



联合国



# 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(4)/2/Add.2  
7 November 2000  
CHINESE  
Original: ENGLISH

缔约方会议  
第四届会议  
2000年12月11日至22日，波恩  
临时议程项目6(b)<sup>1</sup>

## 方案和预算

### (b) 关于改进预算编制和报告程序的方法建议

#### 增 编

#### 执行秘书的说明

#### 目 录

	段 次	页 次
一、导 言.....	1 - 4	2
二、《气候公约》和《生物多样性公约》预算和报 告程序的发展和做法 .....	5 - 18	2
三、《荒漠化公约》当前的预算编制和报告程序.....	19 - 25	4
四、联合国系统各组织预算编制和报告程序的发展 和做法.....	26 - 41	6
五、结 论.....	42 - 45	8

<sup>1</sup> ICCD/COP(4)/1。

## 一、导 言

1. 关于 2000-2001 两年期方案和预算的第 3/COP.3 号决定，特别是其中关于报告《公约》核心预算财务绩效的第 11 段，请执行秘书提出如何改善预算编制和报告程序的建议，同时要考虑到《联合国气候变化框架公约》(气候公约)、《生物多样性公约》(生物多样性公约)和任何其他有关政府间组织的相关发展情况和做法。

2. 同一决定特别是其中关于就补充基金和特别基金提出报告的第 16 段，请执行秘书就如何改善向缔约方会议报告财务情况征求缔约方的意见，并向缔约方会议第四届会议提出有关这个问题的报告。

3. 执行秘书在 1999 年 12 月 17 日致缔约方的普通照会中就预算编制和报告程序征求了缔约方的意见。遗憾的是，没有收到答复。

4. 按照第 3/COP.3 号决定，执行秘书现就《联合国气候变化框架公约》(气候公约)、《联合国生物多样性公约》(生物多样性公约)和整个联合国系统的预算编制和报告程序提出一份简要概述。本说明还收列了关于如何改进预算编制和报告程序的一些提议。

## 二、《气候公约》和《生物多样性公约》预算编制和 报告程序的发展和做法

5. 在联合国系统的各组织中，预算编制和报告程序最初是从开支目标预算发展为方案预算的，而有些组织的近期动态正在向以结果为依据编制预算发展。在《生物多样性公约》和《气候公约》中，预算编制和报告程序都是以各自缔约方会议通过的两年期方案预算为基础的。

6. 《生物多样性公约》和《气候公约》的两年期方案预算均编排为六个方案。方案预算含有每项方案的人员配备和资源需求，同时简要说明每项方案的主要活动。另外还对不同于上一预算两年期的重大变化加以解释。此外，还就每一方案的某些具体活动和需要提供补充资料<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 进一步资料请见 FCCC/SBI/1999/4 和 UNEP/CBD/COP/5/18。

7. 在一份附加的说明文件(《气候公约》)或增编(《生物多样性公约》)当中,用标准格式介绍每一方案的工作方案。这一格式中包括每项方案及所属次级方案预期结果的责任概述和情况说明、外部联系、经核准的员额、需要新设的员额、需要的资源和来自核心预算之外的资源。《气候公约》的资料文件包括澄清方案的界线。这部分内容包括编制工作方案时遵照的指南和使用的假设。<sup>3</sup>

8. 《气候公约》预算绩效报告<sup>4</sup>说明了该项公约所有四个信托基金的收支情况,即:《气候公约》核心预算信托基金、补充活动信托基金、参与《气候公约》进程信托基金和德国政府特别年度捐款信托基金(波恩基金)。

9. 关于核心预算,绩效报告的重点是绩效水平。这一情况是按照所用预算资源的百分比提供的。在说明绩效水平时还简单要述每项方案实现的主要产出。方案绩效的详细情况以一份资料文件提供。绩效按各个方案以表格提出,列明结果和产出,如组织活动的次数和编制文件的数量。增编还简明列出其它成就。

10. 补充活动信托基金的使用情况以利用这一来源供资的项目清单作说明。每一项目均有简要说明,同时列出每一项目的实际开支或供资承诺。

11. 关于与会信托基金和波恩信托基金的收支情况,每个基金都有一表格加以说明。在一份资料文件中详细说明与会信托基金及补充活动信托基金的捐款情况。<sup>5</sup>

12. 除此之外,《气候公约》预算绩效报告还提供关于人事、《公约》行政安排、核心预算缴款比额表及审计意见和建议的执行状况的资料。

13. 《生物多样性公约》预算绩效报告提供关于该项公约所有三个信托基金收支情况的资料,即:《生物多样性公约》一般信托基金,包括东道国政府的捐款、便利缔约方参与公约进程的特别自愿信托基金及《生物多样性公约》附加核准活动特别自愿信托基金。<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> 进一步资料请见 FCCC/CP/1999/INF.1 和 UNEP/CBP/COP/5/18/Add.1。

<sup>4</sup> FCCC/SBI/1999/10。

<sup>5</sup> FCCC/SBI/1999/INF.9。

<sup>6</sup> UNEP/CBD/COP/5/9。

14. 绩效报告的重点是核心预算的绩效水平。这一资料是按照使用预算资源的百分比提供的。为了帮助说明绩效水平，还按照开支目标简要说明每一方案的资金使用情况。报告中不包括关于活动成就的资料。

15. 与会信托基金的使用情况以为与会者提供了支助的会议清单作说明。清单还反映出每次会议获得供资的与会者人数。

16. 关于附加核准活动信托基金的使用情况，在一份清单中列有通过这一来源供资的主要活动和为每项活动使用或承付的经费。

17. 此外，《生物多样性公约》预算绩效报告还提供关于《公约》的人事事项和行政安排的资料。在一份附件中列有捐款比额表和审计员关于上一年度的财务说明以及三个信托基金的缴款状况。

18. 《气候公约》和《生物多样性公约》的预算编制和报告程序是以方案预算的编制为基础的。在一份资料文件或预算文件的增编中提到了每一方案的预期结果。但是，两项公约的绩效报告主要是以量性方式侧重于产出的实现。在《气候公约》的绩效报告中，以简述每一方案产出的方式对此作补充。

### 三、《荒漠化公约》当前的预算编制和报告程序

19. 直至 1999 年，《荒漠化公约》的预算一直是联合国经常预算的一部分。《荒漠化公约》的第一个经常方案和预算是 1999 年的，经缔约方会议第一届会议于 1997 年核准，第二届缔约方会议于 1998 年做了调整，而第一个完整的方案和预算是 2000-2001 年的，经第三届缔约方会议于 1999 年核准。《荒漠化公约》两年期方案预算分七个方案编排。方案预算中含有每一方案的人员配备和资源需要，并简要说明每项方案的主要活动。补充基金和特别基金供资的活动在另一份文件中加以说明。<sup>7</sup>

20. 《公约》预算的第一份绩效报告包括止于 1999 年 7 月 31 日的实际开支和该年剩余月份的估计开支，已在 1999 年提交给第三届缔约方会议。第一份绩效

---

<sup>7</sup> 进一步资料请见 ICCD/COP(3)/2 和 ICCD/COP(3)/2/Add.1。

报告涵盖了一个整年(1999年),止于2000年6月30日的当前两年期中期绩效报告已提交给第四届缔约方会议。<sup>8</sup>

21. 绩效报告提供了《公约》四个信托基金的情况:核心预算普通信托基金(普通基金)、《荒漠化公约》补充活动信托基金(补充基金)、参与《荒漠化公约》进程特别信托基金(参与基金)、东道国政府对《公约》活动补充捐款信托基金(波恩基金)。

22. 报告说明方案的绩效情况。资料是按使用预算资源的百分比提供的,以关于补充基金的资料作为补充。报告还说明每一方案从事的主要活动,并对取得的成果做简要评估。

23. 除此之外,以一份增编说明补充基金的使用情况,列有每一方案开展活动的清单。对每项活动做简短说明,并按实际或估计开支对取得的成果加以评估。因此,这些绩效报告可向缔约方会议提供一个例证,说明可以把基于方案的报告与基于结果的报告内容相结合,以此改进报告工作。

24. 1999年的绩效报告和2000年的中期绩效报告提供了关于基金使用情况的资料,尤其是报告了补充基金的使用情况。如果绩效报告以简述主要活动和结果为发展方向,缔约方不妨考虑是否可将报告简化,例如,只提供每项活动的总开支,以便为政策指导提供较好的基础。

25. 除了关于《公约》信托基金绩效的资料之外,还向1998年的第二届缔约方会议、1999年的第三届缔约方会议和2000年的第四届缔约方会议提供了《公约》执行情况的资料,供缔约方审议。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 进一步资料请见 ICCD/COP(3)/3、ICCD/COP(4)/2/Add.3、Add.4、Add.6 和 Add.7。

<sup>9</sup> 进一步资料请见 ICCD/COP(2)/5、ICCD/COP(3)/5 和 ICCD/COP(4)/3。

#### 四、联合国系统各组织预算编制和 报告程序的发展和做法<sup>10</sup>

26. 直到最近，联合国系统各组织有两类预算。第一类是开支目标预算，为某一时期开展活动所需的工资、旅行和设备等项开支调拨资金。第二类是方案预算，一般来说按照工作计划和认明的优先任务为具体方案和次级方案调拨资金。在联合国各组织内，有过一种从开支目标预算转向方案预算的趋势，到 1999 年，已经不再有任何一个组织使用开支目标预算了。

27. 在按方案编制预算的过程中，以中期计划或相应文件为框架编制方案，说明方案的构成部分、法律依据和目标。总的说来，方案预算编制的重点是从数量角度审查产出执行的状况和规律。它并不侧重产出的质量和相关性，也不注重产出在何种程度上有助于实现中期计划的目标。

28. 为了有可能改进当前方案预算程序的沿革，联合国一直在研究以结果为依据编制预算的领域内可行的办法。同时基于方案和结果的预算编制办法按照具体方案调拨资金，订出工资计划并说明优先任务。基于结果的预算编制办法突出的特点是，首先侧重于预期结果和使用绩效指标衡量这些结果的实现程度。

29. 基于结果的预算编制办法涉及到建立一个合理框架，协助方案管理人员将方案预算的各个部分设计为一个严谨和互联的结构。这个框架由指定时期之内(如两年期)的目标、预期结果、产出和投入组成。为了实现目标，方案就应当取得结果。为此，需要有具体的产出。

30. 基于结果的预算编制办法以确保本组织力争实现结果而不是提供产出为目标。预算文件通过制定绩效指标和与产出挂钩，将重点放在预期结果上。

#### 联合国

31. 自 1997 年起，联合国为基于结果的预算编制办法拟订了准则。联合国大会第 52/12B、53/205 和 54/249 号决议反映出的考虑是，联合国的方案规划、预算编制、监测和评价周期可能会发生从投入会计方法转为基于结果的责任制的转

---

<sup>10</sup> 进一步资料请见 A/53/500、A/53/287 和 A/54/456。



变。在这一总的预算概述/分析之下需加考虑的各种问题之一是，方案和协调委员会开始采用绩效目标和指标。但是，大会迄今为止尚未核可基于结果编制预算的构想。

32. 同样，联合国的若干专门机构也在进行预算改革，包括实行基于结果编制预算的内容。还有一些通过自愿捐款取得经费的联合国业务基金和方案也在预算方面采取了一些新的做法，侧重于结果框架和共同目标。这项工作尚处于初期阶段，要拿出关于实际产出的详细资料尚为时过早，但是，以下简要列出联合国开发计划署和联合国人口基金的预算编制和报告程序，作为实行基于结果编制预算的例证。

#### 开发署和人口基金

33. 联合国开发计划署基于结果的管理办法有两个侧重点。第一个是有效规划、绩效评估和组织机构的总结经验，第二个侧重于责任制和外部报告。

34. 根据开发署执行理事会第 98/1 和 99/1 号决定，开发署最近采用了第一个多年供资框架，为开发署的工作订出了为期四年的时间框架(2000-2003 年)。多年供资框架由一个战略结构框架和一个综合资源框架构成。在多年供资框架期间，将为这一框架的执行制定两项两年期预算。<sup>11</sup>

35. 战略结果框架为开发署的战略发展目标和开发署支助活动的战略领域定出大致框架。为了评估结果，列明了预期的成果和产出。

36. 综合资源框架与战略结果框架一道构成了方案的资源调拨框架。综合资源框架覆盖多年供资框架的四年期，而开发署的两年期预算以综合预算为基础。

37. 以多年供资框架简述预期结果为基础，在一份以结果为方向的年度报告中对取得的结果和这些结果与本组织目标和次级目标的关系进行审查和分析。按照目标、成果(对若干次级目标的详细分析)和体制绩效，通过侧重于发展趋势的各类指标衡量进展。财务报告仍然处在有关开支的十分一般化的水平上。关于 1999 年的第一份注重结果的年度报告并没有详细说明供资的使用情况。<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> 进一步情况请见 DP/1999/30。

<sup>12</sup> 进一步情况请见 DP/1999/23/Add.1。

38. 多年供资框架报告每四年参照编入计划的资金对绩效进行一次深入评估。

39. 人口基金的多年供资框架(2000-2003 年)是按照执行理事会第 98/24 和 99/5 号决定制定的。多年供资框架由一个结果框架和一个综合资源框架构成。<sup>13</sup>

40. 结果框架包括大体的组织目标和目标实现评估指标、产出和评估产出实现进展的指标以及关键的方案战略，这些方案战略是人口基金用以调拨资源取得成果的方法。综合资源框架说明资源需求，侧重点是结果与资源之间的关系。人口基金的两年期预算以综合资源框架为基础。

41. 第一份年度报告是关于 2000 年的报告，将于 2001 年提交，含有涉及促成目标和提供产出的年度进展临时资料，以及关于资源框架财务实施状况的资料。将在为期四年的多年供资框架周期结束时提供一份多年供资框架报告。

## 五、结 论

42. 考虑到《气候公约》和《生物多样性公约》以及联合国系统的预算编制和报告程序的发展，缔约方会议不妨考虑多种备选办法改进《荒漠化公约》的预算编制和报告程序。

43. 第一种方法是继续以方案为基础编制下一两年期预算。预算的主要结构可沿用目前形式。第二种办法是以方案为基础编制预算，但纳入方案预算编制和以结果为基础的预算编制方法的最佳内容。这些内容可侧重于预期结果、方案的成就和评估这些成就的指标。第三种方法是基于结果编制预算，可包括发展一种目标、产出、预期结果和绩效指标的框架。

44. 不论采用何种办法，执行秘书将继续改进预算编制和报告的透明度和结构，以为缔约方会议的政策指导提供准确资料为目标。

45. 关于《公约》执行情况的文件覆盖时期为 12 个月，从 10 月至下一年度的 9 月，而绩效报告覆盖的是整个日历年。如果绩效报告方法向简述主要活动和结果发展，缔约方不妨考虑将绩效报告和执行报告合并。这样可用一份文件既说

---

<sup>13</sup> 进一步情况请见 DP/FPA/2000/6。



明活动也说明使用的资源。此种报告可覆盖一个日历年，缔约方会议应该考虑自2001年起接受两年期报告的可能性。

-- -- -- -- --