

联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/37/358/Add.1
10 November 1982
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第三十七届会议
议程项目 103 和 107

1982—1983两年期方案预算

联合检查组

联合国聘用顾问和专家的问题

秘书长的评论

秘书长谨向大会送上关于联合检查组“联合国聘用顾问和专家问题”(A/37/358)报告的评论意见。

附件

秘书长的评论

1. 联合检查组(联检组)在第A/37/358号文件中向大会转递关于联合国聘用顾问和专家问题的进度报告(JIU/REP/82/8),其时正值关于取得个人,特别是那些被聘用为联合国顾问或那些被邀参与咨询性会议(例如特设专家组)的个人的服务所应采用的新指示即将公布之际。联检组采取主动,在1973年就这个问题提出了第一次报告,该报告集中讨论顾问和专家问题。目前生效的关于外聘专家和专业服务的1975年11月28日第ST/AI/232号行政指示主要是由于此项主动而产生的。联检组继续注意这个问题,大有助于秘书处进一步推动审查该项指示。特别是因此制定了一个更加有效的方法汇报秘书处内各特设专家组聘用顾问和参加者的情况。由于采用了新的汇报方法,而使中央部门获得更多的资料,加上按照1981年12月18日大会第36/235号决议第十九节就这个问题分别提出的报告,更加清楚地说明了这类会议聘用顾问和参加者的情况。

A. 聘用顾问和专家的费用趋向

2. 联检组报告认为秘书处没有很好地遵行大会所制订的准则,即在编列聘用顾问和专家的概算时应力求节制,以期减少为此目的请拨的经费。过去数年来,汇率变动和通货膨胀发生很大的影响,特别是影响到聘用顾问最多的两个组织——联合国工业发展组织(工发组织)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)的工作。但是,除了这些因素之外,尽管顾问和专家费用增长率远比经常预算总额增长率为高(除了1978—1979两年期预算外),下列分析并不能支持报告的结论,即:秘书长没有很好地遵行这项指导方针。审查1980—1981¹和1982—1983²两年期方案概算,清楚地显示出秘书长在提出概算时已按指示力求节制。1980—1981年支出概算总额达\$1,214,203,300,1978—1979年支出概算为\$941,701,

700, 即增加了28.9%。关于顾问和专家费用, 1980—1981年概数为\$13,307,100, 1978—1979年概数为\$11,423,000, 即增加了16.5%。1982—1983年支出概算总额比1980—1981年支出概算增加了26.5%(\$1,535,989,000比\$1,214,203,300), 但聘用顾问和专家费用只增加了16%(\$15,431,600比\$13,307,100)。

3. 因此, 在讨论专门用于聘用顾问和专家的费用问题时, 应当认识到根据上面各段比例数额所示, 秘书长已按照大会命令力行节制。另一方面, 大会所拨的资源数额的增加同秘书长最初请拨的经费数额相比, 主要是由于各立法机关在秘书长提出方案概算后采取的行动。就1980—1981两年期而言, 在秘书长提出概算后, 大会明确要求增拨相当多的资源供下列与各会议和研究有关的技术小组外聘专家之用, 新能源和可再生能源会议, 建立信任措施的研究、建立一个卫星监测机构的可行性研究、关于南非核能力的研究和关于裁军过程的体制需要的研究。因此最后拨款所反映的是秘书长的概算和各立法机关的决定, 而不单是秘书长的决定。

B. 聘用顾问的目的

4. 直至1979年, 收集关于聘用顾问和专家的报告的方法并没有产生预期的结果, 它所给予人们的印象是: 没有慎重利用和适当控制这些报告。不过, 造成这种情况的主要原因一部分是由于汇报制度本身的缺点, 但更大的原因可能是由于在设法报导这个问题时所遇到的困难。第ST/AI/232号行政指示显然没有清楚地区别顾问和合约聘用以协助秘书处经常工作的专家和其他个人。要取得后者的协助, 采用简单的合约即可, 而不是把他们当作以任用状聘用的临时工作人员, 采用任用状通常是因为工作不需那个人在联合国的办公室内工作, 或者只需那个人有时到联合国办公室值勤。由于定义不明确, 因此许多不具专门知识的个人也被报称为顾问。结果使人以为聘用了不具专门知识的顾问。由于新的指示即将公布, 预料今后将会消除这种混乱状态。

5. 尽管给予人们这一相当不良的印象，但在1980年以后情况就比较好些，编写报告的人认为顾问所做的大部分工作都是与工作方案的优先项目有关。报告内所述聘用顾问从事普通工作人员可以胜任的工作（如果可以请到普通工作人员的话）的例子只是反映出下列事实：第ST/AI/232号行政指示所定顾问服务和其他合约服务的区别含糊不清，以致管理人员难以说出两者之间真正的分别。新的指示将个别订约人和临时工作人员当作一类，因为这两组人的工作都算入每一个方案经常工作预定的所有工作月内。顾问则分别看待作为咨询会议的参加者一类。唯有具有普通工作人员不具备的特殊技能或专门知识的顾问才能加以聘用。聘用顾问必须提出具体理由，不仅在编制预算时须根据方案主管预料所需的顾问协助提出理由，而且在每一名顾问即将被聘用时须再度提出理由。

C. 顾问的地域分布

6. 关于聘用顾问问题的报告将分别列出1980年和1981年参加特设专家组的顾问人数和国籍。顾问选自许多不同的国家，其中有许多来自发展中国家。根据联检组报告(A/37/358)第27段的表，在所述三年中每年提供顾问人数最多的两个发达国家在1980年所提供的顾问的比例已大大降低，这表示所聘用的其他国家的顾问人数增加了。但另一方面，在这三年中顾问人数每年名列第三的国家的比例却保持不变，这是因为它是一个发展中国家。如果把联检组报告的表2和1980年数字同每一区域内各成员国适当幅度的中点相比(这是用来衡量工作人员分布情况的尺度)(A/36/495, 附件, 表3), 则1980年6月30日的区域分布情况还算合理。比较性数字请看下列表1。

表 1

顾问按区域开列的分布情况同每一区域适当幅度的中点的比较

	<u>中点百分比</u>	<u>顾问百分比</u>	<u>百分比之间的差别</u>
非洲	13.5	9.7	-3.8
亚洲和太平洋	18.1	15.6	-2.5
东欧	13.2	6.6	-6.6
西欧	22.8	33.5	+10.7
拉丁美洲	7.7	10.0	+2.3
中东	5.5	3.0	-2.5
北美和加勒比	19.2	20.3	+1.1
其他	-	1.3	+1.3
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	

差别超过2.5%的只有非洲(-3.8)、东欧(-6.6)和西欧(+10.7)。

D. 教育水平

7. 联检组报告第28段所列关于顾问教育水平的资料是过去由于报道不全而给人错误印象的一个例子。1980年以前, 秘书长就顾问和专家问题提出的一些报告, 确实显示出缺少许多合同的资料不足, 这是因为总部没有得到充分资料的缘故。甚至在1980年, 还有若干单位没有提出总部所要求的详细资料。但是1981年有了显著进展。除了少部分人以外, 秘书长1981年的报告提出了所有被聘为顾问的人的资料。纵然报告并不是详尽无遗的, 但是没有改变一个事实, 即给某人合同以前, 必须仔细查看他的履历, 以便确定该人选是否适合。如果把1976-1977年聘用的471名顾问的教育水平的资料(据报道, 这些顾问的教育水平确实符合所定的三级教育水平)拿来同1980年聘用的503名顾问的相同资料比较就可以看出来。总的来说, 如下面表2所示, 这两组人的情况很相似。

表 2

1976 - 1977 年和 1980 年顾问的教育水平

	<u>1976 - 1977</u>		<u>1980</u>	
	<u>人 数</u>	<u>百分比</u>	<u>人 数</u>	<u>百分比</u>
博士	54	32.6	198	39.4
硕士	164	34.8	183	36.4
学士	153	32.5	122	24.3

虽然1980年的汇报制度不够完善, 但是这些数字无论如何都无法证实报告上的结论, 即大会制定的方针 - 只应从有关专业的高度合格人选中聘用顾问 - 没有得到彻底遵守。

E. 顾问的薪酬

8. 顾问的薪酬水平是一个非常困难的问题，因为这些顾问专长的学科极为繁多。在大部分情况下，他们的薪酬是比照正式工作人员的薪酬水平而定的，因此大多数顾问的薪酬相当于P—3和D—1职等之间。只有在极少数情况下才核准更高的薪酬，由于大部分顾问是按件计酬的，因此不能硬性比较这两种情况。

F. 顾问合同的期限

9. 行政指示ST/AI/232规定，顾问合同期限一般不得超过六个月，但可视需要再予延长。延长任用的权限载于上述行政指示。该指示也不阻止一人在一年之内得到一个以上的顾问合同。联检组报告指出，绝大部分顾问是按照指示聘用的。

G. 任用以前的工作人员为顾问

10. 考虑任用以前的工作人员为顾问时，应区分在退休年龄离职的人及提早离职的人。除非有差错，不然不应歧视那些曾为本组织服务一段时期而在退休年龄以前到其他地方就业的人。应当反过来珍惜在他们的专门知识之外他们还有过在联合国工作的经验。1981年，约有三分之一被聘为顾问的前工作人员是未到退休年龄。

11. 报告的作者对其余三分之二的人的情况表示关注，这个问题应小心审议。首先，很清楚的是，不应规避大会规定的退休年龄，而让一名前工作人员以顾问名义回来担任同样的职务。另一方面，还应注意的是，1980年12月17日第35/210号决议（该决议重申必须执行关于退休年龄的条例）通过以后，还批准了少数例外情况，因为当时明显看出需要一个短暂的时期来征聘接班人。如果聘用一名前工作人员为顾问来做原来必须聘用具有专家知识的外来者来做的工作，那么

主要的问题是，这个工作必须同前工作人员所负责的工作不同。此外，应确保前工作人员的服务真正中断了一段时期。具有同样薪酬和津贴制度的各组织同意最起码把间隔时间定为一个月。秘书长认为一个月的间隔时间是不可以再缩短的期限，通常，退休之日到被聘担任顾问负责其他任务（亦可能与以前的任务有关）之日，起码应有三个月的间隔。

12. 至于以前在联合国工作而正在领取联合国合办工作人员养恤基金养恤金的工作人员现在被聘为顾问的薪酬问题，秘书长同意具有同样薪酬和津贴制度的各组织所采取的立场，即顾问的薪酬水平不应受该顾问领取的养恤金的影响。限制前工作人员领取联合国养恤金或限制其薪酬是不公平的，因为其他顾问却可以从其他来源领取类似的养恤金或有其他收入来源。这可能会使得一位能干的前工作人员不愿意再为本组织服务。因此，秘书长并不认为联检组报告中提议的规则符合本组织的利益。

H. 利用国家机构的咨询服务

13. 秘书长与本报告的作者同样认为，更多地利用国家机构有利于本组织使用外界专家的新来源。但是，这种国家机构大部分在较发达国家内。在许多情况下，比较容易的办法是聘用这种机构（如一间大学）的一个成员，因为这样就可以免去该机构的一套行政手续。这样做也许较经济，因为避免了所有间接费用。秘书长将欢迎更多的国家机构在可行的情况下提供顾问服务，并希望会员国提供其国家机构工作人员的服务。

I. 评价顾问的工作

14. 联合检查组报告的作者和其他人之所以对顾问工作成果没有得到适当评价的印象，是因为向总部报告评价结果的制度不健全。没有记录数据或者意味着在将资料交给总部时顾问服务尚未完成，或者是没有评价。在这两种情况中，该顾问将不会收到合同规定的全部薪酬。秘书长的报告还将包括有关评价顾问的更完整资料。

J. 结论和建议

建议 1

15. 秘书长同意以下建议，即：大会就使用顾问和特设专家组所制订的原则和指导方针是有效的，并应当通过秘书处充分加以实施。但他不同意报告中关于这些原则和指导方针没有得到充分遵守的这种十分概括的结论。报告中所提的事例并不都是不遵守原则的例子，而且已经对表面上偏离这些原则的大部分事件作了有效的解释。

建议 2

16. 秘书长不仅同意应当尽快发布新的行政指示以取代现行的指示的建议，而且正如上述第 1 和第 4 段所说，他已在执行这一建议。联检组报告所举例子中表明

了一些显然不协调之处，这是因为现行指示有缺点，如关于顾问、专家和承包人等名辞，缺乏明确的定义。新的指示需要同总部以外的各办事处广泛协商，并作为紧急事项发布。这个指示将是对于临时工作人员、承包人、顾问以及特设专家和其它咨询组的参加者等名辞作出明确定义的一系列指示的一部分。

建议 3

17. 秘书长不认为应当考虑在这方面为正式工作人员订立产量定额，而且不同意报告第 6 1 段的说法，即求助于外界专家可能是一个使正式工作人员不必尽力获得最大成果的措施。报告的结论认为没有产量定额对执行大会制定的原则和指导方针会造成妨碍。要为秘书处中的许多职务特别是研究和发发展职务制订这种定额是很困难的，联检组报告本身也承认，为所有职类工作人员都订立定额是不可行的。制订这种定额及监督其执行，从成本效益的角度来看是没有好处的，同时，这样做也不大会影响对顾问和特设专家组的参加者的需要，因为根据定义，这些人拥有固定工作人员一般没有的专门知识、特殊技能或知识。

建议 4

18. 这一建议的实质是用以确定顾问的需要的办法应与用以确定工作人员的需要办法相互关连配合；这一点已经得到实施。依据行政和预算问题委员会（行预咨委会）及第五委员会在分别审查 1982—1983 两年期方案预算时所作的评论，已经修正了对关于将顾问服务经费列入方案概算的要求进行审查的程序。在本报告第 7 3 段中，作者们表示完全同意财务厅关于实务单位在预算中提出聘用顾问和特设专家组的要求时，必须提供详细理由的规定。将在对每一方案或单位使用正式工作人员、临时工作人员和其它承包服务的所需经费进行同时评价时审查这些要求。

建议 5

19. 秘书长同意在所有的情况下，实务单位应提出对每一个顾问候选人的评价，

并说明为何要选某一个候选人而不选其他候选人。 如果可能的话，应当总是提出一个以上的候选人；如果只提议一个候选人，则应当提出说明。

20. 许多部门和厅处都有其领域内的顾问名册。 某些单位如贸发会议和工发组织的名册可能已多到值得将有关顾问的资料输入计算机数据库。 秘书长同意每个较大的顾问服务使用单位都应当分别掌握本领域内的顾问名册。

建议 6

21. 由于上述第 1 2 段所述原因，秘书长不同意对退休后担任顾问的工作人员的薪酬标准施加特别限制。 养恤基金的规定不允许扣发定期养恤金，除非领取养恤金的人再次加入养恤基金。 有一点是清楚的：没有也不能因为一般在外受雇而对其养恤金施加限制。 因此，似乎也没有理由这样对待受联合国或联合国系统内其它组织雇用的人。 所以，秘书长不能支持这一建议。

建议 7

22. 应在秘书处各部门和厅处共同适用适当的报告程序的这一建议已经得到实施。

注

¹ 《大会正式记录，第三十四届会议，补编第 6 号》(A/34/6 和更正)，附件六。

² 同上，《第三十六届会议，补编第 6 号》(A/36/6 和 Corr. 1)，附件六。