联合国 A/57/478

大会

Distr.: General
15 October 2002
Chinese
Original: English

第五十七届会议

议程项目 112

2002-2003 两年期方案预算

2002-2003 两年期按成果编制预算临时报告

秘书长的报告*

摘要

本报告是根据大会 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议提交的。

2002-2003 两年期方案预算是第一个完全根据按成果编制预算的概念编制的预算，即(a) 在执行方案之前，除了列出产出和所需资源外，还阐明目标、预期成绩、成果指标和外部因素，和(b) 需要衡量交付的产出所产生的成果。

在设计和应用收据收集方法以衡量各项结果方面所得到的教训和取得经验显示出需要(a) 在设计和执行方案时更充分地应用逻辑框架；(b) 继续支持和指导各部进行成果管理；(c) 利用各项结果来作出政策、程序、方案设计、执行、监测和评价等方面的决策。

边做边学是推进按成果编制预算的关键因素。在 2002-2003 两年期的头一年里，对于了解联合国需要做哪些工作才能充分按成果编制预算的问题，人们取得了大量进展。

* 本文件迟交，原因是需要进行广泛的内部咨询。

一. 导言

1. 大会 2000 年 12 月 23 日关于按成果编制预算的第 55/231 号决议赞同了行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）（见 A/55/543）关于秘书长关于按成果编制预算的报告（A/54/456 和 Add.1 至 5）的各项建议，包括建议大会核准秘书长在方案预算中开始利用成果指标的提议。2002-2003 两年期方案预算就是这样编制的。

2. 在该决议中，大会请秘书长仔细分析实施上述报告中各项提议所需的资料、管理控制和评价制度，分析现行制度的能力和局限。这一仔细分析载在秘书长提出的 2002-2003 两年期方案概算导言部分（A/56/6(Introduction)）的附件中。在该分析中，秘书长表示，他打算在近两年期期中时，就成果指标收集执行情况数据的进展情况提交一份临时报告。该报告的目的是向各会员国及时通报拟订和应用数据收集方法的最新经验。他指出，在一些情况下，2002-2003 两年期方案预算中提议的成果指标可能需要根据这一学习经验做进一步的修改。

3. 大会 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议赞同咨询委员会的建议，包括它关于需要提出这样一份临时报告的意见，它并认为该报告应审查将资料同财政制度连接起来的问题，以及说明应如何评价任何方案的执行情况。

4. 本临时报告是按照该决议编制的。同时还注意到了《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》（ST/SGB/2000/8）、秘书长关于按成果编制预算的报告（A/53/500 和 Add.1 和 A/54/456 和 Add.1 至 5）和行预咨委会[1]和方案协调委员会[2]关于这方面的报告。其中还提及了秘书长即将转递的内部监督事务厅（监督厅）关于执行大会关于按成果编制预算的第 55/231 号决议所有各项规定的报告和联合检查组关于按成果编制预算的报告和秘书长就其提出的意见（A/57/372）。

二. 背景

5. 预算文件在联合国是会员国为各方案提供资金，以及秘书处按照法定任务实施各方案的一项承诺。按成果编制预算需要人们在核准的预算水平之内执行应展开的工作之前利用预算文件作为确定预期成绩/成果（这一用语在通篇报告中都与“预期成果”或“成果”的意义相同）的一种工具。很象在国家一级上利用预算文件来确定政府的各项方案是否将会改变它的公民的生活那样，在联合国，按成果编制预算也被用来确定联合国的各项方案是否对会员国、区域、人群、组织和个人起到作用。

6. 在核准了第一个充分反映了按成果编制预算概念的 2002-2003 两年期方案预算之后，秘书长认为，实施按成果编制预算将需要大家作出协调一致的努力，便利方案管理人员和工作人员衡量他们的工作成果。预期方案管理人员不会把实施

按成果编制预算当作是实施他们的工作方案之外的一项单独工作，而是与其同时进行的一项工作。他还确认到，设立一个新的制度将需要额外资源作为启动费用，以便进行培训、编制手册和准则并随后向各部提供支助和指导。

7. 为此目的，为实施按成果编制预算的有关工作拟订了一个项目。联合国国际伙伴基金提供了资金从而使以下工作得以展开：在顾问的协助下编制一份培训手册；组织和举办讲习班；2002 年期间在总部以外地点举办讲习班的有关旅费；和 2003 年期间有关数据分析、结果判读和将来行动的建议等方面的工作。目标是在所有工作地点向工作人员提供培训和支助。

8. 在进行了筹备工作和就需要处理的问题和印发培训手册进行咨商后，包括同监督厅进行磋商之后，于 2002 年 5 月底开始举办了一系列讲习班，一直继续到 2002 年 8 月的第二个星期，重点是衡量成果所需要采取的各个步骤。讲习班是由方案规划和预算司的一组方案预算干事主持的，并得到了监督厅的若干名干事和四名顾问的协助。讲习班是由个别部组织的，在所有工作地点都举办了，包括重点审查与它们的次级方案有关的各项成果指标。2002-2003 两年期方案内大约有 140 个次级方案、525 项预期成绩和 864 项成果指标。2002 年内总共举办了 65 个讲习班、包括若干场短期的情况说明会，大约有 1 230 人参与了这些讲习班。几乎所有次级方案都有人参加讲习班。

9. 在举办了讲习班之后，向所有需要它们对本报告提供投入的部和厅都发出了一份问题单。向各部/厅提出了若干关于衡量它们的预期成绩的问题，譬如就建立基准数据和指标、数据收集和收集数据的方法等方面采取了哪些决定。还请它们提供关于它们遇到的和预期的问题的资料，以及关于需要解决的问题的资料。除一个部之外，所有部都提出了答复。对讲习班成果和问题单答复的分析载在下一节内。

三. 取得的经验和汲取的教训

A. 概况

10. 在为期一日的讲习班内，向参与者介绍了实施按成果编制预算的法定任务以及它是秘书长旨在将联合国变成一个充分面向成果的组织的改革方案的一部分这一情况。其中指出，许多国家和组织目前正在按成果编制预算，而这需要八到十年的时间才能提出对衡量执行情况和决策而言有意义的资料。联合国因此是加入了许多会员国在国家一级上采取的或正要采取的一种做法，那些国家包括澳大利亚、奥地利、巴西、加拿大、智利、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、大韩民国、新加坡、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。若干联合国系统的组织也正在执行按成果编制预算的办法，或其中的某些部分，它们是联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国粮

食及农业组织、国际原子能机构、国际民用航空组织、国际劳工组织、国际海事组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、联合国工业发展组织、万国邮政联盟、国际卫生组织、知识产权组织和世界气象组织。

11. 各讲习班审查了联合国规划和实施工作方案的逻辑框架，同时铭记着大会批准的各项定义。它指出在国家一级上和在联合国系统的组织里，用语方面稍微有一些差别，但主要的目标都是要让工作方案的执行人员能通过重点注意预期的成就/方案产出的成果而使他们的目光能超越那些产出。

B. 逻辑框架

12. 采用逻辑框架进行方案拟订以及为衡量执行情况采用各项指标并不是一项最近的创新，但公共部门的改革对它带来了新的推动力。有人指出由预算外资源提供资金的许多项目都一直在采用逻辑框架，因为大部分捐助者都要求就它们供资所取得的成果提出报告并将其作为将来供资的基础。

13. 在联合国内，每一次级方案都列出了目标、预期成就、成果指标、外在因素和产出，而所有这些因素又在一个逻辑框架内构成为了一个互相关联的整体。目标表明了一个次级方案希望产生的全面成果，它是拟订方案的基础。预期成就/成果则较为具体，反映了因交付的产出而获得的利益或发生的变化。产出是秘书处交付的具体产品或服务。成果指标衡量的是在多大程度上实现了预期的成就，外在因素则反映出方案要能成功得到执行的外在条件和情况，即方案控制之外的条件和情况。要能实施按成果编制预算的做法，在那些因素之间建立明确的联系是必不可少的。

14. 成果的衡量能使各会员国和高级管理人员掌握到各项资料，以便就方案和次级方案的未来方向或就可能必须作出的修订作出决策，譬如应进行哪些类型的活动、应交付哪些产出或在资源组合中必须作出哪些调整以确保取得预期的成果。

15. 2002-2005 年中期计划和 2002-2003 两年期方案预算中的各项目标都得到了大会的批准，它们是拟订和执行各方案和次级方案的基础。在这两份文件中，秘书长指出，执行联合国方案是一项集体的责任，只有当各会员国与秘书处协同努力那些目标才可能实现。对集体责任的确认是一项关键因素，不然的话，可能就需要对方案存在的理由作进一步的审查。

16. 中期计划和方案预算中阐明的大多数目标是没有时间限制的，具有持续进行的性质（例如预防冲突、提高对各项问题的认识/了解、加强国际合作、改善能力），它们与一般由于为每一个两年期交付的产出的结果而需要在某一个时间限度内实现的预期成就不同。

17. 讲习班的一个重要成果是参与者通过利用逻辑框架了解到，有些预期成就的明确程度并没有达到它们可以达到的程度，需要进一步完善，以期更精确地反映

出次级方案的产出和服务的后果。人们认识到，预期成就需要仔细拟订，特别是从产出到成果之间存在着各种不同的阶段，而层次越高次级方案所能控制的范围就越小。很明显，管理人员负责的不仅仅是提供产出，但是如果还需要对譬如改善贸易做法、尊重人权、遵守各项公约和条约等事项负责，那就不合理了。人们面对的挑战是，找到对成果负责的最佳水平，同时铭记着这不是一个成果是否可以归因于联合国的问题，而是它们的产出对那些预期成果做出了多少贡献的问题。

18. 可以在不同的层面上建立成果指标——在目标一级、在预期成就一级或在产出一级。在联合国，成果指标旨在衡量每一个次级方案的预期成就，旨在为次级方案的管理人员和执行人员提供指导，以确保能因他们的产出而产生那些预期成就。

19. 挑选指标事实证明是一件很困难的工作。在各部厅列出的困难中包括了如何对政策指导、斡旋或建立共识等进行量化。对于那些指标或表明“贡献”、“增进合作”、“系统改善”、“取得的进展”、“及时性”、“透明度”等的其他指标，建议增加“所显示的”等措词，以使它们比较能够衡量。譬如，一项旨在说明“咨询意见对加强地方和国家拟订和有效执行各项政策和方案的能力的贡献”的指标如果在前面增加了以下措词，即“由在...领域内拟订的政策和方案的数目所显示的”等字将使得该指标变成可以衡量的。许多参与者欢迎这一解决办法，认为这把抽象的概念转变成了某种比较可以衡量的事务。此外，他们确认，更明确的、更可以衡量的指标不仅对于澄清应该提供的产出的性质和范围而且对于澄清那些产出不同类别的最终使用者或受益者而言也是必要的。

20. 另一项困难是如何把大量的指标削减为少数几个对决策而言有意义的关键或战略指标。根据按成果编制预算和衡量成绩的作业人员，方案管理人员最初往往会建立大量他们认为对于确定一个方案是否效果良好或是否能达成目标是有必要的指标。但是，经过进一步训练和累积了更多的经验后，预期方案管理人员将能够拟订少数几个战略性的指标来衡量他们的成就。

21. 各部还指出，在许多场合下，秘书处进行的某些工作的成果可能在几个两年期内是看不出来的，特别是改变譬如对于尊重人权等方面的态度、行为或条件、通过政策和立法、或消除贫穷等，因此是很难衡量的。虽然这是真实的问题，我们仍需要通过譬如在预算周期的时间范围内更实际和可以取得的成果为这个问题找到解决方法。对持续进行的工作进行执行情况衡量和执行情况管理是有必要的，因为联合国现在就应能够表明各方案的价值和它们如何能产生利益，而不是在十年后。

22. 关于产出的问题，对于各部交付的产出或服务的类型不可能作出太多的变动，但是按成果编制预算的做法需要人们对那些产出和它们相关的资源进行批判性的审查，以确保它们对预期成就作出贡献。对于 2004-2005 两年期法案概算的

编制工作，预期将对产出进行逐项审查，不仅是为了挑选出对实现成果有贡献的那些产出，而且也是为了按照《方案规划条例和细则》确定可能已经过时、用途有限或缺乏效果的各种活动。

23. 虽然讲习班是以收集衡量成果的数据为重点的，但需要在开始时更加注意应用逻辑框架这一点随着参与者开始审查他们的成就指标而变得越来越明显。他们确认到，在规划过程开始时明确列出各项目标将有利于确定预期的成就、挑选出实现它们最合适的产出、和建立衡量那些成果的指标。

C. 数据收集

24. 对于衡量成果而言，必须确定应该每隔多少时间收集一次数据和应在何时（时间表）收集数据。首先应建立基线周期，根据它来对工作的进展进行比较。需要在执行次级方案的活动和交付产出之前取得情况的基线数据。也需要建立目标以期显示预期发生的改变是某一时间范围内交付的产出所造成的结果。在此方面，采用的基线数据不一定必须反映出本两年期开始时的情况。反映前一个两年期内的情况的数据也可用来作为基线，以期显示出在某一个两年期内达到预期成果的进展情况或趋势。

25. 各部提请大家注意到在为2002-2003两年期建立基线数据和目标方面所遇到的以下困难：将原始数据有系统地转换为可用来进行衡量的基线数据方面所需的时间和资源（政治事务部、维和部、外层空间事务处）；依赖各国政府、民间社会和公共部门提供精确的数据（经济和社会事务部、环境规划署、联合国国际药物管制规划署（药物管制署）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处）；某些记录不完整（法律事务厅）；政策指导、推广、宣传和促进建立共识的量化以及利用它作为基线（贸发会议、人居中心、药物管制和预防犯罪办事处、药物管制署）；最终使用者的反馈不足（所有各部）；对外依赖性过高（非洲经济委员会、欧洲经济委员会）；某些指标不明确（亚太经社会、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员办事处）；费时过多（几乎所有的方案）；每年政府提出的要求的数目不同，使得人们很难衡量变化情况（拉丁美洲和加勒比经济委员会、裁军事务部）成员国采用的基线数据标准不同（西亚经济社会委员会）；以往缺乏有系统地收集数据，现在需要头一次收集数据（新闻部、人力资源管理厅、联合国内罗毕办事处）；数据基需要更新（监督厅）。同时，有些部能够提出办法来解决它们遇到的困难。

26. 在某些情况下，已经存在了建立基线的特定数据，因为选择和交付产出以导致变化所根据的就是对于某次级方案需要注意的特定情况所收集到的资料和数据。譬如在经济和社会领域里，目前发展中国家里的许多经济和社会问题的情况是为人所知的，在许多情况下，秘书处清楚地了解需要做什么以期按照法定任务来解决这些问题。现在不仅预期那些方案能交付它们的产出，而且还需要建立目标来衡量它所带来的变化。

27. 但在其他一些情况下，虽然秘书处知道各部门内的问题，但却没有对相关的数据进行有系统的收集。已根据法定任务交付了产出和服务，但没有系统地收集证据，以表明由于那些产出和服务的结果而产生了任何变化。

28. 2002-2003 两年期方案预算里有 864 项成果指标，包括需要不只一组数据的那些指标的指标集。目前有数据的所有指标（605）中，各部已(a) 决定了其中的 75%的基线，和(b) 其中 50%的目标。在目前没有数据的 259 项指标中，已对其中的 40%作出了收集数据的决定。同时，应该了解到，某些为本两年期收集的数据的可靠性、有效性和可用性在经过进一步培训和取得了经验后将需要改善。下表提供了数据、收集间隔和来源等方面更详细的资料。

方案管理人员为成果指标发展数据的进展情况的调查结果

存在数据的指标（605）	百分比	没有数据的指标（259）	百分比
已决定基线数据	75	已决定需收集的数据	40
已决定指标数据	50	已决定数据收集间隔	41
已决定数据收集间隔	71	已决定数据收集时间线	37
通过正式记录得到的数据	46	通过正式记录得到的数据	14
通过内部记录得到的数据	51	通过内部记录得到的数据	22
通过其他文件得到的数据	34	通过其他文件得到的数据	12
通过面谈得到的数据	13	通过面谈得到的数据	5
通过调查得到数据	20	通过调查得到的数据	25

29. 鼓励各部在为衡量成果寻找新的数据之前尽可能利用原有的数据，同时铭记着收集新的数据可能需要的时间和资源。展开次级方案的活动方面可利用的现有数据可以从衡量成果的角度加以重新调整和安排以便于管理和作出政策决定。人们强调，数据不仅必须对方案管理人员是有用的，而且也应对执行工作的人员是有用的。换句话说，数据应能说明每一个次级方案的成果——不是工作人员做了什么，也不是人们有兴趣知道的是什么，或需要提出什么报告，而是最终使用者得到了什么利益，是否达到了预期的成果。

30. 各讲习班的参与者一再提到在他们进行中的工作之外，还需要为衡量成果收集数据方面的负担。但是，如果方案管理人员需要对执行法定任务负责，掌握执行情况数据不仅能提出证据，让人们能确定是否实现了方案的预期成果，而且无论如何它们也是执行他们的工作方案所必需的。管理良好的方案也是对于它已经达成了什么和将要达成什么掌握了良好数据和资料的方案。衡量执行情况是执行

情况管理的基础，它需要把焦点放在达到某些指标上，并反映出秘书长要使联合国充分面向行动的目标。监督厅一直在提倡，并将继续提倡为了良好的管理，而不仅仅是为了监督的目的进行自我监测。

31. 为执行按成果编制预算的工作而需要收集数据预期将促使人们作出更协调一致的努力，确保工作不仅仅限于交付产出而已。收集执行情况数据还将促使人们更仔细地审查各项指标，而且在许多情况下，还使得人们对到底应该或可以衡量什么取得更深入的了解。预期在取得了进一步的经验后，将拟订出更好的指标而收集数据的工作也将因此更为顺利。

D. 数据收集方法

32. 讲习班讨论了衡量成果的典型数据收集方法，譬如审查正式记录、内部记录或其他类型的资料，包括媒体的资料；进行调查和面谈。有人指出，选择使用哪种方法都有利也有弊，但选择哪种方法的主要考虑因素包括：数据是否存在、是否正确和是否可靠。也讨论了当对象人口对于收集数据而言过大的时候如何取样的问题。

33. 关于如何拟订调查和面谈的问题单，鼓励各部寻求监督厅评价科或在拟订问题和征求反馈方面具有良好经验的部门（例如新闻部）的协助。还讨论了如何使用内容分析和是否需要使用编码程序等问题。

E. 资料系统

34. 许多办事处已经采用了各种监测工具以改善资源的管理情况。这些系统的共同目标是向高级管理人员提供活动和开支现况概览，以便能对关键的管理问题进行跟踪和采取行动。这些系统使用了网络技术并能提供实时的资料，以帮助查明可能需要注意和（或）采取纠正行动的新问题，例如：重点管理报告系统（管理部）；方案监测系统（贸发会议）；工作计划和执行情况跟踪系统（监督厅）；电子通信管理系统（政治事务部、人权专员办事处）；自动诊断性会计系统（日内瓦办事处）；口译分派方案（大会和会议管理部）；用于管理与其他组织达成的协议的档案并监测这些协议的执行情况的公司谅解备忘录数据系统（环境规划署）。

35. 整个秘书处利用经济及社会事务部的综合监测和文件信息系统(a) 在2002-2003 两年期方案预算内提出各项目标、预期成就、成果指标、外部因素和产出和(b) 监测交付的产出，供监督厅并入其为过去两个两年期编制两年期方案执行情况报告。监督厅于 2002 年扩大了综合监测和文件信息系统，以便利记录为衡量成果收集数据的计划和工具。

36. 但尽管有了综合监测和文件信息系统，个别部厅仍需要为数据的收集和分析发展适当的数据收集方法和系统，以期就取得的成果提出报告。监督厅和方案规

划和预算司正在就进一步为衡量成果扩大收集数据并将综合监测和文件信息系统与其他的预算和财政系统连接起来的问题进行讨论。

37. 为衡量成果收集数据和保持良好的记录是秘书处面临的挑战。预期将需要人们作出彼此协调的努力，找出有用的方法，包括利用上述的各种能力，跟踪朝着预期的成果取得进展的情况并在每一个两年期结束时提出证据，以便人们进行分析、提出报告和制订决策。

38. 为了不断提供协助和指导，方案规划和预算司已经更新了它的网站，现在该网站包括了关于按成果编制预算方面的资料。这方面的内容将定期予以更新，并还将提供关于最佳做法和汲取的教训的资料。

F. 分析和报告程序

39. 预期 2003 年还将举办新的讲习班，以促进为衡量成果收集和分析数据并就其提出报告。需要以能帮助高级管理人员确定在核准的资源水平内在多大的程度上实现了预期的成果。方案管理人员将按照《方案规划条例和细则》条例 7.2，利用这些结果进行自我评价，并就政策、程序、方案拟订和执行作出决定。还将向监督厅报告这些结果，供其纳入经修订的两年期方案执行情况报告，该报告将于 2004 年提交方案协调委员会和大会。

G. 其他问题

40. 在讲习班内和在针对为编写本报告而提出的问题单的答复里，人们就方案规划周期、特别是有关评价（自我评价和深入评价）和监测（两年期方案执行情况）提出了若干其他的问题。各部厅关心的是，衡量成果将意味着更多的工作量。

41. 虽然方案一级的深入评价是由监督厅按照方案和协调委员会核准的时间表进行的，但自我评价则需要在次级方案一级由方案管理人员来进行，以期确定在中期计划的期间内他们的次级方案是否切实、有用和有效。也可以以主题为基础进行自我评价，可以包括以下主题例如：培训讨论会、传播战略、出版物和技术报告、宣传活动、数据库/信息系统（见秘书长转递的监督厅关于加强评价结论在方案设计、交付和政策指示中的作用的报告（A/57/68）。

42. 执行按成果编制预算办法和进行评价都有利于人们根据什么是可行的什么是不可行的来作出决策。评价旨在解释为什么会有那样的结果、那些结果是如何发生的，以及确定什么是成功的、什么是失败的、需要进行哪些修改，而按成果编制预算的焦点则是，为了实现预期的成果需要执行哪些工作。评价可能可以超越效果（是否取得了预期的成果）而把注意力放到成本效益、切实性和可持续性等问题上。评价是定期进行的，它让人们有机会进行回顾，对以往发生的事情作出估计。衡量成果是一个持续不断的管理责任，需要在利用基线数据以及向设定的目标推进方面采取更富前瞻性的办法，以确保取得预期的成果。

43. 记得方案和协调委员会在 2002 年 6 月的第四十二届会议上，在审议关于加强评价结论在方案设计、交付和政策指示中的作用的报告时对于目前只有大约一半中期计划方案进行自我评价表示关切，并请监督厅加强它对自我评价的支助（见 A/57/16）。为此，监督厅于 2002 年 9 月举办了一个讲习班，由各不同部厅的工作人员参加，目的是澄清执行按成果编制预算方面自我评价的作用。讲习班的结论是，方案管理员和他的工作人员所进行的评价——即《方案规划条例和细则》所设想的自我评价——主要是一个管理和评估的工具。自我评价是按成果进行工作的一个关键部分，它可以成为方案管理员在报告成果、为改变方向提出理由、确定汲取的教训、和编制方案概算和中期计划提案时所利用的主要资料来源。

44. 每一个部进行的两年一次的监测/方案执行情况评价工作主要的焦点是跟踪产出交付情况和监测对方案预算中提出的方案工作所做的改变。监督厅根据各部提供的资料所编制的两年期报告交由方案协调会审议，它提供了以下方面的资料：方案制订的或前一个两年期延续下来的计划产出；立法或秘书处增加的工作；执行或重新拟订的总产出；偏离方案制订的承诺的情况。

45. 针对方案和协调委员会希望两年期方案执行情况报告包含更多的分析的要求，最近几年里报告里包括了一个分析的部分，对执行的情况提出解释。秘书长关于 2000-2001 两年期方案执行情况的报告（A/57/62）试图说明取得的成就，即使在方案预算中没有列出成果指标的情况下。两年期方案执行情况报告需要进一步修订，以期根据 2002-2003 两年期方案预算内设定的成果指标，把两年期内取得的成就的衡量结果考虑进去。监督厅已在审查目前的方案执行情况报告，并正在决定如何加以扩大，把按成果编制预算方面的各项要求反映出来。在这个过程中将征求方案规划、预算和帐务厅（帐务厅）和各利益有关者的意见。

46. 鉴于按成果编制预算还是一个新生事物，现在还没有讨论到基准的问题，但到了要把一个部的活动的成果同另一个部的类似活动，或同其他组织的类似活动的成果进行比较以期应用最佳做法和汲取的教训的时候，人们将需要处理这个问题。

47. 应指出，衡量执行情况是需要经费的。对于刚启动的活动比较容易确定它的费用（磋商、手册和指南、拟订和进行培训），但专门为衡量成果拨出单独的资源就比较困难了。不过，如果方案管理良好，衡量成果将会比较不费时、不费钱，因为它较有可能已经建立了系统和程序，或不需要进行太多的调整，而且工作委员会经常查明他们的工作是否有效。如果方案管理较差，或是新的方案，费用可能会比较高，因为需要把系统建立起来，或需要对系统进行大量的调整，而且工作人员需要接受执行按成果编制预算方面的培训。对于大多数方案而言，为衡量成果的相关活动或为监测和评价工作并没有分配专门的资源。有关的活动预期将作为每一个部的工作方案的一部分，作为正常的管理工作来进行。

48. 但在中央一级上，必须要具有经常促进按成果编制预算的执行工作和执行情况的管理的能力，以期提供全面指导、分享联合国内外的最佳做法和汲取的教训、并发挥服务台的功能、维持一个内联网网站和持续不断地提供培训和辅导。目前，这些功能是由方案规划和预算司和监督厅分担的。

四. 结论

49. 在国家一级上，一般需要八年到十年的时间来充分执行按成果编制预算的做法，然后才能有效利用方案的管理人员和执行人员产生的执行情况数据来拟订政策和作出决策。在联合国，2002-2003 年方案预算是首次应用按成果指标编制预算的办法制订的预算。有些人的初步感觉是，这又是另一种官僚机构的要求，但人们逐渐接受了衡量执行情况和执行情况管理的重要性。

50. 在两年期的第一年里，在促进人们对各项概念的了解方面取得了很大的进展，尤其是在把焦点从交付产出转移到面向成果的做法方面。这一年在举行了各种讲习班和情况介绍会之后，人们对于按照法定任务设计和执行工作方案中所用的逻辑框架有了更多的了解。边做边学是推动按成果编制预算的工作的一个重要因素。

51. 讲习班里人们关切的一个主要问题是，很难把各种成果和改变单单归因于联合国的工作，因为在许多情况下，还有别的行动者的参与，不论它们是政府还是政府间组织，联合国系统内的组织、非政府组织还是私营部门。不过有人强调，这不是一个归因于谁的问题，而是一个必须要知道联合国的工作是否对预期的成果作出了贡献。如果没有作出贡献的证据，那就没有理由交付方案里交付的那些产出和服务。必须对各项产出进行仔细的审查。

52. 人们越来越认识到，联合国必须更有效力，预期 2004-2005 两年期方案概算将包括不断加强各项方案，以提高它们按照“行进图”（A/56/326）中概述的战略，实现《联合国千年宣言》的各项目标。根据应用按成果编制预算的做法，方案管理员将对他们的活动和有关的资源进行批判性的审查，以期把重点放在预期的成果上。将逐项对方案产出进行审查，以确保它们有助于实现预期的成果。

53. 同时，有人对衡量联合国工作中有些“较不易量化”的方面的成果时必然会遇到的困难感到关切。必须找出方法来增加最终使用者对产出质量提出答复的比率。在这方面，会员国必须参与衡量成果的工作，因为它们是秘书处交付的产出和服务的主要最终使用者。

54. 联合国执行按成果编制预算的做法是一个不断演进的过程，各国政府和其他实体的经验有许多可以学习和采用。本两年期头一年学到的教训让我们知道以下方面需要改善：

(a) 在恰当的层面上订出目标以便更正确地反映出各方案和次级方案存在的理由；

(b) 可以因交付的产出和服务而实现的预期成果；

(c) 为衡量预期成果制订关键或战略性的指标；

(d) 产出和预期成果之间有明确的联系；

(e) 为建立基线和目标有系统地收集数据，以期衡量预期成果；

(f) 想要达到的成果与核准的资源水平之间的联系；

(g) 按成果编制预算和执行持续进行的工作间的联系；

(h) 让在所有层面上负责执行次级方案的工作人员参与编制中期计划和方案预算，特别是在拟订目标、预期成就和成果指标方面；

(i) 开发收集和分析数据的技能和能力。

55. 显然，执行按成果编制预算的做法已促使管理员更仔细地去审查他们的方案的存在理由，特别是从它所处理的问题的角度，也促使他们有系统地跟踪为解决那些问题取得了什么样的进展的资料。所有部厅都承认并欢迎需要改变管理文化，眼光应超越产出和服务的交付，应更集中注意他们工作的成果。

56. 为了确定联合国是否持续不断地有效，会员国和高级管理人员在按照法定任务，就政策和现有的和（或）新的工作方案的方向作出决定时就必须能以数据和分析的形式掌握各项证据。为了解决各项一直不能解决的问题和面对新的挑战，联合国必须能够在持续不断的基础上确定它能够实现什么目标，以及它能够做什么。

五. 建议

57. 建议大会注意到本报告，并请秘书长：

(a) 继续改善按成果编制预算的实施情况，特别是提供培训和指导，以便将法定任务落实为明确的目标、预期的成果和产出、包括收集数据和分析在实现那些方面所取得的进展；

(b) 确保具有指导和监督按成果编制预算的实施情况的充分能力，包括建立强大的制度来衡量各项成果，并斟酌情况印发准则、手册或指南和运用自我评价的结果；

(c) 继续充分按照按成果编制预算的概念提出他的方案概算；

(d) 向各部提供为成果进行管理的全面支助和准则；

(e) 确保加强和修订2002-2003两年期方案执行情况报告以期反映出按成果编制预算的实施情况，特别是以报告实现的成果为重点。

注

[1] 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第7号》(A/56/7)；和A/56/7/Add.1至7（最后案文，见《大会正式记录，第五十六届会议,补编第7A号》)。

[2] 《同上，补编第16号》(A/56/16)。