



# 联合国 大 会



1990 年 10 月 15 日  
OCT 15 1990

Distr.  
GENERAL

A/45/617  
12 October 1990  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十五届会议  
议程项目117和119

审查联合国的行政和财政业务效率

秘书长关于大会第41/213号决议执行情况的分析报告

方案规划

1992-1997年中期计划草案

1988-1989两年期联合国方案执行情况

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 依据《关于方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的条例和细则》的细则103.5, 行政和预算问题咨询委员会已审议了1992-1997年中期计划草案(A/45/6)。此外, 咨询委员会已审议了秘书长关于1988-1989两年期联合国方案执行情况的报告(A/45/218和Add.1和Add.1/Corr.1), 及关于大会第41/213号决议执行情况的报告(A/45/226)。咨询委员会还收到了1988年以来各会员国和政府间机构关于1992-1997年中期计划导言草案的评论和建议的综合摘要(A/45/279号文件)。

## 1992-1997年中期计划草案

2. 中期计划的编制是关于方案规划、预算内方案部分、报告情况监测和评价方法的条例和细则所规定的；按其中规定，“中期计划一经大会通过后，应成为联合国的主要政策指示，其中：(a)说明了在计划期间内所要达到的中期目标；(b)叙述为此目的所应采取的战略和行动方法；(c)提出关于必要资源的指示性概数。”（条例3.3）咨询委员会以往曾说，理论上，中期计划应为本组织的工作计划，它的编制方式应让会员国可以审查这项工作计划及计划内各项方案的有关优先性，并就在计划期间实事求是地可完成些什么和完成多少，提出指导。”（A/43/626）。

3. 咨询委员会认为现在是认真面对一个问题的时机了，这个问题就是，象目前形式的中期计划是否符合关于方案规划的条例和细则内所定的标准，及是否可允许作目文所讲的审查。尽管自上次计划经来已作了改进，咨询委员会认为若要中期计划能对成员国和秘书处真正有用，还必须作出很多改进。在下面各段中，委员会提了若干关于进一步改进的建议。这些建议本来不想包罗无遗，而是要作为秘书处的指南，以便能在成员国中间激发进一步的建议和讨论。

4. 正如秘书处关于对中期计划导言草案的评论和建议的综合摘要（A/45/279）第1段中所说的，依据大会第41/213号决议（及以后的决议），“各会员国对编制1992-1997年中期计划草案的参与堪称既广泛而又全面。”这项参与包括了审议秘书长关于今后十年本组织工作的展望（A/42/512）以及中期计划的一篇导言草稿（A/43/329和Add.1和Add.1/Corr.1）。正如秘书长关于大会第41/213号决议执行情况的分析报告（A/45/234段）中所说的，“在1988年还向大会提出了各职司、区域和部门性的政府间机构对中期计划各章举行协商的一个日期表（A/43/626）”，及“此种协商在1989年举行，且是在政府间机构会议时间表所加的限制之下举行的。”关于这一点，委员会从中期计划草案导言的附件中注意到有29个方案获得一个或数个有关机构的审查。

5. 咨询委员会欢迎这项发展；它还注意到秘书长在其报告A/45/226第235段中

说，“如果掌管专门事务的政府间机构的参与程度更大，中期计划和方案预算的编制都将更加得益。”咨询委员会赞同这个看法，并相信今后更多方案会获得由一个适当机构审查。关于这一点，委员会理解到不是所有方案都存在着一个主管审查机构的。不过，委员会希望若有这个机构存在，将就必须作必要审查。委员会并意识到会议日历并不利于所有方案都能得到这种审查；这一点秘书长已在在其报告的同一段中显著地说明了；在那个报告中秘书长说，关于各掌管专门事务的国际机构作更大的参与方面，所需克服的困难“却是极为重大”，它们“涉及到要联系多种限制和目标去安排会议一事的复杂性……”不过，咨询委员会仍然相信会作出尽力去扩充这种审查。

6. 咨询委员会并认为，若要协商过程真正起有作用，就需要改进政府间审查的质量。关于这点，委员会了解若干有关机构的讨论不够详尽，而其部分原因又与提出的方案案文草案的质量有关。

7. 咨询委员会还了解到辩论不详尽是部分反映了审查机构在这项任务不够熟悉，及正如秘书长报告A/45/226内说的，“各会员国和秘书处内部对方案规划和预算编制事务还不能发展出并使用一项共同语言。”（第235段）既然如此，向审查机构提出的文件就必须更加简明概括。委员会认为，发展共同语言可以通过高层管理官员在更大程度上参与中期计划草案的编制工作来完成。

8. 同时，咨询委员会强调，主管审查机构应向秘书长提供以明确的准则，包括关于优先次序的建议在内。正如关于方案规划的条例和细则的条例3.16所规定的，“政府间机构和专家机构在审查中期计划草案的有关章节时，应对其主管领域内各项次级方案的优先次序作出建议……。”

9. 尽管它促请各政府间机构要加强参与，但咨询委员会重申它在关于1990-1991两年期方案概算的第一次报告中所表示的意见，即这些机构的加强的作用“绝不应侵犯大会在第41/213号决议内核可的预算编制程序内规定的现行决策程序。”（A/44/7，第72段）

10. 如在上文第1段中提到的，咨询委员会还接有文件A/45/279所载各会员国和政府间机构关于中期计划导言草案的评论和建议的综合摘要。由于这些评论/建议不是按着方案编排的，这个文件对于审议中期计划不能帮助。认识到这份摘要是依照大会第43/219号决议提出的，委员会认为这份文件今后在形式上和内容上都应作出重大改进。

11. 咨询委员会注意到中期计划草案的结构反映了曾经努力求精简这项文件：主要方案共计10个，其下有45个方案（包括方案和协调委员会在审议中期计划时所要求列入的，即关于非洲经济复苏、发展和改革）和257个次级方案。咨询委员会欢迎在精简中期计划方面取得的进展，并重申不应把精简解释为乃是减少联合国的活动。

12. 虽有这项结构改进，咨询委员会认为还必须作出很多的努力使结构更趋完善。委员会认为，中期计划必须大刀阔斧地简化和缩短，才会有用。现行计划的噜苏、重复和冗长徒然降低了它的价值。

13. 除了通盘精简之外，咨询委员会还认为应考虑对支助方案和实质方案的陈述方式加以区别。关于这一点委员会质疑把支助方案（主要方案九和十，方案39-44）和实质方案都采用相同格式是何原因。具体地说，委员会觉得在支助方案中也载有总方向和通盘战略一节，是没有必要的。委员会认为，这些方案的格式应大大简化，其结构应是按着所要达到的目标和为些必须采取的行动来作陈述。关于这一点，委员会注意到关于方案规划的条例和细则的条例3.6规定：“中期计划应按方案和目标而非按组织单位编制”；可是细则103.6规定，对于事务活动而言，“中期计划的提议的格式应是按照组织单位及职务……”委员会认为，这就导致了叙述上的噜苏和重复。因此，对主要方案9和10的格式应当加以审查并改进。

14. 另一项需要探讨的问题是中期计划所概括的范围。关于方案规划的条例和细则的条例3.5规定，“计划应概括所有实务活动和事务活动，包括由预算外资源提供部分或全部资金的活动。”委员会认为，对着实施象这样一个条例的可行性就引

起一些问题，关于这一点，委员会重申它在其报告(A/43/626)第25段中所表示的意见：

“关于预算外资源，委员会注意到分有两类：一类完全归秘书长保管和运用的，如信托基金及特别帐户，另一类是由一些半自治机构如联合国开发计划署，联合国人口基金，联合国难民事务高级专员办事处，联合国环境规划署及联合国人类住区(生境)中心直接经管的。这些半自治机构的方案和优先次序是其各自的理事机关所批准的，因此就发生一个问题那就是说它们所批准的方案和优先次序同联合国中期计划所载的方案和优先次序两者吻合到什么程度。”

15. 在不影响以上评论的情形之下，咨询委员会还要指出，不论如何，关于方案规划的条例和细则规定，“倘一整个次级方案，或其中一整个明确部分，预期将从预算外资源获得资金，对这一点应予注明。”(细则103.3)。依委员会的意见，中期计划草案内不作此种注明，将妨碍今后对计划执行的评价，特别是在实行方案方面。因此，委员会认为在这方面需要采取进一步行动。

16. 关于方案规划的条例和细则的细则103.3除其他外还规定，“在主要方案一级，中期计划应载有所需资源的指示性概数……；这些概数将包括对有否预算外资金的假设在内。”咨询委员会注意到该计划没有列入人力资源和财政资源的概数。鉴于六年周期，这里发生一个问题，那就是这种性质的概数是否真正有意义和切合实际。一个联带问题是中期计划同方案概算之间的关连。批准后的中期计划应当是一个供拟订方案预算用途的构架，而计划内批准的优先次序应当用来指导预算资金和预算外资金的分配。委员会认为，中期计划起到这个作用的程度不太明白，这一点，应由秘书长和各成员国加以探讨。

17. 任何对中期计划的讨论中值得提一提评论评价工作，若要所构想的中期计划真起到作用，评价工作必须能影响到中期计划和方案预算的编制。鉴于评价周期不具同步性的问题，咨询委员会怀疑评价结果对目前文件影响了多少。再有一点，评价的根本概念和其内容依委员会的意见没有得到统一的认识和执行。关于这一点，

委员会注意到秘书长关于在方案设计、执行和政策方针方面应用评价结果的报告(A/45/204, 第46段)中说,“评价作为一项管理工具还没有得到完全接受,就大部分来说,没有被系统化和经常性地结合进决策和管理过程之中”(第46段)。更进者,“方案管理者并没有一贯地来应用基本名词、概念和程序从事方案规划和评价,或在有些情形上,没有充分了解上述各项。”秘书长并说,“对评价方法需求进一步改进。如要评价结果起到任何作用,从评价所得教训必须应用于方案预算的执行、监测和编制各级,或应用于中期计划的制订上。为了加强对评价结果的有效利用,也需要评价建议获得政府间方面采取行动。”(同上,第47段)

18. 同评价问题有关的是方案执行绩效。委员会认为,象文件A/45/218和Add.1所载秘书长关于1988-1989两年期方案执行情况的报告对编制以后的方案预算/中期计划没有用处(见下文第22段和23段);再有一点,考虑到预算周期,这些报告的提出时机不能使它们对一个以后的方案预算的编制起到帮助。

19. 正如关于方案规划的条例和细则的细则103.5规定的,中期计划的全部提议,包括共同和会议事务在内,已经向咨询委员会提出。共同和会议“支助”事务载在计划第39-44章中。关于这一点,咨询委员会注意到这几章中提到的若干问题以后秘书长将就它们提出进度报告,例如,管理资料一体化系统项目和光碟项目,维也纳的共同和联合事务,及预算外筹资问题。秘书长还将报告一些同维持和平行动有关的事项,如规模经济,初创的问题,建立设备和供应品的储存,维持和平行动雇用平民,及建立维持和平行动支助帐户,这些事项都提到在中期计划第42和43章中。委员会将在以后审议秘书长的报告时,就这些项目提出具体意见。

秘书长关于大会第41/213号决议  
执行情况的分析报告(A/45/226)

20. 如第6和7段所述,本报告是根据大会第44/200A号决议提交的,并“提供了

关于到1989年12月31日为止，政府间高级专家组每一项建议的执行情况……的详细资料”在这方面，咨询委员会注意到，秘书长说“1986年提出的行政改革方案显然已大致付诸执行，”（第8段）和“以大会通过第41/213号决议和其后各项决议为最高潮的冗长政治进程大体上已达成其目的。”（第258段）因此，“现在应该是联合国巩固自己和在1992-1997年中期计划的基础上迈进…的时候了。”（第259段）同时，秘书长承认，任务尚未完成，“也许需要作出进一步改革，使联合国能够进行调整，以便更充分有效地对新出现的问题作出反应。”在这方面，他说“改革既不是有限的进程，其本身也不是目的，但改革意味着对联合国就达成其目标的业务活动不妨进行审查。”（第260段）

21. 咨询委员会赞同后一句话，并就此指出，发动改革的目的是：以之作为手段，达成提高效率和成效的目标。委员会认为，如果不加倍努力，精简繁琐不堪的行政、人事和预算程序，这些目标就会受到损害。审计委员会在其报告(A/45/5)中讨论了若干这些程序。委员会在其有关的报告(A/45/570和Corr.1)中提到了这份报告。委员会也在前几段提请注意：需要进一步改进协商程序和评价程序；秘书长分析报告第五和第六部分将讨论这些问题。委员会关于纲要和应急基金(分析报告也曾加以讨论)的意见将在审议秘书长关于这些问题的报告时，一并提出。

1988-1989两年期联合国  
方案执行情况(A/45/218和Add.1)

22. 咨询委员会在其1990年春季会议上同秘书长代表讨论了这份报告。委员会注意到“本报告仅说明1988-1989两年期内的产出完成的数量状况”，并未涉及联合国的一些活动，也不寻求“对完成的产出的质量和意义作出评价。”报告也对资源要求大不相同的产出一视同仁。秘书长又说“这种局限是报告所无法避免的，只有对监测的概念和对规划、方案和预算编制程序作出根本改革，才能克服这种局

限。”(第17段)。

23. 鉴于这些局限，委员会对本报告对会员会有多大用处，感到疑问，并认为，在方法方面的基本问题解决之前，应暂停印发新的方案执行情况报告。

- - - - -