



联合国
大会

UN LIBRARY
UN/SA COLLECTION



Distr.
GENERAL

A/45/797
29 November 1990
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

DEC 21 1990

第四十五届会议

议程项目 118 和 123

1990 - 1991 两年期方案预算

联合检查组

联合国预算外资源：

提高编制方式、管理和报告的透明度

秘书长的说明

秘书长兹向大会递交联合检查组题为“联合国预算外资源：提高编制方式、管理和报告的透明度”的报告(JIU/REP/90/3)。

90-33257

附 件

JIU/REP/90/3

日内瓦,1990年9月

联合国预算外资源：
提高编制方式、管理和报告的透明度

联合检查组

卡霍诺·马托哈丁纳戈罗和鲍利斯·普罗科费耶夫编写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
内容提要		
一、 导言	1— 11	5
二、 联合国预算外资源的一般概念	12— 19	7
三、 1980年代期间联合国财务结构中的预算外资源	20— 54	11
A. 透明度问题	20— 26	11
(1) 行政协调委员会（行政协调会）的报告	22	12
(2) 方案概算	23— 25	12
(3) 财务帐户	26	13
B. 在预算外资源编制方式方面可能的改进措施	27— 34	14
(1) 会员国的看法	28	14
(2) 行预咨委会的看法	29— 32	14
(3) 方案协调会的看法	33— 34	15

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
C. 联合国预算外资源流动情况的演变	35— 41	16
D. 预算外资源的分配及其对优先次序的影响	42— 51	21
E. 支助费用	52— 54	26
四、管理和报告：问题选摘	55—102	27
A. 政策和程序	57— 65	27
B. 向会员国报告	66— 70	30
C. 外地和总部的报告任务	71— 76	30
D. 内部和外聘审计	77— 85	32
E. 执行情况的报告	86— 94	34
F. 做法和问题	95—102	36
五、结论和建议	103—112	39
附件：1980年代期间按方案预算款次划分的经常预算和预算外资源分配情况及 1990—1991年的概算		

内 容 提 要

联合国组织得到的预算外资源的数额巨大。在1990-1991年,预算外资源估计将达25亿多美元,因此提出了一些亟待解决的、复杂而又未曾加以探讨的政策问题。

联合国预算外活动对于解决国际政治、经济和社会问题做出了重要,有时是极其重要的贡献,因此受到普遍欢迎。它们为某些会员国带来了希望,但也引起了某些会员国的忧虑。最常见的问题有:

——如果预算外资源大大超过了分摊的会费,是否就一定是坏事呢?

——既然今后几年的经常预算极可能趋于“零度增长预算”,那么预算外资源持续增长是否可取呢?

——预算外活动是否会破坏联合国和受援国的优先次序?

——增加利用预算外资源是否会削弱联合国的使命;若是如此,是否有可能禁止这些活动的危险?

——这些资金是否是以最有效和最节俭的方式使用的?

——是否有些资金在短期内很有吸引力,而在长期内则有损于联合国的职能和形象?

——是否就预算外活动的数额、管理和结果向会员国做了充分报告?

——总部把建立和管理信托基金的权力和责任向外地各办事处下放的太多还是太少?

——总部以外的各办事处对信托基金的管理是否同它们的报告责任一致?

——总部是否有足够的能力整理和处理有关预算外活动的报告?

上面的问题清单可以更长,因此,一个报告不可能全都包括。在本报告内,检查专员们试图就这些复杂的问题开始进行一次政策性讨论。他们认为,必须通过向联合

国会员国提供足够的资料来找到这些问题的解决办法。这些资料应足以：

——使所有会员国能够判断有关活动是否得到有效的执行和是否严重地影响了联合国方案和政策的优先次序；

——向捐助国及组织说明关于其提供的资金情况。

检查专员们就此提出了一些建议。其中有些建议（建议 2, 3, 4 和 5）需要立即行动。另一些则需更长的时间执行。但是，检查专员们坚信这些建议将为提高联合国预算外资源的财务和方案编制文件的透明度提供良好的开端。

一、 导言

1. 近年来，联合国财务方面的一个重要的事态发展是其预算外资源迅速增加。它们在资助联合国的重要活动方面发挥了有益的作用并证明在联合国财政危机时是不可缺少的。目前，预算外资源大幅度地超过了分摊的会费。上述情况说明了会员国和联合国机构特别是行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）和方案和协调委员会（方案协调会）对这些活动表示兴趣和某些关注的原因。

2. 联合国这些活动中绝大多数都具有业务性质。它们调动了发展中国家的潜力并提高了其促进经济和社会进步的能力，为此受到国际社会的赞赏。联合国提供的这种多边、“不附带任何条件”的援助、在世界范围内所获得的经验，以及赠款条件使此类援助的重要性远远超出了其货币价值。因此，毫不奇怪，受援国普遍主张必须使联合国预算外资源具有连续性、可预见性并增加数额。最近两次联合国认捐会议比较鼓舞人心。

3. 预算外活动的一个重要组成部分是受到本组织会员国高度赞扬的联合国维持和平行动，在过去两年里，这一活动已有显著的发展，而它的重要性在不远的将来极有可能继续提高。

4. 然而，一些会员国，以及一些政府间机构和其他机构，特别是行预咨委会和

方案协调会,根据与分摊会费相比较的预算外资金日益增长的份额,已一再强调有必要明确规定预算外资源在整个财政结构中的作用,并改进核准和报告机制。在这方面,人们也对破坏由联合国立法机构确定的活动方向和优先次序的可能性表示关注。

5. 会员国也对预算外资源没有足够的财务监督长期存在着忧虑。外聘审计员和内部审计员都注意到对预算外资金缺乏财务和实质性监督。经常发现由经常预算和预算外资源同时资助的重迭活动的例子,这导致了这样一个结论:会员国有时为同样的产出花费两次。

6. 联合检查组多年来发表了几个有关技术合作活动的报告,这些报告都不同程度地涉及了上述问题。1972年,联合检查组发表了一份专门涉及有关联合国信托基金各种问题的单独报告¹,这是由于人们对信托基金增长趋势可能造成的长期影响以及秘书处对此没有给予足够重视感到不安。那时,此类信托基金总额为6000万美元。相比之下,1990-1991年间,仅联合国管制滥用麻醉药品基金的估计支出就达到近1.3亿美元。

7. 本研究报告是联检组为对联合国预算外资源提供系统分析而进行的首次尝试。此主题与大会第44/184号决议执行部分第2段的内容是一致的,即联合检查组应“……更多地注意与其各参加组织理事机构的议程有关的管理、预算和行政问题以及它们所共同关心的主要问题。”本报告的格式也力图符合该决议执行部分第6段的要求,该段要求检查组“尽力缩短其报告,适当时利用对照比较的图表并在报告内列入其建议的执行摘要,以方便对其报告的审议工作”。

8. 在审查过程中,检查专员们发现,预算外活动的文件编制缺乏透明度似乎是主要问题之一。方案预算、预算执行情况 and 方案执行情况的报告以及会计报告和项目

¹ 《关于联合国信托基金的报告》,罗伯特·M. 梅西编写,联合检查组,日内瓦,1972年2月(JIU/REP/72/1)。

文件都未能对预算外资源加以足够说明的状况引起了误会和关注。早在1972年，联检组就发现，在向政府间机构更详细公开信托基金的活动方面，原子能机构、粮农组织、劳工组织和卫生组织都超过了联合国，尽管自那时起，情况已经大大改善，但是检查专员们认为仍需做出大得多的努力。

9. 检查专员们考虑了提高预算外资源资料编制方式的透明度是否会鼓励还是会有碍于捐助国向联合国提供更多的自愿捐款。结果，检查专员们认为，预算外资源的收支情况更加清楚将会使人们对本组织预算外资源的管理产生信心，从而增强本组织在此方面的可信性。检查专员们认为，这能够激励捐助国增加它们向联合国预算外活动的捐助。

10. 本报告中的数据是在访问以下单位时收集的：联合国总部、联合国日内瓦办事处、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国救灾协调专员办事处、联合国环境规划署（环境规划署）、联合国人类住区（生境）中心、两个区域经济委员会、联合国开发计划署（开发计划署）总部和其他实体、部门和办事处。检查专员们与参与使用和管理联合国预算外资源的联合国官员进行了多次讨论。他们也曾与捐助国和受援国的一些代表和政府官员以及外聘审计员进行了卓有成效的交流。检查专员们对在编写此份研究报告时向其提供帮助的所有的人致以谢意。

11. 此份报告的内容仅限于联合国。由于认识到这一筹资来源的许多重要方面，以后可能进行进一步的研究。检查专员们希望他们的报告将对会员国和联合国秘书处有所帮助。

二、联合国预算外资源的一般概念

12. 从广义上讲，联合国预算外资源指的是除分摊会费和生利事业之外通过所有其他途径获得的资金。秘书长在其公报中（ST/SGB/188，1982年3月1日）将预

算外资源分为四大类：

- (a) 支助或补充本组织实质性工作计划或人道主义和救济援助的资源；
- (b) 通过多边安排或联合国系统向发展中国家提供技术合作援助的资源；
- (c) 资助维持和平行动的资源；²
- (d) 为支助服务和使用其设备而偿付联合国的资源。

尽管维持和平行动是发展最快的一类，但是本研究主要集中在 (a) 类和 (b) 类的预算外资源，因为这两类资源受到了第五委员会、行预咨委会和方案协调会的深切关注。(d) 目前是联合国立法机构在具体研究基础上开始进行深入讨论的主题。因此，检查专员们不想将此类列入其分析之中。尽管如此，他们还是就预算外资源中的这个

² 目前，另有联合国驻塞浦路斯维持和平部队（驻塞部队）通过一个维持和平的特别帐户完全由自愿捐款提供资金。就驻塞部队来说，部队派遣国承担全部费用的近 70%，其余部分则由会员国的自愿捐款弥补。其他的维持和平行动则通过特别帐户由分摊的会费提供资金，但筹资的方式不同。因此，联合国脱离接触观察员部队（观察员部队）、联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）、联合国安哥拉核查团（安哥拉核查团）、联合国伊朗和伊拉克军事观察团（两伊观察团）和联合国驻中美洲观察组（中美洲观察组）都是通过它们各自的特别帐户获得资助的。摊款依据一份“和平与安全”特别比额表，此表将 160 个会员国分为四类：(a) 安全理事会的五个常任理事国，按其正常预算比额高的比例分摊；(b) 22 个经济发达的国家为一类，按其正常的预算比例分摊；(c) 最不发达国家为一类，按其正常比额的 10% 左右分摊；(d) 其余的会员国，按正常比例的 20% 左右分摊。联合国停火监督组织（停火监督组织）和联合国驻印度巴基斯坦军事观察小组（印巴观察小组）由做为联合国经常预算一部分的分摊会费提供经费。另外，会员国还通常在自愿的基础上，为创办目的向整个和平行动提供支助服务和（或）物品（即运输、装备、供给品等）。

重要组成部分发表了他们的看法（见下文第 52 至第 54 段）。

13. 除上述在维持和平行动摊款基础上向联合国提供的资金以外，联合国预算外资源还有现款或实物形式的自愿捐助³。接受和管理这些捐助均按各自的财物条例和细则办理。条例 7.2 规定“自愿捐助，无论是现款与否，只有捐助的目的与联合国的政策、目标和行动一致，只有接受此类捐助因其直接或间接牵涉联合国另外的财务责任应取得适当权力机构的同意，秘书长才能接受”。此项条例由秘书长在细则 107.6 进一步详细阐述（“一切为具体目的的捐助、赠款和捐款，若其目的与联合国的政策和目标不一致，则不能接受”）细则 107.7 也详细阐述了这个内容（“自愿捐助、赠款和捐款，因其直接或间接牵涉联合国直接或最终的财务责任，只有得到大会的批准才能接受”）。除大会批准接受的捐助以外，建立由联合国管理的各种信托基金或者接受由联合国管理的各种自愿捐助、赠款或捐款均需秘书长批准，他也可以将此项权力授权给主管行政和管理事务的副秘书长。这一做法在细则 107.5 中做出规定。

14. 检查专员们在纽约财务厅长办公室的全力合作下，曾试图了解实物形式的自愿捐助数额。此类捐助主要影响维持和平行动。不过，检查专员未能深入探究预算外资金的这个方面，但他们获得了这样一种印象，即在实物形式的自愿捐助方面存在着一些实际困难。下面的例子是检查专员想到的一些意见和事实：

(a) 联合国财务条例 7.2 和 7.3 对现款形式和实物形式自愿捐助载有同样的规定。但是，在有些情况下，有关实体的财务细则中制订了特殊规定，因为它们采用不同的记帐方法。例如，难民专员办事处和近东救济工程处将实物形式的自愿捐助记为收入和支出并与现款捐助分开入帐；而联合国并不把这类捐助做为收入来对待而只将其记在财务报表的脚注中。这一事实表明联合国财务条例和细则也许需要在这

³ 《联合国财务条例和细则》（见 ST/SGB/Financial Rules/1/Rev. 3 [1985 年]）。

点上更加明确。

(b) 确定实物捐助价值的过程不够清楚。

在这方面，值得指出的是秘书处编写了处理和估价自愿捐助物品和服务的技术指导方针草案，这为解决上述困难提供了一个良好依据⁴。既然联合国审计委员会打算向预算外经费投入更多的注意力，该委员会就应能在财务厅长办公室协同努力下，进一步探究实物自愿捐款的各个方面。

15. 大会规定，所接受的捐款国为某些具体目的提供的所有款项均应做为信托基金或特别帐户处理（条例 7.3）。

16. 信托基金被确定为有具体权限或根据某些协议为记录那些为全部或部分资助活动费用的自愿捐款的收入和支出情况所立的帐户。联合国对这些基金负责。它也在依照信托基金协议而使用其捐助方面向捐助国负责，但未经有关理事机构的事先同意，也可不承担此类安排造成的任何另外的财务责任。

17. 联合国将信托基金分为以下两类：(a) 普通信托基金：除专门为技术合作目的之外而设立的一切信托基金；(b) 技术合作信托基金：为资助具体的技术合作项目而设立的信托基金。

⁴ 联合国驻伊朗、伊拉克军事观察小组经费的筹措，《自愿捐助的物品和服务秘书长的报告》(A/44/624)。见附件一，联合国维持和平行动：关于自愿捐助物品和服务的技术性准则草案。

18. 特别帐户⁵与信托基金不同，这类帐户是由于有关活动对会员国所具有的重要性，为财务管理的目的或其他原因而建立的以记录其收入和支出情况，并要求给予单独的证明。

19. 联合国预算外资金的最初概念于15年前由大会核定，至今仍然有效并得到秘书处较好的遵守。这一概念有两个基本想法，即促进和鼓励捐助国向强有力且日益增长的多边合作做出承诺；并且补充由分摊的会费资助的某些活动或资助非常有用且合乎需要、而其所需经费又不能由正常预算提供的项目和方案。

三、1980年代期间联合国财务结构中的预算外资源

A. 透明度问题

20. 正如在本报告的引言中所提到的，联合国会员国、行政和预算问题咨询委员会、方案和协调委员会以及秘书处本身都对预算外资源在整个联合国活动范围内所起的作用越发感兴趣。目前，无人能够清楚完整地讲述这个作用，主要原因是联合国财务文件未能充分、透彻地描述这些资源。的确，甚至本文件最认真、最有耐心的读者，要想得到一个明确的有关本组织获得的预算外资金数额及其来源、分配和实际用途的大概情况——如不是不可能——也极为困难。这就是有些会员国的代表建议“分开的预算”可能会是一个好的解决办法的原因。由于涉及到重大的方案和财务问题，检查专员们并不赞同这个观点。

⁵ 特别帐户的例子有：

- (a) 由会员国摊款或自愿捐款资助的维持和平活动的特别帐户。
- (b) 因国际文件的制定活动而产生的特别帐户。这些活动通常由有关文件的缔约国资助（例如《消除一切形式的种族歧视公约》）。
- (c) 方案支助活动的特别帐户。

21. 除许多载有不完整和支离破碎的数据的文件以外，有三种从中可以得到系统资料的正常来源，即 (a) 行政协调会关于与方案有关的联合国系统支出情况报告；(b) 联合国两年期方案概算；和 (c) 联合国财务帐户。但是，这些资料来源也有下面所讲述的一些的缺点。

(1) 行政协调会的报告

22. 从每两年度结束后 7 月份发表的、主要由图表和有关脚注组成的第一份文件可以对包括联合国在内的各组织的正常预算和预算外资金的支出情况迅速进行分析。但是，由于该文件中所报道的支出是依据行政协调会的组织间方案分类（自然资源、工业、交通和通讯等），而这与联合国方案预算所用方法不同，因此，它对于准确审查联合国活动的预算外方面几乎没有用处、也不足够。

(2) 方案概算

23. 在联合检查组的一些研究报告中，其中特别包括“联合国各项方案执行情况 and 结果的报告办法：关于监测、评价和管理方面的审查部分”（JIU/REP/88/1；A/43/124），它指出了本组织在制定方案计划和预算方面所取得的巨大进步。1990 - 1991 年方案预算，如大会第 41/213 号决议所通过的那样，是第一份根据新的预算程序呈交给会员国的方案预算，因此是在这方面又向前迈进的一步。正如行预咨委会已观察到的，许多部门次级方案一级所需资源数额中包含了与前一两年期正常资源和预算外资源加以比较的百分数。此外，对预计通过预算外资源的筹资额将达到需要总额 50% 以上的，方案组成部分和（或）产出就加以简要说明。

24. 由于多种原因，与行政协调会的报告（见上文第 22 段）一样，联合国方案概算也不足以用来详细审查预算外活动。首先，它只提供了表示可能得到的最佳估计数字的预算外资源的简要说明。考虑到这种文件通常在每个两年期开始的一年之前编写这一事实，这些数字的精确性也随之受到影响。其次，载于方案概算中的资料内

容极为有限。因此，举例说明，个别产出并无费用，新的方案成份和产出也未确定；在一些情况下，对过去确定而且仍在继续的预算外产出并未加以提及，因此无法与以前的两年期做比较。第三，也需要在预算编制的其他方面做出改进。正如行预咨委会在其最新报告中所讲述的“在各部门内行政领导和管理、活动方案和方案支助之间的需要额的分配往往是专断的。另外，根据方案描述，实务和业务活动之间的界线正变得越来越模糊。这些缺点在各区域委员会提出的概算中尤为明显，妨碍了对与拟议的各项活动有关的需要额及增长率草案进行分析”。第四，对关于预算外资源的资料进行分析实际上并不存在，会员国甚至全然不知预算外活动发展的主要趋势。在这方面，会员国曾几次坚持多透露一些有关方案预算中预算外活动的情况。因此，例如，关于改组联合国系统经济和社会部门的大会第 32/197 号决议第 43 段就提到了提供关于方案预算中预算外资源的全部资料。⁶

25. 主管行政和管理事务部代理副秘书长在 1989 年 10 月 24 日第五委员会的发言中，提到了自愿捐款的问题和在方案概算中对预算外资源的处理，他承认“从透明度和控制角度来看，仍需做大量工作”。他也指出，在更好地处理方案预算中的预算外资金方面，秘书处的目标是在下一份预算中做出改善。

(3) 财务帐户

26. 财务帐户载有关于每项信托基金的收入、总支出及未承付差额等数据。根据《财务条例》第 11.4 条⁷，这些帐户由秘书长提交给审计委员会主席。随后，由审计委员会主席将财务报告、该两年期的审定财务报表和审计委员会的报告提交给大会。此外，还要把一个载有个别信托基金清单的册子提供给审计委员会、行预咨委会及感

⁶ 《大会正式记录：第三十二届会议，补编第 15 号》(A/32/15)，第 121 页。

⁷ 见 ST/SGB/Financial Rules/1/Rev. 3 (1985 年)，第 43 页。

兴趣的代表团。但是，此册子并非普遍散发而且是仅用英文出版。

B. 在预算外资源编制方式方面可能的改进措施

27. 会员国、行预咨委会和方案协调会希望在联合国文件中预算外资源的编制方式方面实行哪些改进措施呢？

(1) 会员国的看法

28. 在许多情况下，联合国会员国对本组织未能对预算外资源的使用进行足够的讨论表示遗憾，并表明他们希望在以下方面掌握更多的情况：

(a) 做为资助联合国活动特别是资助通常由分摊的会费提供经费的活动的一个手段，预算外自愿提供资源的趋势；

(b) 信托基金和所谓的部门基金在其数目和所涉资金方面的发展情况：这些基金在联合国活动的不同领域如何表现出来，以及经过一定时期后它们的规模与正常预算经费的增长相比发生了何种变化；

(c) 正在执行的行政和预算改革是否加速了预算外经费的增长；

(d) 预算外员额的增加是否弥补了正常预算方面的削减；

(e) 政府间机构在评估对预算外经费的需求及决定其使用方面的作用；

(f) 自愿捐款，特别是信托基金，如何影响了确定联合国方案优先次序和各项方案的执行情况；

(g) 分摊预算活动与由自愿捐款资助的活动之间关系的发展情况；

(h) 它们是否偏离了宪章在为联合国活动提供经费方面集体负责的原则。

(2) 行预咨委会的看法

29. 联合国活动的预算外部分多年来一直是咨询委员会重视的一个领域，特别是在预算外经费的接受、管理和帐务等方面。大会就两项最新提出的方案概算所进行

的讨论表明,行预咨委会在此方面的立场引起极大关注,并有改变这种局面的强烈愿望。

30. 行预咨委会在其关于秘书长 1988-1989 两年期方案概算的报告 (A/42/7) 中指出,它打算“在将来具体注意联合国预算外资源的开支,包括目前用来预测预算外资源数额的方法是否精确的问题。鉴于所涉资源数额非常大,咨询委员会认为,必须精确地规定预算外资金在联合国整个财政结构中的作用。还必须完善核准和报告制度,以保证这些开支受到更严格的审查和控制”。

31. 咨询委员会在其关于秘书长 1990-1991 两年期方案概算的报告 (A/44/7) 中,特别审议了联合国预算外资源的作用和使用。咨询委员会在其报告第 81 段中指出,“供联合国使用的预算外资源逐年增加……所包括的不只是支付其他联合国组织和预算外方案的服务支助费用,而且是日益增多的支助实质性活动和业务计划的信托基金。”它又指出,在两年期里往往收到方案概算没有提到的预算外资源,它们不仅影响工作方案而且也影响到优先次序。重要的是大会获悉这些发展情况及其对工作方案的影响。咨询委员会要求秘书长设计一个及时把这种信息送交大会的办法,也许在经常预算的执行情况报告的范围内进行。

32. 咨询委员会在其报告中强调了以下两点:

(a) 有必要完善核准和报告制度以保证预算外开支受到更严格的仔细审查和控制; 以及

(b) 有必要对所有的预算外方案进行一次彻底审查,以显示并记录秘书处参与由各国政府直接提供经费的活动情况,并确保为处理这些问题制定出适当的程序。

(3) 方案协调会的看法

33. 方案与协调委员会在审议 1990-1991 年方案概算时,也极为重视预算外资源问题并对处理这些资源的方式,特别是对于所授权的活动的执行情况和在次级方

案范围内优先项目的确定表示不满。方案协调会建议为有关预算外资源对方案影响方面的方法问题寻求一个解决办法⁸。

34. 考虑到近年来已在上述各论坛就联合国预算外资源问题进行过严肃讨论的事实，检查专员们在扼要评估了1980年代的状况之后认为，将全力集中在那些妨碍会员国就预算外资源问题表示期望的因素是有益的。第四章将分析核心问题的一些重要方面。

C. 联合国预算外资源流动情况的演变

35. 1950年代中期，流入联合国预算的预算外资源有显著的增加。这主要是由于会员国的政策由基本上依赖于分摊的会费转变到自愿捐助以资助联合国大家庭中主要是经济和社会性质的活动。

36. 最初，这种转变主要表现为许多会员国每年的自愿捐助，以资助诸如难民专员办事处、开发计划署、儿童基金会和世界粮食计划署等组织。后来，出现了这样一种趋势：即自愿捐助不再向此类联合国组织提供，而是支助包括在正常工作方案和这些组织的国别方案中的个别项目和方案。

37. 导致向预算外资助转变的主要原因曾在联检组的“关于联合国信托基金的报告”（JIU/REP/72/1）中有所阐述，而且至今尚未失效。第一，许多提供巨额捐助的国家仍然宁愿资助个别行动而不愿向每个会员国都有一个投票权的安排之下的行动大量拨款。第二，联合国从多种渠道吸引资金，而不只是分摊会费的政策继续得到推行。第三，双边方案对多边规划、方案编制和合作的依赖性依然很强，由多边机构管理的混杂双边方案也是较为经常出现的现象。恰当的例子是意大利和日本。比如，1988年，意大利就计划通过多边机构来调拨其近50%的发展援助，并打算将这

⁸ 关于方案协调会的有关意见和结论，见文件A/44/16，第41、56和69段。

些资源中的很大份额用于联合国方案。日本把通过联合国调拨其大部分援助做为其本国政策的一个重要组成部分。在大会的讨论中，它们各自的代表做了类似的发言。

38. 另外，向预算外资源的转变也可以看作是反映出了捐助国和许多受援国政府的意愿，即希望把多边合作的重点放在新出现的问题上（如：麻醉品管制、环境、人权），因为这些问题往往最初在联合国资源的整体分配上得到较低的优先地位。另外，联合国财政危机在某种程度上也鼓励受援国政府和联合国系统内组织向别处寻求执行已达成协议的项目和方案所需的额外资源。

39. 这些趋势使得预算外资源的增长率一般都超过了以分摊会费形式提供的资源增长率。上表表明 1982-1983 年预算外资源比上一个两年期前所未有地增长了 55.4%。1984-1985 年的预算外经费下降了 11.9%，而在 1986-1987 年却又增长了 20.0%。这两个两年期的经常预算资源只有少量增长（分别为 7.8% 和 7.4%）。在 1988-1989 年，预算外资源又减少了 9.2%，而经常预算却增长了 2.6%。1990-1991 年的概算⁹表明，前者可望增加近 25%，而经常预算净额则将增加 13%。该表也表明在从 1980-1981 两年期至 1990-1991 两年期的十年内，预算外资源（除维持和平以外）将增加 86.2%，而同期的经常预算资源则将增加 48.3%。

⁹ 包括经常预算的概算净额在内的总额为 4,179,105,300 美元。概算不包括分别分摊的行动费用（观察员部队、联黎部队、两伊观察团、安哥拉核查团和联合国过渡时期援助团）或者在自愿基础上提供的资金（驻塞部队）；这些费用是否在 1990-1991 年出现将取决于安全理事会做出的决定。

表 1

1980年代期间联合国经常和预算外资源

(百万美元)

资源	两年期											
	1980-1981		1982-1983		1984-1985		1986-1987		1988-1989		1990-1991	
	数额	占总数 百分比	数额	增长率 ^c (%)	数额	增长 ^c (%)	数额	增长 ^c (%)	数额	增长 ^c (%)	数额	增长 ^c (%)
经常预算净额 ^a	1100	44.6	1215 ^c	10.4	1310	7.8	1407	7.4	1444	2.6	1631	12.9
预算外资源 ^b	1368	55.4	2126	55.4	1873	-11.9	2249	20.0	2029	-9.8	2547	24.9
纯预算总额	2469 ^d	100.0	3342 ^d	35.4	3183	-5.3	3656	14.7	3473	-5.0	4178	19.9

^a 除1990-1991年以外的每两年期经常预算数字均表示下一个方案概算所载拨款额(例如1988-1989年的拨款来自1990-1991年的方案概算)。另外,所示总额为减去收入和工作人员薪资税后的净值。

^b 除1990-1991年以外的每两年期预算外资源数额表示下一个方案概算所载估计支出额(例如,1988-1989年的估计支出来自1990-1991年方案概算)。

^c 第一栏引用的数额不是按不变价值美元计算的,因此增长数额包含了通货膨胀和汇兑因素(或受到通货膨胀和汇兑因素的影响)。

^d 由于四舍五入,全部总额不等于两个相应数字之和。

资料来源:各两年期的方案概算。

1988-1989年联合国方案预算

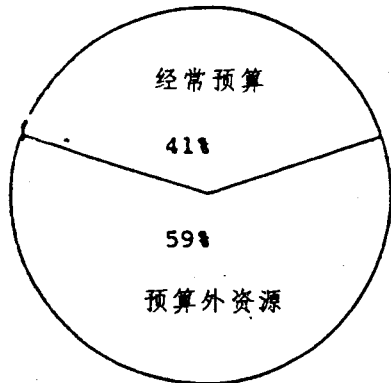


图 1

1989年联合国全部资金

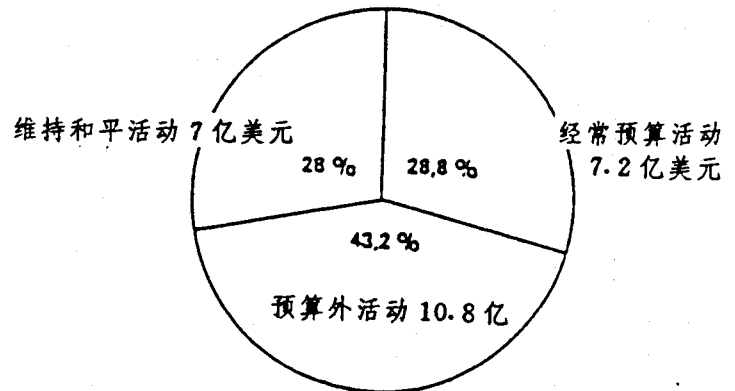


图 2

40. 尽管预算外和经常预算资源的增长率都存在着波动,但前者增长更快,多年来,它使得预算外资源在联合国全部筹资中所占份额达到59%以上的水平。如果把维持和平行动也包括在内,它将进一步降低经常预算资源的份额。因此,正如上面的图2所示,1989年,联合国在维持和平活动方面的费用达7亿美元,几乎等于该年的经常预算资源(7.2亿美元)。如把预算外活动的费用10.8亿美元算在内,这就意味着经常预算资源只占联合国全部筹资的28.8%左右,维持和平行动占28.0%左右,其他预算外活动占43.2%。

表 2

按主要类别开列的联合国预算外资源

(百万美元)

	82-83	84-85	86-87	88-89	90-91
I. 预算外资源:					
方案支助:	26	23	23	-	-
工发组织	-	12	10	12	1
环境规划署	-	77	77	97	116
难民专员办事处	75	52	80	88	100
其他	101	164	190	197	217
实务活动:	50	16	15	15	15
环境规划署	65	-	-	-	-
难民专员办事处	50	34	25	59	76
其他	165	50	40	74	91
小计:	266	214	230	271	308
业务活动:	461	540	571	420	486
近东救济工程处	193	167	176	-	-
工发组织	71	80	59	59	93
环境规划署	629	699	723	796	996
难民专员办事处	506	173	490	483	650
其他	1860	1659	2019	1758	2225
总计	2126	1873 ^a	2249	2029	2533
II. 经常预算:	1215 ^b	1310	1407	1444	1631

^a 最初预算不包括技合促进发展部。

^b 包括工发组织——8,400万美元。

资料来源: 方案规划预算和财务厅帐务司提供的数据。

41. 上表说明按主要类别开列的联合国预算外资源的细目。如该表所示, 预算外资源的大部分(约 87%) 都用于业务活动, 即那些向各国提供援助并表现为技术合作形式或救济和其他人道主义项目的活动。实务活动是指那些支助或补充由经常预算资助的经核准的联合国方案的活动, 根据联合国方案预算所载数据, 这部分活动占全部预算外资源的 8-9。其余部分(5-4) 则用于方案支助活动。

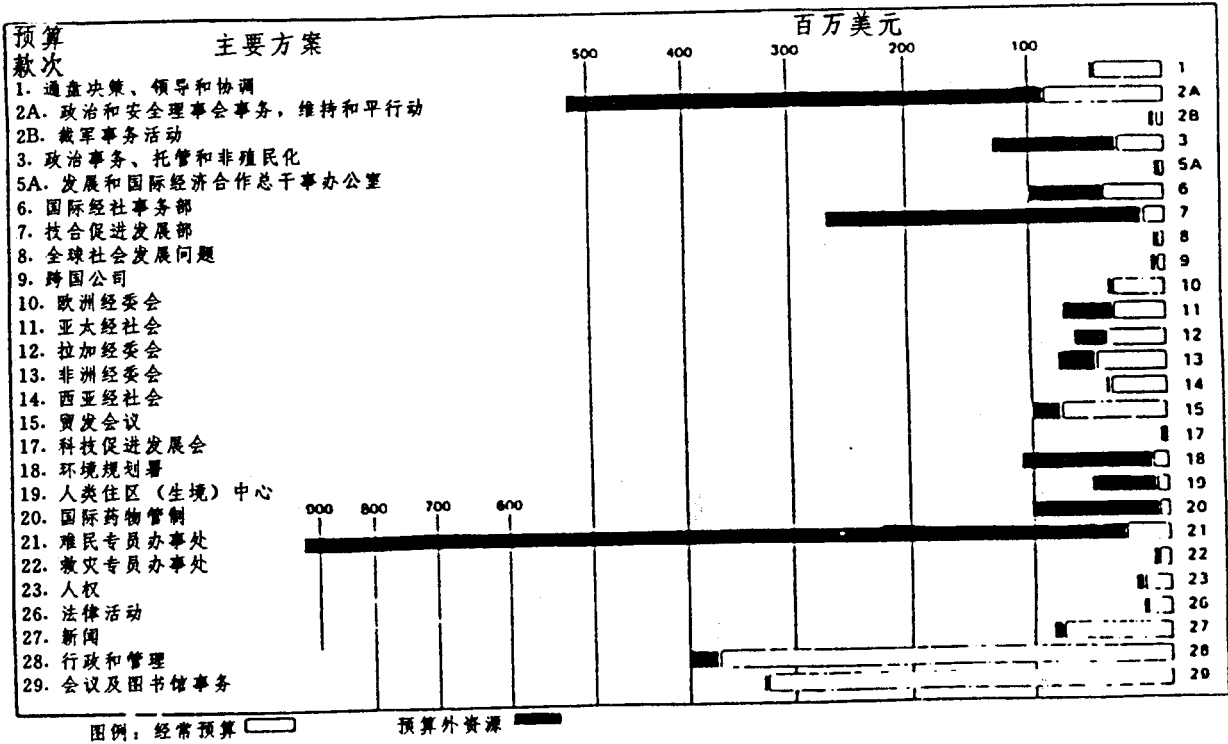
D. 预算外资源的分配及其对优先次序的影响

42. 在大会第四十四届会议期间, 许多代表团一再表示了它们长期关注的是拟议的预算外资源的用途难以与执行本组织经授权的方案联系起来。下面进行的分析旨在部分地克服这个障碍。分析依据一份方案预算款次表示 1980 年代期间经常预算和预算外资源分配情况的简表(见附件一) 和提供关于 1988-1989 年预算类似数据的图 3。这两份图表在某种程度上都显示出它们不仅确定了在方案预算各编和各款之间有关的拨款数额, 而且反映了与经常预算活动相比, 预算外资源资助的活动的相对重要性, 从而在某种程度上回答了预算外活动如何影响由本组织立法机构制定的优先次序这一问题。在这方面, 可以回顾指出, 在《联合国关于方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》¹⁰中, 优先次序的定义是分配有限资源的优先等级。因此, 具有最高优先权的活动就是那些即使在资源总额被大量削减的情况下也会进行的活动; 而具有最低优先权的活动则是那些在若未获得所期望的资源或具有最高优先权的活动必须开始或扩展时将被削减或停止的活动。

¹⁰ 文件 ST/SGB/PRME Rules/1 (1987 年), 第 32 页。

图 3

联合国 1988 - 1989 年方案预算



43. 附录一和图 3 表明, 在方案预算的第一编“通盘决策、领导和协调”中, 预算外资源占全部费用的 4% 左右 (1988 - 1989 年为 195.5 万美元)。这些资源的大部分用于支助其他联合国组织 (96.07 万美元) 和预算外方案的服务, 其中包括技术合作活动 (10.6 万美元)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队 (45.34 万美元) 和联合国驻黎巴嫩临时部队 (21.49 万美元)。其余部分包括与世界粮食理事会信托基金活动有关的费用。

44. 关于第 2A 款, 即“政治和安全理事会事务, 维持和平活动”(方案预算第二

编), 1988-1989年的预算外资金超过了经常资源拨款的4.8倍。在1990-1991年预算期里,相应的比例可望达5.6:1。由联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)提供的教育、卫生和救济服务实际上占了用于预算这一款中的全部预算外资源。关于预算的第二编,值得注意的是用于裁军事务活动的预算外资源出现了迅速增长的趋势。从1984-1985年方案预算开始(在此之前,从未向这些活动拨过预算外经费),这类资金数额在此后的每一个预算期中都翻了一番。1988-1989年,这些资源达510万美元并占全部拨款的三分之一。

45. 同样重要的是1980年代发生在第三编“政治事务、托管和非殖民化”中经常预算资源和预算外资源之间差额方面有利于后者的变化。在1980-1981年,预算外资源超出经常预算经费340万美元。但在下一个两年期中情况发生逆转,经常预算经费超出预算外资源约200万美元。在1984-1985年这种局面又发生根本改变,预算外资源增加了3.2倍而经常预算筹资数额却略有下降。从那时起,这两类资源之间的关系几乎保持不变。在上一个两年期里,从分摊的会费中向第三编拨款3340万美元,而其预算外资源则达9530万美元。

46. 联合国难民事务高级专员办事处的预算外资源(8.9亿美元以上)占拨给方案预算第四编(经济、社会和人道主义活动)项下经济、社会和人道主义活动的全部自愿捐款的一半左右。难民专员办事处预算外资源的增加归因于这样一个事实,即世界范围的难民数量在过去的十年里几乎翻了一番,这造成了其活动的扩展。目前,难民专员办事处由自愿捐款提供资金的支出占97%左右,只有3%由联合国经常预算提供经费。另外,难民专员办事处和近东救济工程处,也就是说,其活动主要是人道主义性质的两个组织,在目前吸收了联合国所有预算外资金的大约60%。技术合作促进发展部(技合促进发展部)以2.48亿美元位居第二,紧随其后的是各区域经济委员会(9990万美元)、环境规划署(9810万美元)、麻醉品管制活动(9400万美元)、生境(4660万美元)、联合国跨国公司中心(670万美元)和救灾专员办事处

(310 万美元)。

表 3

各区域经济委员会经常预算和预算外资源

(百万美元)

	1980-1981		1982-1983		1984-1985		1986-1987		1988-1989	
	经常预算	预算外	经常预算	预算外	经常预算	预算外	经常预算	预算外	经常预算	预算外
欧洲经委会	25.6	3.2	23.7	3.2	22.8	2.8	23.5	1.4	34.6	4.0
亚太经社会*	26.1	43.2	30.2	41.0	33.9	39.1	30.8	41.1	33.5	45.0
拉加经委会	42.2	20.9	44.9	16.8	43.2	19.7	49.0	17.4	48.1	24.3
非洲经委会	29.7	30.1	37.3	30.0	46.4	19.3	51.8	20.5	51.2	27.9
西亚经社会	14.5	7.5	19.5	4.5	27.3	5.3	35.0	6.1	36.8	4.5

* 亚太经社会的数字引自 E/ESCAP/688, 1989 年 2 月 24 日, 第 1 页 (预算外资源的筹措——秘书处的说明), 因为这些数字与载于方案预算文件中的数字存在显著差异。

资料来源: 各两年期的方案概算。

47. 上面的表 3 显示出各区域经济委员会的预算内和预算外资源所占比例的巨大差别。该表说明只有亚太经社会的预算外资金超过了经常预算提供的经费。而非洲经委会和拉加经委会的预算外资金分别占经常预算支出额的 54.5% 和 50.5%。西亚经社会, 特别是欧洲经委会的预算外资源的份额都非常小: 在 1988-1989 年分别是 12.2% 和 11.6%。

48. 在联合国预算外资金的其他最新趋势中, 值得指出的是提供给第 23 款“人权”的资源的迅速增长, 目前该项资源已达其经常预算经费的一半左右, 即使与 1986-1987 年预算期相比也增长了近 6 倍。

49. 按相对数额计算，向法律活动、宣传服务、行政和管理提供的预算外资源未出现类似的变化，目前占这些领域里活动的全部筹资的7%至8%。

50. 截止到1988年12月31日，有106项实务性信托基金由联合国管理，其中包括由立法性决定建立的30项基金，和由秘书长主要为响应由大会、安全理事会和经济及社会理事会通过的决议而建立的76项基金。但是，秘书长认为，在全部信托基金中有98项实务性信托基金是有效的。下面按活动领域和基金起源说明其分布情况。

有效的实务性信托基金
(截止到1988年12月31日)

<u>领域</u>	<u>信托基金的数量</u>	
	由立法性决定建立的	由秘书长建立的
紧急援助	2	8
政治和安全理事会事务	4	7
政治事务、托管、非殖民化	5	1
经济和社会活动	8	24
人道主义活动	5	6
国际司法和法律	2	1
新闻	1	8
一般性支助服务及其他	— 27	16 71
	==	==

资料来源：数据由方案规划预算和财务厅帐务司提供。

51. 其余8项实务性信托基金（3项由立法性决定建立、5项由秘书长建立）正

根据适用的财务条例细则进行审查以终止使用。信托基金可根据其各自的任务、能力并按照信托的职权范围转让给联合国的各个部门和办事处，而无须政府间的任何审查。

E. 支助费用

52. 这是一个复杂的题目，它当然值得远远超出本研究范围的深入审查。目前，正在审议一些具体报告，其中包括关于研究支助费用后续安排及有关问题的专家组的报告¹¹。但是，在检查过程中，经常出现支助费用的问题。检查专员注意到人们对开发计划署理事会、经社理事会和联合国大会今后讨论的结果表示的极大关注。

53. 支助费用或管理费的收入可承担技术合作促进发展部(技合促进发展部)费用的近50%。因此，可以这样说，该部大体上一半的工作人员都得到过这个资金来源的资助。管理费或支助费用收入的减少肯定会影响该部落实其方案的能力。这也将影响到——尽管程度较轻——由秘书处供给的各中心处室，因为其中一些处室也通过这个来源筹资。

54. 支助费用的收入也是各区域经济委员会在管理区域项目和方案方面的一个至关重要的组成部分，因为这些项目和方案的目的是为了提高其各自成员国的能力。各区域经济委员会执行秘书在1990年5月于巴格达举行的会议上对在支助费用的未来安排方面继续存在的争论和不确定性表示了关注。他们指出，“虽然在执行规模方面各区域委员会在开发计划署全部资源中所占比例较小，可是这些资源却都是它们实施国家间和区域项目预算外资金的唯一最大的来源。这个事实强调了拟议的安排对于各区域委员会作为执行机构的前途和对于履行其根据大会各项决议、包括

¹¹ 见 DP/1990/9；开发计划署理事会第 1990/26 号决定；和经社理事会第 E/1990/115 号决议第四节。

第 32/197、33/202 和 34/206 号决议履行其职权的重要性”。在其报告中，执行秘书们进一步指出，“不管做出什么决定，都会对整个联合国系统产生深远影响，因此，应当极其慎重地审议所有可行的备选办法”。检查专员们认为，支助费用的收入是整个预算外资源问题的一个重要方面，必须密切注视其发展情况。

四、管理和报告：问题选摘

55. 在上一章里，检查专员们对最近在预算文件中预算外资源的编制方式方面的积极变化给与了评价。检查专员们相信，随着进行更多的改进——包括由会员国、行预咨委会、方案协调会以及本报告所提建议在内的改进——在该领域里将会取得令人满意的透明度。

56. 尽管如此，仍需在报告方面进行重大改进。正如联检组所认为的，尽管在编制方案计划和预算方面取得了进步，但是，制度仍不完善并受到严重削弱，因为遗漏了一个必不可少的因素：没有合适的报告机制来保证最高管理机构和政府间机构的足够控制。此意见对于预算外资源尤为适用。

A. 政策和程序

57. 本组织对向其提供的全部预算外资金负有责任，这在以下文件中都有规定：(a) 《联合国财务条例和细则》¹²和《联合国关于方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》¹³；(b) 秘书长的行政指示；以及 (c) 联合国与捐助国政府之间的技术合作信托基金协议。

58. 因此，《联合国财务条例和细则》决定信托基金的建立和管理（条例 7.2-7.4 和细则 107.5-107.7）。对于本章的目的来说，条例 7.3 具有特别重要性，它规定

¹² 见脚注 3，第 9 页。

¹³ 见脚注 10，第 21 页

“接受的捐款，如经捐助人指定用途，应视为条例 6.6 和 6.7 所指的信托基金或特别帐户”。条例还规定“信托基金、储备金和特别帐户……向咨询委员会提出报告”（条例 6.6）和“每种信托基金储备金和特别帐户的用途和限额，应由主管当局明白规定”（条例 6.7）。

59. 信托基金的建立和管理也需要遵守秘书长颁布的政策和程序。建立和管理信托基金的政策由秘书长在其公告（1982 年 3 月 1 日的 ST/SGB/188）中宣布，该公告特别突出了责任的分配，并规定了在秘书处内部权力和职能责任的授予。后者包括“须由执行办事处按照要求为了有效地管理、评价和控制”所编写的授权报告。

60. 秘书长在其就普通信托基金（ST/A1/284）、技术合作信托基金（ST/A1/285）和方案支助帐户（ST/A1/286）的行政指示中，与整体政策、财务及行政责任一起制定了此类报告的程序，其中包括向立法机构、信托基金捐助国以及设在总部的各办事处的报告。行政指示规定了两类报告：(a) 财务和 (b) 实务。因此，仅就普通信托基金而言，财务报告包括：

- (1) 由帐务司每月按照经常预算拨款报告的同样形式编写并散发拨款报告；
- (2) 由帐务司编写向总部汇报的每月调整前信托基金财务报表并转交给预算司；
- (3) 由帐务司每半年或两年编写的说明收入、支出、资产和负债的普通信托基金财务报表，这些报表根据要求分发给预算司、金库、执行办事处、行预咨委会、审计委员会、捐助国和其他有关方面，以供审查和采取行动。

61. 对于实务报告，行政指示规定，各普通信托基金的执行办事处每年、或按要求更经常地编写有关执行情况的实务进度报告。这些报告转交给预算司。经济和社会部门的普通信托基金报告的副本也要送交发展和国际经济合作总干事办公室。

62. 在技术合作信托基金财务报告的范围內：

- (1) 总部以外的办事处每半年按照说明收入、支出、资产和负债的帐务报表的

形式向总部报告技术合作信托基金帐目。另外，每年第一季度编写并转交给预算司载有各项目拨款和支出数额表；

(2) 帐务司将设在总部和总部外的各办事处的技术合作信托基金帐目列入其半年期和两年期财务报表之中；

(3) 由帐务司为设在总部的执行办事处或由总部外执行办事处的财务单位向捐助国提供各信托基金帐务年度报表。

63. 关于这些基金的实务报告的程序规定：

(1) 如果在信托基金协议中有要求，执行办事处则应编写实务进度报告，并将这些报告的副本转交预算司；

(2) 由执行办事处编写技术合作信托基金项目执行情况的年度全面实务审查报告，并将其转交发展和国际经济合作总干事办公室，同时向预算司送交一份副本。

64. 上述秘书长的行政指示规定，所有普通和技术合作信托基金，以及方案支助帐户须由联合国内部审计司和审计委员会进行审计。秘书长不允许安排任何另外的或特别审计。

65. 对《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》的预算外有关条款的重要性怎么估计也不过分。这些条款特别规定“……由联合国进行的所有活动的规划、方案编制、监测和评价，不论其资金来源于何处”（条例 1）¹⁴和“联合国进行的活动均须遵从载于以下文件中的综合管理过程：(a) 中期计划；(b) 方案预算；(c) 方案执行情况报告；(d) 评价报告。上述每一项文件都与一项方案规划周期的一个阶段相对应，因此，它们应成为以后各阶段的纲领”。（条例 2.1）。

¹⁴ 见文件 ST/SGB/PPBME (1987)，细则 1，第 7 页。

B. 向会员国报告

66. 检查专员们赞同咨询委员会的观点，即对预算外资源的足够控制不仅需要秘书长的参与，而且也直接需要上文第 56 段所提政府间机构的参与。

67. 检查专员们认为，报告机制应该提供涵盖方案、财务和人事方面的联合国预算外活动的简要概览。应该使用必要的图表以便清楚地说明情况。这些材料也应作为一种管理手段，帮助确定投入和产出中的弱点以利目标的实现。

68. 秘书长在其向行预咨委会的报告中承认，在所有情况下都不存在由一个政府间机构对实务信托基金执行情况进行正式或定期审查的程序。根据本组织各个部门和办事处的任务和能力，并依据信托基金的职权范围，将实务信托基金的责任分派给这些部门和办事处，而在所有情况下都没有规定进行政府间的审查。相比之下，由于技术合作信托基金是作为组织单位的整体预算编制的一个组成部分划入方案，所以有助于进行更大程度的政府间审查。在这种情况下，负责审查这些组织单位工作计划的政府间机构可将该工作计划做为一个整体，而无须区分其经费来源于经常预算还是预算外资源。

69. 秘书长认为，需要由主管政府间机构定期审查由分摊会费和自愿捐助资助的活动的实务方面。这些机构可在酌情考虑行政和预算问题咨询委员会和方案和协调委员会的意见的情况下，向大会或经济及社会理事会提出其看法。

70. 秘书长可建议把两年期支出的数额做为决定哪项信托基金应由行预咨委会审查的可行标准。这意味着如最低限额确定为 10 万美元，那么在 106 项实务信托基金中约有 52 项将由咨询委员会审查。

C. 外地和总部的报告任务

71. 在分析完未就预算外资源以及以此资助的活动向会员国进行充分报告的原

因之后，检查专员们得出结论是：在某种程度上，这是缺少向总部报告的结果。检查专员们认为，尽管权力分散和从总部下放更多权利对于提高本系统的灵活性和效率是必要的，但令人遗憾的是，这种做法在有些情况下造成了忽视报告责任。

72. 中央行政部门本身对向联合国提供的预算外资源的实际数额并没有完整的概念。事实上，纽约以外的地方收到的一些与《财务条例和细则》相悖的自愿捐助并未向财务主任报告。中央行政部门也不知道在本组织中工作的总人数。

73. 检查专员们注意到，由各区域经济委员会提供的和载于名册（工作人员名册、行政司、人事科）的预算外工作人员的正式数据存在很大的差异。因此，举例说明，如果第一种资料来源表明1988-1989年时亚太经社会有50名专业人员职位和177名一般事务人员职位，而名册则显示分别是90名和239名。在其他区域经济委员会中也可以看到类似的差别。

检查专员们认为，应该根据报告准则和行政指示的要求定期通告预算外资金的一切数据。也应提供关于预算外员额的全部资料，这些资料应分别表明业务员额和方案支助及实务活动的员额。检查专员们建议所有由预算外资源提供资金的员额均应反映在联合国各部门和办事处提出的预算（格式3）中，并建议关于拟订秘书长提交的两年期方案预算的指示也应做出相应的变动。

74. 另外，不知道无偿专家的确切人数。他们原则上被看做一种“不用花钱的好人”并由捐助国政府支付工资，但是他们也占用办公室，需要秘书处的支助等。总之，本组织要承担一定数量的支出。关于无偿专家在做些什么，以及他们所做的一切与联合国及受援国的优先项目有什么联系，均没有系统的报告。在这方面出现的另一个问题是无偿专家的双重责任（对具体的会员国和本组织）以及这两种责任之间的适当平衡。检查专员们认为，秘书处应该拟订一套就无偿专家问题进行报告的方法。

75. 由于预算外活动这一问题极为重要，并且有必要确保遵守现行的条例、细则和指示，因此，联合国更加注意预算外资源是至关重要的。直到现在，由预算外资源

资助的活动继续以随便且无计划的方式开展。在外地办事处，检查专员们获悉，总部有时迟迟不答复他们的要求，因而拖延做出决定。由于这一原因，他们往往避免将其全部报告寄给总部。

76. 检查专员们认为，预算外活动的管理、全面审查和报告应成为行政和管理事务部中的方案规划、预算和财务厅工作人员的一项明确规定的和具有高度优先地位的责任，也应成为内部审计司一个更为重要的工作内容（见下文第 77-85 段）。检查专员们获悉，财务主任打算在其厅内建立一个中心联络点以处理所有的预算外活动，特别是接受自愿捐助、核准支出计划、设立员额、决定职位、与政府间机构交换文件、向行预咨委会、第五委员会、方案协调会和大会进行报告。检查专员们认为这些任务可以与财务司、帐务司和其他与预算外活动有关的单位分担。

D. 内部和外聘审计

77. 根据《联合国财务条例和细则》细则 110.41 和《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》细则 106.1，审查由预算外资源和经常预算资源资助的方案和活动，以对产出的执行情况与在核定的方案预算的方案说明中确定的承诺加以比较的任务由内部审计司承担。正如财务细则所规定的，这样的审查构成了该司审计工作的一个组成部分，必须要独立地和依据其他普遍接受的共同审计标准来进行。在其他事项中，该司应对制度、程序和有关的内部控制的合理性、充分性及应用情况进行审查、评价和报告。

78. 内部审计司有记录和跟踪审计建议的计算机系统。该司计划扩充这个系统以将外聘审计建议包括在内。该司的手册陈述了评细的后续程序。设计这些程序的目的是确保所有审计建议都能得到管理部门的详尽审议，并且把它们的情况和最后处理保存在该司的数据库里。该数据库还备有检索系统以确保在以后的审计工作中，不仅可对以前的建议的效果进行充分审查，而且也可调查和跟踪以前执行情况不

令人满意的建议。

79. 另外，根据大会在其第 44/183 号决议第 19 段的要求，内部审计司已将后续审计工作列入其年度审计计划中，以评估行政部门根据审计委员会的主要建议所采取的校正行动。

80. 在检查过程中，检查专员们发现内部审计对预算外资源的注意与其数额和重要性并不相称。他们也注意到，在有些情况下，有关部门并未对审计建议给予足够重视。在其他情况下，那些部门并未一贯执行根据审计建议而许诺过的行动。

81. 检查专员们认为，有必要编写一份说明审计建议状况的综合性报告。这将对那些负责预算外资源的组织单位大有裨益。内部审计司和审计委员会可以编写该报告，它可以收编在秘书长关于财务报告和审定财务报表的报告里。

82. 鉴于目前存在于预算外活动的行政工作中的新政策问题和管理缺陷，检查专员们认为应更重视审计职能并给予更多的独立性。有必要更加强调审计职能是联合国内部和外聘审计员长期以来一直十分关注的问题，但是，资金紧张状况影响了审计范围的广泛性。尽管如此，近年来已采取了行动以扩大总部和外地办事处方案支出的审计范围。关于审计职能独立问题，检查专员们回顾指出，高级别政府间专家组（“18人小组”）在其报告中曾建议“内部审计职能应从行政上分开并独立于执行和经费拨付职能。为此，现在仍作为行政和管理事务部一部分的内部审计司，应该成为一个独立的单位。”¹⁵（建议 39）。

83. 但是，秘书长在其关于第 41/213 号决议执行情况的最后报告中声称，他认为内部审计司目前的组织地位足以保持其独立性也足以确保广泛的审计范围和就审

¹⁵ 《大会正式记录，第四十一届会议，补编第 49 号》（A/41/49），第 18 页。

计结论和建议采取有效的后续行动¹⁶。因此，对此未做任何改动。

84. 检查专员们认为，这些安排影响了内部审计司确保有效而独立地进行审计的能力，特别是对行政和管理事务部就更是如此。

85. 检查专员们认为，“18人小组”的第39项建议仍然有效。因此，他们建议将内部审计司从行政和管理事务部分离出来并使该司直接向秘书长负责。

E. 执行情况的报告

86. 联合检查组曾几次并且在其最近的研究报告《关于联合国各项方案执行情况和结果的报告：监测、评价和管理审查部分》(JIU/REP/88/1)中都提到，关于执行情况的报告无疑是联合国整个报告活动的最薄弱环节。在这方面，该报告指出“并没有向最高层管理部门和政府间机构经常和系统地报告方案的执行情况和结果。”对于预算外资源资助的活动更是如此。

87. 事实上，在执行情况报告的体制范围内，已向会员国提供了方案预算执行情况和方案执行情况的报告。显而易见，这两份报告都不充分。事实上，每两年期编写两份预算执行情况报告。一份是在两年期的6个月之后编写，另一份则在18个月以后编写。第一份执行情况报告主要涉及财务方面并只向代表提供对经常预算加以订正的概算支出，它们按预算细目（薪资和一般人事费、旅费、印刷、其他合同员工、一般业务费用、物品、材料、家具和设备、其它、总计）的不同方案加以细分。它并未载有预算外资源的任何资料，而第二份执行情况报告只提供了载有每个预算款次的全面订正概算的分册和对方案编制方面的少量说明。检查专员们认为，这类资料对于代表们几乎无用，因为方案预算执行情况报告在直到12月份大会届会结束时才分

¹⁶ 《审查联合国的行政和财务业务效率。秘书长关于第41/213号决议执行情况最后报告》(A/44/222, 1989年4月26日, 第35页。

发，(联合国 1988-1989 两年期方案预算执行情况的报告就是在 1989 年 12 月 12 日分发的)，也就是说，代表们当时根本不能就其提出意见，这就使得它更加无用。缺乏有用的资料和时间安排不当是该文件的主要缺陷，否则，它会更有用处。

88. “方案执行情况报告”的缺点实属同类。正如联检组已提到的，它们“只提供了成千上万的方案产生的‘产出’的一个机械列表，并未向政府间机构介绍关于所确立的目标的实际方案结果、效率和效力的任何情况。会员国不能立即掌握它们所需的方案执行情况和结果的材料，它们需要这些材料以帮助它们决定将来的方案并取得业务上的改进。”¹⁷

89. 在方案协调会第二十八届会议期间，许多代表团都对纯粹用定量方法来衡量产出的效用表示严重保留（见方案和协调委员会第二十八届会议工作报告，文件 A/43/16，第 26 段）。呈交方案执行情况报告时间安排得不妥当的例子有 1986-1987 两年期的报告。该报告的第一个草案 (A/43/326) 由以下部分组成：(1) 导言；(2) 一般性意见；(3) 方法；(4) 讨论摘要和概览；(5) 建议。事实上，该报告于 1988 年 4 月 28 日，即方案协调会第二十八届会议 (1986 年 5 月 2 日——6 月 3 日) 开始其工作的三天前分发。按预算款次载有方案执行情况详细数据的报告 (A/43/326/Add. 1) 的主要部分只是在 7 月 26 日才散发。不仅如此，更正 (A/43/326/Corr. 1) 对 1986-1987 两年期和 1984-1985 两年期方案产出的比较数字以及在 1986-1987 年产出数额方面按款次的实际方案执行情况的简要分析，都做了重大改动，此项更正的日期为 9 月 19 日，也就是说，这时，第二十八届会议的复会 (9 月 6 日——19 日) 已经结束。方案协调会在其报告 (A/43/16，第 28 段) 中认为，它无法在其结论和建议中将上面的增编 (A/43/326/Add. 1) 考虑在内，因为该增编分发得太迟了。

¹⁷ JIU/REP/88/1，第 3 段。

90. 从 1950 年代以来所要求的实务综合执行情况报告最终将把监测和评价综合为最高管理部门和政府间机构方案决策的正常工作手段,这已在 1982 年大会批准的方案规划条例中提出要求(但尚未达到)。它们将能提供及时的进度和成果资料,从而增强方案的制定和执行。它们将能提供更清楚的情况说明和方案的透明度。最后,它们将提供有关进度、问题和效力方面更系统的资料,使联合国的决策者能够根据 1990 年代带来的不可避免的变革和挑战而更迅速、更具创造性地调整方案。

91. 检查专员们确认了联检组从前的观点(JIU/REP/88/1),即要想实现这个目标,就要以按照每项联合国次级方案所确立的目标分析所取得的进展和成果的方式调整方案执行情况报告的结构。这份报告应该与每两年期方案概算同时提交。以便最终把“成果”资料和“意图”资料合起来,这也是政府间机构谋求已久的做法。

92. 检查专员们认为,预算执行情况报告的格式应加以改动,以便使其在预算外资源的使用方面更具透明度。

93. 检查专员们认为,一份理想的方案执行情况文件应该包括一份预算执行情况报告,以便显示出在由分摊的会费和预算外资源资助的活动范围内与所获实际产出相对照的全部支出费用。这样,根据具体方案的情况经常预算和预算外活动之间的内在关系会员国就会一目了然。

94. 在这方面,检查专员们愿指出,关于方案规划的大会第 44/194 号决议特别请秘书长“继续改善方案执行情况的监测和报告方法,以便使执行率更切实际地反映方案执行情况,并能更好地比较实际完成的最后产出同核定的方案预算的方案说明中开列的承诺”。它还请秘书长“拟订一项方法以协调方案执行情况和预算执行情况的报告工作”。

F. 做法和问题

95. 检查专员们从他们与联合国官员的谈话中知道了妨碍执行《财务条例和细

则》及秘书长关于预算外资源的管理和报告工作的行政指示的困难和因素。

96. 检查专员们关切地注意到，一些处理预算外资源的联合国官员对这些重要文件的存在和内容缺乏足够的了解。秘书长在其向行政和预算问题咨询委员会提交的报告中承认“……必须处理的主要问题包括所有各方对现行规则认识不足，对有关接受和使用预算外资金的条例和内部过程的认识也不足”。¹⁸缺少此类资料导致：(a) 对指导预算外资源管理的财务条例和细则存在许多不确定性；(b) 须遵循的有关程序出现严重混乱；和(c) 引起了关于使用和管理预算外资源的报告工作的含糊不清。

97. 另一方面，一些办事处的官员给检查专员们留下了好的印象，如亚太经社会的官员对有关的细则和程序就非常熟悉。在很大程度上，这要归因于有关工作人员每人拥有一本《预算外项目手册》(载有有关预算外资源的管理和报告工作的细则、政策、程序以及表格格式等必要文件)，该手册是由亚太经社会技术合作司编写并发行的。

98. 也有一些妨碍正确的管理和报告工作的因素是《财务条例和细则》以及一些行政指示固有的。例如，联合国的许多业务单位都感到，现在实施的《联合国财务条例和细则》中的一些条款不再适用于经济合作的某些问题，即它们活动的主要领域。其理由是，这些条例和细则是为了满足联合国在其活动范围受到很大限制时的需要而起草的。另外，技术合作的飞速发展以及必需及时响应发展中国家的紧迫需求，都对有关单位提出要求，如果它们无足够的授权，就无法满足这些要求。例如，安排顾问出差的责任由技合促进发展部、总务厅和方案规划、预算和财务厅分担。换句话说，职能和责任的分离影响了这些业务单位在其响应中反映发展中国家许多要求的紧迫性的能力。

99. 有人认为，由于个别信托基金的分类含糊不清而影响了适当的报告，因此实

¹⁸ 见 A/44/7/Add. 7, 1989 年 12 月 8 日, 第 2 段。

施细则、条例和指示有时是困难的。实际上，正如已在上文第 17 段中提到的，《联合国财务条例和细则》将信托基金分为两大类：(a) 普通信托基金，和 (b) 技术合作信托基金。它们规定普通信托基金的建立是为支助除纯为技术合作性质的活动以外的一切活动，可以用来，如加强或扩大秘书处一个或多个组织单位的工作计划，或用于在紧急状态下为了人道主义或救济目的直接提供援助。普通信托基金有时被称为实务信托基金。技术合作信托基金是指那些向发展中国家提供经济和社会发展援助的信托基金，这类援助通常以专家和助理专家以及为个人或团体培训提供资金的形式提供。

100. 同样，业务活动和实务活动的定义（见上文第 41 段）也需要更加明确。联合国预算文件表明，与上一个两年期相比，在 1988-1989 年预算期内亚太经社会预算外资源出现了有利于实务活动的大量再分配。因此，亚太经社会的预算外员额也被再分配，这意味着一些从前用于外地项目的员额可能被分派到亚太经社会总部。检查专员们认为，这要归咎于上述定义含糊不清并因此出现了一些随意解释的情况。秘书长在其向行预咨委会所提出的报告¹⁹中承认，这两个类别的区别在所有问题中都不明确，因此这个问题需要进一步详细研究。

101. 根据行预咨委会的最新报告 (A/44/7/Add. 7)，秘书长打算采取步骤，以确保年与接受和使用预算外资源有关的每一个人都完全知悉这个问题的所有方面，并理解这方面的责任、权力和义务。在这方面，检查专员们认为，秘书长将要采取的行动方针一般说来值得称赞。但是，检查专员们也认为，除此之外，秘书长也应该审查现行的《联合国财务条例和细则》以及有关的行政指示和准则，以查明在何种程度上它们符合：(a) 联合国技术合作活动的具体要求和时限；(b) 影响供资和技术合作执行情况的正在迅速变化的环境；和 (c) 反映在立法文本中的会员国的关注。秘书

¹⁹ 见 A/CN. 1/R. 1111, 第 2 段, 1989 年 10 月 23 日。

长在其审查的基础上,如认为有必要,就应该提出进行变革。检查专员们进一步认为,所有的条例、细则和程序——无论修改与否——尽早的分发和传播是实现充分而严格地执行大会确立的联合国预算外资源接受和使用原则和准则的基本前提。

102. 检查专员们认为,与上文第 97 段中提到的手册相类似的手册应该在联合国各部门和办事处分发和传播。应确证该手册在以后的诸如内部审计和外聘审计范围内得到应用(关于审计建议的后续行动,见下文第 110 段)。

五、结论和建议

103. 检查专员们在研究联合国预算外资源的过程中发现,该领域里需要解决的主要问题是:(a)在预算和财务文件中,最重要的是方案概算中预算外资源编制方式的透明度;(b)与现行有关的细则和条例相符;(c)对预算外资源的使用及用此资助的活动的报告。正如本报告导言部分的第 9 段所指出的,检查专员们相信,提高关于预算外资源的资料编制的透明度将会有助于人们对联合国组织预算外资源管理产生信心并激励捐助国增加它们对联合国预算外活动的捐助。此项结论得到了联合国审计委员会的一些最新的审查所肯定。

方案预算的透明度

104. 在本报告的第三章里,检查专员们已指出了预算文件中预算外资源编制方式方面的缺陷,并讨论了提高方案预算透明度的几种办法。事实上,检查专员们看来不可接受的唯一的一种想法是“分开预算”。检查专员们认为,这种受到有些人偏爱的办法即不恰当,成本效益也不高。如采取这种办法、体现在《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》中为建立一套有条理的方案预算和方案编制做法,而辛苦取得的进展将最终遭到破坏。其次,编写两份单独预算文件无疑将非常麻烦,需要巨大支出,并导致理事机构耗费大量的时间。

105. 因此,检查专员们认为,应改进现有的文件而不是制定一种新文件和程序,

因为，除其他外，这样做就需要撤销大会的决定。在这方面，检查专员们注意到秘书长的提议，即以有关的说明材料补充载于方案预算概览表附件八中的一类数据。秘书长认为，应扩大两年期方案预算的导言部分，以包括专门关于预算外资源的一章，其中可概述这些活动的某些方案部分、它们的经费数额以及由各种来源资助的员额数目。

106. 检查专员们认为，从预算外资源的编制方式的角度来看，方案概算应该是一种便于使用且条理清楚的文件。除了提出在次级方案一级进行的与前一个两年期的比较之外，整个报告也应提及过去确定并仍在继续的预算外产出。

107. 秘书长建议的专门的一章应旨在对以下方面的主要趋势做出简明的分析：

(a) 按方案划分预算外资源的使用情况；

(b) 主要捐助国（会员国、国际组织、双边来源及其他）提供的预算外资源和主要实体对资源的分配；

(c) 与预测相比，资源的实际可得性。

除此之外，该章还应该包括对所建议的预算外活动是否与联合国的任务相符，以及是有助于还是无助于方案优先次序的分析。这项分析应附有比较性图表来着重说明。由预算外资源供资的员额数目应按照 (a) 实务活动；(b) 方案支助；(c) 业务活动等不同类别活动加以细分。

建议 1：秘书长应该依据上面建议的办法提出关于预算外活动的方案概算。

管理和报告问题

(a) 政策和程序

108. 正如上文第 96 段所提到的，检查专员们关切地注意到处理预算外资源的许多联合国官员对有关预算外资源的管理和报告工作方面的《联合国财务条例和细则》缺乏足够的了解。秘书长本人在其向行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）

所提交的报告中承认“……必须处理的主要问题包括所有各方对现行规则认识不足，对有关接受和使用预算外资金的条例和内部过程的认识也不足”。对这方面的情况了解得不充足导致了关于联合国预算外资源的使用和管理的报告工作出现缺陷。

建议 2：为了帮助参与接受和使用预算外资源的联合国工作人员并就这一过程的各个方面提供权威性指导，秘书长应该编写并在有关官员中间分发一本载有有关条例和细则、行政指示及通告的《预算外资源和活动手册》。也应设想为有关工作人员举办一系列培训研讨会，同时把该手册当做有益的文件使用。

109. 检查专员们认为，没有迫切需要采取根本性的主动行动，特别是因为联合国秘书处已在考虑将有益的创新用于下一个方案概算文件。他们欢迎大会第四十四届会议通过的決定，即请秘书长编写一份报告，供大会第四十五届会议审议。该报告将包括一些具体要点，以便能为联合国的这一部分资金提供资料丰富的概览。最紧迫的需要是完善现行的针对关键问题的行政和预算安排。

建议 3：为取得政府间组织更严格的调查，应该认真考虑第四章所讨论的矫正步骤，即那些关于向会员国报告和就执行情况提出报告的措施。

(b) 审计的后续工作

110. 检查专员们注意到，在有些情况下，对审计建议不够重视，而在另一些情况下，承诺采取的行动则不能完全落实。尽管如此，仍可获得一些有关审计建议状况的资料。但这些资料是支离破碎的，无法立即向会员国提供。

建议 4：秘书处应该编写一份有关主要审计建议执行状况的综合报告，可将其作为一个单独报告，也可作为秘书长关于财务报告和审定的财务报表的报告中的一个部分。

111. 检查专员们仍未被上文第 84 段中赞成对内部审计司现有组织地位不做任何改变的论点所说服。检查专员们认为，要使内部审计真正独立（特别是对行政和管

理事务部而言)和有效,内部审计司就应从行政和管理事务部中分离出来并使其直接对秘书长负责。这个看法与 18 人小组的第 39 项建议一致,即“内部审计职能应该从行政上分离并独立于经费的执行和支付职能”。

建议 5: 内部审计司应与行政和管理事务部分离并使之直接向秘书长负责。

(c) 执行情况

112. 检查专员们认为,必须大大改善向会员国报告预算外资源的工作。检查专员们认为,方案执行情况报告也应按照《方案规划、预算内方案部门、执行情况监测和评价方法条例和细则》的要求,载有一项根据目标取得的产出与由预算外资源资助的活动相对照的综合分析。预算执行情况报告也应记载关于预算外资源的更详细的数据。这两份文件均应向会员国提供关于预算外资源实际使用情况的全部资料,以便使它们能够与方案预算中确定的目标进行比较。

建议 6: 检查专员们认为,为确保综合管理过程更加有效,秘书长应该采取措施改进方案执行情况报告和预算执行情况报告的形式和内容,以便使之便于按照方案概算确立的目标对所取得的结果进行全面分析。秘书长也应采取措施确保及时向各个理事机构提出这些文件。检查专员们相信,按照这些方针修订这些文件将对编写本组织以后的中期计划大有裨益。

1980年代期间按方案预算款次划分的经常预算和预算外资源分配情况及1990-1991年的概算
(以千美元计)

	1980-1981		1982-1983		1984-1985		1986-1987		1988-1989		1990-1991	
	经常预算	预算外	经常预算	预算外	经常预算	预算外	经常预算	预算外	经常预算	预算外	经常预算	预算外
1. 通盘决策、领导和协调												
A. 决策机关	28114.7	133.7	38849.5	919.6	40173.4	1656.4	46148.9	1872.8	50213.7	1955.0	53449.7	2410.6
B. 行政领导和管理局	66912.6	373466.3	76918.6	495141.4	82257.9	482089.9	84370.0	381020.5	51820.9	443136.1	86417.2	486118.0
2A. 政治和安全理事会议、维持和平行动	-	-	7408.2	-	9316.5	1119.7	10255.4	2246.7	10247.6	5093.1	10706.4	5428.0
2B. 裁军事务活动	-	-	-	-	-	-	-	-	7438.1	-	8317.3	-
2C. 海洋事务和海洋法厅	-	-	-	-	-	-	-	-	33419.3	95269.8	35448.0	107041.8
3. 政治事务、监督和非殖民化	14855.6	18295.0	21106.7	19037.1	28696.5	61230.5	30677.7	68515.0	1982.4	-	2083.5	-
4. 决策机构(经济和社会活动)	8320.8	-	2597.5	1000.0	3936.0	512.6	2666.4	-	4072.8	-	4519.5	990.3
5A. 发展和国际经济合作	2526.5	-	3280.5	514.9	3722.2	611.8	3813.4	646.5	155.9	-	830.9	-
5B. 区域委员会和条约办事处	-	-	-	-	620.9	-	668.3	-	-	-	-	-
6. 国际经济和社会事务	40489.2	9142.9	43669.7	8376.5	50056.8	8359.7	55785.5	36326.4	42236.1	56989.5	44673.0	61083.0
7. 技术促进发展	13680.4	287144.3	15647.3	-	18100.4	242370.3	20611.3	258770.0	21917.1	248323.0	23541.3	250925.0
8. 全球社会发展问题的活动	-	-	-	-	-	-	-	-	10261.9	2634.8	11248.9	870.2
9. 跨国公司	7589.5	4620.6	9000.3	3898.5	9783.5	3750.9	10178.7	4170.0	9878.7	6665.9	10737.9	7082.9
10. 欧洲安全	25603.0	3242.9	23749.2	3223.0	22784.8	2766.7	30942.5	2059.3	34619.0	4083.7	35644.7	3863.2
11. 亚太社会	26120.5	33295.0	29155.7	51550.0	34998.0	43671.0	34940.4	47691.0	35848.0	39099.0	39413.0	50624.0
12. 拉加经委会	42217.8	20927.8	44863.0	16764.8	43210.3	19652.6	39284.2	19248.9	42811.0	24298.8	49990.2	22239.1
13. 非洲经委会	29701.3	30049.5	37302.5	29994.9	46358.1	19335.2	46063.3	20366.4	51207.2	27911.2	59112.8	30283.7
14. 西亚经委会	14451.5	7530.6	19502.5	4475.1	27302.8	5316.6	32722.9	5219.6	36766.2	4541.3	42633.9	4747.6
15. 贸发会议	54960.6	29404.0	52411.7	25879.4	51577.5	21170.1	69278.1	19499.7	76958.2	22381.7	78654.8	34147.2
16. 国际贸易中心	8866.3	-	8293.7	-	7892.3	-	10764.0	-	13409.1	-	15400.8	-
17. 科学与技术发展中心	3065.3	-	3615.6	-	3995.2	-	4224.8	-	3824.0	102.2	4174.2	107.0
18. 环境规划署	11224.7	87033.2	11704.6	96478.6	9976.3	78577.0	10117.1	80564.8	10591.3	98109.0	11939.4	124305.4
19. 人类住区(生境)中心	8138.3	34831.4	9131.3	37479.9	8816.9	43012.0	8364.0	46820.2	8722.5	46663.3	10528.2	50069.4
20. 国际药物管制	6204.4	14491.3	5681.0	15931.4	5451.6	27390.1	7158.1	40522.8	7433.6	93965.1	8478.8	130771.2
21. 难民专员办事处	27302.8	844084.0	28939.9	804566.1	28484.4	820180.4	36701.4	871900.0	35932.0	893770.0	37576.4	1112423.0
22. 难民专员办事处	4830.1	2364.2	4856.2	2132.8	4794.0	2452.6	6418.3	2335.0	6944.8	3111.0	6910.7	3595.0
23. 人权	10431.0	574.2	10789.6	798.2	10310.0	766.0	14078.1	998.8	16937.0	5971.5	17387.7	8091.4
24. 技术合作总干事	28034.8	-	30843.9	-	32932.9	-	29325.9	-	32418.4	-	35812.8	-
25. 国际法	8945.9	-	8956.7	-	9049.7	-	11485.6	-	13250.8	-	13682.6	-
26. 法律活动	10639.3	736.5	13061.8	968.4	15040.7	1084.0	16282.1	1202.3	16634.0	1342.3	18550.0	1359.9
27. 新闻	48818.6	5146.6	64635.0	5045.9	70170.6	6523.9	78255.8	29662.0	78255.8	5280.0	84870.9	4730.0
28. 行政和管理	245036.0	14709.6	265778.5	20678.0	303456.5	24398.6	338782.9	28681.1	371150.8	29662.0	405872.8	41375.4
29. 会议和图书馆	202642.5	1202.0	245223.5	1256.0	266603.7	1426.1	310763.5	1594.2	324950.4	2245.9	359026.3	2842.6
30. 联合国	17056.0	-	17220.3	-	16769.1	-	16758.6	-	3520.8	-	-	-
32. 房屋建筑、改造、改良及主要维修费	53740.2	-	36081.8	-	244735.6	-	30823.1	-	19096.0	-	71644.6	-

资料来源:各两年期的方案概要。