



# 联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General  
1 August 2017  
Chinese  
Original: Arabic/Chinese/English/  
French/Russian/Spanish

2017 年第二次常会

2017 年 8 月 29 日至 30 日

临时议程项目 3

财务、预算和行政事项

## 联合国促进性别平等和增强妇女权能署 2018-2019 两年期综合预算估计

### 摘要

联合国大会在其 2010 年 7 月 2 日第 64/289 号关于全系统一致性的决议中决定成立联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署), 并授权其协助各国和联合国系统更有效地和高效地迈向实现性别平等和增强妇女权能以及维护妇女权利的目标。

为履行这一职责, 联合国妇女署提出 2018-2019 年综合预算, 其中包括预计自愿捐款 8.8 亿美元, 并申请机构预算拨款 2.038 亿美元。

综合预算使妇女署能够拥有财务和机构能力的财务计划, 符合拟议 2018-2021 年战略计划, 并在一份合并提案中涵盖所有的成本类别和资金来源(常规及其他资源)。

联合国妇女署需要拥有足够的能力, 以充分、有效地履行其职责, 从而进一步发展其体制结构和体系, 并加强对成本效益、高效的资源管理的关注, 同时加强成果与资源之间的联系。综合预算提出适度增加机构预算资源, 以涵盖因通货膨胀和增量有限而引起的非任意性成本增加。

两年综合预算符合四年战略计划, 且获得联合国经常预算中分摊会费资金的补充。



## 一、概述

1. 联合国大会在 2010 年 7 月 2 日第 64/289 号关于全系统一致性的决议中决定成立联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署), 并授权其协助各国和联合国系统更有效地和高效地迈向实现性别平等和增强妇女权能以及维护妇女权利的目标。
2. 为履行这一职责, 联合国妇女署基于其在前三个预算两年期期间积累的经验和对履行职责所需的关键资源的不断发展的认识, 制定了综合预算。该预算主要关注加强联合国妇女署通过交付工作结果的方式为各成员国提供支持。
3. 综合预算阐述了实现联合国妇女署综合成果框架中提出的拟议 2018-2021 年战略计划头两年的预期结果所需的资源。根据预计, 两年期综合预算中的 8.8 亿美元为自愿捐款, 2.038 亿美元以机构预算拨款的方式申请。
4. 联合国大会将继续考量拟议 2018-2019 两年期方案预算期间服务于规范性政府间进程、政策和协调工作所需的经常预算资源, 联合国妇女署总预算为 1630 万美元, 以分摊会费的方式收取。
5. 联合国妇女署继续与联合国开发计划署 (UNDP)、联合国儿童基金会 (UNICEF) 和联合国人口基金 (UNFPA) 采用的统一基于成果的预算编制和成本分类方法保持一致。然而, 与这三个组织不同的是, 联合国妇女署将继续每两年提出预算的做法。
6. 2018-2019 综合预算保持了这种两年期方式, 以继续进行更频繁的要求审核并确保联合国妇女署的工作与战略计划和关于分摊会费的经常预算流程继续保持一致。
7. 在制定当前提案时, 联合国妇女署继续以交付可衡量的发展结果(尤其在国家层面)这一总体需求为指导。
8. 2018-2019 年综合预算提案的编制以下列主要原则为指导:
  - a) 将收入预测保持在与 2016-2017 两年期相近的水平, 使联合国妇女署可依靠务实的规划, 同时确保其机构能力与拟议 2018-2021 战略计划中提出的联合国妇女署的目的和目标相当;
  - b) 采取保持总体预算中性的方法编制预算, 关注成本效益和确定吸收预期成本增加的效率;
  - c) 改进基于成果的管理制方式并将其纳入整个组织, 以提高效率、透明度和问责制;
  - d) 使活动与资金来源相一致, 以确保各个资金来源承担应分摊的成本。
9. 此综合预算中, 83.8% 的资源将投入开发活动(包括发展实效), 12.8% 的资源将投入管理活动, 2.9% 将投入联合国发展协调活动, 而 0.3% 将投入专项活动。因此, 2018-2019 年的管理成本比例与 2016-2017 年的成本估计相比有所下降。

## 二、战略和财务环境

### A. 战略环境

10. 联合国妇女署 2018-2021 年战略计划源于一个长期愿景：到 2030 年实现性别平等和所有妇女和女童的权能和权利。该计划设定了宏伟的目标并提出了创新策略，以期到 2021 年取得重大成果，即实现 SDG 期限的 9 年前。联合国妇女署在以下领域发挥着核心作用：促进性别平等和增强妇女和女童权能，应会员国的请求向其提供支持，协调联合国系统和动员各级民间团体、私营部门和其他相关利益攸关方，以支持完整、有效及加速实施《北京宣言》、《行动纲领》和《2030 年议程》。战略计划中阐述的优先事项和战略为妇女署有效发挥这一作用提供了战略方向、必需工具和充足的资源。

11. 新的 2018-2021 战略计划的制定恰逢性别平等和增强妇女权能议程以及联合国妇女署的关键时刻。《2030 年可持续发展议程》已将性别平等和增强妇女权能置于可持续发展的核心，将其视为一项专门的可持续发展目标且对所有可持续发展目标的实现具有关键作用。对《北京宣言》和《行动纲要》的二十年广泛审核和评估于 2015 年结束，确定了确保完整、有效及加速实施《行动纲要》的关键优先事项。安全理事会对第 1325 号决议通过十五周年之际的高级别审查和安全理事会第 2242 号决议的通过进一步加强了妇女、和平与安全议程。此外，性别平等观点已被成功纳入一系列部门成果的主流中，性别平等议程的范围和深度由此得以加强，以促进性别平等的方式实施《2030 年议程》得到进一步的支持。

12. 尽管对性别平等议程的承诺比过去阐述得更为明确，但在存在重大挑战的全球背景下，妇女和女童要获得平等的机会和结果仍然面临着很大的障碍。治理失败、普遍存在的结构性障碍和长期存在的歧视性的社会规范和性别陈规定型观念继续阻碍着妇女和女童运动的进展：妇女的政治参与仍然处于难以接受的低水平，155 个国家仍然拥有至少一部法律限制妇女的经济机会或限制其使用、继承和拥有财产的权利，对妇女的暴力行为仍然影响着三分之一妇女的一生，而且对人道主义援助中的性别平等长期投入不够，尽管妇女占有所有流离失所人口的一半。总而言之，活动进展缓慢、不平衡且出现退化，时至今日，尚没有国家完全实现了性别平等。

13. 在投入运营 6 年后，联合国妇女署也面临着关键的体制转折点。此战略计划回应了一系列独立评估和评价以及 2014-2017 年战略计划中期审查，该审查总结了主要的经验教训，并敦促妇女署加强方案方式，为妇女和女童的生活带来重大改变。

14. 鉴于此，2018-2021 年战略计划包括一些新增的重要内容：

- a) 该战略计划直接支持《北京宣言》和《行动纲要》的执行，并与《2030 年可持续发展议程》高度一致。其中阐述了联合国妇女署如何促进可持续发展目标 (SDG) 5 的实现以及确保整个《2030 年议程》为妇女和女童带来积

极成果。该战略计划直接回应了联合国系统开发业务活动四年一次全面政策审查 (QCPR) 的联合国大会第 71/243 号决议。

b) 基于当前计划周期积累的经验, 该战略计划更好地确定了妇女署的附加价值和妇女署对女性的生活带来的改变。

c) 该战略计划更清楚地阐述了联合国妇女署如何以综合方法充分利用其规范性支助、联合国协调和业务活动这三大职能实现变革性成果。

d) 基于更精简和精确的成果框架(得到更精确的资源估计的支持), 以及最新的数据、预测和联合国妇女署与其执行局召开的关于筹资问题的结构性对话, 该战略计划及其综合成果和资源框架加强了成果与资源之间的联接。该方式符合 QCPR 的指南。

e) 该战略计划的最终目标是加强在国家层面实现可持续发展目标的成果交付, 这符合 UNDP、UNFPA 和 UNICEF 的战略计划。作为更广泛的联合国发展系统的一部分, 这些机构承诺通过通力合作、减少业务重叠和重复、集中专业知识(可获得最佳成果)、建立更稳健的伙伴关系并在方案和业务中实现高度协调一致、更多创新和更高效率, 充分利用合作优势。

15. 基于这些考量, 联合国妇女署确定了数量有限的优先事项, 以支持其寻求产生的影响。这些优先事项包含在五项发展成果中:

- 成果 1: 加强和实施了一套关于性别平等和增强所有妇女和女童权能的全面、动态的全球规范、政策和标准;
- 成果 2: 妇女领导、参与及平等地受益于治理体系;
- 成果 3: 妇女拥有收入保障、体面工作和经济独立;
- 成果 4: 所有妇女和女童都能享有免于任何形式暴力的生活;
- 成果 5: 妇女和女童为建设可持续的和平和复原力做出贡献, 并且施加更大影响, 同时也从自然灾害和冲突的预防以及人道主义行动中平等受益。

16. 2018-2021 年战略计划描述了为实现成果所设想的广泛的执行模式。这些模式包括联合国妇女署的组织结构, 凭借该结构, 妇女署利用总部、区域和国家层级的能力和协同效应, 同时利用和依靠其能力在所有其他联合国实体促进性别平等和增强妇女权能, 以履行其所有职责。

17. 这是联合国妇女署 2018-2021 四年战略计划头两年期及其综合成果和资源框架的预算。这种两年期方式符合联合国的《财务条例和细则》, 而且适合联合国妇女署这个最年轻的联合国实体之一, 其拥有的用于进行可靠预测的历史信息有限。此外, 它也符合 2018-2019 年经常预算, 根据该预算, 联合国妇女署通过分摊会费从中获得其总体资源的一部分。

## B. 财务环境

18. 2018-2019 年的预计总资源是 11.587 亿美元，包括 8.8 亿美元预计自愿捐款和 2018-2019 年将收到的 300 万美元其他收入和偿款，以及 2.757 亿美元未用的结转结余。11.587 亿美元预计总资源中，4.605 亿美元为常规资源(包括 5705 万美元未用结余)，6.982 亿美元为其他资源(包括 2.182 亿美元未用的专用结余)。同时期的总使用资源为 9.48 亿美元，包括 4.03 亿美元常规资源和 5.45 亿美元其他资源。

19. 资源调动仍然是联合国妇女署的一个优先事项，因为它力求确保拥有充足的能力，实现 2018-2021 年战略计划中提出的成果。2016-2017 两年期的预计自愿捐款是 8.8 亿美元。为了给综合预算设置一个雄心勃勃又切实可行的目标，2018-2019 两年期预算提案反映了相近的收入水平，其中预计自愿捐款为 8.8 亿美元，包括 4 亿美元常规资源和 4.8 亿美元其他资源。联合国妇女署认为这对 2018-2019 年是切实可行又雄心勃勃的预算。联合国妇女署的年度自愿捐款仍然远低于每年 5 亿美元的数额，这是成立之时公认的确必要数量所必需的最小额(参见 A/64/588)。

20. 联合国妇女署已采取一些措施，通过加强现有捐助者伙伴关系和实现筹资来源多样化，以实现战略计划中的结果并满足各成员国的相关需求和对服务的要求，从而实现其 2018-2019 年收入预计。这可使妇女署根据妇女地位委员会在其第五十九届会议上通过的政治宣言，充分利用支持加速实施《北京行动纲要》的全球势头和共识，并确保性别平等问题处于实施 2015 年后议程的核心。

21. 切实可行又雄心勃勃的 2018-2019 年预算将促使妇女署更接近履行其世界性职责所需的必要数量，为方案参与国提供政策性宣传和技术支持，充分参与政府间流程、机构间协调流程和多利益攸关方流程，并准备好应对 2015 年后议程所确定的挑战。

22. 通过 193 位捐助者，包括成员国、国家委员会、其他捐助者和支持妇女署的联合国机构(2016 年为常规资源提供自愿捐款)，在 6 年内向妇女署捐助的政府范围广于其他大多数联合国实体，而且其获得政府捐助的能力也缓慢但稳定地提升。而且，2016 年，其通过与非政府捐助者的战略合作获得了预算的约 4.5%。

23. 为了有效地实施新的战略计划，联合国妇女署通过有效参与规范层面工作、与联合国系统协调的新工具和方法、经修订的区域架构和处于方案议程核心的一系列旗舰项目(基于强大的变革理论的影响巨大、可扩展的举措)，增强了实现变革性成果的能力。妇女署正大力投资于加强和重视方案编制，以便以综合方法更好地利用其综合职责，并支持在国家和地区层面将规范性承诺转化为成果。此外，妇女署还进一步发展了其运营系统，最主要的发展是其成果管理系统 (RMS) 将结果与资源相关联，使妇女署及其合作伙伴能够以更动态和透明的方式了解筹资需求和缺口。

24. 这些措施预计将进一步增强捐助者对以下项目的日益增长的信心：联合国妇女署的规范、协调和项目工作，及其在应对 2030 年可持续发展议程挑战和加速实施北京议程中的关键性作用。这将使联合国妇女署能够获得额外的常规和其他资源，以实现其 2018-2021 年战略计划中提出的成果。联合国妇女署优先考虑常规资源，但预计常规资源比其他资源的增加更少，因此对 2018-2019 两年期预测的常规资源为其他资源的 45% 至 55%。

25. 其他资源的增加是两种趋势产生的结果。首先，联合国妇女署外地办事处对旗舰项目 (FPI) 的接受程度增加。94 个外地办事处中(包括区域办事处)，64 个办事处已将 FPI 纳入其 2017 年度工作计划 (AWP) 中。FPI 的总资源需求是 1.21 亿美元，其中融资缺口达 4600 万美元。第二个趋势是对妇女署就“妇女、和平、安全与人道主义行动”提供方案编制支持的需求快速增长。

26. 联合国妇女署试图重新考虑分摊会费的额度，以支持其三重使命并缓解核心资源的压力，同时将继续扩展、深化资源基础并使其多样化。

27. 采用发展伙伴关系的强化方法将可增强妇女署及其资源的交付能力，利用合作伙伴的专业知识和资金，联合国妇女署将能够为合作伙伴提供可见性，并获得可依靠的独特资产，包括专业知识、民间团体网络、召集能力和结果导向型议程。因此，南南合作和以合作方式进行旗舰项目设计和实施将作为核心战略。

28. 在联络和方案办公室的支持下，希望吸引新的新兴经济体捐助者的联合国妇女署将与现有的经济合作与发展组织 (OECD) 捐助者合作，进一步增加捐款超过 2000 万美元的捐助者数量。这将通过高级别政策对话、实质性参与、提高捐助者的可见度和国家利益攸关方的帮助而获得支持。

29. 同时，联合国妇女署将利用其宝贵、实质性的倡导和方案议程，扩大私营部门的参与，特别关注增加专业人员基金会、公司和企业基金会、高净值人士、民间组织和一般大众的捐赠，包括通过数字化筹资。妇女署将与一组选定的国家委员会密切合作并投资于其中，增加它们获得的资源份额，优先考虑个人捐赠，以便未来发展不断增加的可预测的核心捐款流。

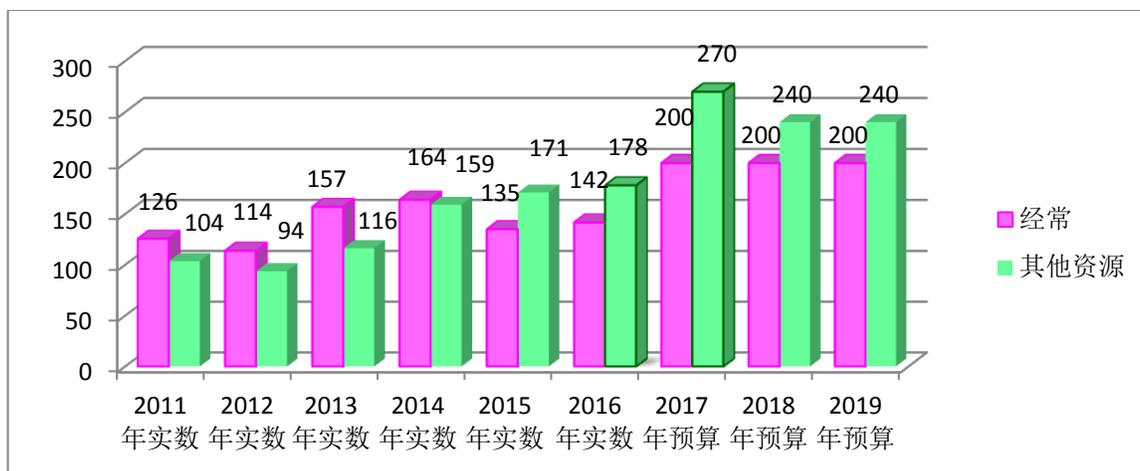
30. 针对每项筹款活动，将制定具有明确路线的专门战略。预计 2015 年成功创办的商业和慈善事业领袖论坛将在 2018-2019 两年期内继续作为定期参与平台，而“他为她”(HeForShe) 运动同样如此。促进增强妇女权能原则的重新设计的方法，以及符合我们战略计划优先事项的企业参与创新平台将确保我们与商业领袖的合作为联合国妇女署整个战略规划的增强妇女经济权能议程带来资源和有效影响。

31. 自妇女署成立以来的财务资源变化以及预计的“常规资源”和“其他资源”如下图 1 所示：

图 I

## 2011-2019 年的常规和其他资源

(百万美元)



## 三、机构有效性和效率：进展和未来展望

32. 联合国妇女署独立评价办公室进行的整体评估将妇女署视为促进性别平等和增强妇女权能 (GEEW) 的领导者。联合国妇女署因建立关于 GEEW 的权威知识库、促进 GEEW 知名度的提高和通过其战略伙伴关系推动 GEEW 而得到认可。

33. 特别是，联合国妇女署在影响全球政策方面的战略地位得到认可。妇女署在规范性工作(包括所有的主题领域以及全球、区域和国家层级)成效显著。在规范领域，妇女署通过提供关于良好做法和标准的实质性指导，建立证据基础，并利用其能力调动各种关键行为体支持政府间机构和机制，为促进现有全球规范性标准的进一步完善和实施做出了贡献。此外，在国家层级将这些全球规范转化为成员国的法律和政策变革方面取得了很大进展。尽管资金非常有限，政治环境复杂，但妇女署的方案成功地交付了计划的活动和产出，并为目标群体成员带来了积极效益。

34. 最近，成果管理系统和流程得到加强，特别是随着 RMS 的引入、旗舰项目变革理论和国家战略说明的改进。

35. 最近对妇女署区域架构的评估得出结论：区域架构一定程度上受到不同办事处类型的限制，但妇女署的整体相关性和响应外部利益攸关方需求的能力在各个层级(全球、区域和国家)都得到明显提高。执行局文件中所列的大部分区域架构行动均已实现，仅有两个例外：(1) 调整总部架构，以支持区域和国家；和 (2) 开发强大的知识管理职能。评估发现：区域架构提高了妇女署在实地应对和实现综合职责(规范、协调和业务)的总体能力。然而，所获成果因办事处类型而异。整体而言，区域架构的不同层级相互支持，但由于结构、能力和资金可用性之间尚有不一致的问题，有效应对方面仍存在局限性。

36. 妇女署继续加强其评估能力和系统，以通过评估来支持其任务和使命的执行。
37. 过去四年里，使用全球评价监督系统 (GEOS) 来跟踪组织范围内的评价职能绩效，包括长期以来的趋势。为确保采取实时行动来解决不足，与总部和外地办事处的高级管理层共享了全球评价监督系统的季度看板，该看板包含九个关键的绩效指标。
38. 对联合国妇女署评估的整体结果显示，九个关键绩效指标中的八个都有稳定和持续的改进。特别是，评价覆盖范围与 2015 年相比增加了 13%，同时计划评价的实施率从 2015 年的 76% 增加到 2016 年的 85%。评价报告的质量也有较大提高，81%(36 项评价中有 29 项)被评定为“良好”至“非常好”。管理层回复的提交率达到了 89%，针对上一年度完成的评价提交的管理层回复中有 91% 的承诺行动得到了实施。虽然所有关键绩效指标都有较大改善，但各地区的情况仍存在差异，在评价的地理和主题覆盖范围、及时准备管理层回复以及实施计划评价方面还有更多工作需要开展。
39. 此外，经济及社会理事会在其第 E/2014/2 号决议中赞赏地注意到，妇女署为更有效、连贯一致地在联合国实现性别平等主流化开展了重要且广泛的工作，而且其在联合国系统促进性别平等和增强妇女权能工作的问责制发挥了领导、协调和促进作用，并认可其应请求为会员国提供协助的做法。
40. 联合国大会在其第 A/RES/70/133 号决议中赞扬联合国妇女署为政府间进程持续提供支持，并认可妇女署在向成员国提供支持、协调联合国系统和动员各级民间团体、私营部门和其他相关利益攸关方以及支持《北京宣言》和《行动纲要》的执行方面的核心作用。2015 年完成对《行动纲要》的二十年审查后，妇女地位委员会 (E/2016/27) 为以促进性别平等的方式实施《2030 年可持续发展议程》提供了路线图。它呼吁联合国妇女署继续为支持完整、有效和加速实施《北京宣言》和《行动纲要》以及《2030 年可持续发展议程》发挥核心作用。因此，妇女署将继续为完整、有效和加速实施《北京行动纲要》提供战略支持，并为以促进性别平等的方式实施《2030 年议程》继续提供如下方面的支持：改进规范、法律和政策框架，为性别平等和增强妇女和女童权能筹资营造有利的环境，提高妇女的领导力和促进妇女充分和平等参与所有可持续发展领域的决策，改进促进性别平等的数据的收集、跟进和审查流程以及加强国家制度安排
41. 人力资源 (HR) 部门简化了流程，这是现代信息系统的基础，并可确保工作人员能够交付有效且高效推进性别平等和增强妇女权能的成果。通过全球人力资源流程的自动化和数字化看板的开发，联合国妇女署正在提高运营效率并转变人力资源数据报告和分析。为了加强人才管理、增强自助服务能力和支持打造一支表现优异的全员工队伍，人力资源部门将尽可能利用技术继续开发高效且具成本效益的人力资源流程、实践和政策。
42. 2015 年，联合国审计委员会针对 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间发布了 12 项建议。联合国妇女署已实施八项建议。其余四项建议中有两项进行了重申，另外两项正在实施中。2016 年，审计委员会针对 2015 年 1 月 1 日至 12

月 31 日期间发布了 17 项建议。联合国妇女署已实施五项建议。两项建议进行了重申，其余十项正在实施中。根据秘书长关于审计委员会建议实施情况的报告规定的时间表(A/71/331/Add.1(第 I 部分))，所有实施中的建议均可按计划完成。自 2011 年以来，联合国妇女署已收到无保留意见的外部审计报告。

43. 联合国妇女署已成功地将统一的年度审计方法应用于非政府组织、政府组织和政府间组织执行的特定妇女署项目，包括由联合国信托基金 (UNTF) 和性别平等基金 (FGE) 资助的赠款项目。通过长期协议聘用了一家国际审计公司，对世界各地的特定妇女署方案和赠款项目进行审计。

44. 于 2016 年 2 月推出的捐助者协议管理系统 (DAMS) 提高了管理此类协议的效率。DAMS 是一个综合数据库系统，是妇女署所有协定的资料库。该系统记录协议信息进行收入和项目管理，并推动向捐助者报告叙述式结果和财务结果的时间进程。DAMS 使每个办事处和部门能够实时管理每份捐助者协议的条件，并允许通过关键绩效指标看板进行整体监督。

45. 妇女署已采取一系列举措来简化安全流程、提高客户可访问性并促进整体安全合规性，同时将性别维度纳入支持联合国安全管理系统的“没有安全就没有方案”和“没有资源就没有安全”原则中。这些举措包括新的业务连续性管理格式、在线方案支持工具以及联合国妇女署安全主流化流程的制定和实施，该流程明确且有效地将安全事宜纳入组织活动的各个方面。为了支持这一流程，2014 年推出的自动化安全合规性业务流程获得了 99% 的国家的回应，这是首次提供准确的组织安全合规性评估。2015 年和 2016 年的流程都取得了 100% 的回应，而且 2016 年妇女署的全球安全合规性状况为 97%。该流程进一步促进了以审计为重点的透明的主动式方法的应用，以协助外地同事快速改进和维护安全合规性，同时获得合适的资金流，以实现合规性改进。

46. 妇女署是第一个完全接受云计算的联合国机构，并将所有公司系统和数据库托管在公共或社区云服务中。这为妇女署提供了具有成本效益的能力与具有无与伦比的灵活性和可扩展性的共同基础。

47. 2016-2017 年，妇女署正通过 3 大战略举措加强其信息和通信技术 (ICT) 能力，这些举措分别是：建立用于交流、获取、分享和维护知识产品的强大平台的知识调动与创新举措，通过业务流程改进获得效率提升的方案和流程优化举措，以及简化所有外地办事处的 ICT 基础设施和支持的核心人才举措。这奠定了一定的基础，使信息和通信技术成为妇女署交付发展成果的变革性促成要素，从根本上支持各层级的可持续发展目标。

48. 这将成为妇女署继续关注技术创新、利用数字化解决方案加速其所有方案活动的效率和有效性的基础。妇女署将进一步发展我们的数字化平台，以加大性别平等和增强妇女权能方面的工作力度，包括数字化参与、学习和企业平台这三个重点领域。

49. 随着妇女署在工作中越来越多地运用信息通信技术，不仅在新平台能力方面，而且在运营平台所需的核心能力方面均需要持续投资。这包括重点关注确保所有妇女署数字化解决方案的网络安全。

50. 所有这些成功的举措都表明，妇女署在继续认真地实施问责制、透明度、有效性、效率和成本效益的原则。

#### 四、2018-2019 年拟议综合预算

##### C. 预算编制的基础

51. 拟议预算以获准的 2018-2021 年战略计划规定的优先事项和执行局关于综合预算和成本回收的第 2013/2 号决定的规定为指导。以 2016 年实际有效率为依据，2018-2019 战略计划的成本回收率为 7%。关于背景信息，先前预算的重点总结如下。

52. 虽然 2011 年批准了 5,150 万美元的过渡性预算，2012-2013 年的机构预算可被妇女署视为基准的第一笔预算。执行局批准了 1.408 亿美元，重点关注 (a) 根据外地办事处能力评估逐步增强和扩展妇女署在外地的参与度，包括在 21 个国家实施最低能力(三至五位由机构预算资助的工作人员)和增加 17 个国家办事处，以及 (b) 发布区域架构。

53. 在 2012-2013 两年期间，为了实施区域架构，妇女署提出修订建议，将预算增加到 1.479 亿美元，并增加 39 个新岗位，主要是在国家和区域两级。区域架构的拟议结构现已全面实施，其中包括 6 个区域办事处，6 个多国办事处，47 个国家办事处和 30 个国家的方案分支。

54. 2014-2015 年的机构预算为 1.769 亿美元，将已在区域架构中获得核准的总岗位数增加了五个，因为其重点是全面实施区域架构，同时以战略领域为目标，例如资源调动、规范和业务的政府间进程以及问责制和有效性。

55. 2016-2017 年机构预算为 1.964 亿美元，增加了 31 个新岗位。预算的主要增加是由于某些没有机构预算可用的办事处在组织内部实施先前核准的最小结构，从而将成本与正确的成本分类类别和资金来源相匹配。

##### D. 2018-2019 年综合预算提案和综合资源计划

56. 2018-2019 年综合预算提出的机构预算拨款为 2.038 亿美元，与 2016-2017 年的预算相比，增加了 740 万美元，即 3.7%(见下表 1)。预算增加的原因在于与通货膨胀和人事费用相关的非任意性项目增加，以及预算数额稍有增加，而专项活动的 300 万美元由于职位空缺率较高而被抵消。

57. 因此，拟议的 2018-2019 年机构预算拨款实质上略有增加。

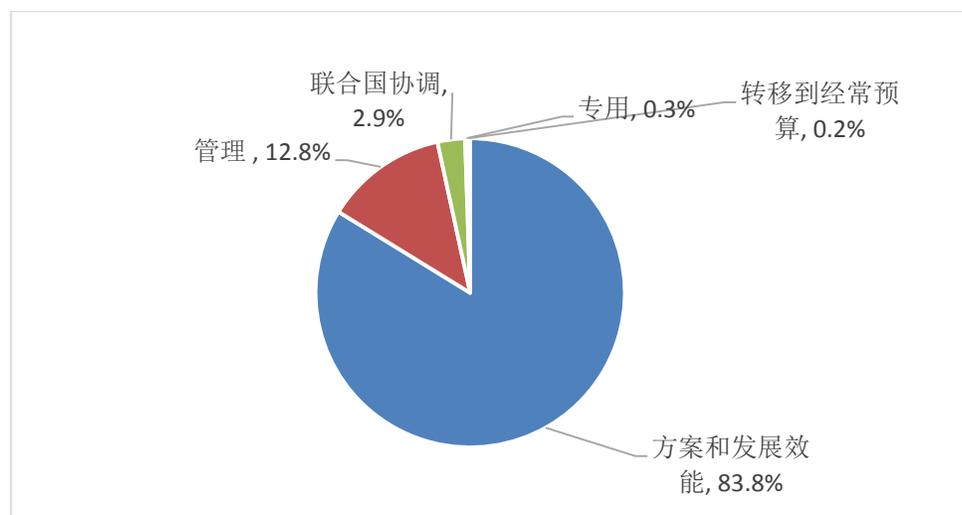
58. 表 1 显示了所有成本类别的 2018-2019 年综合资源计划，包括常规资源和其他资源(附件一对 2018-2019 年的综合资源计划与 2016-2017 年的实际和估计数据进行了对比)。

表 1

	2016-2017 年概算						2018-2019 年概算					
	经常资源		其他资源		共计		经常资源		其他资源		共计	
		%	方案	费用回收		%		%	方案	费用回收		%
<b>1. 可用资源</b>												
期初余额	112.3	22.8%	265.3	19.1	396.6	31.0%	57.5	12.5%	189.8	28.4	275.7	23.8%
收入	380.0	77.0%	463.2	36.8	880.0	68.8%	400.0	86.9%	448.6	31.4	880.0	75.9%
捐赠	1.0	0.2%	2.0		3.0	0.2%	3.0	0.7%			3.0	0.3%
其他收入和偿还												
<b>共计可用</b>	<b>493.3</b>	<b>100.0%</b>	<b>730.5</b>	<b>55.9</b>	<b>1,279.6</b>	<b>100.0%</b>	<b>460.5</b>	<b>100.0%</b>	<b>638.4</b>	<b>59.8</b>	<b>1,158.7</b>	<b>100.0%</b>
<b>2. 资源使用</b>												
<b>A 发展活动</b>												
A.1 方案	210.6		473.0		683.6		230.6		513.6		744.2	
A.2 发展效能	50.0		4.4		54.4		43.8		6.3		50.1	
<b>发展活动小计</b>	<b>260.6</b>	<b>68.6%</b>	<b>473.0</b>	<b>4.4</b>	<b>737.9</b>	<b>83.9%</b>	<b>274.4</b>	<b>68.1%</b>	<b>513.6</b>	<b>6.3</b>	<b>794.3</b>	<b>83.8%</b>
<b>B 联合国发展协调</b>	<b>27.6</b>	<b>7.3%</b>			<b>27.6</b>	<b>3.1%</b>	<b>27.2</b>	<b>6.8%</b>			<b>27.2</b>	<b>2.9%</b>
<b>C 管理活动</b>												
c.1 经常性	85.3			22.6	108.0		83.7			25.1	108.8	
c.2 非经常性												
c.3 评价	6.4				6.4		6.7				6.7	
c.4 审计与调查							6.0				6.0	
<b>管理活动小计</b>	<b>91.8</b>	<b>24.2%</b>	<b>-</b>	<b>22.6</b>	<b>114.4</b>	<b>13.0%</b>	<b>96.4</b>	<b>23.9%</b>	<b>-</b>	<b>25.1</b>	<b>121.5</b>	<b>12.8%</b>
<b>D 专用活动</b>												
D.1 资源调动							1.0		-	-	1.0	
D.2 ICT 转型							2.0		-	-	2.0	
<b>专用活动小计</b>	<b>-</b>	<b>0.0%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0.0%</b>	<b>3.0</b>	<b>0.7%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.0</b>	<b>0.3%</b>
<b>E 转移到联合国经常预算的员额</b>							<b>2.0</b>	<b>0.5%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2.0</b>	<b>0.2%</b>
<b>机构总预算 (A.2+B+C+D+E)</b>	<b>169.4</b>	<b>44.6%</b>	<b>-</b>	<b>27.0</b>	<b>196.4</b>	<b>22.3%</b>	<b>172.4</b>	<b>42.8%</b>	<b>-</b>	<b>31.4</b>	<b>203.8</b>	<b>21.5%</b>
<b>资源总量 (A+B+C+D+E)</b>	<b>380.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>473.0</b>	<b>27.0</b>	<b>880.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>403.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>513.6</b>	<b>31.4</b>	<b>948.0</b>	<b>100.0%</b>
<b>资源余额 (1-2)</b>	<b>113.3</b>		<b>257.5</b>	<b>28.9</b>	<b>399.6</b>		<b>57.5</b>		<b>124.8</b>	<b>28.4</b>	<b>210.7</b>	

59. 图 2 显示了专门用于发展活动、管理活动和联合国发展协调活动的资源比例。联合国妇女署仍然致力于关注发展活动，同时确保提供优化其方案工作所需的业务支持。联合国妇女署将预计发展支出保持在相同水平，同时将管理活动的资源比例从 13% 降至 12.8%。

图 II



## 成本回收

60. 联合国大会第 67/226 号决议重申：“管理所有非方案费用筹资的指导原则应基于从核心和非核心资金来源相称地回收全额成本”，并要求“联合国基金与方案执行局基于从核心和非核心资源相称地回收全额成本的指导原则，以简单、透明和统一的方法(...)，以便于 2013 年采用费用回收框架，并在 2014 年全面实施(...)”

61. 2013 年，联合国妇女署与 UNDP、UNICEF 和 UNFPA 向执行局提交了题为“综合预算路线图：联合审查成本定义和活动分类对统一成本回收率的影响”(DP-FPA/2013/1、E/ICEF/2013/8)的文件，其中提出了使用统一的方法来确定哪些直接和间接成本应进行费用回收以及 8% 的统一成本回收率，并针对特定类型的捐款提出了差异化回收率。”

62. 在第 2013/2 号决定中，执行局 (1) 接受了该方法和总体、统一的 8% 回收率，但决定在 2016 年审核回收率“如果不符合从核心和非核心资金来源相称地回收全额成本的原则，有可能提高回收率...” (2) 批准了差异化回收率框架；(3) 决定现有协议将保留以前的回收率，直到协议更新；(4) 规定机构负责人可以有权免除回收率；(5) 要求各机构在 2016 年根据要求建议对已核准的成本回收率进行调整，以及 (6) 要求“在 2016 年对新成本回收方法与联合国大会第 67/226 号决议的一致性进行独立的外部评估。”

63. 外部顾问的独立评估结果已于 2016 年第二届常会上提交给执行局。评估验证了模式的基本原则和各机构对模式的遵守。此外，它还得出结论，由于一些捐助者代表不愿意将合格的直接成本纳入方案，因此仍然存在挑战。

64. 执行局在第 2016/4 号决定中要求妇女署“(...)与其他相关基金与方案合作，根据执行局第 2013/2 号决定，将关于成本回收的所有所需信息及时提交给执行局，以便在其 2017 年年度会议上纳入关于 2018-2021 年战略计划和 2018-2019 年综合预算的磋商中。”

65. 为了遵守这一要求，四个机构提出了与执行局协商的时间表，以期在其六月会议期间提供所有所需的信息。因此，2 月和 4 月分别开展了一次非正式联合磋商，旨在 a) 概述成本回收框架，b) 提供支持成本回收率计算的财务信息，并 c) 向执行局提供不同的成本回收模式选项，特别是通过修改被认为是“核心”资源的内容，从而避免从成本回收。2018-2019 年拟议预算符合现行方法。

66. 以下是在非正式磋商中提供的信息，现在正式提请执行局审议：

- a) 考虑到框架的假设，8% 的成本回收率对于从核心和非核心资源中相称地回收成本而言是适当的；
- b) 7% 的有效率主要反映了遗留协议和总括协议的影响；
- c) 在妇女署方面，允许使用 8% 以外的回收率这一豁免所产生的财务影响很小，因为 2016 年只有 10,323 美元是由于豁免而被贴现的；

- d) 遗留协议的数量随着时间的推移而逐渐减少，因此有效率有望提高；
- e) 已向办事处提供定期政策指导，并将继续提供该指导。然而，收取直接费用仍具挑战性，可能引起有限的交叉补贴。

67. 基于执行局批准的财务模式，妇女署根据 2014 年、2015 年和 2016 年的实际情况计算了名义成本回收率。下表显示了基于执行局批准的逐步方法进行的计算。妇女署支持以统一的 8% 回收率回收间接费用。

表 2

基于 2014 年、2015 年和 2016 年的实际情况计算成本回收率  
(百万美元)

实际数据 (根据 2014 年和 2015 年财务报表的资源使用)	2014	2015	2016
经常资源	143	149	142
其他资源	131	169	202
<b>共计</b>	<b>274</b>	<b>318</b>	<b>344</b>
应摊比例 RR	52%	47%	41%
应摊比例 OR	48%	53%	59%
<b>1. 计算管理和可比专用成本的总和 (并移除与关键、交叉职能相关的成本)</b>			
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
机构预算	73.0	82.5	78.5
减去			
发展效能活动	(21.3)	(23.4)	(21.2)
非可比拟的专用活动			
联合国发展协调活动	(10.4)	(12.4)	(12.2)
基于标准成本的关键交叉职能	(18.5)	(21.0)	(22.4)
<b>2. 采用步骤 (i) 中计算的金额, 并根据规划的核心和非核心总支出按比例分配</b>			
依照成本回收的总机构预算 (实际数据)	22.8	25.7	22.8
IB 实际数据的经常资源按比例份额	11.9	12.0	9.4
IB 实际数据的其他资源按比例份额	10.9	13.7	13.4
实际获得的成本回收	10.3	11.5	12.6
国家成本回收率	8.3%	8.1%	6.6%
实际利率	7.1%	7.0%	7.1%

## E. 经常预算

68. 根据联合国大会第 64/289 号决议(第 75 段), 服务规范性政府间进程所需的资源应由经常预算供资, 并经联合国大会批准; 服务各级业务性政府间进程和业务活动所需的资源应由自愿捐款供资, 并由执行局批准。

69. 联合国大会在其第 65/259 号决议中要求秘书长进一步阐述妇女署履行第 64/289 号决议第 75 段所述职责所实施的规范性政府间进程。这是为了详细说明妇女署的活动是否支持或被视为规范性政府间进程、业务性政府间进程和业务活动或其组合。此外, 联合国大会还要求秘书长提供上述信息要求的必要预算拨款, 以确保所需财务资源的资金来源适当, 包括高级职位的资金。

70. 在编制 2014-2015 年预算提案时, 妇女署根据联合国大会第 65/259 号决议第 8 段和第 9 段的要求进行了职能分析, 以评估上述情况。分析的结论是: 规范性政府间职能、业务性政府间职能以及业务流程和活动都在整个组织内部进行, 在大多数情况下, 行政、评估、协调、研究和分析政策职能均有助于规范性政府间职能、业务性政府间职能以及业务流程和活动。分析还得出结论: 在许多情况下, 预算外资金用于支持妇女署的规范职能。

71. 秘书长在其 2014-2015 年和 2016-2017 年拟议项目预算中总结了职能分析的结果。然而, 行政和预算问题咨询委员会在其关于 2016-2017 两年期拟议项目预算的第一份报告中建议, 联合国大会要求秘书长进一步开展 2014-2015 年预算提案所概述的分析, 并在 2018-2019 年预算提案中向大会提交分析结果。

72. 在其第 2015/11 号决定第 8 段中, 执行局要求 2018-2019 年的机构预算体现根据大会第 65/259 号决议第 VI 节第 8 和第 9 段进行的分析。

73. 虽然自联合国妇女署成立以来, 经常预算没有增加, 但是自妇女署开展业务以来, 提供的政府间服务规模已大幅扩大。妇女署所占经常预算的比例非常小, 预计在 2018-2019 年期间仅为整个组织总体资源的 1.7%。

74. 鉴于上述情况, 联合国妇女署详细制定了职能分析, 旨在确定预算外资源的供资(自愿捐助)的员额, 这些员额从事联合国妇女署的规范性政府间工作。分析基于对各个部门的员额配置表、职能、工作计划、职务说明和资金来源的内部审查。分析确定了执行规范性政府间职能的五个员额, 三个员额(1 个 D-2、1 个 D1 和 1 个 P-3)在政策部门, 负责妇女领导和治理、妇女与和平与安全、终结侵害妇女的暴力行为、研究和数据、艾滋病毒/艾滋病、促进性别平等预算, 以及统计和监测等领域; 另两个(1 个 P-5 和 1 个 P-4)在政府间支助、协调和战略伙伴关系局。

75. 分析还证实, 经常预算供资的 45 个员额正在履行规范性政府间支助职能, 这根据联合国妇女署成立前, 提高妇女地位司和性别平等问题特别顾问办公室设立他们的最初目的。

76. 在 2018-2019 两年期期间, 秘书长为联合国妇女署拟议了 1630 万美元的方案预算(见 A/72/6 [第 17 部分]), 其中包括 44 个员额的费用, 以及目前由预算外资金供资(自愿捐助)的五名现有员额拟议改划到由经常预算(分摊的会费)供资, 这将使经常预算供资的员额总数将达到 49 名。

77. 按照惯例, 联合国妇女署综合预算的审查是在 9 月份举行的“联合国妇女署执行局第二届常会”期间进行, 而联合国拟议方案预算的审查是在联合国大会的秋季会议期间进行。为确保拟议改划的五个员额的供资, 2018-2019 年综合预算估计中列入了 200 万美元的经费。如果联合国大会决定核定联合国妇女署将五个自愿捐助的员额改划到经常预算的提案, 为这些员额供资的预算外资源将改用到方案活动。

## F. 将经常资源分配给方案活动

78. 在机构预算使用之后, 联合国妇女署将经常资源的所有余额分配给方案活动。这一拨款根据联合国妇女发展基金使用的方法进行。

79. 对于当前为区域和专题分布而分配经常资源的方法来说, 其基础是为每个方案拟订类别分配的明确百分点。然后根据方案需要和优先事项在该类别内作进一步分配。联合国妇女署继续评估这种方法是否具有相关性。

## G. 综合成果和资源框架

80. 表 3 列出了 2018-2019 年的综合成果和资源框架。拟议的综合预算支持实现“2018-2021 年战略计划”中提出的五项发展成果和四项组织效能和效率成果：(a) 加强联合国系统对性别平等的协调、一致性和问责制；(b) 加强合作伙伴的参与，以支持联合国妇女署的任务规定；(c) 通过知识、创新、成果管理制 (RBM) 和评价制定优质方案；以及 (d) 改善财务和人力资源管理，以追求成果。对于每个成本分类类别，在组织产出、功能集群和拟议的资源需求之间建立联系。表中的成果和产出来自“2018-2021 年战略计划”。

表 3 2018-2019 年成果和资源框架(单位: 百万美元)

成果/产出	成本分类	功能集群	2018-2019 年			
			经常资源	其他资源	成本回收	共计
加强和实施了一套关于性别平等和增强所有妇女和女童权能的全面、动态的全球规范、政策和标准	方案		4.4	10.3	-	14.7
妇女领导、参与及平等受益于治理体系	方案		38.0	88.7	-	126.7
妇女享有收入保障、体面工作和经济独立	方案		44.7	104.4	-	149.1
所有妇女和女童都能享有免于任何形式暴力的生活	方案		64.8	151.3	-	216.1
妇女和女童为建设可持续的和平和复原力做出贡献, 并施加更大影响, 同时也从自然灾害和冲突的预防以及人道主义行动中平等受益	方案		78.6	159.0	-	237.6
予妇女权能承诺的协调、一致性和问责制	联合国协调	联合国发展协调	27.2	-	-	27.2
加强合作伙伴的参与, 以支持联合国妇女署的任务	管理	企业对外关系与伙伴关系、沟通和资源调动	12.8	-	6.8	19.6
	发展效能	联盟建设与青年参与	-	-	-	-
通过知识、创新、成果管理制和评价制定优质计划	发展效能	创新与技术、知识中心、知识管理、南南合作、成果管理制	45.2	-	6.3	51.5
		企业监督与保障	9.0	-	1.4	10.4
	管理	企业财务、信息通信技术和行政管理	16.8	-	5.9	22.7
改善财务和人力资源管理, 以追求成果	管理	企业人力资源管理	5.9	-	1.6	7.6
		工作人员和场所安全	0.5	-	0.5	1.0
		领导和企业方向	1.1	-	0.2	1.3
		外地/国家办事处的监督、管理和行动支持	50.8	-	8.6	59.4
	专用	ICT 转型、资源调动举措	3.0	-	-	3.0
共计			403.0	513.6	31.4	948.0

## a. 将资源分配给发展成果

81. 联合国妇女署的“2018-2019 年综合预算”将涵盖联合国妇女署在新的“2018-2021 年战略计划”下的第一个两年期。根据此“战略计划”对发展成果的指示性资源分配标准如下: (1) 2016 年支出; (2) 过去 3 年各成果领域的支出趋势; 和 (3) 基于现有编审中方案未来需求预期。

82. 对于 2018-2019 的两年期，联合国妇女署在“战略计划”发展成果的影响领域之间的指示性分配受以下因素影响：

### 2016 年支出

83. 2016 年，100% 的经常预算资源 (RB) 分配给并用于支助联合国妇女署妇女的规范性政府间支助职能。

84. 此外，对联合国妇女署成果管理制 (RBM) 中 2016 年自愿资源支出的审查表明：(a) 15% 的方案资金用于妇女发出声音、参与和领导；(b) 21% 的方案资金用于赋予妇女经济权能；(c) 29% 的方案资金用于终结对妇女的暴力行为；(d) 26% 的方案资金用于妇女与和平与安全(其中 80% 用于和平与安全，20% 用于人道主义行动)；(e) 7% 的方案资金用于执行性别平等承诺和优先事项的治理和国家规划；和 (f) 2% 的方案资金用于支持规范性政府间进程。

### 联合国妇女署当前战略计划的支出趋势

85. 此趋势的计算方法是比较 2016 年与 2014 年相比每个成果领域分配的百分比变化。

86. 按照联合国妇女署的成果管理制度：

- 1) 对 2014 年到 2016 年每个成果领域的趋势审查表明，联合国妇女署在赋予妇女经济权能和消除对妇女的暴力行为方面的工作取得了强劲增长。最显著的增长出现在和平、安全和人道主义行动领域，在三年间的支出翻了一番多。这种高增长率是由于阿拉伯国家、西部和中部非洲以及东部和南部非洲扩大的方案拟订所推动。
- 2) 联合国妇女署在赋予妇女政治权能方面的工作表现出稍慢的增长率。
- 3) 对于成果领域 1，经常预算资源一直保持不变，在过去三年里，100% 的资源分配给这一工作领域。

### 整个联合国妇女署的发展成果中的未来需求预期分析

87. 自成立和最近通过“2030年议程”以来，联合国妇女署的规范性支助和协调职能的规模和范围已得到大幅扩大。

88. 此外，联合国妇女署预计，国家一级的总需求将继续超过现有资源，特别在联合国妇女署充分执行其区域架构时。

89. 为了跟踪这一需求，联合国妇女署开发了项目提案的编审中方案管理系统 LEADS，从开始(即起草阶段)到出资(即获得签署的出资合同)一路跟踪项目。

90. 根据目前的 LEADS 数据，联合国妇女署发展成果的未来需求预期分为以下几种：(a) 4% 的方案资金用于支持规范性政府间进程；(b) 20% 的方案资金用于支持妇女领导、参与及平等受益于治理体系；(c) 32% 的方案资金用于支持妇女享有收入保障、体面工作和经济独立；(d) 21% 的方案资金用于帮助所有妇女和女童都能享有免于暴力的生活；和 (e) 23% 的方案资金用于帮助妇女参与预防、维护和平和构建复原力，并平等受益于和平、安全和人道主义干预措施。

### 结论

91. 为了按 2018-2019 年综合预算的各个成果领域进行项目拨款，联合国妇女署采用了一个公式，即根据过去支出的趋势和未来的需求预期调整 2016 年的拨款。在此计算中，联合国妇女署将其 LEADS 中关于编审中方案和项目的数据用作预期需求的指标。由于支出数据是以实际数量为基础，而未来的需求根据预计的收入计算得出，因此给支出的权重是 LEADS 中编审中方案数量所预测收入的两倍。

92. 在决定成果领域的分配时，联合国妇女署也考虑到以下定性因素：

- 联合国妇女署对政府间规范性进程(包括妇女地位委员会、经济及社会理事会、联合国大会、安全理事会)的支持将继续由经常预算资源和机构预算供资，以及由小额方案资金拨款来加强规范性支助能力。
- 尽管“成果 2”(妇女领导、参与及平等受益于治理体系)略有下降，但联合国妇女署仍然认为，这一成果领域对于联合国妇女署的工作至关重要，并且是“2018-2021 年战略计划”中的优先事项，已确保持续为此领域提供相应的资源。
- 鉴于联合国妇女署在预防冲突时发挥的关键作用，给成果 5(妇女参与和平等受益于和平、安全和人道主义干预措施，以预防危机和构建复原力)的拨款有所增加。然而，联合国妇女署认为，对于这一工作领域的增长率必须保持谨慎，因此建议了与自身在该领域能力相符的指示性拨款。

93. 考虑到这些因素，“战略计划”的成果领域之间的指示性分配调整如下：

- a) 加强和实施了一套关于性别平等和增强所有妇女和女童权能的全面、动态的全球规范、政策和标准 — 这一工作领域将获得联合国妇女署收到的所

有经常预算资源(提议在 2018-2019 两年期增长约 8%)。此外,预计 2% 的方案资金拨给规范性支助能力。

- b) 妇女领导、参与及平等受益于治理体系 — 17%;
- c) 妇女享有收入保障、体面工作和经济独立 — 20%;
- d) 妇女和女童能享有免于任何形式暴力的生活 — 29%;
- e) 妇女和女童为建立可持续的和平和复原力做出贡献,并且施加更大影响,同时也从自然灾害和冲突的预防以及人道主义行动中平等受益 — 32%。

94. 作为对成果和资源之间关联的持续分析一部分,联合国妇女署继续致力于利用其方案管理信息系统 (PMIS), 以便:

- 加强对所收到资源的规划、预算和跟踪;
- 更准确地确定资金缺口以及随后在各个成果领域重新分配资源的需要; 以及
- 更准确地跟踪从发展活动获得的成果。

#### b. 资源分配对组织效率和效能的影响

95. 在组织效能和效率的产出方面,按照执行局批准的统一方法分配资源。因此,资金分配给 (a) 在发展效能和方案之间共享的发展活动; (b) 联合国发展协调; (c) 管理; 和 (d) 专用活动。这些费用分类所需的拨款总额为 2.038 亿美元。

96. 组织效能和效率的成本计算通过功能集群完成,这些功能集群是为了提供预期产出而执行活动的组织单位的分组。由于功能集群将一些提供某些产出的组织单位组合在一起,它们构成了执行局核定的成本预算制 (RBB) 框架中结果与资源之间的概念联系。

### H. 综合预算增减汇总

97. 与机构预算相关的 2018-2019 年综合预算部分为 2.038 亿美元,相比上一个两年期 2016-2017 年的 1.964 亿美元,增加了 3.7%。

98. 机构预算资源名义金额的变化结合了成本增加(非自由裁量项目)、总量变化(包括整体举措和投资),以及效率和节约。各个要素的影响在表 4 中汇总。

表 4

增减汇总(百万美元)

	共计	增加/ (减少) 比例
<b>I. 2016-2017 年机构预算</b>	196.4	
<b>II. 成本导致的变化</b>		
工作人员费用	8.7	4.4%
租金上涨	0.6	0.3%
联合国开发计划署的偿付、主要费用和其他费用增加	0.5	0.2%
预算纪律 (较高的出缺率)	-6.2	-3.2%
<b>成本变化共计</b>	<b>3.6</b>	<b>1.8%</b>
<b>III. 总量导致的变化</b>		
方案支助调整和增加总部资源调动/评价能力	-1.2	-0.6%
对总部业务能力的投资	4.5	2.3%
外地/区域调整	0.1	0.0%
ICT 投资	2.0	1.0%
审计职能内部化	-2.6	
资源调动举措	1.0	
<b>数量变化共计</b>	<b>3.8</b>	<b>1.9%</b>
<b>IV. 净增加/ (减少)</b>	<b>7.4</b>	<b>3.7%</b>
<b>V. 2018-2019 年机构预算</b>	<b>203.8</b>	

## 成本导致的变化

99. 拟议预算包括非自由裁量的费用增加，净成本增加了 360 万美元，即 1.8%。

100. 其中包括由于薪金表的修订而增加的员额成本，涉及由国际公务员委员会确定的按级加薪和其他应享待遇。它们还包括离职后健康保险的拨备，以及用于弥补工作人员应享福利和因通货膨胀导致的运营成本调整的无准备金负债空白的拨备。成本增长还包括总部租金(包括税收升级)和其他中央服务费用的影响。

101. 成本增长已被 9% 的出缺率部分抵消，该出缺率高于 2016-2017 年机构预算提案所使用的 5% 出缺率。

102. 根据对机构预算中实际出缺的分析，估计的出缺率较高。由于系统能力和制度知识的提升，随着机构进一步发展，现在的空缺率更能反映现实。这也符合行政和预算问题咨询委员会 (ACABQ) 的报告 [UNW/2015/8](#)，该报告指出“考虑到过去两个两年度的实际平均出缺率”，应根据员工成本的估计值采用较高的出缺率。

## 总量导致的变化

### 相关的工作人员总量变化

103. 总量变化专注于确保联合国妇女署的能力与预期的结果保持一致。鉴于 2018-2019 年的预计收入情况与 2016-2017 年预测的水平相似，所建议的举措作为机构预算拨款的一部分主要围绕预算中性变化展开。

104. 总部举措包括向外地办事处提供更高效和更有效的方案支助，加强资源调动(两年期净减数 120 万美元)，以及提升业务能力(净增数 420 万美元)，这主要是由于审计职能内部化，通过减少支付给联合国开发计划署的内部审计费用进行抵销。

105. 外地变化包括几项区域调整，总共增加了 8 万美元。

### 非工作人员人数变化

106. **信息和通信技术的资本投资：**在 2018-2019 年，将采取高影响力的信息和通信技术举措，以巩固联合国妇女署的数字转型。首先，包括加强网络安全能力和控制，以应对新兴的网络安全全球威胁以及企业重要风险。其次，根据对联合国妇女署数字议程的战略关注，需要投资于网站和数字互动平台背后合并的共同 ICT 架构的关键组成部分，以及增强能力，以充分利用其网络存在来获得知名度和进行资源开发。第三，满足升级机构资源规划系统的需求，并加强方案管理生态系统的其他关键部分，如绩效管理制度、财务管理部门、人力资源制度、采购制度、风险管理制度和捐助者协议管理模块。这些将共同确保数字平台的安全性、可持续性和规模经济。针对这些举措，预算中提供了 200 万美元的估计值。

107. **资源调动的资本投入：**为配合支持“战略计划”的新联合国妇女署资源开发战略，联合国妇女署需要在 2018-2019 年期间提前筹集一些投资，以帮助加快

实现四年期成果。首要的优先事项之一是需要确保落实捐赠者和潜在捐赠者参与管理系统，以便在世界各地的团队之间开展紧密协调，并提供评价建议。其次，基于 2016 年的深入评估，对于最低限度的数字和众筹平台和能力(包括软件、专业知识和种子资金)都需要进行基础设施投资，以加强在精心挑选的市场中的国家委员会业绩。第三，优先化投资意味着培养能力，以有效吸引其他两个高潜能私人捐赠者部门，即高净值个人和慈善合作伙伴。这些较小但关键的前期投资包括参考工具和产品、新参与工具和方法的设计和测试，以及培训投资。针对这些举措，预算中会提供了 100 万美元的估计值。

**108. 建立联合国妇女署内部审计能力：**自成立以来，联合国妇女署一直根据服务级协议 (SLA) 接受联合国开发计划署 (UNDP) 的审计和调查处 (OAI) 的内部审计服务。SLA 将于 2017 年 12 月 18 日到期。

109. 本文件为在联合国妇女署内建立内部审计能力作预算。实现此类能力的内部化是妇女署体制发展的一部分。它将确保内部审计活动与联合国妇女署的任务和战略目标保持一致，并作出响应。它还将使内部审计服务部门与妇女署其余部分之间保持经常和直接连接，同时保持该职能部门的独立性。例如，监督该职能部门的主任将担任高级管理小组的成员，并参加其定期会议，就高层治理、风险管理 and 控制战略提供实时的独立咨询和指导。这一点无法通过外包协议完成。

110. 建立内部审计符合联合检查组就“联合国系统审计职能” (JIU/Rep/2010/5) 提出的最低要求，其中规定：“组织需要在一个两年期内管理至少 2.5 亿美元的资金，才能证明设立内部监督单位的合理性……”预计在即将到来的两年期内，联合国妇女署将管理 9.479 亿美元的资金。

111. 在联合国妇女署内部建立内部审计部门也将节省开支。联合国开发计划署对此类服务的收费一直在大幅提高。2016 年，它们提高了 13%。OAI 提议 2018 年这些服务的预算需要在 2017 年费用的基础上额外增长 59.8%。目前，OAI 提供的这项服务大部分是由为此目的专设的编制内审计员完成。在联合国妇女署内部设立的此项职能将包含类似于为妇女署专设 OAI 编制的职位。但审计专员 (P3) 职位除外，该职位根据联合国妇女署执行局的建议获得扩大范围的预算。

112. **合并独立保障职能(评价和内部审计)**。本文件还为将独立评价职能和内部审计职能合并在一个司的方案作预算,前者自成立以来一直存在于联合国妇女署中,而后者将在妇女署内设立。为实现合并,现有独立评价办公室主任的 D1 职位将有可能升级到内部保障职能司司长 D2 级别(负责评价和内部审计),我们就此方案做了了预算。这一合并将增强独立保障的两个方面(即评价和内部审计)之间的一致性和协同作用,并与妇女署的战略目标保持一致。联合国妇女署审计咨询委员会在 2017 年的报告中建议合并:“妇女署可能会考虑将第三道防线中的内部监督和保障职能(例如内部审计、调查和评价)合并成一个监督单位。这可以在职能部门之间产生协同作用,提高效率和资金效益,有助于在妇女署的业务、方案和业绩方面提高总体保证”<sup>1</sup>

113. **在一个司中合并独立保障职能**的费用将低于分开管理。合并与独立单位的成本比较表明,考虑到员额增加和外包成本降低,合并将节省 90 万美元。

114. 通过维护必要的防火墙和单独的报告路线,以及全面实施“内部审计专业实践国际标准”和联合国评价小组的“评价准则和标准”,将保证上述保障职能的独立性。迄今为止,联合国妇女署在确保评价职能的独立性方面拥有良好的成绩记录。联合国妇女署也将考虑到合并对现有评价政策可能产生的任何影响。

---

<sup>1</sup> UNW/2017/3/Add.1, 第 38 段

## I. 员额变化汇总

115. 表 5 提供了与 2016-2017 年相比, 2018-2019 年拟议的员额变化汇总。从表中可以看出, 拟议的机构预算的净效应是增加 3 个员额, 将之前在 2016-2017 年批准的 462 个员额的机构预算增加到 465 个员额。这包括了将 3 个员额从机构预算 (IB) 转到经常预算。变化如下:

### 增强国家和区域层面的能力

116. 国家和区域级别的资源调整对预算不产生影响。以下内容按区域突显调整方向。

#### 亚太地区

117. 亚太地区已经分析了 IB 资源, 根据整个区域的需求和优先事项, 以对成本无影响的方式重新调整整个区域企业资源。IB 资金从现有员额的废除释放而来, 它将用于支持创建亟需的新员额, 以促进亚太地区工作的方案增长和政治权重, 以及加快方案的实现和解决审计风险等。

#### 拉丁美洲

118. 提议作出改变, 以便从 IB 资源中找到节约成本的方法, 回应新的国家模式, 并着重由本国干事 (NO) 执行的专门职能。提议的改变还旨在通过 IB 为与管理/业务相关的员额提供资金, 并符合采购指导方针, 让 C 级本国干事 (NOC) 的工作人员担任本地采购委员会的主席。因此, 要求的许多改变是从 IB 到其他资金来源的人员调动, 反之亦然, 人员从非 IB 来源调动到 IB 出资。这一改变也旨在尽可能地利用国家能力。

#### 东部和南部非洲

119. 该区域调整的最大推动力是校准相对于业务规模的能力, 并在国家重点和区域覆盖之间进行优化。

#### 东欧和中欧

120. 这些变更旨在调整能力, 以便利用增长机会, 并将人力资源从业务承包的位置, 重新分配到有可能进行方案扩张和资源调动的位置。

#### 阿拉伯国家

121. 所提议的改变涉及满足改进业务管理的需求, 部分原因是由于难民的涌入导致在该区域(尤其在约旦)业务复杂性增加, 以及让约旦与区域做法保持一致, 设立由 IB 供资的 C 级本国干事 (NOC) 级别的业务经理。

#### 西非和中非

122. 西部和中部非洲要求的改变对成本没有影响, 反映了刚果民主共和国中支助服务不断变化的需求。

## 方案支助重组

123. 根据区域架构评价的建议，方案司力求调整其职能，以减少该司内部和与区域办事处的重叠，并通过让总部专注于战略规划、政治分析、业务发展、方案设计、管理以及监督来加强问责制。此外，为了支持更加促进性别平等的议程和“2030 年议程”，方案司将增强对外地的支助，以应对日益增长的人道主义援助需求，以及通过联结人道主义援助和发展援助来构建复原力。根据业务流程审查和 2016-17 年度核心预算拨款，方案司力求通过整合全球项目业务，以及更好的匹配职能/合同形式/资金来源来降低交易成本和对核心资源的依赖。这已导致两个职位的净减数，以及拟议结构所需 IB 资金减少 8%。

124. 此外，两个 P5 方案顾问职位的级别已被降级，由 P4 方案专员 — 区域方案专员替代。P4 区域方案专员将成为新的分析和发展股的一部分，该部门将在区域范围内提供战略分析和支持方案制定，以便联合国妇女署能够更好地支持可持续发展目标 (SDG) 的本地化，并改进优质非核心资源的调动。

125. 方案支助和管理股得到加强，设立了方案管理办公室，并编入了之前的方案支助股。该部门向区域和国家办事处提供一系列服务、培训课程和工具包，以提高其按时间、范围和预算提供方案的业务能力。方案支助管理股 (PSMU) 与管理行政司密切合作，确保包括成本回收在内的联合国妇女署业务政策能够得到监督并符合规定。这要求将目前的 P4 管理和监督专员职位升格至 P5，以便管理方案和业务支助这两个组成部分，从而改进方案交付和遵守规定的情况。

## 增强业务能力

126. *资产管理助理 G7 升格至 P3(资产与收入管理专员)*：为执行对更高级别资产管理的审计建议，以确保对资产进行更强的监督和职能隔离，以及满足增强收入管理，资产及收入分析报告能力的需求，这种升格有其必要性。

127. *会计主任 P5 升格至 D1(财务管理处副主任)*：随着国际公共部门会计准则 (IPSAS) 的引入，这一职位增加了对收入、应收账款、应付账款、资产、年度财务报表、内部和外部审计等财务方面的财务管理责任，以及在审计咨询委员会、行政和预算问题咨询委员会、第五委员会和执行局的相关代表，这些职能均不在之前的设想内。随着财务部门的重组、IPSAS 的引入和区域结构的扩大，其中包括区域财务专员和区域财务干事的汇报关系(新的虚拟全球服务中心)，这一职位的管理责任也从 2012 年的 6 个职位大幅增加到 28 个职位。这种规模的员工领导干部领导职能由主任级别担任，负责监督顺利且及时交付关键的财务管理成果，支持资源调动、方案交付和捐赠者报告，以及联合国妇女署企业法定财务报表和审计结果的持续成功。当前 P5 职位的级别并不能充分反映所分配的职责级别。作为妇女署和高级管理小组最高级别的会计师和财务顾问，这些增强的战略财务管理职责符合 D1 级别的职位。在升格该职位后，其职责将进一步扩大，涵盖监督财务规划和整合联合国妇女署的预算和财务数据。

128. *信息安全与合规专员 P4(新职位)*：这一职位将为联合国妇女署的信息安全方案的创建、执行和监督提供专门指导，该信息安全方案旨在减少和减轻整个组

织的信息安全风险。该职位将进一步就当前和新出现的威胁提供战略指导，并就信息安全相关事宜向基础设施和应用专家提供指导和技术咨询。随着全球网络安全风险的持续，妇女署将设立这一职位，以进一步完善我们的信息安全方案，保护联合国妇女署拥有或管理的信息资产。目前由联合国国际计算机中心在全额成本回收的基础上部分提供这些职能。鉴于信息安全是联合国妇女署的一项首要企业风险，实现该职能的内部化将更好地解决这一风险，并且更具有成本效益。

129. *网站架构专员 P3(新职位)*：这一职位将确保根据数字战略中的概述，对联合国妇女署信息架构和共同网站平台相关网站加强协调和监督。该职位将进一步起到外包网站开发团队的内部产品负责人的作用，确保内部知识保留，以及与所有外包项目和交付团队进行协调。在联合国妇女署外包信息技术开发工作的战略方向背景下，这个职位需要更好地管理风险，确保妇女署的长期目标。这些职能目前由顾问(特别服务协议)提供或外包给服务提供商。考虑到它的重复性和规模，依靠常设员额更具有成本效益。

130. *企业风险管理和立法专员 P3(新职位)*：这一职位将提供企业风险管理系统(ERM)持续有效的运营，及其在联合国妇女署全部门的进一步发展。为执行审计建议，有必要设立常设员额并分派非临时合同性质的工作人员，以支持ERM的维护和运营。此外，该职位将支持将联合国妇女署规则、条例、政策和指导方针合并、编纂和组织到当前建设中的新立法框架。

### **合并监督职能**

131. 合并监督职能将导致当前评价主任(D1)升格为负责内部保障职能(评价和内部审计)的主任(D2)。联合国妇女署的以下新职位将替代目前外包给联合国开发计划署的业务：内部审计总监(P5)和审计专员(P4 x2)和(P3)。

另外，随着增设额外的审计专员(P3)职位，审计工作将会得到加强。

表 5

按地点划分的机构预算职位

	2016-17 年核定的职位							净变化						2018-2019 年拟议职位						
	USG/ ASG	D-2	D-1	其他 专业人员	所有 其他	共计	总比例	USG/ ASG	D-2	D-1	其他 专业人员	所有 其他	共计	USG/ ASG	D-2	D-1	其他 专业人员	所有 其他	共计	总比例
外地			10	179	116	305	66%	-	-	-	-	1	1			10	179	117	306	66%
总部	1	4	11	89	52	157	34%	-	-	(1)	5	(2)	2	1	4	10	94	50	159	34%
共计	1	4	21	268	168	462	100%	-	-	(1)	5	(1)	3	1	4	20	273	167	465	100%

## 五、决定要素

执行局也许希望：

- (a) 欢迎联合国妇女署2018-2019年期间的综合预算，该单一、综合的预算包含所有预算类别，为“2018-2021年战略计划”提供补充；
- (b) 核准数量为2.038亿美元的资源，以支持组织的效能和效率，并注意到这些估计值包括3140万美元的其他资源成本回收；
- (c) 注意到如果实际成本回收高于拟议预算所列估计值，可在管理活动中使用增加额，让更多经常资源用于方案活动，请求副秘书长/执行主任在下一个拟议预算中向执行局报告使用情况，并要求联合国妇女署进一步努力，从整体上减少其管理费用的比例；
- (d) 注意到妇女署已提交五个职位，以便列入联合国秘书处2018-2019年经常预算，并决定如果这些职位获得批准，相应的费用将从2018-2019年机构预算中删除，相应减少拨款并增加拨给方案活动的资源；
- (e) 注意到超额预算外收入将用于支持管理活动；
- (f) 决定拨款数额应用于实现与这些数额相关联的战略计划。