



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

联合国儿童基金会执行局

联合国促进性别平等和  
增强妇女权能署执行局

Distr.: General  
7 August 2020  
Chinese  
Original: English

开发署、人口基金和项目厅执行局

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 5

儿基会执行局

2020 年第二届常会

2020 年 9 月 8 日至 11 日，纽约

临时议程项目 15

妇女署执行局

2020 年第二届常会

2020 年 9 月 15 日至 16 日，纽约

临时议程项目 3

## 关于费用回收政策的联合全面提议

### 摘要

在联合国开发计划署/联合国人口基金执行局第 2018/21 号决定、联合国儿童基金会执行局第 2018/21 号决定和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行局第 2018/6 号决定中，各执行局指示各机构：(a) 提出关于费用回收政策的初步全面提议，供各执行局 2020 年第一届常会审议，以期向各执行局第二届常会提出最后全面提议，供各执行局做出决定；(b) 作为全面提议的一部分，以全面的方式对费用回收率进行审查；和(c) 作为全面提议的一部分，对目前未实现全部费用回收的原因进行评估。目前关于费用回收的联合全面政策回应了上述要求，目的是提出可供联合国系统其他机构参考的政策。

目前联合政策的前提是各机构采用统一的费用分类框架和统一的费用回收框架。

供各执行局审议的决定要点载于第八节。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 背景 .....	3
三. 费用回收：基础和原则 .....	4
四. 费用回收：费用分类类别 .....	5
五. 费用回收：方法 .....	5
六. 费用回收：比率 .....	7
七. 免除 .....	10
八. 决定要点 .....	11
 附件	
一. 费用回收的历史背景 .....	12
二. 精细层面的费用分类类别细目 .....	14
三. 名义费用回收率的详细计算 .....	21
四. 词汇表 .....	22

## 一. 引言

1. 在联合国开发计划署(开发署)/联合国人口基金(人口基金)执行局第 2018/21 号决定、联合国儿童基金会(儿基会)执行局第 2018/21 号决定和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行局第 2018/6 号决定中,各执行局指示各机构:(a) 联合审查现有的费用定义和活动分类及相关费用,以期进一步协调统一其方法,在考虑到各个机构不同的业务模式的同时,详细地确定共同的费用分类定义和相应的活动和职能;(b) 提出关于费用回收政策的初步全面提议,供各执行局 2020 年第一届常会审议,以期提出最后全面提议,供各执行局 2020 年第二届常会作出决定;(c) 作为全面提议的一部分,以全面的方式对费用回收率进行审查;和(d) 作为全面提议的一部分,对目前未实现全部费用回收的原因进行评估。根据相应四个机构的执行局决定和随后的广泛审议,各机构制定了关于费用回收的联合全面政策。附件一简要介绍费用回收的历史背景。

2. 该政策的前提是尽力透明并简便易行的统一的费用分类和费用回收框架。

## 二. 背景

3. 统一的费用回收政策是以统一的费用分类框架为前提的,因此不是纯粹的预算工作。费用回收是为了确保各机构的预算得到充分供资,以便它们能够按照其战略计划完成各自的任务。稳定的供资对联合国各组织的机构骨干和规范制定工作至关重要,是按照国别方案和战略计划成果交付项目和成果的关键。基本费用需要由所有捐助者按比例支付,而费用回收是实现这一目标的整体框架,同时按照秘书长改革议程的设想,进一步刺激机构间协作,并透明地展现与联合国的伙伴关系有很大的资金价值。

4. 费用回收的作用以 2016 年 12 月 21 日大会关于“联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查”的第 71/243 号决议为进一步指导;该决议强调了两个极其重要的概念,用于指导一切费用回收政策并成为现有提议的基础。这两个概念分别是:(a) 经常资源因不附带任何条件而成为联合国发展方面业务活动的基石;(b) 经常资源不应当补贴其他资源。

5. 经常资源的作用包括支持会员国制定和实施用于执行各种战略计划的联合国规范或标准。这与项目执行机构的任务不同,特别是考虑到对其他资源的捐款逐步、相对地增加。尽管如此,统一政策仍然以四年度全面政策审查为指导。

6. 由于这些因素,费用回收政策虽然植根于技术、财务和预算方法,但对机构透明度、政治、资源调动和机构间合作具有相当大的影响。费用回收政策还指明了直接费用涵盖的范围和间接费用涵盖的范围。

### 三. 费用回收：基础和原则

7. 费用回收是指某一组织为确保经常资源不用于补贴由其他资源供资的方案实施而须遵循的要求。该组织要想保持可持续性，就必须回收其所有费用。费用回收办法认识到，不管方案实施规模如何，某一组织必须履行对于其任务的存在和推进不可或缺的某些职能。因此，必须确保由经常资源为这些关键职能供资。

8. 本文件中讨论的各机构在定义费用回收办法时所遵守的总体原则包括：  
(a) 所有四个实体继续采用一种统一办法，同时铭记更广泛的联合国改革；(b) 最大限度地经常资源分配给方案活动；(c) 最大限度地减少经常资源和其他资源的交叉补贴；和(d) 在总体发展合作背景下继续保持效率、透明度和竞争力。

9. 统一的费用回收办法可能包括费用回收方法、费用分类和费用回收率的协调统一。这项费用回收政策涵盖了所有这三个方面，以根据秘书长的供资契约，努力减少各机构之间基于回收率的竞争，并降低联合国各机构之间的协作门槛。

10. 全额费用回收包括直接费用和间接费用。费用可被分为直接费用(直接关联且可追溯到某一方案或项目以及方案/项目受益者所得收益)或间接费用(没有直接关联、也不可追溯到某一方案/项目)。直接费用是根据方案/项目的供资来源，从经常资源或其他资源中回收。与方案/项目有关的直接费用的实例包括：

- (a) 因开展或支助方案/项目活动而具体产生的差旅费用；
- (b) 为方案/项目雇用的工作人员和咨询人费用；
- (c) 政策咨询或技术服务费用(完全费用核算：工作人员费用、办公室租金份额、公用设施、通信、用品、办公室安保)；
- (d) 处理交易活动费用(金融、行政、采购、人力资源、后勤)；
- (e) 方案/项目的设备，包括信息技术设备，以及维护、许可证和支助；
- (f) 方案/项目的审计和评价费用。

11. 间接费用与支助发展方案和项目实施所必需的组织机构和服务相关(组织运营费用)。间接费用被分配给方案/项目，并将直接费用的一定比例作为间接费用回收率来回收费用。间接费用被纳入组织的机构预算中；因此，间接费用回收模式旨在收回机构预算指定费用。某一组织活动的间接费用实例包括：

- (a) 机构行政管理；
- (b) 机构资源调动、合作伙伴关系以及机构宣传和沟通；
- (c) 机构会计和财务管理人员；
- (d) 机构法律支助；
- (e) 机构人力资源管理；
- (f) 国家办事处、区域或机构管理；

(g) 总部和单位一级的内部审计和调查职能。

#### 四. 费用回收：费用分类类别

12. 费用回收要求各组织按照共同核准的结构对费用进行分类，以确保将类似要素适当分组，以加强各机构之间的进一步统一、透明度和可比性及其对成果的贡献。费用的分类和定义如下：

(a) **发展活动**：下列与有助于实现有效的发展成果而且对实现这些成果必不可少的方案和发展实效活动相关的费用：

(i) **方案**：可以追踪到具体的方案构成部分或项目的活动和相关费用，它们有助于交付国家/区域/全球方案文件或其他方案编制安排中所载的发展成果；

(ii) **发展实效活动**：实现各组织重点领域方案和项目的目标所需要并具有政策咨询、技术和执行性质的活动的费用。这些投入对交付发展成果至为重要，但未列入国家、区域或全球方案文件的具体方案构成部分或项目当中；

(b) **联合国发展协调活动**：支持联合国系统发展活动协调工作的活动和相关费用；

(c) **管理活动**：首要职责是促进一个组织的特性、领导和健全性的各项活动及相关费用。这些活动包括：行政领导、代表职能、对外关系和伙伴关系、机构交流、法律、信息技术、财务、行政、安保和人力资源。管理费用分为经常性和非经常性管理费用；

(d) **独立监督和保证活动**：支持独立审计、调查和机构评价职能的活动和相关费用；

(e) **特殊目的活动**：下列方面的活动和相关费用：(一) 资本投资；和(二) 为联合国其他组织提供服务。

13. 附件二提供每个机构的更多详细资料。

#### 五. 费用回收：方法

14. 费用回收是指某一组织为确保经常资源不用于补贴由其他资源供资的方案实施而须遵循的要求。费用回收办法认识到，不管方案实施规模如何，某一组织必须履行对于其任务的存在和推进不可或缺的某些职能。因此，必须确保由经常资源为这些职能供资。

15. 该方法确保更公平地为组织费用供资，所依据的基本原则是，符合费用回收条件的组织费用应按比例由经常资源和其他资源供资。

16. 被认为符合间接费用回收条件的费用是与交付发展成果间接相关的费用。与交付发展成果直接相关的费用将直接由经常资源或其他资源供资，具体取决于费用的来源。

17. 目前的间接费用回收方法首先确定下列职能是组织任务的组成部分，因此作为各组织机构预算的一部分，将完全从经常资源中支付。对于开发署和儿基会而言，这些职能中的一些也可直接由方案/项目供资：

- (a) 发展实效活动；
- (b) 联合国发展协调；
- (c) 关键的跨领域管理职能；
- (d) 关键的跨领域独立监督和保障职能；
- (e) 没有可比性的特殊目的活动。

18. 剩余的机构预算结余按间接费用回收率，由经常资源和其他资源按比例分摊。

19. 计算费用回收率的方法如下：

(a) 计算各组织综合预算中按计划使用的经常资源和其他资源的按比例份额百分数；

(b) 计算仅由经常资源供资的机构预算费用和按比例由经常资源和其他资源供资的余额之和，并剔除与仅由经常资源供资的组织任务有关费用(第 17 段)。起点永远是机构预算；

(c) 用步骤(b)中计算得出的将从经常资源和其他资源中回收的机构预算额余额，乘以步骤(a)中计算得出的百分比；

(d) 用步骤(c)中要从其他资源中回收的金额，计算得出该金额在纳入计划的其他资源总额中所占百分比；

(e) 步骤(d)中得出的数额等于要从其他资源中回收的名义费用的回收率。

20. 表 1 显示对执行局核准的各机构 2018-2019 年或 2018-2021 年综合预算实行现行费用回收政策模式可能涉及到经费问题的证据。附件三详细计算了间接费用回收率，计算方法是对开发署、儿基会、人口基金和妇女署各自的 2018-2021 年综合资源计划和综合预算运用费用回收方法，同时考虑到各执行局在 2019 年各自第二届常会上核可的关于费用分类建议的执行情况。因此，这提供了一个关于费用回收率的前瞻视角。对于开发署和儿基会而言，它们的间接费用回收率分别为 6.2%和 6.6%，低于 8%的标准回收率。人口基金和妇女署的情况正好相反：费用回收率高于标准回收率，分别为 10.3%和 9.4%。

表 1

根据 2018-2021 年综合资源计划和综合预算计算得出的间接费用回收率概览

	开发署	儿基会	人口基金	妇女署
间接费用回收率	6.2%	6.6%	10.3%	9.4%

缩写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；儿基会，联合国儿童基金会；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

21. 开发署在关于综合资源计划/综合预算的中期审查报告(DP/2020/9)中指出，自 2019 年起，管理费用包括与各项活动有关的费用，这些活动以前(即开发署管理驻地协调员系统的 2018 年和以前)是驻地协调员/开发署驻地代表和开发署国家办事处向联合国系统协调和代表职能提供的“骨干”服务的一部分。这导致开发署调整了关键的跨领域管理职能，现在包括开发署代表的全部费用。这与人口基金、儿基会和妇女署针对关键的跨领域管理职能采取的做法是一致的。

## 六. 费用回收：比率

22. 在 2014-2019 年期间，各机构继续遵守各自执行局就费用回收问题做出的决定。<sup>1</sup> 表 2 汇总每个机构六年期间的实际财务执行情况。有效回收率代表在考虑到区别回收率和每年批准免除的费用回收的影响之后的实际费用回收率。费用回收率的定义载于附件四。

表 2

每个机构的有效平均间接费用回收率，2014-2019 年

实际平均间接 费用回收率	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019 年 (加权平均值)
开发署	6.1%	6.3%	6.4%	6.1%	6.2%	6.4%	6.2%
人口基金	7.07%	7.1%	7.27%	7.33%	7.26%	7.25%	7.2%
儿基会	6.3%	6.5%	6.6%	6.5%	6.3%	7.0%	6.5%
妇女署	7.12%	7.0%	7.14%	7.25%	7.0%	6.85%	7.0%

缩写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；儿基会，联合国儿童基金会；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

23. 表 3 显示区别回收率与 8%的回收率相比所造成的财务影响，视情况细分为以下类别的财务影响：(a) 专题供资；(b) 框架/总括协议；和(c) 方案政府优惠回收率。此外，还介绍了免除费用回收的影响。

<sup>1</sup> 对于联合国开发计划署而言，这包括执行局根据执行局第 2013/28 号决定在 2014-2017 年期间核准的 1.99 亿美元过渡措施。

表 3  
按机构分列的区别费用回收率的财务影响，2014-2019 年  
(百万美元)

按机构和类别分列的财务影响	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019 年 (平均值)
<b>开发署<sup>a</sup></b>							
专题捐助	1.1	1.0	0.5	0.3	0.4	0.3	0.6
与多边合作伙伴的协议	9.1	7.9	6.8	9.3	6.5	6.7	7.7
优惠回收率(方案国家)	32.9	33.9	30.4	37.6	40.2	32.7	34.6
免除	21.7	18.9	20.6	29.2	19.4	23.5	22.2
<b>总影响</b>	<b>64.8</b>	<b>61.7</b>	<b>58.3</b>	<b>76.4</b>	<b>66.5</b>	<b>63.2</b>	<b>65.1<sup>b</sup></b>
<b>人口基金<sup>c</sup></b>							
专题信托基金	1.90	1.51	1.31	1.24	1.40	1.51	1.48
总括协议	1.00	1.20	1.30	1.14	1.33	2.04	1.34
优惠回收率(方案政府和南南捐助)	0.45	0.68	0.53	0.83	1.71	1.28	0.92
旧协议	0.90	0.65	0.28	0.11	0.00	0.00	0.32
带有继承降低间接费用回收率的多边协议						0.18	0.03
免除	0.12	0.18	0.07	0.18	0.36	0.37	0.21
<b>总影响</b>	<b>4.37</b>	<b>4.22</b>	<b>3.49</b>	<b>3.50</b>	<b>4.80</b>	<b>5.38</b>	<b>4.30</b>
<b>儿基会<sup>d</sup></b>							
专题资助	11.19	8.49	7.67	8.17	8.59	6.10	8.37
总括协议	7.21	7.77	7.23	6.71	6.98	7.98	7.31
优惠回收率(方案政府和私营部门、南南捐助)	5.70	8.72	9.45	8.75	13.09	14.15	9.98
免除	0.01	1.60	0.00	18.40 <sup>e</sup>	0.90 <sup>f</sup>	13.90 <sup>g</sup>	5.80
<b>总影响</b>	<b>24.11</b>	<b>26.58</b>	<b>24.35</b>	<b>42.03</b>	<b>29.56</b>	<b>42.13</b>	<b>31.46</b>
<b>妇女署</b>							
各类总括协议	0.25	0.28	0.24	0.49	0.41	1.10	0.45
方案政府优惠回收率	0.02	0.02	0.00	0.02	0.02	0.04	0.02
旧协议	0.27	0.23	0.02	0.02	0.01	0.00	0.09
免除	0.00	0.03	0.02	0.00	0.00	0.00	0.01
<b>总影响</b>	<b>0.54</b>	<b>0.56</b>	<b>0.28</b>	<b>0.53</b>	<b>0.44</b>	<b>1.14</b>	<b>0.57</b>

<sup>a</sup> 与 DP/2019/10 附件 5 提供的关于区别回收率和免除数额的详细资料一致的财务影响。

<sup>b</sup> 对开发署而言，差别费用回收率对 2019 年造成的财务影响占资源总额的 1.3%。大部分影响涉及方案国政府费用分摊的优惠回收率，以及少数几次免除的影响。

<sup>c</sup> 关于 2014-2017 年期间，载于 DP/FPA-ICEF-UNW/2018/1 号文件；关于 2018 年，载于 DP/FPA/2019/4(Part.1/Add.1)号文件；以及关于 2019 年，载于 DP/FPA/2020/4(Part.1/Add.1)号文件。



<sup>d</sup> 经进一步分析并根据实际支出，儿基会修订了 2014-2018 年期间专题捐助区别回收率、总括协议以及方案政府、私营部门和南南捐助优惠回收率的影响。

<sup>e</sup> 1 840 万美元是 2017 年签署的总价值为 3.278 亿美元的两项协议的两次免除数额。

<sup>f</sup> 儿基会执行主任 2018 年年度报告(E/ICEF/2019/10)中报告了 2018 年的免除数额及其影响。

<sup>g</sup> 儿基会执行主任 2019 年年度报告(E/ICEF/2020/8)中报告了 2019 年的免除数额及其影响。

编写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；儿基会，联合国儿童基金会；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

24. 表 3 显示区别费用回收率对各机构的财务影响。该表提供现行政策生效的六年期间的经验证据，表明一般来说，以美元净值计算，免除费用回收和旧协议的财务影响一直在下降。这些数据虽然没有得出结论，但表明优惠回收率在确认不同的资金来源方面是有用的。

25. 必须强调的是，费用回收率和资源调集激励措施之间没有直接相关关系。根据各机构的经验，捐助的前提是各组织的既定任务、业务模式和业务效率，以及所交付的结果/成果的质量。只有在严格审查和评价这些标准之后，一般才会出现特定机构费用回收问题。

26. 然而，有指示性证据表明，在某些情况下，区别回收率一直是确认资金来源并使其多样化的一个有用工具。例如，就开发署而言，拉丁美洲和加勒比区域的区别回收率为许多国家提供了更多的激励措施，促使他们在财政上参与本国的发展优先事项。开发署 63% 的资金来自伙伴国家，区别回收率为合作伙伴参与以及在该区域开展更广泛的实质性和业务合作提供了巨大机会。为此，拉丁美洲和加勒比近几十年来在发展方面取得了重大进步，从巩固民主政府，继续在卫生、教育及减少贫穷和不平等方面取得进步，到最近在保护环境方面取得进步。过去几十年的这些努力使其成为一个中等收入区域。然而，在《2030 年可持续发展议程》的其他优先事项中，需要做出更多努力来巩固中产阶级社会。

27. 为此，目前的区别回收率模式大体上达到了目的，因为它有助于激励方案国家提供更多支持，从而扩大了供资基础。在另一个领域，对专题捐助收取 7% 的费用，有助于开发署、人口基金和儿基会在某些情况下证明专题供资的合理性。然而，对这些机构的专题供资作为一个整体并没有大幅增加。

28. 这些讨论一直是各机构与会员国之间正在进行的结构性供资对话的一部分。间接费用回收率并不打算成为激励筹资的工具；而是打算为某一组织提供一个预算机制，回收其已经发生的间接费用，这对组织的可持续性非常重要。如表 4 所示，更新以后的费用回收政策保留了区别回收率方案的当前数额。人口基金、儿基会和妇女署与开发署协调一致，也将对专题捐助实行 7% 的区别回收率。

表 4  
按机构分列的区别费用回收率概览

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> 和方案国家(私营部门)捐助	5% <sup>b</sup>	无优惠回收率 <sup>c</sup>		5%
方案政府分摊费用捐助	最低 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%的回收率涉及个人(即普通公民)的捐助。

<sup>c</sup> 人口基金和妇女署对公共部门和私营部门的捐助均适用相应捐助类型的回收率。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。

缩写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；儿基会，联合国儿童基金会；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

## 七. 免除

29. 不鼓励免除实行执行局批准的回收率，应该将免除情况保持在最低水平。各机构不会自愿免除。各机构将仔细审查供资伙伴提出的所有免除请求，仅仅会在一些特殊情况下同意此类请求，即不免除会危及方案供资，进而对本机构帮助方案国实现成果的能力产生负面影响。

30. 在特殊情况下，执行主任/署长可在考虑具体优先事项和进一步推进本机构任务的基础上，逐案批准免除。每次免除都将作为执行主任/署长年度报告的一部分，每年透明地报告给执行局。报告将包括关于方案/项目、所适用的间接费用回收率、供资伙伴和降低费用回收率的财务影响的信息，并简要说明批准免除的理由。

31. 注意到过去六年中批准的免除数量已大幅下降，仅限于例外情况，由每个机构的高级管理人员酌情决定，并每年向执行局报告。表 5 显示各机构在 2014-2019 年期间批准的免除数量，表 3 反映这些免除的财务影响。

表 5  
按机构分列的同意免除的次数，2014-2019 年

免除次数	2014	2015	2016	2017	2018	2019	共计
开发署	24	9	12	6	5	3	59
人口基金 <sup>a</sup>	4	4	4	7	10	3	32
儿基会	1	9	0	2	5	8	17
妇女署	1	1	6	1	0	1	10

<sup>a</sup> 对 2018 年及以往年份，这一数字还包括带有继承降低间接费用回收率的多边协议，从而人为地增加了实际免除的次数。从 2019 年开始，这些协议单独披露；详情见 DP/FPA/2020/4(Part.1/Add.1)。

缩写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；儿基会，联合国儿童基金会；  
妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

## 八. 决定要点

32. 以下是对执行局的建议：

(a) 注意到联合全面费用回收政策(DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1)；

(b) 核准自 2022 年 1 月 1 日起生效的该政策中概述的如下费用分类类别及其定义：

- (i) 发展活动，包括方案和发展实效活动；
- (ii) 联合国发展协调活动；
- (iii) 管理活动，包括经常性和非经常性活动；
- (iv) 独立监督和保证活动；
- (v) 特殊目的活动；

(c) 核准费用回收政策，其中包括该政策中概述的如下方法和回收率：

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> 和方案国家(私营部门)捐助	5% <sup>b</sup>	无优惠回收率 <sup>c</sup>		5%
方案政府分摊费用捐助	最低 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%的回收率涉及个人(即普通公民)的捐助。

<sup>c</sup> 人口基金和妇女署对公共部门和私营部门的捐助均适用相应捐助类型的回收率。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。

缩写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；儿基会，联合国儿童基金会；  
妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

(d) 决定 DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1 号文件中概述的全面费用回收政策取代以前的费用回收政策和回收率。

## 附件一

### 费用回收的历史背景

1. 2009年，联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿童基金会)被要求根据新的战略计划，提出到2014年实现统一综合预算的路线图。这需要这三个组织在下列三个主要领域尽可能地处理和更好地统一其行动：

(a) 预算文件中列报的计划成果与相应的战略计划的对接，以及计划成果与预算拨款之间的明确联系；

(b) 活动分类及相关费用；

(c) 对核定费用定义的影响的评估以及统一费用回收率的分类。

2. 关于第一个领域，即计划成果的对接，2011年实现了统一(开发署、人口基金和儿基会关于综合预算路线图的联合非正式说明：费用分类和成果预算制，是根据开发署/人口基金执行局第2010/32号决定和儿基会执行局第2010/20号决定编写的，其中载有：(a) 关于改变费用分类办法产生差异的资料；和(b) 一份阐明主要预算表格和所附说明的格式的非正式模拟文件)，作为开发署/人口基金执行局第2011/10号决定和儿基会执行局第2011/32号决定的一部分。

3. 关于第二个领域，活动分类及相关费用：

(a) 作为开发署/人口基金执行局第2010/32号决定和儿基会执行局第2010/20号决定的一部分，2010年实现了统一(执行局文件 [DP-FPA/2010/1-E/ICEF/2010/AB/L.10](#))；

(b) 2010年核可的费用分类是各机构根据开发署/人口基金执行局第2010/2号决定和儿基会执行局第2010/5号决定进行的联合审查的结果，这两项决定请各机构联合审查1997年当时现有的费用定义和活动分类及相关费用([DP/1997/10](#)、[DP/1997/10/Add.1](#)、[E/ICEF/1997/AB/L.3](#) 和 [E/ICEF/1997/AB/L.3/Add.1](#))。

(c) 此外，各执行局在其第2018/21号决定(开发署/人口基金和儿基会)和第2018/6号决定(妇女署)中，请各机构“联合审查现有的费用定义和活动分类及相关费用，以期进一步协调统一其方法，在考虑到各个机构不同的业务模式的同时，详细地确定共同的费用分类定义以及相应的活动和职能”。联合文件 [DP/FPA-ICEF-UNW/2019/1](#) 就进一步统一费用分类提出了建议。执行局第2019/21号决定(开发署/人口基金)、第2019/28号决定(儿基会)和第2019/12号决定(妇女署)核可了各机构提出的三项建议中的两项，从而实现了进一步统一。

4. 至于第三个领域，费用回收：

(a) 2013年实现了统一，如执行局文件 [DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6](#) 和 [DP-FPA/2013/1-E/ICEF/2013/8](#) 所述，并经执行局第2013/9号决定(开发署/人口

基金)、第 2013/5 号决定(儿基会)和第 2013/2 号决定(妇女署)核准。这种统一是各机构根据下列方面进行彻底联合审查的结果:

- (i) 为进行比较和学习最佳做法, 与各国际组织进行比照评估;
- (ii) 根据 2014 年以后的综合预算和新战略计划, 分析各机构的业务模式;
- (iii) 制定统一的概念框架, 用于对组织费用和费用回收计算方法进行定义和归类;

(b) 2017 年, 各执行局(开发署/人口基金第 2017/11 号和第 2017/14 号决定、儿基会第 2017/7 号和第 2017/14 号决定以及妇女署第 2017/2 号决定)请各机构继续就费用回收政策与会员国协商, 并提出所述提案供审议。根据这一要求, 提出了 [DP/FPA-ICEF-UNW/2018/1](#) 号联合文件;

(c) 2018 年, 各执行局(开发署/人口基金和儿基会第 2018/21 号决定及妇女署第 2018/6 号决定)请各机构:

- (i) 提出关于费用回收政策的初步全面提议, 供各执行局 2020 年第一届常会审议, 以期提出最后全面提议, 供各执行局 2020 年第二届常会作出决定;
- (ii) 作为全面提议的一部分, 以全面的方式对费用回收率进行审查;
- (iii) 作为全面提议的一部分, 对目前未实现全部费用回收的原因进行评估。

## 附件二

## 精细层面的费用分类类别细目

	开发署	人口基金	儿基会	妇女署
<b>一. 发展活动</b>				
<b>方案活动</b>	<p><b>国家一级：</b></p> <p>方案/项目政策和宣传、技术专门知识和支助；方案/项目监测和评价；方案/项目采购和后勤；直接方案/项目规划；方案/项目传播；直接方案/项目行政和业务支助；制定/管理方案管道/新业务开发；方案政策咨询服务；为方案拟订提供国内发展实效支助；专门用于项目的业务/行政支助服务；财务服务、采购服务、人力资源、后勤支助、外勤安保、设备和资产管理，包括信通技术设备</p> <p><b>区域一级：</b></p> <p>方案/项目政策、宣传、技术专门知识、协调和支助区域项目和区域政府间进程；为区域项目提供审计、评估和质量保证服务；直接区域方案/项目行政和业务支助；对国家办事处和方案进行直接方案支助和监督；跨国能力建设和知识共享</p>	<p><b>国家一级：</b></p> <p>方案/项目政策和宣传、技术专门知识和支助；直接人道主义应急；方案/项目监测和评价；方案/项目采购和后勤；直接方案/项目规划；方案/项目传播和伙伴关系；直接方案/项目行政和业务支助</p> <p><b>区域一级：</b></p> <p>在各国环境下与区域和次区域实体进行宣传和政策对话</p> <p>区域机构间合作与协调；向国家方案和政府间区域进程提供技术咨询支助；对国家办事处和方案进行直接方案支助和监督；跨国能力建设和知识共享；区域方案协调和执行，包括知识管理；直接方案/项目行政和业务支助；</p>	<p><b>国家一级：</b></p> <p>方案/项目政策和宣传、技术专门知识和支助；直接人道主义应急；方案/项目监测和评价；方案/项目采购和后勤；直接方案/项目规划；方案/项目传播；直接方案/项目行政和业务支助</p> <p>创造和传播全球和区域公益物，包括监测和分析儿童状况，以促进全球问责；推进和加强相关全球和区域政策及协调制度；促进相关的全球证据基础和规范性准则</p>	<p><b>国家一级：</b></p> <p>方案/项目政策和宣传、技术专门知识和支助；直接人道主义应急；方案/项目监测和评价；直接方案/项目行政和业务支助</p> <p><b>区域一级：</b></p> <p>增强和支助国家一级的能力和进程；监督在规范、政策、宣传和联合国协调作用方面基于国家和区域的交付；利用联合国区域协调机制，并与其他区域机构密切联络；跨国能力建设和知识共享；区域方案协调和执行，包括知识管理；直接方案/项目行政和业务支</p>

	开发署	人口基金	儿基会	妇女署
		直接方案/项目传播和媒体职能		助; 直接方案/项目传播和媒体职能
	<p><b>全球/区域间一级:</b></p> <p>人类发展报告, 包括支助编写国家人类发展报告; 方案/项目政策和宣传、技术专门知识和对全球项目的支助; 对全球项目的方案/项目监测和评价; 为全球项目提供审计和质量保证服务; 直接全球方案/项目行政和业务支助</p>	<p><b>总部一级:</b></p> <p>产生、推广、利用最先进的技术知识; 推广国际规范和标准; 建立全球技术伙伴关系; 人道主义应急和协调; 对《仙台减少灾害风险框架》执行情况的全球监测; 协调和管理预防/应对性暴力和性别暴力; 加强/扩大机动能力; 开展全球政府间政策对话, 促进国际人口与发展会议与可持续发展目标后续落实和评估; 开展与全球议员和民间社会的外联; 由技术司在区域一级无法提供的领域提供补充性外勤支助; 人道主义办公室; 政策和战略司; 宣传和战略伙伴关系司; 采购处; 亚的斯亚贝巴联络处</p>	<p>全球和区域方案资源由儿基会的七个区域办事处及总部相关各司和办公室加以落实, 其中包括: 方案司; 数据、分析、规划与监测司; 供应司; 评价司; 紧急方案司; 传播司</p>	<p><b>总部一级:</b></p> <p>方案和项目指导; 战略方案指导和监督; 方案/项目和业务支助; 支助机构间协调和规范进程; 危机和人道主义应急; 编写全球报告; 管理如下全球项目(a) 全球规范和标准; (b) 政治参与、治理和数据; (c) 妇女的经济赋权; (d) 终止暴力侵害妇女和女童行为; (e) 和平与安全和人道主义应急</p>
发展实效活动	<p><b>国家一级:</b></p> <p>国家办事处的存在, 侧重于战略性的国家方案拟订(国家方案文件的制定和参与联合国发展援助框架进程); 方案质量保证</p>	<p><b>国家一级:</b></p> <p>副代表(或国家对等人员、助理代表)发挥总体方案制定、监督和指导作用</p>	<p><b>国家一级:</b></p> <p>副代表发挥总体方案制定、监督和指导作用; 传播干事; 甄选监测和评价干事</p>	<p><b>国家一级:</b></p> <p>副代表(或国家对等人员、助理代表)发挥总体方案制定、监督和指导作用; 发挥总体方案监督和指导作用的方案/项目员额</p>

开发署	人口基金	儿基会	妇女署
<b>区域一级:</b> 副区域主任发挥总体方案制定和指导作用; 总体方案制定、监督和指导作用; 技术顾问; 为南南合作方案提供区域发展实效支助	<b>区域一级:</b> 副区域主任发挥总体方案制定、监督和指导作用; 为国家办事处提供总体方案支助, 包括监测和评价	<b>区域一级:</b> 副区域主任发挥总体方案制定、监督和指导作用; 技术顾问	<b>区域一级:</b> 副区域主任发挥总体方案制定、监督和指导作用; 技术顾问; 向国家办事处提供总体方案支助
<b>全球/区域间两级:</b> 负责方案和技术政策制定和指导的局和办事处: 政策和方案支助局; 危机局; 联合国南南合作办公室和采购支助办公室; 机构统一现金转移方式保证活动	<b>总部一级:</b> 政策和战略司, 工作直接有助于战略规划制定成果的人员除外; 人道主义办公室(领导和业务支助); 技术司(为执行主任办公室和各分支机构提供领导和业务支助); 采购处(领导和业务支助); 管理事务司的质量管理股, 主要处理向执行伙伴和伙伴执行工作的统一现金转移方式	<b>总部一级:</b> 方案司; 数据、分析、规划与监测司; 全球洞察和政策办公室; 紧急方案办公室; 供应司; 创新办公室; 研究室-Innocenti	<b>总部一级:</b> 方案司; 政策司; 人道主义办公室; 民间社会、采购股

## 二. 联合国发展协调

驻地协调员制度缴款	驻地协调员制度缴款	驻地协调员制度缴款; 紧急方案办公室: 对有关水、环境卫生和个人卫生、营养和教育方面并对全球一级儿童保护负有责任的人道主义群组合作伙伴进行协调	驻地协调员制度缴款, 联合国系统协调司(总部); 区域办事处主任和司机(50%费用); 国家办事处代表/办事处负责人和司机(50%费用); 区域办事处联合国协调专家
-----------	-----------	---	--

## 三. 管理活动

领导力和机构方向	执行办公室; 道德操守办公室; 执行局秘书办公室, 不包括向其他联合国机构提供的可全额偿还的执行局秘书处服务	执行主任办公室; 道德操守办公室; 法律办公室	执行主任办公室, 包括道德操守办公室和法律办公室	总部在管理和行政以及资源调动和战略伙伴关系方面的领导员额
----------	--	-------------------------	--------------------------	------------------------------



	开发署	人口基金	儿基会	妇女署
机构财务、信息和通信技术(信通技术)及行政管理	管理事务局, 包括财政资源管理处、全球共享服务股、采购监督办公室; 业务办公室; 与财务、信通技术和行政有关的集中管理费用; 信息管理技术办公室; 法律支助办公室; 不包括与向其他联合国机构提供的可全额偿还服务有关的费用, 这些服务属于特殊目的活动分类	管理事务司(不包括质量管理股), 信息技术解决方案办公室	财务和行政管理司; 信息和通信技术司	管理和行政司, 包括信通技术、法律、财务、预算、设施。与信通技术和行政有关的集中管理费用
机构人力资源管理	人力资源厅与开发署机构人力资源管理职能有关的费用, 不包括向联合国其他机构提供的可全额偿还的人力资源支助(归在特殊目的活动项下); 集中管理的与工作人员有关的人力资源费用, 学习费用; 开发署向国际公务员制度委员会的缴款	人力资源司	人力资源司	人力资源司
机构对外关系和伙伴关系、沟通和资源调动	对外关系和宣传局	宣传和战略伙伴关系司; 执行局事务处; 人口基金联络处(方案活动除外)	传播司; 公共伙伴关系司; 私营部门筹资和伙伴关系司; (用于支助特定国家委员会和国家办事处筹资活动的资源归在特殊目的项目下); 执行局秘书办公室	战略伙伴关系、宣传和传播与资源调动; 执行局秘书办公室
工作人员和房地安保	安保办公室	安全协调员办公室	与联合国安全和安保部和其他联合国安保管理实体密切合作的紧急方案办公室	安保办公室, 遵守最低运作安保标准要求

	开发署	人口基金	儿基会	妇女署
外地/国家办事处监督、管理和业务支助	<p><b>国家一级：</b></p> <p>开发署国家办事处的领导、代表和管理职能。这包括在驻地协调员角色脱钩后的专任驻地代表职能；上文提到的国家办事处向开发署提供支助职能的费用不包括与向联合国各机构提供的全额可偿还服务有关的费用，这些费用属于特殊目的活动分类</p> <p><b>区域和总部一级：</b></p> <p>区域局和区域中心领导，包括代表和管理职能，包括与方案支助没有直接联系的区域业务支助职能</p>	<p><b>国家一级：</b></p> <p>下列全部费用：代表、司机和代表的个人助理</p> <p>与方案支助没有直接联系的办事处业务支助职能(例如，业务经理/国际业务经理、财务/行政、一些信息技术和人力资源支助员额)</p> <p><b>区域一级：</b></p> <p>下列全部费用：</p> <p>区域主任、司机和主任的个人助理，外加特别助理；资源调动、通信、安保和人力资源职能；与方案支助没有直接联系的办事处业务支助职能(例如，国际业务经理、财务/行政支助员额、信通技术等)</p>	<p><b>国家一级：</b></p> <p>下列全部费用：代表和代表的个人助理；与方案支助没有直接联系的办事处业务支助职能(例如，业务经理/国际业务经理、财务/行政、信息技术和人力资源支助员额)</p> <p><b>区域一级：</b></p> <p>下列全部费用：</p> <p>每个区域办事处的高级领导(例如，区域主任、区域业务主任)和业务队</p> <p><b>在总部一级：</b></p> <p>以下全部费用：全球共享服务中心</p> <p>不适用</p>	<p><b>国家一级：</b></p> <p>办事处代表/主任和司机员额(50%)；下列全部费用：与项目/方案支助没有直接联系的业务管理职能(例如，业务经理/国际业务经理、财务/行政、信息技术和人力资源支助员额)；包括一部分直接方案/项目行政和业务支助</p> <p><b>区域一级：</b></p> <p>区域主任和司机员额(50%费用)；以下全部费用：与项目/方案支助没有直接联系的业务管理职能(例如，业务经理、财务、行政、采购员额)</p> <p>不适用</p>
非经常性费用	<p><b>在国家和总部两级：</b></p> <p>进行战略投资，通过改进以下方面支持加快方案交付：</p> <p>(1) 业务模式的业绩：(a) 项目交付和费用回收；(b) 成本效益和效率；和(c) 联合国系统的业务服务安排；(2) 业务模式创新，例如，国家办事处的服务咨询收费，服务集群。</p>			

	开发署	人口基金	儿基会	妇女署
<b>四. 独立监督和保证活动</b>				
机构监督和保证	审计和调查处；独立评价办公室；监察员；审计委员会，联合检查组	审计和调查处；评价办公室；审计委员会，联合检查组	内部审计和调查办公室；评价办公室	独立评价和审计办公室；审计委员会
<b>五. 特殊目的活动</b>				
资本投资	遵守最低运作安保标准	信通技术转型、安保投资，以确保遵守最低运作安保标准	以技术为支柱的组织解决方案；分配给办事处以支助遵守最低运作安保标准的拨款；生态效率倡议以及与房地管理相关的资本支出	信通技术转型
私营部门筹资			包括私营部门筹资和伙伴关系司的活动和估计所需资源，以支助国家委员会和儿基会国家办事处的具体私营部门筹资倡议。与执行《2018-2021 年儿基会私营部门筹资和伙伴关系计划》以及相关资源需求拨款有关的活动每年提交执行局核准	
采购事务等其他事项			供应司代表政府和其他合作伙伴管理采购事务，为儿基会方案提供补充。这些采购事务为合作伙伴提供了经济实惠的选择产品机会，使他们能够充分利用方案成果	

## 非特定机构业务

**向其他联合国机构提供支助：**

向联合国志愿人员组织、联合国资本发展基金提供机构预算支助；根据通用价目表、当地价目表、服务级协议安排为联合国伙伴机构提供的直接服务：临时服务、薪资、安全、支付、初级专业干事相关、采购、培训、福利管理、差旅

**国家一级：**

向其他联合国机构提供完全可偿还的国家办事处支助；不包括开发署国家办事处的领导、代表和管理职能，这些职能涵盖在驻地协调员角色脱钩后的专任驻地代表职能

**总部一级：**

向其他联合国机构提供完全可偿还的总部一级支助；不包括开发署管理事务局与管理事务局局长办公室、财务资源管理厅、全球共享服务股、信息管理技术厅、法律支助办公室、采购监督办公室有关的费用；业务办公室；与财务、信通技术和行政有关的集中管理费用。机构统一现金转移方式相关活动除外

缩写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；儿基会，联合国儿童基金会；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

## 附件三

## 名义费用回收率的详细计算

(千美元)

		开发署	儿基会	人口基金	妇女署
	资源的使用	2018-2021	2018-2021	2018-2021	2018-2019
A1	经常资源	2 749.8	6 420.3	1 444.1	800.0
A2	其他资源	21 140.7	17 550.6	2 325.1	960.0
	共计	23 890.5	23 970.9	3 769.2	1 760.0
<b>1. 计算按计划使用的资源中经常资源和其他资源的按比例份额百分数</b>					
B1	经常资源的按比例份额	<b>12%</b>	<b>27%</b>	<b>38%</b>	<b>45%</b>
B2	其他资源的按比例份额	<b>88%</b>	<b>73%</b>	<b>62%</b>	<b>55%</b>
<b>2. 计算管理费用和具有可比性的特殊目的费用的总和(并剔除与关键跨领域职能相关的费用)</b>					
C	机构预算	2 443.1	2 455.5	708.2	405.6
	减去				
C1	发展实效活动	(507.0)	(721.9)	(140.3)	(104.4)
C2	没有可比性的特殊目的活动	(275.7)		(23.6)	(7.6)
C3	联合国发展协调活动	(86.0)	(49.3)	(16.6)	(54.4)
C4	关键的跨领域管理职能	(171.8) <sup>a</sup>	(198.6) <sup>b</sup>	(167.9) <sup>c</sup>	(86.6)
C5	关键的跨领域监督和保障职能	(7.2)	(4.0)	(8.1)	(2.1)
	<b>需收回费用的机构预算总额</b>	<b>1 395.4</b>	<b>1 481.7</b>	<b>351.7</b>	<b>150.5</b>
<b>3. 用步骤 2 中计算得出的金额, 并根据经常资源和其他资源的计划使用总额按比例进行分割</b>					
D=C-(C1-C4)	需根据核定方法收回费用的机构预算	1 395.4	1 481.7	351.7	150.5
E1=B1*D	机构预算中的经常资源按比例份额	160.6	396.9	134.8	68.4
E2=B2*D	机构预算中的其他资源按比例份额	1 234.8	1 084.8	217.0	82.1
<b>F=E2/(A2-E2)</b>	<b>名义回收率</b>	<b>6.2%</b>	<b>6.6%</b>	<b>10.3%</b>	<b>9.4%</b>

<sup>a</sup> 与关键的跨领域管理职能有关的经常资源, 与下列活动有关的财务领导和管理: (1) 国家一级: 领导和代表(即全职驻地代表职能); (2) 区域一级: 领导和代表(即区域局); 和(3) 总部一级: 领导和机构方向(执行办公室和道德操守办公室); 机构财务、信息和通信技术、法律、采购监督、行政、人力资源管理以及工作人员和房地安保(管理事务局); 机构对外关系和伙伴关系、沟通和资源调动(对外关系与宣传局)。

<sup>b</sup> 这一数额是用于为关键的跨领域管理职能供资的经常资源数额, 这些职能包括主要的领导职能: 总部所有办公室/司的主管(归类为管理层)以及区域办事处和国家办事处的所有办公室主任。

<sup>c</sup> 人口基金定期提供关于费用分类和关键的跨领域职能的详细资料, 作为其综合预算的一部分(最新资料见 [DP/FPA/2020/5](#), 附件 2)。

缩写: 开发署, 联合国开发计划署; 人口基金, 联合国人口基金; 儿基会, 联合国儿童基金会; 妇女署, 联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

## 附件四

### 词汇表

#### 费用分类类别

(a) **发展活动**。这些活动包括下列与有助于实现有效的发展成果而且对实现这些成果必不可少的方案和发展实效活动相关的费用：

(i) **方案**。可以追踪到具体的方案构成部分或项目的活动和相关费用，它们有助于交付国家/区域/全球方案文件或其他方案编制安排中所载的发展成果；

(ii) **发展实效活动**。实现各组织重点领域方案和项目的目标所需要并具有政策咨询、技术和执行性质的活动的费用。这些投入对交付发展成果至为重要，但未列入国家、区域或全球方案文件的具体方案构成部分或项目当中；

(b) **联合国发展协调活动**。这一分类包括支持联合国系统发展活动协调工作的活动和相关费用；

(c) **管理活动**。这一分类包括首要职责是促进一个组织的特性、领导和健全性的各项活动及相关费用。这些活动包括：行政领导、代表职能、对外关系和伙伴关系、机构交流、法律、信息技术、财务、行政、安保和人力资源。管理费用分为经常性和非经常性管理费用；

(d) **独立监督和保证活动**。这一分类包括支持独立审计、调查和机构评价职能的和相关费用；

(e) **特殊目的活动**。这一分类涵盖下列方面的活动和相关费用：(一) 资本投资；和(二) 为联合国其他组织提供服务。

**关键的跨领域职能**。费用回收方法考虑到，不论方案执行规模如何，各组织必须执行对其任务授权的存在和推进必不可少的有限部分的管理及独立监督和保证职能，因此，必须保证由经常资源为其供资。这些职能被称为关键的跨领域职能。

为了以直截了当的方式估计关键的跨领域职能的数额，各机构使用总部、区域和国家三级属于管理及独立监督和保证费用分类类别的关键领导职位。

**名义间接费用回收率**。通过对计划预算和/或实际支出应用费用回收方法计算得出的回收率。

**标准间接费用回收率**。执行局批准的基本回收率，作为对直接费用收取的百分比收费。

**区别间接费用回收率**。执行局按供资来源核准的回收率，作为收取直接费用的百分比。

**实际间接费用回收率**。在考虑到区别回收率、包括既有优惠回收率和每年批准免除的费用回收的影响之后的实际费用回收率。