

聯合國 大會



Distr.
GENERAL

A/C.5/1121
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

聯合國預算之編製方式

秘書長報告書

一、聯合國常年概算的現行格式乃是通盤研究的結果，由大會第十一屆會根據其行政及預算委員會之一致建議於一九五七年二月核准，原定試用二年。因此，從一九五八至一九六〇各會計年度的常年概算都是用當時核定的訂正概算格式提出。

二、經第五委員會與行政及預算問題諮詢委員會於大會第十四屆會進行討論的結果，在一九六一會計年度的常年概算中作了若干改變。同樣的，從一九六一年以來，秘書長不時作比較次要的修改，其主要目的為便利審查工作。

三、近年來，由於大會本身所作之在秘書處內另設若干半自治組織的決定，概算編製方式又有了進一步的更改，其中包括為聯合國貿易及發展會議及聯合國工業發展組織單獨開列

預算項目。

四、在一九五七年大會通過的嗣後又在一九六一年經過修改的訂正編製方式之下，常年概算主要係按支出的用途或類別編製，雖然甚至在當時，若干預算項目下的概數已按工作的方面來劃分。一九五七年所採用格式的重要特徵是把有關職員方面的經費綜合列入一個預算款項，而前此各年度預算所採用的辦法則將此等經費分列於秘書處各組織單位項下。這一編製上的更改，其主要目的在使秘書長於利用其現有職員時可有更大伸縮餘地。秘書長鑒於力求撙節之必要，深信財務管制方面的高度中央集權實為達此目標的最好辦法之一。經驗已經證明這種信念確有根據。

五、聯合國預算為貿發會議及工發組織單獨開列款項後，在某種程度上益發變成一種概算混合物，若干項下的概數係按支出的用途或類別編製，另有項目則按業務或工作開列。舉例來說，預算中有些款項，例如第一款及第三至第十一各款係按支出用途開列概數，其餘各款，即第二款及第十二至第二十各款，則主要係按業務或工作編製，雖然在若干情形之下也列載支出的用途。在一九六八年以前，預算中列有六個收入概算的項目，其中不但內容時常大不相同，而且就所謂的自償活動而言，所列收入數額亦非真正淨額，因為有關此等生利事業的若干直接費用列在支出概算之內。此一缺點已於一九六八年度預算中矯正。

六、近年來各會員國對於發展一項統籌的方案與預算政策的興趣日益濃厚，因此又發動了其他行動。行政及預算問題諮詢委員會曾在其向大會提出的關於其對一九六六至

一九六八各會計年度概算所作檢討的常年報告書¹¹中就此種統籌問題提出許多意見。一九六二年十二月十一日大會通過關於統籌方案及預算政策之決議案一七九七(十七)，其中正文部分請經濟暨社會理事會“(a)擬訂一種體制，俾理事會得據以指出聯合國在經濟社會及人權方面各項方案及計劃應列之優先次第，但須計及‘聯合國發展十年’之目的；(b)在此種體制內訂立列入工作方案之各種活動之優先次第；(c)參照任何更近或更迫切之需要及可能用以應付此等需要之資源，對該項優先次第經常加以檢討；(d)隨理事會工作之進展，參照秘書長所提供之情報對理事會行動所涉之經費問題予以應有而適時之充分考慮；……”。諮詢委員會於其向大會第二十屆會提出的第六次報告書¹²第七十八段中稱：“委員會深知聯合國概算格式與編製方法係經濟暨社會理事會及秘書長努力達成大會決議案一七九七(十七)所載目標的基本因素”。委員會並稱：“它認為方案與預算的合併編製至關重要，因此理應對預算格式重加檢討”。

七、諮詢委員會向大會第二十一屆會提出關於一九六七會計年度概算之報告書¹³中對聯合國預算格式及與此有

¹¹一九六六年：大會正式紀錄，第二十屆會，補編第七號(A/6007)；

一九六七年：同上，第二十一屆會，補編第七號(A/6307)。

一九六八年：同上，第二十二屆會，補編第七號(A/6707)。

¹²大會正式紀錄，第二十屆會，補編第七號(A/6007)。

¹³同上，第二十一屆會，補編第七號(A/6307)，第六十九段至第一〇一段。

閉之統籌方案及預算政策問題再度發表詳盡意見。委員會促請注意過去數年大會及經濟暨社會理事會裡面出現的一種趨勢，即全盤提出工作方案和預算經費，使本組織的方案及其他廣大的行動方面與其所涉預算問題更加密切配合。委員會指出這種趨勢的產生至少是由於三種考慮。

八 第一，是發展中各國愈來愈大的需要，尤其是在經濟和社會方面。隨着此種需要而蓄衍擴張的行動方案達到了一個不易衡量的地步。各方均已承認：應當保持一種更完善的秩序，應在聯合國發展十年各項目標的範圍之內訂立優先次序，本組織的各種基本文件中應明白指出各發展部門之間目前及未來的均衡情形。委員會並稱，如欲達此目的，必須就工作及其所涉費用向主管機關作全盤性的提出。

九 第二，諮詢委員會繼稱，這個趨勢的產生係由於大會工作慣例方面的組織性缺失。大會各主要委員會負責就實體工作提出建議，但是很少注意到它們的建議所涉及的預算問題。負責審查概算的委員會以注視概數為其主要任務，從未處理各項方案與工作，而方案與工作之執行自然要在預算上以金錢數字表現出來。可是事實上，照目前情形所提出的預算並沒有引起此種興趣。大會全體會議所作討論至屬有限，對於各會員國往往在處理方案與預算時所用的不同方法，不能發生協調作用。因此，如欲確保掌理新工作或擴大工作之機關得有充分機會來計及其預算問題，同時並使預算機關能夠了解預算數字所根據的實體工作，則唯有以統籌方式向各該機關提出本組織在各主要活動方面，尤其是經濟及社會方面的各項方案。

一〇. 第三,諮詢委員會說,目前需求不斷增多,而資源又屬有限,因此聯合國體系內積極從事經濟及社會方面發展事宜的一切組織,如欲協調其工作方案則其所提出關於方案與預算的各項文件必須具有最高度的可比較性。

一一. 最近經濟暨社會理事會向大會第二十二屆會提出的一九六六年八月六日至一九六七年八月四日期間的報告書⁴¹,曾就需要對聯合國工作方案與預算作統籌處理的問題,發表了若干重要意見。理事會報告書第十五章第七三三段稱:“各方都同意,長期設計以及聯合國工作方案與預算的統籌處理辦法的發展,對聯合國在經濟社會及人權部門的工作實屬非常重要,深望大會第二十二屆會對此等問題作緊急審議”。理事會並於其報告書第七三八段中重申理事會決議案一二七五(四十三),請方案及協調事宜委員會繼續研究尚須採取何種步驟,在聯合國範圍內實施專設專家委員會為求發展長期設計,擬訂方案並編製預算所需統籌制度而提出的各項建議,理事會並請秘書長經由方案及協調事宜委員會向理事會第四十四屆會提出一件關於這個問題的說明書。最後,理事會復於其報告書第十六章第七四六段中稱:“……在理事會討論期間若干代表團重申甚重視專設委員會各項建議的迅速實施。理事會在審議聯合國經濟社會及人權部門的工作方案及其預算需要時曾詳細論及長期設計,擬訂方案及編製預算的統籌制度的發展問題。許多發言代表強調指出方案與預算之間的參差程度。”

一二. 秘書長對於大會及經濟暨社會理事會,尤其是經由其方案及協調事宜委員會所作各種倡導,已密切注意。他已設法響應這些機關所請提供更詳盡資料,以便利考酌實施經濟社會及人權方面工作方案所需之預算資源審查此等方案的工作。因此,一九六五、一九六六及一九六七各年中曾向方案及協調事宜委員會及理事會提供極大數量的有關資料與情報。後一年度中所提資料載見文件 E/4331/Rev.1 及 Rev.1 附件及 E/4331/Addenda 1-19 內秘書長報告書。

一三. 再者,遵照經大會核定的專設專家委員會的建議,秘書長在一九六七及一九六八兩年度概算內列入附件,按主要及次要工作部門說明預算經費的綜合分配情形。過去數中年行政及預算問題諮詢委員會所表示的廣泛意見也經予以計及,並特別注意專設專家委員會在其提送大會第二十一屆會第二次報告書^{5/}內所載關於預算編製及格式的其他建議。

一四. 秘書長曾企圖於其一九六八年度常年概算的格式中儘可能反映這些意見與建議,其所採初期步驟已在其概算序言第四段至第十四段明白縷述。在依專設委員會建議由行政及預算問題諮詢委員會主持進行有系統的及勢必是長期的研究以斷定聯合國體系內各組織預算標準化可以實行的程度之前,秘書長對目前預算格式的變更僅以下述目的為限:使概算更為明晰,刪除若干不一致之處,並使預算經費與有關工作方案保持更密切聯繫。在一九六八年度概算中

^{5/} A/6343

實施的此等改變均在秘書長概算序言第六段(甲)(乙)(丙)及(丁)各分段內加以說明。秘書長在第六段(丁)分段內討論了預算第三款下概算格式上的若干改變,其目的為表明這一龐大重要的預算項目下全部經費按秘書處主要部廳分的更詳細的分配情形,在較大的部門再按附屬單位列舉分配情形。鑒於每一組織單位實際上代表一類主要或次要工作,此種分配事實上含有依工作類別提出概算的意思。秘書長在第七段內建議,這種預算格式的改變如獲大會核可,則在今後預算文件中,可將此種分配辦法推廣到包括其他直接有關的支出項目,例如第二款所列特別會議,第四款所列一般人事費,第五款所列職員出差旅費及回籍假旅費,第六款所列交際費及有關費用,第十一款所列正式紀錄,經常出版物,研究報告及報告書印刷費,以及可能第十款所列總務費下若干明白指定的項目。因之,這樣就可用更加完全的方式表明每一組織單位為執行其工作方案所需的全部直接資源,同時可向各會員國就本組織所從事的每一主要及次要工作的直接費用提供更明晰的說明。

一五、再者，在這種範疇內，對於各組織單位在經濟及社會方面所將從事的工作方案及其費用，可能在合理範圍內提出更明白的指示，一如方案及協調事宜委員會及經濟暨社會理事會所請求的。雖然有各種技術與方法依方案編製預算，但秘書長認為就聯合國預算而言，務須儘可能採用一種簡單的辦法。預算文件為適應其許多主要用途起見，格式的擬訂應使各立法機關易於審查與瞭解，應對各會員國提供有關工作與服務及其費用之間關係的充分情報，且在其適用年度內可以作為一種管理工具。因此，秘書長對於方案及協調事宜委員會在其致經濟暨社會理事會報告書^{6/}第二十七段內所表示的希望雖有同感，即依方案類別提出概算將於時機成熟時能使許多委員會的文献與預算本身所列情報打成一片，然而他要提出警告，不可過份苛求詳細，否則的話，預算文件勢將成為尾大不掉，不能再為這些主要目標服務。

一六、在這些新提案之下，亦可在預算內另列專目，表明因會議而直接引起的費用，藉以實施專設專家委員會的一項建議。

一七、諮詢委員會已在提交大會第二十二屆會的第一次報告書^{7/}第四十八段內表明希望看到一九六九年度概算內採用秘書長所提議的推廣分配辦法。

一八、擬議中的預算新格式的主要理由是在滿足各方

^{6/} E/4383

^{7/} 大會正式紀錄，第二十二屆會，補編第七號（A/6707）。

表示的一項強烈希望，要使本組織的主要及輔助工作方案以及其他活動與其實施所需的預算資源之間發生更密切的聯繫。但是要達成這一改變的最大價值，首須解決其他兩個根本問題。第一，經濟社會及人權方面的工作方案應明白訂定，並確立優先次序，以便能在預算中作明白的有意義的提出，這將適合經濟暨社會理事會及其方案及協調事宜委員會的基本目的，同時對有關預算請求提供更完全的理由。第二，對每年的會議方案及其有關的特別會議方案的水平應作更確切的規定。關於這一點，大會第二十一屆會所設會議委員會將於本屆會期間開始工作。要這個委員會於一年內完成其任務規定，未免期望過奢，因此，所需合理化過程及檢討也許要牽連到未來數年。這兩個基本條件在本人關於聯合國應否採用兩年預算週期問題的報告書中也曾提出，因為這兩條件是作成這項決定的主要因素。所以，預算格式與預算週期之間有一種聯繫存在。這兩個問題應一併考慮。再者，達到這些目的的方法應該是在審慎策劃、有系統的方式之下逐步前進。如果大會贊同秘書長所提議的改變預算格式，在一九六九年付諸實施可能有益，因為這將提供一個機會，解決任何可能發生的初步技術性困難，並且實際試驗能否產生一件經濟、社會及人權方面工作方案及其費用的說明書，這樣可以滿足方案及協調事宜委員會以及經濟暨社會理事會的一部分要求。

一九、上述提議對現行預算格式的影響可摘述如下：
預算的支出概算可分為八編，每編包含若干款，說明如下：
(甲) 第一編 —— 大會、各理事會及各委員會屆會。本編

包含一款(現有概算第一款)——各國代表、各委員會委員及其他輔助機關成員旅費及其他費用；
(乙) 第二編——與秘書處各組織單位工作方案及活動直接有關的人事費及其他費用。本編包含現有概算的下列各款：

第二款——特別會議

第三款——薪俸與工資

第四款——一般人事費

第五款——職員旅費

第六款——職員服務條例附件壹第二項及第三項規定之公費；交際費

第十一款——印刷費

第十九款——聯合國貿易及發展會議

第二十款——聯合國工業發展組織

茲擬在預算本編內首先儘可能簡明提出現有第二、三、四、五、六及十一各款下所列概算。這種提出將儘可能避免敘述此等款次所列概算的詳細理由。不過，在此之後將有補充案文，表明上述每一預算款次所列全部經費，按主要廳部分配，較大部門再按輔助組織單位分配。支持此等每一主要及輔助組織單位的詳細理由將在這一補充案文內提出。再者，對從事經濟、社會及人權工作的各單位，該案文中並將列入一項所從事主要工作方案及其直接費用的說明書。關於隨後的第十九款及第二十款，其提出格式將與一九六八年度預算內為此類同樣工作概算

提出的格式相同，因各該款業已載有全部明白辨認的有關費用項目。

(丙) 第三編——技術方案。本編包括關於技術方案現有概算第五編下所示第十三、十四及十五各款。

(丁) 第四編——房舍設備用品及事務。本編包含現有概算的下列各款：

第七款——房舍及房地改良

第八款——永久設備

第九款——房地維持費、管理費及租金

第十款——總務費

目前列入第八、九及十各款的支出項目可明白辨認與紐約會所及日內瓦以外任一組織單位有關者亦將在第二編有關單位內表明，但僅供參考之用。

(戊) 第五編——特派團及有關工作。本編包括第十六款——特派團，包括外勤事務的需要。

(己) 第六編——特別費。本編包含現有概算第十二款。

(庚) 第七編——難民事宜高級專員辦事處。本編包含現有概算第十七款。

(辛) 第八編——國際法院。本編預算將包括第十八款——國際法院。

二〇、根據提議採用的新編製格式,預算部分將重新編號以保持連續次序,收入概算則仍用一九六八年預算所用格式提出。各種附件提供分析性的補充資料,在格式中亦擬予以保留。這些附件之中有些可以幫助該管機關審查工作方案及訂立政策目標,甚有價值。舉例來說,按主要工作及方案分類的那個附件,列出本組織自經常預算及預算以外款項所得全部資金的分配情形,對於滿足一個愈來愈大的要求,大有裨助,就是主張應該有一個方案與預算的統籌設計制度,尤其在經濟、社會及人權等方面。

二一、專設專家委員會在其第二次報告書²¹第三十五段中建議每一組織的行政首長應在每門經費範圍內保留自由挪用款項的全權,但他應儘早將這種挪用數額報告負責財政的主管的機關。不過,該委員會又指出遇一門經費佔全部預算極大百分比的情形時,這項規定會留有過大的挪用餘地。因此,在遵行這項規定的時候,各門經費應再分成大小適度的分項,每項視作單獨一門經費。秘書長認為現行聯合國預算格式中佔全部預算極大百分比的唯一款目就是第三款——薪俸與工資。該款之所以有此情形,不外是因為為秘書處大部分常設員額所撥經費完全列在該款第壹項內。但是,由於第壹項下的總概數係大會不僅根據撥定全額而且根據各職等常設員額總數所核定,秘書長能用這些款項來應付第三款內其他需要的可能程度實極有限。事實上,過去事實證明秘書長曾很謹慎地行使這項權力。然而,如果大會要在這方面對

²¹ A/6343.

秘書長再加多一些限制，則根據新提議將第三款下的總撥款按主要工作部門及支出項目再行細分是可以做到的。不過，大會倘若贊同秘書長在本報告書中提出的新預算編製格式，也許會認為對於這個問題以等到將來已有機會審查依照上項新格式提出的概數後再加以審議，較為適當。

二二、諮詢委員會在其提送大會第二十一屆會第六次報告書²¹的第八十二段中發表了一項重要意見，說編列附具費用的方案與核撥款項方法應有區別。它說明照現行的聯合國預算格式混合制度，按開列支出項目的各“款”核撥經費是主要的特色，只有少數的幾“款”是專為某幾類工作而撥款的。因此這就引起一個問題，即將來主要的分類以及款項的撥發是否應該依照方案的分類。諮詢委員會在其報告書第八十四段中結論說這個問題一切方面的研究還不夠澈底，但它承認確有迫切需要找出一個解決辦法，同時符合方案與預算一體化政策以及有效中央管制的需要。中央財務管制是任何組織行政效率的一個基本因素。但在另一方面，諮詢委員會認為一個組織在使用為各種方案分撥的經費去實施這些方案時，其管理責任如能有相當程度的分權，也有其優點，不應忽視。委員會坦承進一步研究這個問題。

二三、在諮詢委員會進行此項進一步研究的同時，秘書長也須考慮屬於行政性質的其他有關問題，例如改變核撥款項方法對於現行的分配款項、簽核支出、記帳及查帳辦法所將發生的影響。這將需要充分時間來斟酌由此引起的必要修

²¹ 大會正式紀錄，第二十一屆會，補編第七號 (A/6307)。

訂並將其付諸實施。

二四、如果大會將來在諮詢委員會進一步研究之後決定根據主要組織單位來核撥款項，也就是說根據有關工作方案與活動來核撥款項，那麼上文第十九段所載新格式第二編及第四編內各預算“款”的組織就得要再加修改及細分。第三編及第五編至第八編則無需改動。

二五、根據財務條例及細則，預算各“款”的款項，一定要先經大會核准，才能移用於他“款”。同“款”各“項”間的款項移用，得由秘書長核准。這些限制甚為合理，其目的在確保所作支出將盡量保持在核撥經費的範圍內，並確保款項用於大會核撥該款所定用途。已往各年的經驗證明這些條件與細則確實妥善。秘書長認為不論預算用何種格式提出，財務條例及細則內的這些規定應繼續嚴格執行。他又認為對於某些主要支出，例如薪俸與工資、一般人事費及印刷費，不能不繼續施行某種程度的中央管理與管制。至今為止，對這些支出所施中央管制，已使秘書長得以伸縮運用其全部辦事人員，且由此而得以在最經濟的情形下應付了秘書處的優先需要。同樣的，聯合國出版委員會對本組織全部印刷方案的繼續審查，已清楚證明了對這些支出的中央管制確有價值。根據現行的預算格式，關於這一方面的中央管制並未遭遇過嚴重的困難；秘書長須確保將來現行格式有任何更改時，此種情形仍獲保持。從專設專家委員會在其提交大會第二十一屆會第二次報告書¹⁰所提各項建議，特別是關於追加概算問題的建議來說，上述一點的確是不能缺少的。

¹⁰ A/6343