



## 大会

Distr.  
GENERALA/51/810  
27 February 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH第五十一届会议  
议程项目112和141

## 审查联合国行政和财政业务效率

## 秘书长关于内部监督事务办公室活动的报告

秘书长的说明

1. 根据大会第48/218 B号决议,秘书长谨递交所附报告,提请大会注意,这是主管内部监督事务副秘书长转递给他的关于对联合国环境规划署(环境规划署)及其秘书处,包括联合国内罗毕办事处的行政做法的审查的报告。

2. 秘书长同意报告第八章概要说明的建议。他命令展开和加快目前正在进行的旨在处理有关管理结构和程序问题的纠正行动和其他措施。关于政策和方案问题,秘书长注意到环境规划署第十九届理事会通过了向审查21世纪议程的大会特别会议提交的关于环境规划署的作用和任务的声明。秘书长相信大会特别会议将促进作用和活动的进一步合理化,并在环境和可持续发展的关键领域内进一步加强本组织和整个系统内的互相补充。

## 附件

### 内部监督事务厅关于对联合国环境规划署及其秘书处， 包括联合国内罗毕办事处的行政做法的审查报告

#### 摘要

联合国环境规划署(环境规划署)所面对的基本问题是澄清它在联合国环境与发展会议以后应该起的作用。工作人员或利害攸关者都不清楚该组织应起什么作用。作用不明确影响到方案的拟订和管理方法、进行中的方案收缩以及工作人员的士气和团队精神。管理人员的第一个责任是把注意力放在新的作用，着重较少的优先事项，以便提高组织的功效及其影响潜力。

面对着资源日益减少，管理人员尚未作出所有必要的困难选择。由于管理人员有更少的可用资源，造成了恶性循环。工作人员花了许多时间和精力削减方案。因此剩下了较少的时间思考或从事环境工作。这也减少了可见的结果，从而减少捐助者的信心并降低捐款数额。这反过来又导致进一步的方案削减。

情况尽管如此，仍然有一些环境规划署方案继续作出真正的贡献。洁净生产和环境法方案似乎属于这一类的方案。

必须探讨联合国贸易和发展会议、政策协调和可持续发展部和环境规划署等组织的工作的互补性。发展环境规划署在环境经济学方面的工作，同时放弃贸易和环境问题，这从立法方面考虑是最合理的情况。

环境规划署并不是联合国系统内有困难落实对其任务和协调责任的期望的唯一部门，但是该机构原先所起的非常显著的倡导作用、当前越来越严重的资源问题、其不明确的作用以及管理人员在环境与发展会议以后显然没有说服主

要捐助者，环境规划署的方案本质上是健全的并且它有能力管理这些方案等因素，都加剧了这一方面的困难。

环境规划署和各项环境公约之间的关系，特别是与环境与发展会议以后商定的那些公约的关系有些时候出现问题。然而，这一方面的关系有可能提供一个基础，让环境规划署恢复它在引导全球环境议程取得进展方面所起的战略作用。环境规划署还需要充分探讨和利用这一可能。

环境规划署的组织结构并没有提供一个适当的框架，以有效和高效率的方式精简该组织的活动。每一管理人员的权力范围没有明文规定以及执行主任和副执行主任经常和长期不在内罗毕总部，进一步加剧了该问题。

一般而言，环境规划署秘书处不是在一种有助于提高效率 and 有效性的环境内工作。秘书处为执行环境规划署的目标和宗旨而拟订的文书无论在管理方面或组织方面似乎都不适当，集体指导、监督和行政的内部机制也不令人满意。一个例外是监察股。

各主要部门的业务责任并不十分明确，似乎也没有明确的授权。内部使用的集体指导工具非常累赘，把责任分散并降低效率。此外，没有就环境规划署参与全球环境问题的情况提出有连贯性和全面的方案预算。监督执行情况 and 评价结果的工作是不连续的。因此难以为资源的分配拟订明确和有连贯性的政策或确定资源是否获得有效率的使用。

环境规划署可能浪费了稀少的资源，除别的原因外，因为它过分使用顾问/咨询人员而没有迹象显示这些人的服务对该组织是有用的；设立较高职等的员额使得秘书处高级官员过多，并在没有任何事物显示在职人员有资格履行有关职责的情况下填补这些员额以及管制付款办法的一般缺点 and 分散的情况。

接受访问的一些人，其中包括一些利害攸关者认为高级管理人员和大部分工作人员之间存在信用差距。不能让这种情况持续下去。环境规划署有许多能干

和积极的工作人员,但是他们士气很低,在一些情况下士气非常低,一些资格比较高的工作人员正在积极寻找其他的工作。

设于内罗毕以外的办公室的功效参差不齐。一些办公室似乎进行有效工作。象北美洲区域办事处那样的其他办公室的产出和表面上的增值似乎没有达到期望。

欧洲航天局赠送的信使电信设施有的能力大大增进环境规划署与世界各地通讯的能力,但这种能力尚未实现。与联合国其他部门的设施兼容问题和关于东道国的悬而未决问题妨碍该设施展开业务,环境规划署已承担了相当大笔的经常性费用,却没有得到任何好处。

新设立的联合国内罗毕办事处向环境规划署提供共同事务的能力有限,加剧了环境规划署的问题。联合国内罗毕办事处过分依赖自愿(预算外)资金是不适当的,在某些方面其工作人员人数和质量不足。目前,联合国内罗毕办事处没有能力适当履行其任务。除非解决某些基本问题,缓解能力问题的可能性不高。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 5	6
二、 环发会议之后的环境规划署：概念、作用和手段 .....	6 - 34	7
三、 组织和管理问题 .....	35 - 70	13
四、 方案拟订和管理 .....	71 - 82	20
五、 监督与内部控制的机制 .....	83 - 91	22
六、 项目、方案和体制评价 .....	92 - 118	24
七、 联合国内罗毕办事处 .....	119 - 136	29
八、 建议 .....	137 - 155	34
<u>附录：环境规划署组织图</u> .....		37

## 一、 导言

1. 来自内部监督事务厅的一个工作组已在秘书长的行政改革方案的范围内审查了联合国环境规划署(环境规划署)及其秘书处,包括联合国内罗毕办事处的行政作法。该工作组于1996年9月16日至24日访问了环境规划署内罗毕总部。其后又前往日内瓦和巴黎访问了一天,同该等地方的环境规划署办事处和各公约秘书处进行了接触。

2. 该工作组在可用的时间内试图审查环境规划署的工作方案的构思、执行和评价是否适当以及秘书处是否在有利于效率和效能的环境中工作。该工作组考虑到方案协调会第三十五届会议关于环境规划署改组的影响和管理情况的建议。<sup>1</sup>

3. 该工作组同环境规划署执行主任进行了会谈并且同61名工作人员进行了广泛的谈话。其中包括各司司长及大多数在管理职位上的工作人员以及工作人员代表。工作组还征求作为环境规划理事会成员的一些国家的代表的意见。

4. 工作组完成实地工作后,曾查阅了大量的内部函件、文件、行政通告、政策指示、会议记录、审计与评价报告以及职务说明。所作的结论与建议是为了使环境规划署能够更有效地执行其职务。其实施需要由工作人员和管理人员都同样地作出特别努力、进行合作与坦诚地反省。

5. 工作组极为感谢各种级别的工作人员在这次面谈中所给予的合作。它还满意地注意到管理人员已宣称将会进行一些活动,以期处理已查明的属于管理、组织结构和控制功能领域内的各种问题。

---

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第五十届会议,补编第16号》(A/50/16)第139-141页。

## 二、环发会议之后的环境规划署：概念、作用和手段

### 背景

6. 环境规划署于1972年成立时，它是涉及环境的唯一的多边机构。它被认为是联合国系统内起明确作用的一个机构：负责查明新出现的环境问题并且协助形成国际间有关如何解决这些问题的协商一致意见。在后来的几十年内，许多其他联合国机构由于越来越意识到环境已成为国际舆论所关切的主要议题之一而开始参与环境领域的工作。环境规划署独一无二的作用越来越受到减损。

7. 1992年在里约热内卢举行的环发会议正可说明此点。环境规划署秘书处在筹备环发会议上只起了微不足道的作用。然而，该会议的重要作用在于确立了针对某些环境议题的解决办法的全球共识，而环境规划署曾经协助国际社会注意其中的许多议题。环发会议确认发展中国家作为实施关于某些环境议题的全球共识方面的合作者的作用。

8. 在设置为实施环境问题的解决办法所必需的机制方面，已将贯彻这些办法的大部分责任赋予全球环境融资和有关诸如生物多样性和气候变化等具体的主要环境议题的一些新公约。全球环境融资是一个由世界银行主导的基金；开发计划署在其中可发挥一定的、但微小的作用；环境规划署的作用不但极小，而且是其他人剩余下来的作用。已有的1996年的数字显示，环境规划署在全球环境融资的各种项目中所占比率只稍多于1%强。

### 环境规划署的新合作者

9. 曾经是联合国在多边环境领域内唯一角色的环境规划署现在在联合国系统已有了积极的合作者：开发计划署、秘书处可持续发展委员会和世界银行内。环境规划署在管理全球环境融资方面仅可发挥极小的作用。

10. 环境规划署原先被视为是一种“催化者”。但是，自从设立了环境规划署

之后,处理环境议题的非政府实体的数目和影响都在增加;环境规划署必须在一个充满了竞争的行动者和影响力的场所中发挥其催化作用。此外,在一个充满了各实体间为了争取专门用于解决环境问题的资源而进行竞争的时代中,其利益相关者实在难以评价环境规划署的效能,因为尚无既定的方法可用以评价催化者的效果或用以在不同的催化方式中作出抉择。

11. 同25年前相比较,环境规划署更难以发挥催化作用了。因为任务和历史的原因,环境规划署事实上已经脱离了联合国系统正在进行的有关环境问题的大多数业务活动。这导致更加难以表现出具体结果。

12. 自从环发会议之后,若干会员国支持在环境规划署一向感兴趣的领域建设可持续发展委员会。

13. 在环发会议后,高级管理人员当然会提出环境规划署为了回应环发会议后的挑战应发挥新作用的问题;环境规划署内部也作了许多努力,重新思考它在新处境中的作用。管理人员让该组织的很大一部分参与了此一进程。还作出了广泛的、花费大量金钱的努力,让外部高级人员来提意见,包括使用高级别顾问和先后在意大利贝拉焦和瑞士科佩举行会议。

14. 然而,尽管在环发会议之后已经过了四年了而且环境规划署已开展了重新思考的进程,可是,高级管理人员和利益相关的组织尚未订定该机构的未来工作目标;对于环境规划署在环发会议之后的作用,尚未出现一种明确的、普遍被接受的、新的了解。

15. 缺乏了解使得本已不确定的处境更加恶化。环境规划署大多数的活动经费均得自自愿捐款。这些捐款大多数均来自少数几个捐助国。联合国经常预算提供有限的捐款项,但是,环境规划署大多数的活动经费均来自环境基金或环境规划署的五十多个信托基金。由于各种原因捐款减少了,其中有些当然是同时发生的因素,但有些是因为环境规划署的未来作用不确定以及因为它的管理方法而造成的。处于一个因为资源问题而必须减缩的时代,这妨碍了挑选出环境规划署应保持并应专注的一



些功能和它应放弃的各项功能的进程。

16. 管理人员面对着资源不足,必须挣扎着保持其工作人员,但在越来越多的情况下,可用的资源都极稀少,并且在管理上的或政治上没有意志作出困难的选择和指出在第18届理事会所订部门份额范围之外的优先项目。

17. 此一过程造成一种恶性循环。管理人员及其工作人员都正忙于削减其方案,为此耗费了许多时间和精力,从而减少了可用于环境工作的时间。这已导致可见成果的减少,从而使捐助者信心降低与捐款减少,进而又导致削减方案。

#### 环发会议之后的选择单

18. 环境规划署可继续作为国际环境行动的“催化者”或主持应用研究与在促进应用成果上发挥协调作用,或者,它可担任一系列环境信息网络的中枢,也可试试将它本身转变成联合国发展系统的一个执行机构。

19. 鉴于“行动”通常都需要资源,而由于设立了全球环境融资,环境规划署失去了筹资作用,所以,任何催化作用势必将会极受限制。在研究领域内,可能除了一些极有限的领域之外,环境规划署并无任何真实的能力来监督和指导研究工作。它可以主持研究,即利用其立场超然和客观的声誉,使它能够在选拔和管理应用研究与应用方式方面发挥作用。在这方面,它的巴黎办事处因为其较干净的生产方案,似已获得某些明显的成功。

20. 开发计划署的成立不是为了作为联合国发展系统的一个执行机构。在它成立后最初几年内,它打算获得此一作用的任何尝试都受到坚决反对。有迹象显示,环境规划署内的一些部门希望它能朝向获得执行机构作用努力。如果这样做有战略上的理由,工作组还看不出来。可是,如果将它视为解决环境规划署正面临的方案资源严重短缺问题的一种方法,那么,就应记得,供作多边赠款援助的经费正在减少,想通过依此种方法获得间接费用来支持一个机构的建制似乎必然会成为一场日益艰难的挣扎。

## 同网络和公约等各种手段的关系

21. 环境规划署自从在1972年成立以后,已协助建立了一系列的全球信息网络,例如,全球环境监测系统、全球资源资料数据库、国际环境资料系统;它们使环境规划署可与全世界在环境领域内积极活动的各类机构及个人联接。它还是各项全球性环境公约,例如生物多样性公约、巴塞尔公约、濒危物种贸易公约等的产生组织;这些公约已改变了全球环境法律的现状和各国在某些最基本的活动上的行事方式。

22. 环境规划署同这些网络与公约之间的关系和管理它们的方式都可能是使环境规划署能够再次起独特作用的强有力的手段。下文将讨论有关这些手段的行政与管理问题。可是,在此要指明的是,它们在概念化和说明环境规划署的战略眼光与任务方面的作用;而开发计划署的任务正是协助确定新出现的全球环境问题和形成关于如何解决这些问题的政府间共识。

23. 这些问题已经过一些考虑。例如1996年5月方案审查委员会第一次会议的记录显示。“向环境规划署管理的公约提供实质性和行政支助”是环境规划署1996年工作方案的第一个项目。尽管这些文书在技术和政治上具有潜在重要性,但在重新考虑环境规划署的作用时似乎没有给予很大的注意力。

24. 关于网络问题,环境规划署虽然不能确定网络的工作方案或其资金筹措,但对其议程及所处理的问题却能产生影响,环境规划署自己应对其所有信息网络和环境文书的工作有一个全面的看法,并应能断定在那些地方整体情况较弱,或者在那些地方各种文书都指向一个至关重要的新兴问题没有一项文书或一个信息网络真正指明该问题。

25. 在行政上各项环境公约是环境规划署的产物。这些公约的缔约方各有自己的缔约国会议,就方案的内容和管理提供指导。但是,环境规划署在这些公约的工作上起一些作用,有时起直接的作用,有时不那么直接,例如,环境规划署执行主任是《巴塞尔公约》的首席干事,《生物多样性公约》有自己的执行秘书。在所有情况下,环境规划署都参与每项公约的工作及其缔约方会议,事实上,环境规划署是能够

处理共同问题的唯一组织。此外，环发会议授权环境规划署这样做。

26. 访问将近结束时，工作组获得了有关各公约秘书处协调会议的会议摘录。此外，一份经由1995年管理理事会和负责协调各公约的机构审议的顾问报告曾经建议环境规划署应扩大协调各公约的作用，并指出在哪些领域环境规划署处于一种独特的地位，能在这方面提供有用的服务。

27. 但在工作组逗留在内罗毕的期间，除工作组的成员以外没有任何人提到环境规划署和公约之间的重要关系。在任何时候该组织都无人向工作组内表示看法，认为环境规划署与公约的关系是一种战略手段，环境规划署可以通过这种手段试图影响全球环境议程。但在这个领域，环境规划署似乎占有一个独特的位置，对于这个领域它必须多加考虑和努力。其中一个可能性是在环境规划署内部为各公约秘书处设立一个秘书处，以处理超越个别公约范围的问题。

#### 协调作用及其后果

28. 环境规划署的管理当局及其利害攸关者不妨进一步思索协调的意义，特别是当协调者仅能产生有限的政治权力，本身既没有否决预算的权利，也没有坚决主张协调或导致协调的财政资源。所有有关方面最好认识到成功的协调牵涉哪些因素，哪些方面是行得通的，并在可行工作完成时给予适当的确认。

29. 此外，相对联合国系统内的其他机构、政府、私人公司和实体来说环境规划署若要发挥协调作用，并正如工作组所建议的，更积极地展开协调公约的工作，就需要执行这项工作的资源，并需要具备能力，通过经社理事会向大会提出正确和实质性的分析报告。

#### 内罗毕以外各个办事处的作用

30. 作为工作组工作的一部分，已对日内瓦、巴黎和纽约的办事处进行审查，但因抽样范围太小，难以就经理事会授权进行的加强环境规划署各区域办事处的整个

过程作出判断,若考虑到该组织的财政状况,巴黎办事处的业务似乎很成功,尤其是在洁净生产领域。这主要归功于它自己的努力,关于被访问的其他办事处的成果,却较难确定。某些职务在内罗毕执行但由日内瓦监督的这种难以理解的做法,就纽约办事处而言,它的大多数产出是中间性的,难以捉摸,而且无明显的重要意义。因此难免会有如下结论:特别在联络职务上,较小的机构都可以取得同样的结果。

### 与其他实体的工作相互配合

31. 环境经济学、贸易和环境、淡水资源的管理都是在环境规划署的工作方案和联合国其他实体(例如政策协调和持续发展部)的工作方案和目标中出现的主题。这两个机构在业务活动中都不是起直接作用的执行机构,因此它们有必要展开工作来为支助这类业务活动。可能需要探讨这些活动对在国际一级审议环境问题是否有用。

32. 环境规划署可以合理地指出,按照《21世纪议程》,它的任务是集中注意力于发展和促进自然资源会计和环境经济学的利用。<sup>2</sup>但在贸易领域,《21世纪议程》明确指出,“考虑到发展、国际贸易与环境之间相互关系的重要性,并按照其在可持续发展领域的任务,贸发会议应在执行经其第八届大会延长任务的《21世纪议程》方面应发挥重要的作用。”<sup>3</sup>

33. 进一步研讨贸发会议、政策协调和持续发展部和环境规划署工作的相互配合问题是适当的。环境规划署可以扩大并着重于环境经济学方面的工作,这种设想法律理由最充足。

---

<sup>2</sup> 见《联合国贸易和发展会议的报告,1992年6月3日至14日,里约热内卢》(联合国出版物,销售品编号E.93.I.8和更正),第一卷《会议通过的决议》,决议一,附件二,第38.22(c)段。

<sup>3</sup> 《同上》第38.26段。

## 具体的管理情况

34. 环境规划署设有自己的理事机构,每两年在内罗毕举行一次会议。作为联合国秘书处的一部分,环境规划署的执行主任由秘书长征得成员国同意任命。在理事会闭会期间,常驻代表委员会虽然无须对理事会正式负责,但在与管理当局贯彻执行理事会各项决议这方面却有确认的任务。

### 三、组织和管理问题

#### 事权分散

35. 环境规划署是一个事权分散的组织。约有60%的工作人员在内罗毕总部工作,其余在六项公约的秘书处、区域办事处及其他协调单位工作,环境规划署的工作人员分布于四大洲,最多是在非洲和欧洲。

36. 由于职务分散,在运作上,必须用文件详尽阐述其组织结构,说明指挥系统职责和对组织负责的关键领域。也必须明确地将权力和职责授予各个管理阶层。

37. 工作组对环境规划署的组织图(见附录)和说明其职能的有关材料进行了审查。审查结果显示,职能和权力在司一级有概括的说明。在司级以下这种说明则较少。各组工作人员构成主要小组,负责司内整体职责中的具体职务。环境规划署三个主要的司在职务和责任上的联系也欠明确。情况更差的是,在规划署总部制订方案的几个主要的司与各公约秘书处、区域办事处和内罗毕以外其他单位显然缺乏横向联系。

38. 工作组注意到,过去两年,环境规划署管理当局,自1995年1月以来共改组六次,其中两次先后于1995年和1996年初开始,对组织结构作了重大修改。所有其他改组性质有限,其中包括对司内某些单位的职责略作修改。提供给工作组的资料显示,进行组织改组时并非每次都与有关方面或人事科协商。工作组没有证据证明情况并非如此。

## 职责和级别

39. 审查了1996年9月发表的最新组织图和环境规划署秘书处的对应员额表后提出下述意见：环境规划署员额表中高级人员过多。（包括在公约秘书处内的）D-2职等有22个员额，其中13个在内罗毕。可以想象，必须以高职等来吸引具备专门科学知识或经验的工作人员；但是工作组指出，大多数的这些员额都被负责管理和协调方案的人员占去，或分配给这些人。工作组认为，许多这些职务无须由D-2职等人员担任。

40. 此外，在许多情况下，类似职责是由职等较低的人员履行的（见附录），工作组没有找到有关所有高级员额的适当分类的职务说明，因此难以对其各级职务和实际工作作一比较。

41. 如附录所示，在内罗毕的环境规划署秘书处的结构由三个主要的司组成，每个司的司长是D-2级助理执行主任。其中一个主任负责管理主任的职务，包括全盘方案指导和执行，确保环境规划署方案的结合发展和对所有产出的全盘监测。工作组指出，由于交托给管理主任的任务范围非常广泛，其职务显然与环境规划署副执行主任和整体规划和责任处处长的职务重叠。

42. 除了三个主要的司以外，组织结构还包括一个方案支助事务司，这个司综合了执行主任办公室的一些职务和公司规划股和监测评价办公室的职务。工作组认为，这些职务不能互相配合，应当按下面的建议重新分配。工作组还注意到，这个司是由一名P-5级干事为首，负责监督两名D-1级干事的工作。

## 权力系统

43. 就指挥系统和监督功能而言，组织图列出五名执行协调员，其中四名分配在方案司。他们实际上管理各自职权范围内各组织单元。各单元的主任的顶头上司是执行协调员，他们出差时需要得到执行协调员的批准。

44. 方案司的员额表中有7个员额是D-2级,司内的一些组织单元的主任在年资上同监督他们的执行协调员以及整个司的管理主任的级别相同。

45. 在这方面,工作组无法了解,在一个地点办公的协调员怎么能够对另外一地点的组织单元与活动进行有效的监督和管理。例如,环境经济股设在内罗毕,它对驻在日内瓦的全球化问题协调员负责。同样的,设在内罗毕的资源动员股要对一名驻在日内瓦的监督人员负责,而设在日本的国际环境技术中心是由一名驻在内罗毕的协调员负责管理。

46. 哪里都没有述及方案司和环境资料评价司下面的副助理执行主任的职责,而他们的作用如何也很不清楚。同样地,组织图中并没有表明副执行主任的管理责任。

47. 工作组的结论是,组织结构与方案结构之间不协调。这导致责任模糊不清。每个司内的组成部分的职责不清楚,这使得难以确定它们的工作是否起协同作用和相辅相成。虽然在水、土地、生物多样化和大气层的各个组成部分中显然起到了协同作用,可是在环境法和环境经济学方面,或者在国际环境技术中心和化学物方案的一组中就不那么清楚了。因此,工作组认为,协调员所应当承担的统合作用很值得怀疑。

48. 组织结构没有反映出环境规划署的方案与各项公约之间的联系。如上述,工作组的意见是,各项公约是促进环境规划署的目的和优先事务的重要工具。因此,在环境规划署同各公约的秘书处之间显然缺乏联系表明这些秘书处与环境规划署的主流活动之间是不相关的。

49. 总而言之,环境规划署的组织结构没有为有效率和有效果地管理该组织的工作提供一个适当的框架。这个问题又因为两个考虑而更加严重。第一,缺乏明文规定的权力系统,指出每一名经理人员的职权范围。第二,执行主任和副执行主任经常和长期不在内罗毕总部。在这方面有些资深工作人员曾经公开表示他们对这种长期不在情况的关切,并且表示他们出差时不能就紧急事务同执行主任磋商。

50. 工作组认为,在执行主任和副执行主任都不在的情况下,从各司的负责人当中指派一人充当管理主任和执事专员只是一个临时性的解决办法,只能在执行主任和副主任必须都不在的特殊情况之下使用。但是这在环境规划署似乎是一个永久性的安排。在这种情况下,必须确保的是,在任何时间,至少执行主任或副主任必须有一人留在总部。

51. 管理主任的构想使副执行主任所发挥的作用处于边缘地位,后者应履行其第二把手的职责。这应当再予讨论,尤其是因为环境规划署正处于过渡状态,正在重新构想它的作用和重组它的结构,并讨论这个进程所引起的行政和管理问题。

### 员额表的管理

52. 工作组花了些时间在1996年的行政指示中所描述的各司级单位的职责与员额表和组织图之间进行协调,可是试图失败。

53. 行政指示所提到的和(或)员额表中所列的若干项职责并没有反映在环境规划署的组织图中。它们包括环境规划署/人道主义事务部联合股、原子放射性效果科学委员会、地中海协调股、加勒比环境方案区域协调股、国际潜在有毒化学品登记和会费与理事会文件股、阿拉伯联盟联络处、性别问题协调中心和区域办事处协调员。工作组还注意到,组织图中所划出的上下指挥线路与员额表不符。工作组的必然结论是,难以确定进行的活动与所需员额资源的配置之间的关系。

54. 由于上面所述所情况导致的混乱,工作组试图决定管制员额表的责任中心。这项努力也归于失败。就此问题访问的个别人士或者所审查的职责说明书都没有提供令人满意的答案。因此,仍然弄不清楚,何人有权决定如何将员额由某一领域调配至其他领域以及根据何种理由从事这种调配。

55. 工作组还获悉,过去两年间,有些股已经被废除,另外又设立了一些新的员额,但是,看不出有任何明显的理由,说明这种改变是根据明白确定的改善方案作出的。例如,由于资源减少及其工作由其他次级方案承担而取消了环境教育和培训



股。但是,工作组注意到,该股负责人的D-1级员额却没有取消,而被用来为政策和对外关系司之下的全球环境公民顾问提供员额。该员额的现在人员驻住在墨西哥,向执行主任负责。在这个情况下,工作组只能认为这些改变是根据行政决定作出的,可是其背后的意图却不清楚。

56. 这种种做法都使得责任不清,并且在秘书处工作人员和会员国中造成混淆。工作组征求了常驻代表委员会各成员的意见,这些代表对于他们未能及时取得明确而可靠的信息,以协助他们履行立法责任的情况表示关切。

### 概览

57. 秘书处的组织安排缺乏明确性和透明度的情况也发生在方案预算本身。工作组无法从提交给立法机关的任何一份文件中找到关于各次级方案的活动及与其相应的资源的全面说明。双边安排和信托基金提供的数量不少的资源方面,尤其如此。此外,工作组注意到,尽管为方案规划、监测、评价和经费管理提供了大量资源,可是在任何预算文件中都没有反映出这些活动。

58. 工作组认为,这种情况显示环境规划署没有承担其作为环境行动的协调者和推动者的全球责任。这也使各会员国无法整体地审议该秘书处所提议的活动和要求的资源。在这方面,工作队还注意到,在执行方面,没有任何一份文件能够在某一个预算周期内说明环境规划署的整个执行情况和成绩。秘书长就环境规划署的方案成绩提出的报告(见A/51/128和Add.1)并不能为环境规划署所执行的各项活动提供一个全面的说明。这个报告也没有为从事这些活动的工作月数提供可靠说明。

### 集体指导的机制

59. 与此有关的一个组织问题就是在管理环境规划署的工作方案方面为执行主任提供集体指导的内部工具。这些工具中最重要的就是管理理事会,执行委员会、

方案协调委员会和项目核可小组。

60. 管理理事会是一个高级的决策论坛,负责所有重要的政策、方案和资源分配的决定。虽然这个理事会自1994年以来开始开会,可是它的工作目标是在1996年第2号行政指令中才加以说明的。他们开会的目的是为了确​​保环境规划署在达到履行其职责所需的成果方面具有一个战略方向、管理思想、管理制度、资源和基础设施。理事会预定每年开会四次,由执行主任担任主席。它的成员包括20名官员,其中包括副执行主任、区域主任、行政协调员、助理执行主任和其他主任。

61. 执行委员会负责在管理理事会制订的政策框架和方向的范围每周为环境规划署提供指导。委员会的10名成员也是理事会的成员。

62. 方案协调委员会于1996年3月设立,其目的是考虑到理事会、管理委员会和执行委员会的决定,促进、监测和确保执行协调的综合方案。该委员会由常务主任担任主席,成员包括十三名官员,其中六名也是管理委员会和执行委员会的成员。该委员会预订每月举行两次以上会议,地点在环境规划署总部。

63. 项目核准组于1995年10月设立,取代早先于1994年3月设立的项目审查委员会。该组由副执行主任担任主席,成员包括三名协助执行主任基金管理处处长及整体规划和责任处处长。该组负责确保项目在技术、财务和政治上没有问题,能够达到拟议的结果,符合环境规划署的任务规定和核可的工作方案,并与各次级方案下其他项目相结合。

64. 为了解集体指导机制,工作组检查了管理委员会、执行委员会、方案协调委员会和项目核准组的职权范围、组成和会议记录。检查结果显示,这四个委员会的职能重叠之处甚多。现有的机制极为烦琐,耗去许多高级干事的大量时间。更重要的是,因为它通过无数层级作出决策,使得责任分散。因此,该系统未显得特别有效率或有效用。

65. 例如,管理委员会每年四次将各地点环境规划署秘书处高级官员召集在一起,举行为期数日的会议。对工作组取得的会议记录进行审查,结果显示讨论中极大

部分集中在向与会者简报执行主任的活动及包括财政情况在内的关于最新发展现状的一般资料。考虑到委员会每次会议花去大笔旅费,必须讨论钱是否花得值得的问题。工作组注意到,公约秘书处未获邀参加管理委员会。这项遗漏支持了工作组早先的看法,即环境规划署秘书处显然并未努力理顺其与各公约的关系以此作为促进环境规划署在环境领域的全球议程的工具。

66. 管理委员会的工作应更侧重政策问题,包括方案优先次序和资源划拨。此外,如果委员会想要在拟订一项连贯的战略方向方面发挥作用,最好让各项公约充分参与这项进程中。然后,可将委员会的会议限制在一年两次内,除非新出现的问题要求对现行的政策或战略重新审议。

67. 议程和澄清和说明各项目所需的文件应在会前发给所有与会者,并征求他们的意见,以供在委员会会议期间讨论。执行主任根据委员会会议上表示的意见及就一些问题达成的协商一致意见,决定将采取的最佳行动,并将决定告知所有与会者,同时向被指派就具体决定采取行动并就此向执行主任报告的个人,清楚说明其应负的责任。

68. 这一办法使得没有必要设立一个执行委员会,每周开会,就委员会作出的决定采取后续行动。除五个区域办事处主任以外,该委员会基本上由管理委员会所有成员组成,设立该委员会的理由委实让人难以了解。

69. 同样地,方案协调委员会每月开会两次,以监测和确保执行一项协调的工作方案,其实际意义也令人怀疑。犹有甚者,其成员可由候补人员代表,还期望外调成员通过电话会谈参与委员会的讨论。工作组认为,监测和协调职能是管理人员的责任。因此,应将其作为一个组织单位内部监督机制的部分责任。不能使这些职能沦为某一委员会的讨论而已。

70. 如果考虑到环境规划署的工作方案大部分包括属于项目核准组权限内的项目,方案协调委员会的实际意义更是一个问题。项目核准组的任务是协调各项目,并将它们与各次级方案相结合。

#### 四、方案拟订和管理

##### 方案和项目设计

71. 在工作组访问时,环境规划署正在减少其工作方案,以使其与现有的资源相符合。1996-1997年工作方案原定为10 500万美元,随后减为9 000万美元,当时正在订正减至6 250万美元。这种情形实在无法让该组织提出一项关于拟订、阐明和评价方案及项目的有条理的说明。

72. 目前的管理人员在1992年接手时存在的12个主要方案业在经过一些中间步骤后被减至五个领域,这五个领域各有一名执行协调员。这项行动旨在促进协调和互惠,并修改环境规划署是由12个分离的封地组成而其间并无充分协同的这种形象。所要进行的协调的确切性质并不都很清楚,如前所述,在有些情形下,执行协调员这个名称似乎只是为了给他一个D-2职能,而不是显示任职者所进行的协调在科学、技术或管理问题方面的复杂性。

73. 环境规划署理事会第十八届会议核可了1996-1997年方案<sup>4</sup> 它包括由环境基金这一环境规划署管理的自愿捐款基金提供的资源。一份记述环境规划署大部分但并非全部活动的广泛详尽文件对这项工作方案作了叙述。

74. 1995年,理事会核准了拨款给环境规划署管理人员提议的各优先领域在其随后的方案缩减中,环境规划署管理部门用分配给各优先领域的百分比份额来决定各领域应削减多少。

75. 应注意到环境规划署内把任何事都项目化的做法。一旦工作方案获理事会核可,接着便将其细分为项目部分,并进行内部评估与核可。这方面涉及各业务单位的大量工作。在许多情形下,这类努力可能是必要的或至少是符合成本效益的,因为举例而言,如果活动将由外部来源筹资,它们会要求极透明、谨慎的项目准备工作。

---

<sup>4</sup> 《大会正式记录,第五十届会议,补编第25号》(A/50/25),附件,决定18/40。

不过,就环境规划署秘书处的年年大致重复没有变动的经常职能而言,理事会核准工作方案应足以让环境规划署进行活动,不需要再花力气、花时间在把活动变为项目。

76. 1995年评价报告草稿提及469个“活的”项目。即使它处的经验指出,其中许多项目实质上已经完成,只是尚未从电脑中清除,这仍是管理上的一大负担。工作组获悉,作为正在进行中的“中期审查”一部分的“方案缩减”行动,预期会把“项目”数减至刚超过100个。这一良好的管理行动应有助于使管理人员更有可能开始负责在其各自范围内的活动。

#### 方案和项目监测

77. 环境规划署这个过去二十年来在发展旨在监测全球环境的系体方面发挥重要作用的组织,却无看得出的内部系统来监测其项目或方案所取得的实质性进展和产生的结果,这是矛盾的。

78. 有一个向基金管理处报告开支和执行情况的系统,个别管理员也关注到使各项目的内额和支出不超出项目范围的问题,且备有关于这方面的资料。但是,工作队未找到任何系统得以让任何职级的个别管理员比照既定目标以确定作出实质性进展。如果管理人员不知道实际达成了什么,他们或负责监督的人就难以知道执行结果是否符合期望,而如果不符合,也难以就其采取何种行动。

79. 项目核准组的会议记录提供了支持这项假设的证据。这些记录显示,评估的重点是放在确保文件与所需经费符合,而较不放在为管理人员提供为其任务相称的明确目标、产出和资源,以及一个达成结果的工作计划及一个向其报告进展情况的系统。确保方案和项目执行情况更好的第一个步骤是要有一个具有以下特质的评价过程:奖赏实质上设计完好的提案,管理上尽可能的简单直接,以及提供可节省管理人员时间的简单报告结果的方式。

80. 数名管理人员声称,由于过度参与执行,再无余力花在着眼于质量的正式系

统。这种论点是代表了技术人员的看法,即他们知道何时一个方案是否运作良好,不需要根据独立标准和水准基点浪费时间和精力来检查朝向结果的进展情况,或向外部观察人员展示这类进展。

### 能力建设

81. 环境规划署指出的它一直积极进行的一个领域是能力建设。对这个主题检查后发现,该组织内对能力建设并无一致的、清楚界定的了解。经面谈的人多数提及的某种培训。到目前为止还没有一个关于到底建立了何种环境能力的令人注意的审查、估计或评价。

82. 对这个判断的部分例外是环境法方案。另外,根据地在巴黎的工业方案似乎作出了一些系统化的尝试,尽管仍有许多待做的事。不过,如果环境规划署希望继续在能力建设领域内运作,必须界定何谓其所指具体领域内的能力(例如:环境法、管理环境资料网等)并提出达到此项能力的一揽子办法,并制订一些成功的明确指标。1995年12月20日大会第50/120号决议和1996年7月26日经济及社会理事会第96/42号决议吁请联合国发展系统使能力建设概念业务化,同时增强能力建设的持续能力,以使环境规划署响应全系统的需求。

### 五、监督与内部控制的机制

83. 在方案拟订、执行、协调与成果评估各级的方案监督方面,现有的工具显示有过份分散的迹象。环境规划署内有不同的中心负责方案监督。因此,管理主任要负责统合环境规划署的方案编制与整体监督工作。方案协调委员会也从事协调与监督工作。同时,执行协调员从事协调学科间性质的活动。最后,整体规划和责任处(整规责任处)是在方案支助事务司下作业,也从事有关方案规划和监督执行的活动。此外,整规责任处还要负责评价项目与次级方案。

84. 假设上述各责任中心之间存在密切的合作,但事实上由于环境规划署的组

织结构中没有负责方案监督的中心,使执行主任没有基本的管理工具协助她/他行使其行政职能。这也构成对拟订明确的政策以分拨资源处理优先事项的障碍。

85. 工作组审查了整规责任处作为方案协调和监督的工具的作用。该处的职权范围是1994年确立的,包括推动着重成果的方案规划,设计和管理一套监督进度和衡量成绩、报告及评价的协调系统。该处由一名D-1级领导,在方案支助事务司下工作。它包含十个专业员额和九个一般事务员额,分成四个股,即,战略规划、方案和预算股,责任、监督和报告股,项目设计和评价股,和系统发展与行政股。

86. 工作组的调查结果显示,1994年设立整规责任处时所预期的中央管理作用在1995年已急剧消失。通过将整规责任处置于方案支助事务司之下,减轻了它的责任。而它本来的设计是直接向执行主任报告的。因此,该处的作用便限于拟订进程,担任协助者的角色,很少或全不涉及实质工作了。工作组的意见是,这种情况主要是由于环境规划署的管理没有对把监督作为管理工具来执行。

87. 正如我们早先提到的,原本预期整规责任处的许多领导和协调的职能都被归到环境规划署秘书处的其他责任中心去了。结果,分派给整规责任处的职权范围内的责任便必须在缺乏必要权力的情况下执行。再加上1996年废除战略规划、方案拟订和预算编制股,使该处的能力更形削弱,上述情况的影响在监督执行及评价方面便显得十分突出。

88. 监督工作被视为仅是向秘书长方案执行情况两年期报告提供材料的相当机械性的报告机制。因此,整规责任处并没有严格审查它所收到的各部门提出的文件。它只要求这些文件符合方案执行情况报告的格式,而对内容不作任何评估或分析。

89. 工作组审查了1994-1995两年期期间据报告已执行的许多活动后,不能不得到的印象是,比对拟订的方案报告对审议期间环境规划署工作人员的实际已经执行的部分作了使人误导的描述。根据报告,已经执行的大量活动或为环境规划署与其伙伴共同执行,或全属其伙伴及其他组织执行,它们模糊了真实情况。事实上,在方

案拟订阶段,或者在后来的报告阶段,经常都没有明确界定许多活动最终的执行责任。

90. 使用资源的报告也呈现上述这种含糊不清的情况。工作组发现据报执行各项活动所用的工作月数常常不是少数就是多数。工作组的调查同样发现,许多情况下,各项活动的执行依赖大量使用顾问。但是在方案执行情况报告中,并未反映出相应的工作月。为了对环境规划署公平起见,必须承认,目前的报告要求并不适合环境规划署提出它所作所为和它所取得的成就相符的报告的努力。

91. 过去两年来,环境规划署秘书处的行政和财务管理一直是一系列内部和外部审计的主题。审计委员会在一项提交大会的报告<sup>5</sup>中,就若干管理与行政问题提出了一系列的意见。这些问题有许多正与工作组的调查结果相吻合。工作组获悉了环境管理当局针对审计委员会建议所提的倡议。工作组认为,这些倡议大多数仍在意向声明阶段,需要将其转化为具体成果。

## 六、项目、方案和体制评价

92. 相较于大多数的其他联合国实体,环境规划署的评价结构是较弱的。这是它的人员编制水平、其地点和任务规定造成的。评价职能似乎从来不是环境规划署业务或战略管理的重要功能。

93. 目前有一名专业人员,是整体规划和责任的人员,安置在方案支助事务司内。在这以前,评价职能是归属于执行主任办公室。现在整体规划和责任处评价办公室要作各种工作,有些是将项目与方案提案进入作业流程,即,参与项目拟订和评估进程的工作。它还企图打算经由一份年度评价报告来评估环境规划署的总体成就。

---

<sup>5</sup> 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第57号》(A/51/5/Add.6)。



94. 尽管认识到这一安排的某些组成部分是符合联合检查组的建议的,但截至目前的执行情况似乎不算理想。整体规划责任处过去四年的评价工作很少或完全没有加强环境规划署中内部反省的过程,也似乎从没有被要求这样作过。其工作较多涉及的是评估过程和评价进行中的方案与项目。

95. 某些其他联合国机构的经验是,一个评价单位在开头几年可能必须参与建立适当的项目和方案筹备进程,并参与建立一套方案及项目的监督及评价制度。不过,一旦项目和方案以及监督和评价制度已经建立,并移交业务单位管理,评价办公室便可转而注意战略、政策和全面业务效力的问题。如果环境规划署五年以前即有这种职能,能参照变动中的任务规定和情况,审查其战略及经验,它便可能使自己处于较好的地位来应付今日的危机。

96. 在环境规划署资源稀少的情况下,必须要更战略地使用评价。设计监督和评价业务活动的制度的责任应仍然是一项评价职能,但业务单位应监督和评价其所负责的活动。这样作便需要每个重大方案或活动本身都有明确指标和直截了当而简明的进度指示数并且从一开始便使用。

97. 这种指标和指示数将协助管理者负责在活动进行中透明地表现出该活动的有效性。评价职能将侧重环境规划署支助的具体主要活动的影响以及战略和政策问题。为保持必要程度的客观性,最好将整体规划与评价的职能同方案支助职能分开。

98. 工作组注意到,作为整规责任处工作计划的一部分,且定于1995年评价的共计37个项目中,只有17个项目已经着手进行。所提出的理由是财政拮据限制了雇请顾问。虽然财政拮据可能是造成执行项目不足的理由,但是目前的情况可以引证工作组的意见,即管理当局认为并利用评价作为工具,说明活动的选择以确保责任交代且以之当作业务管理的指引的作法,值得推敲是颇堪质疑的。

99. 工作组注意到,整规责任处在方案规划进程中采用业绩指示数的概念所作的努力。因此,1996-1997两年期方案预算在每一个次级方案下均列出了即将达到的

成果和核查这些成果的相应指示数。工作组赞扬这一初步的努力。

100. 但是,许多管理者并没有充分参与设想由他们管理的指标的界定和拟订工作。当执行项目时,他们却没有使用目标管理。如果今后所有的管理人员都能充分参与制订这些业绩指示数,使它们保持简洁了当,并且确实使用它们作为业绩的管理及其后评估的依据,他们就能扭转工作方案的方向着重面向必要的成果。

101. 环境规划署控制财政的机制是由两个责任中心负责执行的。首先,如前所述,方案支助事务司是一个执行办公室,管理环境规划署的环境基金和信托基金。其次,联合国内罗毕办事处对于如何利用该组织的资源基本上有很少或没有控制职能,但是可以通过管理所有的人事问题,包括管理利用环境规划署基金设立的员额来施加一些控制。

102. 因此,合理的结论应该是,方案支助事务司是负责管理和控制环境规划署的财政资源的主要中心。该司还负责基金的核证工作,包括监测基金的有效利用,以及研订和执行明确的行政和财政程序及准则,促使环境规划署和内罗毕办事处之间进行有效协调。

### 顾问的使用

103. 提供给工作组的数字表明,1994-1995两年期支付的顾问费总额约为700万美元。因此,工作组认为必须审查这一段期间和1996年上半年签订合同的大批顾问。这种审查得出的结果说明在控制机制方面有很大的弱点。

104. 有些案例在特别服务协定中没有具体列明顾问费数额。其他案例表明,特别服务协定所列的费用就所提供的服务来看,似乎高得不成比例。此外,工作组还发现一些案例,顾问的工作范围没有提供要求他所做工作的足够资料,也未规定完成工作的截止日期。

105. 总而言之,工作组很难获取审查有关对顾问的雇佣进行管理控制的效率所需的全部资料。管理部门无法提供大部分基本资料。有若干案例,无法提供特别服

务协定,或只是提供一份修订版而不是提供原版。其他案例表示,特别服务协定未列入顾问的工作范围,或所提文件的标题与特别服务协定所列者不符。在这些情况下,工作组便无法评估所要提供的服务的性质或是否提供了服务。

106. 在少数几个案例中,工作组无法确定提供审查的文件是否真是顾问编写的。有一个特殊的案例,在提供给工作组的文件上的手写姓名与所附的特别服务协定上面的姓名不符。工作组遇到一些案例,管理部门无法提出顾问报告,虽然在顾问的工作范围中指定要提供这类报告。

107. 关于方案和财政控制的问题,工作组在行政做法方面发现一些异常现象,说明在资源管理上存在缺点,并且在说明所采行动方面缺乏透明度。这种情况表现在间接费用的使用的累计资源;过度依赖高薪顾问;在任用和升级委员会公布出缺声明或进行审查以前即行填补空缺;将工作人员从一个职务调至完全不同的职务,却不按规定提供分类职务说明。工作组注意到在利用间接费用资源方面缺乏标准或准则。因此,各公约秘书处有一些管理人员对于他们收到的支助比所需要的以及由它们的活动产生的和归还环境规划署的间接费用资源要少表示关切。

108. 工作组还注意到特别服务协定给予提供顾问服务的个人的薪金数额缺乏准则或参照基准。有些案例,根据不同的特别服务协定和通过一系列委派来雇用顾问。其他一些案例表明,这些顾问提供的服务是基本的管理职务,它属于秘书处资深工作人员的责任范围。

109. 工作组在一个特别的案例中注意到有一名根据公司合同聘任的顾问担负代表的职务,对环境规划署的活动握有广泛的权威。工作组获悉,有关的方案管理员发现很难使他所负的责任同顾问的责任相调和,因而决定辞职。虽然由于工作组关于服务效果的完整资料,因而不能就它们注意到的每个案例的是非曲直提出意见,但是,工作组对于在决定这类顾问服务的薪金数额方面(超过150 000美元)缺乏标准感到关切。看来似乎不是根据任务的复杂程度与执行任务所需具备的技术和经验相比较来作出决定的。

110. 甄选顾问和决定薪金缺乏标准这个问题在经费的支付要经由很多位核证和核准官员批准的情形下显得特别重要。事实上,环境规划署有53名核证干事,25名核准干事,他们从433个不同的帐户核准付款。虽然由于环境规划署的业务权利下放,因此必须这样作。但是仍然有必要制订某种准则和标准来协助官员作出判断,同时确保一致性,让管理部门有一个参照基准,以便监测是否遵守或偏离了这些标准。

111. 支付经费的控制机制存在缺点也出现在差旅方面。有一个案例,一位资深管理员在受雇于环境规划署的头15个月内便出差外出达225个工作日(即超过80%的时间)。虽然工作组不质疑有需要经常出差以履行某些责任,但是,一位主任长期不在工作地点会引起两个问题,一个是管理问题,另一个是最佳利用资源的问题。对于这个特殊的案例,采用特别服务协定形式的安排可能更为适当。

112. 关于填补空缺的问题,得到的资料表明,截至1996年9月18日,大约有20名工作人员未经任用和升级委员会审查和批准。这些现任人员的职等从P-2至D-1不等。向工作组提供的资料还表明,在填补某些空缺时未进行平行审查。工作组指出,有些案例很难确定按照职务说明委派一名较高职等人员是否合理,也很难确定现任人员是否可以满足该职位的要求。

113. 上述情况反映出环境规划署内部总的工作环境。特别是缺乏透明度,稀少资源得不到适当管理,再加上遇到严重的财政危机,最终会在本两年期结束以前影响到大批工作人员的职业。管理部门未能明显看出工作人员与管理部门的关系和内部的协商程序是争取全体工作人员的支持和理解以应付本组织面临的挑战的一个重要因素,使得情况更加严重。

114. 工作组注意到联合咨询委员会在1996年头10个月只举行了两次会议。它还注意到工作人员代表在1996年3月致函管理部门,其中提出了一些基本问题,并对裁判员表示关切,在5个多月以后,即1996年9月得到了答复。

115. 关于任用和升级机制,工作组注意到任用和升级委员会主席不了解或以前未接触过联合国的任用和升级程序或政策。事实上,在该工作人员被委派担任主席

时,他冈在3个月以前进入联合国组织服务。工作组还注意到,管理部门自行决定平行调动事宜而未将案例交由任用和升级委员会处理。1996年秋季,在环境规划署工作人员协会主席同行政部门长达3个月的信函往来以后,这个情况已得到纠正。在这个期间,有4个平行调动的案例是通过管理部门的决定执行的即未按规定的程序办事。

116. 工作组认为,管理部门不重视联合协商机制的作用,以及缺少关于影响工作人员的重要问题的资料,是造成环境规划署秘书处弥漫着不安情绪和不信任气氛的重大原因。。

117. 环境规划署的普遍看法是,该组织关于利用财政和人力资源的决定是由执行主任信任的一小撮人关起门来作出的,而这些人不一定是秘书处的人。工作组没有发现有力的反证。在谈到环境规划署管理部门与内罗毕办事处人力资源处之间进行强制磋商时,令人感到特别忧心。工作组认为,人事处很晚才有限度地参与处理有关委派、调派和升级的问题,在某种程度上应为观察到的许多异常现象负责。

### 监察员股

118. 虽然情形如上所述,但是仍然应当嘉奖环境规划署的资深管理人员主动提出建立的监察员股。这个单位有两个专业人员,一个由环境规划署付费,另一个由联合国人类住区/生境中心付费。看来他们似乎可以响应工作人员的真实需要,并对防止过去4年来吉吉里综合建筑的工作人员士气继续低落作出了一些贡献。

## 七、联合国内罗毕办事处

119. 工作组要处理的最后一个问题是内罗毕办事处及其作为向联合国环境规划署和生境中心以及在内罗毕的其他联合国组织提供行政服务的责任的问题。当记得秘书长在1994年8月就联合国秘书处的结构调整问题向大会提出了报告(A/49/336),

他呼吁加强联合国在内罗毕的存在,其中除其他事项外,特别是通过将环境规划署和生境中心的行政事务处和联合国内罗毕共同事务处合并为一个办事处,即联合国内罗毕办事处。其后,联合国1996-1997两年期方案概算定内罗毕办事处为一个单独的预算款次(第26H款),<sup>6</sup>由从环境规划署、生境中心和共同事务处的预算款次转来的资源提供经费。因此,内罗毕办事处的设立从1996年1月1日起生效,内罗毕于是成为第三个有这种办事处的工作地点,其他两个地点为日内瓦和维也纳。

120. 内罗毕办事处负责的行政事务范围包括人力资源管理、财政、会议事务、电子服务(涵盖电子数据处理、电脑网络和通讯)和一般支助事务;后者包括合同和采购、旅行和运输、房地管理、警卫、登记、邮务和电话等方面。不过,环境规划署和生境中心保留了一些行政性质的职能。因此,两个组织继续负责编列其资源的预算。为了履行这些责任,环境规划署和生境中心设有本身的预算股,以及核证干事核准资金的使用。在环境规划署,方案支助事务司负责编列预算并且作为与内罗毕办事处联系的主要中心。

121. 内罗毕办事处的员额配置表共有328名工作人员,其中100个为专业人员员额,218个为一般事务人员员额。在这些员额中,68%的经费由预算外资源提供,主要来自环境规划署。应予指出,在内罗毕办事处设立之前,环境规划署、生境中心和联合国内罗毕共同事务处各有单独的行政事务处,它们共有387个员额。相差59个员额,占15%,这是内罗毕办事处设立所带来的主要节约。

122. 工作组在审查联合国内罗毕办事处时企图确定该处向其所服务的组织提供有效服务的能力。工作组注意到,内罗毕办事处自从展开业务以来一直面对许多困难。造成这些困难的原因部分应归咎于这个新办事处设立和取得经费的方式,另外也应归咎于其所服务的组织、特别是环境规划署对内罗毕办事处在各个领域的责任有不正确的理解。

---

<sup>6</sup> 《大会正式记录,第五十届会议,补编第6号》(A/50/6/Rev.1)。

123. 首先,在依据工作人员的数量和质量来确定几个重要领域中所需的适当职能混合中,为合并组成内罗毕办事处的三个单独组成部分而进行的裁减员额工作似乎没有依照工作流程和工作量分析进行,似乎也没有参照维也纳办事处和日内瓦办事处的经验。此外,设立内罗毕办事处的决定是在1994年底作出的,因此理应有充分的筹备时间规划将业务转移到新办事处的工作。但是,工作组注意到在人事、财政和电讯方面还要克服许多弱点和确定内罗毕办事处与其所服务的组织之间的职能联系和责任制度。

124. 工作组注意到,联合国内罗毕办事处主管的人事和财政责任与担任内罗毕办事处主管的环境规划署执行主任的人事和财政责任以及在人事和财政领域获得联合国总部授权的生境中心执行主任之间的权责并没有明确的划分。工作组也注意到人力资源处主管的职位于1996年8月确定,当时内罗毕办事处已设立了7个月。此外,内罗毕办事处主管的职位在前任(D-1)离职后一直由一个较低职等(P-5)的人员担任。财政资源管理处主管的员额则仍然出缺。其职能目前由一个已超出退休年龄一年多的工作人员担任。

125. 工作组认为,由于上述的情况,延迟了将内罗毕办事处各办事处合并为一个可以克服因员额裁减而产生的初步问题并同时能够满足其服务对象的需求的一个一体化办事处的进展。因此,在人事方面,工作组注意到,最近任命的人力资源事务处长作出值得称赞的努力,将关于人事行政,包括安置、征聘、职务分类等方面的规则和程序加以制度化和增订。不过,工作组认为,这种努力能否继续下去,其中最重要的是人事问题的规则和程序能否坚持下去的问题大大取决于内罗毕办事处各部门主管是否支持和信守这个程序。

126. 在财政方面存在着各种问题,如果任其继续下去,必定会进一步破坏该处的职能。首先,如上面所述,财政资源管理事务的责任是通过代理安排履行的。而该处从环境规划署和生境中心转来的工作人员,在职能上尚未融入,他们的职责没有加以订正,也没有拟订他们的职务说明。因此,前环境规划署和生境中心的工作人员仍然

负责其各自的前办公室的财政工作。第二,从环境规划署和生境中心转到内罗毕办事处的电脑化薪给和帐户系统完全不同,一个完全以微型电脑为基础,另一个由于设计失误而变得十分慢和笨重。工作组获悉,解决这个问题需要巨大的支出。这种情况无可避免地在财务会计记录方面造成巨大的混乱,加上电脑网络经常中断运作(往往历时几个小时),使情况进一步恶化。这个网络由环境规划署负责。第三,该处的财政工作人员分布吉吉里综合建筑各处,造成了联系和监督的困难。

127. 关于会议事务处,工作组获悉,自从内罗毕办事处设立以来,生境中心没有向会议事务处作出贡献,该中心继续依赖其本身的翻译员以及联合国总部和日内瓦办事处的会议服务。工作组并获悉,鉴于环境规划署严重的财政危机,后者决定大量减少会议事务处由环境基金供资的员额数目。

128. 因此,从1997年1月1日起,环境规划署向会议事务处提供的专业人员员额将从20个减至两个,一般事务人员员额将从27个减至5个。工作组得知,目前正提出各用户分摊会议服务费用的新方法,以确保能够提供充分的服务,并且公平分摊费用。这些提议虽然值得制订,但能否成功执行则视乎用户组织、特别是生境中心1996-1997年方案预算是否有充分的预算经费而定。不过,长远说来,内罗毕办事处会议事务处的存在理由最后要视向用户提供服务的成本效益而定。

129. 内罗毕办事处内一些核心管理员额由自愿基金提供经费,使上述的业务问题进一步恶化。工作组认为,办事处目前正努力申明自己是一个向用户提供高质量服务和监督人事和财政事项规则和条例的机构,由自愿基金提供经费的做法不会使该处稳定或给予该处充分的权威。

130. 除此之外,工作组注意到在电信领域有一些责任重叠。因此,虽然部分电信服务(声音邮件、传真、电传和电报)由内罗毕办事处提供给其服务对象,但其他电信服务(隶属“信使”项目)则由环境规划署负责,该署也负责维持和发展该项目的基础设施。



131. 环境规划署理事会在其第17/38号决定<sup>7</sup>第7段“核可执行主任提议由她事先同肯尼亚政府作充分咨商取得同意后,考虑到既有的电信设施,与“信使”项目的参加者完成签订协议的工作,以迅速实施这个项目”;理事会接受欧洲航天局所赠的一个卫星通讯系统设施,包括16个地面站和必要的软件,估计价值为1 200万美元。它的用途是向环境规划署提供在全球范围内收发大量与其监测环境的职能有关的数据的能力。我们也得到非正式的说明,表示这个系统的目的是克服与环境规划署的地点有关的通讯困难。

132. 在工作组视察时,内罗毕环境规划署场地内已安装了两具大型的抛物面卫星天线,并已可开始运作。已就北京和圣约瑟(哥斯达黎加)的地面站达成了协定。多数地面站均将于1996年底或1997年初安装。从1996年4月开始租用卫星,到1997年2月环境规划署已为这些租约支付263 000美元。不过,到1996年12月,这一系统尚未开始运用,主要是由于尚未与东道国有关当局完成必要的法律和行政手续。应当指出,监督厅副秘书长在内罗毕停留期间曾与肯尼亚政府高级官员会面,讨论需要及早就此事作出决定。

133. 后来在联合国总部同负责此种问题的人员讨论后显示,环境规划署系统和联合国采用的系统之间有不相容的方面,但环境规划署和联合国电子服务司之间也在进行广泛的讨论,以期找出建设性的和符合成本效益的解决办法。在此还应当指出,首先,通讯技术的改变极为迅速,以致重大系统的规划极为困难,其次,联合国系统全球“主干系统”的计划是在技术改变和预算缩减的情况下制定的。目前仍然令人费解的是在要求环境规划理事会核准这项礼物之前为何没有全面解决相容性和东道国政府同意运作的问题。目前迫切需要联合国秘书处和环境规划署的有关各方作出决定,工作组注意到,环境规划署行政当局已采取步骤在1997年2月举行的理事会会议以有力的方式提出这个问题。

<sup>7</sup> 《大会正式记录,第四十八届会议,补编第25号》(A/48/25)。

134. 总而言之,工作组认为,至今内罗毕办事处的各项发展并未显示它在实现设立内罗毕办事处的主要目标方面有任何具体的进展,即加强联合国在内罗毕的工作并向其客户提供优质的服务,而同时大幅节省经费。

135. 环境规划署行政当局在该项目成立阶段所拥有的热情似乎忽然消失殆尽。事实上,工作组并未察觉到环境规划署和生境中心这两个主要用户组织的行政当局致力于内罗毕办事处的成功。在许多方面,内罗毕办事处被视为是事务单位,没有或只有很少的决策权力。这种概念存在的时间越长,内罗毕办事处的影响力就越小,其责任和权力也越受到削弱。

136. 总部的行政和管理事务部应立即注意此事。首先,授予内罗毕办事处的权力应予适当行使,其次,确定内罗毕办事处的工作人员员额以及经费来源是否够其有效执行授予它的职责。在这方面,行政和管理事务部应尽早派遣一名有经验的行政人员前往内罗毕彻底评估内罗毕办事处的现状及维持其活力的各项需求,其职责还包括根据日内瓦办事处和维也纳办事处的经验拟定提高内罗毕办事处绩效的行动计划。

## 八、建议

137. 环境规划署的高级管理人员极需向其利害攸关者澄清其在环境与发展会议后的作用和任务。(SP-96-001-1)。

138. 开发计划署应该把澄清了的作用转变成今后五年的明确行动计划。该计划应该载列可衡量或至少可观察的目标以及适用于每一方案和业务单位的基本进度指标。各级的管理人员进行管理时应该使用这些指标。(SP-96-001-2)。

139. 应立即采取措施把环境规划署在促进、协调和刺激环境行动方面所起的全球作用编制为单一的方案预算文件(SP-96-001-1)。同时,极需设立具有必要权力的方案监督系统,以确保一个综合和全面工作方案的协调和执行。环境规划署的监测和评价系统应该收集有关成绩的必要数据,并及时向各级别的管理人员提供反馈,以

便指导资源的分配和鼓励成绩良好的人。负责这一任务的单位应该直接向执行主任报导。(SP-96-001-3)。

140. 必需加强环境经济学股。(SP-96-001-4)。

141. 应该重新审查各环境公约秘书处与环境规划署之间的关系。履行《21世纪议程》规定的协调秘书处工作的任务也许是环境规划署实现其较大目标的工具。如果这是环境规划署决定担任的职务,它将必须具备所需条件。(SP-96-001-5)。

142. 管理人员应该评价组织结构以便:减少过多的高级官员、使其更符合其工作方案、明确制定每一单位的任务和责任并确保这些任务起互相支持的作用、避免分散资源以及反映出明确的权利范围。(SP-96-001-6)。

143. 应该简化为了集体指导方案和行政问题而设立的许多委员会的工,减少这些委员会的数目以及明确规定各委员会的责任。(SP-96-001-7)。

144. 环境规划署的管理和行政改革需要一个坚决的领导。如果执行主任大部分的时候需要出差,环境规划署总部需要一个具有权力和决心的第二把手实施改革。(SP-96-001-8)。

145. 环境规划署不妨设立一个独立的评价办公室,其向理事会负责的关系和地位类似于监督厅与大会的关系。(SP-96-001-9)。

146. 极为稀少的评价资源应该用于关键的地方:满足责任制度的需要同时澄清有关的问题。(SP-96-001-10)。

147. 环境规划署应该审查其将所有活动变成项目的做法。(SP-96-001-11)。

148. 环境规划署似乎在全球环境融资起非常微少的作用,因此环境规划署应该要求联合国大会在1997年审查环境与发展会议的后续行动时也审查改革全球环境融资各执行机构之间的关系。(SP-96-001-12)。

149. 应该紧急解决信使电信设施的问题。环境规划署和联合国秘书处应该解决联合国和环境规划署系统之间尚未解决的兼容问题,如果该系统无法在不久的将来充分展开成本效率高的业务,就必须向有关方面和立法机构建议应采取的措施。

(SP-96-001-13)。

150. 在审议其协调任务时,环境规划署应该向其利害攸关者指出,有必要考虑协调本组织的任务、资源和能力。(SP-96-001-14)。

151. 应该审查财政权利分散的问题以确保财政方面的连贯性。应该就支付顾问/咨询人员和设立员额的问题制订明确的准则。(SP-96-001-15)。

152. 必须遵守审计委员会的建议并予以应有的优先地位。(SP-96-001-16)。

153. 应该再次审查任用和升级机构的工作及其成员。设立两个委员会,一个负责专业工作人员,另一个负责一般事务职类工作人员是简化这一累赘过程的一个步骤。(SP-96-001-17)。

154. 应该在设立一个工作人员和高级管理人员之间健全的协商过程,以便确保真正合作和互相尊重的精神。(SP-96-001-18)。

155. 应该作出坚决努力使得联合国内罗毕办事处走上正确的道路。这应该包括适当的授权、通过培训增进工作人员的能力以及提供稳定的资源基础以确保机构不断有最起码数量的工作人员。在这一方面采取的第一个步骤是由总部提供紧急援助,派遣一名在联合国共同事务产出的成立和业务方面具有经实践证实的经验的高级行政人员到内罗毕,为期一个月。(SP-96-001-19)。

主管内部监督事务副秘书长

卡尔·帕施克(签名)

