



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/36/171  
10 April 1981  
CHINESE  
ORIGINAL: FRENCH

第三十六届会议

临时议程项目 101 和 104 \*

方案规划

联合检查组

关于确定优先次序和

识别联合国过时活动的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递题为“关于确定优先次序和识别联合国过时活动的报告”的联合检查组的报告 ( JIU/REP/81/7 )。

\* A/36/150.

81-09287

JIU/REP/81/7

关于确定优先次序和  
识别联合国过时活动的报告

联合检查组

莫里斯·伯特兰

编写

纽约

一九八一年三月

目录

	段	次	页	次
导言 .....	1 - 6			7
一、确定优先次序工作的现况				
A. 优先次序的概念和确定优先次序的各级				
1. 问题：需要审查现有方法和需要具体说明设想的方法 .....	7 - 8			9
2. 优先次序的概念：移转资源及联合国中流用资源的各级 .....	9 - 13			10
3. 确定优先次序的其它各级：预算外方案、联合国系统、国际战略 .....	14 - 17			12
B. 施加影响力的级别和因连续增加的新方案而需确定优先次序 .....	18 - 21			18
C. 决策级别和无法确定已过时的活动 .....	22 - 30			19
D. “各中间级别”：这些级别上没有制定识别办法 .....	31 - 32			22
E. 关于优先次序问题整个情况的简要说明 .....	33			23
二、联合国内的一切解决办法种类				
追求的目标和实现目标的三个必要条件 .....	34 - 36			23
A. 问题的组成部分及其相互关系 .....	37 - 38			24
B. 作出决定的时机和作出决定的级别 .....	39 - 41			25
1. 在活动执行期间决定移转资源的活动 .....	42			26
(一) 执行情况的监测问题 .....	43 - 49			26
(二) 秘书处与政府间机构之间需要划分移转资源的职权 .....	50 - 52			30

目录(续)

	段	次	页	次
(三) 政府间机构决定移转资源时应采用的方法 .....	53	- 55		31
2. 在即将达成核定新的中期计划或新的方案预算时决定移转资源的活动				
(一) 关于先后相继的计划和预算之间持续性程度的概念 .....	56	- 58		33
(二) 实现资源移转的方法 .....	59			34
(三) 中期计划的审议 .....	60	- 62		34
(四) 审议方案预算 .....	63	- 67		37
C. 制定优先次序的标准及其实施所需资料				
1. 标准的选择 .....	68			38
2. 第一项标准: 主要方案的目标对会员国的重要性 .....	69	- 71		39
3. 第二项标准: 本组织的能力 .....	72	- 73		40
4. 第三项标准: 效力的标准 .....	74	- 75		41
5. 各标准相互抵触的问题 .....	76	- 77		43
D. 调查分析的工具 .....	78			43
1. 在秘书处本身内 .....	79	- 80		43
2. 在秘书处以外 .....	81			44
E. 制定决策的必要条件 .....	82			45
1. 人事政策 .....	83	- 85		45
2. 有关实行第三项标准的问题 .....	86	- 89		46
F. 政府间进行决策的结构 .....	90	- 93		48

目录(续)

	<u>段</u>	<u>次</u>	<u>页</u>	<u>次</u>
G. 经济及社会理事会或大会就制定优先次序问题召开特别会议的可能性 .....	94		50	
三、关于在联合国系统和预算外经费的范围内制定优先次序的可能性的一些想法 .....	95 - 101		50	
四、结论和主要建议 .....	102		53	

## 导 言

1. 成员国对于各个国际机构工作的进行，似乎愈来愈重视对一个太复杂太分散的系统能否实行全面控制的问题。各种迹象都表明，这些机构已自成立以来前三十年中显示的扩张和分散的阶段逐渐转入改组和系统化的阶段。有些国家主要关心由此而导致的资源节约，其它国家则关心方案可以为经济和社会发展及维护和平提供谈判、研究、训练或资料的有效性。但是，这种不同的态度并不排除使解决问题的种种看法趋于接近的可能性。效率和节约不一定是互相排斥的。

2. 在过去十年左右的时间里，探索了各种研究的渠道，对各种方法进行了实验。建立了计划—方案编制—预算—评价制度，并已开始进行改组联合国的经济和社会部门。许多研究和报告对这些问题的探讨都有贡献，又曾实行各种改革，得到相当大的进展。但是，尽管取得了进展，并且想出了新的方法，还是发现需要填补的新空缺。换言之，即使在工作的进行期间，还是需要不断地改进这种广泛的改革工作的方法。毫不奇怪，对于政府间机构最适宜的工作方法和国际官僚机构的效能这样复杂困难的事项，也有必要实行反复试验的方法。

3. 在这方面最近取得的进展特别值得提到两点：一点是，增设了发展和国际经济合作总干事的职位，改组了负责处理经济和社会问题的秘书处单位；另一点是，确定了几乎全部改变编制中期计划方法的一类措施，订定所有政府间机构和区域技术机构都参加的编制计划的日程表，作出“产出”一词的更明确的定义，制定预算执行情况报告新格式，设立了评价机构。

4. 联合检查组努力推动上述若干改革，自国际经济和社会事务部方案规划和协调厅最近开始工作以来，改革的速度和范围都大有进展。这种进展累积起来，这一套方法应可开始产生初步结果。但是，几年以来，各成员国的注意力一直集中在两个主要问题上。这两个问题尽管已屡次明确阐述，但一直没有得到满意的解决：

(a) 确定优先次序（见第 35/9 号决议）；

(b) 识别被认为是过时的、功用不大或不起作用的活动(见第3534(XXX)号、第31/93号、第32/201号、第32/211号、第33/204号、第34/225号和第35/209号决议)。

5. 这可能被认为是一种矛盾的情况,因为确定优先次序和取消任何过时的活动,似乎是已经作出的全部改革的基本目的。但是,如果我们认为还要提出一些没有解决的问题的话,矛盾的情况就没有那么明显了。秘书长在其报告(A/35/527和Corr. 1)中谈到了第32/197号决议附件中的第八节所提到的工作方法应作若干改进的必要,而大会在其第35/203号决议里,要求对这一改变的进一步措施和调整提出建议。再说,评价工作才刚刚开始产生一些效果,但执行所作结论尚有严重的困难。最后,中期计划的新方法也才刚刚开始运用。

6. 概括地说,联合国和联合国系统都还没有完成建立一套同纯粹的预算控制制度并列的控制方案本身的工作,更不必说这两种制度结合的工作了。但是,就目前的情况看来,作出果断努力的时机似已成熟。

## 一、确定优先次序工作的现况

### A. 优先次序的概念和确定优先次序的各级

#### 1. 问题：需要审查现有方法和需要具体说明设想的方法

7. 大家都知道，几年以来方案和协调委员会（方案协调会）一直试图用“相对增长率”的方法解决优先次序的问题。这项方法起源于1978—1981年计划，第32/197号决议附件的第38段至第40段正式载明<sup>1</sup>。按照这项方法，应建议本组织中期计划（实际上，用滚转计划的方法，这项建议适用于每个预算期间）每个主要方案的不同的增长率。主要方案分为下列几类：“远低于平均水平的”或“低于平均水平的”和“高于平均水平的”以及“远高于平均水平的”。在实际实行的过程中，这项办法遇到相当多的困难。而且，用来决定每个主要方案增长率的标准并不十分明确，实际适用的标准也没有得到所有代表团的支持。这些困难和这种缺乏支持的现象终于导致了第35/9号决议，那项决议决定“方案和协调委员会不应该继续制订相对实际增长率”并请委员会“确定制订方案优先次序的新标准和方法”。

8. 最近提出了确定优先次序的另一办法：请秘书长在发展和国际经济合作总干事为此目的提供的协助下，向各成员国提供编制中期计划导言需要的资料。方案和协调委员会在其第十九届会议的报告<sup>2</sup>中，说明中期计划的导言有助于说明反映各政府间机构确定的优先次序的趋势。但是，这种方法还没有经过试验，第35/9号决议中也没有再提到过。对于如何把这项办法归入整套方法，还需要加以审查（见下文第68段和第69段）。

<sup>1</sup> 这些段落指出：“负责拟订方案和编制预算的政府间机构，应拟订按主题处理的方法，以保证秘书处有关单位执行大会所定的通盘优先事项。”方案协调会亦应“就中期计划中所列各项主要方案”的相对增长率“提出建议，供经济及社会理事会和大会审议。”

<sup>2</sup> 《大会正式记录，第三十四届会议，补编第38号（A/34/38），第68—83段和第304(b)段。

## 2. 优先次序的概念：移转资源及联合国中流用资源的各级

9. “优先次序”一词的意思并不象表面上看起来那么明显。可以把它解释为“非常重要的”或“最引人注意的”，但这两种解释都非常不明确。如果说优先方案就是那些可以得到或应该得到最大数量资源的方案，那就会导致对此问题的不正确的认识；有些方案因为执行需要的费用高，可能比其它方案得到更多的资源，并不意味着这些方案比其它需要的费用少就可达到目的的方案更重要；一个训练次级方案可能比一个研究次级方案需要的费用高，这并不意味着前者比后者处于较高的优先次序。确定优先次序也并不意味着减少现有资源就要准备全部取消次序最低的方案。但是，这可能意味着，在这种情况下，次序最低的方案在减少资源时比次序最高的方案减少的数字要大些。

10. 因此，在特定条件下，优先的概念是相对的。例如，在经济和社会发展的领域，必须同时注意活动的各部门：工业、贸易、农业、卫生、社会问题、搜集基本资料、研究等等。联合国（和联合国系统）的政策，从一开始就是试图包括人们认为国际组织可以或应该起一定作用的所有部门。由于资源有限，结果各部门得到的资源非常少。每个主要的负责单位，一般也试图包括各种可能的方面，所以有时过分地分散了它们的资源。

11. 我们可以设想到通过取消没有意义的或没有功效的活动而把一个方案的资源转用于另一个方案或把一个次级方案的资源转用于另一个次级方案的办法以纠正此种过分的政策，但决不能为了将资源集中用于二个或三个主要方案就不分轻重地取消若干主要方案。然而，只是在特定条件下才略微逐渐改变和大改特改两种态度之间，还有很多中间态度。换言之，确定优先次序可以采取温和的态度或大胆的态度，但是，不管采取那种态度，都是根据特定条件作出改变的决定。

12. 作这种决定是困难的。必须清楚地了解优先次序的确定要涉及到几个方面的协商，即：政府间的协商，各国政府对于优先次序的看法显然不同；各个领域专家间的协商（来自不同国家的专家，不难就他们有关部门的重要性达成一致意见）；具有决策权力的秘书处同政府间机构的关系。除非为澄清问题和促进协商制定一套明确的程序，很可能还是不会明确确定优先次序。既然是这样，似可强调，制订计划和预算期确定新目标和修改主要方案、方案和次级方案之间资源分配的建议，就可作出这种改变。关于目标和方案的决定显然是关键性的，但是，只有在按照这些决定作出首先顾到计划和预算经费总额即协商确定的总增长率的经济决定时，这些决定才会完全有意义。但是，一旦确定总的增长率，关于确定优先次序的决定便成为核拨经费，和从而移转资源（特别是当商定的增长率很低或为零时）的决定。因此，本报告中“确定优先次序”就是大大改变本组织方案需要移转的资源”的意思。<sup>3</sup>

<sup>3</sup> “移转资源”一语在这里的意思不能同动用经费预算数字的小额变动混为一谈。根据财务条例，秘书长可以主动在预算各款内作小额变动，也可以同行政和预算问题咨询委员会协商后，在预算各款间流用小额（财务条例和细则104.4）。这个办法只是为了便于管理工作，不会改变方案的内容。

13. 原则上，可在下列三级移转资源：

本组织主要方案和方案之间；

方案和主要方案中的各次级方案之间；

次级方案中的方案构成部分之间。

实际上，除了非常特殊的情况外，主要方案和方案是绝不会被取消的。因此，次级方案一级是基本的一级。有意义的决定，如消取不必要的方案、功用不大或过时的方案、或为实行新目标开始新的活动、究竟是在一个主要方案内流用资源呢还是把一个主要方案的资源转用于另一个主要方案呢，都是在这一级作出的。“删除”方案构成部分，或不必要的或过时的产出也会得到一些结果，但是对本组织的总政策实际不会有影响。

3. 确定优先次序的其它各级：预算外方案、联合国系统、国际战略

14. 上面所述，只适用于本组织的经常方案。但是，除了联合国方案外，其它各级也常常要确定优先次序。而且联合国方案只是因为它和一个更加全面活动（包括用预算外款项进行的活动和联合国系统所有其它组织的活动）的综合体制结合在一起，才有意义。而这个综合体制又同更复杂的联合整体，特别是，就经济和社会发展而言，双边援助方案，尤其是成员国之间的双边援助方案，一并存在，或者是其中的一个组成部分。

15. 如果不考虑这一世界范围的综合体制，就不可能切实讨论联合国的优先次序，因为国际组织企图通过筹资工作或目的在使成员国之间就理想的主要办法达成一致意见的作法，要在这些层级确定优先次序（国际发展战略、各主要特别会议的决议、各专门机构和大会本身的一般会议的决议）。这里又有一个优先次序的问题。不同之处是，对于表决经常预算和核定中期计划，由国际组织的理事机构作出

决定，但在上述其它方面，它们只能设法影响其它机构作出的或将由其它机构作出的决定。差别细微，程度不同，下表分析说明，是一种尝试。

16. 表中把可以确定优先次序的各级分为三大类：

(a) 国际组织的立法机构通过表决方案预算和核定中期计划的方式拥有决策权力的各级；

(b) 联合国系统只是作为各成员国协商的场所和决定一致意见是否存在的工具，没有决策的权力，但是试图影响各成员国在其国家计划或其双边合作活动的范围内优先次序的确定的各级；

(c) 在这两类之间，国际组织预算外款项各级和组织间协调的一级。在这些级别中决策系统是复杂的，任何影响会得到什么结果是难以确定的。

17. 奇怪的是，对各级作一研究可知：

(a) 联合国系统内“能作出影响的各级”比能在立法机关作出决定的各级更为有效、更富有革新性；

(b) “中间各级”，要确定优先次序和作出改变，没有任何集中控制的力量；

(c) “决策各级”，没有真正运用成员国拥有的权力。

还值得进一步研究这种相互矛盾的原因。

各类级别	级 别	决策机构	对决定作出的影响	
			联合国的决定	联合国系统各组织的决定
决策各级	联合国经常预算和 中期计划  (a) 经常方案款项	方案协调会+经 社理事会+大会， 由行预咨委会协 助		为协作进行了协商，但 效果甚微
	(b) 技术合作款项 (出自经常预 算)	方案协调会+经社 理事会+大会(关 于款额和总目标)。 受援国和秘书处(关 于具体项目)		非正式协商
	联合国系统其它组 织的经常预算  (a) 经常方案款项	各组织的立法机 关，由其附属机 构协助	同行预咨委会协 商。向经社理事 会和大会提出过 报告，但实际效 果很小	机构间很少协作

各类级别	级 别	决策机构	对决定作出的影响	
			联合国的决定	联合国系统各组织的决定
中 回 各 级	(b) 技术合作款项 (经常预算)	各组织的立法机关。(关于款额和总目标) 受援国和秘书处 (关于具体项目)。	协商程序; 很少协作 几无例外	机构间很少协作
	预算外款项 (a) 开发计划署	款额: 捐款成员国。 动用: 受援成员国, 按照指示性规划数字 国家方案: 开发计划署理事会议核定 国家方案	联合国和其他组织, 特别是各组织的秘书处, 建议向受援国提供的项目。	

各类级别	级 别	决策机构	对决定作出的影响	
			联合国的决定	联合国系统各组织的决定
中 国 各 级 回 答	(b) 其它预算外款项：儿童基金会、人口基金等	由捐款国决定款额动用款项，由基金或组织在其理事机构的指导下同受援国协商确定。	很少	协作
	各级，联合国系统（前面各级的总括）	决定取决于若干决策者；很少通盘策划。	非常间接的影响。没有确定优先次序的方法。	很少

各类级别	级 别	决策机构	对决定作出的影响	
			联合国的决定	联合国系统各组织的决定
作出影响的各级	双边援助	捐赠成员国同受援成员国协商	国际战略和大会、主要专门会议及各组织一般会议的其他决议提出的指导原则的种种影响。当采用新政策的行动需要制定新的主要方案或建立新的国际组织时，经常方案的优先次序就要改变（与决策各级相互参照）	
	国家预算和计划	有关成员国及其国家决策机构（政府、议会等）		

B. 施加影响力的级别和因连续增加的新方案而需确定优先次序

18. 无可否认地，联合国系统对于各会员国的政策及其计划和预算的优先次序能够发生革新的影响。在许多领域的大多数情况下，这是显而易见的。必须进行深入研究，来衡量这种影响的程度、断定最受影响的是哪些领域、哪种类型的国家最易于受到影响，以及国家预算或计划的结构变更的性质及其导致的管理方法的改变。

19. 然而，并不一定要掌握所有上述资料，才能确认联合国在1950年代期间曾在发展中国家大力推广规划工作，以及教科文组织召开的教育部长会议曾对许多国家学校入学人数增加以及确定教育政策作出了贡献。必须进行更仔细的分析才能确定联合国是否对许多新趋向和新方法的发展起了真正的革新作用，或仅是提供支持和发挥加强作用而已。但是，无可否认地，本组织对于许多会员国制订有关工业化、计划生育以及稳定原料价格的方式发挥了重要作用。同样地，联合国也在某种程度上促使各国政府注意下列问题：开发海洋资源的问题、环境问题、跨国公司在发展过程中的作用、采用“初级保健”方法改变保健政策，以及不以经济发展水平为先决条件（过去认为必须如此），在适当期间达成某种程度的社会发展（人人可得保健福利，人人可得饮用水，等等）的可行性。

20. 上述例子仅仅用来作为证明；在所有情况下，国际组织都曾有助于改变国家计划和预算的优先次序，但成效不一。不过，总的来看，多半是通过特别安排（例如特别会议、名流团体、部长会议等），而非经由政府间机构或在全世界推行综合性国际战略（主要目标在于巩固已获成果而非提倡新观念）。有助于发挥上述影响力的各种主要会议的名称和日期已成为联合国史上的里程碑。

21. 在相当普遍的情况下，由于具备这种创新能力，而制订了一些重要的新方案或成立一些新组织。因此，当新实体成立后，联合国许多重要方案本身的相对重要性也有所变更。就这一点而言，经常方案的优先次序也有所变更（1964年12月联合国贸易和发展会议（贸发会议）成立；1961年工业发展中心成立，并于1965年改制，成为一个自主性组织——联合国工业发展组织；1972年联合

国环境规划署成立；1975年联合国跨国公司中心成立等等），但仅因连续增加的新方案才使这些优先次序发生改变。

C. 决策级别和无法确定已过时的活动

22. 因此，“影响级别”同“决策级别”之间有一种基本关系。当国际组织的成员国决定某一部门方案对整个国际社会很重要，应在国家政策中以新的优先次序将其反映出来，则改变各国际组织方案的优先次序。不过，一般说来，它们在执行其预算编制和规划工作时，通常不会修订、删减或大量更改现有的方案。

23. 关于各机构经常预算的保守性质，已一再提请各会员国注意。联合检查组1969年最早的一些报告中，有一份报告(A/7822)曾简略分析五个主要机构的方案，显示了这些主要方案的相对规模是持久不变的。该报告认为这种现象的形成是由于结构僵化，以致在需要对整个方案迅速重订方针时，往往受到牵制，无法顺利进行。

24. 1975年秘书长在其1976—1979年中期计划导言中<sup>4</sup>，有一段很有趣味的关于增长和改变优先次序问题的文字，其中指出，以七年期间(1966—1972)为例，各种不同的主要方案的比重一直保持不变。就过去到最近的方案数字所作的研究显示，这种稳定性一直是经常方案的一种不变的特性。由此可见，总的来看，立法机构并未利用它在表决预算时享有的决策权力来制定优先次序。分析这种看来矛盾的现象是十分重要的；这也许是官僚保守主义的典型例证。众所周知，所有行政部门都很自然地要使自己比其他部门更加重要。可是，当这些部门赖以生存的经费有限、其增长因捐助者的抵制而受到限制时，各部门间提高增长比率的斗争往往使双方都达不到目的。不论各方案执行的实效如何以及所定目标的价值如何，各部门的增长率大同小异，几乎一致。

25. 如果这种情况持续下去，工作就会停滞不进并且缺乏效率。如果将方案无

<sup>4</sup> 《大会正式记录，第三十届会议，补编第6A号》(A/10006/Add. 1)，第一章。

限扩充，对其实现目标的进度不加以有效监测，这些方案就必然会停顿下来，成为例行公事。

26. 过去几年来耐心建立的有关整个规划和方案制订系统方法的主要目的就是防止上述情况发生。特别是，区别正在进行的活动和受时间限制的活动，有系统地定期审查正在进行的活动，说明备供选择的战略以便在不同类型的次级方案中作出选择，极为准确具体地说明各种目标，包括将各会员国的目标同秘书处的目标加以区别——这些建议的目的在于制定必要的纪律，如果将来遵守这一纪律，则各会员国可在继续及扩展（或缩减或撤销）各种方案的大部分时作出明智的决定。令人遗憾的是，这种规划方法大多仅用于有关即将採行的中期计划的最近指示中。目前尚无法确知实行这种方法是否可改变上述保守主义。

27. 自然，对改变和实施新纪律进行的抵制力量是不容低估的。在这方面，值得注意的是，一直无法确定过时的、功用不大的或没有实效的活动。记得1975年大会第三十届会议中首次提及有关确定这类活动的问题（第3534（XXX）号决议），其中明确指出有关指示是规划和方案编制工作的一部分。该决议说，大会切望改善联合国方案预算的编列，以便最适当地利用现有的财源，确立更健全的比较基础和提议增加此种财源时具备充足理由。该决议也提到“为办理新方案寻求预算费用而利用腾出的资源”。最后，该决议将这些问题联系到一项决定，即在今后的联合国方案预算内列入关于所有新方案、项目或工作预期办理期间的资料。

28. 人们也记得，虽然在随后许多决议中（31/93、32/201、33/211、33/204和34/225）经常重申上述决议的内容，大会仍然认为秘书处关于这个课题的报告难以令人满意。追述起来，秘书处在这方面的工作包括自1976年至1980年间提出的五份报告<sup>5</sup>以及在1980—1983年中期计划所有次级方案说明的“战略”一节特别增添的一段（A/33/6/Rev. 1）。

29. 事实上，这些文件和讨论这些文件的政府间会议的辩论以及所通过的决议都含蓄地表示一连串的曲解。一般而言，秘书长请来识别功用不大的活动的方案管理员都声称他们的方案中没有这类活动。虽然在决议中明确地提到“方案、项目或工作”（第3534(XXX)号决议），在大多数情况下，所提供的资料仅涉及“方案构成部分”，并未涉及方案或次级方案。由于对已完成的活动和停止的活动不加区别而引起一些混乱。关于工作人员重新部署的计算办法使部署工作成为可能，但这种办法往往过于复杂，以致无法作出决定。对于正在进行的活动（从一个预算转入下一个预算）从未加以区别，停止这种活动确可腾出资源，并且应于特定期间开展的活动（完成这种活动不致腾出新资源）也一直没有进行。

30. 许多报告，尤其是最近的报告无疑地确实强调了过去遭遇的困难，并且有理由令人希望规划——预算——监测——评价方法方面耐心地取得的进展，将来会导致问题的解决。但是，实际上并未提出任何解决办法，虽然大会在其最近的决议中（35/9）终于要求方案和协调委员会在其审议有关确立优先次序问题时，对过

<sup>5</sup> (a) 1976年10月13日，A/C. 5/31/27号文件；

(b) 1978年11月15日，A/C. 5/33/13号文件；

(c) 1979年8月15日，A/C. 5/34/4号文件；

(d) 1978—1979年预算执行情况报告第二部分，1980年3月19日，A/C. 5/35/1和Add. 1号文件；

(e) 1980年11月1日，A/C. 5/35/40号文件。

时活动问题进行深入的研究。如果政府间机构要运用其决策权力来达到真实的资源转移，看来必须向这些机构建议采用同它们现有方法很不同的方法。在考虑可能的补救办法之前，必须就第一章A节表中列为“中间”的各级加以分析，以完成对有关情况的说明。

D. “各中间级别”：这些级别上没有制定识别办法

31. 在此必须提出两点简要的意见。

(a) 就目前的情况来说，联合国系统没有机构来确定个别机构所负责的各活动部门的优先次序。有关这一课题的现有决议仅涉及协调方面，各机构有关预算扩充或限制工作的政策以及有关调动预算外资金的政策各不相干。机构间合作机构（例如行政协调委员会）从未审查这些问题，而经济及社会理事会这类政府间机构虽收到各机构关于方案预算的报告，但缺乏必要的方法，因此无法就分配给各机构不同部门的优先次序问题作出判断。

(b) 预算外方案随着时间而有重大、迅速的改变，但是没有任何集中化系统促使联合国的立法机构（经济及社会理事会或大会）来监测这种改变或确定优先次序。虽然有联合认捐会议的安排，但各机构、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口活动基金以及联合国难民事务高级专员所采行的向各会员国“筹措资金”的政策并不真正协调，只有少数情况例外。此外，受援会员国内各机构或主要方案的配额受宣传方法的影响，彼此间竞争激烈，协调不足。

32. 就整个优先次序问题而言，这两项研究成果所提出的问题很重要。特别是，提出了关于在没有任何办法来监测其他两个级别的情况下，在各机构的预算一级上监测其优先次序的安排是否有用的问题。因此，将上面第22至30段概述的问题加以特别处理。

## E. 关于优先次序问题整个情况的简要说明

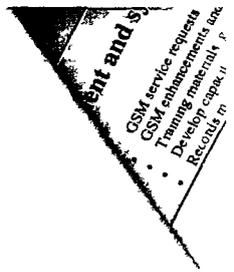
33. 根据这项简要的审查，关于处理优先次序问题的方式所取得的全面成果可说明如下：事实上，在所有情况下，联合国各主要方案的任何改变从开始都是由于连续增设新方案，而非通过调拨已撤销的无用或过时方案构成部分所腾出的资源；事实证明，秘书处几乎无法识别这种方案构成部分。各会员国在行使决策权，就预算和计划进行表决时，由于缺乏方法，而不能为本组织经常预算制订优先次序。由于缺乏任何适当机制，它们更无法在预算外经费一级制订优先次序，以及为个别机构负责的联合国系统各部门安排优先次序。本报告仅就在联合国内制订优先次序问题提出建议。不过，最后一章将叙述可以对整个联合国系统内优先次序问题进行研究的情况。

### 二. 联合国内的一切解决办法种类

#### 追求的目标和实现目标的三个必要条件

34. 上述有关目前制订优先次序种种问题的说明显示，必须在相当长的期间内大规模地进行种种艰苦工作，才能落实各种解决办法。在开始这一进程前，先衡量一下是否值得为所追求的目标花费力气。在此必须作一果断的选择，这一选择将涉及所有会员国以及各国际机构本身的前途。如果说不是选择费用低、效率高、能够向各会员国提供使大家都感满意的服务的机构，那就是选择预算越大、信誉越低的组织，那是一点也不夸大的。这种问题对国家行政当局来说都是很熟悉的，但对国际机构来说，正由于其职能的复杂性，这种问题特别严重。

35. 听任各机构犹豫不决、拘泥文字、追求不明确的目标和使用不明确的方法，从而使工作陷于停顿，是不符合实际需要的。能够撤销所有名存实亡徒劳无益的机构，使整个体系更有生气才符合实际需要。实现这个目标的三个必要条件如下：



- (a) 具备一个严密的体系来制订明确和有时限的目标；
- (b) 设置一个机构，根据公认的标准，作出公正冷静的判断，最后并就资源转移问题提出建议；
- (c) 建立政府间一级的决策过程，能够执行确认为必要的各种职责。

### 36. 关于联合国本身：

(a) 由于在规划—方案编制—评价—预算编制技巧上取得的进展以及第32/197号决议所设立的结构，第一个必要条件即将具备；

(b) 相反地，虽然已在方案规划和评价方面取得进展，第二和第三个必要条件还远远没有具备。本报告将审查在联合国实现第二和第三个必要条件的各种方法。不过，在此之前，似有必要建议将规划方法领域内已取得的进展予以巩固。由于所有会员国代表团对这些问题的重视，也由于方案和协调委员会的工作以及方案规划和协调厅与预算司的共同努力，日益改良的系统性方法（尤其是载于方案和协调委员会报告各主要决议内的方法以及有关编制中期计划的最新指示）已经核准，现已可将所有这些方法编列在一份文件内。应尽快将按照《财务条例》或《工作人员条例》的方法制订的条例提交大会核准。如将有关规划、方案编制和评价的规则列入《财务细则》就更为理想。建议秘书长就这个课题尽快开始编写一份提交大会的报告。

#### A. 问题的组成部分及其相互关系

37. 上述有关必要条件的说明包含了确认未来决策过程的组成部分：

- (a) 确定优先次序的标准；
- (b) 作决策的时机以及决策工具；
- (c) 制定优先次序的级别（主要方案、方案、次级方案等等）；
- (d) 关于优先次序制定过程的基本资料；
- (e) 进行调查分析的体制机构
- (f) 政府间机构的决策结构。

38. 事实上，由于所有这些组成部分都是相互有关，所以不能把它们一个一个地分开处理。 如果不知道所要订的标准打算适用于那一个级别，那就不能讨论这些准则。 对方案和协调委员会适用“比较增长率”方法的整个期间所使用的标准发生怀疑，便是这一方面的典型现象。 同样，如果不能取得关于这些标准的实际价值的资料，即使对这些标准已有明确规定也是不能适用的。 所以，第一步是想出办法来收集所需要的资料以及在这些标准没有施行以前利用现有资料的方法。 最后，认定对撤消活动或转播资源作出决定的确切时间，也是全面了解这项工作的基本条件。拆散这团缠结的方法之一便是开始解决什么时候可以作出决定的问题以及在各级别之间订定优先次序的问题，然后对标准问题和适用这些标准所需资料的问题一并审议。

#### B. 作出决定的时机和作出决定的级别

39. 许多年来对识别已过时的活动这一课题——显然这是订定优先次序的必要条件——一直发生紊乱情况的主要原因之一，就是从来没有对进行这项工作的时机作出明确的说明。

40. 秘书处关于这一课题的报告包括最近一次报告在内，大部分是列举实例（参看各该报告的附件），说明一个核定的预算所述期间已经过时的活动。 而且，应该识别这种活动的级别向来都认为是“产出”一级。 所以一直没有郑重考虑例如把次级方案列为过时活动的情况，对方案或主要方案更不必说了。 因此一般说来，讨论这个问题时都含蓄地认为所有联合国活动都是进行中的或是永久性的活动。 为了对目标受时间限制的各种次级方案加以区别而采用的规划方法中所包含的一切区别以及关于编列方案构成部分并表明其完成日期的指示，到了讨论可能的识别方法时似乎都已忘记了。

41. 如果把识别过时的、功用不大的或没有实效的活动这样一个问题加以恰当处理，换句话说，也就是把这个问题当作订定优先次序的一部分过程，以便把可能

用于某一种活动的资源转用到另一种活动上去，就应当对仍在进行中（即在预算期间或执行计划期间表决通过的活动）而可以认别为有用的活动与编列和核定新计划或新方案预算时可以识别为无用的活动加以极其明确的区别。

#### 1. 在活动执行期间决定移转资源的活动

42. 是否可以在已经表决进行或核定进行的活动之间转移资源，这个问题只有在修订现行方案预算或计划时才能作出决定，实际上就是说只有在每年一次核定关于现期预算的所谓补充提案和订正提案时才能决定（财务条例 3. 7, 3. 8 和 3. 9 条）。这一方面所引起的主要问题涉及：

(a) 是否可以迅速得到关于有必要停止某些活动的资料，换句话说，也就是监测执行情况的持续进行；

(b) 如把停止进行各项活动的资源移转到新活动上去，秘书处和政府间机构之间的职权如何划分；

(c) 政府间机构一旦决定移转资源其方法如何。

#### (一) 执行情况的监测问题

43. 关于 1978—1979 年预算执行情况的上次报告（1980 年 3 月 19 日 A/C. 5/35/1 号文件）中向会员国提供了很重要的资料，但是显然还没有意识到其中所牵涉的问题。该报告所提资料中的主要项目是由预算提供经费的方案只有一部分执行。更具体地说，对报告中所说的成果加以分析<sup>6</sup>就得到下面的数字：

<sup>6</sup> 进行识别工作所采用的方法（A/C. 5/35/40 号文件，第 47 段）是把方案构成部分分成下列各类：

在91个方案中可能计算其已按既定程序完成一切产出的方案所占百分数时，发现：

(a) 仅有四分之一的方案（24个方案占26%）可以视为已按既定程序完成；

(b) 35个方案（占38%）已完成的程度是60%至90%；

(c) 32个方案（占35%）已完成的程度不到60%，其中包括：

4个方案已完成的程度是0%至10%；

4个方案已完成的程度是10%至30%；

15个方案已完成的程度是30%至50%<sup>7</sup>。

44. 各方对这项资料的正确性提出许多批评，可能忽略了它的严重性和重要性。<sup>8</sup>

(续)<sup>6</sup> (a) 按既定程序完成者；

(b) 已完成但有偏差者；

(c) 按既定程序正在进行者；

(b) 正在进行但有偏差者；

(e) 停止执行者；

(f) 没有开始执行和延期执行者。该报告就上述各类以绝对价值提出精确数字，如果产出的项目已“按既定程序完成”则列出其百分数。

<sup>7</sup> 这些数字没有把所有主要方案都包括进去；特别是这个报告没有审查开发计划署的方案执行情况。

<sup>8</sup> 所提出的百分数是涉及方案的执行情况，而没有涉及为这些方案划拨经费的使用情况。除了主要由于职位出缺而没有完成以外，大多数都是所拨经费在财务期间终了时百分之一百地使用了。两个百分数之间的差别就表明情况的严重性。

有一个意见认为，事先未知进行计算时所包括的每一项产出的比较价值或“加权数”，结果只应用到产出数目的百分数就产生不正常现象。这是需要改善预算编制制度的一个强有力的论据，使方案预算能对每一个方案构成部分以人工月或以百分数或以次级方案总数来表明估计费用。不过，这也不能作为一个理由认为报告中指出关于方案完成程度不同的情况毫无意义。如果事先知道产出项目的比较价值，那末提出的数字或许有所改变，但也有可能数字增高，也有可能数字降低。

45. 事实上，采用更严密和精确的方法，甚至可能产生差距更大的发现。按次级方案计算百分数无疑地会看到有许多次级方案还没有开始。<sup>9</sup>无论如何，这样向会员国提出的资料至关重要，因为资料中表明有很多方案只执行了一小部分，实际上这些方案已经毫无存在意义。资料中还表明大多数方案都没有百分之一百地执行。

46. 因此就得出其他结论如下：

(a) 方案中还没有执行的部分都不太重要，在这种情况下，不需要再对这些部分提供经费，这正是可以发现通常似乎难以识别的“过时的、功用不大的或没有实效的活动。”

(b) 有些还没有执行的部分确有用处，也的确需要，但是有关单位不能担负委托给它们办理的职务，这是不能接受的，就某些情况说，应该进行行政调查。

此种评论似乎更加有理由，因为对方案许多部分的不执行所提出的理由，往往不能令人满意。方案和协调委员会也是这样说。既然如此，有人表示意见，认为将来的方案改动非由会员国授权不可，这种反应大体上是有理由的。

<sup>9</sup> 参看联合检查组关于评价公共行政方案的报告 (E/1978/42 和 Add. 1)。

47. 可是，这特别引起了一个向会员国迅速提送资料的问题。目前采用提送方案执行情况报告的方法，得到的资料已太晚，不能及时定下决策。这种情况很普遍，似乎需要制定永久性方案执行情况的监测办法，不仅视察执行情况，而且还要及时提送订定决策时所必需的资料。推行这种职务或许可有很大的节省。况且，由于通过了一些规定，特别是有关方案预算中具体说明个别产出的规定、确定执行产出的时限规定和施行内部工作计划（方案构成部分的资料表格）的规定，已使这项职务有可能执行，在编制经济和社会部门的1980—1981年度预算时已运用这些规定，而且也已用来编制人道主义、政治、法律和新闻等部门的1982—1983年度预算。这样一种职务大体上可由方案规划和协调厅与财务厅合作执行。在评价股增加两个专业人员员额，使其成为监测和评价科，应该足以履行必要的任务。<sup>10</sup>

48. 关于按既定程序产出的执行情况应请实务单位编制报告。监测和评价股应在适当间隔期间——例如第一年的头九个月完结，然后每三个月或四个月——编制、集中并核查内部工作方案执行情况的表格。内部审计员也可能参与方案审核工作；就这一方面说，应该可以至少对若干内部审计人员给予方案编制的训练。

49. 为了使报告方案执行的百分数更为正确，必须对方案预算中的每一项产出给予以人工月计算或者最好以占次级方案总数量百分数计算的价值。这项提议已由联合检查组在其关于确定所需员额的方法的报告中提出，<sup>11</sup> 现在应当认真考虑。它

<sup>10</sup> 监测工作显然应当包括所有单位，不应单单限于经济和社会方面的方案。这样可能会在方案规划和协调厅的职权扩大以及与行政、财务和管理事务部的合作方法方面引起问题。但是希望这种问题能够容易得到解决。

<sup>11</sup> 马克·艾伦编写的JIU/REP/81/1，转载A/36/168中。

能使方案执行的百分数以两种方法来计算，一种方法是以产出的数目来计算百分数，另一种方法是以完成整个产出所花时间来计算百分数。但是应当认识到一点，客观数据不必绝对正确才能使用。重要的不是百分数的正确性，而是百分数的程度。例如，倘若完成的程度在50%以下，显然就表明应当特别注意于调查造成这种情况的原因。但是最后关系重大的是得知次级方案本身的目标有没有达到。这是质量上判断的事项，但是上述数量上数据可以帮助作出这种判断。

(二) 秘书处与政府间机构之间需要划分移转资源的职权

50. 向会员国提出关于方案执行情况的报告不是监测单位的唯一任务。秘书处与政府间机构之间的职责必须划分。负责执行方案的单位必须具有相当程度的伸缩性。人人知道，联合国编制一项预算大约在预算期开始前15个月就开始，而预算本身就涉及两年。在许多情况下，显然很难在很早以前就先订定一个肯定的方案构成部分和产出清单。需要开列这样一种清单而不容许改动，那对良好管理来说是没

有益处的。

51. 因此，不论设计什么方法都应当能调和各种相抵触的要求。任何方法都要使其能在相当早的时间就把不再继续的活动识别出来，而把划给这些活动的资源用到其他工作上去，同时还必须容许方案管理员有足够的伸缩余地来达到为这些活动订定的目标；唯有给予负责进行永久性方案执行情况监测工作的单位以必要权力，使它能授权在规定限度内对目前的方案加以改动，才能获得这样效果。

52. 保证具有某种程度的灵活性，而同时又能保持立法当局的特权的办法可能如下：

(a) 容许方案或次级方案的管理员得有大约百分之10的伸缩余地。这就是说，

已为每一个次级方案规划的方案构成部分，得有不超出 10% 的数目，<sup>12</sup> 可以撤消一些方案构成部分而不必取得特别授权，但须就这种行动向方案监测单位提出报告；

(b) 另外再有不超出 20% 的数目（把上面的数目加进去，总共是 30%），可以经监测单位的同意由方案管理员加以改动；

(c) 在 30% 的限度以外，非经立法当局的许可不得改动。在预算期第一年终了时可以提出必要的理由请求取得此种许可；

(d) 但是，遇到超出 30% 的限度，尤其是如果从某一次级方案的执行程度看出没有希望至少可以达到相当比例的目标时，核定预算的政府间机构当然也可以从向它们提出的报告中自行得出其本身的结论。

### (三) 政府间机构决定移转资源时应采用的方法

53. 会员国从预算中所载未执行的方案构成部分得出财务方面的结论，以及从而移转资源的适当时机，是每年终了提请核定订正概算的时候。目前的许多情况都是把支出增加而没有削减。但是，如果能及时得到必要的资料，也应该可以删除下述各方面的分拨款项来减少依目前预算划拨的总数：

(a) 只执行了程度显然不充足的次级方案；

(b) 经决定删除的产出（或方案构成部分）（在一个次级方案内已超出上一段所指的 30% 而不予移转资源者）。

54. 从预算中删除这种项目而节省出来的资源，至少可以用于在目前预算期就方案事项作出的新决定所引起的经费问题而向大会请求增拨款项的一部分。但是为了可能做到这一点，必须在下述时间将资料送到各会员国：

<sup>12</sup> 基于上文第 49 段的理由，计算方案构成部分数目的百分数，基本上与以人工月或美元计算同样重要，而且更容易确定。

(a) 在预算期第一年终了时，如果届时从方案执行情况监测单位提出的报告中可能断定肯定不予执行的方案构成部分；

(b) 到第二年年中时，如果仍有时间可以作出这一类的决定；在这种情况下，必须在第二年的五/六月向方案协调会和行预咨委员会联席会议提出资料，同时大会也必须授权这两个委员会作出至少是临时性的必要决定。

55. 可是，重新布署这样节省出来的资源，只有在的确可以减少人事费的情况下才能实行。下面第82至89段中要讨论这一点。无论如何，有一点必须说明，在目前预算中移转资源的程序只有在所涉数额不多时使用。采用断定优先次序的方法，最重要的成果便是从仔细检查新计划和新预算而得到的成果。

## 2. 在即将达成核定新的中期计划或新的方案预算时决定移转资源的活动

### (一) 关于先后相继的计划和预算之间持续性程度的概念

56. 资源移转的概念，如果运用到将来的计划和预算时必须加以清楚而具体的说明，因为它的意义直接取决于先后相继的计划或预算之间现有的持续性程度，或者相反地取决于新计划或新预算中完全新颖的比例。虽然在规划和预算编制的方法上已经有了进展，但还不能断然肯定已对这个问题作了彻底的阐明。这是大部分由于新的规划方法只是新近才开始运用的。

57. 当然，就方案预算来说（这种情况可以同样应用于中期计划），曾一度风行的理论主张编制零基预算。这个具有坚定不移而自相矛盾性质的理论，其价值是促请注意有必要对新预算所提出的一切理由进行彻底审查。甚至可以把它解释为在每一个新的预算期，对一切行政单位是否必需存在表示疑问。这一理论虽然在理智上具有吸引力，但是显然距离现实太远，不容易在一个国际组织里适用（或者就这件事说，不容易在任何一个已有结构而部门复杂的行政制度里适用）。<sup>13</sup>从另一方面说，如果能为提议的支出增加，特别是员额的增加提出理由，传统上不言而喻地认为每一个方案预算都能重复和继续上一期方案预算（或者每一个新计划都是继续前一计划的惯常方法，不能再配合方案编制的方法所取得的进展。

58. 为了能够正确订定优先次序，从而把资源转移的概念真实地适用于将来的计划或预算，必须决定两个先后相继的计划或预算之间怎样才算达到可以接受的持续程度。持续性存在于：

— (a) 容许主要方案或方案加以调整的成批财务项目的数额，这种数额适用于活动的一定数量而不必对其内容作任何承诺。（从一个预算到下一个预算的数额大致

<sup>13</sup> 当然可以争辩说，这一理论完全是针对非继续性的支出，因此从这种意义上说，实际是在联合国适用。不过这样一种争论却把它的适用范围缩小到预算中的很小部分。

相同，改动的程度以增长率来衡量)；

(b) 被接受构成有关单位的一部分任务以及事实上相当于职务的进行中活动或长期性活动(即统计处印制《统计年鉴》或其他经常出版物)。(除非所作决定是取消这种性质的活动，否则从现有预算到下一个预算这些活动都是完全相同的)；

(c) 通过受时间限制的次级方案(或次级方案的某些部分)来实现主要方案的一般目标。(此地所指的持续性是在一个受时间限制的次级方案达到其目标时即代以一个类似的次级方案，由此而更容易监测持续性的程度，因为可以从下面各段所叙述的方法来接受或拒绝新的次级方案。)

#### (二) 实现资源移转的方法

59. 实现资源移转的方法可能包括下列各项：

(a) 把现有的成批财政项目(预算仍在核定中的前一个预算所制定的成批项目)作为实用的假设，然后根据这种假设要求各单位提出它们的提案。可是，不能如同目前一样，把这种假设用来作为各单位无论如何总是可以作为根据的固定基础，唯一需要它们提出的理由都是与超出规定限度而须增加支出有关的理由(额外员额等)；

(b) 按照审议中的文件究竟是提议的中期计划还是提议的方案预算，对这成批财政项目中所载的提案给予不同性质的考虑。

#### (三) 中期计划的审议

60. 中期计划的审议应该是<sup>14</sup>确定整批财政项目数额的时机采用的方法主要是严格检查提议的各种次级方案的价值和质量。经过这种检查过程的结果，应该拒绝

<sup>14</sup> 不能低估在通货膨胀和汇率变动迅速的时候，对一个六年中期计划确定其整批财政项目的数额所发生的困难问题。断定固定标准的最好方法也许是确定以人工月计或以员额数目计的成批财政项目。另外一点值得考虑的是计划期间成批财政项目或全面预算增长率的协商应否与成批项目内优先次序的协商分别进行。

核定那些目标似乎不够精确的次级方案，或是目标与主要方案的整个战略没有适当关系的次级方案。检查过程中应当同时检查方案管理员提出的其他替代战略。我们要在下面考虑应该采用那种准则和工具才能使这项审查工作发生效用。在这方面应该提请注意的是，计划的研究是最重要的机会，能对它作出精确判断的最高级别，即次级方案级别，撤销那些认为是过时的、功用不大的或没有实效的活动。

61. 正是在这一阶段作出的删除可以把必要的资源节省下来转移到更有益处的活动上去，换句话说，有可能对其他次级方案提供经费，从而增加给予其他主要方案的重要性。为了正确地作出这种转移，当然必须在提议的计划中表示每一个主要方案的成批财政项目中每一个次级方案的相对重要性（至少须以百分数表明）。

62. 所以根本地说，应该按照判断，究竟是接受还是拒绝次级方案，从而订定主要方案之间的优先次序，因为对一个主要方案的成批财政项目核定的数额是对已接受的次级方案所核定的数额的总和。这样一种程序引起了一种意见，那就是应该请每一个方案管理员提出数目稍为多于成批财政项目一实用的假定—容许他提供经费的次级方案。通常都预期拒绝接受这些超出数目的次级方案，但是由于拒绝接受认为过时的其他次级方案而转移节省下来的资源，因此可能核定其中一部分。这种

<sup>14</sup>(续)

目前，讨论有关一个新方案或延长一个现有方案的提议都是同时涉及两个不同的问题：

(a) 提议本身的价值；

(b) 如何筹划实施提议的经费。

一般说来，凡是认为成批财政项目应以已经列入方案者为限的会员国都反对引起新开支的新提议，而希望能够找到补充经费的会员国都赞成新提议。可是，由于赞成新提议的会员国都设法证明有关方案的价值，而反对方案的会员国仅仅注意经费的筹措问题，因此讨论情况都不正常。如果可以把这两个问题分开协商，那就明确清楚了。

制度再以我们上次报告中建议的替代战略办法作为补充，就可以产生有用的效果，使方案管理员之间在方案编制与管理的质量方面互相竞争，并可使计划的核定工作具有真正的意义。<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 在实践中，这种方法可以一般地制定如下：

(a) 计划的整批财政项目事先由各政府间机构决定，次级方案的最多数目也是如此—例如，x万美元或几万个人工月和350个次级方案；

(b) 各行政单位的提案总数，例如说x + y万万美元或几万个人工月和450个次级方案；

所以，政府间机构不得不把提出的提案至少减去y万万美元或几万个人工月和100个次级方案。在这种过程中，只有那些以最佳方式提出和最令人信服而且可靠性已从负责行政单位过去成绩得到保证的次级方案才能接受同时它们的优先次序更容易识别。

#### (四) 审议方案预算

63. 每两年审议一次的方案预算和提议的订正中期计划，应提供进一步的机会在各方案之间进行更多的资源转移。因为预算中载有每一个次级方案产出的完整清单，以便对本组织的各项活动进行更详尽的审查，这项审议工作应能对早先在中期计划制订的优先次序作出必要的更正和订正。

64. 研究这些清单时，应能查明那些在核可中期计划时没有发现的有限效用的次级方案。在中期计划的四年或六年期间内提出第二个和第三个方案预算的通过程序应该特别能够导致查明没有按照第一个预算期间规划的方案适当加以执行的那些次级方案。关于预算执行情况的报告或是由较早时建议设立的方案执行监督单位比较定期地提出的报告所提供的资料，应有助于查明那些未妥善执行，因此似无理由再继续执行的次级方案。因此，预算通过过程可以成为查明那些过时的、功用不大的或没有实效的活动的另一个重要机会。而且，查明的对象可以深入到那些方案构成部分，特别是执行中的活动。

65. 换句话说，主管的专家委员会和成员国的代表团（行预咨委会、方案协调会、第五委员会）在通过方案概算之前，审议提议的方案预算办法应包括：

(a) 在他们面前的预算的计划和提出方式是怎样引导他们对提议的人力资源和上次预算所提供的资源进行比较的；

(b) 研究方案预算是否与中期计划（方案预算构成它的一个两年部分）一致；

(c) 运用最新方案预算执行情况报告所提供的资料，审查各单位的效率以及在每个次级方案下提议的方案构成部分的清单是否可靠。这是前一部分最后一段所提议的对本报告的计划和提交日期加以审查的进一步理由。

66. 必须特别对下列各点加以检验：

(a) 定下时限并应在前一个两年期完成的方案构成部分，不能简单地不经

授权又定下一个新的完成期限而延续到下一个方案预算；

(b) 提议的方案构成部分确实反映了每个次级方案的计划所确定的目标；

(c) 哪些提议的方案构成部分符合进行中的活动，并且提出什么理由来保留它们。

67. 事实上，在审议方案概算时，检查是否应该继续或终止进行中的活动是毫无意义的，除非有一个较长期的、定期而有系统的并行审查程序。特别是通过后者这个程序才能查明那些没有时限的过时活动。这个程序应使用：

(a) 每年提交方案协调会的深入的方案评价研究报告；

(b) 每年检查一个特定种类的进行中的活动的办法，这样可以保证所有从一个预算延续到下一个预算的进行中的活动至少每六年得到一次彻底的审查。

## C. 制定优先次序的标准及其实施所需资料

### 1. 标准的选择

68. 在进行“相对增长率”实验的整个期间一直考虑的问题是：在确定优先次序时、并在特别是不为提议的次级方案划拨资源和将资源转移给其他次级方案时应该使用什么标准的问题。尽管对于会员国给予某一特定的主要方案的政治重视程度应列入考虑这一点，似没有任何困难就达成了一致意见，（虽然对它到底有多重要这点并非一向易于达成一致意见的），但是对方案的实效是否应列入考虑这点，却有人表示怀疑。一个显然执行不良或没有实效的主要方案，即使一般认为该方案本身具有相当的重要性，是否应受到“惩罚”而减少其增长率？对这个问题似尚未有确切的答案。应该对这个可能的标准相互抵触的问题加以严肃的考虑，但是依我看来，在制订优先次序方面，不应排除实效的标准。事实上，它是最重要的标准之一。我认为，应使用的三项标准如下：

- (a) 主要方案目标的重要性的标准；
- (b) 本组织的能力的标准；
- (c) 执行单位的效率的标准。

连同每项标准必须附带有相关的具体资料工具，没有这些资料则会员国不可能使用这些标准。

## 2. 第一项标准：主要方案的目标对会员国的重要性

69. 相对增长率的实验清楚显示，要决定统计方案，举例说，是否比公共行政方案重要，或反之，以及决定“商品”方案是否应比跨国公司方案较为优先，是极为困难的。事实上，对国际组织应提议的目标的性质只须每六年审查一次——即核可每一个新计划时（或是在特定的时机，即每两年通过中期计划修订案时）。除非会员国手头上有适当的分析工具，这样重要的工作是不可能妥善进行的。然而，到目前为止，所提出的唯一分析工具是中期计划的序言。联合检查组在其关于联合国中期计划的编制的报告（JIU/REP/79/5，1979年3月）（第105段）说明了该文件可能应包括什么内容。在方案协调会第十九届会议上，发展和国际经济合作总干事就该序言的编制和以四个连续的阶段执行其中条款的办法，提出了他的看法。方案协调会随后在其报告中说，它极为重视该看法，并指明应在随后阶段对该问题进行彻底审查。但是，目前对优先次序问题所从事的详尽审议，应提供机会对这个文件的内容和它的主要任务作出明确的决定。

70. 必须要有一项分析来说明中期计划将对本组织的现有方案作出变动是合理的，这项分析应列入：会员国在大会的各项主要决议以及各专门机构在其大会所制定的有关国际发展战略及各区域经济委员会和专门机构的工作的所有已知的新目标或方针的改变。其目的不应只是载列和概述现有的立法根据，而应参照一项对世界状况特别是关于经济和社会事务的分析和一项对本组织的方案在前一段计划期间所获成果的全盘评价，向会员国提出修改立法根据的建议。以具体建议删除一些方案或方案组成部分和制定一些新方案或次级方案的形式，对各组织的作用进行批评

性评价是十分必要的。因此，编制这样的文件所需的分析性工作是极为重要的。它必须综合众多的数据，在若干情况由高层顾问协助，对有利于制定或缩减个别方案的理由加以分析，并同所有实质单位的主管维持不断进行的对话。事实上，所需的是，一个常设的优先次序的分析工作。因此，必须考虑下列可能性：首先，将联合国本身特别是国际经济和社会事务部所拥有的一切分析工具和见解集中起来进行这项工作；其次，如果工作上需要，即应加强发展和国际经济合作总干事的人力资源。

71. 以上所述的将引起的另一个重大后果涉及到政府间机构对导言和中期计划本身进行审议的方法。本报告第88至91段建议了方案协调会和行预咨委会一级在这方面似乎应有的结构改变。但是，就大会各主要委员会而言，在大会全体会议通过整个中期计划之前，现在似乎有必要在此强调，中期计划及其序言不应如目前已经做的那样，只由第五委员会审议，也应由各主要委员会审议，至少就方案属于其各自主管范围的任何部分进行审议。换言之，本组织的能力应通过战略显示出来，而战略是每个方案的基础，也是选择次级方案的理由。

### 3. 第二项标准：本组织的能力

72. 国际组织必须显示它在一个特别领域采取行动的能力。该组织所能提供的服务需加说明，而它的特别作用必须显示出来，并考虑到其他机构在国际一级对有关领域的现有贡献。这就需要有一个现况分析，一份对工作沿革的报告，一项对所追求的目标和预计实现这些目标的合理期限的明确说明，以及对该国际组织计划编制的文件的说明，各会员国将使用这些文件以便进行商议和发展的任务。

73. 因此，实行第二项标准就是要仔细检查每个方案的规划工作的质量和价值，并调查拟议的次级方案同所追求的目标的直接关系的程度，而有理由存在，值得把它们列入所要制作的工具之中。<sup>16</sup>没有理由不根据方案计划的质量来决定该方案应获得的资源层次。说明的价值、目标和提议的工具之间所描述的关系是否令人信服，工具本身的精确性和价值，这些是判断各单位的管理价值和真实能力的办法。将中期计划本身，按次级方案依次加以详细检查，就可能做到这点。

#### 4. 第三项标准：效力的标准

74. 上述意见同样适用于第三项标准，即有关行政单位的实际效力。划拨经费给没有能力实现其规定目标的单位是毫无意义的。在这方面，会员国有办法进行评价。这些评价的办法可能也加以进一步发展。我们已经说明如何从预算执行情况报告吸取经验在预算期间转移资源。有了这种资料就易于将那些没有满意地执行其方案的单位识别出来。决定同意或拒绝核可未来的次级方案时，应系统地利用这种资料。

<sup>16</sup> 在这方面，发展和国际经济合作总干事就编制 1984—1989 年计划而发出的内部指示中指明：

“方案协调会第二十届会议建议：供政府间采取行动的目标应在中期计划加以描述，其方式应明确区别于供秘书处采取行动的有关目标。秘书处的各项目标应尽可能具体而具有时限，并应有利于制定指标和作为评价的工具。

“方案协调会这项建议在大多数情况下应导致在次级方案说明中制订两个层次的目标：

(一) 立法根据所载列的政府间目标，它应造成‘面对的问题’所描述的情况的改变或减轻该问题的严重性。

(二) 具有时限和作为工具的秘书处活动的目标，应联系并促进执行政府间目标。”  
内部指示附件 7 载有实行本办法的具体实例。

75. 审议新的计划和预算时，常设方案执行监督单位应提供按次级方案开列的执行情况的精确统计报告。政府间机构将这种分析格式应用到个别单位的提议，就能评价它们的可信性。这样，政府间机构也许能够有系统地减少最不可靠的单位所提议的次级方案，从而减少这些单位的资源。当然，摘录已做的深入研究或应用现有的成果指标来制作一个全盘的成绩表作为评价工作结果的提示单，也将是评价提议的方案是否可靠的一个有价值的工具。<sup>17</sup>

<sup>17</sup> 因此，有三项工具联系到提议的三项标准，它们都能为政府间机构所用：

- (1) 目标的重要性：中期计划导言；
- (2) 本组织的能力：中期计划本身（评价为实现目标而提议的办法是否令人信服）；
- (3) 效用：各单位执行情况的统计说明。

## 5. 各标准相互抵触的问题

76. 虽然，正如前面说明的，上述三项标准应一起应用，但是可以设想在这些标准之间至少可能有一种抵触：即，假使会员国认为极为重要的部门（第一项标准），而关于有关行政单位的规划质量和效率的数据却导致建议削减该部门的活动，就发生了抵触的情况。以往在评价报告证实某些单位的成效很差之后，就曾发生这种事例。到目前，因为没有明文规定的程序可以依循，所以很难就这类评价报告作出决定。因此，应正视为此制定特别程序的问题。

77. 在作出那些建议之前，我应在此回答两个基本的问题：

(a) 谁负责向会员国提出调查分析，使它们能查明那些应予削减或废止的活动，并指定那些可加发展的活动？

(b) 那些政府间机构能帮助会员国作出必要的决定？

## D. 调查分析的工具

78. 我认为，各单位管理人员受命执行查明的任务，正是以往不能查明那些过时的、功用不大的或没有实效的活动的主要原因之一。很难了解这种办法怎么能产生结果，因为对活动作提议的人是不能同时对这些活动作批评性判断的。事实上，唯有将提议方案的工作和对这些提议进行批评的工作加以区分时，会员国才能查明那些应予废除的活动。为此目的，可以设想各种不同的途径。

79. 1. 在秘书处本身内，尽管法律上假设它是单一的单元（所有的文件、报告、计划草案或预算都由秘书长提出），将提议的工作和进行批评性评价的工作加以某种程度的区分还是可以想象的。在财务事项方面，即预算主管单位和运用开支的单位之间一向存在着这种区分。但是，自从设立方案规划和协调厅和安排了评价工作之后，在方案方面也开始有了这种情况。秘书处编制的关于若干实务部门的评价报告（有时由一个指导委员会担任仲裁人），并不仅仅反映有关单位主管的看法。

在各评价单位内设立常设的方案执行情况监督工作将能加强对提议进行批评性评价的工作并能维持各实务单位主管与方案规划和协调厅之间的必要对话。

80. 更一般地说，发展和国际经济合作总干事也负有进行批评性评价的直接责任，特别是在如以上第69段所述，各单位在编写和确立各种文件作为中期计划导言的基础的时候。这项对经济和社会部门以外的部门进行的批评性评价工作是否应在发展和国际经济合作总干事和方案规划和协调厅一级进行或在其他级次进行则是改组研究应从事的课题，这超出本报告的范围。

81. 2. 在秘书处以外，各政府间机构若视为适当，也可以使用秘书处内部的各种调查分析工具。在这方面，由于方案协调委员会和联合检查组的通力合作，已编写了若干关于主要方案的评价报告和方法方面的报告。但是，由联合检查组对中期计划或预算内所包含的所有提议进行批评性审查似乎与联检组的法定职责不符。从另一方面来说，若是成立外界顾问团，由那些既胜任方案规划工作又熟悉国际组织的人士组成，向会员国提出关于方案的意见，这应是可以办到的。甚至还可以设立混合顾问团，由一些秘书处工作人员、一些外界人士和一些监督或检查单位（外聘审计员、联合检查组）的代表共同组成。任何可以将胜任、进行批评性判断的能力和独立判断结合起来的安排都可以加以探讨。当然，这个工作队的成员应由政府间机构挑选。

## 五. 制定决策的必要条件

82. 缺乏批评性调查分析，其中包含有变更方案和转移资源的建议，肯定是核可预算过程中作出保守决定的主要原因之一，却决不是唯一的原因。造成这种情况的其他因素是众所周知的：其中之一是，现有官僚结构的僵化，特别是工作人员倾向于维护现状，其次是，秘书处内部受到批评的那些部门有机会在各会员国代表团中组织足够的支持来庇护它们以防止大会通过废除、削减或甚至改革的决定。在这两种现象得到客观的研究并找出办法来排除它们所造成的障碍之前，要查明过时的活动、决定优先次序或实现资源转移是毫无希望的。

### 1. 人事政策

83. 目前情况的最重要方面之一是，正如已经显示的，到现在为止方案的改变只是在于方案的增加而已。因此，所引起的人事问题只是那些涉及需要征聘新人员的问题。假使提议的新办法反而导致废除次级方案、削减一些方案或主要方案和资源的大量转移，那么它所引起的人事问题将涉及可能终止或不续订定期合同或将工作人员从一种活动转移到另一种通常极不同的活动。看轻这个问题的重要性是不现实的。任何官僚对可能的改变进行抵制的主要原因是保护现有工作人员的利益及获得的权利。保护工作人员的利益是正常的也是合理的，但是，作为它的根据的规章却不应使它阻碍各组织的正常工作。因此，假使发生了消除方案重大部分的情况，就应有明确制定的程序以便安排工作人员的重新部署。

84. 此外，方案的功效显然在很大程度上取决于那些征聘来执行方案的人员特别是那些处于负责地位的高级人员的能力。按现况来说，受指派执行方案的专业人员和一般事务人员的队伍的结构和组成，在授与职等和所需资格方面往往由涉及新方案的单位主管以估计的方式作出决定，而不使用任何特定的办法，特别是没有任有标准的指示。

85. 负责职务分类的现有工作人员也许可以帮助制定这类指示，但是他们把现

有职位或新职位——其职位说明是由实务部门提供的——加以分类的工作仅能反映现有结构。对于说明执行方案所需的行政结构，他们不起任何作用，这也不属于他们的工作。这项目前分散在各个实务部门的众多决策中心的说明工作现在必须确立为一项集中的工作。提议的指示必须特别涉及如何决定执行某一方案所需员的类别、预期的职位结构和授与的合同种类。在我们即将就绪的关于职业问题的报告中，我们将再谈到这个问题，但是我们认为有必要现在就提出在联合国设立目前不存在的一项工作的必要性。就各经济和社会部门来说，这项“决定执行方案所需工作人员类别”的工作，似乎是由发展和国际经济合作总干事、主管行政、财政和管理事务部副秘书长和主管人事厅的助理秘书长合作之下予以进行的。<sup>18</sup>

## 2. 有关实行第三项标准的问题

86. 加强调查分析的工具可能进一步增加第一项标准（会员国对方案目标重视的程度）和第三项标准（单位的效率）之间产生抵触的次数。这个问题（我们已在第75段提及）特别难以解决，假使负责人员作出极为不满的判断，这种判断在极端情况下可能导致他们建议废止那些受调查的单位。

<sup>18</sup> 行政管理处（行管处）本来可能研究这些问题，似乎没有想到要这样做，它看来也没有进行这项工作的能力。

87. 这种情况的难处是由下列因素引起的：

(a) 使用效率标准来削减执行不妥善的方案，就这样做可以控制资源的浪费使用而言是合理的。但是，对于特别没有实效的单位来说，有系统地运用这项标准可能导致建议废止会员国认为极为重要的方案。应该有其他程序来处理这种问题；

(b) 这种程序应导致对所发现没有实效的原因进行一项公正全面的调查；

(c) 这种程序应保证受牵连的专业人员队伍有办法提出自辩，并对他们的申诉在保证尽量客观作出决定的条件下进行调查；

(d) 另一方面，对这样造成的问题的调查应可导致各项决定，这些决定将对方案本身的重要性的内容和受指派执行这些方案的工作人员的未来产生影响（必要的话，包括惩罚措施的建议）。特别是，如果参照头两项标准，认为方案发展是适当的话，这应该是个对发展有关方案的新条件加以说明的机会。

88. 目前，秘书处并不存在这种程序。比如说，假使内部或外部的评价报告对一个单位的效率发生了严厉判断的情况，但又没有明确的规定应使用什么办法来做决定。这就造成很为难的情况，一方面受牵连的专业人员得到一个印象，即他们没有足够的辩护机会，而且在另一方面，它们通常也没有达成任何令人满意的决定。

89. 因此，应就设立特别程序进行探讨。这类程序可能包括下列：

(a) 由秘书长设立一个常设委员会<sup>19</sup>对这类问题进行审查。该委员会主

<sup>19</sup> 设立这个委员会将只是把一个早已试验过的制度加以发展并使其更为持久：

1978年11月2日创立了一个指导委员会就有关评价跨国公司方案的一个内部评价工作发出指示和制定程序办法。这个委员会的成员包括：发展和国际经济合作总干事、主管行政、财政和管理事务部副秘书长、主管国际经济和社会事务部副秘书长，联合国跨国公司中心执行主任和主管方案规划和协调厅助理秘书长。

要以一小组联合国高级官员组成，或许由发展和国际经济合作总干事担任主席；并决定：

(b) 该委员会关于调查、执行监测和评价的报告所作的建议以及就指派工作人员和重组的解决办法提出建议等方面所具有的权力；

(c) 负责监测和评价工作的人员在什么情况下可以将问题提交该委员会；

(d) 将使用什么方法使会员国知悉这样进行的调查结果。

#### F. 政府间进行决策的结构

90. 有关政府间进行决策的结构问题可以说明如下：必须在一切情况下对联合国的所有活动有一个全面的观点、才能进行制订优先次序的工作。处理所涉问题必须将编制方案和经费两方面并行考虑。但是，就现况来说，除了大会全体会议之外，并没有其他政府间机构拥有那样的全面权力。<sup>20</sup> 因此，问题在于，目前结构存在的责任分散情况能否维持下去，还是必须考虑采取步骤将它改变。

91. 这个问题很久以前就由秘书长在他关于按开支类别编制方案预算取代预算的最早报告之一（A/C.5/1429，1972年）内提出。

所作建议如下：

“在政府间阶层上需要采取措施以促成目前决策步骤的合理化。 . . . 为此目的，秘书长在以往提出的文件中已经指出必须采取具体行动，把决定和核定方案与预算事项的权力尽量集中在少数政府间机关，最理想是集中在一个机构”。

<sup>20</sup> 在大会各主要委员会这个层次上，方案问题主要由第一、第二、第三和第四委员会进行审议，经费问题由第五委员会审议。在附属机构层次上，方案问题则由一个政府间机构方案协调会进行审议，经费问题由一个专家组织行预咨委会审议。

92. 到目前为止，这项建议一直没有在秘书长的随后报告中出现过，也不曾为任何代表团正式提出。但是，方案和协调委员会的作用已大为提高。第32/197号决议附件（第六节，第39，40，41和46段）重新规定该委员会在规划、拟订方案、编制预算和评价方面的作用，并规定大会和经济及社会委员会应不断审查方案协调会的任务规定。该附件第48段建议，方案协调会及行预咨委会应该密切合作，它们的工作方案应该取得协调。此外，方案协调会的会期已经延长，而且或许应考虑从明年起进一步延长其会期，假使1984—1989年中期计划的审议工作按需要仔细进行的话（即是按我们上面的建议，按次级方案逐次审查）。

93. 虽然提议的密切合作迄今似乎难以实现，它却显示了一种应予维持的良好趋向。事实上，我们早应盼望着获致它的符合逻辑的结论，即建立一个单独的委员会取代方案协调会和行预咨委会。最值得加以研究的方案似乎是设立一个理事会，类似于联合国系统内所有其他机构存在的这种性质的机关。这种机关通常由大约30个成员组成，设有一个方案小组委员会以及一个预算和财政小组委员会。这种安排比联合国目前的政府间机构或专家机构在处理诸如决定优先次序和资源转移等项极关重要的问题方面提供了更多的便利。在作出如此重大的决定之前先进行一项极为详尽的初步研究肯定是必要的。特别是应该审查这个理事会作为一方，与大会各主要委员会和经济及社会理事会作为另一方之间的关系，各小组委员会的职责和工作条件，理事会届会的日期和可能的会期，成员的人数<sup>21</sup>，理事会主席及各小组委员会主席的作用和特权，秘书处的工作条件，按照《宪章》第十七条第三项和第六十三条第二项的规定应授与该理事会的权力（参看第99段），视情况需要，制定一个过渡期间和转移步骤将现在的结构和新结构联系起来，并应研究其他的这类细节问题。或许应请秘书长就这个问题提出一个报告，讨论所有这些问题。

<sup>21</sup> 为了这个机构的效率和健全工作起见，极为重要的是，其成员人数应尽量缩小，比方说最多不超过约30个。

### G. 经济及社会理事会或大会就制定优先次序问题召开特别会议的可能性

94. 鉴于所涉问题的重要性和解决这些问题所需的彻底改革，主管的政府间机构在考虑了本报告和秘书长就同一主题提交的报告所讨论的优先次序和资源转移问题之后，应斟酌考虑专门为它们召开一次经济及社会理事会和或许大会的特别会议。

### 三、关于在联合国系统和预算外经费的范围内 制定优先次序的可能性的一些想法

95. 赞成在使用联合国系统的预算外经费方面由中央控制制订优先次序的理由乍看起来颇能令人信服：假使预算外经费不受控制的流动打断了制定优先次序所获结果，又假使不在这些机构之中制定优先次序（尽管很粗略），那么为联合国方案预算（可能的话，也为系统内个别机构的预算）制定优先次序就会失去意义。如果考虑到若干组织所共有的活动部门（譬如，科学和技术或饮水方面的问题），假使没有实行全面控制，甚至还可能发生互相抵触的事情。但是，进行这样的计划显然是困难重重的。目前，有关预算外经费的决定是由捐赠国和机构首长或主管主要方案的人员进行协商后作出。很难想出措施使提供经费的国家作出倡议的机会受到削减。开发计划署1972年共同意见制定的制度对接受国来说是满意的，因为这些国家可以自行决定其国家计划。最后，是否真正可能在国际劳工组织、世界卫生组织和教科文组织等各不相同的组织之间建立制定优先次序的制度是很令人怀疑的，因为每个组织都对包罗万象的主要方案负有专责。因此显然地，在这些方面，情况还未达到可以设想出实际解决办法的阶段。另一方面，已为寻求解决作出种种努力，这种努力虽然有限却不应受到忽视。

96. 上述努力包括为协调预算表格和制订一个划一期间（1984—1989）所进行的一切工作。大会第32/197号决议（附件，第七节）有关机构间协调的条款强调，以联合规划的办法协力执行经济及社会理事会和大会发布的政策方针和优先事项，重组机构间协调体制，建立各政府间委员会主席和行政协调委员会

之间的可能联系等等是极为重要的。已经采取许多措施，包括对机构间合作体制的审查工作，这些应使作出进一步进展成为可能。假使想要加速推展这项工作，直至政府间机构有一天可以对整个系统有一个全盘了解，并且至少在基本政策方面比较有条理，那么就该设想出更多的一些研究工作。

可以就下列方面进行研究：

#### 97. 制订一套单一的整个系统规划和方案编制规章

尝试将早先为联合国建议的规章推广到联合国系统的所有机构（其中的许多机构也已在这方面作出重大进展）也能大有裨益。也许应考虑设立一个由发展和国际经济合作总干事领导的工作组，作为试图制定一套单一规章草案的最佳办法。

## 98. 集中监测和评价资料

联合国系统内所有机构在监测和评价方面公认已有进展。进展通常是缓慢和不平衡的。联合检查组已在若干特别报告中概述现有成就。当评价工作开始收效时，特别是在经济和社会部门由发展和国际经济合作总干事办公室一级开始将产生的资料集中起来（尽管资料零碎、不完整），将是极为有用的。这种集中工作将有助于加强联合检查组关于方法方面的工作<sup>22</sup>并加速该方面的进展，以期能为会员国提供关于联合国系统全面效率的资料。

## 99. 一份由发展和国际经济合作总干事编写的关于联合国系统内各机构计划的秘书长综合报告的可能性

假使早先建议的优先次序分析单位得以设立，以便除其他事项外，协助发展和国际经济合作总干事编写联合国中期计划导言，则该单位还可以协助进行另一项工作：即对各机构通过经常方案和预算外经费所作的工作进行一个整个系统的分析。至少在经济和社会部门，对方案作出这种综合描述也许可以帮助决定各项方案的基本选择和分配给各个部门的资源水平是否符合联大和各机构大会的主要决议所规定的各机构总政策。这个报告也许不能帮助各会员国就机构间转移资源一事作出决定，但是它将给与会员国作出全面建议的机会，或能导致制止在若干方面最突出的反常现象。

## 100. 在联合国系统内可能设立的联合国“单一委员会”的地位问题

假使关于可能设立单一的联合国委员会的建议获得通过，那么明确指定该委员会

<sup>22</sup> 1981年较早时，联合检查组建立了一个非正式的资料交换制度（即在有关机构之间递送和再分发关于评价问题的文件的非正式制度），但是，该制度并非用来执行现在建议的工作，即编制一份在监测和评价方面所获成果的综合一览表。

在联合国系统各机构的方案和预算方面所负的职责将是重要的工作。应考虑到如何实施《联合国宪章》第十七条第三项和第六十三条第二项的规定，即大会应审查各专门机构的预算以便向各有关机构提出建议，而经济及社会理事会得协调其各项工作。方案协调委员会作为经济及社会理事会和大会的负责规划、编制方案和协调的主要附属机构，极可能已经具有审查机构方案的相当广泛的权力；而行预咨委会则定期审查联合国系统内大多数机构的预算。但是，假使设立了单一的委员会，则这些权力可以合并而得到加强。这些权力应使该委员会在假使需要对上一段所建议的综合报告采取决定时，能够就规划、编制方案和预算政策方面制定明确的方针，并将它们提交给经济及社会理事会和大会，使整个系统获得它现在所没有的政策和技术方面的指导。

101. 本报告不拟提出本节概述的有关备选政策的正式建议。假使各国代表团注意并关心这些备选政策的问题，则它们可以成为秘书长或联合检查组的未来报告的主题。我们决定专辟一章探讨未来的各种可能，是因为我们了解到，讨论联合国制定优先次序的问题而不相当详尽地审查联合国所属的全盘体制将不能成为一篇完整的报告。

#### 四、结论和主要建议

102. 找出或找不出制定优先次序问题的答案所攸关的是件大事。它就是要查明是否能够以废除那些过时或功用不大的活动的办法将资源转移到那些确实有用和有效的活动。在某种程度上，说是国际机构的信誉正受到挑战也不为过。目前就制定令人满意的结构以及在规划、拟订方案、编制预算和评价的方法方面所取得的进展是朝向解决该问题的重大步骤，然而，仍需进行决定的工作。这些工作可能包括下列措施：

A. 使有关规划和拟订方案的规则成为正式条例并研究作出若干改变

建议 1，循财务条例或工作人员条例，制定有关规划、拟订方案、编制预算、监测和评价的方法的正式条例，备供大会核可（参看第 36 段）。

建议 2：在方案预算中，以次级方案的百分率或以人工月说明每个方案构成部分或产出的价值（参看第 4 4 和 4 9 段）。

建议 3：采用一些细则，对修正预算提供的产出清单的方法进行管制：把秘书处对头 3 0 % 产出数目的权力和政府间机构对超过 3 0 % 限度的权力加以分开（参看第 5 0 至 5 2 段）。

#### B. 采用新程序和新方法

建议 4：将中期计划提交大会所有主要委员会，以供它们审议和核可相关部分（参看第 7 1 段）。

建议 5：采用新程序以便在预算期间第一年终了时或至迟在第二年年中，把那些显然未适当执行的次级方案在现方案预算的经费加以削减。

建议 6：采用一种审查中期计划的方法，这种方法将使否决一部分拟议的次级方案成为实际可行（参看第 6 0 至 6 2 段）。

建议 7：采用一种审议预算的方法，以补充在核可中期计划时已经进行的对次级方案的批评性检查（参看第 6 3 至 6 6 段）。

建议 8：采用一种对进行中的活动进行系统和定期的审查的方法（参看第 6 7 段）。

建议 9：采用三项标准（目标的重要性、各组织的能力、各单位的效力）来制定优先次序（参看第 7 0 至 7 5 段）。

#### C. 设立新工作和新机构

建议 10：采用特别程序来处理标准互相抵触的问题（参看第 7 6 和 7 7 段）。

建议 11：在秘书处内，将“提议”的工作和进行“批评性分析”的工作加以区分（参看第 7 8 和 7 9 段），特别是为编写中期计划导言制定从事优先次序分析的办

法（参看第 70 段）。

建议 12：在秘书处以外设立一个独立的“分析队伍”（参看第 81 段）。

建议 13：研究是否可能设置一个“对执行方案所需工作人员的类别进行分析的工作”（参看第 84 段）。

建议 14：在秘书处内设立一个常设委员会，它能就评价报告或从特别严厉的批评性分析中作出判断和得出结论（参看第 86 至 89 段）。

D. 开始研究重组有关方案和预算的政府间机构的问题

建议 15：探讨是否可能在联合国设立一个审查规划、方案和预算的“单一政府间委员会”（参看第 90 至 93 段）

建议 16：审议是否可能就优先次序问题安排一次经济及社会理事会或大会的特别会议（参看第 94 段）。