



大会

第五十五届会议

正式记录

Distr.: General
9 May 2001
Chinese
Original: English

第五委员会

第 27 次会议简要记录

2000 年 11 月 13 日星期一上午 10 时在纽约总部举行

主席： 罗森塔尔先生.....（危地马拉）

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：审查联合国行政和财政业务效率（续）

议程项目 124：联合国共同制度（续）

议程项目 125：联合国养恤金制度（续）

议程项目 138：联合国中东维持和平部队经费的筹措

(b) 联合国驻黎巴嫩临时部队

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。

上午 10 时 10 时开会

议程项目 116: 审查联合国行政和财务业务效率(续)

(A/54/287 和 Add.1、A/54/456 和 Add.1-5 及 A/55/543)

1. **哈桑先生** (尼日利亚) 以 77 国集团和中国的名义发言。他说, 这些国家代表团认为, 侧重于产出数量按成果编制预算的概念应根据具体情况进行调整, 以符合联合国的具体需要和目标。它们并赞成咨询委员会这样的观点 (A/55/543, 第 12 段): 应精确地界定用语及其指导准则。在一个由 189 个国家组成的多边组织内, “预期成绩”、“成果”或“成就指标”固然重要, 但不能完全成为确定某一方案所需资源的全部理由, 尤其是如果方案是根据成员国作出的政治决定执行的, 或难以、甚至不可能用数量表示方案的预期成绩。

2. 77 国集团和中国强调, 预算文件是用以执行会员国在《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》范围内集体商定的方案以及大会的有关任务的一种手段。这些国家认为, 不应把按成果编制预算视为减少联合国人力资源或财政资源的一种手段, 咨询委员会 (A/55/543, 第 27 和 28 段) 以及许多会员国, 包括一些发达国家都赞成这种观点。对预算方法作出任何改变都应事先得到大会的核准, 并且不应影响《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》或各项财务条例。应根据大会将在本届会议上核准的 2002-2005 年中期计划编制 2002-2003 两年期方案概算。

3. 关于把权力下放给方案管理员的问题, 77 国集团和中国赞同咨询委员会报告第 16 段中的意见, 并期待着收到报告中要求的澄清说明。这些国家认为, 除非有严格的问责制和监督制度, 否则把更多的权力下放给方案管理员同提高效率之间不会有直接的联系。

4. 鉴于投入与产出之间的相互联系, 必须提供足够的财政资源和人力资源以便能够有效地执行获得授权所有方案和活动。

5. **巴巴尔先生** (巴基斯坦) 说, 巴基斯坦代表团赞同尼日利亚代表以 77 国集团和中国名义所作的发言。虽然秘书长的 1997 年改革建议受到好评, 但其中有些内容似乎减损了联合国的国际特点, 这些内容未被会员国普遍接受。按成果编制预算就是这样一项建议。其定义和方法不明确, 概念也似乎更适合于利润高于一切跨国公司, 而不适合于一个努力实现以协商一致方式商定的各种敏感和复杂的政治和社会经济目标的多边国际组织。从定义方面来说, 这种概念意味着, 如果不能达到预期的结果, 就应削减资源。如果象秘书长在他的报告中说的那样 (A/54/456, 第 43 段), 按成果编制预算对预算或工作人员没有任何影响, 那么我们可以问, 用一种不精确的方法来取代既定的作法是否有益。对“按成果编制预算下的责任制并不意味着如果未达到预期的结果就必然削减资源”这种说法需要进一步澄清, 尤其是对“必然”这个词的含义作出澄清。对“预期成绩”也是如此, 这是所有联合国活动业务方面的中心概念, 据秘书长说, 这种概念无异于“预期结果”, 但与“产出”不同。咨询委员会正确地强调精确地界定用语的重要性。巴基斯坦认为, 应更深入地考虑这些模棱两可的用语。

6. 按照预期成绩和结果确定预算拨款的作法在概念上有三个明显的弊病。第一, 有可能无法用数量表示成就, 例如, 不可能确定联合国需要多长时间来建立和平、打击恐怖主义或外国占领、或消除大规模毁灭性武器。第二, 预期成绩或产出必然与投入联系在一起, 但预算拨款往往受到限制, 有人试图执行零名义增长就是这种趋势的表现。事实上, 正是缺乏与预期结果相关的资源而使方案成绩不佳, 直至有关方案被撤消, 但这并不是方案管理员的过错。第三, 要衡量外部因素对取得各种成就所作出的贡献是极其困难的: 在国家一级执行的大多数方案使用国家投入, 各国自然为符合其优先事项的方案提供更多的援助。这种情况有可能扭曲按成果编制预算的整套制度, 破坏至今行之有效的联合国的整个预算程序性。

7. 他注意到咨询委员会在等待秘书长提供资料, 说明如何行使在预算各款内转拨资金的现有权利, 他

问，如果使方案管理员能更灵活地行事，将如何有助于提高联合国的效率，尤其是在没有同时加强责任制的情况下。

8. 最近刚增补了“方案规划条例和细则”，以加强其效力，中期计划的格式也改变了，也是为了同样的目的：因此目前的制度为制订、监测和评价方案预算提供了充分的条件。方案和协调委员会以及咨询委员会在这一进程中发挥重要作用，是评价方案执行情况以及会员国所定目标的实现情况的最适当的机构。这是一个稳定的财政和预算制度，是通过实践经验逐步建立起来的，并可以进一步改进。而另一种制度所依据的是未经证实的假设和一些模糊的概念，这些假设和概念可能并不适合联合国。如果突然用后者来代替前者，将是不明智的。

9. **朴海延先生**（大韩民国）说，虽然自 1974 年以来对目前采用的方案预算编制方法作出了改进，但这种方法仍有很多问题。它侧重于产出，因而不能集中注意确定这些产出是否继续适宜和有成效。资源同成果之间的联系仍然很弱，因为会员国往往注重投入控制，而方案管理员注重的则是产出。秘书长的报告明确地指出了这些缺点，按成果编制预算的方法正是试图解决这些缺点，同时帮助确定如何最适当地使用资源，因为业绩是用客观指标来衡量的。这种方法要求方案管理员注重取得成绩，对资源管理作出及时决定，并对这些决定负有责任。

10. 大韩民国期待着通过使用业绩指标和进一步下放权力，以最佳方式分配资源和加强管理能力。同咨询委员会一样，它认为不应把采取新的预算程序视为减少预算或节省资金一种途径（A/55/543，第 27 段）。按成果编制预算的目标是加强现有程序，因而并不需要立即修改《方案规划条例和细则》中的财务条例。然而必须扩大信息技术和成本核算制度，并必须对工作人员进行培训。

11. 在不违反上述意见的情况下，大韩民国代表团完全赞同秘书长在他的报告（A/54/457）中所提的建议，并赞同咨询委员会的建议，即 2002-2003 两年期的方

案业绩报告应载有对联合国业绩的评估，这种评估应根据所有预期成绩，使用 2002-2003 方案概算中所列的各种成就指标。

12. **麦克勒格女士**（美利坚合众国）说，美国代表团支持咨询委员会在其报告（A/55/543）第 7 段中所述的关于预算程序弱点的意见，并认为秘书长关于制订具体目标、预期成绩和成就指标的建议将有助于改正这种缺点，同时维持现有程序的优点。由于这些概念已纳入了《方案规划条例和细则》，执行所提议的步骤的主要工作将是调整、改进和更全面执行现有的各种安排。

13. 同咨询委员会一样（A/55/543，第 24 段），美国代表团认为，为进行有效评价提供数据的信息系统是至关重要，如果不采用基于业绩的管理概念，方案管理员们就将没有帮助他们更效地进行管理的工具，会员国们也将缺乏对各种任务和资源作出关键决定所需的信息。因此，美国代表团在符合咨询委员会所提出的建议和结论的前提下，支持秘书长的建议，认为这是朝着会员国多年来所促进的方向前进的一条途径。

14. **西洛特女士**（古巴）说，古巴赞同尼日利亚代表以 77 国集团和中国名义所作的发言。古巴代表团遗憾地指出，会员国仍然没有收到它们几次要求提供的资料，这些资料将使各代表团了解按成果编制预算的方法以及那些在联合国内支持采用这些方法的各国的真正动机。特别是，在大会能够就这一事项作出最后决定之前，秘书处应根据取得的经验修正 A/54/456 号文件的增编。

15. 与秘书处所说的相反，不能把缺乏评价联合国效率的机制作为采用按成果编制预算这一方法的理由。目前的规划和预算程序已包括了进行这种评价所需的基本要素。为了提高效率所要处理的主要问题是，为执行联合国的各种活动分配资源；自通过大会第 50/214 号决议以来，有人试图任意减少这些资源。注意到秘书处决定特别是通过改变方案规划的规则逐步采用按成果编制预算的方法。古巴代表团回顾，在

方案和协调委员会以及大会核准例如在中期计划中采用预期成绩等修正办法时，当时只是要改进计划和概算的编制方法和透明度。秘书长在他的报告中说，现行条例中没有任何条文规定不得采用这种新的制度，这是在说，可绕过大会的意志执行这一制度。

16. 古巴代表团对就各项目标所述的一些意图、投入的详细程度以及这种预期成绩的定义感到关切。她回顾说，在审议中期计划中，方案和预算委员会在纠正秘书处的一些过分作法时遇到了很大的困难，秘书处要制订一种综合方法的愿望在某些情况下造成对一些非常重要的任务厚此薄彼的作法，各种目标、绩效指标和预期成绩之间缺乏关联性，在一些次级方案中人为地规定指标是无助于事的。

17. 中期计划作为联合国的一个主要政策工具，应载有制订政策所需信息的所有要素。方案预算也应向会员国提供进行的有效监测所需的信息；因此它不应过分简化。关于允许方案管理员有多大程度的自由行事的权利，古巴代表团请秘书处在一份讨论文件中说明目前的情况。古巴代表团认为，不应使方案管理员有权区分员额支出和非员额支出。

18. 这些提议的另一个缺点是，没有关于监测执行情况和进行评价的具体资料。评价不应只涉及成果，还应涉及资源，例如工作人员的使用情况以及会员国特别关心的产出的执行情况。必须确定评价进程的组成部分及其与为各种方案核准的资源数额的关系。此外，如果中央评价小组不设在方案规划、预算和帐务厅下而设在任何厅下，对执行新的制度构成障碍，那么可能还应该对秘书处的组织结构进行审查。

19. 虽然大会已明确申明，按成果编制预算的目的并不是为了减少分配给各方案的资源，但在 A/54/456 号文件中并没有排除这种可能性。古巴代表团感到遗憾的是，无论是在秘书处的报告中还是在咨询委员会的报告中都没有说明在某一期间方案执行成果与下一期间拟分配的资源数目之间将有何种联系。

20. **纳卡里先生**（阿拉伯叙利亚共和国）说，在根据按成就编制预算方法扩大方案管理员权利的同时，并

应加强责任制。叙利亚代表团强调，不应允许方案管理员利用外部因素把成绩不佳的责任推到别人头上，包括推到会员国头上。叙利亚代表团注意到联合检查组提出的建议（A/54/287），特别是建议 5，其中请秘书长向大会提交一份报告，说明在确定方案管理员的责任制时如何反映外来因素。叙利亚代表团赞同联合检查组关于这一事项应由咨询委员会以及由方案和协调委员会审议的观点。它不赞同秘书长在他的报告（A/54/456）第 32 和 33 段中表示的意见。它认为，外部因素是应予以深入审议一个重要因素。

21. 对许多次级方案来说，并没有明确地确定所需资源与业绩指标之间的相互关系。必须为每一项方案和次级方案分配必要的人力资源和财政资源，才能取得预期成绩。秘书长认识到，某些目标是无法在一个方案周期内实现的，他在他的报告第 82 和 83 段中强调了这一点，但叙利亚代表团认为，明确地界定预期成绩和业绩指标是至关重要的。

22. 联合检查组在其报告第 26 段中说，它所调查的各组织承认，对方案预算的某些部分难以采用按成果编制预算的方法。这种意见特别适用于某些活动，而这些活动却正是为了实现联合国一些最崇高的目标，例如铲除殖民主义、种族主义或贫穷。因此这种方法的基本原则的实施应只限于其成果是能够衡量的各方案。

23. 叙利亚代表团满意地注意到，秘书处支持联合检查组关于设立一个不限成员名额工作组的建议。它认为，这样一个工作组将有助于会员国更好地理解按成果编制预算的概念。

24. **阿拉特拉斯先生**（阿拉伯利比亚民众国）表示支持尼日利亚代表以 77 国集团和中国名义所作的发言。按成果分配预算是一个重要问题，但它又如此复杂，甚至主张在非营利性质的组织和协会内采用这种方法的人也普遍建议要谨慎行事，并且要有训练、调整和试用时期。虽然商业组织同非营利组织的环境并非截然不同，但它们之间有着根本的区别。在商业组织内，是用利润来衡量是否成功。在联合国采取行动的

目的则是在其所掌握的资源范围内向会员国，它的服务对象，提供各种服务。衡量是否取得成功，是把它作为一种数量和质量两方方案的一部分来评估，并且看这种方案对会员国人民的福祉有多大贡献。然而，服务是一种含糊的概念，不象利润那样容易衡量。因此，就很难，甚至不可能，评估联合国活动的作用和成效，特别是因为是很难在成本和获利间建立相互关系，并且很难用数量来表示成本和获利。因此，必须找到尽可能合理的方法来取代在商业界衡量财政成功标准。因为，应有可能确定所取得的成果和所支出的资源间的关系，以及所取得的成果与《宪章》中规定的总目标和各项具体目标之间的关系。我们就应这样来衡量按成果编制方法是否成功。

25. 第一，总目标即没有时限也无法用数量表示，因而不能作为衡量成果的标准。第二，而各种具体目标则是具体和有时限的。它们是对联合国活动进行行政监测系统的主要组成部分。如果这些活动实现了联合国的方案目标，就被视为是成功的。因此，必须从量和质两个方面定义这些目标，这涉及确定目前的方案目标是否符合这一要求，以及在采用按成果编制预算方法之前是否需要进行深入的改革，第三，据按照这些目标来确定可用数量表示的预期成果。最后，指标是衡量成果的工具，但由于外部因素的影响，它们往往与联合国的活动不合拍。例如，预期生命增加是用来衡量联合国成就的一个指标，但它也反映了公共保健政策、饮食改善或环境更清洁以及其他一些因素。在这方面，秘书长在他的报告(A/54/456)第30段中用了“预期成绩”而不是“预期成果”，从而承认了对照目标衡量成果方面的困难。

26. 联合国和检查组的报告针对人们对联合国系统其他组织使用按成果编制预算方法方面的经历感到的关切提出了一些重要的意见和建议。在审议秘书长关于对联合国采用按成果编制预算方法的建议时，需特别注意以下有关事项：培训管理员。和工作人员、确定优先事项以及不要对按成果编制预算寄与很高的期望。联合检查组最重要的建议是，在第五委员会范围内设立一个不限成员的工作组，以审议对联合国按

成果编制预算的方法可能作出的调整。尽管叙利亚代表团指出了各种困难，并可能有保留意见，但它承认必须建立一种严格的制度来分析、监测和监督秘书处和联合国各方案的活动，以确保最有效的使用联合国的各种资源。

27. 塞奇先生(方案规划和预算司长)在对各代表团的意见作出答复时说，自秘书长在1997年提出了关于按成果编制预算的初步提议以来已过去了三年。在这三年里秘书处努力向高级官员、方案管理员以及秘书处所有工作人员解释各种方法，并努力消除会员国们的担心。秘书处编写了模式专册和许多其他文件，共有500页，以便更好地解释这种工作安排的新概念，以及促进在秘书处内和第五委员会内达成共识。秘书处还制定了中期计划草案的新的编制方式，这种方式与按成果编制两年期预算的方法相符。

28. 一些会员国对把成果同资源数额联系起来感到关切，担心如果达不到预期成果就会削减经费。这种担心是没有理由的，因为按照成果编制预算的方法在这方面是不偏不倚的。对成果进行的评估也不可能得出所分配的资源不足的结论。确实，这种方法的目的是，确定是否是对对应方案进行调整，以便实现会员国确定的各项目标。

29. 关于难以用数量表示某些成就的问题，他指出，在某些活动领域有相当多的问题。秘书处在模式专册中尽力解决这些问题。例如，在2000-2001两年期方案概算第3款(政治事务)的模式专册(A/54/456/Add.1)中尽力在第3.25项内界定数量指标。

30. 有人对要为方案管理员争取的自由决定权提出问题；这不是一个扩大由秘书长掌握的处理权的问题，秘书长已经有权利在各方案款之间转拨资金。这是为方案管理员有机会充分利用秘书长的处理权。

31. 关于外部因素问题，这与其说是要量化这些因素，不如说是在开始时就指出这些因素，以便必要时在规划阶段对某些活动作出修改，完善方案设计，从而避免任何资源浪费，然而，政府间机构和方案管理员必须知道哪些因素可能对取得成就影响最大。这就

是为什么示范专册里的每一个次级方案中这些因素都列在目标、预期成绩和业绩指标之前。

32. 他对那些怀疑是否所有次级方案都有助于确定业绩指标的代表团作出答复。他说，秘书处采用的、并经方案协调会核准的方法在所有可行的情况下都界定了这种指标。并由会员国来确定这些指标究竟是否有益和相关，是否应在执行方案概算的整个期间保留这些指标。还是相反，不应使用这些指标。

33. 他注意到一些代表团对按成果编制预算的方法是否适用于非营利组织持保留意见。他说，采用的原则所依归的是来自公共部门和私营部门的许许多多例子。确实，在这两个部门中都必须以最佳方式利用有限的资源。秘书处认识到，不能把利润作为衡量联合国成功还是失败的标准。这就是为什么它提出了预期成绩和业绩指标这样一种复杂的作法。这应使我们有可能衡量在实现各项目标方面取得的进展。

34. 有些人批评秘书处没有为实现各项目标规定时限；这些目标是按照大会各项决议规定的任务拟订的，而大会决议规定的任务并非总有一个固定的最后期限。另一方面，对预期成绩则规定了要求方案管理员遵守的最后期限。方案管理员在他们的活动报告中必须报告遵守这种最后期限的情况。

35. 对有人要求对秘书长的报告（A/54/456）第 30 段作出澄清的问题，他说，采用“预期成绩”这个用语的目的是，使按成果编制预算方法中使用的词汇词标准化。今后秘书处将努力避免对同样的概念使用不同的用语。

36. **埃尔加马尔先生**（埃及）要求，把塞齐先生所作的澄清写为书面材料，并在开始就这一项目进行磋商之前分发给各代表团。

议程项目 124：联合国共同制度（续）（A/54/483、A/55/30 和 A/55/525）

议程项目 125：联合国养恤金制度（续）（A/55/9 和 A/55/481；A/55/3）

37. **帕雷德斯先生**（哥伦比亚）以里约集团的名义发言。他重申联合国共同制度的重要性以及国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）不可或缺的作用。里约集团支持公务员制度委员会报告（A/55/30）中所载的各项建议。该委员会的主要资产是他们的工作人员；因此，他们应该提供最具有竞争力的报务条件，以便能够获得最能胜任工作和条件最理想的人提供的服务。

38. 里约集团满意地注意到，公务员制度委员会在其报告的一份附件中建议，在采用共同制度所有组织内建立一种现代人力资源管理的综合框架。应密切地监测这种框架不同组成部分的执行情况，以确保它促进为在这个领域提供高效率进行的改革取得成功。

39. 工作人员的福利和保障是人力资源管理部门的主要关切事项，里约集团对最近出现的一些事件感到遗憾，谨指出所有国家都应保护在各工作地点的联合国工作人员。他强调在联合国内使用多种语文的重要性。他说，公务员制度委员会认为，应在审查薪资和福利制度更广泛的范围内考虑确认语言知识重要性的问题；他强调，必须采取能真正鼓励学习语言的措施。最后，对于秘书长关于加强国际公务员制度的报告（A/55/526），里约集团重申，公务员制度委员会应参与对其任务和结构进行的任何研究。

40. 里约集团认为，养恤金是工作人员服务的各种条件的一个基本要素。它对联合国工作人员养恤金联合委员会表示赞扬。该委员会的投资政策成果极佳，其报告（A/55/9）中已提到这一点。连续 18 个两年期的回报率均成正值，这表明的所采取的长期战略符合四项既定标准，即安全、有利、流动和可兑换。

41. **杰曼女士**（美利坚合众国）向共同制度各组织工作人员的献身精神表示敬意，他们许多人是在困难以及有时候是危险的条件下工作的。国际公务员制度委员会必须确保每一个各组织征聘能力尽可能强的工作人员，铭记他们的各种任务对他们提出的要求。

42. 美国代表团总体上支持委员会报告中提出的建议，但条件是，所涉及的经费可在为现两年期核准的预算款额（25.36 亿美元）的范围内吸收。

43. 委员会的报告（A/55/30）中提出的人力资源管理框架，对解决共同制度内各组织不同需要构成的问题是很有希望的第一步。这个框架确定了人力资源管理中的核心方面和非核心方面，因而具有必要的灵活性。美国代表团期待着委员会今后提出关于在实施这一框架方面所取得进展的报告。美国代表团认识到必须完成国际公务员制度的行为标准，并热切期待着向大会第五十六届会议提交经修正的标准。

44. 关于审查薪资和福利制度的问题，她要求对以下事项作出澄清：将在公务员制度委员会主席的全面协调下，成立一个指导委员会，负责在两年期间指导薪资和福利制度未来的一切审查工作。特别是说明如何将这个指导委员会的建议提交一个不限成员的名额的整体工作组（A/55/30，第 44 段）。她注意到工作人员对加宽了确定薪资级别的范围感到关切，并强调，对职务进行分类时，不应按照现任者的资格或级别，而应只根据职务说明所要求的职责和责任的范围和程度。关于改变人类资源政策的任何提议，都必须清楚地说明其相对优点和缺点。

45. 关于教育补助金问题，必须使各组织工作人员细则和条例与联合国的细则和条例一致，她支持委员会在其报告中提出的建议（第 81 段）。关于内部监督事务厅（监督厅）最近进行的预防性调查，他要求所有

组织的行政部门都应肯定它们有适当的内部控制措施，以避免滥用教育补助金制度和滥用共同制度内的其他有扶养人应享权益。

46. 美国代表团赞同委员会关于应探讨各种方式方法来改进相等职等研究这一意见，并同其他代表团一样支持对委员会进行审查，委员会也将参加这种审查。她对秘书长关于这个问题的报告表示欢迎，并且也认为审查，其他事项外，应着重注意委员会可以何种方式为改革进程作出贡献。审查需要会员国、行政首长和工作人员这三的全面参与，并需要委员会成员以及人力资源管理领域的专家的全面参与。

议程项目 138: 联合国中东维持和平部队经费的筹措

(b) 联合国驻黎巴嫩临时部队（A/55/482 和 A/55/516）

47. 姆塞莱先生（行政和预算问题咨询委员会主席）介绍了咨询委员会关于联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）2000 年 7 月 1 日至 2001 年 6 月 30 日期间的订正概算的报告（A/55/482）。他说，秘书长提出的订正预算的毛额为 25 535 700 美元。个估计数比最初核准的预算超出 86 758 400 美元。此外，这反映了安全理事会核准部队兵力从 4513 人增加到 7935 人。询委员会在其报告第 12 段中建议，大会应按照秘书长的提议增加预算毛额，来扩大这个特派团。

中午散会