

**第六十一届会议**

暂定项目表\* 115 和 126

**审查联合国行政和财政业务效率****秘书长关于内部监督事务厅活动的报告****内部监督事务厅关于检查西亚经济社会委员会的方案和行政管理的报告****摘要**

内部监督事务厅（监督厅）注意到西亚经社会一直努力实现其成为一个注重行动的“区域杰出中心”的愿景，特别是通过采取一种综合性学科间方式处理全球化和实现千年发展目标带来的区域挑战。西亚经社会积累了多学科专门知识和经验，加强了其有效地倡导、宣传、协调和实施区域一级活动方面的潜力。成员国更积极地关心和参与西亚经社会的工作表明，其成就以及对该区域的价值日益得到承认。

监督厅满意地注意到西亚经社会一直在提倡使用联合国成果管理制的各种工具，西亚经社会是这方面最先进的秘书处之一。对管理层和工作人员提供了关于其方法和执行方面的培训。为保持这项成就，现在必须以同样专注和一贯的方式对其交付的产出加强进行质量控制。

但是，必须解决五项主要挑战，西亚经社会才能充分实现其潜力：(a) 必须实现组织结构正常化；(b) 需要重建统计司；(c) 必须重新评估西亚经社会的比较优势，加强与它的区域伙伴的协作网络；(d) 必须提高信息和知识管理水平，使其在质量上达到与西亚经社会的区域作用相符的新水平；(e) 必须使行政管理文化更加一致、客观和透明。在实施本报告的 20 项建议过程中应对这些挑战将会大大提高西亚经社会的功效。

\* A/61/50。



西亚经社会的管理层请求重新起草上一段，改为只包括两个主要挑战：加强统计次级方案；提高信息和知识管理水平，使其在质量上达到与西亚经社会的区域作用相符的新水平。监督厅没有同意这个请求。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	3
二. 组织结构 .....	5-8	3
三. 统计次级方案 .....	9-15	4
四. 方案执行情况 .....	16-24	6
五. 区域作用 .....	25-29	8
六. 信息与知识管理 .....	30-38	9
七. 方案支助 .....	39-42	12
八. 执行管理部门 .....	43-46	12
九. 结论 .....	47-49	13
十. 建议 .....	50-81	14

## 一. 引言

1. 西亚经济社会委员会（西亚经社会）成立于 1973 年，<sup>1</sup> 后来为了更全面地考虑到委员会活动的社会层面，于 1985 年进行了改组。<sup>2</sup> 由于该区域政治不稳定，西亚经社会总部几次迁移，1997 年，迁至贝鲁特。2001 年 10 月，西亚经社会发起了改革，以便实现成为注重行动的“区域杰出中心”的愿景，这样的中心将专门通过高质量的学科间努力，以最佳的、可持续的方式利用区域自然资源和人力资源，实现不同的国家市场一体化，促进区域内货物、服务、投资和人员的跨界流动，从而促进成员国一体化。<sup>3</sup> 据设想，该中心的内部文化将以团队精神、透明以及有效和坦率的沟通为基础。

2. 西亚经社会的任务旨在促进协同效应，使各成员国能够结合千年发展目标、区域具体情况和全球技术和贸易转型来处理全球化和发展进程。改革界定了四个方案优先事项：全球化和区域一体化；社会政策；水和能源；信息和通信技术；后来又加上了提高妇女地位和赋予妇女权力；<sup>4</sup> 国家统计能力建设和冲突后恢复。<sup>5</sup> 在突出这些优先事项的重点方面，改革指导方针的设想是，交付从注重数量变为注重质量和及时性；简化工作流程并加强多学科办法。

3. 监督厅于 2005 年审查了西亚经社会的方案和行政管理情况，评估了改革的进展情况及其对加强方案交付的问责制和有效性的影响。检查包括分析综合监测和文件信息系统的方案数据；对相关的立法、执行、预算以及其他有关文件进行案头审查；对西亚经社会的管理层和工作人员以及他们的合作伙伴和利益有关者进行问卷调查；分别在纽约和贝鲁特与联合国管理人员和工作人员、联合国其他实体代表、政府官员和外交官进行面谈。

4. 征求了管理层对报告草稿的意见，这些意见以楷体字列在本报告内。监督厅十分感谢西亚经社会管理层和工作人员在检查期间给予的合作。

## 二. 组织结构

5. 作为旨在提高方案交付的灵活性和效率的西亚经社会改革的一部分，内部组织采取了专题/小组办法。<sup>6</sup> 司级以下所有实体都引入并适用“小组”的理念。

<sup>1</sup> 根据经社理事会 1973 年 8 月 9 日第 1818(LV)号决议。

<sup>2</sup> 根据经社理事会 1985 年 7 月 26 日第 1985/69 号决议。

<sup>3</sup> 见 [www.escwa.org.lb/about/exec/reform/pix/ex3tst.html](http://www.escwa.org.lb/about/exec/reform/pix/ex3tst.html) 中的“ESCWA vision”网页。

<sup>4</sup> 根据西亚经社会 2003 年 4 月 17 日第 240 (XXII)号决议第 3 段。

<sup>5</sup> 根据西亚经社会 2003 年 4 月 17 日第 241 (XXII)号决议第 2 段和第 3 段。

<sup>6</sup> 见西亚经社会网站的“ESCWA reform and revitalization”网页 ([www.escwa.org.lb/about/exec/reform/ex1main.html](http://www.escwa.org.lb/about/exec/reform/ex1main.html))。

以“小组”取代了联合国传统的“处”“科”以及“股”的命名办法。监督厅认识到这种小组的方式有助于促进西亚经社会内部专门知识的交流和多学科协作。然而，监督厅还注意到，这种方式同时也造成过度分散，尽管为了扭转这种情况作了一些努力；报告路线、组织以及预算结构很死板并且相当混乱。

6. 监督厅回顾，根据既定管理做法，多学科小组由具有不同的专门知识的（全职或者非全职）成员组成，它们将在规定的期限内交付一项具体的产出。这样的小组通常在交付产出之后便解散。小组组长对小组的工作应当拥有充分的授权，个人对产出负责。考核成绩时，根据小组成员对小组成果的贡献给他们加分，作为对他们常规职责评分的补充。监督厅还回顾，常设组织单位负责经常性的、专题上性质相似的产出和活动，必要时使用具有额外专门知识的工作人员。

7. 但是，在西亚经社会出现了常设结构与小组之间界限模糊，使得中层管理人员和工作人员搞不清楚该如何设定对这两者的期待值的情况，人们将常设组织结构名称改为“小组”，但其工作的实质内容、性质和动态情况却不具备名副其实的小组方式应具有明显特征。小组的组成和管理过分集中化，多数真正重要的决定都留给执行秘书来作。这种做法压抑了中层管理人员在建立真正学科间小组方面的积极性。小组组长常常没有明确的授权。监督厅得知，经常未经与工作人员或者小组组长讨论便在小组之间进行人员调动，而且好几次都只给了很短的通知。

8. 监督厅回顾，曾经建议西亚经社会管理层不要取消科股编制。监督厅认为现在应当重新考虑西亚经社会采用的这种小组工作的指导方针和做法了。有必要建立采用传统的命名办法、具有明确的报告关系的、稳定的部门间结构，以及一个补充性的、灵活的多学科小组结构。对小组方法的这种修订应能促进西亚经社会正在进行的改革的主要原则：合理分散决策权力和加强问责制。

### 三. 统计次级方案

9. 西亚经社会统计司于 2003 年被解散，统计工作被打散了。四个统计员专门小组（其中三个小组都各只有一个专业人员职等的工作人员）被分配给四个司。这样作的理论基础是，这可以改善统计员与实质性领域的专家之间在制作准确、一致的数据方面的合作。2004 年，监督厅发现，缺少一个建制齐全统计司是一个缺陷，应经过广泛征求利益有关者的意见，对分散统计工作的做法进行重新评价。<sup>7</sup> 西亚经社会后来报告说，内部审查的结论是，应当继续这种事权分散的结构。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 见内部监督事务厅关于区域委员会审计的报告（A/58/785 号文件，第 51-54 段和第 81-82 段）。

<sup>8</sup> 秘书长关于监督厅就区域委员会管理审计所提建议的执行情况的报告（A/60/378，第 40-44 段）。

10. 监督厅指出，尽管工作分散的做法使统计员更接近实务部门的研究活动，但是对统计次级方案本身范围内的协同效应产生了负面影响，因为统计专门知识分散各处，无法集中形成必要的临界值。工作分散使得西亚经社会无法推进建立一个提供可靠的、个性化的和有可比性的数据的单一资料来源的综合统计信息系统的工作。大多数统计数据现在都分散在各个司，但是各司之间却无法方便地交流或者利用这些数据，从外部来源获得数据或者重新计算反而更容易。没有制定任何发展该区域统计能力的战略。

11. 为了协调统计次级方案，建立了一个规模更小的单位（统计协调股）。<sup>9</sup> 但是，监督厅认为，该股人员编制和授权任务不平衡，造成协调工作参差不齐。时常很难确保分配给该次级方案的资源确实用于规定的用途，而且很难看清统计员向该股股长和他们各自所属实务部门主管汇报的报告路线。总的来说，2002年至2006年期间，统计次级方案的专业人员职等工作人员减少了25%，一般事务职等工作人员减少了30%。该分散的次级方案，在维持广泛的统计职能、与全球统计方案建立有效的联系以及促进形成关于全球统计问题的区域看法等方面都遇到了困难。

12. 监督厅认为，现行设置妨碍了它与经济和社会事务部统计司以及其他统计实体进行及时、全面、统一的合作。应当建立一个机制，以便可靠地、不间断地从其他成员国获得数据。统计次级方案的监督和管理既缺乏透明度，又缺乏有效性。在维持西亚经社会的统计方面专门知识临界值、促进不同统计领域的专家之间协作以及有效地解决方法及组织问题方面，监督厅没有看到有人作出任何努力。不过，令监督厅感到鼓舞的是，西亚经社会正在通过组织结构和资源分配解决汇编描述性和解释性统计数字方面的需要。

13. 西亚经社会认为，在一个总体上事权分散的安排内建立一个事权集中的单位的做法最适合于以简便、易用、易懂的形式汇编描述性统计数字，最适于制定监测这类统计数字的标准。另外，一个事权集中的单位与西亚经社会的各实务部门和小组合作，可帮助成员国拟定并实施各国能力建设计划，充分利用它可以得到的多层次资源。在解释性统计数字方面，实务部门有明显的优势，因为他们通常更了解各项指标的现状以及收集和整理的方法等。西亚经社会的来自不同学科的统计员可共同努力，协助各国制定国家统计战略，最终形成可满足各国促进区域一体化和发展优先事项方面的数据需要的区域战略，同时考虑到2005年世界首脑会议的成果。这将为各国制作能够满足决策者、国家目标和千年发展目标的各项需要的可靠、及时的可比数据铺平道路。

<sup>9</sup> 见振兴西亚经社会问题咨询小组的报告（2002年1月29日，Warren Sach、Keith Walton和Frances Zainoeddin联合编写）中涉及统计工作事权分散的建议3，其中强调：“在这方面，咨询小组建议，统计司的核心职能，特别是与加强该区域各国技术能力有关的职能，以及协调性质的职能，应当继续留在一个规模较小的作为协调中心的组织单位里”。

14. 监督厅注意到最近为了减轻过于分散的情况、为了使西亚经社会的统计工作的管理更集中化和协调一致以及加强统计协调股而作出的努力。但是，在部门间统计指导委员会的作用和统计协调股股长作为次级方案主管的报告路线方面，依然存在不确定因素。监督厅还注意到，统计次级方案的管理方式过度集中，统计协调股股长几乎没有发言权。他为了将该次级方案的不同小组的产出和资源有意义地相互联系起来所作的努力被忽略了。统计协调股股长依然没有充分的授权，无法确保所有小组进行协作，特别是在建立综合统计信息系统方面。一些小组组长绕过统计协调股股长，直接与西亚经社会执行秘书和成员国联系。

15. 监督厅坚决认为，应当重建一个振兴的统计司。务必将西亚经社会不多的统计资源集中在一个司，以确保合并统计方面专门知识临界值，确保统计职能可行、一致、有效。这种看法得到西亚经社会成员国以及经济和社会事务部统计司的支持。监督厅注意到西亚经社会计划中的审查。

#### 四. 方案执行情况

16. 监督厅注意到，过去两年方案执行情况监测和报告的及时性有了很大的改善，持续不断的努力提高自我评价和执行秘书对该进程的承诺也有了明显进展。还值得注意的是出版物顺利实现合理化：对出版物进行了合并整理，数量自 2000 年以来减少了 55%。通过内联网分发监测和评价工具、为次级方案管理人员和工作人员提供指导培训方面都取得了令人瞩目的进展。监督厅认为，要取得进一步的进展就要求启动一个让人们更加积极参与的进程，尤其是要让中级管理人员更密切地参与。

17. 采用全面质量系统是为了辅助方案执行情况的质量层面。虽然采用了质量控制的某些内容，但整个系统仍未能按照设想实施。监督厅特别关注出版委员会，该委员会应成为提高西亚经社会产出质量的主要工具。

18. 出版物委员会承诺保证质量，评估分发的效果和出版物的影响，但这些承诺大部分尚未履行。没有建立确保有计划有步骤地进行内部审查和产出评价的机制。没有编制审查人员名册和相关准则。从积极的方面来说，进行了一些内部同侪审查，并建议为在 2006-2007 两年期进行外部审查取得资金。但迄今没有进行过正规的外部审查，出版物效果的评估工作刚刚起步。

19. 出版物委员会在澄清其职权范围内的某些重要内容方面未能取得任何进展。推迟做出重要决定以及没有采取参与性措施都妨碍了它的工作。虽然监督厅注意到出版物委员会目前的工作有了一些积极的进展，但它仍然需要大量改进。

20. 仍然需要全面实施全面质量系统的所有部分。目前依然欠缺的因素包括以参与的方式拟定主题实施计划和次级方案实施计划，其中应包括为每个工作人员分配任务时间，不断监测和报告执行主题实施计划的情况，由执行秘书根据次级方

案实施计划对各司的执行情况进行季度审查，以及各小组向一个一般性研讨会提出任务结束说明。

21. 技术合作活动是方案交付的重要组成部分，是对区域委员会分析和规范工作切实有效的补充。长期以来，西亚经社会的技术合作方案的预算外资金在各区域委员会中是最少的，不论是从绝对数字还是相对数字来说都是如此，没有为这个方案进行有计划的筹资，而且缺少充分的项目审核机制。但监督厅注意到了西亚经社会为用于伊拉克重建的各种项目成功地募得了大量资金。监督厅早些时候谈到了西亚经社会技术合作方面的缺陷，<sup>10</sup> 监督厅高兴地注意到西亚经社会制定技术合作战略方面取得了进展，<sup>11</sup> 实行了项目规划周期，向各成员国积极宣传它为2006-2007年制定的技术合作项目提案，以及把方案规划和技术合作司设为筹资活动协调中心，并把区域咨询活动下放到各实务司。监督厅指出，方案规划和技术合作司为工作人员和管理人员进行项目管理培训的举措将扩大延伸到项目监测和评价方面。

22. 监督厅注意到西亚经社会承诺把联合国其他实体，包括区域委员会的最佳做法引进重组技术合作的工作中，同时注意到成功地采纳了某些最佳做法。另一个需要研究的问题是优化西亚经社会技术合作活动的区域重点：监督厅认为必须更加重视情况比较困难的国家。例如，向也门派出的技术合作特派团的比例在过去三年中没有增加。

23. 监督厅认为，重新规划区域咨询服务是向前迈出的一个积极步骤。但是，咨询服务可以做得更好，如果能在西亚经社会内外广泛宣传咨询服务的目标、成果和影响。咨询服务也应反过来为各实务司的规范和分析性活动提供积极的反馈。监督厅注意到，西亚经社会正为此建立一个电子邮件小组和电子网络，作为技术合作经常方案的一部分。正在确定技术合作经常方案内的成功范例，并通过各种方式加以传播。正在对介绍2006-2007年方案的小册子进行修改，准备更广泛和有针对性地予以分发。

24. 加强方案执行情况的另一个重要因素是通过具有包容性和切实有效的培训培养工作人员的能力。监督厅注意到培训计划没有反映出曾为调整在重组期间被调动的工作人员的知识基础和相关技能作出任何有意义的努力。总的说来，培训工作缺乏良好的规划，包括审核方面的拖延，培训机会资料有误、中层管理人员和工作人员没有充分参与筹备和执行培训计划。培训的实施情况与计划有很大的出入。在某些办事处、实际培训支出远远超出了计划拨款，而且没有就重新分配资金的问题进行适当的内部协商。个人与集体培训之间远远没有达到最适当的平衡，特别是考虑到后者的成本效益。还显然需要把信息技术培训资金的分配加以

<sup>10</sup> 监督厅关于区域委员会审计的报告(A/58/785，第77至80段)。

<sup>11</sup> E/ESCWA/23/5(Part III)/Add. 1。

合理化，因为监督厅注意到各实务司只收到总额的 7%，而象行政事务司那样的各支助司，包括会议事务科却得到了其余的 93%。

## 五. 区域作用

25. 监督厅指出，人们曾要求区域委员会在对全球发展议程采取区域后续行动方面发挥核心作用，要求它们成为在区域一级强化机构间协作的催化剂。人们设想中，为此目的，将会更充分地利用在执行秘书指导下的区域协调会议。这种会议应协助更好地把区域层面纳入方案框架或参与者中，培养技术合作项目的协作精神，分享管理经验所得知识，更好地协调政策和活动，与合作伙伴组织建立协同合作关系以达成统一的区域发展议程。<sup>12</sup>

26. 监督厅注意到由西亚经社会管理的区域协调小组会议没有达到这些期望。虽然上次会议的参加人数增加，组织安排情况有所改善，但是会议的结果并没有对强化区域协作产生任何决定性的影响。执行区域协调小组会议建议的责任和最后期限没有正式确定下来，没有可靠的制度来组织联合实施，监测进展和报告结果。对区域协调小组的人力支助非常小，因此在闭会期间小组处于静止状态。区域协调小组在西亚经社会网站上的网页无论是作为信息来源还是协调工具几乎都没有多少价值：信息已经过时，没有联合国其他方案或组织区域办事处的投入或没有同它们的链接。<sup>13</sup> 在这方面，监督厅回顾早些时候提出的建议<sup>14</sup> 以及方案和协调委员会（方案协调会）随后提出的建议，<sup>15</sup> 即区域委员会应加强网站，把它们作为交流区域最佳做法和经验教训的平台。区域协调小组的网页看上去特别适合这个目的。

27. 监督厅注意到联合国各机构有把业务划分给区域办事处的趋势，各组织的地域覆盖面不同。<sup>16</sup> 监督厅还注意到，区域协调小组第十次会议对联合国各实体对阿拉伯区域的地理覆盖面各不相同这一点表示关切，但没有在这方面提出具体建议。监督厅还指出，这是面对非洲经济委员会（非洲经委会）和阿拉伯国家联盟（阿盟）西亚经社会管理层在各项活动中面临的挑战之一，考虑到在区域协作小组第十次会议上讨论的各种问题，西亚经社会已请联合检查组（联检组）于 2006 年审查联合国各部门、办事处、基金、方案、组织和各机构采用的地域分组办法。在联检组审查结束之前，西亚经社会管理层已正式要求所有不属于西亚经社会的

<sup>12</sup> 见秘书长关于经济、社会和相关领域中的区域合作的报告 (E/2005/15，第 64 至 67 段)。

<sup>13</sup> [www.escwa.org.lb/about/rcg/main.htm](http://www.escwa.org.lb/about/rcg/main.htm)。

<sup>14</sup> 监督厅关于评价总部与外地活动之间的联系：审查在《联合国千年宣言》框架内消除贫穷的最佳措施的报告 (E/AC.51/2005/2，第 75 段)。

<sup>15</sup> 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 16 号》(A/60/16，第 139 段)。

<sup>16</sup> 见秘书长关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查：结论和建议的报告 (A/59/387，第 56 段)。

东盟成员国作为正式成员加入西亚经社会。苏丹已经加入(2005年5月)，所有其他有关国家都向西亚经社会委员会会议派出了观察员。西亚经社会希望在委员会2006年会议期间有更多的成员国加入。近期内，显然需要加强西亚经社会与非洲经委会北非次区域办事处之间的协作。目前的合作只是专门性的和在处理具体情况时才出现的，必须使这种技术合作成为持续和全面的。

28. 监督厅注意到西亚经社会协调编写区域千年发展目标执行情况报告方面的成功经验。西亚经社会与联合国各实体区域办事处在其他专题和业务领域中的合作却不是那么全面。正如秘书长早些时候针对所有区域委员会所指出的，<sup>17</sup> 西亚经社会参与联合国系统在该区域国别方案的活动始终是有限的。监督厅尤其对西亚经社会与联合国在该区域的另一个重要行动者——联合国开发计划署(开发计划署)阿拉伯国家区域局之间的协作关系脆弱表示关切。它们之间既没有综合全面的合作框架，而且对西亚经社会与阿拉伯国家区域局、西亚经社会与驻地协调员之间的分工、互补和协同作用也缺乏明确的理解。开发计划署的网站上关于西亚经社会的信息相当贫乏，反过来也是一样，而且同对方的主要报告也没有任何链接。西亚经社会的工作人员没有以任何积极方式参与开发计划署开办的对其专业知识有直接影响的知识网。

29. 在这方面，监督厅注意到秘书长目前准备采取各项措施，加强业务活动的区域层面，其中包括驻地协调员请区域委员会参与共同国家评估、联合国发展援助框架(联发援框架)和减贫战略文件，在区域委员会建立专家名册，它们的国家、国际专家和政策制定者网络与联合国国别小组分享；在联合国各机构、基金和方案以及区域委员会之间在制定和实施区域方案方面积极协商。<sup>18</sup> 监督厅相信计划采取的措施能够促使西亚经社会与联合国国别办事处进行合作。监督厅在这方面回顾到，方案协调会最近提出了一项建议，建议区域委员会和国家办事处建立定期信息交流和知识共享机制。<sup>19</sup>

## 六. 信息与知识管理

30. 监督厅回顾，联合国信息和通信技术战略<sup>20</sup> 曾设想每个部都将通过一个部级的信息和通信技术战略和计划。监督厅发现，在开发和改善为不同司的需求服务信息技术工具方面虽取得了一些进展，但尚没有支助整个西亚经社会信息技术管

<sup>17</sup> 见秘书长关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的报告(A/59/85-E/2004/68)，第62-64段，及“秘书长关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查：结论和建议的报告(A/59/387，第53至59段)。

<sup>18</sup> “秘书长关于执行大会关于联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查的第59/250号决议的管理进程”(E/2005/58，第四章H节)。

<sup>19</sup> 《大会正式记录，第六十届会议，补编第16号》(A/60/16)，第138段。

<sup>20</sup> 秘书长关于信息和通信技术战略的报告(A/57/620)。

理的总体机制和政策。信息和通信技术委员会 2001 年审查了各种不同的提议草案，但都没有加以采纳。监督厅注意到，于 2005 年 11 月重新设立了信息和通信技术委员会。监督厅认为，应根据既定政策设立一个信息技术开发咨询机构。

31. 监督厅注意到西亚经社会网站有了明显改善，它提高了自身的知名度、可访问性和外展活动。但程序驱动器、网站在所提供信息的质量、可靠性、及时性方面的实效评估指标及方便用户程度，在某些情况下仍需改进。内联网的内部信息共享能力正在开发。类似的特点、框架、设计以及在网页、出版物与文件上使用反馈单等最佳做法，在各司之间被采用的情况并不一致。使信息具有相关性并不断得到更新方面的困难之一在于协调安排。由于信息共享和知名度应是信息和通信技术战略及知识管理战略的两个主要组成部分，因此西亚经社会需要有适当的机制来支助它们。监督厅认为，目前的协调中心网络应成为一个由信息主管人员和网络技术主管人员领导的任务组，负责维护和更新网页，交流最佳做法和所取得的经验。任务组可向信息和通信技术委员会报告。

32. 监督厅发现，支助信息技术和网站开发的工作人员的数目低于最低临界值，网站技术主管人员没有替补人员，系统开发的资源十分薄弱。考虑到行政事务司信息技术股目前须向 9 个主要系统提供支助，其中包括约 22 个不同的专题网页、司厅网页和内联网，因此为该股提供的资源是不够的。工作汇报路线十分散乱，导致资源分散和重复。支助信息技术的各个不同部门与单位之间职责不明，对于谁是各项功能的客户也存在混淆。监督厅回顾，虽然秘书处的信息和通信技术工作人员资源标准是 5%，但西亚经社会目前约为 4%。监督厅认为必须巩固和加强西亚经社会的信息和通信技术资源。

33. 西亚经社会在没有一个发挥功能的信息和通信技术委员会及未适当分析切实回报的情况下，开展了不同数据库的开发工作。监督厅回顾，信息和通信技术战略要求进行投资利得分析，以它们作为确定各信息和通信技术项目及行动的优先次序和评估拟采用或开发的应用程序效用的决定因素。监督厅的关切之一是，T-MIS 和 e-TC 等应用程序用处不大，而且进一步开发的潜力有限，因为它们已经先后多次开发，而且由于各平台互不相连，使用不同的信息来源，因此容易重复。尽管它们在全面运作，但它们的有些链接是无效链接，而且管理人员与工作人员对它们的使用也有限。方案规划和技术合作司应与信息技术股及信息和通信技术委员会一起，对上述数据库的相关性、增加值和效用进行审查，以确定是否沿用、改善或精简。

34. 正如监督厅在较早的一份报告<sup>21</sup>中所强调地那样，有效的知识管理对于高质量的研究与分析，对于调集各种不同的专门知识和经验，制定并传播政策指导及

<sup>21</sup> 见监督厅关于评价总部与外地活动之间的联系：审查在《联合国千年宣言》框架内消除贫穷的最佳措施的报告（E/AC.51/2005/2），第 56 段和第 57 段。

取得专家反馈意见而言，是至关重要的。知识管理不仅应当优化信息的内部流动与存储，保障机构记忆并方便人们取得机构记忆，还应当促进在联合国之外开展工作的各个作业群网络。监督厅注意到西亚经社会在改进其因特网网站并使其内联网更为有用方面所取得的进展。但仍存在信息空白处，必须充分实现内联网在组织、处理和共享有关不同部门的重大问题、最新发展动态、作出的决议、面临的挑战及取得的成就等部信息方面的潜力。在更基本的方面，监督厅关切地注意到，许多情况下尚没有一个充分开发的共享局域网文件夹系统。解决这些问题必须以一个综合的知识管理战略和切合实际的实施行动计划为基础。

35. 监督厅发现，西亚经社会很少利用以下重要的知识管理资源，如开发计划署国家人类发展报告工作空间及其两个网站：人类发展报告网（HDR-Net）和人类资源报告统计网（HDRStats-Net）。近期使用 HDR-Net 和 HDRStats-Net 的约 1 200 名用户中，仅 6 人来自西亚经社会。西亚经社会也同样没有积极参与人类报告网的各种论坛。对开发计划署及其他姐妹机构的信息资源的访问或者不全面，或者不便于用户使用。监督厅注意到，西亚经社会 2005 年推出了 3 个网络：社会发展网（SDNet）、创造就业机会与减少贫穷的现代技术论坛和西亚经社会的研究与开发门户网站，其中只有最后一个算是在正常运作。监督厅认为，如更好地加以规划，开展外展活动，通过更投入的仲裁过程，吸引到各种不同但会积极参与的成员，则 SDNet 及减少贫穷论坛的实效将会大大提高。

36. 虽然监督厅发现西亚经社会内建立知识管理系统的行动既不一致，也不果断，但有坚实的专门知识可加以利用。监督厅特别对知识管理方法报告<sup>22</sup>印象深刻。该报告提倡在西亚经社会成员国内推行一种知识产生、共享和传播方法，具体阐明了知识管理的概念框架，并强调知识是一种可以创造财富和提高生活质量的资源。监督厅还满意地注意到，各司作为个别行动的一部分，曾试图开发网络、建立论坛和作业群。但这些行动并没有以整个西亚经社会实行的促进内部和区域知识管理的计划作为指导。监督厅认为，西亚经社会通过执行它在上述报告中向成员国提供相同指导，将取得良好的成绩。

37. 监督厅认为，西亚经社会必须制订一项知识管理战略，范围包括信息及最佳做法的内部查明、收集、调整、组织、应用和共享，通过执行不同的知识管理工具向外部用户传播知识并考虑他们的反馈。要与其成为注重行动的区域杰出中心的努力保持一致，西亚经社会则必须使自己成为知识管理的区域中心，并成为希望了解西亚经社会职权领域内知识的成员国的一个主要寻访点。西亚经社会在该领域的战略应包括 2005 年向委员会提交的技术合作战略中作出的部分规定，西亚经社会应充分利用开发计划署在运作知识网络方面的专门知识，包括如何制订专题结构、吸收各类不同的内部和外部成员、和促进讨论以及如何以一种统一格式的“综合答复”提出让人共享的知识。

<sup>22</sup> 见“知识管理方法：西亚经社会成员国核心部门的经验方法”（E/ESCWA/ICTD/2003/9）。

38. 在检查时，监督厅找不到一份与西亚经社会工作相关并在促进就区域一级共同问题和解决方案交流经验的知识管理机构的名单。这同样应是西亚经社会知识管理战略和行动计划的目标之一。

## 七. 方案支助

39. 监督厅发现，西亚经社会的大多数行政管理程序和工作程序仍通过硬拷贝形式处理，这样做维持费用既高，又易造成延误。而且决策过度集中使效率更加低下。西亚经社会的程序和工作流程做法必须精简并重新设计，使之现代化，消除瓶颈，尽量减少人工处理，并使公布的授权和实际的授权保持一致。最大程度的应用电子管理和自动化工作流程技术将使工作人员提出并处理目前通过人工方式进行的服务请求，如休假管理、电话费帐单、差旅审批及工作人员情况介绍表的保持等工作。解脱出来的资源可用于实务活动或其他更有价值的支助活动。而另外一个重要的益处则是工作人员满意度将会提高。

40. 最重要的支助职能之一是人力资源管理。人力厅最近的一个监测组就该领域的授权执行情况提出了若干建议，其中大多数建议已经落实或正在落实。监督厅注意到随之而来的改进，行政事务司人力资源管理科人员齐备，由一名科长领导。监督厅注意到两性平衡及填补职务空缺平均时间下降等人力资源领域的改进。监督厅注意到已制定执行 2005 年一般事务人员叙级审查的建议的计划。

41. 但监督厅关切的是，在许多情况下，人力资源管理处长不能确保执行管理部门遵循既定的政策和做法。对此，监督厅回顾，必须确保执行决定不是任意作出的，没有欺骗性或歧视性，尤其是工作人员考绩或合同延续方面的决定。监督厅注意到，在 2004 至 2005 年，有五名工作人员获得的合同延续期限短于第一考绩人建议的两年期限。其中只有一人收到了书面原因说明通知。另外一人被口头告知原因。经协商，两人的合同获得了两年的延长。

42. 及时进行工作人员考绩对于人力资源管理的完整性而言至关重要。监督厅发现，到 2005 年 1 月，执行秘书办公室工作人员的 2003 年至 2004 年度考绩报告只完成了 14%，会议处和图书馆的考绩报告只完成了 25%。到检查时(2005 年 7 月 15 日)，2004 年至 2005 年的考绩报告完成了 88%，2005 年至 2006 年计划完成了 63%。

## 八. 执行管理部门

43. 监督厅注意到，执行秘书在提高西亚经社会的区域知名度、激发工作人员致力于完成其任务、调动区域利益有关者支助委员会的任务方面所取得的成功已获得认可。监督厅还注意到，西亚经社会工作人员高度赞赏执行秘书积极支助如食堂搬迁、设立日托中心等工作人员福利问题并设法取消工作地点艰苦条件分类方法上的改变及其对工作人员应享权利的影响。工作人员赞赏执行秘书与广大工作人员举行会议，向他们通报最新的发展动态和挑战。

44. 可改进的地方之一是提高执行管理部门依赖的咨询机制的实效与相辅相成的作用。目前，顾问团履行着主要咨询机构的作用，但监督厅注意到，它并不很适于这一工作，主要是由于成员过多。对于执行决定而言，监督厅认为理想的是建立一个高级咨询管理委员会，其成员仅限于次级方案管理人员。该委员会将处理方案和运作问题，并有明确规定的议程，这样顾问团就可以专注于战略性问题和进行广泛的信息交流。必须明确确定高级管理委员会、顾问团、项目审查委员会及其他咨询机构之间的分工和相辅相成关系，并确定各自议程的优先顺序。

45. 另一个重要的可改进地方是维持正式与非正式工作汇报路线的完整性和一致性。监督厅回顾，西亚经社会的愿景把提高透明度、激发有效而公开的交流、协调工作、实现高度的协同作用、促进实行一致的授权和问责等作为其内部文化的基础。虽然其中某些领域有了改善，但监督厅发现执行管理部门仍然有作出个别特定和任意决策的情况，这些决策往往不考虑既定的工作汇报路线和授权。监督厅认为必须加强执行能力，以确立并维持良好的管理做法，并公平、客观、透明地对次级方案管理人员进行考核。

46. 在考虑管理实效时，监督厅发现，未充分利用副执行秘书职位这样一个重要的资源。明确规定副执行秘书的职责和授权并始终如一地遵守授权安排可以极大地提高执行管理部门的总体实效。把执行管理部门工作负担的相当一部分分配给副执行秘书，将使执行秘书可以全力关注于领导工作、把握战略方向和在区域一级推进西亚经社会的任务。监督厅注意到，分配给副执行秘书的职能不符合 ST/SGB/2002/16 第 4.1 段和第 4.2 段的规定。

## 九. 结论

47. 西亚经社会的改革无疑是有助于使其成为一个注重行动并致力于通过切实而高效的工作环境提供最高质量的专业工作的区域杰出中心的。要实现这一宏大目标，西亚经社会面临的主要挑战在于稳定并优化其组织结构，加强其统计次级方案，充分实现其相对于区域伙伴所具有的比较优势并改善其管理文化。改善西亚经社会管理文化的关键因素之一是使其知识管理、信息和通信技术能力充分现代化。但这一目标仍待实现。

48. 监督厅满意地发现，西亚经社会积极致力于推动成果预算制。管理人员和工作人员获得了成果预算制方法和执行方面的扎实培训。监督厅认为，与秘书处许多其他部相比，西亚经社会成果管理的实际实施走到了前头，而且更为积极和一致。挑战在于如何辅之以同样有效的工作任务质量控制系统。

49. 西亚经社会的主要优点在于其经验的多样性，对西亚区域特点及发展问题的透彻了解，以及所有经济部门和社会领域均在其主要的专门知识中有所反映。无疑，西亚经社会能够提供在区域一级有效交流、协调并执行活动所需的区域敏感

性和对区域的认识。但其目前的弱点在于，太喜欢进行微观管理，透明度方面有缺陷，信息交流不充分以及在调集预算外资源方面仍不时遇到困难。

## 十. 建议

### 建议 1

50. 西亚经社会应该确定哪些现有的“司属小组”必须重设为稳定的组织单位，哪些小组应该继续作为小组存在。跨专业司际小组应该是对稳定的组织结构的补充，他们应该是为了在具体期限前实现具体的非经常性目标而成立的。应该授权次级方案管理人员在自己的职权范围内同时对稳定的组织单位和跨专业小组两者进行管理（第 5 至 8 段）（SP-04-003-001）。<sup>23</sup>

51. 西亚经社会不同意建议 1。不管名称是“小组”还是“科”，西亚经社会现有结构符合其各项目标。按照现有结构，小组组长在各自领域获得授权并在实务专业领域和小组内以及在为特定任务/产出而设立的跨专业司内/司际小组内展开工作。应该指出的是，现有结构只有两年的历史。工作人员需要更多的时间才能充分把握新的变化。未经全面彻底评估就在如此短暂的时间内改变组织结构是十分不利于稳定的。虽然监督厅报告指出在某些小组架构中存在着过度分散的现象，但是报告没有充分反映西亚经社会在 2006-2007 两年期方案预算中为减少这种过度分散的现象而采取的行动，也没有反映为满足本区域不断变化的要求而设立新的中心和单位所需人员情况。关于监督厅所说的‘死板’，西亚经社会认为不论各项活动/产出是通过多学科工作（即多学科小组）来完成，还是在传统名称（即股/科）的框架内完成，为这些活动/产出分配的人力和财力资源仍须按照核定的两年期预算来使用。此外，在监督厅看来死板的执行秘书指示是不得已而为之，因为有些司长违反联合国预算细则和条例，挪用两年期预算中为其他次级方案核定的资源，这影响了其他次级方案交付法定产出。监督厅注意到西亚经社会对此存有异议，但是根据监督厅的观察，这一建议是合理的。监督厅认为向次级方案管理人员下放权力的做法应该更为有效，应该按照建议审查小组架构的效率。

### 建议 2

52. 应该毫不拖延地完成内部审查。应该重新设立一个振兴的统计司，对所有统计次级方案的产出和资源负责，此事不容继续拖延。应该通过有效的协商机制和合作安排将统计司与西亚经社会其他司、经济和社会事务部统计司及区域和国家级统计单位联系起来（第 9 至 12、14 和 15 段）（SP-04-003-002）。

53. 西亚经社会管理层注意到这项建议，打算重新审查现行情况。监督厅将监测设想中的审查的范围、实质、公正性、速度和结果，将其作为执行这项建议的基础。

<sup>23</sup> 本节括号内的符号是监督厅记录各项建议所使用的内部编码。

**建议 3**

54. 西亚经社会应该审查其出版物委员会的职权范围，反映有关的最佳做法，确保明确界定出版物委员会、各实务司和西亚经社会最高管理层之间的责任（第 17 至 19 段）（SP-04-003-003）。

55. 西亚经社会正在联合国总部审查其出版物委员会的职权范围。该委员会打算在向广大工作人员更广泛地传播与出版物有关的信息方面发挥更积极的作用。

**建议 4**

56. 西亚经社会应该为充分执行全面质量体系可预见的各个方面制定行动计划（第 20 段）（SP-04-003-004）。

**建议 5**

57. 西亚经社会项目审查委员会应该涉足所有技术合作项目，不论项目的资金来源为何。项目审查委员会应该编写有关下列方面最佳做法的简编：筹资、项目审核、评估和评价、西亚经社会所采用的优化技术合作地理重点的做法以及项目审查委员会在工作中所采用的相关准则和模板。项目审查委员会的议事录及关于列入计划的和已经交付的咨询服务的综合信息应该在内联网上公布，应该建立电子公告板，大面积提供关于所有技术合作活动的规划和执行情况，支持多学科方案拟订与合作（第 21 至 23 段）（SP-04-003-005）。

**建议 6**

58. 西亚经社会应该通过下列办法加强培训工作对方案执行情况的影响：

(a) 根据方案优先事项和调整工作人员技能方面的需要，以参与性的方式决定培训工作的优先事项和内容，并将培训计划通告给所有工作人员；

(b) 推动集体培训工作，将集体培训所用资金份额提高到全部培训资金的 30% 以上；

(c) 制定明确的外部培训准则并广为宣传（第 24 段）（SP-04-003-006）。

**建议 7**

59. (a) 西亚经社会应该会同所有区域协调小组成员着手深度审查该小组的作用、工作方法和为将该小组改造成成为区域协调的有力工具而提供的支助资源，为执行该小组的建议建立可靠机制，确保向该小组振兴后的作用提供有效的人力支持。

(b) 应该改造西亚经社会网站上的区域协调小组网页，应该利用其他有关电子工具支持区域协调小组成员之间在执行该小组的建议和决定今后会议议程项目方面不断保持协作（第 25 和 26 段）（SP-04-003-007）。

**建议 8**

60. 西亚经社会应该毫不拖延地制定与非洲经委会北非次区域办事处进行专题和业务合作的较为长期的方案，以发挥协同作用和各自的比较优势（第 27 段）（SP-04-003-008）。

61. 西亚经社会欢迎这项建议；应该在方案拟订阶段，即在制定 2008-2009 年战略框架时制定与非洲经委会北非次区域办事处进行专题和业务合作的方案。将在 2006-2007 年建立联络和开始进行信息交换，查明合作的可能性。

**建议 9**

62. 西亚经社会应该积极让开发计划署阿拉伯国家区域局按照秘书长的设想在加强区域业务活动时制定综合和具体的较为长期的合作框架。这一框架还应该扩展到联合国系统所有区域办事处和联合国国家工作队。该框架应该将网上的知识管理区域网络作为开展更有效协作的主要资源（第 28 和 29 段）（SP-04-003-009）。

63. 西亚经社会同意建议 9，该建议应该反映出，开展合作是需要双方共同作出努力的。西亚经社会多次尝试与开发计划署阿拉伯国家区域局联系，但都未获得回应。为补救这一局面，开发计划署新的领导层在西亚经社会与其联系以后在 2005 年 7 月和 10 月安排了两次会议，探讨合作方式。开发计划署向区域服务中心下放权力的做法为相互加强活动和实现互补性和协同作用提供了绝好的机会。新的 2006-2007 两年期为形成不同形式的合作提供了机会。为更加有效地协作，分析工作、政策建议、能力发展和联网方面的区域知识分享网络不失为一个重要资源。

**建议 10**

64. 西亚经社会应该根据联合国信息和通信技术战略标准和指南制定自身的信息技术战略和战略执行计划。应该在内联网上公布信息和通信技术委员会的会议记录（第 30 段）（SP-04-003-010）。

**建议 11**

65. 必须确定信息主管人员的职能，包括明确的职权范围，以及在信息和通信技术委员会的全面指导下如何与网络主管人员和各司协调人进行协调，以确保为网站提供可靠和全面的支持（第 31 段）（SP-04-003-011）。

66. 西亚经社会管理层同意这项建议，但同时强调，要在预算零增长和不能设立新员额的情况下执行这项建议十分困难，甚至没有可能。

**建议 12**

67. 信息技术股、综合管理信息系统（综管系统）协调股和通信股应该合并成为行政事务司下属的信息通信和系统科，以确保有最起码的资源对系统开发、网站维护和通信提供适当支助。信息技术专项资源应该增加到 5%这一标准比例。这样

应该可以确保网络主管人员和系统开发人员具有备用人员。为开展协作和共享信息，应该对各自的职责、责任和汇报路线予以明确。还应该毫不拖延地建立备用系统，以应对系统开发和网站支持不能及时到位的情况(第 32 段)(SP-04-003-012)。

### 建议 13

68. 根据联合国信息和通信技术战略，西亚经社会应该对所有已开发数据库进行成本效益分析，审查其投资利得情况并就这些数据库的适用性、是否应该保留、升级和精简作出决策。西亚经社会在拟订信息和通信技术战略和设立了信息和通信技术委员会来进行上述审查以前不应该开发任何新的系统或应用。今后信息和通信技术方面的任何工作都必须根据信息和通信技术委员会所确定的优先事项和资源来进行(第 33 段)(SP-04-003-013)。

### 建议 14

69. (a) 西亚经社会应该根据其向各成员国提供的建议、开发计划署的经验和各项参数制定知识管理战略，拟订知识管理战略的实行动计划。这一战略的目标应该是将西亚经社会建设成为区域社会和经济问题的知识来源和寻求此类知识的各种从业者和利益相关者的首选访问点。信息技术还应该提供讨论空间，为成员国在委员会休会期间讨论委员会会议项目提供便利。知识管理战略应该加强西亚经社会通信和外展战略并以委员会的信息技术战略为依托；

(b) 应该设立知识管理员专职员额，担任这一职务的人员应该是这一领域公认的专家，应该向他提供执行实行动计划的一切必要权力和资源(第 34 至 38 段)(SP-04-003-014)。

70. 西亚经社会管理层同意这项建议，但同时强调要在预算零增长和不能设立新员额的情况下执行这项建议的(b)部分十分困难，甚至没有可能。

### 建议 15

71. 西亚经社会应该毫不拖延地全面审查其程序和工作流程，根据切合实际并定有截止期限和职责的实行动计划，按照整个秘书处的最佳做法实现程序和 workflows 的自动化(第 39 段)(SP-04-003-015)。

### 建议 16

72. 人力资源管理科科长应该采取适当措施，确保所有人事决定都符合既定政策和程序并适当地反映在工作人员的个人档案之中。应该保留人事行动记录并监测有关规章的遵守情况(第 41 段)(SP-04-003-016)。

73. 西亚经社会不同意这项建议和相关段落。

### 建议 17

74. 管理层应该确保绩效考核按时完成(第 42 段)(SP-04-003-017)。

75. 西亚经社会不同意这项建议，同时要求将有关段落从监督厅最后报告中删除，因为截至 2004 年 10 月西亚经社会不但为确保及时遵守考绩制度并且为促进绩效管理文化作出了广泛努力，以实现从人力资源政策体系到人力资源实践的转移。西亚经社会管理层在 2005 年方案管理计划目标中列入了与绩效管理有关的具体目标。西亚经社会举行了一系列的会议，帮助工作人员按照考绩制度的程序进行考绩工作，符合方案管理计划确定的总体目标。西亚经社会完全达到了 2004-2005 的计划遵守率。目前的 2005-2006 中期审查时的遵守率也完全令人满意。意见和建议是根据西亚经社会提供的数据作出的。将经常监测建议执行情况，以确保报告的考绩制度管理方面的改善能保持下去。

#### 建议 18

76. 执行秘书应该建立高级别协调和咨询机构，以处理方案和业务决定，同时建立一项机制，用于充分追踪根据这些机构的建议作出的行政决定（第 44 段）（SP-04-003-018）。

77. 西亚经社会不同意这项建议，因为已经有足够的渠道来处理方案和业务决定。然而，西亚经社会管理层将考虑是否可能轮流举行仅由方案管理人员参加的顾问团会议和其他定期扩大顾问团会议（中层管理人员和区域顾问；由前者讨论方案层面的战略问题和次级方案共有问题及以政策为导向的方案和业务问题，后者则是为了就共同关心的问题及方案问题交换信息和看法而举行的。监督厅认为，（根据西亚经社会意见修正的）这项建议可能有助于改进行政管理，将根据西亚经社会的意见继续监测和评估形势。

#### 建议 19

78. 执行秘书应该一贯而公正地遵守既定汇报路线，处理责任问题，以此来确保透明和有效监督的规范得到遵守（第 45 段）（SP-04-003-019）。

79. 西亚经社会全然拒绝这项建议和有关段落。

#### 建议 20

80. 执行秘书应该清楚界定下放给副执行秘书的实务和行政职责，保持这一权力下放的完整性并对履行这些职责进行问责。与执行秘书和次级方案管理人员有关的程序和汇报路线应予明确并得到遵守（第 46 段）（SP-04-003-020）。

81. 西亚经社会不同意这项建议和有关段落。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）