



第五十五届会议

议程项目 116

审查联合国行政和财政业务效率

按成果编制预算

行政和预算问题咨询委员会主席的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了 A/54/456 所载的秘书长关于按成果编制预算问题的报告和 Add. 1 至 5。¹ 委员会在审议这些报告期间，与秘书长的代表开了会，秘书长代表提供了进一步资料和说明。委员会在 2000 年春季会议期间与联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织、国际劳工组织、世界知识产权组织、联合国粮食及农业组织、联合国工业发展组织、国际原子能机构和经济合作与发展组织开会，以学习它们在按成果编制预算“类”技巧方面的经验。从这次会议上收集的资料，向委员会提供了宝贵的背景资料，并为审查秘书长的各项建议提供了框架。

2. 大会 1998 年 12 月 18 日第 53/205 号决议请联合检查组（联检组）对联合国系统内正在执行类似按成果编制预算办法的机构的经验进行一项分析比较研究。咨询委员会在审议这个问题时，面前摆放了联检组报告（A/54/287）；此外，委员会与编写该报告的一名检查专员进行了会晤。委员会赞扬联检组对正在执行类似按成果编制预算办法的机构的经验进行了高质量的比较研究。

背景

3. 联合国自 1945 年成立到 1974 年为止一直接支出用途编制预算。但此种预算格式有其局限，其中一个局限是无法知道活动方案的成本；也很难知道有哪些方案。会员国要求更好地制订联合国活动的计划和预算。由于随后进行了改革，联合国于 1973 年为 1974-1975 两年期编制了第一个方案预算。此种改进成了迄今对联合国计划和预算制订过程进行各种改革的基础。现行格式的方案预算包括目标、预期成绩和产出。自 1973 年以来，已广泛辩论如何改进联合国业务的计划、方案和预算的拟订工作。同时就如何改进业绩报告、评价和监测进行了辩论。大

会 1982 年 12 月 21 日第 37/234 号决议通过了《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》。该《条例》后来经大会 1987 年 12 月 21 日第 42/215 号决议和 1998 年 12 月 18 日第 53/207 号决议订正。

4. 大会 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号决议注意到秘书长建议把联合国方案预算编制方式改为按成果编制预算方式，并请他通过主管机构提出更详细的报告，其中包括关于所提变动的全面说明，使用的方法，以及预算的一个或几个款的样本。秘书长关于按成果编制预算的报告（A/53/500 和 Add. 1），是根据大会的这项请求提出的。

5. 咨询委员会在审议了这些报告后，请求增加范专册的数目，以包括更加复杂的预算领域，如政治事务、国际合作促进发展、一个区域委员会和共同支助事务（A/53/655，第 4 段）。大会第 53/205 号决议请秘书长向大会提供委员会建议的范专册，并就其按成果编制预算建议提出一份全面分析报告，包括就现行预算程序和提议的按成果编制预算进行一项全面研究，供大会审议。秘书长报告中的分析，在报告各部分存在很多重叠和重复，可能这是不得已而为之。为了便于读者查阅，委员会在下列各段中基本上参照了秘书长报告（A/54/456）的格式，可能时将说明部分简化，并设法以各段对照索引的方式尽量减少重复。

秘书长的提议

6. 咨询委员会请求对现行预算的要素与按成果编制方案预算的要素进行比较。秘书长提供的资料作为本报告附件摘录。

7. 秘书长报告（A/54/456）第一节载列了关于编写该报告的授权的资料。在报告第二节中，秘书长叙述了现行方案预算编制程序的缺点。据秘书长说，1974 年采用的此种程序，无法解决从资源有效利用、目标和成绩等方面确定联合国工作效率的根本问题，尽管自 1974 年以来已对方案计划拟订、预算编制、监测和评价作出了各种改进。咨询委员会认为，由于方案编制框架不一致，要确定执行会员国委托秘书长执行的任务所必需的最佳数额的人力资源 and 财政资源，没有一个现实的尺度可作依据。

8. 秘书长在报告第三节中，阐述了按成果编制预算的概念、以及在现行程序存在缺点的背景下来要达到的目标。据秘书长说，联合国按成果编制预算由两个部分组成：一个是拟订方案预算的逻辑框架，一个是导致注重成果的负责制和灵活性机制（见 A/54/456，第 26 段）。如报告第 29 段所述，逻辑框架包含下列分层结构，既可自上而下来看，又可自下而上来看：

- (a) 两年期目标；
- (b) 预期成绩；
- (c) 产出；

(d) 投入。

咨询委员会指出，逻辑框架图解中所列的各要素（见同上，第 28 段），也可逆向来看；因此箭头应不仅有朝上的，也应有朝下的。

9. 咨询委员会注意到该报告第 37 段说，“目标和预期成绩实际上很难制订，尤其是因为这两个用语都包含预期成果或成绩的含义，看来可能无法区分”。

10. 如报告第 30 段所示，虽然按成果编制预算的重点在于“预期成果”，但秘书长现行的做法是采用“预计成绩”一词，因为这两个用语很类似，以便与《方案规划条例和细则》保持一致。委员会还注意到秘书长报告第 35 段将预期成绩和产出加以区分。

11. 咨询委员会注意到秘书长设法在报告附件二中就目标和预期成绩的拟订制订了准则。**鉴于中期计划是方案概算的框架，中期计划在更加明确地确定目标和预期成绩方面取得的进展，将影响方案概算各项目标和预期成绩的质量。**

12. **咨询委员会强调，联合国在适用按成果编制预算方面取得更多的经验后，必须精确地界定用语以及用语使用准则。委员会认为，在《方案规划条例和细则》中采用的用语，只有在按成果编制预算技巧方面获得大量经验后，由大会考虑可否变动。**

13. 逻辑框架还要求，在预算周期一开始就确定可能影响达到预期成绩的重要外部因素；秘书长认为，这将确保方案管理员只对其控制范围内的成果负责（见同上，第 32 和 33 段）。咨询委员会注意到秘书长报告附件所载的有关用语汇编中没有“外部因素”的用语。但在《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，附件）却有这个用语的定义。**委员会的理解是，重要的外部因素由方案管理员根据自己的判断和经验确定，而且此种因素是正在制定的目标和预期成绩所特有的。**

14. 报告第 38 至 43 段阐述预算执行、监测和评价问题。据秘书长说，评价将以评估预期成绩在多大程度上已经实现的方式进行。为此目的，方案管理员在预算期结束两个月内，根据采用业绩指标的衡量尺度报告已实现的成绩。如报告第 13 段所述，业绩指标是用来衡量预期成绩是否已经达到的各种特征或特点。秘书长承认，虽然此种指标概念载于《方案规划条例和细则》，但在方案概算拟订阶段从未实际应用；目前，在方案预算格式中只采用产出或工作量统计数字（见同上，第 16 段）。咨询委员会注意到报告第 31 段说，“业绩指标与预期成绩之间的直接联系，是改用按成果编制方案预算制度的一个极为重要的因素”。

15. 如第 39 段所述，关于成绩的报告将提交给方案和协调委员会及咨询委员会。秘书长打算最终将目前关于方案执行情况的报告并入关于成绩的报告。成绩报告与支出资料一起，将全面概述和分析提供的产出、取得的成绩和利用的资源。**咨**

询委员会对这种打算表示欢迎。委员会注意到没有就改变现行预算执行情况报告格式和提交时间提出任何建议。

16. 报告第 41 段指出，方案管理员在执行预算期间管理投入方面将有更大的灵活性，同时将分配的资金严格限制在大会核可的预算款次范围内，充分尊重员额配置表的限制。咨询委员会经询问后获悉，增加的灵活性将主要适用于某些支出用途、如顾问、加班和一般临时助理人员之间资金的调用。**委员会指出秘书长已经享有在预算款次之间调用资金的权力。**委员会请求提供资料，说明此种权力目前是如何行使的，但迄今尚未得到任何答复。目前，在预算款次间调用资金，须经委员会事先同意（见大会 1999 年 12 月 23 日第 54/250 号决议）。委员会请求，增加灵活性的任何具体建议，须在大会审查 2002-2003 两年期方案概算时通过委员会向大会提出；此种建议还应全面说明秘书长目前享有的灵活性。在这方面，委员会相信应铭记一般原则，即在增加灵活性的同时，也应加强责任制。

17. 咨询委员会注意到，秘书长认为，按成果编制预算对于预算或工作人员的增减是中性的（见同上，第 43 段）。第 81(g) 段加强了此种说法，该段说，与现行预算编制方式相比，按成果编制预算方式不会更可能或更不可能造成资源减少。因此，委员会将据此解释第 43 段的说法，即按成果编制预算制度下的负责制并非意味着，如果成绩没有按预期实现，资源就应削减。

18. **咨询委员会认为，方案管理员要实现预期成绩，预算额就必须与核可的方案数额相适应。委员会还指出，在立法中采用“在现有资源的范围内”等用语的倾向，可能导致方案管理员在实现预期成绩方面遇到困难（另见委员会关于 2000-2001 两年期方案概算的第一次报告²第 66 段）。**

19. 秘书长报告第四节阐述 2000-2001 两年期方案预算五个款次的范专册。¹ 如报告第 45 段所述，这些范专册是为了便于说明而编制的，以表明按成果编制预算概念和名词适用于联合国。**咨询委员会认为，这些范专册文件的价值不高。它们没有说明产出、预期成绩和业绩指标如何与实现既定目标相联系，这些文件也没有使读者明确了解方案概算中按成果编制款次的规模和内容。2000-2005 年中期计划草案的编制方式，显示在确定目标、预期成绩和业绩指标方面作出了更大的努力。**委员会经询问后获悉，范专册存在缺点，是因为秘书处在编写这些范专册时这方面的经验很少。

20. 报告第 47 至 49 段所载的提议虽然列入“新的组成部分”项下，但其中新的内容很少。咨询委员会提请注意查明第 49 段提及的方案支助下的普通产出的难度。**委员会同意秘书长的看法，即现阶段此种产出并非总是能量化，可能需要以后加以调整。关于报告第 50 至 52 段所述的以新的方式处理所需资源问题，委员会打算在审议实际预算编制时发表进一步意见，同时铭记报告第 46 段最后一句。**

21. 秘书长在报告第 50 至 55 段中设法说明预算文件的内容以及员额和非员额资源的编列方式。咨询委员会从第 53 中注意到，每个预算款次将按目前格式编列，只有一些表和说明将移至一个附件。但委员会注意到该报告说，按成果编制预算的确是要减少有关投入的资料的细节（同上，第 46 段），所需资源将以更加总括的方式提出（同上，第 50 段），当注重成果的组成部分证明具有适用价值时，预算款次的附件也可以在更加总括的层次上逐步制订（同上，第 52 段）。在这方面，秘书长的代表向委员会保证，目前列入预算文件并提供给第五委员会、方案和协调委员会和行政和预算问题咨询委员会的资料的数量和质量，在过渡期间都不会受影响。秘书长代表还澄清，在大会将审议重点转向分析与产出相对的已取得的成绩时，今后产出的细节将减少，但须经大会核可。

22. 咨询委员会指出，预算文件的规模和内容在不断变化，今后在对预算过程进行更多的改革后，会继续变化。**委员会建议，在编制 2002-2003 两年期方案概算时，应考虑到本报告所载的意见和建议。委员会将在关于 2002-2003 两年期方案概算的第一次报告中，就重新确定预算内容和编制方式问题提供进一步指导。**

23. 秘书长的报告第五节在许多方面重复了第三和第四节所载的内容。然而，作为拟议的编制预算进程的如下摘要还是有用的：

(a) 预算编制和预算文件。预算各款将载有目标、预期成绩和业绩指标的说明，并将说明可能影响到取得成绩的重要外部因素以及指明产出的最终用户和受益人。这些要素将从上到下以有结构的方式提出，重点放在预期的成绩（同上，第 55 段）；

(b) 预算方法。对目前用于计算货币的波动、通货膨胀调整和适用空缺率的方法没有加以改变（同上，第 56 段）；

(c) 审查和核可程序。大会 1986 年 12 月 19 日第 41/213 号决议将继续适用。将重点放在预期成绩上理想地将会导致改变审查方案预算的方法。大会在预算方面的主要地位将不会受到影响。咨询委员会的作用不会改变。方案和协调委员会将在审查预算较详细的方案方面、以及在评估方案的影响和质量方面，发挥更加重要的作用（同上，第 56 至 59 段）；

(d) 实施预算和预算管制。方案管理员将在根据分配的资源执行方案方面被给予更大的灵活性。然而，在实现这一点方面将严格遵守《联合国财务条例和细则》（同上，第 60 段，另见上文第 16 段）；

(e) 监测和评价。联合国的业绩评估方式方面将会出现重大改变，因为方案的业绩将显示实现预期成绩的程度，而不是象目前制度那样业绩报告集中在计算产出（同上，第 61 段）。在采用基于成果的业绩和衡量方法后，目前监测同评价之间有相互隔离的现象将会减少，因为这个方法既涉及针对预期成绩衡量方案预算的实施情况，又涉及衡量各方案的效力和影响（同上，第 62 段）。然而，根据

报告第 63 段的讨论，将来这种评价的形式尚未加以界定。咨询委员会信任，经过一段时间将会根据经验出现一个适当混合的评价机制。

24. 报告第六节提出了实施按成果编制预算制度各组成部分的条件如下：

(a) 管理框架。考虑到中期计划将继续充当主要政策文件，每两年期的目标和预期成绩将据此编定，所以未提议改变。秘书长承认需要比现在更加清晰地制定中期计划的各项目标，以便“能够显示可以观测到的变化”（同上，第 65 段）。在这方面，咨询委员会重申其要求，各专门性政府间机构更大地参与方案和预算进程。咨询委员会指出，在中期计划的各项目标与方案概算的各项目标之间需要有清楚的联系。咨询委员会注意到秘书长的意见，那就是在目前阶段，联合国仍处于学习阶段的时期，无必要对各项《财务条例》或《方案规划》进行修改。

(b) 负责制。需要确定各项程序，以纳入基于成果的业绩衡量将会得出的资料。秘书长还设想“现有的管理权力责任制度，包括考绩制度，也需要具有回应性”（同上，第 70 段）。在这方面，咨询委员会要提出告诫，应该尊重《方案规划条例和细则》第 107.3(e) 条细则。

(c) 信息系统。目前没有设想作出改变，不过根据秘书长的说明，在今后阶段，参照按成果编制预算取得的经验，信息系统就可能需要加以调整。咨询委员会指出，虽然信息系统和会计系统是实施按成果编制预算时的最重要工具之一，但在秘书长的报告中对这件事没有加以足够探讨（第 71 和 72 段）。秘书处提请使用目前的各个信息系统，但没有分析其优劣，也没有讨论在目前收集和分析数据的各种方法方面所存在的弱点。咨询委员会经探询后获悉，编制预算的财务方面是由预算信息系统支助的，该系统通过各种桥梁同综合管理信息系统连接，而方案预算的各个方案方面则由综合监测和文件信息系统支助。根据秘书长的说明，这两个系统在编制 2002-2003 两年期方案概算方面已随时准备支助按成果编制预算的作法。委员会不能满意地觉得情况是如此，并认为不容许因为信息系统的能力不足而妨碍了在这方面的进展。委员会要求对按成果编制预算所涉及到的信息系统和会计系统的能力和限制进行详细的分析。当咨询委员会审查 2002-2003 年方案概算时应将分析结果提供给咨询委员会。

(d) 工作人员知识和技能。委员会与秘书长一样认为，工作人员必须学会把按成果编制预算的概念和工具应用到工作中去。委员会信任将会制定具体的措施来针对处理关于在按成果编制预算方面的工作人员培训问题。委员会认为，在发展按成果编制预算的所有组成部分时，工作人员对所有各级的参与，对成功应用具有关键重要性。

25. 第七节说明了采用按成果编制预算制度组成部分的措施。咨询委员会支持秘书长的意图，按照第 74 段和 81(j) 段所显示的以逐步方式着手进行。委员会预期将会获得关于制定报告第 79 段中所述各项措施方面的具体资料。

结论

26. 咨询委员会许多年来都认为预算的提出方式质量参差不齐。³ 虽然方案概算的财务方面经过这些年来已经有了高度发展和改善，但方案方面就不这样了。从这个角度来看，秘书长的这些建议不必代表一种革命，更精确地说，这是企图在现有进程上更进一步和予以加强。如秘书长在其报告第 81 (c) 段中所表示的，按预期成果编制预算的格式与现有格式的不同在于它们有不同的重点，而不是性质的不同。

27. 问题在于，改革预算进程的这些建议是否是受到财政上的限制所驱使的。咨询委员会强烈认为，无论联合国当前的财政情况怎样，不应用这一情况来推动改变预算的方法、实践和进程。同样重要地是，采取新的预算程序不应被看待为减少预算或取得节省的一种途径（见上文第 17 段），也不应把这些创新认为是鼓励任意制定预算上限的趋势的一部分（见上文第 18 段）。大会的现行第 41/213 号、42/211 号决议以及后来的有关立法仍然有效（见上文第 23 (c) 段）。

28. 咨询委员会坚定认为，秘书长的这些建议不应被解释为这将会减少他关于对其各项预算提案的财政方面给出充分理由的责任和提出完全的补助细节和分析的责任（见上文第 21-22 段）。

29. 秘书长的这些建议纳入了现行实践的大部分内容。因而，不需立即修改目前的财务条例或关于方案规划的那些细则。如有必要，这些可以逐步加以改变。咨委会和第五委员会在审议预算提案的财政方面的作用将不会改变（见上文第 23 (c)、24 (a) 和 25 段）。

30. 从一开始，就需要有协调一致的努力来改善联合国的规划工作，要发展能力来制定具体的目标和精确的成绩指标。另外也必要明确地查清影响联合国业务的各种外部因素。作为实现前述的一个关键要素，应该作为优先事项从事必要工作来扩充和发展信息技术和成本会计制度，使其能够充分地支助各种新的需求（见上文第 24 (c) 段）。

31. 必须理解，秘书长的这些建议不能够同等地应用到方案预算所涉及的所有款次和活动（见《方案规划条例和细则》第 101.1 (c) 号细则）。如果业绩分析仍要有效和切题，就将必须发展一些以修改的技术，例如在支助和事务领域（见上文第 20 段）。关于预算外活动的方案制定和预算说明，咨询委员会提请注意《方案规划条例和细则》第 101.1 (b) 号细则。

32. 咨询委员会同一些专门机构和经济合作与发展组织的会议坚定了下述意见，那就是成功实施秘书长的这些建议的一个基本先决条件便是做好仔细和彻底的准备。为此目的，在秘书处与有关的政府间机构之间需要有紧密和持续的对话。秘书长的这些建议中所使用的基本词语要加以充分和精确的定义，并得到参与这个进程的所有方面的一贯运用，这一点具有基本重要性（见上文第 12 段）。经过

一段时间后应该作出努力来同联合国系统内其他实体协调统一词汇，从而过去关于协调统一规划和预算分类的工作不会白做。需要有一个综合全面的培训方案以便使工作人员精通将要发展的那些技术，另外也需要给工作人员机会来分享其经验、反应和提议，以便对这个制度的进一步发展作出贡献。

33. 预算创新的进程将是逐步累积性的，并根据经验进行改善（见上文第 25 段）。这应当看作是秘书处与会员国之间的一个合作进程；应从这个角度来看待关于逐步着手进行秘书长的建议的这一意见。

34. 咨询委员会考虑到在秘书长报告第 66 和 77 段中所述的事项，在不违反本报告内的意见的情况下，建议核可秘书长在第 85 段中的建议。至于第 86 段，咨询委员会获悉，鉴于审议该报告的时间，所以现在已提出建议，不是在 2000-2001 两年期结束以前根据各原型分册（A/54/456/Add. 1-5）编制原型成绩报告，而是在 2002-2003 两年期方案执行情况报告内，除了目前的产出衡量方法以外，载入一项根据所有预期的成绩对联合国的业绩的评估，要使用将在 2002-2003 年方案概算内所列入的那些成就指标。咨询委员会建议核可这项修正的提案。

注

- ¹ 秘书长报告增编 1 至 5 载有 2000-2001 两年期概算下列五款按成果编制预算格式的范专册：第 3 款（政治事务）；第 11A 款（贸易和发展）；第 15 款（国际药物管制）；第 18 款（欧洲经济发展）；和第 27B 款（方案规划、预算和帐务厅）。
- ² 《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 7 号》（A/54/7）。
- ³ 咨询委员会的这些关切已经在关于过去数个两年期的方案概算的第一次报告内表示过了，例如参看咨询委员会关于 2000-2001 两年期方案概算的第一次报告（A/54/7）第 6 和 7 段。

附件

目前预算各要素与按成果编的方案预算各要素的比较

要素	目前方案预算	按成果编的方案预算
方案预算结构	方案预算由编、款、方案和次级方案构成	同目前预算
次级方案结构:		
目标	包括	包括
预期成果	包括	包括
业绩指标/成绩指标	不包括	包括
外部因素	不包括	包括
产出	不包括	包括
预算方法	用两年期订正经费作为起点; 按照与订正经费同样的名义值提出拟议的改变; 然后针对通货膨胀和币值波动将这些经费和改变重新计算费用。	同目前预算
财务数据	在款和次级方案两级提供详尽的支出项目和员额资料	各分册内的详细投入数据将予减少, 但在附件内提供; 事实上, 所有目前提供的资料仍将备有以供审查方案概算之用
立法机关和咨询机关的作用以及审查和核可进程	方案的各方面由专门性的政府间机构来审查; 方案概算由方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会和大会来审查	在使用非员额费的资源方面目前秘书长享有的灵活性将放权给方案管理员, 在不超出《财务条例和细则》所定限度
监测和评估	监测是根据产出来进行, 不过对 1998-1999 两年期方案执行情况报告启用了一些质的要素	监测将根据预期成果而通过为成果指标所收集的数据来进行; 评估也将借根据各项指标向收集关于影响和效力的资料而得到增强