

UN LIBRARY

JUL 27 1979



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/34/84  
26 March 1979  
CHINESE  
ORIGINAL: FRENCH

---

第三十四届会议

暂定项目表项目 102 \*

联合检查组

联合国中期规划

秘书长的说明

秘书长谨向大会各会员国递交联合检查组关于联合国中期规划的报告 ( JIU/  
REP/79/5 ) 。

---

\* A/34/50。

联合国中期规划

联合检查组

莫里斯·伯特兰

编写

一九七九年三月，日内瓦

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
第一章 联合国的规划危机 .....	1 - 7	4
第二章 试图找出危机的原因 .....	8 - 13	8
第三章 规划工作的安排 .....	14 - 26	12
A. 目前组织系统所发生的困难 .....	14 - 17	12
B. 可能使用方案的深入研究 .....	17 - 21	13
C. 编制时间的长度。定期计划。与成员国协商 .....	22 - 26	15
第四章 目前的方案体系 .....	27 - 40	19
第五章 制定以目标为重心的方案体系 .....	41 - 60	29
A. 能编制方案的活动与不能编制方案的活动的区别 .....	41 - 44	29
B. 以各种活动的数量或“剂量”为重心的方案的类型 .....	45 - 47	30
C. 查明各种不断进行的活动 .....	48 - 49	36
D. 各种类型的限期标的的一些例子 .....	50 - 50	37
E. 方案分析的一般方法 .....	50 - 60	42
第六章 以目标为重心的一种体系对一些方案的适用性 .....	61 - 80	44
卫生组织的环境卫生—基本的卫生措施 .....	71 - 73	52
教科文组织的教育规划 .....	74 - 76	55
劳工组织的社会保障方案 .....	77 - 79	56
环境方案 .....	80 - 82	59
四个方面的研究:		
(a) 确定每一方案的性质和特性 .....	85	61
(b) 阐明在整个国际社会的努力中联合国所作贡献 .....	86	62
(c) 确定各种方案和基金会(开发计划署、儿童基金会、环境规划署等)的作用 .....	87	63

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
(d) 以便利技术合作为前提, 拟订各种情况和问题 的分类法的好处 .....	82 - 89	63
第七章 会员国应可作的几种决定主要方案政策的简略说明建立 优先次序 .....	90 - 107	64
A. 重要方案政策的简要说明 .....	92 - 95	65
B. 建立优先次序 .....	96 - 107	70
第八章 主要建议 .....		76
附件 .....		80

## 第一章

### 联合国的规划危机

1. 联合国的中期规划陷入一种危机状态。一九七八年九月向方案协调会提出的最近一次一九八〇—一九八三年中期计划（从开始试验规划以来的第三次）一直还没有得到经济及社会理事会或大会的批准。它的份量庞大（计1300页），各种方案的战略和目标的表达形式欠妥，以及分发时间过迟，都在方案协调会的报告和许多代表团的声明中受到批评。尤其批评它：

- 计划的规模过大，
- 说明提议的活动时，常常不准确；
- 当前计划的真正目标未说清楚，以后各计划的内容应该不同；
- 联合国各机构间的工作划分不十分清楚；
- 规划程序的统筹办法尚待改进；
- 计划的导言没有说明联合国各项活动的总方针，有失导言的本意；
- 各国政府审查计划的程序不能令人满意，
- 未来计划的期限应重加考虑；
- 规划周期所不可缺少的评价部份，应该改善；
- 计划内应提出的财务数据的性质应该更清楚地加以界说；

联合国在规划方面陷入危机状态以及各种批评……

— 规划的程序应再加考虑。

2. 从这些批评的数量和种类可以看出当前的问题的范围。但是，中期规划的危机不止是在联合国。联合国系统内各主要的机构或方案在过去和现在都发生同样的危机。教科文组织在六年以内曾经三次改变规划方法，才能到目前似能使大会满意的公式，但是还要进一步改善。劳工组织目前订用了原有的规划程序，而着手从事联合国在实际制订计划方面所实行的那种评价，在此以前，它曾经试用过三种中期计划。卫生组织当前正在根据它的《第六次工作总方案》拟订一种精确的中期规划制度；而儿童基金会正在考虑它可能通过的一种计划。开发计划署仍然注意国别方案拟订的方法。行政协商会关于调和方案拟订制度及联合规划方法的工作，正在慢慢地进行。

3. 但是，各处的情况都相类似，所考虑中的问题也都相同。一般都承认这个已经建立的工具具有其优点，但大家也都了解，如果要达成对这些工具所寄的希望，就必须将它们改善。每个人都看出，这个耐心建立的中期计划和方案预算的工具已经产生了若干成果。特别是大家认为：它已使各秘书处活动的说明，保持相当的一致性；也已使每一方案所需的资沉，更容易预测。由于它目前可能更易查明各行政单位的职责，和更具体地了解各单位各别的能力限制，它也使监督各方面的执行情况的工作，更易推行。最后，由于一些方案的政策或战略已经订出了纲要，使我们有理由希望：这个工具也许有一天可以发挥出真正有用的功效。

…表明整个联合国系统所遭迁的一个问题的范围

每个人都承认所建立的（中期计划和方案预算）办法有其优点

4. 可是，在多数情况下，当前的制度还不能做到以下各点：

- 在各决议案规定的一般性和不平凡的目标与秘书处日常工作所获致的各种产出之间，弥补其差距；
- 清楚明白地建立优先次序；
- 参照新的国际经济次序选择方案的内容；
- 十分明晰地定出各工作部门的指标——目的；

因此，追求的基本目标还不能实现。

5. 总之，中期规划危机反映了各会员国增加各国际机构的可靠性的愿望。每个人无疑都知道：政府间机构的决议，通常是以雄心勃勃的措词来表达，它反映趋势愿望或劝告的成份比真正解决所提问题的成份要多。没有人认为，通过关于人权的决议就足以使人权受到尊重；也不会认为，为了减少失业，提出充分就业的建议也就够了。无人会期望识字的决议可使文盲立时绝迹；也无人会想象，通过了增长率立刻就会加速发展的步伐。可是，在另一方面，各会员国却有权希望：在每一审议下的领域内，各国际组织应该在其为此设立的构架内，采取有限但相当有效的行动。因此，追求的具体目标应该清楚明白地规定，完成目标的活动的性质和方式也须说明。

6. 但是，当前的情况，至少在联合国内，不是如此。如果考虑到说明大多数方案的活动所用文体的那种含糊不清和陈腔滥调，就会觉得对当前中期计划的批评还是非常

但追求的基本目标还未实现

会员国要求的是：详细说明有限但有效的行动和确定的目标，以增加各国际组织的可靠性

温和的。文件的表达方式还没有让任何方案踏上合理的“可靠性的门槛”。当一个方案作出了好的工作，并取得积极的成果，中期计划还找不出方法来确定或证实这件事。这种情况产生的最严重的后果是：整个来说，各会员国就某些领域需要采取行动的事，即令达成了共同意见，仍然十分常见地怀着很多的疑虑。

7. 因此，方案和协调委员会、经济及社会理事会和大会所决定进行的研究是十分的重要。这不仅是一件决定文件的表达方式或内容的事情，必须找出的是一种工具，供各国际组织尤其是联合国，能够订出可以合理完成的目标，而且要证明它们有完成此项目标的能力；所以而各会员国必须能够相信它们自己的有效性。这种研究不是一件容易的事情。

就大多数方案而言，目前还没有到达“可靠性的门槛”。

因此，当前的研究任务是重大的



## 第二章

### 试图找出危机的原因

8. 无疑地，载有最近中期计划的文件具有缺陷，被认为是这个危机的最直接的原因。许多陈腔滥调，措词笼统含糊而没有资料根据，对政策和目标缺少叙述，以产出列表代替战略的说明，等等……凡此种种，必然无可避免地使任何读过这些文件的人感到失望。

9. 然而这种缺陷如此流行，以致没有一个计划没有这种缺陷，它们的本身就是一种需要加以解释的现象。这个解释，毫无疑义，一部分是由于编制计划时的心理作用。一般说来，主管方案的人员认为编制计划的工作是加在他们每日职务之上对他们没有任何实际利益的工作。的确，当一个人必须做的工作本身已很困难，被一切的难题所困扰，这时，要他叙述如何工作，既不容易，也不愉快。主管方案的人员，和他们一起工作的人员，对于编制计划的工作抱着怀疑态度，也因为他们想要保持自己决定执行方案步骤的权力，避免外来批评的管制。可是，所有这些因素合起来还是不能解释这样明显的失败。

10. 这样，很可能所规定的编制计划的方法的本身就有问题。这种出人意外的结果只能由于在构想上就有错误。在这里我们不关心对已经发出的指示作详细检查；我们关心的是，它们所根据的基本原则。应该注意的是在联合国内：

最近中期计划编制的缺陷是危机的直接原因，

但是这些缺陷必须加以解释。

编制计划的方法本身必有问题……

- 所有部门须经拟订计划，因此已经假定了所有本组织的活动都可编制计划；
- 所有计划的叙述都有一样的结构，好象国际组织在非常不同的领域内总是有完全相同的任务要负担；
- 认为编制计划的工作应尽快执行，不要有任何显著的额外工作负担，就含有不必有需要额外努力的密切注意这样的意思。

可是，情形正好相反，因为

- 编制计划的规律不适用于所有一切活动，
- 联合国所负担的任务有很大的差别，需要不同的处理方法，
- 为了适当地执行，编制计划的工作需要适当的组织。

11. 使制订一项完善的编制方案的办法受到最大损害的误解之一就是假定预测的和排定的程序可以应用于不合那种规划工作的活动。目前联合国中期计划和方案预算的编制格式无益地甚至危险地使这种误解长久存在下去。事实上，有许多国际组织的活动，政治活动（安全理事会，维持和平，裁军，等……），关于谈判的活动，未了还有继续的活动，都是不能编制方案的。如果考虑到须要某些部门作出反应的事件是如何不可预测的，又考虑到其他部门执行的工作是如何有规律的，就很容易确定可以适当编制方案的活动应遵守的程序类型。

12. 可以编制方案的活动是那些可能规定明确目标，在考虑到联合国可以取得的有限资沅之下让它们在几年

以及构成规划工作的基础的原则

必须区别国际组织所负担的各种任务，对

期内可以完成的那些活动。在经济和社会领域内，技术合作活动，在各种发展阶段的国家之间的国际合作活动，规范活动即研究活动都属于这一类。但是，如果说主张同一编制方案的结构可以普遍应用，这就看得过分简单了。国际组织在交通、教育、海床、统计、发展战略、国际贸易、财政、渔业、人权、社会安全、就业、根除天花、电信或气象等领域内所进行的活动在重要上或在性质上都是不可以比较的。换句话说，国际组织在这些领域内所负担的任务并不一样。相反地，它们的活动类型是极不相同的，很难明白地确定这些活动。也不容易把这些活动和各主权国家政府的责任加以区分。由于行政协商会工作的结果，联合国系统各组织已经同意协调其计划和预算的结构——分四级，即主要方案、方案、次级方案和方案构成部分。这结构，在这些情况下，对于这样多样化的问题，也许是太过简单了。国际组织在社会和经济领域内所负担的不同任务必须明白加以确定，对这些组织适用的规则也必须适合每一组织。因此，方案编制结构的问题是必需最认真地加以考虑的问题之一。

13. 最后，应该指出，规划工作应有较好的安排，应给予较多的注意。如果要这种想法和研究的激进努力产生最大的成果，只说它很重要是不够的：还应该对那些参加工作的人们给予必要的范围、时间和资沅。尤其是：

—不仅要使所有的人都明白规划工作的重要性，并且

各组织应用的规则必须适合每一个组织。

最后，规划工作应有较好的安排。

那些应用所建议的方法的人也应在理智上尽他们的忠诚，

—工作时间表的安排也应配合所需的努力和分布在足够的期间之内，

—不应因中期规划的过分重复而损害到工作的特殊性质，

—还应作出规定，使各成员国对于各秘书处的工作结果能使用足够的时间加以充分的注意。

### 第三章

#### 规划工作的安排

##### A. 目前组织系统所发生的困难

14. 规划工作的安排应在其他问题以前加以考虑，因为分配给此项工作的时间和重要性事实上决定了此项工作的方法和内容。在这方面，目前的结构有很严重的缺点。就规划构想本身所遭遇的困难和所引起的误解而言，其原因之一乃是大家认定了整个的规划过程完全是拟订一个文件：《中期计划》。

规划工作完全照中期计划来确定...

15. 这样认定，有两个主要缺点：

- 一方面，已经有了一种观念，认为一个机构的所有计划目标和政策都应同时考虑。经验显示，要想同时审议如此多的不同问题，是所有曾经试图这样做的所有委员会几乎都不可能的工作；
- 另一方面，在文件的长度方面造成了很困难的问题。关于用在叙述方案的页数，无可避免地发生矛盾的需要。为了使中期计划的文字保持合理的长度(250页是够充实的了)，每一个主要方案的叙述所用的篇幅只是十一、二页。同时，如果要使各代表要了解一个方案的内容，为了把所应该说的每一件事，都解释明白起见，在多数情况下每一主要

导致产生所有方案应同时审议的概念，同时关于文件的量方面发生难处理的矛盾现象。

方案将要用 60 至 100 页的篇幅。无可避免地要采用折衷的解决办法，结果文件既不明确而且篇幅过长。

16. 采用了每两年必须审议的“滚转计划”，使这些困难更为加重。这意思是说，唯一用来编制计划的时间是编制两个预算之间的短短几个月。这样的结果趋向于把计划视作补充性的和较不精确的预算文件，比不上预算严格和重要，因为不会根据这些文件来作出财政决定。如果要这种办法有了各成员国重视的那种意义，就须要有完全不同的态度。

每两年重订一次“滚转计划”的办法，使文件的编制只有几个月的时间。

17. 只是认清这些困难，并不足以产生立即解决这些困难的办法。可是审议这些困难以后就发现了研究的几个途径如下：

- 规划文件本身的性质，
- 计划的准备工作所需的合理时间，
- 应该编制这些文件：定期计划或滚转计划的频繁程度，
- 同成员国可能就决定主要方案政策进行的协商的问题。

#### B. 可能使用方案的深入研究

18. 我们已经指出过，特别是在一九七四年公布的关于在联合国系统内编制中期计划的报告中指出过，有两个组织，劳工组织和卫生组织，在审议方案时使用方案深入研

“方案深入研究”的方法已在两个组织中采用 . . .

在拟订适当的时间表时所遇到的限制有时是互相冲突的：

- 编制工作的时间不应超过 15 至 20 个月，以免精力消散不致采用太长的时间表而阻碍了预测，
- 可是，在此期间，应可能根据准备完善的文件来进行相当次数的协商，尤其是与各专门专家委员会进行协商，能够在这样短的时期以内举行多次会议往往很有困难，
- 要使联合规划能够实行，也必须在此时期内安排与联合国系统内各区域办事处和其他组织进行协商，
- 最后，在编制工作的时间表内，必须为编写中期计划的导言留出时间。

23. 使用许多特别程序和编制一项很精确的时间表应该帮助克服这些困难。 例如，可作下列规定：

(a) 用大约 4 个月的时间编制深入研究报告（初步格式），但有一项了解，各区域办事处要参加此项编制工作，

(b) 用大约 4 个月的时间与各专家委员会进行协商，或有时与政府间委员会及其附属机构进行协商，并与联合国系统内其他组织进行协商，以期实现联合规划。

明显地，在这样短的时间内，为了把这些委员会的协商合并起来，必须要采用特别程序，例如召开这些委员会的特别会议，或者与这些委员会的成员以书面进行协商或者同时采用两个程序的合并办法。

(c) 用一个月或两个月核对各专家委员会所提出的

在编制适当的时间表时必须克服有互相冲突的限制。

如果采用特别程序，大约 18 个月的时间表是可行的。

意见、建议或修正，以便编制构成中期计划草案的摘要。

(d) 最后，用六个月到七个月(五月至十月/十一月)与方协委会，经济及社会理事会和大会进行关于计划草案的协商。 这样的—个时间表要预先假定在方协委会提出中期计划(五月份的会议)以前十二个月至十五个月要开始工作。例如，假定一九八二年开始的中期计划的编制工作，要在一九八〇年二月/三月着手进行。

24. 这样重要和这样长时间的程序显然不会常常重复。 因此，必须放弃每两年编制一次的“滚转计划”的概念。 行政协商会建议过，必须采取“定期”计划，需要编制的次数就会减少。 但是在那种情况下，“定期计划”的办法是必须采取的。

我们上次关于联合国内方案编制的报告(A/33/226)中说过，采用定期计划将会有进一步的优点，就是更加适合为计划基本构成部分的项目确定具体的期限。

25. 为了确保小心地和充分地编制中期计划，我们建议：

- 采用定期目标规划的制度
- 为编制工作确定精密的时间表，意即在第23段所述的时间表范围内，秘书处应订出指示来严格支配计划编制各阶段的进度。

26. 也许有疑问的一点是当编制中期计划的时候直接与成员国协商的可能性。

在国际社会中就每一主要方案的目标得到协 也可设想采取与各成



商一致意见的可能性，这是太严重的一个问题，所以对任何一项可能导致确立这种协商一致意见的办法都不容不加探索。注意到与一专家委员会进行协商，得到的仅只是几个成员国的意见，或者更准确地说，是一些成员国能够指派到这些委员会的关于各项问题的专家的意见。

可是，不是不可能在某些情况下，一个负责提供关于方案意见的专家委员会的组成也许过于着重某一种特别专业成员所关心的问题，而对使用者所关心的问题并未作可以比较的考虑。每一种专业有其本身的利益和自己的想法，不会与它提供服务的使用者的利益和想法相符合。

这种考虑的意思是想到可能采取与每一成员国进行书面协商的办法，以便获得实际各国所有主管部门（技术部门的专家主任，研究所的所长，等等）的意见。

如果方协委会和经济及社会理事会认为这样的方法是合乎需要的，前一段所提议的时间表就应作出协商程序的规定。但是，似乎不必为此理由延长计划编制工作的时间。成员国的协商最好同时也象各委员会的协商（可能也象一些非政府组织的协商）一样，应在“深入研究（初步格式）”的基础上进行。

员国直接协商的程序。

## 第四章

### 目前的方案体系

27. 方案体系问题，首先，只是考察秘书处行政体系问题的另外一种方法而已。每年承担新的任务、同时必须经常适应一个时时变化的世界、以及事实上以相当稳定的速度扩大着的组织，实际上经常面临着这种问题。过去，解决行政体系问题有两种方法：

- 经常在每次新编预算时，增加员额的数目和进行小小的调整，
- 定期（平均约每隔五年）进行“改组工作”。

各阶层如部、厅、司、科、等等的必要结构单位，一向是以相当一致的行政等级制度为基础的。

28. 把这种行政体系做为建立方案体系的典型是很自然的。许多方面无疑地都指出，这两种体系不应重迭，同时也必须努力，例如，把由不同单位参与但针对一个共同目标的各项活动列为一个“主要方案”。<sup>3</sup> 这种分类虽然可能有用，但是仍然只使方案体系具有相当的原始性。有些等级，例如方案或次级方案，总是与司或科同级。当然，应当这样做是完全正常的，

行政体系……

做为建立方案体系的典型。

---

<sup>3</sup> 联合国就是如此，把总部和区域办事处的活动列在一个主要方案之下。教科文组织则几个部（教育，科学，文化）共同合作，达成一个共同目标（人权、妇女参与发展、资料系统、等等）。

同时也应当鼓励努力保证同这种等级最适当地对应起来。不过，这样做却不应当妨碍在找出方案体系本身原来具有的特点方面所做的努力，而这件事至今还没有进行。不过，这些努力应当是与过去不同的路线。

29. 联合国系统内各组织议定的四个等级的方案体系是大家熟悉的。我们已在以前一份报告<sup>a</sup>的附件中提过行政协调委员会规定的四个方案编制级别的定义，因为这些概念很重要，而且研究这些概念应用于联合国系统内一些组织的结果所得的批判性评价也是很重要的，我们再次把这个定义附于本报告的附件里（附件一）。

30. 审查联合国和联合国系统的其他三个主要机构目前的方案体系，人们首先会得到一种印象，就是这些方案的体系有些规律和条理。经济和社会部门（我们认为这些部门终究是可以编制为方案的）\* 主要方案、方案和次级方案数目的统计结果如下：

使用（行政协调会通过的）四个等级的方案体系……

在联合国系统各机构，使人第一眼看来，有个相似的印象。

---

<sup>a</sup> A/33/226 - 关于联合国内的方案编制和评价工作的报告，第二. 1章，附件一。

\* 我们没有把主要政治或行政方案列入这些表里。见附件的各表。

组 织	主要方案	方 案	次级方案
联合国	19 <sup>5</sup>	103 <sup>6</sup>	335
教科文组织	10	41 <sup>7</sup>	165
劳工组织	15 <sup>8</sup>	78 <sup>9</sup>	208
卫生组织	9 <sup>5</sup>	46	不适用

至少就联合国而言，方案构成部分的数目估计约为 1,500 件（每个次级方案有 2 至 20 个方案构成部分，但平均 4 至 5 个），教科文组织和劳工组织方案构成部分的数目大致相同（约 1,000 至 1,500 个）。因此可以认为，每个规模差不多的大型组织的体系事实上是相当类似的，共有 10 至 20 个主要方案、几十个方案、200 至 300 个次级方案，以及 1,000 多个方案构成部分。

31. 不过，仔细检查时，就可以发现一些差别。首先，各级的规模相差很大。在联合国，有些次级方案的专门人员数目为方案和主要方案专门人员数目的十五倍。

例如，工发组织“政策协调”方案下的一个次级方案叫做“方案发展和评价”，雇用了大约 147 名专门人员，而主要方案“海洋经济和技术”只用 9 名专门人员。

---

<sup>5</sup> 其中一个只有一个方案。

<sup>6</sup> 其中二个只有一个次级方案。

<sup>7</sup> 其中一个只有一个次级方案。

<sup>8</sup> 其中四个只有一个方案。

<sup>9</sup> 其中四十一个只有一个次级方案。

主要方案这一级包括各种活动，有专门人员 9 至 645 名不等，无法得出平均数目（参考附件二）。

例如，有一个主要方案雇用 645 名专门人员，两个主要方案雇用 200 多名专门人员，三个主要方案雇用 100 至 150 名专门人员，四个主要方案雇用 50 至 100 名专门人员，四个主要方案雇用 30 至 40 名专门人员，以及一个主要方案雇用 9 名专门人员。方案这一级的规模不再相似，（雇用人数由 9 至 368 名专门人员不等），次级方案这一级可以说也是一样的（雇用 1.3 名至 147 名专门人员不等）。

在劳工组织（参考附件三），每个等级的规模较为相近，因为除了一个主要方案只雇用两名专门人员以外，其余雇用 20 至 125 名专门人员不等。方案大小参差不齐，所雇专门人员由一名至 22 名，而次级方案大小也不相同，从雇用一名专门人员工作月至 16 名专门人员。平均说来，劳工组织每个等级的规模比联合国的小很多。

在卫生组织（参考附件四），主要方案大小不一，所雇专门人员由 7.2 名至 217 名不等。由于预算没有列出方案工作人员的数目，方案的规模必须以美元表示。

方案大小从 100 万美元（主要方案“预防性、诊断性和治疗性物质”下叫做“方案规划和一般活动”的方案）至 8,080 万美元（主要方案“传染病预防和控制”下的方案“热带病研究和训练的特别方案”）。

在教科文组织（参考附件五），分给主要目标的方案资源百分

但是，仔细检查时，就可以看出不同等级的使用不论从规模上说来……

比从百分之零点六（人口）至百分之二十五（教育政策）。拨给“目标”（教科文组织使用“目标”一词，等于“方案”）的款额从 188,000 美元（目标 2.2，“国际法和国际组织的作用”）至 1,180 万美元（目标 4.3，“科技研究和训练”）不等。拨给主题（教科文组织使用“主题”一词，等于“次级方案”）的款额从 40,000 美元（主题 9.3/04，“教育大众关于宣传工具的作用”）至 3,294,000 美元（主题 5.1/02，“训练熟练工作人员”）。

32. 如果把规模当做唯一的公认标准, 则为了使这项分类看起来较为合理, 就必须把一些次级方案提高到方案一级, 把一些方案提高到主要方案一级。可是, 各等级缺乏一致性的情况并不限于规模上的差别而已。

33. “主要方案”这一等级当然还算明确。

一般说来, 特别是在联合国, 它指的是属于国家行政当局采用的传统类别的主要活动部门:

运输、人口、贸易、工业,等等。在卫生组织, 它指的是有关卫生方面的明确问题: 发展保健服务、环境卫生、传染病预防,等等。我们发现劳工组织在主要方案方面如训练、就业和发展、以及社会保障, 也采取同样的办法。但是, 劳工组织的主要方案也包括按区域划分的技术合作活动: 非洲外勤方案的管理, 美洲外勤方案的管理, 等等; 这已经表明在“主要方案”一词的使用有很大的分歧。最后, 教科文组织采用一种根据“主要目标”的分类法, 这种分类法同其行政体系的主要部门只是部分相符: 巩固和平, 人是发展的主体, 人及其环境,等等。

34. 但是, “方案”和“次级方案”等词的使用显出在概念上有更大的差异。在联合国, 方案一级包括:

— 或者一个主要方案内某一厅处(一个部门或一个区域经济委员会)的所有活动:

例如, 主要方案“人类住区”的六个方案包括一个在总部(方案1)和五个区域经济委员会的方案(方案2至6)。

— 或者在类型上类似于主要方案的一个传统部门内的活动:

或者从把活动归类所采用的原则说来都不是很合理的。

例如，贸发会议把“货币、金融和发展”，“商品贸易”，“制成品贸易”，“航运和港口”，“技术转让”，“保险”，等等列为方案（头10个方案），随后以五个其他方案（方案11至15）分列五个区域经济委员会在国际贸易所有领域的活动。

35. 卫生组织在五个“主要方案”内有系统地包括：

- 一个方案专门处理“方案规划和一般活动”；
- 一系列“方案”是把主要方案的活动相当合理地划分的结果：

例如，主要方案“传染病预防和控制”包括处理不同疾病的四个个别方案（疟疾、细菌和病毒疾病、扑灭天花、预防失明）和相当于不同方式的疾病预防和控制安排的四个方案（流行病监视、免疫、热带病研究和训练、传染病媒介生物学和控制）。

劳工组织也在每个主要方案内列入一个方案专门处理“部内管理”。其他组织，如卫生组织，则根据活动的领域来划分：

例如，主要方案“工作条件和环境”就分为“工作和生活条件”，“职业安全和保健”和“妇女工人的问题”。

在教科文组织，“方案”是该组织大会在编制上一个中期计划过程所确定的“目标”。因此这些方案不是按照行政体系拟订的。它们包括一个主要目标内的活动类别。



例如，主要方案“教育政策”包括下列方案：“教育政策和计划”，“教育行政”，“教育体系”，“教育内容”，“从事教育人员的训练”，“成人教育”，“高等教育对社会的作用”。

36. 次级方案这一级是难以同方案一级区分的。

在联合国，方案内容是根据活动类别划分的。

例如，主要方案“人类住区”分成六个方案（总部一个，每一区域经济委员会各一个），这显示再细分为次级方案的方式同所有方案大约相同。因此，我们发现在方案1、2、3和4内，列有同样的次级方案1“住区政策和战略”，同样的次级方案2“住区规划”，三个方案列有同样的次级方案4“发展建筑部门”，等等……

在劳工组织，次级方案这一级是用来表示一个行政体系如“方案管理和支助”，这是很普遍使用的一种方式，或者把一个方案划分成合理的类别。

因此，方案70/20“管理发展”下列有“管理权限的一般发展”（次级方案1），“选定部门的管理发展”（次级方案2），“小企业”（次级方案3），“农村地区”（次级方案4），以及“管理对社会目标的贡献”（次级方案5）等次级方案。

这似乎是最常用的办法。不过，应当指出，有些次级方案似乎相当于一个单独的方案构成部分。

因此，在方案100/70“工业会议”内，我们发现下列标题的次级方案如“铁和钢委员会（第十届会议）”，“第二次印刷和有关行业三方技术会议”，“第三次

次级方案这一级是难以同方案一级区分的。

木材工业三方技术会议”，以及甚至一个题为“报告编写”的次级方案。

在卫生组织，次级方案没有列入预算；它只列出世界或区域间一级的项目。不过，规划文件列出根据会员国本身追求的指标而归类的活动。每项活动对每个区域的重要程度以图画方式标出（用各色的点标明），但没有进一步列出关于工作人员或款额的细节。各项方案无论如何，都依照合理的分类加以区分。

在教科文组织，次级方案（在预算里叫做“主题”，在计划里叫做“指标”）也是按照活动的种类将方案细分而成的。目前确实正在想办法给每个主题找出一个准确的限期标的，但是目前的结构设计对此没有什么帮助。

37. 另一方面，所有组织方案构成部分的类型系统是非常清楚的，同时大家也很了解。方案构成部分是方案执行这一层次的日常活动。它相当于产出：调查、报告、指导原则、大型会议、会议、讨论会、项目等等……所有组织的方案构成部分都相同。<sup>10</sup>

另一方面，方案构成部分是非常容易识别的。

<sup>10</sup> 在这里，应当指出的是，我们以前提出的一份报告（A/33/226—关于联合国方案编制和评价工作的报告）的建议二，是关于发展一种比较精确的识别预算产出的方法和关于秘书长就产出的名称和定义编写一份报告。这项建议秘书长接受了，并经方协委会、经济及社会理事会和大会核可。

38. 粗略审查四个组织的方案体系首先揭露的一些异常现象，如果采用一些较为严格的标准同时如果接受一个一般的划一构架，当然这些异常现象是可以改正的。各组织一般说来在区别方案体系和行政体系方面困难很大。结果是用一些这种等级来说明不符合合理类别的行政活动(“部内管理”或“方案规划和一般活动”)。在联合国，这种异常现象特别明显，因为方案有时相当于合理的类别，有时相当于行政类别。在联合国内，由于公认的主要方案、方案和次级方案的规模按部门而相差很大，使这种混乱现象更加严重。例如，工发组织的“方案”一级事实上相当于经济和社会事务部的“主要方案”一级。

如果所有组织采取一种合理的体系，把主要方案划分为方案和次级方案，那么在不理会行政体系的情况下，这些异常现象当然是可以改正或消除的。

39. 但是这种改正是不足以解决问题的。即使方案体系完全以合理的类别为基础，划定各等级的标准仍然还是很难于确定的。可以举出的只有少数几个相当于行政协商会采用的理论性定义的例子。

40. 最后，现有的四个等级之中，有两个是比较明确的：主要方案一级，一般是相当于传统的活动领域，以及方案构成部分，相当于各国际组织采用的各种常规的行动手段。另一方面，叫做方案和次级方案的实体是为了分类的需要而试图制定各种活动分类的结果。但是，不论进行这种分类或者决定如何区别方案和次级方案，都没有精确的标准。而且，这种分类和决定具体目标之间的关系也是很难明显的。

以目标和已知的标准为基础的真正方案体系，仍然尚待拟订。

某些异常现象无疑地在不改变目前体系的情况下是可以加以纠正的……

但基本问题还是无法因此而得到解决。

现有的四个等级之中，只有两个等级容易使用：真正的方案体系仍然尚待拟订。

## 第五章

### 制定以目标为重心的方案体系

#### A. 能编制方案的活动与不能编制方案的活动的区别

41. 任何名付其实的方案体系一定是根据各种目标制定的。而且这种目标必须是具体、明白、实际上可在定出的限期内达成的，并且必须可用评价其结果的办法证实这种目标已在所规定的期限内达成。为了制定此种体系起见，现行的方法，以及甚至导致这种方法的采用的思想，都必须改变。

42. 我们刚才已见到目前制定方案的方法包括下列各阶段：

(a) 按照政府间机构的决议确定一般目标。

(b) 由方案管理员试图查明有助于达成这种目标的各种活动。管理员在试图查明时，将注意范围广阔的各种各类活动，其中通常包括下列各种：专家会议、讨论会、研究和出版，经常出版物（新闻通信、评论、年鉴），技术援助项目，和训练课程，有时上述活动用较不普通的活动，例如世界会议、国际年等等，予以补充。

(c) 在草拟活动名目表时，设法把活动分成看来合理的各种类别。这就是事实上已经作出实际抉择后的“方案”和“次级方案”，这些类别是为规划工作而拟定，拟定时通常顾及现有行政结构。

(d) 最后，政府间委员会必须对分类工作的结果提出意见：导致目前危机的就是这种成问题的提出中期计划的方法。

要制定以目标为重心的体系，就必须改变方法，甚至改变思想。

以方案构成部分的使用为重心的现行方法，必须由一种订有期限的标的体系取而代之。

43. 这种程序必须由一种完全不同的办法取代，后者不是按照广泛目标拟订方案构成部分，而应当是各会员国与秘书处交换意见，以确定限期标的。

44. 为完成此事，首先必须分析各种国际组织的现有活动；即查明各组织所能担负的任务的种类。为此目的，在下表内提供了这些组织活动的主要种类的暂定一般分类。这个表将使我们能够：

- 按照活动的各种具体类型（第3栏）分析国际组织活动的主要种类（第1栏），
- 区别（第4栏）能编制方案的活动与不能编制方案的活动，特别是查明不断执行的职务，
- 作出关于限期标的初步观念（第5栏），这样应可实现能编制方案的活动。

B. 以各种活动的数量或“剂量”为重心的方案的类型

45. 在这个分析阶段，应当注意到第3栏内列举的活动类型（研究、资料的收集和传播、咨询服务、训练等等……）在大多数情形下是一个单一的方案或重大的方案所用的。大多数方案包括：

- 有些不断进行的活动（例如期刊的出版、交流资料的经常会议等等……）；
- 应用研究活动（例如，关于如何改进使各不同系统中所用各种方法趋于调和的办的研究，等等……）；

附表内建议的活动种类的分析。

大多数方案是合成式……

- 训练活动（落实政策所需专门人员的训练）；
- 提供咨询服务的活动；
- 专家会议或政府间委员会所核定或建议的规范或标准的传播活动；
- 等等……

1 活动的主要 种类	2 一般目标	3 秘书处 活动的类型	4 编制方案的 可能程度	5 可能标的 的类型
一、支助协商	求得各种新领域内的协商一致意见	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 收集和传播资料(各委员会的报告,等……)</li> <li>* 中期研究方案→</li> <li>* 会议服务 →</li> <li>* 此等服务的改进→</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>不能编制方案</li> <li>能编制方案 →</li> <li>不断执行的职务</li> <li>能编制方案 →</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一个特定研究→领域的调查</li> <li>改进业务的一→种具体改革的执行</li> </ul>
二、国际合作活动	在特定领域内组织国际关系协助发展(特别在发展中国家内)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 收集和传播资料</li> <li>* 技术转让的活动</li> </ul>	难以编制方案(往往是一种不断执行的职务)	

1 活动的主要 种类	2 一般目标	3 秘书处 活动的类型	4 编制方案的 可能程度	5 可能标的 的类型
二、国际合作 活动(续)		- 咨询服务 →	能编制方案 →	对各国提供发 展工具
		- 训练 →	能编制方案 →	例如:
		- 提供设备 →	能编制方案 →	- 设立研究所
		* 应用研究 →	能编制方案 →	- 发展训练材料 - 训练若干专门 人员 - 选择方法等等 - 发展适当技术 等等……
		* 制定适用于国 际关系的规范 或标准 →	一部分能编制 方案 →	编写国际公约 →
		* 制定适用于国 家的规范或标 准 →	一部分能编制 方案 →	拟订应在国家 立法中反映出 来的规律



1 活动的主要 种 类	2 一般目标	3 秘书处 活动的类型	4 编制方案的 可能程度	5 可能标的 的类型
三、新闻和管理 活动	宣扬各国际组 织的活动	* 向公众传播 新闻	→ 不断执行的职务	
		* 改进传播方法→	能编制方案	→ 修改方法 →
		* 行政职务	不断执行的职务	
		* 改进这种职务→	能编制方案	→ 改革 →

46. 此等不同的活动类型的数量或“剂量”也各有差异。例如某些主要联合国方案（人口或统计）牵涉到大量数目的不断进行的活动（百分之三十至五十）（收集和传播关于世界人口情况或关于一般统计的资料），很多的应用研究和最后，若干技术合作活动（咨询服务和训练）。

若干其他方案，例如某些贸发会议方案（例如原料）包括：

- 有关支助协商的许多活动（会议的筹备和关于共同基金的协商所需的资料和报告）和
- 一些研究活动（关于原料市场的结构、多样化的方法、某些产品的竞争价值的改进等等的研究）。

其他方案主要是以传播规范或标准为目的。此外还有联合国和教科文组织的一切人权方案（虽然这些方案也牵涉到很多的研究）或劳工组织的主要方案“人权与国际劳工标准”也是如此。跨国公司行动守则方案也属于这一类。最后，有些方案包括很大部分的技术合作活动。去年我们曾经举出联合国公共行政和财政方案的例子，现在我们也可提到重大的“自然资沅和能沅”方案，其中技术合作似乎占总部活动的百分之七十五以上。

在工发组织的各种方案中，技术合作活动似乎也起了重大作用，大概占全部活动的百分之五十以上。

就有些重要机构例如卫生组织或粮农组织而言，技术合作似乎是各该组织的存在理由，并且技术合作在它们的活动中所占比例一定超过百分之五十。

而且各种不同活动类型的数量或“剂量”也各有差异。

每一部门或组织因为重视一种或他种活动类型而取得个别特性。今天，专家们估计这种比率的大小是不会有困难的，但是这种比率是不能极精确地断定的。

47. 事实是在联合国或其他处所的中期计划和方案预算中提出方案的现行方法，不能使我们确定每一活动类型在每一方案或重要方案中所占的比率。这是现行分类办法的主要缺点之一。但是进行这种分析是必须做的事，如果能编制方案与不能编制方案的活动之间要明白加以区分，要定出明确的标和对方案的总方针作出价值判断的话（凡此将视这种活动类型的每一种所占比率而定）。

### C. 查明各种不断进行的活动

48. 查明各种不断进行的活动是这类分析所需的第一项工作。不过，对于不断进行活动的概念似乎必须采取一种限制性的看法。一种理智冷漠态度往往导致事事都不断进行的假定：就研究而言（一个机构可继续进行研究而不出特定的查核效果的时期），或在训练方面（在有的情况下这种活动事实上是可以是不断进行的，但是在国际组织的方案中往往不是这样）和其他等方面也许的确事事都不断地进行。若是如此，那就什么也不能编制方案了，并且国际组织将“继续”进行同一类型的各种不同活动而不必操心去查明是否这种活动帮助国际社会取得特定成果。真正不断进行的活动实际上没有构成大多数方案的一个很大部分；这种活动在经济和社会方案中，一般说来是限于某些新闻活动（经常出版物），或限于测报国际公约执行情况的活动。实际上只有在技术性质的组织

每一方案特性因此而定。

为了定出明确标的起见，必须确定这种比率。

在查明不断进行的活动时，必须采取一种限制性的看法。

(万国邮盟、劳工组织、民航组织……)中,这种活动才是范围广大的。

49. 事实是只有派给国际组织的“职务”才是不断进行的活动。要确立此种职务,必须由各会员国政府长期授权给国际组织。这是够严重的决定,必须由国际机构特别核可。但是目前并无提请核可这种决定的事。例如只要有在一个方案下开办一种新闻通信或期刊的决定,不断执行的职务就从而产生,即使没有特别提请各会员国注意该项决定也无妨。因此,对一些被列为不断进行的活动方案应根据事先安排的时间表很仔细地经常定期审查,以便确定:

- 此种活动是否实际值得进行和是否应当继续,以及
- 继续进行的活动是否以最经济、最有效的办法进行。

如果知道是否对方法改革已加考虑等等,那将是引起兴趣的事。因为多数不断进行的活动大部分是在新闻领域内进行,故似乎在大多数情形下,需要评价听众、观众和读者的类型和数量。此外,还可为一切这种职务编辑一项完全的执行成绩指标表。

#### D. 各种类型的限期标的的一些例子

50. 关于不断进行的活动,现可举出各种类型的限期标的的一些例子如下:

不断进行的活动是由各会员国把“职务”分配给国际组织后而进行的。因此,应当经常测报这种活动。

我们曾经试图确定关于研究活动的一些可能标的的类型……

(a) 关于研究活动

联合国系统内的资料收集和摘要活动在许多情形下都称为研究活动。这可能包括为叙述一种情况（例如某一种技术在各国的目前使用情况）而进行的研究。迂此情形，可以考虑下列办法：

- 出版一系列的包括整个领域的叙述性研究报告（这个目标达成后，就只须增订这种研究报告），
- 或建立关于这个问题的一个真正的资料系统（此项目标达成后，这个系统可由一个机构管理，这个机构最后能使此种管理成为有利可图，或由国际组织自己管理——那末这就成为一种新的不断执行的职务）。

51. 关于实际应用研究，也可用某一领域的调查（例如发展一种环境或能沉统计的系统或制定主要生产某种原料的国家的生产多样化所需的实用方法等等……）所应达到的水平或阶段的方式定出限期目标。

在研究的领域内也可考虑：

- 建立一种制度化的研究系统（例如设立一些区域或国际公共行政研究所）；
- 发展各种研究方案，其中各会员国都可直接参加分担工作（例如创立气象学、地质学、海洋学或“和平研究”方面的政府间研究方案）。

52. (b) 关于训练活动

某一领域内的专门人员训练通常是这种训练所要执行

的政策的一个构成部分（例如初级保健专门人员的训练或发展供水政策所需的水力工程师的训练等等……）。这也是优先采用的技术转让方法。在这种情形下，应当用确定所要训练的专门人员的理想人数（按国家或按区域确定，视需要而定）的办法，设法定出限期目标，并且这个数目应可表示出一个特定领域内落实一项政策或求达某一发展阶段所完成的典型水平或阶段。根据需要确定训练政策应当是这个领域内的标准办法。因此，认为遗憾的是很少见到用此办法。

在需要很大时，就必须采用设立机构的办法，由此等机构提供不断进行的训练。这个领域内的方案目标因此可以是设立若干国家、区域或国际机构。

53. (c) 关于传播规范或标准的活动，这个领域内现有的限期目标的例子是：

拟订“行动守则”的定义或编写国际公约（如在许多劳工组织方案内的），和

取得若干国家对加入提议的公约条文。

54. (d) 与传播新闻有关的活动，虽然大部分是不断执行的职务，在有的情形下也可设法定出限期目标。我们已经提到过发展新闻系统的例子，但是在多数新闻活动中也需明白确定新闻所拟达到的观众、听众或读者是什么人，从而制定用数量表示的目标（同新闻传播的各级连续的水平相对应的目标）。

55. (e) 最后，定出包括几种活动类型的限期目标自然是可能的，而且甚至是可取的。例如，关于努力消除

关于训练活动……

关于传播规范或标准的活动……

和关于新闻活动。

也可考虑定出包括几种活动类型的目标。

社会祸害的工作，卫生组织过去已能自行定出消除天花的目标，并同该组织的所有各成员国合作以求达到那个目标。把这个例子作模范，当然是很使人发生兴趣的事。可惜足以便利国际组织这样订定目标的条件是很少达到的。除经明确授权以外，此种目标的订定在大多数情形下是各国政府的责任而不是国际组织的责任。但是在顺利的条件下，可设法由会员国与国际组织共同努力，以求制定一种“政府间方案”。

56. 一般说来，为着一个牵涉到许多活动类型的目标，应力求确定国际组织能够作出何种贡献来帮助各会员国达成它们负责达到的全球性目标（例如消除文盲、在一九九〇年以前使一切的人都有取得饮水的机会、在二〇〇〇年以前使大家普遍有保健的机会等等……）。确定此种贡献时必须考虑到各种互相冲突的约束，例如当国际组织必须在会员国领土内或在它们的机关内进行工作时对这些会员国的主权绝对尊重，和对这些会员国在同国际组织的政府间机构内所制定的原则和规律的遵守。

这里可能发生困难情况，因为国际组织的会议和大会所通过的厚则的含义不全部是每一有关国家政府始终完全接受的。

必须确定国际组织能够作出何种贡献，以求达到全球性目标。

57. 最好的解决办法似乎是国际组织对其会员国作出的贡献（在其政府间机构所制定的原则和规律的范畴内作出的）应含有若干工作工具。除我们在上面已经举出的关于研究和训练的例子而外，也可考虑下列的例子：

- 制定政府间方案。我们已经提到过有些组织（教科文组织、气象组织等等……）在研究方面所用的这种办法，但是还可以把它推广到在社会领域内或者甚至在经济领域内解决问题的协力行动。发展中国家、双边援助、各种组织等等可以这样联系起来以求达到一个全球性目标……有关国际组织的主要贡献应为发展复杂的合作机构。
- 建立多种用途机构网（把“建立机构”的目标类型应用于一种合成的方案）。
- 在区域性地区内发展合作机构（开展计划署的“区域海洋”方案就是一个模范，但是这种方法也可应用于其他处所，不是用于工业发展就是用于基层结构发展。

58. 有些组织已经应用的“集中地区”或“发展区”的概念也可对有效果的研究提供材料。在这方面，可把儿童基金会的活动作为一个可能的模式，因为儿童基金会在它的国家阶层技术合作方案内常常把一大部分活动集中于同有关国家政府协商后确定的有限地区。这种国家方案内的“集中地区”模式，如由各国政府、由开发计划署和由其他国际组织更普遍地采用，就可有助于区域（或多区域）阶层的若干地区内的协力进行的方案的制定。这一系列地区的很明确的

“一个区域性地区内合作机构”的概念……

和“集中地区”的概念也可应用。



用数量表示目标（社会或资本发展目标等等……）因此就可定出，并且这个模式可大大地有助于“联合规划”。

#### Ⅴ. 方案分析的一般方法

59. 本报告因限定在很短的期间内写成，无法更详细地讨论拟订限期目标所用的方案分析一般方法。

根据一切有关方面所作出的贡献进行更进一步的详细审议，应可得出一种更详明得多的拟订办法。可是我们已能举出的许多例子应可作为摘要分析的一种初步的但是有用的工具。我们因此认为把所有这些要点总结一下或许是有益的事。

60. 在已经知道一个方案的一般方针和一些细节后，在这个方案内定出限期标的，应可按下列程序进行：

(1) 根据严格标准，查明组织内与长期职务并行的不断进行活动，

(2) 在各种非不断进行的活动中，查明何种活动是与下列各事有关：资料收集、技术转让和训练以及用于国际关系或由各国施行的规范或标准的制定，

(3) 试图按照下列各种限期目标，把属于上述各类的非不断进行活动组合起来：

- 编写关于某一领域的一系列叙述性研究报告，
- 建立一个资料系统，
- 定出某一领域的研究所应达到的目标水平或阶段，
- 建立一个制度化的研究系统，
- 制定一种政府间研究方案，

这几段总结所提议的方法

- 训练特定数额的专门人员,以供会员国落实政策之用,
- 设立机构负责提供不断进行的训练,
- 为一个特定的题目,按照观众、听众或读者组成情况和人数多少确定他们所需的新闻水平,
- 消除某一种社会祸害(例如消除天花),(不普通的),
- 制定一种政府间方案,以求达到国际社会所确定的目标.
- 建立一个供各会员国使用的多种用途机构网,以便它们易于执行某一方面的计划,
- 在区域性地区发展合作机构,
- 同若干国家政府协商,确定技术合作方案的“集中地区”,并在这样确定的全部地区内,定出明确的社会目标。”

我们曾经亲自试图查明是否这种方法能够用于许多现有的方案。

---

“ 这个一览表显然绝不是详尽无遗的,可由进一步研究予以补充。

## 第六章

### 以目标为重心的一种体系 对一些方案的适用性

61 我们曾试图把刚才所说明的方法应用到联合国和一些主要机构的一些方案的分析上。我们曾设法查明能否把目前的（同时我们认为是不完善的）一些主要方案的提出的办法改为一种以目标为重心的提出的办法。这项方法上的试验只是我们以前对联合国的方案制订和评价的报告（A/33/226）里第一号建议的后继行动，该建议讨论的主要是在中期计划里的各次级方案采取一种限期目标的制度，曾经得到方案和协调委员会、经济及社会理事会和大会的核准<sup>12</sup>。大家都知道，由于秘书长对这项报告在其书面的<sup>13</sup>和口头的意见中表示的保留，曾同时作出了一项决定，对执行这项建议的各种条件加以检验。方案协调会曾建议“秘书长应就经济和社会领域选定的方案着手进行，以便找出这项建议的可行性”，同时并决定选出一些方案，以便按照该建议重新制订（方案协调会报告，《补编第38号》（A/33/38，第10段）。行予咨委会这方面已认可了这项试验的构想，这将“使所有有关各方都能试验联检组的建议的可行性”（A/33/226/Add. 2，第11段）。

在本章内我们建议试验以目标为重心的体系对联合国和其他一些机构的一些主要方案的适用性。

---

<sup>12</sup> 经济及社会理事会第1978/84号决定，和大会一九七八年十二月十九日第33/118号决议第5段。

<sup>13</sup> A/33/226/Add. 1。

62 秘书长中期计划报告里可能提出秘书处对试验的说明。就我们这方面而言，我们认为检查联合国本身以外的各组织的经验将有用处，这将使我们能够考虑不同的提出方法或分析方法的那些方面可以接受，以及更加了解方案体系的问题。

63 一般而言，主要由于可供我们使用的时间很短，我们进行的适用性的测验没有得到方案管理人员自己的同意所审议的方案的任何新的提出模式。但是，对我们而言，这一次快速审查的一项结果，似乎已证实了把目前的体系改为以目标为重心的体系的全般可行性。

64 首先，我们要简单说明，去年我们分析了联合国公共行政和财务方案<sup>14</sup>，我们已证明了为本方案制订限期目标的可行性。在上述的两个报告中所作的分析以及我们应方案协调会和行予咨委会的请求而拟订的一项可能的公共行政方案的“大模型”内可以看到这个证明。大模型附在本报告的附件六。拟订这个大模型所根据的基础而作的分析，除了别的以外，显示：

- 一 总部在由 24 名专门人员（加上三个区域经济委员会的 10 名专门人员）以及 50 名左右外地专家组成的全体工作人员，不可能实现根据方案的目的可能要做到的全部目标。无论如何，一点点不同的活动，令人以为一次可以处理所有问题，似乎是对提出的问题一种不适当的反应；
- 一 方案执行的速率大都非常缓慢，因为在预算内提到的产出只有一些可能按予订的时间送出，而这些产出（出版物，讨论会等等）只到达可能的方案使用者中非常微小的一部分人手中；

虽然这是一个有限度的试验，但这是一个有希望的试验。

我们为公共行政和财务方案设计了一种“大模型”这种模型证明怎样才能可能变换。

<sup>14</sup> A/33/227.

- 因此，有必要并且有可能集中各种活动，以求达到不大不小而切合实际的目标。使各会员国能有简单而有效的工具，来帮助它们改进公共行政制度。因此，这意味着方案目标的降低。

65 就大模型这方而言，它本身证明：

- 六个次级方案的体系只是在几个标题之下，把方案长久区分，<sup>15</sup> 这个体系可以由规定精确的限期目标的两个次级方案的体系来代替。
- 把现有的资沅同方案的全盘目的作一个比较，就可能说明原定的方案政策、证明在各种可能的行动过程中予期要作的选择的合理以及把这些选择转化为精确的次级方案的建议<sup>16</sup>。

---

<sup>15</sup> 一九七八——一九八一年度计划里的六个次级方案是：

趋势和发展；

公共行政的改革，与发展事业的管理；

制度上和管理上的技术；

予算和财政管理；

动员财政资沅；

公共企业。

- <sup>16</sup> 在另一方面，这个大模型证明，能够以现有的资沅实施的方案是规模比较小的。它所载的建议，我们看来似乎代表了行动可以配合这些资沅的合理的可能性。因此，大模型倾向于显示出我们不应存有每件事都能在资沅不充分的情况下完成的幻想。各会员国在这方面对需要和可能性作了深入调查之后，如果决定对这项方案给予较高的优先，它们就将不得不考虑照此增加资沅。但是，这种增加不应以现有资沅的百分数来计算：反之，

66 我们今年审查了联合国统计方案的提出方法，并就这个题目同统计处主任举行过几次工作会议。在中期计划里，统计等于“主要方案”，下分为七个“方案”（按负责执行方案的各部的名称而分类：国际经济和社会事务部、技术合作处和五个区域经济委员会），以及18个“次级方案”，包括国际经济和社会部所属统计处的六个次级方案和所有其他方案的两个次级方案。这些方案和次级方案的名单附在附件七。各种活动的这种分布实际上几乎分毫不爽地反映了以司、科为基础的行政体系。就一九八〇—一九八三年期间的各项活动所提供的资料有69页之多，但整个说来则模胡不清。大多数章节，特别是那些关于各区域经济委员会的章节，只是一般性地列出了各部自从它们成立以来所做的工作，以及只要它们存在下去，所要继续做的工作<sup>17</sup>。

主要统计方案可以细分如次：

67. 按照上面建议的方法对这个主要方案加以分析后，认为：

- 一 要辩明那些一定继续进行下去的各种活动将是十分可能的。统计处主任认为它们代表了整个方案的一个很大的比例：大约百分之五十。这一类包括了关于统计资料的收集、整理和散发的所有活动：例如出版《统计年鉴》、《统计月报》、《统计手册》、关于国际贸易、能源和工业的所有定期刊物、《国民核算统计年鉴》、《人口年鉴》和许多其他年刊和月刊。

连续的活动  
(百分之五十)

(续注 16) 它应当尽可能密切地相应于一个具体的新工作，一个要加到现行方案里去的限期目标。这种方法应当导致开创一种崭新的计算优先次序的方法。参看下文第七章。

<sup>17</sup> 只有列出了计划期间将特别加以注意的要点的第24.22段对这段期间的趋势提供了一些详细的说明。

一 非连续性的活动可分为：

- 联合国系统内的合作和服务活动（大约占方案的百分之十）；
- 统计的研究和发展活动（大约百分之二十五）；
- 技术合作活动（大约百分之十五）。

显然地最根本和最有兴趣的是这些非连续性活动，虽然它们只占方案的一半。

服务和合作活动（百分之十），研究和  
发展活动（百分之二十五）和技  
术合作活动（百分之十五）。

68. 这些活动的最明确的说明可以在送给于一九七九年二月二十日至三月二日在纽约开会的统计委员会的一套文件中看到。 这些文件（33项不同的报告）就一系列的问题提供了相当大量的资料，例如：工业统计、能源统计、运输统计和贸易统计；各国会计制度的审查、公共部门的统计，经济各种分类的调和、人口普查、社会统计、环境统计、技术合作活动，特别是训练活动，发展各国户口调查能力的方案、联合国系统内各组织的统计活动等等。

但是，这些文件尽管精确，却没有为统计提供主要方案的政策概要。 它们没有提出各种活动的全貌，也没有建议不同进程的可能的选择。 它们只等于收集各种计划项目，由委员会概略地加以批准，委员会也讨论各种模式。 这反映出在这个领域决定要遵循的政策时秘书处和各会员国的各自任务的某一个观念。 秘书处推动并提出一些项目，全部旨在改善目前有关要收集的统计资料的领域范围、制订和协调提出的方法、误差界限的减小、那些还没具备全部必需的资源的国家内的设备和训练等等的情势。 于是各会员国通过统计委员会，便与秘书处进行技术的意见交流，并能够考虑参加一些计划项目。 但是，它们从来没有获得机会对上面说明的政策作出全盘性的评断：它们可能以对某一个特定的项目给予多一点或少一点的支助的办法来，引导它朝向某一个方向，但是它们从来没有受邀对它全部作评断。

69. 事实上，会员国关于诸如统计方案之类的某一主要方案的方针或方法应该能够作出决定的范围基本上如下：

提交统计委员会的整套文件没有提供全貌。

各会员国对下列事项应当能够决定：



(a) 整个方针或方法：编制世界统计的现有机构统计方法：和技术合作的改进是否精确和全面到足以满足国际社会的需要，特别是新的国际经济秩序的需要？在该方面有那些缺点有待补救以及如何补救

(b) 在考虑过上述的一点之后可能规定出的方针方面，要投入任何特别的优先工作或目标的方案活动的比例怎样才算合理，

目前事实上的分配（百分之五十五为资料收集，而只有百分之十五为技术合作）是否合理？换句话说，在规定这个方案时应遵循什么政策？只是从主要方案之中选出连续性的活动（同时估计它们的费用和可得的成果、要送达的使用者、所办服务的数量等等；和一套在其间可能作出选择的限期标的，各会员国对方案在各种类别的活动之间的分配可能合理地作出决定吗？

(c) 就每一个选出的目标和每一个相应的方案而言，能够合理地预期（为研究、特定领域统计制度的发展以及任何一个领域各国能力的水平而）建议的目标水平或阶段可能达到的日期是重要的一点，这一天大多数精确的标准应该已提供给各会员国。为加速达成某一结果而增加所调动的用于此项用途的资沅的可能性，或者相反地减少资沅和推迟进程的可能性都应该列入考虑的问题之内。

最后，提供的资料应使各会员国能够解决这个主要方案之内的优先次序问题。但目前并非如此。

70. 如果这个主要方案的政策说明性大纲要使各会员国

整个方针或方法

投入各种形式的  
工作的活动比例，

和目标的選擇

能定出联合国和联合国系统在世界统计的领域的贡献的话，它就必须包括：

- 当前连续的活动的说明，附有关于使用者、费用价格和有利性等资料；
- 有关统计的世界情势的说明（与上文分段(a)相对应）；
- 可能考虑的限期标的清单，并附有相应的方案的说明。

我们未能同统计处主任编出这样一个清单，但是对委员会的文件和中期计划本身所作的一项研究使得我们相信确定下列各项目标并不是不可能的：

- 环境统计系统的制订；
- 能沉统计系统的制订；
- 发展各国户口调查能力的方案；
- 一项训练方案；
- 改良和改善国民核算的编制的方案；
- 在各类国家内为各国统计服务制订发展目标水平或阶段等等。

在规定这种提出型式所需要的目标方面能够达到精确程度之前，无疑地仍然有许多工作要做。例如，编订发展中国家要解决的各种问题的类型应当使断定联合国能够提供它们什么样的“工作工具”更为容易。这个问题并不限于统计领域：在所有具有相当大的技术合作组成部分的方案内都可以发现这个问题。这就是我们所以认为方案管理人员将来必须更密切地参与制订规划和拟订方案的方法的原因之一。

按目标来提出这个主要方案是一定可能的。

## 71. 卫生组织的环境卫生—基本的卫生措施

卫生组织从事的计划试验同别的机构的试验不同。这项试验的基本特性主要地包括：

- 利用三种文件（包括一九七八—一九八三年度特定期间的工作总方案、一九七八—一九八三年度中期方案方案预算）而不是其他机构的两种文件制度（中期计划和方案预算）；
- 一九七八—一九八三年度“中期方案”在一九七九年仍在编拟中，以及迄今为止，它只包括主要方案的一半；
- 卫生组织各成员国的目标和卫生组织对达成这些目标所作贡献的合作活动之间的差别；
- 有关区域方案制订委员会的颇长的筹备过程（因而考虑到卫生组织的高度区域化的结构）和包括一个世界方案和七个区域性附件的几个文件里的中期方案的说明；
- 最后，事实上，卫生组织经常获得各国自己关于方案内容的意见。

我们认为这些因素十分独到、重要而有意义，值得在附件三里给关心的读者稍为广泛一点的说明。

环境卫生的主要方案是中期方案的相应部分已制订完成的各种方案之一。

72. 这项“主要方案”分为四项“方案”：

5. 1. 1. 环境卫生的规划和管理；

卫生组织的规划试验是首创的。

- 5. 1. 2 基本卫生措施;
- 5. 1. 3 公害的辨明和消除;
- 5. 1. 4 食品安全。

为了使读者了解卫生组织计划它的活动的方法，我们还在附件四复制了论述方案5. 1. 2 “基本卫生措施”的文件的主要部分，该部分显示：

- 从对情况的简要说明可以辨识方案的基本活动；
- 第 I I. 2. 2段内说明的方案目标和趋势集中在具体的五个要点上；
- 表5. 1. 2 在几栏内指出：
  - 各会员自己为一九七八—一九八三年期间订出的目标（三个目标）；
  - 卫生组织负责的技术合作活动（第2栏）（13个活动）；
  - 以图表的办法（彩色点），表明卫生组织的六个区域和卫生组织总部的这些活动的重要性的水平。

审查环境卫生主要方案，特别是基本卫生措施方案就可以看出能够更精确地辨明卫生组织的贡献和可以应用以目标为重心的方案体系。

方案的最精确的说明列在第2栏，该栏列出十三种类型的活动但是整个正文太过笼统和空洞而未能对卫生组织建议达到的确实目标，或另外建议在一九八三年要供给各成员国的作业工具的类型，提供精确的定义。

73. 我们对这一提法的研究和我们同负责这个主要方案的人员所能进行的讨论，促使我们提出下列意见：

卫生组织把这个方案同各国自己的方案“合并起来”的构想无疑地有其积极性的特点，但是它并不倾向于非常明确地制订出可能是卫生组织对不同国家的政策作出贡献的目标。

可能成为限期目标的各种活动当然可能从第 2 栏的技术合作各种活动中辨别出来。例如，关于训练的活动 2. 2，如果标明了某一区域或国家所要训练的各种专家和工作人员的人数，则可能成为一个精确的目标。

方案 5. 1. 1. (环境卫生的规划和管理) 项下提到的各项活动之中，我们还可以发现一些在某些情况下，可成为用数量表示的限期目标的活动，例如：

1. 3 设立或加强区域环境卫生中心；
3. 1 设立或加强各国资料收集系统；
3. 3 同各国的和区域的中心合作，促进适当技术的研究发展和应用。

中期方案的“区域附件”一定对于某些目标有更详细的说明。但是，比较起来，目标水平或发展阶段的定义或代表卫生组织对达成各会员国的目标所作的贡献的“工作工具”的定义，还不如相当于“方案组成部分”一级的具体计划项目的说明来得详细。因此，对卫生组织的目标要达到较清楚和更精确的定义，还有很多工作要做。还有，因为这基本上是一个技术合作方案，为各国的情况和问题拟订出各种类型将有助于较精确的制订。为这个目的而作的研究已经进行，总部的方案管理员已将初步努力所取得的成果告诉我们。这些研究必须继续下去和更深刻进行。

#### 74. 教科文组织的教育规划

在教科文组织的中期计划里（第95段载有该计划的设计），教育行动目标5.1“促进政策的拟订和运用，和改进教育领域的规划”这是一九六一年开始着手的一项方案，该方案已有若干成就。以下各点特别值得一提：

- 一九六一至一九六五年设立各教育规划和管理区域中心，这些中心后来并入教科文组织的四个区域办事处；
- 一九六三年设立的国际教育规划所；
- 许多重要的出版物，例如国际教育规划所的出版物等等。

75. 该方案按教科文组织的惯常顺序列在中期计划内。其中包括问题的说明和行动原则，共分三个次级目标：

- 5.1.1 组织国际会议，以交流经验和评价新的发展；
- 5.1.2 加强国家拟订和执行教育政策及计划的能力（提供咨询服务和训练活动）；
- 5.1.3 通过研究，进一步扩大设计和执行计划所需的数据库（资料机制和研究方案）。

76. 对这项方案有以下的意见：

这项方案已经迅速成熟，经由各次教育部长会议和许多方案训研活动，已就规划方法和政策拟定的有用模式归纳出一些建议。这项方案使大多数国家的政府注意到问题的重要性，同时还训练了相当多的规划员（主要归功于国际研究规划所）。

该方案所得成就极为可观。因此现在可以集中精力沿着研究和训练方面已经探索出的途径继续作去，并专注于推动经验的交流。

教科文组织的教育规划方案已有重大成就。次级方案分划是合理的（一个次级方案是经常的活动，一个次级方案是研究工作，一个次级方案是训练工作）。

因此，将方案分为前段所述的三个次级方案是合理。第一个次级方案是关于经验的交流，基本上涉及组织三届国际教育会议、五次区域部长级以及八次座谈会和讨论会，很可以把这个次级方案看作是经常性的方案。

另一方面，就目标 5. 1. 2 和 5. 1. 3 来说，头一个目标含有重要的训练成分，第二个目标含有具体的研究方案，可把这两者都看作是有时间限制的目标。

实际上，案文列出：

- 打算训练的专家的确实人数（国际规划所准备在六年内训练 240 名规划员，学程八个月，33 个国家的研究所准备训练 1, 260 名学生等等）；
- 研究方案的具体方向（重点是国际教育规划所的六个主要项目）。

事实上，国际教育规划所已在它自己的中期计划文件内详述其方案。总的说来，教科文组织仍在设法更精确地定出“指标”。在这个领域，正如在已经审议的技术合作领域一样，也肯定可以取得进展，但需要更有系统地了解国际组织必须满足哪些类要求，才能同所有发展中国家进行有效的合作。因此，将各种情况和问题定出类型是研究方面的首要工作，应大力专注于这项工作。

#### 77. 劳工组织的社会保障方案

劳工组织编制和采用中期计划的工作已暂时缓慢下来（一九七八年并未把上一个计划——一九七——一九八一年计划——更新，虽然该计划本质上是一个“循环的计划”。可是，仍

有足够的文件可资研究各项方案（理论上最近在执行的方案、深入的审查、方案预算））。

一九七二年对社会保障方案进行了深入审查（参看 GB/185/FA/12/9, 第一八五届会议, 一九七二年三月）。这一审查（长 47 页）对该方案从开始以来的历史作出极清楚的说明（劳工组织在一九一九—一九四三年的“社会保险”时期和一九四四年迄今的“社会保障”时期所发生的作用）。其中亦载有对这一期间所获成绩的评价：研究方面、各项标准的适用情况、各次会议对这些标准的修订、保护移民工人和技术合作的标准）。最后，这项审查考虑了未来的远景，以便认明未来方案的趋势和目标（社会保障同经济和社会发展、保健和人口、技术的变动、训练和管理等各领域之间的关系）。

经常方案的主要目的仍在：

- 拟订并改进健全的社会保障计划；
- 在国际一级协调社会保障计划。

78. 一九八〇—一九八一年方案预算内列在这两个标题下的活动包括：

(a) 拟订并改进社会保障计划：

- 定期出版劳工组织对社会保障费用的调查（第十和第十一次调查）；
- 向各国政府提供保险统计和其他技术咨询服务；
- 收集和分发资料；
- 三个主要研究：关于社会福利和基本保健方案同社会保障之间的关系，关于筹募社会保障资金的新办法，以及关于让工人和雇主参与社会保障的管理；

劳工组织关于社会保障的主要方案亦可分列为一个涉及经常性活动的次级方案，一个关于标准的次级方案，和一个关于研究的次级方案。



(b) 法规的配合：

- 保护欧洲移民工人的活动；
- 拟订一个欧洲的多边协定（东欧和西欧）；
- 对欧洲船工的社会保障；
- 对发展中国家移民工人的区域组织提供技术支助。

79. 当然，上面所述的方案是为预算目的而提出的，并未涉及我们所希望的中期的前景。总的看来，该方案的特点是规模不太大（以专门人员人数计只有15个人工年，其中4个分在区域），以及这个有六十多年历史的方案的管理者已清楚地认识到有必要调整总的方针。

关于新的筹资办法和关于社会保障同社会福利和基本保健方案之间关系的研究都是为调整该方案所作的准备。该方案于一九四三—一九四四年将重心从“社会保险”转到“社会保障”，现在必须走进第三阶段，将重心放在农村和城市生活条件最差的人口的问题上，因为对于这些人来说，传统的社会保障办法不够切实。因此，除了历来都有的关于草拟法规或筹备社会保障计划的活动外，该方案还包括关于调整的活动。因而，此一主要方案的中期计划可以很容易地划分如下：

- 经常活动（保险统计咨询服务、适用公约等等）；
- 一个关于协调法规以利移民工人的目标（应能为移民工人定出目标水平或阶段）；
- 另一个目标是使一些国家拟订并采用新的筹资办法和包括社会福利与基本保健方案的法规。

使这类主要方案采用一个“以目标为中心的构架”应该不会带来太大的困难。

## 80. 环境方案

虽然由于联合国环境规划署的特殊地位已将基金方案列入联合国中期计划的第14章内，但是这些方案同我们前此审议的联合国或各专门机构的其他方案大不相同。

编制和设计环境规划署“方案”时所迁到的问题是规划由预算外资沅拨款的方案（环境规划署、儿童基金会、开发计划署、其他特别基金）活动时经常会迁到的问题，预算外资沅项下的作业程序同专门机构的程序很不一样。例如：它的全面方案不仅包括人类和卫生住区，还包括地球生态系统、自然资沅的使用、水、海洋、教育等等，所有这些领域都已列在联合国系统各机构该管范围内。在多数情况下，环境规划署本身并不执行项目，只是同专门机构进行协商，由专门机构进行活动来解决环境规划理事会认为优先的问题。

81. 环境规划署的规划方法正在改革。然而到目前为止，尽管有合理的分类法，该项系统主要还是按项目排列，同时正如方案协调会去年指出的，联合国中期计划提出的方案同提交环境规划理事会的方案并非完全相同。执行主任（遵照方案协调会的建议）向理事会建议在现行规划办法中引进下列数项改革（UNEP/GC/7/6，一九七九年一月二十四日）：

- 环境规划署的规划方法应能在整个系统的中期环境方案范围内促成联合规划的发展；
- 联合国中期计划中编写的该章应先提交环境规划理事会，然召才送交方案协调会；
- 联合国中期计划内应有一个关于环境的主要方案，其下再分成数个方案；

环境规划署使用的规划方法正在改革，这项改革应能便利联合规划。

- 应替各个次级方案定下有时限的目标；
- 这些目标应成为按主题进行联合规划的基础。

对解决因采用上章所提面向目标的新结构而引起的问题来说，这一理论构架必然很有帮助。

82. 我们没有时间如所期望地审查环境规划署“海洋”方案。<sup>15</sup> 可是，说明这一方案的文件（执行主任于一九七八年六月二日提出的环境方案，UNEP/GC/6/7）显示，该方案可以很容易地分列出几个有时限的目标，包括：

- 一项区域海洋方案；<sup>15</sup>
- 一个世界方案<sup>15</sup>，关于海洋环境的污染和海洋的生物资源。

区域海洋方案可分为几组活动，每组活动同目前包括的七个海域（地中海、红海、几内亚湾等）之一有关，这个方案实际上是各机构联合成一个体制的方案。其目的是在一个区域体制下集中沿海各国，以便共同执行污染控制和资源发展等领域的方案，同时共同为这类方案筹资。这类活动很容易定出具体时限。无论如何，环境规划署执行主任希望环境规划署在这种政府间方案付诸实行时便停止参与活动。这些建立体制的方案由环境规划署直接经管，中间不涉及联合国系统内任何其他机构。

另一方面，这一包含两个分部分（污染控制和海洋生物资源）的世界方案，也是环境规划署委派系统内其他机构执行的活动之一。

区域海洋方案的目标是有限期的；世界海洋方案亦可采用面向目标的结构。

---

<sup>15</sup> 各分部分的词汇须参照上章所提建议加以审查。

对应于每一分部分，都有一组由其他机构执行的项目（海事组织、粮农组织、教科文组织、气象组织、卫生组织、原子能机构和联合国处理海洋环境的污染；而粮农组织、教科文组织、国际保护自然和自然资源联盟的处理海洋生物资源）。该方案所推行的主要活动是进行研究和制定标准。这两类活动应该都能按我们在第60段内的建议，定出有时限的目标。可是，还需多加努力，以便能够明确界定这些目标。

83. 由于时间短促，我们未能如我们所希望那样透彻地研究面向目标的结构的可适用性。可是，到底还是得出了一些结论和查出了研究的途径。看来可以断定，只要认真进行分析，几乎一定可以在公共行政，或统计、环境、教育规划、社会保障、区域海洋或海洋污染等方面，定出有时限的目标。当然，这种抽样办法未能顾到每一种可能的主要方案，但已足够指出在拟订普遍适用的解决办法方面需要努力的方向。

84. 自然，还需再加努力，使方法更精确，而且便于应用。为此目的，应将注意力特别集中在下列四个方面：

(a) 确定每一方案的性质和方案的显著特点；

(b) 需要整个国际社会共同努力，利用联合国所作贡献来解决各种问题；

(c) 利用各个方案和基金会（环境规划署、儿童基金会、开发计划署等等）所提供的贡献来推展联合规划；

(d) 对各种情况和问题加以分类，以便利技术合作。

85. (a) 确定每一方案的性质和特性

一旦想要为某一主要方案定出有时限的目标，就可以明显

一方面，这次有限度的审查显示，以目标为重心的办法可以适用于各类主要方案，

另一方面，也显示出有必要进行进一步研究；

关于方案类型，

看出，必须顾到每一方案所处的情况：所涉及的问题、该主要方案已实行多久、已获得的结果、进行方案的周围环境（特别是机构上的安排）、对方案的目标一致同意的程度等等。

例如，对于在尚未完全开拓领域内的一个新的主要方案来说，初步工作通常很容易认明，这些工作是：

- 进行一系列研究，以期对所涉事务有基本的了解；
- 拟订一个初步的一般行动规范，或初步的“行动守则”；
- 设立一个教学和研究的机构网等等。

另一方面，已经实行多年的方案通常都已达成这些初步目标。因此，就这类方案来说，所需做的事应该是更切实地确定在哪些方面应当进行深入的研究、改进所用的方法、推广培训工作、改进资料的整理等等。如果能考虑到各方案的重要特性定出主要方案的分类法，一定有助于实施面向目标的办法。

#### 86. (b) 认明在整个国际社会的努力中联合国所作贡献

我们看到，每一组织对于让成员国参与确定主要方案目标一事的关心程度各有不同。卫生组织在这方面所作努力可为范例，但却未能使人充分感到卫生组织的贡献与实现成员国本身的目标是一致的。这一问题非常普遍。因此，应进一步努力找出办法，以便更好地认明这一点。在这方面，无疑地，对中期计划的介绍（我们将在下章讨论）必能大有帮助。可是，非常重要的一点是，同时还应作出努力，以便更清楚地认明指派给每一积极参与实现全球目标的工作者的具体任务；这些参与者包括联合国系统内各会员国和各组织。在这方面，联合规划工作应能发挥决定性的作用。

关于认明联合国的贡献，

87. (c) 确定各种方案和基金会（开发计划署、  
儿童基金会、环境规划署等）的作用

以环境规划署为例可以看出，在联合国系统内定出环境方面的有时限的目标，对若干联合规划工作具有催化作用。我们亦已指出，许多组织都应考虑采用儿童基金会在国别方案中所使用的重点领域制度。一般看来，需要确定如何利用方案和基金会的贡献，才能有助于在面向目标的结构内进行联合规划。

关于方案和基金会在联合规划方面所起作用，

88. (d) 以便利技术合作为前提，拟订各种  
情况和问题的分类法的好处

在研究过若干例子（统计、环境保护、教育规划）并同方案管理人进行讨论后，可以明显看出：澄清国际组织所起的作用、为成员国提供必要的“工具”，并使技术合作活动真正能够规划的唯一办法，是把必须应付的各种情况和问题确切分类。这项已由某些机构着手进行的工作，应该迅速推广。

关于情况和问题的分类。

89. 上面所提各种研究必须有各秘书处负责设计和执行主要方案的工作人员参与才能进行。如果想继续以指令方式规定编制中期计划的方法，就一定要让实际使用的人对这种方法进行讨论。要想制定完善的规划制度这是唯一合理的途径，因此，我们认为，应建议采取措施，使方案管理人和负责执行联合国主要方案的其他工作人员，以及可能的话，使联合国系统内其他组织的工作者，共同参加讨论如何改进编制计划和制定方案的方法。为此目的，应设立一个简单明了的构架。

一定要作出安排，使方案管理人参与确定规划方法的工作。

## 第七章

### 会员国应可作的几种决定

#### 主要方案政策的简略说明

#### 建立优先次序

90 本报告讨论的各点，整体来说，是想指出，基于以目标为重心的方案结构下的规划制度应使会员国能作出有根据的若干选择。这些选择，在当前制度下不存在，它们是关于：

- (1) 保持、订止连续性任务、或，无论如何也可证明其有用性和有效性，
- (2) 每个已经决定的方案的一般重心，尤其是定出研究、训练、技术合作和他类活动的分配份额，
- (3) 在每一方案内订出各种限期目标，
- (4) 最后，参照大会所定标准，特别是新的国际经济秩序的标准，就整个联合国的方案，可能时，就联合国系统的方案，定出一般性的优先次序。

91. 提供这些选择的主要手段是：

(a) 在每一重要的方案内，作出“方案政策”的摘要，特别说明：

- 按比例分配各类活动的理由，
- 连续性活动的摘要说明，
- 限期目标的各种可能型式。

(b) 就整个方案来说，应在中期计划的前言内作一全球性的分析，用现有的一般标准，来测量每一方案中建议的供选择的办法，以便正确地观察情况。

会员国应可作四种方式的选择

能够便利于这些选择的手段是：  
重要方案的政策摘要，

中期计划的前言

### A. 重要方案政策的简要说明

92 以上各章的叙述已较清楚地解释了在中期计划里应兼用详尽而深入的研究及摘要的形式来提出主要的方案政策的说明。

这些叙述的目的，是使会员国：

- 熟悉某一主要方案所要解决的问题的所有方面，
- 明白定出指派给国际组织的任务，使其能够帮助解决问题。

93 在这方面联合国系统内所有规划专家都似乎普遍同意，关于主要方案、方案和次级方案的内容的叙述，应该清楚地说出情况、问题和已作出的进展、提议的战略或政策及目标。因此，在编制计划时，似乎已有公认的一般型式，事实上，各组织的首长已在发出的训令内加以推荐了。关于这方面大体上的一致，实际上由于行政协商会工作组所作工作的结果，已经明白地作出了规定，同时，行政协调委员会一九七七/七八年度报告（E/1978/43/Add. 2）第30段至34段内载有适用于一切组织关于这个题目的一系列的建议。其中，除了别的以外，说明：

“中期计划应包括：

- a. 说明问题，过去几年和予期未来长时期内的情况和演变；
- b. 从a引出的方案政策和标准；
- c. 提出目标，并为每一目标规定：(1) 可以核实其进展的指标（次级目标）；(2) 达到指标（次级目标）和实现目

关于政策的说明，似乎已采用一种一般的型式。



标的方法或战略；(3) 同目标有关的各种活动，尽可能表明活动的地点与时间；

d. 尽可能提供表明转移重点的指示性数字。”<sup>18</sup>

这些建议只是肯定了大会作出的关于联合国计划的决定（一九七六年十二月十四日第31/93号决议第3(c)段）。

94. 可惜，这种在一般性原则的协议与实际执行上，还有很大的差距。就联合国的情况来看，原因由于：

- 第一，制订目标的指令中没有把期望发展的地方和任务，正确地作出安排，
- 第二，草案的起草人对于指令中所用的关键字眼，战略、目标、冲击等，解释得不明确。

实际上，编制中期计划的指令是要：

- 在次级方案一级上安排主要的发展，特别在战略上，虽然只在主要方案一级上才需要战略或政策的提纲；
- 要求一份包括一九八〇——一九八一年和一九八二——一九八三年两个连续期间各次级方案的“各种战略”的提纲，而这个提纲刚好否定了只有一个战略的意图。

可惜联合国内的编制命令，没有把战略的概念和说明提纲内的任务说清楚。

<sup>18</sup> 本文件也载有引人注意的关于制订目标的建议。例如：

- (一) 目标应按照准备达成或保持的情况来表示，并应向外看。即直接针对外面的冲击；
- (二) 制订目标时，应求达成目标的进展可以查证而不需再费力去收集资料。查证达成的进展和各项标的所用的指示性数字，应该指明。

在另一方面，标准表格（计划表格1）并未提供任何政策大纲，说明无论在方案一级或主要方案一级上的目标的选择。

因此，设计结构内没有反应关键性字眼的真正意义，自不足为奇。

95. 如果要使说明适合原定的目的，即向会员国提供必要资料以确定每个主要方案的政策和目标，那就必需澄清下列各点：

(1) 在我们提议的新的注重目标的方案结构内，定有三级；因此说明大纲应有三种相应的型式：

- “连续性任务”各节的一级，
- 主要方案政策级，
- （限期目标）方案的一级；

(2) 在“连续性任务”各节的一级，说明大纲应简单明了，说出：

- 任务存在的理由，
- 内容的说明（定期发表，监测方法等），
- 成绩指示性数字的清单。

(3) 说明的最重要的部分应该列在“主要方案政策”的一级内，因为说明内应该说“方案”将集中于哪些限期目标，和选择这些目标而不选其他目标的理由。因此，这类主要方案政策的说明大纲应包括：

- (a) 说明情况和由此情况中所产生的问题；
- (b) 确定本组织行动所根据的原则；

因有不同的各级；说明大纲也应有三种型式来相应：

连续性任务的一级，

主要方案政策的一级（最为重要），

- (c) 说明各会员国及国际机构和联合国为解决这些问题而已作出的努力,和已得出的结果;
- (d) 适当时,提及对这些结果作出过贡献的连续性任务(准确地说明为此目的而保留的一节的任务);
- (e) 就限期目标和相应的方案提出建议。合并起来就构成联合国为解决所考虑的问题而作出的贡献。对于每一方案,可指出其相对的大小(例如按照专门人员的人数)和分配的资沅;
- (f) 在各个可能的目标之间的建议的选择:听任各会员国作其他选择(当各会员国作出选择后,本段可加修改;最后通过的计划只指出已经作出的选择和选择的理由。<sup>19</sup>

<sup>19</sup> 此处也许值得一提:在联合国系统内曾经定出的各种政策说明大纲的定义之中,最合于我们所建议方法的一个定义,载于一九七五年教科文组织总干事为编制该组织中期计划而发出的训令内。这些训令在实质上提出了“中期目标”(实际就是每个方案的目标)应该按照一个包含下列四部分的计划“制订”:

- 问题的说明,在该特定而有限制的领域内,简单回顾与目标有关的全球性情况;
- 历史背景;适当时叙述各会员国、联合国系统内各组织和机构、以及最后教科文组织在该特定领域内曾经作出的努力或行动;
- 说明该组织为达成此项目标而采取的行动原则,即教科文组织关于这个题目的“理论”;
- 目标和相应的变数。

(4) 在每个方案的一级上,更简略的说明纲要内只须载述:

方案的一级

—提议的限期指标——目标的说明;

—为达成此次指标——目标所提议的行动计划  
(这个行动计划,除了在例外的情况下,不应包括方案要素)

---

续”应该注意的是:这套词汇里所用的“目标”一词,是指联合国所用的限期目标。关于这一点,我们可以引让该训令内下列一节:

“为求实用上的便利,如中期目标的范围和复杂性过大,可将目标再分为次级目标。在这种情况下,每一次级目标,应该有个相应的指标,也就是希望达到的结果的说明,自然也包括一个次级方案。如果每个目标都规定得有相应的一九八二年的指标,那就必须具体规定达成这项指标的限期和阶段,以便在相应的预算文件内的每一连续性的两年期,都可建立一种先后顺序。”

这一段指明了教科文组织的总干事是赞成“限期目标”的。最后应该指出:教科文组织所通过的40个“目标”,每个似乎都相应于本报告中说明的一个主要方案的级别。次级方案或当前计划在提议的新结构内将相当于“方案”。

## B. 建立优先次序

96. 在联合国整个系统内或仅在联合国本身内建立优先次序，也就是定出各种活动的重要性，通常说来是一件不可少的作法。设计上再重要的一点就是应让各会员国作出基本的决定。可惜很难让会员国有机会行使这项权力，虽然最初看来这种事似乎是自然而简单的。

建立优先次序是一件困难的工作

97. 主要的原因是：国际社会对于联合国系统内任何特定部门（卫生、劳工、教育、农业、工业等）或某一组织内任何特定方案评定优先次序时，实际上就是一项历史过程的结果。这个过程牵涉许多因素，其中最重要的一项因素是各会员国在分歧的利益、不同等级的财富、不同思想和不同政治制度的情况下达成的共同意见的程度。证明最容易达成共同意见的那些部门（例如卫生）自然比那些意见广大分歧的其他部门（工业或教育）有更大的发展。这种现象对于决定分配给各种组织的资金数额，和在一个单独的组织内分配给各主要方案的资金数额是有帮助的。

各主要方案和各部门的相对重要性只是一种历史过程的结果

98. 其他因素包括负责不同部门各种行政单位具有的组织能力，想象力，和经常的或不时的努力，例如一名好的管理人员，他注意到征聘来的工作人员的素质，同时他确保通讯网已经设立，他所负责研究的问题已经在制度化的构架内讨论，而且有充分的情报传播，这样，他就可以保证委派来的继任人，能够履行他的工作，并给主要方案以决定性的动力，使其最后可以得到增长和发展。另外一种，就是对于最迫切的问题不加充分注意；从专门为解决这些问题的主要方案的范围大小，就可反映出这些不利或不幸的情况。其他的因素，例如新思潮的出现，改组和合并都可以改变各种主要方案的相对重要性。所有这些因素的交互影响就产生了事实上反映优先尺度的当前结构。

99. 如果大会在今天就决定各主要联合国方案或联合国系统内各种组织的比较重要性，从而必然建立的优先次序的尺度，将不会符合上面所说的重要性的尺度。因此，建立优先次序的问题只有在规定了未来的途径以后，才能解决，而且还必须在各种主要方案和部门所定的相对增长的决定中反映出来所以，不难了解，方案和协调委员会在考虑了这个问题之后，定会认为：答案系于“相对增长率”的定义上。

优先次序的变动  
必须逐步进行

100. 可是，这种制度遇到了严重的困难。一方面不可能明显地定出这些选择所根据的准则。无疑地，必须考虑到：当前制度缺乏明确的准则

明确的准则

素质，和一般政策的考虑等等。 这些方面固然重要，但对制度化的测重办法，没有帮助。 适用的标准可能年年不同。 此外，当前的中期计划并没有向会员国提供情报使它们在这个问题上有所启发，和明确决定国际社会潜在的政治意识。

101. 最后，就方案发展这个主题所作决定的型式，，没有很明显的意义。 增长率固然可使与主要方案恰好相合的行使单位的主管多分配到一两名专门人员，但一般来说无法使这名主管在他的活动范围内动员必需的资源，增加新的限期目标或新的方案。 可是，决定优先次序的正常后果，应该是让人参照方案的成立或停办来增减活动的。 将来我们要能够考虑到“增长的限度”的现象<sup>20</sup>

“增长的限度”  
的现象还没有让人充分了解

102. 本报告期内建议的以目标为重心的结构制度可以帮助补救这些问题的大部分。 建议的实行办法，一方面应该可以对每个主要方案内的工作或方案的继续或停办，容易作出抉择。<sup>21</sup> 因此，优先次序的决定所指的增加或减少的趋势，不能以增加可用资金的百分比来表示而应以建立或停办方案来表示。 现在还

中期计划前言可以帮助会员国解决这个问题

---

<sup>20</sup> 各会员国曾经在许多情况下考虑到这个问题。 方案协调会对某些主要方案作过一连串的评价后，要求对于使资源产生百分之二十增加或减少的那些变动的型式，应该加以评价。 这样大小的变动，可能需要产生新的方案，另一方面，也可能需要停办已有的方案。

<sup>21</sup> 这符合上面第 8 7 段所说的 1， 2， 3， 项的选择。

不知道会员国如何取得所需的情报来界定这种趋势或办法。  
这种工作在中期计划前言内应该可以说明。

103. 决定本文件的性质是重要的。换句话说，应该把下列各点弄得十分清楚：

- 会员国希望载列的情报和方针的类型；
- 本文件应在编制和讨论中期计划的过程中那一阶段内分发。

104. 此处我们只能提出一些建议来便利作出合式的决定。关于分发的日期：如果采用前言是为所有预期的目的，那就应该在分发载有中期计划本身的文件几个月以前分发。如果能够取得会员国对本文件的意见，同时在编制中期计划本身的过程中有充分时间考虑这些意见，那么至少在六个月以前分发，似乎是合理的。解决的办法有多种：例如在中期计划向方案协调会或经济及社会理事会提出的六个月以前，由方案协调会或经社理事会等政府间机构分别或同时召开特别会议来审议本文件，或以问题单后附本文件的方式，用书面征求会员国的意见。

105. 关于前言的内容，应该考虑到下列各构成要素：

(a) 说明联合国内主要方案的相对重要性，可能时，并说明联合国系统内主要部门的相对重要性。这种说明因此可作为说明优先次序的起点，它可充分地附加背景资料指出各种主要方案或部门间增长率的不同，并说明其原因；

本文件应该在计划草案完成前至少六个月以前分发

前言内可以提供关于现有优先次序的资料，尤其要衡量选择的标准



(b) 列表、图、和说明性纲要，指出每一主要方案（或每一部门）内连续性任务的范围和性质，及专门用于研究技术合作、标准的传播等活动方面的性质和分配的百分比；

(c) 检查各会员国可能用来建立随后发生的趋势或方针的标准。这个最重要和最困难的部门应该检查：

(一) 政治标准；也就是，大会、或经济及社会理事会，及为会员国和国际组织；新的国际经济秩序的经济和社会活动订立方针而举行的专门机构的大会所订立的标准；

(二) 由于发展战略的定义、也可能由于各区域经济委员会订立的方针而产生的最精确的标准；

(三) 有效性的标准；即：估计国际组织和联合国特别为解决现有经济和社会情况中最迫切问题所能作出有用贡献的能力而定的标准

(四) 最后，各国际组织本身之间派定工作的标准；可用以进行联合方案规划工作。

在这些标准的基础上应该制订方针来决定具体的选择，使下一计划有其来源和特点。

(d) 最后，前言内也可载列，甚至可以更明地说出，各种听任会员国选择的办法，如建议应加以发展的主要方案，应视为基本上最重要的联合方案规划主题，应该考虑减少的活动等等。

106. 此处最后应该说明的是：按照前言适用的领域来说——无论它只限于联合国计划，或者包括联合国整个系统内优先次序的建立——政治的范围与前言的份量。在后一情况下它将特别利于联合方案规划的发展，因此，它用于这个目的上的可能性应该特别认真考虑。

107. 总之，前言可以成为一个十分有用的工具，对会员国提供全球性的看法，并使各会员国对于联合国和联合国系统在整个国际社会集体努力的构架内，就经济和社会发展作出贡献的性质，（新的国际经济秩序，发展战略也许还有区域发展计划等等）能够加以决定。

如果前言包括了整个系统，它将十分利于联合规划

## 第八章

### 主要建议

本报告的主要建议载于第二、第五、第六和第七章内。此地我们只限于按逻辑的次序扼要重述各项基本的要点。

#### 第一个建议——通过一个有固定时限的计划

(a) 为了给予编制计划必需的重要性的时间，以及为了便利采用一个以目标为重心的结构，所以中期计划应该要有“固定时限”。

(b) 草拟计划时所定的期限最少应该有四年，并有一个了解，应该力图把联合国的计划周期与联合国系统内其他机构的计划周期取得协调。<sup>22</sup>

〔第三章，第 25 段〕

#### 第二个建议——建立一个以目标为重心的方案体系

(a) 本组织的活动将区分为两类：可制定方案的活动和不可制定方案的活动。不可制定方案的活动将在另外的章节中加以叙述。

(b) 目前的四级方案体系（主要方案、方案、次级方案、方案构成部分）——其中“方案”和“次级方案”（即第 2 和第 3 级）并没有以任何精确的标准为根据时——应该用一个以目标为重心的体系来代替。

(c) 这样一个体系将具有下列特性：“主要方案”（第 1 级）和“方案构成部分”（第 4 级）保持不变。

---

<sup>22</sup> 如果通过 1982——1985 年的四年周期，然后又通过 1986——1989 年的四年周期，则第二个四年计划就能与大多数其他组织为 1984——1989 年所构想的六年计划的主要部分重合。这只不过是其中的一个可能方法。

中间各级将由下列组成：

- (一) “连续性职务”的部门，这种部门将载有关于肯定是连续性质的所有活动的说明；
- (二) 规模大为不同的各种“方案”，把所有的其他活动集中在有限期指标的目标上。

“次级方案”这一级或者放弃，或者只在分配“方案”给各合作执行方案的行政单位（个别的部门、各区域委员会等等）时才予使用。

(d) 本着有限期的目标安排一个主要方案的活动时所用的方法如本报告第60段所述。这个方法以后必须加以改善和精益求精。

〔第五章，第41至60段〕

### 第三个建议——采行一项“深入研究”制度

(a) 应该为每一个主要方案编制深入研究报告，为每一个方案订出提议的政策（按照下面第五个建议的概要）。

(b) 这些长达40至100页左右的研究报告起初将采取中期计划的准备文件的形式（“深入研究样式1”）。在中期计划递交方案及协调事务委员会（方协委会）以前，这些文件将作为所有参与制订过程的专家或政府间委员会讨论中期计划的基础。在参照这些委员会所提的意见和建议而作出修订后，研究报告的摘要将成为草拟中期计划中同每一个主要方案相对应的那部分的基础。

(c) 然后将以每年三次至五次的次数定期地编制“深入研究样式2”，提交方协委会、经济及社会理事会和大会审议。每一个这种研究报告的第一部分将是一个关于对应的主要方案的评价。

〔第三章，第18至23段〕

#### 第四个建议 —— 通过一个制订中期计划的时间表

(a) 制订中期计划的时间应该大约是十八个月，分别为：

约有四个月是编制“深入研究样式 1”；

约有四个月是在方协委会审议中期计划以前，与参加制订过程的各方面专家和政府间委员会进行协商；

两个月是整理各项意见和草拟中期计划全文；

从五月到十一月的六至七个月是给方协委会、经济及社会理事会和大会审议、讨论和最后起草中期计划。

(b) 在方协委会会议以前，必须构想特别程序，以供各负责的专家和政府间委员会在所提供的期间内审议深入研究样式 1。〔第三章，第 22 至 23 段〕

#### 第五个建议 —— 提出各主要方案的政策说明

(a) 在各项深入研究和在中期计划各章中所提出的各主要方案的政策说明应该按照下列顺序进行：

- 1 . 所审议部门的世界情势和连带的问题；
- 2 . 行动的原则，定出联合国为解决上述问题打算提供的贡献的性质；
- 3 . 陈述过去各会员国、联合国系统和联合国本身所作的努力；
- 4 . 查明并简单叙述连续性的活动；
- 5 . 定义和解释建议限期指标的理由，这种限期指标是本组织各项活动所能围绕的中心（供各会员国选择的不同办法）；
- 6 . 关于选择目标的建议（在计划文件的定稿内，本段将会以一个对选

择的解释来代替)。

(b) 应该对下述方面专门进行较为简单的陈述:

连续性职务的说明;

每一个方案。

{ 第七章, 第 95 段 }

#### 第六个建议 —— 中期计划导言对建立优先次序的使用

(a) 草拟题为《中期计划导言》的文件时应该存心帮助会员国确定优先次序。秘书处编制中期计划的草稿(及在稍后阶段草拟方案预算)时,应以这种优先次序为准绳。

(b) 这个文件应在编制中期计划草稿的前几个月内送交各会员国,使它们的意见能有充裕的时间提出来。

(c) 这个文件应该述及与下述事项有关的发展:

对实际存在的优先次序的叙述(对个别的部门或各别的主要方案赋予相当的重要性);

会员国确定优先次序所用的标准,特别是大会关于新的国际经济秩序和发展策略、经济和效率因素等的决定所涉及的问题;

中期计划草稿应用这些优先次序的方法。

(d) 对这个《导言》处理整个联合国系统内的优先次序问题的程度,应该作出一个决定。

{ 第七章, 第 104 至 106 段 }

#### 第七个建议 —— 与负责执行关于改善规划和制定方案方法的主要方案的官员进行协商

应该作出安排,确保在今后几个月内,那些负责执行主要方案的人士将会参与关于改善规划和制定方案方法的讨论。

{ 第六章, 第 84 至 89 段 }

## 附 件

- 附件一 行政协调委员会所通过的四个制定方案等级的定义
- 附件二 联合国：主要方案一览表
- 附件三 国际劳工组织：主要方案一览表
- 附件四 世界卫生组织：主要方案一览表
- 附件五 教科文组织：主要方案一览表
- 附件六 说明在中期计划中提出方案的临时“模式”。 例子：公共行政方案
- 附件七 将一个主要方案——“统计”——细分为方案和次级方案
- 附件八 卫生组织制定方案的情况
- 附件九 EB63/PC/WP/S/Rev. 1 号文件：《促进环境卫生的全球性中期方案》的概要

## 附件一

一九七六年四月二十八日

行政协调委员会第 E/5803 号

报告通过的四个方案规划等级的定义

### “ 2. 方案说明

“ 27. 行政协调会于一九七五年十月指示工作队优先注意方案预算内的方案说明的一致性。 这一点对于用作比较的重要性不言自明，但牵涉的困难也很多。工作队单独举出了三个问题备供审议：(a) 实质方案的等级制度和鉴定‘说明等级’的需要；(b) 说明所需要的起码资料；(c) 如何处理方案的行政和支助服务。

“ 28. 工作队所取得的最有用的一项成就，可能是把各组织的全部方案鉴定并协议细分为四个等级，以及关于等级的建议，对于这些等级，各组织通常都会列入详尽的方案说明。 下面就是这四个等级及每个等级的举例：

“ 第 1 级——主要方案，是响应目标可以确定的本组织的一项主要目的或任务。通常这些目标都是长期性的，因此不能确定达成目标的时间构架。 这一级常被用来总合预算数据或拨款目的。 它包括下列这些现有的方案的总合，如：

人口（联合国）；

发展工作的技能和能力（劳工组织）；

保护资沉和控制疾病及害虫（粮农组织）；

教育（教科文组织）；

环境卫生（卫生组织）。

“ 第 2 级——方案，是一组有关的次级方案，旨在达成一项或多项目标，而有助于实现第 1 级主要方案更广泛的目标。 在这一级上，有些组织列入了详尽的说明和具体目标。 有些组织不需要对全部方案说明作进一步分析，在这种情形下，工作队关于第 3 级说明的起码需要的详尽建议将在这一级提出。 下面是几个可能符合这一级的现行方案的标题：



非洲经委会区域的人口（联合国）；  
职业训练（劳工组织）；  
控制疾病和害虫（粮农组织）；  
高等教育和训练教育工作者人员（教科文组织）；  
基本卫生措施（卫生组织）。

“第3级——次级方案，是一组旨在达成一个目标的若干有连贯性的活动，可以按照投出指标和，一般来说，成功准则来予以评价。在尽可能的范围内，应按它对全世界各国及各国之间的影响来评价。在这一级上，在工作队内有代表的多数组织都将列入详细说明资料，包括次级目标的说明。以下是这一级的现行方案的典型例证：

人口预测（联合国）；  
工业职业训练（劳工组织）；  
控制非洲动物锥形虫病（粮农组织）；  
高等教育（教科文组织）；  
供水（卫生组织）。

“第4级——方案构成部分，是下面两者之一：

(a) 一个项目，在规定时间内在产出上达成明确的目标，成绩可以检验；或  
(b) 具有标准产出的持续的活动。有助于第3级次级方案的目标的实现，构成部分可用价格计算，通常是由一个人负管理责任。这种方案构成部分的例证为：  
个别国家按性别和年令分列的全部人口的估计和预测（联合国）；  
在厂训练计划（伊拉克）（外地项目）（劳工组织）；  
欧洲高等教育中心（布加勒斯特）（教科文组织）；  
阿尔及利亚——外地项目（卫生组织）。

“29. 尽管有些组织觉得它们的方案不需使用所有四个等级，但在四个等级下提出全面的方案资料，可以简化机构间的比较。把详尽的说明资料放在第3级也特别有用。”

附件二——联合国

<u>主要方案</u>	<u>主要方案名单</u>	<u>专门人员人数</u>	
		<u>经常预算</u>	<u>预算外资金</u>
6	国际司法和法律	53	2
9	人权	42	-
10	国际麻醉药品管制	31	9
13	发展问题和政策	167	39
14	环境	49	85
15	粮食和农业	36	34
16	人类住区	50	36
17	工业发展	545	100
18	国际贸易	215	38
19	自然资源 and 能源	105	44
20	海洋经济学和技术	8	1
21	人口	37	54
22	公共行政和财政	24	10
23	科学和技术	32	5
24	统计	128	37
25	跨国公司	37	5
26	运输	47	20
27	妇女和特别团体	78	24
28	各区域委员会独有的主要方案	34	29

附件三——国际劳工组织

<u>主要方案</u>	<u>主要方案名单</u>	<u>每个两年期的人/年</u>	
		<u>经常预算</u>	<u>预算外</u>
50	国际劳工标准和人权	89/00	-
60	就业和发展	121/11	49/00
70	训练	103/06	76/00
80	工业关系和劳工管理	97/04	6/00
90	工作条件和环境	155/08	3/00
100	部门活动	98/03	19/00
110	社会保险	43/11	3/00
130	统计和特别研究	52/08	1/00
150	国际劳工研究所	4/02	-
160	人事	86/00	64/00
250	非洲外地方案的管理	248/00	2/00
260	美洲外地方案的管理	196/00	6/00
270	亚洲及太平洋外地方案的管理	235/03	4/00
280	欧洲外地方案的管理	76/00	13/00
285	阿拉伯国家外地方案的管理	39/00	2/00

附件四——世界卫生组织

<u>主要方案</u>	<u>主要方案名单</u>	<u>百 万</u>	
		<u>经常预算</u>	<u>预算</u>
3.1	健康服务发展	51.5	
3.2	家庭健康	11.9	
3.3	精神健康	4.8	
3.4	预防、诊断和治疗物质	8.6	
4.1	传染病的预防和控制	66.0	
4.2	非传染病的预防和控制	10.8	
5.1	促进环境卫生	26.1	
6.1	保健人力的发展	52.3	
7.1	卫生资料	42.9	

附件五——教科文组织

<u>主要方案</u>	<u>主要方案名单</u>	<u>所占方案资源</u>
一	保证人权	9.36
二	加强和平	1.44
三	人类是发展的中心	9.58
四	应用科学和技术促进人类和社会	13.96
五	采取响应个人和社会需要的教育行动	25.00
六	在质和量上改进某些团体实现其个别和 社会潜能的机会	9.24
七	人和人的环境	16.54
八	人口	0.64
九	人与人和人民与人民之间的交往	5.40
十	资料的转让和交换	8.83

附件六

会议室文件一

一九七八年九月十二日

原件：英文

方案和协调委员会

第十八次会议

一九七八年八月二十八日—九月十五日

议程项目 9. 一九八〇—一九八三年

中期计划

在中期计划内提出方案的

“暂定模型”<sup>\*</sup>

例子：公共行政方案<sup>\*\*</sup>

一九七八年九月八日

A. 组织

B. 协调

C. 方案的战略

(a) 法律根据 (大会和经社理事会的决议)

---

\* 这是联合检查组成员莫里斯·贝特朗先生所编写的一份工作文件，以便举出关于为某一方案可能提出一个“战略”的例子。

\*\* 这个例子只限于公共行政领域 (公共财政除多)，而且只限于联合国总部的方案 (区域委员会除外)。

(b) 面对的问题

(一) 目前情况

各国政府，特别是发展中国家的政府，需要解决若干问题，以改进公共部门执行其政策，特别是发展计划中所制定的政策的能力。

主要问题有：

- 各专业缺乏熟练人员和缺乏训练设施；政治和社会限制因素妨碍公务员的征聘。
- 行政权集中和分散间难以找出平衡，行政单位激增，缺乏协调和规划等等。
- 缺乏有关公共部门的结构和组成的基本资料。
- 缺乏分析公共部门等情况的方法。

（在这里我们要补充说明最不发达国家的公共部门内及具有庞大公共企业部门的国家等等的各种情况。对各种情况可作简略说明。

(二) 公共行政一科的发展

过去十年来，公共行政的研究和教授已大大发展了。可以说，如果公共行政不是一门科学，至少已是一门新的学术科目。尽管在某些领域里，看法正趋向一致，但这一学科的发展反映各国有着不同的公共行政制度，并采用不同类的方针和方法。

(三) 方案的机构环境

几乎所有大学都已发展了公共行政的训练课程，大多数发展中国家都设立了公共行政国立研究所或学校。五个区域研究所正扩展其活动。在公共行政领域里存在着数以百计的定期刊物。但所有这些发展还不能满足发展中国家目前的需要。

(四) 方案的历史及其主要成绩

自一九五三年开始以来，公共行政方案，除其他以外，

创办了和印行了七十五份刊物。

帮助若干国家设立国立学校或研究所。

参加成立或发展五个区域研究所。

通过若干技术合作项目，协助编排训练课程。

为“行政改革”支持许多技术合作项目等等。

(五) 方案效率的评价

最近对方案活动的评价显示：

- 关于方案的刊物没有获得充分发行和利用，还没有到可能使用者手里，大部分就要废弃了。
- 没有清楚确定区域研究所和国家研究所的任务。
- 联合国总部同区域委员会之间，联合国同联合国系统的专门机构之间，联合国系统同各区域或国家研究所及大学之间的活动方案缺乏协调。
- 没有充分发展对方案现有的“顾客”的认识，也没有同“顾客”建立对话。

必须改变方案的概念和工作方法。

(c) 方案的可能战略

(一) 可能的备选战略

考虑到各会员国现有的需要，方案的机构环境，有限的资沅和发展协调及合作的可能性，本方案的战略的各个可行的方针可以是：

一. 发展训练设施

1. 办法是集中发展训练课程，如派遣专家，有系统地授予研究金等等。



2. 或编制训练材料（专门指南或手册）为各种公共行政制度的各部门（预算、人事、供应、管理方法、会计等）提出方法和解决办法。

## 二. 发展支持“行政改革”的项目

1. 办法是派遣在国际市场上聘请的专家向各政府提意见。
  2. 或制定分析各国现有问题的方法，以利进行判断和采用解决办法。
- 三. 协助在区域和国家各级设立新的研究所，或甚至成立一个国际中心（如一九四八年关于方案的第一个决议所作的规定）。<sup>1</sup>

四. 为管理人和政治决策者发展关于新趋势和发展的资料

五. 同时进行所有这些方针。

## (二) 选择的理由

由于现有资源有限，看来方针五难以落实。同时朝几个方向走是不会取得任何显著成果的。方针三可以取消，因为加强现有机构比设立新的更为需要。在“训练”和“行政改革”（方针一和二）方面，转让技术的方法包括聘请在自己国家证明称职的专家或教员，把他们派到发展中国家传播个人知识和经验。因此，在多数的例子中，所提议的技术解决办法的性质直接取决于专家的国别和个人背景。各国政府无法选择与各国传统有关的各种公共行政制度所提供的可行方法和解决办法，它们也不能利用一切可用的资料来拟订针对自己问题的解决办法。

在这些条件下，上述两方面应优先注意：

在现行各种制度中公共行政各部门的最新知识应以容易获得的方式，提供所有有关各方；

---

<sup>1</sup> 大会第 246 号(三)决议。

每个国家应拟订关于收集数据和分析问题的制度（取得协商一致意见的方法、结构分析、需要的确定、主要缺点的判断等）。

如果区域委员会、区域和国家研究所以及大学之间有系统地进行合作，这种收集和传播现有知识及研究方法的方案可在几年内完成。通过建立这个合作网，可更明确规定区域委员会和区域研究所的作用及方案。所有这些考虑显示方案的战略应主要根据上述一. 2和二. 2段所确定的方针，而其他的就排除在外。方针四所述的需要可以通过不断增订各种刊物（方针一. 2）来完全满足。最后，方案的战略是安排国际合作，向各会员国提供联合国唯一可以创造的行动工具。因此，这一选举就导致制订下列两个次级方案：

#### D. 次级方案

##### 次级方案一——编制一套包括公共行政部门的指南（或手册）

- (a) 次级方案的目标。 编制一套尽量完整的刊物，说明这部学科各部门内现有的知识、方法和各种公共行政制度所用的解决办法，供政府、公务员、专家、教员和学生使用；并不断增订这些刊物。

所包括的主要领域有：人事管理、公共事务训练、地方和区域行政、税务行政、规划、方案和预算编制、公共企业管理、公共事务法律和惯例、公共会计、海关行政、公共审计、评价、现代管理和计算机的使用、公共行政国际文献目录、公共行政制度、研究所目录、公共行政学校等。

每一份刊物说明各种公共行政制度的不同惯例，列举若干确切实例，并用合适的版式出版，如可以的话，用活页方式装订，以便能加以增订。

- (b) 编制方法和完成日期。 为了达到这个目标必须取得代表各种制度的观点和各国的传统的主要大学以及公共行政研究所内上述各领域的杰出专家的合作。这个次级方案的一重要部分活动应该是辨认伙伴、安排他们的合作、并达成他们关于各出版物概念的协议等。头两年大概集中于编制和

第一次试验。一两本已有可用文件并为了种种理由，很容易出版的刊物，也可以在头两年编制。此外，需要另外两年来研究所有的问题。因此，可以估计这次级方案将于一九八六年十二月三十一日完成。保持不断增订这些刊物的安排应为一九八六年后方案的一部分。

- (c) 读者和份数。 在每一个国家，这些刊物的读者应该是专门研究所涉及的某些领域的公务员、专家、研究所的教授和学生、公共行政学校或学院。各种语文的每本刊物的发行和销售份数可按照可能读者的人数算出。例如，可粗略估计，这些刊物的英文本的合理份数应超过一万本。
- (d) 成绩指标和评价方法。

数量和成绩指标：分发和销售的份数。

读者满意的指标：每本刊物内附有一个征求读者意见的很简短的问题单和答案分析。

影响指标：司的主要通讯员可定期，例如每两年一次，传达他们自己对教育机构内刊物的固定使用，采用个别国家所提的方法等方面的结果的评价。

### 次级方案二——制定分析公共行政问题的方法

- (a) 次级方案的目标。 几个现有的研究项目显示出为分析某一国家的公共行政问题提供根据的可能性。对有关某一国家各类公务员的人数、资格、工资和职务等一切可得资料的正确认识和对执行行政职务的现有机构的分析，是正确辨认现有需要和确定满足这些需要的最好办法，即通过训练或通过改进方法或结构的先决条件。

不过，所订有助于辨认问题的方法到目前没有获得广泛认识，充分利用，且不很详细。

次级方案的目标是研拟一整套分析个别国家的公共行政问题的方法，和宣传这一研究的结果，以便向各政府提供准备必要改革的强有力的工具。

- (b) 执行方法和完成日期。 本次级方案的执行需要安排前一次级方案所述的同一类合作。需要公共行政、政治科学、经济学和统计学方面杰出的专家的合作。

头两年将致力于安排这一合作，在各国发展研究试验和详细制订研究方案，其他两个两年期将致力于在各区域或国家普遍进行研究试验，收集这种试验的结果，编制关于这个方法各部门的刊物，包括统计数据的分发，宣传这个方法和同各政府研究应用这个方法的可能后果。估计完成本次级方案的日期为一九八六年十二月三十一日。

- (c) 读者和成绩指标。 本次级方案的读者主要包括政府（和专门研究公共部门的结构，行政改革等公务员。）教员和学生中的读者只限于高级专家。因此，刊物的份数不能视为准确的成绩指标。唯一可行的成绩指标是：

同意在这领域里进行试验的国家的数目；

对提议的方法感到满意的国家的数目。

在次级方案完成时将很容易衡量这些结果；要衡量最后影响，将必需进行特别研究。

#### E. 方案在两个次级方案完成后继续进行

假如这两个次级方案在一九八六年底完成，公共行政方案的活动还是会继续下去。很难预先确定方案到时所应采取的方针，不过，可以假定发展各国的评价方法、比较所采用的方法的效力、交换各国间的资料、加强现有的机构和寻求改进训练的新方法可能是到时所须拟订的新次级方案的一些特色。

#### 关于本“模型”的一般评论

1. 本文件匆促写成，以协助《方案协调会》和《行予咨委会》的讨论，并促进对中期计划可能不同的概念的了解。还没有同公共行政和财务方案干事讨论。

如果能够把本文件写得更为详尽，它就会更加清楚、更加确切。

2. 如果这是一份“正式”文件，经主管公共行政的部门修订本文件后，一般就不直接提交方案协调会，而交给专家讨论（专家会议）。经这个会议审查后，订正草稿便由方案协调会加以评论并提出意见。

3. 各会员国对这种提议可能作出的几种决定是：

A. 在审查中期计划草案的时候

(a) 审查对提议的战略是否令人满意，就是说次级方案的选择是否符合各会员国的真正需要和采取行动现有的可能性。如果各会员国选择另一个战略，就必需按照它们所指出的方针编写一份新的文件。

(b) 决定各次级方案的可能重要性和完成日期。

B. 在通过方案预算的时候：

为两个次级方案批准为期两年的方案组成部分表，并认可其资金筹供办法。

C. 在执行次级方案之后：

评价所取得的成果（利用主要成绩指标）。

附件七

一个主要方案—统计—细分  
为下列方案和次级方案

	每个方案的专门人员人数		
	经常 预算	预算外 资 沅	共计
方案 1 — 国际经济和社会事务部	69	22	91
次级方案 1 — 国际贸易、工业、自然资沅和能沅			
次级方案 2 — 国民核算、收入分配和有关统计			
次级方案 3 — 物价统计和有关方面			
次级方案 4 — 社会和人口统计			
次级方案 5 — 改进的统计传播			
次级方案 6 — 国际统计方案的协调			
方案 2 — 技术合作促进发展部	12	2	14
次级方案 1 — 发展中国家统计能力的提高			
次级方案 2 — 发展中国家统计数据处理能力的提高			
方案 3 — 非洲经济委员会	12	5	17
次级方案 1 — 国家统计事务			
次级方案 2 — 区域统计资料结构			
方案 4 — 欧洲经济委员会	14	—	14
次级方案 1 — 标准和方法			
次级方案 2 — 研究数据和项目			
方案 5 — 拉丁美洲经济委员会	9	4	13
次级方案 1 — 区域数量资料结构			

附件七(续)

	<u>每个方案的专门人员人数</u>		
	<u>经常</u> <u>预算</u>	<u>预算外</u> <u>资 沅</u>	<u>共计</u>
次级方案 2 - 基本统计			
方案 6 - 西亚经济委员会	4	—	4
次级方案 1 - 统计事务的发展			
次级方案 2 - 国民核算、金融和物价统计的发展			
方案 7 - 亚洲及太平洋经济社会委员会	8	4	12
次级方案 1 - 统计发展			
次级方案 2 - 统计编制和分析			

## 附件八

### 卫生组织方案编制

#### 一、方案编制文件

卫生组织方案编制是以格式、品质和重要性完全不同的三种文件为依据：

一个特定期间的一般工作方案；

中期方案；

方案预算。

(a) 一个特定期间的一般工作方案（现在为一九七八至一九八三年第六个一般工作方案）载有该组织六年期方案的全盘准则，并列有一般和详细目标，连同各项活动的政策范畴，这些活动将在中期方案中加以说明（就是说更加详尽地加以说明，并随附技术资料）。事实上，这个文件的名称错误，因为它是一个“一般性的工作计划”而不是一个“方案”。乍看起来，人们很可能怀疑会发生把工作方案和中期方案混为一谈的弊病，以及不知道把两者合而为一是否较好。在这个时候，似乎不可能解决这个问题，因为虽则一般工作方案实际存在，并在一九七六年经世界卫生大会通过，但是中期方案（更确切地讲，不止一个中期方案）被认为是须经定期审查的一种富有弹性的文件，而且离开完成的日期还远得很。

(b) 中期方案（注意“方案”而非“计划”）<sup>1</sup>理论上包括工作方案的同一期间。它将工作方案中所规定的政策准则和战略转化为种种活动，并在必要时，提供进一步的政策准则，此项准则或为更加一般性的准则（例如第二个发展十年），或为更加具体而长期的准则（例如一九八一—一九九〇国际食水供应和卫生十年），或为区域委员会，执行局或世界卫生大会各决议中明确规定的（参看下文）。

---

<sup>1</sup> 这个名词意义混淆：有时难以区分该组织的中期方案（即一整套方案）和普通的中期方案（即归入六大方案中的一个方案下的一系列活动）。



(c) 方案预算 (现时的方案预算包括一九七八—一九七九年期间)。中期方案只一般地指出它所说明的各项活动所涉经费问题,方案预算却载有特定的款项分配。方案说明的结构与工作方案或中期方案的结构并不一致。已经为工作方案和中期方案而使用的新的“方案分类结构”亦将用于方案预算。

所以,基本的方案编制文件是“中期方案”,因为它成为确定一般和详细全球目标一级(工作方案)与区域和国家计划中特别活动一级之间的真正联系者(现有格式的方案预算只不过是附从经费说明的两个上级方案所得全球分析性说明的摘要而已)。

在查看中期方案的格式以前,能了解一下方案编制的程序或更加精确地说,能了解一下六个方案中每个方案的编制程序,是很有用处的。卫生组织的办法的创造性显然在于一项事实,那便是把重点放在方案编制的动态过程上面,而视载有一个方案的一项或多项文件的静态结构为次要。换句话说,中期方案的真正结构似乎主要取决于方案的编制,讨论和提出过程。卫生组织采用的办法的灵活性最后导致被认为是一种临时合成品的最后方案编制文件(就是说,它可以在通常六年时期终了以前,尤其在编制方案预算时,加以改动),而由该组织各级单位连同区域办事处和成员国参加的方案拟订过程被认为是该组织工作的一种永久特色。卫生组织的一体化性质是由于方案编制所用的同一交流结构和渠道亦用于方案执行、资料反馈和当然还有方案评价。

## 二、方案拟订过程<sup>2</sup>

按照大家接受的卫生组织“方案”定义,可以推断中期方案编制不外根据在国家、区域和全球各级上决定的优先次序确定目标、指标和所将执行的活动。原则上,可以计量的指标必需在方案编制的国家、区域和总部各级上加以说明。此外,

---

<sup>2</sup> 这一段中所载资料主要取自第 PWG/3/15 号文件。

卫生组织已区分两种指标，那就是说卫生组织活动所针对的可以计量的战略目标及唯一适用于规划、监测和评价卫生组织投入的产出指标。

为了便于方案编制起见，卫生组织的活动已分为相当于一般工作方案的次级方案的六个主要方案编制领域。一九七八—一九八三年中期方案的草拟工作已经完成或为下列各主要方案而正在进行：

完全的卫生服务发展（计划于一九七九年提出方案），

疾病予防和控制，并分为两个“详细方案”：

    传染疾病（一九八〇年提出方案），

    非传染疾病（一九七九年提出方案），

促进环境卫生（这个方案已经编制完成，并将由执行局方案委员会在一九七八年十一月间审议），

卫生人力发展（已经提出），

促进和发展生物医学和卫生服务研究（有待编制），

方案发展和支助（有待编制）。

所以，就它的最后格式来说，中期方案将包括六个单独文件，每一文件包括全球方案本身和载有六个区域方案和一个总部方案的七个附件。

每个方案的拟订理论上包括四个不同的阶段，通常由总阶层（主要方案）着手进到成为组成部分的方案阶层（次级方案）。事实上，由于该组织高度的分散结构，这个全盘办法不能经常保持不变。四个阶段是：

(a) 收集和选择资料，

(b) 情况分析，

(c) 拟订主要方案，

(d) 拟订组成部分的方案。

阶段(a)和(b)不局限于单单对过去和现在情况的静态分析，而包括方案时期（六年）和这时期以后（最多不超过二十年）所审议的领域中未来行动机会的预测，以便确定潜在的长期发展是否会影响方案拟订和执行。阶段(c)的目的是要建立每个方案下各项活动的优先次序。为此，已考虑到适切、效率和实效的一般准则，并在原则上，还应考虑到可供抉择的方案或活动（包括其他组织能够执行的可供抉择的方案和活动）达到同样目标的可能性。

阶段(d)的最后结果不外为在全球方案中详细说明（和在区域附件中极其详尽说明）所计划的方法、办法和活动连同所需财政资源的估计数，说明与其他方案或活动的相互关系，每种活动的产出指标以及载有上述每一要素的详细行动计划。

上面的说明提到方案拟订阶段的合理次序，但并没有考虑到这种性质的计划的实际复杂性，因为它牵涉到该组织在总部，在各区域办事处和在各国的各级单位。甚至在达成执行局及其方案委员会等高层决策以前，这种拟订程序需有一系列的法律和“实务”（技术）机构：

(a) 中期方案编制工作组是由区域卫生服务处主任和负责研订中期方案的总部工作队成员所组成，成为技术一级和决策一级之间联系者。它的任务是制定执行卫生组织中期方案的方法机构和时间表。

(b) 编制每个方案的区域文件是区域方案编制委员会的责任，它必须设置适当机构（一般为由下列人员组成的一个工作组：区域办事处办理有关方案的“实务”工作人员、方案编制专家、区域顾问、卫生组织派驻有关国家的代表以及来自那些国家的专家）。

值得注意的是，在区域方案拟订范畴内进行的国家一级协商，是卫生组织经常业务之一（参看关于这一主题的第PWG/3/15号文件）。

(c) 负责研订中期方案的总部工作队，该工作队成员亦就是中期方案编制工作组成员（参看(a)段），他们负责协调，监测和评价中期方案编制程序的发展，并对

参与特别方案编制工作的总部各工作组提供支助。总部工作组象各区域中的那些工作组一样，在性质上是多学科的，并由连同有关国家的专家在内的外聘专家所组成。

(a) 方案工作组办理文件的总其成工作（一个工作组办理一个主要方案文件的总其成工作），该工作组由来自总部和每个区域的有关部门官员组成。这些工作组的任务是根据区域和总部交来的文件，草拟中期方案，方法是首先交换信息和资料，稍后在草拟过程差不多要完成时举行一次会议。理论上讲，这些工作组每六年可以举行一次全体会议，以便最后制定方案。事实上，如果因为外部变化或优先次序变更证明方案的审查确有必要，则可动用所列经费，在方案执行期间，特别在编制方案预算时，举行这种会议。

(e) 最后，将中期方案送交执行局方案委员会和各区域委员会等决策机关作决定。关于此事，应该指出的是，方案委员会集中注意于载有审议中的部门的全球方案的文件。七个附件（六个区域方案和一个总部方案）没有加以详细讨论或审议，虽然它们已印制就绪，可供在会议室中参考之用。这里所持的原理似乎是因为七个个体中的每个个体均计划，管理和评价一个方案，所以主要中期方案不应为全球一级上的方案管理文件，而应说明这个主要方案如何符合一般政策指导，如何通过七个中期方案来满足卫生组织七个结构个体的需要，以及这七个个体和它们的活动如何对追求同样目标共同作出贡献。

不易说明或者言之过早的是，在编制方案过程中方案稿件在各国、各区域与总部之间穿梭往返，是否能够保证各国政府在方案委员会编制方案期间和在方案委员会对方案进行最后讨论之时真正察知方案内容。方案委员会似乎没有对已经向它提出的方案作出任何重要改动。不过，卫生组织似乎已在它自己周围建立一排排的护栏，这些护栏应可限制不符合各国政府优先次序的方案或活动的“投入”。因为机器仍在运行，所以难以在几年中评价其效能，这一点是肯定的。

### 三、中期方案的格式

虽然拟订中期方案过程的审议工作没有发生太多困难—尽管缺乏步调一致的合理次序和实际拟订程序—但是在另一方面，中期方案格式的审议工作却发生重大问题。按照现行的规则，没有编制中期方案的编准格式。现有两个实例（一九七七年提出的卫生人力发展方案和将在今年提出的促进环境卫生方案）可以作为其他方案草拟者的准则，不过在实验试办时期结束以前（就是说，为了一切实际目的，在一九八三年以前）恐不能对所将采用的格式作出正式决定。

没有一种格式的这一事实对于全球方案来说是如此，对于区域所送文件来说也是如此。区域文件的参差不一被认为是正常的，因为这种文件的目的是要在成员国一级上和整个区域一级上监测区域方案的执行，以及因为区域办事处的结构和实务亦缺乏一致性。

这种情况的结果是，在格式（和品质）上，全球方案各不相同，而同一单一方案的各个区域附件亦大有出入。只须看一看三个全球方案的目录表便可知道它们的多么差异。例如在促进环境卫生方案中极具重要性的第三节“管理问题”在豁免方案草案中完全没有重要性，而在卫生人力发展方案中则完全没有提到。

只要看一看每个全球方案后面的附表—其中对已经部署的方案编制时期的目标和活动有详细说明—便同样可以发现它们的显著差别。关于促进环境卫生方案所列举的每种指标和每种活动，该方案仅限于非常笼统地指出它在每个区域中得到的优先次序程度而卫生人力发展方案的附表则有详尽得多，并按区域和年份，逐一列出每种“活动”下所将采取的行动。

类似的差别亦可在同一方案的区域附件中看到。例如，关于促进环境卫生方案，东南亚区域办事处附件有非常综合而详细的说明（有时过分详尽，颇有在不同项目下复述同样目标和指标的趋势，而且愈来愈详细），并载有一个最后附表，说明每种活动的每年方案执行情况并为每个特别目标设定时限指标（例如：到一九八三年时，五个国家将建立控制环境污染和卫生公害的规章制度）以及各项产出指标，而非洲区域办事处附件则以远为一般性的措词（在它的说明部分和最后附表中都是如此）加以草拟。

## 附件九

摘自 EB 63/PC/WP/5/Rev. 1号文件

### 促进环境卫生的全球中期计划

#### 2.2 基本卫生措施

2.2.1 世界卫生组织统计报告按国家和地区发表了关于社团用水、排污设备以及一九七一年至一九七五年投资的资料。这些资料指出，在有自来水供应的百分之七十七的城市居民中，百分之五十七有家用水管，余下百分之二十在相当程度上使用公共水管。在有适当卫生设备的百分之七十五的城市居民中，百分之二十五要使用公共排污系统，余下百分之五十有家用排污设备。在农村地区，显然有许多积压下来的工作要进行：百分之七十八的居民缺乏足够的用水，百分之八十五缺乏满意的卫生设备。

2.2.2 地区之间和国家之间的情况差别很大。尤其不能忽略的是，许多供水系统负荷过重，但为了保证市区所有地区的供水，因此不得不使用时断时续的供水办法。一九七〇年在使用公共自来水的居民中，有百分之五十四只能得到时断时续的供水。这种情况特别严重，因为最近的流行病调查报告曾经把一个会员国所发生的霍乱病归因于时断时续的社区供水。但是，在目前霍乱流行期间，最新的传染病调查报告却暗示，传染病是由粪便沾污的食物引起，而不是由供水引起的。

2.2.3 水质量、水质监察、供水和废物处理设备的卫生检查、以及设备的操作和维修等，都是特别令人关注的问题，因为很少国家在这些方面有足够的行政安排，而且卫生机构也没有负起其应尽的任务；卫生系统设立后，社区也没有充分参与系统的操作和维修工作；卫生标准没有制订，即使制定了也往往没有付诸执行。在卫生机构中，监察和检查方面所需的熟练人员也不敷使用，或已被调到似乎比较重要的工作岗位。

2.2.4 用水大量消耗，原因不详（流失无法查出、未经批准使用、没有水表登记、水表量度不确等等）。这方面虽然缺乏确实的数字，但据可靠的估计，这样消耗的水量约占系统流出的净水的百分之二十五至五十。

2.2.5 至于供水和卫生服务是否完备和普及，有关组织已搜集并分析了这方面的资料。在国别和国际一级上，这些资料对指导本部门的政策发展具有重大的影响。有关组织强调，基本卫生服务必须供给那些受到与水有关的疾病严重影响的地区。特别是供给农村地区中缺乏用水的居民。

2.2.6 妨碍这些方面进步的主要限制因素是：(1) 国民经济发展计划不注重社区用水和卫生服务；(2) 没有适当的国家政策、计划和方案；(3) 应用不合适的技术；(4) 没有健全的财务政策；(5) 继续需要发展人力；(6) 缺乏社区的参与；(7) 体制安排不合适，方案管理不完善；(8) 最后，但也不是不重要的，现有系统的操作和维修不够妥善（往往直接与操作员的训练不足有关），包括对用户水质的检查不足。

2.2.7 迄今为止，基本卫生措施计划包括下列主要活动：

(a) 促进和合作同成员国一起展开环境卫生和农村供水的活动。许多国家已制订了方案，其中有些方案已编进社会经济的发展规划中，当作为环境卫生方面的一项优先方案。许多这些活动已与儿童基金会共同进行。卫生组织外地工程师也参与各种各样的工作，其中包括编制具体的规划和方案，以及查明项目经费的来源。

(b) 人力训练。大批专业人员接受了卫生工程和一般卫生的训练。从各国所执行的一些项目可见这项投资收效甚大。为了提高供水设施操作和维修人员的质量，和保证水质和废物处理的卫生标准，已为设备的操作人员和其他人员举办了几个在职训练方案。另外还向训练机构提供技术合作。

(c) 国家规划方面的合作，主要是一九七一年展开的世界银行/卫生组织

合作方案的一部分。这种合作有助于将供水和卫生事项纳入国民发展计划的主流，并有助于查明部门范围内的需要和不同国家机构以及卫生组织、开发计划署、双边援助组织和贷款机构的未来作用。部门研究包括对数据的搜集、分析和评价，以及对未来需要的预测。卫生组织和世界银行联合参与这项合作方案，有助于保证世界银行在作出贷款决定时会考虑到卫生方面的需要。直到现在，在有关27个部门研究的报告中，已提出了大约140个项目建议。尽管许多建议存在着严重的限制因素，但是会员国已开始进行筹备或执行工作。举例说，在世界银行贷款援助下，印度北方邦已展开了大规模的农村供水工程。

(d) 投资前活动往往是由可能提供贷款的机构，包括世界银行、各区域开发银行和开发计划署举办的。由于卫生组织是负责社区供水和废物处理的有关政府间机构，因此它通常以执行机构或顾问的身分参与由开发计划署筹资的各项研究。这些项目包括体制和人力发展，其中着重为执行进行中方案和调动内外资源所需的技术和管理能力。过去十年来，有兴趣参与城乡社区供水及废物处理设备的投资前研究的国家约有40个，它们都进行了这种合作。这些研究可以帮助人们作出决定，建立一个耗资5亿多美元的新的供水和污水处理系统，在不同程度上造福六千万居民。

(e) 资料。就社区供水和废水处理设备的目前状况搜集区域和全球性的数据，往往可以首次明确地描述了一个国家的状况。

(f) 技术和方法的转让。国家机构已成立了供水和废物处理合作中心，以便进行技术资料交流。由于国际饮用水供应和卫生十年的需要不断增加，同时各中心过去资源不足、效率不佳，所以正在重新评价这些中心的活动。为了寻求适合当地情况的技术，研究调查、示范项目和实地试验已受到鼓励。这个组织发表了一些有关基本卫生的出版物，其中论及各种各样的问题，包括水质卫生检查指南和国际饮用水标准等。



## 2.2 基本卫生措施

2.2.1 目的. 同各成员国合作, 共同促进基本卫生措施的制订工作; 发动其他有关国际机构和双边机构积极参与。

2.2.2 趋势. 一九七八年至一九八三年期间, 组织的方案将着重于下列几方面:

(a) 在国际饮用水供应和卫生十年的范围内, 同各成员国合作, 一起进行国家供水和卫生的规划和方案编制工作, 其中包括收集和分析数据, 以及加强执行方案的管理能力。

(b) 在国际一级进行合作和协调, 以求提高人们对受影响最严重的那些国家和居民的供水和卫生问题的认识, 增强人们对供水和卫生的重视, 以及增加外来资源的流动;

(c) 转让有关适当技术的资料;

(d) 同基本保健服务和其他发展方案进行合作和协调, 以便向农村居民提供用水和卫生设备;

(e) 供水和废物处理系统的操作和维修, 包括有系统地对饮用水的质量进行卫生检查。

表 1

方案5.1.2 基本卫生措施

目标：协同有关国际机构和双边机构，并与各会员国合作，共同促进基本卫生措施的制订工作。

一九七八—一九八三年期间的目标	同各会员国进行技术合作以执行下列各项活动	AFR	AMR	EMR	EUR
<p>1. 按照卫生组织理事机构的各项决议和国际饮用水供应和卫生十年（一九八一—一九九〇年）的有关协定，大多数国家在一九八三年以前将已加强或扩大它们在编制和执行国家计划方面的能力，从而推广供水和卫生服务，特别是农村和供水不足地区的供水和卫生服务。</p>	<p>1.1 改善数据的搜集工作：部门的可行性和设计研究；鉴定项目供国家社会经济计划使用。</p>	●	●	●	○
	<p>1.2 完成对部门的迅速评价，编制国家规划，以实现国际十年（一九八一—一九九〇年）的目标。</p>	●	●	●	●
	<p>1.3 发展和加强国家供水和卫生机构在管理、组织和技术性方面的职务，包括制订法规、准则和标准。</p>	○	●	●	○
	<p>1.4 改善设备的操作和维修，特别着重操作员的训练。</p>	●	●	●	○

- 活动很多
- 活动不少
- 活动很少

表 1 (续)

方案 5.1.2 (续)

目标：协同有关国际机构和双边机构，并与各会员国合作，共同促进基本卫生措施的制订工作。

一九七八—一九八三年 期间的目标	同各会员国进行技术合作 以执行下列各项活动	AFR	AMR	EMR	EUR	S
2. 各国将建立并巩固在供水和卫生方面的协作机构网。	1.5 同国家、双边和国际财务机构合作，从事鉴定、制订和执行项目的方案。	●	●	○	●	●
	1.6 在联合国和其他机构中发挥协调作用，以便执行有关国际十年（一九八一—一九九〇年）的方案。	○	○	○	●	●
	2.1 就建立一个协作机构网制定各种准则、战略和方法。	○	●	●	○	○
	2.2 为训练供水和卫生工作者制订并执行国家和国家间课程、项目和讲习班、包括编制训练工具和手册。	●	●	●	○	○

● 活动很多

○ 活动不少

○ 活动很少

表 1 (续)

方案5.1.2 (续)

目标: 协同有关国际机构和双边机构, 并与各会员国合作, 共同促进基本卫生措施的制订工作。

一九七八—一九八三年 期间的目标	同各会员国进行技术合作 以执行下列各项活动	AFR	AMR	EMR	EUR	S
3. 加强所有有关部门和国家机构的一般卫生活动	2.3 促进应用研究, 以发展适当技术, 供推广供水和卫生服务之用, 其中着重于农村和缺水地区。	●	●	●	○	●
	2.4 就收集和散发有关供水和卫生的资料制订各种方法。	●	●	○	○	●
	3.1 同基本保健服务、社区参与团体和处理与水有关疾病的单位, 特别是从事农村和缺水地区工作的人员建立联系	●	●	○	●	○
	3.2 开展并制订基本保健服务和社区工作者训练方案中有关供水和卫生的组成部分。	●	○	○	○	○
	3.3 加强住房和人类生境方面有关卫生的方案。	○	○	○	●	○

- 活动很多
- 活动不少
- 活动很少