

# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL  
A/41/977  
18 December 1986  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十一届会议  
议程项目 38

审查联合国的行政和财政业务效率

1986年12月18日

佛得角常驻联合国代表团

给秘书长的普通照会

佛得角共和国常驻联合国代表团向联合国秘书处致意，并谨代表非洲集团请将本照会及所附关于非洲国家对于议程项目 38 的立场的文件作为大会的正式文件分发。

86-34664

附 件

非洲集团的提案

删除主席 1 2 月 6 日的非文件的序言部分最后两段，改以下文代替：

深切关怀扣缴分摊会费对联合国行政和财政业务的消极影响。

决心改善联合国的财政状况。

应以下文作为决议草案的第一部分：

—

审查联合国行政和财政业务效率

高级别政府间专家组的建议

1. 赞同十八人小组的报告的建议和第五委员会的报告 ( A/41/795 ) 的调查结果，但需符合下列规定：

(a) 执行建议 5 不应妨害现有已经大会核可的项目的充分执行，也不应妨害现行的编制、核可和执行方案的过程。

(b) 建议 8 要求进行的研究工作应由方案和协调委员会为之。

(c) 建议 1 5 所列百分数是从实用观点得出的，应视为合乎需要的指示性准则，并应由秘书长用于编制其提交大会的计划和用于执行本建议。关于这点，请秘书长灵活地执行本建议，以免，除其他外，对各种方案和对秘书处的地域组成产生消极影响。

(d) 执行建议 2 4 应符合大会根据第二委员会的建议通过的第 41/2 0 1 号决议的规定。

(e) 请秘书长参照第五委员会的调查结果 ( A/41/795 ， 第 5 1 段 ) 执

行建议 41，并向大会第四十二届会议提出第 40/258 号决议要求的报告。

(f) 建议 42、43、45、48、49、50、52、53、58、60 和 61 涉及共同制度或者涉及国际公务员制度委员会就而向各组织提出咨询意见和建议的问题，应发交国际公务员制度委员会。

### 改善联合国的财政状况：

1. 强烈痛惜单方面扣缴会费对联合国行政和财政业务造成严重损害的作法。
2. 遗憾地注意到在扣缴问题解决之前，联合国的行政和财政业务不会得到改善。
3. 请所有会员国充分履行《联合国宪章》第十七条规定的义务。
4. 再次请所有会员国按照《联合国财务条例》，迅速缴付其分摊会费。
5. 鼓励会员国继续向联合国提供自愿捐款。
6. 决定如因币值波动或通货膨胀而有节余，则这些节余应记入一项特别基金帐内，而且，这种节余在两年期结束之前不应记入会员国帐内。
7. 请联合国财政紧急情况协商委员会研究扣缴分摊会费问题对联合国行政和财政业务所产生的一切影响，并向大会第四十二届会议提出其结论和建议。

## 二

### 编制计划和预算的过程

1. 决定本决议附件所载的进一步改进编制计划和预算的过程的工作应符合下列规定：

- (a) 严格遵守《宪章》的理想、原则和规定，特别是第十七和第十八条，第一至第三款。

- (b) 遵守国际关系民主化原则。
- (c) 加强多边主义。
- (d) 充分尊重和维持秘书长作为联合国行政首长的权力和特权。
- (e) 必需保障《宪章》规定的各会员国现有的利益均衡。

2. 决定方案和协调委员会的工作方法应按照下列方针改善：

- (a) 执行方案和协调委员会第二十六届会议的报告第 25 至 54 段所载建议。
- (b) 改进提交方案和协调委员会的文件的及时和质量。
- (c) 从工作人员的质与量来改进秘书处的服务。
- (d) 按照第 32/197 号决议附件第六节第 46 段的规定改进会员国派代表参加方案和协调委员会的情况。
- (e) 分配足够时间让方案和协调委员会工作。
- (f) 确保执行方案和协调委员会的建议的后续行动。
- (g) 充分执行指导方案和协调委员会同行政和预算问题咨询委员会之间的合作的方案规划条例 4.8。

3. 决定通过下列办法改进编制作为方案预算的纲领的中期计划的协商过程：

- (a) 充分执行影响第 37/234 号决议所载预算、监测和评价的方案计划方面的条例。
- (b) 向会员国提交中期计划的导言，以供进行广泛协商。
- (c) 就中期计划各主要方案在联合国的部门、技术、区域和中央机关范围内进行有系统的协商；
- (d) 由秘书长拟订上述协商的日程表。

(e) 秘书长定期提出上述措施的执行进度报告。

4. 决定需要补充资金的活动应在编制下一方案预算时加以考虑，除非这些决议有被认为是优先项目，不能延期，也不能由现行方案吸收的；制定惯例，在财政期间结束之前，不将币值和通货膨胀的节余归还会员国。

5. 决定联合国的决策过程是由现行惯例、程序和规则规范的。

6. 强烈痛惜单方面扣缴对联合国行政和财政业务造成严重损害的作法。

7. 遗憾地注意到在扣缴问题解决之前，联合国的行政和财政业务不会得到改善。

8. 请所有会员国充分履行《宪章》第十七条规定的义务。

## 附 件

### A . 预算过程

应当如下：

#### 非编制预算年度：

- 1 . 在非编制预算年度的春季，方案协调会应审议或修订中期计划的方案和资源，并将其建议提交经社理事会。
- 2 . 根据本项法律和其他法律规定的任务，秘书长按照其特权，应向第五委员会提出下一个预算的概要。 概要应包括：
  - (a) 关于实际增长的提议
  - (b) 关于制定优先顺序的提议
  - (c) 关于应急基金的提议：这三项提议都以百分数和差数表示。
- 3 . 第五委员会应进行审查，至迟于10月15日向全体会议建议以决议形式作出决定。
- 4 . 大会作出决定后，秘书长以此决定为法律指导，开始详细编制预算，概算内应包括常年性质政治活动的开支及其会议费用。

#### 编制预算年度：

- 5 . 秘书长应按照现行程序将其详细的方案概算提交方案协调会和行预咨委会。两个委员会将按照各自的任务规定研究方案概算。 两个委员会之间的协调应按照条例4 . 8的规定。 两个委员会应继续根据现行惯例和规则作出决定，两个委员会的报告应按照既定程序提交第五委员会。 第五委员会将审查方案预算并提出建议，供大会最后核可。

## B. 定义

### 1. 应急基金和增列经费:

“增列经费”一词的用法是最近兴起的，已在联合国预算过程中造成了混淆。事实上，“增列经费”应指大会在通过两年期预算以后核准的追加概算。在联合国，追加概算涉及下列因素：

- (一) 货币和通货膨胀
- (二) 政府间机构的决定所涉经费
- (三) 维持和平与安全所需经费
- (四) 国际法院所需的临时费用
- (五) 组织间安全措施
- (六) 紧急情况，例如地震和其他灾难。

应急基金只应用来支付立法机关所作决定引起的额外开支。基金应如第五委员会的报告(A/41/795)第69(c)段所述，涵盖预算期间。为灵活起见，基金应以差数和百分数表示。其他情况(包括上述那些情况在内)引起的追加概算应按照现行惯例来处理。

### 2. 制定优先次序

关于优先次序的制定，应当指出，第36/227号决议第二节中和第37/234号决议通过的《方案规划条例》的条例3.2、3.15、3.16、3.17、4.3和4.6中已明确规定了制定优先次序的定义。因此，制定优先次序的工作应在审查中期计划和方案预算时按照本定义和现行规则及条例进行。这项工作最宜在次级方案一级进行。

## 建议的修正

### a) 对附件的修正

标题：将“预算程序”改为“预算过程”

第1段：删去“除其他外”和“有关的”等字

第1(a)段：反映幅度的概念。

第1(b)段：应改为如下：—

“总趋势和一般优先次序”

第4段：段末增添最后一句如下：

“委员会关于概要的报告也应在10月15日之前提交大会”

“增列经费”的定义和应急基金的用途

(a) “增列经费”应指两年期的追加概算。

(b) “增列经费”通常除其他外应支付下列费用：

(一) 货币和通货膨胀

(二) 政府间机构的决定所涉经费

(三) 维持和平与安全所需经费

(四) 国际法院所需的临时费用

(五) 组织间安全措施

(六) 紧急情况，例如地震和其他灾难

(c) 上述应急基金的用途应是支付两年期内政府间机构的决定所涉经费

(d) 其他因素（包括上述那些因素在内）引起的追加概算应按照现行惯例来处理

(e) 如果所需追加概算超出应急基金的资源数额，则需要追加经费的活动，除非被



认为是优先项目而不能推迟或不能从现有方案内匀支，应在编制下一个方案预算时加以考虑。

b) 对第二部分的修正

编制计划、方案和预算的过程

执行部分第2段：删去“的政府间机制”等字

执行部分第5段：应改为如下：

5. 重申决策过程应遵照《宪章》的规定和大会的议事规则。在不妨害上述要求的情况下，方案和协调委员会应尽力按照其现行惯例作出其决定。

执行部分第6段：删除

执行部分第7段：将“商同”改为“通过”。

## 第六章

### 尚待解决的问题

以下的问题尚待解决：

1. 会员国参与预算过程；
2. 决策过程；
3. 政府间机构；
4. “增列经费”的定义；
5. 确定资源水平的基础；
6. 会员国应在何处审议及核可概要；
7. 扣缴、拖欠和迟交会费问题。

寻求解决以上每一项问题的努力必须以下列考虑为基础：

1. 严格遵守《宪章》的理想及原则，特别是第十八条——该条第一、二、三项。
2. 促进遵守国际关系民主化的原则。
3. 加强多边主义。
4. 反对一切表现的加权表决。
5. 充分尊重及保全秘书长作为联合国行政首长的权力和特权。
6. 充分理解和承认联合国各主要立法机关在编制和核可方案和预算方面的特权。
7. 必须维护《宪章》规定下会员国利益目前的平衡。

顾到以上各点考虑，非洲对各项主要问题的立场如下：

### 1. 会员国参与预算过程

关于这点，有一个错误概念，就是说会员国没有参与。事实上，它们广泛地参与规划、方案拟订及预算过程。正如主管行政和管理事务副秘书长在第五委员会所说：

“会员国目前参与预算过程，从它们审议和核可中期计划开始；正如我刚才所说，中期计划是其后三个两年期方案预算的方案构架。会员国也参与许多理事机构、委员会、理事会和有关的政府间机构，这些机构的审议工作同联合国方案预算的内容有直接影响，因此对方案预算的大小也有直接关系。

正如我较早时所指出的，在目前程序下，会员国的参与是广泛的，它们个别地和集体地都有许多机会就方案规划和预算过程所牵涉到的全部问题向秘书长提出意见。这些机会中有许多机会——我特别想到各区域委员会和职司委员会的会议——让会员国能够对工作方案的初稿作出评论，然后反映于方案预算。换句话说，这一工作方案草案是秘书处和会员国在这些专门性政府间机构中进行协商的，而这一协商工作在秘书长的方案预算提案在纽约作最后定稿之前很早就进行。除了这些方案协商之外，没有其他关于方案预算的协商程序。

关于制订定义的过程，我刚才所说明的各专门、职司和区域政府间机构如何参与制订中期计划，方案协调会如何对中期计划和预算的方案方面进行审核，以及行预咨委会如何对所涉及的财政方面进行审核，从秘书处来看，似乎涉及大量监督预算的方案定义的工作。如果在这件监督工作外再加上一项了解，那就是此文件所提出的计划和方案都源自会员国通过的立法，那么很清楚，会员国确实有机会影响本组织各项计划和预算的方案方面内容。”

然而，如果会员国需要有更多的参与的话，非洲集团赞同秘书长的代表在第五委员会所表示的秘书长如下意见：

“秘书长欢迎会员国较早地参与预算进程，譬如说在印发预算指示的这一年里，此时它们将能就下一期预算的适宜实际增长水平表示意见，也可就下一期预算分配资源的优先次序表示意见。这类指导不会造成秘书处额外的工作。当然，如要真正有用，则需要以一项决议，决定或其他适当形式的方式向秘书长提供明确指示。”

至于实际增长数，非洲集团的立场是，应以差幅和百分数来表示，以给予秘书长灵活性。

关于优先事项的制定，应指出，在第36/227号决议中和在第37/234号决议所通过的规定方案规划的条例第3.2、3.15、3.16、3.17、4.3和4.6条中。都有明确的规定。因而，优先事项的制定应该在审查中期计划和方案预算期间依照这一定义及现行各项条例和细则为之。在这方面，最适宜的业务级次是次级方案一级。

## 2. 决策过程

应当注意的是，《宪章》第十八条第一至三项关于作出决定的过程、特别是关于预算问题和其他重要问题的决定的过程，规定是很明确的。而《宪章》的规定已经列入大会议事规则第82、83、85各条。因此，任何建议要以协商一致方式定为作出决定的制度，或引用加权表决制、复合表决制、将三分之二多数决延伸使用于大会附属机构或大会主要委员会，都是违背《宪章》中的上述条款。也会破坏按照《宪章》各会员国目前取得的利益均衡。因此，仍应遵守现行作法、程序与规章。

## 3. 政府间机构

关于这一点，本集团的立场也是明确的。方案协调会和行预咨委会的现行职权范围都不应改变。行预咨委会的优异成绩是获得各方一致同意的。关于方案协调会则应该指出，该会第二十六届会议已经对它的职权范围进行了广泛的讨论，得出结论如下：“方案协调会认为，没有必要建议修改经济及社会理事会第2008（IX）号决议附件所载职权范围”见方案协调会报告（A/41/38）第27段。经社理事会1986/51号决议第一、二节已核可上述结论。

即使方案协调会曾受到批评，但是仍应当承认，方案协调会在发展联合国的计划编制、方案编制和评价与协调方面曾发挥主要作用。这些发展导致颁布关于计划编制、方案编制、监测和评价的规章条例。循以下方针可以使方案协调会的工作方法与绩效更有所改进：

- (1) 执行方案协调会第二十六届会议报告第25至54段中的各项建议。
- (2) 改善向方案协调会所提交的文件的及时性与质量。
- (3) 在人员质量与数量上改进秘书处的服务。不必要有常设的方案协调会秘书处；也不必要使选任的方案协调会主席任期延到一年以上。联合国的习惯是任期一年；委员会当然可以决定连选连任。
- (4) 按照第32/197号决议附件第六节改善会员国在方案协调会的代表权。
- (5) 对方案协调会的工作分配充足时间。
- (6) 确保做好执行方案协调会建议的后续工作。
- (7) 彻底执行《方案规划条例》第4.8条中关于方案协调会与行预咨委会协调的规定。

#### 4. “增列经费”的定义

“增列经费”一词的用法是最近兴起的，已在联合国预算过程中造成了混淆，事实上，“增列经费”应指大会在通过两年期预算以后核准的追加概算。在联合国，追加概算涉及下列因素：

- (一) 货币和通货膨胀
- (二) 政府间机构的决定所涉经费
- (三) 维护和平与安全所需经费
- (四) 国际法院所需的临时费用
- (五) 组织间的安全措施
- (六) 紧急情况，例如地震和其他灾难。

应当指出，十八人专家组已设想设一基金，应付立法机构的决定所引起的额外支出。如果同意设该基金，其任务应该涵盖 A/41/795 号文件第五委员会报告第 69 (c) 段所指的预算期。为灵活起见，基金应以差数和百分比表示。

#### 5. 确定资源的基础 (“可动用”、“必要”、“会员国可以并且准备提供的资源数”)

应当注意以下各点：

- (1) 秘书长是行政首长，有拟定和提出预算的权利。象任何负责行政的首长一样，他在评断有多少资源可以执行会员国所决定的工作方案时，拥有行政首长的权威、灵活处置权和判断权。
- (2) 为了评断资源，秘书长拥有中期展望的资料。事实上，条例 3.3 称，中期展望“提出必要资源的指示性概数，条例 103.3(j) 又称“在主要方案级，中期计划应说明其他成长假定，从而列出所涉资源问题的指示性概数；此概数应列出关于可得预算外经费的各种假定”。同条(k)又称，“如果预期整个次级方案或次级方案中一个明确的部分全部由预算外资源支付，也应当说明”。财务条例 3.8 肯定了这一规定。秘书长根据以上各条款，有权按照将要提交给大会的方针，编拟所需的资源。1986 年 10 月 30 日，鲁埃达斯先生在第五委员会第三次发言时肯定他以前的话：从秘书处的观点看，这一程序没有实际上的问题。

## 6. 非预算年度内会员国在何处审议和核可概要

答案很清楚，应由大会规定——在第五委员会，这是大会的预算委员会。支持这一程序的理由主要有二。第一个是实际和合理。按照规划工作的条例规定——参看《财务条例》3.3、3.11和细则103.3及条例3.8——中期计划是拟订方案预算的构架，事实上每两年要审查一次其方案和财政两方面的内容，并经常进行修订。方案协调会在其报告A/41/38的第29至31段中进一步详细说明了方案协调会将如何根据秘书长的说明E/AC.51/1986/13第17段内所载具体准则来从事这项审查工作。

第二是法律理由：

(一) 应该指出，现在的方案协调会只是经社理事会和大会两者的一个附属机关。因此，它不能核准秘书长提出的概要。

(二) 如果照一些代表团所说，改变方案协调会的职务规定使其负责核准概要，则方案协调会的地位将被提升到一个具有决策权力的主要机关。这将需要修改宪章。

(三) 即使这样，方案协调会仍不能核准其他主要机关的工作方案。例如，大会不决定经社理事会、安全理事会、国际法院或托管理事会的工作方案。所以不需要照所建议的那样改变方案协调会。

应指出，方案协调会在预算年度以外期间审议秘书长关于通过或修订中期计划的提案。如果会员国要求在这同一预算年度以外期间向这同一方案协调会提出关于预算概要的提案，则考虑到概要是根据中期计划拟订的，所以这一提交的结果将等于是征求提案，而这些提案则将成为修订或通过中期计划的提案；换言之，方案协调会将会收到根据提案提出的提案。这将造成重复，并涉及到没有立法依据的情况。

另外，预算概要太详尽也不恰当，否则将会使会员国在预算年度以外期间的工

作量过重，导致实际上回到已经放弃的一年一度编制预算的制度。

根据以上所有的考虑，预算程序应该如下：

在预算外年度：

1. 由方案协调会通过或修订中期计划的方案和财政两方面，然后向经社理事会提出建议。

2. 据此及其他的立法规定，秘书长依照其职责向第五委员会提出下一期预算的概要。概要应包括：

(a) 实际增长值的建议

(b) 制定优先事项的建议

(c) 应急基金的建议；所有三项均如上面所表示的。

3. 第五委员会应以一项决议方式审查一项决定建议给全体会议。

4. 在大会作出决定后秘书长将开始编制详细预算，其中应包括有关经常性政治活动的支出及其会议费用。

在预算年度：

5. 秘书长应按照现行程序向方案协调会和行预咨委会提出详细的方案概算。这两个委员会将按照各自的任务规定研究这些概算。两个委员会之间的协调应按财务条例4.8的规定为之。两个委员会均应继续依照现行惯例和规则作出决定。两个委员会的报告应依照既定程序向第五委员会提出。第五委员会将审查后作出建议供大会最后核定方案预算。

7. 扣缴、拖欠和迟交会费问题

在扣缴、迟交和拖欠会费问题解决以前联合国的行政和财政职能不会得到改善。如果目前作法继续下去，再多的改革也不会有任何显著影响。