



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
3 May 2017  
Chinese  
Original: English

2017 年年度会议

2017 年 5 月 30 日至 6 月 9 日，纽约

临时议程项目 3

财务、预算和行政事项

开发署 2014-2017 年综合预算的累积审查

署长的报告

执行摘要

执行局在第 2013/28 号决定中核准了开发署 2014-2017 年综合预算，这是对《开发署 2014-2017 年战略计划》的综合补充。核准范围涵盖开发署综合资源计划的经常资源部分，包括方案和机构活动。执行局还注意到开发署综合资源计划的“其他资源”部分。第 2013/28 号决定要求对综合预算进行中期审查（该中期审查在 2016 年年度会议上与对《战略计划》进行的中期审查联合开展，所述期间为 2014-2015 年），并在 2017 年年度会议上对综合预算进行累积审查。

本报告介绍了 2014-2017 年综合预算的累积审查。

决定要点

执行局不妨注意到 2014-2017 年综合预算的累积审查。



## 目录

	页次
一. 背景.....	3
二. 2014-2016 年最新执行情况.....	4
三. 2017 年展望.....	9
四. 结论.....	10
附件（见执行局网站）	
附件 1：表	
1. 综合资源计划：计划与 2014-2016 年实际数之比较.....	
2. 2014-2016 年实际数与《战略计划》成果和资源框架相联系的汇总表.....	
3. 综合预算机构组成部分汇总：按类别分列的支出-实际数与 2014-2016 年预算之比较.....	
4. 2014-2016 年综合资源计划的机构组成部分.....	
5. 《战略计划》成果的经常资源和其他资源支出.....	
6. 2014-2016 年综合预算支出的方案组成部分.....	
附件 2：2014-2016 年期间批准的成本回收率相关豁免清单	
附件 3：关于用于外部监督和外部保证的资源的补充资料	

## 一. 背景

1. 在第 2013/28 号决定中，执行局核准了开发署 2014-2017 年综合预算，它是对《2014-2017 年战略计划》的补充。执行局核准了开发署综合资源计划的经常资源部分，包括方案和机构活动，并注意到综合资源计划的其他资源部分，涵盖双边和多边伙伴及方案国政府伙伴提供的资源，包括在非核心融资先前主要来自双边和多边伙伴的区域里方案国政府捐款的增加部分。该决定还要求对 2014-2017 年综合预算进行中期审查（该中期审查（DP/2016/10）在执行局 2016 年年度会议上与对《战略计划》的中期审查联合开展，所涉期间为 2014-2015 年），并要求在 2017 年年度会议上进行累积审查（所涉期间为 2014-2016 年）。
2. 开发署综合预算承认国家、区域和全球各级发展和机构成果之间的协同效应和联系。它还承认相关资源需求，作为执行局核准的基础财务框架，其前提是特定水平的经常资源。它认识到机构活动及其供资是取得发展成果的重要战略推进手段。因此，这些机构活动的经常资源供资是综合预算和执行《战略计划》及相关《综合成果和资源框架》的一项基本要素。
3. 执行局回顾列入所有预算类别的单一综合预算的目标是：
  - (a) 改善成果侧重点并强化与《战略计划》成果的联系；
  - (b) 刻意减少分配给综合预算机构组成部分的经常资源比例且对方案组成部分有利；
  - (c) 通过减少分配给管理活动的资源比例，提高分配给发展实效的资源比例，对机构预算组成部分中的资源进行再平衡；
  - (d) 维持对协调职能的核心支助。
4. 实现上述目标的前提是作为综合预算基础的以下三大支柱：
  - (a) 通过整合预算的方案组成部分和机构组成部分，实现协同效应；
  - (b) 利用新的费用分类，响应联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查，并进一步提高资源利用的透明度和效率；
  - (c) 通过更加严格和有针对性地执行成本回收政策，改善费用调整。
5. 在此背景下，本报告介绍了所述期间为 2014-2016 年的综合预算三年期累积审查，包括在实现上述综合预算目标方面取得的进展。

## 二. 2014-2016 年最新执行情况

### 总体执行情况

6. 从多个角度来看，2014-2016 年期间是独特的。它是执行《开发署 2014-2017 年战略计划》的开始，该战略计划以包括综合预算在内的综合资源计划为基础。它也是执行执行局在第 2013/9 号决定中核准的成本回收政策的开始之年。在此期间，在开发署内总部和区域一级还将继续实施结构性变革。

7. 总体来讲，在战略一级，在正确方向上朝着实现 2014-2017 年综合预算目标取得了进展，<sup>1</sup>下表证明了这一点，执行局注意到：(a)减少分配给综合预算机构组成部分的经常资源比例且对方案组成部分有利；(b)通过减少分配给管理活动的资源比例和提高分配给发展实效的资源比例，对综合预算机构组成部分中的资源进行再平衡；及(c)维持对联合国发展协调活动支柱的核心支助。实现这些目标利用了作为综合预算基础的各个支柱，特别是通过整合方案组成部分和机构组成部分产生的协同效应，以及利用提高透明度和改善费用调整的统一费用分类类别。

经常资源	2016 年实际数支出		2015 年实际数支出		2014 年实际数支出	
方案	67%	415 美元	63%	451 美元	61%	507 美元
机构	33%	207 美元	37%	261 美元	39%	325 美元
共计	100%	621 美元	100%	712 美元	100%	832 美元

机构资源	2016 年实际数支出		2015 年实际数支出		2014 年实际数支出	
发展实效	21%	43 美元	24%	62 美元	18%	57 美元
联合国协调	37%	77 美元	29%	76 美元	22%	73 美元
管理	38%	78 美元	42%	110 美元	55%	179 美元
特别用途	4%	9 美元	5%	13 美元	5%	16 美元
总计	100%	207 美元	100%	261 美元	100%	325 美元

\*所有金额以百万美元计。

\*\*2014 和 2015 年的所有参考数据都来自审计财务报表；2016 年的实际数来自 2016 年未审计财务报表。

\*\*\*2014 年 1.79 亿美元的管理支出和 2015 年 1.1 亿美元的管理支出包括共计 1.32 亿美元的过度措施（每年 6600 万美元）。2016 年 7800 万美元的管理支出包括 3300 万美元的过渡措施（占 2016-2017 年期间核准的 6600 万美元的 50%）。

<sup>1</sup> 开发署《战略计划》累积审查（[DP/2017/15](#)）详细阐述了与改善成果侧重点有关的总体执行情况。

8. 如上表所示，管理支出减少，从 2014 年的 1.79 亿美元减至 2015 年的 1.1 亿美元（减少了 0.69 亿美元）和 2016 年的 7800 万美元（又减少了 3200 万美元）。更多详情载于附件 1 表 3、表 4 和表 6。

9. 关于改善费用调整，从执行成本回收政策不同方面的进展来看，喜忧参半，在对新的第三方捐款实施 8% 成本回收率方面，取得了良好进展，注意到成本回收政策使得不同供资工具的一般管理支助费率各不相同。在承认取得的进展的同时也认识到，在项目和方案两级遵守 8% 成本回收率及对合格方案和发展实费用直接进行项目收费方面，需要某些进一步的改善。下文关于通过改善成本回收进行费用调整的讨论进一步概述了执行成本回收政策方面的详细进展情况。

10. 2014-2016 年，经常资源捐款大幅减少，再加上美元走强带来的恶化，经常资源总额随之减少，从 2014 年的 7.93 亿美元减至 2015 年的 7.04 亿美元和 2016 年的 6.18 亿美元。关于四年度全面政策审查的大会第 67/226 号和第 71/243 号决议强调指出，经常资源因其不附带条件的性质，依然是联合国系统发展方面业务活动的基石，在此背景下，根据执行局的相关决定，包括关于开发署综合预算的第 2013/28 号决定，开发署将继续努力，在所有有能力的国家支持下，调动对经常资源更多的捐助。经常资源减少将按比例适用于方案组成部分和机构组成部分。2014-2016 年经常资源减少带来的财务影响如下：

(a) 对方案组成部分的影响：TRAC-1、TRAC-3、对驻地协调活动的方案支助、南南合作方案和人类发展报告处不受经常资源水平减少的影响，因为它们受到第 2013/28 号决定的保护。因此，通过 TRAC-1 和 TRAC-3 流向方案国的经常资源金额维持不变。但是，保护这些方案项目导致 TRAC-2、区域方案、全球方案、援助巴勒斯坦人民方案、发展支助服务、经济学家方案、政策咨询服务、性别平等主流化及联合国资本发展基金的供资大幅减少，因为它们不受保护。《战略计划》审查讨论了发展实效活动在方案质量方面发挥的重要作用；

(b) 对机构组成部分的影响：为了重新调整优先次序，根据开发署管理层的一项慎重决定，由于开发署对驻地协调员职能部门进行管理的重要性，根据综合预算的目标，联合国协调活动的综合预算机构组成部分内的资源分配水平受到保护。根据核准的综合预算文件（DP/2013/41）提出的每年减少 4%，监管职能部门（即，审计和调查办公室、独立评估办公室、道德操守办公室）的资源分配水平面临的供资减少幅度较小。联合国南南合作办公室的机构预算也受到保护。因此，所有其他领域，特别是管理活动的机构预算都大幅减少。

11. 以下各附件介绍了对比执行局核准的 2014-2017 年综合预算，上文第 6 至第 9 段中讨论的 2014-2016 年财务执行情况：

## (a) 附件 1:

(一) 表 1 比较了开发署综合预算 (DP/2013/41) 中介绍的 2014-2017 年规划估计数与基于 2014 和 2015 年已审计数字以及 2016 年未审计数字的 2014-2016 年实际数。该表包括 2014-2016 年共计 138 亿美元的实际捐款, 占 2014-2017 年综合资源计划中 194 亿美元捐款的 71%。在这 138 亿美元中, 21 亿美元为经常资源、91 亿美元为来自双边/多边伙伴的其他资源捐款、26 亿美元来自方案国家政府伙伴。该表说明, 尽管 2014-2016 年期间的经常资源总体上在减少, 但正朝着正确的方向迈进, 在实现综合预算的关键目标方面取得了进展, 并注意到的统一费用分类类别之间的资源比例始终与 2014-2017 年的规划参数大体一致;

(二) 表 2 提供了 2014-2016 年实际数与《战略计划》综合成果和资源框架的联系;

(三) 表 3 比较了 2014-2016 年期间按类别分列的实际支出与综合预算中的机构组成部分预算;

(四) 表 4 介绍了 2014-2016 年期间统一职能组群之间综合资源计划中机构组成部分的分配情况;

(五) 表 5 介绍了《战略计划》成果的经常资源和其他资源支出;

(六) 表 6 比较了 2014-2016 年三年期间实际支出与方案项目综合预算中的方案组成部分预算。

## (b) 附件 2 提供了 2014-2016 年期间批准的成本回收相关豁免的详细情况;

## (c) 附件 3 概述了外部监督职能的资源。

**通过改善成本回收进行费用调整**

12. 执行局在第 2013/9 号决定中认识到, 按比例从经常资源和其他资源中收回费用, 将导致从经常资源中提取、用以资助其他资源捐款管理费用的资源减少, 而分配给方案活动的经常资源份额增加, 从而为经常资源捐款提供奖励。有关改善费用调整和经常资源减少的环境, 有必要反思一般管理支助不同费率对于不同供资工具的意义, 以及对较大的捐款额适用一般管理支助折扣费率和对较小的捐款额适用一般管理支助保险费率 (后者较高) 的可能性。

13. 回顾在核准 2014-2017 年综合预算的过程中, 执行局核准了 2014-2015 年 1.32 亿美元的过渡措施和 2016-2017 年 6600 万美元的过渡措施。因此, 2014-2016 年期间的过渡措施达到 1.65 亿美元 (1.32 亿美元+0.33 亿美元)。由于在新的成本回收政策完全生效前需要过渡时间, 要求由经常资源为过渡措施供资, 特别是逐

步取消第三方捐款的成本回收率低于 8%这一遗留规定，以及充分实施对合格的发展实效活动进行直接项目收费。

14. 2014-2016 年，从执行已核准成本回收政策不同方面的进展来看，喜忧参半。在对新的第三方捐款实施 8%费率方面，取得了良好进展，在对“项目层面”和“方案层面”的发展实效费用进行直接项目收费方面，取得了一些进展。但是，在进一步遵守 8%成本回收率和对项目和方案层面的发展实效费用进行直接项目收费方面，需要进一步改进。

15. 关于实施 8%的一般管理支助成本回收率，计划设想的是，到 2016 年底，75%的协议都遵守了此项政策。不过，到 2016 年底，开发署实现了 89%的履约率，超出最初的设想。剩下 11%的协议主要涉及进行中的项目延期，它们仍然沿用遗留的成本回收率（低于 8%），以及享受 8%成本回收政策豁免的影响（2014-2016 年准许的豁免概况见附件 2）。

16. 实际有效的成本回收率从 2014 年的 6.1%增至 2015 年的 6.3%和 2016 年的 6.4%。按照定义，考虑到已核准的有差别的回收率、豁免和遗留回收率，该有效回收率低于已核准的 8%。以下是 2014、2015 和 2016 年通过资金来源赚取的成本回收收入的详细情况：

资金来源	2014年		2015年		2016年	
	(以百万美元计)					
	非核心方案支出	成本回收收入	非核心方案支出	成本回收收入	非核心方案支出	成本回收收入
第三方分摊费用	1,293.4	77.6	1,296.5	82.6	1,200.5	78.5
欧洲联盟	254.7	16.4	347.4	20.8	241.1	15.1
方案国政府分摊费用	907.1	35.0	918.0	35.5	798.8	29.3
南南捐款	3.1	0.2	2.6	0.2	2.7	0.1
专题信托基金	114.7	6.8	107.8	4.4	60.3	4.1
全球环境基金	350.8	37.1	374.2	41.7	397.0	36.1
全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金	474.0	31.2	423.2	28.6	395.5	25.9
蒙特利尔议定书	38.0	2.5	37.4	2.4	31.1	1.9
阿富汗法律和秩序信托基金	382.7	14.7	247.4	9.5	319.4	12.3
其他信托基金	64.1	3.7	51.1	3.6	58.4	4.2
共计	3,882.8	225.2	3,805.5	229.3	3,504.9	207.4

17. 回顾遵照执行局第 2013/9 号决定，“作为例外情况（……）署长可考虑逐案批准豁免成本回收率，（……）并将这些豁免通过年度财务报告通报执行局”。

18. 应各供资伙伴的要求，分别于 2014、2015 和 2016 年批准了 24 项、9 项和 12 项豁免。2014-2015 年批准的豁免已经通过 2014 和 2015 年年度财务状况报告来报告。2016 年批准的豁免将通过 2016 年年度报告来报告。有关这些豁免的详细情况见附件 2。

19. 2016 年，根据执行局关于成本回收的第 2013/9 号决定，开展了一次机构间联合（开发署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署））成本回收审查，包括对统一成本回收方法是否符合大会第 67/226 号决议并同其保持一致进行一次独立的外部评估。此外，这四个机构与执行局于 2017 年 2 月举行了一次联合非正式会议，并提供了基于 2014 和 2015 年实际财务数据的关于成本回收政策实际执行情况的信息。对 2014-2015 年数据的审查表明，这四个机构遵守执行局核准的统一成本回收框架和综合预算框架。这还表明，这四个机构始终适用已核准的成本回收框架和已核准的成本回收率。就开发署而言，2014-2015 年的数据表明，经常资源和其他资源之间不存在交叉补贴，因此，开发署遵守了经执行局核准的成本回收政策和综合预算框架。

20. 根据执行局在上述联合非正式会议上提出的反馈，为遵守执行局先前关于及时接收所有关于成本回收请求的信息的决定，以将其纳入关于 2018-2021 年战略计划和综合预算的协商，这四个机构正在编写一份会议室文件，其中包含 2014-2016 年的详细财务信息，其要点为：

- (a) 关于将经常资源用于资助机构活动的拟议原则，注意到大会第 67/226 号和第 71/243 号决议所提及的经常资源的独特性质；
- (b) 在这四个机构的业务和供资模式、相对规模以及对可比性和统一造成的影响的背景下，对成本回收的应用进行审查；
- (c) 因多边和非政府捐助方采用不同的管理机制所导致的有差别的成本回收率造成的影响；
- (d) 基于上述内容的成本回收方法的拟议备选方案，确定执行的影响、利弊以及机遇与挑战。

#### 政府对当地办事处费用的捐助

21. 政府对当地办事处费用的捐助包括直接现金支付、并账计算自愿捐助以及实物捐助。2014-2016 年，在政府对当地办事处费用的捐助现金目标方面，开发署取得了 73% 的回收率。与前些年收到的政府对当地办事处费用的捐助现金相比，这代表有了改善（2014-2016 年为 8 590 万美元，而 2011-2013 年为 6 750 万美元）。

### 2014-2016 年采取的措施

22. 正如上文所提到的，2014-2016 年期间，开发署面临着经常资源大幅减少带来的影响，美元走强使这一状况更加恶化。开发署通过调整其支出水平和组织结构来应对这一形势。《战略计划》累积审查讨论了组织业绩和结构性改革进程取得的收益，包括通过加强区域中心使支助更加贴近国家办事处。

23. 尽管经常资源收入有了下降，但开发署确保维持了通过 TRAC-1 和 TRAC-3 流向方案国的经常资源。但是，这给通过区域和全球方案以及通过发展实效和管理服务提供的补充支助的可利用性造成了不利影响。2014-2016 年三年期间，平均管理费率控制在 8.0%，与之相比，2014-2017 年期间计划设想的费率为 8.1%（请参阅附件 1 表 1 以计算管理费率）。

### 用于安保措施的经常资源支出

24. 执行局在关于开发署综合预算的第 2013/28 号决定中决定，“为了延续现有安排，除了核准从综合预算为机构部门的经常资源拨款 15.104 亿美元外，特许署长在 2014-2017 年期间最多为安保措施的经常资源追加至多 3 000 万美元”。2014-2015 年期间，为应对西非爆发埃博拉病毒支用了 500 万美元。已经向执行局主席报告该情况，并在财务状况年度审查中披露，且在附件 1 表 1 中列示。2016 年没有额外的安保措施支出。

## 三. 2017 年展望

25. 执行局回顾 2014-2017 年综合预算内的综合资源计划载有 2016-2017 年估计数，其中：(a)与 2014-2015 年估计数相比，进一步减少了计划对管理活动经常资源的使用；(b)在通过加强成本回收进一步改善费用调整的同时，逐步淘汰过渡措施；及(c)按照第 2013/30 号决定资助有差别的实体存在，注意到两年宽限期的结束时间是在 2016 年初，这适用于 14 个中高收入国家（根据 DP/2013/45 号文件表 2）。

26. 如上文所述，2014-2016 年期间，在战略一级，在正确方向上朝着实现 2014-2017 年综合预算目标取得了总体进展。

27. 2017 年，在实现《战略计划》目标方面，经常资源捐款将继续发挥关键作用，包括通过以一种问责和有效的方式提供核心机构供资，这对于执行《战略计划》至关重要。在会员国和其他供资伙伴支助下，开发署将根据执行局核准的财务框架，继续致力于实现核准的 2017 年经常资源水平。而且，2017 年需要核准的过渡措施金额达 3 300 万美元，直到第 2013/9 号决定要求采取的措施得到充分实施（即，8%的第三方费用分担捐款，以及对方案资源的合格发展实效费用直接

收费)。由于经常资源水平减少会导致综合预算的方案组成部分和机构组成部分继续按比例减少，这一点特别重要。

28. 开发署将继续采取措施，减少资金水平任何潜在不利变化带来的影响，以确保执行《2014-2017 年战略计划》，并且完全有能力在执行《2030 年可持续发展议程》中发挥关键作用。这将包括如下举措：(a) 倡导通过“百名伙伴”运动扭转经常资源减少的趋势，包括通过使政府之间和政府以外的供资基础多样化；(b) 加强开发署的组织规划进程，以提高实效和效率；(c) 利用为较少指定用途的资源采用的新供资窗口；及(d) 根据先前的做法调整支出水平，保持在执行局规定的流动性参数范围内（即，高于三个月的核心流动水平）。下文列出了费用调整、政府对当地办事处费用的捐助征收以及对联合国协调活动支助方面的额外措施。

29. 通过促进成本回收增加费用调整。为了在开发署供资伙伴支助下在充分执行成本回收政策方面取得进一步进展，将严格监测第三方捐款费率为 8% 的遵守情况。此外，认识到有必要加速规划并实施合格方案和发展实效费用的直接项目收费，已经制定了内部目标。将通过健全的业绩衡量制度监测实现这些目标的进展情况。

30. 改进政府对当地办事处费用的捐助征收。开发署赞赏方案国在通过政府对当地办事处费用的捐助提供支助方面取得的改进。但是，在政府对当地办事处费用的捐助征收方面存在着改进空间。利用方案国政府的关键支助并通过继续使用正确的激励机制，开发署计划旨在在 2017 年改进政府对当地办事处费用的捐助征收。

31. 对联合国协调活动的支助。和过去一样，开发署将继续通过发挥其在这方面的领导作用，大力支助联合国协调职能部门。

## 四. 结论

32. 从多个角度来看，2014-2016 年期间是独特的。它是《开发署 2014-2017 年战略计划》的开始，该战略计划以综合预算为基础，它也是执行新的成本回收政策的开始。与此同时，开发署面临着经常资源水平大幅减少带来的影响。

33. 开发署通过在实现 2014-2017 年综合预算目标方面取得进展应对这些挑战，以下列三大支柱为基础：(a) 通过整合预算的方案组成部分和机构组成部分，实现协同效应；(b) 利用新的费用分类，进一步提高资源利用的透明度和效率；及(c) 通过执行成本回收政策的不同方面改善费用调整。开发署还向下调整支出水平，同时保护大多数国家一级方案资源并维持对联合国协调职能部门的支助。

34. 考虑到本报告所讨论的 2014-2016 年实际执行情况，尽管经常资源水平有了下降，但开发署 2014-2017 年财务资源计划保持在执行局第 2013/28 号决定核准

的财务框架范围内。由于经常资源为响应方案国的需要和支助任务授权、完整性和资金调动平台以促进实现《战略计划》成果提供了一个基本的可预测基础，开发署将在会员国和其他供资伙伴支助下，加大努力，使经常资源达到与 2017 年财务框架一致的水平。它还将通过新的供资窗口致力于提高未指定用途的其他资源水平。

35. 2017 年期间，开发署将继续采取措施，减少资金水平任何潜在不利变化带来的影响，以确保执行《2014-2017 年战略计划》，并在实施《2030 年可持续发展议程》时完全能够发挥关键作用。在此方面，开发署将适当加强其规划进程，以提高实效和效率；利用新的供资窗口；根据需要调整支出水平；加速执行回收政策的所有方面；改进政府对当地办事处费用的捐助征收；以及维持对联合国协调职能部门的支助。

36. 上述努力，再加上在实施《2014-2017 年战略计划》和综合预算期间吸取的经验教训，将建设性地为编制 2018-2021 年期间下一个战略计划和包括综合预算在内的综合资源计划提供依据。

---