



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1996/23
18 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996年年会

1996年5月6日至17日,日内瓦

临时议程项目9

联合国项目事务厅

联合国项目事务厅的组织改革

执行主任的报告

一、导言

1. 本报告叙述并解释了联合国项目事务厅(项目厅)为了适应其新机构地位的需要而于1995年开始采取的特别过渡措施的理由。这些措施是对执行局在其第95/31号决定第9段中表达的对项目厅今后方向的关心,以及对项目厅对于如何才能最好地继续成为能对其服务对象的需求作出回应的切实可行的有效工具这一关切所作出的直接反应。

2. 按照执行局第94/32号决定第9段的要求,将向执行局第三届常会提交执行主任的年度报告,以便在对1995年的业务情况和对有关的概算进行有意义的审查之前,能有时间进行必要的财政和统计分析。

二、背景

3. 项目厅是于1995年1月1日在广泛要求改革联合国系统的背景下以及在部分

程度上是为了对这些要求作出反应而设立的：人们指望这些改革能减少职能的重复，提高效率和效能，对不断变化的需求作出更好更迅速的反应，编制更省钱的行政预算，并在服务费用和质量方面采取更讲究实际的做法。

4. 项目厅处于相对良好的地位，能对这些期望作出反应。项目厅的根基在于开发计划署，因此它继承了一种可以进一步发扬的传统；但是，作为一个处于过渡时期的组织，它还有一种独特的机会，因为要不是这样，它难以作出如此广泛的调整。最为重要的是，项目厅曾经是而且仍然是一个完全自筹资金的预算外业务机构。因此，它习惯于种种压力，包括要将其开支维持在提供服务赚到的收入范围之内，以及要满足服务对象的需求，否则他们可以选择别的服务机构。

5. 另一方面，对项目厅的前途进行的冗长讨论，使它无法把注意力集中在加强有助于为其服务提供市场的迅速、灵活和成本效益高等特点。1994年底和1995年初对经常使用其服务的大约50个开发计划署国别办事处进行了调查和访谈，证实存在着引起关切和不满的具体原因，有助于更精确地针对这些原因采取措施。积极的一面是，这项工作表明，迅速有效的纠正行动可有助于恢复对项目厅的信任和信心。

三、业务规划

6. 项目厅为了巩固其财政维持能力并提高其工作成绩而作出的努力的基石，是在1995年最初几个月期间制订的《1995年业务计划》。《业务计划》本身是1994年进行的一项战略规划工作的合乎逻辑的结果，在该项工作中所有工作人员都参与了一项优势/弱点/机会/威胁分析。《业务计划》提交给了管理协调委员会（管理协委会）于1995年4月11日举行的会议。《业务计划》的三项主要优先是：(a) 提高服务质量；(b) 建立并改进与各方服务对象的关系；以及(c) 完成向项目厅的过渡。

7. 管理协委会在其对《1995年业务计划》的评论中除其他外，建议审查项目厅的内部结构，使其更具创新精神和取得更高的成本效益。这一建议与项目厅本身对那些会对它根据不断变化的业务环境作出反应的能力具有最根本和长期影响的活

动所进行的评估相符,为随后加紧进行的改组努力提供了推动力。

8. 1995年6月,项目厅的26位管理人员就规划和进行改组工作的目标和原则达成了共识。

四、 改组目标和做法

9. 项目厅的改组战略旨在改善三个重要的领域:

(a) 反应能力:改善在适应新的和变化中的需求方面的及时性、灵活性和创造性;

(b) 质量:提供服务的效能、透明度和专业精神;

(c) 价值:使人觉得钱花得有所值,并不断致力于降低提供服务的费用。

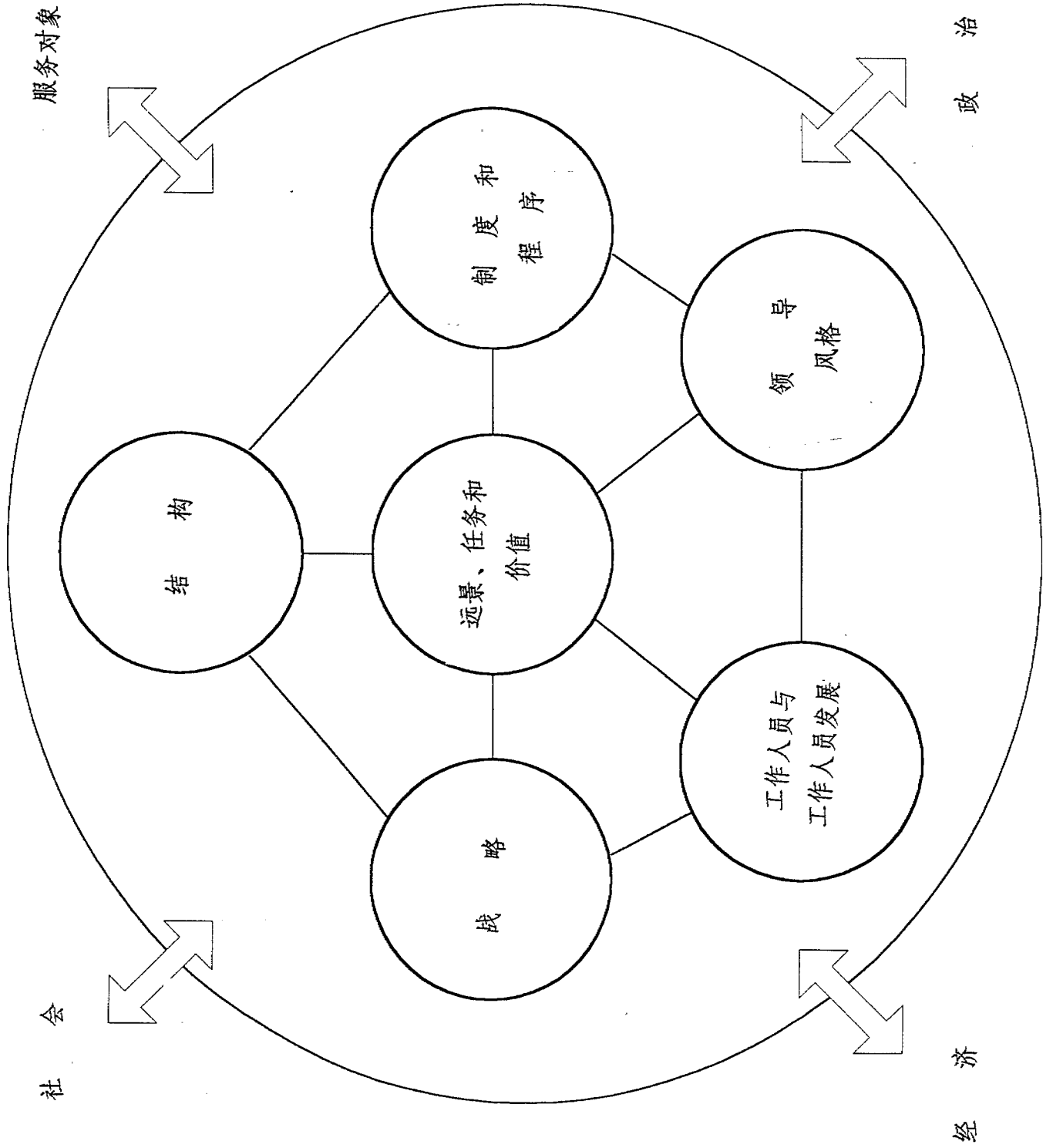
10. 实现改革的进程是决定改革的预定目标是否能实现的关键因素。项目厅深信,如果工作人员有机会积极参与改革进程,他们就会更加投身到改组的努力中去。因此,项目厅的做法是让工作人员紧密参与改组过程从讨论和设计到实施的所有阶段。这种做法的重要组成部分是:

(a) 就目标和基本原则达成初步共识;

(b) 主要依靠内部资源,而不是依靠外聘顾问;

(c) 强调改组,即全面重新思考如何完成工作,而不是单方面地着眼于结构改革。图1显示了项目厅这种做法的总框架,下文第六章有更详尽的讨论。

11. 为了确保保持改革的目标和进程之间的联系,项目厅的管理人员设立了一个六人工作组,其中包括工作人员与管理人员论坛的代表和每一类主要组织单位的代表。工作组的任务是拟订符合共识的过渡时期作业计划和时间表,并向一般工作人员提供一种具有透明度的沟通机制。



五、综合工作队

12. 项目厅的改组工作中最重要的一个概念,就是综合工作队。改组之前,项目厅在主要负责与服务对象进行联络的各个业务司和直接向服务对象和(或)向业务司工作人员提供支助服务(签订合同、招聘项目人员、采购、训练、研究金)的各个事务科之间有职能上的分工。一致的意见是,这种做法造成了对待服务对象的责任感分散,甚至有时相互抵触,并使沟通的渠道不必要地变得更长和更为复杂。

13. 围绕服务对象的需求把业务和服务职能结合起来,正是综合工作队不同于先前的职能分工之处。这种组织模式的目标,是将有适当技能的工作人员安排在自成一体的工作队中,而工作队的重点是具体服务对象和一揽子项目的需求。这些工作队将具有人力,资源和权力提供一揽子项目所要求的所有服务,但不包括可能涉及到不是每一个工作队都能具备的高度专门化职能或工作人员的那些行动。在单一的综合管理之下,这些工作队期望能简化并合理安排工作程序,从而加速提供服务和节省费用,同时能够更加集中地向项目厅的服务对象提供服务和负责。维持有效的制衡机制的办法是确定规范化的职能,来规定工作成绩标准,支援和监测各个综合工作队,并提供训练支助。

14. 在这一原则的基础上,确定了三种类型的综合业务工作队:(a)区域性;(b)专题性;以及(c)执行方式。1995年10月2日,在对一揽子项目进行了几个月的认真分析之后,组成了一些新的业务单位,也就是综合工作队的基础。它们是:

区域性: 非洲司

拉丁美洲和加勒比司

西亚、阿拉伯国家和欧洲司

项目厅亚洲办事处(包括国际农业发展基金(农发基金)的亚洲项目)

专题性: 环境方案司

农发基金司

复兴和社会可持续性股

执行方式：采购项目司

研究金和训练科

15. 在试办的基础上,采购、项目人员和支付职能等业务部门合并成了两个公司。随着必要的工作人员能力得到确定和(或)通过内部培训得到培植,这些职能的合并正在继续迅速进行。

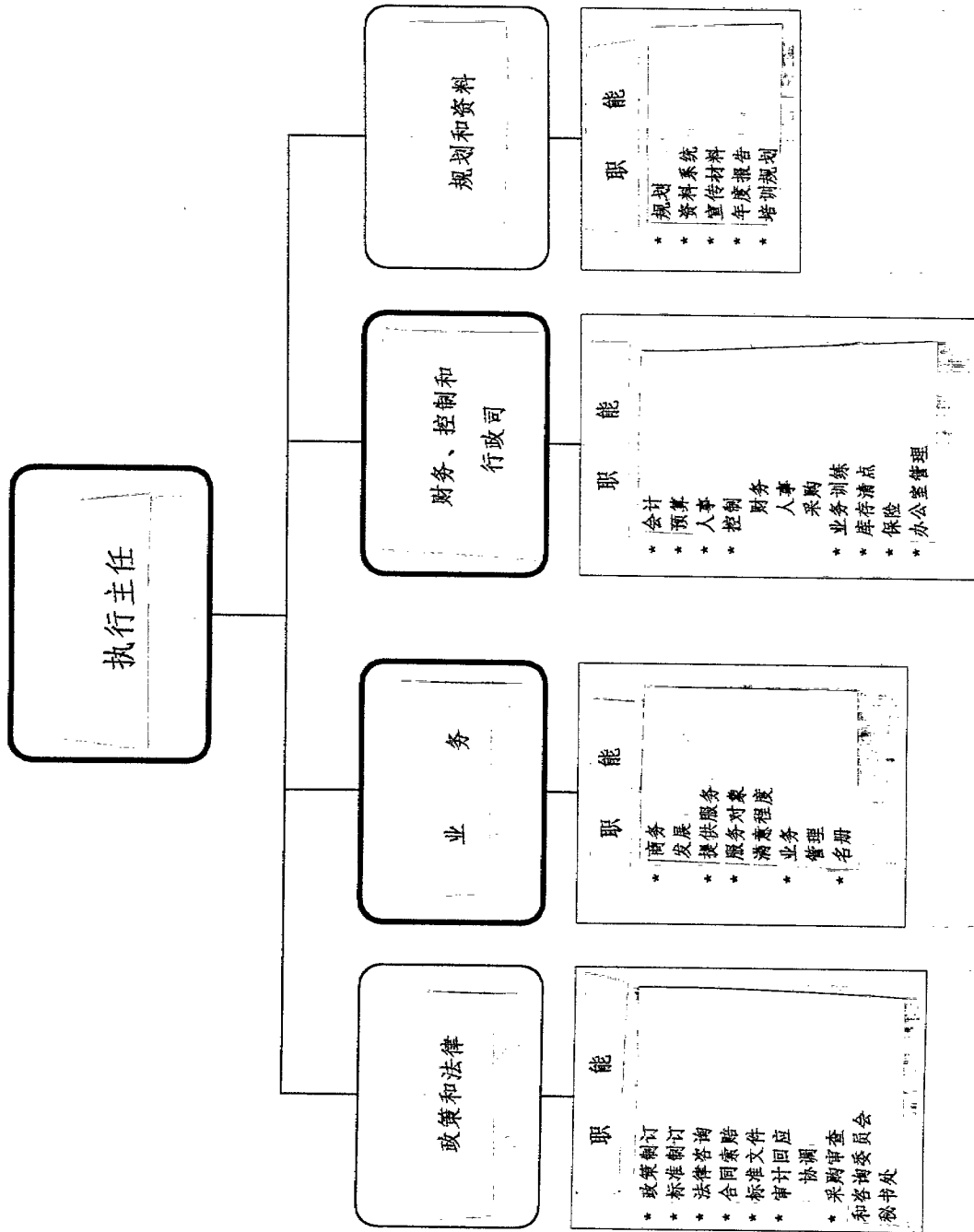
六、 指导、支助和控制职能

16. 虽然工作人员能力的重新分配和将权力交给综合业务工作队的做法可望在改进对服务对象的服务、提高生产率和降低相对费用方面产生直接的效益,但这一战略也会带来挑战和一些风险。其中最重要的是如何在各个单位之间保持充分的控制并达到质量标准。目前正在采取几项有关的行动来处理这些问题。

17. 在详细分析了哪些职能基于实际原因不能结合起来、哪些职能为了制衡的目的需要继续保持分离之后,已经开始对项目厅的非业务结构进行重大的调整。总体而言,这一结构中的新单位的目的,是为各综合工作队提供指导和支助,并加强这些组织安排所需要的项目厅内部监督和控制能力。这些单位及其职能如图2所示:

18. 除了整个组织的结构性变化之外,还认识到要特别强调改组进程中必不可少的其他各个方面,即图1所示的那些方面。为了有效地处理这些方面,设立了四个工作人员与管理人員联合工作组。

19. 战略和领导风格问题工作组已经展开了利用焦点小组收集资料的工作,其目的是查明会对改组进程的成功与否产生影响的各种问题和机会。通过这项工作而正在调查的具体问题包括项目厅内部的信息交流,综合工作队的规划、管理和监督,权力的分派;有关工作队组成和相互作用的工作人员配置问题,以及培训。这项工作的结果将用来确定在这些领域进行后续行动的优先次序,并为工作人员和工作人员发展问题工作组提供资料。



20. 工作人员和工作人员发展问题工作组将就与过渡和改革进程直接有关的所有人力资源政策问题提出建议。这个工作组正在考虑的题目包括职位设计、培训需求、工作成绩评价和合同政策(见第八章)。

21. 制度和程序问题工作组协助确定了为执行头两项试办性综合倡议所需进行的改革。这方面的进一步行动将由新组成的负责指导、支助和控制的非业务单位采取。

22. 远景、任务和价值问题工作组将其重点放在这些重要的主题之上,以帮助确保这个组织不同部分的各种活动和目标与整个项目厅共同的原则和宗旨互相保持一致。这个工作组已编写了一份关于这些问题的说明初稿。

23. 最后,关于项目厅总的远景、任务和价值方面,很明显的是,如果改革不能直接体现为项目厅服务质量和价值的改善,那么,无论进行多少内部改组,都将无法成功地维持项目厅的活力并提高它的效能。在这方面,项目厅已经与专门从事国际标准化组织(标准化组织)9000标准证明工作的组织建立了联系。这些标准将被用作规范来改进各种制度和进程,而这正是改组努力的目标。在得到进一步的详情之后,并考虑到此种证明工作的费用,将就要不要取得符合适当的标准化组织9 000标准的正式证明的问题作出决定。

七、与服务对象的关系

24. 项目厅与开发计划署之间关系的变化加上因联合国系统的全面改革而带来的新期望(见上文第3段),把与服务对象的关切提高到一个新的程度。虽然开发计划署仍然是项目厅的主要服务对象,但这个关系需要项目厅比仅仅作为一个更大的组织的下属单位时更认真地面向服务。为此,有必要加强项目厅与其所服务的其他组织之间的关系,并使之多样化。

25. 这种积极的压力要求项目厅在与服务对象的关系上更多地采取预先主动和有结构条理的做法。项目厅1995年的《商务计划》已认识到这一点,并将其作为优

先事项之一。

26. 在1995年,由于资源紧张和工作人员的调动,导致出现一些拖延;在1996年初项目厅指派了一名工作人员担任商务发展协调员。该协调员工作最初阶段的重点将是发展与服务对象关系的系统做法,然后由各个综合业务单位的工作人员在规划和资料司的支助下执行。

27. 协调员计划在1996年6月前完成的优先任务是:(a)查明集中进行商务发展努力的重点国家和国别办事处;(b)拟订后续沟通交流计划;(c)建立一个关于潜在的业务机会的管理信息数据库;(d)确定在服务对象管理方面的适当做法和发展适当的工具;以及(e)分析商务环境,包括查明在提供服务方面的潜在合作伙伴。

28. 此外,项目厅正在探索可以采取什么措施,使它能够经常地获得服务对象对项目厅业绩的反馈意见,并于必要时,确保迅速和满意地解决具有特殊性的问题或申诉。

八、人力资源问题

29. 新的组织安排向项目厅提出了一些独特的人力资源问题:由于它是自筹资金的,所以它的工作人员编制计划必须与所提供服务的数量和种类做到步调一致,而这后者是每年都会有变化的。将工作人员重新安排成为综合工作队,就在人力资源管理的问题上增加了一些新的层面。

30. 在这一领域,任何试图回应项目厅的独特情况的革新办法,都必须放在一个更大范围内来考虑。项目厅作为联合国各组织大家庭中的一部分,必须确保其在人力资源方面的做法符合联合国系统以及国际公务员制度委员会的做法。此外,项目厅有相当多的工作人员持有开发计划署的合同,因此,项目厅和开发计划署在人力资源管理方面的做法必须步调一致,从而不致使那些持有开发计划署合同的人员因被派到项目厅工作而得到过多的好处或不利。

31. 不过,项目厅一方面认识到设想中的新做法所受到的规限,但同时也正在努

力制定各种人力资源管理方法,以促进团队合作、主动精神、面向服务对象的态度和对质量的关切。目前正在解决的具体问题包括:

- (a) 如何设计职务和编写职务说明来反映各个综合工作队的工作人员的职能独立性;
- (b) 如何适当地查明、清点并部署现有的或所需的工作人员技能;
- (c) 如何设计培训方案,以确保有足够多具有必要技能的人员可供使用;
- (d) 如何建立鼓励和奖励制度以及成绩评估机制,使个人和全队的成就得到确认;
- (e) 如何查明哪些合同机制最适合于项目厅以服务为主的各种不同的项目组合;

32. 这些问题正在由工作人员和工作人员发展问题工作组、目前派到项目厅的一名人力资源专家以及项目厅人事股的一名工作人员加以考虑。人事股将作为改组努力的一部分予以加强。他们所获得的结果和建议写好之后,将通过正常报告程序提交给管理协委会。

33. 项目厅对上述各种问题所作反应的一个具体例子,是项目厅的合同培训方案。这个方案是在1995年制定和进行的,不但为参加的100名项目厅工作人员提供了全面的实用技能发展经验,而且也来自联合国秘书处、各专门机构和开发计划署的众多参加者提供了这种经验。项目厅委托进行这一大型培训方案的目的,是在对项目厅的服务极其重要的,这一领域取得经验和提高专业水平,这对于综合工作组的组成是非常必要的,但这个方案也有助于联合国系统其他组织在鉴定合同方面建立进一步的能力。

九、下一步的措施

34. 项目厅为使其更具革新精神和取得成本效益而作出的努力的最重要的一个方面就是资源--人力资源和财力资源。应该指出,项目厅的改组努力主要依靠其工作人员超出其正常职责的贡献。从财政的角度看,这种做法是负责任的和有益的,因

为它有助于控制与改组有关的支出,这项支出到目前为止还不到1.5万美元。更重要的是,项目厅已证明,它在自己内部具有能力和专门知识来规划和执行这些变革—外加的好处是,这种工作方法比由外聘专家来推动这一进程更有助于建立较强的主人翁意识和使命感。

35. 控制费用和在改革进程中主要依赖现有工作人员能力的决定的直接影响之一,是,过渡进程必须与工作人员维持现有服务水平和质量的能力保持一致,并与此同时移交—或承担—各项职能、责任和任务。因此,项目厅决定逐步实行改革。这一进程的主要里程碑是:

1995年10月2日 - 成立新的业务单位

1996年3月1日 - 成立业务主任办公室、政策和法律司以及规划和资料司

1996年4月1日 - 最后确定将业务采购工作人员并入各业务工作队

1996年7月1日 - 成立财务、控制和行政司

1996年9月1日 - 最后确定将业务项目人员和出纳人员并入各业务工作队

36. 过渡进程是持续不断地受到监测的,到1996年年底还会对各项改革进行一次全面审查,并对其影响进行初步评估。

37. 项目厅这样的服务性组织,要长期不断经受市场的考验;为了在这种环境中保持竞争力,必须表现出不断地、有效地适应不断变化的情况的能力。项目厅1995年在改组方面取得的成就,大大有助于满足它的新地位对它提出的要求,并为继续改进打下了坚实的基础。取得的这样成就,既没有增加开支,也没有中断现有的服务。执行主任今后提出的年度报告将会对这些主动行动在回应能力、质量和价值等方面产生的影响作出带有数字资料的评估。

十、决定草案

38. 执行局或许愿意表示:

(a) 注意到本报告;

(b) 鼓励执行主任按照管理协调委员会的建议,继续努力使联合国项目事务厅更具革新精神和成本效益;

(c) 请执行主任今后在通过管理协调委员会提交的年度报告的框架内,向执行局通报项目厅进行改组的业务成果和所涉的经费问题。

- - - - -