



第五十一届会议  
议程项目112

审查联合国行动和财政业务效率  
各国政府和其他实体免费提供的人员

秘书长的报告

增 编

一、导 言

1. 秘书长在他关于各国政府和其他实体免费提供的人员的报告(A/51/688和Corr.1)中提请大会注意目前接受免费提供人员方面的情况,特别是有关他们的地位和责任的问题,所涉人事和财务政策及程序问题,以及对秘书处责任的专属国际性的影响。秘书长对各国政府慷慨提供人员服务表示感谢,但同时由于近几年来免费提供人员的数目较大,在执行接受这些人员的规则和程序方面也作法不一,因此他指出有必要审查这方面情况,并制定统一的政策来为接受和使用这类人员提供指导。秘书长的报告附有接受免费提供人员的一套准则。

2. 大会在其1997年4月3日第51/466号决定中审查了秘书长的上述报告以及行政和预算问题咨询委员会的报告(A/51/813),请秘书长,除其他外,在大会审议这个问题并作出最后决定前暂时:

- (a) 审查秘书长报告附件中提出的准则；
  - (b) 更新提供的资料，包括关于免费提供人员的国籍和他们承担的任务的详细说明的资料以及1996年10月31日后在使用免费提供人员方面的任何变化；
  - (c) 提交一份全面的报告，说明秘书长报告第51至66段中所述的行政支助费用的征收方法和额度，包括其法律根据，并在过渡期间维持这方面的现状。
3. 这份秘书长报告的增编说明行政支助费用的征收方法和额度。增编2和3处理另外两个问题。

## 二、行政支助费用

### A. 法律根据

4. 《联合国宪章》第十七条第二项规定，“本组织之经费应由各会员国依照大会分配限额担负之”。1950年大会在批准《财务条例》(大会1950年11月16日第456(V)号决议)时对接受自愿捐助作了规定。财务条例7.2规定：

条例7.2：秘书长可以接受现金或非现金的自愿捐助，但捐助的目的必须与本组织的政策、宗旨和工作符合，而接受此种捐助如直接或间接增加本组织财政上的负担时，必须征得主管当局的同意。

5. 多年来，从摊派预算拨款用于支助预算外活动一直是大会关切的一个问题。按照大会1948年11月18日第210(III)号决议，《联合国财务细则》中载有规定，作为在偿还费用的基础上向专门机构和其他组织以及向其他基金供资的活动提供服务和设施的基本原则。这些服务和设施包括采购和供应、运输、场地和房舍维修服务、文件和印刷事务、笔译和口译、图书馆和档案事务、家具和设备、电讯、法律和行政事务(人事、财务、帐务)。1950年代出现了“间接费用”问题，这些费用是与在管理由预算外资金供资的技术合作项目时由经常预算支付的费用有关。这些费用所涉数额以及应偿还多少，多年来一直

是受到广泛讨论的问题。

6. 1955年在对与技术援助活动有关的行政和业务费用进行审查后,行政和预算问题咨询委员会建议,这些费用不应超过参加组织的方案费用总额的12%至14%(A/2661)。

7. 经济及社会理事会在其1959年7月30日第737(XXVII)号决议中采用了12%这个数字。在创立了联合国开发计划署(开发计划署)后,其理事会在1972年确定了13%的费率,在1975年又修改为14%。开发计划署方案支助费用的计算方法先后经过几次审查,包括行政协调委员会(行政协调会)的行政问题协商委员会(行政协商会)所进行的费用计算研究。研究结果发现,费用计算办法普遍适用于向其提供方案支助的所有预算外活动,并适用于估算支助联合国实质性活动的费用,无论这些活动是由经常预算还是由预算外资源供资。研究还表明,联合国系统各组织因接受和管理自愿捐助而承担的支助费用约为22.5%。

8. 行预咨委会1977年在审议联合国向预算外资源供资的活动提供的服务时在其报告(A/32/8/Add.9)中说,《联合国财务条例》条例7.2(接受自愿捐助)和13.1(涉及方案预算问题的政府间组织决定)是为了确保本组织不至无意中承担额外的财政负担。根据这个宗旨,咨询委员会认为,支助由预算外资金供资的实质性活动的事务费用不应该由经常预算支付,而应供资机构和信托基金根据商定的简单公式偿还,但大会另有具体规定的情况除外(A/32/8/Add.9)。行预咨委会从这一观点出发,支持秘书长的立场,即把开发计划署理事会建议的13%的机构支助费用偿还率作为确定供资机构和信托基金偿还率的基础(A/35/544,第9段)。大会在其1980年12月17日第35/217号决议中注意到行预咨委会的报告,并核准了开发计划署理事会1980年6月27日第80/44号决定所载列的偿还公式。

9. 大会的这项决议是对自愿捐助收取13%的方案支助费用的法律根据。在通过这项决议后,秘书长于1982年3月发布了关于设立和管理信托基金的公

告(ST/SGB/188)、关于普通信托基金的行政指示(ST/AI/284)、关于技术合作信托基金的行政指示(ST/AI/285)和关于方案支助费用的行政指示(ST/AI/286)。

10. 秘书长在关于免费提供人员的报告中表示,在接受免费提供人员时没有一致地依循《财务条例和细则》及有关政策行事。在过去几年来,免费提供人员的数目大大增加。在某些情况下,摊派预算的资源被用于资助与免费提供人员有关的支助事务,而在别的情况下,则按照《财务条例》和既定政策收取行政支助费用。

11. 联合国在接受自愿捐助时几乎经常需要在有关费用方面承担额外的财政责任。在以免费提供人员形式提供自愿捐助的情况下,这种有关费用包括秘书和行政支助事务、设备、用品、办公房地、水电、通信、法律和医疗事务,以及旅费、每日生活津贴和参加联合国训练和语文方案等费用。虽然一些政府认为,在预算紧缩之际,提供的人员对于充分执行联合国的工作而言是必不可少的,因它们免费提供人员而节省的费用足可抵消秘书处接受这些人员而需支付的支助事务费用有余,但其他政府强调,与自愿捐助有关的费用应由捐助国担负,而不应由全体会员国的摊款集体承担。

12. 多年来,自愿捐助和联合国摊派预算之间的关系一直是会员国经常讨论的题目。秘书长接受的自愿捐助主要是在技术合作活动和方案预算核定活动的补充活动方面。不过,较近期以来,特别是在支助维持和平行动和国际法庭工作方面,联合国接受免费提供人员以协助执行列入摊派预算中的授权活动。在这方面,一些政府认为,由于预算内已列入支助费用,因此接受免费提供人员履行授权的活动不会造成联合国额外的财政负担;这一立论只有在免费提供人员被认为是代替核定员额的待聘工作人员执行核定活动时才言之有理。

13. 同时,秘书长在关于免费提供人员的报告中也指出,大会1995年12月23日第50/214号决议重申秘书长必须确保资源严格用于大会核可的目的。这项规定被解释为,大会核定资源仅可用作有关预算指定的人事费和非工作人员费用,而摊派预算的

资源,不论来自经常预算,还是国际法庭预算、维持和平行动或维持和平支助帐户,都不能为了使用几个政府提供的自愿捐助而加以动用。

14. 在这种情况下,如果为了接受以免费提供人员的形式提供的自愿捐助而要对征收行政支助费用的现行政策和程序作出一些改变,则必须先经大会通过决议批准。这首先将取决于秘书长可在什么条件下接受免费提供人员的决定。

### B. 征收行政或方案支助费用的方法和程度

15. 由于在接受作为自愿捐助而提供的第二类免费提供人员方面缺乏具体准则,关于从联合国共同制度以外来源无偿借用人力服务的行政指示(1991年1月23日ST/AI/231/Rev.1)往往成为了捐助国政府和联合国就自愿捐助第二类免费提供人员方面议定的条件的基础。

16. 该项行政指示就无偿借用政府所提供的技术合作项目专家的问题作出了规定。为了支付与接受这种专家(第一类免费提供人员)有关的费用,以13%的费率收取方案支助费用,适用时还增收1%,以作为因执行联合国公务而受伤、生病或死亡的赔偿金。

17. 为无偿借用而征收的方案支助费用一般按P-3/P-4级工作人员所需的标准共同事务费计算房地维修和租金、水电和办公室用品;办公室自动化设备维持费,电信秘书和行政支助(一般按五名人员需有一名一般事务人员计算)和医疗事务费用。这种支助事务每年的经常性费用约达17 900美元,约为一个P-3/P-4工作人员平均费用的18%。如上面所示,这种支助费用的费率为13%,符合大会第35/217号决议同意的机构支助费用的偿还费率。

### 三、摘要和结论

18. 近年来,由于行政、预算和其他财政限制因素,联合国很难按部就班地征聘工作人员,因此免费提供人员的数目大大增加。由于接受了免费提供人员,秘书长因

而能够及时地执行最近与维持和平行动和国际法庭有关的任务。秘书长认为,这种情况不应理解为一种正常做法,免除会员国担负《宪章》规定的责任,并使会员国不必确认下述原则:会员国应集体提供所需资源,以供按照《宪章》第一百条和一百零一条根据《工作人员条例和细则》征聘的工作人员执行授权的方案和活动。

19. 接受免费提供人员造成支助费用的支出;一些会员国关注的是这些费用的多少和由谁提供的问题。第二类免费提供人员的行政或方案支助费用的征收问题之所以产生是由于在此之前,自愿捐助主要同补充活动或非分摊经费活动有关,但就第二类免费提供人员而言,自愿捐助目前涉及大会在有关摊派预算,包括经常和维持和平行动预算方面指定和核准的活动。

20. 除非大会另有决定,接受自愿捐助,包括接受免费提供人员将遵照《财务条例和细则》行事。大会第35/217号决议为征收自愿捐助,包括免费提供人员的行政支助费用所采用的方法和数额的法律根据。除了该决议以外,其后还就自愿捐助和征收方案支助费用问题发出了多次行政指示和公告。

21. 关于接受自愿捐助和关于就接受包括免费提供人员的自愿捐助征收行政支助费用的既定政策,任何改变均须先经大会作出决定,这首先将取决于一项决议,规定秘书长可在什么条件下接受免费提供人员。

-----