



第五十一届会议
议程项目112

审查联合国行政和财政业务效率

联合国总部共同事务

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转交联合检查组题为“联合国总部共同事务”的报告(JIU/REP/96/5)。

附 件

JIU/REP/96/5

联合国总部共同事务

奥梅罗·埃尔南德斯

劳尔·基雅诺编写

联合检查组



日内瓦
1996年

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
简称		5
执行摘要和建议		6
一、 导言	1 - 12	8
二、 概览	13 - 44	11
A. 电讯网络	15 - 18	11
B. 综合资料管理系统(管理系统)	19 - 21	12
C. 法律事务	22 - 24	13
D. 会议事务	25 - 28	14
E. 新闻	29 - 30	14
F. 医疗事务	31 - 32	15
G. 采购	33 - 35	15
H. 旅行	36 - 38	16
I. 房舍管理	39	17
J. 警卫与安全	40	17
K. 邮袋与邮务	41 - 42	18
L. 保险	43 - 44	18
三、 组织和管理	45 - 61	19
A. 范围	45 - 46	19
B. 模式	47	19
C. 设计	48 - 50	21
D. 预算编制和偿还公式	51 - 55	23
E. 员额配置	56	24

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
F. 用户-管理委员会	57	25
G. 质量和效率	58	25
H. 责任制	59 - 60	25
I. 综述	61	26
四、新框架	62 - 76	27
A. 基本理由	62	27
B. 主要目标	63	27
C. 一般准则	64 - 65	28
D. 扩大共同事务的覆盖范围	66 - 74	29
E. 政策指导	75 - 76	32

表

1. 联合国总部共同事务的范围	20
2. 联合国总部共同事务模式	21
3. 共同事务的管理	22
4. 开发计划署、儿童基金会和人口基金对共同事务质量和 效率的评价	26

简 称

原子能机构	国际原子能机构
采购处	机构间采购事务处
电信联盟	国际电信联盟
政策协商组	政策问题联合协商组
政策协商组/共同项目分组	政策协商组共同房地和共同事务项目分组
联检组	联合检查组
法律厅	法律事务厅
人力厅	人力资源管理厅
开发计划署	联合国开发计划署
人口基金	联合国人口基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
项目厅	联合国项目事务厅
维也纳办事处	联合国维也纳办事处
维也纳国际中心	维也纳国际中心
粮食计划署	世界粮食计划署

执行摘要和建议

联合国系统内共同事务的法律准则对于应达到的目标作了具体规定：实现行政和技术统一，确保以最高效率利用人力和物力，避免建立和运作相互竞争或相互重叠的设施。检查专员在本报告中评估了联合国及其有联系的方案和基金（开发计划署、儿童基金会、人口基金和项目厅）是如何争取实现这些目标和有关目标的。上述各机构方便地使用共同总部，并具有其他类似共同特点，例如共同的章程、法律身分、财务和人事规则、成员、服务对象等等。

检查专员发现，虽然联合国在偿还费用的基础上向各有联系的方案和基金提供一系列服务，但按照所拟订的原则，只有少数服务是真正的共同事务。目前，在有关组织的共同总部只有3%的联合行政和方案支助资源被纳入共同事务安排。

此外，虽然总部多数共同事务部门为整个联合国系统履行责任，但它们在联合国系统内作为实现一贯性和高效益的手段的独特作用，尚待在秘书处内适当地被承认和确立。具有更深刻的联系性质的各方案和基金也仍然缺乏对它们都适当的共同事务。因此，检查专员提出下列主要建议，同时提请注意案文中与个别共同事务有关的其他建议。

建议1：政策指导

- (a) 大会不妨就总部共同事务问题提供政策指导：
 - (一) 核可本报告第四章所提议的新的共同事务框架；
 - (二) 要求各有关组织在五年内逐步将大多数不属法定职能或非核心职能纳入共同事务安排。
- (b) 大会还可将一个关于共同事务的经常项目列入其议程，并要求秘书长在每两年提出方案概算时，报告该领域的进展情况；
- (c) 各方案和基金的执行局也应同样要求各自秘书处每两年就加强总部和外地点共同事务方面的进展情况提出报告。

建议2: 执行计划

除上文建议1(a)所述措施以外,秘书长和各方案和基金的行政首长应考虑到第四章所载的目标、准则和其他建议,共同采取必要措施,拟定并商定一项关于在总部逐步执行共同事务的行动计划。执行计划除其他外,应包括下列要素:

- (a) 一方面列出总部所有组织的共同事务,另一方面分别仅属于各方案和基金
的共同事务类;
- (b) 制定提高现有共同事务质量和效率的措施,酌情包括第四章所载的一般原
则,特别重视必须进行成本利益分析,设立有效的用户-管理委员会,制订具
有透明度、公平的费用分担计算方式,并拟订提供和管理服务的其他创新
性方式,包括根据一项共同政策和合同实行外包采办;
- (c) 确定年度进展里程指标,以指导上文(a)以及第66和67段所提议的两类主要
新的共同事务的发展;
- (d) 在使总部和其他任务地点、尤其是外地的共同事务之间,建立相互依赖的
联系;
- (e) 在共同事务每一领域,进一步使业务政策、行政规则与程序以及技术规格
标准化;
- (f) 制订联合监测和评价共同事务的效率、成本利益和用户满意情况的方法。

建议3: 加强共同事务在全系统的作用

由于联合国总部管理的一些共同事务具有广泛的全系统的责任,尤其包括在秘书处和整个共同制度内促进一体化和业务效率的责任,因此在秘书内应加强和适当确定这些事务的特殊作用,以确保:

- (a) 其预算和工作人员资源始终完全符合共同制度的责任与任务;
- (b) 制订更合理的由所有用户(除政策机关外)承担费用的制度,各用户可为此
目的开设共同事务预算项和帐户,从而使共同事务部门尽可能自立;
- (c) 这些事务拥有权威和自治权,能根据代表所有用户实体的适当授权的用户
-管理委员会的首要责任,高效率地管理其预算和员额资源。

一、导言

1. 自从创立联合国共同制度以来,各会员国已认识到各组织的共同事务(即统一、联合或共同运作的方案支助事务)的内在好处。例如,作为共同制度的法律依据的各项关系协定¹规定了对共同事务的要求。

2. 这些协定中关于“行政和技术服务”的标准条款,除其他外,规定联合国和专门机构:“为了行政和技术统一最有效地使用人力和物力,承认应该尽可能避免在联合国和专门机构中建立和运行竞争性或重叠的设施和服务。”在这同一条款中,联合国和专门机构还“商定就建立和使用共同行政和技术服务与设施进行共同磋商,只要这种服务的建立和使用经常被证明是切实可行和妥善服务的”。

3. 虽然上述引文专指联合国和专门机构,但应该记得,1946年首次订立了关系协定,从而建立了联合国共同制度,此后多年来,联合国共同制度已逐步发展,现已包括联合国各有联系的方案和基金(下文称有联系的方案),如儿童基金会、难民专员办事处、开发计划署、粮食计划署、人口基金和项目厅。虽然这些实体与专门机构一样,具有分别的方案预算以及全球责任和业务,但这些实体不具有专门机构的独立的法律或章程地位。因此,对共同事务的要求更适用于联系于联合国的各实体。

4. 上文第2段的引文还对应指导共同事务发展的目标作出了相当具体的规定:

- (a) 实现行政和技术统一;
- (b) 确保以最高效率使用人力和物力;
- (c) 避免建立和运作竞争性或重叠的设施和服务。

5. 大会在过去几年就联合国系统发展方面的业务所通过的各项决议²都重申了上述目标。这些决议中的一些条款要求联合国系统各组织在外地使用共同方式和服务,³以减少间接费用,同时加强开展业务活动的协调、一贯性和效率。

6. 从上述各段显然可见,对共同事务这的法律授权十分明确而具体。然而,就现有共同事务的质量和效率而言,迄今为止各工作地点对这项任务规定的执行很不一致。在外地,驻地协调员系统在实现共同方案支助设施和服务方面正在不断取得进展。但各国进展情况很不相同。

7. 在总部或全球一级,在联合国各实体、原子能机构和工发组织所使用的维

也纳国际中心,共同事务也许较为完善。设在日内瓦和纽约的各个组织也具有规模不同、运作方式各异共同事务。在维也纳、日内瓦和纽约,一些共同事务似乎比另外一些共同事务更为成功,更加为用户需要着想。因而意味着各个工作地点在采用经成功测试的共同事务模式方面需要进行一些合作。设在维也纳的各个组织为发展和管理其共同事务已采取了有计划的综合方针,但在日内瓦和纽约尚未采取这样的方法,因此这些地点的共同事务往往缺乏指导性的政策框架,显得杂乱无章。

8. 在这方面,本报告的总体目标是帮助改进纽约现有共同事务的管理与运作,并帮助拟订和采用总部共同事务的统一的政策框架,作为联检组继续就此专题提出系列报告⁴的一部分内容。为此,本报告的具体目标如下:

(a) 提高共同事务的效率和质量。虽然检查专员意识到迄今为止在各个工作地点关于共同事务的经验各不相同,但他们发现问题并不在于共同事务的原则本身,而是共同事务的组织和管理,以确保共同事务部门对所有参与者负责,并注意成本功效,同时高效率地对参与者的需求作出响应。本报告确定了应该用于提高共同事务的效率、质量和透明度的一些业务和管理原则;

(b) 在总部减少管理费,实现规模经济和节省时间。在1996-1997两年期,联合国、开发计划署、儿童基金会、人口基金和项目厅在其纽约总部所需行政和方案的支助服务资源估计共约10亿美元,由联合国和各个有联系的方案差不多各占一半。联合国的还包括1996-1997年方案预算⁵第6款和第25款分别载列的设在总部的法律事务厅和新闻部。在同一两年期,总部共同事务所需资源估计仅为3 000万美元,仅占其行政和方案支助费用概算的3%。这些数字表明,在纽约发展共同事务还大留余地;

(c) 在共同特点的基础上加强业务协同作用。虽然各组织都受到共同财政危机的影响,但每个组织都在独自寻求具体解决办法。迄今为止,对在管理一级似乎没有组织间处理危机的战略,无法尽可能利用各组织之间共同特点的优点,尤其包括共同的地点、共同的章程和法律身分、共同的成员和服务对象、共同制度的标准和目标等等。本报告强调这些基本的相似性质足以说明应该在联合国总部及其各有联系的方案努力加强综合办法和运用;

(d) 将共同事务列于体制改革议程。虽然目前设在纽约的各个组织的改革倡议似乎提供了一个机会,以重新思考共同事务,将其作为具有重要潜在长处的一项管理

战略,但这一选择尚未得到认真审议。本报告认为,如何改进和扩大共同事务应该列为这些组织改革议程的优先事项,共同事务应该成为总部正在提倡的“新的管理文化”的一个有机组成部分;

(e) 促进对共同事务采取全球方法。设在纽约的各个组织的一个主要共同特征是具有外地办事处和业务的全球网络,其中一些组织的主要作用是促进外地有效的机构间协调。联检组1994年关于外地共同房舍和服务的报告指出,执行大会关于在外地协调政策和方法的指示,或在国家一级做到共同制度共同设施和服务,也许主要地是因各组织总部的体制合作很有限而受到妨碍,尤其包括共同事务的性质。因此,加强纽约的共同事务能可会积极推动加速全球其他工作地点方案政策以及支助设施和服务的一体化。反之,其他工作地点共同事务运作成功的经验也可以适用于总部。鉴于这一点,应该将联合国系统共同事务发展成为具有纵向和横向联系的相互支助的业务中心的合理网络。

9. 本报告所审查的共同事务仅为举例说明而并举出,以便概述纽约共同事务的组织和管理情况,并拟订改进和扩大共同事务的基准。本报告认为,扩大共同事务的范围大有余地,总体而言,可包括设在纽约的所有组织,具体而言,可包括各有联系的方案,因为这些方案的基本相似点,尤其是其业务职能、筹措经费的渠道以及显著的外地导向和派驻人员,似乎都表明有理由在其共同总部加强体制统一,以作为在外地进行成功的合作与协调的一个先决条件。因此,开发计划署目前为人口基金和项目厅提供的服务可以被视为切实可行的第一个步骤,以便根据纽约共同的事务战略概念,有必要更有计划地联合使用各有联系的方案的行政和方案支助资源。

10. 除少数例外以外,总部现有共同事务由联合国管理。检查专员从与管理人員和共同事务用户的谈话中得到的强烈印象是,在联合国总部已知的管理困难以及设在同一地点的实体想要保持其方案特点和管理自治,阻碍了以更加完善的方法运用共同事务。然而,这些并非纽约工作地点特有的关切点现在也许与资源危机和管理改革的背景不相协调。目前的挑战是由会员国就这一重要问题提供坚定的政策方向,并由各有关行政首长作出更加坚强的承诺,合作制订共同方针,并建立有助于执行这一方针和达到共同制度目标的更具有综合性、更经济的服务基础设施。

11. 目前设在纽约的所有组织都在对工作进行重要的改进。这也应有助于改善

发展共同事务的总体框架,提高共同事务的效率和成本效果,并为所有参与者带来明显好处,参与者应被视为平等的正式伙伴,共同事务管理人员必须对他们负责。本报告将进一步阐述这些基本原则。

12. 本报告没有详细分析具体事务的管理情况,部分原因是本报告有意广泛的重视方法,同时也因为联检组最近的一份报告⁶已详细分析了在管理系统和绩效管理上的种种挑战,这些挑战对设在纽约的所有组织的共同事务管理具有直接影响。

二、概 览

13. 本报告所述的事务包括:电讯、管理系统、法律事务、各种分类的会议事务、新闻及图书馆、医疗事务、采购、旅行、房舍管理及相关事务、警卫与安全、邮袋与邮务、以及保险股。

14. 这些事务(除法律事务、新闻及图书馆之外,集中于行政和管理事务部)的设计、预算、人员编制及管理主要是满足联合国政策机关和秘书处各部门所需的服务。虽然它们在可收回事务费的基础上与设在纽约的各有联系方案共用,但在大多数情况下,这些事务只满足有联系的方案的需要,它们占相当小部分的使用者。同样地除少数例外,各有联系的方案正如同联合国本身的使用者部门,对这些事务的管理并没有任何影响,因为它们并不是设立为使用者主导的自立单位并由有效的用户——监督委员会监督。因此,“纽约共同事务”可能是个使用不当的名词。不过,正如以下对每个事务的摘要审查所显示,这些事务各有不同的状况,有些事务比另外一些事务更加共同。

A. 电讯网络

15. 1989年国际电联全权大会COM 8/1号决议通过之后,这一事务正在演变成或许是联合国总部所管理的一个使用最广的共同事务,该决议批准联合国电讯网络传送专门机构的通信。1993年5月设立的关于发展联合国全球电讯网络的机构间协调委员会容纳几乎联合国共同制度的所有组织及机构,并设法确保高度协调与合作,以满足整个共同制度的电讯需要。

16. 这一网络的目的是促进形成世界性整体电讯系统及提高其效能,能够在同

一网络传送声音、用户电报、传真、电子邮传、数据及文件传递、以及视象会议。无疑的,成功地实施这一拟议的网络作为一种共同制度的事务,对其他共同事务,诸如管理资料系统和技术、会议事务、新闻和图书馆事务等,将有积极的跨部门影响。不过,有人对联合国是否拥有必要的内部技术及管理专门知识,使拟议的全系统电讯网络对所有用户都会经济划算,是有所质疑的。有人向检查专员指出,目前联合国向有联系的方案所收的电讯费往往比民营市场所收的还贵。

17. 联检组关于联合国系统电讯及相关信息技术的最近一份报告(JIU/REP/95/3)建议设立一个与联合国“在业务上完全独立的公司网络实体”使其能够在符合成本效益、有商业竞争力及拥有合适技术的环境中执行任务。虽然大会仍然尚待就实施全球网络构想的最适当办法作出决定,各有联系的方案正在同商业单位谈判其数据传递需要的外包网络安排。这一主动行动与电讯问题机构间协调委员会无关。

18. 一些有联系的方案认为一种混合电讯网络将是更加切合实际的战略,因为这将把联合国自有的网络与商业网络合并。不过,检查专员认为,应该对所有的备选办法进行严格的可行性分析,确定其可能的效能及成本效益。此外,进一步研拟一个财政自立的全球网络的构想,由关心的常驻代表团也参与的很可能排除目前推迟建立网络的资本支出方面的障碍。

B. 综合资料管理系统(管理系统)

19. 管理系统于1989年开始,是联合国技术革新方案中的一个项目,当时在纽约有联系的方案正在同样发展其本身的自动化系统。根据向检查专员的报告,联合国秘书处起初想使所有在总部的实体都参与发展管理系统项目,但因为一些有联系的方案不大愿意投资于这个项目的费用而没有成功,即使它们正在投资于发展自身的具体系统。总部实体发展单独的系统事实上从一开始就背离了第4段所列的立法准则,即实现技术上一体化及一致的联合国系统。例如,管理系统好象并不是设计为可运用于有联系的方案的国别办事处,而儿童基金会报告说它打算将这个系统只用于其总部。不过,开发计划署自1990年以来与管理系统项目相当密切地进行合作,主要发展阶段的产品显然都与有联系的方案分享。

20. 虽然联合国秘书处坚持另一说法,但检查专员认为,如果1980年代中期从一

开始在总部有一个共同的技术创新政策和项目,将使有关组织从一开始就能够发展相容或标准的技术、汇聚其管理和技术技能、提高其与供应商讨价还价的能力、并可能大为减少其后的整个投资、采购、维修及培训的费用。

21. 在它接近完成的阶段,管理系统已经显示其作为联合国共同系统事务(软件)的潜力,可以在不需修改原先为联合国目的的设计就可根据总部及其他地方参与组织的具体需要加以调整适用。目前,在其他工作地点的联合国厅处及实体以及国际劳工组织(劳工组织)连同所有总部实体都打算以某种形式参与管理系统。正象全球电讯网络项目,管理系统也将对其他事务,特别是财务、人事以及一般行政,有积极的跨部门影响,这可推展至各有联系方案。因此,所有总部实体应该就维修、改善及培训需要,包括汇集资源和费用,制订一个共同政策及战略,显然是合乎逻辑的。例如,所有总部实体已经想到的共同制作支助设施,将是一个很好的起点。这样,管理系统可以发展为共同系统使用的相当自治、自立的设施,但尚待对所有涉及的问题进行详细分析。

C. 法律事务

22. 这是法律事务厅(法律厅)向在纽约的所有组织及联络处提供的服务。法律厅有工作人员几乎完全为有联系方案提供服务,有联系方案为此目的提供预算外资源。不过,各有联系方案正象人力厅一样本身也有处理行政问题的非常具体的法律事务,法律事务厅作为联合国秘书处及所有机关,除其他外包括有联系方案的中央法律事务机关。为了使整个联合国对国际法有划一及一贯的了解与作法,并保护联合国整个系统的利益,有联系方案寻求和获得向联合国其他机关都获得提供的咨询意见及法律服务。由于是个别筹措经费的实体,各有联系方案就所提供的意见及服务偿还法律厅费用。

23. 法律厅经常向开发计划署、儿童基金会及人口基金就下列事项提供咨询意见:关于它们与会员国、国家委员会和其他国际组织签订的标准基本援助及合作协定;制宪组织和机构组织;关于应享的特权及豁免;对其议事规则的解释与实施;财务和工作人员条例及细则;商业债权及争议的解决;关于业务活动、行政事项及国际公法和私法的一般问题的其他事务等。

24. 虽然一些有联系的方案对法律服务的费用有抱怨,法律厅坚持其收取的费用比在民营市场所可能获得的服务所收的费用还低,而且民营企业不象法律厅精通联合国系统政策及其世界上独一无二高度专门的法律文件。由于没有一个法律厅及其事务用户参与的协商机制,所以关于法律厅服务的费用、迟延及素质的抱怨无法获得应有的正视。

D. 会议事务

25. 这是所有总部实体共享的一个大型共同事务设施,其中包括若干事务分类,诸如翻译、口译、印刷、分发等。除了会议文件之外,有联系的方案通常利用外包印刷,它们认为外包提供更有效和及时的服务。但是印刷事务可能是一种理想的共同事务,不论是由内部经理或象旅行办法以单一合同外包。

26. 关于会议事务职能,一些有联系的方案表示关切,由于它们是这项服务的比较次要的使用者,在处理其会议文件方面,特别是在会议巅峰期间,经常没有获得应有的优先地位。会议事务在过去几年已采取步骤加强事务部门同实务部门及原作者部门,以及同主要政策机关秘书处的合作与协商。

27. 加强涉及所有总部实体的协商安排,将不仅正视有联系的方案和其他参与者的关切与期望,而且也经常改善服务的素质、效能及及时性。并将促进参与者更加了解会议事务的工作优先顺序以及其应付限期的能力与局限。

28. 同时,检查专员认识到,会议事务是在所审查的所有共同事务之中独一无二的,因为其存在基本上是支助政策机关的审议。可能由于这一原因,它是专门设有政府间监督机制,即会议委员会,的少数共同事务之一。

E. 新闻

29. 新闻部为每个实体设计和制作特有的新闻材料,是一个共同基础设施,显然有没有获得秘书处其他单位和厅处以及有联系的方案的充分利用。但考虑到宣传联合国系统的形象、目标与成绩是直接有助于每个组织的法定目标,新闻事务显然有资格可扩大成为整个联合国共同系统的共同事务基础设施。的确,通过行政协调委员会的一个附属机构,联合国新闻事务联合委员会(新闻联委会),已经发展了各种机

构间合作形式；新闻联委会迄今是担任协调联合国系统新闻事务活动的机制。新闻部通过新闻联委会与各有联系的方案合作，调动全系统的资源，支助全球性会议及其他主要国际活动。更清楚地认识到新闻部作为一项共同事务基础设施的作用，确将有助于在整个联合国系统之内凸显一种宗旨一致的形象，以及促进在各国的新闻资源的合并，新闻联委会在国家一级一般说来尚未有各切实作用。

30. 达格·哈马舍尔德图书馆是新闻部的一部分，是服务所有总部实体的一项共同事务但若干部门和厅处自有其专门参考文献股，图书馆制订图书馆政策、与其他联合国文件系统图书馆就共同关切的项目与活动进行协调及合作，与联合国文件保管图书馆维持联系，以及就相关事项向联合国出版物委员会提供咨询意见。在其业务上运用现代通讯技术，特别是建立联合国书目资料系统（书目资料系统），包括光盘书目资料系统及其联机检索系统，使图书馆能够成为联合国网络的中心，形成整个联合国系统之内电子互联图书馆的更广大架构，与各新闻产出部门进行合作，让各国代表、秘书处工作人员及外部研究员都能加以利用。

F. 医疗事务

31. 医疗事务是负责联合国和世界各地有联系的方案包括维持和平特派团所有工作人员的保健、医疗和福利的一个共同事务，有效地在运作。医务主任领导这个事务，也为联合国共同制度在实施工作人员福利方案和解决外地发生的医疗问题方面发挥协调作用。这个事务另外提供技术支助和监督联合国设在外地的45个医务室、区域经济委员会的门诊部以及维持和平的医疗单位。

32. 虽然检查专员未听到任何人抱怨这个事务的一般执行情况和质量，但他们为这项研究的调查结果表示这个事务过分伸展，而且其实际费用似乎不是由所有使用者按比例负担，尤其例如维持和平行动和附属方案，它们显然不付预防注射、药品、X光检查等费用。

G. 采购

33. 秘书处最近已使采购职能合理化，将采购和运输处升为司并将外地的特派团采购科和总部及区域办事处采购科合并成一个单位。现在所有采购活动都在同一

个统一的行政授权下,由采购和运输司与发展支助和管理事务部(发展支管部)共用的一个共同卖主数据基支助。

34. 但是在秘书处本身内的采购职能合理化和一体化尚未扩大到各附属方案。除诸如托运事务、装运、旅行等事务采购之外,大部分采购职能对所有总部实体不是常有的,甚至在有联系的方案也不常有。每一个方案为其目的维持一个特定的采购服务,甚至象办公室用品这种很基本的物品也是如此。检查专员获知,从前试图将当地采购货物和劳务集中在总部,但一些有联系的方案反对,理由是它们的采购需要和方法不同。除了上述的采购事务外,在各采购事务处之间没有共同投票,实际上也没有关于供应商和费用正式地与有系统地交换资料。然而,如果所有以纽约为基地的组织能将它们的谈判和议价力量集中起来,采购用品和设备,尤其是采购信息技术领域,则可以取得大量的成本效益。

35. 此外,开发计划署和儿童基金会在哥本哈根各自维持自主的采购事务处,分别为机构间事务处(采购处)和儿童基金会供应司。虽然似乎这两个事务处合作多于竞争,但检查专员观察到它们主要的顾客和使用者大体上是一样的。采购处似乎越来越倾向于一种共同制度的市场信息服务。但是基本上它仍是开发计划署的一个单位在履行共同制度事务。因此除了少数例外,其采购功能明显地说明,这一方面联合国总部可以发展一般性的共同事务,所有有联系的方案间可以发展有特殊性的共同事务。所有实体或只为有联系的方案服务的总部共同采购事务可以象会议事务那样,由主要采购项目的不同分类组成,其采购责任可在共同政策下分配给不同的参加实体。例如项目厅已表示它愿意提供它在这方面的专长和经验,协助发展和管理总部采购共同事务。

H. 旅行

36. 不象上面讨论的独立的采购安排,旅行事务的特征是所有总部实体之间的高度合作。它也是少数通过竞争性的投标过程分包给一家民营公司(美国运通)的共同事务之一;美国运通向在纽约的所有组织提供旅行社服务。合同的条件是利用各参加组织合并的旅行优势而共同谈判达成。由包商各组织代表的一个管理监督委员会定期开会,监测业绩和服务的质量。由Matrix公司提供的装运事务有类似的安排,

但是似乎不是所有使用者实体都对该公司的表现满意。作为一项总则,使用者管理委员会应不断监测事务的效率和成本效益,不论是内部的或外部的或外部采办。在这方面,有人提到联检组在1996年底单独出版关于联合国系统的外包办理的报告。

37. 但是,每个组织维持它自己的旅行核可和监测程序,它们不认为这些适合在共同事务下集中管理,部分是因为这些组织座落在不同的大楼及有自己的行政特点,需要某种程度的弹性。但是,在采用综合管理资料系统--这个系统能做的包括电子处理所有旅行核准书等--后,或许必须研究使所有总部实体或有联系的方案的旅行有关职能进一步一体化。

38. 旅行股也负责为共同制度里的所有联合国组织、包括世界银行和国际货币基金组织,发出联合国通行证和其他旅行文件。旅行股的这项任务得到在日内瓦(日内瓦办事处)和维也纳(维也纳办事处)的另外两个发证站的协助。在总部的主管会议和支助事务助理秘书长为日内瓦和维也纳的发证站制定政策和程序,并且监测遵守这些政策和程序的情形。旅行股也包括一个直到最近都是共同的签订处,最近开发计划署和儿童基金会决定退出,将旅行事务次级民间旅行社,显然是接受法律厅的法律意见。检查专员认为须要重新合并在新的框架内的签订共同事务,见下一章的建议。

I. 房舍管理

39. 目前房舍管理和有关事务如清洁和维修等不是以共同事务向所有组织提供。然而有一个共同房地协调委员会存在,所有总部实体参加。委员会的目的包括确保以共同政策和标准管理在总部的各组织的有形资产。主要目标是拟订和实行关于在总部实现共同房地的长期战略,尽可能切合实际地逐渐将所有总部实体的办公室空间设施的管理合并。

J. 警卫与安全

40. 这项事务是在总部的所有组织共有的。除了有人不满意警卫的工作时间外,关于提供给人员和财物的保护的质量或所采用的费用分摊办法没有人说有严重的问题。虽然有人建议检查专员评估完全向外采购这项服务同目前的安排相较在财

务及其他方面有何好处,这项事务普遍令人满意的业绩记录似乎不需要这种评估,这项事务也包括外地安全和紧急对策。

K. 邮袋与邮务

41. 这项事务也是一种共同安排,但是似乎不是所有使用实体尤其是附属方案都完全满意。附属方案维持个别的邮政,包括大量依靠国际快邮。邮袋事务受到批评,因其缓慢,需要两周的周转,缺乏足够的后勤设施,及因而限制其处理大批邮件的能力,例如在大型国际会议期间。检查专员得到的整体印象是,邮袋事务的工作量就每年处理的数量而言,若干年来已大量增加,尤其自从维持和平行动大量增加,据说已超过了该事务有效履行职能让所有使用者都满意的程度。

42. 有联系的方案主要在大宗发送时才依靠邮袋事务。虽然邮袋管理人员认为为了更大的成本效益,仍有大量余地使所有总部实体可以更合理地尽量使用中央邮袋股,但一个有联系的方案向检查专员表示,它考虑退出共同邮袋事务,因为其服务有已知不足之处。如果这在签证共同事务解体后不久发生,则将由于联合国的内部管理上的难题及缺乏关于共同事务的一贯战略,而再出现纽约和日内瓦的共同事务的不规则型态。大量加强邮袋和邮件事务并使其现代化一定能节省费用,使秘书处各部门和有联系的方案减少目前对民营邮政服务的大量依靠。

L. 保 险

43. 联合国保险计划包括在联合国总部支薪的所有工作人员,包括有联系的方案的工作人员和退休人员,以及申请加入这个计划的专门机构驻纽约代表。这个计划的管理由联合国发薪共同事务予以简化,这个事务同样包括计划的各参加组织,并确保在源头扣掉保险费。每年约处理20万件保险赔偿,几乎没有人不满意。这个计划得到工作人员和行政当局各三名代表的六个成员组成的联合咨询委员会的协助。检查专员发现这项事务作为一种共同事务管理和运作都有效,并且为其他共同事务提供有用的基准参考。此外,有联系的方案还由一个外部包商(TNI保险经纪公司)提供的海事和战争风险保险办法保险。

44. 上述总的审查着重指出在总部各共同事务的异同。下一章提供关于这些事务的综合审查及讨论组织和管理上的跨部门问题。

三、组织和管理

A. 范 围

45. 表1(1)至(4)栏显示上一章审查的每一项共同事务目前的组织间和地理范围。该表第(5)栏表示具有潜在共同制度覆盖范围的那些事务。可以看到,这些事务的绝大多数覆盖范围很广。就地理范围而言,只有旅行事务限于联合国总部,而就组织间覆盖范围而言,只有两项事务(新闻和采购)没有覆盖各有联系的方案。因此需要强调的一点是,这些事务的大多数的管理人员与联合国秘书处各务实部门的管理人员不同,他们承担着繁重的工作任务,其范围远远超过联合国本身,并对联合国系统其他组织的工作有影响。

46. 这一观察产生了以下初步的双重结论。第一,秘书长应更明确地承认并确定由联合国管理而其范围包括联合国系统其他组织的共同事务的特别职责和地位。第二,如果共同事务安排能得到最佳的组织和管理以确保它们对所有用户实体的一贯效率、质量和成本效益,这些安排就能构成有凝聚力的成本效益高的联合国共同制度的行政和技术中心。这些事务目前的组织和管理并没有有效地满足这一根本目标。

B. 模 式

47. 从表2(中文本第14页)中可看出,除了在总部的所有实体共同使用的绝大多数事务之外,只有开发计划署和人口基金在使用一些共同事务包括财务、人事、审计、管理资料系统以及对外关系。令人惊讶的是,没有任何事务是为所有有联系的方案所共同的,尽管它们具有更明显的共同点,例如它们的基本运作特点,广泛的外地工作和派驻人员,相互支持的任务,以及它们改进它们之间在外地方案编制的政策和方法上的协调所成立的政策协商组机制。检查专员很想知道,在这些方案如果在总部没有协作精神它们之间如何在外地取得协调。目前由开发计划署向人口基金和项目厅提供的各项事务似乎完全有资格成为所有总部实体或至少是有联系的方案的共同事务,特别是在下一章讨论的采购、新闻基础设施、审计、评价和征聘等领域内更是如此。

表1: 联合国总部共同事务的范围

共同事务的范围	联合国总部	联合国总部+其他 ¹ 工作地点	联合国总部+其他工作地点+在纽约的有联系方案	联合国总部+其他工作地点+在纽约的有联系方案+一些专门机构	潜在的共同系统覆盖范围
电信	X	X	X	X	X
管理系统	X	X	X	X	X
法律厅	X	X	X	X	X
会议	X	X	X	X	X
新闻+图书馆	X	X	X(图书馆)	X(图书馆)	X
医疗	X	X	X	X	X
采购	X	X			
旅行	X			x ²	
建筑物	X	X			X
警卫	X	X	X	X	
邮袋	X	X	X		X
保险	X	X	X	x ³	

¹ 联合国其他工作地点包括如日内瓦、维也纳、内罗毕以及各区域经济委员会、人道主义和维持和平行动以及新闻中心等地点。

² 联合国通行证事务覆盖全系统范围,包括世界银行和国际货币基金。

³ 不包括日内瓦和维也纳。

表2: 联合国总部共同事务模式

共同事务服务对象:	
1. 所有总部设在纽约的组织	见表1第3栏,其他事务包括: 养恤基金、发薪、赔偿委员会、联合申诉委员会、工作人员咨询、语文训练、行政法庭、一般事务人员考试和考查个人用品和设备运输
2. 开发计划署、儿童基金会、人口基金	无。
3. 开发计划署和儿童基金会	无。
4. 开发计划署和人口基金	财务、人事、管理资料系统、内部审计、印刷、对外关系。开发计划署还向项目厅提供支助服务。
5. 儿童基金会和人口基金	为外地需要采购
<ul style="list-style-type: none"> • 政策协商组共同房地和共同事务项目分组主要涉及以外地为基地的共同事务。 	

C. 设计

48. 除了开发计划署和人口基金以及养恤基金和保险计划或电信网项目的共同事务之外,纽约的共同事务最初并不是参加实体的集体努力而设计的,尽管如表1所示,这些事务中有一些的范围涉及全系统。这可以解释为什么这些事务之中有一些没有表3所列的共同事务的主要属性。总部的技术革新方案提供了此种在事务设计方面缺乏共同事务特性的实例,尤其是管理系统项目的最初设计仅为满足秘书处各实体的需要。但秘书处认为,如果管理系统最初是为所有组织所设计的,它就永远不会达到目前的阶段。但检查专员指出,即使就其目前的能力而言,管理系统的应用显然不完全适于管理发展方面的业务活动和外地办事处的需要。已采用管理系统的某些方案打算至少在现在仅将它用于它们总部的管理需求,不包括占它们预算和工作人员资源70%以上的外地行动。

表3. 共同事务的管理

	电信网络	管理系统	法律厅	会议事务	新闻+图书馆	医疗	旅行	警卫	邮袋/邮务	保险
1. 由联合国管理	有	有	有	有	有	有	无	有	有	有
2. 外包办理(部分或全部)	无	无	无	部分有 ¹	无	无	有 ²	部分有 ³	部分有 ⁴	无
3. 用户监督/咨询委员会	有	有	无	无 ⁵	无 ⁶	无	有	有 ³	无	有
4. 定期工作量预测	无	有	无	有	有	无	有	有	无	有
5. 议定的质量/效率标准	无	有	无	有	无	无	有	有	无	有
6. 满意的成本计算/开发帐单格式	无	不适用 ⁷	无	不适用 ⁷	不适用	无 ⁸	有	有	无	有
7. 业绩监测和评价	无	有	无	仅限联合国	无	无	有	无	无	有
8. 对用户的责任制/对不良绩效的惩罚	无	无	无	无	无	无	有	无	无	有

¹ 外送笔译、印刷和自由应聘口译。

² 商营旅行和签证事务由外包办理,但联合国保留为其本身服务的签证事务以及为所有机构办理通行证的事务。

³ 用于附楼。

⁴ 有联系的方案相当大量地利用民营快邮服务。

⁵ 只有专用于联合国的监督机构(如会议委员会)。

⁶ 有全系统的联合国新闻事务联合委员会(新闻联委会)。但没有专门用于总部设在纽约的各组织的任何机制。

⁷ 由联合国向在纽约的其他组织免费提供。

⁸ 未向有联系的方案收取接种疫苗、药品、X光等费用。

49. 此外,制订管理各项事务的规则和程序时没有充分考虑到这些事务的在共同制度中的联系或对联合国秘书处内外的用户实体在业绩上的责任制。例如,一些有联系的方案提出了一个有理的观点,即联合国行政和财务规则和程序可能不适合它们的方案支助需求主要是面向外地的性质,因为在这种需求中最为重要的是行动迅速。联合国在征聘、采购、付款等关键领域内长时间拖延的行政程序,会延迟对特别是在生死攸关的发展和紧急情况下对外地需求作出反应,可能要付出很大的代价。

50. 此外,并没有将共同事务设立成为半自治、自我维持和由用户催动的设施,

它们的存在应是提供有效的服务而不仅是解释并执行规则和程序。理想的情况是，共同事务应与实务或研究单位不同，它们应该如同工商企业那样运作，不断地使它们的人员力量和产品适应顾客不断发展的需要，以及适应企业环境中不断变化的情况。这种共同事务模式的一个实例是养恤基金，甚至是出版事务，它有一个部门间出版委员会(用户-管理委员会)，根据文件编写单位的需要而运作，由编写单位监督和监测工作业绩，并为不断改进提出主意。

D. 预算编制和偿还公式

51. 共同事务单位的预算编制是联合国经常方案预算编制过程的构成部分。向各有联系的方案提供服务的费用由联合国规定，并按照专为各项事务而定的公式向联合国偿还。例如，法律服务的偿还公式是将用于开发计划署、儿童基金会和人口基金的工作月与法律事务厅和一般法律事务司总工作月数的比，去计算这两个单位的估计费用。邮袋服务的偿还公式是开发计划署、儿童基金会和人口基金所占航空货运的份额与航空货运总费用的比，去计算航空货运单位的费用和按比例计算的间接管理费用。

52. 向各有联系的方案提供服务的偿还公式仍是一个矛盾焦点。虽然这些方案愿意根据向其提供的实际服务进行支付，但联合国认为这种方法不实际而且太费人力。如表3所示，至少对本报告审查的三项共同事务而言，并不认为目前的费用计算方法满意。主要问题是明显不合理和缺乏透明度。检查专员提不出能适用于所有共同事务的现成解决办法，因为费用的计算和分摊方法，包括员额和非员额项目，往往因所涉服务性质不同而各异。所以，这个问题只能靠用户-管理委员会或代表服务的提供者和使用者的特设小组去解决。

53. 联合国方案规划和预算司称，偿还公式和工作量统计采用的方法是以行预咨委会建议为基础经大会核准的，行预咨委会认为秘书长在偿还方面采用的方法是切合实际的，应继续采用。联合国在这个基础上向有联系的方案提出各项有关服务的工作量统计数。这些方案理应与联合国的对应机构协商，审查其工作量统计数。任何问题都会解决。1988—1989年以来，开发计划署、人口基金和儿童基金会没有进行审查他们的数字。1992—1993两年期期间，追溯审查了1988—1989年及以后时

期,此时有关记录显然已不复存在。这种情况导致旷日持久的谈判,结果联合国在1992—1993年期间提供的服务到1996年才得到偿还,而1994—1995年期间和1996年提供的服务至今尚未偿还。

54. 更大的问题是,目前共同事务预算编制也许不是最合理的,因为并未准确反映出实际工作量。联合国全系统没有正式规定的工作量计量标准和成本核算制度。预算编制过程主要基于预先确定的标准薪金费用和工作地点差价调整数指数,而不是按照标准活动费用。因为无论共同事务或是其他服务,服务的成本计算不可能有准确性。更严重的是共同事务实体面临着双重预算的困境。首先,共同事务也已实行了零增长预算政策并受到整个秘书处经常发生的预算削减的影响,以致有些事务丧失了有效执行共同制度任务的能力。第二,如联合国方案规划和预算司对检查专员所说,联合国向有联系的方案提供服务得到的偿还似乎“大大低于”应有的数额。这就是说,共同事务预算多少有些人为因素,也许甚至是武断的,因为它与服务的实际费用和秘书处内外用户需求水平如何没有相应的关系。现在的问题是预算紧缩是否未对共同事务单位产生反作用。预算紧缩造成不得不更多地依靠各种形式的外包和雇用临时工作人员,而共同事务单位应该在整個联合国组织和共同制度中推动高效的工作进程。

55. 例如,1992年以来,维持和平行动几乎对每一种共同事务都提出了大量新要求。虽然专设了维持和平帐户以缓解新的工作压力,但检查专员不能确定该帐户是否得到有效应用去支助受维持和平行动影响的所有服务。例如,检查专员发现法律服务、邮袋、采购和医疗服务在尽其所能应付巨大的工作压力。检查专员提出疑问,共同事务是否该作为半自主、自负盈亏的机构进行预算编制;其直接和间接费用应由所有用户实体按比例分担,当然政策机关除外。这就是说,共同事务主管应有足够的权力管理其预算资源与工作人员资源,接受代表秘书长和有联系的方案行政首长的用户-管理委员会的指导。

E. 员额配置

56. 目前,共同事务由联合国工作人员管理并主持工作活动,主要是满足联合国的需要,就像秘书处的其他单位一样。如果要按照下一章的建议成功地扩展共同事

务,就需要拟定明确的员额配置政策,并得到所有有关总部实体的认可。这种政策,除其他外,应确保共同事务的主管是其各自职能方面的专家并具备企业家的技巧,从而使其能够提供的服务在质量、效率和费用方面能够与民营市场提供的服务竞争。共同事务员额配置政策还应允许通过借调、借用和调职汇集各参加组织的专门人才。除了工作人员的能力之外,一些共同事务的空缺、工作人员更替率也会影响取得最高业绩。此外,选择和定期评估共同事务的主管应是下文讨论的用户-管理委员会的主要职责。

F. 用户-管理委员会

57. 如表3所示,12项事务中只有很少几项有代表总部实体的用户-管理委员会。根据检查专员的经验以及对此问题先前报告的调查结果,任何共同事务要顺利发挥其职能,就必须具备有效的用户管理机制,有权制定质量和效率标准,核准概算,选择和评估主管,解决优先次序的冲突,根据新情况订立并和修改费用分摊公式,并总体上确保能够获知争议之处并迅速加以解决。

G. 质量和效率

58. 表4显示有联系的方案如何评价联合国目前向其提供的服务的质量和效率。访问有关机构官员期间,他们提请检查专员注意许多问题,因此,总的说来评价结果似乎比检查专员预期的好一些。不过这些评价说明这些服务的质量和效率仍大有改进的余地。

H. 责任制

59. 表3概括显示了共同事务在其业绩和产出方面向所有参加实体负责的程度(而目前只向秘书长负责)。检查的12项服务中目前只有很少几项可以认为也向有联系的方案为其工作全面负责。上文讨论的用户-管理委员会是一种可靠的方法,能确保共同事务对所有用户实体负责,按照议定的质量、效率及期限进行工作,不加区别地平等对待所有参加组织。

表4: 开发计划署、儿童基金会和人口基金对
共同事务质量和效率的评价

(数字指评价有关服务的三个有关机构的数目)

	优 良	满 意	差	无 意 见
电 信		1	2	
管理系统		1		2
法律厅	1	2		
会议	1	2		
新闻部/图书馆				3
医疗	1	2		
警卫		3		
邮袋		2	1	
保险		3		

60. 虽然有些事务,如会议、电信或警卫和安全事务,有内部业绩监测制度,有精确的业绩指示数,但是并没有系统地将业绩监测数据转发给所有用户实体,特别是转发给有联系的方案,它们与大多数事务部门的通讯渠道似乎相当有限。

I. 综 述

61. 上述概要讨论了总部共同事务的组织和管理相当不同的情况。显示有必要建立更合理的管理原则框架并进行更有效的政策指导,确保这些事务真正成为共同事业,而不是尽量满足有联系的方案需要的联合国服务。检查专员认为,共同事务应该加强合作精神,增进秘书处和共同制度内的一致性和一体化,增加参加实体的工作的价值,作到成本效率高并能够与其他可能的提供服务者竞争。高度的专业精神应成为这些事务应有的特点。检查专员承认,困扰共同事务的许多工作困难对秘书处

总体而言都是普遍存在的,上述联检组报告⁶²已经详述。联合国正在进行改善管理计划,例如技术革新方案、日益重视管理培训、新的人力资源管理和业绩管理战略,因此可以合理地预期,这些也应该创造有利于加强和扩大总部共同事务的新环境。然而,更根本性的挑战是制定新的总部共同事务的综合战略。这一战略应清楚地规定共同事务特殊、自负盈亏的地位,使其对联合国系统各组织承担广泛的责任,赋予其有效管理预算资源和工作人员资源所必要的权力和自主性,履行其对用户-监督委员会中所有用户所承担的责任。下一章进一步详述这些事项。

四、新框架

A. 基本理由

62. 联合国总部共同事务更全面、更连贯一致的新框架的基本理由如下:

(a) 要求总部各实体均遵守本报告第1至4段所述关于建立联合国共同制度的基本法律的有关规定,特别是各项标准政策、规则和程序;

(b) 过去几年大会关于发展方面业务活动的决议要求共同制度各组织统筹外地设施和服务。检查专员发觉,除非各组织可以形成总部的共同事务文化的培育最佳协作关系,否则难以充分实行大会关于综合外地方案、设施和事务的指示;

(c) 总部设在纽约的各组织在联合国系统各主要工作地点都有全球性业务。因此,在纽约为共同事务作出全面安排必然有助于各主要工作地点作出类似安排;

(d) 各组织面临的财政危机迫使它们彻底审查支助结构及间接费用,以便在履行不属法定职能方面实现最佳的规模经济和节省时间;

(e) 具有共同章程、法律身份和其他密切关系的几个组织实体为方便地共同设在一个地点,说明切实需要加强纽约的共同事务。

B. 主要目标

63. 检查专员进一步阐述了本报告第4段提出的共同事务各项基本目标,建议总部的共同事务应努力:

(a) 消除类似、重迭的非核心事务,集合各职能部门的优秀管理及技术力量,共

同或联合地实现卓越的管理,以保证最经济有效地利用各参与实体单独或集体的人力及财力;

(b) 查出和推广最佳管理办法,鼓励追求优秀业绩标准;

(c) 以总部共同事务的统筹手段,促成单一联合国系统的目标和有一致性的概念和办法,包括协调其业务政策、方法和程序;

(d) 依照大会关于发展方面业务活动的有关决议,加强总部对外地给予统筹的办法、设施和事务上的支助;

(e) 通过各地点各项事务间的相互技术支助、资料交换和经验交流等办法,促成全球性相互依存的共同事务网络。

C. 一般准则

64. 检查专员们在同现有共同事务提供者和用户进行面谈后,列举了下列(并不是穷尽的)一般性准则,认为对成功组织和管理共同事务至关重要:

(a) 各有关实体为每项共同事务制订最适当的统一业务政策、方法和程序,同时尊重各参与实体的任务规定和任务特性;

(b) 鉴于每项共同事务都有其特性,各参加组织应选定如何组织及提供有关服务的最适当办法,包括在某些情况下须要开办相对自主、自筹经费的合办项目,或者象目前有关旅行、航运和托运事务的安排,根据统一的政策与合同,采用外包办法;

(c) 应酌情为每项或每类事务设立一个用户-监督委员会,为其规定明确的职权范围,包括有权核可服务工作计划和概算、拟订和监测质量与效率的标准,选拔关键事务管理人员并评价其业绩,并确保对用户全面负责,其中特别注重必须有成本核算和定期汇报成绩和不足之处;

(d) 参与共同事务的各组织应决定有关每项事务的预算编制、员额编制、管理和经费分担的最佳政策,以确保连贯一致的业绩标准和专业精神,包括在必要时培养企业才干。

65. 检查专员建议进一步完善上述各项准则,以符合每项事务的具体要求,以此为基础,巩固现有共同事务,并按照下文的提议在总部发展新的共同事务。

D. 扩大共同事务的覆盖范围

66. 检查专员认为没有任何不可克服的障碍妨碍总部各实体合并各项非核心或非法定事务。不过,检查专员在仔细考虑了这一办法的各种影响后,认为纽约共同事务应逐步发展成两大类。第一类包括总部各实体共有的事务,如现有的共同事务和可归入这一类的其他事务。检查专员建议:

- 技术革新方案,其中特别注重共同政策和标准技术;
- 总部的商品和服务采购,特别是共同政策、联合投标与合同;
- 房舍管理及相关事务;
- 印刷和出版;
- 新闻基础设施,但谅解是各参与组织可保留一定程度的特殊新闻功能,以直接促进其各项法定目标;
- 管理训练;
- 各类档案管理;
- 仓储及可归入第一类共同事务的其他事务。

67. 在第二类中,各有联系的方案应将目前各自拥有的多数人员、行政和财政事务的大部分合并。检查专员认为某些领域可能适合于共同安排,包括征聘、财务、评价、发展方面的采购和紧急行动等。第二类的指导原则应是,各项行政支助职能都可以作为共同事务来办理。联合协商小组这一机制的目的是设法使各有联系的方案都采用共同的业务政策和程序。这一机制应加以有效利用,发展和管理纽约联合协商小组各成员特有的共同事务,以促成外地工作地点作出类似安排。

68. 虽然检查专员在本报告定稿时充分考虑到了联合国共同事务管理人员及各有联系的方案对草稿的各项评论,但他们认为仍有必要在下文摘述从各有联系的方案收到的评论的实质内容,因为这些意见对联合国总部共同事务的发展和管理具有影响。

69. 开发计划署发展的评论很少,似乎赞同本报告的各项建议和实质内容。

70. 儿童基金会表示关切下列各点:

- (a) 有关共同事务的任何建议应充分考虑到“联合国秘书处同儿童基金会等业

务机构在性质、任务规定和作用上的实质性差别”；

(b) 由于这些差别，“同一基本事务在各组织中的含义可能并非总是一致”；

(c) 在各伙伴组织的需要比较类似，办理事务的水平相仿，又具备有效的用户监督和成本分配机制时，提供共同事务的服务最为有效。这些先决条件在联合国系统中并非普遍存在，所提的建议可能使效率较高的组织降低到效率较低组织的水平”；

(d) “这项调查必须更注重过去的经验和比较优势。(共同制度的)历史有得有失，其中因为缺乏有效的用户委员会、不反映实际使用情况的费用分配机制、不称职、各项事务政治化及受到不可抗力影响等而造成的问题。在实行五年时间内无条件地合并各项非核心职能前，必须查明和纠正这些问题”。

71. 人口基金虽然表示完全支持在各项服务的提供者和用户之间需要建立协商安排，但告诫说，“参加所建议的大约15个共同事务领域的协商和监督机构，与在提供产品方面的节约相比，可能占用工作人员时间太多。如果超出一项服务的最佳规模，则协调问题和复杂的汇报程序(包括请示)会降低效率，在这些领域合并资源，结果效果可能恰得其反。(……)在人口基金这样的小组织，报告中所建议的多数事务由一个司办理，根本没有工作人员去进行共同事务所必需的协调。”

72. 项目厅。赞扬报告草案强调提高共同事务的效率、减少费用和提高质量的重要性，但是并非无限制赞成其内容，原因说明如下：

(a) 项目厅和开发计划署正在审查执行其共同事务的结构并希望能在近期内达成一项协议；

(b) 开发计划署和联合国也正在审议其共同事务协定中的某些改动，这无疑会对项目厅产生影响；

(c) 项目厅是一个自筹经费组织，因此必须有效、负责和不断进步的运作；

(d) 行政和预算问题咨询委员会在1995年9月5日的报告(DP/1995/45)中具体指出，“项目厅得到的开发计划署的行政服务应物有所值，或者项目厅可在不使现有基础设施重叠的情况下，探讨是否有可能在本机构内部设立机制，以更经济的方式提供服务。”

73. 检查专员对上述关注解答如下：

(a) 所有有联系的方案的评论都避免提到检查专员在本报告第1至第4段中指出的联合国共同制度对共同事务所制定的限制性立法；

(b) 这些评论也几乎没有提到第62和63段所阐述的共同事务基本理由和目标，尤其包括每个组织可以从纽约协调的共同事务安排中节省大笔费用，其重要影响是，从总部精简和统一的间接费用结构中释放出的资源可因此用于加强外地的发展方面业务活动；

(c) 评论避谈如本报告所述总部的共同事务取得成果对外地的主要益处，尤其是加速发展外地工作地点的共同事务、通过合并方案支助事务实现规模经济、和根据政府间有关决议和决定促进驻地协调员制度的职能运用；

(d) 对联合国秘书处与各有联系的方案之间具有“重大差别”（如儿童基金会所述）的关注可能是贴切的，但是这些差别不大于驻纽约各组织之间的共同性。无论如何，报告提出了一个发展总部共同事务的双重方法（共分两类），解答了这一关注。那些无论原因如何似乎无法在纽约所有组织中通用的事务可只专用于一些有联系的方案，另行制定提供与管理有关事务的最适当的模式（例如分配责任（维也纳国际中心模式）、联合和自主地运作、制定用户费用或事后收费制度等）。不论采用哪种模式，其目的都应为总部的间接费用结构节省大笔的费用和人力，从而有利于外地的方案。

(e) 第8(a)段说明，本报告的主要目标之一是，必须将纠正现有共同事务中的缺点作为新的共同事务的一个先决条件。此外，实施上述检查专员认为应指导共同制度的一般性准则，以及查出并仿效执行这些事务中最好的管理办法应可使“不太有效”的事务或组织提高其业务绩效，以达到成为“更有效”的实体；

(f) 有效参加用户-管理委员会所需的工作人员资源，取决于这些委员会会议是怎样经常性或定期性，或取决于这些委员会本身的范围，因为一个单一的委员会就足以监督若干事务。更重要的是，检查专员提议的共同事务新框架如果得到充分执行，就意味着参加的各组织将有“共同事务干事”（代表它们参加用户-管理委员会），而在本报告所定的共同事务领域则没有它们自己专有的内部支助事务。

74. 根据上述澄清，秘书长和各有联系的方案的执行首长应根据本报告所载的调查结果和意见，共同采取必要措施，制定和商定一个战略行动计划，逐步执行总部

的共同事务议程。除其他外,拟定的执行计划应包括下列各项:

(a) 一方面列出由总部所有组织的共同事务,另一方面分列仅属于各有联系方案的方案类;

(b) 制定提高现有共同事务质量和效率的措施,可酌情包括上述各项一般性原则,其中特别强调必须进行成本利益分析、设立有效的用户-管理委员会、制定具有透明度和公平的费用分摊的计算公式,和拟定提供和管理这些事务的其他创新性方法;

(c) 确定年度进展指标,以发展上文所提的两类主要新的共同事务;

(d) 在总部和其他工作地点,尤其是外地地点的共同事务之间建立相互依赖的联系;

(e) 在共同事务每一领域进一步使业务政策、行政规则与程序及技术规格标准化;

(f) 制定不断监测共同事务的效率、质量和成本利益的方法,包括用户的满意程度。

E. 政策指导

75. 总部共同事务的优先地位相对较低,一个可能的原因是联合国制度中的所有工作地点没有一个一贯的立法准则。例如,大会为驻维也纳各组织和外地地点共同事务安排所提供的有力的政策准则,也可更有力地适用于纽约和日内瓦的工作地点,这两次是联合国系统最重要的集中地和业务中心。此外,在本次审查过程中,检查专员不断获知,会员国对不同政策机构提出的同一主题采取不同的立场,只有使会员国对共同事务问题达成一个坚定的共识,才能为总部所有实体的集体行动提供基础。

76. 为此,检查专员建议:

(a) 大会通过下列手段向总部共同事务问题提供政策指导:

(一) 核可为此而提出的共同事务议程;

(二) 要求各有关组织在五年内,逐步将它们大多数不属法定职能或非核心职能,纳入共同事务安排。

(b) 大会还可在其议程中列入一个关于共同事务的经常项目,并要求秘书长在每两年提出方案预算时,报告该领域的进展情况;

(c) 各有联系的方案的执行局也应同样要求各自的秘书处就加强总部和外地地点共同事务方面的进展提出定期报告。

注

¹ 联检组在1993年关于这一主题的报告(JIU/REP/93/3)中全面审查了这些关系协定。

² 例如请见大会第42/196(1987)号决议;第44/211(1989)号决议;第46/219(1991)号决议;第47/199(1992)号决议;和第48/209/(1993)号决议。

³ 见1994年联检组题为“联合国系统外地共同房地和事务”的报告(JIU/REP/94/8)。

⁴ 联检组在此一系列报告中的前两份报告包括:“维也纳国际中心联合国组织的共同事务”(JIU/REP/94/10);和“联合国系统外地共同房地和事务”(JIU/REP/94/8)。

⁵ 《大会正式记录,第五十届会议,补编第6号》(A/50/6/Rev.1),又见开发计划署1996-1997年方案概算(DP/1995/51);儿童基金会1996-1997年方案概算(E/ICEF/1996/AB/L.5)和人口基金1996-1997年方案概算(DP/FPA/1996/17(Part I))。

⁶ “联合国的管理:进行中的工作”(JIU/REP/95/8)。

- - - - -