

**第五十七届会议**

议程项目 112 和 119

2002-2003 两年期方案预算**联合检查组****联合检查组关于联合国注重成果的方针：执行联合国
《千年宣言》的报告*****秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递他本人以及联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国注重成果的方针：执行联合国《千年宣言》”的报告（JIU/REP/2002/2）的评论意见，供其审议。

摘要

本报告载有秘书长本人和联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调理事会）成员对联合检查组题为“联合国注重成果的方针：执行联合国《千年宣言》”的报告的评论意见。评论意见涉及这份报告的两个部分：第一部分，联合国采用的注重成果的预算编制和规划程序；第二部分，提议创造新的工具和进程，以便使联合国系统能采用更加有效的注重成果的方针，并确保各会员国能更有效地监测实现《千年宣言》的目标方面的进展情况。

检查专员就现行注重成果的规划和方案编制工具是否有效提出了若干重要问题。她在联合检查组的报告第二部分还强调了：用于国家一级评估工作的现有各

* 本说明提交会议事务部门的时间较迟，原因是必须收集联合国系统行政首长协调理事会所有成员的评论意见。

种不同的框架（减贫战略文件、共同国家评估、联合国发展援助框架等等）由于其多项报告要求，所以给各国政府造成了沉重负担；以及联合国系统各组织在国家一级的现有合作机制所产生的成果能否得到各会员国的有效审查和评价的问题；她还指出了在为实现《千年宣言》的目标而整合全系统行动方面所涉及的困难；并提议编写一份供整个联合国系统使用的单一的“共同国家审查报告”。

联合检查组的报告及时提醒人们注意，需要不断审查联合国系统采用的注重成果的方针，而且无疑将引起全系统就各种不同议题开展进一步讨论。虽然联合国系统行政首长协调理事会对报告力求实现的目标表示赞赏，但总的来说，尤其就第二部分以及报告力图在两部分之间确定的联系而言，该报告内容太广泛，难以明智而审慎地作出总体评估，以便对整份报告采取后续行动。因此，成员们建议应先在政府间一级对报告的两个部分进行逐项审议。

一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国注重成果的方针：执行联合国《千年宣言》”的报告分为两部分。第一部分审查在秘书长于 1997 年发起的联合国改革进程的背景下，联合国系统目前在规划、方案拟订和预算编制方面为采用注重成果的方针而作出的各项努力。报告详细分析了联合国目前在 2002-2003 年方案预算和 2002-2005 年中期计划中使用的成果概念，并就《千年宣言》范围内的成果的实际定义提出了不少看法。第二部分审查了成果概念对规划实现千年发展目标的进展有何现实意义以及涉及哪些问题。在这方面，它审查了 (a) 联合国系统各有关组织目前在国家一级用来协调政策、计划和执行行动的各个进程；(b) 各不同行为者在国家一级编制各种不同监测和评价报告的情况；以及 (c) 在全球一级编订多项报告，以综合国家一级的有关问题并协调政策规定和计划采取的行动的情况。在此基础上，它提议采用新的、经过整合的工具，以跟踪国家和全球两级的成果和进展。

二. 一般性评论意见

2. 报告基于检查专员对联合国系统、政府间机构和国家一级项目执行工作的认识，作出了翔实的分析。报告鼓励联合国系统各组织与其他利益有关者相互开展协作，并提出建议，以改进国家和全球两级对在经济和社会领域所取得的进展进行评估的安排。联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调理事会）各成员注意到报告载有大量信息和分析。成员们对报告所载的信息和分析表示赞赏，但却认为尤其就第二部分以及报告力图在两部分之间确定的联系而言，该报告内容太广泛，难以明智而审慎地作出总体评估，以便就整份报告采取后续行动。因此，成员们建议应先在政府间一级对报告的两个部分进行逐项审议。

3. 还有人提问，质疑研究报告评估世界银行和国际货币基金组织的政策和文书是否妥当，因为它们属于各有关理事机构和评估进程的权限范围。

4. 除了上述保留意见保持不变外，行政首长协调理事会各成员对报告第一部分的分析和主要结论大体上表示欢迎；该部分特别论及联合国 2002-2003 年方案预算和 2002-2005 年中期计划编制工作中使用的成果概念以及注重成果的规划和方案编制办法的现行使用情况。注重成果方针为联合国的工作注入了若干积极因素。这些因素除其他外包括，帮助方案主管侧重于基本目标的实现，确定实现预定成果的最佳产出，方便进行中期修改，优化资源的使用，并推动有效的方案设计。

5. 行政首长协调理事会各成员指出，注重成果的预算编制办法属于相对较新的做法，需要若干预算周期才能逐步确定下来，并且需要对这一方法框架内的产出执行情况形成新的认识。他们赞成报告的研究结论，认为有必要进一步改正方法，使所涉的概念特别在《千年宣言》的目标范围内更加确切明晰，并随着进程的继

续向前推进，便利推行所吸取的经验教训。他们还赞成有必要改进注重成果的规划和预算编制办法，以促使进一步整合全系统的政策和方案，使各会员国掌握更切合实际的业绩衡量办法。虽然联合国系统各有关组织中早已积极审查过检查专员就方案成果、方案预算编制办法、订立基准数据的必要性、成果的归属等等提出的许多问题，但行政首长协调理事会各成员仍然认为，报告第一部分是持续进行的工作作出的有益补充。今后，在充分取得有关注重成果方针的经验时，可更适当地审议报告通过介绍中期战略审查报告和共同国家审查报告而建议采用的结构和行政调整。

6. 关于报告第二部分，行政首长协调理事会各成员对研究结论表示理解，他们认识到由于国家评估框架越来越多，以及这些框架太多对有效整合全系统行动以及制定通向实现千年发展目标的明确共同道路所产生的影响，使发展中国家面临重重困难。但是，他们指出，由于所涉及的问题范围太广，较为复杂，报告的这一部分缺乏适当的重点，因而影响到其价值，无法据以就所提出的问题在政府间一级展开确定性商讨和据以审议各项务实的后续措施。报告的这一部分所载主要建议的情形尤其如此；这些建议涉及单一的全系统报告格式，没有作为佐证以充分分析与现行安排相比的存在理由和优缺点。

7. 报告的这一部分也没有明确说明检查专员认为在所提出的问题中有哪些应由联合国系统各组织的秘书处探讨，哪些应由政府间进程探讨，哪些应由国家政府探讨。行政首长协调理事会各成员认为，报告这一部分所论及的大部分议题以及相应的建议都涉及国家政府的政策，因此应提交立法机关，而不是联合国系统各组织的秘书处处理。

三. 对建议的评论

联合检查组的报告第一部分

建议 1 和 2

1. “成果”的概念应加以澄清。对严格意义上的联合国方案活动的成果，即方案预算范围内所用的成绩，与联合国各次主要会议和《千年宣言》意义上的各国和国际成果，应当加以区分。

2. 应不断审查联合国内注重成果的预算编制手段的使用情况，使之符合联合国的特殊性质以及会员国观察变化的需要。应由方案主管或与方案主管一道更清楚、更准确地确定成绩概念，因为最终要由他们来对方案的绩效负责。应创造有利的环境，包括积极和灵活的人力资源管理、适当的信息系统、工作人员的培训设施、不仅在秘书处内、而且在秘书处与会员国之间建立信任，以及给予方案主管更大的灵活性以建立问责制。关于行政和其他支助活动，有关内容需要更为具体(见报告第 77 段)。

8. 两项建议均得到普遍接受。行政首长协调理事会特别承认分析联合国中注重成果的预算编制和规划的有效性、长处和弱点的益处。但是，他们指出，“成果”一词与“预期成绩”一词是不能像在报告中所提的那样混用的，需要开展进一步工作来澄清这一问题。他们指出，成果概念包含目标、预期成绩、成果指标、外界因素和产出，这些标准均由联合国系统所有组织以某种方式加以采用。因此，他们指出，报告如能更充分地计及各个组织、而不是联合国及其各个基金和方案在应用注重成果的手段以及予以修改以适应具体要求方面的相关经验，则报告可能更有助益。这是就最佳做法交流知识对其本身以及为进一步加强全系统的连贯一致特别有助益的领域。

9. 行政首长协调理事会各成员还赞同报告的研究结论，即特别通过为工作人员提供培训，以及采取措施吸引方案主管的注意力，以创造一个“有利环境”，对于保证注重成果方针取得成功是不可或缺的。但是，他们呼吁应进一步澄清检查专员在建议 2 中提出的“给予方案主管更大的灵活性以建立问责制”概念。他们同意，应不断审查拟议的成绩指标，以便根据经验作出进一步修正。

联合检查组的报告第二部分

建议 3 至 8

3. 就中期而言，在国家一级，应在与行政首长协调理事会磋商后，按第 125 和 126 段所述方式，编写一份单一的文件，称为共同国家审查报告，取代叙述国家状况的众多文件和报告。今后，共同国家审查报告应在尽可能广泛的程度上取代各组织的报告，以减少交易成本，避免重复。每五年应在国家一级进行一次战略审查辩论，以就所适用的战略达成协议(见第 128 段)。

4. 在国际一级，每五年联合国应编写一份报告，综合各国的辩论情况，其中须载列最佳做法和所得出的教训和结论。该报告将称作中期战略审查报告，它应尽可能归纳各国可资比较的经济和社会发展以及贫困状况类型，并提出每种类型的适用战略(见第 135 段)。其目的是为联合国系统、布雷顿森林机构和其他主要参与者制定一个中期战略框架，该框架即使不是共同的，也应是协调一致的，有助于会员国实现千年发展目标。

5. 中期战略审查报告，连同秘书长在其《行进图》中承诺提交的综合统计报告，应每隔五年提交经济及社会理事会高级别会议一次。其目的是加强共识，确保发展和减贫战略的政策协调，对国际机构加以指导，并就外援作出中期承诺。通过这一进程建立的协调一致的战略政策框架，将可进一步促进执行《千年宣言》(见第 136 段)。辩论应可促进就如何将调整与可持续地消除贫穷结合在一起达成共识。

6. 联合国编写此类整体的综合报告将需要大量富有专长的人员。鉴于目前的资源限制，应考虑最终压缩联合国目前所编写的经济和社会文件的数量或范

围，只要它们涉及同样的主题，或其政策结论没有什么不同。考虑到并非所有关于世界经济和社会状况的叙述性报告都是以政策为主的，因此有必要重新评估并最终调整这类报告的编写(见第 133 段)。

7. 与上述建议相类似的是，为推动联合国实现《联合国宪章》第一条第三项赋予的任务，应由联合国秘书处在中期战略审查报告的基础上，每五年编写一份中期预防冲突审查报告，说明消除贫穷、加强发展与预防冲突诸项进展之间的关系。该报告应提交安全理事会辩论，或按决定在大会上辩论(见第 138 段)。

8. 展望中期计划工作，有两种选择可供会员国作出决定。

选择 1: 如果建议 3 和 4 中所叙述的两种新手段，即共同国家审查报告和中期战略审查报告满足了会员国对中期战略方向的要求，它们可决定不再就现行的 2002-2005 年中期计划制定后续计划。

选择 2: 如果继续制定中期计划，则下一份计划应考虑到所建议的两种新手段。其就联合国方案和活动提出的政策结论应纳入下一份中期计划。应大力强调将《千年宣言》目标和《行进图》建议纳入本组织现有的和未来的中期计划，以便会员国评估联合国协助会员国实现千年发展目标战略是否现实和连贯。

10. 正如同上文第 2 段所述，鉴于报告的涉及面很广宽，范围也很广泛，所以，以下评论仅触及若干要点和建议。

11. 行政首长协调理事会各成员普遍赞同应争取使国家一级的报告工作得到进一步协调、简化和加强这一基本目标，并且已经朝此方向作出了努力。他们欢迎报告确认必须将需要各国政府实现的全球目标同需要联合国实现的目标联系起来。但是，他们怀疑检查专员提议使用的那种合并文件就是实现这一目标的最有效途径，而且不能肯定这样一份文件能否有效反映联合国系统在国家一级所开展的工作的完整性并取代现有报告，同时兼作方案编制文书以及个别立法机关的报告手段。行政首长协调理事会各成员指出，虽然一份单一文件的想法具有一定的吸引力，它可行的先决条件是国家一级存在强有力的协调安排，而目前这种安排却不存在。以前朝此方向作出了努力，例如全系统办法，尽管努力程度不大，却由于这些因素而困难重重。

12. 他们进一步指出，拟议的共同国家审查报告和中期战略审查报告从表面上看，虽然都力图使联合国系统各组织的战略规划更趋一致并简化目前的行事办法，但实际上它们可能产生相反的结果。报告设想国家一级的一份单一文件，即共同国家审查报告，将构成为每五年一次的国家一级战略审查的基础，据以商定今后应采用的战略。然后假定共同国家审查报告将纳入中期战略审查报告，而且后者从表面上看，预期将综合国家一级的辩论，从中得出结论，并使经济及社会理事会每五年举行一次高级别会议进行辩论。预计这一辩论将形成更加一致的共

识，并确保政策框架连贯一致。行政首长协调理事会各成员认为，不可能由于所建议的报告和审查工作，就不需要罗列、报告和评估安排，因为这些安排是编制方案、进行定期审查和评估、作出政策调整和纠正行动方针的必要工具。因此，新建议虽然表面上较有吸引力，但最终看来还是显得不切实际，原因是这些建议必然需要进行高度的协调，将需要牵涉各种各样的行为者，而且报告的周期很长。非但如此，这可能不会导致程序简化，而是会增添一层手续，从而加重接受国和其他行为者的负担。

13. 行政首长协调理事会各成员还指出，报告没有充分计及目前正在进行努力，将减贫战略文件框架用作调动和协调国际伙伴支持、在实现千年发展目标方面加快取得进展的主要工具。减贫战略文件框架，以自主权和伙伴关系纲领适合每一国家的需要，它正在不断演变，以期更详细地分析同减贫有关的所有经济、社会、财政和结构方面，并且将长期增长战略与减贫和千年发展目标更好地结合起来。如果在这一阶段开始考虑一个全新的进程，就有可能出现倒退，损害在全系统开展协调工作以促进发展中国家在减贫方面已经取得的重大进展。

14. 行政首长协调理事会各成员还指出，检查专员为说明有充分理由设立报告主张建立的新制度而提出了一些主要目标，即确保联合国系统充分参与国家有自主权的评估工作，并就政策规定的可行性和可持续性收集意见；这些目标已在有效指导联合国系统就执行千年发展目标订立的各项协调机制。这些机制正持续得到改进，目前正在不断地审查其影响。

15. 关于就在国家和全球各级解决冲突和消除贫穷的问题定期开展战略辩论的建议，虽然建议主旨已为人们充分接受，但报告却没有充分分析这方面的现行做法，也没有明确说明此类辩论有哪种与现行做法不同的路线可循。报告还没有适当顾及在推进《千年宣言》所倡导的政治、经济和社会领域的各项目标方面需要采取不同的途径。

16. 关于报告所载列的预防冲突建议，行政首长协调理事会各成员指出，目前联合国系统行政首长一级正在积极讨论这一问题。机构间一级有一种强烈共识，那就是联合国系统预防冲突战略的中心内容应当是推动发展和消除贫穷，预防冲突议程与发展议程之间应相辅相成，而且在从反应文化向预防文化过渡时，应认识到冲突所造成的资源流失，而所流失的资源原本可以用于发展。

17. 还有意见认为，报告在进行分析时，本应更适当地反映联合国系统于 2002 年 6 月通过的关于实现千年发展目标的核心战略，以及千年项目的各个方面，因为它们是全球和国家各级的综合框架，便于各国和发展机构为实现千年发展目标而作出共同努力。

18. 行政首长协调理事会各成员得出结论认为，报告第二部分虽然在理念上有吸引人之处，但作为建议的基础，并未充分分析所有有关各方（联合国系统各组织、

捐助国政府、国家政府和其他行为者)所面临的业务情况和实际情况,以及在转而采用检查专员所主张的新制度方面需要处理的所有有关组织、政治、法律、财政和行政问题。

19. 行政首长协调理事会各成员希望强调,虽然他们就报告,特别是报告第二部分所提建议的可行性和可操作性提出了许多问题,但这丝毫无损于报告在理念方面所作贡献的价值或它所提出的见解。报告无疑将会影响到联合国系统内今后对待它所处理的各种关切事宜和问题的思路。
