



麻醉药品委员会  
第四十二届会议续会  
1999年11月30日至12月1日  
议程项目10  
行政和预算问题

联合国国际药物管制规划署基金建立按预期成果编制预算的制度所涉及的问题

秘书处的说明

目录

	段	次	页	次
一. 导言.....	1	—	2	2
二. 其他基金和方案的做法 .....	3	—	5	2
三. 对联合国国际药物管制规划署基金实行按预期成果编制预算的制度.....	6	—	11	2

经济及社会理事会第 1999/30 号决议强调了加强为联合国国际药物管制规划署筹措资金的重要性。该决议第三节第 6 段请执行主任“分析对联合国国际药物管制规划署基金实行按预期成果编制预算制度而涉及的问题，包括查明可能的绩效指标，同时考虑到联合国系统其他基金和方案的做法，向麻委会第四十二届会议续会报告”。本说明载有关于这一问题的讨论，并概述秘书处建议的行动方针。简而言之，秘书处建议调整目前的预算和绩效报告制度，以便更加侧重于查明和衡量取得的成果。

一. 导言

1. 最近几年，效仿各国政府采用按预期成果编

制预算的显著例子，也倡导各公共国际组织采用这一概念。对按预期成果编制预算制度的讨论是就衡量各公共国际组织效率和适切性而展开的更广泛辩论的组成部分。联合国会员国正在就联合国经常方案预算进行讨论的范围内审议这一问题。请特别参阅秘书长 1998 年 10 月 15 日题为“按预期成果编制预算制度”的报告（A/53/500）。秘书长的报告提出了下列定义：

“按照秘书长提出的在联合国实施的形式，按预期成果编制预算的制度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些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. 药管署大约 10% 的资源来自联合国经常预算。在编制 2000—2001 两年期经常方案预算的第 15 款国际药物管制的概算时，秘书处力求编写一份除载有以前提供的所有详细的预算编制资料外（员额设立、非人事费和具体产出等的建议），还载有预期成绩的文件，目的是向会员国明确指出对由经常预算供资的药管署的工作投资后将会取得什么成果。行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）与方案和协调委员会（方案协调会）于 1999 年 6 月审查了该概算。大体上来说，方案协调会欢迎这种方法，但也表达了意见，认为所预期的成绩可以更具体些，成绩指标应当更加明确地指明。行预咨委会在审议 2000—2001 两年期联合国经常预算时对秘书长关于实行按预期成果编制预算的建议进行了分析。行预咨委会将向大会第五十四届会议提交有关建议。在编写本说明时，大会尚未开始讨论 2000-2001 两年期的经常方案概算。

## 二. 其他基金和方案的做法

3. 联合检查组（联检组）最近应大会的请求编写了题为“按预期成果编制预算制度：联合国系统各组织的经验”（JIU/REP/99/3）的报告。联检组在报告中审查了各组织采用按预期成果编制预算方法所取得的经验。报告中指出，大会收到的建议主要涉及对联合国经常预算实行按预期成果编制预算制度的情况，由自愿捐款供资的若干联合国业务基金和方案，特别是联合国开发计划署正在“采取侧重于成果计量法和组织目标

的预算创新措施。”然而，报告没有具体分析各基金和方案的经验，不过却概要介绍了大约 13 个组织关于这一问题的经验，其中包括联合国秘书处、国际劳工组织、世界卫生组织和联合国工业发展组织等等。

4. 考虑到联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国开发计划署（开发署）和联合国人口基金（人口基金）采用协调预算模式这一情况，这些组织如何处理这一问题对药管署具有特别意义。儿童基金会正就按预期成果编制预算的概念积极开展工作。目前，儿童基金会报告说，已编写了一份着眼于成果的中期计划。该机构采用内部规划方法侧重于需要取得的成果。然而，这些规划方法指明的实质性成果尚未与财务规划数字充分联系起来，而财务规划数字则是按预期成果编制预算概念的重要方面之一。儿童基金会还将集中精力，确保例如通过改进方案监测和评价而使对其方案的管理更加着眼于结果。人口基金正在积极讨论按预期成果编制预算的制度，已向执行局提交了一份以着眼于成果为基础的多年期筹资框架概念分析文件。这一方法紧跟着开发署采用的方法，目的是在其规划和预算编制过程中纳入按预期成果编制预算的概念。然而，工作仍处于初期阶段。在开发署，这一概念的工作进行得最为深入。多年期筹资框架是为此目的使用的工具。开发署秘书处和执行局有关多年期筹资框架的讨论，仍在围绕报告制度的范围和内容问题进行。着眼于成果的年度报告制度旨在明确界定开发署方案的目标、次级目标、结果和成果，并制定衡量结果和成果的合适指标。

5. 然而，在目前发展阶段，上述这些工作都不能提供使药管署可从中广为受益的成熟概念的实践经验。但是，所采取的方法似乎都有一个重要的共同点。这些方法各自都侧重于实现可为活动受益者带来益处的目标和成果，而不象对联合国经常预算采用的绩效报告那样，有时着眼于衡量一个组织的内部过程。

## 三. 对联合国国际药物管制规划署基金实行按预期成果编制预算的制度

6. 与联合国经常预算不同，药管署基金的预算按开发署、儿童基金会和人口基金也采用的协调模式而安排分为如下两部分：两年期方案预算和两年期支助预算。对药管署实行按预期成果编制

预算的概念必须考虑到采用协调预算模式的情况。另一个重要考虑因素是，药管署基金供资的活动是在具体技术合作项目的范围内进行的，每个项目都有本身的预算、活动和目标。

7. 顾名思义，两年期支助预算主要涉及为开发、支助、监测和评价两年期方案预算概述的方案工作所需的资源。支助预算包括所需的资源，用以保持外地办事处网络和总部业务处、方案支助处、筹资股和对外联络股，以及基本管理、行政和其他支助职能，例如开发署为外地办事处提供的审计和支助。正是由于其性质，支助预算要取得的主要成果将通过方案预算中确定的活动产生。为此，药管署将以方案预算而不是支助预算作为评价成果的起点。这一方法似乎与采用协调预算编制方法的其他方案完全一致。

8. 两年期方案预算阐明了在全球、区域和国家各级将以自愿资源实现的目标和实现这些目标的策略。因此，载于提交麻醉药品委员会的 E/CN.7/1999/18 号文件的 2000—2001 两年期初步方案概算，概要列出了本两年期内药管署力求在所有药物管制领域和各区域实现的目标。这些目标是按领域和区域划分的，并与估计的预算开支联系在一起。这些目标出自大会第二十届特别会议为国际社会确定的药物管制的具体目标。第二十届特别会议的结果构成药管署工作的一套自然指导原则。事实上，这些指导原则已通过中期计划正式纳入药管署的任务中。例如，中期计划吁请药管署通过提供技术援助支持各国采用适当调查方法监测各自领土内的非法种植情况<sup>1</sup>来帮助各国政府铲除或大大减少罂粟、古柯树和大麻的非法种植。因此，目的是衡量药管署在多大程度上成功地履行了其职权任务，帮助各会员国达到第二十届特别会议制定的目标和指标。关于具体指明的药管署所力求取得的成绩，应参阅载于 E/CN.7/1999/18 号文件的 2000—2001 两年期初步方案概算。

9. 衡量在实现方案预算文件确定的目标方面所取得的进展，只能通过衡量作为两年期方案预算组成部分的各个项目所产生的成果来完成。需要查明确定方案一级的目标，这些目标本身将有

助于实现方案预算目标，从而有助于实现大会第二十届特别会议确定的目标和指标。在各个项目内，应查明用以评估在实现项目目标方面取得的进展情况的成绩指标。药管署用于详细说明项目情况的格式和指导原则中，载有具体目标、已估算费用的工作计划和成绩指标，以及视需要还载有基线研究。另外，在查明供列入 E/CN.7/1999/18 号文件所载方案概算的进行中和拟议中项目活动时，目的是查明本身目标与第二十届特别会议制定的指标和目标密切相关的项目建议，并将之作为优先重点。秘书处相信其在专用项目资金允许限度内为建立这种联系而作出的努力总体上是成功的。E/CN.7/1999/18 号文件第四章“全球监测、方案评价和报告”，介绍了连续评价药管署技术合作工作的绩效和成果所采用的方法。

10. 将同时在项目和方案预算一级报告所取得的成果。一方面，将向麻委会提供各个项目或主题评价的摘要。这些评价载有根据预先确定的目标和绩效指标对所取得的具体成果进行的评价。并将向麻委会第四十三届会议提交一份详细的报告，汇报 1999 年进行的各项评价的结果。另一方面，则将对各项评价的结果进行汇总，并与包括财务资料在内的其他资料一起，定期向麻委会提交方案执行情况报告，指出与财务开支联系在一起的整体成果。秘书处将努力向麻委会提交一份比目前的报告更全面、更深入的方案执行情况报告（见 E/CN.7/1999/22 号文件）。希望这些方法相结合将可形成一种实用、透明的制度，使麻委会能够完整地了解药管署工作的费用与成果和成绩。

11. 总之，秘书处将力求调整目前的制度，使之能更加有效地查明、衡量和报告取得的成果和成绩。秘书处还将密切关注儿童基金会、开发署和人口基金在实施按预期成果编制预算的概念方面所做的工作，以期借鉴那些产生实际益处的方法。

注

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 6 号》（A/53/6/Rev.1），第 13.10(a)段。