



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
4 December 2014
Chinese
Original: English

2015 年第一届常会

2015 年 1 月 26 日至 30 日，纽约

临时议程项目 2

财务、预算和行政事项

关于直接预算支助的报告，2008–2014 年

摘要

执行局第 2013/3 号决定第 5 段请“开发署在执行局 2015 年第一届常会之前提出一份报告，说明开发署在分配资金之前如何评估与提供直接预算援助和集合供资有关的各种风险，以及为持续监测和审查这些风险所采取的行动，同时就评估相关风险的最适当方式提出建议”；本报告就是据此提出的。

执行局在第 4 和 6 段还请“开发署提交评价和审查结果”及“对细则和条例的任何修改，供执行局 2015 年第一届常会审议，以便执行局就开发署持续参与直接预算援助和集合供资通过一项决定”。本报告也是针对上述请求而概要提出的。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意到开发署在分配资金之前和期间为管理风险而采取的方法；(b) 注意到有关方面当前和预期对开发署参与部门预算支助的需求；以及 (c) 建议继续奉行此项政策，作为在方案和项目管理方面供开发署选择的方案的一部分。



一. 导言

1. 在发展过程中，以及在冲突后和人道主义情形下，各国政府和国际合作伙伴使用直接预算支助和集合基金，来加强用于国家优先事项的现有资源。两个供资机制将不同来源的资源合并起来，目的是促进连贯性、协调性和经济合算性。同时争取满足具体的发展需求。

2. 直接预算支助可以采取向国库转移资金的形式，这有助于改善财政稳定和减少预算赤字(即所谓的“一般预算支助”)；也可以采取部门预算支助的形式，包括通过政府监管的财务管理系统，向具体的国家方案转去指定用途的金融捐助。按照经济合作与发展组织(经合组织)的定义，直接预算支助包括：合并金融工具和向国家和地方当局提供能力建设援助，支持对某些重要需求和发展挑战作出适当的体制回应。直接预算支助工具使用针对具体国家的公共财政管理机制，旨在加强各国政府的财政和行政能力，以资助对于恢复、复原和发展而言至关重要的改革和方案。集合基金是由第三方以政府名义管理，也同一项国家方案相连。开发署参与集合供资，仅限于多伙伴信托基金的管理事务；该基金属于筹资机制，它调动资源，供部门预算支助之用。

3. 部门预算支助和集合基金，乃是把资源分配政策由增量预算编制向方案预算编制转移的供资模式，从而以更具战略性和注重成果的方式来使用公共收入。增量预算编制的优点是参照上一预算周期的情况，但由于缺少方案规划层面，可能会导致战略意图和所取得的成果七零八落。人们对编制方案预算感兴趣，至少有100年的历史了；历史上对重建和发展进行大规模投资，部分原因正在于此。这包括“马歇尔计划”和21世纪初年为实现千年发展目标(千年目标)而又重提的“大力推动”设想。部门预算支助和集合基金等模式是这一传统的一部分，其目的在于争取统一和调整各项金融捐助，使之与共同发展优先事项相对应。

4. 2008年，执行局通过决定，使开发署能够在试行期采用部门预算支助。试行期为2008年至2012年。后又延长，把2013年和2014年也包括在内。本报告概述了开发署为以下目的而采取的办法：(a) 在执行关于直接预算支助的试点政策期间分配资金之前，先进行风险评估；以及(b) 不断监测业绩。它就管理相关风险提出建议，并提出将此项政策延续到试行期后的备选方案，其中吸纳了对迄今的做法进行评价和审计时得出的经验教训。

二. 执行局的决定

5. 开发署是在 [DP/2008/24](#) 号决定和 [DP/2008/29](#) 号决定规定的范畴内参与直接预算支助和集合基金的。前一份决定“请开发署作为不负信托责任的签署方，在兼顾方案国意见的同时，优先考虑以部门预算支助形式参与直接预算支助”。执

行局的决定强调了国家主导的办法和经验的不齐性，并强调国家自主权乃是设定开发署支助的基础。¹

6. 关于审查开发署参与直接预算支助的 DP/2013/3 号决定包括下列规定：

- 4. 同意保留文件 DP/2008/36 中所载的针对 2013 年至 2014 年试验期的细则和条例改动，以继续在直接预算援助的环境中向国家办事处提供必要的灵活性，使开发署从这项工作中获得不同的经验，同时认识到可能进一步修改这些细则和条例，以期在联合国目前审议的统一条例和细则框架内加强透明度和问责制；
- 5. 请开发署在执行局 2015 年第一届常会之前提出一份报告，说明开发署在分配资金之前如何评估与提供直接预算援助和集合供资有关的各种风险，以及为持续监测和审查这些风险所采取的行动，同时就评估相关风险的最适当方式提出建议；
- 6. 请开发署提交评价和审查结果及对细则和条例的任何修改，供执行局 2015 年第一届常会审议，以便执行局就开发署持续参与直接预算援助和集合供资通过一项决定。

三. 在分配资金前评估风险

7. 在核准 DP/2008/36 和 DP/2008/53 之后，开发署制定了国家办事处和总部各单位指导和监督参与部门预算支助和集合资金工作的内部准则和程序。这些均经高级管理层审查、核准，并于 2009 年公布。自 2013 年 1 月以来，在公众领域即可查阅准则和程序。这是本组织致力于透明度的一部分；本组织这方面总体而言甚为出色，已得到有关方面独立的承认。^{2、3}

8. 开发署依据上述准则和程序，确保与核准的政策保持一致，并在根据该政策开展活动之前、期间和之后管理风险。

9. 准则以下列方式解释了什么是允许的，什么是不允许的：

开发署能	开发署不能
A. 支持政策咨询服务标准项目和能力发展支助	a. 参与一般预算支助，也就是向国家预算进行一般性的资金转移，以填补财政缺口

¹ <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5809.pdf>。

² https://info.undp.org/global/documents/ppm/SBS_and_pooled_funding.docx。

³ 在 2014 年援助透明指数中，开发署得分为 90.64%，名列前茅：<http://ati.publishwhatyoufund.org/donor/undp/>。

- | | |
|--|--|
| B. 应政府请求，作为管理机构管理集合基金，在此期间因而接受全面方案和信托问责(参看为政府集资。) | b. 向直接预算支助金融捐助，无论是集合基金，还是不在其任务领域的部门预算支助基金 |
| C. 作为非资金提供方或“不负信托责任的签署方”，参加一个部门预算支助基金或集合基金，或成为各自伙伴关系群体中具有观察员地位的非签署方； | c. 向不归联合国专门机构、基金或方案管理的集合基金转移资金 |
| D. 金融捐助给政府实体(或管理机构，据上文 B)管理的部门预算支助基金；或给联合国专门机构、基金或方案所管理的集合基金 | d. 如果没有达到这些机构准则规定的具体条件，则作为部门预算支助或集合基金捐助者参与 |

资料来源：(2009)开发署参与部门预算支助和集合集资：国家办事处和总部各单位准则和程序，第 5 页。

10. 本节其余部分突出介绍开发署参与部门预算支助的风险管理主要特点。本报告不详细讨论可供开发署国家办事处选择的其他 3 个备选方案。

部门预算支助

11. 从执行局的利益出发，管理部门提请有关方面特别注意——它自己也并格外认真地审查——备选方案 D，特别是准则和程序第 6 和 7 页：

这一备选方案对执行工作作了最严格的规定：

1. 在无法成为“不负信托责任的签署方”的情况下，开发署可以认真考虑以下做法的风险，即：将开发署资源转入由一个政府实体管理的部门预算支助基金或由联合国基金、方案或专门机构管理的集合基金。
2. 除了[准则和程序先前]所述原则外，还必须具备如下各项条件：
 - a. 有一项战略紧要性，让金融捐助可以发挥催化作用，加强开发署在本领域开展宣传、咨询和能力发展方面的作用；
 - b. 有关方面不仅仅需要我们的财政援助，而是有某种需求，希望开发署通过技术专门知识或开展宣传工作，或作为受信赖的协助方，提供能力发展支助；
 - c. 有明确的迹象表明，开发署只有通过金融捐助，才有可能参加到合作伙伴集团内；

- d. 按照基金所有参与方达成的协议，成果管理、审计、监测和评价需求不违背开发署的原则和标准；
- e. 执行伙伴有足够能力来管理该基金；以及
- f. 国家制度以可信的方式致力。

在第 37 页，程序具体说明在进行任何可能的资金分配之前必须提交的所需文件：

- a. 一份送文函，概述开发署金融捐助的情况和理由；
- b. 政府正式请求书；
- c. 政府关于部门发展或集合基金的方案副本；
- d. 框架谅解备忘录草案(如适用)；
- e. 调整费用分担协议草案(如适用)；
- f. 项目文件草案(已经过当地评估)；
- g. 系统一级财务管理能力评估成果(“现金转移统一办法宏观评估”)；
- h. 执行伙伴财务管理能力评估的成果(“现金转移统一办法微观评估”)；
- i. 由驻地代表签署的地方评估会议记录。

12. 项目 d、e 和 f 只能以草案形式提交，通常是在得到总部批准并经协理署长核准之后才签署。准则指出，未能提供上文详述的所有文件，将导致出现拖延，甚而至于呈件得不到核准(着重部分由作者标明)。

13. 开发署的方法完全在经合组织发展援助委员会(发援会)冲突与脆弱性问题国际网络框架之内；开发署也是其成员。在这些特定情况下，冲突与脆弱性问题国际网络确定以下框架，以区分三种风险：⁴

- 有关联的风险。国家失败、发展失败、一场人道主义危机的风险。
- 方案风险。未能实现方案目标和目的或通过干预措施造成损害的风险。
- 机构风险。援助提供者面临的风险，包括安全、信托失败、声誉风险等。

四. 监测评价

14. 准则和程序第 15 至 17 页阐明了监测和报告要求。关于报告的一节规定：

⁴ 经合组织/发援会(2011)，“在脆弱和过渡情况下管理风险”。

在最低限度而言，国家办事处应确保它按照以下支出类别模式，收到每年财务支出细目。这些类别符合“国际公共部门会计准则”。良好做法还要求收到同样详细的临时数据。

- a. 工资、薪金和雇员福利
- b. 咨询人
- c. 用品、耗材和设备
- d. 赠款和转让
- e. 其他支出

15. 由于高级管理人员进一步认真审查备选方案 D，报告程序要求包括以下额外的规定(第 35 页)：

- 除标准项目进展报告要求外，开发署所有国家办事处都须向其各自区域局提交它们所资助的基金的年度进度和财务审查报告。这必须包括任何此类基金所取得的成果和支出情况，以使开发署能按照第 2008/29 号决定，向执行局提出报告。

16. 就布基纳法索所作安排显示出有关方面加强了风险监测。除了季度监测和中期审查外，国家办事处聘用独立外部审计公司对资源使用是否符合财务管理标准及准则和程序加以核实。2014 年 5 月，审计和调查办公室对此供资机制进行了一次案头审查，在国家办事处和总部两级均为查出大问题。非洲区域局还通过“业务情报仪表盘”来监测项目执行情况，并确保采取适当措施，在必要时作出调整。(该仪表盘就每一领域——方案和管理、审计和评价方面的交付——都提供清楚和准确的信息)。开发署打算对尼泊尔采取类似做法；该国正处于其执行工作第一年。

五. 经验教训

17. 迄今为止，两个国家办事处已要求通过试点政策规定的金融捐助，参与部门预算支助。它们是布基纳法索(2009 年至今)和尼泊尔(2014 年至今)国家办事处。布基纳法索的案例比较成熟，堪为本报告目的提供见解。

18. 在布基纳法索，到 2007 年，36%的公共发展援助是以一般预算支助(29%)和共同篮子基金(7.3%)形式提供的。这一趋势一直持续到目前试点政策生效的期间。开发署被政府视为国家具体领域内的重要伙伴；于是，国家办事处应邀通过向部门预算支助提供金融捐助来发挥作用。这种参与受制于试点政策备选方案 D 的要求，因此，从一开始就严格受到限制。参与范围如下：

“开发署执行局最近决定授权确立四年试行期，以对预算支助进行试验，这使得国家办事处得以以新模式(篮子基金)进行试验，强调国家自主权和统一

协调的重要性。尽管如此，开发署的一些机构体制程序僵化而又沉重，对这些努力形成制约。”⁵

19. 在布基纳法索进行的所有评价和审计都认定，国家执行机构和国家办事处遵守了试点政策的准则和程序。迄今为止，强调了对该政策效力产生影响的两个问题：(a) 直接预算支助基金的核准过程冗长(与发展成果评估的调查结果吻合)；以及(b) 在确定最高门槛值方面的灵活性，此值以经常资源年度授权支出限额的10%为上限。

六. 需求和展望

20. 执行局在第 2013/3 号决定(此乃关于该问题的最新指导)中，“认识到开发署的主要增值贡献在于支持国家能力和政策发展”。自 2008-2012 年和 2013-2014 年试点政策核准以来，开发署继续支助国家发展规划和实现千年发展目标方面的国家能力，并以包容性方式管理发展融资。此项支助的很大一部分是通过传统方案和项目实现的。在少数情况下，是在开发署作为基于部门的方案的非信托捐助者的情形下发生的。

21. 在试点政策获准的六年来，只有两个国家办事处(布基纳法索和尼泊尔)被要求采取此种办法。在编写本报告时，本机制有可能被用于支持面临日益严峻挑战的、西非受埃博拉疫情之累的各国政府，那里资源和能力短缺，可能会导致化解危机工作被进一步拖延。

七. 建议

22. 开发署认为，2009 年推出的风险管理方法完全符合执行局所作的明确和具体的规定。进行严格的集中管理控制，使得监督本试点政策(特别是备选方案 D)的工作能保持适当平衡。开发署还坚持认为，虽然参与部门预算支助可能不属于核心能力，但它作为政策备选办法，可以帮助开发署在出现新的需求时加以应对。

23. 执行局不妨考虑在此基础上继续奉行此项政策，并将对迄今的做法进行评价和审计时得出的经验教训吸纳其中。

⁵ 2009 年布基纳法索发展成果评估前言：<http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=3759>。