

# 联合国预算进程审查报告

撰 稿 人：

Victor Vislykh  
M. Deborah Wynes  
Muhammad Yussuf

联 合 检 查 组



日 内 瓦  
2003 年

根据联合检查组章程第 11.2 条，本报告“经各检查专员协商后定稿，以集思广益，检验所提出的建议。”

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
内容提要：目的、结论和建议.....		v
导 言.....	1 - 6	1
一、联合国目前预算进程的缺陷.....	7 - 31	2
A. 规划和方案编制.....	9 - 15	2
B. 预算编制.....	16 - 20	3
C. 监测和评估.....	21 - 22	4
D. 参与这一进程的各方.....	23 - 31	4
二、改进联合国预算进程：备选方案.....	32 - 85	6
A. 备选方案 1.....	33 - 78	6
1. 规划和方案编制.....	33 - 45	6
2. 预算编制.....	46 - 55	8
3. 监测和评估.....	56 - 58	9
4. 参与进程的各方.....	59 - 78	9
B. 其它备选方案.....	79 - 85	12
脚 注.....		14
附 件.....		15
图.....		17

## 缩 略 语

行咨预委会	ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
	CPC	联合国方案和协调委员会(方案协调会)
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
民航组织	ICAO	国际民航组织
劳工组织	ILO	国际劳工组织
海事组织	IMO	国际海事组织
联检组	JIU	联合检查组
	MDG	千年发展目标
	MTP	中期计划
	NPM	新方案样板
	RBB	成果预算编制
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织
训研所	UNITAR	联合国训练研究所
万国邮联	UPU	万国邮政联盟
卫生组织	WHO	世界卫生组织
知识产权组织	WIPO	世界知识产权组织

## 内 容 提 要： 目的、结论和建议

**目的：**评价目前联合国预算进程的效率和效果并为改进联合国的规划、方案编制、预算编制、监测和评估过程向联大提出若干备选方案，其中要考虑到联合国系统若干组织的经验和做法等方面。

A. 在文件 A/57/387 中，秘书长表示了他的看法，认为联合国目前的规划和预算编制过程存在着严重缺陷：复杂烦琐，旷日持久，互相脱节，耗费时间，苛板僵硬。检查专员同意秘书长关于需要改进联合国预算进程的意见。他们认为这一进程的各项不同的环节都需要加以审查，明确指出其缺陷，以更好地反映并推动向以成果为基础的预算编制和管理转变。

B. 在整个进程中目前所使用的手段大多数都不适应反映和推动以成果为基础的做法，有些已经完成了与方案预算做法相关联或与早就实现的政治目的相关联的使命。特别是，联合国的规划和方案编制工作失之于缺乏战略指导和方案构思差。中期计划对于详细的方案编制工作实际上是既不及时也缺乏灵活性，并且对于优先事项的确定是一种不实际的工具。鉴于本组织面临的许多财务限制因素，预算大纲也已完成了其主要是政治性的使命——推动遵守协商一致的做法，而对于确定优先事项来说也越来越不是一种有效的工具。这些以及其他一些缺陷对于参与这一进程的各方的效率和运作都产生了消极的影响。

C. 一个两年度的预算进程费用超过 2,000 万美元。平均而言，这相当于预算的 0.75% 左右，即应急基金的水平。然而，如果将成员国内部审查和参与进程的国家费用算进去，这一费用就会大大增加。检查专员们认为，预算进程的任何改革都必须使成本效率提高。同时，成员国对于整个进程的监督作用不可减少。

D. 铭记上述情况，并部分地根据对若干联合国组织的经验和做法的审查情况，检查专员提出以下三种备选方案，加上秘书长的建议，供联大在审查改进联合国的规划、方案编制、预算编制、监测和评估进程时一并审查。不过，他们希望强调，他们认为**备选方案 1**是实现最有效率的预算进程的最佳行动方案。

### 备选方案 1

- 战略框架
- 战略方案预算
- 强化的监测和评估制度
- 更好的管理进程

- (a) 在《千年发展目标》和联合国重大会议和首脑会议成果的基础上制定一个战略框架。战略框架应当简洁明了，指出与本组织工作相关的全球目标，有助于实

现这些目标的战略目标，以及指导确定本组织工作优先事项的标准。该框架应当是联合国长期规划和方案编制的指南；不言而喻，在有重大发展影响到其内容时应对其进行审查；

- (b) 取消目前进程中所使用的中期计划和预算大纲，代之以使用方案预算文件作为两年期方案编制的主要工具，该文件应根据战略框架从战略高度提出设想；
- (c) 实行强化的监测和评估制度；为方案管理人员的自我评估和更经常的向成员国提供高质量的报告提供更好的工具；
- (d) 更好的管理进程，要使有关各方充分地履行其在这一进程中的义务和责任，包括大会最佳利用其附属机构和专家机关的责任。

### 备选方案 2

- 战略框架
- 一个附有两年期指示性资源的战略规划文件
- 战略方案预算
- 强化的监测和评估制度
- 更好的管理进程

- (a) 制定备选方案 1 中所阐述的战略框架；
- (b) 取消目前进程中所使用的中期计划和预算大纲，代之以一个简短的两年期规划文件，要以战略框架为指导并且在主要方案一级制定。作为文件的一部分，其中将纳入两年期的指示性资源，该文件在相关两年期两年之前要提交成员国；
- (c) 该方案和预算文件将是在战略框架指导下并在上文 (b) 中规划文件的基础上编制两年期详细方案的主要工具；
- (d) 实行备选方案 1 中所阐述的强化的监测和评估制度；
- (e) 如备选方案 1 中所阐述的更好的管理进程。

### 备选方案 3

- 战略框架
- 一个附有指示性资源的 4 年期滚动战略中期计划
- 战略方案预算
- 强化的监测和评估制度
- 更好的管理进程

- (a) 制定一个备选方案 1 中所阐述的战略框架；
- (b) 制定一个为期 4 年的滚动中期计划，其中各方案在战略框架的基础上从战略角度加以重新制订。新的中期计划在相关的两年期两年之前提交批准，并且每两

年加以更新和“滚动”。目前的预算大纲将取消，代之以作为新的中期计划一部分的指示性资源；

- (c) 方案预算文件将主要是一个预算文件，使中期计划的两年期部分得以运转。将避免重复性的方案理由，重点将放在两年期期间将要产生的产出及其与战略框架中所确定的战略目标的联系；
- (d) 实行备选方案 1 中所阐述的强化的监测和评估制度；
- (e) 如备选方案 1 中所阐述的更好的管理进程。

E. 应当强调，以上提出的任何备选方案都不应被理解为是要对成员国在整个预算进程中自始至终行使监督作用的丝毫减损。战略预算编制主要是意味着分配给两年期的本组织的资源被用来使本组织更接近于实现其在战略框架中所确定的战略目标及其本身的目标。作为更好地管理和强化监测和评估制度的一部分，方案协调会更加突出方案业绩的评估，将确保本组织朝着正确的方向前进并强化成员国在这一方面的监督作用。同时，行预咨委会通过其对于预算编制详细资料的审查，将继续使成员国对秘书处的财务管理和问责制放心。此外，资源分配与预期成果的联系更明确以及方案业绩报告更有实际内容，行预咨委会在资源分配决定方面向成员国提出建议会更有根据。



## 导 言

1. 在文件 A/57/387 中，秘书长提出了联合国进一步改革的议程，其中包括规划和方案编制进程，他认为这一进程存在着严重缺陷，因为它复杂烦琐，旷日持久互相脱节，耗费时间，苛板僵硬。大会在 57/300<sup>1</sup> 号决议中一方面欢迎秘书长努力并主动采取措施进一步改革联合国，另一方面对于某些与预算有关的建议表示要谨慎从事，并要求秘书长进一步拓展他的思路，向大会第五十七届会议复会或第五十八届会议提出报告。更具体地说，大会要求秘书长向第五十八届会议提交一份报告，详细说明他关于制定更简短、更有战略性的与预算大纲挂钩的中期计划的建议，以及向大会第五十七届会议复会提交一份报告，对他关于单一阶段政府间审查方案预算和中期计划的建议做出澄清。秘书长对后一个要求的答复见 2003 年 4 月 15 日他的报告 A/57/786。

2. 检查专员同意秘书长关于需要改革联合国预算进程的意见，改革的目的是要使规划和预算编制真正成为一种战略手段，为本组织的优先事项和工作方案服务。他们认为，这一进程的各种环节需要加以审查，以更好地反映和推动向基于成果的方案编制和管理转变。然而，他们认为，为了能做出知情的决定，除了秘书长的建议之外，成员国

也应将已经对预算进程做了改革的其他联合国组织的经验和做法作为部分依据，探讨其他的备选方案。

3. 本报告在清楚地指明了现行进程的缺点的基础上，向大会第五十八届会议提出了备选方案。第一章指出了与预算进程每一个环节相关的缺陷，以及参与这一进程的各方的运作情况。报告对这一问题提供了重点更加突出的诊断，然后在第二章提出了改进这一进程的备选方案。

4. 为此，检查专员们审查了若干专门机构和国际原子能机构过去三个两年期改进其预算进程的经验和做法。本报告没有涉及联合国各基金和方案，主要是因为其资金是自愿性质的并且对其预算的管理监督性质不同。

5. 为编写本报告，检查专员向联合国各专门机构和原子能机构发送了一份调查问卷。他们审查了其中一些组织的相关预算文件并同其官员进行了面谈。检查专员们还审查了联合国预算进程的各个环节并会见了代表团和秘书处官员。

6. 检查专员们向所有协助他们编写本报告的人士表示感谢。对于在他们工作中得到如此多的人合作他们非常感激。

## 一、联合国目前预算进程的缺陷

7. 秘书长已经着重指出了联合国目前预算进行中的许多弱点。<sup>2</sup> 这些以及其他一些缺陷在检查专员与联合国官员以及代表团的面谈中已得到强调并在检查专员对若干联合国组织的预算进程的审查中得到了证实。

8. 本章归纳了与预算进程每一个环节以及与参与进程的各方相关的主要缺陷。有些弱点存在已经相当长的时间并且确实是众所周知的，特别是对于那些参与这一进程已有若干年的人来说，其消极影响在基于成果的做法中显得特别突出。因此，本章旨在对问题提供一个重点更突出的诊断，然后在第二章为改进这一进程提出备选方案。

### A. 规划和方案编制

#### 为另一目的设想的工具

9. 目前，中期计划是联合国预算进程主要的规划和方案编制工具。尽管联合国已转向以成果为基础的预算做法，但没有做出任何努力来审查中期计划是否具有实际意义——其制定主要是为了指导 1974 年联合国从一个开支对象预算转为一种方案预算的做法。此外，对于其内容对本组织采取的新做法是否具有实际意义也没有足够的思考。

#### 缺乏战略指导性和考虑欠周到的方案

10. 虽然 2002-2005 年中期计划的格式做了调整，体现了基于成果的做法的技巧，但对于方案的改革是形式多于实质内容。由于这种情况，对于方案的制定并无任何战略指导性，而且总的来说，各方案仍然是设想欠周到，无法满足立法授权的短期要求。各

方案充实细节内容，包括在次级方案一级，导致文件篇幅冗长，破坏了其作为本组织政策框架的价值。

#### 对于详细的方案编制是不及时和缺乏灵活性的工具

11. 方案管理者被要求在方案生效 3 年前制定出详细的方案。然后中期计划要在付诸实施的两年期的两年前提提交政府间审议。这往往会导致以下这种情况：中期计划在其通过时，或通过后不久就落后于新的立法发展。这种立法发展动态必须等两年之后才能反映在修改后的中期计划中，那个时候，跟随着同样的周期，其他新的立法发展动态也会落后。

12. 从这个角度，秘书长着重指出了 2002-2005 年中期计划未能反映《千年宣言》的政治共识以及所涉经费问题。<sup>3</sup> 更近一点，大会考虑到由于时间不够无法在第五十七届会议上对中期计划做出进一步的修改，要求秘书长为经济和社会事务方案编制 2004-2005 年拟议方案预算，以反映大会第五十七届会议对于发展筹资问题国际会议和可持续发展问题世界首脑会议成果的审议情况。<sup>4</sup>

#### 对于优先事项的确定是不实用的工具

13. 中期计划应当是确定方案优先事项的第一个机会。然而，由于中期计划与资源分配进程脱节，这已证明主要是一种理论上的活动。例如，虽然花了好几个星期的时间进行谈判以便就 1998-2001 年中期计划的优

先事项(在 2002-2005 年中期计划中又加以重复)达成一致意见,但在下一个两年度对于同这些优先事项相关的方案的资源分配几乎没有发生什么变化。

#### **成员国对方案细节部分进行没有必要的年度审查**

14. 根据目前的进程,成员国通过方案和协调委员会(方案协调会)和第五委员会每年对方案的细节进行审查。在一个两年期内,在中期计划或其修订的范围内,然后结合下一年的方案预算(加上了产出),都要对方案的细节进行审查。这种做法没有必要,因为如上文所述,许多细节在对其审议的第二阶段总是要加以更新的。

15. 这导致了为成员国编制的文件数量的不必要的增加。在许多情况下,中期计划中对于方案细节的陈述在方案预算文件中被逐字重复。这还造成了与方案协调会和五委会议相关的费用的增加。一个两年期的预算进程的费用超过 2,000 万美元。<sup>5</sup> 平均来说,这相当于预算的 0.75%左右,即应急基金的水平。然而,如果算上成员国内部审查和参与这一进程的费用的话,这一费用就会大大提高。

#### **B. 预算编制**

##### 预算大纲

##### **一个已经完成了使命的工具**

16. 预算大纲是作为预算进程中的一个重要环节插入的,这在 1986 年 12 月 19 日大会第 41/213 号决议中有详细阐述。其主要目的之一是鉴于本组织所面临的财政困难,帮

助成员国就联合国预算总体水平事先达成在该决议中所寻求的协商一致意见。

17. 自 1986 年以来,为通过联合国预算而寻求协商一致已牢固的确立为大会的惯例,而事实上的应用 0 实际增长预算编制做法使未来两年期的总体预算水平大致上是可预测的。

##### **未能达到有实际意义的确定优先事项的目的**

18. 作为预算大纲基础的政治目的及其重点主要放在财务方面,大体上可以说明为什么预算大纲未能发挥使方案优先事项与资源优先事项相匹配的作用。确实,根据目前的预算周期,对中期计划的审查(或修订)是同审查预算大纲的同一年内进行的。然而关于这两个文件的谈判相互脱节,中期计划中商定的优先事项最终要人为地加到已经商定的预算大纲上。

##### 方案预算

##### **缺乏战略高度的预算编制**

19. 方案预算文件是中期计划和预算大纲的产物。因此,在方案预算文件中又重复了缺乏战略方向和方案考虑不周的情况,并且文件也是只在形式上作了调整而不是实质内容上。

##### **方案编制的信息与基于成果的做法不相关**

20. 预算文件中继续包含了一些对于正确应用基于成果的做法所不需要的方案编制的信息,而且有待实现的产出和成果与为实现的这些成果而提供的资源之间的联系仍然不清楚。

### C. 监测和评估

#### 缺乏例行的自我评估的充分机制

21. 现有的监测和评估工具，包括综合监测和文件信息系统等一些现有的信息系统，并不是为了基于成果的预算编制做法而设计的，并且证明很难适应这种做法。这就使得方案管理者更难以进行例行自我评估，以及将这些自我评估的结果反馈到他们的方案和未来的计划中。

#### 报告机制不允许向未来的方案预算做适当的反馈

22. 关于方案业绩的现行报告机制不利于将评估结果及时和有系统地反馈到未来的下一个两年度预算中。在两年度内缺乏关于方案业绩的临时报告制度，这妨碍了对未来方案方向酌情做出及时的调整，并且目前的报告模式(核实数以千计产出的完成情况)并不有助于从战略高度就未来计划和资源分配进行讨论；这更象是“捡芝麻”。

### D. 参与这一进程的各方

#### 秘书处

#### 需要进一步改进文件

23. 虽然人们承认正在循序渐进地落实基于成果的预算编制方法，以及秘书处自2000年12月大会批准了以成果为基础的做法以来为改进提交成员国的文件做了令人称道的努力，特别是在方案预算的陈述方面，<sup>6</sup>但仍需进一步努力继续改进整个预算进程中所提出的文件。

24. 例如，关于规划和方案编制，如第二章中所阐述的，需要做更多的努力象联合国其他组织的秘书处那样审查其规划和方案编制工具，以及以战略眼光精减、重新归类 and 重新制定各个方案，并指出共同的和交叉的目标。

25. 最近的方案预算会提出，应进一步努力在未来的拟议方案预算中清楚地说明目标、预期成就、成就指标和产出之间的联系。会上还指出，2004-2005年两年度拟议方案预算的前言中没有提到大会所要求的努力消除方案或行政方面的工作重复问题。此外，委员会建议大会要求秘书长就方案业绩和评估报告与预算周期更好的对应问题，向大会第五十九届会议提出建议。<sup>7</sup>

#### 与成员国联系不及时和缺乏信任

26. 秘书处没有在预算进程的早期就进程的不同方面向成员国说明其想法和思路的理由。在一些情况下，提出了重要的相法但没有足够的说明或澄清，并且尽管成员国表示了关切，但是有些措施还是加以实施。这引起了对秘书处的怀疑并且破坏了成员国对其的信任。

27. 例如，大会最近要求秘书长对其提出的关于单一阶段政府间审议方案预算和中期计划的建议做一澄清。成员国也对秘书处只向行预咨委会提供2004-2005年方案预算的附件(其中载有详细的技术性费用资料)，表示了关切，并且方案协调会认为必须强调这一附件也可应成员国的要求向他们提供。<sup>8</sup>

#### 方案和协调委员会

#### 明显的重复和烦琐的工作方法

28. 面谈的官员和一些代表团对方案协调会在这一进程中的作用一般提出的批评并以各种不同的强调程度向检查专员作了重复，主要可以分为两个方面：与五委重复；以及烦琐的工作方法(起草委员会)。

#### 第五委员会

**承担方案协调会和行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)的角色；集中于极小的细节；最后一刻美元额度的争论**

29. 对于第五委员会在这一进程中的作用提出的批评主要是：在审议方案预算的方案部分方面成员国重复了方案协调会的工作；成员国关注方案编制的细枝末节的信息(如，职位提升，一个次级方案需要的员额的数目等等)，而不是集中于战略问题；成员国通过审查详细的预算编制资料似乎篡夺了行预咨委会的作用；成员国决定的资源总体水平与它们逐节分析和在这一进程中所花费的时间和精力所取得的结果不相称。在不顾及方案的考虑因素以及在两年期内要达到的目

标的情况下，在最后一刻就美元的额度达成一致意见。

#### 行政和预算问题咨询委员会

##### **几乎不停地开会**

30. 联合国繁重的预算进程对于行预咨委会也带来消极影响。现在它被迫实际上是不停地工作，对成员国随之而来的是费用增加。

##### **不能完成与《联合国宪章》第 17 条相关的任务**

31. 尽管行预咨委会成员定期派团去各专门机构和国际原子能机构，但与联合国预算进程相关的繁重工作影响了行预咨委会根据《宪章》第 17 条行使其对于专门机构的预算的监督职能时向大会所提意见的质量和范围。<sup>9</sup> 一些代表团认为，这是一种特别不应该的现象，因为这阻碍了大会，除其他外，了解各专门机构和原子能机构在预算方面新的发展动态。

## 二、改进联合国预算进程：备选方案

32. 鉴于第一章内对各种缺陷的分析以及对若干其他联合国组织的经验和做法的审查，检查专员认为大会可探讨三个主要备选方案，以改进联合国的规划、方案编制、预算编制、监测和评估进程。这些备选方案及其理论根据详述如下。

### A. 备选方案 1

#### 1. 规划和方案编制

##### **需要有一个战略框架**

33. 联合国在缺乏一个明确的战略框架和目标以指导其未来工作的情况下转向了以成果为基础的预算编制做法。检查专员在编写本报告过程中举行了一些面谈，显示秘书处官员和一些成员国对于为联合国制定一个长期或战略计划的价值表示怀疑，因为本组织面临着一个动态的、不断变化的全球环境。还有人表示担心伴随着这一工作的会是烦琐冗长的谈判过程。

34. 另一方面，各代表团和秘书处官员还向检查专员转达了一种广泛的共同意见，即“千年发展目标”加上 1990 年代初以来举行的一系列联合国重大会议和首脑会议所提出的目标可以作为联合国长期总体规划的指南。还有一种明确的认识是需要将“千年发展目标”和其他全球商定的目标同本组织的工作和活动联系起来。因此，检查专员认为现在已有足够的共识基础，秘书处可根据这一基础在与成员国密切磋商及成员国尽早参与这一进程的情况下编写一份战略文件，为本组织长期的方案规划确定方向。

35. 联合国其他组织的经验有力地证实了这一观点，这些组织在一个战略框架的指导下转向了以成果为基础的做法，战略框架为各自组织提供了长期和/或中期远景和总的方向。联合国粮食及农业组织(粮农组织)制定并通过了 2000-2015 年战略框架；世界卫生组织(卫生组织)制定了一个共同战略；原子能机构制定了 2001-2005 年中期战略。世界知识产权组织(知识产权组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际民用航空组织(民航组织)和万国邮政联盟(万国邮联)等其他组织也作了同样的工作(见附件)。国际气象组织(气象组织)正在制定一个六年战略计划的过程中。

36. 通过战略框架文件，成员国力求向其组织提供清楚明确的长期政策框架，以指导所覆盖时间内的方案规划工作。它们试图要解决它们的组织向何处去以及应该做什么等问题。在大多数这样的文件中都有以下共同方面：相对比较简洁，指出了全球的背景，确定了与本组织相关的目标以及为实现这些目标要追求的战略指标。其中许多文件规定了确定优先事项的标准——确定优先事项是结合最初资源分配阶段，以后要进行的一项工作。这一进程本身就带有一种谅解和认识，即这样的文件应该有足够的灵活性以反映不断发展和变化的情况。然而，这种认识并不减损它们对于采用以成果为基础的预算编制做法的规划工作，作为必要指导工具的价值。

37. 确实，大会本身在建议秘书长题为“执行《联合国千年宣言》的路线图”<sup>10</sup> 应被认为是执行《千年宣言》<sup>11</sup> 的实用的指南中就包含了对战略指导文件价值的承认。尽管该文件放在联合国的条件下有大家公认的

局限性，<sup>12</sup> 但联合国的方案管理者被鼓励在审查其 2004-2005 年方案预算的方案活动时将其考虑进去。<sup>13</sup>

38. 检查专员确信，根据上述思路为联合国制定一个战略框架是有效转向以成果为基础的预算编制做法的至关重要的环节，并且对于改进联合国预算进程其他环节也是一种十分需要的基础。

### 方案编制

39. 制定一个战略框架应有助于以超越一些现有立法授权的短期要求的战略眼光对方案的重新制定。战略目标应通过一系列相关的目标分解到各个方案和次级方案一级。这将确保在本组织工作的终端的活动将能够切实与战略目标挂钩，并且这一活动的产出将有助于实现本组织总体目标。还需要更多地强调各方案之间的交叉的和共同的目标。这样一种对方案编制的审查工作是改进联合国预算进程的关键。

40. 大多数其他联合国组织报告说，改进其预算进程的主要因素涉及其方案的精简、结构调整和/或重新制定。粮农组织推出了一种新的方案样版，体现了预算编制以成果为基础的做法。作为其新的方案编制做法的一部分，粮农组织还确定了学科间行动 16 个优先领域。卫生组织在 2002-2003 年作了重大转变，开始采用战略性预算编制做法，各个方案重新分组，并且该组织的三个层面——全球、区域、国家——合为一体，有相同的总体目标、预期成果和指标。劳工组织根据 4 个战略目标和 10 个业务目标，再加上 6 个交叉的或共同的政策目标，对其方案进行了重新制定和重新分组。在联合国工业发展组织(工发组织)，其业务计划脱胎而成两个主要的方案。

41. 检查专员确信，联合国的方案在战略目标/方针的指导下进行这种重新制定、结构改革和/或精简，对于将成员国的关注焦点转向基于成果的方案编制做法所要求的成果驱动式方案编制是必要的。方案预算的陈述和这一进程中各个环节之间的联系将会得到改善。

### 方案编制工具

42. 检查专员认为，中期计划作为联合国主要的方案编制工具，鉴于在第一章中所着重介绍的缺陷，应予以取消。

43. 方案编制工作应在方案预算文件的框架内直接进行。这将能使方案在尽可能接近于其执行的时间加以制定，而不会迷失战略框架所提供的战略方向。它也可以避免在一个两年期内由成员国对于方案的细节进行年度审查。尤其是通过对于方案预算中提出的产出与本组织的战略目标和总体目标之间的联系进行连贯的评估，可从战略角度对方案进行改善。

44. 大多数其他联合国机构，包括原子能机构、卫生组织和知识产权组织，采取了这一做法。在这样做的同时，卫生组织表示相信，通过在更接近于执行时间编制方案预算和业务计划，最能达到将政策变为实践的目的。<sup>14</sup>

45. 事实上，联合国本身在其反映大会第五十七届会议对于发展筹资问题国际会议和可持续发展问题世界首脑会议成果的审议情况的 2004-2005 年关于经济和社会事务方案的方案预算中已经部分采用了这一做法。这一偶然的但能说明问题的做法应当加以制度化，并且作为联合国方案制定的一条原则加以实行。

## 2. 预算编制

### 预算大纲

46. 检查专员认为，联合国的预算大纲已经完成了其主要是政治性的使命。转向以成果为基础的预算编制做法必然要求以成员国和秘书处之间高度信任为基础，特别是在财务规划和财务纪律方面。对于资源情况的预测原则上应以前一年方案预算的总体水平为依据。

47. 如果秘书处估计新一期预算的总体水平与前一期的预算相比需要并且有理由加以变更，则应在最后敲定其方案预算建议前在预算进程的早期就与成员国和成员国集团进行具有透明度的磋商，以提请它们注意这种变化及其理由，并对其反馈意见加以考虑。这一做法已经成功地在原子能机构实行，并且也是符合检查专员在下文中所建议的改进秘书处的工作方法和促进秘书处和成员国之间的信任的要求的。

48. 建议使用方案预算作为主要的方案编制工具还意味着方案预算将是方案优先事项同资源优先事项相对应的第一个机会。因此，检查专员建议在联合国预算进程中取消预算大纲。

49. 事实上，检查专员在为本报告目的而审查的联合国各组织中没有发现有类似的做法。粮农组织在 1990 年代初曾有过工作和预算方案大纲，但根据粮农组织理事会的建议于 1997 年取消，因为粮农理事会认为大纲在预算进程中是重复的。<sup>15</sup> 如果大会作出类似的决定，将会精简预算进程，这是检查专员所强烈建议的。

### 方案预算

50. 方案预算文件的性质和质量体现了本组织所遵循的规划和方案编制做法的功能。因此，从战略高度很好地构思和编制方案，规定交叉和共同的目标，会产生更好的战略性预算文件，使分配给本组织的两年度资源用以使本组织更接近于实现战略大纲所规定的战略目标和各项指标。如本备选方案所建议的，方案预算文件将成为联合国主要的方案编制工具，使两年度方案从一开始就充实了详细内容。

51. 至于在核心文件中提供的预算编制信息的程度，很明显，基于成果的预算分析在本质上要求减少财务数据，要与成员国关注重点的必要转移，转向成果驱动的方案编制，以及方案预算文件的陈述要精练的要求相一致。

52. 这是许多组织(原子能机构、劳工组织和卫生组织等)的情况，这些组织在提交成员国的书面方案预算文件中预算数字的信息量大大减少(包括在许多情况下的人员编制情况)，或通过其他方式向成员国提供。在原子能机构，更广泛的预算编制信息公布在该机构正式网站的电子管理部分，供成员国检索。原子能机构的秘书处也非正式地答复任何成员国提出的财务数据的要求。

53. 就联合国而言，非常详细的财务数据将继续向行预咨委会提供。这并不意味着成员国不能和不应得到这一资料；成员国可以要求将这些数据放在网站上，就像原子能机构做的那样，或探讨其他的做法。它们还必须最充分地利用行预咨委会的专长来审查这类数据。

54. 然而，很明显，在方案预算文件中省略非常详细的财务数据是符合以成果为基础的预算编制方法的概念和性质的，因为重

点已转向了对所提供资源的问责制及其成果。就此，检查专员强调绝对有必要在成员国和秘书处之间培养一种信任文化，而这是人们痛感所缺乏的，也是使向基于成果的预算编制方法的文化过渡更顺利所需要的。

55. 提供越来越多的财务数据并不能解决问题。更好的作法是，必须向所有成员国提供能看得懂的重点更突出更有战略高度的文件。这也符合那些没有足够的人力资源来关注联合国活动细节的多数成员国的利益。另一个很关键的事实是，成员国并不会因为这一转变，或者检查专员所建议的对于当前进程的任何其他改革，而减少对整个预算进程自始至终的监督。

### 3. 监测和评估

56. 秘书长表示打算强化评估和监测制度。<sup>16</sup> 检查专员认为，建立一个强化的评估制度的第一步工作是在秘书处内建立一个全面的坚实的内部监测和评估基础设施，尤其要通过适当的信息系统和训练有素的管理，要自觉的意识到自我评估的必要性和价值。方案管理人员的更有系统的自我评估应构成这一强化制度的基础，并要辅之以定期的内部和外部评估的监督。

57. 强化的制度也能使秘书处更经常的就方案业绩和实施情况向成员国汇报，为未来的计划向它们提供及时的政策指导并调整其资源分配决定。只有这样，方案和预算才能始终适应当前的需求。成员国不能对已经完成的、过时的、没多大用处的或效力低下的方案提供资金。强化的方案监测和评估制度更能查出这种方案并且得以对资源作有意义的调整。

58. 有几个组织在一开头就认识到转向以成果为基础的预算编制方法要求有一个

强化的监测和评估制度。知识产权组织紧接着方案预算的编制就制定年度工作计划，用于两年期期间的规划和监测活动。系统的使用年度工作计划提供了一种内部的工具，方便财务主任办公室等单位监测整个组织开展计划中的活动的进展情况。更重要的是，知识产权组织秘书处得以在两年期周期内多次向成员国汇报方案业绩和执行情况。这样的汇报使成员国有更多的机会在预算进程中考虑到评估的结果，以纳入下一个或未来的计划中，并据此作出资源分配决定。粮农组织和原子能机构等组织也在建立类似的制度，以便向成员国提供更经常的质量更高的报告。<sup>17</sup>

### 4. 参与联合国预算进程的各方

59. 秘书处内部在进行中的两年期的第一年的 9 月份开始准备下一个两年度联合国方案预算(2002 年 9 月为 2004-2005 年两年度开始准备)。这大约是相关的两年度开始之前的 16 个月左右，大多数联合国组织大体上都是这么做的。<sup>18</sup>

60. 成员国主要是通过方案协调会和第五委员会(行政和预算委员会)参与联合国的预算进程。大多数联合国机构也是这种情况，这些机构通过两阶段政府间会议进程审查预算的方案和/或财务方面。<sup>19</sup> 此外，第五委员会还得到行预咨委会的专家对方案预算的审查的协助。

### 秘书处

#### 文件的质量

61. 以上关于预算进程各个环节的审查阐明了秘书处提供更好更充分的文件的必要性和潜力问题。检查专员认为，上述关于规

划、方案编制、预算编制、监测和评估的建议应大大改进秘书处就这一进程的每一个环节提出的文件的质量，并会使提供给成员国的文件内容更清楚并且重点更突出。

62. 在方案和预算的编制以及方案的构想和制定方面，秘书处可以考虑在司一级和全组织一级采取更加包容性的作法，使所有有关的行为者都参与这一进程。知识产权组织设立了一个工作队为方案和预算的制定提供更广泛的考虑角度和更好的方案协调。民航组织也采取了类似的作法，设有有一个高级管理小组，通过确保与战略方向保持一致并且就业务目标提供咨询意见来对整个进程提供全面的内部支助。

### 走向成员国与信任问题

63. 秘书处改进文件有助于在秘书处和成员国之间培养信任感，成员国早日介入这类文件的制定，包括战略框架、方案和预算，对于整个进程至关重要。为了实现这一点，秘书处需要在早期阶段就与成员国交流想法并争取其反馈，特别是通过及时召开非正式磋商和吹风会，以及通过向成员国提供概念性和解释性说明来这样做。这样的非正式对话，除了应包括参加五委的代表团之外，还应争取参加大会其他实质性委员会的代表团在其各自相关方案的战略设想和重新制定方面的参与。这可以确保整个过程的透明度，同时使秘书处更好的查明成员国关切的问题和优先事项。

64. 这样一种磋商作法在其他几个组织，特别是粮农组织、原子能机构和知识产权组织，被证明十分卓有成效，所有这三个组织者都报告，虽然他们应用以成果为基础的预算编制方法采取磋商和“走出去的”办法，很可能会增加内部的费用，特别是最初

从工作人员的时间来说，<sup>20</sup> 但是与成员国之间在进程的各个阶段加强互动使秘书处得以更好的查明它们的需求和优先事项。这反过来又改进了得到了更好的监测和评估制度支持的方案制定和方案交付。此外，他们都强调，这一作法使成员国增强了对本组织及其工作的信心、信任和主人翁意识。

### 方案和协调委员会

#### 与五委工作重复以及繁琐的工作方法(起草委员会)

65. 关于与五委工作重复的问题，许多代表团和几个秘书处官员指出，自 1997 年以来，方案协调会就包含在中期计划中的所有方案，除一两个方案之外，都达成了共识，而那些例外是由于缺乏政治意愿阻碍了协商一致意见而造成的。因此，五委没有多少讨论就通过了那些方案。

66. 检查专员难以理解五委，鉴于其成员的普遍性，对所有方案方面的直接审查怎么会使预算进程效率更高。例如，秘书处提供给检查专员的费用资料表明，在整个预算进程年度费用为 1,000 万美元的估计数中，三分之一以上(350 万美元)是与五委的非正式会议有关的。如果五委要从头正式和非正式的审议各个方案方面，这个数字肯定会大大上升。

67. 此外，一些代表团对于五委是否有资格审查大会其他委员会的工作的实质性方案方面表示关切。他们指出，方案协调会是大会的一个附属机关，各会员国被鼓励“派遣适当级别的代表参加该委员会，以提高其专门性能。”<sup>21</sup> 确保这一高质量代表性的责任落在方案协调会的成员的肩上，也落在每

三年选举这一负责规划、方案拟订和协调事宜的“主要附属机构”的大会上。<sup>22</sup>

68. 至于方案协调会的繁琐的工作方法问题，委员会已于过去几年开始审查其工作方法。然而，从本报告进行的审查角度看，似乎造成该委员会在审查联合国各方案时采取的工作方法很差的一个关键因素涉及向该委员会提供的文件的质量及其性质。

69. 在编制中期计划时所采用的综合“抄和贴”作法(从立法授权中“抄”和在中期计划中“贴”)被方案协调会的成员在审查方案时使用，从而将该委员会基本上变成了一个起草委员会。因此，希望秘书处所设计的从战略高度设想的方案将导致成员国从战略高度进行讨论并提供更好的政策指导。

70. 此外，一旦所建议的战略框架得到通过，取消中期计划以及使用方案预算作为本组织主要的方案制定工具的建议将意味着在两年期期间对方案方面的一次性审查。这将使委员会得以用更多的时间并且把重点放在加强其评估(和协调)职能上，特别是在两年期的第一年(双数年)。

71. 这同关于方案协调会需要加强其监测和评估作用的普遍共识相吻合。但是，正如上文所着重指出的，这种作用的强化只能作为总的监测和评估制度强化的一部分才能实现。除非评估的结果能反馈到下一个或未来的方案中，否则这一作用对于预算进程不会有什么价值。因此，很难设想，如果方案协调会不能从预算进程一开始就参与规划和方案制定工作，它会在监测和评估方面发挥有效的作用；倒过来说，它如能一开始就参与，那么就能有效的发挥监测和评估作用。

72. 因此，有必要充分赋予方案协调会作为负责规划和方案制定的大会主要附属机构所授权的作用。这只能通过成员国，如下文所讨论的，坚持在规划和方案编制中在方

案协调会和五委之间避免任何可能重复的负责任的自我约束下才能作到。

## 第五委员会

73. 上文部分地谈到了第五委员会和方案协调会之间重叠的问题。虽然从法律上讲消除所有的重叠也许是不可能的，也是不可取的，但是很明显，各代表团在第五委员会实行一定程度的自我约束和责任对于避免这种事实上的可能重叠是必要的。如果有政治意愿，这已证明是可能的。例如，通过联合国预算要采取协商一致的作法是大家心照不宣的写入大会决议 41/213 号的，即插入了“尽可能广泛的协议”的提法，而又不影响《联合国宪章》或大会议事规则所规定的决策进程。

74. 此外，在审议 2002-2003 年方案预算时，本着方案管理人员将到场回答在非正式磋商过程中提出的任何具体问题这一谅解，一节一节地正式向五委陈述的作法被完全省略了——尽管一些代表团有点不大愿意。各代表团在非正式磋商中应避免重复已经在正式会议中所作的一般性发言和立场，而应该直接集中于努力消除各个不同立场之间的距离。大会应当鼓励各成员国坚持这一作法，以改进和精简关于方案预算的谈判进程。

75. 关于方案预算的财政方面的审查问题，在五委长期以来一个固定的做法是把行预咨委会的报告和建议作为基础和切入点，来对这样的方面进行讨论。然而，近年来偏离了这一做法，使得讨论旷日持久，越来越趋向于在预算审议中纠缠具体细节问题，使讨论脱离了以成果为基础作法所要求的手段——目的角度的分析。应鼓励成员国尽可能地坚持以前的做法。否则，如果大会想最大程度的发挥这一专家机构的用处和产出的

话，成员国就有必要认真的解决导致这一偏离的因素。

76. 最后，检查专员在编写本报告时注意到，在五委有一些成员国的代表对于本组织的预算进程基本上不熟悉，或者对于转向以成果为基础的预算编制作法的需要做些什么不清楚。鉴于成员国在该委员会的代表定期轮换，这种情况是正常的。联合检查小组在其“关于以成果为基础的预算编制：联合国系统各组织的经验的报告”<sup>23</sup>中建议，应当邀请联合国工作人员学院和联合国培训和研究所举行研讨会和讲习班，以帮助工作人员和成员国代表熟悉以成果为基础的预算编制作法。

77. 检查专员得知确实已经向方案管理人员和一些工作人员就以成果为基础的方案编制方法提供了一些培训，但这种信息丰富的介绍尚未向五委的成员国代表提供。这样的讲习班会有助于实现所希望的成员国代表的关注重点的转移，使他们更加关注以成果为基础的作法。第五委员会主席团可以发挥更加积极的作用，在新的一届大会开始之前安排这样的讲习班，以及推动秘书处官员为成员国举办非正式的吹风会。

#### 行政和预算问题咨询委员会

78. 人们希望如上文所建议的一个从战略高度制定的预算和一个改进的预算进程，再加上不断的改进以成果为基础的预算编制技巧，这将会减轻行预咨委会在联合国预算进程方面的工作量。这还可能使其精简会议，把更多的时间用于完成《联合国宪章》第十七条有关的任务。为此，可邀请行预咨委会就其对各专门机构和原子能机构访问的结果(包括这些组织在预算方面的最新动态)，以及在联合国预算方面可加以利用的作法或技巧，向大会提出报告。

#### B. 其他备选方案

79. 上文备选方案 1 下所提出的改进联合国预算进程的提议的大部分内容都适用于下文提出的备选方案 2 和 3,其中提出的一些变动主要是关于方案编制的工具及其与资源分配的关系的，内容如下：

##### 备选方案 2

80. 在本备选方案下，详细的方案编制工具仍然是方案预算文件，中期计划仍然被取消。但是，在准备方案预算之前，秘书处将通过方案协调会和行预咨委会向第五委员会提出一份下一个两年期的简短的规划文件，该文件以方案 1 所建议的战略框架为指导，并指出该两年期在主要方案一级的方案战略方向和构想。

81. 该文件还将包括与每一个主要方案挂钩的该两年期所需的指示性资源(一种调整过的预算大纲)。这将在相关的两年期两年之前提出，将成为编写详细的方案预算文件的基础。这一文件也将成为确定方案优先事项的工具，将优先事项与资源分配挂钩。原子能机构就采取了与这一备选方案相类似的做法。

82. 虽然这一备选方案可能意味着能向成员国早日提供关于两年期的方案目标和所需要的资源情况这样一个好处，但是检查专员认为，它违反了更精简更有效率的预算进程的要求，因为这一新的文件必须在相关的两年期的两年之前由方案协调会和行预咨委会加以审查，这就对这两个机关增加了额外的工作负担，有可能影响它们的其他的职能。

### 备选方案 3

83. 根据这一备选方案，在四年期中期计划内的方案将根据备选方案 1 所建议的战略框架加以构想和从战略高度重新制定，在中期计划中将包括这四年的指示性资源，作为将方案优先事项与相应的(虽然是指示性的)资源挂钩的一种手段。中期计划将被看作是一种滚动案文，每两年要加以修改和更新。

84. 方案预算文件将根据中期计划制定，减少方案说明，更集中于预算资料和为

两年期提出的产出、其资源以及其努力要实现战略目标之间的联系。它主要是为两年期将中期计划中的一部分投入运转。粮农组织在其预算进程中就采取了这种做法。<sup>24</sup>

85. 虽然这一备选方案意味着对联合国内目前的方案编制和预算编制工具在质量上作相当多的变动，但它对于目前的繁琐进程——即由相关的机关年度审查中期计划的方案细节以及此后审查方案预算——几乎没有什么变动。因此，检查专员并不赞成联合国采取这种做法。

注

<sup>1</sup> 2002年12月20日 A/RES/57/300。

<sup>2</sup> 秘书长题为“加强联合国：进一步改革议程”的报告(2002年9月9日 A/57/387)，第155-165段。

<sup>3</sup> 同上，第160段。

<sup>4</sup> A/RE/57/282。还见“2004-2005年两年期拟议方案预算，第四部分，第9节，经济和社会事务”(2003年4月9日 A/58/6(第9节))。

<sup>5</sup> 2002年9月9日 A/57/387,第162段。

<sup>6</sup> 在2001年12月24日第56/253号决议中，大会满意地注意到拟议方案预算陈述清晰，并请秘书长继续努力改进拟议方案预算的格式。在2004-2005年拟议方案预算中列入了进一步的内容以强化方案预算的表述，A/58/6(导言，第88段)。

<sup>7</sup> 方案和协调委员会报告，2003年7月10日，A/58/16,第四十三届会议(2003年6月9日至7月3日)和7月9日(，第41、53和71段)。

<sup>8</sup> 同上，第90段。

<sup>9</sup> 在联检组题为“提高管理监督作用：结构、工作方法和处理监督报告的做法”的报告中提出了这一问题(2002年3月18日 A/57/58)。

<sup>10</sup> 秘书长的报告(2001年9月6日 A/56/326)。

<sup>11</sup> 2001年12月14日大会第56/95号决议。

<sup>12</sup> 报告是按大会在2001年12月14日第56/75号决议中的要求编写的，作为在联合国系统内走向落实《千年宣言》的一个长期路线图。因此，其中所规定的目标和战略明显地超过了联合国本身的能力。而且，该报告经授权将重点放在“千年发展目标”，并没有包括全球性会议所商定的目标和指标，因此，没有详细阐述实现它们的战略。

<sup>13</sup> 2004-2005年联合国预算说明，导言。

<sup>14</sup> 卫生组织秘书处共同战略：总干事的报告”(1999年12月10日 EB105/3)。还见 EB105/2000/REC/2。

<sup>15</sup> 粮农组织大会报告，第二十九届会议，罗马，1997年11月7-18日(C97/REP, 第119段)。

<sup>16</sup> 2002年9月9日 A/57/387,第167(e)段。

<sup>17</sup> 2001年，粮农组织总干事通过简报(2001年11月5日DGB No.2001/33号)详细阐述了加强粮农组织评估制度的环节。它包括，除其他外，评估的目的和范围、覆盖面、工作人员参与进程、向管理层、管理机关和其他利益攸关者汇报。在原子能机构，在2002年“以成果为基础的预算编制框架内方案成果汇报”中向成员国提交了新的强化的评估制度的要点(GOV/INF/2002/5)。

<sup>18</sup> 除了万国邮联是个例外(8个月)，在所审查的组织中每两年期的方案和预算草案的编制工作在相关两年期开始之前从15个月(知识产权组织)到19个月(原子能机构)开始进行。

<sup>19</sup> 见附件。关于联合国系统各组织监督管理机构更详细的情况见联检组的报告，标题是“提高管理监督作用：结构、工作方法和处理监督报告的做法”(2002年3月18日A/57/58)。

<sup>20</sup> 没有一个组织具备预算进程的费用核算制度。

<sup>21</sup> 1975年11月20日大会决议第3392(XXX)号。

<sup>22</sup> 见1976年5月14日经济及社会理事会决议第2008(LX)号附件，方案协调会的职权范围。

<sup>23</sup> JIU/REP/99/3,A/54/287。

<sup>24</sup> 粮农组织有一个为期六年的滚动中期计划。

## 附 件

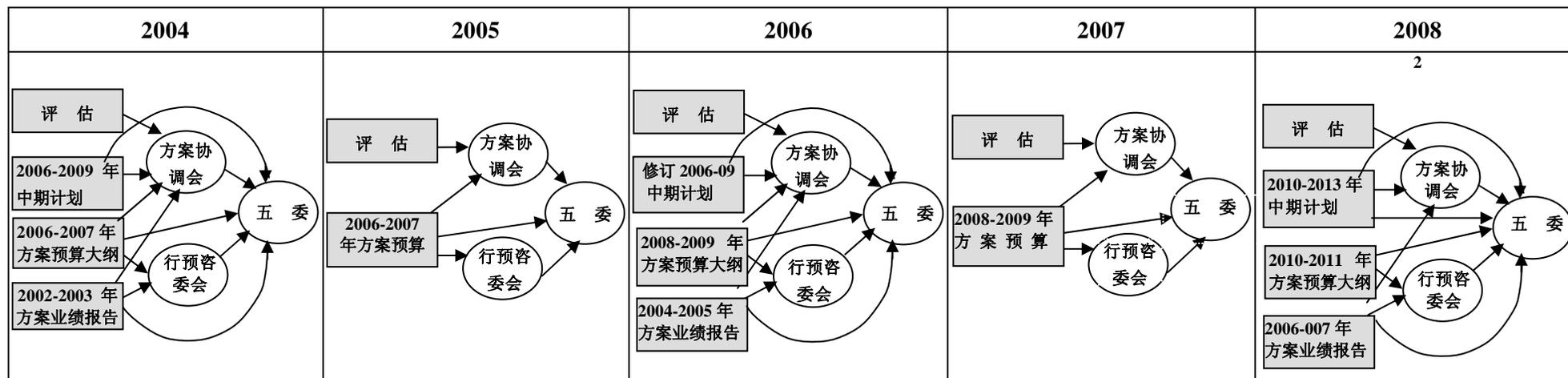
### 若干联合国组织预算进程的各个环节

组 织	规划和方案编制		预算编制(2002-2003 年预算*)			监测和评估		参与预算进程的机关	备 注
	文 件	篇 幅 (大约页数)	文 件	篇 幅 (大约页数)	预算金额 (百万)	文 件	频 率		
联合国	2002-2005 年 其中计划	310	方案预算	2,000	2,890.8 美元	方案业绩报告	两年一次	方案协调会 行预咨委会 第五委员会 大会	
粮农组织	2000-2015 年 战略框架 2004-2007 年 中期计划	59  172	工作方案和督	269	736.1 美元	方案评估报告 方案实施报告 专题评估	两年一次 两年一次 按选择而定	方案委员会 财务委员会 理事会 大会	六年期流动中期计划是根据为充分反映以成果为基础的预算编制方法所制定的NPM而制定的
原子能机构	2001-2005 年 中期战略 方案预算两年 期的规划文件	23  300	方案和预算	200	443.6 美元	期中进度报告 方案业绩报告 (PPR)	临时  两年一次	方案和预算委 员会 理事会 大会	为 2002-2003 年采用 PPR
民航组织	战略行动计划	9	三年期方案预 算(2002-2004)	236	174.8 加元	业绩评估报告	一年一次	财务和其他委 员会(按需要) 理事会	
劳工组织	2002-2005 年 战略政策框架	34	方案和预算	175	434.0 美元	方案执行报告	临时和两年一 次	方案、财务和 行政委员会 理事会 劳工大会	
气象组织	战略计划(正 在制定)		工作方案和预 算	289	39.9 镑	主要方案的情 况报告	临时和两年一 次	理事会 大会	

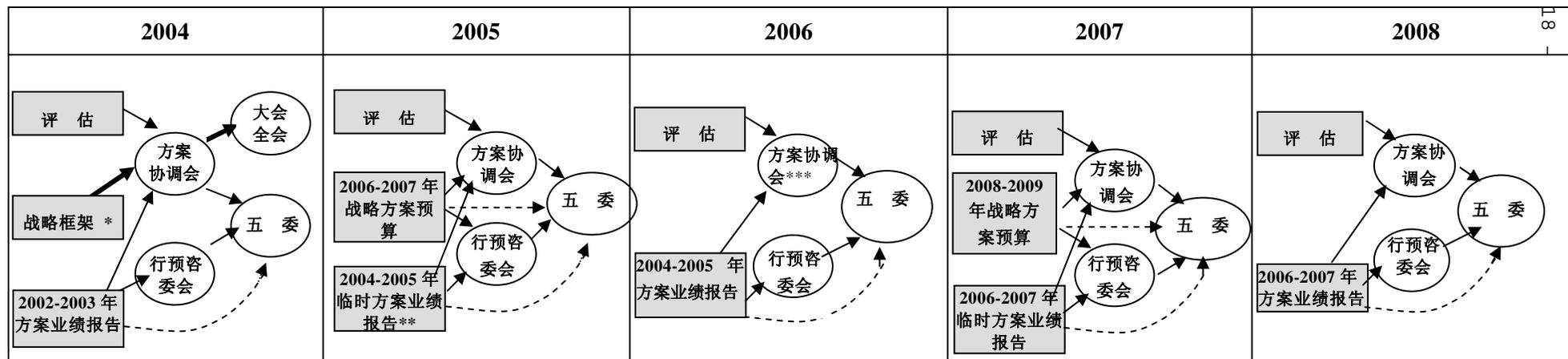
组 织	规划和方案编制		预算编制(2002-2003 年预算*)			监测和评估		参与预算进程的机关	备 注
	文 件	篇 幅 (大约页数)	文 件	篇 幅 (大约页数)	预算金额 (百万)	文 件	频 率		
工发组织	业务计划	3	方案和预算	92	133.7 欧元	财务和方案业绩报告	临时和两年一次	方案和预算委员会 工业发展理事会 大会	
万国邮联	任务、目标、战略、战术	不适用	方案和预算(2003-2004)	106	71.4 瑞郎	方案评估报告(审查中)	一年一次	邮政业务理事会(协调委员会和管理委员会) 行政理事会	
卫生组织	共同战略 2002-2005 年 工作总方案	10  10	方案预算	113	855.7 美元	方案预算业绩评估报告 方案和专题评估报告	两年一次 按选择而定	方案制定和行政管理、预算和财务委员会 区域委员会 执行理事会	工作总方案是根据共同战略制定的，为方案预算确定优先事项
知识产权组织	知识产权组织的展望和战略方向	12	方案和预算	258	672.2 瑞郎	方案业绩报告 方案实施概况	临时和两年一次 为 1 至 6 月期间，每年	方案和预算委员会 知识产权组织(17 次大会)	方案和预算包括 2004-2005 年两年期以后四年的经费指标

\* 除非另外注明。

### 目前的预算进程



### 拟议预算进程(备选方案一)



\* 战略框架将通过方案协调会提交大会全会

\*\* 强化的监测和评估制度

\*\*\* 方案协调会在偶数年更集中关注监测和评估

-----  
讨论主要以方案协调会和行预咨委会的报告和建议为基础

-----