



## 第五十七届会议

议程项目 112

2002-2003 两年期方案预算

### 对联合国秘书处员额结构的全面审查

#### 秘书长的报告\*

##### 摘要

大会 1999 年 12 月 23 日第 54/249 号决议请秘书长在特别考虑到采用新技术的情况下对秘书处的员额结构进行全面审查,并在 2002-2003 两年期方案概算中就如何处理本组织员额结构头重脚轻的问题提出建议。在拟订方案概算时已对员额结构进行了审查,审查结果载于该文件导言第 19 至 30 段。大会 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议关切地注意到所要求的全面审查报告尚未提交,并重申应向其第五十七届会议提交该项审查报告。

本报告介绍审查的主要结果。通过审查可以得出的结论是,无论是在内部比较,还是与外部比较,秘书处目前的员额结构和职位分配相对于其他主要国际组织的员额结构而言,没有什么明显的反常可以说秘书处的结构头重脚轻。

将酌情在两年期方案预算的范围内不断审查秘书处的员额结构问题并向大会提交报告。大会不妨注意本报告。

\* 本报告延迟提交是因为需要取得一些国家和国际组织的资料。

## 一. 引言

1. 大会 1999 年 12 月 23 日第 54/249 号决议请秘书长在特别考虑到采用新技术的情况下对秘书处的员额结构进行全面审查,并在 2002-2003 两年期方案概算中就如何处理本组织员额结构头重脚轻的问题提出建议。在拟订方案概算时对员额结构进行了审查,审查结果见该文件引言第 19 至 30 段。大会 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议关切地注意到全面审查报告尚未提交,并重申应向其第五十七届会议提交该项审查报告。

2. 为响应这一要求,在一名顾问的协助下,已结合秘书长自己的加强本组织方案,对联合国秘书处的员额结构进行了一次全面审查。本报告概要介绍所进行的审查并说明审查的主要结果。

## 二. 根本原因与大体方法

3. 大会担心联合国秘书处头重脚轻,因而促成了本次审查。为对大会的担心做出反应,秘书长将对员额结构的审查列入了其加强本组织的行动计划。他指示人力资源管理厅负责监督在常务副秘书长主持下进行了这项审查。第一步是检验证明头重脚轻一说,以及查明不均衡的原因和理由。

4. 对于头重脚轻,没有一个普遍得到公认的唯一定义或量化标准。不同的组织需要有不同的结构,这取决于它们的任务、职能、理事机构、文化、政策和惯例。因此,所采取的方法是从下列四个方面考虑这个问题:(a) 不同时期和各个部门之间的内部比较;(b) 与可比组织的外部比较;(c) 管理文献中所述的一般组织措施;及(d) 目前的员额控制机制的作用和功效。

## 三. 目的、范围和方法

5. 审查的目的是提供所需的数据、资料和分析,用以评估联合国目前的员额结构是否均衡适当,确定还需要采取的行动。这既不是一次对部门的全面组织分析,也不是一次对职务分类的审查。

6. 审查重点针对的是 D-1 及以上职等,尽管为了全面观察还提供其他职等的统计数据。这项研究包括纽约秘书处以及联合国日内瓦办事处、维也纳办事处和内罗毕办事处的员额。由维持和平支助帐户供资的员额也包括在内,但不包括分配到特定维持和平特派团的军事或文职员额。采用的方法包括:

(a) 从方案规划、预算和帐务厅所编制的预算文件和人力资源管理厅编写的报告中摘取有关统计数据;

(b) 与常务副秘书长以及人力资源管理厅和方案规划、预算和帐务厅的官员面谈;

(c) 设计并对特选的国际组织和政府部委进行一次简单调查;

(d) 查阅大会、行政和预算问题咨询委员会、国际公务员制度委员会以及秘书处各部门的各种文件和报告；

(e) 查阅当前有关组织理论的文献。

挑选调查对象时所依据的是活动的方案和范围的可对比性，但应理解所谓的相对等是不确切的，也是主观的。内部和外部比较的主要尺度是 D-1 职等及以上各职等的员额数在员额总数中所占百分比。

## 四. 主要调查结果

### A. 内部分析

7. 孤立地看，目前的员额结构在塔尖上没有什么肿胀或反常现象可使人们立即想到头重脚轻。各部门的员额分布基本上同预期的一样，即决策和代表职能需要高于行政和支助职能职等的员额。纵观十年（1992-2002 年）的情况，只有副秘书长/助理秘书长职等有了大幅度的增加——净额为九个员额。八个员额是新员额或改变的员额，这通常是设立新方案和优先重点变动后的结果；三个是对现有 D-2 员额改叙的结果，两个被裁撤。从总体上看，主任（D-2/D-1）职等员额在十年间减少了 42 个，这主要是由于 1998-1999 两年期进行了结构调整和减员。纽约与其他地点之间的差异反映出对决策和共同制度的责任都集中在总部。

### B. 外部分析

8. 下列国际组织参加了秘书处为确定秘书处管理员额的百分比是否大大高于各可比组织而进行的调查：亚洲开发银行、世界银行、经济合作与发展组织和欧洲联盟委员会。还利用了出版物中有关联合国系统其他组织的资料。此外，已设法收集某些政府部委的数据，以便于与秘书处的一些主要部门进行比较。

9. 各个国际组织均被视为具有可对比的决策职责和相对广泛的任务。虽然不能保证这些组织的结构很好，但这是可以拿来作基准数据进行比较的最佳结构。不过，如同所有的比较一样，所能得出的结论都有局限性。

10. 可比性是利用调查对象所提供的职务说明样本或简要职等定义确定的。采用类别广泛的职责和等级体系，是为了把几个职等都包括在内，从而可以在大家都知道的标题下进行合理的比较。

11. 总的说来，调查结果是正面的。秘书处 D-1 及以上员额职等的比例（3.4%）比亚洲开发银行（5.6%）和欧洲联盟委员会（3.8%）低，但却比经济合作与发展组织（2.9%）高。由于世界银行工资级别很多，所以不能确定其相当于 D-1 的职等。不过，对两个组织相当于 P-5 及以上职等经常预算员额的比较显示，秘书处这些职等的员额比例比世界银行低很多（11.9%对 18.9%）。与联合国系统各主要组织（联合国开发计划署、联合国儿童基金会、国际劳工组织、世界卫生组织和

国际原子能机构)的职等分布情况进行的比较显示,秘书处管理员额的比例比其他任何联合国组织都低,但国际原子能机构除外。

### C. 组织理论与标准尺度

12. 联合国的任务广泛,决策重点比较分散,因而很难采用传统的标准,例如组织层次和直接领导的人员员额,但是,这些尺度在评估和改革过程中仍然可以作为有用的指数和非正式的目标。管理文献说,无论是公共的还是公司的大型组织,从上至下平均有七个层次,而层次最少的组织也有五个层次。本项研究鉴于其范围,它不可能决定秘书处的平均层次,但对管理人员而言这将是一次指导练习。分为六个层次的结构似乎是一个较好的目标。

13. 管理文献说,增加直接领导的人员员额是个大趋势。美利坚合众国联邦政府确定的目标是 1:15 的比率(每 15 名工作人员有一名主管),而在进行本项研究时的直接领导的人员员额平均为 1:7。据粗略计算,秘书处直接领导的人员员额数总计为在经常预算方面大约为 1:10,在其他资金来源方面大约为 1:12。

### D. 组织与员额控制

14. 经过简短的面谈并查阅了有关的管理报告后发现了几个方面有问题,其中包括:(a) 叙级提高职等的压力始终不断;(b) 没有组织准则和审查程序;及(c) 预算的核准是一种微观程序。人力资源管理厅正在考虑并且在某些情况下已经采取步骤以减少叙级压力,增加并说明各种晋升机会,以将职业发展方案、通用职务说明、职业段以及管理下的流动和轮调加以确立。(欧洲联盟委员会对于高级管理人员有特别严格的调动要求。)当重点从职务叙级转向职业发展时,员额控制机制可能也需要改变,以防止滥用晋升程序或给它施加过度压力。一些经济合作与发展组织的成员国和联合国各组织正在下放预算责任,以增强灵活性和管理人员的自律。

15. 组织审查的职责不明,或者说它没有正式的准则。在决定新员额和改叙问题时,往往是孤立地,而不是从组织的标准与健全这一更全面的角度来决定。报酬和叙级政策股通常没有什么标准或权力去质疑新增加的管理层。秘书长关于人力资源管理改革的报告提议给管理事务部增加一项职责,即监测预算和人力资源活动,这应包括遵守组织准则和坚持组织目标的情况。

16. 作为预算过程的一部分,第五委员会和大会分别审查和核准新的专业员额和改叙,这可能是预算过程中没有战略重点的一个原因。比较常见的方法是,理事机构负责监督职等的分布情况,以比较全面的尺度,如百分比和比率,对员额加以控制,而不是对关于员额的各别活动加以控制。

## 五. 结论

17. 本项研究既未打算，也不可能对秘书处的头重脚轻问题做出最后定论。但通过审查所能得出的主要结论已证实，如将秘书处的员额结构和分布数据同其他国际组织的类似数据对比，秘书处目前的员额结构和员额分布并没有什么明显的反常可以说它是一种头重脚轻现象。另外，秘书长指出，由于方法问题，通过与其他国际组织进行对比来审查员额结构是十分复杂的。没有一个唯一的尺度或基本上得到公认的职等分布模式可作为这种评估的样板。鉴于联合国的任务广泛而决策重点又比较分散，也没有与联合国比较贴切的实用组织规划理论。

18. 通过审查得出的另一个结论是，秘书处的员额控制机制在限制新员额和提高职等方面都有作用。但是，已注意到要靠高层例如第五委员会的限制，而不是靠管理人员的自律和问责制。这个过程本身就造成紧张和挫折感，而紧张和挫折感又可能使人臆断和担心发生导致进行本项研究的头重脚轻的情况。

19. 正在进行的人力资源改革应有助于减轻职务分类的压力，而且如果它与组织准则和员额控制改革结合在一起，会有助于消除人们对于等级爬升和结构头重脚轻的担心。

20. 上述结论与秘书长在关于加强联合国的报告（A/57/387 和 Corr.1）中所述意见一致，本组织需要一个高效、灵活的系统，为本组织的优先工作分配充足资源。在这种情况下，2004-2005 两年期方案概算将考虑到这些问题，以确保将资源分配给方案的优先重点。

21. 明确界定职责、权力、管理问责制和审查机制对于将权力授予方案管理人员是必要的，而这一过程正是秘书长改革倡议的核心。另外，管理事务部在确保整个秘书处遵守共同的组织原则和政策，在规定的准则、程序和规则范围内行使所授予的权力方面都要发挥关键作用。至于职务分类改革，国际公务员制度委员会已经提出了一些改革办法，将重心移向更灵活地承认工作性质正在发生变化，并移向能力和职业发展。关于可能采用的其他员额控制办法，秘书长指出，执行情况报告和按成果编制方案预算的模式提供了一个机会，可以用是否有人力和财政资源这把尺子来审查管理问责制和预算责任问题。

22. 秘书长打算酌情在两年期方案预算范围内不断审查秘书处的员额结构和员额分布问题，并就此向大会提交报告。

## 六. 建议

23. **大会不妨注意本报告。**