



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

秘书长的报告

摘要

今天的联合国同 60 多年前旧金山会议成立的组织大不相同。联合国的规范性工作仍然重要，其实质不变。但是过去 10 年，在从人权到发展的广大领域中，联合国的行动范围急剧扩展。尤其令人瞩目的是，维和行动增加了 3 倍。今天，联合国派出了各种各样的特派团，维和预算达到 50 亿美元，在外地部署了 8 万名维和人员，其中包括两倍于纽约总部所雇用人数的文职人员。总之，联合国不再是一个位于几个总部地点提供会议服务的组织，而是一个高度多样性的组织，正在全世界努力改善急需帮助的人民的生括。

活动范围的此种急剧扩展，要求对联合国秘书处进行大刀阔斧的改革，包括其规则、结构、制度和文话。到目前为止，此种改革尚未发生。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。

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。本报告是按照 2005 年 9 月世界首脑会议上联合国全体会员国领导人对我的要求提出的，我在报告中提议采取我认为有助于今后历任秘书长有效履行管理职责的必要措施以及有助于本组织作



为一个整体更好地利用其管理和人力资源的措施。在今后一代人的时间里可能不会再出现这样的机会。必须抓住这个机会改造联合国，让联合国作出调整，建立能力，好应对它在 21 世纪面临的实质性挑战，并借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。本报告为这六个方面的改革、并为改革管理本身提出了详细的提议，共 23 条，摘要概述如下。

一. 人力建设

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。为此：

1. 征聘工作应更具前瞻性、针对性和加快进行。
2. 应通过工作人员调动融合总部人员和外勤人员；此种调动应成为一项服务条件，也是升级的必要条件；应重申并扩大秘书长横向调动工作人员的权力。
3. 应通过有针对性的培训、对升级的强制性规定和多种晋升途径促进职业发展。
4. 应简化合同并统一服务条件。

二. 领导能力

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。为此：

5. 秘书长应重新界定常务副秘书长的作用，授予他（她）管理和全面指导秘书处业务职能的正式权力，并对其业绩实行问责。
6. 目前直接向秘书长报告工作的 25 个部和其他实体应当重组，大幅收缩报告数量。
7. 需要实行一项培养领导能力的重大新计划，包括征聘、培训和职业发展，以建设中级和高级管理能力。

三. 信息和通信技术

近年来，联合国的信息和通信技术基础设施有一些改进，但同类似的大型综合性组织相比，整个系统仍然是互相割裂、陈旧过时并且资金不足。因为没有一个是连成一体系统来储存、搜索和检索联合国所产生的各种信息，许多其他领域的进展也受到妨碍。为此：

8. 应设立一个助理秘书长级别的首席信息和技术干事职位，负责监督制订并实施一项有实效的信息管理战略。

9-10. 应紧急提升全秘书处的信息和通信技术系统。

四. 服务的提供

同其他组织、包括联合国系统内的许多组织相比，在探索提供服务的新方式（例如迁移地点和外包）方面，秘书处的步伐缓慢。由于联合国的特点及其部分任务的敏感性，联合国的一些核心职能只应由总部的专职核心国际公务员执行，但是还有一些非核心职能，应认真研究执行这部分职能的其他选择。为此：

11. 大会应修改以前的指示，允许秘书处考虑选择以其他方式提供服务，包括确定能否迁移地点和外包。

12. 对将这些选择运用于某些行政服务的可能性进行系统的成本效益分析，分析工作应在今后 12 个月内完成。

13-15. 采取一系列措施改善并严控联合国的货物和服务采购程序。

五. 预算和财政

目前联合国的预算编制过程过分琐碎、僵硬，战略眼光不够，有 150 多个独立的信托基金，37 个不同的维和账户，每一个都有自己的支助费用和安排。财政管理过程的人工处理程度很高，支离破碎。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。为此：

16. 预算审查和通过周期应缩短，预算批款从目前的 35 款合并为 13 个部分；秘书长应有更大权限根据需要调配员额和使用空缺员额所产生的节余。

17. 维和账户应合并，信托基金的管理应精简；周转基金的水平和大会批准的承付权上限应提高；联合国的财政程序应重新设计，允许在一个问责框架内大幅放权。

18. 预算和规划过程应在更严格的监测和评价框架内，同成果和管理业绩明确挂钩。

六. 决策机制

联合国必须有一套良好的决策指导制度，才能顺利运作。这套制度向会员国提供它们所需的信息和手段，以便会员国为秘书处提供适当的指导，并对秘书处履行会员国所授任务和运用会员国所提供资源的情况实行问责。目前的预算和决策过程经常不够明晰，缺少透明度，秘书处同大会各委员会之间的互动有时运作失灵。为此：

19. 应改进秘书处的报告机制，包括只编写一份综合年度报告，并将现有的30份管理报告合并为6份。
20. 应提出指导秘书处和大会就管理和预算问题进行互动的原则，使此种互动更具针对性、战略性和注重成果。
21. 敦促大会考虑如何改革在管理和预算问题上与秘书处互动的体制。

七. 前进的方向：着力推行改革

为了推动并实施上述所有各方面的总体改革进程，应设立具有明确职权范围和任期的专职改革管理办公室，同各部厅首长和秘书处其他主要领导人共同规划和协调各项改革的实施工作。理想的做法是，该办公室还将同一组为数不多但具有代表性的会员国密切联络。另外，根据《2005年世界首脑会议成果文件》的要求，为了支持这个广泛的改革进程，必须仔细拟订一项工作人员有偿离职方案，以恢复联合国人员队伍的活力。为此：

22. 应为改革管理进程拨出专用资源，尤其是在初期阶段为改革管理办公室和工作人员有偿离职方案提供资源。
23. 应设立适当的政府间机制同改革管理办公室合作。

* * *

只有努力进行如此规模广泛深入的管理改革，我们才能建立一个具有充分能力执行所有规定任务的联合国秘书处，明智使用会员国的资源并对其充分负责，从而赢得广大世界社会的信任。当代人类面临的全球性问题与日俱增，世界越来越需要通过一个全球性机构来制订和执行全球性战略。这样一个时代比以往任何时候更需要联合国履行《宪章》中的承诺，尤其是顺应今世后代人民的要求，不辜负他们的希望。

目录

	段次	页次
导言	1-19	6
方框 1. 确保道德操守，加强问责		12
一. 着力加强人力建设	20-31	13
二. 着力提高领导能力	32-46	18
三. 着力提升信息和通信技术	47-56	21
四. 着力探索提供服务的新方式	57-68	23
A. 新的服务来源选择	57-64	23
B. 加强采购	65-69	25
五. 着力理顺预算和财政	70-80	28
六. 着力改进决策机制	81-85	32
方框 2. 加强监督和审计		34
七. 前进的方向：着力推行改革	86-92	35
A. 所需资源总额	86-87	35
B. 初期和可见的改革	88-92	36
八. 结论	93	38
方框 3. 需要大会采取行动和提供支持的提议		38

导言

不断变化的世界，不断变化的联合国

1. 联合国在其整个历史时期，作为一个讨论全球问题和订立全球标准的会议场所，发挥着重要作用，而在这一历史时期的大大部分时间里，联合国秘书处及主要是在总部工作的秘书处工作人员的关键职能，是为各种会议提供服务。此项工作的大部分过去是、现在仍然是重要和实质性的。在这一时期订立的全球准则深刻改变了世界。

2. 但今天的全球政治和社会环境已大不一样，我们这个组织便反映了这一点。在过去 20 年中，联合国的业务、预算和职能都急剧扩增。今天的联合国执行着复杂的任务，在世界各地直接提供重要的服务。为此，联合国与国家政府、区域组织、民间社会团体、慈善基金会和私营部门公司等众多伙伴协作，开展维持和平、建设和平、减贫扶贫、防治艾滋病毒/艾滋病和促进千年发展目标等众多领域的活动。

3. 不错，维持和平行动确实始于冷战初期。但那时的维持和平行动通常只是在交战国武装部队之间部署干预部队、监督遵守停战情况等。在联合国历史的前 44 年中，只设立了 18 个维持和平特派团。

4. 在 1990 年以来的 16 年中，获得授权设立的新特派团共有 42 个（见图 1）。而且，今天的维持和平行动远为复杂。它通常涉及恢复机构和体制、组织选举和培训警察；它还包括许多其他任务，以期把武装派别领导人签署的和平协定转化为实实在在的安全局面，并使饱受长年冲突蹂躏的国家中的人民至少有一个谋求繁荣的机会。在近期两个例子中（其中一个尚在进行），联合国甚至被要求在所涉领土内提供政府行政职能。

5. 虽有独立调查结果显示，联合国执行这些任务的开支低于国家自己或临时结盟来进行的开支，但这些新的复杂任务需要更多人去执行。仅仅在我担任秘书长以来的 9 年时间里，被派执行维持和平任务的人员（包括文职人员和士兵）人数由不到 2 万增至 8 万多人，使维持和平预算总额从 12.5 亿美元猛增至 50 多亿（见图 2）。事实上，部署在外地各个维持和平特派团的文职人员如今比纽约秘书处全体工作人员多一倍以上，而维持和平支出如今已占联合国总支出一半以上。

图 1
过去 16 年中授权设立的维持和平特派团大幅增加

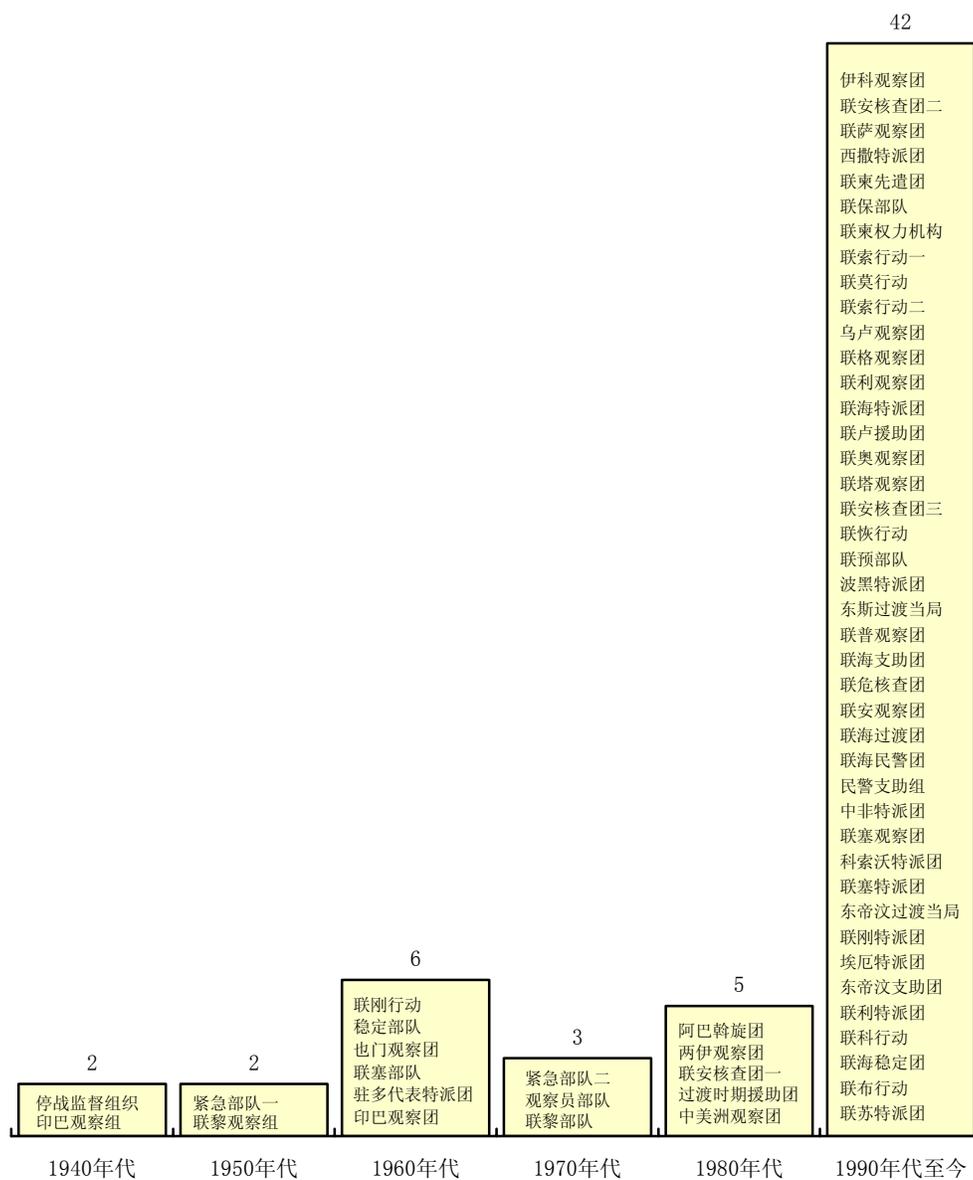
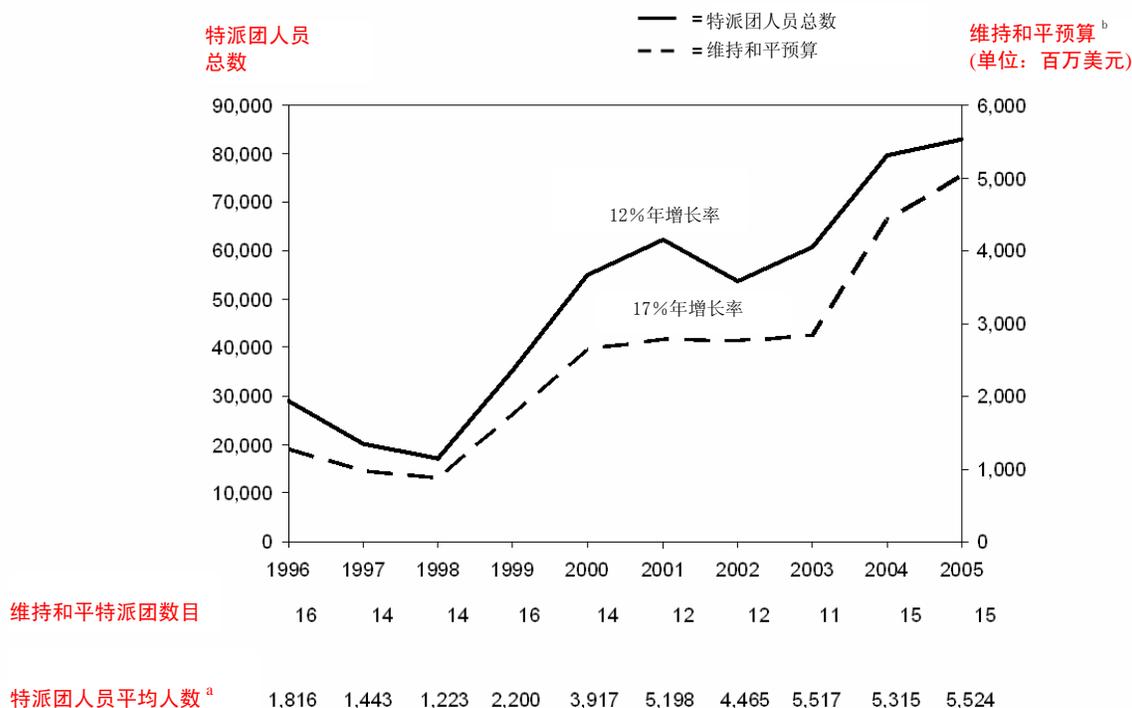


图 2
维持和平预算和人员的迅速增长



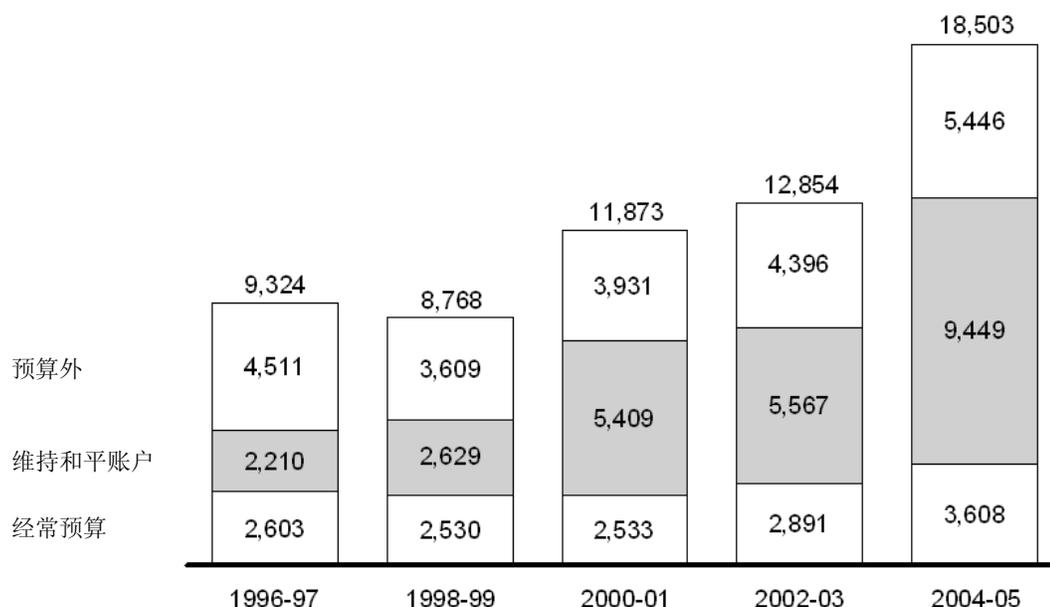
^a 特派团军事和文职人员以及总部支助账户员额的两年平均数。

^b 年度预算为该年 7 月至次年 6 月的预算，例如，1996 年预算为 1996 年 7 月至 1997 年 6 月的预算。

6. 与此相反，在关于联合国活动的控制和方向问题的许多政府间辩论中成为核心问题的经常预算，如今在总支出中只占不到 20%。其余部分，不包括各个刑事法庭和基本建设总计划，是由自愿捐款供资的预算外支出（见图 3），主要用于“业务”活动，诸如难民和人道主义救济、刑事司法、人权监督和能力建设及选举援助。这些一般都是新的活动，而与此同时，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）和世界粮食计划署（粮食计划署）等联合国基金和方案的支出也日渐增加，如今已近每年 100 亿美元。因此，联合国的年总支出几近 200 亿美元。本报告仅涉及其中的秘书处支出那一半。

图 3
联合国预算在过去 10 年的迅速增长

1996 至 2005 年期间联合国各个两年期预算
(单位: 百万美元)



几十年一遇的机会

7. 如此大幅扩大和变化的众多活动要求联合国秘书处规则、组织框架以及制度和文化上彻底革新。联合国各基金和方案在这方面已有起色，但秘书处做得还不够。我们的工作人员遍布世界各地，所做的工作比以往任何时候都多，他们中许多人身处困难、危险的环境，却保持着伟大理想和人格，但我们的管理体制却未能适应他们工作的需求。这一管理体制缺乏能力、调控力、灵活性、活力和透明度来处理几十亿美元、且往往必须快速部署的全球行动。

8. 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）。在与会员国合作下，已作出一些重要的改革；我相信，本组织与 10 年前相比已更具效率和效益。

9. 但此前这些改革只触及表象，未触及我们的基本弱点的根源。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。事实上，随着挑战的增加，各种制度不断弱化。

10. 其结果是，秘书处要很费力才能应对变化的环境。秘书处面临许多业务问题，并且经历了几次危机。具有奉献精神的工作人员克服不利条件，一年比一年取得更大成就。如今已到了必须进行根本改革的时候，以使秘书处适应联合国 21 世纪新的业务要求。正如我们总部大楼这一标志性的建筑在 50 多年临时凑合的修补后如今需要彻底大修，我们这一组织在几十年的零星改革后如今也需要彻底的战略调整，而这只能通过各级领导协调一致的持续努力才能实现。

11. 会员国清楚认识到这一点。所有会员国的国家元首和政府首脑在《2005 年世界首脑会议成果文件》（大会第 60/1 号决议）中邀请秘书长拟订全面改革蓝图框架。在《成果文件》第 162 段，他们要求我就我和我的继任者有效履行管理职责所必需的条件和措施提出建议，供大会审议。在《成果文件》第 163 段，他们又要求我提出实行管理改革的提案，尤其是旨在更有效利用本组织财政和人力资源的改革提案，供大会在 2006 年第一季度审议并作出决定。推动实施亟需的改革，这样一个机会可能在短期内不会再次出现。因此，我们必须抓住机会，充分利用。

12. 本报告响应上述两项要求，力求补充已由大会委托进行的其他一些更具体的政策审查。本报告旨在提出全面管理改革的蓝图，我相信这是大多数会员国，确切说是所有会员国都真正希望看到的。报告就以下七个主要方面提出建议：人员（第一节）；领导能力（第二节）；信息和通信技术（第三节）；提供服务的方式（第四节）；预算和财政（第五节）；决策机制（第六节）；改革进程本身（第七节）。这七个方面互为关联，而且也都与秘书处的道德操守标准及监督和内部司法制度相关联；关于道德操守，我已在会员国帮助下采取了改革措施；关于监督和内部司法制度，将另行审查。上述任何一个方面的改革受挫都将大幅减损、甚至抵消所有其他方面的改革效果。有鉴于此，我在本报告中扼要概述了道德操守和监督方面已实施或设想的改革，尽管这并不是本报告各项提议所要处理的问题，并在报告中呼吁对内部司法制度进行深远改革。这样，我就提出了我认为必要的改革的完整图景。

13. 我认识到，即便大会授权落实我提出的细则和条例修订要求，仅此还不足以改变本组织。我们必须建设现代化、有权力的管理能力，但这不能靠投票，而是有赖长期的持续组织改革才能实现。事实上，在我们努力消除多余步骤、设计更有效的运作方法的过程中，需要重新审视本组织的几乎每个程序。必须将本报告视为只是今后几年内所要实行的改革管理进程的起点，因为老文化的弱点之一恰恰是这样一个观点，即一份报告或一次投票本身便意味着改革。事实上，报告和投票只是启动和**授权**改革，而改革本身则是随后才开始的长征。

合力协作

14. 我想明确指出的是，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。

15. 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。

16. 第二个情况是，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。

17. 事实上，要实行改革，秘书处与会员国就必须协力推行。各项改革提议的细节有待确定，而且必须通过全面协商来确定，包括与联合国工作人员进行协商，因为改革对他们的影响最现实，改革的成功最直接地有赖他们的持续忠诚和奉献。改革必须基于所有利益有关者之间的全面和明确交流，由此形成明晰的路线图以及所有相关领导人之间的透明的责任分工。

18. 这些改革是在讨论联合国如何通过改革节省资源这样的背景下拟定的。的确，通过这些提议可以真正节约资源，确保今后以更简约的方式开展许多活动，从而减少开支。但本报告并不是关于削减开支的报告，它要传输的是这样一个主要的财政信息：过去在人力、各种系统和信息技术方面的投资严重不足，要使联合国有效运作，现在就必须弥补这些被推延的开支。要想达到我们的工作人员、我们的客户、我们的会员国和**我们各国人民**有权期望的效益水平，将要花费很多钱。

19. 我的期望是确保所有会员国有一个组织良好、运作透明、因而便于领导、且可迅速有效地落实会员国指示的这样一个组织，为它们执行任务。最重要的是，我期望确保联合国为世界各地那些非因自身过失、但却需要帮助的数以亿计人民提供尽可能好的服务，他们面临着多种威胁：赤贫；饥饿、营养不良和地方流行病或大流行病；荒漠化和其他形式的环境退化；自然灾害；内乱、无政府主义、

暴力和跨国有组织犯罪活动；恐怖主义；压迫和劣政；种族灭绝、种族清洗和其他反人类罪行。他们才是一个在民主管控下的有效的联合国的真正利益有关者。

方框 1

确保道德操守，加强问责

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。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。而且，石油换粮食方案独立调查委员会的调查结果，以及我们一些外地维和人员的决然不可接受的性剥削行为，这些问题的披露清楚表明，需要有一套更严格、更便于执行的规则和条例以及更严厉的惩处。有鉴于此，我在 2005 年推出了若干改革举措，旨在纠正局面，使高级管理人员拥有必要工具，确保本组织所有雇员遵循最高标准。联合国已经付诸实行的改革包括：

- 经会员国核可，专设了一个道德操守办公室。
- 强化了规则，通过新订立的举报人保护政策，确保保护举报不良行为者不受报复。
- 规定了更严格的财务披露和利益声明的要求，覆盖面更广，包括多个职类的高级官员及所有采购工作人员。
- 订立了严格的接受私营部门公司无偿服务的原则。
- 实施一套全面措施，防止外地特派团中出现性剥削行为，对指控进行调查，并追究行为人责任。在过去 14 个月中，有 100 多个联合国工作人员和维和人员因此类违反行为而被解职或开除，有几个军事单位被全体遣返。

除了这一套改革措施外，不久还将颁布关于与秘书处进行商业联系的新的离职后行为守则，及旨在加强能力以发现和预防诈骗和腐败的新措施。

一. 着力加强人力建设

背景和挑战

20. 《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，因为，如果本组织不能吸引和保留合适人员执行本组织肩负的日益复杂的任务，便不可能成功。

21. 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；和采取措施加强联合国所有工作地点的工作人员的安保和安全。

22. 所有这些都是重要的进步。但我们不得不承认，我们的各种制度跟不上我们业务工作的需要。现有的人力资源管理框架是以一个稳定、以总部为主体的环境为依据而订立的，而目前我们的 3 万工作人员中有一半以上在外地服务(见图 4)。本组织日益复杂的任务需要新的技能框架，以便综合因应人道主义援助、维持和平、选举援助及打击毒品和犯罪等众多领域的新需要。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。有太多的工作人员对在我们这个有多方面机会的全球性组织中竟然找不到晋升途径而离开联合国。

23. 在 2005 年，根据 5 320 份答复公布的一个题为“联合国工作人员写照”的调查结果表明，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。

24. 大多数联合国工作人员都切实意识到同事和外部应聘者都面临的就业和行政管理问题。例如：

(a) 某合格专业人员申请联合国职位，但却长时间得不到结果，只能决定去别处就职。虽说为迅速填补员额尽了最大努力，但还是没有足够快地处理收到的数以千计的申请；

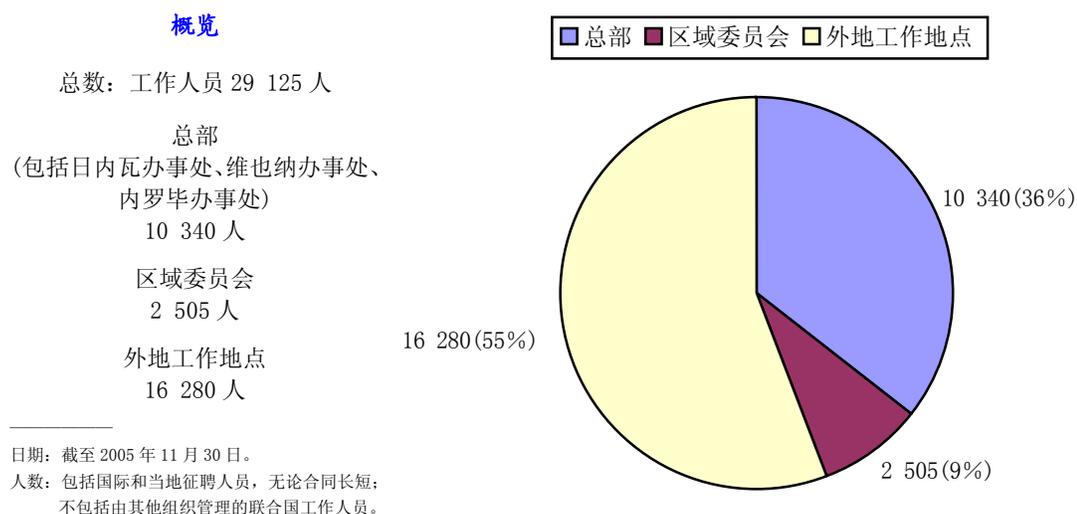
(b) 某同事多年在若干冲突地区为联合国工作，因而认为下一个岗位应该可以让其与家人团聚，但结果却发现自己的外地工作经验并没有在她申请某个可带家属的工作地点员额时带来优势；

(c) 某位一般事务工作人员在联合国勤奋工作多年，并在此期间得到了被雇用为专业人员所需的学历资格和业绩标准，包括良好的一般事务人员晋升专业人员竞争性年度考试成绩，但却总是得不到晋升，因为可升的员额有限。他得到的

建议是辞职，随后重新申请专业人员职等员额，这样，他的机会就会多些。但他不能为了一个未来可能晋升的机会而冒失去现有收入的风险。

图 4

按工作地点类型开列的工作人员分布情况



25. 复杂、过时和支离破碎的制度和程序有碍本组织因应不断变化的需求，尤其是：

(a) 秘书长身为联合国行政首长，却没有资源和权力来根据《联合国宪章》有效管理本组织。多重、限制性、而且往往是矛盾的立法授权限制了秘书长的行动自由。问责制度朦胧不清。规则复杂、不一致，且往往缺乏透明度；

(b) 征聘程序实在太慢，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；

(c) 地域分配和两性均衡方面的改善程度不够，而这两方面是一个真正的多元国际公务员队伍的要素。秘书处只有五分之一的部门达到了增加征聘无任职人员和任职人数不足的会员国公民的指标。专业及专业以上职等的妇女比例仍然只有 38%，低得令人不能接受；

(d) 关键工作地点的重要职位空缺时间仍然太长，对本组织执行任务的能力有不利影响。例如，在任何时候，维和行动的所有专业人员员额有三分之一空缺，这种状况既不可接受，也难以持续。与此相反，固定工作地点和总部的出缺率低，工作人员流动过少，有碍职业发展；

(e) 外地职位的任命程序不同于总部所用程序。这既有碍本组织开发一支综合一体的人员队伍，也造成在组织标准的适用上的不一致；

(f) 复杂的资格条件限制了工作人员、尤其是外地工作人员得到在本组织其他地方工作的平等考虑机会。这意味着：(一) 管理人员得不到最大范围的人才源；(二) 工作人员的职业机会受限；(三) 外地与总部之间的分割扩大；

(g) 工作人员流动不够。多重、限制性的任务规定妨碍了工作人员流动，其中有些规定限制了秘书长为本组织利益而调动工作人员的能力。职业类别基本成了“储仓”，工作人员在职业类别之间调动的机会有限，即便是在就职初期；

(h) 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；

(i) 工作人员与来自联合国系统其他部分的同事并肩工作，而后者却享有更好的服务条件，无论是从经济还是从工作和生活的角度讲。主要差别在于家属待遇以及外勤的休息和休整规定；

(j) 对本组织各级人才开发和管理的投资不足。联合国仅把工作人员预算经费的1%用于培训和发展，而其他国际组织在这方面的支出是我们的三、四倍；

(k) 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；

(l) 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。

愿景

26. 我的愿景是建立这样一支独立的国际公务员队伍，它将再次因其高标准的道德操守、公正、透明和接受问责以及不断学习、业绩良好和管理有素的组织文化而闻名。秘书处将真正是一个融成一体、面向外地的业务组织。秘书处多才多能、有应变能力、可流动的工作人员将在不同领域工作，高效率、高效益地完成本组织各种复杂和互为关联的任务。联合国将成为国际公共部门的首选雇主。

27. 为实现这一愿景，本组织需要在迄今已实施的改革基础上引入新的人力资源框架，使本组织能够因应不断变化的需求。

28. 未来的联合国人员队伍将有一批核心职业国际公务员，履行长期职能，辅以另一批根据需要在本组织短期工作的人员。这支核心队伍的一个主要部分，是能够满足紧急的维和及特别政治任务需要的工作人员。将经常需要那些有经验、可快速部署、且能在不熟悉的压力环境中有效工作的人员。将确定近2 500个国际

征聘的维和及特别政治任务职位，组成这一能力的核心部分。人道主义和人权部门的另一些职位将构成这一核心能力在外地的一个规模较小但至为重要的部分。

29. 本组织需要把外地和总部工作人员融合成为一个全球性、其服务条件具有竞争力的秘书处。必须以前瞻性、迅速和有针对性的征聘来满足我们这个主要以外地为重点的组织的需要，并改善地域分配和两性均衡。必须消除各种不同的合同安排所造成的人为障碍。将采取措施最大限度地缩短工作人员离家工作的时间。愿意根据需要要在任何地方工作，这将是联合国服务条件的基石。要奖励调动并为此提供便利。要重新编订工作人员配置情况以满足本组织的动态需要，同时大幅增加对工作人员发展和人才管理的投资。

30. 我提出的这套人力资源提议互为关联，因此必须予以整体考虑。这一愿景能否成功实现，取决于所有其他方面的进展情况，尤其是注重成果的管理以及是否有一个连成一体、可靠的信息技术系统，这一点无论怎么强调都不为过。重新设计小组现正在研究内部司法制度问题，这对这些改革的成功也至关重要。没有一个能及时地公正解决工作人员与管理部间争端的司法制度，其他改革都将受挫。而且，应简化和精简行政福利，包括采用福利“一笔总付”等做法。

31. 将包括拟议的维持和平新骨干人员在内的外地工作人员福利统一起来，所涉的经常性费用预计每年达 2.8 亿美元左右，主要由维持和平摊款或预算外捐款供资。此外，很有必要将联合国工作人员培训和发展的专项资源增加一倍，即每年增加 1 000 万美元。

提议和行动

提议 1

我提议通过以下途径发展一个更具前瞻性、针对性和更迅速的征聘制度：

- 根据人员队伍战略规划，更广泛地开展征聘外展工作。
- 使用作了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。

- 严格遵守两性均衡和地域分配指标。
- 目标是把平均征聘时间缩短一半。

提议 2

我提议在调动方面采取更综合一体的做法，包括：

- 授权秘书长将工作人员调至需要之处。
- 严格执行现有的任职期限措施，将大多数国际专业人员员额定为轮换员额，并把总部和外地业务综合起来，形成整个组织范围的调动方案。
- 扩大培训并改善工作和生活条件，培训预算在初期应翻一番，每年增加 1 000 万美元。
- 扩大一般事务人员的调动机会。

提议 3

我提议通过以下途径培养才能和促进职业发展：

- 大量增加工作人员发展和职业支助的资源。
- 有计划地培养起职职等的专业人员，并规定逐步晋升更高级职责的硬性要求。
- 拟定多种职业晋升模式，包括可能的晋升途径和交叉点。
- 对管理人员提出硬性的上岗和培训要求。

提议 4

我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。
- 外地特派团按安全等级区分，酌情在不带家属的工作地点采用特别业务办法，并修订休息计划和精简行政管理，包括采用一笔总付的办法，以此使秘书处外地工作人员的服务条件与联合国各基金和方案的服务条件相统一。年度经常性费用为 2.8 亿美元左右。

二. 着力提高领导能力

背景与挑战

32. 如果说冷战结束、全球化的到来宣告联合国的工作进入了一个新时代的话，它们对秘书长的作用也产生了直接影响。作为本组织的最高行政长官，我担负着各种管理责任，而随着外地特派团和其他业务活动的数量和复杂性猛增，对这些责任也产生了更多要求。与此同时，由于联合国直接和积极地参与处理比以往范围更广的问题，我要作为安全理事会、大会和联合国其他机关的一个主要政治工具发挥作用，为此需要付出大量时间和精力。简而言之，人们对我的期待是，由我担任世界首席外交官，同时在某种程度上利用我的业余时间经营一个复杂的大型组织。这种期待对我的继任者来说大概也会如此。

33. **难以应付的管控范围。**目前有超过 25 个部厅直接向秘书长报告工作，它们的规模、范围和复杂性大不相同。最大的部掌管着数十亿美元，有上万名工作人员；最小的则只有少量工作人员，几乎没有什么资源。事实上，许多部的首长很少从我这里得到直接指示，并且要在孤立的“储仓”内运作，或者同其他人一起在各种松散的“行政委员会”里一道工作，没有确保发挥真正协同作用的强有力的管理支助。此外，还有很多特别顾问、特使和代表定期向我报告工作。

34. 目前还有 10 个方案和基金的首长向我报告工作，并需要我提供战略指导。最近设立的联合国全系统一致性问题高级别小组可能会就如何改革联合国系统各组织的结构、治理和报告管道提出建议。

35. **业务能力不足。**1997 年底，大会设立了常务副秘书长一职，向秘书长提供支助，为本组织最高管理层提供了急需增加的能力。常务副秘书长的职权范围很广：协助管理秘书处业务，确保各项活动和方案协调一致，提升本组织在经济及社会领域的形象和领导作用。不过，没有为常务副秘书长分配明确的法定权力。我与常务副秘书长之间没有明确分工，所有高级管理人员仍直接对我负责。因此，若为该职位规定范围更广的职责和代表秘书长行使这些职责的权力，则会大大有助于加强秘书处最高管理层的管理能力。同样，可为秘书长办公厅主任一职作出更明确的规定，说明其可如何直接支助秘书长从事其直属办公厅和工作流程的日常管理。

36. **高级别人员的培养发展不足。**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。

37. 一些管理人员陷入总部停滞不变的环境中不能自拔，面临很少挑战或拥有很少机会去掌握急需的技能和经验。其他管理人员则必须未经培训就在困难的外地环境中开展工作，或在没有能使他们做好工作的方便用户的人力资源和财务规则

的情况下就开展工作。有能力的年轻工作人员因通向管理层之路上遍布显然是无法逾越的障碍而士气低落、不抱希望，没有比看到这一点更让人痛心的了。

38. 这些问题中有许多会在本报告其他各节加以探讨。我在本节中提出了一些具体的改革，并认为应给予特别的优先重视，因为它们是以培养我们未来的领导人为宗旨。

愿景

39. 我对本组织的愿景是，赋予秘书长他（她）所需的各种手段，以满足世界各地从反恐到维护人权、从解决国内冲突到防治艾滋病毒/艾滋病等迅速变化的各种要求和预期。减少直接向秘书长报告工作的人数，使秘书长能在战略和政策层面进行管理。

40. 要做到这一点，就需要**两项**重大变化：以更系统的方式将权力下放给常务副秘书长，并围绕宽泛的职能领域对各部和其他实体进行重新分组。秘书长将继续全面领导本组织，并指导政治和政策事务，而常务副秘书长将承担下放给他（她）的职责，负责管理政策和总体业务事宜，从而无需按一些人的想法设立一个新的首席运营干事。每个分组应由一名副秘书长领导，主管一组具有内在一致性的职能和活动，用意是将直接高层报告的范围压缩到约 8 条管道，再加上支助职能。为此，可对各个部进行重组，在一些情况下将几个部集合成为一个群组。此外，常务副秘书长将正式担任现时由我担任的联合国管理委员会主席一职。

41. 虽然这一改革更适于在新任秘书长于 2006 年年底组成其新班子时实行，但我相信在副秘书长和助理秘书长的现有人数范围内即可做到，无需新设员额。这种安排将改进业务问责和业绩管理；有助于确保秘书处工作在实质上更协调一致，具有更明确的政策方向；并使所有各部的首长更有效地开展工作。

管理人员遴选得更加严格……

42. 去年，我引入了新的程序来改善联合国各基金和方案首长遴选工作的透明度和质量，包括成立面试委员会，和广泛向证明人进行查询。至今已运用这些新程序任命了若干高级官员，包括开发计划署署长、联合国难民事务高级专员和主管内部监督事务副秘书长。维持和平行动部也订立了新的措施，以改进实地维和特派团团长的任命制度。

43. 我对未来的愿景是，对高级官员的任命均采用这种做法，同时开展比以往组织得更好的征聘外展工作，从而实现地域和两性均衡——这是秘书长自己的领导班子必须具备的特点。

……得到更好的培训和支助……

44. 本组织还将把管理人员的培训和支助工作做得更好。现已对新任管理人员采用硬性规定的上岗培训。维持和平行动部已为外地管理人员举办了两次上岗培训，最近为总部 D-1 和 D-2 职等的新任主任举办了一次类似的培训。将提供定期培训机会予以补充，让管理人员对其管理工作进行反思，学习最新技能，并与同级人员交换意见。秘书处还正针对领导人和管理人员举办其他培训方案。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。这一职能连同当时为此提供的资源，原本在内部监督事务厅于 10 年前设立时交给了该厅。在取得一些经验之后，我得出结论认为，将审计、调查和管理咨询三种角色集于一个实体并非最好的办法。我希望大会 2005 年 12 月发起的对各监督机构的外部审查会处理这一问题，并提出替代办法。

……并切实得到公正的评估

45. 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。我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。

46. 合同期一年以上的专业人员有近 15% 将在 2010 年年底之前达到退休年龄。这将对 P-5 和主任职等产生重大影响。这些人员的退休，加上有偿离职方案，将使本组织有机会按今后对领导能力的要求，在这些级别引入新的人才。

提议

提议 5

我提议重新界定常务秘书长的作用，授予他（她）管理和全面指导秘书处业务职能的正式权力，并对其业绩实行问责。秘书长将继续在政治和政策层面领导本组织的工作。

提议 6

我提议我的继任者将目前直接向秘书长报告工作的 25 个部和实体重新组合，成为大约 8 个分组或群组，各由一名副秘书长领导。

提议 7

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。

三. 着力提升信息和通信技术

背景和挑战

47. 没有哪个全球性组织，更不要说像本组织这样在很大程度上依赖信息管理的组织，能在缺乏有效的基础设施条件下良好运作。如果没有适当的信息和通信技术支助，本报告所述的大部分改革提议就不可能得到实行。我们能否继续做好我们现在所做的工作，取决于我们能不能充分掌握信息和通信技术。信息系统方面的投资长期不足，如果不紧迫地予以处理，势必危害到整个联合国的持续运作能力。

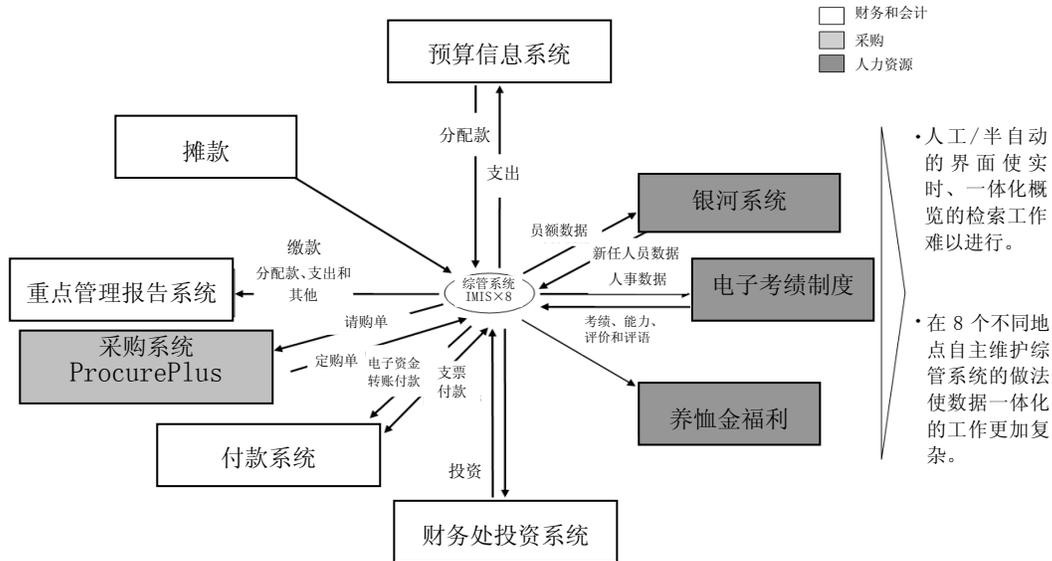
48. 自从我于 2002 年向大会提出一项信息和通信技术战略（见 A/57/620）以来，情况已有一些改善。目前信息和通信技术方面的经常预算开支每年达 1 亿多美元，并且产生了显著的效益。所有系统目前在运作时很少发生故障，无故障率可与大型公共和私营信息密集型组织的比率为媲美，并能有效地防止未经许可的侵入。内部通信和工作人员管理工具，如 iSeek 和电子考绩制度，已得到成功开发和执行。已制订了关键的基础设施要素的标准，这些标准正为世界各地的所有办事处所采用，并由更为有效的内部治理审查机制所管理。我们还应认识到，在没有任何基础设施、或现有基础设施遭到破坏的世界最偏远地区，联合国在建立快速联通方面的工作也很出色。

49. 不过，技术层面进步的收益却因缺乏有效的信息管理战略而被削弱，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。

50. 陈旧过时、互不相连的信息技术系统仍是主流，分享和处理数据和信息的能力有限。联合国的信息和通信技术投资占行政预算的 7%，与投资达 12% 至 17% 的同规模组织相比资金不足。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。即便是综管系统也是在若干不同地点独立维持的（见图 5）。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。这使我们的能力受到限制，难以根据数据和实况资料作出明达的政策和管理决定。

51. 在信息和通信技术的组织、治理和支助方面同样各自为政，造成工作重复。至少有 6 个不同的部设有自己的信息和通信技术单位，相互间没有能将它们连成一体的运作机制。此外，信息和通信技术的管理在秘书处等级中的位置相对低下。其结果，很少有高级管理人员能够了解，若以战略方式运用通信和信息技术的话，可在改进秘书处的运作和决策方面产生何等巨大的差异。

图 5
现有的信息和通信技术系统结构太复杂



52. 联合国在信息和通信技术方面这种运作不良的现状，是过去几十年积下来的遗留系统和做法所造成的。其结果，联合国无法充分发挥信息和通信技术的潜力，使之成为有效的管理改革的推动力。

愿景

53. 我对联合国的愿景是，通过建立新的、最高级别的技术领导，为整个联合国开发和实施一项信息和通信技术战略，来纠正这方面能力的不足。大会最近就设立一名首席信息技术干事进行了审议，这是朝着这一方向迈出的值得欢迎的一步。

54. 在这名首席干事的领导下，所有各部厅的首长需要积极配合，在全面提升信息和通信技术的每一阶段参与其事。信息和通信技术领导人及其所领导的单位必须与各部和其他实体密切协调，以便高级管理人员参与涵盖战略和业务需求和问题的持续对话。

55. 秘书处需要确保在更大程度上使其工作流程和知识管理一体化，让管理人员将方案目标、知识资产以及预算和财务数据纳入一个以技术为辅助的一体化进程。如果秘书处要把对工作人员的管理做得更透明、更有效率，或者要购置质量

更高、数量更多的货物和服务并降低风险，这样做至关重要。而且这也是采用《国际公立单位会计准则》的绝对必要条件。

56. 其他联合国实体的经验表明，这种一体化是可行的。对这一系统所需费用的非常初步的估计是，要在几年里额外投资 1.2 亿美元左右。这一估计虽然数额很大，但与联合国系统其他机构的投资额度相符。例如，开发计划署这个规模较小、但各单位更多地散布于世界各地的机构，花了 8 000 万美元建立一个类似的系统。鉴于当前每年的活动所涉金额接近 100 亿美元，这一数额的投资是合理的。的确，维持日益不能满足要求的现有系统很快会耗费更多，而且有突然瘫痪的危险，届时花费更大。设计这一系统时，需要考虑到一些外地地点、尤其是维和特派团现有的非常简陋的基础设施。此外，随着各种遗留系统逐步停用，我们预期如采用新系统，每年的运营费用会逐渐减少。

提议

提议 8

我请求大会恢复讨论设立首席信息技术干事员额一事，并尽快核准设立这一员额，级别为助理秘书长。这一级别将使首席干事能在管理委员会等秘书处机关的决策中拥有充分的发言权。应为该职位配备充足的人力和财务资源，以便其为整个秘书处确定和实施一项全面的信息管理战略。

提议 9

我提议立即开始作出持续努力，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，包括采用更好的管理决策支助工具；实行整个组织范围的文件/内容管理系统；征聘或培训有信息管理和分析技能的人员。

提议 10

我提议，参照即将完成的可行性研究的最终结果，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。我提议在 2009 年年底之前采用这一系统来支助所有各种管理职能。

四. 着力探索提供服务的新方式

A. 新的服务来源选择

背景和挑战

57. 近来在技术和管理做法方面取得的进展，使得许多公共和私营部门的机构能够采取全新方式获得各种服务。这使雇主能够将资源集中用于其核心使命，改进

在履行任务方面的业绩，并以最佳方式分配资源。越来越常见的做法包括将某些行政职能移至其他地点（迁移别处或迁至境外）；将以前由内部提供的一系列服务承包给外部供应商（外包）；允许某些类别的工作人员在家工作（电子通勤）；以及更有效地利用业已在世界各地建立的各种设施。

58. 然而，联合国在探索这些选择方面所获的进展零零散散，而且步伐缓慢。大部分行政和支助服务都由内部提供，而且往往是在诸如纽约或日内瓦这些高费用地点。联合国的整体思维是甚至不愿意探索已经存在的各种选择。我们作为一个全球性组织，没有任何理由不在全球范围内开展工作。然而，大会 2000 年 12 月 23 日第 55/232 号决议为外包设置了若干条件，严重限制了可以考虑外包的范围。对于将主要服务迁移别处的可能性，甚至没有做任何综合可行性研究或成本效益评估。

愿景

59. 我对联合国的愿景是采取新的做法，如将活动迁至新的工作地点，从而在若干方面有所得益。采取这种做法，可以使这些活动在经济和就业方面带来的好处更为公平地惠及各会员国，同时又能提高联合国的效率和效益。特别是这样做可以将这些惠益中的一部分重新分配，而目前，此种惠益的绝大部分都流向了联合国最为富有的会员国，因为这个会员国是联合国的主要东道国。将总部工作量重新分配，迁移至世界其他地方，将会使更多的国家和更多的经济体得到惠益；使联合国能够拓宽和加深可供其聘用的技能储备库；并使联合国能够削减其运作的整体费用。

60. 迁移地点为我们提供了一个非同寻常的精确工具来履行《联合国宪章》第一百零一条：“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干、及忠诚之最高标准为首要考虑。征聘办事人员时，于可能范围内，应充分注意地域上之普及。”

61. 联合国大家庭刚刚开始试验采用这种做法，但已有一些令人鼓舞的实例。世界银行将其部分会计业务迁移到印度的金纳伊。除了省钱之外，迁移地点还带来了其他方面的改进，如同开发计划署在 2003-2004 两年期期间将其福利、应享待遇和薪工单职能迁到哥本哈根之后所看到的：交易的效率提高了 25%，2005 年开发计划署世界各地工作人员对哥本哈根所提供服务的质量和回应询问的满意度达到 92%。开发计划署目前正在考虑将一些知识和学习部门以及区域人力资源支助单位迁移到诸如约翰内斯堡和曼谷等区域中心。

62. 在秘书处，大会事务和会议管理部最近委托进行了一次外部研究，审查文件制作周期的各种选择。初步估计显示，如果将文件制作服务全部迁移别处，可能节约的费用可达现有人员和地点费用的 25%，每年节约净额可达 3 500 万美元。

63. 外包，也就是承包给外部供应商，只应作为联合国核心能力之外的那些职能的一种选择。印刷职能目前仍然在内部进行，这项职能可以成为外包的适当对象。

文件生产周期的其他环节，如翻译，可以迁移到费用较低的工作地点，但由于质量控制和其他问题，不一定适合外包。

64. 将一项职能迁移地点或外包的任何决定，取决于众多因素，而费用仅是其中之一。服务的可靠性以及质量保证标准至关重要。有必要同工作人员及其代表进行磋商，然后制定适当的过渡支助措施，帮助那些其职务最终可能会受到影响的工作人员。

提议

提议 11

我请求大会修改其原先的指示，允许秘书处考虑选择以其他方式提供服务，包括确定将工作迁至费用较低的工作地点以及外包的可能性。

提议 12

我提议对下列一些行政服务迁移地点、外包及电子通勤的可能性进行系统的、详细的成本效益分析：

- 翻译、编辑和文件制作，2006 年 9 月底之前完成。
- 内部印刷和出版，2006 年 9 月底之前完成。
- 医疗保险计划管理，2006 年 9 月底之前完成。
- 信息技术支助服务，2006 年 12 月底之前完成。
- 应付款、应收款和发薪工作，2007 年 3 月底之前完成。
- 工作人员福利管理，2007 年 3 月底之前完成。

B. 加强采购

背景和挑战

65. 过去 10 年来，对于联合国来说最为严重的挑战之一，就是采购工作的规模和范围异乎寻常地扩大。联合国全球采购的价值稳步增长，1997 年为 4 亿美元左右，到 2005 年已超过 16 亿美元，驱动这一增长的主要原因是维持和平行动极大地增长，占今天所有采购的 85%，同时对其他外地行动和救援工作的支助也不断增长。而且趋势是继续大幅度上升，2006 年预计会超过 20 亿美元。但在同一时期，总部从事采购的工作人员人数实际上在下降。在维和特派团中，外地采购干事的空缺率达 50%。

66. 当然，这对各种系统和管控机制的承受力和效率来说都是考验，而考验的结果是既缺乏承受力，也缺乏效率。一方面，我们清楚地看到，我们的采购规则和

条例对于在外地特派团需要经常采取的那种迅速行动来说，过于复杂，过于烦琐。仅举一个突出的例子：向多个供应商招标本来是一个合理的要求，但对于那些交通不便而又偏远的地区来说，如苏丹或刚果民主共和国的某些地区，要向这些地区及时有效地运送从食品到燃料等关键货物和服务，这一要求实际上可能会成为一种障碍。另一方面，我们也清楚地看到，近年来我们试图为应付这种局面采取过一些有限的措施，例如给予外地更多的采购授权，但这些措施没有伴之以足够的支助和控制，以防止管理不当和可能的滥用职权。其结果是，尽管我们绝大多数的工作人员勤勤恳恳，忠于职守，而往往是在外地极为艰苦和复杂的情况下工作，但是，我们往往没有达到联合国必须为自己设置的高标准。

愿景

67. 联合国石油换粮食方案独立调查委员会在报告中列举的采购问题，其中一些已得到纠正，但仍然存在严重的问题。2005年年底由外部专家进行的另一次审查发现，在文化、管理监督和控制方面存在重大薄弱环节，其中包括采购程序过时，不能配合和支助客户的采购需求，程序的实际执行不一致，治理结构不健全，缺乏足够的资源等。同样令人感到忧虑的是，最近内部监督事务厅对维和采购进行的一次审计，又引起人们对管理不当和可能的舞弊行为产生了更多的关切。

68. 除了纠正各种制度和实施健全的内部管制以防止可能发生的错失行为之外，如果使制度和程序适当现代化，则可以为联合国以更为低廉的价格、更有效率的方式购买货物和服务提供可观的前景。例如，尽管存在承包人成绩表现评级制度，但要在整个联合国系统获得评级结果，尚非易事，而且对这种成绩表现报告也没有例行审查，以提供一种尺度来衡量今后应否再向这些联合国承包人进行采购。的确，一个工作过于繁重的团队，使用业已过时的通用合同和不胜负荷的数据系统，确实缺少必要的工具来提供最高标准的采购服务。此外，同联合国其他领域一样，培训经费远远不能满足需求，用于联合国总部 70 名工作人员的培训经费每年只有 2 万美元。

提议和行动

69. 为了解决这些问题，目前正在进行下列调查工作：

(a) 为确保最近审计和审查所发现的违规现象立即得到纠正，内部监督事务厅根据我的指示，目前正在针对这些案例以及有关工作人员在采购方面的可能错失行为的其他指控，进行一次加速审查。

(b) 外部专家目前正在进行一次更为全面的法证审计，联合国也根据我的指示同各国执法机构充分合作，协助这些机构的调查工作。

提议 13

我提议加快完成这些调查，并对那些被发现有不当行为的联合国工作人员迅速采取行动。

提议 14

在更为广泛的层面上，为纠正所查出的根本薄弱之处，我提议继续进行业已开展的对采购规则、条例和政策的全面审查，重点放在以下六大方面：

- 更新采购程序，以反映联合国新的环境和业务需求，包括要有更大的透明度和问责制，例如可以建立一种更为独立的投标抗议制度，确保供应商在认为采购程序有失公平时有处申诉。
- 实施风险管理框架，包括用以查出问题交易的各种诊断工具，更有系统地轮换采购工作人员，加强负责监督投标程序的总部合同委员会。这将确保该委员会具有审查采购处各项建议所需的地位、专业精神和专家能力。
- 继续并改进采购工作人员的道德操守和廉正培训；将个人财务公开这一要求扩大到采购工作人员；进一步注重工作人员的职业发展问题。
- 重新拟订采购工作人员所需具备的条件，特别着眼于吸引愿意到外地服务的优秀人才，并辅之以定期培训和例行轮换等支助手段。
- 在联合国共同制度内进一步分享有关采购事务的信息，以期通过降低费用和提高效率，实现可观的节省（估计为 5% 至 20%，即 1 亿至 4 亿美元），可采取的办法包括在供应商和货物与服务使用地点之间作更有系统的匹配，供应商整合，重新界定规格以及更严格地确保合同得到遵守。
- 采用牵头机构概念，为全系统指定专项采购单位。例如，联合国可以请机构间采购事务处负责购买所有车辆，粮食计划署负责所有空运需求，联合国项目事务厅负责咨询事务和某些其他人员需求。

提议 15

上述战略的早期内容已经付诸实施，我提议在 2006 年 6 月底之前提交一份更为全面的报告，提出更详尽的改正行动，包含目前正在进行的审查所产生的建议，并反映目前尚未结束的调查和审计所获的结论。

五. 着力理顺预算和财政

70. 预算和财政安排是联合国运作的基础。首先，会员国必须足额、按时缴付摊款。会员国对于如何最佳部署资源所作决定的优劣，也至关重要。世界在变，我们的使命在变，支出总额在增长，对国际上管理领域最佳做法的了解在拓宽，而我们的预算和财政工作却没有与时俱进。

背景和挑战

71. 以往的改革，目的是改进预算制度、预算编制和审查周期及信托基金的管理。现行的预算和财政安排，虽然最近有所改进，但并未完全使秘书处能够完成任务。关键的挑战概述如下。

72. **预算执行程序不灵活，限制了联合国从战略层面分配资金应付业务需要的能力。**通过以往的改革，虽然已经可以在前期注重业绩指标及某个方案或某项职能可能产生的影响，但新方法并未使会员国审查秘书长所提预算或评估预算资金使用情况的方式发生重大变化。由于在细列项目上争论不休，在漫长的审查期间存在太多的重复，加上文件的数量太多，使得预算过程举步维艰。现在的做法是，在每个两年期的 15 个月前便开始编制预算，提前时间太长，无法适应联合国工作快速变化的特点，并可能导致资源与实际需要错位。我们雇用的财务人员，大多数是为了支持这个烦琐的过程，以致为支持实现方案目标而预作财务规划和分析的能力所剩无几。

73. **秘书长为应付新需要而调拨资源的权力受到严重制约。**今天，秘书长未经会员国核准而在方案之间调剂使用资金和调配员额的能力，还不及 1974 年之前，而当时对这种灵活性的需要小得多。会员国认识到需要更大的伸缩性，于 2003 年同意给予秘书长在两年期内调动最多 50 个员额的权力，作为试验。但结果证明，这一让步幅度不够，操作难度大，一个原因是其中设置了大量限制条件，而且没有给予根据需要重新确定员额职等的权力。

74. **对于方案业绩，没有一个统一的、系统的问责概念。**方案目标实现与否，对资源分配、工作规划或管理业绩评估的影响很小。

75. **《财务条例和细则》衍生出各种烦琐的做法。**我们正从一个中央统制的机构向权力比较分散的机构转变，因此可能需要再次对这些规则本身作比较彻底的审查。2006 年将请会员国同意联合国采用《国际公立单位会计准则》，而要采用此项准则，就必须对联合国的《财务条例和细则》作重大调整。

76. **由于相关财务信息不够透明，不够完备，会员国或秘书处管理人员无法清晰了解联合国的财政情况。**信息技术基础设施老化、支离破碎，过时的人工处理程序，维持和平及信托基金账户彼此割裂，这一切造成种种延误，更严重的是，妨碍采集和跟踪管理决策及适当监督和审计所需的关键数据。

77. 这类问题比比皆是，兹举例如下：

(a) 秘书处每年向第五委员会提出几万页文件，其中许多文件内容重叠（见图 6）；譬如，在大会第五十九届会议期间，一共提交了 275 份报告；

(b) 编制预算时，上个预算期的方案执行情况报告尚未完成，无法借鉴其经验教训；

(c) 共有 150 多个独立的信托基金，37 个不同的维持和平特别账户，各有自己的支助安排和费用；

(d) 周转基金不足，仅够维持联合国 2 至 3 个星期的运作；

(e) 现金流动迟缓，且无法预测，第一季度收到的经常预算摊款不足半数。而整年内都会摊派的维和摊款，大笔的款项需数月才能缴付，未缴清总额一般在 10 亿至 20 亿美元之间；

(f) 正式授予秘书长的预算酌处权，30 多年来毫无变化；

(g) 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。

图 6

**大量报告使会员国和秘书处疲于应付
大会五十九届会议第五委员会的报告总量
总数：一年 275 份**

报告单位	报告数目
维持和平经费筹措司	45 份
行政和预算问题咨询委员会	78 份（16 000 页）
联合检查组	13 份
审计委员会	21 份
内部监督事务厅	25 份
人力资源管理厅	13 份
方案规划和预算司	28 份
预算报告	35 款（26 000 页）
管理部其他单位（及对问题的书面答复）	31 份
其他各部	21 份
……以及 80 份秘书处口头说明	

愿景

78. 我的愿景是一个已解决这些基本问题的联合国，其中：

(a) 在秘书处过去改革后推行的成果预算制基础上，预算编制过程将具有灵活性，战略重点突出；

(b) 会员国和秘书处将在控制与管理自由度之间，在会员国提供的指导与秘书处实现这些愿望所需的灵活性之间取得适当平衡。如此，则秘书处将享有必要的权力来部署和调配资源，有效地执行会员国授予的任务；

(c) 业绩与资源分配将明确挂钩，以尽可能好地管理会员国对联合国的投资。这将使会员国对其决策所依据的相关信息的透明度和完备性增强信心，使它们得以促使管理人员对具体成果负起责任，并使会员国放心，它们缴纳的资金正得到有效利用。

79. 以下的提议是实现这一愿景的初步措施。

提议

提议 16

在战略预算规划和执行方面，我提议：

- 会员国和秘书处一起设法进一步强化预算审查的战略性和减少重叠细化的劳动密集型的程序，使经常预算、维持和平预算和预算外领域的各项关键投入协调一致。
- 缩短预算周期，使之与日历年一致。编制和通过经常预算的周期应缩短为 12 个月，整个预算审查过程的所有阶段应在大会常会主要会期（9 月至 12 月）内进行。维和预算周期改为与日历年一致。
- 预算批款从目前的 35 款合并成 13 个部分。
- 员额按总数核准，分成四大类职等。秘书处提出一个指示性员额配置表，仅供参考之用。秘书长应有权根据需要调配员额，并在特定预算期内改变每大类内最多 10% 员额的职等。
- 秘书长应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%。

提议 17

在财务管理做法方面，我提议：

- 自 2007 年起，将全部外地特派团的维和账户合并成一组统一账户，一并提出报告，以改进现金管理，提高业务灵活性。
- 为简化信托基金的管理，于 2006 年 7 月推出一项新政策，取代现行的 4 套行政指示。关键目标包括：简化规则和程序；采用一个统一的、互相一致的、灵活的信托基金类别；确定新的支助费用标准，低于目前的 13%，使之比较符合联合国各基金和方案的现行费用结构。
- 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，并与安全理事会所作决定的具体数目脱钩。
- 将经常预算周转基金数额从 1 亿美元上调到 2.5 亿美元。
- 留下预算盈余，包括维和行动预算盈余，经会员国核准后用于以后的期间。
- 利用预算盈余转款单设一个基金，应付汇率波动和通货膨胀引起的意外支出。
- 对会员国拖欠的摊款收取利息。

提议 18

在业绩评价和报告方面，我提议：

- 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。
- 提出一份新型的年度报告（详细讨论见下文第六节），并采取其他步骤合并和简化财务报告。

* * *

80. 按照预算编制和成果讲求透明、管理工作讲求灵活并接受问责等关键原则来改造秘书处的财务平台，需要一个不断改革的过程。联合国各基金和方案的经验显示，这种核心业务程序的改造，要求改变心态和文化，而这种转变不可能一蹴而就。特别是管理人员必须学会承担责任，并掌握基于信息和通信技术的管理系统。

六. 着力改进决策机制

81. 在上文第二至第五节，我阐述了在联合国秘书处的管理工作及会员国给予秘书处的资源方面我认为必须进行的主要改革。在本节内，我将就改进秘书处向会员国和公众作出说明的方式，以及秘书处与会员国在管理和预算问题上合作的方式提出建议。目的是确保会员国获得高质量、准确而及时的秘书处业绩报告，并使会员国掌握有效的工具，促使秘书处对会员国授权任务的完成情况以及会员国所缴资源的管理情况真正承担问责。联合国与其主人（会员国）及用户（所有依赖其服务或与其打交道的人）应当维持紧密的关系。这就要求秘书处努力做到透明，也要求政府间机构本身作出某种调整。

背景和挑战

82. **目前的预算编制和决策过程严重缺乏清晰度和透明度。**秘书处提出的报告铺天盖地，会员国应接不暇。报告内信息量很大，但没有从战略角度加以编排，因此作为分析工具的用处极为有限。特别是第五委员会，目前每年收到 270 多份报告，但其中没有一份报告完整、全面、协调地阐述秘书处的管理业绩。过多的报告，使秘书处和会员国都疲于应付（见图 6）。会员国不得不对秘书处官员详加盘问，以设法了解全貌，但即便如此，也是事倍功半。报告篇幅过长，数量过多，还往往提交得太迟，留给会员国审查报告的时间太少。

83. **联合国关于外部查阅文件的现行政策，也使公众多有不便。**这项政策既不明确，又不系统。现行规则确定的理念，偏重于在公众索要时才发放文件，但没有就何种文件应拒绝发放规定确切标准。实际上，这种决定是各部厅首长自行作出的，而对于索要某个文件却感到被不当拒绝的人，又没有任何审核或申诉程序。

84. **目前秘书处与大会各委员会互动的制度，有时运作失灵，因为各种不同的委员会数目太多，规模太大，而且议程往往重叠。**特别是：

(a) 第五委员会与秘书处的互动过于注重细节。究其原因，一是该委员会规模太大（191 个成员）；一是对讨论不设时限，因此无法进行战略对话，也无法让特派团团长经常参与；

(b) 向第五委员会提供专家技术咨询的行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会），也花费太多时间，照样逐条逐项地对秘书处官员详究细问，结果往往也不作出战略判断。所以，所做的工作往往重复：行预咨委会做一次，第五委员会又重复一次；

(c) 方案和协调委员会花费大量资源和时间，却不再履行协调经常预算不同方案各项活动的职责，也不再履行评估秘书处业绩的职责。曾设法对其进行改革，但均无果而终。

愿景

85. 我的愿景是，会员国与秘书处按下列方针共同努力：

(a) **可行的决策程序**。在处理细节问题时，会员国可通过规模较小但具有代表性的小组进行讨论，严格遵守时间表，由了解情况的专家协助工作，并具有核准或否决提案的明确授权，这样较大的机构就可以集中处理战略问题；

(b) **分工明确**。由政府间机构确定联合国的大政方针，就优先事项、政策及资源的总体分配作出高层决策，并提供实质性专家投入。政府间机构要更好地完成这项工作，就应当将业务细节问题留由秘书处管理，并根据成果，而不是通过对支出作逐项审查来评判管理人员；

(c) **可信的报告机制**。会员国将从秘书处收到准确而及时的分析和信息，这一点比以往任何时候都有必要，因为会员国须完成的工作和须满足的要求之多，非昔日可比。要完成这些工作，不是靠提出**更多**报告，而是要提出数量较少、质量较高、更加清晰明了的报告，使会员国可以对秘书处的行动作出评价，并确保会员国授予的任务得到适当执行；

(d) **透明度**。明确向公众说明：他们可以索要联合国秘书处的文件；如何索要文件；批准或不批准此种要求的原则是什么。这种要求都会得到迅速回应。

提议

提议 19

我提议改进报告机制，编写一份综合年度报告，综合提供各种财务和方案信息；找出简化秘书处所有文件的可能性；向会员国实时报告财政执行情况；并扩大公众获取联合国文件的机会。具体而言：

- 秘书长按照《宪章》规定向大会提出的关于联合国工作的年度报告，将合并成一份综合报告，集中目前 5 个不同报告所提供的信息，以便对照会员国确定的战略目标衡量秘书处的财务和业务工作。这份报告不仅会提高秘书处与会员国沟通的质量，而且使会员国能彼此进行更有意义的战略讨论。
- 目前关于管理和财务问题的 30 多份报告，将合并成 6 份报告。
- 一旦建立必要的信息系统，我们还将每季度定期向会员国实时综述我们的财政执行情况。
- 2006 年 5 月，我将向会员国提出一项详细的政策提案，内载关于公众获取联合国文件的新的明确准则，供会员国讨论和核准。

提议 20

我提议以三项新原则指导秘书处与大会处理预算的各关键委员会的互动：

- 各委员会应同意集中处理核心预算问题，侧重于规划及业绩分析。
- 全会和各工作组都应严格遵守预算讨论和决策的时限。
- 全会应用来讨论核心预算问题，而不是用来对每个细列项目进行冗长的辩论。

提议 21

我敦促大会考虑如何改革在管理和预算问题上与秘书处互动的体制。因此，尽管这显然是由会员国决定的问题，但它们不妨：

- 重新考虑是否仍有必要单设方案和协调委员会，因为该委员会的工作与第五委员会和行预咨委会的工作大量重叠。
- 设置方案评价职能，以加强第五委员会审查秘书处全部 100 亿美元资源的能力，并可以使方案业绩与预算审查挂钩。
- 提高参加第五委员会的代表的级别，鼓励常驻团团长更直接地参与。
- 审查在行预咨委会任职所需的技术专门知识水平，以保证该委员会能充分行使专家组的职能，向第五委员会提供支助和咨询。
- 提高第五委员会和行预咨委会议程的档次，并对每届会议设定时限，以便在细节审查上少花时间，在关键战略问题上多花时间。
- 探讨可否将第五委员会的工作量分割成几块，分别由成员数目有限的特设工作组处理，在规模可以控制的会议上进行战略讨论，或者考虑可否从第五委员会成员中选出执行委员会，由它向第五委员会全体会议提出商定建议。

方框 2

加强监督和审计

适当的监督和审计制度，是做好管理工作和确保最高水准的廉正和问责制的关键所在。目前，对联合国进行监督审计的有审计委员会、联合检查组和内部监督事务厅等多个内部和外部审计和审查机构，它们的任务和职权范围各不相同，并有所重叠。此外，内部监督事务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。

这套复杂的安排，以及在石油换粮食方案管理中发现的问题、一些联合国维持和平特派团中的性剥削丑闻，和关于联合国采购制度中发生不当行为的令人忧虑的证据，更加坚定了我长期以来的信念，即联合国的独立审计和调查能力需要显著加强。这就是我最初在 2004 年提议对内部监督事务厅进行全面审查的原因；我在 2005 年提交大会的题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告（A/59/2005）中重提了这一要求。我十分高兴地看到，各国家元首和政府首脑在《2005 年世界首脑会议成果文件》中完全赞同这一提议；我非常欢迎他们决定将这一审查与审计委员会所建议对联合国的治理安排进行的全面评估结合起来。同样，我还十分高兴地看到，大会在 2005 年 6 月和 12 月两次决定为内部监督事务厅核准大量新资源，并赞同设立独立审计咨询委员会，作为一种额外资源，用以确保会员国拥有为更好行使其监督职责所需的独立专家意见。

在我 2005 年 11 月提交大会的关于执行《2005 年世界首脑会议成果文件》的报告中，我基于对各可比较组织中的类似机构所采用的最佳做法和基准的审查，制定了这一新委员会的详细职权范围。我也为目前正在进行的治理和监督审查定下了职权范围。我衷心希望这一审查将找到各审计和监督机构间更合理的职责分工，并确保这些机构具备充分的资源和能力，以便履行其十分重要的作用。具体对内部监督事务厅而言，我还希望这一审查除了研究如何加强我认为属于该厅关键能力的审计和调查能力之外，还将 (a) 探讨该厅直接向大会报告工作的新做法会如何影响秘书处利用其内部审计能力为管理决策提供依据的能力；(b) 明确审查该厅保留其管理咨询职能的适当性。

七. 前进的方向：着力推行改革

A. 所需资源总额

86. 本报告中概述的改革进程，是对一个庞大组织实行的影响深远的改革，必须投入大量资源，才能顺利实施。正如我在本报告开头部分所述，投资不足使联合国深受影响。现在，不可避免地到了为这一账单付账的时候了。显然，所有这些改革的确切费用将取决于仍有待敲定的细节。尽管如此，我已开列出若干重大和关键的费用增加项目：

- (a) 改善外地服务福利和条件，以便建立一支全球一体的工作人员队伍。
- (b) 增加在培训、征聘和人力资源发展方面的投资。
- (c) 加强采购和整体管理等各种关键职能。
- (d) 引入新的信息技术平台。

(e) 核可工作人员有偿离职方案。

87. 所需费用总额可能看上去很庞大，但是：

(a) 长期而言，通过改革将可大大节省运行费用，足以抵消这些费用；

(b) 这些费用将被采购改革、迁移工作地点和简化行政工作所带来的巨大节省所抵消；

(c) 与大会目前进行的任务审查相结合，这些改革将可望使秘书处在工作上更有侧重点、更为专业化，能够完成会员国交给它的任务；

(d) 没有这些全面改革，我们最终几乎肯定会在更多零零碎碎的解决不了根本问题的改革上花费更多的费用；

(e) 最重要的是，这些改革将使本组织的生产率和工作人员的积极性大幅提高。实际上，与不对联合国进行改革的代价相比，这只是一笔很小的投资。从一个真正有效力、适应 21 世纪需要的联合国能够为所有会员国及其人民带来的益处而言，这笔投资的回报将对世界具有不可估量的重要性。

B. 初期和可见的改革

88. 联合国系统内和其他地方的经验告诉我们，除非有来自最高层的有力领导，并由一组受命实施改革的专职管理人员和负责官员提供支助，否则，改革举措往往归于失败，或者不能持久。因此，指望本报告中所述的全面变革会自动发生是幼稚的想法。秘书处和会员国将须密切合作，将这一蓝图进一步完善，并据此提出配有严格执行战略的详细提案。执行战略本身必须是会员国之间以及同各级工作人员进行协商的产物。我所提议的变革，首先是文化上的变革，不能一夕而就，但是迫切需要进行。我决心在我作为秘书长所剩余的 9 个月任期中，尽可能多地实施这些改革。但是，改革需要在若干年的期间内稳步持续进行。而没有一个管理改革和推动改革的适当架构，这将不会发生。

1. 改革管理办公室

89. 管理这种规模的改革，是一项需要专职担任的职责。将有必要在秘书处内建立专门能力——一个拥有明确职权范围和时限的改革管理办公室。我提议该办公室与一组为数不多但具有代表性的会员国密切合作，以便提供支助和指导。

90. 该办公室将向常务副秘书长报告工作，并与各部首长和秘书处内的其他主要领导人合作，规划和协调各项改革的实行。该办公室将监督执行情况，并对各部首长实行改革的成绩进行问责。它将设立若干工作队，以查明和解决具体难题，并督导它们的工作。办公室应由一个深受尊重的高级别管理人领导，这个人应对本组织有深入了解，充分理解改革议程的背景和内容，受到秘书处内主要决策者的敬重，并能够随时接触到这些决策者。

2. 工作人员有偿离职方案

91. 在《2005年世界首脑会议成果文件》中，各国家元首和政府首脑请秘书长“为改善人员结构和提高人员素质，就工作人员一次性有偿离职框架提出详细提案，同时说明所涉费用和确保达成预期目标的机制”(见大会第60/1号决议，第163(c)段)。我预期不久将向大会提出这一提案。它将是执行本报告中提议的各项改革以及大会即将进行的任务审查所得结论的重要工具。在最后确定我的提议之前，将须同工作人员代表进行充分协商。这些提议将基于四条原则：

(a) 秘书长必须能够按照本组织的优先事项调整工作人员。因此，在选择向哪些工作人员提出有目标的有偿离职方案时，必须依据对所需技能进行的分析，而这种分析应参照包括业务程序简化、不断变化的技能需要、迁移工作地点和外包等内容的管理改革以及任务审查的情况。会员国对我在这方面提出的各项提议作出怎样的决定，也将影响这个方案的规模；

(b) 本组织的利益必须得到保护，要确保有偿离职方案不会导致技能、经验或知识符合业务需要的工作人员流失；

(c) 预期的工作人员自然减员，特别是高级别工作人员的退休，可能影响所提议的有偿离职方案的规模；

(d) 有偿离职的实施机制必须做到透明、公平，并配以保障措施，既要防止随意作出决定，又能维护本组织的战略目标。

92. 我的提案将给出几种不同的有偿离职备选方案；确切费用将取决于会员国愿意选择哪一种方案。预计的有偿离职费用为每名工作人员大约10万美元。因此，500名工作人员的可有离职费用约为5 000万美元，1 000名则需大约1亿美元。我相信，作为对未来联合国的投资，这是一笔完全合情合理的费用，因为联合国必须拥有一支技能和能力与其优先事项相符的工作人员队伍。

提议 22

因此，我提议划拨专用资源，以确保在这一进程中所制订的各项详细提议得到完全实施。特别是，在初期阶段将需要一笔资源，用来设立改革管理办公室和实行工作人员有偿离职方案。

提议 23

我敦促会员国不失时机地为改革管理办公室提供专用资源，并建立一个适当的政府间机制同该办公室合作。如果能够这样明快地作出决定，就等于向我们的工作人员和外部世界明确表明，这整个改革方案是认真、可信的。

八. 结论

93. 只有努力进行如此规模广泛深入的管理改革，我们才能建立一个具有充分能力执行所有规定任务的联合国秘书处，明智使用会员国的资源并对其充分负责，从而赢得广大世界社会的信任。当代人类面临的全球性问题与日俱增，世界越来越需要通过一个全球性机构来制订和执行全球性战略。这样一个时代比以往任何时候更需要联合国履行《宪章》中的承诺，尤其是顺应今世后代人民的要求，不辜负他们的希望。

方框 3

需要大会采取行动和提供支持的提议

这里为会员国列出一份需要它们采取行动和提供支持的问题的简短清单。

为了确保本组织雇用最佳人员并最大限度地发挥他们的作用：

- 修改联合国工作人员的征聘、升级和职位安排制度中的现有规定。
- 明确授权秘书长按照组织需要调动工作人员。
- 扩大人员调动方面的现行规定，并核可一个简化的合同制度。
- 增加对工作人员发展和培训方案的投资。
- 使联合国外地工作人员的福利与联合国各基金和方案工作人员的福利相一致。

为了使本组织拥有最新的信息和通信技术：

- 设立首席信息技术干事的职位。
- 参照正在进行的可行性研究的结果，承诺建立一个完全连成一体的全球信息和通信技术管理支助系统。

为了确保本组织用于各种服务的支出取得最大效益：

- 审查关于采取其他方式提供服务的指导方针，并同意在某些行政领域进行成本效益分析。

为了确保透明、高效率的财务和预算管理：

- 缩短审查和通过本组织方案预算的周期。
- 赋予秘书长更大的预算酌处权，将不同的外地行动的维持和平账户合并起来。
- 改进财务管理制度，包括下放财务权，但附有明确的管控框架。

- 提高监测和评价预算执行情况的能力。

为了改进会员国对秘书处问责的制度：

- 核准经改进的向政府间机构提出报告的机制。
- 同意寻找途径，改进与秘书处在管理问题上的交流互动。

为了确保坚定、持久地贯彻改革：

- 支持建立改革管理能力。
- 持续不断支持改革管理进程。