⁰ 《重新确定联合国开发计划署的位置：来自更广泛的发展社会的观点》，开发计划署高级咨询小组的报告，该小组由非政府组织、社会行动团体、研究和咨询中心、议会、工商界、新闻界领导人组成。开发计划署，1994年4月。

¹⁴¹ “儿童基金对外关系的未来作用”，儿童基金1990年3月5日E/ICEF/1990/L.4号文件。

¹⁴² “与非政府组织合作：联合国系统与非政府组织和各国政府在基层及国家级别促进发展的业务活动”，1994年4月22日JIU/REP/93/1和A/49/133号文件。第118-125段；1994年4月13日A/49/122/Add.1号文件。

XX XX XX XX XX