

联合国 大会



JUN 3 1991

Distr.
GENERAL

A/46/186
23 May 1991
CHINESE
ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/
ENGLISH/FRENCH/
RUSSIAN/SPANISH



第四十六届会议
暂定项目表* 项目83和114

发展方面的业务活动

联合检查组

技术合作和本国专业项目人员的使用

秘书长的说明

秘书长谨向大会递交联合检查组题为“技术合作和本国专业项目人员(本国专业人员)的使用”的报告(JIU/REP/91/1)。

* A/46/50。

技术合作和本国专业项目人员(本国专业人员)的使用

萨拉.E.易卜拉欣编写

联合检查组

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
执行部分		1
导言	1 - 4	3
第一部分：技术合作项目所雇用专业人员中的本国 专业人员	5 - 32	5
A. 整个系统中的本国专业人员	8 - 10	5
B. 各组织使用本国专业人员的情况	11 - 28	6
1. 联合国开发计划署(开发计划署)	12 - 17	8
2. 联合国技术合作促进发展部(技术合作 部).....	18 - 19	10
3. 专门机构所资助项目中的本国专业人员	20 - 28	11
C. 结论和建议.....	29 - 32	14
第二部分：使用本国专业人员的政策	33 - 90	18
A. 使用本国专业人员的理由	33 - 55	18

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 使用本国专业人员的政策所带来的主要问题 ...	56 - 82	23
1. 选择最合适本国专业人员能力所受的限制	57 - 61	23
2. 本国专业人员的实际费用	62 - 71	25
3. 本国专业人员还是设立一种不太理想的人员职类	72 - 76	27
4. 本国干事和东道国权力的形成	77 - 82	28
C. 结论和建议	83 - 90	30

执行总结

对本国专业项目人员(本国专业人员)使用情况的分析是根据其对作为帮助受援国促进经济和社会发展的一种手段的联合国系统技术合作的贡献进行的。使用本国专业人员所带来的财政、行政和业务问题只是在对所用本国专业人员的政策进行分析有此需要时才提到,因为这些问题都是联合国开发计划署(开发计划署)、实质问题(业务活动)协商委员会经常审议并与多数专门机构协商的问题。

能够得到关于本国专业人员的既全面又尽可能统一的统计资料以便分析其对实现技术合作各项目标的贡献,这是符合各会员国和联合国系统的利益的。但是,除开发计划署以外,其他机构一般都不收集和處理有关本国专业人员的统计资料,其中联合国粮食及农业组织(粮农组织)以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)是例外,但后者这方面的工作做得更少。

因此,报告建议开发计划署建立自己的收集和散发关于使用本国专业人员的各方面情况的统一和可比较的统计数据内部系统。统计资料的收集工作应当从各组织系统的两端开始进行,一方面需要驻地代表和驻地协调员的协助,另一方面也需要各组织总部及其区域办事处与联合国系统各组织秘书处的统计、管理和评价单位配合给予协助。开发计划署应当考虑实质问题(业务活动)协商会在这方面提出的建议,特别是关于普遍实行为每一个本国专业人员设立数据表这一办法的建议。为使这些数据发挥作用,不仅应当具体说明各种资金来源,还应当说明合同的不同种类,按人工月计算的合同期限。报告还建议发展和国际经济合作总干事在其关于联合国系统业务活动的报告中分析这些数据,并向经济及社会理事会(经社理事会)和大会提出建议以便制定更合理和有效的本国专业人员政策和解决使用这种人员所带来的问题。

在东道国的意见中找不到越来越多地雇用本国专业人员的共同理由。雇用本国专业人员很少是因为通过预先分析认识到,同使用国际专业人员相比,使用本国专

业人员能更有效地实现技术合作促进发展的目标。到目前为止所进行的研究、评价和编写的报告都是关于如何制定更好的规章及如何在联合国系统范围内协调地使用本国专业人员的，只是偶而涉及如何制定一个能将在本国专业人员和国际专业人员两者之间进行选择(或按规定比例同时使用两种专家)的问题与通过技术合作实现具体的发展目标联系起来的政策纲要。

因此，报告建议联合国系统：(a) 在有关国家缺乏某种专门知识，而这种专门知识又十分必要，而且和一种不能通过本国专家来满足的紧迫需要相联系的情况下，提供技术合作资金专门来支付通过国际专家进行的专门知识转让的费用；(b) 更多地调动当地的专门知识和人力资源，更多地采取政府执行和分包给本国机构的形式。虽然这种办法可调动本国专业人员，但不应当引起本国专家地位的任何变化或给予任何薪水补贴或实物福利，也不应当造成有时在本国专业人员和其他本国官员之间产生的那些矛盾；(c) 更经常和更广泛地利用发展中国家的专家能力，从这些国家调动更多的专家作为国际专家在本地区和在发展中国家之间技术合作的范围内使用，而不是把每一个专家都作为本国专业人员在其自己的国家使用。

导 言

1. 关于本国专业项目人员(本国专业人员)在技术合作项目中的作用的本报告是应联合国工业发展组织(工发组织)的要求编写的。然而,在和联合国开发计划署(开发计划署)、实质问题(业务活动)协商委员会(问题协商会)、几个专门机构和联合国秘书处,特别是发展和国际经济合作总干事办公室(经合总办)和技术合作促进发展部(技术合作部)进行讨论之后,决定扩大大报告的范围以便能论述整个联合国系统使用本国专业人员的问题。

2. 本报告的主要目的是审查在进行作为帮助受援国促进其经济和社会发展的—种手段的联合国系统技术合作过程中使用本国专业人员的战略和政策。至于使用本国专业人员所带来的财政、行政和业务问题,在使用本国专业人员的战略和政策分析有此需要的情况下,我们将提到这些问题。就这些问题而言,我们将以开发计划署和问题协商会所进行的工作为依据。¹

¹ 关于这一问题, 特别见下列文件: (a) 项目人员和从事发展合作的其他人员的征聘、费用和利用方面的最新趋势, 开发计划署理事会第三十二届会议, 1985年6月4日至28日, 纽约, DP/1985/9。 (b) 关于在亚洲和太平洋地区使用本国专家、本国项目协调员和本国分包人的经验的报告, 开发计划署, 1986年3月, 纽约。 (c) 本国专业项目人员; 在开发计划署指导下的问题协商会实务秘书处编写的报告, 1987年3月27日, ACC/1987/OP/CRP.3。 (d) 本国专家--为便于加强利用这种专业人员制定指导方针和标准, 问题协商会顾问 C.H. Harder 先生编写的说明, 1987年3月27日。 (e) 审查联合国机构在雇

3. 本报告第一部分对本国专业人员在技术合作项目所雇用专家总人数中所占比例作了评估，第二部分对这种专家为实现技术合作促进发展的目标所作贡献作了评估。

4. 我们衷心感谢我们有机会请教的所有联合国和政府官员，他们慷慨地介绍了他们的经验和想法以及一些文献，没有这些，就不可能编写出本报告。

¹(续) 用本国专业项目人员方面的作法及有关改进的建议，问题协商会秘书处的说明，1987年8月27日，ACC/1987/OP/CRP.8。(f) 审查方案和项目活动：项目人员，开发计划署署长的报告，开发计划署理事会第三十五届会议，1988年6月6日至7月1日，日内瓦，1988年3月15日，DP/1988/19/Add.1。(g) 行政协商会/问题协商会联合工作组关于本国专业项目人员的报告，1988年6月29日，ACC/1988/PER/R.27。(h) 开发计划署署长向机构间促进国家能力协商会议提出的报告：高度合格的工作人员，1989年12月12至14日，纽约；短期工作人员，本国专业项目人员、承包人等，行政协商会，ACC/1990/PER/R.4，1990年2月13日。

第一部分：技术合作项目所雇用专业人员中的本国专业人员

5. 虽然在由联合国系统作为一个整体资助的技术合作项目中使用本国专家的问题是行政协调委员会(行政协调会)、问题协商会和行政问题(人事)协商会各委员会会议讨论的主题, 虽然经常编写并向行政协调会提供统计和分析研究资料以及各种文件以帮助它进行审议, 但我们仍然缺少评价本国专家使用方面的发展情况和使用程度所必要的关于本国专业人员的数目及其按机构、资金和国家的分布情况的详细和完整的数字。

6. 在行政协调会、开发计划署署长、发展和经济合作总干事以及各机构首脑的报告中现有的零散资料都趋向于表明: (1) 本国专业人员多数是在开发计划署资助的项目中使用的, (2) 其人数在不断增加, 特别是近些年来, (3) 按机构的分布很不均匀。

7. 另外, 本国专业人员职类没有明确定义, 因为他们没有确定的法律地位。有些机构在它们的统计中将这种人员略去不计, 特别是区域代表在当地聘用的本国专业人员, 因为区域代表不经常或推迟向其总部报告所聘用的本国专业人员数目。因此, 在分析利使用本国专业人员所带来的问题之前, 作为可以部分弥补这种缺陷的一种办法, 最好把现有的数字集中起来以对这种现象的程度作一数量评估。

A. 整个系统中的本国专业人员

8. 鉴于本国专业人员在开发计划署资助的项目中所占比例高于在各专门机构从其经常方案或来自开发计划署以外的预算外资金中支付的项目中所占比例, 有必要说明一下开发计划署和各专门机构各自对技术合作项目的资助额。

9. 从表1(第7页)可以看出, 开发计划署在1986-1987两年期中对技术合作项目的资助总额是37.8%, 而在1982-1983两年期中则是43.4%。² 然而, 开发计划署对其他机构技术合作开支的资助额相差很大。例如, 最多的是对世界旅游组织(旅游组织)的资助, 达百分之百, 最低的是对世界卫生组织(卫生组织)的资助, 只有4%。

10. 总的来讲可以说, 在专门机构中, 开发计划署的资助相对来说只占其技术合作总开支一小部分的机构使用本国专业人员较少, 对收集关于这种人员的使用情况的详细资料在某种程度上似乎不太感兴趣。目前, 在开发计划署的文件中和联合国系统的一二个较大专门机构, 特别是联合国粮食和农业组织(粮农组织)中可以找到关于本国专业人员的较详细统计资料。

B. 各组织使用本国专业人员的情况

11. 由于上述原因, 我们把由开发计划署资金中提供费用的本国专业人员和由其他机构的资金中提供费用的这类人员分开: 一方面因为开发计划署所使用的本国专业人员远远多于其他机构所使用的这类人员, 另一方面因为, 在收集关于本国专业人员数目的统计资料和分析本国专业人员对执行技术合作项目的影晌方面, 开发计划署是走在其他机构的前面的。

² 虽然按绝对价值计算对技术合作的拨款从1982-1983年的27亿美元增加到1986-1987年的33亿美元, 但这一现值美元数额的增加只是部分抵销了通货膨胀, 可以说, 按现值美元计算, 开发计划署对技术合作的拨款额在两个两年期之间呈现了下降趋势。

表 1

1986-1987两年期各机构按资金来源分列的技术合作开支总额
(单位: 千美元)

机 构	经常方案	开发计划署	其他预算外资金	合 计
粮农组织	72,439	262,148	303,207	637,794
联合国 a	14,511	219,646	95,341	329,498
工发组织	5,800	141,700	49,900	197,400
劳工组织	24,031	95,035	99,519	218,585
教科文组织	9,600	62,537	76,763	148,900
开发计划署/人事厅	-	120,912	159,800 b	280,712
国际民航组织	-	65,489	23,284	88,773
国际电联	6,791	45,044	9,623	61,458
卫生组织	419,884	37,379	363,541	820,804
贸发会议	930	16,116	6,487	23,533
贸易中心	-	20,794	24,612	45,406
人类住区中心	1,067	25,834	2,680	29,581
亚洲开发银行	37,976	12,453	3,519	53,948
非洲经委会	3,153	11,125	8,620	22,898
亚太经社会	2,818	12,799	16,691	32,308
拉加经委会	1,474	3,020	11,853	16,347
欧洲经委会	-	463	1,191	1,654
西亚经委会	1,694	1,122	1,768	4,584
气象组织	501	22,683	6,860	30,044
国际海事组织	-	10,563	8,053	18,616
原子能机构	72,669	4,692	23,511	100,872
知识产权组织	5,086	4,555	3,606	13,247
邮政联盟	1,946	3,386	1,075	6,407
旅游组织	-	4,147	-	4,147
86-87年总计	682,370 (21.4%)	1,203,642 (37.8%)	1,301,504 (40.8%)	3,187,516 (100.0%)
82-83年总计	547,718 (20.0%)	1,193,618 (43.4%)	1,007,193 (36.6%)	2,748,529 (100.0%)

a 主要是联合国技术合作促进发展部(技术合作部)。

b 包括与管理服务有关的活动。

资料来源: 开发计划署署长关于机构支助费用的报告, DP/1988/54, 1988年5月6日, 第7页。

1. 联合国开发计划署(开发计划署)

12. 由于意识到要对越来越多地使用本国专业人员所带来的问题作出适当评估就需要经常提供可比较的统计资料，开发计划署首先设立了资料收集机构并在其各外地办事处进行试验以便在向整个联合国系统推广之前确定其工作条件。³

13. 就开发计划署本身所资助项目而言，关于本国专业人员使用情况的资料是在开发计划署署长的年度报告中定期公布的。1989年发表的1988年的报告⁴提供了所有国家1987年和1988年的统计资料，并对本国专业人员和国际专业项目人员(国际专业人员)作了区分(见表2第9页)。虽然1987年本国专业人员人数只是国际专业人员人数的一半，即4,888人对8,385人，但1988年本国专业人员人数几乎增加了一倍，从4,888人增加到9,869人，而国际专业人员人数在两年中基本上没有变：即8,642对8,385人。以人工/月表示的统计资料比只用人数表示的资料更为准确，因为本国专业人员的合同期限可从1到12个月不等，虽然在某些机构这种人员的合同期限不超过6个月，而在另外一些机构则是12个月。开发计划署署长报告所列的临时统计表提供了1989年的数字，这些数字详细地说明了1987年和1988年已出现的趋势。

14. 这些统计还表明，1988年，一多半本国专业人员集中在六个国家，其中五个是拉丁美洲国家：阿根廷(1,544人)、巴西(660人)、哥伦比亚(596人)、秘鲁(538人)和玻利维亚(394人)，一个是亚洲国家：中国(2,225人)。

³ 开发计划署署长关于机构支助费用的报告，DP/1988/54，1988年5月6日。

⁴ 开发计划署署长1988年年报报告，1989年5月15日，DP/1989/13/Add.3。

表 2

1987年和1988年按国家分列的项目人员人数^a

国 别	国际专家 b		本国专家 b		国 别	国际专家 b		本国专家 b	
	1987年	1988年	1987年	1988年		1987年	1988年	1987年	1988年
阿富汗	2	4	3	10	毛里塔尼亚	-	3	5	46
阿根廷	151	155	862	1544	墨西哥	42	60	79	88
巴林	3	-	-	11	摩洛哥	17	23	6	34
孟加拉国	25	25	179	147	莫桑比克	3	1	20	49
贝宁	11	11	7	51	尼泊尔	16	19	106	187
玻利维亚	29	27	254	394	尼加拉瓜	9	9	5	30
巴西	115	140	164	660	尼日尔	-	4	7	51
布基纳法索	17	15	154	35	尼日利亚	10	23	8	20
布隆迪	4	3	7	20	阿曼	-	-	-	19
喀麦隆	7	31	12	26	巴基斯坦	70	100	17	13
中非共和国	1	3	15	21	巴拿马	7	8	9	10
乍得	1	3	3	30	巴布亚新几内亚	3	-	1	10
智利	221	189	77	108	巴拉圭	2	1	32	33
中国	17	16	420	2225	秘鲁	75	81	315	538
哥伦比亚	73	61	272	596	菲律宾	115	118	50	99
哥斯达黎加	17	15	28	127	波兰	270	237	-	11
科特迪瓦	6	28	9	23	卢旺达	2	4	119	199
古巴	10	12	51	160	沙特阿拉伯	1	1	14	20
多米尼加共和国	2	3	8	21	塞内加尔	31	54	36	58
厄瓜多尔	21	20	54	74	塞拉利昂	3	8	5	22
埃及	90	79	28	58	索马里	6	2	11	30
萨尔瓦多	9	8	13	40	斯里兰卡	61	70	54	93
赤道几内亚	-	-	-	21	苏丹	30	29	8	20
埃塞俄比亚	27	41	15	19	斯威士兰	1	2	1	45
加纳	48	60	17	47	泰国	28	42	12	72
危地马拉	19	18	56	160	多哥	10	19	14	24
几内亚	2	5	4	20	突尼斯	66	65	44	12
海地	5	7	20	30	乌干达	12	15	11	31
洪都拉斯	4	4	64	36	坦桑尼亚联合共和国	15	17	18	12
匈牙利	95	108	-	10	乌拉圭	49	32	216	272
印度	393	386	47	75	委内瑞拉	26	35	48	73
印度尼西亚	13	15	168	282	南斯拉夫	90	95	69	68
牙买加	18	19	55	17	扎伊尔	14	12	10	10
约旦	27	28	5	17	津巴布韦	4	16	3	12
肯尼亚	18	39	12	119					
利比里亚	1	2	8	16	小 计 c	2624	2832	4474	9613
马达加斯加	6	11	8	23	其 他 d	5762	5715	368	256
马拉维	2	6	6	12	合 计 e	8386	8547	4842	9869
马里	19	30	16	17					

a 本表所列数据分别为由指示性规划数、特别方案资金、最不发达国家特别措施基金、特别工业服务(资金)和费用分摊等供资的项目所用人员数目。

b 包括在由 a 所列来源供资的项目中工作的所有国际和本国专家。除各执行机构分配在外地工作的专家以外,还包括按与参加/执行机构签订的分包合同工作的一些公司和组织的人员以及业务助理和助理专家。

c 1988年使用10名以上本国专业人员的所有国家。

d 表内未列出的、1988年使用10名以下本国专业人员的所有国家。

e 所有国家(c+d)合计。

资料来源:《开发计划署署长1988年年度报告》, DP/1989/13/Add.3, (英文本)第35-40页, 1989年5月15日。

15. 本国专业人员的一多半是在拉丁美洲雇用的。除了前一段所提到的五个拉丁美洲国家以外，在同一大陆的另外五个国家，每个国家所使用的本国专业人员都在100名以上：乌拉圭(272人)、危地马拉(160人)、古巴(160人)、哥斯达黎加(127人)和智利(108人)。

16. 在亚洲，单是中国所雇用的本国工作人员就占了世界总数的四分之一以上，此外只有六个其他国家雇用了数目比较可观的本国专业人员：印度尼西亚(282人)、孟加拉国(147人)、尼泊尔(187人)、菲律宾(99人)、斯里兰卡(93人)和印度(75人)。孟加拉国和尼泊尔之所以比印度雇用的本国专业人员还多是同这两个国家对本国专业人员所实行政策相同于对所有国家官员实行的政策有关。在对本国专业人员和留在政府中的官员之间的关系进行评估时，我们将回过头来谈一下这些差别。

17. 非洲地区所雇用本国专业人员不到世界总数的5%。值得注意的是，雇用本国专业人员最多的非洲国家是卢旺达(1988年199人)和布基纳法索(1987年154人)；而非洲人口最多、受过培训的人员也最多的两个国家(尼日利亚和埃及)则分别只使用了20名和58名本国专业人员。这是因为，在非洲和在其他地区一样，各国所使用本国专业人员人数的不同在较大程度上反映了不同的态度，而不是明确的政策和战略。后面我们将回过头来谈这一问题。

2. 联合国技术合作促进发展部(技术合作部)

18. 在数量上，本国专业人员在联合国/技术合作部的整体方案中占有重要地位(1989年将近400人，而国际征聘专家则约为1,200人)。这反映了联合国/技术合作部在其征聘政策方面为更多地利用发展中国家本身的能力所作的特别努力。这些努力包括联合国/技术合作部每两年召开一次的国家征聘机构会议，其目的首先是增加发展中国家国民作为国际征聘专家和顾问参与联合国技术合作活动。联合国/

技术合作部还为促进在没有国家征聘机构的发展中国家建立这种机构进行了培训。

19. 应当指出，发展中国家的国家征聘机构，其作用不必只限于为国际征聘寻找候选人。这种机构还可以协助提高广泛不同的本国专业人员的选择标准。国家征聘机构还可以帮助增加发展中国家助理专家职务候选人的数目，因为一些赞助国曾多次主动提出为这种候选人出资。

3. 专门机构所资助项目中的本国专业人员

20. 如前面所说，各专门机构所使用本国专业人员在专业项目人员--本国的和
国际的--总数中所占比例情况有显著不同。在下面各段中，将力图对现有的各主要
专门机构相差悬殊的有关资料进行一次汇总。

(a) 世界卫生组织(卫生组织)

21. 如表1(第7页)所示，在1986-1987年度，卫生组织的技术合作开支超过
8.2亿美元，其中只有0.37亿美元来自开发计划署。在1988-1989年度，卫生组织的
预算总额达到14.13亿美元，其中有6.09亿美元用于经常方案，8.04亿美元用于其
他方案。根据卫生组织总干事在其1988年的卫生组织工作报告中所作的一项说明，
当时，预算的70%被用于技术合作活动。

22. 但是，没有关于这些资金在技术合作项目各组成部分(人员、研究金、设
备等)之间分配情况的详细资料。另外，卫生组织似乎也没有对提供给各国和(或)
为各技术合作项目所雇用的本国和国际专业人员作出区分。总的来讲，可以说卫生
组织的政策是不雇用本国国民，只有很少例外。现在或过去所雇用的任何这种人员
都是按照专业人员的一般雇用条件，而不是作为“本国专业人员”雇用的，而且，
都是分配在全球、区域或国家间各级工作，而不是分配给国家项目。有时，本国人

的合作是通过特别服务协定获得的。

23. 相反，泛美卫生组织的统计确实提供了有关本国专业人员在技术合作项目所雇用专家总人数中所占百分比的近似数字。目前，按四舍五入的结果，泛美卫生组织在技术合作项目中所雇用的3,500名专业人员中有200名或约6%是本国专业人员。

(b) 联合国粮食及农业组织(粮农组织)

24. 粮农组织1986-1987年度的全系统总开支是32.84亿美元，其中技术合作开支将近6.38亿美元(见第7页，表1)，其活动的80%集中在粮食和农业部门，其余10%在林业部门，10%在渔业部门。粮食和农业部门有几个重要的分部门：自然资源、农作物、牲畜饲养、营养、农业研究、农村发展和农业政策。

25. 粮农组织主要和农业有关的关于本国专业人员的统计表明，其人数从1985年到1988年几乎增加了两倍(见表3)，即从116人增加到345人。但是，后一个数字看来是一个低估的数字，因为它只包括粮农组织总部所雇用的本国专业人员。此外，还应当加上粮农组织的区域代表1988年在当地雇用的701名本国专业人员以及因为不由粮农组织支付工资在粮农组织的统计中没有包括的若干本国干事。例如，1990年2月，粮农组织在农业部门雇用了334名本国干事。

26. 可以说粮农组织在其农业部门的项目中使用了1,000多名本国专业人员，在其所有项目(农业、林业和渔业)中使用了将近1,200名本国专业人员。

(c) 联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)

27. 1988年，在由教科文组织执行和由开发计划署资助的项目雇用的所有专业人员中，本国专业人员占65%。按绝对数字计算，在这段期间，本国专业人员的数

表 3

粮农组织：粮食部门--领薪名单上的项目人员人数
1985-1988年

职 类	1985年	1986年	1987年	1988年
长期外地项目人员	1,144	1,109	1,050	985
顾问和特别服务协定人员	813	970	1,008	967
助理专业人员	252	235	215	206
本国人员	116	107	149	345
合 计	2,325	2,421	2,422	2,503

资料来源：1988年农业执行处的审查和评价，粮农组织，1989年6月。

目从710人工月增加到2,181人工月，而国际专业人员数目则从2,144人工月下降到755人工月(见表4)。后者人工月数的减少主要是因为国际专业人员的任务期限缩短，而不是因为其人数减少。这种现象对整个系统都有很大影响，其影响特别表现为支助费用的增加。

(d) 其他机构

28. 无论机构大小、无论技术合作预算数额和开发计划署所提供资金所占比例如何，其他机构只雇用了少量的本国专业人员。例如，目前在外地有600到700名专家的国际劳工局(劳工局)聘用了约60名本国专业人员，国际原子能组织(原子能组织)、国际电信联盟(国际电联)、世界气象组织(气象组织)各有不到15名本国专业人员。

C. 结论和建议

29. 考虑到在被雇用来执行技术合作项目的专业人员中有将近四分之一是本国专业人员，他们的人数在过去五年中迅速增加，而且，使用本国专业人员的项目仍然主要是开发计划署资助的项目，毫无疑问，在未来几年中，利用本国专业人员的趋势必然会扩大和加强，涉及更多地区和国家以及更多方案和机构。

30. 正如我们在上面看到的，目前只有开发计划署和粮农组织在收集和发表关于本国专业人员的相当详细的数字资料。但是，开发计划署所提供的资料没有涉及一些重要方面，例如，在项目预算中，用于其工资是由指示性规划数字(指规数)或信托基金开支的本国专业人员的份额有多大；费用分摊的重要性如何。后面我们将看到，这些不同的资金供应方式具有相当大的影响。

31. 除开发计划署以外，其他机构一般都不收集和處理有关本国专业人员的统

表 4

教科文组织：开发计划署供资项目国际和本国

项目人员比例的变化情况

年份	国际人员			本国 项目人员	百分比		
	专 家	顾 问	合 计		合 计	国际人员	本国人员
	人/月	人/月	人/月	人/月	人/月	%	%
1983	2,144	561	2,705	710	3,415	79	21
1984	1,509	624	2,133	1,274	3,407	63	37
1985	1,298	500	1,798	1,503	3,301	54	46
1986	1,073	617	1,690	1,880	3,570	47	53
1987	838	383	1,221	1,620	2,841	43	57
1988	755	424	1,179	2,181	3,360	35	65

资料来源：教科文组织内部文件。

计资料，其中粮农组织和教科文组织可能是例外，但后者这方面的工作做得更少。这可能是因为，十分之九以上的本国专业人员是由开发计划署提供资金的项目雇用的，因此，他们都被列入开发计划署的统计中。因此，开发计划署不仅在它自己提供资金的项目中，而且在归其他机构负责的项目中，在收集和散发有关本国专业人员的统计资料方面都起着关键作用，这种情况看来是不无道理的。

32. 能够得到关于本国专业人员的既全面又尽可能划一的统计资料以便对这种现象进行分析和采取适当政策，这是符合各会员国和联合国系统的利益的。因此，我们提出下列建议：

第1项建议

开发计划署应当建立自己的内部系统以收集和散发关于使用本国专业人员各方面情况的划一和可比较的统计资料。统计资料的收集工作应当从各组织系统的两端开始进行，一方面需要驻地代表和驻地协调员的协助，另一方面也需要各组织总部及其区域办事处，联合国系统各组织秘书处的统计、管理和评价单位配合给予协助。开发计划署应当考虑问题协商会在这方面所提出的建议，特别是关于普遍实行为每一个本国专业人员设立数据表这一办法的建议。⁶ 为使这些数据发挥作用，不仅应当具体说明各种资金来源，还应当说明合同的不同种类，按人工月计算的合同期限。

⁶ 问题协商会，第一届常会，1987年4月27日至29日，日内瓦；1987年3月27日，资料汇编，（英文本），第16页。

第2项建议

发展和国际经济合作总干事在其关于联合国系统业务活动的报告中应当分析这些数据，并向经社理事会和大会提出建议以便制定更合理和有效的本国专业人员政策和解决使用这种人员所带来的问题。

第二部分：使用本国专业人员的政策

A. 使用本国专业人员的理由

33. 技术合作的目标可能取决于各种因素，其中包括：有关的经济、社会或人道主义问题的特殊性质，参与执行机构的效率和受援国利用技术合作和在其中发挥作用的能力。无论这些方面的情况如何，技术合作的最终目标仍然是向发达不足或缺乏资源的国家转让在发展道路上走在其他国家前面并具有以这种方式进行传播之手段的那些国家的知识和技术；正是在这种情况下，才委托联合国系统负责通过提供资金以及执行各种方案和项目的方式实现这种转让。

34. 最初，联合国系统不得不向受援国提供专家和设备，为它们培训人员。联合国系统的目的是利用这种转让加强受援国政府各部门，提高其管理能力，使它们适合在科学、研究、教育、农业、工业、贸易、基础结构、行政管理等方面开展各种活动。

35. 为提高联合国系统所进行活动的效力，实行了一整套措施：制定能够使这些活动和有关国家的经济和社会发展目标相结合的国别方案；在执行过程中对项目进行评价以采取必要的纠正措施；在完成时进行评价以便将来吸取教训等。

36. 考虑到多数发展中国家所取得的进步，开发计划署和一些专业机构，如粮农组织，逐渐转向各国政府和本国专家，委托他们执行技术合作项目：政府执行，向本国机构分包，购买发展中国家制造的设备，聘用这些国家的专家，在这些国家的大学和最好的机构培训获得研究金的人员。

37. 为满足特殊类型的发展中国家的需要采取了特殊措施并设立了特别基金，如有利于最不发达国家的特殊措施，受旱灾和沙漠化影响的苏丹和萨赫勒地区特别基金：联合国萨赫勒办事处(萨赫勒办事处)和联合国资本开发基金(资发基金)。另

外，开发计划署还在越来越多地鼓励达到较先进发展阶段的发展中国家自己执行技术合作项目(政府执行)。在另外一些国家，只要它们提出要求，开发计划署更愿意从指规数中为培训和购买设备拨出比分配给国际专家更大份额的资金，国际专家的雇用人数比以前减少了，而且只是用来执行较短期的任务。

38. 正是考虑到所有这些情况，联合国大会于1970年建议，在适当情况下指派本国国民为项目管理人员，由国际专业人员予以协助。⁶

39. 五年以后，大会通过了关于技术合作的新活动范围的第3405(XXX)号决议，决议核准了开发计划署理事会根据开发计划署署长的报告通过的决定。⁷ 在该报告中，开发计划署署长列举了更经常地使用本国专业人员的主要理由。开发计划署署长认为规定只使用外国专业人员执行项目在许多情况下是违反加强本国机构和能力这一目标的。

40. 开发计划署的这一政策1979年8月被纳入新指示(指导方针)，开发计划署1982年10月召开的一次机构间会议对这些新指示的执行情况进行了评价。这次评价导致1983年对《开发计划署方案和项目手册》(《手册》)的修改，其中有几节是关于本国专业人员的。⁸

41. 大会于1986年再次审议了这个问题并在第41/171号决议中核准了经社理事会在同年通过的⁹建议，¹⁰ 建议中重申，“联合国系统所有组织有必要更大程度地使用发展中国家的能力，特别是雇用本国专家和顾问”。

⁶ 关于联合国发展系统能力的第2688(XXV)号决议附件第46段。

⁷ DP/114。

⁸ 《手册》关于本国专业人员的各章在1988年再次作了修改和扩充。

⁹ 1986年7月23日第1986/74号决议，题为“发展方面业务活动的政策审查”。

第二部分：使用本国专业人员的政策

A. 使用本国专业人员的理由

33. 技术合作的目标可能取决于各种因素，其中包括：有关的经济、社会或人道主义问题的特殊性质，参与执行机构的效率和受援国利用技术合作和在其中发挥作用的能力。无论这些方面的情况如何，技术合作的最终目标仍然是向发达不足或缺乏资源的国家转让在发展道路上走在其他国家前面并具有以这种方式进行传播之手段的那些国家的知识和技术；正是在这种情况下，才委托联合国系统负责通过提供资金以及执行各种方案和项目的方式实现这种转让。

34. 最初，联合国系统不得不向受援国提供专家和设备，为它们培训人员。联合国系统的目的是利用这种转让加强受援国政府各部门，提高其管理能力，使它们适合在科学、研究、教育、农业、工业、贸易、基础结构、行政管理等方面开展各种活动。

35. 为提高联合国系统所进行活动的效力，实行了一整套措施：制定能够使这些活动和有关国家的经济和社会发展目标相结合的国别方案；在执行过程中对项目进行评价以采取必要的纠正措施；在完成时进行评价以便将来吸取教训等。

36. 考虑到多数发展中国家所取得的进步，开发计划署和一些专业机构，如粮农组织，逐渐转向各国政府和本国专家，委托他们执行技术合作项目；政府执行，向本国机构分包，购买发展中国家制造的设备，聘用这些国家的专家，在这些国家的大学和最好的机构培训获得研究金的人员。

37. 为满足特殊类型的发展中国家的需要采取了特殊措施并设立了特别基金，如有利于最不发达国家的特殊措施，受旱灾和沙漠化影响的苏丹和萨赫勒地区特别基金：联合国萨赫勒办事处(萨赫勒办事处)和联合国资本开发基金(资发基金)。另

外，开发计划署还在越来越多地鼓励达到较先进发展阶段的发展中国家自己执行技术合作项目(政府执行)。在另外一些国家，只要它们提出要求，开发计划署更愿意从指规数中为培训和购买设备拨出比分配给国际专家更大份额的资金，国际专家的雇用人数比以前减少了，而且只是用来执行较短期的任务。

38. 正是考虑到所有这些情况，联合国大会于1970年建议，在适当情况下指派本国国民为项目管理人员，由国际专业人员予以协助。⁶

39. 五年以后，大会通过了关于技术合作的新活动范围的第3405(XXX)号决议，决议核准了开发计划署理事会根据开发计划署署长的报告通过的决定。⁷ 在该报告中，开发计划署署长列举了更经常地使用本国专业人员的主要理由。开发计划署署长认为规定只使用外国专业人员执行项目在许多情况下是违反加强本国机构和能力这一目标的。

40. 开发计划署的这一政策1979年8月被纳入新指示(指导方针)，开发计划署1982年10月召开的一次机构间会议对这些新指示的执行情况进行了评价。这次评价导致1983年对《开发计划署方案和项目手册》(《手册》)的修改，其中有几节是关于本国专业人员的。⁸

41. 大会于1986年再次审议了这个问题并在第41/171号决议中核准了经社理事会在同年通过的⁹建议，⁹ 建议中重申，“联合国系统所有组织有必要更大程度地使用发展中国家的能力，特别是雇用本国专家和顾问”。

⁶ 关于联合国发展系统能力的第2688(XXV)号决议附件第46段。

⁷ DP/114。

⁸ 《手册》关于本国专业人员的各章在1988年再次作了修改和扩充。

⁹ 1986年7月23日第1986/74号决议，题为“发展方面业务活动的政策审查”。

42. 同时，由于对本国专业人员越来越大的重视，开发计划署和行政协调会在其议程中增列了这种办法所引起的问题。开发计划署雇用了一名顾问专门负责起草一个关于亚洲地区使用本国专业人员情况的报告。在履行这项任务期间，开发计划署决定报告应当包括整个系统和所有地区的情况。¹⁰ 另一名顾问以问题协商会的名义编写了一个关于联合国系统各组织使用本国专业人员情况的报告。问题协商会在其1987年10月的会议上讨论了该报告。¹¹

43. 开发计划署和行政协调会从那时就开始，特别是根据两名顾问的报告，定期审查本国专业人员的雇用情况。开发计划署第87/5号决定特别要求开发计划署署长组织联合国系统各有关机构讨论为分析包括本国专业人员在内的各种专家的效益建立一个资料库的问题；因此，署长就这个问题向开发计划署理事会第三十三届会议提交了一个报告。¹² 行政协调会则于1988年召开了一次行政协商会和问题协商会的联合会议，会议就雇用本国专业人员所带来的财政和行政问题编写了一个报告。¹³

44. 对联合国系统各组织立法机关所通过的决定、决议和建议以及各组织秘书处所制定和实行的各种措施、规章和程序的分析表明，虽然雇用本国专业人员的行政和财政问题，以至实施问题都经常受到注意，但还很少考虑到使用本国专业人员的政策是否有助于更有效地实现各项主要发展目标。

¹⁰ N. H. Bradshaw 的报告，1986年3月，纽约。

¹¹ C. H. Harder 的报告，ACC/1987/DP/CRP.8，1987年8月27日。

¹² DP/1988/19/Add.1，1988年3月15日。

¹³ ACC/1988/PER/R.25，1988年6月29日。

45. 目前，联合国系统多数组织看来都把使用本国专业人员一事当作实现发展中国家直接参与技术合作项目的最有效办法之一。但是，这种结果对一些发展中国家和专门机构来说看来并不明显。

46. 几个受援国对雇用本国专业人员有不同意见。有些发展中国家，特别是那些雇用大量官员的发展中国家，不希望联合国系统雇用本国专业人员，因为它们要避免被雇用官员的工资高于其仍留在政府中的同事的工资，这种情况必然会引起它们之间不必要的矛盾。

47. 为了避免争执，某些发展中国家只接受国际专业人员，坚持由它们自己负责为它们配备本国人员，这些本国人员得不到任何额外的工资或额外的实物补贴。另外一些发展中国家则倾向于直接执行技术合作项目，而不使用国际专业人员和本国专业人员。

48. 还有一类发展中国家实际上不要任何国际专业人员，而把联合国专家和项目管理人员的职位留给本国人。有些国家还要求，作为本国专业人员被雇用的本国人享受与国际专业人员同样的待遇。

49. 有些发展中国家，为了增加其本国专业人员的人数，准备以费用分摊的形式向联合国提供数额可观的硬通货以支付本国专业人员的工资。在这些国家的情况下，实际上取消了联合国系统的“补充”概念，因为它们自己设计自己的项目，聘用执行项目所需要的本国专业人员，提供所需要的硬通货，从而把联合国可作的贡献减少到零。对联合国系统各组织来说，这种作法等于是一种迂回形式的货币转移，而联合国系统则变成了其中的一方。

50. 另一类发展中国家则把本国专业人员几乎完全当作对应人员使用，也就是说，他们被派定为国际专业人员，但他们作为一个组织或政府机构的官员或成员的地位丝毫没有改变。这种本国专业人员得到的工资是当地货币，没有来自联合国的任何补贴或任何福利。这种人员由有关国家直接挑选，它有时候并不和开发计划署或执行机构进行协商或通知它们。虽然这些本国专业人员的工资在项目文件中列为

一项预算，但无论是开发计划署还是执行机构都无法知道每一个人是谁或其姓名。最终，开发计划署或执行机构可通过寄给有关国家的问题单或三方会议了解到这类本国专业人员的人数和职务，但是很不完全而且很晚才知道。

51. 多数发展中国家所提出的理由基本上是物质方面的，和为了执行优先发展方案和项目充分利用国际和当地专业人员的政策几乎没有关系。

52. 至于各专门机构，它们普遍相信，应当将更多的职位分配给本国专业人员。有些机构甚至试图制定和实行关于在本国和国际工作人员之间合理分配专家职位的标准。例如，它们把一些职务留给本国专业人员，这些职务需要对和一具体的知识领域有关国家特点的了解，而这种知识往往就是对一种国际上很少用的民族语言的掌握；它们也雇用国际专业人员，目的是利用它们在其他国家获得的经验。

53. 但是，某些专门机构怀疑大量使用本国专业人员的理由是否正确。它们认为，是否同意进行一个项目应当取决于它对有关国家的发展作出贡献，而不应当取决于是否能在几个月中使用两三个本国专业人员。另外，一个国家有很多本国专家不是要求联合国项目雇用他们的充分理由。反过来甚至可以说：如果一个国家在某部门有充分合格的专家，它理所当然地应当避免向联合国提出关于进行技术合作项目的要求。这些专门机构主张，在某些情况下，联合国系统应当避免任用本国专业人员，避免向他们提供工资补贴或其他福利(每日生活津贴、车辆、司机)，以避免在受援国政府中制造摩擦。

54. 最后，在双边和多边合作中雇用了一些本国人以及他们的工资往往高于付给本国专业人员的工资这种情况并不能说明联合国系统可以在不考虑可能带来的问题的情况下系统地雇用本国专业人员。

55. 至于开发计划署，虽然其《政策和程序手册》⁴⁴ 明确规定，在为项目选择专业人员时应当考虑到本国和国际候选人以便能找到最好的候选人，但没有说明选择标准；其中只是说，在选择时应当特别注意这两类专业人员的费用。可以看出，财政考虑对开发计划署也是十分重要的。至于对本国和国际人才的最佳使用及其互相补充的基本方面，很遗憾，这并不是开发计划署《手册》作者所关心的一个重要问题。

B. 使用本国专业人员的政策所带来的主要问题

56. 虽然雇用本国专业人员确实有一些有利之处，但在某些情况下也会产生不利影响。我们将研究一下任何系统地使用本国专业人员的政策都应避免的主要障碍，特别是使本国专业人员成为一种次等人员的危险以及认为本国专业人员对受援国来说是一种费用较低的专门知识来源的错误认识。我们还将讨论一下作为一种确认东道国政府权力的形式使用本国干事的问题。首先，我们将讨论一下缺乏选择最好的本国专业人员的客观标准这一严重问题。

1. 选择最合适本国专业人员能力所受的限制

57. 如果只是从道理上来讲，应当根据客观标准并在考虑到每个候选人的资格的情况下在几个候选人中选择最好的本国专业人员。同样，在联合国系统的各执行机构和各基金之间的规章和协定中应当明确规定出被授权进行这种选择的组织的责任。

⁴⁴ 见《政策和程序手册》修正本第30400节。

58. 就开发计划署而言,¹⁵ 它授权专门机构为它们负责的项目招聘合适的本国专业人员。同时,开发计划署要求专门机构和受援国对它们所雇用的本国专业人员的质量负责,在某些情况下,让有关国家政府向专门机构提出本国专业人员职位的候选人。虽然看来有很好的分工,但开发计划署没有提出各国政府和各机构在进行选择时所应遵照的标准。

59. 只就本国干事这类人员而言,开发计划署关于他们的选择办法和规则比较明确。开发计划署规定,本国干事最好从政府部门中挑选。它还表示,作为项目协调人员的本国干事的作用可由有关国家政府授权专门机构承担,对无论是国际专业人员还是本国专业人员的聘用都没有任何限制。

60. 在实践中,本国专业人员是由各国政府¹⁶ 与各机构的驻地代表/协调员或区域代表协商而选择的;然后将合格候选人的名单递交负责任命的执行机构。另一方面,开发计划署的规章中没有使有关执行机构能够行使控制权的任何规定,更不用说行使否决权了。

61. 另外,无论是政府还是专门机构都没有本国专业人员的名单(名册),也没有对其工作的考评制度,聘用只是根据候选人自己的陈述。这里应当提一下某些组织所采取的一种非正式办法,这种办法不需要过多的手续,如果能加以推广,可解决在选择本国专业人员方面所固有的各种困难:这种办法就是按国家定期举行由政府代表、开发计划署驻地代表/联合国驻地协调员和专门机构代表组成的混合小组会议。这些小组的责任是在任命任何本国专业人员之前对申请进行审查以保证雇用最合格的人员。

¹⁵ 《政策和程序手册》修正本。见关于本国专业人员聘用政策的一节。

¹⁶ 聘用本国专业人员的办法逐国不同:有些国家举行竞争性考试或通过广告招聘。另外一些国家则不举行竞争性考试,而是根据自己的标准指定本国专业人员。

2. 本国专业人员的实际费用

62. 80%以上的本国专业人员的月工资在800美元到2000美元左右，¹⁷ 而一个国际专业人员的工资可达15,000美元，此外还有相当可观的实物福利（汽车、司机、旅差费、每日生活津贴）。”

63. 这些差别不可避免地引起各种问题它们可能成为使人感到受挫的原因，造成本国专业人员和国际专业人员之间的关系难以和谐。特别是如果一个本国专业人员和一个国际专业人员在同一个项目中工作，具有同样的大学学历和相似的工作履历，如果在某些情况下本国专业人员在学识和其他方面比国际专业人员更“合格”，情况就会更严重。

64. 我们认为，行政协调会的下述意见是非常正确的：从道义上讲，联合国采取的这种歧视性做法是非常不公平和违反基本的人道主义准则的。¹⁸

65. 但也必须承认，虽然和国际专业人员相比，本国专业人员的工资较低，但他们的工资总是高于地位相当的本国官员。这就又造成了本国专业人员与他们在负责监督项目的部里或机构中工作的以前的同事之间的矛盾。

66. 无论如何，由于四个原因，本国专业人员的费用对受援国政府来说可能比表面上所看到的高。

¹⁷ 见 DP/1988/19/Add.1, 第11页。

¹⁸ 开发计划署每月所支付的国际专业人员的费用从3,000美元到15,000美元不等。

¹⁹ 见 ACC/1987/OP/CRP.3, (英文本)第13页。

67. 首先，从项目预算中支付本国专业人员的工资可能采取这样的形式，即把稀少的资金(联合国系统分配给有关国家的硬通货)用于支付一种当地本来就有的生产因素的费用，而这种费用是可以用当地货币支付的。如果能把用来支付本国专业人员工资的款项留出来用于购买专门知识或设备、或用于虽然不可缺少但在有关国家没有的培训，那能够证明是更明智的。

68. 第二，如果促使有关国家政府使用本国专业人员的原因是希望由联合国系统支付某些本国专业人员的工资从而节省自己的预算开支，那就应当看一看是否还有其他类专家比较本国专业人员费用更低，例如移居国外人士、通过移居国外人士转让知识²⁰ 这种人员可能会愿意几乎不计报酬的为其祖国服务。

69. 第三，雇用本国专业人员被有些人认为是让政府能够使本国专家留在本国的一种手段，即通过不时地分配给他们报酬比本国官员的一般工资水平高的本国专业人员职位使他们留在本国。但结果可能适得其反，倒会促使人才外流。根据最近的一些调查，60%以上的本国专业人员利用在一个项目中任职的机会更好地了解了联合国系统，从而得以申请在外国的国际专业人员空缺，其中20%离开了自己的国家。

70. 第四，把大批官员派定为本国专业人员有时被认为可有助于减少管理和行政人员的失业。实际上，联合国系统在每个国家可雇用几个月的几十或几百名本国专业人员，平均不超过本国官员的万分之一，甚至十万分之一。

²⁰ 通过移居国外人士转让知识。

71. 对专门机构来说，使用本国专业人员也会造成额外费用，而这种费用归根结底是间接地由有关国家支付的。在总部或有关国家举行的关于本国专业人员和本国干事的讨论会以及所举办的有关参观考察的费用是平均每人4,000美元，这一数额最终要从有关国家的指规数中扣除。另外，某些机构不得不增加驻外地的支助人员，特别是在有相当数量的本国专业人员的国家。虽然这些职位的费用一般是由有关机构的经常预算中支付，但这笔费用是从本来可以用于技术合作的款项中扣除的。最后，雇用本国专业人员确实给专门机构造成其他间接费用，如收集有关这类专家的资料的费用以及编写向立法机构提交的关于本国专业人员雇用情况及其所带来问题的报告的费用。

3. 本国专业人员还是设立一种不太理想的人员职类

72. 还让我们重新提起，对一些组织来说，本国专业人员在法律上是不存在的，他们没有任何地位，不出现在雇用他们的机构的统计中。因此，相对于作为“工作人员”的国际专业人员或秘书处人员来说，他们有时被称为“非工作人员”。

73. 我们已经知道有些本国专业人员是由专门机构的区域代表直接聘用的，而这些机构本身并不了解详细情况。在实践中，而且作为惯例，本国专业人员的工资是根据一种特殊合同一次总付的，他们没有权利享受国际专家或联合国系统正式工作人员所享受的任何福利(医疗保险、养恤金、教育补贴等)。而且，在借调期间(80%以上的本国专业人员是从政府中抽调的)，他们可能会失去与他们原来的职位相联系的各种福利。为了弥补这些损失，他们要求获得和其他类国际公务员同样的地位。有些机构已开始满足本国专业人员的要求，规定向他们提供健康保险和其他社会福利，这样，就使他们有了和受到承认的其他类联合国工作人员一样的实际地位。

74. 但是，由于和双边合作项目或跨国公司付给本国人的工资相比，联合国付给本国专业人员的工资非常低，最好的本国专家开始流向上述项目和公司。因此，联合国自1980年代中期的财政危机以来只能吸引不太理想的工作人员，目前有可能只能招聘到二等的本国专业人员。

75. 无论如何，总的趋势是，本国专业人员作为一种特别的联合国工作人员，即便是二等工作人员的存在正在逐渐得到承认。另一个特点是联合国系统各组织对它们的本国专业人员实行的规章各不相同，其结果是，在同一国家担任类似职位或履行相似职务的本国专业人员的报酬有显著差别，这只是因为其报酬是由联合国系统不同的基金和机构支付的。

76. 最初在开发计划署第79/48号决定第8段所设想的为本国专业人员单独设立一职类的可能性可以探讨。在设立这样的职类时，必须考虑到和项目执行有关的新的安排。正如开发计划署理事会纲领性的第90/26号决定和第90/21号决定以及大会第44/211号决议所说，大规模采取本国执行的方式将成为常规。这当然不是说，执行不需要相当程度的国际投入。这将有助于重新确定关于对非发展项目的本国责任的辩论的焦点。另外，有可能越来越多地提供短期专业人员。额外种类的技术服务是通过联合国短期咨询资源(短期咨询)和通过移居国外人士转让知识等安排提供的。换言之，在提供技术服务方面存在着较大的竞争，考虑利用为秘书处人员制定的工作人员守则来解决未来的技术服务问题可能就不合适了。采取一种更灵活的办法看来是必要的。

4. 本国干事和东道国权力的形成

77. 越来越多地任命本国干事来领导开发计划署资助的项目和专门机构负责的一些其他项目，这样做的理由是东道国希望对于所有在外国援助下进行的项目，包括在与联合国系统的技术合作的范围内进行的项目，维护并有一种办法确立自己的

主权。虽然由本国干事担任联合国项目的负责人，对他们来说确实有一些好处；但是，不能肯定有关国家能从中得到什么重大利益。

78. 这样一种办法对有关国家的不利之处可能很多。最大的坏处是，在某些情况下，项目的延期不是为了实现国家的一项优先目标，而只是为了使某些本国干事能够继续有所事事。另一个不太严重但同样重要的缺点是，一些本国干事利用职务之便大量旅行，其目的只是为了得到根据项目的规定他们可以享有的每日生活津贴。

79. 一般来说，本国干事也是该国负责监督项目的一个部或机构的负责人。不能绝对的认定，他就是该国在这方面最合格或最好的专家。

80. 另外，在为执行一个项目进行的技术合作结束时，本国干事必须提交一个最后报告，其中，他不仅要从技术角度而且要从他所在部门的总发展政策的角度对项目提出自己的意见。完全不能肯定该国政府或专门机构可以得到客观的评价，这是因为本国干事很难既作评价者又作被评价者。

81. 任命本国干事经常给专门机构带来许多问题。首先，没有任何规定要求东道国政府使一名本国干事自项目开始至终结担任项目的负责人；经常发生的是，本国干事在其任期内被要求担任其他职务。另外，多数本国干事都不是全日履行其协调职责。

82. 对东道国政府来说，任命一名本国干事充当一个联合国项目的负责人并不总是意味着加强政府对项目的权力，其结果往往正好相反。本国干事既没有权力调配项目预算，也不能作为核证人批准开支，他感到，他的权力和通过他体现的国家权力被大大削减。对项目进行日常管理的是作为国际公务员的首席技术顾问，他有权核准开支，是最终掌握实权的人。有些本国干事可以有这种权力，但因为政府不愿意作项目管理的最后保证人，某些有关机构就要求本国干事和一名国际公务员联合批准所有开支。由此可以看出，政府和本国干事的权力和责任都很不明确，而且被打折了。

C. 结论和建议

83. 在各东道国政府的意见中找不到越来越多地雇用本国专业人员的共同理由。雇用本国专业人员很少是因为通过预先分析有了这样的认识，即和使用国际专业人员相比，使用本国专业人员能更有效地实现技术合作促进发展的目标。稍微深入的研究甚至表明，在某些情况下，雇用本国专业人员并不是完全有利的。这种政策的缺点甚至可能是非常严重的：稀少的资金不能得到最佳分配、某些项目的选择标准和迫切需要严重脱节、本国专家和政府官员之间的关系受到不利影响等。

84. 到目前为止所进行的研究、评价和编写的报告都是关于如何制定更好的规章及如何在联合国系统内协调地使用本国专业人员的，只是偶而涉及如何制定一个把在本国专业人员和国际专业人员两者之间进行选择（或按规定比例同时使用两种专家）的问题与通过技术合作实现发展目标的问题联系起来的政策纲要。

85. 如果能认真地重新研究一下作为通过技术合作促进发展的动力的本国专业人员和国际专业人员的作用，那将是十分有益的。

86. 我们认为，重新研究的起点应当是采取明确和普遍接受的标准，并结合发展中国家可能存在的各种情况灵活掌握这些标准。为此，可以先查明发展中国家的下述部门：

- (a) 有关国家本国具备必要技术（设备、专家、培训、基础结构等）从而使其可以避免聘用国际专家的部门（可以发现，这些部门一般都是传统部门或老部门，所使用的技术都已成为标准技术，多数发展中国家都已具备此种技术）；
- (b) 稍微先进和更复杂的部门，虽然有关国家的这些部门在技术、人力和设备方面都具有相当的基础和资源，但它们仍然需要一些国际专家；

(c) 全新的部门，在这些部门，有关国家完全缺乏必要的技术手段和体制基础结构，因此，它们必须在一定时期内利用国际专家。

87. 随着时间的推移，人们将看到，这些类部门的情况在不断变化：发展中国家自给自足的传统部门的数目在增加，同时，随着新的和更先进部门的出现，(a)类部门将不断向(b)类转化，最后变成(c)类。

88. 因此，联合国系统应当根据从一个部门向另一个部门不断和逐渐过渡的情况定期更新(a)类、(b)类和(c)类部门的清单，以便修改联合国系统的各种方案和项目，确定对当地和国际专家的需要，并且，在可能情况下，确定需要的人数并按部门编写所需要专家的相当详细的工作说明，如果可能，拟定一个需要与联合国系统技术合作的项目清单，将需要由国际专家单独完成的项目、由国际专家和本国专家联合完成的项目、完全委托给受援国由政府执行机构实施或由一个机构分包的项目分开。还可以把在最初阶段只雇用国际人员，在第二阶段既雇用国际人员也雇用本国人员，在第三阶段由政府和本国专家执行的项目区分开来。

89. 这一总纲要应当考虑到一些特殊情况：(a) 最不发达国家的情况，这类国家可能在当地有本国专家，但不能从国家预算中拿出足够的资金支付被调派与国际专业人员一起工作的本国人员的工资。如果最不发达国家能从项目预算中支付本国专业人员或本国干事的工资，这将有助于减轻它们的负担；(b) 具有相当数量盈余资金的国家的状况，这类国家将愿意为雇用国际专业人员支付费用，对这类国家来说，本国专业人员和国际专业人员费用的差别不是决定性因素；(c) 在前面几段所提到三个部门中拥有大量本国专家但缺少资金的国家的状况。特别是在这类国家，在雇用本国专业人员和国际专业人员方面最佳地分配硬通货将是一个较严重的问题。

90. 根据这一总纲要并考虑到第二部分所作的分析，我们提出下列建议：

第3项建议

根据对每一个受援国情况的不断修订分析，根据有关国家在发展方面所取得的进步，根据其经济从具有标准或传统技术的部门逐渐过渡到技术越来越复杂的部门的情况，联合国系统应当：

- (a) 在有关国家缺乏某种专门知识、这种专门知识十分必要又必须取得，而且是一种不能通过本国专家来满足的紧迫需要，就提供技术合作资金以支付通过国际专家进行的专门知识转让的费用；
- (b) 更多地调动当地所具备的专门知识和合格的人力资源，更多地采取政府执行和分包给本国机构的形式。虽然这种办法可调动本国专业人员，但不应当引起本国专家地位的任何变化或任何工资补贴或实物福利的增加，也不应当造成有时在本国专业人员和其他本国官员之间产生的那些矛盾；
- (c) 更经常和更广泛地利用发展中国家的专家能力，从这些国家调动更多的专家作为国际专家在本地区和在发展中国家之间技术合作的范围内使用，而不是把每一个专家都作为本国专业人员在其自己的国家使用。

第4项建议

如果联合国系统能够更有效地利用本国干事，一方面，根据比较明确的发展目标制定国别方案，另一方面，确保技术合作项目和这些目标更好地结合，使它们和政府所追求的趋势更紧密地结合起来，东道国就能更有效地行使其对技术合作项目的主权和权力。