



第五十四届会议

临时议程* 项目 124

联合检查组

**联合检查组关于按成果编制预算:
联合国系统各组织的经验的报告**

秘书长的说明

秘书长谨向大会各会员国转交联合检查组题为“按成果编制预算:联合国系统各组织的经验”的报告(JIU/REP/99/3)。

* A/54/150。

按成果编制预算

联合国系统各组织的经验

联合检查组

安德烈·阿布拉谢夫斯基

法蒂赫·布瓦亚德-阿加

约翰·福克斯

沃尔夫冈·明希

编 制



日内瓦

1999 年

目录

段次 页次

简称表.....	4
摘要:目标、结论和建议.....	5
一. 导言.....1-7	8
二. 背景.....8-17	9
A. 何谓按成果编制预算?.....8-12	9
B. 联合国系统预算编制方法的概况.....131-7	9
三. 关于按成果编制预算方面一些令人关切的问题:联合国系统各组织的经验.....18-75	12
A. 按成果编制预算办法在满足联合国的各项需求和反映联合国特点方面的要求.....21-24	12
B. 按成果编制预算的概念是否适用于方案预算所有各款.....25-27	13
C. 按成果编制预算的关键术语(目标、产出、预期成果、业绩指标和业绩计量)的定义.....28-32	13
D. 为按成果编制预算制度作好准备:条例、程序、管理信息系统和培训.....33-44	14
E. 管制与会员国参与成果预算决策.....45-49	15
F. 成果预算作为削减预算和/或削减工作人员的手段.....50-52	16
G. 以数量成果作为资源需求的唯一理由根据.....53-57	17
H. 在成果预算中考虑外部因素.....58-62	17
I. 行政首长亲自参与和领导按成果编制预算的工作.....63-66	18
J. 按成果编制预算对专家方案和预算审查机构的作用的影响.....67-71	19
K. 按成果编制预算与中期计划的关系.....72-75	20
四. 吸取的教训.....76-82	21
附件 联合国系统各组织的对按成果编制预算各项术语的定义.....	23

简称表

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
行政协调会	行政协调委员会
行政协商会	行政问题协商委员会
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
民航组织	国际民用航空组织
劳工局	国际劳工局
海事组织	国际海事组织
电信联盟	国际电信联盟
联检组	联合检查组
开发计划署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
工发组织	联合国工农业发展组织
训研所	联合国训练研究所
万国邮联	万国邮政联盟
卫生组织	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

摘要:

目标、结论和建议

目标: 吸取联合国系统各组织在按成果编制预算(成果预算制度)方面的经验以帮助会员国审议关于联合国采用按成果编制预算的建议

结论

- A. 鉴于各专门机构和国际原子能机构(原子能机构)在成果预算制度的发展方面仍处于初步阶段以及需要根据每个组织的特别需要和特征调整该方法,这些其他组织采用成果预算和类似成果预算方面的经验可能只能在有限范围内适用于联合国。(见第 17、20、77 和 81 段)
- B. 对于人们就联合国采用成果预算方法所提出的一些顾虑来说,本系统其他组织在采用成本预算方法方面提供了各种不同的经验。(见第 77 段)
- C. 对于其中一些顾虑,这些经验显示了在审议秘书长关于联合国适用成果预算的建议方面需要特别注意下列问题或困难:(见第 78 段)
- 一. 有些组织在将成果预算适用到其方案预算的所有各款方面遇到困难,这显示联合国需要仔细审查这个问题。(第 25-27 段)
 - 二. 其他组织对成果预算的关键名词的定义缺乏一致意见,这突出有必要为联合国制定关于这些名词的合乎逻辑和一致的定义。(见第 28-31 段)
 - 三. 其他组织为了替采用成果预算作好准备而在各个不同领域采取各种措施,这说明需要广泛地注意确保为采用成果预算作好准备所需要采取的措施。(见第 33-41 段)
 - 四. 其他组织为考虑到在使用成本预算制度时会出现外来因素或无法控制的情况而采取的各种不同的办法,这突出了有必要确定最适合联合国的办法(见第 58-61 段)
 - 五. 其他组织的经验显示各行政首长亲自领导和亲自参与成果预算制度的筹备和执行,特别是同各会员国交流,是非常重要的。(见第 63-66 段)
 - 六. 如其他组织的经验所显示,在成果预算制度下,方案专家审查机构和预算专家审查机构都可以在协助立法机构更有效地执行其管理职能方面起更大的作用。(见第 67-70 段)
- D. 就联合国采用成果预算制度这项建议提出的另外一些问题来说,虽然这些问题仍须在联合国范围内进行审查和作出决定,但是本系统的经验令人感到有信心:(见第 79 段)

- 一. 其他组织的报告中, 对于成果预算能够配合其具体需要和特征这一点没有任何疑问。(见第 21-24 段)
 - 二. 他们都强调成果预算能够通过使会员国更多和更有效地参与整个方案预算过程加强会员国的管理功能。(见第 45-49 段)
 - 三. 其他组织没有用成果预算来裁减预算/工作人员; 这个办法却被用作一种中性的管理工具, 为在更了解情况的基础上根据需要制定增加或裁减的先后次序提供关键的协助。(见第 50-52 段)
 - 四. 根据其他组织的经验, 需要定出成果的质和量来为所需资源提供理由。(见第 53-57 段)
 - 五. 其他组织所使用的成果预算方法加强了中期计划同方案预算之间的联系, 从而增加了中期计划作为组织的主要政策指示的作用。(见第 72-75 段)
- B. 总的来说, 联合国系统其他组织日益形成共识, 强烈支持将重点放在成果并用业绩指标使业绩同预算挂钩, 从而使成果预算成为加强预算透明度和负责制的工具。(见第 22 和 80 段)
- F. 在对成果预算的成效存有很高的希望的同时必须认识到, 同其他任何方法一样, 这个方法能实现多少利益将取决于秘书处和会员国在协力采用这个方法时能够多仔细谨慎和作出多好的判断。(见第 82 段)
- G. 要使预算改革, 包括成果预算制度获得成功, 会员国和秘书处之间就要有相互信任和谅解的气氛, 会员国之间就要有一致的看法(见第 66 段)

建议

1. 为了保证从会员国获得适当指导以解决成果预算关键术语缺乏商定定义的问题, 联合国系统各组织的适当机构应当审查和评论行政协调委员会(行政协调会)的行政问题协商委员会(行政协商会)目前正在修订的《财政和预算词汇》,(见第 28-32 段)
2. 目前对联合国可能采用成果预算的问题有一些顾虑, 为了试图消除这些顾虑, 并为了确保会员国适当参与根据联合国的需要调整成果预算方法的工作, 应当在第五委员会设立一个不限成员名额的工作组, 以现有资源在大会第五十四会议期间和根据需要在该期间以外召开会议, 以便由秘书处官员, 及包括在尽可能范围内由其他组织秘书处的官员提供简况说明, 并回答关于成果预算所有方面的问题。(见第 25-42 段)
3. 如果大会决定联合国采用成果预算, 应邀请联合国职员学院和联合国训练研究所(训研所)举行研讨会和工作会议以帮助工作人员和会员国代表熟悉成果预算制度。(见第 33、37、40 和 43 段)
4. 联合国秘书长关于成果预算的今后报告应包括全面评价要确保本组织对成果预算作好准备所需作出的改变, 包括在条例、程序、管理信息系统和训练方面的改变。(见第 33-44 段)

5. 鉴于不确知在成果预算制度下如何反映方案管理人员负责制中的外来因素,联合国秘书长应尽早向大会提交一份报告,就这个问题提出建议,其中附有行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)和方案和协调委员会(方案协调会)的评论。(见第 58-62 段)
6. 鉴于方案协调会和行预咨委会在目前方案预算过程中的作用,应邀请它们对各自在成果预算制度下的作用作出评论。(见 67-71 段)

一. 导言

1. 1998 年 12 月 18 日联合国大会题为“按成果编制预算”的第 53/205 号决议执行部分第 11 段中要求联合检查组“对联合国系统内正在执行类似按成果编制预算办法的机构的经验进行分析比较,并至迟在 1999 年 8 月 31 日提交报告”。
2. 根据这项任务,本报告针对各会员国在以协商一致意见通过的第 53/205 号决议中以及在通过这项决议之前的辩论中反映的若干问题或所关注的事项,审查了联合国系统各组织在按成果编制预算方面的经验。本报告还讨论了一些在该决议中或在以前的辩论中没有明确提到的但是已经引起注意和值得在本报告中注意到的若干其他问题。
3. 由于联合国大会所收到的提议主要涉及用按成果编制预算方法来编制联合国经常预算,这项审查只限于各专门机构和国际原子能机构(原子能机构)用按成果编制预算方法编制经常预算方面的经验。若干通过自愿捐助获取经费的联合国业务基金和方案,特别是联合国开发计划署(开发计划署)正在采用一种将重点放在成果框架和机构目标的新的预算编制方法。但是,这些经验虽然很有意思,但是不属于本报告的范围,因为它们同这里讨论的问题没有直接关系。
4. 报告审查了各组织的方案预算,包括最近印发的方案预算,以及其政府间机构就编制预算的方法定出的任务。此外,根据现有资料进行的一项初步审查以及大会规定的上述任务,向各专门机构和原子能机构发出了问题单。这些组织通过回答问题单和(或)通过其负责编制预算和衡量成绩的熟悉业务的官员接受访问,为报告的编制提供了有用的资料。联合检查组对他们充分和及时的合作表示感谢。
5. 在导言之后,本报告分三个实质性部分。第二章讨论按成果编制预算的概念,并对各专门机构和原子能机构所采用的预算类型的现况作了简短扼要的说明。第三章列出了各会员国对使用按成果编制预算方法的主要顾虑,并审查了各专门机构和原子能机构对这些问题的经验。第四章对可以从联合国系统各组织在使用按成果编制预算的方法或类似方法的经验获取何种教训的问题作出了一些一般概括的结论。
6. 在完成本报告时无法利用大会要求联合国秘书长为其第五十四届会议编制的关于其建议的按成果编制预算的“全面分析报告”(大会第 53/205 号决议第 8 段)。
7. 谨以本报告献给已故的前世界知识产权组织(知识产权组织)财务主任 Joachim Bilger 先生。我们对他在执行公务期间不幸去世深表遗憾。他在联合国系统内发展按成果编制预算的概念以及在知识产权组织将这个概念付诸实施方面起了带头作用。联合国系统将深深怀念其在发展按成果编制预算方面起带头作用的先锋和专家。

二. 背景

A. 何谓按成果编制预算?

8. 按成果编制预算不是新的事物,一些发达和发展国家的公营和私营部门使用这个办法已有若干年。但是,这种概念及其方法和定义是不能自动移植到国际组织的环境,特别是联合国系统的各组织。联合国系统的各组织具有多边和全球性质,它们涉及了各种各样的敏感和复杂的政治和社会经济活动。因此,在作出决定的过程中,它们试图通过在会员国之间取得协商一致意见的方式来达成利益的平衡,而各会员国常常对各组织的方案的优先次序、目标和结果有不同的看法。寻找更好的编制预算的方法的过程必须反映这些基本特征。

9. 一般的成果编制预算的方法究竟是什么,这个问题没有一个大家都同意的说法,对于联合国系统各国际组织的成果预算制度而言就更是如此。然而,对这个名词的共同了解却在形成,虽然对这种方法有各种不同的定义是因为各自强调了按成果编制预算方法的不同部分或特征。

10. 在本报告中,似乎应当采用联合国秘书长对按成果编制预算办法所下的定义:

这是一个编制方案预算的办法,其中: (a) 方案的制定环绕着一套预定的目标和预期的成果; (b) 预期成果为所需资源提供理由,而所需资源是从实现这些成果所需的产出算出的并与这些产出挂钩; (c) 在实现成果方面的实际业绩是以客观业绩指标来衡量的。(1998年10月15日 A/53/500,摘要)

11. 还有一个有用的更扼要的定义是在1999年7月19日在联合国秘书处内部情况简介会上提出的:

按成果编制预算方法是编制方案预算的一种方法,驱动这项预算的是在编制预算的一开始就定出的希望达成的结果,在两年期结束时又按照这些希望达成的成果来衡量实际业绩。

12. 按成果编制预算涉及建立一个由下列部分组成的合理框架: 目标、预期成果、产出和业务指标。在整个联合国系统中,各组织对这些名词有不同的定义(见关于“联合国系统各组织关于按成果编制预算的名词定义汇编”的附件)。这个逻辑框架在各项目和成果以及所需资源之间建立了一个从上到下的联系和相互关系。按成果编制预算过程的一个主要内容是设定预期成果,然后用客观业务指标来衡量成绩。这导致将所实现的成果同预算挂钩的业绩衡量办法,从而导致更多的透明度和方案管理人员的直接负责制。

B. 联合国系统预算编制方法的概况

13. 直到最近,联合国系统各组织有两种预算。第一种为支出用途预算,这种预算为在某段时间执行活动所需的薪金、旅费和设备等项目的支出拨出资源。第二种是方案预算,这种预算一般根据具体的工作计划和优先次序的指示为具体方案和分方案拨出资源。

14. 历史上,联合国系统各组织编制预算方法的一般趋势是从支出用途预算走向方案预算。在1989年,联合国系统的五个组织(国际民航组织(民航组织)、国际海事组

组织(海事组织)、国际电信联盟(电信联盟)、万国邮政联盟(万国邮联)和世界知识产权组织(知识产权组织)采用了支出用途编制预算方法(见 A/45/130 号文件内 JIU/REP/89/9 第二卷表 1),而在 1995 年只有三个组织(海事组织、万国邮联和知识产权组织)仍然使用这个方法(见 ACC/1995/FB/R.49 表一)。在 1999 年,已经没有组织使用支出用途预算编制方法。

15. 有些专门机构,例如国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(卫生组织)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)早在 1950 年代和 1960 年代就改用按方案编制预算的方法。因此,在联合国于 1994 年采用这种编制预算方法时若干组织已有大约 15 年使用按方案编制预算的经验。

16. 按成果编制预算是目前新兴的第三种预算编制方法。按成果编制预算方法大体上是从方案预算演变出来的改进办法。两种预算都按照具有工作计划和优先次序指示的具体方案拨出资源。方案预算常常会包括同预期成果和战略计划有关的部分。如上面所述,成果预算与其他预算不同的一个地方是它将主要的重点放在预期成果并用业绩指标来衡量所实现的成果。

17. 从下面一页的表中可以看出,除了知识产权组织以外,各专门机构和原子能机构最近的预算文件都反映出他们没有充分采用按成果编制预算的方法;对这些组织来说,按成果编制预算仍然处于发展阶段。然而,所有组织都报告说它们正在试验采用按成果编制预算的方法,或者已经将按成果编制预算方法的许多内容纳入他们的方案预算。因此,他们正在进行影响深远的、逐渐导致采用按成果编制预算概念的预算改革,它们是在考虑到其现有的程序和传统的情况下根据其组织的特征进行这项改革。

表： 各专门机构和原子能机构预算文件中使用的
按成果编制预算方法的部分

	目标	预期成果	产出	业绩指标	作为单独文件向会员国报告的按预期成果衡量的业绩
劳工组织(2000-2001 年方案和概算)	✓	✓	✓	已计划	已计划
粮农组织(2000-2001 年工作方案和预算摘要)	✓	已在中期计划 中计划	✓	已在中期计 划中计划	已计划
教科文组织(2000-2001 年方案和预算)	✓	✓	✓	已计划	已计划
民航组织(1999-2000-2001 年组织方案预算)	✓		✓		
卫生组织(2000-2001 年方案概算)	✓	✓		已计划	已计划
万国邮联(拟议的 2000 年方案和预算)	✓		✓	✓	
电信联盟(2000-2001 年预算草案)			✓		
气象组织(2000-2003 年方案和预算)	✓		✓		
海事组织(2000-2001 年第二十个财政期间工作方案和预算)	✓	✓	✓	已计划	已计划
知识产权组织(2000-2001 年方案和预算草案)	✓	✓	✓	✓	✓
工发组织(2000-2001 年方案和预算)	✓		✓		
原子能机构(原子能机构 1999 年和 2000 年方案和预算)	✓		✓	“成功指标”	

供作比较

联合国(拟议的 2000-2001 年方案和预算)	✓	“预期成绩”	✓		
---------------------------	---	--------	---	--	--

三. 关于按成果编制预算方面一些令人关切的问题: 联合国系统各组织的经验

18. 如导言所述,依照第 53/205 号决议第 11 段对本报告规定的任务,本章节分析和比较各专门机构和原子能机构的经验,以探讨人们对联合国采用按成果编制预算办法的一些顾虑,即会员国在决议中,以及第五委员会在通过该办法之前的辩论中表达的一些顾虑;或已引起注意并值得本报告注意的以其他方式表达的顾虑。目的在于了解联合国系统其他组织如何处理这些问题,并确定可吸取的教训,以协助大会审议按成果编制预算的办法。

19. 以下各节讨论一项令人关切的具体问题,首先说明该问题,然后审查联合国系统其他组织的相关经验,最后是一些评语或意见。在审查各组织的经验时,不列明这些组织名称,因为目的是要确定各组织在处理某项问题方面的一些规律,而非详细说明各组织的作法。这种作法也有助于使文章简洁可读。

20. 如上文提到,联合国系统其他组织在采用按成果编制预算方面的经验仍然有限,各组织在不同程度上有不同经验。在审议这些经验是否适用于联合国状况的问题时,必须考虑到该事实。

A. 按成果编制预算办法在满足联合国的各项需求和反映联合国特点方面的要求

21. 关注的问题:有人在第五委员会中指出,如同订做的西服一样,不能从其他地方借用按成果编制预算的某种模式,然后直接应用到联合国。如第 53/205 号决议所述,必须确保按成果编制预算办法能满足联合国的各种需求,并反映联合国的特点。如果大会要核准采用按成果编制预算办法,则必须进一步改进该办法,使其变成为联合国制订的、并适用于联合国的预算办法。尤其是,新办法必须旨在充分尊重联合国的政治性质。

22. 各组织的经验:系统其他组织各秘书处均未表明按成果编制预算办法在满足各种需求和反映各组织特点方面有任何令人顾虑问题。各组织的大部分答复不但没有顾虑采用按成果编制预算办法不适用于各组织特殊状况,反而指出它们正采用的按成果编制预算办法如何有助于满足它们目前的需求,尤其是:

- 向会员国提供实际成果;
- 将稀少的资源用于优先领域;
- 向会员国确保预算编制、核准和执行过程具有更多透明度;
- 在拟议的联合国方案和活动方面加强了与会员国的对话;
- 确保各组织的竞争优势和相关性。

23. 评论:联合国系统其他组织均未指出采用按成果编制预算办法在满足其具体需求和特点方面有任何令人顾虑的问题,这是值得注意的,因为如下文 B 节所示,至少有一些组织在将按成果编制预算的概念适用于其方案预算的所有各款项方面遇到困难。

24. 因此,其他组织的经验表明,这些组织不言而喻地需要根据其具体需求和特点调整按成果编制预算办法;它们没有将该问题视为可能成为采用按成果编制预算办法的障碍,而将注意力放在解决所遇到的具体问题。值得一提的是,其他组织在关于该问题的答复中,强调按成果编制预算办法在满足联合国各组织目前的重要需求方面的好处。

B. 按成果编制预算的概念是否适用于方案预算所有各款

25. 关注的问题:有人已对按成果编制预算的基本概念在适用于联合国方案预算所有各款时可能遇到的困难问题表示关切。有人提出,“预期成果”基本上是难以估量和难以预测的,因此需了解如何界定“预期成果”的问题。另外,有人提到难以用“业绩指标”评价或衡量复杂及长久的政治活动,并难以在一个两年期内做出有意义的衡量。如一位代表指出,《联合国宪章》关于使子孙后代免遭战祸的目标难以在一个两年期内实现。

26. 各组织的经验:各组织关于该问题的答复均未表明,按成果编制预算的基本概念,如“预期成果”和“业绩指标”等无法适用于其方案预算的所有各款。事实上,有一项答复具体确认,对于采用按成果编制预算的活动来说,“在规模、复杂性或是否涉及‘政治性问题’方面不存在任何限制”。然而,各组织广泛甚至普遍承认,一些方案预算款难以采用这个办法,甚至在一些情况中困难如此大,以致“人们不应过度坚持这么做”。有人建议在无法确定有意义成果时的一种替代办法将是采用工作量统计和产出记录。有趣的是,报告遇到这些困难的大部分组织都说困难出在较能够计量、非实质性的(行政和支助)活动,而非出在通常较务虚的实质性活动。

27. 评论:联合国系统其他组织的经验表明,可能难以将按成果编制预算的基本概念适用于方案预算的所有各款。如何能够明确地根据联合国的特殊状况处理该问题,将需要秘书处和大会进行详细审议。

C. 按成果编制预算的关键术语(目标、产出、预期成果、业绩指标和业绩计量)的定义

28. 关注的问题:为了使按成果编制预算能在联合国中获得成功,按成果编制预算的每个关键术语均需有适当和确切的定义,这些术语包括“目标”、“产出”、“预期成果”、“业绩指标”和“业绩计量”等。

29. 各组织的经验:如附件所示,系统各组织无法就按成果编制预算每个关键术语的具体定义达成一致意见。事实上,各组织并非均采用相同名词。行预咨委员会的报告(1998年9月16日A/53/7号文件)和行政协商会的报告(1998年9月21日ACC/1998/6号文件和1999年2月10日ACC/1999/6号文件)均提到缺乏商定定义的情况。

30. 虽然大部分组织对它们采用的术语下了定义,但一些组织已表明,这些术语的定义并非“正式”,其他组织尚未作出具体的定义。有两个组织正采用或大部分采用联合国在其《按成果编制预算指南》(1998年10月23日第1.0版)中制定的定义。一些组织采用为其他目的编制的、已包含正在采用的术语的词汇表,如《国际民航组织采用的与评价有关的词汇表》(1997年6月)。另一个组织没有任何“正式”的

名词定义,但对这些名词的解释实际上大致符合联检组的《评价词汇表》(1978年11月载于A/34/286号文件的JIU/REP/78/5号文件)。

31. 评论:本系统各组织对按成果编制预算的关键术语的定义缺乏一致意见,表明在发展按成果编制预算办法的过程中这个领域仍需要系统地进一步审议,而不应操之过急。一份全系统通用的、关于按成果编制预算的关键术语编,将有助于基本上参与联合国系统所有组织的会员国,帮助它们比较各组织使用按成果编制预算办法的情况,以确定最佳作法,并将其从一个组织吸取的教训,用于它们参与的其他组织。

32. 按成果编制预算的关键术语将包括在行政协调会的行政协商会正编写的《财务和预算词汇》最新版本中。为了确保能得到会员国的适当指导,联合国系统各组织的有关机构应对这种词汇作出评论(建议1)。

D. 为按成果编制预算制度作好准备:条例、程序、管理信息系统和培训

33. 关注的问题:鉴于无法确定秘书处和会员国在多大程度上已对采用按成果编制预算办法准备就绪,因此,有人强调需谨慎对待采用该办法的问题。对是否已为采用成果预算制度作好准备涉及该制度可能需要满足的条件,如修订方案规划和财务条例及细则;因进一步分散和下放权力而需要新的程序和新的管理文化;为加强监测、汇报和评估作出规定而需要的管理信息系统;以及秘书处各级的广泛培训。关于培训问题,有人关切地指出,会员国对按成果编制预算办法的了解和共识,对于在联合国成功采用该办法将是至关重要的。

34. 各组织的经验:本系统其他组织的答复表明,必须确保各组织对采用按成果编制预算办法准备就绪。联合国系统其他组织对采用按成果编制预算办法准备就绪的状况差异很大,表明这些组织处于实施该办法的不同水平,也表明它们不同的内部状况。例如,刚开始采用按成果编制预算办法的某个组织尚未开始采取任何具体的准备步骤,目前仍处于“摸索”阶段,以确定所需的条件,而其他组织则已作出或预期将作出一些重大改变,如某组织甚至需要修订其章程,以便能够采用两年期的方案预算。

35. 关于财务条例和细则,一些组织已发现,按成果编制预算的新办法基本上同现有的条例和细则是相容的,其他组织则须作出修改,如允许在不同支出用途之间转移资源,并消除财务投入的控制。大部分组织报告说,它们必须在其内部行政/预算和方案规划程序方面作出修改或调整,以便除其他外,允许将财务权力下放给方案管理员,并具有新的负责制和监测安排以反映这种状况。

36. 各组织普遍强调必须有一个有效的管理信息系统才能实施按成果编制预算办法,其中一些组织已开发或打算开发新的系统,以使方案预算的制定阶段以及更重要的是,监测和汇报阶段的基本进程得以改善。某组织指出,其目前管理信息系统过于强调投入,以致无法对按成果编制预算办法提供充分的支助,因此需要一般地将重点转移到各项活动、产出和业绩计量,将其作为决策的基础。另一个组织指出,必须在实时的基础上显示资源的消耗和活动完成的程度。

37. 各组织的答复还普遍强调必须为实施按成果编制预算办法进行培训。所有这些组织均以某种方式对其工作人员进行培训,其中包括为高级管理人员组织简报会,就方案和预算的编制工作提供详细指示,介绍如何使用业绩指标,以及与外部专家举行

讲习班。若干组织还报告说,它们为会员国安排了简报会和讲习班,使它们了解新的方案预算办法的变化情况。

38. 评论:联合国系统其他组织的经验证明,在联合国采用按成果编制预算办法之前,必须确保秘书处和会员国已准备就绪。

39. 需审查财务条例和细则,确保它们符合按成果编制预算办法的意图和过程,特别要注意反映现在对成果的强调。至于适用于方案规则的条例和细则,秘书长已建议修改工作应等待获得更多经验之后进行,因为方案规划的现有条例和细则已“预示要实行按成果编制预算的办法”(A/53/500,第33段)。应调整内部行政预算和方案规划程序,以反映按成果编制预算的新的管理文化,包括进一步将权力下放给方案管理员,以及方案管理员需对业绩负责。管理信息系统必须不过于强调投入,以致无法有效支助按成果编制预算的新程序,这些程序包括向高级管理人员和会员国充分汇报所消耗的资源 and 已取得的成果。

40. 当然,归根结底,除非向各级工作人员以及工作人员协会代表充分说明按成果编制预算的性质和目的,并提供实施这项新的预算办法所需的具体培训,上述一切均不会达到目的。

41. 各组织在其答复中强调指出,按成果编制预算办法的一个主要目的是,使会员国以更富有意义的方式参与各阶段的方案预算过程。因此,必须作出安排,确保使会员国充分了解为了适用按成果编制预算办法打算进行的修改,并确保它们能有效参与制定这些修改。

42. 为了试图化解目前对联合国可能采用按成果编制预算办法的一些疑虑,并为了确保会员国适当地参与修改该办法使其适应联合国的需要,应在第五委员会中成立一个不限成员名额工作组,以便在现有的资源范围内,在第五十四届会议和休会期间视需要举行会议,在这些会议上,秘书处官员将作简报,并答复关于按成果编制预算的各方面问题。应尽可能邀请其他组织秘书处官员参加(建议2)。

43. 如果大会决定联合国采用按成果编制预算办法,则应邀请联合国职员学院和联合国训练研究所(训研所)举办研讨会和讲习班,协助工作人员和会员国代表熟悉按成果编制预算办法(建议3)。这将符合联检组题为“联合国系统培训机构:方案与活动”的报告建议1(载于A/52/559号文件中的JIU/REP/97/6号文件)。

44. 联合国秘书长今后关于按成果编制预算的报告应全面评估在条例、程序、管理信息系统和培训等领域需要进行何种改变,以确保联合国为采用按成果编制预算办法作好准备(建议4)。

E. 管制与会员国参与成果预算决策

45. 关注的问题:有人担心,在联合国采用成果预算方法将使会员国难以发挥适当的管制作用。这是因为,有人感到,成果预算的方法可能使会员国不能象现在这样按照现有的联合国条例、规则和方案预算程序全面参与方案预算工作的全过程。特别是有人指出,尽管成果预算着重的是成果,但由于联合国是一个政府间机构,因此,仍然需要注意对投入的管理。

46. 各组织的经验:联合国系统的其他一些组织指出,它们在成果预算方法方面没有足够的经验,因此不能在这方面作评论,但是那些比较有经验的组织报告说,采用成果预算方法加强了会员国的管理作用,增加了会员国在方案预算决策方面的有效参与。有人指出,成果预算的目的就是促进立法机构在评价方案概算质量方面的工作。

47. 有几个组织指出,会员国只是缓慢地从注重投入控制转向监测取得成果。有一个组织指出,事实上,成果预算方面的主要改进不是从注重投入完全转向注重成果,而是对投入和成果的双重强调。它们解释说,以前的预算方法注重对投入的审查和效率问题,成果预算的方法注重的是组织的成效和相关性。因此,现在是既注重效率,又注重效果。

48. 对一些组织来说,采用成果预算方法没有改变会员国获得的预算信息水平。对另一些组织来说,供会员国决策用的预算资料将不会那样详细,但是,有人指出,将更有效地提供以信息为目的的数据。但是,有一个组织指出,实际做起来很难区别什么是以决策为目的的资料,什么是纯粹的资料。

49. 评论:联合国系统的其他组织的经验显示,采用成果预算方法加强了会员国的管制作用,使它们能够更好地掌握信息,从而对方案预算决策和实施产生更有意义的影响。就会员国继续掌握投入管理情况而言,这些组织的经验显示,采用成果预算方法并不一定排除向会员国提供这方面的数据至少供参考之用。当然,实际做起来,以提供信息为目的的资料与以用于进行决策为目的的资料并不象听起来那样有那么大的差别,因为如何使用提供给它们的信息是由它们自己决定的。

F. 成果预算作为削减预算和/或削减工作人员的手段

50. 关注的问题:有人担心,会将成果预算作为实现减少成本和/或工作人员的手段,以减少预算。

51. 各组织的经验:没有一个组织报告说,曾采用成果预算方法来削减预算或工作人员。事实上,有一个组织指出,采用成果预算的方法增加了会员国对该组织的支持,从而增加了活动和预算。但是,另一些组织指出,如果需要作出裁减,采用成果预算方法帮助他们确定活动的优先次序,并提高了效率。成果预算方法作为促进各组织进行管理的工具,帮助了高级管理层甄选方案概算的,并将资金和工作人员从结束的项目重新调配到新的优先领域。据报告,这一方法也导致了支助部门(如:印刷和翻译)取得更高的效率,其原因是通过实务方案更有效地利用这些服务。

52. 评论:联合国系统的经验显示,没有理由将成果预算方法本身看成是削减预算和/或工作人员的手段。经验显示,成果预算是一种中性管理工具,它可以帮助行政首长和会员国确定活动的优先顺序并使资源利用合理化,从而可以根据情况需要更有效地增加或减少预算和/或工作人员。事实上,通过将资源与预计成果更明显地联系起来,成果预算方法清楚地向会员国和行政首长显示可能考虑作出的预算和/或工作人员削减在多大程度上会、或者不会产生消极后果。

G. 以数量成果作为资源需求的唯一理由根据

53. 关注的问题:由于联合国具有国际和多边的特性,大家关注的是,成果预算会导致将预计的数量成果作为要求资源的唯一论据。有人指出,简单的数量方面的资料(如以目前方式提供的资料)不是一个衡量方案成功与否的有意义的尺度,除非同时还提供质方面的资料。这里可能还有更深一层的担心,即将成果,无论是数量或质量方面的成果,作为唯一的论据,会引起一些问题,即会员国在预算过程中起何种作用的问题。

54. 各组织的经验:联合国系统的其他组织并不以数量性的成果作为资源需求的唯一论据。它们中的大部分指出,成果方面的业绩指标可以是质量性的,也可以是数量性。在这里指出,以数量成果作为资源需求的唯一理由当然不是采用成果预算方法的意图,因为成果预算的目的就是除数量方面的考虑外还考虑成果的质量和活动的影响。在这一方面,有一个组织指出,就说明提议的活动的理由而言,成果预算方法从质量的角度提供了更多的帮助,但是,至少有一些组织指出了在可能的情况下采用数量化成果的可取之处,并且它们正在为此制订有意义的业绩指标。

55. 关于会员国在预算过程中的作用,各组织强调,成果预算顾名思义就是着重于成果,它的目的是增加方案预算过程的透明度。他们指出,这就意味着在预算的编制、核批和实施各阶段的整个过程中改善与会员国的对话,这一意图在很大程度上已经实现。

56. 评论:虽然一些关于成果预算的理论性讨论可能显示需要以数量成果作为资源需求的理由依据,但是联合国系统的其他组织在成果预算方面的经验明确显示,实际做起来并非如此。质量方面的成果和数量方面的成果兼予采用以及需要兼予考虑的问题得到联合国系统其他组织的充分承认,预计联合国也可以采取同样的方法。

57. 关于会员国在预算过程中的作用这一更加基本的问题,联合国系统其他组织的经验明确显示,以成果(数量或质量)作为资源需求的理由可以加强,而不是削弱这一作用。以成果作为资源需求理由的意图是向会员国提供一个更加客观的基础,从而对方案草案作出决定,并评价方案执行情况,但是还是需要它们对所采用的成果作出评价并判读其意义及其与主题的相关性。

H. 在成果预算中考虑外部因素

58. 关注的问题:虽然第 53/205 号决议以及通过该决议之前的第五委员会的讨论中没有明确指出,对使用成果预算方法有所顾虑的一个原因是,对在确定谁对成果负责时如何计及外部因素,或不可控制的情况的问题完全不知如何处理。假如说方案管理人员对方案的实际成果(而不仅仅是产出)负责,既然他们所不能控制的因素在决定实际成果方面可以起如此大的作用(有时是不确定的作用,包括积极和消极作用),那么又如何来衡量他们的责任呢?

59. 各组织的经验:其他组织仍然在解决这一问题。例如,有一个组织针对这一问题指出“在联合国系统范围内有一个明显的困难之处”,就是“[各专门机构]的行动及其实际产生的影响与会员国本身的行动有着不可分割的联系和依赖关系。”

60. 其他组织采取了不同的方法来处理外部因素问题:

- 最普遍的做法是确保工作计划以及逻辑框架分析对外部因素的影响留有余地,但是大家承认,这一办法并非总是可行。
- 关于上面指出的与会员国行动的联系问题,另一个解决办法是:有关组织与其成员建立伙伴关系,使他们尽可能地参与方案概算的编制,从而能够至少减少与成员的行动有关的外部因素的影响。
- 第三种办法是在重大的外部因素出现时重新编制方案,即根据新的情况调整预计成果。
- 第四种选择是严格地定义预计的成果,从而使有关组织能够在很大程度上控制成果的实现。尽管有人可能会认为这种办法与目前采用的产出预算相比没有多少改进,主张这一办法的人认为,“成果”并非仅仅是“产出”,因为“成果”所记录的事物中可以让人们看出工作的绩效,并突出对最终用户的相关性。而且,有人指出,可以从外部因素的范畴内来看待这种“成果”,从而进一步显示有效组织的绩效和相关性。

61. 评论:在秘书处内部和会员国中间达成一种大家都同意和都充分理解的解决上述问题的办法对成果预算制度的实施至关重要,因为方案管理人员对成果负责是有效地实施这一新的预算方法的关键。联合国系统的其他组织在试图处理上述问题时所采取的不同方法清楚地显示,在采用成果预算方法时如何计及外部因素或不可控制的情况的问题,还需要进一步注意。

62. 鉴于上述情况,应请联合国秘书长尽早向大会提交一份报告,其中应就在成果预算制度下方案管理人员负责制如何反映外部因素的问题提出建议。同时还应提交行预咨委员会和方案协调会关于上述报告的评论意见。(建议五)

I. 行政首长亲自参与和领导按成果编制预算的工作

63. 关注的问题:有效拟订、采用和实施按成果编制预算的方法在何种程度上需要一组织的行政首长亲自参与和领导?虽然与前一个问题类似,第 53/205 号决议和第五委员会核可该决议前的讨论都没有明言述及这个问题,但这个问题值得注意。

64. 各组织的经验:就一些组织而言,似乎成员国是促进采用按成果编制预算方法的主要推动力。然而,甚至在这些情况下,这种努力无疑也得到行政首长的支持。在其他一些组织,行政首长发挥领导作用,亲自作出承诺,推动利用按成果编制预算的方法,但这种参与的程度则因组织而异。行政首长亲自发挥领导作用的例子包括:经行政首长亲自倡议,增列业绩指标,以补充现已规定的指标;由行政首长组成高级专家和管理人员特别小组,协助拟订和协调利用组织内按成果编制预算的方法。一个组织汇报说,为了确保各组织高级管理人员和其他工作人员顺利采用按成果编制预算方法,最为重要的是行政首长应对利用按成果编制预算方法亲自作出承诺。

65. 其他各组织的行政首长发挥关键领导作用的另一重要领域是向各成员国提出或介绍按成果编制预算方法的使用问题。若干组织的行政首长作出特别努力,同成员国协商,让成员国参与为这些组织拟订按成果编制预算方法,并确保满足成员国的需要和利益。

66. 评论:要使预算改革取得成功,包括采用按成果编制预算的方法,各会员国与秘书处之间需要有信任和谅解的气氛,而且各会员国之间需要达成共识。联合国系统其他组织的经验表明,为了推动达到这一目标,行政首长必须发挥领导作用,指导拟订和执行按成果编制预算的方法,同时应让各会员国参与拟订工作。要顺利采用按成果编制预算的方法,一组织的秘书处需要对此作出承诺,同时需要各成员国有效参与按成果编制预算的进程。而要做到这两点,行政首长的领导作用至关重要。

J. 按成果编制预算对专家方案和预算审查机构的作用的影响

67. 关注的问题:所关注的一个问题是,按成果编制预算使注意重点从投入转到成果,这种转变将导致诸如联合国的方案协调会和行预咨委会等专家方案和预算审查机构的作用和影响力大大减小。第 53/205 号决议和第五委员会核可该决议前的讨论也都没有明言述及这个问题,但曾经有人提出这个问题。

68. 各组织的经验:虽然一些组织在这方面尚未取得足够的经验,但已经取得经验的组织表示,按成果编制预算方法更加注重成果,提高了资源分配的透明度,更加便利专家审查机构的工作,从而将加强这些机构的作用。没有一个组织表示,专家审查机构的作用因采用按成果编制预算方法而受到削弱。

69. 评论:从联合国系统其他组织利用按成果编制预算方法的经验来看似乎没有理由认为在联合国采用按成果编制预算方法会削弱方案协调会或行预咨委会的作用和影响力。显然,方案协调会的作用将得到大大加强。秘书长方案概算中将重点放在预期成果将使方案协调会对方案概算的审查更有意义,因此,方案协调会的报告和建议将能在第五委员会就方案概算作出决定的过程中发挥更加重要的作用。也许更为重要的是,通过审查以所取得的实际成果为基础的更有意义的方案执行情况报告,方案协调会的发言就更为有力。方案协调会就执行情况报告提出的意见和建议将为第五委员会的管理职能提供极为重要的支助。

70. 然而,虽然方案协调会的作用将得到加强,但行预咨委会的作用并不会相应受到削弱。这两个专家审查机构并非此得彼失。虽然按成果编制预算旨在更加重视预期成果和实际取得的成果,但其他各组织的经验是,按成果编制预算也能提高资源分配的透明度。这将大大帮助行预咨委会发挥其仍然重要的作用。如本章上文 E 节所述,关于“各成员国管制和参与按成果编制预算的决策过程”问题,一个组织指出,通过采用按成果编制预算方法应实现的一大改进是既重视投入,也重视成果。资源分配与预期成果的关系更加明了后,行预咨委会今后对资源分配的审查就会更有意义。此外,更有意义的方案执行情况报告也能使咨询委员会能在更好的基础上就方案概算中设想的资源分配提出建议。

71. 鉴于方案协调会和行预咨委会目前在方案预算过程中的作用,应邀请它们就各自在按成果编制预算过程中的作用发表评论。(建议 6)

K. 按成果编制预算与中期计划的关系

72. 关注的问题：鉴于中期计划是联合国的主要政策指导,在联合国可能采用按成果编制预算方法的情况下,就需要澄清按成果编制预算与中期计划之间的关系。与前面三个问题一样,第 53/205 号决议和第五委员会核可该决议前的讨论都没有具体谈及这个问题,但毫无疑问,这是一个值得关注的事项。

73. 各组织的经验：对联合国系统那些目前正在采用中期和长期计划的组织来说,采用按成果编制预算的方法显然不会有损于这些作为各组织政策指导主要来源的计划。许多组织提到需要将按成果编制预算的进程同中期或长期计划相联系。这些计划提供了一个框架,确定了各组织在特定时期内的目标,而各组织的方案预算是作为实现这些目标工具。

74. 评论：联合国系统其他组织的经验表明,按成果编制预算只是拟订和实施方案预算所用的一个方法,而不改变指导方案预算的政策和目标的来源。采用按成果编制预算的方法将不改变中期计划作为联合国主要政策指导的作用。考虑在联合国采用按成果编制预算的方法时应该明确理解这一事实。

75. 按成果编制预算的方法不但不会损害中期计划的作用,而且可以为中期计划带来新的生命力和意义。新方法强调确定的成果,将有助于进一步明了方案预算与中期计划之间的关系。这反过来也有助于改进中期计划的用处,鼓励在中期计划中更加切实地确定具体目标,作为拟订预期成果的可靠基础。

四. 吸取的教训

76. 第三章表明,对于人们对联合国采用按成果编制预算方法感到关切的一些问题各专门机构和原子能机构至今所取得的经验是参差不齐的。有必要看到,对于令人感到顾虑的其中某些问题,可以认为这些经验消除了人们的顾虑。对于本报告来说具有更加直接意义的是,本系统各组织的经验也指出,在审视秘书长关于联合国使用按成果编制预算方法的建议时,有必要认真考虑与这些问题有关的一些可能发生的
问题或困难。

77. 然而,正如以前各章所指出,在本系统的其他组织中,按成果编制预算制度的实际使用仍然处于发展阶段。因此,在借鉴它们按成果编制预算的经验时必须有所保留。

78. 铭记这一点,第三章指出,大会第五委员会在审议秘书长关于在联合国使用按成果编制预算制度的建议时,应特别注意以下问题:

- **按成果编制预算概念在方案预算所有部分中的适用性问题。**某些组织在它们对方案预算所有各款适用按成果编制预算概念时出现困难,这表明在联合国方案预算中运用这一概念可能特别困难,因为其中包含的活动十分广泛。
- **按成果编制预算制度关键术语的定义。**各组织对于按成果编制预算的关键名词缺乏统一的定义,这清楚说明这是这个新方法中有待发展的方面。如果特别是“预期成果”或“业绩指标”等术语缺乏明确易懂的定义,那么,与目前使用的方案预算方法相比,按成果编制预算的使用将无法带来重大的益处。
- **为按成果编制预算制度作好准备的问题。**很清楚,在包括条例、程序、管理信息系统和训练等所有领域中都为按成果编制预算制度作好准备对于成功引进按成果编制预算制度是十分重要的。因此需要全面地注意为保证做到这一点而采取的措施。
- **计及按成果编制预算的外部因素。**其他组织在使用按成果编制预算時計及外部因素或不可控制的情况的方法各有不同,这说明有必要对此给予重视,以便保证有效地,并以符合联合国情况的方式处理这一问题。
- **行政首长的亲自参与及领导按成果编制预算。**行政首长亲自领导及参与对于引进按成果编制预算制度,以及更加重要的是,执行按成果编制预算,具有关键重要意义。
- **按成果编制预算对方案和预算专家审查机构作用的影响。**通过充分利用按成果编制预算的方法,保证效率和效益获得兼顾并加强,方案和预算专家审查机构可以在协助大会第五委员会方面发挥更大的作用。

79. 虽然上述关切问题需要大会第五委员会给予特别注意,但是重要的是应铭记,第三章也指出,联合国各组织在令人感到顾虑的若干其他问题上的经验令人消除了顾虑。当然,其他这些关切问题仍然需要根据联合国的情况进行审查并作出决定,这些令人关切的问题是:

- 要求按成果编制预算制度符合联合国的需要并反映联合国的特点。没有一个组织的报告中提出按成果编制预算在符合它们的特别需要和反映它们的特点上存在着问题。
- 会员国在按成果编制预算的决策中的管理和参与。各会员国都强调按成果编制预算方法在提高它们的管理作用方面具有潜力,因为该方法促进它们使它们更多和更有效地参与方案预算的全过程。
- 按成果编制预算作为减少预算及/或裁减人员的一项活动。按成果编制预算并未用于减少预算及/或裁减人员,而是为各组织提供了一个中性的管理工具,协助确定各项活动和资源的轻重缓急,使视情况需要作出的增减可以更加有所依据。
- 数量化的成果作为为所需资源提供依据的唯一基础。需要质量化和数量化的成果来为所需资源提供依据。
- 按成果编制预算和中期计划的关系。一个组织使用按成果编制预算的制度决不是取代其作为主要政策指导的中期计划的作用;把重点放在成果上可能有助于改进中期计划的用途,因为它清楚地规定了它和方案预算之间的关系。

80. 从审查联合国系统其他组织按成果编制预算的经验中可以看出一点,即按成果编制预算,至少作为一个概念,在联合国全系统获得了坚定的支持。所有各组织都指出,它们正在使用以及/或者发展按成果编制预算的制度或类似方法,以便通过更加紧密地联系方案绩效和预算的方法,帮助加强透明度和对会员国负责制。

81. 其他联合国系统组织在按成果编制预算方法或类似方法方面的经验虽然有限,但仍然是在审议关于联合国采用按成果编制预算制度建议时的重要咨询来源。然而,虽然这些经验十分有益和重要,在试图借鉴时仍然必须铭记,其他组织的按成果编制预算的发展仍然处于初级阶段,而且每一个组织都有必要使这一方法适应自己的特殊需要和特点,所以可以从中吸取的教训只能供参考之用。归根结底,联合国如决定使用按成果编制预算的方法,也必须规划自己的进程。

82. 许多组织对于按成果编制预算所能产生的结果期望甚高。虽然按成果编制预算在确保联合国在新世纪中的竞争性和实质作用方面大有帮助,但是在存有这种期望的同时,也应该认识到这一方法并非灵丹妙药。和其他预算方法一样,联合国使用按成果编制预算是否获益最终还必须取决于秘书处和会员国在同心协力使用中的细致作风和明智判断。

附件

联合国系统各组织的对按成果编制预算各项术语的定义

组织	目标
联合国	目标是想要达到的总体结果,其中涉及一个改变的过程,目的是在某一特定期间满足特定最终用户/客户的某种需要。各项目标可通过达到某些成果来实现。
劳工组织	发展目标基本上描述了实施方案/项目的最终原因。发展目标是“较高层次的目标”,应在较广的国别和/或有关社会伙伴发展目标范围内加以制定。然而,方案/项目的发展目标不必与国家发展目标完全相同,因为国家发展目标对于有关方案/项目而言,可能过于笼统。发展目标概念的关键词是贡献。 近期目标所述的是方案/项目结束时的预期情况。它显示有关方案/项目预期将引起的变化。它显示目标群体的状况得到如何改善。因此,近期目标必须被称作待实现的目的,而非应采取的行动或应使用的手段。所制订的近期目标应尽可能是数量化的或可核查的。近期目标概念的关键词是实现。
粮农组织	目标指的是一种活动的宗旨与目的,它代表有关活动预期想实现的一种状况,及定出目标群体从中所得的利益。目标通常按以下等级加以区分:某一活动具体短期或中期目标的实现(第一级)应有助于在更高一级实现该项行动本身所无法达到的更广泛长期目标(第二级)。明确阐述的目标可大大便利评价,而模糊或非实务性的目标则使评价难以进行。
教科文组织	目标指的是长期致力要做的事。是据以衡量成果的尺度。
民航组织	目标指的是一种活动的宗旨与目的,它代表在某一特定期间内预期想实现的一种状况,并针对某一具体的目标群体或地点。明确阐述的目标可大大便利评价,而模糊或非实务性的目标则使评价难以进行。评价的概念范畴始于有关活动的目标。这些目标通常按等级区分如下: 发展(或较高层次)的目标所述的是超越或高于具体方案、项目或进程的目标或宗旨的一个方案等级。它为有关活动确定了理由,并定出了民航组织、开发计划署和/或受益国努力想要达成的一个目标。它可以是一个宏观或多部门目标,也可以只是某项目或方案预期解决或改善的一个问题。它有别于长期目标。 一个项目的立即的目标(开发计划署创的术语)指的是有关项目为纠正一个特定问题而将创造或完成的变化。这一变化是该项目在成功按时完成之后预期将达到的效果或成果。立即一词有可能会引起误解。它含有还有另一个后期目标的意思,但一个项目只有一个在项目完成时即须实现的目标。

组织	目标
卫生组织	正在最后确定
万国邮联	目标是在机构一级确定的。“目的”一词是指策术一级的目标。
电信联盟	
气象组织	
海事组织	目标指的是一个项目/方案的宗旨和目的,描述的是预期在一个特定时期内想要达到的状态(预期成果)。
知识产权组织	一项目标是一个想要达成的总体结果,其中涉及一种转变过程,目的是在某一时期内达到特定最终用户/客户/顾客的某些需要。目标应是现实和可以达到的。所确定的目标应反映实现变革或获得好处的目的。目标必须是在两年期内可实现的。
工发组织	见联合国的定义
原子能机构	目标是待现实的指标或成果。它们是在原子能机构参与改善有关需要方面预期最终应实现的,或者是既定的或预期的成果/效果。 总体目标是方案组成部分将直接或间接帮助实现的高级指标。 具体目标是应为具体目标群体实现的短期指标或预期成果。

组 织	投 入
联合国	投入是指制造产出和取得成果所需的人力和其他资源
劳工组织	投入是指开展活动和制造产出所需的资源。投入通常应该按照资金来源,即国际和国家捐献列出。前者通常包括专家、顾问、购买设备、培训、评价等活动的资金;后者可包括地方支助人员的薪金和办公房舍。
粮农组织	投入是指为一项活动提供的货物、服务、人员及其他资源,并期待制造产出和实现该活动的目标。
教科文组织	
民航组织	投入指为一项活动提供的人员、货物、服务及其他资源,并期待它们导致产出以及在规定时间内范围内实现该活动的目标。
卫生组织	正在最后确定
万国邮联	见联合国的定义
电信联盟	
气象组织	
海事组织	投入是指实现产出所需的人员和其他直接费用。
知识产权组织	投入是指为实现方案目标而调动的工作人员和其他资源。
工发组织	见联合国的定义
原子能机构	投入(资源)指足够开展活动和制造产出的立即产品、服务或资源(财政、工作人员配备和支助)。

组 织	产 出
联合国	产出指一个(次级)方案向最终用户/客户提供的最终产品或服务。
劳工组织	产出是指由方案/项目活动产生的产品。它们可以是培训材料、报告、教程或受到培训的人。应尽可能具体和准确地以数字的方式来描述产出。
粮农组织	产出是指为实现各项目标用所提供的投入进行一项活动预期会产生的具体产品。由于活动可能会按先后顺序、分阶段或在不同层次上开展,因此必须指出,一项活动的产出可以成为另一项活动的投入,例如作为项目 A 的产出编写的培训手册可以成为项目 B 的投入。一个项目也可以有中间产出和投入。
教科文组织	产出指任何所采取的行动制造的产品。
民航组织	产出是指用所提供的投入进行一项活动预期会产生的具体最终产品或服务。由于活动可能会按先后顺序、分阶段或在不同层次上开展,因此必须指出,一项活动的产出可以成为另一项活动的投入,例如作为项目 A 的产出编写的培训手册可以成为项目 B 的投入。一个项目也可以有中间产出和投入。
卫生组织	正在最后确定
万国邮联	见联合国的定义
电信联盟	
气象组织	
海事组织	产出是指一个项目方案为实现定约目标以所提供的投入开展活动可合理地预期会产生的具体产品。
知识产权组织	产出是指所提供的服务或所产生的产品,无论从这些服务或产品可得到何种收益。
工发组织	见联合国的定义
原子能机构	产出是指由于原子能机构在方案执行或实施期间所提供的活动而可保障的直接产品或服务,即方案组成部分想要产生的“货品”。

组 织	预期成果
联合国	预期成果是指使最终用户/客户获益的想要的结果,它表现为一种数量标准、价值或比率。所取得的成果是生成产出的直接后果或影响,导致实现某一目标。
劳工组织	预期成果描述于立即的目标的说明内(见劳工组织对目标的定义)。
粮农组织	预期成果是指活动预期想要产生的变化状态。预期成果的层次在数量上是相同的:第一层次与所产生的效果相关,它被定义涉及产出用于何处和由谁使用;第二层次与所产生的影响相关,它涉及与长期的战略目标相一致的更广泛的变化,而且它超出该活动本身所能取得的成果。
教科文组织	预期成果是指所采取的任何行动对现实所产生的影响。
民航组织	预期成果应反映有关活动的主要产出。在适当时候,它们应该与《战略行动计划》的基本目标相联系,而这些目标应通过落实相关的活动及其成果来实现。因此,预期成果有助于讨论对于评价很重要的问题,例如活动本身的效力及其与目标的相关性。 年度预期成果应置于次级方案或方案构成部分的层次。它们应代表在一年期间所要达到的准确和具体的成果。应特别注意在年度预期成果说明中列入预计的活动产出和产出的可能使用者,作为编制成功指数的依据。
卫生组织	正在最后确定
万国邮联	
电信联盟	
气象组织	
海事组织	
知识产权组织	预期成果所述的是一个方案所产生的成果,包括最终用户/客户所获利益,它以一种质量或数量标准、价值或比率来表达。所取得的成果是执行工作或某一产出/服务的直接而且往往实际的效果或后果,导致实现某一目标。所产生的成果可能涉及知识、技能、态度、行为、条件、质量和及时性或者服务等方面的改进。所取得的成果应是具体、可衡量、现实和有时间性的。
工发组织	见联合国的定义
原子能机构	见原子能机构对目标的定义。

组 织	业绩指标
联合国	业绩指标是用来衡量是否已经取得成果的一种表现形式或特征。
劳工组织	成就指标 使近期目标的制定更加精确。各项指标为评估实现方案/项目近期目标方面的进展情况提供了可核查的证据。如果一项目标以计量和可衡量的方式来表述的话,那么确定指数的必要性便会降低。
粮农组织	指标 是指目标和具体衡量某一活动预期产生的变化和成果的。具体来讲,它们是用预期成果来衡量实际成果,即受益对象对产出的实际利用。业绩 绩效指标 是以用户为中心的,而“代用”指标则在直接衡量难以进行、费用高或者不可行的情况下使用。它们以预先确定的效益标准为基础,这些标准显示所进行的活动是否迈向实现所确定的目标,但不应将它们与专门为比较进行活动或项目之前和之后的情况而制定的影响指标相混淆。
教科文组织	业绩指标是在制定项目时建立的工具,用于记录项目的执行情况。
民航组织	业绩指标是一种分析工具,它使某一活动的目标能够以一种与活动的实际结果相比照的形式加以体现。指标应是明确的,而且应可客观地核查。它们可以是直接或间接(代用)的,但是,不论在哪一种情况中都必须具体涉及项目或方案设计的具体层次,例如目标、产出等等。指标的类别包括基线数据、项目结束时的状况、业绩指标和进展指标。 业绩指标在产出方面衡量或规定预期的成果,可用数量或质量表示,或两者兼用。其目的是确定一个衡量和显示有关活动在制造产出和实现目标方面所取得进展的标尺。因此业绩指标应能回答这样一个问题:“我如何知道我已达到了我的目标?”在决定一个指标时,要回顾一项活动的目标和对象:所作努力的预期成果是什么,谁是服务的预定用户? 进展指标顾名思义是用于衡量工作/活动/任务方面的进展,并包括“基准”、“进程”和“里程碑”。
卫生组织	正在最后确定
万国邮联	见联合国的定义
电信联盟	
气象组织	
海事组织	指标 是对预定成果的数量衡量标准,可以以费用或其他有关的业绩衡量标准,如服务或产出水平来体现。

组 织	业绩指标
知识产权组织	业绩指标描述用于衡量方案在达到预期成果方面所取得的进展的表现形式或特征。指标本身 - 特征 - 与其通过衡量所得的价值之间有所区分。指标必须具有相关性、能有效衡量、可观察和可核查。在制定指标的时候必须使指标的衡量符合成本效益。所使用的指标有两类。第一类是数量指标,其中包括数量、数目、比例或百分比。第二类是质量指数,它们不能以数目来衡量,但是它们审查一种表现形式或特征是否存在。
工发组织	见联合国的定义
原子能机构	业绩指标指的是评价目标是否已达到或在实现目标方面已取得何种进展的“尺度”或“成功指标”。“业绩指标”是注重成果的指标,它们说明原子能机构使用这些成果预期会为会员国带来利益。

组 织	业绩量度
联合国	业绩量度是确定某一特定时期或在某一参照日期的业绩指标的值。
劳工组织	
粮农组织	业绩量度是适用业绩指标评价结果的进程。
教科文组织	业绩量度是对业绩指标进行适当分析后得出结论。
民航组织	方案业绩评价被用来描述用于监测方案和项目的业绩以及判定其成功程度的那些程序与做法。业绩评价应大力注重获取资料以了解是否已经取得成果而不是注重没有取得成果的原因。应根据内部监测/审查制度,利用质量和数量上的标准或标准来进行评价。
卫生组织	正在最后确定
万国邮联	见联合国的定义
电信联盟	
气象组织	
海事组织	
知识产权组织	业绩量度是根据业绩指标评价预期成果实现程度的过程。
工发组织	见联合国的定义
原子能机构	

资料来源:

- 联合国: 联合国*按成果编制预算指南*,1998年10月23日,1.0版。
- 劳工组织: *技术合作方案和项目的规划、监测和评价: 培训手册*,劳工组织,1996年。
- 粮农组织: 根据联检组报告(JIU/REP/78/5)所载按粮农组织所述目前做法加以修订的评价词汇表。
- 教科文组织: 秘书处在其对联检组问题单所作答复中提供的定义。
- 民航组织: *国际民用航空组织(民航组织)内部与评价有关的词汇表*,1996年6月。
- 卫生组织: 秘书处在其对联检组关于按成果编制预算的报告所作评论中提供的信息。
- 万国邮联: 秘书处在其对联检组问题单所作答复中提供的定义。
- 电信联盟: 秘书处在其对联检组问题单所作答复中提供的定义。
- 气象组织: 秘书处在其对联检组问题单所作答复中提供的定义。
- 海事组织: 秘书处在其对联检组问题单所作答复中提供的定义。
- 知识产权组织: 秘书处在其对联检组问题单所作答复中提供的定义。
- 工发组织: 秘书处在其对联检组问题单所作答复中提供的定义。
- 原子能机构: 秘书处在其对联检组问题单所作答复中提供的定义。

斜体字为联检组改的。