

联合国注重成果的方针：执行联合国  
《千年宣言》

撰 稿：

多里斯·贝特兰德

联合检查组



联合国，日内瓦

2002年6月

GE. 02-01561 (C) 080802 150802

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		v
内容提要.....		vi
导 言.....	1 - 6	1
第一部分：以成果为基础的预算和计划编制实验：		
缺陷.....	7 - 79	3
A. 在联合国和会员国内的成果概念 .....	7 - 8	3
B. 联合国预算和计划编制办法和会员国中的 成果概念 .....	9 - 17	4
C. 对目前以成果为基础的预算和计划编制办 法实验的建设性批评.....	18 - 35	7
D. 2002-2003 年方案预算一例 .....	36 - 42	10
E. 产生不安情绪的原因：方案预算和中期计 划中缺乏有意义的业绩指标 .....	43 - 55	13
F. 2002-2005 年中期计划一例 .....	56 - 65	16
G. 需要不断审查以成果为基础的预算和计划 编制全过程：关于目前实验的结论 .....	66 - 77	18
H. 关于中期.....	78 - 79	20
第二部分：有意义的、现实的注重成果方针：新的 合作气氛.....	80 - 139	22
A. 联合国中的改革 .....	84 - 87	23
B. 布雷顿森林机构伴随进行的改革努力.....	88 - 92	25
C. 《千年宣言》和秘书长的《行进图》：国 际社会的明确承诺.....	93 - 95	27
D. 评估目前的局势：为执行《千年宣言》还 有哪些事情有待去做：需要创造新的中期 工具和进程以取代中期计划.....	96 - 100	28

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
E. 行动者之间缺乏一致的共同战略框架和协调：将社会考虑纳入联合国的宏观经济政策框架.....	101 - 107	29
F. 参与减贫倡议的各方面行动者的协作.....	108 - 114	33
G. 布雷顿森林机构，联合国系统与有关国家之间应每五年一次就战略问题进行真正的辩论.....	115 - 121	36
H. 每五年一次在国家一级的战略问题辩论.....	122 - 129	38
I. 每五年一次在世界一级的战略问题辩论.....	130 - 137	41
J. 每五年一次在安全理事会就预防冲突及其与发展 and 减缓贫穷战略的关系举行的战略问题辩论.....	138 - 139	44
附件一.....		46
附件二.....		48

## 缩 略 语

ACC	行政协调会	行政协调委员会
ACABQ	行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
BWI		布雷顿森林机构
CAS		国家援助战略
CCA		共同国家评价
CCRR		共同国别审查报告
CDF		综合发展框架；
CEB		行政首长协调委员会(前称行政协调委员会)
CPC	方案协调会	方案和协调委员会
DAC	发援会	发展援助委员会
DESA	经社事务部	经济和社会事务部
ESAF		优惠结构调整基金
GNP	国产总值	国民生产总值
HIPC	重债穷国	重债穷国债务减免倡议(世界银行)
ICFD		发展筹资问题国际会议
IDA		国际开发协会
IMF	货币基金	国际货币基金组织
LLDC		最不发达国家和欠发达国家
MTCPRR		中期预防冲突审查报告
MTP		中期计划
MTSRR		中期战略审查报告
NGO		非政府组织
ODA	官发援	官方发展援助
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OIOS	监督厅	联合国内部监督事务厅
PRGF	减贫信贷额度	减少贫穷促进增长信贷额度(货币基金组织)
PRSC		减贫支助信贷
PRSP		减贫战略文件
PUMA		公共管理事务(经合发组织)
RBB		以成果为基础的预算编制办法
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNDAF	联发援框架	联合国发展援助框架
UNDG	发展集团	联合国发展集团
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNICEF	儿童基金	联合国儿童基金会
WB		世界银行
WFP	粮食署	世界粮食计划署
WTO	世贸组织	世界贸易组织

## 内 容 摘 要

“我坚信，我们可以做得更好，也必须做得更好。”

科菲·A. 安南<sup>1</sup>

在第二个千年结束之际，由 147 位国家元首和政府首脑和总计 189 个会员国通过的《千年宣言》，为国际社会提出了新的挑战。它在和平、预防冲突、消除贫穷、更广泛意义上的发展、保护弱小者和非洲的特殊需要等等领域提出了明确的目标，并确定了实现目标的日期，大都是在 2015 年。在“执行《联合国千年宣言》的行进图”(A/56/326)中，秘书长强调了在实现千年宣言目标过程中，“一项全面方针和一个协调战略的至关重要性”。他还说，“国际社会刚刚走出承诺的时代，进入执行的时代，需要我们调动必要的意愿和资源，履行所作承诺”。他还承认，全世界都在观察如何来执行《千年宣言》。

联合国系统<sup>2</sup>和布雷顿森林机构、以及世界银行和国际货币基金组织<sup>3</sup>为制定新的工作方法作出了努力：

---

<sup>1</sup> 《秘书长关于联合国工作的报告》(A/56/1, 第 12 段, 2001 年 9 月 6 日)。

<sup>2</sup> 本报告所述联合国系统不包括布雷顿森林机构，这在有关文件中是不常见的事。联合国系统涉及联合国，以及其各机构、计划署和基金会。

<sup>3</sup> 本报告针对的是联合国系统会员国。由于本报告中还提到的布雷顿森林机构和世界贸易组织(世贸组织)的行动对发展中国家很关键，而且往往是决定性的，同时，由于它们构成了国际社会的一个组成部分，又是行政首长协调委员会的成员，本报告中很难不涉及到它们。正如发展筹资问题国际会议期间关于“协同一致，促进发展”的一次部长级圆桌会议所说：“发言者指出联合国、布雷顿森林机构和世界贸易组织，以及各区域金融机构加强协调一致的重要性。”(A/CONF.198/8/Add.7, 第 5 段)。

- 秘书长 1997 年推动了联合国的改革，以在布雷顿森林机构合作下，促成联合国内部更高程度的协调一致。在预算和计划工作中采用注重成果的概念，进一步促进了本组织管理文化的变革；
- 布雷顿森林机构内出现了巨大变化，它将消除贫穷摆在其议程的首要位置，承认要想实现有关目标，需要将社会发展目标纳入宏观经济框架和结构改革中。由世界银行集团总裁 James D. Wolfensohn 提出的综合发展框架提出了一种全面的发展方针，构成了减贫战略文件的基础，该文件是发展中国家根据所有权的概念，为享有债务减免资格而与布雷顿森林机构共同制定的。

这一改革与合作的气氛提供了一个良好的背景，有助于联合国完成《联合国宪章》第一条第三款所规定的任务，即“维持国际和平及安全”和“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”。它还造成了一种机会，有助于加强《宪章》第六十二、六十三和六十四条中所载经济及社会理事会的协调作用。在此背景下，必须澄清联合国目前所使用的注重成果的概念，使之与《千年宣言》中的目标相协调。本报告即是为了澄清注重成果的概念。

本报告由两个部分组成：第一部分涉及以成果为基础的预算和计划编制实验，及其欠缺之处，并说明了为什么要和如何来改进和重新考虑这些工作。第二部分描述了准备创立新的手段和进程，以便联合国系统采取一种有意义的、现实的注重成果的方针，为会员国监测《千年宣言》取得的进展提供重要手段。

第一部分表明，有关成果(即联合国方案预算和中期计划的预期成绩)可较为含混地理解为主要是联合国方案活动取得的成果。另一方面，《千年宣言》和联合国重大会议所使用的成果可理解为在国际社会援助下，应在国家和国际各级实现的成果。

报告的第一部分还审查了各国政府如何使用注重结果的管理技术，尤其是基于成果的预算编制办法(第 8 段和附件一)，表明了国家和国际的有利环境的不同之处(第 9 段及随后各段)。据认为，联合国秘书处中对目前使用的注重成果的预算和计划编制技术的不安，部分原因在于未能充分考虑报告中描述的国家与国际背景二者的不同。

据认为，这一以成果为基础的技术至今未能适应国际组织，例如联合国的需要和现实(第 24 段及随后各段)。人们就这一说法举出了 2002-2003 年方案预算和 2002-2005 年中期计划的例子(第 43 段及随后各段)。实际上，相对于各国政府而言，在联合国背景下较难运用以成果为基础的预算和计划编制办法，这方面的原因包括决策者的数目(会员国的数目)、方案活动的性质、目标的不精确、没有切实的时间限制、没有基准数据可供比较、目标与资源的不配套，以及联合国在可见的变化过程中的作用与影响。

报告建议，目前应不断审查以成果为基础的预算编制办法，使之进一步适应会员国的需要，以观察和衡量变化。有关建议涉及更清楚地界定“预期成绩”的概念，尤其是考虑到两年期带来的时间限制、以成果为基础的方案预算格式和创造有利环境的需要。

#### **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，也即方案预算意义上的成果，与联合国重大会议和《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以成果为基础的预算编制技术的适用情况，使之符合联合国的特殊性质以及会员国观察变化的需要。应由方案管理者或与他们一道更清楚、更准确地确定成果的概念，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的建立信任，以及给予方案管理者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(见第 77 段)。

报告的第二部分旨在回答何为中期内所谓的现实的、有意义的注重成果的方针，以推动进展，实现《千年宣言》的目标这个问题。文中详细描述了联合国系统和布雷顿森林机构的改革努力，对经济和社会领域作了强调。报告表明，联合国系统和布雷顿森林机构内新近出现的合作气氛有了一些发展，并创造了重要机会(第 80-100 段)，但为按时实现《千年宣言》的目标，仍有许多事件有待去做。

目前，在实现《千年宣言》目标方面，没有一个为各方行动者共同接受的战略框架。近来布雷顿森林机构对消除贫困的强调尚未导致调整政策的重大修正。在基本上没有变化的宏观经济和结构政策中，增加了一些社会考虑。还没有以一种有意义的和可靠的方式来处理为拟议的减贫措施融资的问题(第 117 段)。布雷顿森林机构承认，制定战略的进程“没有实现宏观经济、社会 and 结构问题之间的平衡”(第 101 段)。联合国各项报告显示了同样的保留(第 102-104 段)。

国家一级制定了太多的文件，内容往往相同，给联合国系统和布雷顿森林机构造成了很高的交易成本(第 115、116 和 123 段)。一些文件主要涉及社会发展考虑，布雷顿森林机构的文件则涉及经济、金融和结构方面以及调整的先决条件。此外，在国家和国际各级，布雷顿森林机构、世贸组织、联合国系统、主要捐助国和有关国家之间尚未进行严肃讨论，以对(主要由联合国系统表达的)社会考虑与布雷顿森林机构的主要宏观经济、金融和结构政策作出必要的整合，实现社会和政治上的可行性乃至持续性。尚未作出努力，加强各方行动之间的协调，因为《联合国发展援助框架》(联发援框架)基本上只处理社会考虑，主要涉及联合国系统伙伴的参与。最后，还没有机会讨论经济与社会政策之间的关系，因为这些问题可能关系到联合国在预防冲突中的作用(第 119 段)。所有这些缺陷都需要弥补。有关建议提出了可能的解决办法。

### **建议 3-8:**

3. 就中期而言，在国家一级，应在与行政首长协调委员会磋商后，按第 125 和 126 段所述方式，编写一份单一的文件，作为共同国别审查报告，取代描述该国状况的众多文件和报告。今后，此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。应每五年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一致意见(见第 128 段)。

4. 在国际一级，联合国应每五年编写一份报告，综合各国的辩论情况，辅以最佳做法和所得出的教训和结论。该报告可称为中期战略审查报告，并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《千年宣言》目标。

5. 中期战略审查报告，连同秘书长在其《行进图》中保证的综合统计报告，应每五年一次提交经济及社会理事会高层会议。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，将进一步促进执行《千年宣言》(见第 136 段)。辩论应促使就如何将调整与可持续性消除贫困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技术人员。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描述性报告都是以政策为主的，有必要重新评估并最终调整其产量(见第 133 段)。

7. 伴随上述建议，同时，为推动联合国实现《联合国宪章》第一条第三款赋予的任务，应由联合国秘书处每五年一次，在中期战略审查报告基础上，编写一份中期预防冲突审查报告，描述消除贫困、加强发展与预防冲突的进展之间的关系。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，有两种选择供会员国作出决定。

- 选择 1：如果建议 3 和 4 中所描述的两种新手段，即共同国别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《千年宣言》目标战略的相关性和一致性。

## 导 言

1. 本报告试图澄清联合国目前使用的注重成果的概念。一方面，所谓成果，在方案预算和中期计划中表达为预期成绩，并以某种含混的方式，被理解为主要是严格意义上的联合国方案活动取得的成果。另一方面，《千年宣言》和联合国重大会议上使用的注重成果的概念，被理解为应当在国际社会援助下在国家和国际、包括重要的地区各级实现的成果。

2. 监察专员认为，必须考察这两个概念是否满足了赋予它们的功能，是否能够满足会员国的预期。调查表明，将注重成果的概念狭隘地理解为主要是联合国行动的结果造成了很大的限制，报告第一部分审查的 2002-2003 年方案预算和 2002-2005 年中期计划中的注重成果的方针，就表明了这一点。

3. 根据目前基于成果的预算和计划实验得出的结论，本报告建议，至少在中期，应采取较为宏大的注重成果的概念，也即《千年宣言》和其他联合国重大会议中采用的概念。这就进而导致在报告第二部分中重新审议目前在中期计划背景下开展的整个计划编制工作。

4. 还提出重新审议有关工具和进程，以使这项工作更加符合会员国宣布的“创建一个框架以执行《千年宣言》”的目标，和“国家、区域和国际各级，采取统筹、协调、全面兼顾的匀衡方式，执行《联合国千年宣言》”的要求，<sup>4</sup> 以及关于请有关机构紧急审议“如何将执行《千年宣言》与两年期预算过程和中期计划联系起来”<sup>5</sup> 的要求。还请“布雷顿森林机构积极参与首脑会议成果的执行”，并请世贸组织“为执行《千年宣言》作出贡献”。<sup>6</sup>

5. 此外，报告建议，所提出的新的工具和进程应促进《联合国宪章》第一条赋予联合国的任务，即“维持国际和平及安全”和“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”。1997 年经秘书长倡议进

---

<sup>4</sup> “千年首脑会议成果的后续行动” (A/RES/55/162)，序言部分第 7 段和执行部分第一段。

<sup>5</sup> 同上，第 10 段。

<sup>6</sup> 同上，第 12 和 13 段。

行的改革创造了合作气氛，会员国并在《千年宣言》中承诺，将在联合国系统内共同努力，促成共同商定的目标，所有这些，都为这一领域的进展创造了良好背景。

6. 因此，本报告由两部分组成：第一部分涉及基于成果的预算和计划编制经验及其缺陷，并解释了为什么需要和如何对之加以改进和重新考虑。第二部分对新的工具和进程作了描述，这些工具和进程将有助于联合国系统采纳有意义的、现实的注重成果方针，并为会员国提供其他重要手段，以监测《千年宣言》目标取得的进展。

## 第一部分：以成果为基础的预算和计划编制实验：缺陷

### A. 在联合国和会员国内的成果概念

7. 采用成果概念提出了一个挑战，因为这表明，确实有可能以某种程度的精确性来衡量联合国活动的效率。但经验表明，这非常困难。无论如何，分析这一问题提供了一次机会，有助于深化对联合国活动根本性质的分析，澄清以往类似尝试中所遇到困难的原因，并澄清为什么很难向会员国和广大公众清楚说明联合国在做些什么，以及它如何促进会员国的行动并取得了那些进展。联合国是 1997 年采纳以成果为基础的预算编制概念的。<sup>7</sup> 在人力和财力上做出了巨大努力和投资。这包括在实验基础上编制附有若干示范章节的 2001-2002 年方案预算，以及 2002-2003 年方案预算<sup>8</sup> 和 2002-2005 年中期计划<sup>9</sup>。这些工作旨在进一步澄清和深入理解各项方案的活动，并表明“成果”<sup>10</sup> 是可以取得的。2002-2003 年方案预算是 2002-2005 年中期计划内的第一个方案概算，也是第一个采用了以成果为基础的方案编制格式的概算。它体现了 2000 年 12 月 23 日大会第 55/231 号决议批准的概念。秘书长科菲·安南还表示“新的格式加强了与中期计划的联系，旨在把预算编制从一个主要着重资源数量的过程转变为一个以预期成绩、方案执行和衡量联合国工作效能为基础的、更注重质量的过程”。<sup>11</sup> 因此，目前的预算格式，目的是更清楚地说明联合国的各项活动，促使加深理解联合国各项方案的活动，同时表明，有可能取得具体成果。显然，如果联合国能够显示，每两年(或目前中期计划范围内的每四年)都能取得具体的、可核查的成果，同时可以预先说明

---

<sup>7</sup> 《革新联合国：改革方案》(A/51/950, 1997 年 7 月 14 日，和关于以成果为基础的预算编制办法的 A/51/950/Add.6, 1997 年 11 月 12 日)。

<sup>8</sup> A/56/6 (第九节)，2001 年 4 月 19 日。

<sup>9</sup> A/55/6, 2000 年 4 月 4 日。

<sup>10</sup> 在方案预算和中期计划中，表示为预期成绩和成绩指标；由于本报告讲的是既定的以成果为基础的预算和计划编制办法，因此本报告更愿意使用“成果”一词。

<sup>11</sup> 2002-2003 年方案概算前言和导言(A/56/6, 2001 年 4 月 25 日)。

在和平、经济和社会事务或人权等领域能够取得那些成果，公众对联合国效率和效力的怀疑就可减少。这甚至能极大地推动政府支持本组织，促进在私人部门的筹资。考虑到其中的利害关系，显然很值得努力去实现这些目标。关键问题在于是否存在实现这些目标的条件。

8. 联合国内以成果为基础的预算编制办法实验，起源于若干会员国在编制其国民预算时采取的新方法。附件一审查了这些经验，概述了这一领域的最新发展。<sup>12</sup> 它尤其显示了各个层次的目标之间的不同，区分了宗旨或一般目标，目标和指标。后者是最为精确的层次，对之可冠以“精巧”一词，即具体、可测量、可实现、注重成果和有时间限制。联合国和联合国系统显然可从所有这些实验中吸取经验，但与此同时，还需要针对不同性质的国际组织进行修改适应。到目前为止，还没有以适当方式进行这一修改适应工作。

#### B. 联合国预算和计划编制办法和会员国中的成果概念

9. 就各国政府方面和联合国而言，成果概念确实有极大的不同。在各国政府，方案的确定和执行由政府掌握，而政府只需执行经国民议会批准的政策。因此，基于成果来制定计划较为灵活，因为是由政府来负责本国的进程，以实现理想结果。政府可对必要资源作出承诺，它可确定所奉行的战略；并可确保各部门与各项活动之间必要的政策协调。此外，政府拥有必要的手段，可客观评估有关结果，并在必要时修正或改变其战略。政府还可能对不同层次的目标(宗旨、目标和指标)作出清楚的区分，因为它能够在所有这些层面作决定。它还能够方案开始时的基准数据与特定期间结束时取得的数据之间作出比较，以观察变化。国家决定实现各类成果(例如，降低人口增长率、增加特定领域中受过训练的专家的数量、提高入学率等等)可用精确的数字加以表达。当然，即使是在国内预算中，也并非所有类型的活动都适于作出精密规划。各国无论如何稳妥选择其战略，但由于例如不受其决定性控制的外部经济环境，它们甚至可能难以实现其指标。

---

<sup>12</sup> 作者采用了 2001 年经济合作及发展组织(经合组织)公共管理处高级预算官员工作组所作的工作。

10. 但联合国和其他国际组织的情况则截然不同。联合国的活动类型，其结果很难通过比较两类数字加以表达。例如，有可能计算在特定期间执行一项公约或遵守某些建议做法的国家是否增加了(如果执行工作完全取决于联合国在这一方面作出的努力)，或计算所销售出版物数量的增加。但正如我们将在下面所看到的，如果使用此类成绩指标，则从来不会给出有关数字，这似乎表明确实存在一些困难。

11. 在联合国，方案的定向和执行取决于全体会员国之间所达成共识的程度，以及它们在执行这些方案时进行合作的政治意愿。一些联合国的重要方案致力于取得最大限度的共识。如果决策者以较为精确的方式确定了目标甚至指标，方案管理者的工作就会方便很多。以成果为基础的一个系统的效率和效力在很大程度上取决于会员国是否愿意在这些事情上作到精确，是否愿意清楚表明其目标或指标。但它还取决于它们是否愿意提供必要的资源。

12. 如果不说明联合国在一国(或在国际一级)开展活动时的最初情况，就很难显示任何明显的变化。同时，如果在促成变化过程中，联合国起不到关键性作用，就更难显示这种变化。在大多数情况下，联合国显然不是独自采取行动，以促成变化，取得成果。联合国的方案和活动遍布全世界，目标宏大，情况复杂，这就造成了进一步的困难。即使联合国设法协调国际社会其他行动者的努力，也不能说完全是由联合国通过此类协调取得了有关成果。此外，在许多情况下，很难说服各方面行动者承诺提供必要资源。此外，在制定目标时，联合国内的决策者使用的措词过于含混和笼统，这就造成了进一步的困难。<sup>13</sup> 例如，就消除贫穷或促进人权而言，只说明了长期目标(例如到 2015 年)，没有伴随制订精确的中期行动计划。在这个问题上，据认为，联合国所承担的工作——咨询服务，技术援助等等，在缺乏认真的协调努力的情况下，很难取得任何具体成果。

13. 在联合国，可能的成果分为若干层次：

- 作为产出的成果，例如出版物、报告、研讨会、会议、对各委员会工作的支助、业务活动；

---

<sup>13</sup> 在“执行《联合国千年宣言》的行进图：秘书长的报告”(A/56/326, 2001 年 9 月 6 日)中使用了“目标”(Goals)一词。

- 作为具有长远影响的产出的成果，例如，通过和批准一项国际公约；设立一机构，对会员国给予长期帮助，例如研究所，培训学校；永久设备投资，出版如定期修订可使用若干年的手册。长远性产出的生产，一般需要同时开展各类业务活动并提供咨询；
- 作为造福于会员国的成绩的成果：例如，工作人员的专业培训(教师、专家、医生、护士、律师等等)；协助建立国家或地区机构；在人口增长率太高的国家以可计量的方式降低人口增长率；以可计量的方式提高生产能力；增加在计划或预算期间从新的社会立法中受益的民众的数目；通过符合国际社会建议原则的国家法律。此类成绩或成果可在某种程度上精确地定量表示，这就能够比较在计划或预算期间开始和结束时的数字。因此，通过比较特定期间开始时存在的情况与该一期间结束时预期的情况，就能够监测和确定出现了那些明显的变化。但总的来说，单靠联合国秘书处本身，不能取得战略成果。它们往往是联合国系统全体或部分伙伴、专门机构、联合国各基金会和计划署(例如联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)和世界粮食方案)、布雷顿森林机构和欧洲联盟之间合作的成果，同时，在许多情况下，也是双边援助机构、更重要的当然是各国本身努力的结果。只有在非常特殊的情况下，才能认为是联合国秘书处单独达成了有关成果。即使如此，这些成果也只能在有关国家的帮助下取得。

14. 考虑到这些因素，显然联合国本身只能取得上述第一和第二类成果。在第三类，也即在各国国内取得的成果中，显然在大多数情况下，联合国不能独自提供必要的援助和资源，它只是众多伙伴中一个。一般说来，联合国甚至不能自封为各方面贡献的协调者。只有在通过联合国独自提供的技术援助开展的专门项目中，情况才是如此，而这种情况是很少的。

15. 以上强调了联合国与民族国家之间情况的不同，它清楚表明，大多数方案管理者即使不是不可能，也很难满足对方案和项目的明显变化提出的要求。

16. 必须注意，会员国主要关心的是在国家或国际一级取得的成果。经济及社会理事会进行的评估，以及秘书长的行进图中提到的目标，就集中在这类成果

上。联合国必须能够通过其方案预算和中期计划中采用的以成果为基础的方针，显示联合国以可计量和可评估的方式推动了实现这类目标。正如下文所示，做到这一点的唯一方式是表明其作为联合国系统乃至整个国际社会各项活动的协调者，充分履行了其授权职责。这就要求联合国显示它为协调各方面行动者的战略作出了决定性贡献。在目前以成果为基础的预算编制工作中，所选择的成绩指标不能起到这一作用，这可能是目前人们在这一问题上产生不满情绪的主要原因。

17. 因此，问题在于：在决策方法、决策过程、描述方案的文件和秘书处的作用中，应当作出那些改变，以使联合国能够界定可实现的成果？

### C. 对目前以成果为基础的预算和计划 编制办法实验的建设性批评

18. 在阐述这一问题之前，必须描述一下联合国秘书处各有关部门、会员国代表和专家对现行以成果为基础的预算编制实验的反应。秘书长、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)各项报告中已经提出了大量而且往往是批评性的意见。

19. 附件二概述了这些报告中的意见，并表明，按照中期计划和方案预算使用者的意见，需要在长期目标(结果、目标或宗旨)、中期目标(比宗旨更为具体)、结合各种手段达成的短期指标或预期成绩(在方案预算中每两年，中期计划中每四年)与各类产出之间作出区分。

20. 人们普遍关心各类方案预期实现的可见变化缺乏精确性。换句话说，需要找到一些办法，对目前的状况与作为方案或活动的结果而实现的状况之间的区别作出清楚描述。

21. 人们还希望对将要奉行的战略(或政策)作出更为精确的描述，以确定对方案的选择，并在方案一级，帮助说明对指标和产出的选择。这就进而意味着，所采用的方法应适应各个方案的特殊性质，并统一用语，最终实现用语的标准化。

22. 采用以成果为基础的预算和计划编制办法是一项目标宏大的事业，其目的地是改变本组织的管理文化，而上述意见和关注大都表明，如果更周密地选择成绩指标，进一步规范所使用的方法，就能够得到令人满意的成果。监察专员的评

估证实了这一结论，同时又表明，仅凭方案管理者自身，不足以实现人们希望的那种缜密，进而改善成绩指标，并对战略作出更清楚的描述。实际上，这项工作是会员国的共同责任，应当请它们作出更为清醒和明确的决定。

23. 监察专员在秘书处内的调查表明，方案管理者对要求他们适用的方法并不很满意。实际上，人们对整个工作表示了某种程度的担心。

24. 监察专员会晤的方案管理者，尤其是经济和社会事务部(经社事务部)承认，他们虽然全力支持秘书长 1997 年一览子改革方案中的注重成果的概念，但并不能完全相信目前所设想的这种做法的效用。下述意见尤其值得注意。

25. 目前的制度属于过程驱动，也即由项目专家提出、设计和推动，而他们往往并不很熟悉方案的内容以及方案在执行过程中受到的限制。

26. 有关方法是在外部顾问帮助下采用的，本是基于国家预算实验中使用的模式，而不是针对联合国一类国际组织设计的，这类国际组织在决策过程、达成国际而不是国内共识方面遇到的更大问题和联合国方案的性质方面，自有其具体特点。

27. 联合国方案范围广阔，除其它外，涉及日常的管理任务，乃至政治事务，提供政策咨询，制定标准和规范以及技术援助，而有关格式与此不相适应。

28. 据认为，有关的格式和方法过于僵化，妨碍了负责实质性活动和职能委员会的方案管理者以一种适当的注重成果的方式来描述其活动。

29. 所选择的成绩指标多少有些模式化，即不能始终与有关方案相适应，且又不由方案管理者自己来确定。在许多情况下，这些指标是由只具备各国政府经验的外聘顾问规定的。由于时间限制，方案管理者往往无法表明其看法，如果他们想表明看法，人们往往告诉他们，重要的是通过并坚持一种统一的表述方式。方案预算以及近来的中期计划都是这种情况。一些方案管理者承认，主要是由于报告表的篇幅有限，在预算官员提供的统一的表述中，他们往往难以识别其各自的方案。他们认为，在方案预算和中期计划中对方案的描述往往不能充分表述方案的最新内容，更不要说方案意图实现的目标了。

30. 方案管理者公开表示，他们没有兴趣投入更多时间和精力，这在某种程度上是由于在常规预算项目内并按照现有人力和财力水平，他们的工作负担过于沉重。但也是由于缺乏刺激措施。采用以成果为基础的预算编制办法，本来是为

了赋予项目管理者更大的灵活性，因为据认为，会员国方面将乐于减少微观管理工作，以换取加强透明度和问责制。最近编制以成果为基础的 2002-2003 年方案预算的实践表明，情况并非如此，而且也很难保证问题会有所改善。<sup>14</sup> 此外，新的资金并没有落实，会员国也没有显示乐于制定优先考虑，或允许方案管理者来制定这类优先考虑。

31. 因此，似乎很少有高层官员表明了个人兴趣或作出了个人承诺，要使以成果为基础的方案和计划编制工作成为一项值得考虑的工作。一些人指出，由于工作人员的技能和经验有限，方案管理者在具有相对优势的领域开展工作的范围也受到妨碍。这就引起了一个问题，即方案管理者在这方面空间究竟有多大的回旋余地，因为他们的工作人员基本上是终身聘用的，往往缺乏适应新的挑战的素质，而且很少能接受培训。

32. 一些官员指出，会员国本身由于缺少真正的共识，或没有做出承诺和决定，以与秘书处共同努力，实现公开宣布的目标，因此，妨碍了推行注重成果的方针。一些人谈到，会员国在制定 2002-2005 年中期计划期间批评说，<sup>15</sup> 不应由秘书处在描述国别状况时追究会员国的责任，或对它们作出评判，或指教它们应当在指定领域采取哪些行动。秘书处成员指出，主要是由于财力和人力限制，公布完全由秘书处来实现的目标既不合理，也没有意义。以成果为基础的方针的要义在于实现可见的变化，但认为联合国秘书处可以独自设计和促成这些变化是不现实的。此外，秘书处一些成员认为，会员国的决策过程往往有些不连贯，很少制定出明确的目标。实际上，为了掩饰缺乏共识的问题，它们使用了一些含糊不清的语言，为将决定化为有意义的方案制造了困难。会员国一旦作出了决议，似乎往往就会心满意足，不大考虑执行问题和成果，对执行情况与成果，它们很少深入监测或评估。因此，决策过程本身似乎成了一个目的，忽略了充分讨论决策的内容及其后续行动。

---

<sup>14</sup> 最近大会关于 2002-2003 年两年期方案预算的有关问题的决议草案(A/C.5/56/L.29) 表明，会员国继续关注组织管理和行政问题的细节。

<sup>15</sup> A/55/6/Rev.1。

33. 最后，一些方案管理者将会员国缺乏对此类事情的敏感和关注，归咎于它们缺乏足够的实务知识，因为会员国往往由驻地代表团来代表，而后者的工作必然涉及广泛的实务领域和机构。显然，它们与专家不同，往往难以充分了解职能性专家委员会正在讨论的具体实务领域中的关键问题、最新动态或辩论情况，也不了解联合国系统行动在特定领域中的相对优势。而另一方面，据认为专家过于关注实质问题，却忽略了有关进程和政治交易。它们乐于并且有能力指导秘书处成员的工作，而不是反过来。因此，方案管理者发现，主要是依靠专家的帮助，才有可能在实质性问题取得进展和成果。

34. 职能性专家委员会很少能够参与制定中期计划。作为主要的政策和计划文件，中期计划几乎完全属于行预咨委会、大会第五委员会和方案协调会的关注和职能范围。方案管理者建议，为吸引各国的有关专家参与联合国的实质性工作，必须让它们参与到制定计划的圈子中来。如此一来，它们将不仅拥有所有权，焕发对工作的兴趣，还能够从灵活性，相对优势和各自国家具体情况的角度来确定对实质性工作的优先考虑。与中期计划不同，职能委员会有其自己必须遵循的多年期工作计划。

35. 以上概述了目前试验的各方面参与者的意见，它反映了各种各样的关注，以及对目前以成果为基础的预算和计划编制工作的目的地和方法的某种不安。所提出的各种意见似乎都是合理的。联合国秘书处明确表示乐于拿出具体成果，但有许多障碍有待克服，而这些障碍有时又不是表达得很清楚。在可见的变化这一概念上的不一致表明，人们希望在国家一级(并延伸到国际一级)处理并确定有关成果。但显然，联合国不能自称，它有能力以自身掌握的有限手段促成国家和国际各级的明显变化。

D. 2002-2003 年方案预算一例<sup>16</sup>

36. 考察一个具体的例子，即经社事务部的人口司，可清楚说明上述问题。该司的目标是“加深对人口现象的性质的了解，特别是人口与发展之间的关系”。<sup>17</sup> 为实现其任务，该司为人口与发展委员会等政府间和专家机构提供服务，发表经常性和非经常出版物和技术资料，包括各类统计数据库中的数据，并确保在人口问题上的机构间协调。其工作人员有 26 名专业人员和 17 名总务人员。那么，在两年期内，哪些可以看作是其活动的成果？

37. 2002-2003 年方案预算表明，其预期成绩是“提高会员国和民间社会、包括非政府组织对人口与发展领域新问题的了解和意识”，“使政府和包括非政府组织在内的民间社会更好和更快地检索(包括通过因特网检索)联合国在人口与发展领域的研究成果”，和“提高会员国实现国际人口与发展会议《行动纲领》的宗旨和目标的能力……”。

38. 应在今后有助于衡量这些成果的成绩指标为：“由于本次级方案下进行的研究结果或其他活动而制定或订正政策或方案的会员国数目”，“政策文件和陈述提及人口司的研究结果以及新闻界报道这种研究结果的次数”。人口司最好可在预算周期结束时(或有数据可查的最后一年)说明由于次级方案的活动而制定或订正政策的会员国数目，并在两年预算期结束时，估计出准备这样做的会员国的数目。为比较有关期间开始和结束时的情况，实际上需要全面评估人口司的影响，包括深入分析各有关国家的状况。然而，方案预算(以及下面将看到的中期计划)没有留出进行此类描述和分析的篇幅，因为这将至少需要几页的描述文字，而目前的方案预算和中期计划表格中，没有留出这个余地。而且即使这样做了也并

---

<sup>16</sup> 选择这一例子不可解释为批评人口司的工作。相反，之所以选了这个例子，是因为该方案很出色，情况表明，它对会员国很有价值。该例的目地是为了提请注意方案预算和中期计划中目前采用的以成果为基础的预算和计划编制技术的局限性。另见脚注 29。

<sup>17</sup> 《2002-2003 年两年期方案概算》(A/56/6 (第 9 节))，2001 年 4 月 19 日，次级方案 6。

不完整，除非还谈到了人口基金或世界银行等其他行动者乃至其他机构为实现同样目地而作出的贡献。

39. 实际上，会员国往往不大关心有多少国家可能从人口司分发的资料中受益(即使这一数字能够估计出来)。它们想知道各国或全球范围人口增长率的变化程度，以及此类变化是否可归功于国际合作。

40. 会员国表示，重大会议行动纲领和经济及社会理事会内提出的宏大目标，意在监测执行这些行动纲领的进展情况。然而必须承认，各次重大会议行动纲领确定的目标很不精确。描述这些目标的语言往往是含混的，实现这些目标的日期很遥远，也没有附带了承诺的详尽的筹资计划。“对会议目标所承负的款额与捐助方的捐助尚未达到相应水平”。<sup>18</sup> 例如，1994年在开罗召开的国际人口与发展会议《行动纲领》就有关人口趋势的目标描述如下：“尽快在人口各种统计率与社会、经济和环境目标失去平衡的国家促成人口的转变，而同时充分尊重人权”，<sup>19</sup> 而有关行动则规定为例如“各国应更加注意人口趋势对发展所具有的重要意义”。<sup>20</sup> 这份篇幅很长、详尽无遗的文件涉及到人口政策的各个方面，评估者很难核查其此后的进展情况，并将有关成果恰当的归功于某个行动者。这是因为文件中使用了一些模糊和规定性语言，例如许多“应”，但没有清楚说明如何实现所宣布的目标。

41. 针对“进一步执行国际人口与发展会议《行动纲领》的关键行动”商定了一系列新的基准指标，<sup>21</sup> 例如：“到2005年，60%的初级保健和计划生育设施应当能够提供最广泛的安全有效的计划生育方法……到2010年，80%的此类设

---

<sup>18</sup> 大会第21届特别会议特设《前期委员会的报告》(A/S-21/5/Add.1, 第95段), 1999年7月1日。

<sup>19</sup> 《国际人口与发展会议报告(开罗, 1994年9月5日至13日)》(A/CONF.171/13, 第6章, 第6.3段), 1994年10月18日。

<sup>20</sup> 同上, 第6.4段。

<sup>21</sup> 人口基金网址: [unfpa.org/icdp/index.htm](http://unfpa.org/icdp/index.htm)。另见 A/S/-21/5Add.1, 1999年7月1日。

施应当能够提供这些服务，到 2015 年，所有此类设施应当能够提供这种服务……使用各种避孕方法的个人与表示希望留出生育间隔或限制其家庭人口的个人之间的差距，到 2005 年应缩小一半，2010 年缩小 75%，2015 年缩小 100%……”。然而，除了这些一般规定外，没有明确规定各方面行动者(国家、捐助者、人口基金、联合国秘书处、其他国际组织)为实现这些目标应有那些分工。

42. 从所有其他经济和社会方案中，或多或少都可以得出这一例子中的教训。在国际社会被 2015 年或 2020 年确定宏大的长期目标与更为精确的中期指标和促成其实现的国际社会各方面行动者的作用之间，显然出现了脱节。秘书长的《行进图》提到的政治乃至经济和社会领域中的所有目标，都是这种情况。例如“在 2015 年年底以前，使世界上每日收入低于一美元的人口比例和挨饿人口比例降低一半，并在同一日期之前，使无法得到或负担不起安全饮用水的人口比例降低一半”，<sup>22</sup> 以及“根据‘无贫民窟城市’倡议的提议，在 2020 年年底以前大大改善至少一亿贫民窟居民的生活”。<sup>23</sup> 再比如“加强联合国维护和平与安全的能力，为它提供预防冲突、和平解决争端、维持和平及冲突后建设和平与重建所需要的资源和工具”，<sup>24</sup> 对此目标，《行进图》没有确定实现的日期。如果这些目标构成了人们对国际社会所取得成果的预期，就必须明确规定实现这些目标的战略。对各方面行动者以及联合国本身来说，情况都是如此。

E. 产生不安情绪的原因：方案预算和中期计划中  
缺乏有意义的业绩指标

43. 在探讨联合国中运用以成果为基础的预算和计划编制办法所面临的问题之后，现在就有可能更清楚地确定代表、专家和方案管理者在审议目前以成果为基础的预算编制工作时，为什么会产生不安情绪。这方面的主要原因在于成果概

---

<sup>22</sup> “执行《联合国千年宣言》的行进图”(A/56/326, 第 83 段), 2001 年 9 月 6 日。

<sup>23</sup> 同上, 第 117 段。

<sup>24</sup> 同上, 第 32 和 33 段。

念含混不清。秘书长的《行进图》提到的目标，或者缺乏预计日期，或者推至遥远的将来，即 2015 年或 2020 年，均为准备在国家或全球一级实现的目标。相形之下，联合国中期计划和方案预算中提到的成果，主要涉及联合国的贡献。因此，按照定义，准备实现的成果应当更有节制。没人可以说，联合国单凭自己的力量，可轻而易举地在国家一级采取行动，促成可归属的巨大变化。在此情况下，很难确认预期的成绩和绩效指标，因此，在这方面出现一些困惑就不足为怪了。总的来说，用来说明预期成绩的公式包括下列一些表述，例如“加强”、“改善”、“加强……能力”、“加强……参与或协作”、“进展”、“关于……对话的进展”、“提高……水平”、“更大量地”、“加强对……的认识和理解”和“提高……的准备程度”。

44. 成绩指标公式表述为“采取……的国家数目”、“接触”、“接受……的城市数目”、“更广泛地参与”、“用户表示满意”、“国家数目的增加”和“协同安排的数目”。

45. 方案管理者无疑希望在其各自领域改善、推进、加强、增加和鼓励进展。然而，人们往往很难在预期成绩和成绩指标这两个概念之间作出区分，因为在上面的例子中，它们有时会同时使用。这些公式没有提示读者应当按照何种标准来衡量预期变化，因此，读者也就不清楚方案的预期成果是什么。

46. 人们在不同场合表示希望能够找到更有意义的绩效指标。例如，在《2002-2003 年两年期方案概算》的导言中，<sup>25</sup> 主计长办公室明确承认，下一步（不管是在中期计划还是在方案预算中）应对预期变化作出精确说明。第 36 段声明：“许多预期成绩和成果指标涉及‘变化说明’：改进、增强能力、增加认识等等。这种格式要预先设定检测提高或改进的基线或参照点。根据成果指标衡量 2002-2003 年两年期的执行情况后，将作进一步分析，以确定适当的基线数据。然后用于制订规划和编制方案预算的阶段，根据经验对预期成绩和成果指标的说明作出修改”。<sup>26</sup> 在同一文件第 28 段中，秘书长指出：“在预算编制阶段制定指标时也需要方案管理人员有系统地制订衡量变化的基准数据，制定数据收集办法，

---

<sup>25</sup> A/56/6(导言)，2001 年 4 月 25 日。

<sup>26</sup> 同上，附件，A 节，以成果为基础的预算编制办法：解释性说明，第 36 段。

解释收集到的数据，就已取得的结果提出报告，以及将取得的教训用于今后的方案规划、预算编制和执行工作。”第 11 段称：“如本组织在今后几年能收集有关其执行情况的更多资料，区别两年或四年能实现的目标将会比较容易。”

47. 这些建议显然尚未开始执行。但根据上述分析，检察专员很怀疑今后的努力能否最终取得理想成果。这主要是因为两年的预算期似乎不是一个可以取得成果的合理时间框架，尤其是如果按本报告中的宏大方式来理解有关成果，同时，会员国又希望两年期方案预算可促进实现《千年宣言》目标。

48. 主要是在联合国的预算方面针对联合国方案活动取得的成果制定的注重成果的方针，应当集中精力于中期。此外，在此过程中，应对推动实现《千年宣言》目标的所有行动者的战略加以协调。尽管人们承诺作出上述努力，但如果唯一的衡量标准是用户能否满意各项产出，例如报告、出版物、咨询服务、研讨会和会议，尽管这些产出很重要，但仍然很难在方案预算背景下衡量变化。下述例子使人们更加怀疑主要在方案预算方面强调注重成果的方针是否有用。

49. 在政治活动方面，可以看出，很难去遵循方案预算导言中表明意图。例如，中期计划方案 1 的次级方案 1(政治事务)涉及预防、控制和解决冲突。然而，如果没有共同采纳的减少冲突数目的战略，如何来概括描述方案预算期开始时的局势，又怎能预测两年期结束时的成果。缺乏明确的战略主要是由于安全理事会和所谓国际社会的成员决定只有在政治条件允许，或迫使它们去干预时，才会对新的局势作出反应。到目前为止，仍没有任何得到精确表述和证明的预防冲突政策。在这些问题上，当然有可能取得进展，但按照目前的状况，还难以制定任何严肃的行动方案。<sup>27</sup>

50. 对于 2002-2005 年中期计划的本次级方案，这些看法同样有效，<sup>28</sup> 在本次级方案中，显然同样很难就政治事务确定狭义的注重成果的方针，例如：

---

<sup>27</sup> 必须提到秘书长关于“预防武装冲突”的综合报告(A/55/985-S/2001/574 和 A/55/985/Corr.1-5/2001/574/Corr.1, 分别于 2001 年 6 月 7 日和 2001 年 7 月 5 日发表)。

<sup>28</sup> 《2002-2005 年中期计划》(A/55/6/Rev.1：第 1.5 段，目标；第 1.6 段，战略；第 1.7 段，预期成绩；第 1.8 段，成绩指标)。

51. 目标是：“协助通过和平手段预防、控制和解决冲突以及促进联合国系统作出更整合一致的回应，以处理刚度过危机国家面对着冲突后建设和平的挑战”。

52. 战略特别包括：“查明备选办法，并就联合国可能被要求在预防、控制和解决冲突以及在冲突后建设和平的活动中所发挥的作用提出建议”。

53. 预期成绩是：“通过预防性外交、建立和平和冲突后建设和平活动，提高国际社会预防、控制和解决冲突的能力”。

54. 成果指标“包括查明已采用和平手段处理和(或)解决的潜在的、新的和持续存在的冲突，以及增加冲突后建设和平的活动并提高其效能”。

55. 显然，这些构想中没有任何信息，可实际用于编制以成果为基础的预算和计划。这就让人们怀疑，是否真的有必要提出这样的一种方案，以成果为基础的预算和计划编制制度是否适合这类活动，而归根结底，此类政治活动是否适宜编制方案。

#### F. 2002-2005 年中期计划一例<sup>29</sup>

56. 关于经济和社会活动，2002-2003 年方案预算<sup>30</sup>中提出的方案 9(经济和社会事务)的次级方案 6(人口)，已经在上文中作出评论。不过，有必要看一看 2002-2005 年中期计划是如何陈述这一次级方案的。<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> 如脚注 16 段中所述，选择有关的例子并不意味着批评人口司的工作。相反，之所以作出这种选择，是因为方案很出色，事实表明对会员国很有价值。选择这一例子的目的是提请人们注意方案预算和中期计划目前采用的以成果为基础的预算和方案编制技术的局限性。

<sup>30</sup> 《2002-2003 年两年期方案概算》，第 9 节：经济和社会事务(A/56/6(第 9 节)，2001 年 4 月 19 日)。

<sup>31</sup> 《2002-2005 年中期计划》(A/55/6/Rev.1,方案 7：经济和社会事务，次级方案 6：人口，第 7.28 段，目标，第 7.29 段，战略，第 7.30 段，预期成绩，第 7.31 段，成果

57. 目标是：“增加对人口现象的性质的了解，特别是人口与发展之间的关系”。

58. 战略是：“(a) 向人口与发展委员会提供实质性支助，(b) 不断审查、监测和评价《国际人口与发展会议行动纲领》的行动，完成进一步执行《行动纲领》的主要活动……，(c) 编制联合国对全世界所有国家和地区的正式人口估计与预测，包括死亡率和生育率的年龄与性别形态……，(d) 通过因特网……有效散发全世界的人口资料”。

59. 预期成绩包括：“为《行动纲领》……提供更多的支助；扩大会员国分析与运用人口趋势和发展政策……的能力；加强会员国以下方面的能力：制订国家人口政策与相关政策，提高收集和分析国家人口资料的国家机构能力……”。

60. 成果指标包括：“取得人口趋势与社会和经济发展相互关系有关资料以作为拟订政策的投入的政府数目有所增加”，和“显著加强了解人口与发展问题之间的复杂互动关系和广泛认识到需要国际社会注意和作出反应的新人口问题……；用户所认定的联合国官方人口估计和预测的及时性、质量和可获得性”。

61. 这种编制方式显然是永久可行的。它用于 2002-2005 年中期计划，但同样的文字也可以照搬到下一份中期计划中，正象以往的中期计划也可以如法炮制一样。它基本上是对人口司常规活动的描述。然而，它却没有说明在目前情况下，可以期待实现哪些变化。中期计划的意义在于提供资料，说明在上一次计划结束时(也即 2001 年底)存在哪些问题和欠缺，仍然需要加以补救。还需要说明联合国准备采取何种战略，尽可能弥补或缓解有关问题，以及在计划期结束时，即 2005 年底准备取得哪些具体进展。(对经济和社会领域中的大量方案和次级方案，大体上都可以提出这类意见。)但为此目的，必须更精确地规定预期可从目前方案的活动中取得哪类成果。

62. 如果联合国对解决会员国人口问题的贡献因其有效而继续保持原状，完全可以只说明这一点，并将方案预算甚至中期计划中的描述限定为列举方案产出，或许再增加一些关于非经常出版物的新资料。

---

指标)。

63. 然而，如果对中期计划的讨论是为了评估本次级方案之前战略的有效性，并在必要时建议改变战略，那么就应当慎重地详尽描述新的战略。但在以往的中期计划中，从未针对任何方案就联合国采取的战略方针作出中期评估，目前适用的注重成果的方针似乎也没有提供此类机会。在检察专员看来，非常需要进行这种审查。

64. 所有这些引起了一系列有关问题。第一，是否真的有可能就联合国可能作出的贡献(在人口领域乃至其他经济和社会领域)提出一个新的战略，而不必详尽描述其他所有人开展了哪些活动，促进国际社会批准的目标、例如《行进图》中提到的目标？第二，是否可能在中期计划文件目前格式的框架中这样做？第三，是否有可能确定联合国的贡献及其成果，而无须提到国家和国际各级预期取得的成果？

65. 在行政活动的例子中，有略为不同的一类困难。这些活动乃是常设职能，除了所采用的技术，很少随时间而变化。在人事、财务或管理方面，需要处理同样的反复出现的问题。如果可能改进工作方法，就必须作出精确描述，以说明如何实现改进。在中期计划乃至方案预算中，对日常活动很少给出数字，对其质量也从来不作说明。在此情况下，预期成绩或绩效指数没有真正的意义。“方案 24：管理事务和中央支助事务，次级方案 1：管理事务”就是一个例子。在其预期成绩中：<sup>32</sup> “成绩包括改善管理，以减少行政管理的负担，确保方案管理人员有效执行已获授权的方案，而保留充分的问责权”。另一个例子是“方案 23：新闻<sup>33</sup>——次级方案 4：出版事务”，只要该方案继续下去，其中的内容显然就是有效的。它的行文可长久保留。所谓预期成绩和成绩指标就说明了这一点。例如，“预期成绩是增加对联合国出版物的兴趣”，“成绩指标包括联合国出版物的订阅数量和出版物销售数量都有所增加，访问联合国出版物网址的人数也有所

---

<sup>32</sup> 《2002-2005 年中期计划》(A/55/6/Rev.1)，方案 24,次级方案 1,第 24.7 段：预期成绩。

<sup>33</sup> 同上，方案 23：新闻，次级方案 3,图书馆事务，第 23.29 段：预期成绩；第 23.30 段：成绩指标；次级方案 4,新闻，第 23.35 段：预期成绩；第 23.36 段：成绩指标。

增加。”在“次级方案 3：图书馆事务”的例子中，“本次级方案的预期成绩将包括更迅速和更大幅度地向用户提供图书馆的制成品和服务”，以及“成绩指标将包括”，除其他外，“要求及查询图书馆的制成品和服务的次数有所增加……”。没有具体说明目前和预期的数目。

#### G. 需要不断审查以成果为基础的预算和计划 编制全过程：关于目前试验的结论

66. 人们探讨了目前以成果为基础的预算和计划编制试验造成的局面后，提出了一系列看法。第一，毫无疑问，计划和方案编制办法的主旨是确定成果，这是合理的和必要的。应向会员国和广大公众提供文件，帮助它们更好地理解联合国的工作，并对其效率和效力作出判断。在这方面，必须要有透明度。因此，显然必须在联合国内推行注重成果的方针。但对目前试验所采用的方法，应加以改善和调整。毕竟，注重成果的方针要求定期评估有关情况 and 战略，评价其效率，并根据得出的经验加以修正。

67. 必须对方案预算和中期计划二者作出区分。取得成果需要时间。在大多数情况下，两年的期限过于短暂，难以取得有益的成果。这就意味着成果方针应主要关注中期，也即应努力改进中期计划，或无论什么样的中期文件，只要它有助于评估目前的战略，并确定今后将适用的战略。它还意味着方案预算文件应限于根据所制定的目标，解释在两年期内准备采取的步骤。

68. 因此，必须进一步改进方案预算文件中注重成果的方针，使之适应本组织以及方案性质的需要。

69. 需要在方案预算范围内，澄清成绩的概念。所谓成绩，是否应理解为仅包括联合国秘书处的行动，或是还包括会员国的行动？

70. 应当放松过于僵化的格式要求，使方案管理者能够准确地描述他们的方案内容。这将进而有助于会员国针对规定的任务，尤其是最近《千年宣言》中规定的任务，对方案的相关性与效率作出判断。

71. 会员国根据准确描述的方案内容，应当能够对方案的相关性作出评估，并判断是否可以观测到积极的变化。如此一来，加上有关的开支情况，会员国就能够衡量方案交付的效率和效力。<sup>34</sup>

72. 注重成果的方针要想行之有效，最终应当给予方案管理者更多的灵活性，以确立对他们的问责制。这就要求会员国对方案管理者的专业能力和管理技能给予更大的信任，并最终不再监督和过问细节问题。如果方案活动因为勉强和过时，需要终止这些活动，会员国可要求方案管理者提出建议。这样，或许就能避免目前所谓方案管理者干涉了完全应由会员国处理的事务的抱怨。方案管理者应当能够在其职责范围内，决定产出的最佳搭配，以实现业已宣布的预期成绩，并能够灵活决定如何使用他们的工作人员，以及如何在他们中间分配任务。实际上，很可能需要在此背景下审查目前过于僵化的职务分类制度，以实现更大的灵活性。聘用和更替程序需要加快速度。

73. 人力资源至关重要：这方面的成果主要取决于其技能适应规定任务的高素质的人员。提高技能和掌握新技能的培训设施是必不可少的，创办并加强使用都灵中心是朝着这个方向迈出的重要一步。秘书长在其 1997 年一揽子改革方案中指出，“秘书处将来会规模比较小，受过更充分训练，具有更多才能，流动性更强，得到更妥善的管理和更协调地结合成一支全球队伍”。<sup>35</sup> 这就需要持续进行监测。需要采取激励措施，推进需求更迫切的跨部门和跨学科的工作，并不断监测和审查这些措施。<sup>36</sup> 成果将最终取决于工作人员的素质。为充分开发工作人员的潜力，必须不仅在秘书处内，更重要的是在会员国方面建立和加强信任的气氛，因为需要会员国对工作人员给予相应的信任。

74. 换句话说，需要创造有利的环境，鼓励工作人员，尤其是方案管理者注重成果，并切实贯彻注重成果的方针。需要评估联合国系统的经验，以从最佳做法汲取经验，并持续调整注重成果的方针，使之适应本组织和会员国的需要。

---

<sup>34</sup> 在这一方面，经过改进的新的方案绩效报告格式应当是一个有益的工具。

<sup>35</sup> 《革新联合国：改革方案》(A/51/950, 第 229 段)，1997 年 7 月 14 日。

<sup>36</sup> 同上，第 233 段报告中指明的行动为：“通过奖励和表扬办法鼓励提高工作成绩，采取措施处理成绩不及格的情况，并鼓励责任制”，见第 18 节。

75. 所谓有利环境，在某种程度上是提供适当的技术和信息系统，对此，应不断进行审查，并提供充分的培训。

76. 方案管理者应当根据具体方案的性质，更深入地参与制定有意义的预期成绩和成果指标。在这方面，联合国内部监督事务厅(监督厅)对协助实务部门是很重要的，因为监督厅的主要职责就是在内部评估各项方案及其相关性。如果因为方案的性质和时间因素(两年的观察时间过短)，所预期的成绩没有意义，在此情况下，应当能够删改这些成绩，而不至降低方案预算文件的价值。这将减轻秘书处目前的行政负担，使之摆脱程序性工作，将更多精力用到实质性问题上来。

77. 关于行政活动，只要说明有关日常活动的数目，就能改善目前的状况，例如，说明聘用的数目、退休的数目、和所销售出版物的数目，同时在可能情况下，伴随提供关于各种质量改进的信息。

#### H. 关于中期

78. 鉴于上述理由以及下面将要说明的理由，监察专员认为，中期是最重要的，在这个阶段，由于时间的因素，注重成果的方案最终将显示其并非可有可无的重要性。在监察专员看来，无论是在预算还是在计划的层面上，目前的文件都将有助于会员国监测和评估进展，并有助于审查为达成《千年宣言》的目标而为遥远的将来制定的战略。必须在中期内制定评估成果的工具和过程。本报告因此提出创造新的工具，进一步适应加强联合国与布雷顿森林之间切实合作的明显需要，以评估国际社会的各项战略对各国执行《千年宣言》目标的相关性。

79. 至于上述目前形式的中期计划，<sup>37</sup> 会员国基本上有两种选择：

- 选择 1 是确定第二部分描述的建议创立的两种新工具是否符合它们对中期战略方向的要求。如果情况如此，会员国可决定不再制定目前 2002-2005 年中期计划的后续计划；

---

<sup>37</sup> 2002 年 3 月 25 日秘书长就继续改革的需要致工作人员的信，第 2 段，“第二，管理和行政审查。该审查将包括人力资源改革、会议事务、行政重叠、秘书处职位结构、协调机制，以及计划和预算周期。后者过于复杂、混乱和无效……”。

- 选择 2 是安排下一个中期计划中增列第二部分中建议并叙述的两种新的工具，并在下一个中期计划中体现针对联合国方案和活动作出的政策结论。应强调将《千年宣言》目标和《行进图》建议全部纳入本组织目前和今后的中期计划，以便会员国评估联合国战略对协助其实现《千年宣言》目标的相关性。

## 第二部分

### 有意义的、现实的注重成果方针：新的合作气氛

80. 正如联合国重大会议和国际社会、联合国系统和布雷顿森林机构通过的《千年宣言》所表明的，联合国和联合国系统内注重成果的方针不能与国际社会对在国家国际各级实现成果的关注脱离开来。

81. 由于下列事态发展，国际社会出现了新的局面：

- 成果概念提及国家和国际各级的成果；
- 联合国(具体而言则是经济及社会理事会)相信，它必须发挥更为积极的作用，以落实《宪章》第一条的规定，即“促成国际合作，以解决……国际问题”；<sup>38</sup>
- 各方面行动者之间的合作得到了加强，联合国在这方面发挥了重要作用；<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> “立即的优先事项则是加强经社理事会的基本政策管理和协调作用，使它能够更好地发挥在宏观经济政策协调对话方面的作用”(A/51/950, 第 130 页, 1997 年 7 月 14 日), 和“在社会经济发展理念和思维模式发生变化的这个时候, 联合国的贡献尤其重要。作为创新思维和建立共识的全球中心, 联合国应在最大程度上使用其分析能力, 以确定共同的问题并建议解决办法”(第 129 段)。

<sup>39</sup> 秘书长《行进图》(A/56/326)第 294 段清楚表示:“新的合作与协调文化正在联合国系统各组织中迅速扎根, 正在设立新机制来推动这种努力并使之具体化”, 第 5 段表明:“如果包括联合国系统机构在内的国际机构不能加强协调, 协调战略将无法实现”, 第 295 段提到了行政协调委员会(行政协调会), 即目前的行政首长协调委员会:“行政协调会……对实现更大程度的政策和战略协调、扩大信息分享以及共同评价和监测进程, 表现出强有力的承诺”。

- 在建立一整套单一的发展目标，以规范联合国重大会议和《千年宣言》中制定的发展目标，同时在一整套共同的指标和指数方面，取得了进展；
- 国际社会承诺共同努力，执行这些目标，
- 所有机构都已采纳了面向成果的工作方法。

82. 因此，监察专员认为，在中期的层面上使用的成果概念应当与重大会议行动纲领和《千年宣言》中的用法相一致，进而与秘书长就长期而言的《行进图》相一致。这就需要重新审议中期工具，也即中期计划，涉及到改变其格式和观念，甚至以一整套新的文件和适应其需要的新决策机制来取代它。

83. 这一新局面的其他特点造成了一次共同努力的机会，可利用来达成即使不是共同的，至少也是迫切需要的协调一致的战略，以实现《千年宣言》的目标，这些特点可描述如下。

#### A. 联合国中的改革

84. 1997年，秘书长科菲·安南提出了他的改革方案，<sup>40</sup> 其中他列明了一系列经大会批准的重大改革建议。<sup>41</sup> 这些改革试图“改变本组织的领导和管理机构，以在行动上有更统一的目标、更一致的努力和应付其所面临的许多挑战的更大能力。”<sup>42</sup> 这些改革旨在对联合国系统面临的问题从一开始就给出一个崭新和更为现实的答案。“为推动更加重视联合国的核心任务，并加强这些任务的协作，在和平与安全、经济和社会事务、发展合作和人权事务领域设立了执行委员会。第五项核心任务，即增进人权，贯穿于联合国各项活动中，由所有四个执行委员会加以处理。”<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> 《革新联合国：改革方案》(A/51/950, 1997年7月14日)。

<sup>41</sup> 1997年11月和12月大会第51/12A和12B号决议。

<sup>42</sup> 秘书长的送文函(A/51/950, 1997年7月14日)。

<sup>43</sup> 关于联合国改革问题的信息可查阅联合国发展集团办公室的网址：[www.dgo.org/documents/36-United\\_Nations\\_Reform\\_Overview.html](http://www.dgo.org/documents/36-United_Nations_Reform_Overview.html)。

85. 这些建议包括努力增进联合国系统经济和社会活动之间的协调，并加强与布雷顿森林机构的合作。<sup>44</sup> 它们意在“加强经社理事会的基本政策管理和协调作用，使它有更好地发挥在宏观经济政策协调对话方面的作用”(A/51/950)。其目的在于加强行政协调委员会(行政协调会)的能力，<sup>45</sup> 以使整个联合国系统更加适应新的挑战。它们还包括审查“规划、方案编制和预算编列过程方面的现有安排，以便加强它们在提供战略指导、建立更好的考技标准和报告制度，以及更着重于绩效责任而非投入核算——转向以成果为基础的预算编制办法——方面的作用”。<sup>46</sup>

86. 为加强联合国发展业务的效率和影响，创建了联合国发展集团<sup>47</sup>。发展集团制订政策的优先顺序，已同各执行委员会一道加强其成员与工作的方案协调与协作，发展跨部门的业务联系。

87. 针对大会关于加强联合国系统发展业务的协调的反复呼吁，采纳了上述联发援框架一类工具，建立了由前政策问题联合协商小组开展的共同国家评价。<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> 除了联合国系统各实体与布雷顿森林机构在行政首长协调委员会框架内的会议外，布雷顿森林机构自 1998 年以来，按照大会关于恢复联合国在经济和社会领域活力的第 50/227 号决议，与联合国举行了所谓的“特别高层”会议。最后一次于 2001 年 5 月 1 日举行。有关报告载于 2001 年 5 月 21 日的 E/2001/72。

<sup>45</sup> 行政协调会目前称为行政首长协调委员会，由 26 个成员组织组成，包括联合国各基金会和计划署，以及各专门机构、世界贸易组织和布雷顿森林机构。

<sup>46</sup> A/51/950, 第 241 段；关于以成果为基础的预算编制办法的 A/51/950/Add.6, 1997 年 11 月 12 日。

<sup>47</sup> “发展集团的目的是协助联合制订政策和作出决定，鼓励方案合作，实现管理效率”(A/51/950, 第 73 段)。发展集团的成员为开发计划署、儿童基金、人口基金和粮食计划署，其他机构在涉及各自利益和职能的问题上也将参与进来，另外还有经社事务部。

<sup>48</sup> 在具体情况下使用了战略框架和联合呼吁程序等其他工具(见 E/2001/66, 2001 年 5 月 17 日，以及脚注 51)。

按照行政协调会的指导方针，联发援框架的目的是加强系统业务的聚焦、其成果导向及其目的的一致性，用作战略和国别方案文件的共同参考框架，促进协同一致的方案制订和加强团队精神。有 38 个国家已最后定下了联发援框架。<sup>49</sup> 采用共同国家评价作为联发援框架的必要先导，过去两年来取得了进展；有 84 个国家完成了共同国家评价。<sup>50</sup> 共同国家评价旨在为各国政府、系统组织和其他利益相关者提供背景参考。因此，它有可能成为一个强有力的手段，用来促进政策对话，加强国家一级对实现国际目标和推动信息分享的进展情况的监测。它应当为能力建设开辟道路，例如，“培养统计领域的才能，查明需要国家统计系统支助的数据差距和限制”。<sup>51</sup>

## B. 布雷顿森林机构伴随进行的改革努力

88. 伴随联合国的这些改革，布雷顿森林机构针对这些一致性和协调问题通过了新的方针，制订了已成为国际社会优先考虑的消除贫困的战略框架。世界银行通过了综合发展框架，<sup>52</sup> 货币基金组织和世界银行一道，根据减贫战略文件通过了一项方针<sup>53</sup>。

---

<sup>49</sup> A/56/326,第 296 段, 2001 年 9 月 6 日。

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> “联合国系统促进发展的业务活动的三年期全面政策审查”(E/2001/66,第 48 段, 2001 年 5 月 17 日)。

<sup>52</sup> 该框架是世界银行集团总裁詹姆斯·沃尔芬索恩先生在 1998 年 10 月世界银行/货币基金组织年会的一次发言(“其他危机”)中首次提出的,并在 1999 年 1 月 21 日题为“综合发展框架建议:讨论稿”的一封信中正式确定下来。“面对消除贫穷方面缓慢而不均衡的进展,以及伴随而来的社会紧张局势,世界银行不断反思其整体发展方针”,《走在曲线之前:联合国的理念和全球挑战》, Louis Emmerij、Richard Jolly 和 Thomas G. Weiss (印第安纳大学出版物, 2001 年, 联合国知识史项目), 第 144 页。

<sup>53</sup> 1999 年 9 月, 货币基金组织和世界银行执行董事会在发展和临时委员会联席会

89. 世界银行和货币基金组织将消除贫穷列为其重要议程，整个国际社会也是如此，这一点已体现在《千年宣言》中。而且，至少在原则上，减贫战略文件描述的消除贫穷的政策即为各国自行确定的那些政策；所有权的概念在某种程度上解决各方面行动者、发展中国家、通过经合组织——发展援助委员会的捐助国、布雷顿森林机构、联合国系统甚至私营部门的战略的统一问题。<sup>54</sup>

90. 世界银行 1998 年以来和货币基金组织 1999 年 9 月以来通过的新政策都是在朝着同一方向努力。1999 年 9 月，货币基金组织年会规定了一项明确的任务，即把减贫与增长的目标更充分地纳入其在最贫穷成员国开展的业务中。决定了制订减贫战略文件。这些减贫战略文件作为政策工具，最初的意图是用作重债穷国债务减免倡议(始于 1996 年)项下的外债减免以及获得货币基金组织减少贫穷促进增长信贷额度项下资金和国际开发协会优惠贷款的先决条件。一旦获得通过，这些减贫战略文件就将取代世界银行的政策框架文件和货币基金组织的优惠结构调整基金进程。

91. 所有这些新的工作都很重要，因为会员国和联合国系统其他参与者日益认识到，经过五十年的国际合作，时机已经成熟，应当清楚表明联合国和联合国系统确实对会员国的发展努力起到了决定性作用，上述工作即是对这种认识的一种回应。但它们也是回应一种普遍的看法，即必须大力加强联合国系统努力的一致性和协调性，促成协同性，并最大限度地压低交易成本。这些工作表明，联合

---

议上提出了一份政策文件，最初是准备作为一个依据，用来进行重债穷国债务减免倡议下的外债减免，该倡议始于 1996 年，是享有货币基金组织减少贫困促进增长信贷额度(减贫信贷额度)和国际开发协会优惠贷款的先决条件。

<sup>54</sup> 世界银行指出，“经验表明，国家所有权取决于国家能力”，世界银行综合发展框架编写的“综合发展框架：履行承诺。初步经验和新出现的问题”(2001 年 9 月 17 日)，第 12 段。沃尔芬索恩总裁声明，这一框架“是发展战略和方案的一个全面和统一的方针，强调了发展战略各个方面，即社会、人、机构、环境、经济和财政的相互依存关系”，引自《曲线之前》一书，见上文脚注 52。

国及其系统是在为会员国服务，帮助它们实现共同商定的目标，<sup>55</sup> 应联系这一压倒一切的任务对该系统作出判断。这些工作还起源于认识到对联合国的支持日益减弱(发展援助日益减少，对各计划署和基金会乃至联合国系统一些专门机构的捐款不断减少，都表明了这一点)，如果不能显示以往的努力取得了具体的积极成果，同时联合国系统有能力吸收经验，改进今后的工作，这种趋势就难以扭转。

92. 改革目前正在推进中。对全球会议的结果将每五年审查一次，以确定是否取得了进展。经济及社会理事会除其他外，承担了监督这些会议的综合后续行动的任务，并通过其下述机构——方案协调会对联合国的方案活动进行年度评估。经济及社会理事会本身每三年一次评估联合国的业务活动。行政首长协调委员会(取代行政协调会)采纳了新的工作结构，并适用以成果为基础的管理方针，进一步协调联合国系统的各计划署、基金会和机构。这表明人们加强了对积极推行注重成果的方针的承诺。

C. 《千年宣言》和秘书长的《行进图》：  
国际社会的明确承诺

93. 在《千年宣言》(2000年)中<sup>56</sup>，会员国表示愿意以协调一致的方式共同努力。然而，正如秘书长本人所强调的：“一项宣言，本身并没有什么价值。但宣言中如果载有坚定的承诺和确切的指标，得到各国领导人的庄严接受，就可以大大造福于世界人民，人民可以以此为标准，评判其管理者的业绩”。他还说：“全世界都将观望如何来执行宣言”。<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> 这还体现在关于联合国发展方面业务活动三年期政策审查的决议草案中(A/C.2/56/L.72,2001年12月12日，序言部分第12段)，即“强调国际社会的责任是以伙伴身份协助发展中国家推动国家发展工作”。

<sup>56</sup> 见大会2000年9月18日第A/RES/55/2号决议。

<sup>57</sup> 科菲·A·安南，“让我们为世界制订新的方向”，《国际先驱论坛报》，2000年9月5日。

94. 秘书长的报告题为“执行《联合国千年宣言》的行进图”，<sup>58</sup> 其中列举了国际社会在《千年宣言》<sup>59</sup> 中提出的和平与发展领域的主要目标，表明了会员国和秘书处对这项事业给予的重视。到目前为止进行的努力使人们可以开始确认有待解决的问题。重要的是，报告声明，“国际社会刚刚走出一个作出承诺的时代。现在，它必须迈入执行承诺的时代，以为履行所作保证，动员所需的意愿与资源。”<sup>60</sup> 报告强调，“急需采取综合办法和协调战略”，<sup>61</sup> “包括联合国系统机构在内的国际机构……加强协调……，其中主要包括私营部门、慈善基金会、非政府组织、学术和文化机构以及民间社会其他成员”。<sup>62</sup> 最后，它承认，“除非提供大量额外资源，否则任何千年发展目标都将无法实现”，而这些资源“将需在其使用国内调集，但较幸运的国家有特别义务来确保不那么幸运的国家真正有机会改善其命运”。<sup>63</sup> 2002年3月在墨西哥的蒙特雷召开的国际发展筹资会议试图在《蒙特雷共识》中对这些问题作出反应。

95. 秘书长在他的《行进图》中指出，他将提交一份特殊的“年度报告……说明在履行千年承诺方面已取得或未取得的进展”，而且每五年，他和他的继任人“将提交一份全面的进度报告”。<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> A/56/326,2001年9月6日。

<sup>59</sup> 大会2000年9月18日第A/RES/55/2号决议。

<sup>60</sup> A/56/326,导言，第11段。

<sup>61</sup> 同上，第3段。

<sup>62</sup> 同上，第5段。

<sup>63</sup> 同上，第9段。

<sup>64</sup> 同上，第305段。

D. 评估目前的局势：为执行《千年宣言》还有  
哪些事情有待去做：需要创造新的中期工具  
和进程以取代中期计划

作为创新思维和建立共识的全球中心，联合国应在最大程度上使用其分析能力，以确定共同问题和可行的解决办法。<sup>65</sup>

96. 《行进图》中的一个目标<sup>66</sup>是：“确保联合国、其机构、布雷顿森林机构和世界贸易组织以及其他多边机构之间的政策更加协调一致。”

97. 以上描述了目前联合国系统和布雷顿森林机构为在一些重要方面改进其工作方式而进行的努力，它表明正在朝着正确方向取得一些重大进展。不应低估这一新局面以及它所提供的机会。它不仅包括对 2015 年的明确承诺，而且，几十年来第一次由联合国、布雷顿森林机构以及整个发展中国家和发达国家通过了一项共同方针，并清楚表明如何来确定和适用有效的方法，同时，人们还达成了广泛的一致意见，即如果仍需筹资、协调和战略方面取得进展，将采取必要步骤寻找一个解决办法。

98. 可以毫不夸张地说，历史上第一次出现了一个真正的机会，可借以制订切实的方案，消除贫困，促进贫穷国家的发展，乃至预防冲突。但为按时执行《千年宣言》而有待去做的工作不应低估。

99. 因此，国际社会面临着的新的局面，据认为，“前进战略”包括：“在整个国际体系中改进政策一致性与合作，以便应付当今的全球挑战，……确保国家一级的各项战略统一优先事项，在一个共同行动框架中协作。”<sup>67</sup>但我们尚未达到这一目标。必须注意，行政首长协调委员会、联合国系统、布雷顿森林机构以及世界贸易组织各有其针对伙伴国家而由其各自理事机构提出的战略方针，尽

---

<sup>65</sup> “秘书长的报告” (A/51/950,第 129 段, 1997 年 7 月 14 日)。“在社会经济发展理念和思维模式发生变化的这个时候，联合国的贡献尤其重要”。

<sup>66</sup> A/56/326,第 291 段。

<sup>67</sup> 同上，第 298 段。

管作出了上述巨大努力，以减轻发展中国家伙伴国的负担，但目前，它们仍然面对附带不同条件的大量程序和文书，每一文书都在不同程度上符合目前广泛采纳的伙伴关系、所有权和透明度原则。因此，发展中国家往往必须面对并全力应付国际组织或双边伙伴提出的各种各样的条件、评估和政策说明。针对国际社会所有行动者一致赞成的消除贫穷的斗争以及外来援助问题，无怪非洲“各国国家元首和政府首脑……要求在更有效的援助协调、统一的捐助程序和坚定的长期承诺基础上同捐助者建立一种新的伙伴关系。因此，它们要求取消捐助者的多重条件和交叉条件，并迫切要求根据减少贫穷战略文件提供外来援助支助有效的公共开支方案，以期在可持续的中期财政框架内实现减少贫穷的目标”。<sup>68</sup>

100. 因此，需要作出巨大努力，以最终达成即使并非共同的、至少也是协调一致的战略框架，以帮助伙伴国实现《千年宣言》的目标。应当设立有关机制，随时审查国际社会各方面行动者推行的战略，以评估它们是否确实在援助伙伴国的发展努力和其他努力。

E. 行动者之间缺乏一致的共同战略框架和协调：  
将社会考虑纳入联合国的宏观经济政策框架

101. 2001年9月，世界银行发布了题为“综合发展框架：履行承诺？初步经验和新出现的问题”，<sup>69</sup>其中强调了一些进展不够均衡甚至捉摸不定的领域。它指出，“在(本文件涉及的)46个国家的大部分国家中，仍有许多工作有待去做，以使捐助者的援助战略与有关国家的战略协调起来”，而世界银行需要加强其双边和多边工作以及与联合国系统一道进行的工作，以不仅推动业务活动的协调，而且协调和统一国家战略层面的方针，将全球和国家考虑整合在一起，该文件还称，“在制定部门战略，尤其是社会领域部门战略方面，各国获得了很大收获。

---

<sup>68</sup> “2000年1月18日和19日在利伯维尔举行的非洲国家元首和政府首脑会议结束时通过的关于第三个千年之时非洲经济和社会议程的《利伯维尔宣言》”(A/54/760,附件,第14段,2000年2月21日)。

<sup>69</sup> 世界银行综合发展框架秘书处,2001年9月17日。

但与宏观经济政策框架和为解决贫穷影响增长问题所必须的基础设施、银行和金融等其他关键经济领域的内在联系，仍然很薄弱。在面临经济困难的国家，就政策的优先考虑而言，宏观经济问题压倒了社会和结构问题”，同时，“仍有一些工作有待去做，以更好地了解推动可持续减贫增长战略的宏观经济部门联系。在大多数国家，宏观经济与社会、部门和结构问题之间的均衡仍然很薄弱。例如，很少有什么战略深入处理宏观经济政策、创造就业机会、城乡战略和减少贫穷的整合问题。由于部门政策成本的核算能力薄弱，以及缺乏联贯的中期开支框架，根据预算限制将部门战略纳入宏观经济框架的工作受到妨碍。需要在外部伙伴的支持下以协调的方式立即解决这些能力限制，唯有如此，才能制订、商定和执行注重国别具体贫穷需求的主要政策措施”。<sup>70</sup> 该文件还涉及需要改进工作，以监测外来援助与有关国家本身战略相结合的情况，并涉及到部门分析。关于临时减贫战略文件，世界银行承认“跨部门联系和跨发展目标的优先考虑的设定不是一个明显的特点，往往缺乏与公共开支方案的联系。制订战略的进程往往受制于短期宏观经济需要，不能实现宏观经济、社会和结构问题之间的平衡”。<sup>71</sup> 这类直言不讳的评估表明，布雷顿森林机构承认需要改进减贫方面的战略方针，同时，必须促使所有伙伴参与这项工作。联合国也表明了同样的考虑。

102. 尤其是，联合国贸易和发展会议(贸发会议)表示，需要更多地关注如何来制订适当战略，例如，关于“非洲的经济发展：表现、前景和政策问题”的报告(2001年)称：“因此，要取得实际和持久的成果，必须要对有关经济增长和收入分配的结构调整政策的影响作出仔细的和坦率的估价，然后才确定减贫的新的重点。然而，目前还没有这种做法的迹象。与此相反，目前重点似乎是将公共开支和援助转移到那些估计会在减贫方面迅速见效的领域，包括卫生和教育。这种做法虽然是有用的，但是如果在农业、贸易、金融、国家企业、取消管制以及私有化等领域中的政策无法提高经济增长而同时又对收分配产生不良影响的话，那么，这种做法就不可能对减贫产生持久的影响。这种做法还可能造成欲速则不达的严重后果，因为旨在对减贫立即产生影响的公共开支会减缓资本积累，在资源

---

<sup>70</sup> 同上，第36段。

<sup>71</sup> 同上，第9段。

(包括援助)仍然不足的情况下尤其如此。因此，减贫方案不仅仅需要更多的资源，而且还需要有利于加速增长和改善收入分配的结构调整和宏观经济政策。”<sup>72</sup>

103. 因此，人们似乎普遍同意关于需要审查和改进各方面行动者减贫战略的论断。人们似乎还承认需要推动政策的趋同，尽管各组织和当事方仍然需要在准备实行何种政策这一重大问题上达成一致，显然，这在任何时候都不是轻而易举的，因为这些政策在很大程度上取决于一个国家在特定区域和世界背景下的具体形式。

104. 谈到与此相关联的外部援助问题，贸发会议称：“由于各个援助机构的活动缺乏协调，而且也没有能够使援助项目符合受援国的经济和管理结构，因此援助项目的可持续性受到破坏……”，同时，“多个援助机构各自为政提供援助的格局极大地破坏了受援国的资源分配机制，给经济管理、全部资源的使用效率以及全面的经济增长带来了负面影响。”它还指出，“这些国家受到双重冲击，这种冲击一方面来自没有经过协调的和未能与当地实际相结合的援助项目，另一方面则来自需要减少预算赤字的政策条件(赠款除外)。”<sup>73</sup>同时，它还认为，“有人假设，把社会政策与目的在于向世界开放经济、促进自由化和放松管制的标准的结构改革结合起来，就可以加速经济增长，但是这种假设没有多大说服力”。<sup>74</sup>

105. 布雷顿森林机构承认，必须改进减贫战略文件方面的工作，而将优惠结构调整基金改为新的减贫信贷额度也没有完全改变决定对有关国家贷款的标准，同时，属于受援国的“所有权”没有改变用来确定贷款条件的方法。世界银行和

---

<sup>72</sup> 《关于非洲的经济发展：表现、前景和政策问题的报告》(UNCTAD/GDS/AFRICA/1,TD/B/48/12)，第 53-54 段。

<sup>73</sup> 贸发会议，《最不发达国家问题 2000 年报告》，第 8-9 页(联合国出版物，出售品编号 E.00.11.D.21)。

<sup>74</sup> 遗憾的是，2001 年 3 月 14 日至 20 日在比利时的布鲁塞尔召开的第三次联合国最不发达国家问题会议的《行动纲领》，没有就这些担心给出适当答案。见 A/CONF.191/L.20,2001 年 5 月 20 日。

国际开发协会继续编写“国家援助战略”文件，相对于减贫战略而言，其中载有关于一国经济、财政和社会状况的更详尽的资料，其条件标准与优惠结构调整基金使用的标准大体相同。对货币基金组织使用的文件也可以作出类似评论，这类文件主要是“经济和财政政策备忘录”，并附有各国政府在要求财政支持时必须定期向货币基金组织送交的“意向书”。此外，一国通常必须为方案监测目的按月提供信息，说明公共财政、货币部门、国际收支、国民核算和消费价格以及结构改革情况，这类信息的数量很大。因此，联合国可以获得大量宝贵信息，尽管消化起来有时不很容易，但正如下文将会看到的，联合国在其有关工具、例如共同国家评价和联发援框架中，似乎没有充分利用这些信息。

106. 虽然布雷顿森林机构表明，它们愿意更多地强调社会方案，并主要通过与重债穷国债务减免倡议有关的决定所附加的条件来体现这一点，结构调整政策与消除贫困之间的关系仍然是一个争议很多的问题。在这场事关重大的辩论中，联合国的声音不够响亮。虽然联合国系统的代表应邀观察了制订减贫战略文件方针的过程，但还没有证据表明，联合国深入参与了制订减贫战略。

107. 在上文提到的捐助国政策和做法的协调这一重大问题上，情况也是如此。这给受援伙伴国的行政能力带来了巨大压力。在经合组织的发展援助委员会和布雷顿森林机构内做出了努力，以改善局面。后者与发展援助委员会一道，试图在这方面运用减贫战略文件进程。但进展显然仍很缓慢。<sup>75</sup> 就官方发展援助的数量而言，捐助国的政策仍然大有不同。一些国家，例如，卢森堡、荷兰和北欧国家，已达到或接近占国民生产总值(国产总值)1%的水平；另一些国家的水平则仍然很低，尽管公开宣布将力争达到占国产总值 0.7%这一似乎很神秘的目标。捐助国的援助还附加了不同的条件，扩大条件范围和报告要求，给发展中国家的行政能力带来了沉重负担，往往不适当地限制了它们做出独立政策决定的范围。货币基金组织/世界银行对目前执行减贫战略问题文件进程的进展情况评论如下：

“减贫战略方针的全部好处，都来自发展伙伴乐于使用国别战略，作为其援助方案决定的依据。许多捐助者，包括联合王国、荷兰、欧洲联盟和北欧国家承诺按

---

<sup>75</sup> 第二委员会的决议草案中也提到了这一点，“联合国发展方面业务活动三年期政策审查”(A/C.2/56/L.72)。

照减贫战略方案调整其援助。今后的挑战在于捐助者如何将其意图化为新的援助方式。自从这方面的春季会议以来，已经取得了一些进展。欧洲联盟同意通过减贫支助赠款向布基纳法索、贝宁、莫桑比克和马达加斯加输送资金，它将体现世界银行减贫支助信贷的时间安排和条件。日本同意将政策和人力资源开发资金的一部分用于支持减贫战略文件所涉国家的参与进程。许多捐助者在承认了实际障碍后，仍然准备根据减贫战略方针调整其援助，经合组织的发展援助委员会正在考虑建立一项制度，以定期审查在减贫战略文件所涉国家的捐助协调工作。为加强国际社会对减贫战略文件方针的支持，与区域开发银行的有效协调也很重要”。<sup>76</sup> “受援国，尤其是行政能力本来有限的小国，面临沉重的行政负担”<sup>77</sup>，这是由于捐助者不断增加，同时它们的业务政策、程序和做法也各不相同。<sup>78</sup> “例如，一个典型的非洲国家，约有 600 个援助项目，每年向不同的监督机构提交 2400 份季度报告，并有 1000 项评估、监测和评价有关项目的任务。”<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> 货币基金组织和世界银行工作人员编写的“减贫战略文件——执行进展情况”，关于捐助支助和援助方式的第 43 段，2001 年 9 月 14 日。

<sup>77</sup> 同上，第 41 段：“世界银行颁布了《减贫支助信贷临时指导方针》，作为贷款手段，支持各国的减贫战略，并补充货币基金组织的减贫信贷额度……”。

<sup>78</sup> 世界银行。“协调业务政策、程序和做法：迄今为止的经验”。第二委员会关于“联合国发展方面业务活动三年期政策审查”的决议草案明确重申了需要简化和统一规则和程序(A/C.2/56/L.72,第六部分，第 57 段及随后各段)。

<sup>79</sup> 货币基金组织和世界银行工作人员编写的“减贫战略文件——执行进展情况”，该文参考了 Nicolas Van De Walle 和 Timothy A. Johnston 的“改进对非洲的援助”，政策文件第 21 号(海外开发理事会，哥伦比亚特区华盛顿，1996 年)；“世界银行的援助条件和作用审查”，第 19840 号报告(业务评议司，1999 年 10 月 28 日)。在发展筹资问题国际会议期间关于“协同一致促进发展”问题的部长级圆桌会议的摘要中，据称，“一个国家报告说，为争取对其减贫战略的支持，它需要满足大约 160 项条件”。

## F. 参与减贫倡议的各方面行动者的协作

108. 通过交流意见以及联合国与世界银行和货币基金组织之间相互邀请对方官员参加会议，在联合国系统与布雷顿森林机构之间，<sup>80</sup> 以及在行政首长协调委员会内进行了协作与合作。但联合国似乎没有足够的发言权，对根据各国或区域具体情况来制订减贫战略，或对协调捐助国为支持执行千年发展目标而适用的政策施加影响。布雷顿森林机构显然拥有充足的人力资源和财政手段，以及专门经济支持，似乎主导了制订经济政策的工作，有时还附加了调整的“条件”（尽管考虑到以人为本）。<sup>81</sup> 但在传统的调整政策中，似乎并没有完全做到以人为本。同样，世贸组织的贸易和与贸易有关的政策也没有充分考虑到发展需要和减贫指标。<sup>82</sup> 总而言之，到目前为止，收入分配和减贫措施似乎并没有充分纳入调整政策中。

109. 在这一领域，应当在所有机构和行动者之间展开一场战略讨论，联合国（基于《宪章》赋予它的职责）应当按照下文监察专员的建议，在国家一级和联合国一级举办此类战略性审查会议。

---

<sup>80</sup> 货币基金组织和世界银行工作人员编写的“减贫战略文件—执行进展情况”，2001年9月14日，关于范围和反馈问题的第44段，“世界银行和货币基金组织工作人员继续与联合国系统同事协同一致，支持各国的减贫努力，人们已接受在减贫战略文件进程基础上，在国家一级监测实现这些发展目标[千年发展目标]的进展情况……而在全球一级的监测工作将需要各个机构——联合国、世界银行、货币基金组织和经合组织深入合作。”

<sup>81</sup> Giovanni Cornia、Richard Jolly 和 Frances Stewart 编辑的《以人为本的调整：保护弱者，促进增长》中的用语（牛津大学出版社，1987年）。

<sup>82</sup> 发展筹资问题国际会议关于“展望未来”主题的首脑圆桌会议摘要表明了这一点（A/CONF.198/8/Add.10,2002年3月21日）。在多哈达成的协定是一次历史性机会，有助于将发展关注纳入贸易自由化议程，发达国家现在正面临一次履行其承诺的极好机会。”

110. 目前，联合国对其自己的战略方针似乎没有具体的建议，特别是在减轻和减少贫穷目标方面。已有对全球发展和政策的周密分析，例如，经济和社会事务执行委员会编写的报告，<sup>83</sup> 或上述贸发会议编写的《最不发达国家问题 2000 年报告》。然而，虽然联合国一系列文件提到了“战略”一词，但就适应不同发展中国家状况的政策和战略选择而言，没有任何政策或战略选择具备充分的精确性，可用作发展中国家政府、发展援助受援国、捐助国或国际组织在国家或国际各级的行动指南。

---

<sup>83</sup> 网址：[www.un.org/esa/ccordination/ecesa/ec-docs.htm](http://www.un.org/esa/ccordination/ecesa/ec-docs.htm)。经济和社会事务执行委员会的文件：“国际金融结构”(ECESA/1/Rev.1)，“寻求对于发展中国家债务问题的解决办法”(ECESA/2)，“制订新的援助协定”(ECESA/3)，“宏观经济政策的社会方面”(ECESA/4)。

111. 在国家一级，联合国的共同国家评价和联发援框架等文件<sup>84</sup>限于处理特定的社会问题和部门，没有充分关注宏观经济背景、资源状况，包括一国的国内各国外资源调动能力，乃至拟议的社会部门方案的财政可行性和可持续性。实际上，它们往往缺乏与公共开支方案的联系。<sup>85</sup>联合国共同国家评价和联发援框架没有就财政政策、国民预算及其部门分配或税收制度等等重大问题提供重要的基本信息。<sup>86</sup>

112. 在鼓励一个国家利用贷款条件一类杠杆作用执行布雷顿森林机构结构调整规定时，不会就政策规定的可行性和可持续性征求联合国的意见，即使联合国系统伙伴应当就此问题发表深思熟虑的意见。联合国系统似乎也没有在减贫战略文件所涉国家中深入参与进来。

113. 在联合国各类文件中，提到了就实现工业化和农业发展、改进财政政策和税收制度，以及改进人口、公共行政和教育政策问题向发展中国家建议的部门战略，但这些战略往往过于笼统，在大多数情况下，它们不能立即适用于发展中国家的特定情况。联合国，尤其是在经济及社会理事会中做出了一些努力，以协调联合国各基金会和计划署的政策，例如开发计划署、儿童基金会、人口基金和粮食署，它们的工作主要集中在社会问题上。这一趋势今后可能得到明显改善。但联合国的协调努力没有扩展到捐助国的援助政策方面，也没有扩展到它们提供援助时或明或暗地规定的经济和社会政策方面。

---

<sup>84</sup> 作者得知，目前正在与受援国的密切合作下，尤其是在所有权原则指导下编写这些文件，但也得知，正如各机构许多报告所承认的，情况并非总是如此。

<sup>85</sup> 国与国之间的共同国家评价和联发援框架的质量显然大不相同。另见关于联合国发展方面的业务活动三年期全面政策审查的评价报告(A/56/320)。第二委员会关于“联合国发展方面业务活动三年期政策审查”的决议草案承认需要提高其质量(A/C.2/56/L.72, 第四部分，第33段)。

<sup>86</sup> 联发援框架的一个缺陷是它们“算不上真正的战略文件，不过是将现有方案理念化”，见高级专家小组的报告。“制订联合国发展援助框架(联发援框架)的外部投入：第一章.总论和建议综述”，1998年9月30日。

114. 建立了若干数据库，应当能够清楚描述外援情况。<sup>87</sup> 共同国家评价和联发援框架的起草者应当能够接触关于有关国家国内资源调动能力的信息。但联合国似乎没有对这些数据作出分析，以得出有关结论，说明应当作出哪些变化来改进主要行动者之间的分工，提高外来援助的效率。

G. 布雷顿森林机构、联合国系统与有关国家之间  
应每五年一次就战略问题进行真正的辩论

115. 联合国和布雷顿森林机构目前采取的方法没有规定就战略问题进行辩论，以便评估它们是否有助于实现《千年宣言》。目前，各机构都在编写大量文件，而这些文件往往内容相似，即都在描述有关国家的状况。文件不仅数量众多，其编写成本也很高，占用了国家稀缺的专业知识和大量外部专家，而它们本该用来为国际辩论提供更有益的投入。上文已经谈到其中的一些报告：联合国系统的共同国家评价和联发援框架、与消除贫困有关的综合发展框架和减贫战略文件、与信贷分配决定有关的世界银行的国家援助战略，以及伴随各国政府的《意向书》而来的《经济和财政政策备忘录》，按照要求，各国政府为争取布雷顿森林机构的财政支持，必须向货币基金组织定期提交此类《意向书》。

116. 前四种文件主要涉及保健、教育、两性平等、基础服务、预防艾滋病毒/艾滋病等领域的政策。正如已经指出的，共同国家评价很少涉及与经济发展和增长有关的政策问题。联发援框架仅仅对联合国系统在社会部门的各类伙伴的活动方向给予了笼统的指导，没有将主要援助者纳入进来。另一方面，减贫战略文件一般涉及经济和社会问题，但它们的建议主要关注社会政策。据认为，这类文件并没有真正将经济和社会分析统一起来，因此，所规定的调整政策也处理收入分配一类社会问题，同时，它们也不能确保所建议的社会政策在可持续基础上的经济可行性。换句话说，它们以一种可持续的方式将社会问题纳入宏观经济的主流。世界银行和国际开发协会继续编写国家援助战略文件，货币基金组织继续编写《经济和财政政策备忘录》，以支持它们未曾改变的调整政策。目前，没有关

---

<sup>87</sup> 有关官方发展援助流量的一个独特的数据库，见经合组织网址：  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)。

于战略问题的切实的机构间辩论，以促成稳妥的增长政策，进而以一种可持续的方式改善收入分配，促进社会发展。世界银行和货币基金组织主要用来制订综合发展框架和减贫战略文件的所有权概念，在目前阶段仍然是一种理论性的概念，因为各国“选定的”政策和战略基本上取决于信贷和多边政策承诺附加的条件，任何国家都很难独自向这二者提出疑问。没有要求联合国对这种情况做出评论，联合国也没有答允这样做。<sup>88</sup>

117. 目前的状况可概括如下：布雷顿森林机构转而强调消除贫穷以及联合国朝着同一方向的努力，尚未导致对调整政策作出明显修正。在基本上没有变化的宏观经济政策中，增加了一些社会考虑。到目前为止，也还没有以一种切实可靠的方式处理为建议的减贫措施筹资的问题，这部分是由于大多数调整基本上倾向于通货紧缩。

118. 人们承认，过去 20 年来普遍执行的调整政策没有成功地推动发展中国家走上可持续增长的道路，反而导致了经济和社会状况的恶化，尤其是在非洲和拉丁美洲国家。除了债务居高不下之外，这些政策通过削减国民预算和压缩开支方案产生的通货紧缩后果，加上自由化、取消管制和私有化，往往增加了失业率，恶化了收入分配状况。基本上不曾变化的宏观经济和结构政策披上一件社会考虑的外衣(但却没有适当的资金保障)，不可能解决消除贫穷的问题。<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> 秘书长关于预防武装冲突的报告(A/55/985-S/2001/574)第 107 段称：“联合国与国际货币基金组织(货币基金组织)之间的联系还在初步阶段，必须进一步发展。例如，联合国与货币基金组织可以一起合作，确保贷款政策不会加剧社会紧张关系，不会造成暴力冲突的暴发。货币基金组织可起主导作用的几个领域—特别是公共开支领域—从加紧努力预防冲突的角度看，可以对政局产生有利或不利的影 响。为了加强联合国与布雷顿森林机构在冲突预防与和平建设方面的协调和相互作用，应考虑在总部一级设立一个协调机制。”

<sup>89</sup> “宏观经济和微观经济政策之间的协调是发展中国家进行发展的必要条件。其中包括预算编制有扶贫开支，以促进减贫优先事务，并在社会 and 经济发展政策之间以及公共投资与私人投资政策之间达成协调。发展战略须在贸易和发展政策之间建立联系，贸易与贫穷之间的关系须加以评估。”(A/CONF.198/8/Add.8,第 2 页，第 10 段)，2002 年 3 月 21 日，发展筹资问题国际会议关于“协同一致促进发展”主题的部长圆桌会议摘

119. 关于政治活动，秘书长提请安全理事会关注预防冲突这一重大问题。<sup>90</sup> 秘书长在其关于“预防武装冲突”的报告中，明确承认了消除贫穷与社会发展之间的关系，<sup>91</sup> 但到目前为止，尚没有制订任何程序，用以在国际社会中展开辩论，讨论采取何种实际方法，以将消除贫困、改善对有关人口的社会服务与预防冲突结合起来。<sup>92</sup>

120. 如果上述论断是正确的，那么现在时机已经成熟，应当在各方面行动者之间就它们建议发展中国家执行的经济、财政、结构和社会政策展开严肃辩论。

121. 在此问题上还有另外一个很重要的方面。只要各捐助国的公众舆论仍然认为，消除贫穷只是一个捉摸不定的目标，国际组织或有关国家都没有作出明确承诺，那么，外来援助资金将会始终很贫乏。调整政策的失败加剧了人们的不安。如果确认《千年宣言》是一个严肃的承诺，则必须再次作出努力，打消公众的怀疑，在发展中国家与捐助国之间建立新的国际协议，对发展援助的附带条件加以澄清和协调。然而，如果不能消除布雷顿森林机构与似乎只关注社会问题的联合国之间在方针上的分歧，就无法达成这一协议。因此，有关这些问题的战略辩论是非常重要的。

#### H. 每五年一次在国家一级的战略问题辩论

122. 应在国家一级组织关于战略问题的辩论，参与者包括所有有关行动者，首先是对该进程及其成果尽可能拥有“所有权”的有关国家，以及联合国及其实

---

要。

<sup>90</sup> “预防武装冲突” (A/55/985 - S/2001/574, 2001年6月7日)。

<sup>91</sup> 同上，第99 - 107段。

<sup>92</sup> 关于预防武装冲突的本报告同时向安全理事会和大会提出，二者都就报告进行了辩论。安全理事会就报告作出了实质性决议(S/RES/1366/2001)，大会则作出了程序性决议(A/RES/55/281)，决定在联合国有关机关、组织和机构审议对其提出的建议，并向大会汇报对此类建议的看法后，再次审议本报告；另见“加强联合国系统防止冲突的能力” [JIU/REP/95/13]，1995年。

体、布雷顿森林机构、世界贸易组织、<sup>93</sup> 区域金融机构、重要的双边捐助者和民间团体。<sup>94</sup> 这一战略问题辩论应当每 5 年举行一次。如《行进图》<sup>95</sup> 所言，这一战略问题辩论必须“调集所有行动者的力量，其中主要包括私营部门、慈善基金会、非政府组织、学术和文化机构以及民间社会其他成员”。

123. 这些重大国别会议的筹备工作至关重要。目前编写了过多的国别文件，描述国家状况的同一方面或特定方面，表明各个组织的特殊关注，但没有得到有关国家的合作，这种情况很难推动进行目标集中的切实辩论。

124. 因此，时机已经成熟，应当建议联合国系统所有组织、布雷顿森林机构和世贸组织通力合作，制订一份单一的文件，取代现有的众多文件。这将促使各方面行动者共同努力，协调其战略，尽可能达成一个共同的方针，或至少是更好地理解目前在方针上的分歧。这一过程将更清楚地显示它们对形势的分析乃至它们的战略何以相互抵触，进而有助于进行切实的辩论。这将促进它们协同努力，有助于避免重复。

125. 本报告将推动在主要行动者与有关国家之间进行透明的和负责任的辩论。报告应为促进有关国家的利益，勾勒出未来协调一致行动的轮廓。制订这样一份“单一的”报告显然比目前制订许多份报告的做法更具成本效益，并有助于各方面的伙伴以协调的方式通力合作，而这正是国际社会、更重要的是有关发展中国家长期以来的愿望。它将不仅在国际社会中，而且就有关国家和人民而言，提高透明度。联合国系统伙伴、布雷顿森林机构和世贸组织应当通过切实的合作努力，编写这样一份综合报告，尽可能取代目前的报告。正如前面所说的，行政首长协调委员会应当发挥决定性作用，基于联合国共同国家评价乃至布雷顿森林

---

<sup>93</sup> 换句话说，即行政首长协调委员会(前行政协调委员会)成员。

<sup>94</sup> 另见脚注 3。在一次部长级圆桌会议上提到了“发展筹资问题国际会议：协同一致促进发展对加强联合国、布雷顿森林机构、世贸组织以及区域金融机构之间协调一致的重要性”。“与会者认为，本着真正的伙伴与合作精神把所有利益攸关者聚集在一起在国家一级上形成的明确视野或发展战略，对加强协调一致是很重要的”(A/CONF.198/8/Add.6)，第 2 页，第 5 段和第 3 页，第 13 段：“需要促进各国际机构之间的协调一致，这是最关键的问题之一。”

机构报告和评估的经验，更重要的是基于战略减贫文件的经验(因为此类文件主要是建立在所有制原则基础上)，推动建立适当机制。

126. 这份单一的文件应包括三个部分：

- 对有关国家的全面描述；
- 描述并评估过去五年来各方面行动者，例如有关国家政府、联合国系统、布雷顿森林机构、世贸组织和主要的区域和双边伙伴等奉行的战略；
- 描述这些行动者就今后五年提出的战略。

为使这项准备在许多国家重复的工作保持一致，应在行政首长协调委员会内(经与不属于该机构成员的主要区域和双边行动者磋商后)制订前两个部分的共同指导方针，并提交经济及社会理事会批准。监察专员认为，主要行动者之间将比较容易就报告的前两个部分达成共识，因为这并不意味着各方面行动者就共同战略取得了一致意见。

127. 据监察专员认为，这些指示应规定：

- 第一部分将涉及国家的各类经济、财政、结构和社会问题。与 1999 年 4 月的共同国家评价指导方针不同，应要求非常准确地描述国家的经济、财政和结构状况，而不仅仅限于社会方面。有关描述除其他外，应包括关于经济各个部门生产结构的数据(农业、工业、服务业)及其相互关系，关于公共、私人 and 外来投资，进出口结构，经常项目收支差额，国内生产总值增长，人均增长，通货膨胀率，债务状况，家庭预算和财富分配(资本和收入)的准确信息，对国家和区域预算开支和收入的详尽分析，对税收制度、储蓄状况、国内外资源调动情况的分析，关于公共部门工资结构的数据等等，总之，应包括有助于了解一国的问题并确定切实和有益的外来援助的切入点的所有必要信息。目前的共同国家评价指导方针可用于阐述社会问题；
- 第二部分可用于描述过去五年来各方面行动者的战略，其优先考虑，其政策规定的顺序，其可能存在的先决条件，方案和项目援助的数额

---

<sup>95</sup> A/56/326,导言，第 5 段，2001 年 9 月 6 日。

和性质，对这些援助的描述，所取得的成果和经验教训，以及可能时对指导今后行动的经验教训的集体判决和评估。这两个部分的编写工作应委托一个小组进行，该小组由上述主要行动者的代表组成；

- 第三部分应在考虑到对过去五年的评估结果的情况下，说明并描述各方面行动者今后五年的战略方向。每个行动者都应承担各自部分的起草工作，在可能时说明预期资源、承诺和条件。该部分的最后应有一项共同说明，确认方针的不同点和相同点，并提出可能的建议，表明如何克服分歧和不一致，以达成为各自国家所有的共同方针。

128. 这份将称为《共同国别审查报告》的单一报告，应成为国家一级战略审查辩论的主题，该辩论每五年举行一次，由作为这一进程最终所有者的有关国家主持。应鼓励有关国家邀请其国际社会中的所有伙伴，联合国系统的代表即联合国各基金会、计划署和专门机构，布雷顿森林机构，世贸组织，区域金融机构，欧洲联盟和其他重要的区域或双边捐助者和民间社会的代表，讨论各项战略方针的方向、政策规定和附加条件，以及各类系统伙伴的活动，以便汲取经验教训和最佳做法，促成今后工作的协调一致。这项审查应是一个公开和多元的进程，没有哪个行动者(除有关国家外)可强制推行其战略观点和理念。本着严肃的伙伴关系，有关国家应成为这一进程及其成果的真正所有者。

129. 这一国家主导的战略审查将把促进长期增长的战略与促进发展和消除贫穷的战略整合在一起，从而以一种可持续的方式达成《千年宣言》的目标。审查进程应导致就有关国家的最佳可持续性中期经济和社会战略达成一致意见，该战略应为有关国家“所有”，并成为中期外来援助承诺的依据。这项一致意见将有助于国际和国家行动建立协商一致、可预测性乃至信用，进而推动资金的筹措。

### I. 每五年一次在世界一级的战略问题辩论

130. 为推广关于这些问题的辩论，使之具有政治上的重要性，并汲取经验教训，应每五年一次在联合国主持下在全球一级审查这些国家一级的讨论、政策决定和经验教训。<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> 一旦就这些建议作出了原则决定，随后将着手制订有关的组织方式和实践安

131. 由于 1997 年改革工作的进展，联合国目前有机会“再度成为经济和社会政策领域的重要和独立行为者”，<sup>97</sup> 并成为预防冲突这一政治领域的重要和独立行为者。

132. 时机已经成熟，应充分落实注重成果的方针。调动现有人力，确定可持续的战略，以推动按时实现《千年宣言》的目标。应集中全部精力，促成这一主要目标。这将有必要重新规定会员国提出的一些现有工具，以确定其各自战略，核查所取得的成果。如上文所述，目前的中期计划就属于这种情况，因为中期计划已经失去了其政策上的相关性，很少能够帮助会员国就上述复杂问题作出明智的决定。

133. 联合国秘书处处理经济和社会问题的部分，即经社事务部和贸发会议，每年或每两年都会编写多卷本重要文件，向会员国提供信息，例如《世界社会状况报告》、《经济和社会概览》、《世界经济状况与前景》、《贸易和发展报告》、《最不发达国家报告》、《世界投资报告》，另有许多其他部门报告和其他类型的研究报告。这些报告往往是描述性的，不很关注大政方针，而且往往不能就准备适用的战略提出明确的结论和建议。由于编写这些报告很费时间，报告发表时，经济和社会状况可能已经发生变化。许多关于世界经济发展状况的其他信息来源，不论是出自布雷顿森林机构、经合组织、国际清算银行和其他机构，同时也掌握在会员国手中。编写这些大部头的报告，动用了在联合国工作的大部分经济学家。应当严肃考虑重新评估此类文件的实际价值，解决其在政策上与会

---

排。如果大会有此决定，每五年一次在世界一级进行的战略辩论将取代耗资巨大的重大国际会议(五年期)审查进程。此类决定将减轻秘书处有关机构的沉重的工作负担。“联合国作为最具包容性和参与性的论坛，应当继续成为就如何促进发展合作、宏观经济和社会政策之间的协调一致进行商讨的中心”，发展筹资问题国际会议期间关于“协同一致促进发展”的部长级圆桌会议摘要(A/CONF.198/8/Add.7,第 3 页)，2002 年 3 月 21 日。

<sup>97</sup> 引自《走在曲线之前：联合国的理念和全球挑战》，联合国知识项目丛书，Louis Emmerij, Richard Jolly 和 Thomas G.Weiss (印第安纳大学出版社，2001 年)，第 144 页。

员国的相关性问题的，以最终加以调整。<sup>98</sup> 这将腾出大量急需的人力，用于对促进发展和消除贫困的现有战略进行批判性分析。调整目前的人力，主要是经济学家和社会政策专家，应当是可能的。

134. 如上所述，制定关于这些国家一级辩论的综合报告，说明各种发展和消除贫穷战略及其成果，汲取最佳做法和经验教训，根据各国经验和政策问题作出结论，即使每五年进行一次，也需要联合国作出严肃的努力，对这项工作的复杂性和重要性，不可低估。显然，将社会考虑纳入调整政策之中的问题，目前仍然悬而未决。<sup>99</sup> 由于各国的情况不同，显然无法针对各有关国家找出一个单一的解决办法。之所以要在国家一级展开这一进程和反思，原因就在于此。没有一个简单的全球解决办法：同一套政策措施不能适用于布基纳法索或冈比亚一类最不发达国家，或巴西、中国或印度等国，后一类国家的一些地区已非常发达，建立了非常成熟的公共行政系统。同一类解决办法也不能同时适用于经济主要依赖农业的国家和在一定程度上实现了工业化的国家。在提出消除贫穷的建议措施时，除了发展水平外，还要考虑到有关国家的特点，包括宗教信仰、风俗习惯、家庭结构、政治稳定性、和平和安全问题、财富的分配、土壤特征、教育水平和健康指数等等。在试图确定全球战略的要素时，显然必须逐一研究各国的情况。<sup>100</sup> 这

---

<sup>98</sup> 监察专员承认，为推动经济和社会议程，听取多方面意见是必要的。因此，本建议并不意味着压制不同意见或创新。相反，需要鼓励创造性的智力竞争。强制推行“正统观念”的一言堂，显然于事无补。这里所说的问题只涉及得出相同政策结论的重复性报告。

<sup>99</sup> 另见联合国社会发展研究所进行的有关工作，《联合国社会发展研究所简报》，第 24 号，“发展问题上的社会政策”；以及 Ajit Singh 的“全球经济趋势和社会发展”，不定期文件第 9 号。

<sup>100</sup> 在《关于第三个千年之始非洲经济和社会议程的利伯维尔宣言》中，非洲领导人强烈赞同以国家为对象的方针，2000 年 1 月 18 日至 19 日(A/54/760, 附件，第 12 段，2000 年 2 月 21 日)。

并不意味着各国之间没有某种相同之处，或不能和不应从具体国家的经验中汲取最佳做法和经验教训。

135. 然而，或许可以就各国的贫穷状况分门别类。按收入水平对各国分类已是一种既定的方法。例如，经合组织的发展援助委员会就将各国分为最不发达国家、除最不发达国家外 1998 年人均国民生产总值为 760 美元或更低的所有国家(根据《世界银行图表集》)、1998 年处于 761 美元到 3,030 美元之间的低中等收入国家、处于 3,031 美元到 9,360 美元之间的高中等收入国家、高收入国家(1998 年高于 9,360 美元)、包括较发达的中欧和东欧国家和前苏联新近独立的国家在内的转型期国家、较发达的发展中国家和领土。<sup>101</sup> 针对这种按发展水平进行的分类应加以调整，以考虑到某些特点，这些特点对应予缓解的贫穷类型产生了影响。联合国系统在这方面积累的经验和知识应有助于联合国研究国家一级的这一问题，提出新的类型，并描述可适用于此类综合报告中包含的各类国家的各种战略。

136. 这类全面的综合报告应由联合国每五年编制一次，汲取最佳做法和政策教训，它将成为一份《中期战略审查报告》，为联合国系统、布雷顿森林机构和其他主要行动者确定一个即使并非共同、至少也是协调一致的中期战略框架，推动会员国达成《千年宣言》的目标。在此类工作，政策上的协调一致将是一个重要目标。<sup>102</sup> 这一辩论将有助于消除 2002 年 3 月在墨西哥的蒙特雷召开的发展筹资问题国际会议期间关于“协同一致促进发展”主题的部长级圆桌会议部署的整体发展方针的不一致之处。

137. 该报告应委托一个小组来编写，该小组由联合国系统中研究这些问题的最好的专家组成，在必要时，辅以外部的顾问，由秘书长以行政首长协调委员会(前行政协调委员会)主席的身份来加以领导。《中期战略审查报告》应连同关于达成《千年宣言》目标方面已取得或尚未的进展的综合报告一道，由秘书长提交，

---

<sup>101</sup> 《2000 年发展合作报告》，第 279-280 页；后者接受官方援助(但不是官方发展援助)。

<sup>102</sup> 在发展筹资问题国际会议期间，协调一致是许多部长级圆桌会议的主题(本报告中已多次提到这个主题)。

<sup>103</sup> 此前，须经方案和协调委员会评论，<sup>104</sup> 评论后的审查报告提供经济及社会理事会高层会议辩论，<sup>105</sup> 高层会议的参加者包括各国经济、财政、规划、发展各部的高级代表，联合国系统的行政主管，由秘书长主持的布雷顿森林机构和世贸组织，以及经济及社会理事会主席。这样一次高层会议辩论及其结论将强化发达国家与发展中国家之间就促进发展和消除贫穷的协同一致的战略框架达成的共识，为国际和区域机构以及主要双边捐助者指明战略方向，并促成有关外部援助的中期承诺。

#### J. 每五年一次在安全理事会就预防冲突及其与发展和减缓贫穷战略的关系举行的战略问题辩论

138. 由于预防冲突与经济和社会政策之间存在明显联系，国际社会应每五年一次安排在安全理事会中进行战略辩论，或在大会有此决定时，在大会进行此类辩论。为此目的，联合国秘书处必须每五年编写一份报告，说明在发展和消除贫穷、施政等和预防冲突方面取得的进展之间的关系。此类中期预防冲突审查报告应每五年一次提交安全理事会，或在大会有此决定时，提交大会，以供国际社会了解国家一级的经验和最佳做法。此类报告和战略辩论将使联合国有可能切实地履行《联合国宪章》第一条，尤其是其第三和第四款赋予它的任务。

139. 所有这些建议都意味着请联合国着手贯彻切实的和富有意义的关注成果的方针。

---

<sup>103</sup> 《行进图》导言中对此作了保证(A/56/326, 2001年9月6日)。

<sup>104</sup> 《中期战略审查报告》和此后的辩论可受益于从布雷顿森林机构、世贸组织和经合组织的发展援助委员会征求征求的书面评论意见。

<sup>105</sup> 在关于“协同一致促进发展”主题的部长级圆桌会议摘要 (A/CONF.198/8/Add.7, 2002年3月21日)中，提出了下列建议：“充分利用经济及社会理事会的潜力，推动就如何促进政策的一致性进行富有意义的对话。”

## 附件一

### 会员国就以成果为基础的方针进行的实验

1. 各会员国，包括澳大利亚、加拿大、法国、<sup>106</sup> 荷兰、新西兰、联合王国和美国近年来就以成果为基础的管理和预算编制，以及注重结果的管理进行了实验。经合组织公共管理事务工作组开展了一个项目，推动其成员国交流看法和经验。公共管理事务项目的目标是分析如何在公共部门管理中确定和使用成果目标，以及如何来衡量有关成果。在此过程中的经验交流，提供了准确信息，说明这一领域的最新动态，所遇到的困难，以及所采取的解决办法。在认真分析了各国对这一项目作出的各种贡献后，下列各点值得引起注意，因为它们概括了国家一级最新进展。

2. 就所有有关国家而言，它们都必须针对其国会及其公众舆论的要求作出反应。需要更为准确地说明公共部门在做那些事情，它们的目标是什么，它们通过哪些政策来实现这些目标。例如，加拿大政府(在 2000 年 3 月提交议会的题为“面向加拿大人的成果”的报告中)解释说，新的管理框架的核心在于，承诺以公民为本(政府服务的“一次性作业”)，采纳一整套明确的价值观(民主、伦理、专业和民众价值观)，通过管理取得成果(建立公众信任)，确保负责任的开支。所有有关国家的政府都考虑到了类似问题。

3. 各国描述其努力的用语不尽相同。用来确定各个层次的目标、结果目标、产出、绩效指标、评价和评估、政策、战略或国际框架的词汇，甚至同一词汇的含义，也有很大不同。各国一致认为，整体而言，以成果为基础的管理很困难，需要花费时间，积累经验，最后才能达成令人满意的结果，但值得为此作出努力并交流经验。

4. 人们同意，必须清楚区分各个层次的目标。例如，在联合王国，对各类目的作出了清楚区分(其他国家还称为总目标，或有时称为主要优先考虑或主要目标，例如：让人人有机会通过教育充分实现其潜力；目标：“确保所有 16 岁以上

---

<sup>106</sup> 2001 年 6 月，法国议会通过了一项专门法律，改革公共行政的管理，以显示成果，增加透明度，并最终提高效率。

的青年人具备技能，为终生的学习、工作和公民资格打下坚实基础；指标，即最精细的层次，例如：提高获得中等教育五项普通证书的学生所占比例；到 2004 年，16 岁左右的学生，应有 92% 达到这一标准。这类指标都有时间限制。在这一层次，定义应当是 SMART，这是新西兰和联合王国提出的一个首字母组合词，即具体、可计量、可实现、注重成果和有时限。这四个层次(目的、目标、指标、产出)之间的区别一般与实现它们的时间相对应。即长期目标、中期计划、短期预算。

5. 各国还同意，必须清楚显示产出与政府设想的成果之间的联系(新西兰)。其他国家称这一联系为逻辑框架、政策、战略或绩效计划。例如，在美国，政府 1993 年的绩效和成果计划为联邦政府各部门和机构规定了绩效管理框架，其中包括机构战略计划、“年度绩效计划、年度绩效报告。战略计划规定了各机构的任务以及有关该机构主要方案和职能的一系列长期目标。绩效计划包括可计量的绩效目标，并针对特定财政年度制定指标。绩效计划显示过去、目前和今后有关绩效目标的年度数据。通常会提供三至七年的数据。这些战略文件关注的似乎是政策决定的各个层面，也即解释最高层面作出的选择(政府的方案选择)，并说明方案管理者为实现其指标而在各类可能的产出之间所作的选择。

6. 各国政府还承认，必须按照方案的性质来选择方法。人们还提请注意，在推动同一目标的机构、部门或其他政府单位之间区分责任是绝对必要的。例如，在联合王国，为政府各部制定了公共服务协议，通过一系列绩效指标来分配任务。

## 附件二

### 秘书长和各主要委员会的评论意见

1. 自 1996 年第一批试验开始以来，秘书长、行预咨委会和方案协调会在联合国内提出了各种评论意见和建议。这些意见和建议，主要涉及 2000-2001 年和 2002-2003 年方案预算，1998-2001 年和 2002-2005 年中期计划，以及特定方案的一些实验。在相应脚注中引用了这里所分析的文件。<sup>107</sup> 联合检查组也在其报告 (A/54/287, 1999 年 8 月 30 日) 中进行了反思，秘书长在 A/54/287/Add.1 中提出了对该报告的评论意见。在以成果为基础编制预算期间，秘书处、行预咨委会专家以及会员国在方案协调会和大会中不断进行了对话。大会 1999 年 2 月 2 日第 A/RES/53/205 和第 A/RES/53/207 号决议以及 2001 年 1 月 23 日第 A/RES/55/231 号决议就继续开展这项工作作出了指示。

---

<sup>107</sup> 秘书长的报告：“方案规划可能采用的新办法” (A/48/277, 1993 年 7 月 28 日)；“革新联合国：改革方案” (A/51/950, 1997 年 7 月 14 日) 和“以成果为基础的预算编制办法” (A/51/950/Add.6, 1997 年 11 月 12 日)；“以成果为基础的预算编制办法” (A/53/500, 1998 年 10 月 15 日)，A/54/456, 1999 年 10 月 11 日，A/54/456/Add.1-5；“衡量以及更好地评估和向会员国报告授权方案和活动的充分执行情况和质量的方法” (A/55/85, 2000 年 6 月 10 日)。方案协调会报告：A/48/16, 1993 年 1 月 1 日，A/48/16, (第二部分)，1993 年 11 月 3 日；A/49/16, 1995 年 1 月 12 日；A/50/16, 1995 年 6 月 30 日，A/51/16 (第一部分)，1996 年 7 月 5 日；A/52/16, 1997 年 1 月 1 日；A/53/16 (第一部分)，1998 年 7 月 8 日，A/54/16, 1999 年 9 月 22 日，A/55/16, 2000 年 1 月 1 日和 A/55/16 (第一部分)/Corr.2, 2000 年 8 月 8 日，A/55/16/Corr.1 和 2。行预咨委会报告：A/9008, 1973 年；A/47/7/Add.9, 1992 年；A/48/7, 1993 年 12 月 3 日，A/48/7/Add.1-17, 1999 年 4 月 27 日；“以成果为基础的预算编制办法” (A/55/543, 2000 年 11 月 3 日)；A/53/7, 1998 年 9 月 16 日；A/54/7, 1999 年 1 月 1 日；A/55/7 和 A/55/7/Add.1, 2000 年 11 月 14 日和 22 日；A/56/7, 2001 年 8 月 3 日。

2. 在行预咨委会报告A/55/543中，<sup>108</sup>提出了许多意见，表明人们关注的主要是这项工作的理由和方式。报告的附件显示，采用以成果为基础的预算编制办法之前存在的预算格式与新的以成果为基础的方案预算之间，唯一的区别在于采用了绩效指数(或成绩指数)概念和外部因素概念。所有其他特点都一如原状。承认了这一点，主要的评论意见包括：

- 用词不准确(目标、预期成绩和预期成果之间的区别何在(第9和10段));
- (由于这项工作的难度)必须在试用以成果为基础的预算编制办法时逐步取得经验; 需要循序渐进, 组织在这一领域的工作人员培训;
- 中期计划的重要性以及绝对必须改进其编制办法: “鉴于中期计划是方案概算的框架, 中期计划在更加明确地确定目标和预期成绩方面取得的进展, 将影响方案概算各项目标和预期成绩的质量”(第11段)。“需要比现在更加清楚地制定中期计划的各项目标, 以便能够显示可以观测到的变化——”, “咨询委员会指出, 在中期计划的各项目标与方案概算的各项目标之间, 需要有清楚的联系”(第24(a)段);
- 必须在规定目标、预期成绩、绩效指标和产出之间建立联系, 即清楚说明它们之间的关系;
- 必须针对方案的性质修改适用以成果为基础的预算编制技术: “——秘书长的这些建议不能同等地应用到方案预算所涉及的所有款次和活动……如果绩效分析仍要有效和切题, 就必须发展一些经修改的技术, 例如在支助和事务领域……”(第21段);
- 最后, 整体上需要更清晰: “……需要通过协调一致的努力来改善联合国的规划工作, 要发展能力来制定具体的目标和精确的成绩指标”(第30段)。

3. 行预咨委会关于2002-2003年方案概算的最后一份报告(A/56/7, 2001年)与前一份报告的结论和建议没有抵触。报告主要坚持必须建立全面的方案信息系统

---

<sup>108</sup> “按成果编制预算”(A/55/543, 2000年11月3日)。

(第 80-94 段), 同时, 更好地确定评估方法, 最后“委员会指出, 当采用诸如‘增加’或‘改善’等措施时, 必须具体规定某两年期内计划用来衡量有关活动的基准水平, 并且必须用明确的措施或以百分比来具体指明预期应比基准水平增加或改善多少”(第一章, 第 13 段)。

4. 方案协调会的报告肯定了这些重要的意见。1993 年, 方案协调会<sup>109</sup> 已经提出, 必须显示可观测到的变化。方案协调会在最近的报告、尤其是第四十届会议报告(2000 年 6 月-7 月和 8 月, 关于 2002-2005 年中期计划)<sup>110</sup> 中指出:

- 文件需要更加清晰和精确: “需要更清楚地说明每一个方案和次级方案组成部分在中期计划中的作用并说明其在评价和监测中的实际用途……中期计划草案……范围仍然太广, 因而不能成为有效的政策指导文件……与方案预算关系不大”(第 22-23 段); 报告还指出, “如果只查明预期成绩和成绩指标而不对它们作恰当的区分, 可能会在预算编制和评价过程中在方案之间造成很大的差异”(第 25 段);
- 需要改进中期计划中成绩指标的使用, 并提高其精确度(第 40、41 和 42 段);
- 需要调整预期成果和成绩指标, “以说明中期计划各方案的不同性质和目标”(第 43 段);
- (在中期计划及其导言中)没有规定明确的解决办法, 以应付“国际社会面临的挑战”(即消除贫穷、全球化等)(第 28 段)。报告还指出, “和平与安全仍然在当今世界发挥中心作用, 应当更多地强调预防冲突”(第 30 段)。

5. 秘书处, 尤其是方案规划和预算司在考虑了这些意见后, 已经努力改进其方法。这实际上是代表与秘书处负责制定以成果为基础的预算者之间在联合国持

---

<sup>109</sup> 方案协调会在其第三十三届会议报告(A/48/16)中建议, 制定中期计划的原型, 同时, “在方案预算中, 实质性次级方案的描述应包含明确规定的目标, 以尽可能实现可观测到的变化”。

<sup>110</sup> A/55/16。

续对话的成果。1998年10月23日的《以成果为基础的预算编制指导方针》清楚表明，秘书长与会员国代表有同样的考虑。该文件：

- 从一开始即坚持国际框架的概念。明确界定了所使用的主要概念，尤其是目标、预期成果、绩效指标和产出，以及以成果为基础的预算编制办法，“在这些概念之间建立了自上而下的逻辑框架”。文件指出，以成果为基础的预算编制办法“不仅仅涉及预算，而且有可能促成战略管理、问责制和责任的变化”（第43段）；
- 坚持可观测和可计量的变化的概念，表示需要确定一项战略(但没有明确使用这个字)：“在逻辑框架方针中，要求方案规划者首先确定方案的目标。目标显示本组织在两年期内完成哪些事情。尤其是，所确定的目标将显示整体的理想成绩。它涉及一个变化过程，目的是满足某些具体的终端用户或客户的特定需要。这些目标应展示切实的好处或变化，以描述执行一项方案的潜在或主要理由。因此，管理者和计划在制定其目标时，应首先处理下列问题：我们解决什么问题？我们准备做到什么？终端用户或受惠者是谁？（第22段）。就抽象的意义或就时限(即长期或短期)而言，有许多层面的目标。要求在正确层面上制定目标意味着它们应当是现实的或可实现的”（第18段）；
- 引用了战略概念，并定义如下：“方案采纳的战略提供了产出与成果之间的另一层联系，战略代表了解决问题的根本方针，说明了为什么选择特定的一系列产出来完成工作。战略应表明为什么可以期望产出  $x$  和  $y$  将导致成果  $z$ 。以成果为基础的预算编制办法不要求在方案预算中纳入有关战略，但在方案的设计阶段明确这些战略将有助于认明强项与弱点，并对设计作出调整。稳妥的战略将更有可能确保实现产出与预期成果之间的因果关系”；
- 承认中期计划的重要性，强调方案预算与中期计划之间的关系：“对确定目标的要求将在适当阶段同样适用于中期计划，区别在于时限；因此，两年期目标将根据中期计划的目标来制定，并用作实现这些目标过程中的组成部分。两年期和中期计划的目标应分别显示两年和四年期内准备完成哪些工作”；

- 对制定绩效指标以衡量成果、测定产出的质量以及搜集和编制数据等作出了非常明确的指示。

6. 遗憾的是，经验表明，在指示与实践之间，还有很多事情要做。这方面困难的一个最好例子是中期计划《导言》<sup>111</sup> 中对方法的描述(确定目标、战略、预期成绩和绩效指标)与中期计划本身有效说明方案和次级方案之间的差距。尤其是，在《导言》中战略被规定为“实现目标将采用的方法。它不是详细开列各项活动或产出，而是叙述行动的方向或将进行的活动类型”。而中期计划本身只开列了各项活动，没有解释这种选择的理由。

7. 对联合国到目前为止所作实验进行的这项审查表明，仍存在很大的困难。

-- -- -- -- --

---

<sup>111</sup> A/55/6 (导言)。