

2006年3月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

联席会议

计划委员会第九十五届会议和
财政委员会第一一三届会议联席会议

2006年5月10日，罗马

审查计划规划和预算编制：
改进过程的备选方案

I. 引言

1. 2005年9月，两委员会在其联席会议上审议了对联合国系统其他组织的规划和预算编制方法进行的一项比较审查的结果。该审查表明，粮农组织编写一系列相互补充的规划文件，包括为期15年的《战略框架》、六年的《中期计划》、两年度《工作计划和预算概要》及此后一份全面的《工作计划和预算》。日益常见的是此后在大会批准预算水平之后编写一份“修订的”《工作计划和预算》。

2. 审查指出，其他组织中没有一个采用了粮农组织《战略框架》那样长的15年的时限，在某些情形下，战略框架和中期计划的目的似乎都是在一份文件中实现的。在联合国系统其他组织中，这些文件很少是滚动性的，没有一份文件的时限超过工作计划和预算中包含的详细资源预测。就编写《工作计划和预算概要》和在《工作计划和预算》文件中事先提出两种或更多方案的做法而言，粮农组织似乎也是独一无二的。尽管如此，粮农组织受到实质性规划活动与最终预算水平

为了节约起见，本文件印数有限。请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从因特网 www.fao.org 网站获取。

决定脱节的影响。无论如何，领导机构已经强调了缩短文件篇幅的可取性，在这方面，将继续在 2004—05 两年度取得的进展基础上，尤其是通过编写更加简明扼要的《工作计划和预算概要》作出努力。

3. 针对这一情况作出反应时，两委员会：*认为审查的结论肯定了这些组织中不同管理文化的影响及由此而形成的不同做法。与此同时，从中可吸取有益的经验教训，表明有可能简化粮农组织的规划和预算方法，并可能改进和急需提高相关治理过程的效益。尤其是，两委员会重申了为消除实质性规划活动与最终预算水平决定“脱节”现象找到切实解决办法的重要性。*两委员会要求秘书处编写一份文件提交给本届联席会议，并提出可能“精简和改进规划过程”的备选方案。

4. 两委员会还*强调期望对粮农组织的独立外部评价也处理这些重要的问题。*在编写本文件时，独立外部评价正在进行中。有关小组将研究本组织现行的规划和预算编制方法及治理过程。针对这些主题可能提出建议，到时将需要领导机构加以审议。我们假设两委员会不希望在独立外部评价小组最终得出结论之前采取行动，而是希望在成员之间继续讨论某些备选方案，这些方案是从对联合国系统其他组织的方法进行的对比评估中得出的，现介绍如下。

5. 这些备选方案局限于以下方面：

- 战略框架的时限和范围；
- 中期计划的滚动性质；
- 中期计划中的资源预测；以及
- 规划活动与最终预算水平决定之间的“脱节”。

II. 战略框架的时限和范围

6. 当前的《2000—2015 年战略框架》最初由 1999 年的粮农组织大会批准。它被认为是一份有益的长期前瞻性政策文件，并提出了编写该战略框架的“中期”修订版或甚至完全重新制定版，相应延长覆盖时限的可能性。鉴于对粮农组织的独立外部评价及可能对本组织今后的方向提出的建议，这项决定已被推迟。

7. 这项对比调查表明，粮农组织在编写跨越不同时限的单独文件方面几乎是独一无二，即战略框架 15 年、中期计划 6 年和两年度工作计划和预算。调查指出，相似的组织承认对一份较长期政策文件的需要，首先用于指导工作计划和预算建议的制定，但方法和分析内容差异很大。无论如何，其他组织没有一份文件采用了像粮农组织《战略框架》15 年那样长的时限。

8. 此外，大多数情况下，性质类似的文件比粮农组织的《战略框架》短，没有详细论述计划内的活动或行动，而是把这一目的留给中期计划（如果作为一份

单独文件存在的话)或工作计划和预算。因此,这些文件主要侧重商定的总体战略选择、目标或指标。在某些情形下,粮农组织《战略框架》和《中期计划》的目的似乎都仅仅在一份文件中予以实现。

供审议的备选方案

9. 提出了以下三个备选方案。

10. **备选方案 2a)**:假设保持一个单独的《战略框架》,但缩短该框架的时间范围,如缩短到 10 年,使它保持非常简明,仅仅包括将由领导机构协商的主要目标和指标。

11. **评论**:10 年的时限可以说比目前的 15 年更加切合实际,这将使粮农组织的做法更加接近其他组织的做法。然而,人们仍然可能认为这太长而不太切实可行,成员可能会有《战略框架》与《中期计划》可能重复或差别有限的印象。

12. **备选方案 2b)**:如果保留目前一系列相互补充的《战略框架》、《中期计划》和《工作计划和预算》,考虑一个为期 8 年的简要《战略框架》,加上 2 个 4 年的“一次性”《中期计划》及两年度《工作计划和预算》。

13. **评论**:这种周期或许既有吸引力又合理。然而,将需要进一步研究其实际影响,因为《战略框架》通常应由大会批准,而滚动性《中期计划》目前提交非大会年 11 月份的理事会会议,因为理事会(及之前的计划和财政委员会)对《中期计划》内容的反应,意在使编写翌年将审议的《工作计划和预算》提案的工作了解情况。

14. **备选方案 2c)**:将《战略框架》与《中期计划》合并成一份为期 6 年的单一的前瞻性政策文件,使这一时期 3 个《工作计划和预算》的制定工作了解情况。

15. **评论**:这将导致节约文件费用和领导机构讨论活动的费用,同时满足那些可能认为制定 8 年或 10 年那么长时期的计划不太切合实际的代表的要求。另一个优点将意味着秘书处和领导机构只需要一次较长期的思考活动。就确切的提交时间和应当由哪些机构参与而言,也将需要进一步研究这一方案的含义。

III. 《中期计划》的滚动性质

16. 其他组织中可认为等同于粮农组织《中期计划》的计划的时限各不相同,从联合国教科文组织完全相同的六年到联合国两年的时限。然而,并非所有的计划都像粮农组织《中期计划》那样具有“滚动”性质,每两年度公布一个版本。

17. 目前每两年度编写并在适当场合提交一份意在处理此后三个两年度工作

（“滚动”计划概念）的《中期计划》文件的安排，源于 1989 年 11 月粮农组织大会的一项决定，这种安排最初于制定《1992—97 年中期计划》时得到实施。

《战略框架》为未来《中期计划》规定了很不相同的范围和内容，并修改了提交时间（向非大会年理事会 11 月份的会议而不是向大会提交），同时仍然保持该文件的滚动性质。因此，按照《战略框架》中的规定，1991、1993、1995 和 1997 年大会审议了 4 份《中期计划》文件，而理事会分别于 2000、2002 和 2004 年审议了的覆盖 2002—07、2004—09 和 2006—11 年时期的 3 份《中期计划》。

18. 粮农组织的论坛对这种做法可能固有的重复和资源浪费表示关注。因此提出了两种备选方案，但这两种方案还应根据《战略框架》理念可能发生的变化加以看待。

供审议的备选方案

19. **备选方案 3a)**：放弃“滚动”计划做法，即制定一份“一次性”《中期计划》，同时保持目前六年的时间范围。

20. **评论**：这与上文备选方案 2c 相似，就文件费用和领导机构讨论时间而言，这明显是一种比较经济的方案。这也将导致实现内部节约，因为粮农组织各部门将不再需要每两年度编写《中期计划》和《工作计划和预算》文件。经批准的《中期计划》出现的任何重大实质性变化，如果出现在这六年时期内的最后两个两年度中，可在相关的两年度《工作计划和预算》中予以解释（因为无论如何也必须加以解释）。提交《中期计划》的确切时间将需要进一步研究。

21. **备选方案 3b)**：考虑采用相同的“一次性”中期计划概念但缩短时限，即缩短为四年。

22. **评论**：对以下代表来说，这种方案可能更加令人满意：这些代表认为领导机构应比每六年一次更加经常地处理重大实质性变化，而且与讨论两年度《工作计划和预算》建议分开，因为对后者的讨论往往因有关预算水平的谈判而笼罩着一层阴影。

IV. 《中期计划》中的资源预测

23. 每个《中期计划》都试图包括对今后六年时期内资源需要的预测。在审议《中期计划》时，许多成员始终不愿意对这么长的时期中的任何资源水平作任何承诺，尤其强调这不符合国家公共预算决策过程。此外，无法象《工作计划和预算》中所做的那样，在《中期计划》中对预算外资源作任何有意义的预测。而且，正如上文所指出的那样，联合国其他机构没有一份时限长于《工作计划和预

算》的文件包含详细的资源预测。

供审议的备选方案

24. **备选方案 4a)**：无论《中期计划》的时期或时限如何，都不应试图在该文件中包括对资源需要的预测。

25. **评论**：这将避免目前所开展的有点理论化的资源预测活动，避免外聘审计员所批评的《中期计划》中留有“未列入计划的储备”的做法。出现这种情况是因为周期有限的项目在计划覆盖时期内结束，而有关这项工作今后是否持续和转变的决定又无法提前这么多时间和在了解评价结果之前作出判断。

V. 规划活动与最终预算水平 决定之间的“脱节”

26. 迄今为止，粮农组织关于两年度预算水平的决定，始终是在大会上经过长时间非正式讨论之后，对全体成员分歧很大的立场进行“最后一分钟”折衷的结果。

27. 两委员会反复强调，包括在 2005 年 5 月份联席会议上强调，规划活动与预算决定之间因此而形成的所谓“脱节”，是全体成员感到失望的一个主要原因。

28. 正如向两委员会报告的那样，国际劳工组织、世界卫生组织、联合国教科文组织及联合国工发组织的经验表明，很大程度上它们能够避免粮农组织中在大会对《工作计划和预算》的建议作出最终决定之前普遍存在的不确定性，主要是由于以下两项因素之一：

- 所涉主要机构的会议时间比较有利（例如，世界卫生组织和国际劳工组织的主要机构在这一年的上半年举行会议）；
- 等同于粮农组织理事会及计划和财政委员会的机构在最高机构作出正式决定之前发挥更加决定性作用的既定传统。

29. 因而，至少可在原则上探讨两种备选方案。

供审议的备选方案

30. **备选方案 5a)**：将粮农组织大会例会的时间例如提前到奇数年份的六月。

31. **评论**：如同世界卫生组织和国际劳工组织那样，这种方案的优点是，在相关的两年度开始之前六个多月大会就能最终作出对预算水平的决定。显然，时间的这种改变将对整个治理过程产生其他许多影响，需要在《基本文件》中予以酌情考虑和反映。

32. **备选方案 5b)**：仿效其他一些机构的习惯做法，在 6 月份的理事会上就预算水平进行相关的谈判并作出“折衷”决定，同时依据此前的计划和财政两委员会对《工作计划和预算概要》提出的建议，而大会将仍然在 11 月份正式批准《工作计划和预算》。

33. **评论**：其优点是秘书处和全体成员在最终决定主要的《工作计划和预算》文件之前就了解预期的预算水平，避免了有关可获得资源的上述不确定性，同时消除了《工作计划和预算》中提出两种或更多方案的必要性，以及在预算执行周期中向计划和财政两委员会提交“修订的《工作计划和预算》”的必要性，后者已成为最近几个两年度的一项标志。

VI. 结 论

34. 两委员会或许希望就上述备选方案的价值发表意见。