



联 合 国

联合国系统各组织的预算编制

第一部分
比较分析

联合检查组的报告

Pavel Chernikov、Mohanad al-Musawi 和 Tesfa Alem Seyoum 编写

联合国系统各组织的预算编制

第一部分 比较分析

联合检查组的报告

Pavel Chernikov、Mohanad al-Musawi 和 Tesfa Alem Seyoum 编写



联合国 • 2024 年，日内瓦

执行摘要

联合国系统各组织的预算编制

导言和审查目标

本次审查列入了联合检查组(联检组)2024 年工作方案。这次由联检组发起的审查,重新审视了在先前 1989 年联检组题为“联合国系统各组织的预算编制”的报告^a中讨论的主题,并更新了那次具有里程碑意义的审查。

本审查报告的目的是向联检组参加组织的立法机关、理事机构和行政首长提供关于各组织预算编制主要程序和做法的最新信息。具体目标是,以 1989 年报告所载 15 个比较表为起点,通过摸底工作概述预算编制程序,为代表和其他利益攸关方提供一份预算编制参考文件,并对预算编制中采用的主要政策、技术、方法和做法进行跨组织分析,确定各组织的主要挑战、经验教训和良好做法。

本报告的第一部分对联合国系统各组织编制预算采用的主要政策、技术和做法进行了跨组织分析。第二部分汇编了参加组织的投入,是为代表和其他利益攸关方提供的有关各组织预算编制的参考文件。

多年来,重大事态发展和改革举措对预算编制产生了影响。1990 年代后期采用成果预算制和成果管理制,标志着联合国系统各组织工作方式发生重大转变,重点从活动转向成果和结果。虽然自愿供资增长使各组织总体供资增加,但也带来了供资不可预测、资源竞争和报告要求复杂等挑战。国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的采用提高了财务报告的一致性,并统一了全系统的会计做法。企业资源规划系统的开发促进了预算的编制和审查。

由于重大改革举措实施失衡,各机构采取的举措各不相同,各组织的预算做法更加多样化。这反映了历史、职能、规模、结构、资金来源以及行政和预算问题治理方面的差异。各组织管理层的很多代表仍未广泛接受全系统的预算和行政做法标准化和统一的努力。

调查的主要结果和结论

预算政策和结构(表 1.1 和 1.2)

对联检组参加组织预算政策和结构的审查显示,各组织既有共同之处,也存在很大差异。

^a JIU/REP/89/9 (Vol. I)和 JIU/REP/89/9 (Vol. II)。

中期规划。多数组织采用中期规划作为编制预算的基础，周期通常为四到五年。然而，规划的期限有很大差异，与 1989 年审查相比，审查显示采用的方法更加多样化。

预算周期。两年期预算周期仍然常见，但联合国和万国邮政联盟(万国邮联)等组织已改为年度预算，联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿基会)等组织已改为四年期预算并在中期进行审查。

预算类型。大多数组织现在纳入了成果预算制内容，而且往往同时纳入方案预算和支出用途信息。检查专员认为，应当保持这一方法，因为可以评估拟议预算符合实际情况的程度，并决定资源的使用方式。

记账单位和全面/半期全面预算编制。各组织继续使用其主要支出货币(主要是美元)作为记账单位。大多数组织采用全面预算编制做法，在预算估计数中列入工作人员费用和非工作人员费用的所有预计增加额，而一些组织采用半期全面预算编制做法，仅部分覆盖估计费用。

预算列报和预算结构。预算结构和列报方式差异较大。一些组织保持传统结构，一些组织已转为更加注重成果的格式。

预算编制和提交程序(表 2)

联合国系统各组织的**预算编制程序**各不相同，大多数组织采用集中办法，由预算办公室或具体部门提供指南并协调程序。联合国难民事务高级专员公署(难民署)等在外地派驻大量人员的组织采用自下而上的办法。开发署、人口基金、儿基会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)以及世界卫生组织(世卫组织)等其他组织将预算规划与战略优先事项对接。世卫组织的预算同时采用自上而下和自下而上的方法：确定总体预算水平，确定优先事项，使用自下而上的规划使预算与优先事项对接。

几乎所有组织都通过**预算和财务事项小组或委员会**审查预算和提出建议。但是，有些组织如联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)，没有设立这种委员会。检查专员建议艾滋病署设立一个相关委员会，加强预算监督。检查专员注意到，在国际原子能机构(原子能机构)和国际海事组织(海事组织)等组织，预算审查由理事机构如原子能机构理事会和海事组织理事会而不是由小型专家组进行。检查专员建议这些组织在预算讨论中吸收具有相关专门知识的代表参加。此外，检查专员建议为有效分析预算向专家组或委员会提供充分支持，包括充分信息和充足时间，并对专家组或委员会的报告给予应有重视。

预算和财务术语(表 3-10)

术语表。《联合国系统财务和预算术语表》的编制始于 1969 年，当时行政问题协商委员会应大会 1966 年第 2150(XXI)号决议的要求发布了第一版。1983

年修订版在 1989 年联检组关于联合国系统各组织预算编制的报告中广泛引用。

《术语表》最近一次更新是在 2000 年，^b但审查小组访谈的高级预算和财务干事普遍不了解、也不广泛使用《术语表》。尽管如此，大多数干事认识到需要定期更新《术语表》。检查专员建议更新和重新发布《术语表》，作为成员国和各组织管理层的共同参考工具(建议 1)。

批款。联合国系统各组织的预算通常由主要立法机构核准。许多组织使用“批款”一词来指授权行政首长承付款项和支付款项的数额。如果一个组织在“联邦式”(或伞式)结构下运作，预算的不同部分可能由多个机构核准。许多组织都有追加预算估计数或批款的准备金，使其能够应付意外开支或新的优先事项。

摊款(会费)。2011 年至 2023 年，联合国系统各组织年收入总额从 396 亿美元增加到 676 亿美元。虽然摊款收入所占份额大幅下降，但摊款的绝对数额略有增加，从 2011 年的 133 亿美元增加到 2023 年的 138 亿美元。多年来，成员国之间分配强制性摊款的方法也基本未变。联合国继续使用会费委员会根据会员国和支付能力等因素确定的分摊比额表。国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世卫组织等部分专门机构也采用这一比额表，但作了一些调整。国际电信联盟(国际电联)、万国邮联和世界知识产权组织(知识产权组织)继续采用一种不同的系统，即自愿选择的缴款国等级和相应的捐款单位数。

2011 年至 2023 年期间，自愿捐款从 239 亿美元增至 468 亿美元，导致对非核心(专用)资金的依赖程度加大。这一转变被描述为“双刃剑”——在扩大捐款方参与、表明对某些任务的兴趣的同时因专用捐款所附带的条件可能造成组织目标支离破碎。

工作人员薪金税。有几个组织以净额提出预算，不含工作人员薪金税。对向国民支付的联合国薪金征税的会员国，有不同的安排来处理所涉税务问题。检查专员发现，这一制度行之有效，既确保了所有国籍的工作人员获得同等报酬，又为所有成员国作出公平的供资安排，因此避免了交叉补贴。

周转基金、储备金账户和基金。审计委员会报告说，被审计实体(主要是联合国及其基金和方案)的财务状况总体充足，各实体的财务业绩总体健康。检查专员主张寻找办法，解决周期性的流动性困难，特别是在联合国和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)等组织。

供资增长导致周转基金和储备金增加。检查专员注意到联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的意见，即有必要编制一份关于准备金的专门政策文件，并定期审查任何已设立的准备金。

^b 行政协调委员会，《2000 年财务和预算术语表》(未公开发布)，反映 2000 年 8 月 28 日至 9 月 1 日在蒙特利尔举行的行政问题(财务和预算问题)协商委员会第九十一届会议报告(ACC/2000/6)附件五中的改动和增补。

盈余。对预算盈余中的现金盈余的处理方式因各组织的供资来源而异。在自愿捐款供资的实体，未用余额通常根据捐助方协议结转并使用。由分摊会费供资的组织通常将盈余交给成员国，但原子能机构和教科文组织等大型机构已转为将盈余贷记资本投资账户或基金，世卫组织则利用盈余为下一个核定预算提供资金。检查专员支持维持传统的盈余政策，同时充分承认立法机关或理事机构有权作出符合其组织最佳利益的决定。

杂项收入通常记入普通基金或账户的贷项，用于计算盈余和赤字。不过，有些组织已开始将杂项收入转入资本投资、房舍管理、出版物和类似基金。

外部借款。将近一半的组织经其理事机构批准，有权外部借款，包括建筑贷款。检查专员重申 1989 年联检组审查中的观点，强调外部借款应被视为最后手段。检查专员还回顾以前的建议，即与借款有关的费用应由未缴纳分摊会费的成员国承担。从国际电联和万国邮联的情况看，对迟缴摊款收取利息产生的积极影响支持这一做法。检查专员认为，对迟缴的强制性摊款收取利息是确保充足资金的一个有效办法，但也承认这一政策决定最终应由各组织理事机构作出。

预算增加(减少) (表 11-14)

政策、技术和方法。检查专员注意到，各组织采用了不同的预算编制技术。原子能机构、劳工组织和难民署等组织采用的零基预算编制方法是从零开始编制每个期间的预算，联合国、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际民用航空组织(国际民航组织)采用的增量预算编制法对以前的预算进行调整，以反映通胀等变化。混合办法是综合采取这些方法，如联合国维持和平行动。难民署等一些自愿捐款资助的组织不预测通胀，而是在现有预算内吸收增加的费用。联合国薪资和津贴共同制度的参加组织按照联合国大会根据国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)的建议作出的决定和委员会的决定进行法定调整。

支出用途的标准分类在《行政问题协商委员会手册》中有过详细说明，但行政首长协调会财务和预算网不再更新，联合国系统各组织也不再使用。2010 年，财务和预算网制定并核准了经修订的机构间报告统一支出类别，^c 其中包括工作人员用和其他人员费用、差旅费和订约承办事务等。但是，订正分类没有支出用途清单，各组织也普遍不了解分类。检查专员建议更新以前的支出用途标准分类并公开发布，作为预算编制的参考文件(建议 2)。

工作人员和非工作人员费用。工作人员费用在联合国系统各组织，特别是在主要基于知识和制定标准的组织的预算中占有很大比例。空缺率经常纳入预算，以反映工作人员更替情况，但做法各不相同。检查专员表示关切，一些组织与空缺有关的高额准备金可能会引起预算过高的问题。各组织非工作人员费

^c 见 CEB/2010/HLCM/FB/18，附件一。

用预算的编制方法差别很大。一些组织将这些费用直接分配给具体方案或单位，一些组织则将这些费用集中起来。

向理事机构提供的预算文件的详细程度也有很大差异。联合国、知识产权组织、联合国工业发展组织(工发组织)和教科文组织等组织提供较为全面的数据，世卫组织等其他组织提供决策所需的最低限度的财务信息。检查专员建议立法机关和理事机构保持或恢复详细的预算信息，以确保透明度和问责制(建议3和4)。

行政和支助费用。各组织列报和管理行政和支助费用的方式差异很大。大多数组织将这些费用集中起来进行连贯一致的监督，一些组织则将这些费用分配到预算的各个款次与方案需求对接。费用回收做法也各不相同，大多数组织采用不同的回收率。开发署、人口基金、儿基会和妇女署采用统一的费用回收办法，有助于财务可持续性和加强机构间协作。

货币波动(表 15)

货币波动对联合国系统各组织的预算编制构成重大挑战，需要采取各种缓解战略确保财务稳定。各组织采用不同的技术管理这些风险。一些组织以总部货币确定预算和摊款，因为其大部分支出在当地发生，从而尽量减少外汇风险。其他组织则使用多种货币摊款，将预算在美元和欧元等货币之间进行分配，以更好地管理货币风险。此外，儿基会、世界粮食计划署(粮食计划署)和世卫组织等一些组织采用套期保值技术稳定财务规划，以应对货币波动。联合国秘书处还对其以瑞士法郎和欧元计算的方案预算使用套期保值。最后，粮农组织、海事组织和工发组织等组织维持储备金防范汇率波动，为管理财政风险提供了额外缓冲。

机构间合作，包括财务和预算网内的机构间合作

行政首长协调会财务和预算网作为信息交流论坛受到参加组织的高度评价，但一些组织对该网重视财务会计而非预算编制表示关切。尽管财务和预算网积极开展工作，但将1989年联检组报告第一卷关于行政问题协商委员会主持拟订的主要协定的附件与本报告第一部分关于财务和预算网主持拟订的主要协定的附件一进行比较，似乎可以看出，在可公开获得的最新和相关的全系统预算编制标准的数量方面，该网可能没有取得与其前身完全相同的成果。检查专员建议，财务和预算网应加紧努力，使预算编制最终产品更易于公众获取，更好地为成员国服务。

本次审查的后续行动

在访谈中，审查小组请参加组织提出与本次审查有关的专题，供联检组、财务和预算网或学术机构进行可能的后续研究。主要关注合资办理的活动，特

别是安全安保预算和驻地协调员系统的预算。其他突出的议题包括在方案预算中使用可衡量的主要业绩指标、成果预算制的各个方面和方案支助费用。关于联合国系统各组织预算编制审查周期，大多数组织赞成审查周期为 10 年，有些组织建议在重大变化或改革之后进行特别审查。

建议

本报告载有四项正式建议，其中三项向立法机关和理事机构提出，一项向参加组织行政首长提出。报告还载有五项非正式建议，以黑体字表示，非正式建议是对正式建议的补充，旨在提高各组织预算编制的成效和效率。

建议1

联检组参加组织的行政首长应以行政首长协调会成员的身份在 2027 年底前更新《财务和预算术语表》，并向公众提供以除其他外作为预算编制的参考文件。

建议2

联检组参加组织的立法机关和理事机构应请各组织行政首长以行政首长协调会成员的身份，在 2027 年底前更新支出用途标准分类，并向公众提供以除其他外作为预算编制的参考文件。

建议3

联检组参加组织的立法机关和理事机构应请组织的行政首长从下一个预算周期开始不降低目前在审议预算时提供的详细程度，以确保有意义的决策过程。

建议4

联检组参加组织如近年来在预算文件中删除了关于具体成果或产出的供资、按支出类别和用途分配预算、空缺率数据和人员配置表的相关信息，则其立法机关和理事机构应考虑在下一个预算周期恢复这一信息，以确保有意义的决策过程。

非正式建议

1. 检查专员建议艾滋病署方案协调委员会考虑设立相关的预算或财务专家委员会(第 73 段)。
2. 检查专员确认立法机关和理事机构有权安排工作，成员国(和劳工组织的社会伙伴)有权选择代表。同时，检查专员建议立法机关和理事机构尽一切努力吸收具有预算事项相关专门知识的代表参与预算讨论(第 75 段)。

3. 检查专员同意大会的意见，并建议不削弱预算或财务专家委员会的作用。在这方面，检查专员建议有关组织充分注意审议各委员会的报告包括报告所载建议，并向各委员会提供充分支持(第 77 段)。
4. 检查专员建议，立法机关和理事机构为在任何一年中遇到周期性流动性困难的组织找到可持续的解决办法(第 109 段)。
5. 检查专员建议，行政首长协调会财务和预算网加大努力，使预算编制最后产品更易于公众获取，更好地为成员国(和劳工组织社会伙伴)服务(第 185 段)。

目录

	页次
执行摘要	iii
简称	xiii
一. 导言	1
A. 背景	1
B. 目的、目标和范围	1
C. 方法和局限	2
D. 鸣谢	3
E. 一些关键问题概述	4
二. 预算政策和结构(表 1.1 和 1.2)	6
A. 中期规划	6
B. 预算周期	6
C. 预算类型(方案、支出用途、成果预算制)	8
D. 记账单位(预算货币)	8
E. 全面预算和半期全面预算	9
F. 预算列报和预算结构	9
三. 预算编制和提交程序(表 2)	11
A. 各秘书处的预算编制程序	11
B. 预算和财务事项小组或委员会	11
四. 预算和财务术语(表 3-10)	13
A. 术语表	13
B. 批款(表 3)	13
C. 摊款(会费)(表 4)	14
D. 工作人员薪金税(表 5)	16
E. 周转基金、准备金账户和基金(表 6 和表 7)	16
F. 盈余(表 8)	17
G. 杂项收入(表 9)	18

H. 外部借款(表 10).....	18
五. 预算增加(减少) (表 11-14).....	20
A. 采用的政策、技术和方法(表 14).....	20
B. 工作人员和非工作人员费用(表 11 和 12).....	21
C. 行政和支助费用(表 13).....	25
六. 货币波动(表 15).....	26
七. 机构间合作, 包括财务和预算网内的合作.....	27
八. 本次审查的后续行动	28
附件	
一. 财务和预算网主持拟订的主要协定.....	29
二. 机构间报告订正统一支出类别的详细说明.....	30
三. 参加组织将根据联合检查组的建议采取的行动概览.....	31

简称

行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
信通技术	信息和通信技术
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

1. 本次审查已列入联合检查组(联检组)2024 年工作方案。本次审查由联检组发起,重新探讨了联检组以前 1989 年题为“联合国系统各组织的预算编制”的报告中讨论的专题,并对这一具有里程碑意义的审查提供了最新信息。¹ 本次审查属于联检组 2020-2029 年战略框架阐述的管理和行政做法及方法专题领域。²

A. 背景

2. 联合国系统各组织的预算编制。预算编制作为预算规划和通过过程,对每个组织的运作至关重要。预算的主要功能是向成员国和一个组织的立法机关提供“特定时期内执行活动方案的财务计划。方案预算的重点是要开展的工作和通过工作寻求实现的目标——强调要实现的目标,并计算实现目标所需要的费用:就资源水平和将要实现的成果作出决定”。³

3. 预算编制是一个广泛而复杂的过程,受到一个组织的任务、职能、结构、规模等各种因素的影响。1989 年审查主要侧重于联合国系统各组织预算编制的不同方面,并审查了各组织在实现预算标准化和可比性方面取得的进展。鉴于审查范围广泛,1989 年审查对报告第一卷中的部分预算编制技术和方法进行了“一些比较”,审查报告对各组织在编制经常预算时采用的主要技术、方法和做法进行了跨组织分析,详见报告第二卷中的比较表。⁴

4. 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的前身行政协调委员会确认,1989 年审查是对当时联合国系统各组织预算编制做法重要方面进行的客观和基于事实的审查。委员会认为,1989 年报告特别是第二卷中的比较表,是会员国和各组织实现提高预算可比性、提高预算编制方法和技术兼容性目标努力中的宝贵参考资料。委员会建议联检组定期更新比较表。⁵

5. 三十五年来,采取了许多改革举措,发生了许多重大变化,突出说明本次审查十分必要。与预算编制有关的主要发展和改革举措包括采用成果预算制、自愿捐款或预算外资源增加、向国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)过渡、开发企业资源规划系统等。关于一些关键问题的概述,见下文 E 节。

B. 目的、目标和范围

6. 本次审查的目的是向联检组参加组织的立法机关、理事机构和行政首长提供有关各组织预算编制主要程序和做法的最新信息。审查的目标是增进对

¹ JIU/REP/89/9 (Vol. I)和 JIU/REP/89/9 (Vol. II)。

² A/74/34, 附件一,第 9 (b)段。

³ JIU/REP/89/9 (Vol. I), 第 1 段;另见行政协调委员会 1983 年《财务和预算术语表》(ACC/1983/FB/1)中的“预算”。

⁴ JIU/REP/89/9 (Vol. I), 第 7 和 8 段。

⁵ A/45/130/Add.1, 附件,第 1 段。

预算编制过程的了解，发布良好做法，提高联合国系统各组织预算编制的成效和效率。

7. 审查的具体目标是：

(a) 以 1989 年报告所载比较表为起点，通过摸底工作概述预算编制程序，向代表和其他利益攸关方提供有关预算编制的参考文件；

(b) 对各组织在预算编制方面采用的主要政策、技术、方法和做法进行跨组织分析，确定各组织的主要挑战、经验教训和良好做法。

8. 本次审查的范围涉及全系统。本次审查不仅包括联合国及其专门机构的经常预算⁶ (如 1989 年审查)，而且包括目前联检组的参加组织⁷ 由摊款和自愿捐款以及创收活动供资的所有单独预算。这次审查涉及 28 项预算，而 1989 年审查涉及 13 项预算。

9. 审查报告以 1989 年的审查为起点，提供最新数据，并分析了联检组参加组织预算编制的现状。报告探讨了各组织预算编制政策和做法的演变，包括对促成这些变化的主要因素进行了定量和定性分析，并评估了支持全系统合作的机制。

C. 方法和局限

10. 根据联检组的内部标准和工作程序，审查采用了数据收集分析定量和定性方法相结合的做法，包括：

11. **案头审查。**审查小组审查了现有文件，包括以前的联检组相关报告，⁸ 分析了参加组织的现有政策、条例、规则和预算编制流程。

12. **问卷调查。**发出了两份问卷调查表，要求提供定量数据和定性信息。向 27 个有独立预算的联检组参加组织发出了一份组织问卷，其中包含 15 个比较表，涉及 60 个调查领域；所有组织都做了答复。⁹ 向各组织的预算或财务

⁶ 联合国(方案预算)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际民用航空组织(国际民航组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界卫生组织(世卫组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界气象组织(气象组织)。

⁷ 联合国(方案预算和维持和平行动预算)、粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际贸易中心(国贸中心)、国际电联、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、教科文组织、联合国人口基金(人口基金)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、工发组织、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国项目事务署(项目署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、世界旅游组织(联合国世旅组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界粮食计划署(粮食署)、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

⁸ 包括 [JIU/REP/94/7](#)、[JIU/REP/99/3](#)、[JIU/REP/2006/1](#)、[JIU/REP/2012/12](#) 和 [JIU/REP/2023/5](#)。

⁹ 联合国秘书处对方案规划、财务和预算厅监督的经常预算和维持和平预算相关问题作出了答复。

专家委员会主席和外聘审计师发出了补充调查表；共收到 22 份全部填写的问卷答复——15 份来自预算或财务专家委员会主席，7 份来自外聘审计师。

13. **访谈。**2024 年 2 月至 5 月，与 78 位利益攸关方进行了 28 次线上线下访谈。¹⁰ 访谈对象主要是高级预算和(或)财务干事，重点是更新比较表和收集关于最近事态发展的资料。

14. **局限。**与 1989 年审查一样，由于研究范围广泛，检查专员只对选定的预算编制技术和方法作了“一些比较”。在审查之后，可以对个别问题或专题进行深入研究，其中一些问题或专题在第八章中提到。关于第二部分的局限性，请参阅第二部分的前言。

15. 本次审查根据联检组章程及其内部程序进行。适当考虑到了对问卷、询问和调查作出答复的利益攸关方以及参加访谈的利益攸关方机密性的保护。审查小组遵守专业和道德义务，在整个审查规划、执行和审查报告起草阶段保持了独立性、公正性、中立性和职业操守。

16. 为了保证质量，根据联检组章程第 11.2 条，报告草稿接受了内部同行审查，以利用联检组的集体智慧检验各项建议。随后向接受审查的各组织分发了订正报告，供其纠正可能的事实错误，并对调查结果、结论和建议提出意见。在报告定稿时考虑到了这些组织的意见，但作者对审查负有最终责任。

17. 本报告载有四项正式建议，其中三项向立法机关和理事机构提出，一项向参加组织的行政首长提出。正式建议得到五项非正式建议的补充。报告中所有建议均以黑体字显示。为了方便处理这些建议，附件三载有一个表格，说明这些建议提交有关组织是为了供其采取行动还是供其参考，并具体说明这些建议需要各组织的立法机关和(或)理事机构采取行动，还是需要行政首长采取行动。

D. 鸣谢

18. 检查专员谨向所有对组织问卷(包括 15 个比较表)作出答复并为审查提供宝贵投入的组织表示感谢。检查专员感谢所有通过访谈和对联检组调查问卷和访谈指南的书面答复自愿分享知识和意见的组织。检查专员并感谢联检组参加组织的协调人，协调人在向目标受众发放调查问卷和为访谈提供便利方面发挥了重要作用。

19. 检查专员感谢行政首长协调会管理问题高级别委员会财务和预算网邀请其参加 2024 年夏季会议，并感谢财务和预算网秘书处提供大量信息。

20. 检查专员特别感谢外部审计师和预算或财务专家委员会主席，特别是行政和预算问题咨询委员会主席，感谢他们抽出时间对补充问卷作出答复。

¹⁰ 一个组织的行政管理层没有利用建议的六个口头访谈日期，而是选择在分配的访谈时间结束后以书面形式对联检组的访谈指南作出了答复。

E. 一些关键问题概述

21. 根据本次审查的职责范围，检查专员具体审查了 1989 年审查以来的重大发展和(或)改革举措包括采用成果预算制、自愿捐款或预算外资源增长、向公共部门会计准则过渡以及企业资源规划系统的开发对预算编制的影响。

22. 自愿供资活动或预算外活动的预算编制方法因组织而异，也不同于分摊会费的预算编制方法。关于分摊会费，应当指出，三十五年来预算编制方法的某些要素(体现在本报告第二部分所列 15 个表格对 60 个调查领域的答复中)基本保持不变，而其他要素则发生了重大变化，详情如下。

23. **采用成果预算制。**从 1990 年代后期开始，¹¹ 成果预算制连同成果管理制对预算编制产生了最重大和最直接的影响。成果预算制将重点从基于活动的管理转向基于成果的管理，使各组织能够跟踪和衡量成果，并促进项目、举措和成果的预算编制。成果预算制有助于活动和预算与战略目标对接，强调预期成果甚至影响，并提升整个规划过程的意义。

24. **自愿供资增长。**这导致联合国系统及其活动的总体供资增加，有助于实现各项目标，特别是在人道主义和发展援助方面。然而，自愿供资也存在供资不可预测、优先事项确定、资源竞争、方案支助费用、交叉补贴和报告要求等问题。

25. 检查专员认为，自愿供资增加以及一些组织采用成果预算制，导致预算编制有失精准(往往是预测)，向成员国提供的预算细节减少，一些理事机构对预算编制投入的控制减少，削弱了确保有意义决策的可能性。

26. 下文各章提供了关于成果预算制的影响和自愿捐款增长情况的补充资料。

27. **向公共部门会计准则过渡。**2006 年，大会第 60/283 号决议核准采用公共部门会计准则列报联合国财务报表。虽然预算编制继续通常在修正的收付实现制基础上进行，但采用公共部门会计准则¹² 和权责发生制有助于联合国系统比较报告结果和统一各机构的会计做法。公共部门会计准则有助于各组织改为年度财务报告周期，对万国邮联而言有助于改为年度预算周期。公共部门会计准则披露长期负债，特别是离职后健康保险负债，并加快了企业资源规划系统的开发部署，以便除其他外能够编制符合公共部门会计准则的财务报表。

28. **企业资源规划系统。**企业资源规划系统自 21 世纪初开发部署以来，现已在几乎所有组织中实施，大大加强了内部(秘书处)和外部(理事机构)的决策。企业资源规划系统促进了预算的制定和审查，提高了估计数计算的一致性，提升了详细要求、处理和汇编预算投入的透明度。企业资源规划系统能够比以前更快地获取大量信息。系统提供报告功能，可以将实际值与预算进行比较，提供高级分析，改进直接成本计算。系统的采用也提高了数据的准

¹¹ 秘书长在介绍 1997 年改革方案的报告(A/51/950)中建议：“大会审查关于规划、方案拟订和预算编制过程的现有安排，以加强其在提供战略方向、建立更好的业绩标准和报告方面的作用，并更加注重业绩问责制，而不是投入核算——转向成果预算制”(战略 5)。

¹² 从粮食署 2008 年经审计的财务报表(WFP/EB.A/2009/6-A/1)开始。

确性(因为减少了人工操作),这是通过具体的规划和预算编制应用程序等手段实现的。

29. 由于上述所有重大改革的实施进展参差不齐,各机构采取的举措不尽相同,各组织的预算做法更加多样化。各组织的预算做法始终存在差异,显示出历史、传统和先例的差异以及实体的类型和性质、活动范围和主要职能、规模、地域结构、预算类型、资金来源以及行政和预算问题的治理等客观标准的差异。

30. **全系统标准化和统一方面的困难。**同参加组织的讨论进一步显示,旨在预算和行政做法标准化和统一、制订相同或标准化的格式、技术和方法的全系统努力(如 1989 年报告第 3 至 5 段所述)未得到许多组织管理层代表的支持。

31. **行政首长协调会财务和预算网。**行政首长协调会财务和预算网是行政协调委员会行政问题(财务和预算问题)协商委员会的继承机构,参加组织高度重视其作为信息交流论坛的作用。然而,将 1989 年审查关于行政协调委员会主持拟订的主要协定的附件与本次审查关于财务和预算网主持拟订的主要协定的附件一进行比较,似乎发现该财务和预算网在可公开获得的最新和相关的全系统预算编制标准的数量方面可能没有取得与其前身机构完全相同的成果。详情见第七章。

32. **外聘审计师和预算或财务专家委员会主席的意见。**对联检组关于预算编制对联合国系统各组织影响的补充问卷答复中所表达的意见凸显了各组织之间以及两组答复者之间的差异。

33. 完成与六个专门机构和一个方案有关的补充问卷的外聘审计师认为,目前的预算编制制度最有助于提高成效(通过可衡量的主要业绩指标等实现目标)、透明度和成员国的主人翁感。然而,目前的制度最不利于节约(包括合理的投入成本)。

34. 另一方面,完成与 3 个专门机构和 12 个其他实体(即联合国及其附属组织、基金和方案)有关的补充问卷的预算或财务专家委员会主席认为,目前的预算编制制度对促进节约(包括合理的投入成本)和效率(资金效益、合理的产出成本)贡献最大,而对总体业绩(相关性和知名度)、成效(通过可衡量的主要业绩指标等实现目标)、透明度和成员国的主人翁感贡献最小。

35. 外聘审计师和预算或财务专家委员会主席提供的其他投入载于以下章节。

二. 预算政策和结构(表 1.1 和 1.2)

36. 一如 1989 年报告, 本报告第二部分表 1 说明联检组参加组织预算政策和结构的一般特点。

37. 虽然所有组织都有共同点, 但从不同角度来看, 差异显而易见: 在联合国、基金、方案和专门机构之间; 取决于现有的资金来源(如分摊会费、自愿捐款或产生的收入); 任务和职能(如人道主义或发展援助); 组织规模; 地域(面向总部或基于外地); 政府间机制的力量(从几乎没有监督到两个准常设机构——行政和预算问题咨询委员会和联合国大会第五委员会——进行两阶段审查)。

A. 中期规划

38. 多年来, 绝大多数组织在预算编制中采用了中期规划, 但最明显的例外是联合国维持和平行动, 维持和平行动根据联合国安全理事会的具体授权开展工作。中期计划或同等计划是预算编制的基础, 而“战略计划”是 10 个组织执行的文件最常见的标题。¹³ 规划文件称为中期战略、计划纲要、业务计划、财务计划、战略和其他各种战略框架(见第二部分表 1.1 第 1.2 栏)。

39. 这些文件涵盖不同的时期, 联合国维持和平行动无中期规划, 教科文组织中期战略周期为八年。但是, 最常见的是四年周期(14 个组织使用), ¹⁴ 其次是五年周期(3 个组织使用)。¹⁵

40. 在 1989 年审查时, 六年周期是最为常见, 在当时制定中期计划或类似计划的 11 个组织¹⁶ 中, 有 6 个组织采用六年周期。¹⁷ 此后, 在这 11 个组织中, 6 个缩短了计划期限, ¹⁸ 4 个延长了期限。¹⁹ 各组织之间的这种差异表明, 中期规划的做法比以往更加多样化, 可能反映出需要在更加相互关联的世界中适应新出现的情况。

B. 预算周期

41. 1989 年审查报告指出, 在某种程度上实现了预算周期同步化(在观察的 13 个组织中有 9 个²⁰ 采用两年周期)。两年期仍然是最常用的周期——目前有

¹³ 劳工组织、海事组织、开发署、人口基金、项目署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、知识产权组织、气象组织。

¹⁴ 粮农组织、劳工组织、国际电联、开发署、环境署、人口基金、人居署、儿基会、联合国工业发展组织(工发组织)、项目署、妇女署、万国邮联、粮食署和气象组织。

¹⁵ 艾滋病署、毒品和犯罪问题办公室和知识产权组织。

¹⁶ 国际电联和万国邮联没有这种中期计划。

¹⁷ 联合国(方案预算)、粮农组织、劳工组织、教科文组织、工发组织和世卫组织。

¹⁸ 联合国(方案预算)、粮农组织、国际民航组织、劳工组织、工发组织和气象组织。

¹⁹ 海事组织、教科文组织、世卫组织和知识产权组织。

²⁰ 联合国(方案预算)、粮农组织、劳工组织、海事组织、教科文组织、工发组织、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

15 个预算²¹ 采用。然而，审查注意到一些预算从两年期预算转向相反方向：联合国、人居署和万国邮联转为年度预算，²² 开发署、人口基金和儿基会转为带中期审查的四年期预算。

42. 目前，两年期适用于 15 个预算，²³ 年度周期适用于 9 个预算，²⁴ 四年期适用于 3 个预算。²⁵

43. 与 1989 年审查观察的情况相似，一些组织的方案和预算周期有其自身的特点。例如，原子能机构和近东救济工程处两年方案期中有年度预算；国际民航组织有按年份列示的三年期预算；国际电联四年期财务计划中有按年份列示的两年期预算。对于环境署工作方案，预算周期为四年中期战略中的两年期。气象组织四年财政期中有两年期预算；项目署有执行局核准的两年期预算和执行主任核准的年度预算。

44. 与此同时，应当指出，所有两年期和四年期预算似乎相互协调，当前的周期分别为 2024-2025 年和 2022-2025 年。

45. 关于**联合国方案预算**，行政和预算问题咨询委员会认为改变预算周期是一个应由大会决定的政策问题。²⁶ 检查专员还了解到，有一种观点认为，重新采用年度预算在减少重计费用轮次和取消第二次执行情况报告方面取得了一些小小的成功。然而，年度预算周期大大增加了秘书处的工作量，也增加了相关委员会审查方案和财务部分的工作量和周期。年度预算周期还使预算编制更加成为一种合规工作。已经运作超过 70 年的方案不需要像维持和平行动那样的灵活性。就经常预算而言，年度预算导致工作量增加，但没有得到相应的好处和战略价值。

46. 联合国秘书处向检查专员简要介绍了年度预算的好处²⁷ 及战略价值、当局为应对工作量增加所采取的措施、以及有关与以前的两年期预算相比当前的年度预算编制不太算是一种合规工作的论点。

47. 在不妨碍上述不同观点和论点的前提下，并认识到年度预算对某些类型活动(如人道主义援助)和相对频繁变化的任务规定(如在许多维持和平行动)的用处，检查专员认为，对于较为长期的任务和在一份文件中合并的多种职能(如联合国方案预算)，两年期预算比年度预算更为合适。

48. 在这方面，检查专员回顾，大会曾请秘书长“对年度周期进行一次全面审查，包括其财务、行政和程序影响、其对方案预算各款次的任务执行的影

²¹ 粮农组织、劳工组织、海事组织、国际电联、艾滋病署、环境署、教科文组织、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目署、联合国世旅组织、妇女署(综合预算)、世卫组织、知识产权组织和气象组织使用两年周期。

²² 受采用公共部门会计准则的影响。

²³ 见脚注 22。

²⁴ 联合国(方案预算和维持和平行动预算)、原子能机构、人居署、难民署、近东救济工程处、妇女署(摊款)、万国邮联和粮食署(全组织预算)采用年度周期。

²⁵ 开发署、人口基金和儿基会采用四年周期。

²⁶ [A/77/7/Add.20](#)，第 59 段。

²⁷ 详见 [A/77/485](#) 和 [A/77/485/Corr.1](#)。

响以及工作量和连带费用，并在 2028 年大会第八十三届会议主要会期提交报告供大会审议”。²⁸

49. 关于总部设在纽约的基金和方案的**四年预算周期**，行政和预算问题咨询委员会在 2016 年和 2017 年请儿基会秘书处审查经验，开展吸取经验教训工作。²⁹

50. 检查专员认为，有关组织需定期审查保持四年预算周期的必要性。

C. 预算类型(方案、支出用途、成果预算制)

51. 在本次审查期间，绝大多数组织表示其预算类型至少包含成果预算制的一些要素，而且往往与方案预算结合使用。此外，在绝大多数情况下，预算还包括关于支出类别和用途的数据。万国邮联与 1989 年一样，继续采用支出用途预算，但增加了成果预算制的一些内容。

52. 检查专员注意到联合国系统在使用成果预算制方面不断取得进展，并注意到，各组织所使用的成果预算制要素不同，存在成果预算制与其他方法的各种组合。检查专员回顾，1989 年审查表明，在方案预算中也提供了关于支出用途的资料。³⁰ 检查专员指出，许多组织目前也采用方案预算和成果预算与支出用途信息相结合的同样办法。检查专员认为，这一办法应当保持，因为可以评估拟议预算符合实际情况的程度并决定资源的使用方式。

53. 检查专员认为，这一办法使成员国能够了解按实现组织的目标、成果和产出的不同手段列示的估计资源分配情况(并在其中拥有发言权)以及分析这些手段的成效效率和偏离目标实现计划的原因。通过与以前实际支出的比较，提供方案/次级方案和(或)成果/产出的支出用途数据，也有助于更好地评估拟议预算符合实际情况的程度，并审查预期成绩的估计费用的准确性。按支出用途合并列报预算(即使以单一表格的形式)，也能使成员国更全面地了解拟议预算的总体支出情况。这种列报方式还可能有助于减少意外开支风险，并加强对采用新技术和(或)结构改革的预期影响的评估。

54. 下文，特别是第五章 B 节和 C 节，载有关于成果预算制的其他意见和建议。

D. 记账单位(预算货币)

55. 联合国系统大多数组织的预算继续以美元表示，但下列九个组织除外：

- 总部设在蒙特利尔的国际民航组织以加元表示；
- 总部设在维也纳的原子能机构和工发组织、总部设在马德里的联合国世旅组织以欧元表示；
- 总部设在伦敦的海事组织以英镑表示；

²⁸ 大会第 77/267 号决议，第 5 段。

²⁹ 例如，行预咨委会备忘录 1943 (2016)，第 7 段和行预咨委会备忘录 1999 (2017)，第 7 段(未公开发布)。

³⁰ JIU/REP/89/9 (Vol. I)，第 14 段。

- 总部设在瑞士的国际电联、万国邮联、知识产权组织和气象组织以瑞士法郎表示。

56. 摊款(或会费)货币通常与预算货币相同。最明显的例外是劳工组织，预算以美元表示，但摊款以瑞士法郎表示。

57. 五个组织以多种货币摊款：粮农组织、原子能机构和教科文组织使用美元和欧元；国际民航组织使用美元和加拿大元；世卫组织使用美元和瑞士法郎。详见第四章 C 节和第六章。

E. 全面预算和半期全面预算

58. 一如 1989 年审查，绝大多数组织³¹ (但对自愿供资的组织提出了一些告诫)采用全面预算，将工作人员和非工作人员费用的所有预计增加额都列入了预算估计数。

59. 全面预算的例外非常少见。例如，国际电联、艾滋病署和近东救济工程处认为其政策属于半期全面预算，部分涵盖增加的估计费用。这可能只包括预算期间的一个部分，或部分活动可以采用费用较低方式执行的假设。详见第五章 A 节。

F. 预算列报和预算结构

60. 大多数组织³² 综合列报不同供资来源的资源。在其他几个组织，预算外资源数据采用不同的处理方式。例如，国际民航组织在预算的单独一款中提供关于预算外资源的数据；联合国(方案预算和维持和平行动预算)和气象组织列入的相关数据仅供参考；教科文组织整合了这些数据，但没有将其“混合”；海事组织报告当年的预算外资源；国际电联在财务业务报告中处理预算外资源。³³

61. 本次审查收集的数据表明，1989 年审查时主要通过分摊会费供资的大型组织的方案结构相对统一，³⁴ 现已发生根本性变化。当时，行政协调委员会还为方案预算建议了一个共同的预算列报结构。³⁵ 相比之下，方案和预算的结构和列报方式现在有很大的多样性。³⁶

62. 预算构成存在巨大差异，有详细的多部分结构，也有更加综合的格式。虽然大多数组织采用成果制办法，但有些组织保留了类似于 1989 年审查中提出的结构(如联合国经常预算和万国邮联)，一些组织的预算结构则更加注

³¹ 联合国(方案预算和维持和平行动预算)、粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、国贸中心、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目署、联合国世旅组织、妇女署、万国邮联、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

³² 粮农组织、原子能机构、劳工组织、开发署、环境署、人口基金、人居署、难民署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、妇女署、万国邮联、粮食署、世卫组织和知识产权组织。

³³ 见本报告第二部分表 1.2 第 1.7 栏。

³⁴ 统一的方案结构包括主要方案、方案、次级方案和方案构成部分/组成部分或项目。

³⁵ 见 E/1978/43/Add.2 和 JIU/REP/89/9 (Vol. I)，第 22 段。

³⁶ 见本报告第二部分表 1.1 第 1.4 和 1.5 栏以及表 3 第 3.5 栏。

重成果。例如，粮农组织、开发署、教科文组织和知识产权组织提供了按目标和组织单位(知识产权组织按部门)列示的详细细目，强调成果和结果。原子能机构、劳工组织和工发组织的预算构成与 1989 年审查记录的预算构成类似，但已过渡到注重成果的办法。

63. 世卫组织方案预算³⁷ 围绕三个战略优先事项和一个扶持支柱编制，扶持支柱题为“效率和效益更高的世卫组织将为各国提供更好的支持”。扶持支柱包含四项成果。成果 4.3——以有成效、高效率、注重成果和透明方式管理财政、人力和行政资源——有四项产出，包括健全的财务做法和监督(有两项产出指标)；有成效、高效率地管理和开发人力资源(有五项产出指标)；有成效、创新和安全的数字平台和服务(有三个产出指标)；安全可靠的环境，具有高成效的基础设施维护、具有成本效益的支持服务和响应迅速的供应链(有两个产出指标)。³⁸ 2024-2025 年成果 4.3 的拟议预算显示一个数字(4.69 亿美元)，³⁹ 由世卫组织总部和六个区域的区域和国家办事处分摊。⁴⁰ 没有提供按产出或产出指标列示的数字分布情况。然而，两年前，在 2022-2023 年方案预算中应成员国要求⁴¹ 提供了相关细节，包括按“工作人员”和“活动”列示的成果 4.3 及相关产出 4.3.1 至 4.3.4 的五行数字。⁴²

64. 检查专员认为世卫组织使用的术语具有误导性。世卫组织所称的“产出”实际上是“成果”，而“产出指标”应该称作“业绩指标”(如原子能机构的做法)。⁴³

65. 检查专员还注意到，世卫组织的预算文件缺乏有意义的财务信息，如信息和通信技术拨款、预算和财务、人力资源和行政、计划产出等。缺乏传统上提供的其他数据(如按支出类别和用途列示的预算分配、人员数字、人员配置表、空缺率等)，这一情况在下文中进一步阐述。

³⁷ 例如，见世卫组织，2024-2025 年拟议方案预算(A/76/4)。

³⁸ 见世卫组织，2024-2025 年拟议方案预算(A/76/4/Add.1)，附件 1——产出指标和说明。

³⁹ 世卫组织，2024-2025 年拟议方案预算(A/76/4)，表 6。

⁴⁰ 同上，表 7 和表 8。

⁴¹ 除其他外，反映在世卫组织执行委员会规划、预算和行政委员会下列建议(A/74/46)第 23 段中：“委员会支持成果管理制预算编制办法，并进一步提议作为秘书处编制未来方案预算的指导，秘书处应提交根据上一个两年期按关键支出项目列示的高水平估计数作为此类提案的背景资料，并继续提供按产出列示的初步估计数，按人员配置和活动费用列示以供参考”。

⁴² 见世卫组织，白皮书：2022-2023 年拟议方案预算预算数字详情，表 3。

⁴³ 见原子能机构，原子能机构 2024-2025 年方案和预算(GC(67)/5)，第二部分——按主要方案列示的详细情况。

三. 预算编制和提交程序(表 2)

A. 各秘书处的预算编制程序

66. 本报告第二部分表 2 第 2.1 栏资料显示,大多数组织⁴⁴采用集中办法,由预算办公室或具体部门为预算编制提供指南和指示并进行协调。
67. 难民署等有大量外地存在的组织采用自下而上的办法,预算编制从外地或国家办事处一级开始,最后在总部合并。人口基金还将集中指导与自下而上的方法结合起来,把各国家办事处和单位的投入合并处理。
68. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署以及世卫组织等其他组织遵循预算规划综合流程,把资源与战略计划和优先事项进行对接。世卫组织预算同时采用自上而下和自下而上的方法:在确定总预算水平和确定优先事项后,自下而上进行规划,使预算与优先事项对接。
69. 知识产权组织的预算编制包括向成员国发出关于下一个两年期优先事项的调查问卷,其后由部门领导和主任进行内部整合。
70. 检查专员注意到预算编制程序的多样性,但同意行政和预算问题咨询委员会的意见,即“尽管预算编制做法各不相同,但应随时提供关于编制估计数所用方法的明确、简要解释,或许就在预算文件中提供”。⁴⁵
71. 检查专员支持 1989 年审查提出的意见,⁴⁶即预算估计数应表明实际增长和费用增加(减少)。另见下文第五章和第六章。

B. 预算和财务事项小组或委员会

72. 检查专员回顾 1989 年审查的建议 3,其中指出“尚未设立预算、财务和方案领域专家小组的组织应设立这样的小组,作为立法机关的附属单位有效审查拟议预算和相关事项”。⁴⁷
73. 根据本报告第二部分表 2 第 2.3 栏的资料,几乎所有组织都设有专门委员会或专家组,负责审查预算和财务事项并提出建议。然而,检查专员注意到,仍有一些组织如艾滋病署,没有将这种专家机构作为其政府间立法机关或理事机构的附属机构。检查专员建议艾滋病署方案协调委员会考虑设立相关的预算或财务专家委员会。
74. 本次审查还显示,在其他一些组织如原子能机构和海事组织,目前首先审议预算的不是专家小组而是理事机构,比如原子能机构理事会和海事组织理事会。在劳工组织,理事会的方案、财务和行政委员会已由理事会的方案、财务和行政科取代,由该科负责这方面的工作。

⁴⁴ 联合国(经常预算和维持和平行动预算)、粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、教科文组织、人口基金、工发组织、儿基会、万国邮联、粮食署和世卫组织。

⁴⁵ A/39/592, 第 17 段, JIU/REP/89/9 (Vol. I) 第 32 段中提及。

⁴⁶ JIU/REP/89/9 (Vol. I), 第 33 段。

⁴⁷ 另见 JIU/REP/2023/7, 建议 4。

75. 检查专员承认立法机关和理事机构有权安排工作，成员国(和劳工组织的社会伙伴)有权选择代表。同时，检查专员建议立法机关和理事机构尽一切努力吸收具有预算相关专门知识的代表参加预算讨论。⁴⁸

76. 关于预算或财务专家委员会的实际使用情况，应当指出，环境署向行政和预算问题咨询委员会提供的上一个拟议两年期工作方案和预算所述期间是2018-2019 两年期。⁴⁹ 大会第 78/252 号决议认可行预咨委会报告所载建议，具体是请环境署确保遵守《环境基金和有关信托基金的财务细则》(ST/SGB/2015/4，附件一)，并将环境基金方案预算提交行政和预算问题咨询委员会审查。⁵⁰

77. 检查专员同意大会的意见，并建议不削弱预算或财务专家委员会的作用。在这方面，检查专员建议有关组织充分重视对委员会报告(包括所载建议)的审议，并向委员会提供充分支持。

78. 检查专员注意到，完成联检组对 15 个组织补充问卷调查的预算或财务专家委员会主席表示，略少于一半的组织(15 个组织中的 7 个)提供了关于预算的充分和准确的信息，只有大约四分之一的组织(15 个组织中的 4 个)报告有足够时间对所提供的数据进行分析。相比之下，完成联检组补充问卷调查的外聘审计师(7 人中的 6 人)大多数对其处理这两个问题的方式表示满意。

79. 检查专员认为，预算资料的充分性和准确性以及向预算或财务专家委员会提供审议时间的问题应由有关组织的行政管理层处理。

80. 检查专员注意到，按照既定程序，粮食署执行局从两个预算和财务事项专家委员会，即行政和预算问题咨询委员会和粮农组织财政委员会获得关于其预算的咨询意见。

⁴⁸ 另见 JIU/REP/2023/5 号文件第 29 段中的非正式建议。

⁴⁹ UNEP/EA.2/16.

⁵⁰ A/78/7，第四.144 段。

四. 预算和财务术语(表 3-10)

A. 术语表

81. 检查专员回顾, 1969 年行政问题协商委员会应 1966 年 11 月 4 日大会第 [2150\(XXI\)](#) 号决议的要求和审查联合国和专门机构财务特设专家委员会关于全联合国系统采用并遵循预算和财务术语的标准术语表的建议发布了财务和预算术语表。⁵¹

82. 1983 年 5 月发布了术语表修订版,⁵² 1989 年联检组审查报告广泛引用了修订版。术语表的上次更新于 2000 年发布,⁵³ 但没有公开发布。

83. 检查专员注意到, 接受审查小组访谈的联检组参加组织的高级预算和(或)财务干事既不了解也不使用 2000 年版术语表。然而, 一些受访者承认, 术语表作为成员国和各组织管理层的共同参考点具有潜在价值。此外, 绝大多数受访者表示, 今后应定期更新术语表, 特别是在出现重大事态发展时, 如公共部门会计准则发生变化时。

84. 检查专员完全同意受访者就术语表发表的意见和看法。

85. 检查专员回顾 2016 年达成的结论, 即“联检组今后所有旨在加强行政首长协调会框架内各参加组织之间协调与合作的建议, 都将酌情向行政首长协调会成员组织的行政首长提出”。⁵⁴

86. 以下建议可望加强全系统的一致性和统一性。

建议 1

联检组参加组织的行政首长应以行政首长协调会成员的身份在 2027 年底前更新财务和预算术语表并公开发布, 除其他外作为预算编制的参考文件。

B. 批款(表 3)

87. 各组织的预算通常由各组织的主要立法机关核准。⁵⁵ 对于具有“联邦式”(或伞式)结构的组织, 预算的不同部分由不同来源提供资金, 可能涉及多个核准机构。例如, 环境署相关预算由联合国大会、联合国环境大会、各多边环境协定缔约方会议和(或)缔约方大会核准。

⁵¹ [A/6343](#), 第 59 (c) 段, [JIU/REP/89/9 \(Vol. I\)](#) 第 39 段中报告。

⁵² [ACC/1983/FB/1](#)。

⁵³ 行政协调委员会, 《2000 年财务和预算术语表》, 反映 2000 年 8 月 28 日至 9 月 1 日在蒙特利尔举行的行政问题(财务和预算问题)协商委员会第九十一届会议的报告([ACC/2000/6](#))附件五中的改动和增补。

⁵⁴ [JIU/ML/2016/25](#), 第 40 段。

⁵⁵ 例如联合国大会、粮农组织大会、国际原子能机构大会和国际民航组织大会等。见本报告第二部分表 3 第 3.1 栏。

88. 绝大多数参加组织使用“批款”一词来指主要立法机关授权一个组织的行政首长承付款项和支付款项的数额，承付款项和支付款项的用途以表决方式通过，数额以表决通过的数额为限。⁵⁶

89. 值得注意的是，主要通过创收(登记)活动供资的知识产权组织已将“批款”改为“拨款”，以“简化语言和提高易懂性”。⁵⁷ 同样，自愿捐款占很大份额的世卫组织在关于方案预算的决议中使用“分配”一词。例如，世界卫生大会将世卫组织预算“分配”给战略优先事项和其他领域。⁵⁸

90. 许多组织都有关于提交和核准追加预算估计数或批款的规定。这种灵活性使各组织能够处理在初步预算核准后可能出现的意外支出或新的优先事项。此外，批款结构往往赋予行政首长或理事机构在规定限度内进行预算转拨款项的权力。这种具有内置灵活性的集中控制使各组织能够适应不断变化的需求，并在同时保持问责制。例如，联合国难民事务高级专员可从业务准备金中转拨款项，但必须向常设委员会报告。同样，粮食署执行局授权执行主任根据全球捐款预测的变化调整方案支助和行政预算，调整幅度不超过收入预期变化的 2%。

C. 摊款(会费)(表 4)

91. 根据行政首长协调会网站的数据，2011 年至 2023 年，联合国系统各组织的年总收入从 396 亿美元增加到 676 亿美元。在后一数额中，20.4%来自分摊会费，69.2%来自自愿捐款，10.4%来自其他来源。

1. 分摊会费

92. 尽管强制性供资份额急剧下降(2011 年仍占总收入的 33.5%)，但分摊会费的绝对总额还是从 2011 年的 133 亿美元增加到了 2023 年的 138 亿美元。

93. 多年来，成员国之间分配强制性分摊会费的主要方法没有太大变化：

- 联合国继续根据会费委员会的建议，按照若干标准(首先是成员数和支付能力)确定联合国方案预算的分摊比额表。
- 分摊比额表用作联合国维持和平行动经费分摊比额表的基础，为欠发达国家提供折扣调整，而联合国安全理事会常任理事国则承担附加费。一些专门机构，如劳工组织、教科文组织、工发组织和世卫组织，也采用联合国方案预算分摊比额表(仅根据成员构成方面的差异进行调整)，粮农组织、原子能机构和气象组织(另有额外调整)。

⁵⁶ 例如，见联合国财务条例 5.1、粮农组织财务条例 4.1、海事组织财务条例 4.1 等。见本报告第二部分表 3 第 3.2 栏。

⁵⁷ 见《知识产权组织财务条例和细则》，2023 年 1 月 1 日起适用；另见《财务条例和细则修订版》(WO/PBC/34/12)，附件，第 27 页。

⁵⁸ 例如，见世界卫生大会 WHA76.1 (2023)号决议，第 3 段。

- 国际民航组织根据支付能力(75%)和民航重要性(25%)确定分摊比例表。⁵⁹ 海事组织规定了最低摊款，⁶⁰ 余额在联合国方案预算比额表(12.5%)和商船队吨位(87.5%)之间分摊。
- 国际电联、万国邮联和知识产权组织继续采用不同的自愿选择缴款等级，各等级对应相关的缴款单位数目。

2. 其他资金来源

94. 关于摊款或自愿捐款以外的资金来源，检查专员注意到这方面的增长(从 2011 年的 25 亿美元增至 2023 年的 70 亿美元，占总收入的比例从 6.3%增至 10.4%)。他们回顾，创收活动是一些组织的主要收入来源(如知识产权组织)，甚至是唯一的收入来源(如完全由需求驱动的项目署)。

3. 自愿捐款和专款

95. 自愿捐款不断增长。例如，2011 年至 2023 年，自愿捐款从 239 亿美元增至 468 亿美元，占联合国系统各组织总收入的比例从 60%增至 69.2%。还应指出，这些增长的大部分涉及非核心(专用)自愿捐款，这种捐款从 2011 年的 197 亿美元增加到 2023 年的 410 亿美元，即占联合国系统各组织总收入比例从 49.6%提高到 60.6%。

96. 一个预算或财务专家委员会主席表示，自愿供资增长是一把“双刃剑”。一方面，它扩大了捐助国对各自方案的参与度，可被视为对某些任务表示兴趣的标志。另一方面，由于捐款的指定用途和供资所附条件缺乏灵活性，可能会导致组织的宗旨和目标支离破碎。

4. 筹资及自愿资金供资预算的类型

97. 检查专员同意一位外聘审计师的意见，即自愿资金供资组织的预算至少在一定程度上侧重于筹资目的。

98. 预算可大致分为需求型、收入预测型或混合型：

- 基于需求或按组织的说法需求驱动预算的一个例子是难民署预算，其资金缺口约为 40%。
- 除其他外，国贸中心、艾滋病署、开发署、人口基金、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室和万国邮联采用预测收入。
- 联合国实体(难民署除外)、粮农组织、教科文组织和气象组织的预算也采用类似的预测支出办法。
- 世卫组织预算根据成员国的需求和要取得的成果编制。
- 原子能机构、劳工组织、环境署、近东救济工程处、妇女署、知识产权组织和粮食署等组织采用组合(或混合)办法。例如，粮食署根

⁵⁹ 按有关国家定期航班的吨公里数计量。

⁶⁰ 目前，大约为 6 000 英镑。

据国家一级的预期要求对需求进行评估，并根据供资前景提出另一个切合实际的预算(通常低于经评估的需求)。

5. 行政和预算问题咨询委员会关于联合国方案预算的建议

99. 检查专员回顾行政和预算问题咨询委员会就联合国方案预算下预算外资源的预算编制提出的建议。行预咨委会在其关于 2020 年拟议方案预算的第一次报告中，除其他外回顾大会第 64/243 号决议第 39 至 41 段，其中大会强调指出，所有预算外员额的行政和管理必须与经常预算员额一样严格，这些资源的使用“应符合本组织的政策、目标和活动”，提交的预算应包括关于预算外资源的明确和具体的信息，以便区分自愿捐款和摊款与方案支助费用。⁶¹

D. 工作人员薪金税(表 5)

100. 工作人员薪金税是从工作人员薪金毛额中扣除一笔款项作为所得税。

101. 一些组织按净额编制预算(即不包括工作人员薪金税)。⁶²

102. 对向其国民的联合国薪酬征税的会员国有不同安排，包括美利坚合众国按毛额分摊会费并使用衡平征税基金。

103. 检查专员认为，这一制度在所有情况下继续运作良好，在为所有国籍的工作人员提供同等报酬的同时为全体会员国提供公平的供资安排，从而避免交叉补贴。

104. 还应指出，税金偿还不适用于美国不是成员国的组织和没有美国工作人员的组织。⁶³

E. 周转基金、准备金账户和基金(表 6 和表 7)

1. 各组织的财务状况

105. 检查专员回顾审计委员会的审计结果，即被审计实体的总体财务状况⁶⁴总体充足，实体的财务业绩总体表现良好。⁶⁵

106. 检查专员注意到，财务报表显示，在完全(或主要)由自愿资金供资的组织(即开发署、环境署、人口基金、人居署、儿基会、毒品和犯罪问题办公室和粮食署)中，总资产是总负债的四至六倍，妇女署的总资产则高出九倍。妇女署、粮食署和海事组织的其他比率也是两位数。⁶⁶

⁶¹ A/74/7，第 111 段。

⁶² 包括原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、艾滋病署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、万国邮联、知识产权组织和气象组织。

⁶³ 例如目前的工发组织和联合国世旅组织。

⁶⁴ 审计委员会审计的联检组参加组织包括联合国、国贸中心、开发署、环境署、人口基金、人居署、难民署、儿基会、毒品和犯罪问题办公室、项目署、近东救济工程处和妇女署。

⁶⁵ A/78/578，第 11 段和 A/79/243，第 11 段。

⁶⁶ 关于与海事组织有关的原因，见海事组织，2022 年 12 月 31 日终了年度财务报告和经审计的财务报表，第 72-89 段。

107. 大多数其他组织的资产和负债有更合理的相关性。

108. 应当指出，联合国和近东救济工程处等组织在任何一年都会定期出现流动性困难(除其他外每月现金和速动比率低于 1)。

109. 检查专员建议，立法机关和理事机构为在任何一年中遇到周期性流动资金困难的组织找到可持续的解决办法。

2. 业务准备金

110. 在联合国系统供资增加的同时，分摊经费的各组织的周转基金数额也有所增加，一些实体的准备金账户和基金大量出现。同时，国际电联和万国邮联仍未设立周转基金，至少部分原因可能是对迟缴摊款收取利息，导致摊款收缴率很高。自愿捐款供资的基金和方案没有设立周转基金以及(或)难民署的周转基金水平相对较低，应与其他业务准备金和(或)预算结转和现金盈余的高水平(如公共部门会计准则比率和关于盈余的表 8 所示)一并看待。

111. 检查专员回顾联合国大会决议(包括第 75/242、74/249 和 73/268 号决议)，其中大会认可行政和预算问题咨询委员会关于在行政首长协调会框架内制定联合国系统业务准备金最低和最高水平的合理基准的建议。⁶⁷

112. 检查专员从联合国和行政首长协调会(管理问题高级别委员会和财务和预算网)收到的信息显示，财务和预算网在 2021 年 11 月举行的第三十七次会议上认可了其业务准备金工作组报告所载的结论和建议。⁶⁸

113. 检查专员指出，虽然业务准备金工作组报告没有载列业务准备金最低和最高水平的具体基准，但有几个要点值得注意，如需要关于准备金的专门政策文件和需要定期审查任何已设立的准备金。

114. 检查专员认为，财务和预算网内部商定的文件，特别是载有关于理事机构在相关问题上的作用的结论和建议的文件，⁶⁹ 应定期与这些机构分享。

F. 盈余(表 8)

115. 对于预算盈余产生的现金盈余，资金来源不同的组织有不同的处理方法。

116. 自愿捐款供资的基金、方案和其他组织⁷⁰ (以及其他组织的自愿捐款)的未用余额通常会结转，专用捐款的使用与相关捐助方商定。

117. 在大多数由摊款供资的组织中，作为一项政策盈余退还给成员国。这一做法继续适用于联合国方案预算以及联合国维持和平行动、粮农组织、劳工组织和联合国世旅组织的预算。

⁶⁷ 例如，见 A/76/554，第 25 段。

⁶⁸ CEB/2021/HLCM/FB/6，第 32 段，以及业务准备金工作组的报告(2021 年 11 月 2 日)。

⁶⁹ 例如，见业务准备金工作组的报告(2021 年 11 月 2 日)，D.4 分节。

⁷⁰ 粮食署、艾滋病署、环境署、人口基金、难民署、开发署、毒品和犯罪问题办公室、妇女署。

118. 然而，一些机构，如原子能机构(2009 年起)和教科文组织(2023 年起)，不再向成员国交还盈余，而是将盈余贷记其资本投资账户或基金。世卫组织利用未用摊款为下一个核定预算供资。国际民航组织和海事组织已开始采用其他一些较小专门机构(如国际电联)所采用的关于盈余留存的条例，有关理事机构就盈余的使用作出了临时决定。

119. 检查专员充分承认立法机关或理事机构有权作出符合本组织最佳利益的决定，但重申上文第 116 和 117 段提到的关于处理摊款和自愿捐款盈余的传统政策应予保留。

120. 关于自筹资金组织，检查专员注意到项目署报告了为确保服务公平收费以及平衡兼顾实现业务零净收入和为持续经营维持充足流动准备金所做的努力。

G. 杂项收入(表 9)

121. 杂项收入是指许多组织⁷¹ 经常收入以外的收入，⁷² 通常记入普通基金或同等基金、准备金或分类账，用于计算盈余和赤字。

122. 在一些组织，在各种特别账户和基金激增的同时，杂项收入的用途也发生了变化。例如，2023 年教科文组织决定采取一种新的做法，在理事机构进行相关确认后，将收入转入资本和战略投资特别账户。劳工组织开始将房舍租金收入记入房舍和住房基金，将出版物销售收入记入出版物循环基金。粮农组织和国贸中心等实体的信息产品销售收入不属于杂项收入。

H. 外部借款(表 10)

123. 根据参加组织对联检组问卷调查的答复，近一半的组织获准外部借款，⁷³ 包括建筑贷款。然而，几乎所有这些组织都需要得到有关理事机构的批准。

124. 应当指出，东道国对楼房建造和重建的支持，包括无息或低息长期贷款(例如传统上由瑞士联邦等提供)，是有关成员国的一种自愿捐助。

125. 检查专员同意 1989 年审查提出的观点，即可以作为最后手段考虑外部借款。⁷⁴

126. 尽管大多数组织禁止内部借款，但有几个组织存在内部借款的做法。⁷⁵

⁷¹ 例如，联合国(方案预算)、国际民航组织、海事组织、艾滋病署、人口基金、儿基会、工发组织、项目署、联合国世旅组织、世卫组织和气象组织。

⁷² JIU/REP/89/9 (Vol. I)，第 76 段，以及本报告第二部分，表 9。

⁷³ 包括联合国(方案预算)、粮农组织、原子能机构、国际民航组织、国际电联、艾滋病署、开发署、教科文组织、妇女署、粮食署、知识产权组织、气象组织和世卫组织。

⁷⁴ JIU/REP/89/9 (Vol. I)，第 80 段。

⁷⁵ 联合国(方案预算和维持和平行动预算)、原子能机构、劳工组织、环境署、教科文组织、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、联合国世旅组织、妇女署、粮食署和知识产权组织。

127. 检查专员回顾1989年报告中的建议，即未按时足额缴纳摊款的成员国应承担与借款有关的应付利息和费用。⁷⁶ 行政协调委员会当时对这项建议表示怀疑，认为关于各国政府支付未缴摊款利息的建议迄今没有得到大多数理事机构的接受。⁷⁷ 不过，在看待这项提议时，应考虑到对迟缴款项收取利息的积极影响，如电信联盟和万国邮联(以及欧洲委员会等一些非联合国系统组织)的做法，以及行政和预算问题咨询委员会关于可能对内部借款的现金收取利息的建议。⁷⁸

128. 检查专员认为，对迟缴的强制性缴款收取利息是国际组织预算实现可靠供资的有效办法之一。另一方面，他们充分认识到并尊重这是应由有关理事机构作出的政策决定。

⁷⁶ [JIU/REP/89/9 \(Vol. I\)](#)，建议 7。

⁷⁷ [A/45/130/Add.1](#)，第 17 段。

⁷⁸ [A/66/713](#)，第 12 段。

五. 预算增加(减少) (表 11-14)

A. 采用的政策、技术和方法(表 14)

129. 如 1989 年报告所述,可以采取两种基本方法确定下一个预算期的基本预算水平:(a) 零基预算编制,即从头开始编制下一个预算期的预算;(b) 增量预算编制,即通过在当前预算基数上的增加和(或)减少,为下一个预算期编制拟议预算。⁷⁹ 1989 年报告还提到,联合国系统没有单纯或严格地采用零基预算或增量预算编制做法。⁸⁰ 为实用起见,在本报告中这些术语将用来阐述一种一般方法。

130. 检查专员注意到,许多组织实际用于预算编制的方法多种多样,包括零基预算编制法、增量预算编制法以及两者的结合。

131. **零基预算编制法**由原子能机构、劳工组织、难民署等机构采用,是为每一个新预算期“从头开始”编制预算,并确保为所有支出作为新的支出提供理由。

132. **增量预算编制法**由联合国、粮农组织、国际民航组织和其他组织采用,在工作人员费用较高和活动重复的组织中更为常见。这一方法涉及对前期预算进行调整以反映新预算周期的变化,包括计入通胀和已知的增加额。

133. **混合方法**结合采用零基预算编制法和增量预算编制法,这种方法也很普遍。例如,联合国维持和平行动对军事和警务人员费用以及业务费用采用零基预算编制法,对文职人员采用增量预算编制法。同样,气象组织对方案费用采用零基预算编制法,对行政费用采用增量预算编制法。

134. 采用**全面预算**(即包括所有预期费用)的组织⁸¹ 根据现有的最新合同价格和费率、居民消费价格指数和国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)等权威机构的数据预测通胀。相比之下,难民署和儿基会等由自愿捐款供资的组织的通胀预测方法较为有限:儿基会仅对薪金进行通胀预测,难民署根本不进行这种预测。在预算执行期间,由自愿捐款供资的基金和方案出现的费用增加通常在现有预算内吸收,艾滋病署也采用这种做法。国际电联等机构 2016 年开始保持相同的缴费单位数额——尽管日内瓦居民消费价格指数大幅上升,因此反映了吸收通胀压力而不是调整会费的类似战略。准备金方面,各组织的趋势是避免保持特定的通胀准备金,而是选择实时预算调整。

135. **法定增加或减少**。检查专员注意到,无论采用何种方法编制有关费用的预算,联合国薪金和津贴共同制度参加组织都按照联合国大会根据公务员制度委员会的建议作出的决定和公务员制度委员会的决定进行法定调整。

136. 联合国方案预算采用的是最全面的重计费用制度(见上文第 45 段)。

137. 联合国系统各组织没有关于**预算水平的固定政策**。有关概念,如名义增长或零实际增长,通常反映在理事机构就个别预算报告作出的临时决定

⁷⁹ JIU/REP/89/9 (Vol. I), 第 82 段。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 见第二章 E 节。

中，大多适用于分摊会费。此外，一些组织的行政管理层在编制预算时使用了几种假设。例如，国际民航组织总是根据理事机构的指导提出三种假设，开发署要求业务单位或业务局提出两种假设，一种是超出基数的最大百分比，另一种是可能的削减。

138. 与联检组 1989 年审查一样，本节不涉及本报告第二章 C 节已经反映的政策、技术和方法。

B. 工作人员和非工作人员费用(表 11 和 12)

1. 行政首长协调会支出用途标准分类

139. 检查专员回顾，1989 年审查采用了《行政问题协商委员会手册》附件七所载行政协调委员会支出用途标准分类。标准分类包括八个支出类别，两个工作人员费用类别和六个非工作人员费用类别，涵盖 51 个支出用途。

140. 然而，检查专员获悉，行政首长协调会不再更新《手册》，参加组织也不再使用。

141. 2010 年，行政首长协调会财务和预算网设立了财务报告工作组，主要目标是统一机构间财务报告，包括修订费用类别。工作组全体成员达成共识，采用一个费用类别标准十分有益，因此制定了经修订的机构间报告统一费用类别，财务和预算网于 2010 年核准了这个类别。⁸² 订正分类包括八个类别，但不包括支出用途清单(见附件二)。

142. 参加组织行政管理层代表在访谈中普遍表示，对修订的统一费用类别了解不多。

143. 然而，许多受访者对支出用途标准分类的更新版表示感兴趣，更新版可在编制预算时采用(包括作为参考文件)，并(或)在提出财务报告时采用。检查专员完全同意，这种更新将是有益的。

144. 检查专员还认为，考虑到行政管理层代表的各种意见，关于这一事项的决定可能需要参加组织的立法机关和理事机构宣布。

145. 以下建议可望加强全系统的一致性和统一性。

建议 2

联检组参加组织的立法机关和理事机构应请各组织行政首长以行政首长协调会成员的身份在 2027 年底前更新支出用途标准分类并进行发布，除其他外作为预算编制的参考文件。

2. 工作人员费用

146. 联合国系统各组织预算的很大比例用于工作人员费用，与通过交付货物和服务甚至现金更多参与人道主义或经济援助的组织相比，以知识为基础、制定标准和(或)解决争端的组织的这一比例特别高。

⁸² 见 [CEB/2010/HLCM/FB/18](#)。

147. 预算中工作人员费用的计算基于两个主要因素：一是预测工作人员人数，二是单位费用。

148. 单位费用根据标准和(或)实际费用计算，其中大多数包括联合国薪金和津贴共同制度内为各员额职等和地点确定的法定应享权利，如上文所述，这些应享权利根据公务员制度委员会的决定或联合国大会根据委员会的建议作出的决定确定。

149. 工作管理方面，大约五分之一的组织⁸³使用工作月和(或)等同专职员工数(即工作月和工作百分比组合)计算工作人员费用。其余五分之四的组织大多使用员额数作为衡量工作的主要单位。

150. 有一半的组织将空缺率⁸⁴纳入标准费用，一些组织对预算适用延迟系数，反映工作人员更替和预期征聘延迟情况。⁸⁵一些位于总部、规模较小且空缺率较低的组织，如气象组织和万国邮联，不对进行预算调整。同样，粮食署方案支助和行政预算也没有计入空缺率或标准延迟系数。世卫组织在交付成果所需的时间内使用员额费用平均数。其他专门机构，如粮农组织和劳工组织，以延迟系数的形式对工作人员费用进行 1.2%-1.3%的象征性调整。

151. 空缺往往根据实际数编入预算，有时略低，但多数时间略高。

152. 检查专员理解工作人员费用编入预算的谨慎做法，不赞同“空缺率管理”概念。他们认为，当实际空缺率相关准备金规模似乎过高时就会出现問題。

3. 非工作人员费用

153. 表12概述了联合国系统各组织把非工作人员费用编入预算并进行管理的各种方法，包括将这些费用分配给各方案的方式。各组织在非工作人员费用编入预算时采用各种做法。一些组织⁸⁶将非工作人员费用直接分配给具体方案或单位，确保费用与产生费用的活动和产出紧密挂钩。一些组织⁸⁷集中管理行政费用，并经常集中使用间接费用以提高效率。

154. 与此相关，检查专员注意到，各组织编制预算所使用的投入和产出标准单位费用各不相同，但共同制度工作人员费用显然是个例外。他们还注意到，除其他外联合国秘书处业务支助部维护的《标准费用和比率手册》和开发署的《通用价目表》和《当地价目表》中载有详细资料。

⁸³ 粮农组织、国际民航组织、劳工组织、国际电联、万国邮联和世卫组织。

⁸⁴ 联合国(方案预算和维持和平行动预算)、原子能机构、国际民航组织、艾滋病署、环境署、人口基金、人居署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目署、妇女署和知识产权组织。

⁸⁵ 粮农组织、劳工组织、教科文组织和联合国世旅组织。

⁸⁶ 联合国、粮农组织、国贸中心、环境署、教科文组织、人居署、工发组织、毒品和犯罪问题办公室和近东救济工程处。

⁸⁷ 原子能机构、劳工组织、儿基会、人口基金、知识产权组织和气象组织。

4. 向理事机构提供充分信息

155. 联合国系统许多组织向理事机构提供关于人员配置的详细数据，包括人员配置表和空缺率，以及按类别和支出用途列示的预算分配情况。

156. 在联合国经常预算和维持和平行动预算中分摊会费占很大比例，两项预算接受专家和政府间机构的广泛审查，载有最详细的预算资料。

157. 一些组织在着力采用注重成果的方法的同时，提供了相当全面的预算信息。例如，知识产权组织的拟议工作方案和预算包括按费用类别、成果和部门列示的资源。还详细列出了按部门列示的员额，并载有关于空缺率的资料。⁸⁸ 同样，工发组织提供按成果列示的预算估计数总表，以及按主要支出用途列示的拟议支出和收入、按主要支出用途列示的年度拟议支出和收入、关于经常预算和业务预算下设立的职位的数据以及关于空缺率的信息。⁸⁹ 教科文组织提供按成果、产出和费用性质列示的综合预算摘要。还提供常设员额汇总表、组织结构图以及关于延迟系数和空缺率的资料。⁹⁰

158. 另一方面，许多组织仅与理事机构分享高级别分类以及预算和人员配置信息摘要，理由是这种做法强调成果管理制和业务灵活性。与此同时，应当指出，有些细节是应要求或在其他议程项目下提供的，而不是作为标准预算审议的一部分。

159. 世卫组织向理事机构提供的用于审议拟议方案预算⁹¹的上述资料最少。⁹²

160. 检查专员对一些联检组参加组织。⁹³ 预算的透明度和合理性表示关切，这些组织没有提供按支出类别和用途列示的预算分配和(或)空缺率数据和人员配置表。虽然这些组织承认，在少数情况下这种做法经与理事机构商定，但缺乏全面的预算信息产生了问责制和监督问题，并限制了评估所提交预算的效率和经济性的可能性。

161. 检查专员还认为，应采取统一性和多样性兼顾的办法。他们认为，这种办法可能顾及到以下需要，即在提供决策所需的充分资料方面让立法机关和理事机构感到满意(如帮助评估预算拨款与计划成果之间的因果关系，就拟议预算的经济性得出结论)，确保就全系统使用的预算方法作出明确解释，至少确保各组织之间具有一定的可比性。

162. 检查专员想回顾联检组和行政和预算问题咨询委员会等机构以前提出的建议。

⁸⁸ 见知识产权组织，2024/25 年度拟议工作计划和预算(A/64/11)。

⁸⁹ 见工发组织，2024-2025 年方案和预算(IDB.51/6-PBC.39/6*)。

⁹⁰ 见教科文组织，2022-2025 年核准计划与预算：第一个双年度(2022-2023 年)(41 C/5)。

⁹¹ 为公平起见，应当承认世卫组织秘书处事后通过多种渠道，包括网络门户、数字平台和成员国非正式会议以及与成员国的其他沟通手段，分享了大量实际支出和核定预算比较信息。

⁹² 这是与所审查的其他组织，包括 100%由自愿捐款供资的组织相比。

⁹³ 例如，粮农组织、原子能机构、劳工组织和世卫组织。

163. 作为粮农组织管理和行政工作审查的一部分，⁹⁴ 联检组除其他外提出了以下建议：

- 理事会应请总干事在提交 2026-2027 年工作计划和预算草案时提供按支出类别和用途列示的预算分配情况(至少以一个表格的形式)，以及一个显示按职等列示的直至最低组织单位的员额分配情况的人员配置表(建议 4)。
- 理事会应请总干事在提交 2026-2027 年工作方案和预算草案时在预算表格以及所附关键绩效指标表格(即关于更新的成果框架的附件一)中增加一栏，说明已有这一信息的上一双年度或上一年度的实际绩效(建议 5)。
- 总干事应在提交 2026-2027 年工作计划和预算草案时，作为试点提出尽可能根据实际空缺率编制全部或部分空缺率预算的备选方案(建议 6)。

164. 行政和预算问题咨询委员会向儿基会、⁹⁵ 开发署⁹⁶ 和妇女署⁹⁷ 等由自愿捐款供资的基金和方案提出了类似建议。

165. 关于联合国方案预算，检查专员回顾，行政和预算问题咨询委员会曾表示支持成果预算编制方法，⁹⁸ 但认为成果预算编制框架应继续反映具体的业绩计量，预算文件中应保留按方案列示的详细产出清单，拟议所需资源应继续在每个次级方案一级列示。⁹⁹

166. 检查专员并想回顾联检组在以前联合国各组织成果预算制审查中提出的意见，即预算改革包括成果预算制的成功，需要会员国和秘书处之间的信任和理解气氛以及会员国之间的共识。¹⁰⁰

167. 预计以下建议将加强预算审议和批准方面的透明度和问责制，并增加成员国(以及劳工组织的社会伙伴)对这一进程的自主权。

⁹⁴ [JIU/REP/2023/5](#)。

⁹⁵ 见给儿基会的备忘录 2293 (2024 年，未公开发布)：“行预咨委会再次要求儿基会提供关于支出和人员配置的全面信息作为补充信息，以便利其今后审议综合预算的机构构成部分。委员会认为，补充资料应包括支出与规划估计数的比较和差异分析”(第 9 段)。

⁹⁶ 见给开发署的备忘录 2295(2024 年，未公开发布)：“[行政和预算问题咨询]委员会认为，还需要关于经常资源和其他资源的信息，以便全面了解综合预算机构构成部分中列报的所有资源、支出与规划估计数的比较、差异分析以及关于战略投资预计增长的信息。在这方面，委员会重申其先前提出的要求，即扩大与提案有关的文字和表格以纳入以下详细信息：(a) 支出细目；(b) 差异分析，用百分比将支出与规划估计数进行比较；(c) 详细的人员配置计划和表格；(d) 关于主要支出项目的解释性资料”(第 12 段)。

⁹⁷ 见给妇女署的备忘录 2171 (2021 年，未公开发布)：“为了进行全面审查，[行政和预算问题咨询]委员会认为，妇女署综合预算的列报应包括按支出用途或支出类别对照规划估计数的支出(实际和预计)演变情况以及预计所需资源的理由。委员会相信，这些信息将纳入今后的拟议综合预算”(第 10 段)。

⁹⁸ [A/55/543](#)，第 25 段。

⁹⁹ [A/72/7/Add.24](#)，第 54 段。

¹⁰⁰ [JIU/REP/99/3](#)，第 66 段。

建议 3

联检组参加组织的立法机关和理事机构请各组织的行政首长从下一个预算周期开始不降低目前在审议预算时提供的详细程度，以确保有意义的决策过程。

建议 4

联检组参加组织如近年来在预算文件中删除了关于具体成果或产出的供资、按支出类别和用途分配预算、空缺率数据和人员配置表的相关信息，则其立法机关和理事机构应考虑在下一个预算周期恢复这些信息，以确保有意义的决策过程。

C. 行政和支助费用(表 13)

168. 本报告第二部分表 13 中的数据显示，联合国系统各组织在行政、共同事务和支助费用的列报方式上存在差异，主要归因于各实体业务模式的集中程度。大多数组织将这些费用集中起来，并入具体部门或费用中心，以确保一致监督和有效管理。相反，一些组织将这些费用分摊到不同的预算部分或项目，根据方案需要和战略目标进行分配，实现灵活性和有针对性的资源分配。

169. 各组织的费用回收做法和费率也不相同，反映了不同的业务模式和财务战略。例如，艾滋病署按 8% 的费率将支助费用计入捐助方的总预算，并酌情再加上 1% 的联合国协调费。粮食署采用 6.5% 的间接支助费用率作为管理费。

170. 值得注意的是，根据开发署/人口基金/项目署执行局 2020 年 9 月作出的决定，开发署、人口基金、儿基会和妇女署采用统一的费用回收方法。¹⁰¹ 2024 年费用回收联合政策全面审查发现，联合政策大大促进了这些组织的财务可持续性，加强了机构间协作。¹⁰² 因此，审查建议继续采用这一统一办法。

171. 检查专员获悉，考虑到供资模式，项目署已与联合国合作伙伴统一了费用分类，但仍采用基于灵活费率的费用回收模式。

¹⁰¹ 见第 2020/12 号决定(DP/2021/2)。

¹⁰² 见开发署/人口基金/项目署、儿基会和妇女署执行局的报告(DP/FPA-ICEF-UNW/2024/1)。

六. 货币波动(表 15)

172. 货币波动对联检组参加组织的预算编制构成重大挑战，必须采取有效的缓解战略确保财务稳定和业务效率。

173. 检查专员注意到，正如 1989 年审查所发现，目前仍在采用不同方法减轻与货币波动有关的风险。

174. 例如，联合国系统各组织，如知识产权组织、气象组织、万国邮联、海事组织、工发组织和联合国世旅组织，将预算和摊款的货币定为大部分支出(80%以上)发生的总部所在地的货币：

- 知识产权组织、气象组织和万国邮联大部分支出以瑞士法郎支付，外汇风险很小，因此以瑞士法郎确定摊款。
- 同样，海事组织的预算以英镑计算，支出绝大部分以英镑计算，仅一小部分以美元计算。非英镑支出按联合国业务汇率计算，任何差额记入周转基金。
- 工发组织使用欧元作为记账单位，大约 85%至 90%的支出以欧元计算，仅 10%至 15%以其他货币计算。
- 联合国世旅组织也以欧元作为预算和摊款货币，所有费用均以欧元编入预算。以其他货币计算的支出，主要是以美元计算的薪金和联合国费用分摊捐款，按联合国最新业务汇率编入预算。汇率波动的损益记作普通基金杂项收入。

175. 多种货币摊款是联合国系统五个组织(教科文组织、原子能机构、粮农组织、国际民航组织和世卫组织)减轻货币波动风险的重要工具。这一办法最初由教科文组织和原子能机构推出，早在 1989 年开始采用。在采用欧元后，两组织与粮农组织一道在 2000 年至 2003 年左右开始用美元和欧元分摊摊款。2010 年，国际民航组织采用加拿大元和美元摊款办法，以解决大量当地货币支出问题。最近，世卫组织在 2013 年将多种货币摊款纳入了财务战略。

176. 由于无法预测货币波动，许多组织传统上使用的一个工具是在核准预算决议时使用实际汇率确定列入预算的汇率。

177. 联合国系统的一些组织，如儿基会、粮食计划署和世卫组织，采用货币波动套期保值办法。儿基会 25%的支出以美元支付，其余支出以大约 160 种货币支付，因此儿基会使用“自然对冲”最大限度地降低外汇风险。粮食署利用外汇远期合同对冲欧元兑美元汇率风险，特别是当地货币与欧元挂钩的总部和几个办事处的工作人员费用。这些合同锁定了未来汇率，从而稳定了金融规划，使其免受货币波动的影响。世卫组织也使用若干外汇套期保值技术和方案尽量减少汇率变动的风险，同时采用上述两种货币分别摊款的技术。应当指出，套期保值可能有价格标签，因此需要进行成本效益分析。联合国秘书处还在其方案预算中使用瑞士法郎和欧元两种货币的套期保值。

178. 粮农组织、海事组织和工发组织等少数组织利用储备金防范汇率波动。

七. 机构间合作，包括财务和预算网内的合作

179. 检查专员注意到，大多数联检组参加组织赞赏财务和预算网的工作，并承认其效用和价值。这些组织视财务和预算网为通过促进对话、分享最佳做法、加强财务规划、战略规划和资源调动等领域合作增进机构间协作的重要平台。财务和预算网是各秘书处财务和预算部门的共同声音。通过促进对费用分摊、离职后健康保险和预算外构成部分增长等专题的比较和讨论，该网使各机构能够深入了解和更好地理解其他组织处理某些问题的方式。

180. 参加组织正式和非正式地利用财务和预算网，相互学习经验，特别是预算编制经验。例如，各组织对由原子能机构、国际民航组织、海事组织、国际电联、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、联合国世旅组织、万国邮联、知识产权组织和气象组织等机构组成的这一非正式网络表示赞赏。

181. 总部设在纽约、由联合国系统供资的基金和方案(开发署、人口基金、儿基会和妇女署)经常利用统一预算和联合执行局就预算事项开展合作。

182. 接受访谈的一些参加组织表示关切，关于财务和预算网的讨论重财务会计而轻预算编制。行政首长协调会秘书处称，该网的议程是以财务预算领域当前最紧迫的问题为基础，这些问题会受益于机构间讨论和协调。2024年，该网对其职权范围进行了审查，以确保网络继续符合目的，并为预算财务领域的讨论和举措做好充分准备。

183. 检查专员回顾，财务和预算网预算编制和供资请求工作分组最近建议在该网今后的议程中，特别是在线下会议期间，列入更多以预算为重点的项目，通过专门的会边活动促进联合国预算专业人员交流最佳做法和创新办法并开展协作，吸收各自组织负责预算职能的专业人员更广泛地参加该网的会议。¹⁰³

184. 参加组织承认财务和预算网对个别组织和整个系统的效用和益处，但是大约四分之一的参加组织认为参加该网的工作相当耗时。一些小组织和一些由联合国经常预算供资的实体也认为，在该网所作决定中的声音和发言权较弱。部分原因可能是这些组织的能力相对较弱。

185. 检查专员回顾了财务和预算网的产出，包括每两年发布的财务统计数据，以及该网对采用公共部门会计准则和行政首长协调会《财务数据报告指南》所作的贡献。¹⁰⁴ 检查专员承认该网的工作非常积极，但认为目前向成员国公开提供的预算编制最终产品的数量似乎少于其前身行政协调委员会的行政问题协商委员会。¹⁰⁵ 检查专员建议行政首长协调会财务和预算网加紧努力，使预算编制的最终产品更易为公众了解，以更好地为成员国(和劳工组织的社会伙伴)服务。

¹⁰³ 见联合国财务管理系统实用框架工作组，财务和预算网的报告，预算和供资请求工作分组。

¹⁰⁴ 见联合国系统行政首长协调理事会关于联合国系统各组织预算和财政状况的统计报告。截至本次审查，最近的报告是 [A/77/507](#)。

¹⁰⁵ 见 [JIU/REP/1989/9 \(Vol. I\)](#)，附件和本报告附件一。

八. 本次审查的后续行动

186. 在访谈中，联检组参加组织应邀就与本次审查有关的关键专题发表意见，以便联检组、财务和预算网或联合国大学等学术机构按照既定程序探讨可能开展的后续研究。

187. 二十一个组织的代表对总共 39 个专题表示兴趣，其中有几个专题被反复强调。合资办理活动专题作为最受关注的领域获得了极大关注，重点是安全安保预算和驻地协调员系统预算。其他重要专题包括：(a) 在方案预算中使用可衡量的主要业绩指标；(b) 成果预算制的各个方面；(c) 方案支助费用。

188. 关于联合国系统各组织预算编制全面审查的周期问题，检查专员注意到，大多数参加组织赞成 4 至 15 年更新一次，最普遍的倾向是 10 年审查周期，特别是在概述参加组织使用的不同预算编制技术和方法比较/参考表格的更新方面。检查专员认为，大约 10 年的周期还可以确保每次审查都由新的作者进行。此外，相当多的组织建议在重大变革和(或)改革举措之后进行特别审查。

附件一

财务和预算网主持拟订的主要协定

以下是行政首长协调会财务和预算网主持起草的可供公众查阅的主要协定和(或)文件清单。清单并非详尽无遗，但涵盖了相对较新的文件。

领域	文号或标题
通过联合国数据立方体提高预算资源使用的透明度：联合国全系统财务信息报告标准	联合国全系统财务数据报告数据标准 (可查阅行政首长协调会网站： https://unsceb.org/sites/default/files/2024-03/Data%20Standards%20March%202024%20edition.pdf)
联合国系统行政首长协调理事会关于联合国系统各组织预算和财务状况的两年期统计报告	A/65/187 A/67/215 A/69/305 A/71/583 A/73/460 A/75/373 A/77/507
就管理通胀、重计费用、应对新挑战(如 COVID-19 大流行病的财务影响)等预算编制问题分享知识和交流信息	2020 年 7 月 29 日财务和预算网线上会议“当前 COVID-19 危机的影响和财务管理挑战”摘要 (CEB/2020/HLCM/FB/3) (可查阅 CEB 网站： https://unsceb.org/sites/default/files/2021-07/FBN_virtual%20COVID-19_session_report_final.pdf)

附件二

机构间报告订正统一支出类别的详细说明

1. **工作人员和其他工作人员费用：**包括所有有关工作人员和临时工作人员的费用，包括基薪、工作地点差价调整数和所有工作人员应享权利。
2. **用品、商品和材料：**包括与采购用品、商品和材料有关的所有直接费用(如运费、运输、交货、分配)。办公用品应作为“一般业务费用”报告。
3. **设备、车辆和家具(包括折旧)：**对于根据联合国待命安排系统或经修订的待命安排系统报告资产的单位(即预付费用)，涉及资产投入使用的所有相关费用。对于根据公共部门会计准则编写捐助方报告的组织，这相当于该期间的折旧。关于机构间项目资产报告格式的工作正在进行。
4. **订约承办事务：**一个组织按照正常采购程序订约承办的事务。在公共部门会计准则的术语中，这与交换交易相类似。可包括给予非政府组织的合同，如果这些合同更类似于服务采购而非赠款转让。
5. **差旅：**包括由本组织支付与项目直接相关的工作人员和非工作人员差旅。
6. **向对应方的转移和赠款：**包括向国家对应方的转移和向执行伙伴(如非政府组织)的任何其他转移，这种转移与上述商业合同不同。按照公共部门会计准则，这种转移更类似于非交换交易。
7. **一般业务和其他直接费用：**包括办事处运作的所有一般业务费用。例如，电信、租金、财务费用和其他无法映射到其他支出类别的费用。
8. **间接支助费用**

注：本清单摘自 CEB/2010/HLCM/FB/18，附件一。

附件三

参加组织将根据联合检查组的建议采取的行动概览

			联合检查组参加组织																											
		预期影响	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	联合国世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
报告	供采取行动		☒	☒	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考		☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议1		d	E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议2		d	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议3		a	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议4		a																L	L		L							L		

图例：

- L：供立法机关作出决定的建议
- E：供行政首长采取行动的建议
- ：不要求该组织采取行动的建議

预期影响：

- a. 加强透明度和问责制；b：传播良好/最佳做法；c：加强协调与合作；d：加强一致性和统一性；
- e. 加强控制与合规；f：提高成效；g：节省大量资金；h：提高效率；i：其他。
- * 如ST/SGB/2015/3所列。