



第七十二届会议

议程项目 124、134、136、137 和 141

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

2018-2019 两年期拟议方案预算

方案规划

人力资源管理

转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来

转变联合国的管理模式：改进并精简方案规划和预算编制流程

行政和预算问题咨询委员会关于 2018-2019 两年期拟议方案预算的第二十五次报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长题为“转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来”的报告(A/72/492)及其增编“转变联合国管理模式：改进并精简方案规划和预算编制流程”(A/72/492/Add.1)，其中载列了他的管理改革计划和提议。在审议上述报告期间，行预咨委会会见了秘书长、办公厅主任、内部审查小组成员和秘书长的其他代表，他们提供了补充信息并作了澄清，最后于 2017 年 11 月 9 日收到书面答复。

2. 秘书长的主要报告(A/72/492，第 1 至 11 段)提供了提交改革计划和提议之前审议和过程的背景情况。报告指出，秘书长 2017 年 4 月成立的内部审查小组与会员国和各级工作人员协商，确定本组织面临的主要挑战(同上，第 5 段)。报告第 8 段提供了秘书长处理这些挑战的主要管理改革提议清单。报告还指出，秘书长的管理改革是另外两个领域即发展与和平与安全架构的改革提议的基础(同上，第 11 段)。

3. 秘书长的主要报告概述了他的管理改革计划和提议，其中有些是在其作为行政首长的职权范围内，而另一些则需要专门立法核准。行预咨委会对计划和提议的意



见和建议见下文第三节。秘书长的报告(A/72/492/Add.1)增编载有涉及 2018-2019 两年期及以后的方案、预算和财务的较具体提议，将在下文第四节讨论。

二. 一般意见和建议

4. 行预咨委会欢迎秘书长着重精简程序/流程、减少重复以及改善成效、问责、透明度和监督的需要。
5. 秘书长提出的许多管理改革计划和提议是相互依存和相互关联的。行预咨委会赞赏地注意到，主要报告概述了秘书长的所有管理改革的计划和提议。
6. 行预咨委会还指出联合国的独特性质及其活动的多样性。在审议秘书长的管理改革计划和提议时，行预咨委会牢记所采用的任何政策、程序和制度都需要有足够的适应性，以满足本组织所有部门(总部部/厅、总部以外办事处、外地办事处、外地特派团和和平行动)的需要，并支持本组织从召开会议到规范、分析和业务工作以及外地行动工作全范围的活动。

三. 转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来

就各项提议提出的意见和建议

7. 如上所述，秘书长的主要报告概述了管理改革计划和提议，提议的许多细节还有待拟订。秘书长建议提交一份关于其管理改革提议执行情况的综合报告，供大会第七十二届续会第二期会议审议。
8. 秘书长指出，这些年为应对秘书处面临的挑战进行了许多尝试，他确认有必要借助和调整先前的改革举措，以改善联合国的行政职能。行预咨委会同意这一看法，并鼓励秘书长利用实施先前的改革过程中获得的经验，以确定最有可能以最有效率和最有成效的方式取得预期结果的措施。行预咨委会相信，秘书长将在向大会第七十二届续会第二期会议提交的综合报告中列入足够的背景资料，包括详细说明过去政策变化的影响以及它们与目前计划和提议的关系，并说明已采取措施所取得的效益和任何意外后果。行预咨委会还认为，为支持大会的知情决策，对于制定的计划和提议，该综合报告应包括分析给本组织带来的效益和风险、估计执行费用和时间表，以及关于基本基准和最佳做法的信息。

9. 在下文各段，行预咨委会就秘书长的主要报告(A/72/492)所载各项计划和提议提出若干意见和建议，但须遵照大会对秘书长报告的各个方面提供的指导，并考虑到上文第二节中的意见。行预咨委会强调，其评论和意见不妨碍其今后对上述秘书长综合报告的审议。

A. 以往和正在实施的改革举措

1. 文化和领导作用

10. 秘书长的主要报告介绍了秘书长在文化和领导作用方面采取的措施，包括：
 - (a) 将联合国系统领导框架纳入整个秘书处各级所有领导和管理人员的甄选决定；

(b) 将 360 度评价机制列入秘书长与各部厅、区域委员会和特派团负责人订立的高级领导契约；(c) 调整(2009 年以来规定 P-4 至 D-2 职等工作人员必须参加的)领导和管理发展方案以及(2010 年推出的)基于能力的工作人员甄选框架，使其更紧密地与组织期望和业绩管理相一致(A/72/492，第 18 和 19 段)。

11. 正如秘书长的报告(A/72/492，第 16 段)所指出，需要更好地支持和发展联合国领导作用和管理文化是 2006 年提出的管理改革所确定的。¹ 行预咨委会回顾，自那时以来，高级管理人员与秘书长的契约制度作为问责制的一部分继续得到执行和进一步发展，并在提交大会的年度报告中汇报进展情况。同样，管理发展方案由人力资源管理厅执行，在秘书长关于人力资源管理改革的两年期报告中汇报。在其最近一次关于问责制的决议中，大会重申高级管理人员的契约和工作人员绩效管理制度是问责制的重要工具，并请秘书长为这些工具设定具体、可衡量和有时限的业绩目标，使其成为有意义和强有力的问责工具(71/283，第 16 段)。

12. 行预咨委会同意秘书长的意见，即解决管理文化和领导作用的不足之处对管理改革的成功至关重要。行预咨委会还认为，除了培训方案和对政策框架的更新，在秘书处领导问责制中嵌入强大的问责文化，还必须有有效的榜样、清楚明确的问责制以及透明度措施。行预咨委会还认为，如果要授予高级管理人员更多的管理财政、人力和实物资源的权力，就应该相应调整这些职位对管理技能和经验水平的要求。行预咨委会相信，秘书长将在综合报告中提供进一步信息，说明为加强秘书处的管理文化和领导作用而已经或计划采取的措施。

2. 简化人力资源管理

13. 秘书长指出，尽管过去十年进行的人力资源改革，本组织继续面临挑战。秘书长在主要报告中列出了 2018 年将要解决的若干问题，包括简化程序，改善人力资源规划，促进公平地域分配，加强促进性别平等的措施，加强业绩管理，加强能力发展和改进征聘时间表的措施(A/72/492，第 27 段)。秘书长还提议重新实行试用任命做法，使本组织能更积极主动地评价新聘工作人员的成效。他还计划根据迄今的经验，暂停实施管理下流动框架，以便全面审查其流程和达到预期目的的成本效益，并表示将在第七十三届会议主要会期向大会汇报这次评价的结果(同上，第 101 段)。

14. 行预咨委会将在审议秘书长提交第七十三届会议主要会期的下一份关于人力资源管理的报告时审议人力资源管理问题。行预咨委会期待审查前一份关于人力资源管理的报告(A/72/558)发布以来所取得的进展，以及秘书长关于上述问题的提议，包括关于试用和管理下流动方案的提议。

3. 信息和通信技术

15. 秘书长在报告中说，打算调整信息和通信技术(信通技术)战略执行工作的重点。为此，首席信息技术干事的战略、政策、管理和监督作用将侧重制订全秘书处的信通技术管理、战略、政策和标准以及有效的企业数据管理，以支持行政决

¹ A/60/692 和 Corr.1 和 2；A/61/255 和 Add.1 和 Add.1/Corr.1。

策，保证质量，监测支助和问责机制(A/72/492，第 41 段)。秘书长还表示，有效发挥作用的信通技术职能将在信通技术框架内为各组织单位提供量身定制的解决方案，并为最终用户提供日常技术支助。(同上，第 42 段)。行预咨委会注意到，秘书长重新调整信通技术战略执行工作重点的计划也与他改变现有权力下放制度和重新设计现有管理事务部和外勤支助部的计划和提议相关联(见下文第三节 B 和第三节 C)。

16. 行预咨委会回顾，大会在其第 69/262 号决议中通过了一项为期五年的联合国信通技术战略，以解决联合国信通技术活动治理和管理方面长期存在的问题。信通技术战略目前正处于实施的第三年，秘书长每年向大会报告进展情况。审计委员会也对战略的执行情况进行年度审计，并通过行预咨委会向大会提交审计结果。审计委员会在大会第七十二届会议主要会期提交了关于信通技术战略执行情况的第一次年度审计(A/72/151)。然而，秘书长已推迟发布进展报告，而这份报告也应在大会第七十二届会议主要会期提交。

17. 大会在通过信通技术战略时指出，信通技术领域缺乏有效治理和领导，造成秘书处信通技术职能严重重叠和分散，并要求秘书长除其他外，继续努力降低秘书处和所有工作地点及外地特派团现有信通技术环境的分散程度(见大会第 69/262 号决议第 9 和 14 段)。行预咨委会也经常在这方面表示关切(见 A/69/610)，并且秘书长承认，这种分散造成业务费用增加，阻碍本组织实现规模经济(见 A/65/491 和 A/65/576)。

18. 行预咨委会对信通技术环境分散程度表示关切，认识到以经济高效的方式提供信通技术需要强有力的中央治理和协调，以及信通技术基础设施和许多企业信通技术活动的集中化。尽管有上述关切，行预咨委会还认识到有必要及时对本组织所有部门的业务需求作出反应。在这方面，行预咨委会回顾，秘书长在其提交大会第六十九届会议的关于订正信通技术战略的报告中指出，该战略支持联合国信通技术交付中的中央控制和业务活动自由之间更大的平衡，认识到各部门需要业务活动自由以迅速采取行动(A/69/517，第 24 段)。

19. 审计委员会在关于信通技术战略执行情况的报告说执行工作中发生一些拖延，指出整个秘书处信通技术资源消除分散方面的进展缓慢(A/72/151，第 110 段)。行预咨委会注意到，解决信通技术环境分散问题所作的努力在整个秘书处一直受到强烈的阻力。秘书长关于信息和通信技术厅组织的第一次公报(ST/SGB/2016/11)直到 2016 年 9 月才发布，是在该厅 2009 年 1 月成立 7 年多之后，是在信通技术战略通过两年之后，表明联合国信通技术战略面临的挑战程度和根深蒂固性质。。

20. 鉴于上述情况，行预咨委会相信，秘书长在联合国信通技术战略范围内设想任何措施都将考虑到需要继续处理导致通过该战略的那些问题，以及确保迄今在采用信通技术战略方面取得的收益不会失去或被削弱，包括大会第 71/272 B 号决议予以确认的信息和通信技术厅与外勤支助部之间改进的协作。

21. 行预咨委会还指出，大会第 69/262 号决议核准的信通技术战略的任何变化都必须得到大会的核准。因此，行预咨委会建议大会请秘书长在将提交大会第七

十二届会议续会第二期会议的综合报告中进一步澄清和阐述他重新调整信通技术战略重点的计划，同时考虑到其关于执行信通技术战略的管理改革提议的全部影响，包括现有权力下放制度的任何改变和重新设计现有管理事务部和外勤支助部(见下文第三节 B 和第三节 C)。

4. 改进供应链管理和采购

22. 秘书长指出，全球供应链管理的实施为请购、采购、库存和合同管理职能的转变提供了机会，还表示打算将采购纳入供应链管理，并实行决策权更接近交付地点的采购流程(A/72/492，第 46 段)。秘书长还说，预计大部分高价值采购(目前占采购总数 80% 以上)将用中央业务支助资源进行，而低价值的采购则将受益于在交货点的较快决策(同上，第 47 段)。

23. 行预咨委会认为，秘书长关于将采购纳入供应链管理的计划提出了一些问题，需要进一步澄清，并建议大会请秘书长在将提交大会第七十二届会议续会第二期会议的综合报告中进一步详细说明有关采购和供应链管理的计划和提议。需要进一步研究的问题涉及拟议将采购融入供应链管理对以下方面的预期影响：(a) 采购职能的治理安排，包括内部控制制度、职能分离、权力下放、问责制和采购风险管理；(b) 联合国财务条例和细则的变动；(c) 采购服务交付方面的变动；(d) 组织和管理结构的变动。秘书长还应澄清将采取哪些程序和保障措施以确保请购、接收、采购、交货、库存和合同管理职能之间的适当职责分离，采购职能的独立性和防范不当影响，以及仅由采购专家以确保适当管理资金的方式履行信托责任。此外，秘书长应在综合报告中提供资料，说明这一领域的最佳做法，以及使决策权更接近交货点预期产生的增效、成本、效益和风险。

24. 行预咨委会认为，为了使大会充分了解这些问题，有关采购职能融入供应链管理的详细计划和提议，应与秘书长关于改变现有权力下放制度和重新设计现有管理事务部和外勤支助部的详细计划和提议(见下文第三节 C 和第三节 D)一起审议。此外，还应向大会提供充分的背景支助信息和分析，介绍目前正在进行或正在规划阶段的相关业务转型举措或改进措施。这些包括：(a) 实施一项新的供应链管理战略；(b) 设计供应链职能，以便作为扩展部分二期执行阶段的一部分纳入“团结”项目；(c) 由于执行“团结”项目才可能在采购职能方面采取的改进措施/举措(见 A/71/681)。

25. 行预咨委会还认为，必须审视过去的改革和经验教训，以期完善目前的计划和提议。行预咨委会回顾，在其关于加强联合国管理和支持和平行动能力的综合报告中，秘书长提议将采购权下放给外勤支助部(A/61/858 和 Corr.1 B 节和附件四；另见 A/61/937，第 126 至 131 段)。秘书长关于联合国内部采购治理安排的报告(A/64/284/Add.1)中介绍的解决外地特派团要求的若干措施，从 2009 年起开始实施。行预咨委会相信，秘书长将在上述综合报告中分析和评估这些措施的影响和成效。

5. 加强问责制和提高透明度

26. 秘书长指出，联合国已经建立个人和机构问责制框架，以在执行任务中促进履约、透明度和资源的有效管理，该框架的构成是若干要素，包括管理秘书处

活动的一套规章，以及意在解决本组织内部问责制不同方面的各种结构。这些包括独立外部监督机构、内部监督结构和企业风险管理和内部控制框架方法。秘书长进一步指出，联合国 2014 年通过了《国际公共部门会计准则》，以提供本组织财务状况和业绩的全面信息，还实施了全秘书处企业资源规划解决方案——“团结”项目，提供了实时可见的所有行政业务活动的详细数据。行预咨委会回顾，秘书长提交了一份年度报告，说明 2006 年提出的管理改革背景下启动的问责制、风险管理和内部控制的执行进展情况(见 [A/71/729](#) 和行预咨委会的有关报告，[A/71/820](#))。

27. 秘书长指出，他已查明了不利于执行联合国问责框架的空白之处，并打算加强下列领域来予以弥补：(a) 加强问责文化；(b) 提高本组织运作的透明度并加强受会员国问责制；(c) 强化秘书处的自我评价能力；(d) 加强风险管理([A/72/492](#)，第 55-65 段)。

28. 秘书长指出，他计划提高本组织运作的透明度和受会员国问责的安排，并为此提供：与可持续发展目标有关的全面、实时和容易获得的往来事务性层面联合国行动在线信息；以互动性更强、更便于使用的方式从“团结”项目中提取的支出信息在线门户；方案执行情况信息以及自我评价和吸取经验教训工作的结果。行预咨委会对这些努力表示欢迎，并期待收到关于秘书长将更多信息提供给会员国计划的最新资料。

29. 关于风险管理，秘书长提议确保找出隐蔽和潜在的风险，并加以妥善处理。他指出，目前的内部控制制度侧重于通过依赖狭隘地注重合规保障的事前控制，来减少行政和财务风险，造成官僚程序及方案执行工作的重大延误，这种控制有时是与潜在风险不相称的([A/72/492](#)，第 63 段)。秘书长进一步指出，在本组织面临战略风险和业务风险的情况下，为确保将可供使用的有限资源最为有效地用于执行任务和满足所服务的所有人的期望，有必要将事前控制转变为事后问责，并提高对行政风险的容忍度。他提议在执行上述措施的同时加强透明度，并改进向会员国报告的工作(同上，第 65 段)。

30. 行预咨委会认为，可能还必须对联合国的问责制度作出调整，以反映秘书长的管理改革计划和提议，尤其是报告第三章(权力与责任相切合)中设想的措施(另见下文第三.B 节)。咨委会重申，明确有效的权力下放，包括明确界定得到下放权力的各级人员的作用和责任，对有成效的问责制度至关重要(见 [A/64/683](#) 和 [Corr. 1](#)，第 36 段；[A/66/738](#)，第 19 段；第 66/257 号决议，第 12 段)。咨委会强调，对现有授权制度的修改必须体现在问责制度中(见下文第 34 段)。

31. 行预咨委会建议大会请秘书长在其上述全面报告中，进一步详细说明所作的修改以及有关问责制度、内部控制和风险管理的已规划行动和提议，以供其审议。咨委会强调，对本组织风险状况的任何改变，包括对行政风险的容忍度的任何改变，都必须得到大会核准。咨委会相信，秘书长将向大会详细说明现有的行政风险容忍度与拟议的容忍度间的差别。

B. 权力与责任相切合

32. 秘书长指出，现行授权框架因授予权力或取消授权过程较为复杂以及权力与责任不相切合而提出了管理挑战，其结果，负责执行方案和任务的部门主管和特派团团长对其可动用多大权限不是很清楚，而且缺乏获得和管理必要的财政、人力和实物资源的权力。秘书长还表示，他打算通过以下办法来处理上述问题：(a) 进行一次全面审查，以废除不明确、过时和重叠的政策，并拟订简化的政策和行政指南；(b) 将权力直接下放给部、厅、区域委员会和特派团首长，从而使有关人力、财政和实物资源管理的决策更接近实施点。秘书长还指出，上述措施将配有强有力的问责框架和适当的指南和支助(A/72/492，第 70、72 和 73 段)。

33. 行预咨委会欢迎秘书长计划审查和简化现有的内部政策和行政指南，包括废除不明确、过时和重复的政策。咨委会相信，秘书长将向大会说明审查结果和所采取的行动。

34. 针对秘书长有关现行下放权力制度的计划，行预咨委会注意到，要实行所设想的变革，即将权力直接下放给部、厅、区域委员会和特派团首长，就需要相应地修改联合国内部控制框架。² 行预咨委会相信，秘书长将考虑到过去的经验和最佳做法，对现有的和计划中的人力、财务和实物资源管理决策权力下放安排进行评估。咨委会还相信，将向大会提供资料，说明对权力下放制度所作的修改，包括：权力下放所产生的作用和责任；内部监测和控制程序；确保在行使所下放的权力方面完全透明的报告机制；在出现管理不善或滥用职权的情况时将会采取的行动(见上文第 30 段)。

C. 改变构架和组织设计，加强问责制

35. 秘书长指出，目前负责秘书处内大部分财务资源和人力资源管理的两个部——管理事务部和外勤支助部——之间的责任划分往往不明确，存在工作重叠、进程重复、权力下放分散现象，促成预算编制和征聘等重大业务流程所需时间冗长(A/72/492，第 77 段)。他提议由两个新部来取代现有的管理事务部和外勤支助部，两者均向整个秘书处提供支助，具体情况如下：(a) 管理战略、政策和合规保障部将履行目前由管理事务部和外勤支助部负责的政策指导、战略、规划和独立的质量保证职能；(b) 业务支助部将负责目前由管理事务部、外勤支助部、总部以外办事处、区域委员会、全球服务中心和区域服务中心履行的业务和往来事务性职能。按照秘书长的拟议安排，各部、厅、区域委员会和外地特派团首长将直接从秘书长那里得到管理其财务、人力和实物资源的授权(同上，第 88 段)。他们将继续制订各自的预算，管理大会批的款项，征聘和管理人员，确保有效利用创新技术，通过既定机制购置所需物品和服务。秘书长正在请大会支持设立这两个部，

² 根据联合国现行的《联合国财务条例和细则》，秘书长将秘书处内的人力、财政和实物资源管理权授予主管管理事务副秘书长，后者以行政指示(见 ST/AI/2016/7)的形式将执行《财务条例和细则》的权力和责任进一步授予助理秘书长/主计长和主管中央支助事务助理秘书长。这些官员可能按照现行的问责和授权制度方面的规定，依次将权力和责任酌情授予其他官员。另见 A/66/710，第 22 段。

并要求他在全面报告中提供详细材料，说明其新构架的职能、结构和所需人员编制(A/72/492，第108段)。

36. 行预咨委会注意到，秘书长有关重新设计和替换管理事务部和外勤支助部的提议涉及其有关现行权力下放制度、调整信息和通信技术的重点以及将采购纳入供应链管理的计划和提议(见第三.A.3、三.A.4和三.B节)，以及目前正在开展的一系列举措，除其他外包括供应链管理项目、“团结”系统的实施、全球采购系统项目和信通技术战略的执行。行预咨委会相信会就秘书长的计划和提议对开展上述举措的影响进行分析，分析结果将酌情反映在上述全面报告中。

37. 行预咨委会认识到有必要使管理事务部和外勤支助部的职能与“团结”系统的新现实和即将采用的全球服务提供模式相切合。例如，咨委会注意到，秘书处所有实体的服务台支助职能已在信息和通信技术战略下整并，财务和人力资源管理的行政往来事务性职能有可能在共享服务中心下整并。目前分配给管理事务部和外勤支助部并在其他工作地点履行的预算/财务和人力资源管理职能，也可因此加以整并。

38. 与此同时，行预咨委会认为，有必要对拟将两新个部中每个单位的战略、政策制定和合规保障职能与业务职能分离开来进行全面分析和评估。这一分析应考虑到每个单位的具体情况和活动性质。例如，人力资源管理厅及方案规划、预算和账户厅履行的战略职能与往来事务性职能两者之间有明显的差别，因为往来事务性职能是在总部执行办公室和特派团以分散方式履行的，其中一定的业务权力被下放给了外勤支助部和外地特派团。此类职能可在共享服务中心履行，而且正在乌干达恩德培区域服务中心为维持和平行动履行此类职能。不过，中央支助事务厅履行的职能(采购、设施管理、全秘书处修建项目的监督/协调)或信息和通信技术厅履行的职能(信息安全、基础设施、应用开发)、甚至人力资源管理厅及方案规划、预算和账户厅履行的其他一些职能却不一定能有如此明确的差别。

39. 除了上述全面分析和评估外，行预咨委会认为，秘书长提出的重新设计和取代管理事务部和外勤支助部的提议提出了一些问题，需要予以澄清和进一步拟订。因此，咨委会建议大会请秘书长在其提交大会的全面报告中就以下问题/要素作出澄清、分析和详细说明：

(a) 管理事务部和外勤支助部每个单位的各种战略、政策制定、合规保障、业务和支助活动/职能，包括所提供的服务数量和类型及所服务的客户；

(b) 这两个部目前和拟议的组织单位、人员配置和所需资源状况，包括关于费用回收安排、维持和平支助账户的利用以及可能如何予以调整的信息，因为这两个部将为整个秘书处、包括维持和平服务；

(c) 对拟议的业务支助部的可伸缩性、该部随着活动数量和所需业务资源的多少增减能力以反映尤其是维持和平特派团的建立/关闭机制的分析；

(d) 在财务资源和人力资源管理、采购、信通技术及其他职能方面向各部、总部以外办事处和维持和平行动首长下放权力的现况和设想；

(e) 这两个部的设立对内部控制制度及助理秘书长兼主计长、主管中央支助事务助理秘书长和助理秘书长兼首席信息技术干事的作用的影响；

(f) 对将具有单独指挥链的两个不同的部中战略、政策制定和合规保障职能与业务和业务支助职能分离开来的风险、效益和费用的评估，在分离开来时要考虑到各部每个单位的具体情况，同时铭记必须确保业务与政策间不断存在环形反馈，以使政策适合业务需求，并(或)改进使之与政策需求相切合的进程；

(g) 对随着 2008 年外勤支助部的成立将维持和平行动部改组为两个部的评估以及从中吸取的经验教训。

D. 整合“团结”系统/全球服务提供模式这些现行改革举措

40. 秘书长指出，“团结”系统是他打算向各部、厅、区域委员会和特派团首长下放更多权力的一个先决条件。它将提供或得以实现：对各部、厅、区域委员会和特派团首长的强化授权；更大的透明度；供决策之用的实时信息；内部控制框架现代化；更有效的服务提供模式；分清职责和建立一个问责链。此外，可让会员国查看提供更大能见度的看板，从而补充提交大会的定期报告中所作的分析(A/72/492，第 90-92 段)。行预咨委会将在其涉及秘书长关于“团结”系统的第九次进度报告的报告中就上述方面提出评论意见。

41. 关于全球服务提供模式，秘书长指出，需要对最初提出的模式作出一些修订，使其与拟议的管理结构相切合。以前提议采用两阶段法，即先于 2018-2019 两年期将有关职能整并到六个工作地点，之后再在全球范围内将有关职能整并到两个共享服务中心(见 A/71/417)，而秘书长现提议加快执行进度，作为成立拟议的管理战略、政策和合规保障部及业务支助部的一部分，于 2019 年 1 月 1 日直接并入两三个共享服务中心。咨委会回顾，大会在其第 71/272 号决议中，考虑到行预咨委会所提出的评论意见和建议(A/71/666)，就秘书长的全球服务提供模式提议作出了若干决定，提出了一些要求。在同一决议中，大会请秘书长提交一份关于全球服务提供模式的全面和完善的提议，供大会在第七十二届会议主要会期期间审议。秘书长表示，将在 2018 年初提交有关全球服务提供模式的订正提议。咨委会将在审议秘书长即将提出的全球服务提供模式报告时就此事提出评论意见。咨委会相信，秘书长在编写报告时，将充分考虑到大会第 71/272 号决议的规定。

四. 转变联合国管理模式：改进并精简方案规划和预算编制流程

关于单个提议的意见和建议

42. 题为“转变联合国管理模式：改进并精简方案规划和预算编制流程”的秘书长的主要报告的增编载有有关下列三个主要领域的具体提议：(a) 对本组织的规划和预算编制流程的修改；(b) 对在这一流程编制的文件及联合国成果框架的列报的修改；(c) 从 2018-2019 两年期开始的特别供资的使用和业务安排(见 A/72/492/Add.1，第 25 段)。

43. 秘书长在报告中提供了有关规划和预算编制流程的背景资料，以及他对需要改进的领域所作的评估(A/72/492/Add.1, 第 5-23 段)。表 2 汇总了秘书长的提议，拟由大会采取的行动载于报告第 73 和 74 段。行预咨委会对这三个主要领域的每个领域提议的意见和建议列述如下。

A. 规划和预算编制流程

44. 在与规划和预算编制流程有关的第一个领域中，秘书长提出了以下两项提议：

(a) 自 2020 年预算开始，以年度预算取代现有的两年期预算(A/72/492/Add.1, 第 26、73(a)和 74(c)段)：这项提议还将涉及以将由方案和协调委员会及行预咨委会在年度周期同时审查的综合性年度预算来取代两年期方案计划和两年期预算(同上，第 28 和 33 段)，并取消现行的预算大纲报告(同上，第 34 段)；

(b) 用独立的五年期报告取代现行的计划大纲(现行战略框架第一部分)(A/72/492/Add.1, 第 30 段)；

45. 行预咨委会指出，所有这些提议对现行规划和预算周期的长短均有影响。报告图一列出了现行的 2020-2021 两年期预算周期及其与拟议的 2020 年度预算周期的对比。秘书长在报告中指出，采用年度预算将使现行的规划和预算编制周期缩短两年(A/72/492/Add.1, 第 27 段)。

46. 总体而言，行预咨委会认为，缩短预算期及规划和预算周期的时间可能是一个积极的变化。缩短规划阶段与预算执行之间的时间应会减少不确定性，提高预算的准确性，能更好地顾及预算期之间的变动，缩小方案计划与执行之间的时间差。此外，周期缩短之后，将不再需要根据现行方法进行四次重计费工作，从而使会员国在其财政义务方面有更大的确定性。鉴于上述情况，咨委会支持将两年期预算期间改为年度预算期间(见 A/72/492/Add.1, 第 74(c)段)的提议，它预期这将使拟议预算更精确、更准确。咨委会认为，对规划和预算编制周期所作的修改如获大会核准，应在两个完整的预算周期结束后对修改进行审查。

47. 关于拟以年度预算文件取代两年期方案计划和两年期预算，秘书长指出，根据拟议的规划和预算编制流程改革，方案和协调委员会及行预咨委会在审查规划和预算编制文件方面各自的作用将不会改变(A/72/492/Add.1, 第 28 段)。不过，作为缩短周期的一部分，秘书长提议在行预咨委会审议其年度预算财务方面的同时，方案和协调委员会审议将载于同一份文件的方案方面，两个委员会同时向大会提出各自的意见和建议。行预咨委会注意到，缩短周期会对两个委员会进行审查的时间及其会期会议的拟议时间表产生影响。

48. 行预咨委会认为，应在审议行政和预算方面之前将方案说明载于所审查的预算文件中，以确保政府间机构通过的立法授权在文件中得到适当的体现。因此，咨委会认为，应保留这些审查进程的前后顺序(见 A/72/492/Add.1, 第 73(a)段)。

49. 关于每五年、而不是每两年提交一份计划大纲(现行战略框架第一部分)以便能阐明本组织更长期目标的提议，行预咨委会认为，该提议不属于其职权范围。咨委会认为，改变计划大纲的周期性一事属于政策问题，应由大会决定(见 A/72/492/Add.1, 第 73(a)段)。

50. 关于预算大纲，行预咨委会指出，取消大纲将是按照秘书长的提议缩短规划和预算编制周期及采用年度预算的结果。咨委会支持精简规划和预算编制流程，包括拟取消预算大纲(见 A/72/492/Add.1，第 73(a) 段)。关于这一提议，咨委会也支持作为一次性措施，核准以 2018-2019 两年期核定预算的一半的百分比计的 2020 年应急基金额度(同上，第 74(b) 段)。

B. 文件编制和成果框架列报

51. 秘书长提出了下列五个不同的措施，涉及对作为规划和预算编制流程的一部分而编写的文件的变动以及对成果框架列报的拟议更改：

(a) 将 9 个现有的规划、预算和执行情况报告或成套报告合并为两个年度报告，即：“综合年度方案预算”和财务报表，这两份文件将每年印发(A/72/492/Add.1，图二和第 32-36 段)。综合年度方案预算将取代两年期方案计划、预算大纲、拟议方案预算、特别政治任务拟议预算和方案执行情况报告。财务报表将纳入关于上一预算期财务执行情况的信息(目前载于第一次和第二次执行情况报告)和财务报表的信息以及款次间转账情况报告中的信息(同上，图二和第 52 段)。秘书长主要报告的增编的附件五载有一个反映改变后的财务报表的不同要素的样本；

(b) 将以一个新的成果框架取代现有的战略框架和成果预算编制框架，包括以一个主要交付成果汇总表替代按次级方案和产出类别编列的产出清单(A/72/492/Add.1，第 37-41 段)；秘书长报告提供了多个方案款次的拟议方案计划和预算样本，反映了这些变动(同上，附件三)；

(c) 在年度预算每一款的工作方案一级汇总按次级方案编列的员额和非员额资源，秘书长报告附件三所载样本中对此也有反映(A/72/492/Add.1，第 42 和 43 段)；

(d) 将特别政治任务的预算整合为一个新的独立款次，将这些任务的详细需求纳入年度预算，在每年四月提交(A/72/492/Add.1，第 44 和 45 段)。秘书长报告提供了这一拟议新预算款次的样本(同上，附件四)；

(e) 调整预算各编和各款，包括拟取消关于技术合作经常方案、基本建设支出和发展账户的单独款次(现有方案预算的第 23、33 和 35 款)，将相关资源并入相对应的部门或办事机构的所需资源；还提议，拟将预算款次纳入八个预算编次下分组，包括拟将所有非实质性款次纳入一个具有跨领域性质的编次下(A/72/492/Add.1，图四和第 46-51 段)。

52. 行预咨委会回顾，现有的成果预算制方法，首先由大会第 55/231 号决议核准，自那时以来一直在调整之中，该方法规定要在两年期方案计划中阐述方案目标、预期成绩和绩效指标，所有这一切都构成本组织两年期战略框架的第二部分。这一进程的所有方面需遵循《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》，其最新版本是大会于 2016 年核准的(ST/SGB/2016/6)。

53. 关于战略框架，行预咨委会注意到，拟议的列报方式或方法变动在其职权范围之外，应由大会审议。同样，拟将两年期方案计划和方案执行情况报告纳入新的年度预算文件事宜也是其职权范围之外的事项(见 A/72/492/Add.1，第 73(a) 段)。

54. 秘书长指出，拟议年度预算编制周期也要求对提交给政府间及专家机构的各份报告的内容和性质作出改变(A/72/492/Add.1, 第 31 段)。据秘书长说，上述措施可带来一定程度的简化，编次和款次减少后，需要政府间及专家机构审查的相关报告也随之减少(同上，第 51 段)。作为原则性的一点，行预咨委会认为，审议拟议预算时所提交的细节和资料详尽程度应予以保留。因此，行预咨委会认为，在现阶段，没有令人信服的理由要实现秘书长报告中提出的变动，行预咨委会认为这些变动是在采用大会核准的成果预算制方法方面的一种转变。此外，行预咨委会认为，成果预算制框架应继续反映具体的业绩计量，预算文件中应保留按方案编列的产出的详细清单，拟议所需资源应继续在每个次级方案一级分列(同上，第 73(a) 段)。

55. 然而，行预咨委会回顾说，它一贯支持改进过去的拟议预算的明确性和一致性的各种提案，包括改进逻辑框架编排以及合并和改进业绩计量和方案产出的列报，并一直欢迎秘书长在这方面的努力(见 A/70/7, 第 32-34 段，以及 A/72/7, 第 38 和 39 段)。行预咨委会鼓励秘书长继续努力，提高今后的预算文件中所载信息的清晰度和列报方式，以方便会员国审查。

56. 关于拟将新的年度预算文件指定为“综合年度方案预算”事宜，行预咨委会认为这一变动可能会造成混乱，特别是鉴于联合国系统的其他组织最近决定将预算的行政和方案方面合并，在预算中采用了类似的术语。由于秘书长的现行提议并没有改变本组织 1974 年通过的按方案编制预算的性质，因此，行预咨委会建议大会请秘书长继续将拟议预算文件称为拟议方案预算。

57. 关于在财务报表中列入详细的执行情况信息方面的提议，行预咨委会回顾，在其审查最近的拟议预算和执行情况报告时，它也建议提供关于本组织最近结束的财政期预算执行情况的补充信息，包括所有预算款次各项支出用途的预算支出与实际支出的差异分析，行预咨委会认为，这一信息应有助于为其后预算期所需资源提供更好的切实依据，便于对资源分配做出更知情的决定(见 A/70/7, 第 67 段，以及 A/70/619, 第 6 段)。行预咨委会注意到，就维持和平行动提交的执行情况报告中现在列有这类信息，对随后的维持和平年度预算周期的拟议预算的审议是与对执行情况报告的审议同时进行的。

58. 行预咨委会支持在审议拟议预算的同时提供更详细的预算执行情况信息。就目前的这一提议而言，行预咨委会尚不清楚财务报表如何能成为列报预算执行情况细节的最适合载体，因为财务报表的主要目的让联合国审计委员会核实上一期间的支出。行预咨委会建议大会请秘书长在一个预算期间结束后发布一项单独的预算执行情况报告。因此，关于上一个已结束期间的预算执行情况的信息，将在审议即将到来的预算期间的拟议预算的同时审议(见 A/72/492/Add. 1, 第 74(d) 段)。

59. 关于调整方案预算的编次和款次的提议，包括为特别政治任务创立一个新的独立款次，行预咨委会不认为有任何令人信服的理由需对方案预算的款次结构进行变动，行预咨委会认为，这一款次结构多年来为本组织提供了很好的服务。关于技术合作经常方案、基本建设支出和发展账户向单个部厅提供的资源总额的信息，可在预算文件中披露，不需对款次进行任何改动。行预咨委会建议大会请秘

书长维持预算编次和款次的现有结构。然而，行预咨委会支持尽早提交特别政治任务的特约预算，以确保与拟议年度预算的其他部分一致(见 A/72/492/Add.1，第 73(a)段)。

60. 考虑到行预咨委会就所提的新的年度预算周期发表的提议(见上文第 46 段)，行预咨委会相信，在秘书长正在进行的管理改革背景下，任何必要的修订预算列报格式和所载信息的进一步提案，将提交大会审议。

C. 2018-2019 两年期开始的特别供资和业务安排

61. 秘书长主要报告的增编中所载的第三套提议，载有有关拟从 2018-2019 两年期预算开始的特别供资和业务安排的下列具体措施：

(a) 根据前两项提议，秘书长将被授权：(一) 在同一预算编次内的各款之间调配专业及以上职类员额核定数和(或)核定非员额资源的 20%；(二) 在同一预算编次内将涉及不超过员额的财政资源的 20% 调配给非员额资源：该报告指出，在请求通过批款或承付权追加资源之前，这一自行酌定的管理权，将是满足预算期内方案需求的首选(见 A/79/492/Add.1，第 55-58 以及 73(b)和(c)段)；

(b) 第三项提议包括将秘书长每年对意外及非常费用的承付权从 800 万美元(涉及维持和平与安全的事项)扩大至 1 600 万美元，其中包括为处理与发展有关的意外紧急事项编列的 600 万美元和为解决意外和紧急的人权状况编列的 200 万美元。第四项提议涉及扩大给予秘书长的可支付不超过 100 万美元的意外安全费用的现有授权，以包括额外授权，可为应对自然或人为灾害对联合国业务的直接影响支付不超过 100 万美元(A/79/492/Add.1，第 60-63 和 73(d)和(e)段)；

(c) 提议在上文(a)和(b)分段所载四项提议获得核准的情况下，终止现有的试验性的“有限的预算酌处权”机制(A/79/492/Add.1，第 59 和 73(f)段)；

(d) 第六项措施提议，如果安全理事会的决定导致与维护和平与安全有关的资源需求增加，在征得行预咨委会同意之后，将目前给予秘书长的承付不超过 1 000 万美元的授权增至 2 000 万美元：秘书长的报告表示，这一提议是基于近些年有多项安理会决定带来超过 1 000 万美元的直接财务影响的经验(A/79/492/Add.1，第 67 和 73(g)段)；

(e) 第七项提议的内容是将周转基金的额度从目前的 1.5 亿美元(约为 3 周的经常预算支出)增至 3.5 亿美元，以便提供 6 至 8 周的准备金(A/79/492/Add.1，第 70 和 73(h)段)。

62. 在审议这些提议时，行预咨委会考虑到为密切配合联合国不同活动固有的不确定性，已经存在某些灵活性。现有机制或规定如下：

(a) 在维持和平行动中，不确定性程度最高，《联合国财务条例和细则》赋予秘书长在每个特派团的特别账户内横跨三个主要支出领域(军事、文职和业务)调配资源的充分权力，以应对某一预算期间产生的业务需求；此外，维持和平准备基金提供高达 1.5 亿美元的筹资，以支付开办或扩大维持和平特派团的费用，战略部署储备机制允许获得 5 000 万美元的额外资源，用于此类情况；

(b) 就特别政治任务而言，它们也通常遇到一定程度的不确定性，但在为此类任务核准的总的资金封套范围内是可以在各任务间调动资源的；此外，如上文所述，经行预咨委会同意，秘书长有权作出不超过确定资金限额的承付，以支付预算期间安全理事会设立的任务的初步所需资源的费用；

(c) 对于经常预算的剩余部分，即支付秘书处较为稳定的活动的费用的那部分，存在有关机制，确保在两年期预算核准后获得授权的活动有适当的资源，包括通过提交订正概算，由应急基金和大会各主要委员会决定所涉方案预算问题说明来提供资金：秘书长还可以承付规定限额内的款项，为某些活动支付意外及非常费用(见上文第 61(b)段)。此外，秘书长可以使用大会第 60/246 号决议首次核准的有限的预算酌处权试验性机制，在每个两年期承付至多 2 000 万美元的员额和非员额经费，以满足本组织在完成已获授权的方案和活动方面不断变化的需要(其中 600 万美元属于秘书长自身的权限范围内)。此外，经行预咨委会同意后，联合国主计长有权核准设立由预算外资源供资的 D-1 及以上职等员额(根据大会第 35/217 号决议)。

63. 行预咨委会指出，如果年度预算周期得以核准，制定预算计划和执行预算之间的预算不确定性程度将减少，从而会减少可能出现意外方案需求的期间。因此，行预咨委会建议，如果大会采取行动核准年度预算周期，大会应请秘书长评估满足意外方案需求可能需要的机制和酌处管理权，并就此向大会第七十四届会议提交报告。

64. 关于秘书长请求的从 2018-2019 两年期开始拟确立两个新的授权方面，虽然就目前阶段确立意外费用预算授权的必要性提出的技术性理由没有说服行预咨委会，但它认识到，这是涉及大会拥有的有关治理和监督权以及秘书长作为首席行政干事的作用的一个较广泛的问题。因此，行预咨委会认为，这是应由大会决定的一个政策问题(见 [A/72/492/Add. 1](#)，第 73(b)和(c)段)。

65. 关于从 2018-2019 两年期开始增加和扩大现有的意外及非常费用机制，以支付与发展有关的意外紧急事项和意外紧急人权状况活动费用的提议，行预咨委会认为，现有的机制是适足的，因此，在目前阶段不支持秘书长的提议(见 [A/72/492/Add. 1](#)，第 73(d)段)。

66. 在这方面，行预咨委会回顾，大会第 60/246 号决议决定，在试验的基础上，在执行预算方面授权秘书长可行使有限的酌处权，在某一两年期内最多承付 2 000 万美元，以满足本组织在完成已获授权的方案和活动方面不断变化的需要。酌处权限于每两年期总额 600 万美元，由秘书长授权动用；任何超过这一水平的数额须由行预咨委会事先核准(见第 60/283 号决议，第三节，第 6-8 段)。行预咨委会在其关于使用有限的预算酌处权机制的上一份报告中表达了意见，它对最近的几个两年期不常使用这一机制作出了评论，并指出，自从该机制首次于 2006 年设立以来，事实上，其上限数额 2 000 万美元从未达到(见 [A/70/7/Add.5](#)，第 13 段)。行预咨委会还注意到，运用该机制受制于设立该机制的决议所确立的一些限制，其中包括通过在预算核准的批款数额内查明预算的其他款次下的节余为所需经费供资(同上，第 7 段)。行预咨委会经询问获悉，查明

是否有资金可供使用，尤其是在一个预算周期开始时，被证明是得以使用这一机制的一项挑战。

67. 行预咨委会认为，可以更广泛地使用行使有限预算酌处权方面的现有的试验性机制。因此，行预咨委会建议，大会应核准在 2018-2019 两年期继续执行预算方面的有限酌处权机制，以满足本组织在完成已获授权的方案和活动方面不断变化的需要。行预咨委会还建议取消现行规定，即在核定的批款额内查明预算期间的结余来支付任何这类活动的费用，并在 2018-2019 两年期第一次和第二次执行情况报告中报告这一机制的使用情况(见 [A/72/492/Add. 1](#)，第 73(f) 段)。

68. 如果大会采取行动，核准从 2020 年开始年度预算周期，并同意行预咨委会提出的请秘书长对酌处管理权进行一次评估的建议(见上文第 63 段)，行预咨委会相信，2018-2019 两年期使用有限的预算机制的经验将列入上述评估中。行预咨委会关于有限酌处权机制的进一步评论，见其即将提交的有关秘书长关于这一机制使用情况的最近报告([A/72/497](#))的报告。

69. 关于根据对意外及非常费用的规定授权秘书长开展下列活动的提议：(a) 在任何一年承付总额不超过 100 万美元的款项，以应对自然或人为灾害对联合国业务的直接影响；(b) 如果安全理事会的决定导致与维护和平与安全有关的资源需求增加，则在征得行预咨委会同意之后，承付不超过 2 000 万美元的款项，行预咨委会建议核准这些提议(见 [A/72/492/Add. 1](#)，第 73(e) 和(g) 段)。

70. 关于上文第 61(e)段提及的提高周转基金数额的最后提议，行预咨委会认为，总体来说，管理联合国内部现金流和流动性的现有机制，目前不需要改变。因此，行预咨委会建议不核准提高周转基金数额的提议(见 [A/72/492/Add. 1](#)，第 73(h) 段)，还相信秘书长作为本组织的行政首长，将继续努力鼓励会员国足额、及时无条件地向本组织支付其分摊的会费。

五. 结论和建议

71. 秘书长的主要报告([A/72/492](#)，第 108 段)及其增编([A/72/492/Add. 1](#)，第 73 和 74 段)述及请大会采取的行动。行预咨委会建议大会表示注意到秘书长的主要报告及其增编，但须考虑以上各段的评论和建议。