

联合国

第五委员会

大会

第三十六届会议
正式记录*



UN LIBRARY

SEP 5 - 1985

第十六次会议

1981年10月20日星期二

下午3时举行

纽约

第十六次会议简要记录

主席：布罗托迪宁拉先生(印度尼西亚)

行政和预算问题咨询委员会主席：姆塞莱先生

目 录

	页次
议程项目100：1982-1983两年期方案预算(续)	
一般性辩论.....	2
工作安排.....	6

*本记录尚可以更正。更正应写在一份印发的记录上，经有关代表团成员签字后，在文件印发日期后一个星期内送交正式记录编辑科科长(联合国广场866号，美国铝业公司大楼，A-3550室)。

所有更正将在本届会议结束后不久按委员会分别汇编成册印发。

84-50820

Distr. GENERAL
A/C.5/36/SR.16
15 June 1985
CHINESE

下午3时零5分会议开始。

议程项目100: 1982-1983两年期 方案预算(续)

一般性辩论

1. 阿里先生(孟加拉国)说: 他的代表团认为难以接受的不是零增长率本身, 而是所谓的零增长办法和秘书长批准的预算政策的指导方针。在审议方案前应该做的, 不是确定增长率, 而是首先应确定执行这一商定方案所需的资金, 然后, 在考虑到严格的财务纪律和效率的必要性的同时决定增长率。

2. 对零增长率的确定似乎是武断的和没有任何立法依据的。总的来说, 秘书长在其概算中反映许多会员国面临的经济和财政困难是正确的, 但他采取的方式却是错误的。绝大多数会员国, 即发展中国家, 期望联合国在社会和经济发展领域里起到更大、更有效的作用。这些国家虽然存在着极为严重的经济问题, 但它们从未提出过零实际增长率; 相反, 它们一向准备肩负自己的那份责任。秘书长在关于本组织工作的报告(A/36/1)中讲到, 同花费在武器上的巨大开支相比, 用于建设发展中国家的资金太少了, 他对此表示不安。在方案概算中应适当反映这一点。

3. 第五委员会如不提供实务活动开支与行政费用资金的数字, 或不说明方案执行量是如何不受影响的话, 他的代表团就不能从秘书长关于不会为了支持经济和社会发展而削弱或减少实务活动的保证中得到宽慰。因此, 他的代表团完全赞同方案和协调委员会的报告(A/36/38)第475段中提出的建议。正如行预咨委会在其报告(A/36/7)第23段中所作结论, 概算并没有提供很多证据, 证明资金重新分配。事实上, 经济、社会和人道主义活动领域的提议增长率是负数。因此, 了解资金是如何重新调配的, 并了解此种调配对联合国的方案执行能力如何产生影响是十分重要的。

4. 他的代表团完全赞成印度的提案。即主管方案规划和协调厅的助理秘书长或其代表应协助第五委员会审议概算的方案方面的问题。

5. 鉴于方案协调会报告(A/36/38)第106段中

的意见, 联合国大会为编制方案概算制定一些基本方针也许是适当的, 这样可使秘书长不致摸索前进, 也可使本委员会避免武断做出决定。

6. 威廉斯先生(巴拿马)在谈到秘书长采取的预算政策——如1982-1983两年期方案概算的前言第二段中所述——时说, 面对世界经济和财政状况极不稳定的局势, 国际社会显然应认真考虑节约资金、严格控制资金和采取一些补救措施的问题。但同时也应考虑到世界货币不安定的程度, 制定概算所依据的货币的不稳定情况, 以及给各会员国, 尤其是发展中国家造成影响的通货膨胀压力。当这些不利情况终于影响到这些国家对联合国的财政义务时, 它们的前景也就不妙。导致目前货币不平衡状态的主要根源是没有重视五十年代关于不继续管制黄金价格造成的危险所提出的警告。

7. 就零增长预算问题而言, 他的代表团认为这对于新兴的发展中的国家是有害的。在过去的五个两年期方案概算中, 预算几乎是按几何积数增长的, 主要是考虑到通货膨胀。当然, 本组织在那一时期发展了, 而且各项工作也有了改善。如果预算的增长完全用于经济、社会和文化部门, 那就没有理由对预算提出批评了。但是, 正如行预咨委会主席和一些代表们指出的那样, 事情并非如此。正是为了对付通货膨胀, 要求那些已遭受国内高通货膨胀率打击的会员国缴纳更多的会费摊款。另外, 众所周知, 大约68%的经常预算用于工作人员费用, 而不是用于促进实务活动以援助世界上最急需的那部分地区的发展。然而, 他相信, 如果齐心协力去履行联合国宪章交给各会员国的义务, 那就能在各种立法机构中找到解决问题的办法。

8. 令人遗憾的是, 有些人似乎并不相信宪章规定的各项原则。他们在本委员会中声称, 会议委员会同意召开的一些大小会议是毫无意义的, 大量的会议文件是浪费金钱。可是, 这些会议的目的却是为了寻求解决世界重大问题的办法。提供谈判的场所和防止自相残杀的战争无疑是联合国存在的理由。一些人怎么能把本组织的新闻活动说成是不必要或者无用的, 这是不可理解的。如果把本组织不偏不倚地提供的关于世界问题的情况看成是无关紧要的话, 那么它这36年所做的一切努力都是徒劳的。

9. 宗尼克小姐(巴哈马)说,本委员会所从事的活动是最重要的。联合国的预算程序同国家级预算程序的相似之处不应使各国代表团看不到它们之间的重大区别,它们之间的区别是不能予以忽视的。如果要使目前的审查工作有意义,首先就要搞清楚以下几点:第一,预算程序的性质和目标,尤其是有关按方案编制预算的性质和目标;第二,目前概算所涉及的问题;第三,要使下一个两年期预算审查取得重大成就所涉及的问题。

10. 在阐述这三个问题之前,她认为,就国家的公用开支来说,会员国对联合国预算的摊款是微不足道的。在当今资金有限情况下,资金的增减,也就引起了优先事项的增减,这对其他方面的资金和优先事项产生了不利影响。从这个角度来看,同时考虑到宪章规定的各国的义务,人们就可以看出秘书长在其前言第2段中作出的结论是站不住脚的。

11. 由于这次概算反映了关于执行本组织中期计划的拨款的建议,本委员会进行的审查过程就同概算的编制和执行错综复杂地联系在一起。该过程不仅对评价来说是一种至关重要的手段,而且对采取必要的纠正措施、调配资源和人员以保证实现其目的和目标,也是一种重要手段。对于评价目前各项活动来说,预算编制方式的用途小了,因为财务表格和财务说明总的来说是说明多于分析。概算没能说明资金削减、项目完成或重新调配对这些目的所产生的影响。如果预算做到以下四点,它本可成为一个较好的评价手段。第一,指出开支(初步开支和订正开支)用途和第二个两年期的拨款;第二,具体活动费用和会议所需费用与方案组成部分或次级方案的产出联系起来;第三,财务说明根据后续活动的需求证明额外拨款是合理的,这些说明包括有这些后续活动所产生的影响的资料;第四,预算中包括用于控制通货膨胀对预算的影响的新措施方面的建议或报告;最后,方案协调会报告(A/36/38)第475段中的建议已执行。

12. 本委员会有义务确保尽可能缩小所批准的活动同将予实施的活动之间的差距。本委员会的工作看来显然最好集中在来年的订正预算基数而不是集中在目前的预算基数。秘书长提出的概算的前言和导言以

及本委员会到目前为止所做的评论,都弄不清怎样才能使零增长的想法变成确保预算有效的政策和手段。

13. 零基办法已被看成一种全面的审查,包括确定目标和任务、必要的业务工作决定以及对变化中职责的评价;所有这些必须在预算过程中并作为预算过程主要组成部分而加以分析。这个预算过程必须包括:第一,方案管理人员拟订每一项活动和工作“整套决定”的建议,包括一份对费用、活动的宗旨、备选行动方针实施办法、不实施的后果和效益的分析报告;第二,确定开展各项活动的方式方法;第三,确定开展活动的各种不同级别;第四,规定最低开支额和确定增加开支后的成本收益;最后,按主次列出“整套决定”的建议。大家可以看到,现在审议的概算中没有备选行动方针和规定最低开支额等这类考虑。另外,按零基编制预算的目的是要向高级管理部门提供详细的资料,以达到弄清部门间工作的重叠和重复之目的并且为决定各项活动和工作是否顺利进行可以进行一次执行情况审计。最后,所作的一切变动不得要求对预算投入再重新安排,因为列出的“整套决定”的建议清单将会确定哪些活动应予补充,哪些应予取消。

14. 从上述的观点可以看出,按零基编制预算的办法提供了一个客观基础,通过它控制或减轻对按方案编制预算办法的压力。这种压力时常妨碍方案管理人员,高级行政官员和会员国评估各种资金标准对某个方案和方案组成部分所产生的影响。这种压力来自:充满冲突的世界的许多正当需要;决策过程与方案评价和协调之间的有待消除的缺陷;缺乏用以制订某些方案的花钱少些效益高些的解决办法的客观尺度;缺乏客观的办法来改变与工作量或实施标准不相符合的、预先确定的资金数量;为了形成一支工作效率高的工作人员队伍经常进行职位的改叙。

15. 零基方法看来促进了以效能(取得成果)和效益(以最低费用取得成果)双重目标为代表的理想的实现。她的代表团希望强调区别这两者的重要性,因为目前联合国的评价工作往往把重点放在效能上,而不是放在效能与效率相互结合上。她请其他代表团分析一下文件A/C.5/36/1第10段(a)和第43段以及联合检

查组在文件 A/36/181 和文件 A/36/172 中的报告的基本特点。

16. 她的代表团想建议本委员会要求订正概算和追加概算应附有分析性数据而不是说明性数据,借以消除通过概算和讲求效能和效率地执行概算之间的缺陷。从短期来说,这就要做到:所涉行政和经费问题的说明应包括以下概括的资料:决定影响的方案执行情况,在可能的情况下要说明时间的长短;各种资金数额对每个新方案或正在实施的方案及方案组成部分的影响;每项职能所需活动的各种可能的等级。联合检查组的报告(A/36/168)第33段的有关建议,以及本委员会第8次会议简要记录第22和第27段(A/C.5/36/SR.8)所载的行预咨委会主席的发言可以在这项工作中给秘书处以指导。

17. 从长期来看,她的代表团看到在使零基方法成为有多方面的作用以补充和完善有效地按方案编制预算方面具有某种长处。这种零基方法决不会妨碍执行宪章第十七条第一项的规定。这一条含蓄地承认预算一定要适合会员国的需要。

18. 菲德尔先生(菲律宾)说:与以往预算的审查情况相比,对本期方案预算审查更加严格,这可能主要是来自以下两方面的原因:一是这是1954年以来第一次提出零增长预算;二是由于“零增长”这个词给人一种很消极的印象。在秘书长提出报告之前进行的不必要宣传也使人增加了消极的印象。他的代表团了解秘书长的意思是,1982-1983年两年期概算没有实际增长,虽然概算为通货膨胀的影响作好了准备。使用“零增长”这个词使人产生的第一个想法就是停滞的想法以及本组织的增长实际受阻。然而,这并不是秘书长的意思,他向各国代表团保证,目前的概算是更为广泛的进程的一部分,其目的在于使用联合国的资金更讲求费用效益和提高秘书处各单位的工作效率,同时也是仔细考虑了在本组织各活动领域之间重新调配资金之后的结果。如果这一过程能够顺利实现,能产生实际增长的结果,他的代表团对秘书长的概算也就不会有根本性问题了。秘书长曾恰当地指出,全世界正经历着需要紧缩的困难时期。然而他的代表团的立场是基于这样的设想:确实把资金从对会员国用处不

大的活动中真正重新调拨到那些十分有价值的活动。他的代表团期望即将看到秘书长关于被认为过时的或作用不大的活动的报告。

19. 他的代表团赞成行预咨委会提出的减少4,580万美元的建议,并相信在某些领域进一步削减一些费用不致对联合国的实务工作带来不利影响。最先需要进行削减的是薪金和津贴,它们占了全部预算的75-80%,大大超过了作为依据的美国公务人员的薪金和津贴。既然美国公务员和其他大多数国家的公务员的实际收入都削减了,人们可以期望联合国工作人员也会同意进行相同的削减。他的代表团始终关切地注意到许多这样的情况:在纽约、日内瓦和维也纳的工作人员因公出差去完成完全可以交给当地常驻代表或地区代表去完成的任务。他的代表团还认为,享受头等舱待遇应只限于秘书长和副秘书长。还可以大量削减秘书处工作人员。在开始时可以检查是否有必要对那些到下一个两年期合同期满的人员重新任命,并且可以考虑是否有可能从秘书处现有工作人员进行补缺,从而避免为了晋升工作人员而进行职位改叙。他的代表团还敦促早日完成对租用办公用地费用的研究工作,因为将长期租赁费用与本组织自己修办公室的费用进行比较,是十分必要的。

20. 由于会议开得过长,要求从事一些未必有用的研究项目,发表不必要的长篇发言以及分发大量的文件,也使本组织造成了一些浪费,各会员国对此负有责任。

21. 在把资金从价值不大的项目调拨到实务项目——尤其是在社会经济领域——的条件下他的代表团对零增长概算没有异议,但是,他的代表团愿意考虑在下一个两年期中可能提出的、本概算没有包括、或预期不会包括的有益项目。

22. 戈弗里先生(新西兰)说,概算文件应尽责拟订,这不仅因为它基于某种实际增长水平,而是因为它朝着按合理顺序来安排优先项目和分配资金的方向迈出尝试性的第一步。尽管最后结果在某些方面同零实际增长相似,但是重要的是要记住高通货膨胀和波动的汇率对分摊的会费有很大影响。例如,他的国家给联合国1982年经常预算的摊款按新西兰美元计算,

比1980年增加约40%。这是国家财政部长必须进行的一种比较。

23. 尽管现在的概算是零实际增长,但任何人都知道本委员会提交给联合国大会的最后概算将是另一种局面。他们会要求追加资金,以执行会议过程中所做出的决定,这对一个富有活力的组织来说是不可避免的。应防止的是,联合国在其自己审议工作的压力下最终出现窒息而成为一个软弱的组织。所有的会员国都希望珍惜资金、避免浪费。因此,关键问题是要在重新安排优先项目次序上不断改进工作。就这一点,他的代表团欢迎联检组关于这一问题的报告(A/36/171)和方案协调会工作圆满完成;他的代表团也期望得到特别审查的结果。

24. 在总的来说赞同这个概算的同时,他的代表团注意到秘书长对他的联合国工作报告(A/36/1)第十节中的意见,即支持发展中国家经济和社会发展的方案决不能被削弱、缩减或挤占。

25. 秘书长许诺,他对下一个两年期通货膨胀和汇率变动的预测数将在本届会议后期根据最新情况修改。

26. 帕尔先生(印度)说,预算政策的三项原则已在《奥义书》之一中简明地做了说明,即“赐予”、“控制”和“怜悯”。但主管行政和财政和管理事务的副秘书长在第13次会议上发言之后,他并没有表现出富有怜悯心。他的发言说明他在概算一般性辩论第一次发言中所提的一切要点依然有效。

27. 副秘书长指出任何试图把预算的责任推给某个部门是搞分裂,而且是错误的。财务条例和细则第103.3条规定,概算应由财务主任来审查,秘书长应根据他的建议来决定准备提交给大会的方案概算。且不考虑联合国目前是否有财务主任,秘书长本人也未必有时间来审查提交给他的所有建议。

28. 他认为,应要求方案规划和协调厅用和财务厅向第五委员会提交概算所涉及经费问题说明的同样方式,来说明影响本组织经济和社会部门工作方面的所涉方案问题。在文件A/35/527第54段中已明确指出,改组工作后方案规划与协调厅参与预算的制定,但这

决不会影响财务厅对整个财务和预算的职责。因此,他的建议不是分裂性的,但迄今人们对他的建议仍没有任何反应。

29. 副秘书长对于将联合国的经常预算与自愿捐款支持的机构预算相比较是否合理提出了质疑。尽管这些机构有可能得不到经费,但其领导人果断地决定零增长率不足以执行已定的工作方案,并且决定提出宏伟概算,供它们各自的方法机构决定取舍。值得注意的事情是,秘书长面对同样的情况却得出了完全相反的结论。副秘书长说,以一些会员国没有要求零增长预算(但会员国从未建议过零增长)为由,对概算提出批评是没有道理的。人们已指出的是,联合国大会并未给秘书长下什么起草一个零增长预算的指示。既然没有这种授权,秘书长总应该按照大多数会员国的意见行事。从数字上说,77国集团代表联合国中的大多数,该集团的成员国一般经历着比其他各国更加严重的艰难处境,而秘书长却提出要在制定其概算时考虑其他各国目前的经济困难。第五委员会应考虑一下秘书长所采取的办法是否正确。

30. 概算所体现的“零增长”概念是标新立异的。这一概念看来相当于这样的想法,即提交给第五委员会的一切概算都含有继续业已执行的方案所必需的按通货膨胀情况调整后的款额,而大会另外决定开展的任何活动将作为需额外经费开支的活动。但是果真如此的话,秘书长就应永远以零增长为基础来提交预算。对这个概念理解倒还容易,难的是要使本组织会员国去相信它。对于目前概算中应用的基本原理到底与前两年,甚至前四年所应用的基本原理有什么不同,他希望能解释清楚。

31. 另外,副秘书长极力指出,本委员会审议的概算是与方案管理人员和各部门领导人协商的结果。但是如果提交预算的依据只是简单地确定加上通货膨胀费用后的支出数额,那就显然没有进行协商的必要。

32. 副秘书长发言中说,在商定具体方案前就决定支出的水平是不可能的,对此他完全同意;这的确也是他的代表团为什么对概算感到不满的主要原因。通过预先决定数额或武断地限制预算的增长来节制方案,这种想法是很难让人接受的。

33. 副秘书长含沙射影说,他(帕尔先生)有意扣住一些极重要的情况不讲,不承认副秘书长引用的1980—1981期间中期计划(A/33/6/Rev.1,第三章,第3.17段)的增长率与1980-1981两年期有关,或者不承认方案协调会曾建议反对将增长率列入中期计划。但是方案协调会决定把第三章保留作为自己使用的参考文件,因为秘书长曾指出,该增长率代表着他对下个两年期增长的设想。而且,在第33/118号决议第7段中,大会赞同行预咨委会指出的将财务资料列入未来中期计划的方针(A/33/345)。行预咨委会明确说明,已确定该委员会所讨论的数字将包含秘书长在中期计划第3章提出的整个比额。最后,正是由于决议发起国(该决议第6段确实规定了今后不再确定相对实际增长率)认识到在没有任何指导原则的情况下起草1982-1983两年期方案概算是困难的,大会在第35/9号决议第1段中才注意到方案协调会提出的相对实际增长率。

34. 他以前曾说过,如果秘书处在行政方面能成功地创造奇迹,它不应掩盖事实。副秘书长在做了把白天说成黑夜把水说成酒的一番努力之后,他作为一名圣徒的候选人该是当之无愧了,遗憾的是,圣·赫尔梅特的说教总是会被列入假圣经之列的。

35. 德巴廷先生(主管行政、财政和管理事务部的副秘书长)说,正常的事态发展是先完成本组织工作方案的特别审查再开始进行其后的预算工作。然而由于时间不够,做不到这点。因而,预算的具体细节必须在还不知道特别审查结果前就确定下来。

36. 由于秘书处了解这种审查工作是有计划进行的,因此概算是根据这样的设想拟定的,即目前的所有方案将继续执行到两年期末,而任何修改都将作为有经费和行政问题来处理。因此,概算在现阶段不要求增加资金。本组织当然会扩大并将接受新的任务,但秘书长已决定目前不要求追加资金。

37. 帕尔先生(印度)说,按照他的理解,本委员会现在审查的概算在进行方案审查活动的决定通过之前基本上仍保持原样。他要求证实自己的理解是否正确。

工 作 安 排

38. 主席提请大家注意主管新闻部的副秘书长的有关新闻部发布的新闻稿的作用问题的一封信。根据马托雷尔先生(秘鲁)的建议,他宣告本委员会成员能够得到该信的原文影印件。

39. 鲁埃达斯先生(主管财务厅的助理秘书长)说,一大批有待会议事务部处理的文件原稿造成编写简要记录的暂时困难。会议事务部一般都设法在会议后24小时内印发一份原文的简要记录,然后约36至48小时印发相应的译文。显然并没有达到这些时限的要求,但将会努力尽快地编写出会议记录,对于各代表团特别感兴趣的记录,将做特殊的努力于本周末印发。

下午5时散会。