



大会

Distr.: General
23 March 2020
Chinese
Original: English

第七十四届会议

议程项目 124、133、135 和 148

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

2020 年拟议方案预算

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

转变联合国的管理模式：管理战略、政策和合规部以及业务 支助部的供资模式

秘书长的报告

摘要

秘书长在关于“转变联合国的管理模式：采用新管理架构以提高效力、加强问责”的报告(A/72/492/Add.2)中表示他打算向大会第七十四届会议第二期会议提交提案，为根据实施“全秘书处”办法所获得的初步经验用支助账户给两个新建的部供资确定明确一致的办法。

据此，本报告为管理战略、政策和合规部以及业务支助部(含信息和通信技术厅)提出新的供资模式。按照这一模式，这两个部将继续以方案预算和支助账户供资。不过，员额资源和非员额所需资源总额将在方案预算下列报，而支助账户在批款中的份额将作为赠款捐给方案预算。

此模式如获批准，将于 2022 年 1 月 1 日生效。



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 72/288 号决议提交的。大会在决议中确认秘书长关于“转变联合国的管理模式：采用新管理架构以提高效力、加强问责”的报告(A/72/492/Add.2)第 66 段表示打算向大会第七十四届会议第二期会议提交提案，为两个新建部即管理战略、政策和合规部以及业务支助部确定明确一致的供资办法。这其中包括对上述两部的负责人保持双重统属关系的信息和通信技术厅。

二. 当前安排及其难点的概述

2. 业务支助部以及管理战略、政策和合规部是大会通过重组原外勤支助部和原管理部的资源设立的，自 2019 年 1 月 1 日起生效。外勤支助部由大会第 61/279 号决议设立，原为维持和平行动部特派团支助厅，几乎全部由维持和平行动支助账户供资，仅少数员额和相关非员额资源由方案预算供资。管理部则同时以这两个筹资机制供资，分摊的所需资源大约三分之二以方案预算支付、三分之一以支助账户支付。该部履行支助维持和平行动的职能以及支助整个秘书处的职能，包括在政策领域提供支助。

3. 新建部的角色和职责与所取代的部不同，但仍同时由上述两个摊派供资来源供资。这种双重供资安排的基本理由仍然是合理的，因为两个部在各自的职责领域都支助秘书处的整体。但是，执行这一安排的机制规定将经常预算所需资源(管理战略、政策和合规部在第 29A 款，业务支助部在第 29B 款，信息和通信技术厅在第 29C 款)和支助账户所需资源分开列报。这样做就预算程序、预算管理、大会监督而言都不是最佳的。详情如下所述。

使用维持和平行动支助账户的理由

4. 将原外勤支助部和原管理部改组为总部的新管理架构有一个主要制约因素，即只能使用大会以前在方案预算和支助账户中核准的员额为新建的部设定组织结构。同样，两个部的非员额资源也保持先前在两个摊派供资来源之间的分摊。这一限制规定将确保主要的重组工作能在几乎不需追加资源的情况下完成。然而，这也导致两个新建部的具体员额资源和非员额资源的供资来源不再严格对应于这些资源的既定功能。

5. 将维和资源和非维和资源分开列报这一做法是以前遗留下来。那时秘书处的维持和平活动和非维持和平活动是分开的，其管理工作所遵循的工作人员细则和政策不同，采用的程序和信息技术平台也不同。支助账户于 1990 年 1 月 1 日设立，最初几年所供资的大多数职能部门均与维持和平直接相关。大会连续数年核准使用支助账户为范围更广的活动供资，而为此对相关资源的分配往往与其他贯穿各领域的实质性任务(包括全组织举措)挂钩。在新管理架构内，这类活动已是主体而不是例外，因为新架构中只剩下少数职能部门也许能定义为专门从事维和

工作的单位(如军警能力支助司),¹ 或专门从事非维和工作的单位(如方案规划和预算司)。

6. 大会在第 49/250 号决议中决定, 支助账户只能用于向总部提供其支援和支持维和行动所需的人力资源和非人力资源, 而改变这项限制规定须经大会事先批准。大会通过的第 72/266 B 号决议给予了这项批准, 但这也意味着除非批准一种新的筹资办法, 否则只有就 2019 年 1 月 1 日新部初建后所申请和批准的资源而言, 才可断言员额资源和非员额资源与其各自供资来源之间在概念上存在联系。

政府间和专家审查进程

7. 大会每届会议分两次审议总部管理战略、政策和合规部以及业务支助部所需的资源, 其中方案预算所供资部分在届会主要会期审议, 支助账户所供资部分在续会第二期会议审议。由于这两个部几乎每个司所需的资源都来自两个分摊供资来源, 大会没有机会在一份文件中详细评估每个组织单位所需员额资源和非员额资源的总和, 更不用说评估两个部作为一个整体所需的资源了。

8. 大会对支助账户所供资的总部机构所需资源细目的审议, 不同于对相同机构由经常预算供资的所需资源的审议, 这一情况是支助账户设立之前遗留下来的问题。之前, 支助各维和特派团的总部员额是列入这些特派团预算的。之所以设立支助账户, 是为了将之前各特派团预算分散供资的所需资源汇总在一起, 可更好地满足无法与具体特派团挂钩的维和需求, 也可更好地满足特派团开办和缩编情况下的需求。在大会届会的不同会期审议方案预算所供资经费和支助账户所供资经费这一现行做法是大会第 49/233 号决议确定的。该决议确定了支助账户所适用的当前 7 月至 6 月维和财政期间(1995 年 7 月 1 日起生效)。

9. 维和行动支助账户设立以来的几十年里, 大会对方案预算和支助账户预算的政府间审议采取了不同的做法。在大会要求改变预算列报格式时, 通常仅单独适用于方案预算, 或单独适用于支助账户预算, 而不是两者都适用。使这些因素影响更大的是, 两个预算的列报、结构、细节、方法一直由总部不同的司负责, 即方案预算由方案规划和预算司负责、支助账户由现在的外勤业务财务司负责。

10. 做法上的差别表现在两个部同一单位在两个预算内的编制方法不同, 所需资源在两个预算内的列报也相异。过去曾努力统一这两种方法, 但在两份预算报告中, 预算叙述部分的格式和结构仍不同, 预算向大会提供的信息类型和详细度也不同。这些不同之处还反映到就两个预算提供给大会的标准补充资料中。例如, 这两套预算的不同之处包括列入还是排除其他筹资机制所供资员额的信息, 还包括列入还是排除一般临时人员账户所供资职位的信息。

11. 此外, 目前的情况不允许大会全面审议两个部单个次级方案(方案预算)或单个组织单位(支助账户)成果预算编制框架的目标、绩效指标、产出, 因为这些目标、绩效指标、产出分散在不同文件中, 所涵盖的财政期间不同。

¹ 军警能力支助司实际上还支持有警卫单位的特别政治任务, 如联合国伊拉克援助团、联合国利比亚支助团、联合国索马里援助团, 但这些单位只占部署的特遣队总数的一小部分。

预算编制和管理

12. 大会第五委员会对预算的审议分为两步，一个是提交概算，另一个是提交预算执行情况报告。然而秘书处在这两步之前和过程中要开展大量的工作。虽然在两个预算中审议的资源各不相同，但编制预算文件非常耗时，无论所涉次级方案或组织单位的需求规模有多大，也不管一开始是否请求新的供资，都需要为编写陈述、编制表格做大量工作。在许多情况下，鉴于活动采用的是全秘书处方式，越来越难以确定如何在方案预算和支助账户预算之间划分和调整成果预算框架的绩效指标和产出。

13. 此外，在预算获核准后，因两个部大多数单位的资源是分给两个部使用的，给资源的管理增加了难度。非员额资源尤其如此，因为这些资源通常由相关员额的供资来源支付。这样做从会计角度来看可能是有意义的，但就不同供资来源所支付的费用(如差旅费、培训费、办公用品费)而言，其预算管理在实际中效率很低。

三. 为两个部供资的新方法

14. 上节概述的问题是历史上遗留下来的，即：鉴于以往对维和活动及非维和活动适用不同的分摊比额表，加之过去某些活动的侧重程度和专业化程度较高，因此设立了支助账户，并规定秘书处为维和活动及非维和活动保持单独的供资来源。为解决上述问题而设定的新供资机制需要做到：

- (a) 使两个分摊供资来源的比例反映维和活动及非维和活动在相对规模上的变化；
- (b) 能用一份文件更简单、更全面地审议全部员额资源和非员额资源以及相关的成果预算编制框架；
- (c) 一旦预算获得批准，便于管理人员对这些资源进行协调统一的管理。

15. 为实现这些目标，秘书长提议从 2022 年日历年方案预算开始以秘书处其他部门所使用的费用分摊预算方式，将两个资金来源供资的方案预算合在一起，为两个部分摊的全部所需经费提供资金。

A. 列报与大会第五委员会的审议

16. 按照拟议的机制，大会每届会议期间将以方案预算形式列报一次两个部所需的全部员额资源和非员额资源，统一列出迄今为止分开列出的成果预算编制框架的有关目标、绩效指标、产出。两个部所需资源总额中由支助账户供资的部分将以下节概述的方法确定。在每个日历年开始时，将从支助账户中扣除其在所需资源总额中提供的部分，作为赠款列入方案预算。

17. 如采用此机制，将不再区分以方案预算资源和维持和平资源提供的资源，所需的全部员额资源和非员额资源均将完全按需求予以说明理由，而无需按所履行职能的性质主观决定资源较适于列入方案预算还是较适于列入支助账户预算。

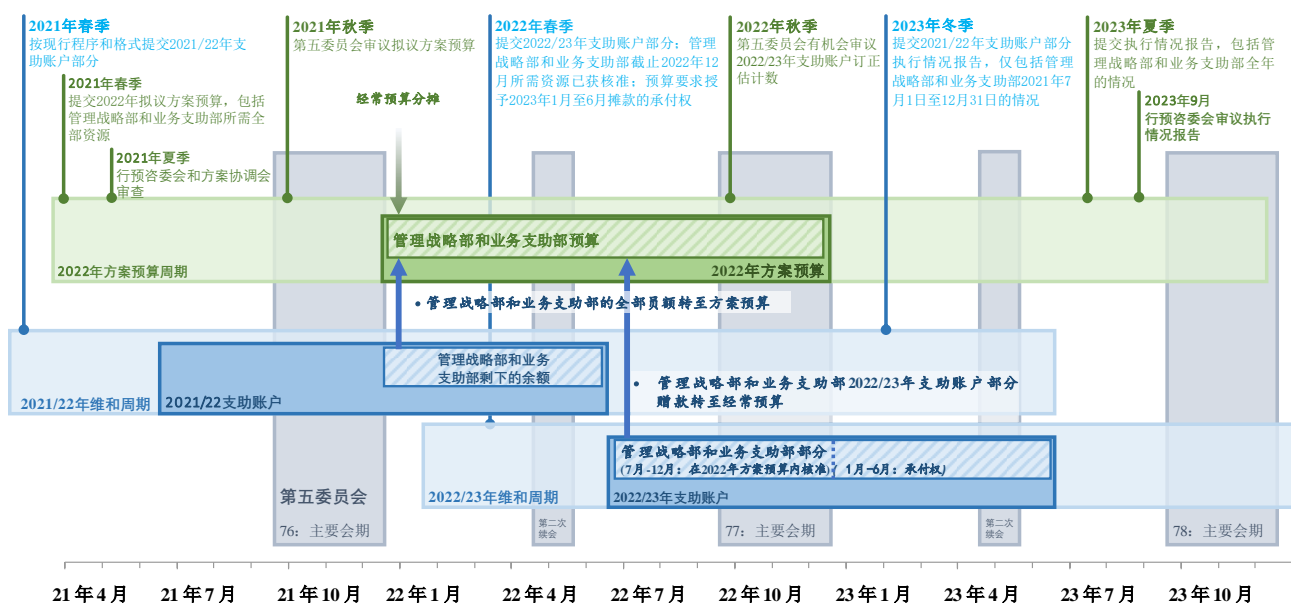
18. 这种统一方式将使大会能更有效、更全面地审查两个部所需的资源，促进两个部各单位采用一致的预算编制方法和列报格式。这还意味着，为两个部编写概算和执行情况报告的工作每年仅需进行一次，使各司能将更多时间用于满足秘书处其他部门客户的需求。

以支助账户提供所需资金的机制

19. 支助账户将继续由维和特派团预算供资，保持 7 月至 6 月的财政期间，在续会第二期会议上由第五委员会审议。但是，与方案方面相对应的各款和管理战略、政策和合规部以及业务支助部(含信息和通信技术厅)所需的资源不会重复之前在方案预算中列报的信息，但将列出支助账户在两个部所需资源中所占的金额。这将反映两个要素，一个是大会在通过方案预算时所已核准的 7 月 1 日至 12 月 31 日期间所需资源，另一个是相应的承付权数额，包括 1 月 1 日至 6 月 30 日期间的摊款。该摊款的预算将在审议下一年方案预算时核准(包括对摊款作出必要的调整)。

20. 现拟在 2022 年方案预算中采用新安排，从 2021 年春季起通过政府间机制提交两个部所需的资源，由大会在第七十六届会议主要会期予以核准。如果大会核准，则两个部的初步所需资源将从 2022 年 1 月 1 日起通过方案预算摊款和支助账户赠款相结合的方式供资。届时大会将已核准截止 2022 年 6 月 30 日的这些资源。如果方案预算中核准的 2022 年前 6 个月所需资源不同于支助账户 2021/22 年维和财政期间的剩余余额，则将认为大会第七十六届会议主要会期已核准了支助账户的订正估计数。如果支助账户在 2021/22 年维和财政期间结束时占两个部实际支出的部分少于核定水平，则 2021/22 年批款余额将通过正常程序退还给会员国。此程序在下图中以图形方式显示。

预算编制程序与筹资机制



缩略语：行预咨委会，行政和预算问题咨询委员会；管理战略部，管理战略、政策和合规部。

21. 应指出的是，拟议的供资安排并非没有先例。一个例子是内部司法系统的筹资安排，其供资方法是大会第 62/228 号决议所核准的经常预算与维和预算之间的费用分摊安排。该系统的全部分摊资源以方案预算提交大会，其中的维和部分由内部司法办公室承担，而口译、会议服务、笔译费用则由支助账户承担。

22. 用多个供资来源为一个共同预算供资的其他例子包括安全和安保部、发展协调办公室的预算。将方案预算与维和摊款合并使用的例子还包括原国际刑事法庭及履行其剩余职能的刑事法庭余留事项国际处理机制的筹资办法，其中将所需资源平均分摊给方案预算及维和分摊比例表。

B. 确定供资来源分摊额的方法

当前分摊方法

23. 如表 1 所示，按照 2020 年核定方案预算以及 2019/20 年支助账户核定预算，两个部在方案预算中的核定资源总额为 1.959 亿美元，在支助账户中的核定资源总额为 2.072 亿美元。这意味着两个部所需经费 49% 由方案预算供资，51% 由支助账户供资。

表 1
预算供资来源
(千美元)

| 概念 | 2020 年核准方案预算 | | | | 2019/20 年核准支助账户 | | | | 共计 | | | |
|-------------------------------|--------------|--------|--------|---------|-----------------|---------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|
| | 管理战略部 | 业务支助部 | 信通厅 | 共计 | 管理战略部 | 业务支助部 | 信通厅 | 共计 | 管理战略部 | 业务支助部 | 信通厅 | 共计 |
| (a) 与预算分册对应的核准预算 | 52 921 | 93 026 | 49 960 | 195 907 | 67 670 | 102 390 | 37 155 | 207 216 | 120 591 | 195 416 | 87 115 | 403 122 |
| | | | | 49% | | | | 51% | | | | 100% |
| “团结”系统(企业资源规划) | — | — | — | — | 19 377 | — | — | 19 377 | 19 377 | — | — | 19 377 |
| 全球服务提供模式 | 200 | — | — | 200 | 869 | — | — | 869 | 1 069 | — | — | 1 069 |
| 离职后健康保险 | | | | — | 11 013 | — | — | 11 013 | 11 013 | — | — | 11 013 |
| (b) 自带供资机制的具体项目和全系统费用 | 200 | — | — | 200 | 31 259 | — | — | 31 259 | 31 459 | — | — | 31 459 |
| (c=a-b) 由管理战略部-业务支助部-信通厅管理的费用 | 52 721 | 93 026 | 49 960 | 195 707 | 36 411 | 102 390 | 37 155 | 175 957 | 89 132 | 195 416 | 87 115 | 371 664 |
| | | | | 53% | | | | 47% | | | | 100% |

缩略语：管理战略部，管理战略、政策和合规部；信通厅，信息和通信技术厅。

24. 但是如前所述，方案预算和支助账户的两种预算编制方法有所不同。例如，支助账户将离职后健康保险所需资源列在管理战略、政策和合规部名下，而方案预算则将其列入第 32 款(特别费)。此外，两个部还有一些具体项目仍在编制预算，如“团结”项目、“全球服务提供模式”等。如果排除这两个概念，而仅计入两个部当前通过分摊供资的经费，则两个部在方案预算内的经费总额将为 1.957 亿美元(53%)，在支助账户内的经费总额将为 1.76 亿美元(47%)。

提议的方法

25. 为了有效地实施这项提议，需要用一个简单透明的公式反映秘书处维和与非维和活动两者相对规模的变化，从而确定两个部的费用将由方案预算供资的比例。维和与非维和活动相对规模的一个客观衡量标准是人员配置水平上的比较，具体表现为员额数和一般临时人员职位数。

26. 如果排除两个部的员额和职位，秘书处 51%的员额和职位目前由方案预算供资，49%由维和行动预算供资，其中包括支助账户，但不包括意大利布林迪西联合国后勤基地、乌干达恩德培区域服务中心(见表 2)。

表 2

秘书处不含管理战略、政策和合规部以及业务支助部员额和职位的供资情况

| 实体 | 员 额 | 一般临时人员 | 共 计 |
|--|---------------|--------------|---------------|
| 不含管理战略部、业务支助部的方案预算 | 9 228 | 4 138 | 13 366 |
| 不含管理战略部、业务支助部的维和经费 (不包括后勤基地、区域服务中心) | 12 818 | 283 | 13 101 |
| 除管理战略部、业务支助部之外共计 | 22 046 | 4 421 | 26 467 |
| 方案预算占比 | | | 51% |
| 维和经费占比 | | | 49% |

缩略语：管理战略部，管理战略、政策和合规部；区域服务中心，乌干达恩德培区域服务中心；后勤基地，意大利布林迪西联合国后勤基地。

27. 拟议以第 26 段所述员额和一般临时人员职位的相对占比为基础，确定两个部费用在方案预算和支助账户之间的分摊办法。今后每年 1 月 1 日对相对占比进行更新，以反映维和与非维和活动的相对水平。例如，这将意味着如果全部维和行动的员额和一般临时人员职位总数因维和行动缩编而减少，则两个部预算由支助账户供资的比例在下个期间的方案预算中将减少。为协助大会审议预算，将在拟议方案预算中列入示意性的占比情况。

28. 提议的办法将从 2022 年起实施，大致包括三个主要概念：

(a) 从 2022 年起，管理战略、政策和合规部、业务支助部(含信息和通信技术厅)所需的全部员额资源和非员额资源都将列入方案预算供核准；

(b) 两个部费用的分摊办法将反映截至 1 月 1 日方案预算与维和行动预算在核定员额数和一般临时人员职位数(不含两个部的数字)上所占的百分比；

(c) 鉴于预算周期不同，支助账户将仅用作两个部的筹资工具，将资源作为赠款转至方案预算。

四. 结论

29. 管理战略、政策和合规部以及业务支助部的筹资安排来源于两个部的前身。设定这些安排时，维和活动与秘书处其他活动是分开管理的。全秘书处范围采取了一些举措，包括精简了合同安排、统一了联合国工作人员条例和工作人员细则、实施了“团结”项目、采用了共同信息和通信技术标准等，促成了本组织的真正整体化。

30. 为维和所需资源与非维和所需资源保持两个不同的分摊比额表的理由没有问题。然而，由于为建立新管理架构而重组资源，削弱了这两个新建部员额和职位的供资来源与其所支持活动之间的概念联系。现有安排是可行的，但远不够理想。此外，总部的管理架构是要涵盖秘书处全部活动，无论其是否与维和行动直接或间接相关，因此保持供资来源的二元化是不切实际的做法。

31. 虽然也有其他部厅同时由经常预算和支助账户供资，但本报告提议的安排与秘书处的活动特别相关，例如两个重组的部所开展的活动。这些活动所需的很大一部分经费都是通过经常预算和维和预算获得的。如果考虑为其他活动采取类似筹资安排，可以采用相同的机制，但也许可采用不同的方法按该活动的具体要求和任务确定如何在两个供资来源之间分摊费用。

五. 有待大会采取的行动

32. 请大会核准将拟议的筹资机制应用于编制管理战略、政策和合规部以及业务支助部 2022 年拟议方案预算所需资源。