



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/10081
1 July 1975
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十届会议

暂定临时议程项目一览表^{*}

项目 99 和 101

处理方案和预算的编制、审查和
核可的政府间和专家机构的审查

联合检查组

关于联合国系统中期规划制度的报告

行政和预算问题咨询委员会的评论

一 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了联合检查组的检查专员莫里斯·贝特朗先生所提关于联合国系统中期规划制度的报告（A/9646）以及行政协调委员会的有关评论（A/9646/Add.1）。

2. 贝特朗专员的报告深入地研究五个主要组织（联合国、劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织）和开发计划署的方案制订和规划制度的现况。这些机构对于这种现代资源管理方法的建立进程很慢。依检查专员的意见，联合国系统

^{*} A/10000。

的采用编制方案预算和中期规划制度，为的是要做到“国际组织进行各项非常繁复的活动相当有条理”（A/9646,第一章,第1段）。由于联合国系统的若干组织业已采取了编制方案预算和中期规划的制度，因此检查专员报告的主要目的，是要“确定向更有效的经济和社会活动的方案制订和规划制度进展的次一阶段”（同上，第10段）。这样就需要作深入的方法研究，其目的应该是：

- (a) 明白指出用更妥善的方案制订和规划方法怎样可以导致精选的优先次序和更明确而较易评价的目标；
- (b) 在进行这一次的评价时，说明对于各国际组织经济和社会方面工作的目标和一般概念、怎样能够更明白地确定（同上）。

3. 检查专员处理确定次一改革阶段问题所采取的方法在其报告第10段中概括述及。该报告第二至第五各章讨论联合国系统所进行的编制方案预算、中期规划和按国别计划拟订工作的现况。第六至第八各章讨论确定目标和订立优先次序问题、改革现行决策程序问题以及技术合作活动的重定方针问题。第九和第十章讨论政府间机构和建立创建联合国系统方案制订制度第二个阶段的复杂问题。

4. 贝特朗专员在研究了联合国劳工组织、粮农组织、教科文组织和卫生组织的有关文件以后，作出结论说——虽然还有改善的余地——它们的设计和编制方式总结起来已接近可以满足各有关组织基本需要的程度。可是，联合国是一个仍可朝此方向推进的组织。在方案预算拟订方面固获有进展（虽属有限）但在中期规划方面却未有同样的进展。检查专员在其详尽的分析中总结说，“就有关中期规划方面来说……将现有文件作一审查，可以清楚地看出，离开找到一个令人满意的编制方法、或只是确定所需进行的作业型式的方法，还是很遥远的。所有各组织中没有一个组织能够克服的主要困难，似乎是世界一级上确立的一般目标，难于同拟议的实际活动发生关联，不论是研究工作也好、出版物和座谈会也好或者各项业务计划也好，它们对于解决有关问题所能作出的贡献，显然是十分有限的（同上,第十章,第173段）。依检查专员的意见，各组织“还是在确立真正的六年期方案预算、和起草几页文件笼统说明各方案的广泛大意之间，犹豫不决。因此，它们还没有决定这些中期计划应该采取什么形式，或是应该给它们什么地位。”（同上）。

5. 许多年来，参加联合国系统各立法机构的各国政府，曾经对更明白地确定各项目标、以及就争取各组织所能得到的有限资源的许多种活动订立优先次序的复杂问题，力求解决。检查专员在第177段中作出结论说“在多数场合，对于各项问题、优先次序和目标，只有参照各秘书处所编制的‘说明性概算’，一并加以考虑，才能作一正确的选择”，秘书处所编的概算，必须对目前的情况，所需处理的问题以及“考虑中的各项不同措施的估计费用”作十分明确的说明。

6. 贝特朗先生订出各政府间理事机构同各组织秘书处间关系的一个新形式。现有的三步过程（通过决议、建立工作方案、通过预算）将以五步过程来替代：决定规划期间的规模；拟订中期中阶段的目标；选择达成一项计划的问题、优先次序和目标；方案预算；评价。这里的基本方式是要首先决定中期经费所受限制的程度，来作为适合于各选定方案的经费预测方法。五步过程的主要目的是确定优先次序。

7. 在普遍地采用方案规划的情况下，检查专员要求重新确定各国际组织在业务活动方面所担负的任务，以便向一项世界经济和社会合作政策的途径前进。从事这项作业需要“对所有有关国家的经济和社会情况有彻底的认识”（同上，第181段）。检查专员为此目的提出一项综合国家研究方案。检查专员在一九七三年所编写的报告，建议利用一九七四到一九七七年这个时期，来进行基本的国家研究初步工作，并完成实验性的个案研究。他也建议将一九七八到一九八三年这个时期作为联合国系统中期计划的共同时期。同时也应该建立一个资料 and 文件制度，以便把有系统的资料散发各组织的理事机构以及各区域委员会，指导它们在其各自的职权部门内，拟订规划和方案制订的建议和决定。

8. 检查专员赞成采取“固定水平”计划的原则，由决策机关订立明确的时间表，因为，在他看来，“这是一项适合于有效评价制度的惟一方法”（同上，第七章，第140段）。

9. 贝特朗先生所提报告的重点在他的八点具体建议(同上,第十章,第189段至第196段)。咨询委员会审议了这些建议以及行政协调委员会对此所作的评论(A/9646/Add.1)。在这些评论中,行政协调会虽然承认检查专员许多结论的妥当性,但是对于他所作的某些主要结论和建议,却有疑问。

三 关于检查专员所提建议的评论

建议一——协调方案预算的编制

10. 建议一要求联合国系统内方案预算编制在名词、图表编制、预算外资金开支费用的编制、方案组成部分的说明、国家方案的编订、附件式样以及两年周期起讫期间的配合等方面取得协调。审查联合国及各专门机构财政特设专家委员会第二次报告中强调指出需要采用联合国系统编制预算的共同原则。^① 咨询委员会过去曾主张在这方面作可能的改革。因此,委员会赞同联合检查组的这项建议,并感谢行政协调会已采步骤,要行政问题协商委员会进行一项技术性研究,以便作出关于可达成进一步协调的各方面的建议。

建议二、三(1)和四(2)——国家研究报告

11. 建议二、三(1)和四(2)是针对如何编制国家研究报告及如何拟订编制和散发必要文件的时间表。按照检查专员的意思,完备的国家研究报告是可以同样适用于发展中国家和发达国家的。不论建议的国家研究有多大价值,由于可能需要用去大量资源,咨询委员会对于进行这项工作是否有用和是否切合实际是有疑问的。对于这种工作的真正困难和规模,咨询委员会的看法是同行政协调会一样的。

① 大会正式记录,第二十一届会议,附件,议程项目80,第A/6343号文件。

12. 关于这些建议, 咨询委员会也注意到行政协调会在目前进行的两项平行作业方面正力求引进一种机构间规划的概念。 其中一项是编制一个机构间国家研究报告(肯尼亚), 另一个作业是联合的机构间农村发展规划工作。 预期在一九七六年可以看到这两项试验性工作的成果。

建议三(2)——拟议的中期中间阶段目标

13. 咨询委员会注意到行政协调会预备探讨这一建议。 提出中期目标作为问题和结果之间的一个环节对规划方法来说是一个有用的贡献。 咨询委员会认为这项建议确有优点, 因为这项建议是要对目标和达成目标的手段加以区别。 秘书长关于一九七六年至一九七九年中期计划的报告(E/5614)^② 并没有对这两点从头至尾都加区别。 咨询委员会相信秘书长会考虑检查专员报告第157段所提的各项建议, 同时也会顾到有关各政府间机构对建议所作的评语。

建议四(1)——采用一个新的关于拨款限额和方案内容的决策制度

14. 检查专员在这个建议中说: “这五个组织和开发计划署的各主管理事机构应考虑在审议方案内容之前可在何种程度上或可用何种方式事先决定计划执行期间提出方案适用的拨款限额”。

15. 行政协调会不同意这一建议, 理由是检查专员的意见同目前一般将方案和经费决定综合起来的想法相抵触。 行政协调会认为另有多种变通方式, 可以不牺牲计划和预算两者重要的结合, 而获得所需方案费用和预期可能收入之间的调和 (A/9646/Add.1, 第44段)。

16. 咨询委员会注意到这项建议是请政府间机构考虑可在何种程度上或可用何种方式事先作出此项决定。 基于这项了解, 咨询委员会要请主管政府间机构注意这一建议。

(2) 同上, 第三十届会议, 补编第6 A号(A/10006/Add.1)。

建议五—— 关于一个新的国际组织技术合作概念的研究

17. 建议五要求进行多组织研究，以改善技术合作方法为目的。 行政协调会对这项建议的一般意向表示赞同，不过有一点：两项试验性研究正在进行之中尚待完成和作出评价，在这阶段是否有展开其他研究的必要呢？咨询委员会同意行政协调会所采的立场。

建议六—— 全面改定关于原则和方法方面国际体制研究的方向—— 检查一九八〇年代国际发展战略的想法

18. 建议六要求共同探讨原则和方法方面国际体制研究可能改定方向的问题，并检查对于一九八〇年代国际发展战略的想法，其中需增列“按部门拟订的指示性计划”和“十年指示性区域计划”。 行政协调会促请注意所拟工作的规模，但在审评委员会和发展规划委员会对这项建议进行审查之前采取保留的立场，“这两个委员会必将各自审查可以得到的利益和可能需要的人力和其他资源”。 咨询委员会赞同行政协调会的这个立场，它希望上述两个委员会在提议的联合国第二个发展十年审评工作范围内考虑检查专员的建议。

建议七—— 召集各理事机构代表间的非正式工作会议

19. 建议七提议联合国系统理事机构代表举行非正式会议来讨论方案预算编制的协调等问题，又举行行政和预算问题咨询委员会及方案和协调委员会之间的会议讨论确定问题、优先事项、目标的程序。对于这一建议行政协调会没有评语。 咨询委员会怀疑联合国系统各理事机构代表举行联合会议的用处，特别是有关目标和优先事项的问题，因为在这方面牵涉到政治上的考虑和各国的观点。 咨询委员会与方案和协调委员会之间的密切合作确实是重要的。 但在检查专员提出报告之后，大会已在第二十九届会议设置了一个关于联合国方案和预算制度的工作组。 咨询委员会希望这个工作组所得的结论能够帮助大会决定其对建议七的态度。

建议八——为五个组织的中期计划选定共同的起讫时间并制定筹备工作的时间表

20. 建议八要求联合国系统开始举行商谈选定中期计划一个共同起讫时间，并制定筹备工作的时间表。检查专员建议在一九七八年起到一九八三年的六年中期计划以前有一四年筹备时间。行政协调会承认一切机构都选定同样的六年期间是有好处的。又赞成这一制度具有相当程度的灵活性，使工作计划能配合世界社会需要的改变而随时调整。

21. 咨询委员会在这一方面注意到秘书长在其关于一九七六至一九七九年中期计划的报告中，采取了一种“旋转计划”的方法，根据这个方法，该计划将于此后两年加以审查，并另行展延两年。咨询委员会深知检查专员何以要选择“固定水平”规划方法的理由。但是，由于世界情况随时可能突然发生变化（联合国本身所作的努力因而必需随此调整），委员会认为即使在固定水平的计划中，也需要列入在计划所包括的期间内可作变动的规定；委员会注意到已订定“固定水平”国家计划的各国的规划程序就有这种灵活性。在另一方面，过份的灵活性也要避免，因为它可能破坏真正的规划这个概念。

22. 咨询委员会在其一九七二年的报告⁽³⁾中认为联合国不见得会有六年计划和方案活动的必要的经验和专门知识，因此建议“...作为第一步...中期方案以四年为期对其中的头两年订出详尽的方案和预算。等到获得经验以后，可以延长到以六年为期。”咨询委员会对秘书长关于一九七六年至一九七九年中期计划的报告将作单独讨论。委员会建议两年后检查一九七六年至一九七九年计划时，秘书长应指出他是否认为秘书处预备赞同六年计划。如秘书长确是赞同，他应指出一个暂行的改为六年计划的时间表。

23. 最后，可以说明一点，检查专员贝特朗的报告已达成它的主要目标之一——即激发各会员国间以及秘书处的思想，往往是新的想法。许多他的具体提案，如果采用，可改善联合国系统的规划方法。但是他也提出了一些建议，这些建议，如经进一步分析，可能会引起过高的费用，而且可能限制将来的政治性的决定，到达为会员国所不能接受的程度。

⁽³⁾ 同上，第二十七届会议，附件，议程项目 7 3，第 A/8739 号文件，第 1 8 段和第 1 9 段。