



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
30 June 2025
Chinese
Original: English

2025 年第二届常会

8 月 25 日至 28 日，纽约

临时议程项目 4

财务、预算和行政事项

2026-2029 年开发署综合资源计划和综合预算估计数

署长的报告

摘要

开发署综合资源计划和综合预算是对开发署 2026-2029 年战略计划 (DP/2025/22) 的必要补充。综合资源计划涵盖开发署在 2026-2029 年期间可支配的全部资源，包括经常资源和其他资源，并涵盖将开展的全部活动。因此，该计划为四年期提供了一个全面综合的财务框架。财务估计数的列报依据是执行局最近在第 2024/24 号决定中核准的与联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)保持统一的费用分类类别。

执行局表示注意到综合资源计划，其中包含基于与捐助方签订的供资协议而产生的其他资源支出。综合预算包含综合资源计划中与经常资源有关的部分，并受执行局任务规定的约束，因而特此提交以供核准。鉴于发展格局不断变化、供资环境不稳定以及开发署内部和整个联合国系统持续进行改革，这些拟议预算体现了切合实际的雄心、财务审慎以及内在的敏捷性，以确保财务韧性。

由于开发署的所有供资均为自愿性质，因此本组织依赖其供资伙伴的慷慨支持。2026-2029 年的预测依据是对全球经济预测和捐助趋势、供资伙伴支出计划、多年期协议和后备项目信息的严格的风险知情分析，并辅之以开发署各局和国家办事处的意见。可用资源估计数为 238 亿美元，该估计数建立在现实考量基础之上。这一数额包括预计捐助方捐助 179 亿美元(其中经常资源 19 亿美元，其他资源 160 亿美元)，与 2022-2025 年原计划估计数相比减少 37 亿美元(17%)，



与 2022-2025 年最新估计数相比减少 15 亿美元(7.9%)。2026-2029 年支出总额估计数为 219 亿美元，与原计划估计数相比减少 23 亿美元(9.5%)，比 2022-2025 年最新估计数减少 7 亿美元(2.9%)。

与以往的四年期一样，如果开发署获得的资源少于计划，其善于在可用资源封套内进行应对。然而，本文件提供了更多的灵活变通办法，以便在资源进一步减少时增强敏捷性。如果外部需求增加或全系统任务规定发生重大变化，开发署将在中期审查时(如有必要则更早)，再次向执行局报告，就上调综合资源计划和综合预算估计数寻求指导意见。

2026-2029 年期间，支出估计数的 91.4%将分配给发展活动，超过 2022-2025 年 91.0%的目标水平(DP/2021/29)，并重申开发署致力于在财力拮据的环境中实现战略目标。尽管 2026-2029 年的资源封套总额预计将低于 2022-2025 年实际水平，但综合资源计划和综合预算将把这些资源用于实现战略计划中所列的大规模发展成效。对落实开发署业务模式审查建议进行持续投资，将维持并提高组织的敏捷性和效率，确保每一美元都能在国家一级产生最佳成果。然而，如果情况持续恶化，开发署可能需要与执行局密切协商，重新调整方案规模和模式。

本文件将由行政和预算问题咨询委员会审查，其建议将在随后的文件(DP/2025/24)中与执行局分享。

目录

章次	页次
一. 战略背景	4
二. 开发署的价值主张	5
三. 综合资源计划	6
A. 2022-2025 年财务绩效审查	7
B. 2026-2029 年的供资前景	8
C. 2026-2029 年资源使用计划	10
四. 综合成果和资源框架	14
五. 2026-2029 年综合预算(经常资源)	14
A. 关键特征	14
B. 方案组成部分	16
C. 机构组成部分	18
D. 职位	20
六. 成本回收	20
附件(可查阅执行局网站)	
附件一. 详细表格和数字	
附件二. 方法和其他资料	
附件三. 对行政和预算问题咨询委员会所提建议的答复	

一. 战略背景

1. 60 年来，开发署与各部门合作，帮助数百万人摆脱贫困，为所有人提供更多机会，在此进展的基础上，本组织继续通过其任务规定得到会员国授权，在人类发展的各个领域开展工作，为改善人民生活提供大规模的综合支助。在未来四年，即 2030 年前的最后一个完整方案周期，开发署将继续支持并陪伴各国推进人类发展，同时维护地球健康，实现四个相辅相成的战略目标，即共同繁荣、有效治理、抵御危机能力和健康地球，这些目标将由数字和人工智能转型、性别平等和可持续金融三个加速器所驱动。开发署将根据各国的优先事项，按照可用资源水平调整对各国的支助，并确保所有努力都以人权为基础，秉持“不让任何一个人掉队”的承诺。
2. 新的战略规划提炼出一系列明确的经验教训，使开发署在 2026-2029 年的目标更加清晰。首先，整合是行之有效的，因为将多种解决方案结合在一起而形成的组合能够产生更强有力的系统级成果。其次，成功取决于由实时数据、预测性分析和战略远见所驱动的风险知情决策。第三，现代业务——从开发署企业资源规划和全球共享服务平台到人工智能知识工具——必须与新的伙伴关系和工作方式保持同步。最后，随着国家需求的变化，保持敏捷性和采用危机应对型方案拟订模式至关重要。
3. 这些经验教训与财政紧缩的背景相交织。正如战略规划所指出的，尽管在过去八年中，开发署已显著实现业务现代化，精简了流程，并将更大份额的资源用于发展活动，但经常(核心)捐助已降至捐助总额的 11.7%，限制了进行综合应对所需的灵活性以及开发署在危机环境中“坚守并交付成果”的能力。2024 年，开发署委托进行了业务模式审查，对本组织如何创造、资助和提供价值进行了独立评估。业务模式审查描绘了面向未来的智能运营的下一阶段，其建议已在实施中。审查提出的措施包括扩展共享服务，嵌入企业资源规划系统驱动的分析和人工智能工具，采用更快的方案交付渠道，加强风险管理，完善成本回收机制和伙伴关系模式，以及使工作人员掌握数字化、人工智能和数据驱动的工作方式。这些措施的目的不仅是为了进一步提高效率，而且是为了使开发署具备所需的敏捷性和韧性，以便在帮助各国实现其不断增强的雄心壮志以应对日益复杂的发展挑战的同时，能够持续开展工作并交付成果。
4. 战略规划确定了愿景，而综合资源计划和综合预算则将战略计划的宏伟目标转化为实现随附的综合成果和资源框架所述成果所需的经常(核心)资源和其他(非核心)资源。
5. 综合资源计划涵盖开发署 2026-2029 年的整个财务框架，包括经常资源和其他资源。执行局表示注意到综合资源计划，因为其中包含基于与捐助方签订的供资协议而产生的其他资源支出。综合预算包含综合资源框架中与经常资源有关的部分，并受执行局任务规定的约束，因而特此提交以供核准。

6. 无论是作为经常资源还是其他资源调动的资金，每一美元都是为了实现战略计划所规定的成果。因此，本文件是对战略计划的必要补充，应与战略计划一并阅读。

二. 开发署的价值主张

7. **合作伙伴为何投资于开发署。**开发署 2026-2029 年战略计划(DP/2025/22)提出了一系列持久的比较优势：全球覆盖面与切实的地方影响力相结合；公正性和召集力；深厚的多部门专门知识；跨部门整合能力；先进的数据驱动和创新能力；历经验证的危机应对效能；政策咨询与业务支助的无缝整合，以及在整个联合国系统提供明确价值的强有力的问责制。这些优势已获得会员国和独立评价的认可，凸显了合作伙伴继续信任开发署并对其进行投资的原因。

8. **全球覆盖面与地方影响力和值得信赖的专门知识相结合。**开发署在 170 个国家和领土开展工作，将全球知识转化为国家和社区层面量身定制的解决方案，通过其在治理、环境、危机和贫困方面的深厚专门知识，以及在系统变革和综合数字解决方案等新领域不断增强的能力，交付可衡量的成果。开发署的长期存在建立了与政府和利益攸关方之间的信任，由此形成的综合解决方案不仅优于单一部门干预措施，而且带来持久的发展成果。

9. **召集合作伙伴，制定综合政策和业务解决方案。**开发署作为一个公正的召集者，有能力统筹协调包括政府、联合国机构、国际金融机构、民间社会和私营部门在内的不同伙伴，以实现共同的目标。开发署通过综合性国家筹资框架等举措，为可持续发展目标调动公共和私人资金，展示出将上游政策指导与实施阶段的大规模实际支持相结合的强大能力。作为 70 多个联合国实体的业务骨干，开发署扩大了整个联合国发展系统的覆盖面和实效。

10. **利用创新、数据和远见实现转型变革。**开发署通过对数字转型、Quantum 企业资源规划系统、高级分析和全球政策网络进行战略投资，促成合作伙伴利用数据驱动的解决方案和战略远见，迅速应对复杂的全球挑战，帮助实现可持续粮食系统、能源获取和公共部门治理等关键系统的转型。这些能力利用三个加速器推进战略计划的四个战略目标，从而将战略计划付诸实施。

11. **在危机中持续开展工作并交付成果。**开发署约有一半的资源用于受危机影响和脆弱的环境，以响应会员国关于采取有韧性的人道主义-发展-和平综合应对措施明确呼吁。早期恢复工作可为受冲突或自然灾害影响的人们迅速恢复基本服务和基础设施，从而将即时救济与长期可持续发展结合起来。开发署秉持公正立场并拥有全球驻地网络，因此能够在许多双边行为体无法涉足的地区开展行动，加强了其在危机时期的独特价值。

12. **透明度、问责制和资金效益。**开发署凭借强有力的问责实践以及在援助透明度指数中的领先排名，使会员国和合作伙伴相信：本机构能够明智地使用资源并清晰展示成果。本组织坚持价值导向、机会平等和非歧视的文化，同时通

过全球共享服务和精简业务流程等业务模式优化措施，推动了整个联合国发展系统的工作效率和规模效益。

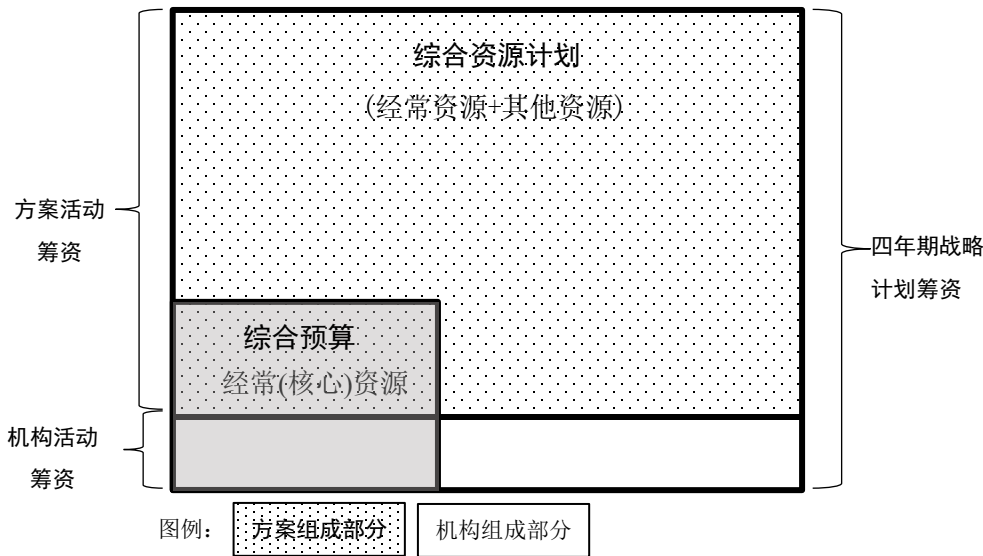
13. 鉴于上述优势，开发署的战略定位是利用可预测的灵活资源，调动与可持续发展目标相一致的资金，加快系统转型，为人类和地球带来切实成果。

三. 综合资源计划

14. 综合资源计划汇集了开发署可用的所有财务资源及其资助的各类活动，因此，该计划构成了 2026-2029 年的全面综合财务框架。本章将：(一) 审查 2022-2025 年的综合财务绩效；(二) 介绍 2026-2029 年的供资前景；(三) 概述四年期的资源使用计划。综合资源计划包括完全由经常资源供资的综合预算，以及通过其他资源或成本回收供资的活动。

15. 图 1 展示了综合资源计划。

图 1
开发署综合资源计划图示



16. 综合资源计划和综合预算是在开发署治理任务和其他政府间商定承诺的范围内制定的。对于 2026-2029 年规划期间，这些包括联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查(四年度全面政策审查)；联合国供资契约；执行局关于方案拟订安排和成本回收政策的决定，以及行政和预算问题咨询委员会的建议和整体评价。特别是，预算资料的列报采用了与人口基金、儿基会和妇女署保持统一并经执行局第 2012/27、2013/9、2020/12 和 2024/24 号决定核准的费用分类类别、成本回收方法和费用归属办法。

17. 鉴于发展格局不断变化、供资环境不稳定以及改革持续进行，在制定 2026-2029 年综合资源计划和综合预算时兼顾了切合实际的雄心、财务审慎和内在的敏捷性，以确保财务韧性。与以往的四年期预算一样，将在执行局 2028 年年度

会议上对战略计划进行中期审查的同时，对综合资源计划和综合预算进行中期审查。审查将根据实际执行情况和不断变化的财务前景，包括联合国 80 周年改革的影响更新估计数提供契机。如外部需求或全系统任务规定发生重大变化，包括方案国和供资伙伴对本组织提出更高要求，开发署将在 2028 年(如有必要则更早)，再次向执行局报告，就上调综合资源计划和综合预算估计数寻求指导意见，同时确保财务可持续性。

18. 2026-2029 年综合资源计划和综合预算的制定以下列目标为指导：

(a) **向方案国提供持续且灵活的支持。**将资源与通过三个加速器推动的四项战略目标相匹配，深化组合办法，加强风险知情的方案拟订。

(b) **财务韧性。**在供资前景趋紧的情况下将切合实际的资源假设与精心调整的支出假设相结合，以保障核心能力。

(c) **投资于方案质量、透明度和问责制。**投资得到业务模式审查和新的综合成果和资源框架的支持，该框架确保每一美元都与成果挂钩。

(d) **实现资金效益最大化。**在保持预算平衡的同时，通过开发署业务模式的不断现代化来实现。

A. 2022-2025 年财务绩效审查

19. 附件一表 1b 提供了实际财务绩效(包括 2022-2024 年实际数和 2025 年最新估计数)与 2022-2025 年资源计划的详细比较。虽然尚未掌握 2025 年最终数字，但以下各段概述了开发署的估计财务绩效。

20. 2022-2025 年的捐助总额估计将达到 195 亿美元，占该期间计划数额的 90.1%。对经常资源的捐助估计数为 23 亿美元，预计将达到计划数额的 74.5%。

21. 根据执行局第 2012/28、2013/28 和 2013/30 号决定，按国家类型向符合条件的方案国分配了经常资源。向低收入和中等收入国家拨款 17.22 亿美元(方案资源 12.47 亿美元，机构资源 4.75 亿美元)，细目如下：

(a) 低收入国家所得份额最高，获得 77%的方案资源和 38%的机构资源；

(b) 人均国民总收入低于 6 692 美元的中等收入国家获得 20%的方案资源和 51%的机构资源；

(c) 人均国民总收入高于 6 692 美元的中等收入国家获得 2%的方案资源和 9%的机构资源；

(d) 净捐助国既未获得方案资源，也未获得机构资源(不包括驻地代表费用)。

22. 为补充经常资源捐助，以通过多方供资方案实现发展成果，分配了 174 亿美元的其他资源。低收入国家获得 28%，人均国民总收入低于 6 692 美元的中等收入国家获得 50%，人均国民总收入高于 6 692 美元的中等收入国家获得 19%。净捐助国获得剩余的 4%(详情见附件一表 2)。

23. 值得注意的是，方案国通过捐助政府承付当地办事处费用为开发署的驻地机构供资。对于人均国民总收入低于 6 692 美元的低收入和中等收入国家，相关捐助包括 1 380 万美元现金和估计数为 690 万美元的实物。对于人均国民总收入超过 6 692 美元的中等收入国家和净捐助国，相关捐助包括 1 780 万美元现金和估计数为 260 万美元的实物(详情见附件一表 4c.i)。

24. 尽管供资环境不稳定，开发署在 2022-2025 年周期内仍保持了整体财务稳定。支出总额估计约为 225 亿美元，且本组织连续获得无保留审计意见。

25. 成本效益持续提升：2022-2025 年最新实际支出估计数显示，每 1 美元中有 91.5%用于发展活动，超过该期间 91.0%的计划估计数，与 2021 年底 90.9%和 2018 年底 88.6%相比继续呈上升趋势。这些成果有助于开发署在经常资源捐助长期下降的情况下进一步增强伙伴信心。

26. 持续的战略投资提升了开发署在支持其发展伙伴及整个联合国发展系统方面的比较优势。数字化升级、共享服务扩展以及前沿筹资、政策和人力资源能力的增强，使国家工作队能够提供综合解决方案，同时为整个联合国发展系统实现规模效益。在全球发展筹资和官方发展援助缩减的背景下，这些能力为开发署在危机环境中持续开展工作并交付成果提供了支撑，增强了会员国的信心。

27. 基于 2022-2025 年的经验教训，开发署下一个四年期的财务战略聚焦于务实、韧性和灵活性。业务模式审查确定了提升业务效率和实行体制改革的优先领域(见第 3 段)，这些优先领域将在近期继续推进落实。署长向执行局概述的补充措施，包括更严格的员工队伍规划、支出上限及多样化的资源调动战略，旨在缓解灵活供资方面的持续压力，同时为开发署全球驻地网络提供保障。在筹资和方案伙伴的支持下成功执行这一战略，对于在财务前景受限的情况下维持开发署的交付能力至关重要，并将使开发署能够保持财政稳定，深化全系统合作，并以 2030 年最后冲刺阶段所需的规模提供综合解决方案。

B. 2026-2029 年的供资前景

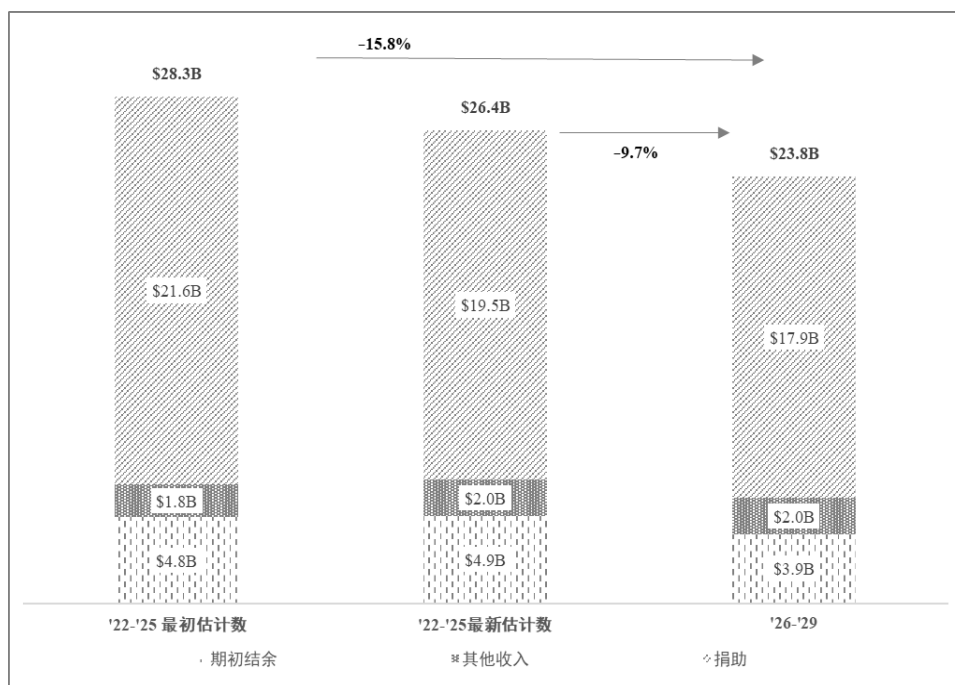
28. 作为一个以自愿捐助为资金来源的组织，开发署的预算预测主要基于来自供资伙伴的预期捐助。2026-2029 年期间捐助估计数的依据是对多项因素的严格的风险知情分析，包括来自各供资流的过去供资趋势、捐助方支出计划和多年期协议、后备项目信息、全球经济预测、关于风险和不确定性的定性信息以及开发署各个办事处的意见。

29. 基于上述分析，2026-2029 年可用资源估计数总额(包括预期期初结余、捐助方捐助和其他收入)为 238 亿美元。这一数额较 2022-2025 年原计划降了 15.8%(减少 45 亿美元)，较同期最新估计数降了 9.7%(减少 26 亿美元)。这一资源封套反映了现实的前景，即预计战略计划前半部分资源将大幅减少，因此开发署需动用期初结余，随后在规划期间后半部分捐助方捐助将略有回升，但仍低于当前战略计划所实现的资源水平(详情见附件一图 1b)。

图 2

2026-2029 年可用资源与 2022-2025 年原计划及最新估计数的对比

(单位：十亿美元)



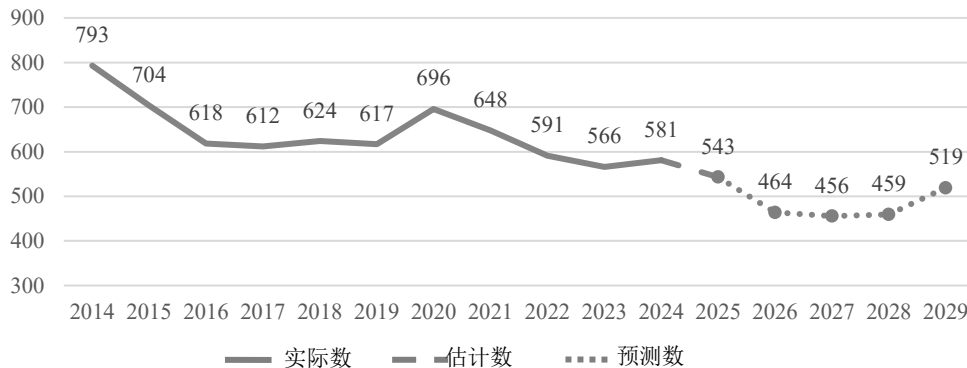
30. 在这一资源封套内，预计 2026-2029 年捐助方捐助为 179 亿美元，其中包括 19 亿美元的经常资源和 160 亿美元的其他资源。这一数额与 2022-2025 年原计划估计数相比减少了 37 亿美元(17.0%)，与 2022-2025 年最新估计数相比减少了 15 亿美元(7.9%)。经常资源为开发署的业务存在和合作伙伴所重视的综合、公正的召集作用提供了支撑，这对于大规模交付成果仍然至关重要。关于经常资源作用的更详细讨论，请参见本报告第 44-45 段。

31. 其他资源(专用资金)仍将占开发署项目组合的很大比例，预计在 2026-2029 年期间为 160 亿美元，占该期间预计捐助总额的 89.4%。这些资源包括由捐助国和方案国政府、纵向基金、联合国机构间基金、国际金融机构、私营部门和其他伙伴为具体项目和专题领域提供的资金。2022-2025 年期间，开发署在不确定时期仍展现出调动其他资源的强大能力，包括各方案国政府捐助显著增加。值得注意的是，开发署对新出现危机的迅速响应在本周期吸引了大量专用捐助。尽管此类专用资金对于满足特定需求至关重要，但开发署将继续倡导更多资金以软性专用资金或专题基金的形式提供。

32. 在此背景下，开发署继续呼吁所有伙伴稳定提供并尽可能增加对经常资源的捐助。作为最灵活的筹资形式，经常资源还有助于释放追加捐助(以往每 1 美元核心资源可带来超过 7 美元的追加捐助)，对于实现战略计划的目标至关重要。图 3 展示了 2014-2024 年对经常资源的实际捐助数、2025 年估计数和 2026-2029 年预测数。

图 3
对经常资源的捐助，2014-2024 年(实际数)、2025 年(估计数)和 2026-2029 年(预测数)

(单位：百万美元)



33. 外部供资环境预计仍将受到限制。经济合作与发展组织(经合组织)的初步分析显示，由于财政紧缩、偿债成本上升以及国内优先事项的竞争导致捐助国预算趋紧，2024 年至 2026 年期间，发展援助委员会(发援会)国家提供的全球官方发展援助可能减少 15%。再加上货币持续波动和通货膨胀加剧的风险，发展基金的购买力在计划期间可能会进一步削弱。这可能加剧 2026-2029 年期间预计来自这些国家资源水平下降的影响，从而进一步实现捐助方多元化，以应对发展挑战。这些不利因素对所有供资伙伴，包括经合组织/发援会捐助方、方案国政府、私营部门和慈善组织，在持续提供支持方面构成重大挑战。因此，必须拓宽和深化开发署的供资基础，以消除这些障碍。与此同时，严格专用的捐助仍在开发署的资源构成中占主导地位，限制了本组织在新出现需求最大的领域快速灵活部署资源的能力。

34. 为此，开发署将加倍努力，扩大灵活供资的比重。在《联合国供资契约》承诺、跨部门伙伴关系和业务模式审查的基础上，本组织将采取多管齐下的办法：(a) 通过结构性供资对话扩大经常资源捐助；(b) 寻求轻度专用的专题供资和集合供资，包括为此提升对供资伙伴的透明度和战略能见度，以及与联合国其他实体联合拟订方案；(c) 通过设计大型项目/项目组合，增加方案国政府的费用分摊捐助；(d) 与国际金融机构、私营部门和慈善行为体合作，利用创新和混合融资安排。这种办法将支持开发署综合考量实际财政情况，以便构建具有韧性的环境，从而实现方案目标，维护全球驻地网络，并使国家办事处能够在日益复杂的发展格局中为各国政府提供支持。

C. 2026-2029 年资源使用计划

35. 表 1 列示涵盖经常资源和其他资源的所有成本类别的 2026-2029 年综合资源计划，包括与 2022-2025 年最新估计数的比较。表 1 和所有其他表格中所列的数字均四舍五入至最近的小数位数。

表 1
2026-2029 年综合资源计划¹

(单位: 百万美元)

2022-2025年最新估计数					2026-2029年计划估计数				
					经常资源 ^a	其他资源	成本回收	资源共计	
1. 可用资源									
期初结余 ^b					357.6	4 512.2	0.0	4 869.8	
收入和调整									
捐助					2 281.0	17 208.4	0.0	19 489.4	
其他, 包括偿还向其他联合国组织提供服务的费用和费用回收 ^c					356.8	0.0	1 656.0	2 012.8	
共计-1.可用资源					2 995.4	21 720.6	1 656.0	26 371.9	
2. 支出估计数									
									占总数百分比
一. 发展/人道主义活动									
一. A-方案 ^e					1 546.7	17 832.1	0.0	19 378.8	
一. B-方案业务支助 (来自机构预算)					121.2	0.0	219.8	341.0	
一. C1-发展实效 (来自方案资金)					83.9	118.5	0.0	202.4	
一. C2-发展实效 (来自机构预算)					180.2	0.0	500.9	681.1	
一. C-发展实效 ^d					264.0	118.5	500.9	883.5	
共计- 一. 发展/人道主义活动					1 931.9	17 950.6	720.7	20 603.3	
二. 联合国发展协调活动									
共计- 二. 联合国发展协调活动					39.0	0.1	-	39.1	
三. 促进性职能									
三. A 管理活动									
三. A1- 经常性(不包括道德操守办公室)					618.4	0.0	670.2	1 288.6	
三. A2- 道德操守办公室					4.0	0.0	1.5	5.5	
经常性小计					622.4	0.0	671.7	1 294.1	
三. A3- 非经常性					31.9	0.0	11.2	43.1	
共计- 三. A 管理活动					654.2	0.0	683.0	1 337.2	
三. B 独立监督和保证活动									
三. B1- 独立评价办公室					29.9	0.0	23.3	53.1	
三. B2- 审计和调查处					50.3	0.0	38.0	88.3	
共计- 三. B 独立监督和保证活动					80.2	0.0	61.2	141.4	
三. C 特殊目的活动									
三. C1- 资本投资					0.0	0.0	27.6	27.6	
三. C2.1- 非开发署业务活动 - 联合国志愿人员					35.0	0.0	135.7	170.7	
三. C2.2- 非开发署业务活动 - 联合国资本发展基金					9.2	0.0	0.0	9.2	
三. C2.3- 非开发署业务活动 - 为联合国伙伴关系组织提供服务					0.0	0.0	181.0	181.0	
三. C2- 开发署经管的非开发署业务小计					44.1	0.0	316.7	360.8	
共计- 三. C 特殊目的活动					44.1	0.0	344.3	388.5	
共计- 三. 促进性职能					778.6	0.0	1 088.5	1 867.1	
机构组成部分共计					1 079.9	0.0	1 809.2	2 889.2	
方案组成部分共计					1 669.6	17 950.7	0.0	19 620.3	
共计 2. 支出估计数 (一+二+三)					2 749.5	17 950.7	1 809.2	22 509.4	
3. 资源结余					245.9	3 616.6	0.0	3 862.5	

^{1 a} 含政府对当地办事处费用的捐助; 联合国志愿人员方案通过为联合国各组织提供志愿人员所获收入; 并账计算以抵消用来偿还联合国工作人员所付薪金所得税的费用。

^b 期初结余反映了开发署财务报表中记录的实际数额。按照统一的综合预算列报格式, 2026-2029 年资源费用回收结余与其他资源结余并为一列。

^c 含利息、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。

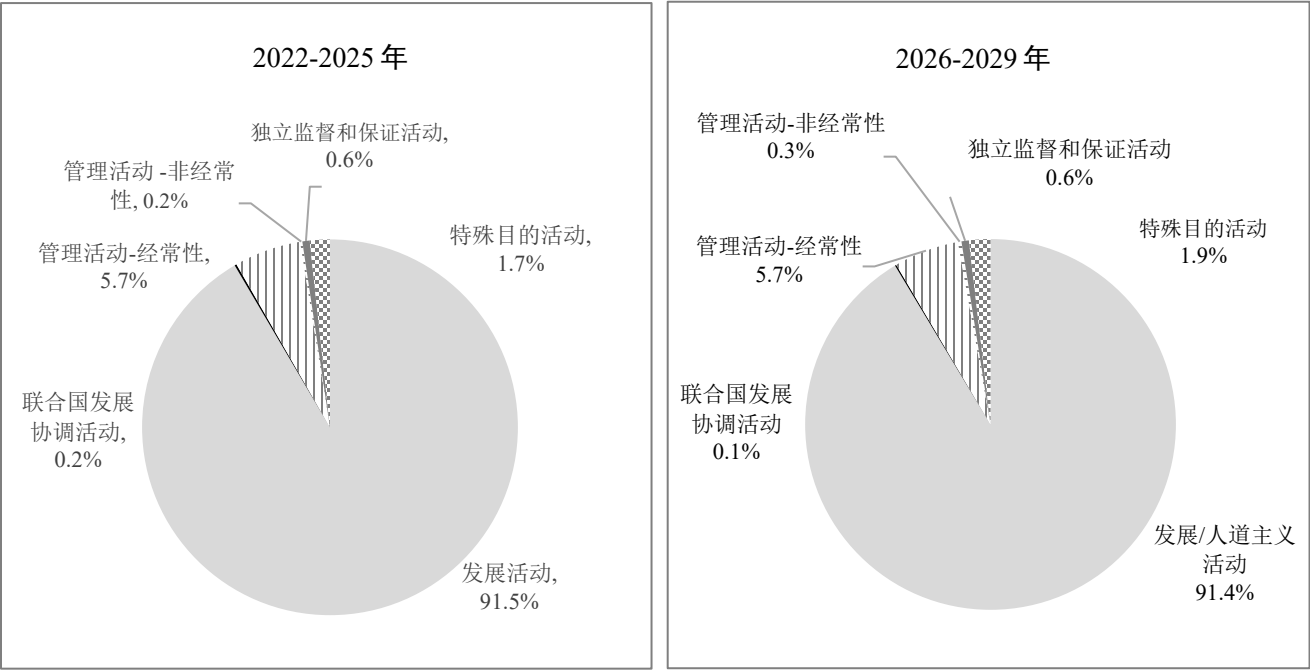
^d 含 2026-2029 年联合国南南合作办公室 1 660 万美元的经常资源预算, 其中包括机构预算 740 万美元和方案预算 920 万美元。

^e 2022-2024 年经常资源方案支出包含与开发署 Covid-19 快速反应机制有关的 5 240 万美元。

36. 2026-2029 年支出总额预计为 219 亿美元，与 2022-2025 年原计划估计数相比减少 23 亿美元(9.5%)，比 2022-2025 年最新支出估计数减少 7 亿美元(2.9%)。根据执行局第 2024/24 号决定核准的统一成本类别对支出用途进行了分类。关于成本回收政策的联合综合提案(DP/FPA-ICEF-UNW/2024/1)附件二介绍了每个类别所列各类成本的详细情况。

37. 综合资源计划的列报依据是执行局第 2024/24 号决定核准的统一费用分类。² 该决定反映了两个变化：(1) 将“发展活动”类别更名为“发展/人道主义活动”，以承认使用这些统一类别的若干其他机构对人道主义方案拟订作出的重大贡献；(2) 引入“促进性活动”这一新类别，旨在通过与财务和预算网认可³ 并适用于财务报告的“促进性职能”定义保持一致，从而在联合国系统内实现进一步统一。根据这些统一的费用分类类别，道德操守办公室的费用仍属于“促进性活动”类别中的“管理”子类别。本预算列报不妨碍该办公室继续保持独立性。

图 4
资源总额估计使用情况，2022-2025 年最新估计数与 2026-2029 年估计数额的对比



38. 开发署提议在 2026-2029 年为发展活动拨款 200 亿美元，约相当于计划资源使用总额的 91.4%。这一数额比 2022-2025 年用于发展活动的 206 亿美元支出估计数减少了 6 亿美元(3.0%)。支出减少额低于捐助方捐助预计减少的 15 亿美元(下降 7.9%)，因为据估计，开发署将从本预算期结转的未用方案余额中提取约 18 亿美元——这在开发署财务条例和细则范围内属于适当的资金使用方式。

² 开发署、人口基金、儿基会和妇女署采用统一的费用分类类别。

³ 见 CEB/2022/HLCM/FBN/7 号文件。

39. 2026-2029 年的机构活动遵循执行局第 2024/24 号决定核准的统一费用分类。拨款估计数为 28 亿美元，与 2022-2025 年的最新估计数相比减少 1 亿美元(4.4%)：

(a) 发展/人道主义活动 9 亿美元，其中 3 亿美元用于方案活动业务支助，6 亿美元用于发展实效活动。这些职能是方案交付不可或缺的组成部分，提供质量保证、风险管理、成果监测和技术支助，使开发署的方案组合能够发挥并展示影响力。

(b) 促进性活动 19 亿美元，包括以下子类别：

(1) 管理活动 13 亿美元，其中 12 亿美元用于经常性活动，1 亿美元用于非经常性活动。在规划期间，总体管理成本预计将下降，原因是持续优化工作人员队伍、严格控制差旅和其他非工作人员业务费用、将面向国家的支助职能迁往更靠近实地的地点，以及探索将不受地点限制的职能迁往从战略角度选定的工作地点的备选方案。

(2) 非经常性管理活动包括实施针对性投资，以推进面向未来的智能业务议程。这包括 1 亿美元的投资，用于根据 2026-2029 年战略规划加快方案交付和业务现代化，涵盖以下方面：创新、数字化和人工智能分析；“面向 2030 年的人才战略”第三阶段人才与工作人员队伍举措；扩大共享服务，实施业务模式审查改革。这些有针对性的支出将为整个组织锁定长期效率和效益提升。

(3) 独立监督和保证活动⁴ 1.412 亿美元。这包括根据执行局第 2019/7 号决定和评价政策用于评价的 5 730 万美元，相当于预计方案支出总额的 0.3%，以及用于审计和调查的 8 390 万美元。审计和调查处(及道德操守办公室)的四年期资源体现了一项战略决定，即通过先延迟拨款，然后在四年期后半部分逐步减少拨款，确保开发署具备充足的资源，从而在预期的变革期间保障该处的履职能力。

(4) 特殊目的活动 4.076 亿美元，包括为联合国资本发展基金(资发基金)拨款 760 万美元、为联合国志愿人员方案(志愿人员方案)拨款 2.002 亿美元，为支助联合国其他机构拨款 1.748 亿美元以及为资本投资拨款 2 500 万美元。

40. 2026-2029 年预计可用资源为 238 亿美元，预计支出为 219 亿美元，到预算期结束时估计将产生 19 亿美元的结余。这将比 2025 年底的预计结余减少约 50%。累积方案资源结余是严格专用的项目资金，不可调剂使用(必须根据项目文件和相关供资协议执行)，并根据各自的多年期工作计划进行拨付(不必在资金到账当年)。在过去两年方案交付水平较高的基础上，开发署继续寻找机会，在可行的情况下进一步加快拨付，以确保伙伴所委托的资源能够及时转化为发展成果。

⁴ 根据执行局核准的统一类别，道德操守办公室的费用分类仍属于“管理”子类别。这不妨碍该办公室继续保持独立性。

四. 综合成果和资源框架

41. 2026-2029 年战略计划描绘了开发署为支持各国在保护地球的同时实现人类高度发展所作的贡献。综合资源计划和综合预算将这一愿景转化为协调一致的财务框架，使开发署能够帮助其国家伙伴扩大人们的选择范围，实现人与地球和谐平衡。

42. 综合资源计划和综合预算由方案组成部分和机构组成部分组成，两个部分均与战略计划的目标挂钩。预算的方案组成部分使开发署能够按照四年度全面政策审查的设想，通过由国家发展优先事项推动的国别方案，支持各国实现可持续发展目标。预算的机构组成部分为构成实现发展成果的重要战略推动因素的活动供资。财务资源与方案和机构目标之间的联系在综合成果和资源框架中有所阐述，并作为附件列入 2026-2029 年战略计划。

43. 经常资源仍然是这一架构中不可或缺的催化剂：经常资源为全球驻地网络、危机应对能力提升和上游整合提供资金。虽然调动的所有资源均符合开发署的战略计划，但经常资源对于开发署交付战略成果和撬动其他资源至关重要。因此，包含经常资源分配的综合预算框架是综合成果框架的一个关键组成部分，下一节对此进行了进一步阐述。

五. 2026-2029 年综合预算(经常资源)

A. 关键特征

44. 经常(核心)资源仍然是开发署筹资体系的中流砥柱，推动多方供资方案和项目组合得以迅速地大规模展开。经常资源在以下方面为开发署提供支持：价值主张，包括其在 170 多个国家的全球驻地机构；应对危机的增援能力；将人道主义、发展与和平行动联系起来的综合政策专门知识；对驻地协调员系统的贡献，以及为更广泛的联合国发展系统服务的数字业务骨干系统。目前已有 10 个联合国实体使用开发署的企业资源规划系统，超过 70 个机构依靠开发署全球财务、人力资源、信息技术和采购服务，受益于会员国一再呼吁实现的 3 000 多个自动化业务流程和规模效益。

45. 然而，这一重要的供资流面临持续的压力，限制了方案的交付和配套机构基础设施的运作。在此背景下，2026-2029 年综合预算兼顾雄心与务实：所提出的综合预算框架规模有所缩减，并引入了应对波动的自适应机制，同时保持透明度、资金效益并优先保障国家一级的成果。根据《财务条例》10.03，一旦法定准备金、周转金和机构预算获得供资，所有剩余经常资源都将用于方案活动，确保经常资源捐助转化为规模化交付。拟议综合预算的主要特点如下，详细方法见附件二。

46. 综合预算基于以下部分编制：(1) 预计经常资源捐助 19 亿美元；(2) 其他收入 2.565 亿美元(包括政府对地方办事处费用的捐助 1.035 亿美元，利息和其他收入 1.365 亿美元)；(3) 期初结余 2.459 亿美元。预计 2026-2029 年的经常资源捐助

为 19 亿美元，与原计划相比减少 12 亿美元(38.0%)，与 2022-2025 年最新估计数相比减少 4 亿美元(16.8%)。

47. 在这一资源封套内，预计经常资源支出总额为 23 亿美元，与 2022-2025 年核定的 34 亿美元(DP/2021/29)相比减少 11 亿美元(33.3%)，与 2022-2025 年最新估计数相比减少 5 亿美元(17.8%)——这是针对四年期经常资源捐助预期缩减所作出的审慎调整。在这一支出封套内，开发署拟为综合预算的方案组成部分拨款 12 亿美元，为机构组成部分拨款 10 亿美元。尽管机构组成部分的绝对值较小，但仍保持在一个必要的水平，以保障开发署的全球覆盖能力、应对能力提升和综合专门知识，同时进行强有力的监督。

48. 方案组成部分保留了以往四年期预算周期的框架，即：国家窗口，包括核心预算资源调拨目标资源以及援助巴勒斯坦人民方案；区域窗口(区域方案)；全球窗口(人类发展报告处)；发展实效类别，包括综合发展实效、南南合作和对资发基金的方案支助。除上述窗口外，还设有用于对驻地协调员系统提供支助的单独预算项目。根据业务模式审查的建议，并如 2026-2029 年战略规划所述，开发署将与执行局合作，完善核心资源分配方法，以更有效地将资源用于国家优先事项。

49. 与以往四年期一样，如果资源少于计划，只要增强灵活性以提高敏捷性，帮助本组织在经常资源减少的情况下更好地应对当前的波动，开发署就能够利用可用资源灵活应对。为了在这一框架内应对当前的波动，开发署将采用下文所述的自适应机制。

50. 根据开发署在 2022-2025 年战略规划期间第一年所适用的方案预算拨款，开发署以 DP/2021/29 号文件(附件一，表 3A)所列 2022 年拨款水平为基准，并根据对驻地协调员系统的实际捐助额 1 060 万美元进行了调整。以此 4.823 亿美元的年度基准为起点，方案预算分为两个自适应部分。第一部分包括核心预算资源调拨目标-1、核心预算资源调拨目标-3、南南合作和人类发展报告处。第二部分包括所有其他核心方案预算项目(TRAC-2、区域方案、实现综合发展实效的方案项目、援助巴勒斯坦人民方案、对资发基金的支助和对驻地协调系统的支助)。如果可供方案预算使用的经常资源总额较基准水平短缺不超过三分之一，则所有项目均按相同比例削减，保持相对份额不变。如果缺口进一步扩大，第二部分的项目将予以合并，以便将可用资金用于影响力最大的需求，而第一部分的项目则保持其独立地位和最低拨款水平。反之，如果捐助额超过基准，则核心预算资源调拨目标-1 将维持在 2.564 亿美元的上限，任何盈余将按比例分配给所有其他方案项目，以支持平衡增长。

51. 这种自适应方法以 2022-2025 年预算周期的经验教训和业务模式审查确定的优先领域为基础，能够更加均衡地分散风险，保障关键的区域方案和发展实效能力，并减少对利用其他资源弥补经常资源捐助缺口的依赖。根据 2026-2029 年经常资源资金估计数，开发署预计可能需要在本周周期初期启动自适应机制，并在四年期的前三年对第二部分的项目进行按比例削减及合并。开发署将利用现

有报告机制，向执行局充分通报该框架的实施情况，确保核心方案预算拨款的透明度。

52. 关于自适应机制在 2026-2029 年预算周期内对资源估计数的应用情况说明见附件一表 3e。这一安排结合了当前动荡时期所需的透明度、问责制和灵活性，同时坚持优先保障核心资源供资方案中国家一级的成果交付。

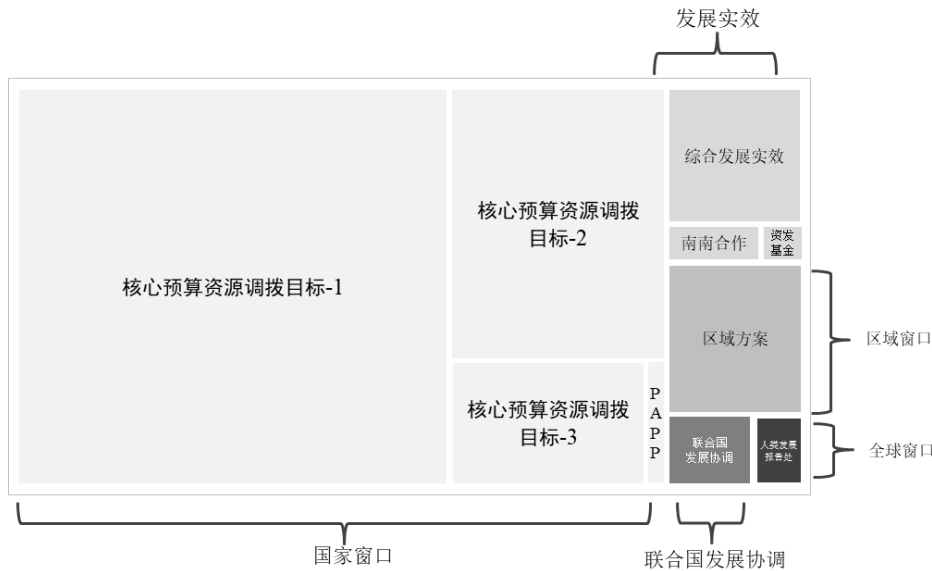
B. 方案组成部分

53. 方案拟订安排为开发署经常方案资源的分配和使用确定法律框架以及原则和参数。执行局第 2012/1 和 2013/28 号决定重申了该框架的指导原则，具体如下：

- (a) 可预测性：在规定的时限内提供充足的经常方案资源；
- (b) 普遍性：开发署提供经常发展资源并开展相关活动，以支持所有符合条件的国家；
- (c) 渐进性：开发署经常发展资源和相关发展活动主要支持低收入国家和最不发达国家。

54. 方案组成部分包括四个窗口(国家、区域和全球窗口以及发展实效)，以及单独的联合国发展协调项目。图 5 显示了这四个组别及其各组成部分的相对规模。

图 5
核心方案组成部分的相对比重



55. 表 2 列示了 2026-2029 年拟议拨款水平，以及 2022-2025 年核定拨款水平 (DP/2021/29)和该期间的最新估计数。后者反映了经常资源捐助预期缩减的影响。

表 2

核心方案组成部分拨款：2022-2025 年综合预算⁵ 与 2026-2029 年综合预算

(单位：百万美元)

方案	2022-2025年 原计划估计数		2022-2025年 最新估计数		2026-2029年 计划	
国家窗口	1 984.6	0.9	1 494.7	0.9	1 110.8	0.9
区域窗口	1 798.9	0.8	1 392.7	0.9	997.8	0.8
全球窗口	155.0	0.1	83.3	0.1	99.6	0.1
	30.7	0.0	18.8	0.0	13.4	0.0
发展实效	165.1	7.5%	82.9	5.1%	101.7	8.2%
联合国发展协调	48.0	2.2%	39.6	2.5%	27.2	2.2%
共计	2 197.6	1.0	1 617.2	1.0	1 239.7	1.0

56. 如附件一表 1b 所示，2022-2025 年方案组成部分的预算数额为 22 亿美元，而最新支出估计数则为 17 亿美元。

57. 2026-2029 年的拨款估计数总额为 12 亿美元，反映了近期经常资源捐助的缩减。这一总额预计将比 2022-2025 年最初估计数低 9 亿美元(44%)。国家窗口仍是规模最大的项目，约占 80.5%，确保开发署在低收入国家、最不发达国家和脆弱国家持续实施各项方案。根据拟议的自适应机制(第 49-52 段)，区域窗口和综合发展实效项目较 2022-2025 年最新估计数略有增长，此举旨在保障有助于国家工作队部署战略计划加速器的跨界举措、技术支助和知识服务所需资源投入。其他项目资金在绝对数额上有所减少，但仍将用于资助旗舰研究、循证宣传以及开发署在联合国发展协调费用中应承担的份额。如果经常资源捐助回升，第 49-52 段所述的自适应机制将使资源分配实现均衡且成比例的扩大，这将显著惠及国家窗口。

国家窗口——2026-2029 年资源估计数：9.978 亿美元

58. 开发署通过执行局第 95/23 号决定所建立的核心预算资源调拨目标框架向国家方案分配经常资源。核心预算资源调拨目标构成开发署在方案国存在的财务基础，包括三个类别：核心预算资源调拨目标-1，即每个符合条件的国家每年获得的集中确定的拨款，其计算依据是执行局核准的资格及其他标准；核心预算资源调拨目标-2，由第 2013/4 号决定提出，旨在使开发署能够根据 2026-2029 年战略计划灵活地将核心资源用于高影响力需求或差异化需求；核心预算资源调拨目标-3，这是唯一针对面临冲突或自然灾害国家的核心快速反应机制，可提供即时政策咨询、技术专长和催化资金，以推动实现全面一致的响应。关于核心预算资源调拨目标方法的详情见附件二。

59. 核心预算资源调拨目标-1 和核心预算资源调拨目标-2 作为一个用于支持国家方案的混合池运作，两者合计约占综合预算方案组成部分的 73%，而核心预

⁵ 2022-2025 年最新估计数不包括与开发署 Covid-19 快速反应机制有关的 2022-2024 年经常资源方案支出 5 240 万美元。

算资源调拨目标-3 则作为一个独立的机制存在。除核心预算资源调拨目标资源外，国家窗口还包括用于援助巴勒斯坦人民方案的款项。该方案的任务规定源自大会 1978 年 12 月 20 日第 33/147 号决议。与传统的国家或区域方案不同，这是一个独特的方案，其供资安排涵盖支持特定人群的方案活动。

区域窗口——2026-2029 年资源估计数：9 960 万美元

60. 区域方案将继续为所有五个区域的国家间举措提供支助，将地方创新与解决跨国发展优先事项的政策解决方案联系起来。该窗口将继续促进同行学习、区域公共产品倡议以及在区域发展优先事项上的集体行动。

全球窗口——2026-2029 年资源估计数：1 340 万美元

61. 全球窗口继续为人类发展报告处提供资金。这些资源将维持旗舰出版物《人类发展报告》及数据平台的出版和运行，这些报告和平台将引导辩论，并为各国提供基于人类发展实证的政策选项。

发展实效窗口——2026-2029 年资源估计数：1.017 亿美元

62. 这些资源是技术支柱的基础，通过综合发展实效支助、南南合作和资发基金支助，使各项方案保持高质量并顾及风险。这些资源利用全球和区域发展实效支助促进国家方案拟订，并利用国内发展实效为方案拟订提供支助。南南合作侧重于分享经验、专长和知识，使其成为国家、区域和区域间方案的组成部分，同时采用具有成本效益的方式。资发基金向最不发达国家提供赠款、贷款和担保，并辅之以强有力的能力建设和上游政策咨询服务，以支持制定和实施地方发展和普惠金融领域的国家政策和行动计划。执行局第 2013/4 号决定核准将资发基金纳入方案拟订安排。

联合国协调：2026-2029 年资源估计数：2 720 万美元⁶

63. 本项目为开发署向驻地协调员系统提供的经常资源捐助供资。开发署仍然是联合国发展系统最大的费用分摊贡献方，其现金捐助自 2019 年以来翻了一番，到 2024 年达到 1 060 万美元，同时还提供实物支助和共享服务。

C. 机构组成部分

64. 综合预算机构组成部分的拨款总额为 10.215 亿美元，遵循执行局第 2024/24 号决定核准的统一费用分类。

65. 发展/人道主义活动(2.716 亿美元)包括以下子类别：(1) 对方案的业务支助(1.094 亿美元)——根据执行局核准的成本回收政策(第 2020/12 和 2024/24 号决定)从“管理”类别重新归类的向项目提供业务和行政服务的机构要素；(2) “发展实效活动”(1.622 亿美元)，用于为政策、技术和成果管理职能提供资金，这些

⁶ 这一数额反映了 2026-2029 年预计经常资源可用情况。开发署仍致力于在必要时利用第 49 至 52 段所述的弹性保护框架所提供的灵活性，为驻地协调员系统提供其应承担的资金份额。这与执行局第 2025/8 号决定一致。

职能确保开发署的方案组合在国家、区域和全球各级保持一致、顾及风险并产生影响。

66. 这些资源共同构成技术支柱，使方案能够产生并展现持久影响，并有助于提高方案质量。

67. **促进性活动(7.499 亿美元)**涉及通常为加强组织的整体特性、发展方向和健全性而提供的服务和相关费用，以使其能够共同实施所有已获授权的方案和规范性议程。这些间接职能和相关费用无法轻易追溯到具体方案。促进性活动包括下文所述的管理、独立监督和保证以及特殊目的活动子类别。

68. **管理(经常性)(5.908 亿美元)**。这些活动反映了主要职能为加强组织的特性、发展方向和健全性的费用。这些费用用于维持机构治理、行政管理、信息和通信技术以及机构服务基础设施，从而维持开发署在 170 多个国家和领土的业务存在。该子类别为 2026-2029 年战略计划中概述的面向未来的智能业务议程提供资金，确保机构系统、数据平台和工作人员能力不断发展，以实现方案的宏伟目标。此外，该子类别还包括为进一步加强整个组织以价值为导向、机会平等和非歧视性的文化提供资金。根据统一费用分类类别，道德操守办公室由经常资源供资的费用被列入这一类别，估计数为 360 万美元。⁷

69. **管理(非经常性)(4 800 万美元)**。此项拨款用于推动战略计划中提出的面向未来的智能业务议程，以推进业务模式审查改革和所概述的补充成本控制措施。它还有助于确保实现持久的实效和效率提升，同时为即将上任的署长保留灵活性，使其能够对开发署进行调整和定位，从而落实 2026-2029 年战略计划。

70. **独立监督和保证活动(7 430 万美元)**。此项拨款包括分配给审计和调查处(4 670 万美元)和独立评价办公室(2 760 万美元)的经常资源。尽管分配给审计和调查处的经常资源绝对额比上一个四年期有所减少，但通过采取分阶段的办法保留了该处在本周期前半部分的能力，使其能够在规划周期的前半部分，即组织变革和联合国全系统改革可能加大对其工作需求的时期开展工作，并确保此后仍具备充足的能力。

71. **特殊目的活动(3 680 万美元)**。这包括用于资发基金(770 万美元)和联合国志愿人员方案(2 920 万美元)运作的拨款。这些拨款较上一个四年期的水平有所下降，这与经常资源支出总额大幅下降一致。

72. 按照惯例，开发署请求获得特别授权，以便在 2026-2029 年期间从经常资源中支出最多 3 000 万美元用于安保措施，这些资金仅用于联合国安全和安保部界定的新出现的安保任务。开发署将在这些情况发生时对其进行报告。⁸

⁷ “管理活动”类别中道德操守办公室费用的预算列报符合执行局核准的统一类别，并不影响该办公室继续保持独立性。

⁸ 2022 年，从经常资源中提取了 90 万美元用于安保措施。该信息已在开发署 2022 年 12 月 31 日终了年度财务报告、已审计财务报表以及审计委员会的报告(A/78/5/Add.1)中披露。

D. 职位

73. 与 2014-2017 年、2018-2021 年和 2022-2025 年四年期的情况相同，2026-2029 年综合预算纳入了以更准确反映成果框架的方式为 P-5 及以下职等工作人员费用提供资金的战略。为控制费用，开发署提议将核定综合预算中 D-1 及更高职等职位的总体上限，在自 2014-2017 年四年期开始沿用的限额基础上减少 10%，即从 258 个职位减至 232 个。

六. 成本回收

74. 开发署将在 2026-2029 年战略计划的指导下，借助 2024 年成本回收联合审查和开发署业务模式审查的支持，并依据重申全额成本回收原则、呼吁采取统一且循证的成本回收政策的四年度全面政策审查，进一步加强成本回收架构。措施包括改进方案和项目中所有符合条件的直接成本的计入方式，以及完善差异化间接成本回收率。成本回收收入包括：(a) 向双边、多边和方案国政府资源征收的一般管理服务费；(b) 为联合国组织提供直接服务所获得的收入。

75. 执行局第 2020/12 号决定请“开发署和人口基金与儿基会和妇女署合作，以统一方式列报(……)各自的综合预算文件中名义成本回收率的计算方法。”执行局的这项请求涉及一般管理服务，因为向联合国各组织提供服务的收入是开发署特有的收入。开发署的名义成本回收率为 6.4%，相应计算结果载于附件一表 5b。

76. 开发署的估计数基于执行局最近在第 2024/24 号决定中核准的成本回收方法和成本回收率。与一般管理费用有关的成本回收收入估计数基于 2026-2029 年预计方案交付情况。

77. 根据执行局决定和开发署财务条例和细则，开发署酌情适用差异化成本回收率。根据这些核定费率，最近三年(2022-2024 年)的实际平均成本回收率在 6.20%至 6.43%之间。2026-2029 年期间的实际平均成本回收率预计为 6.25%，估计在此期间将产生 11 亿美元的间接成本回收收入。

78. 正如在对联合成本回收政策的全面审查(DP/FPA-ICEF-UNW/2024/1)中向执行局报告的那样，免除已大幅减少，被严格控制在最低限度，并以透明方式向执行局报告。