

联合国  
大会

EXEMPLAIRES D'ARCHIVES  
FILE COPY

A retourner / Return to Distribution C. 117



Distr.  
GENERAL

A/41/424  
23 June 1986

CHINESE

ORIGINAL: ARABIC, CHINESE,  
ENGLISH, FRENCH,  
RUSSIAN AND SPANI



第四十一届会议

暂定项目表\* 项目 82(a)和 117

发展方面的业务活动:

联合国系统的业务活动

联合检查组

联合国系统各组织的外地代表情况: 结构和协调

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“联合国系统各组织的外地代表情况: 结构和协调”(JIU/REP/86/1)。

\* A/41/50/Rev. L

# 目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 9	1
二、 联合国系统的外地机构 .....	10 - 58	3
A. 外地代表机构的出现 .....	10 - 17	3
B. 外地办事处的结构和职能 .....	18 - 28	5
C. 1973年到1983年的外地代表情况 .....	29 - 47	8
D. 办事处房舍 .....	48 - 51	18
E. 共同事务 .....	52 - 58	19
三、 驻地协调员 .....	59 - 86	22
A. 历史回顾 .....	59 - 65	22
B. 有利于协调的因素 .....	66 - 76	24
C. 阻碍协调的因素 .....	77 - 86	28
四、 今后的实际做法 .....	87 - 112	32
A. 政府与联合国系统的关系 .....	87 - 92	32
B. 驻地协调员的作用 .....	93 - 95	34
C. 驻地协调员的特性 .....	96 - 98	34
D. 驻地协调员与联合国新闻中心的关系 .....	99 - 100	35
E. 发展与国际经济合作总干事的职能 .....	101 - 105	37
F. 设置新的外地办事处的准则 .....	106 - 110	38
G. 概况 .....	111 - 112	40
五、 总结和建议 .....	113 - 115	46
A. 组织结构 .....	113 - 114	46
B. 协调 .....	115	47

图 表  
附 件

## 一、导 言

1. 本报告是根据大会对联合检查组所提出的一项要求而编写的。大会曾请联合检查组“深入研究联合国系统各机关和组织的驻外代表结构，特别是指派给驻地协调员的各项任务”（大会第38/171号决议，第30段）。检查专员在对大会的这项请求进行解释时，广义地使用了“代表”这一用语，将一个组织不论为了何种目的——甚至纯粹发展之外的目的——而在外地派驻机构所作的种种安排包括进去。

2. 联合国是一个比较松散的组织，它包括许多具有广泛共同目的的专门化部门。在过去的40年中，这些部门促进了会员国的发展活动，并从而产生了一个外地办事处网，向发展中东道国提供专家指导和现场服务。这一全面而复杂的系统不仅需要定期检查而且需要有共同目标，以便确保其业务活动具有明确的目的、成本效率高，而且相互一致。

3. 在1973年到1983年时期内，联合国系统大大地扩大并加强了它在国家一级、分区一级和区域一级的外地代表。本研究报告的第一部分（第二章）集中注意了这一增长的程度和性质，并审查了在目前情况下在改进规划和方案拟订以及执行方案方面可以找到多大程度的共同目标。在当前资源短缺的情况下，这种寻求共同一致性的做法具有双重的正当理由。

4. 对外地机构的生长格局进行分析，可以显示出各个组织之间的情况对比。然而，这种分析是不完全的。这是由于某些明显的理由造成的：第一，这样做不仅必须对驻外结构和业务，而且还必须对总部的组织进行深入探讨；第二，各个组织在规模大小、组织的指导思想、方案的性质和类型（影响后勤工作的事实）、以及工作所需的工作人员组合等方面都大不相同。如果所进行的研究试图调和所有这些因素，那么将会超过现有资源的水平，并将大大超出对报告长度的限制。尽管如此，检查专员查明了某些看起来很重要的大趋势，并就此发表了意见。各理事机构可能会发现这些趋势具有充分的重要性，值得在它们的组织内进行更加深入的研究。

5. 本报告在第三章中将注意力转向驻地协调员的作用以及影响他与其外地同事之间关系的各种力量的相互作用。有些因素比较突出，不是有利于就是阻碍了联合国系统活动的协调工作。

6. “协调工作”一直是联合国系统所关心的一个问题。在联合国系统内现有许多协调机构，其首要目的一直是通过下列方式从管理方面或方案制订方面为各种各样的活动提供逻辑上和实际上较健全的基础。积极推行共同的薪金制度；积极但并没有充分实现的国别方案编制目标；不太宏伟但非常有用的“避免重复”的目标；争取实现统一的（肩并肩的）发展途径。所有这一切都是为了使联合国系统在履行其职责方面更加有效。

7. 近年来，扩大了关于协调的辩论范围：现在各捐助机构常常对这个问题阐述的很清楚，而受援国则日趋看清了在资源援助方面进行合作的好处。1985年10月—11月在丹麦哥本哈根召开的1985年开发计划署驻地代表全球会议对“协调的挑战”这一问题进行辩论的同时，开发计划署的官员们为协调对非洲目前危机所提供的多边和双方援助作出了很大的贡献。大会通过其第40/177号决议，吁请秘书长在与各专门机构的行政领导人进行磋商之后，批评地重新审查协调问题的所有方面，并向大会第四十一届会议提交临时报告。

8. 据此，检查专员在第四章——“摆在面前切实可行的道路”——从两个主要的方面进行了阐述：第一，协调工作是同心合力组织多种贡献的一种有力方式，并且需要想取得成功的意愿；第二，协调产生于某种忘我精神，它表明人们在某种程度上意识到为了实现很好的发展目的，而使自己的专业化与别人的专业化协调一致的重要性。这种协调不管是部门之内或部门之间的，是联合国系统之内或者联合国系统与双边机构之间的，都有益于所服务的国家。

9. 检查专员感谢所有那些在本报告编写过程中提供时间或经验，以及那些为报告的编写工作给予重大帮助的合作者。检查专员希望，本报告将会对那些为所认明的各种问题寻找可行解决办法而必须对这些问题进行阐述的人们有所帮助。

## 二、联合国系统的驻外机构

### A. 驻外代表机构的出现

10. 1945年，51个主权国家缔结了一项庄重的盟约，欲免后世遭受战祸。在此后的40年中，又有108个国家确认了这一誓言。这些国家以联合国的身份共同努力以避免战争威胁，在发生战争时恢复和平，并在更为积极的意义上为实现持久和平创造条件。《联合国宪章》第五十五条为此规定“创造各国之间和平友好关系所必要的安定和福利条件……”。

11. 所有会员国都保证为实现此目的采取联合及单独行动，与本组织进行合作。根据政府间协议建立、并在其工作领域肩负国际责任的专门机构，与联合国组织确立了明确的关系。

12. 从体制结构方面讲，由各个会员国所批准的这些专门机构的基本文件赋予每个机构以明确的身份并给予单独的独立性；然而，根据《宪章》第六十三条，联合国与各个专门机构之间通过与经济及社会理事会达成并由大会所批准的协定文件，形成了一种特殊的关系。此外，经社理事会“通过与此种机构进行磋商或向其提出建议……”（第六十四条）可以对各专门机构的活动进行协调。

13. 为了鼓励创造健全的经济和社会条件，联合国很早就承认宪章所预见到的设立区域性组织的实际价值。这样在联合国组织成立的头3年间，目前的5个经济或社会委员会中有3个就是在当时设立的（欧洲经济委员会成立于1947年；亚洲及远东经济委员会（现称亚太经社理事会）也成立于1947年；拉丁美洲经济委员会（现称拉丁美洲及加勒比经济委员会）成立于1948年）。非洲经济委员会成立较晚，于1958年成立；西亚经济委员会（现称西亚经社理事会）成立于1973年。这些委员会本身又衍生出许多经济、社会、金融、科学、技术和工艺等方面的机构，分别为这些委员会的会员国在区域一级在分区域一级服务。其中的例子包括，拉丁美洲及加勒比区域设立了拉丁美洲经济和社会计划研究所；亚洲和太平洋地区成立了亚洲开发银行和亚洲统计研究所；非洲成立了多国方案编制和业务中心，该中心的主任在分区域一级代表非洲经济委员会。这些委员会还

协助各国策划和发展国家一级的机构，并促进合作和一体化努力，为其各自区域的经济社会发展奠定基本的基础。

14. 联合国在经济和社会发展方面的早期工作，主要特点是收集资料、研究和分析情报以及传播情报。这一有价值的工作现在还在继续进行。在1949年，这一工作从技术援助局所监管的技术援助扩大方案的活动中得到了扩展。技术由秘书长担任主席的援助局为各参加组织（联合国及各专门机构）提供了一个体制基础，以便协调它们的工作，并在它们共同感兴趣的活动中彼此充分协商和合作。它们可以交换有关技术援助方面的发展和进展情况。

15. 技术援助局和行政协调委员会是在总部一级进行协调的工具。但是，由于技术援助扩大方案和各专门机构的某些方案是在外地进行的，因此，各参加组织在外地设立联合国代表处就变得非常重要。因此，向各个国家作委派了一批人。第一批受委任者具有各种头衔：“秘书长的代表”；“联合代表”；“技术援助局联络官”；“技术援助局驻地代表”。尽管如此，却有一个共同的目的，那就是各参加组织的联合代表。虽然这些代表的大多数是通过技术援助局任命的，但有的参加组织在其它国家也作出了类似的联合外地代表安排。

16. 在过去的25年间，各会员国越来越多地敦促有关组织分散其业务活动：所有组织都有关于这一议题的许多文件和大量决议。大会第32/197号决议仍然是这些决议中最全面意义最深远的一个。联检组在其许多报告中也支持结构和业务活动权力分散的概念。

17. 各专门机构也看到在各区域派驻代表这种做法的好处。这样，较大的专门机构，不管是为了执行章程条款（粮农组织，卫生组织），还是为了适应实际需要，都开始着手建立办事处。不久，粮农组织、劳工组织、教科文组织和卫生组织都在外地办事处设置了常驻工作人员。到1958年，由于技术援助扩大方案的稳步增长，以及其各自经常预算不断增加，这些机构以及国际民用航空组织在所有各大洲都派驻了代表。

## B. 外地办事处的结构和职能

18. 今天，几乎所有组织都在外地设有某种形式的代表机构：

- (a) 联合国在各区域的代表是各经济委员会，并通过开发计划署这个工具在 116 个国家派驻代表；
- (b) 卫生组织设立了各区域办事处。这些办事处需接受秘书长的方案指示，但在各区域委员会的协助和指导下制定国家、区域以及国家间卫生方案方面具有完全独立性；
- (c) 其他较大的机构保持各种程度不同的中央控制权，同时给予外地机构某种形式的代表权。

19. 较小的组织，例如万国邮政联盟和气象组织，没有外地代表机构。技术合作促进发展部作为联合国一个执行机构，执行大量的技术合作方案，它没有外地代表机构，但有驻地代表/协调员<sup>1</sup>作为技术合作促进发展部的外地代表。工发组织现在已是一个专门机构，但在 1985 年 8 月以前它是联合国内的一个自治组织，在国家一级设有许多工业发展高级现场顾问，这些顾问完全隶属驻地代表兼协调员办事处。

20. 就这些外地办事处执行的职能进行的调查研究表明，国家一级和区域一级的典型办事处可能担负下列各项任务和责任。在国家一级，办事处所起的作用就类似专门机构的一个“多职能使馆”。其主要职能有：

- (a) 代表职能：就外交意义上来说，机构代表在执行机构的业务时代表他的行政首长不仅与政府打交道，而且还与其他的机构、援助国、双边机构、非政府组织以及其他当地机构打交道；
- (b) 技术职能：向当地政府提供与项目周期有关的一系列专家指导，从查明各种问题到提出具体建议，项目筹备和谈判，乃至执行、监督以及向总部汇报；

---

<sup>1</sup> 驻地代表/协调员这一用语在本报告中是用于指兼任联合国开发计划署驻地代表和联合国系统驻地协调员的官员。

- (c) 提供情报的职能：国家一级的办事处是机构的当地“天线”，确保情报的双向流通，使方案适应国家政策，组织会议、圆桌会议和讨论会，并在宣传联合国组织的意见和目标方面起“公众关系”代理人的作用；
- (d) 后勤职能：驻地办事处为来自总部的代表团提供服务，必要时协调紧急救济措施，作为与愿意对该地区发展项目作出贡献的其他组织联系的渠道，根据当地专业人员提供的情况编制有关研究金方面的档案材料，等等。

卫生组织进行业务的方式最不符合这种模式。由于卫生组织的章程从一开始就决定它是一个权力分散的组织，因此卫生组织的国家协调员和区域主任在性质上不如其他机构的对应人员具有代表性：卫生组织的官员努力争取成为所在国或区域卫生机构的一个有机部分。

21. 区域一级办事处的职能与国家办事处的职能相似，不过在更广的范围内进行：

- (a) 代表职能：保证与区域一体化机构、政府间组织等进行联络的职能；
- (b) 技术职能：支助国家一级的代表，监督区域秘书处和技术委员会的工作，促进区域内各国间的技术合作，协助制定区域项目，支助并监督项目发展，就各种区域问题向政府提出建议，等等；
- (c) 提供情报的职能：向总部提供有关其所在区域的趋势和发展的最新资料，搜集并分析有关公约或标准的批准和执行情况，就区域政策的制定向总部提出建议；
- (d) 后勤职能：组织区域性大会、会议和讨论会。

22. 各机构在分区域一级所涉及的工作自然属于这两类情况之间。

23. 在附件中提供了有关这些办事处的可能职能的详细情况。该附件提供了有关三个组织（粮农组织、卫生组织和儿童基金会）的资料。下表列出1973年、1978年和1983年在国家一级、分区域一级和区域一级办事处的数目：



	<u>1973年</u>	<u>1978年</u>	<u>1983年</u>
国家办事处	256	332	406
分区办事处	56	82	84
区域办事处	<u>48</u>	<u>65</u>	<u>65</u>
合计	360	479	555

24. 设立外地办事处的目的，必须是为了使决策权尽可能接近那些必须利用该机构服务的人员。然而，如果把权力集中到权力下放的移动想象成是一条直线，那么许多机构在这条线上的位置仍然出乎意料之外地接近权力集中一方。联合检查组在其许多报告中已提出了有关它对权力下放的步伐和范围的意见。因此本报告作者不想再论及这些问题。尽管如此，检查员愿就这方面发表下述意见。

25. 并不是所有的外地办事处都具有相同的行动范围。有的机构很明显在这方面很谨慎，或者不愿意给予其外地人员以责任和授权，使其能在不向总部请示的情况下采取必要行动。总部所采取的许多行政程序与真正的权力下放背道而驰，因而减少了外地工作的有效性并且提高了费用。许多决定都必须等待总部批准。检查专员得知，外地办事处的目的往往由于总部较低一级的控制而受到挫折。国家一级的代表应该是经考验证明是有才能的专业人员，因他们具有管理事务、采取主动和作出判断的能力而获选用：他们应该有权在驻地作出必要的决定。检查专员遇到了这样一些情况，即驻地代表认为其总部的政策是自拆台脚的：有一位代表为了执行其机构已批准的业务而迫切需要临时协助，但不经其总部批准就无法就此作出决定；虽然后来得到了批准，但批准下来时已为时太晚，影响了原计划的工作。行政程序应该支持而不是阻挠外地办事处实现其目的。当务之急是明确阐述总部对外地的作用、职能和程序，并明确制定出来，以便外地能迅速作出决定。

26. 有时候值得怀疑的是，是否所有国家代表都在外地有事可做：检查专员所遇到的某些代表并非如此。理事机构和各国政府必须保证使未来的国家代表有全日工作可做，并且在他们被任命之后有充分的余地“完成工作”。如果国家代表肩负着充分而具体的责任，并具有在外地采取行动的必不可少的权力，那么，在共同参与发展努力的机构之间进行合作就会更加有力，更加具体。

27. 区域和分区域办事处的地点以及总的代表格局作为系统的组成部分来看，并没有完整的意义。但是我们应该理解这一点，因为这个过程是一个演变过程。在这个过程中，每个独立的机构所作的决定并不是社团磋商的议题。对基础设施，特别是对通讯的考虑就影响了选择；政治方影响力发挥了一定的作用；为设在某一国家所提供的奖励可能不适当地影响决定；一个国家的生活条件水平也可能具有吸引力。此外，很少机构愿意充当先锋打头阵：它们必须与其他机构发生联系或进行协调这一想法本身就产生一种势头，将越来越多的联合国办事处吸引到非洲、亚洲和拉丁美洲各个被选中的首府。

28. 检查专员认为，尽管这种种倾向是可以理解的，但对它们所产生的全面影响值得加以仔细审查。诚然，无疑地进一步增加联合国系统在外地的代表机构将会成倍地增加与政府打交道，使它们的谈判资源更加紧张，造成更多的后勤方面的问题，并普遍使协调工作更加困难。因此，有必要客观地看待联合国系统为外地代表所作的全盘安排，并重新估价目前情况所引起的种种需要。

### C. 1973年到1983年的外地代表情况

#### 资料不足

29. 各个组织在回答联检组调查表方面所提供的材料，其详细程度和全面程度各不相同，并带有某种局限性。有三个机构提供的资料不全，或者根本没有提供资料；而另外三个机构所提供的材料经不起仔细推敲。尽管如此，所积累的资料

在总数方面存在1%至2%的误差。本研究报告中，我们认为这一误差是可以容许的。

## 代表格局

### 30. 代表类型可区分为：

#### (a) 其区域代表机构比国家代表机构强的组织

- (一) 联合国各区域经济委员会；
- (二) 卫生组织，在400名专业工作人员中有326名在区域办事处工作；
- (三) 有三个较小的组织没有国家办事处：国际民用航空组织有6个区域办事处；国际海事组织有6个外地区域海事顾问（3个在非洲，3个在拉丁美洲）执行实质性职能；电信联盟1984年首次批准技术合作区域代表：有6个代表目前已上任，2个仍有待于任命；1986年可望任命4个高级区域代表。

#### (b) 区域和国家（或地区）代表机构兼顾的组织

- (一) 粮农组织在242名工作人员总数中，有117名在区域办事处工作。在1977年之前，粮农组织没有国家办事处；
- (二) 教科文组织在270名专业人员中有198名在区域办事处工作；
- (三) 儿童基金会在总数为304名工作人员中有109名是区域工作人员；
- (四) 劳工组织在152名中有87名为区域工作人员。

#### (c) 具有广泛国家（或地区）代表机构而很少或没有区域代表机构的组织：

开发计划署、世界粮食计划署、联合国人口活动基金、工发组织以及联合国新闻中心没有区域代表机构，难民署在260个工作人员中有35名为区域工作人员。

- (d) 没有外地代表机构的组织：国际贸易中心、万国邮政联盟、世界气象组织以及国际原子能机构。

### 工作人员和办事处费用

31. 1973年，联合国系统约有8,700名工作人员（有2,450名国际专业人员，194名国家专业人员以及6,070名非专业人员）在90个国家中的360个办事处任职。10年以后，工作人员总数超过12,500名，其中包括3,500多名国际专业人员，600名国家专业人员和8,680名非专业人员，在130多个国家的550多个办事处任职。

32. 表1列出了每个组织在1973年、1978年和1983年拥有的办事处数目。A部分显示在发展中国家的办事处；<sup>2</sup> B部分显示联合国系统设在发达国家的机构（不包括各个专门机构的总部和国际原子能机构以及在日内瓦和维也纳的联合国机构；但包括联合国欧洲经济委员会的工作人员）。表2显示这些组织的工作人员数目。除另有特别说明外，下面的分析是根据表1和表2 A部分（发展中国家）所列的数据进行的。

33. 在发展中国家的办事处数目和工作人员数目，在过去10年中中有大幅度增长：每年大约开建20个新的办事处，或者说，大约每两个半星期建立一个新的办事处；工作人员编制增加将近1,000名国际专业人员，按百分比计算，相当于增长45%。非专业工作人员也增长45%，国家专业人员增加260%。

34. 1973年，联合国系统<sup>3</sup>管理这些办事处的费用是8,960万美元。1983年，这项费用增长到3.57亿美元以上，也就是说，约增长300%。

---

<sup>2</sup> 在本报告中，这些发展中国家系指欧洲之外的各个地理区域的发展中国家。因此，B部分所列的是设在欧洲、北美洲、日本和澳大利亚等发达国家的办事处。

<sup>3</sup> 11个组织有这方面的数据，见表3。

35. 办事处分布范围最广的组织是联合国。它通过下列机构在将近130个国家内开展工作：5个区域经济委员会及其下设办事处；开发计划署驻地代表办事处，它们对开发计划署本身、人口活动基金、粮食计划署、工发组织、贸发组织、联合国救灾处以及技术合作促进发展部具有代表职能；难民署和儿童基金会；通常是开发计划署驻地代表的驻地协调员；联合国新闻中心。这一世界范围的研究、业务以及情报基地网在1973年的维持费用（只包括有资料可得的组织，即开发计划署、联合国新闻中心、难民署、拉美经委会以及粮食计划署）是4,850万美元，当时有163个办事处。1983年有248个办事处，维持费用是1.864亿美元，即增加了284%（包括发达国家内的办事处费用）。

### 增长的原因

#### 开发计划署

36. 开发计划署的方案主要以国家为对象。在其核心方案——俗称指示性规划数字方案——中国别方案和国家间方案的比例为82：18。国家办事处虽然通常是派驻一个国家，但也可为一个以上国家提供服务。设立这些国家一级的办事处必须具备政治和经济条件，而且总要根据东道国政府的请求。

37. 在1973年到1983年之间，开发计划署在25个国家中设立了办事处，不仅处理开发计划署的事务，而且直接处理人口活动基金和粮食计划署的事务，并根据长期安排处理联合国系统其他组织和部门的事务。在同一时期内，在发展中国家的开发计划署办事处工作人员（初级专业人员除外）实际上保持稳定不变。如果将初级专业人员包括在内，办事处工作人员数目略有增加，从437名增加到500名。如果将人口活动基金、粮食计划署、工发组织（工业发展高级现场顾问方案和初级专业人员）以及粮农组织的高级农业顾问（到1978年为止）包括进去，相应的数字从667名增加到777名。太平洋和加勒比地区的几个小型

岛国没有单独的办事处。它们的方案在太平洋地区是通过已设在斐济和萨摩亚的办事处来执行的；在加勒比地区是通过设在巴巴多斯、牙买加和特立尼达和多巴哥的办事处来执行的。

### 难民署

38. 政治压迫、国内和国际的冲突、有时候再加上灾荒和经济困难，都是世界难民人口急剧增加的主要原因。在过去的十年中，难民数目从240万左右增加到将近1,100万。在此期间，各捐助国作出了积极的反应，使这方面的开支从1973年的2,180万美元增加到1983年的5.93亿美元。这些资金主要用于非洲和亚洲。难民署有自己独立的办事处，发现有必要在发展中国家开设36个办事处，在发达世界开设6个办事处。

### 儿童基金会

39. 儿童基金会的业务活动在过去十年间也大幅度增加，业务开支从1973年的5,470万美元增加到1983年的2.46亿美元。在同一时期内，开设了14个新的办事处，外地专业人员总数从129名增加到229名。在同一时期内，儿童基金会的专业项目工作人员也大幅度增长，从18名增加到350名。

### 联合国新闻中心

40. 虽然联合国新闻中心的职能与联合国系统各业务组织的职能不相同，但它之所以被列入分析范围之内，是由于它起着代表和面向公众的作用，而且还由于它事实上是联合国系统代表结构的一个组成部分。从1973年到1983年，新闻中心总数从48个增加到63个：1973年在发展中国家有35个新闻中心，后来又开设了12个新闻中心，总数增加到47个；在发达国家有16个中心，增加了3个。

## 粮农组织

41. 粮农组织的业务开支从1973年的9,900万美元增长到1983年的2.75亿美元左右(开发计划署基金约占1973年全部方案的80%,但1983年降到44%)。在这一阶段初期,粮农组织有48名高级农业顾问/国家代表隶属于开发计划署国家办事处。他们的作用与工发组织的工业发展高级现场顾问今天仍然起的作用相似。粮农组织还设有4个区域办事处,配备有将近100名国际专业人员。粮农组织理事会在1976年7月决定“建立国家一级代表网”,将此作为该组织权力下放工作的一部分。1977年粮农组织开始设立国家一级办事处。6年之后,在1983年年底,已在发展中国家设有60个这样的办事处,工作人员总数包括117名国际专业人员和543名一般事务人员。在同一时期内,粮农组织的专家人数略有下降(从1974年的1,964名减少到1978年的1,632名和1983年的1,719名)。

42. 上面所展示的增长情况表明下列特点:

- 开发计划署的增长在较大程度上是由于参加开发计划署方案的独立国家数目增加,而不是由于开发计划署方案的规模发生了变化,或是有关外地代表的政策发生了变化;
- 由于难民署国家级活动的性质,其业务活动的数量飞跃导致了它在有关国家的外地代表大幅增加;
- 由于捐款和方案支出增加,儿童基金会外地办事处的数目也以同样的方式增加;
- 粮食计划署由于方案执行量指数增加,因此其外地机构的生长较小;
- 粮农组织外地机构的增加是改变代表政策造成的,但并没有因此真正增加方案开支。

## 如何对总部的工作人员进行比较

43. 对于外地的增长格局不能脱离总部的变化孤立地看待。<sup>4</sup> 因此，如果将上述数字与在同一组织总部任职的专业人员数字作某种比较，那将是有意义的。在一个相似的时期内<sup>5</sup>，在1974年至1983年间总部工作人员平均增长了22%，但各个组织的增长速度存在着相当大的差别：

- (a) 有些总部的机构增长比较快。例如，难民署总部在1974年有62名专业人员，而在1983年年底有169名，增加了172%；而儿童基金会的工作人员增长了103%，从112名增加到228名。在这两种情况中，这种增长显然是由于方案执行量的增长所引起的（见图一）。就开发计划署的情况而言，尽管方案的规模没有发生变化，在十年期结束时甚至有所下降，但总部的专业人员却从1974年的244名增加到1983年的288名（即增加了18%），这在某种程度上是由于署长增加了管理几种信托基金和系统内其他活动的责任，也由于开发计划署成为一个执行机构而得到扩大的缘故。人口活动基金在1977年有59名专业人员，在1983年有107名（即增加了91%）。
- (b) 教科文组织和粮农组织尽管执行了正式的权利下放政策，但其总部专业人员仍然增加，虽然增加的速度较慢。教科文组织从821名增加到915名（增长11%）；粮农组织从1,170名增加到1,291

---

<sup>4</sup> 然而，在进行此种比较时应该小心，因为总部工作人员安排格局的变化，可能是由于与技术方案活动无关的原因造成的。

<sup>5</sup> 资料来源：行政协商会的人事统计：事实上，这一周期略有不同，因为行政协商会1975年才开始公布其人事统计资料。这些统计包括1974年，因此，如果时间系列从1973年开始，那么增加速度就不会小于在这里所表明的增长速度。



名，增加10%。

- (c) 只有两个主要的组织——劳工组织和卫生组织——减少了它们总部专业人员的人数。劳工组织从636名减少到598名，降低了6%，这主要是由于外部限制因素造成的，特别是美利坚合众国临时退出导致这个组织方案的规模削减。卫生组织减少了24%，从631名减少到482名，这突出表明了该组织的面向区域。面向区域这是卫生组织从其章程中继承下来的一项义务。

### 项目工作人员

44. 外地工作人员的增长情况如何与各个组织的项目或业务工作人员的演变情况作比较？在1974年至1983年期间，难民署和儿童基金会的项目工作人员急剧猛增：前者从○增加到107名，后者从18名增加到350名，而下列联合国系统组织专业项目工作人员的数目却明显下降。<sup>6</sup>

	<u>项目工作人员</u>		<u>减 少</u>	
	<u>1974年</u>	<u>1983年</u>	<u>实际减少数目</u>	<u>百分比</u>
粮农组织	1,964	1,719	245	13
劳工组织	766	585	181	24
电信联盟	269	185	84	31
教科文组织	690	512	178	26
万国邮盟	49	6	43	87
卫生组织	1,418	640	778	55

<sup>6</sup> 资料来源：行政协商会人事统计。然而，这一趋势有三个明显的例外：联合国项目工作人员的数目从1,176增加到1,997；国际民航组织从200名增加到329名；国际海事组织从16名增加到38名。这一共同系统的所有各组织相应的数字表明：项目工作人员从6,802名减少到6,490名（即减少4.6%）。

45. 造成这种下降的理由可能有好几种，而且各个组织情况不尽相同：为技术合作活动所提供的实际经费数额可能有所下降；得到资金的项目种类在结构方面的变化所要求的驻地专家数目，同十年前相比可能有所减少；可能广泛使用短期顾问、短期出差、培训或设备。不管什么原因，这些数字的确说明同十年前相比，外地办事处的专业人员比过去多，而其所服务的技术合作专家却比过去少。的确，联合国各区域经济委员会除外，专业项目工作人员与在发展中国家的外地办事处专业人员的全球比例从 4.71:1 降到 2.15:1。<sup>7</sup> 外地办事处的专业人员所行使的职能是不与项目直接有关的职能，但这个情况本身并不足以解释为什么外地办事处的专业人员大量增加。

46. 如果将一般事务人员和国家专业工作人员都包括在总数中，那么全球趋势并没有发生变化：各区域经济委员会除外，所有项目工作人员与所有外地办事处工作人员的比例为 1.37:1，而不是 1.01:1。事实上，根据目前的趋势，外地办事处工作人员（1983年总数约为9300名<sup>8</sup>）将很快超过项目工作人员（1983年总数为9417名）。还可以作出其他比较：例如，我们可以将外地办事处工作人员的增长情况与项目的增长情况联系在一起进行比较。然而，在这方面很难正确地估计各项目的绝对规模，以及项目内各组成部分的相对规模和分布情况。

#### 47. 办事处和专业人员按区域的分布情况<sup>9</sup>

##### (a) 非洲

在 1973 年至 1983 年这段时期内，非洲的工作人员增加最多（75%）。

---

<sup>7</sup> 资料来源：表 2 和行政协商会统计。

<sup>8</sup> 这一数字的资料来源是行政协商会 ACC/1984/PER/37 号文件表一，并从其中扣去日内瓦和维也纳办事处的工作人员；这个数字要高于根据对联检组调查表的答复所得出的数字。这是由于有几个组织对调查表所作的答复不完全，本章一开始就指出这一点。

<sup>9</sup> 使用开发计划署按区域的国家分类。

造成这一增加的主要原因是由于在内罗毕设立了环境规划署总部，以及粮农组织开设了29个新的国家办事处。除此之外，人员增加最快的组织有难民署增加了5倍专业人员，从16名增加到91名；粮食计划署和儿童基金会都增长了一倍，工作人员数目分别由41名增加到82名，以及从33名增加到75名。开发计划署的增长速度低于平均水平，但也增加了99名专业人员。

(b) 北非和中东

这个区域的专业工作人员平均增长率数第二高，增长53%。造成这一增长的主要原因是1973年设立了西非经济委员会。粮农组织、难民署以及儿童基金会的增长率最高，而多数组织的工作人员数目似乎相对稳定（劳工组织，开发计划署，粮食计划署），或者处于下降趋势，特别是1978年以后（西非经济委员会、教科文组织、卫生组织）。1983年粮农组织专业人员的减少主要是由于粮农组织在开罗的区域办事处迁到总部这一情况引起的。

(c) 亚洲和太平洋地区

整个区域的工作人员数目增长率为39%，低于平均增长率。难民署和儿童基金会领先，其次是粮农组织、粮食计划署和教科文组织。开发计划署的增长率约相当于平均水平，在外地代表总数中所占的份额保持稳定。处于略微下降的唯一组织是卫生组织。

(d) 拉丁美洲和加勒比地区是外地代表增长速度最慢的区域，增长率为25%。难民署增长最快，专业工作人员从0增加到39名，其次是粮农组织（增加111%），以及教科文组织（增加49%）。

#### D. 办事处房舍

48. 检查员坚信，而且人们都普遍认为，任何一个国家内的理想联合国系统办公房地应该是一个单一的建筑或者综合建筑，其规模大到足够容纳所有的工作人员并能提供一整套办公室服务。这种安排在房租方面将是最便宜的，在提供公共行政和财务、通讯、交通、会议安排等方面是最有效的。但现在很少有可能做到这一点。以前，由于需要容纳的工作人员人数较少，将所有机构支助和行政工作人员都安排在单一的开发计划署办公房舍内并非少见。然而，方案增加引起的支助工作人员数目增多，开始对现有的办公房舍产生压力。这一情况终于导致租户迁移别处。机构代表的扩大也产生了类似的结果。有时候有人主动提供免费房地（向机构提供而不是向东道国政府提供），这样，各机构占用开发计划署以外的房舍就成为很寻常的现象。扭转这一趋势将会对所有各方都有好处。由于各机构要求各国政府根据基本协定中的条件提供东道国设施，因此，由各国政府来决定目前其本国内分散的安排是否是最经济、效率最高的办法，这样做可能对它们有好处。

49. 今天在粮农组织和劳工组织四个办事处中，有一个办事处与开发计划署合用房舍。卫生组织、教科文组织和国际民航组织通常都另有自己的房舍，不过检查专员已获知3个新的教科文组织区域办事处将设在联合国的办公楼内。在联合国本身内，有一半以上的联合国新闻中心、约一半左右的儿童基金会办事处和三分之一左右的难民署办事处与开发计划署合用房舍。一直与开发计划署合用房舍的几个组织是：人口活动基金、粮食计划署和工发组织，其原因在于：开发计划署驻地代表是这些机构的正式代表。如果无法使许多联合国组织集中在合用的房舍内，那么，各国政府似可鼓励少数组织与开发计划署合用房舍。

50. 检查专员曾提过这样一个问题：为什么各机构需要从以前与开发计划署合用的房舍中搬出来？所得到的答复中列举了这样几个理由：应开发计划署的要求，或者应政府的要求（例如，由于有人提供“免费”或者条件更好的房地），以及安全原因，特别是难民署办事处。然而，在这些答复中最常列举的原因是房地面积不够，虽然一般说来，各机构对所提出的问题没有给予很好的答复。

51. 关于联合国系统应付的房租费用问题，绝大多数办事处可分为两类：“向

私人房主租赁”（38%），“政府免费提供”（36%）。得到东道国政府免费提供办事处房地比例最高的是卫生组织（59%），其次是粮农组织（54%），而开发计划署相应的数字为37%。在拥有广泛代表处的机构中，难民署得到“免费”办事处的比例最小（18%），而从私人房主租房的比例最高（54%）。然而外地办事处的房租开支涉及不同的做法：例如，东道国政府可能免费提供房舍；或者它们可能部分或全部偿还向私人房主租借的办公用房费用，作为它们捐助外地代表费用的一部分。在1983年，开发计划署收到政府对外地办事处当地费用的现金捐款额为980多万美元，儿童基金会收到170万美元。

#### E. 共同事务

52. 开发计划署为联合国系统其他组织提供各种服务，而不管这些组织是否在外地设有代表处；而相反的情况则是例外，而不是普遍现象。究竟在多大程序上可以要求开发计划署外地办事处为联合国系统其他组织提供服务，这取决于下述三个主要因素：

- (a) 一个组织在该国是否有外地代表处；
- (b) 这个组织在该国的代表处是国家一级的还是区域一级的；
- (c) 一个组织在该国所开展的活动量有多大。

#### 方案支助

53. 如果有几个组织在一个国家设立自己的代表处，当地代表一般都全权负责对其经常基金和其他非指规数基金加以规划，虽然驻地协调员也有责任确保此种基金与其他方案和项目进行协调。当地代表还积极参加由开发计划署支助的方案活动：实际上，这些代表常常会有助于与各国政府进行的部门磋商，并增强对项目的技术支助。不过，虽然这减轻了本来应由开发计划署外地办事处承担的工作量，但却补充了开发计划署的参与，而不是消除了它的参与。

54. 如果没有当地代表，移交给开发计划署的方案支助事务自然要比在各组织设有当地代表的情况下重一些。然而，从各有关组织来出差的工作人员和顾问提供方案支助服务，并非少见。尽管有这样的出差，但是日常对方案的业务支助，

包括组织会议、讨论会和研究会，主要是由开发计划署办事处承担的。

### 行政和财政支助事务

55. 开发计划署需要为没有国家代表机构的各个组织处理一切行政和财政支助事务。对于其他设有国家代表机构的组织，此种服务的提供情况差别很大。儿童基金会和世界银行在多数情况下似乎自己提供行政和财政支助，因此，它们向开发计划署提出的要求最少。这种做法可能并不一定是最经济的办法。另外有些组织，尽管它们设有当地代表机构，大部分这类支助仍依靠开发计划署外地办事处提供。下表所列的是开发计划署办事处可能需要执行的行政和财政方面的任务：

#### (a) 人事

- 安全；
- 提供身份证、签证、通行证延期；
- 个人和家庭财物报关；
- 在找寻住房方面给以咨询和协助；
- 入学；
- 免税特权；
- 运输；
- 订旅馆/机票，等等；
- 遣返。

#### (b) 项目/方案的执行

- 办理车辆的执照和注册；
- 项目设备报关；
- 登记项目设备；
- 为项目进行采购；
- 定额备用金帐户；
- 管理研究金；
- 支付每日生活津贴费用，预支旅费；

- 为团体和个人同联合国业务有关的访问提供行政支助和后勤工作；
- 为专家提供运输工具。

(c) 机构服务

- 办公室的房租和修缮；
- 电传和电报服务；
- 邮袋服务；
- 邮件分发。

56. 此外，在大多数国家中，开发计划署为统一制度处理各种行政工作，如调查生活费用、审查当地薪金表，以及调查研究当地房租。

57. 所收到的答复清楚地表明，开发计划署外地办事处继续按照其规章所规定的职能范围，向联合国系统其他组织提供大量各种各样的服务。估计用在此种服务所花费的时间在总的办公时间中所占的百分比不尽相同，有几个答复说是40—50%。提出报告的驻地代表相当一致地认为，其他组织建立国家级代表机构并没有使开发计划署的工作量大幅减少；也可以说，根本就不可能使其工作量大幅减少。有一个答复估计，为设有当地代表机构的组织提供服务花费的时间占总办公时间的15%。检查专员认为，如果这些组织试图建立它们自己的支助能力，从而多年来为开发计划署提供了良好服务的历史悠久、久经考验的系统重迭起来，那么，这一费用就会大大增加。

58. 外地代表机构的各种不同的形式使各国更加容易能够得到联合国系统的专门知识。这对发展中世界来说，特别具有积极意义。不过，这种多样性为统一行动以及协调宗旨和目标带来了严重的困难。本报告第三部分将深入研究协调方面的挑战和问题。

### 三. 驻地协调员

#### A. 历史回顾

59. 1983年, 联检组编写了一份有关联合国开发计划署外地办事处的报告 (JIU/REP/83/4)。该报告审议了驻地代表如何作为开发计划署外地办事处领导人来行使职权, 但对于其担负的驻地协调员这一新任务并没有仔细加以审查。然而, 该报告确实对未来的事态发展作了下述预述:

“本报告……可以……作为联检组今后可能决定就驻地协调员及其机构间协调作用、以及联合国系统国家一级代表机构的结构进行的研究的一个有用基础”。(第5段)。

60. 关于改组联合国系统经济及社会部门的大会第32/197号决议全面地论述了有关联合国系统在国家一级进行协调的政策问题。改组的目的之一是为了以尽可能小的代价, 通过联合国系统各部门本着善意和信任的精神, 来执行质量方案。这一努力要想取得成功, 也需要各国政府对联合国系统充满信心。

61. 对于驻地协调员目前的作用和责任, 可以结合其历史背景进行很好的审查。驻地协调员的由来可以追溯到在第二章第14段中所提到的技术援助扩大方案。该方案是联合国第一个有利于发展中世界的有关技术合作的重大方案。各参加组织外地一级的联合代表机构开始于1950年, 比技术援助扩大方案问世晚一年。1950年任命了第一个技术援助局驻地代表, 随后两年又任命了其他一些代表。因此到1952年5月, 总共向发展中国家派驻了15名代表。此后代表网逐渐扩大。

62. 1958年开发计划署特别基金问世, 技术援助局驻地代表为特别基金履行外地责任。到1960年, 已经有36个驻地代表。

63. 在这头一个十年期间, 驻地代表的作用和责任逐渐定形, 在1960年, 这些代表根据赋予他们的责任和职权履行了多种职能, 其中有:



- 作为技术援助局执行主席以及特别基金总裁的代表；
- 在与技术援助扩大方案和特别基金无关的事项上代表联合国及各专门机构；
- 作为技术援助局与政府之间就为该国制订年度技术援助方案而进行联系的主要渠道；
- 对有关技术援助扩大方案国别方案的制订工作以及特别基金的要求而进行的协商进行协调；
- 执行、报告和评价活动；
- 对联合国系统提供行政支助。

早期的一份行政协调会文件对驻地代表与参加组织之间的关系作了下述阐述：

“(a) 虽然驻地代表具有协调职能，但技术一级的方案协商责任由参加组织承担。每一个组织均应作出自己的安排，就其经常方案问题与各级政府保持联系，并将与扩大方案有关的情报应送交驻地代表。但是，有些参加组织决定以某些驻地代表作为它们开展技术援助活动的外地代表，以及在某些情况下进行其他活动的代表”。<sup>10</sup>

64. 大致说来，这些职能今天基本没变。不过，在某种程度上得到扩展，特别是自从《能力研究和一般意见》这一文件。强调了驻地代表在联合国活动的一体化方面的中心作用。

65. 从一开始，驻地代表就起着自然的协调作用：大家都承认他是方案协商和申请援助的正式渠道，并是联合国系统适当而中立的发言人。今天这一作用如何发挥，以及有哪些因素影响他们作为联合国开发计划署驻地代表和联合国系统驻地协调员进行协调工作，就是下面要进行分析的议题。

---

<sup>10</sup> 1960年4月12日的行政协调会 CO-ORDINATION/E.326 号文件，引自 E/TAC/L.106.

## B. 有利于协调的因素

### 政府和援助者

66. 协调流入一个国家的所有援助的首要责任当然在于该国政府。然而，如有必要，联合国系统也满可以从中立立场出发协助政府完成这个任务：它可以提供政府所无法提供的服务。因为政府目前在日益枯竭的经济和管理资源方面面临着种种压力，其人员不足、训练素质较差。

67. 各国政府一般说来都支持驻地协调员这一体制，把它看作是联合国系统对一个国家的总的发展努力不断作出贡献的一种方式。这种支持是非常重要的。驻地协调员的经验和性格，他与政府的关系和与同事之间的关系，以及一个强有力的协调部，也都是作好协调工作不可缺少的重要因素。

68. 一种协调方式是否积极有益，是否能够有助于克服某些机构在协调工作方面的分歧，这要看某些双边援助者是否愿意对各种协调办法给予支持。这些办法包括：

- 由开发计划署通过驻地协调员安排的圆桌会议，以便利政府根据以援助形式提供的具体资源进行规划；以往的圆桌会议大多数集中探讨认捐给个别国家的援助有多少。然而，圆桌会议的范围已经扩大包括对一国的经济需要和目的进行深入审查。世界银行集团以及在多数情况下国际货币基金组织提供了宏观经济分析和财政分析。
- 技术合作评价特派团，这是开发计划署和世界银行联合进行的一项工作，阐明并分析一国在其政府的计划和目标范围内的优先需要。这一特派团利用了援助伙伴的经验和知识。
- 由世界银行组织的咨询组。将几个主要的有关方面召集在一起以规划满足优先需要的最好方式。这些咨询组所进行的协商主要是经济方面的——有时候是分区一级的——或者还可以范围更小一点，局限于主要的部门或分部门。
- 一个联合国机构领导的协调，以便有助于就如何处理一项专门但复杂的分部门业务达成协商一致意见。世界粮食计划署在法国的活动就是一个例子。

在这些努力中有的并没有成功：例如，许多双边援助者认为，圆桌会议可以提供机会对一个国家的发展方向进行比较严厉的评价，并就双边援助者可以作出努力的确切领域作出更加确实的决定。然而，有迹象表明；援助者进行此种评价所需的较为彻底的准备正在发生。现在圆桌会议已要求各国政府在提出它们的援助要求时，“不仅要根据发展计划和战略，而且还要考虑到有关国际收支的预测以及与其他有关的经济综合情况”。

69. 所有这些步骤都取决于受援国政府的意愿。但是，联合国在协调方面所起的不偏不倚、公正无私的作用，可以大大有助于保护弱小国家的利益。最不发达国家迫切感到人力资源不足，无法应付如此之多的捐助国：早在1980年，就有82个捐助者（双边的和非政府间的）向非洲各国提供发展援助。<sup>11</sup>

70. 上面各段所提到的协调形式都着眼于方案，而不是着眼于项目。其目的在于找出什么样的优先项目可以提供理想的国家能力，并在于为满足这些优先项目而进行协调。检查专员并不是说，多边或双边技术合作已不再存在自身利益，而是认为，有些迹象表明，现在存在着更为积极的协调途径（非洲肯定有这种情况）。

#### 制订方案的动力

71. 制订方案而不制订个别的项目，这一逻辑一直对协调造成了某种压力。就其本质而言，制订方案主要是从整体出发，而不是从部分出发：如果要想在国家一级正确处理这一问题，外地代表就必须肩负起重大责任，来协助制订并执行方案。其一部分责任必须是促进其组织的利益与联合国系统其他成员的利益相调和，以及双边机构和非政府间机构所作的宝贵贡献相调和。

---

<sup>11</sup> 见经合发组织的发展合作，1980年周刊（巴黎：1980年）。

72. 有一些组织已经在一些具体部门进行了合作。世界银行和开发计划署有时候与劳工组织在能源部门的评价和管理方案方面进行合作，并与卫生组织在热带病的研究和培训特别方案方面进行合作。有几个专门机构缔结了一些正式协定：国际饮用水供应和卫生十年，国际农业研究咨询组以及世界银行合作方案。还有在其他特别活动方面的安排：例如，教科文组织／劳工组织／粮农组织秘书处间农业教育工作组；国际农业发展基金、开发计划署、儿童基金会和粮食计划署与比利时生存基金之间的合作；儿童基金会与卫生组织在卫生和营养方面的合作；技术合作促进发展部、开发计划署以及世界银行在发展规划方面进行技术合作。<sup>12</sup> 这些合作形式有益于扩大方案制订工作。

73. 开发计划署、人口活动基金、儿童基金会以及粮食计划署1983年总共在发展方案方面花费16亿美元以上，通过联合政策协商组进行合作。这4个组织的行政首脑一致认为，通过“协调的方案制订工作”，也就是说，这几个组织从方案制订和项目制订的初级阶段就一起工作来确定在哪些方面可以互相补充以避免重迭，可以使各自的方案更加协调一致，更好地互相补充。检查专员认为这种合作是自然的，因为这些组织都是联合国本身的组成部分。为了探讨采用这种途径的可能性，联合政策协商组决定的第一个步骤是集中努力在卫生和营养方面进行合作，特别考虑到非洲不断恶化的经济和社会形势。<sup>13</sup>

74. 发展和国际经济合作总干事显然可以在这一方面发挥作用。到目前为止，面对各专门机构合法得到的独立性，总干事办公室试图通过说服来鼓励联合国系统内的进一步合作。除其他外，总干事的任务是清除妨碍行政协调的各种障碍，这些障碍往往是程序性的。它依靠驻地协调员在外地尽一切可能确保将各国政府的要求纳入联合国系统的方案活动中；但是，与驻地协调员执行工作的指导原则同时

---

<sup>12</sup> 参看 A/38/417 号文件关于发展业务活动的第 73 段秘书长的说明。

<sup>13</sup> 同上，见第 74 段。

并立的职权并没有使事情更好做。 有一条原则规定，驻地协调员承担“发展业务活动的全面责任和协调”（第 34/213号决议），同时还明确规定，指导原则“不影响各国政府与联合国系统个别组织之间的关系”。 这两条规定并不是互相加强，因此并没有使得协调工作更加容易。 然而，检查专员认为，只要各国政府充分支持总干事办公室为改进联合国系统规划和活动的连贯性而作的种种努力，那么，总干事可以成为寻求协调一致的积极力量的。 联合政策协商组是为实现协调一致的方案制订工作的一个有益步骤。 如果协调工作在各部门之间以较小的规模来推进，而不是坐等所有有关方面全面参加，可能是有益的。

### 开发计划署的能力

75. 开发计划署驻地代表多年来以其正常的身份（在没有驻地协调员这一外衣的情况下）在财政、人事和一般行政事项以及在安全方面代表联合国系统行事。 在解决一些普遍关心的问题方面，它一直是联合国系统的发言人。 各机构的代表都承认它在上面对提到的几个方面是侪辈之冠，而且，尽管总的说来在多数国家中的国别方案制定工作并没有能够使得联合国系统真正齐心协力地制定出实质性方案，但是他在国别方案制定中的作用是无人怀疑的。 因此，对协调员的作用还存在某种善意——只要个别利益受到尊重。 当然，开发计划署对整个联合国系统所提供的外地服务是目前设法改善协调工作中的一种积极的鼓励。

76. 开发计划署的发展服务网由在 116 个国家中设立的办事处组成，它对人口活动基金在总部以及在外地的工作提供行政支助，管理大会委任它监管的各种基金和活动（如，联合国资本发展基金、联合国自愿基金、联合国苏丹—萨赫勒办事处），并兼任几个其他组织的外地代表。 它还对许多专门机构的外地项目提供行政支助。 这个发展服务网很有能力协助联合国系统的协调工作：

“开发计划署获得的有关国际进程和技术合作流动的情报资源和经验，不仅限于联合国系统使用，还可以采取咨询服务的形式向政府中负责监督和协调技术合作的单位提供这些资源。”（见 DP/1984/4号文件第55段）。

最近由于联合国非洲紧急行动办事处的创立，正在利用这一丰富的经验。该办事处的主任就是开发计划署署长。这种协调工作是一项艰巨的任务，它不仅涉及双边捐助国而且涉及多边捐助国。但是，开发计划署历来在这一领域所起的作用使得它成为所需协调工作的天然中心。

### C. 阻碍协调的因素

#### 开发计划署在方案供资方面的作用相对减弱

77. 1980年以来开发计划署能够得到的资金不断减少，对那些尚未完全致力于实现协调目标的人也许产生了一定的影响——主要是心理上的影响。1981年，按名义价值计算，核心捐款额下降6%。此后，增加一直有限，1983年捐款总额为7.139亿美元，1980年为7.052亿美元，考虑到通货膨胀的因素，这个增加数字并不大。同时各专门机构所吸引的预算外资金数额日益增加。这样，与各专门机构和其他机构资金的增加相比，开发计划署的资金就显得大大下降。例如，世界粮食计划署的资金与开发计划署的资金大约相等，而且在某些国家中，有些较大的机构可能比开发计划署本身有更多的信托基金和其他基金可供支付。这是一个比较新的现象，在某些人看来，这缩小了开发计划署的影响，这是不足为奇的。开发计划署作为中央供资组织，如果在财政方面实力雄厚，就可以指望与那些依靠其金库的专门机构比较容易地进行合作。早在1982年中期，署长就对这一状况发表评论。他在提交理事会第二十九届会议的1981年年度报告中毫不含糊地说到：

“下面的结论是必然的：信托基金开支的急剧增加不仅会减少对开发计划署中央资源的捐款，而且显然会对开发计划署履行国际社会所交给它的这个重要协调任务的能力产生不利的影响。”

然而，检查专员认为，不管开发计划署是否保持强大的供资能力，它作为联合国系统协调工作中心的资格丝毫不受影响。

## 开发计划署与各机构的关系

78. 有些驻地代表发表了以下看法：

- (a) 设置驻地协调员职能并没有改善在发展合作方面同联合国系统其他伙伴的关系；
- (b) 如果说有什么影响的话，它使关系更加恶化，因为这引起了玩弄权力的嫌疑，这在过去是不存在的；
- (c) 各机构都承认驻地代表是“侪辈之冠”，因此，他兼任驻地协调员似乎没有什么理由。

79. 许多驻地代表认为，驻地协调员这一头衔使他们更难进行协调工作，特别是协调实质性方案和项目。除此之外，一个人现在头上戴二顶帽子并没有什么好处：作为驻地代表他要忠于署长，作为驻地协调员他要忠于秘书长。此外，发展和国际经济合作总干事负责使整个联合国系统步调一致。他被大家看作是一个新的领导者，他的行动需要某种程度的注意；这样，有些机构可能在字面上服从新的指示，但支配他们行动的精神却并不完全是支持性的。

80. 有些机构还把开发计划署看作项目的竞争者，因为开发计划署通过其项目执行办事处执行一些项目。在有些情况下，本来可以指望开发计划署驻地代表作为驻地协调员起一种仲裁人的作用，但各机构会发现驻地代表的工作有一些方面存在内在冲突的。人们可能说，驻地协调员可能代表的“开发计划署形象”，并不有助于他作为驻地协调员的地位。这些心理方面的因素是具有一定影响的。

## 联合国系统组织方面的复杂性

81. 在审查联合国系统的组织的复杂性时，我们必须牢记，设立各专门机构本来的目的是为了在各个职能领域进行研究和确立标准，鼓励各机构成为其专门领域的模范中心。从这一作用发展为在实地“作战”以及在外地开展业务活动是一个很大的飞越，意味着对发展中国家困境的积极关注。

82. 在改变宗旨和重点时并没有考虑到，如果要使业务活动变成最优先事项，

就需要改变联合国系统的结构。原先设想的那一种组织结构必须适应新的活动的需要。检查专员并不认为，就下面这个问题重新展开辩论会起到什么特别的积极作用：由中央控制联合国系统的财政和方案是否要比将权力下放到各个部门好一些。下面这些情况有助于说明这个问题：各专门机构以及其他核定方案都制定了独立的部门政策，而往往不考虑整个联合国系统的利益，而且各个机构有适应自己的思想原理的不同组织结构。这样，要求采取共同行动的动力一直不大。虽然任务鼓励它们这样做，但往往缺乏意愿。行政协调委员会本身也一直没有能够设立一个中央机构，将联合国系统各组织在外地的各种各样的活动加以控制，并使之更加合理化。

83. 当然，这个任务并不容易，如果我们考虑到各个组织为了实现其各自目标而采取不同的途径：方案拟订周期和方案拟订办法各不相同；各个机构所实行的以及各个机构内部在权力下放方面的程度各不相同；在各个区域所建立的组织种类和水平各不相同。所有这些因素都使得彼此协调更加困难。

#### 联合国新闻中心主任与驻地协调员相对的作用

84. 检查专员常常感到有人疑惑不解的是，在联合国的庆典仪式中，谁是秘书长在个别国家的代表呢：是联合国新闻中心主任还是驻地代表兼协调员？新闻部大概要依靠下面两个方面来解决这个问题：

- 一 新闻不是业务活动，因此不属于驻地代表兼协调员的责任范围；
- 一 联合国新闻中心主任是秘书长为了联合国新闻之目的而任命的代表，而驻地代表兼协调员则是开发计划署署长任命的驻地代表和秘书长任命的驻地协调员。

85. 这些说法使现状符合权限规定。然而，由于两个联合国官员职能重叠，分别由秘书长派驻同一个国家，似乎缺少一定的一致性。检查专员认为，需要重新考虑驻地协调员与联合国新闻中心主任各自的作用。在今天重视新闻、通讯活跃的环境中，似乎很难说，新闻可以脱离外地业务工作的现实。如果使驻地代表兼协调员这个技术合作方面的中心人物更加积极参与有关联合国在他被派驻国家的



新闻工作的决定，似乎是有正当理由的（至少在逻辑上是连贯一致的）。事实上，有些驻地代表现在是联合国新闻中心的主任或代理主任。这一情况使得那种将两者分开的作法显得不怎么合理。

86. 在这里有必要重复一下联合国联合新闻委员会关于“公众对联合国系统的认识”的报告的两段话：

“……联合国系统的新闻服务应该发挥三大作用：对政策和业务问题中的全面的通讯部分提出建议；充当联合国组织内反映外部舆论、特别是传播媒介舆论的一个主要渠道，为政策制定工作作出贡献；为传播媒介以及其他舆论制造者充分理解和报道联合国各项政策和活动提供便利。”

（第19段）。

“虽然不同的机构有不同的目的和不同的目标听众，但它们的确是有一系列的共同新闻目标以及它们都必须达到的相同的核心人群。还需要协调不分机构的公众批评作出的反应。目前还没有为此继续协调和合作的机构。”（第23(b)段）

这些说法暗示着以下问题的解决办法：由谁领导一个特定国家内的新闻工作呢？检查专员认为，驻地协调员在这一方面可以发挥作用。下一章将进一步讨论这个问题。

#### 四、今后的实际做法

##### A. 政府与联合国系统的关系

87. 各国政府应在其主权范围内为流入它们国内的援助进行协调工作。但是，对于一些急需在联合国系统内进行协调的任务，各国政府往往未能在国家一级上采取具体步骤来加以支持，以保证援助的协调工作富有效能。事实上，一些政府在与联合国系统各机构的事务联系中，不论是在部门一级或在中央计划一级，都没让驻地协调员参加：而这些协调员却是按照各国政府的集体倡议设置的。另一些政府，有的缺乏规章制度，有的则缺少人力，以至无法确保各个部门不因突出其本单位的利益而妨碍国家经济计划的执行。很显然各国政府有义务在其力所能及范围内协助在联合国系统内推进协调工作：它们应该采取下列两种措施来推动驻地协调员的工作：

- 提供有关资料，以帮助驻地协调员在联合国系统内促进协调；
- 劝使联合国系统中那些自行其是的人改掉不愿协调的作风。

88. 至于联合国系统在较广泛的范围内通过驻地协调员为流入某一个国家的一切资源进行协调援助的程度，显然应该由各国政府负责决定。政府由于它所处的有利地位，可以最全面地了解它本国的需要：需由联合国系统如何配合，应由各国政府作出决定。

89. 在经社理事会1985年日内瓦常会上，一位代表指出，在协调方面似乎存在大量问题，机构间的分歧非常不利于处理非洲危机的某些问题，他的话可说是一语中的。他说，在受援国一级上的协调工作应由受援国承担首要责任，提供国际援助的方式不能折损受援国的主权和独立行动。

90. 在联合国系统向一个国家提供大量援助的情形下，以及双边机构也很注意改善以援助形式用于发展中国家的较大量资金的经营责任（例如在萨赫勒）的情形下，双边机构与多边援助机构之间的协调产生了促进作用，就非洲大陆的情况来说更是如此。总的情况似乎有以下几个方面：

- 属于中等收入组别以及发展程度较高的发展中国家可能认为它们本身就能对予期来自多边和双边援助机构的投入资金进行协调。因此它

们会依靠驻地协调员来保证联合国系统的投入资金能相互融通。但是，过去、特别是在紧急情况下，甚至比较发达的发展中国家都曾要求驻地协调员对两种形式的援助进行协调。

- 一 经济能力较弱的发展中国家，如最不发达国家或那些由于自然灾害而产生特殊问题的国家，常常需要联合国系统的协调与双边援助。越来越多的双边援助机构承认有必要使两种不同形式的援助为共同的目的服务，这就是建立该国所缺乏的能力并为实现进步提供较好的经济纲领。开发计划署在非洲和亚洲举行圆桌会议，世界银行在世界各地具有咨询集团，所有这些都是针对这种需要的。（许多双边机构认为）开发计划署的圆桌会议能够改善其服务设施，不仅努力确定双边援助机构向某些国家提供援助的程度，而且还鼓励各国政府、多边机构和双边机构就所要实现的规划和方案目标达成基本协定。开发计划署最近的圆桌会议进一步表明，现在正努力对各国的经济和财政问题进行更广泛的分析，以作为进行更好的发展规划以及更好地利用援助的前提。一些机构认为它们尚未能够充分参与圆桌会议。在这一方面进行协调（也让各机构参与）似乎是目前各种努力的必然结果。
- 一 若一组国家，如岛屿发展中国家，属于一个驻地代表/协调员的监督范围，则最好避免零敲碎打的项目，使援助采取更务实的形式，在各国政府的同意下，帮助促进其在经济方面共同努力的一致性。
- 一 其他一些国家正在进行的联合国系统的项目规模太小，不需要对单个项目的协调作出复杂的安排，因此就可能不需要过于正式的协调机构。

91. 从驻地代表/协调员与检查专员的谈话中一般可以理解到，虽然通过开发计划署驻地代表对某些涉及联合国系统组织在外地的行政、人事、财政和安全事项进行了协调，但并未进行大量的方案协调：一般的方案并未事先进行机构间协商，避免在外地工作中发生冲突或重叠。

92. 联合国系统各组织自然会密切注意其特定部门内的方案协调或“平衡”

问题：它们往往较少注意其范围以外的部门间协调和平衡。但是这两种类型的协调——部门内协调和部门间协调——对于作出连贯的规划都是必要的。为此目的，驻地代表/协调员必须不断地获得有关资料，以帮助其了解各部分之间的相互联系以及协调各种目标的机会，以便尽早开始进行协调。不向他提供这类资料、不情愿或很晚才提供这类资料，都有碍实现更合理的规划和更能互相配合的项目。

### B. 驻地协调员的作用

93. 驻地协调员的作用在不同的场合有不同的重点，这是可以理解的。当地的环境和条件影响到对这种作用的理解及其工作方式。但是，驻地协调员的主要责任是在他被派往的国家促进相辅相成的联合规划，最终目的是对联合国系统所有的技术投入进行整体规划。为此目的，他需要获得各国政府和各机构的充分支持，包括外地一级和总部一级的支持。最为重要的是，必须使驻地代表了解方案活动，如项目的制定以及与双边机构的发展情况，必须尽早使驻地协调员了解这些情况。

94. 许多驻地代表/协调员告诉检查专员说，虽然设置了驻地协调员这个职位，但是他们的工作职能并未发生变化：他们的权利和责任仍然与以前一样。（他们说）一些机构怀疑新增加的职称可能旨在削减它们的权利。不容怀疑的是驻地协调员职称的建立引起了一些反映，这种反映可能是由于不信任而产生的。这种反映虽然无助于改进现况，但检查专员并不认为各机构普遍抱持消极的态度。

95. 也许人们会说，如能充分发挥国别规划的聚合作用使国别规划大体上成为统筹考虑和配合使用资源的结果，则驻地协调员的任务可能就会比较容易执行。事实上，一般希望驻地协调员能按协商一致开展工作，而目前这种协商一致意见还不存在。因此今后必须采取务实的方法，必须确认现实情况，并基于这种认识开展工作。

### C. 驻地协调员的特性

96. 非洲萨哈拉以南地区干旱和经济衰退等严重问题更加突出了发展规划和协

调的重要性。很显然今后的驻地协调员不仅应该是一个能够最大限度的利用现有人力资源的优秀管理人员，而且还应该博学多智，能够很好地理解特定情况下的宏观经济影响。但他也不能忽视在次级部门的较小范围内进行可能办到的协调的机会。但是，要使协调卓有成效，驻地协调员就需要配备一批工作人员，这些工作人员不仅应在经济领域训练有素，而且还能编制实质性文件，有助于他与政府进行会谈，并且有助于他召集圆桌会议、技术合作援助工作团、以及咨询小组会议等，以寻求使所有有关各方就广泛的经济规划和方案问题达成协商一致意见。

97. 检查专员通常了解到，驻地协调员的个性是非常重要的：驻地协调员不应试图凌驾于其同事之上或主宰整个局面；他们应该是共同工作的伙伴；他们应该具有灵活性。有一位驻地协调员告诉我们，他曾在不同的时间在开发计划署以外的代表处召集过联合国系统的代表会议；每次会议的主席由会议东道主的代表担任。驻地协调员不一定都把这种作法看成他们愿意接受的程序，但是检查专员认为需要有这种灵活性，因为这种灵活性确认了将代表各部门利益的人集中到一次碰头会上，可以为进行试验和增强信心提供依据，甚至能够产生一种使命感。

98. 在一些由于政府缺乏人力而请驻地协调员协调其多边、乃至双边或非政府组织的援助的情形下，驻地协调员必须具备领导才能、管理才能和学识智慧方可称职。这项任务对驻地协调员提出的要求远远超过对一般驻地代表的要求。驻地协调员所需要具备的最重要的品质是经验、专门知识以及能与其他人和睦相处进行工作的能力。

#### D. 驻地协调员与联合国新闻中心的关系

99. 开发计划署驻地代表由开发计划署署长任命。而驻地协调员则由秘书长与联合国系统各组织协商任命。联合国新闻中心主任也由秘书长任命。在驻地代表/协调员和联合国新闻中心主任之间曾经发生过一些冲突（往往纯属礼仪问题）。在一些情况下，有的主任甚至声称驻地代表/协调员对于他们应如何安排事务没有发言权，他们说主任只对秘书长负责。此外，这些主任保持经常联系的各国政府的一个部（外交部或宣传部）不同于驻地代表/协调员经常保持联系的部门（一般

是财政部或经济规划部)：因此在驻地代表/协调员的权限外这些主任有其特殊的作用。

100. 毫无疑问，由于管辖范围的不同而使这种情况复杂化，但是按理，一个驻地协调员的职责是协助联系联合国系统的各个部门，以便在外地取得更好的成果，而新闻事项是整个业务工作的重要组成部分，驻地协调员应该非常关心这些事项。检查专员认为，驻地代表/协调员承担着广泛的责任，因此并不建议所有的驻地协调员对新闻事项承担责任。但是必须承认，一些驻地协调员事实上对新闻进行管理，而且管理的非常出色。检查专员认为，根据目前情况的基本特点，今后应采取如下的政策：

- (a) 总干事是秘书长任命的代表，专门负责发展和社会经济合作事务。总干事的任务是调动联合国系统各组织共同进行工作，而这一任务是由驻地协调员以他的名义在现场执行。若认为秘书长任命的新闻官员不属于驻地协调员的督导范围，则是不合理的；
- (b) 驻地协调员接触到政府活动的各个方面，对该国的问题非常敏感，因而由他来监督联合国在该国的新闻工作是合适的。主管新闻部事务的副秘书长在将驻地协调员任命为主任之前应予会见，衡量他们是否适于担任新闻工作并且/或者是否对新闻工作有兴趣；
- (c) 行政官员/管理人员应该具有新闻意识并且关注新闻，但并非所有的行政官员/管理人员都是这样：在驻地协调员不适于担任主任的情形下，最好录用新闻专业人员充当联合国新闻中心的主任，并作为驻地协调员的新闻顾问。鉴于发展和国际经济合作总干事办公室、开发计划署以及新闻部之间就以前的新闻问题所进行的卓有成效的协商，应该有可能确保作为驻地代表/协调员顾问的联合国新闻中心主任能够执行联大所赋予的责任，而不会受到来自驻地协调员的阻碍；
- (d) 主任应与驻地协调员就新闻事项进行协商并提供咨询意见，在进行工作时应考虑到驻地协调员的意见；

- (e) 并非所有的驻地协调员都必须负责新闻工作。 这应考虑到各国的具体情况。 但是主任与驻地协调员进行合作应是必不可少的；
- (f) 关于在联合国日等正式场合驻地协调员和主任谁应居尊的问题应由秘书长决定。 检查专员认为驻地协调员应是这类节日的适当代表，同时也充分考虑到主任的地位，因为他在这样的场合也有重要的专业作用；
- (g) 驻地协调员应进行斡旋，鼓励联合国系统的一些新闻机构进行更多能加强新闻之作用的合作。

#### 五. 发展与国际经济合作总干事的职能

101. 若一些政府决定它们需要取得驻地协调员的帮助，以便使联合国系统的各种援助与其他援助方案或项目结合起来，则所有的援助方应就协调其计划和方案达成一致意见。 总干事的责任之一是监察联合国各组织之间是否进行了有效的合作。总干事通过驻地协调员来行使这一职能，通过驻地协调员的具体努力来取得成果。但是，在行政协调委员会或总干事一级举行的会议范围内，完全可以讨论行政和后勤问题，例如是否可以限制联合国各组织办公房舍的数目，使用同一建筑和分享通讯工具是否更为合理，并能给整个联合国系统带来节约的好处。

102. 为了加强同联合国系统各组织的协商，总干事可以利用的另一个行政手段是挑选驻地协调员。 现在专门机构并不认为它们在挑选驻地协调员方面发挥了重要的作用；征求它们的意见时，协调员的挑选几乎已经是既定事实，对于这些选择它们很少提出任何反对意见。 但是，它们对挑选过程的想法表明，它们对挑选驻地协调员的方法缺乏兴趣或信任，因而其履行合作义务的前景就不是很乐观。

103. 因此，看来有必要制订一个驻地协调员职位的可能人选的名册。 这个名册应载列各专门机构所推选的合适人选。 总干事和开发计划署应与专门机构协商共同议订名册，并应为专门机构推举的人选作出安排，使其以较高的职级在开发计划署的外地和总部工作一段时间，取得工作经验后参加决选。 未来的驻地协调员将从议订的名册中选取，同时对名册也将进行定期审查。

104. 在现阶段驻地协调员向总干事提交年度报告以帮助其全面了解全系统的业务活动：这些报告为联合国系统各机构提供了对有关问题的深刻了解以及对联合国系统应如何计划和规划其活动以对各国带来利益的看法。这些报告若具有分析性，就能在总干事与各机构负责人举行会议时对他有所帮助。

105. 从长远来看，不可避免地会面临这样一个问题，即驻地协调员是否应管理难民或人权问题（非发展活动）。检查专员认为驻地协调员最好先解决发展合作的综合计划和规划问题，然后再承担其它新职责，总干事应继续监察这一情况。

#### F. 设置新的外地办事处的准则

106. 在过去 11 年中，联合国系统在外地的办公人员数目呈增长趋势，而业务人员数目有所下降（参看第二章，第 29—47 段）。这一调查结果在图一中进一步得到证明，该图表明联合国系统各组织以美元计算的方案规模所发生的变化。该图提出的一些问题需要进行考虑：

- 联合国系统的技术合作活动若未减少，最多也只是维持着原状而已。
- 儿童基金会、世界粮食计划和难民署的非技术合作业务活动在相对和绝对数字方面均有显著增长。
- 世界银行的技术合作活动，无论是根据开发计划署和发经合总干事办公室文件从狭义计算（即世界银行贷款中的“训练”和“咨询”部分）或是根据世界银行的统计数字从广义计算（即包括“训练”、“咨询”和“可行性研究”等组成部分），在过去 10 年中均增长了 10 倍，其规模已超过联合国系统所有技术合作活动的总和。
- 在联合国系统内开发计划署已失去其支配性地位，从 1968 年占联合国系统技术合作活动的四分之三下降到 1980 年的二分之一左右，到 1983 年仅占三分之一稍强一点。
- 信托基金曾一度迅速增长，现在虽仍然处于较高水平，但看来已有所减少。



107. 毫无疑问，由于联合国一些部门努力寻求新的或其他的资金来源而造成的这种离心倾向减弱了开发计划署国别方案的“中心地位”。正如DP/1984/4号文件第51段中所确认的那样，在这种情况下“国别方案就可能丧失其意义”。当然，开发计划署外地办事处为联合国系统其它组织（不管其在某一地点是否派有代表）提供关键性的服务，包括为信托基金活动以及外地工作网不断扩大的组织（如粮农组织）提供服务。但问题在于是否应该听任外地活动继续扩大而不进行一些控制。

108. 显然，要圆满行使各机构的职责，就不能没有各该机构的外地工作人员，事实上这些外地工作人员的工作已产生成效。在一些情况下，机构的外地办事处对有迫切需要的国家提供了巨大的帮助。非洲的紧急状况无疑突出强调了这一需要，在非洲问题的范围和严重性以及投入的巨大数量的物资都要求在一些地区设立配备着专职人员的机构，但是对整个情况进行审查却又发现外地设施过多。第二章的第26和第27段特别提到了现有的驻地代表形式的一些缺陷。

109. 开发计划署作为其外地活动的一个组成部分持续地向联合国系统提供各种服务。只有在某些具体情况下才考虑收取少量费用。从实际意义上说，开发计划署通过向联合国系统其它组织免费或半价提供服务而资助了这些组织。这项授权的理论根据是：开发计划署在一国的派驻有助于精简联合国系统的业务活动，有助于使机构代表不致越来越多。尽管实际上这个理据已经有一些变化，但联合国系统仍应尽可能最大限度地使用开发计划署驻地办事处的资源。

110. 为此，检查专员认为在批准建立或扩大驻地代表处的任何新的安排之前应充分考虑以下几个方面：

- (a) 应该认识到将要付诸实施的方案的规模和复杂性，方案应确切作出特殊的外地安排并派驻专职代表；
- (b) 应以具体数字表明设置外地代表的好处，为得到这些利益所需要费用应该合理；
- (c) 应就该机构在外地所需服务的程度、开发计划署提供服务的能力以及提供服务的条件等问题与开发计划署进行磋商。应竭力使用开发计划署的服务；

- (d) 开发计划署若不能提供服务，首先应表明能否从已经减少活动的驻地办事处的业务活动中厉行节约；
- (e) 若一项方案已经实施或业务活动有所减少，并且外地代表并非专职人员，则该驻地办事处应予关闭；
- (f) 应考虑建立新的驻地代表处的后勤问题。建立新的单独的代表处不应给政府增加不必要的负担或增加协调问题，所得到的利益应大大超过不利方面。单独代表处的建立应能提高效率；
- (g) 有关负责机构应根据上述意见制订严格的标准。

### G. 概 况

111. 检查专员并不低估改善联合国系统各成员之间协调的困难，也并不忽视双边捐助方对于双边援助与多边援助的协调所采取的立场经常变化。当然非洲发展中国家、特别是萨赫勒地区的国家所面临的严重的经济问题，使人们集中注意到有必要对来自不同方面的、不同用途的各种物资投入进行协调。值得注意的是发展援助委员会的成员与多边机构进行了比较密切的合作，努力确保援助能产生具体的效益。

112. 在联合国系统内对方案进行全面的大规模协调目前还办不到；但是这项工作可以在较小的范围通过分部门的各种安排进行。通过部门间的共同努力进行更大范围的协调也可以从这一经验中获得教益。现在已可明显看出，制定的单独方案若不考虑到与同一系统其它方案的关系，就可能难以满足各国政府所希望得到的确切利益。因此为进行更好的协调而进行的各种尝试的道路，现在可能平坦一些。开发计划署在这方面可以发挥作用。开发计划署具有全球性的广泛经验，并能通过其驻地办事处和驻地代表的广泛的工作网了解第三世界的需要，因此开发计划署是整个联合国系统的宝贵资源。检查专员认为并且建议各负责机构在批准建立新的驻地办事处前首先应该尽量利用这一资源。

图一 1968-1983年业务活动支出 (以百万美元计)

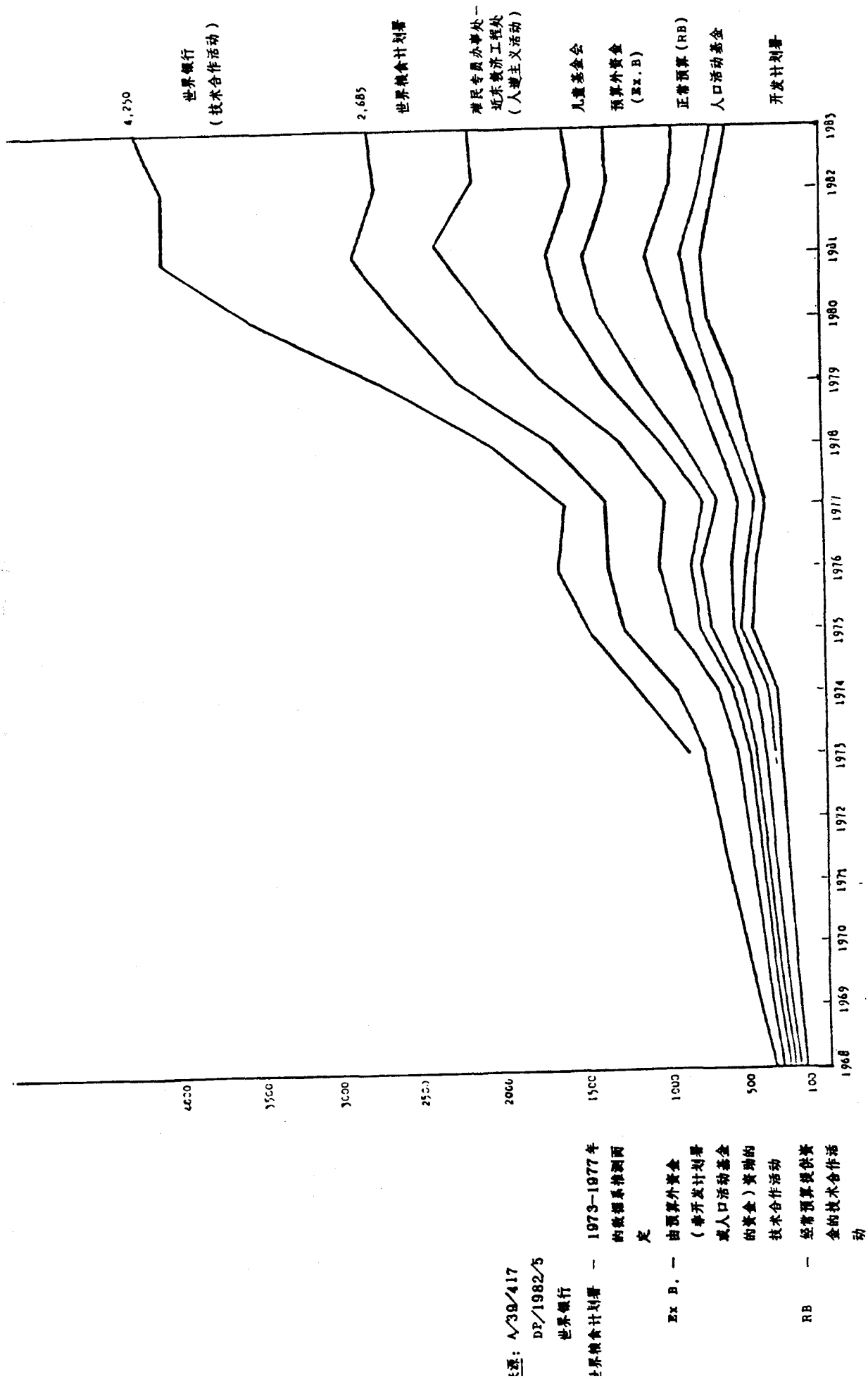


表 1

## 1973至1983年的驻地代表处：办事处数目

## A. 在发展中国家的办事处

组 织	办事处数目			1973至1983年的 百分比增长(减少)
	1973	1978	1983	
<b>联合国</b>				
开发计划署 <sup>1</sup>	87	104	112 <sup>6</sup>	29
难民专员办事处	12	33	48	300
儿童基金会	29	37	43	48
联合国新闻中心 <sup>2</sup>	35	40	47	34
非洲经委会 <sup>3</sup>	5	6	7	40
拉美和加勒比经委会	7	7	7	-
亚太经社会 <sup>3</sup>	1	1	2	100
西亚经委会 <sup>3</sup>	-	1	1	∞
小计:	176	229	267	52
粮农组织 <sup>4</sup>	4	42	64	1,500
民航组织	5	5	6	20
劳工组织	26	29	27	4
教科文组织	23	27	33	43
卫生组织 <sup>3</sup>	75	85	93	24
总计:	309	417	490	58

## B. 在发达国家的办事处(不包括总部)

组 织	办事处的数目			1973至1983年的 百分比增长(减少)
	1973	1978	1983	
<b>联合国</b>				
开发计划署	4	4	4	-
难民专员办事处	9	12	15	67
儿童基金会	2	2	2	-
联合国新闻中心	13	16	16	23
世界粮食计划署	2	2	2	-
欧洲经委会	1	1	1	-
拉美和加勒比经委会	1	1	1	-
小计:	32	38	41	28
粮农组织	-	3	3	-
民航组织	1	1	1	-
劳工组织	10	11	11	10
教科文组织	6	7	7	16
卫生组织	2	2	2	-
总计:	51	62	65	27
共计:	360	479	555	54

说明: <sup>1</sup> 开发计划署驻地代表在所有情况下都是世界粮食计划、人口活动基金和工发组织的代表,因此未把这三个组织的代表处看作分开的“办事处”。1973年、1978年和1983年已有驻地代表的国家数目为:世界粮食计划署:73,80,82;人口活动基金:23,24,31;工发组织:32,32,33。

<sup>2</sup> 在21个国家中,开发计划署驻地代表还担任联合国新闻中心主任。

<sup>3</sup> 从联合国预算中摘录的数据。

<sup>4</sup> 此外,在外地代表粮农组织的高级农业顾问,1973年有48位在开发计划署办事处工作,1978年则有24位。

表 2

1973年至1983年的驻地代表处：工作人员数

## A. 在发展中国家的工作人员

组 织	专业 人 员			本地 事 务 人 员			国家 专 业 人 员			1973年至1983年的 百分比增长(减少)		
	1973	1978	1983	1973	1978	1983	1973	1978	1983			
联合国												
开发计划署 <sup>1</sup>	407	363	393	2,417	2,677	2,660	76	69	162	(3)	10	113
环境规划署	-	156	147	-	-	-	-	-	-	-	-	-
人口活动基金	28	29	33	* -	* -	259	* -	* -	14	18	-	-
难民专员办事处	21	114	221	57	182	359	-	-	-	952	530	-
儿童基金会	129	164	229 <sup>2</sup>	412	680	865	79	116	156	77	110	97
联合国新闻中心	28	25	32	152	203	213	1	2	6	14	40	700
工发组织(高级现场顾问)	32	32	33	64	64	66	-	-	-	3	3	-
世界粮食计划署 <sup>1</sup>	122	147	177	272	428	641	-	-	15	45	136	∞
非洲经委会 <sup>3</sup>	235	227	228	** 21	29	47	-	-	-	(3)	123	-
拉美和加勒比经委会	252	269	257	254	609	528	4	2	-	2	(5)	∞
亚太经委会 <sup>3</sup>	174	187	230	* -	* -	* -	* -	* -	* -	32	-	-
西亚经委会 <sup>3</sup>	-	130	112	* -	* -	* -	* -	* -	224	-	-	-
小计:	1,428	1,823	2,092	3,949	4,872	5,638	160	189	579	46	43	261
粮农组织(包括高级顾问) <sup>4</sup>	95	193	223	117	222	543	-	-	-	135	364	-
民航组织	48	60	76	52	73	85	-	-	-	58	63	-
劳工组织	105	82	142	189	208	235	1	1	-	35	24	-
教科文组织	148	216	232	186	250	304	-	-	-	57	63	-
卫生组织	268	264	263	879	881	1,003	-	-	-	(2)	14	-
总计	2,092	2,638	3,028	5,372	6,506	7,808	161	190	579	45	43	260

## B. 在发达国家的工作人员(不包括总部)

组 织	专业 人 员			本地 事 务 人 员			国家 专 业 人 员			1973年至1983年的 百分比增长(减少)		
	1973	1978	1983	1973	1978	1983	1973	1978	1983			
联合国												
开发计划署	16	12	12	58	56	41	1	1	3	(25)	(29)	200
环境规划署*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
人口活动基金*	-	1	3	-	1	2	-	-	-	-	-	-
难民专员办事处	14	18	39	37	44	91	-	-	-	179	146	-
儿童基金会	31	38	75	97	117	133	7	8	-	142	37	-
联合国新闻中心	36	42	44	91	108	115	3	1	1	22	26	(67)
工发组织	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
世界粮食计划署	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
欧洲经委会	112	121	123	118	111	111	-	-	-	10	(6)	-
拉美和加勒比经委会	4	3	3	4	5	5	-	-	-	(25)	25	-
小计:	213	235	299	405	442	498	11	10	4	40	23	(64)
粮农组织	-	20	19	-	-	-	-	-	-	∞	-	-
民航组织	13	17	22	26	30	30	-	-	-	69	13	-
劳工组织	10	8	10	53	54	60	20	16	17	-	13	(15)
教科文组织	31	35	38	27	28	32	2	2	2	23	19	-
工发组织	94	95	137	187	199	255	-	-	-	46	36	-
总计:	361	408	525	698	753	875	33	28	23	45	25	(30)
共计:	2,453	3,046	3,553	6,070	7,259	8,683	194	218	602	45	43	210

说明: <sup>1</sup> 开发计划署专门职类人员中未包括初级专门人员办事处的员额; 在1973年、1978年和1983年, 初级专门人员办事处的数目分别为34、77和107。工发组织1978年有32个、1983年有34个初级专业人员办事处。

<sup>2</sup> 行政协商会的统计数字为517。

<sup>3</sup> 从联合国预算中摘录的数据。

<sup>4</sup> 这些数字只包括在开发计划署办事处服务的高级顾问。1973年为48人, 1978年为24

表 3

驻地代表处：1973年、1978年和1983年的年度拨款

组 织	1973	1978	1983
<b>联合国</b>			
开发计划署 人口活动基金	26,957,525	48,074,207	84,614,000
难民专员办事处 儿童基金会	3,318,000 <sup>1/</sup>	9,241,000	26,734,500
联合国新闻中心 工发组织	3,448,500	11,443,500	20,190,300 1,000,000 <sup>3/</sup>
世界粮食计划署 拉美和加勒比经委会	4,671,995 10,222,710	10,577,000 19,416,645	21,562,000 33,365,475
亚太经社会 西亚经委会			
小 计	48,618,730	98,752,352	187,466,275
粮农组织	5,476,000	17,557,000	40,710,000
民航组织	2,885,500	5,376,900	7,513,000
劳工组织 <sup>2/</sup>	6,453,260	13,817,668	24,732,929
教科文组织	9,419,219	19,063,750	51,344,200
卫生组织	16,750,056	31,931,866	45,534,700
总 计	89,602,765	186,499,536	357,301,104

说明

- <sup>1</sup> 包括总部20名专门职类人员、16名一般事务人员的费用。
  - <sup>2</sup> 劳工组织的金额相当于两年期拨款的二分之一。
  - <sup>3</sup> 用于不是由开发计划署提供资金的工发组织高级现场顾问和初级专门人员办事处。
- 人口活动基金、非洲经委会、亚太经社会和西亚经委会无数据。  
儿童基金会数据无法利用（无法将办公费用与方案费用区分开）。

驻地代表处：办公用房

组 织	No. 1*	No. 2*	No. 3*	No. 4*	No. 5*	No. 6*
联合国	-	8	49	40	3	6
开发计划署						
环境规划署						
人口活动基金	5	9	43	15	2	8
难民专员办事处	3	4	17	9	2	2
儿童基金会	2	2	18	17	4	4
联合国新闻中心						
工发组织						
世界粮食计划署	1	6	38	22	12	9
非洲经委会	1	-	-	4	-	-
拉美和加勒比经委会	1	1	2	-	-	1
亚太经社会	-	-	-	-	-	-
西亚经委会	-	-	-	-	-	-
粮农组织	-	4	21	38	-	7
原子能机构						
民航组织	1	2	2	1	-	1
劳工组织	2	13	6	8	3	1
教科文组织	2	2	6	16	1	4
卫生组织	5	1	14	33	1	2
总 计	23	52	216	203	28	45

\* 代号：1 = 拥有；  
 2 = 向政府租用；  
 3 = 向私人租用；  
 4 = 免费从政府获得；  
 5 = 免费从开发计划署（或其他机构）获得。

## 五、总结和建议

### A. 组织结构

113. 联合国系统的驻地代表和办事处是将专门知识的利益带进发展中国家的一个重要力量。这种基础体制的建设开始得很早，并且仍在进行，各国政府始终给予支助，因为通过这种基础体制各组织为其服务对象提供了具体的存在。在1973至1983年期间，这种工作网迅速扩大。检查专员在第24—28段中提出了一些看法，指出驻地代表处发展过程中的一些缺点。

114. 由于历史和组织方面的原因，这种工作网的发展在很大程度上是未经协调的。对于是否有必要建立新的办事处，对于就整个系统而言在何地建立这些办事处最合适等问题，很少在系统内进行磋商。联合国的办事处往往在一个城市中四处分散，主要原因是办事处数目的迅速增长对现有的设施造成了压力，同时也由于无论是政府或是有关机构都希望有独立的设施。这些安排有时并不方便或不经济。出于上述原因，检查专员提出下列建议，同时指出由于世界卫生组织的驻地办事处和工作人员已经与他们所服务的地区相联系，因此所提出的建议并不全部适用于世界卫生组织。

建议1：联大应重申它保证为了成员国的利益使联合国系统的活动得到连贯的发展并使驻地协调员作为促进这些目标的最合适的官员发挥其作用。联大还应：

- (a) 鉴于驻地代表处的巨额开支以及驻地代表处在未经协调的情形下继续增加，可能产生事倍功半的效果，联大应设法取得成员国的支持并与联合国系统各方面进行协调，在符合规定的标准之前暂缓实行建立驻地代表处的任何新安排；
- (b) 批准第110段中关于在作出建立驻地代表处的任何新安排之前所需采取的步骤的标准；
- (c) 提请注意开发计划署在办事处办公房舍方面以及在具有长期为联合国系统服务的工作人员方面都作出了巨大的投资。敦促所有其他组织利用开发计划署的设施而不要另行建立新设施。在联合国系统各组织无法实现进一步的集中的情形下应鼓励小型的机构团体利用开发计



划署的办公房舍。

建议 2：在区域、分区域或国家一级派驻了代表的各组织的负责机构应该：

- (a) 停止建立驻地代表处的任何新安排，以确保只有在符合第 110 段中所提出的标准以及可能有其必要的其他标准之后才作出这类安排；
- (b) 审查以下各点以测试驻地代表处的成本效益和效率：
  - (一) 就所提供的服务数量以及对有关国家的利益而言，驻地代表处的个别费用和在总体费用是否合理；
  - (二) 鉴于有必须尽可能最大限度地分散业务活动，驻地代表是否具备在外地作出必要决定从而无需由总部作出决定所需要的权利。因为由总部作出决定，不仅会增加不必要的费用，而且会损害外地代表处的效率；
  - (三) 是否所有的代表都具有成功地履行其职责的专业和管理能力；
  - (四) 区域、分区域、国家一级的事办事处与总部之间的权力和交流的脉络是否分明；是否有助于迅速而经济地进行机构的业务；
  - (五) 某些办事处的地点是否符合目前的通讯要求和其它要求；
  - (六) 开发计划署办事处及其各种设施（包括房屋）的使用程度如何，是否有可能鼓励使用这些设施。

经过审查认为没有必要的驻地代表处应予关闭。

## B. 协 调

115. 由联合国系统的一位代表作为有关方案、紧急情况、一般的行政和安全事项的首席发言人，始终是一种理想。普遍而言，该官员以开发计划署驻地代表的身份为联合国作出了较好的服务。多年来在非方案事项方面更是如此，但是在一定程度上在方案事项方面也是如此。然而近来随着联合国驻地协调员（秘书长的官方代表）这一“新的”职能的诞生，发言人的作用似乎引起了怀疑。第三和第四章讨论了这一问题并提出了一些具体的改善办法。检查专员坚决支持驻地协调员的设立；他们认为从一方面来说，若秘书长能确保一定比例的驻地协调员的职位

由联合国系统中最够格的人选来充任，则这种体制能得到进一步加强。此外，正如检查专员在第85段和第100段中已经阐述的那样，他们认为驻地协调员的作用是使发展中国家的新闻工作更加连贯并对其提供动力。因此，检查专员提出下列两项建议：

建议3：发展和国际经济合作总干事应编制一份驻地协调员职位的可能人选的名册，其中应包括各专门机构的合适人选。应该为这些来自专门机构的人选提供一些机会以根据情况需要使他们了解开发计划署的工作方法。今后的驻地协调员将从议订的名册中选取，并且将对名册定期进行审查（参看第103段）。

建议4：秘书长应作出规定，对各国只派驻一名由他任命的官员，由其同时负责驻地协调员和联合国新闻中心主任的工作。秘书长还应考虑第100段中提出的方针，使联合国新闻中心主任的工作与驻地协调员的工作更加合理协调。

## 附 件

### 联合国系统各组织驻地办事处所行使职能的一些实例

#### 1. 粮农组织

粮农组织派驻各国的代表处行使以下职能：

- 同从事农业、林业、渔业和有关领域的政府部门和各种机构定期保持密切的联系，从而确保粮农组织的活动与政府的优先事项和目标互相一致；
- 就各国的粮食和农业情况以及对国外紧急援助的需求向总部提出报告；
- 为各国政府明确和制订项目提供援助，包括向规划和投资工作团提供资助；
- 经常与粮农组织总部各部门保持联系以确保制订的方案符合国家政策和方案；
- 与驻在国的联合国系统其他机构以及捐助国和金融机构的双边机构代表进行合作；
- 监察粮农组织负责实施项目的执行情况，并为项目工作人员提供咨询意见和协助。对某些国家的一些项目，粮农组织代表也提供行政支持并确保资金活动；
- 行使其他基本职能，如参加会议，圆桌会议和技术讨论会，协助为访问学者以及参加国外培训的各国工作人员作出安排，经常开放参考图书馆使驻在国的政府官员和一般公众能比较容易地获得粮农组织的技术出版物。

#### 2. 儿童基金会

##### (a) 区域办事处

区域主任在各区域是作为儿童基金会代表的“专门职类资深同事”行使职能，进行领导，提供咨询意见，协调、监督主要事项、进行工作评价，并通过其办事处

提供各种咨询服务。从广义上来说他们还作为执行主任的代表在区域中行使职能。他们对本区域代表的年度工作方案进行审查，并在他们或有关代表认为有必要时访问区域办事处。区域主任还在其直接服务的国家中行使儿童基金会代表的职能。

#### (b) 儿童基金会代表办事处

在儿童基金会办事处所服务的所有地区，儿童基金会代表实施儿童基金会的方案合作政策和咨询服务，并为交付儿童基金会的物资投入作出安排。他们所进行的一切工作通过区域主任向执行主任负责，他们接受区域主任的意见和指导。代表们根据需要与总部各有关部门就业务问题直接进行交流，并遵循有关工作指导。

儿童基金会代表办事处是提出倡议，咨询意见、规划以及实施（包括后勤和评价）的主要外地单位，应尽可能促使当局提供合作。在进行直接方案合作的同时，儿童基金会的代表还负责拟订援助建议、编制行动计划、供应清单、征集供应品和非供应品援助、安排本地购买、审查方案实施情况及其结果等等。儿童基金会代表们与负责促进和规划儿童福利设施的各个有关部门保持密切的联系。代表办事处还负责新闻和项目支助通讯，请驻在国对儿童基金会提供捐款，并采取其他形式开展某一国家与儿童基金会之间的合作。

#### (c) 分办事处

在儿童基金会未设置代表的一些国家，已经设立了国家分办事处或国家联络办事处。这些办事处通常由驻在临近国家的儿童基金会代表负责密切的监察。在一些较大的国家，还在国内的省城或地区中心设立地区分办事处（例如，在孟加拉国、印度、巴基斯坦、苏丹、扎伊尔）。

### 3. 卫生组织

卫生组织方案协调员或国别方案协调员是应各国政府的要求由卫生组织任命的。这些协调员的职能是担任卫生组织与政府卫生当局、国家协调机构以及其它机构和基金在该国的代表之间的主要联络人。卫生组织方案协调员/国别方案协调员所行使的主要职能如下：

- 向驻在国政府介绍和解释该组织理事机构的政策，其中包括人人健康的区域和全球战略以期各国能在其国家政策和方案审查中充分考虑到这些政策；
- 支助驻在国政府从事国家卫生方案的规划和进一步管理工作；
- 与政府进行合作，查明卫生组织能有利地行使更具体职能的国家方案，并为实施这些方案的联合行动进行规划和进一步安排；
- 帮助政府查明并协调已获得的或可能获得的国外资源以实施已经核定的国家卫生方案。

卫生组织方案协调员或国家方案协调员获得正式授权，可根据成员国在卫生组织负责机构中集体制订的政策和区域主任对他们的指示就卫生组织在该国的合作方案活动与有关国家的政府进行谈判，其中包括由卫生组织供资、在国家一级执行的方案的制订以及随后的方案修订和实施工作。

××      ××      ××      ××      ××