第六十九届会议

议程项目 131

审查联合国行政和财政业务效率

2016-2017 两年期拟议方案预算大纲

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长根据大会第 41/213 号决议提交的关于 2016-2017 两年期拟议方案预算大纲的报告(A/69/416)。在审议该报告期间，行预咨委会会晤了秘书长的代表，后者提供了补充资料和说明以及最后于 2014 年 11 月 3 日收到的书面答复。

概览

2. 在其报告摘要中，秘书长指出，初步估计数总额显示，预算大纲的数额为 56.985 亿美元。但是，这一数额包括大会正在审议的举措。行预咨委会指出，仅基于既定活动的初步估计数为 56.452 亿美元(见本报告附件一)。秘书长建议将 2016-2017 年应急基金的水平保持在预算总额的 0.75%。

3. 在其报告第 3 段，秘书长指出，大会第 68/247 B、68/248 A-C、68/268 和 68/279 号决议核批的核定资源数为 55.386 亿美元，这被作为计算得出 2016-2017 两年期资源初步估计数的起点。如报告表 1 所示，本两年期批款总额为 55.386 亿美元，其中 44.575 亿美元用于经常预算的既定活动，而其余 10.811 亿美元是特别政治任务全部 24 个月期间的经费总额。

列报

4. 秘书长报告的表 1 反映了初步估计数的不同组成部分。报告正文及其附件一和二进一步详细说明和解释了这些要素。行预咨委会注意到文件列报以及既定术语的应用有些不一致之处，并认为这影响到文件的清晰性。例如：

(a) 报告附件二 A 节载有似乎与附件主要目的无关的资料,即提供了关于大会尚未审议的举措所涉经费问题的资料。行预咨委会指出,在这方面,附件二 A 节开列的 56.785 亿美元的初步估计数与报告摘要所列数额(56.985 亿美元)有所出入;

(b) 不清楚为何偏将报告附件二的 1 个项目(“团结”项目效益的实现)列作表 1 的单独细列项目。附件二中的任何项目均不应列入该表(另见下文第 8 和 19 段);

(c) 报告多处纳入与大会正在审议的举措有关的数额(即表 1、第 4、5 和 13(b) 段及附件),这降低了在显示与既定活动有关的增长方面的清晰性。

5. 行预咨委会注意到,虽然大会第 41/213 号决议要求在下一个两年期方案预算大纲中除其他外载列关于实际增长的说明,但大会第 47/212 A 号决议第三节第 1 段认可了秘书长的报告(见 [A/C.5/47/3](#))概述的新预算格式,在该报告中秘书长提议简化预算方法。行预咨委会还回顾,最近几年的拟议方案预算文件的案文没有使用“实际增长”一词。行预咨委会建议大会请秘书长进一步澄清该术语及其是否符合大会关于预算流程的各相关决议的问题。

调整数

6. 秘书长的报告第 7 至 9 段述及与为 38 个经常预算员额编列全额经费有关的 2016-2017 两年期额外经费,数额为 680 万美元。这些员额仅被核准在 2015 年设立,其中 35 个员额已在第六编(人权和人道主义事务)下设立。

7. 如报告第 7 段所述,与以往做法不同,2014-2015 两年期方案预算编列了新员额全额经费,意味着并未就新设员额的延迟影响编列资源。行预咨委会回顾,就 2014-2015 两年期而言,秘书长提议对专业员额和一般事务员额采用单一实际空缺率,以代替续设和新设员额所用的预测空缺率。在这方面,行预咨委会回顾其意见,即不完全信服就提议对续设和新设员额采用统一空缺率所提出的理由,并打算在审议秘书长 2016-2017 年拟议预算时重新讨论这一问题。行预咨委会建议大会请秘书长在其 2016-2017 两年期拟议方案预算中载列关于 2014-2015 两年期采用单一实际空缺率所获经验的详细资料(见 [A/68/7](#), 第 47 段)。

资源变动

8. 秘书长在其报告第 13 段中指出,估计需要共计 5 950 万美元的额外资源,分别为用于支助任务规定的 2 610 万美元(第 13(a)段)及用于其他举措的 3 340 万美元(第 13(b)段)。行预咨委会询问后获悉,上述估计数并非供核准的提议数,而是意在向大会提供关于下个两年期拟议资源的指示性数额。将在 2016-2017 两年期拟议方案预算内提出说明资源需求的理由并请大会核准的详细提案。行预咨委会认为,秘书长的报告第 13(b)段中的估计数涉及一些大会尚未审议的举措,因

此在现阶段应在预算大纲中按照与该报告附件二目前所列举措相似的办法处理。为了更加清晰并与下文第 14 段所提意见保持一致，行预咨委会在本报告附件一中提供关于基于既定活动的初步估计数的详细情况。大会尚未审议或正在审议、而且可能影响 2016-2017 两年期拟议方案预算数额的举措载于附件二。

9. 行预咨委会还注意到，秘书长的报告第 13(b)段所述 3 340 万美元总额包括与大会以前核准的一些活动有关的估计数。行预咨委会要求提供关于上述活动细目及相关估计数的资料，然而，行预咨委会对所获资料不满意。行预咨委会要求向大会提供关于这一问题的详细资料。此外，行预咨委会认为，预算大纲文件应明确区分用于支助已获授权活动的估计数(这些应列入初步估计数)及与大会尚未审议或正在审议的其他活动或举措有关的估计数(这些应在预算大纲文件附件二中开列)。

特别政治任务

10. 在其报告第 16 至 18 段中，秘书长概述了特别政治任务的预计所需资源。据回顾，大会第 63/266 号决议请秘书长继续在拟议预算大纲和拟议方案预算中，为预计将在两年期内延长或核准的有关和平与安全的特别政治任务支出编列经费。大会第 68/248 A 号决议为 2014-2015 两年期特别政治任务批款 10.811 亿美元。与 2014-2015 两年期用于特别政治任务的批款 10.811 亿美元相比，特别政治任务在 2016-2017 两年期的 12.504 亿美元¹ 经费反映了 1.693 亿美元的预计增加额，即 15.6%。

11. 秘书长指出，1.693 亿美元的增加额主要与新任务的设立有关，而且由于可能在一年中的任何时候核准设立特别政治任务或对其进行调整且难以准确预测其时间和相关资源需求，因此 12.504 亿美元的初步估计数会发生变动。行预咨委会索要后得到关于初步估计数在各任务间的分配情况及用于估算资源需求的任务期限假设的补充资料。本报告附件三载有按特别政治任务分列的初步估计数细目(另见上文第 4 段)。关于假设，行预咨委会获悉，其依据是本两年期的经验，尤其是 2014 年特别政治任务的核定资源数额，并考虑到以下因素进行调整：为续设的现有任务编列两年期经费、终止任期未被延长的任务、由于任务规定及安全相关要求扩大现有任务及在核准 2014-2015 两年期方案预算时尚未设立的新任务。

12. 关于联合国利比亚支助团和联合国阿富汗援助团，行预咨委会获悉，秘书处采用 2014 年核定资源数额并进行调整，以反映前者按比例算出的 2014 年数额及将审计职能从后者转至内部监督事务厅的影响，并将此作为确定 2016-2017 年估计数的基础。据秘书长介绍，尽管秘书处正为上述两个特别任务寻求 2015 年 6

¹ 这一数额未反映与实现“团结”项目效益有关的 600 万美元减少额(另见下文第 15 段)。

个月的临时供资(另见 A/69/363, 第 123 和 126 段), 但预算大纲估计数并未对此予以考虑, 因为秘书处预计将在安全理事会审查和决定后提交一份全年拟议预算。

13. 行预咨委会要求说明确定预算大纲包括或不包括哪些特别政治任务的理由, 并获悉, 决定根据的是对现有任务的审查以及考虑到政治/安全局势和任务的历史后任务得到延长的可能性。行预咨委会认为, 应该以当前任务的最新核定资源数额为基础来确定预算大纲的初步估计数, 包括特别政治任务的初步估计数。此外, 行预咨委会请秘书长勿要在预算大纲中为安全理事会或大会不一定会核准或修改的任务提出估计数。

联合国埃博拉应急特派团, 包括埃博拉病毒问题特使办公室

14. 行预咨委会还获悉, 秘书长没有在预算大纲中包括联合国埃博拉应急特派团和埃博拉病毒问题特使办公室的估计数, 因为秘书长没有足够的信息表明该任务可能会持续到 2016-2017 年。虽然秘书长在报告附件二脚注 d 中确实提到了其使用的假设, 但行预咨委会认为, 联合国埃博拉应急特派团, 包括埃博拉病毒问题特使办公室, 应该在预算大纲中按照与该报告附件二目前所列各项举措相似的办法处理。² 因此, 本报告将它们列入了附件二。

企业资源规划项目(“团结”项目)

15. 在实现“团结”项目效益方面, 秘书长估计与特别政治任务无关的经常预算活动项下减少 2 400 万美元, 特别政治任务项下减少 600 万美元, 即总共减少 3 000 万美元。秘书长报告附件二包括与“团结”项目第六次进展情况报告有关的估计净减额 1 550 万美元, 这是实现“团结”项目效益带来的预计减少总额 3 000 万美元、支付“团结”项目直接费用的追加经费 810 万美元和支付“团结”项目运作、维护和支持费用的追加经费 630 万美元的综合结果。秘书长在第六次进展情况报告中表示, 他致力于到 2019 年从该项目实现 1.4 亿至 2.2 亿美元的质量效益和经常性数量效益, 并且这些效益将在从 2017 年到 2019 年的数年时间内以递增方式得到实现(A/69/385 和 Corr.1, 摘要)。行预咨委会获悉, 2016-2017 两年期拟议方案预算将提供按照预算编次和款次分列的“团结”项目效益估计数细目。

16. 大会在第 67/246 号决议第三节第 13 段中着重指出, 第一次和第二次年度进展情况报告中指出的与“团结”项目有关的整体质化和量化裨益仍有现实意义, 对这些裨益延迟实现感到遗憾。大会再次请秘书长最大程度地实现这些裨益, 以及在今后的年度进展情况报告中更清楚和准确地说明这些裨益的范围和在预算

² 联合国埃博拉应急特派团包括埃博拉病毒问题特使办公室 2014-2015 两年期拟议预算截至 2014 年 11 月 13 日尚未提出。

方面的意义。大会在同一决议中请秘书长重新评估裨益模型，在执行进程开始时制订清楚的裨益实现计划，并在其下次年度进展情况报告中报告有关情况。

17. 行预咨委会回顾，审计委员会在其关于“团结”项目执行进展情况的第三次年度报告中指出，秘书处尚未完成效益报表和效益实现计划，也没有确定用以衡量改进情况的基准。审计委员会还强调，需要有估计效益的一贯做法和可靠方法(A/69/158，第69段)。

18. 行预咨委会最近审查了秘书长关于“团结”项目的第六次进展情况报告，对制订效益实现计划的工作没有取得足够的进展而且也未提供大会要求提供的信息表示关切(见 A/69/418，第48段)。行预咨委会指出，应该在大会审议实现效益对预算的影响之前向其提供具体信息，说明每个领域预期实现的效益。

结论

19. 作为一个总的意见，行预咨委会回顾，行预咨委会一贯强调必须不断审查方案和业务流程，以确保最有成效和最有效率地执行任务。行预咨委会重申，必须跳出用增量法来编制预算的做法，并应该评价和审议执行大会和其他机关授权的方案和活动所需的全部资源数额(见 A/67/625，第11段)。

20. 据秘书长表示，截至2014年11月3日，需对大会正在审议的所需资源总额(见 A/69/416，附件二)作出1990万美元至1970万美元的调整。考虑到行预咨委会在上文第8和9段中的观点和意见，本报告附件二所示的所需资源总额将达到5310万美元。但是，行预咨委会注意到，需要大会审议的若干举措所涉的所需资源依然待定，或许会进一步影响2016-2017两年期拟议方案预算的数额。在这方面，行预咨委会回顾，2016-2017两年期的初步估计数56.452亿美元(见本报告附件一)没有包括大会正在审议的这些举措的执行经费。在大会核可后并根据第41/213和42/211号决议，这些所需资源将反映在2016-2017两年期拟议方案预算中。

21. 行预咨委会建议核可秘书长关于在2016-2017两年期将应急基金的水平保持在2016-2017两年期预算总额的0.75%的提议。

附件一

2016-2017 两年期初步估计数

(百万美元)

方案预算编次	2014-2015 年 拨款 ^a	资源变动	共计
数额	百分比
一. 通盘决策、领导和协调	781.8	(25.0)	(3.1)	756.8
二. 政治事务(不含特别政治任务)	263.2	(0.1)	(0.0)	263.1
三. 国际司法和国际法	100.2	(0.1)	(0.1)	100.1
四. 国际合作促进发展	496.1	15.3	3.1	511.4
五. 区域合作促进发展	572.7	(3.4)	(0.6)	569.3
六. 人权和人道主义事务	362.9	8.8	2.4	371.7
七. 新闻	188.8	—	—	188.8
八. 共同支助事务	658.1	(37.5)	(5.4)	620.6
九. 内部监督	40.6	(0.4)	(1.0)	40.2
十. 共同出资的行政活动和特别费	155.0	—	—	155.0
十一. 资本支出	80.7	(22.3)	(19.1)	58.4
十二. 安全和安保	241.4	—	—	241.4
十三. 发展账户	28.4	—	—	28.4
十四. 工作人员薪金税	487.6	2.0	0.4	489.6
经常预算既定活动小计	4 457.5	(62.7)^b	(1.4)	4 394.8
特别政治任务经费	1 081.1	169.3	15.6	1 250.4
2016-2017 两年期初步估计数共计	5 538.6	106.6	1.9	5 645.2

^a 反映根据大会第 68/247 B、68/248 A-C、68/268 和 68/279 号决议核定的拨款。

^b 包括去除一次性费用(9 560 万美元); 由于 2016-2017 两年期为截至 2015 年新设的员额全额编列两年期经费(680 万美元)和 2016-2017 两年期其他估计资源变动(2 610 万美元), 所需经费增加, 部分抵销了去除的费用。

附件二

大会审议的项目和尚待审议的可预见项目对 2016-2017 两年期拟议方案预算大纲的影响

(千美元)

千美元
A. 第一次执行情况报告(A/69/___)
追加批款
(a) 意外及非常费用	待定
(b) 根据汇率和通货膨胀订正的估计数	待定
(c) 根据空缺率和标准费用调整数订正的估计数	待定
行政和预算问题咨询委员会	待定
第一次执行情况报告	待定
2016-2017 两年期不需要的经费	待定
第一次执行情况报告净额共计	待定
B. 订正估计数(报告有待大会第六十九届会议审议)
1. 秘书长关于联合国内部司法的报告(A/69/227)
2014-2015 年所需经费	2 833.7
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	(2 652.9)
行预咨委会(A/69/519)	(242.3)
2016-2017 年所需经费	2 005.5
内部司法共计	1 944.0
2. 秘书长关于非洲经济委员会的斯亚贝巴建筑项目进展情况的报告(A/69/359)
2014-2015 年所需经费	2 755.3
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	(2 317.6)
行预咨委会(A/69/415)	(99.1)
2016-2017 年所需经费	14 163.2
非洲经济委员会的斯亚贝巴建筑项目共计	14 501.8
3. 经济及社会理事会 2014 年届会通过的决议和决定引起的订正估计数(A/69/535)
2014-2015 年所需经费	50.9
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	(50.9)

千美元
行预咨委会(A/69/___)	待定
2016-2017 年所需经费	89.5
经济及社会理事会共计	89.5
4. 秘书长关于人权理事会第二十五至二十七届会议通过的决议和决定引起的订正估计数的报告(A/69/___)
2014-2015 年所需经费	待定
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	待定
行预咨委会(A/69/___)	待定
2016-2017 年所需经费	待定
人权理事会第二十五至二十七届会议共计	待定
5. 秘书长关于修订信息和技术战略的提议的报告(A/69/517)
2014-2015 年所需经费	—
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	—
行预咨委会(A/69/___)	待定
2016-2017 年所需经费	3 066.0
信息和技术战略共计	3 066.0
6. 关于企业资源规划项目的第六次进展情况报告(A/69/385 和 Corr.1)
2014-2015 年所需经费	5 538.2
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	(5 538.2)
行预咨委会(A/69/418)	待定
2016-2017 年所需经费(直接项目费用)	8 143.70
2016-2017 年所需经费(“团结”项目基础部分和扩展部分 1 的运行、维护和支持费用)	6 300.00
2016-2017 年所需经费(使用“团结”项目后预算各编实现的“团结”项目效益)	(30 000.0)
“团结”项目共计	(15 556.3)
7. 秘书长按照大会议事规则第 153 条提出的关于国际公务员制度委员会 2014 年报告载列的各项决定和建议所涉行政和经费问题的说明(A/C.5/69/3)
2014-2015 年所需经费	—
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	—
行预咨委会(A/69/546)	—

千美元
2016-2017 年所需经费	待定
国际公务员制度委员会共计	—
8. 伙伴关系机制(A/68/6(Sect.1))
2014-2015 年所需经费	563.4
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	—
行预咨委会(A/68/7)	(563.4)
2016-2017 年所需经费	1 126.8
伙伴关系机制共计	1 126.8
9. 改革行政和预算问题咨询委员会的运作安排
2014-2015 年所需经费	629.6
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	—
2016-2017 年所需经费	629.6
改革行政和预算问题咨询委员会的运作安排共计	1 259.2
10. 落实非洲人后裔国际十年的所涉方案预算问题(A/C.5/69/4)
2014-2015 年所需经费	1 146.7
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	(111.4)
行预咨委会(A/69/551)	4.2
2016-2017 年所需经费	779.8
非洲人后裔国际十年共计	1 819.3
11. 秘书长关于加强联合国秘书处的财产管理的报告(A/69/400)
2014-2015 年所需经费	—
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	—
行预咨委会(A/69/___)	待定
2016-2017 年所需经费	2 500.0
财产管理共计	2 500.0
C. 大会第六十九届会议主要委员会决议草案引起的所涉经费问题	待定
D. 大会第六十九届会议续会预计将审议的报告
基本建设战略审查
2014-2015 年所需经费	—
2016-2017 年不再需要的 2014-2015 年一次性费用	—
行预咨委会(A/69/___)	待定

千美元
2016-2017 年所需经费	9 000.0
基本建设战略审查共计	9 000.0
A-D 项小计	19 750.3^a
E. 其他资源变动(见 A/69/416, 第 13(b) 段)	33 400.0
F. 联合国埃博拉应急特派团, 包括埃博拉病毒问题特使办公室	待定
共计	53 150.3

^a 根据截至 2014 年 11 月 3 日掌握的信息。

附件三

特别政治任务所需经费和假设细目

(百万美元)

2014年 订正经费 (初步和续会)	2014年订正经 费，作为2016- 2017年的基线	2016-2017 年估计数	备注
专题群组一：秘书长特使和个人特使、特别顾问和个人代表
1	秘书长缅甸问题特别顾问	1.3	1.3	2.6	按2014年核定数额编列的两年期经费
2	秘书长塞浦路斯问题特别顾问	3.4	3.4	6.8	同上
3	秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问	2.4	2.4	4.8	同上
4	负责西撒哈拉问题秘书长个人特使	0.7	0.7	1.4	同上
5	负责执行安全理事会第1559(2004)号决议秘书长特使	0.7	0.7	1.4	同上
6	联合国派驻日内瓦国际讨论的代表	2.2	2.2	4.4	同上
7	联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特别代表办公室	12.6	12.6	25.2	同上
8	苏丹和南苏丹问题特使办公室	1.7	1.7	3.4	同上
9	秘书长也门问题特别顾问办公室	5.4	6.0	12.0	2014年收到8个月的追加批款，按比例算出2014年12个月的订正数额
10	秘书长萨赫勒问题特使办公室	3.3	3.3	6.6	按2014年核定数额编列的两年期经费
11	秘书长大湖区问题特使办公室	4.4	4.4	8.8	同上
小计	38.1	38.7	77.4
专题群组二：各类制裁监测组
12	索马里和厄立特里亚问题监测组	2.5	2.5	5.0	按2014年核定数额编列的两年期经费
13	利比亚问题专家组	0.5	0.5	1.0	同上
14	科特迪瓦问题专家组	1.3	1.3	2.6	同上
15	刚果民主共和国问题专家组	1.4	1.4	2.8	同上
16	苏丹问题专家组	1.3	1.3	2.6	同上
17	朝鲜民主主义人民共和国问题专家组	2.8	2.8	5.6	同上
18	伊朗伊斯兰共和国问题专家组	3.0	3.0	6.0	同上
19	利比亚问题专家组	1.3	1.3	2.6	同上
20	安全理事会关于基地组织和塔利班及关联个人和实体的第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组	4.4	4.4	8.8	同上

2014年 订正经费 (初步和续会)	2014年订正经 费, 作为2016- 2017年的基线	2016-2017 年估计数	备注
21	中非共和国问题专家组	1.5	1.5	3.0	同上
22	也门问题专家组	2.2	3.0	6.0	2014年收到9个月的追加批款,按比 例算出2014年12个月的订正数额
23	对安全理事会关于不扩散所有大规模毁灭性 武器的第1540(2004)号决议所设委员会的支 助	3.1	3.1	6.2	按2014年核定数额编列的两年期 经费
24	反恐怖主义执行局	10.7	10.7	21.4	同上
小计	36.0	36.8	73.6
专题群组三: 联合国办事处、建设和平支 助办事处、综合办事处和委员会
25	联合国西非办事处	9.4	9.4	18.8	按2014年核定数额编列的两年期经费
26	联合国中非共和国建设和平综合办事处	20.5	—	—	已终止任务
27	联合国几内亚比绍建设和平综合办事处	20.8	20.8	41.6	按2014年核定数额编列的两年期经费
28	联合国索马里援助团	70.1	77.3	154.6	2014年收到9个月的追加批款,按比 例算出2014年12个月的订正数额
29	联合国塞拉利昂建设和平综合办事处	4.4	—	—	已终止任务
30	联合国喀麦隆-尼日利亚混合委员会支助	5.8	5.8	11.6	按2014年核定数额编列的两年期经费
31	联合国中亚地区预防外交中心	2.9	2.9	5.8	同上
32	联合国布隆迪办事处	14.7	—	—	已终止任务
33	联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处	8.8	8.8	17.6	同上
34	联合国中部非洲区域办事处	5.8	5.8	11.6	同上
35	联合国利比亚支助团	69.4	92.2	184.4	2014年收到6个月的追加批款,按比 例算出2014年12个月的订正数额
36	禁止化学武器组织和联合国消除阿拉伯 叙利亚共和国化学武器计划联合特派团	11.6	—	—	已终止任务
小计	244.2	223.0	446.0
37	联合国阿富汗援助团	191.4	190.9	381.8	对按2014年核定数额编列的两年期 经费进行了调整,以反映将审计职能 移交给内部监督事务厅的情况
38	联合国伊拉克援助团	136.3	135.8	271.6	同上
小计	327.7	326.7	653.4
共计	646.0	625.2	1250.4