



Distr.
GENERAL

A/51/950/Add.6
12 November 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十二届会议

议程项目 157

联合国改革:措施和建议

革新联合国:改革方案

秘书长的报告

增 编

以成果为基础的预算编制办法

以成果为基础的预算编制办法

导言

1. 秘书长在其改革方案(A/51/950)第 241 段建议:

“大会应审查规划、方案编制和预算编列过程方面的现有安排,以便加强它们在提供战略指导、建立更好的考绩标准和报告制度,以及更着重于绩效责任而非投入核算--转向以成果为基础的预算编制办法--方面的作用”。

2. 本说明解释以成果为基础的预算编制办法的有关基本概念,以及这些观念如何适用于联合国。在这方面,行政和预算问题咨询委员会在关于 1998-1999 年两年期方案概算的第一次报告中表示“还需要提出详细的报告,解释并说明提议改变的理由,采用的新方法和此种预算的模拟样本。”¹ 本文件确认实施以成果为基础的预算编制办法之前必须充分满足这些技术需要,但只提出关于这个主题的概论以支

持大会对这个问题的政策性讨论。若大会决定进一步审查建议,将提出详细技术报告,供有关专家和其他有关机关审查。

什么是以成果为基础的预算编制办法

3. 以成果为基础的预算编制办法的关键特点是重视将予提出的产出(报告、研究、会议等)及其后的结果,这与以投入预算编制办法是对立的,后者的明确特色是强调投入(工作人员、材料、设备等)。不管是重视产出或重视投入,对预算过程的所有阶段(方案制订、预算编制、实施、监测和评价)来说都是很重要的。但是,这里最重要的决定性因素是最初的概算阶段,因为这确立了其后所有阶段的产出形式和框架。

4. 方案拟订阶段中以成果为基础的预算编制办法的基本概念可以利用新闻出版物这个简单的例子来说明。投入预算编制框架的重点将是预算编制及其后的控制开支项目,如薪金和一般人事费、印刷费和其他业务开支。以成果为基础的预算编制办法的重点将是确保小册子和出版物及时在预先商定的预算范围内满足必要的质量和数量标准。因此以成果为基础的预算编制办法的财务管理重点将是控制全面(而非个别)的开支,并确保产出在商定的预算内交付。

5. 下表列出两种框架的不同预算控制点:

<u>开支项目</u>		<u>千美元</u>
薪金和共同人事费	(a)	5 300
编辑费	(a)	750
旅费	(a)	100
印刷	(a)	230
其他业务开支	(a)	<u>250</u>
共计	(b)	<u>6 630</u>

* 按照投入预算编制办法,所有标(a)的项目都是已编入预算和受控制的。

* 按照以成果为基础的预算编制办法,标(a)的相同项目都将是已编入预算的,但只有标(b)的项目是受控制的。

在以成果为基础的预算编制办法中,只要产出可以在 6 630 000 美元的预算内交付,方案管理员可以改变开支投入的搭配,以利用相对价格、技术或其他变化。在投入预算编制办法中,方案管理员没有同样的资源管理自由,而且将受到最初预算搭配的限制。

6. 当方案是以产出的方式来拟订时,预算控制的立法重点可以从预算编制和控制具体预算项目(投入)转向按照其商定总价格内的绩效因素(数量、质量和及时性)确保交付产出(成果)。因此,管理员不受预算项目的限制,但必须在总预算核定的范围内交付商定的产出。产出监测和评价制度通常都需要加强,以支助这种重视成果的改变。

7. 因此,方案管理员从控制投入转向决定和提供产出、监测及确保商定产出实际交付。它从具体指明投入转向具体指明产出以及关于产出交付和投入利用的事后报告。

8. 因此,以成果为基础的预算比较重视达到的成果,而较不重视如何支用总分配额内的经费。这些预算列有关于将予提出的产出的费用、数量和质量的资料。例如,会议事务作业的以成果为基础的预算将包含将要提供多少次会议的服务以及按形式分列的每次会议费用的数据。它仍会继续提供达成这些产出(成果)所需资源数额的资料,但是它可将重点放在预期的有形成果而非达成产出所需投入的细微末节(诸如工作人员的人数和类别及其他业务费用)。

9. 以成果为基础的预算编制办法的前提是要加大方案管理人员对于其活动及后来交付成果的责任和问责义务。基本上是要让管理人员控制投入,这样他们就能够以最好的方式管理维持期望结果所必需的产出。因此,核可预算资源的基础是

产出或者各组类似的产出。各组产出必须符合下列标准,才能成为有效的问责机制:

* 组内的产出应该是相同性质的。

* 每一组产出的考绩因数(质量、数量、及时性和费用)都要具备供行政决策和

立法机关审查用的资料。

* 必须足够详尽,让有关部门和供应者对其活动承担适当的问责义务。

问责义务

10. 以成果为基础的预算编制办法,如果仔细设计与实施,是不会减轻问责义务的。这种办法把问责义务的重点从遵守投入管理规则转移至问责义务重点在于产生期望产出以及管理人员有说明如何确定其预算的最佳投入搭配的问责义务。它要求方案管理人员对其产出及其后的结果承担责任和问责义务,同时又使工作更加有趣、更有挑战性,并允许创新。

11. 虽然以成果为基础的预算编制办法撤销了在特定预算细目范围内进行管理的规定,但管理人员仍须对其作为产出总成本上限的整个拨款承担问责义务。管理人员可以灵活控制和管理其预算以及他们使用的投入搭配。但是他们没有能力增加已知的产出成本至超出规定的预算限度以外。因此,虽然方案管理人员有责任停留在核定的拨款范围以内,他们也要对他们的计划产出和相关结果承担全部问责义务。

12. 应该指出,不会在以成果为基础的预算编制办法范围内取消详细列明投入资料的规定。将继续收集和监测投入数据,在成本效益分析或其他目的需要时将提出这些投入数据。

13. 从预算角度看,既然产出是可以数量化和对价格敏感的,这种办法方便了审查和监测预算变动和对组织的影响。财务控制转变为财务分析,让财务管理从投入审查转为影响评价和产出评价。

14. 以成果为基础的预算编制办法重点在于物有所值和成本效率。它方便对整个组织的不同产出或各组产出的相对成本效率进行比较。而且,它简化了基线标准的使用,特别是当组织的不同部门的产出完全相同的时候。

联合国采用以成果为基础的预算编制办法

15. 虽然采用以成果为基础的预算编制办法有时被某些政府赞扬为革命性的步骤,但在联合国,它更具有演进性发展的性质。当方案预算编制取代以前 1974 年的支出用途预算时,联合国便已不再使用纯投入预算,直到那个时候,预算款次是按照主要支出用途界定的。1974 年起,预算各款大都是按照主要组织单位执行的方案界定,而这些方案又是在中期计划的框架内拟定的;中期计划说明了方案的组成成分、法律依据及其目标。很多工作都用于界定产出、监测产出并于 1987 年在一组详尽的涵盖规划、方案编制、预算编制、监测和评价周期的所有各方面的细则和条例的范围内使这些安排定形下来。

16. 结果有时令人失望,也许是因为一些个别款次内以前存在于支出用途预算方面的许多僵化做法于 1974 年都带到新的方案预算结构中来了。结果产生一个有点混合性的安排,由于它结合投入和产出预算编制办法的限制性成分,而没有任何显著的斟酌行事的灵活性,方案管理员特别感受到它的约束。相关的细则和条例现在已到了必须大肆修改的时候,因为某些部分需要参照经验加以修改。

17. 转用以成果为基础的预算编制办法的用意是再次检讨一下联合国的产出的编制预算和界定方法、这些产出按美元计算的方法,以及监测与评价产出的方法。尽管界定产出的工作已进行多年,目前的安排都有点不足,所提供有关结果的信息也不多。支出用途所提供的详细数量和程度也需要加以评价。编制和检查方面可能需要更加详尽的细节,实施和管制方面所需细节较少。

18. 虽然相对易于考虑给予方案管理人员斟酌将资金在大多数非员额支出用途间调动的决定权,但可能也有特别理由在维持员额配置表和固定薪金表方面保

持现行安排。在这方面,可以指出,采用以成果为基础的预算编制办法的各国政府其做法各有不同。虽然在一些极端的例子中,制定固定预算员额配置表的做法已经停止,但在其他较为温和例子中,这种做法仍然维持使用。就联合国而言,这个问题必须在如下范围内加以考虑:从人力资源的观点来看,需要采取什么安排来确保在秘书处范围内坚持地域和性别分布原则。

19. 秘书长认为采用以成果为基础的预算编制办法将对整个秘书处产生若干影响。这项办法要发挥有效作用,就需要把更多的权力和责任交给方案管理人员,从而形成权力下放的管理结构。方案管理人员必须根据事先核准的考绩因素提供成本最低的产出。因此,他们应能够控制投入“搭配”。这将需要改变目前的资源集中管理办法。

20. 由于成果问责制的一个重要方面是考绩资料的透明度,管理资料系统就需要能提供更好的分析工具来监测和评价产出和结果。这将需要建立明确的资料系统来支持以成果为基础的考绩报告制度。

21. 建立以成果为基础的预算编制框架将从投入控制大幅度转为交付所需产出的资源管理。这还需要改变整个组织的管理文化。

22. 秘书长认为,拟议的变化将采用可衡量的考绩指标可增强向会员国交付已获授权的产出的透明度,同时提供增加实施效率的妥善基础。

23. 如果大会原则上通过一项政策决定,采用以成果为基础的预算编制办法,那就需要请秘书长通过行政和预算问题咨询委员会及方案和协调委员会向大会汇报根据有关细则和条例可能需要和期望作出的任何订正。此外,程序和方案预算格式方面的任何可能变动都需要在采用前提出,征求核准。

注

¹ 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第7号》(A/52/7),第30(b)段。

附 件

术语定义

投入

用于生产货物和服务的资源(如员额、用品和材料、旅费)。例子是方案干事或帐务员的薪金。

产出

用上述投入生产或购买的货物和服务(例如招聘的工作人员人数、分发的报告、服务的会议或购买的计算机)。产出要能从数量、质量、及时性和费用方面加以定义。例子是管理会议事务。这项职能的具体产出包括提供编辑和翻译服务、印制文件和安排各项设施。

结果

一项产出或一组产出对立法机构商定的总体目标的影响,如加强健康教育导致环境的改善和通过建立和平或维持和平行动加强全球的安全。

以成果为基础的预算编制办法

采用会员国事先确定的标准,以产出和结果为重点编制预算的方法和格式。

以成果为基础的考绩报告制度

采用考绩指标作为衡量基础,使计划和实际的产出和结果能相互比较的成绩汇报格式。
