

## 第11次会议简要记录

主席: 戈伊科切亚夫人 (古巴)  
(副主席)

后来: 蒙塔塞尔 (阿拉伯利比亚民众国)  
(主席)

### 目 录

议程项目107: 1992-1993两年期方案概算(续)

议程项目108: 方案规划(续)

本记录可以更正。  
请更正在一份印发的记录上,由代表团成员一人署名。  
在印发日期后一个星期内送交正式记录编辑科科长  
(联合国广场2号DC2-750室)。

各项更正将在本届会议结束后按委员会分别汇编印成单册。

Distr. GENERAL  
A/C.5/46/SR.11  
1 November 1991  
CHINESE  
ORIGINAL: SPANISH

主席缺席,副主席戈伊科切亚夫人(古巴)主持会议

下午3时25分宣布开会

议程项目107:1992-1993两年期方案概算(续)(A/46/3,A/46/6/Rev.1,A/46/7)

议程项目108:方案规划(续)(A/46/16和Add.1,A/46/173和A/46/330)

1. ELIASHIV先生(以色列)说,应当通过订正和监测现有方案和取消可有可无或无效的方案和活动来尽可能限制联合国的支出;他同意行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)对预算外资金的管理和控制的关注。

2. 一些国家利用联合国坚持不懈地对以色列进行政治战;因此以色列不能支持将联合国预算资金拨用于这种目的。这种大笔款项应当用于提高发展中国家的经济和社会福利和消除贫穷。在召开一次区域和平会议的前夕,并且本着会员国之间进行合作就预算达成广泛协议的新时代精神,应当努力避免核准或通过可能影响中东和平进程的资源调拨和决议。有关各方就所有问题进行直接谈判,以便建设性地解决问题。

3. 以色列尽管资源有限,但是还同许多亚洲、非洲和拉丁美洲会员国进行双边发展合作,以便改善整个世界的社会和经济状况;这也是联合国的基本宗旨之一,他希望将经济和发展活动放在优先地位。

4. MARCHANT et d'ANSEBOURG伯爵(荷兰)代表欧洲共同体12个成员国发言,他强调筹集经费的重要性。如果三分之二的会员国不能及时全面完成向预算和维持和平活动缴纳它们的分摊款项的义务,讨论预算不会有多少效果。在这些国家赞成拨款时,其立场就更加可笑。

5. 1992-1993年概算是根据大会第45/255号有关预算概要的决议编制的。概要的主要目的是使会员国能在制定预算的较早阶段了解情况。必须维持对概要的信任,因而需要尊重概要规定的水平。

6. 预算是一个关键的政策文件,应当在方案目标和资源之间建立联系。据此,联合国方案预算应当反应《宪章》概述的优先事项,并向大会提供所需资料,以便决定所要求的资源和提议的变化是否能使秘书长实现既定的目标。

7. 12国仔细研究了方案概算以及方案和协调委员会(方协委员会)和行预咨委会的报告,前者涉及预算内方案部分,后者集中注意财务和行政方面,两者是相互相成。应当指出,尽管预算格式已经有所变化,并且表现出愿意改善文件的写法,一些含糊不清之处依然存在,例如增长率要依如何划分经常和非经常支出而定,并且受定义变化的影响。此外,预算仅说明同上一个两年期第二年的订正经费相比的增长率,而同概要中初步提出的费率相比则会产生不同的结果。除此而外,额外支出问题由于应急基金不能支付因通货膨胀和币值波动等引起的支出,因而仍然没有来源。希望能根据方协委员会和行预咨委会的建议进一步改进预算格式。

8. 关于拟议的建立特别技术讨论会应可使秘书长建议预算的方法和格式,经第四十七届会议审议后,用来编制1994-1995年预算。同时也需要审议一下《方法规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》。这些活动都是提高预算和决策进程效率和效力工作不可分割的部分。

9. 12国还很关心在概算内不大容易看出设法提高效率的结果,相反还有增加常设员额净数字和若干升级的提议,尽管大会第45/254号决议呼吁在关于员额表的提议上力行克制。起码可以合理地期望实行技术革新方案的结果生产率会大大提高。正如秘书长所表示,仍然有必要继续提高秘书处的效率和效果。12国认为积极的继续进行行政改革不仅是可取的,而且是必须的。

10. 概算往往确认现有的秘书处结构格局,而不是对方案优先事项提供认真的评论,令人忧虑。可惜很少有几项活动被认为是过时的或者不重要的,实际上,概算方案部分在很大程度上和过去的预算是完全一样的。在联合国被要求为新的挑战寻找解决办法的时候,配置资源以便取得最大的影响具有至高无上的重要性。12国希望对一些次级方案的变化提出更充实的理由。

11. 方协委员会在其报告(A/46/16)第400段强调了对资源利用情况进行审查的重要性,并指出这样做将使方案执行情况与预算执行情况更密切地联系起来,而目前这种联系是不明确的,主要原因是对于方案管理员没有一个责任和负责制度,同时没有在方案活动之外明确地订明方案目标。建立这样一个制度不仅对本组织作为一个整体而且对内部方案编制进程都是有益的。12国完全支持方协委员会就这一事项提出的建议。

12. 在编制中期计划、经常预算和方案预算所涉经费问题说明时,方案管理员应当同方案规划预算和财务厅密切合作。方案规划和预算编制委员会在内部预算编制过程中的作用也应当加强。

13. 可惜在概要重新计算时发生了一个错误,其结果是1992-1993年应急基金的数量需要重新计算。

14. 至于预算总额,12国指出用现有的方法计算的过去十年的增长可说并不过分,但是用美元计算联合国预算还是有相当大的增长。在本组织被要求作出需要新的方向的承诺以及对秘书处进行结构改革的时候,还是有余力来考虑一个更加引之有效的方法来按照优先领域处理资源增长这个基本问题。这种方法的依据可以是将支助活动和其他一般事务同方案概算第一编至第六编中所涉联合国核心活动加以区分。这几编中所涉活动资源需求的增长属于会产生最大影响的领域,可以通过审查方案重新部署资源或分配额外资金来解决。对支助性事务或其他一般性事务要严加限制。这种方法可以使本组织更好地回应未来岁月提出的新要求。

15. 应当更加注意预算的内部分配。与人力资源有关的支出占预算总数的80%,薪酬是本组织当前面临的重大行政问题之一。12国理解对专业及以上类别的特殊关注。以提高生产率为基础的新的办法值得研究。

16. 关于咨询委员会的建议,12国欣赏其主席提供的资料,即按照行预咨委会报告(A/46/7)第22段的提议,按支出项目划分全面削减1 500万美元。

17. 至于方案概算导言第八至十四段讨论的方案和优先事项问题,第12国完全

支持维持和平和缔结和平活动,重视控制滥用药品和与环境有关的问题,敏感地关心发展中国家的问题,尤其是非洲的问题,并特别关注促进和保护人权和基本自由。

18. 预算导言提到了若干新的或扩大的活动,特别是涉及关于非洲的新方案 and 第28款中人权问题。方协委员会建议的关于非洲方案的订正说明有很大改进。至于人权,已日益成为世界社会关注的首要事项,可以预期对资源的需求还会增长。

19. 12国坚定支持方协委员会关于改进预算格式的建议。现有的冗长的财务行政格式提供了极其大量的细节,但是却没有关于方案的目标和实现这些目标所需的资源的足够资料。而且从实绩报告可以清楚看出,一旦预算通过,其执行并不一定按照概算的规定进行。政府间的决策进程也应当改善,方协委员会应当加强方案预算审查。将预算文件作为政策文件来起草而不是目前的严格的行政文件来起草,对提高辩论会有很大重要性,并且可使方协委员会有效完成第41/123号决议规定给它的任务。联合国系统内有些组织正按照理事会机构的要求重新组织其预算文件,这种重新组织使会员对方案的工作有了更深入的了解。

20. 12国期待看到秘书长关于预算外资源的报告,并强调有必要特别注意这些资源对中期计划以及对各方案的预算的影响。

21. 12国大致同意方协委员会有关秘书长关于监测和报告联合国方案执行情况的方法的报告(A/46/173),并赞同咨询委员会的意见,有效监测是中期计划和方案预算的一个质的功能。这方面,它们强调必须铭记这种程序的经费效益。

22. 12国期待方协委员会第32届会议审查中期计划。但是它们必须说明改写各款的说明不是第五委员会的任务,而是处理实质问题的主要委员会的任务。部门、区域和中央审查机构应当提高它们审查活动的质量。

23. DANKWA先生(加纳)说,秘书长提出了数额2 363 977 700美元的1992-1993年方案概算,而咨询委员会建议削减的数额共达43 382 100美元,即约占秘书长开支概算的1.7%。两个预测数之间的差别使人深感不安。咨询委员会主席强调这些削减不会影响到活动的水平,并否认这些削减与联合国预算强制实行实际零度增长率有

任何关连。尽管大会在第41/213号决议中宣告它承诺提高联合国的行政效率和财政业务,它明确表示为该目的采取的任何措施不得影响已获授权方案的实施。加纳代表团不愿赞同咨询委员会建议的削减,因为它认为这样可能对这些方案的实施产生不利影响,因此,加纳代表团期待在审查方案概算各款时提出的细节情况。

24. 对于方案概算的格式已作出了改进,特别是方案概算的各部分与中期计划主要方案之间有了更密切的联系,使大家能够了解到计划中的政策指示与方案概算之间的关系。应当认真考虑将第21款和22款转到第六编的可能,这编应当重新定名为“促进社会发展和人道主义事务的国际合作”。加纳代表团促请方案协调会、咨询委员会和秘书处共同合作,争取在中期计划与方案概算之间建立更密切的联系。中期计划应当确定方案概算的方式。由于方案概算格式的优点,显然尚要作出很大努力改进框架本身,即中期计划。在参与制定新的预算方法的集体努力中,咨询委员会应当更加积极和合作。

25. 对预算制定方法的任何讨论基础必须是明确认识新的预算过程的三个主要手段(即中期计划、方案预算概要和方案预算)的目的、作用和意义。作为一项政策指示,中期计划是一个以方案、目标和实现目标的战略为依归的框架。根据大会第41/213号决议附件一,概要应“指明”所需的资源,预算增长率和应急基金的多少。方案规划条例和细则第4.2条规定预算中的方案建议应力求执行中期计划中的战略。那么,在审议方案概算时中期计划的相关性在于战略一级、即活动一级确定的对应。概要的主要目的是作为多年的和应急的所需资源和实际增长的一个指数。如行预咨委会主席强调,它不是一个一成不变的最高限额或指示。

26. 关于制定预算提案的方法问题,方案预算概要对所需资源提供了一项满意的说明。方案概算2 362 977 700美元比概要中指明的资源数额少了3 322 300美元,在资源预测方面相当于99.9%的空前准确率。在新的预算过程中准确预测资源使会员国能够将估计的分摊会费列入其国民预算。对于这项成就,秘书处值得表扬。

27. 在实际增长问题上,概要和概算之间出现了差距,因为前者预计完全没有增

长,而后者预计增长0.9%。可是,由于概要和概算来源不同,特别是为政策制定目的尚未能够将两者联系起来。

28. 关于将订正经费列入维持基数的问题,加纳代表团赞成行预咨委会的意见,认为需要重新审查某些概念。举例说,“非经常项目”的概念对于年度预算的情况较有意义。据称“延迟的影响”概念是指员额等新的经费未获资金的部分,这些员额在一个两年期的延迟后成为基数的永久增加数额。重要的是,该项目在制定预算时可以预测,因为它来自立法机关的授权。为了确定维持基数对订正经费重新估值时以“影响”取代“可预测性”产生混乱。

29. 行预咨委会建议的削减与方法有密切关系。秘书处制定的概算是根据订正经费,而行预咨委会显然是根据实际开支(其主席特意称为“节省”)评估联合国的财务需要。必须了解到,方案执行情况报告证明秘书处有能力执行所有授权的方案并获得盈余的经费;因此,在制定方案预算时必须注意方案执行情况报告的作用。然而,咨询委员会没有了解到联合国秘书处不是一个牟利的组织,它基本上是一个服务组织,不能对其财政资源的数额的变化预计作出反应,对其薪酬的支付有影响者除外。诚然,增加资源不一定能够增加效率,在公务事业中,减少资源不会明显地造成效率降低也是事实。不能以这些组织的生存为削减它们显然需要的资源作辩护或解释。加纳代表团不支持对行预咨委会的开支控制采取一项纯粹的政治处理办法。联合国的行政和财政业务不应成为一项政治游戏。

30. 另一个必须明确规定的概念是灵活性。秘书长有权在预算各款内部重新调动资源。加纳代表团觉得没有必要让秘书长灵活地重新调动预算各款之间的资源,因为这样会破坏经费背后的原理。应当利用各种现有的机制和程序保证向方案预算各款提供充分的资源。

31. 在详细审查员额编制建议时,加纳代表团保留他对员额编制建议表示立场的权利。然而,在员额的重新分配和改叙方面必须有一个更公正的平衡。举例说,考虑到涉及的职务,第五委员会秘书的员额应当定为D-2级。方案协调会秘书的员额重

新划级也是适当的。此外,加纳代表团认为大会在所有重新划级中应继续发挥一项作用。

32. 他对于越来越多的预算外资源用来资助有关经常预算的活动表示关注。这种趋势违反联合国民主原则和惯例。资金的管理和监督应受到立法指导;采取这种措施符合捐助国的利益,因为这样可以促进更明朗的责任。应当认真地考虑可否扩大《宪章》第十七条的应用,以便将有关经常预算的所有活动的资金包括在内。

33. 第五委员会必须坦率客观地讨论概算和行预咨委会的建议。第五委员会工作的效率将以实施方案可用的资源多少衡量。加纳代表团愿意争取以协商一致方式通过一项体现大会在中期计划中确定的优先事项的1992-1993年方案预算。

34. 金永健先生(中国)说,他非常重视关于方案概算的审议,因为方案概算一旦通过后,将成为联合国在下一个两年期内在所有领域工作的指导文件。方案协调会的审议和建议为第五委员会对概算的审议奠定了牢固的基础。

35. 关于1992-1993两年期方案预算总额问题,必须考虑到联合国当前的情况,并在这个基础上解决问题。随着近年来国际政治经济形势的发展变化,联合国的作用正在进一步加强而且日益复杂。因此,为了应付它所面临的挑战,联合国预算需要增加是合理的,也是可以理解的。此外,方案概算是根据1992-1997中期计划所核可的方案这一框架下制定出来的;显而易见,新制定的预算应包括足够的资源实施这些方案。考虑到这些因素,预算方案应有适度的增长。

36. 至于说去年四十五届大会核可的大纲和概算之间的差异,大纲所提的仅仅是一个初步的估计数,不应把这个估计数当作最终制定方案预算的上限。当然,也不应无视在编制大纲和方案概算的过程中还存在的种种不足和一些混乱现象。中国代表团希望秘书长能够根据行预咨委会和方案协调会的建议在编制今后方案预算提议时改进方法和格式。

37. 在家具和设备的购置、旅费、印刷费和其他行政费用等方面都应给予进一步的审查,作出必要的精简。同时在制定新的预算时,还应考虑到上两年期末支配经



费余额和未清偿的债务。因此,中国代表团原则上同意咨询委员会的建议,对秘书长所拟的方案预算作出适当的削减。

38. 中国代表团很高兴地注意到秘书长在制定预算时遵行大会第45/255号决议指出的优先事项。然而,拨给发展中国家经济发展的方案的资源增长不够充分,联合国贸易和发展会议以及科学和技术促进发展中心等与这项优先事项密切有关的组织资源甚至遭到削减。中国代表团希望第五委员会能够对很多发展中国家的代表团在方案协调会第三十一届会议上就该问题表示的意见给予应有的重视。

39. 关于员额问题,秘书长建议增设81个员额,并拟将67个员额重新定级。近年来联合国工作量有了增加,因此增加员额数字是合理的。但是秘书长应提出一项工作量分析,证明增加确有必要。此外,由于技术进步,联合国各机构的工作能力和效率都将会有较大的改善。在这个基础上,中国代表团同意行预咨委会的建议,对秘书长所拟增设员额的和重新定级的员额作相应的削减。

40. 如秘书长和行预咨委会主席指出,联合国的财务状况仍然危急。中国代表团对此表示同样的关切,并呼吁所有会员国特别是具有很强支付能力的会员国遵循《宪章》的精神及时全部地履行其财政义务。

41. Muntasser先生(阿拉伯利比亚民众国)行使主席职务。

42. SEZAK先生(日本)说,东方与西方之间的意识形态冲突的停止,应有助于会员国就与大家有关的下列重大问题达成协商一致意见:环境、国际麻醉品管制、人权、发展中国家的发展、非洲经济复苏、区域冲突的解决以及对难民和流离失所者的紧急人道主义援助。为了使联合国系统能够促进在这些领域进行合作以及满足会员国的需要,必须加强本组织和改善其提供的服务。1992-1993两年期预算如能提供足以满足这些需要的资源,以及更重要地帮助增强秘书处的能力和提高其效率,则可实现这些目标。日本代表团支持方案协调会的建议,即应加强努力寻求办法使本组织效力更强、效率更高。联合国实现这些目标和应付各种挑战的能力取决于这项寻求取得成功。本概算将使联合国能够更积极地进行大会第41/213号决议通过的18人

小组的建议所引起的改革。

43. 改革的目的是不是裁减人员和财政资源,而是提高生产力和效率,加强财政纪律,最有效地使用会员国缴交的宝贵资源。重要的是,本组织应足够大胆地将大量资源放在优先领域,这项工作可以在大会第41/213号决议确定的新规划和预算制订程序范围内完成。由于资源有限,日本代表团象方案协调会那样强调,在执行方案预算时,所有政府间组织应在其职权范围内和符合新预算制定程序情况下履行它们的任务。

44. 日本代表团还促请秘书长继续通过方案预算执行大会第41/213号决议的规定;特别是,他应努力:执行18人小组的建议15和提高工作人员生产力;研制可有来编制预算的工作量--分析技术;停止工作人员结构的长期头重现象,使工作人员恢复活力;审查空缺管理的效用以制定较明确的、前后一贯的、以用来征聘、评价成绩和决定升级的客观标准为依据的人事政策。

45. 在方案预算中按主要方案来分配资源,应使本组织能实现其目标和授权任务。总的来说,在编制预算方面有很大改善,反映出会员国对目标、优先次序和所需资源总额达成一致意见。但是,在处理一些问题方面,仍有改善的余地,例如在确定准确的费用估计数时如何将预算效绩考虑进去、资源总额、增加员额数目和在优先领域之间分配资源等。继续使用现行方案来编制方案预算以及其与大纲的关系等都是可以争辩的。因此,日本代表团高兴地注意到,方案协调会建议修订这个方法。所建议的各项显著变动之一是在经常支出和非经常支出之间加以明确区别,并制定一种方法来衡量增长。日本代表团预期行预咨委会和方案协调会查明的方法问题,连同这些组织关于应对这些问题采取什么方针的建议,会获得大会第四十六届会议核准。

46. 日本代表团赞赏秘书长的努力,他使1992-1993两年期资源总额保持在预算大纲核准的暂定总额范围内;但是,它关切地注意到秘书处在制定其概算时拿1990-1991两年期订正概算而不是大纲作为出发点,而大纲是政府所同意的关于编制

预算的框架。由于这样做，它减损了大纲的重要性，几乎等于保证说，所有预算将用同一模式编制。大纲是一项动态文件，它促进秘书长和会员国就资源总额以及查明应列入方案预算的新优先次序等问题进行对话。该大纲没有对本组织的活动套上僵硬的框框；相反地，它有助于实现方案预算编制的目标，即编制一项促进制定动态政策的预算，办法是反映出本组织工作不断改变的优先次序。

47. 秘书长要求的资源水平非常高，它比1990-1991两年期订正概算多10.7%，要比1988-1989两年期初步拨款多40.5%。在这样短的期间内增加那么快，肯定会影响到会员国，特别是那些需购买“硬货币”来支付其分摊会费的国家。即使真正增长比表面增加额少很多，它也会增加政府和纳税人的负担。

48. 日本代表团很难同意秘书长的说法，即以实值计算的0.9%增长是一项微小的增加。日本代表团也不相信秘书长在满足这些新需求方面没有多少灵活性。如方案协调会建议那样，方案预算应反映秘书长提出和通过的大纲所依据的先决条件，而在大纲里秘书长预期实际增长为零。不论大会是否作出正式决定采用零实际增长率，总之用大纲来说明0.9%增长率的合理性，这是不能理解的。似乎制定方案的方法严重违反大会以协商一致意见就大纲通过的决定。

49. 在每一个两期预算中列入所谓“非经常支出”，似乎使本组织在对付新挑战方面具有灵活性。如果这类支出包括在增加额中和在根据政府和商业惯例用来计算按通货膨胀和汇率波动调整的实际增长率的重新估值基准中，那么概算的实际增长率比本两年期的订正概算多6.3%。

50. 根据对过去未用余额的审查而建议的全面减少额达\$1 330万，占下一个两年期提议的总拨款的0.56%。从1988-1989两年期预算删减的\$1 000万在该预算中正恰好占同样比例。在本年期中，审定财务报表表明，在几乎每一个预算款次中，未承付结余在相应拨款中占0.6%以上，从总体来说，未承付结余其达\$2 360万，占拨款的1.4%。因此，过去的经验似乎指出咨询委员会在其报告(A/46/7)的第22段中提出的

减少额对各预算款次几乎没有任何影响。无论如何,任何这类影响都很容易地通过灵活运用咨询委员会建议的资金在各款次间流用的程序来均支。

51. 拨款使用不足的现象将在下一个两年期继续出现。综合管理资料系统项目的执行一再推迟,而这个项目的目的是根据适当评价预算绩效提出准确估计数和确保资金获得最佳使用。由于这项拖延,方案活动的执行情况在1994年之前不会有所改善。另一方面,如果综合管理资料系统项目早日开始发挥作用,它将促进资金经常在款次间流用,使两年期间现有资源的使用更加得当。

52. 目前用来衡量方案预算的实际增长的方法集中注意经常支出的增加额,因此往往没有注意到非经常支出的增加额,而这项增加额在为进行新活动所需的资金中占了很大部分。当用联合国以外地方通常使用的方法来衡量,在诸如和平与安全、合作促进发展以及救灾活动等重要领域里,增长率却比较低。与此形成对比,共同事务部门将以稍稍低于2.6%的速率增长,而不是如秘书处所指出的0.1%。

53. 所要求的81个新员额分配在所有预算款次中,但主要集中在人权中心,提议增加17个新员额。因此优先次序并没有明显地转化为工作人员编制的变动。必须承认,由于作出值得赞扬的努力查明过时的方案和重新部署资源,在第9款(法律活动)、第18款(科学和技术促进发展中心)以及第15款(联合国贸发会议)里提议减少一些员额。

54. 方案管理人在将稀少的资源重新部署到生产力较高的部门方面普遍缺乏主动精神,令人非常忧虑。根据大会第45/255号决议所查明的五个优先领域,秘书长本应可以大胆地查明过时的活动,利用腾出的资源来加强优先活动。特别是关于维持和平与安全活动,务必要在大部分工作人员和财政资源重新部署,用以加强秘书处在预防冲突和促进裁军领域的作用和能力。

55. 本组织没有预算外资源是绝对不行的,因为不是所有活动都能由分摊会费来支付,而且也没有理由减少其对这类资源的依赖。预算外资源随着分摊会费的增加而增加,而《财政条例》也授权秘书长在某些情况下接受政府机构和非政府机构

的自愿捐款。在1988年和1989年,大会制定了关于接受和管理向某些活动提供的自愿捐款的准则。这些准则已用于自1988年起开始进行的维持和平行动,这是令人满意的事。迄今为止获得的经验应作为大会处理预算外资源的使用问题的基础。日本代表团期待秘书长的相应报告。

56. 最后,日本代表团预期各方法问题将继续根据方案协调会的报告(A/46/16)第48和49段)所载建议加以查明和解决。希望在方案协调会提出的工作方案基础上,联合国将能建立有效的办法来编制其方案预算,使方案预算能充分反映政府间决定的内容以及新的不断变化的优先次序。

57. HUO先生(孟加拉国)说1992-1993两年期概算是在世界经历了规模巨大的急剧变化开创了一个和平与合作的新世纪开始的时候提出来的。孟加拉国代表团希望新预算能使本组织履行其使命并执行交付给它的日益扩大的复杂的任务。

58. 他也同秘书长和行预咨委会主席一样对本组织的财政危机感到忧虑,尽管实施了改革,对联合国的信任也增加了,但是财政危机依然存在;没有任何组织能够在财政危机和前途捉摸不定的环境中有效履行其职责。联合国要有健全的财务计划就要求会员国应当及时全数向经常预算和维持和平活动缴纳分摊款项。

59. 秘书长提议的方案预算达23.6亿美元,比上一个两年期的订正费用共增长2.289亿美元,实际增长率为0.9%,即略高于预算概要中说明的零增长。但是,按同样的价格,本两年期的资源数量还低于概要提交的经调整的初步概算。本组织的责任加重,并且需要保留一定的灵活性,提议的实际增长率是完全必要的。此外,秘书长建议的资源,对执行拟议的方案是必不可少的。

60. 正如咨询委员会主席所说,有必要就预算和预算概要之间的关系达成协议,这种关系应当受大会第41/213号决议的规定指导。同时,在当前新预算过程实施的初期阶段,必须保持灵活,不应当把概要看作是绝对的最高数额,而是看作一个所需资源的初步说明。

61. 方案概算将优先地位给予五个主要活动领域:维持国际和平与安全;发展中

国家经济发展;非洲的经济复苏和发展;环境;国际麻醉品管制。应当指出,前两个领域是密切联系的,冷战的结束开创了国际和平与安全的新机会,并为联合国发挥更加生动活跃的作用奠定了基础。此外,鉴于许多发展中国家继续遭受艰难的国际经济环境的困扰,希望第二次联合国最不发达国家问题会议将《1990年代最不发达国家行动纲领》置于优先地位。

62. 在概算中,一方面36个支出款项中有10个款项的实际增长率将超过2%,3个款的建议的实际增长率为负数;科学与技术促进发展中心、联合国贸易和发展会议和法律活动。提议减少前两款的支出令人不解;鉴于它们在发展中国家的发展中所起的重要作用,这两个组织应当加强,不应减少资源。

63. 方案概算没有给中期计划中经济和社会部门的某些优先次级方案增加资源。方协委员会指出,一些优先次级方案的实施要看有无预算外资源而定。希望秘书处能对预算的这一方面作出澄清。

64. 很高兴看到分配给亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的经费增加了,并且预算内包括了1.325亿美元的非经常性款项,用于建设在曼谷、亚的斯亚贝巴和圣地亚哥的区域委员会办事处。方案概算中估计的预算外资源将达30.8亿美元,比上一个两年期名义增长4.7%。这些资源帮助为本组织的活动提供经费;预算外资源增加了,它们对经常预算提供经费的活动的的影响也增加了。据此,应当小心分配预算外资源,以便保持方案的优先顺序;预算外资源的使用和管理也应当有更大的透明度。捐赠国对报告和会计的要求大大增加了各秘书处单位的行政和管理负担;因此应当精简这些活动。除此而外,应当制定政策准则公平地将一份资助费用计入预算外资金。

65. 第五委员会协商一致通过上一个方案预算树立了良好的榜样。希望1991年也出现同样的谅解和合作精神;孟加拉国代表团将尽力保证这种精神的存在。

66. RPTHEISER女士(奥地利)说预算的目的是使授权进行的方案获得生命。因此可以认为预算证明会员国愿意实施它们自己作出的决定。制定本组织预算时应当

确保迅速全面实施联合国的所有活动和任务。奥地利代表团正是根据这些考虑来分析1992-1993两年期方案概算的。

67. 根据秘书长的提议,1992-1993两年期方案预算达23.6亿美元,比上一个预算实际增长0.9%。根据上一个十年的实际增长率,提议的增长只部分抵消了1986年本组织遇到严重财政危机带来的消极后果:从实际值看,联合国在1992年可以花的钱少于1982年。这种停滞带来的制约实际上还要更大些,因为联合国的地位和各方面的责任都加重了。因此奥地利代表团不反对提议的实际增长率,秘书长很恰当地说是“有限的”并赞扬秘书处的克制作法。

68. 至于实际增长的分配,奥地利代表团高兴地看到得益的主要是处于高度优先地位的部门,其重要性是不容否认的:维持国际和平与安全;发展中国的经济发展;非洲的经济复苏和发展;环境;国际麻醉品管制以及保护人权。但是,各别的方案的增长率水平不应当只看它们在总预算资源中所占的百分比,还应当看方案本身的规模,因此在总预算资源中占最低比例的重要方案的实际增长率应当比较高一些。应当指出高优先领域的实际增长率部分因为由预算外资源提供资源的活动相应减少而抵消了,第二十二款(国际麻醉品管制)即为一例。预算外资源的减少或员额数字的减少应当由经常预算调拨资源的相应增加予以弥补。

69. 虽然预算外资源的水平既不由大会决定也不受大会控制,但是这些资源和经常预算有着重要的联系。预算外资源目前已达30余亿美元,超过了会费,现在正被越来越多的用于大会规定的活动和方案和相应的员额。万一因为任何原因这种资金来源中断,这种活动和员额就必须取消。据此,她希望提请注意象环境和国际麻醉品管制等重要方案在很大程度上依靠预算外资源。本组织的活动依靠这样不稳定的资金来源可能有害于本组织的利益。因此大会规定的所有方案和活动必须由经常预算提供经费;而且,大会应当监测所有预算外资源的分配。

70. 咨询委员会在关于方案概算的报告(A/46/7)中建议减少共约4340万美元的支出概算,(第21和22段)解释说减少中有一部分(1343万美元)是抵消预计会有节余

的。这种作法有问题,因为这种作法不鼓励秘书处节约,而且最终实际节约的数字是无法预见的。据此,奥地利代表团不能支持咨询委员会从总资源中减少1334万美元的建议。之于削减的其他约3000万美元,奥地利代表团将在逐款审议预算时发表评论。

71. 拟议的削减4340万美元的结果是实际增长率为负数,这是无法同意的,因为这会对本组织的工作产生消极影响,并会危及联合国今后的运转。这方面她希望秘书处能够说明如果核准咨询委员会建议的全部削减,实际增长率将是多少。

72. 秘书长提议员额表净增长81个职位,一个向下改叙,60个向上改叙。虽然原则上员额表的增长是可以同意的,但是奥地利代表团不同意建议的对增长员额的分配。

73. 本可以在员额调动方面本可以作出更大的努力。一方面取消一些已经完成的任務需要勇气,另一方面秘书处如能明确说明那些方案已经完成会有帮助。在这方面,各种方案原来就人手不足,又增加了新的任务,但是没有增加新员额的预算,令人遗憾。其中之一是社会发展和人道主义事务中心,该中心不但没有从经常预算中得到额外的工作人员,反而失去了六个由预算外资源提供经费的员额。

74. 由于联合国在社会领域的活动对会员国在过去有相当大的影响,今后将继续发生影响,这种情况就更加令人惋惜。鉴于全世界都在努力改善社会情况,奥地利代表团要求重新考虑方案概算,以便根据经方协委员会赞同的经济及社会理事会第1991/16号决议,加强社会发展和社会福利活动。

75. 正如咨询委员会在其报告第22段中主张的,应尽一切努力灵活使用各款经费流用的程序,使秘书长能更快地回应需求的变化。应急基金的水平 and 作业可能更加需要这种灵活性。

76. 编制方案预算的方法虽有改进,但仍有进一步精简的余地,特别是非经常性支出和确定实际增长率方面需要更大的透明度。秘书处应当在这方面继续努力。按照方协委员会建议召开一次特别技术讨论会来审查方法问题将会有益。



77. 1992-1993两年期方案预算是大会第41/213号决议提出改革后提交的第二个预算。这样新的预算过程似乎已巩固下来,希望改革还要继续下去。

78. 除非本组织及时地实实在在地得到所需的资金,否则对预算的辩论只能是学术性的。这方面奥地利代表团完全同意秘书长对本组织严峻的财政状况的严重忧虑。除非找到一个解决及时全数缴纳分摊款项问题的长期办法,否则就不能保证实施大会的决定。奥地利代表团准备同秘书长和其他代表团合作,为本组织争取一个健全的财政基础。

79. FAZL-I-MAHMOOD先生(巴基斯坦),巴基斯坦代表团同秘书长一样对本组织在世界发生变化为联合国发挥更加活跃和积极的作用开辟了可能性的时候,面临严重的经济危机感到忧虑,并支持秘书长呼吁为1992-1993两年期批准足够的预算拨款,使本组织能够有效地实施大会授权的所有方案。

80. 一方面强调需要提供足够的资源,但是在全世界都处于紧缩和经济增长不足的阶段,会员国也应当谨慎行事。提议的名义和实际增长率(分别10.7%和0.9%),不应当使会员国减弱对零增长率的承诺。这方面,秘书处应当严格检查和审查其预测,并在不影响大会授权执行的方案基本目标的情况下提出削减。

81. 有三个因素造成0.9%的实际增长率,员额表增加81个职位是其中之一。简单用算术计算一下就可以看到,新员额的单位费用约为113 500美元,有鉴于此,就发生了这一费用是否真正必要的问题。同样,有67个职位将要改叙,估计费用为2 718 000美元,即每一个职位将增加近40 576美元。这笔数字应当审查,有些改叙的请求应当推迟到下一个预算年度。采用职位叙级概念的目的之一是要制止方案管理员确认某些职位对本组织及其方案的“真正价值”,从而提高职等的趋向。现在提议的增加拨款却否定了述级的目的。巴基斯坦希望得到过去三个两年期内经常预算下和预算外资金下专业类别和一般事业类别有多少高级或低级职等的统计数字,以及这样做的结果节约了多少费用的说明。

82. 同指定用于国际和区域合作促进发展的资源相比,一般支助性事务使得资

源需求大大膨胀起来。也有必要仔细审查这一部门。这方面,他支持印度尼西亚关于分配资源给亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的评论。各区域委员会在发展方面已经发挥了并将继续发挥重要作用,应当给予同赋予它们的任务相适应的预算支助。不能用预算外资源来代替本组织经常预算内应给的适当支助。

83. 他对决定五个优先领域表示满意,即维持国际和平与安全、发展中国家的经济发展、非洲的经济复苏和发展、环境和国际麻醉品管制。但是,看到1992-1993两年期分配给维持国际和平与安全的资源数字低于上一个两年期用于这项活动的订正经费,令人不安。他希望得到保证,减少经费不会影响联合国目前的维持和平活动。

84. 国际关系中新近发生的积极变化加强了联合国在世界上的作用,特别是在维持国际和平与安全以及经济发展方面。据此,秘书长必须随时准备好,一遇情况,立即采取紧急行动,因此他将要求拨款给应急基金。

85. 咨询委员会主席在10月10日提出不论是秘书处也好,还是会员国也好,只作关于需要“更加灵活”的一般性宣告而没有更加具体的措施是没有用处的。秘书处的代表应当明确指明他们认为需要“更大灵活性”的所有因素,以便第五委员会能够从适当的角度来研究这一事项。

86. 咨询委员会主席还指出在核准两年期结束时预算总有节余。这表明各方案的实际支出数字和拨款数字之间存在差距。它同时又表明方案实施发生拖延,应当解决拖延问题,以便及时有效利用拨给的资金。巴基斯坦代表团再次强调必须维护财政纪律,同时保证恰当拨款和最佳利用资源。

87. GREGG先生(澳大利亚)代表加拿大、新西兰和澳大利亚发言,他说三国的会费合在一起约占经常预算的近5%,并且它们总是按时交款。

88. 三国代表团支持联合国系统的所有预算都实施实际增长率为零的原则,他们也认识到这还不是强制性的,需要一个高效率的方法允许某些灵活性,使秘书长有可能将新授权的方案包括进提供经费的提议中去。这提出了预算概要同拟议的预算

水平之间关系的复杂问题。在秘书长介绍概要时预期的实际增长率为0%(A/45/369, 第15段), 并指出纳米比亚资源需求的大量削减意味着在1992-1993年期间可为许多新增加的活动提供经费。有些人似乎忽视了这一事实, 他们似乎认为本组织的工作计划是静止不变的, 方案一旦获准就应当永远执行下去。一个能够真正回应1990年代需要的高效率的联合国, 还需要停止许多已不符合会员国或国际社会利益的老旧的活动。目前建议的增长率提出了预算过程中概要有无必要的问题。应当铭记修改预算过程的基本目的是提高会员国对经常预算的信心和支持。还有必要找到先进的机制来将资源从过时和无效的方案转到新的活动或更高优先活动上去。大会在审议在重新调配已经拨定的资金方面再给秘书处多大的灵活性时, 应当仔细审议关于新方案的决议是否需要指明, 由某个秘书处单位来执行。应当使秘书长有更大的自由按照他自己的看法来适当分配责任。

89. 职等逐渐提高的问题仍然引起忧虑。秘书长为1992-1993两年期建议的向上改叙不下60名, 改叙的估计费用近300万美元, 这构成提议的实际的增长的重要内容。某些改叙是合理的, 但是许多并没有道理。澳大利亚、加拿大和新西兰代表团特别关心的是利用改叙来绕过公开升级过程。一方面它们赞成给秘书长更大的灵活性来管理本组织, 但是也必须对管理人员有能力负责地采取行动具有信心。不断地向上改叙破坏了这种信心。

90. 咨询委员会报告第45段提出在效率方面没有显著收获, 它们对此感到失望。今后秘书处必须表现出有更大的能力来通过采用新技术提高效率, 节约工作人员, 从而接近民营部门的实绩标准。如果不取得这种收获, 就需要问问对技术革新的投资支出是否必要。

91. 同时, 本组织的财政危机继续存在, 只有会员国及时全数交纳会费, 联合国提高效率和效益的努力才会取得成果。

92. 现行计算实际增长的制度混乱, 甚至引起误解。秘书长每两年提出的数字根本不是实际数字。正如咨询委员会主席提出的, 计算实际增长时抛开非经常费用

概念,此是其时。应当将直接了当的总数同上一个两年期的简单总数相比较。更大的透明度也会有利于会员国之间取得一致,因为这样国库和财政部长可以对计算更有信心,并且可以更好地计划未来的拨款。当然,为了取得一个同国家行政管理相当的并且可比的地位,还需要解决币值和汇率波动造成的大量增长问题。同时,本届会议还可以请秘书处制定一个新的方法来计算预算增长,其中不包括非经常性费用概念。

93. 这一个两年期的方案预算是实施1992-1997年中期计划的第一步,秘书处被要求来实现该计划的总的和具体的目标。秘书处应当不断从效率和效益方面监测该计划的实绩,但是如果仅仅是为了向大会提交一个报告,那么监测的日的就没有达到。

94. 澳大利亚、加拿大和新西兰代表团赞同给予秘书处管理资源的更大的灵活性,但是感到必须经常审查其实绩,以便尽早判断方案的质量和效率,从而改善其管理。在考虑使用预算外资源时,从计划目标的角度来看产出尤其重要。

95. 应当仔细监测预算外资金对经常预算提供经费的活动的影晌。此外,将预算外资源吸收进经常预算的趋向令人不安。两者必须清楚区分,并据此分派费用。

96. 澳大利亚、加拿大和新西兰代表团原则上同意经咨询委员会修订的秘书长的提议,但是不同意有些人关于秘书处的初步提议应不加修正就接受的意见。各国代表团没有义务接受咨询委员会的意见,但是它们应当尊重这种意见本身;它们还应当记住这是在讨论概算,在两年期的过程会加以订正。咨询委员会轻而易举地就查明可以节约4 300万美元这一事实表明节约还大有可为。值得指出的是在预算基数中还有2000万未使用的节余,正如咨询委员会指出的,这使得秘书处可以在下一个两年期内匀支相当数量的新增开支。

97. KHOAM先生(喀麦隆)说,1992-1993年方案概算应从联合国和大多数第三世界国家所面临的最严重的财政危机的角度来审议。这一点重要是因为一旦商定应该执行的方案之后,联合国预算的分摊会费就对所有会员国有拘束力,而且会员国不能

准时缴费将使本组织的财政状况恶化,而妨碍其方案的执行。

98. 到1991年10月1日止,未付分摊会费总额为\$72 350万,其中四分之三以上是1991年到期。这种情况局部反映了一些会员国所处的恶劣财政状况。喀麦隆代表团诚挚希望,鉴于联合国目前的良好形象,非因财政困难原因而扣缴会费的会员国将准备缴出这些亟需的资金,甚而缴纳1992-1993年本组织经常预算的更多会费。

99. 虽然方案概算的优先项目包括发展中国家的经济发展和非洲的经济复苏与发展以及非洲危急经济状况新方案的执行是很可喜的,但是这些活动的重要地位却没有使概算增加它们所分拨的资金是很令人感到遗憾的。

100. 大会1990年通过的国际经济合作宣言还没有产生结果,原因是发展中国家国内经济改革缺乏有利的国际环境。喀麦隆代表遗憾地注意到方案概算第15款和18款(分别为贸发会议及科学和技术促进发展中心)的负实际增长率。非洲经济复苏和发展应有充分资源,方案协调会的有关建议(A/46/16)是非常受欢迎的。

101. 喀麦隆代表团欢迎加强设在维也纳的联合国国际麻醉品管制方案方面所作努力。它也希望根据主管全球社会发展问题职务各部行政业务的审查以巩固社会和人道主义事务中心。加强该中心之特别重要是因为筹备1994家庭年和国际妇女会议的提高妇女地位司的规模是如此之小。

102. 喀麦隆代表团坚信可以通过重新部署和逐步停止过时活动来取得更多资源,以资助优先方案。它要求秘书长寻找有关加强预算各款间资源转移的适宜方法。

103. 近年来变得日益重要的自愿捐款筹措方案的预算外经费不足以解决本组织的财务问题。这种安排使捐助国有机会干预本组织及其受援机构的日常行政。因此,愈来愈多的人赞成筹措本组织的活动经费不应只靠分摊的会费。但是,要在两害中选择经常是很困难的。

104. 本组织的周转基金已感不足是很令人遗憾的。应按照秘书长建议扩充该基金即使一些会员国可能利用扩充的机会来逃避缴纳会费也是无可奈何。同时,应该

铭记, 周转基金的扩充只能算是本组织财务危机的解决办法的一部分, 日益明显的是大多数会员国都无法准时, 甚至根本无法缴纳摊付的会费。扩充的一个可能资金来源是转拨两年期预算所保留的未运用款项。

105. EL DEEB 先生 (埃及) 说, 鉴于联合国在新的国际秩序方面执行的各种职权, 方案概算所提议的共计数字似乎是合理的。可以理解, 目标是保持零点增长率, 但是由于目前国际局势, 秘书长1992-1993两年期提议的0.9%增长率从实际着眼也是持平之论。喀麦隆代表团为了提高联合国活动的产量和效率, 支持方案概算。

106. 关于方案概算指定优先次序的问题, 他注意到咨询委员会报告建议11A款(发展和国际经济合作总干事办公室)的概算核减\$16 600。由于非洲经济危急情况需要更多的国际支持, 这一款不应有任何方式的核减。他很高兴见到咨询委员会支持秘书长关于23A款(非洲经济委员会)的概算。支持非洲经委员会的四种正式语文培训是很重要的。大会也请开发计划署署长供应支持经济一体化过程的充分资源, 并促使泛非文件和资料系统正常作业。发展非洲经济规划和发展研究所的活动及其在培训尤其是培训非洲各国国民方面的工作也是同样重要的。

107. 关于非洲的设备和建筑工程, 应该铭记大会第45/248号决议关于增建亚的斯亚贝巴非洲经委员会会议设施的第十部分。本届会议应该审议秘书长根据第45/248B号决议的要求而编写的非洲经委员会所有正式语文笔译和口译服务的报告。关于纳米比亚, 第45/248B号决定的规定必须执行, 而且秘书长应向大会提交第44/243号决议所要求的补充措施报告。执行该决议有关纳米比亚方案和活动系统区域化的条款是特别重要的。纳米比亚学生奖学金方案筹资也是一样。

108. 有关联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的问题, 由于它在执行援助巴勒斯坦人民的任务方面效率卓越而显得特别重要。近东救济工程处的工作必要而且值得支持; 但是, 它不算是该区域的问题公正永久解决, 因而不能改善国际和平与安全的前景。至于方案概算和咨询委员会中的被占领土活动筹资资料, 埃及代表团确认自愿捐款价值极大, 但认为它们不可能取代联合国对解决巴勒斯

坦人民危急状况的更大关怀。大会第3331(XXIX)号决议规定近东救济工程处工作人员薪金支出应由联合国经常预算供应经费。咨询委员会建议核减\$600 400是没有道理的,应该核可秘书长提议的金额。

109. 最后,关于概算第30款(救灾业务),埃及代表团根据关于国际减少自然灾害十年的第44/236号决议,认为大会应核可概算金额。

下午6时5分散会