



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/40/262  
23 April 1985  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十届会议

暂定项目表 \* 项目 118

## 方案规划

### 在向大会第三十九届会议提出所涉方案 预算问题的说明方面所获得的经验

#### 秘书长的报告

#### 目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言 .....	1 - 6	2
二、 政策和程序 .....	7 - 16	3
三、 关于所涉方案预算问题的说明的数量时间和费用 .....	17 - 28	7
四、 建议 .....	29 - 31	12
附件： A. 关于今后为涉及方案和净经费问题的决议草案编制所涉方案 预算问题的（书面）说明的建议格式 .....		15
B. 关于今后为涉及方案问题但不涉及经费问题的决议草案提出 所涉方案预算问题的（口头）说明的建议格式 .....		16

\* A/40/50/Rev. 1.

## 一、 导言

1. 大会在第三十八届会议上，于1983年12月20日通过关于方案规划和联合国系统内的协调的第38/227A和B号决议。在38/227A号决议第二节第12段中，大会请秘书长通过方案和协调委员会第二十五届会议，向大会第四十届会议报告在执行该决议第7段时所得的经验，以便大会审查情况。本报告是根据该要求提出的。

2. 编制和审查所涉方案预算问题的说明的政策载于大会议事规则第153段及关于大会程序和组织的合理化的第34/401号决定。大会在第38/227号决议第10段中决定，继续在新的程序第153条将继续适用于所涉问题的说明的审查该153条提到两个问题：

(a) 关于由主要委员会审议决议草案的问题，它指出：

“任何涉及开支的决议，除非附有秘书长编制的支出概算，不得由委员会提请大会通过。”

(b) 关于第五委员会的作用，它指出：

“秘书长预计需要费用的任何提案，需待行政和预算委员会（第五委员会）有机会说明该提案对联合国预算的影响后，大会才能予以表决。”

3. 第34/401号决定所载的其他政策是关于编制与某项决议有关的适当费用估计数所需的时间。该决定第12段叙述一般原则，即“各主要委员会必须各予充分的时间，秘书处才能编制支出概算”，第13(d)段则规定“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”。

4. 经多年的演进，所涉行政和经费问题的说明的内容及在秘书处内产生这些说明的程序已成为相当稳定的系统。人们不认为必须将行政命令的形式和程序规格化，虽然在实际作法方面已相当标准化了。向主要委员会提出的说明包括扼要

地重述需要秘书处采取行动的决议草案的执行部分各段，为了执行它们而须采取的行动，以及对这些行动所需费用的估计。第五委员会收到的文本在大多数情况下与主要委员会收到的完全一样，除了最初一段提到主要委员会通过决议草案以及费用估计数方面的一些更改，费用估计数通常只有在全部费用可以匀支时才与给予主要委员会的估计数不同。没有提供这种匀支所涉方案问题。

5. 1977年12月20日在关于改革联合国系统的经济及社会部门的第32/197号决议中，大会在附件第49段中阐明未来所涉方案预算问题的说明的实质。<sup>1</sup>

6. 在未来几年，联合国方案规划的方法和程序将依照方案和协调委员会（方案协调会）及联合检查组（联检组）的建议作出许多改变；但是，在处理所涉方案预算问题的说明的补充预算提案方面，在编制预算本身的办法未制度化之前暂不进行进一步改变。这项工作完成了，大会第三十七届会议通过了作为第37/234号决议附件的《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》。条例4.9是关于所涉方案预算问题的说明，内容如下：

“任何理事会、委员会或其他主管机构，除非已接到并考虑了秘书长关于提案所涉方案预算问题的报告，不得采取需要变更大会已核定的方案预算或可能需要开支的决定。”

## 二、政策和程序

7. 秘书长根据大会第37/234号决议，向方案协调会第二十三届会议提出报告，其中讨论将采用何种方法和程序来向大会提出方案和说明，大会正在审议的决议草案所涉行政和经费问题<sup>2</sup>，及执行和符合作为第37/234号决议附件的条例的细则草案（A/38/126），以及将方案规划、预算编制、监测和评价职能并入联合国秘书处的问题的报告。<sup>3</sup>

8. 在彻底讨论后，‘方案协调会注意到秘书长关于提出所涉方案问题的方法和程序的报告。它还对秘书长提出的细则草案建议若干修正。关于执行上述第6段条例4.9的细则草案104.9，委员会建议在条例4.9下提到的方案预算说明应该是一项综合报告，其中包含方案及决议草案所涉财务和行政问题。后来，经济及社会理事会在其1983/49号决议中强调方案协调会上述建议的重要性。

9. 已向方案协调会第二十三届会议提出的秘书长关于提出所涉方案预算问题的说明的方法和程序的报告，在大会第三十八届会议时向第五委员会作了介绍。记得曾就向大会提出所涉方案问题的说明这个主题进行过彻底的意见交换。’在第五委员会详细讨论和长时间协商后，‘大会通过了关于方案规划和联合国系统内的协调的第38/227号决议；该决议第二节第7至12段是关于所涉方案预算问题的说明。

10. 关于大会和其他政府间机构的政策和程序，大会在第38/227号决议第10和11段中决定：

(a) “在审查所涉方案、经费、行政问题的综合说明时，应当比照大会议事规则第153条中规定大会审查所涉行政和经费问题的说明的程序；

(b) “提出所涉方案、经费、行政问题的说明的新方法和程序，最初只应适用于大会各届会议期间所提出的各项决议草案和决定草案。”

11. 方案协调会在其第二十四届会议上在审查秘书长关于实施制订优先次序的新制度的报告（A/C.5/39/1）时，特别提出了细则104.9与第38/227号决议的规定是否一致的问题。在本报告中，秘书长在引述第38/227号决议和细则104.9的有关部分后得出结论：“……就目前而言，并没有建议对第37/234号决议附件陈述的方案规划条例，或秘书长在A/38/126号文件内规定的细则，作出任何更动”。根据秘书长代表向委员会所作的说明：“虽然没有明显的矛盾……如果进一步研究证明与该决议不符，则必须修改细则”，’方案协调会未建议对

细则 104.9 作出任何更动。

12. 1984年6月，在方案协调会第二十四届会议后，秘书处审查了关于执行第37/234号决议附件陈述的方案规划条例的细则草案。似乎不需要任何更动。后来，这些细则连同条例均作为秘书长公告（ST/SGB/204）发表，方案规划和预算编制理事会向各部门和各办公室主管发出关于编制所涉方案预算问题的说明的详细指示。它还审查了根据这些指示起草的两项模式说明，后来在实行时加以改进，并送给方案管理员，作为其准则。

13. 在大会第三十九届会议最初几个星期，会员国主要在第二委员会和第五委员会上，就它们对第38/227号决议的规定的了解作了许多发言。这些发言显示会员国间意见有些不同，特别是关于秘书处应向实务委员会提出的资料。在这些发言后，秘书处于1984年10月26日口头通知第五委员会关于秘书处向第三十九届会议提出所涉方案预算问题的说明时将遵守的准则。<sup>8</sup> 向实务性的主要委员会提出的说明将指出：

- (a) 载于决议草案的新的活动以及它们与核可的工作方案的关系；
- (b) 以何种方式执行它们；
- (c) 现两年期核可的工作方案将需要作出的修改；
- (d) 如有需要，按全额计算的所需额外经费。

如果实务性的主要委员会建议大会通过一项提案，则向第五委员会提出的说明除了上面的因素外，还必须包括下列说明：

- (a) 按全额计算的所需额外经费能否全部或部分在现两年期核可的方案预算内匀支；
- (b) 如果可以，用什么方法来实现，如延迟执行现行活动的某些阶段，削减现有活动的某些方面，或使结束某些现有活动，但条件是这种活动没有直接的法律根据或不被认为对执行另一项法定的活动是必要的；

- (c) 将要求大会作出新的拨款以满足额外需求的净额费用；在考虑过匀支的可能性后确定该净额费用。

最后强调了新方法和程序的实验性质。

14. 许多代表团似乎不同意这些准则所暗示的对第 38/227号决议的解释。但是，一般而言，它们保留立场，等待研究过秘书处将提交大会的所涉方案预算问题的实际说明。

15. 由于对所涉方案预算问题的这些说明的反应，以及代表团所作其他更一般性的发言，秘书处向第二委员会和第五委员会作了进一步的口头发言。在秘书处的倡议下，在 1984 年 11 月 20 日下午和傍晚就所涉方案预算问题的说明举行了特别的非正式会议，第二委员会和第五委员会的成员出席了这个会议。会员国关心的一个重要问题是必须向实务委员会提出的财政资料的性质。最后达成的了解是，原则上实务委员会将得到的资料与第五委员会将得到的一样，除非由于实务委员会就决议草案采取行动而影响到秘书长的最后估计数。

16. 到了第三十九届会议结束时，大量辩论和实验导致对所涉方案预算问题的新说明的主要特点有大体一致的看法，这些特点是：所涉问题说明的格式；说明中提到核可的工作方案有关部分的方式以及决议草案要求的修改；在决议草案载有规定，要求在现有资源内予以执行时，以及在没有这种规定时，以何种方式向实务委员会报告关于净额费用的资料以及关于在全部或部分匀支费用时工作方案所需作出的变更。

### 三、关于所涉方案预算问题的说明的数量、时间和费用

17. 为了评价大会第三十九届会议上在进行上述改革方面所获得的经验，必须就该届会议进行一些比较。因此，以下也提供了关于最近三年的统计数字，以便在可能范围内把那些持续的趋势和新程序所产生的趋势加以区别。

18. 以下表1列明了最近三届大会通过的需要秘书处采取行动的决议和决定的数目。

表1. 涉及秘书处工作方案预算问题的大会决议和决定

大会届会	决议和决定 总数 <sup>a</sup>	执行段落要求 秘书处采取行 动的决议和决 定的数目	第2栏在第1 栏中所占的 百分比
第三十七届	308	188	61
第三十八届	295	181	61
第三十九届	303	195	64

a. 不包括关于选举和任命问题的决定。

19. 表1清楚地表明，在最近三年中，要求秘书处采取行动，从而涉及已核定工作方案的方案预算问题的决议在绝对数目和百分比上都未出现很大增加。同样，如表2所示，关于所涉方案预算问题的书面说明的数量也没有增加。下面表2按提出决议草案的大会委员会，列明了第三十七和三十八届会议关于所涉行政和经费问题的说明以及第三十九届会议关于所涉方案预算问题的说明的分布情况。

表2. 按提出决议草案的大会委员会分列的  
所涉问题说明

提出决议草案 的委员会	大会届会		
	第三十七届	第三十八届	第三十九届
不交主要委员会 <sup>a</sup>	10	10	9
第一委员会	7	9	9
特别政治委员会	7	6	5
第二委员会	10	12	12
第三委员会	9	5	10
第四委员会	1	—	—
第五委员会	—	—	—
第六委员会	<u>5</u>	<u>4</u>	<u>3</u>
共 计	<u>49</u>	<u>46</u>	<u>48</u>

<sup>a</sup> 所涉问题的说明作为第五委员会文件发给全体会议。

20. 把表1和表2每栏的总数比较一下,可看出在要求秘书处采取行动的决议草案中,有许多并不需要关于所涉行政和经费问题或所涉方案预算问题的说明。许多决议和决定草案所要求采取的行动已事先列入了经核定的工作方案,或只要求在已列入该工作方案的行动上增加很少的额外努力,不需增加拨款便可为方案所吸收。在这种情况下,只需在全体会议上对大会进行关于所涉问题的口头说明。

21. 在讨论有关所涉行政和经费问题说明的程序时可将其分为三个阶段,从下列步骤开始:

(a) 首次在一个主要委员会内提出决议草案;



(b) 在就该决议草案进行表决之前，向上述主要委员会提交与草案有关的所涉问题说明；

(c) 向第五委员会提交所涉问题说明，供其审议和做出决定。在所通过的决议不涉及任何一个主要委员会时，采取的步骤略有不同。

22. 在最近几年的大会届会上，上述程序的第一个和第二个阶段之间有大约一个星期的间隔，第二个和第三个阶段之前也有一个星期的间隔。从下面的表3中可以看出，大多数决议草案是于大会的后半期在大会主要委员会中首次提出的。在第三十九届会议上采用的程序看来并未显著改变在主要委员会中首次提出决议草案的时间。

表3. 按在主要委员会中提出决议的日期开列的  
 需要提供所涉问题说明的决议数目

开会星期	大会届会		
	第三十七届	第三十八届	第三十九届
1	2	2	1
2	1	1	—
3	—	—	1
4	—	—	—
5	1	—	4
6	4	—	—
7	4	2	1
8	5	8	9
9	9	7	1
10	11	11	7
11	6	9	8
12	3	5	9
13	3	1	1
14	—	—	—
	<u>49</u>	<u>46</u>	<u>48</u>
出现中间 值的星期	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>10</u>

23. 表四列名了向各主要委员会送发关于所涉方案预算问题的书面说明的时间，以及在这些委员会通过某项决议草案之后向第五委员会送发这种说明的时间。从这些表中可以看出，与前两届会议相比，向第三十九届会议提出所涉问题说明的时间因新程序而出现了一些耽搁，耽搁会长达一个星期。

表4. 提出所涉问题的说明的时间

开会星期	<u>(a) 向主要委员会或代替 主要委员会行事的全体会 议提出的所涉问题的说明 的数目，按提出日期开列</u>			<u>(b) 向第五委员会 提出的所涉问题说 明的数目，按提出 日期开列</u>		
	<u>大会届会</u>			<u>大会届会</u>		
	<u>第三十七 届</u>	<u>第三十八 届</u>	<u>第三十九 届</u>	<u>第三十七 届</u>	<u>第三十八 届</u>	<u>第三十九 届</u>
1	-	-	-	-	-	-
2	1	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-
4	2	-	-	-	-	-
5	1	2	1	1	2	-
6	1	-	2	1	-	2
7	3	3	3	3	1	1
8	5	3	5	2	-	2
9	5	4	6	6	4	5
10	12	13	4	3	-	1
11	15	13	1	16	20	12
12	2	7	14	12	17	15
13	2	1	1	5	2	10
14	-	-	-	-	-	-
	<u>49</u>	<u>46</u>	<u>48</u>	<u>49</u>	<u>46</u>	<u>48</u>
<u>出现中间 值的星期</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>11</u>	<u>11</u>	<u>12</u>

24. 上述耽搁看来是由以下因素引起的：

(a) 在拟订有关所涉方案预算问题的说明方面需要由实务人员进行比以往更多的工作，当关于计划输出执行情况的资料不足，或需要非常详细地确定为执行提出的要求而采取的行动时尤其如此。在大会的最后几个星期内这一因素尤为明显；

(b) 在从远离总部的方案管理人员那里获得必要资料方面存在的技术和后勤问题所引起的限制，例如通讯设备的限制或工作时间上的冲突。

25. 在目前妨碍顺利和及时地编制说明并将在今后数年内继续产生显著影响的因素是：

(a) 尽管有资金来源，但关于核定工作方案执行情况，没有一个全面发挥作用的监督制度；

(b) 由于某些位于纽约以外地区的有关部门与总部之间没有传真联系，并且由于这些部门的地点使得无法在工作时间正常地与负责的方案管理人员进行详细讨论，从而引起了后勤问题。如果要合理地把新的活动纳入现有的工作方案，即使知道了输出执行情况，也还需要进行上述讨论。

26. 秘书处已采取某些措施，以加速制订和建立一个监督制度的工作（见 ST/SGB/1961/Rev. 1），经社事务部方案概算已规定，在 1986/1987 年度增加电子数据处理支持能力，以帮助这一监督制度。这些措施和规定表明，秘书处对本阶段在这方面所需要作出的努力做出了最好的判断。

27. 为了同样的目的，秘书长已建议把本组织的主要办公室和某些附属办公室用可靠的多用途通讯线路相互联接起来，这些线路可每天 24 小时提供服务，并专门供联合国使用。所建议的通讯网络会进一步提高秘书处工作人员毫不迟延地获得必要资料的能力。

28. 由于以前制订的政策和程序，并由于上文介绍的在第三十九届会议期间订出的步骤，各国代表团和秘书处工作人员在向大会提供有关所涉方案预算问题的说

明方面花费的时间和精力都大大增加了。相比之下，与准备这些说明有关的其他费用的增加看来都无关紧要了。<sup>10</sup>

#### 四、建议

29. 在第四十届会议上，大会应继续收到为决议草案编制的有关所涉方案预算问题的说明，这些说明除其他外应包括：指出核定工作方案中有关方案成分和现有任务的内容；该输出指出由于通过某项决议草案而导致的新的最后产出，并指出为了执行该草案而需要在核定工作方案中所做的任何其他调整；对进行上述工作所需的资源做出的全额费用估计；在有可能时，说明调拨资源或匀支（及其对方案产生的后果）的可能性；以及对执行该决议草案的净费用所做的估计。所有上述资料都应提交给主要委员会，并在根据主要委员会的决定做出必要调整后提交给第六委员会。所采用的格式应与本报告附件 A 中列明的相同。

30. 在目前阶段，看来毋需对有关的大会议事规则或方案规划规则和条例做任何变动，只有关于大会程序和组织合理化问题的第 34/401 号决定第 13(d) 段除外，该段应该改为：

“在涉及开支的提案提出和交付表决之间至少应有 72 小时，以便秘书长能够编制和提出有关所涉方案预算问题的说明。”

31. 在决议草案要求秘书长对工作方案的内容进行增加或修改而这又不涉及增加拨款时代表们可能希望得到按附件 B 中的格式对改动做的口头说明。这种说明将载入大会简要记录，以通知各代表团并用于方案监督。如果新的活动将为现有经费匀支，关于所涉方案预算问题的说明应按附件所示载有以下申明：“可以在不影响核定方案的工作的执行的情况下进行这项增加的工作”。

32. 在决议草案要求秘书长在现有资源范围内增加工作时，秘书长如果认为这种要求无法实行，将在一份关于所涉方案预算问题的书面说明中明确表明这点。

注

- 1 “政府间机构应实施现有的规划，规定就各该机构内的提案，提出所涉方案预算问题的说明。 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，通常最迟应在有关提议核定以前二十四小时提出。 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。 如果在一届会议中曾经提出两个或两个以上所涉方案预算问题的说明，秘书长应在这届会议结束时，提出这些说明的摘要，开列总计数额。
- 2 E/AC. 51/1983/11.
- 3 《大会正式记录，第三十八届会议补编第38号》(A/38/38(第二部分))，第406段。
- 4 同上，(A/38/38(第一部分))，第198-203段。
- 5 A/C. 5/38/SR. 7第65段。
- 6 A/C. 5/38/SR. 12，第61和第80段；A/C. 5/38/SR. 13，第27段；A/C. 5/38/SR. 14，第33段；A/C. 5/38/SR. 15，第34和第42段；A/C. 5/38/SR. 16，第16段；A/C. 5/38/SR. 17，第43和第80段；A/C. 5/SR. 18，第8段。
- 7 《大会正式记录，第三十九届会议补编第38号》(A/39/38)，第92-101段和第327段。
- 8 A/C. 5/39/SR. 17.
- 9 《大会正式记录，第三十九届会议补编第7号》(A/39/7/Add. 1-16)，第A/39/7/Add. 12号文件。
- 10 向联合国提交的所涉问题说明包括以下费用：
  - (a) 在有关实务办公室的常设单位以及在财务厅和方案规划协调厅内的专业人员和一般事务人员所做有关工作的价值；

- (b) 由于财务厅、方案规划协调厅、会议事务部和其他机构编制说明而直接引起的加班费和临时支助人员工资；
- (c) 翻译和印刷费用。

附件

A. 关于今后为涉及方案和净经费问题的  
决议草案编制所涉方案预算问题的  
(书面)说明的建议格式

向提出草案的主要委员会和第五委员会提供的所涉问题书面说明将采用以下的小标题：

\_\_\_\_两年度方案预算

\_\_\_\_号文件内的决议草案所涉方案预算问题

秘书长根据大会议事规则第153条提出的说明

- A. 决议草案内的要求。
- B. 提议的各项要求同核定工作方案或其他现行法律规定之间的关系。
- C. 为执行提出的要求而进行的活动。
- D. 需要在核定工作方案中进行的改动。
- E. 按全额费用计算的额外经费
- F. 匀支的可能性。
- G. 所需资源净额。

B. 关于今后为涉及方案问题  
但不涉及经费问题的决议  
草案提出所涉方案预算问  
题的(口头)说明的建议  
格式

在审议决议草案的主要委员会会议上将做出以下说明，并将其载入该委员会的  
简要记录：

\_\_\_\_号文件内的决议草案执行部分第\_\_\_\_段要求秘书长……。该决议草案  
如获通过，秘书长将指定〔部门或办公室〕负责执行这些要求，〔部门或办公室〕  
将在其现有经费范围内予以执行。可以在不影响核定工作方案中工作的执行的情  
况下进行这种增加的工作。

-----