



Distr.
GENERAL
IDB.30/14
13 April 2005
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国工业发展组织

工业发展理事会

第三十届会议
2005年6月20日至23日，维也纳
临时议程项目11

联合检查组的活动

总干事的报告

根据理事会 IDB.24/Dec.11 号决定，报告联检组报告中所载 2004 年期间与工发组织有关的建议。

目 录

	段 次	页 次
导言	1-3	2
章次		
一. 联合检查组提交的与工发组织直接有关的报告	4-21	2
A. 审查联合国系统各组织缔结的总部协定：对工作人员有影响的人力资 源问题（JIU/REP/2004/2）	4-6	2
B. 联合国系统注重成果的管理的系列报告（JIU/REP/2004/5， JIU/REP/2004/6，JIU/REP/2004/7 和 JIU/REP/2004/8）	7-12	4
C. 联合国系统内部采购做法（JIU/REP/2004/9）	13-16	4
D. 整个联合国系统旅行条件的统一（JIU/REP/2004/10）	17-21	8
二. 联检组 2005 年工作方案	22-23	8
三. 需请理事会采取的行动	24	8

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



导言

1. 联合检查组（联检组）根据 IDB.1/Dec.22 号决定成为工业发展理事会的一个附属机构。IDB.24/18 号文件概述了落实联检组建议的一项试点计划，IDB.24/Dec.11 号决定随后批准了该计划。根据其中所载的规定，理事会每年一届常会将审议联检组的报告（具体指明的某些情形除外）。
2. 自理事会最近一次提出有关这一主题的文件（2004 年 3 月 9 日 IDB.28/4）以来，总共印发了十份联检组的报告。¹本文件介绍了本组织就这些报告中与工发组织有关的部分所发表的评述。
3. 关于联检组有关实质性和专题问题的建议的遵守和落实情况资料，正由联检组根据各参加组织提出的评述加以汇编。有关这一文件的情况将随时通报各成员国。

联检组最近的报告

JIU/REP/2004/1

多语文与信息查阅：国际民用航空组织的专题研究

JIU/REP/2004/2²

审查联合国系统各组织缔结的总部协定：对工作人员有影响的人力资源问题

JIU/REP/2004/3

司法行政：联合国行政法庭和国际劳工组织行政法庭规约的统一

JIU/REP/2004/4

审查联合国难民事务高级专员办事处的管理和行政

JIU/REP/2004/5²

联合国系统注重成果的管理的系列报告综述

JIU/REP/2004/6²

联合国系统各组织注重成果的管理的实施（第一部分）—联合国系统注重成果的管理系列

JIU/REP/2004/7²

授权和问责制（第二部分）—联合国系统注重成果的管理系列

JIU/REP/2004/8²

管理业绩和合同（第三部分）—联合国系统注重成果的管理系列

JIU/REP/2004/9²

联合国系统内部采购做法

JIU/REP/2004/10²

整个联合国系统旅行条件的统一

一. 联合检查组提交的与工发组织直接有关的报告

A. 审查联合国系统各组织缔结的总部协定： 对工作人员有影响的人力资源问题 (JIU/REP/2004/2)

4. 联合检查组题为“审查联合国系统各组织缔结的总部协定：对工作人员有影响的人力资源问题”，涉及总部协定中某些似宜加以调整的领域的确定。报告还着眼于促进未来总部协定示范规则的制定，并且只要有可能便对现有协定进行修正。在其他方面，报告确认，联合国系统大多数组织都是在几十年以前成立的，而且，它们的总部协定中许多都在某些十分具体的领域做了修正，以反映当前的现实。报告特别强调了这些总部协定中出现的影响到工作人员的领域。

5. 报告是根据对近 20 项总部协定的分析和审查写成的，总共提出了七项建议，其中五项涉及理事机构，一项涉及联合国组织秘书处，一项涉及联合国行政首长的协调理事会（行政首长协调理事会）。

工发组织的评述

6. 这份报告中所载多数建议都得到工发组织总部协定的支持，而且早已付诸实行。这证明了本组织同东道国之间存在着良好的关系。但是，还应提请注意某些具有全系统意义的例子和在其他工作地点实行而且可在奥地利加以采用的良好做法，例如简化增值税偿还安排或免税购买石油和其他物品和服务等。

¹ 所有联检组报告均可通过联检组网站 <http://www.unsystem.org/jiu> 查阅。

² 表示报告与工发组织有直接或某种关系。

表 1. 与工发组织直接有关或有某种关系的建议

	建议	行动者
建议 1	各组织的立法机关应促请东道国注意酌情采取较开放的政策，向国际工作人员和官员的配偶颁发工作许可或制订类似安排。	理事机构
建议 2	<p>各组织的立法机关应提请东道国注意充分执行总部协定各项条款的重要性，并确保使用简化的程序，包括在下列领域使用这种程序，以便利给予各组织及其工作人员和官员的特权、豁免和福利的行使：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 为此类人员的子女颁发工作许可，为家庭佣工颁发签证； • 房地产的购置和租用； • 纳入社会保障系统； • 在东道国退休； <p>免税待遇，提供特殊制定的免税卡，并根据国内立法的变化以及有关组织内部的情况发展，定期审查关于税收的规定。</p>	理事机构
建议 3	为了让工作人员，特别是新征聘或新到达工作地点的工作人员能更熟悉东道国协定的内容，请有关组织的行政首长散发综合性情况通报，并通过电子或其他适当手段，将给予工作人员和官员的特权、豁免和其他福利以及他们应承担的责任等广为宣传。	秘书处
建议 4	各组织的立法机关应促请东道国注意当地将给予联合国系统各组织及其工作人员和官员的特权及豁免和福利的情事告知地方管理当局、公共服务部门和工商业界，特别是告知首都或各组织所在地以外各地的有关当局和部门的重要性，以便利这些特权及豁免和福利的行使，并确保这些组织的工作人员和官员在履行他们的责任时获得充分的合作和谅解。	理事机构
建议 7	各组织的立法机关请提请东道国注意简化程序的重要性，确保及时处理联合国各组织的工作人员和官员公务旅行的签证，避免有关组织的实质性工作受到不必要的耽误，限制可能造成的经济损失。	理事机构

B. 联合国系统注重成果的管理的系列报告 (JIU/REP/2004/5、JIU/REP/2004/6、 JIU/REP/2004/7 和 JIU/REP/2004/8)

7. 联合检查组题为“联合国系统注重成果的管理”的报告由三部分组成，即一份综述文件（JIU/REP/2004/5）；第一部分—联合国系统注重成果的管理的实施（JIU/REP/2004/6）；第二部分—人力资源管理中的授权和问责制（JIU/REP/2004/7）；第三部分—绩效和合同管理（JIU/REP/2004/8）。综述文件综述了报告在“基准框架”中说明的总体结论和建议。

8. 本系列报告的目标是查明各种对在联合国系统各组织中成功实施注重成果的管理至关重要的因素。研究报告虽然从一开始便认识到注重成果的管理已在联合国系统多数组织中实行，却并未试图对新的注重成果的管理的政策和做法的效果进行评价。研究报告在对系统各组织正在进行的注重成果的管理的实施过程进行的评价所得出的结论的基础上，确定了基准（或“计分卡”）框架范围内的关键性成功要素，其目的在于使系统内各组织能够衡量在实现注重成果的管理方面所取得的进程。

工发组织的评述

9. 工发组织完全赞同行政首长理事会秘书处的意见，其中部分意见将在下文谈到。这一系列的联检组报告可以说是注重成果的管理法赖以发展演变的不同的环境的有益的综合性分析，反映出了联合国系统各组织管理结构、资源、政策、方案和活动方面的不同。报告中所述注重成果的管理的基准体现的是一些十分可取的情况和管理理想，而现实却是，并不是联合国系统所有各部分都能完全地或轻易地达到所有这些基准。联检组认识到，朝着注重成果的管理文化的转变，是一个漫长而困难的过程，许多组织都在努力创造适宜的环境，以促进高绩效和问责制，向管理人员和工作人员赋权，并使他们参与方案目标的制订和实现。

10. 报告第一、二和三部分涉及对合适的成功标准的确定，值得称道的是其中所载研究和深入分析。报告第一部分载有实施联合国系统各组织注重成果的管理的九项基准。第二部分载有与人力资源管理有关的总共十六项基准，分别针对授权和问责制，各占八项。第三部分载有实施成功的

绩效管理方案的八项基准，奖励绩效的六项基准和有关有效的合同安排的五项基准。

11. 报告最后提出两项建议：(a)建议立法机关核准基准框架（见下文）；(b)建议行政首长理事会成立一个特别工作组，以协调注重成果管理的全系统实施。

12. 正如《2004 年年度报告》(PBC.21/2-IDB.30/2)、2006-2007 年方案和预算(PBC.21/6-IDB.30/6)以及主计长办公室 2004 年年度报告(IDB.30/21 和 IDB.30/CRP.2)所述，工发组织 2004 年期间在对本组织实行注重成果的管理方面开展了大量的工作。

C. 联合国系统内部采购做法 (JIU/REP/2004/9)

13. 报告的目标是确定提高联合国系统采购效率和效能的机会，特别是通过提高生产率、加强合作与协调以及技术革新。报告共载有向秘书长和行政首脑以及机构间采购工作组（采购工作组）提出的 12 项建议。

14. 1992 年，联合国系统采购约为 46 亿美元，占各组织合并的经常资源和预算外资源的 37%。联检组注意到，采购职能在过去十年发生了很大的变化，从相当不显眼的一项行政活动变成一种高姿态、高风险的职能。联合国实施了一个采购改革方案，但有些组织并未充分照办。联检组认为，需要实行合理化，特别是在采购通用项目方面需要实行合理化，并将各组织之间的采购任务进一步外包，以减少国际采购界之间的重叠和竞争。另外，联检组建议秘书长探讨能否在总部进一步将间接费用结构和采购事务处的费用合并在一起，以及这样做的功效如何；加强联合国项目事务厅（项目事务厅）和机构间采购事务处（采购处）之间的合作，包括二者可能的合并。

15. 电子采购受到了很大的注意，因为它可为采购职能的现代化带来潜在益处。受到强调的某些好处包括：由于降低交易成本和缩短流程周期而使效率和效能得到提高；并使采购程序更为透明、完整。

工发组织的评述

16. 工发组织注意到报告中所载建议，并将尽可能将其付诸实施，同时还要考虑到本组织的使命（见表 3）。

表 2. 建议和基准

联合国系统注重成果的管理 (JIU/REP/2004/5)	
建议 1	参加组织立法机构不妨批准这一基准框架，将其作为使它们、有关监督机构和秘书处用以衡量在各自组织有效实施注重成果的管理方面所取得的进展的工具，同时考虑到各自的特点，并请各自的秘书处就此向其提出报告。
第一部分—联合国系统各组织注重成果的管理的实施 (JIU/REP/2004/6)	
基准 1	有作为总体管理战略而存在的注重成果的管理的明确理论框架。
基准 2	明确规定本组织主要当事方各自的责任。
基准 3	明确订立本组织的长期目标。
基准 4	组织的各项方案应与目标长期完全一致。
基准 5	本组织资源应与组织长期目标完全一致。
基准 6	建立有效的绩效监测系统。
基准 7	有效利用评价结论。
基准 8	使成果管理制有效地成为整个组织的工作的一部分。
基准 9	制定知识管理战略，支持成果管理制。
第二部分—人力资源管理方面的授权和问责制 (JIU/REP/2004/7)	
A. 授权	
基准 1	纵向指挥链应明确清晰。
基准 2	对授权作出明确界定。
基准 3	授权应由总的行政文书和/或个别授权令作出明确界定，并且须前后一致。
基准 4	以充分的管理信息系统支持授权。
基准 5	赋予各级主管充分获得信息的权力。
基准 6	通过充分的中心支助服务和人力资源管理服务台赋予各级主管以权力。
基准 7	主管人需表现出所要求的能力。
基准 8	通过充分的培训赋予主管以权力。
B. 问责制	
基准 1	配合采用的注重成果的管理制拟订一种包括司法制度在内的明确问责制法律框架。
基准 2	以注重考绩的问责制取代传统的注重遵守规章的制度。
基准 3	问责制适用于从上到下所有各级。因此，行政首长和主要组织单位首长是首先必须为预期成果负责的人。
基准 4	坚定地承担领导任务。
基准 5	人力资源使用问责制的依据不仅是对于预期成果兑现程度的评估，也是对在实现这些成果时所显示的管理能力的鉴定，采取诸如 360 度反馈机制的方可予以衡量。
基准 6	建立有效的人力资源管理监测系统。

基准 7	建立强有力的监督制度。
基准 8	建立透明、迅速、独立和公平的司法系统。
	第三部分 管理业绩和合同
	A. 业绩管理
基准 1	一种有效的业绩管理制度的主要前提是改变有关组织的文化。
基准 2	业绩管理制度向工作人员传达和澄清组织的目标，并将个人业绩同组织目标联系起来。
基准 3	将业绩管理制度看成是有助于组织每天管理、指导和控制资源的管理工具。
基准 4	业绩管理制度使用简便。
基准 5	业绩管理制度对于目标的完成情况进行适当的和平衡的评估。
基准 6	业绩管理制度确保了整个组织评估的一致性。
基准 7	将业绩评估结果作为人事部门采取适当行动的依据，特别是作为职业发展的依据。
基准 8	业绩管理制度确认和处理工作人员的发展需要问题。这些制度还确认和处理长期的表现不良的问题。
	B. 奖励业绩
基准 1	必须设置坚定的业绩管理和责任归咎体系，使工作人员看到按业绩计薪制度是可靠的，奖励是公正而始终如一的。
基准 2	业绩奖励计划强调全组织的成果，而不仅仅是个人业绩。
基准 3	业绩评估和薪水提升之间明确挂钩，而按业绩计薪制度的目的则是使业绩奖励同工作人员对方案执行的贡献相称。
基准 4	经费应当得到保证，按业绩计薪制度在财政上是可行的。
基准 5	奖励制度须表现出明显的促动作用。
基准 6	按业绩计薪制度必须得到广泛接受才能有效。
	C. 合同安排
基准 1	人力资源与组织的战略目标应一致。
基准 2	应当认识到国际公共组织的特定需要，并在有时限的与终身合同之间取得平衡，这样才有利于业绩。
基准 3	制订透明、有效和公正的征聘/安置制度以支持注重成果的合同政策。
基准 4	合同改革的焦点转向业绩。
基准 5	要考虑行政法庭的判例。

表 3. 与工发组织直接有关或有某种关系的建议

	建议	行动者
建议 4	<p>受过法律训练的工作人员</p> <p>所有行政首长都应当确保其各自的采购部门能够得到充分和及时的法律支助，并应确保部分现有工作人员得到采购的法律方面的培训。</p>	秘书处
建议 5	<p>采购培训倡议</p> <p>尽管采购工作组第二十九届会议同意题为“联合国共同采购培训倡议”这一项目提案的重点应放在采购员认证制度上，但仍应继续积极考虑下述问题：(a)可行时进一步增加各组织的采购培训预算；(b)尽可能将专门采购培训倡议与联合国系统可利用的能力结合起来；(c)扩大电子采购方法培训；(d)制订技术援助战略支持受援国公共采购机构的能力建设并为此调动资源。</p>	秘书处
建议 6(a)	<p>《采购政策与程序手册》</p> <p>为促进所有外地办事处采购流程的完整性，各组织的行政首长应确保采购手册按照有关组织的相关多种语言政策，以各该组织秘书处的工作语文提供。</p>	秘书处
建议 9	<p>电子采购方法</p> <p>行政首长应确保他们各自的电子采购解决方案按照下述基本原则制订：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 具备一个法律和程序框架； (b) 机构间合作与协调； (c) 鼓励对电子采购采用渐进方法； (d) 通过培训和再培训方案培养切合实际的新技能。 	秘书处
建议 10	<p>受援国公共采购机构的能力建设</p> <p>正如大会最近于 2001 年 5 月 1 日关于采购改革的第 55/247 号决议中所认可，在世界贸易组织各项协定的范围内，政府在公共采购中的透明度问题显得日益重要。各组织的行政首长应在接到请求时在他们的采购组合方案中建立技术能力建设支持，以支持受援发展中国家公共采购机构的能力建设，使它们能积极参与活动和加强它们参加采购的能力。这些方案应以补充下述机构正在这一领域开展的活动为目的：世界银行、经合组织、劳工组织都灵中心和采购处等。</p>	秘书处

D. 整个联合国系统旅行条件的统一 (JIU/REP/2004/10)

17. 本报告的目标是对由联合国支出的公务旅行中各种旅行要素进行比较分析——类别、旅行舱位等级和方式、中途停留、生活补贴、终点站费用、一次总付办法——以及提出统一整个联合国系统旅行政策和做法的措施。本报告利用了联检组 1996 年编写的报告和行政问题协商委员会/行政首长协调理事会的报告以及从 14 个联合国组织、经合组织和两个私营部门公司（IBM 瑞士分公司和雀巢公司）收到的资料，以便于比较。报告中载有向大会以及秘书长和其他行政首长提出的 12 条建议。

18. 联检组注意到自其 1996 年报告（JIU/REP/95/10, A/50/692）印发以来联合国系统已采用的一些新旅行政策，其目的部分在于改进旅行条件，使现有政策适应旅行行业中所出现的急剧变化和对旅行质量的不利影响，以及简化工作人员旅行的行政管理程序。许多新的旅行做法正在通过机构间协商和协调机制在联合国各组织间实行共享，目的在于加强整个系统中旅行条件的统一。但是，各组织间仍然存在着差别，特别是在给予公务舱旅行的时限方面（飞行持续时间规定为 5 至 7 小时不等）。因此，报告反映了联合国医务处处长在九十年代初一次共同制度医生会议后发表的意见。

19. 报告还强调了利用最具成本效益的旅行方式的必要性，而联检组认为，空中旅行虽被许多组织的工作人员细则规定为最可取的旅行方式，但在某些情况下却并不如火车旅行那样省钱和省时。

20. 联检组的结论是，随着联合国系统许多组织的实行成果管理制，应当对现有细则和条例进行审查。进行这种审查的目的应当是使相关的细则和条例适应新的现实，从而帮助主管人员实现预期成果。

工发组织的评述

21. 应当指出的是，这些联检组建议中的有些建议无须由工发组织采取任何行动，因为其中许多业已付诸实施（例如一次总付办法、旅行舱位等级、每日生活津贴预支）。其他建议将由秘书处考虑到

工发组织工作人员条例和细则的情况下予以考虑（见表 4）。

二. 联检组 2005 年工作方案

22. 如联检组章程所规定的那样，联检组为拟由联检组下年开展的工作同所有参加组织进行了接洽，以征求建议。这类提案应反映出联合国系统议程的优先事项；有可能改善联合国系统实施方案和服务的方式；范围涉及全系统；能够提高效率 and/或有可能节约；尽可能与联检组或其他内部监督机构和/或审计委员会的其他报告相协调，同时避免重复劳动。³另外，联检组还通过一份会议室文件（A/C.5/59/CRP.1）通报大会说，它将“预应式地、有系统地查明它能够发挥最大作用的特定跨组织优先事项和风险领域”。因此，工发组织于 2004 年 11 月向联检组提出了以下专题：

- 离职后健康保险债务和其他与服务有关的债务；
- 联合国系统对实现联合国千年发展目标的贡献；
- 机构间伙伴关系奖励制度；
- 评价联合国国别评估和联合国发展援助框架（发展援助框架）举措。

23. 特别有意义的一项提案是，由联检组对离职后健康保险的全系统债务和其他与服务有关的债务进行审查，以便提出全系统供资办法。工发组织外聘审计员提出这一问题已有好几年了（参见 PBC.21/8-IDB.30/8）。秘书处的立场是，鉴于债务额巨大并考虑到所需的供资，应当提出一个全系统的解决办法。联检组的这一立场已为现任外聘审计员所接受。这些问题也是联合国系统许多其他组织所关注的问题。秘书处高兴地通知理事会，联检组已接受了工发组织关于离职后健康保险的提议。秘书处将随时向理事会通报这方面的发展情况。

三. 需请理事会采取的行动

24. 遵照《联检组章程》的规定、联合国大会第 48/221 号决议以及工发组织落实联检组建议的试行办法第 9 段，理事会似宜注意到本文件所载资料，并就进一步行动提供指导。

³ 2004 年 4 月 22 日 A/59/75 号文件。

表 4. 与工发组织直接有关或有某种关系的建议

	建议	行动者
	旅行一次总付办法	
建议 3	就回籍假、探亲假和教育补助金旅行实行一次总付办法的联合国系统各组织行政首长，应以经济舱全票（国际航空运输协会（空运协会）公布的最直线路线票价）的 75%作为基准。	秘书处
	乘其他交通工具的旅行	
建议 6	联合国共同制度各组织行政首脑应在对本组织更具成本效益的情况下实行乘其他交通工具旅行的做法。在各种情况下均应对相关的细则和规定根据适用情况加以改动。	秘书处
	中途停留	
建议 10	工作人员乘公务舱旅行的联合国系统各组织的行政首长，应为休息目的将准予中途停留的时限从 10 小时增至 16 小时。相反，不乘公务舱旅行的工作人员则应在经过 10 小时旅行后享有一次中途停留。	秘书处
	旅行的类别	
建议 11	尚未根据以下方面最佳做法做出规定的联合国系统各组织行政首脑，应当做出这类规定：反向教育假、哺乳母亲假、单亲假、考虑到配偶国籍而选择其他地方作回籍假休假地的可能性，和应在休回籍假的国家度过的最低天数。	秘书处