

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/37/460
20 September 1982
CHINESE
ORIGINAL: FRENCH

第三十七届会议
临时议程项目 104 和 107 *

方案规划

联合检查组

阐述联合规划、计划和评价周期的各项条例

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员递交联合检查组题为“阐述联合规划、计划和评价周期的各项条例”的报告，供成员参考（JIU/REP/82/10）。

* A/37/150。

对联合国规划、计划和评价周期的
各项条例的解释性报告

作者：联合检查组
莫里斯·伯特兰

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
前言		4
<u>第一章</u>		6
<u>问题：实施改革的情况不能令人满意</u>	1 - 32	6
1. 问题的基本症结	1 - 3	6
2. 规划—计划—评价制度或构思和组织制度	4 - 9	6
3. 目前情况	10 - 21	9
4. 这种情况的原因	22 - 32	13
<u>第二章</u>		16
<u>联合国方案和活动的特性</u>	33 - 69	16
1. 七种方案	34 - 41	16
2. 审查的条件：对三种方案的区别	42 - 69	19
<u>第三章</u>		30
<u>适应需要的各项条例的大纲</u>	70 - 94	30
1. 审查的条件：将评价工作更好地结合到规划 ——计划——评价制度 ⁵	71 - 77	30

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
2. 为方便秘书处和各会员国之间进行对话, 应对 目前制定规划文书的方法加以修改	78 - 89	32
3. 在条例中加序言的可能性	90 - 93	38
4. 在秘书处内组织协商的可能性	94	40
<u>第四章</u>		41
<u>结论和建议摘要</u>	95 - 97	41
附件: 将联合国各项主要方案细分为方案和次级方案 派给各方案的专业人员数目		43

前言

方案和协调委员会在第二十二届会议的报告(A/37/38, 第二章D节)中请联合检查组编写一份报告, 帮助大会审议关于规划周期条例草案的项目。本文件是应这项要求编写的。

条例草案本身由秘书长根据大会第36/228号决议第I, 2(a)段编写(A/37/206), 该决议要求秘书长提出“使大会能够通过正式规则和条例”的提议。这项决议因此核准了联检组报告JIU/REP/82/7内所载的第1号建议。

联检组对规划—计划—评价周期实施不同的改革发挥了积极的作用, 为此, 它编写了下列一些文件:

五份关于规划和计划问题的报告*:

“联合国系统内各组织的计划和预算”(1969);

“联合国系统的中期规划”(1974);

“联合国的计划和评价”(1978);

“联合国的中期规划”(1979);

“联合国内优先次序的排列和过时活动的确定”(1981); 和

五份关于评价问题的报告**:

“联合国系统内的评价”(1977);

“评价词汇”(1978);

“联合国组织内部评价制度的初步准则”(1979);

“联合国系统各组织的内部评价情况”(1981);

“关于联合国系统内评价的第二次报告”(1981)。

* A/7822, A/9646, A/33/226, A/34/84和A/36/171号文件。

** A/33/225, A/34/286, A/34/271, A/36/181和A/36/182号文件。

继方案协调会、经济及社会理事会和大会的讨论后，大会的一些重要决议就中期计划、计划导言、方案预算及监测和评价方法制定了一些条例大纲；其中比较具体的有31/93、31/99、32/197、32/206、33/118、34/224、35/9和36/228号决议。

本报告所提的条例草案都经过方案协调会第二十二届会议工作报告审议和修订，这些草案是要把上述大多数决议编成条文。

在编写本报告时，情况并不明朗，还不知道秘书长关于细条或最后案文的报告是否已到了最后的编写阶段。 本报告的编写期间，一直都同秘书处保持联络。

第一章

问题：实施改革的情况
不能令人满意

1. 问题的基本症结

1. 过去15年来，联合国一直很关心如何规划、计划和评价其活动，这种关心远远超越了联合国管理现代化的努力。 从此可见，秘书处和各会员国代表团都很愿意订定一套办法，不断地提高本组织在不同行动领域内的效能。

2. 这是一个令人赞赏的目标，本组织这段期间内所作的大量工作，体现出它真心诚意地决心进行改革和改良。 我们还可以说，本组织对这些问题是锲而不舍的，方案协调会、经济及社会理事会和大会每年都定期对其进行讨论，由此得出的一系列的重要措施，对本组织的决策和工作方法作出全盘改革。 可以一提的改革其中包括：1972年对预算格式（两年期方案预算）进行的改革¹，实施中期计划（1974年提出第一个计划）1978年开始逐步建立评价服务，其后又采取了大量改进这种体制办法的措施。

3. 根据这些努力，最后应当作出发布条例的决定，将有关规划、计划和评价周期的全盘办法编纂起来，但是，正当这个时候，从提出1984—1989年中期计划草案及其导言的情况及执行改革的当前情况看来，这个办法虽然经过长时期的制订，还没有得到人们的理解和应用，因此，提议的目的也得不到实现。 现有的各种工具（如中期计划和前言、方案预算、方案执行情况报告和评价工作）同原来的设计和使用大有出入，因此必须探索做成这种情况的理由，并设法纠正。 条例和细则的制定工作正是提供这个恰当的机会。

2. 规划—计划—评价制度或构思和组织制度

4. 国际组织规划活动的规模不同于国家的规划活动。 虽然，这两种活动的

¹ 1972年12月19日第3043(XXVII)号决议。

目标都是先提出预测，然后按此进行规划。但是，国家规划主要涉及投资方案，而国际组织则是支助谈判、调研、技术合作等工作，这些工作不同于建造道路、楼房或水坝，它们是难以作出精确计划的。联合国规划—计划—评价系统的宗旨是履行两个基本的目标：

- 必须可以对所取得的结果和今后活动所走的方向进行定期构思，
- 必须使工作安排作到最大程度的合理化。

5. 审查本组织方向及工作办法的各项安排是最为必要的，原因是本组织的任务非常艰巨，而且又受到各种限制，特别是资源不足的限制，一些不良的作法也由此而产生：

- 华而不实，野心太大，与它只能取得极其有限的具体结果不符，为了掩盖这个矛盾，唯有诉诸于华而不实的辞藻，
- 混乱不清，往往是由于提出方案时没有说清楚各参与者（特别是会员国或秘书处）所担负的工作而造成的。

6. 对个人而言，审查未来方向和工作办法必然是一个自发和长期的过程，但为了比较这种审查的结果，为以后工作吸取教训，并就必要的改革取得协议，必须在集体基础上安排和计划审查的工作。没有一个制度提供了必要的时间，而且日常的工作，各种的需求和限制也消磨了秘书处和各国代表团成员的时间和精力。

7. 规定本组织所有各项方案每六年彻底审查一次，显然足以处理发生的问题，而且对会员国和秘书处来说，这种审查工作应该与每十年拟订国际发展战略的工作一样重要。但目前的情况并非如此。

8. 规划制度的第二个目标——合理的工作安排——可通过众人皆知的办法来实现，其中的办法主要包括：

- 明确各种目标，

- 制定实现这些目标的战略，
- 建立适当的管理构架，对执行人员提出工作计划和时间表，
- 监测工作计划和方案的执行情况。

但是，这些传统的技巧只能针对那些可以相当准确地预测到的活动。 联合国的活动往往都不是这样。

9. 从经常工作中定出的各种体制办法必须符合以下两个基本目标：

- 构思：中期计划、计划导言、评价工作，
- 工作安排：方案预算、各部门的详细工作方案、方案执行情况报告中得出的监测制度。

各种体制办法都有明确的任务，如能适当地发挥，应可推动整个计划—规划—评价制度的正常运行。

3. 目前情况

10. 这些结果不幸还没有达到。 进度是有的，特别是方案预算的设计和格式方面。 执行情况报告方面也有一些进展，但远远不够，仍有待进一步努力。 制定内部评价办法的工作已经开始。 更为重要的是，方案和协调委员会（由于会期的逐步增加），经济及社会理事会和大会已习惯审议本组织的整个方案，尽管说明方案的工具并不完善。 一般而言，各会员国代表团对构思和审议工作表示了极大兴趣。

11. 另一方面，其余的缺点非常严重。 1984—1989年中期计划草案一开始就不是帮助构思的适当工具。 尽管一再制定这个方法，目前规划工作所产生的结果不能达到人们的期望，它的概念应重新予以审议。 这个情况可以总结为：与其是完善方案的一种办法，我们得到的是一个语义含糊、用以讨价还价的“六年期方案预算”。 本报告的作者一直都密切注意方案协调会关于中期计划的讨论，他的意见是，大多数方案的编制格式既不符合各国代表团的真正需要，又不符合规划纪律的目标。

12. 中期计划草案的主要缺点首先在于各种方案和活动的编制格式都要标准化。 这种格式规定提出解释次级方案的说明（如：立法根据、目标、针对的问题、1983年情况、1984—1989年战略、评价），但这并不真正适合于某类活动。 例如国际司法和国际法这个主要方案，在方案1有一个题为“行政法庭的行政和秘书处事务”的次级方案5，它的内容不外是“本次级方案的目标是听取……，并对其作出判断”，它所针对的问题是“秘书处工作人员的控诉”，1984—1989年的战略为“行政法庭予期一年召开两次会议”。 这只是许多例子中的其中一个，由此可见，对行政管理活动和经常性活动采用一个标准公式是不太适当的。

13. 从中期计划各章节的文笔可见，许多受托起草的人没有严肃地对待这项工作。 许多“战略”大体上只有一个说明，如：“秘书处将按需要继续进行研究，

并就这些问题的各个方面向各个主管的政府间机关提出报告……”。这说明了这项工作没有使人们对战略进行思考，其原因如果不是不可能在这个级别上进行构思，就是人们拒绝思考。模糊和刻板的公式充斥其间。下面的词句比比皆是：“制定具体的措施，不仅越益需要受援国政府的合作，也需要自愿捐款的可能捐助国的合作……”；“将继续确定各方面的优先领域……，以制定适当的规划和政策”；“将继续提供关于……的资料，帮助发展中国家……，编制和散发的各种小出版物，重点宣传各种问题、办法和战略……等”：“进行国家和区域级别的问题研究……”。至于充斥这种模糊的公式说明究竟有多大比例，那就难以确定了。许多方案的说明全是这样，它们通用的词句是：“发展中国家所面对的内、外限制因素”，“联合国对国际发展战略的贡献”或发展这个部门极为重要，因为它是其他部门发展的依据”。中期计划的许多文章堆满了规划工作本来打算消除了这些华而不实的词句。

14. 从这种格式可见，规划编制过程不可能提出一些同各部门真正效能有关的问题。大部分说明没有解释为什么选择某些次级方案和活动的理由。鉴于资源有限，规划工作的基本目标本应是解释为什么某些方案只能是作某些认为最有益的工作，但我们在文章却得一个所有事情都可同时进行的印象。由此看来，内容的不精确同格式的不精确是相一致的。应当附带指出，中期计划没有对预算外资源提供经费的活动提出说明，这种资源约占本组可得资源的50%。这一事实使编制工作的范围更为缩小。正如方案协调会在其报告第60段所说的，“中期计划草案所提的财政说明并不符合大会第34/224号决议的要求”。

15. 有一种情况使事情更加糟糕。总干事关于编制中期计划的指示规定，方案说明的编制格式应包括下列部分：

— 主要方案（计划格式 I）：

- (a) 部门的国际发展战略；(b) 联合国对战略的贡献，

- 一般方案（计划格式2）：
 - (a) 方案的一般方针；(b) 次级方案的说明；(c) 组织；(d) 协调，
- 次级方案（计划格式3）：
 - (a) 法律根据；(b) 目标；(c) 面对的问题；(d) 战略；（一）1983年底的情况，（二）1984—1989年间；(e) 评价，

16. 但是，在行政协调会、经济及社会理事会和大会所收到的最后文本中，都没有三个重要的段落，即：

- (a)段“方案的一般方向”；
- (d)段（一）1983年底的情况，和(e)次级方案说明中的评价。

我们对这项决定所得到的唯一解释是：中期计划的文件太长，因此可以删减。我们只能遗憾地指出，这个决定意味着：

- 向主管的政府间机关提出了两份不同的文件（工发组织的是工发理事会、贸发会议的是贸发理事会，另一方则为行政协调会、经济及社会理事会和大会；
- 第二个文件变得枯燥无味和难以理解。²

从可以作出这种决定的事实可见，秘书处对制定“联合国主要政策指示”的意义仍存在着严重的误解。

17. 中期计划导言的内容也显示，秘书处还没有充分掌握到这份文书的潜能。行政协调会在最近一份报告第51—62段对上述文件提出下列意见：“委员会认为，计划导言应采取向前看的态度，对不同的发展问题作出分析。相反地，导言都是宣言式文体，意思含糊不清，没有提出任何全球性规划或部门性规划，把联合

² 对贸发理事会在贸发会议主要方案16下所收到的报告同行政协调会、经社理事会和大会在同一方案下所收到的报告进行详细比较后显示，有兴趣说明大都没有载于后一份文件，商品方案和制成品方案就是其中一些例子；另一方面，文章也弄得支离破碎，非常难懂。

国个别实体的任务加以确定。在其他组织的帮助下，中期计划一开始就应该检讨当前情况，然后提出未来的构想或战略”。事实上，所提的文件只能视为秘书长一年一度提出的“关于本组织工作的报告，而不是条例草案 3.7 所指的那种文书，即：“突出联合国系统的方针政策，指明中期目标和战略……”和“载有秘书长关于优先次序的提议。”这种情况有至少一部分或者可以归究于所遇到的某些困难。但是与其是一份回顾过去的说明性文件，导言应当是一份面向未来的、提出新意的文件。

18. 另一方面，方案预算无疑是一份有很大进步的文件，因为，大多数方案目前都能相当满意地确定两年期预算期内所要造到的“产出”一览表，它为各部门订出详细的工作计划；最后，它又能适当地监测方案执行情况。格式上的一些小毛病将来是可以改正的，特别是可以引用提议的条例 4.4，其中规定了应提到产出的“用产”。

19. 虽然具有了以上的优点，这份文件仍然得不到合理利用，以满足方案编制的需要。首先，方案预算的导言仍被视为象过去一样是支出预算，而不是用以解释该方案概算在整个中期计划中所占的部分。第二，检查预算执行情况的目标几乎全是核实经费开支，而不是方案执行情况。由于大会要求的监测单位尚未成立（条例草案 5.1 已假设这类单位已经成立），这类监测活动是无法进行的，结果使检查方案管理人动用经费的工作同改革预算格式以前的全无两样。

20. 在联合国的评价工作方面，过去几年的结果仍然很不理想。其间也作了一些努力，特别是在方案规划和协调处内设立一个小型的评价单位。难民专员办事处和工发组织已设立评价单位，开始在这方面采取实际行动。但是，这些工作没有得到很强的鼓励：资源不足和职权不明；还没有制定通盘计划或系统。目前还没有一个中央评价单位来处理所有方案，也没有小型的评价单位为联合国各大部门服务。自行评价还没有得到鼓励和安排。对一些评价结果的利用是令人失望的。

21. 规划——计划——评价制度的当前情况可简述如下：

—— 根据大会各项决议的构想，应可建立一个使本组织不断提高效能的制度。

—— 但是，这些决议的执行情况目前远不能达到这个远大目标。

这种情况必须得到解释。

4. 这种情况的原因

22. 这种情况所以存在，至于有部分原因是改革的安排远没有完全。一些工具仍然不全，例如：大会曾正式要求建立的监测单位；评价机构只开始工作等等。这些都不是失败的基本理由。主要的原因在于大多数执行者没有理解或接受改革的目的。

23. 必须调查缺乏理解的原因，它们似乎是：

—— 第一，在利用规划和计划的体制办法时，改用了限制、管制和命令式态度，而不是鼓励构思和对话，

—— 第二，对不同类别的方案和活动谋求划一，尽管它们有基本的差异，

—— 最后，对预测一般都估计过高，而忽略了对过去的审查。

24. 命令式的态度首先表现在将中期计划看成为只是从行政上对现行立法根

据的一种转化工具。误解看来是造成这种态度的根源，因此使目前制定中的条例草案发生矛盾。

一方面，条例草案 2.2 和 3.2 规定中期计划要“将立法根据转化为方案”。另一方面，秘书长只是提出一个中期计划草案，为了使计规成为“联合国的主要政策指示，它必须得到政府间机关和大会的批准和通过（经验显示，它往往是经过修订的）。但是，现行的决议却请秘书长采取不同主动，例如确定他认为过时或效用不大的活动（这是一项需要作出判断的职责），或者在中期计划导言中提出关于优先次序的提议（条例 3.7）。这样，秘书长就要对现行法律根据的解释或根据本身提出改动的提议。因此，就更应更加明确地定出秘书长应如何主动地提出改动建议，并作更好地安排会员国进行关于这些建议的对话。目前的作法是矛盾的，它把中期计划变成一个单纯的“转化”工具，而这个工具是不会对过去进行构思的。

25. 此外，中期计划是根据预算式“指示”，在秘书处内编制的，有关的部门在草拟所提的报告时还要遵照所附的模式。因此，秘书长需要参与起草工作，起草的期间通常非常短。方案经理往往只关心这项额外工作的正式一面，为其部门的存在和方法提出各种理由，而不去审议可能的改进。为了作到真正参与全盘的构思，提出一份比较有趣和有效的文件，需要采取一个极为不同的方法：创造不受日常业务阻扰，而又尽量自由构思的条件和时间，并安排所有有关人士参与。目前，这些条件并不具备。

26. 更为严重的问题是，这些指示规定起草工作只能采取一种形式；而不论其涉及何种方案。这造成了上文第 12 段所述的反常现象，证明了在不利条件下很难推动集体的构思：其结果是导致了怀疑和缺乏合作。

27. 最后，预测概念在整个工作中占了一个太大的地位。所有参与工作的人都强调，在本组织这种复杂和多变的领域内，预测 9 年以后的工作是什么困难的。对某些领域来说，这种说法是完全正确的，但不一定所有的领域都是如此。对于

那些是不可预测和那些是可以而且是必须预测和规划的工作没有作出必要区分，也使人们对整个工作产生更多怀疑。

28. 在这些情况下，方案执行部门的负责人大部分都不理解或不接受改革的目标。检查专员对许多负责人的访问显示，大家都希望进行集体的构思，但大多数人都认为构思工作应在极为不同的情况下进行。

29. 总而言之，中期计划及其导言的编制工作虽然为秘书长和会员国的对话提供了机会，但这种机会没有得到掌握。联合国整个秘书处染了上极端审慎的习惯，使它几乎失去了提供建议的全部能力，而它的主要任务之一本来就是要提供建议。其他的组织的情况非常不同，它们的秘书处不断利用其提出倡议和提案的能力。扫除这种习惯并不容易。但是，应当作出最大努力，把这种极端审慎的气氛较变为对话的精神，各会员国完全可以帮助秘书处提高其提供建议的能力。

30. 在评价方面，规划——计划——评价制度一直没有一个真正的评价分制度，其原因可能是大家还没有适当地认识到这项工作的重要性和价值。尽管联检组提出了许多建议，大会也通过一些决议，要求在这方面作出特别努力，但资源仍然不够，因此经过这么长时间还没有展开。

31. 最后，这个制度的其他缺点是由于官僚体制僵化，不愿意接受改革，而且也看不到必须对各种问题采取不同的方法，才可真正提高本组织的效能。

32. 在所有这些理由中，最重要的可能是：联合国实在太复杂，因此很难适当地认识到将本组织特别复杂的任务转化为实际工作的各种方案的性质。因此，第二章将探讨联合国方案的特性。只要对整个方案有一个正确的认识，就可以确定用何种方法进行构思，从而提高部门效能，对工作予以适当的安排。

第二章

联合国方案和活动的特性

33. 不论什么努力，如果要搞一套旨在审查和改善工作方法，能够满足联合国需要的制度，就必须考虑到联合国的方案和活动的具体特征。这个问题不能靠实行理论上预先设想的制度来解决，必须设立适合需要的机构才行。因此，确定联合国各种不同类型的方案和活动的特性是极为重要的。

1. 七种方案

34. 大多数专门机构的方案都仅限于某一方面的活动（农业、保健、电讯、气象等），而联合国的活动则极为复杂和多样化。教科文组织的情况（教育、社会科学、精密科学、文化、通讯）以及劳工组织在某种程度上（就业和劳工问题冲击着所有部门）也都同联合国的情况颇为类似。然而，联合国似为体系中最复杂的一个机构，象是宏观体系内的微观体系。联合国的方案并不统一，至少可分为七种不同的类型：

35. 一、追求和平，更广义地说，即追求良好的国际关系秩序

在现有计划中，这方面包括三项主要方案、六项方案、20项次级方案，并且聘用187名专门人员。主要方案为：

- 政治及安全理事会事务，
- 特别政治事务，
- 托管和非殖民化。

36. 二、建立有关正义与人权的国际标准

这方面包括二项主要方案、六项方案及25项次级方案，聘用108名专门人员。两项主要方案为

- 国际司法和法律，
- 人权。

37. 三、难民和人道主义活动

这一主要方案包含两项方案：难民事务高级专员办事处和近东救济工程处，其中包含10项次级方案及473名专门人员（不计不列入联合国预算的预算外经费，特别是为数近17,000人的近东救济工程处外勤工作人员）。

38. 四、经济和社会发展

整个联合国经济和社会方案也很复杂，并且这些方案同联合国系统内其他机构的经济和社会活动的关系也未明确界定。这方面的方案可区分如下：

(a) 对经济及社会发展作一般性审查及有助于这方面谈判的主要方案或方案。

其中包括：

- 国际经济及社会事务部和区域性经济委员会的方案，“发展政策和问题”：七项方案，30项次级方案，297名专门人员，
- 贸发会议方案“货币、金融与发展”：四项次级方案，39名专门人员，
- 工发组织第二号方案，“工业研究”，其中也包括一项关于“全球性的概念研究”的次级方案：11名专门人员，
- 最后，整个有关统计的主要方面可视为进行一般评价工作的必要支援。其中包括两项方案、21项次要方案和157名专门人员。

(b) 在资源数量分配上极不均等的部门如下（包括区域性经济委员会的活动）：

- 能源：七项方案、18项次级方案，57名专门人员，
- 环境：六项方案，18项次级方案，74名专门人员，
- 粮食和农业：六项方案，13项次级方案，76名专门人员，
- 人类住区：六项方案，25项次级方案，124名专门人员，
- 自然资源：七项方案，19项次级方案，59名专门人员，
- 人口：六项方案，23项次级方案，123名专门人员，
- 公共行政与财政：三项方案，九项次级方案，35名专门人员，
- 科学与技术：七项方案，20项次级方案，54名专门人员，
- 社会发展：五项方案，20项次级方案，104名专门人员，
- 跨国公司：一项方案，3项次级方案，50名专门人员，
- 运输：七项方案，32项次级方案，83名专门人员。

(c) 以下两个部门，在规模上均可各自成为一个国际组织，鉴于其重要性和独立性，必须加以分别处理。

- 国际贸易（贸发会议及区域性经济委员会）：244名专门人员，
- 工业发展（工发组织及区域性经济委员会）：394名专门人员。

39. 五、旨在解决具体问题的两项国际协调方案：

- 关于吸毒问题的主要方案（两项方案、七项次级方案，33名专门人员），
- 关于救灾问题的主要方案（一项方案，4项次级方案，24名专门人员）。

40. 六、关于“新闻”的主要方案必须另外归类，因为其具体目标在于“促进对联合国工作及各项目标的明确了解”。其中包括一项方案、4项次级方案，聘用227名专门人员。

41. 七、联合国本身的职务

联合国这个机构本身执行令人满意的职务即是国际社会的一个重要目标，“共

同事务”促使联合国作为进行谈判的论坛，并设置一个有效率的秘书处为各会员国服务，同时这些“共同事务”也代表必须不断改进和更新的各项方案。这方面的主要作用为：

- 会议事务：1, 240 名专门人员，
- 行政、财政和管理事务：742名专门人员，

合计为：1, 982名专门人员。³

2. 审查的条件：对三种方案的区别

42. 筹备有关这七种方案的审查工作，也就是考虑每种方案的特性。单用一种办法来进行这项工作显然不妥当。目前提议的中期计划仅在次级方案一级草拟“战略”的办法尤其不妥。因此，这些段次未能提供多少有用资料及思考材料也是意料之中的事。

在不同级别作选择的需要

43. 事实上，在这方面所要做的就是选择最能促成联合国实现其目标的各种方案和活动。不过对上述不同活动范围所作的选择也不属同一级别。

44. 所有负责设计和管理本组织方案的人员都应明白，确有必要在不同方式中加以选择，以便编制有效的方案。令人遗憾的是，最普遍的趋势却正反其道而行，似乎人人都想把所有活动部门的每一方面都包括在内，即使在资源不足，显然无法

³ 本报告编写人从1982—1983年预算员额表中获得这最后两项“主要方案”的专门人员人数，这包括不同服务地点及由预算外经费支付的工作人员人数。这个方法也许与提议的中期计划编制人员计算实务方案专门人员人数的方法不同。

适当兼顾时，也是如此。这种做法难免导致方案不切实际，这是无法借词藻来掩饰的。

45. 关于这种趋势的例子很多，提议的中期计划虽无法扭转这一趋势，但至少突出地说明了这种趋势。例如，假使我们翻阅第24章，有关“运输发展”的方案及其关于“运输发展的全球性展望”的单一次级方案，我们读到“克服发展中国家所面临的运输和通讯方面的瓶颈问题和紧张状态，在联合国系统内……确定关键问题并且促进合作与协调，由各国政府……监测和审查进展情况，提供有关新的运输技术及全世界所关注的一些制度问题的资料，编写报告及进行深入研究，定期审查最不发达国家的需求等，秘书处负责上述这些工作的行政单位中只有一名专门人员（第24章，提议的1984—1989年中期计划第24.16段）。

46. 这是一个极端的例子，但我们发现在许多方案和次级方案中都列有雄心勃勃的目标（不断协助各国政府修订法规，支持技术合作活动，深入研究，收集和散发资料，安排讨论会等），同经常只有一至三名专门人员的工作人数对比之下，令人无法相信这种做法真能取得什么成果。

47. 例如，一个简单的统计结果（参看附件）显示，在关于能源的区域性次级方案中，平均工作人员人数为2.4名专门人员，人类住区方面为2名专门人员，社会发展方面为2.3名专门人员。这些数字对于那些目标具体的次级方案也许有意义，在这种方案中，或为一系列的具体研究，或创设某种机构，或达成一项协议，或为一种训练方案。这些目标可依特定时间表予以排定；没有任何程序表是无法同时处理这些目标的，但一般情况却是如此。

可计划的活动、部分可计划活动及无法计划的活动间的必要区别

48. 事实上，进行选择并说明进行选择所根据的理由是唯一切合实际的有效做法。但是，由于方案种类不同，可作的选择也各有不同。例如，事先可予见的活动

也就是可计划的活动同那些基于性质上的限制而无法预见或计划的活动所涉的构想过程就不相同。过去，联检组曾一再辩称，应对可计划的活动与不可计划的活动加以区分（例如，联合国中期计划报告建议2（A/34/84，第41—44段）。该计划的现行格式是将同样的编制结构和构想用于各组活动和各种方案，全不考虑上述基本因素；因此自然无法作为一种审查工具。

49. 三种活动的区别——可计划的、部分可计划的以及无法计划的——依活动性质及成员国间意见一致的程度而定：

- 性质不同：例如，各成员国间的联合行动方案（研究活动、设立机构、训练专家、传播核定的标准等）能够在各种不同行动类别和方式中有所选择，而单以经常性职务为主的行政管理方案（征聘、编制预算、会计工作等）则无法进行选择。
- 意见一致的程度不同：当成员国间的意见相当一致时，则比较容易将所涉问题列入行动计划或方案，而构想方面则集中于如何最有效地处理这些问题。另一方面，当成员国间的意见差距颇大时，本组织的任务自然是设法消除歧见，这一任务必然特别困难，为所设问题设计计划也极不容易。

50. 结合这两种标准，可分类如下：

- 无法计划的活动：支持进行谈判或确定进行这种谈判的概念规范（上面第34—41段所述七种方案中，下列各种方案应列于这一标题下：第一种：追求和平；第二种的大部分：有关正义与人权的国际标准；第四种(a)：经济及社会发展的一般性审查；第四种(c)：国际贸易谈判），
- 在改良或改进方面可予计划的活动：包括管理或经常职务方面的活动（第七种：联合国本身的职务；第三种：难民和人道主义活动），

- 可计划的活动：意见上相当一致的国际社会联合行动（第四(b)和(c)种，国际贸易谈判、特定部门发展的支援与研究除外，第五种：旨在解决具体问题的国际合作）。

上述分类仅说明每一方案的主要方面。必须略加改变以便说明单一方案可能包括涉及上述三种类别的活动在内。

51。这种区别对于计划方式和评价方式都很重要。我们将在下段中，以较明确的方式来说明对战略（即所作选择的种类）审查的级别在每一类活动中应有不同，并且评价方法也不一样。

如何在无法预先计划的领域内安排审查工作：支持谈判

52。那些必须在最广泛意义上进行审查工作并且对本组织作用的基本概念提出怀疑的领域正是在成员国间难以达成共同意见的领域。这些领域包括：

- 追求和平与安全，
- 联合国系统一级的协调工作，
- 关于发展概念的研究，
- 关于国际贸易原则与规则的谈判，
- 确定国际正义或人权的标准。

现就前两个领域举例如下：

追求和平方面的一个实例

53。这是本组织最重要的一个领域，是所有国家舆论加以评审的领域，是工作效率面临最重大考验的领域，也是最需要提高工作效率的领域。上文第35段所述现行主要方案的组成显示这一领域目前的主要工作包括：

- 设法防止敌对行动或尽速制止现有的敌对行动（支持安全理事会的谈判，派遣调查团、军事观察员或维持和平部队）。协助秘书长工作（政治和安全理事会事务及特别政治事务）的工作人员包括54名专门人员，
- 长期地进行研究工作和支持谈判：监测及予测和平领域内的国际情势的发展趋向，包括有关海洋利用方面的安全问题，达成有关限制及削减军备的协议，和平利用外空（政治事务部及裁军中心）；工作人员人数：52名专门人员，
- 支持谈判或散发有关维持和平问题的资料：履行托管职责，合法代表尚未独立的国家，完成非殖民化工作以及采取行动反对种族隔离；工作人员人数：71名专门人员。

54. 这种领域的主要审查级别显然与次级方案的审查级别不同。关于本组织效率程度这一论题的真正相关问题如下：

- 在何种程度上，本组织可有效进行关于防止敌对行为（而非事后调停）的研究，以及为达成这个目的而设想的各种活动，
- 目前本组织在各相关领域内所进行的工作是否一致，
- 一个明显的矛盾现象：追求和平是本组织最重要的任务，但仅指派%5的专门人员（共187人）来负责这项任务。

55. 有关本组织在上述领域内各方案组成情况这类问题显然：

- 只能在计划的战略部分加以说明，该部分包括把活动分为主要方案，或作为计划中相关主要方案的共同说明，或编入计划的导言部分，
- 只能配合外部高级顾问团体（大学教授、研究人员、外交官、政界知名人士）的审查来加以评价，这些顾问能够对这一领域的联合国方案的概念提出批评意见，追求和平这个领域的工作极为重要也极为不易。

联合国系统一级的协调工作领域

56. 方案中有关整个系统协调方面的问题，再次证明需要在主要方案以上一级进行审查工作。显而易见地，联合国的经济和社会方案仅构成该系统整个经济和社会方案的一部分。将某一特定活动部门委托联合国负责或交由某独立组织负责，纯属历史的偶然（参看上表，第38(b)和(c)段）。另一方面，就联合国而言，在最广泛意义上对经济和社会问题进行审查是理所当然的，但这项工作已分由许多审查和协调中心负责（参看上文第38(a)段）。

57. 有关计划导言的提议的规则3、7中指明，“将构成规划过程中的关键组成要素”以及“以协调的方式突出联合国系统的政策指向”，正因为各会员国认识到系统内的协调对于工作效率极为重要，如果仅透过同时进行部门工作的各机构间谈判的传统渠道是无法取得协调的，必须在构想和计划各组织的方案时设法安排各种事项的先后次序。因此，在大会第32/197号决议中，包括就重组联合国系统发展联合规划的请求（第52段）。然而，目前的做法似不符合原先的设想。

58. 如果按照提议规则3.7的规定，并将战略说明在计划中作适当安排，换言之，即将该说明置于主要方案一级或在处理这些问题的所有主要方案或方案之上，则在主要方案及有关广泛审查经济及社会发展问题的计划导言和中期计划本身的编制工作应可符合上述各种考虑。这些说明应备供双重比较：

- 在联合国内，可供某种特定发展方式的提倡者作比较，因为那些制订国际贸易问题的优先次序者以及基层发展提倡者的看法是否一致并非绝对明确，
- 在联合国系统内，许多文件所概述的各种不同的“世界问题”之间的比较，尤其是各不同组织所编写的有关中期计划的介绍性文件。⁴

59. 这两个实例显示，在支持谈判或概念范围的研究这类领域中：

- 计划中的战略应置于主要方案一级或主要方案之上，
- 评价办法方面应聘请高级外部顾问，并应侧重于提出概念范围，而不仅是报导各部日常活动的结果，
- 最后，中期计划导言的安排若可使联合国系统内的实际方案间作出比较，则该导言应是上述各种方案的基础。在这方面，应制定有关编制该文件的明确时间表。此外，设想在行政协调会—方案协调会的年度会议中审查有关编写导言的实质问题也有帮助。

如何在已取得相当一致意见的联合行动的活动领域内安排审查工作

60. 应在主要方案或方案一级上对于已就本组织目标达成相当一致意见的各领域进行理论上的审查。也就是在各种不同的次级方案中加以选择。基于上文第 4 1 至 4 4 段所述理由，这一层级的审查工作极为重要，而目前计划的格式中几乎完全忽略了这一点。至于“方案方针”段次，因其实际上无意提出备择战略，已在最后案文中予以删除。然而，若指望规划和评价工作发挥效用，则必须重视这一点。

61. 绝大多数的经济和社会方案（有关支持谈判的方案除外）均属这一类。这些方案大都包括：

- 协助制订和执行特定部门的国家政策，
- 收集和散发资料，
- 设法协调国家方案，以便解决世界各地呈现的问题，
- 在特定领域内进行研究和深入研究工作，

* 教科文组织总干事最近所发表的作为 1984—1989 年中期计划导言的文件值得注意，因其提供一个说明世界问题的实例，可与联合国秘书处所采探讨方式作一比较。该文件以题为“未来之源泉”的著作发表。

— 协助训练处理特定问题的专家。

上文第 38(b)和(c)段和第 39 段所列大多数实质方案均如此。

62. 对于所有这些方案，在多数情况下，目前的做法是以突出方案内各分部门的方式来制订次级方案。例如，运输方案（第 24 章）的次级方案区分为一般运输、航运、陆地运输、空运、公路运输、铁路运输等。统计方案（第 22 章）中突出工业统计、能源统计、价格统计、社会统计等，作为次级方案。关于社会发展的主要方案（第 21 章）划分为关于妇女、青年人、老年人、残废者等的次级方案。工发组织研究方案（第 15 章）区分为全球性研究、区域和国别研究、部门研究等。在某些情况下，这种办法合理可行（特别是在次级方案的范围和人力同正式方案相近的情况下），但通常导致混淆不清。这绝非一种以目标为基础的计划；即在一个清楚的整体架构中，由每一次级方案负责落实一个明确的具体目标。这种计划往往同负责执行方案单位的行政结构吻合，因此就同提议的规则 3.6 发生抵触，规则 3.6 指出，“应由方案提出计划，而非组织单位提出计划”。在这方面，也许应将这一规则说得更明确些，即：“应根据目标提出计划而不是组织单位提出计划”。这正是我们在下文第 79 段所提议的。

63. 次级方案中很少指出具有特定时限的中期目标。但是，可引述跨国公司方案（第 23 章），该方案分为三个次级方案来落实三项明确目标：采行一种行为规范、促使跨国公司提供更多捐款以促进发展，以及加强发展中东道国处理有关跨国公司问题的能力。该计划的确包括一些这种次级方案的其他例子，但就所有可计划的方案来看，需要一种可拟订有系统的以目标为基础的计划的方法。因此，在规则方面应更明确地指出采取何种分析法。这种办法可在每一方案的单一次级方案内确定执行该次级方案所需继续进行的一切活动，但这些活动并不符合有明确时限的目标（例如，定期收集和散发资料，定期刊物等），并随后确定所有其他次级方案有时限的目标。下文第 83 段指出如何在战略说明范围内确立这种目标，第 84 段列出了可用于有时限次级方案的各种目标。

64. 至于这种方案的评价方法仍在探讨中，这是必须认识到的。这方面的主要困难在于用以决定方案影响作用的办法欠佳。例如，在协助国家决策方面，极难获悉产出使用者的意见，并且也不确知使用者本身是否能准确地评定他们从联合国所获各种不同形式援助所产生的影响。况且，联合国本身在国际或国家发展援助机构网中显得无足轻重。为克服这些困难，目前正努力探讨方法学，联检组也在这方面提供合作。不过，已可肯定指出，必须特别设法确定使用者，这方面工作的成败将影响到往后的进展。一般说来，无论采取何种形式的评价，均应鼓励方案管理员参与工作。

行政管理和持续活动领域

65. 现行计划中有关行政管理活动的例子很少，现在必须按照提议的规则 3.5 来安排这种活动。不过，可看出目前的计划编制办法完全不适合这种活动，有关行政法庭秘书处的次级方案的第 1 2 段中即指出这一点。参看有关管理活动（难民专员办事处四分之三的活动及近东救济工程处的所有活动均属此类）的其他方案后，发现说明部分实际上没有什么新内容，其中报导均可从《秘书长公报》（S T / S G B / O r a g a n i z a t i o n）中读到。显而易见地，对于这类活动，计划中需要设计一种特别的说明方式，并采取一种适当的评价方法。

66. 关于计划的说明，是否停止采用“主要方案”、“方案”和“次级方案”等词并不重要，但必须认识到，目前关于目标、针对的问题和战略的说明所用的格式必须废止，仅以有关所执行任务的简要说明来取代，并尽可能附以数字（在征聘事务方面，即每年征聘的人数，就翻译事务而言，即翻译的页数）、有关预期变革的资料、这些活动次数和性质。另一方面，为每一行政单位安排一种题为“预期的改进或改革的说明”的个别说明也很有用。事实上，管理事务的现代化和改善工作是提高本组织效率方面重要的一环，并且这种改革顺利导致计划工作的改进。

67. 关于这种活动的评价也应有一种方法可循。根据上述的一般性原则，评价

工作应特别：

- 设法尽可能以数字来衡量各部的工作成绩，
- 确定何种措施及改革能改善工作成绩。

次级方案“战略”

68. 根据上述意见，应将最重要的战略说明置于主要方案之上或主要方案和方案一级，以便解释对各次级方案不同目标的选择。然而，也有必要在次级方案一级就战略或策略加以说明。但在多数情况下，适当确定有时限的目标后，就次级方案言，只要将设想的各阶段加以说明即可，也就是制订一个时间表。

第二章结论

69. 本章的研究结果可总结如下：

- 为便于进行计划和评价所涉审查和安排工作，可将按目标种类确定的七种不同方案分为三种不同类别，即：支持谈判、已取得某种程度一致意见的国际一级联合行动，以及行政管理，
- 就这三种类别而言，鉴于现有资源不足，始终有必要选择最有效的方式朝上述目标迈进，
- 然而，在上述三种领域内，无法在同一级作出这些选择，无论是评价还是战略说明方面，都必须使用不同的方法。

第三章将讨论各项规则如何参照这些研究结果。

第三章

适应需要的各项条例的大纲

70. 如果真的需要遵循第二章所说的各项主要方针，才能使规划——计划——评价制度成为适合联合国各项方案和活动特性的真正审议和安排办法，那么，制订条例和细则的工作应能纠正目前的情况。首先，进行某种校正、修订或补充应当会有助于界定更适当更明确的条例架构。与秘书处负责设计和执行各项方案的专业工作人员的磋商安排可能有助于确保人们透彻了解和接受各项条例和细则，或者——至少在细则方面——将应用这些条例的人的意见列入考虑。因此我们将在以下各段讨论我们认为措词需要加以改进的条例草案，我们要指出适用于这些条例的一些细则的形式，并特别着重地说明：

- 有助于通过评价工作进行审查的各项条件（提议的条例 6. 1 和 6. 2）
- 为便于秘书处同各会员国对话对现有文书的修订（提议的条例 3. 6、3. 7 和 4. 4），
- 在秘书处内组织有关细则的协商会议的方法和手段。

1. 审查的条件：将评价工作更好地结合到规划——计划——评价制度⁹

71. 从上文可见，目前的起草工作是按照“指示”在短时间进行，以这样狭窄的范围，很难想象秘书处能够对本组织的各项方案组织适当的集体审查。

可以想出多种方法，进行更为自由的审查工作。以内部和外部评价工作来说，秘书长同可与各单位主管协商征求他们对改革的看法，或者就主要方案编写

⁹ 报告中这一节是检查员索姆编写的，他是前言中提到的五份有关评价问题的报告的作者。

和出版综合文件，或者象我们在1979年报告（A/34/84，第18至23段）所说的和其他机构一样进行“深入研究”。但是，必须有足够的时间来执行，换言之，除非把这项工作的产出列入方案预算之内，否则这种方法是不会成功的。其次，所选的方法必须能够使秘书处各成员和各会员国的代表参与这项思考的工作。这就是何以评价工作似乎特别适合于给这样产生的问题找出答案。但是重要的是，将这些评价工作更好地与规划制度相结合，所用的方法应符合本组织各项方案的特性。

72. 因此，提议的条例6.1和6.2和方案协调会建议的相应细则应当阐述评价的目的、性质、方法和周期等有关问题，并可以加以修改，以便具体说明如何达到更好地结合的目的。

73. 首先，最好考虑重订条例草案总计划，以便把评价的说明部分，换言之即审议工作的主要说理部分放在中期计划和预算的说明之前。⁶无疑，这只是形式上的改变，但却颇为重要。它明白指出规划——计划——评价制度最重要的是审议工作，而不是草案拟订工作。

74. 同时，最好在条例中把评价的目的、时间表和方法规定清楚。因此，我们建议将条例6.1和6.2重订如下：

提议的条例6.1⁷：审议工作的目的是：

- 用一般方式，尽可能有计划地和客观地评断本组织各项活动的目标的恰当性、有效性及影响，

⁶ 其次序如下：第三条：评价，第四条：中期计划，第五条：预算的方案问题，第六条：监测方案的执行情况。

⁷ 如果第73段的建议被接纳，或者也可适用于条例3.1、3.2、3.3等。划线部分是提议把方案协调会报告内的草案予以增补或修订的部分。

- 使秘书处和各会员国在拟订计划时进行广泛的审议工作，以便通过改变本组织各项主要方案的内容，并在必要时审查其所欲达到的目的，来提高这些方案的效率。

75. 提议的条例 6. 2：计划内列成方案的一切实质活动，均应于固定期限内予以评价。秘书长应提出一项评价方案和时间表，经大会批准后作为中期计划草案。这个方案应说明它认为在拟订日后计划之前应予评价的各项方案和活动清单，从事评价的形式，负责编写报告的专员，以及审议、批准和执行所得结果的程序等。每两年对评价方案和中期计划进行复审一次。在方案预算内列出参加评价工作的本组织各有关单位。时间表应排定，应使所选的方案的评价工作在制订日后中期计划草案以前完成。

76. 提议的条例 6. 3：评价工作应在内部和外部进行。秘书长应研拟各种内部评价方法。这些方法应加以区分，以照顾到各式各样的方案。大会请它认为适当的机构，包括联合检查组，进行专门的外部评价工作，并向大会提出报告。

本条例应予取消，代之以与本报告第二章内三个主要方案类别的各种方法有关的各项细则。

77. 提议的条例 6. 4：评价结果经有关政府间机构批准后将编到日后的计划和方案设计、执行和政策方针内。为此，应编写一份简要报告，列出秘书长从评价方案的所有评价工作中得到的结论，并将此报告提交各会员国，作为中期计划草案和导言的案文。

- 2. 为方便秘书处和各会员国之间进行对话，应对目前制定规划文书的方法加以修改

78. 考虑到第二章所说的需要用不同方法来说明计划中的三个活动类别，导言在中期计划中发挥的作用以及方案预算作用的概念，提议对条例 3. 6、3. 7

和 4. 4 作出下述修订。

79. 中期计划的形式和实质内容—— 条例 3. 6

提议将条例 3. 6 的现有案文予以删除，代之以下述一系列条例：

提议的条例 3. 6：计划应各项目⁸，而非按组织单位编制。其中需要鉴别：

(a) 各项主要方案，包括一个部门展开的所有活动，

(b) 在主要方案内，由不同组织单位负责的某一部门的所有活动方案通常是司一级方案，

(c) 方案由各项活动的次级方案所组成，这些次级方案旨在完成一项中期目标或若干个密切相关的目标。

80. 提议的条例 3. 6 之二：计划需强调说明各项目标和战略。所提分析的编制和格式应按照各项活动的形式和性质而变化。为此，应当在下述各领域之间作出区别：

- 本组织主要任务在推动各会员国之间进行谈判的那些领域。这些领域包括寻求和平，主要的发展计划，有关国际正义和人权的标准定义，以及组织国际贸易等。
- 采取国际一级共同行动方案的那些领域，各会员国之间对这些领域持有适当程度的协商一致的意见，如协助制定和执行各国政策，组织特别部门的国际合作，对整个国际社会作深入调查研究，资料的收集和传播，宣传大会批准的各项准则，
- 行政管理领域，包括本组织或大会委托本组织的工作的行政管理。

⁸ 用“目的”代替“方案”的另一原因是，在现有的条例 3. 6 案文内，“方案”的定义因组织单位负责进行的各项活动而异。

81. 提议的条例 3. 6 之三：在支持谈判方面，应对所谈的可能涉及一个以上主要方案的领域作出战略性说明。他们应对拟订所涉领域的计划时取得的进展作出评价，分析未获进展或推迟进展的原因，说明继续业已采取的行动的理或斟酌情况，建议改变模式或探索新的途径。他们应解释秘书长对各种可能解决办法提出的选择，以及对主要方案清单和根据计划提议的各项方案所作的选择。

有关在同一方案内支持谈判的且有可能加以规划的所有各项活动，如：长期调查研究，资料的收集和传播，对持有相当程度一致意见的事项采取共同行动等其编排方式应符合下述条例 3. 6 之五的规定。

82. 提议的条例 3. 6 之四：关于本组织或大会委托本组织担负的行政管理领域：

- 各项方案和次级方案应对这些活动加以说明，如有可能，利用图表说明计划期间活动数量最具特点的产出情况，可予见的改变或各项活动的性质等。
- 然后摘要说明最近的评价结果，并表明秘书长为增强绩效或减低由此而执行的职责的费用而提出的改革建议。关于中期改革计划，应表明计划期间设想的各个主要阶段以及执行工作的时间表等。

83. 提议的条例 3. 6 之五：采取国际一级共同行动方案的领域：

(a) 所订计划应在主要方案和方案一级提出有关法令的指示，说明追求的目标，区别各会员国和本组织秘书处的目标，并叙述为达成这些目标而提议的战略等。在叙述战略时应鉴别：

- 所要解决的问题，
- 各会员国、联合国系统各组织和机构、或各国际组织以及联合国本身在草拟计划的日期时在这些领域所作工作和所采行动的背景资料，
- 对联合国各项活动的最新评价结果，

- 设想的可以在计划期间加速解决问题的各种方法以及秘书长从这些方法中选出某种方法的理由，换言之，即设想的次级方案清单。
- (b) 鉴别次级方案的方法是：
 - 在各次级方案中留出其中一个，用来说明适当执行方案所需展开的各项长期活动（资料的经常收集和传播，经常性出版物等），
 - 具体制定其他次级方案中有时限的目标。

84. 上述条例 3. 6 之五应分类列举各项主要的有时限的目标，如：

- 调查研究：编写一系列有关特定领域的研究报告；编写一系列出版物；选定一个调查阶段；建立研究系统体制（区域研究所等）；设立政府间研究方案，
- 资料：建立资料系统；根据已知主题，对数据资料的公认组成部分和规模进行评价，
- 训练：训练特定数目的专家，以协助各会员国执行其政策；建立提供长期训练的机构；建立援助系统，以便在特定数目的国家内对特定数目的专家进行国家一级的训练，
- 就各会员国间已获致某种程度的协商一致意见并有希望在计划期间达成协议的领域签订国际协议，
- 各会员国遵守大会建议的各项标准或方法，
- 具体目标：拟订在区域地区进行合作的文书；各国政府间就共同感兴趣的区域目标缔结协定；向已有的各区域机构提供特定援助；拟订一项政府间方案以完成国际社会所定的目标等。

85. 有人建议将有关中期计划导言部分的条例 3. 7 的现行案文修订如下：

提议的条例 3. 7：中期计划应有导言，作为规划过程的一个整体部分，并应：

- 参照各项世界问题的发展情况，有条不紊地突出为联合国系统所提的各项活动的政策方针，将追求和平，关于经济和社会发展的谈判，以及国际社会相当一致地认为应当采取共同行动等领域区别起来。

其余部分照旧。

86. 关于导言部分，补充细则应提供下述各项有关细节：

(a) 编写导言的方法，具体说明应当提供合作的各个单位，特别是负责汇报发展情况的那些单位所责的任务；

(d) 供编写和讨论导言的时间表，以便进行必需的比较工作，例如，同联合国系统各大机构比较，以及各机构（协调行政会）代表和各会员国代表之间的比较，特别是方案和协调委员会内的比较，

(c) 这项计划应在导言的内容上对我们按照条例 3. 7 提议的三个活动领域作出区别，并解释如何从各有关问题制订各项主要方案的政策方针。

87. 最后，关于方案预算，可在条例 4. 4 内增添以下一段。在“和使用者”之后及开头用“提议的方案预算”这几个字之后，插入下述的句子：

“方案预算之前应有一段说明，解释各方案内容所作的主要改动，以及同前一两年期相比，划拨给各方案的资源数额，指出按有关的时限目标执行所有活动的计划的预期进展速度。”

88. 特别是应当在方案预算内列入一项细则，以解释如何说明各种类别的产出使用者的问题。

89. 结合规划条例和财务条例的可能性

相当一部分的财务条例，特别是第二条和第三条，明显与规划周期条例之间有直接关系。由于通过了新条例，因此秘书长报告及方案和协调委员会报告的附件都载列了提议的财务细则修订案文。其中提到现行财务细则中的条例 3. 3. 3. 6 和 13. 1。这种更改是对两组条例内使用相同词句，但事实上似乎至少有一部分并未将应予考虑的财务细则包括在内。例如，这些条例的现行案文规定主管行政财务和管理的副秘书长全权负责方案预算的编制工作，但未提到发展总干事的任务。

同时，现行规定继续推行按费用的开列预算的管理精神，没有在方案预算中反映出方案问题。最后，这两组条例的草拟工作在形式上大不相同。由于所有这些原因，审查如何使这两组条例相结合将是件非常有益的工作。

3. 在条例中加序言的可能性

90. 秘书处提议的草案内没有序言。条例 2.2 对规划周期作了非常严肃的说明，其内容如下：

“规划、计划、制订预算和评价周期应是本组织一般的决策和管理程序的一个整体部分。上述文件应当用来保证这些活动能够得到协调，现有资源能够按照立法意旨，以最有效和最经济的方式得到利用。”

91. 这个说明仅部分正确，因为很难将坚持努力制定这个方法的人的目标说得明白。它特别没有指出各种文件所发挥的固有作用，并且似乎暗指中期计划的唯一目标是帮助协调工作，严格遵守其法定意旨，按照中期计划作用的狭隘的“预算”概念办事，而这个概念则完全按对本报告主张的各种方法的广泛反映和所作询问而变化。这个说明也没有公平对待秘书长的任务和他的倡议权力。

92. 因此，目标必须越明白越好，特别是规划周期的规定似乎对负责执行的人不具束缚力，而是外来强加的官僚手段，是人们不计代价都要加以回避的多余管制系统。对所有参与执行规划工作的人来说，序言可以不断提醒他们要求他们进行工作的道理何在。

93. 序言内容可以这样写：

联合国所要协助解决的问题都是世界性的问题，由于为这些问题所拨的资源很有限，因此就产生了特定的困难和危险，很容易把目标订得太多和太大超出了所能得到的资源以外，也很容易论为只说不做，变成例行公事，或走进死胡同。

严格执行规划、计划、预算、监测和评价周期的主要目标在于克服这些困难，将危险减至最低程度。其目的是：

- 对整个组织的各项方案进行尽可能彻底的定期审查，
- 根据现有的限制因素，在对各种可能的行动作出选择以前，让人有思考的机会，
- 在作这种思考时，使所有参与行动的人与本组织，特别是秘书处的代表和代表团发生联系，
- 对可行的行动进行评价，并制定在政治上可为全体会员国接受的合理目标，
- 把各种选择变作具体的目标，清晰的方案和具体说明有关各执行单位执行任务的工作计划，
- 提供监测执行情况和查证工作绩效的工具，
- 经常评估所获成果是否能进一步证实所选方针政策的有效性，并从成功或失败当中汲取教训，以便将本组织各项方案作适当的修改。

可用来完成这些目标的工具有：

- 评价制度，作为不断思考和拟订后续计划的辅助办法，
- 中期计划的导言和中期计划，它们应当有助于在各种可能的方针政策中作出决定性选择，
- 方案预算和方案执行情况报告，它们应可制订精确的工作计划和监测日后工作的执行情况。

这些主要工具的使用涉及严格的纪律，它要求使用者不断努力，使本组织在各领域的效能能够不断得到改善。

4. 在秘书处内组织协商的可能性

94. 方案协调会审查的条例草案，秘书长的报告及其中所载的细则草案，外加联检组提出的这份报告等，向大会提供了大量资料，有助于大会编制有关规划—计划—评价周期的最后条例。对用这个方法编制的档案材料进行审查应当能够使大会就有关各项条例和附带细则的主要方针政策作出决定。但是，正如上文第24和25段所说的，出现目前这种令人失望的情况的主要原因是现行条例强调的极权态度，正如第70段所建议的，最好让负责执行新条例的各位秘书处专员就细则的拟订和程式进行协商。如果要这种协商有作用，就得花时间进行，兹建议大会考虑下列各点：

- 在本届（第三十七届）会议通过一组条例，批准后立即执行，
- 请秘书长编制一组细则，将大会在本届会议通过的任何修订部分列入考虑，并同与这一组细则有关的所有方案管理人员进行协商，
- 在第三十八届会议上审查条例和细则的案文，并斟酌情况，将要求进行的协商的结果列入考虑。

协商工作包括向负责各种方案的人散发上文提到的文件以及大会本身的建议，并要求他们就细则案文提出建议或他们认为应作的更改。这个协商工作可以配合对至少三个重要问题作深入研究的工作，尚未得到想要的精确解答的问题有：

- 鉴别各种方案产出的使用者和使用者网路，
- 鉴别各种有时限的次级方案的目标，
- 评价各种形式的方案的方法。

联检组愿意对这项研究作出贡献。在大会第三十八届会议秘书长可能就各方案管理人员所提出的答复提出一份摘要报告。

第四章

结论和建议摘要

95. 本报告可用几句话总结如下：

正如大会各有关决议和这些决议批准的文件（如几份方案协调会报告和联检组的建议等）所说的规划—计划—评价周期这个概念目前已有相当水平的精确度。只需略加修改和增补就可向本组织提供一个不断提高效率的工具。另一方面，这个制度目前既未得到适当了解，也未加以满意的应用。因此，在大会即将对各项条例和细则进行调查研究并予以批准，以便将整个规划—计划—评价周期的方法编纂为法典的时候，大会必须：

- 研究如何将目前的条例草案整理出头绪，加以补充和予以解释，以便立即加以应用，
- 同负责条例应用的人进行协商，告诉他们有关改革的真正目的，并就条例的拟订和程式征求他们的意见。

96. 条例的审查和解释应特别注意以下各点：

- 区分三个不同领域的活动：支持谈判，对各会员国和行政管理部门已达成某种程度的协商一致意见的事项采取联合行动，
- 将评价工作应用到不同类别的活动上，并作为审查工作的中心部分，使它与中期计划及其导言的编制时间表相结合，
- 在有关战略说明的设计及其所应占的位置以及鉴别各次级方案的有时限目标方面，将中期方案的编制方式应用到这三类活动上。

97. 因此，本报告提出下述几项主要建议：

- 建议 1： 可否以第 7 4 段至第 7 7 段内提议的案文代替条例 6. 1 和 6. 2 的可能性。
- 建议 2： 可否以第 7 9 段至 8 3 段内提议的五项条例的案文代替条例 3. 6。
- 建议 3： 可否按照第 8 5 段的各项建议来解释条例 3. 7。
- 建议 4： 可否按照第 8 7 段的各项建议来解释条例 4. 4。
- 建议 5： 可否大致根据第 9 3 段提议的案文，在条例前面加上序言。
- 建议 6： 可否如第 7 6、8 4、8 6 和 8 8 段所解说的，为补充本报告内建议的各项新条例草拟细则。
- 建议 7： 可否如第 8 9 段所解释的，将财务条例与规划条例合并起来。
- 建议 8： 正如第 9 4 段所说的，为了编写细则的最后案文，在秘书处内同负责执行方案的工作人员进行协商。

附件

将联合国各项主要方案细分为方案和次级方案派给各方案的专业人员数目

主要方案	中央方案	中央次级方案	区域方案	区域次级方案	方案总数	次级方案总数	专业人员数目		共计
							中央方案	区域方案	
政治和安全理事会事务	2	8	—	—	2	8	108	—	108
特别政治事务	1	3	—	—	1	3	19	—	19
国际司法和法律	5	21	—	—	5	21	60	—	60
托管与非殖民化	3	9	—	—	3	9	60	—	60
救灾	1	4	—	—	1	4	24	—	24
人权	1	4	—	—	1	4	48	—	48
国际药品管制	2	8	—	—	2	8	33	—	33
对难民的国际保护和援助	2	10	—	—	2	10	473	—	473
新闻	1	4	—	—	1	4	227	—	227
发展问题和政策	9	11	5	19	7	30	88	186	274
能源	2	5	5	13	7	18	23	32	55
环境	1	10	5	8	6	18	48	26	74
粮食和农业	1	1	5	12	6	13	16	60	76
人类住区	1	8	5	17	6	25	90	34	124
工业发展	3	13	5	12	8	25	328	66	394
国际贸易	9	19	5	21	14	40	156	88	244
自然资源	2	7	5	12	7	19	11	48	59
人口	2	9	4	14	6	23	55	78	133
公共行政和财务	1	5	2	4	3	9	24	11	35
科学与技术	2	7	5	13	7	20	36	18	54

主要方案	中央方案	中央次级方案	区域方案	区域次级方案	方案总数	次级方案总数	专业人员数目		共计
							中央方案	区域方案	
社会发展	1	11	4	9	5	20	58	46	104
统计	2	8	5	13	7	21	97	60	157
跨国公司	1	3	—	—	1	3	37	13	50
运输	2	6	5	26	7	32	22	61	83
共计	50	194	65	293	115	387	2 141	827	2 988