



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 April 2020
Chinese
Original: English

2020 年度会议

2020 年 6 月 1 日至 5 日，纽约

临时议程项目 6

财务、预算和事项

2018-2021 年综合资源计划和综合预算中期审查

署长的报告

摘要

在 2018-2019 年期间，开发署利用管理效率，用各自年份赚取的机构预算收入为经常性机构预算支出全额供资。

管理效率也使开发计划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管理活动。这一核定资源资金未加利用，与过去的战略计划期间形成鲜明对比。在过去的战略计划期间，经常性机构预算支出由当年赚取的机构预算收入供资，储备资源由署长酌情使用。

机构预算支出减少，使分配给发展方案的经常资源比例从 62% 提高到 64% (约 2 000 万美元)，而用于机构预算活动的经常资源比例从前期的 38% 下降到 36%。这两个方面助力开发署实现了 2018 年和 2019 年综合成果和资源框架所体现的发展成果。

2018-2019 年期间，每 1 美元支出中有 91 美分用于发展方案和服务，高于 2014-2017 年的 88 美分。按总数计算，2018-2019 年可用于发展的额外资源约为 2.4 亿美元。

2018-2019 年初步计划的可用资源为 153 亿美元，而开发署的可用资源为 149 亿美元，达到计划水平的 97.4%，表明供资伙伴的持续信心。如果没有经常资源约 0.2 亿美元的汇率损失和其他资源 1.2 亿美元的汇率损失的影响，开发署本可达到计划水平的 98%。

2019 冠状病毒病大流行病对开发署的工作产生了实时影响。署长将单独向执行局介绍大流行病对综合预算机构部分的影响及其对战略计划的影响。



目录

	页次
一. 战略背景	3
二. 综合资源计划审查	5
三. 综合成果和资源框架	11
四. 审查综合预算(经常资源).....	12
A. 经常资源的作用	12
B. 审查综合预算的方案组成部分	13
C. 审查综合预算的机构组成部分	16
五. 吸取的经验教训和展望	17

附件(可查阅执行局网站)

1. 综合资源计划和综合预算的关系
2. 详细表格和图表
3. 一般管理服务费用收回免除最新资料
4. 2018-2019 年期间实际支出(按国家类型分列)

一. 战略背景

1. 本次综合资源计划和预算中期审查应结合 2018-2021 年战略计划中期审查 (DP/2020/8) 一并阅读, 后者对综合资源计划和预算的内容和形式表示支持。正如该文件的详细讨论所指出, 首先必须认识到当前开发署、联合国发展系统和全世界正在应对 2019 冠状病毒病大流行, 在编写本报告时, 大流行病对战略计划产生了实时影响。根据最近几周在亚洲工作中吸取的经验教训以及与合作伙伴共同应对大流行病的经验, 开发署正在:

(a) 加强方案应对措施, 作为联合国对大流行病总体应对的一部分;

(b) 积极考虑投资, 确保采取具有成本效益的机构应对措施, 为减缓和遏制大流行病的蔓延作出贡献。

2. 上述措施将有助于开发署作出持续努力, 缓冲对不同区域、国家办事处或个别情况的影响。开发署正在积极确定大流行病的影响, 并为必要的影响做好充分准备, 确保严格控制与有效应对有关的机构费用。开发署将向执行局通报大流行病的最新影响和开发署的应对措施。

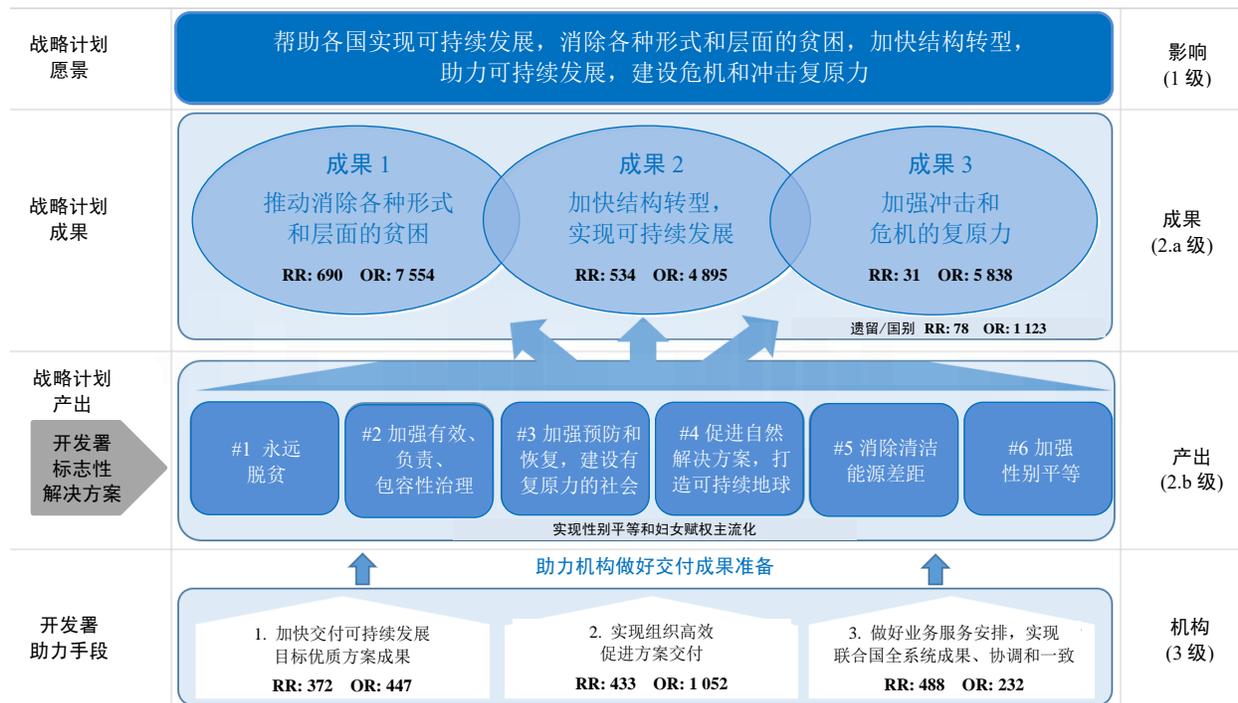
3. 尽管如此, 本报告审查的 2018-2019 年执行情况应在以下两个背景下加以考虑: (a) 开发署预算的总体目标是确保机构和方案构成部分的财务可持续性, 更好平衡经常资源和其他资源, 逐步提高生产力; (b) 大会 2018 年 5 月 31 日关于在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查背景下重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议, 确立了以国家一级重新定位的联合国发展系统为中心的驻地协调员制度振兴计划, 并对开发署战略计划和综合资源计划的各个方面产生了重大影响。本报告还应结合大会 2016 年 12 月 21 日关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议的背景进行解释。

4. 如战略计划中期审查所示, 可持续发展目标仍然是世界日益紧迫行动的蓝图, 开发署通过这一框架成功地将更多资源用于发展方案规划, 并展示出显著的高效管理。

5. 执行局注意到大会决议和秘书长关于改革和延续与会员国的《供资契约》的呼吁, 在第 2017/31 号决定中核准了开发署 2018-2021 年综合预算, 成为开发署 2018-2021 年战略计划的一个组成部分。执行局核准了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, 包括来自双边和多边伙伴以及方案国政府伙伴的资源, 在以前其他资源资金主要来自双边和多边伙伴的区域的方案国政府的捐款有所增加。

6. 综合资源计划和预算支持战略计划的实施和运作, 使开发署能够提供更加有力的全社会解决方案, 以应对三个发展环境中日益复杂的发展挑战, 其中包括六个标志性综合方案、全球政策网和国家支持平台。图一对此进行了概述。

图一.
开发署战略计划综合成果和资源框架



数额以百万美元计。

RR: 经常资源; OR: 其他资源。

7. 开发署第一个综合预算(DP/2013/41)中提出了单一的综合资源计划和预算，其最初目标仍然与本次中期审查相关。这些目标旨在：

(a) 有意降低分配给综合预算机构部分的经常资源比例，以向方案部分倾斜；

(b) 改进成果重点，加强与战略计划成果的联系，并表明两年来开发署提高了工作效率；

(c) 强调经常资源对本组织持续运作并作为吸引额外资金的种子资金的重要性。

8. 综合资源计划包括经常资源和其他资源，并包括仅涵盖经常资源的综合预算估计数。本报告是对 2018-2021 年综合资源计划和综合预算的中期审查(具体见附件 1 以及附件 2(表 1-7)、3 和 4 提供的详细信息)。为便于与该计划进行比较，本次审查按照开发署 2018-2021 年综合资源计划和综合预算估计数(DP/2017/39)进行，包括实现上述目标的进展情况以及开发署在 2020-2021 年期间可能面临的潜在机遇和挑战。本报告审查：(a) 综合资源计划，包括方案和机构活动的捐款/收入和资源使用(支出)；(b) 综合预算，包括方案和机构活动的捐款/收入和资源使用(支出)。本报告注意到在战略计划中期审查中进行了关于组织成果的主要讨论，并讨论了与综合资源计划相关的综合成果和资源框架的内容。

二. 综合资源计划审查

目标

9. 下图显示 DP/2017/39 号文件所载 2018-2021 年综合资源计划(和综合预算估计数)的目标。本报告讨论了这些目标取得的进展。



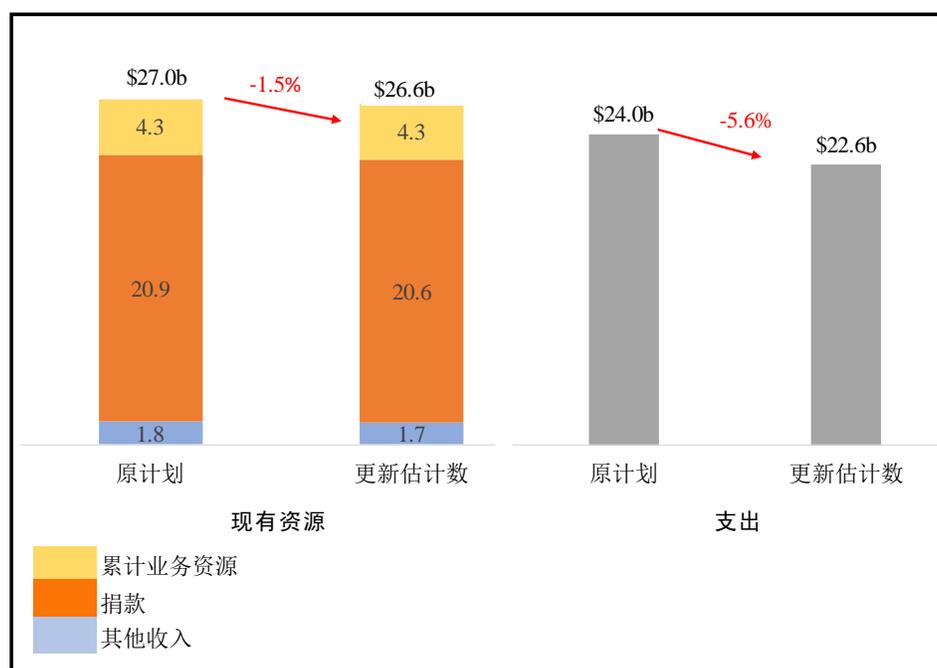
10. 本节介绍综合资源计划上半年的财务执行情况，包括主要特点、可用资源(收入)和资源使用(支出)。这一分析基于 2018-2019 年规划估计数与实际数的比较，并考虑到了 2018 年已审计数字和 2019 年未审计数字。综合资源计划细节载于附件 2，表 2。

11. 2018-2019 年可用资源初步计划为 153 亿美元，开发署已经落实 149 亿美元，达到计划水平的 97.4%，表明供资伙伴的持续信心。在 4 亿美元的缺口中，约 40%(1.4 亿美元)与汇率波动的影响有关。

12. 在支出方面，与最初计划的 117 亿美元相比，开发署支出达到 103 亿美元，即计划水平的 88%。细节将在以下段落中讨论。

13. 本节还把 2018-2021 年规划估计数与 2018-2021 年最新数字进行比较，并考虑到了 2018-2019 年实际执行情况和执行局 2016 年认可的 2020-2021 年估计数。下图二概述了比较情况。

图二.
2018-2021 年综合资源计划中期审查的主要特点



14. 考虑到头两年执行情况对四年的总体影响，开发署仍有望实现最初计划的270亿美元可用资源水平(266亿美元，即98.5%)。在支出方面，开发署有望达到226亿美元，即最初四年期规划估计数的94.4%。

15. 必须回顾，所有支出，包括从累积方案资源结余中提取的款项，都是根据开发署的监管框架以及适用的相关供资协议产生的。累积方案资源结余是高度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、具体的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，并进一步提取累积的方案资源结余。

可用资源(收入)¹

16. 计划中期审查概述了开发署不断发展的伙伴关系前景。下文是附件2表1中列出的相关财务概要。2018-2019年期间，实际捐款达到98亿美元，占101亿美元计划水平的97%。超过40%或约1.4亿美元的短缺可归因于汇率波动造成的净损失。除去这一净损失，这一期间的捐款本可达到99亿美元，即计划水平的98%。本节其余部分将详细讨论关于这一期间捐款的主要意见。主要意见如下：

¹ 为补充这一期间收到的实际捐款，开发署受益于43亿美元的期初余额，同时还从其他来源获得收入，如2018-2019年期间向联合国其他组织提供服务的费用偿还和费用回收8亿美元。因此，2018-2019年可用资源总额为149亿美元。

(a) 开发署的供资从更健康的经常资源和其他资源组合转向更集中的专用其他资源供资。双边捐款和专题供资窗口也是这一供资类别的重要来源；

(b) 纵向基金的供资水平保持不变，注意到这些基金(全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、全球环境基金、全球气候基金、执行蒙特利尔议定书多边基金等)之间供资组合的不断变化；

(c) 跨区域的国内资源调动不断扩大；

(d) 与国际金融机构的伙伴关系继续深化和扩大。

17. 在讨论开发署的经常资源和其他资源捐款时，必须强调捐助方格局不断变化，与其他资源捐款相比，捐助方大幅减少了经常资源捐款。2010年，经常资源与其他资源的比例为20:80，此后降到了12:88。

18. 开发署欢迎非经济合作与发展组织发展援助委员会成员的捐助者和非国家行为者的逐步增长，但是一种共识正在形成，即全球增长放缓迫在眉睫，而减少汇率风险对于管理世界所有主要货币具有特殊的挑战性。

19. 2015年以来，十大捐助者占经常资源总额的85%，突出表明开发署高度依赖十大捐助者，联合国机构普遍观察到这一趋势。开发署感谢传统捐助者的持续支持，但是从其持续努力来看，扩大核心捐助者基础仍然是开发署和更广泛的联合国发展系统面临的挑战。

20. 2018-2019年，政府对低收入和中等收入国家当地办事处费用的捐款，包括现金、会计联系、实物捐助和欠款，分别达到当地办事处费用债务的61%和75%。中高收入国家和净捐助国达到了100%，以强有力和令人欣喜的方式地表明了会员国对开发署的支持。

表 1
2018-2019 年政府对当地办事处费用的捐款

(百万美元)

收入类别	当地办事处 费用负债， 包括实物捐助	现金和 会计联系	实物 捐助	收到的 总收入	收入对债务 百分比	当地办事处 费用欠款	收到总收入 加现金欠款
低收入国家(1 280 美元 及以下)	13.1	3.3	4.7	8.0	61%	4.7	12.7
中等收入国家(人均国民 总收入<6 600 美元)	39.4	18.4	11.0	29.4	75%	11.5	40.9
中等收入国家(人均国民 总收入>6 600 美元)	25.7	21.8	3.9	25.7	100%	0.9	26.6
净捐助国	20.3	16.8	3.5	20.3	100%	0.0	20.3
总计	98.5	60.3	23.1	83.4	85%	17.1	100.5

21. 开发署欢迎秘书长的《供资契约》，认为通过这一手段可以平衡经常资源和其他资源供资份额，并通过更好、更有效的伙伴关系引导联合国发展系统实现更好的可持续发展成果和协作。为将结余向《供资契约》规定的经常资源 30%的目标转移，开发署正在扩大努力，并与目前低于门槛值的会员国进行接触(注意：经常资源目前占总资源的 12%，而十年前为 20%)。

22. 《供资契约》并呼吁增加多年捐款的份额，以提高筹资的可预测性。2019 年，通过多年承诺从 11 个主要捐助方收到的经常资源捐款达到 3.63 亿美元，占捐款总额的 57.7%，高于 2018 年的 43%。虽然捐助基础狭窄，但还是为经常资源供资提供了一些必要的可预测性。

23. 作为努力加强其他资源的证据，2018-2019 年期间开发署从国际金融机构收到了超过 6.76 亿美元，主要是危机情况，总额比 2016-2017 两年期(4.51 亿美元)增加 50%。

24. 纵向基金占开发署捐款总额的 18%，2018-2019 年所有纵向基金调动资金 18 亿美元。在本四年期计划的头两年，全球基金执行赠款的年平均数接近 9 亿美元。2019 年调集了约 1.42 亿美元，用于支持适应气候变化的国家规划和方案。

25. 此外，2018-2019 年方案国政府的费用分摊捐款达到 18 亿美元，仍然是开发署与政府对应方一道支持国家可持续发展目标优先事项的重要组成部分。

26. 对开发署专题供资窗口的捐款从 2018 年的 6 700 万美元增加到 2019 年的 1.03 亿美元，增加了 54%，从而能够通过标志性方案对复杂的发展挑战采取更加综合的办法。承诺水平的提高再次证明了合作伙伴对开发署的信任。

27. 最后，秘书长继续重视多伙伴信托基金办公室，通过高效、负责、透明地设计和管理创新的集合融资工具，支持发展实效和联合国的协调一致。2019 年，开发署从该机制收到 4.52 亿美元的捐款，延续了集合资金从 2017 年基线水平 3.41 亿美元增长的模式。开发署对可持续发展目标和更广泛的联合国发展系统的支持是这一努力的基础。

资源使用情况(支出)

28. 如附件 2 表 1 所示，2018-2019 年支出达到 103 亿美元，占计划支出数 117 亿美元的 87%。实地情况不同以及由于驻地协调员脱钩进程导致外地的领导职位暂时出现空缺，使得各区域和各国家办事处的支出情况各不相同。

29. 附件 4 按照执行局第 2012/28、2013/28 和 2013/30 号决定，按国家类型(低收入和中等收入国家、人均国民总收入 6 660 美元以上的中等收入国家、符合条件的方案国家和净捐助国)列报了 2018-2019 年国家层面的实际支出。附件显示，国家层面方案资源和机构资源总额的 43%用在了低收入国家。这与前期(2014-2017 年)报告的占方案资源和机构资源总额的 57%相比减少了 25%，与 16 个国家毕业进入中等收入国家类别相称，使得低收入国家的数量从过去(2014-2017 年)的 56 个减少到当前方案周期的 40 个。应当指出，2018-2019 年，中等收入国家在资源

总额中所占份额较高，因为其中特别包括来自方案国的其他资源，即政府费用分摊资源(详情见附件 4)。

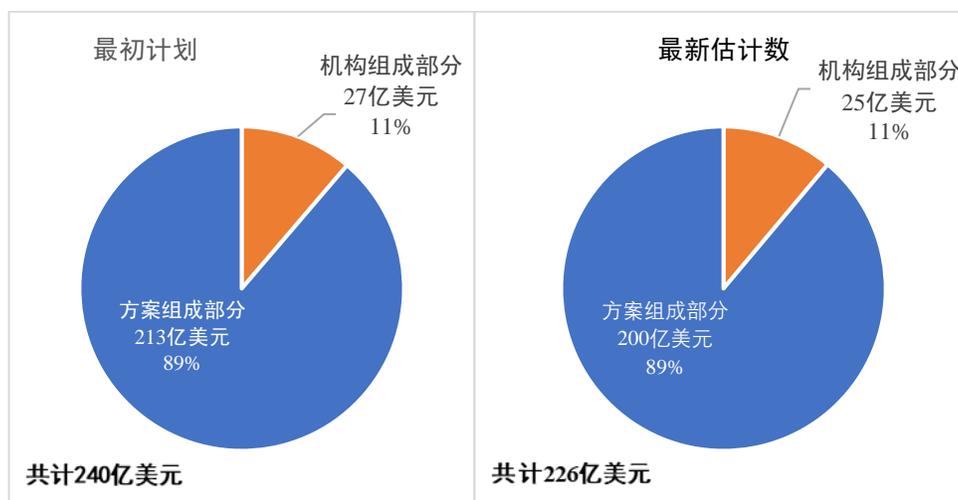
30. 关于综合资源计划的机构组成部分，支出为 12 亿美元，低于计划数的 14 亿美元。除其他因素外，这反映了各区域和各国家办事处上述与人员配置相关费用暂时出现支出结余，以及总部和外地两级的运作效率和整合，使得可用于发展活动方案和服务的资源增加。在影响运作效率的众多因素中，职能组合就是其中之一。在总部和外地各级将更多职能组合在一起，整合更多空间产生了实效，提高了效率，并将有助于在 2020-2021 年战略规划期余下时间及以后进一步提高效率。

31. 尽管《战略规划》在这一初期遇到了挑战，但在开发署领导的周密行动下，必须指出，每支出 1 美元，就有 91 美分花在了实现发展成果的方案和服务上。这达到了 2018-2021 年预算规定的目标水平，与 2014-2017 年期间的 88 美分相比，有了显著提高(见附件 2，图 A)。

32. 下图三比较了各主要支出类别的最初计划数和最新估计数。附件 2 表 2 按费用分类类别详细列出了 2018-2021 年综合资源计划估计数，包括与最新估计数的比较。

图三

2018-2021 年期间最初计划使用资源总额在方案组成部分和机构组成部分之间的分配情况与最新估计数中资源总额在方案组成部分和机构组成部分之间的分配情况



展望未来

33. 《2030 年可持续发展议程》为全球社会设定了雄心勃勃的变革目标，同时也带来了前所未有的融资需求。为满足这些需求，《亚的斯亚贝巴行动议程》不仅呼吁为推进《2030 年议程》提供更多财政资源，而且还呼吁通过新的创新工具来交付这些资源。开发署的目标是从战略上创造新的机会，通过生成创新产品，如贷款担保、影响投资和社会影响债券，调动更多资金，扩大为发展融资出资的行为

体基础。这些产品仍处于研发阶段，但正在借鉴私营部门的经验教训，并旨在加强与人、纵向基金和私营部门的伙伴关系。

加快交付优质发展成果

34. 开发署已将其业务模式重新定义为系统、流程、工具、伙伴关系和融资的组合，高成效、高效率地支持发展成果的交付。随着发展环境的变化，需要不断改进开发署的业务模式，以满足方案国政府不断变化的需求。

35. 正如在开始时所讨论的那样，对综合资源计划和预算的这一中期审查应结合对《战略计划》的中期审查一并阅读，《战略计划》中期审查提供了更多细节和背景，说明开发署通过创建全球政策网络、数字创新、工作人员培训和业务流程改进为加快实现发展成果开展了哪些工作。

努力实现持续效率

36. 长期的财政纪律和财政效率使开发署能够根据 2018-2021 年综合资源计划和综合预算确保财务可持续性的目标，在 2018 年和 2019 年保持机构预算的平衡。与此同时，财政效率使开发署能够用从各年赚取的机构预算收入全额支付经常性机构预算支出。财政效率使开发署能够支持署长的慎重决定，不将执行局核准的 4 900 万美元追加经常资源用于管理活动。这一核定资源资金的未使用情况与以往战略计划期间形成对比，在以往战略计划期间，经常性机构预算支出由当年赚取的机构预算收入供资，储备金由署长酌情使用。就 2018-2021 年综合资源计划和综合预算的经常资源而言，机构预算支出减少，使得分配用于发展方案的经常资源所占比例从 62%提高至 64%(约 2 000 万美元)，而用于机构预算活动的经常资源所占比例与前期相比从 38%下降到 36%，所有这些都助于开发署实现综合成果和资源框架中阐述的 2018 年和 2019 年发展成果。

37. 同样如上所述，尽管 2018-2019 年期间面临挑战，但每 1 美元支出中，就有 91 美分花在了发展方案和服务上，高于 2014-2017 年的 88 美分。如综合成果和资源框架所示，开发署管理效率比率继续提高，但仍然低于相应年度目标水平。自 2019 年起，根据执行局核准的统一费用分类类别，目标数和实际数都含与管理活动有关的费用，这些管理活动以前(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。考虑到这一点，开发署的业绩继续超过其年度目标。在 2018-2019 年期间，开发署超过了其目标数，2018 年和 2019 年的管理效率比率分别为 6.7%(实际数)和 6.9%(目标数)，7.5%(实际数)和 7.7%(目标数)。²

² 2019 年的数字反映了大会关于驻地协调员制度与开发署脱钩的第 72/279 号决议的影响。

费用回收

38. 关于统一的费用回收政策，开发署与联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人口基金(人口基金)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作，继续就费用分类和费用回收问题与执行局接触。根据执行局第 2013/9 号决定，附件 3 详细介绍了开发署费用回收政策费率的最新情况，重点是免除一般管理支助费用。

39. 开发署仍然坚定地履行其承诺，以最佳方式重新定位联合国发展系统，同时完全统一费用分类和费用回收政策，以实现《2030 年议程》。在此方面，在脱钩进程对开发署产生更大影响的情况下，关于拟作为新的费用回收政策的一部分保留的关键交叉管理职能的讨论可能需要进一步阐述。

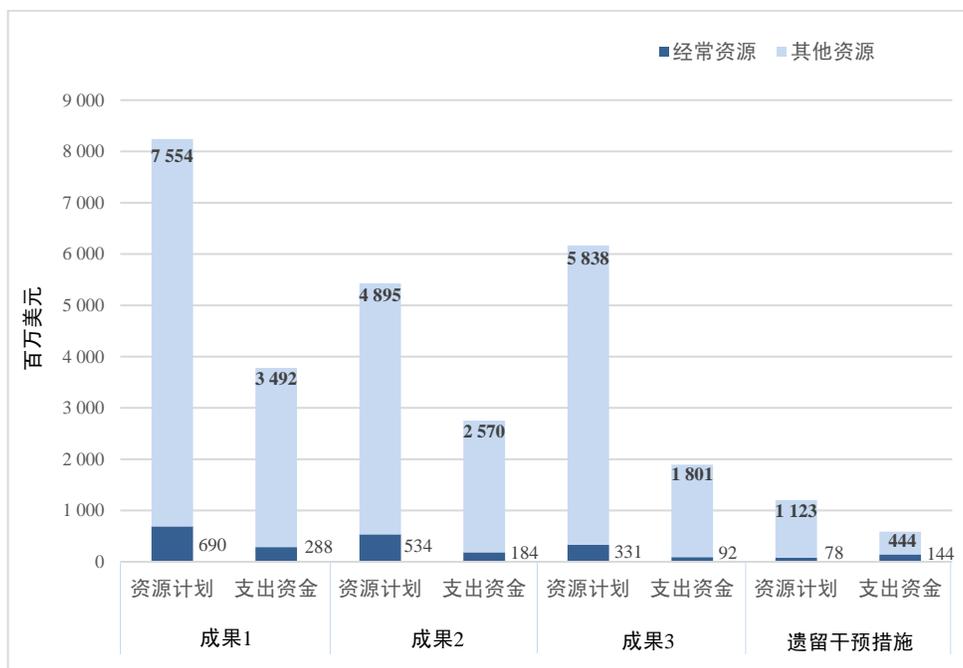
三. 综合成果和资源框架

40. 综合成果和资源框架将 2018-2021 年《战略计划》转化为一套发展和组织成果，显示开发署将如何利用会员国和其他方面委托给它的资源来实现其任务和愿景。在计划期中点，开发署支出了 103 亿美元，即其计划水平的 88%，四年期计划 240 亿美元的 43%。

41. 2018-2019 年，方案支出达到 91 亿美元，占四年期计划最初估计数 213 亿美元的 43%。开发署支出 38 亿美元用于进一步消除一切形式和表现的贫困(成果 1)，支出 28 亿美元用于加速促进可持续发展的结构转型(成果 2)，支出 19 亿美元用于加强抵御冲击和危机的能力，支出 6 亿美元用于支持前一个《战略计划》遗留的干预措施。

图四

2018-2019 年方案支出与 2018-2021 年资源计划对比



42. 在机构方面，开发署支出了 11 亿美元，占 27 亿美元四年期计划数的 41%，用于加快交付优质的方案成果，实现组织效率和效益，以及为联合国全系统成果协调和一致性提供业务服务安排。《战略计划》中期审查及其附件讨论了开发署所取得成就的更多细节。



加强成果与资源的联系，并促进敏感性分析



提供综合平台并利用开发署国家办事处的优势，支持合作伙伴，包括联合国系统

四. 审查综合预算(经常资源)



明确经常资源的作用，扭转下行趋势

A. 经常资源的作用

43. 大会第 71/243 号决议、执行局多项决定以及行政和预算问题咨询委员会都强调了经常资源对开发署的重要性，经常资源仍然是开发署的基石，是支持最贫困国家的支柱。开发署执行《战略计划》和支持各国政府执行《2030 年议程》的能力取决于灵活、可持续的供资基础。

44. 考虑到执行局关于重点使用经常资源的指导意见，开发署根据立足于以下三个综合预算支柱的 2018-2021 年综合预算的以下目标，重新阐述了这些资源的作用：

(a) 通过整合预算的方案组成部分和机构组成部分，实现协同增效；

(b) 利用与人口基金、儿基会和妇女署商定的统一费用分类框架，对四年度全面政策审查作出回应，同时进一步提高资源利用的透明度和效率；

(c) 通过更严格、更有针对性地执行统一费用回收政策来改进费用调整(见 DP/FPA-ICEF-UNW/2020/CRP.1)。

45. 经常资源对于开发署而言仍然至关重要，不仅可以利用经常资源支持低收入国家消除贫困，而且可以利用经常资源测试创新方法，填补开发署在性别等资源不足领域的关键资源缺口。灵活、可预测的经常资源使各国家办事处能够满足方案国政府对长期可持续性的需求，而不是通过短期项目资金，围绕捐助方关注的重点进行干预。作为开发署的中坚力量，经常资源推动开发署发展，巩固开发署在实地取得的成就，使其能够保持并扩大成功的投资。

捐款

46. 2018-2019 年，经常资源收到的捐款达到 13 亿美元，³ 占计划估计数的 96%。这表明供资伙伴继续给予大力支持。缺口的 40%，即 2 300 万美元，可归因于汇

³ 考虑到美国政府的 1 200 万美元暂缓付款预计将于 2020 年 3 月到账。

率波动造成的净损失。开发署利用会员国年初提供的付款时间表，尽一切努力减轻汇率波动的负面影响。

支出

47. 在支出方面，开发署利用管理效率使其方案支出实现最大化。在总部和外地各级扩大职能组合和空间整合产生了实效，提高了效率，将有助于在 2020-2021 年规划期余下时间以及以后进一步提高效率。在战略计划期间的头两年，这使得开发署方案支出从占机构预算的 62% 提高至占 64%。经常资源中机构预算支出的减少使分配给发展方案的经常资源比例增加了约 2 000 万美元。这一增长的原因是综合预算的机构组成部分所占比例下降，机构组成部分从占 38% 降至 2018-2019 年占 36%。见下表 2。

表 2

开发署综合预算的方案组成部分和机构组成部分

	2018-2019 年最新计划估计数		2018-2019 年实际数	
	占总数的百分比	数额 (以百万美元计)	占总数的百分比	数额 (以百万美元计)
经常资源				
方案组成部分	62	845	64	784
机构组成部分	38	511	36	443
共计	100	1 356	100	1 227
机构组成部分				
发展实效	25	129	22	97
联合国发展协调	16	80	17	74
管理	55	281	58	256
特别用途	4	22	4	17
共计	100	511	100	443

B. 审查综合预算的方案组成部分

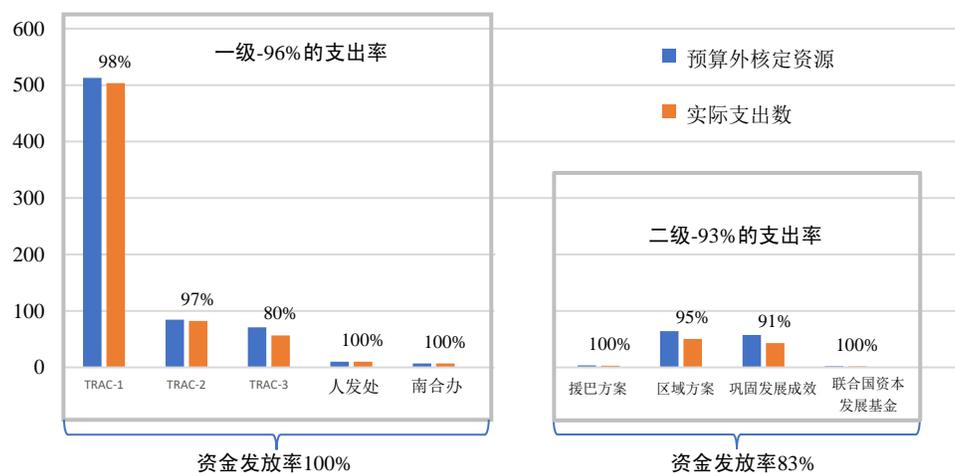
48. 国家一级方案活动的经常资源分配是通过核心预算资源调拨目标(TRAC)体系进行的，下文将详细讨论该体系。2018-2019 年期间，开发署的方案支出数额与综合预算的计划估计数一致。下文将详细讨论开发署核心预算资源调拨目标项目，特别是 TRAC-2。

49. 对于 2018-2021 年，最近批准的发展活动的两级保护办法已经到位；根据这一办法，如果经常资源减少 5%，一级的项目不会减少，但二级的项目将减少。如果资源下降超过计划数额的 5%，则一级和二级项目将按同等比例减少。因此，TRAC-1、TRAC-3、人类发展报告处和联合国南南合作办公室的项目没有受到 2018-2021 年期间头两年捐款数额下降的影响。此外，与以前不含保护 TRAC-2 资源的综合预算相比，预算项目没有出现因捐款短缺引起的下降。

50. 正如执行局在第 2012/1 号决定中重申的那样，综合预算的方案组成部分的基础是关于可预测性、普遍性和渐进性的相互关联的原则。可预测性涉及是否有足够的经常资源，以确保开发署成果的可持续性和多面性。普遍性确保开发署的发展资源和活动可用于支持所有符合条件的国家。渐进性侧重于将经常方案资源分配给低收入和最不发达国家。

图五.

2018-2019 年综合预算的方案组成部分：计划估计数与实际数的对比



人发处，人类发展报告处；南合办，联合国南南合作办公室；援巴方案，援助巴勒斯坦人民方案。

51. 图五列示了在 2018-2021 年综合预算中采用的为综合预算方案组成部分供资的两级办法。这两级是：

(a) 一级包括 TRAC-1、TRAC-2、TRAC-3、联合国南南合作办公室和人类发展报告处；

(b) 二级包括区域方案、援助巴勒斯坦人民方案、巩固发展成效和联合国资本发展基金的方案项目。

52. 注意到，一级方案项目的预算完全按照执行局核准的预算数额公布。这促成总体执行率为 96%。TRAC-1 和 TRAC-2 分别实现了 98% 和 97% 的执行率，TRAC-3 实现了 80% 的执行率(注意到后一个预算项目的具体性质)。在此期间，联合国南南合作办公室和人类发展报告处都实现了 100% 的执行率。

53. 按照在经常资源捐款减少的情况下为方案项目供资的两级办法，二级方案项目的拨款率为 83%。支出与减少后的预算数额相比，即发放资源的总体执行率为 93%。

核心预算资源调拨目标体系

54. 国家一级方案活动的经常资源是通过核心预算资源调拨目标体系分配的。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。

55. 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。

56. 开发署 TRAC-1 计算方法使用一个可预测性参数，以确保从上一个方案拟订安排期平稳过渡到本战略规划下的关键工作。然而，根据其任务规定，TRAC-1 也包括相同的百分比分配幅度：低收入国家，将继续获得这些资源的 85%至 91%；中等收入国家，获得 9%至 15%；最不发达国家，横跨低收入和中等收入国家，至少占 60%。开发署在国家一级的存在基于各国不同的发展需要，以确保高效率和有成效地应对国家发展优先事项。

57. TRAC-2 为高度优先、高影响力的方案拟订提供额外的激励措施，鼓励各国更多地利用经常资源资金，并帮助调动其他资源。然而，多年来积累的经验揭示了核心预算资源调拨目标体系中的一些重大和相互关联的缺点，如成果与资源的联系、资金分散和缺口融资。因此，必须尽可能战略性地使用 TRAC-2 资金，以大幅提高关键领域的组织业绩。2018-2021 年综合资源计划提案就是在结合考虑这一论点提出来的。

58. 在上文概述的考虑因素的背景下，TRAC-2 的前进方向对国家办事处和区域办事处具有平衡的灵活性，既有总体上对执行局的承诺，又有快速变化的业务环境的要求。总体目标一直是帮助实现符合开发署在战略计划和综合资源计划中所作承诺的发展成果，并使开发署在可持续发展目标和联合国发展系统改革方面处于强有力的地位。开发署各区域局和国家办事处确认，TRAC-2 资源已用来利用战略伙伴关系，使开发署成为整合可持续发展目标的一个关键发展伙伴，并扩大试点规模。例如，在索马里和也门使用了 TRAC-2 资金，通过为利用创新解决方案、建立协作平台和引发新的发展伙伴关系和工具创造坚实的基础，加强进行改革的准备工作。

分配方法与当前的低收入和高收入国家类型

59. 虽然从低收入毕业进入中等收入地位对有关国家来说是一个积极的结果，但它提出了 2018-2021 年以后分配方法的问题。执行局核准的 TRAC-1 和 TRAC-2 资源的现行方法是根据国民总收入，将 85%分配给低收入国家，这是 85%至 91%核定范围的低端。这反映了这样一个事实，即低收入国家的数量从 2008-2013 年期间的 63 个减少到 2018-2021 年期间的 40 个，情况如下所示：

	2008-2013	2014-2017	2018-2021
低收入国家数量	63	56	40
分配给低收入国家的 TRAC-1/TRAC-2 资源百分比 (经执行局核准)	87.2	89.6	85.0

60. 在快速变化的发展背景下，根据目前的数据，随着更多国家从低收入毕业进入中等收入地位，低收入国家的数量预计将在下一个计划期，即从 2022 年起进一步减少。这将使分配给低收入国家的资源低于执行局规定的 85% 的门槛，尽管目前核心预算资源调拨目标的分配仍与计划估计数一致。必须指出，正如 2019 年人类发展报告中强调的那样，中等收入国家往往因这种指定而面临严重后果，因为它们往往得不到发展援助。事实上，尽管许多经济体整体经济增长，但在收入增长背后潜藏着日益严重的不平等。

C. 审查综合预算的机构组成部分

61. 开发署综合预算承认国家、区域和全球各级发展与体制成果之间的协同增效作用和联系。开发署认识到机构活动及其资金是实现发展成果的重要战略推动因素。因此，为这些机构活动提供经常资源资金是综合预算以及实现战略计划和相关综合资源计划的一个基本要素。

62. 2018-2019 年机构组成部分的经常资源支出为 4.43 亿美元，是计划数 5.11 亿美元的 87%。这意味着从占综合预算的 38% 降至 36%，这大致可归因于成本效益和创新举措，它们补充了开发署的管理实效努力。开发署在 2018-2019 年期间一直保持在其管理支出计划限额之内，即 2.56 亿美元，而计划数为 2.81 亿美元。

63. 对战略计划的中期审查深入讨论了总体组织和体制成果，包括实现更高的效力和效率问题。在此背景下，开发署 2019 年连续第三年实现机构预算平衡。署长深思熟虑地决定不动用执行局 2017 年为管理活动核准的额外资金 4 900 万美元，以确保完全遵守执行局核准的费用回收政策。因此，开发署机构预算在计划期的头两年保持平衡。

64. 值得注意的是，在开发计划署仍然能够实现综合成果和资源框架所阐述的成果的情况下，实现了上述效率，从而实现了预算平衡。这使开发计划署能够为方案提供更多的资金，并将使其能够对加强关键职能进行投资。

65. 下表 3 按支出类别比较了 2018-2019 年综合预算的机构组成部分，并考虑到 2018 年和 2019 年的实际数更新了估计数。差异分析表明，开发署估计将保持在最初估计的数额内，特别是在差旅和咨询人的关键类别方面。支出不足的最大绝对金额数与员额费用类别(即薪金和福利)有关，在原来估计数 4.54 亿美元中有 6 400 万美元没有支出，这是在 2019 年期间暂时较高的空缺率的背景下出现的。在人员配备齐全的情况下，员额支出将与战略计划期间今后两年的预算数保持一致。

表 3.

按支出类别分列的综合预算的机构组成部分：2018-2019 年计划估计数与 2018-2019 年实际数的比较

(百万美元)

支出类别	2018-2021 年 预算估计数	2018-2019 年实际数 和 2020-2021 年 计划估计数	差异	
			\$	%
员额	856.5	792.5	(64.0)	-7%
其他工作人员费用	2.1	1.7	(0.4)	-19%
咨询人	37.9	29.2	(8.7)	-23%
差旅费	22.1	22.1	0.0	0%
业务费用	130.0	127.0	(3.0)	-2%
家具/设备	5.1	5.1	(0.0)	-1%
偿还/捐款	12.2	10.8	(1.4)	-11%
战略投资拨备	28.0	24.5	(3.5)	-12%
支出共计	1 093.9	1 012.8	(81.1)	-7%

职位

66. 由于驻地协调员制度与开发署脱钩，开发署在 2019 年填补了许多新的国家一级领导职位。开发署继续支持独立和振兴的驻地协调员制度的运作，帮助确保驻地协调员及其办公室能够无缝履行其重要协调职能。同时，开发署保持了业务连续性，继续成功推进《2018-2021 年战略计划》。关于 D-1 及以上职等职位的详细概览，见附件 2。

五. 吸取的经验教训和展望

67. 今天，开发署是一个精干的组织。作为对开发署向执行局作出的承诺的回应，开发署：(a) 继续表明它在过去两年中变得更有效率和效力；(b) 表明其用于方案发展的资源总额有所增长；(c) 强调经常资源对开发署持续运作的重要性(并将其作为吸引额外资金的种子资金)。

68. 在计划期的后半部分，开发署在考虑下一个战略规划周期面临的挑战时，将努力提高生产率、效率和效力，并提高管理效率比率。

69. 关于费用回收问题，鉴于脱钩进程对开发署的影响，关于拟作为新的费用回收政策的一部分而保留的关键交叉管理职能可能需要进一步说明。预计将在提交给执行局 2020 年第二届常会的最后费用回收政策框架中谈及这一问题。

70. 开发署在大约 170 个国家和领土设有方案存在，拥有联合国大家庭中最大的业务平台，向整个系统提供广泛和大量的服务。业务效率的稳步提高将使开发署能够加强面向客户的导向，并向其他组织，特别是非常驻伙伴提供更好的综合业务支助。