



大会

Distr.: General
17 November 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

议程项目 136、138、139 和 140

审查联合国行政和财政业务效率

2023 年拟议方案预算

方案规划

改善联合国财政情况

转变联合国管理模式：审查预算周期的变动

行政和预算问题咨询委员会关于 2023 年拟议方案预算的第二十一次报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长题为“转变联合国管理模式：审查预算周期的变动”的报告(A/77/485 和 A/77/485/Corr.1)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2022 年 11 月 10 日收到的书面答复。
2. 秘书长报告是根据大会第 72/266 A 号和第 76/236 号决议提交的。秘书长在报告中提供了关于秘书处在 2020 至 2022 年年度方案预算的编制、政府间审查和执行方面的经验的资料(A/77/485 和 A/77/485/Corr.1，第 1-5 段)。
3. 行预咨委会回顾，大会第 72/266 A 号决议核准试行拟议变动，自 2020 年方案预算开始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。大会还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。在第 76/236 号决议第 10 段中，大会请秘书长在编写关于预算周期变动的审查报告、包括关于预算程序和做法顺序的报告时，与会员国和其他相关利益攸关方、包括与方案管理人和行预咨委会进行接触。



4. 行预咨委会询问后获悉，会员国的反馈是通过不同的形式和层次逐步收集的。这些信息被收集并用于推断关于年度预算周期变化的共同和独特观点。据秘书长称，没有选择会员国的标准，因为目的是尽可能广泛地进行协商。不过，在实践中，并不总是能够获得所有代表团的反馈。据秘书长称，虽然收到了行预咨委会及方案和协调委员会一些成员的一些反馈，但秘书处总体上无法将这些成员的发言归于各委员会。秘书长报告的第四和第五节反映了更一般性的反馈意见。此外，方案和协调委员会第六十二届会议报告反映了一些代表团对审查预算周期变动的意见(A/77/16, 第 30 和 33 段)。行预咨委会回顾，行预咨委会在 2022 年 4 月 28 日收到了一份关于预算周期审查的非正式简报，期间秘书处表示，在提交秘书长的报告之前，将提供一份更正式的简报，但实际并非如此。

5. 行预咨委会认为，按照大会要求提供的关于与会员国和其他相关利益攸关方、特别是行预咨委会的接触的信息并不全面，也不清晰。行预咨委会相信，在大会审议本报告时，将向大会提供关于这些努力及其成果的更多信息。

二. 联合国预算流程的演变情况

6. 秘书长在其报告中提供了联合国规划和预算编制过程演变的历史背景，指出在 1974 年之前，联合国秘书处的预算都是每年根据支出用途编制的。1974 年，根据大会第 3043 (XXVII) 号和第 3199 (XXVIII) 号决议的规定，秘书处首次编制了一份载有单一规划文件(即四年中期计划)的方案预算，并编制了一份两年期预算文件，从而从年度预算期改为两年预算期。大会第 3392(XXX)号决议决定隔年轮流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，1977 年编制并审议了 1978-1979 年期间预算(A/77/485 和 A/77/485/Corr.1, 第 6-9 段)。

7. 1986 年，大会推出了预算大纲和应急基金等附加内容(见大会第 41/213 号决议，第二节第 4 段和附件一)。2000 年，大会第 55/231 号决议核准了一种新的预算编制方法，即成果预算编制。第一批成果预算编制框架是作为 2002-2005 年期间开始的中期计划的一部分编制的。2004 年，四年中期框架被实验性的两年期战略框架所取代，后者由反映本组织较长期目标的计划大纲(第一部分)和两年期方案计划(第二部分)组成(见大会第 58/269 号决议，第 5 段)(A/77/485 和 A/77/485/Corr.1, 第 10-14 段及图一)。

8. 行预咨委会询问后获悉，1974 年实行附有两年期方案预算的四年期中期计划，目的是通过对每个方案的费用、内容和意义进行分析性审议，提高文件的效用和功能。最初，计划和预算是同时讨论的。第一个中期计划涵盖 1974-1977 年期间，是与 1974-1975 年期间预算一并审议的。下一个计划涵盖 1976-1979 年期间，是与 1976-1977 年期间预算并行审议的。然而，同时编制计划和预算对编制计划和预算所需的文件的编写提出了挑战。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，并注意到政府间和专家机构审查和核准计划和预算是否有更可行的顺序问题。因此，大会第 3392(XXX)号决议决定隔年轮流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 年期间中期计划。自那时以来，规划期从四年缩短为两年，又从两年缩短为一年，以确保预算切合目的，并根据新的任务、需求的变化和业务条件进行调整。

三. 年度方案规划和预算编制流程(2020-2022 年)

9. 秘书长在报告中解释了大会第 72/266 A 号决议通过后第一年的年度方案规划和预算编制流程。秘书长详细介绍了方案和协调委员会、行预咨委会和第五委员会审议年度预算的流程。秘书长指出，根据大会第 72/266 A 号决议第 13 段，这一流程的所有方面继续遵循《联合国财务条例和细则》和《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》，除非被第 72/266 A 号、第 74/251 号、第 74/262 号、第 75/243 号、第 75/252 号、第 76/236 号和第 76/245 号决议的内容所取代。秘书长还指出，在 2021 年拟议方案预算的导言(A/75/6 (Introduction))中，他确定了在年度周期中暂停适用的《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》和《财务条例和细则》中的条例和细则(A/77/485 和 A/77/485/Corr.1，第 15-19 段)。

10. 行预咨委会询问后获悉，不再适用的细则包括与预算期有关的规定，如涉及两年期每一年要完成的行动的规定，以及与文件有关的规定，包括关于执行情况报告、预算大纲和受从两年期改为年度预算期影响的其他报告的规定。秘书长指出，必须强调，规划和预算流程的所有方面继续遵照《财务条例和细则》和《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》的规定，除非被上述大会相关决议的内容所取代。秘书长指出，在年度预算中，第一部分现在涵盖三年期，而不是两年期方案预算中的两年期，并继续包括关于较长期目标资料。第二部分和第三部分在同一年获得批准。除术语和周期变更外，无其他变更。行预咨委会还获悉，监管框架的审查和更新程度将取决于大会的决定。试行期结束后，秘书处将根据大会的决定对条例和细则提出修正。

11. 行预咨委会认为，对《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》和《联合国财务条例和细则》以及大会相关决议的审查本应成为秘书长报告的一个组成部分，这种审查本可有助于大会对这些修改进行充分知情的审议。因此，行预咨委会建议，在不违反关于预算周期的决定的情况下，大会请秘书长进行这一全面审查，并尽快向大会提出任何拟议的变动，供其审议。

四. 年度方案预算的政府间审查进程

12. 秘书长在报告中提到，就 2020 年周期而言，与以往的两年期方案计划相比，方案和协调委员会建议大会核准的方案须作若干修订的较少，这些修改构成政府间审查进程的共同关切和共同挑战，也影响到大会的工作量。对于 2021 年和 2022 年的年度方案预算，方案和协调委员会分别为 28 个方案中的 20 个和 18 个方案提出了结论和建议。方案和协调委员会在其第六十二届会议期间，就 2023 年年度方案预算 28 个方案中的 23 个方案提出了结论和建议，这是自 2020 年第一个

年度方案预算以来提出结论和建议的方案数目最多的一次。方案和协调委员会所提结论和建议的数目与两年周期相比也有显著增加。秘书长指出，方案和协调委员会更频繁地审议方案计划和执行情况信息，可确保每年的方案计划和执行工作准确反映授权任务的立法意图，这对方案协调会效力产生了积极影响（同上，第 21、22 和 26 段）。

13. 行预咨委会注意到方案和协调委员会为 2020 年、2021 年和 2022 年方案预算以及 2023 年拟议方案预算建议的方案数量。

14. 行预咨委会询问后获悉，在两年期周期内，经大会核可的方案和协调委员会的建议将反映在载有两年期核定方案计划的“Rev.1 文件”中。按照年度周期，秘书处编写一份文件，其中载有核定方案计划，文号为“A/7_/6/Add.1”。这份文件比“Rev.1 号文件”更全面，因为它包括大会核准的可交付产出和业绩目标的完整清单。如果某项任务要求对核定两年期方案计划作出修改，则可以在下一年的合并修改中提出。两年期预算周期流程不包括在两年期第二年对核定方案计划的所有方面和内容进行系统审查。只有在新的任务规定引起重大变动时（即目标、预期成绩或战略的变动），这种新的任务规定和有关的变动才会在关于合并修改的报告中提出，因此将由方案和协调委员会和大会进行审查。

15. 关于重计费用，行预咨委会询问后获悉，该机制便于根据员额费用、汇率和通货膨胀率的变化调整预算期间的所需资源估计数。由于拟议方案预算是在年初编制的，考虑到不断变化的宏观经济条件（通货膨胀、汇率和实际员额费用情况），其中所反映的数额在接近年底时进行调整。随着采用年度预算，重计费用的次数从四次减少到两次。据秘书长说，重计费用的次数可以从两次进一步减少到一次，但这需要作出一些妥协。在减少重计费用次数的情况下，大会可以选择在 5 月份拟议方案预算中进行初步估计，或者在 11 月底或 12 月初关于订正估计数的报告中进行第二次重计费用。此外，秘书长指出，如果只保留第一次重计费用，估计数的准确性将受到影响，因为所用的汇率将是 5 月份而不是 11 月份可用数据。保留第二次重计费用增加了资源估计数的准确性，但不再提供拟议方案预算重计费用的初步估计数，因此降低了其全面性。

16. 秘书长还在报告中指出，年度预算周期要求行预咨委会每年审查拟议方案预算，因此增加了行预咨委会的工作量。不过，由于减少了重计费用的情况，以及不再继续编制预算大纲和执行情况报告（其中包括正在进行的两年预算期间的预计支出），因此部分抵消了增加的工作量。有了更多余地来精简及合并各款间调剂使用情况（秘书处为此征得行预咨委会同意）报告和财务执行情况报告的内容，因为这两份报告都就已结束预算期提供资料（同上，第 27-30 段）。

17. 关于合并各款之间调剂使用情况报告和财务执行情况报告的可能性，行预咨委会询问后获悉，在大会核可委员会报告(A/76/7/Add.16)第 35 段后，2022 年 9 月发布的 2021 年方案预算财务执行情况报告(A/77/347)使用了与各款之间拟议调剂使用情况报告(2022 年 5 月发布)相同的基线进行比较。两份报告都比较了实际支出和大会核准的批款。因此，2021 年方案预算财务执行情况报告重复了各款之间拟议调剂使用情况报告中已经提供的一些差异理由。据秘书长称，虽然财务执行

情况报告和各款之间调剂使用情况报告都包括关于超支的信息，但财务执行情况报告按支出用途为超过 5% 的重大差异提供了理由，解释了超过 5% 的支出节余和重大差异，比各款之间调剂使用情况报告更加全面。行预咨委会还获悉，如果决定合并两份报告，合并报告将继续按款次和支出用途说明重大差异的理由。此外，合并报告将包括所有超支的理由，因为这一信息本会在各款之间拟议调剂使用情况报告中提供。这将确保两份报告的合并不会导致任何信息损失，同时仍有助于简化预算流程。行预咨委会在其 2021 年方案预算财务执行情况报告 (A/77/7/Add.18) 中，就合并秘书长各款之间调剂使用情况报告和方案预算执行情况报告一事提出了意见和建议。

18. 为确定行预咨委会在年度方案预算审查方面增加的工作量被重计费用次数的减少以及预算大纲和执行情况报告的终止所抵消的情况，行预咨委会询问后得到了行预咨委会在两年期和年度预算周期下编写的报告之间的比较，如下文表 1 和 2 所示。在两年期周期内，有四次重计费用，因为不仅在拟议方案预算和年底编制的订正估计数中，而且在每一份执行情况报告中都提供了重计费用的资料。在年度预算中，重计费用的次数从 4 次减少到 2 次。两份财务执行情况报告被一份财务执行情况报告取代，预算大纲也已停止。行预咨委会还获悉，第二次重计费用和通过包含所需追加资源的决议的时间是秘书长在 12 月初提交题为“订正估计数：汇率和通货膨胀率变动的影响”和“应急基金：所涉方案预算问题和订正估计数的综合说明”的报告的原因。后一份报告只能在主管政府间机构通过最后一项决议后编写，以确保任何决议可能产生的所有潜在所涉预算问题都得到考虑。秘书长指出，题为“订正估计数：汇率和通货膨胀率变动的影响”的报告可以更早编写，但可能导致预算估计数的准确性降低，因为随着执行期的临近，预计通货膨胀率和汇率的准确性有所提高。行预咨委会询问后获得了两年预算期间其提交的报告数目(见表 1)和年度预算期间提交的报告数目(见表 2)。行预咨委会从资料中注意到，虽然行预咨委会提交的报告数目几乎保持不变，但报告的页数增加了一倍。

表 1
两年预算周期中行政和预算问题咨询委员会编写的报告

(报告数目/页数)

说明	报告数目	页数
第一次执行情况报告	1	24
第二次执行情况报告	1	24
拟议方案预算	1	320
重计费用	1	4
预算大纲	1	13
共计	5	385

表 2
年度预算周期中行政和预算问题咨询委员会编写的报告

(报告数目/页数)

说明	报告数目	页数
预算执行情况报告	1	26
拟议方案预算	1	365
重计费用	1	4
共计	3	395

19. 行预咨委会注意到，对年度预算周期导致的工作量增加和与此相关的费用缺乏全面评估，并相信秘书长将在下一次方案预算报告中提供对工作量和相关费用的全面评估。

20. 秘书长在报告中解释了拟议方案预算审查程序的顺序性质。他指出，大会没有就他根据大会第 74/251 号决议的要求提交的题为“转变联合国管理模式：预算程序和做法”的报告(A/74/852)采取行动。该决议请秘书长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，以确保保持这一顺序。应大会的要求，秘书长提出的报告载有各种设想，包括提早举行方案和协调委员会届会的利弊，以及行预咨委会根据大会核准的方案计划(第二部分)审议所需员额资源和非员额资源(第三部分)的预算周期的利弊。尽管如此，大会在第 75/243 号决议第 9 段和第 76/236 号决议第 16 段中提供了指导，其中大会确认，如果方案和协调委员会无法就拟议方案预算的某个次级方案或方案提出结论和建议，全体会议或大会负责这些任务的相关主要委员会将审议该次级方案或方案，供第五委员会及时审议(A/77/485 和 A/77/485/Corr.1，第 31-33 段)。

21. 行预咨委会询问后获悉，虽然一些会员国认为这是年度预算问题，尽管大会没有就秘书长题为“转变联合国管理模式：预算程序和做法”的报告所述向行预咨委会通报方案和协调委员会的建议迄今不涉及任何预算问题的拟议标准程序采取行动，但秘书长指出，审查过程的顺序性质得到了保持。行预咨委会还获悉，《联合国财务条例和细则》以及《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》允许根据主管政府间机构的规定提出所涉方案预算问题的说明。财务条例 2.6 规定，该报告或其增编应载有行预咨委会就秘书长关于方案和协调委员会建议所涉方案预算问题的说明提出的建议。此外，条例 2.10 规定，“任何理事会、委员会或其他主管机构，除非收到并考虑了秘书长关于提案所涉方案预算问题的报告，否则不得决定变更大会核定的方案预算或可能需要的支出”。《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》条例 5.9 也反映了同样的规定。财务细则 102.6 规定，秘书长有责任编写条例 2.10 规定的关于所涉方案预算问题的说明，并向各有关立法机关提出这些说明。

22. 行预咨委会回顾，大会没有就秘书长题为“转变联合国的管理范式：预算程序和做法”的报告(A/74/852)和行预咨委会的相关报告(A/74/7/Add.33)采取行动，并强调必须保持审查进程的顺序性质。

五. 审查预算周期的变动

23. 秘书长在报告中指出，从首个年度方案预算周期以来取得的经验以及 2023 年拟议方案预算的提交情况来看，改革取得了以下成就：(a) 转向更加注重成果的文化：方案管理人更多参与，不断学习和改进，从而更有效地执行任务；(b) 方案规划更加灵活：根据新的任务、变化的需求和条件以及以往业绩更快地作出调整；(c) 年度方案预算的列报格式在会员国要求的加强透明度和问责制的需要与高效且便于与各部门的业务现实保持一致的编制流程之间取得了平衡；(d) 提高全面性，使会员国可进行一次通盘审查：将方案计划、执行情况和所需资源合并为一份报告，并在大会一届会议主要会期进行审议(A/77/485 和 A/77/485/Corr.1, 第 34-81 段及图三-十八)。

24. 行预咨委会询问后还获悉，上述成就是根据观察、访谈、内部监督事务厅(监督厅)进行的调查以及对预算文件的分析和研究确定的。这些成就得到了一些指标的支持，包括：(a) 能够加强监督的更具体的切实计划(同上，图五至图七)；(b) 尽管周期缩短，但改善 10%以上的业绩目标数量几乎翻了一番(同上，图八)；(c) 旨在更有意义地改善受益国状况的更多成果(同上，图十一和十二)；(d) 列入计划的近期任务百分比增加(30%，相比 15%)；(e) 根据最近的发展和(或)业绩，更快地调整业绩计量(同上，图十五和十六)；(f) 更多方案管理人参与规划流程(大约 1500 人参与，相比不到 500 人)；(g) 实质性流程参与者的百分比(年度预算下超过三分之二，而两年期预算周期下不到三分之一)；(h) 提供近乎实时的拟议预算信息的工具数量增加；(i) 资源与成果之间的联系得到改善(同上，第 79 段)；(j) 提高预算的可预测性(同上，第 80 段)；(k) 以各种语文提供文件供方案和协调委员会审查的积极趋势。

25. 行预咨委会询问后获悉，监督厅的调查结果已与秘书处分享。监督厅的报告正在定稿，一旦完成就可以分享。秘书处打算处理所有建议，包括监督厅和联合检查组的建议。今后的拟议方案预算将继续包括针对咨询和监督机构的建议所采取的行动。行预咨委会注意到所提供的资料，包括目前的审查是以监督厅进行的调查为基础的，并相信调查结果将在大会审议本报告时提交大会。

26. 关于缺点，行预咨委会询问后获悉，如秘书长报告所述，年度预算出现的挑战包括：(a) 各委员会和秘书处的工作量增加；(b) 资金更频繁地到期，这在年底带来了挑战；(c) 审查流程的顺序性质。

27. 行预咨委会询问了秘书长报告中缺乏对编制和审议年度预算报告所涉财务费用的全面评估问题，并获悉，在没有基于活动的成本会计制度的情况下，确定这类财务费用是不可行的，而这种制度本身的开发和运作就需要大量资源。

28. 行预咨委会肯定为实施年度预算周期所做的努力，并注意到秘书长报告中介绍的一些进展，但认为秘书长报告中所载信息仍然是一般性的，没有得到全面评估的充分支持，包括对两个周期的财务、行政和程序影响的评估。

29. 行预咨委会询问了审计委员会在过去三年进行的评估以及如何将审计委员会的结论和建议纳入本次审查，并收到了审计委员会在大会第七十五届和第七十六届会议上提出的预算建议以及为处理这些建议采取的行动。这一信息也载于2022年和2023年拟议方案预算的前言和导言(见 [A/76/6 \(Introduction\)](#)，附件一；[A/77/6 \(Introduction\)](#)，附件一)，并载于本报告附件。行预咨委会注意到，审计委员会的一些建议仍未得到充分执行，并相信将做出更多努力，确保这些建议得到充分执行。

A. 转向更加注重成果的文化：方案管理人更多参与，不断学习和改进，从而更有效地执行任务

30. 秘书长称，在两年期方案预算下，方案计划是在执行期开始前提前两年多和执行期结束前提前四年多编制，几乎无法对实务方案管理人的参与起到激励作用，大部分规划和预算编制工作都由行政人员进行。这种缺乏参与的情况，再加上提前太长时间制定具体成果目标带来的挑战，导致方案计划宽泛、笼统，业绩目标呈静止状态，而年度方案预算流程和列报格式使实务方案管理人的参与程度大幅提高。2018-2019年次级方案中有30%的业绩目标比上一期设定得更高，这一比率在2023年方案预算中则增至45%以上。与年度方案计划相比，两年期方案计划强调从受益国角度衡量本组织交付产出相对改进情况的业绩计量，而且这种业绩计量所占比例较高(同上，第36-49段)。

31. 行预咨委会询问后获悉，为了在过渡期间支持方案管理人，秘书处制定了指南，并举办了一系列讲习班，以帮助整个秘书处进行能力建设和加强注重成果的工作。为编制2023年拟议方案预算，在过去三年中大大加强了能力，应要求重点针对新的方案管理人和部厅提供了培训，以进一步加强成果预算制的实施。秘书长指出，在不影响大会关于年度预算周期的任何决定的情况下，秘书处打算继续应要求举办讲习班，支持所有部厅加强现有能力，重点介绍所吸取的经验教训，持续改进和制定计划成果，注重方案的影响及其对实现核定目标的贡献。在每个周期中，经验教训对许多进程发挥了稳定作用，秘书处因此希望能够更积极地与那些对预算进程不太感兴趣的方案管理人接触，并向他们说明进行参与的重要性。

32. 关于秘书处用于评估管理人员参与规划进程变化情况的具体指标，行预咨委会询问后获悉，在年度预算周期中约1500人参与了计划制订工作。此外，据称，参与拟订方案计划的大多数是实务工作人员，而在两年期预算周期中，大多数参与者是行政工作人员。秘书长指出，方案管理人开展工作的形式比编制两年期方案计划时使用的逻辑框架更具包容性，从而有助于制定更有利的指标(预算编制过程的参与者人数增加，实务性参与者百分比提高，行政参与者百分比降低)。

33. 行预咨委会认为，预算周期的长度并不鼓励方案主管参与预算编制和规划，并确保预算纪律。行预咨委会建议大会请秘书长确保，无论预算周期长短，方案

主管的参与都应始终体现强烈的责任和问责文化，这种文化还可确保遵守条例和细则以及取得成果(见下文第 46 段)。

B. 方案规划更加灵活：根据新的授权任务、需求和条件的变化以及以往业绩更快地作出调整

34. 秘书长指出，在年度周期中，方案计划可以纳入执行期开始前大约一年出现的新的授权任务、需求和条件的变化以及以往方案的业绩。年度拟议方案预算所载任务中平均有 30% 是前两年内通过的任务，而两年期方案预算所载任务中平均有 15% 是通过时间不到两年的任务。秘书长能够提出更切合实际的年度预算周期的预算水平，并通过使用“团结”系统等技术手段，在监管框架内更有效地管理支出，以便维持所有关键业务。年度预算周期还鼓励更严格的预算纪律，有助于提高支出的可预测性，而且在流动性状况允许的条件下，年度预算期间的支出模式预计将比两年期的支出模式更加均衡 (A/77/485 和 A/77/485/Corr.1，第 50-61 段)。

35. 咨询委员会询问后获悉，虽然授权任务与方案执行情况之间没有直接的相关性，但将以下因素予以纳入：(a) 与次级方案战略的所有授权任务有关的所有活动；(b) 与授权任务有关的任何应交付产出；(c) 任何旨在表明在实现目标方面取得进展的业绩指标，可使方案和协调委员会和大会能够对秘书处的授权任务执行计划进行全面审查，而在两年期周期中，这种审查则不是那么全面。

36. 行预咨委会要求提供资料，说明 2016 年以来按授权任务期限列示的授权任务数量和百分比。为此，行预咨委会获悉，在过去 76 年中，联合国各主要机关共通过了近 27 000 项决议。监督厅最近的一份报告审查了 2016 年至 2020 年期间通过的法定任务，显示平均每年通过 415 项决议。监督厅认为，虽然并非所有决议都载有赋予秘书处的法定任务，但大会第七十二、七十三和七十四届会议通过的决议中约有 70% 请秘书长提交文件或采取某些行动。秘书长指出，鉴于决议数量庞大、法律解释复杂且秘书处的能力有限，不可能分析 2016 年以来通过的所有决议并确定每项授权任务的期限。若对这一请求作出全面回应，就需要在相当长的时间内投入大量资源，而时长很可能超过一年。

37. 秘书长称，不可能改变预算期以使授权任务期限与预算期一致，因为授权任务要求开展的活动期限各不相同，因此只有一些活动与预算期一致。此外，自 2014 年以来，财务报表每年发布一次，没有对方案的执行工作产生不利影响。

38. 行预咨委会认为，没有足够的资料证明方案规划灵活性的提高是年度预算周期有利于执行受权活动的一个好处，并建议大会在不违反关于预算周期的决定的情况下，要求秘书长全面审查年度周期对方案预算各款授权任务执行情况的影响。

39. 关于预算周期对流动性管理的影响，行预咨委会询问后获悉，在两年期周期内每两年向会员国返还一次资金，而在年度周期下每年返还一次资金，除此之外，两个周期的流动性管理没有任何区别。年度预算要求会员国及时足额缴纳会费。2020 年和 2021 年首个年度方案预算的执行工作受到流动性危机和 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响。

40. 行预咨委会注意到秘书长提供的关于年度预算周期与两年期预算周期优缺点比较的资料。行预咨委会还注意到 COVID-19 大流行和流动性危机带来的挑战, 及其对试行期间年度预算执行情况以及相关员额和非员额资源利用情况的影响。

41. 行预咨委会询问了自 2016 年以来的季度支出模式, 得到了下表 3。行预咨委会还获得了关于每个预算期终了时未支配余额的资料(见下文表 4)。行预咨委会还获悉, 年度预算期间未清债务的增加与预算期无关, 而是反映了本组织 2020 年和 2021 年流动性状况不稳定以及 COVID-19 大流行导致全球供应链中断所带来的挑战(见下文表 5)。秘书长指出, 随着流动性状况的改善和 COVID-19 导致的供应链中断的消散, 预计未清承付款水平将回到较低水平。

表 3

2016 年至 2021 年按季度支出情况

(百万美元)

年度	第一季度	第二季度	第三季度	第四季度	支出共计	批款
2016	740.1	616.8	621.4	763.9	—	—
2017	771.5	683.1	675.5	781.9	5 654.2	5 654.2
2018	844.8	694.3	651.0	622.3	—	—
2019	758.6	692.9	695.7	913.9	5 873.6	5 873.6
2020	700.8	631.1	777.5	906.5	3 015.9	3 073.8
2021	759.7	713.4	777.2	767.7	3 017.9	3 224.7

表 4

按预算期列示的未支配余额

(千美元)

预算期	未支配余额
2012-2013	40 238.2
2014-2015	120 030.2
2016-2017	28 571.9
2018-2019	—
2020	57 890.2
2021	206 833.3

表 5
2020 年、2021 年和 2022 年末清债务

(美元)

项目	截至 2020 年 12 月 31 日	截至 2021 年 12 月 31 日	截至 2022 年 11 月 7 日
员额	3 482 782	5 313 378	4 330 807
其他工作人员费用	16 869 982	10 530 425	8 315 671
招待费	5 685	22 910	57 411
咨询人	10 917 872	10 076 562	8 132 955
专家	3 670 379	444 558	2 703 725
代表差旅	69 447	425 783	2 680 049
工作人员差旅	840 182	6 091 575	5 310 237
订约承办事务	42 096 318	24 212 729	27 133 894
一般业务费用	69 658 585	38 712 497	49 768 260
用品和材料	7 750 507	3 685 440	4 703 307
家具和设备	38 276 392	33 798 369	15 182 160
赠款和捐助款	13 285 543	6 052 289	15 295 856
房地改良	5 220 949	2 576 569	1 550 109
编外人员报酬	142 608	1 588	55 350
其他费用	9 973 100	6 799 024	12 025 988
共计	222 260 332	148 743 696	157 253 595

42. 行预咨委会注意到，总体而言，年度预算周期内支出结余、未支配余额和未清债务有所增加(见上文第 40 段)。行预咨委会在其关于 2021 年方案预算财务执行情况报告的报告中(A/77/7/Add.18)提出了进一步意见。

C. 年度方案预算的列报格式在会员国要求的加强透明度和问责制的需要与高效、可持续、且能够与各部厅的业务现实保持一致的编制流程之间取得了平衡

43. 秘书长说明了 2020 年以来年度方案预算应交付产出的格式和列报方式的改进情况，包括在 2021 年拟议方案预算第二编中增加了 2020 年周期补充文件中列报的法定任务和应交付产出完整清单，以及载有按支出用途、构成部分和次级方案以及款次一级的供资来源列示的员额和非员额资源汇总信息的表格；关于预算外资源的增扩信息，包括 2022 年员额的职能、资源的使用计划以及此类资源的监督机制。2023 年拟议方案预算的列报格式显示了在年度周期内落实大会指导意见所带来的累积改进。这种列报格式非常适合特别政治任务。

44. 秘书长的报告还指出，在 2022 年方案计划编制讲习班期间对方案管理人进行的调查显示，64%的答复者表示强烈赞同或赞同，与过去的两年期战略框架相比，格式有所改进。一些大型复杂方案的方案管理人已利用其他规划流程来持续

改进授权任务的执行工作，因此不太相信这种规划办法的价值，反而更清楚这种办法可能存在重叠。然而，据称，在年度预算流程之前，还有许多方案管理人并没有投入足够时间来确定更有效履行授权任务的方式(同上，第 62-76 段)。

45. 咨询委员会相信，秘书长将继续努力改进列报方式以及拟议资源与方案交付之间的联系(另见 [A/77/7](#)，第一章，第 9 段)。行预咨委会还相信，秘书长将在未来预算报告中继续完善应交付产出的列报方式(见同上，第 11 段)。行预咨委会在其关于 2023 年拟议方案预算的第一次报告中就预算方法、格式和列报方式提出了意见和建议(见 [A/77/7](#)，第 3 至 13 段)。

46. 行预咨委会认为，有必要为各实体负责人建立一个更强有力的问责机制，并将核定方案活动与成果预算编制和成果管理制联系起来，而且还需要在高级管理人员契约和工作人员工作计划中明确界定基于成果的业绩指标和基准。

D. 提高会员国全面审查的全面性:将方案计划、业绩和所需资源纳入一份报告，并在大会某届会议主要会期进行审议

47. 秘书长在报告中重申，在两年期方案预算下，方案执行情况报告是在相关预算期结束后单独发布，造成方案执行情况信息与方案计划之间有四年的差距(例如，2014-2015 年方案执行情况报告与 2018-2019 年拟议战略框架在同一届会议上审议)。秘书长认为，这不利于方案管理人进行规划，也不利于政府间机构在编制和核准未来计划时评估过去的执行情况如何影响这些计划。此外，拟议方案预算和方案执行情况报告的不同列报格式给过去执行情况和未来计划之间的比较带来了更多的挑战。年度方案预算消除了这些限制因素，将关于方案计划、方案执行情况和相关资源提案的信息合并在一份预算文件中，连贯一致地对每个次级方案的计划和实际业绩使用相同的格式([A/77/485](#) 和 [A/77/485/Corr.1](#)，第 77 段)。

48. 秘书长表示，年度方案预算还与 1 月至 12 月的财政期保持一致，由此得以将拟议方案预算与按照国际公共部门会计准则编制的财务报表、预算决议和财务执行情况报告进行比较，所有三份文件都反映相同的数字(同上，第 78 段)。

49. 秘书长在报告中回顾，在 2020 年第七十四届会议的主要会期，大会要求在 2022 年拟议预算中提供关于疫情影响的更多信息，并决定调整 2021 年的资源，特别是差旅费、用品和招待费，因为预计疫情的影响将持续到 2021 年。年度方案预算通过提出和审议年度资源估计数，得以在资源提案和大会关于这些提案的决定中全面纳入所有业务条件和外部因素，从而更加切合实际(同上，第 79 段)。

50. 行预咨委会询问后获悉，拟议预算导言以及 2020 年拟议方案预算的一些分册中所载关于 COVID-19 大流行对各项计划影响的信息并不广泛，原因是，由于存在高度不确定性，2020 年初很难准确预测 COVID-19 的影响。秘书长称，针对 COVID-19 大流行而采取的变革措施更具可操作性(较低层次)，不会影响两年期方案计划中所载的较高层次要素。这些变革措施主要影响到应交付产出和/或业绩计量，而这两项指标通常都不在两年期方案计划中。

51. 秘书长的报告解释称，由于年度方案预算期有助于提高预算的可预测性，因此便于前期加载估计数，因为这样更容易确定各项费用和哪些授权任务可能延期。在两年预算周期内，则很难预测和纳入在一年多后编制的资源提案的可靠初步估计数(同上，第 80 段)。行预咨委会询问后获悉，前期加载是指预先列入拟议方案预算的活动，包括相关所需资源，这些活动以前是根据《财务条例和细则》条例 2.8 至 2.11 和细则 102.4 至 102.7 的规定作为补充预算提交的。秘书长指出，不论预算周期如何，都可以采用前期加载法。但是，预算期越长，前期加载的准确性就越低。例如，对人权理事会两年决议产生的所需资源的预测不如对这种所需资源的年度估计准确。行预咨委会在其关于 2023 年拟议方案预算的第一次报告中就前期加载提出了进一步意见(另见 A/77/7，第六.4 段和六.7 至六.16 段，以及大会第 76/245 号决议，第 22 段)。

52. 秘书长指出，如果沿用两年预算周期，从 2021 年 4 月发布 2022-2023 两年期方案预算到 2023 年大会届会第二次续会之间将有两年多的时间，在此期间，新的授权任务可能会引发 2022-2023 预算期的所涉方案预算问题。然而，在年度周期中，采用 2021 年 4 月发布 2022 年度方案预算的相同设想，2021 年 4 月至 2022 年 4 月期间出现的新授权任务对 2023 年产生的任何潜在所涉方案预算问题都将纳入 2023 年度方案预算，因此不需要单独的所涉方案预算问题报告。秘书长指出，由于年度周期提高了全面性，拟议方案预算之外的订正批款估计数所涵盖的数额有所减少，从而促成提高了批款总额的可预测性。2018-2019 两年期的追加批款总额为 29 473 200 美元，超过了 2020、2021 和 2022 三个年度方案预算 19 257 600 美元的合并追加批款额(这些数额不包括纳入经常预算的人权理事会订正估计数)(A/77/485 和 A/77/485/Corr.1，第 81 段)。

53. 行预咨委会询问后获悉，由于拟议方案预算将于 5 月初最后确定，根据大会第 42/211 号决议的规定，政府间机构在 5 月之后作出的任何决定，如果会引起与方案预算相同的预算期所涉预算问题，仍有可能由应急基金支付费用。行预咨委会索要后得到了自 2016 年以来按预算期列示的所涉方案预算问题说明的数目和订正估计数的资料(见下文表 6)。行预咨委会还获得了关于过去 10 年按预算期列示的因所涉方案预算问题而由应急基金支付的数额和订正估计数的资料(见下文表 7)。

表 6
按预算期列示的所涉方案预算问题说明和订正估计数

补充预算类型	2016-2017	2018-2019	2020	2021	2022
订正预算估计数	26	23	6	11	9
所涉方案预算问题说明	20	20	5	8	12
共计	46	43	11	19	21

表 7
按预算期列示的由应急基金支付的所涉方案预算问题说明和订正估计数数额
(美元)

预算期	批款	应急基金的使用	百分比
2010-2011	5 416 433.7	14 100.0	0.26
2012-2013	5 565 067.8	37 500.0	0.67
2014-2015	5 808 565.5	40 200.0	0.69
2016-2017	5 682 779.0	34 500.0	0.61
2018-2019 年	5 873 652.3	40 382.1	0.69
2020	3 073 830.5	21 786.0	0.71
2021	3 224 724.1	23 049.3	0.71
共计	34 645 052.9	211 517.4	0.61

54. 行预咨委会注意到有关所涉方案预算问题说明数目的信息，以及与两年期周期相比，年度预算下应急基金的利用率略有增加。

六. 结论

55. 根据秘书长报告第 83 段，请大会(a) 注意到本报告，其中包括对预算周期变化的审查；(b) 从 2023 年起结束试行期。

56. 行预咨委会询问三年时间是否足以评估年度预算的执行质量以及是否可能需要延长三年，并获悉，在过去两年中，大会提供的指南和要求采取的变革措施大大减少。例如，大会对 2020 年拟议方案预算格式的指导意义重大，包括对年度方案预算内容和列报格式的各种修改，而对 2022 年拟议方案预算的指导意义不大。此外，秘书长称，方案管理人现在已熟悉列报格式和方法。这些信号表明，年度预算正在企稳。预计在今后三年内不会出现新的关键因素，为关于年度预算执行情况的决定提供参考。

57. 行预咨委会回顾，它曾建议在完成两个完整的预算周期后，对规划和预算周期的变化进行审查(见 [A/72/7/Add.24](#)，第 46 段)。行预咨委会还回顾，大会决定核准自 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(另见大会第 [72/266 A](#) 号决议，第 6 段)。

58. 考虑到大会审议本报告的时间，行预咨委会询问秘书长关于提出下一期间的年度和两年期预算的打算，并获悉，考虑到预计大会不会在 2022 年 12 月之前就预算周期审查作出决定，而且下一个拟议方案预算将在 2023 年 3 月定稿，秘书长称，唯一可行的办法是针对 2024 年提交年度预算。行预咨委会还获悉，改变预算期将导致系统、指导和准备工作发生变化，在现有时限内不可行。

59. 行预咨委会认为，关于将方案预算从两年期改为年度周期或将试行期延长至另一个周期的决定是一个政策事项，应由大会审议(见上文第 55 段)。

附件

审计委员会的意见和建议以及针对这些意见和建议采取的行动

建议简述

为执行建议而采取的行动

审计委员会

A/76/5 (Vol. I)

审计委员会建议行政当局加紧努力，与方案预算实体协调，在预算文件中充分披露所需的所有员额和财政资源，包括经常预算和预算外资源，以便加强监督、透明度和问责制(第 68 段)。

审计委员会建议行政当局加紧努力，在根据成果预算编制框架编制方案预算时，尽可能与方案预算实体协调，为可量化的和不可量化的应交付产出设定业绩指标(第 73 段)。

审计委员会还建议行政当局继续密切集中监测各实体在例外需要的情况下调拨经常预算的情况(第 79 段)。

审计委员会建议行政当局在财务执行情况报告和财务报表中更好地说明支出和批款之间存在重大差异的理由，特别是在咨询人和专家的支出较高的情况下(第 83 段)。

审计委员会还建议行政当局请各实体加强对咨询人和专家项下支出的监测，并按照大会的要求将其控制在最低限度(第 84 段)。

审计委员会建议行政当局披露有关使用预算外资源的员额资源执行情况的信息，以提高透明度(第 89 段)。

审计委员会还建议行政当局加紧努力，更严格地审查拟议方案预算中的预算外估计员额，以确保由预算外资源供资的预算估计数尽可能准确(第 90 段)。

行政当局在 2022 年拟议方案预算中向立法机关提供了补充资料，以便促成全面、综合地了解每个次级方案的所需员额资源和非员额资源。这份资料还附有解释性说明，根据大会第 75/252 号决议第 14 段的规定，详细说明将由预算外资源供资的职能和活动，并表明这些职能和活动如何与本组织的政策、目标和活动相一致。2023 年拟议方案预算继续提供此类资料。

行政当局在 2022 年拟议方案预算中根据大会第 75/243 号决议的要求，在切实可行的情况下，对实质性和辅助性应交付产出进行了量化。方案和协调委员会在审查 2022 年拟议方案预算时没有重申其关于就应交付产出提供更多量化信息的建议。此外，根据行政和预算问题咨询委员会报告(A/76/7 和 A/76/7/Corr.1)第 25 段的要求，2023 年拟议方案预算作了进一步修改，对应交付产出进行了进一步量化。更多信息请见下文。

方案规划、财务和预算厅将继续监测在特别需要的情况下经常预算调拨情况，并将向受权执行这些调拨的各实体方案管理人提供额外指导。

行政当局将从 2021 年财务执行情况报告和财务报表开始，加强对重大差异的解释，特别是对咨询人和专家支出差异的解释。

主计长在给各实体负责人的预算指南中提醒方案管理人注意大会的要求，并鼓励他们咨询人的经费保持在最低限度。

行政当局将从 2023 年拟议方案预算开始，除提供信息，说明本期间和预算期间的员额情况外，还提供信息，说明最近结束的预算期间对预算外员额的实际使用情况。

行政当局在为 2023 年拟议方案预算提供预算指导时，已向各实体提供更多信息，帮助它们更准确地估计通过预算外资源供资的所需员额资源和非员额资源。

审计委员会

A/75/5 (Vol. I), 第二章

审计委员会建议行政当局在财务报表附注中就最终预算与实际收支之间的重大差异提供完备的解释，这样做也会使人更容易找到较高质量的信息，提高透明度(第 89 段)。

审计委员会建议行政当局在合理的时限内完成使“团结”系统支出用途与预算支出用途对接的工作(第 90 段)。

审计委员会建议行政当局根据查明的挑战和参与方的反馈，执行定期微调和更新讲习班和指导内容的机制(第 95 段)。

审计委员会建议行政当局继续精简预算编制工作，为此改进新的预算编制解决方案，解决该过程不同阶段面临的挑战和问题，包括系统速度问题以及必须先使用 Word 和 Excel 然后将数字复制到“团结”系统的问题(第 99 段)。

审计委员会建议行政当局继续查明在“团结”系统内有何机会来开发工具和应用程序，以支持更好地编制预算，并审查做法，加强现有工具，以便对照成果更好地跟踪预算利用情况(第 104 段)。

2020 年财务执行情况报告将提供有关重大差异的完备解释。

这一对接将在一些年度预算中逐步继续进行，并将在 2025 年拟议方案预算发布后完成。

讲习班内容得到了更新，并应用户部门的要求，于 2021 年 1 月举办了两个新的讲习班。因此，审计委员会认为此项建议已执行。

2021 年时在 2022 年拟议方案预算的背景下引入了改进措施。简化了表格，停止了对不同“类型”资源的分割。集中提供了已知信息，以简化预算编制。关于战略管理应用模块，由于有复制和提取功能，用户可使用先前核定的预算作为编制下一次拟议预算的基础，从而大大减少了数据输入需求。系统的性能也得到提高。审计委员会正在审查关于认为这项建议已经执行的请求。

已启用综合规划、管理和报告解决办法，并增强了战略管理应用模块，以便将预算的使用与成果联系起来。