

第一二四一次会议

一九六八年十月二十二日星期二上午十一时

主席：G. G. 切尔努申科先生(白俄罗斯苏维埃社会主义共和国)

议程项目 74

一九六九会计年度概算(续)(A/7125, A/7205, A/7207, A/7236, A/7255, A/7280, A/C.5/1169 和 Corr.1, A/C.5/1175-1179, A/C.5/L.943)

一般性讨论(续)

1. 塔拉索夫先生(苏维埃社会主义共和国联盟)回顾说,在大会第二十二届会议上,秘书处的预算政策受到了几个代表团的严厉批评,它们强调对会员国所捐献资金的开支要有严格的纪律,并且要求采取有效措施防止过分增加概算。遗憾的是,虽然受到所有的这些批评,过去几年的问题仍未得到解决,而只是带进了1969年。从初步概算可以看出,秘书处并未采取任何有效步骤来削减行政开支,更合理地使用现有的工作人员或者执行审查联合国和各专门机构财政特设专家委员会的建议。^①实际上,它甚至没有试图这样做。秘书长曾经在对一九六九会计年度概算(A/7205)的前言第2段中说,在确定该年需要的数额时,他主要是遵循指导他编制过去几个年度概算的同样的政策。

2. 有好几个代表团对要求会员国承受财政负担增加不已深表关切。在1963到1968年的五年期间,本组织的经常预算增加了50%;如果对数额待定的项目和由于本届会议所作的决定而追加的支出给予补助的话,1969年度的概算比1968年的拨款至少要多1,000万美元。

3. 联合国当然是一个成长中的有机体。虽然它基本上是一个政治上和平合作的工具,但是它的活

动已经扩大到许多领域,发展中国家特别渴望利用它提供的可能性来解决它们的经济和财政问题。结果,秘书处有大量主管的工作要做;但是同时,它越来越表现出结构上的不平衡。最近成立的一些单位已开始使负责维护国际和平与安全的基本上独立存在的部门黯然失色。现在有一种不靠改进工作方法而靠经常和过多的增加工作人员来解决问题的趋势。第五委员会和大会曾不断地建议,秘书处庞大的结构应当加以精简,特别是经济和社会领域内不重要的单位应当取消;应当通过在部门间重新分配工作人员来提高效率;应当削减工作量减少的部门的工作人员。可是,在这些方面没有取得什么真正的进展。光是第3款对薪俸和工资的概算就达到6,480万美元,超出1968年的相应拨款560万美元。对于工作人员支出的总概算共计8,270万美元,即占整个预算的60%。

4. 他的代表团不知道预算司为什么任意忽视会员国就预算纪律、节约和合理化问题提出的意见。如果不扭转目前的趋势,秘书处就要变成一个“自我宣传”的机器,为了自身的利益而不是为了本组织而进行工作。扭转这种趋势的唯一有效办法是第五委员会制定一套管理工作人员开支的严格财政规章制度。

5. 秘书处的不断扩大造成某些特别令人感到不快的政治上以及财政上的局面。由于秘书处的规模扩大,它越来越想把自己的意见和决定强加于本组织,甚至提出它自己对于宪章的解释。这样发展下去的最后结果是容易预见的。联合国的工作不受各国集体努力的指导而是受个别官员的指导,秘书处渐渐把自己看作是一种有权对会员国政府发号施令的超国家机构。

6. 在本组织的早期年月里,西方国家在大会和其他联合国机构里能够依靠机械的多数。可是最近,随着非洲和亚洲独立国家数目的增加,它们发现更难把它们的政策强加于政府间机构。为了寻找加强它们对联合国影响力的新办法,它们力图扩大秘书处的职

^① 见《大会正式记录,第二十一届会议,附件》,议程项目80,文件A/6343。

责,因为它们的代表在秘书处占有几乎所有的高级职位。所以,秘书处的财政政策不仅应当考虑到经济节约问题,而且应当严格遵守按地域公平分配员额的原则,秘书处的管辖权不应当集中在一个国家集团的手里。

7. 尽管大会的决议许多都要求按地域公平分配秘书处的员额,但是在这方面没有取得什么实际的进展。在征聘人员的过程中,仍然优先吸收西方国家的国民,从苏联和其他任职人数不足的国家征聘人员的情况仍然不能令人满意。秘书处除非由不同社会制度和法律制度的国家的代表组成,是不可能根据宪章公正履行自己的职责的。

8. 他的代表团关切地期待着秘书长关于把俄语列为联合国主要机构工作语文的可能性的报告。俄语现在正越来越广泛地用作政治、科学和文化事务的国际交流工具,并且是拥有大约三亿人口、提供的会费占联合国总预算20%以上的一个国家集团的外交和工作语文。他的代表团不久将提出一项决议草案,要求把俄语列为包括秘书处在内的联合国所有主要机构的工作语文。

9. 国际公务员制度咨询委员会建议专业人员职类及其以上职类的工作人员的薪俸应当增加5%〔见A/7236,附件一,第29段〕,这是完全不合理的,因为现有的薪俸已经够高了,进一步提高只会给会员国增加额外负担。如果实施国际公务员制度咨询委员会的建议,那么光是1969年一年联合国的纯支出就要增加240万美元。联合国总部工作人员的薪金自1967年6月以来已经增加了5%,1968年7月又增加了5%,以应付生活费用的上涨;如以任何其他理由再增加薪金,那是错误的。

10. 行政和预算问题咨询委员会对于联合国、贸发会议和工发组织的薪俸和工资概算提出的削减额都是不够的。现在是时候了,应该研究一下能否减少上述三个机构秘书处的工作人员,或者至少同意将1969年的工作人员人数冻结在1968年的水平上。

11. 审议联合国秘书处改组问题的专家委员会最近已经完成了它的工作,所以,应该等该委员会的报告发出以后再就所提增加薪金的问题作出决定。专

家们可能得出这样的结论:秘书处的一些资金没有得到充分的利用,并且可能提出使秘书处合理化的建议。他的代表团希望,专家们的报告连同秘书长的意见能尽早散发。它也认为第五委员会在秘书长着手审查工作人员的调配和利用情况以前不应批准增加薪俸和工资概算。

12. 他指出,在第12款项下,在差不多900万美元的总预算中,联合国公债的支出就需要870万美元。还要求对韩国联合国军纪念公墓和联合国韩国统一复兴委员会拨款。正如他在讨论1968年追加概算时所说的,他的代表团坚决反对为违反联合国宪章的事业拨款。苏联认为,从“冷战”时期产生的一切非法开支项目都应当从预算中剔除。苏联不会为他刚才提到的用途的拨款提供捐款。

13. 关于第五编中的技术方案,他的代表团坚持它的立场:技术援助活动所需经费不应当由联合国经常预算来支付。宪章第十七条明确规定,联合国预算只能供作行政事务之用;技术援助应当在自愿的基础上来提供。就苏联来说,它正在援助发展中国家的事业,尤其是帮助它们实施工业化计划。第二次世界大战使某些西方国家发了财,但却使苏维埃国家损失了18,900亿卢布。但是,虽然苏联的国家发展计划耗资巨大,它仍然准备继续向发展中国家提供专家、物资和装备等技术援助并帮助它们培训本国技术人员。不过它认为,包括根据联合国经济合作计划所提供的援助在内的所有援助都应当严格用自愿捐助的资金来提供,这方面所需的经费不应当列入经常预算。

14. 虽然他的代表团了解咨询委员会工作的复杂性,但是它不能同意1969年的初步概算仅仅削减220万美元的建议(A/7207,第4段)。由于增聘秘书处工作人员所需270万美元的概算(表3.2)可以全部取消,从而第4款的概算也可以作相应的削减,这样总削减数能够达到450万美元。

15. 在第1237次会议上,财务主任曾发表意见说,咨询委员会和第五委员会将1968年的概算削减560万美元是违反合理的财务惯例的;他还提出咨询委员会削减秘书处编制的概算是错误的。有些代表团也批评了咨询委员会建议削减的作法。可是,财务主任的

意见违反了审查联合国预算的现行程序,用简单的数学运算就可以驳倒它。当咨询委员会建议削减1968年度概算560万美元时,1968年度追加概算的总额只有160万美元。所以很清楚,财务主任为1968年度要求的拨款比实际支出至少多出400万美元。1968年度概算以及所有数额未定的项目看来都是据此编制的。

16. 有些发言者宣称,削减1968年度概算有损于某些计划的执行,但却提不出任何具体的证据来证明经济、社会和其他方面的实际措施真正受到咨询委员会提出的削减的影响。这种无稽之谈的目的只在于制造一种放任自流的气氛和破坏财经纪律。他的代表团认为,咨询委员会提出的削减对于任何计划都不会有不利的影响。相反,他的代表团深信,咨询委员会对这项概算还是采取过宽的态度,它应当作出更大的努力来制止浪费会员国往往是在严重影响自己国家计划的情况下所捐献资金的现象。

17. 由于这些原因,他的代表团无法支持目前这样的概算。

18. 根据特设专家委员会在其1966年的第一次报告^②中所作的估计,拟由自愿捐款来弥补的赤字是3,190万美元,但是秘书处第1238次会议上所作的说明(A/C.5/1176)中宣称,这项赤字目前为4,700万美元到4,800万美元。他的代表团要明确指出,秘书处无权自行将1965年9月的共同意见^③的适用范围扩大而把达成该共同意见以来出现的亏空也包括进去。

一读(续)(A/C.5/L.943)

第8款:永久设备(A/7215, A/7207)

19. 主席说,秘书长在他的1969会计年度概算(A/7205)中对第8款提出了770,200美元的数额。咨询委员会在其主要报告(A/7207,第209段)中建议拨款735,200美元,这样就削减了35,000美元。

20. 班尼尔先生(行政和预算问题咨询委员会主席)说,所提出的削减数在很大程度上适用于第一项,

^②同上,文件A/6289,第34段。

^③《大会正式记录,第十九届会议,全体会议》,第1331次会议,第3和4段。

因为咨询委员会认为,大大削减1969年购买设备和装置的总计划的开支是可能的;所提出的削减数在较小的程度上也适用于第二项和第三项。所提出的35,000美元这一削减数只是比原来减少了5%,咨询委员会确信这是可以很容易办到的。

21. 塔拉索夫先生(苏维埃社会主义共和国联盟)说,他的代表团根据它以前关于最好不要进一步增加工作人员的发言,不能同意第一项中拟向新工作人员提供设备所需经费的概算。因此,它对第8款将投弃权票。

22. 金迪勒先生(苏丹)建议说,因为第8款中有一项为第3款项下征聘的新工作人员提供设备的概算,所以最好等本委员会审议完第3款之后再审议第8款。

23. 主席说,如果苏丹代表坚持主张不要在这次会议上就第8款作出决定,本委员会可以决定以后再讨论这一款。不过对这一款不要进行二读,届时可以提出并审议其他款所涉及的问题。

24. 金迪勒先生(苏丹)说,他提出这一点只是为了提请本委员会对此加以注意。他的代表团不想正式提议推迟审议第8款。

25. 陶尔多什先生(匈牙利)说,增添设备所需款额(308,300美元)与更换旧设备所需款额(461,900美元)相比,它只占总额相当小的比例。他问秘书处是否能够提供一切有关设备费用的资料,以及是否能够在1970年度概算中提出一项有计划地进行更换的方案供本委员会审议。

26. 沃恩先生(负责总务厅的助理秘书长)说,秘书处事实上每年都向咨询委员会提出这种方案;如果第五委员会愿意,秘书处可以将这种方案送交第五委员会,但方案包含有大量的文件。制定出的更换方案一般管三年半到十年的时间,但遗憾的是,由于对初步概算进行了削减,这种方案在过去几年内没能按原定日期完成。

27. 陶尔多什先生(匈牙利)说,第五委员会没有必要看整个的更换方案;说明一下设备的价值就够了。从助理秘书长的讲话来看,好象有理由制定一项长期或中期计划;这种计划一旦批准就可付诸实施,

而且这种计划比现行办法对秘书处和会员国更为有利。

28. 埃利亚夫先生(以色列)提请注意以下事实:第8款项下经过修正的1968年度支出概算大大超过了原来的拨款;预期要增加170,400美元。他希望1969年不要有类似的追加概算。

29. 特纳先生(财务主任)说,超支完全是由于购置彩色电视摄像机这一项造成的,花费的款额已由增加的收入补偿,并已在一定期限内分期偿还。这项购置是在咨询委员会同意下进行的。

咨询委员会关于为第8款提供735,200美元经费的建议(A/7207,第209段)以77票赞成、零票反对、7票弃权一读通过。

第9款. 房地维修费、管理费及租金(A/7207)

30. 主席说,秘书长在这项概算(A/7205)里初步提出了一项总额为4,296,000美元的拨款。咨询委员会在它的重要报告(A/7207,第222段)中建议削减36,000美元,这样总额便为4,260,000美元。

31. 班尼尔先生(行政和预算问题咨询委员会主席)说,第9款由于缺乏灵活性,总是个问题。涉及的大部分费用与合同安排中的项目有关,所以它受到的行政监督十分有限。然而,咨询委员会认为,尤其是第三项是能够节约一些的。所以,它建议削减36,000美元,即削减整个预算的1%。

咨询委员会关于为第9款提供2,260,000美元经费的建议(A/7207,第222段)以84票赞成、零票反对一读通过。

第10款. 总务费(A/7205, A/7207, A/7255, A/C.5/1169 和 Corr.1)

32. 主席说,1969年,秘书长在1969会计年度概算(A/7205)中提出对这一款给予总额6,013,800美元的拨款。咨询委员会在它的主要报告(A/7207,第245段)中建议将这个数额削减63,000美元,使拨款

成为5,950,800美元。在载有由于经济及社会理事会第四十四届会议和第四十五届会议的决定而提出的订正概算的报告(A/C.5/1169)中,秘书长曾为1969年度提出一项总额为4,800美元的追加概算。咨询委员会在有关的报告(A/7255)中建议反对提供这个数额。所以咨询委员会建议1969年度对第10款的拨款总额为5,950,800美元。

33. 班尼尔先生(行政和预算问题咨询委员会主席)说,秘书长提出的600万美元以上的概算比1968年度原来的拨款增加了386,800美元,比订正概算增加了146,800美元。这个数字是由该款各章大小不等的增加数构成的。咨询委员会承认秘书长已作出巨大的努力来严格控制使用该款的资金,但是它仍然对第三项以及在一定程度上第四项中的支出不断增加感到关切。第二项特别是其中国际计算中心的支出也使人感到关切。关于这一点,咨询委员会建议秘书长提出一个有关这个中心的业务及其整个支出与收入情况的详细报告。咨询委员会仍然认为,如果实行严格的行政管理并且全年对一般支出经常进行检查的话,第10款是可以省一些开支的。因此,它采取了比以前宽的态度,只建议作少量的削减,其中一部分在第三项中削减,其余部分主要在第二项和第五项中削减。

34. 贝科夫先生(乌克兰苏维埃社会主义共和国)说,他的代表团对第10款中的支出不断增加深感不安,因为第10款并不是预算中最重要的一款。第五委员会一致认为有必要改进本组织的财务管理,编制概算时要注意厉行节约。但是,无论何时只要出现必须作出削减开支的实际决定的问题,本委员会就犹豫不决了。咨询委员会主席刚才谈到它采取了“比以前宽的态度”;显然,它担心削减原来的概算可能有损于联合国工作的有效性,但是这种担心是毫无根据的。每年都作出努力来削减各款的支出,而每年这些款的支出都在不断增加。第五委员会不能只继续增加会员国的财政负担,因为它们财力不是无限的。对资金的使用问题不能采取太宽的态度,秘书处必须学会始终厉行节约。这特别适用于象第10款这样的款,因为第10款的386,800美元比1968年度原来的拨款差不多增加了7%,增加幅度如此之大说明有浪费。咨询委员会建议削减63,000美元,但是从它的报告中

可以看出,还可以作进一步的削减。它在其主要报告的第235、237、239、240和242段中说,秘书处在使用比如说通讯设备、数据处理设备和新闻机构方面应当能够做到更大的节约。它还提到应采取严格的行政监督措施,使本款的其他各项也能节省开支。咨询委员会主席在讲话中曾强调说他对支出日益增加感到关切,乌克兰代表团对此具有同感。

35. 从咨询委员会的报告中可以看出,第10款项下的节省总额可以超过63,000美元。那么为什么没有提出一个更大的节省数字呢?为什么咨询委员会不敢提出它甚至并不怀疑其为有利的那些具体措施呢?原因是:那个委员会的一些成员一向担心超出他们咨询职权的范围,而这种想法是错误的。只有实行彻底的合理化并抓住一切机会来厉行节约,这个问题才能解决,而只有咨询委员会才能发现这种机会并提出适当的建议。他的代表团认为咨询委员会对第10款提出的削减数是完全不够的,所以它将投弃权票。

咨询委员会关于为第10款提供5,950,800美元经费的建议[A/7207,第245段和A/7255,第12段]以78票赞成、零票反对、9票弃权一读通过。

第11款. 印刷费(A/7205, A/7207)

36. 班尼尔先生(行政和预算问题咨询委员会主席)指出,秘书长提出的概算(A/7205)是1,817,000美元。咨询委员会在它的主要报告(A/7207,第253段)中建议拨款1,667,000美元,削减了150,000美元。然而,这项拨款比1968年度的拨款仍然多43,000美元,这是因为在1968年度追加概算时又削减了41,000美元的缘故。咨询委员会满意地注意到,根据秘书长的要求增加了排字设备,这样内部复制的能力就得到提高而且将继续提高。有关正式记录的第一章增加了181,200美元,这是不那么令人高兴的。咨询委员会建议对这一章削减75,000美元,并且希望秘书长对记录越来越长的情况能够进行更严格的控制。

37. 日哈先生(捷克斯洛伐克)说,提出的1969年度概算比1968年度的拨款增加了192,600美元。增加最多的是有关正式记录的第一项。咨询委员会在它的主要报告第249段中关切地说,尽管通过了大会关

于联合国出版物及文件的第2292(XXII)号决议,秘书长预见到大会和安全理事会以及它们的各种委员会的记录将大大加长。如果是这种情况的话,那就意味着捷克斯洛伐克曾参与提出的第2292(XXII)号决议的作用不是特别大的。

38. 将1968年度概算和1969年度概算作一比较即可看出会议记录英文本的页数是相同的。就大会来说,1969年附件的页数将从1,892页增加到1,980页,补编的页数将从1,954页增加到1,966页。要估计出安全理事会工作所需文件的页数,得看绝对不会受大会第2292(XXII)号决议影响的会议次数有多少。经济及社会理事会的1969年度概算表明,会议记录方面的情况没有什么变化。附件将从660页减到620页,补编将从1,084页减到986页。托管理事会的记录和附件将比1968年度多30页。国际法委员会的文件页数不会有什么变动;《联合国机构惯例汇编》只能受到第2292(XXII)号决议的间接影响,因为它是根据大会第796(VIII)号决议、第992(X)号决议、第1136(XXII)号决议和第1756(XVII)号决议出版的。

39. 分析一下这些数字一定可以得到以下的结论:第一项中会议记录的页数增加不多。另一方面,未能象成员国所期望和继续期望的那样大量削减文件的页数。联合国的主要机构中只有经济及社会理事会十分注意这个问题。它曾在其第1379(XIV)号决议中要求尚未对简要记录采取节约措施的附属机构考虑在它们的下届会议上做到这一点。他对经社理事会的这一要求表示赞赏,因为它完全符合大会第2292(XXII)号决议附件分段(c)中的建议,尽管它不会影响第11款第五项。经社理事会在同一决议里还进一步要求秘书长考虑如何削减经社理事会各机构的那些必不可少的简要记录的印刷费用。他的代表团认为大会对联合国所有机构的记录以及补编和附件应当提出同样的要求,这样就能使大会第2292(XXII)号决议更为有力。

40. 西尔维拉·达莫塔先生(巴西)说,总部以外地区将占用1969年印刷费总开支的大约60%。他高兴地看到将继续努力按最广泛的地域分配办法实行订约承印。他希望订约承印的东西尤其要分配给发展中地区,并且要求了解目前有关这方面的情况。

41. 诺塞克先生(负责会议事务的副秘书长)回

答说,除了美利坚合众国外还有三十五个国家和香港地区订约承印东西。1967 年度的数字表明,文件中有 37.34%是在美国印制的,14.19%是在加拿大印制的,10.65%是在比利时印制的,10.05%是在法国印制的,1.58%是在荷兰印制的,9.13%是在瑞士印制的,6.73%是在苏联印制的,1.05%是在联合王国印制的,1.06%是在欧洲其他国家印制的,2.49%是在非洲和

中东印制的,3.76%是在亚洲印制的,1.97%是在拉丁美洲印制的。

咨询委员会关于为第 11 款提供 1,667,000 美元经费的建议[A/7207,第 253 段]以 83 票赞成、零票反对一读通过。

中午 12 时 45 分散会。

第一二四二次会议

一九六八年十月二十五日星期五上午十时五十五分

主席: G. G. 切尔努申科先生(白俄罗斯苏维埃社会主义共和国)

议程项目 74

一九六九会计年度概算(续)(A/7125, A/7205, A/7207, A/7236, A/7255, A/7280, A/C.5/1169 和 Corr.1, A/C.5/1175-1179, A/C.5/L.943, A/C.5/L.944)

一般性讨论(续)

1. 内藤先生(日本)说,联合国的财政状况比以往任何时候都更为不稳定。秘书长曾经指出,联合国现金状况如果说不是已经十分危急,那么到今年年底肯定也会变得十分危急的。日本是提供自愿捐款的国家之一,它曾希望其它许多国家也能象日本一样,但这种希望是落空了。他的代表团感到遗憾的是,有些国家对联合国财政状况的恶化表现出明显的漠不关心。它担心,这种不正常情况如果继续发展下去就可能使人们产生一种错误的概念,认为联合国在银行帐目不平衡的情况下也是可以永远维持下去的。如果这种错觉一直存在下去,那么许多会员国就会怀疑继续提供大量自愿捐款是否可取了。

2. 秘书长在 1969 年的初步概算中所要求的拨款同额外提出的拨款加在一起共计为 1.505 亿美元。联合国系统各组织的总开支已从 1964 年的 2.13 亿美元上升到 1969 年预计的 3.49 亿美元。概算的增加反

映出联合国进行的各项活动已不断扩大。他完全认识到加强这些活动尤其是加强经济、社会和人权领域的活动的重要性,但本委员会首先应当关心的是如何想方设法在不使会员国的财政负担增加过多的情况下开展这些活动,以及如何才能尽可能准确地评估各项具体方案。秘书长应受到表扬,因为他已建立了一个内部审查小组以便对开展拟议中的活动所需的资金作出估价。然而,制订和提出概算的程序却没有考虑到最有效地利用人力资源这个问题。他同意行政和预算问题咨询委员会的观点,即在削减或重新调整工作人员方面还是有活动余地的。因此,他完全赞同该委员会的如下建议(A/7207,第 50 段),即秘书长应当对现有工作人员及其调配和使用情况作一次认真的和详细的逐个调查。他满意地注意到这项建议已被采纳。

3. 1967 年,大会批准调整秘书处的高级官员,但这一措施看来并未使情况有所好转。他的代表团坚信,应该从合理使用人员这一目标出发彻底检查其他各级人员的调整情况。审议秘书处改组问题专家委员会显然已提出了一项与咨询委员会提出的相类似的建议。他期待着得到有关这个问题的更完整的资料。

4. 曾经发出强烈的呼吁,要求会员国支持国际公务员制度咨询委员会关于增加专业人员和更高职类工作人员薪金的建议[见 A/7236,附件一]。这项建议意味着联合国大家庭的所有活动将需要更多的费用;