



## 第五十五届会议

议程项目 117

### 2000-2001 两年期方案预算

#### 秘书长关于共同事务的报告\*

##### 摘要

秘书长谨按照大会 1999 年 12 月 23 日第 54/249 号决议第 171 段提交关于审查共同事务的报告。

1997 年 3 月秘书长宣布改革措施之后，共同事务工作队在纽约成立，主管中央支助事务助理秘书长以共同事务执行协调员的资格担任该工作队的召集人，参加工作队的有秘书处的一些部门和以下基金和方案组织：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）、联合国人口基金（人口基金）、联合国项目事务厅（项目厅）、世界粮食计划署（粮食计划署）以及联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）。设立了包括以下事务的 11 个工作组：法律事务、财经事务、采购、印刷、设施管理、旅行和运输、档案和记录管理、警卫和安全、人事、综合管理信息系统（综管信息系统）和信息技术以及电信。

由于共同事务具有具体地点的特性，因此决定将工作队的注意力集中在纽约。取得的成果向日内瓦和维也纳以及总部以外的办事处推广。工作队在国别办事处共同事务方面与联合国发展集团（发展集团）、机构间采购工作组和其他机构间组织以及联合检查组（联检组）密切合作。

由于各有关组织积极参与和认真执行，过去三年半中取得了相当的进展。在采购、旅行和运输事务、人力资源和综管信息系统方面取得了重大成就。工作队决定设立一个为期两年的共同事务支助股项目，附属于执行协调员，该项目的资金由秘书处（40%）和开发计划署、儿童基金会、人口基金和项目厅（合计为 60%）共同提供。

\* 由于需要在共同事务组织、共同事务工作队成员以及共同事务倡议之下的技术工作组领导人之间进行内部协商和审查，因此拖延了报告的提交。

## 目录

	段次	页次
一.  导言.....	1-28	3
A.  背景.....	6-10	3
B.  构想的框架.....	11-14	4
C.  共同事务工作组.....	15-20	4
D.  推广和协调.....	21-25	6
E.  监测业绩：建立监测和评价框架.....	26-28	6
二.  采取的主动行动及其成果.....	29-65	7
A.  无形成果.....	29-31	7
B.  法律事务.....	32	7
C.  财政事务（财务）.....	33-35	7
D.  采购事务.....	36-42	8
E.  印刷事务.....	43-45	8
F.  设施管理.....	46-49	8
G.  旅行和运输事务.....	50-52	9
H.  档案和记录管理.....	53-56	9
I.  警卫和安全事务.....	57	9
J.  人事.....	58-61	9
K.  综合管理信息系统.....	62-64	10
L.  信息技术和电信.....	65	10
三.  未来措施.....	66-70	10
四.  提交大会审议的行动建议.....	71-72	11
附件.  共同事务战略文件.....		12

## 一. 引言

1. 秘书长在其 1997 年 7 月 14 日题为“革新联合国：改革方案”（A/51/950）的报告中，将加强共同事务作为改革举措之一。其中指出，秘书长将努力“加强现有的共同事务，并在综合基础上扩大提供服务，这样将能提供更切实有效的服务”。报告解释到“目标是要确保各种支助事务符合成本效益、质量高而且及时提供，并且是在一个竞争性的基础上提供，并使客户充分满意。”报告还指出，将在纽约联合国总部、日内瓦和维也纳设立一个或多个共同事务设施。

2. 内部事务监督厅（监督厅）在其审查联合国共同事务的报告（A/54/157）中列出了以下扩大共同事务方面的一些障碍：

- “联合国系统各组织的政府间机构任务规定不同”；
- “联合国系统存在‘山头主义’，各组织间对一个组织是否会保护其他组织的利益缺乏信心”；
- “在最高层，即在各组织领导人之间，缺少相互沟通和交流”。

在作出共同事务努力时已经考虑到了上述困难。

3. 配合秘书长的做法，决定将最初的注意力集中在纽约，即秘书长管辖下的联合国以及各基金和方案的总部所在地，这些基金和方案包括联合国开发计划署（开发计划署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口基金（人口基金）和联合国项目事务厅（项目厅）。待纽约取得具体成果后，即推动维也纳和日内瓦采取类似举措，这两个地方和其他地方原也有各种形式的共同事务。

4. 大家认识到，必须根据有关组织不同的优先事项、关注的领域、任务和做法来处理共同事务方面的问题，共同事务方面的努力的一个先决条件是，创造一种有利于对话的环境和管理机制。而且，显然共同事务必须针对地点和需求，需要参与组织充分投入、拥有和承诺。

5. 共同事务工作队最显著的成就是创造了一种合作的文化和有利于共同事务的气氛。工作队强调参与性领导，特别是技术工作组内的参与性领导，并已经建立了一种强调最佳做法并针对需求的方法。这样一来，具体行动和实际成果就出来了。工作队还在共同利益和关心的问题的基础上寻求发展，并努力协调参与组织的政策和做法。

### A. 背景

6. 秘书长在 1997 年 3 月宣布其改革措施之后，主管管理事务副秘书长委托主管中央支助事务助理秘书长召集一个共同事务工作队，工作队由秘书处的一些部门（管理事务部、维持和平行动部、大会事务和会议服务部、法律厅、新闻部以及人道事务部）和开发计划署、儿童基金会、人口基金、项目厅、难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和世界粮食计划署（粮食计划署）组成。工作队设立了 11 个关于以下领域的技术工作组：法律服务；档案和记录管理；设施管理；财政事务；综合管理信息系统（综管信息系统）；信息技术和电信；印刷；人事；采购；旅行和运输；以及警卫和安全。

7. 1997 年 9 月，任命了一名助理秘书长专职担任共同事务执行协调员。执行协调员取代管理事务部的主管中央支助事务助理秘书长而成为工作队的召集人，1997 年 12 月以前，他在一名从项目厅借调的工作人员协助下领导各工作组。1998 年 1 月，工作队核可了执行协调员起草的“共同事务战略文件”，以此作为总的框架和行动计划（见附件）。战略文件对下述两个方面作了区分：

- 中央事务，或在同一个组织中（这里指联合国）直线领导向不同单位提供的服务；
- 共同事务，或在联合国系统内通过正式或非正式的机制由一个组织与另一个组织或更多的其他组织（如秘书处、各基金和方案以及专门机构）分享的服务。

框架文件还详细说明了战略要素，从而确立了今后共同事务活动的各个方面，对此下文将作解释。

8. 1998年3月,执行协调员取得主管中央支助事务助理秘书长职位,因此将中央和共同事务的责任合为一体。1998年6月,儿童基金会借出一名工作人员协助执行协调员,借调期是两年。

9. 1998年10月,根据对工作队及其各工作组的工作审查,执行协调员对工作队的成员作了调整,以便更突出各基金和方案的作用,并平衡工作队的代表性。经调整的共同事务工作队<sup>1</sup>由适当的高级别人员组成,以确保有效决策,工作队负有以下责任:

- 审查总体共同事务战略的执行;就所需改革采取行动,包括执行方式;

- 审查技术工作组关于共同事务的提案和建议,包括关于从外部筹措资金的提议;

- 就建立或加强共同事务方法提出政策措施或行动建议;

- 必要时在各个组织和机构内为实施采取的决定确保支助和调动资源。

10. 工作队内部的工作已经显示,秘书处与各基金和方案之间的程序和做法存在相当的不同。这强调说明了需要采取一种合作和协商的战略,以促进开放并确保所有参与者的拥有权。显然,各参与组织需要尽可能更注重求同存异。各组织之间的合作和开放气氛已有相当改善。然而,这一做法本身也有局限性。各位执行领导的作用是今后共同事务方面努力的关键。

## B. 构想的框架

11. 上文第7段提到的《共同事务战略文件》的中心思想是强调采取一种注重最佳做法的方式。该文件为共同事务工作队制定了一个构想框架。该文件得到联合检查组(联检组)和行政问题协商委员会(行政协商会)的认可,并已向总部以外的机构和其他地方的机构分发。

12. 共同事务战略包括四项要素,即:

- 改进中央事务:良好的中央事务被看作是有效和成功的共同事务的前提和跳板;

- 实施共同事务方法:服务提供者和使用者就服务的范围、质量和预期的时效、决策机制以及共同事务职能的补偿方式达成共同协定;

- 活动的协调:方案在政策、协调和程序问题上与其他主要机构,如联合国发展集团(发展集团)、(高级别)行政协商会、机构间采购工作组和联检组配合行动;

- 在纽约之外推动共同事务;根据在纽约取得的成果,考虑将结果扩大,可能在日内瓦、维也纳和各区域委员会、内罗毕和其他总部以外的办事处在其各自领导的直接协调之下模仿纽约的做法。

13. 认识到必须利用存在的有效做法和方法,大家同意,在某些情况下可以考虑采用“牵头机构”的做法,即由秘书处以外的一个组织向参与组织提供共同服务。反之,秘书处也可以作为其他组织的服务提供者。在所有情况下,应该在服务提供机构内部有效益和高效率的中央事务基础上提供共同事务。服务提供者和使用者必须就所提供的服务的范围、质量和时间条件、决策机制和补偿方式达成一致。

14. 由于秘书处与各基金和方案之间的程序和方法上存在着相当的差异,因此应尽可能地作出努力,以协调各参与组织之间的规定、规则和程序。这将为共同事务安排提供一个健全的基础。

## C. 共同事务工作组

15. 原先共有11个工作组。后来,由于秘书处和各基金和方案之间已经存在服务提供者/使用者安排,工作队便结束了法律事务技术工作组。同样,结束了警卫和安全工作组,因为结论是它所审查的是一种纯粹的中央服务职能。

16. 工作组的领导职能原来都属于秘书处,但采购事务工作组情况例外,其领导职能分配给了项目厅。但是,在1998年10月重组工作队之后,执行协调员得出结论:与基金和方案共同负责某些工作组的安排是有益的。

17. 以下是目前各工作组的概况,包括小组领导权归属:

## 共同事务工作队技术工作组

工作组	组长	目标
1. 档案和记录管理	联合国秘书处/儿童基金会	建立一个共同的联合国档案和研究中心；采用电子归档手段并协调联合国的档案管理政策和程序
2. 设施管理	开发计划署	使共同契约事务安排网络化
3. 财政事务（财务）	联合国秘书处	联合国投资政策方面的发展：建立一个共同的联合国财务支助股或其他类似形式的共同财务安排
4. 综合管理信息系统 （综管信息系统）	联合国秘书处	综管信息系统以及各基金和方案的管理框架和结构
5. 信息技术和电信	联合国秘书处	联合发起新的行动；与信息系统协调委员会（信息系统协委会）建立联系
6. 印刷	联合国秘书处	将联合国的印刷服务扩大到各基金和方案
7. 人事	联合国秘书处	统一人事待遇规定并统一执行
8. 采购事务	人口基金（之前为项目厅）	修订采购方面的财务条例和规则；采用共同的采购契约和服务；专业培训、道德行为守则、资金效益的观念
9. 旅行和运输服务	儿童基金会	就联合国旅行服务和机构信用卡签订新的合同；统一旅行待遇方面的规定

18. 工作队已经达成一致意见：一旦工作组的目标实现并/或达成其他形式的网络安排，即解散或逐步取消工作组。任何一个工作组，如果不能实现期待的结果，或者参与组织对其兴趣不大，就解散该工作组。今后如果需要处理新的优先事项，也可以建立新的工作组。

19. 到目前，九个工作组的四个成绩良好，产生了具体结果。这些工作组分别是采购、人事、旅行及运输和综管信息系统。档案和记录管理工作组和财政（财务）工作组也取得了相似的进展。另一方面，设施管理、信息技术和电信以及印刷等三个工作组没有取得显著进展。

20. 实质性和管理性以及人员方面的因素是决定成功与否的关键。这些因素具体包括领导、创新想法、承诺以及工作组成员投入的时间和精力，加上各组织高级官员的合作和支持。参与共同事务工作组的活动是持续性的，需要秘书处以及各基金和方案的有关工作人员花费相当的时间，而这些人员在其各自组织中还需完成全额工作。

#### D. 推广和协调

21. 前面已经指出，共同事务的努力针对地点和需求。因此，需要让纽约的共同事务工作队与总部以外的其他地点的机构分担工作，并且应该与其他进行改革的机构，包括机构间讲坛，协调其工作。执行协调员可以作为总部以外地点其他机构的推动者和有关共同事务经验方面信息的汇集点。

22. 联合国发展集团（发展集团）已采取措施，在许多国家建立共同的馆舍，或“联合国之家”。共同事务执行协调员已采取措施，与发展集团建立密切和定期的联系。2000年3月，共同事务工作队协助发展集团制定和推动举办了首次国别办事处共同事务全球讲习班。必须与发展集团进行进一步的协调，因为共同的馆舍和服务密切联系，相互补充。大家认识到，国家一级的共同事务努力需要有关组织（包括专门机构）的各自总部给予有力的政策支持。

23. 联合国内罗毕办事处（内罗毕办事处）和设在曼谷和贝鲁特的区域委员会总部已经开始展开共同事务方面的活动，特别是仿效联合国采购工作组，在联合采购事务方面开展共同活动。设在东京的联合国大学最近成功地在其校址建立了联合国之家，并正在与联合国之家的各组织探讨共同支助事务安排。

24. 关于联合国日内瓦办事处（日内瓦办事处）和联合国维也纳办事处（维也纳办事处），它们主要强调确保关于纽约共同事务活动方面的信息交流。执行协调员将帮助日内瓦执行联检组关于建立一个机构间管理所有权委员会。

25. 机构间采购工作组的成员包括联合国、各基金和方案、专门机构和国际金融机构，由于该工作组目前的工作与共同事务相关，1998年5月在机构间采购工作组和执行协调员之间建立了正式的联系，以推动采购改革方面的信息交流。

#### E. 监测业绩：建立监测和评价框架

26. 在工作队的建议下，2000年2月举办了一次关于共同事务评价框架的实验讲习班，目的是确定衡量共同事务执行业绩的标准。在采购和运输/旅行事务工作组内部进行了实验活动，目的是制定与各自技术领域有关的共同业绩指标。

27. 共同事务方面的服务活动很难管理，往往难以具体确定工作量。这是因为用户对质量的看法往往是主观的，提供的服务的部分结果往往是无形的。因此，必须按具体的服务过程来确定各个共同事务领域的“良好服务”，各参与组织对“良好服务”的定义进行协商。确定业绩衡量标准的工作已经开始，并集中在衡量以下方面：

- 实现规定的质量要求和标准方面的业绩；
- 服务量；
- 需求取向和服务符合用户期待的程度；
- 提供服务的成本效益。

28. 一直难以建立一个有效监测业绩的联合框架，因为各参与组织各自自主，相互关系是并行的，这是这些组织组成的矩阵形式的网络所固有的性质。旅行和运输工作组 2000 年 7 月发布了一套通用业绩指标草案，这些指标被认为适用于各参与组织。同样，设施管理工作组正通过机构间制定基准的举措来制定业绩衡量指标。

## 二. 采取的主动行动及其成果

### A. 无形成果

29. 迄今取得的一个最重要成果是参与纽约共同事务工作的各组织之间建立了一种“联合国一体”的文化。如今，秘书处以及各基金和方案的代表之间树立了一种基于平等伙伴关系的查询和协调工作规范。一些核心技术工作组的领导职责现由各基金和方案分担。共同事务工作已发展成为一个需求推动的进程，而不是一种“自上而下”的机制。此项机构间工作不强调各组织间的差异，而是努力利用共同的关切问题和利益。推动了信息交流和最佳做法的树立。重点是获取实质性成果，较少强调共同事务设施的建立，虽然对这方面也不断予以应有的考虑。

30. 文化变化意义重大。在专门技术领域，如果出现了这一变化，取得的成就便最大；如关心程度、领导能力、或是合作意愿不足，便无所成就。此外，更加强调用户满意这一做法导致对所有事务进行密切检查，包括那些未被选列为共同事务的领域。

31. 另一方面，这一做法有其限度，因为如果在体制上没有自上而下的具体指示，那就难以作出困难抉择，特别是在建立共同事务设施这方面。每个组织都有众多竞合需求（尤其是预算或其他体制性考虑因素），以致难以将事务外包给另一个组织，即使外包显然可能节省费用。因此，考虑到推进这一进程既有裨益，也须付出代价，需要就各组织应在这方面迈出多大步子作出重要决定。

### B. 法律事务

32. 法律事务厅向秘书处及各基金和方案提供中央服务，就国际法、国内法、公法、私法和行政法问题提供法律咨询意见和建议。已建有一种机制以决定就所提供的法律服务应向秘书处偿付的费率。1996 年 4 月，法律事务厅与开发计划署、儿童基金会、人口基金和项目厅作出一项机构间协商安排，为用户组织提供一个场所。鉴于这一安排仍然有效，工作队决定于 1998 年底解散工作组。

### C. 财政事务（财务）

33. 财政事务技术工作组由开发计划署、儿童基金会、人口基金和粮食计划署的财务主任/主计长组成，他们商定的工作重点是协调和改善财务程序，开发在以下领域开展合作和协调的机遇：薪给、短期投资、设立银行帐户/银行业务安排、支付制度（支票和电子资金转帐）、现金运送、外汇管理和包括信息系统在内的基础设施。技术工作组自成立以来已编写以下两份文件，各参与组织已广为散发，供纽约以外的各办事处使用：

- “控制支票签发的最佳做法”；
- “使用钞票的各厅处的最佳做法”。

34. 前一份文件概述了所有负责工作人员保护支票库存和签发支票的关键控制和程序。后一份文件说明使用现金的各厅处的安全准则，将把这些准则编入《安全运作手册》。此外，已作出安排，以便各机构在有可能根据需要在机构间酌情转移过量当地货币的情况下互相协商。

35. 工作组已同意联合国投资政策小组拟订的联合国投资共同政策最后案文，联合国秘书处最近已批准执行。开发计划署投资委员会审议并注意到这一新政策。行政协商会（财务和预算问题）在 2000 年 8 月会议上讨论了该文件，并收到了参与者的积极反馈意见，从而为各专门机构在今后接受这一政策创造了机遇。共同标准的通过可以视为朝今后可能实现的财务业务共同“支助办公室”迈出的一步。

## D. 采购事务

36. 采购工作组在头两年（1997 至 1998 年）由项目厅召集，1999 年起由人口基金召集，它所提供的产出在各工作组中最为实在具体。

37. 工作组不断努力推动采购改革，拟订了一个简化的采购财务条例和细则新框架，其中融入了首席采购干事和“资金效益”的概念。开发计划署、人口基金和项目厅已在其各自执行局通过这一框架后予以采用。儿童基金会利用这一倡议审议了其内部政策，并推断其财务细则和条例足以灵活适应这一框架。联合国秘书处打算在现行采购改革中继续推行这一共同事务倡议。

38. 该工作组的产出与其他组织有关；因此，它拟订的通用采购财务细则和条例也适用于机构间采购工作组各成员和各专门机构。

39. 工作组从一开始便商定根据其他组织的采购和服务合同拟定共同安排。它正在拟订一份一般谅解备忘录以推动采用共同的采购倡议。

40. 按采购司及旅行和运输处要求进行的总部办公用品联合合同竞择程序已经完成。这一联合合同让包括秘书处、开发计划署、儿童基金会、项目厅和人口基金在内的工作组成员普遍受益。最近，采购司与旅行和运输工作组合作完成了旅行社事务联合招标方面的一项类似工作。

41. 现行的共同采购工作包括一项即将到期的影印机租赁共同事务合同，以及联合采购纸张用品和回收利用色粉盒的安排。由儿童基金会担当牵头机构的一项托运共同事务合同即将完成。此外，目前正参照效率、质量、数量和成本等公认标准拟订共同的签约文件格式和采购执行情况指标。

42. 如前所述，执行协调员与机构间采购工作组之间已建立正式联系。这使工作组可与各专门机构以及作为机构间采购工作组成员的国际金融机构密切协作。目前正在以下一些领域开展联合行动：采购专业化、采购培训、采购职业道德、共同的供应商数据库、共同编码系统，及一般长期安排的发展。

## E. 印刷事务

43. 大会事务和会议事务部在联合国主楼的印刷厂向联合国秘书处各部门提供印刷服务。该厂有能力印刷从单页会议文件到彩色海报和书籍等多种产品。也向联合国各基金和方案提供这些服务。但这些组织以市场价格有竞争力、能满足特定的技术需求和注重客户服务等因素为由，继续在公开市场上采购印刷服务。

44. 为解决制约因素，行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）要求印务处提交一份印刷事务基线报告，其中载入内外部资源数量信息、纽约和日内瓦印刷设施的总成本、用户需求和 workload、为实现规模经济而采取的内部措施，以及如何减少内部印刷所涉预算费用的提议。秘书长于 2000 年 9 月 15 日向大会提出了关于联合国内部和外部印刷作业办法的报告（A/55/132）。

45. 鉴于工作组缺乏共同的目标和产出，工作队商定解散该工作组。

## F. 设施管理

46. 管理自理的秘书处大楼与各基金和方案的租赁房地这两者所涉的设施管理共同事务概念迥然不同。设施管理技术工作组由开发计划署召集。为确立共同利益和目标，该技术工作组检查了办公室空间规划、节能、资产管理和办公家具通用标准等问题。它已设立节能分组和资产管理分组，处理用户组织提出的具体关切问题。

47. 该工作组的一大成就是开发计划署、人口基金和儿童基金会购置并使用了联合国秘书处设施管理软件 Aperture/Link。秘书处正为该系统的安装和使用提供协助。

48. 节能分组强调应该对各用户组织进行专业的能源审计以寻找节约能源开支的途径，这可能使用户节省约 15% 的开支。资产管理分组提出了处理联合国内陈旧个人计算机的共同办法。

49. 工作队考虑到它提出的有关转向职能联网安排的提议，最近商定解散该工作组。设施管理网络小组现由秘书处领导，于 2000 年 9 月组办了一个业绩计量基准问题机构间讲习班。

## G. 旅行和运输事务

50. 实施共同事务前，联合国秘书处、儿童基金会和开发计划署（它代表项目厅和人口基金）通过一个用户论坛在这方面开展组织间合作。该论坛后发展成旅行和运输工作组，并增加项目厅和人口基金为成员，现由儿童基金会召集。

51. 工作组集中精力完成涉及所有五个参与组织的联合国旅行事务新合同的招标程序。该程序已经完成，预期不久将签订新合同。除定期监测往来业务外，还商定每三个月与旅行社一起定期审查服务质量，以此作为努力改善提供旅行服务的部分工作。该工作组已与人事工作组就如何协调航空旅行标准以及每日津贴、回籍假津贴和公务舱津贴的适用等问题达成协议。已拟订并向世界各地的工作地点分发了一份通用的旅行社合同样本，供谈判合同时参考。

52. 技术工作组成员现正汇总其所选的航空公司安排，并将研究与采购工作组合作购买新的公司优惠卡安排的可能性。

## H. 档案和记录管理

53. 档案和记录管理科负责订立总部秘书处记录管理以及需要保存的联合国印刷本和电子本档案的管理政策和程序，因为这些档案和记录作为联合国正式业务的依据有其行政、法律、历史或其他方面的价值。档案记录包括秘书处及其前身组织、总部以外各办事处和联合国附属组织的档案记录。

54. 目前，该科在纽约为儿童基金会和人口基金保存印刷本档案记录，适当收取费用。项目厅和开发计划署选择采用商业性存档安排。所有参与组织都要求提供关于确定核心记录的共同做法的咨询意见，并表示支持酌情设立共同的存档和销毁期限。

55. 档案和记录管理工作组由秘书处和儿童基金会联合召集，它在研究设立共同档案的可能性时查出了19项档案和记录管理问题。研究提出三项主要建议：设立一个档案和记录管理协调委员会；成立一个档案研究中心，作为一项共同服务；开发一个包括数码存档方式的共同战略。

56. 工作组正在拟订有关设立一个共同的联合国档案研究中心的具体项目提案，供工作队审议。提案将包括职权范围、规划的目标、根据参与组织能够谈判达成涉及转交和检索程序的服务协议确定的人员配置及所涉预算问题；及时存取本单位记录；研究支助；元数据分享。也将审议订立电子存档标准的可能性。

## I. 警卫和安全事务

57. 中央支助事务厅警卫和安全处目前向联合国秘书处、儿童基金会、人口基金、开发计划署和联合国训练研究所(训研所)在纽约的9个不同工作地点提供服务。鉴于其中央服务性质，工作队商定解散工作组，替之以地域联网方式，涉及纽约以外的各工作地点和联合国安全事务协调员办公室(安协办)。<sup>2</sup>其结果是，设立了一个全球性机构间安全网小组，小组并于最近开会商定通过了有关联合国警卫使用暴力和武器的政策、关于警卫制服的通用全球政策以及关于选择警卫人员担任特派任务的提议标准。

## J. 人事

58. 人事工作组由秘书处、开发计划署、儿童基金会、人口基金和项目厅的代表组成，<sup>3</sup>由秘书处召集。工作组的总目标是确定可在哪些领域协调人力资源管理问题解决办法的发展和适用，它首先拟定了总部人事领域现有共同事务一览表。工作组审查了这些共同事务以找出哪些方面有可能改善质量，提高成本效益，并确定哪些领域需要而且能够推行共同办法。

59. 工作组首先将重点置于旅行和运输应享权利方面的共同办法的订立。人事工作组与旅行和运输工作组协同向工作队建议，对回籍假旅行做法、每日津贴支付和航空旅行应享权利等问题加以协调。行政协商会（人事和一般行政问题）在其2000年6、7月间的会议上通过了有关协调运输计算方法的建议。这些建议将促成一个共同标准的建立，有助于更好地理解工作人员应享权利，减少手续时间。

60. 在对高风险工作地点外勤工作人员应享权利进行全面审查后商定了休息和休养旅行的共同原则和指定地点，并就这些工作人员的特殊应享权利问题提

出建议。现行的其他项目中包括特殊业务办法的实施，这一有所简化的办法已取代原先的出差办法。

61. 人事工作组现正在研究一些新领域，包括诸如配偶就业、托儿和陪产假等工作/生活问题。取得的一大成绩是各组织间就这些事项广泛交流信息，而且此项工作已融入联合国人力资源改革工作。

### K. 综合管理信息系统

62. 综合管理信息系统（综管信息系统）是经大会核准的一个项目，其目的是开发一个供各主要工作地点处理和汇报行政工作的综合系统。该系统以称之为“版本”的形式分阶段开发和交付。第1版是人事应用软件，1993年9月在总部安装，目前已在秘书处所有主要工作地点（亚的斯亚贝巴、曼谷、贝鲁特、日内瓦、内罗毕、圣地亚哥和维也纳）以及国际劳工组织（劳工组织）、开发计划署和儿童基金会运作。估计联合国共同制度目前有27 000名工作人员是通过综管信息系统进行管理。1998年4月在总部开始启用关于工作人员应享权利的第2版升级版，到1999年2月，该版已在联合国所有工作地点以及开发计划署和儿童基金会运作。第3版是财务和支助事务应用软件，于1999年2月在总部启用。该版本还包括为适应开发计划署的特殊需要而作的改动。1999年并启用了3.4.2和3.4.3版，这两个版本作了升级以便利业务来往的处理和总部以外各办事处的启用。非洲经济委员会（非洲经委会）、拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）、西亚经济社会委员会（西亚经社会）、联合国日内瓦办事处和维也纳办事处已开始启用第3版及其升级版。第4版是计时和出勤、保险和整个薪给系统应用软件，正逐步启用。2000年9月在总部成功推出该软件的最后部分即薪给，目前只应用于一部分工作人员，对其他工作人员则并行应用新旧两个系统。2000年底将全面启用。远程连通和一个已联网的版本将在一年内就绪。

63. 综管信息系统强调联合国各组织利用共同事务的优势。虽然已建有综管信息系统指导委员会，但仍需一个技术工作组以便为其他组织提供一个更大的场所。工作组已商定一个新的治理框架和管理结构，其中结合了中央事务和共同事务的要素。工作组提议

设立一个机构间用户委员会以向秘书处提供关于综管信息系统升级版的反馈信息。

64. 作为这一新框架的一部分，实质利益小组将充当综管信息系统现行管理的一个机制。实质利益小组由不同用户组织的成员组成，它已取代综管信息系统技术工作组。实质利益小组将充当一种机制，处理与综管信息系统有关的进程的具体管理。

### L. 信息技术和电信

65. 信息技术协调为有益于所有相关组织的共同倡议提供了肥沃的土壤。不同组织的任务和业务要求不同，因此有必要根据项目需要专门开展此类合作。正采取主动行动，主要是在信息交流这一层次，以期在信息系统协委会框架内分享文件（招标、索取信息、承包者的规格和评价）。订立联合国信息技术总政策的工作正在进展之中。这将为与其他组织、尤其是与各方案和基金的合作提供进一步的可能性。正向开发计划署和儿童基金会提供使用联合国内联网的服务，而且联合国正率领信息系统协委会建立联合国全系统的外联网。双边和多边倡议似乎比工作组办法更有针对性。有鉴于此，并鉴于缺乏有效领导导致的困难以及未能在共同事务工作早期抓住机遇，工作队商定解散工作组。

## 三. 未来措施

66. 未来的工作将由迄今奏效的原则为指导，以最能从共同事务办法中获益的领域为重点。将努力实行下列措施：

1. 档案和记录管理：建立一个共同的联合国档案和研究中心，协调关于档案与记录的政策和程序；
2. 财务：作出共用会计服务的新安排，继续努力设立共同金库支助股或替代机制，改善目前的机构间会计机制；
3. 综合管理信息系统：包括制订和实施综合管理信息系统以后的版本，实施有效的长期共同管理机制和领域连通性；

4. 采购：简化采购方面的财务规章，采用资金效益概念和采购行为规范，继续在共同采购培训和专业人员鉴定等方面与机构间采购工作组和机构间采购事务处（采购处）进行协调；
5. 人事：协调其他的工作人员待遇，特别是关于艰苦工作地点的。
6. 运输和旅行：定期审查旅行社的服务，在工作人员待遇方面采用创新性的最佳做法，协调工作人员的旅行待遇。

67. 将继续保持并进一步扩大目前向维也纳、日内瓦、各区域委员会、专门机构和纽约以外的联合国办事处，包括联合国大学传送最新信息的做法。并将努力与发展集团建立在国家办事处一级发展共同事务的具体合作。将强调确保与总部的行动在政策和程序上保持协调，以及支持发展集团内现行的基于外地的共同事务安排。还将强调采用最佳做法，特别是在采购、人事、运输和旅行服务中可能提高效率和效益方面。由于共同事务在很大程度上因地制宜，机构的投入十分重要，因此维也纳、日内瓦、各区域委员会和纽约以外的其他联合国办事处的共同事务发展仍然必须分开管理，配以适当的信息交流机制。

68. 参与机构同意，在 2000 年 9 月起的两年内通过纽约的共同事务支助股，以费用分摊方式发展共同事务。在此安排下，秘书处承担与共同事务支助股有关费用的 40%，开发计划署、儿童基金会、人口基金和项目厅共同承担其余的 60%。秘书长认为这一进展清楚表明了参与共同事务倡议的纽约各基金和方案对此倡议的兴趣和支持。

69. 尽管有这样的进展，但共同事务工作队却处在一个十字路口。工作组成员在其本机构中都有专职工作，要他们持续执行与共同事务有关的任务有一定困难。经验证明，领导有方而成员积极参与的工作组任务完成较好。目前由需求推动的程序有其局限性。显然，如果仍旧依赖于需求和良好意愿，原先设想的共同事务制度将无法建立。工作队固然可以依靠共同性，但事实是在大会管辖之下的秘书处和由各执行局管辖的基金和方案在做法和要求上有显著的不同。

70. 现在可以总结说，协调办法已经取得了预期的效果。过去三年半建立的密切的工作关系为秘书处与各基金和方案继续协调合作打下了坚实的基础。如要取得上文第 66 段所述范围之外的实质性成绩，包括建立原先设想的共同事务制度，则需要为工作队规定新的任务。考虑到这一点，工作队安排让合资设立的共同事务支助股在两年内逐步停止活动，但不排除延长或扩大其活动的可能。

#### 四. 提交大会审议的行动建议

71. 监督厅最近关于联合国内共同事务的审查报告和联检组的评论意见 (A/54/157/Add. 1) 中都明确提到，能否成功建立不仅包括联合国和各基金和方案，而且包括各专业机构的共同事务安排，很大程度上取决于各机构在此方面的决心。

72. 请大会注意迄今为止取得的成绩和遇到的局限，并注意重订未来活动的方向和重点。考虑到共同事务支助股的两年期限，建议大会要求秘书长向 2002 年大会第五十七届会议汇报工作进展以及关于共同事务工作队的未来的决定。

#### 注

<sup>1</sup> 共同事务工作队的核心成员是：主管中央支助事务助理秘书长（主席）、项目厅执行主任、儿童基金会副执行主任、开发计划署副署长兼管理局主任、人口基金主管政策和行政事务副执行主任、粮食计划署纽约联络处主任和难民事务专员办事处纽约联络处主任。此外，根据职能参加工作队的成员有：联合国秘书处法律事务厅一般法律事务司司长、联合国秘书处管理事务部管理政策厅厅长以及管理事务部中央支助事务厅厅长。

<sup>2</sup> 在此应指出，纽约、日内瓦和维也纳的警卫和安全事务是各自独立的。

<sup>3</sup> 该技术工作队的活动与人力资源管理领域现行的改革工作互为补充，人力资源管理改革是秘书长改革总方案的组成部分。秘书长提交给大会的人力资源管理改革报告 (A/53/414) 说明了提议的人力资源管理改革方向、现状和今后的行动，包括为向秘书长提供改革优先事项和战略方面的咨询意见而设立的一个专家工作队提供的投入。

## 附件

### 共同事务战略文件

(1998年1月)

#### 一. 背景和目的

1. 秘书长在 1997 年 3 月 17 日给大会主席的信 (A/51/829) 中概述了他的改革目标。秘书长关于共同事务办法的建议交由主管行政和管理事务副秘书长落实, 他要求主管中央事务支助的助理秘书长 (中央支助事务厅) 组建一个工作队, 以负责提出有助于实现秘书长关于共同事务方面目标的具体倡议。

2. 工作队及其委任的 11 个工作组形成一个快速反应机制, 帮助迅速确定了一系列需要采取的行动。工作队的成果用于制订秘书长 1997 年 7 月 14 日向大会提交的报告 (A/51/950) 及其后的最新状况资料。

3. 1997 年 10 月任命了一位共同事务执行协调员, 又成立了一个支助小组, 使工作队开创的势头得以保持。然而现在到了一个转折点, 需要制订一个总体战略, 明确直接有关各方 (执行协调员、工作队和工作组) 的任务和职责, 确定与其他涉及共同事务问题的组织的关系。本附件可作为考虑这些问题的起点。

#### 二. 基本原则

##### A. 任务规定

4. 执行协调员和工作队由主管行政和管理事务副秘书长委任, 因此执行协调员向该副秘书长汇报行动和提出建议。执行协调员的任务范围包括秘书处及各基金和方案, 但共同事务倡议的精神是寻求实际的方法来强化“联合国一体”的概念, 使不同的实体通过资源共享和统一做法, 更方便有效地互相借用对方的优势。

##### B. 共同事务: 定义

5. “共同事务”一词可以指多种事务安排。这里提出的定义是基于对其中两类事务的区分:

**中央事务**指在同一机构中向各个部门提供的服务, 由该机构内部的主管直接推行;

**共同事务**指通过正式或非正式机制向其他机构, 即向“客户”机构提供的服务。管理这种共同事务需要能对客户机构的要求作出灵敏反应, 客户机构的同意与合作是共同事务框架中的一个关键因素。一机构可能为此类服务向另一机构支付直接或间接的报酬。

6. 一项服务可以既是中央事务又是共同事务。事实上共同事务一般都以已有的中央事务为基础, 尤其是在采用“牵头机构”的概念 (即利用某一机构受到公认的相对优势或能力) 时。也可能某个为客户提供服务的组织单位同时也为客户履行一些严格说来不能称为服务的规范性职能。履行规范性职能和为客户提供服务是两件不同的工作 (尽管它们之间可能有重合之处), 必须区分开。也就是说, 提供服务者和客户均须了解并同意按哪种工作来算。

#### 三. 战略要素

7. 下段提出了初步的共同事务战略的基本要素。随着经验的增加, 将对初步战略加以修改完善。

##### A. 改善中央事务

8. 联合国必须确保以讲求实效、面向服务对象的方式开展中央事务。有效、灵活、成本效益高的中央事务十分关键, 不仅由于实用和经济方面的重要性, 而且由于良好的中央事务是提供共同事务的逻辑基础。

9. 关于中央事务的决定比关于共同事务的决定容易作出和执行, 因为后者需要磋商和建立共识。

10. 因此, 执行协调员应确定改善中央事务机制的办法, 并促进其迅速实行。这一战略工作的主要重点 (但非唯一重点) 是联合国秘书处, 那里有大量的中央事

务和共同事务。牵头机构的机制将为秘书处以外的机构提供同样的挑战和机遇，促使它们发展各自的优势领域。

## B. 推行共同事务办法

11. 前面提到，共同事务中关键的一点是，为使这种安排切实可行，提供服务者和客户必须就一系列问题达成协议，包括服务范围、质量和时间参数、决策机制、报酬形式等。当两个机构使用的业务工具，包括条例、规则和程序不同时，要达成协议便尤其困难。

12. 从工作队和工作组确定的现行或潜在的共同事务领域出发，执行协调员将通过下列方式促进发展和利用共同事务办法：

- 建立和/或支持跨机构共同事务规划、协调及/或执行小组；
- 制订对各种共同事务方式（包括牵头机构办法、外包、总括协定以及电子采购方法）进行选择的评估标准；
- 力求各种不同业务手段的协调和/或统一。

## C. 协调与共同事务有关的活动

13. 有太多的工作组、工作队、委员会和人员在研究与共同事务办法有关的问题，其中包括联合国发展集团（发展集团）、方案和业务问题协商委员会（方案业务协商会）、行政问题协商委员会（行政协商会）、政策问题联合协商组、机构间采购工作组等。此外，审计委员会、内部监督事务厅（监督厅）和联合检查组（联检组）也经常研究相关的问题。对研究主题和责任作出更清晰的划分，更好地协调各种倡议和行动，将有助于在统一而有效的框架下开展工作，减少混乱、延误、遗漏问题的情况。

14. 执行协调员将把所有研究与共同事务有关问题的团体的情况编成一份概览，并提出适当的协调分工建议，使投入的资源能给整个联合国系统带来最佳收益，为改革和加强管理活动的各部分工作建立明确的问责制。

## D. 在纽约以外推行共同事务办法

15. 联合国期望在尽可能多的地点推行共同事务办法，不仅包括纽约、维也纳、日内瓦和哥本哈根，还包括各区域委员会和国家一级办事处。这些分散的倡议可以得到纽约的鼓励和支持，并可与其他研究这些问题的团体密切合作，但各地的真正进展还要依靠当地相关者如何运用知识、人力资源及如何提高积极性。

16. 为了既不使精力和资源过于分散，又不使涉及面太小，执行协调员将以下列方式向其他地点推广共同事务办法：

- 先把主要重点放在为纽约的共同事务倡议确定目标、时间表和实施方法；
- 与所有主要地点办事处、组织和机构的负责人建立信息交流的网络，以便鼓励和/或支持新的倡议；
- 监督在其他地点仿照纽约的做法设立工作队/工作组，并为其工作提供指导和支持；
- 在日内瓦、维也纳和其他合适地点发起共同事务试点项目，可把维也纳作为首选地点；
- 就国家一级的倡议与发展集团联络。

## 四. 角色和关系

17. 在可以预见的将来，执行协调员/工作队/工作组框架至少可为基于纽约的共同事务倡议提供有效的支持。但需要澄清一下该框架中各个参与者促进拟议战略的角色及其相互关系。

18. 还要注意，能向执行协调员、工作队和工作组提供的人力和财力资源是有限的。因而可能会不时提出预算外资金的项目提案。

### 共同事务执行协调员

19. 执行协调员将亲自或通过成立的共同事务组：

- 协调和监督本附件所述战略的实施，包括根据取得的经验发展和/或修改这一战略；

- 就共同事务问题与各部、基金和方案联络，向其通报情况；

- 促进改善秘书处内的中央事务，并把有关情况通知工作队成员；

- 监督共同事务项目提案的制订和筹资工作；

- 担任共同事务工作队主席；

- 建立并监督工作组和其他可能针对具体问题而设的机制，评估其工作成效；

- 向主管管理事务副秘书长汇报工作队/工作组的活动，并应要求向其他人士或联合国机构汇报。

### **共同事务工作队**

20. 共同事务工作队将：

- 协助执行协调员审查共同事务战略的实施情况，研究考虑对该战略或其实施方式作出修改；

- 审查共同事务工作组提出的提案和建议，包括外部筹资的项目提案；

- 提出建立或加强共同事务安排的倡议或行动建议，特别是需要工作队成员所代表的机构合作、参与、投入人力和/或财务资源的。

21. 工作队成员将协助在其本机构内解释工作队提出的倡议/行动建议，争取支持。

### **共同事务工作队下设的工作组**

22. 由执行协调员经工作队同意后设立或解散工作组。工作组组长由执行协调员经工作队同意后任命。由于工作组不是常设的，所以规定组长连任到工作组解散为止。但在执行协调员、工作队或工作组本身的建议下，可以审议修改这一做法。

23. 工作组负责：

- 对现有或可发展的中央事务或共同事务进行实际调查；

- 提出具体的行动建议，包括时间表、所需资源估计以及执行方面责任的界定；

- 适当地与其他工作组联络和/或协调；

- 确定和/或研拟适合外部筹资的共同事务项目；

- 研究工作队交给工作组的问题，并提出报告。

---