联合国 A/60/735

大 会

Distr.: General
24 March 2006
Chinese
Original: English

第六十届会议

议程项目 46 和 120

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

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

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的报告”(A/60/692)。在审查该报告过程中，咨询委员会会晤了秘书长的几位代表，其中包括常务副秘书长，她补充介绍了情况并作了一些澄清。

2. 秘书长报告的第 8 至 13 段介绍了背景情况；报告第 11 和 12 段指出，秘书长提出该报告是对大会第 60/1 号决议的响应。除了大会面前的这份报告，还考虑在今后提交其他一些报告。

二. 一般性意见和建议

3. 秘书长的这份报告总的来说是一般性的，提出了粗线条的管理改革倡议。许多提议有待详细和准确的说明。

4. 这份报告所载的是秘书长自 1997 年以来提出的第三次重大改革倡议（另见 A/51/950 和 Add.1-6 和 A/57/387 和 Corr.1），咨询委员会注意到，最近这一轮改革中提出的许多想法源于过去的一些提议。委员会指出，在这方面，过去已经得到核可的一些提议仍然在实施过程中。

5. 应该指出的是，根据《联合国宪章》第九十七条，一部分提议属于秘书长作为本组织行政首长的职权范围，因此不需要专门立法认可。一些打算的改革虽然属于秘书长行使权力的范围，但涉及财政经费，因此需要大会参与。

6. 咨询委员会指出，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，并提请注意，需要具体界定联合国内问责制的含义，列出实施问责制所涉及的各个方面以及力行问责制的手段（见下文第 8 和 14 段）。

7. 咨询委员会建议，请秘书长准备一份详细报告，其中应把相互联系的问题放在一起，并体现联合国的独特性及其中心作用。在这方面，委员会指出，报告应提到联合国基金和方案。委员会鼓励采用整个联合国系统的最佳做法；但强调，在考虑其他实体的原则和做法的适用性时，应总是考虑到本组织的特殊性。委员会被告知，如有要求，秘书处可在 2006 年 5 月底之前提交这样一份报告。一个例外是人力资源，已定于 2006 年 9 月提交关于这一问题的报告，大会可在第六十一届会议的主要会期将此作为非预算年审议人力资源问题的一个部分，专门审议这一问题。

8. 详细报告应概括秘书长当前这份报告的所有领域，并包括现在考虑拟订的补充报告（上文第 7 段提到的人力资源管理问题报告除外）。针对每一项提议，详细报告应包括：

- 说明所有以前类似的提议，以及如何演变为现在的形式，简要说明相关的大会决议/决定和咨询委员会的建议；
- 评价以前和当前改革的作用以及与当前提议的联系；
- 具体费用和所涉行政问题（包括修改条例、细则和程序），加上详细分析和理由；
- 解释如何定义问责制以及如何执行；
- 预测对提高联合国工作效力的作用以及投资回报；
- 预计的实施时间表。

上述资讯还应纳入 9 月份的人力资源管理报告。

9. 鉴于上述情况，咨询委员会在下文中就各项提议分别提出一些意见，但这些意见应服从大会可能会对秘书长报告的各个方面提供的指导，并且不应妨害将来对上文所建议的详细报告的审议。

三. 对各项提议的意见

A. 着力加强人力建设（提议 1 至 4）

10. 在过去三个两年期间，秘书长采取了若干主动行动，以改善联合国管理和开发人力资源的方法。着手进行了几次人力资源改革，但仍有大量工作要做。如上所示，咨询委员会将在审议于 2006 年 9 月提交的报告时处理有关人力资源问题的各项提议。特别是在过去两个两年期，委员会对人力资源政策提出了广泛意见。

11. 咨询委员会获悉，秘书长打算就人力资源管理问题同工作人员进行协商。委员会相信，此类协商将根据《工作人员条例》第八条和大会第 59/266 号决议第十六节进行。

B. 着力提高领导能力（提议 5 至 7）

12. 秘书长在提议 5 中建议重新界定常务副秘书长的作用，正式授权他（她）管理和全面指导秘书处的业务工作并接受问责。咨询委员会得到的保证是，该建议的意图不是削弱秘书长作为本组织之行政首长的作用和责任(见《宪章》第九十七条)。**在这种情况下，委员会认为，应在大会第 52/12 B 号决议和第 52/220 号决议（第三节，第 3 段）规定的框架内，由任何担任秘书长的人来决定常务副秘书长的职能。**

13. **就秘书处内各部门以精简隶属关系的提议 6 而言，咨询委员会认为，秘书长继任者必须对重新组合问题拥有发言权。**另外，委员会无法从秘书长代表那里确定这种拟议的重新组合将是什么样子，也无法确定是否将减少副秘书长人数，或作出一些其他安排，使一些组或群组由几位副秘书长负责，但由一人担任主要的副秘书长。**因此，委员会建议进一步拟订这项提议，供下任秘书长考虑。**

14. **咨询委员会认为，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。**在这方面，委员会回顾委员会在其关于 2006-2007 两年期拟议方案预算的第一次报告中建议，“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”（A/60/7,第 57 段）。

C. 着力提升信息和通信技术（提议 8 至 10）

15. 秘书长指出，没有一个连成一体的系统可以用来储存、搜索和检索联合国所产生的信息，更不要说迅速、实时地储存、搜索和检索。他还指出，至少有 6 个部厅设有自己的信息和通信技术单位，其中没有能将它们连成一体的机制（见 A/60/692，第 50 和 51 段）。

16. 提议 8 提请大会核准设立首席信息技术干事员额，级别为助理秘书长。咨询委员会回顾它曾在 2003 年建议设立首席信息干事这一新的高级职位（见 A/58/7，第 126 段）。委员会 2005 年又重申这项建议，阐明由于联合国在信息和通信技术方面花费巨大资源，看来完全有理由设立一个新的联合国首席信息干事的高级职位，负责拟定信息和通讯技术战略、业务政策和程序以及确定最适合此项服务的结构。委员会还强调，必须任命一名在管理日常复杂的信息技术系统方面有着广泛专业技能的专家担任这一职务（见 A/60/7，第 112 段）。另外，委员会指出，这个人必须处理本组织信息安全和工作连续性需要的重大问题。**至于该职位的职等，委员会要求详尽说明拟议职位的职能，作为 2006 年 5 月提交的报告的一部分，以便在这方面作出知情的决定。**

17. 提议 9 和 10 设想作出持续努力，使信息和通信技术的优先目标与秘书处业绩目标保持一致，并参照即将完成的可行性研究的最终结果，在 2009 年年底以前用一个完全连成一体的全球系统来取代综管系统、银河系统和其他独立的信息和通信技术管理支助系统。秘书长提出这一系统所需费用的初步估计，是在几年里投入大约 1.2 亿美元（A/60/692，第 56 段）。这是作为采用《国际公共部门会计准则》的一个条件提出来的；秘书长表示，他打算在 2006 年稍后日期提请大会采用这些准则（同上，第 75 段）。咨询委员会一贯强调必须在这方面实现全系统的统筹协调与成本效益（见 A/56/7，第 90 至 94 段、A/59/400，第 40 至 43 段和 A/60/7，第八.47 段）。秘书长报告图 5 显示了目前信息和通讯技术系统情况的复杂性。费用高昂、互不兼容和重复的系统到处充斥。委员会注意到，诸如使者系统、联合国会计系统、外勤人事管理系统、伽利略系统和综合管理信息系统（综管系统）等系统都具有某些共同的输入和输出，但没有通过应用界面或共同数据库联接。来自一个系统的数据必须手工抄入其他系统。

18. **咨询委员会强调，将于 5 月提交的详细报告应载有对以往投资的评估并计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。同时也应详述采用新系统的预期时间和在过渡时期为维持现有系统所作出的安排。**

D. 着力探索提供服务的新方式（提议 11 至 15）

新的服务来源选择

19. 提议 11 请大会修改其第 55/232 号决议中关于外包的指示（秘书长指出上述指示限制太大），以允许秘书处考虑提供服务的所有可能，包括将工作迁至费用较低的工作地点以及外包。提议 12 建议对一些行政服务迁移地点、外包及电子通勤进行成本效益分析。**咨询委员会认为，拟议的成本效益分析无须立法核可，因为大会第 55/232 号决议并没有排除这种研究。委员会相信，这种分析将考虑到联合国系统吸取的经验教训，并且大会将充分获悉其结果。关于秘书长在提议**

11 内的要求，如分析结果真的显示出这种情况，就可提议修改并提交一份有具体详细的内容提案供大会审议。

加强采购

20. 提议 13 涉及快速完成进行中的采购方面的调查。大会无须介入此事。提议 14 和 15 涉及秘书长打算采取后续行动来因应目前正在进行的调查的结果。咨询委员会认为，这些提案无须立法核可。委员会期待收到第 15 段内概述的综合报告。不过，鉴于编制该报告所涉及的许多工作或已完成或完成了很大一部分，委员会要求将这些信息列入将于 2006 年 5 月提交大会的详细报告。

E. 着力理顺预算和财政（提议 16 至 18）

21. 提议 16 涉及预算过程。咨询委员会认为，依照现有关于审查预算的规定，无法执行提议 16 第二点，除非大会决定大大改变其审议和核定经常预算及维和预算的方式。

22. 关于维和预算，咨询委员会指出，大会第 49/233 号决议决定每个维持和平行动的财政期间为 7 月 1 日至 6 月 30 日，并据此修改《财务条例》。作出这一决定时所考虑的是，大会、咨询委员会和秘书处的工作繁重。实际经验显示，这一安排行之有效，使秘书处有必要的时间编写维和概算，而咨询委员会和第五委员会则有适当的机会审议该预算。

23. 关于提议 16 第三点，咨询委员会指出，经常预算批款项目从第 35 款合并成 13 部分往往会容许秘书长在各编内而不是在各款内调动员额和非员额资源，因而可以更加灵活地进行这种调动。为了加深了解秘书长的提议，委员会要求在将于 2006 年 5 月提交大会的详细报告内载入拟议预算各部分的模型。委员会到时将进一步评述。

24. 提议 16 第四点建议，员额按总数核准，分成四大类职等。咨询委员会经查询获悉四类职等如下：(a) 副秘书长/助理秘书长；(b) D-2/D-1；(c) 专业人员；和(d) 一般事务及其他职类。这一提议事实上相当于要求员额叙级方面的灵活性。委员会一贯赞成在这方面更加灵活机动。例如，委员会提出，委员会在其关于 2004-2005 两年期拟议方案预算的第一次报告（A/58/7）第 74 段中建议修改秘书长改变员额职等的现有权力，使其能够改变从 G-1 到 G-6 以及从 P-1 至 P-5 的员额职等，条件是每个职等的员额总数不变。这大体上意味着每提升一个员额的职等就需降低另一员额的职等，或者需交换员额（就是某厅处的一个 P-5 交换另一厅处的一个 P-4）。委员会会在审议将于 5 月提交的详细提议时就这一事项提出建议。

25. 提议 16 第五点要求有权在特定预算期内，将因员额空缺而节省的经费，用于新产生的优先事项或意料之外的活动，金额不超过员额预算总额的 10%。在这方面，咨询委员会回顾大会第 56/253 号决议第 53 段，其中大会重申出缺率是计算预算的工具，不应用于实现预算方面的节约；大会在同一决议第 54 段内重申不应该作出管理决定蓄意保持一定数量的空缺员额，因为这种行动有损预算过程的透明度及人力和财政资源的管理效率。**委员会请秘书长在将于 2006 年 5 月提交的详细报告内说明其提议，特别是新产生的优先事项的提法。**

26. 提议 17 第一点内涉及维和账户合并的问题。咨询委员会注意到未来数周内将印发一份关于这个问题的报告，**因此委员会将在审议该报告时就这一事项提出评论意见。**委员会以往就这一事项提出的意见可在其提交大会第五十七届会议的关于维持和平行动的一般性报告（A/57/772，第 20-28 段）内查阅。

27. 提议 17 的第二项设想在 2006 年 7 月推出一项新政策，用以指导信托基金的精简管理，其中包括：简化规则和程序；采用一个单一的信托基金类别；确定新的支助费用标准，使其低于目前的 13%。咨询委员会获悉，内部审查已经完成，审查报告正在编写之中。**委员会要求把关于这个提议的报告列入定于 5 月提交大会的详细报告。正如上文第 8 段所述，该报告应适当说明过去在这个问题上采取了哪些行动。**

28. 提议 17 的第三项要求将大会授权承付的维和行动款项上限从 5 000 万美元上调到 1.50 亿美元。**咨询委员会指出，在可以考虑这一增加之前，必须获悉明确和令人信服的理由；应该将这一理由列入定于 5 月提交的详细报告。**

29. **咨询委员会认为，把经常预算周转基金数额从 1 亿美元上调到 2.5 亿美元的提议（提议 17 第四项）是应该由大会来做的政策决定。**

30. 咨询委员会注意到，根据《财务条例》第 3.2、5.3 和 5.4 条，预算盈余通常应在产生盈余的财政期结束时上缴。因此，如果采纳关于保留这些盈余以供随后财务期间使用的提议（提议 17，第五项），就需要修正《财务条例》。**委员会认为，有必要对这一改动进行全面分析，应把分析结果纳入定于 5 月提交的详细报告。**

31. 咨询委员会已在很多场合下就单设一个基金用以支付汇率波动和通货膨胀引起的意外开支的提议发表评论，并说明了通过在期初对所有会员国实行分摊的办法为储备基金筹资的意见难以实行之处。委员会指出，这个办法与当前的办法相比，不会使会员国更准确地预见最终将缴纳的款项总额，此外，如采用这一办法，就得为可能需要、但又不一定需要的经费预付款项（见 A/44/729）。委员会在其关于 2006 至 2007 两年期拟议方案预算的第一次报告（A/60/7 和 Corr.1）中重申了过去在这个问题上的立场，并建议保持当前的办法，即每年根据秘书长关于通货膨胀率和汇率的最新预测调整所需经费。

32. 咨询委员会认为，对会员国拖欠的摊款收取利息的提议（提议 17，第七项）是一个政策问题，应该由大会根据会费委员会的建议作出决定。

33. 咨询委员会对秘书长关于更多地注意业绩评价和报告的提议（提议 18）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。委员会期望见到关于这项提议的详细的执行计划，应将该计划列入上文建议的报告。

F. 着力改进决策机制（提议 19 至 21）

34. 关于编写一份载列综合财务和方案资料的单一年度报告的提议（提议 18 的最后一项和提议 19 的第一项），咨询委员会回顾其关于 2004-2005 两年期方案预算的第一次报告（A/58/7）在第 18 段中表示的以下意见：

> ……目前在不同周期分别汇报方案执行情况和财务执行情况的做法需要改革，以便与成果预算编制保持一致并提供支持。因此，委员会建议印发单一的报告，包括同一期间方案和财务两方面的执行情况。这种报告应在拟订和审议拟议方案预算时提供使用。

委员会请求编制单一综合年度报告的范本，其中应包括审议该报告的拟议日程，然后将其列入定于 5 月提交大会的详细报告。

35. 关于提议 19 的第二项，咨询委员会在提出请求之后得到了更多详细资料，以了解提议合并为 6 份报告的现有各项关于管理和财务问题的报告。这些资料应经过最后整理，列入定于 5 月提交的详细报告。

36. 在定于 5 月提交的详细报告中应列入详细的政策提议，在其中提出关于公众获取联合国文件的新准则（提议 19，最后一项）。

37. 关于提议 20 和 21，所涉问题的主管机构是大会。

G. 着力推行改革（提议 22 和 23）

38. 秘书长在提议 22 和 23 中表示，需要在初期得到资源，用以建立一个改革管理办公室和推行工作人员有偿离职。咨询委员会将在这些提案制订出来之后对其发表评论。提案应包括联合国系统的有关经验，并包括一套关于可以有偿离职者的标准。在提出关于改革管理工作的提案时应考虑到秘书处已经具备的能力和专业力量。