



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/48/277  
28 July 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议  
临时议程\* 项目123

审查联合国的行政和财政业务效率

方案规划可能采用的新办法

秘书长的报告

## 一、背景

1. 大会1992年12月23日第47/214号决议除其他外,重申中期计划是联合国的主要政策指示,应作为拟定两年期方案预算的纲领,并赞同方案和协调委员会(方案协调会)第三十二届会议的建议,<sup>1</sup>即应通过方案协调会和行政和预算问题咨询委员会向大会第四十八届会议提出中期计划可能采用的新格式的样本。

2. 方案协调会的报告中建议,应向该委员会第三十三届会议提出中期计划可能采用的新格式的样本。该样本应当考虑到关于新预算文件样本的讨论会的有关结论,并应特别针对如何掌握起草和订正程序的问题,包括附属政府间机制编制和提出文件以及审查方案规划文件的问题。

---

\* A/48/150。

3. 大会同一决议还赞同方案协调会的建议：由秘书长召开一次特设专家技术讨论会，以协助秘书处起草中期计划的新格式样本。讨论会于1993年4月22日至28日在(纽约)莫洪克举行。与会者23人都是方案协调会和行预咨委会的现任或卸任成员，其中包括行预咨委会主席和方案协调会第三十二届会议和第三十三会议的主席。讨论会有主管行政和管理部副秘书长参加，并由方案规划和预算司提供服务。财务主任担任讨论会的主席。

## 二、现行规划、方案拟订、预算编制、监测和评价制度的经验

4. 规划、方案拟订、预算编制、监测和评价制度是大会各项决定设立的。管理该制度的《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》<sup>2</sup>是大会1982年12月21日第37/234号、1983年12月20日第38/227A和B号、1986年12月19日第41/213号和1987年12月21日第42/215号决议制定的。

5. 按目前的设想，中期计划应当集中会员国为指导本组织的工作而通过的各种各样任务，从中得出一套协调一致的方案，列明六年期间的具体目标和战略。现行中期计划的期限为1992年至1997年，并斟酌情况每两年订正一次。

6. 核定的中期计划为两年期方案预算提供方案结构和纲领。预算内编入方案的活动的执行情况是通过方案执行情况报告加以监测，方案的效用、恰当性、效率和影响则通过各个不同级别的评价，包括某些方案的深入评价加以评估。

7. 这套制度实现本组织各项目标的效用在秘书处内部和各会员国之间越来越受到怀疑。这种怀疑终于导致大会1991年12月20日第46/185B号决议第8节要求提出新预算格式样本，和大会第47/214号决议要求提出中期计划新格式样本。

8. 讨论会与会者审查《条例和细则》有关中期计划的主要特点时，认识到现行方案规划、预算编制、监测和评价制度有若干缺点。这些缺点包括：

(a) 中期计划一般是从下向上地集结各部门计划和战略，而不是在实质性导言

中全面说明本组织在特定时间范围内的宗旨和方向；

(b) 没有优先注意由方案管理员或由许多会员国来制定计划。计划一旦通过后很少使用,对本组织的工作也很少真正的影响；

(c) 中期计划和方案预算之间的联系往往流于形式,两者常有一定程度的重复；

(d) 监测是查明执行过程中的缺失的工具,但是需要大大改进才能发挥作用；

(e) 中期计划的目标不够准确,不能用作标准按照条例6.1的设想来衡量联合国各项方案的影响；

(f) 花在审查计划和预算上的时间远远多于花在执行和评价上的时间。

9. 现行制度尽管有这些缺点,但是能够约束方案管理员,并且提供同会员国协商和会员国彼此协商的过程。因此,放弃这套制度内的规划和方案拟订概念和组成部分,认为仅仅通过年度预算或两年期预算就可以更有条理、更有效地使用本组织的资源的主张是不可行的。要维护并加强本组织的民主性以及秘书处的内聚力和效力,就必须有拟订和制定政策的程序,有组织和提出方案和活动的架构,作为要求资源的理由。

10. 在审查和修改规划、方案拟订和预算编制概念和作法时,回顾几项基本事实是有帮助的:

(a) 与这个迷信专家统治的时代普遍存在的错觉相反,要预测世界大事的今后走向是不容易的,要相信计划和自愿执行的政策能够大大改变社会的演变也是不明智的。然而,与此同时,重新说明人类影响自己前途的能力是有好处的。联合国的规划可以基于如下信念:通过认识到有所谓集体和共同的幸福以及必须促进普遍的价值,人类情况的改善是可以实现的;

(b) 本组织既是讨论世界问题的论坛,又具有采取行动的任务。联合国通过履行各种职务,范围从拟订法律文书到解决争端和执行具体发展项目,作出了宝贵的贡献。要确保本组织生活的各个方面协调一致,包括通过制定优先顺序和政治上明显和有条理地分配资源,就必须有某种形式的规划和方案拟订;

(c) 本世纪末困扰国际社会的问题不仅要求有关各方,从各国政府到国际组织和非政府组织,迅速采取行动,而且要求协力进行规划。当代巨大的意识形态和政治风暴要求联合国具有目的感和经过规划的行动方向。要采取长期观点就必须越过表面现象,取得不受肤浅解释和短期利益影响的深层认识。

11. 本报告反映了关于中期计划的讨论会的讨论结果,并在可能范围内反映了中期计划同该制度内方案预算部分的联系。由于讨论会与会者同意现行规划制度需要改革使其发挥作用,因此认为必须由会员国就改革的原则达成协议,才能拟订新文件的样本。以下就是秘书处根据与会者在讨论会上交流的意见而提出的建议。

### 三、关于改革的建议

#### A. 政策一级的展望

12. 目前的中期计划文件没有很好地起到政策一级展望作用。导言中充满这种展望;在政策一级很难讨论方案说明和次级方案说明。此外,迄今为止维持和平活动多半未列入中期计划;这是必须纠正的一项重大缺失。

13. 因此建议把目前的中期计划导言改为政策一级的“展望”,说明联合国的作用和工作方向。这一“展望”文件的主要目的是,对需要国际社会解决的挑战和问题提供共同的想法、联合国在这方面的作用和会员国承诺共同努力寻求解决办法以实现《联合国宪章》的目标和宗旨。

14. “展望”不应当象目前的中期计划导言那样只是一个执行摘要,而应当全面提出广泛的缺失和持久存在的问题、由于这些缺失而很可能出现的新挑战和联合国(会员国和秘书处)由于其独特性质而可以实施的解决办法。“展望”应当利用联合国作为世界事务唯一观察员的作用。

15. 考虑到现有的任务,“展望”应当具有前瞻性,鼓舞会员国为前方的问题和挑战寻求解决办法;它应当考虑到联合国系统职权的分配,指出联合国行动的大方向。鉴于其性质和目的,“展望”不应当指明资源或优先顺序或过于具体地提到部

门性战略。它应当简明扼要,采取象秘书长关于联合国工作的年度报告那样的风格和格式。为了提供方案规划的框架,“展望”文件的附件可以列出主要方案和一些方案结构。

16. “展望”应当由秘书长编写,并提交大会通过。在编写该文件时,秘书长将同会员国和联合国系统其他实体协商。“展望”的编写应有秘书处内最高一级方案管理员的参与。秘书长办公厅应在起草该文件方面发挥领导作用。

17. 关于大会审查“展望”的程序,秘书长编写的这份文件可以由大会全体会议通过一个工作组直接审查。这一程序将确保“展望”文件获得其政治性所要求的最高级别的注意和考虑。

18. 另一个办法是,将该文件首先提交可持续发展委员会之类有关审查机构,然后提交方案协调会、经济及社会理事会和大会各主要委员会,由它们参照审查机构的建议加以审议,并以,例如说,庄严宣言的形式通过这份文件。

19. 第一份“展望”文件的开始日期应当使下一次工作方案有可能据以编制。为了使“展望”具有必要的权威,或许应当把审议日期排在1995年庆祝联合国五十周年之际。

20. 关于“展望”文件的时间范围,各方提出了若干建议,但是最符合实际的期限似乎是八年或十年。“展望”一旦通过,只有在所涉期间内出现意料不到的紧迫需要才可加以修正。

## B. 中期计划工作方案

21. 目前的中期计划用于为两年期预算提供方案结构,并作为一般参考以确保拟议的活动符合立法意图。然而,秘书处内部没有把规划作为一种管理工具。大体上秘书处内的规划过程被视为填写表格的纸上工作,而不是拟订对前途和行动承诺的认识的机会。计划一旦通过,方案管理员就几乎不再提到计划。他们看不到计划对资源分配的影响。

22. 而且,在起草计划方面有技术上的困难。不同类型的活动需要不同的规划方法;对实质性活动和支助事务采用同样的办法和格式是不适当的。

23. 分配资源的决定必须有理性基础。这种决定要合理就必须根据不止一两年的展望作出分析,这样才能避免陷入被预算需要支配的短期观点。

24. 因此需要介于“展望”和预算之间的的一个中间一级的文件,但是应当避免目前在现有中期计划和方案预算之间明显存在的重复。由于难以作出切合实际的长期规划,新的规划文件应当列出联合国的中期工作方案,为期四年而不是目前的六年。

25. 中期工作方案应当符合“展望”,并以本组织所涉各部门核定的任务为基础。各专门机构和区域性政府间机构应当在编写这份文件方面发挥中心作用。

26. 目前的规划办法是为经济和社会活动制定的。不同类型的活动应当按照比较符合各自性质的方法加以规划。服务职能包括共同支助事务的规划应当属于管理性质,定出可以量化的目标,并有解决特定问题而不是说明持续活动的战略。例如,采用新的电讯技术一事就可以而且应当更精确地规划。预算外活动也应当列在计划内。

27. 关于方案说明,应当在司之类组织单位的工作级别提出,这通常相当于目前中期计划结构中的“方案”级别。但是,制定优先顺序则应当针对主要方案和方案以下的一个级别的一组活动作出。

28. 中期工作方案的期限可以有两种办法:一种是象目前的中期计划一样有一定期限,并有机会每两年加以审查;另一种办法是“滚转”,就是每两年把期限延长两年。后一种办法将使,例如说,1996-1999年计划在两年后滚转成1998-2001年计划。这种办法的好处是有机会定期审查工作方案,并确保方案预算始终根据详细核定的计划。

29. 为了在预算概要和方案预算之间建立联系,必须把中期工作方案分成两个时段,每个时段包含两年期间。每个两年期间的说明应当载列本期计划和预算案文

的组成部分：

(a) 每个头两年期间终了时应当实现的目标；

(b) 法律根据；

(c) 叙述为实现每个两年期间的目标而要进行的活动，但是对第二个两年期间的叙述比较粗略。

30. 因此，中期工作方案将每两年编写、订正或延长，并与预算概要同时审查。这表示，例如说，在1995年通过“展望”之后，将在1996年与1998-1999年方案预算概要同时提出1998-2001年中期工作方案。工作方案中说明的头两年拟议活动将成为1998-1999年方案预算的预算概要中提出预算需要的根据。这表示财政决定将与中期方案拟订同时作出，这是现行办法做不到的。

#### C. 方案预算

31. 按照以上所述的新的中期方案规划办法，我们可以维持现行的两年期方案预算制度，列出各项活动和产出，但是也可以考虑提出年度预算。

32. 如果要考虑年度方案预算，那么仍然必须在两年期范围内加以考虑，因为它仍然要与方案预算概要和中期工作方案取得联系。而且，两年期头一年的年度预算还须包括下一年财政需要的指示性估计数，数额要在大会核定的预算概要范围内。

#### D. 执行情况报告和评价

33. 在现行规划、方案拟订和预算编制制度内，用于制作和审议计划和预算之类预测将来的文件的努力，远远大于用在执行情况报告和评价报告之类回溯性文件上的努力。这种不平衡必须加以纠正。

### 四、结论

34. 根据上述建议，将按下文附件一所示修改规划、预算编制、监测和评价周

期。

35. 大会或愿就下列事项提出建议：

- (a) “展望”文件；文件的性质和所涉期间；
- (b) 中期工作方案；详细程度；同预算概要的关系；和同方案预算的关系；
- (c) 两年期或年度方案预算；同中期工作方案的关系；和同预算概要的关系。

36. 根据大会对上述事项作出的决定，将编制一份中期工作方案新格式样本供大会第四十九届会议审议。

注

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第四十七届会议，补编第16号》(A/47/16(第二部分))，第21段。



## 附 件

### 方案规划、预算编制、监测和评价时间表

#### A. 现行制度(1992-1997年中期计划)

##### 1. 1993年

- (a) 大会根据方案协调会和行预咨委会的建议,就方案规划的新办法作出决定;
- (b) 核准1994-1995年方案预算;
- (c) 1992-1993年预算第二次执行情况报告;
- (d) 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的深入评价(提交方案协调会然后提交难民专员办事处执行委员会);关于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、人权和人类住区的其他报告。

##### 2. 1994年

- (a) 1996-1997年方案预算的预算概要;
- (b) 1992-1997年订正中期计划;
- (c) 大会就中期计划可能采用的新格式样本作出决定;
- (d) 1992-1993年方案预算的方案执行情况报告(监测报告);
- (e) 1994-1995年预算第一次执行情况报告;
- (f) 社会发展的深入评价(提交方案协调会然后提交社会发展委员会);关于维持和平的其他报告;非洲:危急经济情况、复苏和发展;发展问题和政策(非洲经济委员会(非洲经委会));和关于评价结果的两年期报告(方案协调会和大会)。

### 3. 1995年

- (a) 核准1996-1997年方案预算；
- (b) 1994-1995年预算第二次执行情况报告；
- (c) 维持和平活动的深入评价(只提交方案协调会,如经方案协调会作出决定也提交其他政府间机构);关于经方案协调会决定的其他问题的报告;
- (d) 通过1996-2003年或1998-2005年“展望”。

#### B. 可能采用的新制度(假定为八年“展望”、滚转四年中期工作方案和两年预算概要和方案预算)

##### 1. 1994年

- (a) 大会就中期计划可能采用的新格式样本作出决定;
- (b) 1996-1997年方案预算的预算概要;
- (c) 1992-1993年方案预算的方案执行情况报告(监测报告);
- (d) 1994-1995年预算第一次执行情况报告;
- (e) 社会发展的深入评价(提交方案协调会然后提交社会发展委员会);关于维持和平的其他报告;非洲:危急经济情况、复苏和发展;发展问题和政策/非洲经委会;和关于评价结果的两年期报告(方案协调会和大会)。

##### 2. 1995年

- (a) 通过1996-2003年或1998-2005年“展望”;
- (b) 核准1996-1997年方案预算;
- (c) 1994-1995年方案预算最后执行情况报告;
- (d) 维持和平活动的深入评价(只提交方案协调会,如经方案协调会作出决定也提交其他政府间机构);关于经方案协调会决定的其他问题的报告。

### 3. 1996年

- (a) 核准新的1998-2001年中期工作方案；
- (b) 1998-1999年方案预算的预算概要；
- (c) 1994-1995年方案预算的方案执行情况报告(监测报告)；
- (d) 1996-1997年预算第一次执行情况报告；

(e) 非洲：危急经济情况、复苏和发展的深入评价(提交方案协调会，如经方案协调会作出决定也提交其他政府间机构)；关于经方案协调会决定的其他问题的报告。

### 4. 1997年

- (a) 核准1998-1999年方案预算；
- (b) 1996-1997年预算最后执行情况报告；
- (c) 关于经方案协调会决定的问题的评价报告。

### 5. 1998年

- (a) 核准滚转的2000-2003年中期工作方案；
- (b) 2000-2001年预算概要；
- (c) 1998年预算第一次执行情况报告；
- (d) 1996-1997年方案预算的方案执行情况报告(监测报告)；
- (e) 关于经方案协调会决定的问题的评价报告；关于评价结果的两年期报告(方案协调会和大会)。

## 6. 1999年

- (a) 核准2000-2001年方案预算；
- (b) 1998-1999年预算最后执行情况报告；
- (c) 关于经方案协调会决定的问题的评价报告。

## 7. 2000年

- (a) 核准滚转的2002-2005年中期工作方案；
- (b) 2002-2003年预算概要；
- (c) 2000-2001年预算第一次执行情况报告；
- (d) 1998-1999年方案预算的方案执行情况报告(监测报告)；
- (e) 关于经方案协调会决定的问题的评价报告；关于评价结果的两年期报告(方案协调会和大会)。

-----