



联合国儿童基金会

供采取行动

执行局

2006 年年度会议

2006 年 6 月 5-9 日

临时议程* 项目 5

审查儿童基金会费用回收政策

摘要

本报告是应执行局第 2003/9 号决定的要求编写的。执行局在该决定中请执行主任审查 2003 年通过的回收政策的执行情况。

建议执行局基于更加简化和与联合国发展集团执行委员会各成员协调一致的考虑，核准对带有鼓励措施的基本回收率所做的修改，以加强专题筹资、私营部门筹资以及儿童基金会对联合国联合方案的参与，以便加强儿童基金会的能力，使之在实现千年发展目标的过程中，与范围广泛的发展伙伴更有效地进行协作。

* E/ICEF/2006/10。



目录

	段次	页次
执行摘要：化繁为简，支助伙伴关系	1-6	3
一. 导言：将近 40 年的回收经验	7-13	4
二. 执行情况：注重过程而非结果	14-16	5
三. 财务执行情况：大量小额捐款的管理	17-23	7
四. 协调工作的现状：儿童基金会仍未与其他机构保持统一	24-28	8
五. 修改回收计划的必要性：把工作人员的时间用在取得成果上	29-32	9
六. 对新计划的建议：采用基本费率并有选择地提供奖励	33-38	9
七. 修改计划的影响：效力增强而财务风险较小	39-45	10
八. 总结和建议	46	11
表. 1998-1999 至 2004-2005 年度其他资源收入的预测和实际数额		11
附件		
一. 什么是费用回收和如何进行计算？		12
二. 各司和办事处固定费用和可变间接费用定义		14
三. 支助费用的比例划分(用 2004-2005 年实际开支计算)		16
四. 执行局第 2003/9 号决定关于回收政策审查的摘录		19
五. 财政执行情况图		20
六. 回收选择分析		22

执行摘要：化繁为简，支助伙伴关系

1. 鉴于儿童基金会在 2006-2009 年中期战略计划 (E/ICEF/2005/11) 中阐明其追求的目标是帮助实现千年发展目标，因此其主要目标就是提高该组织的能力，以便与一大批发展伙伴合作，为儿童调拨资源并带来成果。儿童基金会目前正在对各项政策和进程进行全组织范围的审查，其中包括评估这些政策和进程对建立伙伴关系产生的影响。鉴于儿童基金会的运作环境迅速变化，不仅已就千年发展目标达成了全球共识，而且正如联合拟订方案（见文件 E/ICEF/2006/13, 另外提交给执行局 2006 年年度会议）以及推动援助实效的努力所表明的，联合国各项改革也得到执行，因此，有关回收政策的审查是及时的。过去将回收政策或多或少地完全置于儿童基金会财政业务的范围内审视，但本报告超越了这一具体范围，涉及对儿童基金会产生的更广泛影响。

2. 执行局第 2003/9 号决定 (E/ICEF/2003/9/Rev. 1) 核准的有关其他资源收入的回收政策在很多情况下妨碍了儿童基金会成为一个有效伙伴的能力。该政策有 15 个不同的捐款分类和七个不同的回收率，人们认为太过复杂。儿童基金会的工作人员要花费很多时间在外地与总部之间澄清每种情况应适用哪一种回收率，并向捐助者解释政策，其中很多是国家一级的捐助者（作出捐助决定的一级），它们往往并不完全知道执行局的决定。欧洲联盟委员会、国际金融机构如世界银行以及全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金是儿童基金会在促进解决儿童问题方面的关键伙伴。在争取它们提供的其他资源捐款方面也遇到了特别困难。在达成财政协定方面遇到的困难，大大地降低了就能够为儿童带来积极成果的更广泛议程展开实质性协作的意愿。

3. 花费这样多的时间显得儿童基金会是一个难于合作的机构，其回收率比联合国其他机构高，尤其是比联合国发展集团(发展集团)执行委员会成员高，¹ 而且还是一个费用很高的方案执行者。花费时间去处理捐款问题使儿童基金会工作人员无暇管理其他资源供资方案所预取得的成果，也无暇加强与儿童基金会的发展伙伴进行的政策和战略对话，而这种至关重要的对话能够确保在采取旨在实现千年发展目标的行动时对儿童问题给予优先考虑。

4. 尽管存在复杂性的问题，但资源方面的情况继续得到改善。自 2003 年通过现政策以来，经常资源和其他资源都有增加。采用了专题筹资的办法（在 2005 年达到捐款额的 12%），从而减少交易成本，将儿童基金会转向方案支助并脱离项目，这是提高援助实效的重大因素。但是，儿童基金会仍然依赖于小额捐款，2005 年的其他资源捐款有 80% 多低于 100 万美元。现政策有关大额捐款的鼓励措施尚未带来任何重大实效。今后需要考虑的问题是如何继续顺利地管理支助方

¹ 儿童基金会、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国人口基金（人口基金）和世界粮食计划署（粮食计划署）。

案的多笔小额捐款，而不是期望发生重大改变，即获得数量较少但单笔数额更大的捐款。

5. 儿童基金会建议将基本回收率调整到 7%，并继续对专题捐款和大额捐款实行鼓励办法。对于各机构分享资源的一些联合国联合方案，也需要有一点灵活性。虽然开发计划署的回收率是 7% 到 5%，儿童基金会在新计划中也将通过确认专题筹资来实行后一种回收率，但是发展集团执行委员会各机构都用 7% 这一回收率。

6. 据估计，按照带有鼓励措施的新基本回收率，将无法完全收回 2006-2007 年支助预算核准的回收金额。根据目前预计的两年期其他资源收入情况，将有 1 000 万美元的缺口。儿童基金会认为，这种调整将扩大收到更多其他资源收入的机会，从而超过目前的预测数字，因此根据新计划可以填补缺口。更重要的是，采用简化做法将加强儿童基金会的成果管理，并且由于加强了协调，使儿童基金会在推动实现千年发展目标（这是中期战略计划的核心重点）的努力中成为更多参与的发展伙伴。

一. 导言：将近 40 年的回收经验

7. 儿童基金会的回收政策可追溯到 1968 年，当时，执行局核准了第一批“备案”项目。只是在 1987 年才第一次对其他资源供资的方案采用费用回收率，并随后在 1996 年、1998 年和 2003 年作了修改。²

8. 简单地说，费用回收是对其他资源供资方案的支出征收的费用，以支付儿童基金会因负责执行这些方案而产生的增加费用估计数（见附件一、二和三）。费用回收确认，在接受其他资源收入时涉及具体的增加费用。儿童基金会并没有无限的能力来执行其他资源供资的方案。通过将回收纳入执行局每两年核准的支助预算，儿童基金会根据其确定的收入预测，综合看待其实现中期战略计划所载的各项具体目标和成果的能力需要。

9. 回收政策的根本原则是：

(a) 其他资源方案应列入中期战略计划核准的各优先领域；

(b) 尽量不要用经常资源补贴其他资源供资的方案；

(c) 回收政策的结构应鼓励减少交易费用，同时保持机制简单和透明，以便管理。

10. 现行计划确定了 15 个不同分类、七种不同的百分比费率。³ 考虑的主要变量是私营部门捐款对其他捐款、专题捐款对非专题捐款、捐款的多少以及是否预

² E/ICEF/1998/AB/L.6 附件一详细记载了 1998 年以前的回收政策史。

³ E/ICEF/2004/AB/L.5。

付 90%以上的资金。主要的鼓励措施是针对专题捐款和大额捐款。实行这些鼓励措施的主要理由是要尽可能减少交易费用。

11. 本报告是应执行局第 2003/9 号决定的要求编写的有关费用回收政策经验的报告（该决定的有关段落见附件四）。执行局后来同意在 2006 年年度会议上讨论该报告。

12. 在审查回收政策的执行情况和成果时，儿童基金会向其外地和总部办事处、其他联合国机构和儿童基金会各国家委员会进行广泛咨询，不仅就该政策对收入产生的影响进行了数量和质量方面的分析，而且还从这两方面分析了该政策如何影响儿童基金会旨在通过其他资源供资的方案取得的成果以及如何影响儿童基金会与发展集团执行委员会各机构加强协调的承诺。

13. 这一分析促使儿童基金会不仅就进展情况向执行局提出报告，而且还要求执行局核准回收计划中所作的修改。

二. 执行情况：注重过程而非结果

14. 对国家和区域办事处以及各国家委员会进行了有关现行回收政策的调查。所获答复指出了一些具体的关切领域：

(a) 由于间接费用的“高”回收率对于执行率和取得成果具有潜在的不利影响，许多国家办事处放弃将（足够的）直接项目支助费用纳入项目提案。例如，埃塞俄比亚办事处报告，“很难在高额费用回收的基础上就我们自己的方案业务费用和工作人员薪金进行谈判”；越南办事处说，“两个捐助者不愿将直接项目支助费用包括在内，理由是除了它们通过回收提供捐助之外，这也是不适当的”；

(b) 由于认为回收率较高，而且还可以通过改变捐款变量调整费率下调的幅度，⁴ 因此花费大量时间就直接费用和费用回收率问题与捐助者作解释和谈判捐款事项，这增加了交易成本，没有及时抓住机会，并显得“儿童基金会难以合作”。印度尼西亚办事处说，“国家办事处收到了提供给阿齐省的钱款，但却是经过长期的谈判，并且捐助者同意针对联合呼吁提出报告，而不是提出单独的报告”。太平洋岛屿办事处说，“花费了一年的时间与全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金的主要接受者和太平洋共同体秘书处进行谈判，以便就儿童基金会成为基金的次级接受者达成协定，其中一个症结就是费用回收率问题”；

(c) 费用回收率可对较小国家和人均国民总收入较高而经常资源水平低的国家产生特别大的影响，因为向它们提供的往往是回收率高的小额捐款，这使它们无法确保得到这些捐款，只好拱手让给其他伙伴。中欧和东欧以及独立国家联

⁴ 将捐款移到专题类或预付 90%以上的资金，是可以在核准的计划内调整回收率的办法；此外，放弃（一些）确定的直接费用可使捐助者更容易接受回收的做法。

合体办事处说，“该区域失去了总额 1 200 万美元的其他资源收入；另一个机构的费用回收率较低，即使在儿童基金会的儿童保护和艾滋病毒/艾滋病等优先领域，也是各捐助者优先选择的伙伴”；

(d) 现政策削弱了儿童基金会在联合国联合方案⁵中的地位，可能妨碍儿童基金会参与联合方案，或可能引发旷日持久的谈判，拖延方案的开展。洪都拉斯办事处说，“包括儿童基金会在内的六个联合国机构向联合国人类安全信托基金申请对一项有关防止儿童暴力行为的项目提供财政支助，但由于该信托基金规定回收的限额为 10%，开发计划署又收取 1% “通过”费，因此儿童基金会无法同意 9%的回收率，而其他机构则为此调整了回收率”；

(e) 《欧洲联盟委员会与联合国间财政和行政框架协议》将费用回收率的最髙限额定为 7%，这大大制约了儿童基金会的能力，使之无法在超过 7%的现行费率基础上获得资金；

(f) 与合作伙伴就交易问题花费的时间产生相当大的机会成本，因为这削弱了儿童基金会的能力，使之难以与伙伴进行政策和战略讨论，并为儿童调拨资源和带来成果，这再次显得“儿童基金会是一个糟糕的合作伙伴”；

(g) 各区域都有关于儿童基金会失去获得捐款的机会的具体例子，但很多机会不容易查明，因为很多机会可能根本就没有接触到本组织。刚果民主共和国办事处说，“在提交有关孤儿和弱势儿童项目之前，全球基金国家协调机制商定次级接受者的最高回收率为 5%，因为主要接受者已接受 5%，但是，儿童基金会的回收率是 11%，使儿童基金会失去成为该项目的次级接受者的机会”。科索沃（塞尔维亚和黑山）办事处说，“回收率太高，以致无法获得世界银行为支助青年方案提供的 200 万美元赠款”。

15. 贯穿执行过程的一个关键因素是儿童基金会被人视作一个难以合作的伙伴，其回收率被认为过高，谈判具体捐款协议所花费的时间也过长。但是，回收率并不是建立财政伙伴关系的唯一障碍。其他障碍还包括捐助者提出的与联合国审计原则背道而驰的审计规定、其他资源资金未用余额的利息的使用、分立账户的要求以及特别汇报要求。

16. 调查答复指出的总方向说明有必要做以下的工作：简化儿童基金会的费用回收计划，以提高效率和速度，并减少交易成本；调低回收率，并与发展集团执行委员会其他成员的回收率保持更紧密的协调，以便尽可能减少失去的机会；本着改革进程的精神，在联合国联合方案中采取灵活性，以促进共同努力。

⁵ 由 2003 年 12 月 19 日印发的《发展集团关于联合拟订方案的指导说明》指导落实的联合方案，是指联合国各组织集体支助国家发展伙伴筹备、开展、监测和评价旨在实现千年发展目标的各项活动的方案。

三. 财务执行情况：大量小额捐款的管理

17. 费用回收政策的财务执行情况远远好于政策本身的执行情况。2005 年的数字显示，自 2003 年以来经常资源收入增加了 11%，其他资源收入（不包括紧急情况）增加了 60%。捐款数从 2003 年的 1 219 笔增加到 2005 年的 1 715 笔，两年增加 40%。总平均捐款额从 2003 年的 80 万美元，增至 2005 年的 110 万美元，其中非专题捐款为 90 万美元，专题捐款为 290 万美元。从表面上看，费用回收政策没有对收入和捐款数目产生负面影响。尽管如此，在 2005 年的各项捐款中，81%的捐款数额仍然低于 100 万美元。

18. 专题捐款成为其他资源收入中的重要部分，并证明对应付紧急情况特别具有助益，因为这些捐款所带来的灵活性有助于本组织加强其应对随情况发展而不断变化的需求的能力。在费用回收政策核准后，2003 年下半年收到专题捐款 16 笔，共计 2 900 万美元。在 2004-2005 两年期，共收到专题捐款 280 笔，共计 7.5 亿美元。

19. 从较长的时期来看，附件五中的数字显示出儿童基金会收入从 1986 年的 4.55 亿美元增至 2005 年的 27.61 亿美元的明显增长趋势。在各类收入中，其他资源收入的增长率明显最高，这是因为各国政府和私营部门提高了捐款对经常资源的比例（附件五，表 1）。据预测，2006-2007 年期间经常资源和其他资源的比例将分别为 40%和 60%。

20. 费用回收的实际数额从 1998-1999 两年期的 3 100 万美元，增至 2004-2005 两年期的 1.63 亿美元，支助预算中使用的经常资源的比例从 1998-1999 两年期的 44%，降至 2004-2005 两年期的 35%（附件五，表 2）。2004-2005 两年期的费用回收率为 12%至 5%不等，但实际回收率为 7.2%。按照目前的回收计划，核准的 2006-2007 两年期支助预算的预测回收率为 7.0%。⁶

21. 把费用回收目标纳入支助预算提高了透明度，同时也显示出似可在每个两年期对一个或多个回收率进行调整。这种做法显然是不可取的，因为每两年调整一次回收率将造成混乱和混淆。另一种办法是每四年审查一次，与中期战略计划周期同步进行，因为届时很可能对结构作出重大调整并因此对费用结构进行修改。此外，费用回收的历史表明，这是对其他资源收入的具体趋势进行分析的一个合理时期。

22. 主要的经验表明：

(a) 捐款的平均数额不断增加，但是小额捐款的数量仍然很多，显示捐款来源多种多样；

⁶ 见 E/ICEF/2006/AB/L.1。

(b) 根据捐款数额降低费用回收率的做法，似乎并未使大额捐款的数量明显增加，但这种调降确认了大额捐款的规模效应；

(c) 1 000 万美元以上的捐款有所增加；

(d) 专题捐款提高了灵活性，减轻了行政负担，并作为备选方案得到捐助者的欢迎；

(e) 应该在每个中期战略计划周期末对回收率进行审查。

23. 儿童基金会虽然采用了“高”回收率，但继续保持着良好的财务形势，这似乎说明捐助者认识到儿童基金会通过其广泛的基础设施，能够成功地承担起方案成果的问责责任，特别是在局势复杂和时间仓促的情况下。但是，这并不能掩盖儿童基金会因现行政策而错失机会的事实。

四. 协调工作的现状：儿童基金会仍未与其他机构保持统一

24. 在 2005 年 10 月第十次会议上，管理问题高级别委员会审查了费用回收问题。由联合国教育、科学及文化组织牵头的工作组编写了一份报告，工作组的任务是起草费用回收共同原则，以便对各机构的支助费用进行公平补偿，并防止产生不合理的机构间竞争。⁷

25. 各机构对费用收回评估中使用的直接费用、固定间接费用和可变间接费用等术语及其具体定义达成了一致。但除以下方面外并未就如何回收费用形成共识：所有直接费用应直接计入各个项目，所有可变间接费用应该回收，并“在可能的情况下”作为项目预算的费用部分予以回收。

26. 管理问题高级别委员会鼓励各组织交换有关费用回收方法的资料，以进一步协调各种做法。因此，尽管回收率是费用回收中最引人注目的因素，也是导致机构间竞争的主要原因，但是没有对协调费用回收率的问题进行直接讨论。

27. 发展集团执行委员会各机构通过费用回收工作组，继续审查在联合国各项联合方案内，特别是在多方捐助者信托基金范围内协调统一回收率的可能性。在四个机构中，儿童基金会的回收率幅度最高，至少就费率而言，与其他机构的协调统一性最差，并在与其他联合国机构、包括发展集团执行委员会成员的竞争中丧失机会。

28. 开发署的费用回收政策显示，其回收方法中的计算与儿童基金会的计算相似。⁸ 开发署将 2004-2005 两年期的“理想”回收率定为 7.6%，并把第三方费

⁷ CEB/2005/HLCM/R. 22。

⁸ 关于开发署的战略费用管理和对费用回收的影响，见 DP/2004/35。

用分摊和信托基金的回收率定在 7%至 5%之间。人口基金和粮食计划署都把回收率定为 7%。

五. 修改回收计划的必要性：把工作人员的时间用在取得成果上

29. 需要修改费用回收计划的主要原因是，业已查明回收计划是影响儿童基金会成为全面、有效发展伙伴的能力的因素之一。它削弱了儿童基金会可能为实现千年发展目标和执行联合国改革做出的贡献。由于工作人员把时间过多地用在开展进程而非管理成果上，儿童基金会丧失了一些机会，无从加强为儿童调集资源的伙伴关系。需要制定新的回收计划，以采取有力和有效的方法，为工作人员省出时间，以便专注于应对儿童面临的更广泛的挑战。

30. 具体而言，儿童基金会没有全面遵守指导费用回收的根本原则，其主要原因是回收政策复杂和回收率高。虽然其他资源方案已把重点放在中期战略计划的优先任务上，并出现了减少以经常资源补贴其他资源方案的普遍趋势，但回收政策却既不易执行，也未降低交易成本。

31. 从分析来看，目前的计划过于复杂，没有完全统一，交易成本较高，并造成机会损失。为克服目前计划的困难，经加强的费用回收计划应有以下三个基本目标：(a) 实行简化，以提高效率，降低交易成本，腾出工作人员的时间；(b) 实现发展集团执行委员会各机构间的协调统一；(c) 实行财政谨慎原则，以确保实现回收目标。

32. 对修改费用回收计划进行审查的目的，是尽可能优化所有三项目标。

六. 对新计划的建议：采用基本费率并有选择地提供奖励

33. 费用回收分析考虑了七个方案（详细情况见附件六）。两个方案审查了目前的模式并对模式进行了修改，三个考虑了采用一个或两个费率计划，一个评估了向结构化费用转变的可能性，一个审查了完全放弃费用回收的可能性。

34. 据预测，以原来或修改形式提出的目前计划（方案 1 和 2），将满足 2006-2007 支助预算中的回收目标，但不能达到简化和协调统一的基本目标，再者计划的复杂性和高回收率将继续制约儿童基金会结成积极的伙伴关系。完全没有费用回收的另一极方案（方案 7），将使本组织处于一种有利的伙伴地位，但是这将需要对支助预算进行重大的结构调整并大量增加经常资源，同时将与协调统一的努力完全脱离。

35. 试图通过收费计划把包括直接费用和可变间接费用在内的所有费用分配给其他资源方案的做法（方案 6），无法满足简化的目标，因为各项费用的分配过程极其复杂。

36. 因此，分析的重点是确定新的基本回收率（方案 3、4 和 5），并采用一些鼓励措施，以保持目前收费计划中的积极特征，特别是专题融资。但是，简化目标要求对基本费率的例外情况加以严格限制，否则这一目标将无法实现。

37. 考虑到简化、协调统一和财政谨慎的目标，以及过去四个预算周期中费用回收的执行情况以及 2006-2007 支助预算中预测的 7% 回收率，建议把其他资源方案的基本回收率定为 7%。目前政策中的两个主要方面获得了成功，因此将予以保留：(a) 专题捐款回收率为 5%；(b) 方案国家中私营部门（对儿童基金会在其本国的方案提供支助的私营部门）非专题捐款的回收率保持 5%。

38. 此外，(a) 4 000 万美元以上非专题捐款的费用回收率将下调 1%，条件是执行主任认为可产生规模效益，特别是在资金管理和报告要求方面；(b) 把联合国非专题联合方案的回收率下调 1%，特别是在其他一个或多个机构也要回收费用时，条件是执行主任认为这将加强联合国各机构之间的伙伴关系。

七. 修改计划的影响：效力增强而财务风险较小

39. 儿童基金会认为，收费计划的拟议修改将：(a) 简化方法；(b) 降低交易成本，腾出工作人员的时间；(c) 保持私营部门供资的积极势头；(d) 与发展集团执行委员会成员协调统一回收率；(e) 适应联合国联合方案的需要；(f) 充分鼓励专题筹资；(g) 鼓励大额捐款。

40. 将利用发展集团执行委员会成员常用的单一基本费率实现最大程度的简化和统一。在财政谨慎原则方面，需要考虑到一个小风险，特别是在继续实行专题资金按 5% 回收费用的鼓励措施方面。如下文所述，其他资源收入的增加将使这一风险得到缓解。

41. 根据 2004-2005 两年期专题和非专题收入各占 19% 和 81% 的比例，拟议修改将从 2006-2007 年预测其他资源支出 23.07 亿美元中回收 1.51 亿美元。

42. 鉴于 2006-2007 年支助预算核准的预测回收数额为 1.61 亿美元，其他资源收入的预计数额与之相比将产生大约 1 000 万美元的缺口。为回收这一额外的 1 000 万美元，按照 2004-2005 年专题和非专题捐款比例，其他资源捐款将须增加 1.65 亿美元。

43. 儿童基金会认为，如果采用协调统一的费率和更为简化的总体做法，获得额外的其他资源捐款的机会将会加大。此外，如下表所示，其他资源的实际收入始终高于支助预算中预测的数额。这两个因素都显示，缺口将会得到弥补。

表

1998-1999 至 2004-2005 年度其他资源收入的预测和实际数额

预算	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	共计
其他资源收入预测数额	780	886	1 220	1 833	4 719
其他资源收入实际数额	924	1 250	1 702	3 136	7 012
实际数额与预测数额差异	+18%	+41%	+40%	+71%	+49%

44. 更重要的是，进一步简化将使儿童基金会工作人员把更多的时间用于实现其他资源捐款的预定成果，并且儿童基金会将在执行中期战略计划、支持千年发展目标的过程中成为一个更具合作性的伙伴。

45. 最后，对费用回收政策经验的分析表明，必须在更大的组织框架内审视这项政策。即使积极的财政前景得以维系，儿童基金会也必须继续确保其政策能够提高其在联合国系统内建立全面、有效的工作伙伴关系的能力，以便为儿童取得更好成果。目前的政策在获取诸多其他资源捐款方面给儿童基金会带来了不少困难，致使基金会在争取与伙伴建立更广泛关系时受到一些制约。为此，建议采取适应性的费用回收政策。

八. 总结和建议

46. 根据以上分析和结论，建议执行局通过以下建议草案：

执行局，

1. **确认**应在促进伙伴关系以助实现有关儿童的千年发展目标的更广泛框架内、在联合国目前实施的改革范畴内、特别是在同联合国发展集团执行委员会各机构的协调统一方面，评估儿童基金会的回收政策，把简化程序以提高援助效益作为明确方向；

2. **赞同**以简化、协调统一和财政谨慎等基本目标指导回收政策；

3. **决定**：

(a) 把其他资源收入的基本回收率定为 7%，专题捐款的回收率为 5%；

(b) 方案国家私营部门所筹非专题资金的 5% 现行费率保持不变；

(c) 如执行主任认为符合按照联合国改革精神促进联合国机构集体努力的最佳利益，则对联合方案减扣 1%；

(d) 如执行主任确信达到规模经济，则对 4 000 万美元以上的捐款减扣 1%。

附件一

什么是费用回收和如何进行计算？

1. 儿童基金会的费用结构包括直接费用和间接费用，可分类如下：

(a) **直接费用**系由儿童基金会为履行其任务而开展的具体方案引起并可全额追溯至这些具体方案；

(b) **固定间接费用**系由儿童基金会引起，而不论其活动的范围和数量如何，并且无法明确追溯至具体方案；

(c) **可变间接费用**系由儿童基金会开展和支持其方案而引起，但无法明确追溯至具体方案。

2. 直接费用和可变间接费用都是在执行其他资源资助的具体方案时所产生。直接费用作为具体费用项目直接计入各方案。可变间接费用因无法追溯至具体方案而适用回收政策。

3. 在执行局每两年核准的支助预算范畴内，儿童基金会支助其他资源方案的可变间接费用按回收方法计算。

4. 确定须从其他资源方案回收的可变间接费用，使用以下方法：

第 1 步 界定和剥离支助预算的固定费用。

第 2 步 对支助预算的其余部分(不包括固定费用)，确定经常资源和其他资源方案的可变间接费用比例。

第 3 步 用上述第 2 步得出的比例，计算用于经常资源和其他资源方案的可变间接支助费用部分。

5. 第 2003/9 号决定所依据的财政数据以 2000-2001 年度其他资源实际开支为准。根据回收方法计算，按比例分摊给其他资源的可变间接费用为 1.323 亿美元的实际所需回收额。这是 11.043 亿美元其他资源方案支出总额的 12%。因此，必要基本费率为 12%。从 12% 至 5% 的实际费率范围均参照这个基本费率，对交易成本的预期减少予以奖励性下调，并满足私营部门和方案国家的考虑。

6. 本次审查以实际的 2004-2005 年度其他资源开支为基础。附件三和四显示了把 2004-2005 年度支助开支分为固定费用和可变间接费用的分布情况。按上述说明所确定的比例，后者被进一步分为经常资源和其他资源供资方案的支助费用。专门支持其他资源进程的单位完全由其他资源供资。可变间接费用相当于 1.995 亿美元的所需实际回收额。这是 22.629 亿美元其他资源方案开支总额的 8.8%。因此，主要由于其他资源收入额有所增加，所需基本费率从 12% 减少到了 8.8%，即下调 3.2 个百分点。

7. 在 2006-2007 年度支助预算⁹中,用同样的 8.8%基本费率和 23.07 亿美元的其他资源预计使用额计算,实际所需回收额将为 2.03 亿美元。作为 2006-2007 年度支助预算的一部分所核准的目标因收数,是根据该两年期的预计其他资源开支估计数和上一个两年期收到的实际平均回收率确定的。因此,所需回收费用相对于实际回收费用而言存在着固有的不准确之处。换言之,调整回收率的依据将一直是用过去的执行情况结合其他资源预计开支。¹⁰

⁹ E/ICEF/2006/AB/L.1, 表一, 资源计划。

¹⁰ 行政和预算问题咨询委员会和执行局以前曾提出用其他库存现金资源的利息收入冲抵回收费用的问题。咨询委员会指出,鉴于其他资源收支模式可能变动,汇率和利率也会变动,因此从政策上说,用利息收入来抵补支助费用回收的不足,不是一个审慎的做法。(E/ICEF/1998/AB/L.12)。执行局第 2003/9 号决定考虑到这项建议。

附件二

各司和办事处固定费用和可变间接费用定义

1. 对国家办事处来说，固定费用的定义是拥有核准经常资源方案的国家办事处内的最低核心存在。每个办事处本两年期的固定费用定为 122.6 万美元，用以支付一名代表、一名国际专业人员、二名本国专业人员和三名一般事务工作人员的费用，加上 150 000 美元的年度一般业务费用和差旅费。解雇和离职后保险等其他工作人员费用也被视为各办事处的固定费用。用 2004-2005 年度实际支助开支计算，各国家办事处的支助预算余款被分配到不同的部分，即分别用 2004-2005 年度国别方案实际经常资源和其他资源开支来支持经常资源和其他资源供资方案。所有国家办事处的累计方案开支总额显示，经常资源和其他资源之间的比例划分为 32/68。
2. 区域办事处履行各自区域的方案支助和监督职能。固定费用将用于区域主任办公室、通信、业务、安保和应急、规划、监测和评价、人力资源、信息技术干事、支助人员和有关费用。可变经常资源和其他资源支助费用也使用了同国家办事处一样的百分比划分。
3. 设在总部的一些负责行政管理、机构间协调，执行局支助、宣传、研究、伙伴关系、评价和法定审计职能的司和办公室被视为固定费用(即执行主任办公室、执行局秘书办公室、联合国事务和对外关系办公室、通信司、评价办公室和内部审计办公室)。被视为固定费用的还有儿童基金会对联合检查组、国际公务员制度委员会和审计委员会等联合国机构的捐款，以及中央分担的安保和全球投资项目。
4. 负责各自职能领域政策、规划和全面管理事务的各司司长办公室的费用被视为固定费用。除了专门提及的职能外，大多数总部办公室都遵循同样的经常资源和其他资源工作程序。在日常工作过程中，工作人员对经常资源或其他资源不加区分，因此除了提及的具体案例外，没有进行用时调查研究。同国家方案开支总体比例一样，经常资源和其他资源之间 32/68 的比例划分提供了大致的估算办法。
5. 方案司由司长办公室、各技术科(健康、营养、教育、儿童保护、水和卫生、艾滋病毒/艾滋病)和机构间/外地支助科组成。方案司负责制定中期战略计划各重点领域方案执行工作的指导方针和指标。该司还负责管理全球筹集的资金和向各国拨款。鉴于各方案——无论由经常资源还是其他资源提供经费——均从这些职能中获益，因此在本报告中，除司长办公室外，它们的支助费用均按 32/68 的比例划分，划归经常资源和其他资源方案。
6. 政策和规划司提供全球政策指导、战略信息、战略规划和方案指导。该司在帮助衡量各项成果是否达到儿童基金会指标以及围绕中期战略计划重点领域阐

明儿童基金会广泛讯息方面发挥关键作用。司长办公室和各全球政策的方案指导科的费用被视为固定费用，其他费用则按 32/68 的比例划分，划归经常资源和其他资源方案。

7. 在紧急方案办公室内，主任办公室和业务中心的费用被视为固定和法定费用。其余费用则按 32/68 的比例划分，划归经常资源和其他资源，因为大多数方案都有应急准备部门。

8. 就供应司而言，司长办公室的费用被视为固定费用。其余费用则按 32/68 的比例划分，划归经常资源和其他资源。

9. 有三个司负责制定儿童基金会的筹资战略：方案筹资办公室，负责儿童基金会同捐助国政府和政府间及国际金融机构和基金会的关系；私营部门司，负责儿童基金会同私营部门的关系；欧洲区域办事处，负责同儿童基金会国家委员会的关系。私营部门司的费用由私营部门筹资收入(包括卡片和产品销售)全额提供，所以不在本研究的范围之内。对于另外两个办公室来说，司长办公室和负责规划、管理和指导筹资战略的两个高级官员的费用，被视作固定费用。专门负责处理其他资源的工作人员则完全划归其他资源。其余费用则按 32/68 的比例划分，划归经常资源和其他资源。

10. 在财务和行政管理司，有几个股专门处理其他资源流程(发放拨款、记录其他资源收入和应收账款、以及报告其他资源)，它们将百分之百地划归其他资源。主计长办公室和编制两年期法定账目的各股的费用属于固定费用。其他预算和财务科室和副司长的费用属于固定费用，其余费用则按 32/68 的比例划分，划归经常资源和其他资源。总部行政股的费用将按总部各司的比率，划为固定部分和可变部分。总部租赁费、公用事业费和电信费等基础设施费用也将按同样方式划入固定部分和可变部分。

11. 对于人力资源司来说，司长办公室和政策科的费用被视为固定费用。其余各科则按 32/68 的比例划分，划入经常资源和其他资源。

12. 对于信息技术司来说，司长办公室和各技术设计和基础设施科的费用被视为固定费用，其余则按 32/68 的比例划分，划入经常资源和其他资源的支助费用。

附件三

支助费用的比例划分(用 2004-2005 年实际开支计算)

	总支持费用 (1)	固定费用/ 核心功能 (2)	可变 间接费用 (3) = 1-2	承担可变费用百分比		承担可变费用		其他资源支助费用 占其他资源方案总 额的百分比 (8)=7/其他资源方案
				经常资源 (4)	其他资源 (5)	经常资源 (6) = 3x4	其他资源 (7)=3x5	
外地办事处								
国家办事处	258.9	142.9 ^a	116.0	32%	68%	37.1	78.9	3.5%
解雇/离职后保险	5.3	5.3 ^a						
区域办事处	71.8	38.0 ^b	33.8	32%	68%	10.8	23.0	1.0%
解雇/离职后保险	1.4	1.4 ^a						
核心费用-核心安保和投资项目	16.9	16.9 ^c						
小计, 外地办事处	354.3	204.5	149.8	32%	68%	47.9	101.9	4.5%
总部(方案支助)								
因诺琴蒂研究中心	0.6	0.6 ^e						
方案司	26.9	5.6 ^d	21.3	32%	68%	6.8	14.5	
紧急方案办公室, 不包括业务 中心(包括日内瓦)	6.5	1.0 ^f	5.5	32%	68%	1.8	3.7	
政策和规划司-方案指导	2.1	2.1 ^e						
业务中心	2.3	2.3 ^f						
外地支助系统(ProMS 和 Cognos)	5.3	0.7 ^k	4.6	32%	68%	1.5	3.1	
投资项目	2.2	2.2 ^c						
供应司(扣除仓库回收费)	19.8	4.1 ^g	15.7	32%	68%	5.0	10.7	
小计, 总部支助方案	65.7	18.6	47.1	32%	68%	15.1	32.0	
分配百分比		28%	72%			23%	49%	
总部共同费用	12.9	3.6 ^h	9.3			3.0	6.3	
总部解雇/离职后保险	4.0	4.0 ^a						
小计, 总部方案支助	82.6	26.2	56.4	32%	68%	18.0	38.3	1.7%

附件三

支助费用的比例划分(用 2004-2005 年实际开支)(续)

	总支持费用	固定费率/ 核心功能	可变间接费用	承担可变费用百分比		承担可变费用		其他资源支助费用 占其他资源方案总 额的百分比 (8)=7/其他资源方 案
				经常资源	其他资源	经常资源	其他资源	
	(1)	(2)	(3)=1-2	(4)	(5)	(6)=3x4	(7)=3x5	
总部，管理和行政								
执行主任办公室	8.3	8.3 ^e						
执行局秘书办公室	2.5	2.5 ^e						
联合国事务和对外关系办公室	2.0	2.0 ^e						
传播司	18.2	18.2 ^e						
日本办公室	3.4	3.4 ^e						
评价办公室	2.5	2.5 ^e						
公共伙伴关系办公室	1.8	1.8 ^e						
内部审计办公室	6.1	6.1 ^e						
联合国活动分摊费用	4.4	4.4 ^e						
政策和规划司	9.1	5.5 ^e	3.6	32%	68%	1.2	2.4	
方案筹资办公室(不包括完全 为其他资源服务的各股)	5.6	2.6 ⁱ	3	32%	68%	1.0	2.0	
方案筹资办公室基金监测股/ 协助筹资	2.5	ⁱ	2.5		100%		2.5	
日内瓦区域办公室	15.1	6.1 ⁱ	9	32%	68%	2.9	6.1	
日内瓦区域办公室，完全服务 于其他资源	0.5	ⁱ	0.5		100%		0.5	
人力资源司	20.2	5.9 ^j	14.3	32%	68%	4.6	9.7	
财行司(不包括以下各股)	16.7	7.2 ^h	9.5	32%	68%	3.0	6.5	
财行司专门服务于其他资源的 各股	2.8	^h	2.8		100%		2.8	
投资项目	10.8	10.8 ^e						
信息技术司	39.1	10.0 ^k	29.1	32%	68%	9.3	19.8	
小计	171.6	97.3	74.3			21.9	52.4	
百分比	100%	57%	43%			13%	31%	
总部共同费用	29.6	16.8 ^h	12.8			3.8	9.0	
财行司-行政事务处	5.7	3.2 ^h	2.5			0.7	1.7	

	总支持费用 (1)	固定费率/ 核心功能 (2)	可变间接费用 (3)=1-2	承担可变费用百分比		承担可变费用		其他资源支助费用 占其他资源方案总 额的百分比 (8)=7/其他资源方 案
				经常资源 (4)	其他资源 (5)	经常资源 (6)=3x4	其他资源 (7)=3x5	
总部解雇+离职后保险	3.9	3.9 ^a						
总计，总部管理和行政费用	210.8	121.2	89.6	30%	70%	26.4	63.2	2.8%
从其他来源回收的费用 ¹	-3.9		-3.9				-3.9	-0.2%
全球支助开支	643.8	351.9	291.9	32%	68%	92.4	199.5	8.8%
方案总开支(除去回收额)			3 146.9	28%	72%	884.0	2262.9	

^a 见附件三第1段。

^b 见附件二第2段。

^c 见附件二第3段。

^d 见附件二第5段。

^e 见附件二第6段。

^f 见附件二第7段。

^g 见附件二第8段。

^h 见附件二第10段。

ⁱ 见附件2第9段。

^j 见附件2第11段。

^k 见附件2第12段。

¹ 包括信托基金和初级专业人员的代理佣金和政府承担的当地费用。

附件四

执行局第 2003/9 号决定关于回收政策审查的摘录

9. 请执行主任提请联合国发展集团(发展集团)统一和简化问题工作组注意费用回收问题，以期统一发展集团各成员在制订其回收政策时使用的方法；
10. 请执行主任向执行局 2005 年第二届会议报告回收政策的经验，特别是该期间实际取得的费用回收和对项目适用的回收率，其对经常资源的影响，以及为统一而进行的努力，并就为取消经常资源对其他资源方案支助费用的任何剩余补贴而采取的进一步步骤提出建议，以供审查这一临时政策。

附件五

财政执行情况图

儿童基金会收入，1986年至2005年

(单位：百万美元)

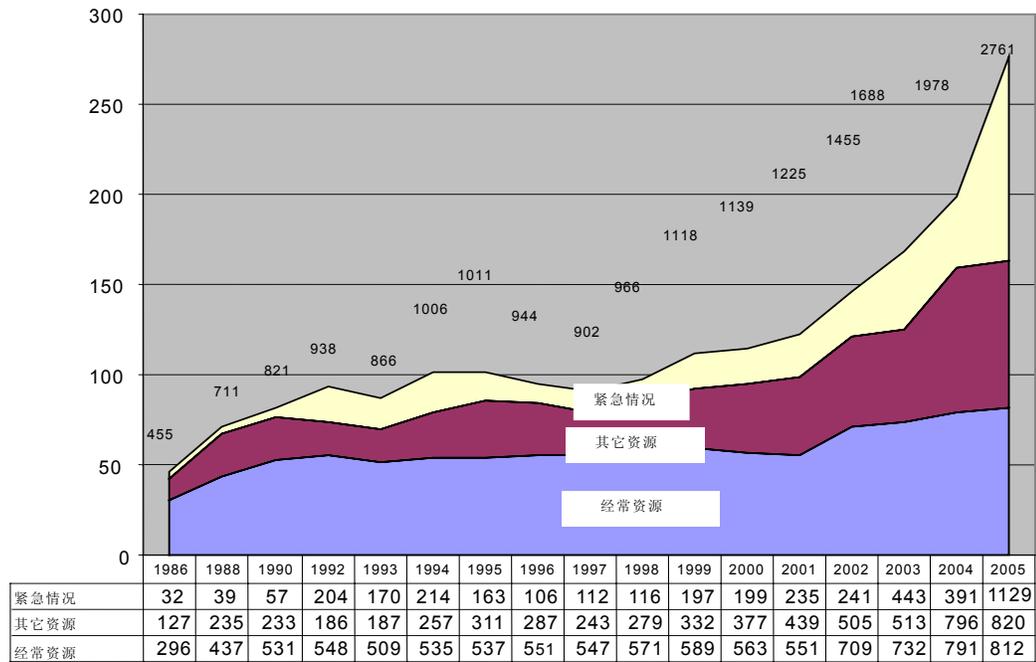


表 1
来自各国政府和私营部门的收入在经常资源和其他资源中的分配情况

	1998-1999 年度(实际)			2000-2001 年度(实际)			2002-2003 年度(实际)			2004-2005 年度(实际)		
	经常资源	其他资源 ^a	共计									
收入(百万美元)												
政府	688	602	1 290	694	862	1 556	771	1 318	2 089	906	1 904	2 810
私营部门	389	312	701	329	394	723	574	384	958	581	1 232	1 813
其它收入	83	10	93	91	(6)	85	96		96	116		116
总计	1 160	924	2 084	1 114	1 250	2 364	1 441	1 702	3 143	1 603	3 136	4 739
按来源划分的经常资源/ 其它资源百分比												
政府	53	47	100	45	55	100	37	63	100	32	68	100
私营部门	55	45	100	46	54	100	60	40	100	32	68	100
其它收入	89	11	100	107	(7)	100	100	0	100	100	0	100
总计	56	44	100	47	53	100	46	54	100	34	66	100

表二
过去四个两年期支助预算中经常资源和其它资源使用情况

	1998-1999 年度(实际)			2000-2001 年度(实际)			2002-2003 年度(实际)			2004-2005 年度(实际)		
	经常资源	其他资源 ^a	共计									
开支												
方案减回收	595	836	1 431	740	1 104	1 844	740	1 458	2 198	884	2 263	3 147
支助	465	31	496	438	53	491	466	72	538	481	163	644
总计	1 060	867	1 927	1 178	1 157	2 335	1 206	1 530	2 736	1 365	2 426	3 791
经常资源/其它资源分配												
方案	42	58	100	40	60	100	34	66	100	28	72	100
支助	94	6	100	89	11	100	87	13	100	75	25	100
总计	55	45	100	50	50	100	44	56	100	36	64	100
方案与支助的百分比												
方案	56	96	74	63	95	79	61	95	80	65	93	83
支助	44	4	26	37	5	21	39	5	20	35	7	17
总计	100	100	100									

附件六

回收选择分析

选择	回收费用	回收费用价值	对伙伴关系的影响	遵守发展集团执委会统一政策情况	优点	缺点
选择 1 现行模式	5%至 12%	达到 1.61 亿美元的目标。	对有些伙伴关系形成阻碍。	符合联合国所采取的统一立场的方针、方法和意图。	遵守现行政策； 达到目标回收额； 通过奖励制度鼓励大额捐款的增长。	因须大量解释而十分复杂； 需要给工作人员和捐助者提供更好的资料 and 解释性文件。
选择 2 更新现行模式，增设专门伙伴关系费率(6%或 7%)，并降低具有规模效益的大额捐款的费率(5%)。	5%至 10% (根据 2003 年成果审查情况，最高费率可从 12% 降至 10%。)	达到 1.61 亿美元的目标。	为支持同既定类别的组织或团体建立伙伴关系，并为大额捐款(>4 000 万美元)规定了新的费率。	符合联合国所采取的统一立场的方针、方法和意图。	借用现有模式； 回应了大多数伙伴关系的需要； 达到目标回收额； 通过奖励制度鼓励大额捐款的增长。	使得看来已经十分复杂的模式有更加复杂； 需要给工作人员和捐助者提供更好的资料 and 解释性文件。
选择 3 两个百分比	7%和 5%	接近达到 1.61 亿美元的目标。	降低了较高的百分比并简化了方法，如果可对目标伙伴关系机会适用 5% 费率，可能对伙伴关系产生积极影响；(谋求赋予执行主任对例外情况的斟酌决定权会使这一选择得到改善)。	只要按成本办法和促进伙伴关系办法编写列报，就会达到一致。	该模式复杂程度较低； 会接近于达到目标回收值； 更接近于执委会其它机构费率； 私营部门和接受国如得到 5% 费率，会予以支持。	放弃奖励概念，无法鼓励增加大额非专项捐款的可取捐助行为。
选择 4 根据现行平均回收费率确定一个固定百分比。	7%	接近达到 1.61 亿美元的目标。	降低了较高的百分比，对一些伙伴关系颇有助益，但对所有各方来说，可能不够低。	只要按成本办法和促进伙伴关系办法编写列报，就会达到一致。	非常简单的模式； 会接近于达到回收目标； 更接近于执委会其它机构费率。	私营部门和接受国会抵制； 放弃奖励概念，无法鼓励增加大额非专项捐款的可取捐助行为； 费率可能不够低，除非设置执行主任斟酌决定权，否则不足以处理所有伙伴关系机会。

选择	回收费用	回收费用价值	对伙伴关系的影响	遵守发展集团执委会统一政策情况	优点	缺点
选择 5 按现行最低费率确定一个固定百分比。	5%	只回收大约 1.15 亿美元，大大低于目标。	将对伙伴关系产生积极影响。	只要按成本办法和促进伙伴关系办法编写列报，就会达到一致。	非常简单的模式；完全在执委会其它机构费率范围之内；同私营部门和接受国目前情况相符；费率对伙伴具有吸引力。	放弃奖励概念，无法鼓励增加大额非专项捐款的可取捐助行为； 需要提高支助预算经常资源的百分比，或调整结构。
选择 6 结构化收费办法	具体服务或活动收费表。	可能达不到 1.61 亿美元的回收目标。	将对伙伴关系产生积极影响。	可认为符合费用回收概念，但不符合目前联合国统筹环境下采取的方法和办法。	似乎更像经商办法；对捐助者更具透明度；有谈判余地；可能为解决个案问题找到独特办法。	制定和保持该办法耗时且费用不菲； 需要大量培训； 缺失标准化；大大增加归类为管理费的费用； 需要提高支助预算经常资源的百分比，或调整结构； 缔结各协定需要更多的谈判时间； 增加了重新谈判协定的需求； 需要调整信息技术系统； 需要调整会计处理办法。
选择 7 零回收	0%	无	费用回收不再是建立伙伴关系的障碍。	背离其它机构并使儿童基金会同联合国的统一办法相疏远。	非常简单的模式；最大限度利用资源；简化协定；简化信息系统；简化会计办法； 有助于增加收入并最大限度地扩大伙伴关系的机会。	有悖于执行局阐明的立场； 有悖于行预咨委会的立场； 背离联合国的统一办法； 需要大幅提高支助预算的经常资源百分比，或进行重大结构调整。