

联合国 大会

第三十二届会议
正式记录 *



UN/SA COLLECTION

第五委员会
第十二次会议
一九七七年十月十日
星期一，下午三时举行
纽约

第十二次会议简要记录

主席：塔利埃赫先生（伊朗）

行政和预算问题咨询委员会主席：姆塞莱先生

目 录

议程项目 100：提议的一九七八—一九七九两年期方案预算（续）
一般性辩论（续）

* 本记录尚可加以更正。更正应作在一份印发的记录上，在文件印发日期后一个星期内送交正式记录编辑科科长（A-3550室）。

所有更正将在本届会议结束后不久按委员会分别汇编印成单册。

Distr. GENERAL
A/C.5/32/SR.12
13 October 1977
CHINESE
ORIGINAL: SPANISH

下午三时会议开始

议程项目 100: 提议的一九七八-一九七九两年期方案预算 (A/32/6, A/32/8, A/32/38; A/C.5/32/12 和 13) (续)

一般性辩论 (续)

1. 拉多尔先生 (以色列) 提及不断增加的预算款额说, 采取不完全的或挑选的补救办法是得不到合算的结果的。大家需要共同努力, 对本组织所有的活动采用经济管理的原则, 虽然这并不是说, 大家无需确定这些活动的优先次序, 优先次序是要把经济和技术援助的活动放在前面, 而把不会产生效果的辩论的支出列在表的最后面。

2. 关于人事政策, 以色列代表团认为, 引用数学公式或将联合国工作人员按性别或国籍分类, 都不能代替实现国际公务员制度应有的开明而有效政策的办法。对各种图表的漫长辩论是达不到它们的目标的。想要求取工作人员有更普及的代表性的努力很少进展, 随之而来的往往是任职人数已经过多的国家或区域的常设人员获得更多的配额。他本国曾经有过一个经验, 它曾提出适当的候选人以供在秘书处任职, 并看到他们所申请的职位为其他候选人获得, 那些候选人的资格并不优越, 而且是来自任职人数已经过多的国家。

3. 照以色列代表团的看法, 在考虑“适当员额幅度”时引入新的人为因素, 或者用订立新的准则, 例如按年龄自动离职, 都不会造成真正的进步; 需要的是联合国会员国间态度的真正改变, 和转回到实现宪章原有的意旨。在这方面应使秘书长能较自由地去做才行。

4. 戈斯先生 (澳大利亚) 说, 澳大利亚代表团赞成咨询委员会和其他代表团的意见, 认为采用优先次序, 较多的协调, 和避免重复的措施, 和改进生产能力, 能使分配的数额稍微少于机械地计算维持费基数和为了补偿以后通货膨胀的影响而

(澳大利亚)

核拨的数额，零基预算办法应多加使用，特别是对旅费，临时助理人员和顾问，所有可用资源的详情应列入预算之中，各项方案的评价要保证它们的效用。

5. 关于增长率的问题，他说百分之二点二的数字不包括非经常开支在内，可是，非经常开支是真正的开支，在某些情况下会在每一种预算中再发生，因此，在作预算比较时应考虑到那一点。委员会所收到的提议的方案预算没有列明 476 名提议增加的工作人员的全部费用，这笔费用占增长率百分之四点六。支出的实际增加是很接近百分之四点六的数字，这超过了执行指派给秘书处工作必需的绝对最低限度的增长。行预咨委会建议 332 名新员额的数字是较合理的数字 (A/32/8, 第 48 段)，它所占增加额为百分之三点二。把非经常开支加到这百分之三点二之上，实际增长率是在百分之六和百分之七之间，这个数字之高是令人震惊的。

6. 有一方面可以减少支出而不损及本组织的效能，那就是为了计及通货膨胀的影响而指拨的款额。如行预咨委会所指出的，不是所有联合国机关都采用如秘书处所行的办法，将估计的通货膨胀数额全部拨出。此外，不仅是为了省钱，并且为了增进效率起见，应考虑在纽约、维也纳、海牙和日内瓦为通货膨胀提供的款项削减 1,400 万美元以下的数额，并认真考虑采用编制半期全面预算。减少为应付通货膨胀影响所请求的款项，不会加给联合国秘书处较多数国家政府所遇难题更为困难的任何问题。

7. 他充分了解秘书处的各种问题：一方面是第五委员会要求节省用费和制订优先次序，另一方面其他委员会则通过各项决议，促请秘书长从事更多的活动，而未指定这些活动的优先次序。

8. 关于联合国财政紧急的问题，他说它的基本原因是会员国，或一部分会员国扣留分摊的会费，这种作法打击了联合国的生存。宪章第十七条(2)对此问题说得很清楚，澳大利亚代表团赞同日本代表关于需要集体负起财政责任的主张。

(荷兰)

9. 范·弗洛滕先生 (荷兰) 说, 没有行政和预算问题咨询委员会与方案和协调委员会的帮助, 是不可能认真审查提议的方案预算和中期计划的。在主管的立法机关审议它们的建议之前, 如果可能的话, 这两个机构需要较好的合作, 并且它们的主席也应解释他们打算如何协调和配合他们的工作。当然, 咨询委员会和方协委会对于重要的问题应交换意见, 例如秘书长在提议的方案预算导言附件五 (A/32/6) 中关于在主要方案方面相对实际增长率所提出的那些问题。关于这一点, 可惜经济及社会理事会不能对方协委会第十七届会议的报告 (A/32/38) 给予仔细的注意。荷兰代表团希望秘书处将说明它对方协委会在该报告第 23 段 (b) 和 (c) 中所提建议的意见, 该段大意说, 在社会方面的一些方案构成部分应该结束, 别的一些方案构成部分则应予以缩短。

10. 经济及社会理事会第 2098 (LXIII) 号决议, 第三节, 曾要求编制联合国系统内各机构和组织的方案预算导言的概要, 并要求对该项概要与行政协调委员会关于各项方案支出的报告可能的效用进行研究。这种安排不仅给会员国提供关于联合国系统内目前发展的最新资料, 并且也可成为对整个系统发展目标的评价和本组织正为促进新的经济和社会秩序提供日益增加的服务的工具。

11. 关于会费分摊比额表的问题, 荷兰代表团对上年将荷兰的会费从百分之一一点二四增至百分之一一点三八曾有疑问。令人惊奇的是发现提议的一九七八 - 一九七九新比额表的规定, 进一步增加到百分之一一点四二。荷兰政府不相信那数字是一公平的份额。

12. 关于全面预算和半期预算之间的选择, 除了为新的紧急活动所需的那些预算之外, 合理的途径可能是为了避免或减少追加概算的需要而须作出切合实际的预测。此外, 关于适当管理资源的技术应继续加以充分注意, 但是希望将承诺和执行之间的差距予以减少。

(蒙古)

13. 达姆丁道吉先生 (蒙古) 说, 蒙古代表团一向主张应以预算的合理规划, 和目的在稳定预算的其他措施, 来改进联合国的行政和财务制度。因此, 蒙古代表团希望提议的一九七八-一九七九两年方案预算要采取更合理的途径, 并充分利用两年预算周期的优点。可惜这些优点没有被充分利用, 也未考虑需要将所有现有各项方案的效用作适当的分析, 和从制订优先次序与重新分配本组织资源的观点, 对那些方案作批判性的再评价。

14. 咨询委员会在其报告第4、6和7段(A/32/8)中提到关于提供适当的资料尚有改进的余地, 特别是为了请求增加经费的理由。遗憾的是, 这种情况以前曾经受到批评, 现在仍未改变。蒙古代表团因此认为以后提议的方案预算应包括关于方案执行时限的具体资料, 列出每年的详细情况, 和包括由于某些方案完成或削减的结果而多出的工作人员和财务资源的具体资料。秘书处应采取决定性的步骤, 以执行大会关于该问题的第3534(XXX)号和第31/93号决议。

15. 提议的预算与前两年期最初的预算比较, 预算款项几乎增加了百分之二十八。此外, 如果计及经济及社会理事会第六十二届和第六十三届会议以及大会第三十二届会议通过的涉及经费的各项决定所产生的可能额外需要, 按照秘书长的计算约为800万美元, 因为一九七八-一九七九年预算的增加将会更大。我们应该注意到, 预算增长的比率较本组织各会员国的国民生产总值和国民收入快了很多。根据国际货币基金组织的数据, 该组织成员国近年来国民生产总值和国民收入的实际增长不超过每年约百分之五或六的平均数。另一方面, 联合国预算的增长率已经比大多数会员国国民收入的增长率高出好几倍。要说这种迅速的增长是有理由的增长是很困难的。因此, 蒙古代表团认为确定优先次序, 改进联合国各机构间和本组织与各专门机构间的协调, 消除重复和以增加生产能力和现有工作人员的效能, 尽一切努力执行各项方案, 都是很重要的。

16. 人事费几乎占概算的百分之八十, 反映出预算主要是行政性质的。可是, 蒙古代表团认为这样大量的人事费是不能言之成理的, 因为秘书处尚未达到最大限

(蒙古)

度生产和效率的水平。关于这一点，遗憾的是秘书处未曾采取根本的办法好好利用现有的工作人员。虽然咨询委员会曾经指出(A/32/8, 第49段),截至一九七七年四月三十日为止,专门人员以上职类差不多有400名空缺,但照预算草案所示,秘书处宁可自动多加工作人员人数,增加员额487名,另外改叙57名。为了这些理由,蒙古代表团不能支持增加员额的要求。

17. 秘书处的惯例是当新方案开始时便设立办事处和扩大其工作人员,那个惯例应予以取消。要求增加工作人员应基于客观方案的需要,不是根据工作人员必须每年任意地和自动地增加的假定。

18. 依照秘书长的说法,方案预算增长的主要理由之一是两年期中可以预见的通货膨胀。在预算中已包括了5,600万美元用来应付通货膨胀的影响。蒙古代表团认为由所有会员国负担这笔费用是没有理由的,它应由获得较多的节省或以负责那些费用的国家的自愿捐款来弥补。

19. 同样的财务责任也应由那些违反宪章使联合国在刚果和中东发动行动的国家负担。因此,蒙古不能捐助在方案预算中规定摊还联合国公债的款项。

20. 最后,关于从联合国经常预算中提供技术援助方案所需经费的问题,蒙古代表团愿重申其立场,根据联合国宪章第十七条的规定,经常预算应专用于行政的目的,而技术援助活动应经由自动捐款提供资金。

21. 西奥斯特朗内克先生 (捷克斯洛伐克) 说, 捷克斯洛伐克政府对审议预算的态度反映了它的关切, 认为需要确保将预算资源用在促进达成宪章所规定的和平目的和达成缓和。 提议的预算显示出预算支出突然增加而无理由。 对于这种趋势, 必须顾到宪章原则, 作出合理节省而加以制止。 原来希望, 秘书处将稳定它的支出, 现在预算增长的比率很高, 所以特别令人关怀。 因此, 捷克斯洛伐克代表团赞成所有目的在按照宪章规定和本组织目标来确定优先次序的措施。 它认为联合国的优先工作在维持和平, 包括裁军, 以及在国际关系上消除使用武力。 它也赞成所有关于将已经结束或缩减的方案的资源和人力转移给或重新分配给其他具有优先性质的方案的措施。 关于这一方面, 他想知道由于结束或缩减方案的结果, 有多少资源可供利用。 他认为通过协调和评价各项预定活动, 以求消除重复的预算支出和增加联合国机构的一般效率是非常重要的。

22. 捷克斯洛伐克代表团不得不说, 它不支持秘书处违反大会决定或宪章规定的各种提议, 因此, 它不能支持在预算中列入目的在抵销通货膨胀的影响的资源, 因为它认为这些增加的额外费用, 应该设法用节省、发达国家的捐助和自愿捐款来弥补。

23. 同样的, 它不能支持联合国为提供其在刚果和中东进行非法行动所需经费而借款的利息和分期偿还的费用。 捷克斯洛伐克代表团拒绝承担这些支出的任何责任, 因为这些支出的决定是违反宪章的规定的, 它也拒绝承担有关埃及和以色列第二次协定的支出的责任。

24. 关于工作人员的问题, 捷克斯洛伐克代表团充分支持苏联提议, 应该指示联合检查组审查秘书处工作人员的有效利用以及适用可以导致联合国活动更加协调、更有效率的措施的其他努力。

25. 费尔南德斯·马罗托先生 (西班牙) 说, 提议的一九七八—一九七九两年期预算经常支出的毛额和净额的增加百分率与过去预算的相应百分率已有若干下降, 但是实际支出总数差不多已达 10 亿美元, 与上一两年期比较已有显著增加, 如果

与早期的两年期比较，增加的数目更为显著。西班牙代表团对本组织支出的无管制的增加，很是关怀，因为，本组织分摊比额表所定西班牙的会费，以及此项会费对它向联合国系统内其他组织所缴会费的影响，需要西班牙支出数在千百万美元的款额。事实上，西班牙缴纳联合国会费的美元价值近年来实际已经加倍，而且由于比塞塔对美元的贬值，大大地影响了其照比塞塔计算的费用。

26. 以逻辑来说，目的在决定提议经费增加百分率的比较应该是同类数字的比较，这样才能使这种比较的重要性可以很明显地表示出来，而且也不受可能使比较有所偏向或乐观的因素的影响。为了这一理由，将提议的一九七八—一九七九两年期的经费与上一两年期的订正经费相比似乎并不有用，但是提议的预算(A/32/6)序言第6段，就是这么比较。咨询委员会在其报告(A/32/8)第1段中比较了初步经费，显示了支出毛额增加了百分之二十六点三，支出净额增加了百分之二十三点五。这种增加为数已经很大，等到提议的预算序言第35—37段所称的可能订正概算提出之后，这些数字无疑地还要增加。

27. 西班牙代表团对于咨询委员会不得不提出其报告第4至7段中所载的评论一点，表示遗憾，但支持其中所提建议，认为秘书长应该立即采取步骤，改进会计数据的流动。咨询委员会建议从秘书长所提94,170万美元的总数中共计削减2,660万美元。西班牙代表团充分赞成这项削减，因为它认为如果注意到支出的大量增加，这是最低可以建议的削减。

28. 提议的方案预算中，支出大大增加的原因，部分是由于用于决定一九七八—一九七九两年期经费的方法有欠完善。提议的方案预算的序言第9段说，维持基数的有关部分“基本上是非秘书处所能控制的，”这一点是十分不能接受的。接受任何这一类的概念等于明白否认编制预算所应遵守的基本原则，因为任何预算必须对支出的所有项目维持经常、严格和彻底的分析，而且唯一能够称为经常支出的项目是那些经过每次编制预算时都应重复进行的仔细研究之后有理由认为确是如此的项目。人事费用尤其是如此。由于本组织的预算几乎有百分之八十是用于此项支出，因此这是非常重要的。

29. 西班牙代表团希望除了咨询委员会建议的削减之外,还希望维持基数也有削减。它认为在计算一九七八—一九七九两年期需要时,应尽量适用零基标准。可惜的是,按照目前的情况,必须限制支出数额的增长,可是提议的方案预算竟没有顾到有些大会的规定和其他机构的建议,如:大会第3534(XXX)号决议第1段的规定以及方案和协调委员会所提的建议(A/32/38,第21—28段)。

30. 至于预测一九七八年和一九七九年通货膨胀的影响问题,这种影响自动地反映在预算中全部费用的分析表内。西班牙代表团认为最好的办法是要避免两个极端,因为这种极端不是丝毫不为通货膨胀留出余地,就是列入一些全凭主观和任意得到的一些数字。因此,它认为最好不要在两年期预算中自动开列全部通货膨胀经费,因为,除了其他事项之外,在预算中编列通货膨胀的费用只有助长通货膨胀。

31. 由于这种办法造成的先例,所以将过去由预算外资源提供经费的员额转为经常预算员额变为经常支出是很危险的,因此西班牙代表团赞成咨询委员会在其报告(A/32/8)第51段及以下各段所提的意见和建议。它也同意该报告第86段的声明,亦即在一九八〇—一九八一年方案预算中不应载有任何根据那时已经建立的职位分类结构是不合理的员额改叙提议。至于该报告第87段所称的问题,它也认为在改叙核定之前,用较高一级的官员来填补提议改叙的职位的办法,应该完全停止。

32. 阿布拉谢夫斯基先生(波兰)说,波兰代表团知道,本组织的活动在过去数年已有很大的扩展和演变,它也知道西方世界货币的涨落和通货的不断加速膨胀。但是它认为如果把所有这些因素加在一起,正好强调一点,就是需要节省,在利用现有资源方面需要讲求效果,需要强有力的财政和行政领导。

33. 一九七八—一九七九两年期方案预算毛额增长了百分之二十点一,以美元来说,等于15,770万美元——减去收入之后,这笔费用是要各会员国分担增加的负担。尽人皆知的事实是目前只有极少数国家的货币是可以自由兑换的。因此,

对大多数会员国来说，每逢大量增加对外支出，包括因参加国际组织为成员而承担的义务，都要从主要得自国际市场的资源来支付。秘书处计算的真正增长率百分之二点二主要是由于使用了特别的方法。真正关系到各会员国的却是整个方案预算的实际数额，因此，也就是各会员国需要缴纳的款额。波兰代表团认为下一两年期方案预算的金额和增长率是不能接受的。它很久就赞成采取限制预算增长的办法，特别是联合国预算的百分之七十五依然用于人事和行政。

34. 波兰代表团与行预咨委会的看法颇有同感，不同意有人认为用以计算维持基数的因素基本上不受秘书长的控制的说法。它也要强调咨询委员会所获致的结论，认为各方案管理人员没有对维持基数进行有系统的分析，而在他们向预算司提出预算申请时，总是着重为要求增加资源提出理由。维持基数需要更加详细研究，以顾问、专家小组、临时助理人员和旅费等项目来说，应该采取更严格的政策，而不应该假定凡是拨供现行两年期用的任何数额都自动地列入维持基数。

35. 波兰代表团也赞成咨询委员会的建议，在未来提送方案预算时对顾问、临时助理人员和旅费等项目请求预算的总额应该说明理由。现在，它希望秘书处能够提供实际适用工作人员服务细则一〇七·九(b)(一)规定的资料，因为这一项涉及联合国工作人员公务旅行选择交通的方式，现在航空旅行与海上旅行比较，比以前要经济得多。鉴于预算的庞大和复杂性，主管行政和管理事务副秘书长办公室和财务主任应该确保适当的财务管理和控制，财务主任应该监督整个方案预算的编制，初步概算的核定以及预算的执行等全部过程。

36. 他促请注意大会第 3534(XXX)号决议并在第 31/93 号决议第 9 段重申的各点。由于这项决议，使秘书长在第三十一届会议上提出了一项报告(A/C.5/31/27)。行预咨委会对于这一报告的评论载在 A/31/326 号文件内。咨询委员会承认，现在来确定可能节省的那些广大方面未免为时过早，因此建议应该对此作出进一步审查，并将审查结果反映在一九七八—一九七九两年期方案预算的提议里。令人可惜的是，方案预算序言第 23 段中对于这个问题只轻描淡写的提到一点，关于参照大会决议和咨询委员会建议审查方案预算提议的努力，完全没有资料。

37. 秘书处方面这种消极态度实际可以解释为：拒绝执行大会明确表示的意愿来切实处理陈旧和不切实际的方案的问题。甚至可以说，他们在设法破坏那些可以作为秘书处行政管理和控制有用工具的决议的效力。波兰代表团承认要确定哪些是陈旧的方案可能在心理上是有困难的，但是秘书处必须开始进行这种过程，严格执行大会的各项有关决议。这一过程首先要在拟订财务要求和提出预算中反映出来。波兰代表团还希望在方案预算的执行情况报告中，见到按照大会第 3534 (XXX) 号决议第 5 段规定提出的因联合国方案、项目或工作完成、减少、改组、合并或取消而腾出工作人员和资源的有关报道。

38. 最后，波兰代表团认为，方案预算的序言中坚称通货膨胀对联合国财务的影响不是秘书处所能控制的说法是完全过于简单的说法。它也不能接受通货膨胀的压力是增加预算需要的主要因素的解释。如果情形确是如此，那末，打个譬喻来说，秘书长就不必要求 180 个新员额、255 个员额的改变，也不必将现在由预算外资源开支的 45 个员额转由经常预算开支，好象在现有编制中已经没有任何余地来容纳大量增加的人力一样。第五委员会中有许多次，列举了秘书处某些单位工作重复、缺乏协调、工作量不平衡和工作效率很低的例子。

39. 无疑的，预算各款实际上都有可以节省的充分余地。波兰代表团曾在过去多届会议中促请注意适当利用现有会议时间、减少文件数量等措施。现在很高兴注意到秘书长在关于本组织工作的报告 (A/32/1) 第十一节中引用波兰代表团三年以前要求的数字来指出这一方面的可能节省办法。

下午四时四十五分散会