



大会

Distr.: General
29 September 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议

议程项目 59

加强联合国系统

加强联合国：进一步改革纲领

改进目前的规划和预算拟订过程

秘书长的报告

摘要

本报告系遵照大会第 57/300 号决议第 32 段撰写的，其中大会注意到秘书长题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告（A/57/387 和 Corr. 1）行动 21 中提议制订更为简短、更具战略性、与预算大纲相联的中期计划，并请秘书长通过行政和预算问题咨询委员会向大会提出更详细的建议，供大会第五十八届会议审议。

秘书长提议制订一个两年审议一次的战略框架，由两部分组成，一部分为经改进和更名的中期计划，另一部分为与上述计划相联并经扩大的预算大纲，以保证方案和资源分配之间的战略联系。秘书长还建议加强方案和协调委员会在监测方案绩效和评价方面的作用。



一. 导言

1. 大会在第 57/300 号决议中，注意到秘书长在其报告（A/57/387 和 Corr.1）行动 21 中提议制订更为简短、更具战略性、与预算大纲相联的中期计划，并请秘书长通过行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）向大会提出更详细的建议，供大会第五十八届会议审议。
2. 本报告即遵照这一请求提交，并充实了文件 A/57/CRP.3 中关于对上文所述秘书长报告行动 21 和 22 所提问题的答复和补充资料。本报告应结合秘书长题为“对中期计划和方案预算的政府间审查”的报告（A/57/786）阅读。

二. 中期计划

3. 中期计划是将立法授权转化为方案和次级方案。中期计划的目标和战略是根据政府间机关确定的政策取向和目标制定的。中期计划反映会员国的优先事项，而这些优先事项是在各职司政府间机构和区域性政府间机关在各自职权范围内通过并由大会根据方案和协调委员会的建议通过的立法中确定的。中期计划为期四年，是制定其间的两年期方案预算的框架。每两年酌情对中期计划作部分修改，以便反映必要的方案变化。大会确定的优先事项，经中期计划确立后，即指导以后方案预算中的资源分配。
4. 在总部和其他工作地点约有 100 个常设政府间机构，它们对各自职权范围内的方案提供总的指导。因此，在部门一级，会员国对制定和确定本组织的工作方案有相当程度的监督。然而，在政策一级，就本组织的总体方向、战略规划和资源分配而言，则很少有全面与协调的指导。
5. 虽然《联合国宪章》明确规定了本组织的原则和目标，但提得极为笼统（例如“维持国际和平及安全”，“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”）。中期计划预期涵盖较短的时期，目前为四年。
6. 中期计划的初衷是根据法定任务为本组织将要开展的工作做准备的前瞻性文件。拟定计划的过程是向会员国保证，本组织的工作将按批准的方式进行并遵守立法旨意。中期计划也使联合国的方案设计更为有条不紊、更为系统和效率更高。
7. 然而，一些会员国批评中期计划往后看，因为它是根据已经缔结的协定制定的，因而不能灵活地处理新的趋势和挑战。有些会员国将它视为实行控制和约束的手段，而非产生新想法和新做法的渠道。在这些批评者们看来，中期计划不是一份有用的文件，因为它并不是战略性的文件，而是强调活动、不强调目标和预期成果的文件。

8. 也有会员国指出，批准中期计划的过程是会员国协调与调和中心任务和分散任务之间的潜在分歧以及表示对本组织整个工作的共同承诺的重要过程。中期计划的存在提供了一定程度的保障，使对付新挑战的行动，特别是在资源有限的情况下，不至于牺牲为处理顽固存在的问题而必须继续采取的行动。

9. 对目前的方案规划、预算编制、监测和评价体制提出的其他批评还包括：(a) 不重视由方案管理人或众多的会员国制定计划；(b) 预期成果不够准确，无法作为衡量联合国方案影响的标准；(c) 计划内容与方案预算重叠；(d) 审查计划和预算的时间要比实施和评价的时间多得多。

10. 数年来，曾多次试图改进中期计划的格式和内容。经修正的 2002-2005 年中期计划¹体现了目前按成果编制预算所用的逻辑框架，即分别列出目标、预期成果（也称为“预期结果”）和绩效指标。制定计划时，要求方案主管注重计划的存在理由，而非只是要求他们交付的内容。

11. 因此，中期计划应该是一份政策文书，而不是一份活动清单。在(a) 为方案和次级方案把握大方向的总任务和(b) 要求秘书长进行某项具体活动或交付具体产出的具体任务这两者之间是有区别的。这一区别对制定中期计划来说很重要，因为中期计划应该落实总的法定任务。

12. 对目前的 2002-2005 年中期计划的列报方法作了改进，以便把真正的目标同活动区别开来，从而克服当前在方案规划阶段存在的缺陷，便利会员国从政策角度讨论方案的总体方向，而不是从执行的角度讨论每个部门的具体活动。

13. 方案和协调委员会以及第五委员会的讨论往往着重每个次级方案的细节，而非政策或协调问题，但这些细节已经在很大程度上经过政府间专门机构的审查。方案和协调委员会不是按照职权范围的要求，对方案的变化、立法决定的持续效力以及重叠、前后一致、相互兼容和相辅相成等问题评估结果或提供总的方向和指导，而是在审查中期计划时主要作些对本组织方案的总体方向和平衡并无重大影响的文字修改。

14. 另一个与中期计划有关的问题是难以确定优先事项。按照《方案规划条例和细则》，优先事项应该根据目标对会员国的重要性、本组织实现目标的能力以及成果是否真正有效和有用而决定。会员国不愿决定优先事项，因为有些目标对某些会员国重要，而其他目标对另一些会员国重要。这常常导致将众多的问题确定为优先事项，几乎囊括每个方案。此外，在如此指定的优先事项与分配的资源之间没有明显联系。

15. 目前的四年期中期计划反映的方案目标是根据法定任务和秘书处为四年期内无论何时实施的项目所提议的预期成果制定的。以两年作为一个计划时期将更能突出对预期成果的责任。尽管本组织完成法定任务的长期和中期目标将继续反映在每个次级方案的“目标”这一标题下，但预期成果将严格限制在秘书处能在

两年计划时期内取得的成果上。因此，较短的计划时期将保证更及时地反映任务，并将把从开始编制计划到计划结束这一段时期减少两年，从而增强方案主管的责任。

16. 至于在审议预算大纲的同时审议中期计划这个时间问题，这两个文件是在同年审议的，但眼下它们是分别审议的。提议使计划和大纲涵盖相同时间并由大会同时审议是为了确保根据方案需要和有关资源提供情况来决定资源的数额。

17. 把两年期方案计划与预算大纲结合起来将使有关方案总体方向的决定更好地与有关资源数额的决定联系在一起。

18. 用两年期方案计划（构成战略框架的第一部分）取代目前的四年期中期计划将需要把它更名为“20xx-20xx 两年期战略框架：第一部分，两年期方案计划”。该战略框架的编制形式将使方案清楚地与大纲的“各部分”及方案预算联系起来。

19. 只要可行和适当，战略框架的每个方案将继续由政府间专门机构审查，并且由方案和协调委员会审查。综合性的战略框架，加上方案和协调委员会对第一部分的建议，还将包括第二部分——预算大纲，供行政和预算问题咨询委员会和第五委员会审议。

三. 预算大纲

20. 大会在第 41/213 号决议中定义的预算大纲向会员国提供了秘书长提议的两年期方案预算的初步估计数，其用意是在制定方案预算之前，先让会员国商定预算的资源总额。

21. 预算大纲包括一个总的数额，供大会审查和采取行动。大纲附件中对预算各部分提供了初步的指示性估计数，以供参考。预算大纲叙述了提议对所需资源所作的技术性增加（诸如上一个两年期批准的新员额的全部成本计算），取消不再需要的一次性费用和因新的法定任务而相应改变方案所产生的其他所需资源。大纲还包括提议的优先事项、与上一个预算相比的实际增长、提议的应急基金数额。

22. 方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会和大会审议预算大纲。这种审议对提供资源分配的战略方向无多大用处。虽然中期计划及其修正也是在非编制预算年度审议的，但是没有与大纲一起审查。

23. 为了确保经常预算的资源分配更好地与方案变化联系起来，提议扩充预算大纲，使之包括有关主要方案变化的补充信息以及有关为反映这些方案变化而对所需资源作相应变化的补充信息。这种补充信息将使会员国能更明确地了解预算各部分在方案和所需资源这两方面会产生的变化，从而有助于决策。大纲将成为战略框架的第二部分。

四. 方案预算

24. 随着战略框架的引进（如以上所提议的），今后预算中的方案部分将等同于战略框架第一部分反映的内容。政府间机构，包括方案协调委员会，不再需要审查拟议方案预算的方案部分，从而再度肯定秘书长早先的提议，即由行政和预算问题咨询委员会和第五委员会审议方案预算。

25. 出于注重预期成果而不是产出这一需要，方案预算的格式应予进一步的修改。在每个次级方案一级列出产出的总表。这就解决了咨询委员会对目前列报产出信息的方式所表示的关切。每个预算分册的主要部分将不再详细罗列每项产出，而是将它们与所需资源的细目一起作为补充资料提供给咨询委员会。这一修改将便利会员国审议每个方案的总体政策方向以及具有战略重要性的主要问题。会员国将继续得到咨询委员会的指导。

五. 监测和评价

26. 遵照《方案规划条例和细则》，每当两年期结束时，秘书长应当以核定方案预算所安排的产出完成情况为量度，监测成果。此外还要求进行深入评价和自我评价，以确定本组织的活动相对于其目标所具有的相关性、效率、效力和影响。内部监督事务厅总体负责秘书处的监测和评价职能。

27. 秘书处和政府间机构花相当多的时间，在计划和预算通过前先对它们进行审查。但与之不相称的是，当预算或计划结束时，却几乎不花任何时间来评估取得的成果。此外，目前报告和评价方案执行情况的制度并没有总被用来帮助重订方案或影响引进新的方案。

28. 目前的评价研究缺乏影响的原因部分是覆盖面不广。至于深入评价，每年只涉及一个或两个方案。虽然执行情况报告涉及所有的方案，但只是在最近才开始提供系统的定性评估。此外，大部分提交给方案和协调委员会的评价研究主要谈论[执行](#)问题。

29. 委员会一再建议将评价报告提交给与每个方案有直接关系的政府间机构或专家机构。这个建议现在仍然有效，可以酌情作为取得重新界定方案实质内容的理想效果的第一步。但是，可能还需要有进一步的措施，因为政府间专门机构的审议往往注重实质性问题，而忽视秘书处在设计处理这些问题的工作方案中所起的作用。政府间专门机构在监测和评价秘书处的工作方面没起什么作用。

30. 政府间专门机构只是在个别情况下设立了小组委员会，来审议秘书处的工作。结果，监测和评价工作几乎完全落在方案和协调委员会的身上。但是，用于审查联合国方案所取得的成果或影响的时间又很少，特别是相对于编制和审查拟议计划和预算的漫长过程而言。秘书长在其关于对中期计划和方案预算的政府间

审查的报告(A/57/786)中设想加强方案和协调委员会在监测和评价本组织工作方面的作用。

31. 另一个关切问题是,一些会员国显然不愿意允许对“相关性”和“影响”进行评价,尽管《方案规划条例和细则》要求这样做。方案和协调委员会第五十五届会议将这五个字从2002-2005年关于内部监督方案的中期计划中删去了。尽管会员国显然是决定本组织工作是否具有相关性的最后仲裁人,但会员国对开展的活动有否充分应对法定任务这一点进行定期审查似乎也是符合逻辑和十分重要的。这无疑符合大会2000年核可的按成果编制预算的做法。

32. 关于本组织方案的“影响”问题,2002-2005年中期计划及有关的两年期方案预算中列出的目标、预期成果和绩效指标不仅是为了了解秘书处工作的质量或效率,而且是为了了解这些工作对造福于预定受益者或改善他们的条件所产生的效力和影响。这种评估其实是衡量本组织在何种程度上与会员国一起努力,设法实现了共同的目标。

33. 目前正在作出若干改进。采用按成果编制预算的做法使方案主管又多了一项预测今后规划、方案需要和所需资源的工具。按成果编制预算要求使用逻辑框架,在实施前就说明目标、预期成果和绩效指标,并要求方案主管跟踪他们的指标。在两年期期间,自我监测和自我评价手段和制度对衡量实现预期成果的进展以及预测和筹备今后的工作是不可或缺的。

34. 由于实行了按成果编制预算的做法,目前正在提议对2002-2003年报告时期采用经重大修改的两年期方案执行情况报告。新的报告格式将向会员国提供更多的信息,说明实现预期成果的情况,而不是像以前那样,简单地定量罗列完成的产出。此外,将更为注重方案主管的评价。自我评价工作将找出哪些是行之有效的,哪些是无效的。评价结果将用于制定今后的工作计划。内部监督事务厅负责自我评价的质量标准和方法,并确保方案主管的自我评价和成果说明是可信和有用的。在执行情况报告中更为系统地使用自我评价的结论将使覆盖面达到很高的前后一致,这是深入评价和其他正式评价所无法达到的。

35. 然而,当方案正处于演变的战略性时刻或为了解决政府间机构现有的关切时,正式评价对全面审查秘书处不同部门实施的方案、职能或活动仍是必要的。在其他组织,安排评价时包括不同的评价形式,以便达到不同的目的。

36. 秘书长已提议,在方案和协调委员会批准的评价时间表中加入专题评价。这种评价将审查与单一主题有关但在秘书处不同部门实施的活动。通过撰写特定摘要或针对特定读者的兴趣要点而更好地传递评价报告中表述的结论,也会有助于秘书处和政府间机构更好地利用评价成果。改善方案主管的自我评价工作以及确保更好地使用评价结论将要求作出努力,而这种努力若不分配专用资源是无法持久的。目前只有少数方案在这样做。

37. 及时报告方案监测的结果和评价需要对加强全面规划和预算周期至关重要。方案执行情况报告涵盖两年时间，显然需要在该时期结束时撰写。但是，这时候已经通过了新时期的计划和预算。报告时间过迟便减少了它的作用。因此，必须探讨解决方法，诸如撰写中期审查或进度报告。还可以修改政府间讨论的时间表和议程。至于评价，进行评价的时间要灵活得多，在决定评价时间表时应该考虑有关各方对秘书处执行情况反馈信息的需要以及他们何时能最佳使用这种反馈信息。

六. 方案和协调委员会的作用

38. 以上讨论的问题会影响方案和协调委员会未来的作用。秘书长在其关于对中期计划和方案预算的政府间审查的报告（A/57/786）中建议大会审查方案和协调委员会的作用，以期提高它在监测和评价方面的效力。如上所提到的，方案和协调委员会并没有总能尽守职权。

39. 经过进一步的思考并考虑到上述关于中期计划和预算大纲的建议，现提议由方案和协调委员会继续负责审查拟载于战略框架第一部分的中期计划（将更名为“两年期方案计划”）。审查预算大纲（战略框架的第二部分）和方案预算的工作将由行政和预算问题咨询委员会和第五委员会承担。如此安排可使方案和协调委员会不再象现在这样因相继审查中期计划和其后的拟议方案预算而重复审查目标、预期成果和绩效指标。

七. 结论

40. 秘书长决心促进政府间辩论，以便确保他在本组织今后的方向和资源分配方面得到适当的指导。会员国的重点应该放在政策问题上，不是去注重是否完成了某项产出，而是注重有否出现预期成果，以便实现目标。不应当注重某个方案是否在家具和设备方面增加了 15 000 美元，而是注重该方案的资源是否足以实现预定的成果。通过引进战略框架，将目前的中期计划和预算大纲合二为一，会员国可在计划和分配的资源这两者之间建立战略联系，并据此向秘书长提供指导。

41. 会员国在《千年宣言》中重申了它们对《联合国宪章》的宗旨与原则的承诺，并决心对以下事项采取行动：和平、安全与裁军；发展与消除贫穷；保护我们的共同环境、人权、民主和善政、保护易受伤害者；满足非洲的特殊需要；加强联合国。

42. 为此，秘书长决心确保本组织成为完全注重成果的组织。光有效率还不够。重组或重建、改进或循规蹈矩也不够。不仅需要告诉会员国有关改进方案和组织结构、监督和遵守规定的问题，还需要告诉它们方案的优点和价值。本组织的活动还必须是有用的，其方案必须继续有助于为预定受益者带来积极的变化，从而体现法定任务的真正意图。因此，必须确保本组织的方案都能为此出力，并实现

它们的目标。还必须确保本组织的工作有充足的资金，以便能卓有成效地完成会员国的指令。

43. 建议大会批准经改进的规划和预算编制制度所具有的下列特点：

- (a) 为期两年的、改称为“第一部分：两年期方案计划”的中期计划与“第二部分：预算大纲”合起来构成本组织的“战略框架”；
- (b) 扩充预算大纲中的细节，包括增加关于方案和资源变化的资料；
- (c) 进一步改进拟议方案预算的格式和内容，以方便作出政策一级的决定；
- (d) 修改方案和协调委员会的作用，使其包括审查战略框架的“第一部分：两年期方案计划”，但不包括审查其“第二部分：预算大纲”也不包括审查拟议方案预算；
- (e) 修改两年期方案执行情况报告，使其注重取得的预期成果；
- (f) 改进评价报告的格式和进行评价的时间；
- (g) 在各款预算中确定用于监测和评价活动的资源；
- (h) 加强方案和协调委员会的监测和评价职能，以便确定本组织的工作是否仍具有相关性、效率、效力和影响。

注

¹ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第6号》(A/57/6/Rev.1)。