

## 大会

Distr.: General  
11 October 1999  
Chinese  
Original: English

## 第五十四届会议

议程项目 118

## 审查联合国行政和财政业务效率

## 按成果编制预算

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告是根据大会在审议秘书长关于按成果编制预算的报告(A/53/500 和 Add.1)后所提的要求提交的,秘书长在其关于革新联合国的行动纲领(A/51/950 和 Add.1-7)中提议了各项改革措施,本报告是为进一步发展这些措施而作一部分工作。

过去 25 年来,联合国一直在编制预算阶段着重于详细的投入资料,并在监测和评价期间着重于产出数量的数据。目前联合国主要受完成产出的驱使,无法准确地确定这些产出的有效程度。成果预算制度谋求消除会员国在这方面所表达的忧虑和满足其要求改进的愿望。

成果预算制度由若干要素组成,它们发展和加强现行的方案规划、预算编制、监测和评价的框架和程序。对制定方案预算的方式进行这种改革将使联合国能够充分利用预算文件,作为政策并作为评估各项方案在何种程度上完成想要实现的变革和益处的一种根据的潜力。成果预算制度并不试图引起私营部门采用的生产指标或联合国性质不符的其它方法。

通过在预算执行前、执行期间和执行后将重点放在预期的成果,成果预算制度将加强方案管理员的责任。为使方案管理员都能够有效地改造这些职责,可以给予更多的伸缩余地,在方案预算中可以在更大范围提出合计所需资源的数据,并且可以有更多的权力酌情使用为预算每一款分配的资金权。

本报告谋求大会核可按完全反映联合国具体需求和特点的方式,在方案规划、预算编制、监测和评价周期中逐步引进依据预算成果的内容,建议大会核准的一项

具体措施是:在 2002-2003 两年期方案预算的所有各款中,除了在以成果为基础的框架下说明目标和预算成绩,及在员额和非员额需求方面保持现有的详细程度外,还列入业绩指标,秘书处设想的进一步措施是:(a) 在 2000-2001 两年期期末,采用所选择的某些业绩指标,根据有限数量的预期成绩,衡量样本分册所涵盖的五个预算款的执行情况;以及(b) 其它内部措施,旨在增加工作人员的知识和发展一些机制和程序,以支助逐步实施业绩衡量作为改进方案监测和评价的依据。这样一种逐步的方式将使联合国可以检验这些建议的可行性,并在必要的方面作出调整。

## 目录

	段次	页次
一. 导言和任务规定.....	1-5	4
二. 现行政程序的弱点.....	6-20	4
三. 按成果编制预算的大致情况.....	21-43	6
四. 原型分册.....44-53.....		9
五. 现行预算程序和提议的预算程序之间的差异摘要.....	54-63	10
六. 实施按成果编制预算制度各组成部分的条件.....	64-73	11
七. 采用成果预算制度组成部分的措施.....	74-80	12
八. 结论和建议.....	81-86	12
附件一. 有关用语汇编.....		15
附件二. 制订目标和预期成绩的指导方针.....		16

## 一. 导言和任务规定

1. 秘书长在其题为“革新联合国:改革方案”(A/51/950 和 Add.1-7)的报告中提议的措施之一就是同会员国开始进行讨论,探讨从投入会计制转向以预期成果为根据的负责制的可能性。(A/53/655,第 46 段)。根据行政和预算问题咨询委员会(A/53/655,第 4 段)的建议,大会在其 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号决议中,要求秘书长提交更详细的报告,其中包括关于所提改变的全面说明,使用的方法,以及预算的一个或几个款的样本,供大会审议。

2. 秘书长关于按成果编制预算的报告(A/53/500 和 Add.1)谋求满足上述要求,为此报告对该概念作了解释,说明了成果预算制度如何可以克服现行预算程序中的弱点,并提供了按成果预算格式编制的一款预算样本。在该报告中,秘书长还谋求大会核可:除按现行格式编制 2000-2001 两年期的全部方案预算之外,还以依据成果预算的样本格式编制若干款预算。

3. 咨询委员会审议秘书长的报告之后核可了上述提议,但还建议扩大样本分册的数目,以便涵盖诸如政治事务、发展方面的国际合作、区域委员会和共同支助事务等更复杂的预算领域(A/53/655,第 4 段)。大会在其 1998 年 12 月 18 日第 53/205 号决议中,请秘书长通过咨询委员会向大会提交咨询委员会所建议的样本分册以及关于他提出的按成果编制预算的各项建议的综合分析报告,供大会第五十四届会议审议该报告应特别列入以下要素:

(a) 对目前的预算程序和建议采用的按成果编制预算方法进行比较研究,这项研究特别应很清楚地显示两种方法的异同之处;

(b) 说明建议将目前的预算方法改为按成果编制预算的方法的理由;

(c) 找出目前预算程序和行政方面有那些弱点妨碍这些程序的实施;

(d) 确定改进目前预算程序所需采取的措施;

(e) 说明若大会核可按成果编制预算的建议,则需有何种条例、程序和信息系统;

(f) 显示按成果编制预算的概念,包括“预期成果”和“业绩指标”的概念,适用于联合国方案预算所有各款;

(g) 对“目标”、“产出”、“成果”、“业绩指标和“业绩度量”等词作出更清晰明确的定义;

4. 本报告\* 为了满足上述要求,进一步说明了所提议的按成果编制预算的格式,强调说明了相对于现行格式的预期改进,并进一步解释了各项提议的理由。本报告增编一至五载列 2000-2001 两年期方案概算五个款目的样本分册。报告最后提出了若干建议措施,它们可导向逐步采纳按成果编制预算的要素。

5. 大会第 53/205 号决议还请联合检查组对联合国系统中实行类似于按成果编制预算方法的各机构的经验进行一次分析和比较研究。本报告适当参考该研究报告(A/54/287)的结果。

## 二. 现行程序的弱点

6. 会员国们继续关注联合国的效能,他们不仅关切资源的使用效率,而且关注联合国的目标和成绩。于 1974 年开始实行的按方案编制预算制度是为针对这些关注所采取的措施之一。然而,尽管自那以来对方案规划、预算编制、监测和评价过程作了各种改进,但仍存在弱点,特别在确定联合国的效能方面更是如此。

7. 秘书长在其关于按成果编制预算制度的上份报告中,描述了许多这种弱点,以及以前为克服它们而作的努力,例如实行中期计划和方案预算的新格式,以及对监测报告和方案的评价方法进行改变。不过,如何确定联合国工作的效能这一根本问题一直未得到解决。

### 方案规划和预算编制

8. 方案和协调委员会第三十三届会议在审议中期计划的新格式及同方案预算的联系问题时,表达了以下意见:实质性次级方案的方案说明部分应由明确制定的目标组成,这些目标的目的应是尽可能地实现能够看得到的改变。<sup>1</sup> 1998-2001 年中期计划试图将重点放在目标,而不是详细列述种种活动和产出。在编制 1998-1999 两年期的方案预算时也曾努力制订两年期间的明确目标。但是,就此取得进展是有限的。能够观察并衡量到的变化的部分一直未得到处理,因为中期计划和方案概算未按照严格的制订目标。结果,目标往往被制订成进行中的活动或产出它们只能表达一个方案计划要做什么,而不是将取得什么样的变化。另外有些目标说明又太广泛和抽象,以致以后无法对成绩进行有意义的评价。

\* 此时提交本报告是因为秘书处的资源首先被用于完成 2000-2001 两年期方案概算。只有完成该方案概算之后才有资源被用来完成本报告和有关的样本。

9. 根据大会 1998 年 12 月 18 日第 53/207 号决议核准的修正案,《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》<sup>2</sup> (此后称为“方案规划条例和细则”包括一项规定,要求在秘书长的方案预算提案中制订目标和“预期成绩”的规定。虽然 2000-2001 两年期方案概算中包含了关于目标、预期成绩、产出和所需资源的说明,但未在一个相互关联的方案框架内联系这些要素,它们彼此间的关系也未得到充分的审定。<sup>3</sup> 这妨碍了制订一项可为监测执行情况提供依据的逻辑统一的方案。

### 监测和评价

10. 现行的方案执行情况监测制度是对秘书长完成方案预算所列产出的程度进行数量评估。这种评估显示出哪些产出已经完成,但对完成产出给所涉目标造成什么效果则不提供任何信息。而且,这种情况报告无法反映这些产出的质量。

11. 会员国们曾一再指出监测和报告方案执行情况的现行制度的各种缺点。咨询委员会在审查 1988-1989 两年期方案执行情况报告时曾指出,该报告没有评价所完成产出的质量和适切性。它认为在解决根本方法方面的困难之前暂停印发监测方案执行情况的报告(A/45/617,第 22 和 23 段)。方案和协调委员会在其第三十一届会议上认为,两年期方案执行情况报告除其它外还应提供信息,便利会员国根据新确定的目标找出过时和效率不高的活动和根据新定的目标重新制订方案;该委员会还建议建立方案管理员的责任制和负责制。<sup>4</sup> 该委员会第三十三届会议在审议中期计划的新格式时建议,方案和预算执行情况报告应当针对中期计划方案框架的目标和方案预算的资源详细列述所取得的成绩。<sup>5</sup> 该委员会第三十八届会议得出结论,应更着重质量分析,以反映在执行方案活动中取得的成绩。它还意识到有必要监测和评价执行的质量。<sup>6</sup>

12. 方案和协调委员会在其第三十八届会议还对评价问题表示了类似的意见,并强调为了改善和加强方案拟订和执行工作必须进一步改进评价和将其纳入方案规划、预算编制和监测周期<sup>7</sup> 目前提交该委员会的评价研究报告都是主要着眼于管理,其中的建议除其它外着

重于需求评估、方案设计、解决问题、产出质量、及时性、以及最终用户的需求。

13. 由于在现行做法中,在预算过程开始时没有明确提出预期成果,评价报告针法轻易地论及所预期有成果是否已实现的问题。换句话说,规划、方案拟订、预算编制、监测和评价过程中评价部分的设计使人不能依据在方案拟订时想要达到的目标来确定所规定方案和活动的关联和有效性。

14. 对这一缺陷的关切可以追溯到 1978 年联合检查组对方案拟订和评价工作进行的一次分析。当时,联合检查组建议,方案拟订文件中次级方案目标说明应采用一种格式使人能够明确地确定预期成果,而且有时限的目标应尽可能地成为常规(A/33/226,第七章,建议(a)和(c))。此外,联合检查组还建议,应当根据目标和用户的种类订立成绩指数,使其成为每个次级方案说明的组成部分(A/33/226,第七章,建议 6(b))。

15. 这种指数的概念也载于“方案规划各例和细则”,并在有关这些条例的词汇表<sup>8</sup>中被定义如下:

“指数是一项活动预期要产生之成果或变化的度量。它们旨在提供一种客观和具体的尺度,用以确定该项活动在实现其目标方面的进展、其目标的实际完成的程度、以及所完成的这些部分所产生的影响。”

16. 《条例》第七条规定,评价的目的之一是按照联合国活动的目标确定这些活动的影响,而有关细则 107.1(b) 要求,评价工作必须利用基线数据和进度指标来评估方案的影响。但是,这一设想没有在实践中应用,也许是因为目前没有要求在方案预算提案中提供关于业绩指标的资料。目前,在方案预算说明中指标通常地是指产出产量或工作量统计数据。

17. 继方案和协调委员会第三十八届会议提出建议之后,大会第 53/207 号决议请秘书长提出建议,说明如何确保会员国能够更好地评估已获授权的方案和活动的质量和整个执行情况和更好地向会员国提出报告,并将这些建议提供方案和协调委员会第三十九届会议审议。应这一要求提交的报告(A/54/117)显示将质量监测纳入方案执行情况监测制度的前两个步骤是在方案

预算提案中定出预期成果,并在产出与成果之间建立联系。

### 着重于投入控制

18. 从按投入编制预算制度转向按方案编制预算制度是于 1974 年开始的,目的是要向会员国充分说明秘书处每个组织单位的各项活动以及为完成产出所需的资源。即使在那个时候,就已高潮说明各方案及其构成、其法定依据和目标、以及显示至今所取得成绩及今后目标。但是,这并未导致减少对细微地进行投入控制的着重。方案预算将继续将注意力放在投入,对人员的数量和级别以及各类非员额开支用途作出详细的说明和规定。显然这种对投入细节的注意可能在开支方面给方案管理员施加了一些约束,但它不能使会员国知道这些方案产出是否有效地达到方案的目标。而且,按投入编制预算制度的特点之一是关于如何使用资金的规定很死板,它使方案管理员在执行过程中没有什么酌处权,以致无法对两年期期间不断变化的需求和条件及时地作出调整。对方案有效程度的确定工作仍不象投入方面的详细开支款项那样受到注意。

### 着重于产出的交付

19. 联合国目前主要受产出交付的驱使,而没有着重于确定这些产出是否持续适切及有效。这种做法的部分原因是未能了解有必要将一个方案各构成部分联系起来,使其成为一个统一框架的组在部分。目标与产出之间的联系很弱。而且,目标或预期成绩与业绩指标之间的联系尚未坚定地确立。如同会员国倾向于着重投入控制。方案管理员往往着重于交付产出,结果是预期成绩的确定工作在很大程度上被忽略了。现行的监测制度迫使方案管理员着重于交付产出,为此他们按照方案所列内容报告所交付、重新制订、延迟或终止的产出数量。在这方面,监督厅为响应会员国的关注,已指示方案管理员在其 1998—1999 两年期方案执行报告中报告方案执行的质量。他们的这些报告将经由方案和协调委员会提交大会。

20. 概括来说,现行制度的弱点可列述为如下几点:

(a) 缺乏一个明确界定目标、预期成绩、产出以及所需资源之间关系的连贯统一的方案拟订框架,其中

为制订目标和拟订显示可看得到之变化的预期成绩定出标准;

(b) 由于缺乏这样一个框架以及没有使用业绩指标,以致无法确定各方案的成果、适切性及有效程度;

(c) 死板地在预算周期开始时着重于投入控制和(在周期期间和之后)着重于产出的交付使人们的注意偏离了联合国方案预期应产出的变化或益处。

## 三. 按成果编制预算的大致情况

21. 在方案规划、预算编制、监测和评估过程中,“成果”、“成就”和“指标”等并非是新的概念,这些概念如果得到运用的话,也只是在联合国工作方案实施期间和之后才加以运用。按成果编制预算要求这些概念在方案规划周期开始时,即在方案预算编制阶段就加以运用。这将促使方案管理人员在设计方案时把考虑范围从交付产出扩大到所要实现的成果。按成果编制预算从而成为方案管理人员的一种管理手段,供其在方案预算的实施阶段采取最妥当的行动,最有效地利用资源。

22. 预算文件对于确定联合国工作效益极为重要,怎样强调也不为过。预算文件不仅是一个用于确定资源需求的有力手段,还是一个用于确定联合国工作方向、将要开展的工作以及所要实现的成果的有力手段。因此,按成果编制预算是一种纠正上文提到的、现今程序中存在的弱点的措施。

23. 如秘书长关于按成果编制预算的前次报告(A/53/500和 Add.1)所指出,目前没有一个按成果编制预算的“真正”模式,也没有一个现成的模式可以直接供联合国使用。因此,在提出目前提议之前,仔细分析了如果一个制度要符合联合国的需求和特征的话,其形式应该如何。

24. 基于上一节列出的各种薄弱点,按成果编制预算的目的如下:

(a) 提高成员国的能力,使它们能够将重点放在所将用掉的经费所涉的政策问题;

(b) 使会员国能实现的实际成果评估各方案的效益、影响和适切性,从而打消人们对方案执行中缺少质量评价的担忧;

(c) 改善方案的设计,确保秘书处努力实现成果(产生变化和让最终用户和受益者受益),而且不仅仅是提供产出和开展活动;

(d) 加强大会和秘书处的管理能力,确保方案有效实施;

(e) 协助确定使用资源的最妥当方法。

25. 秘书长的前次报告在谈到如何实现这些目标时表示,按成果编制预算不言而喻是一种改良的方案规划、预算编制、监测和评估方法,据此可以让秘书处对实现成果负责,因为:(a) 方案概算将按照一套事先确定的目标和预期成果来制定;(b) 预期成果将成为所需资源的依据,而所需资源是根据为实现预期成果所需的产出定出的,并且与这些产出挂钩;(c) 由客观业绩指标衡量实现成果的情况。

26. 按成果编制预算的上述说明是以以下两项核心内容为基础:一个制定方案预算的逻辑的框架,一个导致注重成果的负责制和灵活性的机制。

### 方案预算的编制:逻辑框架

27. 预算文件是确定联合国方向、所要开展的工作和所要取得的成果的有力工具。为制订方案预算,可以用

一个逻辑框架来确保方案管理人员在设计方案预算时考虑到所有因素。

28. 逻辑框架是一个概念工具,需要方案管理人员在一个连贯和相互联系的结构中设计方案预算的各组成部分,每个部分之间都具有一种上下层次的因果关系。如上文所述,这些组成部分大部分都不是新事务,但过去没有一致地运用,而且在相互关系方面也没有得到界定。下图以图形方式呈现这个逻辑框架。

29. 从上往下看,逻辑框架包括两年期目标、预期成绩、产出和投入。从目标开始往下看,逻辑框架应显示出产生每个组成部分有哪些必要条件(要实现目标,方案就要实现预期成绩;要实现想要达成的成就,就需要制造具体产出等)。从下往上看,这一框架的每个组成部分或层次应显示出如果该组成部分已经完成或实现,情况将如何(即,如果提供所需投入,方案将能够拿出具体产出;如果方案制造产出,就能够实现计划中的成就等)。事实上,这一框架需要方案管理人员不仅仅说明活动,而且说明为什么开展这些活动。

30. 秘书长上次关于按成果编制预算的报告着重于“预期成果”。不过,如本报告第 67 和第 68 段所述,1998 年 12 月 18 日大会第 53/207 号决议第三节作为订正《方案规划条例和细则》的一环所通过的“预期成绩”一词与“预期成果”一词没有根本的区别。鉴于这两个概念十分相似,为保持同《方案规划条例和细则》一致,本报告采用预期成绩一词,而不用“预期成果”。这并不影响目前以及以前各项报告中提到按成果编制预算的性质。

31. 这一逻辑框架中包括的还有业绩指标,这是用来衡量预计成就是否实现的尺度或特征。业绩指标与预期成绩之间的直接联系是转向按成果编制方案预算制度的一项极为重要的因素。

32. 在这一框架下有若干条件,方案若要成功实现预期成绩就必须满足这些条件,但这些条件又不为方案所控制。换句话说,逻辑框架承认,除联合国方案产出之外,还有其他外部因素或是有利于实现预期成就,或是妨碍实现预期成绩。因此,成果预算还需要确定可能影响到实现预期成就的重大外部因素。这不仅能显示方案设计的透明度,还能确保方案管理人员只为他们能控制的成果负责。

33. 联合检查组在研究联合国系统其他机构使用成果预算方法的经验时审查了人们就外部因素产生影响表示的担忧,以及在确定方案管理人员责任时如何考虑这些因素(A/54/287,第 58-62 段)。如上文所述,本报告的方法是在逻辑框架设计中充分列入重大外部因素,要求方案管理人员在预算周期开始时找出并说明这些因素。这些外部因素,以及可能会影响到成果的任何不可预见的影响,都会在两年期结束后汇报工作成就时加以考虑。联合检查组报告中提到的其他方法包括,联合国各组成部分更密切参与方案概算的拟订。事实上,这一方法已经在实现,因为联合国的方案规划和预算过程已经让各会员国充分参与。

34. 这一框架各组成部分的定义见本报告附件一中的用语汇编。试图按照大会的要求,更明确地给“目标”和“预期成绩”作出定义。此外,本报告附件二为这些用语提供了更详细的准则。

35. “预期成绩”和“产出”之间能够,也应该作出明确区分。联合国的产出是其提供的产品或服务。另一方面,预期成就则是这些服务或产品带来的影响或改变,并促成目标的实现。“预期成绩”一词并不意味着,也

不等同于商业部门使用的生产目标,它不的确意味着,更多的产出等于更好的成果。

36. 在逻辑框架中,每个组成部分相对于其他组成部分的功能同其定义一样重要。逻辑框架在考虑到联合国工作的性质以及打算开展的活动的时限后将目标和预期成绩定在适当水平上。各项目标不应过于宏大(如表示联合国将在一个两年期内铲除贫困或对妇女的歧视),但也不应过于渺小(如表示联合国只是编写资料手册,事实上这只是一项活动)。

37. 人们承认,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含有想要得到的结果或成绩的意义,看上去好象无法区分。本报告附件二载有制订目标和预期成绩的若干建议标准和准则,这将用来为方案管理人员提供指导。这些准则将要在实践中加以检验,并随着联合国在编制以成果为基础的预算组成部分中取得更多的经验而加以调整。

### 预算实施、监测和评估

38. 方案业绩的监测和评估将采取对预期成就实现程度进行评价的形式。业绩指标将同方案预算中所列的预期成就相联系,因此监测和评估也将按照《方案规划条例和细则》所设想的那样,充分纳入预算过程之中。

39. 根据关于按成果编制预算制度的建议,在预算时期结束后六个月内,方案管理人员根据按业绩指标进行的衡量汇报所取得的成绩。为此,要求方案管理人员在整个两年期内监测评估其工作。成就报告将提交给方案协调委员会和行预咨委会。目前的方案业绩报告(涉及对产出执行进行量的分析)最终将同关于支出的资料一起纳入关于成就的报告之中。这将全面概括和分析所取得的成绩、交付的产出,以及为实现这些成就动用的资源。

40. 关于成就的报告将用来加强方案管理人员对方案执行的责任。报告还将为方案管理人员提供反馈,改善其方案设计,以便更好地了解最终用户的需求,以及从战略角度进行管理。

41. 为使方案管理人员能够从战略角度进行管理,在实现成果方面履行更多的职责,方案预算文件将采取一种有助于将重点放在实现成果的结构。首先,将减少方案预算中投入数据的数量,让会员国把注意重点从实行控制和逐项详列的投入转移到获得授权的方案所涉政策

问题上。第二,在预算实施期间,方案管理人员将能够更灵活地管理投入,同时把分配的资金严格局限在大会为各项核可的经费之内,并充分尊重人员配置限额。

42. 目前,在预算实施期间,方案管理人员不太能斟酌情况最适当地利用各项资源,因此没有权力进行创新,采取主行动,或是对变化作出反应。因此,在不超越核可的总体预算经费及既定的条例和细则的情况下,放松目前的某些限制,将使方案管理人员能够在方案实施过程中采取纠正行动,把重点放在怎样最好地实现成果上。在逐项开支方面下放权力并不意味着免除中央的责任,或是放松纪律,而是在既定条例细则范畴内,在方案或预算款次一级便利决策的一种手段。

43. 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。它对于预算和工作人员的增加或削减保持中立。如果框架是以连贯一致的方式制订,根据预期成就进行的业绩测量有可能显示出预期成就为何没有实现,因此能够让会员国和方案管理人员在下一个两年期的方案制订中改进不足。例如,这种反馈可以显示出,重大的外部因素使得产出没有取得计划中的成果,甚至显示出,编制预算时没有编列足够的产出和有关的资源。

#### 四. 原型分册

44. 本报告的增编载有以注重成果格式编制的 2000-2001 两年期方案预算五个款的完整原型分册。为便于对普通分册和原型分册进行比较,这些原型分册以以下各款普通分册为基础编写而成:第 3 款(政治事务);第 11 A 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 27 B 款(国际方案规划、预算和帐务厅)。

45. 原型分册是在 1998-2001 年期间中期计划的框架内制订的,其中载有同 2000-2001 年方案概算相同的所需资源额。原型分册是为说明情况而编写的,以显示按成果编制预算的概念和用语适用于联合国。为确保连贯性,已设法从普通分册中推导出目标和预期成就。因此,各原型的方案组成部分并不是全新的,也不是象遵循逻辑框架那样、按照由上至下的方式制订的。这也意味着,在有些情况下,为了同普通分册保持一致并未严格遵守注重成果的制订规定。例如,并非所有的目标都是

针对某一个具体的两年期或是为了在某一两年期中求得变化。

46. 按照把重点由注重投入改为注重成果的主要精神,各原型遵循所提议的少提投入数据的方式,并载有一些新的和修正过的组成部分。例如现在将所需资源明细表放在附件。但总体而言,各原型在很大程度上仍类似于现行格式。按成果编制预算确是要减少有关投入资料的细节,但这只是在预算文件中显示此类资料的一种方法,可能会作出进一步调整以改善编制方式。

#### 新的组成部分

47. 方案的核心组成部分为在逻辑框架内制订两年期各项目标的说明、预期成绩和业绩指标,这些组成部分的表格方式呈现以便显示并确保它们之间的相互联系。此外,还将指明方案的重要外部因素和最终用户或受益者。这些说明适用于工作方案和方案支助部分。

48. 如上文第 30 段指出,本报告和原型提到“预期成绩”,而不是秘书长上一份报告中所用的用语、即“预期成果”。下文第 67 段和第 68 段对这两个用语进行了讨论。其实,“预期成就”这个词并非新内容,因为按照《方案规划条例和细则》,2000-2001 两年期方案概算中已经采用了这一用语。2000-2001 两年期方案概算中先定出了预期成绩,但在编制各原型时又再次制订了预期成绩。于是,原型分册中的预期成绩一般不同于普通分册。

49. 把逻辑框架一贯应用于方案预算的方案支助部分,就会要求也指明产出。普通分册的方案支助部分目前并不开列产出。所以,虽在方案支助项下已经努力指明普通产出,但本阶段并不总能确定产出,可能需要在其后各阶段加以调整。

#### 经修改的组成部分: 所需资源 (员额和非员额)

50. 在预算各款的概览中,所需资源将以更加总括的方式提出,只显示经常预算各部分以及(即行政领导和管理、工作方案,等等)的需求情况,并为预算外资源开列一条。所需员额情况只按照 5 个职等加以说明,副秘书长、助理秘书长、主任(D-1/D-2)、专业工作人员(P-1/P-5)职等,所有类别的一般事务人员。

51. 就各部分和次级方案而言,原型以简化格式显示所需资源的总表,即仅在员额和非员额需求两大类级别上加以说明。

52. 有关按支出用途开列的所需资源指示性分配的资料以及有关所有职类所需员额情况(按现有细节程度)将作为分册的补充材料提出。这一资料载于预算各款的附件中,有了它,就可以按照现行做法、在细节层次上仔细审查所需资源情况。当注重成果的组成部分证明具有实用价值时,此类附件也可以在更具总括性的层次上逐步制订。

53. 现载于各分册之内的若干表格和说明将转入附件之中,除此之外,预算各款的结构将遵循现有模式(即先提出概览,然后是各组成部分:行政领导和管理、工作方案,等等)。其它未作改动的要素有:各款概览的说明、各组成部分和次级方案的导言,以及各次级方案的产出的清单。

## 五. 现行预算程序和提议的预算程序之间的差异摘要

54. 下文概述了现行预算程序同按成果编制预算的程序之间的差异——假定按成果编制预算的程序将按照本报告的设想得以充分实施。预算程序和预算文件的其它各方面将保持不变。

### 预算编制和预算文件

55. 按成果编制的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或受益人。作为这些说明基础的逻辑框架将从上到下分层连接各个组成部分。通过制订业绩指标及其同产出的联系,预算文件的重点将放在预期成就。分册中详细的投入数据将会减少,但会以附件形式提出。其实,预算文件目前所提供的所有资料仍可查阅、以供审查方案概算之用。

### 预算方法

56. 采用按成果编制预算的要素对预算方法的其它任何方面,如计算货币的波动、通货膨胀调整和适用空缺席率,不会产生任何影响。

## 审查和核可程序

57. 最理想的情况是,按成果编制预算将导致审查方案预算的方法出现变革,因为重点将放在核可按照目标推导出的预期成绩,以及相应的业绩指标。

58. 大会作为联合国预算机构的主要地位不会受到影响,咨询委员会在预算审查方面的作用也不会受影响。方案和协调委员会可望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。

59. 大会第 41/213 号决议所通过的有关方案预算决策进程的各项原则不会改变:将继续在取得共识的基础上作出决定。

## 实施预算和预算管制

60. 方案管理人员将在利用资源方面得到更大的权力和酌处权,关于投入控制方面的内部限制也不那么细了。要做到这一点,将采用更加灵活的分配办法,但须严格遵守《财务条例和细则》及员额配置表的限制。这将方便管理人员对两年期间的意外变化作出及时和有效的回应,同时铭记需要取得的成绩。

## 监测和评价

61. 联合国的业绩评估方式方面会出现重大差异。方案执行情况将按照业绩指标进行衡量,并将显示实现预期成绩的程度,而不是产出的数量。预期至少在启始阶段,对产出的监测将继续对于会员国和方案管理人员具有重要意义。方案执行情况现有报告方式(即计算产出量)因而可成为成绩报告的补充资料。最佳做法是,业绩衡量的两种形式(产出和成绩)能同相关财务资料一起并到一份报告中。

62. 在采用基于成果的业绩衡量方法后,目前监测同评价之间有相互隔离的现象就会减少,因为这种计量既涉及对于根据预期成绩衡量方案预算的实施情况(类似于现有的监测),又涉及衡量各方案的效力和影响(类似于评价)。

63. 现有的评价形式(包括自我评价、监督厅进行的主题评价和项目评价、确定产出和服务的主要用户及使用情况,等等),或将纳入基于成果的方案执行情况的衡量,或将继续作为独立的评价形式发挥作用,内部外部的审计机制情况也是一样。

## 六. 实施按成果编制预算制度各组成部分的条件

64. 以下所介绍的是有那些程序和机制必须到位,才能逐步实施按成果编制预算制度。总体而言,目前所适用的制度仅需作些微的变动。

### 管理框架

65. 每个两年期的目标和预期成绩将在中期计划这一联合国主要政策文件的范围内制订,在两年期期间所要达到的目标会有助于中期计划四年期末各项目标的实现。一般而言,中期计划的各项目标如果能比现在更加清晰地加以制订,就会较容易做到这一点。由于现为1998-2001年制订的中期计划的各项目标的制订方式并不总能够显示可以观测到的变化(有时这些目标被写成是进行一些活动),因此,将来起草中期计划各项目的时可能需要更加严格。

66. 下文第85段提议,联合国继续逐步采用按成果编制预算制度的组成部分,并且2002-2003年方案概算所有各款均载有目标说明、预期成绩和业绩指标。因此,从2002-2005年中期计划草案开始,秘书处就需要在确定各项目标方面更加慎重和更为精确。

67. “预期成绩”这一用语是1998年12月对《方案规划条例和细则》进行订正时采用的,当时并未加以定义。尽管如此,“成绩”这个词的日常用意、在方案预算中的意图用法、及其同“目标”这个词之间的关系,似乎说明该名词与“预期成果”几乎同义,即一个总括目标下的具体目标,涉及最终用户或受益人所得的利益或变革,通过制造产出加以实现。<sup>9</sup>

68. 采用按成果编制预算制度的提议,并不依靠任何特别的用语。“成果”、“成绩”或“结果”这几个词究竟选用哪一个并无要紧,只要这些名词在逻辑框架内相对于目标和产出等词起相同作用,并遵循相同的制订标准。上文第30段已经指出,为与《方案规划条例和细则》保持一致,本报告采用“预期成绩”这个名词。此外,有人提议,大会如果采用按成果编制预算制度的组成部分,那么,联合国就应按照《方案规划条例》采用“预期成绩”这个名词,不要再采用诸如“预期成果”之类的新名词,因为本质上两者之间并没有什么区别。

69. 业已指出,《方案规划条例和细则》载有各项同按成果编制预算概念有关的规定,例如目标和业绩指标等。现有的一些规定和概念已有基于成果的倾向,按成果编制预算在此基础上进一步发展并加以巩固。此外,《财务条例和细则》或《方案规划条例和细则》中的规定都不排除联合国采用按成果编制预算的组成部分的可能性。在目前,联合国仍处于学习阶段的时期,不必对各项条例和细则进行修改。只有实际经验才能表明是否需要及需要作哪一种调整。在这方面,大家可能还记得,从采用按方案编制预算到对条例和细则中作出相应调整之间,过了13年。因此,现在不建议也不需要为采用基于成果的组成部分对管理框架作任何变动。

### 负责制

70. 本报告通篇都在说明,按成果编制预算将使秘书处以及方案管理人员个人对实现成果负更多的责任。但要做到这一点,仅靠对成果进行事先制订和事后评估是不够的。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。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。

### 信息系统

71. 就信息系统而言,需要采取按部就班的办法。目前将采用对方案执行情况数据进行搜集、分析、提出、监测和评估的现有程序。通过使用原型分册中的业绩指标得出的成果数据,将使秘书处能更好地确定其在信息系统方面的需求。

72. 至于在方案实施期间所要积累的财务数据,目前并未设想做出任何变革。2002-2003两年期方案预算中将保持有关资源资料的目前的细致程度,支出和预算监测将继续使用现有的信息系统,但大会另作决定者除外。因此,逐步采用按成果编制预算,不会影响综管信息系统目前的实施。在今后阶段,在会员国和秘书处按成果编制预算方面获得足够的信心和经验、在各会员国同意在资源说明和管理方面增加灵活性时,信息系统就可能需要加以调整。

### 工作人员的知识 and 技能

73. 按成果编制预算可能不仅影响到方案管理人员的工作,而且会影响到许多工作人员的工作。所以,参与方案规划、实施、监测和评价的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。应向所有此类工作人员介绍情况并为他们提供培训的机会。

## 七. 采用成果预算制度组成部分的措施

74. 在全面适用新的预算格式之前,必须积累进一步的经验和知识。需要发展各种技能以知道如何使用成果预算制度所提供的工具,如何产生关于执行情况的反馈资料。此外,会员国与秘书处应随时就这些新的组成部分的用处进行对话,以根据需要进行调整,使按成果编制的预算在最大的范围适用于联合国。因此,设想秘书处将逐步进行试验和发展按成果编制预算的若干组成部分(这些组成部分可以细分为三套措施或活动)并定期就此进行报告,以便会员国能够对这些新的组成部分能否导致重大变革的问题作出评估。

75. 第一套措施是根据一些选定的预期成绩和相应的业绩指标评估,本报告增编中以原型方式编列的各款的执行情况。将以原型成绩报告的形式,通过行预咨委会和方案和协调委员会(方案协调会)提出关于这种评估结果的资料,供大会审议。应及时提出这种原型报告,以便大会第五十六届会议在审议 2000-2003 两年期方案概算时予以考虑。因此,秘书处需要在 2000 年年底,即两年期的中期开始衡量。这与本报告中所述的提出成绩报告的正常时间不同,正常时间是在两年期结束时提出,就像目前的方案执行情况报告一样。

76. 评估将显示预期成绩已实现的程度。虽然目标和预期成绩是在现行任务规定的范围内制定的,通常与经常方案预算相容,但它们是原型文件的一部分,因此不能算是经过正式核准的根据法定任务制订的方案。尽管如此,还是提出了进行衡量的建议,以允许对成绩报告的格式进行试验。

77. 第二套措施需要得到大会的核准,其中包括按本报告及其增编中所示的逻辑框架,在 2002-2003 两年期方案预算的所有各款中列出目标说明,预期成绩(而不是“预期成果”)和业绩指标,同时维持现有的关于所需资源的详细程度。正如本报告所述,事先无需对联合国的有关条例和规则进行修改。预期成绩将包括在成果预算的组成部分框架中。如果大会核准此建议,秘书长将据此为方案管理人员制订关于编制方案的指示。

78. 2002-2003 两年期方案预算中关于这些方案组成部分的说明还对为 2002-2005 年中期计划拟定的目标提出一项要求,即必须能够从这些目标产生出两年期面向改变的目标。因此,方案管理人员将需要确保中期计划草案中的目标显示出可以看得到的变化。

79. 第三套行动应将在秘书处内采取的行动,目的是确保本组织可以切实有效地利用按预期成果编制预算的组成部分。这涉及按上面第六节所述,进一步发展能支助实施按预期成果编制预算的机制,包括负责制结构和相关的信息管理系统。此外,秘书处将对方案管理人员和其他参与方案规划、编制预算、监测和评估的工作人员进行培训,以使他们更好地理解 and 熟悉按预期成果编制预算的组成部分,确保在大会决定着手进行全面实施时,这些技能在秘书处内已得到充分发展。

80. 如上所述,所有这些措施的目的都是要对成果预算的组成部分进行试验,以显示出可能的效益和缺陷。在其关于联合国各组织在按成果编制预算方面的经验的研究报告中,联检组建议成立一个不限成员名额工作组,以保证会员国适当参与并发挥作用,对按成果编制预算的概念进行调整,使之适用于联合国。正如本报告所示,秘书长也认为,会员国的反馈渠道非常重要,它能确保在实施拟议措施的过程中吸取经验教训,并能对按成果编制预算的组成部分进行适当调整。在 2000-2001 和 2002-2003 两年期期间里,当积累了足够的经验和信心时,2002-2003 两年期以后的措施可包括使方案管理人员能够符合增强负责的要求。要做到这一点,就要汇集方案预算中关于所需资源的资料,减少对方案管理人员管理现有资源方面的限制。

## 八. 结论和建议

### 结论

81. 本报告的结论可以概述如下:

(a) 目前的方案规划,编制预算、监测和评价过程虽然意图成为一个全面的各个组成部分相互关连的周期,但它未能达到所有目的,未能解决以往提出的令人关切的问题,特别是本组织是否能够确定其工作是否有效,以及需要改变秘书处的管理文化的问题;

(b) 现行过程的缺点是由很多原因造成的,例如:在方案拟定阶段,继续把焦点放在投入方面,而在方案实施过程中及其后阶段则放在活动和产出方面;在制定方案预算方面没有明确的标准,在方案预算各个方案组成部分之间和整个方案预算周期之间没有强有力的联系;对例如业绩指标等其他概念使用的很有限;

(c) 按预期成果编制预算是在现行的过程的基础上发展,它力求把方案规划、预算编制、监测和评价周

期的各部分合在一起,这些部分以往一直是相对孤立运行的。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;

(d) 按预期成果编制预算要求方案管理人员把重点放在成绩上,为实施方案及时作出资源管理方面的决定,并使他们对这些决定负责。强调方案预算中的预期成绩将能加强会员国对联合国提供政策指导的能力,确定其工作的效力和持续适切性,并受益于透明度的提高;

(e) 按预期成果编制预算要求在方案规划周期开始时和在方案预算拟定阶段中都适用方案规划的概念(“目标”、“预期成绩”、“业绩指标”);

(f) 在加强方案管理人员负责制的同时,必须赋予他们权力,使他们能切实有效地履行这个职责。放松目前的僵硬状态将能使方案管理人员能够在两年期的过程中更及时地采取改正行动;

(g) 与现有预算方式相比,按预期成果编制预算的方式不会更可能或更不可能造成资源减少;

(h) “成绩”“成果”“成就”和“结果”这几个概念可相互换用,只要相对于目标、产出和业绩指标它们起着同样的功能。但为了一致,最好使用《方案规划条例和细则》中规定的“预期成绩”一词;

(i) 现行的《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》不排除采用按成果编制预算的组成部分;

(j) 采用按成果编制预算方式,应采取逐步、仔细设计的转变过程的形式。应在事态明确显示在作出某些变动后新的过程比现行过程有所改善的情况下接受变化或对现有的预算过程进行修订。

82. 很多会员国对联合国的有效性表示关切,并且一般都认为有必要确定通过改进规划、编制预算、监测和评估程序所要达到的目的。一些会员国还对实施一种可能意味着要转用资源或取消某些可能不会立即有结果的活动的资源的制度提出警告。显然,联合国《宪章》中提出的崇高宗旨是没有时间限制的。绝对不指望在一个两年期或在一个中期计划的范围内实现消除种族主义、歧视和贫困,或消除对和平的威胁。此外,实现这些目标远远超出了秘书处的职权范围。

83. 秘书处为实现《宪章》所述的目标而拟开展的各项活动能够而且应能取得秘书处特定期间内力所能及的成果。虽然不能指望秘书处的工作能消除贫困,但它在这个领域中的活动目标应当是:加强对这个问题的了解和理解;改善经济和社会条件;协助会员国执行旨在提高生活水平的行动纲领等等。倘若未能按计划取得预期成绩,那么方案管理人员就应采取改正措施。按成果编制预算有助于方案管理人员确定如何、何时以及在什么地方采取这种改正措施。按成果编制预算只是一种管理工具,它可以使方案管理人员更好地理解他们的工作目标、确定他们在特定的时间范围内打算取得的成果,以及为此目的切实有效地管理资源。

84. 联合国如能确定其方案和活动是否能够或在多大程度上能够对各国之间的关系以及人民的生活产生影响,对联合国和对每一个会员国都是有益的。在方案规划阶段就力求更加一致和明确,就可以充分利用方案预算的潜力,使其成为会员国与秘书处之间就本组织的宗旨与方向进行沟通的媒介。

### 建议

85. 建议大会请秘书长继续努力,除了按原型所显示的那样,以一种单一连贯的框架说明目标和预期成绩外,还应制定供所有实质性和支助方案使用的业绩指标,并把业绩指标纳入 2002-2003 两年期方案概算中。

86. 大会还希望请秘书长根据原型分册,编制原型成绩报告,供大会第五十六届会议审议,并进一步采取措施,发展可顺利实施业绩衡量所需的机制和技能,以此作为在现行方案预算周期内,加强方案监测和评估的基础。

注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第四十八届会议,补编第 16 号》(A/48/16),第 235 段。

<sup>2</sup> ST/SGB/PPBME Rules/1(1987),经大会第 42/215 号和第 53/207 号决议修正。

<sup>3</sup> 应方案和协调委员会第三十九届会议提出的要求(《大会正式记录,第五十四届会议,补编第 16 号》(A/54/16),第 48 段),秘书长拟了一段新案文插在为《方案规划条例和细则》规则 105.4 中,目的在于就制订预期成果的问题向方案管理员提供指导(见 A/C. 5/54/12)。

- <sup>4</sup> 《大会正式记录,第四十六届会议,补编第 16 号》(A/46/16),第 398 和 400 段。
- <sup>5</sup> 《同上,第四十八届会议,补编第 16 号》(A/46/16),第 236 段。
- <sup>6</sup> 《同上,第五十三届会议,补编第 16 号》(A/53/16),第 33 段。
- <sup>7</sup> 《同上》第 219 段。
- <sup>8</sup> ST/SGBE/PPBME Rules/1 (1987), 附件。
- <sup>9</sup> 在这方面,亦见秘书长的说明,其中请大会注意《方案规划细则和条例》的一项新细则(A/C.5/54/12),这一说明的用意是在制订“预期成绩”方面为方案管理人员提供指导。

## 附件一

## 有关用语汇编

活动	为将资源(投入)转换成产出而采取的行动。
效益	实现成果的程度。
效率	投入转换成产出的程度。
最终用户	产出或成果的接受者或受益者。
评价	根据目标和预期成绩确定产出、项目、次级方案或方案的适切性、效益和影响。
预期成绩	一种想要达成的有利于最终用户的结果,其表现方式是一种质或量的标准、价值或比率。成绩是产出的直接后果或效果并导致实现某项目标。
投入	制造产出和取得成绩所需要的人力和其他资源。
监测	根据方案预算中所反映的承诺追踪和确定产出的实际交付。
目标	想要的或想做到的事情。在编制方案预算方面,这一用语是指想要实现的全部结果,其中涉及一个改变的过程,其目的是要在某个期间满足指定的最终用户的某些需要。可以通过做出某些成绩来达成目标。
产出	一个方案或次级方案向最终用户提供的最终产品或服务。
业绩指标	用来衡量预期成绩是否已经完成和(或)完成到何种程度的一种形式或特征。业绩指标同用来衡量业绩的预期成绩直接或间接挂钩。
业绩衡量	根据为某段时期或在某一个基准日期为业绩指标收集的数据参照预期成绩来确定达成的成绩。
按成果编制预算	一个编制方案预算的过程,其中涉及:(a) 根据一套预定的目标和预期成绩编制方案;(b) 预期成绩为所需资源提供依据,而所需资源是按照达成这种成绩所需的产出订出的,并且同这种产出挂钩;(c) 预期成绩的实现情况是根据业绩指标衡量的。

## 附件二

### 制订目标和预期成绩的指导方针

#### 1. 目标

目标是本组织通常在一个两年期或四年期计划期间想要做到的事,虽然总的目标可能在更长的期间也有效。这些目标说明了执行一个方案或次级方案的根本原因或全部理由,这个方案或次级方案涉及一个变化的过程,其目的是满足指定的最终用户的某些需要。

需要将目标订在一个合适的水平。联合国宪章的目的和宗旨不是一种能够在一年期实现的目标,因此对编制方案而言,这个目标太过抽象。另一方面,只是描述活动通常不能显示实现改变的目的,也没有说明为什么要进行这项活动。因此,此种描述所涉及层次太低。此外,应当将如何通过进行活动和制造产出来实现目标等问题同目标本身加以区分。

目标通常可以按照下列方式编制:减少/增加、改变、朝着某个方向取得进展、加强、精简、促进/增加对某项事物的支助等等。如果没有解释为何进行活动,例如向会员国提供咨询意见、向秘书长提供支助、向某委员会提供协助等等,这种活动就不等于目标。

#### 2. 预期成绩

预期成绩是交付产出所直接产生的、常常是有形的效果或后果。预定成绩订出了产出的用户或受益者预期会得到的利益或变化。联合国方案的预期成绩一般同知识、技能、态度、行为、认识、状况或地位的变化有关。

预期的成绩必须是具体和可衡量的,也就是它们必须能够订出一个质或量的价值,以便能够同达成的成绩进行有意义的比较。预期成绩应当直接地或间接地显示最终用户的身份。

预期成绩一般应按照下列方式制订:增加(最终用户)对某一问题的认识;加强(最终用户)进行某一工作的能力;增加(采取)某些执行措施(的最终用户)的数目。下列并非预期成绩:活动(例如为会议提供服务、维持万维网址、参与其他组织的活动、同政府官员联系、协调、监测和分析发展情况、筹措经费等)和产出(例如会议文件、外地项目、讨论会、向各国政府提供技术咨询意见、发布新闻稿、协助选举的特派团等)。

但是预期成绩可以同活动和产出的质、量或及时性的变化有关。例如,减少经常性出版物制作的积压、改进咨询服务的质量(或增加最终用户的满意度)、减少提供技术咨询意见所需的费用或时间。

#### 3. 目标、预期成绩和产出之间的关系

相对于目标,预期成绩应当总是较为具体/较不抽象。此外,目标和预期成绩应当显示因果关系:应当将目标视为达成预期成绩所产生的影响。反过来,预期成绩是将会导致达成目标的有形结果,并且是实现这些目标的必要条件。