



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  
20 August 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

行政和预算问题咨询委员会的报告

### 一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了关于 2022-2025 年联合国开发计划署(开发署)综合资源计划和综合预算估计数的报告(DP/2021/29)。行预咨委会在审议该报告期间收到了补充资料和说明，最后收到了 2021 年 7 月 16 日的书面答复。



## 二. 综合资源计划

表 1  
综合资源计划

(千美元)

	2018-2021 年 初步估计数	截至 2021 年 6 月 30 日的 2018-2021 年 更新估计数	差异	2022-2025 年 估计数	2022-2025 年估计数 与 2018-2021 年初步 估计数比较后的差异	2022-2025 年估计数 与 2018-2021 年更新 估计数比较后的差异
<b>期初结余</b>	4 285.1	4 285.1	0	4 796.7	511.6	511.6
收入和 调整						
捐款	20 909.0	19 703.1	(1 205.9)	21 632.0	1 928.9	1 929.0
其他, 包括报销和成本回收	1 841.2	1 704.2	(137.0)	1 836.3	(4.9)	132.1
<b>估计数共计</b>	27 025.4	25 692.4	(1 333.0)	28 265.0	1 239.6	3 253.2
减去支出实际数或支出估计数	24 027.6	20 895.8	(3 131.8)	24 149.0	1 214.0	3 353.2
<b>资源结余</b>	3 007.8	4 796.7	1 788.9	4 116.0	1 108.2	(680.7)

2. 如上表 1 所述, 2022-2025 年期间的综合资源计划涵盖用于开发署所有活动的资源总额, 共计 28 265 000 000 美元, 与 2018-2021 年的更新估计数 25 692 400 000 美元相比, 增加了 2 572 600 000 美元(10.0%)(另见 DP/2021/29, A 和 B 节, 以及附件一, 图 1a 和 1b)。行预咨委会认为, 综合资源计划的列报应包括按支出用途或支出类别分列的支出(实际支出和预计支出)相对于计划估计数的变化情况, 以及预计所需资源的理由说明, 并相信开发署署长将在今后提交的预算报告中列报这一信息, 以便更高效、更透明地审议预算。行预咨委会请署长确保在今后所有关于综合资源计划和综合预算估计数的报告中, 以及在今后所有中期报告中, 作为例行事项, 以同样的格式列入上文表 1 的更新版本。此外, 行预咨委会还要求在今后所有报告中作为例行事项(即不以附件的形式)列入类似的表格, 以综合的“一览表”方式显示以下方面的资源: (a) 综合预算(经常资源); (b) 综合预算的机构组成部分(另见下文第 9 段)。

3. 又如预算文件及上文表 1 所示, 2022-2025 年预计捐助额为 21 632 000 000 美元, 包括经常资源 3 060 000 000 美元和其他资源 18 572 000 000 美元, 与 2021 年的最新预测捐款额相比, 增加了 1 928 900 000 美元, 年化增长 2.7%; 支出总额估计为 24 149 000 000 美元, 与 2021 年最新预计支出额相比, 增加了 3 253 200 000 美元, 即年化增长 3.9%。

4. 行预咨委会询问后得到了一份表格, 显示 2014-2017 年和 2018-2021 年四年战略计划的资料如下:

表 2  
2014-2017 年至 2018-2021 年四年战略计划  
(百万美元)

	2014-2017 年(DP/2013/41 号文件计划数)				2014-2017 年(DP/2017/39 号文件估计数)			
	经常 (非专用)	其他	费用回收	共计	经常 (非专用)	其他	费用回收	共计
捐助	3 600.0	15 759.0	—	<b>19 359.0</b>	2 715.2	15 562.3	—	<b>18 277.5</b>
机构支出	1 510.4	—	1 469.3	<b>2 969.7</b>	1 167.2	—	1 635.0	<b>2 802.2</b>
方案支出	2 240.4	17 421.6	—	<b>19 662.0</b>	1 738.3	15 649.3	—	<b>17 387.5</b>
	2018-2021 年(DP/2017/39 号文件计划数)				2018-2021 年(DP/2021/29 号文件估计数)			
	经常性 (非专用)	其他	费用回收	共计	经常性 (非专用)	其他	费用回收	共计
捐助	2 710.0	18 199.0	—	<b>20 909.0</b>	2 633.3	17 069.8	—	<b>19 703.1</b>
机构支出	1 093.9	—	1 634.4	<b>2 728.3</b>	995.1	—	1 428.9	<b>2 421.1</b>
方案支出	1 793.0	19 506.3	—	<b>21 299.3</b>	1 761.3	16 710.2	—	<b>18 471.7</b>

5. 行预咨委会询问后获悉，开发署全部依靠成员国、多边组织、私营部门和其他来源的自愿捐助，其形式为不受限制的经常(核心)资源和专门用于特定主题、方案或项目的捐助。2022-2025 年综合预算文件是开发署 2022-2025 年战略计划的补充内容，遵循在开发署、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)综合预算联合路线图框架内商定的统一办法。此外，执行局在第 2012/27 号决定中商定的四年期预算编制方法确保采用的方法更有效率和效力，因为新办法是由执行局同时审议对规划和资源框架的整体调整，而以往的办法是由执行局在不同时间点审查不同的四年期方案编制安排和两年期机构预算。行预咨委会注意到，2014-2017 年和 2018-2021 年的预计捐助被高估，实际收到的捐助要少得多。行预咨委会重申其先前的要求，即开发署的预算假设应更加切合实际。行预咨委会鼓励开发署继续加强筹资努力，扩大和加深其捐助方群体，并结合下一次中期审查提供关于其四年战略计划的详细资料(另见 DP/2017/40，第 3 段)。

### 三. 2022-2025 年期间综合预算(经常资源)

6. 预算文件第五节和表 1a 介绍了综合预算的概况，该预算涉及开发署为 2022-2025 年期间的方案组成部分和机构组成部分提供资金的经常资源。综合预算总额估计数为 3 410 400 000 美元，与 2018-2021 年的最新估计数 2 655 300 000 美元相比，减少了 28.4%，其中包括：(a) 方案组成部分 2 197 600 000 美元；(b) 机构组成部分 1 043 800 000 美元。

## A. 综合预算的机构组成部分

7. 预算文件第五.C 节和表 1a 概述了综合预算的机构组成部分。机构组成部分估计数为 1 193 800 000 美元，包括经常资源 1 043 800 000 美元和其他资源 150 000 000 美元，与 2018-2021 年的最新估计数 995 100 000 美元相比，减少了 19.7%。机构组成部分的分配情况如下：

- (a) 6.874 亿美元用于经常性管理活动；
- (b) 4 800 万美元用于非经常性管理活动；
- (c) 8 970 万美元用于独立监督和保证活动；
- (d) 1.790 亿美元用于发展实效费用；
- (e) 1.790 亿美元用于促进发展实效；
- (f) 1.327 亿美元用于方案项目的业务和行政支助；
- (g) 5 700 万美元用作专用拨款(1 010 万美元用于联合国资本发展基金，4 690 万美元用于联合国志愿人员方案)。

此外，遵照惯例，开发署要求获得特别授权，以便从经常资源中支出最多 3 000 万美元用于安全措施，这些资金仅用于新出现的安保任务。

8. 行预咨委会询问后得到了一份显示 2018 年至 2021 年实际支出和预计支出的比较表，具体如下：

表 3  
2018-2021 年实际支出和预计支出

支出类别	2018 年实际数	2019 年实际数	2020 年实际数	2021 年预测数
员额	195.5	194.5	186.4	190.8
其他工作人员费用	0.4	0.3	0.2	0.2
咨询人	5.2	6.2	8.3	8.5
差旅费	5.9	6.9	1.9	1.9
一般业务费用	33.1	28.1	28.9	29.6
家具/设备	1.6	4.7	4.5	4.6
报销/捐助	0.7	4.4	6.9	7.1
战略投资拨备	4.4	7.0	5.5	11.2
<b>支出共计</b>	<b>246.7</b>	<b>252.0</b>	<b>242.5</b>	<b>253.9</b>

9. 行预咨委会指出，应以适当的格式列报资源的演变情况，附以对估计数字和实际数字的解释，以便于分析与支出有关的差异。行预咨委会还指出，预算报告及其附件中的各种表格似乎不连贯或不全面，似乎并非要确保资源总额透明、清晰。行预咨委会重申其先前的要求，即与提案有关的文本和表格都需要扩充，包括预算文件的表 4b，以便列入以下详细资料：(a) 支出细目；(b) 差异分析，将支出与计划估计数进行比较，并注明百分比；(c) 详细的人员配置计划和表格；(d) 关于主

要支出项目的解释说明。行预咨委会期望从下一次中期审查开始，将在今后所有的预算报告中列报上述资料。此外，行预咨委会重申，开发署的预算假设今后应切合实际，以便将任何差异保持在最低限度(另见 DP/217/40，第 7 和第 8 段)。

## B. 费用回收

10. 如预算报告第六节所述，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。如上文表 1 所示，2022-2025 年的费用回收收入将达到 1 836 300 000 美元，与 2018-2021 年的更新估计数相比，增加了 132 100 000 美元。

11. 如预算报告所示，根据执行局决定和开发署财务条例和细则，开发署适用有区别的费用回收率。2018-2020 年期间的实际平均费用回收率在 6.2% 和 6.4% 之间，预计 2022-2025 年期间将为这一范围的中点，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(另见下文第 20 段)。

12. 行预咨委会询问后获悉，开发署/人口基金执行局并不涵盖儿基会和妇女署，因为后两个机构都有自己的执行局。行预咨委会询问后得到了根据执行局第 2020/12 号决定确定的开发署和人口基金的核定回收率、联合费用回收政策文件(DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1)以及妇女署和儿基会的回收率，具体如下：

表 4

### 开发署、人口基金、妇女署和儿基会的核定费用回收率

#### 按机构分列的有区别的费用回收率概览表

捐助类型	开发署	人口基金	妇女署	儿基会
非专题捐助	8%	8%	8%	8%
专题捐助	7%	7%	7%	7%
各种总括协议(现有的正式机构间协议)	基于各自的总括协议			
国家委员会 <sup>a</sup> 和方案国(私营部门)捐助	5% <sup>b</sup>	非优惠回收率 <sup>c</sup>		5%
方案政府分摊费用捐助	最低的 3%	5%	5%	5%
南南捐助	3%-5%	5%	5%	5%

<sup>a</sup> 国家委员会是儿基会独有的独立非政府组织，代表儿基会调集资源和进行宣传。5%的回收率仅适用于国家委员会筹集的专题捐助。

<sup>b</sup> 对开发署而言，5%涉及来自个人(即普通公民)的捐助。

<sup>c</sup> 人口基金和妇女署对公共和私营部门的捐助均采用适用于各自捐助类型的回收率。对妇女署而言，这还包括各国家委员会代表该组织调集的资金。

13. 行预咨委会回顾其先前的评论，即开发署、人口基金、儿基会和妇女署的费用回收率各有不同，特别是与国家委员会和方案国有关费用回收率。行预咨委会认为，所有基金和方案都需要采取一致的费用回收办法，对于它们开展活动的同一国家，各基金或方案的费用回收率不应不同。行预咨委会重申，根据大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的 2012 年 12 月 21 日第 67/226 号决议，所有非方案费用资金筹措均应以按比例从核心与非核心供资来源

费用全额收回为基础，并重申将向执行局介绍并在下一次预算报告中报告根据大会第 67/226 号决议调整费用回收方法的最新资料，以及涉及开发署、人口基金、儿基会和妇女署的独立外部评估的结果(另见 DP/2017/40，第 13-18 段)。此外，行预咨委会认为，开发署、人口基金、儿基会和妇女署之间费用回收方法的统一，应在联合国系统行政首长协调理事会的主持下，由各个执行局协调。

### C. 人员配置

14. 行预咨委会询问后得到了一份关于开发署全部工作人员的表格，显示截至 2021 年 7 月 31 日，在职人数共计 20 697 人，其中包括：(a) 7 605 名国际和本国工作人员；(b) 根据服务合同雇用的 10 473 人；(c) 2 154 名联合国志愿人员；(d) 268 名实习生；(e) 根据人员服务协议雇用的 197 人(见本报告附件)。行预咨委会要求从下一次中期审查开始，在今后的预算报告中列报上述表格，其中应有一栏显示比较数据。

15. 预算报告 D 节指出，与过去一样，2022-2025 年综合预算也包含为 P-5 及以下职等工作人员费用筹资的战略，更准确地反映了成果框架。如预算报告附件一表 4d 所示，D-1 及以上职等的职位数目仍将低于 2018-2021 年核定综合预算的职位数目，共计 234 个职位(2018-2021 年为 258 个职位)，具体情况如下：(a) 10 个副秘书长和助理秘书长职位(与 2018-2021 年相比没有变化)；(b) 59 个 D-2 职位(2018-2021 年的 D-2 职位为 71 个)；(c) 164 个 D-1 职位(2018-2021 年的 D-1 职位为 177 个)。

16. 行预咨委会询问后获悉，2012 年至 2021 年期间，开发署国际和本国工作人员人数从 8 088 人减至 7 611 人，而根据服务合同雇用的人数从 8 695 人增至 10 473 人，联合国志愿人员人数从 1 149 人增至 2 154 人，具体情况如下：

表 5  
2012 至 2021 年在职情况的演变

年份	工作人员	服务合同	联合国志愿人员	总计
2012	8 088	8 695	1 149	17 932
2013	7 904	8 618	1 135	17 657
2014	7 597	9 755	1 194	18 546
2015	7 506	9 546	1 290	18 342
2016	7 341	9 234	1 239	17 814
2017	7 339	9 287	1 318	17 944
2018	7 173	9 458	1 496	18 127
2019	7 163	9 638	1 891	18 692
2020	7 730	10 135	2 284	20 329
2021	7 611	10 473	2 154	20 238

17. 行预咨委会询问后获悉，服务合同模式用于采购个人的服务，以执行可交付的、有时间限制的非工作人员任务，目的是交付明确、可量化的产出，产出必须

在合同中明确标明，并与付款直接挂钩。行预咨委会还获悉，开发署正在更换服务订约人模式。行预咨委会回顾其先前关于为开发署工作的编外人员比例较高、应努力减少对此类人员的依赖的评论意见(DP/2017/40, 第 11 段)。行预咨委会感到关切的是，其收到的补充资料中仅简要提及有意更换服务订约人的模式，署长的报告中也没有提供这方面的细节，说明这种新方法可能会带来何种影响。行预咨委会认为，任何更换服务订约人模式的做法都是对开发署人员配置模式的根本性结构改革，需要执行局核准。因此，行预咨委会建议署长在执行局于 2021 年第二届常会期间审议本报告时，向执行局提交关于更换服务订约人模式提议的详细分析和理由说明，供执行局批准。此外，行预咨委会要求在下一中期报告中介绍相关细节，供其审议。

#### D. 其他事项

##### 驻地协调员系统

18. 如预算报告第 28 段所述，2022-2025 年综合资源计划包括用于联合国发展协调活动的 4 800 万美元，在 2019 年联合国驻地协调员系统改革后，2022-2025 年的拨款仅涉及开发署对驻地协调员系统的捐助。行预咨委会询问后获悉，在 2019 年 1 月 1 日设立新系统之前那段时期，开发署工作人员被借调到秘书处担任驻地协调员，开发署并没有替换这些工作人员，而是以竞争性方式填补新职位。行预咨委会又获悉，开发署一直是驻地协调员系统业务服务的主要提供者，包括人力资源、财务、采购、一般业务和行政服务。2019 年，开发署管理了 2.04 亿美元的联合国特别用途信托基金资源；2020 年，驻地协调员的合同管理转型后，开发署管理了 1.31 亿美元的相关预算。行预咨委会还获悉，驻地协调员系统的职能与开发署的职能似乎有一些重叠或重复之处。行预咨委会又获悉，目前有 123 名开发署代表和驻地协调员合用同一地点，或共同房地。行预咨委会回顾其在关于 2018-2021 年中期审查的最新报告中提出的评论意见，即将密切监测开发署国家代表的级别，并将在下一次预算报告中提供这方面的最新情况。行预咨委会相信，在执行局审议本报告时，将把上述资料与关于合用同一地点的效率问题的资料一道提供给执行局。

19. 行预咨委会询问后获悉，2019-2020 年效率报告已经定稿，主要结果已纳入秘书长关于审查驻地协调员系统运作情况的报告。根据该报告，联合国系统的年度增效在 2019 年和 2020 年之间增加了 57%，达到 1.01 亿美元，占 2020 年预计增效节支的 3.1 亿美元的 32%。效率报告任务小组将开始开会，以确定 2021 年效率报告的共同方法和数据范围。

20. 行预咨委会询问后获悉，开发署一直在为与业务创新小组有关的举措提供资源和专门知识支持。开发署开发并启动了在线业务活动战略平台，作为对联合国发展系统改革的贡献，并将一名 D-1 职等的专职工作人员借调给业务创新小组项目组，还借调了一名工作人员，让其参与对发展协调办公室推出共同后台办公室提供机构间支助。开发署正在积极参加业务创新小组咨商小组和各种任务小组(包括业务活动战略/共同后台办公室、共同房地、效率报告等)，并对业务创新小

组开展的重点讨论和撰写的重点文件作出了广泛的贡献。迄今为止，在业务创新小组下的各项举措方面取得的进展和开发署的贡献是：

(a) **业务活动战略**。业务活动战略 2.0 版已接近完成，131 个国家中已有 129 个完成了业务活动战略 2.0 版。开发署通过牵头组织 55 个国家制定业务活动战略 2.0 版，为这一进展做出了巨大贡献。开发署已经开发并在继续维护一个专门的业务活动战略数字平台，作为对联合国发展系统改革的贡献，这使得国家办事处制定业务活动战略所需的时间从平均 6 个月缩短到 8 周。开发署是在全球范围内提供业务活动战略下 1346 项服务的、与位置有关的最重要服务提供者，在其下一阶段的发展中，开发署将优先支持其国家办事处实施和利用在业务活动战略下商定的共同事务。为推进实施工作，开发署通过联合国系统内的发展协调办公室网络，分享其在绿色能源和共同流动方面的最佳做法，作为具有重大影响共同事务；

(b) **共同后台办公室**。在 2021 年的 30 个目标国家中，有 7 个国家(巴西、肯尼亚、科威特、塞尔维亚、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、越南)是第一阶段推广计划的组成部分，塞尔维亚预计将成为第一个设立实时共同后台办公室的国家。开发署与第一阶段所包括的所有国家办事处都进行了接触，以更好地了解其需求和关切。开发署正在积极支持塞尔维亚国家办事处的推广计划，包括制定共同后台办公室企划案、人员配置和治理结构。除支持推广计划外，开发署还在带领一个法律工作组，制定共同后台办公室谅解备忘录和服务级别协议；

(c) **共同房地**。目前，联合国房地总数的 23% 是共同房地，45% 的联合国人员在共同房地办公，54% 的联合国办事处设在共同房地。开发署与联合国其他机构合用其所有可合用房地的 79%，并管理这些房地中的 72%。发展协调办公室目前正在制定一项关于设立共同房地的周转资本基金的提议；

(d) **使能原则(相互承认、客户满意、成本计算和定价原则)**。开发署是首批签署所有三项原则协议的实体之一。

21. 行预咨委会注意到开发署的努力和业务创新小组的进展，并相信将在今后的预算报告中列入详细的资料，包括关于可量化的节余和增效的资料。

**创新、数字化、发展融资和伙伴关系，以及对商业模式的投资**

22. 行预咨委会询问后获悉，开发署正在对能够扩大发展影响的使能能力和方法进行投资，并支持各国培养和运用这些能动因素，同时将其纳入开发署的工作方式，其中注重战略创新、数字化、发展筹资、伙伴关系和更灵活、更具前瞻性的办法。

**行预咨委会建议的执行情况**

23. 行预咨委会询问后获悉，开发署认为，行预咨委会最近提出的所有建议均已执行。然而，行预咨委会认为，本预算报告并没有就其下列建议提供信息，即开发署应规定明确标准，确定 8% 的费用回收比率不适用哪些国家，并尽可能限制豁免(DP/2017/40，第 15 段)，因此认为该建议尚未执行。行预咨委会希望开发署迅速落实审计委员会的所有建议，并在下一次中期报告中报告执行情况。行预咨委会请开发署署长在行预咨委会于 2021 年第四季度审议 2020 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的相关报告(A/76/5/Add.1)时，也提供这方面的最新情况。

## 附件

## 截至 2021 年 7 月 31 日开发署所有职类工作人员的在职情况

员工人数 按雇用类型/类别分列	工作地点分类		总计
	总部	国家办事处	
<b>工作人员</b>	<b>1 370</b>	<b>6 235</b>	<b>7 605</b>
<b>国际专业人员</b>	<b>919</b>	<b>1 675</b>	<b>2 594</b>
ADM	1		1
ASG	9		9
D2	21	37	58
D1	58	109	167
P7	3	2	5
P6	17	11	28
P5	148	370	518
P4	282	575	857
P3	241	397	638
P2	131	169	300
P1	7	5	12
USG	1		1
<b>本国干事</b>	<b>2</b>	<b>1 641</b>	<b>1 643</b>
NOE		1	1
NOD		48	48
NOC		416	416
NOB		901	901
NOA	2	275	277
<b>一般事务人员</b>	<b>449</b>	<b>2 919</b>	<b>3 368</b>
G7	181	516	697
G6	207	1 006	1 213
G5	39	631	670
G4	10	193	203
G3	12	302	314
G2		260	260
G1		10	10
GNX		1	1
<b>服务合同</b>	<b>35</b>	<b>10 438</b>	<b>10 473</b>
<b>SC</b>	<b>35</b>	<b>10 438</b>	<b>10 473</b>
SB1	5	1 604	1 609
SB2	7	1 667	1 674

员工人数 按雇用类型/类别分列	工作地点分类		总计
	总部	国家办事处	
SB3	16	3 603	3 619
SB4	6	2 865	2 871
SB5	1	698	699
		1	1
联合国志愿人员	<b>21</b>	<b>2 133</b>	<b>2 154</b>
实习方案		<b>268</b>	<b>268</b>
人事服务协议	<b>94</b>	<b>103</b>	<b>197</b>
<b>IPSA</b>	94	81	175
IB	94	81	175
<b>NPSA</b>		22	22
NB2		9	9
NB5		3	3
NB4		6	6
NB1		1	1
NB3		3	3
<b>总计</b>	<b>1 520</b>	<b>19 177</b>	<b>20 697</b>