

大会

Distr.: General
14 August 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议
临时议程*项目 120
会议地分配办法

会议事务成本会计制度

秘书长的报告

1. 本报告是按照大会 1997 年 12 月 22 日第 52/214 号决议 D 节提出的。这个问题的背景在秘书长的上次报告(A/52/1000)内已经讨论过。本文件补充该报告所载的资料。

一. 一般概念问题

2. 建立传统成本会计制度的主要目的在于满足制造方面的需要。在相当大的程度上,这种制度旨在按照大多数国家的会计管制机构和税务局制定的标准提供资料。例如,这种标准规定把一种产品的所有间接成本算入直接成本内。用于实现这个目标的主要会计理论称为“全部成本计算”。该计算法意味着与产品有关的所有间接费用应以某种方式分配给产品。因此,举例来说,把生产产品的工厂算入产品的成本内,即使工厂的地点长期固定不变。

3. 根据全部成本计算法作出管理决定会造成问题。例如,如某一产品的销售量降低,公司可决定只要能够收回直接成本和赚取一些利润,就不把间接费用(工厂费用)算入价格内。它们的论点是,不管是否制造产品,工厂都在那里。这种论据被视为对短期决策很重要,但明显不适用于长期决策。

4. 为作出以费用为基础的有效管理决定,应考虑到两个问题。第一,应分配给产品多少间接费用。这个问题的答案往往取决于公司的目标。例如,一家公司在向自己的部门供应其一种产品时,可选择一种间接费用分配办法,要是向别的公司出售产品时,可用另一种间接费用分配办法。基本上,目标决定了分配给一种产品的间接费用数额。

5. 第二个问题是如何把间接费用分配给产品。在最简单的情况下,可按花在产品的每个单元的时数把间接费用分配给每个单元。不是所有组织都可以这样简单或合

* A/53/150。

乎逻辑地分配间接费用。按照目前的成本计算理论,分配间接费用的方法应同这些费用有关的任何活动挂钩。因此,设计了称为“以活动为基础的成本计算方法”。目的是确定哪些间接费用应算入产品和这些费用应分配给哪些活动。

6. 非赢利性服务组织的成本会计法大不相同。在这些组织很难计量产出,并且其许多费用是固定的。没有赢利动机,也没有为年终财务报表报告时必须计算价值的库存。关于财务报告的其他法律规定往往限制费用报告的结构,限制其在内部管理时使用。例如,在联合国,帐户图表主要着重于必须确保按照大会的预算决定承付支出。

7. 服务组织建立了可满足自己决策需要的其他会计制度。在这些制度中,大多数很难确定每项产出的费用。例如,在医院和学校,很难准确计量产出。不管其活动的数量多少,其大多数费用是固定的。医院的急诊室即使没有病人,也必需有医务人员。在设计这种组织的成本制度时,必须彻底了解其宗旨和职能。

二. 与联合国会议事务特别有关的概念问题

8. 在会议事务领域,以活动为基础的成本算法可以是一种符合成本会计理论的办法。在这种制度中,间接费用同生产过程的各个不同部分挂钩,这样就可对有关费用有更好的了解。例如,产出所涉及的间接费用应显示出那些要节省的间接费用是不再生产的产出。同一概念同样适用于成批的产出。只因某一组织单位关闭而节省的间接费用是在该单位一级分配,而不是在产出一级分配。

9. 以活动为基础的成本算法的前提是,认为消耗资源的是活动而不是产出。活动一旦计算成本,就归入或分配给那些使用活动的产出。根据用途(例如翻译和简记)将各种具体资源(如笔译员的薪金)的费用分配给各种活动,并根据各项产出所使用的活动的数量将活动的费用分到所生产的产出(如文件和简要记录)。然后才能将产出的费用合并到有意义的成批产出(如某一机构的所有会前文件的费用)。

10. 会议事务业务的特点是需求时多时少。因此,很难确定为满足时多时少的需求最好需要多少员额。此外,不论合理的员额是多少,理论上也会出现需求太多或太少的期间。会议事务的固定成本(主要是薪金)与可变成本(用品、临时助理人员、订约承办事务)相比,数额很大。一般来说,在需求变动不大时,所需能力应配合对服务的平均长期需求,能力成本应在这个基础上分配。就是说,如果能力成本是 F , 平均长期需求是 Q 服务单位,每个服务单位的列入预算资源应是 F/Q 。任何超过 Q 的额外需求应以不同的递增率编入预算。

11. 不过,这个理论上的规则不适用于会议事务,因为可由长期工作人员完成的工作量低于对服务的平均年度需求。因此,固定成本的分配规则以及开始使用增量成本算法的需求量是多少都不清楚。

12. 如果能够把在超过预定数量后提供的额外服务排定在淡季,增量成本就会实际上降到零。增量成本的分配不是零,通常假定排定某项服务有真正的机会成本,但在工作量低的时候这项假定可能不正确。不过,在很难确定对服务的需求时,这种论点就有疑问。例如,排定在明显的淡季举行的会议可能突然需要临时助理人员,因为必须同时举行另一个在原先作出排期决定时不能预见的优先会议。

13. 增量成本还按可得和适用于满足各种具体额外需求的资源的组合(例如短期工作人员或订约承办事务)变动;活动的高峰和低谷不是在所有活动中同时出现,某项费用预定在某一阶段为边际费用,但后来变成固定费用。以按活动分配资源为基础的任何增量费用必须在作出有关决定时加以重新审查。

14. 基于上述理由,极难用数字来表示这种“或有机会成本”。按照现行做法,在需要费用资料时,则估计可能最高的边际费用。鉴于在不同时期有多种服务,不如采用一些历史平均费用,这些费用来自较确切反映实际财务情况、以活动为基础的成本计算办法。这些平均费用也可用来确定需要偿还的支出。

15. 在联合国,资本成本和某些其他可变成本,例如电力、警卫、维修事务、音响工程师及其他支助事务,不同会议事务挂钩。不过,可跟踪这些可变成本,必要时,可制订规则,以便能够将可变成本分配给会议事务各项活动。另一方面,对资本成本就不能这样做。

三. 信息系统

16. 在秘书处内有几种管理信息系统存有关于活动和产出的数据。然而,这些系统各自单独操作。在有些情况下,它们用不同的技术和参数计算类似定义的产出。这些系统使用陈旧的硬件,要作为成本会计制度的组成部分并不可靠。会计图表与目前的组织结构的联系不够密切。这在使费用与产出相配合方面造成了一些困难。尽管有着这些问题,仍然有很多有用的数据。

17. 通过目前的正式和非正式的信息系统收集到的数据需进行大量修改才能用于一种有意义的成本会计制度。文件记录、信息和跟踪系统(跟踪系统)在编辑、翻译、文本处理、印制和分发等不同操作过程中跟踪文件。这个系统还管理印制文件所需的按字数或页数印次计算的产出统计数。

18. 工作在每个处理阶段都有进入和退出记录,但一个文件在某个处理阶段的时间与实际上在这份文件上所花的时间并无联系。工作人员常常作几份文件,而一份文件又可能分给一个以上的人作,并且优先次序的工作要先做,从而会打断其他工作。没有跟踪花在某一文件上的时间。跟踪系统同综合管理资料系统(管理系统)或同任何财务或会计数据之间都没有接口。此外,需在两方面改进跟踪系统。应保存过去所有的数据,以确保可对今后的标准作出估计,并增加不同的领域,以记录用在各种活动上的时间。

19. 在综合管理资料系统(管理系统)内必须增加会计部分,以便容易确定与每个语文处有关的所有费用。在把发薪制度纳入管理系统后,就能缩短目前在完成一项工作与向有关工作人员付酬之间的时间差距。必须把目前由大多数语文处和复制科各自收集的活动的活动数据合并为一个统一管理的成本计算制度。

20. 任何成本会计制度的准确性都有赖于能否获得现有资料以及这些资料的正确性。跟踪系统和管理系统以及从某些部门直接收集的数据可作为建立所需数据库以发展一种成本核算制度的最初阶段的重点。这些数据载有足够的资料来开始建立一种原型制度。然而,将长期需要在来源、种类、计算方法和核实方面改进数据,以提高供使用的资料的质量。应及早审查目前已预见到的需对跟踪系统和管理系统进行的改进,以确保这两种系统以后可把成本会计制度包括在内。

四. 成本会计制度的目标和效益

21. 一个完备的成本核算制度应能够:对具体的会议事务产出费用作出准确的估计;奠定健全的基础来估计按可偿还数额提供的服务的实际费用;以及在通过了会议事务预算后确定增加或删除一定数量的服务将产生的费用或节余。
22. 这种制度本身不会导致节省资金。另一方面,提供会议服务是通过使用长期和临时工作人员以及订约承办事务,成本会计制度在组织因素限制下应能确定在各种具体情况下、或对于某种产出或某个时期如何最恰当地搭配各种资源。最终将知道在不同的地点提供服务的费用。这个制度还可对现有程序提供一种替代办法或对其进行核实。它可以评价预算计划,以及提供更多的理由来支助预算和特殊经费要求。
23. 对费用作出更准确的估计,将可以更清楚地确定用一定数量的资源可提供多少服务。确定各种服务的准确费用,应使联合国各机构认识到增量费用问题,从而有利于更谨慎地排定各种会议和有助于把对文件的要求包括在内。以活动为基础的费用计算标准也可提供很好的基准来衡量提高效率的程度。
24. 成本会计制度将产生标准化费用和活动报告,从而更容易把提供会议服务作为一个整体看待,而不是看作一些分离的服务。很难预测具体节省了多少钱,但制订和使用以活动为基础的成本计算制度的非营利组织和营利组织最终都节约了费用。

五. 原型办法

25. 为了发展成本会计制度,不妨采用原形办法。这是用于系统设计的一种办法,其中发展了信息系统的一种简化工作模式或原型。这种缩减了的试验性“初稿”以迅速而费用低廉的方式建成供用户测试之用。以原型进行试验,可使用户确定他们对该系统的喜欢和不喜欢之处。根据他们的反应和反馈,研制人员对系统进行修改,并再次将它交给用户。这一反复的试用和修改过程一直继续到用户因该系统能满足其需求而感到满意为止。
26. 建造原型的基本前提,是使人们更容易表明他们对现有系统(原型)的喜欢或不喜欢之处,而不是想象他们对一种系统会有哪些喜爱之处。如果用户能试用一种实际的系统,他们就能提供良好的反馈。即使是一种简单的不能充分运作的系统,也远比图解、口头说明或文件更能演示出各种特点。
27. 发展原型的第一步,是就系统的规模和范围与用户达成协议,从而确定基本的系统要求。重点是应该产生什么,而不是应该如何产生。设计者必须确保用户的期望是现实的,并确保他们的基本信息要求能得到满足。设计者利用这种信息要求来发展备选解决办法的费用、时间和可行性估计。
28. 第二步,分析人员发展一种可满足商定要求的最初原型。重点是在速度和低廉的费用,而不是运作效率。目标是在数天或数周的短时期内实施原型。由于有这种时间限制,为求简单、灵活和容易使用就要牺牲系统的某些方面。因此,在这个阶段往往会忽略非必要的功能、系统控制、例外情况处理、输入数据的检测、处理速度以及效能考虑。但至关重要的是,用户应能看到并使用数据输入显示屏幕、项目单、输入提示和源文件的暂用版本。他们还必须能对提示作出反应,对系统提出询问,判断反应时间,并发出指令。在原型完成时,研制人员又回去向用户示范该系

统。用户按指示对系统进行试验,并就内容和性能的喜欢和不喜欢之处表示意见。结果将通知研制人员,由研制人员作出更改。

29. 第三步是一种反复的过程,用户在这一过程中指明需要作出的更改,由研制人员进行更改,然后系统再次交给用户进行评价。这一反复的过程一直进行到用户对系统满意为止。第四步是使用经用户认可的系统。通过加进必要的控制、提高效能、提供备份和复原性能,以及使原型与其他系统相结合的办法,将一些原型变成可以运作的原型。其他的原型则未变成可运作的原型。这些废弃的原型可用作新系统的基础。

30. 考虑并使用原型的条件应该是:用户具有复杂而多种的需要,或这些需要变化急剧;系统要求难以确定;系统投入和产出未知;需执行的任务没有固定结构或只有部分结构;设计者不确定应使用哪种技术;与发展错误系统相关的风险很高;用户对新系统的反应是一种重要的发展考虑因素;以及许多设计战略必须得到测试。

31. 发展原型提供的优点是,由于用户认真参与,用户的需求得到了明确的界定。因此,系统在今后不必象现在这样经常加以修改。用户早期参与,有助于创造一种对系统的能力表示接受和实事求是的气氛。此外,它还通常是费用较低的办法:可用其他办法的费用的 10%或 20%来设计系统。另一方面,原型办法要求占用用户大量的时间,因此用户或许难以抽出必要的时间来认真参与。此外,如果要使系统变得可以运作而必需的步骤没有完成,要依靠部分发展的系统可能会有风险。

32. 用于会议服务的成本会计原型可只用于一个工作地点(总部),并仅包括目前与会议事务有关的费用。今后的扩展可包括其他地点以及与会议有关的费用。在发展会议事务系统的同时,必要时还必须审查和修改帐户系统,使它的产出更能按照以活动为基础的成本计算作出修正。如果认为目前不能得到的数据是可取的,则必须作出判断,确定作出更改的费用是否合理。原型方法将表明为了发展一种满意的成本会计制度而必须对信息系统作出哪些更改。这是使用原型办法的又一个好理由。

33. 原型发展过程因为连续的不断重复改善而继续好几个月。在每次连续的重复开端时可进行一项成本效益分析。在整个过程中,将需要一个发展工作队,它包括具有数据库和成本计算技能的工作人员以及具有会议事务及联合国预算编制和会计程序方面知识的工作人员,并需要一个监督组向工作队提供咨询并在必要时提供协助。

34. 在研制人员和用户认为原型为管理职能提供了正确的费用投入时,应将成本会计制度“硬化”而成为可运作的系统。为此目的,必须使系统坚固结实,不会因操作人员的失误以及硬件和软件问题使系统突然崩溃;必须编制系统文件和流程图;必须提供额外的硬件和通信能力以及提供用户和培训使用的文件。可以考虑使数据输入程序正规化和自动化,并将系统扩展到其他工作地点。

六. 结论

35. 要建立以活动为基础的事务成本计算制度,可首先利用现有数据库中的资料。然而,随着这个制度的发展,必须改进资料来源,以产生关于费用、活动和产出的新数据。如果新制度是建立在现有数据的水平上,就可能不会使至今用来估算费用的方法出现重大改进。原型办法对今后的工作来说是最有希望的途径,因为与其他

方法相比,它费用低和风险小。非常重要,用这种方法就可以连续进行成本效益分析,以评价发展这个制度的额外阶段的相对优点及其要求。

36. 现有各种现成软件支持按活动计算成本的方法,其范围和复杂程度对建立原型的有关要求是绰绰有余的。为使这种原型运作所需的软件和硬件成本估计为 65 000 美元。其他成本是支付系统分析员和培训费用(24 万美元)。共计 305 000 美元。预计时限为六个月,其中大约一半时间用于初期发展活动。在头三个月结束时,应进行一次进度审查,以评价预备建立的制度在经济、技术和业务方面的可行性。

37. 应指出,为把原型变为一种稳定、永久的系统,所需的投资和时间将大大超过上一段中所述的数字。此外,这些估计数不包括对现有的信息系统(即跟踪系统和管理系统)进行任何必要改进所需的时间和费用。

38. 秘书长认为,参照会议委员会、行政和预算问题咨询委员会及大会可能提出的建议,在本报告基础上建立一种成本会计制度可能有助于更好地了解政府间组织和专家机构经常要求提供服务的所涉问题,并有助于在会议事务方面使管理工作得到改进。

39. 为了继续进行这项工作,有必要查明哪些工作人员具有关于联合国预算和会计做法以及关于会议事务活动的必要知识,以让他们在这个领域工作。在方案规划、预算和财务厅以及大会事务和会议事务部工作的具有所需条件的长期工作人员现在都不能为这个目的把他们调离目前的职位。系统分析员无疑将是外聘顾问,但编写这份报告中获得的经验清楚地表明,在成本会计制度发展的下一个阶段将需要有经验的联合国会计、预算和会议事务专家的参与,或许甚至需要他们作为专职人员参与。

40. 秘书长将考虑这方面所有可行的备选办法,并将随时向会议委员会、行预咨委会和大会汇报建立会议事务成本会计制度的进展情况。
