



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/44/234
25 April 1989
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十四届会议

暂定项目表 * 项目 12 6

方案规划

所涉方案预算问题说明

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 4	2
二、 1987和1988年提交经济及社会理事会的 所涉方案预算问题说明	5 - 18	3
三、 大会第38/227A决议第二节第7段所载规定 的充分执行	19 - 25	10
四、 结论	26 - 31	12
附件：大会第38/227A号决议第二节第8和8段		14

一、 导言

1. 大会1977年12月20日关于改组联合国系统的经济和社会部门的第32/197号决议首次正式请求提供所涉方案预算问题说明。该决议附件第49段说：

“所涉方案预算问题的书面说明，应尽可能在审议这些提议时提出，……这些说明应斟酌情形指出：已经列入有关的中期计划内的有关方案、秘书处各有关单位支出增加的百分数，和在任何已经过时，用途极少或无效的方案构成部分项下可以节省出来的资源。”

目的是将《联合国财务条例和细则》规定和《大会议事规则》载列的所涉行政和经费问题说明变成方案预算说明，使政府间组织在通过方案预算之后所请求的补充活动遵守最初方案概算所接受的相同方案编制规定。在此后数年内，方案规划过程的方法和步骤接受广泛的审查，其结果载于大会1982年12月21日第37/234号决议所通过的《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》(ST/S66/PPBME RULES/1(1989))。同时《财务条例和细则》条例13.1也按照条例4.9如下文字修正：

“理事会、委员会或其他主管机构，除非已经接到并考虑了秘书长关于提案所涉行政及经费问题的报告，不得采取涉及大会已核定的方案预算或可能需要开支的决定。”

2. 后来，方案和协调委员会第二十二和二十三届会议及大会第三十八届会议经广泛审议之后，制订了条例4.9的施行细则、方法和程序。大会1983年12月20日关于方案规划的第38/229A号决议第二节规定所涉方案预算问题说明应该包含的条款(本决议的有关段落附入本报告)，并促请秘书长尽早颁布与前一年所通过的条例相应的细则。关于条例4.9施行细则，方案和协调委员会建议“条例4.9所提及的方案预算说明应是合并方案、决议草案所涉财务和行政

问题的综合报告”¹。这一点已载入方案规划条例和细则的细则 104.9, 其中也具体规定关于工作方案修正、秘书处和联合国系统有关工作和通过重新部署现有资源筹措资金的所涉方案预算问题说明应该酌情列入的资料类型。

3. 自通过第 38/227 A 号决议以后, 已将关于所涉方案预算问题说明提交大会所取得的经验的两份报告已提交大会 1985 年第四十届会议 (A/40/262) 和 1986 年第四十一届会议 (A/41/226), 两次都由方案和协调委员会经手。委员会第二十六届会议在审议第二份报告之后建议² 也应按照向大会提交这种说明而确立的格式试行在两年期间 (1987 和 1988 年) 向经济及社会理事会提交这种说明。理事会于 1986 年 7 月 22 日第 1986/51 号决议欢迎这项建议。

4. 本报告是响应两项请求而提出的。第一次请求涉及向经济及社会理事会提交其 1987 和 1988 年审议的决议草案所涉方案预算问题说明方面取得的经验。第二次请求也是方案和协调委员会提出的, 方案协调会第二十八届会议在审议 1984—1989 年中期计划订正草案时回顾上述大会第 38/227 A 号决议第二章第 7 段, 并“请求秘书长就如何促使充分实施这些条款, 包括方法学及其所涉问题向委员会第二十九届会议提出报告。”³ 大会在 1988 年 12 月 21 日关于方案规划的第 43/219 号决议中批准这项请求。

二、1987 和 1988 年提交经济及社会理事会的所涉方案预算问题说明

A. 所涉方案预算问题说明的数量和分配

5. 在这个两年期间, 在 171 项决议中共计有 28 项决议 (16.0%), 183 项决定中有 34 项决定 (19.0%) 附有所涉方案预算问题书面说明。表 1 所列按历届会议分列的细数显示在 1987 年, 经济及社会理事会所通过的 191

项决议和决定中有25项是附有这些说明的。1988年在163项决议和决定中附有37篇说明。这种说明数量和比例的增加——从1987年通过的决议和决定的13.0%增至1988年的23%——只有在主要讨论社会权利和人权的理事会第一届常会才有可能。理事会1988年第一届常会所通过的决定附有所涉方案预算问题说明的几乎占了一半。

表1. 经社会决议和决定是否附有所涉方案预算问题说明

理事会会议	决议	附有所涉方案 预算问题说明 的决议	决定	附有所涉方案 预算问题说明 的决定
1987年—组织	1	—	12	—
第一届常会	63	10	47	13
第二届常会	29	1	29	—
第二期	1	1	9	—
共 计	94	12	97	13
1988年—组织	2	—	6	—
第一届常会	46	13	45	20
第二届常会	29	3	32	1
第二期	—	— ^a	3	—
共 计	77	16	86	21
两年共计	171	28	183	34

a. 方案和协调委员会关于其第二十八届第二期会议工作的报告 (A/43/16(第二部分) Add.1) 而产生的所涉方案预算问题说明由于时间紧迫, 没有通过经济及社会理事会就直接送交大会。

6. 关于理事会审议的所涉方案预算问题说明按其来源机构的分配情况, 表2显示在这两年期间, 在62篇说明中只有4篇说明是出自理事会本身。 其他的说明出自八个附属机构, 包括方案和协调委员会及联合国地名标准化会议。 提交1987和1988年经济及社会理事会的大多数说明——87%——都附于处理人权和社会问题的各委员会的决议和决定草案中, 其中人权委员会本身提出的所涉行政预算问题说明占总数的58%。

表2. 按提出机构分列的理事会通过的决议和决定所涉方案预算问题说明

	1987		1988	
	决议	决定	决议	次定
理事会提出	2	—	1	1
下列附属机构提出:				
人权委员会	3	13	3	17
妇女地位委员会	1	—	3	1
麻醉药品委员会	3	—	5	1
方案和协调委员会	1	—	1 ^a	—
跨国公司委员会	—	—	1	—
经济、社会、文化权利委员会	—	—	1	—
第五届联合国地名标准化会议	—	—	—	1
犯罪预防和控制委员会	1	—	—	—
消除对妇女歧视委员会 ^b	1	—	1	—
共 计	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>16</u>	<u>21</u>

a 参照表1, 脚注a

b 消除对妇女歧视委员会虽然不是理事会的附属机构, 但根据其职权范围(第二十一条): “...得通过经济及社会理事会将其活动向大会提出年度报告, 并根据所收缔约国的报告和资料的审查情况提出方案和一般性建议...” 委员会提出所涉经费问题说明。

7. 应该指出, 方案规划细则和条例条例4.9要求向联合国所有机构提供所涉方案预算问题说明, 而且《经济及社会理事会议事规则》第三十一条和《经济及社会理事会职司委员会议事规则》第28条也遵照条例4.9。但是, 条例4.9提及“改变大会已核定的方案预算或可能需要的开支”, 而理事会职司委员会议事规则第28条提及“执行此一提案所涉方案预算经费编制概算”。此外, 如果有委员会建议方案概算, 它必须提出应该达成的目标。但是, 区域委员会的议事规则是不同的。亚太经社会、拉加经委会、非洲经委会和西亚经社会各在其第23、26、29和24条规则中只要求编制提案费用概算, 而欧洲经委会也没有明确要求提供所涉经费说明。

B. 所涉方案预算问题说明的内容

8. 向经济及社会理事会提交的所涉方案预算问题说明的内容可以根据方案规划条例第104.9条和大会第38/227A号决议第二节第7段指定的三项基本要求来加以概括, 不过用语略有不同, 这三项基本内容是: (a) 提议的活动的资金措筹, (b) 工作方案的变动以及(c) 有关活动的说明。

1. 提议活动的资金措筹

9. 理事会1987年审查的所涉方案预算问题说明中, 7项为会议事务的追加经费(一项属于1987年和1988—1989两年期, 六项属于1988—1989两年期), 12项为会议事务以外项目的追加经费(全属于1988—1989两年期), 6项为会议事务和其他项目的追加经费(一项属于1987年, 一项属于1987年和1988—1989两年期, 四项属于1988—1989两年期)。1988年内提交给理事会的说明中, 8项为会议事务追加经费, 17项为会议事务以外项目的追加经费, 11项为会议事务和其他项目的追加经费, 这些经费是为1988—1989两年期提出的。

10. 这些费用估计是按全额计算提出来的，供参考之用。每当提出的概算包括政府间会议时，有关的所涉问题说明显示出必须将它们列入联合国的会议日历内。1987年会议事务的实际费用增加额将会在1986—1987两年期方案预算执行情况最后报告中有关第29款（会议和图书馆事务）的报告（A/C.5/42/40/Add.29）内向大会汇报。关于1988—1989年会议事务的概算，有关的所涉方案预算问题说明回顾，根据1988—1989两年期方案预算第29款，目前拨给会议事务的经费不但为预算编制时所知的会议提供经费，也为预测会因各非政府机构的各项决议和决定而引起的一些会议提供经费，包括经济及社会理事会的会议。按以往的做法，实际追加的任何费用都会在1988—1989两年期方案预算执行情况最后报告内向大会汇报。关于会议事务以外项目的概算，提交理事会的说明显示，或是由秘书处设法匀支追加经费。或是根本没有可能匀支部份或全部的追加经费净额。1988年内提交给理事会的三份说明显示，如果委员会通过有关决议草案，则秘书长将按照关于1988—1989两年期临时及非常费用的大会1987年12月21日第42/227号决议事先征得行政和预算问题委员会的同意。

11. 根据理事会在1987年和1988年通过的决议和决定而订正的概算分别载于秘书长在大会第四十二届和第四十三届会议上提交给第五委员会的报告内。这些费用包括了会议事务经费和其他经费，处理办法摘要载于这两份报告内，同时只为供要求追加经费的各项决议和决定详细资料。如所涉问题超越本两年期，则表示会将之列入秘书长就有关两年期提出的方案概算内。

12. 最后，在这两年期间，只有三份所涉方案预算问题说明连同麻醉药品委员会的决议草案一并提交，它们涉及将由预算外资源提供或措筹的资金。

2. 工作方案的变更

13. 第104.9(a)条指出，所涉方案预算问题说明应提供资料说明“如果通过了拟议的决议、建议和决定草案，列出方案、次级方案和方案构成部份的增添，更

改和删除，应如何修改工作方案”，又指出，“如果提议通过调动现有资源为增添的这些活动提供全部或部分资金”，则应“说明现行工作方案内因而被更改、削减或终止的产出。方案构成部分或次级方案”大会在其第38/227A号决议第二节第8段内决定，通过各项新的决议“并不意味着取消根据法定任务进行的现有活动或方案，也不意味着取消或减少大会为此拨出的资源”除非大会本身“为有明确决定”。此外，大会在同一项决议内第7(b)和7(c)段内制定的所涉方案问题说明准则指出：“每项说明应当指出，决议草案中提议的各项活动如何实现或加强目前法定任务的目标和战略”其次，每项说明应“进一步指出，如果可以由现有资源筹措经费，决议草案对方案预算有关各款内现有各项方案的显著影响”，以便大会作出决定。

14. 中期计划没有明确提及上述经费，但第38/227 A号决议第二节内关于提议的各项活动“如何实现或加强目前法定任务的目标和战略”的第7(b)段显然使得秘书处能够在所涉方案预算问题说明内载入一项关于就中期计划内列出的方案和次级方案提出的决议和决定所涉问题的分析。一经大会核可，计划就成为交给秘书长的任务，而计划内原则上解释了本组织的各项目标和战略，将它们放在协调一致的架构内，并且与将在规划期间推行的活动类型连系起来。

15. 事实上，审查期间内提交给理事会及其附属机构的大多数所涉方案预算问题说明正式将提议的活动与中期计划的有关章节、方案和次级方案连系起来，而由大会审议的那些说明也是如此。一份典型的说明会阐明提议的产出或活动将属于计划的那一章节、方案和次级方案，并且会经常引述有关目标和战略的具体段次。不过，在这个范围以外，除了方案和协调委员会在其第二十八届会议上就中期计划订正提出的各项建议。（定义规定，提出的建议必须准确），向经济及社会理事会或向大会提出所涉方案预算问题说明都没有包括实质分析就中期方案内容提议的决议和决定所涉问题。这一分析可以显示出(a) 提议的决议在其序言部分和执行部分内的各项目的、目标和主要方针究竟是加强还是修改了计划的有关规定，(b) 秘书处的战略是否需要进行修改以应付提出的要求以及(c) 是否有必要就计划进行正式的修改。下文第三节会提到所涉问题说明内缺乏这种分析的原因。

16. 关于方案预算内的方案变更，提交给经济及社会理事会的所涉问题说明更为复杂。一些说明，特别是1988年内先提交给人权事务委员会，然后再提交给理事会的那些说明显示出，由于概算与1988-1989年方案预算内提出的长期性活动有关，没有方案构成部分或产出必须修改。其他说明—1988年内有七项说明—必须修改某一项产出，将某一完成日期提前、增加一项新产出或修改一项方案构成部分。因妇女地位委员会的提案而编写的一项说明指出，可能需要根据指定的优先次序来调动次级方案之间的资源。另一份关于理事会本身提出的某项决议草案的说明指出，要求进行活动意味着中期计划和方案预算都要追加。理事会在1987年和1988年所审议的说明中没有一份提议为应付关于新活动的要求而删除某一方案构成部分和产出。

3. 有关活动的说明

17. 这个期间内提交给理事会和大会的所涉方案预算问题说明并没有提及由有关组织单位或由另一部门执行的另一方案内所实施的有关产出、方案构成部分或次级方案。更何况，从来没有提到过专门机构可能进行的有关活动。

C. 编写所涉方案预算问题说明可用时间

18. 除了提交给经济及社会理事会各项说明的编号、原文和内容外，另一有关问题是：秘书处有多少时间可以用来编写这些说明。大会关于大会程序和组织的合理化（附于大会议事规则）的第34/401号决定第13(d)段指出，“在涉及开支的提案提出和交付表决之间至少应有48小时，以便秘书长能够编制和提出有关行政和经费问题的说明”。这一规则已适用于提交给大会、理事会及其附属机构的所涉方案预算问题说明的编写工作。编写说明的时间短促，给秘书处造成困难。根据方案规划条例和细则第104.9条的规定，有关部门的主管在与方案规划、预算和财政处进行协调的条件下负起提交所涉方案预算问题说明的责任，两名工作人员必须在极有限的时间内就一些问题编写有时是很复杂的文件，而这些问题很少适合于简单的分析或就有关政府间机构收到的提案勉强提出答案。由于这种时间限制，说明内所含方案内容极为有限。

三、大会第 38/227 A 号决议

第二节第 7 段所载规定的充分执行

19. 上述编写所涉方案预算问题说明的经验表明，本组织这一重要方面职务所适用的各项规定尚需充分执行。很少政府间组织在审议决议时收到这些说明。提交说明与否似乎取决于若干因素，包括提案的重要性和/或敏感性，有关成员国之间的政治谅解以及有时成员国与秘书处之间的政治谅解，时间限制，秘书处有关单位的工作量，为提出提案的政府间组织提供服务的秘书处工作人员对情况的了解，以及秘书处各有关组织之间互通信息的情况。

20. 如秘书处提交说明，这些说明可视为综合性的，因为它们一般都提及所涉方案、财务和行政的问题，但这些方面问题与其说是有机地相互关连，倒不如说是罗列一起。虽然也提及中期计划的目标和战略，但没有就提案对这些目标和战略的影响加以分析。当说明指出所建议的活动或产出“不涉及财政问题”，或者费用可以“匀支”，它没有说明这是如何实现的。简言之，秘书处承认向政府间组织提交的大部分所涉方案预算问题的分析性内容都是不够充分的。

21. 造成这种情况的主要原因如下：

(a) 如上所述，给予秘书处编制所涉方案预算问题说明的时间太短；秘书处在 1985 年和 1986 年建议至少有 72 小时，而不是 48 小时；

(b) 参与编制这些说明的秘书处工作人员人数有限，而增加的工作人员。又必须有必要的技能和经验；

(c) 参与编制这些说明的各办事处之间的合作需予加强，特别是提供有关进行中活动和建议的活动之间的关系和资源使用现况的资料；

(d) 中期计划错综复杂，不容易对提案的实质性规定与中期计划所体现的方向、目标和战略之间的关系进行分析。首先，若干方案涉及秘书处一个以上单位的活

动。其次，目标和战略往往写得不够准确，因此很难确定决议草案究竟是加强它们还是修改它们；

(e) 要对以现有拨款为建议的活动提供经费的其他变通办法进行分析，即要在所涉方案预算问题说明中列出方案预算的方案构成部分和产出的可能改变是不可能的，因为：很难计算出具体产出的费用；没有一套办法来确定各次级方案和方案构成部分的优先次序；秘书处对提出的某些要求必须给出的解释真正是错综复杂。后一点更是关键。相当常见的是，政府间组织要求秘书长编制并提交关于某一部门性问题或全球性问题的报告。为了确定这类产出是否可以加列在已核准的工作方案而又不引起额外费用或删除/推迟另一产出，或者确定是否要改变方案产出，秘书处很多时候要判断那一类报告——其篇幅多长及其复杂程度多大等等——才能符合立法机构的意图。即使产出的费用能计算出来，即使方案预算的优先项目已完成确定，也还是需要作出这类判断。

22. 设立应急基金就是强调逐步克服这些问题以便更好执行大会第 38/227A 号决议的必要性。大会 1986 年 12 月 19 日第 41/213 号决议附件一第 8 段规定方案预算应编列一笔应急基金，以预算总额的百分比表示，用于支付两年期间方案概算未开列经费但经立法授权而致的，或者订正概算（因非常费用以及汇率波动与通货膨胀而引起的订正概算除外）而致的追加经费。

23. 该决议附件一第 9 段规定，如果所建议的追加经费超出应急基金现有资源，那么这些追加经费只能通过从低优先领域调拨资源的办法，或通过改动现有活动的办法，才可列入预算。否则，这些追加活动将不得不推迟到下一个两年期。

24. 后来，大会 1987 年 12 月 21 日第 42/211 号决议附件规定了应急基金使用准则及其业务的各个方面。大会 1988 年 12 月 21 日第 43/214 号决议决定 1990—1991 两年期应急基金应定为 1990—1991 两年期初步概算的 0.75%，即 15000 万美元，应根据需要核拨经费，并应按照第 41/213

号和 42/211 号决议的附件所定的程序以及有关条例和细则加以使用。

25. 这些有关应急基金的法律指示实际上突出了所涉方案预算问题说明的作用，特别是在提出变通办法以便为建议的新活动提供经费方面。 应急基金的业务将要求，关于未列入 1990—1991 年方案预算的提案的每份说明都应精确写明，如果基金无法提供所需增加经费的全部或一部分，则如何实施大会第 41/213 号决议附件一第 9 段所列的变通办法。 目前，对于各政府间组织作出的涉及 1990—1991 年方案预算问题的决定，秘书处已提请这些机构注意应急基金的拨款以及这些拨款如何关系到决议草案所涉方案预算问题说明的拟订。 指出所涉经费问题的说明的暂定案文如下：

—如果应急基金不能为第 X X 号决议草案建议的活动提供经费，则应具体说明：

—变通办法 A：建议修改 X X 司提议的 1990—1991 年工作方案所列有关（方案构成部分 X X）（产出 Y Y）如下（…）；

—变通办法 B：建议删去 X X 司提议的 1990—1991 年工作方案所列（方案构成部分 X X）（产出 Y Y）；

—变通办法 C：这些活动必须推迟到 1992—1993 两年期。

这个办法也许需要根据经验来修订。

四、结论

26. 要更充分执行大会第 38/227 A 号决议第二节第 7 段的规定，就必须大大改进所涉方案预算问题说明的方案内容。只要加强秘书处内有关单位的合作，是可以逐步做到这一点。目前认为必须编写这类说明以证明增列经费的必要性，这种看法必须代之以这样的信念，即必须让立法机构更好地了解决议草案和决定草案所涉方案问题。必须在口头说明和书面说明之间寻求适当平衡，免得立法过程负担过重。

27. 给予秘书处提交所涉方案预算问题说明的时间应延长到至少72小时。即使目前关于方案和预算事项的资料系统大大改进,进行必要的协商也至少需要这些时间。

28. 由于对所涉方案问题较为重视,所涉方案预算问题说明最后将分发给大会和经济及社会理事会的所有附属机构,而且也会斟酌情况修订它们的议事规则。

29. 这些说明应指出中期计划是否需要加以修订。方案和协调委员会将会收到中期计划的修订本,其中明确说明哪些修改是根据所通过的提案及这类说明做出的,哪些修改是秘书长主动提出的。此外,当秘书处编制下一个两年期的方案概算大纲时,这些资料有时对秘书处是有帮助的。

30. 经社理事会在关于恢复经济及社会理事会的活力的第1988/77号决议,特别是该决议(a)(二)分项和(e)(二)分项中决定进行主题分析,以协助它进行协调职务和确定优先次序的职务,并决定这些分析应根据联合国系统的中期计划。从长远来说,这些分析有时会提供关于各专门机构的工作的有关资料,供将来的所涉问题说明使用。这些资料在《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》第104.9条中提及,但没有在大会第38/227 A号决议中提及。

31. 除向大会和向经济及社会理事会提交所涉方案预算问题说明所获经验外,应急基金的性质及为其业务规定的程序都清楚说明这些说明的方案内容必须改进。在执行1990—1991年方案预算期间对所取得的结果进行审查将是必要的。

注

- ¹ 《大会正式记录,第三十八届会议,补编第38号》(A/38/38),第131段。
- ² 《同上,第四十一届会议,补编第38号》(A/41/38),第155段。
- ³ 《同上,第四十三届会议,补编第16号》(A/43/16),第一部分,第106段。
- ⁴ 同上, H 节。

附件

大会第 38/227 A号决议第二节第 7 和 8 段

7. 重申要求秘书长按照下列一般准则，把大会正在审议的决议草案所涉方案问题，通知大会：

(a) 每项说明应当是所涉方案、经费、行政问题的综合说明；

(b) 每项说明应当指出，决议草案中提议的各项活动如何实现或加强目前法定任务的目标和战略；

(c) 每项说明应包括下列内容，以便大会作出决定：

(一) 秘书长对提议的活动筹措经费办法的分析和建议；

(二) 除用现有经费或增列经费筹措提议的活动的经费之外，其他各种筹款办法的分析；

(三) 进一步指出，如果可以由现有资源筹措经费，决议草案对方案预算有关各款内现有各项方案的显著影响；

8. 决定：除非大会另有明确决定，否则大会通过新决议，并不意味着取消根据法定任务进行的现有活动或方案，也不意味着取消或减少大会为此拨出的资源；

.....
