联合国 A/59/6 (Part One)

大会

Distr.: General
19 May 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

暂定项目表* 项目 112

方案规划

2006-2007 年拟议战略框架

第一部分：计划大纲

目录

		段次	页次
一.	背景	1	2
二.	本组织较长期的目标	2-29	2
三.	结构和格式	30-55	6
	A. 背景	30-35	6
	B. 立法授权和集体责任	36-38	7
	C. 成因与归因	39	7
	D. 战略框架的格式	40-41	7
	E. 本组织的目标	42-43	8
	F. 秘书处的预期成绩	44-45	8
	G. 绩效指标	46-48	8
	H. 战略	49-50	9
	I. 吸取的教益	51-55	9
四.	2006-2007 年的优先事项	56	10

* A/59/50 和 Corr.1。

04-35631 (C) 010604 010604

一. 背景

1. 2006-2007 年战略框架，是根据大会 2003 年 12 月 23 日第 58/269 号决议、以及《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)编制的。

二. 本组织较长期的目标

2. 会员国在《千年宣言》以及在 1992 年至 2002 年期间举行的各次主要会议的成果中勾勒出联合国二十一世纪的战略大框架。但必须承认，自 2000 年 9 月通过《千年宣言》以来，全球形势比过去暗淡得多。国际恐怖主义和围绕伊拉克冲突的严重分歧，如乌云密布，给国际景观投下了阴影。文化和宗教差异引起的紧张局势有所恶化，在国家之间和国家内部均是如此；世界经济深受诸多不确定因素的困扰。

3. 但是，在这种气氛中，千年首脑会议和各次全球会议描绘的远景和确定的目标，四年前有效，四年后的今天同样有效。而自由、平等、团结、容忍、尊重自然、共担责任等价值观仍至关重要，而且比以往任何时候都需要有人倡导。在今后的岁月里，联合国的首要目标必须是把这种价值观转化为现实，造福全世界人民。

4. 全球化尽管经历了许多挑战和挫折，但仍是新时代势不可挡的现实，左右着全人类的命运。世界各地社会彼此互动越来越快，越来越深入。这种现象给有能力加以利用的群体和个人带来诸多机会。但是，全球化有许多负面影响。如果不按上述价值观加以管理，则更是如此。数以百万计的人感觉自己是全球化受害者，而更多的人没有机会从中获益。生活在社会边缘的个人和家庭，处于世界经济边缘地位的一个个国家，其中包括许多非洲国家，这种感觉尤为强烈。

5. 以上观点都不是新观点。这种压倒一切的现实，就像冷战结束后国际关系的转变一样，十几年来一直显而易见。但是这种巨变的全部影响尚未完全显现。今后会有许多出人意料的现象产生，有许多新的经验教训需要总结，而旧的经验教训需要更加彻底地消化汲取。在中期规划方面，灵活性和应对意外挑战的能力或许是任何组织所要培养的最重要素质。

6. 在国际和平与安全领域，更是如此，因为虽然严格说，恐怖主义和大规模毁灭性武器等威胁，不是新的威胁，但它们已有了新的意义，而且已以新的、令人震惊的形式结合。恐怖集团可能已经或正在用放射性武器和生物武器武装起来，这实际上已是许多工业化国家最担心的安全问题。对发展中国家来说，这个问题可能还不是那么优先的议题，但这些国家显然也不能自以为能幸免而高枕无忧。

7. 联合国势必站在国际反恐斗争的前沿，因为要有效地加以防范，所有国家就必须密切合作。2001 年 9 月美国遭袭击后不久设立的安全理事会反恐怖主义委员

会，是这方面各项努力的核心。该委员会对于安全理事会与各会员国、以及国际组织、区域组织和次区域组织就提高反恐能力保持对话起重要作用。委员会的工作现在将因在秘书处内设立起支助作用的反恐怖主义委员会执行局而得到加强。在更大的方面，联合国系统将继续努力确保其行动有助于缩小恐怖主义滋生蔓延的空间。这方面，几乎可以肯定，今后必然需要有更多的新措施。

8. 同样，遏制大规模毁灭性武器特别是核武器扩散的斗争，乃至在这一领域走向真正裁军的斗争，无疑都要求加强多边努力。某些领域可能有必要采取强制措施，但此种措施应明确基于多边不扩散条约和裁军条约，而且所有国家都必须用实际行动表明，它们正本着诚意执行这些措施。

9. 同时，请联合国维持和平与建设和平的要求一定会继续产生，特别是在非洲，但绝非仅限于非洲。不久将在海地部署一支联合国部队。许多新的特派团，就象目前已经在科索沃和阿富汗开展活动的特派团，必须作好长期留驻的准备；其他特派团肯定也会这样做。这不是一种暂时现象。联合国必须作好准备，继续面对各种各样的管理冲突的要求，而且联合国应付这种挑战的能力需要加强。

10. 然而，即便处理或制止冲突的努力取得成功，但冲突存在本身就是联合国首要宗旨的失败。联合国的首要宗旨是防止和消除对和平之威胁，并以和平方法调整或解决可能导致破坏和平之国际争端或情势。近年来，安全理事会和大会越来越重视**预防武装冲突**，特别是内战，并认为必须早在一个社会到达大规模暴力边缘之前，就认真关注冲突的根源，包括经济、社会和文化因素。最近纪念卢旺达境内种族灭绝事件十周年，进一步凸现了这种努力的紧迫性，提醒世人，种族灭绝行为在战争之中几乎无一例外地发生。因此，任何预防灭绝种族重演的可信计划，都必须以预防武装冲突为核心要素。

11. 对于大多数世人来说，最直接的威胁通常是与贫穷有关的威胁，即穷人而不是富人更容易受影响的威胁。此类威胁包括饥饿、缺乏卫生设施或安全饮用水、环境退化、暴力犯罪、用低科技武器进行的内部冲突、以及各种地方病或流行病，如疟疾、结核病和艾滋病毒/艾滋病。

12. 因此，即便从安全角度出发，联合国也一定要继续优先重视促进可持续经济增长和可持续发展，也就是与贫穷和不平等现象作斗争。在这一领域，千年首脑会议和各次主要会议准确规定了有时限的目标。新世纪进入第十五个年头时，将对照这些目标衡量取得的进展。这些目标，亦称《千年发展目标》，只能由联合国会员国人民和政府去实现。

13. 2002 年 3 月，在墨西哥蒙特雷举行了发展筹资问题国际会议。会上，发展中国家出于自己的利益，表示决心改善施政，为投资创造有利环境。但是，如果没有援助，许多发展中国家做不到这一点。发达国家也必须作出特殊努力，这一点已得到明确承认。发达国家可以发挥至关重要的作用，它们不仅可以提供更多的

官方发展援助，还可以进一步发展一种开放、公平、有规可依、可预测和非歧视性的多边贸易和金融体系，并全面处理发展中国家的债务问题，向发展中国家提供负担得起的合法药物，并让发展中国家分享新技术特别是信息通信技术的好处。

14. 但是，在上述所有领域，都不能听由富国作出所有决定。相反，必须倾听发展中国家的声音，而且在各种决策论坛，都必须让发展中国家发挥更大的作用。

15. 按多数指标衡量，非洲仍落后于其他发展中国家，因暴力冲突、贫穷和疾病遭受的苦难也特别深重。但非洲领导人正以前所未有的精力和决心处理这些问题。非洲联盟和非洲发展新伙伴关系，为非洲内部特别是在解决冲突领域更有成效地实现团结提供了机制，并使非洲之外有意与非洲建立真正伙伴关系的各方有了比较可信赖的合作对象。联合国今后一个关键作用，是支持这种伙伴关系，并帮助确保这种伙伴关系具有实际内容。

16. 非洲人也已采取主动，建立解决冲突、维持和平与建设和平的新机构和能力。联合国为了巩固非洲从莫桑比克到塞拉里昂非洲各国的和平，已经做了大量工作。预期联合国将支持当地发起的这种努力，进而参与这些努力，有时甚至如目前在利比里亚和科特迪瓦所做的那样，发挥领导作用。

17. 近年来非洲命运最悲惨的一面，也许是许多国家境内艾滋病毒/艾滋病感染率居高不下。这不仅是一场惨不忍睹的人类大悲剧，而且严重阻碍了发展，破坏并逆转了数十年来在预期寿命和经济增长方面取得的进展。不过，虽然非洲首当其冲，但显然这是一场全球性祸害。在东亚、南亚以及前苏联集团等区域，感染率可能急剧上升。无论如何，与这一全球流行病作斗争，势必成为联合国今后多年的一项最重要工作。

18. 可持续发展有三大支柱：经济发展、社会发展和环境保护。每个支柱对发达国家和发展中国家都至关重要。特别是，《千年宣言》提到的威胁，是危及全人类的那种威胁，也就是，人类所生活的地球，将被人类活动破坏到无法挽救的地步，届时其资源再也无法满足人类的需要。今后数十年内，为对付这种威胁拟定和实施全球对策，甚至可能成为联合国最为紧迫的优先任务。

19. 至少从约翰内斯堡首脑会议以来，已清楚地看出，提高能源效率、以及新能源和可持续能源的开发必须是政策辩论的核心问题。确保公平、可持续地开发全球公益物，特别是开发“全球公域”，仍是全球施政的一大挑战，而且迄今尚无对策。同样，减缓和适应气候变化的政策的执行情况最多只能说参差不齐，而越来越多的证据表明，气候的确在发生变化。《千年宣言》规定的最后期限已经逾期两年，而《京都议定书》却仍未生效。即便生效，议定书本身也远远不足以应付这一挑战。

20. 简而言之，就中期而言，对联合国环境方案和活动提出的要求会更多。

21. 对联合国人权机制的要求也会增加。过去几年，恐怖主义已成为普遍人权面临的最严重挑战之一，或许就是最严重的挑战。恐怖主义本身就是对人权和其他普遍价值观的直接侮辱和威胁。但恐怖主义也利用自由社会的公开性，迫其为防恐自保而限制自由。

22. 如 2003 年《千年宣言》执行情况报告所示，恐怖主义确实已经造成一种全球气氛，使得原则上、如果不是实际上已长期确立的各项人权受到质疑，1990 年代民主方面来之不易的进步大有倒退之虞。种族主义、反犹太主义和恐惧伊斯兰教等行为不断增加，不论在国际舞台上，还是在许多国家的国内政治中，都可能导致不同宗教或文化背景的人相互敌视。与冷战时代一样，压倒一切的国家安全需要，往往掩盖侵犯人权行为，甚至成为侵犯人权的理由。控制贩毒和预防犯罪斗争本身极为重要，但在有些国家，即便是这种斗争，也极少顾及人权。

23. 然而，在实现发展的斗争中，人权和良政依然十分重要。不论通过利用权威，还是以身作则，灌输尊重人权的观念，在国内事务和国际事务中都十分重要。

24. 与全球化有关的一些较长期现象，也危及人权和民主。特别是移徙，不论在经济上和文化上对接受国有多大好处，仍会遇到往往直接侵犯移徙者人权的反应和政策，而且这种反应和政策迫使移徙者走地下非法渠道，使他们更易遭受人口走私者和贩运者的残暴侵害。

25. 在今后的岁月里，所有国家面临的一大挑战，是将各自通过国际公约和其他有法律约束力的文书议定的人权、民主和法治准则转化为实践。联合国需要与各会员国密切合作，帮助它们提高这一领域的能力。

26. 在暴力冲突中，越来越多的人以宗教和族裔为标准划分敌我，这种现象也导致将攻击矛头对准平民包括妇女和儿童，以及不尊重人道主义工作者包括联合国人员的非参战人员身份。同时，由于国际媒体和政治系统几乎只重视某些冲突，如伊拉克冲突，因此为救济特别是非洲等地新闻报道较少的其他冲突受害者筹措资源，已经越来越难。这种现象往往还掩盖一个事实，即需要紧急救济的绝大多数人不是冲突的受害者，而起自然灾害的受害者。今后联合国在发挥人道主义援助工作倡导者和协调者的作用时，纠正这种错误观念是一大难题。

27. 世界在变化，因此联合国必须不断改革和调适。努力改进联合国，使之成为世界人民手中的一个工具，以便他们用来确定联合对策，应付共同的威胁和需要。这种努力因其性质决定，势必是一项长期的、持续不断的努力。联合国各主要机关都需要改革。此外，参与国际事务的各种非政府行动者越来越多，联合国需要调整结构和政策，以便最大程度地利用这些行动者在商议阶段可以作出的贡献，同时维护各国政府作出立法决定的独特责任。

28. 虽然采取有力行动维持和恢复国际和平与安全很可能仍是行使安全理事会权威的会员国的特权，但看来联合国肯定会与以往一样，或许比以往任何时候更

多地出面以不那么严厉的方式干预各种各样的局势。因此，联合国快速应对各种要求的能力至关重要，会员国必须确保，所划拨的资源必须与日益增加的要求相称。

29. 要提高联合国的效率，确保联合国的报告、会议和其他活动反映不断变化的全球优先目标，仍有许多工作要做。正是考虑到这些因素，特此制定 2006-2007 年战略框架。

三. 结构和格式

A. 背景

30. 大会在其 2003 年 12 月 23 日第 58/269 号决议审议了秘书长题为“对中期计划和方案预算的政府间审查”的报告(A/57/786)和题为“改进目前的规划和预算拟订过程”的报告(A/58/395 和 Corr.1)、秘书长题为“改进目前的规划和预算编制过程”的说明(A/58/600)、以及行政和预算问题咨询委员会的报告(A/58/7/Add.5 和 A/58/610)，请秘书长向大会第五十九届会议提交 2006-2007 两年期战略框架，取代目前的四年期中期计划。

31.战略框架包括第一部分：计划大纲，载列本组织较长期的目标；以及第二部分：两年期方案计划。大会申明，战略框架是联合国的主要政策指示，是依照《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》规划方案、编制预算、进行监测和评价的基础。

32. 2006-2007 两年期战略框架将立法授权转化为方案和次级方案。第一部分：计划大纲，按大会第 58/269 号决议的要求反映本组织较长期的目标，同时适当考虑到国际商定的发展目标，包括《联合国千年宣言》以及 1992 年以来联合国各次主要会议成果和国际协定所载的目标。第一部分还包括 2006-2007 两年期的拟议优先次序。

33. 第二部分：两年期方案计划，取代目前的四年期中期计划，涵盖 26 个方案。其中多数方案的结构与 2002-2005 年中期计划所列方案相同。每个方案与一个组织单位、通常是部级单位开展的工作相对应(并与方案预算中有关各款相对应)。方案分成若干个次级方案，而每个次级方案一般与司级组织单位相对应。国际药物管制方案以及预防犯罪和刑事司法方案，现合并为国际药物管制、预防犯罪和刑事司法方案(新的方案 11)。

34. 大会第 58/269 号决议要求方案预算各分册的方案说明与两年期方案计划完全相同。为了符合这项要求，已修改了方案 24(管理和支助事务)，以便比较深入地说明联合国总部以外各办事处，即日内瓦、维也纳和内罗毕办事处开展的工作。此外，一个新的方案，即合资办理的活动(方案 26)，也已列入战略框架，以反映

国际公务员制度委员会、联合检查组、行政首长协调理事会以及联合国安全协调员办公室开展的工作。

35. 第二部分：两年期方案计划的编制，不仅涉及各部的参与，而且涉及有关政府间专门机构审查属于其职权范围的方案。这些机构如已对两年期拟议方案计划提出修改建议，则加以采纳。如果因会议的时间安排而无法纳入修改建议，则在方案和协调委员会进行审查拟议计划时将此种政府间机构的建议提交该委员会。

B. 立法授权和集体责任

36. 立法授权的对象是政府、政府间机构、联合国组织和其他实体以及秘书长。立法授权清单列于每个方案之后。设立方案和次级方案，是为了确保这些立法授权得到圆满执行。因此，确保方案取得成功，既不全是会员国(单独行事或通过政府间机关行事)的责任，也不全是由秘书处的责任。这是一项集体责任，各项目标和预期成绩是否成功实现，是国际社会通过会员国与秘书处的和谐伙伴关系取得成就大小的衡量。

37. 基于此种集体负责原则，所拟定的目标、预期成绩和绩效指标，不仅涉及秘书处的工作，而且涉及整个次级方案为预期受益者谋取利益或积极变化的绩效。会员国请秘书长协助处理或合作处理和平行动、选举工作、适用国际规范和准则、遵守国际文书规定的义务、经济和社会发展等事项。有时，秘书处的工作要达到目标，还需要联合国其他实体、民间社会和私营部门的协作与合作。

38. 授权分两类，一类是一般授权，规定方案和次级方案的总方向；另一类是具体授权，要求秘书长开展一项特定的活动或提供一项特定的产出。这种区分对于计划的编制很重要，规划阶段的重点是如何将一般立法授权转化成预期成绩，而预算编制阶段则充分考虑到对每项产出的具体要求。因此，战略框架不载列产出；产出只列于方案预算文件。

C. 成因与归因

39. 秘书处的某些预期成绩不能完全归因于秘书处，因为牵涉的利益有关者很多，但可以说秘书处开展的活动和(或)提供的产出/服务，如果设计适当，执行有效，是促成此种结果的一个因素。这种说法是有道理的。之所以这样说，还有一个理由，即在预算编制阶段，方案管理员必须确定活动/产出的性质和规模，并选定可以确保实现两年期方案计划所反映的预期成绩的活动/产出。

D. 战略框架的格式

40. 两年期计划第一部分的结构，与现行的 2002-2005 年中期计划相同。每个方案包括：(a) 总方向，反映整个方案存在的理由，因方案干预而取得的成果，以及对最终用户的预期效益；(b) 次级方案；以及(c) 立法授权清单。每个次级方案均采用成果预算制概念，运用反映以下要素的逻辑框架：(a) 本组织的目标；

(b) 秘书处的预期成绩；以及(c) 绩效指标。这三个要素都列于一个表，做法与方案预算文件相似。每个次级方案包括为实现预期成绩采用的战略。

41. 逻辑框架——即更清楚地阐明各项目标(次级方案的存在理由)、预期成绩(为实现目标而提供的产出给最终用户带来的好处)、以及绩效指标(衡量成绩是否实现)的采用，使各方案主管有了基本的工具，可以确定本组织的工作是否适切、是否有用、效率是否高，效果是否好。在执行法定方案和活动时实行基于成果的管理，目的是改进秘书处的业绩，确保它成为一个完全以成果为导向的组织。

E. 本组织的目标

42. 目标必须在本组织(会员国和秘书处)的层次进行表述，而不应只在政府间行动或秘书处行动的层次进行表述。换言之，目标反映的是次级方案打算做到什么，而不是反映负责执行次级方案的实体需要做些什么。例如，目标可以表述为“通过和平手段预防、管理和解决冲突，以维持国际和平与安全”，因为这是整个组织的一项目标，而不应表述为“监测和分析可能导致冲突的局势”，因为这是政治事务部开展的一项活动。目标在方案设计的逻辑框架中处于最高层面。

43. 已设法言简意赅，抓住次级方案的本质，反映会员国所用的语言。第二部分：两年期方案计划中所列的目标并非以两年期为限。

F. 秘书处的预期成绩

44. 制订预期成绩(亦称“预期成果”)的目的是反映秘书处在两年期内提供的产品和服务所产生的结果。预期成绩列明对最终用户的好处，因此方案管理员必须特别注意许多类别的目标受益者。预期成绩如能实现，目标便可以达到。换言之，就方案设计的层次划分而言，预期成绩所处的位置比目标低。

45. 一个次级方案可能有多项预期成绩，已对这些预期成绩加以区分，以突出关键的、最能代表每个次级方案的预期成绩。

G. 绩效指标

46. 已花费很大精力选定关键绩效指标。这种指标，必须与预期成绩明确相关、可用来测量有关次级方案产生的效果，并且本身可以计量。所拟订的指标大部分确切列明为计量预期成绩所将收集的数据。难题是逐一筛选在执行过程中可以采用的大量指标，在规划阶段只选定关键的或具有战略意义的指标。这些指标必须具体，且有助于衡量成果实现与否。但在执行阶段，可采用更多的指标衡量次级方案工作的其他方面。需要强调，指标只衡量执行次级方案的实体作出的贡献，而不衡量其他利益有关者作出的贡献。

47. 业绩计量并非易事。后来发现，关键指标的选定是一项困难的工作，与各国和联合国系统其他实体遇到的情况并无二致。然而，自从四年前开始采用成果预算制概念以来，情况已有所改善，而且有明确证据显示，还有许多指标是可以衡

量的，而且在阐明这些指标时可以确切说明将收集的数据。业绩计量，即基线和指标，不列入两年期方案计划，而是列入方案预算文件。

48. 有人会说，绩效指标在可衡量性方面做得还不够充分。例如，“适用国际标准的国家机构数目有所增加”，如改为“适用国际标准的国家机构数目增加 10%”，会更好。虽然后一种行文可以确保加强问责制，但“……数目有所增加”，也是可以衡量的。在根据为衡量成果收集的数据分析趋势取得更多经验后，下一步将是增加“10%”。

H. 战略

49. 战略(“如何达到目标？”)重点突出两年期内为满足预期受益者的需要而作出的努力。战略反映的是确保实现预期成绩的方法，而不是将开展的活动或提供的产出。例如，战略可以是“确保在政府间辩论中适当处理发展问题”，而不是“召开一次会议”或“编写一份报告”，因为这些是活动。

50. 以往的中期计划，对于次级方案开展的活动往往无一遗漏，整个中期计划充塞了各项活动的叙述。因此，已作出协调一致的努力以避免在第二部分：两年期方案计划中提及具体产出，因为具体产出将列于方案预算。

I. 吸取的教训

51. 2002-2005 年中期计划是运用逻辑框架制定的第一个计划，依照《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》列明了各项目标、战略、预期成绩和绩效指标之间的因果关系。秘书长在其关于 2002-2003 两年期成果预算制执行情况的期中报告(A/57/478)，提请注意取得的经验和吸取的教训以及遇到的各种问题。当时遇到的许多问题今天依然存在。有必要持续不断地提供培训和支助，以帮助各部改变管理文化，促成以实现成果、而不是提供产出为重点的管理文化。

52. 边做边学是推动执行成果预算制的一个关键因素，2004-2005 两年期方案预算所显示的载逻辑框架的改进便是佐证。方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会以及大会对此都表示欢迎。

53. 在 2002-2003 年期间开办的讲习班、在 2002-2003 两年期方案执行情况报告(A/59/69)中所作的成果汇报以及为编制两年期方案计划开办的简报会/培训班，都帮助了进一步了解逻辑框架及其对以下两方面的影响：(a) 为实现成果而对工作方案进行的管理；(b) 随后对方案设计及方案执行、监测和评价的反馈。

54. 改进的余地自然是有的，因此管理部正在方案规划、预算编制、监测和评价周期中负责监测和评价方面的工作与内部监督事务厅密切合作，以便更加积极主动地促使各部完全以成果为导向。目前在继续采取行动，改进数据系统，制订标准，制定手册和指导方针，并开展培训。

55. 规划是用来制订框架的一个工具。在这一框架内，会员国可以审查整个联合国的工作，秘书长可以编制两年期方案预算。规划在一定的程度上促使秘书处必须准确地将立法授权转化为方案，并在执行方案前规定预期成绩，以便实现各项商定目标。鉴于联合国多数工作的目标并非总是能在两年内实现，因此规划工作格外重要。通过规划工作，可在会员国指导下掌握秘书处较长期的努力方向。规划概括地列出了本组织所要起的作用，为确定今后工作提供了一个背景框架。规划工作为编制方案预算确立基础，而方案预算则详细载列选定的产出或服务，并提出理由说明需要那些资源来确保实现预期成绩。

四. 2006-2007 年的优先事项

56. 本战略框架列明的今后会持续存在的问题和挑战，在 2006-2007 年期间对本组织仍然有效、适切。记得在 1998-2001 年和 2002-2005 年两个计划期间，大会定出了八个优先领域，这八个领域涵盖本组织绝大部分实质性活动。鉴于将这些领域定为优先事项的条件依然存在，建议大会考虑重申以下领域为 2006-2007 年期间的优先领域：

(a) 维持国际和平与安全；

(b) 根据大会和联合国最近大型会议的有关决议促进持续经济增长和可持续发展；

(c) 非洲发展；

(d) 促进人权；

(e) 有效协调人道主义援助工作；

(f) 促进司法和国际法

(g) 裁军；

(h) 药物管制、预防犯罪和打击一切形式的国际恐怖主义。