



大 会

Distr.
GENERAL

A/51/688
21 November 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议

议程项目116、120、137、139

和140(a)

1996-1997两年期方案预算

人力资源管理

起诉应对1991年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反
国际人道主义法行为负责者的国际法庭经费的筹措

起诉应对1994年1月1日至1994年12月31日期间在
卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反人道主义法行为负责者和
应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的
卢旺达公民的国际刑事法庭经费的筹措

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题：

联合国维持和平行动经费的筹措

各国政府和其他实体免费提供的人员

秘书长的报告

摘 要

本报告是根据大会关于会员国借调军事人员和文职人员到维持和平行动部而无需联合国付费一事的第48/226 C号决议提出的。考虑到后来的发展,本报告讨论各国政府和其他实体向整个秘书处提供的“免费人员”的全面问题。

本报告指出过去几年来这类人员的人数及其承担的职责范围显著增加,引起政策和管理的问题,需要在秘书处一级和政府间一级加以注意。报告特别强调需要制定统一的政策,作为整个秘书处接受和利用这类人员的准则。其中特别注意到必须维持秘书处职责的纯粹国际性质。

请大会重申关于会员国应集体提供必要的人力资源以执行各个立法机构所决定联合国方案和活动的原则,并指出根据哪些条件和准则秘书长可以接受免费人员。在同一方面,请大会重申本组织在接受免费人员方面的财务责任的有关政策。

一、引言

1. 大会在其1994年7月29日第48/226 C号决议中,审议了秘书长关于维持和平行动支助帐户的报告(A/48/471/Add.1)以及行政和预算问题咨询委员会的有关报告(A/48/955)之后,请秘书长提出一份报告,说明由若干会员国借调军事人员和文职人员到维持和平行动部而无需联合国付费一事的各方面问题,并处理偿还这些人员的开支的问题。

2. 在这两年间隔期间,各方在咨询委员会和第五委员会里以及个别政府都曾提出关于本组织接受各国政府和其他实体免费提供人员服务的政策和程序的问题。所提出的问题不限于向维持和平行动部免费提供的军官,同时也适用于向本组织其他各部、厅、处免费提供的其他人员。因此,本报告讨论各国政府和其他实体向整个秘书处免费提供的人员的全面问题。

3. 过去几年来,免费人员的人数及其承担的职责范围显著增加,引起政策和管理的问题,需要在秘书处一级和政府间一级加以注意。有鉴于此,本报告审查免费人员的地位和责任问题,所涉经费问题和有关的预算和财务问题,以及所涉及的人事政策、包括秘书处内部人员地域分配平衡的问题。特别强调需要制定统一政策,作为接受和利用这类人员的准则。其中特别注意到必须维持秘书处职务的纯粹国际性质。

二、背景

4. 大会在核准秘书处所应执行的工作方案时,也核准它认为秘书处在某一时限内办理法定活动所需的适当资源。人事费用和非人事费用的开支都按照也经大会核准的本组织的政策和程序以及《财务条例和细则》和《工作人员条例和细则》实施、管理和承付。

5. 《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”。这些经费构成本组织的经常预算和维持和平特派团的预算。

6. 此外,个别会员国可以向本组织的活动提供自愿捐助,不是以此代替其分摊会费,而是补充核定资源的不足,目的是加强、巩固并促进各项核定活动的执行。

7. 除了现金的自愿捐助以外,秘书长还可以接受各国政府和其他实体免费提供的人员的服务。分派给这类人员的工作最初限于外地技术合作项目有关的工作(必须符合接受这类人员的明确准则)。后来,个别政府和其他实体也自愿免费提供人员协助秘书处处理具体的问题或应付某些非传统活动领域的迫切需要,因为秘书处内部不能立刻找到这些领域的专门人才(例如后勤、排雷、国际法庭检控工作等)。

8. 近年来,这类人员的总数有非常显著的增加,他们担任的工作已扩大到支助维持和平行动、裁军和人道主义援助,以及过去完全由工作人道负责的若干领域,例如经济和社会研究、内部监督事务、行政和管理。

9. 各方往往是响应大会的明确要求而向秘书处免费提供人员。例如大会第45/258号和第49/250号决议请各会员国向联合国维持和平行动提供自愿捐助,并欢迎各会员国无偿捐助人员以填补维持和平行动部内的支助性职位。在第47/168号决议中,大会请秘书长继续探讨一切可能的方法,以期在联合国经常预算的现有资源内,向人道主义事务部提供足够的合格人员和行政资源,并酌情借调各国的人道主义救灾专家。

10. 接受免费人员的政策和程序不能与本组织的全面财政情况和当前的环境分开来考虑;当前的环境是需求日增,加之预算方面日益支绌,迫使方案管理员寻求并接受免费提供的人员,以弥补核定工作方案的执行方面所核拨的资源日益减少的情况。的确,鉴于资源日益支绌,如果没有免费人员的支助,秘书处不可能及时执行大会和安全理事会最近赋予的任务,特别是在维持和平的军事规划和后勤、裁军、人道主义援助和国际法庭等领域的任务。例如在支助维持和平行动(由维持和平支助帐户提供经费)或创立国际法庭方面,直到最近为止,大会只同意作出特别和临时的财务安排,在这种安排之下,秘书处很难以预定的、按部就班的方式征聘工作人员。

同时,在本组织的一些部门里,秘书处的某些领域的工作越来越依靠免费提供的人员。在整个联合国,两三年来免费人员的人数及其承担的负责范围显著增加,引起这类人员对《联合国宪章》第一百条和第一百零一条所规定秘书处的国际性质的影响问题。

11. 在处理对秘书处的独立性和组成的影响问题时,应注意到免费人员通常仍是其个别政府的工作人员。他们不是本组织的工作人员,因此与工作人员不同,不需遵守《宪章》第一百条和《工作人员条例》的规定。他们不必按照地域分配,也不必对秘书长负责。

12. 接受免费人员也涉及本组织经费方面的问题,这些问题在下面讨论。

13. 总括来说,需要考虑的问题包括:

(a) 接受越来越多的免费人员的办法对秘书处的国际性质及对秘书处按照《宪章》及《工作人员条例和细则》的适用规定公正地进行本组织各项活动的能力所产生的影响;

(b) 对国际公务员制度和秘书处的组成的影响;

(c) 涉及各会员国对本组织各项法定方案和活动经费筹措的集体责任原则的问题;

(d) 所涉经费问题,包括支付免费人员有关的方案支助费用的方法。

14. 这些问题在下面讨论,接受免费人员的准则载于附件一,附件二和三显示秘书处内免费人员的人数和分布情况;附件四列出免费人员第二类的人数和国籍;附件五开列维持和平行动部的军官、包括免费提供的军官的人数和国籍;附件六列出该部免费军官的分布情况;附件七开列维和部内由联合国经常预算为免费提供的军官支付的支助年费用估计数。

三、免费人员的种类

15. 秘书长不时接受个别国家政府和其他实体免费提供的人员的服务,来协助

他履行职责。有几类免费人员,主要在技术合作领域,与联合国工作有历史悠久的联系,他们的法律地位和职责已很稳固,其中包括协理专家、无偿借用的技术合作专家和实习人员(第一类,在下面第16至23段中讨论,并在表1中摘要开列)。关于这种人员的政策和作法都有明确规定,在本报告中无需提出疑问。另一方面,近年来出现了另一类免费人员,他们与联合国的合同身份并不明确,其职务也不限于专家的职务,但是现在包括应由工作人员担任的职务(第二类,在下面第24至40段讨论,并在下面表2中摘要开列)。本报告主要集中于讨论后一类免费人员。

A. 第一类:与联合国有历史悠久的联系的免费人员

协理专家(技术合作)

16. 协理专家方案最初由经济及社会理事会1961年8月4日第849(XXXII)号决议设立,作为一项自愿的技术合作方案。目的是让由本国政府资助的毕业生有机会在联合国的资深专家或高级工作人员指导下在外地工作,以便通过执行技术合作项目来援助发展中国家,在这一段时间内,曾委派若干名这类协理专家担任由各个总部办事处负责的职务,通常是经济和社会研究和分析方面的职务,在各个总部办事处的这种人员有时候也被称为“初级专业干事”。

17. 协理专家的身份有明确的规定;他们是初级专业职等的工作人员必须按照《宪章》和《工作人员条例》的有关规定;他们在执行职务时不得接受任何政府(包括本国政府)或联合国以外任何当局的训示;服务条件在任用书中明确规定,按照《工作人员细则》关于技术援助项目人员的200号编给予定期任用,任用期间通常不超过四年。

18. 这类协理专家是根据秘书处与捐助国政府签订的谅解备忘录提供。与无偿借用而薪金由捐助国政府支付的专家不同,是由捐助国政府以现金向联合国提供自愿捐助,再由联合国付款给协理专家。按每名协理专家年薪净额的13%向其本国政府

支付征收费用,以支付方案支助费用以及因担任联合国职务而患病、受伤、残废或死亡的赔偿金。

技术合作专家(无偿借用人员)

19. 从1970年代初期开始,就同各国政府磋商无偿借用人员提供必要的服务,以协助执行联合国的技术合作方案。接受这种借用的专家是为了办理通常属于秘书处体制以外而在联合国总部以外的地点进行的事务。并不打算利用无偿借用人员来担任通常在经常预算项下核定的秘书处一类的职位或职务。

20. 以无偿借用的方式被接受的技术合作专家与联合国的关系是独立的合同承包人,因此是联合国的工作人员。这种人员与联合国的合同承包关系是以一种特别服务协定建立的。技术合作项目的无偿借用人员最多可以雇用四年。因此,双方的关系完全按照该项协定的规定,而不按照《联合国工作人员条例或细则》。根据《联合国特权及豁免公约》,这种人员为“负有使命之专家”。

21. 现已经订有接受这些无偿借用人员的政策和程序(ST/AI/231/Rev.1),包括须由联合国与捐助国政府签订一项谅解备忘录。为技术合作项目提供无偿借用人员的会员国一直遵守关于支付方案支助费用的规定。

实习人员

22. 联合国实习方案的目的是促使参与人(通常是在研究生院就读的学生)对联合国面临的各项重大问题有更深刻的了解;该方案还向总部和其他地点的各个部门提供专门攻读例如经济、社会事务、国际法、国际关系、人权、政治学、公共行政等有关学科的优秀青年学生协助其工作。实习人员通常被委派从事研究工作。

表1: 与联合国有历史悠久的联系的免费人员

	协理专家	技术合作专家 (无偿借用)	实习人员
地位	工作人员	负有使命之专家	实习人员
与捐助者签订的协定	谅解备忘录	谅解备忘录	无
个人的合同	L-2 职等的定期合同	特别服务协定	订明参加方案条件的表格
甄选	秘书处根据捐助国政府提名的候选人作出决定	由捐助国政府提名, 但须经联合国核可	评审申请表
资格	大学毕业生, 在职训练学习技能	具有经济和社会部门专业知识	研究生课程
经费	捐助国政府向信托基金捐款, 联合国从该基金提款支付薪金	由捐助国政府支付薪金和有关费用	由实习人员或资助机构负责
方案支助费用	一般向信托基金征收12%(酌情加收1%, 用作死亡和残废赔偿金)	向捐助者征收13%(酌情加收1%, 用作死亡和残废赔偿金)	无

23. 有些实习人员由其学术机构资助；有些实习人员参加方案，却无人资助。实习人员不领联合国的工资。他们签署一份表格，其中订明实习方案有关的条件。纽约或其他工作地点的来回旅费和住宿费及生活费由实习人员或其资助机构负责。联合国不负责支付实习期间发生意外和(或)患病所引起的费用。实习期间是两个月，与联合国的征聘工作无关，也不应指望得到这种征聘。因为服务期间时断时续而且很短，又因为这项方案的目的是促使对联合国活动有更深刻的了解，因此未向资助机构收取方案支助费用。

B. 第二类--各国政府或其它实体免费提供的人员

24. 近年来，要求联合国开展的活动日益增多，而这些活动所需的专门人才往往在秘书处内不能立即找到，又因为人事方面的资源严重支绌，接受免费人员的做法已超出传统的技术合作领域，扩大到整个秘书处的其它领域。为了响应大会的号召，又因为大会请秘书长向各国政府争取现金和实物的自愿捐助，个别国家政府已提供人员服务，以支助在维持和平、裁军、人道主义援助、国际法庭、经济及社会研究、内部监督事务、行政和管理等领域的活动。

25. 方案管理员没有贯彻而统一地采用关于接受免费人员的政策。只有少数情况采用了上述关于技术合作项目无偿借调人员的行政指示(ST/AI/231/Rev.1)中所阐明的原则，尤其是关于联合国与捐助国签订协定或达成谅解并与个人订立特别服务协议的原则。有些时候，免费人员是以联合国与捐助国换函的方式接受的；有些时候，联合国同有关个人之间没有订立协定。鉴于有关各方都必须遵守联合国的规章条例，现已制订一套关于接受免费人员的准则(附件一)。

免费的军官

26. 1990年代初，随着维持和平行动数量、规模和复杂性的迅速增加，维持和平行动部发觉自己缺乏某些类型的专门人才，尤其是后勤领域的专门人才。大会在第47/71号决议中鼓励秘书长请各会员国提供合格的军事和文职人员，以协助秘书处规划和管理维持和平行动。根据这项决议，秘书长发了一份普通照会，连同一份简要工

作说明,请各会员国以无偿的方式向秘书处提供专业人员,以协助该部向维持和平行动提供支助。

27. 这些候选人一般至少有三名由本国政府提名,由接受的单位审查和甄选。免费的军官则由联合国与捐助国政府以交换普通照会的方式聘用。联合国与个人之间不订立任何协议。

28. 免费的军官最初执行后勤和军事规划的任务,因为在秘书处内不能立即找到这方面的专门人才,现在免费军官总数和职能已经扩大到超出这些领域。一个加重的因素是维和部,特别是维持和平支助帐户安排的人事资源支轴,直到最近,支助帐户安排一直都按维持和平预算的一个固定比额计算,且只核准在很短的固定时期内有效。

29. 维持和平行动部内的免费军官对秘书处许多方面的工作作出了贡献,并有助于加强本组织的行政和业务规划能力,以便迅速有效地负起安全理事会所交付的建立并开展维持和平行动的任务。这种活动包括改革关于确定向会员国偿还特遣队自备装备、待命安排、业务支助手册、区域训练讲习班和训练协助小组的费用的程序。

30. 在维持和平行动部,被派到行动厅和情况中心工作的免费军官使在外地的维持和平特派团与总部建立有效的直接联系。委派到规划司工作的免费军官对维持和平行动的规划和监测工作,包括重大的部署和撤退,拟订协调和业务效率的信条,记录所得教训,待命部队的安排和训练作出了贡献。有的免费军官及同样由各国政府提供的少数文职人员被派到排雷股工作。在外地管理和后勤司,免费军官被派到后勤和通讯处担任工作,处理后勤和调度管制(空运和海运);在财务管理和支助处审查和核对索偿要求,包括部队派遣国要求支付的用品和服务费用、死亡和伤残恤金及偿还特遣队自备装备的费用;在人事管理和支助处建立载有特派团人员简历的一个人事资料库和维持和平行动工作的适当候选人的一个名册,并担任其他人事工作。

31. 到1996年10月31日,有124名免费的军官在维持和平行动部服务(见附件五)。此外,有4名在行政和管理事务部采购和运输司服务。

32. 免费的军官不是工作人员,他们具备“负有使命之专家”的地位,属于《联合国特权及豁免公约》第六条第22节的适用范围。他们的服务期限最少为一年,可以延长。虽然他们的薪金由捐助国政府支付,但公务旅行和每日生活津贴、办公场地、设备、用品、通讯、支助工作人员、行政事务、语文和训练班等方面的费用则从维持和平行动部及行政和管理事务部的经常预算中支出。

33. 为了帮助从发展中国家提供免费的军官,设立了一个信托基金,接受各国政府的现金捐助,用来赞助发展中国家的免费军官参加维持和平行动部的工作。目前已有两个会员国赞助发展中国家的三名免费军官。

联合国特别委员会

34. 就联合国监督伊拉克裁军特别委员会而言,各国政府提供人员,对伊拉克的生物、化学及核能力进行立即的现场检查,监督伊拉克的所有化学武器和生物武器及相关能力的销毁、拆除并使之变成无害。各国政府还提供人员长期监测伊拉克购买和研制大规模毁灭性武器的能力以及进出口的机制,包括化学武器和生物武器顾问及导弹和核武器专家。这些人员由联合国通过同捐助国政府换函的方式聘用;联合国与个人的合同关系由一项特别服务协定加以确定。支助费用,包括每日生活津贴,从该委员会的经费中支付。

人道主义事务部

35. 在人道主义事务部,政府响应大会的若干决议,包括第47/168号决议和第49/139号决议,提供人员在总部办事处(日内瓦和纽约)及外地从事人道主义援助活动。这种免费人员不是工作人员,而是“负有使命之专家”。这些人员与联合国的合同通常由一项特别服务协定以及联合国与捐助国政府之间的一项协议备忘录加以确定。这些人员担任的职务包括(在外地)协调应付灾害和紧急局势的支助工作,排雷和(在总部)拟订人道主义援助准则,编制成套资料。人道主义事务部还在外地维

持一批救灾专家,作为联合国灾害评估和协调工作队的队员,以便接到通知立即部署,以应付自然灾害或人道主义紧急情况。虽然这些免费人员持有一年的特别服务协议,但他们实际上随时待命,在灾害或紧急情况初期就地部署,每次为期大约两周。这批人员目前包括41名这类专家,1996年到目前为止,实际上只部署了七个三人工作队。另外16名技术合作专家在外地的各个救济协调和灾害管理项目中服务。

36. 免费人员13%的方案支助费用由捐助国政府支付,但在少数情况下,如果提供人员的国家也向有关信托基金捐款,则由该信托基金支付此种费用。以随时待命方式参加联合国灾害评估和协调工作队的免费人员的方案支助费用由捐助国政府根据实际部署期间支付。由于在日内瓦的人道主义事务部工作有关的预算外活动数量很大,该部向日内瓦的中央行政当局偿付这些预算外活动提供服务的费用。

国际法庭

37. 在前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭,一些政府和非政府组织根据联合国与捐助者之间的一种协定备忘录,提供多名检察官、调查员、法律助理、一名情报分析员和一名政治顾问在秘书处和外地工作。这些免费人员不是工作人员,不须遵守《联合国宪章》或《工作人员条例和细则》的规定。最初,由于各种活动的紧迫性,亟需捐助国政府提供人员协助秘书处及时作出反应,在征聘必要的工作人员之前就展开必要的工作。但是,前南斯拉夫问题国际法庭成立已有两年,到1996年6月31日仍有55名免费人员,占专业以上职等的工作人员总编制的23%。这些免费人员的工作范围包括法庭的中心职责,例如在日常审判中担任检控工作(九名审判检察官中占六名)。关于方案支助费用,捐助国政府和其他实体大多数都支付了13%的费用,作为额外的捐助。如果没有支付,则由为法庭工作设立的信托基金承担支助服务费。

秘书处的其他各部

38. 在政治领域,免费人员提供了政治问题方面的专门知识和咨询意见,并承担研究和分析、侦查小型武器的扩散情况和调查严重暴力行为等职务。在经济和社会

部门,政府和机构也免费提供人员服务,以协助办理总部的工作,主要是秘书处需要特殊专门人才协助的领域的工作,例如国民核算、世界经济和社会状况的研究和分析,制定可持续发展的指标,并监督经济和社会部门的行动纲领和其他国际文书。在这些方面,个人与联合国之间的合同关系是以一项特别服务协定来确定;联合国与捐助国政府或其他实体之间一般没有正式的协定。由于这种免费人员的人数相当少,方案支助费一般都由接受的部门在核定的预算中匀支。

39. 内部监督事务厅也接受免费人员,其职务包括审计并确保该厅的建议获得遵守;他们与联合国的合同关系是由一项特别服务协定来确定;因为未向捐助国政府收取支助费用,这种费用一直由经常预算承担。

40. 行政和管理事务部接受各国政府提供的免费人员,以承担采购职务和效率审查工作。他们与联合国的合同关系是以与捐助国政府换函或与免费人员签订特别服务协定的方式来确定。

四、对联合国的影响

41. 秘书长赞赏个别政府提供人员的服务;这些人通过这种安排使大会和安全理事会提出的任务得以迅速执行,他们并协助秘书处满足那些要是没有他们就不能及时满足的紧急需要。捐助国政府多数是响应大会呼吁自愿捐助的具体决议而提供捐助的,包括免费提供的人员。不过,近年来,由于委托给免费人员进行的活动的数目增多和范围扩大,不宜继续以临时形式予以处理,必须制定统一政策来处理下列问题:免费提供的人员的地位、由他们履行的职能的性质、责任制度、行为标准、免费人员的遴选、地域分布及这些人员所涉的经费问题。由此引起的较大的相关问题是:会员国应共同担负多少资源以便秘书长能够执行核定方案和活动,接受免费人员对秘书处独有的国际性质造成的影响。

表2. 其他免费人员

	免费军官 (维持和平行动部)	其他免费人员	
		(法庭、人道主义 事务部)	其 他
地 位	专 家	专 家	专 家
与捐助国签订协定	与捐助国换函	与捐助国签订协定 备忘录	换函;或无协定
个人合同	无	向个人承诺;或与个人 签订特别服务协定	与个人签订特别服 务协定;或无协定
甄选	捐助国提出三名 候选人	无	无
资格	专业知识	专业知识	专业知识
经费	捐助国政府支付 薪金	捐助国政府支付薪金	捐助国政府支付 薪金
方案支助费用	不适用	大多数捐助国支付 13%;一些捐助国不 服13%的规定	未普遍适用

A. 对秘书处活动和国际性质的影响

42. 指派免费人员履行的职能已经从技术援助项目的传统领域扩大到支助维持和平行动(特别是在后勤领域)和下列等方面的其他活动:裁军、人道主义援助、排雷、调查和起诉严重侵犯国际人道主义法的人;较近以来,指派免费人员履行的职能还扩大到经济和社会研究及分析、内部监督事务及行政和管理。

43. 免费人员往往提供了秘书处内没有的特别专门知识。有时候,他们协助秘书处立即对紧急情况采取要是没有他们就不可能采取的行动,因为征聘合适的工作人员需要时间,或缺乏经常预算资源。设立前南斯拉夫问题国际刑事法庭的初期阶段就是一例。当时秘书处缺乏调查和起诉方面的专门知识,在征聘到履行这些职务的工作人员之前必须接受这种无偿人员。同样地,免费提供的军官最初被指派从事后勤和军事规划,因为秘书处内当时没有这些专门知识。

44. 不过,目前有越来越多的情况是免费军官也在履行正常属于秘书处工作人员责任范围的专门职能,例如在财务和人事管理方面(索偿的核实、处理偿还特遣队拥有的装备、开发人事资料数据库等)。在国际法庭、人道主义援助、行政和管理、内部监督事务方面,免费人员越来越与工作人员一起履行经常性的职务。在一些领域,已达到联合国的许多活动如果没有免费人员的服务就不能够执行的地步。

B. 对人力资源政策的影响

45. 《联合国工作人员条例》是大会根据《联合国宪章》第一百条和第一百零一条订定的,这两条条文如下:

“第一百条

“一、秘书长及办事人员于执行职务时,不得请求或接受本组织以外任何政府或其他当局之训示,并应避免足以妨碍其国际官员地位之行动。秘书长及

办事人员专对本组织负责。

“二、联合国各会员国承诺尊重秘书长及办事人员责任之专属国际性,决不设法影响其责任之履行。

“第一百零一条

“一、办事人员由秘书长依大会所定章程委派之。

“二、适当之办事人员应长期分配于经济及社会理事会、托管理事会,并于必要时,分配于联合国其他之机关。此项办事人员构成秘书处之一部分。

“三、办事人员之雇用及其服务条件之决定,应以求达效率、才干、及忠诚、之最高标准为首要考虑。征聘办事人员时,于可能范围内,应充分注意地域上之普及。”

46. 在一些领域,已达到联合国的工作如果不接受免费人员就不能够充分执行的地步。由于不是所有国家都能够向联合国免费提供人员,大部分免费人员是由少数会员国提供的,因此造成地域分布不平衡的情况(80%的免费人员来自发达国家)。这种情况在接受大量免费人员的部、厅(维和部、人道部、关于前南斯拉夫和卢旺达问题的国际法庭、联合国特别委员会)尤其明显。秘书处已认识到这一点,最低限度已就维和部的免费军官设立了一个信托基金,以协助为支助维持和平行动由各国政府所借调的军官其目的是资助来自发展中国家的军官,借此尽量确保较平衡的地区代表性。截至1996年10月31日,两个捐助国政府资助了来自三个发展中国家的四名人员。

47. 免费提供的人员不是联合国工作人员。根据《联合国特权及豁免公约》第二十二节,大部分免费人员为“特派专家”。虽然免费人员不受《宪章》第一百条或《工作人员条例》的规限,但当他们根据特别服务协定提供服务或签署了一项合同时就要依照这些协定担负一些义务。这些义务与《工作人员条例》第一条对工作人员规定的基本责任和义务十分相似。

48. 例如,在国际法庭的免费人员中,个人签署的合同附于联合国与捐助者之间签订的协定备忘录内。每个免费提供的人员个人签署合同具体说明该个人的法律地位,并规定向联合国履行职能时的许多责任和义务。在这种情况下,免费人员承诺服从主管官员的指挥并在完全遵守他的指示履行其职能;他们并承诺:(a) 在履行职务时不寻求或接受任何政府或其他外部当局的指示;(b) 避免任何对联合国不利的行为,和不从事与联合国目标与宗旨不符的任何活动;(c) 在处理其职务中的所有事项时力求谨慎;(d) 未经授权不传递或使用职务上所取得的资料。

49. 关于遴选方面,由于免费人员不是联合国工作人员,《宪章》第一百零一条第三项所订的标准,即效率、才干及忠诚之最高标准不直接适用。他们不必符合评审应征者一般适用的资格标准。虽然联合国尽力谋求确保个别政府免费提供的人员有履行联合国需要他们执行的任务的必要能力,但秘书处多数接受捐助国政府提名的免费人员而不对他们的背景、资格、经验和表现进行独立的核查。联合国一般依靠提供免费人员的捐助国政府或其他实体提名适合履行所需责任的合格人员。

50. 必须明确确定不应向免费人员委以监督、管制或具有政策性质的职务的原则。此外,不能指派免费人员执行有敏感性和机密性的职能。免费人员应在他们被委派到的一名联合国官员的指挥之下履行职能,并应遵守该名官员的指示。免费人员不应具有签署正式函件的权力,也不具有批准涉及外部实体的行动的签名权力。因此已制定了一个统一政策,以较一贯的方式阐明免费人员的地位、责任制度和应负责任,见附件一的准则。

五、联合国的财务费用

51. 关于本组织接受免费人员所涉经费问题,应该注意《财务条例》中条例7.2的规定:

“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。”

52. 自愿捐助几乎总会使本组织承担额外的财务负担。接受免费人员造成的财务负担包括:提供秘书和行政支助、设备、用品、办公室面积、水电、通讯、法律、医疗服务费用,以及公务旅行、每日生活津贴和参加联合国培训和语文培训班的费用。显然,不能认为本组织接受免费人员是“没有费用”的事情。

53. 虽然捐助国政府或实体可以负责提供免费人员的薪金、津贴、薪酬或其他福利,但财务条例7.2和财务细则107.7规定,如果自愿捐助直接或间接造成本组织目前或将来的财务负担,则要求本组织须经大会的核准。

54. 鉴于承认本组织接受自愿捐助方面的财务负担,1982年3月3日印发了《行政指示》(ST/AI/286),规定了对业务和普通信托基金自愿捐助的方案支助费用的核准和管理程序。

55. 在支付接受免费人员所造成的费用方面,联合国的标准作法是爱用为技术合作专家和其他捐助制定的政策(ST/AI/231/Rev.1),收取13%充作支助服务费,并在情况适用时另收1%,用作免费人员因代表联合国提供服务一旦负伤、生病或死亡时的偿金。

56. 有人曾提出疑问,收取13%支助费是否适当。13%支助费的根据是大会按照开发计划署理事会1980年6月27日关于技术合作项目的第80/44号决定于1980年12月17日通过的第35/217号决议的第五节。为确定支助预算外活动的实际费用进行了费用测算研究,研究显示,联合国体系各组织为接受和管理自愿捐助而产生的支助费用约为22.5%。为了确认向本组织提供的专门知识的价值,采取了13%这个折衷的百分比。

57. 在这方面,秘书处分析了目前维持和平行动部免费军官支助费用的情况(见附件六)。截至1996年10月31日,免费提供的军官共有124名,其由各国政府支付的年薪估计约共12 473 900美元。向维持和平行动部内每个免费军官提供支助服务(办公室面积、自动化设备维修、用品、电信、秘书和行政支助)的费用估计每年约共

17 900美元,即124名每年为2 219 600美元,占免费军官费用的18%;如果包括旅费和每日生活津贴(1995年约为248 000美元),本组织承担的支助费用约占免费军官费用的20%。此外,房地改建、家具、计算机设备和软件、电话安装等一次性费用每人每年为12 800美元(124名免费军官每年为1 587 200美元),如果列入这些费用,本组织承担的总费用占免费军官费用的33%。因此,方案支助费用率定在13%并不过多。

58. 就免费军官而言,由于方案支助费用不是由捐助国政府承担,这些费用一直由联合国经常预算匀支。就免费军官以外的免费人员而言,大多数政府理解收取支助费用的概念,并遵从联合国这方面的政策。如果自愿捐助,包括提供免费人员,不收取这笔费用,秘书处就必须使用大会已核定其他用途的资源。这违背行政和预算问题咨询委员会的建议,也违背大会多年以来的建议。

59. 原则上,免费提供人员以及通过自愿向信托基金捐助提供的工作人员,不应取代为预算内活动核定的员额编制,而应是补充,也不应履行为核定员额所定的职能。此外,有些政府强调,如果接受个别政府或其他实体的现金或实物自愿捐助,那么与接受自愿捐助相关的费用应由捐助者承担,不应由全体会员国以分摊会费共同负担。

60. 有些将由免费人员进行的活动已经建立信托基金,如法庭和协调人道主义援助的活动。在这种情况下,如果免费提供人员的捐助者也向信托基金捐助了现金,或者信托基金的其他捐助者同意利用其捐款支付别国政府免费提供的人员的费用,那么方案支助费用有时是由这些信托基金支付的。

61. 另一方面,有些政府认为,在预算拮据的情况下,它们派遣人员主要是为了充分开展本组织的工作,它们派出免费提供的人员完全能够抵销秘书处接受免费人员而需提供支助服务的费用而有余。一些捐助国政府认为,本组织显然在专门知识和节省开支两方面都能得益于免费人员,所以,它们不同意支付有关的方案支助费用。它们主张,支助服务的支出应由现有预算员额的空缺,或由一般预算支付。秘书处与其中一些政府联系,请它们提出候选人作为联合国工作人员填补出缺员额,但是

它们表示宁愿派遣免费人员。

62. 过去免费提供人员的情况很少,执行特定专门职能的时间很短,所以接受免费人员的厅处和中央行政部门能够在会费预算内匀支向这些人员提供支助服务的费用。现在,免费提供的人员数目越来越多,而会费预算却正在减少,匀支这些支助费用的能力大大降低了。

63. 在这方面,可以指出,大会第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。

64. 大会该决议还核可了咨询委员会关于1996—1997两年期方案概算的第一次报告(A/50/7)第一章提出的意见和建议。在该报告(第115和116段)讨论关于技术合作活动、普通信托基金和方案支助的预算外资源,包括说明需要准确地界定预算外筹资在整个联合国结构中的作用时,咨询委员会说:

“115. 除适当说明信托基金用途、与方案优先次序的关系和提供适当资料保证适当审查和控制外,还须要保证经常预算活动不贴补预算外活动或反过来后者贴补前者情况。”

65. 虽然行预咨委会并未具体讨论免费人员问题,讨论的是向联合国进行自愿捐助的问题,但是应该理解,免费提供人员也应视为一种“自愿捐助”,因此,预算内资源不应补贴有关自愿捐助的活动,不论是经常预算、国际法庭的预算、维持和平行动还是维持和平支助帐户。

66. 此外,大会关于前南斯拉夫国际法庭经费筹措的第49/242B号决议重申对以实物或人员形式提供的自愿捐助以及对自愿捐款的接受,必须与确保国际法庭在任何时候都保持公正和独立的必要性相符,并且应该将这些捐助视为对摊缴经费的补充。

六、结论和建议

67. 会员国免费提供了各类的人员。在许多情况下,这些人员是按照大会决议

提供的。秘书长感谢这些慷慨的捐助。与此同时,日益大量接受免费提供的人员对秘书处的独立性和组成以及对预算资源造成了政策上的影响,需要加以解决。

68. 加强联合国系统问题不限成员名额高级别工作组在对大会第五十届会议提出的报告(A/50/24)中说,由预算外资源提供经费的职位或从会员国借调的人员只可临时性地接受,从事明确的短期项目,或等待迅速可转为由摊款供资的预算员额。还说应制订准则,以确保此类员额安排与《宪章》第一百条和第一百零一条的规定保持一致。

69. 为此目的,已经订立了有关准则,其所依据的原则是:立法机构确定的联合国方案和活动应由受《联合国宪章》各项规定约束的联合国工作人员来执行。免费提供的人员应在例外情况下接受并限定在特定的期间,而且应符合关于保持和维护本组织职责的国际性的准则。

70. 关于所涉经费问题,有关规定要求秘书长确保将资源严格用于大会核可的目的,而且通过摊款筹措的预算资源不应用来支助由自愿捐款供资的人员或活动。这项规定的意义是,对于支助免费人员的方案支助费用,应实施收费。这也符合免费人员应视为补充预算编列的工作人员而且不是替代工作人员的原则。

71. 鉴于上述,大会似可重申一个原则:各会员国应集体地提供必要的工作人员资源,来执行由立法机构决定的联合国方案和活动。这些活动应由受《宪章》第一百条和第一百零一条及《工作人员条例和细则》各项规定约束的联合国工作人员执行。

72. 大会似可请秘书长在今后提出各项方案和活动的预算时考虑这项原则。

73. 大会还似可指出,秘书长只可在例外情况下接受免费提供的人员,用于在下列情况中临时性地执行专门的职能:

- (a) 秘书处内不立刻具备所需的专门技能;
- (b) 所接受的人员是对预算资源的补充而非替代;
- (c) 指派的工作具有时间限制,并且是在秘书处工作人员的监督下进行。

74. 在同一方面,大会似可注意附件一所列的接受免费人员的准则,这些准则将反映在联合国与捐助国政府或其他实体所订立的协议之中,也反映在作为免费人员从事服务的每一个人所签署的合同之中。

75. 大会似可重申一个原则:接受免费人员不能直接或间接地使本组织担负额外的财务责任。

附件一

接受免费人员的准则

1. 同联合国的协定

联合国应与捐助国政府或其他实体订立关于接受免费人员的协定。该协定应附有联合国与免费人员个人之间的合同书。

2. 甄选程序

捐助者应向实务部门提出若干名申请者。方案管理员应按照有关的标准评估所有的申请者,以确保遴选资格最好的申请者。这些标准在教育背景、教育程度、工作经验的相关性与质量各方面与适用于联合国对应职等的工作人员的基本标准一致。人力资源管理厅将向方案管理员提供该准则。

3. 职能

免费提供的人员不得担任通常由经常方案分摊预算、维持和平预算、或维持和平支助帐户所核定的员额,或执行其职能,尤其是不得涉及政治、法律、行政职能。在任何情况下不得允许免费人员监督执行正式职责的工作人员;也不得指派执行有敏感性或机密性的职能。

4. 地位

免费人员在执行联合国职能时通常具有《联合国特权及豁免公约》所指的“特派专家”的地位,但与捐助者协定中另有规定者除外。

5. 服务期限

联合国与捐助者的协定具体规定所提供服务的期限。协定的期间为一年,例外情况时可以延长至多一年。

6. 薪酬、医疗保险和寿险、养老金和其他社会保险福利

联合国与捐助者的协定规定捐助者全部负责承担免费人员的服务所需全部费用,包括薪金、该免费人员应享有的津贴与福利、免费人员来回工作地点的旅费。捐助者并保证在协定所规定的全部服务期间,确保免费人员享有充分的医疗保险和寿险,以及因公的疾病、伤残、死亡保险。

7. 休假权

联合国与捐助者的协定具体规定,免费人员的休假计划应事先通知受援国政府机构依法批准,使所要进行的工作得以妥当规划。

8. 服务绩效、以及适用的行为标准

联合国与捐助者的协定规定捐助者负责确保免费人员遵守以下义务:

(a) 免费人员应在(部、厅主管官员)和代他(她)的人的指挥下并完全遵守他(她)的指示履行其职能;

(b) 免费人员应保证尊重(秘书处和(或)有关机构)的公正性与独立性,并在根据协定执行服务时不得寻求或接受任何政府或联合国以外任何当局的指示;

(c) 免费人员应避免有任何对联合国(和(或)有关机构)不利的行为,并不得从事与联合国宗旨与目标不符的任何活动;

(d) 免费人员虽然不是联合国工作人员,应当遵守所有适用的细则、条例、指示、程序或指令;

(e) 免费人员在处理其公务职能中的所有事项时应力求谨慎,任何时候未经(有关部、厅上级主管官员)授权时不得将任何未经公开发表的资料、以及因与(部、厅)来往所获知的资料,传递给新闻媒介、或任何机构、个人、政府、或其他外部当局。免费人员未获得(有关部、厅上级主管官员)的书面授权时,不得使用任何这类

资料,并绝不得为图谋私利使用这类资料。这类义务不因本《协定》期满而终止。

上述各项职责与义务也均将在作为免费人员从事服务的每一人所签署的合同中详细列明。

9. 免费人员破坏职责与义务的应负责任

联合国与捐助者的协定规定,每一方都有权在给对方一个月的书面通知后终止协定。如果免费人员的行为或绩效需要提前终止其服务,这一问题将根据“争端的解决”条款处理该款规定,因协定所引起的、或与协定相关的任何争端、争执或要求,应通过谈判或相互商定的解决方式解决。

10. 第三方要求

因协定所引起的、或与协定相关的任何对联合国的要求,包括免费人员在对联合国服务期间的行为与不行为,均根据上述“争端的解决”条款处理。

11. 方案支助费用

协定具体规定,根据《财务条例和细则》,捐助国政府或捐助实体有义务按照13%的标准费率,将对免费人员的方案支助费用偿还给联合国。如果情况适用,应另收1%,以便免费人员因代表联合国提供服务一旦受伤、疾病或死亡时给予偿金。这一标准费率可以直接由捐助者承担,或由专为免费人员所执行的那类活动而设的有关信托基金承担,但以捐助者已经向该信托基金自愿捐助了可以用于这类目的的捐款为条件。

附件二至四所用简称

人权中心	人权事务中心
行管部	行政和管理部
发展支管部	发展支助和管理部
经社分析部	经济及社会资料和政策分析部
人道部	人道主义事务部
政治部	政治事务部
协调发展部	政策协调和可持续发展部
维和部	维持和平行动部
非洲经委会	非洲经济委员会
欧洲经委会	欧洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
监督厅	内部监督事务厅
法律厅	法律事务厅
人类住区中心	联合国人类住区(生境)中心
贸发会议	联合国贸易和发展会议
药物管制署	联合国国际药物管制规划署
环境规划署	联合国环境规划署
维也纳办事处	联合国驻维也纳办事处
特委会	联合国特别委员会

附件二

截止1996年10月31日第一类免费人员

部／厅	协理专家 a	技术合作专家 (无偿借调)	实习员
政治部	-	-	-
维和部	-	-	-
法律厅	-	-	5
协调发展部	-	-	-
经社分析部	3	-	-
发展支管部	8	-	-
贸发会议	12	-	27
环境规划署	2	-	-
人类住区中心	-	-	-
药物管制署	14	2	4
非洲经委会	1	-	-
亚太经社会	2	24	5

附件二(续)

部/厅	协理专家 a	技术合作专家 (无偿借调)	实习员
欧洲经委会	1	3	18
拉加经委会	2	1	9
西亚经委会	1	1	-
人权中心	14	-	39
人道部	5	-	5
行管部	2	-	7
维也纳办事处 b	9	-	12
监督厅	-	-	-
法庭(南斯拉夫)	-	-	-
法庭(卢旺达)	-	-	-
特委会	-	-	-
共计	76	31	131

^a 在总部称为初级专业人员。

^b 包括外层空间事务处和预防犯罪和刑事司法司。

附件三

截止1996年10月31日第二类免费人员

部／厅	免费提供的 军 官	其他免费人员		共 计
		总部	外地	
政治部		2		2
维和部	124		17	141
协调发展部		8		8
经社分析部		3		3
发展支管部		1		1
贸发会议		-		-
环境规划署		-		-
人类住区中心		1		1
药物管制署		4		4
非洲经委会		-		-
亚太经社会		3		3

附件三(续)

部/厅	免费提供的 军 官	其他免费人员		共 计
		总部	外地	
欧洲经委会		-		-
拉加经委会		1		1
西亚经委会		-		-
人权委员会		-		-
人道部		9	57	66
行管部	4	3		7
维也纳办事处		3		3
监督厅		3		3
法庭(南斯拉夫)		55		55
法庭(卢旺达)		32		32
特委会		29	83	112
共计	128	157	157	442

附件四

截止1996年10月31日第二类免费人员
(按国籍开列)

部／厅	国 籍	人 数 a	共 计
政治部	法国	1	
	美国	1	
		共计	2
维和部	见附件五		141
协调发展部	喀麦隆	1	
	智利	1	
	丹麦	1	
	埃塞俄比亚	2	
	德国	1	
	莫桑比克	1	
	联合王国	1	
		共计	8

附件四(续)

部/厅	国 籍	人 数 a	共 计
经社分析部	大韩民国	3	3
发展支管部	伊拉克	1	1
人类住区中心	联合王国	1	1
药物管制署	日本	1	
	美国	3	
		共计	4
亚太经社会	印度	1	
	法国	1	
	大韩民国	1	
		共计	3
拉加经委会	荷兰	1	1
人道部	阿根廷	1	
	奥地利	5	
	加拿大	2	

附件四(续)

部/厅	国 籍	人 数 a	共 计
	中国	1	
	丹麦	5	
	芬兰	5	
	法国	3	
	德国	4	
	日本	2	
	荷兰	1	
	新西兰	1	
	挪威	7	
	俄罗斯联邦	3	
	瑞典	4	
	瑞士	13	
	联合王国	9	
		共计	66

附件四(续)

部/厅	国 籍	人 数 a	共 计
行管部: 免费军官	爱尔兰	1	
	挪威	1	
	西班牙	1	
	美国	1	
其他	大韩民国	1	
	联合王国	1	
	美国	1	
		共计	7
维也纳办事处	奥地利	1	
	法国	1	
	联合王国	1	
		共计	3

附件四(续)

部/厅	国 籍	人 数 a	共 计
监督厅	德国	2	
	大韩民国	1	
		共计	3
法庭(南斯拉夫)	丹麦	1	
	芬兰	1	
	意大利	1	
	荷兰	1	
	挪威	1	
	南非	1	
	瑞典	2	
	瑞士	1	
	联合王国	3	
	美国	16	
	非政府组织	23	
		共计	55

附件四(续)

部/厅	国 籍	人 数 a		共 计
法庭(卢旺达)	荷兰	15		
	挪威	5		
	瑞典	1		
	瑞士	2		
	联合王国	1		
	美国	8		
		共计		32
特委会		总部	外地	
	阿根廷	1	1	2
	巴西	1	1	2
	澳大利亚	2	3	5
	奥地利	1	3	4
	加拿大	2	2	4

附件四(续)

部/厅	国 籍	人 数 a		共 计
		总部	外地	
	智利		40	40
	法国	3	1	4
	德国	4		4
	荷兰	1	1	2
	新西兰	1	10	11
	波兰		1	1
	俄罗斯联邦		1	1
	瑞典	1		1
	瑞士	1	1	2
	联合王国	3	8	11
	美国	8	10	18
	共计	29	83	112
总计				442

* 免费提供的军官及其他。

附件五

维持和平行动部
截止1996年10月31日维和部内军官月表
(按国别开列)

国 家	联 合 国	免费军官	共 计
阿根廷		8	8
澳大利亚		4	4
奥地利		3	3
孟加拉国	1		1
比利时		4	4
巴西		5	5
加拿大	1	8	9
捷克共和国		2	2
丹麦		2	2
埃及	1		1
斐济	1		1
芬兰		2	2

附件五(续)

国 家	联 合 国	免费军官	共 计
法国	1	8	9
德国	1	7	8
印度	2		2
爱尔兰		2	2
以色列		1	1
意大利		8	8
肯尼亚		1	1
大韩民国		1	1
马来西亚	1	1	2
马里		1	1
纳米比亚		1	1
尼泊尔	1		1
荷兰	1	6	7
新西兰		1	1

附件五(续)

国 家	联 合 国	免费军官	共 计
尼日利亚	1		1
挪威		6	6
巴基斯坦	2		2
波兰	2		2
俄罗斯联邦	1	2	3
新加坡		3	3
南非	1	3	4
西班牙		3	3
瑞典		3	3
瑞士		1	1
土耳其		3	3
联合王国		10	10
乌拉圭	1		1
美国		12	12
津巴布韦		1	1
共计	19	124	143

附件六

免费军官在维持和平行动部的分布

	副秘书长	助理秘书长	D-2	D-1	专业人员以上				P-2/1	小计	特等	一般事务人员		小计	共计
					P-5	P-4	P-3	P-2/1				其他各等			
免费军官(截至1996年11月21日)															
副秘书长办公室	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
军事顾问办公室	-	-	-	-	-	1	3	1	1	5	-	5	5	5	10
情况中心	-	-	-	-	-	6	7	-	-	13	-	2	2	2	15
政策和分股	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
执行办公室	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
助理秘书长办公室/行动厅	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
非洲司	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	1
亚洲和中东司	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
欧洲和拉丁美洲司	-	-	-	-	-	1	3	-	-	4	-	-	-	-	4
助理秘书长办公室/规划和支助厅	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	1
规划司	-	-	-	-	-	21	13	-	-	36	-	3	3	3	39
小计	-	-	-	-	2	30	27	1	1	60	-	10	0	0	70
外地行政和后勤司	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
司长办公室	-	-	-	-	-	5	11	3	-	19	-	1	1	1	20
财务管理和支助处	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2	-	-	-	-	2
人事管理和支助处	-	-	-	-	-	11	15	6	-	32	-	-	-	-	32
后勤和通讯科	-	-	-	-	-	17	27	9	-	53	-	1	1	1	54
小计	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
免费军官共计 ^a	-	-	-	-	2	47	54	10	10	113	-	11	1	1	124

a 相当于联合国职等的军阶。

附件七

由联合国预算为免费军官支付的行政支助年费用估计数

(美元)

支出用途	一次费用	经常费用
共同事务费:		
租金和房舍改造,家具和设备、用品、电话		
等等	12 800	7 600
其他行政费用:		
文书和行政支助		10 300
为一名人员提供支助的估计费用共计	12 800	17 900
为124名免费军官提供行政支助每年估计费用		
共计(截至1996年10月31日)a	1 587 200	2 219 600

a 1995年旅费和每日津贴支出(主要为维持和平预算)248 000。