



---

第五十五届会议

暂定项目表\* 项目 118

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组关于联合国使用顾问情况的报告

秘书长的说明

秘书长谨将联合检查组题为“联合国使用顾问情况”的报告(JIU/REP/2000/2)分发给大会成员。

---

\* A/55/50。

# 联合国使用顾问的问题

联合检查组

安伊杰·阿布拉谢斯基  
阿曼多·杜克·冈萨雷斯  
久山纯弘

编写



2000年 日内瓦

## 目录

章次	段次	页次
简称.....		4
执行摘要：目标、结论和建议.....		5
一. 导言.....	1-7	7
二. 现况概览.....	8-30	7
A. 名词和有关问题.....	8-24	7
B. 审查发现的问题和缺点.....	25-30	10
三. 使用外部顾问的程度.....	31-55	11
A. 一些事实和数字.....	31-36	11
B. 现有内部专才和重迭的问题.....	37-50	12
C. 预算编制过程的作用.....	51-55	13
四. 顾问工作的地域均衡.....	56-85	14
A. 公平地域分配原则.....	56-58	14
B. 更多的事实和数字.....	59-65	14
C. 地域均衡和成本效益.....	66-72	16
D. 实际地实现地域均衡.....	73-85	16
五. 向会员国提交的报告：透明度问题.....	86-109	18
A. 关于使用顾问情况的报告.....	86-91	18
B. 及时性、可靠性和可比性的问题.....	92-102	18
C. 提高透明度.....	103-109	20
注.....		21
附件 顾问的地域分配, 1998 年.....		24

## 简称

行政和预算问题咨询委员会	行预咨委会
行政问题（人事和行政问题）协商委员会	人事问题协商委员会
职业类共同分类法	职业分类法
方案和协调委员会	方案协调会
经济及社会理事会	经社理事会
国际公务员制度委员会	公务员制度委员会
综合管理信息系统	综管信息系统
人力资源管理厅	人力厅
内部监督事务厅	监督厅
方案规划、预算和账务厅	账务厅
联合国粮食和农业组织	粮农组织
联合检查组	联检组
秘书处/行政指示	行政指示
秘书处/秘书长公报	秘书长公报
联合国开发计划署	开发计划署
联合国教育、科学及文化组织	教科文组织
联合国难民事务高级专员办事处	难民专员办事处
联合国儿童基金会	儿童基金会
联合国日内瓦办事处	日内瓦办事处
世界粮食计划署	粮食计划署

## 执行摘要：目标、结论和建议

### 目标：有效执行联合国大会建立的关于本组织使用顾问的政策指示

#### 结论

(a) 大会最近的决议赞同行预咨委会、审计委员会和监督厅的若干建议和秘书长提议的措施，建议和措施合在一起构成消除使用顾问上的不合规定之处和更好遵守现有规则和条例的框架（第 4、6、12、25 段）。

(b) 有必要进一步澄清某些未决的政策问题，并建立机制和程序便利其执行，强化新近确立的框架（第 5、13—14 段）。

(c) 会员国多年来一再表示关切过度使用外部专门知识，但是这一问题始终没有得到系统或全面处理（第 32、37—38 段）。

(d) 确保秘书处遵守政策指导的一个前提是颁布载有具体、明确和便于执行的机制和程序的行政通知（第 41 段）。

(e) 目前，指导使用顾问的行政指示（ST/AI/1999/7）所载的七个基本原则中，至少有两个没有便利执行的机制（第 42—43、45—46 段）。

(f) 方案预算是处理会员国的关切以及内外监督机构查明的问题和建议的恰当手段（第 51 段）。

(g) 行预咨委会和方案协调会如果获得关于计划使用和过去使用顾问的全面资料，对利用一切资金来源使用外部专门知识的水平和理由进行审查，可作出重大贡献（第 54 段）。

(h) 至于顾问的旅费，行政指示称“旅费可以考虑，但是不得扭曲授予合同方面的地域均衡”，指示没有明确规定如何实行的业务程序。这一提法可能造成混乱，并开启秘书处各部门之间各行其是的大门（第 71 段）。

(i) 应当比现在更透彻地说明和审查顾问需要旅行的理由，理由应写进顾问合同。凡有可能，应使用其他通信手段（电视会议、电子函件、传真等等），以减少顾问的旅行需要（第 72 段）。

(j) 应当通过深入研究一项代替制度，来执行审计委员会建议的、并经大会随后两项决议核准的“制定适当的规范”，以实现顾问具有更广泛的地域基础的要求（第 77—81 段）。

(k) 为了改进地域均衡，会员国应鼓励和便利其国民和国家机构参与作顾问。为此，应给予它们机会，及时获得关于秘书处不同单位计划所需的顾问服务的全面信息（第 84—85 段）。

(l) 似乎没有什么理由要将顾问和承包人，不论是个人或机构合在一起报告，而不包括咨询会议的参与者（第 103 段）。

(m) 秘书长关于 1998 年聘用顾问情况的最新报告（A/C.5/54/4）是保证秘书处使用顾问情况透明的重大步骤；目前正在建议进一步改进报告综合性的措施。一旦确定，应当维持一种大家同意的报告模式，便利比较（第 90—100、103、105—107 段）。

#### 建议

**1. 为确保严格遵守关于雇用顾问的现有条例、规则和大会决议，尤其是为使各部、厅主管能完成他们的任务，秘书长应指示：**

**(a) 应加速清点工作人员技能，并让方案管理人员使用综合数据库（第 43—44 段）。**

**(b) 一旦财务上可行，应尽快研制包含联合国所有实务方案的电子信息系统，方案管理人员应可获得这种信息（第 45—48 段）。**

(c) 与此同时，人力资源管理厅（人力厅）应审查所有顾问需求，以便查明内部是否具有所需的专门知识，并将此通知各部、厅主管。并且，与此同时，方案规划、预算和账务厅（账务厅）应当审查所有的顾问需求，并将查明的工作或活动已有秘书处其他人、部或厅完成、正在进行或即将进行的重复的案子通知各部、厅主管（第 49—50 段）。

2. 秘书长在方案概算导言中应包括，同上一个两年期相比“顾问和专家”项下请拨资源的趋势的摘要资料（第 51 段）。

3. 应请行预咨委会和方案协调会在它们关于方案预算的报告内也详细评论和估计经常预算和预算外资源中顾问的资源水平。两机构应获得有关计划使用顾问的请拨资源的全面详细资料，和上一预算期间的顾问费用实际支出（第 54 段）。

4. 秘书长应建立如何处理顾问旅费的明确业务程序，以便在授予合同时不致扭曲地域均衡。秘书长不妨考虑，是否应将顾问旅费作为顾问经费的一个单独分项编制预算，或最终作为某一组织单位的旅费总预算的一部分（第 71 段）。

5. 秘书长应研究实现使用顾问地域均衡的各种方法，并就可行选择向大会提出报告，便利会员国在不同的制度中作出明达的选择（第 79—81 段）。

6. 在建议 5 提出的研究取得结果之前，大会不妨请秘书长将适用于经常预算供资的专业人员的适当幅度，作为顾问地域分配的准则（第 82—83 段）。

7. 为便利了解情况，秘书长应在关于顾问使用情况的年度报告中包括一张表，将经常预算员额地域分配使用的适当幅度的中点（以基数的百分率表示）同每一个国家在该报告所述期间占顾问合同总数的百分率份额作一比较（第 82—83 段）。

8. 秘书长应确保及时向会员国常驻代表团提供关于计划的顾问服务需求信息（第 84—85 段）。

9. 秘书长关于上一年度聘用顾问的年度报告应当扩大。除了现在包括的顾问的国籍数据外，还应将数据按发展中国家和其他国家和（或）区域集团分列。顾问和专家（咨询会议的参加者）应有两套数据，并按国籍和资金来源（经常预算和预算外资金）分列（第 105 段）。

10. 大会应依据秘书长将向大会第五十七届常会提出的扩大报告或监督厅的中央评价股所作的深入审查，对使用顾问政策和惯例的各个方面进行审查和评价（第 109 段）。

## 一. 引言

1. 加强联合国系统不限名额高级别工作组建议的若干措施已载入大会 1997 年 7 月 31 日第 51/241 号决议。该决议除其他外请“外部和内部监督机构尽早注意聘用顾问的惯例和程序”，并就此定期向大会提出报告。<sup>1</sup> 联合检查组（联检组）本报告是应此要求编制的。报告的中心是联合国秘书处个人顾问的使用问题。

2. 多年来会员国十分关心联合国使用顾问的问题，它们对人力资源管理领域的政策和惯例经常表示关切，反映在大会的一些决议中。这一问题也是联检组好几份报告的中心，既涉及联合国也涉及联合国系统的其他组织。

3. 其中的第一篇报告是在 1973 年应大会第五委员会全面审查联合国不同部门雇用专家和顾问问题的请求编制的（A/8531/Add.1）。其后的报告涉及专家在发展合作中的作用、联合国粮食和农业组织（粮农组织）和联合国教育、科协及文化组织（教科文组织）对专家和顾问的使用。第五份报告于 1982 年公布，是执行联合国使用顾问和专家的原则和准则的进度报告。<sup>2</sup> 联检组认为现在应当适时重访这一题目。

4. 大会第五十三届会议关于使用顾问的辩论和随后于 1999 年 4 月 7 日作出的关于人力资源管理第 53/221 号决议，发出了重要的政策指示，应当有助于解决现有问题，并切实改进本组织使用外部专门知识的情况。<sup>3</sup>

5. 联检组本报告的重点是某些尚未解决的政策问题和已确立的原则的实际执行情况。还有关键的政策领域尚待处理，特别是使用外部专门知识需求的评估方法；雇用顾问的地域均衡；通过适当报告做到透明，便利政府间机构的管理和监督职能；同顾问打交道的关键伙伴，即各实务部门和中央管理部门（人力资源管理厅（人力厅）和方案规划、预算和账务厅（账务厅））各自的责任。这些问题都需要进一步阐述和采取行动，目的是建立一套一致的程序和机制，以便全面执行大会关于使用顾问决议的立法意图。

6. 编制本报告时，我们特别注意将联合国其他监督机构最近的报告，尤其是审计委员会关于 1995 年 12 月 31 日终了的两年期的报告<sup>4</sup> 和内部监督事务厅（监督厅）编制的关于 1996 年使用顾问情况的检查报告<sup>5</sup> 作为基础，并加以发展。这些报告提出了改进的切实建议，其中有许多建议（虽不是全部）为秘书长在 1998 年 9 月的聘请和使用顾问的全面准则<sup>6</sup> 所采用，而后纳入 1999 年公布的关于顾问和个人承包者的行政指示<sup>7</sup> 中。我们相信联检组的这份报告对上述各报告作了有益的补充，再次提供监督机构之间有效发挥协同作用的例子。

7. 为探索联合国可以适用的“最佳惯例”，检查专员访谈了粮农组织和教科文组织的知情干事，审查了这些专门机构在使用外部专门知识方面的政策和惯例。我们谨向为编制本报告而参与访谈的联合国、粮农组织和教科文组织的人们、向以其他方法作出贡献的人们、以及向他们十分主动的介绍想法和专门知识表示感谢。

## 二. 现况概览

### A. 名词和有关问题

8. 联合国为执行方案，采用了人力资源组合，主要包括正规工作人员，由临时工作人员和“非工作人员”的人力资源补充。正规工作人员的职能是“执行实质性方案和履行宪章或联合国立法机构所交托作为秘书长直接职类的支助和服务职能”。<sup>8</sup> 秘书处持续需要他们的技能，他们是按一年或一年以上的合同聘任。

9. 雇用临时工作人员是要补充正规工作人员处理高峰工作量和未预料到的需要，替代临时请假和填补空缺，或提供会议或其他短期服务。临时工作人员所需技能与正规工作人员相同，但是他们按一年以下合同聘任。其他具有特别技能的人员间歇性地按照“实际受聘”合同雇用担任高级别职位（特别代表或特使）。

10. “非工作人员”人力资源可按职能分组，承包者（个人、机构或公司）或直接协助正规工作人员，提供类似于正规工作人员的技能 and 执行类似职务，或通过外包，为联合国从事完全的非核心职务。顾问（个别、机构或公司）和咨询会议参加者（往往称做专家）。提供正规人员通常不具备而且秘书处也没有持续需要的特别技能、知识和专门知识。技术合作人员（项目人员包括顾问、出差专家和本国专家）受雇提供技术技能。

11. 获取临时工作人员和大部分非工作人员人力资源服务的程序已由行政指示规定，其中四项是在 1980 年代颁布：

- “临时工作人员和个人承包者”（1982 年 11 月 19 日 ST/AI/295）；
- “顾问和咨询会议参加者”（同日期，ST/AI/296）；
- “技术合作人员和业务技术和行政事务干事”（同日期，ST/AI/297）；
- “机构或公司承包者”（1985 年 1 月 23 日 ST/AI/327）；

12. 最近监督机构的报告所指明的缺点，有一项是关于一些秘书处单位未能遵守顾问和个人承包者的区分。这部分归因于“这些名词在目前的行政指示内的定义不够清楚”，<sup>9</sup> 以及利用特别服务协定（现已停用）来获得顾问和个人承包者的服务的作法。为澄清情况，秘书长 1998 年 9 月 15 日关于在秘书处使用顾问的全面准则提出下列顾问、个人承包者、咨询会议参加者和机构承包者/公司顾问的定义（A/53/385，第 4 段）：

(a) 顾问

“顾问是指联合国根据临时合同征聘的一个人，他是某一特定领域公认的权威或专家，在秘书处具有咨询或协商地位。顾问必须拥有本组织正规工作人员通常不具备的而且也不是秘书处持续需要的专门技

能或知识。顾问的职能是面向成果的，通常涉及分析问题、指导研讨会或训练课程、为各种会议起草文件或就属于其专门知识领域范围内请其提供咨询意见或协助的事务编写报告。顾问不可履行本组织工作人员的职能或也不可能给予任何代表或监督责任；”

(b) 个人承包者

“个人承包者是指本组织不时根据临时合同雇用的个人，他支取一笔总括费用，提供专门知识、技能或知识，以履行一项具体任务或一件工作。个人承包者不需要在联合国房地内工作。其职能涉及与工作人员类似的专职或非全日工职能，例如提供翻译、编辑、语言培训、新闻、秘书/办事员和非全日维修服务以及工作人员可能履行的其他职能。”

(c) 咨询会议参加者

“咨询会议的参加者是指需要作为特设专家小组、讲习班、研讨会和座谈会成员提供服务的个人。他们是用信邀请参加的，该信说明会议详情、法律地位和义务。除了作为有关会议参加者作出贡献以外，通常不指望咨询会议的参加者向本组织提供任何其他服务，但是他们可同意不计报酬提供文件供会议审议。

……但是，任何一个人，如除了参加会议之外，还应邀由联合国支付费用提供与会议有关的书面文件或其他服务，他就会被当作顾问并作为顾问聘用；”

(d) 机构承包者/公司顾问

“机构承包者/公司顾问是本组织临时需要其服务并通过直接与其被雇用或签订分包合同的机构签订合同获取其服务的个人或一群人。在此情况下，有关个人与联合国之间没有合同关系。他们的合同是根据有关采购事务的现有授权，在有关部、厅与管理事务部中央支助事务处之间处理的……”

大会 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号决议赞成关于顾问和个人承包者的定义（第八节、第 1 段）。最近发布的题为“顾问和个人承包者”的行政指示 1999

年 8 月 25 日 ST/AI/1999/7), 部分取代了 ST/AI/295 和 ST/AI/296, 也在作些微修改后采用这些定义。

13. 这些作者认为, 一方面四个新定义是对先前情况的改进, 但另一方面, 正如行预咨委会在其最新的报告(1999 年 10 月 7 日 A/54/450, 第 21 段)中所指出, 这些定义相当广泛。只有在今后几年对其应用有了经验, 才可能评估其是否有用和/或需要更加精确。基于这些经验, 大会或许如下文(见第 10 段)所建议在经过 3 年实施后的一个全盘、全面审查范围内再讨论此问题。

14. 我们关切尽管有了大会最近的决议和附随的辩论、全面准则的发布和新行政指示的颁布, 仍有一些问题尚待解决。其中一些是关于名词问题, 这已在下面的段落中审查。我们也要指出, 新的行政指示在一些重要方面缺乏程序的清晰性; 这些问题在以下各章讨论。

15. 上文第 12 段的定义(a)说, 顾问“必须拥有本组织正规工作人员通常不具备的而且也不是秘书处持续需要的专门技能或知识”。这是界定联合国顾问的特征。这个观念在本组织内有很长的历史: 那是属于 1975 年以来在早期行政指示<sup>10</sup>中关于使用外聘专家的一般性原则, 在 1982 年的行政指示中, 又重申其为一般性原则,<sup>11</sup> 并构成 1999 年 8 月的新行政指示中关于顾问定义的一部分。

16. 在这个界定特征的范围内, 联检组讨论了“顾问”一词的范围, 部分是由于在编写本报告期间所显示的明显不明确性。出发点是方案概算, 其中“顾问”和“专家”在支出项目总表是并列的(至少在 1996-1997、1998-1999 和 2000-2001 两年期是如此)。在缺少对这个方案概算总表的解释性说明的情况下, 有可能产生混淆; “顾问”一词包括什么, “专家”是何所指? 事实上, 在方案概算中全无定义; 读者需要预先的知识或补充文件。

17. 如上文所定义, 一般“顾问”是指一个直接同联合国签订顾问合同提供某些技能或专门知识的人, 相关的人力资源处处理其合同。但是, 顾问服务也可能

由一个机构或公司提供, 它们为此向联合国提供人员; 合同若是同机构/公司而非个人签订, 则是由相关的采购处处理。1985 年以来的行政指示<sup>12</sup> 讨论了机构/公司提供顾问的服务; 在 1999 年 8 月关于顾问和个人承包者的新行政指示中并未提到这个顾问来源, 还应指出, 顾问服务也可由各国政府和其他实体提供的免费人员来进行。

18. 在分析联合国会计制度——分配准则和支出项目——时, “专家”一词可以合理地假设包括各种人, 其中包括“技术专家”或“出差专家”。事实上, 方案概算所列项目内的“专家”是指咨询会议的参加者。在上文第 12 段的定义(c)中。咨询会议参加者是参加特设专家小组、讲习班、研讨会和座谈会的人。这在方案概算的各款说明中已更加清楚, 但在总表内完全不清楚, 由解释性说明来协助会员国的监督职能会有助益。

19. 把顾问和咨询会议参加者组在一直是合理的, 因为这些人具有界定的特征。他们具有正规工作人员通常不具备而且也不是秘书处持续需要的技能和知识。<sup>13</sup> 这是联检组在其 1973 年所编写关于此问题的第一个报告中的立场。<sup>14</sup> 这也符合“顾问和专家小组”是方案预算的主要用途组别之一的事实, 亦即让管理人在分配实际花费方面有些灵活性的相容支出用途的组别。<sup>15</sup> 过去, 关于顾问和专家小组参加者的报告是在一份文件内一并提出,<sup>16</sup> 大会第 51/226 号决议已要求秘书处回到过去关于该主题的报告方式。

20. 上一段提到的“顾问和专家小组”主要用途组别包括如下:

用途编号	说明
040	顾问
041	顾问——个人服务费
046	顾问旅费
048	顾问——机构费用和收费
060	非工作人员为特别目的的旅费
061	专家小组旅费
062	特设专家小组——杂项费用

这种分组显示，方案概算内所列“顾问和专家”项目包含个别顾问、机构顾问和咨询会议参加者，亦即具有上述界定的顾问特征的所有人。

21. 检查组注意到，用途编号 048 是指机构提供的专家的费用和收费。但是，并不清楚公司提供的顾问是否也列入或在何种程度上列入用途编号 048 内。如果关于公司顾问的支出出现在帐目的其他地方，则主要用途组别“顾问和专家”只是部分显示本组织用在顾问服务上的支出。

22. “机构承包者/公司顾问”是秘书长的全面准则内拟议的定义的一个标题（见上文第 12（d）段）这一含混的用词又引起了另一不明确之处。它意味着只有机构（而非公司）提供承包者，只有公司（而非机构）提供顾问——事实并非如此。仍未废弃的题为“机构或公司承包者”的行政指示（1985 年 1 月 23 日 ST/AI/327），表明顾问服务可由机构和公司提供。

23. 以往的两年期方案概算总表将“顾问”和“专家”细分（例如 1994-1995 年），但现在已不再这样做。2000-2001 年的方案概算内，“顾问和专家”所需款额在经常预算估计数中大约为 1 860 万美元。行预咨委会关于方案概算的第一个报告中指出，“在 1 860 万美元的总额中，1 070 万美元是用于顾问”——但这后一个总额并未出现在方案概算本身的总表内。<sup>17</sup>在大多数款中有可能在方案预算的解释性段落中找出“顾问”和“专家”之间的细分，但各款的说明并不一致，或者在有些情况下，根本不清楚。<sup>18</sup>

24. 上文第 1 段内提到的不限成员名额高级别工作组要求监督机构就使用顾问的情况提出报告，大会后来有一系列决议也是针对使用顾问的问题。大会不妨就未来关于使用顾问的报告中如何处理专家（咨询委员会参加者）的问题提供指导。在现阶段，检查组假定大会主要关注的不是用于咨询会议参加者的支出，虽然我们在几处提到这个问题，报告集中在顾问问题上。此外，报告的主要重点是在个人顾问，亦即联合国按顾问合同直接雇用那些人。（这也是要同联检

组最近完成的一份关于私人咨询公司的报告相协调。）但检查组在鉴明界定为“个人顾问”组别的特有概算、拨款和支出方面遇到一些障碍。

## B. 审查发现的问题和缺点

25. 过去几年发表的一些报告已讨论联合国使用顾问的作法上的一些重大缺点。审计委员会 1996 年突出了一些有问题的领域：<sup>19</sup>

- 普遍的做法是只根据个人接触和推荐挑选一名候选人，以及重复聘用同一顾问；
- 从一狭窄地域范围聘用顾问；
- 从职权范围中省略用衡量顾问业绩的一些具体指标和交付日期；
- 类似的秘书处单位付给顾问的薪酬有差别。

1998 年 3 月监督厅对于 1996 年使用顾问的审查，也查明了在实施现有规则和条例上的缺陷，特别是：

- 没有供挑选个人顾问的适当候选人名册；
- 经常依据用人部门提出的单一候选人名单来雇用顾问；
- 缺少事先核查资格和专业背景；
- 没有遵守现有行政指示中所规定的顾问和个人承包者之间的区别；
- 部门一级对顾问情况的记录和报告不可靠；
- 相似的服务在付款上的差别很大。

26. 这些大部分都不是新问题，内部和外部监督机构，包括联检组，先前报告的建议中大都已谈到，因此，这些问题多年持续存在是令人关注的。内部控制薄弱是许多这类总是的根本原因，监督厅审查报告的建议主要着重在现有的规范性框架内收紧业务程序和措施。

27. 应大会的要求秘书长于 1998 年 9 月发表秘书处内使用顾问的全面准则 (A/53/385), 厘清了各部门在雇用顾问和个人承包者方面的责任, 也顾及程序事项: 例如职权范围、挑选过程、合同地位、薪酬和业绩评价。准则也规定通过行预咨委会每两年提出报告, 综合管理信息系统 (综管信息系统) 和人力资源管理厅将收集有关顾问和个人承包者合同的全球数据, 对此提供便利。

28. 大会 1997 年 4 月 7 日第 53/221 号决议(第八节, 第 1-3 段) 关切地注意到审计委员会先前所指出在雇用顾问方面的不适当情况仍然持续存在。它重申其先前的要求, 即充分执行经大会第 51/226 和 53/204 号决议核可的审计委员会各项建议, 并且在这方面请秘书长通过审计委员会向大会第五十四届会议主要会期提交一份报告。秘书长后来提出的报告 (A/54/164) 和审计委员会的意见 (A/54/165) 已于 1999 年 7 月 16 日分发。

29. 关于秘书长的全面准则, 大会在第 53/221 号决议中注意到它们 (第八节, 第 11-12 段), 但须作某些规定, 并请秘书长优先将订正的准则在秘书处内分发, 以便确保充分遵守。检查组已注意到准则事实上已附在主管人力资源管理厅助理秘书长 1999 年 4 月 9 日的一份送文备忘录之后 “分发” 给各部、厅主管, 并表示这些准则将会 “尽快以行政指示分发”, 最后在 1999 年 8 月 25 日终于这样做 (ST/AI/1999/7)。

30. 除了和/或有关上文审查的问题和缺点之外, 仍有一些关于使用顾问的基本政策和实际问题, 本报告会在以下各章中讨论。

### 三. 使用外部顾问的程度

#### A. 一些事实和数字

31. 大会在最近关于 1998-1999 年方案预算的决议中表示, 它 “遗憾地注意到有过度使用顾问的趋向, 特别是在有内部专才的领域, 请秘书长今后只有在缺少内部专才并符合现有细则和条例和有关决议时, 才聘用顾问”。<sup>20</sup>

32. 会员国多年来一直关注对外部顾问的使用程度问题。在 1980 年代初, 会员国关注的是用于顾问和专家的经费增长率超过方案预算经费增长率的趋势。如, 联检组早些时候的一份报告指出, 1962 年至 1981 年期间, 经常预算中用于顾问和专家的经费增长率是经常预算经费总额增长率的两倍。<sup>21</sup>

33. 不过, 在 1984-1985 到 1998-1999 年期间, 情况发生了变化。按名义价值计算, 经常预算经费总额在这两个两年期中增长 57% 左右, 而用于顾问和专家的经费同期减少约 9%。<sup>22</sup> 从外部专才经费占经常预算比例的变化中也能看出更长期的趋势: 经常预算中用于顾问和专家的经费总额从 1984-1985 两年期的 1.1% 减少到 1998-1999 两年期的 0.6% 左右。然而, 由于 1994-1995 两年期之前的预算外资源表格中没有把 “顾问和专家” 作为单独的支出用途编列, 从公布的文件中不可能追查预算外资源的更长期趋势。

34. 我们分析了较短时期 (1994-1995 两年期至 1998-1999 两年期) 经常预算和预算外资源的数据。经常预算中用于顾问和专家的经费从 1994-1995 两年期的 1630 万美元略为减少到 1998-1999 两年期的 1600 万美元, 减少 1.8%, 而预算经费总额同期减少 3%。相反, 预算外资源中用于顾问和专家的经费从 1994-1995 两年期的 6590 万美元猛增到 1998-1999 两年期的 9640 万美元, 增加约 46%, 而预算外经费总额同期减少约 20%。顾问和专家经费占预算外资源总额的比例也增加了, 从 1994-1995 两年期的 1.5% 增加到 1998-1999 两年期的 2.7%。

35. 上述分析表明, 至少从 1994-1995 两年期以来顾问和专家两项费用的预算外支出大幅度增加。必须看到联合国这个时期面临紧缩, 特别是减少经常预算资源并需要执行新任务, 是在这种情况下增加的费用。在 1996-1997 两年期方案执行情况报告中, 秘书长指出, 尽管有这些限制, 但是 “方案管理人员通过从其他规定的产出调动资源, 争取预算外资源和 (或) 利用空缺员额为短期顾问提供经费, 设法……实现高执行率。”<sup>23</sup>

36. 方案概算编制格式的变化限制了联检组从公布的文件中查明顾问和专家数据分列的两年期数目。不过,联检组已能够查明1992-1993两年期和2000-2001两年期这方面的数据。同1992-1993两年期经常预算中顾问的经费相比,2000-2001两年期的经费估计数略有减少(减少1%),而顾问的经费占经常预算的比例几乎没有变动(每个两年期不足0.5%)。与此鲜明对比的是,经常预算中专家的经费(即咨询会议的参加者)估计同期增加60%以上。<sup>24</sup>

## B. 现有内部专才和重迭的问题

37. 行预咨委会在关于1998-1999两年期方案概算的报告中指出,在一些情况下,随着裁减员额而来的是增加为顾问和专家请拨的经费。行预咨委会获悉,这是“为了使工作方案的执行更具伸缩性”。不过,行预咨委会回顾以前的建议,即“只有在‘内部’找不到必需的专门人才时,才聘用顾问”。<sup>25</sup>

38. 目前会员国对“过度使用顾问”问题的关心反映了一种看法,即在内部事实上专门人才时,还使用顾问。<sup>26</sup> 根据为编制本报告进行访谈的答复,联检组认为,这种看法也许有充分根据。尽管会员国对此一再表示关注,但是目前的做法似乎是仅限于在有关部门寻找工作人员资源满足具体需要,而不是在整个秘书处寻找。实际上过度使用外部专才问题从来也没有得到系统或全面的解决。

39. 行预咨委会在关于2000-2001两年期方案概算的报告中,再次回顾以前的建议,即只有在“内部”没有所需的专才时,才聘用顾问。它强调必须“严格遵守”1999年4月7日关于人力资源管理的第53/221号决议。<sup>27</sup> 只有达到该决议规定的要求,才有理由使用一定程度的外部专才。我们注意到,最近大会在1999年12月23日关于与2000-2001两年期方案概算有关的问题的第54/249号决议中,再次感到“遗憾的是,在内部有人才的情况下过度使用顾问的倾向继续存在……”。还有,该决议把秘书长为顾问和专

家请拨的2000-2001两年期资源减少约200万美元(约11%左右)。

40. 大会的这项决议强烈表示,尽管行预咨委会、审计委员会和监督厅提出许多有关建议,但是联合国秘书处遵守顾问雇用的条例、细则和决议的情况仍然不令人满意。检查专员认为,应当极其严肃地对待这个问题并采取新的有效措施,以尊重会员国的立法意志和大力执行秘书处已颁布的各项规则。

41. 我们审查了1998年公布的秘书长的全面准则(A/53/385)、1999年秘书长关于雇佣和使用顾问情况的报告(A/54/165)和最近颁布的行政指示。我们要提请注意行政指示中有关挑选顾问过程的缺陷,这些缺陷不仅妨碍实现大会确定的目标而且肯定继续造成失败。准则和指示必须明白易懂,同时必须向负责执行指示的人提供执行的手段。

42. 具体来说,ST/AI/1999/7号文件第二节界定的使用顾问的7项“一般性原则”中的2项原则:

“(b) ……服务应是秘书处(黑体字后加)人力资源内因缺少专业知识和/或专门技能,而无力提供的服务。”

“(e) 这些服务不得与秘书处(黑体字后加)其他个人、部、厅已在或将要开展的工作或活动重点”。

43. 关于原则(b),目前没有一种机制可在全秘书处仔细检查是否有具有专业知识和/或专才的个人。秘书处唯一拥有工作人员技能概况全面信息的单位是人力厅。需要建立一种机制,能在全秘书处系统地查明工作人员具有的专业知识和专才,并与具体需要匹配。这方面我们注意到人力厅已开展一项方案,记录秘书处所有工作人员的技能。我们对人力厅这项及时的主动行动表示赞赏。1998年10月分发了根据国际公务员制度委员会编制的职业类共同分类法(职业分类法)制定的工作人员问题单,开始技能清点活动。<sup>28</sup> 但是,联检组获悉,实务部门对问题单的答复缓慢,到1999年底收集的数据仅占工作人员的40%。

44. 最终所有部、厅都可以根据专门的条件、细则和程序，使用综合数据库。一旦获得全面信息，就能使用技能数据库系统地查找内部专才，并与具体的需要匹配，当然也会出现有关个人因从事当前工作一时离不开的情况。不过，技能清点工作可以提供一种机制，使方案管理人员能够遵守行政指示。**(建议 1 (a))**

45. 关于上述原则 (e)，ST/AI/1999/7 号文件第 3 节规定，拟分配给顾问的工作“..... 不得包括不久前已经分配或打算不久后分配给工作人员的工作”，并且作为聘用顾问的先决条件，部或厅主管人员要核证这项条件已经满足。由于行政指示这一节中没有提到秘书处，但可以推断，这里核证是指已经分配或将分配给具体部或厅工作人员的职责。不过，我们回顾一下，行政指示第 2 节详细说明了“一般性原则”反映了秘书长全面准则所述的内容，它们明确规定，只有达到包括上述两条原则在内的某些条件后，方可雇用顾问。

46. 从这个问题的“立法历史”看，我们认为，其明确目的是要落实顾问履行的服务不重复整个秘书处内最近、目前或拟议的工作。因此，要求部或厅主管核证这项条件的规定目前不能够执行，因此在分配职责和实行问责制的过程中失去效用。

47. 目前秘书处中唯一全面了解各部和厅方案和活动情况的单位是方案规划、预算和帐务厅（帐务厅）。为了确保部和厅主管能得到这方面的有关情况，我们认为，帐务厅应开发一种包括联合国所有实质性方案详细情况的电子信息系统。部和厅主管应能够完全使用这种方案信息系统。**(建议 1 (b))**

48. 检查专员提请注意教科文组织最近主动采用方案编制和方案及预算监测的系统（方案编制监测系统）。<sup>29</sup> 作为第一步，秘书处应评价联合国研制一套类似系统所涉方案预算问题。

49. 鉴于研制、测试和使用新电子信息系统所需的筹备时间，我们认为，有必要采取过渡措施，使方案管理人员能遵守有关使用顾问的行政指示。在过渡期

间，人力厅作为目前唯一能够核实整个秘书处是否拥有所需专才的单位，应审查所有的顾问请求并搜索秘书处工作人员的技能概况，以便确定内部是否拥有所需的专长并据实通知部和厅主管。

50. 同时，在过渡时期，帐务厅应审查雇佣顾问的所有提议，以便向部和厅主管提供基本情况，使他们能根据行政指示履行赋予他们的职责。如发现重复秘书处其他个人、部或厅已从事、正从事或将从事的工作或活动的情况，帐务厅应据实通知部和厅主管。**(建议 1 (c))**

### C. 预算编制过程的作用

51. 我们认为，最好应在预算编制过程中确定给定两年期的顾问量和为顾问请拨经费的合法性。在方案概算中妥善编排和明确表达信息会有助于更好地审查和评价请拨经费的要求。这需要在方案概算导言中列入简要情况，说明同前几个两年期相比，为顾问请拨经费的数额，以评估长期趋势。估计数中应分列“顾问”和“专家”，并在特设专家组项下进一步区分立法机关提出的请求和秘书处提出的请求。**(建议 2)**

52. 联合国秘书处为编制 1998-1999 两年期方案预算发布的指示为方案管理人员提供了一定的灵活性，其中为每项方案的一组帐户规定“表示资源数额的指示数，把它作为..... 提议的框架，”并请方案管理人员在该资源数额内“确定优先事项和分配资源”。<sup>30</sup> 还有，方案管理人员“可自由决定资源在各帐户和支出用途中的分配”。不过，他们要满足一项重要条件，即资源和员额必须“说明总体上的理由，而不是说明与目前拨款相比边际增减的理由”。

53. 这项要求是一种零基办法，它同 1998-1999 两年期以前的统一做法正好相反，按统一做法，把给定两年期的资源数额作为维持费基数重算费用并转入下一个两年期。零基办法同样适用于顾问的预算编制，1998-1999 年预算指示中明确规定，顾问需要评估必须从零基开始。

54. 本报告编写人认为，行预咨委会和方案协调会都可以大有作为，他们可以审查方案概算中为使用外部专才请拨资源的数额和理由，特别是用于这类专才的预算编制基线。行预咨委会和方案协调会应全面获得顾问请拨资源的计划使用详细情况和以前预算期间顾问拨款利用的详细情况。应请这两个附属机关在其关于方案预算的报告中详细评论和评估经常预算和预算外资源中顾问资源的数额情况。**(建议 3)**

55. 方案协调会在审查方案概算的方案方面时可以回顾它以前的要求（经社理事会第 1985/78 号决议），即秘书长应提供充分的资料，说明某些任务为什么不能由现有正规工作人员完成。

## 四. 顾问工作的地域均衡

### A. 公平地域分配原则

56. 公平地域分配原则—指广泛和具有代表性的地域分配—多年来一直是指导联合国使用顾问的基本政策原则之一。从 1970 年代初第一次全面讨论该问题到现在，大会的相继决议重申了这项原则。

57. 联检组 1973 年 7 月关于使用专家和顾问的第一份报告发现，专门知识集中来自较少数几个国家。个人顾问的这种情况比特设专家组更明显。<sup>31</sup> 联检组 1982 年的报告，虽然注意到聘自发展中国家的顾问数目和比例有所增加，但发现大多数顾问仍从西欧和北美发达国家征聘。联检组得出以下结论：秘书处没有充分遵守大会制定的在更广泛的地理基础上征聘顾问的原则。<sup>32</sup> 1982 年 11 月发布的新行政指示指出，“应从尽可能广泛和具有代表性的国家数目中甄选”顾问（ST/AI/296, 第 4 段）。

58. 但秘书处使用顾问的地理不均衡情况继续存在。审计委员会和监督厅的最近报告证实了这点，而且特别指出从数目有限的发达国家征聘顾问的做法。<sup>33</sup> 会员国继续十分关切这种情况。大会 1997 年 4 月 3 日第 51/226 号决议（第六节）“深表关切……在顾问的确定、职权范围、雇用、薪酬和管理方面不断存在严重不合规的情况，包括缺乏地域均衡”。大会 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号决议“关切地”注意到 1996—1997 两年期雇用顾问和个人承包者的地域分配不均衡情况，并请秘书长“在这方面采取纠正措施”（第八节，第 9 段）。

### B. 更多的事实和数字

59. 大会 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号决议请秘书长提出关于上一年联合国雇用顾问情况的报告。关于 1998 年顾问（个人承包者）情况的报告（A/C.5/54/4）第 10 段说，1998 年雇用的顾问来自 158 个国家，但有五个国家占有雇用顾问总数的三分之一（加拿大、智利、法国、联合王国和美国）。这五个国家的国民占 1998 年顾问费总额的 38%。

60. 秘书长关于 1998 年情况的报告提供了按字母顺序排列国家的顾问国籍数据。为这次研究的目的，我们按七个区域分列了这些数据。直到最近，这些数据用于分析秘书处工作人员的地域构成（见附件）。<sup>34</sup> 按地域分列作法的目的是，尽量便利与秘书长关于 1986—1987 两年期顾问和特设专家组参加人员的报告所述情况进行比较分析。这份报告是 1980 年代就该主题发表的最后一份报告。

表 1

## 顾问的地域分配，1998 年

区域	顾问		合同		工作天数		费用共计	
	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	(以千美元计)	百分比
一	357	12.9	443	11.7	27 227	14.2	3 235	12.9
二	483	17.4	575	15.1	35 323	18.4	3 477	13.9
三	227	8.2	558	14.7	15 073	7.8	1 178	4.7
四	710	25.6	937	24.7	47 782	24.9	7 308	29.1
五	405	14.6	526	13.9	22 147	11.5	3 459	13.8
六	106	3.8	129	3.4	8 234	4.3	780	3.1
七	425	15.3	554	14.6	33 379	17.4	5 072	20.2
其他	34	1.2	39	1.0	1 874	1.0	386	1.5
未指明	28	1.0	35	0.9	1 122	0.6	190	0.8
<b>总计</b>	<b>2 775</b>	<b>100.0</b>	<b>3 796</b>	<b>100.0</b>	<b>192 161</b>	<b>100.0</b>	<b>25 085</b>	<b>100.0</b>

资料来源：“顾问和个人承包者，秘书长的报告”，A/C.5/54/5，1999 年 8 月 25 日，附件一，表 2。

注：按以下区域分列的国家数据：非洲（一）；亚洲和太平洋（二）；东欧（三）；西欧（四）；拉丁美洲（五）；中东（六）；北美和加勒比（七）。

61. 该报告说，1986—1987 两年期有 105 个会员国的国民受聘为顾问，其中包括非洲、亚洲和拉丁美洲的 78 个发展中国家会员国。<sup>35</sup> 提出的 1998 年数据表明，157 个会员国，包括非洲、亚洲、拉丁美洲和东欧的 115 个发展中国家的国民受聘为顾问。<sup>36</sup> 但难以从这种比较中得出结论，因为这段时期的重大政治变化使东欧集团的国家数目增加了一倍多，并使指定“发展中国家”的数目增加了。此外，将一年的数据和两年的数据作比较在某种程度上影响比较的正确性。

62. 当然，提供顾问的国家数目只是衡量顾问地域分配的一种办法。秘书长最近报告提出了新的国籍指标，包括合同数、工作天数和费用总计。因为先前报告没有提供这些指数，所以不可能进行长时间的比较。另外，这些指标如果准确全面才对分析有用。下一章深入讨论这个问题。

63. 假定秘书长关于 1998 年情况的报告所载顾问统计数据足够全面，联检组对数据进一步进行了区域分析，表 1 显示分析资料。1998 年主导区域是西欧。西欧提供了 26% 的顾问，占费用总额的 29%，其次是北美和加勒比，提供了大约 15% 的顾问，占费用总额的 20%。

64. 应该指出每个区域内本身地域分配也十分不均衡。下列国家 1998 年在费用总数中的份额最大：非洲的肯尼亚、塞内加尔和埃及；东欧的波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚和俄罗斯联邦；西欧的联合王国、法国和荷兰；拉丁美洲的智利、阿根廷和巴西；中东的约旦和黎巴嫩；北美和加勒比的美国和加拿大；亚洲和太平洋的印度和澳大利亚（见附件）。

65. 从国家来看，并将国家按已收费用总额由多到少排列，1998 年出现了以下“前十”名：美国、联合王

国、法国、加拿大、智利、荷兰、印度、比利时、澳大利亚和肯尼亚。这一组十个国家 1998 年共占费用总额的大约 51%。值得注意的是，1998 年的前十名国家中有三名是发展中国家。这表明，一些发展中国家在顾问分配中人数很多。尽管如此，分配极大偏向这组国家中的头几个国家。前两个国家几乎占费用总额的 25%。

### C. 地域均衡和成本效益

66. 监督厅关于 1996 年顾问使用情况的检审报告建议，正订准则应强调，“必须经由本地和/或区域征聘方式达到节约目的，以平衡地域分配的要求”。该报告还建议低费用顾问可免除地域分配的要求。<sup>37</sup>

67. 在国家和/或区域征聘顾问是可节约旅费和费用的常见作法，但对地域分配有影响。如果顾问是工作地点所在国的国民（或所在区域国家的国民），地域不平衡情况就可能更明显。<sup>38</sup>

68. 在具体情况下，征聘当地和区域顾问是不可避免的。这反映联合国参与实地行动，尤其在预防和/或解决冲突局势及其后果方面。在这种环境中，联合国雇用的许多顾问可能是有关国家的国民，因为当地知识和技能是复兴和重建过程的基本要素。例如，联检组在分析秘书长关于 1996—1997 两年期顾问情况的报告所提供的国家数据时发现，在东欧区域，就占顾问费总数的份额而言，波斯尼亚和黑塞哥维那和克罗地亚是俄罗斯联邦之后排位第二和第三高的国家。这与执行 1995 年 12 月 14 日《代顿和平协定》相吻合。1998 年，俄罗斯联邦降到第三位（见附件）。

69. 秘书长在其关于使用顾问的全面准则中说，“不得任意的或不考虑其他因素一味实施地域分配原则”，还说，“旅费也应与地域分配一起考虑，以便通过在当地和/或区域签订合同，实现节约”

（A/53/385, 第 14 段）。但大会 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号决议注意到秘书长的准则，但除其他外须符合以下规定：“顾问和个人承包者的甄选应基于更广

泛的地域基础，并且旅费问题不应扭曲在授予合同方面的地域均衡原则”（第八节，第 11(c) 段）。

70. 秘书长 1999 年 7 月 16 日关于秘书处雇用和使用顾问情况的报告再次谈到这一问题。该报告在确认联合国的“目的是在尽可能广泛的地域基础上甄选顾问”的同时，指出“与此同时，延揽顾问的主要考虑是可在大会方案预算确定的预算限额内，获得最符合有关方案/项目需要的专门知识”（A/54/161, 第 15 段）。

71. 这些话表明，在大会关于地域均衡及成本效益问题的立法意图和秘书长关于该意图的解释之间出现了一些差异。新的行政指示关于使用顾问的一节说，“可考虑旅费问题，但不得扭曲在授予合同方面的地域均衡”（ST/AI/1999/7, 第 4.3 段）。然而，行政指示未规定如何这样做的明确业务程序。联检组认为，这种提法可能造成混乱，开启秘书处各部门各行其是的大门。顾问旅费问题的目前办法，除其他外，可用以下办法取代：将旅费作为顾问经费的一个单独分项编制预算（旅费平均是顾问经费的 15%—20%），或将这种费用作为特定组织单位旅行预算的一部分编制。可通过修订行政指示（ST/AI/1999/7）或发布情况通知实行这些办法。（**建议 4**）

72. 我们认为，申请人和核签人必须比现在更透彻地说明和审查顾问旅行需要。这点应载于处理顾问合同所用的文件。应尽量使用其他通讯手段（电视会议、电子邮件、传真、等等），以减少顾问的旅行需要。

### D. 实际地实现地域均衡

73. 联合国共同制度各组织制定了各种方法，以总的落实公平地域分配原则。联合检查组 1996 年的一份报告对这些方法进行了详尽、比较审查。读者可参考这份研究报告。<sup>39</sup>

74. 联合国秘书处内使用适当员额幅度办法。这种办法基于大会 1962 年 12 月 19 日第 1852 (XVII) 号决议规定的三项标准：联合国国籍；人口因素；及联合

国会员国经常预算分摊会费。但这种适当幅度只适用于经常预算供资的专业人员及以上职等的特定数目员额。

75. 尽管这些经验性方法只针对某些经常预算员额，大会相继决议所表明立法意图是，广泛和具有代表性的地域分配原则也应涵盖联合国秘书处使用顾问。但到目前为止，尚未对顾问系统地适用这项原则，即使这些人员的经费至少部分由雇用他们的实体经常预算支付。在没有基准或任何其他管制制度的情况下，明显的地域不均衡现象持续存在。

76. 自会员国第一次要求在更广泛和更具有代表性的地域基础上征聘顾问以来，25年过去了。虽然国家代表性在这段时间内改进了，但明显不均衡现象持续存在。看来只是提出这方面的要求还不够，必须更有系统地处理这一问题。会员国目前正在朝着这个方向前进。

77. 审计委员会 1996 年报告建议，“应实现在更加广泛的地域基础上吸引顾问的目标，办法是除其他外，制订适当规范并与实质部门和所有工作地点提出要求单位密切交流”。<sup>40</sup> 这项建议后来得到了大会 1997 年 4 月 3 日第 A/51/226 号决议的核可以及 1999 年 4 月 7 日第 A/53/221 号决议的再次确认。

78. 但秘书长已经建议用以下承诺来处理会员国的持续关切：“尽一切努力来限制聘自任一会员国在某一部/厅、或在某一职业群组内的顾问人数”（1999 年 7 月 16 日 A/54/164，第 15 段）。这种表述只能被视为重申过去未产生令人满意结果的善意。这种善意还体现于行政指示第 4 节第 4.3 段“应在尽可能广泛的地域基础上甄选顾问”。

79. 还应研拟制定适当规范的方法。一种做法是扩大适当幅度制度的范围以包括顾问。目前对联合国秘书处经常预算专业人员使用适当幅度办法来实现地域均衡。但这种做法可能难以实行，因为适当幅度制度是经过较长的时间对比较稳定的核心工作人员作少数调整。按照定义，不存在核心雇用顾问。如果不像

上面谈到的那样适当考虑当地/区域征聘，这种做法便没有成本效益。

80. 另一种做法是制定基于联合国国籍的国家名额制度，或区域名额制度。但上面谈到的缺点也会出现。

81. 对这种可能选择的简短审查表明，在设计有效力和有效率的办法以实现使用顾问的地域均衡方面有许多实际困难。鉴于有关问题的复杂性，联检组认为必须委托人力厅负责研究各种方法，并报告可行的选择，使会员国在备选办法中作出知情的选择。**(建议 5)**

82. 适用于经常预算供资的专业人员的适当幅度，暂时可作为雇用顾问的参考点。如果每个国家的适当员额幅度中点用基数的百分比表示，可用这些百分比编制顾问地域分配的指数。秘书长应在其关于使用顾问的报告中列入一个表，比较从适当幅度得出的每个国家的百分比和报告所涉期间每个国家占顾问合同总数（或总顾问工作天数）的实际百分比。这样提出的数据将突出顾问工作地域分配未达到适用于经常预算工作人员的基准适当幅度的程度。

83. 一套全面的数据将便利人力厅逐渐减少最严重的地域不均衡现象。从适当幅度得出的百分比，可能最终成为审计委员会所建议和大会所核可的“适当规范”的基础。**(建议 6 和 7)**

84. 除了方法问题以外，如果更广泛和及时地传播有关秘书处，尤其是实质部门所需顾问的资料，地域分配会有所改进。在这方面，实质部门应尽早计划其顾问要求。会员国也可在鼓励其国民参与方面发挥作用。直接向会员国常驻代表团提供有关需要顾问的资料会有助于会员国发挥这种作用。**(建议 8)**

85. 在联合国互联网主页上公布关于顾问工作机会的资料，也可使更多人获得。目前主页上有联合国秘书处就业机会的详细资料，而只在性别多样性方面顺便提及顾问。但有一节说明专家和高级顾问作为技术合作方案项目人员的需要。有一节涉及顾问工作需要，至少可能有助于保证中央名册有更多样的申请人。

## 五. 向会员国提交的报告：透明度问题

### A. 关于使用顾问情况的报告

86. 联合国使用顾问情况报告的主要目的是使会员国能对为完成任务所核准的资源与实际使用的资源作有效的比较。报告还必须有助于评价重大的政策性问题的，例如地域和性别均衡。

87. 根据大会的要求，秘书长最近重新采取了专门报告顾问问题的作法，目的是改进信息的交流并加强透明度。第一份专门报告是关于 1996—1997 两年期的，其中秘书长根据不完全数据，简要地分析了顾问和个人承包者问题。

88. 大会 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号决议（第八节第 4 段）请秘书长继续向大会提出关于上一年联合国雇用顾问情况的年度报告，包括说明他们的职责。秘书长关于 1998 年的报告已于本届会议，也就是大会第五十四届会议期间印发，其中提供的资料比关于 1996—1997 年的上一份报告的范围要广得多。按国籍、性别、及是否是前工作人员分列了顾问的人数、合同的数目、工作天数及费用总额。还提供了关于顾问的教育程度、职业类别、合同期限、实际工作日和合同执行情况的评价的统计数字。其中有些数据还按部厅加以进一步分列。此外，还按供资来源列出各部厅在顾问方面的支出。在大多数表格中，还列出百分比的数据，从而大大有助于读者读解这些资料。据报，1998 年与 2 775 名顾问签订了 3 786 份合同，费用支出总额 2 510 万美元，实际工作天数为 192 186 天。<sup>41</sup>

89. 在每两年期提交的方案预算执行情况报告以及方案执行情况报告中也提供了有关联合国使用顾问情况的资料。

90. 两年期方案预算执行情况报告是分两个部分印发的，第一部分于两年期的头一年提交，第二部分在接近第二年年底时提交。<sup>42</sup> 第二份执行情况报告遵循方案预算本身的格式，向会员国提供有关顾问和专家合并拨款有何变化的财务资料，因此不可能单独鉴

别顾问支出的预测变化。例如，关于 1996—1997 两年期执行情况的第二次报告就表明用于顾问和专家的最后拨款全面减少，从 1 500 万美元减至约 1 400 万美元。这一减少的原因是汇率变动和其他变化，例如一般人事费充抵维持和平行动和特派团一款预计支出的增长额还有余。<sup>43</sup>

91. 方案执行情况报告不得晚于两年期结束后第一季度终了时印发。<sup>44</sup> 在此报告中，按实际工作月提供联合国专业人力资源（包括顾问服务）使用情况的资料。因此，在 1996—1997 两年期，报告称共向“方案管理人员提供了”48 500 个专业工作人员工作月“用以从事工作方案”，其中有 32%由预算外资源供资。<sup>45</sup> 该报告的附件载有更详细分列的细目，其中区分了专业工作人员工作月和顾问工作月。例如，在开展产生最后产出活动的 27 983 个工作月中（约占总工作月的 58%），顾问提供了 3 719 个工作月，其中约 60%由经常预算供资，40%由预算外资源供资。<sup>46</sup>

### B. 及时性、可靠性和可比性的问题

92. 尽管上文概述的报告符合一般的报告要求，但也发现其中缺乏某些重要的方面，因此，并不总是便于会员国履行管理和监督的职能。凡在资料不符合规定的及时性、可靠性和可比性标准时，对决策者而言，这些报告在立法过程中基本上没有直接的用处。

93. 编制方案预算和方案执行情况报告有一段滞后时间，这是有效决策的一个障碍。例如，本应在 1999 年年底就 2000—2001 两年期的方案概算作决定，但当时唯一可得的完整的两年期执行情况数据则是 1996—1997 两年期执行情况报告。至于 1998—1999 两年期，方案预算执行情况的第一次报告是会有有的，但其中并未将顾问和专家作为一个独立的项目加以报告。这一资料仅载于方案预算执行情况的第二次报告中，但在此报告于 1999 年 12 月公布时，最重要的预算决定已经作出了。更何况，1998—1999 两年期的方案执行情况报告在 2000 年春季之前是不会公布的。

94. 秘书长提出关于使用顾问情况的年度报告，应有助于缓解缺少最新资料的问题，但是报告需及时印发。秘书长关于 1998 年情况的报告已于 1999 年 8 月印发，因此，该文件应是对 2000—2001 两年期方案概算讨论的一个有助益的投入。目前，按计划将于 2000 年 4 月在总部以外的办事处安装综管信息系统的财务部分，因此，报告最终可在同一年较早印发。

95. 除了及时性的问题，看来还存在关于所有这些报告依据数据的可靠性问题，数据包括使用的资源总数以及更具体的顾问和专家的费用支出。例如，秘书长关于 1996—1997 两年期方案执行情况报告指出，“若干问题模糊了报告的透明度”，其中包括缺乏现成的和重要的关于来自信托基金和技术合作基金应计资源的资料，并指出“没有对现有资源的全面了解，往往很难确定其使用效率和使用格局。”<sup>47</sup>

96. 监督厅关于 1996 年的检查报告突出强调了在顾问和专家支出方面的弱点，并较详细地解释了获得数据的困难及其可靠性的问题。监督厅从 1996 年的经常预算和预算外资源中查明的顾问和专家的支出仅为 1 940 万美元。<sup>48</sup>虽然这一数字只涉及 1996—1997 两年期中的一年，但显然大大低于在顾问和专家预算经费总额 1.2 亿美元（经常预算和预算外资源的总和）中估计应占的数额。该检查报告还提请大家注意，部门一级的记帐情况很糟，在把各类非正规工作人员的支出列入预算项目时往往前后不一致。这种情况与联检组审查联合国日内瓦办事处（日内瓦办事处）人力厅的记录时所发现的情况一样。

97. 秘书长最近关于顾问和个人承包者的报告也指明了这些问题。行预咨委会在审查这些报告的第一份，即 1996—1997 两年期报告时，除其他外，特别指出在记帐、数据收集和处理方面存在的不足。此外，该报告并未按大会的要求，遵循过去有关这一主题的报告的格式提出。行预咨委会无法评价 1996—1997 两年期的统计数据，因为提出的数据并不完全可靠，部分原因是总部以外的办事处尚未安装综管信息系统单元三。<sup>49</sup>

98. 1999 年 9 月在与日内瓦的综管信息系统项目管理人员面谈时，他们向联检组指出，一旦总部以外的办事处安装了综管信息系统的财务单元后，可能会解决数据不完全的某些问题。在编写本报告时，总部的综管信息系统正在收集使用顾问情况的数据，而总部以外的办事处则通过 Paradox 数据库收集这方面的数据。秘书长关于顾问和个人承包者的报告就是根据这两个来源编写的。尽管关于安装综管信息系统的通知在 1998 年仍然适用，但在那一年总部以外办事处通过 Paradox 收集的统计数据可能也有改进。人力厅通知联检组说在今后的某个阶段，它可能将储存在 Paradox 数据库的数据合并到综管信息系统或采用另一个软件程序。

99. 联检组在审查了秘书长关于顾问和个人承包者的第二份报告（1998 年）后，得出的结论是尽管报告有很大改进，但仍不全面。据报告，1998 年用于顾问的费用总额为 2 510 万美元，其中 680 万美元来自经常预算资源，1 830 万美元来自预算外资源。1998—1999 两年期用于顾问和专家的方案概算中，经常预算为 1 590 万美元，预算外资源为 1.037 亿美元。<sup>50</sup> 这表明虽然有关经常预算支出的报告可能比较全面，但在报告预算外资源支出时可能仍有遗漏。

100. 联检组在使用秘书长报告中的数据进行监督时也遇到了其他障碍，包括表格没有解释性说明。例如，关于顾问的支出只列出“费用总额”，并未解释该项目中包括了什么，因此，无法将其与方案预算中的“顾问和专家”的细列项目进行明确对照。正如上文概述一章所指出的，这个总额中包括许多支出项目。报告也未指出有关顾问的数据是否包括咨询会议参加者。秘书长关于秘书处内使用顾问的全面准则规定，咨询会议的参加者如由联合国支付费用、提供文件或其他服务，“就会被当作顾问并作为顾问聘用”；今后的报告有必要澄清这一点。<sup>51</sup> 其他问题是有关准确性的问题：例如，在按区域将数据归类时，联检组发现秘书长的报告所列总数有一些误差。这就使数据的总体可靠性发生了问题。

101. 在执行情况报告中也出现了前后不一致和可比性的问题。例如，虽然可以将预算执行情况的第二次报告中有关顾问和专家项目回过头来与方案概算加以对照，但只是经常预算拨款可以这样做，预算外资源则不行。例如，1996-1997 两年期预算情况执行的第二次报告记录并解释了经常预算项目有所减少的情况，但没有提到这一项目中数字大得多的预算外资源的情况。<sup>52</sup> 方案概算和方案执行情况报告之间的可比性问题更大，因为，方案执行情况报告中有关人力资源的资料是以专业人员工作月的方式提出的，而预算中并未采用这一衡量单位。

102. 方案预算和方案执行情况报告向会员国提供了有关使用资源——包括顾问和专家的使用情况，但这两份文件都未全面说明所有“非正规”工作人员的资源使用情况，因为其中并未提供临时助理人员、个人承包者和机构承包者的具体数字。秘书长关于顾问的报告在某种程度上填补了这些空白，但所提供资料仍不够全面。各会员国收到关于联合国正规工作人员的许多报告，包括关于秘书处组成的年度报告，其中按国籍、性别、级别与合同状况提供了工作人员的全面情况，还包括秘书处工作人员名单及一份配套报告，后者按组织实体、职务名称、职等和国籍，分列了细目。此外，行政协商会/人事和行政问题处每年印发一份报告，载有联合国共同制度各组织内工作人员的人事统计数字。这些报告就正规工作人员提供了丰富而详尽的资料，但对于所有类别的“非正规”工作人员则没有以任何综合形式提交同类报告。因此，会员国无法审查联合国工作人员的全面情况。

### C. 提高透明度

103. 正如上文第 99 段指出的，尽管秘书长 1998 年关于顾问情况的报告提供了范围更广的资料，但联检组发现有必要纠正某些不足，以提高其作为会员国的监督工具的效率。在报告的范围上仍存在混乱。大会第 51/226 号决议请秘书长每两年提交一份关于聘请和使用顾问的报告，这些报告应采用过去关于此题目的报告的格式，而大会在其第 53/221 号决议中则要

求秘书长每年报告使用顾问的情况。此类报告中最近的一份题目是“1986-1987 年联合国特设专家组使用顾问和与会者的情况”，其中就这两类人员分别提供了数据。然而，后续报告（在 1998 和 1999 年印发）的题目则为“顾问和独立订约人”。尽管最近的一份报告也提供了有关机构承包者的数据，便仍不清楚咨询会议参加者是在何种程度上归入有关顾问的数据的。

104. 提高透明度的先决条件是澄清报告的范围，列入精确的定义和解释性说明，从而可回头对照方案预算中已明确界定的项目。这样做可能需要修改方案预算使用的术语和提交方式。

105. 为了便于分析顾问的地域分配情况，关于国籍的数据应按发展中国家和其他国家分类，和/或按以前用来分析秘书处正规工作人员的组成使用的区域分列，然后再进一步按经常预算和预算外资源的细目加以分列。目前，秘书长的报告是按字母顺序分列国籍来提供有关地域分配的数据（联检组在本报告附件中使用了按区域分组并列入总数的作法）。如果秘书长的报告能按经常预算和预算外资源支出的细目进一步分列地域数据，就有可能根据资金的来源分析顾问的地域分配情况。正如前几章所讨论的，顾问地域分配情况也应同秘书处对经常预算供资工作人员使用的适当员额幅度挂钩。（**建议 9**）

106. 尽管秘书长提出年度报告有助于预算审查进程，但作为与其他每两年提交的方案概算、方案预算执行情况报告和方案执行情况相对照的文件，其作用是有限的。为解决这个问题，最好应将这两年的年度报告提供的资料编写成一份两年期摘要。该摘要可作为第二份年度报告的补编印发。

107. 联检组认为，一旦会员国认为秘书长的报告的格式和内容符合它们对报告的要求，以及如果这种格式和内容逐年保持不变，其长远好处就将大大提高。

108. 目前秘书长关于顾问和个人承包者的报告是作为“人力资源管理”议程项目的文件直接提交大会的。

联检组认为，如果该报告也列在“方案预算”议程项目下，其作用将会加强。

109. 根据审查执行情况的惯例，大会应请秘书长编写一份全面评估报告，其中评估在何种程度上执行了关于使用顾问的政策准则和行政通知，说明遇到的特殊问题，试用的解决办法和提出适当改进的建议。这份评估应作为 2000 年关于顾问问题扩大的年度报告的一部分提交给第五十七届常会。作为备选办法，可请监督厅中央评价股编写一份深入的审查报告。**(建议 10)**

#### 注

- <sup>1</sup> “大会通过的决议。加强联合国系统”，第五十一届会议，1997 年 7 月 31 日，A/RES/51/241，第十八节，第 55 (a) 段。
- <sup>2</sup> 以前公布的联检组关于这一题目的报告如下：
  - (一) S. Ilic, C. S. Jha, J. A. Sawe 和 A. F. Sokirkin “联合国聘用专家和顾问问题的报告”，JIU/REP/73/3, 1973 年，日内瓦；
  - (二) “专家在发展合作中的作用的报告”，JIU/REP/78/3, 1978 年 3 月，日内瓦；
  - (三) A. S. Bryntsev 和 A. N. Forde, “联合国粮食和农业组织（粮农组织）使用专家和顾问情况的报告”，JIU/REP/79/7, 1979 年 6 月，日内瓦；
  - (四) A. S. Bryntsev 和 J. A. Sawe, “联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）经常方案使用专家和顾问情况的报告”，JIU/REP/79/14, 1979 年 11 月，日内瓦；
  - (五) A. S. Bryntsev 和 J. A. Sawe, “联合国聘用顾问和专家问题（进度报告）”，JIU/REP/82/8, 1982 年 6 月，日内瓦。
- <sup>3</sup> “大会通过的决议。人力资源管理”，第五十三届会议，1999 年 4 月 7 日，A/RES/53/221，第八部分。
- <sup>4</sup> “1995 年 12 月 31 日终了的两年期财务报告和审定财务报表及审计委员会的报告”，第一卷，《联合国正式记录，第五十一届会议》，补编第 5 号，(A/51/5)。
- <sup>5</sup> “秘书长关于内部监督事务厅活动的报告。人力资源管理”所附“内部监督事务厅关于检查顾问使用问题的报告”，大会，第五十二届会议，A/52/814, 1998 年 3 月 5 日。
- <sup>6</sup> “秘书处内聘用顾问的全面准则。秘书长的报告”，大会，第五十五届会议，A/53/385, 1998 年 9 月 15 日。
- <sup>7</sup> “顾问和个人承包商”，行政指示，ST/AI/1999/7, 1999 年 8 月 25 日。
- <sup>8</sup> “以本组织的名义取得个人服务的政策”，秘书长公报，ST/SGB/177, 1982 年 11 月 19 日，第 3 段。
- <sup>9</sup> “内部监督事务厅……的报告”同前，第 29 段。
- <sup>10</sup> “（外部专门知识和专业服务）执行的事务应是秘书处内部由于缺乏专业知识和（或）专门知识而无法由工作人员提供的服务。”“外部专门知识和专业服务的使用”。行政指示，ST/AI/232, 1975 年 11 月 28 日，第 6 (d) 段。
- <sup>11</sup> “顾问和咨询会议参加者是本组织不时需要其提供外部专门知识服务的人，即，提供需要秘书处正规工作人员通常不具备而且也不是秘书处持续需要的专门知识、特别技能或知识的咨询服务或协助的人。”“顾问和咨询会议的参加者”，行政指示，ST/AI/269, 1982 年 11 月 19 日，第 2 段。
- <sup>12</sup> 题为“机构和公司承包商”的行政指示称，“...可以从机构或公司承包商取得的顾问服务，通常涉及分析问题，指导研讨会或培训班，编制各种会议文件，编制关于需要咨询或协助的专门知识领域的事项的报告”。ST/AI/327, 1985 年 1 月 23 日，第 3 段。
- <sup>13</sup> “取得……的政策”，同前，附件。
- <sup>14</sup> S. Ilic 等，同前，第 22—32 段。
- <sup>15</sup> 方案规划和预算科科长在 1996 年 10 月 25 日给高级干事的备忘录中称，“……根据现有政策，方案管理人员可超额使用一个支出内容的经费，只要这一数额可由同一组的一个或几个项目未支出的同样数额抵销”。
- <sup>16</sup> 参见例如，“1986—1987 年联合国聘用顾问和特设专家组参加人员的情况。秘书长的报告”，第四十三届会议，A/C.5/43/13, 1988 年 10 月 10 日。
- <sup>17</sup> 行政和预算问题咨询委员会，“关于 2000—2001 两年期方案概算的第一次报告”，《大会正式记录，第五十四届会议》，补编第 7 号，A/54/7，第 54 段。
- <sup>18</sup> 例如行预咨委会对 2000—2001 两年期方案概算中提出的贸发会议顾问和专家费用概算文字说明的一些部分提出疑问。同上，第四编第 46—49 段。
- <sup>19</sup> “……财务报告和审定财务报表”，同前，第 31—33 段和第 155—189 段。
- <sup>20</sup> “大会通过的决议。与 1998—1999 两年期方案概算有关的问题”，第五十二届会议，1997 年 12 月 22 日，A/RES/52/220，第二节，第 19 段。“大会通过的决议。与 1998—1999 两年期方案预算有关的问题”，第五十三届会议，1998 年 12 月 18 日，A/RES/53/214，第四节，第 21 段。

- <sup>21</sup> A. S. Bryntsev 和 A. Sawe, 同前, 第 2 段。
- <sup>22</sup> “1986—1987 两年期方案概算”《大会正式记录, 第四十届会议》, 补编第 6 号, A/40/6, 第一卷, 表 6。“2000—2001 两年期方案概算”。A/54/6(第一部分)(二), 1999 年 4 月 22 日, 表 4。
- <sup>23</sup> “1996—1997 年两年期联合国方案执行情况。秘书长的报告”, 大会第五十三届会议, A/53/122, 1998 年 5 月 13 日, 第 56 段。
- <sup>24</sup> “1994—1995 两年期方案概算”《大会正式记录, 第四十八届会议》, 补编第 6 号, A/48/6/Rev. 1, 第一卷, 表 7。行预咨委会“关于 2000—2001 两年期方案概算的第一次报告”, 《大会正式记录, 第五十四届会议》, 补编第 7 号, A/54/7, 第 54 段。
- <sup>25</sup> “1998—1999 两年期方案概算。行政和预算问题咨询委员会第一次报告”, 第五十二届会议, A/52/7, 1997 年 10 月 2 日, 第一章, 第 83 段。
- <sup>26</sup> 例如审计委员会在关于“由联合国难民事务高级专员经管的自愿基金”的报告中发现没有充分挖掘内部专门知识潜力”。审计委员会建议人力资源管理厅“积极核查和确定每个顾问合同的必要性, 并清楚记录聘用理由...”。 “财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告。秘书长的说明”, 第五十二届会议, A/52/261, 1997 年 7 月 2 日, 附件, 第 12 段。
- <sup>27</sup> 行政和预算问题咨询委员会“第一次报告.....”, 同前, 第 54 段。
- <sup>28</sup> “秘书处的组成。秘书长的报告”, 第五十四届会议, A/54/279, 1999 年 8 月 26 日, 第 59—68 段。
- <sup>29</sup> 教科文组织“统一战略、任务和结果评估制度用户手册。SISTER”, 1998 年 12 月。
- <sup>30</sup> 联合国财务主任用电子方式发给各部厅主管和行政干事和行政部门主管的: “1998—1999 两年期方案概算指示”(8999INST. DOC. )。
- <sup>31</sup> 报告结论说“应努力从更广泛和更具代表性的的数量的国家甄选专家和顾问.....其中应当包括更多来自发展中国家的人”(S. Ilic., 同前, 第 209 和 211 段)。大会随后的决定中请秘书长在一项新的适用于秘书处的所有部、厅的关于使用专家和顾问的行政指示中, 包括“更广泛和更具代表性的”地域分配原则, 该指示于 1975 年 11 月 28 日的发布 (ST/AI/232)。
- <sup>32</sup> A. S. Bryntsev 和 A. Sawe, 同前, 第 24—27 段。
- <sup>33</sup> 审计委员会关于 1995 年 12 月 31 日终了的两年期的报告发现总部聘用的顾问, 80%来自 12 个发达国家。“1995 年 12 月 31 日终了的两年期财务报告和审定财务报表和审计委员会的报告”, 同前, 第二部分, 第 173—174 段。监督厅指出 1996 年有 11 个秘书处单位(总部的三个部、三个区域委员会、两个设在内罗毕的组织和三个设在欧洲的办事处雇用顾问地域不均衡。监督厅界定地域不均衡为“指一个工作地点雇用的顾问总数中有相当大的数量来自一个较小的国家集团的情况”。“内部监督事务厅...的报告”, 同前。
- <sup>34</sup> 见例如“秘书处的组成。秘书长的报告。”第五十三届会议, A/53/375, 1998 年, 9 月 11 日, 第 11 页, 表 B。
- <sup>35</sup> “聘用顾问和特设专家组参加人员.....”, 同前, 第 17 段, 和附件二。
- <sup>36</sup> 发展中国家类别包括: “非洲所有国家; 亚洲所有国家但澳大利亚、日本和新西兰除外; 拉丁美洲和加勒比所有国家; 中东所有国家; 波斯尼亚和黑塞哥维纳、克罗地亚、马耳他、斯洛文尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和南斯拉夫。见“秘书处的组成.....”, 同前, 附件二 B。
- <sup>37</sup> “内部监督事务厅.....报告”, 同前, 第 24 段。
- <sup>38</sup> 监督事务厅的审查发现, 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)1996 年从 27 个国家雇用了 357 个顾问, 其中 225 个或 63%来自仅三个国家。不过三个国家(包括所在国)都在拉加经委会区域。
- <sup>39</sup> F. Bouayad-Agha 和 H. L. Hernández “联合国共同系统内计算公平地域分配方法的比较”, JIU/REP/96/7, 1996 年 12 月, 日内瓦。
- <sup>40</sup> “1995 年 12 月 31 日终了的两年期财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”, 同前, 第 175 段。
- <sup>41</sup> “顾问和个人承包者。秘书长的报告”, 表 1。

<sup>42</sup> 在第二次执行情况报告中由于通货膨胀率的变化和币值变动引起的经常预算预测变化，分主要支出用途、主要决定因素和主要支出部门列出。

<sup>43</sup> “1996—1997 两年期方案预算。第二次执行情况报告。秘书长的报告”，第五十二届会议，A/C.5/52/32, 1997 年 12 月 11 日，时间表 2 和 3。

<sup>44</sup> “方案规划、预算的方案方面、执行情况监测和评价方法条例和细则”，秘书长公报，ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987), 条例 5.3。

<sup>45</sup> “1996—1997 两年期联合国方案执行情况……”同前第 26 段。

<sup>46</sup> 同上，附件一。

<sup>47</sup> 同上，第 58 和 9 段。

<sup>48</sup> “内部监督事务厅的报告……”，同前，导言和第 6 和 7 段。

<sup>49</sup> “行政和预算问题咨询委员会的报告”，第五十三届会议，A/53/691, 1998 年 11 月 20 日，第 14—16 段。

<sup>50</sup> “顾问和个人承包者”同前，附件，表 1 和 8。“1998—1999 两年期方案概算”，同前，表 4 和 9。

<sup>51</sup> “……使用顾问的全面准则”，同前，第 4(c)。

<sup>52</sup> “1996—1997 两年期方案预算。第二次执行情况……”，同前，第二节，时间表 2 和 3。

## 附件一

## 顾问的地域分配, 1998 年

区域和国籍国	顾问数目	合同数目	工作天数	费用总额 千美元
<b>非洲</b>				
阿尔及利亚	8	9	528	134
安哥拉	0	0	0	0
贝宁	11	17	1 141	194
博茨瓦纳	1	1	21	8
布基纳法索	8	8	405	35
布隆迪	4	5	177	32
喀麦隆	14	15	869	99
佛得角	0	0	0	0
中非共和国	2	2	59	17
乍得	1	1	122	5
科摩罗	0	0	0	0
刚果	3	3	294	34
科特迪瓦	4	4	399	57
刚果民主共和国	2	2	72	11
吉布提	0	0	0	0
埃及	39	42	2 626	288
赤道几内亚	0	0	0	0
厄立特里亚	1	1	60	7
埃塞俄比亚	35	57	3 762	246
加蓬	1	1	90	N/A
冈比亚	4	5	431	30
加纳	12	13	1 247	126
几内亚	2	2	89	4
几内亚比绍	1	2	90	15
肯尼亚	41	57	3 601	521
莱索托	1	1	266	1
利比里亚	2	4	434	62

区域和国籍	顾问数目	合同数目	工作天数	费用总额 千美元
阿拉伯利比亚民众国	0	0	0	0
马达加斯加	6	7	375	31
马拉维	2	2	121	21
马里	4	4	460	20
毛里塔尼亚	9	10	378	74
毛里求斯	3	3	146	16
摩纳哥	15	16	1 024	104
莫桑比克	2	2	61	8
纳米比亚	1	1	266	N/A
尼日尔	1	1	34	5
尼日利亚	6	9	460	48
卢旺达	3	4	261	36
圣多美和普林西比	1	1	167	38
塞内加尔	29	33	1 551	322
塞舌尔	0	0	0	0
塞拉利昂	5	4	340	22
索马里	1	1	21	1
南非	17	20	517	98
苏丹	2	2	143	6
斯威士兰	0	0	0	0
多哥	2	4	162	10
突尼斯	16	21	823	175
乌干达	6	9	680	79
坦桑尼亚联合共和国	12	17	1 152	107
赞比亚	9	11	860	46
津巴布韦	8	9	442	42
<b>区域合计</b>	<b>357</b>	<b>443</b>	<b>27 227</b>	<b>3 235</b>
<b>亚洲和太平洋</b>				
澳大利亚	51	73	3 871	586
孟加拉国	27	37	1 912	201
不丹	1	1	60	4
文莱达鲁萨兰国	0	0	0	0
柬埔寨	4	4	145	9

区域和国籍	顾问数目	合同数目	工作天数	费用总额 千美元
中国	39	43	2 235	293
朝鲜民主主义人民共和国	3	3	194	9
斐济	4	5	177	18
印度	73	84	5 279	768
印度尼西亚	17	18	1 033	79
日本	24	25	2 195	210
老挝人民民主共和国	5	5	230	10
马来西亚	21	23	962	85
马尔代夫	2	2	92	4
马绍尔群岛	0	0	0	0
密克罗尼西亚联邦	0	0	0	0
蒙古	4	4	155	8
缅甸	3	4	180	6
尼泊尔	18	18	2 932	84
新西兰	10	12	611	93
巴基斯坦	21	22	1 523	130
帕劳	4	4	217	16
巴布亚新几内亚	2	3	112	15
菲律宾	44	58	4 018	258
大韩民国	18	20	1 197	81
萨摩亚	1	1	30	6
新加坡	8	9	658	43
所罗门群岛	1	1	50	5
斯里兰卡	25	34	1 873	229
泰国	36	44	2 104	164
汤加	0	0	0	0
瓦努阿图	0	0	0	0
越南	17	18	1 278	63
<b>区域合计</b>	<b>483</b>	<b>575</b>	<b>35 323</b>	<b>3 477</b>
<b>东欧</b>				
阿尔巴尼亚	9	13	1 744	35
亚美尼亚	6	8	613	13
阿塞拜疆	2	2	162	5
白俄罗斯	1	1	21	1

区域和国籍	顾问数目	合同数目	工作天数	费用总额 千美元
波斯尼亚和黑塞哥维那	36	215	2 506	220
保加利亚	9	9	910	50
克罗地亚	34	148	1 485	187
捷克共和国	5	7	584	72
爱沙尼亚	2	2	36	6
格鲁吉亚	2	2	188	6
匈牙利	8	8	170	34
哈萨克斯坦	8	9	356	11
吉尔吉斯斯坦	4	4	233	4
拉脱维亚	2	3	84	11
立陶宛	1	1	29	3
波兰	8	9	269	69
摩尔多瓦共和国	1	1	29	4
罗马尼亚	12	12	1 137	51
俄罗斯联邦	31	38	1 882	166
斯洛伐克	3	3	123	8
斯洛文尼亚	2	3	79	7
塔吉克斯坦	3	3	223	4
前南斯拉夫的马其顿 共和国	4	4	189	22
土库曼斯坦	3	3	132	4
乌克兰	3	3	290	35
乌兹别克斯坦	7	8	444	13
南斯拉夫	21	39	1 155	137
<b>区域合计</b>	<b>227</b>	<b>558</b>	<b>15 073</b>	<b>1 178</b>
<b>西欧</b>				
安道尔	0	0	0	0
奥地利	12	14	620	132
比利时	26	40	2 384	598

区域和国籍	顾问数目	合同数目	工作天数	费用总额 千美元
丹麦	14	14	707	99
芬兰	9	10	600	62
法国	127	179	9 086	1 385
德国	47	60	2 911	402
希腊	6	7	796	84
冰岛	0	0	0	0
爱尔兰	21	26	1 614	316
意大利	42	48	2 749	354
列支敦士登	0	0	0	0
卢森堡	0	0	0	0
马耳他	0	0	0	0
摩纳哥	0	0	0	0
荷兰	91	126	5 709	823
挪威	8	10	333	60
葡萄牙	5	5	107	23
圣马力诺	0	0	0	0
西班牙	20	26	817	105
瑞典	31	35	2 343	282
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	251	337	17 006	2 583
<b>区域合计</b>	<b>710</b>	<b>937</b>	<b>47 782</b>	<b>7 308</b>
<b>拉丁美洲</b>				
阿根廷	62	85	2 946	466
玻利维亚	11	11	545	125
巴西	50	56	3 219	422
智利	119	166	5 295	878
哥伦比亚	35	41	2 266	295
哥斯达黎加	8	8	463	162
古巴	3	3	86	17

区域和国籍	顾问数目	合同数目	工作天数	费用总额 千美元
多米尼加共和国	3	4	209	33
厄瓜多尔	11	13	813	144
萨尔瓦多	5	6	280	48
危地马拉	9	12	384	67
海地	7	12	498	56
洪都拉斯	3	6	135	20
墨西哥	22	22	949	149
尼加拉瓜	2	2	39	9
巴拿马	2	2	36	9
巴拉圭	1	1	120	8
秘鲁	25	43	2 109	320
苏里南	0	0	0	0
乌拉圭	19	23	1 168	169
委内瑞拉	8	10	587	62
<b>区域合计</b>	<b>405</b>	<b>526</b>	<b>22 147</b>	<b>3 459</b>
<b>中东</b>				
阿富汗	0	0	0	0
巴林	1	1	30	1
塞浦路斯	0	0	0	0
伊朗伊斯兰共和国	17	22	1 684	133
伊拉克	5	5	176	12
以色列	9	17	365	92
约旦	23	25	1 529	206
科威特	1	1	30	1
黎巴嫩	25	30	2 370	177
阿曼	1	1	30	1
卡塔尔	1	1	35	1
沙特阿拉伯	3	3	290	16
阿拉伯叙利亚共和国	7	9	491	36

区域和国籍国	顾问数目	合同数目	工作天数	费用总额 千美元
土耳其	9	9	955	89
阿拉伯联合酋长国	1	1	65	1
也门	3	4	184	14
<b>区域合计</b>	<b>106</b>	<b>129</b>	<b>8 234</b>	<b>780</b>
<b>北美和加勒比</b>				
安提瓜和巴布达	2	3	401	147
巴哈马	0	0	0	0
巴巴多斯	1	1	60	8
伯利兹	0	0	0	0
加拿大	93	132	7 518	1 172
多米尼加	0	0	0	0
格林纳达	0	0	0	0
圭亚那	2	3	93	30
牙买加	12	13	996	153
圣基茨和尼维斯	0	0	0	0
圣卢西亚	0	0	0	0
圣文森特和格林纳丁斯	1	2	127	21
特立尼达和多巴哥	3	3	145	16
美利坚合众国	311	397	24 039	3 525
<b>区域合计</b>	<b>425</b>	<b>554</b>	<b>33 379</b>	<b>5 072</b>
<b>其他</b>				
巴勒斯坦	0	0	0	0
瑞士	34	39	1 874	386
无国籍	0	0	0	0
<b>小计</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>1 874</b>	<b>386</b>
<b>未说明国籍</b>	<b>28</b>	<b>35</b>	<b>1 122</b>	<b>190</b>
<b>总计</b>	<b>2 775</b>	<b>3 796</b>	<b>192 161</b>	<b>25 085</b>

资料来源：“顾问和独立订约人。秘书长的报告”，1999年8月，A/C.5/54/4，附件一，表2。