



大会

Distr.: General
1 October 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

议程项目 108

2004-2005 两年期方案预算

审查技术合作经常方案和发展账户

秘书长的报告*

摘要

本报告是按照大会 2003 年 12 月 23 日第 58/270 号决议第 48 和 58 段编制的，其中大会要求对技术合作经常方案进行彻底全面审查，向大会第五十九届会议提出适当的提议；并向大会第五十九届会议提出一份全面报告，说明为改善发展账户的执行情况可采取的措施，包括如何在项目拟定、互补性、执行和评估方面，以更突出重点的办法进行，并依照大会 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号和 1999 年 10 月 29 日第 54/15 号决议规定，就增加发展账户资金的问题提出建议。

本报告涉及技术合作经常方案和发展账户的全面运作情况，并分析了两个方案之间的相同和不同之处。对审查中的两个方案可改进的方面提出了具体建议。

* 造成本报告迟交不能按时处理的原因是，大会要求进行彻底全面审查，因此有必要广泛走访包括各区域委员会在内的所有海外地点，进行调查、约谈和分析。



目录

	段次	页次
一. 引言	1-4	3
二. 技术合作经常方案和发展账户的立法史	5-11	3
三. 技术合作经常方案的运作方式	12-58	5
四. 发展账户的业务方式	59-70	13
五. 主要问题	71-93	16
六. 关于技术合作经常方案的提案	94-105	21
七. 关于发展账户的提案	106-109	24
八. 把第 23 和第 35 款合并为预算的单独一款（包括一部分或两部分）	110-112	25
九. 结论	113	25
附件		
一. 技术合作经常方案的标准		27
二. 技术合作经常方案：2002-2003 两年期支出		28
三. 在技术合作经常方案的经费规划工作中使用的方法		32
四. 为发展账户进行规划的主要步骤		34
五. 雇用顾问		36
六. 备选报告方法		40
七. 执行实体 XXX 技术合作经常方案抽样两年期的付款报告		41

一. 引言

1. 大会 2003 年 12 月 23 日第 58/270 号决议要求对技术合作经常方案进行彻底全面审查,¹ 要求提供一份有关发展账户情况的全面报告,² 说明为改善发展账户的执行情况可采取的措施。审查是为了: 审查现有任务和做法; 目前对资源进行方案规划和加以利用的方法和机制; 审查监测、评价、考绩、报告和监督的现有程序; 就下列方面拟定各项建议:

(a) 根据执行实体的任务权限, 对照技术合作方面的现有做法和会员国的发展需要修定技术合作经常方案任务;

(b) 完善和确定三到五项标准准则, 供采取技术合作经常方案措施, 以取得更大的效率和效益, 以及产生更明显的方案影响;

(c) 为报告作出安排, 以加强监督和便于考绩。

2. 对于发展账户的要求是: 审查现有发展账户是否按照大会有关决议中所载的预定任务和指导方针在运作; 审查目前对发展账户下的资源进行方案规划和加以利用的方法和机制; 就下列方面拟定各项建议:

(a) 为提高效率和效益, 加强目前对发展账户下的资源进行方案规划和加以利用的方法和机制;

(b) 以更突出重点的办法对待项目拟定、互补、执行和评估;

(c) 审查发展账户筹资的最初安排和现况, 并按照大会 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号和 1999 年 10 月 29 日第 54/15 号决议, 为增加发展账户资金提出建议, 同时考虑到进一步节余及可能将其用于发展活动。

3. 这两个账户的某些方面相同, 但历史不同、目的不同、管理方法也有着本质上的不同。发展账户由中央管理, 技术合作经常方案则委托给实体管理。后者是为了响应政府的要求, 前者是工作人员发起的。发展账户活动是预先批准的, 而技术合作经常方案只需核批拨款。发展账户集中于有限的几个项目, 技术合作经常方案则涉及在两年期内拟定和执行的较小型的活动。技术合作经常方案是为了迅速作出反应, 而发展账户则需要若干两年期内进行筹划和执行。发展账户向大会提供非常详细的报告, 而技术合作经常方案的报告非常有限。

4. 对审查中的两个方案可改进的方面提出了某些具体建议。

二. 技术合作经常方案和发展账户的立法史

技术合作经常方案

5. 为向发展中国家提供技术援助, 大会于 1946 年首次确定向技术合作经常方案提供资金。差不多 25 前, 即 1980 年, 公布了一套最广泛的指导方案的准则,

这套准则由秘书处前技术合作促进发展部拟定并经联合国开发计划署（开发计划署）讨论后接受。附件一列有经过多年的发展而形成的这些标准和新增的三项准则。

6. 在关于技术合作经常方案的 2004-2005 两年期方案概算(A/58/6(Sect. 23))，中，方案在上述标准内明确定位，并新增了向经济转型国家提供支助的方面。但是，看来现在该是修订、或许简化标准的时候了。对方案资助的活动适用两层标准，一套标准用于指导所有执行实体对方案资金的使用（全面标准），第二套标准由于指导每一个执行实体的优先事项（实体标准）。全面标准不应过于具体，以至妨碍那些合理属于核准的执行实体战略优先事项的活动。

7. 还需要对预算专册中所述技术合作经常方案的方案目标说明进行审查，原因是此项说明过于一般化，未能赋予原定让方案承担的任何实际意义上的独特作用：

“通过在国际和区域合作促进发展、人权和人道主义事务等领域内提供技术合作支援，在迎接共同挑战过程中促进发展中国家和经济转型国家的发展。”(见 A/58/6(Sect.23) , 表 23.1)

发展账户

8. 发展账户是大会第 52/12 B 号决议 H 部分第 24 段设立的，根据这项决定，发展账户由行政和其他间接费用在不影响充分执行法定方案和活动情况下可能节约的费用提供资金。发展账户最初两年期的经费是 13 065 000 美元。大会还将其确定为是今后各年的基数，将未来可证实和可持续的节余补充到该账户内。鉴于最初的筹资数额已经确定，除根据通货膨胀作过调整后，未能找到任何进一步节余。

9. 大会多次修改了供发展账户所用的准则，并向方案主管（主管经济和社会事务副秘书长）提供指导。下列标准为发展账户项目最后一部分（第 4 部分）的拟定提供指导：

- (a) 帮助建立国家能力；
- (b) 利用发展中国家现成的技术、人力和其他资源；
- (c) 促进发展中国家间的区域、区域间经济和技术合作；
- (d) 导致某些可持久、可自我维持的进程，与其他发展措施产生协同作用；
- (e) 在两个两年期内执行。

10. 一切迹象表明，在发展账户方案主管指导下进行的方案审查进程中，严格遵守了这些标准。已提交的没有达标的项目或被退回，或者重写。方案主管正在拟定新标准，用于发展账户筹资的第五部分。在编写本报告时正在审议的标准已从

上述五项增加到十项。拟定的多数标准可以说是具有正当理由的，但是有人担心，太多标准可能不容易专心了解方案的独特目标，试图“面面俱到”反而可能削弱总体标准的影响。

11. 2004-2005 两年期第 35 款预算专册没有对方案目标作出简单明了的说明。这项说明可在下一个预算中拟定，目的是把发展账户更准确地置于更广泛的联合国方案范围内。

三. 技术合作经常方案的运作方式

12. 方案预算第 23 款“技术合作经常方案”请求核准技术合作经常方案经费总额，该方案分为以下两个基本组成部分：

(a) 部门咨询服务，其所涉部门驱动执行实体包括经济和社会事务部、联合国贸易和发展会议、联合国人类住区规划署（人居署）、国际预防犯罪中心、联合国国际药物管制规划署、联合国人权事务高级专员办事处和人道主义事务协调厅；

(b) 区域和次区域咨询服务，涉及以下五个区域委员会：非洲经济委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会和西亚经济社会委员会。

13. 提供了按方案分列的各执行实体技术合作经常方案拨款指示性数字。部门咨询服务涉及 17 项次级方案，区域和次区域咨询服务涉及 28 项次级方案。预算所示按次级方案分列的细目可随着收到的要求而变动，而且所列仅为指示性数字。³ 从根本上说，技术合作经常方案的目的是对发展中国家提出的关于为其提供联合国战略计划核准的各实体的实质性领域的咨询或者培训援助的要求作出迅速反应。各执行机构在其核定次级方案中核准技术合作经常方案支出，而且有权将其技术合作经常方案资金在不同的次级方案之间进行重新分配。

14. 大会在其第 58/270 号决议中要求对技术合作经常方案以下领域的运作方式进行审查：

- 使用情况
- 方案编制
- 监测
- 业绩审查
- 报告和监督。

使用情况

15. 需要对使用情况的以下四个方面进行讨论：(a) 如何将技术合作经常方案资源分配给各执行实体；(b) 执行技术合作的基本方式；(c) 如何使核定活动与预算所载授权次级方案保持一致；以及(d) 遵守通过各理事机构多年来作出的各项决定逐渐形成的指导标准。

16. 不同的两年期的按执行实体分列的技术合作经常方案资源拨款情况没有实质性变化。技术合作经常方案资源出现任何一笔新拨款，都带来如何不断发展用于指导拨款程序的标准这个根本性问题。目前采用的大多数标准往往十分主观。由于技术合作经常方案没有一个专门的方案主管负责在大会上为各项拨款进行辩护，并且随着整个系统不断变化的优先次序提出关于变动建议，使上述困难更加突出。另外，各国政府尚未确立或可适用于技术合作经常方案的联合国预算各方案的明确的优先次序。

17. 人们认识到，在技术合作经常方案拨款过程中必须考虑到许多高度主观性的问题，但同时试图评估目前这种参照某些可量化的代用指标来分配款项的做法是否合理。固然可就这些代用指标的利弊进行广泛的辩论，但是总的结果将表明技术合作经常方案资金的目前分配方式是禁得住推敲的。

18. 关于方式，预算文件概述了干预行动的三种基本类型：短期咨询服务，实地项目和培训活动。技术合作经常方案的总资源主要用于聘请那些在技术合作和次级方案实质性知识两方面都堪称专家的顾问。顾问并非联合国长期雇员，而是根据定期合同雇佣的，合同期通常为一年，可根据需要续延。关于可授权为每个顾问续延合同的次数，不同执行机构的政策各异。之所以聘请顾问，是因为长期工作人员可能没有开展技术合作活动的授权，或者即使有授权，履行日常规范性和分析性职能已经占用了他们的全部时间。

19. 收到政府的请求后，由顾问负责策划并且落实经批准的回应。计划中的干预行动以该实体的规范方面的能力为基础，顾问向主管规范事务的对应方提供关于技术合作活动取得的经验教训方面的反馈意见。过去，在如何使用顾问上存在不同意见，而且在某些情况下，现在依然如此，尽管其基本概念已经大会核准，自从技术合作经常方案建立以来就一直是该方案的核心运作原则。

20. 附件二提供了按实体分列的技术合作经常方案资源使用情况的全面信息，以2002-2003年期间的付款情况为基础。以下表1为按支出类别分列的使用情况汇总表。

表 1

按支出类型分列的 2002-2003 两年期技术合作经常方案支出情况汇总表

	美元	百分比
一般临时助理人员	31 861 413	72.6
顾问和专家	2 274 313	5.2
其他有关人事费	276 834	0.6
公务旅行	4 491 770	10.2
其他	135 760	0.3
订约承办事务	201 484	0.5
一般业务费用	61 384	0.1
培训	4 597 648	10.5
共计	43 901 056	100

21. 以上表 1 显示，一般临时助理人员一项占了总付款额的 72.6%。从附件二可以看出，一个执行实体的该项百分比低至 44%，而另一个实体的该项百分比则高达 95%。就公务旅行费用所占百分比而言，最低为 0%，最高为 34%；培训费所占百分比，最低为 0%，最高为 25%。

22. 一些实体将款项平衡地用于薪金、旅行和培训，另一些实体则显然将技术合作经常方案拨款全部用于发放工资。这就带来一些问题。如果提供的旅行经费寥寥无几，这些顾问如何前往实地为发展中国家客户提供服务？为何培训费用在技术合作经常方案付款中所占比例如此之小（10.5%）？如果顾问不旅行，如某些实体的数字所显示的那样，他们是否在履行没有核定员额的长期雇员职能？

23. 尽管提出了上述问题，还是应当指出，由于技术合作经常方案资金具有灵活性，可以很方便地与其他来源资金结合起来使用。一些实体指出，顾问旅行常常与那些靠技术合作经常方案以外的其他来源资助的活动结合在一起。越来越多地利用新的信息和通信技术促进技术合作还意味着，在某些情况下，如果可以利用诸如网上知识网络，亲临实地的传统做法可能日渐过时。然而，这些理由并不能充分解释何以将大量资源用于顾问薪金，却没有相应的承付款作为他们前往发展中国家的旅费。

24. 预算文件所示次级方案为经核准的联合国战略计划。大多数顾问都各自负责一项经核准的次级方案，而对另外一些顾问来说，任务却不总是那么明确。分配给一些顾问的中心职能与优先活动之间的联系可能不总是那么明显。更明确地报告技术合作经常方案资金的使用情况可有助于纠正目前存在的任何不正常的现象。关于报告问题，将在本报告的后一部分另述。

25. 评估遵守标准情况难度更大，因为整个方案的标准并不清楚。自从大会正式核准适用于方案的一整套综合性标准以来，已经过去数年。这些年来，就现行标准已经发表过各种解释性声明，尽管这些解释性声明在当时很有帮助，但是现在它们的法律权威性则没有那么明确，而且其重要性也随着时间的推移而削弱。

26. 与标准有关的第二个问题是，很难确立对 12 个差异颇大的执行实体均适用的通用指导标准，因为每个实体都有自己的法定任务，不断得到理事指示，包括来自不同的优先会员国群体的指示。在这种情况下，标准变得过于泛泛，无法提供精确的衡量尺度。而如果过于精细，对某些执行实体则可能不适用，目前多少就属于这种情况。在本报告后一部分建议的标准中，将不仅努力澄清标准，而且还仅限于那些适用于方案的所有活动的标准，不论由那个实体执行。

27. 有必要对现有标准遵守情况的一个方面进行审查。这与对开发计划署理事会多年前核准的该标准（g）项的解释有关（见附件一），即，该项强调一旦开创式活动取得积极成效，则有必要将各种安排与其他捐赠更充足的资金（例如开发计划署）挂钩。该标准还与附件一所概述的逐渐形成的更近期的补充准则挂钩，其大意为，应将资源视为“开创性”资源，展开试点性或者试验性新活动，一旦表明这些活动可行，即可交给其他捐赠更充足的资金继续实施。

28. 目前对上述两项标准的解释是，开展那些看来与任何“开拓、试点或者试验”的概念不太相关的项目筹备活动是一项授权任务。目前正在进行的实地项目寥寥无几，因此可对哪项特定活动适用“开创性”概念，还不明显。一些执行实体正在通过顾问实施的任务越来越多地将技术合作经常方案作为一种项目筹备工具，代表那些请求援助的国家来拟定项目，然后执行实体可从各种来源寻求预算外资助。这或许是非常值得赞许的职能，但是很难说这是最初标准的本来目的。

29. 这种考虑还有第二个因素。在上文概述的该标准的两个版本中均提及“其他捐赠状况更佳的基金”。对此话的一种解释可能是，开创性活动之后，后续筹资和实施活动将交给捐赠状况更佳的基金接管。另一种解释是，捐赠状况更佳的基金所接管的只是供资部分，具体实施依然由当初开展开创性活动的实体负责。这就提出了在任何新标准中都应当澄清以哪种解释为准的问题。

方案拟订

30. 方案拟订程序中的第一步是联合国大会核准技术合作经常方案预算。文件 A/58/6（第 23 款）表 23.1 所述目标似乎不能描述本审查中发现的该方案的独特作用。上文第 7 段已叙述过这一目标。

31. 这一目标表述或许不足以显示技术合作经常方案同联合国系统内现有的其他技术合作活动之间的区别。这一表述或许不足以描述使这一方案与其他方案区别开来的根本业务模式，这些业务模式可建立对该方案的了解和支助。根据各执行实体提供的关于它们如何使用该方案的描述，关键要素似为：

- (a) 快捷和灵活的反应；
- (b) 应发展中国家的请求；
- (c) 满足其规模小但很迫切的需求；
- (d) 借助的手段为有效利用联合国各规范和分析性秘书处现有的专门知识；
- (e) 这反过来会有助于借助来自实地的运作经验反馈来指导规范职能的演变；
- (f) 这会有助于拟订国家的发展战略和方案；结果，这
- (g) 有助于获得其他来源的发展资源。

32. 在联合国方案预算结构方面，第 23 款与其他款有些不同，除了核准的总体方案数额外，所提供的详细资料仅是为了说明将以何种方式使用资金。然而，所提供的广泛资料是关于资源的拟议用途的。所以，提供此类广泛的说明性资料的用处受到怀疑。既然方案打算做到反应快而灵活，既然联合国大会明显不会事先核准详细的活动，则可考虑更加一般性的核准。

33. 简单核准总体方案数额以及按次级方案和执行机构的分配数额似更符合方案目标。然而，这种方法需要向大会提供关于资金的最后使用情况以及所实现的成果和影响方面的有用资料。技术合作经常方案目前不存在这种机制。基本上，向大会提供的广泛资料是关于款项可能会怎样使用的，但随后提供的关于款项实际使用情况的资料很少。本报告后面的部分提出了关于如何弥补这一缺陷的建议。

34. 一旦预算得到核准，各执行实体对拟订其各自拨款的方案则采取不同方法。显而易见的是，各执行实体将其技术合作经常方案的拨款的近 100% 用于顾问的薪金，技术合作经常方案的主要方案拟订工具是顾问的工作计划以及该计划与它所服务的实质性司的工作计划之间的联系。附件三进一步详细介绍了拟订技术合作经常方案的方案所使用的一些其他工具。

35. 尽管由联合国大会核准给技术合作经常方案的拨款以及使用这一拨款的广泛标准，但由执行实体的理事机构以及某些咨询委员会来帮助确定具体实体的方案拟订优先事项。在大多数情况下，对这些资金使用情况的管理审查并不会随着大会对总体预算的核准而停止。尽管具体执行机构的理事机构和咨询机构会对资金的使用情况提供指导，但各项具体活动的正式核准通常是由专业工作人员负责的。换句话说，并不需要理事机构和咨询机构核准具体活动。

36. 在一些执行实体(或接受技术合作经常方案拨款的那些实体的某些下级单位)，与正式管理程序，如各区域委员会现有的正式管理程序的联系并不那么直接。然而，在许多此类情况中，一个单位或司会与某类咨询委员会密切合作。例

如，经济和社会事务部提高妇女地位司接受技术合作经常方案资源的小额拨款，并主要用这笔钱来履行支助消除对妇女歧视委员会的工作以及它所监督的政府间公约的工作。该委员会对提高妇女地位司的技术合作工作有着积极的兴趣，特别是关心那些可帮助各国发展履行其公约义务的能力的活动。尽管该委员会就总体优先事项提供咨询意见，但并不需要它审查每项具体活动。许多执行实体存在类似的模式，利用各委员会来为它们的工作提供资料，而不是指导它们的工作。

37. 协助发展中国家认识、签署和履行许多国际协定和公约的义务是联合国系统的宝贵工作。尽管这项工作非常重要，但由于许多公约非常专业，这项工作经常未被列入那些依靠自愿捐助筹资的基金和署已确立的优先事项之内。在其他情况下，这一工作可能被列入其他基金和署的优先事项之内，但所要进行的工作经常是由有关基金和署或其他预算外资源提供的更大规模的资金所需的筹备性工作的组成部分。

监测

38. 既然技术合作经常方案资金的 73% 用于顾问的薪金，那么，最关键因素就是监测顾问们的工作计划。如本报告其他部分所述，在一些执行实体的活动是否受到监测以确保这些活动符合技术合作经常方案供资活动的指导标准方面存在担忧。如果已核定核准员额，主管人员默认或要求顾问进行应该由工作人员承担的活动时就会产生这种情况。在这一方面，可通过更加有效的报告规定实现更严格的纪律。

39. 顾问在技术合作经常方案下进行的大多数活动是小规模的，期限也短。结果，在技术合作经常方案下执行的具体活动并不是那类也由顾问提供支助的在较长期限内实现大规模多目标项目所遇到的挑战。

40. 在监测顾问的广泛背景下，两个额外的监测因素很重要，即 (a) 关键活动是否正在按期进行；(b) 预算是否得到尊重。

41. 就技术合作经常方案而言，必须在两个级别解决这些问题：执行实体一级；以及整个技术合作经常方案一级。

42. 对执行机构一级的监测并不复杂，但由于所涉活动的数目多，需要专心致志。在财务方面，编制预算相对容易，因为顾问薪金成本是众所周知的。诸如旅费和培训费等其他投入也较易估计。监测这些预算应该比较简单。

43. 在中央一级，对技术合作经常方案的实质性活动的监测非常有限。对总体方案的财务监控由管理事务部方案规划、预算和账户厅负责。该厅授权向每个执行机构拨款，并通过多种渠道接受经常财务报告。尽管财务报告是一贯的，但实质性报告似乎不那么有章可循，缺乏中央实质性责任中心。目前，在监测实质性活

动和财务报告的联系方面，财务干事只能发挥有限的作用。现正在考虑采取一些措施，通过改进管理信息系统来纠正目前的制度中的这一弱点。

44. 需要加强对技术合作经常方案的实质性活动的中央监测，这项工作最终将取决于是否有更好的报告机制。

考绩

45. 考绩可以有几种不同的含意，这里认为有两个是相关的：

(a) 顾问的业绩，他们的工资占技术合作经常方案支出的主要部分；

(b) 活动的业绩，执行实体和整个技术合作经常方案两级活动成功产生的发展影响。

46. 大多数执行实体确保每一位顾问都有工作计划，作为他或她个人考绩的依据。评估使用联合国电子考绩制度。考绩的质量将依评估主管提出意见的质量而定。所有执行实体都有一套方法评估顾问的业绩。

47. 各个执行机构使用多种工具评估客户的满意程度。一般采用反馈调查表的形式，在活动结束后不久填写。有些实体现正在开展第二个后续进程，一般是在活动结束后约一年后进行。有些实体目前在探讨以不同方法在不同时段内评估成果的其他形式。

48. 评估技术合作活动的真正发展影响几乎在任何情况下都是困难的。即使是规模极大的技术合作活动，也难以将成果归功于某个活动，影响的真正程度只能经过一段较长时间，在以极广的宏观指标查明的进展中反应出来。如果说大型活动难以度量，那么技术合作典型的小型活动就更难度量了。正常情况下，从活动和产出看许多技术合作活动比从影响看更有益。

49. 有一些执行实体评估技术合作经常方案的成果逐渐从轶事性方法转为更系统努力汇编成果数据。在轶事水平上，许多实体可以指出许多实例，其中技术合作经常方案的活动是推动从其它来源获得后续资金的重要催化剂。许多强调顾问的专门知识帮助发展中国家有效处理战略规划进程的重要性，例如，减贫战略文件或联合国发展援助框架。其它例子指出，由于提供了援助，国家成功加入了国际公约，或者帮助它们履行了根据公约应负的报告义务。许多执行实体强调它们专注于“培训培训人员”，反映在没有再提出这方面的服务要求。各个执行实体可能以不同方式记录这些成果，但是目前没有综合起来，提出总体技术合作活动成果评估。

50. 如果总的要求更好、更系统的报告，在有些情况下，进行同整个方案相关的专题评价或许会有助益（目前为发展账户进行的那种）。假如，帮助国家的发展规划进程是许多活动的共同目标，那么整个方案都审查这个问题会有益处。目前，

技术合作经常方案没有一位统一的方案主管，也就没有赋予任何人提出专题评价的任务。

报告和监督

51. 相关的三个报告级别：

(a) 向执行实体主管报告（主要由顾问做）进行的各种活动和成果；

(b) 执行实体向其理事或顾问机构报告技术合作经常方案资金的使用情况和取得的成果；

(c) 集中向大会报告整个技术合作经常方案进行的活动和取得的成果。

52. 已有充足的证据表明第一级报告在执行中。报告任务和活动是所有执行实体的常规做法。评估讲习班和研讨会参与者的反馈也是经常性的。顾问同工作人员之间关于外地一级执行活动实际经验的书面和口头沟通，有助于影响进行中的规范和分析工作的方向。

53. 上述第二级报告各个实体做法不同。为了内部管理起见，所有实体都提出技术合作经常方案的活动和资金报告。许多实体还向它们的理事或咨询机构报告技术合作的总体情况，报告活动同供资来源的联系，但详细程度不等。

54. 技术合作供资由于它的配合作用和灵活性质因而重要，对于大多数实体而言，技术合作经常方案在其技术合作总量中所占的比重较小。每一个实体同它的董事会或各式委员会回顾技术合作活动时，更重要的通常是讨论治理职能的目的、战略、活动和成果，而不注重将活动和供资来源相联系。同理事机构的距离也是一个问题。有些实体工作时比其他实体离理事机构或顾问机构的距离近得多。

55. 第三级报告是技术合作经常方案遇到的最实质性挑战。这一挑战是一系列相互关联的因素引起的：

(a) 没有为技术合作经常方案任命单一的方案主管；

(b) 1997 年设立技术合作经常方案时，经济和社会事务部和改组前的前身各部不同，没有像他们那样承担就技术合作经常方案提出报告的责任；

(c) 一些不完整的报告还是通过开发计划署和人口基金执行局转递，但是资料没有涵盖整个技术合作经常方案，也不包含所有执行实体；

(d) 联合国两年期方案执行情况报告按预算各款报告执行情况，但是没有有一个技术合作经常方案款（第 23 款），虽然一些实体总的方案报告中可能包括第 23 款下的活动，但没有具体指明技术合作经常方案供资的活动。

(e) 联合国两年期方案执行情况报告是为技术合作以外的活动设计的，不像会员国从自愿基金和方案或一些专门机构的特别自愿供资方案收到那种统一的实质性和财务报告。

56. 这种情况造成一些负面后果：

(a) 请大会为每个两年期批准相当大量的资源，使之尴尬，而后按照收到的请求确定详细用途，但是收不到关于如何使用原先批准的资金的有效报告；

(b) 施政方面没有能力监测业绩和在必要时采取矫正行动；

(c) 技术合作经常方案实际上绕开了如经社理事会、第二委员会（或许是第三委员会）这样的机构对于方案主题的详尽辩论，辩论原本可以帮助对方案做出实务指导，并使之处于联合国系统各种技术合作机制之中；

(d) 执行实体没有得到机会报告它们通过技术合作经常方案取得的许多积极成果并在大会争取支持，不仅完全是出于信任而是根据证明的成果提供的支持。

57. 至于监督，近几年中技术合作经常方案不是任何一种审计或评估活动的重点。内部监督事务厅和行政和预算问题咨询委员会过去对技术合作经常方案业务的各个方面进行过评论。内部监督事务厅的评论大多是从广泛审查一个或几个执行实体的角度提出的。过去提出的评论包括关注没有很好将一些顾问的活动纳入实务司的工作范围，可能不恰当地使用技术合作经常方案承担了更适合由经常预算核心工作人员承担的职能。目前内部监督事务厅也在审议填补整个方案当前存在的报告缺口的办法。技术合作经常方案业务中有些部分可以从审计和（或）评估中受益。

58. 总之，在中央一级，整个技术合作经常方案的报告和监督不够充分。因而没有定期更新对于方案的期望，结果现在已经模糊了。对于确实存在的期望也没有进行有效的监测。这种缺口鼓励非常自由地解释准则。

四. 发展账户的业务方式

59. 大会第 58/270 号决议要求对发展账户进行审查，已确定下列领域与这项审查有特别重大的关系：

- 对大会核可的任务和有关决议的执行情况
- 方案拟订及其资源的利用方面的现有方法和机制。

60. 发展账户方案主管（主管经济和社会事务副秘书长）大量利用网路技术协助管理账户。许多方案拟订和执行周期如今都是根据其网站所提供的信息和指示、

以电子方式制订和监测的。关于发展账户和个别项目的大量详细资料，可查阅 www.un.org/esa/devaccount。

执行情况

61. 大会核定的发展账户任务要求落实下列具体构成部分：

- (a) 发展账户应支持核定的战略框架方案；
- (b) 发展账户方案应同方案预算其他有关各款互为补充；
- (c) 核定项目应：
 - (一) 可产生倍增效应并可促进发展中国家的能力建设；
 - (二) 促进发展中国家之间的区域和区域间经济和技术合作；
 - (三) 利用发展中区域的现有人力和技术资源。

62. 大会在审议新概算和审查执行情况报告时几度重提利用发展账户的指导方针。发展账户方案主管目前根据下列准则评估供资要求和确定其优先次序。这些准则完全符合大会的有关决定：

- (a) 显示有助于建设国家能力；
- (b) 利用发展中国家现有技术、人力及其他资源；
- (c) 可产生倍增效应并可促进发展中国家的能力建设；
- (d) 促进发展中国家之间的区域和区域间经济和技术合作；
- (e) 可导致持久的自我维持进程，并可同其他发展措施起协同作用；
- (f) 在两个两年期内执行（2004-2005 年预算中核定的项目最迟须在 2007 年 12 月前完成）。

63. 考虑到大会已对这些项目予以审查和批准，为检查发展账户核定任务的执行情况，抽样审查了从 2004-2005 两年期核定的项目中随意选取的 5 个项目。在选取这些项目时（也就是大会核定预算后的六个月左右），23 个核定项目中的 5 个项目的最后项目文件尚未得到方案主管核可。5 个抽样项目是从已经核可了的 18 份文件中选定的。这些项目虽然是任意选取的，但结果全都有其不同的牵头执行机构。由于发展账户的管理方式是要促进各执行机构之间的协作，已在以下的表 2 中增列这项准则。

表 2

根据指导准则选取发展账户项目

	项目 1	项目 2	项目 3	项目 4	项目 5
能力建设	是	是	是	是	是
利用发展中国家资源	高度	高度	中度	高度	中度
倍增效应	可能	可能	很可能	不可能	很可能
促进发展中国家间合作	仅限于 次区域	区域和 区域间	区域和 区域间	区域	次区域、区 域和区域间
可持续成果	可能	很可能	很可能	不可能	很可能
在两个两年期内执行	是	是	是	是	是
多个联合国实体	否	是-3	是-5	否	是-8

64. 在解释上表时必须谨慎从事。其中两项准则——倍增效应和可持续成果——涉及对今后活动的判断。项目主管对这些面向未来的准则所作的判断有理的程度可能正如上表所示。适当的规划并不一定能保证良好的成果，但是可以增加取得良好成果的可能性。

65. 如果从上表删除“面向未来”的准则，显然在多数情况下，既定准则考虑到在规划阶段可以控制的那些因素。对于“不是面向未来”的准则，除了其中一项以外，都在每一份项目文件中切实予以讨论。关于“利用发展中国家资源”的准则，并没有都能具体地予以考虑。对这项准则的判断涉及对文件其他各节的数据所作的解释。总的说来，可以作出多数项目都符合所有方案准则的结论。

方案拟订和利用方法

66. 适用于发展账户方案拟订的重要步骤列于附件四。为检查对所规定的项目安排方式的遵守情况（也列于附件四），对同样的五个项目进行了评估。没有绘制图表，因为所有项目基本上都符合方案主管的要求。所有项目都包含上一段所列各项因素，多数可能与其说是错在没有达到要求，不如说是做得过了头。

67. 根据极有条理的详细框架编写项目文件是有许多好处的。不论框架的质量如何，总的说来文件的质量取决于框架所包含的内容。就所审查的发展账户而言，总的质量很高。所存在的缺点多同据以衡量成果的“可客观核查的指标”的使用有关。技术合作面向人力资源和机构的发展。极难根据这种方针衡量小型和短期合作的实际影响。除非进行产出评估，否则很难核查小型技术合作活动的成果。执行机构在设法寻求可核查的指标时经过缜密地思考，总的说来做到了确实对所提出的答复给予彻底的全面思考。

68. 有时较不可信的是特定指标符合方案主管有关指标的两项规定的程度，这两项规定是：(a) 必须以合理的费用达到有关指标；(b) 指标必须有助于影响项目

的管理而不仅仅用以在事后衡量其结果。所提出的一些指标似乎涉及数据收集工作，其费用同项目的费用不成比例。其次，矫正预算额为 60 万美元、执行期间为四年的项目的方针，与矫正订有 6 000 万美元财务框架和十年时限的方案方针，是全然不同的两种挑战。参与由发展账户和技术合作经常方案供资的项目的技术合作主管在这方面表现了不同凡响的创造性，但是对此期望过高可能是不切实际的。

69. 发展账户的方案主管向大会第五十八届会议提交了关于发展账户出资的项目执行情况的第三次全面进度报告 (A/58/404)。该报告提供资料介绍迄今在发展账户管理方面所取得的经验、对已完成的某些项目所产生的影响进行评估，并报告了对两个项目部门分组（可持续发展和统计）进行专题评价的结果。已要求方案主管配合预算核定程序提出两年期报告。所报告的结果相当肯定，反映了总的说来很有益的开支减少的结果。这种叙述式成果报告适当地表明，对于就这种规模的项目来说既有帮助又具有成本效益的报告方式进行了实事求是的评价。考虑作为下一次报告的一部分，以同一方式简要说明两年期内完成的所有项目的成果可能会有帮助。

70. 总之，对发展账户进行了完善的管理，无须在方案的拟订和利用方面作实质性的改革。大会所提出的有关执行情况倒退的问题已在处理中，并已作出明显的改进。这仍是方案主管的一个优先事项。

五. 主要问题

71. 对两个方案的业务活动进行审查之后，发现了以下几个主要问题：

1. 技术合作经常方案和发展账户的关联性；
2. 技术合作经常方案使用顾问作为主要的执行办法；
3. 技术合作经常方案今后的基本选择；
4. 技术合作经常方案的报告和方案管理人的指定。

问题 1

技术合作经常方案和发展账户的关联性

72. 开发计划署本来是联合国系统各实体技术合作活动的中央筹资机构，现在这个作用发生改变，筹资方面因此出现漏洞。出现漏洞的主要原因是开发计划署现在对由技术合作经常方案和发展账户供资的下列四种活动提供资金的兴趣有限：(a) 根据联合国不同组织的规范性和分析性专门知识应要求提供的小型活动；(b) 不属于开发计划署方案优先项目的小型重要活动；(c) 协助许多发展中国家拟定基本的发展规划机制，例如减贫战略文件和联合国发展援助框架；(d) 帮助许多发展中国家了解、遵守和履行联合国系统内许多国际协定和公约规定的义务。除

了开发计划署不再为这类活动提供资金，又出现两种使情况更为恶化的趋势：一是双边捐助者越来越把资金指定用于有限几个优先事项，二是由于管理费用太高造成对小型项目活动的兴趣减少。尽管发展援助的一般趋势越来越注重战略性干预方案，但技术合作经常方案和发展账户目前仍然在支持范围比较大的目标方面发挥着重要作用。

73. 发展账户对于整个联合国系统的重要性在于：

(a) 它辅助技术合作经常方案的筹资活动，容许执行实体的工作人员从整个联合国系统商定的比较广泛的角度来处理重要问题；

(b) 它容许采取比较系统的办法，鼓励实施多实体合作项目，从而推动不同联合国组织的活动更加互相配合；

(c) 它容许各个实体在重要问题上加强合作的深度，延长合作的时间；

(d) 它容许联合国在敏感领域维持比较中立的地位，而一般依赖预算外资金的项目就比较困难，因为它们通常要反映捐助者的优先选择；

(e) 它可以与其他经常预算、预算外和技术合作活动合并进行，彼此相辅相成，把数额较小的一些资金合并起来发挥更大的作用和效率；

(f) 迄今实施的专题审查都确认它的工作很有价值。

问题 2

技术合作经常方案使用顾问作为主要的执行办法

74. 技术合作经常方案传统的基本目的是通过特别征聘的顾问来提供咨询服务。秘书长 2002 年 9 月 20 日提交大会的报告 (A/57/363) 载有关于提供咨询服务的指导准则，其中关于咨询服务的定义是：

“技术合作的一种方式，由联合国一个实体根据其在规范和分析方面的丰富专门知识向发展中国家和转型期国家提供，以期推广学习和知识，支持和推动其能力建设。咨询服务的方法包括：(a) 按照政府提出的对政策方面紧迫问题就地(着重部分由作者标明)提供咨询服务的要求，迅速作出答复；(b) 就国家方案所涉的部门事项向政府提供具体咨询；(c) 协助政府拟定项目和评价方案，以改进国家方案”(第 3 段)。

75. 对有些人来说，应发展中国家要求提供咨询服务时假定这些服务在提出要求的国家境内提供。秘书长在上文所说的定义就是这样的概念，把咨询的功能部分定义为“按照政府提出的对政策方面紧迫问题提供咨询服务的要求迅速作出答复”。不过，可以把“就地”的概念解释为只适用于对政策方面的问题提供咨询，而对关于“部门事务的咨询”或关于“拟定项目”的咨询并不适用。这是一个重要问题，涉及顾问应该发挥的作用。如果大家接受，认为顾问无论在总部或外地

都一样行使职能，那么，要区分工作人员与顾问的功能以及监测顾问的适当使用都会比较困难。

76. 关于顾问目前的作用产生了一些疑惑，其中包括：工作人员与顾问的职能难以区分，以及顾问大量参加项目拟定活动，产生供应因素重于需求因素的危险。但也有人认为，顾问的活动日益与工作人员的工作合并只不过反映了对有限人力资源的最佳利用。在项目拟定时使用顾问只不过反映了联合国系统内项目筹资的新现实。附件五对顾问的使用问题有更详细的讨论。

77. 顾问的使用问题非常复杂。以下列举一些关键问题：

(a) 有些人认为，技术合作经常方案的现行标准并不要求顾问大部分在外地执行任务；

(b) 工作人员与顾问之间的工作界线越来越模糊；

(c) 在有些执行实体，用顾问来填补未经核定的常设员额是一个公开的秘密；

(d) 在这些“影子工作人员”的职位中，有些直接用来支持技术合作，另一些可能与技术合作比较无关；

(e) 在一些顾问的工作中，项目拟定的比例越来越大；

(f) 鉴于上述情况，必须：

(一) 澄清方案的目的；

(二) 制定办法，在提出报告时提到方案的目的。

问题 3

技术合作经常方案今后的基本选择

78. 技术合作经常方案今后的基本选择如下：

(a) 取消技术合作经常方案，从而节省费用；

(b) 把现有技术合作经常方案的资金转移到执行实体的经常方案，方法是：

(一) 提高每个方案的预算基数，以反映其在第 23 款的筹资中的现有比例；

(二) 调整每个方案的任务规定，要求提供类似于技术合作经常方案的服务；

(三) 不单独追踪(前)第 23 款的资金；

(四) 第 23 款不再单独成为一个方案；

(c) 采用选择(b)，但每个实体单独成立一个技术合作次级方案，追踪其技术合作经常方案的活动，保证从技术合作经常方案转移过来的资金用于类似目的，并单独确定其用途；

(d) 维持技术合作经常方案作为一个单独预算款项的现有结构，但是说明方案的目的和标准，极大地改善对业绩的监测和报告，从而提高方案的效率和作用；

(e) 维持技术合作经常方案的现有结构、目标和标准，但通过个别审计工作更好地评价实体的使用情况；

(f) 维持方案现有的职能。

79. 对于上文选择(a)和(f)没有详细说明。这两个选择的含意相当明显。选择(a)不大可能得到支持，而技术合作经常方案有益的基本目标将因此丧失。选择(f)将使相当混乱的现状继续下去。如果采用选择(f)，将没有机会澄清关于使用顾问的指导准则。

80. 选择(b)将使使用顾问和工作人员之间目前存在的人为界线消失，因为这可能会导致取消顾问的职位。这也很可能导致取消在现有技术合作经常方案下应该提供的技术合作服务，因为资金没有指定用途，可能很快就被用于执行实体的其他活动。

81. 选择(c)将使技术合作经常方案和第 23 款消失，却在每个方案中另外成立技术合作次级方案。这些次级方案的筹资基数相等于从技术合作经常方案转移过来的数额。提出报告和编制预算的工作将会简化，因为方案的所有活动都将列入同一款项，不会有缺漏。不过，这将无法从所有方案的通盘观点来审查这些“技术合作经常方案型”的职能。原先拨给技术合作次级方案的资金将必须限制其用途，以免被其他方案使用。

82. 选择(d)将维持现有的预算结构和一般业务办法。这个方案的使用办法必须加以澄清，并制定一些统一的业绩衡量标准。编制预算和提出报告将使用所有活动“累积”的方式，不论是由什么实体执行。个别的方案报告(例如方案执行情况报告)因此仍然不完整，因为其中不包括技术合作经常方案或发展账户的活动。这个办法将要求大大改善整个第 23 款的报告结构，把筹资、活动和成果联系起来。

83. 选择(e)将使方案大致维持现状，但应该改善报告结构。如果采用这个选择，将很难制定普遍适用的统一业绩监测指数。关于顾问的使用问题只能通过个别审计工作来处理。

84. 尽管可能采用任何选择，但最切实可行的是选择(c)和(d)。

问题 4

技术合作经常方案的报告和方案管理人的指定

85. 上文提到技术合作经常方案现行报告结构的缺陷，其中部分原因是经常方案缺乏单一的方案管理人。由此产生两个问题：

(a) 应否像发展账户那样，为技术合作经常方案指定单一负责的管理人？

(b) 如何改善关于技术合作经常方案整个活动的报告工作？

86. 技术合作经常方案的价值在于，它的管理结构分散，而且是一个能够对发展中国家的需要迅速作出反应的机制，由执行实体提供通过其规范和分析职能发展出来的专门知识来最好地满足这些需要。这些优点不应该因为技术合作经常方案指定了单一方案管理人而减损。不过，要切实有效地使用技术合作经常方案资源，必须建立明确的问责制。在这方面，最好指定每个执行实体的行政首长作为方案管理人，对拨给该实体的技术合作经常方案的资金承担责任。

87. 某种形式的统一方案协调仍然是需要的。鉴于技术合作经常方案是在通盘基础上核定和编制预算，必须能够从综合的角度来拟定某些文件。由此也必须从综合的角度来提出一些报告。这种协调功能要求面向方案，而不是像现在方案规划、预算和账务厅的职能那样大部分面向财务。最好指定经济和社会事务部为技术合作经常方案的总协调人（但不是方案管理人），因为经社部是经常方案的主要使用人，而且工作地点靠近在纽约的中央财政和施政机关。下文将分别说明协调人和方案管理人的职能。

88. 这个办法仍然必须规定提出报告的方式和次数。在这方面，不妨考虑以下四种方式：

(a) 使用预算专册，简单地报告使用前一个两年期核可的款项所取得的成果（例如在 20006-2007 的预算中提出 2002-2003 的报告）；

(b) 使用联合国方案执行情况报告，在每个执行实体的有关方案章节中就技术合作经常方案的利用情况专门提出报告；

(c) 在方案执行情况报告中专门为技术合作经常方案设立一款（第 23 款），由方案协调人为整个方案撰写导言，并由每个执行实体为其技术合作经常方案的活动、产出和影响提出简短报告；

(d) 像发展账户那样，为技术合作经常方案的活动、产出和影响单独编写报告，采用如上文选择(c)所说的结构和责任。

89. 附件六简单介绍了每个选择的优点和缺点。

90. 假定技术合作经常方案仍然是一个单独方案，有自己的预算款项，那么应该选择选择(a)一个可以令人满意的代替办法是选择(d)通过方案执行情况报告提出关于技术合作经常方案报告的两个选择比较不好，因为现行的方案执行情况报告的格式达不到应该适用于这类技术合作的最低标准。

91. 关于所提报告的内容，最近核准的第 23 款⁴ 方案预算文件已经建议了报告的格式。目前正继续努力，使关于影响的报告更有意义。这将包括提到以下一些

问题：拟定的项目，后续筹资活动，签署的公约或履行报告义务的情况，接受服务国家所实施的新法令或政策。

92. 比较好的办法是由所有执行实体使用共同的格式，提供一些基本的统计数据。附件七载有这个办法的一个可能格式。但是，每个实体还应该使用最适合该实体的一些指数，就实质性成果提出报告。如果明确提出这一要求，就可能对整个方案的成果有更完整的了解。这样也可以用取得的成果来检验每个实体采用的办法。

93. 关于提出报告还有一个问题要解决，就是：向谁提出执行情况报告？过去的技术合作经常方案报告是通过不同渠道提出的。这些报告一度是提交（以前的）开发计划署理事会、经济及社会理事会和第二委员会。另一方面，预算要求是提交方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会以及第五委员会。鉴于过去六、七年来技术合作经常方案的报告几乎不存在，纽约的联合国关于发展问题的施政情况基本上不提该方案。唯一的文件就是预算本身，提交给方案和协调委员会、咨询委员会和第五委员会。这种情况必须纠正，把关于技术合作经常方案和发展账户的实质性工作向经济及社会理事会和第二委员会提出报告。

六. 关于技术合作经常方案的提案

提案 1

将来的技术合作经常方案的基本备选办法

94. 有两个选择办法被认为是将来技术合作经常方案可以采取的：

(a) 取消第 23 款，将其资源按比例分配给每一个方案款中的技术合作次级方案，同时采取保护措施，确保发展中国家能按照下面列出的目的和标准利用到那些资源；

(b) 保留第 23 款，从而保留技术合作经常方案，但以下面说明的方式更新其目的、标准、管理责任和报告安排，从而对该方案进行改善。

95. 人们认为备选办法(b)最为合适。人们能了解以联合国预算方案的方式提出单独一个充分综合的预算和报告结构的理由。但是，将技术合作经常方案的资源纳入个别方案的过程可能会十分复杂，而建立保障办法以确保各项资源继续被用于它们所要达到的目的将会是一项重大的挑战。就操作而言，改变结构将资源纳入各个方案并不见得就会创造出管理更加有效的机会。

提案 2

技术合作经常方案的任务和标准

96. 人们提议改写技术合作经常方案的目的，以便更好地反映出它在联合国系统中的作用。提出了以下案文供审议，该案文取材自秘书长 2002 年 9 月 20 日的报告（见 A/57/363，第 3 段）：

技术合作的目的是通过最恰当的机制，利用执行实体在规范和分析方面的丰富专门知识向发展中国家和转型期国家提供技术合作援助，以期通过以下方法，推广学习和知识，支持和推动那些国家的能力建设：(a) 对各国政府就政策问题提出的紧急咨询服务要求，迅速作出答复；(b) 就各国政府的发展战略和方案所涉及的部门事项向它们提供具体咨询；(c) 协助各国政府拟定或评价各方案和项目，从而加强各项国家方案。

97. 以上案文似乎并未对将要采取的项目拟定活动应具有什么性质加以限制，因此大会不妨进一步澄清它对这类活动有什么样的意图（见第 5 和 26 至 28 段的讨论）。

98. 在提出标准方面，显然，根据上面说明的目的应该很容易拟定出各项标准。不妨再次回顾，这些标准将适用于整个方案，但也必须有各种次级标准，让在权力下放后负责管理其本身技术合作经常方案分配额的个别执行实体按照其管理批准的优先事项加以适用。有些以往已经存在的标准由于可能与一个或多个执行实体的战略优先事项无关而不会在下面再度出现。下面提出的应该是同所有执行实体都相关的，不论那些实体个别的优先事项为何：

(a) 采取的活动应主要是对发展中国家提出的要求的回应，应该是短期性质的（即可在两个日历年之内拟定和执行的）；

(b) 活动应属于执行实体的理事机关为该实体所规定的一个优先领域的范围，而该执行实体在这方面的规范和分析功能显然发挥着带头的作用；

(c) 活动应该是帮助发展中国家建设能力的，包括建设履行条约和相关的规范性义务的能力；其次级目标应该是通过利用在发展中国家所取得的实际经验作为反馈，提供关于执行实体发挥的规范和分析性功能的资料；

(d) 活动将帮助一国拟定其发展战略的某些专门部分，或帮助它向其他来源申请大规模资金；

(e) 提供技术合作所采用的方式应该是富有弹性的，应利用对所要达到的目的最为合适的方式，包括但不限于提供顾问、咨询人员、培训、远距离教学、知识网络和实地项目。

提案 3

提出报告的安排

99. 以下概述了关于就技术合作经常方案提交报告的提议。

100. 首先，应指定主管经济和社会事务副秘书长担任技术合作经常方案的方案协调员。这项协调工作将有以下职责：

(a) 同其他有关方面制定预算专册的适当格式；

(b) 确保预算专册中说明方案全面情况的导言部分是恰当的，反映了方案的演变历史以及各项治理决定的累积影响；

(c) 确保大会通过的各项管理技术合作经常方案全面运作情况的标准始终是切合实际情况的；

(d) 同其他有关各方磋商，为技术合作经常方案制定适当的报告格式；

(e) 在两年一次的基础上，将从各执行实体收到的报告汇编成单独一份全面的关于技术合作经常方案活动报告；

(f) 不时可能需要对技术合作经常方案进行与学习和治理程序有关的跨实体专题评价，应为此目的保留一部分为技术合作经常方案批准的资金来作为这项工作的经费。

101. 其次，每一个执行实体的执行主管应被指定为管理技术合作经常方案分配给该实体的资金的方案主管。除了负起全面责任，好好管理技术合作经常方案分配给该实体的资金外，方案主管还应负责：

(a) 在方案协调员在同有关各方磋商后拟定的共同结构内，提供预算专册内它们的个别款次的内容；

(b) 按照活动、产出和影响，报告它们利用核准的资金的情况；

(c) 对于就分配给它们的技术合作经常方案资金提出的其他问责要求作出回应。

102. 第三，人们比较同意的办法是，利用预算专册同时提出新方案的资金要求和关于前第二个两年期的报告（即在为 2006-2007 两年期提出资金要求时，同时报告 2002-2003 两年期的情况），这将把预算的核准同以往的执行情况联系起来。另外一个办法是分别单独提出这些报告（在联合国方案执行情况报告的范围之外），目前的发展账户就是这么做的。这种办法的优点是，这样提出的报告更方便经社理事会和第二委员会进行审查，就如下面建议的那样。

103. 人们建议，不论最终选择哪一种办法，报告都应该包括以下资料：

(a) 对整个方案提出一个清晰的概览，包括一个综合性的统计数据（方案协调员的责任）；

(b) 每一个执行实体以统一的格式对它支付的资金提出基本付款和顾问时间分配的数据（见附件七）（每一个方案主管的责任）；

(c) 每一个执行实体都提出一节，其中按照该实体的优先事项、活动、产出和影响，清楚说明该实体利用资源的情况等（每一个方案主管的责任）。

104. 第四，除了核准预算方面所涉及的机关外，技术合作经常方案的执行情况报告还应向经社理事会和第二委员会提出。

提案 4

对技术合作经常方案进行审核

105. 上面提出的若干提案是要澄清技术合作经常方案的目的、标准和作业模式。由于利用顾问是一个引起争议的问题，因此如果大会就方案通过了新的客观说明或新的标准从而澄清了这个问题，不妨在将来某一个恰当的时候对新的准则进行审核，包括对利用顾问服务的情况进行审核。想来，这项工作要能取得成果，新的准则至少应该已经实施了一个两年期。这意味着，将在 2008 年或之后才会考虑进行审核工作。目前进行审核就可能只会证实，对当前的准则人们有许多种不同的解读方式。

七. 关于发展账户的提案

106. 没有提出改善发展账户的效率、功效、项目拟定工作、互补性、执行和评价工作等的建议。该方案管理情况良好，其运作方式完全符合大会批准的各项指示。

提案 5

批准关于发展账户的目的说明

107. 不妨确保发展账户有一个明确的、持续的任务，可以利用核准的标准，也可以利用核准的方案目的说明来做到这一点。以下是发展账户目的的可能措辞：

发展账户的目的是，为执行实体优先领域内的中期技术合作项目提供经费（在项目文件得到核准后，执行时间长达四年的项目），并将鼓励各联合国方案进行创新的跨部门的和区域或区域间的活动，从而使那些项目能造福多个发展中国家，而且那些活动将主要利用发展中国家所拥有的技术、人力和其他资源。

提案 6

发展账户的筹资安排

108. 发展项目的最初筹资安排是 1997 年在秘书处因秘书长的改革方案而可以节约的行政和其他间接费用的基础上制定的。大会还把当时确定的节约额定为以后年份的筹资基本水平，然后再加上将来能核实的和可持续的节约金额。

109. 虽然后一项规定意图良好，但它产生的影响却是，再也找不到任何进一步的节约金额了。这并不是那项规定的目的，但这的确是它的不良结果。如果节约下来的经费将自动分配给其他方案，那么预期主管会在他们自己的活动中找到可以节约的地方的想法可能过于乐观。取消这一规定并不一定能保证会找到进一步的节约金额，但它的继续存在却几乎能够保证找不到它。基于这个理由，人们认为这项规定整个来说是反效果的，大会应该予以撤销。将来任何增加发展账户筹资水平的办法都应该联系联合国全面方案预算运用方面存在的各种互相竞争的优先事项来加以考虑。

八. 把第 23 和第 35 款合并为预算的单独一款（包括一部分或两部分）

110. 技术合作经常方案的筹资形态多年来都一直很稳定，而且只因通货膨胀才受到调整。虽然历史短得多，发展账户的筹资基础也同样有明确规定。鉴于两个方案各有各的历史而且性质相当不同，把这两个方案合并成单独一个包含两部分的预算款不大可能真的会导致秘书长有酌处权的各部分之间出现资金调剂使用的情况。

111. 因此，任何把这两个账户合并成预算的单独一款的决定所根据的应该都是行政和治理效率方面的标准，譬如：

- (a) 节约文件方面所需经费；
- (b) 节约方案协调会、咨询委员会和第五委员会内展开治理过程所需要的时间；
- (c) 减少联合国预算款的数目在表述方面会带来的任何好处。

提案 7

把第 23 和第 35 款合并成包括两部分的一款

112. 这样做能大量减少文件量是令人怀疑的。但是如果能一并审议经常预算中这两个专门处理技术合作的方案，的确可能可以节省一些治理工作所花的时间，而且或许可以展开一些对情况更加了解的讨论。取消一个预算款也将使联合国全面的预算结构略为简化一些。由于看来有一点好处而没有什么缺点，因此建议大会考虑把它们合并成包括两个部分的单独预算一款。

九. 结论

113. 大会不妨审议应如何对本报告以及其中第四、第七和第八节中所载各项提案采取行动。

注

¹ 大会在第 48 段中请秘书长对技术合作经常方案进行彻底全面审查，并向大会第五十九届会议提出适当的提议。

² 大会在第 58 段中请秘书长向大会第五十九届会议提出一份全面报告，说明为改善发展账户执行的情况可采取的措施，包括如何在项目拟定、互补性、执行和评估方面，以更突出重点的办法进行，并依照大会 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号和 1999 年 10 月 29 日第 54/15 号决议规定，就增加发展账户资金的问题提出建议。

³ A/58/6 (Sect. 23)，表 23.3，脚注 a。

⁴ 见同上，表 23.1。

附件一

技术合作经常方案的标准

为技术合作经常方案制订的一套最广泛的准则是由秘书处前技术合作促进发展部拟定的。1980年联合国开发计划署（开发计划署）理事会经讨论后接受了这套准则。这些标准是：

(a) 由于资源的限制，如何最有效地利用这些资源比以往任何时候更为重要；

(b) 准则必须用于那些很可能对发展进程产生重大影响的活动；

(c) 用于同样原因，它们必须表现出倍增效应；

(d) 准则必须反映大会、经济及社会理事会和其他立法机构所阐明的有关执行新的国际经济秩序、国际发展战略、发展中国家间技术合作和各有关方面的全球发展优先事项；

(e) 准则也必须符合个别国家的发展需要和优先次序；

(f) 但是，由于资源非常有限，这些资源通常不会投资在国家项目上，除非这些项目明显具有试办性和创新性，而且其成果可得到推广使用；

(g) 具体的项目应当有一定的期限，避免长期占用经费。这强调：“开创性”活动一旦产生积极成果，就必需具有与其他财力雄厚的基金（如开发计划署）的连接安排；

(h) 应强调向最不发达国家提供援助；

(i) 经常方案的经费应根据大会或经济及社会理事会的决议或开发计划署理事会的决定，用于改善技术合作具体的“进程”方面；

(j) 虽然必须注意到经常方案的特殊和不同的特性，但由于它的经费非常有限，就必需同其他来源相辅相成，或甚至以相互交换的方式来利用经常方案的经费。

这些年来，又产生了三项新的准则：

1. 有关资源应集中用于国际政策制定机关认为是高度优先的、但其他技术合作方案资助得较少的活动领域；
2. 有关资源应被视为“开创性”资源，用于在试办或实验的基础上开办新的活动，而这些活动一旦证明可行，就由其他财力雄厚的基金继续进行；
3. 资源应被用来填补其他来源的资金不足以涵盖特别领域的空白。

附件二

技术合作经常方案：2002-2003 两年期支出

	支付	百分比	在技术合作经常方案 总额中所占的百分比
拉加经委会			
一般临时助理人员	3 132 975	66	
顾问和专家	635 149	13	
其他人事费	125 230	3	
出差旅费	765 200	16	
订约承办事务		0	
一般业务费用		0	
其他		0	
培训	73 251	2	
小计	4 731 805	100	10.8
非洲经委会			
一般临时助理人员	5 431 044	76	
顾问和专家		0	
其他人事费		0	
出差旅费	750 436	10	
其他	68 100	1	
订约承办事务		0	
一般业务费用		0	
培训	937 712	13	
小计	7 187 292	100	16.4
欧洲经委会			
一般临时助理人员	2 663 890	93	
顾问和专家		0	
其他人事费		0	
出差旅费	195 984	7	
其他		0	
订约承办事务		0	
一般业务费用		0	
培训		0	
小计	2 859 874	100	6.5

	支付	百分比	在技术合作经常方案 总额中所占的百分比
亚太经社会			
一般临时助理人员	2 265 100	52	
顾问和专家	758 666	17	
其他人事费		0	
出差旅费	256 771	6	
其他		0	
订约承办事务		0	
一般业务费用		0	
培训	1 095 036	25	
小计	4 375 573	100	10.0
西亚经社会			
一般临时助理人员	3 173 103	93	
顾问和专家	5 588	0	
其他人事费		0	
出差旅费	236 033	7	
其他	4 950	0	
订约承办事务		0	
一般业务费用		0	
培训		0	
小计	3 419 674	100	7.8
贸发会议			
一般临时助理人员	1 979 358	95	
顾问和专家		0	
其他人事费		0	
出差旅费	97 078	5	
其他		0	
订约承办事务		0	
一般业务费用		0	
培训		0	
小计	2 076 436	100	4.7

	支付	百分比	在技术合作经常方案 总额中所占的百分比
药物管制署/国际预防犯罪中心			
一般临时助理人员	1 021 700	72	
顾问和专家	77 756	5	
其他人事费		0	
出差旅费	132 536	9	
其他	18 882	1	
订约承办事务	12 240	1	
一般业务费用		0	
培训	152 412	11	
小计	1 415 526	100	3.2
经济和社会事务部			
一般临时助理人员	9 408 806	72	
顾问和专家	627 475	5	
其他人事费		0	
出差旅费	1 171 064	9	
其他	17 621	0	
订约承办事务	179 610	1	
一般业务费用	157	0	
培训	1 714 202	13	
小计	13 118 935	100	29.9
人道主义事务协调厅			
一般临时助理人员	695 402	72	
顾问和专家	47 322	5	
其他人事费		0	
出差旅费	5 946	1	
其他		0	
订约承办事务		0	
一般业务费用	39	0	
培训	213 277	22	
小计	961 986	100	2.2

	支付	百分比	在技术合作经常方案 总额中所占的百分比
联合国人权事务高级专员办事处			
一般临时助理人员	1 223 973	44	
顾问和专家	118 173	4	
其他人事费	237	0	
出差旅费	946 581	34	
其他	18 679	1	
订约承办事务	9 634	0	
一般业务费用	50 250	2	
培训	411 758	15	
小计	2 779 285	100	6.3
联合国-人居中心			
一般临时助理人员	866 062	89	
顾问和专家	4 184	0	
其他人事费	18 831	2	
出差旅费	66 677	7	
其他	7 528	1	
订约承办事务		0	
一般业务费用	11 388	1	
培训		0	
小计	974 670	100	2.2
共计			
一般临时助理人员	31 861 413	72.6	
顾问和专家	2 274 313	5.2	
其他人事费	276 834	0.6	
出差旅费	4 491 770	10.2	
其他	135 760	0.3	
订约承办事务	201 484	0.5	
一般业务费用	61 834	0.1	
培训	4 597 648	10.5	
总计	43 901 056	100	100.0

附件三

在技术合作经常方案的经费规划工作中使用的方法

下文举例说明了所用的一些规划办法示例。

1. 通知函：一些实体的协调单位（往往是技术合作司）向实务司发出正式信函，请其提出关于如何使用资金的提议，而且这些提议须与技术合作经常方案总的指导标准以及该实体理事机关所确定的自身的优先事项相一致。通知函并非旨在通过预先规划，锁住技术合作经常方案的全部分配款，因为通知函也允许在通知函办法之外提出提供经费的紧急申请，以便保持对紧急要求作出反应的能力。
2. 实务司的工作计划：大多数实务司编制年度或两年期工作计划，其中载列预期开展的技术合作活动，包括由技术合作经常方案资助的活动。
3. 顾问工作计划：在大多数实体中，每个部门或区域的顾问都会编写一份关于自身活动的工作计划。在大多数情况下，这些个别的工作计划均明显与其所服务的实务司的更为广泛的工作计划联系在一起。由于顾问专门致力于技术合作活动，其工作计划将把技术合作经常方案和其他来源的技术合作纳入所属司的更为广泛的战略中。
4. 有一个区域委员会有着在薪资、旅费和培训方案方面平衡得较好的支付模式，它一直采用的做法是：
 - (a) 该区域委员会订有一项涵盖其所有技术合作活动的技术合作计划。该计划由委员会核定，其业绩报告在执行后提交；
 - (b) 工作人员向作为委员会成员的各国政府分发一份文件，简要说明可供用于咨询服务的技术合作经常方案的资金情况，并表明可在哪些优先部门提供服务；
 - (c) 技术合作股的工作人员在规划周期之初便向各实务司发出备忘录，请其提出申请，同时说明必需保持处理紧急申请的灵活性，说明用于指导资金使用的标准（该标准将技术合作经常方案总的指导标准与该区域委员会自身的补充标准结合在一起），说明将需要对每项核定活动进行何种监测和报告，并说明需要哪类资料来从事后续评估；
 - (d) 每位顾问用标准格式编写一份个人工作计划（包含目标、行动和业绩指标），该计划必须与实务司的工作计划充分结合起来，并必须由实务司主管审批；
 - (e) 每种个别的活动都有自身的记录表，因该区域委员会已针对所有技术合作活动完全采用成果管理制；

(f) 每种个别的活动都有所需的报告框架，该框架视活动规模的不同而有所差异，并包括根据区域委员会的标准格式拟订的供参与者对活动和进展情况作出评估的反馈问卷和最终报告等要素；

(g) 该区域委员会目前正在评估还可采用哪些办法来从事有限的专题或问题评估活动。

5. 该区域委员会所采用的办法似乎有效地解决了在根据主要的优先事项进行规划与必需保持反应能力之间取得平衡的要求。大多数执行实体都有相似的此类办法。许多办法没有如此完善，但具备基本的要素，使人们可以有理由相信，规划工作将总的标准、有关实体的具体标准和负责任的管理连接起来。

附件四

为发展账户进行规划的主要步骤

1. 主要步骤如下：

(a) 由方案主管为两年期提出有助于确定将优先考虑哪些项目的发展账户的总主题，^a 并由经济和社会事务执行委员会予以认可；

(b) 向执行实体发出通知函，说明这一主题，并要求提出项目计划；

(c) 有关的执行实体就项目向方案主管提出概念文件，这些项目须与其规范性和分析工作有关，且与联合国战略框架所述的核定活动相一致；

(d) 由方案主管任命的一个小组审查这项有关计划，并把最符合标准的、且能在发展账户预期核定的预算内资助的计划提交经济和社会事务执行委员会审批；^b

(e) 之后用标准格式将所核准的概念文件列入预算分册，作为两年期预算核定工作的一部分提交大会核定；

(f) 预算和项目一经大会核定，执行机构就根据所核可的概念文件编制一份正式的项目文件；

(g) 每份项目文件均由方案主管审查，核定之后就批准为项目分拨款项，然后开始执行工作。

2. 方案主管在网页上公布并定期更新“关于如何根据概念文件拟订发展账户项目文件的准则”。项目文件必须包含下列要素（有关要素并未全部列出）：

(a) 与战略框架和千年发展目标之间的连接；

(b) 问题分析（包括图示的“问题树”框架）；

(c) 目标、预期成绩和战略（包括“目标树”框架）；

(d) 有关监测和评估的规定；

(e) 外部因素（特别是风险假定）；

(f) 执行安排；

(g) 逻辑框架，包括：

(一) 预期成绩；

(二) 可客观核实的指标；

- (三) 核实的来源;
- (四) 风险和假定;
- (h) 注重成果的工作计划, 包括:
 - (一) 预期成绩;
 - (二) 主要活动;
 - (三) 按产出/活动分列的时限;
- (i) 成果预算制, 包括:
 - (一) 预期成绩;
 - (二) 主要活动或一组活动;
 - (三) 按预算类别分列的活动和产出;
 - (四) 数量。

注

^a 就 2004-2005 两年期而言, 主题是“侧重于通过知识管理、伙伴关系和利用信息和通信技术实现千年发展目标的项目”。

^b 所选定的主题通常所涉范围很广, 而且主题的选定是要与联合国战略框架在经济和社会领域的总方向保持一致。

附件五

雇用顾问

1. 为编制本报告而接受访问的人对雇用顾问问题表示关切。必须指出, 以下各点受到关注, 但这不是普遍的看法, 而且不是针对所有顾问:

(a) 起用顾问不一定是利用技术合作经常方案的现有稀少资金的最佳办法, 因为这样会将实体的大部分拨款锁住, 从而削弱它们以其他机制(如顾问、远距离学习、训练或外地项目)应对的能力;

(b) 顾问的起用可能会引起他们与核心工作人员之间的内部关系问题, 因为他们虽然领取同样的薪酬, 却无须负管理或行政责任, 而且还能利用工作人员所没有的国内关系;

(c) 利用顾问执行工作人员的职务, 但不能通过经常方案预算为这些职务设立核心员额(影子人员编制效应);

(d) 在国家一级顾问与高级干事维持联系, 并可利用这种联系提出服务要求。这些要求可能不符合实体的较广泛的优先战略目标;

(e) 顾问过分独立, 他们的工作不一定能很好地纳入各实务司的工作方案中。顾问与工作人员之间的界限往往是随意划定的, 这意味在考虑整个工作计划时, 往往没有尽量有效地利用顾问;

(f) 有些顾问合同期限相当长(一连串短期合同的延续), 实际上这已相当于终身任用。因此这些顾问会认为理应继续获得这些合同, 直到他们退休为止。这种情况在各实体内部导致一种应予尽责和合乎人道的想法, 这不利于改变现状;

(g) 有时顾问的主要职责是拟订项目, 这造成了以供应而不是以需求驱动项目的情况。

2. 针对上述各项关注提出以下意见:

(a) 在许多情况下, 顾问的工作获得高度的评价, 他们被视为联合国系统的一笔重要的净资产。大多数实体认为, 特别在技术合作问题上以及在某种程度上在规范和分析职能方面, 它们的顾问是实体内部“经验传承”的一个重要组成部分。有时实体“经验传承”的论点很有力地被提了出来, 以致成了对一种不健全的情况的描述, 即经验传承过分集中于顾问本人手中, 而他们只不过是一个临时雇员, 在短时间內一经通知本组织就可能会失去他们。

(b) 大多数实体认为, 顾问与核心工作人员之间会存在某种紧张关系, 双方很可能有真正不平之处, 或觉得有不平之处。对长期服务的顾问来说, 这种紧张关系似乎是普遍存在的。有时这些顾问会认为自己可以免受实体内部改革力量对一般工作人员产生的影响。然而, 接受访问的大多数管理人认为, 这些问题是可以解决的, 随着高级管理阶层对顾问进行定期审查和顾问在合理时间内更替, 这些问题已越来越少见了 (见下文论述);

(c) 许多实体管理人真正致力于增强技术合作经常方案的效果, 并提高其效率, 因此他们日益设法打破工作人员与顾问之间可能存在的界限明确的历史障碍。顾问正被日益地纳入部门和专题工作方案中。当他们不是在全力从事外地咨询任务时, 就会请他们协助实现部门的目标。同样地, 如果认为一名工作人员最宜从事某一项具体任务时, 他们也会被起用, 旅费将从技术合作经常方案资金筹措。这种创新的管理方式有助于更好地综合利用资源, 但会使顾问与工作人员之间的区别更趋模糊, 使对技术合作经常方案资金的适当使用问题所作的评价更加复杂化。

(d) 与外地关系甚佳的顾问“自己制造”工作量在过去确实是一个问题, 但各种不同的措施日益使得这个问题难于处理。各实体正在按照其理事机构所定的优先次序审查他们的要求。通常顾问合同是根据这些优先次序制定的。顾问的工作计划正被日益并入各实体的部门或专题工作计划中。采用着重效果的方式将使这种制度更易控制。所有的这些方式都应能减轻风险, 但得力和有效的管理也是有必要的;

(e) 大多数执行机构的高级管理部门都注意到长期服务的顾问可能产生不利影响, 并已采取各种方式设法纠正这种情况。当前, 大多数执行机构都认为, 个别顾问的身份应按合同于五年后进行审查。有一个实体采用的方式于五年后自动宣布顾问员额空缺。如果决定在相同的外地继续起用顾问, 在职者可重新申请, 若认为他是最合格的人选, 则予重新订约录用。这种方式的优点是, 可以强制审查在该部门继续优先起用顾问的问题, 对顾问来说这是公平的, 因为这个过程已被明确规定, 而且基于对实体最为有利的条件可予继续录用顾问。其他机构采用的过程没有那么正规, 但也是以这个概念为目标, 即于五年后审查继续录用是否适当。有些管理人反对对顾问“任期”设限的想法, 理由是对顾问的需求在长期间内是稳定的, 经验甚丰的顾问是实体的一个极为宝贵的工具。这种论点有时或会令人信服, 但也可以明显看到, 在处理服务期间超过 15 年的顾问的问题时, 由于要考虑到人道和法律因素, 经过一段时间后, 管理部门就会失去其灵活处事的能力。

3. 可以提供资料说明几个执行实体的 44 名顾问的合同有效期。2004-2005 年核定预算为在整个期间征聘 93 名顾问编列经费。

表 6.1

合同有效期

合同有效期	顾问人数	占抽样的百分数
15 年	3	7
10-15 年	9	20
5-10 年	21	48
少于 5 年	11	25
抽样共计	44	100

4. 与顾问管理问题有关的控制因素也使得每个实体未能按计划灵活处理技术合作经常方案的拨款。原则上, 管理人应能决定如何最好地能利用技术合作经常方案拨款, 在顾问、短期顾问、顾问、训练活动之间作出取舍。为了确保不会将 100% 的技术合作经常方案资金用于支付顾问薪金, 还在预算内列出两年期内提供顾问服务的工作月数。例如, 在 2004-2005 两年期预算中, 提供的咨询服务将为 2.232 个工作月。按照每个两年期 24 个工作月的办法计算, 这等于 93 个专职顾问。这 93 个员额的总数将作为一个最高数目分配给个别的执行实体: 经社部 18 个、非洲经委会 17 个、药物管制署 1 个和人道协调厅 2 个。一旦实体获得“起用顾问的授权”, 它就很不愿意放弃。若实体决定放弃“起用顾问的授权”, 以便将更多经费专用于训练, 那么今后优先次序改变时它就再也不能获得该项授权。最终的结果是, 原先的措施是要在技术合作经常方案中为起用顾问确定上限, 但后来却造成了既设上限又设下限的情况。这样会限制管理人为适应不断变化的优先次序和选择其他方式(如顾问、训练或外地项目)而转移方向的能力。在某个时刻这些方式或许更加符合方案的目标。

5. 也可以明显看到, 在许多情况下, 顾问从事的工作主要是一般工作人员的职务。据认为, 这些职务甚为重要, 而且没有为其设立核心员额。有几个实体明确地承认这一点。如果查看其他报告资料, 就可以发现这个问题。这个制度灵活性不大, 需要颇多的制约才不致曲解技术合作经常方案资金的适当用途。“曲解”的最终目的往往是为了支持技术合作活动, 但这样就不是按规矩适用技术合作经常方案的准则或意图了。

6. 如何能尽量避免曲解技术合作经常方案的原定用途? 制定适用于所有情况的准则并非易事。如果认为主要重点是在一个国家提供咨询服务的话, 那么将技术合作经常方案资金分配给薪金和旅费的问题就可以当作一项适当的准则来看待了。同样地, 每名顾问执行任务的次数(及其目的)都可说明哪些是“前往外地”的, 哪些“留在总部”的。

7. 显然有些执行实体很少将技术合作经常方案资金用于旅费方面。有关在技术合作经常方案下筹资的 2002-2003 两年期旅费细目, 已对几个执行实体进行抽样审查。该次审查涵盖在技术合作经常方案下订立合同的大约 38% 的顾问, 由此得出以下的一些看法:

(a) 每年每名顾问的任务平均数为 10.8;

(b) 若不计算在发达国家参加会议或特派团的次数, 每年每名顾问的任务平均数为 8.0;

(c) 有些任务(特别是与会议有关的任务)似乎不是应发展中国家的要求而参加的, 这些任务似乎是为了代表组织而参加, 或是为了参加“专业会议”, 而不是技术合作;

(d) 个别顾问的业绩大有差别。有些顾问每年执行 10 至 12 次任务, 有些只执行 1 或 2 次(该项审查只涉及整个期间的在编顾问)。

8. 利用旅费开支和任务次数来决定在技术合作经常方案下顾问活动的“合法性”是否有相关意义确实是有商榷余地的。有些实体认为现今的技术合作活动与过去大有不同, 在现今的技术合作活动中往往不会派遣顾问往外地向高级干事报到。目前日益采用的方式是远距离学习和网站知识网络, 这些方式可以推广到更多的用户。虽然确认这些趋向是存在的, 但仅仅这样还是不能说明为何在一些实体中几乎没有出差旅行。这些趋向也产生这样的问题, 即技术合作经常方案的最终意图究竟是主要向发展中国家提供服务, 还是在总部和国家一级提供服务。如果是在总部和国家一级提供服务, 那么工作人员与顾问之间的界限就会变很模糊, 要有效监测技术合作经常方案资源的使用情况就需要更好的报告方式。

注

^a 在所有已有的数据中并没有指明哪些会议, 因此这一数字可能有点夸大。

^b 有些数据没有提供关于个别顾问的资料, 这意味着在提出一般性看法时无法将该实体考虑在内。

附件六

备选报告办法

备选办法 1-利用预算专册

如报告所述,技术合作经常方案在联合国是独一无二的,因为只须象征性地说明如何使用资金,就可核准方案水平和资金一般分配款。这些指示性说明代表相当数量的文件,但价值有限。利用篇幅的更加办法是就以往核准的两年期结果提出报告。由于编制文件需要时间,所以报告必定会迟一个两年期提交。例如,2004-2005 两年期的报告将连同 2008-2009 两年期预算需要附上。协调员和执行实体对这个过程的投入将如上文所述。

备选办法 2-利用方案执行情况报告

这个过程规定,每个执行实体必须在其方案执行情况报告一节中报告其利用技术合作经常方案资金的情况。对方案执行情况报告内一些章节的审查结果显示它们很少提到第 23 节。这种方式的优点是可将每个方案的所有有关数据载入一份综合报告中。它的缺点是:

(a) 报告与预算批准过程不相符,在此过程中技术合作经常方案是在第 23 节下单独批准的;

(b) 在个别方案报告各节中特别论及技术合作经常方案水平较低的问题或许会大大扭曲整个方案报告的结构;

(c) 很难弄清技术合作经常方案的总的成绩;

(d) 现有的方案执行情况报告没有将资源与活动,产出和影响有效地联系起来。

备选办法 3-在方案执行情况报告中另编第 23 节

这个方式的好处是将技术合作经常方案报告归入一个领域,其缺点显然是对个别方案章节的整体情况缺乏了解。另一个缺点是,方案执行情况报告的现有结构不能像发展援助支出那样将资源、活动、产出和结果联系起来,而是通过提交给行政部的个别报告联系起来。

备选办法 4-编制有别于项目进度报告的技术合作经常方案报告(第 23 节)

这个方式基本上将技术合作经常方案免除于综合方案执行情况报告过程之外。像行政部的情况那样,方案协调员将协同执行实体编制一份单独的报告,该报告与技术合作经常方案的具体方案特点相符合。这一方式有一个明显的好处,即针对方案而设,符合施政要求。其缺点是需要增添另一份报告,整个施政过程需要另一个报告格式。

附件七

执行实体 xxx 技术合作经常方案抽样两年期的付款报告 ^a

2004/2005 两年期基本付款数据 ^a				
	美元	百分数	工作月	每月 (美元)
一般临时助理人员	2 233 589	63	168	13 295
顾问和专家	194 993	5	15	13 000
与人事有关的其他费用	237	0		
出差旅费	715 055	20	183	3 907
其他	13 095	0		
订约承办事务	5 034	0		
一般业务费用	16 033	0		
研究金、补助金和捐款	367 459	10		
共计	3 545 495	100		

活动报告 ^b

工作月数							
办公室编制工作							
次级方案	任务时间	任务筹备	项目准备	训练材料	其他	办公时间共计	时间共计
次级方案 1	16	12	18	4	2	36	52
次级方案 2	42	20	0	0	6	26	68
次级方案 3	6	4	0	24	0	28	34
次级方案 4	2	2	15	10	0	27	29
共计	66	38	33	38	8	117	183

^a 本报告的所有数字纯属虚构, 仅供说明之用。

^b 除了这些标准数据之外, 关于结果和影响的报告将按照责任方案管理人的具体要求予以制定。