

联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/36/296
5 June 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议
暂定项目表* 项目104

联合检查组

联合国系统内的管理事务
秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国提交题为“联合国系统内的管理事务”的联合检查组报告 (J I U / R E P / 8 1 / 3)。

* A / 3 6 / 5 0

81-08009

联合国系统内的管理事务

联合检查组

艾尔弗雷德·福特

和

托曼·胡塔加隆

目 录

	<u>页次</u>	<u>段次</u>
一. 管理事务的重要性	4	1 - 6
二. 目前的管理事务	6	7 - 34
A. 职权范围	6	8 - 9
B. 组织	6	10 - 13
C. 工作人员的编制和费用	7	14 - 15
D. 向立法/理事机构提交报告	8	16
E. 同其他单位的关系	8	17 - 22
F. 工作方案和工作方法	10	23 - 27
G. 核准和执行各项建议	11	28 - 29
H. 产出	11	30 - 32
I. 一般情况	13	33 - 34
三. 加强管理事务：产出	15	35 - 65
A. 典型的持续性工作	15	37 - 63
(a) 政策和程序的合理化——手册的编制和修订等 ..	16	39 - 49
(b) 确定所需工作人员	19	50
(c) 参与性管理	19	51 - 57

	<u>页次</u>	<u>段次</u>
(d) 组织分析和审查	21	58
(e) 向技术方案提供管理顾问支助	22	59
(f) 体制设计和管理	22	60 - 61
(g) 就新的办公室技术的引进——包括标准化——提供意见	22	62
(h) 系统分析和电子计算机的使用	23	63
B. 特殊工作	23	64
C. 编写报告	23	65
四. 加强管理事务：程序	24	66 - 84
A. 管理人员和工作人员的参与	24	66
B. 管理事务的范围和规模	24	67 - 70
C. 工作方案和工作方法	26	71 - 74
D. 资格、经验和训练	27	75 - 78
E. 进行评价和向立法理事机构提出报告	29	79 - 80
F. 联系	29	81 - 82
G. 职业发展	31	83
H. 所需资源	31	84
五. 主要结论和建议摘要	32	85 -102
表一—— 1979管理事务的组织、工作人员编制和费用	38	
表二—— 按工作领域和问题类别分列的1978—— 1979年管理事务资源分配百分比	44	
附件一—— 内部管理事务的职权范围	46	

一。 管理事务的重要性

1. 联合国系统可以称得上是世界上最复杂的组织。它要想有效地执行任务，就必须随时考虑到它的工作内容、工作方法和改进的可能性等问题。

2. 联合国系统从事的活动包罗了各式各样的人类活动和成就。联合国系统要想妥善管理它的各项活动，就需要以明智的批评性眼光，从整体上明确地看待问题：它需要各种事务机构，公平地审查正在进行的工作，并建议如何改进工作方法，它需要各种事务机构，就组织管理、工作环境、方法和程序等问题提出客观的意见。这些管理事务可以提供健全的基础，改进行政方面以及技术和实质方面的管理决定。

3. 秘书处的所有单位都在从事管理工作：每个单位都必须寻求既有工作上的满足而又节省费用的技术和程序。管理人员必须力求审慎地利用各种资源，包括人力资源，以期以经济的方式达成各项目的。

4. 但是各个单位不能各自为政。各单位作为一个组织不可分割的组成部分，应当实施核定的全盘政策。因此，它们不能盲目地拟订各种规则和程序，来规定它们同秘书处其他部门的关系。这些规则和程序必须反映本组织的实质性政策和行政政策，并且必须符合组织内各种因素有时根本是互相冲突的要求。为了保证各种结构、职务、规则和程序都能反映政策并且行之有效，有些组织特别设立了管理事务单位。但是总的来说，尽管联合国各组织显然需要更加协调一致和更大的效率，它们并不重视改进管理的工作。

5. 本报告陈述了现有的管理事务工作，并建议作出一些改革，以期以最低的费用增进它们的效力。报告中强调必须使各级工作人员都参与这种努力。报告中并力求通过管理改进工作的合理化来促成各项资源，特别是人力资源，更有效的利用。

6. 本报告讨论的是参加联合检查组的十一个组织¹的管理工作。检查专员要对这些组织的许多负责人员表示感谢，他们就管理问题和联合国系统内的管理事务提供了资料和意见。

¹ 联合国（包括开发计划署、儿童基金会、贸发会议、工发组织、难民专员办事处、环境规划署、各区域委员会）粮农组织、原子能机构、民航组织、劳工组织、海事组织、电信联盟、教科文组织、万国邮盟、卫生组织和气象组织。

二、目前的管理事务

7. 本章略述各组织针对问题单提供的资料。有七个独立组织（联合国、粮农组织、原子能机构、民航组织、劳工组织、教科文组织和卫生组织）和开发计划署设有管理事务处。联合国日内瓦办事处的管理改良科同联合国的行政管理处（行管处）有一些联系。这些管理事务处在规模、职务、责任、职权和在组织结构内的地位（参看表一）方面有很大的差异。

A. 职权范围

8. 所有管理事务处的职权范围²都确认它们对管理措施的改进及其成效的贡献。在多数情况下，管理事务处都受权协助各单位进行建议的改革。有两个组织特别提到管理事务处有责任编写和增订政策和程序手册。

9. 行管处是唯一根据一项立法决定，即1976年12月14日通过的大会第31/94C号决议，确定职权范围的管理事务处。这项决定是在目前形式的行管处设立后大约七年的时间作出的。原先它的职权范围载于1969年6月10日SG/ADM/SER.A/1336号文件。其他组织则是行政首长有权视需要确定管理事务处的职权范围的。

B. 组织

10. 在九个管理事务处中，有五个是各组织行政和财政部门内的独立单位（参看表一）。民航组织的管理事务同内部审计有密切的关系；在原子能机构，这两项工作事实上互相结合，有些工作人员兼任两方面的工作。劳工组织的管理事务同方案编制及内部审计工作互相结合，而卫生组织的管理事务则是资料系统方案的组成部分。教科文组织的监察主任对管理和审计司负有全面责任。

11. 在理论上，几乎所有的管理事务处都向有关组织的行政首长负责，但是实

² 参看附件一。

实际上只有原子能机构和民航组织的管理事务处直接向行政首长负责。在其他组织，除特殊情况外，或是得到指示，否则都是通过所属部门首长间接负责：例如，行管处通过主管行政、财政和管理事务副秘书长向秘书长负责；在教科文组织内，由于管理事务是监察主任的部分责任，管理意见由监察主任向总干事传达；在粮农组织和卫生组织，主管行政和财政事务助理总干事和主管资料系统方案主任分别是就管理事务向行政首长负主要责任的人员。

12. 行管处负责照顾联合国秘书处除开发计划署和儿童基金会以外的所有单位的需要。它曾为贸发会议、工发组织和各区域委员会进行调查和研究。但是这些机构曾将特别管理任务指派给各行政单位，以期有效地协助行管处进行研究和对其建议进行后续工作。难民专员办事处和儿童基金会，由于它们的工作越来越复杂，正在考虑指派一名工作人员集中负责管理事务。

13. 海事组织、万国邮盟和气象组织指出，它们机构的规模很小，因此没有理由另设管理事务处，它们的行政和人事处通常是负责管理、组织和方法等问题的中心单位。它们在必要时聘请外来顾问，进行较复杂的研究或审查。电信联盟也聘请外来顾问进行高度技术性的研究。

C. 工作人员的编制和费用

14. 管理事务单位的编制通常可以从一名工作人员（如民航组织），到六名专业人员（如粮农组织）和十一名专业人员（如联合国行管处）（参看表一）。指派到这些单位的工作人员多数都有经济、商业或公共行政方面的学位。有些人有工程、政治学、国际事务或法律方面的学位。但是很少人有行为学方面的训练。应聘前在管理方面的工作经验和在联合国系统内的工作经验差别很大：从半年到三十年以上不等。工作人员在进入联合国系统前的工作经验平均为 9½ 年。

15. 管理事务费在有关组织的经费总额中只占很小的比例，从 0.04%（如民航组织）到 0.17%（如原子能机构）不等，加权平均数为 0.10%。在工作人员方面，

联合国系统每年约有30到35专业工作年是用于管理事务。

D. 向立法/理事机构提交报告

16. 目前除了联合国以外，没有任何其他组织专门就其管理工作执行情况定时向其立法或理事机构提出报告。在联合国内，自从1970年以来，秘书长最初直接向大会第五委员会，自1975年起通过行预咨委会，提交有关管理改良项目和行管处提供的其他咨询服务的年度报告。秘书长有时还向第五委员会提交特别报告，例如，1976年提交了一份审议就行管处的建议采取的行动的报告；³ 这份报告最终促使大会通过了上面第9段提到的第31/94C号决议；又于1978年提交了一份关于“联合国的行政和管理管制问题”的报告。⁴ 一些组织只是在方案预算执行情况报告中，间接提到它们的管理工作。

E. 同其他单位的关系

17. 各组织报道说，它们的管理事务处经常

- (a) 在有关秘书处单位的参与下进行管理研究和审查。在有秘书处单位参与的情况下，各项有关改革的建议较易得到执行；
- (b) 吸收对一项特定任务所涉的问题具有专门知识的其他单位的工作人员。实行这个办法一方面可以限制管理事务处骨干人员的人数，另一方面可以利用内部现有的专门人才。

18. 其他单位参与的程度和同它们相互作用的程度各不相同。有时选派参与单位的个别人员同管理事务处进行联系或是协助搜集资料的工作。在其他情况下，参与单位各级工作人员参加各阶段的管理研究或审查。在各种情况下参与的工作人员的人数视任务的性质而定。1979年有些组织聘请了外来顾问，联合国行管处的资

³ 1976年7月15日A/C.5/31/6号文件。

⁴ 1978年11月3日A/C.5/33/19号文件。

源大约有7%充作这种用途，民航组织和教科文组织分配给管理事务的费用中，分别大约有17%和2%充作这种用途。

19. 大多数组织的管理事务处同电子计算机服务处互相作用。在联合国日内瓦办事处、粮农组织、民航组织和卫生组织内，管理事务处同电子计算机服务处有密切的联系。联合国的电子数据处理和资料系统司同行管处虽然属于不同的组织部门，但是保持合作关系。两者都向主管行政、财务和管理事务副秘书长直接负责。原子能机构管理事务处的首长是该机构计算机指导委员会的成员。劳工组织的管理事务处同电子计算机服务处保持密切而灵活的关系。教科文组织的管理事务处和电子计算机服务处分属不同的组织单位，但是保持非正式的联系。

20. 大多数组织的管理事务处同内部审计单位也有着良好的工作关系。在民航组织、劳工组织和教科文组织内，内部审计工作同管理工作分别进行，但是两个单位在需要时互相合作。原子能机构的管理事务和内部审计由同一个部门负责。联合国内部审计司在进行视察期间，也附带监督行管处各项建议的执行情况，并提请行管处注意管理问题。包括开发计划署在内的其他组织的管理事务处同内部审计员之间也有类似的了解。

21. 有些组织在管理事务同方案规划与评价之间挂了钩。例如，联合国由于大会通过了第31/94^C号决议，自1978年起要求各部厅说明，它们在编制方案概算时是否考虑到执行核可的行管处建议所收到的效益或预期可以收到的效益。预算司和行管处共同核查各部厅自称它们的概算符合核可的行管处建议是否属实。第10段提到劳工局将这两种工作并入一个组织单位，即方案编制和管理局，使管理工作（例如有关组织和方法、工作人员工作成绩以及工作人员和工作人员以外的资源的分配等问题的研究）直接有助于方案编制和评价程序。教科文组织的管理事务处计划同研究和方案制订局就评价工作进行合作。卫生组织指出，行政管理股所隶属的资料系统方案为整个组织和特别管理调查工作提供一切方案规划和评价所需的资料。

22. 另一种经常采用的参与方式，就是由管理服务处工作人员参与内部工作组或工作队，以处理文件的限制、结构的改革、文字处理、事权的分散和资料系统等特定问题。在一些情况下，管理事务处可能只是若干参与单位之一，但是它往往被要求担负这类工作组的召集或领导工作。

Ⅱ. 工作方案和工作方法

23. 除了民航组织和卫生组织以外，各组织的管理事务处通常同可能的参与单位协商，或是应正式的请求，制订年度或两年期工作方案。在一些组织，例如开发计划署，工作方案由管理事务处所隶属的部门首长批准。在粮农组织和教科文组织，管理事务工作方案的拟订工作是两年期方案和预算周期的一部分；教科文组织也进行详细的年度规划。原子能机构制订年度计划，交由行政首长批准。在劳工组织内，两年期管理事务工作方案仅说明可能进行何种工作。民航组织管理事务处虽然不制订正式的工作方案，但是它定期同执行首长讨论即将执行的工作任务的范围。

24. 表二显示 1978—1979 年期间办理事务处如何向各类工作分配它们的资源，并且显示除了原子能机构以外，所有管理事务处都处理秘书处各实务单位和行政单位的各项问题。例如在联合国，行管处进行了有关各区域委员会秘书处的组织和管理的研究，和有关难民专员办事处执行“保护”职责所需的组织、工作量和工作人员编制的分析。其他组织管理事务处进行的实质性工作，随便举几个例子，有粮农组织管理事务司有关粮农组织代表办事处工作人员编制标准的调查；教科文组织有关将实质性活动的事权分给外地的研究；和卫生组织行政管理股对该组织在投资前规划和基本卫生设施方面的能力和未来资源需要的评价等。

25. 对于各组织是否应用“按目标管理”的原则的问题，半数组织的答复都是否定的。其他组织指出，它们只是有限地应用“按目标管理”的原则（联合国日内瓦办事处）或是它们推行这种原则的尝试没有成功（教科文组织）。劳工组织报导说，它的管理事务处曾帮助两个单位订立指标，并且创造环境，提高能力，以期达成这些指标。

26. 各组织通常不设常设委员会审查管理事务处的工作。在民航组织和劳工组织，必要时由特设委员会进行这类审查。但是在卫生组织，由资料系统方案咨询组作为常设委员会，除其他外，审查行政管理股的工作。

27. 所有组织都表示，它们的管理事务处对于彼此的活动和工作，不是一无所知，就是知道得很少。一般的意见是，联合国系统内这些事务处的首长应定期举行会谈，交流意见和经验。

G. 核准和执行各项建议

28. 各管理事务处的建议，其核准程序各不相同。民航组织由行政首长核准重大建议。在教科文组织，由监察主任将建议提交行政首长核准。在其他组织，通常由管理事务处所隶属的部门首长参照有关单位的意见核准建议；但是，对于有关整个组织的建议，则必须由行政首长核可。管理事务处通常先同直接有关单位讨论它们的建议，然后才提交有关方面核准。

29. 如果必要或有关单位提出要求，多数管理事务处都就建议的执行向它们提供协助和意见。在粮农组织和劳工组织，这类援助有时包括举办概况讲习班和训练班。多数管理事务处也对核可建议的执行的监督和后续工作负有一定责任。

H. 产出

30. 管理事务处的主要产出，包括为改进资源的运用提出的报告、研究、分析和建议。这些产出大多涉及组织和方法。下面列举的各类研究显示产出所包括的范围：

- 审查各区域委员会秘书处的组织
- 确定所需工作人员
- 审查组织和工作人员的编制
- 审查组织和管理惯例
- 计算机事务的管理和财政审查

- 体制管理
- 审查联合国参观事务
- 研究人事行政科的业务和所需资源
- 研究(a)签证和护照 (b)运输和关税等事务的程序和工作方法
- 外地办事处管理的审查
- 审查财务
- 确定为外地代表事务编制工作人员的标准
- 文件管制制度
- 人事专家征聘制度
- 进行中的项目估计制度
- 研究出版物的发送名单
- 研究人事名册
- 调查特殊用途资料系统
- 引进计算机文字处理
- 使用新型办公室设备

31. 有些管理事务处对核可的的建议的执行提供指导。粮农组织和劳工组织则更进一步：它们为使用单位的管理人员和工作人员提供讲习和训练，以提高他们执行新程序或新办法的能力。

32. 除了联合国和劳工组织以外，各组织都编制有关其政策和程序的手册。但是粮农组织由人事处担任编制手册的工作，教科文组织最近则将这项责任从管理事务处完全转交给人事处。在卫生组织，审查手册内容和行政程序的工作仍由行政管理股负责，但是编印手册的事务性工作本身则已转交给人事和总务司。联合国以前编有行政手册，但已于1950年代停止编制，代之以内容范围有限的通告和手册。现有唯一一种内容涉及整个秘书处的手册，是一种有关秘书处组织的手册，其编制工作由行管处负责。到目前为止，一般认为还不可能重新恢复编制一种综合性

的政策和程序手册。劳工组织实行印发有关14个项目的通告，它认为增订通告比印制和修订以前出版的办事处手册要容易些。

I. 一般情况

33. 联合国系统内管理事务的成就很有限。有些管理人员对于他们所提供的服务“缺乏进展”的停滞状态表示沮丧。另有些人认为，管理事务不是组织构想的组成部分：它们在管理概念中不具有重要地位。检查专员在同他们讨论后，找出下列问题：

不够重视

有些组织对管理事务不够重视。改进的建议仅止于纸上谈兵：新办法或新程序的执行迟迟得不到核准；执行工作本身也因为得不到高级管理人员的明确支持而受到阻碍。那些受到具有必要责任和权力的行政首长或其他高级管理人员明确支持的管理事务，才最有希望取得进展。

利用不足

有些组织认为，在一些实质性问题尚待解决的情况下，有关方面却蓄意指定它们从事一些较不重要的工作。联合国系统内有限的管理事务经费是否能够得到适当的运用，高级管理人员的态度，具有关键的作用。但是多数组织的工作量已经超出了它们的能力范围。

边际作用

许多组织通过管理事务处以外的其他办法，对管理工作的改进作出重大的努力；这种努力值得高度赞扬。但是遗憾的是，在一些例子中，管理事务处处于一种“边际地位”——在行政上不受重视，在新工作的拟订和执行方面只起一种较消极的作用。有人表示，在这些例子中，管理事务处的责任减轻，是由于缺乏工作人员和专门知识所造成的。

34. 检查专员高兴地注意到，有些组织将管理事务处视为“激活剂”或“改变因素”。认为它们的贡献将会逐渐影响到整个组织。它们的目的在于实际面对问题，提供指导和建议，在必要时并帮助工作人员取得解决办法，来协助他们克服困难。这种处理办法较易培养自力更生的精神，有时也比编写报告具有成效。这一点也符合检查专员得到的一个印象，即管理事务处需要更多受过行为学方面训练的人员。管理事务的机械程序固然需要研究和改进，人际关系和较无形的关系也需要培养。

三. 加强管理事务：产出

35. 前一章指出，各组织以各种方法执行改进管理的工作。无疑地，各组织由于方案、结构和大小各不相同，有理由采用各种不同的办法。但是，有些主要的管理改进工作应当由所有组织持续地进行。许多组织不重视管理事务处的作用，有些是因为对以前的工作感到失望，有些是因为不愿投入所需的资源，有时则是因为高级负责人员不愿他们的工作受到审查。检查专员认为这些看法很没有远见，并且由于这些看法而错失了一些提高各组织效率的良机。因此，检查专员在本章和下一章内就如何更好地确定管理改进工作和以最少的费用加强这项工作提出了建议。

36. 管理事务处的根本和持续的工作，是有系统地寻求组织内管理工作的改进。它应当促进重要而有计划的改革。它的第二项工作应当是随时应付和解决各种具体问题。在一定期限内，各组织和一个组织内各单位分配给每项工作的时间比例各不相同，但是平均应将大约70%的时间分配给基本的持续性工作，而将大约30%的时间分配给特殊工作。这个比例没有什么奥妙之处：它仅仅表示，如果特殊工作在管理事务中占太大的比例，就会使中心管理工作缺乏连贯性。

A. 典型的持续性工作

37. 下面列出这类工作，并在下面几段中较详细地加以叙述。所列出的并不完备：有些组织可能需要其他工作，以期负起特定的责任。虽然管理事务处应负担这些工作，但是它也应能借用其他单位工作人员的时间来进行这类工作。此外还应认识到，管理改进工作并不单靠管理单位采取行动；有些组织聘请外来顾问担负特定的任务，或是指派内部工作组计划或执行若干管理改进工作。管理事务处应当具备专门知识，并且应高级管理人员的请求，协助他们规划和执行这类活动。

38. 持续性工作可能包括下列广泛的领域：

- (a) 政策和措施的合理化——编写和修订有关政策和程序的手册和其他行政出版物
- (b) 确定所需工作人员
- (c) 参与性管理
- (d) 组织分析和审查
- (e) 向技术方案提供管理顾问支助
- (f) 体制设计和管理
- (g) 就新的办公室技术的引进——包括标准化——提供意见
- (h) 系统分析和电子计算机的使用

(a) 政策和程序的合理化——编写和修订手册等

39. 一个组织的作法取决于其政策。规章和程序是该组织政策在日常工作中的体现。这些规章和程序必须清晰、合乎逻辑，必须为每个执行这些规章和程序的人所熟悉。联合国系统也不例外。

40. 要经常注意对规章和程序进行合理化、简化和编纂的工作。但是，通常在业务行政单位，并没有受过管理科学专门训练的人，或是有时间想出有效程序和经常检查程序的人。这是管理事务单位的任务。它们应该保证：

- 该组织不能拘泥于常规，不能当方案和活动起了变化时，也不作改变；
- 政策的改变要很快在规章和程序上体现出来。

41. 编写和及时修订一个手册，是在政策和程序编入手册之前加以检查和使其合理化的一个良机。这种简化和合理化的工作应由管理事务单位带头进行，但是秘书处的行政和实务部门也应积极参加。手册的各项具体编写工作，可以由管理事务单位的工作人员与有关单位协商进行，也可由秘书处直接有关的单位承担。例如，财务部门可以提供手册中有关秘书处各单位的财务规章和程序的部分的草稿。

但是，管理事务单位必须具有这方面的专门知识，保证所提程序是简单、清晰和切实的，并且是顾到各秘书处行政和实务部门的要求的。它也应负责手册的设计和编制，以及编辑和出版。

42. 有几个组织报告说，它们利用了编写和修订手册的机会，重新检查了他们的政策，并对其进行了简化的改进。检查专员们认为，编写手册工作的这一步骤非常重要，它可以成为不断使一个组织的工作合理化的最有效方法。他们建议，各组织在编写或修订手册时，对政策和程序进行彻底的检查，以便使其简化和合理化。

43. 手册的另一个重要目的，是使各级工作人员准确地了解该组织的政策和程序，作为其日常工作的指南。检查专员们常常注意到，当工作人员对其组织的基本程序不了解或了解不正确时，就会出现损失重大的错误、延误和挫折。有时因为采取了不正确的程序或错误的方式，使应该属于例行的工作也花去过多的时间。在这种情况下进行工作，就需要建立一整套耗时费日的人的接触和协商。由于处理例行工作碰到了上述困难，所以设了很多行政干事及助理的职位（例如在纽约、日内瓦和维也纳就设了约300个这种职位），以便加速当前的工作。检查专员认为，如果能恰当地编纂政策和程序，并随时让全体人员知道，这一类在目前非常必要的工作人员就可以逐渐减少，至少不再进一步增加。

44. 手册也可成为训练的一种工具。如果政策和程序简单明了地写下来，新来的工作人员可以通过它熟悉组织的宗旨及自己的职责。尽管手册不能代替人的接触但是如果新来的工作人员可以从手册中得到明确的情况介绍，就可以减少对他的指导。

45. 正因上述三种理由，检查专员们认为，尚没有手册的各组织，尤其是较大的组织，应该编写一本手册。特别是，检查专员们认为，如果采用上面第41段中所述的方式编写一个手册，联合国可以大大改进工作。如果决定优先从事这一

工作，工作人员是可以腾出时间来的。检查专员们估计，联合国第一次编写一本详尽的、分适当章节的、代表几个单位工作的手册，需要3至5个工作年。不是所有的工作人员都需要熟悉手册的全部内容，但是每个工作人员应该能找到有关其工作的正确作法和程序，并在需要的情况下，看到同其他工作人员的关系。

46. 开发计划署的政策和程序手册还有一个严重问题。这一手册不但对开发计划署及其各驻地代表来说是重要的，而且对所有执行机构来说也是重要的。但是，其手册仍然相当不完善和陈旧，一项新的政策和程序往往需要几年才能在手册中反映出来。检查专员们赞赏地注意到，开发计划署署长已打算优先更新所有开发计划署的手册。

47. 检查专员们感觉到，中层官员对编制这些手册有一些阻力，他们宁愿把对各项政策和程序的了解据为己有，因为他们把这方面的知识同权力联系在一些。某些行政单位似乎也宁愿把指导他们工作的政策和程序保密，以免别人提出查询时，他们必须根据规章证明他们的决定是正确的。这两种态度对健全的管理都是有害的。要克服这种倾向，就要一种规章和程序都是公开的工作环境。

48. 有一些有管理事务单位的组织内，手册的编制工作却是人事单位的责任（粮农组织、教科文组织）。这里可能有历史性原因，如果能让上述管理事务单位对最后产品作出积极贡献，该组织或许能接受。但是，检查专员们认为，管理事务单位一般应该对手册的制作负有最后责任，其理由是：

第一，各手册应包括一个组织的全部政策和程序，而不是只及于人事问题。财务、预算、技术合作、会议、旅行、建筑管理等，都需要进行分类并作出规定，供工作人员实际使用。另外，手册编制所需要的组织和工作方法，管理事务单位工作人员所具备的条件比人事单位人员更加切合。

第二，一般情况下，人事单位的心力都放在同其职责有深切关系的繁重工作上。很自然地，他们可能会疏忽了手册的修订和更新。

第三、行政单位不应该对与其有直接和密切关系的事务自行颁布程序，供整个秘书处之用。如果要使这种程序不偏向行政单位，不损害其它单位的利益，在编写工作上就需要有超然和公平的态度。

49. 因为这一切理由，检查专员们竭力建议，编写和更新政策和程序手册，以及关于政策和程序的通告，应该是管理事务单位持续不断的职责，是使规章和程序合理化、简化以及编纂工作的一部分。虽然这些通告常常是程序研究或改革的最后结果，但是其编写和修订不应该成为管理事务单位的主要任务。

(b) 确定所需工作人员

50. 人事费平均占联合国系统各组织经常预算的70%，1980年约为\$90000万。但是决定和核可所需工作人员的数量和水平，其方法和程序却远不够理想，联合检查组就这一问题另外编写了一份报告（确定所需工作人员的方法——JIU/REP/81/1），这里不再重复所提建议。主要是：管理事务单位应该通过建立准则、工作量测定研究和同类工作的调查，协助行政首长确定秘书处各单位所需工作人员的数量，要在这方面起重要作用。在确定所需工作人员之前，一定要进行组织和方法的审查，以便确定工作人员的职务是否必要，能否合理化，甚或取消。

(c) 参与性的管理

51. 本章谈判的大部分其它职责，从本质上说都是机械性的。检查专员们认为，管理事务单位在执行任务时，必须带有强烈的人的价值观念。联合国系统的主要财富是工作人员，因此各组织有责任为工作人员提供良好的环境和条件，使他们能为完成任务做出最大的贡献。管理单位也必须注意这一责任。

52. 联合国系统的工作人员来自约140个国家，带来了各种不同的行政和社会习惯，这对于各个致力于国际合作的组织而言，既增加了复杂，也增加了力量。

各组织必须认识到这种纷杂不同的价值，摸索出善加利用这种纷杂不同的管理制度来，联合国系统有些部分曾经试行过严格的等级制度或半军事化的管理办法，结果都失败了，就是因为没有考虑到工作人员的不同经历和背景而善加利用。为了充分利用工作人员来自世界各个地区的现实，需要实行某种形式的参与性的管理。

53. 参与性的管理，意思是让工作人员参与各级的决策。很显然，不可能让所有的工作人员都参与每个决定，怎样才是最有利于组织，当局必须有最高的洞察力和最高的执行权力。不过在这个过程中，让工作人员参与是具有积极意义的。联合国系统有些部分已经多多少少地在这样作了。但是，它是出自个别主管的开明作风的成分多，出于经过思考的政策成分少。检查专员们发现各级工作人员很多都有相当大的不满情绪，而且这种不满情绪还在增长，有些人看不出他们个人的努力对其组织的目标有什么贡献，有些人不得不执行那些在他们看来是不智的或有害无益的指示。主管们同工作人员谈谈何以一件任务必须如此执行，这些任务对于达到组织的目标将有如何的贡献，对于纠正误会和促成建设性的努力，会有很大的帮助。

54. 联合国各组织，特别是那些有方案预算、中期计划和内部工作计划的组织，都致力于订定其目标并确定达到这些目标所需要的资源和技术。这些计划中，表明了该组织应该朝着前进的方向、衡量进展的基线、和各单位为达到这些目标而应作出的贡献。这就为应与计划和报告过程相结合的参与性的管理提供了必要的环境。参与应该是全过程的，从计划、执行、以至后续活动。

55. 有些组织利用内部工作计划，来保证使工作人员参与作出决定，保证他们了解对他们的期望，了解什么有助于方案的切实执行。这一过程使以后要执行方案的工作人员参与在内，并且合理地考虑到他们关于任务的特长，就此而言，这就是参与。例如，由于联合检查组在其关于“联合国的规划和评价”⁵的报告中提出的

⁵ JIU/REP/78/1-E/1978/41号文件。

建议，联合国正在为其秘书处内与经济和社会发展有关的单位，制定内部工作方案和方案执行情况的报告程序。该程序的目的是之一就是具体规定在执行每个方案成分时，每个人需要做的工作，和进行关于进展情况的定期对话。其他例子有：教科文组织为每个人或每组的工作都作了明确规定的“方案工作细则”，以及劳工组织为各单位都规定了任务的“方案决定备忘录”。所需要的是，要保证使这些过程和在其它组织的类似努力成为真正的参与性的，从而充分地利用到工作人员各种不同的经验。

56. 参与性的管理制度，最有名的可能要算是有目标的管理了。这是一种有活力的制度，它是要把一个组织当前的和长期的目标同工作人员个人的目标和满足感结合起来。多年来，一些私人和公共企业都采取了这种有目标的管理制度，有时是一种细致的正式的制度，有时是简单的非正式的制度。但是，成功的情况是不一致的，有目标的管理制度显然还不能完全符合期望。大概是因为太规则化了，不适合于处理微妙的复杂的行为模式。无论如何，检查专员们相信，作为朝着参与性的管理迈出的一步，不忘必需的灵活性，应用有目标管理制度的一些原则和方法，是有益处的。例如，除了政府间机构所定的广泛战略外，应该通过对话在一个组织内订定各项目标。这一对话要现实地确定工作人员达到这些目标的能力，并且清楚地规定每个人的贡献。

57. 当然，各组织要自己决定参与性的管理制度那些部分适合它的情况，如何充分地执行各项原则。但是，不论采取什么办法，都必须根据经验加以修正，必须考虑到该组织职责和性质的改变。因此，管理事务单位时时有责任鼓励这种态度，重视工作人员最大可能程度地参与该组织的发展和目标的实现。

(d) 组织的分析和审查

58. 这是管理事务单位的标准任务。各组织凡在组织结构上有所增添或修改时，都应该照例地征求管理事务单位对于所提建议的意见。

(e) 对技术方案的管理咨询支助

59. 在各组织内，管理事务单位都应该在实务和行政领域进行工作，为费用成效最高的方案实施方法提出意见。特别是，他们可以帮助技术方案的负责人解决各种可能妨碍他们切实有效地执行方案的问题。

(f) 表格设计和控制

60. 联合国系统的各组织广泛地运用很多种表格和调查单。很多表格设计很差，使填写和使用都很复杂。设计很差的表格，可以因为询问不必要的情况、遗漏需要的资料、文义不清楚或格式和空间等原因使填写复杂化，而使费用增加。如果准备电子计算机用的表格也是这样的话，就更会出现浪费现象。一些实际性的考虑，例如确实需要几份，如何归档等，都没有受到充分的注意。

61. 表格的设计是个专门工作，需要受过训练人员的眼力和判断力。表格往往是一个复杂程序的可以看得见的最后产物，表格应该由负责程序的技术人员和管理事务单位的工作人员合作设计。检查专员们建议，管理事务单位的经常工作之一应该是表格的设计和控制，以求省略掉不必要的表格，改进所需表格的效用。

(g) 对引进办公室新技术提供意见，包括对标准化的意见

62. 联合国所有组织都在增加使用现代化的办公室设备。当前，设备的种类甚多、可供选择的设备规格繁多、以及不同任务所需不同设备的差别，需要在采用之前仔细研究新技术设备的费用成效。这种研究不但包括了解其性能，而且还要包括用它来完成的任务。安装现代化设备常常可以简化程序，还附带提供其它服务。重要的是要充分利用新技术设备的能力，如果不需要这样大的能力，就购买较简单和省钱的设备。有这样的例子，即把能力很强的电子计算机几乎当作一台加数机和打字机使用。这种情况应该购买便宜一点的设备。购置设备而又不能充分发挥其潜力

的作法，是一种浪费。检查专员们建议，管理事务单位应该把审查办公室新技术的采购和使用情况并提出咨询意见，当作它的一个长期任务。同样，应该对整个组织内的标准化提出咨询意见。

(h) 系统分析和电子计算机的使用

63. 管理事务单位应该充分参与关于引进新的电子计算机系统还是改良现有设备的决定，管理事务单位的意见是系统分析中一个非常有用的组成部分。管理事务单位还应该在下列各方面提出咨询意见：添置电子计算机设备，是租用还是购买，是否用小型电子计算机代替中央系统电子计算机服务等。

B. 特别任务

64. 可能涉及管理事务单位的特别任务如下：

(a) 在资料系统、出版、办公室等问题的内部委员会上代表行政主任或执行主任，并为这些会议编写有关这些题目的咨询性报告；

(b) 参加作出涉及组织、工作人员编制或其它管理改进事项的行政或实务决定的上层管理会议；

(c) 其他高级官员要求的，是属于管理事务单位职责应提出咨询意见或去执行的其它任务。

C. 编写报告

65. 关于编写报告，管理事务单位的报告应该是说理性强、明白中肯。这一点很重要。应该避免用难懂的行话，应该容易理解。报告写的不好或组织的不好，可能会使报告本身成为执行该报告的障碍。

四、加强管理事务单位：过程

A. 主管和工作人员的参与

66. 在各组织成立管理事务单位，都不免存在着一种紧张状态。在一个组织内，任何一个单位有能力和权力去调查其他单位的工作，都必然会引起疑惧之心。权力范围当然是个关键的因素。但是除此之外，管理单位同一个组织的其他部门会产生矛盾，因为其他部门觉得他们的独立或行动自由受到了威胁。因此，在管理事务单位成立以前，执行主管或其代表要同该组织的各个单位的主管及其工作人员充分讨论管理事务单位的目的及任务。管理事务单位成立后，还要定期进行讨论。以保证：

第一，主管及其工作人员把管理事务单位的工作看成是内部的，对他们个人的工作表现是有帮助的，因而对该组织的成功是有帮助的。为了达到这种共同推进管理事务单位的目标的精神，组织的领导人及主管人员应有坚强的决心，使工作人员受到潜移默化；

第二，管理事务不可看成一种外来的专政，或死板一致的教条，而应该看成是一种凝聚、参与、综合和适应的动力。必须反对死板，要帮助开创一种肯定功绩和主动精神的气氛。只要能发动周围的人的潜力，管理事务就成功了；

第三，建立一个共同信念，即需要有许多客观的专业人员，帮助主管最大限度利用财力、人力和其它资源。主管非常了解，日常工作的压力可以妨碍他们处理涉及制度或态度改变的问题。但是，仍然需要对他们进行说服工作，劝他们相信别人，把这些工作交给别人；

第四，管理事务单位通过公正的调查，能指出新政策的道路。当局应该鼓励任何这类的倡议。

B. 管理事务单位的地位和规模

67. 管理事务单位的地位如何决定，有很多种可能性。要取决于实际情况和该

组织的特殊需要。但是，有些准则：

一、该组织的领导人或其主管人必须对管理事务单位表示重视，认为管理事务单位对于组织的工作表现能起中心作用。由此而产生的一个选择，就是将管理事务单位设在该组织领导人的办公室，或者是其地位能通过一个视情况需要所指定的高级人员，向组织的领导人直接提出报告。

二、管理事务单位必须说明、解释和执行该组织的政策，保证恰当和经济地使用资源。它的工作可能触及任何行政或实务部门的工作。因此，管理事务单位的地位必须使管理事务单位主管经常能有机会出席所有影响总部或外地的管理事务和资源使用的上层政策会议，并作出贡献。

三、有些人认为，管理事务单位应该自主。它们应该不受任何一个部门的“约束”。检查专员们认为，在这个问题上没有一个绝对的答复。重要的是，不论该单位的地位如何，其主管和工作人员必须是具有同该组织任何单位的主管和人员平等讲话资格的专业人员和专门人员。管理事务单位的主管必须得到上级的信任和当局的支持。如果他能作到这一步，该单位的地位问题就不是那么重要了。

68. 总之，个别情况将影响其地位的选择，但是该单位的权威出自该组织领导人对其工作的重视，以及各单位主管和工作人员对其目标的接受。

69. 没有一个简单的公式可以帮助决定一个管理事务单位需要多少工作人员，不过该组织的总预算可以作为一个指标。检查专员们赞成小单位，由2至12名资格优异的专业人员组成，但是他们要能够有权从其它单位挑选工作人员参加特定问题的研究。每个组织所需的工作人员多少，当然要取决于管理事务单位工作的性质和范围，以及对其工作的重视程度。

70. 有些组织，具有管理改进方面的工作，如数据处理，是由一个没有正式取名为管理事务单位的单位承担的。尽管没有正式命名，但是这种单位却从事了这种

工作。如果一个组织已经使用了电子计算机，该组织的管理事务单位应是使用电子计算机的一个重要单位，应该同电子计算机部门协调其工作。同样重要的是，一个组织内的所有改进管理的单位应该主动介绍自己，以便使其工作有利于其它单位。

C. 工作方案和工作方法

71. 凡是具有一个改进管理的中心政策，就必须订定一个长期和短期的工作方案。管理事务单位必须在一个管理政策的范围内工作，必须每年都计划和制定其方针。重要的是，要避免使管理事务单位的工作只是在草率地或紧急地处理来自各方面的特别要求。有些项目可能需要预料不到的紧急处理，应当有这样的灵活性。但是，管理事务单位必须有一个有计划的工作方案，每年都要井井有条地计划改进管理的各个方面。联合国系统的大部分管理事务单位每年都订定工作方案，并于适当的时间检查这些方案。检查专员们赞许这种作法。

72. 各单位的主管和工作人员应该参与设立管理事务单位的准备工作，也应该参与该单位工作方案的编制工作。管理事务单位的分析人员固然为每个问题提供了专门技术，但是为了他能使这些工作人员的工作更有费用效益、更有收获，他应该与这些工作人员协商和协调工作。关于这一点，并没有简单的方法，也没有诀窍。但是，如果中、上级主管支持变革，如果他们的工作人员参与制定一个导致促进他们工作的新程序或新方法的方案，变革的建议也就更可能获得接受。从另外一个角度来看，如果能使工作人员相信，改进他们个人的工作表现，和提高他们衡量自己工作表现的能力，对改进管理本身也是一种贡献的话，管理事务单位就能发挥更大的作用。

73. 从另一个单位邀请一个对所研究的问题有特殊经验和知识的官员来参加研究，是一种好的作法，“管理事务单位”同该组织内其它单位的隔绝越少，它提出的建议就越有可能被接受。还应该经常以定期合同的方式聘请联合国系统以外有适当经验的人，以便吸取新构想和新技术。

74. 还有必要保证使建议能得到贯彻执行。如果提出的建议不能付诸实施，或者只是勉强和消极地加以实施，建议是没有用的。同样，如工作方法是协作的，可以影响工作人员执行建议的态度。经过讨论和商量而产生的变革，比武断的、不经商量的决定，更容易受到支持。秘书长审查就行政管理处1975年的建议所采取的行动的报告，谈到了执行问题。报告说：

“到现在为止的经验表明：每当研究对象仅限于一个部、厅、室所管辖的事务或有关比较简单的管理问题时，这些建议通常就会获得高度的执行。相反地，每当涉及一个以上机关或有新的复杂管理方法被提出时，这些建议往往就执行得不很彻底。联合国秘书处的这种情况一般都同其他大型公私组织的经验十分相似。只有当有关机关充分地了解到拟议变动的性质并确信该机关将会从执行中获得实际利益时，各种与传统惯例不同的做法才会获得接受。这个过程反过来又取决于有关组织是否有灵活的管理前景和朝向改良的进取心的存在及其程度。”⁶

这一段话指出了在一个组织对变革的阻力问题，并提出了克服这些障碍的方法。检查专员们同意这一方法。各管理事务单位需要事先预料到贯彻时会遇到的问题，并且事先作好解决问题的准备，在研究和修正的过程中要让各单位主管及其工作人员充分参与。

D. 资格、经验和训练

75. 良好的学历和在联合国系统或其它机构的有关经验，是选择管理事务工作人员的基础。这一点是不容置疑的。但是，下列三个因素也应影响选择：

- (a) 候选人在以前的工作中，对管理问题有没有表现出一种分析的态度？候选人的生性或性向是否可能促进变革？

⁶ A/C.5/31/6, 1976年7月15日第61段。

(b) 候选人是否乐于从事他的地位所需要的对话和交换意见？

(c) 候选人是否愿意接受关于管理分析的进一步训练？

76. 检查专员们强调这些因素：即天资和吸收新构想的能力。管理事务单位的有些成员，在到该单位工作之前就受过专门训练，例如组织和方法的训练、系统分析或业务研究的训练。另外有些成员则需要一些传统技术的训练。为了这一目的，各组织有时提供必要的训练或者安排在联合国系统以外的机构进行训练。这些努力是可嘉的。但是，如果想保持和提高改进管理的动力，这些方面还需要加强。在征聘和训练方面，应该着重行为科学的专门知识和经验。新的成员当然需要在管理事务单位他所担任的工作上接受一系列的入门训练，包括在实际工作中的在职训练。但是，专门人员也需要经常接触新知识和新技术。训练必须是在有计划的不断前进的基础上涉及到每个人。

77. 我们都知道，管理事务的一个重要方面，是协助各级主管和工作人员改进个人的工作表现。有的是靠在组织内训练各级主管，使他们感到需要并且去吸收更好的管理方法。对工作人员的辅助训练包括以下的领域：工作方法、社会行为的原则、包括参与性的管理、工作估量、编制方案和制定预算，都可以补充管理事务单位的努力。目前，这种对主管和工作人员的训练，是在一些管理事务单位内部的协助下进行的。这种训练是有益的。

78. 还有一个原因，为什么检查专员们认为管理和工作方法的训练是必要的。在联合国和其它专门机构工作的人员，来自各种不同的文化背景；社会经验和文化观念的差异很大。应该抓住时机，使这些不同的文化经验找出或走上改进管理的道路去。在这方面非常有用的形式是，为中、上级主管人员组织短期（一天或二天）了解情况的座谈会，讨论和找出最有利于改进联合国系统的特殊工作的管理方式。在联合国系统的管理方面，一直存在着一些独断专行的传统。这种传统很少注意发挥人们的主动性或创造性，这与培养工作人员才能和丰富工作人员经验的目的是背道而驰的。行政问题协商委员会可在这方面给予帮助，邀集联合国系统内受管理训练和管理事务训练的人员在一起座谈。

E. 评价和向立法/理事机关提出报告

79. 每年应该根据管理事务单位的工作方案及其所取得的成绩，自觉地评价管理事务单位的工作。为此目的，工作方案应该尽可能估计或定出该单位工作的预期成果。这样，该单位可以更好地显示它的价值。

80. 执行主管当然应该把管理事务单位工作的评价简要地向监督该组织活动的立法或理事机关提出报告。只要可能，报告应该从数量上估计由于管理事务单位的工作而得到的节约数字，和在使用资源、人力及其它方面的改进。立法或理事机关应该充分评价管理事务单位，以及在协助该组织，财政和人力方面，增加效率所起的作用和重要性。这一点很重要。

F. 联系

81. 如果分散在联合国系统内的各管理事务单位能尽量避免孤立的工作，对相互都是有利的。检查专员们碰到很多这种现象，即几个组织都研究同一个或类似的题目，而每个组织都很少了解或根本不了解其它组织在这方面研究的结果或提出的解决办法，每个组织都在企图企图“另谋出路”。这方面的例子有：所需工作人员问题、人事和财政数据电子计算机化的问题、邮寄名单问题和资料系统问题。这些只是一小部分实例。可以肯定，如果能打破这种保守局面，共同分享相互之间成功的经验和失败的教训，一定能从中受益不小。

82. 检查专员们认为，即使对各单位是可行的，也没有必要设立一个正式的协调机构。但是，应该抓住时机把每个单位的经验相互转送给其它单位。这方面可有几种作法：

- (a) 通过借调的办法。把一个组织的一位管理专家调到另一个组织去工作，通常是不容易或不可能的。但是借调一段时间，为另一个单位介绍管理事务专门知识的机会却多得很。把管理事务工作人员短期借调到其它组织执行特定任务的作法，可以加强联合国内的共同目标和培养管理事务的专业化。

- (b) 通过对小组织进行帮助的办法。小组织有时需要在组织和方法上或管理事务的其它方面给予指点。它们间或向联合国以外的顾问寻求咨询意见。如果联合国系统各个管理事务单位的能力，相互间都很清楚，让那些需要帮助的单位可以时时加以利用，在可能的情况下，一个大组织的管理专门人员按照双方商定的条件借给一个小组织担任一项特定任务，将是很有益处的。这种作法也适用于大组织之间。如(a)段中指出的那样，当一个管理事务单位在某个领域发展出一种专长，而另一个管理事务单位在这方面则有欠缺的情况下，可以采用这种作法。有时候求助于外面的顾问是必要的，但是利用联合国系统内现成的、已经熟悉联合国体制问题的专门人员，可能是一种上策。
- (c) 通过共同训练的办法。组织由各管理事务单位工作人员参加的短期训练班，以便扩大管理事务工作人员的经验，似乎不无益处。这种训练所用的材料，可以结合各组织的个案研究，这样可以从不同的工作经验中得到好处。实行这个办法不必要有正式的机构，一个组织计划开办训练班时，不妨提供二个或三个位置给别的组织。行政问题协商委员会不妨邀集各组织负责管理事务训练工作的人，来共同商讨这个办法。
- (d) 通过交换资料的办法。有时候，管理事务单位致力于订定工作标准，以便对所需工作人员的配置有更好的了解，并可帮助工作成绩的分析。于是确立了生产标准，制定了新的程序，试行了工作关系的变换。管理事务单位互相交换这种资料是有道理的。
- (e) 通过年度会议的办法。如果各管理事务单位的领导人和高级官员能每年聚会一次，讨论他们的工作、交流经验、逐步加强联合国内一批改进管理的专业干部，将是十分有益的。这种聚会不需要很正式，但是应该事先经过筹划，使各单位能有机会建议讨论那些有用的问题。在这方面，曾经参加过组织其它部门（语文、文件、训练）类似会议的行政问题协商委员会，可以给予帮助。

G. 职业发展

83. 检查专员们一向主张，要鼓励管理事务单位具有必要气质、训练和能力的人员专业化。但是，不应该把这种人员的全部经历或10年至15年以上的时间都局限在管理事务单位。应该使那些富有管理事务经验的人员有机会返回或调去担任本组织或其它组织的业务工作。经过在管理事务单位的一段经历后，实际担任管理的环境，对分析和实践两个领域的观念相互补益是有帮助的。附带地，有计划的调进或调出管理事务单位，可以使各种民族和文化背景的人不时变换，这样一来，管理事务单位本身也能反映联合国的纷杂多采，以及这种情形所带来的挑战。

H. 对资源的需求

84. 各组织所要应付的管理问题既广泛又复杂，因此用于管理事务单位的资源，必须同要求这些管理事务单位在改进管理方面所起的主要作用相称。鉴于目前预算的限制，要增加资源，只有或则重新考虑优先次序，从而改变预算的分配，或则利用其它单位的工作人员，在管理事务单位的监督之下，执行管理事务单位工作方案内的特定任务。也可以把这两种办法结合起来。检查专员们相信，为管理事务单位提供资源（财政的或其它的）以增进其工作效率的任何实际努力，仍将使整个组织受益。用在加强和改进这些单位上的钱都是用得其所的，结果一定能导致更大的节省。

五、主要结论和建议的摘要

85. 参加联检组的十一个组织中，有七个组织设有管理事务单位。在联合国，开发计划署和联合国日内瓦办事处，也有管理事务单位。就作为研究对象的全部九个管理事务单位而论，其规模，职务，地位，责任和职权都有很大的不同。大多数组织似乎没有把改善管理当作高度优先的事项，以致许多改善各组织效率的大好机会被错过了（第7和35段）。

建议1：所有各组织应持续不断地进行主要的改进管理的工作（第35段）。

86. 管理事务的工作可以分为两种，一方面是在机构中有条理地进行改进管理的基本和持续的工作，另一方面是随时应付具体问题和具体情况特殊工作。持续性的工作包括通过编制和订正关于政策和程序的手册或其他行政出版物，使政策和措施合理化；确定所需工作人员；参与性管理；组织分析和审查；向技术方案提供管理顾问支助；体制设计和管理；对使用新的办公室技术包括对标准化提供意见；以及系统的分析和电子计算机的使用（第36、38和64段）。

建议2：一般而言，应将约70%的时间用于基本和持续性工作，约30%时间用于特殊工作（第36段）。

87. 由于一个机构的规章和程序是该机构的政策在每日工作生活之中的延伸，因此规章和程序必须明确，合理，并让所有的人了解遵行。规章和程序的改进和编纂工作须由合格、公正而本身没有利害关系的人士长期注意才能把工作作得好（第39、40和48段）。

建议3：管理事务处应力求其机构不要墨守陈规，以致与其工作计划和活动的改变脱节；应力求规章和程序的改变能迅速反映其政策的改变（第40段）。

88. 编写和适时地修改手册，是审查和改进政策与程序的绝佳机会。因此，编写完善且随时刷新的手册应将该机构的政策和程序明确告知各级工作人员，成为大

家日常工作的指针。同时，让工作人员能公开取得规章和程序，是对健全的管理和良好工作气氛大有助益的。手册也可作为训练的工具，但不应取代人与人之间的接触。手册中应包括机构的全盘政策和程序。政策和程序的制定应对整个机构和工作方法有预先的构想，且须独立超然，公正无私（第41、43、44、47和48段）。

建议4：所有各机构均应编制手册，使有关的人明确了解其政策和程序。手册的编制和修订应该是管理事务处的持续性工作（第45和49段）。

建议5：政策和程序手册的编制或修订要(a)由所有各组织首先审查它们的政策和程序以求简明合理；(b)组织中的管理事务领导应力求简明，合理化，同时要有该组织秘书处的实务和行政单位的积极参与（第41和42段）。

89. 人事费用一般占联合国系统各组织经常预算的70%，但决定与核可所需工作人员的数目与级别的技术和程序尚需多加改进（第50段）。

建议6：管理事务处应就所需工作人员的问题向组织的行政首长提出咨询意见，发挥重大作用。在这方面，管理事务处应进行组织和方法审查，建立准则，进行工作衡量研究及类似的调查（第50段）。

90. 由于本组织的工作人员来自约140个国家，各有不同的行政作风和社会习惯，管理系统必须善加设计，以便充分地利用到工作人员的不同的经验。如果工作人员没有发言权或不能参与决策过程，他们必然会由于看不到自己的努力如何对组织目标作出贡献，或因为不得不执行一些似属不智或无益的指示，而产生不满情绪。方案预算，中期计划和内部工作计划，通常都为参与性的管理计划提供了必要的架构。也许在参与性管理中所知的最佳境界，就是力求将组织的短期和长期目标同个人目的与工作人员的满足感相结合一致的管理（第51和56段）。

建议7：管理事务处有持续的责任，鼓励在方式上适合其组织的参与性管理，但这种方式也要根据经验修改，并照顾到组织本身工作和性质的改变（第57段）。

91. 所有组织中，都有让管理事务处在实务和行政领域内发挥积极作用的机会（第59段）。

建议8：各组织应鼓励其管理事务处对可能阻碍有效执行技术方案的实质性问题提供管理的咨询意见（第60和61段）。

92. 联合国系统内广泛使用了表格和问题单，但其中有许多是设计得很差的。表格的设计是一种专门性的工作，需要经由有训练的人士的衡量和判断（第60和61段）。

建议9：表格的设计和管制，旨在取消不必要的表格、改善必要的表格的效果，应该是管理事务处与使用者密切合作下的持续性工作（第61段）。

93. 目前各种办公室的新技术范围广泛，加以所需完成的任务繁多，时常使选择设备形成困难。管理事务处应在引进办公室的新技术方面提供咨询意见。启用新设备时应把握机会，力求简化工作程序，并附带提供别的服务（第62段）。

建议10：管理事务处应作为持续性的工作，对引进办公室新技术和在全组织内进行标准化方面提供咨询意见。管理事务处也应参与有关系统分析和使用电子计算机的事务（第62和63段）。

94. 粗制滥造的管理事务处的报告会形成执行时的障碍（第65段）。

建议11：管理事务处的报告应当文字简洁，条理分明（第65段）。

95. 已有的或即将设立的管理事务单位常易成为猜疑恐惧之源，或可能被组织的其他部门视为对其独立或行动自由的威胁（第66段）。

建议12：在一个管理事务单位设立以前，行政首长或他的代表应与组织的所有单位的管理人员及工作人员就其设立的宗旨及目的进行充分的讨论，在设立之后，仍应定期进行这种讨论（第66段）。

96. 组织的个别情况和具体需要必然影响到对其管理事务单位的地位及规模的

选择。每个单位的规模自然要取决于其所分配的任务的性质和范围（第67到70段）。

建议13：考虑管理事务单位的地位时，建议依照下列方针：组织的首长应表现他对管理事务处在改善管理中发挥中心作用的兴趣；管理事务处的主管应有机会出席一切政策会议和影响到管理事项的会议以及讨论整个资源使用的会议，并在会议上作出贡献；管理事务单位应得到组织中最高当局的信任和支持（第67段）。

97. 如果没有一个政策范围或方案，把改善管理的各个方面组合成某种模式，结果就会分散管理事务处的力量和资源。任何管理人员，不论最高级或中级，只要支持改革，同他们的工作人员一道拟订方案，以求最终形成新的程序和方法来加强他们的工作，则管理事务单位的改革建议被接受的机会就较大，而组织对改革的抗拒就会减轻（第71到74段）。

建议14：有了关于改善管理的中央政策，就应制定一个长期和短期的工作方案。管理人员和工作人员应参与拟定管理事务处的工作方案的工作（第71和72段）。

建议15：通常的惯例，其他单位的工作人员如具有与管理事务处的工作有关的具体经验或知识的，也应被邀请参与这项工作。在联合国系统以外具有适当经验的人士，也应时常以短期方式聘用，以带来新的观念和新的技术（第73段）。

建议16：管理事务处应事先预见执行时的问题，并通过让管理人员和工作人员充分参与审查和修改程序，事先作好准备（第74段）。

98. 选择管理事务工作人员时，不仅应根据他们优良的学历和在联合国系统的有关经验，也要考虑主动提出必要改革的能力，善于同人们交往和接受进一步训练的能力。如欲改善管理的动力持续和加强，就必须提供适当的训练机会，使新聘的

人员了解他们在管理事务处的工作，也使现有的管理事务处工作人员能学得时新的技能。让主管人员受训，使他们能接受并吸收更好的管理方法。让与改善管理有关领域的工作人员受训，也有助于推进管理事务。管理人员还应充分利用联合国组织的工作人员的多样文化背景，从中获得益处；如果辅以想象力，它是一种资源，能以大大促进联合国系统的特殊工作（第75到78段）。

建议17：管理事务处工作人员的训练方案必须妥为设计，以便在有计划的进度中增进技能。征聘和训练应着重于行为科学方面的专门知识和经验。主管人员和工作人员均应在管理事务单位的协助下，有系统地接受现代管理方法的训练，以改进其工作成绩（第76和77段）。

99. 正如联合国系统的任何其他工作一样，管理事务处的工作也应进行有意识地评价（第79和80段）。

建议18：各组织应就其管理事务处的工作向其立法或理事机构提出简要的报告。这份报告应尽可能指出，通过管理事务处的工作，取得了那些节省，在使用人力物力方面取得了那些改善（第80段）。

100. 各组织的管理事务处至今仍然互不接触。应有更多机会让它们交流经验，沟通彼此成功和失败的知识（第81段）。

建议19：各组织应通过下列方式，促进其管理事务单位间的密切联系：

- (a) 短期调任管理事务工作人员至其他组织担任特定任务；
- (b) 按协议的条件和具体的规定任务借用管理专家以援助较小的组织；
- (c) 共同训练，可由行政协商会领导将各组织中负责管理事务训练的人员集合在一起；
- (d) 交流资料；
- (e) 管理事务单位联合举行主管和资深官员的年度会议，讨论他们的工作

并交流经验。这些会议不一定要形式正式，但应事先筹划使所有单位有机会建议应讨论的事项。行政协商会可在其中发挥协调的作用（第 8 2 段）。

101. 如果提供机会，让管理事务处中有丰富经验的人回到或转入其组织或其他地方担任业务工作，将会大为提高管理事务处的专业精神；反之，让业务工作的人员有机会进入管理事务处工作，也同样会有这样的效果（第 8 3 段）。

建议 2 0：各组织应采用职业发展政策，规定有计划地转入和转出管理事务处，并顾到汇合不同的国家和文化背景（第 8 3 段）。

102. 以财力或其他方式支持管理事务处的工作效率的任何努力均会有益于其组织（第 8 4 段）。

建议 2 1：各组织通过下列方式寻求更多资源用于管理事务处：重新考虑优先事项，然后调整预算分配或调动其他单位的工作人员在管理事务处的监督下执行管理事务工作方案内的特定工作。以上两种方式也可以双管齐下同时进行（第 8 4 段）。

表一 (续)

组织	管理事务是	名称	目前在组织内的地位	主管的职等	专业工作人员总数及其用于管理任务所花时间的百分比	1979年费用(以美元计)和总支出的百分比	备考
开发计划署	×	审计和分审计科(审计分析科)	隶属财务和行政局	P-5	2 (1-100% 1-67%)	125,700 (0.15%)	1971年在行政管理预算局的理事会中作为一个组织和方法股而设立的第一个管理事务单位。1973年改组, 1975年再改组, 成为管理审查和审计司。1976到1978年中断。1978年初重设为管理事务科, 隶属行政和管理事务司, 1979年该科成为目前名称的一个单独的单位, 隶属财务和行政局。
粮农组织	×	组织和组方法(组方法)	管理事务司(管组)的一和财务司(包括主管(资)管理司)的行政之司(股)是四管主任理	P-5	7 (管事司司长-30% 6-100%)	283,800 (0.09%)	该司建于1970年。另两个管事司单位提供计算机和有关改良科服务。

表一 (续)

组织	管理事务 是否	名称	目前在组织内的 地位	主管 的职等	专业工作人员的总人 数及其用于管理任务 所花时间的百分比	1979年费用 (以美元计)和 总支出的百分比	考 备
原子能机 构	×	内部审计室 和管理办公室 (内审办)	计算机系统(计算 机组)和组织方 法组)。 隶属行政部, 由 该机构总干事直 接掌管。包括管 理事务和内部审 计工作。	P-5	5 (主任— 30% 1—25% 2—30% 1—50%)	130, 000 (0.17%)	管理事务始于1969年, 并加进当时已有的内部审计 单位, 形成内部审计和管理 事务办公室。
民航组织	×	管理事务 办公室 (管事办 公室)	隶属秘书长办公 室。包括一个内 部审计科、文件 管制股和数据处 理股	P-5	1 (40%)	22, 300 (0.04%)	从民航组织开始组织到50 年代中期, 由组织和管理 处设立办公室和行政事务 科。1963年, 组织增加 了秘书工作。1963年, 组 织更名, 并划归内部审计 室。虽然内部审计师直 接向秘书长报告。

包括常规预算和预算外资源。百分率的数字是按行政协调会关于1978-79年联合国系统有关方案支出的报告中表一所示支出总额的一半计算(见/1980/81, 1980年8月28日)。

表一 (续)

组织	管理事务是否是	名称	目前在组织内的地位	主管的职等	专业工作人员总数及其用于管理任务所花时间的百分比	1979年费用(以美元计)和总支出的百分比	备考
劳工组织	X	管理咨询事务	是方案制定和管理局的组成部分, 直接向总干事提出报告。	P-5	2 (100%)	131,400 (0.08%)	到1975年止, 管理咨询事务仍是财务和总务部的一个组。转为现在的地位是为加强执行与方案规划和内部审计工作有关的行动, 这些也是该局的工作。
海事组织	X						该组织认为其规模很小, 没有理由设立一个中央管理系统。通常有关内部管理事务的问题均集中于行政司, 也涉及其他的单位。有时也向机构外的顾问咨询。
贸易中心	X						该组织表示, 由于本身性出各受适单, 由四个由由) 因此事, 有机构并制, 管性中, 已结合个领导议的个, 组织每员或限立, 的大规合位。

表一 (续)

组织	管理事务是	名称	目前在组织内的地位	主管的职等	专业工作人员的总数及其用于管理任务所花时间的百分比	1979年费用(以美元计)和总支出的百分比	备考
教科文组织	×	管理司	隶属监察局, 还包括一个审计司	P-5	4 (100%) 其中 1979年2名空缺	136,000 (0.07%)	最初管理职务是委派给行政管理 管理和预算局。其后到1950 年废止, 管理工作划归人事 局, 重新定名为人事和管理 局, 隶属组织和政策司。后 经进一步改组, 至1959年 在预算局下设立一个管理组。 1969年该组增加职务扩升 为司。1970年该司拨归总 干事办公室, 随后又转归主 管行政助理总干事办公室。 1975年, 该司终于划归监 察局。
万国邮盟	×						该组织已表示, 其规模很小 无需设立一个中央管理事务 单位。但其行政主管负责关 于手续表格、组织和方法等 事务。由最高管理单位的五 名成员组成的一个管理委员 会处理主要事务。

表一 (续)

组织	管理事务是	名称	目前在组织内的地位	主管的职等	专业工作人员总数及其用于管理任务所花时间的百分比	1979年费用(以美元计)和总支出的百分比	考 备
卫生组织	X	行政管理股(行政股)	隶属资料系统署(还包括资料系统发展、报告和电子数据管理)。	P-5	4(100%), 其中1979年有2名空缺	173,700*(0.05%)	最初是人事和总务处的一个单独的股, 1977年行管股在资料系统署成立。 * 1979年行管股的股长职位空缺。所有其他的费用项目如旅费和每日津贴, 均由技术方案或行政司这两个接受过行管股服务的机构支付。
气象组织	X						该组织已表示其规模大小不须设立一个管理事务单位。秘书处的组织和业务程序由气象组织的常设指导机构制定, 并经秘书长斟酌情况加以更新。

表 二

按工作范围和问题种类分配的 1978-79 年管理事务资源的百分率

组 织	工 作 范 围						问 题 种 类		备 考
	决定所 需人员 (一)	除(一)以 外的组 织研究 (二)	程 序 研 究 (三)	手 册、 散 发 知 等 (四)	表 格 (五)	其 他 (六)	行 政 和 支 助 问 题 (一)	实 务 问 题 (二)	
联合国 / 纽约	30	25	20	3	2	20 (组织名称, 向大会 提出特别报告, 特别 特别咨询意见)	60	40	
联合国日 内瓦办 事处	10*	30*	40*	15*	2*	3 (大小会议)	70	30	* 多数研究是有关不同领 域的。典型的研究包括组 织程序、所需工作人员和组 织模式。
开发计划 署	—	5	30	50	10	5 (外地办公室审查)	不适用	不适用	
粮农组织	5	35	40	5	10	5 (办公室设备, 政 策研究, 及其他要 求)	50	50	
原子能机 构	10	—	30	30	10	20 (就采购提出咨询 意见)	100	—	

表二 (续)

组 织	工 作 范 围						问 题 种 类		备 考
	决定所 需人员 (一)	除(一)以 外的组 织研究 (二)	程 序 研 究 (三)	手 册、 散 发 知 等 (四)	表 格 (五)	其 他 (六)	行 政 和 支 助 问 题 (一)	实 务 问 题 (二)	
民航组织	3	25	15	5	2	18 (就出版物,叙级 事项、公会一制 事委员薪和文管 机提出件询管意 制见)	50	50	
劳工组织	*	*	*	*	*	*	50	50	* 劳工组织认为很难,几乎不可能将工作范围以时间划分。圆满执行任务必须要将所有范围结合在一起。
教科文组 织	15	25	10	20*	10	20 (检查工作)	70	30	* 1979年8月将手册工作转至人事局。
卫生组织	5*	15*	10*	5*	5*	60* (支助技术方案 特别管理)	40*	60*	* 估计数根据行管股目前的工作优先事项。

附件一

内部管理事务的职权范围

联合国—行政管理事务处

(ST/SGB/Organization, 第P(IV)节/Rev. 1

1977年3月29日)

1. 担任内部管理咨询工作—
 - (a) 查明管理问题或管理必须改善的领域, 应秘书长或部门与办事处首长的要求, 进行管理调查或研究, 并具体建议必要的行动;
 - (b) 斟酌情况协助改善管理或提出咨询意见;
 - (c) 应要求就涉及管理的原则和技术问题提供咨询意见和评论;
 - (d) 主持编写关于特定单位和特定范围的工作的研究。
2. 必要时监督和协助执行已核可的建议。
3. 必要时协助预算司, 以求确保方案概算能反映执行已核可建议的利益。
4. 编制和保管秘书处组织手册。
5. 审查和授权出版及散发所有政策公报, 行政指示, 手册和资料通知。
6. 管理和控制标准行政表格的使用。

联合国日内瓦办公处—管理改良科

(根据联检组问题单的答复)

1. 进行全面管理调查, 组织研究, 审查人力利用及系统分析。
2. 协助联合国日内瓦办事处所有的组织单位设计系统和方法, 以改善规划, 业务效率和管理控制。
3. 拟定并协助执行改善管理方案。
4. 查明可能的电子数据处理系统和有关的应用, 并计划有条理地发展和使用电子数据处理资源。

开发计划署—管理审查和分析科

(根据联检组问题单的答复)

1. 刷新和保持开发计划署的各种手册。
2. 发展和维持一个中央形式的管理和管制系统。
3. 进行审查外地办事处并应要求向它们提供顾问形式的服务，以建议具体困难的解决办法。
4. 进行组织和管理研究，或审查与分析开发计划署总部内的个别单位。
5. 审查外地与总部的管理关系和业务，并就改善组织的反应能力、效率和费用效率提出建议。

粮农组织—管理事务司

(根据联检组问题单答复)

经由促进采取改善的管理方法和计算机技术的方式，协助管理机构加强其效能及本组织对成员国服务的效率。为此：

1. 建议管理政策，使本组织的业务更加有效和经济。
2. 负责管理的调查和研究，或担任同组织外负责进行这类研究的顾问的联络工作。
3. 确保研究和建议的后续行动。
4. 发展和监测各种查明管理资料需要的系统，并经济而有效地提供这些资料。
5. 协助管理者担负各方面的管理工作，以求更加经济而有效率。

原子能机构—内部审计和管理事务办公室

(根据联检组问题单的答复)

1. 向所有各部门提供管理咨询服务。
2. 编辑并修订原子能机构的行政手册及其他行政指示。

民航组织—管理事务办公室
(民航组织秘书处工作手册)

1. 负责建立管制，并审查建议，建议对工作人员人数、叙级和结构的改革。
2. 修正和改订工作人员职务说明及本组织图表。
3. 负责审查工作方法，程序，表格和产出测量。
4. 进行外部总务薪金调查。
5. 管理数据处理活动，包括必要的系统发展，分析和程式设计。

劳工组织—方案制定和管理局
(管理咨询服务)

(劳工组织通知，汇编2，第87号，
1976年4月29日)

1. 就组织、管理和程序方面的问题提供研究和咨询意见。
2. 针对决定工作量与所需工作人员人数，简化工作方法和程序，取消不必要的工作及程序等问题进行研究。
3. 协助执行已核可的建议并确保适当的后续行动。
4. 审查关于请外部顾问研究行政和组织事项的要求，以确定这项要求是否能由本局的工作人员和资源来满足。适当时并协助甄选这些顾问，拟定职责范围，审查他们的进度和评价他们提出的报告。
5. 参与可行性研究，并设计主要的新的部门间性质的计算机或人工资料系统。
6. 在这些研究和设计提交上一级管理核可以前进行审查并作出建议。

教科文组织—管理司

(摘自1979—80核可的方案预算)

1. 负责研究组织结构，工作人员配置，工作量，工作的程序和方法，以便拟定措

施，从而更经济有效地运用资源。

2. 建议各种措施以确保秘书处的工作效率。

卫生组织—行政管理事务
(根据联检组问题单的答复)

1. 进行管理研究，并斟酌情况协助核可建议的执行，以支持卫生组织各方案及各司采用健全的行政和管理技术。
2. 必要时协助有关卫生组织资料系统的训练活动，并参与和为这些训练活动提供材料。这些训练活动内容包括各种管理科学的主题，其对象是国家或卫生组织的工作人员。
3. 就各司/各方案的组织结构，工作人员配置模式和利用现代设备等问题进行评价，提出建议。
4. 适当时，负责有关特定目的的资料服务的发展工作。
