



第五十五届会议

暂定项目表^{*}项目 120

方案规划

如何确保已获授权方案和活动的充分执行和质量，
如何使会员国能更好地进行评估，及更好地
向会员国提出报告

秘书长的报告^{**}

摘要

本报告是因应方案和协调委员会的一项建议而提出，该建议请秘书长按照大会 1998 年 12 月 18 日第 53/207 号决议的要求进一步探讨如何确保已获授权任务的充分执行及如何更好地评估执行情况。本报告参考了秘书长 1998—1999 两年期联合国方案执行情况报告 (A/55/73) 中所载的结论，其中指出有必要加强各部厅内部的方案执行管理和监督及进一步发展 1998—1999 年报告首次采用的质量评估。本报告建议，2000—2001 两年期执行情况报告除分析产出情况及进行 1998—1999 年方案执行情况报告提供的质量评估外，还应汇报 2000—2001 年方案预算规定的预期成就的实现情况。提出该建议的目的是便于委员会今后审议方案预算时更多利用执行情况报告。

^{*} A/55/50。

^{**} 本报告所提拟议办法须待秘书长 1998—1999 年两年期联合国方案执行情况报告 (A/55/73) 完成后方能拟订，因此迟发。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 现况	7-15	3
三. 拟议的办法	16-24	6
四. 结论和建议	25-27	7
附件：2000—2001 年方案执行情况评估的建议样本		9

一. 引言

1. 大会在 1998 年 12 月 18 日第 53/207 号决议第五节中请秘书长“提出建议，说明如何可确保已获授权的方案和活动能够高质量和全面地得到执行、能够让会员国更好地进行评估和能够更好地向会员国提出报告，供方案和协调委员会第三十九届会议审议”。委员会在第三十九届会议（1999 年 6 月 7 日至 7 月 2 日）上审议了秘书长按此要求编写的报告（A/54/117）。该报告提出了改进方案执行情况评估工作的三种选择：
2. 第一种选择涉及方案执行情况的审查进程，建议由监督每一方案的相关部门、职司和区域性政府间机构负责审查和评估各自方案执行质量。其理由是，鉴于中期计划草案和工作方案的初级审查和评估是由这些机构进行的，因此，方案执行情况和效率的两年期期末审查最好也由同一立法机构进行。然后可将这些机构的意见和建议融入秘书长提交给方案协调会的方案执行情况报告。
3. 第二个选择旨在解决此类审查的时间和方式，使专门性政府间机构和委员会在审议下一方案预算时能掌握关于过去方案执行情况和对今后的提议的资料。提出这一选择是因为目前的做法是在下个两年期方案预算核可后 6 个月才提出本两年期方案执行情况报告。
4. 第三个选择要求方案概算具体列出结果，以便确定每一次级方案活动的预期成果，并确定实现这些成果所需的产出/活动。
5. 委员会审查了该报告后建议，请秘书长按照第 53/207 号决议要求进一步探讨方法，以便确保任务的充分执行和更好地加以评价，同时考虑到《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》（ST/SGB/2000/8）和预算程序，并适当考虑会员国的意见，就此向委员会第四十届会议提出报告¹。大会 1999 年 12 月 23 日第 54/236 号决议核可了委员会的建议。
6. 在编写本报告时考虑了大会第 53/207 号决议核可的《条例》订正案，以及相关《细则》。

二. 现况

7. 《条例和细则》要求将联合国开展的活动纳入一个反映于四份文件的综合管理进程：中期计划、方案预算、方案执行情况报告和评价报告。中期计划是联合国的主要政策指南，是联合国方案规划、预算编制、监测和评价周期的基础。它也为计划期内的两年期方案预算编制和方案评价提供了一个框架。条例 6.1 指出，秘书长应通过秘书处的一个中央单位，根据已核定的方案预算内所计划的产出交付情况，监测取得的成绩。在两年期预算期结束后，秘书长应通过方案和协调委员会向大会报告该预算期间内的方案执行情况。
8. 下图从本两年期起说明下一个四年周期的整个进程。

方案协调会涉及方案规划、预算编制、评价和监测周期等方面的工作

年 年 年 年 年 年

评 价 评 价 评 价 评 价 评 价 评 价

审查和核可
2000-2005 年
中期计划草案

审查和核可
2006-2009 年
中期计划草案

修订 2000
-2005 年
中期计划

2006-2009 年
中期计划草案
(由职司、部
门和区域机构
进行审查)
1998-1999 年
方案执行情况
报告
2000-2001 年
方案执行情况
报告
2002-2003 年
方案执行情况
报告

2002-2003 年
方案预算纲要

审查和核可
2002-2003 年
方案预算

2004-2005 年
方案预算纲要

已核可的 2004-2005 年方案预算的执行

组成部分之间的直接联系
有助于审议和审查的信息材料
进程的先后部分

根据方案协调会决定评价方案

9. 方案执行情况报告是秘书处向大会负责的机制之一，它向会员国提供关于两年期方案预算落实情况的总貌。为提高其用途，方案执行情况报告还应加强规划周期各部分之间的衔接，即连续的规划进程、方案预算编制、监测²和评价。

10. 大会第 53/207 号决议强调了两项关键要求—如何确保全面执行及如何更好地评估已授权方案的质量。法定任务被转化成为中期计划中的方案和次级方案。条例 4.5 指出，每项方案应包括一项说明，指出方案总方向所依据的授权任务。每一次级方案应包括一项说明，列出所有授权进行的活动，并确定计划期间应实现的目标和成果。（加重线为本文所加。）在此，全面执行意味着在中期计划四年期间实现所确定的各项目标。

11. 两年期方案预算旨在实现中期计划确定的目标。为此目的，新细则 105.2 明确指出，任何活动或产出，除非明显为了执行中期计划的战略，并且很可能有助于实现中期计划的目标，或为了在执行中期计划核定或订正后通过的法律，不得列入方案概算。因此，某一两年期方案的全面执行指的是交付的预算所定产出和服务在多大程度上实现了法定目标。为此，在执行工作方案时，方案管理人员有义务确保最优利用为实现既定目标所拨的资源。这有利于使所需采取的行动符合两年期间立法机构或秘书处为因应新出现问题而对工作方案所作的调整。

12. 然而，对上次提出的 1996—1997 两年期报告（A/53/122）的审查强调，现行的执行情况报告格式既不能全面说明或反映全面执行情况，也不能说明或反映法定产出的质量。迄今一直是按报告和会议文件的编制、为会议提供实质性服务等衡量执行情况，注重的是方案的“手段”（产出）而不是“目的”（目标）。如果某一已获授权的方案的执行预期不限于产出，或是当某一方案没有实质产出时，执行情况报告能够提供关于产出执行情况的数据，但不能说明是否已全面实现各项目标。

13. 大会第 53/207 号决议第五节第 10 段要求今后的执行情况报告应更重视质量分析，以反映执行方案活动中取得的成就。根据这一要求，秘书长关于 1998—1999 两年期联合国方案执行情况的报告（A/55/73）按预算各款对方案执行情况作了质量评估。正如该报告所指出的那样，鉴于 1998—1999 年方案预算未表明要求达到的质量目标，因此无法根据编制方案预算时可能有的预期值判断方案执行情况的质量。作为一种替代办法，方案管理人员自己对已交付产出是否有助于实现既定目标作了评估，例如，已取得的主要成就以及通过内部和外部评价得到的经验教训。这些评估表明，报告成就是可行的，并且，如果在编制方案预算阶段规定了所需的基准，那么此类报告就会有助于委员会评估执行工作在多大程度上实现了目标。

14. 根据条例 5.4 的规定，2000—2001 年方案预算中的方案说明应列明两年期内的预期成就。因此，方案概算每一款都包括了预期成就。方案和协调委员会在审议方案预算时对改进后的格式表示赞赏，并提到了秘书长为符合《条例和细则》

订正案的新要求所作的努力。此后，大会第五十四届会议核可了按新格式编制的方案预算。

15. 1998—1999 年方案执行情况报告工作的经验突出说明仍有必要进一步发展执行情况质量评估，以此改善执行情况的管理、监测和汇报，并在整个秘书处实行计算机化监测系统以跟踪了解交付产出的进展。报告指出了秘书处需采取的若干行动，其中包括必须审查执行情况报告的提交时间、内容以及作为一种反馈机制对今后的方案规划和预算编制的影响，这一点与本报告有直接关系。

三. 拟议的办法

16. 1998—1999 年方案执行情况报告所载的质量评估是朝着以下方向迈出的第一步，即根据方案预算核可的资源提供说明会员国核可的各项目标的实现情况的指标。按 2000—2001 年方案预算³所尝试及 2002—2005 年中期计划草案所提议的那样在两年期开始时明确列明预期成就，这么做便于会员国对产出是否有助于实现方案目标作出评估。就此类措施有计划地提出报告可使会员国在政府间机构不同层次评估某一组织实体的工作的相关性和效用。但是，正如行政和预算问题咨询委员会在其关于 2000—2001 两年期方案概算的第一次报告⁴中指出的那样，这些首次尝试的预期成就说明在本质上比较广泛而笼统，可能难以核查，因此需进一步完善。咨询委员会并了解到，将在相关政府间机构提供指导方针后进行此类完善工作。

17. 鉴于上述并为了确保更有效地利用方案执行情况报告，秘书处建议就报告的格式和内容及提交时间等方面采取以下措施，供委员会审议。

格式和内容

18. 除 1998—1999 年方案执行情况报告所提供的产出执行情况分析和质量评估外，还将包括关于 2000—2001 两年期方案预算所定的预期成就的实现情况的汇报。方案管理人员在编制提交的方案预算时选择的是最有助于实现其目标的成就。因此，要求他们提供用于在 2000—2001 年方案执行情况报告进程初期评估成就实现情况的相关标准。例如，政治事务部选举援助司的预期成就之一是加强联合国与其他选举援助组织之间的合作。如报告说此类合作有所加强，这便可视作成就指标。附件提供了进一步的例子，说明如何评估已核可的 2000—2001 年方案预算所载的选定预期成就，如何按方案预算中各次级方案报告这些预期成就的执行情况。

19. 应指出的是，总体而言，订立评估标准的能力在很大程度上取决于方案中所表明预期成就的精确程度。2000—2001 两年期期间所得经验有助于秘书处改善今后的方案预算中的预期成就的确定，特别强调所交付的活动和服务给最终用户带来的利益。

20. 新细则 105.4 (a) 支持上述意见。它规定每一次级方案应订有预期的成就，其中并应指出使用者和受益者通过最后产出的实现预期可得到的利益或改变。预期成就应符合并推动实现方案和次级方案所定目标，其表示方式应便于嗣后判断各项预期目标是否已实现。预期成就应客观、可行，与每一次级方案的性质及其从事的工作相关。

21. 执行情况报告也可包括相关职司、部门和区域性政府间机构对方案执行质量和程度的审查的提要。这将便于方案和协调委员会参考了解有关的初步审查机构对目标实现情况所作的的第一手评估。

提交时间

22. 将维持现行的方案执行情况报告提交时间表，但在审议今后的方案预算时应更多利用报告的结论。

23. 执行情况报告目前以产出为重点，提议的这一做法转向以成就为重点。如果未全面实现预期成就，委员会（与各专门机构一样）可要求负责方案的管理人员作出解释。联合国继续致力于加强方案管理人员的问责制和责任，以期有效及时地完成方案工作，实现中期计划和方案预算提出的目标。这么做的假定是，方案管理人员在进程之始即中期计划中确定这些目标时应认为它们是可以实现的。当报告说已实现了预期成就，委员会和专门机构便可根据指示性目标确定执行质量。根据预期成就实现情况报告方案执行情况还有助于加强评估结论在方案设计、交付和政策指示中的作用。因此，对特定方案的评估结论应有助于使预期成就更突出中心、更切合实际，使它们成为监测执行情况的基础。

24. 上文所述并不意味着取消以产出为基础的现行报告方法，需继续根据 2000—2001 年方案预算所定的产出提出报告。虽然参照预期成就审查已取得成就这一做法可能被视为符合执行情况报告的要求，但对已完成产出进行计量以表示联合国实现其目标的情况，这一做法仍有其相关性。数量和质量报告这两种体系互为补充，可提供更全面的信息。

四. 结论和建议

25. 方案协调会请秘书长进一步探讨如何确保全面执行任务，确保两年期方案执行情况报告对此更好地加以评估。为此目的，本报告提议：

- (a) 按秘书长 1998—1999 两年期年联合国方案执行情况报告所建议的那样，敦促方案管理人员：(一) 利用计算机化的监测系统跟踪了解及时有效地开展工作的情况；和(二) 订立衡量预期成就的评估标准；
- (b) 2000—2001 两年期执行情况报告应借鉴 1998—1999 两年期报告的初步经验，对方案执行情况的质量方面作系统汇报。这将包括列述表明 2000—2001 年方案预算所定预期成就实现情况的指标。

26. 方案执行情况报告将继续提供关于列入方案的产出交付情况的资料，但其主要重点将是已完成产出在多大程度上实现了预期成就。如此，报告可向委员会提供实质性资料，有助于委员会审议今后的方案预算。

27. 建议方案和协调委员会会授权秘书长按照本报告第三部分所述方法提出 2000—2001 两年期方案执行情况报告，并决定根据由此所得经验审查该程序，以期决定是否在下次提出的 2002—2005 年中期计划期间采用这一程序。

注

¹ 《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 16 号》(A/54/16) 第 10 段。

² 方案执行情况报告中的结论可能促使内部监督事务厅对本组织某一实体进行调查，例如，未完成的产出数不同寻常之高，可能意味着管理上的弱点。

³ 《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 6 号》(A/54/6/Rev.1)。

⁴ 同上。《补编第 7 号》(A/54/7)。

附件

2000—2001 年方案执行情况评估的建议样板

方案/次级方案	2000—2001 年预期成就 ^a (方案预算所列)	可能的评估标准	可能的执行情况例子 ^b
政治事务			
安全理事会事务	完成印发《安全理事会惯例汇编》第 11 号补编所需的研究工作	第 11 号补编得以出版和采用	第 11 号补编的销售量达 X 份,《全球施政》的审查者表示,这是迄今出版的最好一份补编,安全理事会成员有百分之 Y 都在其发言中援引了该补编
维持和平行动			
行动	及时和符合经济效益地对结束任务特派团进行清理结束工作	任务最后一天与完成清理结束工作之间所花的时间	两年期期间结束特派团工作平均需花时间为 X
法律事务			
条约的保管、登记和出版	大量减少/消除长期积压的联合国《条约汇编》和《条约汇编累积索引》编制工作	编制工作的积压量	两年期期间处理了尚余积压工作,汇编已更新至 2001 年 7 月 1 日
经济和社会事务			
提高妇女地位	会员国更多遵循依据《消除对妇女一切形式歧视公约》承担的报告义务	尚未提出报告或晚交报告的会员国数目有所减少	两年期期间,未提交报告的会员国中有 X 个已提交报告,晚交报告的平均时间降至 Y 年
全球发展趋势、问题和政策	确定国际发展新目标	大会和经济及社会理事会根据经济和社会事务部的建议商定国际发展新目标	大会通过在很大程度上以经社部建议为基础的国际发展新目标

^a 经大会核可的方案预算所列的预期成就。

^b 向方案和协调委员会汇报的两年期期终时衡量的执行情况。

非洲：发展新议程			
提高全球对非洲严峻经济形势的认识	提高非洲和国际社会对非洲严峻经济和社会形势性质的认识,使它们认识到复苏和发展需要非洲和国际社会的努力,更了解有助于非洲经济发展的重大国际和国家倡议	援引联合国消息来源的有关非洲经济和社会形势的媒体报道、学术杂志和政府声明的变化	两年期期间国际媒体援引《非洲复苏》或联合国其他信息来源的次数由 X 增至 Y 次
贸易和发展			
全球化和发展	找出和更多地采纳解决发展中国家债务问题和为最不发达国家调动资源的持久办法	有多少国际和双边组织采纳了联合国贸易和发展会议(贸发会议)所建议的持久解决办法	世界银行和国际货币基金组织采纳了贸发会议建议的解决办法
国际货物和服务及商品贸易	使发展中国家、尤其是其中的最不发达国家,以及转型期经济国家进一步融入国际贸易体系,并使它们更多参与多边贸易体系	有多少发展中国家和转型期经济国家在接待贸发会议咨询团或参加团体培训后加入了多边贸易组织或更积极参与贸易谈判	X 个国家继贸发会议提供咨询服务后、或在其贸易部工作人员参加贸发会议的培训和专家小组后在很大程度上增加参与世界贸易组织(世贸组织)的活动
国际药物管制			
国际药物管制的监测和决策	通过订立相关建议并提交给各国政府以在全世界实现合法药物供求之间的适当平衡	各国政府在多大程度上采纳和实施了国际麻醉品药品管制局(麻管局)的建议	这一期间,生产合法药物的国家中有 X 个采纳和实施了麻管局有关药物供应的建议

非洲的经济和社会发展			
为发展收集信息	非洲经济委员会(非洲经委会)成员国加强对发展信息的管理,并采用适当技术建设和扩大发展信息数据库	非洲经委会成员国在多大程度上采用了非洲经委会的建议,并建立了符合这些建议的发展信息数据库	该区域有 X 个国家在其人员参加非洲经委会关于数据库发展新技术和关于发展信息的组织和管理、包括在万维网上传播及关于统计机构使用地理信息系统的讲习班后建立了发展信息数据库
推动提高妇女地位	提高决策者对将性别观念纳入国家预算进程的必要性认识	据报告已在多大程度上按非洲经委会建议将性别观念纳入国家预算进程	X 个国家报告说,在编制最近一个国家预算时已普遍按非洲经委会建议纳入性别观念
亚洲及太平洋的经济和社会发展			
社会发展	国家政策和方案人员以及政府间和非政府组织更多关注促进老年人权利并强调使他们充分参与社会的重要性	按亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)建议通过或修订有关老年人参与社会问题的政策的国家数的变化	该区域有 X 个国家继亚太经社会代表团访问和参加有关会议后对有关老年人的国家政策作了重大调整
交通、通讯、旅游和基础设施的发展	亚洲许多国家加入亚太经社会第 48/11 号决议所列的各项公约	有多少亚洲国家加入	两年期期间有 X 个国家已经加入 Y 项公约
新闻			
信息事务	加强与各国际电台和电视台的合作以报道联合国活动	国际媒体对联合国活动的报道量和范围的增加幅度	两年期期间,国际媒体作为重点报道的事件的数量由 X 增至 Y