



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
2 December 2008
Chinese
Original: English

2009 年第一届常会

2009 年 1 月 19 日至 22 日，纽约

临时议程项目 2

财政、预算及行政事务

开发署费用分类 *

摘要

应执行局最近几项决定的要求，本报告提出一个初步的概念框架和一个粗略的“路线图”，以启动对建立一个更加透明、更着重成果和更协调统一的开发署费用分类系统的讨论。以后还会进行一些审查和分析，并提供进一步的说明，以支持本报告所提出的主要概念。开发署同时计划在 2009 年第二届常会之前的几个月里同执行局成员举行一系列非正式会议。执行局将在第二届常会正式审议 2010-2011 两年期支助预算和 2008-2011 年方案拟订安排的中期审查。

* 由于需要汇编资料，以便向执行局提供当前最新的信息，本报告的提交时间有耽搁。



目录

章次	页次
一. 背景.....	3
二. 费用分类.....	3
A. 概念框架.....	3
B. “路线图”.....	4
附件	
统一费用定义.....	7

一. 背景

1. 本报告是回应执行局关于 2008-2011 年方案拟订安排的建议的第 2007/33 号决定(第 7 段)和关于开发署 2008-2009 两年期支助预算的第 2008/1 号决定(第 8 段)的要求提出的。本报告勾勒出一个初步的概念框架和一个粗略的“路线图”，目的是统一开发署利用方案拟订安排和两年期支助预算提供资金的全面资源计划¹ 范围内各项活动的费用分类。本报告也是以后讨论开发署基础结构时的必要参考。

2. 执行局已开始为 2010-2011 两年期支助预算的讨论和 2008-2011 年方案拟订安排中期审查进行筹备。本报告也是供执行局在进行上述筹备时初步审议的。这两个项目都排在 2009 年 9 月执行局第二届常会正式审议。

二. 费用分类

A. 概念框架

3. 开发署是联合国系统一个带头的发展组织。过去十年来，它的责任不断演变，需要更有效地应对方案国家、大会决议和执行局决定的各种要求。因此，开发署要履行两项相辅相成的任务：(a) 加强整个联合国系统在国家一级的协调、效率和实效；(b) 努力面对减少贫穷、民主治理、预防危机和恢复、环境和可持续发展等多部门挑战，进行宣导，提供政策和技术支持。

4. 鉴于上述各点，开发署接获指示，要加强其作用，支持整个联合国系统在国家一级的协调、效率和实效。它继续资助发展项目，同时要应对方案国家为应付上述多部门挑战而在宣导、政策服务和技术支持方面提出的越来越多的需求。

5. 开发署活动的详细说明见它的业务模式，它支持大会给予开发署的动态责任，最近的授权见大会第 62/208 号决议。业务模式为开发署支持方案国家执行其本国发展战略提供一个框架，其中包括支持联合国发展系统的协调、宣导和发展服务，并支持提供这些服务所依赖的管理职能。

6. 2008-2011 年战略计划为开发署支持执行局核可的方案国家活动定下总的方向。战略计划有四个支柱，都渊源自业务模式，原则上驱动经常资源和其他资源的调动和分配。它们支持方案活动；确保方案执行有效；促进联合国发展活动的协调；并支持管理职能。

¹ 参照 DP/2008/3, 表 1。

7. 开发署资源计划是一个涵盖由经常资源和其他资源出资的发展和管理活动——包括开发署发展协调活动——的综合财政资源框架。执行局分别审议两个独立的经常资源供资框架：2008-2011 年方案拟订安排和 2008-2009 两年期支助预算。

8. 原则上来说，方案拟订安排框架应支持方案活动，确保有效的方案执行和促进联合国发展活动的协调，而两年期支助预算则应支持管理职能。实际上，方案拟订安排框架囊括了所有方案活动。不过，它并没有充分区别开方案活动和方案执行活动，也不涵盖所有方案执行和联合国发展协调活动。两年期支助预算现已采用成果预算，但它仍然是与方案安排框架分开独立的，所用的费用分类比较像一个供资组织。因此，这两个供资框架，更重要的是其中的费用分类，并不能充分回应和支持开发署不断演变的责任，特别是从开发署所处的需求驱动和着重成果的作业环境角度看，更是如此。

9. 因此，已经在方案拟订安排资助活动和两年期支助预算资助活动之间创造了一个人为的鸿沟，这个鸿沟仍然继续存在。例如，为回应一个方案国家“得到政策咨询”的要求，开发署根据方案拟订安排雇用一名顾问就环境问题提供咨询意见。有关的支出将记录为发展开支。相反，如果同一活动的同一咨询意见是由开发署有关国家办事处一名专门的本国干事提供，有关费用则作为管理开支记入两年期支助预算账上。

10. 为了解决这个人造的鸿沟问题，开发署需要进一步将列于其供资框架和费用分类系统的各项责任、职能和活动合理化。这样就要将它们与业务模式和多部门挑战以及执行局核可执行的 2008-2011 年目标成果协调一致。因此，需要有一个更加透明和更有因应能力的费用分类系统，加上各种比较灵活的供资机制。对于着重成果的管理，确保统一归属各种费用，加强资源调动来说，这是特别重要的。

11. 开发署、儿童基金会和人口基金在 2008 年中委任了一个联合顾问团，请他们评价三个组织费用分类的协调统一程度。他们审查了开发署、儿童基金会和人口基金商定的统一费用定义，认为仍然适用。这些定义以及关于这个主题的更详细讨论见本报告附件：“统一费用定义”。

B. “路线图”

12. 有三个指导原则支持开发署需要有一个透明的、战略性的、完全协调统一的费用分类系统：

(a) 透明地列出各种费用的归属；

(b) 参照比较实事求是和强调因应能力的供资框架，合理化和简化费用分类的组别；

(c) 将费用分类和供资框架与业务模式和战略规划协调统一。

13. 具体来说，如果整个联合国系统采用一个比较有战略性、协调和统一的业务办法，明确界定各种基本费用，用透明的方式将基本费用与组织目标联系起来，是非常关键的。这应可强化着重成果的汇报，平衡服务供需要求，改善问责制，促进决策，加强可比性。

14. 供资框架列有各种资源设施(方案项目和成果预算职能)，原则上可促进计划成果的交付，并将有关费用分类。因此必须有一套合理、简单的费用分类组别，以确保供资框架是实事求是的，是具有因应能力的。在这方面，现有的两大组费用——发展和管理——仍有现实意义。不过，在两种供资框架之间和之内的费用分类尚需进一步分析和审查，以确保对强化费用归属和增加透明度的需求得到满足。现已考虑设一个费用分类第三大组，以覆盖特别活动(见下面第19-22段)。

15. 将费用分类和供资框架与业务模式当前的重点和战略规划方向协调统一也同样重要。强化协调统一应可进一步加强以更为清楚明确、更加需求驱动的方式，顺应计划好的组织优先次序以及按照完成任务所需的职能和活动分配资源的能力。这样就可以优化发展活动的资源分配，同时确保将必要的可持续资源分配给管理活动。

16. 开发署正在考虑用上面讨论过的三大组别——发展、管理、特别活动——构建费用分类的概念框架。也将会考虑拟订一个比较综合全面的供资框架，据以将费用分类。

17. 发展费用还可以根据类似活动和职能组别进一步细分为三大分组，即方案；方案实效活动；联合国发展协调活动。兹简单说明如下。

(a) **方案**——是可用来资助开发署四个重点领域的国别、区域和全球方案和项目的资源设施及其中的分类费用。列于方案拟订安排框架的资源设施(方案项目)资助在国家、区域和全球各级的发展方案和项目(国家一级为TRAC²-1/2和TRAC-3，全球方案和区域方案)。

(b) **方案实效活动**——是开发署的政策咨询、规范性或技术性投入，需要用来达成开发署四个重点领域的方案或项目的目标。这些活动被认为是达成计划成果所不可缺少的。这个类别包括在方案或项目确定、拟订、管理和执行期间提供政策咨询服务和进行规范性工作的费用，以及宣导工作和技术支持所发生的费用。

² 核心预算资源调拨目标(TRAC)。

(c) **联合国发展协调活动**——是支助协调联合国系统发展活动所需的投入。这包括在联合国系统行使代表和领导职能的费用，以及与驻地协调员职能有关的一切费用；联合国国家工作队战略协调；拟订联合国发展援助框架和联合方案；代表联合国系统的伙伴关系支助和资源调动；报道、宣导和监测达成千年发展目标的进展；共同和共有服务。

18. **管理活动**是开发署为确保贯彻执行方案、方案实效活动和联合国发展协调活动所需的职能和活动。这包括：执行领导和方向；整体监督和问责制；遵守规章义务；有效的人力资源和财政资源管理。

19. 特别活动属共有性质，所涉数额重大，可成为第三大类的费用。可考虑分为三小类：联合国规定的安保费用；离职后健康保险；基本建设投资费用。

20. **联合国规定的安保费用**源自开发署参与由联合国安全和安保部执行的一套核定全球措施。这些措施包括联合国外勤安保协调方案和在国家办事处和总部各级遵行最低运作安保标准。离职后健康保险费用是合格雇员离职后应得的保健福利。对预期离职后健康保险费用的精算估值已查明有费用不菲的无准备金的负债，而且将每年发生这些费用。

21. 将基本建设投资费用作为一项独立的特别费用可以进一步加强透明度，办法是将基本建设费用与业务(管理)费用分开。这样就可以在组织内部更清楚地订明问责线，同时让管理机构确认它们有责任确保资助这种活动的资源有着落。它又应当可以通过长期安排各种基本建设投资需求的优先次序，强化战略规划，同时可以通过减少需要满足突发的、不在计划范围内的供资需求，协助进行风险管理。为基本建设费用分别编列预算符合国际公共部门会计准则的应计和折旧原则，而且不违反最佳做法。

22. 开发署正在主持一个由管理问题高级别委员会/财务委员会网络发起的基本建设预算编制工作组，其主要目的是拟订一个广大的战略性和包容性概念框架，促进联合国系统采用统一基本建设预算编制办法。已有人提出关于融资机制和修改财务条例和细则的问题。这是尤其切题的，因为目前的财务条例和细则不让借款，不许建造楼房，但两者都是开发署可能感兴趣的领域。

23. 最后，**业务模式和战略计划**——以及支撑它们的资源框架和费用分类系统——对开发署日后的实际作用和可持续能力十分关键。就像本报告所粗略介绍的，需要有一个比较透明的费用分类系统，以归属各种费用，应对方案国家需求驱动的需求，强化着重成果的管理。这种做法应导致比较优化的资源分配，以应付开发署五花八门的供资优先次序，包括可以比较长期地看可持续能力方面的需要。本报告所列主要概念是为了启动达成这种结果的讨论。

附件. 统一费用定义

24. 以下是开发署、儿童基金会和人口基金商定的统一费用定义：

(a) **直接费用**——一个组织为履行其任务而实施活动、项目和方案所发生并可全部追查的一切费用；

(b) **固定间接费用**——一个组织所发生的一切费用，而不管其活动规模和数量如何，此种费用无法明确追踪到具体的活动、项目或方案；

(c) **可变间接费用**——一个组织履行其职能和支助其活动、项目和方案所发生的一切费用，此种费用无法明确追踪到具体的活动、项目或方案。

25. 这些统一定义基本上与 JIU/REP/2002/3 所载列的联合检查组的定义差不多。有一个方面需要进一步澄清，这关系到如何处理直接的项目和方案费用。在这方面，必须指出，联合检查组将有关方案和项目拟订、管理和执行活动，包括属于咨询性质的活动的费用列为直接费用。为本报告的目的，这些活动都得到类似待遇，并集体称为“方案实效费用”。

26. 适用上述定义可将三个组织的费用分类为：“直接”发展费用(方案、方案实效和开发署的联合国发展协调)和“固定间接”或“可变间接”管理费用。

27. 一般来说，三个组织的发展和费用分类都是统一的，但方案实效的有关费用是明显的例外。鉴于组织任务不同，完全将业务统一，包括将费用分类完全统一，是不切实际的目标，或者说不是想要的目的。不过，可以考虑在三个领域进行进一步的协调统一：

(a) 发展和管理之间的费用分类，特别是关于方案实效的有关费用；

(b) 管理职能内的费用分类；

(c) 管理职能内在固定间接费用和可变间接费用两者之间的费用分类。

28. 为了确保强化协调统一，开发署打算继续同伙伴组织讨论各项定义和说明。重点将放在更加划一地列明每一职能的活动和有关费用，保证管理和费用分类的协调统一，特别是关于方案实效职能方面的费用。同样，也将继续讨论如统一将管理费用列为“固定间接”或“可变间接”费用。