



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
17 October 2017
Chinese
Original: English

2017 年特别会议

2017 年 11 月 28 日，纽约

临时议程项目 3

财务、预算和行政事项

开发署 2018-2021 年综合资源计划和综合概算

署长的报告

本文件是对开发署《2018-2021 年战略计划》(DP/2017/38)的必要补充。本综合资源计划和综合预算载列了《战略计划》的财政资源估计数，涵盖了 2018-2021 年的经常(核心)和其他(非核心)资源。综合资源计划包含经常资源和其他资源，也包括综合概算，概算仅涵盖经常资源。这些估计数系根据开发署、人口基金、联合国儿童基金会(儿基会)和妇女署商定的统一办法编制。

开发署拟议预算的总体目标是确保机构组成方面的财务可持续性；更好地平衡经常资源与其他资源；以及随时间推移，不断提高生产力。新《战略计划》提供了对开发署投资的一个有说服力的例子。凭借 50 多年在 170 多个国家和领土开展工作的经验，开发署获得了广泛的全球影响力，能够与其合作伙伴一道，在应对复杂的发展挑战方面继续开展工作。开发署寻求在发挥这些优势的基础上，利用其受托的资源扩大方案的影响力，并协助实现《2030 年可持续发展议程》。这些方案由专家工作人员潜心制定、执行、监测和评估，并酌情吸取了经验教训，以最大程度地扩大所获得的影响力。独立审计的开发署财务报表一致表明，在每支出的 1 美元中，其中有 88 美分投入了用以实现发展成果的方案和服务，四年后，这一比率将提高到每 1 美元 91 美分。开发署致力于继续维持较低的管理成本，规划进一步的削减，以继续增加方案供资。由于开发署的投资从其他来源为发展活动吸引了额外资金，从而成倍地扩大了这一支出的影响。开发署将继续扩大其合作伙伴的范围，包括方案国政府、联合国系统、非政府组织、私营部门和民间社会组织，以实现这些成果。



开发署的所有供资均系自愿供资。为实现《2018-2021 年战略计划》，综合资源计划中的预计总收入为 227 亿美元。这代表年均 5% 的适度增长，供资组合发生了种种变化，更接近集合供资，联合拟订方案，与国际金融机构和私营部门建立了更广泛的伙伴关系，从利用大量专用资金向减少专用资金转型，为应对发展和危机局势创造了更大灵活性。四年期可用资源，包括结转余额，达 258 亿美元，同期 240 亿美元的拟议支出估计数和 18 亿美元的多年方案结转余额估计数。在为 2018-2021 年度提议的 258 亿美元的预算中，开发署计划为发展活动(方案)引入 217.5 亿美元，即经常和其他资源的 91%，比 2014-2017 年度多 3%。对于 217.5 亿美元的 2018-2021 年发展活动(方案)可用总资源，开发署提议从经常资源中拿出 19.2 亿美元预算，从其他资源中拿出 198.3 亿美元预算，用于 2018-2021 年发展活动(方案)。开发署提议综合资源计划机构组成部分占 27.3 亿美元，其中 10.9 亿美元由经常资源供资，16.2 亿美元由其他资源供资，均由费用回收产生。开发署重视其与联合国南南合作办公室(南合办)、联合国资本发展基金(资发基金)和联合国志愿人员组织的伙伴关系，并提议使经常资源的供资与 2014-2017 年实际拨款的保持同一水平上，以 2018-2021 年综合预算的经常资源预期捐款为基础。

通过改进工作方法和加强提供综合服务的能力转变开发署业务模式，将有助于提高生产力、效率和实效，同时对本组织施加健康压力，使之更有效率。

本综合资源计划和综合拟议预算将提交行政和预算问题咨询委员会，其报告将与执行局分享。

• 目录

章次	页次
一. 战略背景	4
二. 为什么合作伙伴应该对开发署投资	5
三. 综合资源计划	6
A. 引言	6
B. 2018-2021 年拟议综合资源计划	7
四. 综合成果和资源框架	14
五. 2018-2021 年综合预算(经常资源)	15
A. 主要特点和拟议变动	15
B. 经常资源的作用	16
C. 2018-2021 年综合预算的方案组成部分	18
D. 2018-2021 年综合预算的机构组成部分	20
E. 职位	21
六. 费用回收	21
 表 1.2018-2021 年综合资源计划	 12
附件 A.详细图表(可登录执行局网页查阅)	
附件 B.方法和补充资料(可登录执行局网页查阅)	

一. 战略背景

1. 《2018-2021 年战略计划》(DP/2017/38)阐明了开发署在未来四年的发展前景，迎合了不断变化的发展格局和我们合作伙伴日新月异的需求。它描述了我们将如何支持各国实现《2030 年议程》和可持续发展目标，以及联合国会员国商定的其他承诺。

2. 如四年度全面政策审查所授权的，该计划强调了我们的承诺，要各国政府、民间社会和私营部门开展合作，以此催发和促进联合国系统给予的支持。

3. 该《战略计划》回答了两个问题：(a) 我们要开发署成为什么样子；以及(b) 我们要实现什么目标。

(a) 到2021年，我们希望开发署将：

(一) 更加灵活，更富有创新性和开拓精神，成为成功承担和管理风险的思想领袖；

(二) 成为不断变化的复杂格局中值得信赖的合作伙伴，继续致力于减轻贫困的任务授权；以及

(三) 更有效、高效地处理受托的资源。

(b) 到2021年，我们希望促进取得切实进展：

(一) 消除一切形式的贫困—并使人民摆脱贫困；

(二) 加快结构转型，促进可持续发展，尤其是通过创新性解决方案在全部可持续发展目标上实现倍增效应；

(三) 加强应对危机和冲击的能力，以保护发展成果。

4. 该《战略计划》并非意在详尽无遗，也不具有规定性。它概述了我们未来的发展路径，同时也保持了灵活性以应对各国的新需求。它为开发署提出了一个大胆的转型，因为可持续发展目标是宏大高远的——因为基于我们几十年的经验，深厚的国家伙伴关系，以及我们所具备的最珍贵的资产，即我们无私奉献、具有专业风范和善于创新的人才，我们相信开发署可以达到这一宏伟目标。

5. 本文件介绍了开发署 2018-2021 年综合资源计划和综合概算。它们是开发署《2018-2021 年战略计划》(DP/2017/38)中的必要组成部分，应当与《战略计划》及其附件一并审议。

6. 该《战略计划》贯穿综合资源计划的始终，综合资源计划包含综合概算，且为《战略计划》供资。

二. 为什么合作伙伴应该对开发署投资

7. 供资伙伴应当继续对开发署投资，理由如下：

- (a) 开发署在实现发展成果方面是一个可以信赖的有实力的伙伴，独立评价办公室的评价报告已经予以证实¹。在拟定这份文件时，开发署从方案和项目执行，成果和绩效因素分析以及审计和评价结果中汲取了经验教训。
- (b) 在追求和实现可衡量的发展影响时，开发署利用其资产和优势取得成果。开发署通过在全球范围内提供服务来支持联合国系统的业务骨干，并将提供国家支助平台以及全球咨询和执行服务平台以支持可持续发展目标的实施。除支助平台外，开发署将加强思想领导、创新和保障，并将撬动资金以实现这些目标(更多详情见第 50 段和图 4)。
- (c) 治理机制和问责框架确保资金通过适当的信托问责方式得到管理，这使本组织连续 12 年获得无保留的(无瑕疵)的审计意见。开发署执行独立监督机构的建议并从中吸取经验，从而不断推动改进。开发署通过提高其项目成果、财务数据和文件(于 2016 年公布)的质量和数量，连续两年在“公布资助情况”援助透明度指数上位居第一名。
- (d) 开发署将利用其供资基础，帮助各国政府获得供资，² 从而实现可持续发展目标。对于每 1 美元的方案性经常资源，开发署能够在其他资源中调动 6 至 30 美元，这表明经常资源具有倍增效应。在供资伙伴支助下，开发署将寻求改变资源的组合和质量，从利用大量专用资金向减少专用资金转型，从而为应对发展和危机局势提供更多灵活性。
- (e) 认识到发展的舞台日新月异，开发署将扩大其各金融工具的目录，以帮助方案国获得发展融资机会，并为各伙伴提供对《2030 年议程》投资的不同模式。
- (f) 凭借其在约 170 个国家和领土的方案存在，开发署在联合国系统建立了最大的业务平台，为整个系统提供了覆盖面尤为广泛的大量服务。通过稳步提高业务效率，开发署将有能力进一步践行客户本位理念，为其他组织，特别是非驻地伙伴提供更佳的综合性业务支持。
- (g) 开发署是一个精干组织，在过去的 2014-2017 年期间展示了其效率和实效。在 2018-2021 年，开发署将努力进一步提高生产力、效率和实效，提升管理效率比。

¹ 独立评价办公室对《2014-2017 年战略计划》(DP/2017/32)的评价报告强调了开发署取得的一些关键成果，证明对开发署的投资取得了切实利益。

² 开发署将支持各国政府创造促进与私营部门建立伙伴关系的新模式，以资助可持续发展目标。

三. 综合资源计划

A. 引言

8. 本章提供了以下方面的信息：(a) 2014-2017 年第一个四年期综合资源计划和综合概算财务执行情况的审查；(b) 所吸取的经验教训；以及(c) 2018-2021 年拟议综合资源计划，其中包括主要特点、可用资源(收入)和资源使用(支出)情况。

9. 本文件系根据《开发署财务条例和细则》及执行局相关决定制定，并酌情参考了四年度全面政策审查以及对《2014-2017 年战略计划》独立评价(DP/2017/32)所载建议所提供的信息。预算信息编制利用了费用分类类别和费用回收办法(第 2010/32 号决定)以及执行局核准的费用划归办法(第 2012/27 号决定和第 2013/9 号决定)。

10. 执行局核准的综合预算(经常资源)是综合资源计划的一部分，包括经常资源和其他资源。

11. 2019 年 6 月将同步开展核心综合预算的中期审查以及对《战略计划》的审查，做法与 2014-2017 年期间类似。这次审查将提供一个机会以反思会员国关于联合国改革的更广泛问题的决定，包括秘书长的有关报告。在 2018 年 6 月的执行局年度会议上，还将讨论人口基金、儿基会和妇女署在费用回收方面联合工作情况。

对2014-2017年财务执行情况的审查

12. 2014-2017 年综合资源计划的实际财务执行情况详见附件 A，表 1b。

13. 开发署仍是一个由多方供资的组织。2014-2017 年的捐助总额达 182.78 亿美元，其中经常资源占 27.15 亿美元，其他资源占 155.63 亿美元。根据执行局第 2012/28、2013/28 和 2013/30 号决定，下文(a) (一)至(三)分段提供了按国家类别分列的 2014-2017 年资源分配概述，分为低收入国家、中等收入国家和人均国民总收入超过 6660 美元的中等收入国家，以及有资格的方案国家和净捐助国。附件 A 表 3 中详细介绍的要点如下：

(a) 就经常资源而言，为中低收入国家分配了 18.42 亿美元(其中 13.05 亿美元分配给方案 TRAC³ -1 和其他方案资源，5.36 亿美元分配给机构资源)。具体如下：

(一) 低收入国家得到了较大比重的方案和机构资源：获得了 86%(11.21 亿美元)的方案资源和 55%(2.94 亿美元)的机构资源。

(二) 人均国民总收入低于 6 660 美元的中等收入国家获得了 12%(1.61 亿美元)的方案资源和 37%(2.01 亿美元)的机构资源。

(三) 人均国民总收入超过 6 660 美元的中等收入国家获得了 2%(2 300 万美元)的方案资源和 8%(4 200 万美元)的机构资源。这符合第 2012/28

³ 核心预算资源调拨目标。

号决定(方案拟订安排)和第 2013/30 号决定(资助有差别的实体存在)。详情载于附件 B，第四节。

(四) 净捐助国既没有获得核心方案资源也没有获得机构资源(不包括驻地协调员/驻地代表的费用，这部分费用包含在开发署为联合国协调活动骨干提供的支助中)。

(b) 2014-2017 年度为中低收入国家提供的经常资源帮助撬动了其他资源，这反过来又补充了通过多边供资方案来落实发展成果的经常资源。从双边、多边和方案国政府伙伴获得了 136.59 亿美元的其他资源。低收入国家获得了 75.27 亿美元的其他资源，占 55%。相比之下，人均国民总收入低于 6 660 美元的中等收入国家获得了 39.92 亿美元，占 29%，而人均国民总收入高于 6 660 美元的中等收入国家获得了 19.05 亿美元，占 14%。净捐助国获得了 2.35 亿美元余款，占 2%。

(c) 需要注意的是，方案国资助开发署地方办事处的捐助，中低收入国家政府对当地办事处费用的捐助(现金共计 1.02 亿美元，实物共计 3 300 万美元)实现，人均国民总收入高于 6 660 美元的中等收入国家和净捐助国提供对此类费用的捐助(共计 5 200 万美元)。附件 B，第四节(政府对当地办事处费用的捐助)和第五节(资助有差别的实体存在)列出了有关详情。方案国家的捐助构成了机构资源的供资来源。

在执行 2014-2017 年综合预算方面吸取的经验教训

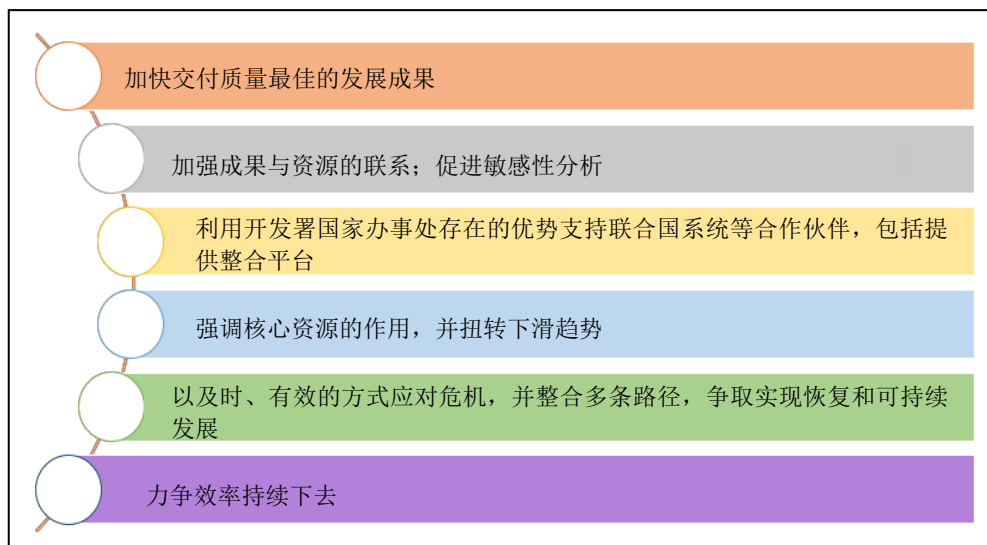
14. 在其第 2016/10 号决定中，执行局请开发署酌情与人口基金、儿基会和妇女署协商，将从 2014-2017 年综合预算吸取的经验教训纳入 2018-2021 年综合概算的编制工作。

15. 在执行综合预算方面吸取的经验教训已纳入附件 B，第一 b 节。

B. 2018-2021 年拟议综合资源计划

目标

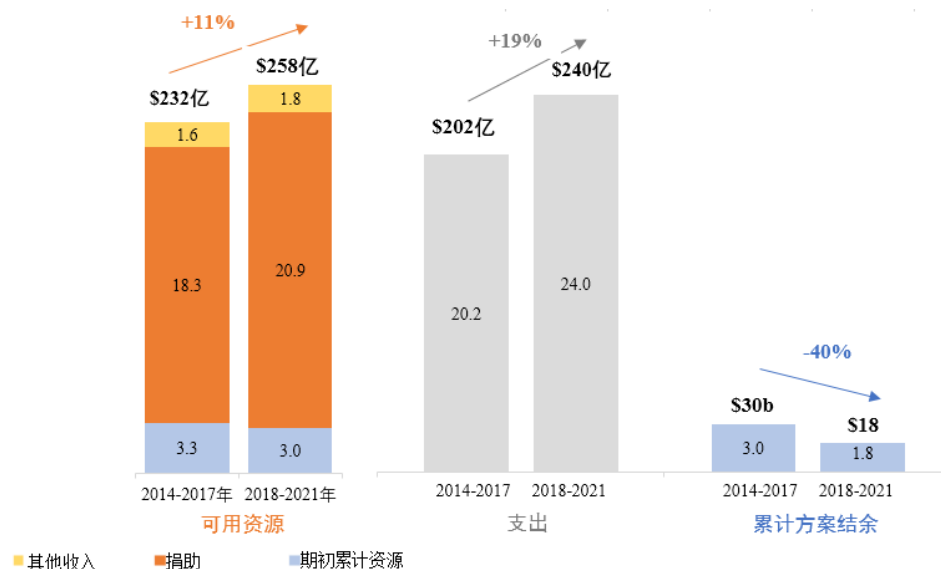
16. 2018-2021 年综合资源计划目标(以及综合概算目标)如下：



2018-2021 年综合资源计划和综合概算的主要特点

17. 2018-2021 年综合资源计划主要特点概述列于下文图 1。

图 1.2018-2021 年综合资源计划主要特点



18. 开发署提议可用资源增长 11%，包括 2018-2021 年期间捐助年均增长 5%（见附件 A，图 1b）。这一增长预计会使可用资源总额增至 258 亿美元。同样，同期的支出总额预计将达到 240 亿美元。这 240 亿美元支出比 2014-2017 年期间支出总体增加了 19%，到 2021 年底，将在可用资源中为多年期项目留出 18 亿美元结余。所有支出，包括从累计方案资源结余削减的支出，都是依据开发署监管框架以及酌情适用的相关供资协定产生。18 亿美元的结余覆盖已收到的和为 2021 年后交付编列的累计方案资源结余。累计方案资源结余均为高度专用项目资金，不可代替（即，它们必须按照项目文件和相关资助协议交付），且为多年期交付编列（因此这些资源不一定在获得之年使用）。开发署继续寻求机会，以加快步伐，尽早交付发展成果，并进一步削减累计方案资源结余，同时考虑到方案周期、多年期方案、捐助者协议和开发署监管治理框架。

19. 通过第 42 段所述“特色解决方案”增加发展活动(方案)总支出将推进在消除贫困、实现可持续发展的结构转型和应对能力建设方面取得进步。这在无需增加机构预算的情况下就能实现，做法是减少管理活动的计划资源。管理活动的费用包括支持发展和组织服务的管理、政策、体系和工具基础设施。开发署并没有请求为执行其解决方案和平台增加机构供资。经常性支出将包括在所请拨资金的范围之内。

20. 发展活动支出的增加由拟议综合资源计划中分配给方案组成部分的经常资源和其他资源的总资源比重上升所致，从 2014-2017 年期间的 88% 增加到 2018-2021 年期间的 91%。在为增加的资源投入的每 1 美元中，就有 91 美分分配给了方案组成部分，其余分配给了机构预算（见图 2）。

21. 开发署提议继续利用经常资源支持有资格参与方案拟定安排的国家，做法是提高分配给发展活动(方案)的经常资源比重和减少综合预算的机构组成部分。这一比重将在日后的四年内逐渐提高，使方案组成部分和机构组成部分在综合预算中分别占到 63%和 37%(见图 5)。

22. 拟议分配给联合国协调活动的款额已根据通货膨胀水平作了调整，增加了 2500 万美元。开发署维持了对审计和调查处、道德操守办公室、资发基金、南合办和联合国志愿人员组织职能的拨款水平。根据执行局核准的评价政策，开发署提议为独立评价办公室的职能分配合并方案资源(经常资源和其他资源)估计数的 0.2%，比 2014-2017 年的分配估计数增加 700 万美元。其他经常性机构活动的拨款没有增加。这影响了其余的经常性管理活动，它们在附件 A 表 1 反映的削减资源中占比最大。

23. 同时，为着手削减资源，也为了致力实现开发署业务模式转型，提议对 2018-2021 年综合预算中非经常性管理活动组成部分的战略投资提供一次性经费，以支持加快交付可持续发展目标的最佳质量方案成果。为加快交付成果，提议开展双线流工作，一方面是业务模式执行情况流，一方面是业务模式创新流(第 38(d)段有相关细节)。

可用资源(收入)

24. 根据供资前景，开发署估计的为《2018-2021 年战略计划》供资的可用资源总额为 257.84 亿美元，相比 2014-2017 年的 232.24 亿美元增加了 25.60 亿美元(11%)(见附件 A，图 1a)。

25. 同期的捐助总额估计数为 209.09 亿美元，比 2014-2017 年的 182.78 亿美元增加 26.31 亿美元(14%)。其中包括 27.10 亿美元的经常资源(2014-2017 年：27.15 亿美元)和 181.99 亿美元的其他资源(2014-2017 年：155.63 亿美元)。附件 A 图 1b 提供了主要供资流年度捐助的估计数。

26. 资源调动的重点优先事项是根据《2030 年议程》的宏伟目标、四年度全面政策审查、《2018-2021 年战略计划》以及开发署在联合国系统的作用来稳定经常资源，并扭转其下滑趋势，具体做法包括：

(a) 调整非核心资源的结构组成：

(一) 倡导增加集合资金和进行联合方案拟订，以便联合国全系统支持实施可持续发展目标；

(二) 倡导利用更多灵活的非核心资源；

(b) 提高各国从纵向基金获得资源的机会；

(c) 加强各区域的国内资源调动；

(d) 深化和扩大与国际金融机构和私营部门的伙伴关系。

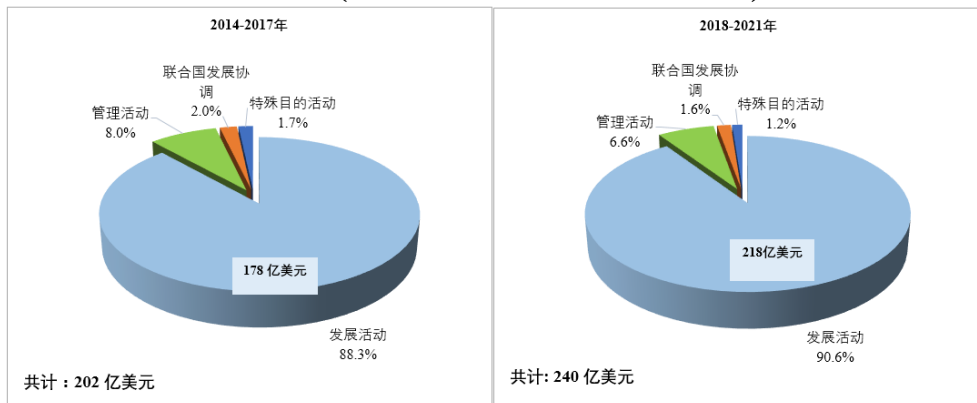
27. 为帮助各国实现可持续发展目标，并继续作为可靠合作伙伴调动和运作发展资源来支持《战略计划》，开发署将开发创新型金融工具，加强其作为合作伙伴交付可持续的、可衡量的发展成果的作用(见附件 B，第 1c 节)。鉴于资发基金作为开发署的合作伙伴所发挥的重要作用，其资金组合中的私营部门资源和赠款将继续以最不发达国家为重点。开发署将重点对非最不发达国家使用金融工具。这些金融工具将会真正地增加开发署现有成套工具，深化其与现有伙伴的关系，并发展与新伙伴的关系。执行某些文书将需要对我们拟将提交的《开发署财务条例和细则》作出改动。我们将酌情充分利用资发基金的专门知识。

资源的利用(支出)

28. 总支出估计为 240.28 亿美元，比 2014-2017 年的 201.90 亿美元增加了 38.38 亿美元(19%)(见图 2)。

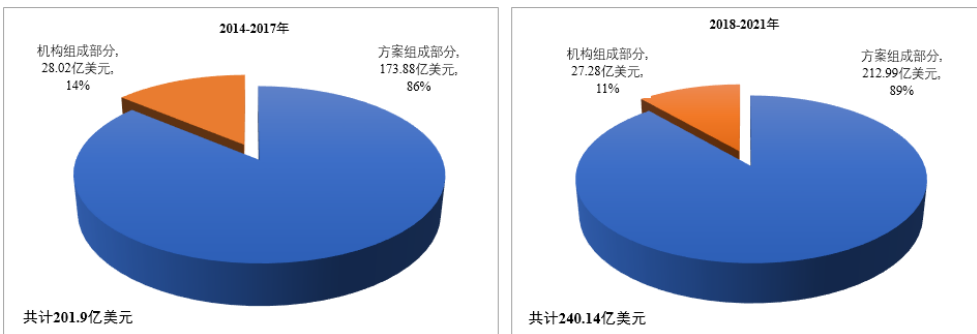
29. 图 2 概述了按费用分类分列的 2018-2021 年总资源估计使用情况(与 2014-2017 年对比)。

图 2.总资源的预计使用情况(2014-2017 年与 2018-2021 年对比)



30. 综合资源计划中的方案组成部分占 212.99 亿美元，比 2014-2017 年增加了 39.12 亿美元(23%)，如下文图 3 所示。

图 3.2014-2017 年与 2018-2021 年主要支出类别对比



31. 综合资源计划中的机构组成部分占 27.28 亿美元，比 2014-2017 年计划四年期 28.02 亿美元减少了 7400 万美元(3%)，如上文图 3 所示。

32. 结合新业务模式方面的当前工作，开发署将继续开展加强效率和实效的活动，特别是管理和政策咨询服务领域的活动。开发署将寻求成本效率，并不断改进各项措施，以便到 2019 年底实现预算平衡。为配合这些有时限的活动，将在业务模型上采取中长期行动，包括寻求创新解决方案。成本效率措施包括通过进一步合并纽约办公房地以及可能与其他联合国组织共享空间来降低房租支出。在短期内，开发署将采用一种从容不迫的办法来填补退休空出的员额。对《战略计划》独立评价(DP/2017/32)中的建议 10、11、12 和 13 将影响本组织更灵活的、更面向伙伴关系的模式。

33. 在不断改进的领域，进一步纵向、横向合并行政部门将减少开发署后台职能的支出。将更加精确地计算开发署为联合国系统提供服务的成本，以确保公平、透明地划归费用，并确保费用回收维持在适当水平。因此，尽管行政服务支出总额很可能会增加，但通过加强服务费用回收，可划归到开发署的费用净额应该会有所减少。这是联合国系统内部广泛讨论的一个事项，在最好的情况下将在 2019 年产生效益。直接项目费用回收办法将在 2018 年得到简化，并逐步从严适用，包括地区和国家各级利用该办法来改进目标设定、监测和成果报告。业务流程影响项目交付，项目交付又为本组织带来一般管理服务费用回收收入，2018 年和 2019 年对此进行审查并予以精简，以提高交付率。

34. 在拟议的 27.28 亿美元的机构支出中，有 9.57 亿美元(35%)将由经常资源供资；16.34 亿美元(60%)将由其他资源的费用回收收入产生；还有 1.37 亿美元(5%)由其他收入供资。

35. 在机构支出中，由费用回收收入供资的机构活动的比例估计将从 2014-2017 年的 65%提高到 2021 年底的 67%，经常资源供资估计将从 2014-2017 年的 37%降至 2021 年底的 32%(见附件 A，图 2)。

36. 下文表 1 提供了 2018-2021 年综合资源计划估计数的详情，按费用类别分列，包括与 2014-2017 年估计数的对比(附件 A，表 1a 提供了详细表)。

表 1.2018-2021 年综合资源计划

(按百万美元计)

2014-2017年最新估计数									
经常资源	其他资源	费用回收	资源总额						
1. 可用资源									
期初结余 a/	264.0	3 061	-	3 325					
收入和调整									
捐助	2 715.2	15 562.3	-	18 277.5					
其他 包括为联合国其他组织服务的报消费 以及费用回收b/	172.7	-	1,488.8	1 621.5					
共计1. 可用资源	3 151.9	18 623.3	1 488.8	23 224.0					
				占总额 的%					
2. 估计支出									
一. 发展活动				88.3%					
一.A- 方案	1 600.3	15 569.2	-		17 169.6				
一.B- 发展实效 c/	289.0	50.3	328.1		667.3				
共计一. 发展活动	1 889.3	15 619.5	328.1		17 836.8				
二. 联合国发展协调活动									
共计二. 联合国发展协调活动	368.4	29.8	-	398.2	2.0%				
三. 管理活动									
三.A经常性活动(不包括独立评价处、审计和调查处和道德操守办公室)	495.7	-	962.7	1 458.4	8.0%				
三.B-独立评价处	32.6	-	2.1	34.7					
三.C-审计和调查处	50.7	-	25.4	76.1					
三.D-道德操守办公室	3.6	-	-	3.6					
经常性活动小计	582.6	-	990.2	1 572.8					
三.B-非经常性活动	4.4	-	30.8	35.3					
共计三. 管理活动	587.0	-	1 021.0	1 608.1					
四. 特殊目的活动									
四.A资本投资	6.2	-	35.1	41.3	1.7%				
四.B1-非开发署业务-联合国志愿人员组织	42.4	-	68.6	110.9					
四.B2非开发署业务-联合国资本发展基金	12.2	-	-	12.2					
四.B3-非开发署业务-为联合国伙伴组织提供的服务	-	-	182.2	182.2					
四.B-开发署管理的非开发署业务小计	54.5	-	250.8	305.3					
共计-四. 特殊目的活动	60.7	-	285.9	346.6					
机构组成部分共计					1 167.2	-	1 635.0	2 802.2	
方案组成部分共计					1 738.3	15 649.3	-	-	
共计2. 支出估计数 (一、二、三、四合计)					2 905.5	11 847.0	1 635.0	20 189.8	100.0%
3. 资源结余					246.5	2 782.8	-	3 034.2	

2018-2021 年估计数					
经常资源	其他资源	费用回收	资源总额		
246.5	2 787.8	-	3 034.2		
2 710.0	18 199.0	-	20 909.0		
137.1	-	1 704.2	1 841.2		
3 093.5	20 986.8	1 704.2	25 784.4		
				占总额 的%	
1 633.4	19 409.6	-	21 043.0		
288.8	96.7	322.2	707.7		
1 922.2	19 506.3	322.2	21 750.7		90.6%
393.5	-	-	393.5		1.6%
401.7	-	1 022.4	1 424.1		6.6%
32.6	-	9.5	42.1		
50.7	-	18.8	69.5		
3.6	-	-	3.6		
488.6	-	1 050.7	1 539.2		
28.0	-	-	28.0		
516.6	-	1 050.7	1 567.2		
-	-	29.9	29.9		1.2%
42.4	-	41.2	83.6		
12.2	-	-	12.2		
-	-	190.4	190.4		
54.7	-	231.6	286.3		
54.7	-	261.5	316.1		
				占总额 的%	
1 093.9	-	1 634.4	2 728.3		
1 793.0	19 506.3	-	21 299.3		
2 886.9	19 506.3	1 634.4	24 027.6		100.0%
206.6	1 550.2	-	1 756.9		

a/ 期初结余反映了开发署财务报表中记录的实际金额。按照综合预算列报的统一格式，费用回收结余与其他资源结余并为一列。

b/含政府对当地办事处费用的捐助；联合国志愿人员方案为联合国各组织提供志愿人员所获收入，一种并账计算以抵消偿还联合国工作人员所付薪金所得税的费用；以及利息、杂项收入和与外汇损益、业务准备金增/减和杂项开支有关的调整。

c/含 2018-2021 年联合国南南合作办公室 2 620 万美元的经常资源预算，其中包括 1 220 万美元的(机构预算)和 1 400 万美元的(方案预算)。

37. 发展活动。拟议的 217.51 亿美元的支出把用于发展活动的总资源比重从 88% 提高至 91%。这将通过交付质量最佳的发展成果予以实现，做法是利用 2018-2021 年期间调集的资源，并吸收 30.34 亿美元的累计方案结余。拟议的发展活动增加资源符合本综合资源计划和《2018-2021 年战略计划》的如下目标：



加快交付质量最佳的发展成果

38. 27.28 亿美元的机构活动包括：

(a) 3.3 亿美元的**联合国发展协调活动**，体现经常资源拨款有所增加，比 2014-2017 年的 3.05 亿美元增加了 2 500 万美元(8%)。在 2014-2017 年期间，从前几年的其他资源余额中获得了 3 000 万美元资金，用于资助发展业务协调办公室。除了这 3.3 亿美元以外，还提议在综合预算的方案组成部分为驻地协调员提供 6 400 万美元，与 2014-2017 年分配给这些活动的款额持平。

(b) 14.24 亿美元的**经常性管理活动**，比 2014-2017 年的 14.58 亿美元减少了 3 400 万美元(2%)。按照综合资源计划的下列目标，管理效率比将从 8%降至 6.6%：



力争效率持续下去

(c) **独立监督活动**：拟议供资为 1.15 亿美元。对于审计和调查处和道德操守办公室，开发署维持着与 2014-2017 年度同等水平的拟议拨款额。根据执行局核准的评价政策，开发署提议为独立评价办公室的职能分配合并方案资源(经常资源和其他资源)估计数的 0.2%，比 2014-2017 年的拨款估计数增加了 700 万美元。开发署致力于并高度重视独立监督在促进业绩改进方面的职能。

(d) 2800 万美元的**非经常性管理活动**，比 2014-2017 年的 3 500 万美元减少了 700 美元(20%)。这笔拟议资金将资助提高组织实效和效率的一次性战略举措。这笔资金将按以下方式利用：

(一) 通过创新实验室找到业务活动、工具和进程的创新源头，并扩大创新，从而有成本效益地交付可持续发展目标；

(二) 通过完善知识管理，采用更灵活的结构，建立新伙伴关系和提高员工能力改进政策咨询模式；

(三) 创造私营部门伙伴关系的新模式；

(四) 精简业务流程；

(五) 调整工作人员交付新《战略计划》的能力，包括技能培训。

(e) 3.16 亿美元的特殊目的活动，同比减少了 3 000 万美元(9%)。对于作为特殊目的活动组成部分的联合国志愿人员组织和资发基金，开发署通过投入与 2014-2017 年期间分配的同等数额的经常资源，保持其支助水平。这减少的 3 000 万美元主要涉及到资本投资和相关支出的减少。

39. 上述发展活动和机构活动在本综合资源计划(表 1)像在 2014-2017 年综合资源计划中一样分为两大组成部分，即“方案组成部分”和“机构组成部分”。发展实效活动(包含在“发展活动”中，第 37 段)，在综合资源计划方案中分为方案组成部分和机构组成部分。

40. 2018-2021 年综合预算机构组成部分讨论(第五章)载有关于计划由经常资源供资规划机构支出的详情。

41. 第六章提供了由其他资源产生的费用回收收入的详情。

四. 综合成果和资源框架

42. 《2018-2021 年战略计划》秉承普惠和平等的原则，其愿景是帮助各国在不同的发展处境下实现《2030 年议程》。三项发展成果展示了开发署将如何设计一揽子六项“特色解决方案”来帮助消除一切形式的贫困，加速可持续发展的结构性转型，并增强应对危机和冲突的能力。这些特色解决方案把握了开发署拟在贫困和不平等问题上开展的工作：有效、可问责和包容性治理；有复原力的社会的预防和恢复；可持续地球的基于自然的解决方案；能源缺口；以及性别平等。在实施方面，将利用可持续发展目标的国家支助平台和全球发展咨询和执行服务平台，为开发署提供一个与各国政府、民间社会和私营部门合作的基础，以此激发和促进联合国的支持，完成四年度全面政策审查的广泛任务授权。这在配合《2018-2021 年战略计划》的综合成果和资源框架中得到了反映。

43. 《2018-2021 年战略计划》指出，开发署必须不断改进其业务模式，以便更有效地应对政府的《2030 年议程》和可持续发展目标方面提出的请求，并实现《战略计划》本身。组织效率和实效将得到监测，以确保开发署在三个主要领域中适用：(a) 加快交付质量最佳的方案成果，包括以证据为基础的、执行跨部门办法的发展实效支助，以及评价和审计监督职能；(b) 资源调动、管理服务、采购和人力资源的效率和实效；以及(c) 联合国全系统成果、协调和统一的服务安排，以加强联合国系统的共同方法；比照可持续发展目标的综合交付；驻地协调员制

度的运作。所确定的业绩监测领域符合大会关于四年度全面政策审查的第 71/243 号决议以及对开发署《2014-2017 年战略计划》的评价。

44. 《2018-2021 年战略计划》附件载有关于综合成果和资源框架的详细资料。2018-2021 年综合资源计划和综合预算的两个目标是：



加强成果与资源的联系；促进敏感性分析



利用开发署国家办事处存在的优势支持联合国系统等合作伙伴，包括提供整合平台

五. 2018-2021 年综合预算(经常资源)

45. 本章提供了 2018-2021 年拟议综合预算的进一步细节，以及关于拟议由经常资源供资的方案组成部分和机构组成部分的细节。

46. 开发署的预算系根据估计的 27.10 亿美元的经常资源捐助估计数，1.37 亿美元的其他收入，2.46 亿美元的期初经常资源结余以及 28.87 亿美元的预计支出提议。

A. 主要特点和拟议变动

47. 2018-2021 年综合预算中的建议与 2014-2017 年综合预算相同，但不包括以下特点和拟议变动。

特点

(a) 分配给发展活动(方案)的核心资源比例已经增加，今后将逐年提高，到 2021 年，方案组成部分和机构组成部分将分别占到 65%和 35%(见附件 A，图 2)；

(b) 资源方案组成部分的 59%分配给 TRAC-1。这就代表保护国家方案活动的方案供资。TRAC-1 的 85%分配给低收入国家，83%分配给最不发达国家⁴。这些拨款突出了开发署对所有方案国的支持，将继续重点关注低收入和最不发达国家(见附件 A，表 4c)；

(c) 2018-2021 年综合资源计划和综合预算是根据执行局两大关键决定编制的：

(一) 第 2012/28 号决定，核可了人均国民总收入水平高的中等收入国家以及过渡性净捐助国两年宽限期后的毕业情况两年期更新制度；

⁴ 有些最不发达国家是低收入国家，有些是中等收入国家。

(二) 第 2013/30 号决定，核可了在人均国民总收入高于 6660 美元的中等收入国家利用开发署实体存在和经常资源供资的差异化办法(见附件 B，第四节)。

(d) 继续利用经常资源为联合国发展系统协调活动骨干提供支助；

(e) 开发署要求为综合预算机构组成部分的管理活动提供 5.17 亿美元。这笔金额包括要求额外经常资源提供的 4 900 万美元，其中 2018 年提供 2 900 万美元，2019 年提供 2 000 万美元。2020 年和 2021 年预计没有对额外资源的要求，并且开发署打算不把 4 900 万美元用完(见第 81 段)；

(f) 根据 2018-2021 年综合预算中经常资源捐助的预计水平，继续利用经常资源为南合办、联合国志愿人员组织和资发基金提供支助。

拟议变动

(a) 巩固发展成效项目，使之与《2018-2021 年战略计划》保持一致(见第 68 段)；

(b) 采用风险分担办法在经常资源水平波动时为方案项目提供保护(见第 62 段)；

(c) 公布分配给作为综合预算单独项目的监督职能的资源，继续为独立评价办公室、审计和调查处和道德操守办公室的职能分配 2014-2017 年同等水平的经常资源(见第 38(c)段和表 1 为这些职能分配的其他资源)；

(d) 为遵循渐进性原则，并达到执行局规定的拟分配给低收入国家的 TRAC-1 的拨款须介于 85%至 91%区间的标准，为最不发达国家(均为低收入国家)提供了额外支助。另外，还为最不发达国家提供比非最不发达国家的低收入国家多 2.5%的拨款(500 万美元)(见附件 A，表 4e)；

(e) 机构预算没有增加，基础是通过开发署业务模式转型在四年期内削减了管理成本，并管理效率比提高估计达到了 6.6%(见第 69 和 70 段)；

(f) TRAC-2 与《2018-2021 年战略计划》的新方向进一步保持一致，以支持《2030 年议程》(参见第 64 和 65 段)。

B. 经常资源的作用

48. 大会第 71/243 号决议以及执行局的若干决定⁵ 强调了开发署经常资源的重要性，它仍然是该组织的基石，并构成了支持最贫困国家的支柱。开发署支持各国实施《2030 年议程》和《战略计划》的能力，取决于持续的供资基础。

⁵ 第 98/23 号、第 99/1 号和第 9/23 号决定，在第 2002/9 号、第 2002/18 号、第 2003/24 号、第 2004/14 号、第 2005/20 号、第 2006/24 号、第 2007/17 号、第 2008/16 号、第 2009/10 号、第 2010/14 号、第 2011/15 号、第 2012/10 号、第 2013/13 号、第 2014/24 号、第 2015/16 号和第 2016/16 号决定中重申。

49. 考虑到执行局对重点利用经常资源的指导，开发署根据 2018-2021 年综合资源计划和综合概算重申了这些资源的作用。



强调核心资源的作用，并扭转下滑趋势

50. 经常资源使开发署能够利用其主要优势来落实其《战略计划》，并通过国别平台，支持联合国解决《2030 年议程》中的复杂、相关互联的发展挑战的综合方案，以推动实现可持续发展目标。如下文图 4 所示，这些主要优势将通过重点利用经常资源得以发挥。

图 4.经常资源的作用



51. 经常资源捐助估计数每年逐步增长，在这四年期间从 6.3 亿美元适度增至 7 亿美元(见附件 A，图 1b)。

52. 如果 2018-2021 年经常资源的实际捐助低于 27.10 亿美元的计划水平，将会严重局限开发署落实其《战略计划》和推进实现可持续发展目标，为联合国综合发展解决方案提供国别支助平台的能力。虽然所有国家都会受到包括 TRAC-2、区域方案、为资发基金提供的方案支持以及发展实效相关活动项目在内的非保护项目可用经常资源减少的影响，但接受大部分核心预算资源调拨目标供资的低收入国家受到的影响最大。此外，一些低收入国家和最不发达国家在调动其他资源方面有很大的局限性，因此经常资源的减少严重损害了它们消除贫困的努力。

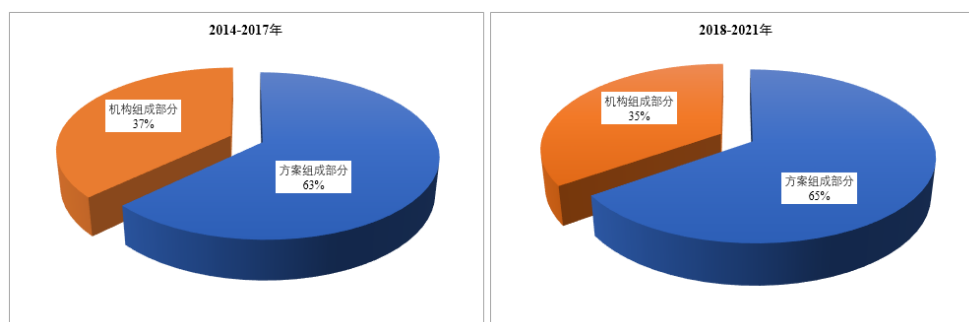
53. 经常资源的减少还会增加开发署的组织风险，因为这会严重影响其在质量保证、监测、问责和监督方面机构能力，特别是在国家一级的机构能力。在过去几年中，由于经常资源捐助水平的降低，结果导致为方案规划、项目管理、执行、监测、监督和宣传提供支助的业务管理人、国家政策顾问和国际工作人员员额数量缩减。另一方面影响是没有产生新的基本建设支出，只为补偿和维持现有资本资产分配了资源。虽然经常资源的减少削弱了许多国家办事处的能力，但这种影响对低收入和最不发达国家最为严重，这些国家在吸引和调集其他资源方面存在明显差距。

C. 2018-2021 年综合预算的方案组成部分

54. 在 28.87 亿美元的拟议综合预算总额中，方案组成部分有 17.93 亿美元，比 2014-2017 年的 17.38 亿美元多 5500 万美元(3%)。方案组成部分的拟议经常资源比重从 2014-2017 年的 63%增至 2018-2021 年的 65%(见附件 A，表 1a)。

55. 图 5 说明了 2018-2021 年综合预算中经常资源在方案组成部分和机构组成部分的计划分配情况。

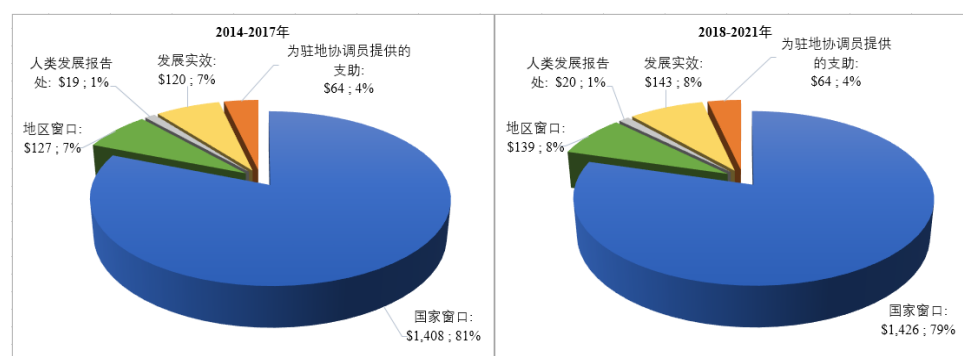
图 5.2018-2021 年综合预算中经常资源在方案组成部分和机构组成部分的分配情况



56. 方案组成部分以执行局第 2012/1 号决定重申的关于可预测性、普遍性和渐进性的相互关联原则为支撑。可预见性涉及是否可有足够的经常资源来维持开发署的多边性和普遍性。普遍性确保开发署的发展资源和活动可用于支持所有合格的国家。渐进性侧重于为低收入和最不发达国家分配经常方案资源。

57. 下文图 6 概述了拟议分配给方案组成部分的经常资源。更多详情载于附件 A，表 4a 和 4b。

图 6.2018-2021 年与 2014-2017 年拟议分配给方案组成部分的经常资源



58. 附件 B 第二 a 节提供了综合预算中方案组成部分的详细说明。

59. 分配给国家级方案活动的经常资源是通过核心预算资源调拨目标系统完成的。核心预算资源调拨目标是一个三级制体系，其中 TRAC-1 和 TRAC-2 资源在一个支持国家方案拟订的资金混合池中联系在一起，TRAC-3 则通过一个单独的

资金池提供，以支持危机应对。核心预算资源调拨目标的拨款构成了开发署实地方案存在的财务基础。

60. 由经常资源供资的其余方案组成部分用于资助：(a) 发展实效活动，它们通过提供质量保证、思想领导和创新对国家级方案活动起到补充作用；(b) 区域方案，为所有五个区域提供国家间合作支持，以应对发展优先事项和挑战。

61. 通过第 2013/28 号和第 2013/4 号决定，保护五大方案组成部分，即 TRAC-1、TRAC-3、对驻地协调员的支助、南南合作和人类发展报告处。对 TRAC-1 的保护为接受 TRAC-1 资源的方案国提供了一定程度的稳定。

62. 基于 2014-2017 年吸取的经验教训，开发署提议采取更均衡的办法，将风险平摊到各方案项目上，以防范经常资源供资波动。为此，提议采用两级系统，详情见附件 B，第二 b 节。

63. 将对 TRAC-2 的资源进行调整，以有效支持《2018-2021 年战略计划》的新方向，即建立国家级平台，支持机构间协作，以实施可持续发展目标。这些平台旨在促进制定综合解决方案，以解决在实施《2030 年议程》的过程中出现的挑战。它们将满足需要众多行为体(联合国、国际金融机构、学术界、私营部门、民间社会和其他各方)协作拿出复杂问题提出解决方案的日益强烈要求，综合利用南南合作与联合拟订方案等伙伴关系模式，并提供更好地获取不同供资和资助来源的机会。⁶ 通过增加综合解决方案的获取机会，国家平台将实质性地推动联合国“联合”应对国家发展挑战，正如联合国发展援助框架所构想的那样。

64. 所有的 TRAC-2 捐助都将按照执行局的决定进行分配，其中 85%至 91%的资源分配给低收入国家，至少 60%的资源分配给最不发达国家。在这些规则的范围内，TRAC-2 资源可作为种子或激励资金明确加以分配，用以制定需要采取多边机构和多伙伴对策打破可持续发展目标瓶颈和加速可持续发展的解决方案。TRAC-2 的分配标准还可作进一步细化，以便于“联合”分析和评估，建立伙伴关系(尤其是联合国非驻地组织和国际金融机构)，撬动资助国家一级工作的额外资源，以通过国家机构支持国家级发展重点，并促进创新。采用这种办法就意味着切实有效地利用 TRAC-2 资源以最大程度地产生实地影响，根据四年度全面政策审查，让开发署的核心捐款实现高大价值，从而来实现可持续发展目标。

65. 一部分经常资源是通过 TRAC-3 引入方案的。TRAC-3 方式为开发署提供了快速、灵活满足受冲突或自然灾害影响的国家的发展需求的能力。在许多发展中国家，频繁而严重的自然灾害以及冲突和武装暴力挑战有可能给国家、生命和生计带来重大损失。该《战略计划》旨在重新强调各方面努力，帮助各国建设应灾能力，使各国在外部冲击下仍能维持其发展成果。开发署必须做好准备，以做出预警分析，倡导并影响降低危机风险和预防冲突的政策，并在人道主义阶段尽早实施早期恢复的干预措施。

⁶ 开发署将支持各国政府创建与私营部门建立伙伴关系的新模式，以资助可持续发展目标。

66. 随着经常资源捐款的减少，开发署在危机背景下以有效、可预测和可持续的方式开展工作的能力受到威胁。在这些情况下，TRAC-3 模式是支持立即采取行动的唯一核心融资机制。TRAC-3 是受需求驱动的机制，使本组织能够快速地将政策建议、技术专长和具有促进作用的方案供资交付到国家一级，以采取全面一致的对策。

67. TRAC-3 资源是结合 TRAC-1 和其他资源使用的。提供 TRAC-3 资源为及时有效应对危机提供了一个基础，符合 2018-2021 年综合资源计划和综合概算的以下目标：

 以及时、有效的方式应对危机，并整合多条路径，争取实现恢复和可持续发展

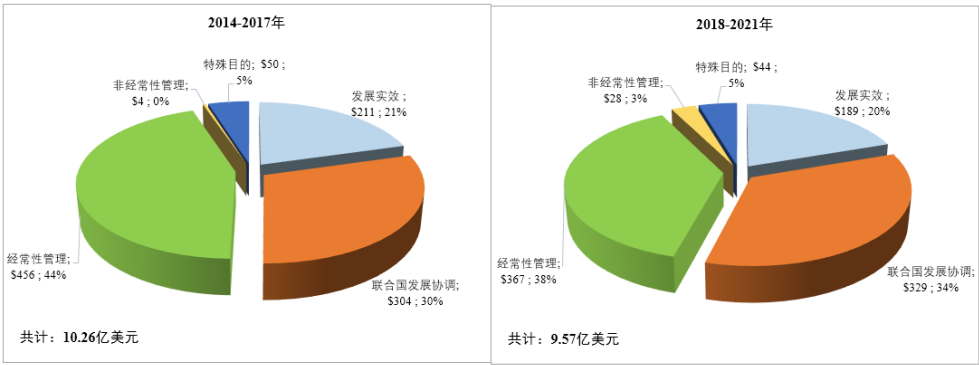
68. 开发署提议将与发展实效有关的五大业务进行合并，它们分别是全球方案、发展支持服务、经济师方案、政策咨询服务和性别平等主流化。附件 B 第二 a 节提供了合并详情。

D. 2018-2021 年综合预算的机构组成部分

69. 在拟议的 28.87 亿美元的综合预算总额中，机构组成部分有 9.57 亿美元(除去由政府当地办事处费用捐助和其他收入资助的 1.37 亿美元)，比 2014-2017 年的 10.26 亿美元降低了 6 900 万美元(6%)(见图 7)。方案组成部分的拟议经常资源比重从 2014-2017 年的 37%降至 2018-2021 年的 35%。拟议机构预算有所减少，原因是(a) 非可控费用增加了 8 700 万美元；(b) 总量净减 1.56 亿美元(见附件 A，表 5a)。

70. 下文图 7 提供了 2018-2021 年按费用分类类别分列的综合预算拟议机构组成部分概述，包括与 2014-2017 年的对比情况。附件 A，表 5b 提供了按支出类别分列的信息。

图 7.按费用分类类别分列的综合预算拟议机构组成部分概述(2018-2021 年与 2014-2017 年对比情况)



71. 该提案反映出为支持方案组成部分整体上刻意地减少了分配给综合预算机构组成部分的经常资源比重。

72. 它还反映出对综合预算机构组成部分的资源进行的大范围再平衡,减少分配给经常性管理活动、发展实效活动和特殊目的活动的资源总额,并维持分配给联合国发展协调活动、独立监督活动以及战略性组织实效和效率的非经常性管理活动的资源总额。

73. 综合预算机构组成部分所载管理活动使用的经常资源将减少 9 000 万美元,而分配给监督活动的资源将与 2014-2017 年分配的资源总额持平。开发署提议将战略性投资中的 2 800 万美元用作非经常性管理支出(见第 38(d)段和附件 A,表 1a)。

74. 开发署遵照先前惯例,要求特别授权在 2018-2021 年期间为安全措施从经常资源中支出最多 3 000 万美元,这些资金只用于联合国安全和安保部指示所规定的新出现安保任务。开发署将对此类情况及其可能发生的时间进行报告。⁷

75. 2018-2021 年和 2014-2017 年主要领域增减比较汇总表载于附件 A,表 5a。

E. 职位

76. 为统一提高工作人员交付《2018-2021 年战略计划》能力在业务模式方面开展的技能培训等工作将决定工作人员所必备的能力。如同 2014-2017 年一样,2018-2021 年综合预算也纳入了以更精准地反映成果框架的方式资助 P-5 及以下级人事费的战略(见附件 B,第二 c 节)。为控制费用,开发署提议不突破 2014-2017 年综合预算核定的 D-1 级及以上职等的职位(见附件 A,表 5d)。

六. 费用回收

77. 费用回收涉及(a) 向双边、多边和方案国政府资源征收的一般管理服务,以及(b) 为联合国组织提供的直接服务带来的其他费用回收相关收入。

78. 本文件包括 2018-2021 年综合资源计划费用回收的估计金额。表 1 提供了关于费用回收的概述信息,附件 A 中的表 6a 提供了关于 2018-2012 年供资流产生的一般管理服务收入的信息。这些估计数系根据执行局(第 2013/9 号决定)核准的现行费用回收办法和费用回收率得出,要注意的是与一般管理服务有关的费用回收收入系根据 2018-2021 年预期方案交付得出。

79. 根据关于费用回收的第 2013/9 号决定和《开发署财务条例和细则》[条例第 07(d)条],开发署酌情适用了差异化的费用回收率。根据执行局核准的差异化的费用回收率,开发署的费用 8 美分比 1 美元,但目前的费用回收平均有效率是 6.5 美分比 1 美元,远低于这一水平。根据现行立法,到 2021 年底,费用回收的有效率估计将提高到 6.6 美分对 1 美元。

80. 如执行局所要求的,开发署将考虑种种提案,通过相互联系、相互加强的措施解决业务费用与费用回收有效率差距的问题,包括更好地划归方案和项目费用,

⁷ 在 2014-2015 年期间,为应对西非爆发埃博拉病毒,从经常资源中支用了 500 万美元。已经向执行局主席报告了该情况,并在财务状况年度审查中进行了披露。

采用更准确地体现服务供应费的费用计算方法，继续致力于提高效率，以及重新评估费用回收情况。

81. 适用执行局核准的费用回收政策处理为发展活动分配 17.29 亿美元的核心方案资源，可得出 2018-2021 年的相关费用回收“收入”为 1.38 亿美元。相比之下，2018-2021 年分配给经常性管理活动的经常机构性预算总额是 1.88 亿美元。这 4 900 万美元的差距将由 2018 年和 2019 年的额外经常资源供资，而必要的组织调整则通过业务模式倡议作出。开发署要求为机构预算提供 4 900 万美元的额外资源，以涵盖管理活动。如有可能，开发署打算通过加快实施业务模式倡议的特定阶段不把这 4 900 万美元用完。从供资中支用的金额将在财务状况年度审查时单独报告给执行局。相关细节载于附件 A，表 6b。

82. 根据第 2017/11 号决定，开发署与人口基金、妇女署和儿基会将与成员国就费用回收政策进行磋商，并将提出统一费用回收政策的循证提案，必要作出调整，以供各执行局在 2018 年年度会议上审议。
