



Distr.: General

24 June 1998

Chinese

Original: English

---

第五十三届会议

暂定项目表\*项目 98

## 发展方面的业务活动

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“联合国系统内的研究金”的报告  
(JIU/REP/98/1)。

---

\* A/53/50。

联合国系统内的研究金

Boris Krasulin

Louis-Dominique Ouedraogo

Raul Quijano

编写

联合检查组



1998年 日内瓦

## 目录

	段次	页次
简称.....	4	
执行摘要:目标、结论和建议.....	6	
一. 导言.....	1-8	9
二. 联合国系统研究金概述.....	9 -70	10
A. 研究金数据和情况汇报.....	9 -22	10
B. 研究金方案的趋势.....	23 -33	13
C. 研究金和能力建设.....	34 -61	18
D. 制订研究金定义和类别的共同方法.....	62 -70	22
三. 研究金的管理.....	71 -92	24
A. 研究金方案的利害攸关者和程序.....	71 -72	24
B. 机构执行或政府执行.....	73 -78	25
C. 东道国和国家安置和监督机构 .....	79 -81	27
D. 各组织内部的其他管理问题.....	82 -92	29
四. 协调问题.....	93 -100	31
A. 机构间协调.....	93 -98	31
B. 组织内的协调.....	99 -100	33
附件.....		34
注.....		36

## 简称

行政协调会	行政协调委员会
不列颠理事会	联合王国曼彻斯特不列颠理事会
行政协商会	行政问题协商委员会
方案业务协商会	方案和业务问题协商委员会
卡尔杜斯贝格社	德国科隆卡尔杜斯贝格社
国际实习生中心	法国巴黎国际实习生中心
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
经社理事会	经济及社会理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
采购处	机构间采购事务处
民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
劳工组织训练中心	国际劳工组织都灵国际训练中心
海事组织	国际海事组织
妇女地位研训所	提高妇女地位国际研究训练所
贸易中心	国际贸易中心
电信联盟	国际电信联盟
经合组织	经济合作和发展组织
技合	发展中国家间技术合作
国际药品管制方案	联合国国际药品管制方案
发展支管部	联合国发展支助和管理事务部
经社部	联合国经济及社会事务部
开发计划署	联合国开发计划署
环境规划署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
南部非洲教育方案	联合国南部非洲教育和训练方案
人口基金	联合国人口基金

---

难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
训研所	联合国训练和研究所
项目厅	联合国项目事务厅
万国邮盟	万国邮政联盟
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

## 执行摘要:目标、结论和建议

### 目标

查明同执行联合国研究金方案有关的管理和协调问题和这些方案对能力建设的贡献。

### 结论和建议

对联合国研究金方案进行了概览后,检查专员得出了以下结论,即各机构应在研究金的共同定义的基础上采用统一的报告形式,以质量、实用性和影响为焦点。虽然就如以往评价确认的,研究金对能力建设的贡献是难以估计的,但应采取措施促进利用前研究学员的专业知识。

#### 第1号建议

(a) 研究金的定义:联合国系统内的研究金是经过特别制定或选择的训练活动,它向合格的个人或一组合格的人员提供赠款,以实现满足特别训练目标;此种训练可以是短期的,也可以是长期的,可以在研究学员的国家之内或之外适当的训练机构内进行,也可以在实地进行,训练必须符合国家批准的人力资源政策和计划,并应旨在对所有有关的利害攸关者产生影响和具有实用性;

(b) 为报告的目的,研讨会、讲习班、各种大小技术会议的参与者不应被划分为“研究学员”,除非参与此种训练活动是(a)段界定的研究金方案的一个组成部分;研究金支付的奖助金或生活津贴(第一类)应与其他安排给予的资金(第二类)分别提出报告;

(c) 联合国系统各组织和采购处应根据议定的定义以统一的形式提出关于研究金的报告和提供可靠的数据,以便更好地反映出研究金方案的趋势,特别是为履行关于国家执行、性别观点和技合等方面的任务所作的努力;

(d) 为强调联合国系统赞助的研究金方案的优越性,应考虑在机构间研究金协调机制的范围内建立共同标准,供每一个组织在向训练机构和值得称赞的受训人员颁发优异证书时采用;

(e) 联合国系统组织应维持和(或)按新情况修订地方或区域专门知识的数据库,其中考虑到它们的研究金方案所作的贡献;为促进人们更多地利用这些专门知识,应广为开放这些数据库,并应鼓励向联合国系统提供服务的人员利用这些专门知识。

#### 第2号建议

(a) 秘书长应同开发计划署署长和有关的会员国磋商,向大会第五十四届会议就1995年12月20日第50/131号决议的执行情况和南部非洲教育方案应继续作为一个单独的方案并应扩大其地理范围的需要提交一份评价报告;

(b) 秘书长应就秘书处各不同单位进行的训练和研究金方案向大会第五十四届会议提交一份报告,并提出建议,以期加强它们的执行工作和改善它们之间的协调;

(c) 妇女地位研训所应审查它的研究金筹资政策,以期能创办和维持与其任务有关的研究方案。

关于研究金方案的管理,调查结果除了别的以外,确认执行工作往往被看作是,机构执行相对于政府执行的一个问题,而这两种方式中的任何一种都可以作出执行安排,让政府和联合国机构都能参与;人们还确认到,评价工作仍然是大部分研究金方案的致命弱点。

### 第3号建议

(a) 为支持国家执行,各组织应在它们特定的活动领域内建立训练机构数据库,应要求或以联机的方式供执行研究金方案的有关的国家行政部门利用;

(b) 联合国系统各组织同东道机构谈判订立的训练费应视为“联合国费率”,适用于所有系统赞助的研究学员,不论其执行方式为何;

(c) 由国家执行的研究学员应得到联合国系统各组织签订的集体保险合同的保险;

(d) 在国外进行训练时,在同一机构内接受训练的人员的生活津贴应没有差别,或应尽量缩小他们之间的差别,不论有关的组织或执行采用的方式为何;

(e) 如果参与国家执行研究金方案的国家面临转移资金方面的问题,应通过驻地协调员系统作出安排,以保证向东道机构支付训练费和向研究学员支付生活津贴;

(f) 如果利用开发计划署资助项目的支助费用安排所提供的设施,促请参与国家执行研究金方案的提名国充分利用联合国系统各组织在它们各自的主管领域内的经验和联络网。

### 第4号建议

(a) 促请东道国政府向国家安置和监督机构提供或继续提供必要的支助,以便它们能向联合国系统赞助的研究学员提供免费服务;各组织应作为政策事项,优先设法取得当时能得到的任何免费服务,但应适当注意到成本效益和质量控制;

(b) 将来的高级研究金干事会议应研究安置方面其他更具有成本效益的可能途径,譬如对要求进行重新分组然后向较少数的国家安置和监督机构提出这些要求、要求特定的国家安置和监督机构作为区域安置的代理机构、集中利用资源或在分担费用的基础上建立一个共同安置的结构,由参与的组织提供经费等;

(c) 秘书长应同开发计划署署长和东道国协商,向大会第五十四届会议提出报告,说明给予南部非洲教育方案新的任务的可能性,以便利用它的经验和由它来作为南部非洲共同系统的安置和监督机制。

### 第5号建议

(a) 还没有这样做的组织应对它们的研究金方案自行或同其他有关的组织联合展开评价,然后向它们的理事机关就改善它们的全面影响、实用性和成本效益的方法和方式提出报告;

(b) 促请接受国在可能的范围内对执行可以增强研究金方案的评价工作的后续程序充分作出贡献;

(c) 在对研究金进行机构间协调的框架内, 应通过分享经验和确定最佳做法来强调评价的问题和方法;

协调是 1976 年联检组讨论的问题之一, 它建议设立一个机构间协调机制。自那时以来, 已取得了很多进展。尽管有人认为研究金现在并不是联合国系统内协调最好的领域之一, 但仍然有需要保持这样一个机制。在外地一级和在组织本身之内也都需要有更好的协调。

#### 第 6 号建议

(a) 机构间应有一个关于研究金事项的协调机制, 由一个参与的组织担任东道, 以处理协调中心的活动; 在指定东道组织时, 应适当地考虑到需要保持连续性和联合国在协调问题上的特别责任;

(b) 高级研究金干事会议应继续作为机构间协调研究金管理方面的全系统问题的主要框架, 并与行政协调会机制保持充分的联系; 这些会议的参与情况及它们的形式应更好地反映出有越来越多的研究学员被安置在发展中国家的趋势; 在举行高级研究金干事会议之前, 应考虑在区域一级对研究金进行评价, 以期充分利用安置区域化方面以及技合方面的各种可能性;

(c) 在相同的领域内举办训练活动的机构应指定一个带头机构, 并统一它们的方案, 以便产生更好的影响和避免重复。

## 一、导言

### A. 背景

1. 本报告是应行政协调会的附属机关方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)的要求编写的,其中说明,联合国系统高级研究金干事第十一次两年度会议(1994年9月21日至23日,巴黎)的讨论反映了全系统对若干问题的关切,包括项目转由国家执行的影响、联合国系统在能力建设和研究金管理方面不断变化的作用、有关的管理结构的成本效益、统一研究金的定义和有关的统计报告等。

2. 方案业务协商会因此认为需要在机构间进行进一步的详细检查,而且联合检查组可以对联检组于1996年关于该问题发表的前一份报告<sup>1</sup>进行比较,并提出一份新的报告,特别集中注意以下目标:

- 查明联合国系统研究金对能力建设所作的贡献;
- 确定研究金行政管理的最佳模式以及联合国系统在这方面的作用;
- 精简和可能集中某些研究金行政的管理结构;
- 为研究金制定共同的用语和分类,以便利提出综合性和可以比较的报告;
- 查明适当的联合国系统协调机制。

3. 1976年的联检组报告是相当穷尽无遗的,其中提出了五十项具体而面向行动的建议,范围包括以下方面:规划和制定研究金方案;语文问题;研究金的类别和时间;安置;研究学员在东道国内的问题;评价和后续行动;为研究金行政管理机构负责的事务处的组织结构;研究金责任的下放;秘书处间的协调;研究金的金额。虽然本报告的焦点有些不同,上述各项仍有许多问题是今天关切的事项。因此应该斟酌情况,估计一下二十多年前联检组提出的建议在多大的程度上已得到了执行,或在今天仍然是有关的。

4. 方案业务协商会要求对研究金方案重新进行一次详细检查反映出1980年代末期和1990年代在技术合作方面的新趋势,它强调,“接受国政府要完全负起协调外来援助的责任和负起设计和管理方面的主要责任”<sup>2</sup>,而且“为了通过加强国家能力使发展中国家实现自力更生的目标,联合国系统的业务活动应强调发展的人的方面,尤其是通过教育、训练和发展人力资源”。<sup>3</sup>“国家能力建设”、“加强体制”、“项目的国家执行”因此成了会员国的重要考虑因素,而各立法机关则日益关切可持续的问题和业务活动的实用性和成本效益。

### B. 方法

5. 为了评价联合国系统研究金方案的重要性,人们试图为每一个组织获得关于研究学员数目的可靠数据,包括男女分配情况、人/月的数字和总开支、在三类资金来源基础上的投入(开发计划署、经常预算和其他来源)。采购处发表了1990年至1995年的年度统计报告,并为1994年和1995年以电子形式提出了更详细的数据。还要求参与的组织提供类似的数据以便互相参照。

6. 还征求了负责研究金方案的干事的意见。自1974年以来,就定期举行联合国系统的高级研究金干事会议来处理各种不同的问题,帮助在以下各方面取得了更大程

度的统一性:提名的形式、旅行、付款指示、奖助金费率等。最近一次会议是 1997 年 4 月在维也纳举行的,并让联检组有机会向与会者说明进行这项评价打算采用的方法。过去三次高级研究金干事会议的讨论、结论和建议是本报告的宝贵投入。

7. 检查专员还认为,最好能在实地一级对研究金问题进行第一手的评价。还尽可能征求了以下各方面的意见:提名国和东道国、联合国系统总部地点的代表和总部以外办事处的代表和以前的受训人员。在此方面,对津巴布韦、纳米比亚、南非、布基纳法索和突尼斯进行了访问。在某些总部地点(日内瓦、维也纳、纽约和蒙特利尔)同高级研究金干事进行了讨论。还调查了两个国家安置和监督机构(在突尼斯的突尼斯技术合作署和在渥太华的加拿大国际教育局)的经验和业务。

8. 检查专员感谢所有以各种方式对此报告有过贡献的人。他们不仅试图在可能的范围内解答方案业务协商会提出的并在上文提及的各项问题,并且还设法讨论某些其他的相关问题。

## 二、联合国系统研究金概述

### A. 研究金数据和情况汇报

9. 联合国系统内几乎每一个组织都有培训和研究金方案,其幅度取决于用来衡量产出的定义。卫生组织<sup>4</sup>估计其 1990-1996 年期间用于研究金的全部支出约达 1.52 亿美元。从全系统看,采购处 1995 年年度统计报告估计,1995 年内所给予的研究金总数将近 36 000 名,共计投资了 1.09 亿美元,是否估计过高或估计过低则须取决于呈报机构所采用的定义和(或)会计方法。例如更细心地研究了 1995 年采购处细目数字后显示,很难逐国比较;据报开发计划署供资给予当时的刚果人民共和国 376 名“研究金”(平均每名研究金大约花费 16 美元)的费用共为 6 060 美元,而给予莫桑比克 23 名“研究金”(平均每名花费 17.549 美元)则共花费了 403 630 美元。显然此二者不涉及同类的“研究金”为对比各个组织的数据而作出的任何努力的主要问题在于研究金的定义问题。

10. 定义依然混淆不清。联检组 1976 年度关于研究金的报告的撰文人当时曾遗憾地指出,他“发现几乎不可能从本系统各组织和机构获得可供精确对比或确定的数据”,因为“存在着衡量执行量的方法有所不同、定义不同、保持记录的方法有所不同等因素”。二十年后,尽管情况已有所改善,但目前经验证明定义依然混淆不清,令人怀疑所收集的数据是否可靠。

11. 关于本报告,检查专员自始就决定,虽然方案业务协商会要求他们“拟定研究金的共同术语和类别,以期便于以综合的、可对比的方式进行汇报”,但是,如规定呈报机构应“重新安排”其现有数据,以期终能配合关于研究金的新类别或定义,那么,这就需要极多的时间。检查专员改采简要说明各机构如何向方案业务协商会及其立法机构汇报其研究金方案,以期找到共同之处,并须适当注意正在出现的其他因素,例如影响、相关性或能力建设。

12. 1990 年至 1993 年采购处各年度统计报告内所载“研究金”项下的数字据称包括“讨论会和培训课程的参与者”。1994 年的报告未提及这个做法。1995 年的报告将研究金界定为“给予个人的奖学金和参观学习费用,以用于各项业务活动方案的研究和培训”而且“不包括未涉及给予个人奖学金的小组培训活动、讨论会

等”。但是,1995 年相关各表内却开列了“研究金和奖学金”,好象在所提供的数据内应区别这两个用语。

13. 实际情况是,今天和 1976 年时一样,联合国系统各组织在“研究金”这个一般名词项下维持各种不同的培训或学习活动,假设所有的相关组织都希望实现此一标准化,但是,这些活动并非当然可促成名词标准化。因此,在对比数据时,除了依赖已有的数据之外,别无其他选择。

14. 许多组织都采用开发计划署方案和项目手册内所述关于研究金和其他培训方式的定义,而其他的组织,例如卫生组织、电信联盟、教科文组织和原子能机构最后都“精心制订”其本身的定义,以期更佳地反映出其特殊的活动。电信联盟的“小组培训”包括“参加者接受研究金并出席在电信联盟或现场举办的讨论会、讲习班和集会”,同时,同一个措词在原子能机构则是指不归类为研究金的培训活动,因此该机构的研究金股所提供的数据未计人这类小组培训。教科文组织所称的“研究赠款”或原子能机构所称的“科学见习”都是与大多数其他组织内的“参观学习”相同的活动,且都视为是“研究金”;对此项研究金,有些组织另外汇报情况,而另一些组织则不汇报。

15. 应该回顾,这种混乱的情况是所有相关组织长期关注的问题,但是,它们从未设法加以解决。早在 1974 年<sup>5</sup>在日内瓦召开高级研究金干事会议时就注意到,“不同的活动目前都归类为研究金,但是或许应当在各项目的培训部分中界定四类活动”。这四类活动已细分如下:(a)根据项目进行的在职训练;(b)诸如培训课程、讲习班和讨论会在国家、区域、区域间或甚至全球的基础上进行的关于一个或多个项目的小组培训;(c)参观学习;(d)供作实际、职业或研究培训用途的学术性或非学术性研究的研究金。

16. 1976 年联检组报告指出,研究金的定义是“一个组织给予一名符合资格的个人一笔金钱赠款,供他(她)在外国(或例外情况下在其本国境内的学术或非学术机构或单位在一定期间内修习有关某些学科和技能的有计划的教育或培训课程,而此课程在他(她)回国后有助于其本国的经济和社会发展而且关于该课程的充分设施为其本国所缺乏者(如果已决定前往外国研习)”。

17. 作为对外部审计员于 1994 年 5 月向世界卫生大会<sup>6</sup>提出的报告的一项后续行动,卫生组织提出了更新的定义。该件报告包括了审计 1990-1991 年和 1992-1993 年两个两年期内两个区域(非洲和东南亚)的研究金方案并且建议,除其他外,卫生组织应更加优先致力于监测研究金如何有助于实现其目标以及评价其总体功效。这导致更严密地审核卫生组织研究金方案和卫生组织总干事向执行局 1997 年 1 月第九十九届会议提出的报告内所提到的研究金的定义。其中说明,“今天,卫生组织研究金的定义是为一个人或一组人专门安排的培训活动,培训目的是完成特定的学习目标,可以是短期或长期的,根据国家在人人享有卫生保健范围内认可的卫生重点或卫生相关重点可以在研究金获得者的国家内外的培训机构或现场进行,并且必须是符合国家人力资源政策和计划的”。<sup>7</sup>

18. 从全系统看,采用关于研究金和其他培训活动的共同定义的根本问题是“研究金”一词是否应仅限于指(d)类活动或者是否包括第 16 段内所述其他各类的任何一类(其中有些不在提供研究金单位的职权范围之内),以及给予研究金的标准是否应同时顾及培训需要和它同有关组织的关系及其对受援国的发展的影响。

19. 数据缺乏比较性和可靠性。采购处每年的统计报告和各机构提交其理事机关的年度业务活动报告都载有关于研究金的数据,但却无统一的格式。为了便利汇集数据,采购处每年都向联合国系统所有组织提供硬拷贝方式的和在制作程序前的磁碟式算表,并附有完成汇报要件的指示。关于每一原籍国和研究国,要求提供的数据涉及研究金总数、给予妇女的数目、用于表明期间的人/月数和以美元计算的费用,所有这些指标都按下列三个经费来源制作为投入物:那就是“开发计划署”(包括核心基金和信托基金)、“经常方案预算”和“其他”(即所有其他不同的来源)。

20. 历年来并非由同样的组织向采购处进行汇报。因此,更难以评估特定期间内全系统的趋势。有些组织从未提出数据。在一些情况下,仅仅提供该年度内给予的新研究金名额数目和相关支出(关非经常都如此),而且有时未列女性人数所占比例。有些组织仅仅提供按接受者原籍国(国籍)或按研习国(派往国)计算的数据。此外,最后提出递交采购处的投入不一定由研究金股提出。因此,如同下文表 1 所示,由于来源的不同,所以关于同一个组织的数据有时也不相同。

表 1. 不可靠数据: 各机构和采购处汇报的数据

机构	1994-1995 两年期经费来源*			
	开发计划署	经常预算	其他	共计
原子能机构	45 (184)	2 080 (5 049)	149 (425)	2 274 (5 658)
民航组织	1 109 (1 225)	0 (38)	97 (59)	1 206 (1 322)
劳工组织	1 021 (450)	1.079 (1 796)	4 172 (7 133)	6 272 (9 379)
发展支管部	NA (1 518)	NA (68)	NA (3 130)	4 536 (4 716)
项目厅	10 315 (11 207)	0	1 397 (1 283)	11 712 (12 490)
教科文组织	424 (385)	777 (719)	704 (546)	1 905 (1 650)
卫生组织	107 (57)	4 394 (4 061)	731 (713)	5 232 (4 831)
知识产权组织	334 (269)	1 098 (620)	705 (553)	2 137 (1 442)

\* 上方的数字是各机构所提供的。圆括号()内的黑体数字来自采购处。

21. 采购处的任务重心是负责采购货物和服务,因此,有些人已表示怀疑它是不是核对关于研究金的数据、确保所收到的资料正确无误和监测或汇报所产生的趋势的最佳实体。所以有人建议不妨由研究金活动机构间协调中心接管关于取得及核对全系统年度数据的职责。为了避免重复,将来的高级研究金干事会议不妨进一步研究这个可能性,但须同开发计划署进行密切协商,其理事会第 36 届会议已决定,采购处应

提供关于业务活动的更完整的资料,故应在其年度统计报告内列入有关技术合作其他构成部分的数据(例如工作人员、联合国志愿人员和研究金)。同时,采购处在继续执行其目前任务时应改善其数据收集和分析程序。

22. **汇报格式需加改进。**在所述期间(1990-1995 年),已致力于改善关于包括研究金在内的业务活动工作人员部分的各种数据格式。但是,仍有待改进向会员国和立法机构通报资料的方式。采购处的报告历来都更为强调采购活动,此项活动载录的实用指标包含机构执行、国家执行、包括发达国家和发展中国家在内的主要采购国等。它还出版并且在收取费用后发送内容包括“一般采购准则”在内的“货物和服务供应商一般商业指南”。如果在由各机构呈报的数据附件载入关于国家执行的相关数据而且列入关于联合国系统研究金共同要件(而非各机构各有其说明书)的指标,那么,它就同样可适用于研究金。

## B. 研究金方案的趋势

23. 1990 年代的联合国系统研究金方案所显示的趋势如下:(a)越来越倾向短期和中期培训;(b)培训地点已从发达国家转移至发展中国家;(c)所谓的培训地点区域化;(d)在给予研究金时对性别观点更加敏感;(e)国家执行对大多数机构研究金方案的影响越来越大以及开发计划署供资所占份额相对减少;(f)立法机关对适切性、成本效益和影响的关注越来越多。

24. **越来越倾向短期和中期培训。**回忆在 1960 年代和 1970 年代时期,许多发展中国家都缺少技术人员和充分的培训设施,因此,研究金计划往往意味着前往发达国家接受一年以上的学术训练或非学术训练。由于国家或区域培训机构有了发展而且已养成了一批合格人员,所以减少了用于技术合作中的培训部分的资源,从而导致强调短期性(至少两三个月)或中期性(三至六个月)的研究金。某些组织所提供的数据显示,它们的“研究金”中有 80%至 85%为期不到一个月,为期一年以上的研究金仅占 3%。除了特殊情况外,开发计划署所资助的研究金都为期不超过 12 个月。

25. **培训地点已从发达国家转移至发展中国家。**基于 1990 年至 1995 年采购处年度统计报告内载的数据,下文表 2 明确显示,1990 年内在发展中国家受训者占 24%,1995 年增加至占 65%,而在 1993 年内则高达 93%。1976 年的联检组报告当时指出,“大多数组织的多数受训人员仍然在欧洲、北美洲和澳大利亚的发达国家受训”,但是,这种情况业已改变。在某些研究领域,前往发达国家受训所需要的费用已激增,以致研究金管理员可采取的抉择就是减少获选者数目或让受训者前往较廉价的地点受训。例如,评价了卫生组织/非洲区域办事处的研究金方案<sup>8</sup>后可确定:如不计人旅费,从 1985 年到 1995 年在非洲、欧洲和北美洲研习 12 个月的研究金平均费用的增加率分别为 32%(从 6 800 美元增至 9 000 美元)、145%(从 11 000 美元增加至 27 000 美元)和 150%(从 10 800 美元增加至 27 000 美元)。

26. 由于前往很遥远的机构受训而支付高昂的旅费可能也是毫无道理的,特别是就短期培训而言。因此,随着更容易找到适当的培训机构,所以导致受训地点从发达国家转移至发展中国家。除了这些财政上的原因之外,这些新地点还可解释为因为支援技合的政策和因为逐渐意识到所需要的并非都是最好的或最先进的培训,而是最适当的培训,即应更加适合受援国的发展水平和受训者得益于培训的能力。

27. 培训地点的区域化。除了从发达国家转移至发展中国家之外,另一种趋势亦已形成,即倾向在同一个区域内受训。第 25 段内所述对卫生组织/非洲区域办事处的评价结果已证实,非洲区域办事处的研究金大都用于在非洲进行研习(65%),次要的是欧洲(23%)。卫生组织总干事在提交执行局的报告<sup>9</sup>中还指出,“东地中海区域的研究金学员中 60%都在该区域内研习”;“由于用在区域之外的研究金所需费用已在增加,所以东南亚区域主任已决定增加研究金学员中留在本区域内研习者的人数”促成这种趋势的其他各项因素包括一些培训机构在分区域或区域范围内迎合会员国的需要。此外,因为通常在国内或区域内进行的讨论会、讲习班、会议及其他小组培训活动都视为研究金,所以给予研究金的数目是夸张的。

表 2. 1990-1995 年分配的研究金和奖学金: 所属区域和分配培训区域的趋势

(采购处年度统计报告内的数据和国家分组)

年度	按所属区域开列的研究金				按分配培训区域开列的研究金%		
	非洲	亚洲及太平洋	拉丁美洲及加勒比	阿拉伯国家和欧洲	发展中国家	发达国家	未充分利用的捐助国(a)
1990	17	31	9	43	24	73	3
1991	17	31	9	43	64	32	4
1992	32	32	17	19	54	41	5
1993	39	25	20	16	93	6	1
1994	“发展中国家”: 87 其他: 13				非洲: 28 亚洲及太平洋: 36 拉丁美洲和加勒比: 16 阿拉伯国家: 7	欧洲和独联体: 4 全球区域间和其他: 9	
1995	31.2	19	23	阿拉伯国家: 7 欧洲: 6 突尼斯: 9 未特别指明: 5	非洲: 25.1 亚洲及太平洋: 14.5 拉丁美洲和加勒比: 20.3 阿拉伯国家: 4.9	欧洲: 2.6 工业化国家: 30.3 未特别指明: 2.2	

(a) 未充分利用的捐助国: 未充分利用的主要捐助国,即指: 丹麦、荷兰、挪威和瑞典。

28. 对性别观点更加敏感。1995 年召开北京妇女问题会议和以前历次妇女问题世界会议之后——这些会议都强调必须确保将性别观点纳入国家、区域和国际各级一切政策和方案之中,各组织对性别问题已更为敏感并且都致力于在其研究金方案中增加给予妇女的研究金数目。此类数目所占成分比已从 1990 年的 8%增加至 1995 年的 26%。这种趋势甚至显然发生于技术性极强的一些领域。例如原子能机构指出,“自从 1970 年代中期以后,接受培训的来自所有各区域的妇女人数一直在增加”<sup>10</sup>

表 3. 1990-1995 年给予的研究金:性别观点

(数据来自采购处各年度报告)

年度	呈报的研究金学员总人数	女性获得者	
		人数	%
1990	31 997	2 664	8
1991	26 556	4 177	15
1992	23 811	4 099	17
1993	23 241	4 671	20
1994	24 774	6 522	26
1995	35 728	9 452	26

29. 表 3 的百分数为平均数,有些组织表现较好(在 1994-1995 两年期内,药物管制署为 44%,卫生组织为 38%,知识产权组织为 35%)。尽管总体趋势显示妇女在获得研究金者人数中所占百分数正在增加,但是,仍须作出更大的努力,以期大幅度增加给予妇女的研究金数目。为了实现此项目标,各国政府和各组织在制定研究金方案时都必须更为积极主动。正如同原子能机构所指出的,“女性学员人数不断增加的原因可追溯至原子能机构鼓励妇女提出申请和发展中国家越来越意识到可以由女性科学家、工程师和医生作出的贡献”。<sup>11</sup>海事组织促进妇女参与海事部门的中期计划包含有妇女短期研究金特别方案。工发组织 1993 年工业人力资源发展活动深入评价报告<sup>12</sup>警告说,“在拟订项目阶段如果没有特别有关妇女的资料,那么,这往往会导致在以后执行项目阶段女性学员人数不足问题”。

30. 研究金与国家执行。国家执行作为开发计划署的一项程序,已从 1970 年代后期的政府执行的试行演化至大会 1989 年(第 44/211 号决议)规定应正式确立这个程序,大会于 1992 年进一步决定(第 47/199 号决议),“国家执行应成为联合国系统资助的方案和项目的常规,但须考虑到受援国的需求与能力”。

31. 对大多数的机构而言,国家执行已导致它们剧减其所执行的开发计划署支助的研究金数目。它们认为,“项目和方案没有充分顾及对培训的需求”,<sup>13</sup>其论据是开发计划署 1993 年度审查非洲技术合作的报告<sup>14</sup>发现,分配给技术合作的所有经费平均百分数仅为 12.1%,对比之下,用于人事部分者则高达 75.9%。因此,这项研究报告的

结论是，“多少令人惊讶的是：鉴于近年来已将极多的时间用于辩论，应当改变技术合作投入的组合情况以利培训和用品及设备，但人事部分仍然花费最多<sup>15</sup>”。

32. 然而，表 4 却显示，1992 年之后，研究金总数已在增加。这种与各机构的看法显然正好相反的现象，起因为采购处的汇报工作太差。关于 1994 年和 1995 年的更为详细的数据表明，虽然各机构给予的研究金所占份额仍然很稳定，但是，在国家执行项目下所给予的研究金数目却几乎有了倍增。因此，开发计划署支助的研究金总数已增加了 35%。采购处在报告各机构所呈报的研究金时应同时报告在国家执行项目下所给予的研究金。

表 4. 国家执行对实施研究金计划的影响

年度	合计：采购处统计报告 内载“联合国供资的所有”研究金	采购处 1994-1995 年电子形式数据的细节		
		各机构/合计(开发计划署 提供者数目)	国家执行/合计(开发计划署 提供者数目)	总计(开发计划署 提供者数目)
1990	31 977	-	-	-
1991	26 556	-	-	-
1992	20 619	-	-	-
1993	23 774	-	-	-
1994	24 774*	19 633 (8 260)	5 132 (5 132)	24 765* (13 392)
1995	35 728*	26 058 (8 848)	9 633 (9 633)	35 691* (18 081)

\*同一年内的合计数额稍有差异，这可能是由于计算上的错误。

33. 经费来源的趋势。根据对 6 个组织(原子能机构、民航组织、电信联盟、项目厅、教科文组织和卫生组织)的抽样调查，图 1 和图 2 除其他外，显示下列各点：(a)样本中的一切机构得自开发计划署的经费都减少了(从原子能机构的-45%到电信联盟的-88%)，但项目厅却增加了 592%；(b)一些机构致力于增加得自经常预算的经费，尤其是教科文组织(+701%)和电信联盟(+324%)，其目的好象是为了“弥补”所剧减的得自开发计划署的经费；(c)样本中的一切组织也都增加了它们来自“其他”来源的经费，这证明它们采行更有活力、更积极进取的政策，目的是为了在时值传统上得自开发计划署和经常预算来源的已有经费有所减少时另寻经费来源。从全系统看，各组织因此都应当致力于更加依靠这些替代来源，缺少这些来源的组织必须将缩减其研究金方案。

图 1：按经费来源和组织分列的 1994-1995 年研究金经费来源  
同 1990-1991 年相比的百分数变化情况

### 1990-1995 年研究金经费来源变化趋势

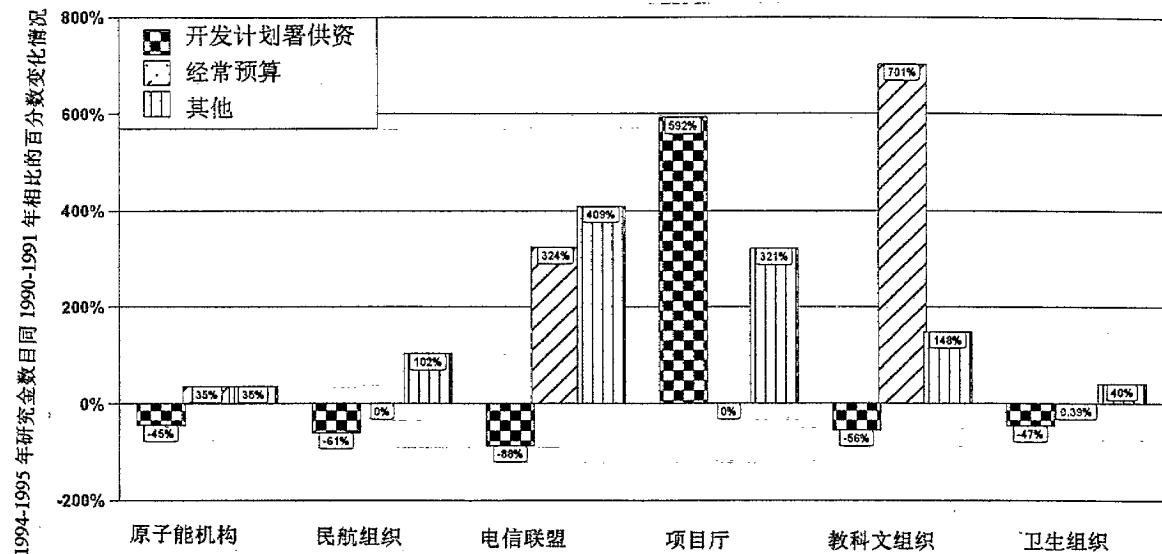
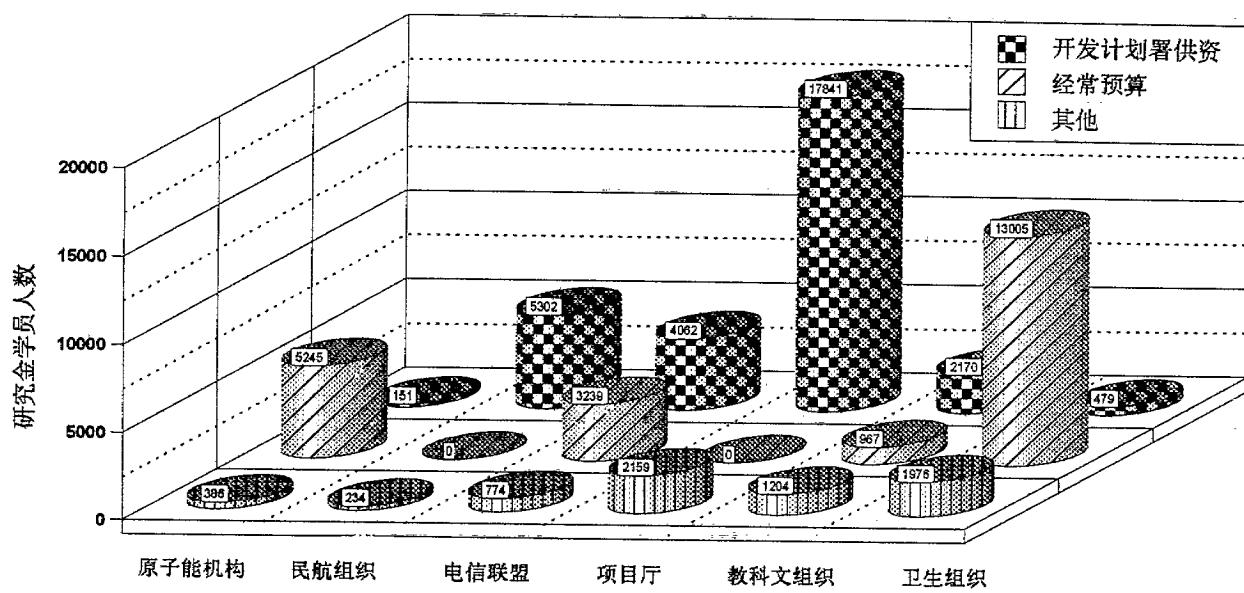


图 2：按经费来源和组织开列的 1990-1995 年内供资的研究金总数

### 1990-1995 年研究金经费来源变化趋势



### C. 研究金和能力建设

34. **能力建设及其与奖学金的关系。** 会员国在通过大会第 44/211 号决议时主要关切之一是能力建设,整个捐助界对此也十分关切。在 50 年代和 60 年代,基于国家应是社会和经济进步的动力来源的假定,在第三世界国家花费了数以十亿计的美元,以期促进发展结果却令人泄气地失败了。70 年代和 80 年代的纠正政策强调国家应发挥最低限度的和促进的作用,在 80 年代后期对技术合作项目所作的大多数评价导致以下的结论:确保国家能力和加强机构是任何持续发展的必要条件。换句话说,技术合作的主要目标不应是“行其事”而是“协助完成”。
35. 公共事务字典<sup>16</sup> 将能力建设界定为“主要目标之一是加强选出的首席执行干事、首席行政干事和方案管理人在一般治理方面进行规划、执行、管理或评价旨在影响社区的社会条件的政策、策略或方案的任何系统、工作或进程”。对某些人来说,这个定义过于狭窄,因为能力建设的概念应予扩充,而它却将能力建设与训练等同。
36. 第 31 段所提到 1993 年开发计划署研究报告撰写人认为“能力建设以三类主要活动作为其特点:提高一般性和具体任务的技术;改善程序加强组织”发展支管部举办的讲习班的参与者也表示相同的意见。他们认为能力建设蕴涵两个相互支助和互补的工作,即“人力资源的开发……和机构建设”,而后者被理解为“建立、改造和适应组织结构、程序和业务手段以便塑造不同的个别式群体活动,使它们经济合算地成为所需的各组织的产出,”<sup>17</sup>
37. 联合国系统研究金方案与人力资源开发相配合,故表面上确可声称对能力建设起了促进作用。不过,如哈佛国际发展研究所最近发表的一个研究报告(1996 年)<sup>18</sup> 所强调的,应牢记如果人力资源开发是能力建设的一个重要方面,大多数组织的问题与其说是训练有素人员的有无,倒不如说是对这些人员如何加以利用。
38. 评估联合国系统研究金对能力建设的贡献,通常光是考虑到研究金的总数目或者总开支,这是不够的,应超越这些准则透过“代理关系”衡量其真正影响,由于种种原因,后一种任务即使并非不可能,也极其艰巨。
39. **关于研究金促进能力建设的限制因素。** 假定受训者获得适当的训练,这些在国外受训者需回国,有机会将新学的知识和技术用于分发研究金的本来目的,研究金才能促进能力建设。1994 年在巴黎举行的第十一次高级研究金干事会议曾将有名的“人才外流”现象列入议程,但问题不仅在于这种现象,同时也在于姑且名为“怀才不遇”的现象。
40. 最典型的情况是,人才外流(有时也称为知识和技术的逆向转让)是若干受训者在国外(通常在发达国家)完成训练后,决定不回国。不论从受训者的观点来说依据为何,这项决定对有关的项目或方案以及对受援国的人力资源开发的确产生不利影响。这种现象究竟有多重要有待辩明。有人估计这影响到在非洲的合格受训者的 50% 至 80%。<sup>19</sup> 教科文组织、劳工组织、贸发会议、训研所等组织对此问题相当注意。1997 年 2 月在阿比让(科特迪瓦)举行了关于这个问题的最晚一次会议,与会者通过宣言,吁请非洲各国政府于 1998 年举行一个部长级会议以及国家首脑会议,以处理这个问题。<sup>20</sup>

41. 除了尽量减低人才外流的持续影响外,看来新的条件必然会被限制这种现象一再出现。由于许多工业国家的新移民法律十分严格,在没有适当的支持或合法居留身份,若无真实理由,取得学习签证比以前困难。此外,从在发达国家内安顿变为在发展中国家内安顿以及区域化趋势以及国内训练,在在有助于减少新一波的人才外流。
42. 联合国系统大多数组织要求研究金领受人承诺在训练完成后回国,有些则需承诺最少回国服务一段期间(期间长短视受训时间长短而定)。一些组织还规定如果受益人中途放弃国外学习或者不回国,则应偿还所领研究金的全部或按比例偿还一部分。
43. 究竟这种承诺能否强制实行是很有疑问的、在有些情形下,受训者回国,但决定在他处谋职,包括在私营部门,在实地视察时,有人提议,如果需要偿还受训费用,应向此类聘请受训者的雇主索取。对这种办法似乎较为可行,曾予考虑,引起了到底应如何看待能力建设的问题,是否将它看作仅与国营部门有关的人力资源发展?愈来愈多人有这样的共识:捐助者和受援国政府都应确认关于能力建设的技术合作并不意味着这种能力一定只能属于国营部门,应当挖掘非政府组织、私营部门和一般民间社会实体的潜力。1993 年开发计划署赞助的关于非洲技术合作的研究指出“向私营农村手工艺者或水管装修工人提供训练、信贷以及同村民签订第一个合约的融资较可能产生影响”。<sup>21</sup>
44. 关于联合国系统所采取的扭转人才外流现象的倡议中应提到利用教科文组织于 1991 年创办的结成姊妹大学/教科文组织讲座方案以及开发计划署倡议的通过侨居国民转移知识计划。
45. “教科文组织讲座及有关的访问教授办法旨在由发达国家机构协助发展中国家发展教学、训练和研究的基础结构”<sup>22</sup> 目标在于加强大学间的合作和建立网络,特别强调通过减少学生和科学家外流,增加教授和科学家流入发展中国家,支持高等教育。到了 1994 年,一共设立了 74 个教科文组织讲座,另有 80 个讲座在考虑中。
46. 通过侨居国民转移知识是开发计划署于 1997 年发起的,用“获得人才”来对抗发展中国家专业人员的人才流失,在这个计划之下,有才干的男女向原籍国志愿提供短期顾问服务。这些顾问免收通常的高额费用,只领取来回机票以及每月三四千美元的生活费(约为专门人才市场费率的一半)。专才包括五种精专技术领域,从会计、农业和银行至外科手术。电信和水资源开发,不一而足。自 1994 年以来,通过侨居国民转移知识改隶联合国志愿人员。
47. 光是回国本身未足以使受训者对能力建设作出贡献,除非其人的技能学以致用,但这通常取决于受援国政府。为了各种原因(政治、宗教、性别、种族或其他)、受过良好训练的专业人员领得薪资,但不被委派同其专门知识水平相称的责任。且不说因人力资源的糟蹋或利用不足所付出的高昂代价这种“怀才不遇”的结果与人力外流同样有害。1989 年开发计划署对非洲发展技术合作的评论得出如下结论<sup>23</sup>:“非洲国家有受过良好训练和合格的专业人员,但他们自己国家的发展方案未曾有效地予以利用。非洲政府和捐助者有时急不及待地聘用外来的专门人才,而没有查探在国内可获提供的或者能被吸引回国的非洲专门人才”。
48. 上文第 42 段所提 1997 年在阿比让举行专题讨论会时展开辩论,证明在许多国家这一评估仍属于正确,这一情况起源于受援国政府和捐助界的共同责任。在这方

面,曾一再呼吁联合国系统各组织大量增加它们使用当地和(或)区域专门人才。这应成为更积极的承诺,特别是因为这种专门知识是通过它们赞助的研究金方案而获得。

49. 一个 1991 年石油输出国组织的报告<sup>24</sup> 得出如下结论:除了别的以外,“应鼓励捐助国的顾问公司聘用发展中国家的顾问,并且努力使发展中国家的顾问公司同捐助国的顾问公司竞争”。在实地视察时遇到的大多数前研究金获得者抱怨说,他们在受训后很少被起用为顾问或者训练新的受训者,或者他们没有温习课程可进修以便跟上不断演变的技术。在某些情况下,这保护了既有利益,但通常这是由于对以前的受训者的下落欠缺资料所致,应鼓励那些尚未这样做的机构,在各自主管领域建立、维持和定期增订当地专门人才数据库,应使通过因特网或其他电子媒介也可进入这种数据库,以供更多人使用,尤其是供为联合国组织聘用人员的可能包商使用。

50. 另一个能力建设的限制因素通常是缺乏有利的环境,在许多情况下,回国的受训者不能充分对可持续发展作出贡献,因为他们的工作条件不利于工作效率。影响极微或者影响不足这件事不能怪罪于所获训练的素质。大多数专家同意人力资源发展通常与机构的建设和加强息息相关。令人遗憾的是,如为开发计划署编制的 1996 年哈佛国际发展研究所研究报告<sup>25</sup> 所指示的,“有迹象显示,许多发展中国家国营部门能力下降,因为政治和经济危机影响了公共机构的预算以及国营部门就业的薪资、威望和稳定性”。1993 年开发计划署出版的非洲能力建设改革一书<sup>26</sup> 也提出类似的意见,该书作者提出以下问题,以此为谋求这些国家的能力建设应包括直接支助总务费用的理由:

“当缺少汽油、纸张、打字机色带和电灯泡,当维修和备件的预算支助化为泡影,当付不出电费,当车辆既少而且随时会出情况,汽油经费极有限甚至邮票和纸张的经费也不易获得时,如何能够增强政府机构呢?”

51. 研究金方案一些成功事例以及一些问题。由于上述各种限制因素,联合国系统研究金方案对能力建设的贡献通常仅根据研究金总数和费用总额来评估。根据各自的年度报告,大多数组织似乎满足于它们的研究金方案对能力建设作出或多或少的贡献。有些组织报道它们认为成功的举例,对于某些方案的前途,有些问题也必须提出来。

52. 原子能机构在 1991 年至 1995 年期间大约培训了 5 000 名研究员和访问科学工作人员,而其中没有回国的不到 1%,研究员按规定须在学成后回到国内机构至少服务两年,而很多受训人员已成为他自己的国家或国际上的资深领导。许多国家原子能当局的首长都是通过原子能机构培训方案开始其专业生涯的。

53. 教科文组织对它的研究金银行计划尤其感到自豪。大会第二十七届会议在 1994-1995 年经常预算中核准拨款 1 000 000 美元。此外,鼓励各成员国和机构提供研究金。教科文组织然后管理这些研究金,并可缔结分摊费用的安排,使用上述用拨款作为种子经费,受益人是对在国外新颖训练和高级研究有兴趣的研究生和(或)专业人员。其中一些结果是,一些应受栽培的人有机会继续深造,取得硕士或博士学位;高水平的科学论文送交专门性刊物发表;一些身体残疾但大有潜力的合格专家获得机会完成训练;由于一些受益人在返国后将国外所学与有关人士分享,实现“倍增效应”。

54. 环境规划署认为在 1990 年至 1995 年期间,在区域咨询服务之内提供的研究金至少有 50%使非洲官员能够参与环发会议的筹备会议以及与执行《21 世纪议程》有关的讲习班/研讨会以及参与在分区域一级的国家环境联络中心会议。这种接触发挥影响,导致人们对无害环境的发展有更多的认识,国家联络中心掌握更多的有关知识,关于处理环境问题的方案和政策的设计和执行都有所改善。估计研究金方案也有“倍增效应”,因为受益人又会将新学到的技术和知识传授给国家一级的同事。

55. 南部非洲教育方案是国际社会解决南部非洲和葡管领土的殖民主义和种族隔离年代遗留的黑人多数的训练问题最成功的集体工作之一。该方案是 1967 年 12 月 19 日大会第 2349(XXII)号决议正式设立的,把较早的特别方案综合起来,自津巴布韦和前葡属领土独立以后,该方案的研究金只授予纳米比亚人和南非人。当纳米比亚于 1990 年独立时,决定自 1992 年 12 月 31 日以后,研究金只授予处于不利地位的南非人。

56. 截至 1996 年 5 月 1 日,该方案由秘书长(通过发展支管部及其前身)通过同设于纽约的政府间咨询委员会协商进行管理。自那个时候以来,即由开发计划署署长管理,而在南非的项目将由项目厅同开发计划署国别办事处协作,并且通过与当地咨询委员会(由政府、大专机构、捐助界、民间社会组织和私营部门代表组成)协商后执行。

57. 自 1990 年至 1995 年,南部非洲教育方案约授予 11 000 个研究金,多数给纳米比亚人和南非人。该方案的主要目标目前是促进一个非种族和民主的南非的人力资源发展。该方案协调员比勒陀利亚办事处编制了一个南部非洲教育方案杰出毕业生名单,其中包括三省省长和其他政府领导、半国营机构、大学和学界官员、国际公务员以及非政府组织和商界的有影响力人士。在南非实地视察时举行的一个会议上,前受训员均表示赞成维持和加强该方案。1995 年 12 月 20 日大会第 50/131 号决议决定该方案“在 1994 年 4 月以后的三至五年”维持为可识别的业务。1999 年 4 月以后将如何处理则仍未决定。

58. 不应把南部非洲教育方案的每一方面都视为成功。大会第 50/131 号决议也规定应利用该方案的促进作用以扩大“与公司、非政府组织和教育机构共同举办活动和安置就业的安排”。在这方面有待实现的事情仍然很多,而且在东道国的同意下,应认真考虑将南部非洲教育方案在 1999 年限期再延,最终将它的任务规定扩大,不局限于南非目前这个地域范围。在纳米比亚实地视察得出的一个结论是,就处于不利地位的群体的训练需要来说,纳米比亚的情况在性质上(即便不是在规模上)与南非相差无几。如果让南部非洲教育方案恢复它直至 1992 年为止所做的授予纳米比亚人研究金的工作,可能有真正的利益和影响。

59. 发展支管部及其前身自 1947 年以来即有训练和研究金部门。自 1985 年至 1995 年期间,在公共部门管理和能力建设、经济政策和管理、社会发展、自然资源、能源规划和管理以及私营部门发展领域一共颁发了 40 500 个研究金。它们在设计和执行一些特别方案(其后合并为南部非洲教育方案)方面发挥了重要作用,自 1990 年至 1995 年,发展支管部颁发研究金的数目不断下降(1990 年至 1991 年为 9 765 个,1994 年至 1995 年下降为 4 563 个)。数目下降部分是由于在 1995 年 5 月南部非洲教育方案的责任移交开发计划署。1997 年 6 月,发展支管部并入新的经济社会事

务部(经社事务部),对联合国这个组织在管理研究金方案方面打算或者应当发挥的作用并不确定。检查专员认为,任何影响到前发展支管部所涵盖的以前授权的方案和任务的决定均应报请大会考虑。

60. 研究所自 1980 年董事会第一届会议以来确认它的活动应包括研究金方案,而且“在‘妇女十年’所出现的发展问题的背景下,对妇女问题更多注意,突出了需要为这一领域的研究金提供更多资源”。四次妇女问题世界会议(1975 年的墨西哥城会议至 1995 年的北京会议)都强调妇女在发展进程中发挥的作用。联合国全系统曾经宣称致力于确保所有政策和方案都反映性别观点。令人感到遗憾的是,研训所的经验显示,除了 1983 年拨款 50 000 美元以及 1988 年到 1989 年拨款 40 000 美元以外,并无为研究金筹措经费。

61. 在 1997 年 2 月举行的第十七届会议上,董事会得出如下结论:“考虑到研究金方案费用高昂,管理起来相当复杂,需要一批专业研究工作者训练员以及方案动作的体制结构,应推迟研究金方案,直至研训所所长寻得重新发展这个方案的方式和方法时为止。董事会在作出决定时,应同时考虑到研训所目前进行改造,而它的研究和训练方案仍未有固定形式”。令人感到不安的是,研训所成立差不多有二十年,迄今仍未为公认对其任务很重要的这个方面寻得可持续的经费来源。如第 33 段所指出的,开发计划署及经常预算不应视为资金筹措的唯一来源,研训所应更坚持地寻找其他资金来源为研究金方案提供经费。

#### D. 制订研究金定义和类别的共同方法

62. 最近一次高级研究金干事会议的报告指出“在 1997 年 4 月的维也纳会议上,曾特别请示与会者制定研究金的共同术语和类别,以促成综合和可资比较的报道”并在结论中说明,“在会议进行时曾作出努力,提议一些各方均能接受的术语,但最后这个问题显然仍有争议,除了别的以外,由于各机构有性质不同的成员所致”。

63. 虽然每一机构对其训练活动现有定义和分类自认有优点,但应强调,如方业协委会所请示的,制定一套共同术语的主要目标是,“促成综合和可资比较的报道”,缺乏可比较和提出的相关数字不均衡,使成员国和立法机构失去一个更妥善地评估研究金和训练方案的重要性和适切性的机会。因此,如果所有组织和采购中心按商定的标准格式,采用同一定义报道研究金;将更有用和省时,但有一项了解,报道的标准化不一定意味着业务和标准化。

64. 研究金分类准则。开发计划署在《方案和项目手册》中指认了四类不同的训练。其中包括一些可能涉及学术研究或转移专门技术和知识的特殊设计方案的“研究金”,在国外或国内的“集体训练”,在一个项目的架构内为满足一群体人的需要而设计的灵活机制以及“考察”,为高级管理人员提供机会,通过在选定国家和机构的考察,增广知识和提高效率。从这种描述看来,“研究金”与“考察”之间似有差别。不过,如在维也纳举行的高级研究金干事会议所报告指出的,“大多数机构将考察包括在研究内”。一些甚至在这两类中加进“集体训练”。因此需要界定共同准则。

65. 一般共识是,研究金应只提供给合格的个人或一群合格的人,有关训练的目的应是实现特定的学习目标。在这方面,商定和透明选择进程对确保奖学金提名人确实合乎资格是很必要的。关于应享权益,大多数研究员每月获得薪金,而参与考察者则

获每日生活津贴、薪金和生活津贴基本费率由行政协调会核可,此费率为最高费率。每一机构可自行采用一个折扣率(通常是 70%),视当地情况而定。不过,在一些情况下,按照共同分担费用安排,研究金受益人不应获得薪金,因为东道国提供免费住宿,而且可免费使用当地交通和图书馆,所涉机构不仅支付国际旅费,甚至发给零用钱。

66. 关于研究金的期间,开发计划署认为,根据经验,至少需要四个月,才能使受训员进行有效学习,包括在某些情况下克服对学习的语文和文化障碍,在大多数需要支薪的组织中,研究金平均是三、四个月,很少超过一年,不过,考虑到考察归类为“研究金”,对于时间长短这一准则,应灵活看待。

67. 有些人通常认为研究金意味着在国外受训,在国内受训是一项例外,目前公认——尽管一些机构对此种做法态度相当勉强——在项目国家内也可授予研究金,在适当时,甚至应鼓励这个政府使处于不利地位的公民能够有更多的机会进入训练机构,因为他们负不起愈来愈贵的学费和生活费在这些机构就读。南部非洲教育方案政策的根本理由在许多其他国家都适用。

68. 卫生组织对制订研究金定义的方法途径应作适当考虑,因为它针对影响力和适切性问题,它表示以下的关切:卫生组织研究金应回应在全球政策指导方针(人人享有保健)所订的国家部门优先项目,而且这些优先项目应改为国家核可的人力资源开发政策和计划。这一方法途径是应予效法的最佳作法的其中一个组成部分。在规划和拟订研究金方案时对这种准则应发挥更大作用,在没有国家或部门的正式人类资源发展计划的情况下,最少应规定研究金的要求基于明确和一贯的人力资源开发政策。此外,其他利害攸关者也关切对影响力和适切性的探求。

69. 最后,考虑到联合国系统研究金的应享权利十分优渥(标准费率高于大多数双边捐助者采用的费率),准则中应更多强调出类拔萃,不仅是人道出类拔萃,而且也强调训练机构出类拔萃。在外勤干事使用的《财务管理损》中,教科文组织提出如下的指导:“研究金只应资助那些看来其备杰出条件或者表现他们具有对原籍国的社会、文化和(或)经济发展作出贡献的极大潜力的个人”,关于训练机构,与联合国威信相关连应当是高素质的标记,每个组织在各自主管范围应能向会员国就这种机构(不论其执行方式如何)所提供训练是否卓越,提供最佳咨询意见,在选择训练机构列入联合国系统所设的数据库的进程中应反映出对卓越和素质控制的需要。关于受训人员,应以证明或证书来证实他们所受训练的卓越性,作为他们成就的一项证据。

## 第 1 号建议

(a) 研究金的定义:联合国系统内的研究金是经过特别制定或选择的训练活动,它向合格的个人或一组合格的个人提供赠款,以满足特别的训练目标;此种训练可以是短期的,也可以是长期的,可以在研究学员的国家之内或之外适当的训练机构内进行也可以在实地进行,训练必须符合国家批准的人力资源政策和计划,并应旨在对所有有关的利害攸关者产生影响和具有实用性;

(b) 为报告的目的,研讨会、讲习班、各种大小技术会的参与者不应被划为“研究学员”,除非参与此种训练活动是(a)段界定的研究金方案的一个组成部分;研究金支付的奖助金或生活津贴(第一类)应与其他安排给予的资金(第二类)分别提出报告;

(c) 联合国系统各组织和采购处应根据议定的定义以统一的形式提出关于研究金的报告和提供可靠的数据,以便更好地反映出研究金方案的趋势,特别是为履行关于国家执行、性别观点和技合等方面的任务所作的努力;

(d) 为强调联合国系统赞助的研究金方案的优越性,应考虑在机构间研究金协调机制的范围内建立共同标准,供每一个组织在向训练机构和值得称赞的受训人员颁发优异证书时采用;

(e) 联合国系统组织应维持和(或)按新情况修订地方或区域专门知识的数据  
库,其中考虑到它们的研究金方案所作的贡献;为促进人们更多地利用这些专门知识,  
应广为开放这些数据库,并应鼓励向联合国系统提供服务的人员利用这些专门知  
识。

70. 上文(a)项拟议的定义源于卫生组织核可的定义,加上检查专员认为比较妥善的  
案文。“合格”一词附于“个人”之前,意味着重必须不仅挑选并提名卓越的人,而  
且这个人较能促进更顺利和更经济合算的执行。定义其他组成部分是第 65 至 69 段  
中发展出来的,关于报道程序,只有在报道机构采用同一准则将其研究金分类,才能  
符合可比较性,因此,需要区分基于薪资和生活津贴重新将奖金组合的第一类研究金  
与基于分担费用安排的第二类研究金。

## 第 2 号建议

(a) 秘书长应同开发计划署署长和有关的会员国磋商,向大会第五十四次会议  
就 1995 年 12 月 20 日第 50/131 号决议的执行情况和南部非洲教育方案应继续作为  
一个单独的方案并应扩大其地理范围的需要提交一份评价报告;

(b) 秘书长应就秘书处各不同部位进行的训练和研究金方案向大会第五十四  
届会议提交一份报告,并提出建议,以期加强它们的执行工作和改善它们之间的协调;

(c) 妇女地位研训所应审查它的研究金筹资政策,以期能创办和维持与其任务  
有关的研究方案。

## 三、研究金的管理

### A. 研究金方案的利害攸关者和程序

71. 1976 年联检组报告指出,借用卫生组织一份文件的话来说,研究金的颁发和管理  
是职责连结交错的四个不同当事方所进行的联合行动。这些当事方(今天使用利害  
攸关者一词可能比较恰当)是捐助者、赞助或执行组织,它们“规划和安排培训、甄  
选研究金学员、监督学员的培训和评价”;派遣国政府“提名人选并答应一旦研究  
金学员回国即充分利用他所获得的知识和经验”,东道国或机关“接受研究金学员...  
并答应提供和在有些情况下共同监督培训”,以及最后研究金学员“答应完成  
课程,回到本国,听从本国支配提供服务”。

72. 传统上来说,组织总要参与研究金的三个主要领域或程序:规划和制订方案;甄选  
合格人选;安插,后续行动或监测和培训后评价。另有两个阶段也需要考虑,即研究金  
学员新获得知识或技能的利用与影响评价,这两个阶段按照经常情况不仅是派遣国  
政府应当关心,而且赞助组织也应当关心。

## B. 机构执行或政府执行

73. 1992年3月都灵高级研究金干事会议参加者详细地讨论了联合国大会1989年12月22日关于国家执行的第44/211号决议的执行对它们在执行研究金方案方面的作用和职能可能产生的影响。它们得到结论，并获得后来1994年巴黎和1997年维也纳两次高级研究金干事会议的赞同和肯定。这些结论详述各机构认为在执行研究金方案，由它们向受益国提供服务所具有的相对有利条件：

“(一) 联合国机构的培训机会具有世界范围的前景，几个研究金单位都有电脑化的培训机关数据库，是它们快速辨认最适当的培训方案的必不可少的工具。研究金单位除了拥有培训机关数据库及其世界范围接触网络之外，还能直接利用它们本身机构的实质性咨询服务；

“(二) 联合国机构又有现代通讯系统的有利条件，特别是传真和日益形成的电子邮件的好处，后者在发展中国家不一定能有机会用到，虽然日常的研究金管理需要最快速的可能的中央通讯工具；

“(三) 联合国机构所进行的研究金人选评价和甄选工作往往比较客观。在国家一级有时会出于技术以外的考虑，因此不一定能进行充分的审查工作。在评价人选时，联合国研究金单位不仅注意学术资格和技术能力，而且也注意语言熟练程度；

“(四) 联合国研究金单位又能够同东道国议价、降低培训和研究金费用，利用规模经济论点以有利于受益国家，因为来自若干国家的几名研究金学员可以通过联合国系统的赞助安排到同一培训机关；

“(五) 联合国研究金单位显然在财务协调方面具有明显的有利条件，特别是因为它们在货币转移方面不会碰到一些国家当局所面临的问题。研究金学员必须定期地、经常地收到款项，一些国家当局由于严格的货币管理条例，做起来会有困难；

“(六) 联合国研究金单位还能够向研究金学员提供社会福利援助，而这对处理研究金学员数目相对较少的国家当局来说可能会有困难。这方面研究金学员和研究旅行参加者的保险问题特别重要，甚至整个联合国系统也花了好几年时间才为研究金学员设立充分的保险计划；

“(七) 联合国机构对研究金学员实施标准津贴水平和标准规则和程序，便利国家安置和监督机关与东道培训机关的工作。国家执行可能会造成不同的国家当局实施花样繁多的津贴、规则和程序；

“(八) 联合国机构由于在世界各地已有健全的固定国际结构，特别是通过开发计划署各办事处，使它们能够对研究金学员可能发生的紧急状况较快作出反应；

“(九) 联合国系统又有很高的声望，使联合国机构所提出的研究金学员安置要求值得信任；

“(十) 虽然较好的监测和后续行动问题已被列为赞成国家执行的可能借口，但是很多参加者认为，国家当局监测研究金方案的执行情况比联合国机构困难，因为后者往往同东道当局和培训机关维持较密切的联系。”

74. 从表面上说，研究金单位提出的这些赞成机构执行而反对政府执行的论点似乎都是自吹自擂，因为它们一方面强调了前者的好处，另一方面又强调后者可能的缺点

和弱点。这方面应当指出,政策和程序手册对政府执行的定义是:“由开发计划署委托政府责任以调动开发计划署供资的投入及其有效应用,连同政府本身和其他可用资源一起用于以实现项目目标的安排。”在实行国家执行和决定国家执行应成为“正常作法”之前,机构执行是正常作法,如今有一些组织仍认为对于那些它们认为还没有能力进行国家执行的国家来说,这种正常作法应当继续。

75. 但是,事实是所有的发展中国家多多少少都参加由国家预算供资的培训和研究金方案的管理,如果需要在国外进行专门或学术培训,它们很多通常都有通过国家、双边或多国供资而与有关培训机关交往的过去经验。大多数负责本身研究金方案在外国安置研究金学员的部,认为它们也能很好地管理联合国系统的研究金,这是不足为奇的。这就说明第 36 段描述的国家执行趋势越来越强大的原因。

76. 另一个因素是费用问题。一些国家认为,通过国家执行而可能节省间接费用,否则这些费用要从它们的指示性规划数字扣减,以偿还执行机构这种机会是不应忽视的。在外地访问期间,一些国家行政部门主张,在很多情况下,它们安置自己的研究金学员也利用了联合国系统机构使用的相同的国家安置和监督机关(联合王国的英国文化委员会,法国的 C.I.E.S 或加拿大的加拿大国际教育局)。它们认为直接同这类国家安置和监督机关进行交涉,安置由开发计划署供资的研究金,而不要联合国机构参加,更具成本效率。

77. 因此,问题在于联合国系统研究金方案的执行应不应当成为机构执行或政府执行的问题。对于国家执行还有误解。1994 年联检组关于国家执行的报告<sup>27</sup>发现,“有些专门机构不愿参加那些不由它们作为执行机构的业务,有时是因为它们想要维持它们服务的质量,从而无疑要对它们的技术进行专门控制。”另一方面,1995 年开发计划署赞助的国家执行评价<sup>28</sup>的结论指出,有些政府代表解释国家执行的“国家”一词只是意味着“项目工作由国家而非由国际人员执行”,因此政策要求“把全部的责任和权力整个从联合国机构转到政府...并由政府机构取代联合国专门机构”。这两项研究报告都强调指出专门机构应在国家执行的项目和方案的执行方面发挥作用,开发计划署应审查当时适用的机构支助费用(新的支助费用安排已自 1997 年 1 月 1 日开始实行),以便为这样的转变创造刺激因素。

78. 研究金单位不断变化的作用在维也纳高级研究金干事会议上得到强调,“许多参加者都同意,他们本身的单位也应当从过去的行政作用改变为比较新闻性和能力建设的作用”,负责“继续拟订程序性研究金准则”,并确保它们的执行,也要“发挥职能作为资料交换所,协助发展中国家找到最适当的培训机关,即使对有能力进行国家执行的国家也是如此”。如果机构的确要在国家执行范围下的研究金执行方面发挥作用,则一定要确保不论采取何种方式执行,所有联合国系统赞助的研究金都要保持共同特色,并从联合国组织的全盘设施、讲价力量和声望获得好处。在实际上说,同一培训机关选修相同课程的研究金学员,根据其是否属于机构执行或国家执行而收到水平参差不齐的津贴或缺乏适当的承保范围,这是很难自圆其说的。

### 第 3 号建议

(a) 为支持国家执行,各组织应在它们特定的活动领域内建立培训机构数据库,应要求或以联机的方式供执行研究金方案的有关的国家行政部门利用;

- (b) 联合国系统各组织同东道机构谈判订立的训练费应视为“联合国费率”适用于所有系统赞助的研究金学员，不论其执行方式为何；
- (c) 在国外进行训练时，在同一机构内接受训练的人员的生活津贴应没有差别，或应尽量缩小他们之间的差别，不论有关的组织或执行采用的方式为何；
- (d) 如果参与国家执行研究金方案的国家面临转移资金方面的问题，应通过驻地协调员系统作出安排，以保证向东道机构支付训练费和向研究学员支付生活津贴；
- (e) 如果利用开发计划署资助项目的支助费用安排所提供的设施，促请参与国家执行研究金方案的提名国充分利用联合国系统各组织在它们各自的主管领域内的经验和联络网。

### C. 东道国和国家安置和监督机构

79. 因为培训有时要到国外旅行或安插，东道国及其国家安置和监督机构的政策对联合国系统研究金的管理直接有关。研究金单位长久以来一直承认国家安置和监督机构所作的贡献，邀请他们作为观察员出席高级研究金干事会议。在巴黎和维也纳的高级研究金干事会议上，国家安置和监督机构强调它们对联合国系统机构培训要求数目下降趋势，缺乏关于各组织改组问题和关于培训所要帮助的项目的资料，和比较一般来说对将来能够期望什么，表示关切。除了在维也纳有一个来自突尼斯的安置机构参加外，只有来自加拿大和欧洲的国家安置和监督机构参加了以前的几次高级研究金干事会议。

80. 费用因素说明为什么在一些发达国家的安置要求很少：资源越来越少，学费猛涨，各组织往往不得不自行作出安插，或依靠不索取行政费用的国家安置和监督机关。这一由一些国家安置和监督机构开票索取费用问题已列在 1992 年都灵高级研究金干事会议议程。那些索取费用的机构提出理由，说明他们的这种做法是因为它们本国政府的津贴有限或不用于支助多边方案而被迫采取的。那些提供免费服务的机构是得到全额补助，因此有能力提供这类服务作为它们本国政府通盘的发展合作政策的组成部分。正如 1976 年已提出的建议，应当鼓励东道国政府向国家安置和监督机构提供或继续提供免费服务所需的支助。

表 5. 一些国家安置和监督机构的安置和行政费用政策

国家安置和监督机构	联合国系统组织开出的条件
突尼斯技术合作机构(突尼斯)	免费。政府供资。
英国文化委员会(联合王国)	<p>A. <u>研究金学员</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 安置和全部财务行政,330 英镑</li> <li>- 自行安置(需要培训机关的确定邀约),255 英镑</li> <li>- 每月管理费,85 英镑</li> </ul> <p>B. <u>工业研究旅行</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 八周以上,最多四人,每人 307 英镑</li> <li>- 八周以下,最多四人,每人 535 英镑</li> <li>- 每增加一人,161 英镑</li> </ul> <p>C. <u>学术研究旅行</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 八周以上,最多四人,每人 266 英镑</li> <li>- 八周以下,最多四人,每人 374 英镑</li> <li>- 每增加一人,133 英镑</li> </ul> <p>(1995 年 4 月 1 日起算的费率。正在考虑把新费率增加 10%)</p>
加拿大国际教育局(加拿大)	免费。自 1987 年起加拿大国际教育局一直以加拿大国际开发署的名义管理一个“联合国研究金方案”。研究金须通过联合国和专门机构办理。
CIES(法国)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 每人一份卷宗,756 法国法郎,人数增多照算</li> <li>- 在法国停留期间,每人每月减为 486 法国法郎</li> <li>- 十人以上的团体,每人每月 406 法国法郎</li> </ul> <p>研究旅行,根据安排所需停留时期,另收费用。基本费用是工作人员时间半日为 2450 法国法郎</p>
卡尔·杜伊斯堡协会(德国)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 行政费(自 1989 年 6 月 1 日起实行,当时已被卡尔·杜伊斯堡协会认为“仅够”支付成本),650 德国马克</li> </ul>
加拿大国际教育局(加拿大)	免费。自 1987 年起加拿大国际教育局一直以加拿大国际开发署的名义管理一个“联合国研究金方案”。研究金须通过联合国和专门机构办理。
CIES(法国)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 每人一份卷宗,756 法国法郎,人数增多照算</li> <li>- 在法国停留期间,每人每月减为 486 法国法郎</li> <li>- 十人以上的团体,每人每月 406 法国法郎</li> </ul> <p>研究旅行,根据安排所需停留时期,另收费用。基本费用是工作人员时间半日为 2450 法国法郎</p>
卡尔·杜伊斯堡协会(德国)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 行政费(自 1989 年 6 月 1 日起实行,当时已被卡尔·杜伊斯堡协会认为“仅够”支付成本),650 德国马克</li> </ul>

81. 总之,要求安置机构服务与否问题应当从成本效益、效率、质量管制和值钱程度方面加以解决。过去几年多数组织的研究金单位都裁减工作人员,从而可能损害它们执行的程度;将一些职务外包给国家安置和监督机构,甚至付钱给他们,这可能比增多雇用工作人员还更符合成本效益。又可以寻求其他机会。在维也纳会议讨论过程中,一些组织(教科文组织、电信联盟)了解,除非服务免费,否则他们就设法避免使用国家安置和监督机构。原子能机构拟订了一项新办法,同对口单位签订一项谅解备忘录,由该对口单位承担援助安置原子能机构研究金学员的责任,每次安置成功则付给象征性费用。教科文组织利用互联网,从而能够在一些“困难的”研究领域找到合适的东道机关。国家安置和监督机构方面提醒参加者说,他们的作用不应仅限于安置方面,事实上他们也提供了充分的服务、包括行政职责和监督研究金学员。

#### 第 4 号建议

(a) 促请东道国政府向国家安置和监督机构提供或继续提供必要的支助,以便使它们能向联合国系统赞助的研究学员提供免费服务;各组织应作为政策事项,优先设法取得当时能得到的任何免费服务,但应适当注意到成本效益和质量控制;

(b) 将来的高级研究金干事会议应研究安置方面其他更具有成本效益的可能途径,譬如对要求进行重新分组然后向较少数的国家安置和监督机构提出这些要求、要求特定的国家安置和监督机构作为区域安置的代理机构、集中利用资源或在分担费用的基础上建立一个共同安置的结构,由参与的组织提供经费等;

(c) 秘书长应同开发计划署署长和东道国协商,向大会第五十四届会议提出报告,说明给予南部非洲教育方案新的任务的可能性,以便利用它的经验和由它来作为南部非洲共同系统的安置和监督机制。

#### D. 各组织内部的其他管理问题

82. 权力集中或下放?负责研究金的各单位的组织结构,依照有关组织的全面结构,或属权力集中或属权力下放形式。拥有区域和(或)国家代表网络的组织总是比较集中化。卫生组织的研究金方案全部下放到区域办事处一级办理。原子能机构没有区域结构,所有的安置全由总部的培训和研究金科集中负责。教科文组织有一种日益加强的倾向,就是由总部的研究金科管理国际性的研究金(受益人由一个区域前往另一个区域),而由外地办事处管理区域性质研究金和研究赠款(受益人由同一区域的一国前往另一国)。大会 1992 年 12 月 22 日第 47/199 号决议内决定,国家执行应为正常作法,并强调除其他外,“研究金的安置应尽最大努力下放到国家一级,以避免延迟,反映国家需要和确保成本效率。”

83. 1976 年联检组关于研究金的报告建议,属于较大项目组成部分的研究金“应将大部分责任交外地一级负责”,而如果有关的组织没有一位区域或国家代表,则应利用开发计划署驻地代表的服务。在今天来说,新的驻地协调员系统对业务没有下放的机构应起到类似的填补差距作用。

84. 这里应提到权力下放的一个值得注意的后果。对卫生组织研究金方案的评价发现,欧洲和北美洲区域办事处为其他派遣区域作出安置,并需要为这种安置付出额外费用。它决定,不向派遣区域收取全部额外费用,而认为研究金方案是卫生组织的一个全球性方案,所有的区域都应为其成功作出贡献。因此,东道主区域的额外费用只得到部分补偿。

85. 需要改进评价。评价肯定是多数组织的致命弱点。只要对研究金方案进行评价,结论往往相同:

- “很少研究金学员实际提交研究结束报告,而准备利用这些报告的政府则更少。结果,卫生组织的全面评价报告载有关于区域研究金方案的大小、结构和费用的值得注意的评论意见,但对其相关性和影响则少有涉及。”<sup>29</sup>
- “很难或甚至不可能评价研究金和研究旅行的积累结果,或从其对工业发展的贡献的成效,甚至从多数研究金提供的项目范围来说,也很难或甚至不可能作出一般结论。”<sup>30</sup>
- “不可能对开发计划署任何区域办事处的研究金方案产生的全盘影响作出评价,因为在这五个办事处部分由于缺乏资金,没有一个成功地执行后续行动程序。”<sup>31</sup>

86. 因此,卫生组织外聘审计员于 1994 年作出建议,“卫生组织要高度优先监测研究金是否实现其目标,评价它们的全面效率”。他欢迎总干事采取的步骤,要在三年内评价所有区域的研究金。此外,又设计“卫生组织研究金方案评价工具”<sup>32</sup>,在 1994 年至 1996 年期间,与卫生组织来自各区域和总部的研究金干事密切协商后,进行实地检验。评价程序的目标和方法旨在“允许迅速而客观地评价卫生组织研究金方案的效率,指出改进领域,两者都要最大限度利用现有作法和使用一系列业绩指标制定新的作法”。

87. 缺乏经费是解释评价过程弱点提出的主要借口。很多组织资源有限,因此认为评价是一项费用高昂的工作,不一定值得花钱。他们特别提出理由说,培训期间由于经费拮据而常常缩短,结果研究缩短的影响越来越难加以评价。虽然这些论点有些道理,但是花费研究金方案所能得到的有限经费而对影响没有作出任何合理的说明,可能是对所需资源的一种浪费。最理想的是,供监测和评价研究金用途的经费应编入提供研究金的项目或方案预算内。不幸的是,很多情况并非如此,部分原因是研究金单位的业绩可能从全部产出而不从执行质量或影响方面进行评价。

88. 接受政府、捐助机关和研究金学员本人也应分担部分责任。一旦藉以执行研究金的项目和方案结束,应当作出诸如监测个人或组织一级所获技能和知识的利用情况等后续措施,作为有关政府或非政府组织的经常职务之一。在这方面,政府的作用一定要增强,走向国家执行,接受国家将需要保证有效的监测和评价系统以支持这种作用。

89. 卫生组织的经验可以供其他有兴趣的组织分享,未来的高级研究金干事会议应有更多时间处理与评价研究金方案有关的问题。可以考虑是否可能让两个以上的组织在外地一级从事联合评价。

#### 第 5 号建议

- (a) 还没有这样做的组织应对它们的研究金方案自行或同其他有关的组织联合展开评价,然后向它们的理事机关就改善它们的全面影响、实用性和成本效益的方法和方式提出报告;
- (b) 促请接受国在可能的范围内对执行可以增强研究金方案的评价工作的后续程序充分作出贡献;

(c) 在对研究金进行机构间协调的框架内,应通过分享经验和确定最佳做法来强调评价的问题和方法。

90. 信息时代的机会和挑战。信息和通讯技术革命为研究金管理带来新的机会。

1985 年和 1992 年高级研究金干事会议上,都灵中心描述了其电脑化研究金管理系统。研究金行政的电脑化问题也在巴黎高级研究金干事会议相互交流信息框架内得到讨论,会上曾由联合国发展支管部提供关于其研究金追踪方案的详细情况。原子能机构估计,电脑化“提高的效率约达 30%,还可预计达到更高效率”。粮农组织、气象组织和开发计划署证实说,虽然效率有所提高,但不一定可以裁减工作人员。出席该次会议的一个国家安置和监督机关,英国文化理事会,通知与会者说,他们的自动化研究金管理系统由于效率提高,确能裁减少数工作人员。

91. 过去几年多数组织都有“少花钱多做事”的压力,研究金单位往往有所裁减。因此研究金的管理使用信息和通讯技术是不可缺少的。结果,甄选和安置时间有所缩短,培训机关数据库取代了纸张印刷品,后者往往一出印刷厂就过时。追踪研究金学员较不费时。使用互联网,现在不仅可能掌握关于研究国家的资料,而且可能打听计划时间表和费率表,甚至在有些区域还可以预定票位。教科文组织报导,利用互联网,甚至可以指出一些“困难的”研究领域的合适东道机关。所有这些机会都能极大地改善研究金的管理,但他们也带来新的挑战。有些组织不愿公开他们的培训机关数据库,因为一旦由提名国家直接办理安置,担心会被抛弃一边。另一方面,信息和通信技术的发展加强对取用信息权利的认识。1997 年行政协调会通过一项关于普遍取用基本通讯和信息服务声明。

92. 另一项新出现的重要挑战就是以电脑为基础的培训和联机培训的事态发展。传统上,培训需要将受训人外派到一个机关或把一个培训员请进教室。在这两种情况下,一般要求一方前往另一方的所在地,需要作出必要安排。新技术创造了虚拟教室,虽然这并不适用于所有的培训领域,但它们一定会对将来的很多培训方案产生影响,从而对研究金单位的作用产生影响。电信联盟设立一个“虚拟培训中心”,它是信息公路上的一个培训中心。它提供联机培训,而以比较传统的培训执行机制作补充。美国有些大学提供颁发学位的联机学术课程。仅仅几年以前,是无法想象电脑能够成为研究金学员应享权利的一部分。今天,有些组织承认在某些情况下,这种应享权利就象书籍津贴一样完全合理。明天,让一名研究金学员拥有一部个人电脑,接上互联网进行联机培训,节省旅费和学费,可能证明更具成本效率。联合国系统组织应密切监测这类事态发展,从而做好准备,以适应他们的培训和研究金方案的要求。

## 四. 协调问题

### A. 机构间协调

93. 高级研究金干事会议。各组织都同意高级研究金干事会议的形式是进行机构间协商的有用框架。在维也纳举行的第 12 次高级研究金干事会议“注意到过去高级研究金干事会议的非正式协商在行政问题(津贴费率方法、保险、津贴和应享权利)和方案和业务问题(建立国家能力、国家执行、研究金的新方式)两方面取得的成果。”该会议注意到“研究金和训练是联合国系统各部门都参与的活动”。会议也建议“在行政协调会内应该有一个就研究金和研究访问方案进行机构间协商的正式机构”而“这个机构可以通过方案业务协商会的业务活动培训咨询小组向行政协

调会提出报告”。一些机构觉得一个更为正式的结构会使机构间研究金会议更具可信性。虽然与行政协调会机构没有正式联系,高级研究金干事会议业务问题的报告由方案业务协商会审查,其行政问题的报告则由行政协商会审查。为了按照建议建立这种联系,还不清楚是否要增加一个层次来审议将来的高级研究金会议的结论和建议。

94. 高级研究金干事会议的出席情况需要加以审查。正如已经提到的,会议开放让高级研究金干事和东道国及国家安置和监督机构的代表参加,但直到目前为止,除了1997年突尼斯的特例外,发展中国家代表尚未参加会议。鉴于这样的会议对协调联合国系统研究金方案至为重要,并考虑到将安置工作从发达国家向发展中国家转移,审查高级研究金干事会议今后会议的形式和出席问题将会是适宜的,以便更多发展中国家的国家安置和监督机构获得邀请。为了避免两年一次的高级研究金干事会议有太冗长的议程,可以举办区域性休会期间筹备会议来评价研究金区域化的影响,并充分利用技合的可能性。

95. 机构间秘书处。1976年联检组报告的建议包括关于研究金正式协调机构的需要。1976年9月行政协调会赞助在巴黎召开一个研究金干事会议,由于该会议认为“联检组报告所作的提议很有见地”,它结论说,“……应该指定一位在研究金工作上很有经验的干事为全系统的协调员,定期就教育和训练问题向行政协调会小组委员会提出报告”<sup>33</sup>该会议也强调“委托协调员的任务将导致其工作增加和需要获提供足够的支助服务”。行政协调会赞成该项建议。

96. 直到目前为止,日内瓦办事处的发展支助和管理事务部主管及其前任一直专门负责履行研究金协调的职能。然而第12次高级研究金干事会议的与会者却获悉联合国现在认为“研究金协调的任务应该由各机构的高级干事们轮流分担,以便反映与会者之间已经形成的实际伙伴关系。”检查专员们认为,东道组织轮流分担责任可能导致缺少一个机构间秘书处,这个秘书处可充当与行政协调会联系的“正式机构”的联络点。可以找到一些其他办法足以确保这种分担责任而同时维持一贯满足所需的协调功能。

97. 专门议题的协调。虽然开发计划署给大多数专门机构的供资已经缩少,项目厅记录中给予的研究金却急剧增加。项目厅的训练领域包括保健、农业、财务和贸易、管理和公共行政、教育政策、教育规划和行政。专门机构和项目厅或其前身的个别作用是一个老问题。虽然前者声称获得其特定活动领域的授权,后者在开发计划署支持下争论说,授权是不足够的,援助国和接受国都要求有效率,符合费用效益和及时执行。这里姑且不考虑个别议论的优劣,因为联检组计划在1998年提交一份关于项目厅的新报告。不过,如果能力建立是联合国系统研究金方案宣称的目标之一,至为重要的是,在相同部门里安置或管理研究金的组织尽可能加强协调。例如,教科文组织、项目厅和卫生组织都曾经在法国颁发过改进保健专业人员技能的研究金。贸易或公共行政被包括在联合国系统多个组织的业务范围之内。因此应该考虑指定一个专题领域的行政机构,让同一领域的参加者与之联系,以便确保系统各组织的通盘投入获得协调和没有业务重叠。这将有助于挫败“专业研究员”,他们有时从不同机构连续给予的赠款中获得好处。采取领导机构的形式现在已经是大多数全系统业务的共同特征,例如非洲的特别倡议。

98. 在外地一级的协调。在外地视察期间,往往发现不同组织的干事很少知道其对口组织的训练和研究金活动,即使大多数联合国系统组织都设在同一地点也是这样。这些年来联合国驻地协调员制度已有显著改善,应该按照卫生组织一位驻地代表所建议,采取必要措施来确保执行使同一国家获益的训练和研究金方案的各联合国系统组织“从分享信息转移到协调和最终整合其方案”。

#### 第 6 号建议

(a) 机构间应有一个关于研究金事项的协调机制,由一个参与的组织担任东道,以处理协调中心的活动;在指定东道组织时,应适当地考虑到需要保持连续性和联合国在协调问题上的特别责任;

(b) 高级研究金干事会议应继续作为机构间协调研究金管理方面的全系统问题的主要框架,并与行政协调会机构保持充分的联系。这些会议的参与情况及它们的形式应更好地反映出越来越多的研究学员的安置新趋势:在举行高级研究金干事会议之前,应考虑在区域一级对研究金进行评价,以期充分利用在技合范围内办理安置的各种可能性;

(c) 在相同的领域内举办训练活动的机构应指定一个带头机构,并统一它们的方案,以便产生更好的影响和避免重复。

#### B. 组织内的协调

99. 研究金方案的执行涉及组织内不同单位的投入。处理申请和实际安置和开始训练之间的时间差距至为重要。原子能机构部分由于计算机化而更快地处理申请,这有助于使安置所需时间从平均 16-18 个月减至大约 8-10 个月,因而也减少等待审批的申请数目。结果,尽管 1991 年 10 月有 85%申请是在 1991 年之前提出的,但 1993 年 10 月却只有 10%是在 1993 年之前提出的。

100. 内部协调的另一方面关系到研究金单位和处理不同类型训练活动的实务单位的各自任务。研究金方案如果不是较大项目的一部分,便是本身独立的项目。在这两种情况下,它们的预期目标并非独立于执行或实施机构的通盘业务活动。实务单位因此对研究金的产出交付情况负有间接责任。此外,“研究金”和其他训练活动之间的区分并非始终都非常清楚的,而把人力资源开发方案集中于能力建设的努力只有当所涉组织内全部贡献都获得协调时才能成功。这种协调可能意味着与其颁发“研究金”或研究旅行,另一种类的训练可能较为合适。在未来高级研究金干事会议框架内应该认真考虑为供参考起见,列出每个组织在其他训练模式下对能力建设所作贡献的数据的可能性,并且最终向采购处提出报告。

## 附件

1990-1995 年按组织和资金来源分类的

研究金数目及有关开支

( 上行数字:研究金总数目;下行数字:以千美元计的开支,

知识产权组织则为以千瑞士法郎计的开支 )

	1990-1991 两年期				1992-1993 两年期				1994-1995 两年期*			
	开发计划(a)	经常预算(b)	其他(c)	共计	开发计划署(a)	经常预算(b)	其他(c)	共计	开发计划署(a)	经常预算(b)	其他(c)	共计
拉加经委会			NA					NA	22	0	199	221
粮农组织	1 410 (23 936)	82 (824)	484 (9 835)	1 976 (34 150)	806 (11 880)	78 (831)	335 (4 945)	1 219 (17 656)	694 (8 494)	121 (1 075)	667 (8 317)	1 482 (17 886)
原子能机构	82 (862)	1 531 (12 175)	110 (2 876)	1 723 (15 913)	24 (200)	1 634 (13 673)	127 (2 059)	1 785 (15 932)	45 (483)	2 080 (17 345)	147 (2 461)	2 274 (20 289)
民航组织	2 866 (13 385)	0 (502)	48 (13 887)	2 914 (7 558)	1 327 (NA)	0 (NA)	89 (469)	1 416 (8 027)	1 109 (5 421)	0 (NA)	97 (718)	1 206 (6 139)
劳工组织 (总部+劳工组织/ 劳工培训中心)	NA	NA	NA	2 822* (NA)	NA	NA	NA	5 830 (NA)	1 021 (NA)	1 121 (NA)	4 172 (NA)	6 314 (NA)
海事组织	88 (1 063*)	0 (1 456*)	60 (2 524*)	148 (1 647)	87 (NA)	0 (NA)	25 (NA)	112 (4 252)	22 (422)	0 (NA)	62 (3 143)	84 (3 565)
国际电联**	2 358 (7 496)	418 (NA)	96 (580)	2 872 (NA)	1 422 (4 251)	1 045 (NA)	189 (774)	2 656 (NA)	282 (2 436)	1 776 (NA)	489 (774)	2 546 (NA)
药物管制规划署	0	0	68	68	0	0	133	133	0	0	84	84
											(653)	(653)

	1990-1991 两年期				1992-1993 两年期				1994-1995 两年期*			
	开发计划(a)	经常预算(b)	其他(c)	共计	开发计划署(a)	经常预算(b)	其他(c)	共计	开发计划署(a)	经常预算(b)	其他(c)	共计
发展支管部	NA	NA	9 765 (NA)	NA	NA	NA	NA	6 738 (NA)	NA	NA	NA	4 536 (NA)
项目厅	1 490 (7 703)	0	332 (2 586)	1 822 (10 289)	6 036 (3 939*)	0	440 (611)	6 476 (4 550)	10 315 (5 338)	0	1 397 (1 636)	11 712 (6 974)
教科文组织	967 (7 109)	97 (388)	284 (1 962)	1 348 (9 459)	784 (5 181)	93 (337)	216 (1 734)	1 093 (7 252)	424 (1 789)	777 (2 879)	704 (2 722)	1 905 (7 390)
工发组织**	2 893 (NA)	92 (NA)	642 (NA)	3 627 (40 863)				NA				NA
万国邮盟				NA				NA				
卫生组织	202 (316)	4 377 (47 776)	523 (7 734)	5 102 (56 316)	170 (649)	4 234 (39 018)	722 (6 086)	5 126 (45 753)	107 (700)	4 394 (41 100)	731 (5 700)	5 232 (47 500)
知识产权组织	247* (NA)	354* (1 344)	246* (NA)	847* (NA)	296 (NA)	899 (1 982)	753 (NA)	1 948 (NA)	334 (NA)	1 098 (2 146)	705 (NA)	2 137 (1 442)
气象组织				NA				NA				422* (NA)
总计				35 034* (183 683*)				34 032* (104 565*)				37 948* (111 838*)

(a) 开发计划署的主要信托基金和管理的信托基金的数据。

(b) 指由报告机构经常预算供资的技术合作活动。

(c) 指报告机构由开发计划署以外的预算外资源供资的技术合作活动。

\* 部分数据由于一些数字无法获得或仅包括两年期中的一年。

\*\* 数据包括集体训练（国际电联）或包括研究金和训练（工发组织）。

## 注

<sup>1</sup> 关于联合国系统研究金的报告 ( JIU/REP/76/1 和 A/31/01 )。

<sup>2</sup> 联合国大会 1989 年 12 月 22 日第 44/211 号决议, 第 2 段。

<sup>3</sup> 《同上》, 第 3 段。

<sup>4</sup> 决议和决定的执行。研究金方案和政策。 EB/101/INF.DOC/2. 卫生组织, 1997 年 11 月 6 日。

<sup>5</sup> 研究金干事会议的报告 ( 卫生组织总部, 1974 年 2 月 5 日, ACC/Cordination/R.1025, 附件三, 1974 年 )

<sup>6</sup> 世界卫生大会外聘审计员的报告, A/47/19, 1994 年 4 月 11 日, 卫生组织。

<sup>7</sup> 决议和决定的执行。总干事的报告。 EB/99/19. 英文第 8 页, 第四节: 研究金方案和政策。卫生组织。 1996 年 10 月 22 日。

<sup>8</sup> 卫生组织研究金方案。管理问题。 Y. De la Renaudier 以卫生组织的名义编写的研究报告。 1996 年 1 日。

<sup>9</sup> 《同上》。

<sup>10</sup> 核子技术转让。过去和现在的研究员培训。 J.P. Colron, 原子能机构, 技术合作执行司, 1996 年, 英文第 8 页。

<sup>11</sup> 《同上》, 英文第 9 页。

<sup>12</sup> 工发组织的工业人力资源开发活动的深入评价。 ODG.15(SPEC.), 1993 年 5 月 20 日。

<sup>13</sup> 联合国系统高级研究金干事和东道国机构会议的报告 ( 维也纳, 1997 年 9 月 21-23 日 ), 发展支管部, 1997 年。

<sup>14</sup> Rethinking Technical Cooperation Reforms for Capacity-Building in Africa, Eliot J. BERG. 开发计划署协调员, 1993 年。

<sup>15</sup> 《同上》。

<sup>16</sup> Dictionary of Public Administration, J. M. SHAFRITZ 著, 纽约, 1985 年。

<sup>17</sup> 关于发展中国家里项目设计、项目人事管理和国家征聘事务高级干部培训的区域间能力建设工作会议——发展支助和管理事务部 (1993 年 5 月 16 日至 30 日, 北京 )。

<sup>18</sup> Building Sustainable Capacity. Challenges for the Public Sector, 开发计划署, 1996 年。

<sup>19</sup> The Brain Drain Phenomenon UNESCO's action to face the challenge, A. Bubtana 编写 ( 教科文组织, 高等教育司 ), 1994 年在巴黎举行的第 11 次高级研究金干事会议上提出的文件。

<sup>20</sup> Colloque sur le "Retour en Afrique des Cadres et Diplômés Africains". Abidjan. Côte d'Ivoire ( 5-7 Février 1997 ) Organisé par la revue "Afrique Education".

<sup>21</sup> Rethinking Technical Cooperation, 《同前》。

<sup>22</sup> The Brain drain Phenomenon 《同前》。

<sup>23</sup> "Technical cooperation in African development. An assessment of its effectiveness in support for African United Nations Programme of Action for African Economic Recovery and Development. 1986-1990". UNPAERD-UNDP,1989 年 3 月。

<sup>24</sup> Principles for New Orientations in Technical Cooperation . OECD/DAC,1991 年,巴黎。

<sup>25</sup> Building sustainable capacity, 《同前》。

<sup>26</sup> Rethinking Technical Cooperation, 《同前》。

<sup>27</sup> 国家执行项目 ( JIU/REP/94/7,A/51/113 )。

<sup>28</sup> 国家执行 - 允诺与挑战。 UNDP/OESP,1995 年。

<sup>29</sup> The WHO Fellowship Programme:Management Issues .

<sup>30</sup> In-depth evaluation of UNIDO's industrial human resources development activities, 《同前》。

<sup>31</sup> Evaluation report. Regional Support. Regional Cooperation and Regional Advisory Services, UNEP,1995 年 10 月。

<sup>32</sup> Evaluation tool for the WHO Fellowship Programme . Doc. EV. Tool(draft 6),卫生组织,1996 年 12 月 30 日。

<sup>33</sup> 研究金干事会会议的报告(1976 年 9 月 20 至 22 日, 巴黎)ACC COORDINATION/R. 1190. 1976 年 10 月 11 日。

---