

聯合國 大會



Distr.
GENERAL
A/C.5/1122
18 October 1967
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第二十二屆會
第五委員會
議程項目八十

審查聯合國及各專門機關財政專設專家委員會 所提各項建議之實施

聯合國預算周期

秘書長報告書

一、依一九六五年十二月十三日大會決議案二〇四九(二十)規定設立之審查聯合國及各專門機關財政專設專家委員會,在其提交大會第二十一屆會的第二次報告書^{1/}中建議:(a)各專門機關採用一年預算周期者,應改用二年周期;(b)請秘書長縝密研究聯合國預算採用二年周期的利弊。

二、專設委員會參照其任務規定內容審議這個問題,該委員會的任務規定是:

(a) 對聯合國及與其建立關係之各組織之整個預算中一切問題加以通盤檢討,尤其是關於行政及預算程序,比較預算並於可能時使之標準化之方法,及各組

^{1/} A/6343, 第七十一段。

織擴展活動之財政方面等事項，以期避免不必要之開支，尤其是因工作重複而引起之開支；

- (b) 提出建議，以求一方面使各組織所有款項因其活動之合理化及更充分之協調而更能善為利用，另一方面使此等活動之擴展計及其所適應之需要及各會員國因此而須負擔之費用。

三、專設委員會於審議方法獲致各組織預算可互相比較與求達可能的標準化時，自然導致審議可否確立一個共同的預算期間的問題。但這個預算期間的長短，又與根據方案聲訂確立一個整合的長期設計制度問題發生關係，不過，專設委員會自己承認，它所十分着重的一個目標——預先設計——並不以採用任何一個預算周期為條件。^{2/}

四、專設委員會在建議各專門機關採用二年預算時，除其他事項外可能已計及這些機關一般能對它們的工作進行預先設計。此是由於它們立法程序的性質，並由於它們預算中一個很大部份經費所辦理的工作可分期實施。因此，糧農組織和文教組織各主要立法機關多年來能夠每兩年開會一次，並能採用二年預算。至於民航組織，該組織在這兩方面都是採用三年周期。

五、就聯合國說，專設委員會遇到一項較為複雜的情勢，致不克達到一個共同結論。

六、若干主張聯合國採用二年預算周期的委員們，認為此舉可使祕書處以及各有關機關及委員會得以節省時間及

^{2/} A/6343, 第七十一段。

減輕工作量；另外，此舉將使重要職員集中其注意力來設計、管理及協調工作。他們並強調預算編製方面將會得到改善；聯合國系統內主要成員採用一個共同的預算周期之後，從協調與釐訂方案的觀點看，將會產生益處。

七、一些主張維持現行一年周期的委員們，則認為延長預算期間會妨礙聯合國應付在政治、經濟及社會方面的發展的彈性，這個辦法不適合於聯合國預算的複雜性質。

八、聯合國採用二年預算周期問題，嗣由經濟暨社會理事會所屬方案及協調委員會在其於本年五月舉行的第一屆會中與理事會本身在其第四十三屆會於審議該委員會的報告書^{3/}時，加以討論。這些機關由於其性質，在審議這個問題時，特別注重本組織的經濟及社會工作。

九、方案及協調委員會的任務為研討秘書長報告書中關於聯合國在經濟、社會及人權方面的工作方案及其預算需要。關於此點，該委員會達成結論，謂允宜從早採取步驟，以發展並通過一個整合的方案釐訂及預算編製的長期設計制度。依該委員會的意見，此舉可使聯合國確立一項按照經濟暨社會理事會所定優先目標分配可運用的資源的合理制度。該委員會於建議這項方針時指出，專設專家委員會在其第二次報告書的第七十三段^{4/}達到相同的結論。

一〇、方案及協調委員會並表示意見稱，釐訂方案初步允宜以二年為期。這導致該委員會考慮建議將目前一年預

3/ E/4383。

4/ A/6343。

算周期改為二年制度。若干委員認為此舉可便利各大小職司委員會及其他輔助機關減少屆會次數，因而可減輕理事會的沉重工作負擔，使這個中央機關得以對議程上各項日從事較為詳盡的審議。此舉並可幫助克服現時在會議時間表與編製方案及預算所需時間兩者之間的衝突。但其他委員不是不為這些理由所折服因而反對二年預算周期，就是贊成或緩作出結論。委員會旋同意應俟參照祕書長關於此問題的報告書從事進一步思考後，再作出最後的結論。

一一。該委員會的建議經經濟暨社會理事會在其第四十三屆會於審議關於聯合國在經濟、社會及人權方面工作方案的各項日時，加以檢討。理事會承認長期設計及對聯合國的工作方案和預算建立整合的處理辦法對於聯合國在經濟、社會及人權方面的工作極關重要；理事會在決議案一二七五（四十三）內表示希望大會於第二十二屆會迫切考慮實施專設專家委員會的有關建議。在討論過程中，一些理事又提到二年預算在一長期方案設計制度中所居的地位。主張採用二年周期者的理由是：祕書處的工作將獲減輕，方案及協調委員會將獲更多時間來考慮其工作方案；各國政府將獲更多時間來研究該委員會的建議；又在方案及協調委員會的工作與行政及預算問題諮詢委員會的工作兩者之間可建立更為滿意的關係。另一方面，若干理事則表示，如果預算每年提出並通過一次，對於釐訂一長期方案的程序不一定会會有妨礙。

一二。祕書處根據請求已對聯合國採用二年預算制度問題作了較為詳盡的研究。在此過程中，對於各方在上述歷次討論中關於這問題所提的許多意見，均曾詳加研討。另外並研究了現時採用二年預算的兩個專門機關的經驗及程序。

更重要的是曾設法預測採用二年周期對於聯合國會發生的實際影響，預測時曾計及聯合國的個性，聯合國工作的廣泛範圍及聯合國現時的行政及立法程序。

一三. 一個有真價值和完整的二年預算須有一項基本條件，便是它應儘可能根據於有效的預先方案設計，俾確保在預算期間祇需最低限度的調整。因此，須在開首時便斷定聯合國的工作及現行行政和立法程序可容許此種預先設計的程度。由此推論，若不先行述明若干基本條件，將無從對一個較長的預算周期作可能有的優點，進行有益的探討。

一四. 第一，很明白的，不是聯合國所有工作皆適於預先設計。實際上，一個兩年預算的可能利益，主要是在本組織的長期經濟和社會工作的範疇內，才想起的。這些工作，包括開發會議和工發組織的工作在內，誠然在預算中約佔百分之五十。可是聯合國的多數其他工作，最顯著的那些受政治考慮或不測情勢所決定的工作，則祇能採用隨時發生隨時應付的辦法。故對於這些工作，將繼續須考慮作一年一次的調整，其方式或者是設立充足的後備金或者是追加撥款。對一些工作採用二年預算而對其他工作採用一年預算，想像起來容或可行，事實上必然引起重大的行政和立法的複雜問題。

一五. 至於一些適於長期預測的工作，也很明白的，一個二年預算制度將需在行政及立法兩方面，對於設計和釐訂方案的程序重加調整。就這一層言，實施專設專家委員會第二次報告書第七編內的建議（見附件壹）可達什麼程度，就很重要了。這些建議論其實質是主張確立一個整合的長期設計，方案釐訂及預算編製制度，並由適當的立法機關加以覆核，然後始對概算的某一預算期間擬議的方案，及其所涉經費問題作出最後決定。

一六. 不過,對於比較不適合長期設計的工作,則須盡量設法使行政與立法行動適應兩年的預算週期。別的不說,這便非每兩年於事先決定會議基本方案不可。

一七. 因為沒有表明在什麼程度內可使行政與立法辦法適合兩年預算制的真正需要,故要對贊成這個制度的論據,作決定性的評論,便十分困難。這完全要看現行方案制訂程序與時程是否基本上不變,或是否加以重擬,以適合健全整齊的兩年預算週期的需要而定。關於這矣,最好特別從這種制度的所謂主要優矣上來加以說明。

一八. 主張兩年預算週期的論據之一,就是每隔一年,即每兩年週期的第一年,祕書處可以免除提出全部常年概算的麻煩,而諮詢委員會和第五委員會也可以免除審查與評定這個概算的麻煩。因此,據說便可能在那一年以較多的時間,去應付在目前情形下總是沒有得到應得注意的其他事項。

一九. 理論上說,上述可能的利益似乎是很確實的。可是這個論據先行假定,在預算期間內提出訂正需要概數務必嚴格遵守規定。若這個需要為數不小或相當複雜,則這個利益便大部分消失了。就本組織的政治工作而言,尤其就其維持和平及安全有關的工作而言,臨時性的額外需要難免不時發生,有時數額還相當大。所以須作特別安排,務使祕書長手中有必要的資金,來支付這種急需。不過其他工作也很可能會發生類似的急需,若大多數方案機關和立法機構仍然每年開會,尤為如此。例如,依現行辦法,在初步概算編成之後,還須提出一連串的訂正概算,以應後來決議之需,據說那是一個缺矣。所以作成決議的時程,務須在有效事前設計的範圍內加

以改變。若不採這種措施，則這個缺欠大概會加大，不僅在審查預算的那一年，而且也在實際預算期間的那兩年，都必須提出這種訂正概算。

二〇。此外，又據說兩年預算週期可以解決方案及協調事宜委員會前此每年在審議經濟、社會及人權方面工作方案及其所涉經費預算時所遇的困難。這些困難是因有關時程極度緊迫而起的。委員會既須向經濟暨社會理事會夏季屆會具報，顯然便應當在春季儘早開會。這樣，不僅可有較多的時間來審議問題，而且還可把所得結論向行政及預算問題諮詢委員會提出，作為它建議下年度概算數額的參考。在目前情形下，不可能將各事項作這樣的安排。概算不能早在五月底以前就提出。結果，方案及協調事宜委員會便不得不在六月份辦理大部分的工作，而其行政及預算問題諮詢委員會同時開會。於是，不僅所辦工作迄今緊迫，而且兩個委員會工作之間也難獲致必要的聯絡。

二一。僅僅採用兩年預算週期不能解決這些問題。如果工作方案繼續剛在兩年週期以前的那一年中才向方案及協調事宜委員會提出，那麼委員會的困難只會加劇。不僅資料數量大得很多，而且完成初步概算及其審查的整個時程大概也非要延長不可，那樣一來，委員會可以用來趕上理事會限期的時間較前更短了。

二二。也許要在這種情形下，才能將專設專家委員會所提長期設計建議的可能價值說明得最清楚。這些建議的最重要特色照該委員會第二次報告書第七十三段所載是由立法機構及一切有關輔助機關先行審議這種長期計劃，然後編

製有關概算。關於這點，委員會在報告書第七十一段中一面承認長期設計並不依靠任何預算週期，一面却又建議設計週期或可包含三個兩年方案和預算部分。有關機關當審議涉及全部週期的計劃，並提出建議，可是實際上却只核定第一個兩年部分的實體。在編製以後兩年方案和預算時，可以參照變更的情形將以前議定的計劃改訂。這裡的根本要點就是不斷檢討和不斷增新的程序。一如專設委員會所確認，通盤長期設計、方案擬訂及預算編製辦法的實施，須視每一組織執行職務所處的環境、它的組織法規定及其他因素而定。秘書長認為要在確定了妥為分期的方案與預算編製辦法以後，所謂兩年預算的大多數優點才能視為確立。這自然是方案及協調事宜委員會及其他主管經濟及社會方面工作方案各機關目前所受壓力得以切實減輕的唯一方法。所以在籌備第一個兩年週期時，有關的工作方案和預算可以在一年內編就，由主管的機關在次年內加以審查並提出意見，然後以此為根據，在再次一年年初編製的第一個兩年週期預算文件中提出。其後，這些機關的工作可以好好安排，以便不斷有系統地進行此後預算期間的檢討和增新程序，並將採取最後行動的限期較目前大大延長。這樣，將來就可能縮短上面說過的時程了。

二三。 前述若干優點所有的一個共同之點，就是似乎都從兩年週期可能獲得的短期利益設想的，而不一定想到了現行行政與立法辦法的立即重新調整問題。所以，這些論據雖然在相當的限度內十分有利，但却避免所擬兩年預算制度充分實現以後所要面臨的較大問題。

二四。 於是有人說，兩年預算的採用，可能使經濟暨社會

理事會用比較合理的方法，來籌辦它的工作，而在規定方案實施時程時，也不會那樣苛求，以免常常難於遵守。在現行制度下，某年年初請求的計劃非到次年預算業經核定和可用款項業已確定以後，不能妥為開始實行。這樣緊迫的時程，使有關計劃的時間安排沒有什麼伸縮的餘地，常常妨害這些計劃的切實實施。

二五 有人也認為理事會可能利用兩年週期來改良它的工作，減輕它每年的議程並減少它自己的會議以及所屬輔助機關的會議。即使在目前情形之下，大家也認為應當把會議方案略為重新安排其縮減，但是有關機關大都覺得無法做到。

二六 實施計劃以兩年為週期，可使秘書處較有伸縮的餘地，是沒有疑問的，但以理事會也根據這個假定而作決定為條件。另一方面，這個優美會使一大部分的計劃延到週期的第二年，以便仔細安排這些計劃的實施，物色合格的人員。試一研究糧農組織和文教組織的經驗，便會發現兩年週期的第二年支出數額一向都較第一年為大。這種遲延又使承辦文件翻譯和複製及安排會議的事務單位受到不利的影響。如果工作量在兩年間分配得太不均勻，則較目前情形更加難於管理。

二七 兩年預算能夠使方案機關調整其現行程序與會議定期的程度怎樣，這時當然難於確定。誠然，目前的時程是按一年預算週期擬訂的，而這個週期又往往與這些機關的工作不相配合。可是，要等通盤的長期設計其方案擬訂辦法和較長的預算週期實施成功以後，改革才易為各會員國所同意。

另一方面,除非把应付新需要的臨時調整減至最低限度,最好將有關預算期間原來核定方案以內的優先次序重新評定,則兩年預算的很多優點都難免消失。

二八. 據秘書處看來,每兩年編製預算一次並沒有不能克服的問題。事實上從行政觀點說,反有若干優點。秘書處在每兩年期間的第一年可有較多的時間,去開始準備下兩年期間的概算。不過這種早日開始的用處,大部分須視方案機關願意作長期展望,使秘書處至少在兩三年以前就能判斷大概的需要程度而定。

二九. 上面分析了主張兩年預算者所提論據的實際牽涉,其目的在稍為闡明一個有效兩年預算的主要目標應為什麼,為了達此目的,必須克服什麼實際障礙,若要实现這種預算的可能利益,又須做到什麼根本條件。

三〇. 據秘書長看來,兩年預算的主要目的应在:

(a) 依照聯合國情況,儘可能範圍內,向各會員國確切表明兩年期間大致需要的款項,即使會費仍然按年分攤,

(b) 使各會員國能夠事前檢討和確定兩年週期勢必根據的計劃,對於各方案部門的支出增加,確定比較合理的目標;

(c) 適當時,減輕所有辦理方案及概算編製、審議及核定機關目前因一年週期而在時間和精力方面感到的緊迫;

(d) 因之,使方案機關及秘書處負責實施各該機關決定的單位,能在工作安排上,有所改善和撙節。

三一. 本報告書較前各部份已設法預測在特殊的聯合國的情況下可能妨碍充分實現這些目標的某些因素。秘書長主要是設法預防將來可能發生足以引起經常修改預算水平的一切情形,不論是在編造概算以至大會核准概算的期間或在兩年會計期間內修改。

三二. 除為滿足確實無可避免的義務或為應付緊急支出而外為確保兩年制預算基本上不變動起見業已訂立若干基本條件。秘書長認為主要的條件是對於所有可能引起修改預算程序的一切工作預先設計。所有有關機構應於編造預算之前,先行審議各該計劃及其所涉費用。事實上,這個辦法的推行已暗含在審查聯合國及各專門機關財政專設專家委員會就方案設計與估評問題提出的各項建議之內。若付之實施而結果認為可行時,那末下一步自然是採用兩年制預算。

三三. 最後分析起來,一項較為長期的設計及方案釐訂的辦法的訂立,其實施結果成功與否并不以先行採用較為長期的預算周期為條件;但如沒有準備措施,這一種周期就沒有真正意義可言。

三四. 在對可能採用的兩年制預算作出最後結論以前,須先審議秘書長另一項關於促成概算與主要工作類別更密切地配合的聯合國預算格式問題的報告書所作的提議。若在某一年對預算格式大大從事修改而又同時將預算改為兩年周期,似屬不宜。在此情形下,宜進一步改慮將來採用兩年週期的辦法需要滿足的若干技術上的條件,包括財務條例與細則的修正在內。

三五. 最有建設性的行動方向首先是採取步驟實施方案及預算預先設計的整合辦法，以此為採用兩年預算周期的必要先決條件。這個辦法如果成功，那末可能已定適當基礎的第一個兩年周期將為一九七一至一九七二年期間。為此目的，將需如下的時間表：

1968—1969：在經濟及社會方面編製詳細的工作方案，所包括的期間至少推至一九七二年底。

1969：由方案與協調委員會，行政及預算問題諮詢委員會，經濟暨社會理事會及大會審議并初步核准工作方案及其所涉費用。

1970：將已核准的需要併入一九七一至一九七二年的預算文件。

三六. 最後分析起來，選擇途徑有二：(a) 兩年制預算，如對現行方案擬訂程序不作基本改變，結果所有優點極其有限，其中若干優點目前尚在不可知之數，或 (b) 另一根據最大限度事先設計的預算，這個預算在聯合國的工作進行乃至其未來的演變與有秩序的發展上可能獲得極充分的潛在利益。

附 件

長期方案設計：審查聯合國及各專門
機關財政專設專家委員會第二次報告
書(A/6343)中所提的建議

“七二. 一般公認實施一項長期設計,方案釐訂及預算編造的整合辦法時,必須顧及每一組織辦理業務的環境,其本身的組織法規定乃至其他因素。只要尊重此項辦法的基本概念,所用程序可隨每一組織而有所不同。

“七三. 除上一段所述各點考慮外,委員會對聯合國系統內每一組織建議:

(a) 及早採取行動以便訂立并採用一項整合的長期設計,方案釐訂及預算編造辦法;

(b) 為此目的,每一組織應遵照其憲章及規約內所載的廣泛目標訂立有效的長期計劃。此項程序需要釐訂有關組織在設計期間內實施的優先目的,以便使這些廣泛目標更為明確。該組織提議的計劃內列有達成議定的目的及目標的行動方向;

(c) 在設計過程內對各項互相競爭的需求須有所取捨。這需要該組織進一步規定先後次序,并考慮各項抉擇辦法以實現特定目的;

(d) 每一組織應自行訂立程序與發揮其職員的能力以便執行下列工作;

(i) 明確規定其特定目的——即顧及會員國的優先

- 需要組織本身的通盤能力及會員國可能負擔的經費於一定期限內它希望辦到的是什麼；
- (ii) 與其他有關組織諮商以後，擬訂主要的明文規定如何實現以往闡明的目的的抉擇辦法及所涉費用；分析這些辦法（及所涉費用）；計劃中并需包括從費用效能的觀點可能產生最好結果的方法；
 - (iii) 稍留餘地為適應情況的變化可能作若干調整，并將可能響應發展中國家特殊與時常改變的需要的進一步工作包括在內；
 - (iv) 將提議的計劃向其理事會提出，以供審議并就計劃內容辦理，次序先後及支出數額多寡及分期辦法提出意見；
 - (v) 為選定的期間編製一項整合的文件（包括一切由預算及預算以外經費撥款辦理的方案）。該文件須以議定的計劃為根據，其中除包括長期的機關計劃外，并包括下一預算期間擬議的方案及預算，計及可望獲得的資源。此項方案內容詳盡，并供給有關各項特定工作的資料，而計劃內容則集中於主要的工作，擬訂時須有必要程度的伸縮性。該文件須指出全部估計費用在預定的計劃辦理期間按期分配情形。該組織的有關機關須檢討該文件並提出意見，對屬於下一預算期間的部份加以其認為必要的修改後予以核准。以後編製方案及預算文件之時，以往議定的計劃可以參照改變的情況加以修正，并擬訂一項關於下兩年的暫定計

劃,以便完成提議的六年時期。不斷進行檢討與修正以便切合現況是其主要特點。該計劃是否採納新的因素一部分要看前一期的進度;

- (e) 就各組織預算期間相同的情形而言,每一組織應使其設計及預算周期與其他組織的設計與預算周期一致;
- (f) 每一組織應將有系統地估評其本身工作所得經驗與知識併入上文所論及的程序。
