



大 会

Distr.
GENERAL

A/51/829
17 March 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议
议程项目48和116

加强联合国系统

1996-1997两年期方案预算

1997年3月17日
秘书长给大会主席的信

1997年3月17日

我担任秘书长职务后,随即着手对联合国的活动以及进行这些活动的方式开展一次彻底而广泛的审查,以期改造联合国,使其能在国际社会进入第二十一世纪之际,满足各项变化不已的需要。

我现在可以提请各会员国注意我在下面阐述的立即付诸实行的管理和组织性措施。这样做是遵照大会的意愿,因为大会希望会员国与秘书长能够就整顿秘书处的进程保持及时的对话。我不打算以此作为对整个改革进程的全面审查,我希望在7月份完成并向大会提出关于全面审查的报告。

我决心完成改革使会员国对联合国的现实意义和效力恢复信心,并重振工作人员的士气和献身精神。

A. 迄今采取的管理改革措施

我已在秘书处内采取措施以实现这些目标。

首先,我成立了一个政策协调小组以协助我在行政上指导联合国的工作。我是政策协调小组的主席。小组成员包括秘书处内各部厅的主管,以及联合国开发计划署(开发计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国人口基金(人口基金)的主管。政策协调小组有两个目的:确保将整个联合国作为一个综合实体加以管理,并确保秘书长在管理和政策上的决定能有步骤地得益于所有高级方案管理人员的意见。这对于应付联合国面临的日益增加的挑战尤为重要,这些挑战跨越传统的部门和组织界限,必须全面地加以解决。

第二,将所有联合国部厅、基金和计划署划归联合国工作的四大部门--和平与安全、经济和社会事务、发展业务和人道主义事务。已在这些领域设立了执行委员会,每个委员会有指定的召集人,以协助更加协调一致地管理联合国的工作。在这方面,我已决定不再需要指派一名经济和社会发展特别协调员。上述执行委员会具有行政上的决策和协调权力。各召集人将会提请我注意需要我个人作出决定的问题。

这样,约有三十个联合国部厅、基金和计划署以及其他实体按实质而不是按经费来源被归入这四个组别。这样划分的目的是要求每个实体对联合国的总体目标作出更具体的贡献,协助每个实体避免重复,并借助于其他实体的工作和能力来加强这一贡献。人权问题将跨越这四个部门性组别。将性别观点纳入联合国各方案内将是这四个组别的工作的一个重要层面。

为了支持我的改革努力,我任命了一名联合国改革行政协调员,协助我监督在我的权限之内开展的进程的所有方面并就此向我提供意见。行政协调员还主持一个联合国改革指导委员会,其成员包括代表联合国所有活动的高级官员,包括各执行委员会召集人。

虽然大部分改革带来的改变都会在现有财政资源范围内实现,但在若干情况下,有必要借助于特别的外部技术和专业知识,而这将需要预算外经费。因此,我将为此目的设立一个特别信托基金。

目前正在行政和管理事务部(行政管理部)内设立一个管理改革小组,工作重点是推动在联合国各部门的管理改革措施,以它取代效率委员会及其工作组。管理改革小组将由每个部、基金和计划署设立的改革小组加以补充,以协助在每一个联合国实体内推行内部改革。行政管理部的管理改革小组与其他改革小组一起将构成一个行政协调员和指导委员会均能依靠的网络。我不久将向你提出另一份报告,阐述效率进程的现况和这些管理改革的现况。

设立上述机制的总目标是使所有联合国实体继续不断地参与改革所提出的挑战,并找出行动的明确核心,从而组织和加快改革进程。

B. 双轨改革进程

现在正沿着两个轨道执行改革议程。第一条轨道是在我的权力范围内立刻可以采取的管理倡议和作出的决定。第二条轨道是制订一个较长期的改革方案,内容包括:(a)今后在我的权力范围内采取的措施,包括我认为须与会员国先行协商并在它

们的指导下采取的措施；(b) 我就一些较基本的问题提出的只能由会员国作出决定的建议。

在制订我的计划时，我审慎地考虑到由于各会员国在大会及其相关工作组的讨论而现在可以利用的大量知识和分析结果。我也考虑到国家集团和个别国家的提议、独立委员会和其他机关所提的建议以及内部监督事务厅、联合检查组和审计委员会编写的宝贵报告所提的建议。

C. 管理改革的进一步措施

将行政资源转移到各方案

经常预算中估计高达38%的资源用于行政和其他非方案费用。这一数字包括了行政管理部的预算、财政和人事部分、会议事务的行政支助费用、新闻活动和其他方案支助费用。我相信这一数字实在过高，会员国将乐于见到将资源重新分配给方案领域。在这方面，会员国明确表示所节省的资源应当供发展活动之用。因此，我预期以这项原则指导重新分配的进程。

我的管理改组工作的一个主要方面是授权方案管理人员就各自主管领域果断行事，减少中央行政的层次。这意味着须对有关财务和行政细则和条例进行审查和精简。简言之，我打算将责任和权力下放，同时坚持全面责任制。联合国内信息技术应用日增，行政过程的简化和加速，都为这种权力下放提供了方便。目的是确确实实地减少用于行政的资源。

为了达成这项目标，联合国各部门必须作出大量努力，精简各种程序，在各部与行政管理部之间安排分配资源和工作人员，酌情合并和(或)外包，将行政管理部改为管理事务部，为了执行这项工作各个部厅以及各会员国和政府间机构必须充分参与和合作。此外，也必须就重新分配资金给各方案的实际方式，与会员国协商并达成协议。

我已下令编制这样的计划提交各会员国，到2001年将经常预算中用于行政和其

他非方案费用的资源削减至少三分之一,而我将竭尽一切努力作进一步削减。

经济和社会领域各部的合并

我自担任秘书长以来,一直强调促进发展仍应是联合国的核心任务,联合国在经济和社会领域的工作必须加强。

目前,发展活动主要由下列机构执行:政策协调和可持续发展部、经济及社会资料和政策分析部和发展支助和管理事务部;联合国贸易和发展会议;联合国环境规划署;联合国人类住区中心(生境);五个区域委员会;四个基金和计划署以及项目事务厅。贸发会议最近进行了全面改组,各区域委员会正在进行广泛审查,各基金和计划署已进行大规模改革,而会员国继续密切注意它们的业务,以期推动所有这些活动的进一步整合。

秘书处在整合对有关的政府间机构的实务支助方面可发挥重要作用,但这项任务目前分散给上述的联合国总部三个部。

我相信整合对政策拟订、分析和规范职能的支助以及有关的技术合作活动将有助于加强总部可以利用的必要临界质量,以进行联合国在这方面不可或缺的工作,并加强秘书处的整体效率。整合也将便利联合国内各部门以及联合国系统其他组织的经济及社会工作的进一步合理化。我预期合并将导致行政开支的大量节省。因此,协调发展部、经社分析部和发展支管部将合并为一个部。发展支管部的一些职能和活动将重新分配。新的机构将保留关于经济社会数据收集和分析的独特能力,把政策分析能力和政策协调能力合并,加强在可持续发展、社会发展和提高妇女地位等主要领域的支助,同时考虑到大幅提高对联合国在经济及社会领域的政府间过程的实务支助的重要性。新的秘书处安排应有助于增强对非洲发展、南南合作以及小岛屿发展中国家的可持续发展的支助。

对政府间过程提供服务的精简和加强

改革工作的一个优先事项应当是加强秘书处向各政府间机构提供技术支助服务

的一致性,素质和效率。在这方面,有必要精简和加强对政府间进程的技术支助。这方面的职能特别包括对大会及其主要和附属机构的技术支助、对经济及社会理事会和在经济和社会领域的其他政府间机构的类似支助以及会议事务机构的职能。我相信将这些活动并入一个部将显著加强秘书处向会员国提供有效和综合的技术支助服务的能力,同时也可以节省大量行政开支。

因此,我打算设立一个大会事务和会议事务部,将目前由政治事务部、协调发展部和会议事务厅提供的对大会、经社理事会及其附属机构的主要技术支助服务合并。新设的这个部将领导确立秘书处会议事务工作的新方法,按照关于素质和及时性的明确规范和标准,对工作表现承担更大的责任,并且在调动资源以作出迅速反应方面有更大的灵活性。虽然合并是实现高成本效益的重要方法,有些职能却必须下放到能够更加合算地执行的地方。翻译、印刷和出版物就是一些具体的例子。

调整新闻工作的方向

我们必须保证联合国活动的报道更生动有力,目的更加清楚而且效果更好。为此,我认为联合国新闻能力的彻底改组是当务之急。将按照已提出的政府间建议对这些服务进行改组。不过,执行这些建议的行动未能跟上问题需要迫切解决的步伐。有必要采取进一步的行动。

新闻工作方向的调整,旨在达成三大效果。第一,利用最新的媒介技术和方法使将来联合国新闻活动适合向传播媒介、非政府组织和其他转播者提供通讯和扩大服务范围。第二,秘书处的新闻能力将与实务部门的活动更密切联系在一起并且给后者予直接支助。第三,资源将下放并把重点放在国家和区域两级以及更多使用当地资源。为发展中国家提供服务的联合国新闻中心将会并入驻地协调员办事处。我还希望看到由于这些改变,所有想获得新闻报道的会员国都得偿所愿。

为此目的,我打算将现有的新闻部改为通讯和传播媒介厅,并且将开始进行深入审查并同会员国协商。

行政、财政、人事、采购和其他事务的精简和合并

联合国及其基金和计划署有各自不同但相关的行政、财政、人事、采购和其他事务安排。在几个领域还有共同事务安排。将责任转移到最有效的管理层次的原则在经验中已得到印证：在一些仔细界定的领域，合并导致大量节省开支以及其他行政利益。

因此，我决定对整个联合国的现有安排进行仔细审查，以期在能够导致更有效服务的领域扩大共同事务，包括可能设立一个共同事务机构。

联合国在国家一级

会员国已明确表示希望看到作出各项安排确保国家一级联合国的行动整合程度更高，但是同时保持各基金和计划署的特点和独特性。

联合国在国家一级存在的共同目标应是确保最适度地支助各国的能力建设，以便：(a) 协助各国实现各自国家发展目标；(b) 促进一致而协调地执行最近一系列国际会议以及大会决议提出的目标和行动纲领。这要求总部和外地两级都要具备共同理解、政策一致性、协调和合作。

为实现国家一级规划、方案拟订和执行的更高程度的一致性，我已指示采取以下步骤：

首先，应该进一步加强和增进驻地协调员作为我指派的发展合作代表和联合国国别工作队队长的地位。必须毫无保留地确认对外勤业务采取驻地协调员领导下的协同方法。应努力扩大驻地协调员系统内专题小组发挥的作用。专题小组的职能不仅是信息交流的渠道，而且是作出供资决定之前审查方案和项目的机制。各国政府必须懂得，它们是在与一体化的联合国打交道，而不是与由各不相同的部分组成的联合国打交道。

第二,请在某一特定国家开展发展活动的**所有联合国基金和计划署在作为联合国国别工作队队长的驻地协调员领导下联合起来,与有关政府充分协商并在其支持下编制国家一级的共同方案和方案资源框架**。共同的联合国发展援助框架应使联合国在支助国家优先事项方面最大限度地合作。为此,在各方案国家应开发共同数据库。在与该国议定的单一框架文件范围内,各基金和计划署可以保留其显然有别的方案构成部分。

第三,将加强在国家一级建立**共同房地和共同事务安排的努力**。共同驻地将节省的行政费用,使方案国家受惠,并且有助于鼓励形成日常进行协调、合作和协商的习惯。在外地一级实行共同事务安排将会为各项方案节省资源,从而进一步统一目前的采购、人事、财政和行政程序。

第四,我正在请联合国各基金和计划署负责人通过发展业务执行委员会,协助我确保其国别工作人员领导人的人选应使联合国国别工作队成员具备的各种技能符合有关国家确定的联合国国别活动的需要和优先事项。

联合国行为守则

我期望联合国管理人员和工作人员完全致力于追求卓越。这包括遵循最高的行为标准。《行为守则》草案已经拟具。已请工作人员代表尽快审查,以便我能提交大会供其审议。

《行为守则》清楚地列出了对于行为和业绩的期望,并要求联合国工作人员达到《宪章》规定的效率、才干、独立性和忠诚的最高标准。《行为守则》合并和增补了规则,全面规定了业绩责任担当的框架,并为避免实际或明显的利益冲突订立了行为标准,包括要求联合国高级官员公布收入情况。

减少文件

潮水般的文件使秘书处的生产能力和各代表团的吸收能力快要招架不住,大力

阻挡已刻不容缓。仅举一例,即将召开的经济及社会理事会实质性会议为期20个工作日,据估计,理事会将收到2 874页文件供其审议(平均每天140页)。

因此,我确定了不迟于1998年年底实现秘书处产出文件减少25%的目标。我将审查精简报告办法的各种方案,近期向会员国提出减少文件和消除不必要文书工作的进一步建议。

D. 经常预算和工作人员数量

经常预算

上述行动适当时将会在联合国经常预算的结构和内容中得到反映。在这方面,可以回顾,1994年以来经常预算名义增长率一直为零。1994-1995两年期经常预算拨款26.08亿美元。1996-1997两年期预算现期经费为26.03亿美元。实际资源节减2.1亿美元,其中部分为通货膨胀和外汇波动造成的产出成本抵销,结果总共节减了500万美元。

至于1998-1999两年期,大会已核准24.8亿美元的预算纲要,其依据是1996-1997两年期预算最近审议中使用的相同的价格水平。因此,我提出的1998-1999两年期概算中的建议按可比价格将比1996-1997两年期少1.23亿美元,并且是实际资源的节减。假定目前的通货膨胀率和汇率不变,联合国1998-1999两年期预算名义增长为负值将是我的目标。

工作人员数量

联合国工作人员的适当数量问题已成为许多会员国全神贯注的事情。这个问题也是工作人员心中的头等大事。

目前的工作人员数量是各种历史力量的产物,包括会员国赋予的任务以及需要资源特别是人力资源来执行这些任务在特定时刻所作的这方面估计。然而,工作人

员数量须受会员国所表明的大力支持联合国的活动而愿意承担多少负担的制约。这个问题的确定取决于政治、管理、方案和财政的综合要求。

考虑这个问题,重要的是界定哪些是在我作为秘书长的职责范围内,哪些在其外。联合国系统大多数工作人员为专门机构工作,包括世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)及其他组织,并不属于我的职责范围。在联合国本身范围内,本组织经常预算核定的10 021个员额直接归我负责。我已决定在最后提出1998-1999两年期方案概算时,建议会员国审议在该概算中大约削减1 000个此类员额。拟议员额的削减会有助于实现从11 994个员额的最高峰减少25%左右。

经过一段时间,随着任务的调整和新工作方法的影响,有可能进行进一步削减。质量的提高可以产生效率收益,从而导致进一步削减。这些工作将以可预见和有序的方式进行,不会损害工作人员的士气或业绩。

在这方面,各部厅负责人在作出人事决定时必须把大会确定的关于性别平衡的目标作为一个指导因素。就我而言,我将继续与会员国合作,确保合格的妇女有机会担任秘书处高级职位。

E. 行动过程

我已启动若干行动过程,以便按具体时间表并在指定的行动管理人员负责下执行每项决定。联合国改革行政协调员将协助我监督这些安排的设立和运作。比较详细的说明见本函附件。

虽然我将在7月提出的报告中比较全面地阐述体制问题,但鉴于6月即将举行大会第十九届特别会议,以便全面审查和评估《21世纪议程》的执行情况,环境规划署的情况需要比较急切地处理。因此我已请执行协调员尽快就这一问题与各会员国协商。

秘书处各个不同的单位往往都参与处理由会员国委派的任务所产生的问题。我认为至关重要的是,秘书处各单位在处理这些问题时,必须跨越组织及部门界线,彼

此进行合作,以减少重叠和重复,确保更有效地集中和利用秘书处的能力。我已请联合国改革行政协调员设计一个“问题管理制度”,并将在7月提出的报告中更全面地汇报这一点。

我将向你和各会员国详尽地通报在今后几个月内采取的这些措施和其它措施。

F. 结论

我已着手采取的改革措施旨在促使联合国变成一个更有效、更现代化和更切合需要的工具,为国际社会服务。这些措施是我的改革方案中的起始步骤。将重新配置资源;把有的部门合并;削减行政费用;精简职能;采用新的工作方法;要求全体工作人员最大程度地提高工作效率。目的是要提高秘书处执行方案的能力并为此明智地重新部署资源。

如我先前所说,改革本身不是目的。改革是一种手段,目的是提高联合国系统的效力,使之更好地为各会员国服务;精简联合国秘书处,包括各基金和计划署,并提高其效率,简化结构,避免重复,扩大影响;并使联合国成为一个管理妥善、应对是否产生效果更加负责的组织。

我知道其中不少行动须经各会员国审查和同意,特别是影响到方案预算内容和结构的行动。在这些情况下,我将一有机会即提请有关机构审议这些行动。我将设法确保我所提出的变革有助于已获授权的方案得以全面执行。实际上这些建议的目的就是提高联合国执行方案的总体能力。一旦需要对方案作出调整,我将征求主管的政府间机构作出必要的授权。

提高联合国的业务能力意味首先要对其最重要的资源——工作人员——进行投资。在今后几个月中,我将考虑采取一系列倡议,进一步加强工作人员的专业阵容,使他们掌握新技能和新技术,并制定与工作有关的奖励办法。目前正在设立一所联合国工作人员学院,以培养优秀管理才能,向工作人员提供在职进修培训。所提供的培训

和奖励的性质必须符合工作要求工作人员掌握的核心本领。我将在7月印发的报告中概述我在这一领域的计划。

本函将分送全体会员国和观察员。

科菲·安南(签名)

附件

行动过程

从行政向方案转移资源

行动

到2001年,经常预算中用于行政和其它非方案费用的资源比例至少将减少三分之一。

后续和执行

联合国在管理自己方面花钱太多。1995年,联合国在行政和其它间接费用方面的支出在经常预算中所占的比例高达38%。精简行政意味可更好地为各会员国服务,提高整个联合国的生产率。进一步利用现代信息技术,可以扩大分享信息的范围,增加透明度,加强责任制,减少行政费用。行政规则应予审查,过时和不必要的规则应废止,从而有助于更好地遵守规则。规则和程序应将大会的意旨及时迅速地转化为行动。

节省的资源将根据会员国提出的建议改用于经济、社会和相关领域的实质性方案领域。这项计划将在今后两个两年期内逐步实施。

主管管理部副秘书长将负责拟订一项计划,内载实现这一目标的确切时间表。

合并经济及社会领域的部门

行动

将在总部设立一个单一的秘书处部门负责经济及社会领域事务。

后续和执行

将对政策协调和可持续发展部、经济及社会资料和政策分析部及发展支助和管理事务部的方案进行严格审查,以确定其各项活动是否都属于高度优先,哪些领域需要加强,哪些活动可以更好地由其它实体进行或与其它实体合作进行。就发展支助和管理事务部而言,这项分析将为重新分配该部门内根据法定任务仍然相关的职能提供依据。这个新合并的实体与联合国贸易和发展会议(贸发会议)的预期关系将是一个应予特别重视的主题,以期查明进行更密切合作及可能合并的领域。这项分析还应包括与联合国开发计划署(开发计划署)一起使有关活动合理化以及这种合理化应采取何种形式的问题。同时,将审议联合国各基金和计划署正在某些领域进行的研究和规范性活动,这些活动有可能不符合其核心职能,特别是因为现将在总部设立一个秘书处中央部门负责经济及社会事务。

主管政策协调和可持续发展副秘书长将是负责领导这项分析的高级官员,这项分析将通过为此目的设立的适当机制来进行。至于前发展支助和管理事务部的技术合作方案,他将与开发计划署署长和项目事务处执行主任合作,拟订各项行动建议。有关使工作合理化的计划的进一步细节将载于7月向会员国提出的报告。

政府间过程服务工作的精简和加强

行动

将设立大会事务和会议事务部。

后续和执行

政治事务部和政策协调和可持续发展部的秘书处技术支助事务部门将并入这个新设的部。会议和支助事务厅的会议服务职能将转移到这个新部,以便向政府间机构提供综合技术支助。各方案部门将继续承担向政府间机构提供实质性支助的责

任。前会议和支助事务厅的支助事务部分仍留在管理事务部。在编制预算过程中管制和限制文件的职能也仍然留在管理事务部。

被任命领导该新设立的部的副秘书长级高级官员将采取必要步骤拟订关于设立该部的建议,并在7月份提出报告。

调整新闻的方向

行动

新闻部将改组为一个新的通讯和传播媒介厅,该厅将采用最新传播媒介技术和方法。

后续和执行

新设立的厅将充分利用电子通讯手段的进步,调整向会员国、传播媒介、非政府组织和其他转播者提供通讯和扩大服务的方向。

联合国改革行政协调员将负责设立一支工作队审查新闻部目前的工作,并在同会员国协商之后就该新事务厅的组织结构提出具体建议。该工作队将按时完成工作,以便赶上在7月份印发报告。

行政、财政、人事、采购 和其他事务处的精简和合并

行动

将对扩大共同事务设施的可行性进行分析。

后续和执行

联合国有一种按照经费来源而不是根据职能和实质性考虑作出组织安排的倾

向。正在通过设立部门组别的办法修改联合国的业务管理方式。

负责管理事务部的副秘书长将审查扩大共同事务的可行性,包括设立共同事务设施的可能性。

联合国在国家一级的工作

行动

将强化联合国在国家一级业务活动的一致、协调和协作。

后续和执行

必须在作为联合国国别工作队队长的驻地协调员的领导之下,用统一规划、方案拟订和执行的方式,来取代从事国家一级发展方面业务活动的联合国实体在工作中各行其事的做法。协调应当从分享资料转移到注重目标的联合国工作协作。

开发计划署署长作为发展业务活动执行委员会召集人将带头为这一新方向作出必要安排。他将提出意见,说明哪些提案需要提请政府间机构和执行局注意,以取得它们的同意。

联合国行为守则

行动

将完成一项行为守则的拟订工作。

后续和执行

将请工作人员代表在3月底之前对行为守则草案提出评论。在4月份在工作人员和管理当局协调委员会构架内作进一步协商之后,行为守则将提交大会审议。一旦完成之后,将提请行政协调委员会注意该行为守则,以便在这方面促进全系统的一致

性。

法律顾问将同管理事务部副秘书长合作,负责完成此项工作。

减少文件

行动

确定了早日减少秘书处所编制的文件的目标,最迟于1998年年底减少25%。

后续和执行

联合国所采取的每项行动迟早要反映在文件、新闻稿或出版物之中。因此,秘书处编制了为数庞大的文件。1994-1995两年期比1988-1989两年期多译了4 300万字或130 000页稿子,即增加了25%;印刷产出增加了2亿页,每个两年期达15.7亿页,增长率为14%。

在这方面要克服的挑战不只是数量问题。秘书处必须致力提高所编制的文件的质量,使文件更为简明、可读和面向行动。会员国应该注意不要要求提供一些文件,这些文件对有关问题的知识并无重大贡献。会员国也应在送交信件和其它类似材料以供分发时自行克制。不过,这些改变将需要时间,也不应妨碍要使目前太多的文件减少的行动。

作为一个起点,现在规定,秘书处编制的文件应该从目前24页的标准减到最多16页。不久将向政府间机构提出建议,以便征求它们同意,把它们报告的篇幅从32页的标准减到20页。

主管新的管理事务部副秘书长将带头拟订一切必要措施,以期尽快实现将文件减少25%的目标。
