

# 联合国预算管理情况介绍及其借鉴

杨臻黛 ■

**摘要：**本文从基本方法、管理架构、编制和调整流程、执行、控制和报告等几个方面，介绍了联合国预算管理的机制体制，并提出了对我国的借鉴。

**关键词：**联合国；预算管理；情况介绍；借鉴

预算管理对于保证和促进机构的规范、高效运行有着重要的意义。作为全球最大的国际组织、非营利性机构，联合国管理着可观的财务资源，其预算管理经过几十年的改革演变，形成了一整套比较成熟、全面、严密的体系，在合理使用预算资金、支持联合国业务开展等方面发挥了重要的作用。本文将对联国预算管理的体制与机制作一介绍，以期对加强我国政府机构和非盈利组织的预算管理提供借鉴。

## 一、联合国预算资源概览

自1945年成立至今，联合国形成了包括秘书处、基金(如联合国儿童基金会)、方案(如联合国开发规划署)、专门机构(如世界卫生组织)等在内的庞大体系。本文介绍的预算体制与机制着眼于联合国秘书处的预算，各基金、方案、专门机构有着独立的预算管理体系，在方法上与秘书处类似。

联合国秘书处所管理的预算，包括常规预算、维和预算、国际刑事法庭预算以及近几年翻修秘书处大楼的基



图1 结果预算制的逻辑框架

建总体规划等四类，此外还有预算外资源。除维和预算以每年7月1日至次年6月30日的一年为周期，其他几类均以公立的双年度为周期。常规预算、维和预算、国际刑事法庭预算和基建总体规划预算源自成员国的会费摊缴，预算外资金则来自于成员国及其他方面(如企业、组织及个人)的自愿性捐款，这些自愿性捐款一般会形成信托基金，交由联合国有关部门和机构运作、管理，目前联合国秘书处所管理的各种信托基金有近200个。

就预算规模而言，在2014~2015年双年度内，联合国秘书处的常规预算为55亿美元(即每年27.5亿美元左右)，国际刑事法庭预算约为5亿美元，基建总体规划预算为19亿美元，以自愿性捐款所形成的信托基金约为90亿美元；2013年7月1日至2014年6月30日这一年的维和预算为70亿美元。要管理好如此庞大的预算资源、承担好对成员国

和其他捐款者的信托责任，需要一套严密的预算管理体制与机制的支撑。

## 二、联合国预算管理的基本方法

目前联合国实施的预算方法是以结果为基础的预算制度(Result-based Budgeting, 简称结果预算制)，是20世纪90年代启动的、以提高联合国管理水平和效率为主旨的综合改革的一部分。通过改革，联合国把预算方法从以投入为基础的模式改为以产出和结果为基础的模式，使之成为强化联合国问责制和提升透明度的有力工具。

结果预算制的逻辑框架包括机构总体和各部门的战略目标、预期成果、成果指标和业绩衡量以及产出等几大要素，此外还要考虑外部因素。该框架的内在的逻辑联系如图1所示。

结果预算制将预算与战略规划紧密结合，将财务工作与实体工作紧密结

表 1

联合国秘书处 2014~2015 年战略规划与常规预算编制流程

		一月	二月	三月	四月	五月	六月	七月	八月	九月	十月	十一月	十二月
2012 年	战略规划编制	各实体部门将 2014~2015 战略规划提交预算司	预算司与所有实体部门逐个召开工作会议, 讨论修改战略规划	秘书长签发战略规划, 并提交有关委员会审议			方案与协调委员会审议 2014~2015 战略规划			五委审议 2014~2015 战略规划			
	预算编制								编制 2014~2015 预算大纲	行咨委审议 预算大纲	五委审议 预算大纲		
									启动 2014~2015 全面预算编制工作, 预算司发布预算编制指南	各部门根据要求编制预算草案, 并提交预算司			
	预算执行	对 2012~2013 预算的日常执行、监控、报告与调整											
	预算报告											提交第一次 2012~2013 预算执行情况报告	
		一月	二月	三月	四月	五月	六月	七月	八月	九月	十月	十一月	十二月
2013 年	预算编制	预算司与所有实体部门逐个召开工作会议, 讨论 2014~2015 预算草案			秘书长签发 预算草案, 并提交有关委员会审议	行咨委审议 2014~2015 预算草案			方案与协调委员会 审议战略规划调整		五委审议 2014~2015 预算草案, 并提交联大批准		
	预算执行	对 2012~2013 预算的日常执行、监控、报告与调整											
	预算报告										提交第二次 2012~2013 预算执行情况报告		
	战略规划编制									启动 2016~2017 战略规划工作, 预算司发布战略规划编制指南	各部门编制 2016~2017 战略规划		

合。在结果预算制下, 预算的编制过程以战略目标(如解决某一国家和地区的争端、维护和平、促进发展、提升人权等)为起点, 而后设定战略目标下的预期成果(如通过某领域的国际协定、提升成员国在某领域的发展能力、协助完成某国的大选等)和相应的成果指标(如成员国的满意度等)及衡量方法(如统计数据、问卷调查等), 再推导出取得预期成果所要求的产出(如举办会议、发布报告、提供技术援助等), 然后考虑为取得这些产出要配以的投入(包括人力资源和非人力资源的投入)。通过这样的逻辑线索, 使得预算的编制和执行溯及其根本目标——为产出以及战略目标的实现提供配套资源, 同

时也要求预算报告不仅要审视预算的执行情况, 还要审视产出情况、预期成果的取得情况和最终目标的实现情况。

### 三、联合国预算管理架构

联合国的预算管理架构包括实体部门、预算部门、联合国大会(简称联大)、联大行政与咨询委员会和联大第五委员会。

由于联合国的资金主要源自成员国, 故成员国处于“股东”的地位, 联合国机构必须听从并执行“股东”的决策, 所开展的工作必须符合成员国给予的授权。联大类似于公司的股东大会, 预算事项必须经联大批准。

联大设有六个委员会, 分别对裁军

与国际安全、经济与金融、社会与文化、政治、行政与财务以及法律等领域进行决策, 其中的第五委员会(简称五委)专门负责审议行政与预算事项。除以信托基金为主的预算外资金外, 联合国所有的常规预算、维和预算、国际刑事法庭预算和其他专项预算都必须先经五委审议, 后经联大审议, 作出批准或否决的最终决策。联合国目前有 193 个成员国, 所有成员国都在五委有发言权, 因此五委在一定意义上相当于一个有 193 名董事的董事会。五委的决策采取“一致同意”的方法, 任何一个成员国若对某个问题有异议, 都有权发言、质疑, 直到满意为止, 而成员国对每个议题都可能都有不同的理解、考虑和关切,

故而可以想象审议过程中谈判、磋商、博弈的复杂程度。每年9月到12月的联大期间，五委也同步召开会议。五委的预算审议，要经过“一读”和“二读”两个程序，各部门要根据审议的意见，进行认真的答辩、解释。由于审议事项繁重，五委会在每年3月复会，并在每年5月进行专门审议维和行政与预算问题的第二次复会。

一般来说，各国在联合国的常驻代表团都有来自财政部或者其他相关专业部委的官员代表参加五委会议，但并非所有的代表都是行政和财务问题专家。为了辅助五委的审议，五委下设行政与预算问题咨询委员会(简称行咨委)，作为联大的附属机构。秘书处和有关机构的一切预算草案和预算执行报告，都要经行咨委审议并出具行咨委报告，再进一步由五委和联大审议，因此，行咨委的意见对各部门机构而言意义重大。行咨委委员为16名由联大选举产生的独立专家，每位委员任期三年，以个人身份而非来源国政府代表身份行使职权，强调其独立性和专业性。行咨委委员都具有很深的资历，认真审议每一份报告，从机构设置、人员配备、职位空缺率、设施使用率、费用标准设置，到历史数据、发展趋势、预算偏离度，乃至计算错误，委员们有权提出任何问题，要求有关部门加以解释。行咨委在审议的基础上，有权提出专业建议，如同意或否决新职位的设置、建议调整预算事项、建议削减预算金额等。行咨委的报告是五委和联大决策的极为重要的参考，各部门机构对行咨委的“过堂”都高度重视，根据其提出的要求进行反复、认真的答辩、测算和修改。由于审议事项繁重，行咨委每年有三个会期，总共会议时间为9至12月，委员的工作也十分繁重。

联合国实行的是全面预算管理，所有部门和机构的费用都在预算管理

范围内，不论是以单年度为周期的维和预算，还是以双年度为周期的其他所有预算，都必须按规定编制预算，呈报给由联合国主计长所领导的方案规划、预算和账务厅(OPPBA)共同审核、修改、汇总、定稿，而后上交行咨委、五委和联大。其中，维和预算由OPPBA下的维和财务司审核定稿，常规预算和其他预算交由方案规划和预算司审核定稿。所有的预算只有经过审批同意之后方能得到预算拨付，进而开展对内和对外的经济交易和事项。

#### 四、联合国预算编制与调整流程

预算需要与实体工作紧密联系，为机构业务目标的实现提供财务资源，并通过其控制保障财务资源的合理、高效运用，联合国的预算流程充分体现了这一点。预算与战略规划、业务计划紧密结合，形成环环相扣的工作循环。表1列示了联合国秘书处在2012~2013年开展的2014~2015年常规预算的编制流程，以及对2012~2013年常规预算的执行、监控、报告与调整流程，整个流程具有以下五个特点。

1. 以双年度为周期，提前两年启动。联合国常规预算以双年度为周期，因此要提早两年开始。就2014~2015双年度而言，其战略规划和预算工作要从2012年初启动，而到了2013年年底，又要启动2016~2017双年度的战略规划和预算工作了。

2. 预算与战略规划紧密结合。在双年度中，奇数年为战略规划年，偶数年为预算年，预算工作的本质是在确定了战略规划之后，为目标的实现和实体工作的开展配以合适的预算资源，并开展严格的执行、监控、报告、调整。

3. 预算部门与实体部门密切合作。在战略规划和预算工作中，预算司发挥牵头作用，发布工作指南和统一模板，

制定预算工作时间表，密切监督推进情况，并担任联合国秘书处和有关委员会之间的沟通窗口。在整个过程中，预算司与实体部门形成紧密的伙伴关系，实体部门所提交的战略规划和预算草案都要经过与预算司的深入沟通、反复修改定稿。值得一提的是，在工作层面的沟通之后，预算司司长会和各实体部门的领导逐一会晤解决重大问题，最后修改定稿，而后提交有关委员会审议。在有关委员会的审议工作中，每一次的“过堂”都会由实体部门和预算部门的代表一并参加，接受质询，答复问题。

4. 最终决策体现成员国意志。在联合国，成员国是最终的“老板”，联合国秘书处是成员国决策的执行机构，联合国秘书长相当于首席执行官。在战略规划和预算过程中，要充分体现联合国事务由成员国驱动的特征：对战略规划和预算的建议和任何改动，都必须有成员国的授权；在有关文件中，必须援引成员国授权，注明出处；在有关委员会的审议工作中——包括方案与协调委员会审议战略规划，以及行咨委和五委审议预算——每一次答辩“过堂”时，由实体部门和预算部门组成的秘书处的代表都要认真接受质询，当场口头答辩，或者按要求事后提交书面回复，直至有关委员会满意为止。

5. 制度成熟，流程完整，文档透明。经过几十年的运行和完善，联合国形成了一套比较完整的预算制度和流程。与其他西方企业和组织机构相似，联合国的内部管理也遵循着契约精神，充满了明文规定的条例和细则，规范着员工行为和机构运作。根据1945年6月签署的《联合国宪章》第17条规定，联大应审议和批准联合国预算，联合国经费应由各成员国依照联大分配的金额担负——这一基础规定执行至今。联合

国大多数管理条例都以秘书长公告形式颁布。预算工作的主要规范包括《方案规划、预算的方案部分、执行监测和评估方法条例和细则》的秘书长公告以及《联合国财务条例和细则》。联大、五委、行咨委、方案与协调委员会等机构也有明确的、成文的使命、职责和行事规则。在战略规划和预算过程中,除闭门会议记录外,所有的正式文件、报告都公开披露并接受成员国的审议,所有历史文档终稿都在网上有完整的披露和存档。

需要指出的是,在现在这样一个全球格局快速、经常变化的时代,联合国随时可能得到新授权、面临新任务,如新建维和任务区,对已有任务区进行升级、改组,应对突发性疫情、灾害等,因而也随时会产生新的预算需求。有关部门得到成员国对于实体业务的授权之后,要请预算司进行预算内涵测算,然后考虑资金来源。一般来说,新的预算需求首先要考虑由各部门在已有资源中加以调配、消化;在无法消化的情况下,可以按照金额权限动用秘书长的意外准备金,该准备金一般为预算总额的0.75%;若超过了秘书长意外准备金的权限,则要请行咨委和五委给予特别批准。

## 五、联合国预算的执行与控制

预算经联大批准之后,由预算司拨付给各部门机构使用,预算的拨付、使用、监控、报告通过内部管理系统进行。联合国的预算按科目进行控制,目前秘书处的预算科目包括两大类:职位预算和非职位预算。

对于职位预算,预算司会下拨各部门机构的职位表,包括每一职位的编号、级别等要素。每一职位的设置和调整都要在预算文件中作出充分的解释,并经五委和联大批准,这体现了联合国对正式职位设置和调整的严格控制

和高度集权。由于联合国系统内全球同一职级的薪酬福利都是统一的(各地会有一个国别调整系数),因此,通过职位表,职位预算的金额事实上也得到了控制。

对于非职位预算,则以金额控制,预算司下拨的是每一科目的预算金额。非职位预算下的科目包括临时岗位、咨询顾问、差旅、通讯联络、办公用品与设备、出版印刷等。对于每一科目,各部门机构可以在拨付的预算限额内支配使用;若某一科目有超过预算拨付的支出需求,经预算司审批同意,实体部门可以从其他科目调拨预算,但不得超过本单位的总预算拨付。

尽管在拨付金额以下,业务部门对于各科目的预算有支配使用权,但这个权力要受到四方面的控制:

一是职业自律。各部门的财务官在就职之前都要经主计长授权,各部门财务官要以个人名义与主计长签订授权书,承诺严格遵守《联合国财务条例和细则》以及其他相关条例和规则,若违反规定导致财务损失,将要以个人财产弥补损失,严重的将被取消专业资格。因此,在日常工作中,财务官一方面为本部门服务、向本部门领导负责,另一方面也承担着主计长之托,严格执行预算,确保支出符合预算、符合规定。

二是岗位牵制。联合国的支出一般要经过预留款、债务义务和支出三个阶段。当财务人员预计要发生某项支出时,可在系统里建立预留款,划出匡算金额,并相应减少预算可用资金;等到签订合同、确定要承担支付义务时,要在系统里建立债务,与之相关联的预留款转换为债务形态;等到收到账单、需要支付资金时,就将债务转换为费用支出。这些操作涉及财务助理、财务认证官和财务审批官三类职务,彼此之间职责分离、相互牵制:预留款由业务部门的财务助理建立,由业务部门的认证

官批准;债务由业务部门的财务助理建立,经部门认证官认证,然后由账务司的审批官批准;收到账单、发票时,要由业务部门的认证官认证,然后交由账务厅的审批官批准支付。出于重要性原则和效率原则,联合国也规定了一个门槛金额(目前是4 000美元),在该金额以下的费用,可以跳过预留款和债务阶段,直接进入费用支出阶段的处理。

三是系统监控。对于联合国内部管理系统(目前使用的是综合管理信息系统,简称IMIS,名为Umoja的新一代ERP系统目前正在分阶段地开发上线)的财务模块,在业务部门以外,预算司、账务司、司库等,皆有相应的查询和监测权限;预算司还建有与IMIS系统对接的预算信息系统(简称BIS),定制了多维度的预算报告,实时监督预算使用情况。

四是内部与外部审计与评估。联合国内部审计由内部监察厅实施,外部审计则由独立的审计委员会实施。审计委员会由经联大选举产生的三个成员国的审计长组成,每届任期六年,每两年轮换一个成员国,具有很高的权威性(我国就曾在2008~2014年间担任联合国审计委员会委员)。此外,联合国还会接受各种内部与外部的业务评估,这些评估也可能涉及财务和预算工作,其评估结果一般会公开披露,也起到了一定的监督作用。

## 六、联合国预算的报告

各部门每个双年度的预算,都要作两次预算执行情况报告,详细解释预算执行进程,报告预算支出内容,并进行各科目预算使用与预算拨付的差异分析。这些报告同样要经过预算司、行咨委、五委和联大的层层严格审议。另外,在预算编制中,须列示历史数据,并解释新预算与历史预算的任何差异。

值得一提的是,由于联合国实施的



图 / 田洪军

是以结果为基础的预算,因此,在各“方案”(一般是部门)的预算草案中,首先要阐述工作使命、背景,接着要阐述各个“下级方案”(一般是各部门所辖属的司、局、厅、办公室等)的工作目标、预期成果、成果指标和业绩衡量、产出和外部因素,以及实现目标的战略,然后才是配合目标和产出的预算需求。同样,在预算报告中,要首先报告目标实现和战略执行情况,然后才是报告预算执行情况。

预算数据可以在IMIS、BIS和Umoja中采集和报告,战略规划实施情况则通过综合监督和文件信息系统中进行采集和报告。

## 七、联合国预算管理的借鉴意义

第一,落实出资人关切,建立权威地位。联合国的运行资金主要来自于成员国,各国政府出于对自己出资和联合国工作方向的关切,形成了对联合国资源配置方向和效率的高度关切;而预算作为资源配置的手段,则是成员国影响联合国工作方向和工作重点,监督、控制联合国运作的重要抓手;高度

重视预算管理、积极参与预算决策,也成为成员国的自然选择。联合国的行动具有显著的成员国驱动特征,相应地,在成员国重视之下,联合国的预算管理也具有权威的地位。行咨委和五委对预算的审议可谓是细致入微,这也促使各单位对预算工作高度重视。

第二,健全组织架构,严格预算审议。预算管理必须有健全的组织架构保障,否则将流于形式。联合国各部门的预算草案,要经过预算部门的审核、修改、统筹、汇总,经秘书长签发之后,呈报行咨委、五委和联大,经过层层严格审议、答辩,最后经联大审批通过之后方可下拨使用。上述审议机构的设立、职能和权力,都有相关联大决议作为依据,具有权威地位。

第三,预算与业务紧密结合,预算部门与业务部门协同工作。预算的根本目的是要为业务的开展提供相匹配的资源,预算管理必须与业务管理紧密结合,一方面要为业务的开展提供资源条件,另一方面也要对业务的开展进行资源上的约束,使机构实现资源约束条件下的最优运行。联合国实行的是以结果为基础的预算管理制度,战略

规划是预算编制的前提和先导,秘书处向联大所提出的预算草案要根据结果预算制的逻辑框架层层推衍而得到。在双年度的常规预算周期中,第一年是战略规划年,第二年是预算年,在确定了战略规划之后才编制相应的预算。在预算过程中,业务部门与预算部门在编制、修改、答辩、执行、监测、报告等各个阶段都进行着密切的合作,保证了预算紧贴业务需求,具有现实性和合理性。

第四,以全面的制度、流程和系统支撑预算工作。预算工作要高质量、可持续地开展,必须要有制度和运行机制上的保障。就制度而言,《方案规划、预算的方案部分、执行监测和评估方法条例和细则》以及《联合国财务条例和细则》的预算章节对预算工作进行了基本规范。每个周期,主计长会发布预算工作指南,预算司也会随时向预算单位沟通最新要求。就流程而言,经过多年的实施、总结和修订,联合国形成了一套比较成熟、稳定的预算工作流程,由预算司牵头制定工作计划,指导和引领各实体部门按计划推进。预算的划拨、执行和报告,都是通过系统进行,而且通过职业自律、岗位牵制、系统监控、内外审计等机制,对预算执行进行监督和控制。

最后,坚持预算的透明度。除闭门会议纪要外,联合国的正式预算文件和数据,包括预算草案、预算执行情况报告,以及有关委员会和联大对战略规划和预算的审议报告,都在联合国网站上公开披露。这样的透明度对于合理编制预算和规范、高效地使用预算都具有重要作用,也是联合国履行对于出资人的受托责任的应有之义。

(本文代表作者个人观点,不代表所在单位的官方观点)

(作者单位:联合国秘书处)

责任编辑 张璐怡