



# 大会

第五十五届会议

## 正式记录

Distr.: General  
2 March 2001  
Chinese  
Original: French

---

### 第五委员会

#### 第 25 次会议简要记录

2000 年 11 月 9 日，星期四，上午 10 时在纽约总部举行

主席： 凯拉皮尔先生（副主席） .....（博茨瓦纳）

行政和预算问题咨询委员会主席：姆塞莱先生

### 目录

议程项目 116：审查联合国在经济和社会领域的行政和财政业务效率（续）

---

本记录可以更正。请更正在一份印发的记录上，由代表团成员一人署名，在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 2 号 DC2-750 室）。

各项更正将在本届会议结束后按委员会分别汇编印成单册。

主席不在，副主席凯拉皮尔先生（博茨瓦纳）主持会议。

上午 10 时 10 分宣布开会。

**议程项目 116：审查联合国在经济和社会领域的行政和财政业务效率（续）**（A/54/287 和 Add. 1；A/54/456 和 Add. 1-5；A/C.5/55/543）

1. **Halbwachs 先生**（主计长）介绍了载有秘书长关于按成果编制预算建议的报告（A/54/456 和 Add. 1-5）。秘书长提出的修改建议应逐步纳入方案规划、预算编制、监测和评价周期。这些建议并非创新，而是许多年前开始的演变进程的一部分，该进程已导致修订《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》。在中期计划、方案预算和战略中纳入“预期成绩”以及在 2002—2005 年拟议中期计划中纳入成绩指标符合该条例和细则。

2. 根据第一项建议，将在 2002—2003 年方案概算中纳入类似 2002—2005 年拟议中期计划所载指标的成绩指标。为保持两份文件之间的联系，必须立即在此方面作出决定。秘书长还建议，2002—2003 年方案执行情况报告应包括利用方案预算中的成绩指标对本组织取得预期成绩情况所作的评价。此类资料将是有关产出计量资料的补充。至少开始时将会保持提供给会员国用于审查方案预算的财务数据的水平和质量。今后在使用指标方面获得足够经验时，可再次讨论这一问题。秘书处认为，秘书长报告中阐明的各种概念可适用于方案预算涉及的所有活动，同时根据这些活动的不同性质作出必要调整。

3. 行政和预算问题咨询委员会已经提出一些建议。这些建议应确保秘书长的提议如经大会批准能够有效执行，其内容涉及方案管理人员的灵活性和问责制、工作人员培训、信息和会计制度及继续与会员国对话的必要性。咨询委员会和秘书长的报告都明确反映出循序渐进的必要，应在汲取经验和秘书处与会员国合作的基础上予以改进。咨询委员会非常认真地审议了这些修改意见，并在其报告中进一步阐明现有方

案预算和拟议成果预算方法之间的区别，把秘书长的提议视为进一步加强现有进程的尝试，而不是一场革命（A/55/543，第 26 段）。联合检查组指出，与其它任何预算方法一样，联合国是否因采用成果预算办法获益将取决于秘书处和会员国在共同努力实行该制度过程中的细心程度和判断力（A/54/287，第 82 段）。

4. 有人对使用“成果预算制”一词表示关切，对此他强调说该概念并不意味着根据产出分配资源。资金分配将使用相同的现行标准。根据有关条例和细则，仍需要根据应达到的产出说明申请资源的理由。秘书处坚信，在监测方案执行阶段使用指标将更好地说明方案的影响。成果预算制是拟订方案的工具，不是惩罚性的财政工具，对预算资源额没有影响。大会批准秘书长提议采取的措施不会改变本组织的性质或本组织开展工作的方式，也不会改变向不同方案分配资源的办法。申请资源时仍需提供详细的支助文件。但是，这个制度应更清楚地说明本组织的目标及在多大程度上实现了这些目标。

5. **姆塞莱先生**（行政和预算问题咨询委员会主席）说，咨询委员会的报告（A/55/543）表明，在广泛审查秘书长的有关报告及与方案规划和预算司司长、专门机构代表和联合检查组关于此问题报告的编写人之一举行若干会议之后达成了微妙妥协。第五委员会目前收到的提议是咨询委员会、方案和协调委员会（方案协调会）和第五委员会带头发起长期演变进程的成果。秘书长应大会要求编写了一系列报告，他在这些报告中查明了当前工作中的弱点，特别建议以充分反映出本组织特殊需要和性质的方式采用成果预算办法。秘书长认为，这一变化是渐进的，将根据经验予以改进。

6. 咨询委员会编写了报告，以期推动对秘书长提议和建议的分析。秘书长提议将业绩指标纳入 2002—2003 年方案概算各款。考虑到大会已核准业绩指标为《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》的组成部分，咨询委员会在其意见受到考虑的情况下同意此项提议。该条例和细则载于

2002—2005 年中期计划草案，草案一经大会批准就成为 2002—2003 年方案概算的框架。

7. 关于预算文件的结构，咨询委员会建议，在编制 2002—2003 年方案概算时应考虑到该委员会报告所载的意见和建议。咨询委员会将在审查概算时就此问题提供进一步指导（A/55/543，第 22 段）。过去没有联合国预算文件范本。咨询委员会和第五委员会正是在审查实际概算时，最能确定修改概算内容和结构的建议对决策的影响。

8. 在秘书长报告中，重点讨论的问题之一是应使方案管理人员在预算执行方面具有更大的灵活性，同时加强问责制。这是会员国和秘书处彼此信任的核心基础，咨询委员会关于此重要问题的建议载于该委员会报告第 16 段。在采取任何行动之前，应充分认识到秘书长目前灵活使用大会拨款的情况。在维持和平行动方面的灵活程度大于在经常预算方面。虽然秘书长能够在预算款次之间调用资金，但他在采取这一行动之前必须征求咨询委员会的同意。如果秘书长坚持他需要更大的灵活性，则咨询委员会将在下一方案预算范围处理此问题。

9. 咨询委员会努力缓解关于成果预算编制技术将会被用于削减资源的种种猜疑。大会已明确表示反对此种作法。此外，将根据现行方案规划规定和大会第 41/213 号决议编制概算。预算文件的题目不会改变，将继续在两年期的第一年和第二年年底分别提交预算执行情况报告。这些报告及评价和监测工作是否有所改进将由中期计划和方案预算文件的质量确定。此外，将沿用方案规划条例和细则中使用的术语，而且只有在积累了大量经验之后，才应由大会审议可能进行的修改。如咨询委员会报告第 19 段所述，为说明在 2000—2001 年预算选定款次中如何使用成果预算技术和术语编写了五个样本专册，可是其价值有限。咨询委员会的有关建议载于第 34 段。

10. 联合国与会员国不同，无法对照领土或人口衡量活动的影响。因此，业绩指标、预期成绩和可衡量的目标等工具必须适合本组织的特殊性质。方案规划条

例和细则第 104.7 条间接承认，不一定在所有情况下都能够拟订成绩指标。这是成果预算制最困难的方面。在获得经验后，可能有必要审查业绩指标在多大程度上能够适用于方案预算的所有款次。

11. 咨询委员会报告第 34 段概括了其报告中的各项建议，并在第 26 段到 33 段提出主要意见。该委员会，除其它外强调：秘书处的提议中纳入了大部分现行措施，包括维持政府间机构目前所起的作用；本组织财政状况不应成为改变预算方法的动力；秘书长仍应负责充分说明其申请资源的理由。此外，还将通过采用有效的信息技术及进行广泛的人员培训，推动各项活动的规划和方案拟订工作。但除非会员国和秘书处彼此信任，以及秘书处最高级官员充分参与此项努力，否则这些措施不会完全成功。

12. **Abraszewski 先生**（联合检查组）代表报告的合编者介绍了联合国检查组关于按成果编制预算：联合国系统各组织的经验的报告（A/54/287 和 Add.1）。检查专员意识到此问题非常敏感，有人认为在联合国有计划地实行成果预算制度是试图限制会员国监督第五委员会的管理工作和作用。因此，检查专员一直一丝不苟地遵守大会第 53/205 号决议的规定。联合国系统内的一些机构正在采用类似成果预算制的办法，该决议要求检查专员对这些机构的经验进行分析和比较研究。报告中唯一的建议涉及程序问题，对它刻意见采取了根据事实的中性立场，目的是协助第五委员会就成果预算制应用于联合国方案预算是否可取作出决定。本文件获得联合国系统各组织的好评，它一直是与咨询委员会进行深入讨论的主题。该委员会在许多方面的意见与检查专员的意见吻合。

13. 自 1999 年 8 月印发该报告以来发生了若干事件，特别是：世界知识产权组织印发 1998 年方案执行情况报告，其中以指标作为衡量质量上的业绩的根据；教科文组织印发了 2000—2001 两年期方案预算，这是使用按成果拟订方案办法编制的第一个方案预算。

14. 作为一般规则，联合国系统各组织对成果预算制的看法非常积极，并寄予很高的预期，但对其方案预

算的分析表明，它们对此项技术的应用仍处于发展阶段，特别是就预期成果、业绩指标和业绩计量等因素而言（见第 5 页表）。检查专员进行研究的目的是分析专门机构和原子能机构的经验，以推动大会审查将成果预算制应用于联合国的问题。为此目的，检查专员拟订了一份清单，列出会员国在大会第 53/205 号决议中及在第五委员会辩论中提出的关切问题，并就其提出若干要点，如这一办法与中期计划之间的关系。

15. 在联合国系统各组织中采用成果预算办法仍处于发展阶段。检查专员认为，这些组织的经验参差不齐（第 76 段），并在本报告第三章对它们的经验进行了分析。这些组织的经验确认了五点意见：可使成果预算制度适合每个组织的需要和性质；该制度可加强会员国的管理职能；该制度既不会削减预算也不会裁员，而是中性的管理工具；该制度允许把质量和数量上的成果用作说明申请资源理由的依据；该制度似乎增加了中期计划的重要性。关于成果预算制作为中性的管理工具问题，他提请注意报告第 51 和 52 段中的评论意见。

16. 第一个需要特别注意的问题就是没有协调关键的用语。联合国系统各组织必须都使用相同的术语，而且必须在会员国参加的情况下确定术语。此外，还应考虑成果预算制原则是否适用于方案预算所有款次，以及各组织是否愿意予以执行。与之协商过的组织认为，通过适当程序、建立高性能信息系统、工作人员培训和在整个组织统一采用此方法是成果预算制获得成功的必要前提。鉴于联合国开展行动的地区之多，以及实施的方案种类之多，作出适当准备对联合国尤为重要。为确保会员国参加，使此项技术适合本组织性质的工作，检查专员建议在第五委员会内设立一个不限成员名额特设工作组，可在大会开会期间、如必要也可在大会闭会期间举行会议。最后，仍有问题的其它三点意见是：如何考虑外部因素对取得成果所造成的影响的模式；行政首长应发挥的领导作用及会员国和秘书处在选择最适合本组织需要的成果预算编制技术方面的互相作用；预算审查机关的作

用。他强调，若要获得成果预算制的预期好处，秘书处和会员国就必须共同努力，运用判断力小心谨慎地采用这一办法。他说，预算改革的成果取决于在会员国中间培养协商一致的精神，并在它们和秘书处之间营造相互信任的气氛。

17. **Gras 女士**（法国）代表欧洲联盟和联系国塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚发言。

18. 她说，欧洲联盟对现行预算编制制度的质量不满意，非常重视成果预算制，这是自秘书长 1997 年首次提出关于此事项建议以来在联合国一直令人感兴趣的问题。拟议的预算编制新办法能够加强本组织实现其各项目标的能力，增加其活动对会员国的透明度，并加强规划和预算编制之间目前太脆弱的联系。新办法将逐步改变对预算辩论的看法，确保预算拨款和中期计划中阐明的各项目标之间更加协调统一，同时通过增加现有信息量，提高各代表团更密切地跟踪本组织活动及监测本组织任务执行情况的能力。

19. 正如行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）指出，这种变化需要作出一定努力。必须固定并广泛采用术语；必须确定外部因素；必须调整新的预算格式以适合特殊部门；方案管理人员必须在更灵活管理的同时承担更多的责任；必须加强信息和会计系统。欧洲联盟赞成秘书长采取的谨慎办法。根据该办法，下一个两年期方案概算将按照以前的分类开列出目标、预期成绩、业绩指标、外部因素、产出和资源。欧洲联盟完全相信秘书处有能力在大会下届会议之前成功地进行修改。

20. 给予方案管理人员更多的自由不会侵犯大会的特权，因为这主要涉及秘书处内的不同拨款权，此项工作仍遵照大会有关决定和《财务条例和细则》进行。相反，秘书处将对实际成绩负责，大会将额外拥有一个控制和协助决策的工具。方案规划、预算编制和评价周期将更加协调，评价工作将成为就方案概算作出决定的主要方面。

21. 世界各区域近 30 个国家和若干组织已采取更注重成果的财务办法，它们所关心的不是节省资金，而是增加透明度。联合国必须逐步朝此方向发展，开发适合其需要的成果预算编制模式，同时铭记咨询委员会在其报告第 17 段中指出，预算编制格式对资源数额而言是中性的，业绩不佳绝不会导致资源自动减少。由此可见，成果预算编制办法应产生的效果是扩大和加强大会对本组织各项活动的控制，改进会员国和秘书处之间对话的质量。

22. Skjønberg 先生（挪威）说，联合国长期以来一直在预算编制阶段注重投入，在监测和评价阶段注重产出，而未充分探究这些产出的现实意义。现行制度使方案管理人员把主要精力放在完成已列入方案的产出，即使产出显然与预期成绩和总体目标没有联系，其结果是忽视最终目标的倾向。

23. 另一方面，成果预算制要求方案管理人员注重成绩，即其行动使目标人口受益的效果。与此同时，还将加强会员国的能力，判断联合国活动是否有效和切合实际，以及对本组织工作提供政策指导。

24. 实行成果预算制度会导致重点转移而不是制度改变。与现行制度相比，唯一真正新的因素是业绩指标和外部因素。但正如咨询委员会正确指出，应仔细研究现行信息和会计制度，以确定它们是否会符合成果预算制度的需要。

25. 中期计划是方案预算的框架。挪威代表团高兴地注意到，2002—2005 年中期计划草案结构合理，为成果预算提供了良好的框架。挪威代表团同意咨询委员会的意见，认为不应将实行新的预算程序视为削减预算或节省资金的手段，也不应将其视为任意确定预算最高限额倾向的一部分。在此方面他回顾，挪威在 2000 年 10 月 16 日关于联合国财政状况的发言中反对零名义增长原则。

26. 秘书长的提议纳入了大部分现行措施，不必修正《财务条例和细则》或《方案规划条例和细则》。改用成果预算的格式应采取渐进的方式，同时实行综合培训方案，工作人员应有机会通过交流经验和提出建

议来推动这一转变。挪威建议大会批准秘书长报告（A/54/456）第 85 段中的建议。关于第 86 段，挪威代表团同意咨询委员会的意见，认为应在 2002—2003 两年期方案执行情况报告中使方案预算中的成绩指标，对本组织在实现所有预期成绩方面的工作情况作出评价。

27. Powles 先生（新西兰）也代表澳大利亚和加拿大发言。他说，南太平洋论坛国家密克罗尼西亚联邦、斐济、马绍尔群岛、瑙鲁、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛和瓦努阿图支持这一发言。

28. 委员会最近一次讨论该问题是在 1998 年，现在审议的这些报告涉及当年提出的关切问题。秘书长的报告（A/54/456 和 Add.1-5）和咨询委员会的报告（A/55/543）都非常明确地阐述了现行格式和成果预算制度之间的联系。新制度旨在以现行制度为基础并予以加强。简言之，成果预算制度进一步发展了现行方案预算框架，而不是制定新的框架。如前所述，新制度在预算或人员增减方面是中性的。

29. 成果预算制度将有助于秘书处把重点放在中期计划的优先目标上，在世界政治领导人商定的《千年宣言》中再次强调了这些目标。无论进行什么活动，无论实现什么产出，成果预算制度都将有助于会员国和秘书处把重点放在最终目标上。成果预算制度并未改变预算的性质，而是强调方案执行的实效，这有助于本组织迎接新世纪的挑战。

30. 成果预算制度还应增加预算透明度。现行办法缺乏一种切合实际的制度，以确定秘书长为执行会员国赋予他的任务所需要的人力和财政资源的数额。由于目前强调投入和产出而不是成果，因此会员国没有针对性的计量办法，难以确定为实现方案目标进行的各项活动的实效。另一方面，成果预算制度强调成果，可通过业绩指标计量成果，并与任务规定直接挂钩。此外，正如秘书长在其报告中明确指出，成果预算制度将在一个符合逻辑的框架内实行，包括预算概要、中期计划及在大会第 41/213 号决议及其后立法中商定的其它办法。

31. 他代表发言的国家都支持秘书长的改革方案，以及建立发展帐户和改革人力资源管理。他们将成果预算制度视为提高秘书处效率的最佳途径。因此，他们完全赞同秘书长报告（A/54/456）第 85 和 86 段中所载的各项建议，也同意咨询委员会报告（A/55/543）第 26 至 34 段中的意见。他们感谢咨询委员会对预算编制整个问题作出全面分析，包括就此问题与联合国系统其它机构进行交流。他们认为，正如咨询委员会指出，现在应该在 2002—2003 两年期方案执行情况报告中纳入对本组织总体业绩情况所作的评价。此类革新办法将会特别受欢迎。

32. 他们的政治领导人在《千年宣言》中商定了需要采取行动的具体目标，其中最重要的是成果。秘书长和秘书处有责任帮助会员国实现这些目标，第五委员会不应阻止他们为此目的使用成果预算编制制度这一工具。因此，委员会应不遗余力地确保尽早予以通过。

33. **Fujii 先生**（日本）说，日本代表团高度赞赏咨询委员会的报告，该报告的意见和结论中载有对预算改革编制制度改革提出了宝贵的指导原则。咨询委员会建议采取渐进、合理和现实的办法处理成果预算编制问题。这项建议非常正确，因为该办法与以前的办法不冲突，而是进一步发展了现行制度。日本代表团特别同意咨询委员会报告第 16 和 28 段中所载的建议。

34. **Lozinski 先生**（俄罗斯联邦）回顾，在本组织成立之初，会员国一直寻找将会通过预算最有效地说明

本组织资源使用情况的某种格式。1973 年进行了第一次改革，以按方案开列支出法取代支出用途格式。当前的目标是通过在分配资源时具体说明“预期成绩”，更加强调从质量上评价本组织的活动。俄罗斯联邦支持努力进一步改进本制度，因为在现行格式中，资料与成果之间的联系不够清楚。在工作开始时未特别说明预期成绩，而且由于会员国在预算期结束时不能确定是否已取得预期成绩，所以不能以最佳方式分配资源，以反映出不同产出与方案之间的关系及本组织活动的效果。在理想的条件下并在严格遵守健全管理原则的情况下，向成果预算制度转变无疑代表进步。但由于未满足这些条件，俄罗斯联邦赞成采取渐进的办法。咨询委员会的报告（A/55/543）为审查秘书长的各项建议奠定了很有助益的基础。他同意咨询委员会的意见，认为这些建议反映出现行制度的许多因素，因此没有必要修改财务条例或方案规划条例和细则。事实上，目的只是澄清和更广泛地适用方案规划条例和准则中已经作出的规定。

35. 以新的管理风格开始此项工作完全符合逻辑，这需要执行有效的业绩监测制度和问责制，还需要执行秘书长关于人力资源管理改革的建议（规划、征聘、调动、进修、改进合同安排以及多授权和多承担责任）。咨询委员会正确地认为（A/55/543，第 24 段），工作人员在每个层次参与拟订成果预算制度的所有内容至关重要。应根据信息技术逐步实行新的预算编制制度。为确保取得成果，秘书处和会员国必须共同努力，进一步改进现行制度，加强其透明度和有效性。

上午 11 时 25 分宣布散会