



## 第七十四届会议

议程项目 124、133、135 和 136

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

2020 年方案预算

方案规划

## 转变联合国的管理模式：预算程序和做法

## 秘书长的报告

## 摘要

大会第 72/266 A 号决议核准自 2020 年方案预算开始，试行将预算期从两年期预算改为年度预算，请秘书长在第一个完整的预算周期完成后于 2022 年对预算周期的变动进行一次审查，并决定在第七十七届会议上审查年度预算的执行情况，以作出最后决定。大会还在该决议中决定拟议方案预算文件应包括三编：

- (a) 第一编：计划大纲，其中核可本组织的长期优先事项和各项目标；
- (b) 第二编：各方案和次级方案的方案计划以及方案执行情况；
- (c) 第三编：各方案和次级方案所需的员额资源和非员额资源。

大会在同一决议中决定第一编和第二编应通过方案和协调委员会提交，第三编应通过行政和预算问题咨询委员会提交，供大会审议。大会还在同一决议中重申方案和协调委员会及行预咨委会应根据各自的任务授权审查拟议方案预算，在保持审评进程次序的前提下向大会提交其结论和建议，便于最终核准方案预算，并请秘书长评估改变预算周期对大会有关附属机构工作的影响。应当指出，大会保留了第五委员会、行预咨委会和方案和协调委员会的会议日历。

\* 由于技术原因于 2020 年 5 月 20 日第二次重发。



本报告是应大会第 74/251 号决议的要求编写的，其中大会请秘书长在可行的情况下尽早提交一份报告，供大会第七十四届会议审议，说明预算周期的变化对既定预算程序和做法的影响，因为这些程序和做法涉及拟议方案预算审查程序的商定顺序性质，并在这方面提出确保保持这一顺序的可能备选方案，包括行预咨委会是否可以根据大会 2021 年核准的方案计划编写结论和建议。

## 一. 导言

1. 秘书长在其关于转变联合国管理模式的报告(A/72/492 和 A/72/492/Add.1)中提出了若干建议,以改进方案规划和预算编制过程及其在联合国的列报。秘书长认为,在文件支离破碎的一个漫长周期中,无法对本组织的工作方案进行战略评估,并建议精简和改进规划和预算流程,以更好地支持决策,并提高预算文件中信息的透明度。

2. 大会第 72/266 A 号决议核准自 2020 年方案预算开始,试行将预算期从两年期预算改为年度预算,请秘书长在第一个完整的预算周期完成后于 2022 年对预算周期的变动进行一次审查,并决定在第七十七届会议上审查年度预算的执行情况,以作出最后决定。大会还在该决议中决定拟议方案预算文件应包括三编:

- (a) 第一编: 计划大纲,其中核可本组织的长期优先事项和各项目标;
- (b) 第二编: 各方案和次级方案的方案计划以及方案执行情况;
- (c) 第三编: 各方案和次级方案所需的员额及非员额资源。

3. 大会在同一决议中决定第一编和第二编应通过方案和协调委员会提交,第三编应通过行政和预算问题咨询委员会提交,供大会审议。大会还决定,第一编应每三年提交一次。大会还在同一决议中重申方案和协调委员会及行预咨委会应根据各自的任务授权审查拟议方案预算,在保持审评进程次序的前提下向大会提交其结论和建议,便于最终核准方案预算,并请秘书长评估改变预算周期对大会有关附属机构工作的影响。

4. 注意到,当大会核准改变年度预算周期时,大会没有改变方案和协调委员会或行预咨委会的任务或职能,因为这些涉及到这些机构对方案预算的审查。方案和协调委员会作为大会的一个附属机构继续审议方案内容(即拟议方案预算的第一编和第二编),行预咨委会继续审查资源部分(即拟议方案预算的第三编)。这两个委员会继续根据各自的任务授权行事,它们的建议继续通过行政和预算委员会(第五委员会)提交大会,供最终核准方案预算。

5. 还应指出,大会将预算期从两年期预算改为年度预算的决定,对在关于会议时地分配办法的议程项目下核准的会议日历草案没有影响,对 2018 年、2019 年和 2020 年的核定日历草案也没有改动(见关于会议时地分配办法的第 72/19、73/270 和 74/252 号决议)。大会第 3491(XXX)号决议决定,会议周期应与预算期间一致。根据该决议的规定,会议日历草案的核准周期与年度预算周期保持一致,<sup>1</sup>但大会主要机关和附属机构及专家机构的会议日历保持不变。

6. 随着从两年期预算周期过渡到年度预算周期,按照主计长根据大会 2018 年 12 月底通过的相关决议向各实体负责人发出的正式指导,2020 年拟议方案预算,包括第二编(方案计划和方案执行情况)和第三编(所需员额和非员额资源),在

<sup>1</sup> 另见 A/74/32 和 A/74/121。

2019年1月至4月期间定稿。预算文件定稿后，于2019年3月中旬至4月底期间提交大会和会议管理部处理。随后，行预咨委会从2019年5月第三周到2019年8月中旬对预算所需资源部分进行了审议，为期约12周。方案和协调委员会在6月份的例会(四周)上审议了拟议方案预算的方案内容。2019年10月至12月，第五委员会在考虑到方案和协调委员会和行预咨委会的结论和建议的情况下，审议了拟议方案预算，此后大会核准了方案预算。该流程使拟议方案预算能够包含更多最新内容，这一流程与以往的做法不同，以往的做法是方案计划是提前一年规划的，涵盖的时间较长，为期两年，从而导致了旷日持久的流程，即方案计划在离这些计划所涉期间结束差不多4年之前就敲定了。2020年，正在按照与2020年预算相同的流程编制2021年拟议方案预算。相比之下，2018-2019两年期方案计划于2016年初敲定，该计划用于2019年12月31日终了期间。

7. 大会第74/251号决议请秘书长在可行的情况下尽早提交一份报告，供大会第七十四届会议审议，说明预算周期的变化对既定预算程序和做法的影响，因为这些程序和做法涉及拟议方案预算审查程序的商定顺序性质，并在这方面提出确保保持这一顺序的可能备选方案，包括行预咨委会是否可以根据大会2021年核准的方案计划编写结论和建议。本报告是依照这项要求提交的。

## 二. 审查预算周期的变化对既定预算程序和做法的影响，因为这些程序和做法涉及拟议方案预算审查程序的商定顺序性质

8. 本节概述了本组织预算周期、主要审查机构以及预算编制和审查过程的演变情况。

### A. 自采用按方案编制预算以来联合国预算周期的演变

9. 联合国的方案规划和预算编制随着时间的推移而发展，1974年推出了四年中期计划和两年期方案预算，2004年改为与两年期预算长度相匹配的两年期计划，最近核准的年度方案预算从2020年拟议方案预算开始，试行将方案规划和方案执行情况信息以及所需资源纳入方案预算文件。

10. 可以回顾，本组织于1974年开始采用方案预算，通过预算文件反映联合国秘书处的方案活动及其管理机构的有关决定。在1974年之前，本组织采用的是支出用途预算。新的预算格式旨在对每个方案的成本、内容和重要性进行分析和综合考虑。此前按一年一次编制的预算周期改为两年一次(见大会第3043(XXVII)和3199(XXVIII)号决议)。本组织还首次推出了单一规划文件的概念，即涵盖四年周期的中期计划。

11. 最初，计划和预算是一起讨论的。第一个中期计划涵盖1974-1977年期间，是与1974-1975年期间的预算一并审议的。下一个计划涵盖1976-1979年期间，是与1976-1977年期间的预算并行审议的。然而，在这些早期时光，秘书处在为计划和预算编制所需的文件方面遇到了重大挑战，因为这两份文件是同时编制的。在1976年至1979年期间的中期计划(A/10006/Add.1)中，讨论了编制中期计划的时间表问题。该计划指出，“联合国计划和预算目前的时间表是这样的：

- (一) 计划涵盖两个两年期；
- (二) 第一个两年期与预算期重叠；
- (三) 每个预算周期与相应的规划周期相匹配；
- (四) 计划和预算同时编制、审议和通过的”。

12. 鉴于编制与计划和预算有关的文件所需的工作，秘书长建议采用交错时间表，同时他也注意到由此产生的缺点，因为提早编制计划将使计划的展望期延长一年。因此，1976-1979年计划是在1974年编制的(五年展望期)，而根据交错的时间表，本应是早一年即在1973年编制的(六年展望期)。秘书长在1976-1977年拟议方案预算中注意到秘书处要有足够的时间和机会编制计划和预算问题，并注意到在政府间和专家一级审查和核准计划和预算是否有更符合逻辑和更可行的顺序问题。大会第3392(XXX)号决议决定隔年审议中期计划和两年期拟议方案预算，由1976年开始审议1978-1981年期间的中期计划。

13. 在接下来的几十年里，方案规划和预算编制程序和做法不断改进，大会决定了一些根本性的改变。

14. 1986年，大会推出了预算大纲和应急基金等附加内容(见第41/213号决议)。次年，大会在第42/211号决议中谈及第41/213号决议的执行情况。除其他外，预算大纲包括对满足下一两年期拟议活动方案的资源进行初步估计。应急基金以预算大纲总体额度的百分比标示，用于在符合某些规定的情况下应付与两年期有关的新增支出，这些新增支出来自在方案预算中没有述及的法定任务授权，或非非常费用的影响所产生的订正估计数。

15. 2000年，在审查现有规划、方案拟订和预算编制流程之后，大会核准了新的预算编制方法，即采用基于成果的预算编制框架，侧重于有待生成的产出和由此形成的结果，而此前的首要方法是按投入编制预算(见大会第55/231号决议)。

16. 2004年，四年中期框架被两年期战略框架所取代，由反映本组织较长期目标的计划大纲(第一编)和两年期方案计划(第二编)组成(见大会第58/269号决议)。这是为了确保方案与资源分配之间的战略联系、促进政府间辩论、避免在审查规划和预算文件方面重复和耗时的工作而提出的建议的结果。这些建议是在大会通过第57/300号决议之后提出的，大会在该决议中认识到需要继续改进和精简本组织的规划、方案拟订和预算周期，并请秘书长向大会提交一份更详细的提案。

17. 2017年，秘书长提议用年度方案预算周期取代从编制到执行跨越五年多的规划和预算流程，从而将周期缩短到两年，以便能够编制更加现实和更有针对性的方案计划和资源估计数(见A/72/492和A/72/492/Add.1)。在年度周期中，方案和协调委员会及行预咨委会将根据各自的任务规定继续审查预算文件的方案内容和财务内容，并将其结论和建议提交大会审议。此外，这两个委员会将根据各自的任务规定在年度周期中审议方案预算文件，从而在流程中能够更加突出重点并纳入更多内容。第五委员会将能够根据两个委员会的咨询意见审议预算的方案编制方面的内容和所需经费。

18. 2017 年，大会核准从 2020 年方案预算开始，试行将两年期预算改为年度预算。根据第 72/266 A 号决议核准的安排，拟议方案预算包括三编：计划大纲；方案计划和方案执行情况；所需员额资源和非员额资源。随着第 72/266 A 号决议的通过、方案预算的年度化以及规划和预算周期缩短，预算大纲取消了。

19. 下表载有自采用按方案编制预算以来方案规划和预算文件的演变情况摘要。

#### 联合国方案规划和预算文件的演变情况

1974-1985	1986-2003	2004-2019	2020
中期计划	中期计划	战略框架包括： (a) 计划大纲(第一编)； (b) 两年期方案计划(第二编)	年度方案预算包括： (a) 第一编：计划大纲，每三年提交一次； (b) 第二编：方案计划和方案执行情况； (c) 第三编：所需员额资源和非员额资源
两年期预算	预算大纲 两年期预算	预算大纲 两年期预算	

20. 因此，大会在第 72/266 A 号决议和相关文件中通过的现行安排与前些年的安排有根本不同。这些安排可以使方案计划和预算的核准更接近交付时间点，从而解决了最初在隔年审议计划和预算时注意到的一个关键限制。

## B. 主要审查机构

21. 《联合国宪章》第十七条规定，大会应审核联合国之预算，并在会员国中摊派本组织之经费。作为本组织的行政首长，秘书长负责编制和提交一份拟议预算，用于支付由经常预算供资的联合国秘书处各项活动的费用。

22. 方案和协调委员会及行预咨委员会这两个委员会依照各自任务规定审查秘书长拟订的规划和预算编制提案，并通过第五委员会将其结论和建议提交大会审核。

### 1. 方案和协调委员会

23. 依照经济及社会理事会第 2008(LX)(1976)号决议，方案和协调委员会是经济及社会理事会和大会负责规划、方案拟订和协调的主要附属机关。方案协调会诠释立法的意图，并就方案设计对秘书处给予指导，以便协助秘书处将立法变为方案。方案协调会根据职权范围的规定，与行预咨委员会合作，并与联合检查组定期举行联合协商。方案协调会的年度报告交由经社理事会和大会审议。

24. 大会在第 42/450 号决定中决定，方案和协调委员会自 1988 年起由 34 个联合国会员国组成，根据公平地域分配原则选出，任期三年。依照经济及社会理事会第 2008(LX)号决议和大会第 42/450 号决定，方案协调会成员由经社理事会提名，经大会选举产生。大会在关于审查处理方案和预算编制、审查和核定工作的政府间机构和专家机构的第 3392(XXX)号决议第三节中，鼓励会员国派遣适当级别的代表参加方案协调会，以提高委员会的专门知识水平。

25. 根据经济及社会理事会第 2008(LX)号决议的设想，方案和协调委员会在审议计划年度的会期较长，即在计划年度举行 6 周会议，在预算年度举行 4 周会议。大会第 58/269 号决议决定方案协调会不再审议预算大纲，自该决议通过以来，方案协调会每年开会 4 周，通常在 6 月开会。

## 2. 行政和预算问题咨询委员会

26. 根据大会第 14(I) A 号决议的规定，行预咨委员会的主要职能包括审查秘书长向大会提交的预算并提出报告，并就交办的任何行政和预算事项向大会提供咨询意见。依照大会议事规则第一五七条，行预咨委员会负责对联国方案预算进行专家审查，并协助第五委员会开展工作。因此，在审议拟议方案预算的每届常会开始时，行预咨委员会向大会提交一份关于拟议方案预算的详细报告。

27. 行预咨委员会成员由大会任命。依照大会议事规则第一五六条，他们在广泛的地域代表性、个人资格和经验的基础上选出，任期三年。大会在第 74/267 号决议中决定，自 2021 年 1 月 1 日起，行预咨委员会应由 21 名成员组成。依照议事规则第一五五条，21 名成员至少应包括有公认地位的财政专家三人。

28. 目前，行预咨委员会每年举行三届会议，每年会议时间总数为 9 至 10 个月。预计行预咨委员会将在 2021 年举行三届会议，会议时间总数为 10 至 11 个月。

## C. 当前方案预算编制情况

29. 拟议方案预算的编制和审查遵循大会第 72/266 A 号决议。如 2020 年拟议方案预算的前言和导言(A/74/6(Introduction))所述，在根据大会第 72/266 A 号决议第 7 段的要求对预算周期进行审查期间，将修正《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》。还应指出，根据大会第 74/251 号决议第 9 段所载的要求，秘书长在 2021 年拟议方案预算的导言(A/75/6(Introduction))中确定了由于通过第 72/266 A 和 74/251 号决议，年度预算试行期间不再适用的《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》及《联合国财务条例和细则》中的条例和细则。

30. 方案预算编制和审查流程继续从拟订方案计划开始。方案计划将立法授权转化为方案和次级方案。该计划源自政府间机关制定的政策方针和目标，并反映会员国的优先事项。这些优先事项列于各职司机构和区域政府间机构在其职权范围内所通过以及大会根据方案和协调委员会的意见所通过的法律内。当前的流程继续允许方案和协调委员会审查方案计划，行预咨委员会审查预算，然后大会通过第五委员会进行审查和核准。

31. 为了符合现有的审查时限，拟议方案预算编制工作在预算年度开始前约 15 个月启动，最后指导意见在 3 个月后，即大会主要届会通过关于方案计划和方案预算的决议之后发布。在最终确定拟议方案预算之前，有关的部门、职司和区域机构尽可能在常会周期内审查方案计划和执行情况信息。关于部门、职司和区域机构审查拟议方案计划的信息以会议室文件形式提供给方案和协调委员会。

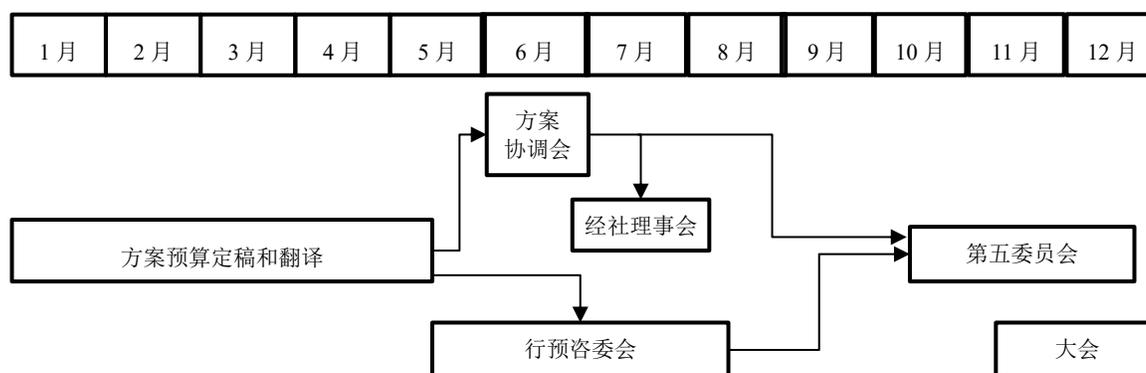
32. 《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》条例 5.7 规定，秘书长应向方案和协调委员会及行预咨委员会提供拟议方案预算预发本。行预咨委员会的工作做法使其可以审议文件预发版本。然而，对于方案和协调委员会而言，上述文件必须在其 6 月届会之前以联合国所有正式语文印发。这就要求在 4 月底之前分阶段最终确定年度拟议方案预算文件，然后提交编辑和翻译。一旦定稿，必须在方案协调会 6 月届会之前编辑、翻译并以所有正式语文印发上述文件。2020 年年度方案预算由 47 份文件组成，其中 36 份文件需经方案协调会审议。

#### D. 政府间和专家审查程序

33. 在方案和协调委员会 6 月届会结束时，方案协调会的报告(包括拟议方案计划审查)翻译完毕，然后交由经济及社会理事会在通常 7 月下旬举行的管理层会议上审议。然后，大会在随后的主要届会上审议各项结论和建议。

34. 行预咨委员会在 8 月完成方案预算审查，并最终确定报告。然后大会主要届会一并审议行预咨委员会的报告和秘书长的拟议预算。下图说明了预算编制和审查流程。

拟议方案预算编制、定稿以及政府间和专家机构审查程序



缩写：行预咨委会，行政和预算问题咨询委员会；方案协调会，方案和协调委员会；经社理事会，经济及社会理事会。

#### E. 方案和协调委员会与除第五委员会以外的各主要委员会之间的互动

35. 总务委员会分配议程项目的做法是建议大会将方案规划项目分配给所有主要委员会和大会全体会议，以加强关于评价、规划、预算编制和监测报告的讨论。以前，除特定方案外，方案和协调委员会曾就所有方案的核准提供详细建议。对于上述例外情况，方案协调会建议由一个特定的主要委员会审查相关方案计划。例如，方案协调会在 2004、2006、2008 和 2012 年提出了以下建议：

(a) 2004 年，方案协调会建议大会将方案 3(裁军)、方案 10(贸易与发展)、方案 19(人权)和方案 23(公共信息)分别分配给第一委员会、第二委员会、第三委员会和第四委员会，供其在题为“方案规划”的项目下进行审查和采取行动；

(b) 2006 年，方案协调会建议大会将 2008-2009 年期间拟议战略框架的方案 7(经济和社会事务)次级方案 1 分配给第二委员会，供其在题为“方案规划”的议

工程项目下进行审查和采取行动。同年，方案协调会建议大会将 2008-2009 年期间拟议战略框架的方案 19(人权)以及与 2005 年世界首脑会议成果有关的订正估计数(2006-2007 两年期方案预算第 23 款(人权)下的方案说明)分配给第三委员会，供其在题为“方案规划”的议程项目下进行审查和采取行动；

(c) 2008 年，方案协调会建议大会将 2010-2011 年期间拟议战略框架的方案 19(人权)分配给第三委员会，供其在题为“方案规划”的议程项目下进行审查和采取行动；

(d) 2012 年，方案协调会建议大会将 2014-2015 年期间拟议战略框架的方案 20(人权)分配给第三委员会，供其在题为“方案规划”的议程项目下进行审查和采取行动。

36. 上述实例说明，按照总务委员会将方案规划议程项目分配给所有主要委员会的做法以及在上述四个具体实例之中，根据方案和协调委员会的建议或由于将方案规划议程项目分配给除第五委员会以外的所有主要委员会，其他主要委员会与第五委员会并行审议方案规划议程项目。

37. 除拟议方案预算所载提案外，本组织的预算编制程序还允许单独并行审议立法机构的决定以及秘书长提交的订正估计数引发的所涉方案预算问题。相关文件可涵盖所涉方案和(或)预算问题，行预咨委会审议秘书长印发的报告，然后大会通过第五委员会进行审议。就此类单独提案所涉方案问题而言，在行预咨委会或第五委员会审议之前，方案和协调委员会一般不进行审查。因此，主要届会结束时核准的最后方案预算考虑到拟议方案预算、所涉方案预算问题说明和订正估计数中所载提案。

## F. 方案和协调委员会与行政和预算问题咨询委员会之间的互动

38. 如上图所示，方案和协调委员会于 6 月结束届会，行预咨委会于 8 月结束届会。方案协调会和行预咨委会各自承担不同的任务，两者分别向第五委员会报告，并依照各自任务规定处理方案计划和资源提案。第五委员会在就拟议方案预算作出全面决定时会审议上述两个机构的报告。

39. 如果方案和协调委员会的建议将涉及预算问题，秘书长会发表一份所涉方案预算问题说明，指出如果大会通过有关建议，将产生该说明所述的所涉预算问题。根据大会议事规则第一五三条和第一五七条，上述说明随后将交由行预咨委会会审议，并由大会通过第五委员会采取行动。

40. 鉴于方案和协调委员会的职责不是通过或改变任务规定，而是确定方案规划信息是否准确反映任务规定，因此很少就方案协调会的具体建议发表所涉方案预算问题说明。然而，自大会第 55/231 号决议通过以来出现了两个先例：

(a) 2004 年 6 月，关于 2006-2007 两年期方案计划的方案 24(管理及支助事务)，方案协调会建议增加某些活动。秘书处专案提交了所涉方案预算问题说明(E/AC.51/2004/7)，其中指出如果方案协调会决定通过这些建议，秘书长将向经济及社会理事会和大会提出所涉方案预算问题的报告。该报告获得通过，并促成向

大会提交了单独的所涉方案预算问题说明(A/C.5/59/13)，其中指出如果大会核可方案协调会报告所载的建议，将涉及预算问题。在此基础上，在通过决议之前，行预咨委会发表了相关建议(A/59/567)，建议需要追加经费。大会第 59/549 号决定核准了相关资源；

(b) 2014 年 6 月，在审查新闻部 2016-2017 两年期方案计划后，方案协调会在 A/69/16 号报告中建议对计划活动进行修改，即增加关于必须以所有正式语文开展活动的提法。秘书处代表在 2014 年 6 月同届会议上，在方案协调会报告定稿之前，专案口头通报方案协调会，该建议将涉及预算问题。随后，秘书处代表在 2014 年第六十九届会议主要会期期间口头通报第五委员会，这些变动将涉及预算问题，将在今后的 2016-2017 两年期方案预算中编列。如 2016-2017 两年期拟议方案预算(A/70/6(Sect.28)、A/70/6(Sect.28)/Corr.1 和 A/70/6(Sect.28)/Corr.2)第 28.12 段所示，根据关于方案规划的第 69/17 号决议核准的方案和协调委员会建议，上述所涉预算问题已被相应纳入 2016-2017 年拟议方案预算，该预算在 2015 年经第五委员会编制并提交大会。在审查拟议方案预算时，行预咨委会在其报告(A/70/7)第七.27 段中建议核准上述报告第七.2(b)段中确定的非员额资源，包括相关建议所需经费。随后的 2018-2019 两年期方案计划和相关的 2018-2019 两年期方案预算对新闻部采取了同样做法。

41. 经大会核准的 2020 年拟议方案预算的编制、审查和核准流程保障了方案和协调委员会和行预咨委会的各自特权，并使两个委员会能够依照各自任务规定，在第五委员会审议之前根据现有审查时间表审查拟议方案预算，从而维持了审查流程的次序安排。特别是，虽然没有出现此类所涉方案预算问题说明，但现有安排能够提请行预咨委会注意秘书处根据方案和协调委员会报告提交的任何所涉方案预算问题说明。按照这一流程，经济和社会理事会也在大会核准方案和协调委员会报告之前，于 2019 年 7 月在管理层会议上审查了这一报告。

42. 尽管如上文第 40 段所述，方案和协调委员会的建议很少导致发表所涉方案预算问题说明，但秘书处可在方案和协调委员会届会结束时向行预咨委会通报，说明方案协调会报告所载的建议是否涉及任何预算问题。这可以成为一个标准程序，用以通报任何所涉方案预算问题，或告知没有此类问题。行预咨委会关于任何此类所涉问题的建议将随后被纳入其报告，并由第五委员会在其主要届会上与方案规划项目一并审议，届时其他主要委员会也可审议方案计划。

43. 2019 年在编制、审查和核定 2020 年拟议方案预算方面取得的经验证实，目前的流程有助于由方案和协调委员会在 6 月审查第一编和第二编，然后由行预咨委会在 8 月中旬完成对第三编的审查。当前的流程还确保经济及社会理事会能够在方案和协调委员会报告提交大会之前对其进行审查。它还有助于维持现行做法，即如果方案和协调委员会无法就某些方案达成一致，则将这些方案内容转送有关主要委员会审查。建立向行预咨委会通报方案和协调委员会结论和建议可能引发的所涉预算问题的标准程序，将可确保行预咨委会得到适当信息。

### 三. 大会及早就拟议方案预算第一编和第二编采取行动的可能性

44. 根据第 74/251 号决议第 7 段提出的要求，本节载有对大会及早就拟议方案预算第一编和第二编采取行动的可能性的审查，包括行预咨委会根据大会 2021 年核准的方案计划编写结论和建议的可能性。

45. 在审查可能的备选方案时，需要考虑到一些因素，具体概述如下：

(a) 维持大会第 72/266 A 号决议核准的年度周期和格式：大会第 72/266 A 号决议是该决议规定的试行期方案预算格式和周期的指导性决议。任何其他要素都不应破坏该决议规定的周期、格式或政府间审查程序；

(b) 尊重行预咨委会由大会第 14(I)A 号决议规定的主要职能：遵守行预咨委会审查拟议方案预算的现有时间表；

(c) 文件的可得性：方案和协调委员会提早开会将大大缩短编制拟议方案预算的时间，包括由职司和区域政府间机构对某些方案进行审查的时间。另一方面，行预咨委会审议拟议方案预算的任何延误都将影响行预咨委会通过第五委员会向大会提出建议的时间；

(d) 会议日历：今年上半年调整第五委员会开会时间的空间有限，因为续会第一期会议通常安排在 3 月，第二期会议通常安排在 5 月。方案和协调委员会和第五委员会平行开会可能对会员国有效参与这两个委员会的工作构成挑战。这也可能对秘书处为这些会议提供服务的能力产生负面影响。此外，续会第二期会议的时间与维持和平行动的财政期间相关联；因此，会议时间的重大变动可能会对维持和平行动的经费筹措产生影响；

(e) 会议服务的可得性：延长第五委员会或方案和协调委员会的会议需要有适当的会议室，也可能挤占其他会议的会议室，还需要有额外的口译服务和会议干事；

(f) 所涉费用和质量问题：可能会产生额外费用，具体取决于需要多少额外会议服务、增加多少文件提供能力或需要多少为该程序提供支持的额外工作人员；缩短文件编制和处理的时间可能会对质量和及时性产生影响。

46. 如果大会必须在行预咨委会审查拟议方案预算第三编之前核准第二编，那么该项核准不可能在主要会期发生，因为行预咨委会在 8 月中旬就已结束会议并最后完成报告。如果大会要在主要会期之前核准第二编，那么该项核准将被迫不经只在主要会期开会的其他主要委员会审查而作出。

47. 如果大会在 7 月下旬经济及社会理事会管理会议之后核准第二编，那么就可能没有足够时间让行预咨委会在 8 月中旬之前敲定建议，进而可能对主要会期文件的提供和对拟议方案预算的审议产生影响。因此，大会必须在理事会审查方案和协调理事会报告之前核准第二编。

48. 除了方案和协调委员会、行预咨委会和第五委员会的工作外，经济及社会理事会通常会表示注意到方案协调会的报告，其他主要委员会已在关于方案规划的议程项目下审议过该报告。任何备选方案，如果涉及大会通过第五委员会就方案计划的一部分或全部及早采取行动，就都可能导致此类行动发生在理事会或其他主要委员会进行审查之前。

49. 至于方案和协调委员会建议由其他主要委员会审议具体方案的情况，大会必须通过第五委员会通过一项程序，用以不经其他主要委员会审查具体方案而尽早核准方案计划。

50. 应当指出，基于第五委员会就方案计划及早采取行动的备选方案是否可行，将取决于在会议期间能否在分配给此类行动的会议时间内达成结果。如果未能达成结果，那么按照目前的做法，方案预算第一编和第二编就会被推迟到下届会议主要会期，与预算一起审议。

51. 还应指出，早日核准第二编会在方案预算程序中引入一个新要素，因为大会并未明确决定，行预咨委会是否只有在大会核准方案方面内容之后才能审议所需资源。这一变化还将对行预咨委会和第五委员会今后审查所涉方案预算问题和订正预算估计数产生重大影响。大会也未决定，如果方案和协调委员会未能就某预算款次的第二编达成一致，第五委员会是否就不能审议方案预算。事实上，大会第 72/266 A 号决议规定，方案预算文件将由三编组成，将通过方案协调会和行预咨委会提交大会审议。任何决定，如果限制行预咨委会在大会通过第二编之前审查第三编的能力，就不仅会引入一个新要素，而且还可能破坏方案预算的政府间审查程序。

52. 作为对第 74/251 号决议第 7 段的回应，下列情形可允许早日核准方案预算第二编：

- (a) 在方案和协调委员会届会结束后为第五委员会续会增加一个第三期会议；
- (b) 在第五委员会续会第二期会议期间核准第二编。

53. 应当指出，这些变化对经济及社会理事会和大会的政府间审查、第五委员会的工作方法以及秘书处进行文件的内部编制和出版都有重大影响，并将导致所需资源增加。这些将在下文详细介绍。

#### A. 为第五委员会续会增加一个从 7 月第三周开始的第三期会议

54. 按照这一设想，将保留方案和协调委员会和行预咨委会目前的会议时间，并为第五委员会续会增加一个从 7 月第三周开始的第三期会议。该期会议的时长为五个工作日。虽然这将使大会能够通过第五委员会在行预咨委会于 8 月中旬结束其关于第三编的工作之前核准第二编，但这将涉及预算问题，包括需要增加五个工作日的会议时间以及相关的服务和支持。

55. 第五委员会续会增加第三期会议将增加大会和会议管理部 2020 年的会议工作量。2021 年在第 2 款(大会和经济及社会理事会事务及会议管理)项下估计需要 78 000 美元的资源,以支持增加为第五委员会续会拟议第三期会议提供服务的能力。预计续会第三期会议将包括为期不超过五天的工作会议,每天举行两次会议(上午一次三小时会议、下午一次三小时会议),并配有联合国所有六种正式语文口译。

56. 第 29 款(管理和支助事务)下第 29A 款(管理战略、政策和合规部)项下也将需要资源,用于方案规划和预算司(方案预算司)向第五委员会会议提供实质性服务。2021 年,估计需要 72 900 美元,用于为该司提供额外的临时支助,以筹备、服务并后续跟进第五委员会会议。

57. 应当指出的是,目前没有就落实该设想为行预咨委会秘书处的服务请拨额外资源;不过,将根据经验对此进行审查,并在后续关于第 1 款(通盘决策、领导和协调)的拟议预算中按需作出调整。同样,目前也没有为第五委员会秘书处的相关服务请拨额外资源。

58. 应当指出的是,该设想将偏离大会第 72/266 A 号决议中关于年度预算的决定,因为方案预算文件将分两次、在两个不同届会上提交。它还意味着大会将在收到行预咨委会关于第三编的建议之前通过文件的一部分。

59. 如果续会第三期会议未能达成结果,那么按照目前的做法,方案预算第二编就会被推迟到下届会议主要会期,与第三编一起审议。

60. 该设想还将大大缩短大会审议第二编的时间。实际上,它意味着正式和非正式协商将不得不在最多三天半的时间内完成,以便在第五天通过决议。通常,委员会会在主要会期期间更长的时间内审议秘书长提案以及方案和协调委员会和行预咨委会的报告。续会第三期会议期间的的时间缩短将意味着第五委员会可能不得不考虑改变其目前的工作方法。会期缩短可能无法让该委员会有足够的时间与方案主管就第二编进行互动,进而会影响该委员会审议或质疑下一个预算期间计划活动以及审查前几年方案执行情况的能力。

## **B. 在续会第二期会议期间核准第二编**

61. 按照该设想,即在第五委员会续会第二期会议上核准第二编,方案和协调委员会届会和第五委员会续会第二期会议都将不得调整,以便方案和协调委员会能在第五委员会之前开会。对此,同样可以考虑以下两种情形:

(a) 方案和协调委员会会议可以在 5 月举行、第五委员会续会第二期会议在 6 月举行。方案和协调委员会届会将保持为期四周的时长,但将提前一个月在 5 月举行。第五委员会则不是在 5 月举行为期 4 周的续会第二期会议,而是在 6 月举行为期 4 周的会议。第五委员会可在 6 月结束工作之前,在续会第二期会议上审议和核准拟议方案预算第二编;

(b) 或者，方案和协调委员会会议可从4月中旬开始举行，第五委员会续会第二期会议可从5月中旬开始举行。二者会议的时长都将保持在4周。第五委员会可在6月中旬结束工作之前，在续会第二期会议上审议和核准拟议方案预算第二编。

62. 按照该设想，如果方案和协调委员会届会提早在4月或5月举行，则必须作出安排，确保以联合国所有正式语文提供方案预算文件，以便届会顺利举行。拟议方案预算将不得不分两个阶段印发，即先印发第一编(如果相关)和第二编文件，以便提供给提早召开的方案协调会会议，后印发第三编文件。落实该设想可能会对根据大会第47/202号决议印发相关文件产生影响。在3月和4月紧急处理预算文件(第一编和第二编)将与第五委员会续会第二期会议审议维持和平报告的时间有冲突。此外，行预咨委会与维持和平有关的相应报告也需要紧急处理。秘书处为方案和协调委员会审查第一编和第二编提供服务的同时，还需要编写第三编文件。这部分文件定稿后还需要由大会和会议管理部进行处理。这需要重新确定大会部工作量的优先次序，进而可能会导致其他政府间机构上半年会议的会议文件印发出现广泛延误。

63. 该设想考虑了在时间表整体压缩(包括方案和协调委员会会提早召开届会)的情况下缓解这些延误、编制所需文件在能力方面的所涉预算问题。

64. 2021年，在第29款(管理和支助事务)下第29A款(管理战略、政策和合规部)项下估计需要共计374 700美元的资源，以便在方案规划、财务和预算厅建立机动能力，以便在筹备、服务和后续跟进方案和协调委员会会议的同时提早处理和发布文件。这些资源还将提供机动能力，以便能够提早编写、审查和提交书面答复，以确保第五委员会按时结束关于维持和平预算的会议。

65. 应当指出的是，目前没有就落实该设想为大会第五委员会及方案和协调委员会秘书处、行预咨委会秘书处或大会部请拨额外资源。不过，将根据经验审查任何所涉方案预算问题，并在后续关于第1款(通盘决策、领导和协调)、第2款(大会和经济及社会理事会事务和会议管理)、第29A款(管理战略、政策和合规部)的拟议预算中按需作出调整。

66. 此外，在该设想中，第五委员会可能还不得不调整工作方法，因为它不得不在极其紧迫的时间框架内不仅审议维持和平预算，而且还审议方案和协调委员会的报告和方案预算第二编(除了相关时也包括第一编之外)，以便不影响在新财政年度开始前及时核准维持和平预算。该设想可能会限制该委员会与方案管理人员互动的能力，因为它就下一个预算期间计划活动进行非正式协商和审查前几年方案执行情况的时间将大大减少。按照第五委员会在6月底结束会议的设想，秘书处将没有多少时间可用以开始新财政年度的业务，并可能不得不改变其程序。

67. 如上文第58段所述，同样按照该设想，第五委员会在7月第一周就方案和协调委员会报告采取的行动不仅将先于经济及社会理事会7月下旬审议该报告的时间，而且也将偏离大会第72/266 A号决议关于年度预算的决定，因为方案预算

文件将在两届不同会议上提交大会。它还意味着大会将在收到行预咨委会关于第三编的建议之前通过文件的一部分。

68. 与其他涉及及早核准方案计划的设想类似，方案和协调委员会建议由其他主要委员会审议具体方案的情况可按上文第 49 段概述的方式处理。

69. 如果续会第二期会议未能达成结果，那么按照目前的做法，方案预算第一编和第二编就会被推迟到下届会议主要会期，与第三编一起审议。

70. 落实上述任何涉及提早核准拟议方案预算第二编的设想都将意味着背离大会第 72/266 A 号决议所反映的大会就年度预算周期和格式所作的决定。这将在方案预算程序中引入一个新要素，因为大会并未明确决定行预咨委会是否只有在大会核准方案方面之后才能审议所需资源。政府间审查程序，特别是经济及社会理事会和其他主要委员会审议方案和协调委员会关于第二编的结论和建议的时间，也将受到影响。第五委员会与方案管理人员就计划活动进行互动、审查方案执行情况的能力也可能受到时间的限制。此外，方案和协调委员会及早举行会议将缩短可用于编制拟议方案预算的时间，并可能影响文件的质量和及时性。会议服务、增加文件提供能力或增加为该程序提供支持的工作人员方面可能会产生预算所涉问题。

#### 四. 结论

71. 本报告第二节 C 和 F 分节所述的目前的程序表明，大会第 72/266 A 号决议中所载各项决定正在得到执行，没有影响方案和协调委员会、行预咨委会、经济和社会理事会、第五委员会或大会其他主要委员会的时间安排或任务规定。它也未改变编制文件或为会议提供服务的时间表。此外还应指出，目前的程序遵守了现有会议日历，且不会对其造成任何干扰。它也维持着大会第 72/266 A 号决议规定的拟议方案预算文件的格式和列报方式。

72. 任何要求在行预咨委会就相关预算提出建议之前核准第二编(相关时也包括第一编)的设想都如本报告第三节所述，涉及许多方面的重大调整。

73. 年度预算仅进入执行的第二个年头。应会员国请求，已在内容上作了几处改进。大会第 72/266 A 号决议呼吁在第一个完整的预算周期完成后于 2022 年对预算周期的变动进行一次审查。

74. 因此，最优化的安排是在 2022 年进行上述审查之前维持目前的程序，但增加一项向行预咨委会通报方案和协调委员会建议所涉资源问题的程序。

#### 五. 有待大会采取的行动

75. 请大会表示注意到本报告。