



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
2 July 2021
Chinese
Original: English

2021 年第二届常会

8 月 30 日至 9 月 2 日，纽约

临时议程项目 3

财务、预算和行政事项

2022-2025 年开发署综合资源计划和综合预算估计数

署长的报告

开发署综合资源计划和综合预算 是开发署 2022-2025 年战略计划 (DP/2021/28) 的一个补充内容。综合资源计划涵盖开发署可支配的全部资源，包括经常资源和其他资源，并涵盖要开展的全部活动；因此，它构成了 2022-2025 年期间的全面综合财务框架。财务估计数的列报依据是执行局最近在第 2020/12 号决定中核准的与联合国人口基金、联合国儿童基金会及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)保持统一的费用分类类别。

执行局表示注意到综合资源计划，因为它包含基于同捐助方签署的供资协议而产生的其他资源支出。综合预算包含综合资源计划中与经常资源有关的部分，并完全受执行局任务规定的约束，因而特此提交以供核准。

2022-2025 年期间，支出估计数的 91% 分配给发展活动，突出体现了开发署致力于交付战略计划。在 2018-2021 年期间进展的基础上，开发署的综合资源计划和综合预算继续大力支持中低收入国家，并将促进采用能够扩大发展影响的能力和方法，包括在战略创新、数字化、发展筹资和伙伴关系领域。业务模式投资将使开发署能够继续打造一个更具灵活性和前瞻性的组织。凭借其无与伦比的全球存在，开发署在实现战略计划的各项目标方面处于得天独厚的地位。开发署的方案体现了全球洞察力和世界各地的做法，由各国优先事项驱动，基础是每个国家用以制定自身转型道路的变革理论。

由于开发署的所有供资都是自愿性质，该署依赖现有伙伴和新伙伴的持续支助承诺。对预算期的预测依据是过去趋势分析、捐助方支出计划和多年期协议、



后备项目信息、全球经济预测、关于风险和市场波动的定性信息以及开发署区域局和国家办事处的投入。开发署的 2022-2025 年估计数为 282 亿美元，这一估计数雄心勃勃，但基于现实。这一数额包括 216 亿美元的预计捐助方捐款(30 亿美元经常资源和 186 亿美元其他资源)，与 2021 年最新预计捐款相比，增加 19 亿美元，即年化增幅 2.7%。支出总额估计数达到 241 亿美元，与 2021 年最新预计支出相比，增加 32 亿美元，即年化增幅 3.9%。

本文件将由行政和预算问题咨询委员会审查，行预咨委会的报告将在随后文件(DP/2021/30)中与执行局分享。

目录

章次	页次
一. 战略背景	4
二. 开发署的价值主张	4
三. 综合资源计划	6
A. 2018-2021 年财务业绩审查	7
B. 2022-2025 年的供资前景	8
C. 2022-2025 年资源使用	9
四. 综合成果和资源框架	13
五. 2022-2025 年综合预算	14
A. 关键特征	14
B. 方案部分	14
C. 机构部分	17
D. 职位	18
六. 费用回收	18
附件一. 详细表格和数字(可查阅执行局网页)	
附件二. 方法和其他资料(可查阅执行局网页)	
附件三. 对行政和预算问题咨询委员会所提建议的答复(可查阅执行局网页)	

一. 战略背景

1. 开发署与各国合作，为人民提供关于更加公平和可持续未来的更多选择，并建设《2030 年可持续发展议程》所设想的天人合一的世界。为加快实现发展成果，开发署 2022-2025 年战略计划提出了一个宏伟议程，支持三个方向的变革：

(a) 结构转型，特别是绿色、包容和数字化过渡；

(b) 不让任何一个人掉队，并采取以人类机构和人类发展为中心的基于人权的方法；

(c) 建立应对系统性不确定性和风险的复原力。

2. 战略计划(DP/2021/28)在过去的经验教训以及明确的未来愿景的基础上，阐明了开发署关于最大限度实现发展影响的实质性提议。该计划述及的主要经验教训包括必须整合特色解决办法来应对复杂的发展挑战；更好地理解和管理风险，以改进风险指引型方案拟订；根据新的工作方式和伙伴关系的要求，建立现代化的业务系统和结构；更新方案拟订安排和实施方式，以应对不断变化的国家优先事项。

3. 战略计划确定了开发署 2022-2025 年期间总体愿景，综合资源计划和综合预算则列报相应的经常(核心)和其他(非核心)财政资源估计数，以实现预期成果。

4. 综合资源计划涵盖开发署整个 2022-2025 年财务框架，其中包含经常资源和其他资源。执行局表示注意到综合资源计划，因为它包含基于同捐助方签署的供资协议而产生的其他资源支出。综合预算包含综合资源框架中仅与经常资源有关的部分，并完全受执行局任务规定的约束，因而特此提交以供核准。

5. 不论治理和供资安排如何，开发署全部资源(经常资源或其他资源)的使用均是为了实现战略计划所述成果。因此，本文件是战略计划的一个补充内容，应与之一并阅读。

二. 开发署的价值主张

6. 开发署国别方案与一个广泛的全球网络挂钩，通过与拥有共同经验的国家以及整个联合国系统和其他机构的最佳做法建立联系，扩展该署深厚当地知识所蕴含的价值。随着开发署建设支持系统变革以及同联合国伙伴交付综合支助的能力，这一价值主张将更为强大，并结合国家优先事项。

7. 开发署愿景的基础不仅是该署计划实现的目标，还涉及计划交付目标的方式，而财政资源、特别是经常和灵活的其他资源的可用性和分配是这方面的关键能动因素。这一愿景包括：

(a) 开发署计划在 2022-2025 年期间实现的目标：

(一) 开发署将扩大和加快发展成果，支持各国开展实现《2030 年可持续发展议程》所需的结构转型，同时不让任何一个人掉队并增强系统和社会的复原力；

(二) 开发署将完善和制定六个特色解决办法，以扩大影响并更有效地应对各国不断变化的优先事项，通过系统处理办法提供综合对策；

(b) 开发署计划在 2022-2025 年期间交付目标的方式：

(一) 开发署将继续打造一个更加灵活、具备预见性和有效的组织，以更好地适应和应对突发事件；

(二) 开发署将投资于可以扩大发展影响的使能能力和方法，包括战略创新、数字化、发展筹资和伙伴关系。

8. 开发署继续表明自己是一个强大和值得信任的伙伴。由于 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行，依照当前战略计划所取得的进展放缓但未偏离轨道。经常资源和其他资源的用途调整使开发署国家办事处能够采取迅速行动，但随着政府优先事项转向应对和减轻危机，一些最初的计划，包括减少灾害风险、国家发展规划和经济增长，被推迟或调整。

9. 当 COVID-19 大流行来袭时，开发署把重点放在紧急和重要的事项上。作为联合国大流行病社会经济对策的技术牵头机构，开发署向 170 多个国家(和地区)调拨了近 10 亿美元，并牵头开展了 97 个国家的 144 项社会经济影响评估。开发署做到这一点的方法是针对大流行病采取快速一致的应对措施，利用先前的机构和金融投资，提出两项 COVID-19 提议并建立相关筹资框架；出台实现可持续发展目标的雄心勃勃的新政策建议以及综合方法。开发署将财务责任和透明度作为战略愿景的基本支柱，创建了一个 COVID-19 标志来跟踪所有相关支出，并在开发署透明度门户网站上公布。

10. 2020 年，开发署连续第四年实现了平衡预算，并再次被援助透明度指数评为联合国机构中最透明机构。2019 年，开发署收到了联合国审计委员会连续第 15 次无保留审计意见。开发署 10 年来第一次审结了所有超过 18 个月仍未执行的审计建议。在执行蒙特利尔议定书多边基金的执行机构中，开发署的业绩被评为最高。来自全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的所有赠款都被评为“超出预期”、“达到预期”或“充足”。

11. 开发署的经验和成果为下一个战略计划期提供了经验教训和机会。综合资源计划和综合预算借鉴这一经验，提出了一个体现雄心和现实的财务框架。供资前景的依据是对影响每一供资流的趋势和因素的详细分析。虽然开发署对收到的所有捐助表示感激，但更灵活和可预测的供资将有助于该署更好地根据新的优先事项和国家需求调整资源。专题和集合供资还可促进与其他机构的联合方案拟订，以便开发署和合作伙伴采取更综合的对策。

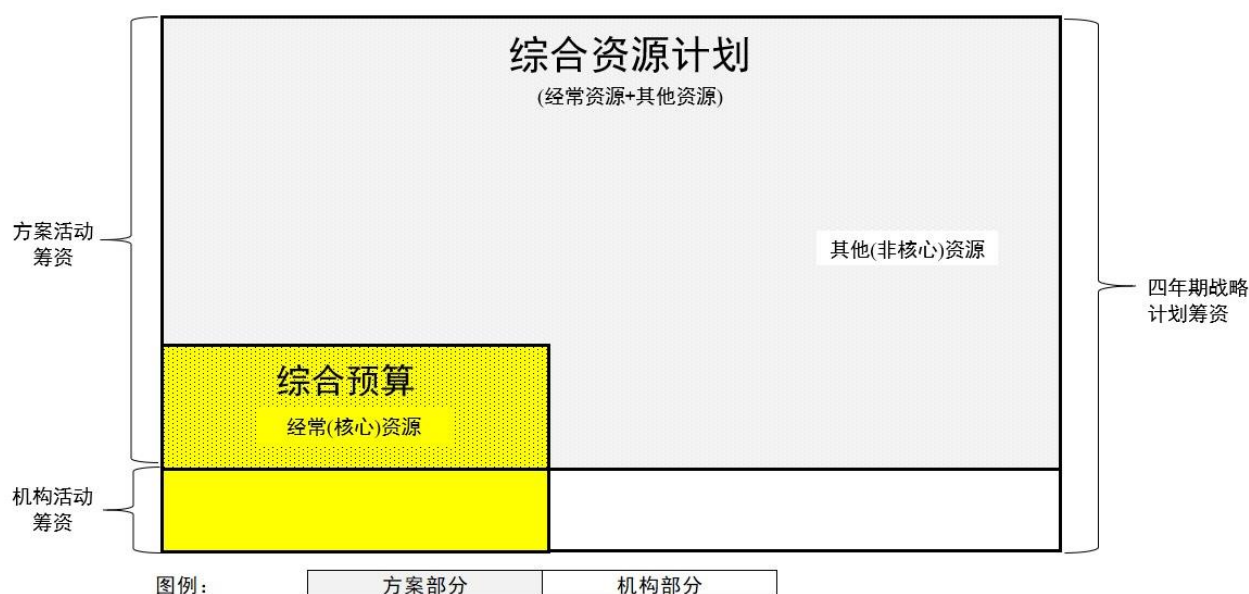
三. 综合资源计划

12. 综合资源计划涵盖开发署可用的全部资源，包括经常资源和其他资源，并涵盖要开展的全部活动。因此，它构成了 2022-2025 年期间的全面综合财务框架。本章概述 2018-2021 年的综合财务业绩，分析 2022-2025 年的供资前景，并估测 2022-2025 年的资源使用。综合资源计划包括完全由经常资源供资的综合预算，以及通过其他资源和费用回收供资的活动。

13. 下图 1 提供综合资源计划及其各个组成部分的大致相对规模的高层次说明。

图 1

开发署综合资源计划图解



14. 综合资源计划和综合预算是在开发署治理任务范围内制定的。对于 2022-2025 年规划期间，这些包括：联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查(四年度全面政策审查)；联合国供资契约；执行局关于方案拟订安排和费用回收政策的决定；行政和预算问题咨询委员会的建议以及整体评价。特别是，预算资料的列报使用执行局第 2012/27、2013/9 和最近 2020/12 号决定核准的费用分类类别以及费用回收方法和费用分配办法，并与联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)保持统一。

15. 与前两个四年期预算一样，预计将在执行局 2024 年年度会议上对综合资源计划和综合预算进行中期审查，同时审查战略计划。审查将提供一次机会，以根据实际执行情况和编制预算时未预见的任何其他动态更新估计数。

16. 2022-2025 年，综合资源计划和综合预算的制定遵循了以下关键目标：

- (a) 继续大力支持方案国；

(b) 成功扩展上一个战略计划的绩效,利用各项倡议,增强能力,培育现有和新的伙伴关系并加强问责制框架。这包括加速整合六个特色解决办法;改进风险指引型方案拟订;更新方案拟订安排和执行方式;建立现代化的业务系统和结构;

(c) 投资于方案质量和合规,并通过强化的内部控制框架予以加强;

(d) 继续注重实效、生产力和效率,并保持平衡预算。

A. 2018-2021 年财务业绩审查

17. 附件一表 1b 提供了实际财务执行情况(包括 2018-2020 年实际数和 2021 年最新估计数)与 2018-2021 年资源计划的详细比较。虽然尚未掌握 2021 年最终数字,但以下各段概述了开发署的估计财务执行情况。

18. 2018-2021 年的捐款总额预计将达到战略规划该期间目标的 96%至 99%,最高可达 207 亿美元。对经常资源的捐款估计数为 26 亿美元,预计将达到战略规划目标的 96%至 97%。

19. 根据执行局第 2012/28、2013/28 和 2013/30 号决定,按国家类型向符合条件的方案国分配了经常资源。向中低收入国家拨款 18.04 亿美元(方案资源 12.70 亿美元,机构资源 5.33 亿美元),细目如下:

(a) 低收入国家所得份额最高,获得 82%的方案资源和 42%的机构资源;

(b) 人均国民总收入低于 6 660 美元的中等收入国家获得 16%的方案资源和 46%的机构资源;

(c) 人均国民总收入高于 6 660 美元的中等收入国家获得 2%的方案资源和 12%的机构资源;

(d) 净捐助国既未得到方案资源,亦未得到机构资源(不包括驻地代表费用)。

20. 分配了 153.67 亿美元的其他资源,用于补充经常资源捐款,以通过多头供资方案实现发展成果。低收入国家获得 40%,人均国民总收入低于 6 660 美元的中等收入国家获得 41%,人均国民总收入高于 6 660 美元的中等收入国家获得 16%。净捐助国得到剩余的 3%。

21. 必须指出,方案国通过捐助政府承付当地办事处费用为开发署的当地存在供资。对于人均国民总收入低于 6 660 美元的中低收入国家,这项捐助包括 1 180 万美元现金和估计数为 710 万美元的实物。对于人均国民总收入超过 6 660 美元的中等收入国家和净捐助国,这项捐助包括 1 570 万美元现金和估计数为 220 万美元的实物(更多详情见附件一表 4.c.i)。

22. 到 2018-2021 年期间结束时,支出总额估计数将达约 209 亿美元。用于管理活动的资源支出比率(即管理效率比率)估计为 7.3%,与该期间的目标保持一致。

23. 由于大力加强机构绩效、提高效率并降低成本,开发署在 2018-2021 年为发展投入了大量额外资源。这些增效也使开发署能够支持署长的慎重决定,不把执行局核准的 4 900 万美元额外经常资源用于上述期间的管理活动。

24. 由于捐助方的慷慨捐助以及开发署决心投入资源以交付切实成果，开发署早在 2018 年就得以进行重大的财政和机构投资，并正在取得成果。这包括开发署数字和信息技术战略、“面向 2030 年的人才”战略、金融部门枢纽、全球政策网络、创建危机局和加速器实验室网络(现覆盖 115 个国家)。所有这些投资有助于同联合国和其他伙伴一道，更全面迅速地应对大流行病，并实现署长在 2020 年年度报告(DP/2021/16)中向执行局汇报的成果。

25. 虽然取得了许多成果，但仍有更多的工作要做。业务模式创新，包括把财务、人力资源和采购业务流程集中处理的重大举措，将提高效率并使开发署能够更好地管理风险。这些措施的影响将使开发署得以将财政资源调整用于发展成果，并进一步改善管理比率。

26. 迅速发展格局、其他资源与灵活经常资源之间持续失衡以及 COVID-19 大流行等危机是当前预算环境的核心主题，并将继续影响未来计划。开发署将根据过去和目前投资的成果以及战略计划中阐明的未来愿景，继续努力提高实效和效率，并最大限度地提高用于发展方案和服务的资源比例。

B. 2022-2025 年的供资前景

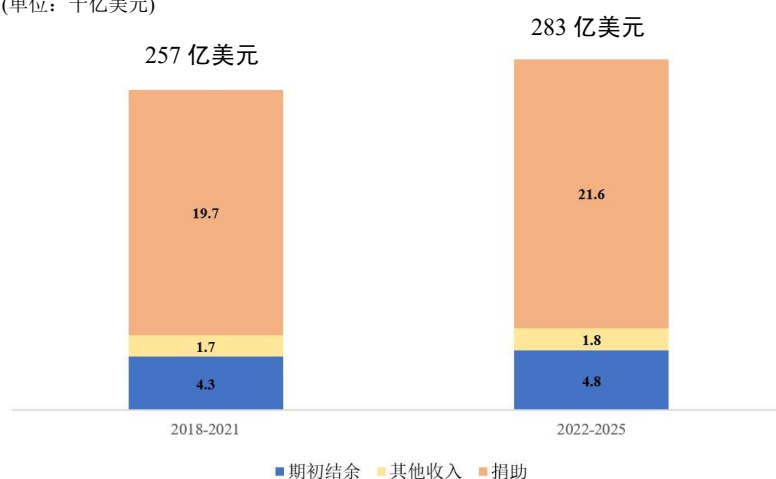
27. 作为一个以自愿捐款为资金来源的组织，开发署的预算预测主要基于来自捐助方的预期收入。2022-2025 年战略计划预测的依据是对来自各供资流的过去供资趋势分析、捐助方支出计划和多年期协议、后备项目信息、全球经济预测、关于风险和不确定性的定性信息以及开发署各个办事处的投入。

28. 根据预期期初结余、捐助方捐助和其他收入，估测了 2022-2025 年期间可用资源。据估计，2022-2025 年可用资源将达 283 亿美元。

图 2

与 2018-2021 年相比的 2022-2025 年可用资源

(单位：十亿美元)



29. 预计 2022-2025 年捐助方捐助为 216 亿美元，其中包括 30 亿美元的经常资源和 186 亿美元的其他资源。经常资源是开发署在全球、区域和国家各级的业务

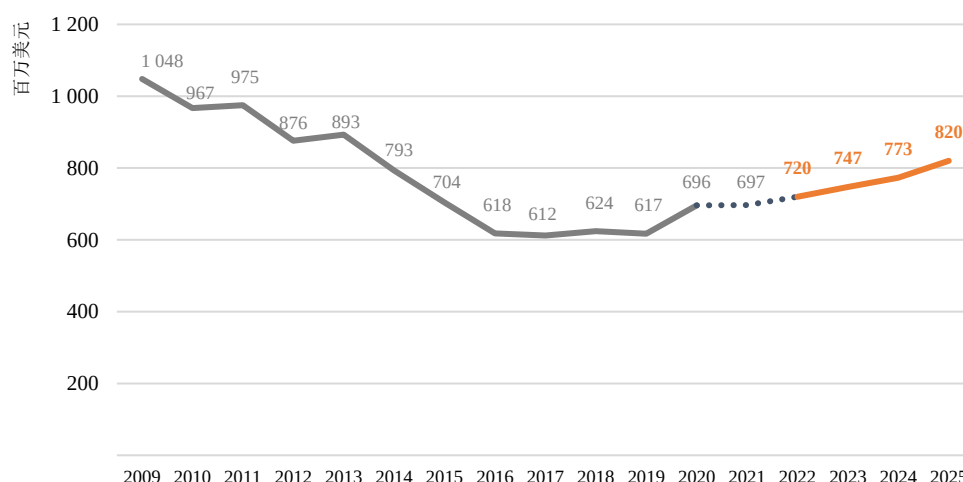
能力、网络和存在的基础。充足和可预测的经常资源对于开发署投资于最需要的方案至关重要。作为最灵活的供资方式，经常资源使开发署能够奠定方案设计的基础工作，有助于吸引更多其他来源的资金。注意到供资契约要求将经常资源与其他资源的比率从目前的 13%:87% 提高到 2021 年的 30%:70%，这对于确保有足够的灵活资源来实现 2022-2025 年战略计划的雄心壮志至关重要。

30. 开发署继续呼吁合作伙伴优先向经常资源捐款，因为经常资源是努力实现战略计划目标的支柱。对于开发署响应受 COVID-19 大流行等危机影响的国家的迫切需要以及带动关键领域的其他资源，经常资源至关重要。下图 3 说明了 2009-2020 年对经常资源的实际捐款数、2021 年估计数和 2022-2025 年预测数。

图 3

对经常资源的捐款，2009-2020 年(实际数)、2021 年(估计数)和 2022-2025 年(预测数)

(单位：百万美元)



31. COVID-19 的影响造成了困难和不确定的供资环境，特别是对经常资源捐款而言。2020 年官方发展援助和开发署的供资状况好于预期，因为许多国家提前提供了捐助，以应对大流行病的直接影响。但 2021 年及以后的前景仍不确定。在大流行病之前，会员国日益青睐人道主义活动，并为具体项目/问题提供专款，导致开发署经常资源水平下降，这一趋势可能会在 2022-2025 年期间延续。

32. 严格指定用途的捐款继续在开发署乃至整个联合国发展系统的供资构成中占主导地位。考虑到供资伙伴日益青睐专题和地域专款，开发署将抓住机会，采取更具战略性的办法，调动灵活的其他资源，为战略性工作领域供资。虽然经常资源仍是最关键的供资，但开发署将与伙伴合作，增加灵活和尽量不指定用途的专题供资。

C. 2022-2025 年资源使用

33. 下表 1 列示涵盖经常资源和其他资源的所有费用类别的 2022-2025 年综合资源计划，包括与 2018-2021 年最新估计数的比较。表 1 和所有其他表格中所列的数字均四舍五入至最近的小数位，因此它们之和可能不等于小数点。

表 1

2022-2025 年综合资源计划¹

(单位：百万美元)

	2018-2021 年最新估计数					2022-2025 年估计数				
	经常 资源	其他 资源	费用 回收	资源 共计		经常 资源	其他 资源	费用 回收	资源 共计	
1. 可用资源										
期初结余 ^a	269.0	4 016.1	—	4 285.1		351.5	4 445.3	—	4 796.7	
收入和调整				—					—	
捐款	2 633.3	17 069.8	—	19 703.1		3 060.0	18 572.0	—	21 632.0	
其他，包括偿还向其他联合国组织提供服务的费用和费用回收 ^b	205.5	—	1 498.7	1 704.2		230.0	—	1 606.3	1 836.3	
共计 1 可用资源	3 107.8	21 085.9	1 498.7	25 692.4		3 641.5	23 017.3	1 606.3	28 265.0	
	占总数 百分比					占总数 百分比				
2. 支出估计数										
一. 发展活动	1 922.8	16 703.3	316.0	18 942.1	90.7%	2 461.3	19 151.3	355.6	21 968.2	91.0%
方案	1 585.3	16 641.1	—	18 226.4		1 984.5	19 087.6	—	21 072.1	
方案业务支助	—	—	—	—		132.7	—	—	132.7	
发展实效 ^c	337.5	62.2	316.0	715.8		344.1	63.7	355.6	763.4	
二. 联合国发展协调活动	125.7	7.1	2.8	135.6	0.6%	48.0	—	—	48.0	0.2%
三. 管理活动	662.8	—	854.1	1 516.8	7.3%	735.4	—	898.8	1 634.3	6.8%
管理活动—经常性	634.8	—	819.5	1 454.3		681.9	—	863.1	1 545.0	
独立评价办公室	34.7	—	6.6	41.2		—	—	—	—	
审计和调查处	55.0	—	20.8	75.8		—	—	—	—	
道德操守办公室 ^d	3.7	—	0.3	4.0		5.5	—	—	5.5	
管理活动—非经常性	28.0	—	34.6	62.6		48.0	—	35.7	83.7	
四. 独立监督和保证活动	—	—	—	—	—	89.7	—	66.4	156.0	0.6%
独立评价办公室	2018-2021 年暂缺			—		33.0	—	31.1	64.0	
审计和调查处				—		56.7	—	35.3	92.0	
五. 特殊目的活动	45.1	—	256.1	301.1	1.4%	57.0	—	285.5	342.5	1.4%
资本投资	—	—	9.3	9.3		—	—	21.0	21.0	
非开发署业务活动——联合国志愿人员	36.1	—	43.7	79.8		46.9	—	75.7	122.6	
非开发署业务活动——联合国资本发展基金	8.9	—	—	8.9		10.1	—	—	10.1	
非开发署业务活动——为联合国伙伴组织提供服务	—	—	203.2	203.2		—	—	188.8	188.8	

机构部分共计	995.1	1 429.0	2 424.1	1 193.8	—	1 606.3	2 800.1			
方案部分共计	1 761.3	16 710.2	—	18 471.5	2 197.6	19 151.3	—	21 348.9		
共计 2 支出估计数 (一+二+三+四+五)	2 756.4	16 710.4	1 429.0	20 895.7	100.0%	3 391.4	19 151.3	1 606.3	24 149.0	100.0%
3. 资源结余	351.5	4 445.3	4 796.7	250.0	3 866.0	0.0	4 116.0			

^a 期初结余反映开发署财务报表中记录的实际数额。按照统一的综合预算列报格式，2018-2021 年资源费用回收结余与其他资源结余混合在一起。

^b 包括利息、杂项收入以及涉及汇兑损益、期初准备金增减和杂项支出的调整数。

^c 包括用于联合国南南合作办公室预算的 2022-2025 年经常资源 3 070 万美元，其中包括 970 万美元(机构预算)和 2 100 万美元(方案预算)。

^d 根据执行局第 2020/12 号决定核准的统一费用分类类别，道德操守办公室的费用分类仍属“管理”类别。本预算列报符合执行局核准的统一类别，并不妨碍该办公室继续保持独立性。

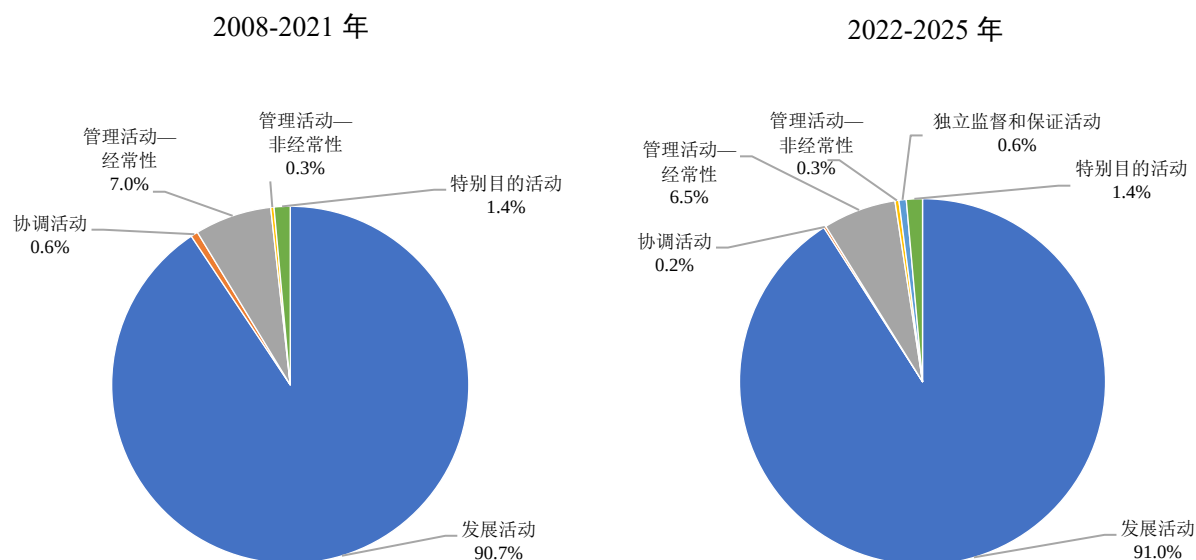
34. 2022-2025 年支出总额估计数为 241 亿美元，与 2018-2021 年预计支出 209 亿美元相比，增加 32 亿美元(增长 15%，即每年 4%)。根据执行局第 2020/12 号决定核准的统一费用类别对支出用途进行了分类。关于费用回收政策的联合综合提案(DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1)附件二介绍了每个类别所列各类费用的详细情况。

35. 执行局核准的费用分类框架与人口基金、儿基会和妇女署的框架保持统一，包括引入一个新的独立监督和保证类别。根据执行局第 2020/12 号决定核准的统一费用分类类别，道德操守办公室的费用分类仍属“管理”类别。本预算列报符合执行局核准的统一类别，并不影响该办公室继续保持独立性。核准的费用分类框架产生的进一步调整涉及国家一级的业务和方案支助、统一现金转移方式变化所涉活动以及最低运作安保标准。此外，开发署根据大会关于联合国发展系统重新定位的第 72/279 号决议，按照驻地协调员制度改革对国家一级费用进行了重新分类。

36. 由于上文强调的统一费用分类的变化，2018-2021 年和 2022-2025 年的数字不具有完全可比性。因此，图 4 中不同费用类别之间的资源使用相对比重应仅为示意目的。尽管如此，数字表明，开发署在 2022-2025 年将继续把 91% 的资源分配给发展活动。

图 4

2018-2021 年与 2022-2025 年资源总额估计使用情况比较



37. 开发署提议在 2022-2025 年为发展活动拨款 220 亿美元，占资源使用总额的 91.0%。为此，将利用 2022-2025 年所收捐款以及本预算期的方案结余。开发署已经在实现这一宏伟目标，如上图 4 所示，目前估计 2018-2021 年将 90.7% 的资源用于发展活动。

38. 2022-2025 年的机构活动估计数为 28 亿美元，包括：

(a) 联合国发展协调活动 4 800 万美元。继 2019 年联合国驻地协调员制度改革后，2022-2025 年拨款数额专门涉及开发署对驻地协调员制度的捐助；

(b) 管理活动 16 亿美元，其中 15 亿美元用于经常性活动，1 亿美元用于非经常性活动。根据统一费用分类，道德操守办公室的费用被列入这一类别，估计数为 550 万美元。“管理活动”类别中道德操守办公室费用的预算列报符合执行局核准的统一类别，并不影响该办公室继续保持独立性。虽然管理活动资源的总体比重预计将从 2018-2021 年的 7.3% 降至 2022-2025 年的 6.8%，但管理—经常性类别在各预算期将基本保持稳定。更详细的讨论见第 60 段；

(c) 整个组织都发生了管理—非经常性费用，以通过改进业绩和创新来支持加快方案交付。对于 2022-2025 年，这包括为特别倡议供资，重点是加强 2022-2025 年战略计划中确定的扩大发展影响的能力和办法，即：(一) 创新；(二) 数字化；(三) 发展筹资和伙伴关系；(四) 商业模式投资；

(d) 独立监督和保证活动² 1.56 亿美元。这包括根据执行局第 2019/7 号决定用于评价的 6 400 万美元，相当于方案支出总额的 0.3%，以及用于审计和调查的 9 200 万美元。与前一次预算相比，评价活动预算增加 52%，审计和调查增加 32%，以继续加强 2018-2021 年开始的监督活动。这些增额表明开发署致力于优先开展复原力建设，以更好地应对层叠和关联风险，并加强分散评价以及数据和知识管理，这些是风险指引型方案拟订的关键基础，也是 2022-2025 年战略计划中阐明的一个优先事项；

(e) 特别目的活动 3.425 亿美元，包括为联合国资本发展基金(资发基金)拨款 1 010 万美元、为联合国志愿人员方案(志愿人员方案)拨款 1.226 亿美元，为支持联合国其他机构拨款 1.888 亿美元以及为资本投资拨款 2 100 万美元。

39. 2022-2025 年预计可用资源为 283 亿美元，预计支出为 241 亿美元，到预算期结束时将产生 41 亿美元的结余估计数。与 2021 年底 48 亿美元的预计结余相比，这一数字减少了 14%。累积方案资源结余是严格指定用途的项目资金，不可替代(即必须根据项目文件和相关筹资协议交付)，并且列入方案在多年内交付(因此资源不一定在收到的当年支出)。考虑到方案周期、多年期方案、捐助方协议以及开发署的监管和治理框架，开发署继续寻找机会，加快发展成果的早期交付，并进一步提取累积方案资源结余。

四. 综合成果和资源框架

40. 2022-2025 年战略计划描述了开发署将如何在应对当今时代的关键挑战方面发挥作用：减缓和适应气候变化；保护生物多样性和生态系统；确保惠及全民的公正和公平发展。综合资源计划和综合预算使开发署能够与各国合作，为人民提供关于更加公平和可持续未来的更多选择，建设《2030 年议程》所设想的天人合一的世界。

41. 综合资源计划和综合预算由方案部分和机构部分组成，两个部分均与战略计划的目标挂钩。预算的方案部分使开发署能够按照四年度全面政策审查的设想，通过由国家发展选项推动的国别方案，支持各国实现可持续发展目标。预算的机构部分为构成实现发展成果的重要战略推动因素的活动供资。2022-2025 年战略计划所载的综合成果和资源框架阐明了财政资源与方案和机构目标之间的关联。

42. 虽然调动的所有资源——经常资源和其他资源——均符合开发署的战略愿景，但经常资源对于开发署交付战略成果和带动其他资源至关重要。因此，包含经常资源分配的综合预算框架是综合成果框架的一个关键组成部分，第五章对此作了进一步阐述。

² 如第 35 和 38(b)段所述，根据执行局核准的统一类别，道德操守办公室的费用分类仍属“管理”类别。这并不影响该办公室继续保持独立性。

五. 2022-2025 年综合预算(经常资源)

A. 关键特征

43. 综合预算包括由经常资源供资的方案部分和机构部分。开发署提出了 2022-2025 年综合预算，其基础是经常资源估计数 30.6 亿美元；其他收入 2.3 亿美元(包括政府对当地办事处费用的捐助 1.5 亿美元，以及 8 000 万美元的利息和其他收入)；期初经常资源结余 3.514 亿美元。根据这些可用资源，综合预算支出估计数为 33.91 亿美元。

44. 2022-2025 年期间，开发署拟为综合预算的方案部分拨款 22 亿美元，为机构部分拨款 12 亿美元。与执行局核准的 2018-2021 年综合预算(见 DP/2017/39)相比，2022-2025 年综合预算的方案部分增加 4 亿美元(增幅 22%)，机构部分增加 1 亿美元(增幅 9%)，突出表明开发署致力于优先考虑方案所需资源。

45. 关于综合预算的方案部分，开发署将维持与上一个四年期预算相同的框架，即：国家窗口，包括核心预算资源调拨目标(TRAC)资源以及援助巴勒斯坦人民方案；区域窗口(区域方案)；全球窗口(人类发展报告处)；发展实效，包括综合发展实效、南南合作和对资发基金的方案支助，以及对驻地协调员制度的支助。附件二进一步阐述了在所有窗口及其各个部分之间分配资源的方法。

46. 该框架分为两级：第一级包括所有 TRAC 资源(即 TRAC-1、TRAC-2、TRAC-3)，一个南南合作方案项目和人类发展报告处；第二级包括实现综合发展实效的方案项目、援助巴勒斯坦人民方案和对资发基金方案的支助。如果资源比计划数少不到 5%，一级的项目不会减少，但二级的项目将减少。如果缺口超过 5%，一级和二级的项目将按同等比例减少。

47. 这一两级系统保护第一级方案资源免受计划资源数的潜在减少的影响。这是一种平衡的办法，在经常资源水平波动的情况下在方案项目之间分配风险，而经常资源是交付高质量方案的关键。该系统认识到发展实效对方案具有重要补充作用，但仍强调国家窗口和 TRAC 资源的优先性，因为它们构成综合预算方案部分的基本支柱。

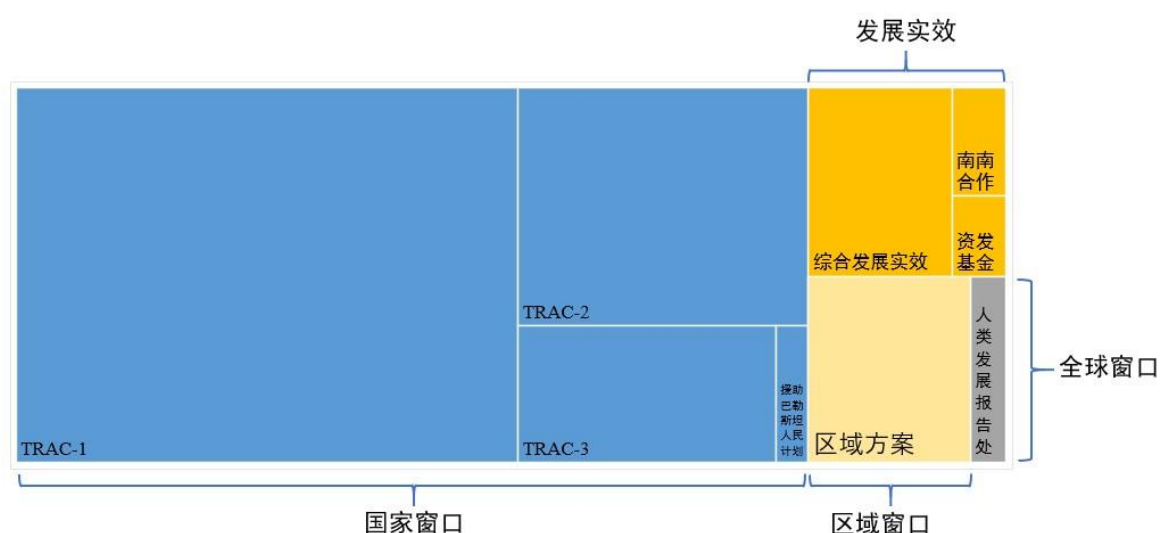
B. 方案部分

48. 方案拟订安排为开发署经常方案资源的分配和使用确定法律框架以及原则和参数。执行局第 2012/1 和 2013/28 号决定重申了该框架的指导原则，包括：

- (a) 可预测性：在规定的时限内提供充足的经常方案资源；
- (b) 普遍性：开发署提供经常发展资源和相关活动，以支持所有符合条件的国家；
- (c) 渐进性：开发署经常发展资源和相关发展活动主要支持低收入和最不发达国家。

49. 方案部分包含四个窗口：国家、区域和全球窗口以及发展实效。上一节讨论了方案部分的关键特性，下图 5 则显示四个组别的相对规模及其各个构成部分。

图 5
核心方案部分的相对比重



50. 下表 2 列示四个子组别中每个子组别 2022-2025 年核心方案部分的拟议拨款，以及对驻地协调员制度的支助。该表显示与核定综合预算(DP/2017/39)所述 2018-2021 年拨款的比较。

表 2
核心方案部分拨款：2018-2021 年综合预算与 2022-2025 年综合预算

(单位：百万美元)

方案	2018-2021 年		2022-2025 年	
	1 585.6	88.4%	1 984.5	90.3%
国家窗口	1 426.1	79.5%	1 798.9	81.9%
区域窗口	139.2	7.8%	155.0	7.1%
全球窗口	20.4	1.1%	30.7	1.4%
发展实效	143.4	8.0%	165.1	7.5%
联合国发展协调	64.0	3.6%	48.0	2.2%
共计	1 793.0	100.0%	2 197.6	100.0%

51. 如表 1 中的 2022-2025 年综合资源计划所示，与 2018-2021 年方案部分的预算数额 17.9 亿美元相比，最新支出估计数为 17.6 亿美元。

52. 2022-2025 年的拟议拨款为 22 亿美元，反映了方案和发展实效类别的增额。就相对比重而言，方案类别从 88.4%增至 90.3%，发展实效和联合国发展协调的

百分比比重相应降低。方案资源的相对比重主要受到国家窗口增额的影响，2022-2025 年估计数为 18 亿美元，而 2018-2021 年为 14.3 亿美元，这使开发署得以继续大力支持中低收入国家。

国家窗口——2022-2025 年资源估计数：17.989 亿美元

53. 开发署国家一级方案活动的经常资源分配是在执行局第 95/23 号决定率先建立的核定 TRAC 框架内进行的。TRAC 拨款构成开发署在方案国的方案存在的财务基础，包括三大类资源：TRAC-1、TRAC-2 和 TRAC-3：

(a) TRAC-1 是指在方案拟订期间将为各方案国提供的年度经常方案资源水平。这些资源按照执行局核准的资格及其他标准集中分配。本报告附件提供了关于 TRAC-1 资源的进一步详情；

(b) TRAC-2 旨在使开发署能够灵活地将经常方案资源分配给高影响力、高杠杆和高质量的方案活动，并帮助开发署有效应对差异化的国家需求(第 2013/4 号决定)。对 TRAC-2 资源进行了协调，以有效支持 2018-2021 年战略计划的方向——即建立国家一级平台，支持机构间协作以落实可持续发展目标——这将在 2022-2025 年延续。这些平台旨在促进制定综合解决办法，以应对落实《2030 年议程》的挑战。附件二列出了关于 TRAC-2 资源的进一步详情；

(c) TRAC-3 的设立是为了使开发署能够迅速和灵活地响应受冲突和自然灾害影响国家的发展需要。它是开发署在危机风险出现或危机发生时立即行动的唯一核心机制。这是一个需求驱动的机制，使开发署能够迅速在国家一级提供政策咨询、技术知识和催化方案供资，以便采取全面一致的对策。

54. TRAC-1 和 TRAC-2 资源在一个混合池中联系在一起，TRAC-3 则通过一个单独的资金池提供。TRAC-1 和 TRAC-2 约占综合预算方案部分的 70%。除 TRAC 组成部分外，国家窗口包括用于援助巴勒斯坦人民方案的款项。该方案的任务规定源自大会 1978 年 12 月 20 日第 33/147 号决议。与传统的国家或区域方案不同，这是一个独特的方案，其供资安排涵盖支持特定人群的方案活动。

区域窗口——2022-2025 年资源估计数：1.55 亿美元

55. 区域方案(区域窗口)为所有五个区域提供国家间合作支助，以应对发展优先事项和挑战。这些资源帮助各国学习彼此的经验，解决超越国界的问题，并为实现国家发展优先事项做出贡献。方案目根据跨国需要和区域优先事项而有所差异。

全球窗口——2022-2025 年资源估计数：3 070 万美元

56. 全球窗口包括一个为人类发展报告处筹资的资源机制，该处通过帮助方案国将人类发展纳入方案和政策，支持在全球倡导人类发展。

发展实效窗口——2022-2025 年资源估计数：1.651 亿美元

57. 本窗口包括综合发展实效、南南合作和资发基金，具体如下：

(a) 综合发展实效，包括为国家方案拟订提供全球/区域发展实效支助，以及为方案拟订提供国内发展实效支助；

(b) 南南合作，重点是分享南南经验、专长和知识，使其成为国家、区域和区域间方案的组成部分，同时采用具有成本效益的方式；

(c) 资发基金向最不发达国家提供赠款、贷款和担保，辅之以强有力的能力建设和上游政策咨询服务，以支持设计和执行地方发展融资和普惠金融领域的国家政策和行动计划。执行局第 2013/4 号决定核准将资发基金纳入方案拟订安排。

联合国协调：2022-2025 年估计资源：4 800 万美元

58. 这一类别包括支持联合国系统发展活动协调工作的活动及相关费用。从 2019 年起，根据执行局核准的统一费用类别，属于向联合国系统协调和代表职能提供“骨干”服务的活动被重新分类。因此，2022-2025 年估计数反映了开发署对驻地协调员制度的捐助。

C. 机构部分

59. 综合预算机构部分拨款遵循执行局核准的统一费用分类，具体如下。

管理(经常性)——2022-2025 年资源估计数：6.874 亿美元

60. 经常性管理活动反映了首要职能是加强一个组织的特性、领导和健全性的费用。按照统一费用分类制度，与独立监督和保证有关的活动以前归类为管理，现被列入一个单独的费用类别。根据统一费用分类类别，道德操守办公室的费用被列入这一类别，估计数为 550 万美元。“管理活动”类别中道德操守办公室费用的预算列报符合执行局核准的统一类别，并不影响该办公室继续保持独立性。此外，以前与支助驻地代表有关的费用现被列入管理—经常性费用。虽然 2018-2021 年和 2022-2025 年的管理费用因此无法完全比较，但开发署仍在有意控制本拟议预算的管理比率。还列入了开发署机构预算的资源，遵循第 16 段详述的综合资源计划和综合预算的主要目标，特别注重投资于方案质量和合规，并通过现代化业务系统和结构予以支持，通过强化的内部控制框架予以加强。这将使开发署能够加强国家、区域和中央各级的管理和内部监督能力，以便根据评价和审计建议，支持积极主动地缓解与方案和业务工作有关的风险。

管理(非经常性)——2022-2025 年资源估计数：4 800 万美元

61. 这包括 4 800 万美元的数额，即每年 1 200 万美元，用于特别倡议，重点是加强 2022-2025 年战略计划中确定的扩大发展影响的能力和方法，即：(一) 创新；(二) 数字化；(三) 发展筹资和伙伴关系；(四) 商业模式投资。

62. 如战略计划所示，投资包括开发一种供资模式，使开发署的资源与当今发展优先事项更紧密结合，并使开发署能够按照供资契约的设想响应迅速变化的需求。在今后四年里，开发署将试行并向执行局提议修订经常资源分配标准，以更好地满足各国的发展需要。

独立监督和保证活动³ ——2022-2025 年资源估计数：8 970 万美元

63. 开发署继续加强内部监督控制系统，从审计和评价中吸取经验教训。在这些领域进行投资的目标是在确保发展实效和监督与支付相关费用之间寻求适当的平衡。组织监督和保证项目包括分配给审计和调查处(5 670 万美元)以及独立评价办公室(3 300 万美元)的经常资源。

发展实效——2022-2025 年资源估计数：1.79 亿美元

64. 机构部分的发展实效费用是未被列入具体方案部分的政策咨询、技术和执行性质活动的费用。这些费用涉及国家、区域和全球各级的活动，对交付发展成果至关重要。

对方案的业务支助——2022-2025 年资源估计数：1.327 亿美元

65. 本预算项目包括根据执行局第 2020/12 号决定核准的费用回收政策，此前归类为管理并重新归类为方案的向项目提供业务和行政支助服务的机构要素。

特别目的——2022-2025 年资源估计数：5 700 万美元

66. 开发署为资发基金(1 010 万美元)和联合国志愿人员方案(4 690 万美元)的运作维持经常资源分配。

67. 按照以往做法，开发署请求在 2022-2025 年期间获得特别授权，为安全措施支出最多 3 000 万美元的经常资源，这些资金仅限用于联合国安全和安保部指示所规定的新安保任务。开发署将在这些情况可能发生时对其进行报告。⁴

D. 职位

68. 与 2014-2017 年和 2018-2021 年的情况一样，2022-2025 年综合预算纳入了为 P-5 及以下职等工作人员费用筹资的战略，并更准确地反映了成果框架。为控制费用，开发署拟议维持 2018-2021 年核定综合预算所述 D-1 及更高职等职位的数目(更多详情见附件一)。

六. 费用回收

69. 费用回收收入涉及：(a) 向双边、多边和方案国政府资源征收的一般管理服务费；(b) 为联合国组织提供直接服务带来的其他费用回收收入。

70. 执行局最近的第 2020/12 号决定请“开发署和人口基金与儿基会和妇女署协作，以统一方式列报各自的综合预算文件中名义费用回收率的计算方法”。执行

³ 如第 60 段所述，根据执行局核准的统一类别，道德操守办公室的费用分类仍属“管理”类别。这并不影响该办公室继续保持独立性。

⁴ 2020 年期间，从经常资源中提取了 450 万美元，用于应对 COVID-19 大流行的安全措施。已将这一情况报告给执行局主席，并在结构性供资对话所附报告(DP/2021/21)附件中披露。

局的请求涉及一般管理事务，因为向联合国各组织提供服务的收入是开发署特有的收入。开发署的名义费用回收率为 6.5%，相应计算结果载于附件一表 5b。

71. 开发署的估计数基于执行局在同一决定中最近核准的费用回收方法和费用回收率，与一般管理费用有关费用回收收入估计数基于 2022-2025 年预计方案交付情况。

72. 根据执行局决定和开发署财务条例和细则，开发署酌情适用差异化费用回收率。根据这些核定费率，最近三年(2018-2020 年)的实际平均费用回收率在 6.2% 至 6.4% 之间。2022-2025 年期间的实际平均费用回收率预计将在这一范围的中点，即 6.3%，估计在此期间将产生 11 亿美元的间接费用回收收入。

73. 正如在关于费用回收政策的联合综合提案(DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1)中向执行局报告的那样，随着时间的推移，免除已大幅减少，并严格控制在最低限度。展望未来，开发署将继续认真审查供资伙伴提出的所有免除请求，仅会在特殊情况下同意此类请求，并向执行局透明地报告每一项免除。根据执行局关于费用回收的决定(2020/12)，开发署在结构性供资对话所附报告(DP/2021/31)附件 1 中提供了关于费用回收政策执行进展情况的统一年度报告。
