



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/9112
31 July 1973
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第二十八届会议

临时议程项目 81*

联合检查组

关于联合国使用专家和顾问的报告

秘书长的说明

1. 大会在第二十六届会议期间,要求联合检查组将通盘审查联合国各厅处延聘专家和顾问这一问题列入该组一九七二年工作方案,并要求它向大会第二十七届会议递交一件附载有关建议的报告。^① 联合检查组因当时来不及向大会第二十七届会议提出该报告,只向该届会议递交了一件临时报告(A/8811)。

2. 秘书长得到行政和预算问题咨询委员会的同意,在此附上联合检查组递交的《关于联合国使用专家和顾问的最后报告》(JIU/REP/73/3)。秘书长以及行政和预算问题咨询委员会所作的评述将分别作为本报告的增编一和增编二刊行。

* A/9100.

① 大会正式记录,第二十六届会议,附件,议程项目 76, A/8531/Add.1 号文件第23段。

关于联合国使用专家和顾问的报告

联合检查组

伊利奇, 贾萨韦和索基尔金合编

一九七三年七月

日内瓦

目 录

	<u>页 次</u>	<u>段 次</u>
一、 导言	1 - 3	1 - 11
二、 联合国利用外聘专家的程度和范围	4 - 12	12 - 21
三、 专设专家小组	13 - 15	22 - 32
四、 为解释日益依赖外聘专家所提出的理由	16 - 18	33 - 34
五、 若干理由的正确性分析	19 - 58	35 - 132
<u>在改变中的秘书处的任务</u>	19 - 43	35 - 92
(a) 使用外聘专家的活动的核准	19 - 21	37 - 39
(b) 对这类活动的现有立法和方案拟订 控制及其弱点	22 - 26	40 - 53
(c) 工作方案的协调不够充分和其他资 料的来源未尽其用	26 - 31	54 - 66
(d) 关于使用外聘专家的一些方案的雄 心过大和不切实际的性质	31 - 43	67 - 92
<u>由于秘书处任务改变致使常设人员不能 应付需要</u>	43 - 55	93 - 122
(a) 常设人员的能力	44 - 46	93 - 100
(b) 常设人员和外来专家的各别责任	46 - 47	101 - 104
(c) 顾问所担任的工作的性质	48 - 50	105 - 111
(d) 常设职员从事“日常工作”	50 - 53	112 - 117
(e) 雇用顾问“经济合算”吗？	53 - 55	118 - 120
<u>似乎助成日益利用外来专家的其他因素</u>	56 - 58	123 - 132
(a) 有旅费可用和其使用	56 - 58	124 - 131
(b) “计划的宣传”	58	132

目 录 (续前)

	<u>页 次</u>	<u>段 次</u>
六、 关于外聘专家工作绩效的评议	59 - 69	133 - 159
七、 对利用外来专家的管制	70 - 98	160 - 266
<u>行政管制——现有程序及其缺点</u>	73 - 94	168 - 248
(a) 预算管制	73 - 75	169 - 179
(b) 顾问和专家的遴选	76 - 85	180 - 211
(一) 雇用前任职员为顾问	79 - 81	193 - 200
(二) 某些“多才多艺”的顾问	81 - 82	201 - 202
(三) 不以专长而以其他原因被选的 顾问	82	203 - 205
(四) 顾问和专家的来源	82 - 85	206 - 211
(c) 订立合同的程序	85 - 90	212 - 229
(d) 顾问和专家的酬金	90 - 94	230 - 248
<u>对外来专家素质的管制</u>	94 - 97	249 - 260
(a) 计划拟订和计划进行中的管制	94 - 95	249 - 254
(b) 评价和证明	96 - 97	255 - 260
<u>记录</u>	97 - 98	261 - 266
八、 结论	99 - 102	267 - 282
主要的建议	102 - 104	-

目录(续前)

页数

表 1	联合国关于外聘专家(个别专家和顾问 以及专设专家小组)支出总额 一九六二、一九六五、一九六七、一九六八——一九七三	6
表 2	联合国外聘专家(按活动范围划分) 一九六八——一九七三年度开支总额	11
表 3	一九六三至一九七二年联合国外聘专家 支出与核准拨款的比率	33
表 4.1	联合国/经社部一九七一年外聘专家经 费的支出情况——顾问	34
表 4.2	联合国/经社部一九七一年外聘专家经 费的支出情况——专设专家小组	35
表 5	联合国/经社部——一九六九至一九七二 年(各机关)专门人员人力利用	45
表 6	联合国/经社部——一九七一年专门人 员人力利用(按方案构成部分)	52
表 7	联合国/经社部一九七一年(按照机关) 实体研究和研究报告、支援技术合作活动 以及顾问之间的关系	54
附件一	一九六八至一九七三年联合国外聘专家开支总表(按 活动范围和单位分列)	105
附件二	一九六九至一九七一年联合国外聘专家的来源 ——表“A”——顾问	106
	——表“B”——专家	108

缩写表

ACABQ: 行政和预算问题咨询委员会

ACAST: 科学和技术应用于发展咨询委员会

AMS: 行政管理处

CDPP:
(DPP): 发展规划预测及政策中心(经社部)

CHBP:
(HBP): 住房造房和设计中心(经社部)

CNR: 自然资源委员会

CPC: 方案和协调委员会

DPFFI:
(PFFI): 公共财政和金融机构司(经社部)

DPSCA:
(SCA): 政治及安全理事会事务部

DESA:
(ESA): 经济及社会事务部

OST:
(ST): 科学技术处

OSAD: 外层空间事务司(政治及安全理事会事务部)

PAD: 公共行政司(经社部)

PD: 人口司(经社部)

RTD: 资源和运输司(经社部)

SDD:
(SD): 社会发展司(经社部)

SO: 统计处(经社部)

TDB: 贸易和发展理事会

一. 导 言

1. 第五委员会在大会第二十六届会议里要求联合检查组在该组一九七二年度工作方案内列入“对联合国各厅处所雇用的专家及顾问问题的通盘审查”,并将它的报告提送大会第二十七届大会(A/8531/Add.1,第9页)。

2. 这份报告是根据该项请求而提交的。它是以秘书处,包括贸发会议和工发组织内所进行的调查为基础,但是没有包括各区域经济委员会和贝经社处,它也没有包括外勤技术合作在外勤工作上所征聘的专家。但是,检查专员感到满意的是,他们调查的结果包括了那些需要大笔有关在联合国内征聘顾问的经费的厅处。

3. 在他们调查初期,他们发现,由于这个问题的新奇和复杂,他们不能在指定的日期以前提出确定的结果。因此,他们在第二十七届大会提交的临时报告(A/8811)中,只限于根据他们初步的调查和结果,建议一九七三年度“个别专家和顾问”和“专设专家小组”的拨款应当遵照行预咨委会的建议,并且一九七四年度的经费不得超过此额。

4. 这项建议在一九七二年九月十四日秘书长的报告(A/8811)内曾有所记载,被认为是“不基于实际证据”,预断了最后的结论。检查专员认为他们在起草初步报告的时候所得的证据以及联合国的财政情况充分地证实了所建议的限制措施,而这项措施凑巧同秘书长自己在一九七二年初所采取的措施相符合。

5. 检查专员在开始调查的时候,是以各代表在一九七一年第五委员会上的辩论以及在各法律和编制计划机构内的讨论所

产生的问题为工作的方向。当他们进行研究的时候,检查专员指出了一些各机构还没有提出,但是他们发现同最初被指定的事项有密切关联的问题。例如,他们发现虽然专设专家小组到现在一直是以预算的一个特别分项来筹资,但是它们本身从顾问方面以各种方式所得的利润已达到惊人的地步,而一种专家是无法同另一种分开的,因此在叙述这二种临时助理人员时采用了“外聘专家”这个名词。

6. 一般来说,检查专员注意到以下几个问题:

- (a) 总的来说,顾问和专家现在进行的工作是否具有最高优先的性质,并且是否为立法机构的决定所规定的工作;
- (b) 假定:(一)现有一个庞大而逐渐扩张的常设员额;和(二)可能利用联合国体系内外其他情报和专家的来源,那么这种临时助理的经费是否合理;
- (c) 关于选择和征聘顾问的现有程序以及对他们工作的利用和评价是否适当;如果不是,它们有什么地方不对,它们能怎样改进。^①

7. 一些理由显示出检查专员的工作是困难的。首先,虽然“个别专家和顾问”和“专设专家小组”这两个机构在联合国初期就有了,从一九六三年到一九七三年为它们几乎化了一千五百万美元,但是对它们的用途从来没有作本质上的研究,因此检查专员

^① 有关管理问题的详细评论载在给秘书长的另一份“说明”内。在这个报告里,检查专员只提到了他们在这方面所注意到的某些比较明显的缺点。

踏上了一个实际上未经开发的境地。

8. 其次,在任何一年当中外聘专家的总经费具有数百个分别的项目,而且有相当多的个别档案。检查专员显然最多只能对这些档案作一个抽样调查(虽然是大量的)。即使这个也是一件困难的工作,象有些档案发现是不完备的、乱七八糟地放在一堆等等。

9. 第三,有关外聘专家资料的保管方法各个厅处大为不同。虽然有时候可以立即得到所需的情报,但在另一些情形即使是任何一年中雇用的顾问和专家的总数以及确实为他们化了多少数额这种基本的数据,都是麻烦的工作,有时甚至是没有希望的工作^②。而且只有在特殊的情形下,各个厅处提供的数字才会同财务厅所提供的相符合,对矛盾的地方也没有满意的解释。关于预算数字方面也产生了类似的困难,而且格式和提出的方式使得比较工作更为困难,此外,在目前预算第3款第三项项下并没有列入所有为外聘专家而动用的经费(例如,有关旅行、编审、翻译、印刷等)。

10. 第四,检查专员发现同其他及更基本的人力和人事政策问题分开,单独地处理外聘专家的问题是有困难的。

11. 这份报告的重点无可避免的是关于所遭遇到的问题和注意到的缺点。但是检查专员所提出的批评并不是说,检查专员不承认他们在调查当中所见到的积极或满意的事项,或者是他们对外聘专家是否有用的问题有所怀疑。

② 在这份报告送去付印的时候,虽然经过反复的要求,检查专员还没有从日内瓦社会事务司得到任何资料,这些要求第一次是在一九七二年五月八日提出的。

二. 联合国利用外聘 专家的程度和范围

12. “个别专家和顾问”的第一次拨款被列入秘书长一九四七年度概算预算里。行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)在那时候指出,“秘书处人员当然不能具备每一专门部门之学识”有时必须咨询“各方公认之世界权威”之意见,或将其聘请至秘书处服务,有时也要聘请专家作短期服务,“请其就若干特别困难问题提供意见”(A/336)。但是,虽则如此,委员会警告,聘用顾问所花过多的经费“造成了大批专家同普通职员任务平行的极端不当的现象”,它接着又强调“必须咨询专家的意见或聘请其作短期服务以请其就若干特别困难问题提供意见的情形……应当……比较少”(A/336)。后来几乎每一年委员会都要求在利用顾问上实行有节制及更有效的管理^③。最近在一九七二年,委员会重申它持之已久的信念,即“个别专家和顾问的支出会很容易地失去控制”(A/8708)。

13. 行预咨委会在一九六二年第一次对增加专设专家小组的支出表示关心和疑虑(A/5207),从那次以后,曾在许多场合重复申述它的疑虑^④。委员会最近在继续推动节制和更有效的管理时,建议每年将这二个项目的年度拨款作一个全盘裁减。因此根据委员会的建议,一九七〇年第三项拨款整个裁减了140,000美元

③ 1948(A/534), 1951(A/1853), 1952(A/2157), 1953(A/2403), 1954(A/2688), 1955(A/2921), 1956(A/3160), 1957(A/3624), 1958(A/3860), 1964(A/5807), 1965(A/6007), 1966(A/6307), 1968(A/7207),

1969(A/7608), 1970(A/8008)和1971(A/8408)。

④ 1966(A/6307), 1968(A/7207), 1970(A/8008)和1971(A/8408)。

(或百分之五点二), 一九七一年裁减了 150,000 美元(百分之四点五), 一九七二年裁减了 450,000 美元(约百分之十一)。

14. 第一表载到了一九六二到一九七二年间各年度外聘专家支出的数字。一九六二年联合国秘书处支出^⑤总数至少^⑥有 487,690 美元,其中个别专家和顾问方面计有 337,720 美元,专设专家小组方面计有 149,720 美元。在一九七二年,支出至少有 2,132,006 美元,其中 1,768,264 美元用于顾问方面,363,762 美元用于专设专家小组方面。因此十年来个别专家和顾问的支出至少增加了百分之四二点三六,专设专家小组方面至少增加了百分之一四二点五。

⑤ 在这里和以下几段所引的数字包括区域经济委员会,并且在适当的年度还包括贸发会议和工发组织。但是它们里面没有联合国难民事务高级专员办事处,他们的顾问的定义同其他各厅处有相当的差异,结果很难作出有意义的比较。

⑥ 因为事实上的支出要多得多,所以是“至少”。在个别专家和顾问方面,它还另加(适用于此项的)编审、翻译和印刷费用。在专设专家小组方面,它不仅包括该项费用,还包括为他们工作的顾问(如果有的话)的薪水和费用。而且,这许多数字只提供了数额的大小,并指出了一般的方向;它们并没有指出各方案中确实的成长,因为它们并没有考虑到例如,几年来货币购买力的减少。

表 1^②

联合国^①关于外聘专家(个别专家和顾问以及专设专家小组)

支出总额

一九六二—一九六五—一九六七—一九六八—一九七三

(美 元)

年 度	有关机构	个别顾问 美元	专设专家小组 美 元	总 额 美 元
1962	联合国	337 720	149 970	487 690
1965	联合国	498 830	65 080	
	贸发会议	<u>148 325</u>	<u>17 605</u>	
	<u>总数:</u>	647 155	82 685	729 840
1967	联合国	598 110	154 595	
	贸发会议	284 120	28 985	
	工发组织	<u>240 700</u>	<u>60 830</u>	
	<u>总数:</u>	1 122 930	244 410	1 367 340
1968 ^③	联合国	697 104	69 677	
	贸发会议	286 000	-	
	工发组织	<u>365 387</u>	<u>69 393</u>	
	<u>总数:</u>	1 348 491	139 070	1 487 561
1969 ^③	联合国	863 643	252 919	
	贸发会议	174 867	49 942	
	工发组织	<u>376 988</u>	<u>134 140</u>	
	<u>总数:</u>	1 415 498	437 001	1 852 499

1970 ^③	联合国	1 149 863	232 776	
	贸发会议	279 514	34 151	
	工发组织	<u>339 735</u>	<u>134 140</u>	
	<u>总数:</u>	1 769 112	401 067	2 170 179

1971 ^③	联合国	1 680 265	348 084	
	贸发会议	396 482	41 313	
	工发组织	<u>332 858</u>	<u>114 273</u>	
	<u>总数:</u>	2 409 605	503 670	2 913 275

1972 ^③	联合国	1 133 691	194 504	
	贸发会议	257 780	20 068	
	工发组织	<u>376 793</u>	<u>149 170</u>	
	<u>总数:</u>	1 768 264	363 742	2 132 006

1973 ^{③④}	联合国	1 214 400	441 200	
	贸发会议	280 000	84 000	
	工发组织	<u>438 500</u>	<u>140 000</u>	
	<u>总数:</u>	1 932 900	665 200	2 598 100

④ 来源:	拨款	支出
1962:	A/5205	A/5505
1965:	A/6005	A/6305
1967:	A/6705; A/6305/Add.1	A/7205, 第一卷
1968:	A/7205, 第一卷; A/6705/Add.1	
1969:	A/7606, 第一卷; A/7205/Add.1	
1970:	A/8006, 第一卷; A/7606/Add.1	
1971:	A/8406, 第一及二卷; A/8006/Add.1	
1972:	A/8706, 第一及二卷; A/8406/Add.1	

15. 一九七三年度的相应拨款以及一九七四和一九七五年度的概算如下：

	一九七三 (拨款)	一九七四 ^④ (概算)	一九七五 ^⑤ (概算)
个别专家和顾问	1,932,900 美元	2,273,000 美元	2,265,000 美元
专设专家小组	665,200 美元	535,000 美元	612,000 美元
总数	2,598,100 美元	2,808,000 美元	2,877,000 美元

④ 来源：联合国一九七四——一九七五两年期概算草案。

16. 一九六二至一九七一年度关于“常设员额”和“会议外的临时助理”的新给和工资从 38,700,300 美元增到 82,659,900 美元，大约增加了百分之一一三点五。

17. 以上数字只是从正常经费中拨出的开支。在最近几年，外聘专家的大量支出是由额外预算来源筹资的，经济和社会事务部（经社部）本身在一九六九——一九七一期间的总数如下：

一九六八——一九七二年度支出和一九七三年度拨款由联合国秘书处财务厅（预算司）、贸发会议行政办事处和工发组织财务厅提供。

⑥ 难民专员办事处除外。

⑦ 只是指示性数字。在许多情形下，财务厅（预算司）所提供外的数字已由曾经计划或已经计划利用外聘专家的个别机构向检查专员报告。

⑧ 拨款。

个别顾问	99,970 美元
专设专家小组	93,907 美元

18. 个别专家和顾问的支出一直在继续增加,但是几年来并不是平均的增加。专设专家小组的支出则按照一个更不规律的规则增加。

19. 秘书处里的支出也是不均匀的。某些厅处根本不用个别专家和顾问或专设专家小组,或者由于各种不同的理由只用了一些,以下将作详细的叙述。但是,在其他厅处,在这几年来以人工月计算,比例高达百分之七十一.四(比较起来,秘书处全部只有百分之二.四),多到它们的主任都得承认没有他们,就无法进行他们的正常工作方案。可以预料到的是,联合国内的外聘专家方面大部份的支出是有关经济和社会的各厅处所动用的,那些厅处也同样地雇用了秘书处一半以上的专门职员。因此在一九七二年,经社部、人权司、麻醉药品司、贸发会议和工发组织在同一年占去了联合国关于外聘专家经费的百分之九十.一(见表2和附件一)。

20. 外聘专家的使用在过去十年内不只是质量上有所增加;雇用专家和顾问的事物种类也增加到一种程度,“顾问”或“专家”的名词现在可以适用于任何同联合国签约的个人,进行一项秘书处由于某种原因,无法由正式职员来进行的工作。

21. 任何需要专家或顾问的传统的或正规的职务,也就是写研究报告或报告,或其他在某一个专门方面提供专业的意见,这些工作还是主要的工作,但是下表(这绝不是全部)列举了一九六九—一九七一期间由顾问基金负担其他业务费用的例子:

— 计划和拟定专设会议的议程和(或)如何进行那些会

- 议,根据他们的研究结果编写或帮助编写各项报告;
- 编写或编审联合国正式文件,或替那些文件写稿;
 - 编写有关政治或其他方面的文章,以供联合国或其他杂志的出版,等;
 - 编审、改写、完成、简编、校读、编制索引、翻译或甚至(在需要不寻常的符号及其他情况时)关于打字的研究报告等等秘书处单位或其他顾问所着手的工作;
 - 起草国际机构的细则或内部程序;
 - 起草某些厅处的工作方案;
 - 就有关短期投资的办法和程序,以及联合国职工的薪给表提出意见;
 - 协助联合国管理调查和类似的调查;
 - 审核货运清单,并编制有关关税、贸易路程等的研究报告;
 - 到各国旅行,代表秘书处出席会议;给技术援助专家提示任务,并评定其工作成绩;协助联合国的驻外特派团;收集生活费用资料等;
 - 教授课程;
 - 运用计算机。

表 二^(a)

联合国外聘专家(按活动范围划分)
一九六八—一九七三年度开支总额^(b)

(美元)

C: 个别专家和顾问

A: 专设专家小组

年度	行政领导 ^(c)		行政和管理 ^(c) 部门		政治和法律 ^(c) 事务		新闻 ^(c)		经济社会 ^(c) 和人权事务		贸发会议		工发组织		经济社会和人权 事务、贸发会议和 工发组织一切外 聘专家共计	联合国、贸发会议 和工发组织一切 外聘专家总计 ^(d)
	C	A	C	A	C	A	C	A	C	A	C	A	C	A		
1968	-	-	66,909	-	80,439	-	-	14,408	549,756	55,269	286,000	-	365,387	69,393	1,325,805	1,487,561
1969	-	-	68,854	-	70,004	83,580	-	-	724,785	169,339	174,867	49,942	376,988	134,140	1,630,061	1,852,499
1970	17,788	-	135,771	-	109,832	200	-	31,244	886,472	201,332	279,514	34,151	339,735	134,140	1,875,344	2,170,179
1971	16,789	-	103,748	-	148,382	91,639	-	3	1,411,346	256,442	396,482	41,313	332,858	114,273	2,552,714	2,913,275
1972	15,062	-	133,573	-	60,887	-	-	754	924,169	193,750	257,780	20,068	376,793	149,170	1,921,730	2,132,006
1973 ^(e)	28,500	31,800	85,000	-	172,800	46,300	-	20,000	928,100	343,100	280,000	84,000	438,500	140,000	2,213,700	2,598,100

② 来源: 联合国秘书处、财务厅、预算司

贸发会议秘书处、行政办事处

工发组织秘书处、财务处

③ 只是指示性数字。在许多情形下,财务厅提供之外的其他数字已由个别厅处向检查专员报告。

④ 拨款

① 秘书长办公厅,主管机构间事务厅助理秘书长;日内瓦办事处主任。

② 行政和管理事务副秘书长办公室;财务厅;行政管理事务处;人事厅;日内瓦行政和财务处;日内瓦会议事务厅;纽约和日内瓦总务厅;日内瓦图书馆;联合国薪给制度特别审查委员会。

③ 主管特别政治事务副秘书长办公室;政治及安全理事会事务部;法律事务厅;国际条约法全权代表会议;国际探索与和平利用外层空间会议;裁军委员会。

- ④ 新闻厅(编辑人圆桌会议)。
- ⑤ 经济及社会事务部;人权司;麻醉药品司;日内瓦社会事务司;欧洲经委会;亚远经委会;拉美经委会;非洲经委会;贝经社处;主管社会福利事务部长会议;防止犯罪及处理罪犯大会;人类环境会议;第二次亚洲工业化会议;国际集装箱运输会议;青年参加第二个发展十年问题会议;第三次世界人口会议;第二次亚洲人口会议;修正麻醉品单一公约全权代表会议。
- ⑥ 难民专员办事处除外。

三、专设专家小组

22. 检查专员在调查初期发现个别专家和顾问以及所谓“专设专家小组”之间有密切的关联,该小组到目前是由预算第3款第三(三)项下拨款的。这个关连有两个方面:第一,两种临时助理人员在基本上具有同样的地位,也就是给予专家性的建议;第二,许多秘书处举办的专家小组会议除了该组成员之外还包括了个别顾问的使用—象计划和进行实际会议的助理,背景文件的作者和分析者,和(或)最后报告的撰稿员。

23. 提出早期预算时,这两种临时助理人员之间有明显的区分。检查专员怀疑这种区分是否合理,并建议在将来使用“外聘专家”这一更广义的名词。

24. 就象“顾问”这个名词包括了广泛的各种个别贡献一样,“专设专家小组”这个名词也包括了广泛的各种会议。首先,各种“咨询性”的座谈会,小组或讨论会,例如“审查人口同人口和经济发展研究工作座谈会”(一九七三年开罗)等,虽然它们开会的次数比科学和技术应用于发展咨询委员会(科技咨询委员会)开会的次数要少,但是多少也具有同样的地位,即从技术的观点,根据右着的职权范围及其建议,对独立厅处的工作方案从事审查。它们之中至少有一个,即“防止和管制罪犯委员会”是负有这种义务的,该委员会是根据一九五〇年联合国和国际刑罚感化委员会之间的协议所产生的大会第四一五(V)号决议而设立的。工发组织方面设有一个“工发组织活动长期策略高级专家小组”(大会第二八二三(XXVI)号决议)。

25. 其他象统计处的“标准国际贸易分类订正专家小组”虽然是定期召开的,但并不是就一个厅处的整个方案提供意见,而是就

专门计划来提供意见的。在同一类里比较特别的机构是“区域发展研究和训练方案专设咨询委员会”，该委员会在一九六七、一九七〇和一九七二年召开之后，将再于一九七四或一九七五年召开；该委员会审查及协助编制的方案不只一个，还包括了许多经社部积极办理这个事务的厅处，即社会发展、公共行政和人口等司以及住房、造房和设计中心和发展规划、预测及政策中心。“联合国公共行政方案专家会议”也具有同样的性质。

26. 科学和技术处(科技处)的“世界行动计划专设专家小组”在它的那一类里是独一无二的，因为它事实上是以一位以前的职员为首、四名苏塞克斯大学学者组成的一个特别小组。

27. 在各个种类里，有些是工发组织召开的会议，其决定因素应当不是“有形的产物”(即报告或文件)，而是“思想的汇合”，这可以导致双方或多方的合作。

28. 大多数专设小组召开一、二届会议，会期通常不超过一星期，工作是对专门技术问题从事审查和提具意见。某些小组只集中于有关某一特定计划的问题，接着可能有其他的研究(通常由顾问进行)，这些又在同一小组的另一次会议上提出审查，全部将集中在一份报告里。如果该小组是由某一立法或编制方案机构^⑦发起召集的(这是少有的)，那么该报告可能要提交后者审议。但是，这些结果通常主要是作为秘书处“进一步教育”之用，或供技术合作活动方面使用。有时经过秘书处重新整理之后，它们将送给一个讨论会，于是由该讨论会接替，作出一份报告，而这个报告可能出版，也可

⑦ 在这份报告里，“立法或编制方案机构”这个名词是在提到经济及社会理事会各辅助机构等机构时使用。

能不出版。

29. 参加专设小组会议的专家通常不是以他们政府的代表的身份受邀,而是“根据他们个人的能力”,虽然他们可能,而事实上也经常是政府官员。他们可以得到回程机费(经济舱),在会议期间有每日津贴,而且只有在特殊情形下,他们才有服务的报酬——通常不超过五百美元。

30. 各小组通常在有关厅处的总部开会(即纽约、日内瓦、维也纳等),但是它们也可能在别处召开(例如由于地理上的方便或某一政府的邀请)。在后一种情形,根据大会第二六〇九(XXIV)号决议,在总部以外召开会议的额外费用应当由东道国负担。但是,在这方面偶尔也会有例外。

31. 顾问涉及专设专家小组会议的范围大得惊人。象一九七一年九月在维也纳由工发组织赞助下举行的“纸浆和造纸”会议,有二十二名专家、十七名观察员、七名工发组织职员参加,正式费用有一万八千美元,除了与会的专家以外有十三名顾问参加(一名协助会议的筹备工作,九名编写文件,两名作报告员并起草最后报告,还有一名完成该报告)。付给顾问的报酬总额有八千九百四十五美元,大约占会议费用的百分之五十,因此该会确实的费用不止一万八千美元,几乎有二万七千美元。

32. 检查专员在这方面赞同地注意到工发组织所作的一项建议,即在可能情况下,这些会议的最后报告应当由职员中的专门编辑来编定,该编辑将出席会议并且同秘书和专家本身密切磋商下工作。除了节省作为顾问报酬的钱以外,这还有节省时间的功效。检查专员听说过一件事——这只是许多事件中的一个——据说交给顾问的一份报告在那次会议结束十四个月以后还没有交出来,而

正式职员中的专门人员级编辑则在四个到六个星期内就可以完成这项工作。

四、为解释日益依赖外聘专家 所提出的理由

33. 为解释广泛地依赖外聘专家服务最常引用的理由如下:

- 秘书处任务的变更;
- 正式职员不能应付这种日见改变的任务所产生的一切需要。

秘书处任务的变更

(a) 秘书处的职务在这几年来有相当的改变。大约在它存在的前十年当中,它的主要职务是处理会议事务、整理资料及发行各种统计调查,并进行少量的基础研究,但是它现在除了办理这些工作之外,还扩大范围,要就许多逐渐增加的项目提供意见和技术援助,包括大部分世界问题,其范围从海床一直到外层空间。结果是,它的工作量大大地增加,并且种类也越来越多,而且,这种趋势可能还会继续。

(b) 我们也听到,这种工作越来越技术化,特别是经济和社会发展方面(但是绝不是只有这一方面),其中过程和技术的专业化是如此的细,发展是如此的快,使得任何有能力的职员都无法处理一个以上的领域,至多只能处理几个有关的领域,也只有委派比较短期的人员,才可以不断得到所需的高水准的专家意见。

(c) 据称,这一切工作是根据各上级机构关于立法和编制方

案的決定,因此是必須辦理的。

經常職員不能應付這種日見改變的任務所產生的一切需要

(d) 我們又聽說,為了要適應這種要求,常設員額擴充了,在這幾年又征聘了相當多的專家。但是有人認為,征聘數量再多都無法保證專家的範圍和程度可以達到可以應付這種日益增加的要求的地步,最後,甚至於原來以當時某一方面的專門知識而征聘的職員顯然也變成了一般職員。

(e) 但是,我們聽說,無論一個職員的資格和能力有多高,只有少數人可以起草一個好的技術研究報告——他們可能具有必要的學問,但是他們不知道怎樣整理各項事實,或怎樣把它們敘述出來。一個公司的司長說,在一九七一年,他的二十六名專門職員里只有五名有起草文件的能力。

(f) 而正式職員也常常陷在繁重的“逐日”工作里,許多——有些人會說太多的一工作都是例行的或行政上的,因此即使有時間,也只有很少的時間來專心研究、閱讀和思索,使他們的知識能夠跟得上時代,或對一個複雜的技術問題能夠寫出一個別出心裁的研究報告。

(g) 各政府辦事處和商業公司雖然享有吸引專門職員的便利,他們也逐漸增加顧問的使用,以克服因工作上技術要求的逐漸增加和處理工作上合格人員之不足而造成的問題。我們聽說,這種不足的现象在秘書處里尤其劇烈,這是由於退休、離職和拒絕雇用的情況造成的,很少有一個廳處可以免于高比例的空缺。在這種情形下,據說顧問可以用作一種解決的辦法。

(h) 我們又聽說,有時候,職員不宜於提出意見或建議,那些意

见或建议是被视为一定会引起讨论或促进行动的;而外聘专家却可以这样做。

(i) 据说,在某一方面公认的专家所作的研究报告要比不署姓名的国际公务员所作的研究报告更受重视。并且,个别的专家常常可以得到国际公务员不容易得到的情报。而且,他的加入可以对各问题产生新的意见,建议新的途径,因而对秘书处有鼓励性的影响。最后,因为他不是机器里的齿轮,他可以更自由地去旅行,并就地搜集资料。一般来说,在表面上他会比一个坐办公桌的公务员更广博而公正。

(j) 许多工作包括了“就地”调查事实等,即旅行。职员的旅费就只有那么多,而雇用的顾问有时可以用顾问基金来负担旅行费用,因此可以节省职员旅费,以供其他用途。

(k) 某些实务厅处宣称,由于本组织全盘的经济趋势,它们有时无法得到最近的技术出版物;因此它们只好雇用顾问来提供同样的资料,即使费用比较高,还是只好如此。

(l) 最后,据称,顾问通常要比正式职员“在同样的薪给”下提供“更多的服务”。因为,除了高度的专门化之外,雇用顾问所办理的工作主要是临时的或短期的。我们听说,要正式职员来进行这种工作,在财政上和人力上都是不经济的,因为他们的任务一旦完成之后,就无法保证是否还是需要他们的专门知识。

(m) 这一切还得加上一九七二年征聘的“冻结”。

34. 上述证明大量聘用外聘专家的种种论据并不是具有同样的分量,但是没有一个是可以立刻予以驳斥的。检查专员计划在以下几页中评定它们是否有确实根据。

五. 若干理由的正确性分析

在改变中的秘书处的任务

35. 无可否认的,联合国各项活动的数量和种类在过去的十年里有十分可观的增长,因而增加了对秘书处意见、资料和行动等方面的种种要求。同样也不能争论的是,很多活动的技术日益复杂,使任何常设机构,特别是职员工作能力可能不一定是雇用唯一标准的机构,很可能要煞费苦心,才能继续办理那些活动。

36. 另一方面,几个似乎造成日益使用外聘专家的其他因素,也是同样难于否认的。检查专员建议更详细地讨论以下几个其他因素:

- 秘书处从事一些只有求助于外聘专家才能进行的活动,但这些活动: (a) 主管的立法机构或方案拟定机构几乎没有授与权力; (b) 显然缺乏现有立法或方案拟订机构的充分控制;
- 工作方案间的协调仍然不够充分也没有充分借重外聘专家以外的资料来源;
- 有关外聘专家的各项工作方案的规模往往过于巨大。

(a) 使用外聘专家的活动的核准

37. 一九六九年贸易和发展理事会(贸发理事会)在其第八届会议上对贸发会议、理事会或各委员会未就采取立法决定的各项项目的支出,表示关心(A/7616)。一九七一年贸发理事会第十届会议期间,秘书处虽然坚称所有计划^⑧都和一些立法或方案

^⑧ 本报告内“计划”一词是指任何牵涉到使用外聘专家的任何活动。

决定有关,但是有人一再表示疑虑,认为关于方案构成部分的控制过于松弛,优先次序没有受到尊重(A/8415/Rov.1)。

38. 检查专员检查了很多牵涉使用个别或小组外聘专家的计划的核准情况。他们发现若干外聘专家真的是根据立法机构或方案拟订机构的要求而聘用的。但是据说甚至在这方面秘书处也决不是被动的。诚然,秘书长一九七一年在其对行政管理处(行管处)的经社部调查的评论中,认为有理由在调查鉴定的“主要问题”中,列出“[由职员进行的]可疑份量的推广工作……往往造成不是最佳的资源分配”这一问题(A/c.5/1380)。此外,秘书处认为有些计划是某立法机构或方案拟订机构核准的但是在更仔细的审查下,表露出事实上没有作出任何决定或一致意见,只不过是某一机构的一两位成员曾经表示对该事项感到兴趣,或那机构已决定进行一项较合适的计划。

“世界地热地图”计划就是一个例子。该项计划似乎源于一九六九年联合国主办的一个国际座谈会,已经至少用去联合国5,000美元的顾问费用。有关的实务办事处声称这项计划是由经社理事会第一二〇五(四十二)号决议和自然资源委员会第一届(一九七一年)会议的报告(E/4909)所核准的。检查专员审查了这两份参考材料。他们发现经社理事会第一二〇五(四十二)号决议与“新能源”有关,但在“赞赏”秘书处促进这些新能源方面负起的“重要任务”和“赞赏地”注意到秘书长关于这个问题的进度报告后,决议把其建议集中到“太阳能”的问题上;始终没有提及“地热能”一词。自然资源委员会在其报告上反复提到“认为地热能在特定情况下显示出它是未来有重大希望的能源”,并且“很

多”的代表团对秘书长(即实务办事处)在关于这个问题的一项备忘录里所包括的一些建议表示普遍支持。此外“一个代表表示他的政府准备分担上述文件第46和51段所拟编制的世界地热资源目录或地图所需的费用”——附带地说,这一期望并没有实现。

一九七一年二月科技应用谘委会在其第十四届会议上认可它的一个专设工作组的一项提议,请科技处“在有需要时聘请顾问”,对“鉴定发展国家的各实验室可以进行的对于发展中国家有重要性的一些研究和发展问题”(E/AC.52/L.120)从事三项或四项专题研究。科技处随即託人代办所要求的专题研究,但是所进行的不是三项或四项专题研究,而是十一项专题研究,并聘请了第十二个顾问,对这些研究进行分析和总结。费用:至少为12,000美元。检查专员调查该计划的实际结果,特别是调查随后对于这些专题研究是否采取了具体的行动。检查专员获悉,该有关办事处没有采取这些行动的设备。此外,那些“有足够设备”的办事处大概不会对这类业务活动感到兴趣。

39. 以上只是两个例子,检查专员认为有人对于“所授权办”从事一个过于广泛的解释来证明某一项计划是正当的。还有其他方法造成昂贵计划的产生。检查专员遇到这样的一个例子,某国一机构的主任提议联合国从事据说所知极少的海水渗透地下水问题的研究。秘书处采纳该计划,作为其地下水研究的一部分。写此文时,该未来顾问正在来总部的途中,并且很可能召开一个联合国座谈会来“展开”该项可能导致聘请额外顾问和召集一个或多个专设专家小组的计划。

(b) 对这类活动的现有立法和
方案拟订控制及其弱点

40. 在没有充分认识到用财政和职员资源观念来计算费用的情况下承担了一些义务,是一件司空见惯的事。

41. 因此,检查专员调查被称为一项牵涉到使用外聘专家的计划授权者的立法或方案拟订决定对这样的使用达到何种程度的规定,并且调查秘书处是否提出了它的费用的准确资料。关于此点,检查专员记得行预咨委会远在一九五三年曾促请“当一立法机构核可一项需要部门内没有可供使用的特殊服务时……核可机构将会获悉执行该计划所需的顾问费用”(A/2463)。可是,贸发理事会在其第十一届会议上诉苦说,将其财政问题首先提交无形贸易和贸易资金委员会和然后提交贸发理事会核可的,只有一项计划。贸发理事会表示将来要更常征求这样的核可(A/8415/Rev.1)。一九七一年在自然资源委员会第一届会议上,一些委员感到“由于每项建议没有足够可用的支持资料,”特别缺乏有关财政问题的陈述,甚至对联合国非业务性活动的全面方案也无法作出详细的评论(E/4969)。

42. 检查专员发现提交必需资料的事例,为数实在很少。通常立法或方案拟订机构仅仅核可一项方案或要求办理某项计划,毫无疑问因为会员国认为由于常设机构不断发展,可以在不需外界协助下从事该项工作。秘书处是否真正能够处理该项计划和怎样处理——由正式职员、个别顾问或专家小组,或由三者一齐——则多数由秘书处作出决定,或实际上由主管办事处或职员作出决定。往往主管办事处或职员对于所要进行研究的范围和问题主

要有其本身看法,因而产生这样的一个问题:请求顾问从事的研究是否就是各政府最初核可该方案时打算进行的研究。此外,就算提供了资料,其内容往往不充分,因而实际上可能引起误解。

43. 每年关于专设专家小组的年度概算是这种情况的一个例子。如前所述,这些小组广泛地获得顾问服务的裨益。可是这些顾问费用并没有包括在专设专家小组的开支内,因为有了以下的一个细节规定:顾问们从预算另一分项里获得拨款。

44. 在经社理事会第五十二届会议上,秘书处向经济委员会提出一个与审议了数年的联合国水力会议一项计划有关的将要组成的“政府间专家工作团”(称为“专设专家小组”)的预期费用。依照这个文件(E/Ac.6/L.438/Rev.1/Add.1)的记载,工作团的费用不过是6,025美元(传译1,975美元,会前文件1,550美元和会期文件2,500美元)。预期费用没有包括专家们的旅费及每日津贴,由于专家的数目和他们的居住地点,这些没有包括的费用很容易成为开支的一个主要项目。关于此点,检查专员注意到两个代表团在辩论中的陈述,指出秘书处似乎能够匀出它所赞成的关于某些复杂和大量活动的费用,但是当一个提议不符合它的意愿时,则它显然不能匀出那些费用。

45. 关于这方面的另一个例子是国际大学的计划。大会第二五七三(二十四)号决议请秘书长就该计划从事一项广泛的可行性研究。辩论上述计划时,第二委员会获悉:“研究虽然……免不了有些开支,秘书长相信这些开支可在联合国预算的可用资源之内匀出”。秘书处适当的时候以12,300美元聘请了两位顾问从事这项计划。从技术上说,秘书处提供的资料是正确的,因为事实上确有顾问经费项下的“资源”可资应用。虽然如此,检查专

员深切怀疑为一项没有规定使用顾问的工作聘请顾问是否实际上可被当作“在可用的资源内匀出”。

46. 据说关于许多或大部分顾问研究的会议的理想后继行动,是把结果作为联合国销售出版发行,大家应该期望一项计划的最初费用估计包括后者的预期费用。但从来没有这样做过,大概这是因为印刷费用等等归入概算另一款内的缘故可是这些费用也许等于计划实务方面的费用,有时也许甚至超过计划实务方面的费用。

47. 公共财政和金融机构司是外聘专家的最大消费者之一。检查专员研究过的该司称为计划核准者的一些决议中,没有一个决议特别提及使用外聘专家,因此似乎没有作出费用的陈述(仅仅一九七一年这些计划的外聘专家费用总额约达 59,000 美元)。经社理事会第一三五八(四十五)、一四五—(四十七)和一四五二(四十七)号决议仅分别对聘用很多顾问的一个“圆桌”和一个“工作团”的工作,给予事后的认可。该司的一个专设专家小组几乎是一个常设机构,其职责在于拟订一些希望可能成为未来双边关税条约基础的“模式”。不论这些由专家们“亲自参加”所详细制定的“模式”对未来谈判双方如何的有用,这个小组仅仅在一九七〇——一九七一年期间至少花费了 78,343 美元。然而,从来没有向首先核可和定期投票赞成继续办理这项计划的立法机构提出关于费用的报表。

48. 早年概算有时包括关于建议使用顾问人工月数的准确数目(虽然不是所有办事处都如此),有时甚至按方案构成部分与根据正常预算或预算以外来源支付的正式职员和上一年“完成”的人工月数作一比较。近年预算只规定“要求的费用总额——有

时按办事处和有时指出要求的目的,但不再联系到正常和预算外的职员人工月数。这不能描写出关于这些项目费用的真实情况。

49. 概算附件一的表A(按各年度主要活动方案和支出对象,列出概数、核准和实际支付的费用款额)不再单独列出顾问一项,而提出一个“临时助理、顾问和加班”的总数额。顾问的旅行费用也同样在其余职员旅费中合并列出。

50. 依照现有方案和预算拟订程序(在试验中的新程序不会有实质上的改变),各会员国只能在拨款阶段上控制支出。为了使这样的控制更有意义和更具建设性,各委员国可获得的关于方案费用和预期执行方案的方法的资料必须尽可能地切合实际。检查专员因此建议:

(a) “外聘专家”(以前称为“个别专家和顾问”和“专设专家小组”)的概算拨款和开支的数字应该继续在一切联合国预算文件里作为独立项目表示出来;

(b) 一切牵涉使用外聘专家的方案应在拟订时提供需要采取那种途径的明确证明;

(c) 外聘专家的费用计算应列出如下的细目:个别专家——薪金、旅费、每日津贴、编辑、翻译、印刷(如果适用的话);专设专家小组——薪金、旅费、每日津贴和顾问费用(如果适用的话)。这些费用计算应尽可能符合实际。

51. 一九四六年行预咨委会建议自一九四七年起,年度决算应包括一个附件,列出所有专家的姓名和薪金和聘请他们的目的(A/336)。这项资料只在一九四七年提供过一次(大会第三届会议正式记录;补编第6号),而以后再没有这样做过。诚然,该第一个和唯一的清单内有一百二十六个姓名。现在顾问数目大得很多,以

致这样的资料太累赘了。虽然如此,检查专员建议,以后各预算文件包括另一表格(类似联合国贸发会议在其常年的“顾问登记表”后所付的表),用通常的三年表格按办事处列出“外聘专家”的概算、拨款和开支的准确数字(即个别专家、顾问和专设专家小组三类合起来),并列岀酬金和旅行费用细目。

52. 财政问题符合实际是控制联合国开支,包括控制外聘专家方面的开支的一个关键性问题。行预咨委会主席在大会第二十五届会议上就此作了很长的讲话(A/C.5/1310),检查专员在他们关于文件处理的报告中也花了很长的篇幅谈到这个问题(A/8319和corr.1)。

53. 检查专员认识到由于有很多可能的经费来源,往往不容易提供这样的概算。另一方面,他们意识到,各立法或方案拟订机构不断通过新决议,和要求从事新的活动,而不同时提供额外职员和旅行经费,秘书处对于那些机构的做法往往颇为不满。检查专员建议秘书处每次都提出和可用资源对照的符合实际的费用陈述,也许有助于让立法和方案拟订的决定更符合可用的资源。这对那些缺乏辅助机构事先审查的新决定则更为重要。

(C) 工作方案的协调不够充分 和其他资料的来源未尽其用

54. 经济及社会理事会在其第四十九届会议上通过关于工作方案事先协商的第一五四九(四十九)号决议,欢迎联合国系统各组织的秘书处间对工作方案进行事先协商的一般协议并请秘书长确保在其整个职责范围内的联合国秘书处所有部门对一切未送交有关政府间机构审议的工作方案草案和新建议草案举行这样

的协商。自然资源委员会第二届会议强调需要“仔细地决定某一活动不可能使人满意地在联合国系统以外进行”(E/5097)。第十届贸发理事会上的发言人同样强调需要把各主要研究计划和其他组织进行的研究计划互相配合起来——例如贸发会议和总协定的相互配合(E/8415/Rev.1)。

55. 远在一九四八年的时候行预咨委会认为“在秘书处尚未查明没有一个专门机构——能在某一特殊领域内提供专家意见前”，不应使用外聘顾问(A/534)。

56. 秘书长本身在方案及协调委员会(方协委会)的第五届会议上承认：“在区域阶层上的各政府间组织或在国家阶层上的政府组织或私人研究机构也许真的能够同样或更为有效地处理某些活动——”(E/4793)。

57. 行预咨委员在其致大会的第二十四号报告上(A/8408/Add.23)，特别注意到贸发会议、工发组织和经社部同时进行关于技术转让的工作。检查专员要补充的是：经社部在几个办事处里从事这项工作——通常有外聘专家的协助。检查专员注意到，工发组织和经社部的住房、造房和设计委员会同时进行关于建筑技术的工作，而贸发会议、工发组织和经社部的资源和运输司则同时进行关于自然资源的研究。

58. 检查专员曾三番四次获悉一个办事处只在对它感兴趣的某个问题进行或完成研究后，才知道另一办事处对同一问题从事了一些研究。在最佳的情况下，各办事处可以看到彼此的工作方案，但甚至这些也大都是作为“参考资料”，而不是为了征求评论或建议而传达的。

一九七一年工发组织以6,000美元的费用聘请了一位

顾问,从事关于“自然和人造橡胶竞争的将来趋势”的一项复杂研究。就在同一年内,贸发会议以 11,500 美元的合约费用另外聘用两位顾问,编写一份“自然橡胶新投资的获利情况”报告。同样,一九七一年工发组织不顾经社部的科技处在许多顾问的协助下继续从事蛋白质方面的研究活动,还是以 2,000 美元的费用聘用一位顾问,就有关“来自碳氢化合物的蛋白质”问题搜集资料和研究。

一九七一至一九七二年期间,政治及安全理事会事务部(政治安理会部)属下的外层空间事务司(外空司)聘用了三位顾问,分别编制下列研究:“地球资源卫星及它们的可能性”(费用 2,000 美元)、“农业、自然资源 and 人类环境的航空和宇宙空间遥测”(费用 2,000 美元)和“人造卫星地球遥测的政治和法律问题”(费用 2,000 美元)。但一九六九至一九七〇年期间,资源和运输司已签订了下列两份顾问论文的合约:“使用沿轨道飞行的地球卫星为了绘制地图和详细记录自然资源,从这些卫星进行摄影和遥测的可能性”(费用 2,525 美元)和“自然资源方面从空气和外层空间应用遥测技术的法律问题”(1,600 美元)。

59. 检查专员怀疑有关办事处间是否有足够的协调。他们特别怀疑后者有关法律方面的研究是否合理地属于经社部的资源和运输司的职权范围之内。

60. 总部的社会发展司可向下列两机构征求秘书处没有的特殊知识,至为方便:日内瓦的联合国社会发展研究所和罗马的联合国社会防卫研究所。社会发展司与日内瓦的研究所在个人和组织上有密切的联系,两机构的工作方案似乎有很好的协调。

后者是新近设立的一个机构,这些联系似乎较松懈,协调的程度也较差。检查专员注意到社会发展司在社会防卫方面的广泛工作方案(一九六九至一九七一年顾问酬金至少达 16,000 美元),和作为罗马研究所存在原因的这问题的高度专门性质,故希望两办事处的相互协调将变得更加紧凑,以后社会发展司会将这一方面的研究委托防卫研究所进行。

社会发展司以 3,000 美元的费用聘请一位顾问,编制一份关于“第二个发展十年期间拉丁美洲汽车工业成长的展望”。一位专家支领了 4,230 美元,访问九个拉丁美洲国家,编制一项关于“拉丁美洲肥料生产设备”的调查报告。社会发展司以 750 美元聘请第三位顾问编写关于“拉丁美洲工业政策和策略”的研究。该司又以 1,775 美元聘请另一位顾问前往基多“和政府取得联系,编写一份关于肥料和杀虫药工业利用不足原因的报告”。一位顾问领到 6,350 美元的酬金,编制一份关于“大都会以外小型工业的发展——主要着重拉丁美洲的经验”。该司以 2,500 美元聘用一位顾问,进行关于“在一个经济一体化的东非社区内选择适宜设立一些具有国际竞争性和多国家和区域内的工业企业的地点”的探讨性研究。另外又以 1,610 美元聘请一位专家编写一份关于“东非洲的工业化情况”的研究报告。然而,又以 1,200 美元聘用一位专家,写一份关于“亚远经委会地区铝生产情况及展望”的研究报告。该司以 2,000 美元聘用一位顾问,从事“在选定的一些中东国家里关于政策执行和机构设立的调查”。最后,该司分别以 2,300 和 2,000 美元聘请两位顾问,进行“在选定的一些中东国家里现有的工业化情况

的比较和分析研究”。

61. 没有一位上述顾问是来自要求他们研究的地区的,他们有些必需长途跋涉去执行任务。检查专员虽不怀疑这些顾问的资格,并且认识到除例外情况外,专门技能也许极其缺乏,以致不能顾及其他考虑,但是他们相信专门技能不能单独地存在,而应该以当地情况作背景来予以考虑。从这地聘请来的顾问,不论其技术能力如何,可能不一定熟识当地情况。

62. 检查专员注意到依照工发组织的条例——这种保障似乎为工发组织所独有——为了避免可能的重叠,要求各职员在其工作方案中列入区域或区域间的任务前,应与区域性经济秘书处和贝经社处先行磋商。检查专员希望以后工发组织本身将更严格遵守这项条款,并且建议把它包括在第221段建议的细则内。

63. 工发组织以1,500美元聘请一位顾问编写一份关于“工业发展里的放射性同位素和辐射”的研究报告。就检查专员所知,这是国际原子能机构很多年来研究的重点之一。这项研究是否需要,假如有此需要,国际原子能机构能否提供所需的资料?这个计划是否已和国际原子能机构取得协调?

64. 以上各例子和联合国大家庭内外的资源来源有关。检查专员认为应作出更大努力,诸如从政府部门、大学和研究院等资料来源吸取资料,特别是关于纯粹事实或统计资料(例如很多“国家的个别研究”)。联合国大家庭的其他组织似乎有时能够免费提供这些资料。

65. 检查专员认识到,象联合国大家庭这样的一个庞大和多样化机构,其属下的每一个机构或办事处都可能自称对大众关心的问题有其独特的处理方法,某种程度的重复或重叠是不可避免

的。立法和方案拟订机构的增加必然导致决策工作的分裂。几个办事处可能援引一些也许是重复的立法或方案决定;虽然如此,这些办事处却觉得需要遵守这些决定。检查专员获悉联合国大家庭已作出一些努力,争取更佳的协调和情报的交换。例如,粮农组织和贸发会议再隔六个月即举行秘书处间会议一次,结果若干项协调工作似乎已演进成具有建设性的合作。贸发会议和工发组织也这样做,但显然成果较参差不齐。鉴于各机构行预咨委会和秘书长本人在这方面表达的关注,检查专员希望这些努力将获加强。

66. 检查专员特别建议,一个办事处计划一个牵涉使用外聘专家的研究时,应该把研究的摘要告诉那些对该研究很感兴趣或有过去经验的其他办事处,和它们磋商顾问的人选,并且,如果时间允许的话,取得它们对于已经完成的“产品”的看法。

(d) 关于使用外聘专家的一些方案 的雄心过大和不切实际的性质

67. 有鉴于很多办事处和整个联合国的方案里,有关顾问和专设专家小组的拨款往往支出低过预算(表3),行预咨委会在若干场合里表示这些方案是“雄心过大”或“不切实际”的(A/6707, A/8406)。

68. 自一九六三年以来,整个组织的外聘专家支出不足率最低是一九七〇年的百分之三点六,最高是一九六六年的百分之二十七点九。支出超过拨款的只有三次——一九六八年(百分之三),一九六九年(百分之二点三)和一九七一年(百分之五点五)。个别顾问支出超过拨款的有四次——一九六八年(百分之三十七),一九七

0年(百分之一点五),一九七一年(百分之十五点七)和一九七二年(百分之一点六);在其他年度里支出不足徘徊于百分之一点八(一九六七年)和百分之二十六点二(一九六六年)之间。至于专设专家小组,支出超过拨款的有两年——一九六三年(百分之三点七)和一九六九年(百分之三十点二);在其他年度里支出不足徘徊于百分之十四点八(一九六五年)和百分之六十九点七(一九六八年)之间。

69. 经社部整个部门近年来经常超额支出其顾问经费——一九六九年百分之四点九,一九七〇年百分之四点六和一九七一年百分之三点一。然而,个别办事处年终有经费盈余的高至一九六九年百分之六十七(副秘书长办公室),一九七〇年百分之六十(统计处)和一九七一年的百分之四十八点一(规划预测政策中心)(一九七一年情况,参看表4.1)。事实上只有资源和运输司这个办事处连续两年顾问支出超过拨款——一九七〇年百分之十和一九七一年百分之二十九点一(后者可能由于最后阶段捐助给斯德哥尔摩会议的款额)。个别计划的分析也是同样的昭然若揭,例如,一九七一年只有一个计划是支出过大(少于8,000美元),而所有其他计划都支出不足——约为14,000美元。

70. 工发组织一九七一年顾问经费的使用显示出更高的支出不足率——整个组织为百分之四十五点五,个别办事处则在百分之三十五至百分之六十五之间。

71. 另一方面,贸发会议似乎于一九六九和一九七〇年两年超额支出其顾问经费——分别为百分之二点七和百分之二点三,而一九七一年则支出不足——仅百分之零点零八。^④

^④ 贸发会议数据没有列出各司的支出细目。

一九六三至一九七二年联合国^①外聘专家支出与核准拨款的比率
(以美元计)

年 度	顾 问		未支出差 额大约百 分比 %	专设专家小组		未支出差 额大约百 分比 %	外聘专家合计		未支出 差额 大约 百分 比 %
	拨款 \$	支出 \$		拨款 \$	支出 \$		拨款 \$	支出 \$	
1963	434,000	354,360	18.4	140,000	145,175	(3.7)	574,000	499,535	13
1964	511,200	439,250	14.1	139,800	114,960	17.8	650,000	554,210	14.9
1965	675,500	647,155	4.2	97,000	82,685	14.8	772,500	729,840	5.5
1966	1,277,500	941,900	26.3	265,500	170,170	35.9	1,543,000	1,112,070	27.9
1967	1,144,000	1,122,930	1.8	458,000	244,410	46.6	1,602,000	1,367,340	14.7
1968 ^③	983,700	1,348,491	(37.1)	459,800	139,070	69.8	1,443,500	1,487,561	(3.1)
1969 ^③	1,475,700	1,415,498	4.1	335,900	437,001	(30.1)	1,811,600	1,852,499	(2.3)
1970 ^③	1,742,200	1,769,112	(1.5)	508,300	401,067	21.1	2,250,500	2,170,179	3.6
1971 ^③	2,082,800	2,409,605	(15.7)	679,600	503,670	25.9	2,762,400	2,913,275	(5.5)
1972 ^③	1,739,900	1,768,264	(1.6)	499,500	363,742	27.2	2,239,400	2,132,006	4.8

④ 来源:

拨款

支出

1962: A/5205
 1963: A/5505; A/5205/Add.1
 1964: A/5805; A/5505/Add.1
 1965: A/6005
 1966: A/6305; A/6005/Add.1
 1967: A/6705; A/6305/Add.1
 1968: A/7205, volume I; A/6705/Add.1
 1969: A/7606, volume I; A/7205/Add.1
 1970: A/8006, volume I; A/7606/Add.1
 1971: A/8406, volumes I and II; A/8006/Add.1
 1972: A/8706, volumes I and II; A/8406/Add.1

A/5505
 A/5805
 A/6005
 A/6305
 A/6705
 A/7205, volume I

一九六八至一九七二年的支出系由联合国秘书处, 财务厅(预算司); 贸发会议, 行政管理办公厅; 工发组织, 财务处等单位提供。

④ 只表示数字。一些使用外聘专家的个别办事处往往向检查专员报告一些不同于财务厅(预算司)提供的数字。

① 不包括难民专员办事处。

表 4.1^②

联合国/经社部一九七一年外聘专家经费的支出情况

顾问
(以美元计)

办 事 处	概 算	核准款额	五月三十一日 前承诺的经 费	八月三十一日 前承诺的 经费	十二月三十一日前的 支 出		结 存		注 释
	\$		% ^①	% ^①	\$	% ^①	\$	% ^①	
副秘书长办公室	7,200	} 40,000	40	49	55,084	137.7	(15,084)	(37.7)	七月三十一日 八月十五日 八月二十五日 八月五日 六月三十日 ^③ 八月十八日 六月三十日
副秘书长助理办公室	-				-	-	-	-	
发展规划、预测及政策中心	26,800	37,000	21	46	19,212	51.9	17,788	48.1	
住房、造房和设计委员会	115,200	101,000	40	78	90,398	89.5	10,602	10.5	
人口司	36,800	26,000	73	59	21,516	82.8	4,484	17.2	
公共行政司	4,400	10,000	50	50.5	8,631	86.3	1,369	13.7	
公共财政和金融机构司	52,800	62,000	55	81	59,285	95.6	2,715	4.4	
资源和运输司	148,000	144,000	81	94	185,905	129.1	(41,905)	(29.1)	
科技处	74,000	60,000	27	52	46,460	77.4	13,540	22.6	
社会发展司	124,000	98,000	28	69	98,629	100.6	(629)	(0.6)	
统计处	62,200	37,000	50	111	49,009	132.5	(12,009)	(32.5)	
合 计	651,400	615,000	49	75	634,129	103.1	(19,129)	(3.1)	

② 来源：秘书处。

③ 包括“环境”的 44,200 美元。

① 核准款额的百分率。

表 4.2^②

联合国/经社部一九七一年外聘专家经费的支出情况

专设专家小组

(以美元计)

办 事 处	概 算	核准款额	五月三十一日 前承诺 的经费	八月三十一日 前承诺 的经费	十二月三十一日前的 支 出		结 存		注 释
	\$	\$	% ^①	% ^①	\$	% ^①	\$	% ^①	
副秘书长办公室	-	-	-	-	-	-	-	-	-
副秘书长助理办公室	-	-	-	-	-	-	-	-	-
发展规划、预测及政策中心	-	-	-	-	-	-	-	-	-
住房、造房和设计委员会	21,300	26,500	10.5	31.1	14,558	54.9	11,942	45.1	-
人口司	24,000	44,500	66.8	63.8	28,876	64.9	15,624	35.1	-
公共行政司	28,500	23,000	98	98	22,567	98.1	433	1.9	-
公共财政和金融机构司	30,700	29,000	49.6	72.4	41,751	144	(12,751)	(44)	-
资源和运输司	48,300	44,000	47.9	46.1	30,162	68.5	13,838	31.4	-
科技处	17,600	20,000	59.6	57.9	20,566	102.8	(566)	(2.8)	-
社会发展司	26,000	25,000	53.8	92.3	24,159	96.6	841	3.4	-
统计处	24,500	21,000	-	-	-	-	21,000	100	-
合 计	220,900	233,000	49.7	58.4	182,639	78.4	50,361	21.6	

② 来源：秘书处。

① 核准款额的百分率。

72. 主要因为某些问题上没有易于使用的专家知识或情报,近年人权司获分配的顾问经费大部分都没有用掉。因此,人权司一九六九——一九七一年期间分配到 106,250 美元,而只用去 38,880 美元。法律事务厅原来计划于一九七〇年使用 77,500 美元。由于各种原因,法律事务厅把其概算调整为 33,600 美元,而最后只用去 29,150 美元。

73. 专设专家小组的情况大致相同。以经社部整个来算,一九六九年没有使用的经费结余为百分之八点八,一九七〇年百分之十六点三,一九七一年百分之二十一点六。但按照个别办事处来算,一九六九经费结存达百分之十四点六(资源和运输司),一九七〇年百分之三十七点三(公共财政和金融机构司)和一九七一年百分之一百(统计处)。这三年期间只有两个办事处的支出超过拨款,都同时发生于一九七一年:公共财务和金融机构司百分之四十四,科技处百分之二点八(表 4.2)。

74. 造成这种情况有若干原因——其中一些毫无疑问是秘书处所不能控制的,但其他则明显的在其控制范围内。首先,往往有各种预料不到的立法或方案拟订的创议,因此需要修订优先次序,放慢或“冻结”一些较早时核准的计划,完全取消或用其他计划取代这些计划。这里还有一个找寻适当顾问和(或)在适当时候找到顾问的问题。一些请有顾问工作的专设小组或其他技术性会议,因为东道国最后一分钟改变主意,或因为在那里或在那区域内所发生的政治事件而至延期,或甚至取消。另一方面,检查专员能找出一些牵涉到个别顾问或专家小组的计划,似乎由于下列各原因而被延迟、“冻结”、或取消:由秘书处主动,或因为它们在确保有足够经费之前,或在立法或方案拟订阶层上获得核准之前就

开始了。一些支出过小的原因是把顾问费用算在空额帐上。最后(与其说这是支出过小的例子,不如说是一个为秘书处的临急方案改变而牺牲较早核准的一些活动的例子),一些办事处不准使用已经分配好的经费,以便其他办事处可以进行额外或没有事先拟订方案的种种活动。

住房造房和设计委员会第二届会议后,其工作方案包括了一个关于“城市土地政策和土地使用的控制”的研究。由于这项任务的规模和从事这计划的可用资源有限,因此委员会决定分几个阶段进行。从一九六六年起,直到现在,这项计划牵涉到五个区域性研究(由十位顾问编制)、一个由八位专家组成的专设小组和一个区域间的讨论会。为了这些活动,经常预算和开发计划署技协处总共至少拨出了 77,000 美元的经费。原来计划于一九七二年七月完成的世界报告预料可于一九七三年完成。但世界报告的出版虽早在一九七〇年便已核准——额外的费用概数为 11,000 美元——预料将不会于一九七五年之前问世。当检查专员询问世界报告的结果到时是否已经过时的时候,他们获得保证说,“这一方面的发展足够缓慢,因此证明这项投资是合理的”。检查专员仍旧感到疑惑。

另一个由于缺乏资源而延迟的计划是一九七一年十一月开会的关于“第二个发展十年在制图学上的预测和规划”的专家小组报告。最后报告希望能于一九七三年秋完成,那个时候会议已经开过两年,而且它要作出贡献的那个十年也已经过得差不多了。

一个关于“住房和城市发展的社会指标”的计划至少

用掉 9,000 美元后被“冻结”起来。

为一个关于“能源政策和国际燃料竞争”的座谈会而编制附有注释的概要已经完成,其费用若干检查专员无法确知,但是因为该座谈会还是因为缺乏经费而不能举行,结果那个概要不能利用。

一九七一年以 4,500 美元的合约(另加旅费及每日津贴)聘请了一位顾问编写一份关于“特别强调发展中国家的碳氢化合物的发展和利用的国际合作方法”的文件,准备供给定于一九七三年举行的“发展中国家合作发展碳氢化合物”的区域间座谈会使用。有关办事处到了一九七二年才要求开发计划署为这个座谈会提供经费。撰写本文时,仍旧不知道这项要求是否可以邀准。

到现在已经审议几年的世界水力会议仍未获得经济及社会理事会或大会核准,照情况估计,这个会议不大可能在一九七五年之前举行。虽然如此,为了迎接这会议的举行,已经举办或计划了若干顾问研究和专家小组会议。

所拟举行的另外一个座谈会有了可用的经费,顾问工作已告完成或在进行中——只不过仍未找到一个东道国。

75. 检查专员获悉,如果秘书处等到核准经费后才推动一项计划,则计划的时间表也许会遭受不利影响。此外,关于开发计划署提供经费的一些会议,依照目前的程序,不能事先得到可获经费的保证;要不是先进行筹备,希望终于找到经费,便是冻结或甚至取消一个方案或计划。前者途径被认为是较为可取,由于一旦缺乏开发计划署的支持,总可再行拟订方案,或从其他来源取得经费。检查专员希望使用两年方案拟订周期后,将会有些改善。

76. 一些实务办事处本身给检查专员证实,某些专设专家小组会议缺乏应有的充分筹备工作。检查专员获悉,最理想的方法是,参加会议的专家们至少在会议前四个至六个星期收到文件;的确,一位代理司长觉得应用书面表达专家们对于文件的初步意见,以便证明他们确实研究过各该文件。情况往往不是如此,一些会议在开会那一天才收到会议的文件。这可能由于常设职员从事其他工作,或顾问时间表的延误。既然如此,这样的会议大概只能做到不加适当的考虑即行认可秘书处(或顾问)的研究结果和(或)建议,因此使它们的有用性成为疑问。

77. 秘书处坚持这些不同的顾问工作,不论是否有原来计划的用途,都是“站得住脚的”,提供了总可以在办事处工作方案内使用的许多知识和经验。某些事例,可能是如此,但其他事例则需要根据最新的情况把资料修正,可能意味着增加一些顾问和会议。此外,按照这样的一些标准,几乎任何完成或委任从事的工作都可以“站得住脚”。考虑到经费的一般缺乏,检查专员觉得给那些无论如何正当但可能没有结果的计划以“着手进行”的指标是不明智的。此外,假如这些计划能够“站得住脚”,即不需要由有代表性的专家小组“审查”,又为什么要召集专家小组会议呢?除非就是为了给文件的结论和建议蒙上一层“权威的气氛”,否则文件的正确性也许会引起争论。

78. 一般来说,检查专员不能不怀疑:一些有关办事处往往是在本身尚未肯定一个想法是否成熟或有无足够广泛的接受和支持时,不进行方案的拟定和聘请顾问或安排会议日程。因此,一九七一年在亚的斯亚贝巴举行一个关于“非洲造房研究的协调”的专家会议。邀请的八个非洲国家中只有四个参加。这又再一

次引起优先次序的问题：方案里是否有更为迫切的计划，如果没有，若要用钱的话，是否较宜于用于该组织的其他部门呢？

79. 秘书处很多高级职员承认，年初编制的方案往往与实际发生的事情甚少关连。有几位职员还更进一步地表示，很多置于方案内和完成的事项与发展中国家的真正需要没有多大关系，那些事项主要是就可用的款项，这个或那个主任的想法和是否在这个或那个范畴内有可用的专门知识而编制和进行的。

80. 检查专员认为上面提到的一些问题关系到整个现有的外聘专家概念、个别顾问和专家小组间的相互关系和它们应该但不一定达到的工作目的。

81. 根据秘书长的说法，核准的外聘专家的经费支出较原定为少的另一原因是把顾问费用算在空缺员额的帐目上(A/8406)。

82. 自一九五〇年代初期以来，行预咨委会对把常设员额的长久空缺节省下来的经费用来支付顾问或其他临时助理的惯例，表示关注。各内部审计员在他们的一九六五年联合国临时助理合约使用的研究报告里裁定：“在临时合约基础上从事的工作不应将其费用算在常设员额的帐上。”

83. 秘书处认为，这种需要是由于方案工作的不能预知的增加，和持续地无法补充常设员额上的空缺。此外，还有以下的理由：现行财务条例并没有禁止预算各款内这种流用的办法；要是禁止的话，则秘书长会被剥夺应付不能预知事件所必须有的灵活性。

84. 真的，正如经社部一九七〇年的内部指示清楚地表示：“如果一个相对或更高阶层的常设员额无人任职，甚至在聘请之中，可以暂时利用这个空缺员额任用短期或定期的顾问，从而减轻分配给各司关于顾问的相对费用。”

85. 检查专员听到很多关于一些办事处的倾向的控诉。由于往往有过大的外聘专家预算,这些办事处在下半年用掉仍然可用的经费,甚至于临时拟订一些不一定相关的计划和聘请一位二流的顾问,因为这些办事处恐怕一旦有些钱剩下来。下年度的经费要被按比例地削减。检查专员还获悉一些办事处给它们的年度方案中“虚报”一些项目,在方案内包括一些不打算召开的专设会议,因为他们认为方案无论如何是要遭削减的。

86. 检查专员研究了经社部于一九六九、一九七〇和一九七一等三年的五月三十一日、八月三十一日和十二月三十一日的外聘专家开支经费的状况(由于个别办事处可能使用不同的截止日期,部分数字仅为指示性数字)。

87. 把一九七一年作为一个例子,我们发现规划预测政策中心在仲夏时已经用去(或承担了)顾问经费的百分之四十六,其余几个月的开支另占百分之五点九。住房造房和设计委员会的数字分别为百分之七十八和十一.五;人口司分别为百分之五十九和二十三点八;公共行政司百分之五十点五和三十二点三;公共财政和金融机构司百分之八十一和百分之十四点六;资源和运输司百分之九十四和百分之三十五点一(即超过分配额百分之二十九点一);科技处百分之五十二和百分之二十五点四;社会发展司百分之六十九和百分之三十一.六(即超过分配额百分之〇点六);统计处百分之一百一十一和百分之二十一点五(即超过分配额百分之三十二点五)。副秘书长办公室和副秘书长助理办公室(合计)分别用去百分之四十九和百分之八十八点七(即超过分配额百分之三十七点七)。(表 4.1)。

88. 至于专设专家小组,一九七一年的数字是:住房造房和

设计委员会分别为三十一.一和百分之二十三.八;人口司百分之六十三.八和百分之一.一;公共行政司百分之九十八和百分之零.一;公共财政和金融机构司百分之七十二.四和百分之七十一.六(即超过分配额百分之四十四);社会发展司百分之九十二.三和百分之四.三;统计处为百分之0(表4.2)。

89. 工发组织一九七一年最后季度整个组织的顾问开支数字平均数为百分之十八.六;只有一个司达百分之二十六.七。^⑩

90. 行预咨委会已于一九五三年警告说,“尽管没有超过总拨款额,用已经在部门预算上提供的顾问经费于额外不可预知的工作上通常是不应视为合法的”(A/2413)。根据第110.1条规则的规定,财务主任有责任给秘书长保证,除了其他费用以外,顾问费用“仅仅是要达到大会核定的目标而支付的”。第110.2条规则进一步规定:“没有财务主任的授权不得在各项分配中进行转移。”

91. 检查专员认为把经费从一个计划移到另一个计划的授权似乎是太自由些。结果,未经主管的立法或方案拟定机构对这重要事项表达任何意见,秘书处即单独主动地把一些有核可优先的计划延缓,或甚至完全废弃。主管机构可能做到的不过是注意到已成的事实。

经社部给联合国人类环境会议的贡献是这方面的一个最好的例子。正如检查专员在其他地方指出的,经社部原来没有被预期为这会议作出主要的贡献。结果该部的不同部门贡献出顾问费用为100,000美元的显然不是都有实质优点的研究或报告。这样终于使该年经社部的顾问分配总额达615,000美元,超出预算19,129美元。

92. 大多数办事处的支出方式连同时常一再出现的最后一

⑩ 贸发会议的系统不宜从事以上的计算。

分钟的计划,指出有需要“参照未用的结余”再检查年中顾问经费的重新拟订方案工作。至少,除非经立法或方案拟订机构特别要求,每年的最后一季度不应核准那些办事处最初方案所没有计及的计划。此外,在核准这些计划时,应遵照它们最初的优先次序,除非提出改变这些次序的非常有力的理由。

由于秘书处任务改变致使常设人员不能应付需要

93. 在这个报告中不需另外强调空缺的问题。只须谈谈以下两事就够了,即有些大事利用外来专家的机关也便是有着最多专门职位空额的机关;另一方面,它们有时保持着员额空缺,以便在所征聘的职员类别方面得有较强的伸缩性。

94. 外来专家们所作的工作是否能由有关机关的常设人员来作以及作到什么程度的问题,引起了各项主要的人事问题(专门资格、生产能力等标准问题),这些问题使得各会员国操心劳神,并自联合国早期以来就已是许多研究工作的主题,有些研究工作现在仍在进行中。大体来说,这类问题越出了这个报告的范围。但是不最少推敲到这个问题的某几方面,而去疑问目前广泛求助于外来专家一事,那是不切实际的。

95. 这项工作困难而没有功效,甚至行管处亦不能如它所愿望那样充分和客观地决定现有入力是否得到有效利用,一个原因是因为现所实行的管理调查技术并不适用于象联合国秘书处这一种机关,它的实绩标准、生产尺度、工作质量指标等不仅不完备,而且极难规划。

96. 检查专员们遇到各种同样的困难。首先,他们试着对某些现有的统计数据作抽样分析。他们拿经社部作为一个试验的例子,试图依据核定的常设员额(自所有经费来源而设的)签订合

约的顾问人数,以及依据经常方案下专门人员和顾问的实作人工月(参看表5)^⑩来计算最近三年顾问人数对常设人员人数的比率。

97. 上面两种数字只有相对的意义,因为按照定义,顾问均为部分时间工作人员。照实作人工月计算,整个经社部的平均比率是相当合理的:计一九六九年为百分之九点五,一九七〇年为百分之九点八,一九七一年为百分之八点一。不过在经社部内部,这项比率随单位而大不相同,计一九六九年为百分之零点六至八十七,一九七〇年为百分之一点六至二十九点四,一九七一年为百分之零点八至二十五。在所有三年中,主要雇用顾问的几个机关都相同,即科学和技术处、公共财政及金融机关司、公共行政司及资源和运输司。^⑪不错,按照常设实务人员来说,科学和技术处是经社部实务机关中人数最少的一个。但是,就使用外来专家最多的这些机关来说,人们可以说外来专家已成为一种平行的建制,这些机关藉以执行其工作的巨大部分。

(a) 常设人员的能力

98. 顾问秘书处为大量雇用外来专家而提出的一个主要理由是据称在常设专门人员中缺乏那种专门知识,检查专员们审查了

⑩ 检查专员们报告,人工月数字完全是指示性质,无法核对各实务机关所提出细数的正确性。

⑪ 能从一项事实看出这种比率在实际生活方面显示出何等没有意义,即有一个时候,公共行政司只有一名常设员额——司长,外加一些技术顾问人员,却能由谘议们协助编制一册经证明为“最畅销”的“公共行政手册”,业经再版好几次,被认为是这一方面的最佳手册之一。

表 5

联合国/经社部——一九六九至一九七二年(各机关)专门人员人力利用

机关名称	1969					1970					1971					1972				
	职员人数		人工月 (实用)			职员人数		人工月 (实用)			职员人数		人工月 (实用)			职员人数		人工月 (实用)		
	专门 ^① 人员	顾问 ^② ③	专门 ^① 人员	顾问 ^② ③	百分比 ^③	专门 ^① 人员	顾问 ^② ③	专门 ^① 人员	顾问 ^② ③	百分比 ^③	专门 ^① 人员	顾问 ^② ③	专门 ^① 人员	顾问 ^② ③	百分比 ^③	专门 ^① 人员	顾问 ^② ③	专门 ^① 人员	顾问 ^② ③	百分比 ^③
行政领导和管理	31 (2)	12	-	-	-	31 (1)	20	-	-	-	31 (6)	26	-	-	-	39 (7)	10	-	-	-
发展规划、预测及政策中心	47 (20)	5 (3)	581 (59)	4	0.6	47 (21)	9 (1)	566 (49)	10	1.6	47 (24)	7 (7)	420 (186)	10	1.6	48 (26)	2 (10)	-	-	-
住房造房和设计中心	26 (6)	23	259 (36)	28	8.7	26 (6)	27	323 (67)	48	11.0	26 (7)	39	384 (98)	60	11.1	26 (13)	29	-	-	-
公共财政及金融机关司	11 (2)	28	110 (12)	46	27.4	11 (3)	45	132 (28)	54	25.2	11 (3)	25	131 (33)	28	14.6	11 (4)	16	-	-	-
人口司	26 (4)	10 (3)	306 (9)	19	5.7	26 (5)	13	336 (132.5)	16	3.3	26 (7)	17	306 (185)	4	0.8	26 (15)	7	-	-	-
公共行政司	15 (8)	-	141 (44)	36	16.3	15 (8)	16	180 (66)	45	15.5	15 (8)	7	174 (74)	47	15.9	15 (14)	13	-	-	-
资源和运输司	44 (28)	51	472 (33)	67	11.7	44 (30)	37	433 (25)	110	19.4	44 (30)	67	455 (305)	118	13.4	42 (33)	49	-	-	-
科学和技术处	7	57	84	60	71.4	7 (5)	25	96 (24)	50	29.4	7 (3)	36 (1)	120	30	25.0	7 (4)	14	-	-	-
社会发展司	48 (10)	55 (4)	588 (75)	36	5.2	48 (9)	44	568 (45)	58	8.6	48 (14)	71 (8)	527 (85)	53	8.0	46 (15)	51 (18)	-	-	-
统计	57 (9)	11	-	-	-	57 (9)	7 (1)	658 (108)	28	3.5	57 (10)	12	672 (120)	26	3.2	58 (14)	8	-	-	-
合计	312 (89)	252 (10)	2,541 (268)	296	9.5	312 (97)	243 (2)	2,292 (544.5)	419	9.8	312 (112)	307 (16)	3,189 (1,086)	376	8.1	318 (145)	199 (28)	-	-	-

② 所有括弧内的数字系指区域顾问、区域间顾问和预算以外员额。

① 核定员额(即包括空额在内)。

② 签有合约。

③ 谘议对全部人工月(专门人员、顾问、区域顾问、区域间顾问和预算外员额)的百分比。

④ 请设人数。

来源: 1969: A/7937; 秘书处(联合国)。

1970: E/AC.51/52; 秘书处(联合国)。

1971: E/AC.51/62; 秘书处(联合国)。

经社部某几个司和机关的所谓专门人员的“真象报导。”虽然他们抱着慎重态度去看这些资料,却发现大多数常设人员至少在理论上似乎都是有能力的,专心矢志,多才多艺以及有一些确实是卓越的官员,而且他们的背景和资历大多数似乎都与他们现在所负的职责很有关连。

99. 检查专员们指出,经社部中普遍存在着高水平的技术能力,亦使行管处获有深刻的印象,不过该处曾发现对这些技能未能作最有效的利用,主要是由于管理不善和未能订立明确的优先次序。

100. 专门知识当然是一种难以捉摸和无从肯定的观念,对它不易衡量。此外,一个外人也很难轻易否定某一实务机关首长所说他和他的工作人员缺乏编制某一特定主题的权威性研究报告所需的专门知识的陈述。要作这种否定,他自己不但必须是关于这一主题的专家,并且还必须具有比“真象报导”所提供的更为精确的关于各个有关人员的才能的知识。

(b) 常设人员和外来专家的各别责任

101. 对于关涉外来专家的各项计划,检查专员们曾试图确定常设人员和外来专家的各别责任。其结果是几乎没有可能。不错,在大多数机关的原概算中,每个计划曾按照所请求的专门人员、区域间顾问、预算以外和顾问等人工月开列细数。但是这种开列方法常随机关或秘书处和年份的不同而相异;此外,这些细数是否与事实相符,以及事实上它们各别的贡献如何都很难说。检查专员们发现这些数字大体说来都是抽象的,一位司长一经获得他的

分配款额后,便能照他的意思使用各种人工月。

102. 检查专员们了解在某一机关中,预计每一专门人员每年至少可产制或协助作成两至三个实体文件。但经查核后发现这一机关职员所产制的数目实际上超过了上面的数额,虽然表2中的数据似乎没有证实此事。其他机关是否亦有同样情况,检查专员们不能说,不过按照其他机关中对于提到这种定额制度时所表示的不敢相信的反应看来,他们有所怀疑。

103. 一九七〇年至一九七二年十月十五日之间,工发组织所印行的总数六千三百五十七页文件中,约有百分之四十系由顾问撰写,百分之三十由工发组织的职员撰写,百分之三十由两者联合撰写,其中顾问所占分量通常总是较大。不过在名别各年中,顾问撰写的文件占百分之三十七点五至六十五,工发组织占百分之二十五至三十七点五,两者联合撰写的文件占百分之三十一至三十五。

104. 许多官员坚称,用常设人员对顾问的说法进行讨论是不切实际的,因为在大多数情形下,涉及使用顾问的各项计划需要有关机关的支援,而且根据一名有经验的官员说,一名顾问撰写一项十五页的文件,约需十五个人工日的支援。真的,经验证实这种支援对计划的成功,是必不可少的,而计划失败的主要原因之一常常是没有这种支援之故。有一件事情是千真万确的即雇用一名顾问并不是一件简单的工作。它涉及大量的规划和行政工作。除了涉及设置方案或计划,为顾问的工作提供范畴的初步工作外,必须物色适当的人选(常常不是一件容易事),顾问合约的条件必须商定,然后对顾问必须告知他的任务,并在许多情形下必须作出和商定计划大纲,可能要编制书目提要,设若(有时是这样)合约规定要有

中期报告,则必须同他研究和讨论这些报告,按照因有关机关工作方案改变或从未预知的会议或该顾问的研究结果而引起的新的或不能预见的发展,该顾问的任务和报告本身可能需要有所改变。最后,这项报告可能需要大加编校,甚或改写,使它适合于作为联合国的文件分发或载入联合国的文件。真的,这种支援所引起的工作量就是有些机关为什么不愿意雇用顾问的一个理由。

(c) 顾问所担任的工作的性质

105. 检查专员曾试图衡量由各顾问办理的工作实际上需要多少“专门知识”。显然地雇用顾问担任的许多工作需要“高度专门化工作部门……具备特殊才能的各别人员”(如秘书长在他的一九七三年概算(A/8706)中所说的)在秘书处职员中未必可能找到,即在任何公务员制度中也未必可能找到。

106. 然而,有些计划虽然须有“特殊才能”却并不见得超过秘书处所应有的通常标准。

两名顾问各得酬金六千美元,以“收集和审查经社部/住房、造房和设计中心以及联合国其他机构所编制的作为斯德哥尔摩会议项目1的各项基本报告的背景文件的所有文件和资料,”他们并各得酬金七百五十美元为世界不同区域中各国“整理关于拟订住房政策方针路线的四个文件。”第三位顾问获得酬金七千六百美元,由他完成按照大会第2598号决议提交大会的住房、造房和设计中心的报告,并编辑该中心关于联合国第二个发展十年中住房、造房和设计的报告。以一万多美元给付两名顾问,由他们研究“某些矿物赚取外汇的比较情况”并以四十美元请他们从事“关于运输技术方面研究计划

的调查”，又如我们在上面所见的，以一万多美元给付第三位顾问由他研究“石油对发展中国家经济的影响。”另外尚有一位顾问则得约七千美元的酬金，在同各组织、各机关和个人协商后编制关于“是否可能设置一个国际咨询小组，协助联合国动员对发展中国家的新投资”的研究。

107. 更有其他委托顾问办理的计划，显然系典型性的“组织内可办的工作”它们需要一点知识和经验，而几乎不需“特殊才能。”

一九七〇年间曾以一千九百美元的酬金，请一名顾问首先“拟制一个问题单，分送工发组织以前所有的个别研究金得主”，然后由他处理问题单的后继工作，从事研究补充资料并就最后结果编制一项分析性的报告。又以一千二百美元请另外一名顾问编制一九七〇年联合国年鉴中有关工发组织的一节和关于工发组织工作各方面的八篇特写文章。工发组织又以一千五百美元的酬金，请第三位顾问“根据总部现有的实际资料协助撰写关于优先工业问题和技术的一项初步论文。”联合国还请了另外一名顾问，作出提议，以图保证国际科学协会理事会参加联合国人类环境会议的筹备工作。”此项工作的费用是三十一百六十五美元。

某一机关确曾抱怨称由于它不能为一项计划找到一位外来专家，它必须指派一名常设职员来负责其事，因此就没有动用有关的顾问经费。

108. 许多这种典型的“组织内可办的计划”事实上均指派前联合国职员办理。例如，一九七〇年期间，曾以五千三百一十美元请一名这种职员，编制一项“行政协调会所采行动索引”的试验性研究报告。另外一名这种职员则在一九六五至一九七〇年间获得酬

金约四万美元(在他的养恤金之外)来编纂一册“安全理事会惯例汇编”。检查专员们在评论选择顾问的问题时将对此事再加讨论。

109. 检查专员们对于顾问们编校联合国各种资料花费款项的数额感到惊讶。单单经社部,在一九六九至一九七一年中,就在这种工作方面至少用去一万九千美元。每一合约的费用从一百四十美元至一千六百一十美元不等。而且其中并不包括特别订约从事“编校”、“订正”或“补充”(或三者都有)他们自己的作品或其他顾问的作品的许多顾问。

110. 这种编校的需要是难以估计的。无可否认的技术顾问们甚至顾问们常常是拙劣的写作者(虽然“写作能力”为原先雇用顾问时所提出的理由之一)。经社部常设编辑职员的工作太多,他们忙不过来,也是事实。问题是:技术性文件——除非最后预备出版——需要在主管实务机关的常设职员所能够 and 应该作的之外的编校吗?许多负责官员对此极表怀疑。

111. 有一件事是肯定的:就是这种编辑费用不应由顾问经费而应由临时助理人员经费支付,以符合检查专员们所坚持的这两种经费应严加区分的主张。此外,这类临时助理人员编校的顾问所撰写的文件应照此计算其费用(即应包括如编辑、翻译、打字等一切有关支出在内)。

(d) 常设职员从事“日常工作”

112. 因为如我们所知,只有一部分(无论是多大一部分)牵涉到顾问的工作可以有理由说是缺乏专员知识,所以检查专员们研究了大量利用顾问的另一个主要理由,即“例行”、“日常”工作的压力。因之,检查专员们试图首先确定这种“例行”、“日常”工作实在是些什么。

113. 根据秘书长一九七一年工作方案成效报告(E/AC.51/62和附件和增编),经社部中“实作人工月”的百分之五十六点一系用于“实体研究”,百分之三十三点九系用于“支援技术合作方案”,百分之七点七系用于“方案拟订和指导”,百分之二点三系用于“参加及服务会议”。但是,这种整个经社部的平均数没有说明实在的情况。因为照有关机关的不同,用于“实体研究”的比率自百分之八十八点一(科学技术处)至百分之三十二点七(人口司),用于“支援技术合作方案”的比率自百分之十点三(统计处)至百分之五十五点二(资源和运输司),用于“方案拟订和指导”的比率自百分之二点七(资源和运输司)至百分之十六点六(人口司),用于“参加及服务会议”的比率自百分之零(公共行政司、资源和运输司、科学技术处及社会发展司)至百分之八点七(人口司)。如其他各年一样,一九七一年的大部分顾问人工月(整个经社部的百分之九十三点七)系用于“实体研究”(参看表6)。

114. 秘书处坚称对顾问经费作任何削减会对联合国在发展方面的工作有不利影响。因此检查专员们认为在分析经社部工作方案各构成部分的执行情况时,他们会在各个机关用在“实体研究”的时间(以及其因此求助于顾问的程度)与用于“支援技术合作活动”的时间之间找到密切的关系。使他们吃惊的是他们发现两者之间并无关系。

115. 从表7中可以看出除了科学技术处(无业务活动)和人口司(并不重视谘议且尽可能地少利用他们的两个例外情况以外,那些利用顾问最多的机关便是最少从事研究工作的机关。反过来说,即研究工作最多的那些机关倒是利用顾问最少的机关。

116. 一九七一年间,资源和运输司及统计处为它们的整个方

表 6^②
联合国/经社部——一九七一年专门人员人力利用(按方案构成部分)
(以实作人力月计)

机 关	整个方案 执行的人 工月合 计	方案拟订和指导					参加及服务会议					支援技术合作活动					实体研究				
		构成部分 小计	专门 人员	区域 顾问	预算 以外 员 额	顾 问	构成部分 小计	专门 人员	区域 顾问	预算 以外 员 额	顾 问	构成部分 小计	专门 人员	区域 顾问	预算 以外 员 额	顾 问	构成部分 小计	专门 人员	区域 顾问	预算 以外 员 额	顾 问 ^②
发展规划、预测和政策中心	617	19 (3.1%)	12	-	7	-	-	-	-	-	-	120 (19.4%)	85	19	16	-	478 (77.5%)	324	25	119	10 (2.1%)
住房、造房和设计中心	517	42 (8.1%)	42	-	-	-	40 ^③ (7.7%)	40	-	-	-	247 (47.8%)	149	62	36	-	188 (36.4%)	132	-	-	56 (29.8%)
公共财政及金融机关司	192	15 (7.8%)	15 ^④	-	-	-	[15] [7.8%]	[15] ^⑤	-	-	-	57 (29.7%)	24	33	-	-	120 (62.5%)	92	-	-	28 (23.3%)
人口司	495	82 (16.6%)	68	4	10	-	43 (8.7%)	41	-	2	-	208 (42%)	47	8	153	-	162 (32.7%)	150	-	8	4 (2.5%)
公共行政司	295	21 (7.1%)	21	-	-	-	-	-	-	-	-	143 (48.5%)	57	12	50	24 (17%)	131 (44.4%)	96	-	-	35 (26.7%)
资源和运输司	879	24 (2.7%)	24	-	-	-	-	-	-	-	-	485 (55.2%)	180	21	284	-	370 (42.1%)	252	-	-	118 (31.9%)
科学和技术处	126	15 (11.9%)	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	111 (88.1%)	81	-	-	30 (27%)
社会发展司	668	75 (11.2%)	75	-	-	-	-	-	-	-	-	219 (32.8%)	189	30	-	-	374 (56%)	266	-	55	53 (14.2%)
统计处	818	60 (7.3%)	36	-	24	-	24 (2.9%)	24	-	-	-	84 (10.3%)	48	24	12	-	550 (79.5%)	564	-	60	26 (4%)
	4,607	353 (7.7%)	308	4	41	-	107 (2.3%)	105	-	2	-	1,563 (33.9%)	779	209	551	24 (17%)	2,584 (56.1%)	1,957	25	242	360 (13.9%)

② 来源: E/AC.51/62 附件和增编。

③ 包括“参加及服务会议”在内。

④ 包括“方案拟订及指导”在内。

⑤ 包括“情报传播和交换”在内。

⑥ 构成部分小计的百分数。

案分别使用了八百七十九和八百十八个(一切种类的)人工月。后者差不多较前者要多用两倍时间从事研究,大约是百分之八十对百分之四十二;而后者所用顾问时间却比前者要少用四倍有余——二十六个人工月对一百十八个人工月。社会发展司和发展规划、预测及政策中心曾分别使用六百六十八和六百十七个人工月;后者又差不多较前者多用了三分之一时间从事研究——百分之七十七点四对百分之五十五点九;但后者所使用的顾问人工月要比前者少五倍有余——十对五十三。

117. 因之,在利用顾问方面与某一机关最为专心致力的一种活动之间所可能有的任何关系,显然是极为偶然的。另一方面,某些机关对于专心致力于支援技术合作的工作,就同时对于(有或无谘议协助的)研究工作少加重视。真的,检查专员们在工发组织某一部门中获悉,这种情形甚至是如果目前已经只有大约该部门百分之六的资源能够用于所谓的“方案支持”(即规划和研究),则到一九七四年时,这一份额会进一步减少至百分之四左右。

(e) 雇用顾问“经济合算”吗?

118. 检查专员们不能不认真斟酌便接受一种论点,即除其他事项外,订约雇用外来专家要比增设员额更为经济。

119. 在某些特别情况中,利用这种服务可能确实是比设置常设甚或临时员额更有效率,更加迅速以及较为经济地处理一项特种和侧重行动计划的方法。不过,此一论点只有以下四种情况下才适用:(一)此项活动确属特殊和侧重行动;(二)此项工作不可能由常设职员办理;(三)顾问能力确实胜任;以及(四)顾问费用系属合理。

表 7
 联合国/经社部一九七一年(按照机关)
 实体研究和研究报告、支援技术合作活动
 以及顾问之间的关系
 (以实作人工月的百分数计)

机 关	实体研究 和研究报告	支援技术 合作活动	顾 问
发展规划、预测及政策中心	77.4 (No.3)	19.4 (No.7)	2.0 (No.9)
住房、造房和设计中心	36.3 (No.8)	47.7 (No.3)	29.7 (No.2)
公共财政及金融机关司	62.5 (No.4)	29.6 (No.6)	23.3 (No.5)
人口司	32.7 (No.9)	42.0 (No.4)	2.4 (No.8)
公共行政司	44.4 (No.6)	48.4 (No.2)	26.7 (No.4)①
资源和运输司	42.0 (No.7)	55.1 (No.1)	31.8 (No.1)
科学和技术处	88.0 (No.1)	-	27.0 (No.3)
社会发展司	55.9 (No.5)	32.7 (No.5)	14.1 (No.6)
统计处	79.4 (No.2)	10.2 (No.8)	4.0 (No.7)

① 公共行政司为一九七一年中亦为支援技术合作活动而使用顾问二十四个人工月(或百分之十六点七人工月)的唯一机关。

120. 检查专员们在本报告的其他部分曾说明现时由顾问承办的某些工作,可能不是如所声称的“侧重行动”,它有时类似一种继续的工作,或许能由常设职员办理,并在许多事例中是如此办理,由过去的职员办理。检查专员们并说明由于控制不当,所雇顾问的素质参差不齐,他们所得的酬金有时颇不合理。在这些情况下,他们要以颇为保留的态度来估量这个“经济合算”的论点。他们对于不及时训练接班人而去雇用一名过去的职员作为顾问,继续他退休以前所经常执行的工作的办法,特别觉得怀疑。联合国差不多自成立以来便已面临着在职训练的问题。基本常识要求从事一种在他们退休后需要继续进行的专门工作的官员,应该训练他们的接班人来接办,最好是在他们退休前的两年内进行这种训练。检查专员们在这个报告中所引述的几个例子明白说明一项事实,即继续缺乏有系统的训练方案促使求助于外来专家。

* * * * *

121. 检查专员们知晓多年来所提出的支持秘书处职员结构的整个问题的各项可能备供抉择解决办法的有力考虑。迄今为止,行预咨委会在一九五二年期间所提出的意见占得优势,即“除少数例外以外,秘书处一切正常职务均应由全时间职员来执行”(A/2157)。不过,检查专员们也注意到秘书长在他的一九七二年度订正概算第十六款(工发组织)中曾解释称,他正以短期职员而非常设员额的方式请求增拨经费,“因为这个办法对于工发组织的短期专技需要较为相宜”(A/8408/Add.24)。

122. 严格地讲,关于秘书处职员结构的讨论是这个报告范围以外的事。此外,检查专员们理解到把所涉及的各项问题看得过

分简单的危险性。不过,正因认为日益需要“短期专门技能”以配合改变中的秘书处任务是愈来愈求助于外来专家的一个主要理由,所以他们认为在将来审议秘书处的职员结构时,现在的实际状况,即愈加依靠外来专家一事,是一个关键性的因素,应该加以顾到,并认为秘书处的职员结构也许应该规定一个比现时较大比例的短期或定期职员以及较小比例的常设员额。

似乎助成日益利用外来专家的其他因素

123. 除了检查专员们在上面已经谈论过的用来解释日益利用外来专家的各项论点以外,他们在调查过程中曾发现似乎会助成这种办法的另外几个因素。

(a) 有旅费可用和其使用

124. 当讨论联合国中日益利用外来专家时,常会谈到处旅费和职员旅费两个相关连的问题。赞成利用外来专家的人(他们认为职员旅费的缺乏使得雇用顾问越发必要,因为顾问们的旅行在某一特定分配范围以内是不受限制的)以及惋惜利用外来专家过多的人(他们相信如果专门人员作较少的旅行,则便会有更多的时间来作现在雇用顾问所作的工作)均提出这两个问题。

125. 联合检查组关于“联合国中旅费使用的”报告(A/9000)曾指出,许多高级职员,其任职的理由,除其他事项外,是要对他们各自的办事处提供继续指导,所以不能轻易没有他们亲临。但是并不象有时所说的那样“长期坐镇”。只以一九七〇这一年为例,报告曾指出某一主任曾有一百二十天不在他的任所,另一位主任则有一百二十三天不在任所,还有一位则有一百零五天不在其位,而某一科的科长曾有一百三十六天离开他的任所。某一高级官员在二十

二个月内差不多有七个月不在任所。某一高级专门人员曾离开任所一百二十天,另外一位则离开六十九天等等。该报告并指出似乎有不能认为正当的大批职员出席各种会议。

126. 检查专员们的目前调查证明了一名职员的离开任所确实导致订约聘用外来专家。因之,在一九六九至一九七一年间以一万二千美元雇用一名顾问,因为除其他事项外,有关实务机关的副主管曾在某一年中公出差日内瓦达三个月,而其他几名职员则忙于一个讨论会的工作。

127. 一名主要职员的不任所也可能有其他的影响。关于这事,检查专员们曾见过某些实例,即某一机关工作方案的推迟提出和顾问工作的拖延证明(以及因而顾问们费用的推迟给付)同样是由于有关的负责官员们在外旅行之故。

128. 为了保存职员旅费以用于其他需要旅行的工作计,目前常用的一种方法为把通常能够和应该由职员进行的工作指派给顾问担任。

征聘了一名顾问,在墨西哥从事关于“农村工业化的社会—经济方面”的实地研究。除了从事该项计划时似乎没有与工发组织取得适当协调外,它结果失败,空费五千二百五十美元。该实务机关说如果有可供利用的较多职员旅费则这一工作(象早时在另一个国家中已经完成的一项类似计划一样)便能由一名职员来作,并可能有更佳成果。另以六十美元的费用和超过两千美元的旅费雇用了另外一名顾问,在几个发展中国家中对各统计研究所进行“实地”检查。这项工作并不需要秘书处内不能提供的专门技能,但是有关机关没有足够的职员旅费。

129. 许多顾问的工作似乎主要为替代一位旅行中的职员在某一个会议上代表本组织。

130. 有些官员对出席或协助非联合国的政府间科学会议花了颇多时间。检查专员们据告,这事可以获增知识,并在某一特定领域中传布联合国本身的经验。

131. 检查专员们从他们自身的经验知道从出版物和 / 或对问题单的答复中所收集到的资料,时常不够,所以亲自从事调查可能是必要的。他们并体认到实际参加(联合国内外的)各项技术性会议,常常是对某一机关的工作用灌输新的思想或可能帮助改正旧的思想的方法来给予有价值的投入。另一方面,根据他们所得的证据以及从他们与秘书处各职员的谈话,他们深恐有些职员的旅行,尤其就较高职类的官员们而论,其代表性远胜过实质性。因之,留供更具正当用途的职员旅费益少,从而有必要雇用顾问。

(b) “计划的宣传”

132. 另外一个因素是行政方面所形容为“计划的宣传”的款额问题。有些有关官员们毫不隐瞒地解释称这事通常是“胜过财务主任室”的唯一途径,他们声称该室因经济上的理由,易于低估一项计划的重要性。关于此种“计划的宣传”可能会一般地影响到主题的选择和各项活动方案的拟订一事,检查专员们已在这个报告中另有评论。此外只需说关于利用外来专家,它必然会有使其大量增加的影响。

六. 关于外聘专家工作绩效的评议

133. 检查员对于官方提出的保证说许多专家确能胜任其职务一点没有理由怀疑。他们在亲自进行的调查过程中发现顾问对联合国的工作作出了有益的,有时候很杰出的贡献的许多例子。但是,尽管书面证据很少,工作不力,无法“交货”的传说却时有所闻,并得到许多高级职员证实已经到了不容忽视的地步。他们承认,顾问们所作的服务可综合评定为三类:(1)少数杰出的成功,(2)少数显著的失败,(3)大多数在“大体上”过得去。检查员发现过由于顾问工作绩效不佳而遭取消合约或减少报酬的事例。他们不禁怀疑:一定还发生过顾问领了钱而其令人无法满意的报告则由有关单位或另一位顾问予以改写或者一声不响地搁置不提的事例——这种作法是相当方便的,因为这种报告常常在经过或多或少的剪辑之后就变成了秘书处较广泛的文件中未经具名,无从识别的部份。

134. 既然负责的职员经常表示——虽然从未正式地表示——要借重外聘专家的理由之一是因为常设人员素质不均,这样便使人不禁要问:在许多情况下,秘书处不是非但没有解决困难,反而增添了困难吗?

135. 检查员了解到,任何机构都不是完美无疵的,不可避免的,由于意外或人为错误或误断所造成的某些失败或浪费必须顾到。期望联合国秘书处这样的机构不受这种“固有限制”的影响,显然是不合理的。因此,问题不在于检查员能否识别失败或浪费的情事,而在于他们能否识别出这种情事的数与量,特别是它们的性质为如何。即这种情事的造成是否由于上述的“固有限制”还

是由于其他更不合理的因素。

136. 顾问的资历并不保证他一定会有良好的工作绩效。因此,检查专员在若干个案中发现,至少从学资看来很够格的顾问,其工作成果却是令人失望的。反之,顾问的工作成绩可能很好,但由于委托他研究的计划或方案立意不佳或实用性可疑而等于白费了。的确,只有在特殊的情况下才有可能把顾问研究的那一部份的成果从委托他研究的整个计划或方案中孤立出来加以评价。换言之,在许多情况下,顾问的工作绩效只能从他致力的整个计划或方案的效益来测定。

137. 如检查专员已经指出过的,虽然许多借重外聘专家的计划都是由立法机构或拟定方案的机构特别要求的,有时甚至指明要聘用这种专家,可是这些外聘专家所作的事大半属于各种常规的工作方案范围,是远在十多年前就授权办理的。比如,在一九七一年设立自然资源委员会以前,联合国在这方面的活动大多依据一九五一年三月九日经社理事会的第345(XII)号决议的授权而进行的。从事这许多计划的正式理由是因为有必要赶上或希望发展某一方面的知识。

138. 实务部门从事一般通称为“面向行动的研究”的权责向来没有人表示疑问,这种研究是并没有人特别要求,可是根据某一部门的职权范围广义的说来是应该由他们办理而且能要引起后续行动的。但是现在日益有人怀疑到:这一切计划是否都象秘书处所宣称地是“面向行动”的联合国是不是唯一的,甚或是最理想的执行这种计划的地方?

139. 检查专员对于借重外聘专家的研究题目的选择问题不愿多说,因为在很多情况下,这牵涉到也许有人认为不是检查专员份

内事的绩效评估问题。把有关专题委托专家研究的官员通常总是能够为他（或她）所作的决定找到很好或至少说得过去的理由的。既然选聘专家和评定其工作绩效的通常是同一官员，要说随时可以期望他们很自然地承认自己判断的错误，未免超出情理之外了。

140. 但是检查专员注意到，有人正对秘书处在职务上不妨称之为“一手包办”的观念采取了越来越具批评性的看法，比如它总喜欢不假思索地接办上级机构建议的或可能获得某些高级官员青睐的计划，从来不考虑自己的条件够不够，是否做得成，或实际上最好是由联合国体系内外的其他单位来做。既然这许多计划只能借重外聘专家来完成，本报告就不能不涉及这个问题。

141. 因此，“能量研究”发现许多计划和发展的优先需要（DP/5，第73-76页）之间很少有什么关系。在贸发会议第九届会议上有人表示了同样的看法：联合国贸发会议的某些背景、研究“和决策的关系很少”，应该优先从事那些“可望使理事会和各委员会据以早日采取行动”的计划（A/8015/Rev.1）。在一九七一年自然资源委员会第一届会议上，有人认为资源和运输司编订的要在许多部门采取行动的工作方案“不一定有实际效益”，“不会迎合发展中国家的直接需要”，一致认为有必要注意“拟订面向行动的着手办法”，“最好把力量集中于某些特定的活动而不要粗浅地涉猎太多的问题”（E/4969）。

142. 检查专员从秘书处听到几乎同样多的怨言，它基于上述的种种理由发现越来越难完成某些堵塞了各种工作方案的研究计划，而这些计划的成功与否常是一开始就显然值得怀疑的。秘书长本人在评述经社部最近所作的行政管理调查时建议，“经社部

应更切要地选定其工作项目,全心致力最重要的活动”(A/C.5/1380),因此,检查专员认为,他们之深入研究某些借重外聘专家的活动的主题,是对普遍受到关切的事项作出反应。

143. 理论上,研究题目的选定是有某些标准的,近年来最重要的取决标准似乎是:从发展中国家自行请求进行技术合作和有关机构的讨论看来这些题目和技术合作方案以及发展中国家遭遇到的主要问题的关系;根据这一点,往往是以据说可能从这个或那个活动获得的财政收益来证明所需经费的正当。不过,若干完全借重外聘专家的这种计划,其效益令人怀疑。

一九七一年联合国工发组织斥资三千美元,延聘专家撰写关于“工业和农业的相互关系”的论文。据检查专员所知,包括区域委员会在内的其他机构和许多发展中国家都以这样或那样的形式研究过这个题目。是否有必要另行研究呢?我们对一样是由工发组织主持的,斥资一万零五百美元就“石油对发展中国家经济的影响”委托专家研究的事也有同样的意见。工发组织有一个花费一万美元的关于“肥料工业的未来趋势”的研究包括有两个部份:(1)过去的历史(2)未来的预测。第一部份无疑是关于肥料工业历史背景的佳作,但我们不禁要问:第一部份对最关心肥料方面的现在和未来技术的发展中国家有什么实际的用处呢?在一九七一年关于经济部的研究(A/8466)中,联合检查组提到了一九六九年联合国所作关于“天然气运输技术”的研究,发出一个问题:“这是为谁写的呢?总不是为油公司写的吧!大部份的研究资料可能还是从他们要来的呢?那末是为产油国家的政府官员写的吗?他们已有这种专家和自己的技术

刊物,却希望他们把这个研究奉为圭臬,这说得通吗?"当时的建议是:不如把欧经会就这个题目所作的深入研究广泛分发。检查专员另曾提到一项花了一万二千美元的研究计划;它包括十二个看来不会有什么实际用处的个案研究。

"世界地热图集"的编绘计划是 E/C.7/20 号文件规定的资源及运输司的短期及中期工作方案的一部分,除了其他事项之外,指派给这个司的任务是"增进一切可能的新能源的探勘并改良其开采方法"和"向发展中国家提供易于维护,不必进一步斥资购置资本设备,而且不造成严重污染问题的能量生产方法。"检查专员根据那些多年来加紧研究地热能源的少数国家的经验,对这一类型的动力是否符合"易于维护"和"不必大量斥资购置资本设备"的特定标准,抱有怀疑,认为牺牲其他可能更实际的活动而对这种动力所给与的重要性,能不能有一天产生符合所引起的当前期望的结果,仍成问题。

联合国各机构和一些专门机构已经而且正在各级别的单位上,时常透过顾问和专设专家小组的协助进行蛋白质问题的研究,其中某些研究具有高度技术性。联合国秘书处显然在这一方面没有自己的专家,因此必须广泛地借重外聘专家。在这种情况下,它努力的结果是否值得科技处在各种蛋白质研究上所花的钱呢?

一九六七到六八年向有一位顾问(原是化学工程师)受酬二千美元编制了一份关于"非常规运输在发展中国家的用途,"这是根据经社理事会第082 A (XXXVI), 1202 (XLVII) 及 1490 (XLVIII) 号决议进行的,并列入经社部一九六九、一九七〇及一九七一年的出版方案中。在经过详尽校订之后,最后

退交原作部门再作进一步的研究,却一直没再提出;显然是由于在收集必要的资料方面发生了困难。但因为它着重指出了有采取谨慎而实际的途径的必要而被认为有价值。此外,在一九七一年为一位顾问以四千八百美元的代价在约就“翱翔机”这个特定题目进行研究,打算把它作为联合国出售文件出版。还花了一万二千美元派了一位低级职员到非洲去观察这种翱翔机飞越非洲某些地区的情况。

根据检查员获得的情报,原来人们就没期望过经社部会对联合国人类环境会议作出显著的贡献,因为在经社部只有一两个实务部门有过这方面的经验。到了最后一分钟,经社部的一切部门,不管条件够不够,实际上都“奉命行动”了。不用说,这又得延聘专家了,但当时因离支报告的截止日期才几个月,又常常找不到某方面的最佳人才,据权威人士告诉检查员的说法,花费了总数超过十万美元的这许多研究报告其素质是“令人失望的”它只不过象以往那样,把已有的知识加以摘要地叙述吧了。

144. 如联合国贸发会议秘书长向贸易和发展理事会第十届会议指出的,象联合国人类环境会议这样的尝试虽然“对整个联合国说来很重要,但联合国贸发会议应该注意,不要在其主要活动之外多所旁鹜,必须对它参加工作的程度时常小心计划,务使联合国贸发会议的特定活动因具有这种较为远大的眼光而获得益处 (A/8415/Rev.1)。

145. 检查员对联合国为某些顾问提供研究资金的作法是否适当,颇感怀疑,不论这样研究是如何地具有实际价值。一九六七年一位顾问的长篇报告至少花了联合国贸发会议四万二千美元。

它出版时附有这么一个脚注：“作者表示的观点并不一定反映联合国秘书处的观点。”把联合国难得的资金用于可能（也许并无不当）被认为是个人主观意见的宣传是否合算呢？

146. 在仔细研究某些这一类的报告之后可以看出，有相当部分基本上是学术性的，其中大部份是已经可以从其他来源获得的资料的摘要。关于这一点，重要的是该研究报告所标志的水平。在许多情况下，这种研究报告使外行人觉得太繁难而内行人又觉得太粗浅。检查员综合了若干高级官员这方面的见解推断，当前需要的不是收罗广泛的已有资料的摘述，而是无法从其他来源获得的、严格切题、条理分明而且是面向行动的技术性研究或准则。也有人向检查员表示：就许多情况言，只要有一份加上注解的书目就够了。

147. 以往的经验似乎显示：要访求一位在理论方面有特出造诣而又兼晓联合国实务和行政的顾问几乎是不可能的。此外，尽管外聘专家所做的研究或报告有多好，仍然常常无法切实解决日常碰到的困难。而且在多数情况下，作者并不在访协助推导并应用他们提倡的，在实际应用上有必要调整或修正的新方法。

148. 如上所述，不管一个研究计划的来源为何，即不管它是否早先批准的或新请求的工作方案的一部分，在多数情况下，到底如何加以完成——或交常设人员或借重个别顾问或委交专家小组，乃至三者并用，其决定权在于有关的实务部门。这些决定是——或至少应该是——属于专业上的判断问题。检查员发现，只有在少数的情况下，实务部门的决定受到来自管理部门的异议，这种异议能改变实务部的决定的例子则少之又少。

149. 当然检查员本身也对它无可奈何。但鉴于极大多数的

研究计划並沒有明显的实用价值,或所花经费与计划的适切性或实际价值不相称,或属于检查员在研究过程中查明的显著失败的一类,检查员认为,把有时候耗费巨大的研究计划交由部门主管独自裁决是太靠不住了。因此有必要想办法更有效地在秘书处的执行和管理级加以控制,使可能的浪费减到最低限度。

150. 专设专家小组会议的工作绩效也是不易评定的。要是参与工作的成员由有主管的上级机构决定,而这些成员又是向该机构负责,则这些主要处理某部门工作方案的成员一定会著有绩效的。那些在原则上对特定问题提供意见的人可能提出需由国家一级采取行动的建議。因为这种建議可能引起爭论,该上级机构的行动可能只限于对已完成的工作表示同意,並请求继续研究或请求进行相关问题的研究。即使这种困难並不发生,上级机构可能因待作的项目繁多而没有时间,只得草率看看有关研究计划。结果就可能以这样或那样的形式多花了钱。如果当局能适当地加以指导,或许能够避免这种浪费。但是,许多花费巨大的报告,虽然是明明是引起爭论的,上级机构从来連见都没有见过。

一九七一年三月,一个关于“原油及其炼成品之供需预测”的专设小组召开会议,编制了一本包括两个部份的报告:报告本文和由十二个顾问的文章构成的“联合国不负任何责任的”附件。既然自然资源委员会(有关部门的上级机构)到目前为止所作的预测,还只是试验性的,而关于油这个特定题目还没有列入该委员会各届会议的议程,这份报告迄未而且显然将不会被正式递交该委员会审议。一份共有五页的该小组关于结论和建議的摘要也将不提交该委员会审议。事实上,向自然资源委员会提到这个小组工作的只有一

九七三年秘书长致新德里会议的一共三十二页的备忘录(E/C.7/40/Add.1)中的四行脚注,而该备忘录中特别谈到石油的不到一页。然而,这个小组的报告打算作为一九七三年联合国出售出版物刊行。据正式估计,这个研究至少花了一万七千六百七十九美元,据检查专员的计算则至少花了四万三千美元,即几乎三倍(当然还得加上出版费用。)

一个关于“水利资源发展政策”的研究计划至迟在一九七〇年便已开始进行,已请求召开两次小组会议,到目前为止,若干专家和“特别报导员”至少花了东道国和联合国三万四千美元,其中至少有八千美元是顾问费。从一开始,这个研究计划就困难重重:先是委派了一个报导员,以后又派了另一个;而后成员国对询问调查表迟不作答复耽搁了时间;最后,实质上的困难产生了,以致专家小组无法对一份报告达成一致的同意。这份报告将作为由秘书处自己负责的联合国出售出版物刊行。

151. 检查专员怀疑本组织是否应该从事这种多花钱,随意找来一些都是以“私人资格”工作的专家负责进行,不经经过有代表性或权威性的机构加以审查以致要特别声明秘书处对其研究成果或结论“不负责任”的昂贵计划。

152. 至于秘书处主动邀请的小组人员,其研究结果是否将具体地写成报告,或如有报告是否将予以公布,实在很难说。如前所述,如果这报告在经由秘书处进一步整理之后提交讨论会,而资金又有着落的话,就可望出版讨论会的议事录。但在多数情况下,这种小组的主要贡献似乎只在于对秘书处人员进行“高级教育”。

153. 除了看来像是对于常设人员的昂贵的教育方式外,这种

会议的地位也成了基本问题。既然这些会议的主要目的原是要以较广大的眼光来查核秘书处或某一顾问对某一问题的结论,那末这种专家报告的范围就一定要尽可能地代表现有的知识和经验。

154. 接到文件太迟,以致无法充分加以处理的会议,是否有召开的价值,同样是令人怀疑的。

155. 假定一个借重外聘专家的研究计划是合理而又成功的(许多计划属于这一类),另一个问题却又发生了:这样得来的知识和经验是否能尽心地充分加以利用呢?许多与检查专员谈过此事的负责官员承认,他们最关心的是这种情报的“主要使用人”,即负责部门和居于督导地位的立法或拟订方案的机构(如果有这种机构的话)。任何其他的“结果”通常并不是主要的。

156. 这就引起了整个联合国“资料储存与检索”的问题,它一直是,而且继续是令人关心的,联合国各级单位都在加以研究的问题。检查专员在这里只想说,在联合国内外有迫切的必要把联合国在相当程度上借重外聘专家的贡献已有或正在收集,而一般会员国、科学机构、个别专家以及一般大众都少于向津的丰富知识,比目前更广泛地传播开来。

157. 工发组织在这方面最有趣的方案之一是它的“工业询问服务”——一种技术情报的交换所,其中大部份是外聘专家的研究成果,该组织透过它收取低廉的费用回答询问者,或帮他和其他国家的专门机构或个人取得连系。

158. 检查专员对工发组织的“工业发展提要”也有很深刻的印象——它是电脑化的技术文件大全,大部分也是外聘专家的研究成果,大多未曾出版而且根据联合国内外索引系统编目。有人

告诉他们在联合国内的其他机构并没有象这样的东西。他们想知道这种服务的方式是不是可能比许多昂贵的倡议更为“面向行动”工发组织在这方面的经验是不是应该仔细加以研究？

159. 为了便合法的请求使用外聘专家的工作范围缩小,也为有助于确保这种活动更能“面向行动”检查专员在这报告的下一节定下了若干基本的标准。他们认为,若要聘用外边的专家就得合乎这些标准。

七. 对利用外来专家的管制

160. 大会举行第二十六届会议时,有人在第五委员会里向财务主任提出这个问题:“秘书处对于尽量减少雇用顾问和专家以求避免浪费经费一事采取了什么措施,或有意采取什么措施?”财务主任答复说,“预算司所行使的管制保证可以绝不超过大会所核定的经费”.大体上情况确是如此.从表4中可以看出,一九六三年以来,整个本组织划拨供外来专家的经费只有三次是超支的.

161. 不过对经费支出的控制只是控制方式的一面,同样重要的是控制(一)经费的申请,也就是方案拟订,以及(二)工作的成绩,也就是绩效.不过财务主任不管这两方面的控制.

162. 一九五四年以前是由秘书处各厅处各别提出聘用外来专家的方案和概算.这种编制方式看来比较清楚,但是因为每一项方案在拟订时并未顾到其他部门的需要或是其他部门提供贡献的可能性,因此当时就认为这种方式是造成一九五〇年代初期这方面费用增加的主要原因.反之,财务厅从一九五四年开始,对聘用外来专家的经费加以集中管理,原来预期可以加强管制,因之可以节省支出.开始时的确做到这一点.但是不久,关于外来专家的支出又显上升,如本报告所指出,这种趋向以后并未中断.同时由于概算编制的各种变动,尽管概算列出“个别专家和顾问”以及“专设专家小组”等单独项目,但是如要将聘请外来专家的要求和经费同其他种类的临时助理人员作严格划分,就愈来愈不容易.

163. 行预咨委会一开始就对依赖外来专家程度的增加提出警告,不时促请各方面加强控制。

164. 一九六三年七月十五日和一九六八年六月二十七日先后颁布的人事指令第4/63号和Amend. 1号的目的就是要纠正现有的缺点。事实上这项指令所规定的新程序仍有不少漏洞。一个实在的例子是内部审计在一九七二年发现一位前任高级职员被聘为顾问的情事。审计指出记录上未登载的违犯规定的情事有五项,其中包括所给报酬过高,没有上下班工作记录等。

165. 检查专员们首先要声明,他们并不赞成单为控制而控制的办法。事实上,行政当局管理是否适当往往可从各层负责人员能享有多少自发的程度上看出来。另一方面,在这次调查中,他们能指出若干花费浩大的涉及外来专家的计划,并不象想象那样的成功,有的根本失败。究其原因是在下列各阶段中不是管制不严,就是根本没有管制: (一) 拟订实务方案; (二) 遴选顾问; (三) 实施行政和财务程序(即与顾问签订合同并订定报酬); (四) 计划执行时的实务管制。

166. 具体地说,检查专员们注意到下开各点(本报告较前几段中已指出若干实例):

- 有若干计划,虽然根据关于立法或方案拟订的决定而产生,但是事实上并未经主管机构明确核可,或者主管机构并未获悉其所涉的确实问题;
- 若干计划本身虽然站得住,却是其他部门所从事的工作的再版,或者其他部门可以作得更好;
- 其他有些计划有不必要的迟延,一部分原因是种种耗时太多的手续;

- 有些计划必须重新编写或根本作废,因为素质太差,原因是: (一) 计划的构想或拟订太差; (二) 顾问人选不当,有时候选择顾问并不是因其有专门知识,而是另有原因; (三) 有关的实务机关在计划执行时,管制工作做得不够;
- 有的计划实务水平很高,但很少或没有实际用处,因事先没有经过“深思熟虑”,或是因为整个联合国的“资料储存回复”系统大体不够完备;
- 有些计划原来准备提到技术性质会议的,但不得不“冷藏”起来,或者完全作废,原因是会议没有举行,有时候是因为没有经费;
- 有些专设专家会议的能效大有问题,因为它们收到有关的文件太迟,无法作郑重考虑;
- 顾问和专家的人选并不一定能符合联合国在知识经验方面广泛的要求,而这一点是需要聘请外来专家的根本理由之一;
- 有些计划雇用了顾问,费用也由顾问经费支付,但是能够而且应该由经常职员办理。有的计划确是这样由前任职员办理; 有些别的计划明明是属于临时助理计划类的,就应按这一类的规定来划拨经费;
- 在有些情形下,付给顾问的酬金远超过规定数额或远超过情况下应有的数额;
- 有些计划虽经承认没有成效,仍然由实务部门证明“认为满意”,照样支付费用,行政部门无法提出相反的证明;

——根据联合国内关于外来专家的整个记录制度,即令不是不可能,也很难确知聘请专家办法的确实情况、范围和功效。

167. 上述缺点造成下列一种或多种结果:(a)计划失败,(b)浪费经费,(c)浪费经常职员的人力。

行政管制——现有程序及其缺点

168. 检查专员们在第35至53段内讨论到计划的实务管制问题,在这段里主要谈到的是行政方面的管制,即:(一)预算编制,(二)顾问和专家的遴选,(三)订约程序,(四)计划支持,(五)评价,(六)记录。

(a) 预算管制

169. 关于涉及利用外来专家的方案和计划的现行预算管制程序有一个重大缺点,就是秘书处的行政和财务部门(以下常称为行政当局)没有办法过问这些方案和计划的实际优劣,也不能问这类计划可否由经常职员办理。联合国对某些计划的拨款办法是否适当,也有疑问。

170. 在整个本组织中,方案拟订和预算程序是不一致的,例如贸发会议和工发组织采用的程序就与总部和日内瓦略有不同。经济和社会事务部是联合国雇用顾问最多的单位,因此检查专员们所提的意见就以该部迄今为止的经验为依据,其他机关则在其所用办法值得仿效时才提起。

171. 各机关的方案一旦经该部内部通过,就在任何某个一年的一月初由所谓预算审查小组加以审查,分析各项请求和有关

建议⁽¹³⁾小组到目前为止由该部执行事务专员、方案拟订特别顾问、有关司处首长（或高级代表），以及财务主任代表组成。

172. 检查专员们研究过一九六九至一九七一年的预算审查小组的记录和报告，对于各方案经过彻底研究一节，深为感佩，特别想到各小组往往是在困难的情形下展开工作的。

173. 该部一经接到预算司通知，知道聘请外来专家可动用的经费总额，执行事务室就决定分配给各司各单位的数额，同时要求各该单位在一月底之前提出订正方案。有的订正方案与分配数额正好符合，有的不到，有的超过。

174. 经费一旦分配后，对支出的实况按期施行管制。原则上，除非财务部门明文准许，所拨经费必须按原来核准的目的使用，不得作其他用途。若以经济和社会事务部援助联合国人类环境会议为例，就指出对这一规定并不是完全遵守的。

175. 除非财务主任有书面许可，已经分配的各项经费不得移用，但是在经济和社会事务部内，执行事务室在年度内可以随便将经费从一处移拨到另一处，只要不超过该部经费的总额就行。到年度终了如尚有未承付的余额，即行注销。

176. 对于拟订方案所定的时间表，检查专员听到许多不满的言论，认为这项时间规定使实务职员很难有系统地规划如何利用外来专家，结果往往只好以“急就章”来应付，据说这是导致计划失败的主因之一。这种现象似乎在下半年度更较严重。

177. 检查专员们发现实务单位也有些手段可使，一部分目的当然是要应付这种困难。例如一个实务单位在其方案尚未提

⁽¹³⁾ 这些小组在一九七二年和一九七三年没有开会。

出并经财务部门核可,其顾问经费还没有划拨之前,可能先就同顾问签订合同,酬金有时很高,因而造成既成事实。一九七一年中曾在提出有关的方案数星期之前即行签发了一个八千六百美元的合同。另外有一位顾问在正式签订合同差不多四个月之前已经开始工作。

178. 同时检查专员们注意到尽管一再催促,有些实务单位很迟方将顾问方案提出的情况。即使是规定的三月一次的支出状况报告,因各单位所报时期并不一致,所以也无从作一比较。有的单位可能一定要等各自的立法或方案拟订机构作出决定之后,才能提出方案,但是这些机构的会议日程表同联合国拟订方案时间表并不一定吻合。某一单位解释迟延原因说,负责提送方案的职员当时不在总部。还有,虽然财务厅一再说明那些是必要的资料,但是各单位所提资料的数量和精确程度参差不齐,结果又需要函件往返,耗费时间。严格执行规律当能纠正这种情况。

179. 检查专员相信,各种方式的专设专家小组应按照它们的任务作更明确的区别,然后根据这种区别来组织成员,展开工作以及提供经费。下列各项准则可能合乎这方面的需要:

(一) 立法或方案拟订机构所要求的专家小组或专家团应向此等机构具报;

(二) 凡专家小组或专家团的任务是专对某一单位的工作方案提供建议、加以审查和/或提出咨询意见的,应不再单独由秘书长主动召集,而应由主管立法或拟订方案机构委派,并参照上面分段(一)的办法,规定专家小组或专家团向此等机构具报,所需经费应在预算中明白规定;

- (三) 遴选专家小组或专家团成员时,应尽可能在某一指定领域内获得知识和国内经验方面最广泛最具代表性的成员。在可能情形下,专家小组或专家团的成员应由提出要求的立法或拟订方案机构作最后决定;
- (四) 除非主管立法或方案拟订机构特别授权,专家小组或专家团任何临时或最后报告不得重新引起一连串涉及利用外来专家的其他活动或开支;
- (五) 所有会议的经费应尽量符合实际需要,必要时应包括全部顾问酬金和有关费用在内;
- (六) 应采用较严密的会计程序。计划的实际支出必须向实务单位具报,同时实务单位应就职权内涉及外来专家的活动,有一套自己的财务记录。

(b) 顾问和专家的遴选

180. 选择顾问是提出请求的实务单位的特权,原则上它必须向人事厅说明决定人选的理由。如人事厅对候选人的资格不满意或认为在某地聘请顾问而不在别处聘请的理由不够充分,可以建议原申请单位对其所作选择提出进一步的理由,或者提出其他人选。

181. 事实上,这不是一件容易的事,因为联合国没有一套合理的记录制度,行政当局判断候选人能力所依据的主要准则仅是个人的履历或所填的 P.11 表格(除非人事厅以前曾聘用或知道此人)。

182. 按照原则,如果没有填交 P.11 表格或没有提送一份简单履历,就不能签发合同。事实上这份表格正如一位行政人员

所称,“并不受人欢迎”,候选人可能不愿从头到尾填写,他们的理由往往是“他们的声誉自然足够”。检查专员发现有一次有一位候选人提出了一张给人印象不很好的履历,后来候选人经与另一位顾问面谈,结果就根据那一次面谈而订约。

183. 事实上未被聘请的顾问仍有在预算外经费项下雇用的可能,因此行政当局的甄别机会更为减少。

184. 检查专员见到实务单位和行政当局许多关于这方面的往返函件,有时对于其函件之多,对于行政当局在大部分情况下努力不舍的尽责态度,虽然成功程度有所不同,又对于与此相反,有些单位硬要委派某些候选人的那种坚持态度,检查专员都留下深刻印象。

185. 顾问的来源有很多种。各单位首长可能有一个案卷,其中有关于各自领域中的专家的资料,有些是各首长参加科学会议时所认识的,有时就是各国出席会议代表团的成员。有些是从各国政府、大学、研究所、科学组织、政治运动组织、非政府组织、各专门机构、联合国新闻中心、甚至其他顾问所建议的专家名单中选出的。最后往往还可以从前任职员中遴选。

186. 按顾问的定义来说,非但应期望顾问所具有的专门知识是秘书处内所找不到的,而且应期望一位顾问所以当选完全是因为他在特定的领域中特有专长。

187. 检查专员考虑到这项准则,对于某些顾问的当选就不能不有所怀疑。例如有两项编写工作:(一)编写研究外空和平使用问题所需的资料;(二)编写关于利用遥远探测方法调查地球资源问题现有资料的书目。这两项任务都交给担任研究工作的一位图书馆馆员负责,代价二千美元。但此人的专门知识似乎

只限于其本人（未经出版）标题为“发展中国家太空利用问题”的学士学位论文。

188. 另一位顾问是以三千美元的酬金聘用的，工作是修改另一位顾问所写的一项关于发展中国家石油炼制问题的研究报告，并增入最新资料。人事厅对这位顾问的专长提出询问时，开发计划署派在这位顾问最后服务过的国家的驻节代表认为对此人的工作“难作很明白的评价”，因为他的背景虽然确是石油专家，却显然是一位通才；而且在最后一项任务中，这位顾问的大部分时间是用在一个促进施用肥料的方案上。

189. 照理一个单位聘请一位计划所需的顾问，应该同在这方面特别熟悉的另一个单位协商顾问人选的问题。可惜情形很少是这样，即使例外地有这种意见提出，也不一定会被接受。检查专员知道至少有一个顾问其候选资格受到在这方面有专长的单位的大力反对。但是对于这种反对却置之不理，显然这项计划的成果是有问题的，但是顾问照样连续受聘。

190. 要做到下面各点并不一定很容易：（a）为某一计划物色一位最适当人选，特别是关于比较未经探研的领域；（b）使他能够而且愿意在指定时间工作并在指定期限内完成；（c）使他能够按照所提条件工作。因为不容易实现这些条件，所以一个单位如果不取消或延期一个计划，可能只好决定雇用第二、第三甚至第四个选择。

191. 检查专员在工发组织获知人事部门与编辑人经常有密切联系，对于成绩较差的顾问保持了一个卷宗。同时规定除非某一位顾问是被指为“举世闻名的”，否则如果没有填送 P. 11 表格（或适当的替代资料），就不签发合同。检查专员建议秘书

处其他单位也照此办法办理。

192. 仔细研究秘书处提供的涉及外来专家的计划清单以及顾问的人事卷宗,可以发现某些“定型”,检查专员特别注意到下列各点:

- 再度雇用或有时持续雇用前任职员,而且酬金超过规定数额,特别是较高薪给的前任职员;
- 再约请同一顾问担任至少在普通人看起来需要完全不同的专门知识的工作;
- 有时候并不因为专长而聘用顾问;
- 专从少数国家中聘请专家,尤以顾问为然。

(一) 雇用前任职员为顾问

193. 有时候职员一退休就被雇为顾问,任务完全是继续以前的工作,服务条件和酬金时或与联合国的规则 and 标准抵触,这就引起了问题,有的是实际问题,有的是原则问题。

194. 按照现行行政指示,签发“特种任务合同”(这是顾问合同中最普通的一种)指出“所需服务不能从秘书处内获得,也不能经由短期委任而获得”;工作不按照“通常办公时间,而是断断续续的,或是部分时间的”;“即使是连续性,但为期不长,因此不值得列入薪给册而引起行政费用”(PD/4/63,第4段)。特别明白规定如系从事“连续期间的全时间工作”,不得用特种任务合同,这种工作依照其他规则办理(第6段)。此外,顾问酬金无论如何不能超过D-1(第一级)的报酬。

195. 检查专员发现一些事例,有一位职员差不多在退休的第二天就签订顾问合同,又发现由于工作的持续性质,尽管行政当

局提出反对,合同仍是年复一年地延长。还有,所作的工作根本不是“不能从秘书处获得”的,而是由退休前担任同一工作的人去作。最后(从本报告后面部分可以看出)由于长时期讨价还价的结果,有的顾问的酬金超过联合国所订的标准,在少数情形下,行政当局的反对不起作用。

196. 重新雇用前任职员担任顾问,一九六四年十二月十一日第 ST/AI/161 号行政指示中有规定。有关的第 3 段分项(a)、(b)、(c)的内容固然不太清楚。第 5 段对于重新雇用的职员的养恤金情况的规定似乎也引起困难。不过对于有些特定情形,如果秘书长认为一位将退休的职员在退休后不久应即聘为顾问,最适当办法是根据职员服务条例授予他的斟酌情形办理的权力,延长职员的任命。

197. 为了个人原因,有些职员可能情愿退休而不愿延长任命,检查专员也理解这种实情;他们也体验到强迫六十岁退休的办法,或即使按照现在六十二岁退休的通常办法,会使本组织失去许多在特定活动领域内具有能力和经验仍能作出有用贡献和甚或作出重大贡献的职员。在某些方面由于专家极度缺乏,而且情况不会好转,雇用领取养恤金的人员担任顾问是实际上无法避免的。事实上,在某些特定情况下,雇用对联合国问题有经验的前任职员可能是有好处的。不过检查专员认为雇用领取养恤金的人员作顾问的情形太多,条件太宽,可能引起弊端。

198. 首先,检查专员认为一个职员无论怎么样有用,没有一个是不能由人替代的,而且也不应当有无人代替的情况。他们认为最好的办法是:凡是关键性的职位,必须有连续性和以往联合国经验的职位,在现任人员退休或无法工作时,应立即有人接替。

事实上,如果这一点做不到,这一单位的管理就大有问题。

199. 此外,确实退休是输入“新血”的主要机会,尤其是在象联合国这样的长期任命比率很高的组织。雇用顾问所持理由中最站得住的是联合国的工作种类繁多,所需技术知识也日新月异。这个理由假定能够提供“新血”的就是这些顾问。

200. 因此,检查专员希望能更加严格执行关于雇用退休人员担任顾问的现有规则。此外,检查专员认为雇用前任职员担任顾问应该是“只此一次”的,而且一定要有绝对可靠的理由。如果例外地雇用顾问担任持续性的工作,顾问的责任应包括训练接替人员在内。⁽¹⁴⁾

(二) 某些“多才多艺”的顾问

201. 检查专员发现有些顾问似乎是无所不通的。例如某一位顾问在一九六九年写了“生物圈资源”的研究报告,第二年写了一篇“运输造成的污染”,又在一九七一年写了一篇“区域发展的人力 and 体制问题”的研究报告。最近在名单中这位顾问又被列为环境规划问题的资深专家。一九七〇年另有一位顾问提出了一项“东非工业化”的研究报告,第二年同是这个人又对“稳定硬质纤维市场的非正式安排的运用”问题作了一番评价。一九六九年,有两位顾问签订合同,其任务是对“企业间类似技术的转移”问题编写了一项个案研究报告。但是两位之中只有一位在这方面有过去的经验。不过以前这两位顾问曾经合作研究过旅

⁽¹⁴⁾ 检查专员注意到在此方面,教科文组织雇用顾问不得超过任何十二个月中的六个月的时间。

游事业的问题。

202. 检查专员知道任何一位顾问由于背景训练关系成为某一领域的专家,过了几年可能获得其他专门知识,于是又进入另一行。但是检查专员仍然要提出这个问题:实务单位即使很清楚某一位顾问的条件而且迫切需要他的专长,行政当局对于实务部门某些“多才多艺”的候选人的资格是否应当作更精密的审查?显然地,要做到这一点,有关顾问的记录一定要加以改进(如第261——266段所建议的)。

(三) 不以专长而以其他原因被选的顾问

203. 雇用外来顾问所持的理由之一是:他们提出的意见和建议可能是具有国际公务员身分者不便提出的。事实上,不能否认涉及外来专家的有些计划非但与技术问题有关,而且与政治也有牵连。

204. 但是检查专员至少曾发现有一次由于顾问并不因学有专长而当选,主要是基于与其指定任务毫不相关的其他考虑,结果一个耗费浩大的计划失败,必须重新再作。

205. 检查专员相信不论一个计划可能牵涉到什么问题顾问在某一特定方面所具有的技术专长应该是遴选的最重要条件。另外他们也要问:一个实际健全的计划终久要能站得住,它自身所具的优点是不是比其他比较空洞的因素更重要?

(四) 顾问和专家的来源

206. 专门知识按定义解释是“没有国家性”的。所以联合国既有外来专家协助的方便,就应能吸取今日世界上所能得到

的广泛知识以及各国不同的经验。

207. 从一九六九到一九七一年,经济和社会事务部、贸发会议、工发组织⁽¹⁵⁾至少⁽¹⁶⁾有一千一百三十五名个别顾问和一千一百名成组工作的专家服务。其中来自西方国家的顾问七百零六名(百分之六十二点二),专家三百九十七名(百分之三十六)。亚洲的数字分别为一百四十五名(百分之十二点七)和一百六十五名(百分之十五)。非洲则为七十二名(百分之六点三)和一百五十三名(百分之十三点九);拉丁美洲为六十二名(百分之五点四)和一百三十六名(百分之十二点三);东欧国家为八十八名(百分之七点七)和一百三十名(百分之十一.八);中东国家为三十名(百分之二点六)和四十三名(百分之三点九);来自未经辨明国家者计顾问二十二名(百分之一.九),专家二十二名(百分之二)。

208. 有两个相同的国家,一共提供了四百三十五名顾问(总数的百分之三十八点三)和一百四十九名专家(总数的百分之十三点五)。同时,世界不同地区有些技术最进步的国家提供人数却比较少,甚至一个专家都没有(参看本报告附件二)。

209. 附件二中表“A”和表“B”的数字指出专家来源集中少数国家的现象以专设专家小组来说,没有象个别顾问那样的明显。这种情形最显著的是贸发会议和工发组织。这两个机构告诉检查专员说,如从某一国家集团或区域请来若干名专家,就

(15) 工发组织的资料只是一九七〇到一九七一年的资料。

(16) 经济和社会事务部所提供的一九六九至一九七一年的资料并不完全,而且有些不正确的地方。

须从其他国家集团或区域请来同样名额的专家,这几乎已经成了理所当然的办法。不过这个原则也不是神圣不可侵犯的,这一点可以从下面的实例看出:有一个专设专家小组的任务是讨论“住房政策、拟订方案和行政问题”,成员有两名欧洲专家、一名亚洲专家、三名北美洲专家(全部由联合国支付酬金)。此外还有一些观察人员、技术顾问、地方官员参加,费用由东道国承担。检查专员已经提到过的“世界行动计划专设专家小组”是由某一欧洲国家的三名专家和一名北美洲的专家组成。如果考虑到某些会议所须讨论的主题,专家的选择也会引起问题。贸发会议的一个小组在一九六九年和一九七一年两次集会,总共花了至少一万八千美元,讨论内陆国家特有的问题。小组由九名专家组成,可是其中只有三名是从内陆国家来的,也没有一名是拉丁美洲来的。最后一点,这些小组的多数背景文件 and 大部分报告往往也是同样这些少数国家来的顾问(或专家)的作品。

210. 检查专员听到关于这种情形的几种解释,例如:他们听说就连顾问所需的旅费、经费也是很紧,所以例如联合国总部就当然要从北美洲区域聘请大部分顾问(包括在该区域居住或工作的非美国公民在内),正如总部设在欧洲的各单位和组织也一定會在欧洲或邻近地区聘请多数顾问;又说如我们所知道的,许多顾问担任的工作都是“急办事件”,因此各总部就近办理就比较方便;又说要做好一件任务,顾问必须同有关实务单位密切联系;又说无论如何,英文在联合国大多数单位中是工作语文的老大哥,这种情形对精通英语的顾问或专家就比较有利;又说个人、学术机构、私营公司或机构用全部时间或部分时间以提供咨询服务作为职业是相当新的一种专门工作,某些国家在这方面占先一

步；又说虽然别的地区在多数知识领域也有不少极合格的专家，但是大多数可能在国内都很忙，没有再为外界担任工作的时间；又说由于在某些国家征聘专家所涉及的手续关系，无法作迅速的、个人的、尤其是多次的雇用；又说在同样这些国家内很难执行某些联合国的正式规定，而且即使这类国家确有专家接受邀请，但是许多新知识被列为机密、不能公开等等。

211. 不论上面所说的理由有多少真实性，检查专员相信应该作出努力，从比现在更广泛、更具代表性的更多国家选择顾问专家，并且相信其中应该包括较前更多的来自发展中国家的人选。他们对于发展的过程，对于如何将现代技术实际应用到各种大不相同的各地情况的知识 and 经验常常是极有价值的。专设专家小组特别是这样，因为小组的存在理由就是要以一个更具代表性的商讨所具有的“集体智慧”来衡量秘书处和个别顾问所作的工作。

(c) 订立合同的程序

212. 联合国现时同外来专家签订合同所依据的行政程序并不是专为这种临时助理人员所拟订的，因此它们可能有不同的解释，也可能发生弊端，往往也会引起时间和人力方面不必要的浪费。再者，尽管有规则、条例和标准，仍然不免会发生违背的情形。

213. 一九五四年以来，通常雇用顾问所用的合同格式是“特种任务合同”。顾问也可按短期合同雇用，不过这种情形似乎较少。

214. 联合国使用“特种任务合同”的根据是一九六三年七月十五日第 4/63 号人事指示，后经一九六八年六月二十七日

第 PD/4/63/Amend.1 号文件修正。少数厅处或部（经济和社会事务部、日内瓦联合国办事处、工发组织）另有关于聘请顾问的内部条例，有的同第 PD/4/63 号文件（经修正）符合，有的则再加改善或增添。^{①⑦}贸发会议在这方面则没有自订的条例。

215. 不过第 PD/4/63 号文件（经修正）的主要重点并不在顾问。“顾问”这两字只出现过一次，而且是在次要的案文里。^{①⑧}特种任务合同的“签约人”不一定是检查专员认为按照字典意义的“顾问”；他同样很可能是一位笔译员、口译员、全文记录员、医药顾问、摄影员或导游员等等。至于“常设员额”、“临时助理人员”和“个别专家和顾问”等称谓，只是指出其费用支出的预算帐目而已。^{①⑨}而且合同的方式也并不指出有关的帐目，因为没有规定指出合同必须在某一帐目中出帐。事实上委任方式的选择主要是看何处有经费、有空额。

216. 另外一个考虑可能是行政程序远较简单。事实上特种任务合同不需要间接费用，是一种非常有伸缩性的文书，只需要

①⑦ 参看经济和社会事务部：内部各办公室备忘录，一九七〇年一月十五日；联合国驻日内瓦办事处：“签发特种任务协定的行政程序”，一九七一年十一月；第 UNIDO/Adm/PS 28 号文件，一九七二年三月七日：“使用特种任务协定的政策和程序”。

①⑧ 只有经济及社会事务部的备忘录是专论顾问的。

①⑨ 工发组织另有所谓“观察员”一种概念，是工发组织不必负担费用的专家，费用概由资送他们出席会议的政府或机构负担。

很少的行政手续。另一方面,对于“签约人”没有列出任何管制规定。

217. 但是以短期合同雇用的人员虽然是临时的,却完全视作秘书处的职员。所以完全有控制,对其所负职责有彻底的规定。这种办法当然需要一整套的行政手续和间接费用。

218. 检查专员注意到联合国体系中有些组织和联合国本身不同,它们在各自的行政规则和条例中对顾问列有专节。⁽²⁰⁾检查专员认为其中的一些标准对于联合国内符合正确定义的顾问和专家大体可以适用。联合国如能采用,则对顾问经费的正当使用会有帮助。

219. 所以检查专员建议,将来顾问的经费,或应称“外来专家”经费,应当按照下开各项标准,专供支付个别专家或专家小组的工作经费:

- (a) 为政府机构确实要求或接受者;
- (b) 所负责的本组织优先事项的领域系按照工作方案所规定,或系立法或方案拟订方面所决定者;
- (c) 所从事的工作并不重复,秘书处其他单位、联合国其他机关、或联合国体系其他组织或机构已作、现作、或将作的工作;
- (d) 系临时或短期性质能在指定时期内完成者;

⁽²⁰⁾ 原子能机构第 AM.II/II 号文件,第二编,第 11 节;卫生组织手册,第 II.12 号,第 1—10 页;教科文组织手册,第 2435 项,“顾问合同和行政通告第 614 (PER) 号;粮农组织手册,第三章(人事),第 317 节(谘议);以及“运用顾问经费订正程序”,第 71/14 号, DG/Bulletin.

(e) 此种任务正式职员因专门知识不够或经验不足无法承担者;

(f) 此种任务所需要的意见或资料非请专家不可者;

(g) 此种任务具有明确具体的性质,能产生切实效果,不会使本组织负担一项未经核可或经费尚无着落或不可能有着落的大规模或长期方案者。

220. 检查专员也认识到如要严格执行这些标准,有时会引起困难。所以必须有相当程度的灵活性,需要通融办理。不过检查专员相信,执行这些所拟的标准确能使得目前在“个别专家和顾问”以及“专设专家小组”项目下开支的种类繁多的工作,比较有所约束。至少,除其他事项外,可以防止其他临时助理人员也在这些经费中出帐,从而可以一般地阻止本报告上面所讨论到的膨胀趋势。

221. 检查专员又建议,应为征聘顾问和委派专家另外草拟特别条例,必须能适用于秘书处所有各部和厅处,包括上面所提的各项标准,并连同适当的行政指示,最好能指出报酬的数额。他们建议在拟订这种条例时,应注意到联合国体系其他组织的程序和惯例。

222. 除了注意到联合国与外来专家签订合同的办法有不妥之处外,又注意到各实务单位和行政当局为了筹备许多计划花费不少时间。一般说来,有关单位通常需要大量信件来往。

223. 最后有一点,检查专员发现各单位雇用一名顾问要填大批表格,每一单位有不同的表格,是专为各该单位自己需要而设计的。因此对一项计划要掌握全面的概念,必须在不同单位的不同卷宗里才能找齐所有的要点。

224. 如上面已经指出,检查专员所得的印象是应以何种形式的合同给予某一顾问实际上主要是看有无经费,而不是看其来源或任务的性质。检查专员特别注意到这一事实:实务单位和顾问往往认为合同只是一种形式上的手续。

225. 在审查一九六九至一九七一年有关顾问的卷宗时,发现有好几位顾问没有签署正式合同之前即已开始工作。有一次行政当局为此事警告一个单位加以注意,结果获悉这位顾问在四个月之前已经开始工作了,工作之前单位主管同他只有过非正式的接洽。这种疏忽所造成的一次最大耗费是有一位顾问竟然在商谈合同之前就远远从新西兰赶来纽约,后来要联合国支付这笔旅费。

226. 检查专员在提送秘书长的“说明”中,对签订合同程序问题提出了许多意见和建议(有的是根据联合国体系其他组织的经验)。检查专员不愿将这些意见再来麻烦大会。

227. 但是在这方面,他们要以最公平的态度来特别指出他们很钦佩以前的财务厅以及人事厅和经济和社会事务部为执行现有条例,为行使管理方面的基本管制所作出的重大努力,有时候遇到很大障碍,花费很多时间、人力、手续。行政部门的工作有一种心理方面的不利条件,因为在各实务单位的心目中,达成任务才是重要的事情,至于如何达成,如何出帐,是否按照规则办理,都是次要的问题。

228. 但是即使在最理想的情况下(如实务单位所提的资料是合乎需要的、正确的),签订合同的行政程序也是需要时间的。征聘顾问又往往是一件迫不及待的工作,所以行政当局显然不可能完成应做的各种核实工作,造成了检查专员在本报告中特

别提到的若干不能令人满意的结果。他们在这方面注意到原子能机构就硬性规定,雇用顾问的提案至少须在合同开始生效之前四星期“送达人事司”(AM.II/II,第二编,第11节,第5段)。

229. 他们希望所建议的各种加强管制的措施能为各实务和行政部门的工作提供方便,帮助节省时间、人力以及,彻底地说,经费。关于这一点,应该提到职员服务条例第112.3这一条的规定:

“联合国因职员失职,或违反任何条例、细则或行政命令,而蒙受任何财务损失时,得要求职员部分或全部偿还。”

(d) 顾问和专家的酬金

230. 实务单位对于咨议的酬金,理论上说,只能提出建议,作最后决定的应是行政当局,也就是现时的人事厅经与财务厅协商后决定。提出要求的单位在没有获得行政当局的事先许可之前,明文规定不得对应征的顾问作任何财务方面的承诺。如果酬金超过五千美元,必须斟酌情形获得秘书处征聘处处长、职员事务处处长以及技术援助征聘处处长的核可。如合同超过一万美元,则须获得合同委员会的核可。

231. 除了预计任务所需时间多少这一因素外,酬金的决定还要看其他不同的因素,如工作的性质和困难程度;是否另需其他协助如事务人员或设备方面(例如试验室或电子计算机);顾问的地位和资历;年龄;目前收益数额(P.11表中所记载的)等等。原则上应该先决定他的资格所符合的秘书处内职等(级),再按照这个等级的薪给毛额(当地雇用或非当地雇用视情形而定)计算顾问的酬金。平均来说,酬金数额应与P-5/P-4职

级相符。只有很少数的短期合同可以到达“D—1”（一级）的数额。

232. 不必说，近年来顾问每月酬金的平均数已有增加，工发组织即从一九六八年的一千二百七十五美元增至一九七一年的一千三百八十美元；联合国经济和社会事务部则从一九六八年的一千七百美元增至一九七一年的一千九百五十美元。贸发会议一九七一年的平均数高达二千九百七十美元。

233. 检查专员认为上面所述核定酬金的程序在原则上是健全的。如果能严格遵守，就不至于发生酬金不合理的现象。可惜实际情形并不是如此。检查专员见到有些要求聘请顾问的单位显然事先向候选人作了很慷慨的承诺，于是行政当局处境就很困难，不是与候选人断断论价（一件费神费时的工作），就是只好承认既成事实。贸发会议则更进一步，认为不必按照现行条例的规定连五千美元以上的酬金都不必事先获得准许。

234. 这种情形的所以发生，其中有一个原因，有些实务单位就怕候选人可能会不接受联合国的征聘。它们告诉检查专员说，能力强的顾问不多，一位国际闻名的专家事实上可以随便要求酬金数额，因此据说“很少有讨价还价的余地”。事实上，令检查专员印象极深的却正是顾问自己、提出要求的单位（往往是顾问的代言人）以及处境困难的行政当局用在“讨价还价”上的时间和精力。

235. 有些讨价还价最厉害的是关于前任职员的酬金数额，特别是等级较高的人，他们会坚持——虽然是违反规定的——酬金数额与以前服务时最后所得薪给相等。在有的情形中，为了要向顾问候选人保证不照规定的数额而多给酬金，令向行政当局加

诸所谓“不堪忍受的压力”，因为酬金少了，候选人会拒绝接受聘用。检查专员见到很多关于这种情况的函件，也和许多官员谈过。在有一个事例中，提出要求的单位坦率承认那位先生是“非常难得的”，“他本人也很知道这一点”。在另一个事例中，主管单位不肯签合同，却有人命令它签约。幸而这种情况均有记录可查。

236. 规定有关酬金和其他财务问题（费用、旅费等等）应由行政当局而非实务单位向顾问提出并进行商谈，检查专员认为这一规则极为重要。这项原则在第221段所拟新规则中应有特别规定。

237. 他们也要建议财务厅向所有各单位发出警告，如果酬金没有按照现行规则经过核可，财务厅今后将拒绝支付。工发组织就用这种办法，显然很有效果。

238. 没有证据可以看出秘书处所付顾问酬金的一般数额超过他们可能在商业机构或政府方面获得的数额，无论如何，在各个联合国总部所在地的国家（美国、瑞士、奥地利）是这种情形。有时候有人为酬金辩称，顾问“在其他地方可以获得好几倍的报酬”，这种说法检查专员不能同意。虽然可能是事实，但是联合国职员中有不少人也可以这样说。这是没有疑问的。

239. 检查专员在这方面欣然注意到有些在科学或商业方面出名的专家，或因年事已高，或因地位崇高，经济宽裕，或完全为了理想，愿意以合理的酬金或甚至极少的酬金替联合国服务。虽然如此，检查专员认为有三个基本准则必须遵守：

（一）原则上报酬不应根据以前的职务而应根据现有的职务决定；

（二）顾问酬金无论如何不得超过相等于“D—1”（一

级)的数额;

- (三) 如果聘用前任职员作顾问,其收益总和(即按每月计算的酬金和养恤金)不得超过退休时每月报酬的总数。

240. 检查专员在这方面注意到原子能机构的《行政手册》规定,雇用顾问的任期和酬金如超过《手册》规定的任何提议,都必须经总干事核可(AM. II/II, 第二编, 第11节, 第4段)。教科文组织规定如合同所涉酬金相等D—1级的数额,必须由主管行政的助理总干事核可,此种顾问的人选也必须经其同意。

241. 他们不知道在联合国内对于雇用任期较长和酬金超过某一数额的顾问是否也同样应由主管行政和管理事务副秘书长决定。

242. 有时候以特别任务合同(这是不对的)并以很大的费用雇用机关(大学、研究机构等等)从事咨询服务,有时候会引起问题,检查专员在提交秘书长的“说明”中有详细评论。

243. 检查专员试图确定联合国对专设专家小组成员的酬金究竟有什么政策。显然没有政策。照理即使专家对会议作出重大贡献,只能领取旅费(经济舱)和每日津贴,特别是“借给”本组织的政府官员。但是事实上大部分单位是以“随机应变”的方式来处理的。如能不费分文从专家那边拿到一项研究报告,当然最好,否则就尽量少付。在这种情况下,酬金往往不会多,一份研究报告很少超过三百到五百美元的。检查专员听说这笔钱往往仅够所花的事务人员费用。

244. 对顾问在小组会议期间所作的工作应否致酬这一问题,也没有任何协议的政策。有的单位致酬;有的却不致酬;认

为只能对他在会议前或会议后所作的工作付给酬金。

245. 检查专员注意到若干专门机构常常利用专家小组,但以不付酬金为原则,理由是各专家在联合国主持下已经得到互相见面交换意见的便利。

246. 虽然所持理由不同,欧洲经济委员会也是如此。欧洲经委会不相信“以私人资格”工作的专家能发挥什么作用。它认为专家的建议对各国政府没有约束力,甚至也没有多少实际价值,无论是从政府机构或私营部门征聘来的,该委员会把他们一律视为“政府委派人员”,所以不付酬金。

247. 即使在联合国秘书处内,至少也有一个单位从来没有付给专家任何酬金,原因是没有经费。检查专员获悉这个单位的工作极为专门,但是对邀请所需专家协助这一问题从来没有遇到困难,有些专家因为没有被请反而向该单位提出抗议。该单位认为资格好的人可以不要报酬而替联合国做些事情,坚持要酬金的并不一定是资格最好的。

248. 检查专员建议第221段所提议的新规则中,对于上述各点应加明文规定,并应对所有各部和各厅处以及贸发会议和工发组织适用(包括各种必要的变动)。

对外来专家素质的管制

(a) 计划拟订和计划进行中的管制

249. 在研究为什么有些计划不太成功或完全失败时,检查专员发现涉及外来专家的计划的好坏主要要看下列因素:(一)

计划本身是否站得住；(二)顾问的人选；(三)计划拟订是否适当；(四)实施计划时有无严加管制。在上面各段中，他们已经讨论到头两项，现在要讨论计划拟订以及实施计划时的辅助和管制问题。这种严密管制往往是计划成功的必要条件。

250. 若干单位确实做到严密管制，所以很少有不成功的情形发生，最后完成的文件很少需要重写或修改。有的单位完全听任顾问全权办理，或者是由于辅助职员不足，或者是根本不愿过问，有时结果很糟。

251. 确保实务单位和顾问双方明白了解任务的确实性质这一点的重要性，似不必再事强调。但是并不是所有单位都能抓住这一点，上面所述的若干失败的情形无疑是这种原因造成的。

252. 有时顾问愿重新再写报告不要增加任何费用，这种情形可能只造成计划延期。在别的情况下，顾问显然也有理由认为应负责的是实务单位本身，因为在拟订计划、设计以及注意计划进行等方面实务单位没有尽到责任。

253. 行政当局对检查专员一再诉苦，认为顾问对合同规定完成任务的期限不加尊重。实务单位除非需要延长合同，并不通知行政当局发生了迟延情形，也不说明迟延原因。

254. 检查专员与行政当局同样认为期限是任何合同中的一个重要项目。如果不遵守期限，可能使本组织受到很大的不方便，或甚至物质损失。同时他们也认识到有的迟延情形是无法避免的。希望他们所提出从头到底加强管制的建议会促使实务单位更切实地遵守时间表。

(b) 评价和证明

255. 根据联合国财务条例的规定,必须由当初要求咨询服务的单位用书面证明任务圆满完成,才能支付酬金。但是最初选定顾问的就是这个同一单位,所以即使顾问的工作并不满意,也很可能证明满意。某单位首长坦率承认,他一定会想办法“掩饰”错误,不过后来会去查出原因所在,避免再度发生。

256. 一九六五年,行政管理处对于明知绩效不佳的顾问服务给予总结证明的办法提出疑问,因为这种办法使联合国不能享受特别任务协定指定属于雇主的一种权利。然而,即使现在,在对顾问服务成绩所作的评价和证明,大体上仍然是一种形式。

257. 经济和社会事务部执行事务室以及财务厅都承认它们没有办法知道任务是否确实“圆满完成”,因为支付酬金申请单很少是附交“产品”的。它们如发现没有附交而要求补送时,所获答复往往是一种避重就轻的遁词,或者根本没有答复。大多数情形是它们必须相信有关实务单位的话。

258. 检查专员发现有些花费很大的工作“圆满完成”,要求支付费用,而实际上绩效很低或甚至失败,实务单位有时候自己也会承认。从这种实际情况中可以看出这种程序实有改进的必要。

259. 检查专员一开始就对由申请单位来作为自己的证明和评价当局这项办法,抱极大的怀疑。这个问题固然是一个难题。但是最少应规定实务单位对其顾问工作成绩所作的评价应比目前所作的更为具体明确。此外,如果采用此种办法,会使一个服务成绩较差的顾问不太容易再到别的联合国机构找到工作,现

在却很可能有这种情形。

260. 检查专员认为这个问题恐怕不能单用行政办法来解决。一位负责任的行政官员应尽量做到这一点：不使服务成绩优良的证明成为一种空洞的形式。必要时，应向上层主管申诉。以一般习惯来说，对于实务单位的判断，很难批驳。因为这里的问题不是一个规则的问题，而是对最初要求和选择顾问的官员的业务判断和良知抱有信心的问题。所以证明顾问工作成绩的责任仍然应由这些官员承担。一定要使这些官员理解，如果不问绩效如何低落，都替计划说好话，迟早一定会遇到麻烦。

记录

261. 在导言中已经指出：检查专员进行审查时受到各种限制，其中有一项是不容易取得完备正确、可作比较的统计数据。

262. 预算文件所载的资料虽然有用，但往往不够完备，不容易作比较。秘书长的工作方案绩效报告提供益见详尽的资料，但是以某些单位而论，仍然不够充分，仍旧无法作出比较。值得赞扬的是贸发会议，对任何一年的全体顾问有一套集中登记的资料，对各位顾问和其工作能由电子计算机供给详尽的资料，也能供给贸发会议各单位和全部常年概算、拨款和开支的充分数据。工发组织也能提供一部分这类资料，虽然没有贸发会议那样方便。联合国就没有这类集中的记录，也没有全部财务方面的资产负债表，记录是由各单位自行保管的。

263. 检查专员发现很多实务单位完全不清楚自己所雇外来专家的实际所需费用，尤以个别专设专家小组为最。当然，这种

资料可以在别处找到,只要知道到何处去找,而且有时间去找。但是这些单位并不经常收到这项资料,而它们也可能为了不同的原因不去追问。因此虽然许多专家小组会议只不过代表计划中一个构成部分,除非花很多时间去查,事实上根本不可能在任何时间核算出整个计划的费用,因此无法以支出来衡量成果。更糟糕的情形是负责召集的单位在规划关于某一个问题的系列集会中的下一次会议时,往往只按照前次会议的概数来计算费用,很少是根据实际费用来计算的。例如检查专员听到有一个很大的会议在结束几乎两年后,其帐目还没有结清。实务单位现在又在筹备下一次会议,所参考的仍旧是前次会议的概算。为什么?负责的财务人员为了处理若干连续的重要会议,所以耽搁这项工作。

264. 检查专员在调查时发现许多卷宗相当零乱,关于这一点已在别处提出意见。

265. 关于顾问记录的问题,检查专员在提送秘书长的“说明”中已提出若干建议。在本报告前面他们建议再度采用一九四六年行预咨委会所要求的办法;预算文件中每年应提出一项单独的报表,其中应分别列出各单位以及整个本组织(按照贸发会议常年顾问登记办法)关于外来顾问的一项完备的财务资产负债表(酬金和旅费)。

266. 他们所提各项关于修改联合国表格的建议应能帮助建立这种完备的记录,如果没有这种记录,检查专员担心,秘书处或者有兴趣的各成员国对于每年大会划拨外来专家的经费使用情况,就无法确实知道。

八. 结 论

267. 检查专员对联合国不同单位聘请专家和顾问问题的全盘审查显示出在过去十年来外聘专家的使用在量上盘旋增加,在质上也有演变。

268. 因此,从一九六二年至一九七二年,用于个别专家和顾问的费用增加了五倍多,从三十三万七千七百二十美元增至一百七十六万八千二百六十四美元;用于专设专家小组的费用增加了一倍以上,从十四万九千九百七十美元增至三十六万三千七百四十二美元。

269. 在这十年期间,由外聘专家担任或协助办理的服务种类增加到甚至“顾问”和“专家”一词现在已是用来形容秘书处所聘用从事由于某种原因秘书处本身不能做的工作的任何人。

270. 因为联合国的任务不断改变(与十五年前或甚至十年前的联合国任务相比)和秘书处的职责及其目前的职员结构也随之演变,毫无疑问,不可避免有时要请外聘专家提供意见和帮助执行一些往往属于暂时的工作,一些常设职员所不能提供的需要高度技术知识和经验的工作。

271. 然而检查专员的调查指出采用这类临时助理人员实在太多了。要是有更有效的管制,临时助理人员可以对联合国更为有利,而且有许多有关临时助理人员工作的拨款可以作更好的利用。

272. 虽然若干涉及使用外聘专家的计划或活动是成功或甚至显著地成功的,其他似乎仅仅“大体上满意,”可是有些则完全失败,白白浪费掉拨交这些计划使用的款项。事实上,检查专员得

到的印象是：若干经证明为满意的计划实际上并不满意，因此，失败的比例比承认的为大。

273. 检查专员在考察一些较不成功的计划的失败原因时，他们几乎毫不例外发现管制不良，或在以下的一个或几个（有时甚至全部）阶段上没有管制：（1）实务方案拟订；（2）顾问选择；（3）行政和财务程序的应用；和（4）在执行这些行政和财务程序时的实质管制。

274. 例如检查专员发现，虽然秘书处指出一些计划或活动是根据某一立法或方案拟订机构的决定，事实上，这些计划或活动的进行没有任何特定的授权，或没有让主管的上级机构知道它们的确实经费问题。有些计划若在联合国系统的其他地方进行可能有更好的成功机会，事实上若干计划已经正在或将要这样进行。有些计划似乎没有充分地“面向行动”，因此只有很少或没有实际用途。有些计划是由于有钱——和顾问——而进行的。有些计划虽由外聘专家经费支付，但很明显是可由经常职员处理的内部工作，并且若干计划事实上曾经由以前的职员处理。最后，有些计划也许根本不应该由联合国支付费用。

275. 检查专员也发现近年经常和往往故意地过多开列外聘专家经费的预算。这无疑说明一些单位在下半年匆忙用掉可用经费的趋势，结果造成有时聘用了质素有问题的外聘专家。

276. 与联合国大家庭的某些其他组织不同，联合国本部没有特别配合外聘专家的使用的行政安排和程序。个别单位对现有的那些规则和惯例的解释过宽。此外，这些规则和惯例的应用还有很多使人感到不满意的地方。具体地说，检查专员发现一些顾问在无有效合同的情况下开始和继续工作的例子，酬金过多，在压

力下和在错误的行政阶层上谈判,和对已完成的工作作不客观的证明等例子。

277. 个别顾问和专设小组两者的专家选择还有很多可以改进的地方。在这方面专设小组的情况稍为好一点。具体地说,有些专家和顾问的专长似乎可有问题。再者,这种选择并没有为联合国取得今日世界上可以获得合乎需要以各种知识和国家经验。

278. 虽然一些单位在执行计划时给外聘专家提供紧密管制和支持而造成财力人力浪费最少的结果,其他单位在这方面的工作差得很远,以至有时产生代价很高的后果。

279. 最后,照目前外聘专家记录的方法,检查专员认为要对每年拨供这类临时助理人员的款项的使用情况有一个清楚、准确和最新的概念,如果不是不可能,也是非常困难。

280. 检查专员曾认真地考虑过限制联合国外聘专家经费的可能性。考虑到目前在外聘专家经费的使用和方案拟订方面的松懈管制,对“外聘专家”这个概念本身的过宽解释与因此为一些与专门技能无关的目标而使用顾问经费,或把顾问经费用来支付应在联合国预算另一项目支付或根本不应由联合国支付的活动,考虑到近年很多单位时常超额制订其顾问经费的预算,最后,念及备有外聘专家经费的本身是外聘专家费用增加的原因之一,检查专员深信这方面的经费有大大削减的余地。

281. 为了达到这个目的,检查专员相信:

(a) “外聘专家”(即个别专家和顾问以及专设专家小组)的年度经费在一九七四和一九七五年不应超过二百二十五万美元;

(b) 应该更为严格地执行现有的行政和财务规则,并且

一旦发现松弛,应该予以加强;

(c) 这期间终了时,大会也许愿望评价这些措施的结果。

282. 检查专员的看法: 以上建议不会妨碍联合国在经济和社会发展范畴内的必不可缺和优先的各种活动,并且上述数额可以提供充分机会聘用个别或小组外聘专家,甚至可以有合理分量的新和(或)不能预见的活动。

主要的建议^②

建议 1

联合国一九七四——一九七五两年期预算的“外聘专家”(前称“个别专家和顾问”和“专设专家小组”)的年度经费不应超过二百二十五万美元(参看第281段)

建议 2

(a) 所有联合国预算文件应继续把“外聘专家”的概算、拨款和支出的数字作为独立项目列出(第50(a)段)。

(b) 外聘专家费用应该列出其各项开支细目,并且要尽可能合乎实际(第50(c)段和第179(五)段)

(c) 联合国各预算文件应每年载列一项单独表格,按单位并以通常的三年格式开列一切外聘专家(即个别专家和顾问,以及专设专家小组)的概算、拨款和支出数字,列出酬金和旅费细目(第51段)

^② 检查专员在其致秘书长的“说明”中提出了若干纯属行政性质的进一步建议。

建议 3

以下准则应为审议关于申请这项预算标目下的经费的指导原则。所须办理的工作是：

- (a) 特别由政府机构要求或接受的,
 - (b) 符合本组织根据工作方案和(或)立法或方案拟订决定所规定的工作优先次序的,
 - (c) 不重复秘书处其他单位,其他联合国机构或联合国系统的其他组织或机构已经正在或将要进行的工作或活动的,
 - (d) 属临时和(或)短期性质,并且能在指定时期内完成的,
 - (e) 由于缺乏特别知识和(或)专门技能,秘书处经常职员不能担任的,
 - (f) 需要不能以其他方法取得的意见或资料的,
 - (g) 具有清楚和明确性质,并且有一个可辨识的结果。
- 该结果不至于暗中使本组织承担一个未经核准或尚无和(或)不大可能有可用经费的大规模或长期的方案(第219段)。

建议 4

所有牵涉到外聘专家的方案在拟订时应提供明确的正当理由(第50(b)段)。

建议 5

(a) 由立法或方案拟订机构规定设立的专设专家小组应向该机构报告。在可能范围内,有关立法和方案拟订机构决定这些小组的成员(第179(一)、(二)和(三)段);

(b) 主要职责在于给秘书处提供有关技术方面的意见的专设专家小组应该只是例外地召开。秘书长应个别地核准设立这样的小组。预算中应该特别为这些小组开列经费(第152至153段);

(c) 在选择专家小组的成员时,应努力取得在任何特定领域内最广泛可能和最有代表性的知识和国家经验;

(d) 在没有主管立法或方案拟订机构的授权下,专设专家小组的临时或最后报告或任何结论都不能成为牵涉到外聘专家的其他活动或开支的新起点(第179(四)段)。

建议 6

邀请会员国尽可能鼓励和便利其国民成为参加联合国工作的专家(第206至211段)。

建议 7

请秘书长向大会提交一份报告,陈述他参照联合检查组关于“联合国聘用专家和顾问问题”的报告而建议采用的一些措施。

一九六八至一九七三年联合国外聘专家开支汇总表(按活动范围和单位分列)^(a)
(以美元计)

使用外聘专家的单位	1968		1969		1970		1971		1972		1973 ^(b)	
年 度	C	A	C	A	C	A	C	A	C	A	C	A
行政领导												
秘书长办公厅	-	-	-	-	12,478	-	-	-	8,796	-	18,500	31,800
主管机构间事务厅助理秘书长	-	-	-	-	5,310	-	11,251	-	-	-	-	-
联合国驻日内瓦办事处主任	-	-	-	-	-	-	5,538	-	6,266	-	10,000	-
合计:	-	-	-	-	17,788	-	16,789	-	15,062	-	28,500	31,800
行政和管理												
主管行政和管理事务副秘书长办公室	-	-	-	-	-	-	14,959	-	-	-	-	-
财务厅	25,588	-	12,263	-	10,666	-	9,020	-	11,265	-	8,000	-
行政管理室	-	-	19,752	-	106,189	-	53,635	-	45,983	-	60,000	-
人事厅	2,750	-	-	-	-	-	-	-	20,903	-	-	-
总务厅(纽约)	11,000	-	11,500	-	3,916	-	1,053	-	11,300	-	7,000	-
总务处(日内瓦)	-	-	6,010	-	500	-	-	-	-	-	-	-
行政和财务处(日内瓦)	3,600	-	3,000	-	14,500	-	500	-	5,471	-	10,000	-
会议事务处(日内瓦)	23,971	-	16,329	-	-	-	-	-	-	-	-	-
图书馆(日内瓦)	-	-	-	-	-	-	1,042	-	-	-	-	-
联合国薪给制度修订特别委员会	-	-	-	-	-	-	23,539	-	38,651	-	-	-
合计:	66,909	-	68,854	-	135,771	-	103,748	-	133,573	-	85,000	-
政治和法律事务												
主管特别政治事务副秘书长办公室	26,323	-	9,941	-	41,303	-	58,541	-	26,299	-	3,000	-
政治及安全理事会议秘书处	11,721	-	14,740	-	83,580	200	20,626	91,639	21,263	-	48,700	46,300
法律事务厅	8,059	-	23,868	-	28,903	-	34,585	-	12,500	-	46,100	-
和平利用与开发外层空间国际会议	18,024	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
裁军委员会	16,312	-	21,455	-	-	-	34,630	-	825	-	25,000	-
和平利用外层空间委员会	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,000	-
合计:	80,439	-	70,004	-	109,832	200	148,382	91,639	60,887	-	172,800	46,300
新闻事务												
新闻厅(编辑部)	-	14,408	-	-	-	31,244	-	3	-	754	-	20,000
经济社会及人权事务												
经济社会事务部	289,531	50,533	423,934	140,457	491,070	154,772	646,813	182,640	426,915	141,696	553,000	205,000
社会事务司(日内瓦)	6,149	-	500	-	1,000	-	15,209	-	4,080	-	7,000	-
欧洲经济委员会	42,258	-	54,355	-	62,684	-	65,416	-	57,122	-	60,100	57,100
亚洲及远东经济委员会	57,682	4,736	85,160	10,724	65,220	18,535	71,731	37,662	66,632	25,045	74,000	33,000
拉丁美洲经济委员会	45,160	-	50,352	11,744	61,589	7,650	90,317	26,021	69,513	26,327	60,100	29,000
非洲经济委员会	60,587	-	79,644	6,414	84,587	20,375	78,649	10,101	72,156	682	78,600	19,000
负责特别联合国经济及社会事务处	8,828	-	10,731	-	12,011	-	12,000	-	9,700	-	11,000	-
人权司	13,463	-	13,000	-	26,757	-	16,820	-	43,830	-	25,800	-
麻醉药品司(日内瓦)	12,333	-	1,600	-	5,732	-	7,594	-	8,862	-	15,000	-
主管社会事务部长会议	13,765	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
人类环境会议	-	-	-	-	21,128	-	372,318	-	88,356	-	-	-
第二届亚洲工业化会议	-	-	-	-	39,990	-	-	-	-	-	-	-
国际交通会议	-	-	-	-	-	-	34,429	-	57,986	-	-	-
青年参加第二个发展十年会议	-	-	-	-	-	-	10,050	-	-	-	-	-
第三世界人口会议	-	-	-	-	-	-	-	-	13,554	-	38,500	-
第二届亚洲人口会议	-	-	-	-	-	-	-	-	2,400	-	-	-
预防犯罪及罪犯待遇大会	-	-	5,509	-	10,704	-	-	18	-	-	5,000	-
修订麻醉药品单一公约的全权代表会议	-	-	-	-	-	-	-	-	3,063	-	-	-
合计:	549,756	55,269	724,785	169,339	886,472	201,332	1,411,346	256,412	924,169	193,750	928,100	343,100
开发会议	286,000	-	174,867	49,942	279,514	34,151	396,482	41,313	257,780	20,068	280,000	84,000
工发组织	365,387	69,393	376,988	134,140	339,735	134,140	332,858	114,273	376,793	149,170	438,500	140,000
合计: 经济社会及人权事务、开发会议和工发组织	1,201,143	124,662	1,276,640	333,421	1,505,721	269,623	2,140,686	412,028	1,558,742	262,988	1,646,600	567,100
合计: 外聘专家	1,325,805	-	1,630,061	-	1,875,344	-	2,552,714	-	1,921,730	-	2,213,700	-
总计:	1,348,491	139,070	1,415,498	437,001	1,769,112	401,067	2,409,605	503,670	1,768,264	263,742	1,932,900	665,200
总计: (一切外聘专家)	1,487,561	-	1,852,499	-	2,170,179	-	2,913,275	-	2,132,006	-	2,598,100	-

(a) 来源: 联合国财务厅预算司; 开发会议行政办事处, 工发组织财务处。

(b) 仅具指示性数字。在许多情形下, 个别单位向检查委员会报告的数字与财务厅提供的数字不同。

(c) 拨款。

附件二

表“A”

一九六九至一九七一年联合国外聘专家的来源^④

顾问

分析总人数：1,135

<u>国家</u>	<u>人数</u>	<u>国家</u>	<u>人数</u>
阿尔及利亚	1	捷克斯洛伐克	24
阿根廷	17	丹麦	10
澳大利亚	19	埃及	21
奥地利	29	萨尔瓦多	1
比利时	1	埃塞俄比亚	3
巴 西	5	芬兰	4
保加利亚	7	法国	52
缅甸	1	(德意志联邦共和国) ^④	33
白俄罗斯	1	加纳	6
加拿大	32	希腊	5
中非共和国	1	危地马拉	2
智利	8	几内亚	1
中国	6	圭亚那	3
哥伦比亚	3	海地	1
刚果	1	洪都拉斯	1
哥斯达黎加	1	匈牙利	15

冰岛	1	新西兰	6
印度	81	厄利利亚	11
印度尼西亚	1	挪威	8
伊朗	8	巴基斯坦	8
伊拉克	3	秘鲁	3
爱尔兰	3	菲律宾	7
以色列	14	波兰	24
意大利	7	罗马尼亚	2
象牙海岸	2	沙特阿拉伯	1
牙买加	5	塞内加尔	2
日本	22	新加坡	2
约旦	2	南非 ^①	18
肯尼亚	2	西班牙	4
韩国	2	斯里兰卡	6
黎巴嫩	5	苏丹	2
马来西亚	1	瑞典	19
马里	1	(瑞士) ^②	15
墨西哥	9	叙利亚	5
摩洛哥	1	坦桑尼亚	3
荷兰	21	多哥	1

④ 本表分析了联合国/经社部和贸发会议一九六九至一九七一年,工发组织一九七〇至一九七一年期间的专家人数。

① 在外国居住者。

② 非联合国会员国。

土耳其	2	委内瑞拉	2
乌干达	3	南斯拉夫	10
联合王国	198	赞比亚	2
乌拉圭	1		
美国	237	* * *	
苏联	5	未识别国籍者	22

表 "B"

一九六九至一九七一年联合国外聘专家的来源^④

专家^⑤

分析总人数：1,100

<u>国家</u>	<u>人数</u>	<u>国家</u>	<u>人数</u>
阿富汗	2	澳大利亚	10
阿尔及利亚	6	奥地利	17
阿根廷	18	比利时	16

④ 本表分析了联合国/经社部和贸发会议一九六九至一九七一年,工发组织一九七〇至一九七一年期间的专家人数。

⑤ 专设专家小组的成员。

① 非联合国会员国。

玻利维亚	4	(德意志联邦共和国) ^①	28
巴西	23	加纳	20
保加利亚	5	希腊	3
布隆迪	1	危地马拉	5
喀麦隆	5	海地	1
加拿大	20	(教廷) ^①	1
中非共和国	1	洪都拉斯	1
乍得	1	(香港) ^①	1
智利	14	匈牙利	23
中国	3	印度	56
哥伦比亚	13	印度尼西亚	4
刚果	2	伊朗	15
哥斯达黎加	1	伊拉克	3
古巴	2	爱尔兰	3
捷克斯洛伐克	20	以色列	16
达荷美	4	意大利	18
民主也门	2	象牙海岸	6
丹麦	11	牙买加	4
多米尼加共和国	1	日本	27
厄瓜多尔	5	约旦	3
萨尔瓦多	1	肯尼亚	15
埃塞俄比亚	9	韩国	1
芬兰	6	科威特	3
法国	42	黎巴嫩	9
加蓬	1	利比里亚	3

利比亚	5	新加坡	5
卢森堡	1	索马里	1
马达加斯加	5	西班牙	8
马来西亚	6	(南罗德西亚) ^①	1
马里	1	斯里兰卡	6
毛里塔尼亚	1	苏丹	5
墨西哥	14	(苏利南) ^①	1
摩洛哥	7	斯威士兰	1
尼泊尔	2	(瑞士) ^①	16
荷兰	25	瑞典	28
厄加拉瓜	1	叙利亚	4
厄日尔	4	坦桑尼亚	4
厄日利亚	14	泰国	12
挪威	10	多哥	4
巴基斯坦	14	特立尼达和多巴哥	5
巴拿马	1	突尼斯	8
秘鲁	5	土耳其	12
菲律宾	11	乌干达	7
波兰	27	乌克兰	22
葡萄牙	1	联合王国	74
罗马尼亚	13	上沃尔特	1
卢旺达	1	乌拉圭	7
沙特阿拉伯	1	美国	75
塞内加尔	3	苏联	4
塞拉利昂	1	委内瑞拉	9

也门	2
南斯拉夫	16
扎伊尔	2
赞比亚	3

* * *

未辨识国籍者	22
--------	----
