

2009 年 4 月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# 理 事 会

## 第 一 三 六 届 会 议

2009 年 6 月 15—19 日，罗马

**JIU/REP/2007/10：联合国系统的联络处**

1. 本联检组报告附有总干事的简要评论以及联合国系统行政首长协理理事会的意见（UN/GA 文件 A/63/151/Add. 1）。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，  
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

## **JIU/REP/2007/10: 联合国系统的联络处**

### **粮农组织总干事的意见**

2. 联合检查组题为“联合国系统的联络处”的报告（JIU/REP/2007/10）附有来自全系统的意见建议，这是由行政首长协调理事会发起实施的活动（见所附联合国大会文件：A/63/151 Add 1）。粮农组织当然也认同这些联合意见的精神；因此，为了避免重复，总干事特意发表下列简明意见。

3. 有一点要强调的是，本报告针对在联合国系统内运行的联络处的工作，因此就粮农组织而言，意味着在纽约和日内瓦的两个联络处（这两个办事处都接待了相关检查员的到访）。本报告提供了有益的情况总结和背景介绍并提出了做出了得到全面支持的建议。

4. 总干事完全赞同行政首长协调理事会做出的总体结论，即联络处继续担当关键的联络点作用，促进成员国、联合国、其基金和计划、专门机构以及其他国际组织和非政府组织以及政府间和机构间部门的交流和合作。



大会

Distr.: General  
21 July 2008  
Chinese  
Original: English

---

## 第六十三届会议

临时议程\* 项目 115、126、127 和 130

### 加强联合国系统

#### 人力资源管理

#### 联合检查组

#### 联合国与各专门机构和国际原子能 机构的行政和预算协调

## 联合检查组关于联合国系统的联络处的报告

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国系统的联络处”的报告 (JIU/REP/2007/10)。

---

\* A/63/150。

# 联合国系统的联络处

热拉尔·比罗

编 写

联合检查组

2007 年，日内瓦

## 内 容 提 要

### 目 的:

深入了解并更好地认识联络处在联合国系统中的多方面作用，并为最大限度地发挥联络处的作用提出一些标准和措施。

### 主要调查结果和结论

向 26 个实体发出了问卷调查，这些实体在他们的总部之外设立了办事处，在联合国系统其他组织的总部所在地作为他们的代表。另外还从设在日内瓦和纽约的 27 个办事处中选择了 18 个具有代表性的办事处，与其中的大约 150 名各级工作人员进行了交谈，谈话是保密的，并经过本人审阅。

代表职能是这些办事处的一个共同的基本职能，类似于会员国的外交使团行使的职能，都是其上级组织的耳目和口舌，并通过大量的、各式各样的伙伴关系推动本组织的利益。

这一共同基本职能经过演化，形成了大小、形形色色的联络处，拥有不同的人员编制和经费、手段、风格和伙伴，以及在国际舞台上的政治影响力。

代表职能的体现也各不相同且不一定为人们所熟悉，如新闻、宣传、筹资、项目和方案执行，以及能力建设等。此外，还需为上级组织各种目的的来访者提供服务。

几乎所有联络处近年来都参加了机构间重新思考和改革联合国系统的进程，并为之投入了大量精力，有时甚至牺牲了行使其他职能。

从影响的角度讲，建议 1 至 7 的执行，将提高联络处的整体管理、职能和业务的效率和效果，建议 8 的执行，还将加强联络处的责任制。

### 建议 2：对立法机构的建议

联合国系统各有关组织的立法机构应当承认联络处代表职能的重要作用，在本组织的经常预算或行政预算中，为联络处提供与履行其基本任务相适应的核心经费(见第 11 至 16 段、第 75 至 76 段，和第 92 段至 95 段)。

### 对执行首长的建议

建议 1 和建议 3 至 8, 是对执行首长的建议, 以便他们能够:

- 采用成果管理制, 在参与的基础上审查和评估本组织联络处的战略重要性和应当对其伙伴产生的影响, 确定联络处的优先事项(建议 1, 第 50 至 55 段和第 93 至 94 段);
- 在办事处规模适当、员额结构平衡的条件下, 优化使用现有工作人员以及总部向有关联络处外派的任何专门人员的技能和专长, 后者不在核心预算员额的编制之内, 既不侵犯办事处主办的权威, 又不影响办事处的整体功能(建议 3, 第 56 至 65 段, 和建议 4, 第 60 至 62 段);
- 通过竞争和完全透明的程序, 确保正常和及时的继任安排, 在联络处主任的情况下, 注重管理能力(建议 5, 第 66 至 68 段和第 94 段);
- 确保联络处的工作人员能够充分利用学习的机会, 包括本组织提供的培训, 以及联络处所在地联合国和其他机构的培训部门本着合作和互惠的精神, 向他们提供的培训(建议 6, 第 69 至 70 段);
- 使用现代通信技术, 如电话会议, 加强联络处与本组织总部所有其他相关单位之间分享信息, 加强联络处的谈判和宣传职能, 以及在每个联络处促进内部和谐(建议 7, 第 77 至 83 段);
- 在适当风险评估的基础上, 确保对联络处的适当审计(建议 8, 第 89 至 91 段)。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		iii
缩略语.....		vii
一、导 言.....	1 - 10	1
A. 联络处的定义.....	1	1
B. 本项工作的理由和目的.....	2 - 4	1
C. 采用的方法.....	5 - 8	2
D. 范 围.....	9	3
E. 感 谢.....	10	4
二、联络处的作用.....	11 - 16	4
A. 缺少知名度.....	13	5
B. 多方面的伙伴关系.....	14 - 16	5
三、特征的演变.....	17 - 35	7
A. 多样性.....	17 - 21	7
B. 历史演变.....	22	8
C. 纽约和日内瓦.....	23 - 26	8
D. 区域层面.....	27 - 28	10
E. 机构间工作的动态关系.....	29 - 34	11
F. 提出新举措.....	35	12
四、其他职能.....	36 - 49	13
A. 新闻和宣传.....	36 - 41	13
B. 筹 资.....	42 - 43	14
C. 业务活动.....	44 - 46	14
D. 支助服务.....	47 - 49	16
五、资源和管理.....	50 - 91	16
A. 成果管理制：计划、报告和评价.....	50 - 55	16
B. 平衡员工结构.....	56 - 65	18
C. 缺乏领导.....	66 - 68	22
D. 其他缺陷.....	69 - 74	22
E. 财务管理.....	75 - 76	25
F. 信息管理.....	77 - 83	27
G. 共用办公场地和服务.....	84 - 88	28

H. 监 督 .....	89 - 91	29
--------------	---------	----

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
六、结 论 .....	92 - 95	29

表

一、联合国系统联络处分布图 .....	4
二、检查的联络处人员配置情况 .....	21
三、联络处的预算 .....	26

附 件 一

建议采取的行动概述 .....	31
-----------------	----



## 缩 略 语

ACABQ 行预咨委会	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions 行政和预算问题咨询委员会
ACC 行政协调会	Administrative Committee on Coordination 行政协调委员会(现：行政首长协调会)
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery (UNDP) 预防危机和复原局(开发署)
CEB 行政首长协调会	United Nations System Chief Executives Board for Coordination 联合国系统行政首长协调理事会
CEH	Children's Environmental Health 儿童环境卫生
CERF	Central Emergency Response Fund 中央应急基金
DESA 经社事务部	Department for Economic and Social Affairs (UN) 经济和社会事务部
ECOSOC 经社理事会	Economic and Social Council 经济及社会理事会
FAO 粮农组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations 联合国粮食及农业组织
GATT 关贸总协定	General Agreement on Trade and Tariffs 关税及贸易总协定
GEF 环境基金	Global Environment Fund 全球环境基金
HCHR	High Commissioner for Human Rights 联合国人权事务高级专员
HIV/AIDS 艾滋病	Human Immunodeficiency Virus/Acquired immune deficiency syndrome 人体免疫缺损病毒/后天性免疫缺陷综合症
IAEA 原子能机构	International Atomic Energy Agency 国际原子能机构

IASC 机构间常委会	Inter-Agency Standing Committee 机构间常设委员会
ICAO 民航组织	International Civil Aviation Organization 国际民用航空组织
ICT 信通技术	information and communication technology 信息和通信技术
IDPs	Internally displaced persons 国内流离失所者
IFAD 农发基金	International Fund for Agricultural Development 国际农业发展基金
ILO 劳工组织	International Labour Organization 国际劳工组织
IMF 货币基金	International Monetary Fund 国际货币基金组织
IMO 海事组织	International Maritime Organization 国际海事组织
IT	Information technology 信息技术
ITC 国贸中心	International Trade Centre 国际贸易中心
ITSD 信技司	Information Technology Service Division 信息技术事务司
ITU 电联	International Telecommunication Union 国际电信联盟
JIU 联检组	Joint Inspection Unit 联合检查组
LO	liaison office 联络处
MOU 备忘录	Memorandum of understanding 谅解备忘录

NGO 非政府组织	non-governmental organization 非政府组织
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 联合国人道主义事务协调厅
OHCHR 人权高专办	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 联合国人权事务高级专员办事处
OHRM 人事厅	Office of Human Resources Management 人力资源管理厅
RB	Regular budget 经常预算
RBM	results-based management 成果管理(制)
RCNYO	Regional commissions New York Office (United Nations) 区域委员会纽约办事处(联合国)
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDs 联合国艾滋病规划署
UNCTAD 贸发会议	United Nations Conference on Trade and Development 联合国贸易和发展会议
UNDC 开发公司	United Nations Development Corporation 联合国开发公司
UNDG 发展集团	United Nations Development Group 联合国发展集团
UNDP 开发署	United Nations Development Programme 联合国开发计划署
UNDRO 救灾专员办事处	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator 联合国救灾协调专员办事处
UNEP 环境署	United Nations Environment Programme 联合国环境规划署
UNECE 欧洲经委会	United Nations Economic Commission for Europe 联合国欧洲经济委员会

UNESCO 教科文组织	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 联合国教育、科学和文化组织
UNFPA 人口基金	United Nations Population Fund 联合国人口基金
UNGA 大会	United Nations General Assembly 联合国大会
UN-HABITAT 人居中心	United Nations Human Settlements Programme 联合国人类住区规划署
UNHCR 难民署	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF 儿童基金会	United Nations Children's Fund 联合国儿童基金会
UNIDO 工发组织	United Nations Industrial Development Organization 联合国工业发展组织
UNITAR 训研所	United Nations Institute for Training and Research 联合国训练研究所
UNODC 禁毒办	United Nations Office on Drugs and Crime 联合国毒品和犯罪问题办事处
UNOG 日内瓦联办	United Nations Office at Geneva 联合国日内瓦办事处
UNOPS 项目厅	United Nations Office for Project Services 联合国项目事务厅
UNOV 维也纳联办	United Nations Office at Vienna 联合国维也纳办事处
UNRWA 近东救济工程处	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处
UNU 联合国大学	United Nations University 联合国大学
UNV 志愿人员	United Nations Volunteers 联合国志愿人员

UNWTO 世旅组织	United Nations World Tourism Organization 世界旅游组织
UPU 邮联	Universal Postal Union 万国邮政联盟
WFP 粮食署	World Food Programme 世界粮食计划署
WHO 卫生组织	World Health Organization 世界卫生组织
WIPO 产权组织	World Intellectual Property Organization 世界知识产权组织
WMO 气象组织	World Meteorological Organization 世界气象组织
WSSD	World Summit on Sustainable Development 可持续发展问题世界首脑会议
WTO 世贸组织	World Trade Organization 世界贸易组织
XB	Extrabudgetary funds 预算外经费



## 一、导 言

### A. 联络处的定义

1. 在军事术语中，“联络官”的首要任务，大概最少可以追溯到公元前 490 年传说中的马拉松长跑的故事，是用人从指挥部向前线并从前线向指挥部传递信息。对国际组织而言，在一个机构与另一个机构之间建立联络处，也负有类似的使命：根据双方达成的协议，提供经常和永久的便捷通讯的渠道。设在欧洲的专门机构最早在 1940 和 1950 年代在纽约设立了联络处，之后的几十年里，联合国各基金和方案又在日内瓦设立了办事处。此外，联合国秘书处的一些半自主的机构，如联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和各区域委员会也在纽约开设了办事处。除了简单地报告情况外，他们也象军事联络官一样，还要回答总部的问题，并对有关情况作出评论。实际上工作还不止这些。还出现的另外一类联络处，主要是一些业务机构，需要更加靠近迫切需要的自愿资金的主要来源，尤其是在布鲁塞尔、哥本哈根、东京和华盛顿，但这些联络处不是联合检查组本次检查的对象。此外，一些区域办事处，如联合国儿童基金会和联合国项目事务厅设在日内瓦的办事处，也履行部分通常属于联络处的职能，但并不作为它们的主要职能，因此这些办事处也不属本报告范围。

#### 联络处：定 义

对本报告而言，联络处系指联合国系统的一个实体(组织、基金或方案(署))在另一个实体的总部所在地设立的办事处，在共同关心的问题 and 活动上，作为前者的代表及进行协调。

### B. 开展本项工作的动机和目的

2. 1990 年代，各种联络处正处于兴建和扩展时期，有人对一些联络处的存在理由提出了质疑。在因特网服务日新月异、廉价旅行和通信手段，如电话、电邮、电话会议和视频会议等日益拓宽的时代，是否还应保留传统的联络方式，耗费各组织的大量经费？特别是行政和预算问题咨询委员会的成员，曾多次在关于

联合国方案预算概算的报告中提出这方面的问题，<sup>1</sup> 并请秘书长审查联合国经常预算拨款的联络处，职能和人员的配备情况。在此之前已经对联络处表示过各种关注，如对增加职位和改叙的建议，已知的严重管理失误事件，但却从来没有就这个问题进行系统范围的调研。<sup>2</sup>

3. 因此，本报告的主要目的，是深入了解并更好地认识联合国系统各组织联络处的多方面作用(见第一至第四章)，争取提出一些标准和措施，在履行联络处的职能方面最大限度地提高成本效益(第五章)。

4. 本着这些目的，检查员：

- 审查了办事处的任务、发展过程、现行职能、代表的层次和类型，以及联系范围、预算和工作人员的配备情况；
- 评估继续保留联络处的相关性，以及在新的通信技术条件下联络处的相对优势；
- 找出联络处的最佳做法，在全系统范围内推广。

### C. 采用的方法

5. 由于资金和人力资源有限，检查员不可能在严格意义上对所有办事处进行全面彻底的检查，因而决定：

- 以职能问题为重点；
- 在检查的办事处，与各级工作人员进行面谈(包括实习生和顾问)

---

<sup>1</sup> 见文件 A/52/7, 第 115-116 段；A/54/7, 第 106-107 段；A/58/7, 第 106 段；第 A/59/552 和 A/60/7, 第四部分第 43 段。

<sup>2</sup> 秘书长对大会 2003 年 12 月 23 日第 A/RES/58/270 号决议第 47 段中的要求提出了报告 A/59/395, 题为：“审查总部设在其他地方并由经常预算供资的组织在纽约的所有联络处或代表处的结构和职能”。这些联络处或代表处包括联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区中心(人居中心)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国维也纳办事处、联合国毒品和犯罪问题办事处和各区域委员会。报告没有提出建议。根据行预咨委会的建议，大会注意到该报告。行预咨委会在 2006-2007 两年期方案预算概算的报告中重申了它的要求。



- 将保密的书面谈话记录摘要经本人核实；
- 在本报告中仅保留符合上文定义的联络处；
- 在这些联络处中选出一个有代表性的实例。

6. 根据联检组的内部标准和指南，以及联检组的内部工作程序，编写本报告采用的方法包括：(a) 主管科室对问题进行初步研究和制定计划；(b) 向 26 个参加联检组调查的组织发出问卷调查；(c) 在 18 个办事处进行了大约 160 次保密的面谈(其中 150 次经本人审阅)；<sup>3</sup> 和(d) 对收集的信息和文件进行深入分析。报告草稿征求了参加组织的意见，并在报告的定稿中考虑了这些意见。

7. 根据联检组条例第 11.2 条，报告在定稿前征求了各位检查员的意见，依靠联检组的集体智慧，验证报告的结论和建议。

8. 为方便报告的处理及其建议的落实和跟踪，附件一的表中列出了建议预期的影响，并注明报告是否已提交有关组织采取行动或供其参考。该表列出了对每个组织的建议，并具体说明检查员认为是否需要该组织的立法机关或理事机构通过决定，或可由行政首长直接采取行动。

#### D. 范 围

9. 联合国组织在世界各地作为联络处记录在案的 50 多个办事处中，只有 27 个符合第 1 页方框中的操作性定义。这些办事处设在两个主要工作地点：纽约 18 个，日内瓦 9 个(见下表 1)。联络处的上级组织，除了代表联合国实体的 3 个办事处(人道主义事务协调厅、和区域委员会、贸发会议)外，还包括 8 个基金或方案(署)派出的 11 个联络处，和 8 个专门机构和国际原子能机构派出的 13 个联络处。这些联络处的两年期预算，从 50 万到 470 万美元不等。支出的主要部分是人事费；非工作人员资源(主要是房租费用)常常由当地开销，不超过 100 万美元，只有 2 个例外(见下文表 3)。经常预算和/或预算外资金合计的两年期经费，大约为 4640 万美元，约为日内瓦三分之一，纽约三分之二，两地合计的人员配置表为 170 个员额：1 个助理总干事职位、19 个主任级职位、79 个专业职位和 71 个一般事务人

---

<sup>3</sup> 这些面谈是下文所提出的大部分调查结果、意见和建议的坚实基础，但在文中除少数举例或引文外，很少附加实证。

员职位。在纽约和日内瓦检查的 18 个办事处，经费总额 3930 万美元，即总数的 84.7%，雇用工作人员共 145 人(占总数的 85%)：1 个助理总干事、15 个主任、67 个专业人员和 61 个一般事务人员(见下表 2)。检查的办事处人员配备情况，从 2 人到 26 人不等，经费来源和合同形式各异。

表 1. 联合国系统联络处分布图

设在纽约的联络处		设在日内瓦的联络处	
1.	粮农组织 *	1.	粮农组织 *
2.	原子能机构	2.	原子能机构
3.	劳工组织 *	3.	开发署 *
4.	人道主义事务厅 *	4.	教科文组织 *
5.	贸发会议 *	5.	人口基金 *
6.	环境署 *	6.	人居中心
7.	教科文组织 *	7.	工发组织 *
8.	人居中心	8.	近东救济工程处 *
9.	难民署 *	9.	粮食署 *
10.	工发组织 *	* 检查的联络处(27 个中的 18 个)	
11.	联合国区域委员会 *		
12.	近东救济工程处		
13.	毒品和犯罪问题办事处/维也纳办事处		
14.	世贸组织		
15.	粮食署 *		
16.	卫生组织 *		
17.	产权组织		
18.	气象组织		

## E. 致 谢

10. 检查员谨在此感谢报告编写过程中所有给予协助的人，尤其是感谢那些接受访谈的人，主动介绍他们所了解的情况，分享自己的专门知识。

## 二、联络处的作用

11. 可以把联络处比作一个调制解调器，能够双向并且以其他网络能够理解的语言在两个实体之间交换、传递和翻译信息。每一端都使用自己的语言，即自

己的文化和活动范围，交替发送和接收信息。实际上，它们是在通过“调制解调器”进行交流。

12. 联络处是其上级组织的耳目、大脑和喉舌：它代表上级组织。具体而言，作为探测情报的耳目，它收集、分析、评估其上级组织可能感兴趣的有关信息并提出报告。实际上，它代表上级组织与多方面的伙伴打交道，对每个联络处的职权范围或任务所作的分析证实了这一点<sup>4</sup>（因此，每个伙伴只能看到其活动的很少一部分）。作为本组织的喉舌，联络官在公开和私下场合解释本组织的任务和活动，以及它正在开展和计划开展的活动，表明它们如何满足或可能满足其直接伙伴的需要，以及在这些伙伴之外具体国家或组织的需要，总是尽量使自己处于他人的角色，理解他们的观点。最后，联络处的影响表现在它对进行中的政府间和机构间辩论及决定的影响上，也表现在具体的合作行动上（见下文第 16 段）。

#### A. 缺少知名度

13. 据参加面谈的人说，很多联合国组织给人的感觉是，在本组织总部所在地之外人们对之了解甚少。而联络处则可吸引一些当地媒体和代表的注意，同时各方的视线又都转向本组织的活动。联络处知名度的一个重要因素，是其主任的人格魅力。联合国各基金和方案(署)的代表一方面在大会和经济及社会理事会的实质性工作中发挥重要作用，另一方面又不象专门机构的代表那样，常常没有为他们留出一席之地(没有姓名标示牌)。在根据议事规则，他们作为观察员与会的情况下，他们被安排在会议室的最后排，并且只能做很短时间的发言，在数十位代表发言之后，会场只剩下零星听众的情况下。

---

<sup>4</sup> 联合国粮食及农业组织行政工作手册第 116.1 和 116.3 节作了明确的表述，联络处“在联合国系统的政府间和机构间组织会议上，在有关的讨论和决定方面，负有促进和反映本组织政策和立场的实质性责任……”。教科文组织对其纽约联络处的任务规定，还提到了捐助人和公民社会。

## B. 多方面的伙伴关系

14. 联络处的职权范围列出了他们在各方面的伙伴，包括各成员国和姐妹组织的代表，这些组织秘书处的的工作人员，各种媒体的工作人员，非政府组织的代表，最后是通过媒体向普通大众传播信息。在履行他们的代表职能方面，他们努力争取这些伙伴的支持(宣传作用)，包括财政支持，资助对每个具体伙伴特别相关的方案和/或项目。联络处对其上级组织的官员提供的行政支助服务，也是其代表职能的一个主要内容。而方案执行似乎并不是联络处活动的一项经常或重要内容，因为这项工作仍属总部和外地办事处的领域。下文第四章将对这些作用展开论述。

15. 因此，如同任何一位处在多边交汇中心的角色一样，联络处具有明显的舞台特征，必须扮演各种角色，适应它所代表的组织的相对位置和力量，适应特定的观众。在每一种情况下，根据其职权范围的表述，它都有不同的目标，因此不同的关系。因此使用不同的方式和通信手段。在有些情况下，它起一种催化作用，如区域委员会纽约办事处(RCNYO)。在检察员的要求下，他得到了一些组织机构图，显示联络处的每一位工作人员的责任分工和对应的伙伴关系。其中有一些经过慎密思考，既显示了在地域上的，又显示了在职能上的“专业分工”(例如难民署纽约办事处)。还提供了这些联络处参加的集团或机构名单(联合国环境规划署(环境署)参加的机构间机构和集团)，或联络处必须发挥积极作用的联合国大会的议程项目清单(联合国教育、科学、文化组织(教科文组织)纽约)。这两类图表都令人印象深刻，范围之广超出预料。检察员还注意到很多联络处近年来的一种趋势，加强与公民社会的联系，特别是在可持续发展方面与大学和非政府组织的联系(联合国粮食及农业组织(粮农组织)、教科文组织)，以及新的、计划之外的进程，如环境问题宗教间伙伴关系。

16. 总之，联络处是猎取机会者，必须快速地将想法、文字、活动和联系与适当级别的适当的人联系起来，及时地将这些联系编织进实际情况之中。一个组织与另一个组织或一个成员国之间关系的最高阶段，即是合作的概念，这一点在很多职权范围中也可看到。在某一点上，对话应导致与伙伴的下一步行动：联络处在这方面的一个主要作用，是系统地发现潜在的合作领域和合作方式，使各方面的想法趋于一致，以便能够最后达成协议。

### 三、特征的演变

#### A. 多样性

17. 所有联络处都有一个共同的基本职能——代表职能，除此之外，还有一些因素直接影响他们的活动，如历史、文化、技术、政治和财政因素等。结果造成了联络处在规模和影响力上的巨大差别。下面的四个例子说明了这种多样性和多功能性：

##### 联合国工业发展组织纽约办事处

18. 联合国工业发展组织驻纽约联络处是在 1966 年与工发组织一道成立的，联络处有 10 名工作人员，发挥着重要作用。1970 年代，联络处同时也是北美投资促进中心，有 15 至 20 名工作人员，在各方面的专家与各国之间营造一种竞争气候，促进在世界各地的项目。之后，在其上级组织失去主要捐助人的支持之后，工作人员大幅度减少。从 2004 到 2005 年，该联络处在 14 个月里只剩 1 名 P-5 级的代理主管和 1 名一般事务工作人员。2005 年新任命了一位主任，在检查工作开始前 1 个月履新，当时该联络处的人力资源包括 1 名 P-5 代理主管、1 名 G-5 和 1 名顾问。

##### 世界粮食计划署纽约办事处

19. 世界粮食计划署(粮食署)驻纽约办事处是从 1990 年代初的一个小型办事处发展起来的，配有 1 名国际招聘工作人员和 2 名助手，专门负责与美国和加拿大政府联络，到 90 年代末已经发展成一个功能齐全的办事处，负责机构间和政府间的联络，以及新闻和宣传工作。2003 至 2005 年，联络处又增加了新的工作——向私营部门集资，工作人员总数增加到 17 人(包括顾问和实习生)。2006 年对重点做了调整，负责私营部门的工作逐渐结束，分给了总部和设在华盛顿特区的“粮食署之友”，但保留了所有其他核心职能。

### 联合国开发计划署日内瓦办事处

20. 同联合国开发计划署本身的情况一样，计划署驻日内瓦办事处在过去的20年里也经历了剧烈的变化，从开发署驻欧洲的大使馆，演变成了专业的商务场所。在代表职能之外，筹资和伙伴关系已成为新的优先事项。随着在一些中欧和东欧国家开设办事处，日内瓦已不再象过去那样是执行方案的中枢。出现了一些新的方案领域，如贸易、人权、艾滋病和非集中管理的合作。传统的技术合作促进发展活动采取了新的方式，从日内瓦管理在非洲和拉丁美洲的能力建设项目。由开发署总部向日内瓦外派工作人员，联络处成了由若干有自主权的单位组成的伞状结构，各单位的经费来源不同，工作人员在多方面开展活动。

### 区域委员会纽约办事处

21. 区域委员会纽约办事处有某种特殊性，它为各区域委员会提供实质性服务，作为传播信息和协调立场的中枢，确保各种方案优先事项的进一步协调：办事处加强互补作用和形成增效作用，扮演催化的角色，并将各区域委员会集中在一起。办事处还提出各种综合报告，并代表区域委员会发表。

## **B. 历史发展**

22. 上面的例子反映了联络处职能的演变过程。他们也反映了影响到联络处上级组织的变化。在第二次世界大战之后的30年里，发展的趋势是各组织确认其自主性。由于逐渐认识到他们在经济和社会发展领域作用的重要性——这一作用常常是相互依存的——因而也加深了对他们共同目标的理解，特别是在1990年代一些联合国的重大会议上，以及在它们之间一些相互交叉的问题上。结果，联络处摆脱了纯粹作为各机构或他们的执行首长外交代表的作用，而更多地参与机构间的工作(见下文E节)，特别是在《千年发展目标》方面。一些联络处全面加入这一发展趋势，使它们(从而也使他们的上级组织)具有了新的战略重要意义，对他们有利的是，很多成员国也意识到，他们本身也必须进一步协调在联合国系统内的各方面代表作用。

### C. 纽约和日内瓦

23. 在纽约和日内瓦设立联络处的理由，联络处的工作人员强调，是这两个城市的相对优势。

24. 纽约无疑是联合国的政治首府，是联合国大会、安全理事会、秘书长的所在地，一些秘书处重要部门的首长也在这里，如政治事务部、维持和平行动部，以及人道主义事务协调厅。此外，4个主要的基金和署有3个设在纽约：开发署、联合国人口基金和儿童基金会，更加重了议事日程上发展和人道主义问题的分量。<sup>5</sup> 由于与外地和自愿资金来源都有联系，纽约已成为主要捐助人和施加影响的重要场所。由于这些原因，纽约始终是机构间政治工作的中心，也是各种协调机制的主要交汇点。

25. 瑞士悠久的历史中立地位，造就了日内瓦的多边主义传统，主要表现在以下方面：

- 人道主义援助，先是红十字会，之后是难民署和联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)，现在又增加了联合国人道主义事务协调厅；
- 和平与裁军活动，从国际联盟、裁军谈判会议，到众多其他随时举行的和平或对话活动；
- 全球的人力资源和卫生问题，从国际劳工组织、国联的卫生科，以及之后的世界卫生组织，到联合国艾滋病毒/艾滋病方案；
- 人权高专办开展的人权活动，发展迅速；
- 贸易，包括关税及贸易总协定(关贸总协定)、贸发会议、国际贸易中心和世界贸易组织；
- 欧洲经济合作，联合国欧洲经济委员会所在地；
- 环境活动，环境署在日内瓦有好几个单位，另外还有几个多边环境协定的秘书处。

26. 日内瓦设有第二大的联合国总部机构，以及25个国际组织，大约200个常驻代表团和约500个非政府组织。2006年仅联合国日内瓦办事处便组织了8,657

---

<sup>5</sup> 其中的第4个是世界粮食计划署(粮食署)，总部设在罗马，与粮农组织和国际农业发展基金设在一起。

场半日会议。近来，这些方面的发展进一步加强了设在日内瓦的联络处的作用，需要工作人员具有各种领域广泛的专门背景，如人道主义事务、人权、卫生和贸易(特别是粮农组织、开发署和粮食署的联络处)。

#### D. 区域层面

27. 在纽约，一些组织，如粮农组织和教科文组织，明确给予其纽约联络处区域地位，注明负责“大纽约”或北美洲。例如，贸发会议将其对联合国秘书处、基金和方案(署)、常驻联合国代表团和联络北美洲公民社会的代表职能，给予全球代表职能的同样地位；卫生组织在 1999 年作出“大纽约”的选择，从卫生组织的非洲办事处借调 1 名高级工作人员，专门负责“在联合国和大纽约公民社会促进对非洲卫生问题和优先事项的了解”；<sup>6</sup> 教科文组织关闭了设在华盛顿的代表机构，并将其大部分活动转移到纽约。其他一些机构作了不同的选择，在纽约和华盛顿保留了两个办事处(粮农组织、粮食署、卫生组织和世界知识产权组织)；而在欧洲，在日内瓦和布鲁塞尔保留两个办事处(粮农组织、联合国人权住区中心(人居中心)，工发组织和粮食署)，甚至还在哥本哈根开设了第三个办事处(开发署、人口基金和粮食署)，主要目的是筹资。环境署将其北美的区域办事处一分为二：在 1999 年至 2000 年期间，将联络职能放在纽约，而将区域办事处迁到华盛顿。行预资委会对环境署在北美维持两个办事处，在欧洲维持两个人居中心办事处强烈反映，建议重新安排地点和进行精减。<sup>7</sup> 对此，环境署强调，两个办事处所履行的职能之间存在差异，他们的伙伴也不相同，认为将两个办事处合并并不能提高成本效益和节省费用，特别是已在华盛顿建立起来的关系和伙伴，如果只能通过频繁的旅行来保持的话。

28. 对于联合国系统各组织，从战略角度讲，在北美的纽约与华盛顿之间，和在欧洲的日内瓦与布鲁塞尔之间，以及在全球职能与区域职能之间，存在职能上的重复或竞争吗？或有从属和补充的问题吗？这取决于交给它们的职能：在全球代表性作为主要关注的情况下，纽约和日内瓦被认为具有关键的重要地位；而

---

<sup>6</sup> 引自 2004 一份关于卫生组织纽约办事处的非文件“The road ahead”。

<sup>7</sup> 见 A/60/7 第四部分第 43 和 50 段。



当主要关注是筹集资金时(以及在需要与美利坚合众国和国际金融机构接触,或与欧洲委员会的业务部门接触时),则华盛顿和布鲁塞尔便应拔取头筹。

#### E. 机构间工作的动态关系

29. 联络处的工作特点不断变化,其中最为显著的一点是机构间的协调作用,如今已占据了政府间代表职能的前沿地位,有时甚至优先于代表职能。这是在任何现有的联合国机构间协调机制框架下一项日常行使的职能,如联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协委会);联合国发展集团;1977年在联合国秘书处内设立的四个执行委员会,秘书长政策委员会和其他联合国改革机构、机构间常设委员会/人道主义事务执行委员会,或它们相应的附属机构。

30. 参加名目繁多的机构间机制,尽管可能合情合理,但对大多数机构而言,在时间和资源上仍然是很高的要求,但考虑到会议的数量不断增加,讨论的问题日益复杂,首先是对通过设在纽约和日内瓦的联络处作为其代表的机构提出了更高的要求。联络处往往没有足够的时间征求其总部的意见,获得决策过程的结果,便需作出决定。为这些会议做准备和后续工作,确实占用了部分联络处工作人员的很多时间和精力。但愿 2005-2006 年是这种情况的顶峰——在纽约检查工作时,联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组的一次性综合工作计划和访问正接近完成。高级别小组在自己的网页上不乏幽默地对之作了总结:“开会、磋商、开会、磋商、起草、修改、开会、再修改、开会、再修改”<sup>8</sup>。

31. 检查员听到一些对联合国发展集团与行政首长协委会之间的责任分工、对执行委员会成员与发展集团支持小组成员之间的关系,以及对开发署的牵头作用等问题所表达的关注。检查员希望,这些问题将由大会在讨论中的联合国改革范围内加以解决。

32. 人权高专办是一个特例,除了在各种机构间组织中在其本身专业领域的代表作用外,人权高专办是唯一一个同时担任所有四个联合国执行委员会成员的机构,这是根据秘书长的一项决定,力求将人权纳入联合国的所有活动领域——这

---

<sup>8</sup> 秘书长的全系统一致性问题高级别小组的总结和建议,2006年11月([www.undg.org](http://www.undg.org))。

个角色并不是到处都受欢迎的。于是设在纽约的办事处常常被邀请在副秘书长一级代表高级专员参加所有四个执行委员会及其无数小组的会议，因为它们的会议很多是在纽约举行的。因此，纽约的联络处必须发展人权以外其他问题的专门知识，方能在任何决策进程中找到切入点。这方面的困难由于联络处的人手有限而更加复杂。这是唯一一个检查员未能与所有选定的人进行面谈的联络处，并不是因为任何缺乏诚意，而是因为所有工作人员都有另外的工作安排，查看公用的 Lotus Notes 时间表证实了这一点。在考虑检查员的要求之前，一些工作人员已经必须作出决定，同时需要他们出席的会议，哪一个他们可以不参加！出于同样原因，纳入主流也可能使环境署设在纽约的办事处今后捉襟见肘。

33. 机构间协调也可能在各组织之间在双边关系上发生，常常通过谅解备忘录作出规定(工发组织)，或建立在联合的双边或多边方案上，在有些情况下通过联络处执行。检查员在以下领域发现了其中的一部分：林业和木材(欧共体和粮农组织)、贸易(贸发会议、开发署、世界银行、世界贸易中心、国际货币基金组织和世贸组织)，或在一些较为具体的议题上，如儿童环境卫生与气候变化(儿童环境卫生)，调动了环境署、儿童基金会和世界卫生组织。

34. 设在纽约的各联络处主任举行非正式的例行月会已有十年，使他们能够就共同关心的问题直接交换意见。在日内瓦采取工作午餐形式的类似安排从 2004 年开始，2006 年晚些时候又得到了新的推动，采取了轮流负责的聪明办法。

#### F. 提出新举措

35. 联络处及其(外派)工作人员相对的自主权，以及他们处于政治讨论与实践活动之间的独特地位(同时又保持与其他伙伴和外地办事处的联系)，使一些办事处能够提出有影响力的新举措，并且或多或少取得了成功。例如，人口基金日内瓦办事处便是人道主义生育股的前身——应急响应办事处的发射平台：该项倡议十分成功，这个单位被迁到总部，而日内瓦只作为与捐助人联络和向纽约通报情况的单纯渠道。由于篇幅十分有限，不能一一列举其他一些有效的、有时在财政上还可获利的倡议，包括与公民社会伙伴一道，而办事处或办事处部分工作人员的作用举足轻重。

## 四、其他职能

### A. 新闻和宣传

36. 纽约和日内瓦为联络处的新闻官提供了不同的支持环境。两个城市都有一批世界各大新闻社的专业媒体工作人员，以及主要报纸、电视和电台的媒体专家，尽管后者越来越少。在纽约，主要关心的是联合国的政治方面，特别是安全理事会的事务，而在日内瓦，报业专业人员主要关心的，是联合国系统任何组织活动的各个方面，包括业务活动。

37. 多年来，一些联络处通过文献中心履行他们的新闻职能，文献中心常常由辅助工作人员管理，回答具体用户的要求，散发上级组织的新闻稿和出版物。因特网的爆炸式发展、搜索引擎、虚拟图书馆和分享知识的网站，使这一传统的经营方式发生了革命性的变化。

38. 对外联络和宣传已成为各组织争取知名度和资金的重要战略组成部分。根据本组织既定的优先安排，委派专业人员与媒体和公众建立联系，通过采访、新闻发布会和情况介绍、组织从地方到世界范围的特别活动，与公民社会、非政府组织和私营部门建立伙伴关系等，为本组织重新定位和发布有选择的信息。可能有两个小的联络处是例外，劳工组织(因为职位空缺)和粮农组织，这项职能仍放在总部。在没有专人负责通信或新闻的办事处，办事处主任、联络官或实务官员通过日常活动执行外联和宣传职能，以及向不同方面的听众发布非正式的介绍和正式讲话。

39. 少数联络处仍使用较传统的方法传播信息，其中包括粮农组织驻日内瓦的联络处、劳工组织和区域委员会纽约办事处。这些联络处仍保留着文献中心，存放打印文件，而这些文件如今可以方便地在因特网上查到，或存放在中央图书馆。对于检查员关于到底收到过多少查阅请求的提问，没有一个办事处能够作出回答。一些联络处正在寻求解决这一问题，如区域委员会纽约的办事处，该办事处的一些工作人员有一项新的责任，就是维持办事处的网站(处理常见的提问)，或配合总部图书馆网络的工作(收集和散发出版物和其他有关文件)。

40. 开发署和粮食署的联络处站在新通信思维的最前沿，配备了最好的工作人员。开发署驻日内瓦办事处副主任专门负责这项工作，工作范围包括所有欧洲

国家(北欧国家、联合王国和爱尔兰除外),并带领一个小组,包括一位通讯伙伴关系管理员。此外,还有一个高级项目工作人员,与前面的小组完全没有关系,由他领导开发署—全环基金(全球环境基金)的通信和出版股,负责传播有关项目活动影响的信息并保持与服务对象的联系。虽然日内瓦办事处发起并制作过一个非常成功的电视节目(称为“Azimuth”),介绍开发署及其姐妹组织在实地开展的活动,曾在全世界将近一百家电视频道播出,但现在电视节目的制作,已不再由开发署日内瓦办事处负责。

41. 通信不是粮农组织办事处的一项职能,只在一些特殊条件下,如圆桌会议和研讨会等,才与媒体有所接触。新闻稿均由总部拟订和发表。但粮农组织的联络处采用了新办法,利用 Power Point 介绍情况和自己的网站与代表们勾通。联络处在利用网站传播信息方面差别很大,网站的服务质量以及联络处的有关信息,也从最少(开发署、教科文组织)到相当活跃(粮农组织、环境署)。

## B. 筹 资

42. 大多数联络处只是通过宣传,起一种促进投资的作用。开发署是几个主要的例外之一,它在日内瓦的办事处将筹资作为对一些欧洲国家的第一战略优先事项,拥有这方面的授权,对结果负责,并有可以衡量的财政指标。通过组织一些有创意的活动,如每年组织的足球比赛——“战胜贫困”,邀请齐达内、罗纳尔多和他们的朋友参加,开发署筹集了 150 万美元,完全用于资助实地项目。还通过组织大型晚会、音乐会和体育比赛等活动,筹集资金(70 万美元)。在本次检查活动时,筹集到的大部分资金在入账几个月后,尚未决定如何使用。

43. 粮食署采取了完全不同的方式,上文第 19 段中讲到,粮食署先在 2002-2005 年期间为纽约的联络处确定了向私营部门筹资的职能,之后又决定将该职能外包,负责官员表示,该组织缺少必要的内部专门人才,有效履行这一职能。

## C. 业务活动

44. 一些联络处一向积极开展业务活动,包括邀请非政府组织参加。目前这次检查的下述四个联络处正在开展以下能力建设活动:

- (a) 开发署驻日内瓦办事处正在以下领域开展能力建设活动：
- 贸易：一位专业职别的工作人员全职负责管理“Integrity Framework”的信托基金，该基金是在2005年香港部长级会议上设立的，帮助最不发达国家将贸易纳入国家计划的主流，通过技术援助项目，解决贫困问题(15个国家，每个项目的最高额100万美元)；
  - 人权：一位专业职别的工作人员正在从事一项方案工作，将人权层面纳入各国的考虑之中，并正在开展实验研究；
  - 伙伴关系：在联络处设立了一个新伙伴关系中心，由一位D-1领导，配备另外两名专业职别的工作人员，制定与区域和地方政府开展合作的战略，采取分地区促进发展的方针，鼓励地方当局与非政府组织联手。
- (b) 粮农组织驻日内瓦办事处正在开展能力建设，在日内瓦组织有关贸易问题的圆桌会议和研讨会，并与欧洲经委会一道，在前中央计划经济国家联合开展了一项林业计划。两名专业职别的工作人员和一位顾问负责。
- (c) 粮农组织驻纽约办事处曾在罗马的粮农组织与纽约的联合国人道主义事务协调厅之间牵线搭桥，在一些信托基金下制定了一些项目并获得批准；
- (d) 人口基金驻日内瓦办事处也发挥了类似的三方之间的搭桥作用：在人道主义紧急情况下发出国家呼吁，从事研究和开发，向实地提供生育卫生和性虐待问题的技术咨询，及为无国界医生组织和红十字会与红新月会国际联合会的培训员进行培训。

45. 此外，区域委员会纽约办事处现在是“发展账户”项目的信息交换所，加强互补性和形成增效作用。已开发出一个数据库并完成对比工作，确定各区域委员会提出的项目方案之间的类似之处。通过这项工作，项目得到精简，实现了效益的节约。

46. 从原则上讲，设在各区域和国家的办事处开展部分上述活动，可能比联络处更为有利。使援助更贴近受益人，是权力下放政策的主要目的之一。

#### D. 支助服务

47. 同任何总部外派的办事处一样，联络处也为到驻在国出差的管理人员和工作人员提供支助服务；他们安排会议、记者招待会、情况介绍会、推出出版物等；为他们草拟说明、简介和发言稿，安排办公设施、订旅馆，还可能为他们提供交通。这种工作加在一起，可能占用很多时间，有时会打乱办事处的工作，因为它们造成了额外的工作负担，特别是对一些小规模的办事处和在高峰期间，如大会、经济及社会理事会，特别活动和大型会议期间，需要接待一些高级官员。例如，区域委员会纽约办事处就要为每年定期举行的 2-3 次执行秘书会议和各委员会的方案规划负责人年度会议提供支持，每次可能包括 15-20 人，由 1 名专业职别工作人员和 3 名一般事务人员专门完成这些工作。为了在这段时间有效地安排提供的各种服务，又不使用临时人员或过多的加班，办事处主任对提供支助的工作人员安排灵活的工作时间。纽约和日内瓦的一些联络处利用有人来访的机会，为工作人员和更大范围的听众组织有关问题的情况介绍会，这种做法很好，值得鼓励。

48. 尽管双方都一再作出努力，但检查员还是未能从纽约的安全和安保部得到任何 2005 年和 2006 年各组织要求通行证的来访者人数的统计数字，这方面的统计资料将有助于评估各组织联络处代表职能的效率。

49. 考虑到联络处所履行的各方面的职能，远远超出了最初的联络的概念，一些组织选择了较为一般的称呼，如“开发署驻日内瓦办事处”，或“人权高专办纽约办事处”。检查员鼓励其他组织效仿这种做法。

### 五、资源和管理

#### A. 成果管理制：计划、报告和评价

50. 工作计划和个人工作计划不仅是一种计划工具，也是通过考绩制度加强成果责任制的先决条件。然而，检查的大多数联络处没有采用成果管理办法作为制定计划的工具，尽管他们的上级组织已正式采用这套制度。除粮食署驻纽约和日内瓦的办事处和人权高专办纽约办事处等少数例外之外，在检查时各联络处的

年度工作计划——如果有的话——以及执行中的个人工作计划，仅限于提出一些目标和活动。通常看不到预期的成果和衡量成果的指标。

51. 在所有的联络处，随时变更的日历是计划、组织会议(根据具体情况分派出席任务)，有时也是报告的主要工具。在这方面，粮食署纽约办事处甚至每天上午举行专业职别的工作人员会议，确定当前的优先事项。检查员认为，这些都是有用的制定计划的手段，但不足以也不能替代有效的成果规划。作为一种孤立的做法，可谓计划不当。

52. 检查员承认，一些外部因素的影响，很多会议的召开临时得到通知，可能影响有效计划。尽管如此，检查员认为，最大限度地消除这些不利影响的唯一办法，是通过在组织上对联络处的职能定出轻重缓急；这将有助于通过某种灵活性，厘定在联络处一级应当履行的众多职能和必须参加的各种会议。联络处必须能够及时作出全面反应，即使在各方面的义务相互冲突的情况下。这恰是最需要定出轻重缓急的时候。确定轻重缓急意味着积极主动，而不仅仅是对外部因素的被动反应。确定轻重缓急要求联络处从预期的影响上认真重新思考他们的每一项职能。联络处的管理人员必须根据上级组织执行机构所确定的既定战略目标，确定本办事处的优先事项。

53. 在进行这种认真的重新思考时，需要回答的问题是：我们想要做到什么？如何衡量预期的影响？应该或者能够为之安排哪些资源(包括时间)？哪类会议应当积极参加(人员参加、口头发言和书面记录)，哪些会议可与其他组织的同事分别参加？在向总部和外地的所有有关方面提出报告时，哪些方面是最重要的？报告的最佳频度和形式如何？如何更好地使用新技术达到上述目的？

54. 报告必须包含自我评价，而对结果的报告是表现这些办事处“附加值”的常规办法。此外，自我评价是将最后结果反馈到计划过程中的关键一步。例如，粮食署驻纽约办事处通过这类工作，发现必须加强在政府间水平上的代表职能，因为它已被机构间一级的其他优先事项所超过。

55. 在这方面，特别报告员注意到，一些联络处编写每周/每月的活动总结 and 年度报告。但他们通常没有对影响提出报告，而产生的影响不应与各种会议的直接结果混为一谈。只有劳工组织驻纽约的办事处在年末就办事处如何促进实现本组织的既定目标提出报告。

**建议 1**

联合国系统各有关组织的执行首长应全面评估该组织联络处的战略重要性，从预期的影响上确定联络处的优先事项，采用成果管理制作为规划、报告和评价的工具。

**建议 2**

联合国系统各有关组织的立法机构应在本组织执行首长对联络处所作的评估基础上，承认联络处的战略作用，从本组织的经常预算中提供与确定的优先事项相应的核心经费。

**B. 平衡员工结构**

56. 检查时(2006 年)联络处的实际工作人员情况，不包括空缺职位但包括顾问和实习生，在 3 人(近东救济工程处日内瓦、工发组织纽约、教科文组织日内瓦)到 26 人(开发署日内瓦)之间，差异很大。事实上，大部分办事处界于 8 人到 12 人之间(见下表 2)。检查员认为，没有神奇的标准公式，确定一个办事处的最佳工作人员人数。采用成果管理制的方法，一个办事处的人员配置，应按对该办事处确定的战略优先事项，根据取得的成果确定。

57. 检查员认为，所检查的大部分联络处从核准的人员配置表上的专业人员职位人数来看，是合适的。但在有些情况下(粮农组织驻纽约和日内瓦办事处、环境署、卫生组织和区域委员会纽约办事处)工作人员的配制结构不平衡，辅助工作人员的人数等同于或高于专业人员的人数。(似乎一些目前由辅助人员履行的职能可实现精简，如财务和管理、图书管理、录音听打、打字、为来访者开门、文件归档和分发等)。

58. 检查员尤其对行政和财务助理职能的效率感到关注。他认为，考虑到这些办事处的授权有限，经手的财务数量和采取的人事行动不足以证明粮食署纽约办事处必须聘用 2 名全职的工作人员，也不足以解释粮农组织和人口基金驻日内瓦办事处聘用 1 名全职的助理。有关组织说明，这些人还为来访者、会议和磋商提供支助服务。开发署驻日内瓦办事处在检查期间聘用着 5 名财务助理和 2 名人



力资源助理，安排在各下属单位，为项目执行提供支助，或在分担费用的基础上为其他办事处提供服务。

59. 检查员还发现，一些办事处的工作人员定级较高。例如，由于缺少晋升机会和流动性，也可能由于总部的某些司将专业人员外派到特定单位，开发署驻日内瓦办事处的大部分辅助人员(2 个 G-7, 5 个 G-6)，和半数的专业人员(1 个 D-2, 1 个 D-1, 5 个 P/L-5)属于高级职位。

60. 外派的工作人员完成的任務需要某种程度的专门知识，较一般的通才具备更多的知识。他们在经费和技术支持上与派出司发生关系，在业务上是独立的，直接向总部报告。根据检查员的观察，只要行政和技术的授权关系明确，彼此之间互不侵犯，这种安排便可完全正常地运转。

61. 如今向联络处派出一些专家所必须付出的代价是，他们不能完全为本单位所用：不应低估为外地办事处和项目提供高水平的技术咨询(包括通过宣传)，在国外完成的工作和所花时间的重要性。在只有很少工作人员的情况下推动完成这类工作，也减少了他们代表上级组织实际参加在日内瓦或纽约举行的各种会议的时间和具体的可能性。最终结果是要求联络处的工作人员必须掌握新的高度专业的技术能力，使他们不仅能够汇报，而且能够按照一些最新的联络处的职权范围要求，在技术问题上向总部“提出意见”。

62. 应审查这种安排的成本效益，确保不能在联络处一级建立附加结构，人为地定高职位。最后，应审查办事处的人员配置表和职务说明，确保新的战略优先事项得到反映。

63. 在这方面，检查员注意到，办事处的职权范围和联络处工作人员的职务说明常常过于笼统或陈旧。粮食署驻纽约办事处最近对所有职位进行了一次改叙，采用了通用的职务说明，可供其他联络处参考。

64. 检查时各办事处主任的定级也不相同：一个助理总干事级(卫生组织纽约办事处)、5 个 D-2 级(开发署日内瓦、人权高专办和难民署、粮农组织和教科文组织驻纽约办事处)、和 3 个 P-5 级(贸发会议和工发组织纽约办事处、近东救济工程处日内瓦办事处)，而大多数联络处主任为 D-1 级。

65. 一些组织认为，最主要的考虑是，联络处主任的定级应使他/她能够在重要会议、活动或与当地联合国官员或外交使团的接触中能够代表本组织的执行首

长。检查员认为，级别应与办事处所负的责任相当，包括领导的工作人员人数，而这一数字各办事处之间相差很大(见下表 2)。有可能很多秘书处官员和代表更看重级别而不是职能本身。

**建议 3**

联合国系统有关组织的执行首长应根据联络处所在的国际枢纽有效参与共同关心问题的需要，以及技能和能力的储备情况，确保联络处工作人员职务结构和级别的平衡。

**建议 4**

联合国系统有关组织的执行首长在必定的、核心预算下的基本工作人员之外，在向联络处增派工作人员之前，应先进行成本效益分析。

表 2. 检查的联络处人员配置情况(2006 年 6 月至 10 月)

组 织	现 有 职 位			顾 问	实 习 生	合 计	空 缺 员 额
	D	P	GS				
区域委员会纽约办事处	1D-1	1 P-5	1G-7, 1G-6, 1G-4			5	1 P-4
粮农组织日内瓦	1D-2	1 P-5, 2 P-4	1G-6, 3 G-5	1		9	
粮农组织纽约	1D-2	1 P-5, 2 P-4	2 G-6, 2 G-5, 1G-4			9	
劳工组织纽约	1D-1	3 P-2	1 G-7, 1 G-6, 1G-5, 1G-4, 1G-2		2	11	1 P-5, 1 P-3
人权高专办纽约		2 P-5, 3 P-4, 2 P-3	1 G-7, 1 G-6, 1 G-5, 3 G-4		2	15	1 D-2
贸发会议纽约		1 P-5, 1 P-4, 1 P-3	1 G-6, 1 G-5		2	7	
开发署纽约	1 D-2, 1 D-1	5 P-5, 2 P-4, 5 P-3, 1 P-2	4 G-7, 3 G-6, 1 G-5	3		26	
环境署纽约		1 P-5, 1 P-4, 2 P-3	1G-6, 1G-5, 2 G-4			8	1 D-1, 1G-6/7, 1G-3
教科文组织日内瓦	1 D-1	1 P-3	1 G-5			3	
教科文组织纽约	1 D-2	2 P-5, 2 P-4, 1 P-3, 1 P-2	1 G-5, 2 G-4	2	2	14	
人口基金日内瓦	1 D-1	2 P-5, 1 P-4	1 G-6, 1 G-4	2	3	11	
难民署纽约	2 D-1*	3 P-5, 2 P-4, 1 P-3, 1 P-2	2 G-7, 1 G-6, 2 G-5			14	1 D-2
工发组织日内瓦	1 D-1		2 G-3			3	1 P-5
工发组织纽约		2 P-5	1G-5	1		4	1D-1
近东救济工程处日内瓦		1P-5	1G-6		1	3	
粮食署日内瓦	1D-2	2 P-5, 1 P-4, 1 P-2	1 G-6, 1 G-4	1	1	9	
粮食署纽约	2 D-1	1 P-5, 3 P-4	1 G-6, 1 G-5, 1 G-4	2	1	13	
卫生组织纽约	1 AD-G	2 P-3, 1 P-2	1 G-7, 2 G-5, 1 G-4,		4	12	1D-1, 2 P-5, 1 G-5
合 计	1 AD-G	24 P-5	10 G-7	12	18	175	2 D-2
	5 D-2	20 P-4	16 G-6				3 D-1
	10 D-1	15 P-3	19 G-5				3 P-5
		8 P-2	13 G-4				1 P-4
			2 G-3				1 P-3
			1 G-2				1G-6-7
							1 G-5
							1 G-3
	16	68	61				
	145			12	18	175	13

来 源：检查

\* 这些职位中有一个由粮食署的一位工作人员占有，但该人借调到发展集团，全职在那里工作。

### C. 缺乏领导

66. 截止 2006 年 10 月，在视查的 11 个驻纽约办事处中，有 4 个办事处主任的职位空缺，第 5 个是在空缺了 10 个月之后刚刚填补上。如果不是完全出于偶然，这种情况暴露出 5 个有关组织(人权高专办、环境署、难民署、工发组织和卫生组织)显然对一个关键级别缺乏适当的接任计划。检查员亲眼所见，代理主管不堪重负，员工则由于情况不确定而情绪低落，缺乏动力。

67. 填补办事处主任的选择过程往往带有很大的任意性，有时甚至偏于政治化，缺少公开的竞争，检查员听到一些关于申请失败和坐失机会的报告。

68. 结果，一些办事处主任缺少必要的管理经验和领导才干，不能有效地利用办事处工作人员的技能，合理分配任务，和建设和谐的团队。检查员收到一些自发提出的投诉，讲到在工作场所受到骚扰，和工作表现和能力得不到承认等等。

#### 建议 5

联合国系统各有关组织的执行首长应确保及时和适当的联络处主任继任安排。办事处主任的遴选，应通过竞争和完全透明的过程，强调管理能力。

### D. 其他缺陷

69. 在组织一级人力资源管理不善的其他表现还有：

- 经费来自同一个总部预算不同预算款项的职位(教科文组织纽约办事处)，加上自愿经费来源，迫使办事处主任必须与不同的主管分别进行两年期谈判，加大了整体评估的难度；
- 项目职位(L)放在总部，与项目没有任何联系；
- 大多数职位的经费来自预算外资源(开发署日内瓦)；
- 连续的短期合同(劳工组织纽约办事处、卫生组织)，包括较高级别的位置，在一定程度上浪费了这些职位的潜力；
- 职位空缺时间过长(劳工组织、人权高专办、环境署驻纽约办事处、卫生组织)；

- 长期使用顾问完成通常由正式员工完成的任务。在此次检查期间，有 7 个办事处聘用了 10 名顾问(粮农组织日内瓦、粮食署纽约和日内瓦、环境署、劳工组织、教科文组织纽约和开发署日内瓦)，两人曾作为实习生完成类似的工作(粮食署纽约)；
- 实习生已成了确保长期出席大量政府间会议必不可少的因素。在此次检查时，有半数接受检查的联络处共聘用了 18 名实习生(劳工组织、人权高专办、贸发会议、教科文组织、粮食署和卫生组织驻纽约办事处和人口基金、近东救济工程处和粮食署驻日内瓦联络处)。但他们的身份不允许他们发言，也不能对向他们代表的组织提出的任何问题作公开答复。总之，对他们的聘用条件十分严格，以避免走后门。根据有关组织的情况，对他们的服务同时存在两套补偿办法：即分文不给和 10% 的当地每日生活津贴。结果，在联合国实习的好处，便仅限于那些又能力负担的人。
- 由联合国人力资源管理厅安排的工作人员，尽管并未提出请求(贸发会议)；
- 列在人员配置表上但永远借调到其他地方工作的工作人员，甚至（曾经）还有禁止工作人员踏入办事处的情况；
- 在联络处上班但又不属于联络处活动一部分的工作人员(环境署)，或列在人员配置表上但被安排到其他地方的人；这特别提出了在一些机构间协调机制秘书处安插工作人员的问题，如联合国发展集团；
- 工作人员不轮换；有人在同一办事处工作 20 年以上(粮农组织纽约)；
- 学习机会有限。管理人员不鼓励也不积极争取培训机会，当然有些例外(粮农组织纽约办事处、卫生组织、粮食署)。在纽约，除语言课程之外，专门机构的工作人员不能参加联合国的培训课程；
- 靠自己获得高等教育和资格的辅助工作人员，得不到晋升机会。很多一般事务级的工作人员对于所从事的工作来说资历过高；
- 无定期个人考绩评定。

70. 检查员承认，这些问题很多只能通过大多数组织正在进行的人力资源管理改革，在组织一级解决。因此，他不愿在目前提出任何具体建议，但培训问题是个例外，可以立即解决。

#### 建议 6

联合国系统各组织的执行首长应本着合作和互惠的精神，在纽约和日内瓦确保向本组织工作人员提供的学习机会扩大到在这些地点的联络处工作人员，另一方面也鼓励本组织联络处的工作人员充分利用所在地联合国和其他机构的培训部门所提供的培训机会。

71. 传统上联络处是对外关系部的一部分，该部监督联络处的工作，了解联络处的临时会议和活动安排，在理想的条件下，还应阅读联络处的报告，及在适当范围内散发，并及时传达专家对所讨论问题的简要总结。不言而喻，典型的联络官应当是一位专业层次的头脑开放的通才，对本组织的情况了如指掌，包括实地经验和高超的联络技巧。总部的反馈是及时得到必要投入的关键。由于这种反馈是不定期的，取决于问题的重要性或紧急程度，因此可以认为联络处的管理人员和联络官在技术上具备足够的资格，有权对相关进程施加影响，并最终可在无法得到任何指示的条件下表态。当讨论的重点基本上是政治问题时，有可能凭常识作出判断。

72. 但在过去十年里这种情况发生了巨大变化，由于下述原因，外派的专家增多：

- 各种各样的工作组和附属机构，实质性思维内容日益复杂，现在讨论的专题要求名副其实的专家经常(甚至固定)出席，这些人常常是外派的专家<sup>9</sup>；
- 由于新的通信技术，实地每天发生的现实情况对联络处工作人员的影响；
- 机构间工作的增加为联络处增加了新的责任。

---

<sup>9</sup> 人口基金日内瓦办事处是这种变化的一个典型例子。该办事处的工作人员包括具备外交和医学背景，保持着两条报告渠道，办事处主任向信息、对外关系和资源调动司(IERD)报告，而专家们则向各自的技术部门报告，他们仍属于这些部门的外派工作人员，保持日常的合作关系。

73. 不同组织的报告渠道各不相同，有时甚至同一联络处的工作人员也有不同的报告渠道。例如，在检查时，开发署的联络处属于资源和战略伙伴关系局(资源局)，粮食署的联络处属于政策和对外事务部，粮农组织的联络处属于总干事特别顾问办公室，人权高专办的联络处属于高级专员执行办公室，人口基金的联络处属于信息、对外关系和资源调动司，区域委员会纽约办事处主任同时向 5 个区域委员会的执行秘书报告等等。应力求避免的一类组织结构，是联络处消失在无数的外地或国家办事处之中。

74. 在一个办事处内，外派人员可能同时有几条对总部的报告渠道。<sup>10</sup> 只要办事处主任随时了解正在进行的主要工作，定期召开所有工作人员会议，使人人都能了解已经完成的工作和每个其他人要做的工作，这些相互补充的报告渠道同时存在便不会产生任何问题。有一次检查员无意中向一位主任透露了一个情况，为招聘一位该办事处的外派职位，公布了一份职务说明。在天平的另一端，联络处主任不应对下属工作人员直接向总部的有关实务部门或外地的机构提出报告设置障碍，或通过任何官僚手段，试图垄断这一工作。

#### E. 财务管理

75. 各联络处 2004-2005 两年期预算，在两年 30 万美元(气象组织纽约)至 470 万美元(难民署纽约，接下来是开发署日内瓦，440 万美元)之间不等。检查的大部分办事处经费完全来自经常预算；只有 4 个办事处(开发署、环境署、人口基金和卫生组织)的经费是经常预算和预算外资源两者的结合，一个办事处的经费完全来自预算外资源(难民署)(下表 3)。

76. 在检查的办事处中，工作人员费用占预算的四分之三以上，这一点并不出乎意料。由当地管理的非工作人员费用资源，一般不超过 50 万美元(粮农组织、劳工组织、环境署、粮食署和卫生组织驻纽约办事处的业务预算较高)。非工作人员费用超过 100 万美元的情况十分罕见(难民署纽约和开发署日内瓦)。这部分资源的

---

<sup>10</sup> 例如，开发署驻日内瓦办事处主任向资源和战略伙伴关系局报告，而由于外派关系，联络处的一些单位则直接向开发署的发展政策局——总部的全环基金报告。

大部分用于租用办公场地、信息技术和通信，常常用于按预定的价格支付联合国所提供的服务，有关价格若干年前经联合国与各基金和方案长时间的谈判商定。

表 3. 联络处的预算(2004-2005, 美元)

组 织	工作人员费用			非工作人员费用			总 计
	经常预算	预算外	合 计	经常预算	预算外	合 计	
<b>检查的联络处</b>							
区域委员会纽约办事处	1,481,800	0	1,481,800	103,800	0	103,800	1,585,600
粮农组织 日内瓦	1,982,000	0	1,982,000	403,000	0	403,000	2,385,000
粮农组织 纽约	2,021,000	0	2,021,000	815,000	0	815,000	2,836,000
劳工组织 纽约	1,578,528	0	1,578,528	707,222	0	707,222	2,285,750
人权高专办 纽约	2,100,000	0	2,100,000	100,000	0	100,000	2,200,000
贸发会议 纽约*	779,000	0	779,000	8,300	0	8,300	787,300
开发署 纽约	2,657,908	432,872	3,090,780	1,302,000	44,000	1,346,000	4,436,780
环境署 纽约	280,600	1,862,000	2,142,600	27,400	786,000	813,400	2,956,000
教科文组织 日内瓦	889,000	0	889,000	0	0	0	889,000
教科文组织 纽约	2,687,209	0	2,687,209	0	0	0	2,687,209
人口基金 日内瓦	842,600	219,200	1,061,800	180,200	200,000	380,200	1,442,000
难民署 纽约	0	3,594,795	3,594,795	0	1,139,260	1,139,260	4,734,055
工发组织 日内瓦**	1,340,936	0	1,340,936	216,839	0	216,839	1,557,775
工发组织 纽约**	1,083,636	0	1,083,636	422,518	0	422,518	1,506,154
近东救济工程处 日内瓦	596,456	0	596,456	83,683	0	83,683	680,139
粮食署 日内瓦	867,800	441,800	1,309,600	382,034	0	382,034	1,691,634
粮食署 纽约	1,166,400	0	1,166,400	598,332	0	598,332	1,764,732
卫生组织 纽约	2,194,000	0	2,194,000	0	697,000	697,000	2,891,000
小 计	24,548,873	6,550,667	31,099,540	5,350,328	2,866,260	8,216,588	39,316,128
<b>未检查的联络处</b>							
原子能机构 日内瓦	506,200	0	506,200	37,500	0	37,500	543,700
原子能机构 纽约	929,800	0	929,800	57,300	0	57,300	987,100
人居中心 日内瓦	0	693,200	693,200	0	247,874	247,874	941,074
人居中心 纽约	874,500	303,700	1,178,200	109,500	131,902	241,402	1,419,602
禁毒办/维也纳联办 纽约	481,400	359,412	840,812	0	217,100	217,100	1,057,912
近东救济工程处 纽约	821,675	0	821,675	52,930	0	52,930	874,605
世旅组织 纽约***	0	0	0	22,639	0	22,639	22,639
产权组织 纽约	215,300	0	215,300	745,000	0	745,000	960,300
气象组织 纽约****	309,350	0	309,350	0	0	0	309,350
小 计	4,138,225	1,356,312	5,494,537	1,024,869	596,876	1,621,745	7,116,282
总 计	28,687,098	7,906,979	36,594,077	6,375,197	3,463,136	9,838,333	46,432,410
纽约总计	19,004,198	6,119,907	25,124,105	3,769,941	2,971,262	6,741,203	31,865,308
日内瓦总计	9,682,900	1,787,072	11,469,972	2,605,256	491,874	3,097,130	14,567,102

\* 贸发会议：另有一些非工作人员费用，由中央预算支付，未列入显示的数字。

\*\* 工发组织-欧元换算成美元，汇率1.24(2004-2005年平均值)。

\*\*\* 世贸组织联络处仍处在创建阶段，有一名非全职的工作人员。



\*\*\*\* 气象组织：瑞郎换算成美元，汇率0.80(2004-05年平均值)。

来源：对联检组问卷调查填写完整的回答。

## F. 信息管理

77. 前面讲到，收集和分享信息是联络处代表和宣传职能的核心。因此，对外和在每个办事处内有效地管理信息，是办事处成功的关键。

78. 与一些人的期望相反，新的技术进步并没有削弱代表职能的重要性，而是改变了联络处运作和扩大其影响的方式。

79. 新技术并没有使联络处的工作变得多余。只有长期的存在和结构才能建立对细微末节的了解，开展必要的“情报工作”，掌握影响决策的准确和及时的信息，而决策正越来越经常地在非正式会议上事先谈判决定。而且，尽管总部官员可以通过视频会议、电话会议或出差参与作出决定，但为这些决定铺平道路的基础工作，决定的执行和后续工作，则只能通过合格的工作人员长期的实地存在方能得到保证。富有成果的和可持续的信任关系，只能产生于初次的面对面接触(可能还需要经常更新)，这正是任何外交使团或联络处存在的最根本的原因。

80. 电子邮件的使用、电话会议和视频会议，大大增加了信息流动和与联络处的通信，增加了决策过程的复杂性和速度。在很短的时间里作出决定并将有关信息传播，有时甚至以实时向总部的有关部门、外地办事处、外交使团、非政府组织和其他伙伴组成的多维网络传播。

81. 但检查员注意到，尽管纽约和日内瓦的会议越来越多地以国家为重点，但联络处很少定期通过电子邮件与外地办事处交换信息。使用电话会议或视频会议作为经常的通信和决策手段的联络处为数更少(粮食署纽约办事处、开发署和人口基金日内瓦办事处、区域委员会和卫生组织纽约办事处)。粮食署纽约办事处报告说，在发生人道主义危机期间，电话会议和视频会议证明非常有用，可使各方面的重要角色随时了解最新情况，将实地的想法注入正在进行的谈判，转达各组织的立场，和加强机构间的协调。粮食署还采用定期召开电话会议的方式，与设在罗马、日内瓦和纽约的对外关系办事处分享最新情况和共同关心的议题。开发署也有类似做法，每周组织联络处负责通信的官员举行电话会议。在这些会议之前，通过电子邮件就重大事件交换情况，便利讨论和作出决定。

82. 检查员鼓励所有管理人员克服日常使用新通信技术的财务和技术障碍，简化有关的行政安排。收益远远大于任何合理的投资，特别是可以取代旅行和面谈。

83. 在另一个层次上，办事处内应信息通畅。在小范围内分享信息较为容易和自然，但较大的办事处应认真管理信息，特别是由若干单位组成的办事处，利

用有利于透明和信任的工具和做法，如联机的个人活动安排，与所有工作人员定期举行会议，就实质性问题 and 行政问题自由交换意见，出差的工作人员介绍情况和汇报等。粮食署日内瓦办事处和人权高专办纽约办事处是这方面的两个样板。但检查员感到遗憾的是，并非所有检查的办事处都已具备这些条件。

#### 建议 7

联合国系统各有关组织的执行首长应确保相关信息在联络处与对应的组织之间，以及在联络处内适当和广泛的传播，可使用一切通信手段，最大限度地扩大传播范围，如电话会议、视频会议、工作人员会议，以及出差工作人员介绍情况和汇报等。

### G. 共用办公场地和服务

84. 在纽约，只有人权高专办设在联合国秘书处大楼内。大部分联络处向联合国开发公司<sup>11</sup>租用办公场地(DC-I 和 DC-II 两个楼)，租金每平方英尺每年 59 美元。劳工组织纽约办事处是唯一设在商业办公楼内的联络处，租金每平方英尺每年 51.64 美元。在日内瓦，是向国际环境大厦和万国宫租用办公场地，相当于每平方英尺每年 50.86 美元。

85. 信息技术服务由联合国根据服务协定提供，在纽约每个工作站的全套服务费用是 2,000 美元，日内瓦 1,200 美元，差距明显。在每个网络中心，价格和条件根据联合国与其他组织之间的责任分工而有所不同。

86. 在此次检查时，开发署日内瓦办事处在分担费用的基础上，向开发署的预防危机和复原局(BCPR)、联合国项目事务厅、人口基金和联合国志愿人员组织提供信息技术、财务和人事服务。

87. 采购办公用品和设备，以及旅行服务，并不一定通过联合国。考虑到交易量很小，还可能造成拖延，一些办事处不认为通过联合国会有任何附加好处。

---

<sup>11</sup> 联合国开发公司是纽约州的一家公立盈利公司，成立于 1968 年，帮助联合国的有关方面解决办公用地和其他物业需要。

纽约的联合国旅行社只接受联合国秘书处和参加其公司协定的基金和方案(署)的客户；因此，专门机构的联络处不能得到这些服务。

88. 行预咨委会在它的报告(A/58/7)第 106 段中建议，“为有办事处设在联合国总部的所有联合国基金和方案创设一个综合的共同联络服务处”。检查员认为，对联合国系统的各联络处，甚至对联合国本身而言，考虑到任务、要求的条件、规定、程序和工作程序的千差万别，目前还不可能把其他联络处服务整合在一起。

## H. 监 督

89. 检查员查实，大多数办事处在最近几年里经过审计，或者由它们的内部监督服务部门(粮农组织纽约和日内瓦、劳工组织、区域委员会纽约办事处、教科文组织纽约、工发组织和近东救济工程处日内瓦)，或由外部审计员(贸发会议、环境署、人口基金、难民署、人权高专办)。在有些情况下(教科文组织纽约、人口基金日内瓦)，还在审计的基础上对管理的一些做法进行了必要的重大修改。检查员注意到，在经费方面最重要的联络处(开发署日内瓦)已多年未进行过审计。

90. 粮食署驻纽约办事处曾在 2004 年聘请顾问进行过一次审评，但对提出的建议却没有采取任何后续行动。在联检组检查时，正在根据办事处管理部门的要求，进行一次内部评定。对所有检查的联络处，检查员没有发现曾进行过任何其他审评。

91. 检查员承认，从严格的财务角度讲，每个办事处所管理的资源不足以要求经常进行财务审计。但另一方面，联络处在战略上的重要性和它们相对孤立的情况也带有某种风险，远远超出了经费资源的意义。因此，对这些办事处必须有充分的监督，在适当风险评估的基础上，对管理情况进行审计和/或定期评定。

### **建议 8**

联合国系统有关组织的执行首长应请监督服务部门的负责人确保对联络处进行适当的审计和审评。

## 六、结 论

92. 以上是联络处在其复杂的代表职能中的任务、强项和不足。检查发现，大多数联络处正在完成重要的工作，远远超出了传统的联络职能。在这方面，检查员完全赞同秘书长在他关于设在纽约的由联合国方案预算供资的联络处的报告(A/59/395)中的表述，并将其适用于联合国系统的大多数联络处：“这些代表处在维持很小一部分传统联络职能的同时，为各自所属机构的工作方案做出了实质性贡献。各项活动的重点是要求代表参加政府间一级和秘书处内部会议的事项。这些办事处在工作中利用当代技术，努力以有限的预算资源尽可能提高实效”。本报告中对有关上级部门的建议，恰恰是为了帮助它们达到这一目的。

93. 从“物有所值”的角度讲，检查员发现：

- 检查期间(2006 年 6 月至 10 月)，一些办事处因职位不足(已填补的)，或因与总部的距离过近，而降低了成本效益；
- 一些设立时间较长(特别是专门机构的办事处)、仍保留其传统联络职能的办事处，尚有潜力实施更有效的、新的管理办法；
- 其他一些办事处更有创造力，通过各种安排和经费来源吸收专业人员加盟。粮农组织、人口基金和开发署日内瓦办事处都属于这一类；但检查员发现，虽然这种方法有众多好处，但并非没有风险；
- 最后一类办事处，通过适当的高目标，利用出色但工作负担过重的员工，在影响和实际效果上成功地为本组织带来了变化。他们参与政治上的重要讨论，拥有较大的授权，并且能够直接(但并不完全)向本组织的执行首长报告(粮食署、难民署、人权高专办)，因而能够更好地提出意见和影响进行中的谈判。

94. 检查员认为，最后一类联络处的相对优势，取决于一些执行首长是否能够和愿意将联络处纳入本组织的战略视野。如能找到最为适当的管理人，对工作人员给予充分授权，使他们认同并帮助实现本组织的战略视野，还可以做出不同寻常的成绩。

95. 总之，联络处有助于在 21 世纪建立灵活而完整的联合国系统。联络处帮助它们在政府间和机构间组织的伙伴了解它们的互补性，更自然的“换位思考”和互动。它们以一种基本上还没有得到承认的方式，使联合国系统能够以“一个

联合国”的形象出现。在联合国系统这部机器中，这些办事处行动低调，充当配角，但又不可或缺，而且(相对)低廉，如同装在一部机体脆弱的机器中的油罐。

# 附件一

参加的各组织对联检组的建议须采取的行动一览表  
JIU/REP/2007/10

		预期影响	联合国及其基金和方案											专门机构和国际原子能机构												
			联合国	贸发会议	禁毒办	环境署	人居中心	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食署	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	邮联	电联	气象组织	海事组织	产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	供采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	供参考和审议		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1 (第 12 页)		e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2 (第 13 页)		g	L			L	L	L		L	L		L	L	L	L		L			L		L	L	L	L
建议 3 (第 14 页)		e	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E		E			E		E	E	E	E
建议 4 (第 14 页)		e	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E		E			E		E	E	E	E
建议 5 (第 16 页)		g	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E		E			E		E	E	E	E
建议 6 (第 17 页)		c	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E		E			E		E	E	E	E
建议 7 (第 20 页)		b	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E		E			E		E	E	E	E
建议 8 (第 22 页)		d	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E		E			E		E	E	E	E

图例: L: 建议由立法机构做出决定

E: 建议由行政首长采取行动

☐: 无需该组织采取行动

预期影响: a: 加强责任制 b: 推广最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 加强管制和遵守 e: 增强效果 f: 节省大量经费 g: 提高效率 o: 其他

\* 包括所有 ST/SGB/2002/11 中所列的实体, 但贸发会议、毒品和犯罪问题办事处、环境署、人居中心、难民署、近东救济工程处除外。

-- -- -- -- --



---

---

## 第六十三届会议

临时议程\* 项目 121 和 127

2008-2009 两年期方案预算

联合检查组

## 联合检查组关于联合国系统联络处的报告

### 秘书长的说明

秘书长谨随函附上他和联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)对联合检查组关于联合国系统联络处的报告(JIU/REP/2007/10)<sup>12</sup>的意见,供大会审议。

### 摘要

联合检查组题为“联合国系统联络处”的报告(JIU/REP/2007/10)审查了联合国系统各组织涉及这些办事处职能的问题。

本报告阐述联合国系统各组织对联检组报告所载建议的意见。已根据联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)各成员组织的投入综合整理了联合国系统的意见。行政首长协调会成员欢迎报告所载的详细调查并总体上接受其中的建议。他们注意到联络处是与会员国、联合国、联合国基金和方案、专门机构和其他国际组织、非政府组织以及政府间和机构间机构的代表进行联系、交流和合作的重要渠道。

## 一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统联络处”的报告(JIU/REP/2007/10)回顾了这些办事处的历史并审查了联合国系统各组织利用这些办事处的方式。报告界定

---

\* A/63/150 和 Corr.1。

<sup>12</sup> 编纂行政首长协调会对联合检查组报告的意见需要同整个系统的机构进行广泛和频繁的协商,因而有时延误了本报告的编写和提交。行政首长协调会对可能造成的不便表示遗憾。

---

了这些办事处的职能，并研究了它们的不同工作范围、作用、特性和职能，也述及其所需的资源和管理。报告载有 8 项建议，除一项外，其余都以有关组织的执行首长对象，并谋求加强联络处的业务和效用。报告的结论认为，大多数联络处进行的活动远超出传统联络职能的范围，虽然有一些联络处未能充分发挥潜力，但整体而言，联络处“有助于清晰明白地说明 21 世纪的联合国系统”，并注意到“在大多数不为人知的情况下，它们使联合国系统成为‘一个联合国’”。

## 二. 一般意见

2. 行政首长协调会成员欢迎该报告，并注意到报告对这一重要题目作出了极好的审查。各组织在整体上认为建议直接了当，不过有人担心一些建议用语广泛，执行起来不容易核查。此外，许多机构注意到建议中包括一些有关机构已落实或决定的项目。

3. 虽然各机构没有广泛评论这些建议，但许多机构提出意见，以澄清报告中的说法。在第 2 段中，联检组的报告令人认为大会或行政和预算问题咨询委员会提出的一项要求没有获得处理。如报告指出，在 A/59/395 号文件中提出了一项一般性审查意见。咨询委员会在审查单个部门或办事处的范围内提出了一些特定要求，并按照惯例，在 2008-2009 年拟议方案预算有关款次中报告这些办事处采取的后续行动。

4. 一些机构澄清了办事处的职能。例如，第 47 段提到区域委员会纽约办事处的工作量，它向区域委员会执行秘书处每年举行 2 至 3 次的会议提供实质性服务。这种服务属于办事处核心职能的一部分，因此不是象该段可能无意中认为的那样与办事处的职责和责任无关。另一个例子是第 27 段，该段令人以为联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署(粮食计划署)在哥本哈根设立办事处的“主要的目的在于筹款”。至少其中一个机构(开发署)设立办事处的主要目的是提供行政支助服务而不是筹款，而粮食计划署在哥本哈根的办事处根本完全不涉及筹款。

5. 一些机构的另一项一般意见涉及联检组报告第 24 段的讨论内容，其中指出纽约发挥“联合国政治首都“的作用。一些组织认为报告也应提到，除了报告述及的政治问题外，有关机构还经常进行人道主义和发展工作的实质性讨论。同样，有的机构提及建设和平委员会及其支助办事处作为一个重要的领域出现，有助于它们着重参与在纽约进行的关于和平、重返社会和复原进程的讨论。

## 三. 对建议的具体意见

---

**联检组建议 2：联合国系统各有关组织的立法机构应在本组织执行首长对联络处所作的评估基础上，承认联络处的战略作用，从本组织的经常预算中提供与确定的优先事项相应的核心经费。**

6. 各组织虽然支持这一建议，但指出建议的目前用语可能使人认为许多机构没有从经常预算中向联络处提供与确定的优先事项相应的核心经费。一些机构指出由经常预算和核心预算提供足够经费的许多事例，它们并指出建议应当更明确说明它只适用于没有通过经常预算提供资源的那些组织。

**联检组建议 6：联合国系统各组织的执行首长应本着合作和互惠的精神，在纽约和日内瓦确保向本组织工作人员提供的学习机会扩大到在这些地点的联络处工作人员，另一方面也鼓励本组织联络处的工作人员充分利用所在地联合国和其他机构的培训部门所提供的培训机会。**

7. 各组织大力支持这一建议，并期望在纽约和日内瓦的联络处工作人员能够充分利用联合国和其他机构在这些地点的培训部门所提供的学习/培训机会。

---