JIU/REP/88/7

联合国系统各组织在各种大会和会议上的代表制

B部分：专门机构

联合检查组

伊凡·S·科伊奇

编　写

日内瓦
1988年

联合国系统各组织在各种大会和会议上的代表制

B部分：专门机构

联合检查组

伊凡·S·科伊奇

编　写

目　录

	段　次	页　次
一. 导　言 ……	1 - 6	1
二. 代表制的法律根据和政策基础 ……	7 - 15	3
A. 法律根据 ……	7 - 10	3
B. 政策基础 ……	11 - 15	4
三、邀　请 ……	16 - 27	6
四. 确定代表制的程序和机制 ……	28 - 49	9
A. 有关规定 ……	28	9
B. 结构性程序 ……	29 - 32	9
C. 决策过程 ……	33 - 39	10
D. 核准机关 ……	40 - 42	11
E. 利用联络处和外地办事处 ……	43 - 49	11
五. 参加各种大会和会议 ……	50 - 74	13
A. 与会的准备工作 ……	50 - 58	13
B. 参加会议 ……	59 - 69	14
C. 报　告 ……	70 - 74	16

目 录(续)

	段 次	页 次
六. 财务问题	75 - 82	17
A. 代表制的费用	75 - 77	17
B. 财务和预算控制	78 - 82	17
七. 监督程序	83 - 90	19
八. 新的技术	91 - 100	20
九. 结论和建议	101 - 111	22
A. 结 论	101 - 111	22
B. 建 议.....		23

一. 导 言

1. 这是关于代表制问题的第二份报告，作为同一份研究报告[1]的B部分，述及各专门机构在各种国际大会和会议上的代表制。[2] 本报告中“各种国际大会和会议”这一词[3]是指具有政府间、机构间或非政府性质的各种大会和会议，这可能包括联合国和专门机构召开的各种会议。 “代表制”这一词是指联合国系统各组织的代表参加各种国际大会和会议的情况。

2. 联合国系统各组织的代表制活动范围非常广泛，其相互关系的性质非常复杂。 尤其是自联合国系统创立以来，各组织的活动蓬勃发展，使各组织代表基于各种目的而参加的各种大会和会议倍增。 此外，多数组织面临着财政困难。 因此“代表制”更有理由成为一项重要的工作。

3. 本报告审查了与各专门机构在各种大会和会议上的代表制有关的程序和机制。 其目标是审查工作人员参加会议的效用和效益，并特别是根据许多组织目前所面临的财政危机及其为了解决这一危机所作的努力来提出提高其效率并减少所涉费用的方法和手段。 因此检查专员的目的并不是为了阻止参加各种大会和会议，而是为了在不影响出席会议的质量和专门机构的形象的情况下，减少不必要的与会次数。

4. 专门机构在各方面的特点各有不同，如各组织的组织机构、规模、活动性质和特定职权。 研究表明，各组织之间的区别实际上导致产生了对待代表制的方法。 例如，较小的组织拥有集中的管理体制，而较大的组织则下放管理代表制的责任和职责。 此外，各组织的特殊性影响到它们被邀请参加会议的类型，因此在

---

[1] JIU/REP/88/3，“联合国系统各组织在各种大会和会议上的代表制－A部分，联合国”。

[2] 本报告述及其中11个接受联合检查组章程的专门机构。 国际原子能机构由于缺乏资料而没有包括在内。

[3] 除非另有说明，“各种大会和会议”或“各种会议”应包括以上所提到的各种会议。

与会的筹备工作的方式方面有所不同。 本报告既考虑到各组织的区别，也考虑到它们的共同点。

5．检查专员打算利用比较方法来审查各专门机构代表制的各个方面。 但是正如A部分那样，这一点也证明是行不通的，因为有关资料 —— 特别是关于统计数字的资料 —— 并非以可资比较的方式提供，有时根本没有提交任何资料。

6．检查专员在编写本研究报告的B部分时，设计了一种调查表，后来经过初步磋商修改成比较简单的文本，并将调查表发给各专门机构。 对于这份调查表的多数答复非常有用，给他提供了相当精确和全面的资料。 此后检查专员拜访了几乎所有组织，同它们进行磋商以澄清某些问题并补足资料。 检查专员感谢各组织的所有有关官员向他提供了恳切合作，这种合作对本报告的编写具有极大价值。

二. 代表制的法律根据和政策基础

A. 法律根据

1. 《联合国宪章》

7. 正如A部分所提到，联合国系统各组织的代表制的主要法律根据是《联合国宪章》。 事实上，按照其定义，专门机构是依照政府间协定建立并按照其基本文件规定在经济、社会、文化、教育、保健和有关领域里拥有广泛国际责任并依照第63条的规定与联合国建立联系的机构。 因此《宪章》第63条为联合国联络协定提供了根据，这些协定是由经社理事会与各专门机构或专门机构之间订立的。代表制是联合国和专门机构在对等的基础上依照《宪章》第70条建立的。 这一条规定："经济及社会理事会得商定办法使专门机关之代表无投票权而参加本理事会及本理事会所设各委员会之讨论，或使本理事会之代表参加此项专门机关之讨论"。正是根据这些协定，在对等（"对等代表制"）的基础上建立了"代表制"。

2. 机构间协定

8. 这些机构间联络协定中关于对等代表制的规定多数是类似的，措词与《宪章》第70条相同。 正如A部分所解释，这种对等代表制的特点是参加会议而"无表决权"，享有"咨商地位"。 代表参加会议的限度是，本组织与议程项目"有关"或涉及"属于其活动范围内的问题"。 此外，法律规定仅仅构成参加会议的可能性，而不是参加会议的"邀请"。 因此参加各种大会和会议需要举办有关大会和会议的机构的"邀请"。

3. 秘书处之间关于协调的安排

9. 除了联络协定以外，《宪章》对协调"专门机关之工作，得与此种机关会商并得向其提出建议"（第63条第2款）作出了类似的规定。 经社理事会根据这些规定建立了一个称为行政协调委员会（行政协调会）的机构。 行政协调会作

为秘书处之间一级的最高协调机构制订了各种方案并拟订了各种建议。 许多机构间会议属于这一机构或其分机构的范围。 本组织是根据经社理事会１９７８年的决议中所作的承诺参加行政协调会会议的，此项决议也载于其章程中。 同样，关于其他机构间组织，其章程或权限为参加会议提供了根据。

4．工作安排

10．联合国系统各组织的代表制超越了《宪章》中所确定的范围，因此并不限于“对等代表制”。 除了上述正式协定以外，联合国系统也存在“工作协定”，以便除了其他事项以外还包括各机构的代表制活动。 这些安排具有不同的形式，如工作安排、工作关系、合作协定、交流信件、谅解备忘录等。 这些安排不仅是同其他专门机构，而且是同政府间或非政府组织订立的。 所有这些都是每一组织的代表制的根据。

B．政策基础

1．组织章程

11．组织章程或建立每一专门机构的其他类型的基本法律文件规定了在与其他组织的合作活动的范围内的代表制，因此产生了代表制活动。

2．内部指示

12．多数组织都制订了关于大会和会议的代表制的内部规则和指示，各组织的代表制形式有所不同。 有几个组织发布了中心指示（例如，总干事公报、通知或手册），这相当于联合国秘书长的公报。 由于各组织的活动的性质和类型有所不同，这些指示的范围也有所变化。 有些大型组织具有构思良好的代表制职责。其内部规则和指示规定了几个阶段的程序和机制（例如，处理邀请、接受邀请、指定代表、准备工作、参加会议、报告等），以便保证作为该组织的代表高效率和有效地参加各种大会和会议。

13．大型组织通常都已制定了有关代表制的程序和条例。 例如，粮农组织在总干事公报中规定了如何处理参加其他组织的会议的邀请的程序。 劳工组织发出一项通知指示，确定了处理与其他政府间组织关系的责任并为劳工局内部的磋商制定了程序。 就卫生组织而言，政策和条例是以涉及代表制各方面的全面方式制定的，这种代表制可能是多年来所进行的许多研究的成果。 此外，教科文组织也在其手册中拟定了不同阶段的代表制的详细程序。 至于一些较小的组织，其中一些（民航组织、万国邮盟和气象组织）制定了类似的内部条例和指示，而有些根本没有制定任何规则。 但是实际上几乎所有组织都制定了旨在控制公务旅行的详细内部条例和指示。 此外在一些组织中，直接向被指定主管代表制的个别工作人员发出的个别指示中规定了具体的指示和准则。

3．工作人员细则和条例

14．各组织的工作人员细则和条例中所载的法律规定涉及工作人员作为代表参加各种会议的某些问题。 由于他们具有公务身份，因此如果在旅行或出差期间发生某些事情，该组织有责任按照工作人员细则和条例处理这一问题。

4．预算文件

15．提交预算文件（方案预算或支出用途预算）的方式和形式各有不同。 预算规定各组织在一定时期内的方案和活动，以及实施这些方案和活动所涉及的支出预测。 在某些组织里（教科文组织和万国邮盟），预算规定，为参加会议而执行的所有出差任务都应列在预算文件上，从而为代表制活动奠定了稳固的基础。

三. 邀请

16. 象联合国一样，专门机构的代表参加各种大会和会议的主要依据是邀请和正式协定。 然而专门机构的依据似乎更为广泛，也包括其他类型的协定，如工作安排、合作协定、一般工作安排、交换函件等。

17. 这方面的惯例各个组织各有不同。 有些组织完全是应邀派代表参加会议，不管是否已订立正式关系协定。 而其他组织则按照协定和邀请参加会议。

18. 正如第9段所表明，出席某些会议是法定的，因此自然不发任何邀请，但可以发出通知书，提请注意会议的日期、地点和议程项目。

19. 邀请是以书面形式发出的。 邀请通常发给各组织的行政首长，尽管也可以发给个别工作人员。 有些组织的工作人员所收到的邀请比例较高（粮农组织、卫生组织和气象组织），可能是由于其活动的特定性质所致。 如果工作人员准备作为其组织的代表参加会议，发给个人的邀请信的副本必须送交协调中心，以便通过例行手续使其正式化。

20. 有些组织区别对待总干事所收到的邀请（称为“正式邀请”）和发给个别工作人员本人的邀请（称为“个人邀请”）。 根据粮农组织的程序，所有这些邀请都须通过对外关系股处理。

21. 卫生组织工作人员个人参加会议比较容易，不必得到正式的答复。 卫生组织手册规定了适用于给总干事或给工作人员个人的邀请的程序。 邀请书将送交总部和／或区域办事处。 可是情况比较复杂，因为总部和／或区域办事处可能收到同一次会议的多份邀请，但这些邀请由总部加以周密地协调和控制，以避免重复和相抵触的信件，并保证细则和条例中所规定的准则得到遵守。

22. 关于发出邀请的组织，调查表答复中所提供的数据表明，这些邀请中有40%来自联合国系统，６０％来自联合国系统以外的组织。 就卫生组织而言，由于其技术性很强，因此大约有２０％的邀请来自联合国系统，１２％来自政府间组织和非政府组织，其他邀请来自各种国际医学、保健和与保健有关的机构。

23. 按照各组织的内部手册、细则、准则和指示，邀请是由不同部门以不同方

式加以处理的。 在多数组织里，对外关系部门在代表制方面作为该组织的中心部门和协调中心。 在其他一些组织里，邀请是由对外关系部门和方案部门处理的。在少数组织里，邀请是由总部有关司和区域办事处或联络处平行处理的。

24．劳工组织以分散的方式管理代表制的所有活动。 组织间关系办公室通常处理联合国、其他专门机构、政府间组织和机构间团体发出的邀请，而其区域办事处则处理联合国各区域经济及社会委员会和区域性政府间组织会议的邀请。

25．在多数组织里，邀请由中心登记处或有关部门加以记载，有关统计数字可随时查阅。 在这一方面，气象组织有一个称为“会议档案”的非常独特的方法，这种档案按顺序和日期保管有关邀请的资料。 这些档案分发给技术部门，供其提出建议，然后计算费用并编制预算，最后连同该部门的提议提交行政首长批准。然而也有些组织没有以常规和正式的方法记载或编档保存邀请书。 因此只能部分地或根本不能查阅有关邀请的资料。

26．与联合国的情况相类似，发给专门机构的许多邀请书被耽搁（甚至在会议开始几天以前才收到）。 此外，几乎所有组织都遇到由于缺乏背景文件所造成的困难，而这种文件通常应随附在每一份邀请书中。 这种情况使它们无法正确地评价每一次会议的邀请，因而妨碍它们为参加会议制定适当的日程表。 这种情况也妨碍了为有效地参加会议做好筹备工作。

27．对调查表的答复还表明所收到邀请的接受比例的差别（见表1），这反映了对代表制问题所采用的不同政策和标准，以及参加会议的不同需要。 由于正如第5段所解释，这种资料只是指示性的，因此各组织的接受率可以发生变化。

表1：收到／批准的邀请

组织名称	1985			1986		
	收到	批准	接受百分比	收到	批准	接受百分比
粮农组织	1350	592	44 %	1260	661	52 %
民航组织 a/	186	76	41 %	171	72	42 %
劳工组织 b/	516	261	47 %	489	247	46 %
海事组织	190	80	42 %	160	75	47 %
电信联盟	不详 *	不详	不详	不详	277	不详
教科文组织 c/	670	263	39 %	606	192	32 %
工发组织	500	138	28 %	243	79	32 %
万国邮盟	115	68	59 %	115	71	62 %
卫生组织	1908	844	44 %	1782	750	42 %
知识产权组织	不详	67	不详	不详	90	不详
气象组织 d/	201	128	63 %	243	118	49 %

a/ 即时认为与民航组织无关的邀请不算在内。

b/ 这数字不包括参加工人组织和雇主组织、区域性政府间组织和联合国区域经济和社会委员会会议的邀请。

c/ 这数字只包括由对外关系部门处理的邀请。因此方案部门收到和即时谢绝的邀请未列入本表。

d/ 这数字只包括由秘书长办公室处理的邀请。即时谢绝的邀请未列入本表。此外，一些在日内瓦召开的机构间行政会议的邀请也未列入这些数字。

*/ 不详＝资料不详。

四. 确定代表制的程序和机制

A. 有关规定

28. 关于代表制的确定问题，多数组织的内部手册、细则和指示中规定了内部磋商和协调程序和机制，这一点在第二章中已经阐明。 另外还提到各种手册在形式、精确度、篇幅等方面的不同。

B. 结构性程序

29. A部分[4]指出了按照秘书长公报制定的确定代表制的双层次结构。 这些结构是：㈠ 在各部门内作为第一个筛选步骤；以及㈡ 在秘书长办公厅接待股作为最后决策部门。 与此相反，专门机构的决策过程在结构上与联合国不同。

30. 在多数组织中，代表制活动的协调由作为协调中心的特定部门负责，这种部门通常称为对外关系办公室、机构间事务办公室等。 这种部门的职能是接收邀请、保存有关邀请的记录、与实务部门进行磋商以及对邀请作出正式答复。 在有些组织中，这种部门发挥比较重要的作用，因为在涉及一般政策问题时，它有权对各种决定施加影响。 通常这些部门只是决定是否接受邀请，并指定代表。 它们常不干预出差的时间长短、发言的内容、与会的准备工作和报告，所有这些都由实务部门负责。 检查专员注意到这种协调部门的实际职能和影响力方面有很大的差别。 在审查是否接受邀请和指定代表时，实务部门可以在技术上提供意见供考虑。但是对于政策问题，这些部门并不总是十分了解。 只有这种协调部门有权发挥核查和监督的作用，从而干预决策过程。

31. 拥有集中管理体制的小型组织（海事组织、万国邮盟、知识产权组织和气象组织）没有设立这种部门，因此有关程序是由行政首长或其办公室直接控制的。

32. 电信联盟按照其组织结构制定了有关决策过程的特定程序。 有关参加会议的所有决定通常是由协调委员会作出的。 但如果会议仅仅与电联某一常设机关有关，该机关可审查邀请并确定是否参加会议。

---

[4] 联合检查组，同上，第四章，第１０－１３页。

C. 决策过程

33. 专门机构的决策过程各有不同。 这取决于几种因素，例如：㈠ 该系统是集中的还是分散的；㈡ 协调部门的作用；㈢ 各组织的具体权限和组织权限等。

34. 在粮农组织，负责协调代表制的部门是机构间事务办事处对外关系股作出决定的权力属于总干事或助理总干事（视需要而定）。 另外还有一个部门行使这方面的职权：总干事办公室作为最后监督部门。 然而根据最近为了对付财政危机而采取的紧缩措施，这些程序有所修改，所有涉及开支的代表制决定应由总干事办公室作出。 现在只有不涉及经费的问题才由对外关系股处理。

35. 卫生组织有一个负责协调的中心部门，处理各种邀请。 所有邀请（包括给个人的邀请）都送交这一部门，由它编入索引，交给有关方案和／或区域办事处采取后续行动。 实质性磋商在有关方案范围内进行，这将作为是否参加会议的最后决定的依据。 方案主任在适当考虑到方案的优先次序和经费情况后作出决定。邀请接着转交预算部门以核查所涉经费问题，并转交负责协调的中心部门，以核实此项决定是否符合卫生组织的总政策以及是否从协调的角度来看有任何冲突。 如果参加会议的代表超过三人，必须征求有关助理总干事的意见。

36. 劳工组织与其他政府间组织的关系是以分散的方式管理的。 协调中心和有关部门在负责关系事务部门的副局长的全面监督下对代表制问题分担责任。 这种程序视邀请组织的性质而有所不同。 组织间关系办公室是负责联合国、各专门机构和其他普遍性政府间组织发出的邀请的协调中心。 该办公室在同有关技术部门磋商后代表局长对邀请作出答复。 参加由工人组织和雇主组织以及非政府组织发起的会议的邀请分别由有关部门在同有关技术部门磋商后加以处理。 此外，技术合作部门代表劳工组织参加有关业务问题的各种会议，作为负责与各资助机构关系的协调中心。

37. 应该注意到直接向工作人员个人发出的邀请，粮农组织总干事的公报中对此有具体的规定。 工作人员“不应对其参加会议的问题作出承诺”，而应将邀请书送交机构间事务办公室。 同时工作人员“应通知邀请发出者，邀请书应发给总

干事”。 这一规定非常有助于严格控制工作人员未经该组织的批准以个人身份参加正式会议。 在这一方面，其他一些组织应用比较严格的程序，例如，在教科文组织，对于是否委派一名或几名被个别邀请的代表参加会议的决定，由总干事根据助理总干事或有关主任的建议作出。

38．关于是否接受邀请，首先考虑的是会议的主题与该组织的职权的关联，然后考虑与会代表在该会议上作实质性贡献的可能性以及所涉经费问题。 对等原则在接受邀请方面发挥的作用是次要的。

39．在指定代表时，首先考虑的是在处理有关问题方面所需的经验和技术知识，然后是级别（特别是高级会议），另外还考虑到会议的地点，以便在可能时派外地或区域办事处的工作人员参加。

D．核准机关

40．上文已经部分指出，最后核准机关为各组织的行政首长，规模小的组织通常如此。 此外，此项权力也可授给其副手或任何其他负责官员。 不论是否拥有集中管理体制，有些组织把涉及政策影响、该组织的普遍利益和体制上的考虑等问题的核准职权保留给该组织的行政首长。

41．有些组织在同一级上提出建议和给予批准，建议和核准职责之间没有任何区别。 检查专员得出结论说，这种程序是某些组织的特点，这些组织无论其规模如何，其下属各部门享有较高程度的独立性。

42．在有些组织中，财务和预算部门具有干预行政首长决策的核查职责，甚至可以改变其决定。

E．利用联络处和外地办事处

43．与联合国某些部门的做法不一样，专门机构充分利用其联络处和外地办事处参加各种会议。 联络处专门是为了密切注意各种会议的动态并与该组织总部进行联系而设立的，因此设在纽约、日内瓦或经常召开会议的其他地点。

44．至于外地或区域办事处，事实上，多数组织的财政危机使其更多地利用这些办事处参加在其各自区域召开的会议。

45．另一方面，有些组织的内部细则和准则把总部接受邀请的决定权局限于技术性和区域性会议，从而使这些办事处具有较大的独立性。

46．卫生组织代表权下放反映在代表该组织参加国际会议的人选范围广泛。除了总部官员以外，还可以派区域办事处的工作人员参加会议，在可行的情况下，甚至委派专家咨询小组的成员，或卫生组织合作中心的技术办事处，或顾问，临时顾问，科技小组的国家成员等。 从财政和专业角度来看，这是一个拥有具体权限的组织处理代表制的一种合理和有效的方法。

47．在劳工组织，参加区域性政府间组织和联合国区域性经济和社会委员会的会议的邀请由外地的区域部门处理。

48．其他组织（粮农组织、工发组织和教科文组织）也有类似的做法。 粮农组织解释说，由于紧缩措施，预算非常有限，因此现在比以往更多地由外地办事处派代表参加会议。 但是在请这些办事处参加会议之前，负责协调的中心部门应先征求负责区域事务的部门的意见。 就民航组织而言，尽管区域办事处的专家经常代表民航组织参加在其区域召开的各种会议，但这一方面的决定始终是由总部作出的。

49．气象组织在其总部以外只有两个小型的区域办事处，因此经常请国家气象局局长作出安排，指定技术上能胜任的官员作为该组织的代表参加在其国家或邻近区域召开的会议。 这对该组织来说，很少涉及或根本不涉及费用。 如果仅仅讨论科技专题，这种程序特别有用。

五. 参加各种大会和会议

A. 与会的准备工作

50. 多数组织的手册中都有专门一节规定如何进行筹备工作，以便确保在各种大会和会议上成功和适当地阐明其立场。

51. 有些组织的规定非常全面和完善，可以作为周密的筹备工作的基础，尽管有些规定很短或只是一种摘要。

52. 有些组织根本没有制订有关筹备工作的任何规定，其代表的筹备工作是自发的，有时是肤浅的。 令人惊奇的是，有些甚至进行大量代表制活动的组织也属于这一类。

53. 筹备工作按照以下情况而有所不同：参加会议的身份，会议的类型和议程，该组织在会议上阐述其立场的具体需要和利益。

54. 最起码的筹备工作包括查阅档案、背景文件、听取技术部门的情况简介和起草口头发言或更常见的是书面说明。 将近一半的组织就是如此作出准备的。正如第26段所提到，过迟收到邀请书和缺乏背景材料妨碍了为参加会议作出必要的筹备工作。

55. 有些组织对代表制这一方面的问题比较注意，其筹备工作的安排就比较明确。 在卫生组织，被指定的代表查阅有关以前历届会议的报告，收集文件，进行研究，必要时与邀请组织进行联系，起草其发言稿，这些发言稿通常提交较高一级审批。 气象组织采用类似的程序。

56. 在粮农组织，除了这一通常的程序以外，有时筹备工作包括召开各司之间的会议或要求有关部门就该组织在即将讨论的专题上的立场提出书面评论。 教科文组织的代表在必要时，可以在出发前得到很好的口头和书面的情况介绍。 就粮农组织和海事组织而言，起草的书面文件通常送交有关部门的主任审批，有时甚至需要总干事的特别许可或秘书长的批准。 万国邮盟的规则规定，有关会议的议程和发言必须与总干事商议。

57．民航组织的做法是，代表听取其主管官员的必要情况介绍，情况介绍的内容视会议的重要性由秘书长甚至民航组织理事会主席批准。

58．粮农组织和卫生组织如决定由其区域办事处或联络处的工作人员参加会议，总部的有关部门则应向他们提供足够的情况介绍和必要的资料，以便保证他们能很好地代表该组织参加会议。

B．参加会议

59．专门机构的手册中没有关于出席各种大会和会议的任何规定，联合国则相反，秘书长公报中载有明确的条款，规定代表在会议审议期间的实质性活动。

60．然而，鉴于对有关这一节的调查表的答复涉及出席会议的几乎所有方面，各组织实际上肯定已经制定了有关这一问题的规则并从日常工作中取得了经验。

61．按照邀请的性质和会议的类型，以及按照邀请组织的特定要求，专门机构参加会议可以分为积极或消极的参加。

62．积极参加是指与会者完全卷入会议的活动，例如，作出发言，提出报告或工作文件，参加起草决议或参加工作组或其他委员会，特别是担任主席、报告员等具体职责。 正如第二章所解释，在许多情况下，联合国系统各组织是以没有表决权的“观察员”或“咨商”身份参加会议的。 但是参加会议的身份与参加会议的性质毫无关系。 无论代表的身份如何（作为某一会议的成员或作为“观察员”），与会者都可以在会议上发挥积极的作用。

63．另一方面，消极的参加是指仅出席会议而不参与其活动。 就是说不在会议审议期间发言或在会议之后向有关部门作报告。 因此这种参加仅仅是出于礼仪或机构间的礼貌，其性质是消极的。

64．一般来说，专门机构的代表都积极参加各种大会和会议，其中许多会议涉及属于其权限范围的技术问题。

65．就所参加的会议总数而言，１９８５年和１９８６年的数字的比较表明，没有任何重大的变化。

66．至于每次参加会议的代表人数，与1985年相比，1986年几乎没有变动。 此外，具体数据表明，参加各种会议的代表平均每次会议不止一人（从1.03人到1.65人不等）（见表2）。

67．根据对调查表的答复，专门机构的代表多数从头到尾出席整个会议。 然而有时官员只参加讨论与该组织有关的议程项目。 还有一项原则是，会期短的会议从头到尾参加，而会期较长的会议则只限于讨论与该组织特别有关的问题时才从头到尾参加。 在海事组织，当会期超过一周时就产生了问题，因此采取措施把参加会议的时间限于一周之内。 总之，参加会议的时间长短通常在会议召开之前便已确定，不过代表可根据会议的动态当场自行作出改变的决定。

68．检查专员发现，专门机构派外地和区域办事处（如果有的话）出席会议比联合国要多。 这是粮农组织、民航组织（占会议的60%）、教科文组织和卫生组织的做法和政策，劳工组织、海事组织和气象组织在一定程度上也是如此。 卫生组织，粮农组织和民航组织的手册中载有关于区域办事处派官员参加会议的详细规定，数据表明这一方面的做法已经相当上轨道。

表2：每次会议的代表人数

组织名称	1985			1986		
	参加会议人数	代表人数	平均每次会议参加人数	参加会议人数	代表人数	平均每次会议参加人数
粮农组织	592	783	1.32	661	807	1.22
民航组织	76	95	1.25	72	83	1.15
劳工组织	223	367	1.65	209	303	1.45
海事组织	80	85	1.06	75	82	1.09
电信联盟	不详[b]	不详	不详	不详	不详	不详
教科文组织	263	不详	不详	192	不详	不详
工发组织	138	不详	不详	79	不详	不详
万国邮盟	68	77	1.13	71	77	1.08
卫生组织	844	不详	不详	750	873	1.16
知识产权组织	67	71	1.05	90	93	1.03
气象组织[a]	128	138	1.08	118	141	1.19

a/ 在日内瓦召开的机构间会议不算在内。

b/ 不详＝资料不详。

69．有些组织的代表制职责多数由其各自设在纽约和日内瓦的联络处承担。粮农组织、工发组织、卫生组织和知识产权组织的做法就是如此。 在过去几年中，由于经费拮据，它们作出了一项政策决定，要求更多地委派联络处的工作人员参加会议，以减少总部人员的旅行。

C．报告

70．在多数组织中，报告程序必须符合标准指示。 各个组织的安排有所不同。行政手册中所载的有关规定或简明扼要，或完善明确。 有些组织（粮农组织）制定了严格的规定，要求出差者在提交旅费报销单之前先提交一份令人满意的旅行报告。 至于提出报告的时限，有些手册规定为一周；有些则允许在会议结束后３０天提出。

71．其他组织并没有有关报告的任何规则或指示，这意味着这些组织没有明确确定的政策，反映了这些组织是以肤浅的方式对待代表制的这一重要的阶段。

72．同联合国各部门一样，专门机构规定了通常的报告形式，例如口头或书面报告，简要或综合报告。 采取的形式取决于参加会议的身份，因此也取决于代表在会议上应发挥的作用。

73．检查专员认为，专门机构在实践中比联合国更多地采用书面报告的形式。另一方面，有些专门机构，特别是大量从事代表制活动的机构，要求其代表提交一份综合文件，其中载有：(a) 对会议审议期间主要动态的评价；(b) 对出席会议的主要作用和成果的评估；(c) 表明应采取后续行动的建议的概要；以及(d) 在会议具有重要的政策意义时予以解释说明。

74．检查专员还得出结论说，与联合国的情况相类似，有些机构并没有很好遵守关于在每次会议后提交报告的规定。 这也是有关组织监督体制的一个弱点。缺乏报告可能会有损于全面监督程序。

六. 财务问题

A. 代表制的费用

75. 据估计，有关组织的经常预算平均约有2－3％用于代表制的目的。 这仅仅是一个估计数，因为多数组织没有有关代表制的特定预算款项，代表制活动通常是列在“公务旅费”或“出差旅费”的一般款项之下。 因此多数组织在其对调查表的答复中表示，无法提供有关代表制费用的资料。 从技术上来说，通过收集与此项目有关的帐户编号是可以确定用于代表制活动的开支的。

76. 这是一项耗费时间的工作，但是有些组织（粮农组织、海事组织和万国邮盟）还是努力提供了这方面的数据。 即使在有这种编号的情况下（教科文组织），但据解释，这并不一定符合此项研究的需要。 联合国的情况也是如此。 许多组织的做法是把各种出差任务结合起来这不但合理而且可以节省费用，但这一事实也使得难以确定代表制的实际费用。

77. 此外，所有组织都有权在各种支出用途之间进行拨款转帐。 总之，由于这项支出的资料并不完整，检查专员因此决定不在此项研究的范围内说明代表制的实际费用。

B. 财务和预算控制

78. 在A部分中，检查专员指出，与代表制有关的财务控制具有以下主要缺点：㈠ 批准工作人员参加会议的公务旅行的工作程序允许不经过适当批准而指派工作人员出差；㈡ 帐户编号经常不妥；以及㈢ 对于通过内部和临时借款的手段动用其他资金的做法控制很松。

79. 首先，关于工作程序，秘书长的公报目前已经修改，以便严格控制这一程序。 根据新的程序，接待股的批准是签发旅行核准书（PT8表）的先决条件，有了旅行核准书，才能购买机票、支付津贴等。 在几乎所有专门机构组织中，不经批准，实际上无法指派工作人员出差。 在有些组织中，特别是较小的集中制组

织中，公务旅行是由行政首长直接控制的。 在较大的组织中，尽管这些程序并非直接由行政首长控制，但制定的出差和旅行批准程序使得没有得到适当批准就无法购买机票。 就粮农组织而言，由于采取了紧缩措施，所有涉及经费问题的出席会议旅行都需要得到总干事办公室的批准。

80．其次，专门机构很少发生帐户编号经常出错的问题。 几乎所有组织都没有关于“代表制”本身的预算款项或分帐户。 除了联合国以外，唯一例外的情况是教科文组织有关“代表制”的分帐户。 但它并不一定相当于本研究报告的“代表制”。 就海事组织而言，其有关“公务旅行”的款项完全用于代表制目的。这种情况使得难以获得有关各组织的可资比较的财务资料。

81．第三，每个组织均有权在各种支出用途之间进行内部和临时转帐。 这方面的缺陷还没有发现；但这种做法使得检查专员难以评估有关代表制的实际情况。

82．同各组织有关官员讨论的结果表明，这也是一种预算控制的问题。 如果预算编制得非常精确，把所有出差都列入预算中，严格的预算控制可以促使有效执行出差任务，作为各组织的代表参加会议。 在这一方面应该指出，这类出差在有些组织中则由其理事机构审查（民航组织、教科文组织和万国邮盟）。

七. 监督程序

83. 不言自明，对各种大会和会议参加情况进行经常性审查以及定期性总结和分析对于评价各组织的全面代表制活动具有非常重要的意义。 正是通过监督的手段，各组织才能够不断地检查其规章和规则中所制定的有关代表制的标准和原则是否得到遵守。 正是在这些评价的基础上，它们才可以得出有关其未来参加会议的结论。

84. 在多数组织中，有关代表制的行政手册中没有关于监督的任何规定。 这种情况使得难以确定这些组织有关监督的政策。

85. 然而根据对调查表的答复，有一半以上的组织实际上已经制订了正式的监督程序。

86. 各组织的监督的方法有很大的差别。 有些组织（卫生组织、粮农组织和教科文组织）制定了一种包括代表制各个阶段的全面监督方法。 编制有关代表制的报告时联系原有有关参加会议的理由和对参加会议的总的有效性的评价。 报告还对代表就会议审议情况所作结论及其就今后后续行动所提建议作出评价。

87. 只有少数组织（民航组织、教科文组织和万国邮盟）进行定期审查，这些组织的理事机构审查其代表制活动。 在其他情况下，则或每季度或每年在全组织范围内或在部门一级进行审查。

88. 其他一些组织则逐项监督其代表制活动，而不做任何定期性总结或分析。这种监督是由对外关系部门进行的，有时与其他有关部门或单位配合进行。

89. 根据检查专员的调查结果，规模小的集中制组织的监督工作做得很好，而大的组织则比较差。

90. 现在可以明显的看到，根本不监督其代表制活动的那些组织存在实际问题。在这些组织中，代表们甚至连有关会议参加情况的报告也不一定提交，而这些报告本来可以作为监督的基础。 检查专员认为，这反映了这些组织对代表制采取了放任态度，低估了这一重要的活动领域。

八、新的技术

91．为了合理安排代表制活动，特别是寻求方法降低其费用，检查专员探讨了在代表制方面采用先进技术的可能性。 问题在于面对面的讨论是否可由具有同样效率但比较经济的手段取而代之。 在各种体制中，远距离通讯会议似乎是最合适的替代办法。

92．远距离通讯会议是位于两个或若干个相距遥远的地点的与会者通过电子手段召开的会议。 新技术的进展大大促进了远距离通讯会议技术的发展。

93．根据所提供的能力，远距离通讯会议的技术一般可分为三类：(a) 电子信函系统，(b) 声频会议，以及(c) 视听会议。

94．电子信函系统(a)也称为“计算机会议”。 所有与会者不论其处于何方，都可以直接或通过网络使用同一架计算机，并通过终端查阅存入计算机的同一份文件。 与会者如果想在远距离通讯会议上发言，他可以通过文字处理写入其意见。这种资料储存在特定的文件中，所有与会者都可以通过从这一文件中检索这种资料从而在屏幕上进行阅读。 他们可以以同样的方式在同一文件中写入其评论或其他意见。 这种远距离通讯会议不受时间因素的限制，因此可以连续开几年。

95．声频会议(b)使相距遥远的与会者可以利用音频设备通过讲话进行相互联系。这种会议也可以通过传真或电子黑板向不同地方的与会者提供共同使用绘图、文字或图表的能力。

96．最先进的方法是象(c)那样利用远距离通信进行视听联系。 这种系统也称为电视会议和视频会议。[5] 这种技术通过借助于计算机的电视或视频发挥作用，由卫星或其他通信线路传输图象，因此使与会者“看到”大会与会者的影象。 若配备有这一系统的最先进技术，他们可以（以“联机”的方式）同时看到相距遥远的与会者，进行相互联系和交谈。 此外，这还提供了传输和收看幻灯片和会议文件的可能性。 从技术上来说，显示图象的方法或者是“单向”，或者是“双向交互”。前者使与会者可以看到和听到大会领导人，但领导人看不到与会者。 而后者使相

---

[5] 参阅联合检查组关于“联合国系统口译服务管理”的报告（A/41/648）。

距遥远的领导人和与会者可以相互看到、听到和进行讨论。 有些会议中心已经有这种服务可提供。 图象变换频率视存贮器容量、使用的设备的类型和数据传输率，从一分钟几次到不满一秒钟一次不等。

97．1980年代初以前，在相距遥远的两地之间发送视频（电视）信号需要较大的频带宽度，因此费用极高。 其后由于采用了把视频信号变成数字的运动处理机(或编码译码器)，因此消除了每一帧图象的冗余码（如静止的背景信息）并压缩信号，使信号只需要较窄的带宽，从而使远距离通讯会议成为一种经济的通信手段。

98．由于在欧洲、美国和加拿大的最重要的城市之间建立了数字网路，远距离通讯会议服务成了一种很经济的手段。 就日内瓦而言，日内瓦国际会议中心便配备有远距离通讯会议服务设施，设在该中心的各个办事处可以充分利用这种服务，因为美国、加拿大和瑞士之间的电子线路已得到国际电信卫星的保证。

99．因此远距离通讯会议系统向位于不同地点的会议与会者提供各种可能性，例如，通过绘图、数字和印制文字等进行联络、交流资料、参予和相互交流。 远距离通讯会议系统，特别是视听或视频会议既可以取代又可以补充面对面的会议，因而大大减少开支，节省时间并提高效率。 此外，这个系统可以按照每一个会议的具体需要和新的技术进展而具体制订其运用方法。

100．调查表中专门有一节述及在代表制方面采用新的技术的可能性。 对这一节作出答复的所有组织都承认技术革新的效用。 然而所有答复都对采用新的通信技术作为举行各种大会和会议的手段持否定态度。 它们认为，代表制不可能由远距离通讯会议取而代之。 其中的理由之一是，代表制的作用并不仅仅限于提交报告或宣读发言。 它还会引起人与人之间的接触，这种接触为谈判、交流有关重要问题的意见和建议提供机会。

九. 结论和建议

A. 结论

101. 从专门机构和联合国的代表制活动的全面回顾和比较中得出的主要结论是，制约代表制的行政指示、规则、准则等的差别很大，处理这些活动的程序和机制方面也有差别。 鉴于联合国系统的结构，这是很正常的。 但是这种情况使得确保有效协调有关代表制程序的工作极为困难。 检查专员并不认为统一作法是一种理想的官僚机构措施。 但他认为应该作进一步的努力，以便在某些重要问题（例如邀请）方面制定和遵循相似的做法。 这将有助于整个系统在代表制方面的协调，改善参加会议的效率并减少所涉费用。

102. 发出和处理邀请的方法暴露了某些缺陷。 直接向工作人员个人发出邀请的做法仍在继续，这使得难以确保对参加会议的问题进行有效的协调和作出及时的决定，除非具体程序得到遵循。 这不仅是联合国的问题，也是某些专门机构的问题。 检查专员认为，邀请书通常应送交各组织的行政首长。 这并不排除邀请书表明希望委派参加会议的个别工作人员的姓名。 为此，应该采取适当措施使整个联合国系统的做法统一起来。

103. 另一个问题是越来越多的邀请书很迟才收到和缺乏准备性文件。 在这种情况下，有关组织确实难以很好地评价这些邀请和正确地评估该组织参加这些会议的意义。 如果接受这些邀请，则无法为有效地参加会议作充分的实质性准备工作。

104. 有些组织没有制定任何有关代表制的内部规则。 检查专员认为，这些组织应该制定最低限度的规则，以便加强代表制的基础。

105. 专门机构处理代表制的程序的一个具体问题是，在有些组织中，接受（或拒绝）一项邀请的建议和这项建议的批准，基本上是在同一级处理。 检查专员认为，必须把有关代表制的决策过程的这两个层次分离开来，以便实现较高程度的客观性和控制。

106. 检查专员还认为，有些组织没有对其代表为确保恰当和有效参加会议作好准备工作予以足够的重视。 其中有些组织并没有制定任何有关这一重要问题的规

则。 显然，没有充分作好实质性的准备工作只会使参加会议流于形式，从而导致不当的后续行动。

107．1986年与1985年相比，有些组织在一定程度上减少了参加会议的次数，而其他组织基本上保持不变，这意味着这些组织可能已经达到了“保持现状的水平”，而且参加会议越来越依赖于外部资金。

108．派出参加国际会议的代表人数平均超过一人。 另一方面，多数是从头到尾参加会议的。 检查专员强烈认为，被指定作为代表的官员人数及其逗留时间可以减少，而不致于影响到参加会议的效率。 在这一方面，可以回顾审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告，[6] 其中指出：“出差的次数和时间应减少，参加各种会议的工作人员的人数也应减少”。（建议38）。

109．必须严格规定代表参加会议返回时有责任作报告并使报告程序合理化。检查专员认为，如果没有提交报告，则可认为参加会议并未取得不成功。 缺乏这种报告会严重妨碍该组织展开合适的后续活动。

110．为了提高参加各种大会的和会议的效率，通常不对其代表制活动作分析或评价的那些组织就有必要制定监督程序。

111．至于在代表制活动方面应用技术革新（如远距离通讯会议），检查专员在这方面的意见仅仅限于表明立场。 就目前而言，似乎还不可能在代表制方面采用现有的远距离通讯会议系统。 因为远距离通讯会议是否能替代有利于解决关键问题的个人接触和直接讨论，无疑还需要进一步的试验才能确定。 但是检查专员认为，在不远的将来有可能为代表制的目的采用先进的系统，对于这一点，应继续进行进一步的调查。

B．建议

建议1

为了提高代表制的效率并促进适当和有效的全系统的协调，行政协调会应采取

[6] 补编第49号，A/41/49。

主动，确保拟订一般能接受的程序，特别是有关发出和处理邀请书以及定期和及时提供有关会议的背景文件的程序。

建议2

行政首长应责成负责代表制活动的各部门、各单位和官员严格遵守有关代表制的规则和准则。 这些规则和准则应联系到比较有条理地评价各种邀请，为参加会议作好充分的实质性准备工作，有效地、合理地和节约地参加会议，以及严格履行其各自组织所规定的报告和监督职责。

建议3

尚未就代表制问题制定任何内部规则的组织的行政首长应作出安排，在相应的手册中规定适当的条款，以便确保有关这一活动的协调程序井然不紊。

建议4

行政首长应确保定期审查总的代表制活动，特别是从代表参加国际会议的有效性和所涉费用的角度予以审查。

建议5

应该将决策程序建立在两个不同的层次上，以便把批准职责同协调和建议职责分离开来。 这样才能保证有关接受邀请和指定代表参加会议的决定既客观且不至于失去控制。

建议6

为了大大节省费用和更好地利用人力资源，作为一项普遍政策规则，参加国际会议的人数应限于一位代表，而且限于与该组织直接有关议程项目的讨论期间。这一点应在有关指定代表的决定中明确指出。

建议7

各组织的有关部门应进一步注意新技术利用的发展动态，以便确定在代表制方面采用先进技术（例如，远距离通讯会议）的可能性。

※ ※ ※ ※ ※