

第一一七五次會議

一九六七年十月九日星期一午前十時五十五分紐約

主席：Mr. Harry MORRIS (賴比瑞亞)

議程項目七十三

一九六七會計年度追加概算(A/6810,
A/6852, A/C.5/L.898)

一. 主席說，依照秘書長所提追加概算(A/6810)，一九六七年度支出概算將增加二,七四四,〇七〇美元，而為一三三,〇五八,三〇〇美元，收入概算將增加一,〇〇二,四六八美元，而為二二,六四四,八九四美元。因此，攤派於各會員國的增繳淨額將為一,七四一,六〇二美元。秘書長說，依照大會關於一九六七會計年度臨時及非常費用的決議案二二四三(二十一)所規定，或在大會關於遭遇天然災害時之協助的決議案二〇三四(二十)規定的範圍內，最初承付的額外約定款項計為三,五二九,六五〇美元。

二. 行政及預算問題諮詢委員會在其關於追加概算的報告書(A/6852)中建議一九六七年度經費僅增加二,四六九,〇七〇美元，使經費總額為一三二,七八三,三〇〇美元，並表示接受秘書長提出的訂正收入概算。

三. 秘書處擬有節略一件(A/C.5/L.898)，內載一項關於追加概算的決議草案，計及了諮詢委員會的建議。他建議委員會依照慣例，把諮詢委員會的建議當作審議追加概算的基礎。

四. 關於依循的程序，他建議首先讓願意發表一般陳述各代表團發言，但有一項了解，即將來它們還有機會就預算任何一款發言。接着他準備依照秘書處節略中所載決議草案A部所列各款次序說明關於審議中一款的訂正概算，並在各代表團有機會表示意見以後，他再把訂正概算付表決。在逐款覆核及表決後，委員會便表決決議草案全部。

五. Mr. BANNIER (行政及預算問題諮詢委員會主席)在提出諮詢委員會關於秘書長一九六七年度追加概算的報告書(A/6852)時說，增加的支出估計為二百七十萬美元左右。其中大部分固然是在一九六六年十二月核定一九六七年經費時預料所不及的，但是其中一部分應可料及，誠如諮詢委員會在其關於一九六

八年度概算的報告書中所指出者(A/6707 and Corr.1 and 2)。

六. 在本會計年度內，諮詢委員會曾認可承擔增加的開支二,二八〇,〇〇〇美元左右，包括工發組織遷往維也納的開支一,五〇〇,〇〇〇美元，係依照關於一九六七會計年度臨時及非常費用的決議案二二四三(二十一)第一段的規定。其他額外需要的大部分業經秘書長依照同一決議案中一項規定證明與和平及安全的維持有關。此類額外需要一部分與預算若干款支出節餘及增加的收入相抵，剩下一九六七年度支出概算淨增額一,七四一,六〇二美元，載見諮詢委員會報告書第六段所開列，說明秘書長請求核撥的經費概要的表格。

七. 諮詢委員會在審查秘書長追加概算的時候特別注意到預期支出過多的主要方面。該委員會確認在大體上所說的理由是妥當的；但認為有些預計數字未免過於悲觀，在本年度剩下的幾個月中應可獲得若干撙節。因此，該委員會建議將秘書長請求的額外經費需要核減二七五,〇〇〇美元。支出過多的重要原因是：大會第五緊急屆會、安全理事會夏季幾個月中的會議、聯合國巴勒斯坦休戰監察組織增擔的責任、中東情勢引起的其他費用、服務地點調整數上升的訂正、及工發組織遷往維也納引起的額外需要。增加的收入概算主要是聯合國郵政管理處工作的收入，該管理處銷售郵票的想像辦法是值得稱讚的。

八. 諮詢委員會注意到最近數月來專門人員及一般事務人員職類員額的徵聘率增加，但認為秘書長預計一九六七年最後一季的速率更為增加一點過於樂觀；再則，臨時助理人員的需要應可稍減。因此，諮詢委員會認為第三款(薪俸與工資)預期可節省一〇〇,〇〇〇美元。

九. 關於第十六款(特派團)，諮詢委員會對於第壹項(聯合國巴勒斯坦休戰監察組織)所需額外經費並無疑問，但認為該款全部經費需要可略予減少，因此建議核減五〇,〇〇〇美元。

一〇. 諮詢委員會又認為第一、二、四、八、十、十一、二十各款，包括預期十八國裁軍委員會會議引起的額外費用二五,〇〇〇美元在內，亦可略有撙節。

一一. 諮詢委員會不擬就第二十一款(聯合國工業發展組織)的額外經費需要七六〇,五〇〇美元建議任何核減。但相信實際支出很可能較秘書長所估計者為少。關於工發組織一九六七年遷往維也納的費用,該委員會同意秘書長在其報告書(A/6810)第21.20段所說,迄今未另獲說明目前概數可能不敷的資料。他提到諮詢委員會關於一九六八年度概算的報告書(A/6707 and Corr.1 and 2)第三八六至第三九七段,尤其是關於一九六七年度工發組織配置員額的需要,他說諮詢委員會之所以同意較大會第二十一屆會最初所撥工發組織一九六七年安頓於維也納的費用五〇〇,〇〇〇美元超出一,五〇〇,〇〇〇美元之數係基於上述種種考慮。

一二. Mr. SERBANESCU(羅馬尼亞)說,對於一九六七年度追加概算,簡直沒有可以認為滿意的理由。額外需要總共超過四百萬美元:在計及支出節餘及收入增加以後,各會員國須繳付較大會所核定一九六七會計年度概算超出二百萬美元的淨總額。對於此種額外支出,羅馬尼亞代表團決不責怪秘書處。其中的大部分是一九六七年所發生的若干出乎預料及非常事件引起的;但盼此類事件不再發生。羅馬尼亞代表團固不擬提出嚴重的反對,但願促請第五委員會注意,有若干點須予闡明,或改用確切辭句。

一三. 必須指出的第一點是,根據諮詢委員會報告書(A/6852)第六段列表可知,並非所有額外支出都是由於出乎預料及非常發展的結果。其中有些支出是有時超出撥款的一種不幸趨勢的結果。此種支出為數相當大,值得加以密切分析。

一四. 第十六款(特派團)額外支出的主要項目涉及原則問題。羅馬尼亞代表團過去曾經說過,此種特派團的地位仍欠明確,而且為特派團籌款的方法是違反聯合國憲章的規定的。因此,羅馬尼亞祇有重申它所作的基本保留,並將據以確定其對那項費用的繳付採取的行動。在此方面,大家必須尊重憲章的規定;而且此種態度是有助於聯合國及第五委員會工作的推進。

一五. 第十款(總務費)的額外支出一部分誠係反映聯合國工作的擴展,但亦係財務條規日益被忽略的一種趨勢所致,此點可以長途電話及其他事務的增加證明。同時,對於拉經會會所總務費亦須加以審慎檢討,拉經會會所似乎常常有臨時費用。關於此點,羅馬尼亞代表團贊同諮詢委員會在其報告書第十八段中

所表示的意見。那些意見似亦適用於臨時職員支出上,因為臨時職員支出常常在請求增撥經費。

一六. 最後,他願提及一項積極因素,那是與追加概算使人氣餒的一般情形相反的。他所指的是聯合國若干收入項目,尤其是銷售郵票收入的增加。

一七. Mr. ULANCHEV(蘇維埃社會主義共和國聯邦)說,依照諮詢委員會所建議的核減,一九六七年度追加概算共計二,四六九,〇七〇美元。應該注意的是,一九六七年度預算若干款實際增加的支出遠較增高,約增三,八〇〇,〇〇〇美元之譜。總數的減低祇是由於擲節或其他各款所列工作的延緩實行所造成。一九六七年度內當然發生了引起臨時及非常費用的事件。依照秘書處的計算,聯合國為中東危機所舉行的大會特別緊急屆會及安全理事會會議共費一,六六八,〇〇〇美元。再則,由於工發組織遷往維也納,增加費用一,五〇〇,〇〇〇美元。當然這些支出是必要的,但是,即使承認臨時及非常費用不能減少,然其他各款超支情形顯屬為數至鉅。

一八. 因為若干工作,諸如聯合國外空探測及和平使用問題會議屆會,延緩進行,又因秘書處若干懸缺尚未補實及若干經費尚未全部支用,致累積了一筆小額準備金。由於這筆準備金,依照大會關於一九六七會計年度臨時及非常費用的決議案二二四三(二十一)或關於遭遇天然災害時聯合國予以協助的決議案二〇三四(二十)承付的款項減少一百萬美元以上,成為二百五十萬美元左右。這筆準備金又可應付既非臨時費用又非非常費用的若干費用的一部分。因此之故,二百七十萬美元的超支較我們所恐懼的數字為低,在計及收入概算增加數以後,計為一百七十萬美元。

一九. 蘇聯代表團願針對既非臨時費用又非非常費用的那些費用表示意見。例如,第三款(薪俸與工資)中最大項目是追加概算五八八,〇〇〇美元,係供紐約因生活費用增加需將服務地點調整數及薪給改訂之用。同樣地,由於薪俸與工資的增加第三款臨時助理人員費用超支二〇〇,〇〇〇美元,第十七款(聯合國外勤事務)增加一三〇,〇〇〇美元。聯合國各機關所在地,尤其是紐約,生活費用每年增加確屬事實。因此,聯合國職員的報酬應該隨之調整。關於此點,他提起審查聯合國及各專門機關財政專設專家委員會所作的以下建議:

“若干部門支出的不可避免的増加應盡可能首先以其他部門的撙節開支。此點特別適用於價格(此一名辭包括薪俸與工資在內)上漲所引起的増加,應盡可能經由優先次第的重行評估、資源的重行分配及必要時預算中的調整等方式勻支。”¹

二〇. 秘書長當然曾經設法在經費範圍內維持支出,但不幸的是,雖有目前的準備金,卻有像第十款(總務費)下四六三,五〇〇美元的超支。誠然,後述數字中有一半係大會第五緊急特別屆會及安全理事會會議的追加費用,但是,如果秘書處曾作更為嚴格的控制的話,該款下額外費用當然是可以避免的。

二一. 因此,蘇聯代表團支持諮詢委員會所建議的核減數二七五,〇〇〇美元,並贊同諮詢委員會對追加概算所作的批評。同時,蘇聯代表團對於不合法活動的概算亦不能緘默不言。和過去一樣,它認為在經常預算中開列聯合國公債利息及違反憲章設置的若干特派團及聯合國外勤事務處的費用是不合法的。

二二. 在不妨礙它對第三、十二、十三至十五、十六、十七各款所持立場之下,蘇聯代表團擬於一九六七年度追加概算全部表決時棄權,正如它在第二十一屆會表決一九六六年度追加概算時所採的態度一樣。

二三. Mr. CAHEN(比利時)欣悉一九六七會計年度追加概算有若干縮減,這是由於秘書處為求撙節及改進預算管理及控制所作的努力。第二款(特別會議)第柒、玖、拾肆、拾伍各項尤為顯著。再則,比利時代表團欣悉秘書處印刷所的印刷工作增加,雖然那自然是由於外界承包的印刷減少,而非由於文件數量的增加所致。

二四. 對於支出中的其他縮減主要並非由於撙節而係由於取消或緩辦若干工作一節,比利時代表團不太感到欣慰。一般說來,趨勢是超支,這是使人不安的。

二五. 第三款訂正概算有鉅額剩餘,係因懸缺異常之多所致。那是一個每年數字愈來愈大的現象,在職員政策中,尤其是關於新員額的設置,應該更予計及。在揆諸經驗應可知道懸缺不會補實的情形下,添置新員額似乎是不合邏輯的。

二六. 與貿發會議及工發組織有關的第二十款及第二十一款下未支用的經費數目甚大。所以有剩餘主

要是因為初步概算打得太寬或是故意把數字開得很大;所提出的種種理由不足以消除此一印象。在此種情形之下,我們確有理由對於那些機關的預算政策感覺相當的不安。使人更感不安的是,那並不是一個新的趨勢,就貿發會議而言,早在第五委員會中業已有人指出。

二七. 比利時代表團對於有關追加概算的報告書(A/6810)要提出幾個問題。第一,它願知道第1.2段中所述及為審計委員會會議與行政及預算諮詢委員會會議分別增加的款項二二,六五〇美元及一六,〇〇〇美元的細目如何。它並願知道,在有關聯合國駐印度巴基斯坦軍事觀察團的第16.8段中,一般人事費支出增加的理由是什麼,又維持足數軍事觀察員為何會引起額外支出。同時,比利時代表團願對第5.2段表示意見,該段提及職員及其受扶養人回籍假旅費概算減低係因職員不行使應享權利所致。那項縮減通常是根據往年的經驗,一九六七年則可能是一個例外。因此,目前說,“如在此一基礎上核定經費,則下一年度於經費限度內維持支出可能遭遇同樣困難”,似嫌過早。

二八. 他贊同諮詢委員會在其報告書(A/6852)第八段中對“臨時及非常”費用定義所表示的意見。在討論一九六八年度概算時他當再論及此點。鑒於諮詢委員會所建議的核減,他準備投票贊成追加概算。

二九. Mr. RHODES(聯合王國)說,聯合王國代表團鑒於一九六七年的特殊環境,大會舉行第五緊急特別屆會以及工發組織遷往維也納等情形,準備支持計及諮詢委員會核減建議的一九六七會計年度追加概算,但附有一項了解,即在討論過程中不呈現任何新因素,特別是關於可能就懸缺提供的資料。

三〇. 根據第五委員會現有的文件,顯見對於涉及承擔額外費用的規則必須加以檢討,並須對於“臨時及非常費用”究應作何解釋下一更為明確的定義。一九六七會計年度內核定若干額外費用的方式不能不使人詫異。他不願批評秘書處,因為秘書處在此事項上所採取的行動是正直公平的,但是,我們有理由詢問,究竟所採程序在目前環境之下是否適當。那是一個非常重要的問題,他相信委員會稍後必願再加以討論。

三一. Mr. PILLADO SALAS(阿根廷)重申阿根廷代表團一向認為,先行核定預算然後在會計年度內加添應可料及的支出的辦法是應受責難的。可是,我們必須承認,本會計年度實係情形特殊,需有臨時

¹ 參閱大會正式紀錄,第二十一屆會,附件,議程項目八十,文件A/6343,第四十段。

費用。阿根廷代表團準備支持諮詢委員會的建議，並保留在預算各款追加概算提請第五委員會核定時參照它剛纔略述的原則立場，再度發言及投票的權利。

三二. Mr. BYKOV (烏克蘭蘇維埃社會主義共和國)說，打破以往紀錄的一九六七年度初步概算，對於各會員國已屬極重的財政負擔，現在又要各會員國核定追加概算二,七四四,〇七〇美元。提出追加概算的陋習過去常常受到批評而且批評得非常得當。過去十年財務行政的錯誤引起虧絀一千六百萬美元左右，超出經常預算中撥充技術協助的數字的兩倍。

三三. 烏克蘭代表團了解一九六七會計年度情形特殊。秘書長在追加概算報告書中詳細說明一九六七年度所需訂正淨額款項及預計其他各項目下未支用的餘額。如果更為合理地利用那些餘額及實行更嚴格的控制，應可應付預料不及和特殊環境所引起的額外費用。聯合國應可避免提出追加概算，並應經由節省業經核定的款項或緩辦新工作等方式設法應付一個會計年度內發生的新需要。

三四. 烏克蘭代表團不能贊同核撥旨在計及一九六七會計年度若干額外費用的款項。不願審查聯合國及各專門機關財政專設專家委員會的建議，秘書處又請增撥款項應付既非臨時性質又非非常性質的費用。祇要提出追加預算的辦法繼續下去，我們便不能希望第五委員會行使有效的預算控制，在追加預算中包括請求委員會核定既非臨時性質又非非常性質的額外支出，其中有些支出是在提請核定時作成的。

三五. 差不多預算所有各款的撥款均不敷用，尤以第三款及第十款為然，所提出的理由是不能使人信服的。何以在編製概算時不能計及目前就若干總務費所謂“追加”概數——諸如第十款下的郵電費和設備租金及維持費，及第十八款下聯合國難民事宜高級專員辦事處總務費及用品費——提出的所謂追加概算是很難了解的。經濟暨社會理事會所作決定亦引起追加經費。應該促請經社理事會注意，必須妥予協調它的工作，務求其所作決定能够符合良好預算政策，並使第五委員會能在承付所需費用以前加以審查。和在第二十一屆會時一樣，在表決一九六七年度追加概算時，烏克蘭代表團準備棄權。

三六. Mr. AGUERO (智利)說，追加概算顯示，經費不敷之數甚鉅，但亦曾獲致撙節，尤以拉經會第

十二屆會及非經會第八屆會的支出為然。智利代表團願支持諮詢委員會所建議的核減。

三七. Mr. TURNER (財務主任)就比利時代表所提問題解釋說，為行政及預算問題諮詢委員會請求的追加經費一六,〇〇〇美元左右，係充該委員會在巴黎舉行特別會議的費用，舉行那項會議係依循專設專家委員會的建議，目的在研究文教組織的行政及預算程序。審計委員會的額外費用係屬初步概算中所預料不及的需要。秘書處對於僅對大會負責的審計委員會的工作既不負責亦不能控制。審計委員會的委員們對於嚴格財務紀律的要求極為熟悉，它所作關於行使職務所需職員及旅費的決定，秘書處未便有所影響或表示異議。

三八. 關於聯合國駐印度及巴基斯坦軍事觀察團，由於該地區中某種環境的關係，認為允宜維持該團足數人員，從而承付額外費用一二,一〇〇美元。

三九. 關於為職員及受扶養人渡回籍假請求的額外旅費，他承認初步概數過於樂觀，而須在一九六七年内應付不像一九六六年那樣不正常的情形，在一九六六年內，因若干航空公司罷工，不行使回籍假權利人數異常之多。

四〇. Mr. TOTHILL (南非)說，南非代表團在原則上不反對追加概算的概念，因此不反對大會每年通過一項決議案，在某種保留之下，授權秘書長得承付臨時及非常費用。可是，據他看來，對於後一概念應作嚴格的解釋。關於此點，南非代表團說諮詢委員會曾在有關一九六八年度概算的報告書中建議(A/6707 and Corr.1 and 2,第七十三段)，大會應該更為明確地規定究竟“臨時及非常”費用的意義何在。南非代表團認為那項意見極為中肯，並完全贊同諮詢委員會在其報告書(A/6852)第八段中所說，倘須對本組織事務確立積極且有意義的財務控制，此種行動實屬必要。

四一. 關於一九六七會計年度追加概算，他有許多意見要發表，尤其是涉及秘書長在下列各項下請求的額外經費：第十六款第捌項(聯合國西南非理事會及專員)、第拾項(南非共和國政府種族隔離政策問題特設委員會)及第拾壹項(實施人權委員會決議案二(二十三)及經濟暨社會理事會決議案一二一六(四十二))。南非代表團不能支持第捌項下請撥的經費一二,五〇〇美元，因它認為此項支出所依據的大會決議案是不合法的。再者，它不能支持第拾項下請撥的經費一

七,二〇〇美元,因為憲章第二條第七項有禁止的規定。基於同一理由,它反對第拾壹項下的追加經費一七四,四〇〇美元,而且,該項不符合關於臨時及非常費用的那項決議案的規定。

四二. 同時,人權委員會決議案二(二十三)²及經濟暨社會理事會決議案一二一六(四十二)又引起若干其他問題,他願詳加論及,俾指出那些機關日益侵犯大會預算權力範圍的趨勢。人權委員會是經濟暨社會理事會的一個專門委員會,而經社理事會則是大會的一個輔助機關。那兩個機關成員數目有限,不能認為代表本組織全體會員國。因此,它們似乎無權作成那些引起鉅額支出、僅盼大會事後核定的決定,姑不論在憲章上所涉及的問題。人權委員會在其決議案二(二十三)中決定設一“專設專家工作小組,由卓越法律學家及監獄官吏組成之”,除其他事項外,“負責調查南非境內囚犯、被押或受警方拘留之人士遭受拷問及虐待之控訴”。人權委員會主席指派的該小組成員決非“卓越法律學家及監獄官吏”,實際上乃是代表本國政府出席人權委員會第二十三屆會的代表,因此曾參加設置工作小組的決定。問題的此一方面值得特別注意,因為工作小組的初步概算是三〇九,〇〇〇美元,包括給付代表五人的公費二一,五〇〇美元在內。在諮詢委員會的值得稱讚的警覺之下,概算三〇九,〇〇〇美元減為一二四,四〇〇美元,可是,即使那一數字亦包括給付所謂專家的公費在內。此數之中又包括一四,五〇〇美元,充資料的編訂及刊印費用,但此種資料,據南非代表團所知,僅是一些過時的及毫無價值的資料,業經作為聯合國文件分發。他對於設置工作小組在憲章上所引起的問題不表示意見,但須指出,諮詢委員會曾在有關一九六八年度概算的報告書中說過,它認為工作小組的組合及所負任務“似乎略微超出理事會授權人權委員會徵詢專家意見時的意向”(A/6707 and Corr.1 and 2,第六十三段)。

四三. 經濟暨社會理事會決議案一二一六(四十二)使人相當詫異,竟把處理囚犯待遇問題的工作小組變為一個調查南非境內工會權利據稱遭受破壞之指控

² 參閱經濟暨社會理事會正式紀錄,第四十二屆會,補編第六號,第二六八段。

的工作小組,引起的經費一九六七年度達五四,六〇〇美元,一九六八年度達四三,六〇〇美元。這兩筆數字均係出自理事會第四十二屆會閉會數週以後秘書長所發關於經費問題的說明。³ 這似乎違反了聯合國財務條例第十三條第一項,因為理事會在通過決議案一二一六(四十二)時並未據有依照規定關於提案引起的行政及經費問題的報告書。一九六七年度概算五四,六〇〇美元包括增列的款項三,〇〇〇美元左右,充給付工作小組成員的公費,及款項三,一〇〇美元,充“證人”的旅費及生活費用。後者可能是間或出現於大會若干政治委員會的一類人物,南非代表團當然決不同意他們的費用應出自經常預算。因此,南非代表團希望諮詢委員會所建議的核減數四,六〇〇美元特別適用於此筆款項。

四四. Mr. MSELLE (坦尚尼亞聯合共和國)願簡短答覆南非代表,南非代表對於聯合國在有關西南非及撲滅種族隔離的工作上所作的額外支出表示過批評及異議。南非政府僅代表二、三百萬人,絕對無權代表西南非發言,而且它的聲言有此權利是沒有根據的、不合法的。再者,南非政府沒有理由反對聯合國為撲滅種族隔離政策——這是違反人性的罪惡——所作的工作。

四五. Mr. VIEIRA (巴西)說,諮詢委員會在有關一九六七年度追加概算的報告書中似乎忽略了流用各款經費以充方案因有改動而需之費用的問題,雖然諮詢委員會曾在第二十一屆會說過,它準備研究此項問題。⁴ 他願知道諮詢委員會目前對此事的看法。

四六. 關於追加概算本身,巴西代表團認為諮詢委員會所建議的核減極為合理,因此,在大體上它是贊成的。同時,它和諮詢委員會一樣,亦對於究竟“臨時及非常費用”的明確意義何在表示疑問,在第五委員會討論一九六八年度概算時它可能對此事表示意見。

午後十二時三十分散會

³ 同上,第四十二屆會,附件,議程項目十四,文件 E/L.1156/Rev.1/Add.1。

⁴ 參閱大會正式紀錄,第二十一屆會,附件,議程項目七十三,文件 A/6452,第十段。