



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/34/84/Add.1
5 September 1979
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

SEP 14 1979

第三十四届会议
临时议程项目 102

UN/DA COMMISSION

联合检查组
关于联合国中期规划的报告

秘书长的意见

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

导言

1. 由检查专员莫里斯·伯特兰所编写的联合检查组关于联合国中期规划的报告 (A/34/84) 是关于相同或相关问题的报告中最新的一个报告。这类报告为数甚多, 早在一九六九年就已开始编写。这个事实体现出长期以来联合检查组整个单位和检查专员伯特兰个人对这方面问题的关心, 同时也体现出他们在理论、方法与实践中对联合国系统方案规划工作的杰出贡献。这些年来, 检查专员分析了联合国系统各组织秘书处的经验和各政府间机构的反应, 他对中期规划工作的看法也从一种内容高度理论化、范围无所不及的综合性结构, 演变成一种较易于适应国际组织的限制的概念。

2. 最近的这份报告是应方案和协调委员会(方案协调会)第十八届会议的要求¹而编写的。在该届会议中, 委员会决定根据一份由秘书长(E/AC.51/97和Add.1和2)和另一份由联合检查组所编写的报告(A/34/84), 对规划过程作出深入研究。

3. 方案协调会第十九届会议工作报告第8段的附注²注明, 联检组报告是在秘书长按照联合检查组章程所规定的方式提出意见之前, 提交方案协调会的。但是, 在方案协调会讨论的过程中, 秘书处已对联检组报告提出了若干初步口头意见。这些意见至少已部分地反映在方案协调会的上述报告中。

4. 方案协调会辩论规划过程之后, 作出了结论和建议, 有的与检查专员的建议相同, 有的不相同。秘书长对联合检查组已经方案协调会明显支持或明显不同意的那些建议, 认为不需再予置评。因此, 他的意见集中在方案协调会第十九届会议没有作成确定结论和有待进一步辩论的那些联检组建议。

¹ 《大会正式记录, 第三十三届会议, 补编第38号》(A/33/38), 第3段。

² A/34/38(第一编)。

一、一般性意见

5. 秘书长在提交方案协调会第十九届会议关于规划过程的报告(E/AC.51/97)中已经指出,他知道目前规划过程的缺点和各方提出的批评,也理解编制的文件到目前为止还没有实现方案规划系统创始者的高度期望。不过,他认为造成这些问题的原因大部分应归咎于在政治和财务的重重限制之下规划范围极广的联合国活动所必然遭迂的种种困难。

6. 规划政府间行政方案是到目前为止极少尝试的一件开拓性工作,就其曾经尝试过的地方而言,得出的结果也很参差。其他地方的尝试或已搁置一旁或已将其最初设想大量抛弃,联合国却仍在同中期规划搏斗,而且已收到一些成效,这一点也许是值得赞扬的。秘书长不同意检查专员关于联合国“规划危机”严重程度的意见。不过,联检组报告指出到目前为止,联合国各项计划的目标不够明确,它强调有必要“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”(A/38/84,第4段),秘书长完全同意。

7. 报告第42段指出,目前的规划方法的基础是方案管理人员自己将政府间机关决议所确定的广泛目标转变成有助于实现这些目标的活动。检查专员认为,这应改为由各会员国和秘书处商定“限期指标-目标”的定义(第43段)。秘书长对这一段的理解是,专门和技术委员会会议进行这种商定,并企图(a)弥补第4段所说的差距,(b)杜绝方案目标的笼统和暧昧。在实务秘书处帮助之下这种办法有希望使各会员国(通过它们在技术委员会中的技术专家代表)将“以雄心勃勃的措词表达”的决议转变成各国际组织“采取的有限但相当有效的行动”(第5段)。

8. 报告在附表(见第44和45段)中提供了“一般目标”和“限期指标——目标类型”的平行系列。一般目标,按照第42(a)段的解释,是决议中常见的。第50至54段也举出了限期指标——目标的例子。这些例子通常都提到秘书处活动在确定日期内完成,例如:“训练专家”、“制定国家立法范本”、“出版研究丛书”等。不过,这种目标在联合国中期计划的最好的方案说明中已可找到。

9. 报告第55段指出,联合国的目标可以做到不是单单说明一下秘书处向各会员国政府提供的产出而已,并且理应如此。然而,检查专员认识到制订象“消灭天花”或要在各国或各区域内的不利情况下进行变革等一类目标,一般是办不到的,因为“这种目标多是各国政府的责任而非各国际组织的责任”(第55段)。于是,报告提出了另外一个办法(第56段),就是一项目标应以说明“国际组织可以对”各会员国负责执行的某些全球性目标“作出那种贡献”,并且指出(第57段),这种贡献可能包括向各会员国提供的“工作工具”。

10. 秘书长认为,所提供的这种工作工具的例子(“复杂的合作机构”、“多目的机构的网络”、“某一区域内的合作工具”)都同现行联合国中期计划的大多数目标一样,很不够精确。此外,这些目标虽然有点复杂,似乎主要为秘书处产出,换句话说,各国际组织要采取的有限度但相当有效的行动应为:(a) 不单单提供秘书处的产出而已,而且(b) 当国际组织必须在某会员国境内执行任务时,应绝对尊重其主权,而设法使国际社会采取这种行动的努力,迄今尚未找到新的目标,一种象报告所希望的那样,各会员国同秘书处进行对话应能促成的目标。秘书长希望,方案协调会请求为其第二十届会议拟订和审查的中期计划方案模式,应可使人有机会进一步探讨各国际组织方案目标的概念,并且由此或可就报告第4段提到的差距范围内的一些目标的性质和内容,向秘书处提供更确切的指导。

二. 对具体建议的评论和提议

建议一: 通过一项具有固定时限的计划

11. 方案协调会第十九届会议讨论了中期计划的期限应为定期抑为滚转的问题,但尚未得出最后结论。不过,方案协调会曾建议中期计划的期限应为六年³。秘书长认为建议1(a)和1(b)可以接受。

³ 《同上》,第72(a)段。

建议二：建立一个以目标为基础的方案体系

(a) 建议二(a)

12. 建议二(a)提议联合国的活动应区分为两类，即：可以编制方案和不可以编制方案。现行中期计划载列联合国所有的实质性活动，包括政治活动。例如，就特别政治事务和特派团的情形而言，计划内叙述了截至编制计划时为止的活动，但没有打算为计划期限制订战略，理由是今后这种性质的活动无法预测。许多其他部厅和室处，特别是政治和人道事务部门，认为它们也碰到相同的预测难题。然而，有许多（而非所有）情形，这种难题产生的原因是，所涉及的工作主要是向各政府间机构提供服务，这种工作可以按照建议二(c)内所规定的原则视为“连续性职务”。

13. 秘书长没有坚决反对建议二(a)。不过，他认为：

- (a) 计划应在大会所确定的范围内继续载列所有方案的说明；
- (b) 经区分为不可以编制方案，因此无需按照一般程序进行规划的方案数目应减少至最低限度。

(b) 建议二(b)、(c)和(d)

14. 目前级别的方案体系，是以下列考虑为根据的：

- (a) 主要方案一级的根据是，必须按照活动的部门，而非象方案预算一样按照组织单位来提出计划。
- (b) 方案一级的根据是，计划中需要一级能够使方案预算同行政单位具有直接的联系。方案级次几乎无一不相当于预算中的经费款次。一般认为计划是为方案预算提供结构，所以在四个方案级次的任何一级上，方案类别同组织单位之间不但目前需要有某种联系，将来也需要有这种联系。现有联系，经已证明易于了解，便于作业。

- (c) 一般将次级方案一级视为计划中的主要分析单元，也就是中期目标和战略必须一一说明的一级。过去几个计划中的实际次级方案目标，虽然还有许多改进余地，但要在主要方案或方案两级上具体列明具有时限的目标，实在很难办到。因此，就联合国的方案规划而言，方案一级同方案构成部分一级之间需要有一个方案编制的级次，似乎仍然是顺理成章的。
- (d) 方案构成部分一级，是方案分析的最低单元；审查中的报告没有对这一级的功用表示怀疑。

15. 过去的计划，只是在次级方案一级上具体列明了目标，所以，目前的体系，在理论上是联检组报告所建议的“以目标为基础的体系”。报告批评说，实际上，这种体系多半是根据现有行政安排以及为配合这种安排而制订的目标来建立的。这种批评极为中肯，因此，有些次级方案或许需要在某些领域重新加以说明。在这方面，秘书长不反对联检组的建议，把“连续性职务”的活动同旨在达成限时目标的活动区别开来。这项建议已经载于上次联检组关于联合国方案编制和评价工作报告的建议一内（A/33/226，第七章）。在题为“规划过程的深入研究”那份报告的附件四内（E/AC.51/97/Add.2），秘书长测验了这种区别办法是否可行，以及是否可以在三个方案中确定那些部分可以视为连续性职务。困难虽有，但没有一个是证明无法克服的。

16. 方案协调会第十九届会议请秘书长编制中期计划方案模式，提交委员会一九八〇年五月的第二十届会议审议，该方案模式“特别有助于阐明中期计划的方案体系问题和各个审查机构所需不同程度的详细方案说明。”⁴ 秘书长由此将测

⁴ A/34/38（第一编），第73段。

验建议二(b)和二(c)是否可行，并将根据由这次测验所取得的经验来决定最后如何对这些建议以及方案协调会于审查提交给它的方案模式后就计划方法所作的任何建议，作出反应。

建议三：采行一项“深入研究”制度

17. 分段(b)中的提议，谈到编制计划的各个初步阶段，也谈到各区域各部门以及各职司的政府间机关参与这些阶段的问题。方案协调会建议参与上述各个阶段，当然这些机关先需要审查中期计划的草案。秘书长不认为在已经提交方案协调会、经社理事会和大会的深入研究报告之外，还需要另外编制一系列的“深入研究”。

18. 分段(c)中，提议每年编制“深入研究样式2”三次至五次，提交方案协调会、经社理事会和大会审议，这个办法同秘书长关于规划过程的一项深入研究的报告内所提出的一个任择办法，即“交错规划”办法，是一样的，但为方案协调会第十九届会议所反对⁹。

建议四：通过一个编制中期计划的时间表

19. 方案协调会第十九届会议请秘书长向其第二十届会议提交一份编制提议的一九八四——一九八九年期间中期计划的日历草案。届时，联检组报告在建议四下提出的各点意见将予考虑。

建议五：编制各主要方案的政策说明

20. 在三个较高的方案级次上，即在主要方案、方案和次级方案上，对本组织政策进行分析是可以想象的。不过，为了避免重复，避免使规划文件多到无法处理，目前主要是在次级方案一级上提出这种分析结果，有时也在方案一级上提出一

⁹ 《同上》，第71(d)段。

份简短摘要。同主要方案相应的这种广泛性政策，似应在中期计划的导言中加以详细说明，并且很可能应该处理建议五下的第1、2和3三个论题。第4、5和6三个论题，通常应仍旧在次级方案一级上处理。然而，在编制上文第16段提到的方案模式时，可对这份论题清单加以考虑。在这些方案模式中，将设法为每一个论题至少提供一个标准说明，使方案协调会可以按照一般要求来讨论其得失。

建议六：中期计划导言对建立优先次序的作用

21. 秘书长对这个问题的看法已由发展和国际经济合作总干事提交方案协调会，⁶ 该委员会同意，“在对有关问题作出审慎的决定之前，应进一步加以探讨。”⁷

建议七：同负责执行主要方案的工作人员协商规划方法和方案编制方法的改善

22. 秘书长的政策一直是，进行联检组所建议的那种协商，并打算继续执行这一政策。

⁶ 《同上》，第55至69段。

⁷ 《同上》，第69段。