



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/9646/Add.1
11 December 1974
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第二十九届会议
议程项目74和76

处理方案和预算的编制、审查和核可的
政府间和专家机构的审查

联合检查组

关于联合国系统中期规划制度的报告

行政协调委员会的评论^①

- ① 下列评论是本报告所包括的五个组织(联合国劳工组织、粮农组织、教科文组织和卫生组织)同联合国开发计划署撰写的,于一九七四年十月三十日经行政协调委员会加以复核并认可。当然,应请注意,本报告同那些不是根据方案制度作业的组织,无直接关系。

1. 联合检查组(联检组)关于联合国系统的中期规划制度的报告(A/9646),全面地研究了联合国开发计划署、劳工组织、粮农组织、教科文组织和卫生组织的规划和拟订方案的情形。该报告载有一些深远和发人深省的提议,旨在改进这些组织在经济和社会方面的工作——从而改进整个联合国系统的工作。本文件首先扼要叙述检查专员报告的要点,其次提出一些一般性评论,然后再就检查专员报告最后部分所提八项主要建议逐一加以具体评论。但是,任何简要叙述都不能充分传达该报告以及其中一些细密相关的提议所牵涉的许多问题。因此,只有一读该报告全文,才能充分了解它的范围和内容。

一. 报告要点简述

2. 检查专员说,最近整个联合国系统採用方案规划制度后,在当前国际政治情况下,自然导致对国际组织在经济及社会事务中所应发生的作用有重新加以界说的必要。关于这一点,这项财务与行政管理技术上的改变,被认为显示已经开始在概念上寻求一项协议的新界说。他尤其特别重视需要在联合国系统的业务活动(这些活动被认为比起整个双边方案来说是很微小的)同拟订一个促进世界经济与社会合作的政策的活动中,建立或加强联系的问题。

3. 该报告首先审查了关于方案预算的情况。检查专员认为一般言大部分都能达到预期目的,不过仍有加以改进的余地和需要。以中期规划来说,他注意到现有文件种类很多,认为规划工

作还没有找到一个令人满意的界说。^② 他认为主要原因是由于难以具体表现各该组织极有限的和微小数额的活动同追求各政府间机构的基本文书和决议所订的伟大目标和理想之间的逻辑关系——虽然这种关系确是存在的。

4. 该报告接着就审查各组织的国别计划的拟订工作和当前目标和优先事项。由于这些审查的结果,他主张彻底改变国别计划拟订工作的概念,并提到由于各国际组织的计划和方案内列举的工作的范围,特别是名目繁多,常常引起人们的关切和怀疑。

5. 检查专员在分别分析了各组织规划全球性活动方案和规划实地活动方案的程序之后,达成下列各点结论:

(a) 两种规划制度之间并无丝毫联系;

(b) 联合国系统对每一国家的全部技术合作工作的贡献被同其他捐助一般看待;所用步骤相同,同时由于联合国系统的贡献数量不大,因此被请求国视为是剩余性和边际性的。

(c) 结果,联合国系统的实质,各国际组织的个性,它们所起的独特作用和它们的行动可能具有的独创性和触媒性,在方案拟订时被忽视或置之不顾。

6. 检查专员认为,联合国系统的技术合作活动应该根据国际主义的优点(政治中立、独立)和审慎选择的行动方法(对国

② 检查专员在提出这些评论时,尚未计及最近的劳工组织、教科文组织和卫生组织的中期规划文件,那些文件是在他的报告完成之后才发佈的。

家意志的共同意见或协议，“道义上的约束”，触媒性的活动）来作出适当的抉择。这些活动应该反映出一种在总部的研究工作和外地的技术合作和投资前活动之间的合乎逻辑的和必要的联系。这一程序将导致“专业化”，使联合国系统从此起只做“其他方面”不能做的工作，或者联合国做一些较其他方面拥有比较优越条件的工作。这样把活动集中起来，可以为各理事机构寻求从新部署服务铺路，而且可以提高联合国系统的效率。

7. 联合国在从事这项工作或这类工作时，将有机会可重新确定它在经济和社会事务中所应担当的任务，调整方向，和作出更好的安排。该报告在第六章中说明国际组织的目标和活动时，鼓吹这一论点。检查专员注意到目前方案的缺点如下：日益多样化而缺乏资源；大量研究工作但缺乏明确目标；发展领域的经济学家与各部门的专家之间缺乏真正对话；活动结构的内在逻辑已很不明显，但还是继续存在。

8. 检查专员认为，要克服这些缺点，应根据关于每一会员国实际情况的剖面的综合性国家研究，来设立一个新的大规模的信息系统。这些研究的资料可供甚多用途，但是其中一项用途便是用来从业务活动和非业务活动两方面的规划，从而作为两者之间的一种联系。这种在部门、区域和世界基础上综合起来的资料，应该由各秘书处、各国政府以及联合国系统的各方案审查和政策制订机构加以使用，渐渐地使各种活动配合新的经济和社会目标。

9. 按照检查专员的建议,一项中期计划应该是各实务司所订中期的各阶段目标的总和;提议的每个方案应包括下列各部分:

- (a) 说明每一经济和社会部门的一般情况,然后指明应予解决的各项问题;
- (b) 说明历史背景,现有方法和有效限度;
- (c) 对长期战略的评价;
- (d) 最后,考虑了这些数据资料后,订出这个计划期间的下个阶段目标。

10. 检查专员又建议,这种计划应以对所研究问题的全球情况的彻底分析为基础,而这项分析又应以按国别和按经济和社会部门所作的研究为基础。应为下列各点作出特别安排:(a) 把这项准备工作分配给各组织中的不同阶层(地方、区域和中央),并分配给五个组织和开发计划署;(b) 由各有关理事机构研究这项资料;(c) 建立一个详尽的资料系统。

11. 报告还载有一些其他辅助或补充性的提议。报告促请各机构在方案预算的编制上应根据一些拟议的方针加以协调。它建议各有关理事机构考虑可否订定“拨款限额,容许在执行计划期间在这些限额之内拟具的方案提议。”它建议应从事研究以寻求关于进行技术合作的新概念和新思想。报告还设想重订关于八十年代国际发展战略的原则和方法方面国际体制的研究的方向,要按照各主要经济和社会部门拟订一体化的世界计划和拟订十年期区域性的指示性计划。最后,报告建议各理事机构的代表似应举行非正式工作会议,以便利就特定问题进行研究,包括重新组织政府间机构的可能性问题在内。

一般性评论

12. 从上面的简述可以看出检查专员的提议是具有深远意义的。他所提出的基本问题,即可否重新阐明国际组织在经济和社会领域的作用,以及需要在业务和非业务性活动的规划和全面经济和社会决策之间加强联系的问题,是致给各国政府的,牵涉到基本政策的判断。如果遵照这些意见而采取行动,显然首先需要各成员国作出极大努力来拟订重新阐明联合国系统的活动所应依据的新概念,而且也意味着各国愿意重新改定它们以前要求办理的一些活动的方向。

13. 各国政府在从事检查专员所提议的这项广泛工作之前,一定要谨慎地探讨是否有达成所希冀目标的可能性。检查专员似也理解这一点,所以他在结论中说:

“这当然不是一件容易工作:可能有时候会被视为雄心太大;被视为一项合乎逻辑的成分超过实际可行的成分的分析的结果;总而言之,对于国际组织面对的不定的、复杂的现实来说,以及对它们执行的能力来说,可能是遥不可及的”(A/9646,第197段)。

14. 各有关组织的秘书处也持有这种怀疑,但是它们相信它们的工作确有需要作不断的调整,以求适应世界大家庭的变迁的需要。因此,它们念念不忘于必须审查许多活动,必要时重新订定这些活动的方向。由于联合国系统内有内涵的一些限制必须加以克服,特别是政治和技术性质的限制,所以,能够做到不断审查各种

活动并改定方向的最妥当办法,自然是需要加以审慎研讨的。虽然检查专员对怎样达到这个目标也提了一个可能办法,但似乎寄望于数月后大会特别会议——该特别会议的具体工作之一是“倡议必要和适当的结构性变革,以使联合国体系成为一个从事世界经济合作和执行《国际发展战略》的更有效工具”(大会第 3172(XVIII)号决议)——产生结论和建议,恐是不太适当的。

15. 首先必须指出,报告所依据的一些前提和假设似乎有点夸张,甚至确实性也有问题。例如,报告认为在制定总部活动方案与制定业务活动方案之间没有联系,这种说法是不确实的,因为每一项经常性的方案都包含有直接和间接地支持实地业务的活动(参看 A/9646 第 70 段)。报告又示意一切这种活动之间应有联系,给人一个印象,以为国际组织,不应提供各国政府认为有用的一些单独的服务,如果这些服务并不符合一个总的、综合的型态的话。检查专员假定联合国各组织,应专业于一些领域。即使接受这项假定,又重新引起最难处理的优先次序问题。如所周知,拟定这种优先次序在政治上是有极大困难的。

16. 报告大部分是涉及到提供技术援助并谈到国别方案拟订方面所获的经验。检查专员对这种经验所作的分析在许多方面是站得住的;无疑地,开发计划署在这次审查拟订国别方案程序所获经验时一定会加以注意到。这包括:拟订国别方案制度虽然符合倡议者的意向,但是到现在还没有产生完全令人满意的成果;多数国别方案中没有顾到按部门而作的技术分析;在方案的分析部分和所列项目之间联系不足;有必要加强国别方案

与各机构以经常预算经费支持的方案两者之间的联系；需要使技术合作方法现代化，使到目前为止所提供的援助多样化。但是，另一方面，他又指称：每项作业之中缺少内部一致性；有关国家本身也着重指出这种作业偏重理论和浮光掠影；多数有关国家已促请注意这种作业的“虚假性”；凡此说法，似是太趋极端，并没有完全根据实际证据。

17. 检查专员的报告特别重视联合国系统必须使其所提供的援助成为专业化，而较少着重有关国家的个别问题和需要。事实上，是主要由于各国政府的申请继续循着一项确立的形态，才使技术援助有维持其传统方式的趋向。关于这一点，检查专员很肯定地说，

“我也并不认为开发计划署现在正式采用的解决办法就是对问题的真正答案，这就是说，在理论上，各国政府应确定其本身的技术合作方案。表面上这一办法是无可指责的，但是基本上是不正确的，并且对于促进有关成员国的利益来说，并无帮助。”（A/9646，第130段）

纵使把这几句话解释为在各国政府和各组织之间在拟订这种技术援助方案上必须加强合作，仍然一定要认识到对于拟提项目的最后决定权，象过去一样一定继续操在有关政府的手中。

18. 如果这个报告能努力更细密地分析拟订国家方案的实际情况以断定可否经由改变这个制度的方法来纠正其公认的缺点,而同时保持它所根据的基本原则,这样也许就更有帮助了。例如,如果暗示说,采用国家方案拟订制度的一百个国家中,没有一个国家的这种制度是成功的和有用处的,这种说法也许言之过甚;在拟订国家方案的历史上,现在就企图代以一种采用不同准则并求取更复杂目标的新制度,也许是为时过早。我们能不能确定,如检查专员所说,有了极复杂的一揽子互相关联的国家研究报告、共同资料系统、区域委员会,导致建立一个联合国系统技术合作的总方案,这样就能够解决国家方案拟订制度所遇到的一切问题吗?

19. 这个报告对于预期从全球的范围来集中进行方案规划各主要阶段的工作所能得到的效果,似乎也过份乐观。从很多组织的经验中知道,这种规划办法是有其限度的,因而大家日益明了在国家阶层上集中规划工作的重要性。检查专员很正确地强调指出在国家阶层上拟订部门间方案的重要性,并为此目的提出了具体建议,但是他的报告其他部份,似乎过份强调在区域阶层和中央阶层上联合进行的部门间规划。

20. 在这一方面,报告建议,应通过汇集有关各个别计划和方案要素的大量资料的方式,来拟定联合国系统的全球性目标和方案。例如,“联合国系统技术合作总方案”的产生过程,是先一连串的连接把部门性和多部门性的国家方案加以合併,由此再订成部门性和多部门性的区域方案,最后把这些区域方案总括起来成为一个综合的世界性方案。

21. 这样一种做法实际上是否切实有效颇有疑问。较可取的办法也许是把方案拟订看做是一种持续不断的过程,要符合成员国当前的优先需要。这就必须把决策工作分散到那些存在着最可靠的技术知识和对当地情况的了解的阶层上去。不过,这种决策的分散应该在各较高阶层所制订的,其细节逐步减少的,由中央协调的政策和目标的范畴内进行,而由决策机构作出广泛的政策决定。这就意味着,整个联合国系统的政策协调应该不以中央对详细计划和方案要素所作的审查为根据,而以目标和方案的说明为根据,因为这种说明越到联合国系统的较高阶层就越发一般性。因此,在个别组织的阶层,目标要很详细的订出来(虽然不如这些组织的特殊方案那样详细),但是为了联合国系统内最高层的审议和协调而制订的目标和方案纲要则须相当的一般性,并且要包括长期的而不是短期的目标和方案。

22. 由于这个理由,行政协调委员会曾致力使各组织的中期规划工作也实行事先协商的程序,并将继续支持为了加强各组织的方案规划能力,特别是制订目标和方案的能力而采取的措施。

23. 同样,虽然广泛政策必须在整个系统内划一适用,但是政策的执行却不一定要遵循划一的程序。就联合国系统来说,这就意味着除其他事项外,中期计划和方案预算的编制可以各不相同,以便能符合各个别组织的特殊情况的需要,但是这些文件中所载资料须是可以比较的。

24. 最后,报告主要是着重各组织作为向个别成员国提供技术援助服务者所发挥的作用。因为如此,这个报告便不大顾到联

联合国系统在订立标准、进行研究和提供中央服务活动等方面的基本重要性,而这些方面包括能满足整个国际社会需要的有关全世界政府间合作的几个主要方案。可是,在这两组功能之间保持适当的平衡(必要时并保持其相互关系),彼此不分高低,这似乎是适宜的。

三. 对个别建议的评论

建议一

协调方案预算的编制

25. 在这项建议中,检查专员认为应该进行改善方案预算编制的工作,并应进行机构间的协商,以便协调五个组织方案预算和开发计划署行政预算的编制. 他建议,五个组织和开发计划署的秘书处应就例如以下所列的一些主题编制联合进度报告: 名词、图表编制和由预算外资金开支费用的编制. 方案组成部分的说明、国家方案、各附件和两年周期起讫期间的协调等.

26. 关于这项建议,各组织秘书处准备拟具一个关于协调方案预算编制的联合报告. 他们要提议在定于一九七五年初举行的下一次方案规划专员会议上开始进行这项工作.

27. 在这一方面,有一点应予以指出: 五个组织方案预算和开发计划署行政预算的编制要完全统一,虽然可能办不到,甚至没有这种必要,但是大家商定,各种预算文件应该采用容易相互比较的格式. 同时认为下列一般原则也许可以作为努力逐步协调方案预算的准则:

(2) 如果有几个组织或所有组织在许多方案部门进行共同或密切有关的活动,那就应该作出一切努力,达到一种统一编制的程度,使能满足各机关在这些方案部门合作的需要;

(b) 从另一方面来说,不应该只是为了刻一而刻一的缘故,协调方案预算;

(c) 最后,必须充分满足方案审查机构和每一个组织内部管理的个别需要。

建议二、三(1)和四(2)

国家研究报告综合国家研究报告和时间问题

28. 建议二认为五个组织和开发计划署应当有系统地为一个发展中国家和发达国家(大约一百三十个国家)按经济和社会部门编制国家研究报告和综合国家研究报告(结合所有部门的研究报告);这些研究报告应随时增添最新资料,它们的说明部分应予刊印,它们的结果应提供各秘书处和各理事机构参考。

29. 建议三(1)认为应编制文件摘录按照部门编的国家研究报告以便提交各组织的理事机构以及它们的区域委员会和理事会,建议四(2)认为应共同制定一个明确的时间表使各秘书处能够编制必要的文件和各理事机构能够交换建议或彼此通知各自的决定。

30. 据检查专员说,国家研究报告具有下列各项主要目的(参看A/9646,第182段):

- (a) 可以出版关于个别国家的说明部分;
- (b) 帮助为政府提出请求的国家编制按经济和社会部门分的技术诊断;
- (c) 为进一步的综合报告提供材料使各理事机构(包括开发计划署理事会)在拟订中期计划和国别计划时获得所需资料;
- (d) 有助于导致新的技术合作概念的研究及有助于更加明确界定原则和方法的国际范畴。

31. 检查专员表示上文第30(c)段说明了建议二的主要目的,此项目的复经建议三确认,这个建议系关于如何为中期规划工

作利用由国家研究报告所取得的材料。这个报告的第152段称“这种研究报告的主要目的显然在于合理规划各组织的活动,特别是与技术合作相关连的那些活动。”

32. 检查专员所建议的国家研究和有关报告包罗范围异常庞大,由下列编制国家研究报告的方法和技术简表即可看出:^③

(a) 建立收集和分发数据的中央系统并设立各地文件中心以便收集资料;

(b) 设置一个机构间国家研究报告委员会或理事会来订定编制国家研究报告的严格方法,这个委员会或理事会应有由专门研究发展方案的一组经济学家所组成的一个秘书处;

(c) 由每一机构和每一机构中的每一技术部门以“极其精确的方法”[参看A/9646,第190(3)段]为每一经济和社会部门编制(约一百三十个)个别国家研究报告;

(d) 可在一个或一个以上的机构间委员会的监督下责成联合国各区域经济委员会秘书处和开发计划署常驻代表或“其条件有待讨论和决定的一个中央机关”来编制结合所有部门的(约一百三十个)综合国家研究报告;

(e) 由五个组织和开发计划署来编制“各政府间”(或三方面)委员会不可或缺的综合文件,“这些文件如下:

③ 关于(a)至(d)项下的各个项目,参看A/9646,第150段,关于(e)项下的各项目,参看A/9646,第153段。

每一组织的区域委员会所需文件：

- (一) 作为初步资料有一目录说明在区域内所从事的一切技术合作活动,包括联合国系统以外各机关所从事的活动,
- (二) 按经济和社会部门(例如卫生、工业和就业等)编制的区域性综合报告,
- (三) 一个全球性的综合报告(按区域将所有部门合并在一起的报告);

每一组织的理事机构所需文件：

- (四) 关于所有区域中技术合作活动的说明性进度报告摘要;
- (五) 各区域委员会关于区域问题优先次序和各项目标的建议。

33. 要而言之,这就是下列几项工作终必依据的主要基层结构:拟订中期各阶段目标国别方案,十年期区域指示性计划各个部门的世界指示性计划以及联合国体系全球性所有部门技术合作方案,这种基层结构旨在对某一固定时期的每个部门和所有部门同时作成种种决定。

34. 从以上所说可以清楚地看出,检查专员所作建议的不但对于六个组织的秘书处而且对于它们的理事机构和各会员国的政府机构都实在是一项骇人的工作。自然这种国家研究必须经各国政府同意并且必须事先保证它们必定充分合作来完成。

35. 现在还有完成这种工作所需要的资源问题。各组织在它们工作的各部门中从事国家研究的经验已说明这种研究以费

用和工作人员时间论都是花费很大的。^④作为机构间合办事业来进行这种研究势将大大增加所需资源的数额。此外,如果这些研究报告要像现在所期望地那样记载详尽,范围广泛以及经常补充最新资料,则无疑地他们定要远比各组织过去所作的那些研究报告更消耗时间和费用巨大。

④ 在过去,这种国家研究报告的主要目的是协助各国从事部门性发展规划而不是提供区域性和全球性的机构间规划所需要的资料。

36. 虽然中期计划和国家方案的拟订若是对于各国的情况和趋势获有较充分并且较有系统的数据,可能有些好处,可是这一工作,就设想的规模来说,显然不可能不严重干涉到各组织目前的活动以及妨碍到技术合作计划的执行,或由现有资源和人员的单纯重新调度而取得所需经费和人员。而且,可能任何时候都不容易聚集到有合适的多种不同技术资格的足够人员,来进行这样一个远大的方案。

37. 同样困难的是把从每一国家收集到的丰富资料作成一個紧密连贯的画图。国家研究报告汇聚起来是否可以产生一个足够清楚的全面景象,助成在这一基础上世界一级的规划,也是很可疑的。

38. 关于这些提议,行政协调委员会愿意指出,它已经开始了筹备机构间国家研究的一个实验性工作,以及一个并行的关于机构间联合规划的工作(参看E/5488,第31-34段)。它希望在尽量经济的基础上,进行那一实验性的国家研究,就是说没有象检查专员所建议的国家研究似乎必有的那种大量工作。第二项工作起于行政协调委员会要想在有些方案部门中引进联合规划的概念的努力。在这些方案部门中,各个组织有着一些紧密关联的活动,并且可能从这种联合规划获得利益。这点将牵涉到合作拟成整个系统的方案或关系多组织的方案的新程序的提出。上面所说第二个实验性工作将牵涉到整个系统在乡村发展方面的活动,并将以各组织最近的中期计划作为起点。这两项工作都将尽可能地借助于经济及社会理事会在一九七四年七月三十一日第1889

(LVII)号决议中要求进一步发展的“发展活动共同登记册”。行政协调委员会认为,这两个实验性计划将帮助确定这类与各部门都有关联的数据的是否有用。

39. 最后,关于建议四(2)中所要求的必要文件编拟和各个理事机构决策的时间表,必须要看出检查专员的提议在方案计划文件的日期安排上以及方案审查机关对它们进行审查的日期安排上,势将牵涉的问题。检查专员报告第128和第135段简述了这些程序,其最终一步就是开发计划署理事会和经济及社会理事会的全球性审查。行政协调委员会在这一阶段不拟对时间表作出评论,如果决定进行整个计划的话,这个时间表显然需要进一步的推敲。

建议三(2)

拟议的中期各阶段目标

40. 在报告第156和157段中,检查专员作了一些建议,这些建议可能可有助于这种目标的拟订。使用目前能够得到的资料,并以不违反它们各自的理事机构所可能表示的意见为限,各个秘书处当愿研究这些建议在它们拟成可供方案审查机构评价的清楚并有意义的目标上,可能作出的贡献。

建议四(1)

采用一个新的关于拨款限额的决策制度

41. 在这一建议中,检查专员建议,中期计划的最高经费限额不妨在关于计划中行将列入的工作方案的决定作出之前,单独事先决定下来。

42. 这一建议主要是向这几个组织的理事机构提出的,它们必须对它作出决定。^⑤

43. 在第123段中,检查专员表示了这样的意见:“如果中期计划要作为真正可以帮助解释一个政策的工具,它们和方案预算一样需要财政决定。”并且表示:“必须把关于拨款限额的决定与方案解说程序分开。”检查专员举出的赞成这种分开方案和经费决定的主要论据是,没有那个营利和非营利组织“能够按它自己的愿望订出其活动方案,以及因此订出其支出方案,因为必须要视收入拟出预算。”而且表示:“没有人能有系统地使它的收入估计配合他的支出计划”(参看 A/9646, 第125段)。

44. 这些意见与目前一般关于把方案和经费决定综合起来的想法相违。另有多种变通方式,可以不牺牲计划和预算的重要综合而获得所求方案费用和预期可能收入之间的调和。

建议五

关于一个新的国际组织技术合作概念的研究

45. 在这一标题下,检查专员提议进行“详尽与高深的研究”,目的在于改善联合国体系现时技术合作的方法,并且认出在几个

^⑤ 在第139段中,究竟那一个机构将负责计算估计的全部拨款限额,似乎有些含糊不清。

国家中宜于采用大致相同的办法去处理的那些与发展相关的问题。他建议了一个两路进攻的办法：

(a) 在某些自愿国家中进行实验性的全面研究和诊断,为方法上的广博分析提供可靠基础;

(b) 综合研究发展上的问题的典型性,目的在对处理认清的各类问题的最有效办法,达成协议。

46. 行政协调委员会赞同所提建议的一般意向。上面在建议二下所述行政协调委员会进行的研究的目的也是在于改善联合国技术合作方面的方法。此外,开发计划署目前正对其国家方案拟订过程进行批判性的检查,主要目的是在发展的这一紧要方面,改善联合国体系内的规划工作。

47. 现在要决定的一个问题是:是否要象检查专员建议的那样,再在另外的研究中投入时间和金钱。行政协调会对世界银行参与改善的努力的提议,表示欢迎。并将采取步骤,使其能加入目前的努力,一同合作。行政协调会并相信,在按照检查专员建议的方式采取进一步研究行动之前,应先将目前研究的结果提供各个决策当局进行审议。

建议六

全面改定关于原则和方法方面国际 体制的研究的方向——检查对于 1980年代国际发展战略的想法

48. 这个建议的要旨为,在联合国第三个发展十年全球性战略中增列“按部门拟订的指示性计划”和“十年指示性区域计划”,以便在各机构的方案间建立更密切的联系,使它们更容易适应世界经济和社会问题的全面状况,并给予经济及社会理事会一个决定这几种全球性按部门着手的方式是否协调一致的机会。从农业、科学与技术等方面为厘订多少有些类似的工作的各种努力来判断,这种指示性计划会成为很富有进取性的事业。

49. 预定举行的,对于联合国第二个发展十年有关活动的中期检查,无疑将涉及关于联合国第三个发展十年的战略规划如何获得改善的考虑。此外,任何这类的建议似乎自应先由审核和评价委员会和发展规划委员会审核,那两个委员会无疑都将各自估定从那些建议可以获得的利益和可能需要的人力及其他资源。

建议七

召集各理事机构代表间的非正式工作会议

50. 是否应当为协调若干机构的方案预算的编制(或其他共

同问题) 召开这种非正式会议,应由每个理事机构去决定。这种需要可以参照根据建议一编制的报告予以决定。

建议八

为五个机构的中期计划选定共同的 起迄时间并制定筹备工作的时间表

51. 检查专员建议:五个机构之间的谈判应予开始,以协调他们为下一个中期计划选定的日期和期限;最方便的期间可能是1978—1983。他还建议:开发计划署的国别方案期间可以规定和这个期间一致。关于协调计划期间,行政协调委员会认为:一切机构都选定同样的六年期,看来会有好处。这就是说教科文组织会安排使它的方案预算和中期计划从奇数年开始,而不再从偶数年开始,联合国也将有一个六年期计划,而不再是四年期计划。

52. 检查专员表示意见说:为了有效评定绩效,不可或缺的是视界固定的计划,而不是定期依最新情况修订和调整的计划。这项建议必须和他的事先单独地为中期计划的整个时期设定经费限额的建议并案审查。这种建议如获通过,相信会使国际机构的方案固定而难于修改,以致它们不能迅速充分地适应快速变迁的世界情况和它们成员国变动不停的需要。

53. 行政协调委员会相信:最重要的考虑是事先有一个合理期间的计划(或许三个两年期是尽可能早而又可行的)。这

将容许各机构进行充分协商,并使它们能够根据长期的需要去计划它们的工作。无论如何,有充分机会参照已得的结果和影响机构活动的外面发展,随时调整计划,似乎是绝对必要的。

四. 总结性评论

54. 检查专员提出了一项远大的研究方案,并建议了目的在重新考虑和改订六个联合国机构的活动和利用其特殊性能的程序。检查专员的意见和建议,以及所根据的、的确颇有辩驳余地的假说,主要地是针对各国政府和各有关机构的决策机关而说的。提出以上评论的目的在于调助各国政府研究这些复杂而互相关联的建议,并以协调的方式为这一目的利用行政协调委员会的机构从事这一工作。

55. 检查专员在其报告末尾作了下列的叙述:

“这里提出的一般性计划中所寻求的内在连贯性,决不意味这些建议形成一个整体,不可分割。与此相反,我相信它们之中任何一个的执行,即使是部分地获得执行,应能促进国际机构的绩效和效率,这种进展又转过来加强会员国对于这些机构的信心,一个累积性的有利过程就此开始”(A/9646, 第197段)。

56. 行政协调委员会在评述个别建议时就采用了这种方式,有些建议是可以部分地或全部支持的,另外有些则需作更多的准备工作 and 考虑,然后才能加以最后判断。这对于那些需要大量动

用有限经费的建议而言特别真确。

57. 对方案规划的技术方面和它所根据的文件而言,使它们尽可能好地符合方案审查机关从事厘定职掌活动的艰难任务的需要,显然是必要的。单是这次对于检查专员所提各项建议的审查便使各有关机构的方案规划人员就他们所共同面临的许多技术性问题作了长期间的有益的意见交换。行政协调委员会打算今后不时召集这些方案规划人员的会议,为的是要商定更好的方法和标准,用以衡量方案绩效和评价结果,制订更具体的目标和更清楚的方案说明,选定优先次序,乃至增进中期计划和两年期方案预算的相互联系。

58. 最后要指出,行政协调委员会本身正在追求和检查专员的差不多相同的目标。这些目标包括:(a)使决策过程更合理;(b)加紧经常方案和各项实地活动的一体化,可能采取使中期计划和国别方案加强联系的方式;(c)加强国际机构能够做得特别好的活动;和(d)加强以全系统范围的力量专注于共同有关的方案部门。

59. 这种目标是无法在隔夜之间达成的;不过,我们已经并且正在为了实现这些目标采取许多的措施。制订更清楚的目标和方案的努力如获成功,会有助于使决策合理化;方案规划人员会议上不断的经验交流将有助于这项努力。各机构也将尽其所能地为开发计划署国别方案程序的复核作出贡献。

60. 长期以来,各机构从事了评价其职掌活动的努力;不过,一如行政协调委员会在提交理事会的上次年度报告(E/5844)

导言中所指出地,这种努力还需要加倍进行。因为评定绩效既能使人从失败中辨认学习,也能使人认清并充分开拓成功。如能定出适当的评价方法,联合国系统就能够更容易地在其成就之上再有建树,并因而在它已经证明具有傑出能力的领域中发挥特殊的作用。

61. 此外,若干年来行政协调委员会即在努力协调与全系统有关的许多方案部门,并给予新的动力。这些部门包括:统计、人口、环境、自然资源、人类住区和最近的乡村发展。上述的一切新工具正越来越多地运用在这些具有极广泛意义的领域中进行的工作上。

62. 行政协调委员会相信象这样的措施可以对方案规划过程的改善,进而个别或集体地对各机构工作的效率和效能,作出有意义的贡献。