



大会

Distr.: General
19 March 2007
Chinese
Original: English

第六十一届会议

议程项目 124 和 149

联合检查组

联合国改革：措施和提议

改革进程中的联合国成果管理制

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“改革进程中的联合国成果管理制”的报告（JIU/REP/2006/6）。



JIU/REP/2006/6

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH

改革进程中的联合国成果管理制

撰写人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

唐光庭

联合检查组



联合国，日内瓦

2006年

鸣 谢

检查专员对许多人致以真诚感谢，他们对提供协助的请求作出了积极的回应，特别要感谢那些接受访谈的人和非常愿意分享其知识和专长的人。他们的意见对本报告的编写助益匪浅。

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 缩略语..... | | vi |
| 导 言..... | 1 - 5 | 1 |
| 联合国成果管理制的演化..... | 6 - 18 | 2 |
| 成果管制与联合国改革..... | 19 - 30 | 5 |
| 对照联合检查组成果管制衡量基准框架分析当前状况..... | 31 - 157 | 9 |
| 一、从规划到评价和报告的周期..... | 31 - 79 | 9 |
| 基 准 | | |
| 1. 将成果管制明确的概念框架作为宽泛的管理 战略..... | 31 - 32 | 9 |
| 2. 明确提出组织中主要当事方的各自责任..... | 33 - 36 | 10 |
| 3. 已为本组织明确制订了长期目标..... | 37 - 47 | 11 |
| 4. 本组织的方案与其长期目标配合一致..... | 48 - 49 | 14 |
| 5. 本组织的资源与其长期目标配合一致..... | 50 - 52 | 15 |
| 6. 有效的业绩监测制度已建立..... | 53 - 66 | 16 |
| 7. 有效利用评价结果..... | 67 - 73 | 20 |
| 8. 成果管制在组织内有效的内部化..... | 74 - 76 | 22 |
| 9. 制定知识管理战略，支持成果管制..... | 77 - 79 | 23 |
| 二、权力的划分..... | 80 - 96 | 24 |
| 基 准 | | |
| 1. 建立清楚、明确的纵向指挥链..... | 85 | 26 |
| 2. 明确的权力划分..... | | 26 |
| 3. 在一般行政文件和/或具体权限命令中明确界定 权力划分并保持一致..... | 86 - 90 | 26 |
| 4. 权力划分得到充分的管理信息系统的支持..... | 91 - 92 | 27 |
| 5. 管理人员通过充分的信息途径而掌握权能..... | | 28 |

目 录 (续)

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 6. 管理人员通过充分的中央支助服务和人力资源 管理帮助台而掌握权能..... | | 28 |
| 7. 管理人员证明自己具备所需能力..... | | 28 |
| 8. 管理人员通过接受充分的培训而掌握权能..... | 93 - 96 | 28 |
| 三、问 责..... | 97 - 119 | 30 |
| 基 准 | | |
| 1. 联系所采用的成果管理制制订了明确的问责制 法律框架, 包括司法制度..... | | 30 |
| 2. 以面向业绩的问责制取代传统的服从制..... | | 30 |
| 3. 问责制自上而下对各级适用。因此, 行政首长 和主要组织单位的负责人首先要为自己的预期 成果负责..... | | 30 |
| 4. 领导层的坚定决心..... | 97 - 106 | 30 |
| 5. 人力资源管理的问责不仅依据对预期成果实现 程度的评价, 而且依据对在实现成果的过程中 所表现的管理能力的评价, 例如, 通过 360 度 反馈机制加以衡量..... | | 33 |
| 6. 具备有效的人力资源管理监测制度..... | 107 - 108 | 33 |
| 7. 存在强有力的监督制度..... | 109 - 113 | 34 |
| 8. 具备透明、迅速、独立和公平的司法制度..... | 114 - 119 | 35 |
| 四、业绩管理..... | 120 - 138 | 37 |
| 基 准 | | |
| 1. 有效的业绩管理制度的主要前提条件是改变有 关组织的文化..... | 120 - 126 | 37 |
| 2. 业绩管理制度向工作人员通报和说明组织目标 并将对个人业绩的预期与组织目标挂钩..... | 127 - 128 | 39 |

目 录 (续)

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 3. 业绩管理制度被视为帮助各组织日常运作、指导和控制资源的管理工具..... | 129 | 40 |
| 4. 业绩管理制度简便易行..... | 130 | 40 |
| 5. 业绩管理制度使用适当和均衡的指标衡量目标实现情况..... | 131 - 132 | 40 |
| 6. 业绩管理制度确保一个具体组织内的评价保持一致..... | 133 | 41 |
| 7. 业绩评价结果用作适当的人事行动的依据，特别是用作职业发展的依据..... | | 41 |
| 8. 业绩管理制度确认和处理工作人员的发展需要。这些制度还确认和处理长期的业绩不良问题..... | 134 - 138 | 41 |
| 五、合同安排..... | 139 - 157 | 43 |
| 基 准 | | |
| 1. 人力资源与本组织的战略目标相一致..... | 139 - 142 | 43 |
| 2. 承认国际公共组织的具体需要，并保持定期合同和终身合同之间的平衡，以有利于取得优良业绩..... | 143 - 145 | 45 |
| 3. 具备透明、有效和公平的聘用/职位安排制度，以支持注重结果的合同政策..... | 146 - 156 | 46 |
| 4. 合同改革的重点转向业绩..... | 157 | 49 |

缩 略 语

| | | |
|----------|--------|--------------------------|
| 行预咨委会 | ACABQ | 行政和预算问题咨询委员会 |
| 行政协调会 | ACC | 行政协调委员会(现: 行政首长协调会) |
| 行政首长协调会 | CEB | 联合国系统行政首长协调理事会(原: 行政协调会) |
| 方案协调会 | CPC | 联合国方案和协调委员会 |
| 经社事务部 | DESA | 经济和社会事务部 |
| 维和部 | DPKO | 维持和乎行动部 |
| | e-PAS | 电子考绩制度 |
| | ERP | 企业资源规划系统 |
| 粮农组织 | FAO | 联合国粮食及农业组织 |
| | HRM | 人力资源管理 |
| 监文信息系统 | IMDIS | 综合监测和文件信息系统 |
| 公务员制度委员会 | ICSC | 国际公务员制度委员会 |
| 信通技术 | ICT | 信息和通信技术 |
| 劳工组织 | ILO | 国际劳工组织 |
| 综管信息系统 | IMIS | 综合管理信息系统 |
| | KIMRS | 重点管理报告系统 |
| | KM | 知识管理 |
| 联检组 | JIU | 联合检查组 |
| | MDG | 千年发展目标 |
| | MIS | 管理信息系统 |
| 人力厅 | OHRM | 人力资源管理厅 |
| 廉正倡议 | OII | 联合国廉正倡议 |
| 监督厅 | OIOS | 内部监督事务厅 |
| 账务厅 | OPPBA | 方案规划、预算和账务厅 |
| | PAHO | 泛美卫生组织(世界卫生组织美洲区域办事处) |
| | PAS | 考绩制度 |
| 维和行动 | PKO | 维持和乎行动 |
| 成果预算(编制) | RBB | 按预期成果编制预算(的)制度 |
| | RBM | 成果管理(制) |
| | SMART | 具体、可计量、可实现、相关、有时限 |
| 《荒漠化公约》 | UNCCD | 《联合国防治荒漠化公约》 |
| 开发计划署 | UNDP | 联合国开发计划署 |
| 教科文组织 | UNESCO | 联合国教育、科学和文化组织 |
| 人口基金 | UNFPA | 联合国人口基金 |
| 儿童基金会 | UNICEF | 联合国儿童基金会 |
| 粮食署 | WFP | 世界粮食计划署 |

目 标：

测定联合国执行成果管理制的程度，并就如何使成果管理制的原则、方法和办法适合本组织具体需要以便提高当前改革进程的一致程度提出建议。

用作联合国秘书处的一个管理工具，使之能更有效地执行联合国立法机关所采取的政策决定和管理做法。

导 言

1. 联合检查组(联检组)2006 年工作方案中包含一份报告，题为“联合国改革进程中的成果管制”。报告着眼于评价联合国在运用这项管理战略方面的能力，以期突出最佳做法，并找出成功落实成果制方面的挑战和制约。

2. 2004 年，联检组编写了一系列关于联合国系统成果管理制的报告，并为执行这个制度制订了衡量基准框架。联检组已在对泛美卫生组织、《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)和国际劳工组织(劳工组织)的行政和管理审查中运用了这个框架。方案和协调委员会(方案协调会)已建议大会予以核可。行政首长协调理事会(行政首长协调会)请“联合国系统所有组织核可联检组提出的成果管制衡量基准框架，并将其用作各自执行成果管制工作的首要依据”¹。

3. 大会 2006 年 5 月 8 日第 A/RES/60/257 号决议核可了行政协调会第四十五届会议工作报告所载结论和建议。行政协调会建议大会除其他外应：

“(a) 核可联合检查组提出的衡量基准框架，秘书长和监督机构以及检查组本身以此作为工具来衡量联合国在有效执行成果管制方面的进展情况；并[.....] (d) 请秘书长执行联合检查组提出的有关达到基准的建议，特别是在目前施行秘书长推行、并有时由大会通过的管理改革举措过程中，执行关于负责制和业绩管理的基准，并就执行情况提出报告。”²

¹ CEB/2005/HLCM/R.6。

² “方案和协调委员会的报告”，第四十五届会议，A/60/16, 第 248(d)段。

4. 本报告回顾成果管理制方针的演化，对照联检组在这方面的一系列报告中形成的成果管理制衡量基准框架，重点说明并分析这个方针的要素和组成部分。

5. 联合国合理和全面实施成果管理制当可使方案及活动的拟订和执行得到显著的改善。考虑到联合国目前正在进行复杂的改革过程，目前进行的外部审查看来是及时和重要的。

联合国成果管理制的演化

6. 秘书长在 1997 年发起的改革方案(A/51/950)中建议：

“大会应审查规划、方案编制和预算编列过程方面的现有安排，以便加强它们在提供战略指导，建立更好的考绩标准和报告制度，以及更着重于业绩责任制而非投入核算——转向以成果为基础的预算编制办法”。

7. 秘书长响应大会关于就其建议提供更多详细情况的要求，向大会提交了关于成果预算制的详细报告，其中，秘书长尝试对成果预算制的概念和相关要素以及在联合国环境中运用的条件作出澄清：

“按照秘书长提出的在联合国实施的形式，按预期成果编制预算的制度，是一个方案预算过程：(a) 方案的编制围绕一套预先确定的目标和预期成果；(b) 以预期成果证明所需资源是合理的，所需资源根据取得这种成果所需的产出决定，而且与这些产出相联系；和(c) 取得这些成果的实际绩效，根据客观的绩效指标衡量。³”

8. 秘书长还将成果预算制视为一种工具，有助于加强问责，改进需要问责机制的战略管理(改进业绩评价和响应性更强的管理权责制度，包括考绩制度)、调整信息系统，以及增进工作人员——而不仅仅是方案管理人员——的知识和技能，将成果预算制的概念和工具落实到自己的工作中。

9. 大会在 2000 年 12 月 23 日第 55/231 号决议中根据行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)的建议核准向成果预算制过渡。大会注意到：

“咨询委员会建议的秘书长所提各项措施本质上是要提供一项管理工具，以便增进方案和预算实施过程中的责任制和问责制”。

³ “按预期成果编制预算制度”，秘书处的报告，A/53/500, 1998 年 10 月 15 日。

大会决定应循序渐进地实施这些措施。首次运用成果管理制是 2002-2003 两年期。

10. 新格式的预算文件力求超越成果的取得。文件扩大了方案要素，并对之作了逻辑化整理。文件还增加了成就指标。文件规定联合国必须集体实现各项成果。此外，大会还请内部监督事务厅(监督厅)准备评价关于成果预算制的大会第 55/231 号决议各项规定的执行情况(2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议，第 153 段)。

11. 评价于 2002 年底完成，其中指出了若干挑战和“(为)把按成果编制预算制度提高一个层次⁴”而需要采取的步骤。所指出的挑战包括：

- 从以投入/产出为重点的方法转变为注重成果方法需要大幅度改变本组织的风气，目前这种改变仍在继续；
- 规划、预算编制、监测和评价周期较长而复杂，并且需要使各个部分适应成果模式；
- 在对本组织的许多预期成绩进行量化及衡量方面有内在困难⁵；
- 各级工作人员需要熟悉按成果编制预算制度的用语和概念。

12. 评价还强调了下列各点：

- 需要明确规定方案管理人员、方案规划、预算和账务厅(账务厅)和监督厅各自在注重成果模式方面的作用和责任；
- 方案管理人员的自我评价和自我监测需要成为管理风气和做法的一部分；
- 需要加强各个信息系统，尤其是综合监测和文件信息系统(监文信息系统)；
- 需要在评价和规划之间提供更好的联系；
- 需要向方案管理人员提供更明确的准则；
- 方案管理人员必须掌握自己方案成果的各项目标、预期成绩和成绩指标。

⁴ “大会关于按成果编制预算制度的第 55/231 号决议所有规定的实施情况”，A/57/474, 2002 年 10 月 15 日。

⁵ 在第 55/231 号决议中，大会表示认识到在具体时限内很难为性质复杂、需长期耕耘的政治活动取得成果。

13. 按照大会第 55/231 号决议的要求，秘书处已经作出努力，不断改进各项目标、预期成绩和成绩指标的拟订工作。向方案管理人员提供了培训，以加强对成果预算制基本概念(包括逻辑框架)的理解，并协助他们制定数据收集方法。培训着重预期成绩或结果，提供与方案的广泛目标和实施过程的关键联系。培训手册解释说，成果管理制取得的实际效益使得人们能够确定各项活动的有效性和持续相关性，并向方案提供反馈意见，以利将来采取行动。基于成果的方针有助于制订有效的方案，并且能够帮助清楚确定实现最终目标方面的进展。

14. 比较长期的目标是将成果管理制培训纳入人力资源管理厅(人力厅)在以后几年提供的标准培训方案。这一步骤被认为对于确保本组织内稳固确立注重成果的风气至关重要。此外，账务厅还设立了一个网站，协助方案管理人员和工作人员实施成果预算制，其中包括拟订 2004-2005 预算期间的逻辑模式⁶。

15. 大会第 55/231 号决议强调，秘书处需要继续提高方案评价能力，提高方式要对现有的评价系统起补充作用。监督厅进一步指出，各部厅进行评价的能力近年来有所下降⁷。题为“加强联合国：进一步改革纲领”的秘书长的报告也呼吁建立一个更强的评价和监测系统，更好地衡量本组织工作的作用。

成果管理(制)的不同定义

16. 检查专员在 2004 年对联合国系统成果管理制落实状况进行审查时发现，不同的组织或机构使用的定义和用语不同：

- “成果管理(制)”：联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金会(人口基金)、世界粮食计划署(粮食署)；
- “成果方案规划和管理(制)”：联合国儿童基金会(儿童基金会)；
- “成果预算(编制)”：联合国秘书处；
- “成果方案拟订、管理和监测”：联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)；
- “战略预算编制”：国际劳工组织(劳工组织)。

⁶ <http://ppbd.un.org/rbb>。

⁷ “加强评价结论在方案设计、交付和政策指示中的作用”，A/57/68, 2002 年 4 月 23 日。

联合国粮食及农业组织(粮农组织)落实这一方针，是通过一套概念性和程序性预发文件(战略框架、新方案模式、增强的监测和评价制度)，而很少明确提到成果管理制度。检查专员发现，在联合国系统内，并不清楚正在执行的究竟是成果预算制还是成果管理制度。例如，在大会规定就维持和平行动(维和行动)中落实成果预算制问题编制的一份最近的报告中，维持和平行动部(维和部)向检查专员说明，该部执行的只是成果预算制。此外，检查专员询问的一位联合国高官确认联合国只是在执行成果预算制，而另一位高官所说的话却正相反。而他们两位的上级则说，联合国目前执行的既不是成果预算制也不是成果管理制度。

17. 鉴于情况如此，检查专员只能推断联合国正在从成果预算制转向成果管理制度。这样，尚不能指望成果管理制的另外两个支柱——人力资源管理和信息管理系统领域——取得切实成绩。

零散的做法

18. 在联合国和大多数专门机构，检查专员发现落实成果管理制的做法是零散的，而不是连贯和整体的。这种做法主要侧重于预算编制和方案拟订方面，没有首先考虑或强调为使新制度行之有效而需在其他管理领域实现变革的范围。在有些情况下，转变主要体现在看法和形式上，而不是在工作方法上，或者是没有联合国组织行政、财务和信息系统的支持。这个进程主要成了一种“边干边学”的形式。

成果管理制度与联合国改革

19. 大会第 57/300 号决议欢迎秘书长为进一步改革联合国以应付当代各种挑战并处理本组织在二十一世纪面对的新的优先事项而作出的努力和举措。秘书长报告“加强联合国：进一步改革纲领”提出了一些改进项目，旨在确保联合国组织全心全意关注会员国决定的优先事项，并确保秘书处以此提供反应更灵敏、效率更高的服务⁸。报告还提出了一些需要加强的领域，以及需采取的相应步骤。其中提出的这类行动有 36 项。

⁸ A/57/387。

20. 秘书长提醒各部厅，他决心在 2004-2005 年概算中反映会员国在《千年宣言》里确定的新的优先事项。虽然某些目标的实现和许多改革努力仍是“进展中的工作”，但秘书长又提出了进一步的改革建议。检查专员认为没有证据表明对已经采取或仍要采取的改革措施的影响进行了全面的评价。

21. 在题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的报告中，秘书长指出，“以往的改革导致了一些显著的改进，但有时候只是针对本组织的一些弱点做到治标而未能治本，未能充分应对新的需要和要求”⁹。他在该报告中进一步指出：

“联合国曾作出多次改革努力。我本人在任期内，在 1997 年(见 A/51/950)和 2002 年(见 A/57/387)推出了两大套改革建议，此外还有 2000 年联合国和平行动问题小组的报告(见 A/55/305-S/2000/809)和 2004 年关于加强和统一联合国安保系统的报告(见 A/59/365)”¹⁰。

22. 他在谈到早先的改革努力时说，这些改革

“没有充分具备迅速变化的时代所要求的全面性和战略性。在若干关键领域——如人力资源管理、管理部门本身的基本架构、政府间管控机制，以及很可能是最为重要的管理文化——整个业务模式至少自 1970 年代以来没有多大变化”¹¹。

23. 检查专员认为，自从大会通过第 41/213 号决议从而在 1986 年启动第一次重大改革以来，严重损害改革进程的一个关键因素就是，成功的改革举措的执行情况和影响还没有经过秘书处或会员国进行充分评价，就又推出了新的改革举措。秘书处在对报告的评论意见中指出：

“之所以没有对改革的影响进行充分评价，原因之一是改革措施在没有专项资源保障变革的情况下推行改革措施。在 2002 年和 2006 年的两套改革建议中，秘书长都提请建立‘变革管理’能力，以便自上而下关键变革、监测影响和提供反馈。这一请求没有得到核准。”

改革不是一次性的工作而是一个进程，这一公开宣布的原则或许被误解了。有意

⁹ A/60/692。

¹⁰ 同上，第 8 段。

¹¹ 同上，第 9 段。

义的改革进程应视为一种长期工作，而其中的每一个组成部分都应经过慎重考虑、设计、结合并纳入一个符合逻辑的框架。

24. 秘书长题为“着力改革联合国”的报告中最新提出的改革建议又提出了一系列新的良好意向，取代了早先的一些举措。虽然报告提出了许多经过深思熟虑的拟议行动路线，却不具备内在的连贯一致性，不具备明确的“具体、可计量、可实现、相关、有时限”(SMART)的落实路线图。其中也没有体现问责承诺和透明度的保障。虽然其中明确指出改革进程的各项要素是相互依存的，但检查专员无法从中看到关于分阶段落实的信息，也没有发现有任何证据表明各项不同举措之间的相互依存关系；而检查专员认为，这两点对于顺畅和协调的落实都是至关重要的。此处仅举一例：检查专员认为，应先启动内部司法制度的改革，然后再推出合同安排改革等其他举措。而后者又应安排在实施当前鼓励调动政策的进一步阶段之前。但实际情况则是，所有这些举措都是平行出台的，相互没有任何协调。

25. 秘书处可依据联检组提出的、经方案协调会核可和大会核准的成果管理制衡量基准框架，确定落实当前各项不同改革举措的顺序，并制订出连贯一致地将改革努力融为一体的改革路线图。

缺乏协调

26. 由于这种缺乏协调的情况，会员国一再被提请审查大量秘书处文件中所载的一连串重叠和相互脱节的改革建议。即便是派驻联合国的人员最多、编制最强的代表团，要指望它们能够阅读和消化这样大量的信息也是不现实的。因此，检查专员要提出一个问题：是否真的能够指望会员国可以进行恰当的谈判并达成协商一致的決定？

27. 以下就是目前正在进行的众多的平行和相互脱节的审查中的一部分：

- 治理和监督问题审查小组；
- 司法行政重新设计小组；
- 关于加强监督厅的报告；
- 大会第 60/260 号决议中要求的报告；
- 要向大会第六十一届常会提交的人力资源管理问题综合报告。

28. 这种情况导致一些会员国感到失望和失去信任，对改革建议没有按照议定条件加以执行（如，高级别员额、特定国家“所欠”的员额、对决议不尊重、对于改革举措的财务杠杆影响，等等）也导致协商一致的破裂¹²。

29. 秘书长警告说：

“……强有力的管理惟有与强有力的决策指导相呼应，才能有所作为。本组织的决策机构，即会员国的政府间机制，与本组织的管理部门，也即我和我的同事，这两者之间必须有信任关系和战略伙伴关系，不然，这些改革就面临失败的危险”¹³。

此外，他还具体指出，这个问题是未来改革努力有可能失败的主要原因之一：

“有两个情况危及这一伙伴关系，必须解决。第一个情况是，许多会员国感到被排除在外，对本组织的事务没有任何真正的发言权，因而用它们认为唯一可用的手段来施加影响，这一手段就是对许多决策中的某些需要一致意见的决策，尤其是关于行政管理和预算事项的决策，不给予支持。这就使这些国家与其他一些国家的意见立场相左，因为，与前者的观点相反，后者认为，它们所作的财政贡献使它们对这些问题有决定性的发言权。这一争执有损于致力建设一个有效的联合国这一共同目标”¹⁴。

30. 2006-2007 两年期是实行成果制方针的第三个两年期。作为所取得的进展的例证，成果框架的目标、预期成绩、指标和其他要素已得到进一步完善，目前总的来说比较切合实际，比较反映所开展的活动情况。成果管理是一个进程，这个进程的一部分就是学习。然而，前面的道路上还有很多挑战，完整地贯彻执行成果管理制还有很长的路要走。以下各段列出有待克服的挑战和问题，其中以联检组提出的成果管理制衡量基准框架作为出发点，分析了落实工作的现状。

建议 1

大会不妨确定一项“黄金律”，要求关于相同的改革或管理进程的新报告都应辅以对以往进程的执行情况和影响的评价。

¹² 例如，见大会第 41/213 号决议。

¹³ A/60/692, 第 14 段。

¹⁴ 同上，第 15 段。

对照联合检查组成果管理制衡量基准框架分析当前状况

一、从规划到评价和报告的周期

基准 1 “将成果管理制明确的概念框架作为宽泛的管理战略”

31. 虽然已经为在预算编制中加以运用而制订了一个合乎逻辑的成果制框架，但是，秘书处内并没有一种整体性的成果制方针。全面的成果制管理战略应具备成果制方针的三大支柱：

- 规划—方案编制—预算编制—监测—评价—报告周期
- 必要的人力资源管理政策
- 支持全面落实成果管理制的信息—管理系统。

成果管理制的术语在使用上不统一或没有得到广泛接受，这本身就证明成果管理制在秘书处范围内的构思水平薄弱。例如，联检组最近对成果预算制在维持和平行动中的运用情况进行了一次评价。维和部在就联检组报告提出的意见中确认，其任务规定所要求的是实行成果预算制而不是成果管理制。检查专员愿在此着重指出秘书处范围内对于成果预算制和成果管理制这两个术语的混淆。此外，检查专员认为，“按成果编制预算”之后如果不为实现成果而采取行动，这种预算编制就没有什么意义。这仅是在落实成果管理制方面缺乏广泛的管理战略的一例，而作为这种战略的第一步，应促进在管理层和广大工作人员中对成果制方针的理解和构思。因此，需要“着眼于成果的管理”。

32. 缺乏整个秘书处范围的执行战略并不意味着在某些领域所采取的成果制方针没有超出一般认为的纯粹的成果预算制。然而，确实不存在全面、一致和有时限的战略。但是，尽管秘书长在“着力改革联合国”报告中提出的改革进程基本上是相当一般性的，但事实上却与成果管理制趋同。

建议 2

作为使当前改革进程达到连贯一致的途径，大会应请秘书长在为联合国落实成果管理制而核准的衡量基准框架内制定改革建议。

建议 3

秘书长应立即着手拟订成果管理制的组织概念框架和有时限的执行战略或路线图，供大会审议和核准。为此，秘书长应参考已核准的成果管理制衡量基准框架，以期促进对成果管理制的共同认识；提供成果管理制概念和办法的明确定义；在整个组织内统一成果管理制工具和术语；将成果管理制改造成适合于联合国组织各级的业务和工作，并注重这种改造的影响和要求。

基准 2. “明确提出组织中主要当事方的各自责任”

33. 分工和责任分划是成果管理制执行中的最重要基准之一，而会员国与秘书长或秘书处之间缺乏信任则或许是本组织的主要问题之一。某些会员国与秘书处之间缺乏信任的重要根源看来是规定活动的执行情况被认为存在偏向。

34. 缺乏信任也反映在秘书处与会员国之间的责任分划之中，而大会最近决定让会员国直接阅看监督厅报告则进一步证实了这一情况。关于成果管理制，联检组已建议应对联合国组织各主要当事方的责任明确界定如下：¹⁵

“(a) 成员国应该通过立法机构，着重制定明确、可测量和限时的宗旨、目标和标的；明确秘书处实现本组织宗旨和目标的责任和其他当事方的责任，特别是自身的责任；监督本组织实现这些宗旨和目标的进展，关注结果，避免微观管理，强调对结果的问责制；为已批准的方案提供相应的资源，在无法提供足够资源的情况下，对方案和资源分配重点给予明确的指导；

“(b) 秘书处应向会员国保证，既定宗旨和目标将转化为有助于或确保待以实现的有效方案和活动，并为此目的有效地使用资源，充分尊重成员国订立的任务和优先项目；在管理人员和工作人员中间营造主人公和问责意识，包括充分吸收方案管理人员参加各自方案的决策进程；创造当事方之间相当信任的环境，增加透明度并与会员国协商，及时地通过已有工具对本组织的绩效进行明确评价；

¹⁵ JIU/REP/2004/5, 第 16 段。

“(c) 内部和外部监督机构应该在尊重各自任务的同时，让会员国和秘书处相信秘书处在最有效和高效地履行其职责，酌情建议和指导秘书处努力提高效率。”

35. 秘书长在谈到需要在联合国决策和管理机构之间建立和确保信任关系及“战略伙伴关系”时说：

“[……]这一冲突打破了作为行政首长的我与会员国之间的分工。它导致财政和人力资源分配方面的几乎每一项决策都受到干扰。我们必须找到或重新确立伙伴关系的基础。必须把有效监督和确定本组织方向的能力还给会员国，同时必须尊重秘书长以有助于实现会员国所定目标的方式管理本组织事务的权利”。¹⁶

36. 成果制方针在秘书处范围内运用不当的例子很多：

- 机械地确定预算上限，而资源本应与预期要取得的成果相称；
- 截扣年度预算，而资源本应与长期目标的实现相联系；
- 政治任命没有充分顾及管理技能和资格；
- 秘书处一向被要求“少花钱多办事”以及在“现有财政资源范围内”承担额外的任务；
- 事无巨细干涉的管理方式。

建议 4

在制订上述组织概念框架时，秘书长应为立法机关、秘书处和监督机构之间的公平分工仔细确定具体的建议以及相关的透明度和问责制承诺。

基准 3. “已为本组织明确制订了长期目标”

37. 《千年宣言》确定了近期要实现的目标，这些目标应在成果管理制方面作为联合国系统近期业务工作的战略框架。这些目标大多是一般性的，而成果管理方针的目标则应是“SMART”。¹⁷ 此外，虽然某些目标符合“SMART”标准，

¹⁶ A/60/692, 第 16 段。

¹⁷ SMART: Specific(具体)、Measurable(可计量)、Attainable(可实现)、Relevant(相关)、Time-bound(有时限)。

但缺乏某些能够充分体现“SMART”目标的属性。目标应当是明确制订和可实现的。虽然联合国本身肯定能够为实现目标作出贡献，但单靠自己并不能实现目标。所以，这些不能被视为联合国组织的长期目标。因此，许多方案，特别是发展领域的方案，其成败不能归因于联合国一方，而要归因于整个联合国系统和国际社会，包括会员国自己。

38. 尽管为这些目标确定了 2015 年或 2020 年等最后期限，但随之并没有在相关当事方(如：联合国及其各基金和计(规)划署、专门机构、布雷顿森林机构、各国政府)之间界定和分划责任。也没有制订为实现目标而确定的相关的明确期限的任何长期计划。事实上，联合国根本不存在这种长期规划机制。此外，也没有为实现这些要求很高的目标而提出相应的财政资源预告。例如，2004-2005 年方案概算——《千年宣言》发表之后编制的第一个概算——显示，核定方案预算大纲中的资源水平规定实际资源仅增长 0.5%。在成果管理中，长期目标确定之后就需要进行长期规划，包括确定相关的和相称的资源水平，然后再通过方案编制划定一些较短的执行期，并安排适当的资源、监测和评价。而实际并未按此进行。

39. 成果管理制落实中的另一个重大的方法缺陷是，本组织最高层确定的目标与下级的目标没有联系。上级应当向下级指明目标。然后，下级应确定实现这些目标所需要的资源并说明理由。经过一个谈判过程，并商定目标和相称的资源。各级组织都需照此办理，最后在最高层统筹确定。各级目标都应符合“SMART”要求，以便能够计量业绩。

40. 成果管理制方针的另一个主要障碍是没有融入联合国秘书处及其各基金和计(规)划署。因此，紧迫的优先任务之一应是整个联合国系统统一制订和分划责任。在这方面，经济及社会理事会、方案协调会、行预咨委会和行政首长协调会在各自任务规定的协调作用中的权力应予重审、加强并得到恰当地行使。

41. 秘书处早在 1997 年就强调：

“必须以系统的政策协调、有效地简政放权、充分尊重相互的任务和能力、以及共同认清今后的挑战和系统内各组织迎接挑战的各自能力为基础，培养一种新的全系统的文化”。¹⁸

¹⁸ “行政协调委员会 1996 年年度概览报告”，E/1997/54, 第 5 页。

42. 在 1999 年的一份报告中，联检组审查了后来改称行政首长协调会的行政协调委员会(行政协调会)的努力，目的是“从而加强机构间协调的效应和影响，并加强行政协调会与政府间机构、尤其是与经济及社会理事会之间的互动”。报告指出：

“尽管协调从一开始就是行政协调会存在的理由，但它也是会员国与各组织秘书处行政首长的共同责任。不同组织的成员国或者甚至同一组织内不同论坛的成员国，有时授予的权利或核准的方案即便与现有的不发生冲突，也存在着重叠的情况。就行政首长而言，由于他们在某些情况下未与其他有关组织机构预先进行协商，也采取了主动行动或向其理事机构提出了建议，因而影响到整个系统”。¹⁹

43. 该报告还载有为行政协调会行使职能而确定的指导原则，即：

“(a) 秘书长的领导任务是：以行政协调会主席身份并与有关机构进行适当协商后，提交任何全系统性方案和提案以供行政协调会讨论，并相应通知经社理事会和大会；

“(b) 所有成员作出承诺：当按照其自己的倡议开展任何需要行政协调会其他成员捐款的业务时，在行政协调会框架内进行必要协商；

“(c) 各机构行政首长保证，在联合国系统内向其理事机构传达与其组织得力相关的重大倡议”。²⁰

44. 联检组确认，有些符合行政协调会所商定的指导原则的举措在行政协调会成员中提高了领导和掌握意识。在同一份报告的建议 A1.2 中，联检组呼吁行政协调会通过以下途径证明其工作的相关性和影响：

“制定面向政策和前瞻性议程，该议程应当有助于加强联合国系统制定前瞻性规划并进行战略考虑的能力，及其对重大国际发展迅速作出适当反应的能力；

“保证其会议及其附属机构会议的结果在适当情况下更加面向行动，并强调秘书处本身也负责执行的活动，处理其他需要理事机构提供指导或采取行动的问题。”

¹⁹ JIU/REP/99/1, 第 5 段(A/54/288)。

²⁰ 同上，第 20 段。

45. 在承认已作出努力的同时，检查专员认为，全系统范围的合作和协调仍有很大的改进余地。检查专员认为，会员国现在应向行政首长协调会发出明确的指示，以便能够适应国际合作的新挑战、新重点和新要求。

46. 检查专员认为，对上述指导原则应加以审查，以期将其转化成具有约束力的合作体制框架，其中要提出如下特点：

- 指导协调和合作努力的理论；
- 针对每个参加组织的行事规则和准则，既要保持各自的业务独立性，又要规定在合作和协调方面的承诺、责任和问责办法以及分工；
- 一项推动联合国系统走向新的一致合作的明确和可核验的路线图。

47. 在题为“对维持和平行动采用成果预算制的评估”的报告²¹中，联检组详细说明了联合国在一体化能力方面所遇到的主要制约因素，并作为建议提出了行动路线。检查专员希望这项建议能够扩大到外地和总部的整个发展合作。

建议 5

秘书长作为行政首长协调会主席，应讨论协委会内体制框架的拟订工作，为联合国系统介入发展合作的工作提出业务理论、准则、行事规则和路线图，提交联合国系统各组织各自的立法机关审议和核准。

基准 4. “本组织的方案与其长期目标配合一致”

48. 方案是各组织用以实现长期目标和指标的贡献。因此，方案应与组织的各种目标形成良好的一致。举例而言，这就要求：

- 明确界定本组织方案结构的各级目标层次；
- 确保各级目标逻辑上的一致性，反映因果联系；
- 重新组合和重新制定各项方案，使工作更好地侧重于长期目标，从而避免方案规划的战略脱节，并使成果管理制工具和方针适应各业务实体的具体特点。

²¹ JIU/REP/2006/1(A/60/709)。

49. 由于前述原因，《千年发展目标》不能算是联合国的长期目标，因此，尚无法肯定联合国的方案已经与其长期目标实现了良好的配合一致。各项方案在做法上比较零散，还没有成为争取实现联合国组织总体目标的协调一致努力的一部分。

基准 5. “本组织的资源与其长期目标配合一致”

50. 成果制方针的一个根本问题是确定资源需要。关于这些需要的讨论必须遵循立法机关关于预期成果的决定。无论是从长期还是短期来看，联合国目前都不具备将目标与资源联系在一起的机制。资源按两年期划拨，预算概要和概算事实上是按实际零增长编制的，这方面没有任何立法机关的决定。

51. 目标和预期成绩以及业绩和实际成果对于资源划拨没有任何影响。秘书长在题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告中承认了这一点：

“目前的系统使中期计划所载的方案规划的主要部分与以方案概要和方案概算形式出现的资源分配在战略上相互脱节。本组织的中期计划及其预算有不同的时限，由不同的机构却在不同的时间加以审议。因此，这些互不相干的规划和预算自然互不一致，确定机构优先工作的决定与使用有限资源的决定也互相脱节。

“现有的方案执行情况报告和评估系统对未来的规划和资源分配决定并无实际影响。在每一个两年期结束时，方案执行情况报告对 36,000 多项产出的完成情况加以核对，而方案和协调委员会只是表示注意到报告的内容”。²²

52. 尽管方案规划工作已有所改观，但核心问题变化不大。计划的目标与分配的资源仍然相互脱节。未来对秘书处内的现行成果制方针进行评价，就要将计划和实际取得的成果与资源划拨联系起来。在秘书处内部实行成果预算制并没有对预算编制的方式带来很大的变化，只是成了整个工作的一个新的部分——成果框架。资源概算仍然是按照“老方式”进行，没有明确与预期成绩挂钩。秘书长在题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的报告中就确认了这一点，他提出：

²² A/57/387, 第 161 和 164 段。

“将预算和规划过程与业绩、工作规划及管理业绩评价结果明确挂钩，确保有效管理会员国提供的资源”²³。

建议 6

为了精简规划、方案拟订和预算周期并便利大会进行监督，秘书长应将下列各项提交大会审议和核准：

- (a) 长期规划文书，为期至少 10 年，
 - 其中指明与联合国任务和职权相关的议定目标，以及有助于实现这些目标的指标，以及
 - 并就资源要求提出总体预测，以供参考；
- (b) 中期方案，涵盖执行长期计划的第一阶段，其中就该阶段对于经常预算和预算外来源所需要的总体资源提出估测，以供参考；
- (c) 两年期业务“滚动”预算，据以划拨与具体活动(预期成果)挂钩的资源；
- (d) 单一年度执行情况问责报告，说明方案执行情况，以利大会进行年度审查，从而调整两年期预算并使之适应新的任务和要求。

建议 7

考虑到新的成果管理制方针，并且鉴于大会第 41/213 号决议所通过的预算编制工作已经执行了 20 年，大会不妨以秘书长按照建议 6 所提交的材料为基础，对现行的预算编制工作进行一次审查。

基准 6. “有效的业绩监测制度已建立”

53. 这方面取得了一定的进展。特别是，已经作出努力，设法提高成果框架的各项预期成绩、结果和一般而言的各项要素的质量和重要性。数据收集方面也有改进。账务厅 2002 年专门为方案管理人员举办了计量成果所需的数据收集方法方面的培训研讨会。随后进行的预算编制练习帮助方案管理人员在账务厅的支持下使用不同类型的业绩指标，有些情况下还制定了基线。2003 年，监督厅为整个

²³ A/60/692, 提议 18。

秘书处举办了关于成果制框架内分析和报告方案执行情况的培训研讨会(36 场研讨会, 共有 688 人参加, 111 场“诊断会”, 共有 656 人参加)。此外, 监督厅在 2004-2005 两年期还为 770 人提供了培训。

54. 监测是一种由管理人员负责的系统性活动。通过监测, 管理人员应当能够发现时间上的偏差并采取必要的纠正措施。为此, 管理人员需要掌握规则和工具。“方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则”²⁴ 就是一套很好的指令, 但没有得到相应的落实。而且, 所具备的监测工具也不能满足需要; 特别是次级方案的执行情况, 这种执行情况是利用监文信息系统进行监测的。

综合监测和文件信息系统

55. 监文信息系统是用于收集执行情况的主要系统。这是一种网上系统, 用于整理和储存业绩数据。2002-2003 两年期方案预算的编制就使用了该系统。然而, 最初并没有设想将其用作一种支持执行成果制方针的工具。也没有设想使其成为一个综合系统的一部分, 以便考虑联合国在未来落实成果制方针方面的需要。监文信息系统是经济和社会事务部(经社事务部)开发的, 用于协助该部的高层管理人员追踪方案产出的执行情况, 并满足大会的执行情况报告要求。该系统在 1999 年和 2000 年扩充后涵盖其他部厅的产出落实情况, 监督厅后又将其用于编写秘书长关于 1998-1999 两年期联合国方案执行情况的报告²⁵。该系统还被用于编写 2000-2007 两年期方案执行情况报告, 以及编制 2002-2003 两年期和以后的两年期方案预算中的成果制部分。

56. 应账务厅的请求, 经社事务部于 2000 年进一步将该系统扩充为涵盖 2002-2003 两年期方案预算所有章节的全部方案组成部分。这样, 完成的数据库目前包含直接于有关产出挂钩的每个次级方案的所有目标、预期成绩和成就指标。监文信息系统在预算编制工作开始时用于收集部门方案内容。然后, 从该系统中提取信息并纳入 2002-2003 两年期方案预算。在方案预算获得通过后, 大会所通过的改动也要输入监文信息系统, 以便提供核定方案的最新数据库。

²⁴ ST/SGB/2000/8, 2000 年 4 月 19 日。

²⁵ A/55/73。

57. 2002-2003 两年期，各部厅开始使用监文信息系统输入关于实现预期成绩和完成计划产出方面的进展的信息。理想的情况是，具备信息后应尽快输入。各部厅被要求在两年期内至少输入和更新数据三次：第一年底、两年期经过 18 个月后，以及两年期期末。这样，该系统可用作方案管理人员的一种经常性的监测和管理工具。监文信息系统的局限性在于，它有赖于各部厅输入正确和相关的数。并不因为有该系统就不再需要发展适当的数据收集方法或对收集的数据进行恰当的分析。数据需要有条不紊地定期输入，这是一些组织以往在采用这种类型的分散化数据输入系统时所面临的主要问题之一。秘书处在这方面也不例外。

58. 最初，并没有设想将监文信息系统与所具备的其他信息系统联系在一起。监督厅已经确证，需要进一步改进监文信息系统，以便为计量成果而捕捉有关数据收集情况的信息，并将该系统与其他预算和财务系统连接起来。为了将所有需要都考虑进去，经社事务部、账务厅和监督厅讨论了这些所需要的改进。一些改进已经落实，以便于对方案预算的监测。然而，鉴于下文第 65 段所述秘书长的建议，该系统的未来发展当前处于停顿状态。

59. 检查专员确证，监文信息系统不能满足许多用户的需要，而且也没有在整个秘书处范围内使用。例如，维和部就没有使用，而是使用了一套微软办公软件(Excel 和 Word)的有关部分，并准备改用一种新的应用软件。这是秘书处在使用信息管理系统方面做法零散的又一例证。

重点管理报告系统

60. 重点管理报告系统为便利决策进程而提供关于重点执行指标的分析信息。该系统的数据来源除其他信息系统以外还有综合管理信息系统(综管信息系统)。这是一个网上系统，提供实时数据，以及关于争取实现既定目标情况的管理层信息。该系统是围绕对于方案管理人员至关重要的领域设计的。这些领域称为“重点”，包括经常预算和预算外开支、空缺职位管理、监督机构所提建议的执行，以及在工作人员中实现和保持恰当的性别平衡和地域分布。

61. 重点管理报告系统使用色码标识，每天在互联网上更新，突出显示所需要采取的管理行动。例如，招聘情况追踪如显示红色标识“灯”，就是清楚地提请管理人员注意招聘中的延误。反之，性别平衡页上显示绿“灯”，就表示某部

达到了全组织范围 50/50 性别平衡的目标。标识所依据的是实际执行情况与计划、指标和基准的对比。由于这个系统还允许“钻入”更详细的信息层次，因此，管理人员还可以检查问题领域。重点管理报告系统的报告选项包括趋势分析图，从而使管理层的总体情况一目了然。

62. 有效的业绩监测系统还应辅以信息技术的使用。这方面值得关注，因为目前不存在全面的信息技术战略。秘书长已提议设置助理秘书长级的首席信息技术干事员额。这个职位的责任包括为整个秘书处制定和执行一项全面的信息管理战略。此外，秘书长还提议，视即将完成的可行性研究的最后结果而定，在 2009 年年底之前用完全连成一体的全球系统取代综管系统、“银河”系统和其他独立的信息和通信技术管理支助系统。

63. 行预咨委会强调，将于 2007 年 5 月提交的详细报告应载有对以往投资的评估并顾及信息技术事务司及通信和信息技术处碰到的问题，以及联合国系统最近推行技术革新方案所累积的经验。报告还应详述采用新系统的预期时间范围和过渡时期为维持现有系统所作出的安排。

64. 行政结构和 workflows 的核心是综管信息系统。该系统支持人事、财务、薪金、采购、差旅和有关行政职能。该系统至少将在今后五年在秘书处行政工作进程中继续发挥突出作用。除综管信息系统外，还有一些人力资源信息系统(如：“银河”系统、e-系统)也在支持人力资源改革进程和为招聘、个人业绩管理和客户服务提供机制方面发挥着中心作用。

65. 检查专员同意秘书处关于需要用机构资源规划系统(ERP)取代现有信息系统的建议。这种系统需要按照联合国的要求进行专门改造，但采用市售平台有助于在秘书处范围内整合信息管理系统，也有助于与各基金和计(规)划署以及整个联合国系统进行这种整合。²⁶这也符合联检组题为“联合国系统各组织共同发薪系统”的报告中所载建议。检查专员认为，秘书处应作为紧迫事项拟订“全面的信息管理”战略，并联系以将要建立的完全连成一体的全球系统，重新考虑对任何现有信息管理系统的进一步开发问题。

²⁶ 开发计划署采用 PeopleSoft (ORACLE)提供的一种机构资源规划系统，儿童基金会采用 SAP 提供的一种这样的系统。

66. 检查专员强调，支持成果管理进程的全面的信息管理系统应能有条不紊地、综合全面地应对所有各种规划、方案拟订、预算编制、监测、评价和报告职能。因此，检查专员提醒注意，不要在关于整个成果管理制进程的政策决定作出之前，先在信息技术领域作出决定。他们重申，设计任何信息管理系统都必须先认清组织上的全部需要，特别是要先认清与落实成果管理制有关的要求。

建议 8

秘书长应就将要拟订的全面信息管理战略范围内以一体化方式支持成果管理制进程的可靠的管理信息系统提出一项建议，供大会审议和核准。该系统应在概念和技术上都能应对所有各种规划、方案拟订、预算编制、监测、评价和报告职能，包括人力资源管理和财务部分。这个项目的筹备应充分征求所有终端用户的意见，包括外地办事处的意见，在设计最后布局之前，必须先得到成果管理制所有其他组成部分的同意。

基准 7. “有效利用评价结果”

67. 必须通过及时的报告和反馈，有效地使用评价结果和建议。这些结果和建议必须用作下个规划、方案拟订、预算编制、监测、评价和报告周期及政策制订的主要基础。除了这些“事后”评价外，还应加强业务过程中的“实时”评价，以便实现具体的预期结果。为此目的，必须确保：

- 自我评价是明确制定的评价制度的主要部分；
- 为每一方案的评价特别是自我评价明确划拨资源；
- 为自我评价提供适当的中心支持和指导；
- 在本组织总体评价计划中制订自我评价的适时计划；
- 本组织的评价计划与方案周期相一致，以便向近期和未来的方案规划及时提供报告和反馈。

同样，还必须建立下列机制并定期评估其影响：

- 执行、监测和贯彻落实评价结果和建议的机制；
- 交流各种评价结果和经验教训的“共享机制”。

68. 自我评价是一种管理工具，管理人员通过自我评价可以在执行进程中纠正偏差；自我评价可以帮助管理人员通过采取纠正行动实现预期结果。内部评价是在执行阶段之后由同执行没有直接关系的独立单位或个人进行的一项工作，可以核实所报告的成绩，并以一种方式核对以往自我评价工作的准确性。外部评价是通过外部途径对内部评价进行验证。

69. 为评价活动所划拨的资源很少，这也证实了缺乏一种全面的评价文化。“在秘书处 30 多个部厅中，有专门单位或专人负责方案评价的，不足半数”²⁷。

70. 关于业绩评价和报告，秘书长在题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的报告中提议：

- 增加联合国业绩计量方面活动的资源，同时要合理安排这些活动；
- 改革监测和评价工具，并使其保持同步，以便在编制下一个预算时能参考其结果；
- 将预算编制和规划过程与业绩、工作规划及管理业绩评估结果明确挂钩，确保有效管理会员国提供的资源，同时采取其他步骤合并和简化财务报告。

71. 检查专员确认，正如秘书处在对本报告的评论意见中所示，已经采取了一些步骤加强评价工作，诸如：

- 监督厅与账务厅合作，确保为 2006-2007 年预算拟出评价计划。方案预算指示中包含具体的指示和一项评价计划模板；
- 关于各方案按照要求提供评价计划，共有 23 的方案为提供了 2006-2007 年的评价计划，方案管理人员自定进行的自我评价有 239 项，自定进行的外部评价有 13 项；
- 监督厅拟订了一份网上手册，就评价制度以及规划、方案拟订、预算编制和对以后周期的反馈提出了指导意见。

72. 行预咨委会对秘书长关于更多地注意业绩评价和报告的提议表示欢迎，因为这方面的工作仍然是预算过程中的一个薄弱环节。行预咨委会期望见到关于这项提议的详细的执行计划。此外，大会请秘书长“考虑到最近在成果预算制方

²⁷ A/60/692。

面取得的经验，就加强秘书处内的监测和评价工具提出一项详细提议”²⁸。

73. 检查专员认为，联合国范围内没有充分形成评价文化。评价没有被视为规划、方案拟订、预算编制、监测、执行和报告周期的逻辑终点，没有被视为应当在下一个周期予以吸收的一系列经验教训。评价也没有被视为一种计量工具。此外，为评价划拨的资源很少，评价活动的构思和设计与管理进程不一致。

建议 9

秘书长应：

- (a) 发布明确规定评价的不同种类、水平和时间安排的评价准则；
- (b) 确保为评价目的明确划拨资源；
- (c) 使本组织的评价计划与规划、方案拟订和预算编制周期相一致，以确保向以后的周期反馈评价结果和经验教训；
- (d) 核准将自我评价与内部评价和外部评价以及执行情况报告结合在一起的中期评价计划。

基准 8. “成果管理制在组织内有效的内部化”

74. 虽然成果管理制的有效内部化是成功的关键之一，而且虽然作了努力并取得了进展，但是，成果制方针尚未在秘书处实现有效的内部化。为了实现内部化，必须做到以下各点：

- 明确指派本组织内一个具体确定的机构负责协助和监督有序和系统地采用成果管理制，并确保在本组织内部协调一致地执行；
- 制定培训战略，促进整个组织内的变革管理，并通过培训使各级管理人员和工作人员熟悉成果管理制的概念和要求，以及对自己工作的影响；
- 系统地核查各级使用和运用培训工具和成套材料的情况，并在必要时提供这方面的在职培训；
- 审查和修订本组织各项工作和管理的规则条例；

²⁸ “着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”，大会 2006 年 5 月 8 日第 60/260 号决议通过。

- 制定有关的人力资源政策，促进成果制文化；
- 系统核查包括调查各级工作人员和管理人员对成果管理制的了解和应用情况。

75. 虽然账务厅率先执行了成果预算制，但这仅仅是全面成果制方针的一部分。账务厅的责任范围并不包括对于执行成果管制至关重要的领域(如：人力资源管理和信通技术)。在整个组织内，没有一个机构负责促进成果管制方面的变革管理。秘书长已提议设立“改革管理办公室”，但目前尚不清楚该机构可在成果管制方面发挥什么作用。

76. 虽然成果预算制的内容已经纳入联合国的一般培训模块，但没有专门为上述目的服务的成果管制培训战略。此外，秘书处缺乏一种基于成果的文化。不过，从积极的方面看，检查专员也注意到，已经对联合国组织某些方面工作和管理的条例和规则进行了审查，以便使之适合成果制方针的要求。

建议 10

为了使成果管制概念和实践在本组织实现内部化，秘书长应(a)明确指派本组织内一个具体确定的机构负责协助和监督有序和系统地采用成果管制，并确保在本组织内部协调一致地执行；以及(b)制定培训战略，促进整个组织内的变革管理，并通过培训使各级管理人员和工作人员熟悉成果管制的概念和要求，以及对自己工作的影响。

基准 9. “制定知识管理战略，支持成果管制”

77. “知识管理”没有商定的定义，甚至在倡导者中也是这样，而在联检组关于成果管理的一系列报告中，这一词语暂时界定为“确定、捕获和分享人们可以用来改进业绩的知识的系统过程”²⁹。对加强和补充成果管制来说，知识管理可以作为一种重要的管理工具。全面一致的知识管理战略应考虑到这个问题的跨职能性，涉及从人力资源到信息和通信技术服务等领域的不同工作。秘书处内不存在这样一种战略支持成果管制。然而，已经采取了一些旨在改进知识共享的举措，只是主要着眼于如何利用或如何能够利用技术促进知识共享。但这些举措是零散和互不相连的，也没有构成一项共同战略的一部分。从跨职能性质来

²⁹ JIU/REP/2004/6, 第 83 段。

看，人力资源管理是开展得最差的领域之一，尚不存在孤立工作人员报告创新、最佳做法、经验教训等等的安排。

78. 监督厅的报告证实了这一点，其中指出：

“秘书处对知识管理或知识共享没有形成一致的理解，并且经常混淆知识和信息。‘知识管理’常常被认为与信息传播有关，而信息传播只是知识共享的一部分内容。[……]在秘书处，并没有形成开放的知识共享文化，高级领导层的支持很少，缺乏激励和奖励措施，几乎没有任何知识管理策略，并且专门的知识共享资源极为匮乏”³⁰。

79. 秘书处的不同领域已经出现了一些技术上的发展。不过，技术层面改进的收益却因缺乏有效的全面信息管理战略而在一定程度上被抵消，因为这一战略的缺乏，意味着不同地点、不同部门的工作人员无法分享知识。“现有的文化和技术既不鼓励、也不利于推动知识的分享”³¹。

建议 11

秘书长应制订一项全面的知识管理战略。该战略应与全面信息管理战略的制订密切挂钩，应包含人力资源管理方面旨在促进形成必要的文化改变的相关措施。

二、权力划分

80. 权力划分的主要目标是促使以更高的效率利用所有资源，便于形成工作更加灵活、易于运作和反应及时的组织。因此，权力划分是有效执行成果管理制的一个先决条件。要做到对成果负责，必须适当授权给管理人员，在所有领域中明确授权，包括特别是人力资源管理领域。³²

³⁰ “内部监督事务厅关于为实现《千年宣言》目标而建立知识管理网络的专题评价的报告”，E/AC.51/2006/2, 2006年3月24日。

³¹ A/60/692, 第49段。

³² 本问题在联检组关于联合国系统内人力和资金管理权的下放的报告中已有详细论述，大会已核准联检组建议(JIU/REP/2000/6(A/55/857)); 大会2001年6月14日第55/481号决定。A/55/49, 第三卷, 第97页。

81. 国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)框架从总的方面强调指出, 作为善政所需管理方式的基本原则之一, 必须使工作人员能够参与影响组织的决策。³³ 联检组已建议秘书长向大会提出一项以系统发展的概念而非按特定情况采取的做法为基础的关于权力划分的全面行动计划, 并提出拟订该计划的具体准则。但是, 尽管已获得大会的核准, 此种行动计划仍未拟订。秘书长在其关于“联合检查组建议的执行情况”的报告³⁴第20段中指出: “……认为该报告所载的许多一般性调查结果和建议因所发生的事件而过时, 并且该报告忽略了影响该主题的一些改革倡议”。尽管如此, 检察专员还是认为这些建议依然有效, 因此应当予以充分执行。

82. 权力划分与行政活动分散两者时常发生混淆。然而, 所涉及的并不是提供服务, 而是决策问题。在某些方面现已取得进步(比如招聘)。然而, 秘书处各级管理制度依然很薄弱。秘书长在若干改革建议, 特别是在其报告“着力改革联合国: 构建一个更强有力的世界性组织”(A/60/692)中, 均已指出这一点, 其中他说到, “联合国的工作人员是本组织最宝贵的资源, 他们的任务日益加重。我们的管理制度并未能适应他们工作的需求”。在该报告中他还说, “我们没有多少具备良好技能的管理人员[……]”, 他在一些改革提议中也提到这一问题: “我提议加强领导层的征聘和培训以及职业发展计划, 以建立适合联合国当代复杂的全球性业务要求的高中级管理人员队伍”。

83. 这并不是什么新问题。在2002年关于“加强联合国: 进一步改革纲领”的报告中就已明确指出提高主管能力的需要, 秘书长在该报告中建议全组织加强对主管的培训, 特别要利用职员学院(行动32(c))。新的提议(提议7)进一步确认了这一点, 其中提到, 鉴于高级管理层发展不足, 有必要制订一项新的领导层发展计划, 以建设高中级管理能力。在另一处还提到, “联合国还有其他许多级别的领导能力也需要重视。在一种被人们认为限制了创造性、进取心、创新精神和领导能力的有缺陷的文化之下, 许多管理人员已经丧失了管理能力”。³⁵

³³ 《大会正式记录, 第五十五届会议, 补编第30号》, A/55/30, 附件二。

³⁴ A/59/349。

³⁵ A/60/692, 第36段。

84. 本报告稍后将论述主管能力问题。不过，在权力划分方面，必须理解，由于明显的原因，良好的管理制度以及经过培训和有能力的人员是进一步推动权力划分的先决条件。秘书处需要加大对管理层的授权级别，特别是在管理人力资源方面。但是，首先要解决的是缺乏管理技能问题。

基准 1 “建立清楚、明确的纵向指挥链”

85. 联合国结构等级严格，因而其垂直指挥系统亦清楚而明确。不过，这本身并不表示目前的指挥链足以应对本组织所面对的各种挑战。秘书长就曾指出：

“秘书处目前的高层管理结构不适应管理大规模复杂行动；秘书长作为行政首长，向其直接报告的人太多。”³⁶

基准 2 “明确的权力划分”

基准 3 “在一般行政文件和/或具体权限令中明确规定权力划分并保持一致”

86. 全面的权力划分制度要求：

- 具体规定划分的权力
- 界定克减权力划分规定的情况
- 系统地散发所有权力划分文件并定期予以审查和更新，以澄清和保持一致。

在联合国系统内，权力划分文件主要适用于财务管理。人力资源管理依然是个薄弱环节，尽管通过新的职员遴选程序对管理人员授予的权力有所加大；而这反过来仍然没有相应得到问责制的配合。这一问题将在本报告“招聘”一节下进一步讨论。

87. 权力划分与问责制有着内在的联系，后者是另一个引起关注的领域。人力资源业绩管理在权力划分方面尚需进一步改进。大会已请秘书长提出建议，以便在与人力资源管理有关的问题上加强人力厅的管理权力和方案管理人员的问责制。³⁷

³⁶ 同上。

³⁷ 同上。

88. 秘书长着重指出需要为管理人员划分更多的权力：

“为继续努力改善管理，需：

- (a) 彻底审查授权，以便增加管理人员管理分配给他们的资源的能力和灵活性；
- (b) 重新界定管理事务部和执行办公室的作用和责任，以便支持更多授权”。³⁸

成果管理制要求更多地分权，亦即让管理人员有更大的灵活性，而同时也要相应增强问责。主管问责制除其他外应以可靠的业绩衡量制度所支持的客观业绩评估为基础。正如秘书长在一些报告中所指出的，这是另一个薄弱环节。“权力下放不够，其部分结果是没法对管理业绩进行充分评估”。³⁹

89. 一个重要的结论是，权力划分、问责制、业绩管理和改进，所有这些问题都是相互依存的，因此必须从整体上、以恰当的顺序进行处理。就权力划分问题提出的一个主要关切事项是，在缺乏有效问责机制的情况下，对管理人员进一步授权可能导致任意决策，甚至还会造成对权力的不当使用。⁴⁰ 行预咨委会指出，“权力下放不等于放弃责任”。⁴¹ 秘书长则强调，对资源使用的问责是一个组织中授权文化的一部分。⁴²

90. 检察专员支持秘书长的这一观点，并期望通过有关行政文书和/或具体授权命令使之落实到实处。

基准 4 “权力划分得到充分的管理信息系统的支持”

91. 及时开发未来的综合管理信息系统的财务和人力资源管理部分至关重要。近年来，联合国信通技术基础设施已有若干改进，但与类似的大型复杂的组

³⁸ A/57/387。

³⁹ A/60/692。

⁴⁰ 例如，联合国行政法庭第 914v 号判决中(案号 1022 GORDON/PELANNE)显示，现行问责制为自行酌定(第 10 页，第九和第十段)，因此并不确保个人赔偿责任(第 10 页，第九和第十段)。

⁴¹ “关于 2002-2003 两年期方案概算的第一次报告”，行预咨委会，A/56/7，第八编第 27 段。

⁴² “人力资源管理改革”，A/53/414，第 6 段，1998 年 10 月 13 日。

织相比，整个系统依然是零散和过时的。秘书长指出：

“由于没有对信息和通信技术采用一种有组织的、自上而下的战略处理方式，造成独立系统越来越多，而这些系统往往支持着类似的功能。信息和通信技术的应用包含一个用于基本的财务和人力资源数据的主要行政系统，即综合管理信息系统(综管系统)，以及用于较具体目的的众多辅助系统。这些系统尚未彼此连成一个整体”。⁴³

92. 由于系统互不相连，现行管理信息系统不支持对管理层所授权力。这些系统陈旧过时，当初构思和设计之时并未考虑到这一问题。综管信息系统就是一个实例，可说明与对某些使用者所授权力不相称的系统情况。该系统现用于处理职员差旅申请，财务条例则确定一些方案核证人有权批准最多为 4000 美元的差旅预付款。如果应享权利超过这一数额，就必须由财务干事来批准。尽管如此，现行管理信息系统并未阻止方案人核准 4000 美元以上的金额。

基准 5 “管理人员通过充分的信息途径而掌握权能”

基准 6 “管理人员通过充分的中央支助服务和人力资源管理帮助而掌握权能”

基准 7 “管理人员证明自己具备所需能力”

基准 8 “管理人员通过接受充分的培训而掌握权能”

93. 改进管理系统和增强主管能力是进一步下放权力、实行问责制和业绩管理的先决条件，这一必要性在上文中已有论述。或许这就是最急需解决的问题之一。秘书长已强调进行此种改革的必要性：

“一个更严格的遴选程序、更多的培训机会以及对管理人员的持续支助，加上明确说明管理人员的职责和权力，将使未来的联合国能对管理人员实行更严格、同时也是更为公正的问责规则。”⁴⁴

他在该报告中也指出，“2004 年一项内部工作人员调查结果显示了令人不安的管理弱点”。

⁴³ A/60/692, 第 50 段。

⁴⁴ 同上。

94. 为解决这一问题，他引入了新的程序来改善联合国各基金和计(规)划署负责人遴选工作的透明度和质量。为此成立了若干面试委员会。对新任管理人员则采用硬性规定的上岗培训。秘书处还将设立一个能力很强的管理咨询处，管理人员可向其寻求帮助。秘书长最近设立的管理业绩委员会正在订立明确的高级管理人员业绩评估标准，同时也将要求高级管理人员为其所属的初级管理人员订立这样的标准。

95. 秘书长指出，“需要制订一项包括征聘、培训和职业发展在内的领导层发展新计划，以建设高中级管理人员队伍。”⁴⁵ 行预咨委会认为这一提议：

“除非建立高中级管理人员队伍涉及额外经费，否则(提议 7)显然属于本组织行政首长秘书长的职权范围。应该在进一步制订这项概念过程中，为采取适当行动处理业绩不佳或无业绩问题草拟一个明确的问责框架”。⁴⁶

96. 在关于 2006-2007 两年期拟议方案预算的第一次报告中就已提出建议，“对未令人满意地履行职责者应有一整套具体的处罚办法，直至并包括开除，同时对出色履行职责者也要实行奖励”。⁴⁷ 从上文中显然可以看出，秘书长确实认识到培养合格管理人员的迫切需要。检察专员完全同意秘书长所做的评估和行动方案，并支持行预咨委会各项提议。

⁴⁵ 同上，提议 7。

⁴⁶ “着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”，行政和预算问题咨询委员会的报告，A/60/735，2006 年 3 月 24 日，第 14 段。

⁴⁷ “关于 2006-2007 两年期拟议方案预算的第一次报告”，行政和预算问题咨询委员会的报告，A/60/7，第 57 段。

三、问 责

- 基准 1** “联系所采用的成果管理制制订了问责制法律框架，包括司法制度”
- 基准 2** “以面向业绩的问责制取代传统的服从制”
- 基准 3** “问责制自上而下对各级适用。因此，行政首长和主要组织单位的负责人首先要为自己的预期应该产生的成果负责”
- 基准 4** “领导层的坚定决心”

97. 采用成果管理制，需要给予管理层适当的授权和灵活性，并实行相应的问责制。通常，联合国系统内所实行的问责制与资金的使用联系紧密。采用成果管理制，问责制是一个交叉要素，在本组织所有领域和各个级别，从方案/项目到人力资源管理，均应予以实行。问责制应确保各级组织、尤其是本组织最高层承担义务。因此，行政首长和主要单位负责人首先为自己的预期成果负责。在各级组织确定明确的目标和相关指标是至关重要的。

98. 联合国秘书长则强调，对资源使用的问责是一个组织中授权文化的一部分。因此，虽然各方对建立坚实可靠的问责制已达成充分共识，但不一定都了解这一制度是什么和意味着什么。国际公务员委员会在其人力资源管理框架下对问责制所做定义如下：

“这一概念暗示取得所有各种职务的所有权，并信守承诺；工作人员有责任在规定的时间内、成本和质量标准内提交产品；按组织规章进行业务；支持下属，对下放的任务实行监督并承担责任；对个人缺点并在适当时对工作单位的缺点负起个人责任。”⁴⁸

99. 秘书长提出如下定义：

“(a) **机构问责制**：秘书长有责任在一个系统框架内，通过一个利用具有透明度的机制的井然有序的程序来向大会以及其他相关政府间机构解释本组织利用资源实现会员国在大会以及/或者根据《联合国宪章》设立的其他政府间机构规定的成果的情况，并说明理由；

⁴⁸ “人力资源管理框架”，A/55/30，附件二，第43页。

- (b) **个人问责制**：工作人员个人有责任在清楚了解后果的情况下妥善履行所界定的职责，向授权的官员解释所取得的成果以及行使所授权力的方式，并说明理由。”⁴⁹

100. 首先，可以将成果管理制背景下的问责制界定为对资源(人力、财务和物质)资源的使用承担责任，但同时也必须对方案业绩和具有透明度的报告承担责任。问责制与权力划分有着内在的联系。没有与完成任务相应的权力和资源，就无法做到对预期成果负责。此外，问责制只是全面管理制度的一部分，而全面管理制度则由有效的内部控制系统来支持，并在规划到报告的各个阶段根据有关财政、人力资源和方案交付的一整套条例规则进行管理，应当将此作为奖惩制度的法律框架。

101. 秘书长的题为“着力改革联合国，构建一个更强有力的世界性组织：详细报告。增编：问责制”的报告⁵⁰(A/60/846/Add.6)列举了“最近加强秘书处内部问责制”方面的一些实例：

“实行成果管理制；2005年成立了管理业绩委员会，2006年成立了道德操守办公室，2005年成立了监督委员会；加强考绩制度；2006年为防止因举报不端行为而遭受报复提供保护；2006年扩展并加强了关于财务公开的要求；改进执行情况数据；扩大培训范围，让各级工作人员都参加培训。在秘书处范围外，大会还根据其第60/1号决议，决定建立独立审计咨询委员会，协助大会履行其监督责任，并在其第60/248号决议中，要求规定该委员会的职权范围和相关的资源需求。”⁵¹

102. 尽管如此，报告依然得出结论认为，“确定成果有无充分实现、确定对成果、财政和人力资源、采购的管理是否健全以及随后追究工作人员责任的措施可能不够完善”。⁵² 这几段内容印证了检察专员有关联合国正在从成果预算制转

⁴⁹ “着力改革联合国，构建一个更强有力的世界性组织：详细报告”，A/60/846/Add.6, 2006年6月19日。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ 同上，第10段。

⁵² 同上，第38段。

向成果管理制的推断。检察专员对该报告中所提出的主张表示欢迎，并指出充分执行成果管制是实现问责制目标的一个重要步骤。

103. 2003 年启动了联合国廉正倡议。该倡议是一项协作工作，由内部监督部门办公室以及联合国各部厅、基金和计(规)划署率先实施。倡议的目标是加强管理人员和工作人员对其在廉正和职业道德方面所承担之义务和责任的认知。作为倡议的一部分，由独立的外部顾问进行了一次廉正观念调查，以评估工作人员这方面的观念和态度。对许多高级管理人员进行了道德规范培训。尽管实施了种种倡议，问责制依然是联合国系统内最为薄弱的环节之一，或许可说是现有制度存在的主要问题。从检查专员所开展的面谈活动到行预咨委会和秘书长本人不断提到的问题来看，都证实了这一看法。

104. 问责制是实行成果管理制的基础。无论是上层高级管理部门还是具体工作人员工作计划，各级都需要有明确的目标和明确界定的职责。秘书长自己也强调问责制是薄弱环节，他本人也未能促进一种注重业绩、问责和信任的新文化：

“任何一个成功的组织的一大要素，是工作人员从上到下都遵循一个保持道德操守、实行问责的文化。联合国作为一个以《宪章》崇高理想为基石、力求为其在世界各地开展工作的国家树立榜样的组织，这一点加倍重要。遗憾的是，近几年，我们显然常常达不到这些高标准。”⁵³ 他在该报告中还指出：“问责制度朦胧不清。规则复杂、不一致，且往往缺乏透明度”。

105. 检查专员指出，对问责制没有提出任何统一、一致和具有共识的定义。实现方案目标对资源分配、工作规划或主管业绩评估没有多大意义。行预咨委会则指出，实行一整套确保问责制的原则，是成功管理任何一个机构的关键，并请注意，需要具体界定联合国内问责制的含义，列出实施问责制的各种参数以及力行问责制的手段。⁵⁴ 大会最后核准了这一建议。⁵⁵

⁵³ A/60/692。

⁵⁴ A/60/735。

⁵⁵ 大会第 60/260 号决议。

106. 检查专员认为，秘书长的观点十分明确，就是将问责制视为一个有效而健全的制度的支柱。尽管如此，他们仍然请秘书长努力将理论化为具体行动，实现他所宣布的问责制目标。

基准 5 “人力资源管理的问责不仅依据对预期成果实现程度的评价，而且依据对在实现成果的过程中所表现的管理能力的评价，例如，通过 360 度反馈机制加以衡量”

基准 6 “具备有效的人力资源管理监测制度”

建议 12

秘书长应制订与联检组成果管理制衡量基准框架一致的一套权力划分和实行有关问责的制度。应制订规划、方案拟订、预算编制、监测与评价的一整套条例规则，使权力划分和问责形成制度，成为成果管理制的一部分。现行财务和工作人员条例规则应充实内容，列入有关权力划分、特别是在方案执行领域中权力划分的补充规定。新的条例规则应成为问责制的法律基础和实行问责制所需要的内部控制系统的一部分。

107. 在这方面还有很大的改进余地。尽管采用了种种新制度和新工具来帮助管理和监测人力资源(比如，电子考绩制度，这一问题将在本报告后面“业绩管理”部分中讨论)，检查专员仍然认为，目前尚无任何有效全面的机制来评价人力资源管理工作。从联合国的情况来看，如果管理人员不是按照既定标准和联合国基本原则(即尊重多样性、男女比例均衡等)来管理手下的工作人员，就很难充分实现其预期方案成果。管理人员应对其所负责的所有资源以及人力资源使用负责。

108. 方案执行计划是秘书处用以监测和评估方案执行情况的工具。它涵盖与全面方案管理、尤其是人力资源管理有关的各种不同要素。检查专员认为，要把方案执行计划作为比如评估人力资源管理工作的一种可靠机制，还需要对其加以推敲。有一些指标是毫无意义的。例如，在人力资源管理领域，其中一个项目是“工作人员与管理部門间关系及工作人员福利”，采用了一些定量指标来衡量取得的进步。其中包括“每年与工作人员代表举行会议的次数”和“每年举行全体会议的次数”。很显然，举行会议次数多少，无助于确定在工作人员与管理部門

间关系方面的改进情况。没有一种客观的定性组成部分，使用定量指标来衡量项目，其结果则带有局限性。检查专员还认为，工作人员对管理的反馈应当加以考虑。举例来说，在这方面，应采用类似于联合国开发计划署所实行的 360 度反馈方案。

基准 7 “存在强有力的监督制度”

109. 有力的监督制度应当：

- 从独立性、任务规定、报告、结构、人员配备以及专业力量的角度，核查现有的监督和控制机制能否足以应付考绩管理的紧急情况；
- 拟订、分发并实行适用于全体工作人员的行为守则和道德标准；
- 开设方便的渠道供工作人员报告指控的欺诈和其他形式的滥用权力事件，以及向提出此种报告的工作人员提供切实的保护。

110. 最近联检组就监督问题编制了一份题为“联合国系统监督制度的缺陷”的报告。⁵⁶

111. 秘书长认为，监督厅本身：

“具有一套复杂的职责，其向联合国各个部提供管理咨询服务的角色与其调查和审计职能之间存在着潜在的利益冲突。这后一种角色，即传统上由内部监督事务厅提供内部审计供高层管理人员使用的做法，也变得模糊不清，原因是大会最近决定由该厅直接向会员国和秘书长提交报告，并允许会员国直接查阅其报告”。⁵⁷

检查专员同意一种观点，即认为决定还需要作进一步重新审议，因为它打破了确立良好监督做法和机制的障碍。这一点与前面以及联检组报告中所表述的观点是一致的。

112. 联合国监督机构在任何情况下都自觉不自觉地干预管理程序，要么是通过微观管理，要么有时则通过提出相反的行动方案的建议。这使管理人员偏离了其主要负责：注重成果的管理。尽管大会指示要求监督机构协调其所开展的活

⁵⁶ JIU/REP/2006/2。

⁵⁷ A/60/692。

动，以避免工作重叠和重复劳动，但所谓的“监督不当”依然是改进管理的一大障碍。

113. 大会强调需要：

“加强联合国内部的监督，并期待审议关于加强内部监督事务厅和大会 2005 年 12 月 23 日第 60/248 号决议第十三节第 4 段要求提出的工作范围问题的报告并就报告采取行动”。⁵⁸

由于联检组已通过其关于监督机制的缺陷的报告提出了建议，管理和监督小组也将提出报告供大会审议，检查专员暂不就本节提出具体建议。

基准 8 “具备透明、迅速、独立和公平的行政司法制度”

114. 最近的改革已经使司法系统有了一些改进。例如，大会在第 A/RES/57/307 号决定中决定，工作人员可以在诉讼程序中聘请外部律师，对司法系统采用额外独立措施，不过可能因此使得案件和费用都随之增加。2002 年印发的题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告，已经着重说明需要改革内部司法系统，报告指出：

“将对当前的内部司法制度进行审查，以便提高这一制度的效率，并给予工作人员一个公正和正当的进程。”（行动 34，载列于主题报告 A/57/387）。最近提出的改革提议也重申了这一问题：“内部司法制度缓慢烦琐，未能在有效的管理调控与工作人员享有正当法定程序的权利之间达成必要平衡。”⁵⁹

115. 秘书长提到其最近的改革提议时说：

“[...] 此机会给予会员国它们所需的手段，以便向秘书处提供战略指导，同时对秘书处的业绩实行问责。[……] 为实现这一目标，联合国秘书处和会员国必须将目前对监督制度和内部司法进行的审查(对于建设一个更强有力、更充满生机和更透明的联合国，这二者均必不可少，但这

⁵⁸ 大会第 60/260 号决议。

⁵⁹ A/60/692。

些审查目前正在分别进行)同彼此密切关联的其他六大方面的重大改革结合起来。”⁶⁰

116. 秘书长还设立了一个重新设计小组，负责审查内部司法系统的改革工作。该小组最近向大会第六十一届会议提交了建议。以下是该报告摘要中的一段摘录：

“重新设计小组认为，联合国内部司法系统不合时宜、运作不良、效力低下并缺乏独立。当前的系统给本组织带来非常高昂的资金、信誉和其他代价，与尝试改进当前的系统相比，重新设计一个内部司法系统的效果会好得多。

“没有一个高效、独立、资源充足的内部司法系统来保障工作人员的权利，并保证切实实行管理人员和工作人员问责制，就不可能有联合国的有效改革。”⁶¹

该小组的结论与检查专员的审查结果完全一致。

117. 联检组编写了一系列关于联合国内部司法的报告，最新出台的是 2000 年和 2001 年报告。⁶² 大会讨论了这些报告，并将其中一些建议作为大会决定的依据。秘书长也采用部分建议提出具体行动，例如设立监督员办公室。

118. 尽管对秘书长的积极反应表示赞许，但检查专员依然认为，要实现更加公正的司法，尚需作出更大的努力：

- 向工作人员和管理人员提供法律保护；
- 在遵守联合国核心价值，坚持能力与业绩方面，实行管理人员和工作人员对其行为适当问责制；
- 在诉讼前阶段将求助调停作为人事行政的主要工作，以切实减少诉讼案件数量。

例如，检查专员注意到，在某些场合下，由于在诉讼前阶段对案件的处理不当而引发了诉讼程序。

119. 检查专员还提到，在设计可靠的司法制度时，需要格外重视一些要点：

⁶⁰ 同上。

⁶¹ “联合国内部司法系统重新设计小组的报告”，A/61/205, 2006 年 7 月 28 日。

⁶² JIU/REP/2000/1(A/55/57)和 JIU/REP/2002/4(A/57/441)。

- 监察员人选应当由行政部门和工作人员代表共同决定；
- 现有上诉机制应当简化程序，比如，为与工作人员考绩有关的上诉提供一个单一渠道，而不管其性质如何(对评定的抗辩、对行政决定的上诉等)；
- 必须保证上诉机构成员的专业性和独立性，任命的成员可以不是有关组织的工作人员；
- 整个上诉过程应当留有完整记录，并在以后诉讼程序中给予考虑。

建议 13

大会应请秘书长按照大会第 A/RES/60/257 号决议所核准的执行成果管理制衡量基准框架中基准 8 所列准则和本报告第 115 至 117 段所述意见，向大会提出一个透明、快捷、独立和公平的司法制度，供其审议和批准。

建议 14

秘书长应审查引起过多上诉的工作人员行政管理条例。

四、业绩管理

基准 1 “有效的业绩管理制度的主要前提条件是改变有关组织的文化”

120. 尽管迄今做出了种种努力，秘书处仍未使成果制方针成为自觉的行动，也未营造出一种“业绩文化”。不少文件都指出缺乏一种基于成果的文化。没有这种文化氛围，管理制度就无法收到成效。在成果预算制方面的确取得了一定的进步，但在人力资源管理等领域还存在着差距，虽然已制订了业绩管理工具，但若作为一种客观的工作人员业绩管理机制来说，考绩制度在工作人员当中的可信性仍差强人意。检查专员特意使用了“业绩管理”一词。他们是想强调，按照执行成果管理制基准框架，个人考绩或评价制度只有在作为衡量和评价业绩的一种工具使用时才是有意义的。在这方面，秘书长不妨考虑将考绩制度一词改为业绩管理制度。

121. 实行有连贯性的、实用的业绩管理(考绩)制度，对适当发展一种注重成果的文化是十分重要的。它是发展问责制的前提条件。没有这一制度，管理就成

为一种主观行为，人们就感到奖惩措施是任意的或没有事实根据的。管理人员和工作人员都认为考绩制度带有主观性。在整个秘书处所实行的考绩制度是不一致的。鉴于它无法进行公平比较，也就起不到鼓励工作人员改进业绩的作用。虽然秘书长声称“考绩制度涵盖助理秘书长职等人员”，但检查专员在编制与秘书处内部执行注重成果的方法有关的其他报告期间所查明的事实是，一些部(比如，维持和平行动部)并未实行这一原则，很少对 D-1 级别以及更高级别的人员作出业绩评价。

122. 执行电子考绩制度被列为实行秘书长同各个部门或办事处首长之间的年度方案管理计划的一项关键指标，其目标是要强调高级管理人员在业绩管理中的重要性。⁶³ 监督厅发现，同其他许多组织一样，工作人员仍然把目光集中在电子考绩制度的评级方面。电子考绩制度可能已成为有用的规划工具，但并不是有效的交流工具：

“不过，如果电子考绩制度的主要目的不仅仅是考绩，而且还是建立交流、协同工作和连贯工作规划文化的方法，就需要进行更多的交流，充分促进整个秘书处内达成这种谅解，或是需要对评级机制的存在本身重新进行审查，因为工作人员和管理人员对电子考绩制度评比方面的注意程度不成比例”。⁶⁴

123. 联合国秘书处表示，它监测评级分布，并不是为了确保符合事先确定的分布曲线，而是为了保证秘书处采用方法的一致性。同时，它强调指出，有关评级之目的是为了强加“钟型曲线”的普遍看法是不正确的，因为正如考绩制度指导方针所指出，并不存在事先确定的评级分布。与此同时，秘书处还指出：

“许多类似制度的经验表明，如果对工作人员进行诚实和适当的评估，会发现绝大多数人‘完全符合要求’，而一贯超出要求或无法达到要求的人总是很少的”。⁶⁵

⁶³ “关于统一制度中业绩管理的定性和定量信息”，ICSC/57/R.2/Add.2。

⁶⁴ “关于人力资源管理的大会第 55/258 号决议各项规定的执行情况”，秘书长的说明，A/57/726, 第 47 段。

⁶⁵ “考绩制度的执行情况”，A/C.5/51/55, 第 20 段。

124. 监督厅认为，考绩制度的应用仍面临两个重大障碍，它们需要从整个组织的角度加以解决：

- 它并不总是同工作人员对本组织的成果作出多大贡献相联系；
- 各部门和工作单位的目标同个人的工作计划之间的联系是按个人的习性建立的，而不是以与部一级注重成果的管理建立的系统联系为基础。

检查专员强调：

- 需要加强注重成果的管理同个人对成绩负责之间的联系；
- 业绩成果并不会产生看得到的结果；
- 电子考绩制度本身并不对良好业绩立即给予奖励，也不对不良业绩作出处理；
- 考绩既不会导致升级，也不同薪金和福利相联系。

着重改变组织文化的战略性人力资源需要把考绩同具体可见的结果和奖励联系起来。检查专员完全同意监督厅的看法。

125. 目前对电子考绩制度评比方面的注意程度不成比例。如果电子考绩制度的主要目的不仅仅是考绩，而且还是建立交流、协同工作和连贯工作规划文化的方法，就需要进行更多的交流，充分促进整个秘书处内达成这种谅解，或是需要对评级机制的存在本身重新进行审查。

126. 目前的电子考绩制度既要评估所实现的目标，也要评估为此所确定的核心价值和相关能力。主管人必须根据三项核心价值以及确定的能力标准对其工作人员进行评估。他们也必须说明这些价值和能力在工作期间是如何表现的。

基准 2 “业绩管理制度向工作人员通报和说明该组织目标并将对个人业绩的预期与组织目标挂钩”

127. 业绩管理制度应当说明个人一级在实现更高一级目标(即工作单位、司、部、联合国)方面所做的承诺和贡献。这需要明确界定各级的目标级联，并制订工作规划、方案编制和确立目标的框架，将各部门和工作单位的目标同个人的工作计划系统地联系在一起并予以核实。

128. 目前，秘书处内考绩周期与方案预算周期有不一致之处。预算周期为两年期，而考绩制度周期则以年度计算，自 4 月 1 日起至来年的 3 月 31 日。由于计

算上的不一致，就难以对个人在实现更高一级成果方面的业绩和贡献进行评估并将两者联系在一起，这种评估仅以两年期为基础。考绩制度周期应当与年度方案工作计划保持一致，以确保将个人的工作计划与各个部和单位的目标与目的串联在一起，从而有助于对管理人员和工作人员个人业绩对评估期间方案交付的潜在影响形成共同的认识。

基准 3 “业绩管理制度被视为帮助各组织日常运作、指导和控制资源的管理工具”

129. 这是现行个人考绩制度最大的薄弱环节之一。工作人员并不认为考绩制度是帮助他们改善业绩的一种工具，部分原因是秘书处各个部门对考绩制度的使用是不一致的，同时也因为考绩制度对他们的职业发展影响有限。尽管考绩制度作为一项有效的管理工具，可帮助管理人员发现并纠正偏离预期业绩之处，但他们有时仍不愿意使用这项工具。这种状况与本报告前面讨论的管理上的缺陷有直接的关系。目前，人们将考绩制度看作是一种行政程序，而不是管理工具。

基准 4 “业绩管理制度简便易行”

130. 检查专员认为，现行的电子考绩制度是一项积极的举措，因为它有助于在秘书处内部进行业绩评估。它使用简便，明确说明评估过程的不同阶段和各个阶段的相关责任。作为一项工具，它可帮助跟踪整个过程，并确定是否遵守了最后期限。不过，虽然它主要采用综管系统(集中了有关秘书处全体工作人员的信息)的信息，但并未成为更广泛的综合人力资源信息管理系统的一部分。检查专员认为这是一个薄弱点，它应当列入更大范围的系统(即“银河”、综管系统所载个人资料等)。秘书长清楚地意识到在人力资源管理方面缺乏适当的信息管理系统，他说，“我们的人力资源管理工作所依赖的信息和通信技术系统不能满足今天的联合国的全球活动所提出的严格要求”。⁶⁶

基准 5 “业绩管理制度使用适当和均衡的指标衡量实现目标情况”

131. 业绩管理制度可通过以下方式实现：

⁶⁶ A/60/692, 第 25(k)段。

- 全面评价个人业绩，包括取得的结果，“用户”满意度以及必要价值观念和才能的表现程度；
- 确定并经常使用数量和质量指标。

132. 秘书处各部门不具有任何同质性，对用户满意度调查的情况以及衡量业绩所用指标是否适宜，主要取决于主管人自身的素质。

基准 6 “业绩管理制度确保一个具体组织内的评价保持一致”

133. 评估的一致性可通过以下方式实现，即，设立审查小组/组或建立类似机制，以审查所有工作人员的考绩报告是否具有一致性和公正性，并酌情向主管人提出建议。考绩制度在适用中缺乏一致性，对工作人员如何看待考绩制度有着直接和相当大的影响。目前，由于管理人员在解释和使用上有所不同，工作人员认为它并不是评估业绩的一种公正的工具。此外，它也没有任何明确或共同的适用标准。

基准 7 “业绩评估结果用作人事行动的依据，特别是用作职业发展的依据”

基准 8 “业绩管理制度确认和处理工作人员的发展需要。这些制度还确认和处理长期的业绩不良问题”

134. 考虑到上文在使用和运用考绩制度方面着重指出的种种问题，本报告认为这些问题并不会对未来职业发展产生任何大的影响，可以看作是工作人员不满意的一个方面。另外，管理系统存在缺陷、普遍缺乏管理能力、升级缺乏透明度等问题使人们更加强烈地感到考绩制度“不过就是一种行政程序”，而它本应是一种管理工具。

135. 采用现有形式的考绩制度，可以合理确认和处理工作人员发展需要和长期业绩不佳问题。不过，若管理不善则无法适当实行这一制度。由于实行一套严格的规章制度，许多管理人员不愿采用处理长期业绩不佳问题所必要的烦琐的程序。这再次确认了秘书长在其题为“着力改革联合国”的报告中所表达的观点，在本审查报告前面关于缺乏专业管理的段落中也提到这一问题。“目前对业绩不

佳、表现不良或不履行职责的后果的认识很有限。预期成果没有达到者不受处罚。”⁶⁷

136. 在这方面，人力资源管理厅在有关本报告的意见中指出，“员工和管理当局协调会第二十七届会议商定，将由一个工作人员/管理部门联合工作小组来审查业绩管理工作，包括采用 360 度反馈程序的可能性。计划在员工和管理当局协调会下届常会上讨论工作小组建议。秘书长在其改革提议中也将业绩与工作人员发展和职业升级联系在一起。”

建议 15

秘书长应采取行动改进考绩制度，使其成为符合成果管理制要求的一项有效的管理工具。尤其是，他应确保：

- (a) 对所有工作人员和管理人员、包括D级管理人员进行评估，并对其全面业绩作出评定，同时考虑采用360度反馈程序；
- (b) 将考绩结果当作人事部门采取所有行动和有关奖励(升级、提级、表彰等)和惩罚措施的依据；
- (c) 设立一个审查小组，确保联合国各部门考绩报告的质量、一致性和公平程度，并向管理人员提供协调评级使用的准则；
- (d) 业绩管理制度与方案工作计划保持一致。

业绩奖励

137. 建立强有力和透明的业绩管理制和问责制，是实行始终公平的业绩奖励的一个先决条件。而秘书处在这两个方面都很欠缺，因此应当重新进行策划，方可建立和执行业绩奖励制度，比如，公务员制度委员会所提议的“加宽工资段幅”制度。提级通常是每年根据资历来进行，完全不考虑或基本不考虑工作人员的业绩，这也就失去了积极的激励作用。没有统一的机制和一致的标准，再加上秘书处各部门在评估业绩上缺乏一致性和透明度，若在现阶段执行按业绩付酬制度，很可能至多是主观意愿不错，但有可能出现带倾向性的做法和主观武断的决

⁶⁷ A/60/846/Add.6。

定，造成甚至更多的不满意和冲突。这一做法将无助于达到奖励制度的主要目的，奖励制度必须具有明确的激励作用。

138. 联检组在关于成果管理制的系列报告的概述中建议，可单独或与结合其他做法采用以下方式来处理执行按业绩付酬制度所需资金问题：

- (a) 立法机构提供成功执行获批准方案所需要的资源。资金获得批准后，行政首长应有权按自己认为合适的方式，包括实施按业绩付酬制度，使用这些资源，并向立法机构报告自己的行动；
- (b) 有关组织可以使用财政年度结束时所节省资源的一定比例，作为奖励优绩所增加的报酬开支(需要修改有关财务条例)；
- (c) 将一定比例的工作人员薪酬开支拨款专门用于这一计划(需要修改有关财务条例)；
- (d) 冻结绩差者的级内工资。

建议 16

作为对联合国实行成果管制的一种支持，秘书长应制订一项具有激励作用的按业绩付酬方案，供大会审议。该方案应当基于下列前提：

- (a) 必须以实行强有力和可靠的业绩管制和问责制为前提条件；
- (b) 招聘时明确说明有关业绩管理的“游戏规则”及其后果；
- (c) 制订客观标准，确保组织各部门保持一致性；
- (d) 建立一个公平的小组，审查奖励分布的一致性和公平程度；
- (e) 对工作人员开展一次调查，以明确工作人员业绩的主要激励因素；
- (f) 与有关各方举行广泛磋商。

五、合同安排

基准1 “人力资源与本组织的战略目标相一致”

139. 联合国可通过以下方式使人力资源与其战略目标保持一致：

- 制订有效的规划工具，确定本组织完成任务所需要的人力资源；
- 将人力资源规划纳入本组织短期、中期和长期战略和业务规划；

- 建立现有工作人员主要技能和特点的详细清单；
- 联合国各组织理事机构允许行政首长在使用人力资源时有更大预算灵活性。

140. 秘书长提供了对本基准现状的答案：

“现在联合国内的工作人员技能并不符合当前的需要。我们并不总能吸引最优秀的人才，又缺少资金来帮助征聘进来的人员、尤其是外勤人员得到职业发展。我们没有多少具备良好技能的管理人员，我们的制度不利于让外勤人员融合进来，尽管联合国日益需要他们的技能和经验。”⁶⁸

141. 秘书长在其最新改革提议中就现存人力资源问题发表了自己的意见，并提出如下可能的解决办法：

“《联合国宪章》明文昭示需要有一支高度合格、独立、国际性的公务员队伍。今天，这还是与 60 年前一样重要。我们的工作人员的素质决定了本组织的成败，……我在任期内为改进本组织管理和开发人力资源的方法而推出了若干举措，包括确定组织的核心价值和能力，并将它们融入所有人力资源领域，即征聘、发展和考绩；采用网上征聘系统；给予管理人员遴选本部门工作人员的权力；实行鼓励工作人员调动的政策[……]。本组织必须能够征聘和留住有能力处理大规模、复杂、多学科、且预算日益增加的行动的领导人、管理人员和工作人员。有太多的工作人员[……]竟然找不到晋升途径而离开联合国[……]”。

2005 年公布的一项调查结果表明，受雇于联合国的两个最打击积极性的方面，是缺乏职业发展和晋升前景，和在过度官僚的制度下感到沮丧。

142. 在这方面，检查专员也同意秘书长的观点，即需要使人力资源与组织需要相一致，这是成果管理制的主要基础之一。秘书长现在面临的挑战是如何将具体措施落实到行动中，使美好愿望成为一种现实。

⁶⁸ A/60/692。

基准 2 “承认国际公共组织的具体需要，并保持定期合同和终身合同之间的平衡，以有利于取得优良业绩”

143. 联检组在其关于联合国系统成果管理系列报告概述中说：

“合同安排是增强能力和改进绩效的有效人力资源战略的核心内容。它们应该与所从事工作的类别和期限密切相关，应该容易管理、公平和透明。近期经验以及联合国行政法庭的判例表明，缺少有效的业绩管理制度和经过适当培训的管理人员，实行何种合同差别不大。因此检查员认为，虽然合同安排问题过去主要与薪酬和费用节省有关，但现在应被看作是业绩管理制度的一部分。”⁶⁹

144. 秘书长在其最新改革提议中指出：

“本组织雇用工作人员所用的合同安排种类过多，棘手烦琐，难以管理，导致工作人员受到不公平对待。这造成分歧，衍生不满情绪，加重行政人员负担，有碍我们吸引和留住最佳人员”。⁷⁰

他也提到合同安排问题(提议4)，并提议：

“[……] 通过以下途径修改合同安排并统一服务条件，以满足我们这个日益根在外地的组织的需要：

- 根据一套划一的《工作人员细则》采用划一的联合国工作人员合同。服务条件将反映现有的 100 号编，并将根据连续服务时间长短而有所不同。虽说具体项目或任务的期限是明确规定的，但仍将对工作人员任期作出限制，以防产生长期受雇用的不当期望。
- 按此前向大会提出的建议(见A/59/263/Add.1)，由不限期的‘连续任用’取代长期合同。”⁷¹

145. 检查专员也认为，只应采用两类合同，即履行核心职能的终身从业工作人员为终身合同，承担其他职责的工作人员为定期合同(短期任务、项目等)。合同应当明确规定对职业和工作的期望值。在职工作人员的现有权利应当得到尊重，

⁶⁹ JIU/REP/2004/5, 第 57 段。

⁷⁰ A/60/692, 第 25(h)段。

⁷¹ 同上。

但决不能用这些权利来为业绩不佳开释。《工作人员管理条例》在这方面有明文规定，因此，表现出良好业绩是保持合同的惟一可靠的依据。

基准 3 “具备透明、有效和公平的聘用/职位安排制度，以支持注重结果的合同政策”

146. 秘书处内部实行的新的工作人员遴选程序(ST/AI/2002/4)，使管理人员招聘工作人员时有了更大的灵活性；工作人员遴选程序得到“银河”系统的支持，后者是内部发展的一种管理信息系统，它使本组织能够从纸面程序转向电子程序；秘书处内部现在使用这一系统管理征聘工作。各基金和方案并未使用“银河”系统。

147. 考虑到秘书长本人明确指出秘书处内部在管理上存在种种严重问题，本审查报告亦对这些问题作出广泛的讨论，而在目前的工作人员遴选制度下依然增加分划给管理人员的权力，对此很难作出合理的解释。所聘人员合适与否，对于本组织顺利完成任务至关重要；难以理解的是，为什么不首先解决管理薄弱这一主要问题，然后再给予改进的管理部门以充分的权力，按照秘书处的需要来聘用人员。在本阶段这一安排的后果难以确定。

148. 目前的工作人员遴选制度须随时与工作人员进行磋商。例如，员工和管理当局协调会商定，“管理部门已就新的工作人员遴选制度的所有方面与工作人员进行了广泛磋商，并在磋商过程中考虑到工作人员所关切的大量的问题。”⁷²

149. 尽管举行了这些磋商，工作人员在与检查专员面谈期间仍然对现行遴选程序提出批评，因为他们认为该程序并未建立在与工作人员代表达成的共识和充分磋商的基础之上。检查专员认为，遴选程序不够明确，一些条款依主观解释而定；在某种情况下，对外部候选人的任命(和升级)标准的严格程度低于在本组织工作多年的工作人员。此外，遴选程序未与问责措施挂钩。

150. 秘书长也指出，聘用程序“实在太慢，反应落后于我们这个高度业务性的组织频繁变化的动态需求。这些程序复杂，行政操作耗时。从发出空缺通知到选定应聘者平均需要 174 天”。⁷³ 尽管承认电子人员配备工具“银河”系统并未

⁷² SMCC-XXVI(2002)报告，第 28 段。

⁷³ 同上，第 25(b)段。

解决所有问题，但较之以前纸面程序已有极大改进，过去聘用程序所用时间平均为 265 天。与检查专员面谈过的大多数管理人员和工作人员都认为“银河”系统对改进聘用工作作用不大。他们认为该系统的使用相当烦琐，对预先筛选特定职位合适候选人没有多大的帮助。检查专员同意这一普遍的看法。

151. 为解决这些问题，秘书长提议“[……] 通过以下途径发展一个更具前瞻性、针对性和更迅速的聘用制度：

- 根据人员队伍战略规划，更广泛地开展外联工作。
- 使用作过预先筛选的候选人名册。
- 建立一个专门的征聘单位，帮助管理人员遴选工作人员。
- 出缺通知张贴时间减至 30 天。
- 加快需求高峰期的征聘程序。
- 扩大在职工作人员的职业机会，消除基于合同地位、职类、工作地点或服务期的资格限制，从而建立一个更广泛的人才库。这将包括消除不受考试要求限制的初级专业人员员额申请者目前面临的限制。
- 修订考试和职位简介以符合当前需要。
- 严格遵守性别平衡和地域分配指标。
- 目标是把平均征聘时间缩短一半。”⁷⁴

152. 检查专员支持为提出这一套提议所做的努力。不过，他们仍然认为，提议并未触及主要问题，即如何确保从所有符合特定职位最低要求的人员中聘用真正合格的候选人，同时又遵守主要的人力资源政策，比如地域分配和性别平衡。

153. 目前的聘用和升级程序使管理人员在选拔符合“最低要求”的候选人时有一定的自由度。这一方法很不理想，容易产生不公平、倾向性和歧视。它有悖于秘书长在一些文件中的表态，即本组织应当吸引最优秀的候选人。此外，它也违反了大会所制定的规章条例，其中规定：

“办事人员之雇用及其服务条件之确定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑[……]”。⁷⁵

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ A/60/846/Add.6, 第 23 段。

因此，应当采用正确的方法，从那些符合最低要求的人员当中选拔“最优秀的候选人”。如果预先确定可以量化和/或可核查的标准，同时告诉候选人，并通过比较评估作出详细解释，就不难做到这一点。评估结果应当留有记录，如果发生上诉情况，可用以说明遴选程序是否公平和客观。

154. 要实行此种具有透明度的聘用制度，应当制订考试、测试能力的访谈和“评估中心”等手段和机制，以协助管理人员履行职责。使用预先确定的、定量定性的、清楚的和可核查的候选人遴选标准，并明确确定这些标准的各自份量。主要机构应当保证这些预先确定的评估标准和相关程序业已实施，比较评估亦有正式记录。

155. 检查专员认为，目前“银河”系统采用的不同职类候选人审查截止期限制度(即，15天，30天，60天)实际是一种人为的障碍，它违反了上面提出的原则。它对管理人员选拔最合格的候选人并无帮助；而实行这一制度，其他因素则大于效率、才干及忠诚之最高标准。此外，对外部候选人来说是不公正的，他们在申请某一职位时并不明就里。

156. 关于副秘书长和助理秘书长的任命，鉴于迄今为止这些职务的任命通常都带有极强的政治色彩，秘书长最近采取了一些形式上的举措，以使这些职务的遴选程序具有更大的透明度和竞争性。尽管检查专员赞赏所做出的这些努力，但他们依然认为，要确保高层管理人员真正具备有关职位所需要的能力、价值和专业才干，在这方面还有很大的改进余地。

建议 17

秘书长应采用一种独立评估方法来审查目前的聘用、职位安排和升级程序，使遴选程序更具客观性、可以衡量及可被接受，并且应确保：

- (a) 空缺通知充分反映各个职位所应具备的能力、核心价值和技能，以及各种技能的有关相对重要性；
- (b) 遴选标准以预期能力、核心价值和技能为基础；
- (c) 遴选标准易于核查和/或可以量化；
- (d) 主要审查机构起到更加积极的咨询作用；
- (e) 人力资源部门为管理人员提供适当支持和建议；

- (f) 选拔决定完全透明；
- (g) 通过有案可查并且可证明确系最合格的候选人的比较评价作出选拔决定；
- (h) 如果发生上诉情况，司法机关认定遴选程序中有故意的错失行为，管理人员应对其所做决定作出说明；
- (i) 遴选程序适用于各个级别所有职位。

基准4 “合同改革的重点转向业绩”

157. 这一问题在上文中已有讨论。合同应当明确说明预期业绩和未达到业绩要求的后果。

建议 18

秘书长应审查目前的合同安排，并提交具体建议供大会审查和批准，同时顾及以下准则：

- (a) 合同安排应当与履行的职责类别和期限基本保持一致，易于管理，且具有公平性和透明度；
- (b) 合同安排不应只与报酬和成本节约挂钩，它也是业绩管理制度的一个组成要素；
- (c) 所有合同应以单一系列编制；
- (d) 合同只应当分为两类：
 - 履行核心职能的终身从业工作人员为终身合同；
 - 履行其他职能的工作人员为定期合同(短期任务、项目等)；
- (e) 合同应当明确说明对职业和工作的要求；
- (f) 应承认需要保证持有终身合同的工作人员的目前地位不受影响。