



大会

Distr.: General
14 June 1999
Chinese
Original: English

第五十四届会议

暂定项目表**项目 121

方案规划

如何确保已获授权方案和活动的充分执行和质量,
如何使会员国能更好地进行评估,
并更好地向会员国提出报告

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-10	2
二. 可用的质量计量方法.....	11-25	3
A. 产出与结果的关系.....	15-21	3
B. 执行情况的质量计量方法的第一个步骤	22-25	4
三. 以时间安排和评估来改进方案的执行情况	26-28	4
四. 结论:为改进方案执行情况的质量评估可以选择的方法	29-36	4
五. 建议.....	37-39	5

* 由于技术上的理由重新印发。

** A/54/50 。

一. 导言

1. 大会第五十三届会议在 1998 年 12 月 18 日第 53/207 号决议中请秘书长提出建议,说明如何可确保已获授权的方案和活动能够高质量和全面地得到执行、能够让会员国更好地进行评估和能够更好地向会员国提出报告,供方案和协调委员会(方案协调会)第三十九届会议审议。这项要求是根据方案协调会和第五委员会讨论 1996-1997 两年期联合国方案执行情况的结果。在讨论期间,有人认为方案执行情况的汇报方法已经不能满足联合国的需要。他们强调,惟有通过进一步的质量分析,才能推断出联合国的工作及其执行任务的成绩。¹ 委员会总结认为,今后的执行情况报告应更加着重质量分析,反映执行方案活动的成果。²

2. 近年来,各会员国、政府间机构和专家机构,特别是行政和预算问题咨询委员会,一再表示需要更好地评估所执行方案的质量。为了开始认真讨论今后有何可能方法对方案执行情况作出更着重质量的分析,必须承认目前的方案规划过程有内在的缺点,因而几乎无法对方案产出进行质量评估。会员国已经指出,目前方案执行情况的监测过程主要是一种数量监测工作,并未提供适当资料说明所执行的产出的质量和效用。它们还指出,方案监测的效率与中期计划和方案预算的质量有直接的关系。

3. 方案执行情况的监测是大会 1982 年 12 月 21 日第 37/234 号决议通过的综合管理程序的四个工具之一。扼要地说,中期计划把立法机构的授权变成方案,连同根据政府间机构所订政策方向制订的目标和战略,由大会通过,作为编制两年期方案预算的框架。因此,能否评估方案执行情况的质量,取决于中期计划和方案预算编制工作的质量。如果中期计划和方案预算中所载的方案项目明确列出可计量的、有时限的目标并描述所期望的结果,就可以按照各项目标是否达到,来评估执行方案的质量。

4. 秘书长监测核定的方案预算中所列产出的执行情况,在两年预算期间届满后,通过方案协调会,向大会报告这一期间的方案执行情况。然后评价联合国各项活动的适当性、效率、成效和影响。这四个工具每个相当于方案规划周期的一个阶段,因此应作为以后各阶段的框架,而方案执行情况的监测为方案预算的编制提供指导,方案评价则与中期计划的编制工作挂钩。

5. 如《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》所表示,这些工具的目的是“保证这些活动取得协调,保证现有的资源能按照立法机构的意旨,以最有效和最经济的方式利用”(条例 2.2)。这些工具预期给秘书长用来进行有效的管理,并给政府间机构用来保证秘书处的责任制。

6. 方案执行情况报告向负责监督联合国方案的政府间机构(从方案协调会起)提供资料,使这些机构能保证由会员国提供的资源,按照立法机构的意旨,以最有效和最经济的方式利用。

7. 目前这种报告所用方式是根据大会第四十六届会议讨论联合国方案执行情况的监测和汇报方法的结果。如秘书长题为“联合国方案执行情况的监测和汇报方法”的报告(A/46/173)所说明,这种报告具有两个目的。第一个是向会员国汇报方案预算中所列活动的执行程度。为此目的,把两年期内的实际产出与方案所列的产出比较。这个比较基本上属于数量的性质,按种类把产出列入几个大类,并开列各个方案的实际产出与方案中所列产出的比较。过去曾经努力计算出各项产出的准备工作所用的工作月数,借以审查资源的利用情况。

8. 第二个目的是分析大会通过的方案预算中所列各项活动在执行期间发生的变化。这项分析也是数量的分析,显示在方案执行期间发生的变化(例如由立法机构主动增加的各类产出,由秘书处主动增加的各类产出,以及重新制订、推迟或终止的各类产出)。

9. 方案执行情况的监测,是方案规划周期的第三个工具,取决于前面关于中期计划拟订和方案预算编制的两个工具。重点一向在于产出,因为产出是方案预算中可以衡量的方案部分。

10. 秘书长关于 1996-1997 两年期方案执行情况的报告(A/53/122 和 Add.1)说,关于方案执行情况的报告只提供了执行产出的状况和模式的量化情况。调查结果显示,对方案执行情况进行监测,能够证实执行,解决执行模式的变化,并通过查明过去行动或一般的异常情况及早发现问题。这种报告没有评估产出的质量或适切性,不能说明中期计划中确定的目标是否已经实现。这要求对结果而不是对产出进行分析。这些局限是这一工作所固有的,只能通过根本改变有关方案拟订和预算编制以及监测的观念才能克服(第 64 段)。

二. 可用的质量计量方法

11. 委员会鉴于质量方法的各种局限,要求采用一种能同时显示方案执行情况的质量的方法。在决定如何采用这种方法时,从一开始就必须顾到几个考虑因素。

12. 第一,联合国提供各类不同的服务和产出。其中有些是以会议服务(口译、文件翻译)或以编制各主要委员会所需文件(例如方案预算)的方式,直接向会员国提供。这些服务的质量,在报告方面,可以按所要求的资料的及时性和提供情况来评估,在口译和笔译方面,可以按准确性、风格和对正式语文的通晓程度来评估。但是,有某些活动和产出不容易进行质量的评估。这种产出通常是间接的,目的在推动某一政府间进程(例如通过在会议上讨论的分析报告)或向个别政府提供援助(通过技术合作或提供资料)。

13. 第二,就联合国提供的许多服务来说,有些领域没有竞争,因为其任务性质为联合国所专有。除了诸如印刷或信息技术服务之类的一些服务外,很难把联合国提供的服务与类似机构提供的服务作比较,以确定执行情况在质量上的差异。

14. 由于上述各种考虑因素,关于“彻底改造政府”的文献中所描述的提高业绩战略和相关的业绩质量计量方法,大多数不容易适用于联合国。因此,必须从一个具有公共机构独特性质的国际组织的观点,来处理质量计量方法问题。

A. 产出与结果的关系

15. 审查质量计量方法的一个出发点是联合国各种活动的性质与所追求目标的关系。在联合国广大宗旨的范围内,具体的目标是按照尚待实现、可以描述的未来条件加以制订。要实现这些目标,必须取得行为上的某些改变或结果。为了促成这些结果,联合国利用各种投入并进行各种活动来取得各种产出。

16. 在这个过程中,只有将投入变成产出是在秘书处的掌握之中。产出通常是由许多因素造成的,秘书处实现的产出只是其中一个因素。从这个意义上来说,产出与结果的关系是必然的。实现产出必能增加取得结果的可能性,但不能保证取得结果。

17. 举例来说,在气候变化领域目前追求的目标之一是减少全球升温。这方面追求的目标,除其他外,可能是订立一项国际公约或议定书来减少温室气体的排放量。

要实现这个目标,各国必须商定如何处理排放额交易的问题。就排放额交易机制达成共识是与追求目标有关的一个结果。企图影响这个结果的产出可能包括秘书处编写关于排放额交易的变通机制的报告,或关于排放额交易的经济后果的报告,或向这个问题的专家组提供服务。《联合国气候变化框架公约》(A/AC.237/18/(part II)/Add.1 和 Corr.1,附件一)秘书处获得资源来雇用工作人员,支付编写报告专家的旅费,或召开专家组会议。

18. 关于这个例子,仅仅编写报告或召开专家组会议,并不保证各国对排放额交易的机制达成协议。在秘书处职权范围以外的其他因素可能从中阻挠,例如全球经济情况改变或气候规律突变。但是,帮助排定议程,对过去谈判趋势保持结构性记忆,以政治中立方式提出各国不同的立场,以可信赖的方式汇集实况资料,并便利进行国家间的谈判,都是秘书处的产出,单凭这些,秘书处就可以增加达成协议的可能性。这个结果是耗费资源用于产出而取得的结果。

19. 在这方面,可按产出所取得的结果,来判断产出的质量。质量是某个事物的一种特征。良好的品质是使某个事物与类似事物有所区别的一种特征,并使它更为良好、更为优越、或更有价值。可惜良好品质并没有绝对的标准。质量总是相对的。所以,一种产出,如果不能引起期望的结果,尽管被认为技术精良、适当起草或能增长见识,也不能视为品质优良。

20. 由此可见,不可避免的是,判断质量的人是消费者,而非生产者,因为消费者作出必要的比较。就提供服务的方案而言,最恰当地说,消费者是这些服务的受益者。因此,方案执行情况的大部分评价工作是在国家一级,以方案的客户或对象人口的反应为根据。就联合国而言,最明显的受益者是各国政府和关心方案所要解决的问题的一般民众。这些实体派有代表出席负责审查并指导每个方案的职司机构。这些专门机构对个别方案的评判可视为足以显示其质量,但是,只有这些机构都按照所期望的结果来审查方案的实际产出,才能发生这种作用。目前并没有这样做。相反地,未来的工作方案是经过审查,但不一定根据过去的执行情况来审查。

21. 如果这个道理为人所接受,就必须把方案执行情况的质量分析的重点放在产出与结果和成就——尤其是方案受益者心目中的结果和成就——之间的关系上。这个过程的第一步应该是制定每项方案的目标,以便把重点放在方案预算期间所能完成的工作,以期满足指定的最

终用户在某一时期的某些需要。此外,还必须指明所期望的结果,这些结果包括通过提供产出为受益者带来的好处,并导致次级方案目标的实现。应该注意到,订正后的《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》规定方案说明部分必须列出次级方案、目标、产出和预期的成绩。

B. 执行情况的质量计量方法的第一个步骤

22. 目前的方案执行情况监测制度是以利用基本上两种描述符进行产出分类为基础。第一类按照产出毛额,以产出的状况为根据,不论是最终的产出(会议服务、印发材料、新闻资料和服务、咨询服务、训练班/讨论会/讲习会),还是中期产出(协调、统一和联络或国际合作)。第二种描述符指明产出原来已列在预算内,还是后来增列。

23. 这个分类计划指明产出是什么,但未指明其工作。举例来说,会议文件(提交政府间机构的报告)可能包括积极性的文件—如上文所说关于排放额交易的变通机制的报告—目的在帮助推动政府间谈判。这种文件也可以包括目的只在提供用于监测方面的资料的报告(例如方案执行情况监测报告本身)或目的只在向政府间机构提供可靠资料作为讨论基础的报告—例如各种方案的定期监测报告。

24. 方案执行情况监测制度已经成熟,并力求掌握秘书处执行的各种各样活动,因此,现在有许多汇报的活动实际上并没有任何产出,至少这种产出是观察不到的。其中包括所谓的中期产出。诸如“协调”和“统一”之类活动的汇报反映,如要取得结果,必须进行这类活动。但是,因为与其结果并无关联,难以断定这种本来捉摸不定的活动有无成效。

25. 因此,现有的分类制度不容许在产出与结果之间建立联系,因为这种关系并非产出分类制度中所固有。设法说明这种关系,就是把质量因素纳入方案执行情况监测制度的第一步。

三. 以时间安排和评估来改进方案的执行情况

26. 就今日的情况而论,方案执行情况监测报告基本上是提供一种历史的透视,而不是作为对方案分析和责任制的一种帮助。某一个两年期的报告规定必须在两年

期结束后三个月内提出。但是,这个日期太迟,不能影响下一个预算的审查,因为下一个预算早在两年期结束前六个月就审查,并在方案执行情况报告提出之前四个月就核定。这个日期也太早,不能影响下一个中期计划的起草,因为这份报告只涵盖计划期间的头两年。

27. 这种报告目前在立法上能发挥的主要作用是提醒方案协调会注意,新的方案预算载有若干续办项目,上一个预算涉及产出的增加。如果委员会在审查秘书长的方案概算时,就获得方案执行情况报告中所载的资料,会员国就能质询方案管理人员的业绩,并将这种业绩与下一个预算作比较。就算按照现行方法,这份报告也能指出哪些方案管理人员未能按时完成方案所列的产出,或者不得不作出重大的修改。它起码可以导致秘书处的管理人员使方案拟订工作更趋严格。

28. 如果根据产出与结果的关系增列质量的汇报,会员国与方案管理人员之间就可以展开关键性对话。这样,方案协调会就可以更有效地履行其监督的职责,并确保管理人员在资源利用方面的责任制。

四. 结论: 为改进方案执行情况的质量评估可以选择的方法

29. 要改进方法,有许多途径可供选择。通过这些途径,就可以确保已获授权的方案和活动的执行和质量,可以更好地进行评价,并更好地向会员国提出报告。下面提出三中选择,但这三种选择绝不是互相排斥。

30. 第一种选择是把评判方案执行情况质量的责任交给监督每个方案的专门性政府间机构。这意味着必须把方案执行情况报告的各节分发给这些机构,就象把方案概算内的方案说明分发给它们一样。然后可在方案协调会审查方案执行情况报告期间,把这些机构的调查结果摘要提交方案协调会。这个选择有其优点,就是额外从主要受益者的观点,也就是从质量的一个重要方面,来评估方案执行情况。虽然这个办法使目前的程序增添一步,但是,如果与方案概算的审查挂钩,就很有用。方案执行情况报告将须提早编写,方案协调会的会期也许必须调整,使专门性的政府间机构(其中大多数在1月和5月之间开会)能够审查这份报告。

31. 第二个选择,专为解决方案执行情况报告的效用问题,是改变报告的时间安排,使它能提出来,作为专门性政府间机构和委员会本身对方案概算的审查工作的一

部分。这意味着将须比目前大约早一年提出报告,以便利用这份报告作为审查工作的一部分。这也意味着报告将涵盖现两年期的头 12 个月,另加上两年期的最后 12 个月。这样一个安排有其优点,就是赋予报告一种强大的作用,利用它来帮助确保方案管理人员在提出未来的建议时,有责任执行现有的方案。这个办法将要求方案预算说明每种活动将在哪一年进行。1998-1999 年方案预算已经说明许多活动排定在两年期内哪一年执行。

32. 这个选择有其缺点,就是与方案的两年期结构不完全吻合。但应指出,甚至目前的方案执行情况报告与两年期结构也不完全吻合。资源的计算方法显然跨着两个两年期,因为某一项产出的工作往往在上两年期就开始。但是,如果注明这项产出是在哪一年完成,必要时就可以计算出任何一个两年期的方案执行情况。

33. 如上面第 3 段所指出,执行情况报告的质量本身取决于中期计划和方案预算编制工作的质量。如果提出的方案概算附有可以计量、有订明时限的目标,包括预期结果的说明,就可以审查是否已经达成方案的目标或取得结果,这样比较容易评估所执行的方案的质量。在大多数情况下,目前的计划和方案预算内的目标写得太模糊,不能衡量。往往根本不是把它们当作目标,而是把它们说成活动。举例来说,许多目标一开始就用“协助”这个动词,这个词与其说表示一个目标,不如说表示一个活动。实际上,为“协助”某一件事而进行的活动所得结果是目标,而不是活动本身。

34. 目前的规划方法和方案预算并不要求方案管理人员说明他们期望他们的产出得到什么结果。既然对方案的目标缺乏明确的理解,就不可能断定方案是否已经达成使命。因此,第三个选择是在方案执行情况报告中设法把产出与结果比较。如上面几段所讨论,这个选择要求方案管理人员在编制方案概算时,附带说明一项次级方案预期产生的结果,并指出需要什么产出,才能得到这个结果。举例来说,提交政府间机构的一项报告,如果希望在两年期内对一个问题达成新的协议,就应加以说明。这个报告本身虽然不能保证这个问题一定可以达成协议,却能增加达成协议的可能性。因此,在这种情况下,就可以根据会员国是否对报告中提出的问题实际达成协议,来确定或评判这项报告或产出的质量。

35. 这个步骤的主要优点是提供每一方案特有的基础,以供评判质量,将须方案管理人员明确列出他们在某个两年期内期望利用资源达成什么目标。主要缺点是方

案预算内所应载列的细节,以及方案执行报告内所应汇报的细节,均需增加。但是,这种程度的细节,如果是要用作方案预算审查过程的一部分,则很可能是联合国一种合算的投资,因为它可以帮助会员国确定方案达成目标的程度。

36. 大体上说,第三个选择的附带条件是采用一种预算编制办法,事先列明期望的结果。另一个附带条件是用可以计量的方式,更详细说明目标,也就是说,预期在计划期间终了时取得什么成果。在各项目标之内,可以列出预期的各类结果;在每一类结果之内,也可以列出什么产出预期会得到这些结果。两年期终了时的各种成绩和成果必须与中期计划内订明、可以计量的目标挂钩,也必须与实际的方案产出挂钩。因此,方案管理人员必须设计出一个合理的框架,把预期的结果安置在框架内。如果同意采用这个办法,最理想是把这种工作纳入铅印并经核定的方案预算内。这也可以作为秘书处内部的一项工作来进行,只需把各项产出,不按类型而按结果,加以分类。举例来说,不要把所有各种会议服务列为笼统的一类,而按照各项产出(从会议服务到出版物、以至于协调事宜)所要得到的结果,分别开列。这第三个选择将须修改联合国内部目前实施的关于规划、方案拟订和监测的细则和条例。

五. 建议

37. 这三个选择并不互相排斥。虽然可以采用其中任何一个或所有三个选择,但从可以实施的时间来说,三者各有区别。第一个选择可以从 1998-1999 两年期方案预算有关的方案执行情况报告开始,只须大会要求把报告中各节分别交给主管的专门性政府间机构审查,并在委员会着手审议该报告时,向委员会汇报它们审查的结果。此外,为了增加 1998-1999 年期间方案执行情况报告在质量方面的内容,将要求各部、厅、处提出概览,其中不仅载有说明,还开列各项活动和产出取得的成果,并说明所获的经验教训将如何增加未来方案活动的效用。此外,还有必要增列关于终止的产出及其在次级方案内的相对优先程度的进一步说明(第 30 段)。

38. 第二个选择的附带条件是改变监测报告的时间安排,其提出的时间必须配合方案概算的审查时间,即两年期终了前六个月。这个办法最早只能应用于 2002-2003 两年期的方案概算,这项概算将于 2001 年审查(第 31 至 32 段)。

39. 第三个选择的附带条件是所采用的计划拟订和方案预算编制方法可以明确指出预期的结果。这个选择可以从 2002-2003 两年期方案预算开始,这个方案预算将以 2002-2005 年期间中期计划内所列的明确目标为框架(第 34 至 36 段)。

注

1 《大会正式记录,第五十三届会议,补编第 16 号》

(A/53/16),第一部分,第 29 段。

2 同上,第 33 段。