



第六十三届会议

议程项目 117 和 128

审查联合国行政和财政业务效率

关于内部监督事务厅活动的报告

对联合国成果管理制的审查

内部监督事务厅的报告

“联合国成果管制已经成为对问责制和决策基本无益的行政杂务”

摘要

成果管理的重点是将投入转化为产出，即结果(或“预期成绩”)过程之外的事情，力图在这一过程中引入问责制。成果管理制的一个内在制约因素是，在形式上规定如何取得结果可能会抑制取得这些成果所需的创新性和灵活性。

内部监督事务厅(监督厅)发现，在秘书处引入成果管理制被视为增加用于指导投入、活动、监测和报告活动的纷繁复杂的细则和程序要求。这一制度的实行没有减轻财务、方案和人力资源管理监管框架的数量、范围或细致程度。在这些方面存在着各自独立而不相容的系统、细则和条例。

监督厅发现，成果管理制在设计之初就存在缺陷，这反映在关于成果预算编制的大会第 55/231 号决议中。作为实行成果管理制的第一个步骤，该决议存在着不足，因为该决议：

- (a) 禁止将绩效指标作为资源调整的依据；
- (b) 重申了对秘书长调剂使用员额和非员额预算项目资源权力的限制措施。

* 因技术原因重发。



此外，监督厅还发现：

(a) 秘书处根据大会决议作出的成果说明常常措辞模糊，对成败的认定缺乏公正、透明和精确的衡量标准。结果无一例外地受到联合国无法控制的多个行动者和外部风险因素的影响。

(b) 许多列入计划的成果只是为了自圆其说，缺乏可信的核实办法，而报告则依赖于主观判断。业绩计量办法通常缺乏基线和目标，许多计量办法没有定期进行跟踪。

(c) 监督厅还注意到，“预期成绩”基本上按各个部门划分，而没有反应整个联合国较为长期的目标、跨越各个部门的目标或目标进行计量。因此，成果管理制无助于提升政策优先次序的排定，也无助于为战略思考奠定基础。

监督厅的结论是，虽然意愿性成果被用作核定预算的依据，但成果是否真的实现并不直接影响后来的资源分配或其他决策。财务记录和方案记录并不匹配。成果报告并不列入预算编制过程。可以系统地确定本组织效率和成效的图表并不存在。监督厅还发现，问责的依据并非成果审查，只要不存在过失、不当行为或违反细则和条例的行为即可。

此外，方案规划、预算编制、监测和评价细则和条例模糊了评价与监测之间各自不同的角色界限和独立评价与自我评价之间的界限。

归根到底，由于秘书长行政权力受限，他没有充分的权利来实行成果管理制。成果预算制并非技术问题。仅靠秘书处内“执行人员”得出的数据无法改变本组织的“文化”。如果实际成果无法为大会的决策提供指导，而同时又不能放松程序管制，成果预算制将继续成为行政上的累赘，没有实际效用。

虽然监督厅列举了成果管理制的种种缺陷，但监督厅认为，成果管理制在一定层面上可能继续成为本组织希望保留的一项制度。有鉴于此，监督厅提出以下六项建议：

1. 制定一个政策框架，勾画在联合国秘书处推行成果管理制的最终程度和限制因素，同时制定内部控制框架，说明权力下放和成果管理制提供决策标准。
2. 对方案规划、预算制定、监测和评价细则和条例展开审查和修订。
3. 整合秘书长对大会的报告义务。
4. 将方案成果框架纳入本组织企业资源规划战略的第一阶段。
5. 更新并修订需要规划和监测的产出类别的范围。

6. 加强本组织的技术和方法能力。

以往的审计、检查和评价工作表明成果管理制战略是整个秘书处的一项弱项，监督厅据此选定了这一议题。监督厅还注意到，大会核准了联合检查组拟订的成果管理制基准框架。本报告的编写依据是对秘书处一些实体工作实践的审查以及对与成果管理制有关的大会决议、秘书处报告工作和其他国际组织成果管理制评价结果进行的实地审查。

目录

| | 页次 |
|-------------------------|----|
| 一. 导言 | 5 |
| A. 成果管理制：定义、任务和工具 | 5 |
| B. 对目标和方法的审查 | 7 |
| 二. 审查结果 | 8 |
| A. 目标的明确性 | 8 |
| B. 业绩计量 | 11 |
| C. 监测和评价作法 | 13 |
| D. 对决策的效用 | 15 |
| 三. 结论 | 18 |
| 四. 建议 | 19 |

一. 引言

A. 成果管制：定义、任务和工具

1. 《内部监督事务厅(监督厅)监测和评价用语词汇》¹ 对成果管制的定义是：

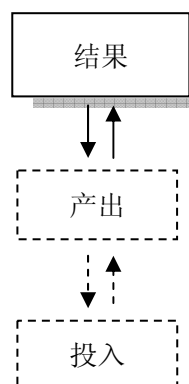
“一项管理战略，秘书处通过这一战略确保其程序、产出和服务能够推动明确表述的预期成绩和目标的实现。其重点是取得成果和提高绩效，将所取得的经验教训纳入管理决策和业绩的监测和报告”。

2. 对成果预算制的定义是：

“一个方案预算过程：(a) 方案的编制围绕一套预先确定的目标和预期成果；(b) 以预期成果证明所需资源是合理的，所需资源根据取得这种成果所需的产出决定，而且与这些产出相联系；和(c) 取得这些成果的实际绩效，根据客观的绩效指标衡量。”²

图一

成果管制涉及的是产出之外的内容



3. 就最基本的形式而言，成果预算制和成果管制的假设条件同样是从投入到产出，到结果(最终超越“效果”达到最终较为长期的成效的单独类别)的逻辑层次或因果关系链条。成果预算制和成果管制的意图都是注重结果。成果预算制特别从预算角度关注结果，而成果管制则从规划、预算编制、工作执行、监测

¹ 内部监督事务厅，《监测和评价用语词汇》，见 http://www.un.org/Depts/oios/mecd/mecd_glossary/index.htm。

² 联合国成果预算制指南，见 <http://wwwppbd.un.org/pdf/Rbbguide.pdf>。

和评价的整个周期关注成果。成果预算制的重点在于结果，因此从观念上脱离了体现公务员制度最大优点的遵守程序和活动细则和条例的文化。将结果作为业绩报告和评估的主要切入点，假设性结果成为程序要求的负担减轻，从而不至于影响专业行为标准。从评价的角度来看，产出与结果之间的一个重要区别是产出与效率有关，而结果的实现与成效有关。

4. 联合国秘书处规划和预算制定工作的法律依据如下：³

(a) 大会第 41/213 号决议，其中规定了大会及其附属机关在预算审查方面的作用；

(b) 《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》，(ST/SGB/2000/8) 其中列出了预算周期、结构和期间以及规划、监测和报告责任。

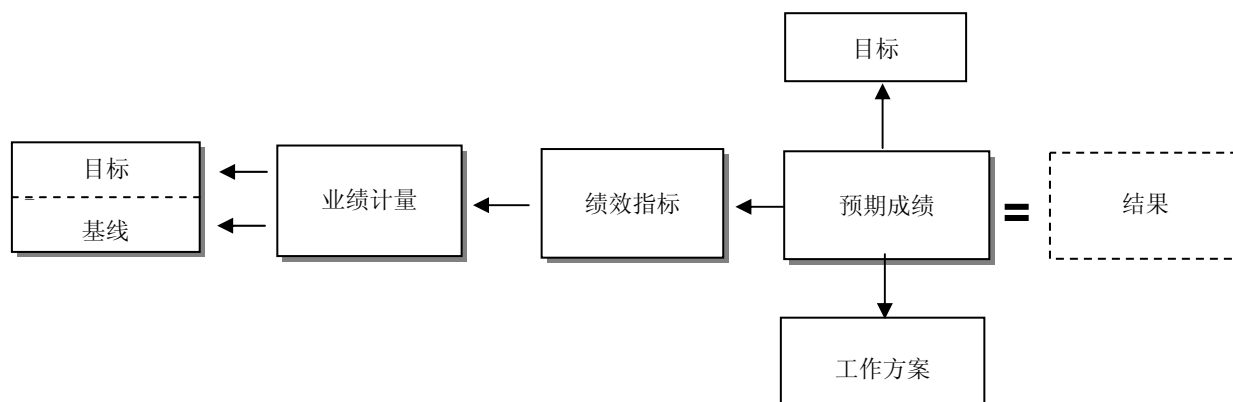
5. 2001 年，大会第 55/231 号决议决定以遵守《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》为由引入成果预算制，而条例和细则的适用性已经得到重申(见，例如，大会第 56/253 号决议)。根据第 57/290 B 号和第 59/296 号决议，规定在维和预算中引入成果预算制。第 55/231 号决议重申了秘书长在 1997 年改革方案“将规划、预算编制、报告和监督的重点从事情如何办转为完成了什么”(见 A/51/950，第 240 段)中表述的目标。

6. 《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》也是为支持规划、预算编制和绩效报告而定期颁布的指令和准则的基础。自 2002-2003 两年期预算以来，规划工作从各个实体开始，具备战略框架，执行实用的政府间任务。这一框架围绕各个次级方案(通常以司为单位)，而这些次级方案具有统领性目标和“预期成绩”，与有关司打算在某个特定的两年期内帮助实现的更为具体的结果相适应。因此，预期成绩是联合国成果规划、预算编制和管理的关键层次或“计算单位”。预期成绩通常伴之以“绩效指标”。在预算编制阶段，会增加用于掌握绩效指标预期变化程度的“业绩计量”项目(即从基线到具体目标)和产出一览表。这一过程还载列于 2008-2009 期间拟议战略框架(A/61/6(Part one))。

³ 包含使用联合国经常预算资源的所有实体。

图二

与结果相对应，联合国的“成绩”是由几个次级构成部分来定义的



7. 最后，《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》还规定了用于支持方案规划和业绩报告的信息技术系统，即综合监测和文件信息系统(监文信息系统)的范围、形式和内容。监文信息系统还充当秘书长两年期方案执行情况报告的工具，协助完成每个成果规划和管理周期。2008-2009 两年期，联合国秘书处，包括维持和平行动部，但不包括单个维和特派团，共有 674 项单独的预期成绩，而与其相配的有 1 119 项绩效指标，秘书处 32 个主要预算款次有 214 个次级方案，而 2002-2003 两年期则为 494 项预期成绩和 679 项绩效指标。监督厅注意到，秘书处预期成绩没有具体的优先次序。

B. 对目标和方法的审查

8. 在监督厅任务范围内(见大会第 48/218 B 号决议)，以往的审计、检查和评价工作表明成果管理制战略是整个秘书处的一个弱项，监督厅据此选定了这一议题。监督厅还注意到，大会核准了联合检查组拟订的成果管理制基准框架，建议将其作为监督机关的一个工具，这一框架因此为本次审查提供了参考。监督厅还注意到，联合国及其各基金、方案和专门机构内部治理和监督全面审查指导委员会将成果管理制全面执行情况列入了该委员会关于治理问题的第一批建议之中(见 A/60/883/Add. 1 文件所载的委员会报告第三卷)。

9. 本次审查的总体目标是评估联合国秘书处成果管理制总体框架的效率、成效和相关性，以便于成员国审议本组织的未来政策。本次审查是在 2007 年 3 月和 2008 年 6 月之间进行的。审查所涉及的资料涵盖的时间范围较长，从成果预算制制定之初一直到当前，主要侧重于 2004 年至 2007 年的文件。

10. 在本次审查过程中采用了下列五种主要的数据采集和分析办法：

(a) 2007-2008 期间对秘书处单个实体先后进行的 8 次深入的成果管理制和成果预算制检查所获取的数据和结论意见：(一) 对亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国难民事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅和联合国环境规划署进行的成果管理制审查；⁴ (二) 对联合国科索沃特派团、联合国利比里亚特派团、联合国苏丹特派团和联合国东帝汶综合特派团进行的成果管理制审查。⁵ 在上述审查过程中共涉及 643 次单独访谈、104 次专题小组会议和共计 1 106 名调查答卷人(估计回复率 15.7%)。

(b) 监督厅最近对成果预算制相关性的专题审查，例如将客户满意度数据的使用情况和网络数据作为业绩计量指标的情况、⁶ 评价能力和需要⁷ 及对方案执行情况报告要求的遵守情况；⁸

(c) 对大会、秘书长和方案管理人员发布的直接或间接涉及秘书处成果预算制问题的各种决议、报告、系统和指导方针的实地审查；

(d) 对监文信息系统记录的联合国秘书处成果框架数据库的审查情况；

(e) 对其他多边组织和国家公共管理部门成果预算制执行情况评价结果的实地审查。

11. 对于成果预算制应该包含哪些内容没有国际一致的标准。监督厅的审查依赖于一系列分析性问题，这些问题分为四个主要方面：(a) 目标的明确性；(b) 业绩计量办法；(c) 监测和评价做法；(d) 成果管理制所生成的信息对决策的效用。

12. 本报告草稿曾征求管理层意见，秘书长的意见已反映在报告中。

二. 审查结果

A. 目标的明确性

成果管理制工作的宗旨未得到明确阐述

13. 监督厅注意到，联合国秘书处对成果管理制的目标没有明确的统一认识。大会第 55/231 号决议为成果预算制而不是成果管理制规定了法定任务。对于更为广泛的成果管理制工作，大会通过第 60/257 号决议予以延伸核准，该决议采纳了提交给方案和协调委员会并经该委员会建议的联合检查组成果预算制基准框

⁴ 监督厅 INS-07-003、INS-07-005、INS-07-006 和 IED-08-005 号报告。

⁵ 监督厅 INS-07-001，INS-07-002 和 INS-07-004 号报告。

⁶ 监督厅 IED-2006-005 号报告。

⁷ 监督厅 IED-2006-006 号报告。

⁸ 见监督厅 INS-COM-08-001 号(2006-2007 两年期末方案执行文件的遵守情况)和 INS-COM-07-002 号(监文信息系统 18 个月报告现状)报告。

架。基于联合检查组框架，联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)采纳了成果管理制，将其作为一个改革工具，而且主持建立了“做法交流圈”(见CEB/2005/HLCM/R.6,第48段)。此外，在大会第61/245号决议通过以后，秘书长向大会提交了从问责、风险管理和内部控制角度对成果管理制的审查(A/62/701)。常务副秘书长在对本报告草稿发表意见时指出，秘书处一直在执行成果预算制，而不是成果管理制；虽然这两项制度的用语相互关联，而且经常可以通用，但是事实上它们是两个不同的管理概念。

14. 监督厅的审查时基于这样一项理解，即在秘书处引入成果预算制的初衷是将其作为推行成果管理制的一个步骤。⁹但是，监督厅发现，大会第60/257号决议和其他任何决议都没有明确界定在本组织采用成果管理制的意义何在。监督厅了解了一系列观点，有人狭义地将这一制度视为便于筹集资金的演示工具(CEB/2007/HLCM-HLPC/XIII/2,第9段)或者是遵守报告要求的机制，也有人认为成果管理制的目标是改变内部组织“文化”或者通过这一制度在战略优先次序的排定层面上推动联合国工作的根本性改革(E/2007/69,第69段)。

15. 联合检查组曾在秘书处指出，在实际工作中成果管理制这一用语经常与成果预算制通用(JIU/REP/2006/6,第31段)。在这一方面，监督厅注意到，成果预算制的最初指导方针¹⁰指出，“成果预算制不仅仅涉及预算，而且有可能带来战略管理、问责和责任制度的变革”。一系列联合国秘书处实体与联合国发展集团有关，¹¹该集团对成果管理制的目标的表述更为明确，一系列定义、政策和指导材料已经商定。¹²

预期成绩并不总是本组织最为优先事项

16. 监督厅注意到，预期成绩是有指标和可计量的业绩目标与之相匹配的唯一确定成果的层次。预期成绩实际上通常与单个科室的工作相适应。没有在司、部或预算款次或者整个联合国的层面上确定具有相关指标和业绩目标的类似成果。因此，成果预算制框架没有给更高层次的组织优先事项所涉及的战略思考和决策提供任何程度的可计量性或数据。联合国工作人员经常对缺乏明确的秘书处统领性领导和协调表示不满。同时，他们认为成果管理制需要适应联合国多种多样的工作环境。监督厅注意到，规划和预算过程并没有推动适当层次的战略和决策，这

⁹ 监督厅还注意到，大会第55/231号决议提及“循序渐进地实施”。

¹⁰ 见 <http://ppbd.un.org/pdf/Rbbguide.pdf>。

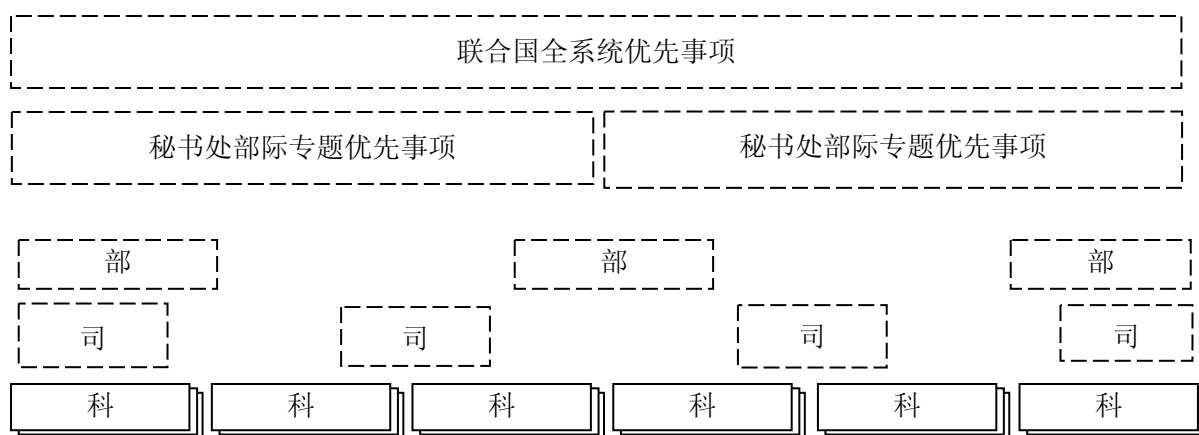
¹¹ 联合国人权事务高级专员办事处、联合国人类住区规划署、联合国毒品和犯罪问题办事处、经济和社会事务部、联合国贸易和发展会议、新闻部、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、联合国环境规划署、联合国难民事务高级专员办事处和人道主义事务协调厅。

¹² 见，例如，http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc。

一观点也得到调查结果和人们对经过审查的联合国秘书处方案几乎所有利益相关者个人证词的支持。预算过程主要侧重于审视员额和其他投入，而没有明确地涉及战略优先事项或对结果层面的成果作出贡献的其他因素。

图三

预期成绩在联合国所面临的战略性问题中排位较低



目标越是注重成果，就越难以确定责任归属和问责

17. 虽然成果预算制的初衷之一是将问责从程序本身扩展到成果的实现，但是一个两难的问题是由此产生了控制水平精确度的损失。由于多个行为者和因素对结果产生影响，不确定性、风险和外部影响的程度加大，而将变革归因于成果预算制单个构成部分的可能性降低。事实上，选定的业务目标也是以结果或效果为导向，也是难以将实践编成细则和条例。越是试图将结果的实现程序化，越有可能破坏实现成果所需的创新性和灵活性。

18. 对联合国秘书处管理人员和工作人员进行的访谈表明，对成果预算制责任归属问题存在着高度的认识。工作人员充分认识到他们的权力在多大程度上受到限制，成果在多大程度上通常依赖于他们自身无法控制的行动，尤其是，他们无法合理地承担责任的行动。因此，管理人员对于与他们所能控制的因素相适应的成果说明感觉最舒服。对投入、活动和产出进行跟踪是可能的，问责不会受到争议。监督厅注意到，可能的责任归属和问责的精确度来源于采用下列定义的原始指导材料：“成绩是产出的直接后果或影响，导致某个目标得以实现”。² 这可以解释为轻视起作用的因果关系。结果应该对预期成绩产生重要影响并不一定意味着情况一定是这样。

B. 业绩计量

在计量预期成绩时，许多成绩已不再是结果

19. 根据监督厅对单个实体进行的检查和对监文信息系统所记录的秘书处成果框架的审查，监督厅发现，预期成绩所反映的成果导向程度大不一样。有些预期成绩的确反映了结果一级的变化，但也有许多预期成绩和相关的绩效指标是在活动和产出的层面上制定的，一般是组织的会议的数量或网站访客人数、分发的文件的数量、参加会议或参与项目的会员国数量及某一具体科室工作被提及的次数。监督厅深入审查的一些方案，多数预期成绩是根据这些方面制定的。同时，监督厅发现了一些预期成绩与指标在逻辑上脱节的情况，即它们分别属于不同的实质现象。

20. 例如，预期成绩可能是“有效执行全球会议的结果”，而指标可能不是以结果本身，而是以有关部门组织的某次具体会议的与会者表达的满意度来拟定的。还有一些情况是，计量的对象是参加联合国提供旅费和补贴的活动的人数。另外一些情况是，业绩计量指标涉及的是有关司或科筹集的人力资源和资金量。

计量并不总是客观和准确

21. 监督厅在几次成果管理制检查中发现，多数指标未达到“SMART”标准(即具体、可计量、可实现、相关、有时限)，简而言之，这些指标要么无法较好地实质性反映计划预期成绩，要么无法在实际工作中跟踪。在许多情况下，如何遵守这些指标从根本上依赖于有关方案管理人员的主观判断，例如，一种情况是，指标围绕的是某个司的“关键举措”或会员国的“重要行动”。在许多情况下，方案成果数据依赖于方法欠佳得以往资料或者全然不存在。一个例子是客户利益，从概念上来讲是《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》界定的预期成绩的重要切入点(细则 105.4(a)(iii): “使用者和受益者可得到的利益或改变”。经过对秘书处 22 个部厅作法进行审查，¹³ 监督厅发现，各部门对客户定义并不一致，对利益或满意度进行认定的方法往往缺乏严密性。监督厅发现，有些调查的办法是选取一般认为较为成功的活动或产出，而不是为逐步达到预期成绩所需提供的全面服务。同样，好几个案例是满意度评级是从不平衡的比分表得出的，其中回应选择的数量和标志倾向于产生好的评级。监督厅还注意到，保持答卷人匿名的作法也多有不同。

所计量的只是所有已做的

22. 成果预算制还有一个领域是置成果导向思想于不顾，即预算指示所规定的与行政指导和管理有关的标准化制定工作。所有预先界定的指标都以行政或官僚里程碑表示，而这些里程碑不一定与远更实质内容的预期成绩挂钩。2004-2005 和

¹³ 监督厅 IED-2006-005 号报告。

2006-2007 两年期，预算指示¹⁴将“工作方案得到有效管理并获得工作人员和财政资源的支助”作为标准化预期成绩，相关指标被定为“及时征聘和安置工作人员”。但是，因此需要计量的内容，即及时性和费用，当然不属于成果预算制意义上的结果。同时，成效概念因为与活动和过程而不是与结果的取得相关而受到贬低。

23. 另一方面，监督厅发现，有些成果框架，政府间机关规定了与必然需要的成果相适应的绩效指标，但本来各个实体应负责。一个例子是监督厅自身的成果框架，针对大会的希望，按照监督建议的执行程度界定了指标。监督厅注意到，由此产生了不合情理的内在激励：集中精力执行易于执行的建议。

业绩计量基线和目标可能脱节或完全缺失

24. 监督厅发现，¹⁵ 2004-2005 两年期规定的 974 项指标中有四分之一没有意见记录。在有意见记录的指标中，需要高度主观判断的比例较高。与指标选择相脱离的一个问题是目标确定问题。战略规划指导和预算指示材料未指明管理人员应如何确定自己的目标：他们或多或少肯定可以实现的目标和想象的“延伸”目标。绩效指标与业绩计量脱节的现象有几个。预期成绩、绩效指标和业绩计量相脱节的一个例子是，“……国家能力得到加强”（预期成绩由绩效指标（执行的国家数目）（即立法）来核实”，而业绩计量指标为“参加会议的代表团数目”）。还有的情况是未给业绩计量指标订立基线，在核定预算时未规定具体目标。由于未要求在资源分配前事先检查已表述成果的现实性，实际上，在两年期开始后，方案管理人员能够订立自己的绩效目标，因为他们可以追溯订立在预算获得核定时“待估计”的基线，方法是以一个计量指标替代另一个指标，或干脆引入新的计量项目。

绩效评估最终与投入和产出挂钩

25. 就大会审议和内部管理而言，业绩计量和评估概念主要以审视投入、活动和产出而不是结果层面的成果为主。这适用于各个方案、财务和人事管理领域。《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》（条例 6.1 和细则 106.1）规定，方案成绩应由计划结果的实现情况来计量。大会第 55/231 号决议规定，应根据产出实现要求来说明请拨资源的理由。预算执行情况报告跟踪支出与预算项目批款的情况。此外，大会最重视的方案执行情况评估方面仍然是产出执行率，尤其是实际产出实现情况与法定工作方案相符合的情况。¹⁶ 2008-2009 两年期规定了 44 000 多项产出。秘书处工作人员常说的对成果预算制

¹⁴ <http://ppbd.un.org/bi04/Instructions.doc> 第 31 段，附件 6 和 <http://ppbd.un.org/Bi06/> 第 52 段附件 5。

¹⁵ 监督厅第 IED-2006-006 号报告。

¹⁶ 方案和协调委员会用于审查方案执行情况报告的时间可证明这一点。

的看法是，只要他们遵守适当的专业行为标准，这一制度应使他们摆脱繁冗、过细的监管要求。但是，监督厅发现，引入成果管理制后，未见旨在控制和指导管理人员和工作人员行为的一系列细则和条例而带来的工作的范围、细节或总体负担有明显的减轻。

C. 监测和评价作法

监测和报告任务分散而多重

26. 秘书处监测作法是基于分别与财务、方案和工作人员规划工作相关的各自分立的程序、系统和报告轨道。这三条轨道都有各自不同的成败和绩效理念，无法简单地将其进行调和或比较。预算执行情况是根据每个预算项目的支出情况加以报告的，而方案执行情况报告是按照次级方案列报产出的。单个工作计划依照活动的一般性叙述而不是说明其各自组织单位预算的实质性成果框架制定。监督厅承认，不同的组织功能需要不同类型和详细程度的信息，但同时理解，实行成果管理制的目的是使利益相关者全面掌握本组织的工作和绩效。秘书长承认，需要更好地协调预算数据和产出记录，以推进成果预算制(A/61/826, 第15段)，监督厅赞同他的观点：“方案和财务规划和报告相脱离直接加剧了本组织的治理问题，妨碍对实质性问题成效的认定和战略考虑”(A/60/733, 第20段)。

表

业绩规划和报告的不同轨道

| | 财务 | 方案 | 人事 |
|------|--|-------------------------|----------------------------------|
| 程序 | ST/SGB/2003/7 | ST/SGB/2000/8 | ST/SGB/2007/4 和 ST/SGB/2007/3 |
| 信息系统 | 综合管理信息系统 (综管系统) | 综合监测和文件信息 系统(监文信息系统) | 电子考绩制度 (e-PAS) |
| 审查 | (第1次和第2次)预 算执行情况报告 (A/61/593 和 A/62/ 575) | 方案执行情况报告 (A/63/70) | 年度考绩 |

27. 监督厅注意到，有一系列大会决议支持报告整合(例如，第57/300号决议第20段，第58/316号决议附件第6段和第59/313号决议第16段)，但同时注意到，合并年度报告的拟议范式未获得会员国批准(见A/62/352和A/62/164)。监督厅认为，须合并秘书长执行情况的现有多重不成体系的轨道，提议重新审视这些报告应作为现有报告的补充这一假设(见第60/283号决议，第五节，第5段)。这不应影响使今后的成果管理系统和作法适应特定分部门和单个实体的具体情况。

28. 监督厅关切地注意到，整合方案执行情况信息尚未明确成为需要并入正在作为秘书处信息、通信和技术战略(见 A/62/793)的一部分开发的计划中的企业资源规划系统(见 A/62/510)的一个必要组成部分。监督厅着重指出，要想让企业资源规划系统使本组织根据现有思路交付产出，即“没有一个一体化的信息系统来管理资源，正严重妨碍着联合国切实有效和高效率办事的能力。”(见 A/62/510，摘要)，则方案成果框架就必须成为一个有机组成部分。

方案内或方案间数据可比性最多仅限于产出层次

29. 从成果管理制角度来讲，只有对结果的实现有所贡献的产出才有意义。但是，产出是可以获得某种程度的数据汇总和可比性的最高水平。监督厅注意到，监文信息系统记录显示，秘书处的产出总量从 2002-2003 两年期的 51 333 下降到 2006-2007 两年期的 45 714。当前监测的标准产出类别为：提供实质性会议服务；会议文件；专家组、报告员、交存服务；经常性出版物；非经常性出版物；其它实质性活动；咨询服务；培训班、讨论会和讲习班；研究金和赠款；外地项目；会议服务；行政；监督。监督厅注意到，上述类别主要反映了联合国 1970 年代或之前的工作，未能反映由于联合国在发展、维和和人道主义援助领域外地业务活动大为扩充而导致工作更为多样化的情况。监督厅因此建议，对秘书处产出分类办法进行全面修订。

评价次数过少，无法经常为决策提供信息

30. 监督厅注意到，已经多次呼吁加强秘书处的评价工作(例如，大会第 37/234 号、第 48/218 B 号、第 53/207 号、第 58/269 号、第 59/275 号和第 60/257 号决议)。此外，监督厅对秘书处评价能力和需要进行的评价¹⁷结果表明，在中央、方案和次级方案层面上的总体评价能力不足，原因是财政和人力资源不足，工作人员能力参差不齐，高层管理人员支持不力。虽然情况有所改善，但评价预算资金仍然较低。从专门评价功能、评价政策和评价覆盖面这三个方面来衡量，评价能力持续上升。在 2008-2009 两年期拟议方案预算中，方案管理人员估计，用于开展监测和评价活动的专项资金将约达 4 450 万美元，较 2008-2009 两年期增加了 78%。虽然如此，用于评价活动的专项资金仍低于联合检查组关于联合国系统监督制度缺陷的报告中(JIU/REP/2006/2)所建议的用于评价活动的专项资金达到方案经费总额的 1-3%。关于结果的可用评价数据总体上广度、深度、力度和定期性仍然有限(A/60/733, 第 35 和 39 段)。

31. 《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》使评价功能的一般作用具有正当性，特别是“所有方案须经常定期予以评价”(细

¹⁷ 监督厅 INS-07-002 号报告。

则 107.2)。但是，这也使得作用和责任模糊不清，尤其是评价与定期方案执行情况监测、评价和报告。此外，没有明确区分自我评价(即在各方案管理人员主持下进行的评价)与独立评价(不在有关方案管理人员指导下、由监督机构进行的评价)。同时，监督厅注意到，评价与规划和预算编制之间的关联(见大会第 61/235 号决议，第 17 段)仍是个大问题。

D. 对决策的效用

方案成果报告只是为了遵守指示，而不是因为这对方案管理者有所助益

32. 通过以往深度接触方案执行情况报告所得出的、后经访谈和专题小组研究确认的意见，监督厅认为，客户部门提交方案成果报告主要是出于希望遵守指示，而不是认为此种作法对它们有所助益。《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》尤其被认为对方案管理人员及其业务决策没有多大实际效用。虽然作法各异，但是总体趋势是只有在联合国总部下达的截至期限临近之时，监文信息系统才收到执行情况数据。在 2006-2007 两年期行将结束时，在 34 个预算款次中只有 4 个向监文信息系统更新了关于绩效指标的全部计划定期意见的基础数据。¹⁸ 截至 2004-2005 两年期末，对绩效指标的定期意见的数据收集工作有 44% 尚未完成，¹⁹ 只有一个部收集了关于全部计划意见点的数据。但在最终截止日期到来前不久，对报告要求的遵守率迅速上升。维和特派团情况也是一样，成果预算制成果框架除了名义上为核定预算提供根据外，对业务决策并无多大效用。²⁰ 监督厅因此完全赞同秘书长的意见(A/62/701, 第 64 段)：“规划、预算编制、监测和评价活动，包括实现成果情况的报告工作，被看作是合规事宜，而不是被看作用来了解哪些措施有效、为何有效的管理工具。”

大会已经明确禁止方案成果影响资源分配

33. 监督厅对单个实体进行的成果管理制审查和对政府间机关审议文件的实地审查发现，是否实现方案目标最终对资源分配、工作规划或管理绩效评价影响不大(A/60/692, 第 74 段)。决策是根据其它不易确定的标准作出的。在维和领域，成果预算制框架与特派团执行计划的境遇完全不同，后者是真正的指导性特派团管理计划。将成果预算编制与问责挂钩，即事先编制和事后实际评估与信息使用的明晰度相关联的基本条件不存在。²¹ 这些结论意见与最近对联合国开发计划署进行的成果管理制评价得出的结论相同：“根据成果调整工作是行之有效的成果

¹⁸ 监督厅 INS-COM-08-001 号报告。

¹⁹ 24 份报告的样本见监督厅 IED-2006-006 号报告第 36 段。

²⁰ 联合检查组 JIU/REP/2006/1 号报告第 7 段也指出了这一点。

²¹ 秘书长在 A/54/456 号文件第 70 段中对此予以认可。

管理制系统的基石。这一研究未能找到任何令人信服的证据表明成果对管理有所影响”。²²

34. 监督厅发现，最初关于成果预算制的决议(第 55/231 号决议)有一个严重局限，即该决议的一个限制性条款是，绩效指标“不应成为调整核定资源数额和人员的方法”，“应继续以交付产出所需的资源来作为请拨资源的理由”。该决议还重申，员额和非员额支出用途之间的任何资源调用均须经大会事先核准。监督厅认为，在任何情况下都不应机械地根据以往的绩效做出资源分配。但是，上述规定似乎与成果管理制本身的设想相悖。如治理和监督全面审查指导委员会所指出的那样，有关预算和行政问题进行的讨论和决策一般围绕员额和其它支出项目所涉及的细节问题而不是战略要求来进行(见 A/60/883/Add. 1 号文件所载的委员会报告第三卷，第 18 段)。与此相适应，预算和支出管理系统(综合管理信息系统)是基于预算项目，无法对费用和成绩进行汇总或比较。监督厅还注意到，由于预算周期的关系，当某个两年期的方案成果报告列报的时候，大会已经结束了对下一个两年期的审议。这一脱节现象从一开始就已发现，监督厅的结论是，自从秘书长发表下列意见(A/57/387, 第 164 段)以来情况并无多大改观：“现有的方案执行情况报告和评估系统对未来的规划和资源分配决定并无实际影响。”

与个人绩效评估没有直接挂钩

35. 在人事管理实践中，尤其难以从对结果的贡献的角度计量绩效。电子考绩制度(e-PAS)指南将一项要求正式化，即组织工作计划必须结合个人工作计划来审查。在实际工作中，方案成果框架与各个管理人员绩效计划的融合度不高。《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》实际上不允许在方案评估系统和个人考绩制度之间共享信息(条例 107.3(e))。

36. 当前，对于结果层面的成果未实现的现象没有惩罚措施(A/60/846/Add. 6, 第 39 段)。秘书处多数工作人员表示，在审查他们的绩效时，达到行政要求比达到方案或业务目标更重要(见 A/62/701, 第 39 段)。同样，多数人不同意 e-PAS 记录和评价绩效的合适手段。只有极少数工作人员认为被选定晋级的是最佳候选人。没有专业失当行为或错失并遵守细则和条例是实行问责和内部司法制度最易理解的基准。强调这一点可以理解，但与成果管理制的理念相悖——其核心恰恰是注重程序之外的东西。

37. 监督厅充分赞扬秘书长与各位副秘书长签订并于近期公开了契约。虽然这一举措基本上是以投入为导向的，但是不失为实现透明度和问责的一个重要步骤。但监督厅希望指出，在现有文件中唯一一项具体的与契约有关的奖惩措施是“一贯不实现目标最终可导致取消授予给其的征聘和职位安排决定权。”(A/61/319,

²² 开发署成果管理制执行情况评价，第 3.2.2 节，第 29 段，2008 年。

第 7 段)。据监督厅所知，从未使用为此类惩罚措施。但是，更重要的是，在当前情况下，即使采取了惩罚措施，也是针对投入，而不是结果的。

正式决策制度被认为不足，并行程序相应产生

38. 调查和访谈表明，秘书处工作人员认为现有的正式规划、预算编制和报告周期不够灵活，难以改变。因此，秘书处的几个实体建立了相互独立的平行的官方发展援助(官发援)资金管理安排。监督厅认为，须将这些努力理解为对本报告提出的成果管理制局限性的合理对策。这些进程可基于相互独立的统领性优先事项的确定、相互独立的多套业务工作规划里程碑、相互独立的会员国对话论坛、相互独立的账户和簿记、相互独立的用于支持监测的信息技术系统及相互独立的关于目标进度的时间表和报告。相对于基于项目的官发援环境，秘书处经常预算资源分配过程是逐步调整基本固定的经常性支出(即员额)，因此限制了通过成果管理制产生的绩效信息可以用来为资源决策提供潜在的潜在范围。

成果管理制技能必不可少，但却不足

39. 监督厅发现，成果管理制作为技术熟练性工作的理念根植于最初的成果预算制决议(第 55/231 号决议，第 28 段)，后来的文件又加以重申。监督厅发现，秘书处工作人员经常要求提供更多的成果管理制资源、培训和技能发展。提交报告义务是一个重要的动机，监督厅作为其以往方案执行情况报告义务的延伸，被要求支持、推动和宣传成果预算制。关于花费在方案执行情况报告工作上的时间，监督厅发现，秘书处花费的资源较低，虽然各方案之间各不相同。同样，成果管理制培训和能力建设费用²³也不多，而且基本上不足。如果将花费在广义的成果管理制工具和作法的时间和资金计算在内，即规划、预算编制、监测和评价，所使用的资源总数则更多。²⁴

40. 监督厅毫不怀疑要改进报告和评价的质量，需要加强资源量。同时，监督厅认为，不能将成果管理制视为主要受到秘书处工作人员技术熟练程度限制的工作，也不是管理人员可以交给作为主要从业人员的监测和评价专家的职能。如果目标不明确或者缺乏问责，无论多少监测和评价都无济于事。通过秘书处工作人员所做的这些工作是无法改造本组织的文化的(大会第 62/236 号决议第 26 段给人这样一种印象)。无论将何种资产用于这些职能，也无论随之而来的数据如何精确、经常和相关，本身都无法提高决策的合理性。经济合作与发展组织成员国的经验表明，“难以取得进展的一个关键原因是，将绩效信息纳入公共管理和

²³ 2001 年以来用于成果管理制能力发展的预算资金累积达 278 282 美元。

²⁴ 监督厅注意到根据 A/57/387 号文件第 162 段所载的计算结果，在最后预算核定前 18 个月工作人员用于为委员会提供服务的费用为 1 030 万美元。

预算编制主要不是可以交给业绩计量员和评价员等“专家”来完成的一个技术性问题。”²⁵

在最近对成果管理制的审查中未足够重视大会的必要作用

41. 针对本报告草稿，管理层表示，A/62/701号文件所载的**建议提出了一个实用的分阶段战略，是落实成果管制唯一一条现实的途径**。监督厅审查了秘书长的报告，对于该报告认可本报告提出的成果管制缺陷表示赞赏。监督厅注意到，秘书长提出的措施值得考虑，但指出，这些措施不够具体，没有优先次序和先后顺序。此外，监督厅发现，秘书长提出的成果管制原则和行动没有明确地与指导本组织，包括政府间机关不同层次的决策的内在激励和奖惩措施挂钩。秘书长的报告(A/62/701)尤其没有足够明确地阐述大会需要在联合国有效落实成果管制工作中发挥的作用。成果的“自主权”、“主导权”和“文化”原则对于成果管制至关重要，监督厅对此表示赞同，但同时注意到，这些问题是无法通过采取秘书长权限范围内的行政措施来解决的。

三. 结论

引入成果管制只带来了肤浅地以成果为导向这样一个结果

42. 公共组织管理所面临的一个问题是确定在业务上可以作出规划的成果的最大程度和可以有效地实行哪些归属和问责。监督厅发现，秘书处是从狭义的结果角度来执行成果管制的，只将其用来为核定预算提供根据。但是，在结果层面上的组织目标为数众多，从根本上模糊不清，而且都受到众多影响和风险因素的制约。因此，无法对单个因素对结果的贡献确定精准的目标和进行公正的监测，具体成果是否真的得以实现对后来的决策影响不大。引入成果管制并不表示从观念上脱离详细的细则、条例和控制措施。秘书处方案、财务和人力资源管理体系仍像以往一样复杂细致，基本上围绕跟踪投入、活动和产出。

本组织的文化仍注重于遵章行事

43. 监督厅的结论是，虽然秘书处的数据采集、计量、记录或报告方面的技术熟练程度和能力有一定重要性，但是成果管制主要不是受到这些因素的制约。成果管制的引入并未带来组织文化的转变，从而脱离将遵守细则和条例作为决定性的行为特征。成果管制概念的一个内在制约因素是在形式上规定如何取得结果可能会抑制取得这些成果所需的创新性和灵活性。一旦方案成果具有实际上的重要性，那么方案成果导向最终必将成为一个重要的组织行为特征。如果成果管制不与基本的激励和奖惩措施挂钩，就变成了生产文件的繁琐之事。监督厅在本报告中强调指出更严格地执行现有的细则和条例并非有效的对策。

²⁵ GOV/PGC/SB0(2005)3，第8段，经合组织高级预算官员工作队。

需要从重新改革预算制度入手，推动成果管理制的发展

44. 组织决策的核心是预算工作。落实成果管理制的最大障碍是大会关于成果预算制的第 55/321 号决议、《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》和后来根据细则和条例制定的规划、预算编制和报告指示所规定的基本限制措施。这些政策所包含的限制措施让人对成果管理制的自主权产生怀疑。虽然成果预算制从一开始就被认为需要“循序渐进地加以实施”(第 55/231 号决议, 第 6 段), 监督厅发现对原始设计的改动不大。监督厅注意到, 秘书长提出了一系列改变规划和预算编制工作的建议(见 A/58/395 和 A/62/81)。但是, 自从成果预算制实行以来没有对方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》进行进一步的修订, 虽然以前进行过至少两次修订。

四. 建议

45. 监督厅认为, 成果管理制已经成为对问责制和决策基本无益的行政杂务, 并做出结论, 成果管理制在秘书处的适用性存在着概念和实际上的缺陷, 但同时认识到, 在某些层面上本组织打算继续推行这一制度。提出下列建议的目的是对本组织最终推进成果管理制作出建设性的贡献。但是, 监督厅希望强调指出, 这些建议被以零敲碎打的形式来对待的潜在风险是存在的。本组织需要对成果管理制采取全面的“新政”。为此, 监督厅提出下列建议。

建议 1

46. 为使成果管理制的自主权和期望值明朗化, 监督厅建议秘书长向大会提出一个统领性政策和用语框架, 以界定在秘书处推行成果管理制的程度和限制因素。如果大会希望继续推行成果管理制, 监督厅建议秘书长的建议包含一个内部控制框架, 在各个成果层次(尤其是区分产出和结果)与权力和问责层次(会员国、秘书长、秘书处管理人员和工作人员之间)的直接联系, 以及具体标准, 说明计划成果和实际取得的成果如何为不同阶段的决策提供参考。此外, 拟议框架应该适用于秘书处经常预算资源以及预算外资源(上文第 13-15、第 33、第 34 和第 41-44 段)。

47. 秘书长同意监督厅该建议的主体思想, 但警告说, 必须循序渐进地落实这些新办法的细节, 就必要的变革问题展开建设性对话, 同时考虑到本组织所受到的局限和特殊情况。

建议 2

48. 为使规划、预算编制、监测细则和条例框架和绩效审查程序更好地服务于本组织的战略规划和管理需要, 监督厅建议对《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》展开全面审查和修订, 上述修订是 2000 年

进行的。审查内容应包括秘书处虽然规划和决策工作各方的工具、结构、时间表及作用和责任(上文第 15、16、21-24、33、34 和 44 段)。

49. 秘书长同意这项建议。

建议 3

50. 针对监督厅提出的成果报告不成体系问题, 建议秘书长请求大会授权提交单一的执行情况报告, 综合方案和财务信息, 合并而不是增加秘书长的总体报告义务(第 26-28 和第 32 段)。

51. 秘书长同意, 需要综合方案和财务信息, 以便对执行情况进行更有效率的比较分析。曾提议 2005 和 2006 年试验性“联合国秘书处合并报告”作为更加以成果为导向的报告的样板而不立即替代现有的报告要求, 大会对于是否继续采取这一做法表态。管理部门预期将对由其负责的方案执行情况报告的格式和内容进行审查, 以列入财务信息。

建议 4

52. 为确定是否可能协调方案、财务和人事规划和成果数据, 监督厅建议秘书长将方案成果框架纳入本组织第一波企业资源规划系统和更为广泛的信息和通信战略(上文第 27 和 28 段)。

53. 秘书长表示, 成果管理制模块定于在企业资源规划系统第二波以充分实施, 但是“某些关键要素”将被列入第一波。

建议 5

54. 由于可以让管理人员以最透明的方式对绩效层面负责, 因此构成了组织绩效管理的一个必要部分(如果不是结果层面上的成果管理制成果), 监督厅建议秘书长全面审查和修订预算编制和报告要求所反映的当前的产出归类, 特别注意有效地掌握秘书处传统领域之外的产出情况, 例如与外地维和、人道主义和发展工作有关的产出(上文第 25、29 和 42 段)。

55. 秘书长指出, A/62/701 号文件所载的秘书长报告提议对当前的产出计量办法进行审查。

建议 6

56. 为加强本组织的技术和方法能力, 监督厅建议秘书长: (a) 拟写一项要求, 请求为全面满足各方面的需要提供更多的资源, 供大会审议: (一) 成果管理制中央协调; (二) 部级成果规划和自我评价; (三) 独立问责和评价; (b) 颁布联合国评价小组规范和准则, 将其作为组织评价的统领性框架(第 39-41 和 43 段)。

57. 秘书长指出, A/62/701/Add.1 号文件所载的秘书长报告提议拨出资源, 在管理部内设立一个负责问责和成果管理的司, 还提议在审议 2010-2011 两年期拟议方案预算时审议追加资源的问题。监督厅注意到, 这一行动符合上文建议 6(a) (一)项。
