



Distr.
GENERAL

A/50/719
14 December 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议
议程项目149

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 根据大会1994年7月29日第48/218B号决议,秘书长谨向大会转递内部监督事务厅副秘书长向他转交的关于联合国贸易和发展会议(贸发会议)秘书处的方案和行政惯例的审查的报告,供大会参考。

2. 秘书长深信贸发会议新任命的秘书长将根据需要,在贸发会议进行改革,作为改革和加强本组织的经济和社会部门的在进行中的进程的组成部分,并在管理方面着手采取任何所需的进一步行动,以便使得贸发会议的结构和工作方案反映将于1996年4月在南非举行的贸发会议第九届会议制定的新政策和方案方针。

3. 贸发会议所需工作人员员额,象本组织所有部门一样,必须根据方案需求,细心加以确定编制下一中期计划的过程将提供一个最适当的结构,评价和提出贸发会议要求贸发会议秘书处制定的任何工作方案和结构调整。

附 件

对联合国贸易和发展会议
秘书处的方案和行政惯例的审查

内部监督事务厅的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背景	1 - 5	4
二、方案问题	6 - 10	5
三、质量和补充的问题	11 - 16	6
四、技术合作活动	17 - 25	8
五、组织和工作人员编制的问题	26 - 31	13
六、方案支助和管理事务司	32 - 37	15
七、方案监督	38 - 41	17
八、结论和建议	42 - 47	19
A. 实质问题	42 - 45	19
B. 有关行政和组织的问题	46 - 47	20

附 录

一、关于特定实务司的意见	23
二、1995年3月,联合国贸易和发展 会议秘书处的组织结构	27

一、背景

1. 1964年成立联合国贸易和发展会议(贸发会议)作为一个论坛,首先讨论然后谈判与发展有关的贸易问题。贸发会议早期的工作着重初级商品和自然资源的政策,其目标是稳定它们的价格和增加出口这些初级商品和自然资源的发展中国家的出口收益。

2. 若干年后贸发会议成为南-北辩论的主要论坛,并在设立普遍优惠制(普惠制)、制订海事装运准则和援助发展中国家,特别是最不发达国家的国际援助指标等方面起关键作用。但是,由于石油价格波动、通货膨胀和许多发展中国家累积的外债,1970和1980年代国际经济环境出现急剧变化,必须处理的问题变得越来越复杂。在此期间,贸发会议就这些问题进行的辩论大部分牵涉到敏感的政治问题,并对这些问题的解决办法和纠正办法出现尖锐的分歧。那个时候贸发会议的辩论无法取得任何结果,对越来越多的成员国该组织开始失去了意义。

3. 尽管上述发展,成员国却没有完全放弃贸发会议。它们决定更新贸发会议,使其更有效地处理与发展有关的问题。它们在1992年2月8日至25日在哥伦比亚卡塔赫举行的第八届贸发会议进行这一方面的工作,该会议讨论的主要问题就是贸发会议本身的作用。¹ 成员国以协商一致方式通过的会议最后文件同意对贸发会议的政府间机构进行影响深远的改组,并对秘书处的实质性工作采取新的方法。该新的方法的主要方面集中于确定促进增长和发展所需的国内政策。达成协商一致意见是实现该方法的方法,而不采取以前设法商定有约束力的国际协定或决议的方法。秘书处的工作重点是比较各国在提倡市场成效率和多样化方面所取得的经验,并提供技术援助以促进贸易自由化、加强竞争能力和发展中国家有效参与多边贸易谈判乌拉圭回合。第八届会议也同意贸发会议是联合国系统内在牵涉到所有国家,特别是发展中国家的关键领域综合处理发展和互相有关问题的最适当联络点。这些关键领域包括贸易、财政、投资、服务和技术。

4. 联合国秘书处的改组考虑到第八届贸发会议所产生的新方法和新重点,其结果是跨国公司委员会和科学和技术促进发展委员会,以及其个别的秘书处于1993年转移到贸发会议。因而,与投资、企业发展和国家发展需要有关的问题成为贸发会议及其秘书处的工作重点。此外,1994年乌拉圭回合的结束以及1995年1月1日世界贸易组织(贸易组织)的设立在政策分析、建立协商一致意见和技术合作领域造成更多领域的需求。

5. 内部监督事务厅在上述背景下派遣工作队进行当前的审查,以便评价工作方案是否反映秘书处在卡塔赫纳会议后的新国际局势内采取的方案和组织战备。审查的第二个目标是确定贸发会议秘书处是否已设立一个机构来确保工作方案的有效执行,以及是否有效管理用于这方面的资源。工作队在进行工作时对负责不同层次的责任的工作人员进行详细访问,特别是访问负责方案管理和管制资源的那些工作人员。工作队也审查了各个司有关1994-1995两年期方案预算的大量文件和研究。以下各段载列工作组审查的结果和结论。随后提出了一些请贸发会议秘书处采取行动的建议。

二、方案问题

6. 工作队一大部分的审查工作当然涉及贸发会议的方案,并审查秘书处组织工作和利用调拨给它的资源的方法。对此,工作队注意到,第八届贸发会议以后,以及在跨国公司方案和科学和技术促进发展方案被转移到贸发会议以后,对1992-1997期间中期计划进行了修改以反映卡塔赫纳承诺。因此,方案和次级方案的数目从1992年-1993两年期的3个方案和15个次级方案到1996-1997两年期增至5个方案和21个次级方案,其中一半以上(13)被列为“高优先”。同时,对1994-1995年方案概算进行重大修改以配合跨国公司方案和科学与技术发展方案转移到贸发会议的需要。贸发会议的资源有所增加,虽然转移节省了相当大一笔经费。因此,员额数目从1992-1993年的437个经常预算和预算外员额(242个专业人员和以上职类和195个一

般事务人员职类)在1994-1995年增至479个员额(267个专业和以上职类,208个一般事务人员职类和4个其他职类)。

7. 新的次级方案是以添加的方式提出。根本没有或者作了很少努力重新制订整个方案的新方向,以便配合卡塔赫纳精神、着重新的优先事项和使得贸发会议的作用适应整个联合国系统和适应与贸易和发展有关的世界性的组织。

8. 在上述情况下,不令人惊奇的是1994-1995两年期方案预算和1996-1997两年期概算并不反映方案为适应新的优先事项,和为了迎接卡塔赫纳以后的挑战而作出的任何有型的调整。对此,工作队注意到,贸发会议秘书处在各方案之间调动了若干员额,除了一些员额外,这一方面的调动似乎不是为了提高质量或加强实质性领域。

9. 1992-1997年期间中期计划快要结束,因此1998-2001年期间的中期计划将提供一个机会制订组织新的形式。该形式最后的形状视1996年4月举行的第九届贸发会议的结果而定,预期第九届会议将根据第八届会议制订的新优先事项再重新制订组织的方向。贸发会议秘书处应该争取这一机会,确定它发挥的作用,并向会议提出它今后的战略和选定的优先事项。

10. 贸发会议第九届会议和新的中期计划很可能使得有必要修改1996-1997两年期方案预算。修改的工作应该以一套新的优先事项和资源相应的重新调拨来体现贸发会议的方案的新方向。

三、质量和补充的问题

11. 总而言之,贸发会议工作质量给工作组留下一个好印象。每一个司在个别的专门领域进行高质量研究。虽然取得许多优良的成绩,但是没有综合这些工作以便充分利用现有的互相补充关系,每一个司有独立工作的倾向,这增加建议互相冲突的政策的风险。本报告附录列出有关个别司的进一步意见。

12. 对此,工作组确定了下列重叠和互相补充的领域,这些领域适宜在一个更适

当的方案结构下综合起来。商品司和制订大部分商品统计数字的数据管理处分开就商品问题进行工作。商品司和国际贸易司之间也出现重叠问题。这两个司的工作领域都是在贸易政策与发展之间的关系,贸易和环境之间的关系和改善发展中国家出口市场机会。

13. 关于发展中国家经济合作司和各特别方案的工作,这些工作与贸发会议大部分其他司的工作有重叠。国际贸易司也许同样可以编制有关南-南贸易的文件。同样,全球性互相依存司也可以处理有关货币、财政和投资的问题。巴勒斯坦人民特别经济股独立存在,但是将它的工作转移给跨国公司和投资司处理是有理由的,该司可以更好地处理与新设立的巴勒斯坦领导机构有关的主要问题。同样,减缓贫穷的工作也许可以由贸发会议其他组织进行,最适当的司可能是全球互相依存司。

14. 工作队了注意到全球性互相依存司和跨国公司和投资司都处理外国直接投资问题。若干其他司也处理财政问题。在处理这些问题时需要采取一个更综合的方法。

15. 就与其他组织的工作重叠的问题而言,联合国系统内其他机构都在进行与贸发会议进行的几乎所有的工作相同的工作。这并不是说所进行的工作是完全一样或与贸发会议的质量相等,但是确实可以说有重叠的现象。例如,各区域委员会和联合国总部都就发展中国家贸易和发展问题进行研究。而联合国秘书处以外的其他主要国际组织,例如联合国粮食和农业组织(粮农组织)、世界银行和其他组织也进行类似的研究。对此,工作组注意到贸发会议处理的与投资和技术转让有关的问题也是联合国工业发展组织(工发组织)的主要优先事项之一。同样,服务部门发展和贸易效率司就海运和活动海事管理方面进行的工作也属于国际海事组织的工作领域。因此,贸发会议比过去更为密切的与联合国系统其他部门配合工作是很重要的。就各区域委员会而言,贸易、发展、投资和技术等领域互相有关的问题是各区域发展问题的所在,因此与各区域委员会更密切配合工作是特别重要的。贸发会议处于一个有利地位通过拟订各区域委员会在处理这些问题时可以参照的概念和分析来推动

和指导工作。贸发会议也可以扮演联络点的作用,综合各区域经验和促进区域之间交换这些经验。

16. 与世界贸易组织的工作重叠的问题是工作队特别感兴趣的问题。在访问各个方案管理人员时都有系统地提到该问题。该问题也是与世界贸易组织官员进行的非正式讨论的主题。根据这些讨论,工作队认为世界贸易组织的成立有可能使得贸发会议的工作更有意义,因为有必要在达到有约束力的谈判阶段之前就新出现的贸易和发展问题进行研究和分析和就这些问题建立协商一致意见。工作队认为,这两个组织之间的分工办法应该充分利用两者之间现有互补性以及个别比较上的优点。

四、技术合作活动

17. 1994-1995两年期间,估计贸发会议预算外资源为4 380万美元,或贸发会议可得到的全部资源的28%。这一数额中,3 850万美元指定用于业务项目、20万美元用于实质性活动和510万美元用于方案支助。用于业务项目的3 850万美元中联合国开发计划署(开发计划署)提供了1 520万美元,各信托基金提供了2 330万美元。1996-1997两年期间预期预算外资源稍微下降至4 320万美元,其中3 820万美元用于业务项目、实质性活动没有资源和500万美元用于方案支助。大部分的预算外资源将用于贸易效率方面的项目,如海关数据自动化系统、债务管理和金融分析体系以及货物资料预报系统等项目。

18. 信托基金已成为业务筹资的一个重要组成部分。它们逐步增加以至成为开发计划署捐款的一大份额,开发计划署的捐款以及联合国的经常预算在过去二十五年期间一直为技术合作活动提供一个稳定的资源基础。信托基金增加了为技术合作筹措的资金所占的比额,但是同时它们也限制了开发计划署捐款的灵活性。因此影响向各方案和次级方案调拨资金的整个情况。

19. 如果资金的调拨是显示个别方案或次级方案所占的相对优先地位,表1显示根据捐助国向业务活动提供的自愿捐款,捐助国按照相反的优先次序向各个方案分配经常预算资源。

1994年按方案和次级方案开列的经常预算开支百分比
和技术合作开支百分比

<u>方案</u> <u>次级方案</u>	<u>经常预算百分比</u> <u>%</u>	<u>技术合作百分比</u> <u>%</u>	<u>项目数目</u> <u>%</u>
1. 贸易与发展			
国际竞争和贸易政策	3.9	4.3	15
商品	12.4	2.8	12
发展资金和债务	4.7	10.5	25
减缓贫穷	1.3	-	2
发展中国家间经济合作	5.4	1.5	10
全球性互相依存	5.1	1.2	6
扩大经济空间 ^a	1.8	-	-
私有化企业精神和竞争能力	1.8	-	1
国内改革和资源调动	2.5	-	1
数据管理	9.7	0.4	5
	<u>48.6</u>	<u>20.7</u>	<u>77</u>
2. 贸易扩展 ^b			
结构调整 ^c	3.1	7.3	22
出口能力	2.1	1.4	1
贸易效率	4.1	29.0	84
服务发展	1.9	1.2	5
海运、港口和协调联运	7.6	15.3	42
保险	1.4	0.4	5
	<u>20.2</u>	<u>54.6</u>	<u>159</u>

^a 扩大经济空间、区域一体化进程和国际贸易的系统问题。

^b 贸易扩展、促进出口和服务部门发展。

^c 结构调整和贸易机会。

方案	经常预算百分比	技术合作百分比	项目数目
次级方案	%	%	%
3. 最不发达内陆和岛屿 发展中国家和特别方案			
最不发达国家	7.6	0.6	8
内陆和岛屿发展中国家	3.1	2.1	5
	<u>10.7</u>	<u>2.7</u>	<u>13</u>
4. 科学和技术促进可持续发展			
科学和技术	2.8	1.4	10
投资和技术	4.4	-	-
	<u>7.2</u>	<u>1.4</u>	<u>10</u>
5. 跨国公司			
跨国公司	<u>13.3</u>	<u>7.0</u>	<u>22</u>
人力资源发展			
电子计算机训练方案	d	13.6	23
共 计	100	100	304

^a 各次级方案的工作人员编制了该方案的组成部分,该方案的经费部分来自(1)经常预算工作人员费用和(2)业务信托基金,另外开列这些数字因为该方案由技术合作股管理。

20. 在审查期间内注意到两个特点。第一,经常工作方案同预算外资源所资助的主要方案之间缺乏一体性,后者是以自给自足的方式维持的。这还包括贸发会议各司之间在执行预算外活动方面缺乏联系。第二,利用经常预算资源来执行若干小型预算外活动已使工作人员需要负起业务工作和经常工作的双重责任。人们认识到了业务工作和经常工作相互得益的说法,并认识到在某些特定的情况下,很难对这两种工作进行区分。但应作出努力确保经常预算的资源应充分用于经常预算所规定的活动。贸发会议不妨重新考虑目前双重责任的安排,对两种工作领域从组织上加以区分。

21. 最近发起的某些主要预算外活动似已重复了其他方面的工作。人们的了解是,卡塔赫纳授权书提出了一个范围很广的一般性规定,其中可以把目前的合作方案同将来的一个方案联系起来。但是,在对伙伴组织应负职权的范围内阐述贸发会议的一般职责时,人们发现,贸发会议进入了以往留给其他组织的领域。虽然人们认识到,其中有些活动很成功,但人们发现,关于贸易效率的方案和全球贸易点网络同贸发会议和总协定合办国际贸易中心(贸易中心)的职责雷同。目前两个组织建立联合项目的努力可能是朝着避免重复的方向迈出的一个步骤。不过,在这些新领域里为贸发会议确立明确而没有争议的职责可能惟有通过贸易中心作出相对应的方案调整才能做到。

22. 经常预算活动和预算外方案之间缺乏一体化以及出现了重复其他组织的活动的趋势基本上可以归因于缺乏技术合作的政策,这种政策应把贸发会议秘书处的战略和优先次序包括进去。由于对预算外活动没有充分的政府间和管理控制,问题变得更为复杂。政策间审查仍然很薄弱,只能在事后从贸发会议秘书处得到各种资料。此外,在目前的情况下,调动和利用预算外资源的决策都集中在司一级或甚至在处一级上,而大部分预算外活动都是由得到资金的机会而不是由政策推动的。技术合作政策与协调股规模相当小,主要是同开发计划署联系,寻找资源和向各别项目管理员提供项目说明技术方面的意见。在高级层面上不存在一个中央权力机构,负责

政策拟定和协调预算外活动。为了提供这样一个中央权力,贸发会议应考虑为预算外活动设立一个审查委员会,由各司司长组成,负责核准预算外资源的政策,和执行由预算外资源资助的各别项目。这个委员会可以由现有的技术合作政策与协调股提供服务。

23. 在向技术合作提供方案支助和在项目活动分类等领域里人们确认到了各种缺点。工作队注意到,没有以公平和透明的方式应用间接费用资源。方案支助资源应用来为项目提供实质性和行政支助,方法是考虑到ST/AI/286号行政指示为各别项目扼要说明的特定需要。在编制和核准贸发会议方案支助预算方面并没有反应出这项了解。方案支助和管理事务司是在不够透明的情况下就方案支助作出决定的,而且没有高级方案管理人员的参与。另外,方案支助帐户目前的收支是有赤字的,1994—1995年收入估计为280万美元,而支出估计为430万美元。工作人员编制包括了若干名方案支助的长期工作人员,从而限制了按照方案支助收入的起伏调整方案支助开支的灵活性。应确保按照上面的建议,向一个审查委员会提出预算外活动方案支助概算,供其核准,从而建立有效的控制。

24. 工作队还注意到,由贸发会议执行的技术合作项目中一个不可忽视的部分是对实质方案的活动的支助。两种活动的行政工作是很不相同的,在业务项目里,需要把相当高程度的权力下放给执行办事处,例如在业务项目里,要对设立和征聘200系列员额掌握充分的控制,而在支助实质方案的活动中,则需要设立和征聘100系列的员额,并需要有联合国总部的审查和批准。工作队认为,贸发会议把所有由预算外资源提供经费的活动都划分为业务项目,以期利用设立200系列员额的灵活性。工作队相信,为了达到透明和适当的资源管理,贸发会议应遵循预算外活动的适当分类。

25. 关于技术合作项目的行政支助活动,工作队发现,它们的运作不够有效,造成了执行上的拖延。拖延的主要理由可归因于向项目干事及时提供有关的财政信息方面缺乏透明度,及时的财政信息将可以使人们对项目业务进行更好的规划,特别是

在征聘和采购方面。在此方面,工作队注意到,项目干事需要经常得到的信息载在每月一次,设计很不好的项目数据单内,该数据单提供了多余的描述性资料,但却只有零星的财政数据。工作队还注意到,虽然大部分项目格式符合开发计划署的项目手册,但在贸发会议秘书处内只有一份手册。

五、组织和工作人员编制的问题

26. 贸发会议秘书处最新的结构是其前秘书长于1994年2月批准的。它是按照大会1993年5月6日第47/212B号和1993年12月23日第28/228B号决议所确定的条件,将跨国公司方案和科学和技术促进发展方案转移给贸发会议后所进行组织调整的结果。重新调整的另一个标准是分配由贸发会议执行的次级方案的结构,和大会批准的1994—1995两年期方案预算所显示的贸发会议的资源基础(特别是高级管理一级上的)。还没有以组织手册的方式对新的结构进行详细阐述。此外,也没有说明各司之下各科和各股的职权范围。附录二对组织结构提出了说明。

27. 贸发会议的组织结构包括九个司。每个司平均大约包括28个专业或以上职等的员额。跟联合国的做法不同,司长办公室往往很大,出现头重脚轻的情况。有一个司,司长得到了两名D-1和两名P-5工作人员的协助,在另一些司里,各司的主管得到了一名或两名P-5和P-4工作人员的协助。关于为1996—1997两年期提议的贸发会议员额结构,有人注意到,在专业或以上职等的267个员额中,8个是D-2一级的,28个是D-1一级的,60个是P-5一级的。提议的员额结构包括更多的P-5和P-4员额,这被认为是头重脚轻的。而且,一般事务和其他职类员额(205)同专员人数相比,看来是不成比例的高。

28. 司的组织反映了政府间机制,而政府间机制造成了部门化的情况,使得各司处在半独立的状态下。目前的结构不能配合方案,它包括了部门性的司和跨部门的司。因此,某些次级方案的执行责任是由一个以上的司或处担任的。结果,责任变得模糊了,类似专题下的活动没有充分的一体化。由于每个司的内部结构不够明确使

得这种情况变得更为严重。如附录二所示。每一个司包括若干组成部分。对于大多数这些组成部分的功能和彼此之间的关系都没有明确的规定。事实上,在大多数情况下,它们是处、是科还是股都不清楚。因此,其中有些部分事实上是自主的,因此它在它所划归的司里它拥有“自决”的权力。

29. 应该指出,目前贸发会议的组织结构并不利于政策的和谐。各组织实体的工作看来并不是彼此互相支持的。就像本报告第三节讨论的,秘书处内的方案监督和协调功能的效力有限使得这一情况变得更为严重。对贸发会议主要出版物,即《贸易和发展报告》、《世界投资报告》和《最不发达国家的报告》等出版物内所体现的政策建议进行比较,就明显的可以看出政策的不和谐。贸发会议秘书处没有向贸易和发展理事会提出一份全盘的政策文件,对贸易、商品、财政、投资、技术和服务等领域的问题提出综合说明,供其审议这一点也突出了政策的缺乏和谐。

30. 一个同组织结构相关的问题是贸发会议同亚洲及太平洋经济社会委员会、拉丁美洲及加勒比经济委员会、非洲经济委员会和西亚经济及社会委员会等区域委员会保持的联合股的问题。人们预期这些股应成为贸发会议在跨国公司方面,特别是在研究、信息和同区域内各国政府的联系等领域上的活动的联络中心。工作队的调查发现,贸发会议对这些股的资源并没有预算上的控制,而且进行的方案监督也极为有限。由于这些股事实上成为了各区域委员会的一部分,很少接受或根本不接受贸发会议的指示,虽然资源是贸发会议方案预算的一部分。贸发会议应同各区域委员会达成新的协议,确保共同为联合股的工作方案和资源的利用情况负责。工作队认为,早该通过一个联合方案拟定和联合执行的系统,将这些股充分纳入贸发会议的主流活动和优先项目,以期有理由使这些股继续下去,并继续为它们拨出资源。

31. 在工作人员编制的问题上,工作队注意到,许多贸发会议的工作人员被认为是很积极、很有能力和很有生产力的。但是,也有若干高级的工作人员看来并没有提供实际的服务或具备贸发会议工作方案新方向所需的技能。这一现象有两个基本的原因。第一,联合国以往的方案方向使得贸发会议变得政治化了,使得高层人员的

任命并不一定是以专业技能为根据的。其次,贸发会议方案的转变,特别是在卡塔赫纳会议之后,落实为秘书处机制的重新改组,并对工作人员进行重新部署,而那些工作人员可能并不具备新工作领域的适当能力。没有表现的工作人员往往以调到单独单位(例如发展中国家间经济合作和特别方案司)或扩大司长办公室的办法来容纳。在此方面,工作队注意到,大部分的司看来在专业职等上,特别是在一般事务职等上都有人员过多的情况。这一情况似乎从利用了不成比例的工作月数目来执行若干工作队审查的产出,这个现象得到了证实。

六、方案支助和管理事务司

32. 方案支助和管理事务司包括下列不同实体:(a) 方案协调与评价;(b) 技术合作政策和协调;(c) 包括人事、预算和一般事务的行政事务;(d) 会议事务和连络;(e) 理事会秘书处;和(f) 数据管理。

33. 上述的实体的职能似乎毫不重叠。工作队找不到把这样分歧的职能集合在一起的理由,不得不认为大多数这些实体是为了行政上的便利而被集合起来的。为此,它们不互相帮助也不互相干扰。此外,工作队没有有力证据表示这些实体经常获得方案支助和管理事务司司长的领导或指示,确保它们在现有集合下能够充分运作。相反的是,如在下文第39和41段所示,一些实体一直功能失调。

34. 工作队认为,协调和评价股和技术合作、政策和协调股的政策职能更严密地涉及行政领导和管理,应该因此而作调动。同样,目前直接就实质性事项向贸发会议秘书长提出报告的理事会秘书处和连络股也应该重新安置。工作队注意到数据管理股包括电子数据处理基础结构的事务,以及负责各实务司的实质性产出和统计事务。此外,一些实务司包括其他统计事务,其工作似乎独立于数据管理实体。因此,工作队认为这个领域应该尽可能合理化,把统计事务和产出的工作分配给各实务司。

35. 在包括预算外资源业务股在内的人事、预算和一般事务行政事务方面,方

案支助和管理事务司的权威和影响是明显的。一名顾问应贸发会议管理当局之请在1993和1994年进行了一系列面谈,接受面谈的工作人员把这些事务处的行政管理作风描述为权威取向而非面向解决问题,不关心和不合作,严密控制信息,灵活地解释规则,决策过程基于非正式接触和非大家所清楚的,以及采取特设的解决办法。工作队没有找到任何迹象证明行政当局已曾经采取行动来解决该顾问提出的众多问题。事实上,工作队的调查结果表示,上述作风是普遍的现实,同明显的缺乏效率连在一起。

36. 从资源的观点看来,包括人事、预算和业务职能的行政事务司有8个专业员额,一个L-2员额和28个一般事务员额。同这些事务所负责任相比,贸发会议工作人员的总数和经常和预算外资源的规模,贸发会议的行政事务似乎头重尾轻和工作人员过多。在面谈中,一些实务司向工作队成员抱怨行政服务的及时性和质量。特别明显的是缺乏控制和透明度,其中包括间接费用项下的员额被颇为自由地利用、工作人员的调职、员额填补、没有P-5的行动表格和正在工作的很大一部分人员没有最新的职务说明。工作队注意到行政当局显得被动而非主动,很少利用必要的管理惯例,例如没有主要行政事务基准来明确显示处理行政行动所需的时间,缺乏关于内部行政程序的书面指示或手册。接受面谈的大多数工作人员和方案经理都指出行政事务缺乏责任上的承担。因此,工作队认为,应该合理化贸发会议的行政业务。此外,为了提高这些事务的效率和提供服务人员的责任承担,贸发会议应该为行政事务设立一个基准--以最佳习惯作法为根据--给行政事务的执行提供时间和质量的指标。根据这个基准来监测实际执行情况将有利于查明问题和确定需要的矫正行动。

37. 在这方面,工作队注意到目前正在订正日内瓦各联合国组织的行政安排。从1995年5月1日起,人力资源管理厅已把人事方面的权力授予联合国日内瓦办事处。目前正在建议把预算和财政事项上的权力进一步授予日内瓦。预期这些尚待执行的安排将导致精简,让更多的行政决定由当地作出。工作队认为,新安排的实施提供一个再审查贸发会议和联合国日内瓦办事处之间通盘关系的机会,以便改善贸发

会议活动的执行。例如,联合国日内瓦办事处而非贸发会议应该负责征聘不属于贸发会议的200系列员额。工作队奇怪地注意到,有关人权的200系列征聘合约是由贸发会议行政当局签发的。

七、方案监督

38. 在方案拟定、执行、协调和评价方面的现有方案监督办法暴露出软弱和分散的迹象。因此,贸发会议内有三个不同的方案监督责任中心,即方案协调和评价股、技术合作政策和协调股,和政策协调和对外关系事务处。前两个实体隶属方案支助和管理事务司。第三个实体则在贸发会议秘书长办公室下,向他直接提出报告。下面简要地描述这三个实体的职能:

(a) 方案协调与评价股负责开发和操作内部评价系统。该股在执行这项职务时直接向贸发会议秘书长提出报告。它也负责编制中期计划和方案预算,包括开发和经营一个执行监测系统。关于所有这些方案事项,该股向方案支助和管理事务司司长提出报告;

(b) 技术合作政策和协调股获委托开发和执行一个全贸发会议的技术合作政策,包括与研究 and 政策分析的联系,确保技术合作活动和供资安排的协调,促进在技术合作、方案开发、调动资源和监测项目执行方面采行一体化办法;

(c) 政策协调和对外关系事务处的职务包括协调、实质性许可所有为提交各政府间机构而编写的文件、拟定和执行出版方案以及同外界实体进行实务性通信和对话。

39. 审查方案协调与评价股的活动显示该股从来没有,和没有能力执行委托给它的责任。过去三年该股在排定进行自我评价的次级方案中的工作几乎不能说明什么。至于它在贸发会议内的方案协调责任却是不存在的。在这方面,工作队注意到该股对1996-1997年练习的参与充其量只能算是边际性的。练习的协调任务被分配给行政事务处处长。工作队无法对拟议方案概算的方案性内容的协调方法获得任何

澄清。该股参与的唯一踏实领域涉及方案执行的监测。虽然在改进练习的内容和可靠性的努力是值得称赞的,但它在成为有用管理工具之前还有很多事情要做。

40. 关于政策协调和对外关系事务处,工作队很难理解把方案性质的活动连同其他有关新闻和联系活动集中在单一事务处下的理由。工作队认为有关方案事项的协调和对外联系的工作是在方案协调与评价股的责任和职权范围之内。至于同各成员国和立法机构的协调,理事会秘书办事处是负起这项责任的适当实体。工作队也注意到,该处内有由一名P-4职级官员主持的小股负责根据政策和实务观点来许可所有由秘书处发出的文件,工作队认为这项责任应该由司长(D-2)级的高级官员承担。审查获许可的文件表明该股通过许可过程对文件质量所作的贡献远远不符合成本功效的要求,在一些情况下是相当专横的。工作队要指出,大多数接受面谈的方案经理表示严重怀疑现有许可过程的用处。

41. 工作队根据不同时候发出规定其责任的通信来审查技术合作政策和协调股的工作,工作队没有发现任何文件足以表明该股积极在促进对贸发会议整个技术合作活动采取一体化办法,或在监测这些活动的执行。另一方面,同个别项目经理主动努力筹措大量经费相比较,该股的在动员资源方面的作用很有限。该股似乎是一个难以界定的特殊业务实体。虽然其实际骨干职务--主要是行政领导的一项衍生业务--的确同技术合作有关,它负责一个实务方案,即“Trainfortrade”的跨部门培训方案,并在总业务开支上占第三大的份额;并且与关于业务的行政事务处(项目供资的行政支助)联合持有监督职能。工作队无法不作出如下的结论:该股在塑造和协调技术工作政策或在监测执行方面的影响微乎其微。工作队认为,就贸发会议的情况来说,技术合作领域的监督职能尤其重要,秘书处有关的司负责技术合作项目的开发和管理,包括编制项目工作计划和提供实务性支持。因此,有必要加强政策领导功能和促进技术合作活动在通盘工作方案中较佳的整合。

八、结论和建议

A. 实质问题

42. 贸发会议秘书处只有在它能够向前看、不再回头看,才可以恢复它在促进发展和作为发展中国家的智库方面的作用。此一作用不但应该经过方案与组织改变之后加以明晰地规定,而且必须由一切级别的高级管理人员负责执行。秘书处应准备向第九届会议提出这些改变的内容,其形式应为未来许多年的综合战略以及一套选定的优先重点领域。

43. 工作方案应予更新,以期将重心从各会员国不再极有兴趣的活动转移至引起高度兴趣的活动。为此目的,必须按照新的任务指示严格审查是否应继续过去的活动。开展新活动不应导致同联合国系统其他组织工作的重复。相反,在贸发会议新的总任务范围内,秘书处应集中注意于它的能力和相对优势无人怀疑的领域,即对出现中的问题进行研究和政策分析,以期在国际社会争辩这些问题的初期阶段就投入发展因素。

44. 应该以比迄今为止更加有效的方式来利用方案和预算编制程序。因为经费限制,所以必须严格选择问题来设法解决;并应将工作方案更广泛地浓缩为少数几个相互支援的活动。它还必须设法在方案制订阶段就可解决同其他各组织的重叠和互补问题。即使类似的任务时常引起某些工作重复情况,可是,这不应该使贸发会议不得继续探讨在各组织之间可否进行更有效的分工。在这方面的第一个步骤不妨采用同一个领头的组织进行工作上的持续协调和联合行动。

45. 技术合作活动问题正是相关的主题。本报告第四节的调查结果显示,在明确的技术合作政策范围内,贸发会议应致力于使其经常方案活动结合预算外资源所支助的活动。该调查结果还显示,大量的预算外资源已用于少数几个成功的业务项目的经费筹供。因此兹建议,应更大力强调动员资源用于政策调整和体制发展领域内的咨询服务。秘书处还应立即采取行动,以其说法解决上文第23至25段内载有关

间接费用资源用途和对技术合作活动的行政支援的种种问题。

B. 有关行政和组织的问题

46. 调查结果显示,贸发会议秘书处的工作环境缺乏效率和效能。该秘书处人员过多而且高级大官太多。其组织结构看来不切实际,不足以配合各方案的内容。各司的功能性责任及其组成部分都不完全明晰;组织间的联系已令人怀疑其间的责任归属。此情况因为方案监督效能有限和行政效率不高已更为严峻。最后一点特别重要,因为它影响到纪律和工作人员现有的士气低落实情。

47. 鉴于以上的理由,兹建议贸发会议管理当局采取以下的行动:

(a) 必须将组织结构精简为为数较少的司。精简应充分利用现有的互补优势并应设法提高该秘书处在处理专题性题目上的能力。精简不妨包括下列措施:(一)合并商品司和国际贸易司;(二)将科技工作纳入跨国公司和投资司;(三)将发展中国家间经济合作活动分散给各个不同的几个司负责;(四)缩编方案支助和管理事务司并为此而限制它的责任于仅仅从事行政服务和支援工作,并且将它的其余组成部分重新分散至在执行指示与管理及理事会的秘书处各部分下的相关领域;(五)解散政策协调和外部关系事务处并且将它的职责与资源重新部署至秘书长的决策部门、方案协调和评价股、理事会的秘书处和实务各司;

(b) 贸发会议应研究可否利用其现有结构为新成立的其理事机构各小组委员会服务,而不成立新的科或股来为它们服务;

(c) 应明晰订出各司、各处、各科和各股的职权范围以及它们之间的组织上的关系;

(d) 贸发会议同各区域委员会均应达成有关继续保持联合工作股的协议,以期确保共同负责执行工作方案以及利用资源;

(e) 尽可能广泛地将跨部门责任交给部门性的司,以期确保政策一贯并且避免重叠。例如,可持续发展问题所受处理的实情可以适用于其他的司际专题;

(f) 应确定将达成裁减现任专业人员10%的指标,以便解决秘书处人员过多和高级人员过多问题。此一数字为一保守的数字,可以通过上文内所述的精简和缩编各司司长人员过多的决策部门加以达成。它还可以通过真诚努力查出多余的功能加以达成。工作组认为,此等裁员办法对贸发会议工作及其执行任务的效率和效能不会产生任何影响;

(g) 在这方面,应特别注意裁减D-2、D-1和P-5级别的员额。工作组认为秘书处可以释出四名D-2员额,并可继续有效率地进行工作;

(h) 在完成精简之前,不应填补D-2、D-1和P-5级别的空缺;

(i) 应该在全秘书处范围内进行对一般事务人员工作量的分析,以期查明此一职类中的工作人员过多问题的程度。工作组认为,贸发会议秘书处不难可以将其一般事务人员裁去15%至20%。此项裁减可导致更适当的一般事务人员同专业人员间的比率;

(j) 行政当局应向现任全体工作人员发出最新近的人事行动表格。它还应确保一切工作人员的叙级都适当地符合其职务说明,而且都符合其职能和责任;

(k) 应向方案协调和评价股赋予必要的权力,并应在质量上和数量上加强它,使它能够发挥其功能。它应直接对贸发会议秘书长负责;

(l) 技术合作和政策协调股应负责按照其职权范围内容说明向贸发会议的业务活动提供一贯的指示及指导。它不应该直接参与项目执行并应直接向贸发会议秘书长负责;

(m) 方案支助和管理事务司应加以精简至仅仅发挥有关行政支援的功能。该司司长应为D-1级别人员;

(n) 应设法解决最不发达国家、发展中内陆国家和岛屿国家司司长的双重责任问题(见附录一第10段);

(o) 应采行以最佳惯例为基础的行政服务基准制度,以期为此等服务建立负责制。此一制度还应包括实务各司(即顾客)适当的反馈程序,以便评价这些部门的考

绩；

(p) 贸发会议和联合国日内瓦办事处应该审查行政办法,以便获致合理的责任划分；

(q) 最后,贸发会议的管理人员应采取措施,以改善各类责任等级工作人员之间的平面沟通。它还应该提供管理与监督领域和实质领域的培训,以便提高现任工作人员的专业技能。

注

¹ 见《联合国贸易和发展会议会议纪录,第八届会议,报告和附件》(TD/364/Rev.1)(联合国出版物,出售品编号E.93.II.D.5)。

附录一

关于特定实务司的意见

A. 商品司

1. 关于商品的工作分由商品司和数据管理事务处承担,制订大多数商品统计数字。商品统计数字是由数据管理事务处从联合国统计司、商品司和国际贸易、国际货币基金组织、联合国粮食及农业组织、石油输出国组织和其他国际组织所收集的商品贸易数据制订出来的。另外又有专业丛刊,例如《商品价格月报》和详细的五金统计数字出版品(就是锡、钨、铁),按照价格、生产、消费和贸易分别列出详细数据。一般来说,工作队认为统计出版物相当能跟上最新情况,以有用的形式提供分析用途。该司编制的报告一般分成两类,一类提供有关特定商品市场,例如锡、铁、等等市场,或者某些区域的特定商品的当前趋势的消息,一队关于商品出口国家在发展进程中的一般问题。最近的分析有:可持续发展战略对商品出口国家的影响。工作队所审查的报告性质上都是分析的,而且具有高度技术性,反映出编写报告的工作人员和顾问所具有的专门知识。这些报告都从事过良好的研究工作,而且列出学术文献作为参考。

B. 国际贸易司

2. 从某些方式上来说,商品司和国际贸易司之间存在重叠。两者的注意力都放在贸易政策和发展、贸易与环境的连结以及改善发展中国家的出口市场机会。不同之处只在交易的货物,例如国际贸易司的报告涉及一般农业贸易问题,而商品司的报告则总是关于特定的农业商品。此外,工作队还注意到两个司所编写的文件重点不同。商品司的文件正如上文已经提到过的,总是具有高度的技术性和强烈的分析性;国际贸易司所编写的文件技术性和分析性较弱,而更加重在世界贸易制度的体制和法律方面。两者都重要,这方面这两个司是互相补充的。应当要考虑如何让他们

更加密切地协调融合。

C. 服务部门发展和贸易效率司

3. 这个司同贸发会议其他各司比较起来,似乎是比较面向实际的。大多数工作涉及技术援助,以协助发展中国家解决与开拓贸易有关的实际问题。该司把协调联运和贸易手续简化合并起来。这种想法是要把贸易手续简化、运输和有关服务合并,更好地利用基本建设和程序以及实施后勤概念,以便更快地、费用较少地进行贸易。这种方法是为了协助发展中国家采用完全后勤方法、有效线路、可靠系统、制订符合国际标准的适当单据、和过境机会,以保证有效率的运输和分配。贸易手续简化系统已利用软件,并同运输基本建设现代化融合。协调联运发展的各阶段都提供技术援助。举例来说,TRAINMAR方案是在海洋管理培训中心培训管理人员主持培训课程。该司制订的另一项实用性质软件是社会变革管理,这是供服务部门交易使用的交互数据库。它所存有的资料是按照国家和部门分列的种种措施,包括法律和规章在内。虽然该司非常重视托运业务,但也关心一般的服务部门。肯尼亚、贝宁和布隆迪都已提出服务部门国家个案研究报告都已提出。虽然这些都是很好的研究报告,但是工作组怀疑这种分析由非洲经济委员会来做更为妥当。保险业被特别指定是发展的关键性服务部门。工作队认为《发展中国家的保险业:对发展的评价和审查(1989-1993)》在分别审查各国的保险业方面是全面的。它包括了影响各种形态保险的问题和发展。《发展中国家托运业务的逐步自由化和发展》是讨论托运业务自由化的一份优良文件。

D. 发展中国家间经济合作和特别方案司

4. 本司除减缓贫穷处之外,其工作与贸发会议其他各司的工作似乎都有重叠。关于南南贸易的文件由国际贸易司也很容易编写。同样,货币、金融和投资问题也能由全球性互相依存司来做。巴勒斯坦人民特别经济股独立工作,但是它的工

作也能转移到贸发会议的其他单位。虽然工作队认为减缓贫穷处的工作质量良好，但是它也能交由全球性互相依存司的范围内处理。

E. 全球性互相依存司

5. 这个司是贸发会议内涉及政策分析的两个主要机构之一(另一个是跨国公司和投资司)。它的主要报告是《贸易和发展报告》，在发展中国家间分布很广，对审议发展问题的影响很广。它是在1981年作为一项“实验”开始发行的，从此就成为贸发会议最重要的报告。它的前身是《国际贸易和发展评论》，篇幅只有《贸易和发展报告》的一半，但却足够供作贸易和发展理事会的用途。从质量和专业性角度来说，《贸易和发展报告》可以列名其他联合国组织所编制的类似的年度报告之首，但是它保持自己的独立观点，有时与其他报告不同。每年编写的其他报告还有：区域委员会的调查报告、经济及社会资料和政策分析部的《世界经济和社会概览》、世界银行的《世界发展报告》、开发计划署的《人力发展报告》和跨国公司和投资司的《世界投资报告》。虽然这些报告重点各不相同，但都涉及一些政策问题。关于《贸易和发展报告》的问题是，它对政策辩论的贡献是否抵得过为此额外花费资源发行这样一份大小的报告，因为只要有一份二十四页的报告就能满足贸易和发展理事会的用途。

6. 工作组注意到本司内存在“转化处”，据称它是为了处理军事支出转化民间用途的事务。工作队找不到该股有任何产出能够证明它的工作性质。因此，这项活动的正当性是无法确定的。

F. 跨国公司和投资司

7. 前文已经指出，本司是贸发会议的主要研究机构之一。它的工作最重要的产品是《世界投资报告》，过去几年内在国际媒体界一直获得好评。1994年内，曾得到37个国家的媒体提到252次。该年内，该司仅就外国直接投资这个主题就编写了25

份研究和政策分析文件。该司又赞助《跨国公司》这份学报,它所刊登的研究报告都是来自大学、研究机关、等等。它的文章质量很高,有懂行的人引述。研究工作也刊登在《跨国公司》这份业务通讯上分发。此外,该司又保持丰富的公司数据库和资料服务,供全世界研究人员利用。这方面来说,它承担着全世界商业新闻的统计办公室的功能。

8. 工作组发现跨国公司和投资司研究活动的不妥之处在于,部门性研究同其他司的职权规定太过接近。举例来说,在服务部门的公司一级,政策研究和分析之间是划分清楚的,而服务部门自由化的比较一般的分析,则属于服务部门发展和贸易效率司的职权范围。同样,上文已经提到过,外国直接投资是跨国公司和投资司与全球性相互依存司的研究题目。

G. 科学和技术司

9. 工作组发现这是贸发会议内唯一没有独立的政策分析或研究的一个司。希望贸发会议参加关于本土能力在发展增长的技术方面所起作用问题的重要辩论,这是大家在解释发展进程都关心的一个问题。起码希望看到在这领域做出一些实际的工作,检验假说,或就处在不同发展阶段的国家的适当技术进行一些研究,供作投资用途。

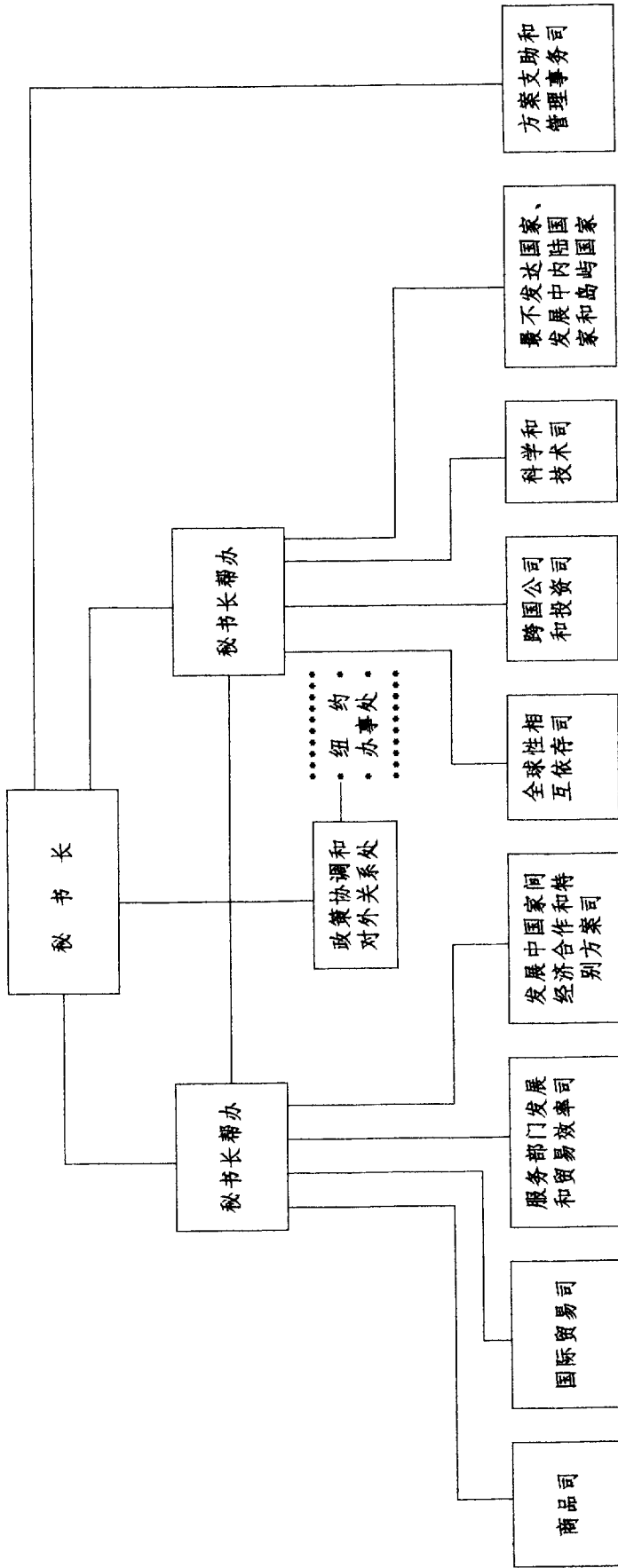
H. 最不发达国家、内陆和岛屿发展中国家司

10. 贸发会议的三份主要报告之一是《最不发达国家报告》,是由本司编写的。工作组认为该项报告是很彻底的,它包括了最不发达国家最紧迫的问题,并附有合理的最新统计附件。在某些方面说,关于其他各司的意见也适用于此,就是:为最不发达国家所做的部门性分析,由这些部门的专业司也能做出。此外,工作组得知该司司长承担贸发会议以外的其他责任,占去了他的75%时间。因此,工作组认为可以作出比较恰当的组织安排,从事关于最不发达国家问题的分析,而无须分列在单独的一个司之下。

附录二

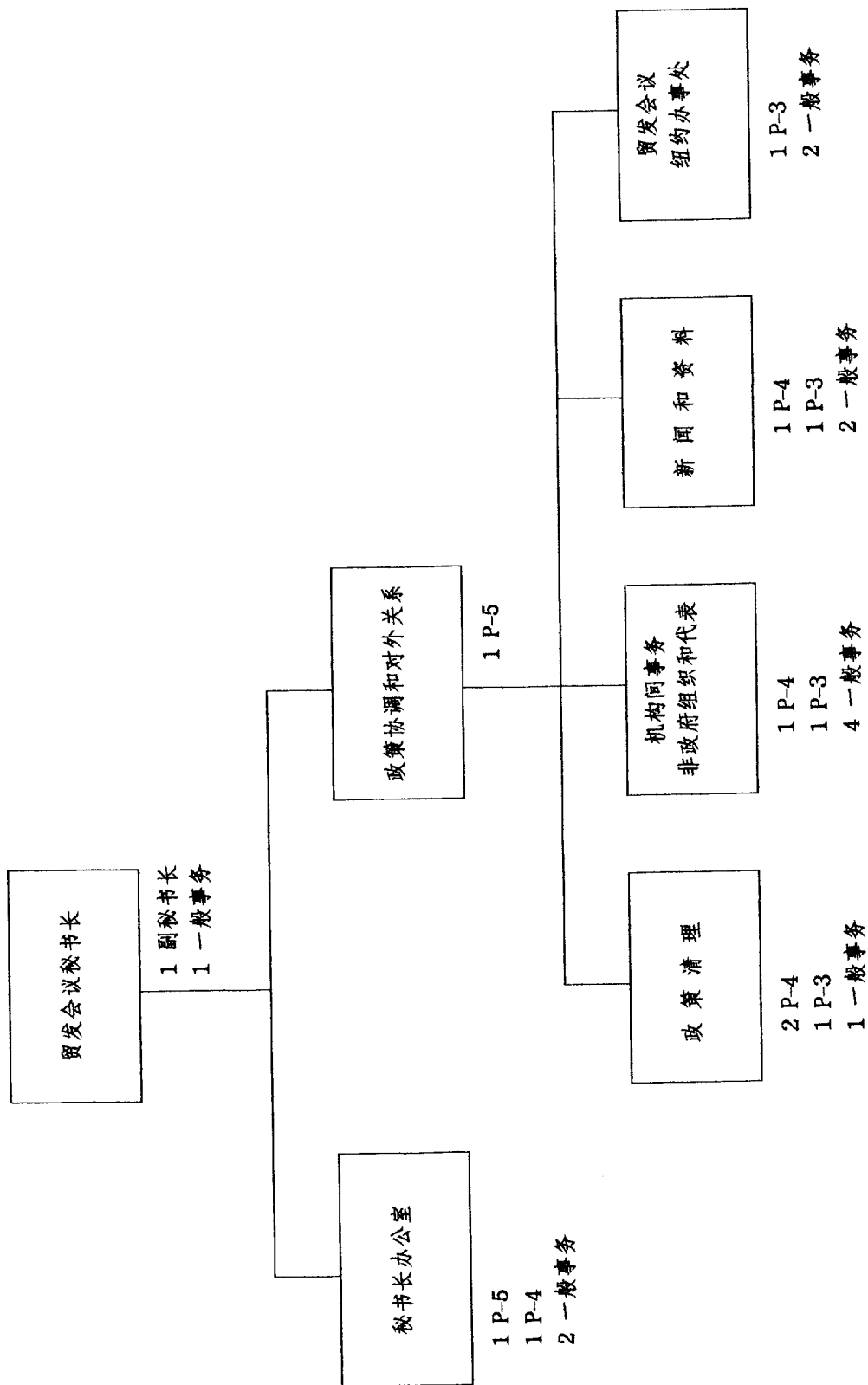
联合国贸易和发展会议秘书处组织结构

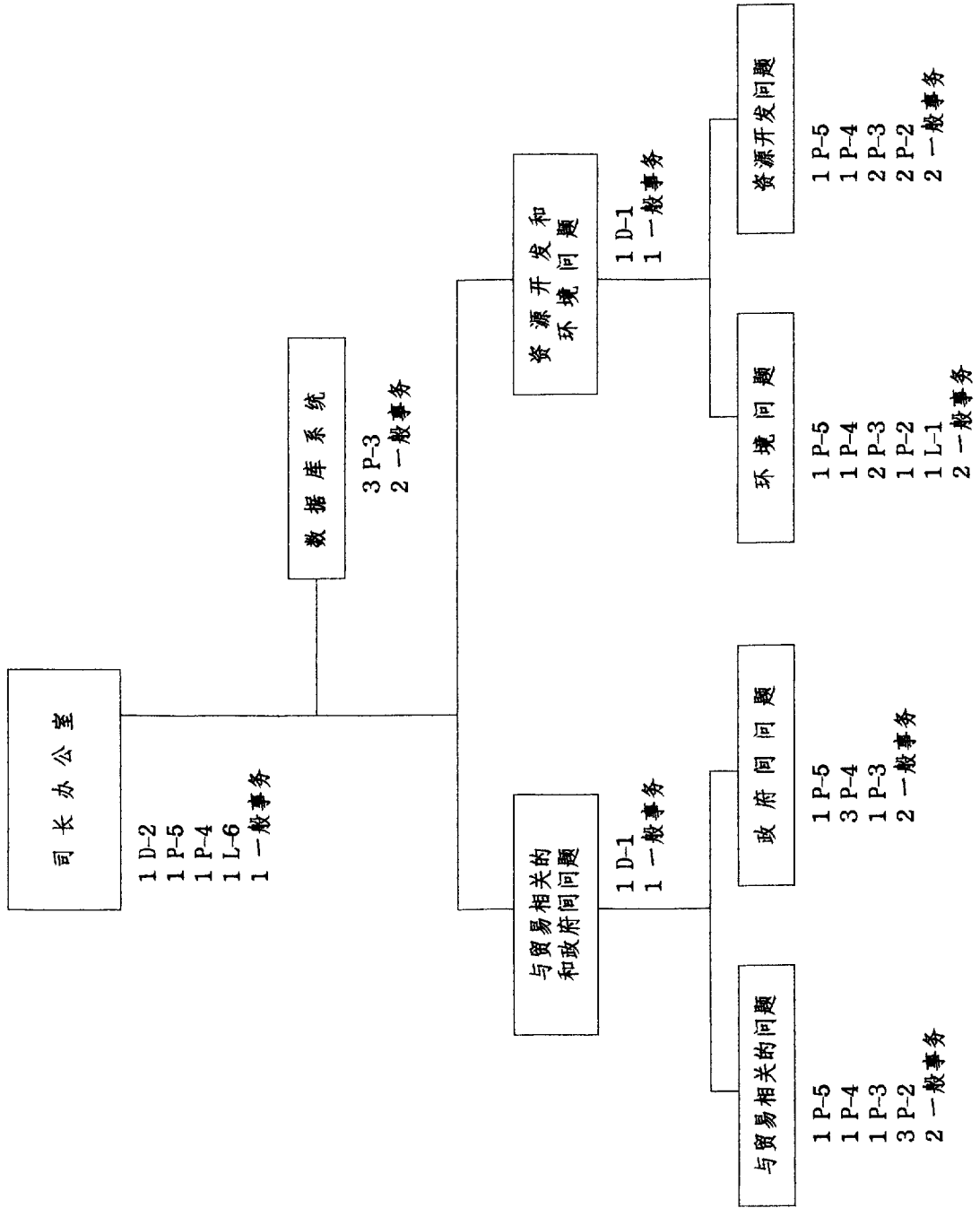
1995年3月



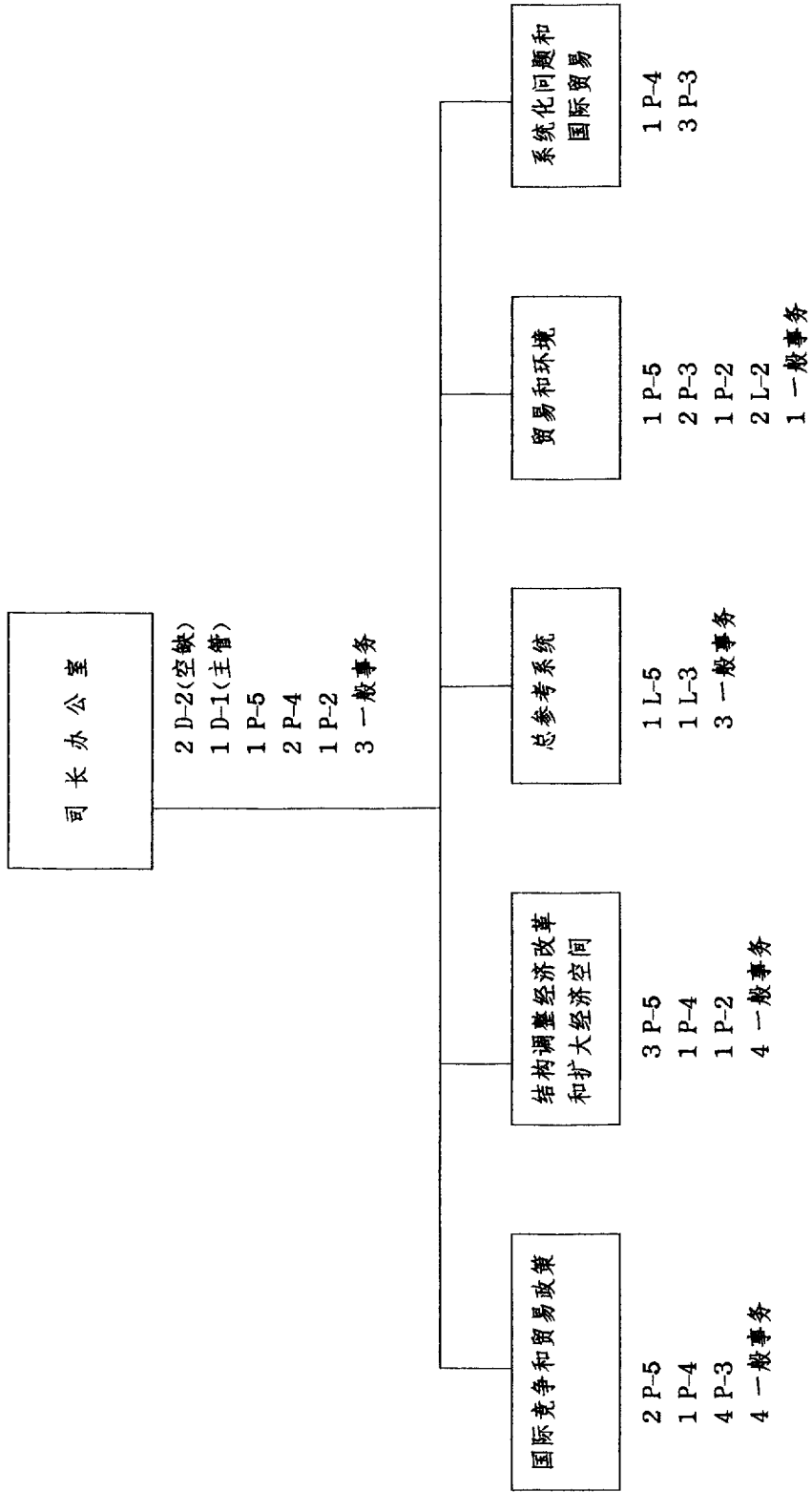
.....
 . 间各区域委员会 .
 . 设立的联合股 .

执行方向和管理

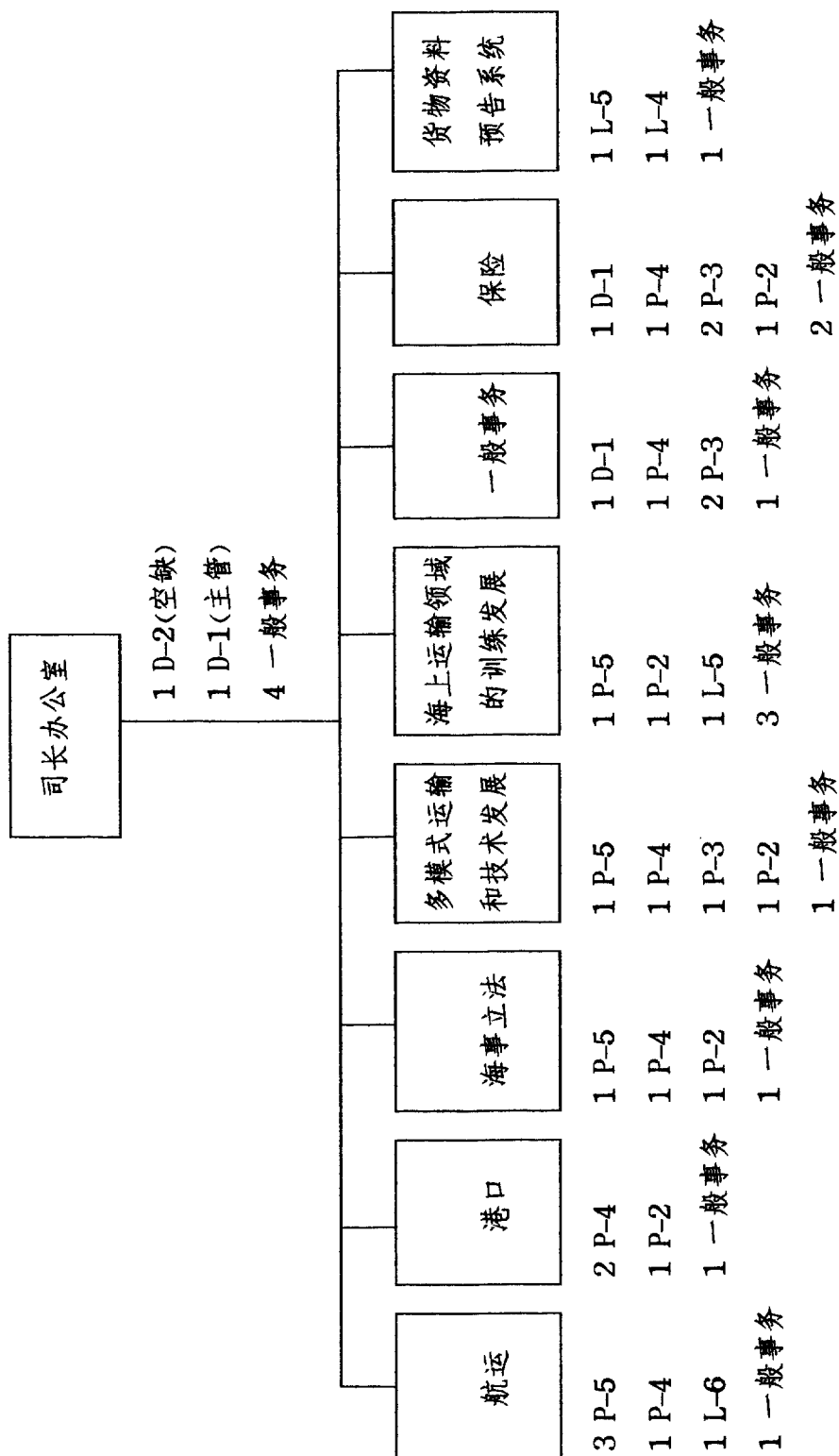




国际贸易司

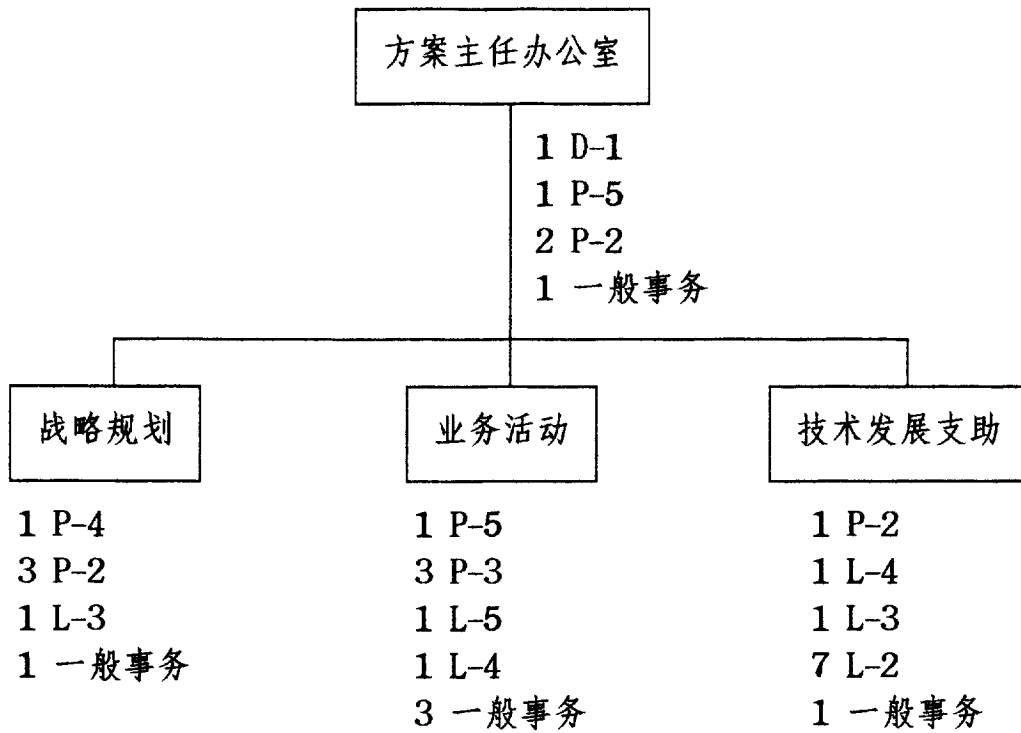


服务部门发展和贸易效率司*

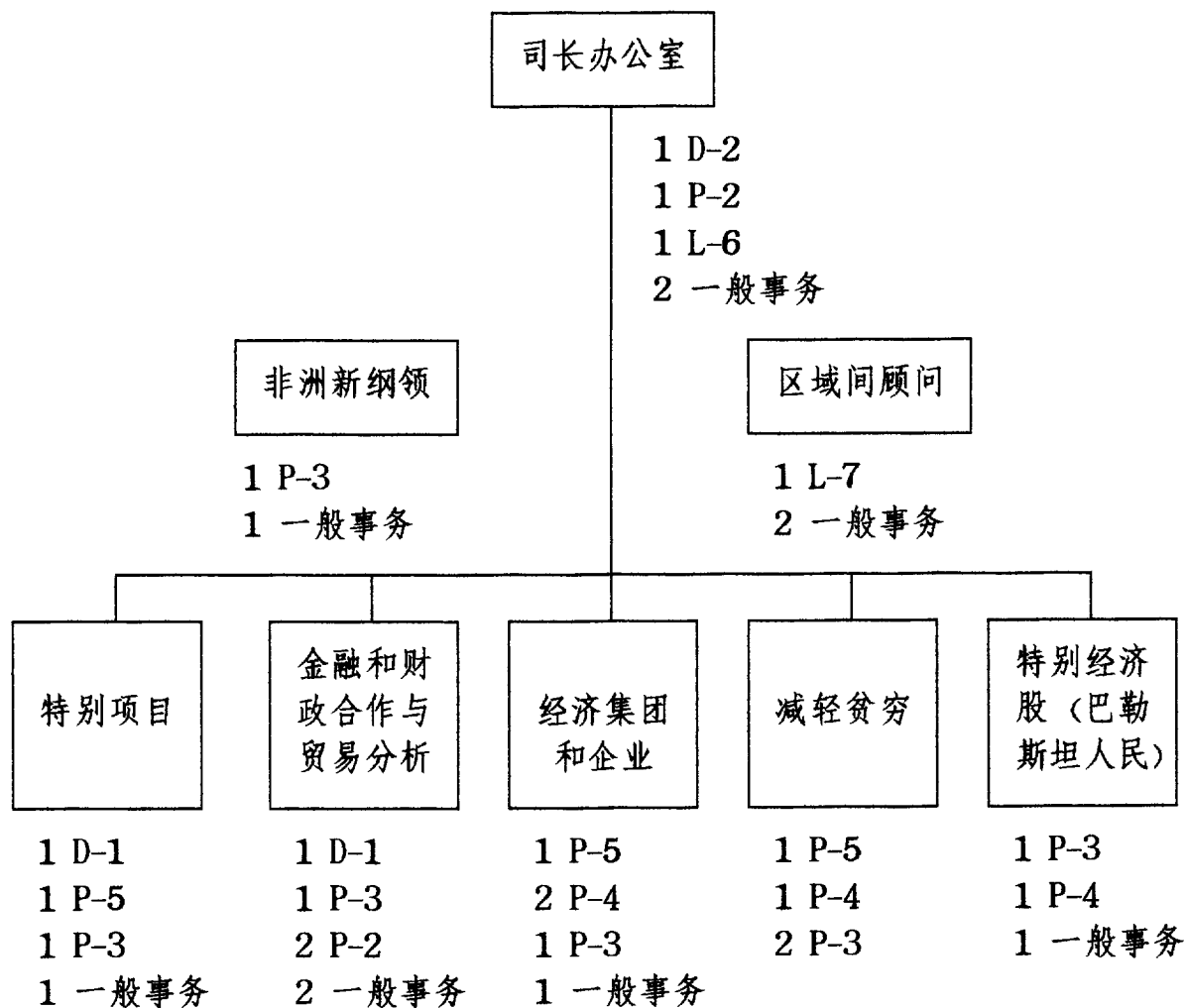


* 在筹备贸易效率国际专题讨论会及其后续活动期间, 贸易效率特别方案直接向贸发会议秘书长提出报告。

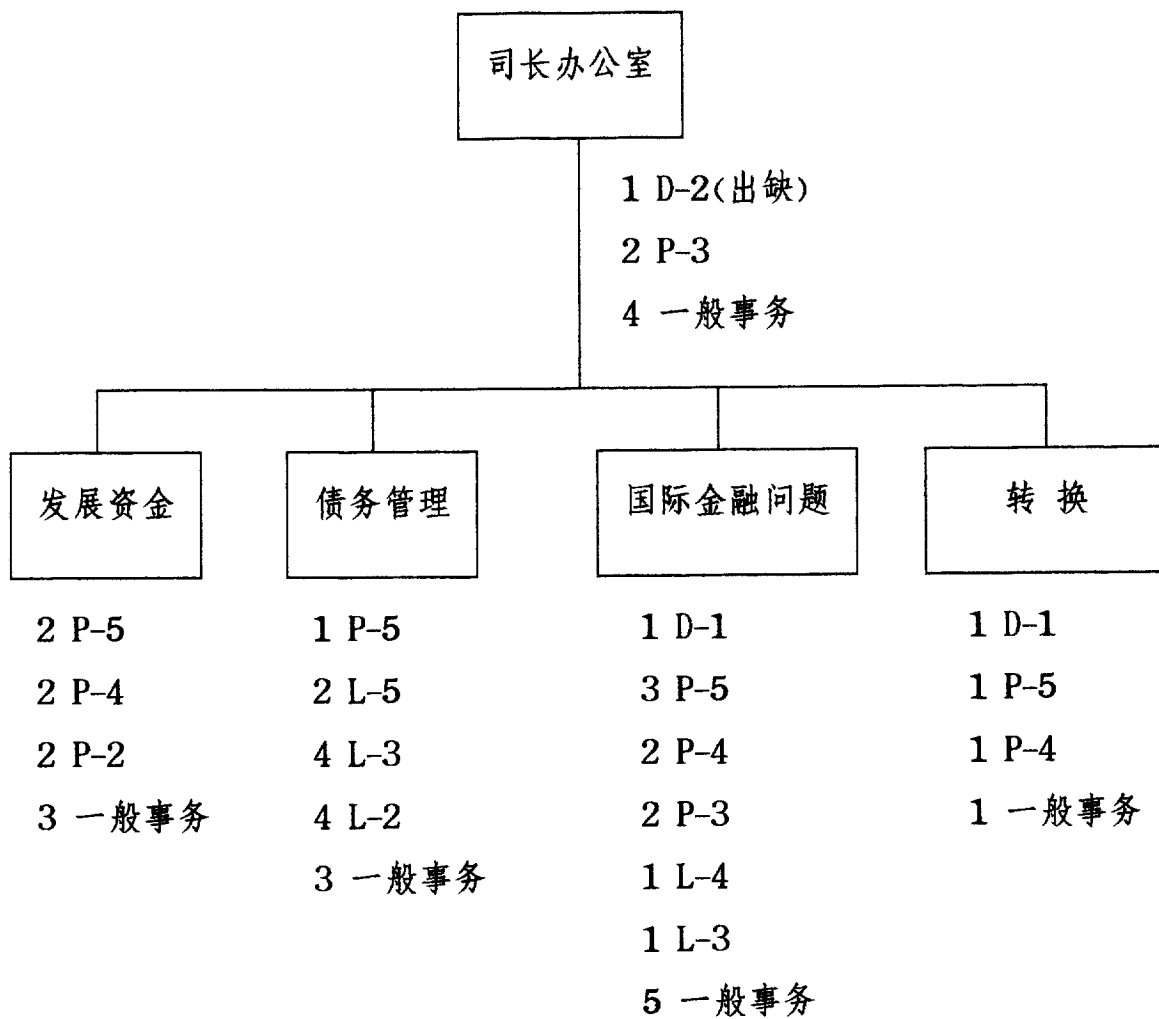
贸易效率特别方案



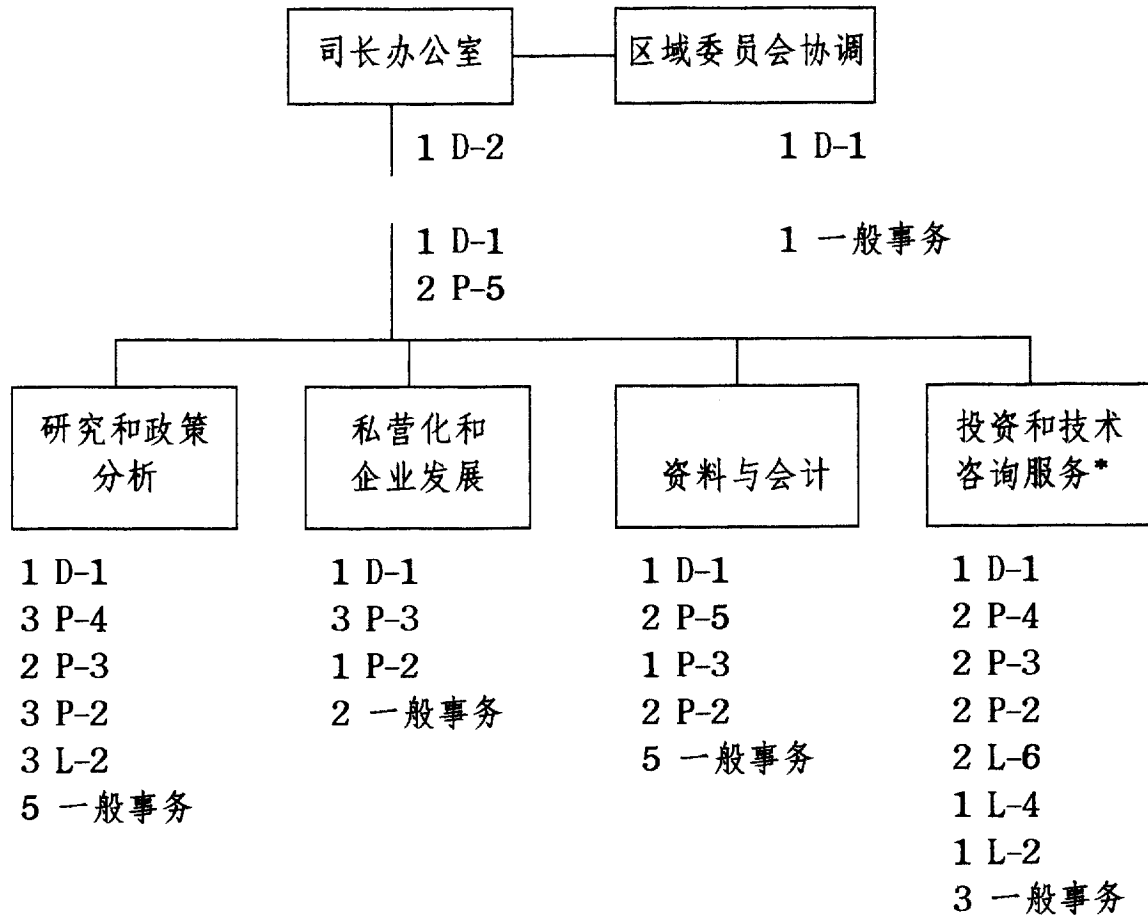
发展中国家间经济合作和特别方案司



全球性相互依存司

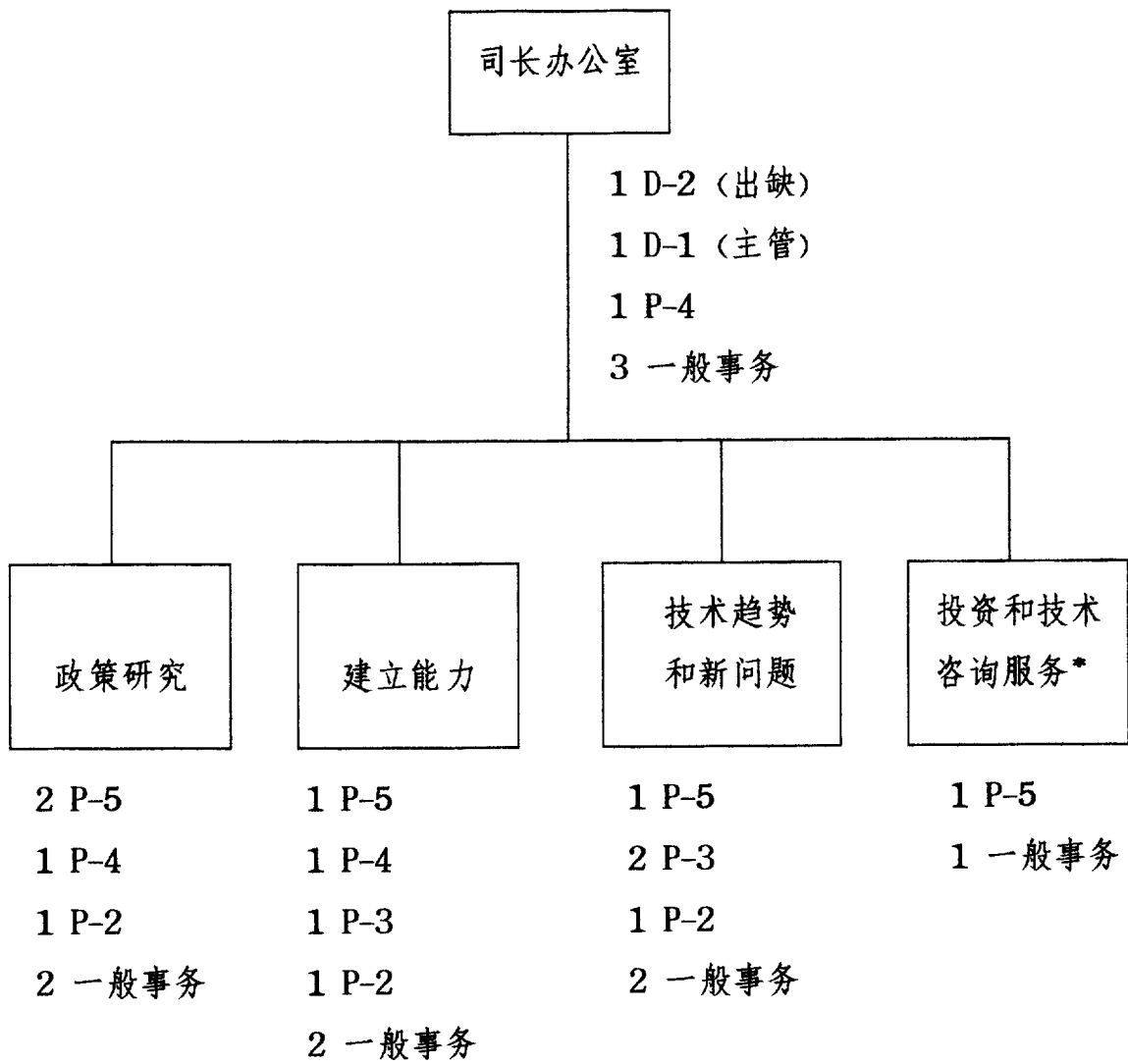


跨国公司和投资司



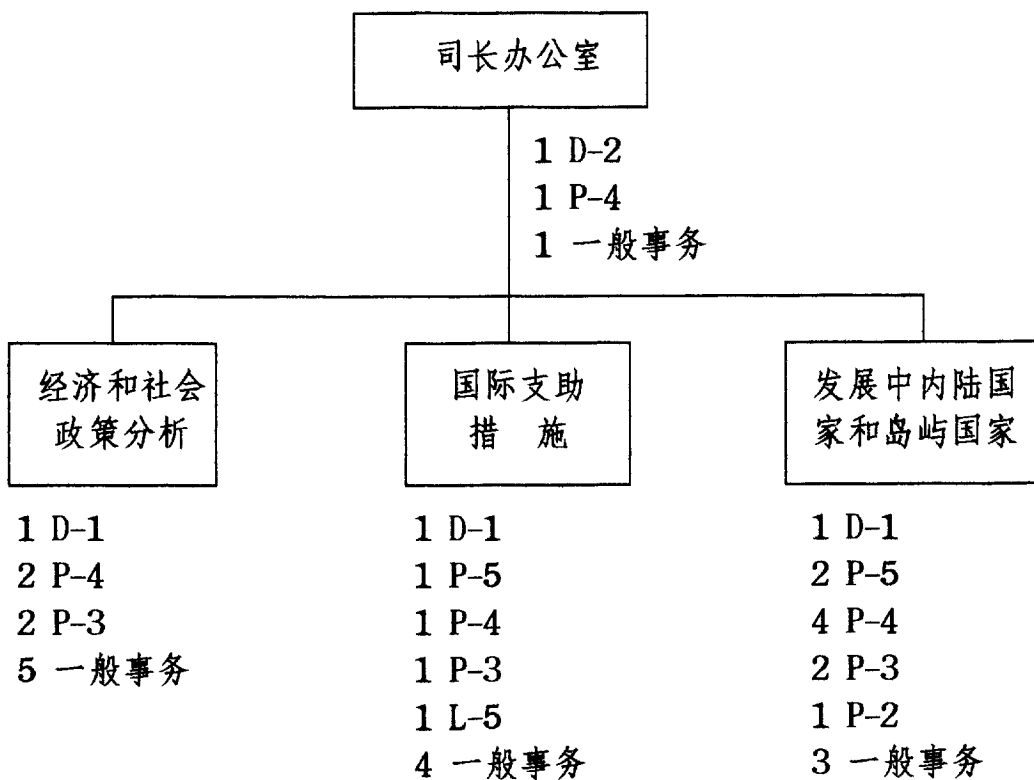
* 跨国公司和投资司与科学和技术司之间的联合组织实体。

科学和技术司

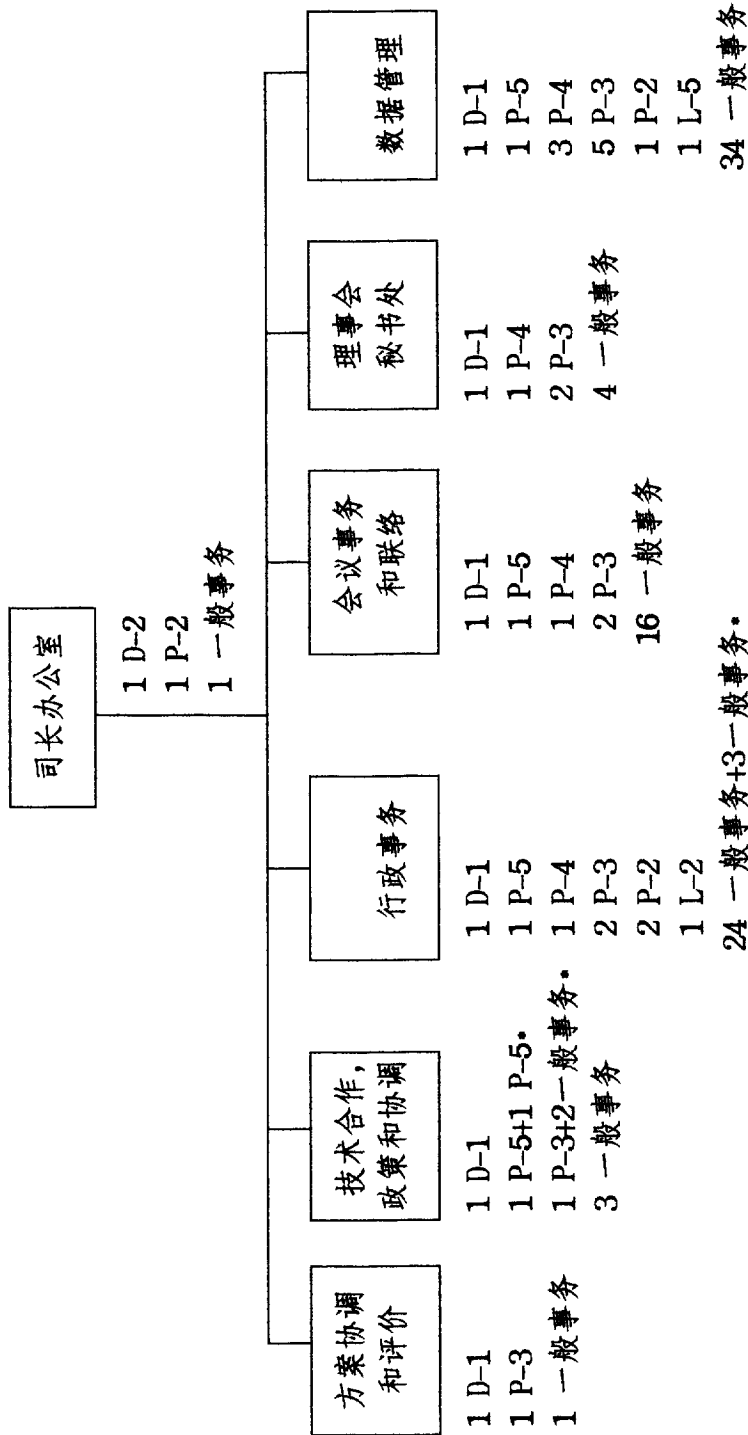


* 跨国公司和投资司与科学和技术司之间的联合组织实体。

最不发达、发展中内陆国家和岛屿国家司



方案支助和管理事务司



* 行政事务和技术合作、政策和协调之间的联合组织实体。

注：以上员额表不包括借调给联合国日内瓦办事处综合管理资料系统(管理系统)的1名P-5和给图书馆的3名一般事务员额。