



第六十四届会议

临时议程* 项目 131

会议时地分配办法

大会和会议管理部全球统筹管理举措的评价

内部监督事务厅的报告

“全球统筹管理 仍是一项进行中的工作；迄今为止，其主要的全组织范围预期效益尚未实现”

摘要

全球统筹管理举措是 2004 年启动的，目的是改进大会和会议管理部的业绩。根据设想，它是一项由纽约联合国总部、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处会议服务部门参与的协作性规范制订工作。

内部监督事务厅(监督厅)发现，对于该举措的目的、因果关系假定或执行风险，均没有准确、一致的表述。同样，也没有明确就该举措确定任何具体的可计量目标和指标。然而，大会部一直在开展与该举措有关的广泛业务活动，总部和其他工作地点的大批工作人员参与。在其成绩方面，工作人员列举了过去几年开展的许许多多协作举措和活动，并表示他们比以前更多地了解了其他工作地点同事的状况。监督厅发现，关于全球统筹管理的报告实际上逐步取代了关于大会部原定的改革议程及报告系列。

实际上，落实全球统筹管理的工作在两个轨道上进行，这两个轨道虽然各有特点，但在时间和成员上彼此重叠：

* A/64/150。



- 2005-2007 年期间编制《会议服务行政政策、做法和程序汇编》，这是一项需要九个单设特别工作队完成的任务；
- 2006 年设立了会议统筹管理系统和信息技术管理委员会，作为开发三个系统（“全球信息技术项目一、二和三”）的总体框架。这三个信息技术系统分别涉及：
 - 统筹报告（“统计资料库”）
 - 会议规划和服务
 - 文件规划和处理

《汇编》汇集了各工作地点适用的一套主要准则和标准，但更偏重于行政定义和预期工作量。监督厅注意到将这些准则和标准汇编成册的好处，但同时发现，这项工作并没有使业务做法得到任何重大的协调统一；而是突出了各工作地点之间的差异。在《汇编》第一版公布后，全球统筹管理举措的重点转向全球信息技术项目。监督厅发现，这些项目的一个缺点是从一开始就没有明确致力于工作流程的标准化。监督厅还发现，全球统筹管理举措执行工作的首要重点是全球信息技术项目，有关讨论往往是围绕着程序语言、软件供应商和应用程序以及内外部信息技术专才等问题进行的，结果此种讨论可能无意中取代了关于内部工作流程管理和职能改革等问题的至关重要的辩论和决策。这类问题当然不能由技术专家来解决。

所有工作地点的工作人员都在全球信息技术项目上投入了大量时间。然而，迄今尚无一处全部完成。虽然在此期间推出了开会通用软件“e-Meets”，但实际上它并不是全球统筹管理举措的成果。“碳”制度尚未实行。如同该举措落实之前的情况一样，各工作地点依靠各不相同的系统 and 平台处理各种不同的专业业务工作。在改进信息和报告工具的管理、统一程序和流程或全球实时获取数据方面，并没有带来多少效益。

同时，大会指示在实施该举措时要充分照顾到各工作地点的特殊情况，意即将各不相同的工作做法、流程以及与客户打交道的方式加以标准化的可取性是有一定限制的。在实施全球统筹管理的过程中，大会部从未具体说明它将如何既照顾到各工作地点的特殊情况，又实现工作做法标准化的目标。这样，该举措可能最终起到了说明各工作地点的差异而不是解决这些差异的作用。

由于各工作地点的任务是为当地的客户群提供服务，因此对于分享能力并没有什么正式的动力。虽然通过专业人员的同仁网络开展过非正式协作，人事和资源管理制度并不轻易包容这种能力分享的成本效益调节。主管大会事物副秘书长负有所有四个工作地点的预算责任。但实际上在各工作地点之间调节使用资金或调节使用纽约以外的资金，余地并不大。副秘书长对于工作人员也没有任何正式

的支配权。自 2004 年以来，在这些重要方面没有任何进展或变化。

大会部维持的服务提供情况统计数据由各工作地点保存。这些数据背后存在着定义上的差异。就质量、可比性和可靠性而言，服务提供情况数据是彼此不一致的。

关于通过实施该举措实现节支的问题，根据大会部向监督厅提供的数据，就总额而言看不出节省了任何经费。2004 年以来，费用总额和会议服务总量都没有大的变化。因此，虽然全球信息技术项目仍在进行之中，但迄今仍无法找出任何“全系统”效益。

监督厅提出五条建议，供大会部和大会考虑。

目录

	页次
一. 导言	5
A. 背景：大会和会议管理部与全球统筹管理	5
B. 评价范围和方法	6
二. 评价结果	7
A. 存在理由和设计	7
B. 简化各项业务	9
C. 分享资源和分担工作量	12
D. 规模经济	15
三. 结论	20
四. 建议	20

一. 引言

1. 应主管大会和会议管理副秘书长的请求，内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司在 2009 年 3 月至 6 月期间对全球统筹管理举措进行了一次独立评价。请监督厅进行评价的要求是根据大会第 63/248 号决议第三节第 4 段提出的。最后报告纳入了大会部就 2009 年 6 月 30 日报告草稿所提出的意见。在适当之处，大会部的意见用斜体标出。

2. 监督厅要说明的是，监督厅通过其原改革管理咨询股参与了全球统筹管理举措的最初制订工作。这项职能后来已从监督厅转到管理部。¹ 监督厅接受大会部关于进行本次评价的要求有一个条件，监督厅向大会部清楚表明，评价工作不会以先前就全球统筹管理问题打交道的方式进行，对当时采用的方式、所用的语言和得出的结论不承担任何义务。

3. 鉴于全球统筹管理举措是一个笼统的管理做法或模式，对于何种结果才算取得成功并没有一个事先达成的尺度，因此要对该项举措是卓有成效还是缺乏成效进行评价并不容易。监督厅注意到，该举措的落实受到了大会部无法控制的诸多因素的制约。这些因素包括与法定组织结构和权力相关的因素、总体资源方面的困难、以及全组织范围的人力资源和开支管理做法等。监督厅承认，实现全球统筹管理举措各项目标的酝酿阶段，可能要长于迄今为止的实施时间，因此今后也许有必要再进行一次独立评价。

4. 在引言部分需要说明的最后一点是，监督厅承认大会部以下意见大体上是有道理的：

人们普遍承认，大型组织的改革进程需要花费大量时间和精力，耗资巨大，而成果是以渐进的方式，而不是以惊天动地的方式显现的。就全球统筹管理而言，应当从一开始就指出，该举措是在受到严重制约的情况下启动的，即所有“正常工作”都继续照常进行，而用于实施该举措的专项(财政或人力)资源却微乎其微。

A. 背景：大会和会议管理部与全球统筹管理

5. 大会和会议管理部通过秘书长每年一次就会议时地分配办法向会议委员会提出报告。在该委员会的总体指导下，² 大会部的法定职能³ 除其他外包括为大会、经济及社会理事会、安理会及其各委员会和附属机构、若干特设政府间机构、特别会议、专家机构和纽约联合国总部、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办

¹ 继大会审议 A/60/883 号文件后，根据大会第 61/275 号决议于 2007 年生效。

² 根据大会第 43/222 B 号决议。

³ 见 ST/SGB/2005/9。

事处和联合国维也纳办事处举行的会议提供技术秘书处支助和会议服务。在这四个工作地点，都有参与会议服务工作的三个不同的次级方案：⁴ 会议服务规划和协调；文件服务；以及会议和出版服务。

6. 大会部是秘书处最大的部之一，占 2008-2009 年秘书处经常预算批款总额⁵ 的 15%，共有 2 000 多名工作人员。2008-2009 两年期，大会部工作方案概算总额为 6.208 亿美元(见A/62/6(Sect. 2))。总部和联合国日内瓦办事处是提供会议管理服务最大的工作地点，大会部预算的 55.6%用于总部，32.9%批给日内瓦会议管理部门。维也纳和内罗毕办事处是大会部家庭中较小的工作地点，分别占大会部方案资源的 7%和 2.7%。在大会部四个工作地点之外，还有一层秘书处工作地点，主要是会议服务活动比较有限的区域经济和社会委员会。在这些工作地点举行联合国会议日历上排定的一些会议，在不同程度上适用大会规定的文件和会议管理标准(如与本组织所有正式语文平等待遇原则有关的标准)(见大会第 42/207 C号决议)。

7. 2001 年 12 月，大会在第 56/253 号决议中要求秘书长确保本组织所有工作地点的会议服务以统筹方式加以管理。在秘书长 2002 年的答复(A/57/289)中提出了全球统筹管理举措，以求改进大会部业绩和“全系统”效益。与此同时，以更为统筹和积极主动的方式规划和管理会议和文件的目标，列入秘书长提出的全组织总体改革方案。⁶ 在大会第 57/283 B号决议的基础上，秘书长于 2003 年就大会部所进行的改革提出了报告，⁷ 并通过与监督厅协商，同所有四个工作地点合作就全球统筹管理启动了一项重大研究。由此产生的咨询报告于 2004 年完成，其中首次从大会部的角度对全球统筹管理一词作了全面清晰的表述。

B. 评价范围和方法

8. 根据监督厅的任务规定，⁸ 本次评价的目的是尽可能系统客观地评估全球统筹管理举措的相关性、效率和效果(包括影响)。在进行评价的过程中，监督厅检查和评价司坚持联合国评价小组准则和标准。⁹ 监督厅综合使用了各种定性和定量数据收集方法，来源包括：

⁴ 与方案预算工作方案下的次级方案 2、3 和 4 相对应，最新的方案预算为 A/64/6(Sect. 2)。

⁵ 见大会第 62/237 号决议。

⁶ 见 A/57/387，第 102-108 段。

⁷ 见 A/58/213。

⁸ 监督厅按照第 48/218 B、54/244 和 59/272 号决议以及 ST/SGB/2002/7 进行评价。

⁹ 见《联合国系统评价标准》和《联合国系统评价准则》，联合国评价小组，2005 年 4 月 29 日。网址是：http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4。

(a) 深入约谈了总部以及日内瓦、维也纳和内罗毕联办事处的 191 名大会部工作人员(包括管理人员)、各工作地点的文件起草部门及其所服务的会员国代表以及各区域委员会的代表;

(b) 直接观察了大会部管理层、信息技术管理委员会和特别工作队的电视会议和其他会议;

(c) 审查了 2004-2008 年期间与各工作地点和各分支服务机构相关的现有工作量统计资料;

(d) 深入审查了与任务授权、逻辑框架、预算分册有关的文件、与详细情况有关的其他正式和非正式文件、以及与业务工作规划、管理和报告有关的简要记录。

9. 本评价还吸收了最近完成的监督厅对大会部信息和通信技术治理和安全审计的分析内容。¹⁰

10. 监督厅无法断定大会部提供的数据的准确性和真实性。就业务工作量统计数据而言,监督厅承认所提供的数据内含的定义设定和观察偏差是因工作地点不同而不同的。此外,有些数据似乎与大会部在其他场合发表的数据不一致,这使得监督厅对大会部所提供的数据的质量有所保留。

11. 监督厅申明,由于评价工作必须在很短的时间内完成以便在大会第六十四届会议期间向会议委员会报告,因此本次评价是有局限性的。监督厅虽然无法尽如人意地在每一个工作地点的每一个实务领域收集深度的基本数据,但监督厅认为存在充足的证据,可以提出独立的评价结果、结论和建议。

二. 评价结果

A. 存在理由和设计

12. 联合国是会员国讨论全球事务的一个论坛,大会和会议管理部的工作对于联合国完成任务和开展工作至关重要。大会部提供的会议服务设施和文件是许多会员国与本组织官方正式工作的最直接接触。

13. 2004 年咨询报告的重点是如何从全球角度统筹和管理在大会部指导下提供会议服务的四个工作地点。全球统筹管理办法旨在克服该部在决策和会议管理方面权力归属“不一致”的问题,特别是需要同时兼顾权力集中与权力下放的问题。此外,该报告指出,日历年内对会议服务的需求是时高时低的,而全球统筹管理

¹⁰ 监督厅对大会和会议管理部信息和通信技术治理和安全的审计,工号为 AT/2008/550/01,2009 年 3 月 19 日。

给平滑服务需求和服务提供能力方面的高峰和低谷带来了希望(见 A/59/133 和 Corr.1)。

1. 全球统筹管理与各种活动相关联

14. 监督厅注意到,大会部工作人员普遍认识到基本的会议管理目标和全球统筹管理的实际意义,并发现他们以巨大的热忱、敬业精神和诚意开展全球统筹管理工作。监督厅注意到大会部提供的意见中列举的与全球统筹管理相关的成绩:

- (a) 实施合同笔译通用名册;
- (b) 《业务惯例汇编》编制完毕并投入使用;
- (c) 对特准的全球管理;
- (d) 平级调动;
- (e) 全球文件排挡系统;
- (f) 工作人员交流;
- (g) 国际标准化组织可持续出版标准、开发全数码印刷(点印)、会议文件自动格式编排;
- (h) 工作量分担;
- (i) 各工作地点之间大大增加沟通、信息和经验交流,从而带来协同增效;
- (j) 副秘书长在各工作地点之间安排和调配预算资源方面直接行使权力。

15. 监督厅承认以上情况是工作人员赞同全球统筹管理的一种反映,并在随后的评价结论中再次提及其中的一些成绩。然而,监督厅要强调的是,监督厅作为一个独立的监督机关,它所带来的基本增值效益不是聚焦于活动本身,而是聚焦于这些活动在多大程度上按照最初期望和预期结果转化为广泛的变革。

2. 业务目标和指标从未明确说明

16. 监督厅审阅了大会和会议管理部及会议委员会的各种报告以及与全球统筹管理及有关改革相关的会议时地分配办法决议,并注意到,对于全球统筹管理举措的最终目标、因果关系假定或执行风险,均没有准确、一致的表述。同样,也没有直接就全球统筹管理确定过可计量的具体目标和定期改进指标。利益攸关方对全球统筹管理一词最终目的和词义而言有许多不同的理解。从这个意义上说,全球统筹管理定义不清。

17. 尽管存在各种表述,但监督厅认为,全球统筹管理的最终目标与联大为会议管理服务笼统规定的目标应该是一致的,即实现尽可能高的质量、及时性、效率

和成本效益。¹¹ 这些目标还反映在大会部根据最初的全球统筹管理提案提出的后续文件中所声明的改革目标中(A/60/112, 第3段)。就与全球统筹管理直接相关的基本结果而言, 监督厅在2006年会议时地分配办法报告(A/61/129, 第9段)中发现了一种有意义的表述, 监督厅在安排本次评价结论的结构时, 也采用了这种表述: 简化和优化业务活动; 分享资源, 分担工作量; 以及规模经济。

18. 很明显, 大会已注意到, 全球统筹管理的目标中有改善业绩之意, 在设法实现这项目标的同时, 还必须顾及各工作地点之间“公平分配”或“责任分担”的必要性, 并遵守正式语文平等待遇的原则。监督厅注意到大会在其指示中附加了一个关键的但书, 即实施全球统筹管理, “在强化全球管理时, 要考虑到各工作地点的特殊情况以及各自在会议服务领域的运作情况”。(第57/282 B号决议, 第二节B部分, 第8段)。

19. 监督厅注意到, 大会部从2006年开始在其会议时地分配办法年度报告中有一节专门讨论全球统筹管理问题, 停止了以前关于改革努力的年度报告系列。¹² 如大会部工作人员在访谈中所证实, 全球统筹管理已是该部2004年以来进行的最重要的改革。

B. 简化各项业务

1. 《汇编》突出了各工作地点的差异

20. 2005年大会部报告其改革情况(见A/60/112)时, 按照2004年咨询报告的建议, 将全球统筹管理设定为一项为期两年的规范制订工作, 召集共九个特别工作队在以下领域制订统一的政策和做法: (a) 统一统计指标; (b) 会议规划; (c) 人力资源; (d) 外包; (e) 信息技术; (f) 预算和财务; (g) 文件和出版; (h) 客户本位; (i) 考试。特别工作队的计划产出是一本会议服务的行政政策、做法和程序汇编, 其中包括统一业务做法的书面文件。该《汇编》设定为是一个“活文件”, 随时根据所确定的最佳做法和所固定的业务程序加以修订。工作队投入了紧张的工作并成功地编撰了《汇编》, 2006年完成初稿, 在2007年作了最新一次修订。

21. 《汇编》就若干重要的会议管理术语和议题(如各工作地点对语文工作人员适用的工作量标准)作出了定义和说明。因此, 《汇编》的许多内容都是关于行政和人事管理政策、标准和做法的, 作为一种参考资料显然有其用处。同时, 在如何解决基本的工作流程问题、在专业业务领域的“纵向”统筹或各工作地点之间

¹¹ 2004年以来, 这些目标在以下决议中得到反映和重申: 58/250、59/265、60/236 B、61/236、62/225 和 63/248。

¹² 最新报告: A/59/172 和 A/60/112。

的“横向”统筹方面，所用的篇幅要少得多。例如，《汇编》并没有解决各工作地点在文件送交翻译前应进行多大程度的编辑方面存在的差异问题。

22. 监督厅发现，当问到《汇编》的用处时，大会部多数工作人员说，《汇编》编制完成后用处不大。令人费解的是，有一些工作人员居然不知道有这么一本《汇编》。对于在进行这项工作时各方的协作，大家一律加以肯定，而对一些人而言，这一产品“与其说是协调统一的源泉，不如说是分歧的根源”。大会部工作人员中很少有人说在工作中参考《汇编》，因为它只是记载了他们已经知道的东西。如此看来，特别工作队和《汇编》的主要效用可能是提高了对差异的认识，而不是简化和统一业务做法。

23. 大会部认为，《汇编》是一项进行中的工作。譬如说，目前的版本对用户最大的用处，是确保各工作地点对于业绩指标和工作量的数据汇编采用一致的做法，并对“规则和做法”的解释进行统一。一些工作人员可能不知道其存在或并不是每天使用它，这并不能减损其价值或减损其对这些工作人员所应用的工作流程的影响。

2. 全球信息技术项目已成为全球统筹管理的重点，而基本业务程序并未改革

24. 为了更好地统筹四个工作地点的业务流程和应用程序，Dalberg全球发展顾问公司开展了一项研究，¹³ 并提出了建议。监督厅发现，九个特别工作队和《汇编》进程，已转变成 2006 年根据这些建议建立的会议综合管理系统下开办的三个全球信息技术项目。同时还成立了治理委员会，以便协调、简化和统一四个工作地点的会议工作流程，从而促进业务兼容性和效率(A/62/161，第9段)。这三个项目是：

- 项目一：统筹报告（“统计资料库”），由联合国维也纳办事处和总部牵头
- 项目二：会议规划和服务，由联合国维也纳办事处牵头
- 项目三：文件规划和处理，由联合国日内瓦办事处牵头

25. 监督厅发现，在这三个项目上已花费了许多时间和精力。接受任务的工作地点目前认为项目完成已指日可待，但承认迄今为止进展的程度各不相同。项目一旨在从四个工作地点使用的现有系统中收集总部所需要的信息，从而减轻其人工写报告的负担，最初认为这是几个项目中最容易的一个。到目前为止尚未完成。本评价无集中数据可利用证明了项目一缺乏进展。监督厅了解到大会部已设立了一个监测、评价、风险管理、统计数据核查股，可处理数据的可靠性和稳定性问题。

¹³ 大会和会议管理部全球信息技术项目，最后报告，Dalberg，2006 年 8 月 19 日。

26. 项目二已部分完成。其目标是所有工作地点使用同一软件排定会议。所有工作地点后来都采用了“e-Meet”系统。但是，e-Meet是全球统筹管理之前就有的，项目二下一直在研发的“碳”系统尚待部署。同时，e-Meet并不提供与文件管理流程的链接。¹⁴ 此外，监督厅注意到，e-Meets在各工作地点会议时间表之间并不提供互联。

27. 项目三过去是、现在仍然是最大的挑战。该项目处理的是一系列最复杂的问题和相关制约因素。文件处理和规划是大会部内最具改革和提高生产力潜力的领域，但需要某种形式的统筹，在工作地点内纵向统筹，在各工作地点之间横向统筹。监督厅注意到，在关键的文件处理和规划领域，Dalberg报告列出了三种备选方案：重新研发或将当时已有的文件处理和规划平台进行某种合并；¹⁵ 将一个工作地点的现有软件应用到其他工作地点；或者将“现成的”应用软件按大会部的需要加以改造。

28. 监督厅认为，通用备选方案缺乏指南，加上没有解决诸如统一业务流程和统筹工作流等更为根本性的问题，造成项目三缺乏进展。监督厅发现，对于现成的软件与按需改制软件、内部专才与外部专才的相对优势的讨论花费了过多的时间，结果偏离了对工作流做法的基本实质问题的处理。监督厅最近的审计得出了类似的结论，指出，由于全球信息技术项目缺乏方向，造成资源和时间的浪费：“大会部制定了计划既过于好高骛远，又缺乏足够详细的方案和成本规划。结果，综合会议管理系统开发项目造成超时超支”。¹⁶

29. 监督厅认为，业务做法不统一是制定和(或)实施信息技术共享解决办法的主要障碍。在落实全球统筹管理的过程中，大会部从未具体说明将如何兼顾大会第57/283 B号决议的要求，即在实施中既要充分考虑到各工作地点的特殊情况，又要实现工作做法的标准化。因此，造成目前各工作地点仍采用各自信息技术平台的基本原因，与阻碍广泛的全球统筹管理的原因是一样的。对于各工作地点来说，投入时间和资源开发全系统范围的、对于满足自己当地利益攸关方的独特需求则是次优的解决方案，并没有很大的理由和明显的实际好处。

30. 监督厅注意到，在评价期间大会部内围绕着项目三有许多活动。在同信息和通信技术厅首席信息技术干事和知识管理小组磋商后告知大会部，既然已选定Documentum为整个联合国的文件管理系统，大会部安装的任何文件系统就必须与Documentum完全兼容。Documentum因此将作为大会部文件处理和规划需求的“后端”发挥功能。与此同时，各工作站也大体上停止了对其现有的各个软件系统的

¹⁴ 联合国维也纳办事处对其DCPMS软件所作的设置除外。

¹⁵ 维也纳和内罗毕办事处的文件管理和生产力监测系统(DCPMS)；日内瓦办事处的e-DRITS系统；以及联合国总部的e-DOCS系统。

¹⁶ 监督厅审计报告，内部审计司，09-0203，“信息和通信技术审计”，第13段。

临时投资。特别是日内瓦办事处的 e-DRITS 系统已没有进行任何定期更新了。同时，总部在继续开发其文件处理和规划系统 e-DOCS。维也纳和内罗毕办事处一直在使用文件管理和生产力监测系统 (DCPMS)，对其进行了适当的维护，以满足“小工作地点”的需要。监督厅注意到，e-DOCS 和 e-DRITS 都使用“Magic”编程语言，并且认为这两个工作地点完全可以在这两者中做出选择——尽管在它们的客户服务需求方面存在差别。鉴于将采用 Documentum，不管怎样都有必要开发新的文件处理和规划系统。作为一种临时解决办法，大会部会有机会考虑消除壁垒，努力实现协调统一、系统的互相兼容和所生成数据的一致性。

31. 大会部认为，项目三提供了许多经验教训，今后将通过彻底改造整个文件和出版部门的基本工作流程建立优化的文件系统，随后采用全面的最先进的信息技术解决办法加以支持。

C. 分享资源和分担工作量

1. 为从全球角度管理预算所作的努力有限

32. 从全球角度管理预算资源方面作了一些有限的努力。首先，监督厅被告知，近年来在起草预算时，总部与各工作地点之间的协商比以往多。其次，副秘书长已开始在整个两年期内对各工作地点的支出情况进行监测，考虑将一些资源重新调拨到工作地点，并在 2010-2011 年拟议预算中作出员额改叙提议。例如，就 2010-2011 年两年期预算而言，已建议将一些员额调到日内瓦办事处，以加强其为人权理事会提供服务的能力。然而，如秘书长在 2006 年所报告 (A/61/129, 第 9 段)，虽然赋予大会和会议管理部全面管理四个工作地点会议服务资源的责任，但其对除纽约以外工作地点共同资金的使用缺乏实际的监督和控制。

2. 日内瓦和维也纳图书馆服务不属于大会和会议管理部预算范围

33. 与本分析无直接关系但与副秘书长一级和整个联合国预算款次的内部管治安排有关的一点是，监督厅发现，在大会部预算分册中将图书馆服务安排在日内瓦和维也纳办事处之下似乎不合逻辑。从方案和报告角度看，图书馆服务在新闻部项下，应按此列入预算。或者，如果日内瓦和维也纳办事处图书馆服务作为整个文件管理工作流程的最后一环保留在大会和会议管理部项下，那么，就应当让大会部全权领导和管理。

3. 双重报告结构使大会部对各工作地点权力有限

34. 在秘书长向大会提出的关于全球统筹管理的最初报告和建议中，要解决的关键难题是“关于会议服务网络中权力归属何处有不同的说法”，特别是存在着主管大会和会议事务副秘书长负责所有四个工作地点的预算和开支，而实际上对这些资金如何使用却没有什么权力的状况 (见 A/59/133 和 Corr. 1)。在这方面，监督厅注意到，这种情况没有改变，即，日内瓦、维也纳和内罗毕办事处是列入大会

部预算的设有会议服务单位的工作地点，但在组织系统上却分别向各联合国办事处的总干事报告工作。¹⁷ 监督厅发现，2004 年以来，该部的双重管理安排方面的模糊不清状况没有变化。

35. 按照集中管理的做法，副秘书长负责该部的所有活动，负责指导会议管理政策、做法、标准和程序，负责分配所有工作地点的资源和管理大会部在这些工作地点的活动(ST/SGB/2005/9, 第 3.3 节)。以这一思路，副秘书长负责方案预算的整个第 2 款，其中包括所有四个工作地点的资源。另一方面，秘书长关于日内瓦、维也纳和内罗毕办事处的公报规定了权力下放的做法，由会议管理司司长负责日常的运作并向各自的总干事汇报。在制定全球统筹管理时，这一安排被确认为大会部管理上存在的核心问题。自 2004 年以来，各工作地点的会议管理司司长工作汇报关系没有改变。要作任何改变，显然不是大会部自身的权力所能解决的。还有关于总的问责制和权力安排的相关性问题，监督厅审阅了所有相关高级管理人员与秘书长订立的契约，没有找到任何证据说明存在某种进行协调和调整的机制。2008 年，只有一位总干事在报告中明确提到全球统筹管理相关举措。

4. 工作量分担和能力分享很少发生

36. 监督厅认为，通过全球统筹管理可以分担工作量，方法有二：(a) 通过借调等办法将人员派往工作量大的工作地点；或(b) 将工作送往工作人员多的地点，主要是在文件领域可以这样做。监督厅发现，这两种形式的工作量管理都在有限程度上得到利用。监督厅发现，工作地点之间工作量分担往往是工作人员通过原有的专业人员网络和私人关系安排的，因此，不能归功于全球统筹管理。监督厅注意到，工作量分担的一个制约因素与工作地点特有的专题技术专才和本组织各专门实体开会的地点有关。这就对可以分出去做的工作的数量带来一定的限制。委托单位表示强烈希望其文件由当地熟悉议题的翻译来译，他们与这些翻译有直接联络。监督厅获悉，大会部已考虑使用各工作地点的合同翻译力量来解决工作量分担问题(如处理积压文件和非优先文件)，但合同翻译规模还不小。

5. 工作人员借调和横向调动

37. 监督厅发现，所发生的借调和调动主要是语言部门工作人员，借调的通常是口译，调动则是口、笔译都有。表 1 显示自全球统筹管理确立以来 2004-2008 年各工作地点之间人员借调的总数。借调在 2005 年达到高峰，2006 年、2007 年和 2008 年有所下降。相对于大会部几乎 2 000 名工作人员的总编制而言，借调人数是微不足道的。是否应归因于全球统筹管理也不能肯定；其中有些借调，无论是是否有全球统筹管理，恐怕还是会发生的。

¹⁷ 见 ST/SGB/2005/9、ST/SGB/2000/4、ST/SGB/2004/5 和 ST/SGB/2009/3。

表 1

2004-2008 年大会和会议管理部工作人员在工作地点之间的借调情况

2004	2005	2006	2007	2008
22	47	26	35	29

38. 表 2 显示自全球统筹管理确立以来 2004-2008 年各工作地点之间工作人员横向调动的总数。过去几年人数有所上升，但是否应归因于全球统筹管理也不能肯定，特别是鉴于大会部语言人员老龄化，越来越多的工作人员已达到强制退休年龄，由此增加的空缺职位为调动提供了机会。此外，这些职位通常通过 Galaxy 系统登出广告，因此与大会部内部的全球统筹管理举措无关。

表 2

2004-2008 年大会和会议管理部工作人员在工作地点之间的横向调动情况

2004	2005	2006	2007	2008
2	5	14	21	17

39. 监督厅发现影响工作人员借调和调动的还有其他一些因素。一些工作地点更愿意把可输送的文件送到其他工作地点处理，以免承担差旅费、每日生活津贴，此外，一旦自己的工作地点出现计划外的服务需求承担可能发生的替代人员费用。此外，考绩制度(e-PAS)在各工作地点的实行情况不一致，至少在一个工作地点考绩打分的分布呈“钟型曲线”，而不顾其他工作地点的打分情况，这样对那些可能有兴趣申请调到其他工作地点的人可能是一个不利因素。

40. 此外，如监督厅在 2008 年 A/63/94 号报告中向大会报告，在管理语言服务部门临时人员招聘工作方面没有全球统筹做法，因为对于招聘和管理所有工作地点都可使用的临时人员方面仍然没有明确的标准、指导原则或标准化操作程序。而且，由于缺乏适当的程序以及随之造成的遴选候选人和编制名单方面缺乏透明度和一致性，监督厅无法确定在招聘临时人员时是否能确保所有语言服务部门都得到平等待遇和同样有利的工作条件和资源。

6. 各工作地点在做法和程序上的差异仍然存在

41. 监督厅发现，大会和会议管理部的工作人员知道每一个工作地点的独特特点、他们所服务的客户，以及“特殊性”这个论调如何被用来限制大会对全球统筹管理的期待。各工作地点首先关注的是在各自地点根据自己客户的需求提供和管理好会议服务。因而，在满足当地客户的需求之后，才会向其他工作地点提供援助。各工作地点的工作人员把各工作地点之间在客户、文化和结构方面的差异视为制订统一业务做法的一个不可逾越的障碍。正如一名工作人员恰当地总结说：“我们所做的事情并无差异，但重点大不相同。”监督厅通过审阅文字记录看到，大会部多数工作人员的访谈证词也证实，2004 年以来，主要工作流程并没有

什么实质性变化。这并不是说各服务提供单位和工作地点没有在这段时间内进行任何专业性组织理应进行的技术性调整。

42. 从量上说，全球统筹会议管理的关键是总部和联合国日内瓦办事处之间的协调问题，因为这两个工作地点合在一起占法定会议管理活动的近 90%。这两个地点因为有安理会、联大和人权理事会，也是提供“随叫随到”服务比重最大的工作地点。另一方面，维也纳和内罗毕办事处有同样的特点，但不仅规模较小，而且大量的工作是根据会议日历以外活动的需求进行的，而且资金来自预算外资源。

43. 维也纳和内罗毕办事处的很大一部分资金来自预算外资源，这对于其在与委托实体打交道方面如何运作有重要影响。¹⁸ 在维也纳和内罗毕办事处，每一次会议、活动或文件都要编制一个完整的预算，并且会根据商定的支付时间表实际划拨相应的资金。¹⁹ 委托实体在整个过程都对费用和资源使用情况进行监测。由于依赖(或者说有机会得益于)预算外资源而形成的运作模式，这些工作地点在某些方面比日内瓦办事处或总部更“顺应”委托实体的要求，因为日内瓦办事处或总部的工作受经常预算和会议日历相关应享权利的限制更严。

D. 规模经济

1. 会议服务系统有压力，但“高峰和低谷”很少

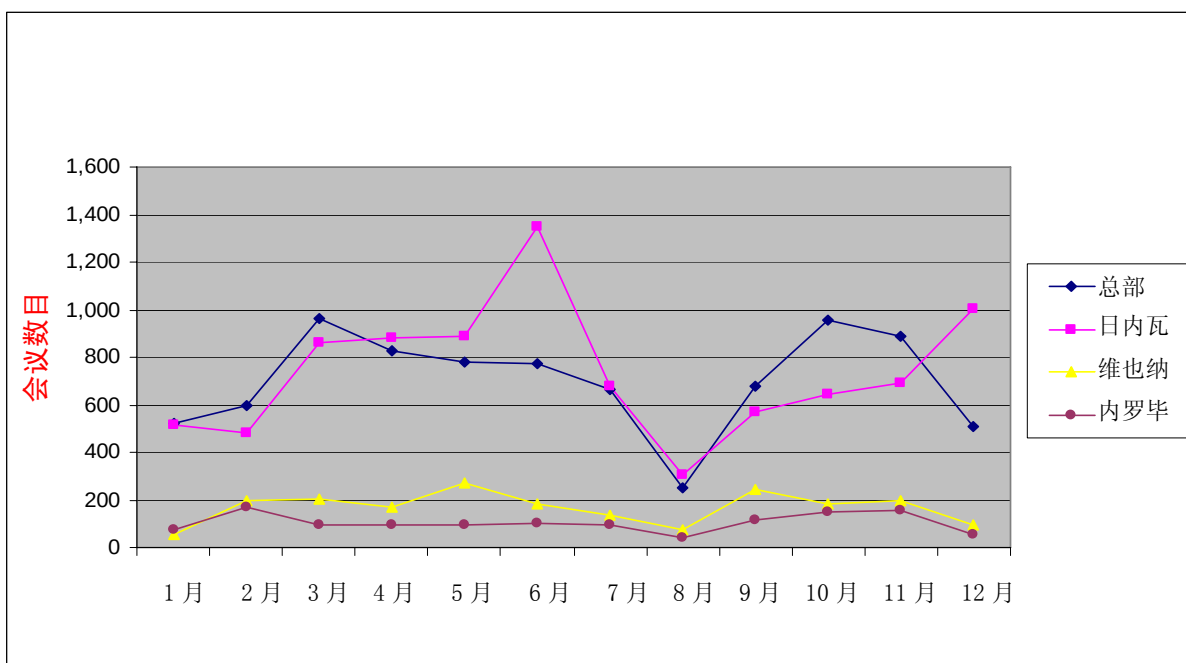
44. 监督厅了解到，在启动全球统筹管理举措时，各工作地点的工作量规律是，整年内每个工作地点的会议和其他活动各有不同的“高峰和低谷”期。因此，实施全球统筹管理的一个前提是，全球管理通过各工作地点分享会议时间表，负担工作及共用资源，以便一个工作地点的“低谷”可以用来援助另一个工作地点的“高峰”，从而减轻“高峰和低谷”的影响。监督厅注意到，一些季节性日历的“填空”现象有平行发生的情况。大会部管理层告诉监督厅，部分原因可能是在推行全球统筹管理过程中分享信息和彼此协作的，另一部分原因是需要应付本组织新增授权活动的必然结果。然而，监督厅无法核实这一信息。图一和二详细显示了 2004 年和 2008 年按月和按工作地点开列的会议数目。但是，一方面，监督厅注意到维也纳和内罗毕已经“平滑”了按月发布的活动情况，另一方面，纽约和日内瓦的会议周期仍然很相似，这就意味着这两个工作地点之间分担工作的余地很小。

¹⁸ 根据 2008-2009 两年期拟议方案预算，联合国维也纳办事处从国际原子能机构、联合国工业发展组织和全面禁止核试验条约组织筹备委员会得到 23.49% 的补偿；联合国内罗毕办事处则得到 41.1% 的预算外资源。

¹⁹ 除会议日历规定的会议之外的所有会议。联合国内罗毕办事处在“费用回收机制：关于语言安排、文件和出版物的机构间会议”中简要介绍了这一系统，IAMLADP/2005/R.8，2005 年 7 月 8 日。

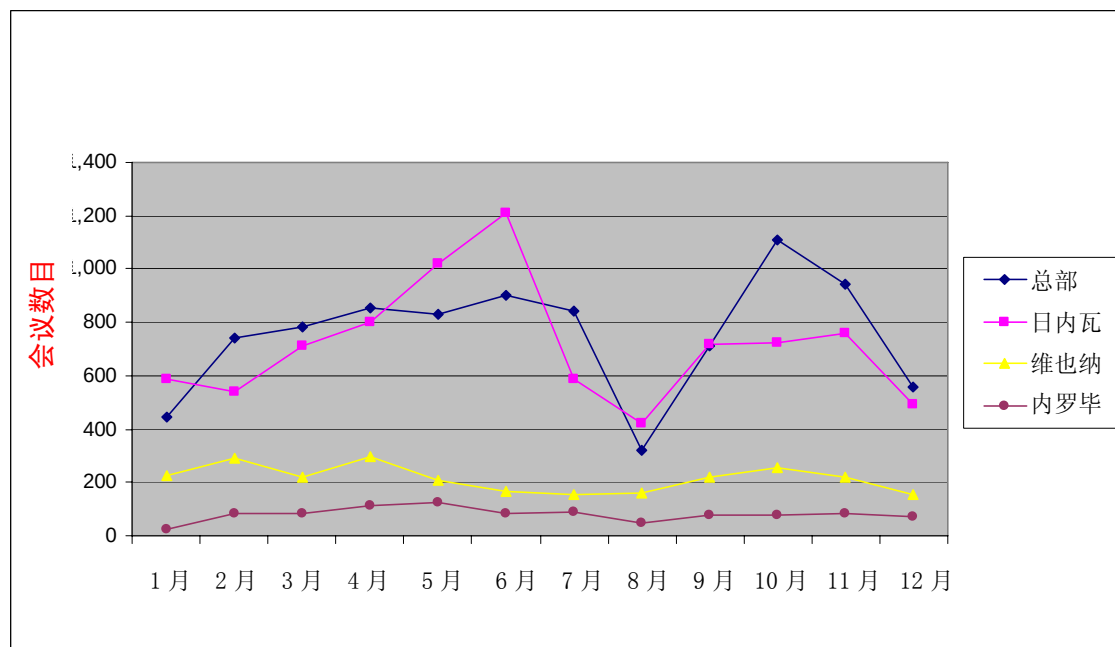
图一

2004 年按月份和工作地点开列的会议数目



图二

2008 年按月份和工作地点开列的会议数目



45. 除了维也纳办事处以外，2003 至 2008 年期间各工作地点的会议数目保持稳定。²⁰ 全球统筹管理有一个假设，即通过全球管理处理高峰和低谷问题，可以节省经费。监督厅发现，从会议数目和分布情况数据看，这个假设是不准确的。由于在维也纳举行的会议数目增加，而内罗毕办事处规模很小，因此这两个工作地点无法在日内瓦办事处或总部工作高峰期间向其提供大量支助。

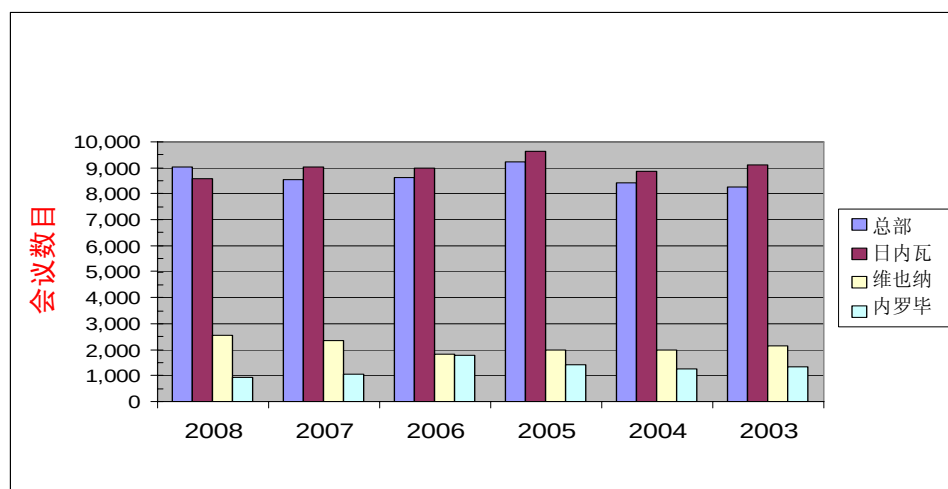
2. 联合提供的服务略有增加，会议日历的“高峰和低谷”有所平滑

46. 到 2008 年，共有 299 个不同机构因列入年度会议日历而有权获得大会和会议管理部的服务。²¹ 从名义数量看，就所有服务合并总量而言，大会和会议管理部提供的服务自全球统筹管理实施以来相对稳定，总体来看，在 2004–2008 年期间只是稍有增加。此外，本文件附件所载的数据显示，会议总数(无论有无口译)增加了 4.15%，处理的文件页数增加了 6.72%。大会部报告说，从 2004 年到 2008 年，会议服务总体利用率，在总部从 79%提高到 83%，在内罗毕从 96%上升到 100%，在日内瓦办事处和维也纳略有下降，分别从 91%降至 88%和 90%降至 87%。

47. 平均而言，2004–2008 年期间，大会部在四个工作地点每年规划和服务 6 489 场配备口译的会议和 14 822 场无口译的会议。同期，在这四个工作地点之间，大会部还平均处理了 901 391 页文件(见附件)。下图三详细显示了 2003–2008 年期间各工作地点的会议总数；2003 年数据也包括在内，以显示会议数目仍与全球统筹管理实行之前相似。

图三

2003–2008 年期间按工作地点开列的会议数目



²⁰ 联合国维也纳办事处会议增加约 20%，从 2003 年的 2 151 次增加到 2008 年的 2 570 次。

²¹ 2004 年为 288 个。见 A/59/32、A/60/32、A/61/32、A/62/32 和 A/63/32。

48. 除了对大会和会议管理部工作的名义需求量增长之外，监督厅注意到工作质量复杂性发生变化的可能性，例如，与有权得到“随叫随到”服务的实体的要求有关的变化，特别是在日内瓦增加了人权理事会和普遍定期审议。

49. 现有的服务提供情况汇总数据掩盖了各工作地点之间和大会部提供的比较具体的服务之间的差异，但就总体情况而言，变化幅度较小。尽管有充足的证据显示大会部在特别工作队、编制《汇编》和在开办全球信息技术项目上投入的时间和精力，但监督厅没有找到证据证明全球统筹管理给本组织带来了重大的全系统节支效益。毫无疑问，相对于大会部内发生的变革的复杂性而言，5 年的观察期是比较短的。通过实施为各工作地点的报告“排定档期”的制度，给总的服务提供情况带来的变化。促成这种变化的，除了全球统筹管理之外，还有多种因素。其中有些变化，不管是否有全球统筹管理，很可能仍然会发生的。

3. “全系统”效益即便有，也不能归功于全球统筹管理

50. 监督厅发现，没有任何“确凿数据可以证明出现了可归功于全球统筹管理举措的任何全系统效益。在监督厅审视大会部总体服务提供情况时审查过的全部措施中，没有一条显示 2004–2008 年期间完成的工作量有大幅增长。许多工作人员提到的协作得到改善的“感觉”无疑是真实的，并且也是全球统筹管理的必要组成部分，但这不足以表明协调统一取得成功，或实现了节支，或者使会议管理方面的目标得以实现。虽然大会部提供的服务总量保持相对稳定，但是从 2004–2005 年两年期到 2008–2009 年两年期，总体财政资源名义上增加了 13.3%。

51. 监督厅注意到，大会部在会议时地分配办法报告中报告了“业绩指标”，2007 年报告提及特定的笔译和口译项目，2008 年报告提到“业绩计量矩阵”（见 A/62/161 及 Corr. 1 和 2，以及 A/63/119 和 Corr. 1）。监督厅无法查明业绩指标和矩阵与全球统筹管理的确切关系。此外，如《汇编》所示，许多工作人员，包括笔译员、审校、简要记录员和口译员的工作量标准是固定的。因此，这类业绩指标在一定时间里大幅度提高的余地是有限的。事实上，将这些职业的工作量标准记载下来，可能无意中造成一种后果，那就是这些标准变成了工作量的上限和下限——并且这一尺度本身会导致这些职类专业人员士气下降。

4. 汇总工作量统计数字质量低下

52. 从便于对一段时间内的服务提供情况趋势进行汇总比较的角度而言，监督厅发现，大会和会议管理部提供的许多数据质量有问题。首先，对于所提供服务的几个方面来说，观察的单位逐渐发生了变化，会议时地分配办法报告覆盖的内容不断变化就是一个例证。第二，每个工作地点在报告中都使用了专门针对其工作流程独特性的定义。第三，一些服务项目使用了现有的客观计量标准，而其他一些服务项目的数据是根据相对非正式的估计提供的。最后，监督厅发现，在几个服务项目上，记录的完整性受损，即，在作记录的过程中有追溯调整或其他不一

致的情况。因此，监督厅认为与评价工作相关的合并汇总数据，并不是轻易或随时可以获得。因此，附件所载的数据就是由各工作地点单独提交的资料合并而成的，这些单独提交的数据有时造成对同一指标作出的答复却各不相同。

53. 此外，监督厅在审查大会部为了解客户满意度所使用的方法时发现，虽然所有工作地点都进行客户满意度调查，但在所使用的调查手段或抽样策略方面各工作地点之间没有统一的标准。抽样缺乏严格性，就难以解读大会部报告的调查结果的含义，并且无法在各工作地点之间作比较。例如，在 2008 年，总部的大会和会议管理部报告说，其客户不满意(调查答复者表示大会部服务质量差或很差)的只有不到 3%，但总部使用了非常被动的方式来征求答卷者的反馈意见。那些选择不答复被动调查问卷的人，其满意度如何是无法确定的。与此相反，2007 年日内瓦办事处使用了有针对性的抽样做法，报告了来自特定客户的满意度。维也纳办事处向主要会议与会者分发了调查问卷。平均答复率为 10%，并将反馈意见提供给负责相关会议的工作人员。虽然调查结果被用来改进方案，但没有证据表明这些数据与其他工作地点分享。最后，内罗毕办事处对其两大客户会议的与会者进行了调查，发现 65% 的答卷者认为会议服务的总体质量出色或良好。

54. 监督厅还发现，虽然所有工作地点都征求客户的反馈意见，但没有证据表明大会部使用了全系统的客户满意度数据在各工作地点之间作比较或确定最佳做法。目前没有中央数据库²²来系统地记录和分析数据，而是每个工作地点独立储存和分析自己的数据。监督厅注意到，大会部似乎通常使用被动的便利抽样法来进行客户满意度调查，这种办法对于获知真实的满意度本来就是不可靠、不妥当的。²³

55. 大会部表示，全球统筹管理的落实突显了数据收集、分析和报告的复杂性。该部新设立的监察、评价、风险管理和统计核查股已经在设法对付和处理所发现的问题。本次评价对于需要确保收集分析可靠、一致数据的迫切必要性是一个很好的提醒。

56. 监督厅发现，大会部没有利用什么机制或工具来设法跟踪任何增效或实际节支，作为全球统筹管理举措的一项内容。该部的一些工作人员声称实现了节支和(或)增效。他们说，自从实施全球统筹管理举措以来，大会部的运作更具全球性，但监督厅发现，节支的说法无法没有任何实际数字作佐证。监督厅承认，目前的

²² 全球信息技术计划项目——可提供这样一个中央数据库，但尚未建立和运作；见 A/63/119，第 13-16 段。

²³ 所谓便利抽样，即答卷人的选定是因为这些人比较容易找到。就本文所说的便利抽样而言，选定的答卷人是在场而且愿意填写答卷的会员国代表。

信息技术工具可能不足以全面跟踪节支情况，但这不能成为不努力跟踪任何节支或增效的借口。

三. 结论

57. 每一个工作地点的工作重点是根据各自利益攸关方的需要提供和管理会议服务，这是可以理解的，因为这是它们的首要责任所在。这就必然会导致这样一种正当的立场，即只有在满足了当地客户的需求之后才能向其他工作地点提供援助。同时，也没有任何动力去放弃工作地点特有的做法。全球统筹管理为各工作地点提供了协作和分享信息的机会。但是，这种信息分享的做法突出了每个工作地点的差异，而没有使各种做法协调统一。不管怎么说，全球统筹管理无疑仍然是一项进行中的工作，迄今为止，其主要的全组织范围的预期效益尚未实现。

58. 全球信息技术项目已成了大会部在全球统筹管理方面许多工作的重点，但这些项目并没有在所有工作地点推进流程改革和协调统一的工作。技术可以给该部及其工作带来许多好处并作为实施全球统筹管理的有用工具。然而，如果设想技术会带来改革，那是存在风险的。领导层对于所利用的技术、总体的预期以及对整个大会部以及每一个工作地点最终会带来何种好处，需要有明确的指示；遗憾的是，这些并没有发生。为了最终使联合国会议事务的全球统筹管理变为现实，需要明确管理权力。需要解决双重汇报关系造成的紧张关系，以便明确该部领导所有四个工作地点的明确权力关系。

四. 建议

建议 1

59. **监督厅建议要求大会和会议管理部重新阐明全球统筹管理的总体目标、局限性和操作参数**，供大会审议，其范围最终可包括(见上文第 16-23 和 34-35 段)：

(a) 主管大会事务副秘书长相对于日内瓦、维也纳和内罗毕工作地点总干事的权限；

(b) 在副秘书长与秘书长订立的契约中规定会议管理的作用；在各总干事订立的契约中规定会议管理方面的一致性；

(c) 各工作地点之间提供的服务实行标准化的可取性；

(d) 全球统筹管理在会议管理改革中的作用以及秘书长的发展意图。

建议 2

60. **以上建议须经大会审议，在这一前提下，监督厅建议大会部着手拟定一项最终的全球统筹管理全面详细战略**，其范围最终可包括(见第 16-35 段)：

(a) 审查各工作地点的经验教训和良好做法，查明需要标准化或协调统一的工作流程做法并排定轻重缓急次序；

(b) 一个统筹一体的大会部(包括会议负责人会议和管理委员会)的工作汇报关系、作用和责任；

(c) 转移到共同平台的时间表和过渡安排；

(d) 将全球统筹管理最终推广到更广泛的秘书处工作地点网络；

(e) 《汇编》的现状和更新计划

建议 3

61. 监督厅建议大会和会议管理部会同方案规划、预算和账户厅协作，对本组织将来最终要实行的预算编制和开支管理做法的相关性、可行性和所涉问题进行一次审查，以便在即将建立的企业资源规划系统范畴内进行审议，审查时应参考维也纳和内罗毕办事处在以下两个方面的定价原则、核算、资金划拨和(或)其他资金调节做法方面所取得的经验：(a) 委托实体对列入和没有列入会议日历的会议管理设施的使用，以及(b) 各工作地点之间工作量分担和能力分享情况(第 36-43 段)。

建议 4

62. 监督厅建议大会和会议管理部与方案规划、预算和账户厅、新闻部和秘书处其他相关官员合作，阐明大会考虑以下两种办法的好处：将日内瓦和(或)维也纳办事处的图书馆从方案预算第 2 款(大会和会议管理部)划至第 27 款(新闻部)，因为目前图书馆业务是在新闻部的职能指导和实质性监督下运作的；或者将图书馆服务置于主管大会事务副秘书长的领导之下(第 33 段)。

建议 5

63. 监督厅建议大会和会议管理部在进行适当的成本效益分析后考虑采取临时性信息技术安排，以减少资源耗费和独立应用程序的扩散，并利用现有的应用程序从而实现增效节支(第 24-31 段)。

64. 大会部表示同意对这一举措进行成本效益分析，并希望在尽可能短的时间内制订出一套新的文件管理工作流程，以免又推出一代各自独立的文件管理系统。

主管内部监督事务

副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

2009 年 7 月 21 日

附件

2004-2008 年大会和会议管理部工作量统计数字选录

	2004	2005	2006	2007	2008
有口译的会议	6 391	6 532	6 542	6 294	6 686
总部	2 986	3 316	3 267	3 193	3 271
日内瓦	2 597	2 286	2 414	2 327	2 636
维也纳	487	589	508	572	549
内罗毕	321	341	353	202	230
无口译的会议	14 172	16 024	14 408	14 777	14 731
总部	5 427	5 907	5 351	5 357	5 771
日内瓦	6 300	7 658	6 329	6 805	6 218
维也纳	1 517	1 379	1 318	1 784	2 021
内罗毕	928	1 080	1 410	831	721
译成六种语文的文件数目	54 716	55 589	54 689	52 651	53 802
总部	30 458	31 441	31 981	30 358	30 595
日内瓦	14 868	14 521	13 823	13 569	13 894
维也纳	5 626	6 079	5 678	5 742	6 340
内罗毕	3 764	3 548	3 207	2 982	2 973
处理的文件总数	34 987	36 638	34 819	33 607	33 297
总部	13 113	12 579	12 908	12 715	12 719
日内瓦	10 292	10 299	10 282	9 852	10 038
维也纳	10 896	12 794	10 680	10 261	9 860
内罗毕	686	966	949	779	680
处理总页数	860 263	881 061	872 457	975 138	918 039
总部	340 708	318 193	346 443	353 261	371 196
日内瓦	274 394	330 462	334 818	422 796	334 451
维也纳	220 724	207 414	165 817	173 416	190 564
内罗毕	24 437	24 992	25 379	25 665	21 828
印刷总页数					
总部	*	*	423 503 404	392 674 261	391 098 814
日内瓦	302 785 000	261 852 000	275 213 000	227 546 000	254 278 000
维也纳	38 162 000	39 778 000	37 836 000	32 059 000	35 272 000
内罗毕	*	*	*	*	*

* 大会部未提供数据。