

联合国 大会



UN LIBRARY

Distr.

OCT 3 - 1978
GENERAL

A/C.5/33/10

26 September 1978

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH



第三十三届会议
第五委员会
议程项目 100

一九七八——一九七九两年期方案预算

联合国预算的编制

“编制半期全面预算”的

优点和缺点

秘书长的报告

1. 大会在其第 32/211 号决议第 1(c) 段中表示：在编制预算时产生的其中一个重要问题是在两年期方案预算中有什么最好的办法可以处理通货膨胀趋势和币值不稳定的情况的问题。关于这一点，大会要求研究“半期全面预算”办法的优点和缺点，并研究在实行这个办法时所采用的或建议采用的各项方法。

编制全面预算和半期全面预算的概念

2. 编制全面预算的办法就是将预算时期内所能预见的所有价格和薪给的增减都包括在预算的概算中。在联合国范围内，这个概念似乎最先是由一九六五年十二月十三日大会第 2049(XX) 号决议所设立的审查联合国和各专门机构财政特设专家委员会采用的，该决议，除别的以外，要求该委员会审查预算的编制和核定程序以及控制其执行的程序。对此，委员会建议，特别为了尽量减少订正经费的需要，为了防止周转基金作超出基金基本范围的用途，所以“各组织的首长在计算预算的

概算和控制承负的经费方面应该尽量做到不超出拨款的数额”。行政问题协商委员会（行政协委会）考虑到这项建议划线的强调部分，认为编制全面预算明显地能帮助方案的充分执行，所以各组织都应该尽可能迅速把这个原则付诸实行。行政协委会的这项意见得到行政协调委员会（行政协调会）的支持，最近该委员会在其一九七六—一九七七年度报告（E/5973）第109段中，表示意见说“，只有充分应用这个概念，各组织才能执行其核定的方案，同时避免或尽量减少追加概算的需要”。

3. 编制半期全面预算的概念大概所指的办法是：鉴于通货膨胀趋势不确定，并为了尽量防止编制预算时在这方面发生偏低或偏高的现象，所以在初步概算中并没有设法包括通货膨胀费用增加所引起的全部可能需要。把追加预算留到后一阶段去做。咨询委员会在其关于提议的一九七六—一九七七两年期方案预算的报告导言中提出了教科文组织的预算编制方法来作为一个实例。教科文组织只在该两年期的第一年内为通货膨胀编列了经费数额，而不为第二年内的通货膨胀编列经费数额，这是以一个称为“经费储备金”的整笔数额编列的，只能用作这项规定的用途，并必须先得到教科文组织执行局的核可。这个方法及其实际涉及的问题在下文第10段至第14段中有较详细的讨论。

对编制全面预算办法的评价

4. 审查联合国和各专门机构财政特设专家委员会最初建议编制全面预算方法主要目的是尽量减少订正经费的需要。但是，从一个更广的角度来看，应考虑到一个合乎需要的编制方案预算方法需要在作出具体决定时能够理解所有费用的问题，这是一开始就保证有足够的资金来充分有效地执行方案所需要的一个先决条件。在指定了这笔充足的经费以后，再有任何可能的额外需要都应该尽可能在核可的经费内支付。因此，特设委员会在其报告中强调，“某些部门不可避免的支出增加应尽可能首先用其他部门的节余来支付”。委员会理解这样一种概念如果缺乏一点

灵活性就太刻板，所以又说，“如有必要，可以在预算中列出一笔特别款项应付小额的临时需要”。

5. 当然，应该记住一九六六年提出这些建议时，通货膨胀的影响要比近几年小的多，而且目前的货币不稳定现象当年基本上是一点也不存在的。事实上，从下面的统计数字可以看出，以联合国为例，需要订正经费的要求到一九七三年开始才占重要的比例。而原因是货币的不稳定和通货膨胀，一年比一年严重：

一九六六—一九七六十年期间

提出追加概算的记录

	初步经费	追加概算	订正经费
	美元	美元	美元
1966	121,567,420	(486,890)	121,080,530
1967	130,314,230	2,769,770	133,084,000
1968	140,430,950	1,356,800	141,787,750
1969	154,915,250	2,052,050	156,967,300
1970	168,420,000	536,950	168,956,950
1971	192,149,300	2,478,500	194,627,800
1972	213,124,410	(4,474,210)	208,650,200
1973	225,920,420	7,899,954	233,820,374
1974		65,560,000	
1975		6,517,000	
1974-1975	540,473,000	72,077,000	612,550,000
1976		38,119,100	
1977		5,556,000	
1976-1977	745,813,800	43,675,100	789,488,900

一九七三—一九七七这五年间
每年经费增加的主要因素分析

	货币	通货膨胀	其他	共计
	美元	美元	美元	美元
1973	10,920,500	-	(3,020,546)	7,899,954
1974	14,344,000	27,556,000 ^a	23,660,000 ^b	65,560,000
1975	11,078,900	1,768,400	(6,330,300)	6,517,000
1976	8,669,300	(682,000)	30,131,800 ^c	38,119,100
1977	5,727,800	1,655,300	(1,827,100)	5,556,000

a 由于编制一九七四—一九七五两年期初步概算时经济情况变化不定，增加经费的要求推迟处理。

b 包括大会第二十九届会议作出的决定所涉的经费问题。

c 包括大会第三十一届会议作出的决定所涉的经费问题。

一九七四—一九七九年期间
经常预算项下为通货膨胀
和汇率变动而编列的
经费总额(估计数)

	货币	通货膨胀	共计
	美元	美元	美元
1974-1975	33,500,000	55,700,000	89,200,000
1976-1977	34,200,000	83,600,000	117,800,000
1978-1979	40,700,000	96,300,000	137,000,000

6. 这些统计所显示的经济不稳定和通货迅速膨胀现象，使得切合实际的预测预算愈来愈加困难。两年期预算的采用使得这个问题更加复杂，因为对两年期第二年的预测往往比对第一年的预测更不确定。然而最后说来，这方面的考虑本身并不能成为有利于采用编制半期全面预算办法的论证。任何方式的预算预测本来就有不同程度的内在不确定性，因此这种内在不确定性应该当作预算编制过程中不可避免的因素，予以接受。因为必须根据假定来编制概算，其必然的结果是，必须根据实际情况小心检查预算的开支。

7. 专设十四国委员会一方面鼓励编制全面预算，以求不超越初步拨款的范围，同时又指出，一旦预算期间的实际费用增加数额超过初步拨款所根据的数额时，就必须尽可能强行控制开支，来应付这种情况。特设委员会详细阐明这个观念说，某一部门的经费不可避免地增加时，应该尽可能从其他部门节省下来的款额支付所增加的费用。然而很显然的，依靠这种节省或意外经费来抵销其他部门实际费用增加数额的可能性，一定要看通货膨胀和币制不稳影响预算的程度来决定。正如前面第5段所说的，现在这个影响已经远超过特设委员会在一九六六年编制报告时所想到的程度。只是“重新评价优先次序、重新调配资沅、必要时在预算范围内加以调整”，而不冒干扰方案执行这个危险，所能做到的节省，到底是有限的。而且，由于汇率上的可能损失这类因素的不可预测性质，要决定拨出一项切合实际同时又能为各会员国所接受的意外拨款，如果不是不可能，起码也是很难的。虽然经济情况的不稳定确实已经到达不可能完全达成编制全面预算的各主要目标——那就是说，纵使不能避免的话，也要尽可能把最后订正预算的需要和范围减至最低限度——的地步，这一事实并不减损编制全面预算办法所已实际达成的有用宗旨。正如在前面第4段所说的，如果在一项提议中的活动被批准以前，不试图将它对财政方面可能会有的影响用数字表达出来，那就将减低本组织的方案预算的价值。事实上，这种程序本身使人在初步编制预算需要时产生一种心理上的不安状态。因此，为了激起对初步概算完善性的信心，已经有一种普遍施行的惯例，即一方面要以所能获得的最好的关于予期通货膨胀率的资料为依据，另一方面又要尽可能采用

最保守的予期通货膨胀率。关于这一点，经验证明，这个办法对于通货膨胀的影响可以予测得相当准确。至于汇率就不相同，因为汇率是完全无法予料的。因此不得不依据最后所知的汇率来编制初步概算，往往不得不在以后适当的时间作出大量的订正。

对编制半期全面预算办法的评价

8. 我们可以说，编制半期全面预算办法的一个好处，是把经费需要的计算往后延迟一年，到两年期的第二年才就通货膨胀的影响作较切实际的评价。然而这个办法有两个主要的缺点。第一，分两个阶段提出概算将会损坏对审议中的整个财政期间提出一项统一完整的预算这个概念。按照后一方法提出预算，是向最先批准这个预算的人提供全部资沅可能最精确的评价的唯一办法，一旦决定各种方案以后，那些资沅是全面执行那些方案时所需要的资沅。第二，两年期预算周期的实际好处大半均将消失，如果为了对通货膨胀作出足够的拨款，那就永远需要在第一年末期就予算每一部门的细节提出第二年订正予算需要，这是由于最初采用编制半期全面预算办法而最后可能必须采取的行动。关于这一点，我们应该记得，方案的执行，以及其后为该两年期批准的资沅的相对支出，在这两年期的每一年中是数额不尽相同的。因此，如果需要精确地予测通货膨胀对两年期予算第二年的影响，手头就必须有已批准的资沅当中已经支出或已经承担部分的精确的详细数字，才能得到适当的基础来计算通货膨胀对第二年的影响。然而事实上，在大会开会要决定这些事情的时候，两年期第一年的会计帐目还提不出来。

9. 此外，为了决定两年期第二年应付通货膨胀影响所应核拨的经费，需要第五委员会详细加以讨论，这么一项手续势必强迫秘书长恢复采用大会在第三十二届会议上决定放弃的方式，去提出第一年的执行情况报告。鉴于这个决定，秘书长计划在向本届大会提出的执行情况报告里，只讨论那些最初假定的膨胀率和兑换率当中有较重要变化的部分。早期为那些受到这种变化影响的方案要求增拨经费净额的主要理由是，不这样做的话，到了两年期快结束时就可能会发生严重的现款不够或现有经费超额支出的现象。因此，全面核算全部方案和全部支出用途的订正需要，并把所有有关的因素都考虑在内的工作，行将予以延迟，把那些资料载入向大会第三十四届会议提出的关于一九七八——一九七九两年期最终执行情况报告内。

教科文组织的概念

10. 由于教科文组织是应用编制半期全面预算概念的唯一组织，对该组织的实际做法的分析可能有助于对这个问题作更清晰的观察。在教科文组织的预算中，在方案一级上的估计经费需要是用与前一个两年期经费最初所根据的费率相同的费率来表示的。在（经费）款次一级上，这些经费需要按予期在新的两年期开始时所实行的费率重新计算，也就是要充分考虑到在前一个两年期的两个年度期间通货膨胀和汇率变动的累积影响。在新的两年期内“予期的”进一步通货膨胀是由根据所谓编制半期全面预算原则而另列的一笔叫做“经费准备金”的总付款项来应付的，内容如下：

(a) 关于两年期的第一年的全部经费，所用的是予期在该年度内出现的平均增长率；

(b) 关于两年期的第二年的部分经费，是继续采用在该第二年度开始时予期所实行的费率，但不要假定会有超过这个费率的任何更高的平均增长率。

11. “经费准备金”只能用来支付由于通货膨胀而造成的费用增加，并且只有得到教科文组织执行局事先批准之后才能动用。除了这项准备金之外，核定的预算还另列有一笔应急经费，用以支付由于汇率变动可能增加的费用。

12. 如果将上述办法同联合国所采用的办法作一比较，我们可以说联合国编制预算的办法是根据这样的公式：前一个两年期的第二年度内的平均费用 + 新的两年期的第一年度内予期的平均增加额 + 新的两年期第二年度内进一步的平均费用增加额。而教科文组织的办法则是下列的公式：预计在新的两年期的第一天所达到的费用水平 + 予期的第一年度内的费用增加额 + 第一年度终了所达到的直到第二年度终了时所予期的费用水平。教科文组织在其两年期的每一年度都建立在比联合国为高的基础上，这不仅保证使它拥有很大的准备金能力来应付整个两年期内在增加中的费用，而且减少了未列第二年度内进一步通货膨胀所需经费的实际影响。因

此，在提议的教科文组织一九七九——一九八〇两年期预算水平所增加的百分之二十二点八的百分数总额中，总干事认为百分之十六点九是由于通货膨胀。此外，教科文组织秘书处曾经指出，这里所说的进一步通货膨胀的全部经费将须在其提议的一九七九——一九八〇两年期预算 27,550 万美元预算之外，增加 500 万美元，也即不到百分之二的数额。

13. 如上面第 10 段中已经提到的，教科文组织的方法的另一个特点是：超过预计在两年期开始时所达到的费用水平，而为进一步的通货膨胀所列的经费，是在预算决议的另一部分拨出一笔总的款项。这项“经费准备金”只有在得到教科文组织执行局事先批准之后才能提取，而且只能用于价格增加和工作人员报酬方面的开支。有人曾经确切指出，教科文组织通常根据已核定的支出计划，在两年期的每一年度开始时发表经费分拨的情况，但并不包括经费准备金的任何部分。关于使用这项准备金提出的申请，每年两次，分别于春季和秋季的会议上向执行局提出。这些申请的方式是提出关于实际发生的费用增加情况的报告，并要求授权将额外的经费从准备金中按照需要的数额转入预算的其他各部分。这种办法到现在为止都足够应付，因为教科文组织能够在同性质的经费范围内用为该两年期所余下的期间供其他用途而指拨的经费的垫款暂为特别增加的费用筹措经费。因此，执行局审议这些事项似乎是根据该局接受既定事实而进行的一项相当例行的程序。

14. 关于教科文组织采取的编制半期全面预算政策所涉的规章方面的问题，并无证据显示该大会想要向总干事施加必须承担由他支配的经费可能不够时的费用的绝对义务。在预算不足程度不大的情况下，所得到的经验是：一般地来说在每一项经费下的实际支出都与原来所列的经费加上从准备金转来的款项是相符的。在上三个两年期内，所要求的追加概算是用来弥补主要由于汇率上的损失而造成的赤字的。在这方面还应当特别注意的是，通常每年开会两次的执行局有权核准最多可达大会核定经费的百分之七点五的额外支出。

结论

15. 联合国能否从采用教科文组织的任何或全部程序中获得益处，要视这种行动所追求的目标而定。行政和预算问题咨询委员会提出这个问题时，似乎想到如何能够更有效地避免预算不足和预算过高的问题。咨询委员会主席在第五委员会中就提议的一九七八——一九七九年方案预算发言时对这个问题所作的下列评论证实了这一点：

“ . . . 迅速的通货膨胀的经验使人得到一个结论，即为这些因素规划将来的预算需要时，不是规划得过多就是过少”。⁵

咨询委员会在一个有关的观察中暗示，如果象教科文组织那样，把应付通货膨胀的拨款分列在预算的另一部分，只有经理事机构同意才能转到预算的其他部分，通货膨胀引起的开支也许可以更紧密地加以控制。关于这一点，教科文组织的经验并没有很明显的表示，正如上文第12段所述，主要因为该组织使用的特殊计算通货膨胀作用的方法，甚至在不很全面的基础上，实际上都还没有列出应付通货膨胀影响的全部可能需要。就联合国的情况来说，尽管这种缺点会更为显著，但有人认为，经验已经显示，整个来说，就算不一定照顾到兑换率的变化，预算还是可以相当准确地应付通货膨胀的影响。虽然事态的发展往往证明这方面的最初假设过于保守，但是补偿性因素却大大减少了为此目的追加拨款的需要。总的来说，衡量编制半期全面预算的复杂性和实际可以从中得到的益处，在一个综合方案和预算范围内，似乎编制全面预算的办法有更大的优点。

16. 下一个问题是，如果通货膨胀开支列入预算的另一款，没有理事机构事先核准，不得动用，则对这些开支是否可以更紧密地加以控制。就联合国而论，理事机构可能是以大会名义行使职权的咨询委员会。上文第10段叙述了教科文

⁵ A/C.5/32/13(第6页)。

组织在这方面的做法。 教科文组织授权每年开会两次的执行局负责这个特殊职务，而该组织的大会每两年才举行一次会议的情况在一定程度上说明这种安排的需要。 例如，就是为了这个缘故，执行局有权核可增加计达予期拨款的百分之七点五的开支。 至于联合国，咨询委员会也有广泛权力，根据关于临时和非常费用的例行决议的规定，代表大会采取行动。 不过，大会每年开会和收到预算执行情况年度报告。 大会可以根据这些报告来监测由于通货膨胀所导致的开支，订正现有的拨款来作必要的调整。 此外，正如上文第 13 段所指出的，执行局行使的控制是表面多于实际的。 不管联合国采取类似程序予期可以达成什么好处，那些好处都完全赶不上一些缺点，那些缺点是：把载有方案经费本身的一款的个别方案经费和为了予防通货膨胀而核拨的另外一款的个别方案经费分开。 这样不仅会出现各方案费用估计过低的危险，而且拨款和会计工作方面也会出现种种复杂的情况。

17. 第五委员会若干代表在对一九七六——一九七七预算进行一般性辩论时提出的另一个问题仍然是，采用编制半期全面预算办法是否鼓励秘书处限制和更有节制地管理希少资沅的有效办法。 首先，如果在这方面愿意提起教科文组织的做法的话，应该指出，正如上文第 14 段所示，总干事并未负有任何绝对的义务，去匀出因采用编制半期全面预算办法来决定拨款水平而造成由他支配的资沅的任何可能短缺的款额，虽然可以肯定予期他是应该尝试这样做的。 正如上文第 7 段已经提到的，第二个考虑是：能否在现有资沅内匀出因受通货膨胀影响而增加的款额，而不致妨碍方案的执行，那就必然要视所涉款额而定。 如果联合国仿效教科文组织的例子，不拨出经费来应付本两年期第二年期间的进一步通货膨胀，估计一九七八——一九七九两年期的 98,590 万美元的拨款会减少约 2,000 万美元，或稍多于百分之二。⁶ 这刚好超过这些核定拨款 1,720 万美元的调整后的实际增长总

⁶ 这项估计仅涉及通货膨胀的影响。 同教科文组织不一样，联合国没有为汇率的损失开列一项应急经费，那些损失将使本两年期预算需要追加可观数额的经费。

额，这笔款额显然不能扣掉，扣掉之后，就会严重地妨碍方案的切实执行。

18. 毫无疑问，最好能够极准确地估计出通货膨胀的影响和在执行预算时实行节约，包括在不妨碍工作方案的完整性的情况下，利用节约办法来匀出所增费用的最大数额。可是，从上面有关编制半期全面预算的利弊分析看来，似乎通过进一步改善估计技术，仔细测报两年期间的实际经验和在执行情况年度报告上作出调整的办法，可以更有效地达到这些目标，而所有这些都是行政和预算问题咨询委员会核可并经常进行机构间审查的编制全面预算的现有制度范围内的。
