



# 联合国 大会



Distr  
GENERAL

A/43/124  
4 February 1988  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

---

第四十三届会议

联合检查组

联合国各项方案执行情况和结果的报告办法：

关于监测、评价和管理方面审查的部分

秘书长的说明

秘书长谨向大会递交联合检查组题为“联合国各项方案执行情况和结果的报告办法：关于监测、评价和管理方面审查的部分”的报告（JIU/REP/88/1）。

JIU/REP/88/1

1988年1月,日内瓦

联合国各项方案执行情况和结果的报告办法:  
关于监测、评价和管理方面审查的部分

联合检查组

西格弗里德·舒姆编写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、结论和建议摘要 .....	1-9	4
二、导言 .....	10-17	8
三、方案执行情况报告 .....	18-120	11
A. 形式和内容 .....	21-28	11
B. 现行报告的主要问题 .....	29-120	14
1. 涵盖范围不完全 .....	30-47	15
2. 不适合的报告时间 .....	48-54	21
3. 零碎的方案审查结构 .....	55-64	24
4. 方案的不断改动 .....	65-71	27
5. 优先事项的确定 .....	72-78	29
6. 用处很小的活动 .....	79-85	31
7. 方案与财务数据分开 .....	86-98	33
8. 方法上的缺点 .....	99-106	38
9. 缺乏分析 .....	107-120	41

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
四、其他的执行情况和结果报告方面的努力 .....	121-185	46
A. 深入的评价 .....	122-128	46
B. 已规划的自我评价系统 .....	129-145	47
C. 专业工作人员培训 .....	146-152	53
D. 中央监测股 .....	153-161	55
E. 内部审计 .....	162-164	58
F. 管理方面的改进 .....	165-180	59
G. 外部审查 .....	181-185	64

附件一： 1950—1987年方案执行情况

    审查和报告的演变

附件二： 提议的一页次级方案报告格式

注

## 一、结论和建议摘要

1. 几近40年来大会和秘书处一直在努力建立一套有条有理的规划和审查联合国各项方案的制度。如本研究报告引言内的引文所指出的，各组织往往在确立目标和核可资源投入方面殚思极虑，但随后却不去追究实际达成的结果。联合国确实在拟订方案计划和预算方面有可观的进展，但制度仍然不完备和非常薄弱，因为仍然缺乏一项必要因素：就是没有经常、有系统地就方案执行情况和结果向最高管理当局和政府间机构提出报告的办法。

2. 联合国多年来几次设法确立就方案执行情况提出有意义的报告的制度，但是在1970年代晚期，秘书长承认仍然没有一套监测、评价和报告方案执行情况的制度。因为方案预算报表不够完备，又没有一套内部评价制度，秘书处在1980年建立了一套新的、临时的“方案执行情况报告”，并且日益依靠这套办法。

3. 令人遗憾的是，这些报告仅非常机械地条列上千个方案“产出”，而几乎完全不能让政府间机构了解方案达成所定目标的实际结果、效率和效能。此外唯一的经常性执行情况和结果报告——深入评价，逐渐变成有用、素质良好的文件，但是由于每年只编写一份报告，将需要许多年才能把联合国的所有主要方案都审查一次。结果，会员国目前无从取得为确定今后的方案和达成业务改善所需要的关于方案执行情况和结果的资料。

4. 1985年，第五委员会成员再次强烈批评秘书处没有关于方案结果的报告办法（见引言）。秘书处再次承诺今后提供比较深入的分析性报告，在1986年晚期——经过十年努力之后——秘书处设计出一套评估目标、指标和进度的架构，作为新的内在的自我评价制度。这一制度提供了坚实的基础以便就方案结果向所有政府间机构提出经常的分析性和综合性报告。令人遗憾的是，秘书处决定只向方案和协调委员会（方案协调会）提供一个简短的两年期报告，其中概述关于评价和方案设计的“一般性结论”。

5. 检查专员认为，极为重要的是要掌握住这个提交报告的机会。实质性的全面执行情况报告终将结合监测和评价，如同1982年大会核可的方案规划条例已经要求（但尚未达成）的那样，作为最高管理当局和政府间机构进行方案决策的正常工具。这种报告可以及时提供关于进度和结果的资料，从而加强方案的拟订和执行。报告将使会计责任更加明确、方案更加透彻清楚。虽然自1950年代以来一直要求提送这样的报告，但目前比以往更加需要这种报告，以协助会员国在1980年代晚期财政危机的时刻选择最符合成本效益的方式来使用联合国有限的资源。最后，这种报告将提供关于进展、问题和成效的有系统资料，使联合国的决策者能更加迅速和创造性地调整方案来应付1990年代必将带来的变化和挑战。

6. 改革方案执行情况报告 目前的方案执行情况报告只是点数产出，甚至不如早先在1960年代早期和晚期及1970年代中期的报告所提供的资料多。现在的报告很少被利用，内容不完备，印发的时间不对，无论对优先活动或次要活动的方案决定都没有多少帮助，而且几乎没有载列任何分析。点数产出的过程应予保留并且加强以便进行内部方案监测。不过，它只应该是新的并且内容更丰富的执行情况报告中的一小部分（第21—113、129—135段）。

建议1：秘书长应该把目前的方案执行情况报告改为对照联合国每一次级方案所定目标来分析所取得的进展和所达成的结果的报告。这一报告应该与两年期方案概算同时提交，以便终于如政府间机构长久以来所要求的那样将“结果”资料同“目的”资料结合起来（第114—120、136—139、161段）。

7. 监测和内部评价制度的执行 联检组1981年和1985年的评价现况报告都认为联合国在确立和使用评价制度方面远比其他机构落后，并敦促采取行动加强监测和评价职能。大会也屡次要求加强监测和评价，但是秘书长的报告承认继续无法作到这一点。现在终于实施了监测和自我评价过程，因此，健全的制度支助就更加重要了。根据过去的经验，看来很明显的是，大会在1981年所要

求的整个秘书处的评价制度是建立不起来的。然而，非常重要的一点是，目前至少应该采取部分的加强行动，以确保监测和评价的范围、质量和效用能达到起码水平（第30—47、55—85、140—159段）。

建议2：秘书长应

- (a) 评估中央评价股的人员编制（目前只有三名专业人员），以确保它拥有必要的具体工作人员，能够进行所需的评价研究并执行1983年方案协调会规定的管理评价制度的职责（第143—145段）。
- (b) 中央的小监测股的现有两名专业人员，至少该增加一名专业人员，使它能够完成设计和设置监测制度的工作，然后承担起原应由它负责的全部分析、监督和业务功能（第157—160段）。
- (c) 至少在那几个支用联合国总资源的大部分但到目前为止很少受到评价的单位：近东救济工程处、技合促进发展部、难民专员办事处（在较小的程度上），以及在即使支用资源不多但政策和业务很重要的各区域委员会，加强评价活动并提高执行情况和结果报告的质量（第47、141—142段）。
- (d) 就每一个联合国方案决定并报告由哪些政府间机构——除了方案协调会、行预咨委会和第五委员会以外——负责拟订方案和审查方案的执行情况，同时采取行动尽可能确保所有这些机构经常收到有关的中期计划、方案预算和方案执行情况报告文件或章节并作为一个议程项目加以审查（第59—64段）。
- (e) 由于新的自我评价制度将大量依靠未曾受过适当训练的秘书处工作人员的技能，作为高度优先事项在联合国正式训练方案中为所有方案和次级方案管理人员开办方案设计和评价特别课程（第146—152段）。

8. 报告管理方面的业绩和改进 行政、管理和会议事务支助工作支用了将近一半的联合国经常预算。1980年代，对改进这些方案的意图和必要进行了大

量讨论，但是几乎没有向政府间机构有系统地报告过在效率、服务质量或成效方面所取得的实际收获。拟议的两年期次级方案执行情况报告将有助于弥补这一资料缺口。但是1985年联检组和1987年秘书处关于长期存在的计算机化资料系统问题的报告指出，如果有关的政府间机构小心地选定和审查这种报告，将可以有力地推动这些方案在业务方面取得重大和持久的改进（第37、165—179段）。

建议3：有关的主要机构——行预咨委会、第五委员会和会议委员会——可以考虑要求秘书处每年提出一份深入审查报告，说明某一选定的行政支助或会议事务领域改进管理的行动和结果（第180段）。

9. 改进的决策资料 妥善的方案编制、分析、执行、评价和后续方案编制需要精确、完整和及时的资料。联合国为使财务和方案数据协调一致已奋斗多年。目前迫切需要一套计算机化的综合系统（第86—98、157—160、176—177段）。

建议4：秘书长在目前的技术革新中应把建立一套计算机化管理资料系统列为高度优先，这一系统综合执行情况和财务两方面的资料，以便秘书处和政府间机构两级及时和有效地进行方案决策（第97、160、177段）。

## 二. 引言

“……当讨论方案和预算草案时，对能力和执行情况的关切达到了顶峰，但是在审查已核定方案的执行情况报告时，这种关切似乎消失了。

……一方面注重方案拟订和预算编制，另一方面却忽视方案的执行情况，这种分歧本身就是造成联合国系统的工作有欠缺的主要原因之一。”

马赫迪·埃尔曼德哲拉，  
《联合国系统：一项分析》，  
1973年。

10. 关于某一组织如何进行它为自己所设定的任务的资料应该是管理过程的一项必要因素。这种方案执行情况资料使最高管理当局和理事机构能够决定是否达成既定的计划和目标，以及所提供的资源是否得到有效的利用。

11. 1985年，联检组发表了关于联合国系统评价工作的第三次报告。该报告总结说，目前比以往更广泛和有系统地进行评价，在改善联合国系统的业务工作和质量方面已看出评价工作的价值。不过，尽管已采取行动改善决策过程，但联检组发现，整个系统仍然偏重方案产出而不是结果，而且关于方案执行情况的资料仍然不足。联检组在关于个别组织的评价现况的相关报告中指出，这种问题在联合国尤其严重。<sup>1</sup>

12. 1985年，大会第四十届会议强调联合国不健全的方案执行情况报告办法所造成的问题。在第五委员会关于方案规划和1986—1987两年期方案概算的一般性辩论期间，会员国代表，主要是发展中国家的代表，提出了下列批评：

— “……会员国要全面了解联合国活动的规划、预算编制、执行、监测和评价程序本来已有困难……而因第五委员会没有关于前期预算各项方案执行情况的资料就更加困难了。（……代表团）……对于秘书长所说……要在整个秘书处建立系统性的划一监测与评价制度还有许多事情要做的情况，希望很快就能改观。”



- “现已开始对执行情况进行监测，但这一进程应当扩大并持续进行，以便除其他外能够更好地评估在编制预算时重新部署资源的需要和可能性。”
- “……新的方案概算……在编制时没有参考对进行中活动的批评性分析，也没有删除那些过时的或用处不大的方案……因此，会员国无法明确地了解使用这些资源的效率或所获结果的质量，以证明值得进一步编列经费……由于负责方案的有关方面在提供资料上采取消极态度，使方案协调会因缺乏资料而无法行动……”
- “根本问题……〔是〕要使资源与方案相称……用更多的时间来评价这些方案的应用和执行情况。”
- “……由于没有一个全面作业的监测制度而产生的限制……〔会员国〕对在这样一个制度的情况下提供关于方案预算所涉问题说明的做法有很大的保留。……一旦监测和评价职能站稳了脚跟，制定优先秩序将是一个有用的管理工具。”
- “行预咨委会、方案协调会和大会应该获得更多的资料，以便能够适当地审查拟议的方案并作出明智的决定……”
- “……他不会相信……方案概算内每一个方案组成部分都是完全有用的……事实上，会员国普遍觉得有充分的余地对优先秩序进行改进、内部重新部署和再评价。联合国缺乏的是持续不断地维持这项进程的机制……对于查明那些过时、效用不大或无效的活动的活动的工作必须给予新的推动。”<sup>2</sup>

13. 会员国这些严厉的批评似乎令人惊讶，因为联合国过去几年来，至少在理论上具有一个方案规划、方案预算、监测和评价的综合制度。鉴于秘书处几近 20 年来一直以各种形式向理事机构提供方案执行情况报告，这些批评就更令人惊讶了。

14. 然而，秘书处却同意委员会成员的结论。上面说过秘书长也同意这些批评，此外，主管行政和管理事务副秘书长说：

“会员国……着重指出有必要更清楚和更深入地获知……秘书处方案的执行情况、达成的产出、以及得到的结果……”

让我们加强监测和评价职能……

让我们明确和平心静气地说明做了什么事和达成了什么结果，同样也说明没有做到什么以及为什么没有做到……

让我们制作更多分析性执行情况报告……

我认为基本问题是提供更好和更透彻的资料，从而可以作出更好的决定”<sup>3</sup>。

15. 随后，大会根据这一“深入的讨论”，重申它长期以来的要求：“加强联合国的监测和评价能力，以便会员国据以作出明智的决策”<sup>4</sup>。

16. 联检组进行本项研究是要评估联合国在方案执行情况和方案结果的报告办法方面过去所作的努力和目前的问题，并建议改善这一过程的质量、及时性和效用的方法。某些秘书处官员把这种报告办法等同于秘书处现行的题为“方案执行情况报告”的报告，而现行的报告只是根据规划产出来监测“达成的产出”。联检组则同意上述的第五委员会和秘书处的看法：适当的执行情况和结果报告办法应该不仅是报告是否符合工作计划。报告还应该系统地经常地提出并分析各项结果、方案质量、问题以及所进行活动的改善。因此在这里“方案执行情况和结果报告办法”的定义是，就秘书处执行交付给它的方案的方式和所获结果经常向最高管理当局和政府间机构提出监测、评价和其他管理方面审查和评估的资料。

17. 为本研究的目的，“秘书处”指中期计划和方案预算所涉及的所有联合国单位；因此它不包括若干半自治的实体，特别是开发计划署、人口活动基金和儿童基金会。由于这一专题是多年来高度关切的问题，本报告有许多脚注，说明过去讨论情况和对各问题领域的详细分析。检查专员也要感谢对本研究提供意见的许多官员。

### 三、方案执行情况报告

18. 1985年联检组关于评价现况的报告指出，联合国系统各组织正设法革新和精简多年来逐步形成的相当麻烦的资料、管制和报告程序。为了更好地把监测、评价、管理方面审查和财务资料结合起来，以便最高管理当局和理事机构作出更好的决策，联检组敦促：(a) 加强监测制度以提供更及时的资料，并且同评价过程协调起来；(b) 应该作出更多的努力确定决策者需要哪些具体资料及何时需要；以及(c) 应该采用新的计算机化管理资料系统以改进和更新执行情况资料’。

19. 联合国在通过中期计划和方案预算来规划其工作方面已取得相当可观的进展。但是还要进行许多工作，包括建立内部评价程序和关于方案执行情况和结果的有系统的报告办法，才能完成方案规划制度。几近四十年来一直在从事方案规划制度的发展，1950年代和1960年代初期开始要求这一制度；1960年代后期和1970年代初期设法建立规划、方案预算编制和评价程序；1970年代后期进行“改革”；1980年代拟订方案规划条例和规则。这一历史过程是目前完成这一制度的努力的一个有关部分，因为它显示多年来一直（和坚持）要求建立一个有效、综合的方案拟订制度。因此，本报告附件一摘要叙述了自1950年代以来关于方案拟订政策的各项说明和执行工作。

20. 目前，尽管经过多年的讨论，对于方案执行情况和结果的有系统监测和评价的报导仍然大体上限于狭窄的“方案执行情况报告”，其中对照规划的产出条例上千个“所得的产出”。本章首先审查早期的（和较为实质性的）执行情况报告和不断声明的改进其素质的决心。本章然后从九大方面分析目前这种“点数产出”的报告何以不符合要求，不能成为政府间机构长期要求和秘书处承诺提供的有效报告。

#### A. 形式和内容

21. 联合国自1945年成立以来，每年发表秘书长关于联合国工作的报告。直到1977年，这些报告对联合国工作的所有领域提供资料性的一般性讨论（每

一报告为100至200页)，虽然主要是叙述“事态发展”而不是分析执行情况和结果<sup>6</sup>。不过，自1977年以来，这些报告缩小为先前的导言部分——秘书长提出的4至12页通盘政策说明。（如以下B.9节所讨论的，与此对照，某些专门机构行政首长的报告仍然是关于审查和执行情况的重要资料来源。）

22. 按照“14国委员会”的建议，第一批具体的联合国“执行情况报告”于1968年开始。这些报告设法提供按方案开列的关于支出的资料、“斟酌情况”评价工作方案的成就，将实际所用的人工月与规划的人工月比较，讨论所取得的进展，并说明任何执行方面的问题。这些报告比年度“工作”报告更有系统和更面向方案。不过，这些报告基本上限于经济、社会和人权领域；在内容和分析质量方面差别很大；以及至多只着重所得的产出（举行的会议、印发的报告）而不是朝向目标所取得的进展或者所得的结果<sup>7</sup>。1971年，这些报告恢复为纯粹的财务文件。在采用新的按方案编制预算的程序之前，停止了关于方案执行情况的分析性报告。

23. 各理事机构认为第一个方案预算和中期计划是积极的改进，但是它们十分不满没有附带关于方案执行情况的审查和报告。秘书处的答复是制作各种系列的实验性报告。

(a) 1974—1975两年期临时和最后预算和方案执行情况报告指出了所达成的方案产出，并讨论了规划的产出和实际的产出之间的差距。据称将“另行”评价这些产出的效益（迄今尚未做到这一点）。这两份200页和430页的文件提供了联合国各类方案（其中包括行政和其他一般事务方案）的支出数据并简略说明各项产出<sup>8</sup>。

(b) 1975年一份报告注意到政府间方案编制机构“明确希望”评价方案的效能，但“请求指导”如何进行这种评估。该报告对九项联合国活动的费用和某些效益提供了简短的分析，同时强调陈述的结果既不是真正的“成本效益”也不是“成本效用”的研究<sup>9</sup>。

(c) 1976—1979年中期计划内说明，提供几项特别分析和评价将是计划文件的“一个固定内容”。它对纽约和日内瓦文件复制的生产力和现代化问题提供了有趣的数量分析<sup>10</sup>。

(d) 由于大会施加压力要求提供关于方案优先次序和现况的资料，1978—1981年中期计划提出了发给经济、社会和人道主义方案的管理人员，请他们评估其方案的简短问题单所收到的结果。一点不令人惊讶的是，答复这一自我评估问题单的大部分组织单位（某些大单位除外），都说其方案十分有效、有必要而且独特<sup>11</sup>。

(e) 1977年，秘书处向方案协调会提出四个初步方案评价报告。有关单位根据财务厅提供的准则作为“深入”、“自我评价”报告而编制的这些报告，提供了关于方案费用、法律根据和现有的“评价程序”的背景数据，并且设法就所涉的许多方案和次级方案简要说明每一方案的产出和影响<sup>12</sup>。

(f) 1978年，在大会三年来屡次要求之后，秘书长发表了关于查明已完成、过时、作用有限或不起作用的联合国活动的<sup>第一份</sup>报告。该报告指出，行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）认为这种批评性审查是必要的，但报告中只讨论了方法和执行方面必须克服的问题<sup>13</sup>。1979年的进一步报告提供了某些方案终止和重新部署的部分分析，指出了继续存在的方法问题<sup>14</sup>。

24. 尽管这六年进行了许多活动，几乎所有这些初步的监测和评价努力后来都放弃了。预算和执行情况报告(a)再次恢复为财务状况文件。“特别”分析和评价(b)和(c)未再进行。“自我评价”过程(d)在新的制度出现之前消失了整整十年（见第四章B节）。方案评价(e)急剧减少成每年只向方案协调会提出一份报告（见第四章A节）。而查明已完成/不起作用的活动(f)的办法在通盘制度内从来没有找到适当的位置（见B 5和6节）。

25. 1978年秘书处在若干报告中承认，它没有评估方案执行情况的制度。例如，1980—1983年中期计划内说，没有业务工作方案是一个“主要缺点”，

妨碍了方案进展的监测并使关于方案执行情况的报告复杂化了。此外，这意味着“无从建立一个可靠的方案评价构架”<sup>15</sup>。

26. 1978年，联检组发表了一份报告，分析联合国方案编制和评价制度的缺点。它敦促建立一个有秩序而深入的次级制度以监测和评价方案的执行情况并向最高管理当局和理事机构提出报告<sup>16</sup>。方案协调会和行预咨委会都赞同联检组的建议，大会也核可了这些建议<sup>17</sup>。

27. 秘书长从1980年开始提供的“新的”方案执行情况报告<sup>18</sup>逐渐形成相当标准的格式，虽然方案协调会历年来曾要求作出各种调整。这些报告，从60至130页不等，在每一偶数年春季印发，内容涵盖上一个两年期：第五次这种报告，定于1988年印发，将涵盖1986—1987年期间。每一份报告的主要特征是20多个表格，列出能开列的“按产出水平计的方案实际执行情况”。每一表格开列(a)规划的产出数目；(b)按规划而执行的产出数目；(c)（由于重新制定、推迟或终止）偏离方案承诺的产出数目；(d)（由于立法机构的要求或按秘书处的倡议而增添的）额外产出的数目；以及(e)按照已执行的产出的比例，以字母“等级”（早先的报告）或百分比（1986年报告）表示的“评定等级”。

28. 在图表之后一般是简略解释发生偏差或者执行率特低的原因。通常列出的原因是制作文件迟误或出版日程变动、缺少工作人员或预算外资源、理事机构重新编制方案和改动会议。1984年的报告首次试图分析执行问题的通盘模式并提供汇总表。1986年的报告未再进行这种一般性讨论，但提出了比较详细的汇总表，其中显示产出的总额。

#### B. 现行报告的主要问题

29. 从会员国代表和秘书处高级官员1985年在第五委员会所表示的基本不满中可以清楚地看出，现有的方案执行情况报告不能满足联合国监测、评价和报告

方面的需要。 以下几节概述当前程序中的主要问题，作为考虑可能的改进措施的基础。

### 1. 涵盖范围不完全

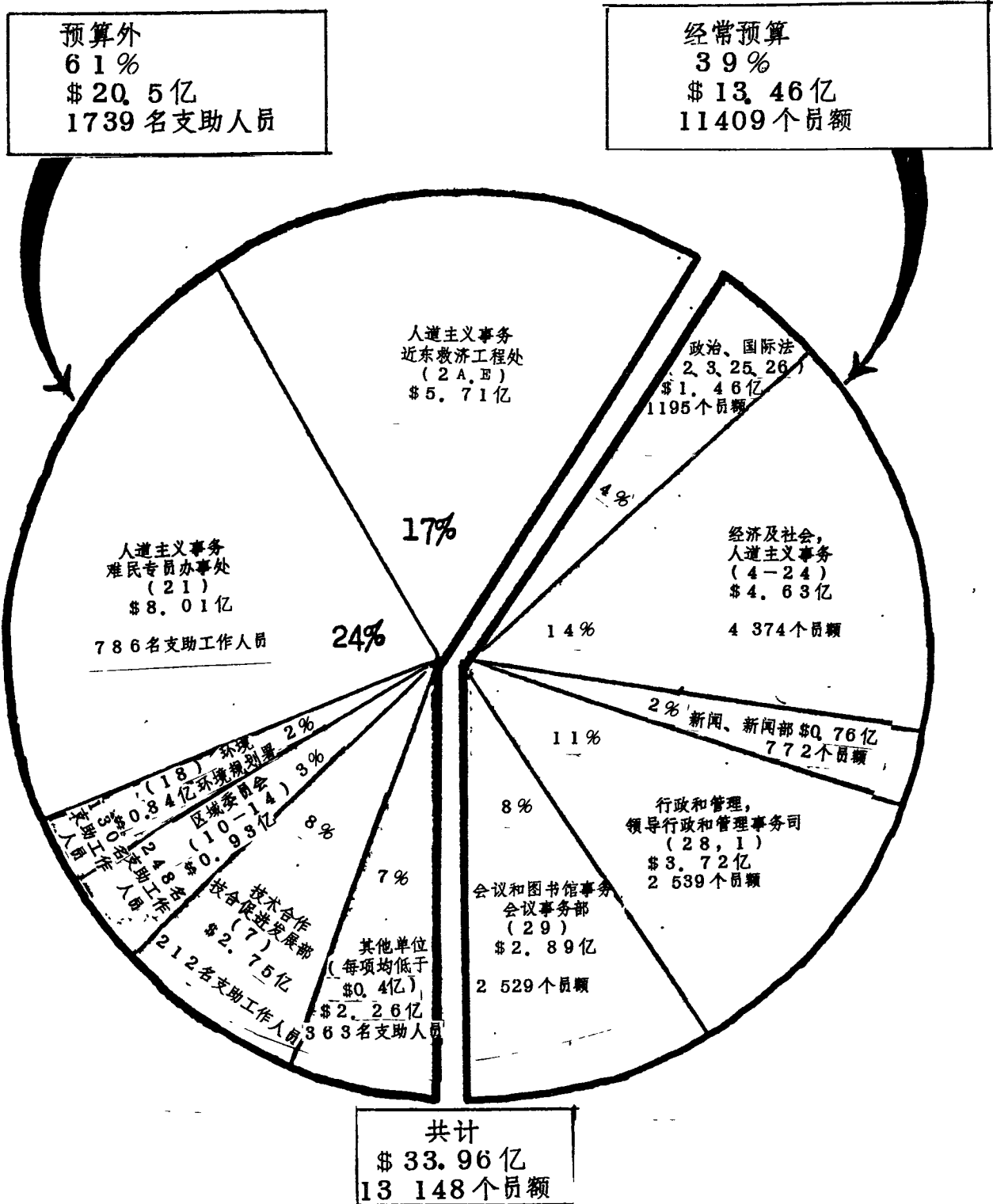
30. 方案规划条例和细则规定，联合国的一切活动，无论由经常预算或预算外资源提供经费，都应受到“定期和彻底的审查”，编制方案时应明确规定要达成的最后产出。<sup>19</sup> 但是，目前方案执行情况报告只涵盖联合国全部活动中的一小部分。

31. 在1960年代，各专家委员会强调对联合国各种资源需求进行统一估计的重要性，以便于高层对联合国活动的各个部分和整体做出平衡而现实的决定。<sup>20</sup> 虽然最近的许多说明中谈到发展“清晰”的方案和财政资料，但是，仍然很难对联合国的全部获得简明清楚的概念。 1986—1987年的方案概算提供了整整77页明细表和简表，但在整个方案中却找不到关于主要活动的简要说明。

32. 粮农组织、劳工组织和卫生组织在方案预算中使用了扼要的“饼分图”表达方式。 检查专员照样绘制出了下页的图表，有助于读者一目了然地看出联合国1986—1987年估计支出总额的分配情况。 图表为联合国经常预算和预算外每个最大的活动领域提供了：(a) 说明性标题；(b) 在适用情况下，有关的主要办事处或部门；(c) 有关的预算款次，以括弧注明；(d) 以美元计算的支出估计数；(e) 全部工作人员员额（预算外提供经费的活动只有支助员额）；以及(f) 面积表示占支出总额的百分比。

33. 除了上述概括性的资源分配之外，联合国还有十分详细（及零碎）的方案结构。 这同样也没有现成的简表。 但是，联合国有以下三级方案（从构成目前的1984—1989年中期计划<sup>21</sup>的6个不同文件的53页目录中算出），加上方案构成部分（根据方案预算）和产出（根据方案执行情况报告）：

联合国估计支出总数(净额), 1986-1987年





资料来源：经常性预算数字取自“1986—1987两年期方案预算”，A/40/6/Add.1号文件，1986年，第141—158页。“员额”包括常设和临时员额。行政和管理、领导的数字已扣除（第八至十一部分）的其他开支（\$500万）和收入估计数及194个员额。

预算外数字取自“1986—1987两年期方案概算”，A/40/6号文件，第1卷，1985年，第79—87页。不包括在工发组织成为专门机构前为该组织开列的\$199万及396名支助人员员额。也不包括维持和平行动在1984—1985年期间的经费\$309万。

— 31项主要方案；

— 148项方案（81项中央方案、201项区域方案）；

— 2000个方案构成部分（约数）；

— 8596项最后产出（1984—1985年，新闻产出不计算在内）。

34. 在经常预算下，经济和社会活动（以及某些小规模人道主义活动）主要涉及研究、出版和文件编制工作及为政府间机构提供的其他“实质性服务”。最近二十年来，这一领域是方案制定和评价工作的主要目标。例如，它占中期计划全部方案和次级方案的70%以上。但是，即使在这一领域中，由于方法上的问题，执行情况的报告工作也是不完全的（见以下第8分节）。最近为方案协调会进行的关于全系统经济和社会方面研究及政策分析活动的一项研究得出结论说，需要重新进行审查大多数组织的方案结构，以便改进这类活动的设计、组织和监测工作。<sup>22</sup>

35. 方案协调会和新闻委员会已要求为新闻工作的执行情况报告做出特别努力。这一领域十分容易偏向目前执行情况报告中的“点数产出”的方法：虽然这一领域消耗的资源只占2%，但它在联合国1984—1985年所报告的全部产出中却占有至少13 000项产出（60%）。

36. 第三个领域，政治事务和国际法，只有一部分包括在执行情况报告制度中。秘书处的结论是，许多这类活动“不能根据方案执行情况的方式予以评估，不过其中有些活动今后可能列入执行情况报告中”。同时，秘书处发现不可能预先确定政府间协商机构将会要求的报告“产出”的数目。

37. 经常预算中有将近半数——即全部开支中的20%——是用于行政、管理和领导，以及会议和图书馆服务。在方案协调会的要求下，直到1982—1983年才将这些活动包括在执行情况报告中（几乎全部行政领导、决策和协调工作仍未包括在内）。在1990—1995年中期计划生效以前（可能在1992年前还不会生效，参看第64(f)段），支助服务职能将不会完全纳入方案规划程序中。同时，虽然这类活动占用大量资源，并在执行情况评估和改善管理方面有很大的潜力，但是这些活动只有一部分纳入方案执行情况报告，而且还不够深入。这些活动也未向政府间机构提供任何其他经常性的执行情况报告或审查报告（第四章F节将进一步讨论此点）。

38. 行预咨委会和方案协调会长期以来一直强调有必要对联合国大多数方案中都有的预算外资源和员额的来源、用途和控制情况作更清楚的说明。无可否认，由于预算外资源的不稳定和自愿的性质，因此，很难预计今后预算外资源的水平。但是，这类资源已相当可观地超出了经常预算资源总额。在经常预算数字的基础上加上预算外资源，就会大大改变一个单位的方案所得到的经费“概况”（联检组在1982年关于非洲经委会的报告中已作了说明<sup>24</sup>）。“预算外资源的短缺”往往被说成是规划的产出推迟或终止的原因。方案协调会曾表示担心预算外资源可能颠倒了大会所制定的方案优先次序，因而必须严格监测这类方案及其费用<sup>25</sup>。

39. 联合国预算总额中最大的一部分（41%）用于联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）所经营的预算外人道主义援助。但是，每项方案执行情况报告中只有一两

页涉及难民专员办事处，因而对其执行情况反映不多。1980年的第一次报告论述了与行政管理有关的7项方案构成部分。1982年的报告只说明，难民专员办事处的难民活动几乎全部由自愿基金资助，事先不可能准确地制定方案，但可认为是按计划执行的。1984年的报告提供了难民专员办事处的业务和产出的几项“有选择的统计数字”，如：设立的文件中心(1)，国别援助方案(10)，同开发计划署举行的会议(10)。1986年的报告中，对难民专员办事处的9亿多美元的开支所提供的“有意义的执行情况指数”更少。

40. 联检组1985年对所取得的进步以及难民专员办事处人数不多的评价单位的工作给予良好的评价，但敦促进一步努力将评价工作纳入难民专员办事处的决策过程中<sup>26</sup>。高级专员的年度报告中载有大量关于难民专员办事处的援助活动、统计和趋势的资料，但很少甚至没有关于从项目自我评价或深入评价中所“吸取的教训”的材料。<sup>27</sup>

41. 执行情况报告中也只有一两页涉及近东救济工程处。1980年的第一次报告指出，近东救济工程处的方案尚未根据方案构成部分和产出的方式编制，因而只能有选择地提供近东救济工程处救济，保健和教育服务的使用者人数的统计。后来的执行情况报告也保持了这一格式。1982年大会要求联检组对近东救济工程处进行全面审查，以便确保近东救济工程处对有限的资源加以最有效、最经济的使用。联检组建议近东救济工程处制定两年期的工作计划和方案预算，并对方案的执行情况进行监测和评价，并加强政府间机构对近东救济工程处业务的监督。<sup>28</sup>但是，近东救济工程处在1986年前仍无法制定其第一个附有方案和次级方案目标、战略及评价方法的中期计划。同时，主任专员的年度报告中虽然提供了近东救济工程处的活动资料及统计数字，但是同难民专员办事处一样，却没有多少关于结果的资料<sup>29</sup>。

42. 最后的一个预算领域占联合国全部资源的20%，即技术合作和其他预算

活动，主要包括技术合作促进发展部（技合发展部）和“促进发展的业务活动”，同时也包括其他许多单位和某些“实质性”和“支助服务性的”预算外活动。在1986年执行情况报告中，关于技术合作项目的报道很不平衡，也不清楚。1986年的报告中提到“正在执行”关于纳米比亚的项目、提到“支助”在国际经社事务部执行的产出的项目、有一个比较有内容的关于技合促进发展部规划的项目与实际进行的项目的对照表、提到跨国公司委员会“据报已执行”的产出、一个开列三个区域委员会按规划“执行”的产出和其他有关产出的表、一个贸发会议的总“产出”表、国际贸易中心作为“顾问团”的产出、报告中还有两句提到人类住区中心“实际执行”的项目，（以及技术合作经常方案的“特派团工作月”）<sup>30</sup>。

43. 执行情况报告承认技术合作项目一般不能被认为是“规划的产出”。秘书处同意通过更精确地制定未来方案预算的有关各款并采用更清晰而系统的表达方法，来改进今后关于技术合作的报告方案。<sup>31</sup>

44. 其他关于这些重要活动的执行情况的报告也是有局限的，在质量上也是不平衡的。开发计划署项目的一个主要执行机构，技合促进发展部于1983年开始制定一项评价制度，但在开发计划署签订程序之前，一直推迟执行（程序于1987年年中发表）。秘书长就技合促进发展部和其他技术合作活动提交开发计划署理事会的年度报告中仍然偏重“活动”、“执行量”和开支统计数字，而不是所取得的结果、遇到的问题以及吸取的教训。<sup>32</sup>

45. 理事会强调有必要提高评价的质量和遵行，并要求技合促进发展部于1987年就加强项目设计、提高质量和执行工作的措施，包括“加强”监测和评价的措施提出报告”。但是，秘书处1987年提交方案协调会的一份报告中得出结论说，技合促进发展部的评价职能仍然是分散的，在利用评价结果改进今后项目方面“尚未取得多少进展”，而各项年度报告仍未能满足大会关于对已完成项目所取得的成果进行“简明扼要的评价”的要求。<sup>33</sup>

46. 同其他占用大量预算外经费的单位一样，各区域委员会均在理事机构不断加强的政策支持下力图为其日渐扩大的业务工作建立最起码的评价单位和制度，但收效甚微。例如，联合国环境规划署（环境规划署）就曾在过去十年中采取了重大措施建立评价制度并进行评价工作，但也因评价员额受到限制和不确定而大受影响。

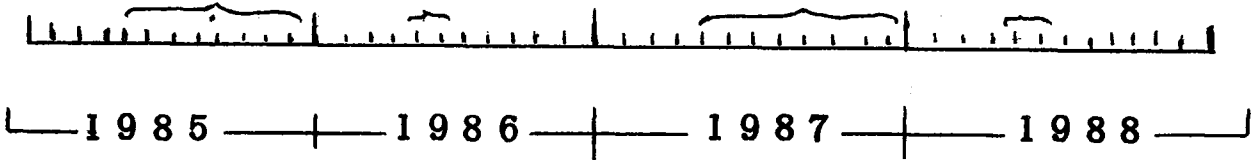
47. 联合国大多数方案继续无法提出执行情况和结果报告，说明需要进行变革。不能仅仅依靠只报“产出”的极为狭窄的“执行情况”报告，更实际而有益的方法是按次级方案（使用现有的方案过程和资料）提出系统的、实质性的和分析性的执行情况报告，以协助政府间机构从事全组织的方案决策，此外还应辅之以占用联合国资源总额中最大部分的以下几个单位加强评价程序、提出更加面向结果的年度报告：难民专员办事处、近东救济工程处、行政和管理事务部（行管事务部）、会议事务部、技合促进发展部以及各区域委员会。第四章关于计划建立的自我评价制度的B节和关于改善管理活动的E节中将进一步讨论上述可能办法。

## 2. 不适合的报告时间

48. 秘书长在1970年代曾设想一项联合国方案编制的制度，根据这一制度，制定方案机构应同时收到格式相同的关于过去执行情况和关于未来的建议的完整资料（参看附件第9段）。遗憾的是方案预算的编制和审查工作必须在每个两年期开始之前进行，而理所当然，完整的执行情况资料却必须在两年期结束之后才能得到。

49. 目前的方案执行情况报告办法仍然力图将两者结合起来。结果，报告发表的时间是最不起作用的时间。下图显示出，直至1986—1987年方案预算得到审查和批准之后，1984—1985年方案执行情况的报告才发表供审查。因而它只能在一年以后成为1988—1989年方案概算决策时的一项输入，但对其间的1986—1987年两年期正在执行的方案却没有任何报告。这一周期不断循环。

审查和核定 1986— 1987年 方案预算	审查 1984— 1985年方 案执行情况 报告	审查和核定 1988— 1989年 方案预算	审查 1986— 1987年方 案执行情况 报告
---------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------	-----------------------------------



50. 并非所有的方案执行情况报告都按照这一不妥的日程提出。 1966年一个专家组要求每12个月或更短的时间提出一次执行情况报告（参看附件第5段），而秘书长在1974—1975年开始实行方案预算编制时确实提供过临时报告（参看附件第12段）。1978年联检组敦促成立监测和评价制度的报告中建议提供两项监测报告，两年期的第二年春天提出一项估计方案执行情况的报告，然后于两年期终了后，作为评价报告的一部分，提出一项最后报告。 秘书长和行预咨委会赞同这种做法的理由<sup>36</sup>，秘书长在1978年的另一项报告中强调认为，第一项报告将有助于保证任何方案构成部分如拟在下一个两年期继续执行，“必须以现两年期内证实的价值，作为列入下一个概算的理由。”<sup>37</sup>

51. 虽然秘书长曾计划于1981年提出第一份两年期中间的方案执行情况报告，但他随后又建议仅在每一两年期结束后提出一份报告，这一建议得到方案协调会的接受。 1982年秘书长再次提出两次报告的可能性，但是，方案协调会鉴于报告的“过渡性质”，推迟了关于改变报告的时间的决定<sup>38</sup>。 《条例和细则》内条例5.1所要求的两年期终了报告办法至今仍在实行。 但是，出现了一项有意义的改变，1985年，所有单位均开始每半年上提出一次内部执行情况报告。”

52. 检查专员认为，目前的报告日程不能达到把监测纳入方案规划过程的原意，而方案执行情况报告发表不适时是政府间机构的代表们甚至不知道有此报告的主要

原因(参看第12段)。由于现在这类报告已成为每半年一次的经常性工作,而且日益计算机化了,因此,检查专员认为,原先议定的在两年期中间提出报告的制度应予执行,以保证方案编制机构在就下一个方案预算作出决定时,能收到最新情况资料。

53. 下一节将讨论联合国整个方案编制周期所涉的复杂问题,但在此还要提及时间安排方面另一个重要问题。尽管行预咨委会、方案协调会、经社理事会和大会曾一再表示不满,但是多年来方案文件不能按时提出已成为家常便饭而不是特殊例外,这妨碍了理事机构进行必要的审查和讨论。

(a) 1973年,方案协调会对于在其第十三届会议上未能获得最初的中期计划和方案预算“表示遗憾”。<sup>40</sup>

(b) 大会1978年第33/118号决议对于提交1980—1983年中期计划文件的“过于迟缓至感遗憾”并要求对规划过程进行深入研究以解决这一问题。<sup>41</sup>

(c) 1979年,方案协调会,对于“秘书处未能”及时提出1980—1981年方案预算文件,“至感遗憾”,并敦促采取纠正行动,以防止再出现“政府间机构经受的这种不幸和不可接受的工作条件。”<sup>42</sup>

(d) 1981年,行预咨委会对于不仅方案概算提送迟误,而且改善管理的报告、预算执行情况、方案执行情况以及其他方案报告也未按时提供审查,表示关切。<sup>43</sup>

(e) 经社理事会第1983/51号决议表示“深为遗憾”不能审查1984—1985年方案概算,因为编制预算各款并提交方案协调会的工作“拖延情况严重”,决议并要求编写另一项报告,查明提出方案预算的方法、程序和时间表的缺陷<sup>44</sup>。

(f) 经社理事会要求秘书处编写的报告显示,1984—1985年部门性预算提交中的一个真正的问题(虽然比上一个两年期已有所改善):在79项个别预算中只有30%准时或迟误不超过46天,但70%却在预算指示规定的期限结束后46—131天才收到。<sup>45</sup>

(g) 联合国审计委员会1986年报告说，提送1982—1983两年期预算的严重迟误和质量问题，在提送1984—1985年预算时仍同样存在。行政当局把迟误和质量低下归因于某些部门领导“参与不足”，以及某些编制方案预算的工作人员“缺乏经验”。

(h) 行预咨委会于1985年指出，提送的1986—1987年方案预算的未开列若干款次和单位的拟议概算。原因往往是长时间等待研究报告和进度报告，但它却使所提预算不完备，并给一般性分析及与以往预算进行比较的工作造成困难。

54. 各项方案执行情况报告也发生类似的迟误。《条例和细则》规定，秘书长应于两年期结束后的第一个季度的末尾向所有会员国转递这类报告。但是，至今为止所提交的四份报告的日期却是：1980年3月19日和4月18日；1982年3月26日；1984年4月13日和27日以及1986年5月8日和9日。由此可见，各次报告发出的日期不仅越来越迟，而且都没有在条例规定的限期前完成（联合国文件的日期是送交出版过程的日期，而由于需要翻译，该项文件以各种语文印就并分发至会员国手中的日期往往还要晚几星期。虽然早几次报告至少送达方案协调会手中供其审议，但方案协调会于1986年决定，由于1984—1985年报告发表过迟，它将不对每一节进行详细审查，而将等到它审查1988—1989年方案概算时再进行适当的讨论。

### 3. 零碎的方案审查结构

55. 联检组关于规划和方案编制的各项报告以及1983年行预咨委会的一项报告指出，各专门机构通常有一个单一的执行局或理事会（可能有、也可能没有小组委员会），能以比较统一的方式处理方案和财务问题。相比之下，联合国各政府间机构则复杂和分散得多。

56. 大会的两个附属机构在这方面负有主要但彼此不同的责任。方案协调会是一个政府间机构，它是经社理事会和大会负责规划、方案编制和协调的主要附属



机构。行预咨委会是一个专家机构，负责审查秘书长的报告。<sup>50</sup> 方案协调会审议并修改各方案的内容；行预咨委会则审查财务建议，但并不就方案内容提出问题<sup>51</sup>。多年来人们不断就这种分工进行争议，结果解决的办法是决定不去“打乱”现行安排以及重申鼓励两个委员会加强合作。

57. 但是，许多其他机构也与此有关。1974年就编制方案和预算的机制进行的一项初步调查得出结论：“相当多的”机构参与制订、审查和核可方案，而只有“很少”几个机构审查和核可预算。但参与的程度相差甚大，而且向有关机构（查明的至少有42个机构）提交方案预算被看成是一项“艰巨的任务”<sup>52</sup>。

58. 1970年代中期的另一项分析报告提出，方案可由以下几个机构审查和评价：(a) 区域委员会的技术和专家机构；(b) 向大会或经社理事会负责的、或者属于贸发会议和环境规划署的职司委员会或部门委员会或专家小组；(c) 方案协调会。在这些审查之后，由贸发会议、工发组织、环境规划署以及区域委员会的“主要决策机构”正式核可，然后由担任协调的经社理事会正式核可，最后由大会正式核可<sup>53</sup>。

59. 1975年一项关于评价工作的报告指出方案审查程序“过于复杂”，并提出一些重要的问题。每个联合国方案是否都至少有一个政府间机构加以充分审查？在一个方案由几个机构审查的这种通常情况下，是否有某种机制来总结各种不同的看法并确定优先次序？方案审查机构是否具有所需的技术知识并且能够代表不同的见解？向审查机构提供的文件是否足以供其判断方案的效用<sup>54</sup>？

60. 虽然很久以前便预见到这些基本问题，但它们仍未得到解答。1972年，秘书长曾敦促各会员国将方案和预算权力集中于尽可能少的政府间机构，最好是集中于一个机构，这样既可以对整个方案作出不偏不倚的评价，又能避免目前因有许多方案制订和财务机构而形成的分散、隔离局面<sup>55</sup>。

61. 1970年代后期，方案协调会曾谋求使所有部门性和区域性政府间机构都参与方案规划和审查工作，但是1979年的一项研究承认，对计划制订工作的参与“不足而且组织不善”，而文件的质量、格式和适时性又不容进行适当的审查<sup>60</sup>。对此，大会呼吁所有政府间机构通过适当编定和协调会议日程，有效地参与中期计划的审议、审查和评价工作；大会并要求各机构定期审查及主管范围内的方案<sup>61</sup>。

62. 但是，1980年代前期和中期情况没有多大变化。1984年联检组一份报告指出，经社理事会各附属机构没有系统地利用方案制订文件。报告建议将规划、方案制订和评价周期的所有文件及时发给各附属机构，并建议各机构充分利用方案制订文件，至少每两年审查一次各自的方案并就此向经社理事会提交报告<sup>62</sup>。

63. 随后，秘书长指出，方案规划文件是会员国指导联合国活动以及秘书处改进方案执行工作的“主要工具”。他赞同扩大这些文件的分发范围（方案协调会1982年和1984年已作此敦促，1986年将再次敦促），因为虽然“相当一部分”附属机构收到了中期计划和方案预算，但有些机构没有收到，有些机构收到的是格式不同的工作方案，而且没有规定向这些机构分发方案执行情况报告或规定它们参加方案的监测及评价工作。秘书长认为“极有必要”向这些机构强调方案制订条例和细则的重要性，并同意及时向它们分发方案制订文件和在复杂的会议日程容许的情况下尽可能取得它们关于方案审查的报告。但他还指出，各附属机构本身必须愿意采取“更积极的行动”，行使其在方案制订和协调方面职责<sup>63</sup>。

64. 在1986—1987年期间，几件事说明联合国这套方案审查结构可能即将发生重大变化。

(a) 方案协调会正在努力改进其工作，更加重视它的规划和方案制订作用，而且更多地将评价和协调事务同方案规划工作结合起来<sup>64</sup>。

(b) 秘书长承认，就连大会各主要委员会（第五委员会除外）都没有参加规划方案和确定重大优先事项的工作。他再次承诺“提请”所有有关政府间机构“注意”已核可的方案协调会的结论和建议<sup>65</sup>。

(c) 1986年专家组敦促从结构上改革复杂的联合国政府间机制，包括对经济和社会领域内积极活动的150多个现有机构进行一次深入研究<sup>62</sup>。大会批准执行该专家组的建议，其中包括加强中期计划和方案预算的磋商和制订工作和加强方案协调会的作用<sup>63</sup>。

(d) 秘书处关于1986—1987年方案执行情况报告的指示，要求各单位说明政府间专门机构是否以及何时进行了方案审查和执行情况审查（并提出报告）。秘书处官员说，将在1988年初分发的方案执行报告内说明这一调查所获结果。

(e) 1987年初，经社理事会成立了一个特别委员会。它将在1987年和1988年按照1986年专家提出并经大会批准的建議，深入研究联合国经济及社会领域的政府间结构和职能。

(f) 秘书长在1987年9月的一项报告中敦促将下一个中期计划的通过日期从1988年推迟到1990年，并将该计划的执行期改为1992—1995年。该报告中的一个表显示，1990—1995年计划的许多方案草案在1987年没有得到政府间专门机构的审查，而其他机构则未能“充分注意”这些草案。该报告同意大会第41/213号决议的看法，即同所有有关的政府间机构进行有系统的磋商“对于改进方案规划和预算编制工作具有至关重要的意义”；报告并提出了一个在1987—1989年期间建立这种磋商体制的时间表<sup>64</sup>。

#### 4. 方案的不断改动

65. 以上已指出向许多政府间机构分发方案制订文件时有困难，而且这些众多的机构本身也削弱了方案文件的权威。这个问题也是早已预料到的：1969年扩大的方案协调会曾指出，方案往往是根据政府间机构的建议制订的，而没有充分注意正在进行的方案或优先次序，结果出现大量难于分析和协调的方案<sup>65</sup>。

66. 1976—1979年中期计划也提到同样的“目标无限增多”问题，即各自为政的机构提出许多方案倡议，常常同既定的方案方针相左，因而“使实务部门不愿

深入参与规划工作”<sup>66</sup>。1976年，大会敦促各附属机构不要在标准的两年期方案制订程序之外增添新的活动，除非“经大会认定出现了十分紧迫而预料不到的需要”。然而，方案协调会发现许多附属机构继续在中期计划和方案预算得到核可之后增加新的方案<sup>67</sup>。

67. 1977年，大会要求分发“所涉方案预算问题说明”，把政府间机构的补充建议同现有方案和资源承诺更好地结合起来。但是，最近的三个现况报告<sup>68</sup>表明，在1982年以前没有取得多大进展，那一年的方案制订条例第4.9宣布：非经秘书长就所涉方案预算问题提出报告，任何非政府机构均不得决定更改已核定的方案预算或增加开支。大会经过长时间的进一步讨论之后通过了第38/227号决议，其中请秘书长编写此类说明，但只为大会本身正在审议的决议和决定草案编写，而且不意味着取消现有的活动或方案。

68. 在1984-1985年期间，每年向负责实务的主要委员会和第五委员会提交大约40个这种说明，其中讲述了拟议的新活动同已核可的工作方案的关系、新活动的执行方式及所需的额外费用净额（如果有的话）。1986年秘书处报称，这类试验性说明大都效果良好，既可使向秘书长提出的立法要求更加明确，又有助于系统地更新方案预算。但是，秘书处认为，如果按条例4.9将此方式推广到联合国所有机构，将过于复杂和困难，部分原因是没有一个充分运转的监测制度和最新的产出状况资料。此后，方案协调会要求经社理事会在1987年和1988年也尝试使用这种说明，并请秘书长于1989年报告所取得的经验<sup>69</sup>。

69. 在所涉方案预算说明方式继续逐步扩大范围的同时，仍有许多在正常方案制订程序以外作出改动的情况。1984年方案执行情况报告表明，在1982-1983年方案“有精确规定”的各节中，73%的产出（5570项中的4092项）是按方案规定执行的，其余则受到修改、推迟或取消。但是这个数字不包括882项额外产出（占原产出总数的16%），其中一半是通过立法机构增加的，另一半是秘书处增加的。因此，改动的产出（882项加1478项=2360

项)占原方案规定产出(5 570项)的42%，有些单位改动的产出高达70%至80%<sup>70</sup>。

70. 方案协调会的许多代表团认为，鉴于方案经过精心编制，因此，同方案规定相左的产出如此之多，“特别令人不安”。它们对此现象表示关切。一些代表团“严厉批评”以后来增添的产出取代方案规定产出的作法，另一些代表团则对两年期内大量产出被取消感到关切<sup>71</sup>。

71. 1986年方案执行情况报告所述不按方案规定办事的情况似乎仅仅略有减少。例如，1984—1985年的额外产出从原方案规定总数的16%降至14%（不包括数以千计的小规模新闻产出），总改动数从42%降至36%。但是，1986年报告增列了复杂的新的执行情况等级，说明方案改动问题仍然严重。这样，读者可挑出按下列方式执行各类产出的百分比：(a) 按方案规定但后经修改；(b) 按方案规定但后经立法修订；(c) 按最终修订方式，其中包括秘书处增加的产出<sup>72</sup>。此后，方案协调会建议在下次报告中也恢复列出原来的简单方法，即也列出按方案规定执行的产出所占百分比。

## 5. 优先事项的确定

72. 联合国的各种方案和方案审查结构繁杂，这就更难以利用有限的资源尽可能明智地进行尽可能多的活动。从1950年代初首次进行方案编制讨论到1980年代中进行重新审查这些年中，政府间组织和秘书处一再强调，必须根据关于执行情况的资料集中努力进行那些真正发挥作用的优先活动，删除那些没有成果的活动。

73. 1975年至1981年期间，大会通过了关于各种优先次序和用处很小的各种活动的一系列决议。然而，联检组1981年关于该问题的报告说，由于缺乏系统的审查办法，各种方案陷于应付的日常事务，并在不断扩大：联合国未

能证明它能可靠地管理资源和把资源从边际活动转到真正有益的活动<sup>73</sup>。秘书长在一份类似的报告中承认存在这些困难，并建议为确定优先次序和重新分配资源制定新的制度和标准<sup>74</sup>。大会随后在第36/228号决议中考虑到

“必须把确定优先次序、确定过时活动和评价同规划、方案编制和管理的一般程序完全结合起来<sup>75</sup>。”

74. 此后在确定优先次序方面进展不大。秘书长在1984年的一份报告中说，事实证明确定1984—1989年期间的优先次序“是困难的”，要确定对各工作方案有何影响“为时尚早”<sup>76</sup>。1986年秘书长在给方案协调会的说明中，确定优先次序仍定为方案协调会工作的主要问题。应在三级确定优先次序：  
(a) 在中期计划序言中作为总的纲领； (b) 在计划和方案预算的次级方案一级；  
(c) 在概算中，将占方案资源10%的方案构成部分定为“高度优先”，将另外10%的构成部分定为“最低优先”。

75. 报告说，在确定优先次序方面已取得“一些进展”，尤其是在次级方案内。提出关于各个方案的优先次序的建议是项困难的任务，报告建议方案协调会根据其职责进行这项工作，并利用新方案审查标准以及执行情况文件与评价文件来促使大会各主要委员会和其他机构发表意见<sup>77</sup>。1986年专家组认为制定方案的标准是令人满意的（特别是条例3.15—3.17和4.6内的标准）：问题是政府间机构和秘书处未应用这些标准。因此专家组建议（大会随后也同意）应严格执行有关的的条例和规则<sup>78</sup>。

76. 执行情况报告中是在方案构成部分一级确定优先次序，并涉及一些问题。第一，秘书处在确定这种优先次序方面进度缓慢：1982—1983年执行情况报告的29个预算各款中只有9个定出了优先次序；1984—1985年预算中这种比例是19比34；1986—1987年仍然只为32个预算各款中的23款确定了优先次序。即使就已确定了优先次序的各款而言，也可能尚未完

成全部工作：1986年方案协调会请秘书长在今后的方案预算中说明，所指定的“最高”和“最低”优先事项究竟是否按条例4.6的规定，各占有需有关方案资源的10%”。

77. 第二，虽然确定较低优先事项的工作应由秘书处和政府间机构共同进行，但看来这些优先事项是由方案管理员确定，政府间机构很少在后来对已确定的这些事项进行详尽审查（上文第3小节讨论了这个问题，1986年专家小组也强调了这一点<sup>80</sup>）。在1984—1985年方案预算中，大会根据方案协调会的建议，在方案概算大约2,000个方案构成部分中只改变了对23个方案构成部分指定的优先次序，约占1%<sup>81</sup>。

78. 第三，也是最后一点，指定优先次序似乎并不起多大作用。1982—1983年期间，只有78%的“最高优先”产出得到执行，而未经指定的项目中已执行的占72%。有些单位里，“最高优先”的执行率实际上低于非优先项目<sup>82</sup>。最近的执行情况报告引述了方案协调会的建议，即“最高优先”产出的执行率应接近100%，但该报告中又载有一张表表明，虽然1984—1985年“最高优先”执行率增加到86%左右，未指定项目却增加得更多（增至82%），“最低优先”的执行率从48%一跃为75%。报告未对此表作出任何评论。此外，有些部门的“最高优先”执行率只达45%至55%<sup>83</sup>。

## 6. 用处很小的活动

79. 在确定用处很小的活动以及重新分配所涉资源方面的进展比确定优先项目方面的进展更令人失望。秘书长于1978年报告说，大会希望在这方面采取行动，实现这种愿望的关键步骤之一是在方案构成部分一级建立一种监测和评价制度。然而当秘书长提出一份初步报告时<sup>84</sup>，行预咨委员会认为“成效甚微”，方案协调会也说成果“显然不足”。大会在1979年第34/225号决议中请秘书长“不

再迟延地”立即确定用处很小的活动，以及已完成或终止的活动和所腾出的资源，并制定标准和一种制度来定期、有效地确定这类活动”。

80. 1980年，秘书长在第一份“新的”方案执行情况报告中再次报告了关于用处很小的活动的情况，不过方案协调会用“简洁的语言”表示它“对取得的进展……显然不满意”。后来秘书长也认为取得的成果很小，这是因为没有为确定这类活动制定有系统的指导原则，他曾经允诺使这种指导原则是成为“方案规划工作的一个组成部分”。

81. 秘书长根据大会关于要“作出果断努力”的要求，于1981年对整个工作方案进行了“深入的……高级别”审查，在审查中各单位确定，可把用于各低优先项目的大约\$2,000—2,500万重新分配给其他某些高度优先活动”。不过，这份文件提交得太迟，来不及供大会和方案协调会采取行动。大会和方案协调会要求于1982年提出一份经补充订正的报告，该报告建议终止或裁减那些低优先活动，共计款额低于\$400万。秘书长后来表示，不再需要这种特别报告制度，因为今后方案预算和执行情况报告使用的报告制度将能够把这项工作纳入方案规划周期”。大会核准了秘书长关于终止低度优先活动的建议，并要求今后在方案概算的序言部分报告为终止或裁减低度优先项目将采取的步骤”。

82. 在此之后的报告越来越有限。1978—1979年方案执行情况报告（该报告令人不满意）确定将终止大约55个方案构成部分（只约占总数的3.5%，只腾出12个工作人员年供重新分配）和55个单独产生”。该报告还说，方案管理员终止这些方案构成部分和产出的根本理由是：政府间机构作出了决定、会员国没有兴趣、执行期间管理员作出决定、缺乏资源、或缺乏工作人员”。

83. 与此对比，1984—1985年和1986—1987年的预算文件中载有介绍性图表，表明每八、九个预算款中“至少”结束了“一个方案构成部分”，并在各方案中重新分配了资源（但未详细说明）。附件中关于各终止项目的图表



没有提供总数，不过看来只确定在1984—1985年全部或部分终止85个方案构成部分或产出，1986—1987年终止27个，其中大多数是在各区域委员会内。1986—1987年序言部分解释说，所占百万比很小（大约占2000个方案构成部分的1%）“并不意外”，因为过去的各两年期内已终止了一些项目，而且各中央机构都根据方案预算和监测制度进行了“仔细审查”<sup>22</sup>。

84. 1970年代曾积极努力确定用处不大的项目并重新分配资源，作为方案规划周期的一个组成部分。从上述情况看，这种努力现在似乎已成虎头蛇尾。不过，尽管方案概算中列出的这类项目很小，秘书处在各两年期中继续终止或削减许多方案产出，方案执行情况报告指出了这一点：1982—1983年期间结束了511个项目，推迟了590个项目，占规划产出的20%；1984—1985年期间终止了720个项目，推迟了800个项目（不包括新闻项目），占规划产出的18%。而且1982—1983年期间终止和推迟的项目中有168个“最高优先”项目，1984—1985年有228个“最高优先”项目，在这两个两年期内，终止的“最高优先”项目与“最低优先”项目的数量大致相同。

85. 1982—1983年的执行情况报告简略地提到关于用处不大的项目的政策，而最近的一份报告列出了各种数字，但未作任何讨论。不过方案协调会至少使这个问题不致于无人过问。1986年方案协调会重申它1982年的建议。

“各执行情况报告应包括全面和明确的资料，说明计划的产出的终止和推迟情况和由此所腾出资源的处置情况。”<sup>23</sup>

## 7. 方案与财务数据分开

86. 方案预算的一个基本作用是明确地确定各方案和项目及其费用，以使政府间机构能有效地分配紧张的财政资源，并在后来评估这些资源的使用情况。1967年方案协调会说，因为编制方案和编写预算是一项分开的工作，方案数据与财务数据不合在一起”。1972年行预咨委员会说，当时的“混合”预算使会员

国不能把投入直接与产出联系起来，不能确定它们的钱是否“用得其所”：因此它主张逐渐以综合方式制定计划和方案预算及计算成本”。

87. 但是，约15年后，专家组于1986年得出结论说，中期计划没有成为联合国适当的“主要政策指导”，因为方案预算只是很多政府间机构作出的，“许多决定和决议所涉的经费汇编”并且是在会员国尚未参与前由秘书处根据自己的理解详细编制的”。有许多迹象表明联合国制定方案工作和财务工作是分开的，而财务工作占主要地位。

(a) 几年来人们关切地指出，方案协调会审查方案内容，而行预咨委会单独审查方案预算的行政和财务问题（见第55—56段）。

(b) 财政制度已实行了40多年，而中期计划、方案预算、方案执行制度只是在近几年才应用于大多数联合国活动，该项进程还尚未完成。

(c) 大会于1982年通过了方案规划条例（第37/234号决议）。根据大会第38/227号决议的要求，1984年6月发布这些条例时又增加了一些规则（作为秘书长的公告）。直止1987年4月才按照大会第40/240号决议的要求，用与《财务条例和细则》相同的格式发布这些条例。

(d) 1978年的一份报告指出资源分配的管理与核查工作是执行预算方面的主要问题”。对为1980—1981年和1986—1987年预算文件规定的方案预算方法作出的基本解释也集中于财务方面（订正经费、维持费基数、实际增长率和汇率等）”。过去从未对方案预算方法作出类似的简洁解释（见以下各小节）。

(e) 1960年代末和1970年代中的早期方案执行情况报告很快又从执行情况分析回到财政状况文件（见第22—24段）。“新的”方案执行情况报告尚未成为财务报告，但已采用了机械的“产出计算”格式（见以下第9小节）。

(f) 除方案执行情况报告外，联合国还定期分发第一份执行情况报告和方案预

算执行情况报告（属于财务状况文件）。1980年行预咨委会注意到这些报告有相互矛盾之处，敦促予以改进<sup>100</sup>，但1986年方案协调会仍不得不请秘书长“继续努力制定一种方法”来使这些报告中的资料一致<sup>101</sup>。

(g) 联合国和审计委员会的财务报告以及各种基本方案文件仍然作为大会正式记录的补编分发，用米色封面，编号一般每年相同（即中期计划和方案预算文件总是补编第6号）。尽管已重视将方案规划一体化，但关于方案执行情况、深入评价以及甚至财务情况的“结果”报告却都只作为方案协调会、第五委员会或大会“A”号文件分发，没有封面，不列为正式记录，每次编号不同（这使工作人员、会员国和研究人员很难寻找和使用这些文件）。

(h) 各方案规划、监测和评价单位成立的时间远比行管部财务厅预算司要晚得多，并且是设在另一个部里（经社事务部）。不过这些职能最近集中于1987未行管部内设立的一个新的厅内<sup>102</sup>，这可能有助于建立更协调一致和更有益的方案规划数据和财务数据。

88. 然而目前执行情况报告中一个主要的问题是缺乏详尽的方案费用数据。1986年专家说，是在次级方案一级确定中期计划优先次序，但资源概算却在主要方案一级确定（见第33段）。同样，方案预算优先次序是在方案构成部分一级确定，但所需资源却在方案一级列出（在次级方案一级有摘要资料）。因此不论在计划还是在预算中，确定优先次序与所需资源之间都没有明确的联系。<sup>103</sup>

89. 在这种情况下，大会核准全部、方案和次级方案的估计支出水平。但由于核准的许多活动不能全部在所提供资源范围内进行，优先次序不完全、政府间专门机构和方案管理员有相当的自由来决定执行哪些项目、何时执行以及执行到什么程度（许多方案被改变或重新制定说明了这一点，见第69—71和78段）。其结果是没有人真正负责有效地使用资源。

90. 1977年审计委员会的特别报告呼吁建立直至项目费用一级的联合国财务报告制度，以使方案管理员对执行情况负有责任<sup>104</sup>。行预咨委会还强调必须

有选择地提供会计资料，作为所需方案资源的根据，以便在了解更多的情况下作出决策<sup>105</sup>。1978年秘书长承认，在主要的次级方案和方案构成部分两级缺乏费用和支出数据是综合制定计划与预算工作中的重大“缺陷”<sup>106</sup>。

91. 然而，1978年联检组建议秘书长在方案构成部分一级计算费用时，秘书长认为这在当时是“不切实际”的<sup>107</sup>。1981年联检组说，已要求方案管理人员估计内部预算文件里每个方案构成部分的人工月。因此联检组建议将方案构成部分的费用和人工月估计数据纳入方案预算草案中，这样政府间机构就能更好地评估关于工作人员编制的建议<sup>108</sup>。秘书长也不同意这项建议。他说，这些数据将使预算文件太庞大，不过若任何委员会提出要求，可专门向其提供这些数据<sup>109</sup>。

92. 1986年秘书长确实报告说，所有单位都在搜集关于已完成产出所需的工作人员和顾问工作月资料，这是把方案执行情况报告与预算执行情况报告联系起来并予以比较的“首次努力”的一部分<sup>110</sup>。1987年底，秘书处的官员说，各单位将提交1987年下半年的这些数据，他们将把所报告的工作月总数与已完成的产出结合起来分析。不过对1988年初将发布的执行情况报告尚不能进行这种分析。官员们说，今后几年将使用这种分析办法来向大会报告方案一级资源管理的各个方面和各种问题。

93. 联合国仍然缺乏用计算机控制的全盘综合管理资料系统。1973年经社理事会呼吁建立这种系统，以便向会员国政府提供适当的规划和评价资料，从而便利各理事机构的决策工作<sup>111</sup>。1977年审计委员会说，已开始用计算机编制预算。然而其主要作用是为下一个两年期将继续进行的活动计算更新的资源概数，这就使管理员感到他们对费用和他们工作的内容负的责任较小<sup>112</sup>。秘书长引述了对预算执行情况提出的这些批评和其他批评，于1979在财务厅内设立了一个新单位来发展、建立和评价联合国所有的财务管理与控制制度，以改进财务报告工作<sup>113</sup>。

94. 方案协调会最近的报告指出, 在使用计算机处理下列方面经济和社会资料方面取得了重大进展: (a) 整个联合国系统次级方案一级的活动, (b) 发展活动的登记, 和(c) 开发计划署的一个方案数据库<sup>14</sup>。然而, 关于财务系统, 本中期计划(1984年增编)提到管理部门的财务资料“不足”; 合并预算编制和会计系统的工作, 特别需要改进数据处理、核算资源成本和监测执行情况的技术; 必须比较及时地提供资料<sup>15</sup>。

95. 关于仍然分开的方案拟订系统方面, 中期计划(1986年增编)表示将“继续研究”将方案预算和方案执行情况报告联系起来的方法, 并在以计算机为基础的综合管理资料系统范围内, 建立一个以计算机为基础的方案执行情况报告系统。<sup>16</sup> 秘书长1987年4月关于秘书处改革的进度报告再次指出, 近期一项重要任务是“为行政和财务系统建立一个通盘构架, 这对向决策者提供准确及时的情报……是极为必要的”<sup>17</sup>。

96. 1987年4月, 秘书处还向方案协调会提出了关于电子数据处理和信息系统服务的深入评价报告。这份报告指出, 联合国在信息系统发展方面严重缺乏政策规划、协调和管制(审计委员会和联检组曾分别于1984年和1985年初提出批评)这份报告最后指出, 系统发展中“最严重的问题”在行政方面, 许多系统不起作用, 仅满足局部需要, 技术过时和/或劳力过于密集, 彼此相互隔绝, 而实际上它们应该是一个规划周密的行政和管理系统的组成部分。

97. 这份报告具体指出, 计算机化方案预算系统是1975年发展出来的, 这一系统保持了大多数预算进程的记录, 但已相当过时。秘书处于1985年向外面承包了重新设计的合同, 新的系统即将完成。但是, 行政和管理系统缺乏一个总的结构设计, 因此, 这个新的系统就不能同帐目、薪给和人事数据相结合, 从而“大大减低了它的效用”。报告进一步指出, 1976年以来已经认识到必须统一和完成这些系统, 但纠正措施都失败了。报告指出, 失败的原因是缺乏内部合作、总部电子数据处理工作人员分散、缺乏全面计划以及程序编制方法过时<sup>18</sup>。

98. 秘书处工作人员于1987年下半年通知联检组说，他们正在拟订一项重大提案，将于1987年底提交大会，建议开始建立一个统一的系统。关于中央监测股和改进管理工作的第四章D节和F节阐述了发展这一系统的方案执行情况部分的其他工作（及问题）。

#### 8. 方法上的缺点

99. 秘书处一位高级工作人员于1984年向方案协调会指出，方案执行情况报告“永远不会超过它所依据的方案预算”<sup>119</sup> 在过去十年中持续不断地进行着一场斗争，以期确立并实施完善的方案预算编制方法，作为有效地进行监察和评价的基础，但这场斗争仍然远远没有结束。

100. 1978年联检组关于方案编制和评价的报告指出了联合国方案编制系统中的重大“缺陷”。联检组建议，不仅应该确立执行情况监察、比较详细地编列方案费用和评价进程，而且：

- (a) 次级方案应有比较明确并限期达成的目标；
- (b) 在方案预算内应有识别产出的制度；
- (c) 应有内部工作方案，并为各项产出制订明确的生产时间表；
- (d) 应有成绩指标，用于测定实现为每个方案构成部分所确定的目标的进度。

101. 行预咨委会和方案协调会基本上同意联检组的分析，秘书长同意全部采用上述办法或试行上述办法。特别强调用一种新的方法构成部分资料单（资料单）来说明次级方案的目标和产出的关系，并作为方案预算编制，工作计划及此后监察、方案执行情况报告和评价的框架<sup>120</sup> 1979年和1980年的一系列报告阐述了这些方法和概念<sup>121</sup>。

102. 后来的方案预算很少提到这些方法，但它们一般性地强调指出，扩大并改进方案预算文件，以此作为决策框架，具有重要意义。方案执行情况报告也慢慢扩大了范围（上文第1小节已论述了这一点），将比较“准确地规划的”活动包括在内。

103. 然而，各理事机构和审查机构继续要求改进方案的设计和编制工作。1982年，方案协调会批评了若干方案评价研究报告所反映出的不足之处，如次级方案目标不明确以及引述的方案构成部分、产出和最终用户不确切。委员会“强烈建议”严格执行现代方案规划和设计标准<sup>122</sup>。大会还于1983年请秘书长“改善方案预算所有各款的方案分析工作”<sup>123</sup>。然而，审计委员会于1986年报告指出（参看第53段），1984—1985年方案预算中继续存在着重大的质量问题，秘书处将此归咎于秘书处某些工作人员参与不充分以及缺乏经验。（检查员认为，后一点——对工作人员缺乏方案设计和评价方面的训练——是一个重大问题。这一点在第四章C节中单独进行阐述。

104. 具体情况各有不同，但是，一项具体实例表明，现行方案编制系统并不一贯反映或说明秘书处正在执行的实际方案。将国际经社事务部关于评价的次级方案的方案规划文件<sup>124</sup>同该规划股的实际经历（下文第四章B节将予说明）所作的比较表明：

(a) 中期计划：虽然评价职能/股是1980年设立的，但直到1986年才将其加入计划，承认“需要设立并维持一个内部评价股”。

(b) 方案预算：这些文件反映方案重大变化往往很慢。比如，1986—1987年方案预算没有提到已设立的综合的中心评价股，该股于1985年3月大大扩大了职责。

(c) 优先项目和限时达成的目标：设立一个内部评价系统是一项“高度优先”方案预算活动，在最近三个两年期内（1982—1987年）给予“特

别重视”，但是，尽管大会一再提出要求，但一直未提出达成目标的预定日期。中期计划中的1986年部分似乎说明在1989年之前建立该系统，但战略说明中仅暗示，将在这一日期之前审查该系统的检验情况。

(d) 工作方案：虽然方案协调会采取了特别步骤，提出评价股1983年一整套具体职责<sup>12</sup>，但是，方案预算却继续依然只提两项一般化方案构成部分（建立内部系统和编写深入评价报告）和产出（关于这两项的报告）。

(e) 成绩指标：虽然应该随时可获得若干有关指标——如联合国所有实体所设立的评价股的数目或受过设计和评价方面训练的专业工作人员人数（和百分比），但是，关于计划目标和方案预算的简述从未提及设立评价系统方面进展的指标。

(f) 方案执行情况报告：因为这些报告仅用二、三页表格（以及关于执行率较低的简要说明）来叙述国际经社事务部等整个部门的情况，尽管存在着上文所提到的许多问题，但是，这些报告从未提及评价次级方案和评价股。

(g) 产出：方案产出的定义是“秘书处”向外部用户“提供的产品或服务”有助于实现这项活动的目标。从技术上来说，秘书长1986年关于评价系统的“无进展”报告（见附件，第23、第24、第26(e)段）就是一项“产出”。然而，如果认为这份否定性的报告是1986—1987年期间向会员国所提供发展评价系统唯一的服务，这就大大背离了着重于结果的基本点，因为评价本身的实质应该是结果。

105. 方案协调会1986年会议指出，要充分确立1978年所要求拟定的方案编制方法，还需要做大量工作，方案协调会在其对方案预算审查所采用新的“广泛的管理方法”方面，建议秘书处在编制中期计划和方案预算时应该：

(a) 比较有系统和比较详细地说明“所讨论的问题”；



- (b) 比较直接地将次级方案的目标同这些问题联系起来，使目标比较具体和较易测量。在这方面，应尽可能使用成绩指标；
- (c) 在中期计划中确定达成目标和战略之间的明确因果关系；
- (d) 在方案预算中比较精确地说明产出和服务；
- (e) 将提交给方案协调会的（方案概算内的）同样的工作方案提交给各有关职能或区域政府间机构<sup>26</sup>。

106. 然而，决策者可能无法改进现行的方案编制程序，反而最终不得不应付一种统一的新格式。1983年，秘书处很迟才向方案协调会提交1984—1985年预算文件，秘书处工作人员将此归咎于这份预算文件十分复杂，并建议采取新的办法。方案协调会赞同限制数据量和减少复杂程度这一目标，但不赞同对现行预算编制程序作任何实质性更动或缩小提供资料的范围<sup>27</sup>。1985年，秘书处工作人员指出，正在对方案预算程序和格式进行广泛审查，此后方案文件将由下列两部分组成：(a) 简明扼要的政策说明和(b) 支持性文件。他们表示将向大会1985年届会提出具体提案。这一点没有实现，但是，1986年中期计划增编仍然表示将在1989年之前提出一种新的方案预算格式。1987年下半年，秘书处工作人员说，目前没有拟议作这种变动，但可能在今后某些时候作这种变动。

## 9. 缺乏分析

107. 最后，但也是最重要的一点是，方案执行情况报告即使载述对方案实际执行情况的分析，所载分析资料也极少。“14人委员会”曾于1966年要求及时并定期向各理事机构报告所取得的进展和成果（见附件第5段），几年来这项要求又多次反复提出。但是，“新的“方案执行情况报告同1960年代后期和1970年代中期的同类报告一样，最终也没有提供这方面资料。

108. 1970年中期，秘书处建议，今后的执行情况报告可着重阐述所生产的

产出及任何不足，对这些产出的实际效益可在其他地方进行评价。然而，1978年，秘书处承认仍无评估方案执行情况的系统，当时秘书长同意确定一种办法来提供系统分析资料，说明方案构成部分一级的方案执行情况和进展<sup>129</sup>。

109. 令人遗憾的是，1980年第一份方案执行情况报告重新使用了范围非常有限的“产出计数”格式。秘书处解释说，由于大多数关于方案预算的说明不确切并且不充足，因而不能按所作允诺在方案构成部分一级分析执行情况。因此，秘书处按方案分列的实际产出表，并指出，如果按次级方案说明执行情况，报告就会过于冗赘<sup>130</sup>。秘书长在一份共同报告中指出，产出是评价执行情况的标准<sup>131</sup>。

110. 1982年，秘书处向方案协调会强调指出，第二份执行报告也未阐述方案的质量和影响。方案协调会同意这一看法，并指出，这种报告格式不能对方案执行情况的质量加以评估<sup>132</sup>。自那时以来，方案协调会继续大力要求获得分析性较强的报告和更多评价内容。然而，秘书处宣称必须保持各两年期之间的可比较性，因此坚持采用产出表这一格式。

111. 方案执行情况报告缺乏分析内容似乎有若干原因，第一，为确定方案规划系统的“意图”部分作出了极大努力，剩下考虑“成果”部分的精力很少。秘书处于1978年报告指出，由于方案预算和中期计划已经确定，因此，可以把重点转到日常执行事务方面<sup>133</sup>，1982年，联检组和方案协调会都指出，秘书处的方案规划条例第一稿在规范监察和评价的职责和目的方面很差<sup>134</sup>。第二，人们曾希望设立一个中心监察部门会大大改进报告的评价内容，但情况并非如此（见下文第四章D节）。第三，花费了很大的注意力来改进复杂的产出计数方法，而产生忽视实际执行情况（包括执行率较差）的趋势。最后，秘书处继续允诺将用其他评价方法或专门分析来填补评价执行情况方面明显的差距，但这些方法和分析方式仍未得以确立。

112. 检查员认为，目前的报告或许是必要的，但是，就指出方案执行情况的报

告而言，显然是不够的。首先，尽管在方法方面已取得相当大的进展，但联合国的产出计数仍然相当困难<sup>135</sup>。各项产出，不论是复杂的还是简单的，费用昂贵的或是成本低廉的，十分重要的或是微不足道的，都合并在此貌似精确但实际上可能令人造成很大误解的统计之中：如果一个部门生产出九项规模极小的产出，但在生产一项非常重要并且费用昂贵的产出时彻底失败，它仍可宣称其执行成功率达90%，因而不必对任何问题作出解释。

113. 所计产出也大为不同：不仅有许多领域尚未确定产出，比如新闻部一个部门就有13,000项产出，而所计联合国所有其他部门的产出仅为8,000项（见第35段），而且在各项方案内部也有很大差别。（仅举一例，政治和安全理事会事务部采用了“比较严格的标准”之后，其报告的产出从1982—1983年的705项减少到1984—1985年的149项<sup>136</sup>，一些特别的产出如经严格审查，可能是相当含糊的“服务”（如已经指出的“无进展”评价系统报告）。

114. 更为重要的是，计算产出是不够的。虽然秘书处后来发表了相反的意见，但是，秘书处曾于1978年指出，监察方案执行情况的重点应该是产出的重要性和质量，而不是方案执行率或是否按预定日期完成产出<sup>137</sup>。例如，教科文组织最近关于其方案评价系统的指导方针指出，各项产出（和成果指标）涉及相关的指标或目的，因此，应该有助于讨论范围广泛的活动是否有效，是否重要<sup>138</sup>。

115. 最为重要的是，如教科文组织的指导方针指出，分析和讨论的关键一级不是产出，而是次级方案。秘书处1978年的一份报告指出，根据方案规划和预算系统的逻辑，显然次级方案是主要的分析级别，并且是中期计划的“决策部分”<sup>139</sup>。秘书长于1981年也指出，在确定优先秩序方面方案规划经验中的“主要教训”是在次级方案一级可以将这种决定、讨论和资源分配工作做得更好<sup>140</sup>。

116. 1978年联检组关于方案编制和评价工作的报告强调指出，必须确定确切的次级方案目标和时间指标或达成这些目标的阶段，然后利用评价工作来确定通

过一系列产出所取得的成果是否大大有助于达成这个目标<sup>141</sup>。行预咨委会认为，“需有一项严格的方案分析程序”，以明确次级方案的定义，并将资源集中用于最有效和最有用的活动<sup>142</sup>。

117. 然而，1982年和1983年起草方案规划条例和规则时，联检组发现该项程序不完整，因为在这一程序中，会员国无法反映出已取得的成果和今后方案可能发展的方向。中期计划中的次级方案目标和“战略说明”笼统、罗唆并且含混不清，而没有仔细分析各种选择、确定工作方案并说明将采取的行动。此外，监察和评价方法仍然很弱，联检组认为必须确立监察和评价工作，并将其纳入方案规划程序，以期改进目标和战略，并且建立向政府间机构提交一系列系统性全面的评价报告的制度<sup>143</sup>。

118. 最终于1983年确定的条例和规则规定，联合国组织的所有方案应由一个统一的监察和评价系统定期进行彻底审查。中期计划及其目标和战略说明是主要的政策指导，而次级方案则是进行分析、审查和评价的主要单位。方案概算说明是用以执行计划战略的。除了定期提出报告，“按秘书长可能规定的详细程度”说明所有活动的方案执行情况之外，必须定期评价所有方案，并提出评价结果报告供政府间机构进行审查<sup>144</sup>。然而，尽管有这些规定，联合国仍然没有就其方案执行情况提出系统的分析报告。

119. 进展如此缓慢，其原因可能是很难建立这种执行情况报告制度。然而，所有规模较大的专门机构都向其政府间机构不仅提供专题评价研究报告和/或简要报告，还提供关于方案执行情况的定期报告。虽然这些机构肯定都会认为还可以作出改进，但是，下列报告对各机构方案的进度、问题和成果所作的评估具有较强的分析性，并且内容丰富：

(a) 粮农组织自1973年（关于其外地（预算外）方案）和1979年（关于经常方案）以来，一直向粮农组织大会发布两年度报告，这种报告对同

《工作方案和预算》所规定的目标有关的方案问题、成就、相关程度以及影响，进行分析性评估；并将执行情况报告同深入审查若干次级方案和主题相结合。粮农组织总干事在最近的经常方案审查报告前言中指出：

“这份审查报告……提供了资料和分析意见，以便大会能判断粮农组织的活动同各会员国的需要及优先项目是否相关，并判断已达成的产出以及各项方案所发挥的作用和影响<sup>145</sup>。”

(b) 劳工组织向其理事院和大会提供关于方案执行情况的两年度报告，作为对总干事报告的补充，总干事的报告用已经核准的方案和预算相互参照的表格形式阐述工作执行情况，以便读者可以将已开展的工作同核准的方案相对比<sup>146</sup>。

(c) 自1976年以来，教科文组织始终提供内容广泛的两年度评价报告，参照已核准方案和预算，所预期的成果，阐述其方案活动的结果、成就和困难，在某些情况下还阐述这些活动的影响<sup>147</sup>。

(d) 除了与国家、区域和全球各级的方案预算讨论有关的定期审查和评价报告之外，卫生组织总干事还发布两年度报告，讨论卫生组织在各个方面的工作中所采取的主动行动、已取得的进展和遇到的问题<sup>148</sup>。

(e) 一些小型机构还定期就方案的全面进展提出报告：比如，国际电联的年度报告相当详细地讨论各次会议、各种出版物、服务、项目、由于国际电联大会工作而采取的其他行动、常设机构以及行政活动，计算机支持活动和技术援助问题<sup>149</sup>。

(f) 不应该忘记，1950年代、1960年代和1970年代初期，联合国本身发布了执行情况报告和“联合国组织的工作”报告，虽然这些报告的方法比较简单，分析性内容不平衡，但仍然比目前的报告提供了更多关于已开展的实际工作的资料（见第21-23(a)段）。

#### 四、其他的执行情况和结果报告方面的努力

121. 过去十年中，关于使用其他的评价活动来补充方案执行情况报告，以弥补执行情况和结果报告方面存在的差距，人们谈论得很多。但是，这方面的建树并不多。可是，有计划的自我评价系统和分门类的改善管理努力或许可以提供某种解决办法。

##### A. 深入的评价

122. 1977年，经方案协调会的要求，秘书处着手进行一系列的深入评价方案报告作为方案执行情况报告的补充。<sup>150</sup> 1977年和1978年分别撰写了四份和三份“自我评价”。从1979年以来，现在并已编制方案直到1992年为止，每年都作了一次“外部型”的评价（1981年除外）。<sup>151</sup> 报告减少成一份，这是因为方案协调会日程太满，没有时间来讨论更多的报告；也因为中央评价工作股人手太少，每年即使只完成一份这样的研究报告，负担也很大，何况它们还有其他职责。<sup>152</sup>（1986年的评价手册指出，其他的政府间机构也可要求这类研究报告，但实际极少发生。）

123. 深入评价旨在为方案协调会和其他机构分析整个方案的实质性问题、效率和影响。这类报告的质量似乎已在稳定提高，颇得方案协调会的好评。例如，报告提请注意方案设计软弱以及可用何种措施来满足“终端用户”的需求等问题，即查明作为联合国产出目标的那些团体是否能收到这些产出，利用它们并提出改进意见。

124. 令人遗憾的是，这类深入评价存在两项主要的弱点。第一，除方案协调会之外，几乎没有任何人去利用它们。例如，方案协调会要求经社理事会自然资源委员会审查1982年矿物资源方案评价中指出的具体问题和建设，该委员会称赞了报告的质量，可是没有作具体的答复。<sup>153</sup>

125. 为了确保后续行动，方案协调会于三年后设立定期的“三年期审查”，审

查三年后它讨论每份评价报告提出的建议所采取的行动。可是，这些审查表明，其他有关的政府间机构很少收到评价结果及建议，更谈不上审议它们了。在某些情形下，有关的方案管理员甚至毫无所知。<sup>154</sup> 此外，秘书长于1986年建议方案协调会考虑就每一两年期的两、三个预算款作“零基”深入审查。<sup>155</sup> 鉴于方案协调会议程已过多，使人对深入评价研究报告的意义和未来产生进一步的疑问。

126. 第二项基本缺陷是，深入评价所涉内容严重不足。1975年的专家工作组首先提出深入评价设想，根据它预计，在5—10年中可涉及到所有联合国的活动。<sup>156</sup> 1982年和1983年，联检组极力要求为中期计划周期配备足够的评价工作人员及一项具体的评价计划。<sup>157</sup> 可是，在大会支持这一日程安排的建议时，秘书处宣布，由于现有评价体系能力极为有限，因此这一建议是“不可能”的。<sup>158</sup> 其后，只提出了单一年度深入评价的清单。

127. 按照此种每年进行一项深入评价的固定速度，要用31年才能将联合国的每项主要方案都评价一次（见第33段）。（但事实上，这些评价只能审查每一重要方案中的一项或若干有限的次级方案，因此其审查范围及“深入”性均受到进一步的削弱。<sup>159</sup> 虽然方案规划条例只要求所有活动均需在不很明确的“一定的时期内”加以评价，<sup>160</sup> 可是某些重要方案要到2005年甚至更晚才能得到第一次评价，这似乎是极为令人不满意的安排。

128. 检查专员同意方案协调会1980年得出的下述结论，深入评价是联合国全面评价和报告执行情况工作不可缺少的一部分，但它仅仅是一部分。<sup>161</sup> 而且，如果不能将这些报告汇入政府间决策及方案规划周期，那么就非常令人遗憾了。为了设法使深入评价的范围广一些，方案协调会1984年促请由行管处、联检组或由各国政府作进一步的评价，<sup>162</sup> 下文F和G节简要讨论这些可能性。

#### B. 已规划的自我评价系统

129. 1978年秘书处承认它尚无系统的综合评价方法，并指出解决办法是由

方案管理员来确定评价，这样便能定期得到有关次级方案的质量及效应和有关未来的活动和优先事项的援助决定的分析性资料。<sup>163</sup> 1980—1981年方案概算答应在1980年内提出这一监察和评价工作方法的报告。以后的预算则答应对发展工作内部评价系统给予“特别重视”和“最优先次序”。可是，结果是一事无成，原因主要在于，中央评价工作人员人手极为不足，而且过分忙于为方案协调会进行的深入评价。

130. 1986年，秘书处仍在其中期计划中声称，必须(a)为联合国的各项主要活动“建立并保持内部评价系统”；(b)提供客观的行动参考资料，以此作为管理决策的一项内在的经常性特征；(c)确保将调查结果转达给秘书处及各政府间机构，以期采取有效的后续行动。<sup>164</sup>

131. 1986年10月，秘书处最后印发了一项评价手册。它详细列举了“如何”在次级方案一级进行自我评价的指导方针，从而使方案管理人员得以批判的态度分析其工作，以既定的目标来衡量成就，并分析其结果是否成功及原因何在。秘书长引述了大会及1986年专家组对搞好监察和评价工作的重视后，促请所有方案管理员“利用机会”改进联合国的决策。

132. 该手册依据用于评价次级方案及方案构成部分的标准化内部资料单，确立一个系统的监察和评价系统。它比较详细地讨论了方案管理员应采取何种步骤来确立自我评价研究，审查次级方案的编制，制定效率和影响的指标，收集资料及对其进行分析和报告。手册对所涉范围谈得相当笼统。它指出，“理论上”每一次级方案均应受到定期的评价，而事实上“一些因素”可能造成的结果是，受到评价的只是有选择的几个次级方案。由于此种限制，手册指出，在每一六年计划期间进行一次评价是最起码的。但它又指出，在每一两年期结束时评价为实现次级方案的目标而取得的进展不失为一种有益的作法。<sup>165</sup>

133. 但仍然存在四项主要的问题。首先，此系统尚未确立。1986年中期计划一节指出，将对选定的一些次级项目进行自我评价的尝试。1989年，一



个专家小组将评审评价技术及“在联合国活动复杂的情况下”这些技术是否奏效。<sup>166</sup>虽然评价手册的送文函内指出将把自我评价系统充分纳入1990—1995年中期计划，<sup>167</sup>但充其量它只能在1990年才充分开展活动。最糟则可能推迟得更久，以便重新设计。

134. 第二点也是最重要的，新的系统似乎将向政府间机构作最低限度的报告。手册开宗明义就强调说，大会希望能有一定的分析性资料来帮助会员国改进其方案的决策程序。可是它后来又声称，方案管理员进行自我评价，首先是供自己使用。据报道，报告应同所有参与其中的工作人员一起讨论撰写。而且应该将报告的副本送交经济联盟理事会，以期对其作非正式的审查并在内部散发有关的调查结果。可是，由该系统对各政府间机构提交报告并非强制性的，还可将这些报告作为简要资料。<sup>168</sup>

135. 秘书处官员指出，他们打算连同中期计划的订正提案，并按照秘书长方案规划规则第106.4(b)条规定，每两年发布一项简要报告。第一份此类的报告将于1988年春季提交给方案协调会，它要简述有关评价工作和方案编制的主要结论。看来本报告的内容势必非常笼统，并且不会向政府间机构提供任何它们对成百上千的联合国方案和次级方案作出明智决策所需要的具体执行情况和结果的资料。已明确指出，方案规划规则的本身也要根据经验来进行修改。由于上文分析所说的各种原因，方案执行情况报告肯定需要改进。

136. 现有的方案执行情况报告在分析上相当薄弱，而深入评价在方案涉及范围上也十分不足，所以这一建议的自我评价系统乃是弥补实质性执行情况报告现存差距的唯一希望。检查专员因而建议，用一份对每一次级方案载有一页分析性简述的报告来取代关于产出的现行方案执行情况报告。报告内容应以自我评价系统提供的执行情况资料为依据，并应自1989年开始连同1990—1991年两年期的方案概算一道提交。这不是一项新的建议：联检组在1983年曾提议类似的自我评价报告。方案协调会建议秘书处考虑联检组的建议，大会已赞同这一见

解。<sup>10</sup> 可是，秘书处并未在方案规划的规则中列入任何有关的细节，这或许是因为自我评价系统远未就绪所致。

137. 对此类建议可提出各种反对意见。但是鉴于有机会一劳永逸地定期而系统地提供各政府间机构20多年来一直在寻求的评价资料；以真正统一的方式提供“成果”资料和“意图”资料；并在适当的地方——即在次级方案而不是产出上——强调分析和决策，那么这些反对意见也就微不足道了。

(a) 可以这样说，要求所有的次级方案管理员按上述方式作出报告，这是增加额外的工作负担。可是，要求每两年提交一页进度简报，即简报在次级方案（平均耗资700万美元）上取得的进展、成果和遇到的问题，这似乎是合理的，很难说得上是有不公正之嫌。

(b) 也可以说，此类报告会增多冗长的文件（即使不论减去多少秘书处称其为“无法评审的”次级项目（见第36、37、132和151段），也有470页之多）。可是，同目前长达704页的中期计划及1086页之多的1986—1987年方案概算相比，这一报告并无过长之嫌。

(c) 可以说，两年期中期的结果报告无确定结果可言。可是，现在已设立了监测系统来报告每半年的产出。而且，大多数的次级方案事实上延续不断。因此，有机会将以往的执行情况资料同有关未来方案的决定结合起来，这应该说是极为重要的。

(d) 可以说，不应放弃为确立“计算产出”报告而作出的努力。可是方案规划规则第106.1(a)条规定，应根据次级方案的目标加以评审的是产出是否合适，质量如何及其作用和效益。监测产出完成情况的工作应继续下去。可是，这只应是次级方案报告的一小分节，而不是其全部内容。

(e) 可以说，自我评价工作对外界人士公开是不利于报告的坦率性的。可是，自我评价并不是“自我纵容”的评价，其他机构也从未如此作过自我评价。评价

格式只限一页，可以更详细地综述内部评价资料和调查结果。可是，这对确立各政府间机构对实际方案执行情况所负的责任，是迈出很大的一步，而上述不负此种责任的现象由来已久了。

(f) 如果说定期向各政府间机构报告全组织范围内的方案执行情况过于困难，这就是忽略下述事实，即规模较大的专门机构都定期采取此种作法（见上文第119段）。更为直接的是，贸发会议秘书处已经向贸易和发展理事会提供此类的资料。1987年9月的一份报告载有贸发会议1987年评价计划所列入的五项自我评价研究报告的简要成果及所吸取的全面教训。<sup>170</sup> 贸发会议承认，自我评价的质量和办法均可改进。它也改变了其形式，将新的联合国评价手册的主要内容包括进去。以往曾有一种说法是，贸发会议是最难评价的对象之一，因为它担负着复杂的谈判和研究工作。如果贸发会议如今向政府间机构提出评价报告，而秘书处的其余部分却不这样作，这就未免富有讽刺意味了。

138. 此处建议的次级项目简要报告所需的方法，分析程序及资料，早在1986年用于指导整个秘书处的评价工作的评价手册中即已采用了。这一指导<sup>171</sup> 建议采取下述形式（附件二载有一页格式的例子）。第一，摘要应分析方案的组成内容及其产出，以确定：

- 完成的速度
- 是否顺利地与被告的用户沟通了，
- 是否合适，
- 质量如何，以及
- 产出是否有效用。

139. 第二，也是最重要的，摘要应简要地评审一下在何种程度上整个次级方案正在或已经实现了其目标（特别是秘书处的那些较为明确并有时限的次要目标）。确定影响的工作可能过分困难。可是摘要既能够也应该列有仔细挑选出来用于衡

量实现次级方案目标进度的指标。简而言之，以与所附方案概算相同的方案格式及顺序呈递的本次级方案简要报告，同为内部管理目的进行的全面自我评价相比，数目是很少的。可是同现有的“计算产出”的报告相比，这份文件对政府间决策目的而言分析得更深刻，资料也提供更充分。

140. 第三个问题是，内部评价系统脆弱。大会于1981年和1983年要求秘书长在所有部门设立评价单位并明确其职责和任务，以此加强评价工作。<sup>172</sup>可是，几份联检组的报告指出，联合国系统的发展工作仍然不明确，而且也有些随便，那些愿意设立评价组的单位受到欢迎，可是不想设立的也悉听尊便。<sup>173</sup>

141. 1983年，秘书处报告说某些部门现有能力不足，并建议每一单位以1—4名具体人数的工作人员来实施最起码的，或逐渐更为系统的评价工作。<sup>174</sup>可是，继方案协调会和大会表示深为不满之后，1984年的一份报告查明六个单位只有几名临时工作人员，并答应在1986—1987年间“永久解决”这些具体单位的问题。可是当行预咨委会于1985年对评价单位“显然过多”表示关注后，秘书处改变了作法。它向委员会保证，除经济联盟理事会以外，其他评价单位均是临时性的，并且最终要由自我评价工作所取代。<sup>175</sup>1986年秘书处的状况报告只是证实加强评价工作人员的工作缺乏进展。<sup>176</sup>

142. 由于整个秘书处长期以来一直无法按照大会要求找到工作人员员额和设立评价股，检查专员确信至少应在最大的单位中开展适当的评价和管理检查工作，因为这些部门的此类工作目前常常是非常薄弱的环节。如第三章和下文F节（见178—180页第47段）所讨论的那样，这对难民专员办事处、近东救济工程处、行政和管理事务司会议事务部、技合促进发展部及各区域委员会也同样适用。

143. 第四点也是最后一点，联检组报告（及大会第36/228号决议和1983年秘书处状况报告）强调必须有一个配备足够工作人员的中心单位来提供培训和支助并检查质量、进行分析及反馈信息，以确保自我评价系统的成功。<sup>177</sup>为了满足这些要求，方案协调会已于1983年明确了应由国际经社事务部履行的九项具体职责。<sup>178</sup>可是其后，经济联盟理事会的工作范围扩大了，而工作人员数额却原封不动。联

检组在1985年的状况报告中指出，即使按全系统的标准来为经济联盟理事会配备为数不多的工作人员，那它也应有大约15个专业人员员额，而不是现在的4个。<sup>179</sup>

144. 虽然在继行政和管理事务司最近的调整之后，到1987年底也没有确定经济联盟理事会工作人员的员额数，而同以往相比，工作人员更不够用了。该理事会负责人的员额自1987年3月以来就一直是空缺的。该理事会的三名专业人员中仅有一人具有一年以上的评价经验。在整个秘书处实行新的自我评价系统的责任，落在一名低级专业人员的身上。可是，尽管这少数几个人可能是胜任的——他们的态度和努力均给检查专员留下深刻的印象，可他们光靠自己却无法有效地确立和监督自我评价系统，同时也无法为方案协调会编写深刻的年度评价报告及其他报告。

145. 1985年联检组评价状况报告的结论是，联合国评价制度定义模糊，而且工作人员配备得也不足，这一切均是其实施工作大为落后于其他机构的主要原因。联检组建议秘书处仔细而充分地确定评价制度的范围和职责，然后再估计经济联盟理事会需要多少财力来履行方案协调会赋予的职责。<sup>180</sup> 然而令人遗憾的是，尽管秘书处对这一报告及1986年状况报告的评语同上述建议是“一致”的，可是这些评论完全不具体，<sup>181</sup> 而且也完全没有后续行动。可是，经济联盟理事会对配备足够工作人员的需求自1985年以来变得更加迫切了。其反映是，大会和经社理事会1985年和1986年再次要求加强评价工作，以协助决策。<sup>182</sup> 所以，联检组在本报告中重复了1985年的建议。

### C. 专业工作人员培训

146. 在1985年的评价报告中，联检组着重指出，设计好的项目和方案对其后的优质评价及有效的全面管理均必不可少。可是，方案设计欠佳及目的阐述不良等问题却反复出现。这是因为，由谁来负责系统地进行改进，常常规定并不明确，评价工作人员人手不足无法提供所需的大量咨询支助服务工作，而且特别是因为一直缺乏对自我评价来说必不可少的工作人员培训工作（只有国际劳工组织、工发组织、难民专员办事处及世界卫生组织这样一些明显的例外。）<sup>183</sup>

147. 联检组1987年关于在气象组织实施自我评价的说明强调说，评价表格及指导方针均不能满足需求。经验表明，指望其运用设计和评价程序的工作人员需要几天时间的直接训练，以改变其对方案设计的观念，从而能够分析并制定“现实世界”环境中的明确目标、方针、指标和工作方案。<sup>184</sup>

148. 联合国秘书处1978年指出，显然各方案编制单位必须具备一批在计划、方案编制及评价技术上受过适当培训的人员，从而使方案规划系统发挥效率。<sup>185</sup> 同样，1986年中期评价计划指出，将通过有组织的培训来协助方案管理员学会怎样利用自我评价。最好以此作为方案规划，预算和监测方面全面培训工作的一部分。<sup>186</sup>

149. 令人遗憾的是，正如这些说明相距八年一事所显示的那样，过去十年中秘书处唯一的一次设计和评价培训是在1984年为15名联合国、开发计划署及人口活动基金的工作人员举办的为期三天的讨论会。秘书处官员1987年下半年指出，他们于1987年在纽约总部举行了大约30次有关自我评价系统的情况介绍会，并于1987年9月就同其他方案规划内容的联系问题，为行政和管理事务司的某些工作人员举办了一次非正式的讨论会。除此以外，他们还发布第一期评价业务通讯半年刊，同时还计划在10月份就设计和自我评价技术举办一次为期两天的初步培训讨论会。可是，任何其他的培训课程目前都无法确定，因为设计和评价方面的培训还不是联合国训练方案正式的组成部分。

150. 虽然秘书处现已编制了九项方案预算和五项中期计划，可是这项广泛的“在职”方案编制培训却未必一定带来了高质量的成果。事实上，正如上文所讨论的那样（见第99—105段），方案协调会、深入评价、联检组、审计委员会及大会均在此阶段批评其设计欠佳。联合国的活动有很大一部分尚未能“严密地编成方案”，而且秘书处承认至少有一些秘书处官员参与不足，缺乏经验。方案协调会1986年强调说，要想充分确立1978年呼吁实行的方案编制方法，要作的事还很多。同样，还要尽很大努力来提出明确而思考周密的计划及方案预算说明。

151. 由于方案管理员现在把自我评价也纳入其职责范围，缺乏工作人员培训就成了一件额外精神负担。更为令人不安的是，新的评价手册说，方案管理员可自行决定是否评价具体的次级方案，并由其根据“现有的评价经验”等因素来决定如何深入作此评价。<sup>187</sup> 鉴于这一自我定夺权上的巨大漏洞及工作人员几乎完全缺乏评价技艺的现象，很多管理员可能会干脆说他们的许多次级方案根本无法评价。此外，秘书处已通知行预咨委会说（见第141段），随着方案管理员接过自我评价的工作，评价单位也将逐步撤销。这便会取消提供咨询服务、培训，特别是质是检查等业务活动的一个持久的重要途径。而其他机构的经验表明，这一切都是至关重要的。

152. 在联合国办培训困难重重，原因在于能用于此项活动的经费少之又少。可是，秘书长曾于1986和1987年承认必须“高度重视”全秘书处的管理技术培训（见第175段）。由于设计和评价方面的培训对自我评价是关键的一环，而这一制度反过来又是健全方案规划制度并使其发挥作用的前提，检查专员认为应在管理培训中极度重视设计和评价方面的培训。此种培训通常是由评价单位的工作人员作为“内在”管理职能在内部进行的，所以它应该比其他种类的培训耗资为少。因此，检查专员建议在全组织内确立一个在设计和评价方面培训方案和次级方案管理员的系统方案，以此作为联合国工作人员培训和发展方案的一部分，并且尽快将其付诸实施，

#### D. 中央监测股

153. 同评价职能相比，中央监测职能的确立是比较慢的。虽然1978年已商定一项工作监测制度，但只有到大会呼吁设立一个中央单位来监察已编成方案的承诺的执行、完成及修改任务后，<sup>188</sup> 才于1982年晚期设立了由非专职人员任职并归新的方案规划和预算编制委员会领导的新的中央监测股。由于方案协调会和大会呼吁进一步采取步骤来加强方案监测的效率和内容，中央监测股终于在1985年得到两名专职专业工作人员（这是靠调动了两个以非专职身份参与评价工作的行政和管理事务司的员额）。

154. 方案规划条例要求中央监测股监督产出的完成并报告方案执行情况。相应的规定要求中央监测股监督工作方案上的变化，以协助方案规划和预算编制委员会，确定方案的实际执行情况，并按秘书长的要求编纂报告。1984年秘书处还作出保证说，中央监测股会加强各单位的监测能力，确立共同的方法论、确立用于以中央独立检查产出情况的某些方法，开始实行半年期的报告，并研究出就严重违背纳入方案的承诺现象进行协商的方法。<sup>189</sup> 1986年的中期计划又增加了以下任务：更好地散发报告，将其更好地纳入方案规划周期，并健全计算机化的资料系统。<sup>190</sup>

155. 中央监测股最近为实现这些监测目标取得了可观的进展。在1986年中期，制定了一份计算机化的产出报表，以此作为使整个监测工作计算机化的基础。由于中央监测股工作人员太少，执行工作受到干扰。尽管如此，该系统已付诸实施，而且好几个办事处正顺利利用这一系统开展其内部监测及其后的报告工作。该股还开始将监测调查结果反馈到未来的方案编制工作中去，并开始努力缩小财务和方案执行报告上的差距。

156. 由于要求各单位每半年向中央监测股提供一次情况，确定同产出相结合的实际工作月并为各项产出提供确定者，以促进由内部审计委员会和其他方面进行的核查工作，监测工作也因此进一步得到改善。1985年到1986年共举办了五次非正式的讨论会（在纽约日内瓦和维也纳），目的在于使工作人员熟悉方案执行情况的监察和报告要求。此外，还将一名拉加经委会的工作人员调往中央监测股工作两个月。其后，拉加经委会的监测情况报告有了很大改进，而且在拉加经委会方案管理中使用方案执行情况资料的作法似已成为既定的作法。

157. 检查专员认为，最后这一点，即将监测资料用于方案管理，是关键的一环。到目前为止，有两项主要的问题妨碍将监测工作确立为联合国方案管理的一项固定内容。第一，在几年当中根本没有中央监测工作人员。其后仅由非专业人员担任了这一工作。最后，是由为数甚少的专业人员担任此项工作。可是，自1985年以来这批为数不多的工作人员在全秘书处当中确定并确立了基本的方案监测方法，从而顺利地使这一监测工作达到了关键性的“起飞”水平。



158. 第二，似乎在四分五裂了十年之后，秘书处最后终于愿意发展一个综合管理信息系统。监测资料是这一系统的一项关键内容，而中央监测股迄今未止所作的实现计算机化的工作为组成一个较大的系统奠定了重要的基础。

159. 一个组织的各级决策人如不能及时地得到准确的资料，那么他就无法有效地开展工作。如果加强中央监测股，并使监测资料计算机化，那么这就会大大有助于牢固地建立一个综合方案规划系统。大会长期以来一直在谋求这样一个系统。

(a) 中央监测股可以由收集资料和设计系统的工作转到真正的中央监测作用上去，从而调查严重违背纳入方案的承诺现象并分析执行工作的方式和问题。

(b) 方案管理员、执行干事及预算干事会得到一种新的管理手段来提醒自己注意方案执行情况的日常进展及必要的调整等。

(c) 高层管理人员，特别是方预会，会更好地了解方案的全面状况，并能利用最佳的方案信息来针对不断变化的情况进行调整。

(d) 财政资源及工作人员工作月最终可以更紧密并更明确地同方案预算目标及产出联系起来。

(e) 各政府间机构——无论是专门的、区域的还是中央的——都能在其需要作出决策时得到许多更具体和更新的资料来帮助自己就目前和将来的方案作出决策。这些资料既可来自于定期报告中，也可来自于（在计算机化完成以后）关于某一具体方案领域执行工作的状况资料。

160. 可是，要想发掘这些巨大的潜力，现在就必须采取行动。检查专员建议至少要有限地加强中央监测股——哪怕只增加或调动一个员额也行——从而帮助完成，改进并巩固整个秘书处业已开始的监测和报告工作，并允许中央监测股开始承担1984年就已设想的分析性监督作用。此外，用于联合国业务活动的计算机化的监测状况资料的价值本身就是一种支持建议的综合管理信息系统的重要论据。

161. 可是，就向政府间机构提出的方案执行情况报告而言，检查专员确信，目

前的“计算产出”报告应中止。相反，(a) 应该将最新的产出状况资料（截至两年期第一年年底止）作为次要内容列入上文建议的自我评价简要报告中；(b) 关于某具体方案领域的最新产出资料可以报告给那些需用其作出决策的主管的政府间机构；(c) 如果大会认为两年期后的产出报告将来比以往的作用更大，那也可以继续以简要报告的形式（作为更为实质性自我评价报告的补充）将其保持下去。

#### 五. 内部审计

162. 方案协调会1981年要求成立一个中央监测股来监督产出的执行。在尚未成立该股的情况下，秘书处于1982年决定由内部审计员按组织单位来对方案执行情况进行专案审计。<sup>191</sup> 1984年，方案规划条例要求内部审计司对产出情况进行详细的专案审计。方案协调会和大会其后要求这一审计工作应该全面而不是专案性的。<sup>192</sup>

163. 1985年，一份顾问研究报告（根据审计委员会的建议，由大会第39/416号决议要求的）证实说，由于缺乏资源，内部审计司无法有效审计内部检查工作，尤其是在总部以外的地方。顾问们建议提高工作人员的技艺，并在内部审计司现有的29个专业工作人员员额之外再加18个。其后，秘书长要求在此强化工作的“第一阶段”只增加两个专业工作人员员额。<sup>193</sup>

164. 1984—1985年，内部审计司在现有资源范围内调整了优先事项，从而审查并报告了大约3200项产出（占编为方案的8596项产出的37名，但新闻活动除外）的执行情况。这些全面的方案产出审计工作按单位及其监测工作分析了使用资源的效率和效力。秘书处执行了这些审计工作提出的一些建议，并在1985年采取行动来改进方案执行的监测工作。1986—1987年，内部审计司开始审计13000项新闻产出。它计划在1988—1989年提交大约65份产出审计报告（条件是不再发生配备工作人员的问题），这也就是该两年期内内部审计司总人工月的大约30%。<sup>194</sup> 应该指出的是，所有内部审计司的文件均属内部文件，一律不向政府间机构作出报告。

## F. 管理方面的改进

165 联检组1985年报告指出，在过去数年中，评价单位，以及外聘和内部审计员、管理业务单位和计算机系统单位，都日益重视着管理效率和业绩，并使改善管理成为方案决策的重要环节。<sup>155</sup> 由于联合国经常预算近半数用于行政、管理和会议事务方面的服务（见第32和37段），设立有力的管理分析和业绩报告程序十分重要。

166 1968年有一个专家小组首先强调指出，必须设立一个有效的管理评价处来确保联合国所有单位有效而经济地开展工作。<sup>156</sup> 行预咨委会批评（现在仍继续批评）早先进行的执行情况报告，因为它未能通过分析工作人员的工作量、产量和积压情况，把行政方案资源同执行情况联系起来。1981年，联检组建议各组织定期向理事机构报告通过管理服务活动实现的节余和改进；1982年，它敦促联合国为各行政单位制定次级方案说明，描述预计实行的改进和改革，评价和衡量其后的业绩。<sup>157</sup>

167. 令人遗憾的是，尽管早先在1970年代中期作出一些引人注意的努力（见第23段），但是有关联合国行政和会务业务活动的实质性执行情况报告从未真正实行。近期的两年期方案预算的导言强调指出，为了确保充分有效地利用工作人员，提倡和加强管理改进方案，并在业务活动中强调自动化和技术革新等方面，都将作出种种努力。<sup>158</sup> 但是，迄今还没有关于这些令人赞赏的目标是否得到实现的报告。执行情况报告方面的这一空白至少存在于五个重要行政领域（上面提及的缺乏内部审计方面的报告不在此列）。

168 首先，如上所述，在方案协调会的要求下，1982—1983年方案执行情况报告才开始载列支助活动，在1990—1995年中期计划生效之前，这些活动还不会充分纳入方案规划系统。在此期间，鼓励支助方案管理人员至少初步辨认执行情况指数。

169 迄今为止所取得的成果并不十分有用。1984年方案执行情况报告载录“选定的统计数据”共占23页，如银行往来帐目事项(2,878)，工作人员福利委员会会议(177)，人事资料编目和存档(1,432,184)，计算机使用时数(11,307)和火警预防活动(224)。<sup>200</sup> 这里面有些数字颇引人注目，但是如果(a)不同以往数字或标准加以比较，(b)不分析工作量和所用资源，或(c)不谈到着手的改进，则数字本身是毫无意义的。1984—1985年的“执行情况重要指数”，如电力建设项目执行数(113)或所审议的基金提案数(66)，情况大致相同。它们只列入一些支助单位，所用指数往往与1982—1983年选用的指数不同，纽约、日内瓦和维也纳同类单位的指数也不同。<sup>201</sup> 因此，除了表明秘书处“工作繁忙”外，目前执行情况报告未向理事机构提供表明各项分派任务实际执行情况的任何资料。

170 第二，1969年设立了行政管理处来执行秘书处的改进管理方案。该处在1976年大会通过一项决议后得到扩大。大会该项决议强调指出，必须制定一项有效的联合国改进管理方案，由一个得到加强并有很高专业水平的行政管理处单位提出该方案，并在实施有关改进方面得到秘书长的最大限度的支持。<sup>202</sup> 行政管理处后来规划每年进行15次管理审查和特别研究，并就所采取行动和研究获得的结果向行预咨委会提交了第一份年度报告，后来改为提交两年期报告。

171 1985年下半年，作为行政和管理事务部改组的一部分，行政管理处改组成规模较小的管理咨询处。但是，十八人小组在1986年得出该处“作用不大”的结论，并建议撤销该处。<sup>203</sup> 但秘书长在1987年指出，秘书处仍然需要有一个内部小单位来协助进行精简，因此管理咨询处将继续存在。<sup>204</sup> 由于秘书长既没有就1985年底/1986年初行政管理处改为管理咨询处，也没有就行政和管理事务部内部改组发表公报，因此目前很难查核管理咨询处的职能和员额。此外，虽然行政管理处按期于1983和1985年向行预咨委会提交了两年期报告(后一份报告由“限量分发”改为“限制分发”)，但1987年没有报告，尚不

清楚“新”管理咨询处是否将向政府间机构提出报告。

172. 第三，1984年9月，秘书长宣布了一项新的长期改进管理综合方案和“工作人员奖励措施方案”，以推动整个秘书处的精简、改进和削减开支工作。1984年12月，他就正在开展的各类广泛倡议和各部建议做出的其他改进提出了报告，并保证将改进管理作为优先措施继续实施。

173. 秘书长还指出，1985年他将同最后预算执行情况报告一起，就改进管理提出报告，以便将今后的改进管理措施充分列入方案预算程序，并使大会充分了解这一努力的情况。<sup>205</sup> 但是，显然该报告尚未提出。

174. 尚未就工作人员奖励措施方案过去或目前取得的成果向各理事机构提出报告。一份工作人员内部期刊于1987年11月报道说，三年内收到了167项工作人员的建议。有16项建议得到表扬和执行，但执行这些建议取得的实际成效未见报告。与欧洲和其他地区各组织广泛采用而成效很大的类似的建议方案相比，这种参与程度和成果似乎很低，13,000名工作人员每年提出55项建议，其中有5项被接受实施。这种情况可能是因为有关方案未向提出减少费用建议的工作人员提供报酬，而在方案公布后也未进行宣传。

175. 鉴于这种政策转变，即由通过中央技术工作人员实现管理的改进改变为依靠工作人员本身，应该指出，秘书处有一个长期以来众所公认的管理技艺问题。行预咨委会在评论早先制订的1978年管理工作改进方案时，曾颇为关注地指出，在秘书处举办内部管理培训班，以“创造和保持一种管理气氛”，是有困难的。<sup>206</sup> 令人遗憾的是，秘书长不得不在1986年再次指出必须在各级改进秘书处管理工作。他说，他的一项“主要任务”是，“确保今后在征聘和培训方面高度优先地注意管理技艺”。<sup>207</sup> 他在1987年再次确认必须在计算机系统和“现代管理技能”等领域中进行有效的培训；为方案协调会进行的电子数据处理评价工作重点表明必须制定工作人员培训政策和方案，以便有效地利用文字处理和信息技术。

176. 在第四个行政领域中，联检组于1985年初报告说，联合国对计算机化

信息系统的发展缺乏政策规划和管理，并建议迅速采取补救行动。<sup>209</sup> 秘书长在 1986 年 6 月才设立了一个高级别技术改革委员会来制定联合国自动化方案的政策和标准，定期审查该方案对工作人员生产率的影响，并向他报告方案进展情况和取得的成果。<sup>210</sup> 但是，似乎未进行任何评价工作：1987 年向方案协调会提交的电子数据处理服务深入评价报告（原定于 1984 年进行评价）认为，秘书处未充分找出可以利用新技术促进联合国工作效率的机会，它也未评价已采用技术的成果。<sup>211</sup>

177. 第五点，也是最后一点，正如联检组最近几份报告所示，秘书处未对有关改进管理的外部分析和建议作出积极反应。

(a) 如上所述，联检组 1985 年建议秘书处按照大会和方案协调会以往的要求，确定和设立内部评价系统和单位，以及中央评价工作组的具体职能，但秘书处未作评论或作出采取行动的保证（见第 140—145 段）。

(b) 联检组 1985 年 3 月关于改变计算机使用方法的报告指出，与本系统其他组织相比，联合国没有发展计算机化系统的固定政策、标准和程序，但却是迫切需要的（审计委员会和行预咨委会在 1983—1984 年期间也作出同样的批评）。但秘书处对该报告的评论，在 19 个月后即 1986 年 10 月才印发，比联检组《章程》规定的限期迟了一年多。<sup>212</sup> 与此同时，秘书长（在 1985 年 12 月预算核准工作行将结束时）建议对电子数据处理和行政和管理事务部的各系统职能进行重大改组，却未提及正由大会审议中的联检组有关这一问题的报告和建议。<sup>213</sup> 1986 年 10 月的评论认为，报告方案执行情况的程序将会满足系统规划和管理方面的需求，但 1986 年方案执行情况报告却未提及计算机分工活动。此外，虽然联检组 1985 年报告具体提出不要在定于 1987 年进行的电子数据处理深入评价之后再采取补救行动，但本次 1987 年报告只能证实联检组的结论，并认为情况有所恶化。<sup>214</sup>

(c) 在 1981 年关于非洲经济委员会的报告和 1985 年关于计算机使用的

报告中，联检组建议加强亚的斯亚贝巴、日内瓦和其他非总部地点的管理业务技能和能力，以处理重大的管理系统问题和改进工作问题。秘书长对前一份报告的评论指出，纽约的行政管理处是唯一的掌管改进管理职能的单位。<sup>215</sup> 关于后一份报告，他保证“一有机会”就审议日内瓦办事处的需求，但指出将通过“加强通讯系统”来满足其他外地办事处的需求。<sup>216</sup> 因此，虽然纽约以外其他地点的管理技能和审议问题得到了强调（见第163、175段），但行政管理处被削弱了（第170—171段）。此外，1987年电子数据处理评价报告证实并阐述了联检组在日内瓦发现的管理制度问题。它还得出了联合国各办事处之间在信息系统方面“几乎没有什么”联系。<sup>217</sup>

(d) 联检组1986年关于口译服务管理的报告指出，口译工作人员就职人数不够和打乱联合国会议日程所造成的会议资源浪费的问题。联检组建议在提供给各政府间机构的报告中增加某些数据（内部已有这些数据），以便改进对会议资源使用的管理。因为大会最近一些决议和1986年18人小组的报告都强调了这项任务。秘书处每年都就少数几个机构的资源使用情况编制报告。这些报告近年来使人们更多地注意到这一问题。<sup>218</sup> 但秘书处对联检组报告的评论未谈到其他大组织存在的重大浪费问题和联检组提出的补救报告行动。<sup>219</sup>

(e) 检查专员于1987年9月在纽约同联合国官员讨论了本报告，并于11月将报告草案送交给他们，要求他们具体提供新资料并作进一步评论。但是，同几次联检组的研究报告一样，除内部审计问题外，秘书处未作任何答复。在等待八周后，为赶时限，不得不在没有获得新资料的情况下，对报告进行定稿，以分发给政府间机构和会员国。

178 简而言之，目前未就联合国行政和会议服务活动的方案执行情况向政府间机构提供有系统的报告。过去30年中一直注重经济和社会活动的管理，近期才略有改变，转而注意支助服务。因此，立法机构目前不知道几乎占联合国经常预算一半的\$6,600万美元的两年期支助事务开支所取得的进展和成果。目前

的方案执行情况“产出”报告仍然是支离破碎和肤浅的。根本不向这些机构报告内部审计和改进管理工作人员奖励措施方案的情况。（限制分发的）行政管理处报告已停发了。秘书处最近对外部审议——如联检组审议——所作的评论和采取的行动并不十分积极，或未置评论。

179. 检查专员认为应更多地注意向政府间机构报告这些重要支助服务的执行情况。已建议所有次级方案进行两年期自我评价摘要报告，这将大大加强这些机构对支助服务进展情况、问题和成果的了解。许多提高效率和采用新技术的机会（正如1985年联检组报告和1987年关于计算机系统和使用的深入评价报告所示）表明，可以并应该做更多工作。

180. 检查专员建议，有关的主要机构，例如行预咨委会、第五委员会和会议委员会，考虑要求每年就改进管理的行动和一个支助服务具体领域取得的成果提出深入审查报告。审查可由行政管理处/管理咨询处工作人员，行政和管理事务部或会议事务部工作组，外部顾问来进行，或由上述人员联合进行。审查方法可以不象1987年电子数据处理服务深入评价那么严格，但范围比1975年文件印制分析（见第23(c)段）要广些。如委员会认真挑选和严格审议这些研究报告，这些报告将能有步骤地大大促进范围广泛的联合国行政和会议活动，并加强其效率。

#### G. 外部审查

181. 外界机构主要是联检组和审计委员会，它们所作的执行情况报告，可补充秘书处执行情况报告。本报告所提及的大约20份联检组报告表明了联检组进行的涉及联合国各单位、管理系统和职能领域的工作。1986年专家小组建议联检组进一步强调编写提交给政府间机构的评价报告，并将联检组改名为联合检查和评价组；<sup>220</sup> 这些改动目前正在进行之中。但是，由于联检组规模不大（11名检查专员和8个专业工作人员员额），同时又担负审查专门机构的业务活动、全系统的问题和机构间的合作的责任，联检组编写的有关联合国业务活动的执行情况报



告也有其限度。

182 1966年14人专家小组不仅建议设立联检组以帮助加强外部管理，而且建议外聘审计员就行政和管理以及财务事项发表意见。<sup>221</sup>多年来，审计员已向这方面努力，特别是近年来采用了“制度审计”和“现金价格”审计办法。大会于1985年请他们每年提交一份简要报告，内容为他们对业务活动的主要看法，并有行政首长的答复和审计员对此的评论；这项工作从截至1986年12月31日截止的报告年度开始进行。同联检组一样，由于资源有限（根据目前的业务安排，审计工作人员离开各国审计单位，部分时间在联合国兼任）以及他们的主要任务是审计有关组织的帐目和编制送交大会的审计报告，审计委员会分析执行情况的作用受到限制。

183 人们常常提出能否增加外界对执行情况的审查。方案协调会在1984年建议各国政府进行方案评价以弥补深入评价范围有限这一不足之处（见第128段）。1986年印发的评价手册指出，政府间机构可决定自己进行评价或聘用外部独立评价人员进行评价。<sup>223</sup>1985年联检组关于评价工作的报告指出，近年来联合国系统中有三分之一以上的组织进行了某种外部评价工作，并印发了评价报告。<sup>224</sup>

184 为了克服给政府间机构的报告分析性不强的弱点，联检组在1984年建议加强现有专家机构的分析报告，并使方案协调会能够聘请外部专家来进行独立、严格和积极的分析，协助改进方案设想和方案编制工具。<sup>225</sup>这一建议引起了三个反响。首先，方案协调会要求秘书处对现有的提供独立评价和咨询的专家机构进行调查。虽然一些代表团曾对此举将有助于加强方案报告和方案协调会管理工作“寄予厚望”，<sup>226</sup>但秘书处后来提出的报告未引起人们注意，这可能是因为报告只枯燥乏味地列举了28个机构的基本数据和职权范围，没有进行任何分析或讨论。<sup>227</sup>

185 第二，秘书长虽然“迅速”承认秘书处的许多报告都是描述性的，龙统概

括，缺乏新意见或分析，但他不同意联检组利用外部专家评价的建议。他指出，必要时将采用外部专家评价，但只用于拟定方案和进行评价。与此同时，他指出关于方案协调会利用外部专家评价建议在程序方面的问题。第三，方案协调会的“许多代表团”在1985年认为联检组的这些建议“不可接受”，在可能的情况下，仍应力求在秘书处内进行独立审查和征求意见。因此，即便在方案协调会内部，两年中都出现过支持和反对利用外部专家评价分析联合国方案执行情况的意见。

附件一

1950—1987年方案执行情况审查和报告的演变

1. 执行方面的资料多年来一直是联合国各主管机构的讨论、大会决议和其他决议以及秘书长的报告和外部专家的报告所关心的事。所追求的目标基本上没有变化，但所采取或建议行动的漫长历史却可大致分为四个时期。

A. 早期的努力(1950—1964年)

2. 关于设法切实审查联合国工作情况的努力，至少可以追溯至1950年。当时大会强调，需要慎重进行方案审查，以便有效地利用现有资源。<sup>230</sup>随后在1953年，秘书长全面审查了秘书处的结构和结构。这种“评价进程”和后来的改革行动力求把作出的努力和资源集中用于一个国际组织能够“切实有效地加以执行”的一些优先方案，避免将资源“危险地”分散在许多“种类各异的项目上”，<sup>231</sup>并“经常就执行各种任务的办法进行持续不断的自我批评。”<sup>232</sup>

3. 1958年，为响应“各会员国就专心致力最高优先事项和最经济地使用现有资源所作的反复呼吁”，联合国改革了其年度预算格式以突出支出用途，并合并了人员配置表。<sup>233</sup> 1961年的一份专家委员会的报告指出，各会员国不满意支出和对服务的需求上的迅速增长。该委员会要求稳定预算以及以更有效的程序确定和执行优先方案。该委员会并敦促采取行动，由各理事机构更详细地审查整个预算，以及由秘书处对预算进行更多的行政管制和分析。<sup>234</sup>第二年，大会讨论了这些问题，要求采取一种综合的方案和预算政策。<sup>235</sup>

4. 在1950年代末期和1960年代初期，联合国还主办了一系列关于供发展中国家使用的政府财政管理和预算制度的现代技术的区域讲习班。秘书处根据这些讲习班的材料编制并分发了关于方案执行情况预算编制手册，要求(a)确定有意义的方案和目标，(b)使财政帐目同这种方案结构协调一致，以及(c)确定评价执行情况方案和工作措施。<sup>236</sup>

## B. “十四国委员会”（1965—1974年）

5. 1965年，大会在面临由于有争议的维持和平行动所引起的财政危机的情况下，设立了另一个专家委员会（被称为“十四国委员会”），审查财政状况和编制、核准预算以及监督预算执行情况的程序。该委员会1966年在一份作为后来工作指南的重要报告中要求“尽早采取步骤”，发展在联合国系统各组织中进行规划、方案编制、预算编制以及评价的综合制度。该委员会强调，方案规划和预算编制必须清楚表明使用各组织有限资源的目标和战略。该委员会并敦促作出相应的努力，加强评价进程和对业务的内部审查，每年及时向理事机构和会员国报告取得的进展和得出的结果。<sup>237</sup>

6. 1967年，秘书长提出了第一份关于联合国预算执行情况的财政报告，但他在1968年改变了报告形式，以便向各会员国提出对“工作方案所取得成就作出的评价”。<sup>238</sup>他指出，这种变动是必要的，因为对联合国所提要求的总数远远超出可用的资源，因而需要采取保证资金的真正价值的新措施，其中包括对业务进行持续的评价。<sup>239</sup>有好几年都提出了类似的报告，但1971年又将其改为单纯的财政报告。

7. 与此同时，要求建立方案规划和评价制度的压力继续存在。大会曾于1966年要求方案和协调委员会（方案协调会）全面审查联合国系统经济和社会活动，以便除其他外保证最大限度的集中资源，发展综合的方案规划制度，以及建立系统性的评价程序。<sup>240</sup>方案协调会1969年报告说，联合国系统各方案的迅速扩展将会受到会员国政府越来越多的批评，并将引起公众越来越大的失望，除非能够通过有效的审查和评价作出更大的努力，保证这些方案能满足各会员国的需求，产生具体的效益。该委员会强调，政府间理事机构必须作出详细而有系统的审查和评价，<sup>241</sup>大会随后将这种责任的一部分分配给方案协调会本身。

8. 方案协调会只是敦促进行改革的若干机构之一。

(a) 1968年，另一个专家小组报告，需要采用新的联合国预算技术，提供有效的管理服务，以及建立一种内在办法，以进行持续的预算审查和组织上的改革。<sup>242</sup>

(b) 1969年的“能力研究”指出，联合国系统是一部高度复杂但组织不当的机器，急需有系统的管理程序和方案编制、资料以及评价程序。<sup>243</sup>

(c) 1972年行预咨委会指出，需要改进联合国繁琐的立法制度和零乱的决策程序，并需要修改预算形式，这种预算形式把各组织单位、支出用途和活动领域混在一起，使会员国既无法将投入同产出联系起来，也无法适当判断它们的资金用得是否合算。<sup>244</sup>

(d) 联检组关于方案预算编制和中期计划规划的报告（1969年和1974年）指出，联合国在建立这些制度方面落在各主要专门机构的后面。<sup>245</sup>

9. 秘书长于1970年并于1972年承认，大会和经社理事会近十年来一直在谋求制订一个综合的方案规划制度。他建议采取以产出为基础的方案预算；逐步改善规划、方案编制、管制和评价技术；在秘书处设立一个小的方案编制、规划和评价处以及一个高级别的方案和预算审查委员会。他认为，这种新的综合制度会大大有助于理事机构的决策，因为除中期计划和方案预算之外，

“……各方案拟订机构〔也〕将收到关于前两年期间执行情况和成果的详细报告。这样，〔它们〕就可以在同一时间以同一方式看到过去的绩效、目前的提议和对将来所生的影响。”<sup>246</sup>

10. 编制并核准了1974—1975年联合国第一份两年期方案预算，同时还编制并核准了1974—1977年第一份中期计划（一种四年期的滚转计划，每两年修订一次）。这两种文件到目前为止继续在以这种形式演变发展，不过，中期计划变成1980—1983年的定期四年计划，然后又成为1984—1989年及其后的定期六年计划。

11. 然而，执行情况报告程序的发展慢得多。方案协调会和行预咨委会都批

评过1970年代初在执行情况报告方面所作的努力以及未能同第一份方案预算和中期计划一道提出这种报告。秘书长在1973年这些文件的前言中承认，未能“着手仔细评价所有现有方案的效用，重新评价各优先事项以及可能重新部署资源的问题”。不过，他也指出，执行情况评价和制订评价的办法将成为今后预算程序的一个基本组成部分。<sup>247</sup>

12. 1974年，秘书处提出一份关于1974—1975年方案的执行情况临时报告，秘书处承认，该报告未评价在实现所订目标方面取得的进展，因此不符合对评价报告的要求。官员们说原因是内部资料系统不健全和秘书处缺少必要的评价专门知识。<sup>248</sup> 1976—1979年中期计划第二年也承认，没有对“成果进行有系统的评价”，而这是该计划尚未包括的“关键问题”。<sup>249</sup> 不过，秘书长后来在1975年提出了一份关于方案预算产出以及对评价方面的考虑、努力和问题进行的初步讨论的报告。<sup>250</sup>

### C. “改组决议”（1979—1981年）

13. 促进变革的一个重要的新动力来自另外两个于1975年召集起来审议可能进行结构上变革的专家小组。一个工作组得出结论说，方案协调会应得到加强，成为经社理事会和大会在规划、方案编制、协调和方案审查方面的主要附属机构，并接受评价报告和监督评价程序的发展情况。<sup>251</sup> 一个25人专家小组也建议加强方案协调会，以便对联合国各种方案进行有效而协调的审查，并建议建立一个不断监督和评价方案执行情况的机制。这些专家指出，

“方案预算编制的一个必要因素是有效地监察方案的执行情形和评价方案的成就，因为决策机构需要这种资料以便能够……作出明智的决定……”

现在的情况是：在现有的活动之外不断增加新的活动……这种情况大部分是由于下述的事实所造成：“审查预算所获成果的工作仍然属于理论的范畴，而且……对各秘书处却并没有进行真正的查核。”<sup>252</sup>

14. 在一个特设委员会进行两年多的讨论之后，大会于1977年通过了改组联合国系统经济和社会部门的“改组决议”。该决议的一部分专门论及提高联合国系统内规划、方案编制、预算编制和评价的效用，其中包括加强方案协调会的作用以及采取措施改进对方案执行情况进行的内部评价。<sup>255</sup>

15. 在随后的好几年间，注重的重点是改进中期计划程序，使方案预算更为明晰，确定优先方案，以及努力查明可有可无、过时和无效的活动。进行了一些关于方案评估和评价的新颖尝试，但着重点逐渐转移到每年为方案协调会就一个选定的方案进行一项深入评价，另外加上一份关于方案产出执行情况的两年一度的报告。

16. 秘书长1978年再次承认，联合国没有由方案管理员或中央部门进行的“有系统的评价”以判断一个方案或次级方案是否得到有效管理，其资源是否得到切实的利用。<sup>254</sup> 1979年，他分析了在查明大会1975年要求查明的已完成和可有可无活动方面遇到的困难。<sup>255</sup> 他说，出现这些困难是因为监督方案执行情况的综合制度还只处于初期阶段，工作方案活动常常不同于方案预算中的活动，新的方案提案是从财政方面而不是从方案方面提出来的，而各单位提交的方案资料不够完整或不够清楚。不过，他在作出结论时说，得到改进的方案预算程序可以为今后监测方案执行情况提供“更为坚实的基础”。<sup>256</sup>

17. 方案协调会、联检组、经社理事会和大会都对于缺乏进展感到焦急，要求采取更具决定性的行动。秘书长对这些压力作出反应，最终于1980年初在国际经济和社会事务部（国际经社事务部）的方案规划和协调处（方案规划协调处）内成立一个小的评价股。这个新的股补足了财务厅更小的方案分析和评价股，财务厅的这个股一直在协助方案协调会编制深入的评价报告。国际经社事务部的这个新股的责任是为内部评价制度制订方法，编制评价制度准则，以及进行经济和社会部门内的深入评价，而财务厅的股则继续承担在所有其他领域内（政治、法律、人道主义事务和共同事务）进行中央监测和评价的责任。<sup>257</sup>

18. 不过，联检组1981年关于联合国系统评价状况的第二份报告认为，联

联合国在制订内部评价制度方面未能同本系统大多数其他组织齐头并进。联检组建议加强国际经社事务部的评价股，以制订这样一种制度，并为各理事机构提供必要的评价资料。<sup>258</sup>大会随后确认，支持评价方面的发展和联检组的建议，要求把评价“充分纳入”方案编制制度，并敦促设立一个中央监察股，以评价方案的实际执行情况和修改情况。大会还要求秘书长具体规定联合国各评价单位的责任和任务，拟订评价计划、标准和指导原则，并确保评价结果有系统地应用到决策过程，从而加强联合国的评价系统和评价单位。<sup>259</sup>

#### D. 条例和细则（1982年至今）

19. 在上述决议中，大会还请秘书长提出管制整个方案规划制度的正式条例和细则，并考虑到迄今在综合规划、方案编制和评价制度方面的一切决议。在以后的两年期间，秘书长提出的建议经过了广泛的讨论，尤其是在秘书处和联检组的帮助下在方案协调会进行了广泛的讨论。建议经过了订正，以澄清该制度的基本目的，强调一体化的必要性，加强并扩大开始时提议的关于监测和评价的款项。然后，条例和细则经大会通过<sup>260</sup>并于1984年作为秘书长的通告印发<sup>261</sup>。条例指出，其首要目标是：

“(a) 对联合国组织的各项方案定期进行彻底的审查，”以及

“(h) 建立一个独立有效的制度，来监测执行情况和核查实际完成工作的效益”；

“(i) 定期评价所得成果……”。

条例还指出，方案执行情况报告、评价报告以及中期计划和方案预算为联合国综合管理程序的四个基本文件，也是方案规划周期的四个基本阶段。

20. 秘书长在本阶段作了若干项机构调整。他于1982年建立了方案规划和预算编制委员会（方预会）来监督综合方案规划过程（顾名思义，该机构很少注意



评价制度)。他还根据方案协调会和大会的愿望，建立了小型的中央监测股，由三名来自秘书处不同办公室的人员担任该股的半时工作人员<sup>262</sup>。

21. 但是，应大会请求提出的关于评价工作状况的1983年的一份报告指出，在建立评价制度的关键部门或将其纳入方案规划方面进展甚小，少数几个分散的论价股如不得到加强，连最基本的评价工作都会无法进行<sup>263</sup>。方案协调会批评该报告反应迟钝，大会指出，大会“惋惜……始终未能执行”其1981年的决议<sup>264</sup>。两机构都重申需要一个经过加强的、全面的评价制度。在1984年的一份后续报告中，<sup>265</sup> 秘书长报告说，在1984—1985两年期间，只有少数几个临时员额可以重新部署来进行评价工作。他保证说在1986—1987年方案预算中建议一个“永久解决办法”，但这一点并未做到。

22. 1985年，应另一个外部专家组<sup>266</sup> 和秘书长本人的行政改革内部工作组<sup>267</sup> 的请求，加以继续受到方案协调会、联检组和大会也施加压力，秘书长又作了两项机构调整。国际经社事务部和财务厅的小型中央评价股合并为一个更小的新中央评价股，设在国际经社事务部，负责评价制度的发展、监督，并对整个联合国秘书处进行深入的评价工作。中央监察股也获得了两个常期工作人员<sup>268</sup>。

23. 1985年联检组关于评价状况的第三次报告发现，联合国系统的大部分组织在系统地使用内部所设的自我评价和深入评价方面都取得了相当大的进步。联检组鼓励它们通过扩大监测、评价和其他估价活动的范围；加强管理系统的支持；以及质量管制措施来进一步改进关于执行情况资料。但联检组的结论说，联合国仍停滞在评价系统发展的初期阶段，比1981年时更落后于其他组织，由于它没有为改进将来的方案和决策对结果进行估价，联合国未能做到“综合管理”。

24. 联检组建议，秘书长和方预会应完成方案协调会和大会已经要求的三项重要任务：(a) 澄清整个联合国评价系统的范围以及进一步的发展情况；(b) 评估中央评价股的责任和能力；(c) 改进中央监察股提供的关于执行情况资料<sup>269</sup>。秘

书长评论联检组的报告时全面支持关于改进联合国系统评价工作的一般建议并作了几点澄清，但秘书长的报告并未对联检组上述建议做出反应<sup>270</sup>。

25. 第五委员会在1985年就缺少联合国方案执行情况资料一事发表了许多批评意见。秘书长承认，“在整个秘书处内建立有系统的统一监测和评价制度方面仍有许多工作要做”<sup>269</sup>。此外，主管行政和管理事务厅副秘书长指出，46个代表团在一般辩论时就方案规划和预算编制议程项目发言，他说：

“这是在本届会议上进行讨论的一条基本的——我希望也是富有成果的一道路……会员国……已强调指出，有必要比目前更清楚和更广泛地告诉会员国，秘书处的方案执行情况如何，哪些产出已经执行，有什么结果……

让我们加强监测和评价职能……让我们清楚和冷静说明进行了哪些工作，取得了哪些成果，并同样清楚和冷静地说明哪些工作没有完成，为什么没有完成……让我们编写更具分析性的执行情况报告……

就秘书处而言，需要在……监测和评价方面进行更好的分析，更坦率和公开，当然还应当更广泛……。在会员国方面，应当根据监测和有关的执行情况报告，为集中注意方案问题一致努力。这些联合行动将构成改革和改进的重要步骤……使我们能就优先事项和资源的调拨做更明智的选择……我认为必须获得更好和更透彻的资料，以便能够做更好的决定”。<sup>272</sup>

26. 根据这一“透彻的讨论”，大会再次重申“必须加强联合国的监测和评价能力，以便会员国据以作出明智决策”。<sup>273</sup>但是，1986和1987年期间的情况并不十分令人鼓舞。

(a) 秘书长提出了一份关于方案规划和协调的一章的草案，这是1984——1989年中期计划之中的最后一个主要方案，该文件重复说，在更好地使用和综合编写执行情况报告，建立并维持内部评价机构方面，仍有许多工作要做。<sup>274</sup>

(b) 最近的一个外部专家组——“18人小组”象其前许多专家组一样指出，监测和评价“特别重要”，但其大部分注意力则集中于规划和预算问题。<sup>275</sup>

(c) 1986—1987两年期方案预算指出，将“特别注意”方案执行情况的监测和发展评价过程。<sup>276</sup> 但是，这仅仅是重复以前的1980—1981年、1982—1983年、1984—1985年方案预算的同样承诺。

(d) 经过数年的编写之后，秘书处确已在1986年末印发了一份《评价手册》，但是秘书处指出，在1989年期间，自我评价系统将只是有选择的应用和测试，将在下一个1990—1995年中期计划开始时才全面纳入方案规划过程。<sup>277</sup>

(e) 秘书长最近关于加强评价工作的报告赞同1985年联检组的报告对联合国（非常有限的）进展的评估。但秘书长报告确已指出，用于评价的经常预算资源自1983年以来实际上没发生过变化，没有象“大会和秘书长将评价工作视为规划和方案编制周期的一个组成部分那样，受到同样的重视”。<sup>278</sup>

(f) 1986年7月，经社会向大会转交一份供大会采取行动的决议草案，表示全面支持执行大会关于内部评价的必要决议，特别赞同联检组1985年关于将内部评价全面纳入联合国管理活动的一般性建议。<sup>279</sup> 但是由于财政危机使日程过于紧迫，第五委员会将对目前联检组的各报告的审议推迟到1987年的大会。

(g) 秘书长在1987年2月和7月宣布进一步改组监测和评价机构，这是1980年以来的第五次和第六次改组，将所有基本的方案规划、预算、监测和财政（大概也包括评价）职能归置于行政和管理部的一个单一办公室<sup>280</sup>。

虽然，数年来人们一直敦促进行这一合并，但它并没有加强小型中央监测和评价股的工作人员。

27. 对近四十年来的改进联合国方案而做的工作的摘要显示有若干非常清楚的形式。大会、其他政府间组织和外部专家组一再要求得到更多和更好的关于方案选择和方案结果的资料，秘书处同意提供这些资料。在“投入”方面——编写和提出提议的中期计划和方案概算——方面有相当大的进展，但仍应更加清楚，更具有实质内容和更加精确。

28. 但在“产出”——就方案执行情况向政府间组织报告——方面，存在着严重差距，这种差距虽已得到承认，但实际上似乎在逐年扩大。从概念上来说，联合国具有一套一体化的方案规划、预算、监测和评价制度。但在实际上，由于缺乏充分的关于方案执行情况和结果的审查资料，整个决策过程被严重削弱。

提议的一页次级方案报告格式

款一。部 \_\_\_\_\_

方案 1. \_\_\_\_\_

次级方案 2. \_\_\_\_\_

政府间目标 \_\_\_\_\_

Blank form box for government objectives

秘书处目标 \_\_\_\_\_

Blank form box for secretariat objectives

2.1 (方案构成部分) \_\_\_\_\_

Blank form box for sub-section 2.1

Blank form box for sub-section 2.1

2.2 (方案构成部分) \_\_\_\_\_

Blank form box for sub-section 2.2

2.3 (方案构成部分) \_\_\_\_\_

Blank form box for sub-section 2.3

Blank form box for sub-section 2.3

2.4 (方案构成部分) \_\_\_\_\_

Blank form box for sub-section 2.4

Blank form box for sub-section 2.4

在实现次级方案目标方面的进展

Blank form box for progress in achieving sub-section objectives

Blank form box for progress in achieving sub-section objectives

Blank form box for progress in achieving sub-section objectives

次级方案产出的分析

输入方案的	XX
已执行的	XX
偏差	XX
增加的产出	XX
百分比	XX, XX, XX

注

- 1 “有关联合国系统评价的第三次报告：综合和利用”，JIU/REP/85/11，1986年3月7日A/41/202号文件和“有关联合国系统各组织内部评价的状况”，JIU/REP/85/10，1986年3月7日A/41/201号文件，第一部分。
- 2 大会第五委员会“简要记录”，1985年11月6日A/C.5/40/SR.22号文件，第3至5、7、15、20和22段，1985年11月6日A/C.5/40/SR.23，第12至13、38和48段。
- 3 第五委员会面前的“说明”，1985年11月12日，第9、11、14和18段。
- 4 “方案规划”，1985年12月18日大会第40/240号决议。
- 5 “第三次报告”，同上，A/41/202，第90至118和161段。
- 6 见“秘书长有关1953年7月1日至1954年6月30日联合国工作的年度报告”，1954年A/2663号文件和最后的全面报告，1976年A/31/1号文件。
- 7 “联合国1967财政年度预算执行情况：秘书长的报告，1968年6月26日A/7125号文件，及其后备文件。
- 8 “秘书长关于1974—1975两年期方案预算的进度报告”，1974年A/9606号文件和1974—1975两年期联合国预算和方案执行情况”，1975年11月13日A/10035号文件。
- 9 “方案评价增编”，1975年11月4日A/10035/Add.1号文件，第三章“有关联合国活动费用和利益的例子。”
- 10 “1976—1979年中期计划”，1979年A/10006/Add.1号文件，

第三部分“特别分析和评价”。

- 11 “1978—1981年中期计划”，第二卷，“方案评估工作”，1976年A/31/6/Add. 1号文件。
- 12 “1974—1975两年期方案评价：秘书长的报告”，1977年4月12日E/AC. 51/80号文件和Add. 1至4。
- 13 “确定完成的、过时的用处有限或无效率的活动：秘书长的报告”，1978年11月15日A/C. 5/33/13号文件。
- 14 “确定已经完成或过时的用处有限或无效率的活动：秘书长的报告”，1979年8月15日A/C. 5/34/4号文件。
- 15 “1980—1983年中期计划草案”，第一卷，第2章，“联合国的计划过程”，1978年A/33/6/Rev. 1号文件，第2.24至2.25段。
- 16 “有关联合国的方案编制和评价的报告”(JIU/REP/78/1)，1978年9月1日A/33/226号文件和Add. 1号和2。
- 17 “1980—1983年中期方案，1978年12月19日大会第33/118号决议。
- 18 “……联合国两年期方案执行情况：秘书长的报告”，“1978—1979”，1980年3月19日和4月18日第A/C. 5/35/1和Add. 1号文件；“1980—1981”，1982年3月26日A/37/154号文件；“1982—1983”，1984年4月13日和4月27日A/39/173和Add. 1号文件和“1984—1985”，1986年5月9日和6月12日A/41/318和Add. 1和Corr. 1号文件。
- 19 “有关方案规划、预算的方案内容、监督执行情况和评价方法的条例和规则”，1984年6月14日ST/SGB/204号文件(1987年作为ST/SGB/PPBME Rules/1(1987)重新印发)，1984年6月14日，条例1.1、3.5、4.4、4.5和规则104.4、104.5。

- <sup>20</sup> “秘书处改组问题委员会的报告：秘书长的说明”，1968年11月27日A/7539号文件，第49至50段。
- <sup>21</sup> “1984—1989年中期计划”，1983年A/37/6号文件，1984、1986和1987年Add. 1、2和3、1984年A/39/6号1986年A/41/6。
- <sup>22</sup> “联合国系统经济及社会研究和政策分析：秘书长的报告”，1986年4月2日E/AC. 51/1986/7号文件，第60段。
- <sup>23</sup> “1982—1983两年期……方案执行情况”，同上，A/39/179，表1，脚注a。
- <sup>24</sup> “非洲经济委员会的报告：区域方案编制、执行、调整和权力下放问题”，JIU/REP/82/1和1982年3月18日A/37/119号文件，第11至17段。
- <sup>25</sup> “方案和协调委员会……报告”，1980年A/34/38号文件，第212至214段。
- <sup>26</sup> “内部评价的状况”，同上，A/41/201，第86至92段。
- <sup>27</sup> “联合国难民事务高级专员的报告”，1986年A/41/12和Add. 1号文件。
- <sup>28</sup> “近东救济工程处的报告”，1983年8月1日A/38/143号文件和1983年11月15日的Add. 1。
- <sup>29</sup> “联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员的报告，1985年7月1日至1986年6月30日”，1986年A/41/13和Add. 1号文件。
- <sup>30</sup> “1984—1985两年期……方案执行情况”，同上，A/41/318/Add. 1，第13、17、19、20、25、29、34、40、43、48和56页。
- <sup>31</sup> 同上，A/41/318，第9至10段。



- <sup>32</sup> “联合国技术合作活动：秘书长的报告”，1987年5月8日 DP/1987/45号文件和 Add. 1 至 3。
- <sup>33</sup> “评价”和“联合国技术合作活动”，1986年6月27日开发计划署理事会决定 86/28 和 86/36。
- <sup>34</sup> “方案协调会对技合促进发展部工作所提建议的执行情况……：秘书长的报告”，1987年4月2日 E/AC. 51/1987/7号文件，第22至27段。
- <sup>35</sup> “内部评价的状况”，同上，A/41/201，第I. D. 和第七节。
- <sup>36</sup> “有关方案编制和评价的报告”，同上，A/33/226号文件，第30至32、44至45页和 Add. 1 和 2，第45至49和22至23段。
- <sup>37</sup> “确定各项活动”，同上，A/C. 5/33/13，第19段。
- <sup>38</sup> “方案和协调委员会……报告”，1982年，A/37/38号文件，第18至30段。
- <sup>39</sup> “方案执行情况”，同上，A/41/318号文件，第7段。
- <sup>40</sup> “方案和协调委员会……报告”，1973年4月13日，E/5273号文件，第7至14段。
- <sup>41</sup> “……中期计划”，同上，第33/118号决议。
- <sup>42</sup> “方案和协调委员会……报告”，1980年，A/34/38号文件，第202段。
- <sup>43</sup> “行政和预算问题咨询委员会：关于1980—1981两年期方案预算的第一至第三十三次报告”，1981年，A/35/7和 Add. 1—32号文件，第17至36段。
- <sup>44</sup> “关于起草和提交1984—1985两年期方案概算的情况”，1983年7月28日经社理事会第1983/51号决议。

- 45 “起草1984—1985两年期方案概算所遵循的方法、程序和时间表：秘书长的报告”，1983年8月17日，A/C.5/38/7号文件，第16至22段。
- 46 “联合国财务报告……审计委员会的报告”，1986年，A/41/5号文件，第一卷，第7、37至43段。
- 47 “行政和预算问题咨询委员会关于1986—1987两年期方案概算的第一次报告”，1985年，A/40/7号文件，第10至13段。
- 48 “方案和协调委员会……报告”，1986年，A/41/38号文件，第69段。
- 49 “联合国与专门机构和国际原子能机构的行政和预算协调：行政和预算问题咨询委员会……报告”，1983年10月18日A/38/515号文件，第45至51段。
- 50 “方案概算审查的程序：秘书长的报告”，1982年4月26日A/37/207号文件，第13段。
- 51 联合国方案和预算机构工作组的报告，1975年6月17日A/10017号文件，第65段。
- 52 “负责制订、审查和核准方案和预算的政府间和专家机构的审查：秘书长的说明”，1974年10月31日A/9816号文件。
- 53 “1978—1981中期计划”，同上，A/31/6/Add.1，第6至11段。
- 54 “预算和方案执行情况，增编第……号”，同上，A/10035/Add.1，第7至13段。
- 55 “联合国预算的编制方式和预算周期：秘书长的报告”，1972年4月20日A/C.5/1429号文件，第23至24段。
- 56 “规划进程的深入研究：秘书长的报告”，1979年3月21日E/AC.51/97号文件，第37至50段。

- 57 “联合国中期计划”和“1980—1983年中期计划”，1979年12月20日大会第34/224号决议，第2(f)段和1980年11月3日第35/9号决议，第5段。
- 58 “向经济及社会理事会提出报告的办法”，JIU/REP/84/7，1984年5月31日A/39/281号文件，第49至61段和Add. 1。
- 59 “向经济及社会理事会提出报告的办法：秘书长的意见”，1984年7月6日A/39/281/Add. 2号文件，第21至22段，“……进一步意见”，1985年5月10日A/40/284号文件，第51至57段。
- 60 “方案和协调委员会……报告”，1986年A/41/38号文件，第16至41段。
- 61 “方案和协调委员会……工作的改进：秘书长的说明”，1986年4月15日E/AC. 51/1986/13号文件，第26至29、41至44段。
- 62 “审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家小组的报告”，1986年，A/41/49号文件，第16至24段。
- 63 “审查联合国的行政和财政业务效率”，1986年12月9日大第41/213号决议。
- 64 “下一次中期计划的编制：秘书长的说明”，1987年9月2日A/42/515号文件，第1至9段和附件。
- 65 “方案与协调扩大委员会：最后报告”，1969年10月2日E/4748号文件，第5至7段。
- 66 “1976—1979年中期计划”，同上，A/10006/Add. 1，第10至16段。
- 67 “方案协调会的报告”，1977年A/32/38号文件，第233至240段。
- 68 “向大会提出所涉方案说明的方法和程序：秘书长的报告”，1983年5月

- 20日 E/AC.51/1983/11号文件；……“提出所涉方案预算问题的说明方面所获得的经验”，1985年4月23日 A/40/262号文件；和……“所获得的进一步经验”，1986年3月21日 A/41/226号文件。
- 69 “方案和协调委员会……报告”，同上，A/41/38，第154至156段。
- 70 “1982—1983年方案执行情况”，同上，A/39/173，表2和表3，第44至50段。
- 71 “方案和协调委员会……报告”，1984年 A/39/38号文件，第156至161段。
- 72 “1984—1985年方案执行情况”，同上，A/41/318，附件一和第五段。
- 73 “关于排列优先顺序和确定联合国内过时活动的报告”，JIU/REP/81/7，1981年4月10日 A/36/171号文件和1981年10月27日 Add. 1，第22至33和102段。
- 74 “明确确定联合国方案中的优先方案：秘书长的报告”，1981年4月10日 A/C.5/36/1号文件，第48至58段和附件。
- 75 “方案则划”，1981年12月18日第36/228号决议。
- 76 “执行确定优先事项的新制度”，1984年2月16日 A/C.5/39/1号文件，第10至22和30段。
- 77 “方案和协调委员会……工作的改进”，同上，E/AC.51/1986/13，第7至29、41至44段。
- 78 “……小组的报告”，同上，A/41/49，第62至64段。
- 79 “方案和协调委员会……报告”，同上，A/41/38，第39段。
- 80 “……小组的报告”，同上，A/41/49，第68段。

- <sup>81</sup> “执行……新制度”，同上，A/C. 5/39/1，第14至22段和附件二。
- <sup>82</sup> “1982—1983……方案执行情况”，同上，A/39/173，第42至43段，表4。
- <sup>83</sup> “1984—1985……方案执行情况”，同上，A/41318，附件二B和三。
- <sup>84</sup> “确定……活动”，同上，A/C. 5/34/4。
- <sup>85</sup> “1978—1979……方案执行情况”，同上，A/C. 5/33/1，第二部分，第9至12段。
- <sup>86</sup> “确定已经完成或过时的用处有限或无效的活动：秘书长的报告”，1980年11月14日A/C. 5/35/40号文件，第1至2、52至54段和Add. 1。
- <sup>87</sup> “联合国进行中工作方案的特别审查：秘书长的报告”，1981年12月2日A/36/658号文件。
- <sup>88</sup> “修订联合国进行中工作方案的特别审查”，1982年11月24日A/C. 5/37/51号文件，第7至20段。
- <sup>89</sup> “联合国进行中工作方案的特别审查”，1982年12月21日大会第37/242号决议。
- <sup>90</sup> “确定……活动”，同上，A/C. 5/35/40，第21段。
- <sup>91</sup> “1978—1979……方案执行情况”，同上，A/C. 5/35/1，第二部分，第18至23段。
- <sup>92</sup> “1984—1985两年期方案概算”，1983年A/38/6号文件，第一卷，第3至7段，附件十一；和“1986—1987……方案概算”，A/40/6号文件，第6至8段和附件九。
- <sup>93</sup> “1982—1983……方案执行情况”，同上，A/39/173，第9(f)、

- 29、48至49段及表2和表4；和“1984—1985……方案执行情况”，同上，A/41/318、附件一和二B。
- 94 “方案和协调委员会……报告”，同上，A/41/38，第61段。
- 95 “方案和协调委员会第一届会议……报告”，经社理事会正式记录，1967年补编第9号，第12段。
- 96 “联合国预算的编制方式和预算周期：行政和预算问题咨询委员会……报告”，1972年7月10日A/8739号文件，第4、33至42、64至69段。
- 97 “……小组的报告”，同上，A/41/49，第65至68段。
- 98 “联合国预算的编制：预算的执行情况：秘书长的报告”，1978年9月27日A/C.5/33/11号文件。
- 99 “1980—1981两年期方案概算的编制方法”，A/34/6，1979年9月21日附件，和“1986—1987……方案概算”，同上，A/40/6，第13至25段。
- 100 “行政和预算问题咨询委员会，……1980—1981……第一至第三十三次报告”，同上，A/35/7，第21至27段。
- 101 “方案和协调委员会……报告”，同上，A/41/38，第53段。
- 102 “方案规划、预算、监测和评价厅”，1987年2月13日ST/SGB/223号文件和“调整与行政和管理事务部高级人员的任命”，1987年7月23日新闻稿SG/A/386。
- 103 “……小组的报告”，同上，A/41/49，第63段。
- 104 “……财政报告和决算和审计委员会的报告”，1978年A/33/5号文件，第一卷，第19至26段和附件。
- 105 “行政和预算问题咨询委员会：关于1978—1979两年期方案概算的第

- 一次报告”，1977年A/32/8号文件，第4至7段。
- <sup>106</sup> “1980—1983……中期计划草案”，同上，A/33/6/Rev. 1，第2.23段。
- <sup>107</sup> “预算的执行情况：秘书长的报告”，1978年9月27日A/C. 5/33/11号文件。
- <sup>108</sup> “关于确定工作人员需求的方法的报告”，JIU/REP/81/1，1981年4月8日A/36/168号文件和Add. 1。
- <sup>109</sup> “确定……优先事项的报告：……评论”，同上，A/36/171/Add. 1号文件，第9段。
- <sup>110</sup> “1984—1985……方案执行情况”，同上，A/41/318，第8段。
- <sup>111</sup> “资料系统：行政协调委员会的特别报告”，1974年5月9日E/5489号文件，第1至5段。
- <sup>112</sup> “……财政报告和决算”，同上，A/35/5，第一卷，附件，第10至12、30至46段。
- <sup>113</sup> “联合国预算的编制……”，同上，A/C. 5/33/11，第1至3、17至18段。
- <sup>114</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/39/38，第272段；A/40/38，第564至565段；A/41/38，第75至76段。
- <sup>115</sup> “1984—1989……中期计划增编”，同上，A/37/6/Add. 2，第26.11、26.13、26.35、26.38段。
- <sup>116</sup> 同上，Add. 3，第31.17至31.19、31.40段。
- <sup>117</sup> “联合国的改革和更新：秘书长关于大会第41/213号决议执行情况的进度报告”，1987年4月23日A/42/234号文件，第49段。

- <sup>118</sup> “电子数据处理和信息系统处方案的深入评价：秘书长的报告”，1987年4月7日 E/AC.51/1987/11，第1至23、108至118段。
- <sup>119</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/39/38，第148段。
- <sup>120</sup> “……方案编制和评价的报告”，同上，A/33/226和Add.1和2；联合检查组建议的执行情况：秘书长的报告”，1979年9月10日 A/C.5/34/6号文件，第13至25段。
- <sup>121</sup> “确定联合国方案预算的产出”，1979年4月5日 A/C.5/34/2号文件和1980年3月13日 A/C.5/35/2号文件：“建立报告方案执行情况的内部工作方案和程序”，1979年4月23日 A/C.5/34/3号文件；和“确定……活动”，同上，A/C.5/36/40。
- <sup>122</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/37/38，第243至252、360至365段。
- <sup>123</sup> “联合国系统内的方案规划和协调”，1983年12月20日大会第38/227号决议，第A.II.1段。
- <sup>124</sup> “……中期计划增编”，同上，A/37/6/Add.3，第31.21至31.28段；和“……方案概算”，“1980—1981”（A/34/6，第6.67至6.69段），“1982—1983”（A/36/6，第6.66至6.70段），“1984—1985”（A/38/6，第6.78至6.81段），“1986—1987”（A/40/6，第6.98至6.101段）。
- <sup>125</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/38/38，第190段。
- <sup>126</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/41/38，第32至34段。
- <sup>127</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/38/38，第216至220段。
- <sup>128</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/40/38，第407至409段。



- <sup>129</sup> “建立……内部工作方案”，同上，A/C.5/34/3，第1至6段和“确定……活动”，同上，A/C.5/34/4，第1至8段。
- <sup>130</sup> “1978—1979……方案执行情况”，同上，A/C.5/35/1，第1至5段。
- <sup>131</sup> “确定……产出”，同上，A/C.5/35/2，第33段。
- <sup>132</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/37/38，第18至21段。
- <sup>133</sup> “预算的执行情况”，同上，A/C.5/33/11，第20段。
- <sup>134</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/37/38，第39至42段。
- <sup>135</sup> “确定……产出”，同上，A/C.5/35/2和“1984—1985……方案执行情况”，同上，A/41/318，第7至13段。
- <sup>136</sup> 同上，A/41/318，Add. 1，第2 A. B. 2段。
- <sup>137</sup> “……方案编制和评价的报告……评论”，同上，A/33/226/Add. 1，第47段。
- <sup>138</sup> “经常方案活动自我评价的准则，”教科文组织1986年2月27日CEU/Work Series/1号文件。
- <sup>139</sup> “……规划进程的中期计划草案”，同上，A/33/6/Rev. 1，第2.5至2.6段。
- <sup>140</sup> “明确确定……优先事项”，同上，A/C.5/36/1和49段。
- <sup>141</sup> “……方案编制和评价的报告”，同上，A/33/226，第6至15段。
- <sup>142</sup> 同上，A/33/226/Add. 2，第10段。
- <sup>143</sup> “有关审查联合国规划、方案编制和评价周期的条例的报告”，(JIU/REP/82/10)，1982年9月20日A/37/460号文件和“……第二次报告”，(JIU/REP/83/6)，1983年4月22日A/38/160号文件。

- <sup>144</sup> “指导……方案规划的条例和规则”，同上，ST/SGB/204，序言和条例 3.2、3.3、3.6、4.2至4.5、4.7、5.1、6.1至6.4和有关规则。
- <sup>145</sup> “1986—1987年外地方案的审查”，和“1986—1987年经常方案的审查”，1987年7月粮农组织C 87/4号文件和1987年7月C 87/8号文件。
- <sup>146</sup> “关于1984至1985年方案执行情况的报告”，劳工局的文件，劳工局局长报告补编”，1986年，日内瓦劳工局。
- <sup>147</sup> “对1986—1987年方案执行中的重大成就、影响、困难和不足之处的说明和评价”，1987年7月教科文组织24C/11号文件。
- <sup>148</sup> “卫生组织1984—1985年的工作：总干事的两年期报告”，卫生组织文件，1986年日内瓦。
- <sup>149</sup> “关于国际电信联盟1986年活动的报告”，联检组文件，1987年，日内瓦。
- <sup>150</sup> “1974—1975两年期方案评价”，同上，E/AC.51/80，第1至5段，和“1976—1977两年期联合国预算和方案执行情况：秘书长的报告”，1977年12月6日A/C.5/32/80号文件，第2段。
- <sup>151</sup> “加强联合国评价单位和评价系统的能力……：秘书长的报告”，1983年4月22日A/38/133号文件，表3和“方案和协调委员会……报告”，同上，A/39/38，第364段。
- <sup>152</sup> “加强联合国评价单位……的能力”，同上，A/38/133，第77至85段和表3和“方案和协调委员会……报告”，A/38/38，第194至196段。
- <sup>153</sup> “方案和协调委员会对矿藏资源方案所提建议执行情况的三年期审查……”，1985年2月19日E/AC.51/1985/9，第14至21段。
- <sup>154</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/40/38，第490至519段；“方案和协调委员会对制造方案所提建议执行情况的三年期审查”，1985年4月12日E/AC.51/1985/10，第120至122段；“方案和协调

- 委员会对新闻部工作所提建议执行情况的三年期审查”，1986年4月21日E/AC.51/1986/10，第96至97段。
- <sup>155</sup> “方案和协调委员会……工作的改进”，同上，E/AC.51/1986/13，第14至24段。
- <sup>156</sup> “……预算和方案执行情况……增编”，同上，A/10035/Add.1，第20至21段。
- <sup>157</sup> “关于审查……条例的报告”，同上，A/37/460，第71至77段，和“……第二次报告”，同上，A/38/160，第33至44段。
- <sup>158</sup> “加强联合国评价单位和评价系统的能力……”，同上，A/38/133，第77段。
- <sup>159</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/41/38，第49段。
- <sup>160</sup> “指导……方案规划的条例和规则”，同上，ST/SGB/204，条例6.2。
- <sup>161</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/35/38，第63段。
- <sup>162</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/39/38，第363段。
- <sup>163</sup> “1974—1977年期的方案评价：秘书长的报告”，1978年5月16日E/AC.51/91号文件，第46至48段。
- <sup>164</sup> “1984—1989……中期计划增编”，同上，A/37/6/Add.3，第31.23段。
- <sup>165</sup> “联合国评价手册”，中央评价股，1986年10月，1986年10月9日送文函和第15至63页。
- <sup>166</sup> “1984—1989……中期计划增编”，同上，A/37/6/Add.3，第31.25至31.26段。
- <sup>167</sup> “评价手册”，同上，中央评价股，1984年10月13日送文函。
- <sup>168</sup> 同上，第62至63、10至12页。
- <sup>169</sup> “有关审查……条例的第二次报告”，同上，A/38/160，第33至39、46段；“方案和协调委员会……报告”，同上，A/38/38，第169—170段；和“方案规划”，同上，第38/227号决议，第A.二.6段。

- 170 “贸易和发展理事会的方案评价：贸易和发展理事会秘书长的报告”，1987年9月1日TD/B/1145号文件。
- 171 “评价手册……”，同上，第16、28至29和61页。
- 172 “方案规划”，同上，第36/228号决议，B，第1段，和“方案规划和协调……”，同上，第38/227号决议，A.三，第1至3段。
- 173 “内部评价的状况……”，同上，A/41/201，第10至18、25至26段和“有关审查……条例的第二次报告”，同上，A/38/160，第42段。
- 174 “加强……能力”，同上，A/38/133，第57至63段和表1。
- 175 “内部评价的状况……”，同上，A/40/201，第7至9和23段。
- 176 “加强……能力”，同上，A/41/670，第9至13段。
- 177 “有关……评价的第三次报告”，同上，A/41/202，第19至27段。
- 178 “方案和协调委员会……报告”，同上，A/38/38，第176至178、189至190段。
- 179 “内部评价的状况……”，同上，A/41/201，第28段。
- 180 同上，第28至30段。
- 181 “内部评价的状况……评论”同上，A/41/209，和“加强……能力”，同上，A/41/670。
- 182 “方案规划”，同上，第40/240号决议，第5段，和“对联合国系统方案的内部评价和有效管理”，1986年7月23日教科文组织第1986/177号决定。
- 183 “关于……评价的第三次报告”，同上，A/41/202，第42至52，69至74段。
- 184 “关于在国际海事组织建立内部评价制度的说明”，1987年4月JIU/NOTE/87/1，第23至30、51至59页。
- 185 “关于……方案编制和评价的报告……评论”，同上，A/33/226/Add.1，第11至14段。
- 186 “1984 - 1989 …… 中期计划增编”，同上，A/37/6/Add.3，第31。

25段。

- <sup>187</sup> “……评价手册”，同上，第15至19页。
- <sup>188</sup> “方案规划”，同上，第36/228号决议，第A.一.2(b)段。
- <sup>189</sup> “1982-1983……方案执行情况”，同上，A/39/173，第4至5、51至52段。
- <sup>190</sup> “1984-1989……中期计划增编”，同上，A/37/6/Add.3，第31、15至31、20段。
- <sup>191</sup> “……方案执行情况”，同上，A/37/154，第7段。
- <sup>192</sup> “方案和协调委员会……报告”，同上，A/39/38，第161和342段，和“1982-1983……方案执行情况”，同上，A/39/137，第53段。
- <sup>193</sup> “……内部审计司……订正概算”，1985年11月26日A/C.5/40/61号文件，第1至9段。
- <sup>194</sup> “1988-1989两年期方案概算”，1987年3月6日A/42/6号文件，第28F、4至5段。
- <sup>195</sup> “……评价的第三次报告”，同上，A/41/202，第62至68段。
- <sup>196</sup> “……改组问题委员会的报告”，同上，A/7539，第45、63至65段。
- <sup>197</sup> “1974-1975两年期联合国预算和方案执行情况：行政和预算问题咨询委员会的报告”，1975年12月15日A/10499，第3至5段。
- <sup>198</sup> “联合国系统的管理服务”，JIU/REP/81/3，1981年6月5日A/36/296号文件，第79至80和第99段，和“关于审查……条例的报告”同上，A/37/460，第65至67段。
- <sup>199</sup> 例如在“1986-1987……方案概算”，同上，A/40/6，导言，第28段。
- <sup>200</sup> “1982-1983……方案执行情况”，同上，A/39/173/Add.1，第58至80段。
- <sup>201</sup> “1984-1985……方案执行情况”，同上，A/41/318/Add.1，第66至77段。

- <sup>202</sup> “联合国与各专门机构和国际原子能机构间行政和预算的协调”，1976年12月14日大会第31/94C号决议和“秘书处的管理改善方案”，1977年4月6日秘书长的SG/SGB/155号公报。
- <sup>203</sup> “……小组的报告”，同上，A/41/49，建议31。
- <sup>204</sup> “联合国的改革和更新……”，同上，A/42/234，附件，第4段。
- <sup>205</sup> “管理改善方案：秘书长的报告”，1984年12月10日A/C.5/39/83号文件。
- <sup>206</sup> “关于联合国行政和管理控制的问题”，行政和预算问题咨询委员会第十六次报告，1978年11月22日A/33/7号文件，第2至8段。
- <sup>207</sup> “秘书长有关联合国工作的报告”，1986年A/41/1号文件，第7段。
- <sup>208</sup> “联合国的改革和更新……”，同上，……A/42/234，第51至53段，和……信息系统处……深入评价”，同上，E/AC.51/1987/11，第48至50、77至78和148段。
- <sup>209</sup> “日内瓦联合国系统各组织的计算机使用情况变迁：管理问题”，JIU/REP/85/2，1985年7月9日A/40/410号文件，第161至169段。
- <sup>210</sup> “技术革新委员会的建立”，1986年6月4日ST/SGB/219号文件和Add.s.1和2。
- <sup>211</sup> “……信息系统处……深入评价”，同上，E/AC.51/1987/11，第45至49、56至60和115至118段。
- <sup>212</sup> “……计算机使用情况变迁”，同上，A/40/416，第34至58、152至169和196段和“……计算机使用情况变迁……秘书长的意见”，1986年10月8日A/41/686号文件，第8和15段。
- <sup>213</sup> “方案概算……行政和管理事务部……订正概算”，1985年12月3日A/C.5/40/60号文件。
- <sup>214</sup> “……信息系统处……深入评价”，同上，E/AC.51/1987/11。

- <sup>215</sup> “有关非洲经济委员会的报告……”，同上，A/37/119，第56至96和143段和1982年8月12日Add.1，第29段。
- <sup>216</sup> “……计算机使用情况变迁……”，同上，A/40/410，第152至160、170至177和196段以及Add.1，第15段。
- <sup>217</sup> “……信息系统处……深入评价”，同上，E/AC.51/1987/11，第122至135和145段。
- <sup>218</sup> “会议日历：更好地利用会议服务资源：联合国各机构的会议统计数字：秘书长的报告”，1987年2月9日A/AC.172/88/Add.5号文件。
- <sup>219</sup> “联合国系统口译服务的管理”，JIU/REP/86/6，1986年9月26日A/41/648号文件，第66至80、97至110(a)和134至135段，和“……口译服务的管理……说明”，1987年1月23日A/42/95号文件，第6、8至9和12段。
- <sup>220</sup> “……小组的报告”，同上，A/41/49，第51至56段。
- <sup>221</sup> “审查联合国及各专门机构财政特设专家委员会的第二次报告”，1966年7月19日A/6343号文件，第60至67段。
- <sup>222</sup> “财政报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”，1985年12月18日大会第40/238号决议。
- <sup>223</sup> “评价手册”，同上，第6页。
- <sup>224</sup> “关于……评价的第三次报告”，同上，A/41/202，第11(c)段和附件一。
- <sup>225</sup> “向经济及社会理事会提出报告的方法……”，同上，A/39/281，第20至23、26、44至48和57至61段。
- <sup>226</sup> “第五委员会……简要记录”，同上，A/C.5/40/SR.23，第32段。
- <sup>227</sup> “联合国现有的专家机构：秘书长的报告”，1986年3月13日E/AC.5/1986/6号文件。
- <sup>228</sup> “向经济及社会理事会提出报告的办法……秘书长的意见”，1984年7月