



第六十二届会议

议程项目 134

联合检查组

联合检查组关于改革进程中的联合国成果管理制的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他对联合检查组题为“改革进程中的联合国成果管理制度”的报告（见 A/81/805）的评论意见，供其审议。

摘要

联合检查组在其报告（见 A/81/805）中回顾了联合国成果管理制的演化。本报告对照联检组关于这一主题的一系列报告中形成的成果管理制度衡量基准框架，重点说明并分析这个概念的各组成部分。秘书长承诺按照大会的任务规定，在现有资源范围内在全秘书处全面执行成果管理制度。他同意联检组的观点，即全面实施成果管理制度可使方案及活动的拟订和执行得到显著的改善。在拟定秘书长关于该主题的报告（A/62/701）中所述的拟议成果管理制度框架时，考虑到了联合检查组报告中的建议，其目的是改进对本组织的治理和监督，以及使管理层的工作更有成效和加强问责制。该拟议框架的目的是，在秘书处培育更加注重成果的文化，使管理人员掌握必要的工具和能力，从而能够在有效规划、编制预算、监测执行情况 and 进行评价的基础上注重结果和成果，全面实现成果管理制度。为了确保对联合检查组的报告作出连贯、知情的反应，直到在秘书长的报告定稿后，才最后敲定本说明。



一. 引言

1. 本文件是根据联合检查组章程第 11 条第 4 款提交的。考虑到联合国面临复杂的改革进程，并尤其鉴于大会最近审议了独立指导委员会题为“全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和监督情况”的报告（A/60/883/Add. 1 和 2），秘书长很乐意对这份及时的研究报告发表评论意见。秘书长正在根据一次审查的结果提出改进秘书处成果管理制的建议，其中包括分析和执行行动计划。尽管已经为加强现有的各种组织制度做了相当的工作，如成果预算制、契约和电子考绩制度，但需要进一步努力来实现成果管理制的制度化；更好地利用有关成果的各种信息，以作出更佳决策；指导努力朝着明确界定的目标迈进；在政策拟订中注重成果；在总体问责框架内设计更好的战略。会员国积极参加这一进程对确保人们长期坚持执行和支持成果管制极为重要。

二. 一般性意见

2. 1974 年开始采用按方案编制预算，努力在预算文件中说明成绩和未来目标成果管制概念是在这时提出的，不过是间接地，而且使用了不同的用语。1980 年代随着采用方案规划、预算编制、监测和评估周期，制定了在执行任务期间及之后确定本组织工作的相关性、效率和有效性的程序。

3. 上述程序意味着要求方案主管管理其工作时应着眼于取得成果。大会第 55/231 号决议通过的成果预算制提供了一种机制，从而在执行预算之前可运用预算工具来阐明其目标、预期成果和绩效指标（逻辑框架）。因此，联合国秘书处执行注重成果办法是一个逐渐过程，重点仍在从产出交付向取得成果演化。成果预算制仅是确定预期成果的工具或进程之一，成果管制则是在规划、预算编制、监测和评价周期中对资源和人员进行总体管理的行动。

三. 对联合检查组建议的具体意见

建议 1:

大会不妨确定一项“黄金规则”，要求关于相同的改革或管理进程的新报告都附带对以往进程的执行情况及其影响的评价。

4. 秘书长原则同意这一建议，并指出，在资源允许的情况下，秘书处确实对已核准和执行的改革进程进行评价。展开一个不能针对不断变化的环境和过去的经验教训进行相应调整的改革进程，是完全不明智的。但是，要推动评估活动的影响所需的那类评价，秘书处面临的一个主要制约因素仍然是缺乏充足的资源。尽管如此，仍然在尽可能开展评价，并正在相应调整秘书长提出的办法。秘书长认

为，对诸多改革措施的影响的任何全面评估，都必须有专为这一目的分配的资源。对其进行了详细评估和评价的近期改革领域包括安全、人力资源和采购服务。

5. 关于维持和平行动部，该部在其向大会和安全理事会报告工作的现有格式方面，在业务活动中遵守和实施成果管理制原则。被称为卜拉希米报告的联合国和平行动问题小组报告（S/55/305-S/2000/1809）是最近一段时间里为加强维持和平行动而进行全面评估的一个突出的实例。还发表了一份关于 2003 年执行 2002 年改革的情况的报告，大会还正在审议关于维和部的人力资源改革的又一份重要评估报告。而且，大会根据秘书长在进行评价后提出的一项建议采取了行动，即改组维和部，设立新的外勤支助部，同时考虑到内部监督事务厅提出的关于加强维持和平行动部管理结构的建议。

建议 2:

作为旨在使当前改革进程连贯一致的途径，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拟定改革建议。

建议 3:

秘书长应立即着手拟订成果管理制的企业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；在整个联合国内统一成果管理制的工具和术语；修改成果管理制，使其适合联合国组织所有各级的业务和工作，并特别注意这种修改涉及的各种问题和要求。

6. 秘书长同意建议 2 和 3 中提出的基本办法，正在根据大会第 61/245 号决议向大会提交一份关于成果管理制的报告（A/62/701），概述秘书长有关成果管理制框架的提议，包括一项执行行动计划。

7. 但是，在执行基准方面实现统一和标准化，不一定在所有情况下都适用或有益。

建议 4:

在制订上述企业概念框架时，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拟定具体的建议以及相关的透明度和问责制承诺。

8. 秘书长同意这一建议，正在根据大会第 61/245 号决议向大会提交一份关于问责制框架的报告（A/62/701），概述加强现行问责制框架的建议。

建议 5:

秘书长作为联合国系统行政首长协调理事会主席，应讨论协调会内体制框架的拟订工作，为联合国系统介入促进发展的合作提出行动原则、参与规则、准则和路线图，提交联合国系统各组织各自的立法机关审议和核准。

9. 联合国系统各组织支持拟定一份路线图，促进整个系统的协调规划和行动。但是，该报告没有清楚地说明，一项新的业务理论将与目前执行的机构间原则有何不同。将在方案问题高级别委员会的未来议程中进一步审查该建议。

建议 6:

为精简规划、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) 为期至少 10 年的长期规划文书，其中列明与联合国使命和任务相关的议定目标，以及有助于实现这些目标的指标，并就所需资源提出总体预测，以供参考；

(b) 长期计划第一执行阶段中期方案，其中提出该阶段所需的经常资源和预算外资源总额估计数，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）相关的资源；

(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用于新的任务和要求。

建议 7:

考虑到新的成果管理制办法，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。

10. 关于建议 6 和 7，注意到大会决定维持两年期战略框架，作为联合国的主要政策指令，成为规划方案、编制预算、监测和评价的依据，在 2010–2011 两年期启用。大会是在通过其关于方案规划的决议时作出这一决定的，该决议同意方案和协调委员会报告（A/62/16）第三章 A 节所载的关于规划和预算编制过程取得的经验（见 A/62/81）的建议。

建议 8:

秘书长应向大会提出一项建议，供其审议和核准。该建议的内容是，根据将要拟订的全面信息管理战略，建立可靠的管理信息系统，以综合方式支持成果管理制进程。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，其中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。必须在商定了成果管理制所有其他组成部分后，才按照最终意见设计该项目。

11. 秘书长支持这一建议。大会已经决定用下一代的企业资源规划系统（见第 60/283 号决议）来取代综合管理信息系统。企业资源规划系统将本组织的数据和进程整合成一个统一的系统，其会计、报告、分析、财政支助链以及财务管理方

面的功能很强，从而提供了一个强有力的财务和管理报告系统，可确保最高程度的业务分析和治理，并以综合方式支持成果管理制。

建议 9：

秘书长应：

- (a) 发布界定评价的不同种类、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。

12. 秘书长同意这一建议的要旨，特别是联合检查组的说法，即必须通过及时报告和反馈有效利用评价进程的结果和建议。评价及所吸取的经验教训为规划、方案拟定、预算编制、监测、评价和报告周期以及政策拟定提供主要投入。秘书长关于成果管理制的报告（A/62/701）介绍了关于加强评价工作在秘书处的作用以及改进监测、评价、方案规划和预算编制之间的联系的建议。

建议 10：

为了使成果管理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理制，并确保在本组织内部的执行工作协调一致；
- (b) 制定培训战略，促进整个联合国内的改革管理，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。

13. 秘书长同意这一建议。秘书长关于成果管理制的报告谈及此种管理内部化问题，提出建立成果管理制方面的中央能力，以使该制度在秘书处内全面机构化。该报告还载有关于拟定培训战略的建议，其中包括对高级管理人员和广大工作人员进行基本的成果管理制概念的培训，以及关于规划方案、编制预算、监测和评价的细则和条例的培训。此外，还将对参与监测和评价的工作人员进行进一步的技术性培训。

建议 11：

秘书长应制订一项全面的知识管理战略；该战略应与制定全面信息管理战略密切挂钩，应说明人力资源管理方面旨在推动必要文化变革的有关措施。

14. 秘书长同意这一建议，但需在现有资源的限度内执行。秘书长关于成果管理制度报告也谈到了这个问题，强调正如联合国系统各组织参加成果管理制度

人员所指出，为了推动组织学习，有必要进行知识管理与分享。在内部监督事务厅最近关于这一主题的深入评价报告（E/AC.51/2006/2）中提出的建议也在考虑之列。此外，最近设立了首席信息技术干事这一职位，目的是满足整个秘书处信息和知识共享战略的需要。这些努力密切关系到建立整个联合国文件/内容管理系统以及大会正在审议的企业资源规划系统。

建议 12:

秘书长应根据联合检查组成果管理制衡量基准框架，建立一套权力下放和有关问责的制度，供大会审议与批准。应制订关于规划、方案拟订、预算编制、监测与评价的一整套条例和细则，使权力下放和问责形成制度，成为成果管理制的一部分。应充实现行财务和工作人员条例和细则的内容，列入有关权力下放、特别是在方案执行领域中权力下放的补充规定。新的条例和细则应成为问责制的法律基础和实行问责制所必要的内部控制系统的一部分。

15. 秘书长原则上同意这一建议。一旦大会审议了秘书长关于问责制、成果管理制和企业风险管理的报告之后，将审议成果管理制的任何系统对条例和细则的具体影响以及权力下放问题。

16. 人力资源管理厅正在审查人力管理的整个权力下放制度，以确保在实施权力下放和改进问责机制方面更加协调一致。这些努力将成为现有的精简工作人员条例和细则工作的一部分。现已确定关于下放财务管理权限的准则，从而使所有权力下放符合订正的《联合国财务条例和细则》（ST/SGB/2003/7）。

建议 13:

大会应请秘书长按照大会第 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，供大会审议和批准。

17. 大会在第 59/283 号决议中向秘书长提出了一些要求，秘书长在他关于内部司法的报告（A/61/342）中向大会报告了执行该决议方案的情况，特别侧重于为执行该决议第一节和第三节所作决定和要求而采取的措施，其中包括为执行内部监督事务厅在关于联合国上诉过程的管理审查的报告（见 A/59/408）所载建议而采取的措施。

18. 大会在第 59/283 号决议第四节中决定，秘书长须成立一个由外部和独立专家组成的小组，审议内部司法系统的重新设计问题；要求该小组提出“联合国工作人员冤情解决制度的新模式，新模式应当独立、透明、高成效、高效率、资源充足并能确保管理人员问责制”。

19. 2006 年 1 月，成立了联合国内部司法系统重新设计小组，2006 年 7 月 20 日，该小组向秘书长提交了报告（见 A/61/205），以便转递给大会。根据大会第 59/283

号决议的要求，秘书长在向大会第六十一届会议续会提交了他对重新设计小组建议的评论，包括执行建议所需预估时间及所需资源（见 A/61/758）。

20. 第六委员会（见 A/61/460 和 Add.1）、行政和预算问题咨询委员会（见 A/61/815）以及第五委员会（见 A/61/832）分别审议了重新设计小组的报告和秘书长对报告的意见。2007 年 4 月 4 日大会通过了第 61/261 号决议，其中决定按照国际法有关规则及法治原则和正当程序，建立一个独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的新的内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，对管理人员和工作人员都实行问责制。该系统将不迟于 2009 年 1 月开始运作。

21. 秘书长在他关于内部司法的报告（A/62/294）中回应了大会提出关于补充新系统的细节和背景资料的要求。第六委员会、行政和预算问题咨询委员会（见 A/62/7/Add.7）以及第五委员会（见 A/62/597）分别审议了这份报告。大会在第六十二届会议通过了第 62/228 号决议，该决议依据第 61/261 号决议并保留了重新设计小组建议的精华。新系统的主要特点将是：(a) 设立内部司法办公室，由其全面负责协调司法系统；(b) 为联合国秘书处、各基金和方案建立一个统筹一体、分散作业的监察员办公室（甄选监察员的程序规定，成立一个包括工作人员参与的遴选委员会）；(c) 在监察员办公室设立一个调解司，为联合国秘书处、各基金和方案提供调解服务；(d) 具有管理评价职能，作为行政主管责成管理人员对其作出的决定（包括作出的不适当决定）负责的工具；(e) 建立一个两级正式内部司法系统，第一级是一审联合国争议法庭，第二级是上诉审联合国上诉法庭；两法庭均由专业法官任职；(f) 设立新的工作人员法律援助办公室，向工作人员提供专业法律意见；(g) 设立内部司法理事会，以协助确保内部司法制度独立、具有专业水平和实行问责制。

22. 预计新的司法系统将符合基准 8 所载准则，即建立透明、迅速、独立和公平的内部司法制度。

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。

23. 《工作人员条例和细则》以及相关行政通知得到定期更新和修改，同时考虑到管理部门或工作人员提请人事厅注意的在执行或解释方面的困难。正如秘书长在其题为“着力加强人力建设”的报告（A/61/255）260 段中所述，将在大会核准这些建议后 6 至 12 个月内，审查《工作人员细则》。在这方面，将继续尽一切努力审查和简化各细则，包括引起最多上诉的细则。

建议 15：

秘书长应采取行动改进考绩制度，使其成为满足成果管理制要求的有效管理工具。尤其是，秘书长应确保：

(a) 对所有工作人员和管理人员、包括 D 级主管进行评估，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（晋升、提级、表彰等）或惩罚措施的依据；

(c) 设立一个审查小组，确保联合国各部门考绩报告的质量、一致性和公平性，并向管理人员提供有关准则，以统一评级的使用方法；

(d) 业绩管理制度与方案工作计划保持一致。

24. 拟议的成果管理框架所载行动计划包括一项使整合联合国系统协调一致的举措，以便为成果管理制度提供更好的支持，包括使工作计划与考绩制度以和战略框架周期相协调。关于(a)分段，现行考绩系统包括了 D 级工作人员。工作人员和管理当局协调委员会在其 2006 年 6 月会议上，同意设立工作人员管理工作小组，以审查整个绩效管理，包括可被视为适当的反馈机制以及奖励和表彰方案。

25. 关于(b)分段，考绩制度与其他人力资源制度挂钩，例如征聘、晋升、调动和培训。优异业绩是通过反馈和对电子考绩表的评价加以确认的。考绩制度考虑到业绩评价，以有案可查的方式支持关于工作分派和职业进步的决定。考绩制度提供了一个结构化手段，可及早处理绩效差距问题，使主管和工作人员都清楚应做哪些工作才能使业绩达到商定标准。关于是否批准加薪的决定，取决于考绩制度所载工作人员的业绩记录。

26. 关于(c)分段，已将监测机制纳入部一级的考绩制度，以确保考绩制度所有阶段，包括如何使用评级标准，实现统一。按照 ST/AI/2002/3 号行政指示的规定，管理审查委员会和联合监测委员会负责进行监测。对于(d)分段，每个工作人员的考绩制度的目标应密切配合成果管理制度框架设想的方案目标。

建议 16:

作为对联合国实行成果管理制的一种支持，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。该方案应基于下列前提：

(a) 必须以实行强有力和可靠的业绩管理制和问责制为前提；

(b) 在征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) 建立一个公平小组，审查分发奖励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) 并与所有有关各方举行广泛磋商。

27. 秘书长原则同意这一建议，不过应指出，制定一种正式的激励和按业绩付酬计划，需要得到大会的批准。秘书长的报告讨论了需要有一个奖励计划，以奖励工作人员注重成果，把业绩同职业成功联系起来。事实上，对成果管理制的审查表明，由于缺乏中央支持、指导、技能提高以及奖励，随着时间的推移，在各机构和各国政府实施注重成果管理往往沦于虎头蛇尾。因此，成果管理框架内的行动计划包括了拟定旨在支持成果管理制的非正式奖励计划的举措。

28. 国际公务员制度委员会正在审议按业绩付酬一事，该委员会在其上次会议上重申在业绩管理、能力建设和问责制方面，必须更加注重所取得的成果。该委员会还监测按业绩付酬试点项目的进展，以便今后就此一专题提出建议。大会在第59/268号决议中决定，在大会有机会审查委员会所进行的加宽段幅和按业绩计薪试点研究结果之前，不应加宽段幅和按业绩计薪实施新的战略或试点项目。目前，秘书处将通过公务员制度委员会监测这些试验项目。

建议 17:

秘书长应采用一种独立评估方法来审查目前的征聘、职位安排和升级程序，使此一程序更客观、可以衡量和可被接受，并且应确保：

- (a) 空缺通知更清楚地反映各个员额应具备的预期能力、核心价值和技能以及每种技能的相对重要性；
- (b) 遴选标准应依据预期能力、核心价值和技能；
- (c) 遴选标准易于核查和/或可以量化；
- (d) 中央审查机构应起到更加积极的咨询作用；
- (e) 人力资源部门应为管理人员提供适当支持和建议；
- (f) 这个进程应完全透明；
- (g) 通过比较评价作出选拔决定，评价有案可查并说明哪个候选人最为合格；
- (h) 如果发生上诉情况，而内部司法机关认定遴选程序中有故意的错失行为，应追究管理人员对做出该决定负有的责任；
- (i) 遴选程序应适用于所有级别的所有职位。

29. 工作人员遴选制度现已订正，考虑到工作人员和管理当局协调委员会提出并经秘书长核准的建议（见 ST/AI/2006/3）。对于空缺通知，正在修改通用职务说明，以便准确地反映出预期能力、价值观和技能，以使其描述清晰和易于核查。中央审查机构发挥广泛作用，以确保适当遵循填补空缺的程序。关于遴选决定，已授权各部负责人，由他们从推荐名单中挑选一位候选人，只要该名单是根据既

定程序拟定的。此外，经大会在第 61/244 号决议第三节第 2 段核准，秘书处正引进一种新的、灵活的电子人员配置工具，以满足联合国不断变化的需要。

30. 在这些改进的基础上，秘书长提出了进一步的建议，以制定更具前瞻性、针对性和迅速的征聘制度。这些建议载于秘书长向大会提交的题为“着力加强人力建设”的报告。

建议 18:

秘书长应审查目前的合同安排，并提出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保持一致，易于管理，并且公平和透明；

(b) 合同安排不应只着眼于报酬和成本节约，还应将其视为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) 合同只应分为两类：从事核心工作的终身从业工作人员的无限期合同；和从事其他工作的工作人员的定期合同（短期任务、项目等）；

(e) 合同应当明确说明对职业和工作的期望；

(f) 应确认有必要尊重持有长期合同的工作人员的目前地位。

31. 秘书长同意该一般性建议，该建议大致符合他关于合同安排的建议。这项建议要求根据一套《工作人员细则》采用单一的联合国工作人员合同制，从而确保更加公平地对待工作人员。所建议的使人力资源与战略目标协调一致的做法，符合秘书长最近在他题为“着力加强人力建设”的报告中提出建议。

32. 然而，(d)分段提出的准则令人不能接受，因为它不符合公务员制度委员会的框架，后者规定了三种任用方式，即临时、定期和连续任用。秘书长认为应根据本组织的业务需要，按服务期限确定合同的适当类别。应指出，如果大会通过这些建议，持有长期任用合同的工作人员不会失去这种地位。