



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/36/171/Add.1
27 October 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议
议程项目 101 和 104

方案规划

联合检查组

关于确定优先次序和
识别联合国过时活动的报告

秘书长的评论

秘书长谨向大会成员递送他对题为“关于确定优先次序和识别联合国过时活动的报告”的联合检查组的报告 (A/36/171) 的评论。

81-27179

附 件

秘书长的评论

1. 背景

1. 方案和协调委员会(方案协调会)第二十届会议已决定应该审查过去制订优先次序所采用的制度,而且:

“委员会应在第二十一届会议会决定拟订1984-1989年期间中期计划的优先次序所使用的标准和方法。秘书处应编写一份简短的报告,略述主要的问题,并向委员会提出有关作出这项决定的适当方式的建议。”¹

后来,大会第35/9号决议第6段表示赞同此项决定,并请委员会“确定制订方案优先次序的新的标准和方法”。

2. 大会已收到秘书长有关本问题的报告(A/C.5/36/1)。为了便利方案协调会和大会进行有关本问题的辩论,联合检查组的检查专员,伯特兰也提出一件报告(A/36/171)。方案协调会第二十一届会议审议了这两件报告,对其中所载各项建议进行了广泛的辩论并且就大会第三十六届会议的审议工作优先次序的订定拟订了各项建议。² 可是,因为联检组的报告是在方案协调会该届会议开始前不久才散发的,所以在方案协调会进行辩论时,还无法获得秘书长关于该项联检组报告的评论。

3. 因此,这些有关联检组报告的评论主要针对的是它的各项建议,并已顾及方案协调会和秘书长关于这个问题的建议。方案协调会的各项建议大都综合了秘书长认为满意的联检组和秘书处的各项建议。在这些多数情况,这些评论只提及方案协调会的建议并且表示赞同。只在遇有方案协调会的建议同联检组的建议发生分

¹ 《大会正式记录,第三十五届会议,补编第38号》(A/35/38),第323段。

² 《同上,第三十六届会议,补编第38号》(A/36/38),第453-472段。

歧或方案协调委员会要求秘书长在其关于联检组报告的评论中提出建议的少数情况，才比较详细地叙述。

2. 对该项报告的一般意见

4. 联合检查组关于确定优先次序和识别联合国过时活动的报告是继过去有关方案规划和按方案编制预算总专题的报告之后的一件报告，可是却集中讨论规划和编制方案方法的两项独特的组成部分，那就是确定方案优先次序和删除已经过时的活动。过去几项有关这些项目的报告和辩论以及为了设法达成明确结论所遭遇的种种困难都证实，联合国正面临两项特别复杂的问题；检查专员，伯特兰最近作出的努力不但受到赞扬，而且也极有用处。

5. 秘书长综合这些问题，希望提醒大家注意某些在区域一级提出的问题，那就是：

(a) 该项报告的分析并未充分顾及各区域委员会拟订区域性优先次序的责任以及必须在中央拟订优先次序的过程中顾及区域需要；

(b) 方案预算的执行以及产出的执行量都要靠经常预算和预算外资源支持；在某些方案领域，预算外资源在全部资源中占了极高的比率，而且，执行量的多少同这些资源的动用数量密切相关。

6. 该项报告中几个建议是针对政府间机构的；在此类情况，秘书长不作决定，由有关机构作出，并且不对建议表示意见。

7. 关于送交秘书处的多数建议，秘书长都同意联检组建议的实质部分；他的评论主要涉及执行的方法。

3. 对特定建议的意见和提议

A. 使有关规划和拟订方案的规则成为正式条例并研究作出若干改变

第1号建议：（循财务条例或工作人员条例）制定有关规划、拟订方案、编制预算监测和评价的方法的正式条例，备供大会核可。

8. 方案协调会第二十一届会议建议由大会通过管理下列工作的正式规则和条例：方案规划、预算的方案问题、执行监测和评价程序等，并请秘书长通过方案协调会第二十二届会议向大会第三十七届会议提出提议”。³ 秘书长支持这些建议。可是，应该指出，还需要进一步审议所需的详细的程度。

第2号建议：在方案预算中，以次级方案的百分率或以人工月说明每个方案构成部分或产出的价值。

9. 关于用于方案概算中每一方案构成部分的专业人员人工月的估计数已列入秘书处的内部拟订方案文件，以作为拟订方案预算程序的一个组成部分。如果任何政府间委员会希望获得此类资料，均可获得有关任何一个或数个方案构成部分的以口头或书面方式提供的资料。可是，秘书长却认为，如果将这些有关2,000多个方案构成部分的更详尽的资料列入已经过多的印刷文件，将会过分增加方案概算文件的数量。

第3号建议：采用一些细则，对修正预算提供的产出清单的方法进行管制：把秘书处（对头30%产出数目）的权力和政府间机构（对超过30%限度）的权力加以分开。

10. 秘书长同意必须采用一套程序，以修正方案概算方案案文所列的产出，因为如同关于识别方案预算的产出的报告（A/C.5/35/2,第35段）所述：

“识别方案概算内产出的目的是向国际社会提供一份秘书长有意在预算期间向国际社会提出的最后产出的详尽清单”

需要这份清单是为了：(a) 向方案协调会、行政和预算问题咨询委员会和第五委员会说明，所要求的资源开支会产生什么成果；(b) 作为编写以后考绩监测和报告的参考（同上）。

11. 如果就上述第1号建议和方案协调会的建议达成了协议，这些程序就可以

³ 同上，第465段。

列入向大会第三十七届会议提议的各项训令。

12. 方案协调会在一项相关建议中请秘书长提议“设立一个……负责监测秘书长在方案概算的方案评述内为执行产出而作的承诺的执行情况的中央和独立股”。⁴ 该项方案协调会的建议指出，这个监测单位尤其应该负责准确决定实际产出的执行量，并且按照正式的规则和条例，在一个秘书处单位计划产出发生重大变动时发挥决定的作用。秘书长对方案协调委员会的此项建议的评论载于下文第 23 至 25 段。

B. 采用新程序和新方法

第 4 号建议：将中期计划提交大会所有主要委员会，以供它们审议和核可相关部分。

13. 方案协调会第二十一届会议曾向大会提出如下的建议：

“提议的中期计划的每一章应该在大会全体会议通过整个计划前提交适当的大会主要委员会”。⁵ 秘书长原则上当然不反对此项建议。可是，如果采用此项建议，将会引起程序、时间安排和文件制作方面的某些问题；在开始实施前，必须解决这些问题。

第 5 号建议：采用新程序以便在预算期间第一年终了时或至迟在第二年年中，把那些显然未适当执行的次级方案在现方案预算的经费加以削减。

14. 秘书长同意应该削减执行程度“显然不足”的各项次级方案的资源。因为在预算期间第一年年底进行审查一般都太早，难以就执行情况作出任何明确的决定，所以原则上可以采用联检组提议的另一项办法，即在预算期间第二年中期进行

⁴ 同上，第 466—468 段。

⁵ 同上，第 471 段。

审查。可是，鉴于联合国方案预算的资源大都是人事费，所以，每个两年期的第二年都无法从这些次级方案节省大量的资源，因为已拨出的大量资源到时候将已支付。因此，如果发现某个两年期内执行程度不足，则对某些单位的影响势必会延续到该单位下一个两年期的预算。

第6号建议：采用一种审查中期计划的方法，这种方法将使否决一部分拟议的次级方案成为实际可行

15. 对中期计划草案的这一审查将在编制最后文件时在秘书处内进行。这个内部审查包括讨论实务单位建议的战略的是否合乎需要以及常常大事重拟该单位的初步建议。秘书长认为提供政府间审查的每个次级方案计划应为最适宜于执行有关任务的一项坚决战略建议。方案协调会在它的第二十一届会议广泛讨论这一问题之后通过了关于政府间审查计划提案的建议，这些建议曾拟议由政府间机构进行能导致“接受限制、全面重新制定或拒绝计划中提议的次级方案”的一项检查。⁶ 显而易见，包括由政府间机构指导重拟某些次级方案计划的这一程序将产生对这些联检组建议的最大影响。

第7号建议：采用一种审议预算的方法，以补充在核可中期计划时已经进行的对次级方案的批评性检查

第8号建议：采用一种对进行中的活动进行有系统和定期的审查的方法

16. 秘书长关于订定联合国各方案明确优先次序的报告中的建议(A/C.5/36/1, 第54段)指出一种批评性的检查和有系统的审查应以符合六年中期计划周期的一种方式使之制度化。方案协调会已建议通过该委员会将关于这个新的订定优先次序办法的执行情况的报告在1984年提交大会。⁷ 这个报告将包括对就1982—1983两年期方案概算进行审查的结果所作的评价。秘书长认为这个新办法是与联检组建议7和8意旨相符的一种审查方法。

⁶ A/36/38, 第455段。

⁷ A/36/38, 第472段。

第9号建议：采用三项标准（目标的重要性、各组织的能力、各单位的效力）来制定优先次序

17. 方案协调会第二十一届会议广泛讨论了在制定优先次序时可以使用的标准并建议采用与有关方案标准不同的许多标准。⁸ 秘书长报告中和联检组报告中所载的标准都在方案协调会建议的那些标准之列。如果这项建议获得通过，则秘书长将这些标准载入有关的内部方案规划指示中。

C. 设立新工作和新机构

第10号建议：采用特别程序来处理标准互相抵触的问题

第11号建议：在秘书处内将“提议的”工作和进行“批评性分析的”工作加以区分以及订定特别为编写中期计划导言从事优先次序分析的办法

18. 方案协调会第二十一届会议已就订定联合国各方案优先次序时使用的标准和方法向大会提出详尽建议。⁹ 如果这些建议获得通过，则这些建议的执行将实现这两项联检组建议的意旨。

第12号建议：在秘书处以外设立一个独立的“分析队伍”

19. 这项建议旨在协助政府间审查秘书处建议的方案计划。因为该项建议针对政府间机构和显然主张改进它们的工作方法，秘书长将让这些机构对这项建议作出决定。方案协调会第二十一届会议曾有过关于概念的一项辩论，但是该委员会没有通过关于设立独立分析队伍的任何建议。

⁸ A/36/38，第464段。

⁹ A/36/38，第453段至472段。

第 13 号建议：研究是否可能设置一个“对执行方案所需工作人员的类别进行分析的工作”

20. 如果大会需要这一研究，则此项研究将在秘书处内进行，其结果将按照认可的联检组建议的后继行动程序向大会提出报告。

第 14 号建议：在秘书处内设立一个常设委员会，它能就评价报告或从特别严厉的批评性分析中作出判断和得出结论

21. 负有联检组报告中表示的类似任务的一个高级指导委员会已设置好几年，作为秘书处为进行方案协调会请求的定期深入评价所作安排的一部分。因为必须作出每项评价，该指导委员会是以一种特别方式召开会议，不过可以使之制度化而成为联检组建议的常设委员会。总干事已在一种广大的范畴内和在一种经常的基础上履行联检组建议中提到的任务。

D. 开始进行研究办理方案和预算的政府间机构的改组

第 15 号建议：探讨是否可能在联合国设立一个审查规划、方案和预算的“单一政府间委员会”

第 16 号建议：审议是否可能就优先次序问题安排一次经济及社会理事会或大会的特别会议

22. 这些建议中的提议已在方案协调会第二十一届会议上经过广泛讨论和大会现已收到关于处理该委员会所提方案和预算的政府间机关的建议。¹⁰ 特别，这些建议关涉方案协调会和行予咨委会的关系以及方案协调会的会期而这些建议如获接受则将导致对联检组报告中这两个建议的部分接受。

¹⁰ A/36/38, 第 469 至 470 段。

4. 对方案协调会关于设置一个监测股的建议和提议

23. 现将方案协调会关于设置监测股的建议说明如下：¹¹

“委员会建议设立一个在秘书处内负责监测秘书长在提议的方案预算的方案评述内为执行产出所作承诺的执行情况的中央和独立股。这个股的工作应该包括(a)将在两年期方案执行报告中提及的实际方案执行的准确决定和(b)在正式的规则和条件下，发挥对一个秘书处单位计划中的产出有任何重大变动作出的决定的作用……”

“这个监测股的资沅应该通过现有拨款的重新部署来提供”。

“监测股的责任范围应包括由联合国正常预算内进行的在方案预算程序属下的一切活动。监测股应有责任对下列所有实务活动进行监测：政治、经济、社会、法律、人道和新闻部门以及共同事务部门的活动等。”

24. 财务厅及方案规划和协调处是其任务使得它们在实际编制中期计划草案和方案概算时居于中央地位的两个厅处。这些责任需要这两个单位彻底和完全了解本组织关于方案编制工作的工作方案。这两个单位还分担监测方案概算中所列承付款项执行情况的责任，此外财务厅同政治、人道、法律、新闻和共同事务部门各单位进行合作，方案规划和协调处则与经济和社会部门进行合作。这些责任直到最近才以建议中构想的方法把它们划分清楚。方案监测事实上是方案规划、预算编制、执行报告和评价周期中的一个环节。1978—1979两年期的第一个方案执行报告已在去年提出(A/C.5/35/1和Add.1)而1980—1981两年期的执行报告现正根据1980—1981年预算中的方案评述着手编制。因为1982—1983两年期方案预算中的方案评述是按照秘书长就那个主题提

¹¹ A/35/38, 第465至468段。

交大会第三十五届会议的报告（A/C.5/35/2中所载的产出辨认准则审慎编制，所以不难以正确措词就1982—1983两年期实际方案执行量提出报告。

25。所以，虽则秘书长在原则上同意必须在秘书处内增加方案监测工作但是他认为需要更进一步考虑设立一个新的中央和独立股的建议。特别，一个“独立”股的概念需要进一步阐明，因为这样的一个股仍需在今有结构内结合和安置。此外，应该注意的是评价秘书处行政、财政和人事部门目前结构的政府专家委员会不妨在审查秘书处内在这总的方面的责任的同时一并审查有关方案监测工作的各项问题。所以，秘书长要指出就这项建议采取的明确行动须待该委员会的审议结果。