

与联合国系统各组织预算外活动
有关的支助费用

撰 稿

阿曼多·杜凯·冈萨雷斯

久山纯弘

哈利勒·伊萨·奥斯曼

联合检查组



联合国，日内瓦

2002 年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
内容提要：目标、结论和建议.....		v
导 言.....	1 - 3	1
一、背景.....	4 - 15	3
A. 预算外资源	4 - 10	3
B. 分摊支助费用.....	11 - 15	5
二、制订支助费用政策.....	16 - 39	8
A. 支助费用的定义.....	16 - 25	8
B. 支助费用的计算.....	26 - 38	11
C. 确定支助费用率.....	39	16
三、支助费用政策的执行.....	40 - 52	18
A. 支助费用率.....	40 - 47	18
B. 例外的允准.....	48 - 52	22
四、促进政策方针的协调.....	53 - 65	24
A. 竞争.....	53 - 56	24
B. 协调一致.....	57 - 65	25
附 件		
各组织就建议和有关结果表明的保留或异议.....		28

缩 略 词

ACABQ	行预咨委会	行政和预算问题执行委员会
CCAQ		行政问题协商委员会
CEB		行政首长协调委员会(前称行政协调委员会)
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
GEF	环境基金	全球环境基金
ICAO	民航组织	国际民用航空组织
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IMO	海事组织	国际海事组织
IT		信息技术
IWGSC		政府间支助费用工作组
LDCs		最不发达国家
NGOs		非政府组织
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNDP	开发计划署	联合国开发计划署
UNEP	环境规划署	联合国环境规划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、教学及文化组织
UNFIP	伙伴关系基金	联合国国际伙伴关系基金
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNICEF	儿童基金会	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNOPS	项目厅	联合国项目事务厅
WFP	粮食计划署	世界粮食计划署
WHO	卫生组织	世界卫生组织

内容提要：目标、结论和建议

目标：

审查联合国系统各组织预算外支助费用政策的制定和应用，建议采取措施，协调这些政策。

A. 制定支助费用政策

鉴于核心资源的冻结或减少，有效使用预算外资源支持授权方案日趋重要。但实际上，预算外活动并不能够始终与法定的优先考虑相对应，现有的支助费用政策无法全面体现特定预算外活动对这些法定优先考虑的相对重要性(第 4-10 段，建议 9)。

建议 1：为确保有效使用预算外资源，支持授权方案，立法机关不妨请各组织的行政首长：

- (a) 在预算编制中将预算外资源与核心资源整合在一起(如果尚未这样做)，而这些资源，至少在整体的方案优先顺序上，应得到法律上的批准；
- (b) 根据立法机关批准的整体方案优先顺序，接受预算外资源，用于核心预算未纳入的活动。

大多数支助费用政策试图回收预算外活动支助费用的递增额。就确定和回收支助费用采取递增的方针，假定不应从预算外资源中资助核心职能，即固定成本。因此，联合国系统大多数组织的支助费用政策允许在一定程度上利用核心资源支助预算外活动。确定增量费用的过程不可避免地涉及一定程度的主观判断(第 11-14 段，17-20 段，39 段)。

建议 2：行政首长应确保所有增量费用计算工作清楚确定，与现有行政和其他支助结构有关的费用，有多大一部分由核心资源负担，多大一部分由预算外资源负担。

大多数支助费用计算工作会引来一些耗时费力，成本高昂的调查，以确定工作用时。综合调查方针对于计算支助费用的管理会计价值在某种程度上被强调得过

份。在今后进行费用计算时，或许在进行小型、目标集中的工作用时调查时，应当主要审查费用结构(第 26-33 段，38 段)。

建议 3：行政首长应事先认真考虑与增量费用计算潜在方针有关的成本收益。对所有费用计算工作结果的有效性、包括伴随而来对支助费用收入要求的预测，都应利用历史的收支分析加以核查。

儿童基金会以及在某种程度上教科文组织保有补充资源所得利息，并利用这笔收入抵偿支助费用的做法，值得进一步加以研究。这种做法有助于减少预算外支助费用额，打消计算、入账、报告、返还或以其他方式确定预算外利息收入分配带来的行政负担(第 31-38 段)。

建立 4：立法机关不妨考虑允许联合国系统各组织保有用于多方面捐助活动的预算外资源的利息，因为预算外资源是混合的，难以针对具体的援助者进行单独核算。各组织不妨决定将这一收入应用于减少预算外支助费用，并就此类利息收入与支助费用之间的关系向立法机关作出适当报告。

联合国系统各组织奉行的预算外支助费用政策有一系列法律上的矛盾之处。最常见的矛盾在于，一方面，立法机关批准了增量支助费用回收政策，另一方面所批准的法律又禁止支持核心资源项下的预算外活动(第 47 段)。

建议 5：行政首长应审查其各自组织适用的预算外支助费用法规，并向其立法机关提出建议，以消除法律上的这一矛盾。

B. 适用支助费用政策

联合国系统各组织适用了各种预算外支助费用率；这表明了方案活动，资金安排和费用结构的多样性。在联合国系统单个组织一级，相对于一系列复杂的费率而言，最好采用简单且容易掌握的支助费用率，但对从事相对多样的实务和支助活动的组织而言，这一支助费用率就不够合理。在这些组织中，或许应当比较直接地明确规定一系列费率。联合国系统若干组织运用各种相对复杂的费用评估手段，在个案基础上评估并回收了预算外支助费用。但这种做法在行政上比较麻烦，容易造成混乱，而且本身也不够公平(第 40 段，43-46 段)。

捐助者越来越强烈地质询 13%乃至在某些情况下 10%的支助费用率的有效性。一些捐助者表示愿意资助更为透明和更为合理的直接支助费用(作为提供给预

算外资源的直接费用)。尽管最终而言，直接和间接的支助费用总额关系更大，但联合国系统许多组织作为预算外项目和方案的直接和固有成份回收了越来越多的支助费用。这种回收支助费用的做法不应与开发计划署的新做法混为一谈，开发计划署统一了对执行由或通过开发计划署资助的项目的联合国系统各组织的间接支助费用要求，将其作为实质性项目投入和开支的一部分(第 20-24 段和 41-42 段)。

建议 6：各组织行政首长如果尚未这样做，应探讨是否可能作为项目或方案的直接和内部成本，纳入目前由基于百分比的支助费用收费负担的可查明的成分。

建议 7：开发计划署执行局应审查作为实质性开发计划署项目投入和开支成本的一部分，统一联合国系统各组织间接支助费用的做法。执行局不妨根据下文建议 9 所述原则修正这一政策。

允准例外的支助费用率是大多数预算外支助费用政策的一个组成部分。这一权利得到普遍和频繁的使用：为联合国系统受援组织视为预算外的资源不可避免地受到其他联合国系统组织支助费用政策的影响(例如通过全球环境基金、执行《蒙特利尔议定书》多边基金和其他机构提供的资金)；在许多此类组织中，人们普遍要求适用 13% 的费率。按照定义，除非适用了其他联合国系统组织的支助费用政策，否则不应经常允准例外出现(第 47-51 段)。

建议 8：行政首长应确保例外的支助费用率以及批准这些费率的理由协调一致。这些费率的批准只应建立在合理的实质性优先考虑基础上，或确认较低的支助费用率是适当的。此外，行政首长如时常批准例外的支助费用率，应修正据以批准这些例外的预算外支助费用政策。

C. 协调政策原则

根据不区分费用结构，所支助预算外活动类型以及这一支助性质的全系统范围的平均费用，确立并适用单一的、全系统范围的支助费用率，目前并没有很大价值。然而，预算外支助费用率的多样性并不排除对这些费率依据的原则加以协调。制定共同方针，以确定这些费率，将大大增进会员国对联合国系统各组织支助费用政策的理解和接受程度(第 56-64 段)。

建议 9：立法机关应颁布支助费用政策，以确保继续有效调动和布署预算外资源，推动发展、人道主义和其他实务领域的活动。这些政策应切实、透明、易于掌握、并为制定专门安排提供一个一致的和合理的方针。为此，立法机关不妨考虑：

(a) 应按照下列原则确定预算外支助费用率：

- 费率应承认并体现预算外活动在授权方案中的相对重要性；
- 费率应有所区别，以考虑到受活动类型、条件和资源量影响的支助成本。

(b) 可授权行政首长按照上述(a)中所述原则确定预算外支助费用率，并向立法机关作出相应报告。

建议 10：为执行按照上文建议 9 中的方针确定的新的预算外支助费用政策和费率，行政首长应预先认真考虑这些变化对支助费用收入的影响，确保与支助预算外活动有关的费用的较大部分不会由核心资源负担。由于降低支助费用率导致的支助费用收入的减少应主要通过更有效的行政服务加以抵消。

建议 11：联合国系统行政首长协调委员会应确保制定支助费用政策的进程得到监测，并应定期编写和分发关于此类政策的比较报告。报告的结果应由适当的行政首长协调委员会机构加以审查，以尽可能协调支助费用政策的基本原则，报告的结果还应由行政首长加以审查，并由他们向各自立法机关作出报告。

建议 12：立法机关应持续审查整体的行政和其他支助开支，并审查联合国系统各组织预算中的这些部分。在此过程中，会员国应确保核心预算中的行政和其他支助要求不会因总核心资源的增加而成比例增加。

导 言

1. 联合检查组(联检组)曾在以往若干次审查了预算外支助费用的问题，最近一次是在 1990 年题为“联合国的预算外资源”的报告中，¹ 尽管是间接性的审查。联检组 1978 年的说明² 以及 1974 年的报告³ 和 1969 年的报告⁴ 直接谈到了这一问题的成本核算和费用计算方面。本报告从更广泛的全系统的角度出发，审查了预算外费用政策的制定和贯彻问题。报告从政策角度而不是技术角度审查了成本计算方法。为便于编写本报告，向联合国系统各组织分发了调查表，报告在可能情况下尽量利用了对该调查表的答复。报告中详尽载列了特定联合国系统组织(例如联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国儿童基金会(儿童基金会))的支助费用政策和做法，以及第 12 页表格中显示的其他一些组织的支助费用率，因为据认为这些具有普遍的意义。还提供了一些例子，以说明某些欠缺或最佳做法。

2. 本报告不涉及预算外支助费用收入的使用、联合国系统各组织账户和预算提交中对此类收入的说明，或此类收入在何种程度上须经立法机关审查和批准。鉴于预算外支助费用问题的复杂性，必须高度重视并集中力量制定和贯彻预算外支助费用政策。在此情况下，应当指出，调查表寻求的答复范围更广，难以在一份报告中容纳；据认为，所采用的方法最少可能遗漏基本信息。

3. 联合国系统各组织内存在各类支助费用安排和其他回收机制。这一复杂的局面反映了方案活动、筹资安排、财政管理制度和费用结构的多样性。在这一方面，一个注重全系统预算外支助费用问题的报告必须首先对“预算外”一词作出定义。预算外资源不仅仅是自愿捐款，因为若干联合国基金会和计划署的核心预算都是在自愿基础上给予资助。因此，为本报告的目的，相对于在联合国系统各

¹ JIU/REP/90/3。

² “关于机构支助费用的新制度的增补初步说明”(JIU/NOTE/78/1)。

³ “关于联合国大家庭各组织费用计算制度以及将其发展为成本收益制度并纳入全面管理制度可能性的报告”(JIU/REP/74/7)。

⁴ “关于预算外方案间接费用和计算绩效和成本的方法的报告”(JIU/REP/69/2)。

组织预算审查和批准过程中占中心地位的那些资源，预算外资源是“额外的”，或“补充性”的。联合国系统立法机关不会在通常的深入程度上审查或批准预算外资源的用途。在关于预算外支助费用的任何报告中，还必须区分由预算外资源资助的支助活动引起的费用，以及来自预算外资源的这些费用的回收和用以实现这一回收的费率和其他机制。所有这些问题都包含在我们对支助费用政策的审查中(关于预算外支助费用的定义，见第二章 A)。

一、背景

A. 预算外资源

4. 对预算外支助费用的研究以及就此作出的决定，其重点历来是与费用计算有关的具体政策和做法，以及制定准备适用的制度费用回收率。尽管这些问题都很重要，并在本报告中给予了同样的重视，但必须指出，它们实际上只是关于联合国系统各组织预算外资源成本效益问题的更广泛的政治辩论的组成部分。

5. 为说明关于较低支助费用率的建议的合理性，人们常常提到的预算外筹资的好处包括：

- 预算外筹资扩大和加强了机构和方案能力，增加了发展、人道主义或其他实质性好处的交付，因而支持和补充了联合国系统各组织的核心方案；
- 更多和更广泛的活动扩大了联合国系统各组织的公众和政治影响，加强了其个别和集体在业务和实务方面的重要性，促进了其作为“核心机构”的全球存在和实际权威。

6. 尽管有这些好处，许多会员国关注的是，预算外活动：

- 由核心资源支助，实际上是“补贴”，使这些本该用于立法机关授权的方案、项目或活动的稀缺资源转用于其他“较为狭隘的”或双边性质的优先考虑。
- 损害了立法的批准—执行过程，扭转了立法机关批准的政策、方案和体制结构的方向，或使之“偏离”了最佳核心资源/方案配置。

7. 可以理解的是，这些会员国认为，与其加强预算筹资，不如增加对核心预算的缴款。在这一方面，它们的依据是，预算外资源给受援组织带来了特殊的计划、管理和报告要求。预算外资源不可预测，与分摊会费相比尤其如此。这些资源的提供通常很零散，专门用于某个方案、项目或活动；它们还要求逐一审查和谈判，并附加了某些行政条件，包括专门的会计和报告安排。捐助者为预算外捐款附加的行政条件，以及联合国系统各组织接受这些条件，可能会带来一些根本无法以货币计算的成本。例如，这些条件包括限制性采购和招聘，指定具体的分包商，以及坚持特殊的审计安排。尽管有这些担心，但就其绝对数额、乃至其在

总资源中所占比例而言，预算外资源的大幅度增加是整个联合国系统明显可见的一个现象。

8. 针对这些担心，并考虑到预算外筹资在总筹资中所占比例越来越高，行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)以及联检组，反复提出了一些建议，特别涉及需要明确规定预算外筹资在联合国系统各组织整体结构中的作用；需要改善批准和报告机制，以确保预算外开支受到更严格的审查和控制；需要确定并说明预算外筹资对提交立法机关供批准的“核心”方案预算所描述活动的相对重要性；针对特定捐款所附加的条件，确保联合国规章条例的首要地位，包括编写《预算外资源和方案手册》。⁵

9. 关于与支助预算外活动有关的费用，行预咨委会反复提出建议，涉及：需要向捐助者报告预算外资金情况的标准格式和程序，以减轻行政负担，减少间接费用；需要确保向核心预算偿还与预算外活动有关的可确认的费用；需要制定一个机制，确保最大限度地减少预算外活动对核心预算中工作人员和资源的无偿使用；需要确保核心资源活动不会补贴预算外活动，反之亦然。⁶ 大会批准或认可了这些建议(例见 1996 年 2 月 29 日第 50/214 号决议)。这类建议不仅限于联合国秘书处，例如，行预咨委会对儿童基金会的预算未能充分披露与支助辅助活动有关的费用表示了关注，并建议进一步作出分析，以确定一般资源以及补充资源或全球基金各应负担哪些支助费用。⁷ 行预咨委会还建议联合国开发计划署(开发计

⁵ “联合国预算外资源”(JIU/REP/90/3)。“行政和预算问题咨询委员会：关于 1990-1991 年两年期方案概算的第 1 次报告”(A/44/7)。“行政和预算问题咨询委员会：关于 1998-1999 两年期方案概算的第 1 次报告”(A/52/7)。“行政和预算问题咨询委员会：关于 2000-2003 两年期方案概算的第 1 次报告”(A/56/7)。

⁶ “行政和预算问题咨询委员会：关于 1990-1991 两年期方案概算的第 1 次报告”(A/44/7)。“行政和预算问题咨询委员会：关于 1996-1997 两年期方案概算的第 1 次报告”(A/50/7)。“行政和预算问题咨询委员会：关于 1998-1999 两年期方案概算的第 1 次报告”(A/52/7)。

⁷ “行政和预算问题咨询委员会：关于 1994-1995 两年期方案概算的第 1 次至第

划署)执行局审查支助费用的计算方法，以确保不会使用一般资源来补贴信托基金的行政和支助费用。⁸

10. 这些建议中涉及的大多数问题对联合国系统几乎所有组织都有效，并经会员国在这些组织立法机关的会议上提出。它们特别关系到本报告，因为只有会员国经过适当的立法过程，确信预算投资是用来支助经立法行为确定的方案的优先领域，才能够解决人们对预算外资源资助的支助活动费用的根本担心。

B. 分摊支助费用

11. 不管是明是暗，大多数联合国系统组织的支助费用政策都允许在某种程度上使用核心资源来支助预算外活动。联合国系统大多数立法机关都批准了支助费用的偿还率，只要此类费用低于支助预算外活动引起的全额费用，在此过程中，它们掌握了清楚显示这些费用的成本核算报告。大多数联合国支助费用率依据的基本原则——最初的开发计划署公式——考虑部分偿还支助费用，或在联合国系统各组织之间、或联合国系统各组织与会员国之间分摊支助费用，以在财政上适当体现伙伴关系。

12. 1975 年，开发计划署理事会批准了“占实际项目费用 14%”的支助费用偿还率。⁹ 理事会在 1980 年 6 月 27 日第 80/44 号决定中，将这一费率降低为“占年度项目开支的 13%”。按照当时的费用计算报告，这一偿还水平大约相当于所发生的支助费用总额的一半(见第 27 段)。在一系列详尽的研究报告中，特别是支助费用问题政府间工作组和行政问题协商委员会(行政协商会)特别工作组的报告中，向会员国说明了与支助预算外活动有关的全额费用。¹⁰ 联检组在其 1974 年关于“联合国大家庭各组织的费用计算制度”的报告中，确认这些研究报告中

15 次报告”(A/49/7)。

⁸ 同上。

⁹ E/5646。

¹⁰ DP/WGOC/32 和 CCAQ/SEC/327(FB)。

的第二份所进行的费用计算是“有效的数量级”。¹¹ 行预咨委会在其关于开发计划署理事会第 80/44 号决定所载支助费用安排的报告中，同意“使用执行机构经常预算来支助自愿基金供资的技术合作项目的程度，应由这些机构的立法机关作出决定”，并建议大会批准联合国秘书处使用开发计划署的公式。大会 1980 年 12 月 17 日第 35/217 号决议接受了这一建议。¹²

13. 联合国系统几乎所有立法机关随后都采纳了 13% 的费率以及其依据的伙伴关系原则。联合国系统许多组织，包括联合国秘书处和大多数专门机构继续适用这一费率。尽管有其不一致之处。在此后通过备选费用回收安排、包括开发计划署“后续方案安排”中，大多数安排继续依据接受组织、执行组织(如有不同)和捐助者分摊支助费用的原则。最近一些例子表明这一原则依然有效，例如：

- 向粮食计划署执行局提交的一份报告、即 2000 年 11 月 23 日的 DP/FPA/2000/2 号文件申明，“联合国系统内和整个联合国系统的行政支助费用的偿还，依据的是如下前提：每个机构都在某些方面受益于方案筹资与执行合作，因此，支助费用安排意味着各机构要分摊行政和业务支助服务的全部费用。”
- 向粮农组织财务委员会第九十五届会议(2000 年 9 月 25 日至 29 日)提交的 FC95/6 和 93/4 号文件申明，“已确定了偿还率，负担所发生的费用”，并追溯这一政策起源于开发计划署上述工作。¹³ 在第二份文件中，粮农组织表明支助费用在很大程度上回收不足，并认为这种回收不足的情况是“向会员国交付技术援助所引起费用的合理部分”。粮农组织理事会在其第一一九届会议(2000 年 11 月 20 日至 25 日)上，批准了一项经修订的政策，以执行降低偿还率制度。¹⁴

¹¹ 关于联合国大家庭各组织费用计算制度以及将其发展为成本收益制度以纳入全面管理制度的可能性的报告”(JIU/REP/74/7)。

¹² A/35/544。

¹³ FC95/6。

¹⁴ CL119/13。

14. 由核心资源中向预算外活动提供支助的现象不仅仅限于联合国系统。世界银行的研究表明，信托基金行政部门平均费用的大约 60%是通过费用收入负担。因此出现的“补贴”的精确程度各有不同，取决于预算外活动的性质以及预算外活动与世界银行日常工作之间的关系。如果预算外资源资助的活动需要相对直接的行政安排或对其工作具有极大重要性，世界银行则适用减让性支助费用率。

15. 联合国系统少数组织不执行伙伴关系原则，其立法机关要求它回收支助所有活动所发生的全额费用，不论这些活动是通过何种方式来筹资。在国际民用航空组织(民航组织)的例子中，对完全由预算外资源资助的技术合作方案适用了全额费用回收政策，而对接受额少得多的预算外资源的经常方案则适用了增量费用回收政策。下文第 21-25 段深入探讨了全额费用回收方式。

二、制定支助费用政策

A. 支助费用的定义

16. 在审查与支助预算外活动有关的费用时，必须对直接费用和间接费用作出区别。大体来说，直接费用是可归属于具体活动的费用，而间接费用则否。这两类基本费用可进一步分为固定费用和可变费用，也即随活动量增加的费用和不随活动量增加的费用。适用这一分类时，可确定四种基本类型的支助费用：

- 固定直接费用：往往定义为核心体制能力；这些费用包括负责有关(往往是国别)方案及其组成项目的管理、支助和行政的核心工作人员。
- 可变直接费用：涉及“内部”项目费用，包括工作人员、设备、顾问、差旅、通讯、办公场所等等，以及“外部”项目费用，例如在项目的制定、提交、监测和评估等等期间所发生的费用。
- 固定间接费用：包括一组织的管理、中央法律事务、日常内部和外部审计职能、信息技术基础设施的运转和维修、财务管理制度、中央人力资源管理职能等等引起的费用。
- 可变间接费用：包括与项目人员、顾问和研究员的招聘和服务、采购行动和签约、预算编制和控制、项目财政业务和会计以及与整个预算外资金的筹措、报告、审计等等有关的费用。

17. 联合国系统大多数组织适用可回收可变支助费用的支助费用政策，这一政策，也称为“增量费用回收”，要求确定回收一组织因预算外活动而增加的支助费用。例如，《联合国财务条例》第 7.2 条规定：“秘书长可接受现金或非现金形式的自愿捐款，只要其目的符合本组织的政策、宗旨和活动，同时，只要接受此类直接或间接涉及本组织额外财政义务的捐款征得有关部门的同意”。

18. 计算支助费用的增量方针假定，一组织有其核心职能——“固定费用”不得依靠预算外资源筹资，因为这些资源是不可靠和不可预测的，人们广泛认识到很难预测预算外资金的水平并将其纳入核心预算审查和批准过程中。¹⁵ 因此，借

¹⁵ 例见行预咨委会报告 A/56/7。

助核心职能、系统和专门知识来支助由预算外资源供资的活动，可被视为受援组织对上文第 11-13 段中所述伙伴关系的主要贡献。

19. 在增量费用回收政策处理的两类可变支助费用中，第 16 段所规定的内部可变直接费用几乎始终通过预算外资源筹资，是利用预算外资源的方案、项目或其他活动的明确和商定组成部分。由于这些费用可直接归属于一项预算外捐款，或一类捐款，很容易在利用预算外捐款的项目、方案或活动的背景下作出令人信服的说明，内部可变直接费用几乎始终是全额提供。

20. 通常称为“支助费用”、因而也是本报告重点的费用，则为其他可变费用：即外部可变直接和间接费用。这些费用很可能受到会员国和其他捐助者的质询。联合国(秘书处，基金会和计划署)与欧洲委员会 1999 年 8 月 9 日就欧共体资助或联合资助由联合国主持的方案和项目的适用原则签署了协议，该协议又经 2000 年 10 月 2 日“第二项换文”修正，提供了关于可变直接和间接费用之间区别以及捐助国在这方面概念的极好例子。该协议载入了一份据认为“可由”欧洲委员会资助的可变直接费用的全面清单。其中包括：工作人员、运输、通讯和“总部可确认的人事费用”。相形之下，欧洲委员会认为联合国系统若干组织适用的不明可变间接费用回收率过高，因此，只能接受 7%到 3%之间的费率作为“项目或方案直接费用总额的函数”。

21. 正如上文第 15 段所说，联合国系统少数组织被要求全额回收支助各项活动的费用，这些组织试图回收在上文第 16 段中所述全部四种类型中发生的费用。在世界粮食计划署(粮食计划署)的例子中，“要求每一捐助者满足在所有有关费用中的各项捐款份额，包括足额业务费用、直接支助费用和间接支助费用的按比例分摊的份额”；所有费用，“包括管理和行政费用，都必须由各项针对具体业务的捐款出资”。¹⁶ 严格说来，要求回收全额费用的联合国系统各组织并没有核心资源、“分摊会费或具备单独筹资机制的核心预算”。¹⁷ 由此推断，这些组织不会接受“预算外资源”。在这一方面，适用全额费用回收政策的联合国系统各组织不是本报告的重点。

¹⁶ WFP/EB.3/99/INF/18。

¹⁷ 同上。

22. 尽管有上文所述情况，粮食计划署和联合国项目事务厅(项目厅)推行的全额费用回收仍然导致了在这些组织确定以百分比为基础的支助费用率，此类费率要低于适用增量费用回收政策的大多数组织。因此，必须解决这一明显的矛盾。在粮食计划署的例子中，执行局批准的 2000 年的费用为 7.8%；项目厅不适用固定支助费用率，而是在个案基础上确定其回收安排。这些组织适用相对较低的支助费用率有一系列原因。例如，粮食计划署和项目厅都作为直接和内部项目费用，系统地查明和回收通常纳入其他组织适用的支助费用率中的项目。粮食计划署划分为“直接支助费用”的费用部分可包括，例如，国别办事处经费、区域办事处的职位、总部的职位和其他“有关费用”。¹⁸

23. 在粮食计划署的例子中，额外的间接费用往往从项目预算中列为直接费用的项目下回收。这两个组织适用的支助费用率都体现了相对直接的业务目标。粮食计划署由于其活动的性质，显然也从规模经济中受益；项目厅则因法律报告和监督程度相对较低造成的节省和业务政策和程序(包括与地域平等招聘和采购有关的政策和程序)较为简明和灵活而受益。¹⁹

24. 如上所述，粮食计划署和项目厅之所以能够适用较低的支助费用率，是因为它们作为直接和间接项目和方案费用，确认并回收了其他组织纳入以百分比为基础的支助费用率中的项目。目前执行增量费用回收政策的组织可在更大程度上推行粮食计划署和项目厅的做法。粮食计划署和项目厅在这方面的成功，以及会员国和其他捐助者对这些政策的认可，令人们怀疑是否应当继续适用目前 13% 的间接支助费用率。联合国系统各组织可作为直接和内部项目或方案费用，系统确认并回收更大一部分归属于预算外活动的支助费用(见第 20 和 50 段)。

25. 提高通过直接和内部项目或方案费用回收的支助费用的比例，会带来一些好处，尽管如此，针对预算外活动全面适用全额费用回收方针，也有一系列严重的不足。这方面最严重的不足在于预算外捐款难以预测，而这又将影响一组织的财政结构和核心方案。如最近粮农组织报告中说明的，全额费用回收“假定固定费用筹资的一部分(例如高层管理结构)应来自支助费用回收。然而，如果(赖以

¹⁸ WFP/EB.3/2001/5-C/1。

¹⁹ JIU/REP/98/5。

进行此类回收的)预算外方案大大减少,这就可能损害粮农组织的财政活力。收入会减少,而固定费用则维持原状,导致需要用其他资金来源弥补赤字。出于这一原因,同我们和联合国系统其他许多组织共同探讨这一问题的顾问从不建议回收固定费用,除非一个组织的收入完全依赖支助费用回收,使固定费用的回收不可避免。”²⁰ 本报告还认为,预算外捐助者不应负担“应由经常方案资助的”的工作人员,因为这种做法会导致某种程度上的双重预算:“如果将援助民主小组的一个职位列入经常预算,又将它算作间接支助费用,显然就会两次拨付有关款项”。报告还认为,“没有理由指望捐助者支付某些费用,这些费用不管项目是否存在都会发生,且在经常方案下已作了全额预算”。²¹

B. 支助费用的计算

26. 采取了一系列不同方针,计算与支助预算外活动有关的费用。最常见的方针是利用工作用时调查,分析预算外支助的工作量。这就需要由工作人员填写时间表,说明他们为支助预算外活动花费了多少时间。随后,这些时间表将被用来确定支助费用总额中有多大比例用于预算外活动。为此,可或者计算时间的成本(即时间乘以标准职等费用),或者确定总工作时中有多大比例用于支助预算外活动,然后利用这一比例来确定总支助开支的适当和相应份额。除非作出了认真努力,使用时间表在工作量调查中排除固定费用因素和内部可变直接费用因素,否则,必会得出与支助预算外活动有关的全额费用,而不是增量费用。联合国系统各组织进行的一系列工作用时调查混淆了增量费用和全额费用的计算。令人怀疑其与决策的相关性。

27. 上文第 12 段中提到的行政问题协商委员会工作队的研究涉及联合国系统大多数组织,试图计算与支助预算外活动有关的全额费用,这一研究得出的平均支助费用数字为 23.3%。这一全系统的平均数字是根据各组织的平均数字得出的,包括粮农组织的 19.3%,联合国工业发展组织(工发组织)的 31.2%,联合国秘书处的 22.5%,世界卫生组织(卫生组织)的 27.4%,以及国际劳工组织(劳工组织)的

²⁰ FC93/4。

²¹ 同上、

29.7%。²² 开发计划署一度在发展筹资中发挥的主导作用，似乎促使人们相信这一幅度，并相信全系统范围支助费用平均数的计算和使用。然而，由于这一研究成果导致了最终采用 13%的支助费用率，显然，会员国认为其结果是一种不可靠的管理会计值。由于采用了全额费用方针，同时，调查的参与者必然有其自身利益，需要从开发计划署那里确保尽可能高的支助费用比例，并使自己受到相对松弛的预算监督，因此，会员国选择了忽略这一调查成果。

28. 计算和使用全系统范围的平均支助费用百分比，但对所支助预算外活动的类型和这一支助的性质不作区分，就没有任何现时价值。在具体的联合国组织一级，简单和易于掌握的支助费用费率要胜过更为精密的费率，如果后一费率对使用预算外资源来支助要求大体相同的支助功能的大体相同的方案活动的组织来说，只能从成本核算的角度来加以证明。实务活动和支助活动有着明显的区分，这就使得人们除了行政上的便利以外，很难以其他理由来表明平均费率的合理性。最近以具体组织为对象进行的费用计算，例如粮农组织和儿童基金会进行的计算，则试图达成更恰当的目标。

29. 上文第 13 段所说粮农组织的研究，分为两个不同阶段。第一阶段，“使用全额费用方法”要求从 D-1 到 G-5(一些情况下则为 G-4)的工作人员填写一份详尽的调查表，在调查表中，工作人员估计他们花费在经常方案活动和预算外活动上的时间各占多少百分比。关于后者，他们还应答复花费在提供项目的技术支持服务、行政和业务服务以及向粮食计划署提供的服务上的时间，各占多大百分比。据粮农组织认为，如此规模的工作用时调查“大大超过了统计可靠性的要求”。在第一阶段结束后，将计算工作用时调查的结果，得出全额费用数字。这一数字分两部计算得出：时间乘以标准职等费用，得出工作人员费用，针对这一数额，分配行政部门的费用，为此将使用“计算这些单位工作量的最恰当的统计工具”(例如空间占用率、工作人员人数、会计交易等等)。在这项工作的第二阶段，用全额费用数字减去“固定管理费”，得出“间接项目支助费用”。

30. 这些“固定管理费”包括：

²² JIU/REP/74/7, 前引书。

- 与管理与政策办公室有关的所有费用(不包括其直接支助单位, 这些单位使用工作考核调查表来分配其间接项目支助费用);
- 与信息技术基础设施的运作和维护有关的所有固定管理费(但直接列入部门预算的费用除外, 这些费用被酌情视为直接项目费用或间接项目支助费用);
- 财务制度的所有业务费(但直接负责被视为间接项目支助费用的预算外会计的那些单位除外);
- 管理中央人事职能的所有费用、空间、安全、通讯、送信事务、中央记录和核心方案活动采购费用(但直接列入项目的费用除外);
- 核心预算编制、控制和评估费用(虽然项目预算控制和评估费用被视为间接项目支助费用, 或在评估时被视为直接项目费用);
- 法律事务费用(不包括对项目的法律服务, 此类服务费用被视为直接项目费用);
- 内部和外部审计费用(不包括向项目提供的直接服务)。²³

31. 儿童基金会 1998 年的一项研究就费用计算采用了简单的费用确认一消去方针, 为此进行了书面材料审评, 而不是全面调查, 理由是相对于更为复杂、花费更多的会计制度, 儿童基金会执行局更倾向于这种方法。这一方针要求审查费用结构, 并从这些结构中减去固定费用和内部可变直接费用。在消去的过程中, 儿童基金会确认了与支助补充资金方案有关的剩余间接可变费用, 估算了应由补充资源负担的支助费用率, 以回收这些费用。由于允许儿童基金会保留补充资金的利息, 并使用这一收入抵消支助补充资金方案的费用, 因此, 计算了支助费用率, 以满足间接可变费用减去利息收入的要求。使用这一方法消去的固定费用包括:

- 实质性支助, 即儿童基金会在一个国家中的基本方案和宣传工作费用; 业务支助, 即充分履行儿童基金会授权责任所需的业务费用;
- 共同一般业务费用, 包括维持和运作儿童基金会办事处所需的业务费用;

²³ FC93/4, 前引书。

- 无论补充资金活动情况如何，均需维持的管理职能。

确定儿童基金会总部补充资金方案的支助费用，要求针对各司逐一审查费用结构，消去固定费用。研究了单一的中等规模办事处的费用结构，在消去所有固定费用后，提出了支助费用要求，适用于所有国别和区域办事处。²⁴

32. 在粮农组织和儿童基金会的立法机关中，这两种费用计算方法对成员国来说都是可以接受的，并可看作是稳妥的做法。它们相对而言都比较透明：费用计算的目标和焦点得到了细致和清楚的确定、说明和论证。由于确定费用计算基准的过程必然带有相当程度不可避免的主观判断因素，对费用计算的透明度的重要性，怎样估计也不会过分。从理论上来说，粮农组织采用的全面的工作用时调查方针更有可能得出统计上可靠和实践中合理的结果。有关费用计算的全面的工作用时调查方针还将提供有益的信息，说明与预算外活动有关的固定和直接可变费用。它还有可能提供有益的微观管理信息，说明预算外活动所产生工作的数量、类型和置换，尽管有这些好处，全面工作用时调查相对而言较为繁琐，花费很大，耗费时间，它们过于依赖准确地完成和评估详尽的调查表。例如，每年 11 月份完成的调查表不一定能够有助于精确计算预算/财政期间支助预算活动的平均用时。

33. 在使用和评估工作用时调查结果时，或许还必须考虑到一个更广泛的筹资问题。在面临核心预算减少或冻结的联合国系统组织中，非工作人员核心预算项目中的削减比例或许要高于核心预算工作人员。在这类情况下，相对于核心预算可变费用，核心预算的固定费用也会成比例增长，一些联合国组织在某种程度上出现了体制上的能力过剩。说得更简单些，处于核心岗位的方案管理者掌握的核心资源较少，难以开展实务活动，这些管理者需要预算外资源以履行职能，自然就需花费大量时间去筹措和使用这些资源。在这一方面，工作用时调查显示有相当一部分时间花费在支助预算外资源上，但这或许并没有说明与支助预算外活动有关的真实费用。相反，它可能体现了“扭曲的”核心预算结构、非工作人员核心预算的相对短缺，以及伴随而来对预算外资源的过分依赖。在这些联合国组

²⁴ E/ICEF/1998/AB/L.6。

织中，为评估预算外支助费用，与其使用工作用时调查，不如使用教科文组织的费用确认—消去方法。

34. 从成本核心的角度来看，儿童基金会使用的较为刻板的费用确定—消去方法，或许不那么精确。在这方面，使用单一的“中等规模办事处”来估计所有国家和区域办事处的支助费用，问题尤其严重。较严格地注重费用确认—消去方法显然不能得出同样的管理信息。但从管理会计的角度来看，这一方法可能是非常恰当的。这方面的一个重要原因在于，儿童基金会执行局批准了补充投资方案。这在很大程度上打消了成员国对使用核心“多边”资源来支助预算“双边”活动的担心。联合国其他组织的类似措施也可以大大减少支助费用问题的政治含义。儿童基金会执行局成员批准了一份研究报告，表明它们对“补贴”问题相对而言不那么重视，该报告表明，1998-1999年，“预计93%的补充资金将直接分配给方案活动，相形之下，59%的一般资源将直接分配给方案活动”，而在1992-1999年的四个两年期中，“一般资源吸收了方案支助费用增加额的较大一部分”。²⁵

35. 在粮农组织理事会第一一九届会议上(2000年11月20日至25日)，为执行降低偿还率的制度，批准了一项经修正的政策，²⁶ 这些费率由6%到最高达13%不等，前者用于紧急援助和与核心方案直接有关的活动，后者用于技术援助。儿童基金会执行局在其第二届常会上(1998年9月8日至11日)，同意“可以利息收入加回收额的5%”，来满足支助费用对补充筹资的需要。当时，为教科文组织提供支助费用的补充资源赚取的利息，相当于增加了大约4%的回收率。

36. 保留预算外资源、尤其是资助多边捐助者活动的预算外资源赚取的利息，对联合国系统所有组织都有好处，因为它可以用于抵消支助费用，而且，这类资金是综合性的：这就打消了计算、入帐、报告、偿还或确定预算外利息收入分配的需要。然而，利息收入必然低于支助费用，不能完全取代适用以百分比为基础的收费作为费用回收的手段。从利息收入中来回收支助费用，就其性质而言，受到联合国各组织无法控制的种种变化的制约，这可能需要这些组织相对频

²⁵ 同上。

²⁶ CL119/13, 前引书。

繁地对支助费用作出相应调整。由于行政费用已经受到市场条件、包括通货膨胀和汇率变化的制约，在费用回收考虑中加上一个新的外在条件，不会给联合国各组织带来不必要的行政负担。

37. 对保留利息收入的潜在争议包括：联合国各组织可能试图控制预算外开支，以将预算外资金保留在利息收入帐户中；捐助者的国内法律禁止联合国各组织保有利息收入；顾虑捐助者将减少目前对支助费用的付款。儿童基金会、教科文组织和联合国其他一些组织都曾以无法返还具体捐助者为理由，保留多边捐助者帐户的利息，它们的经验可能表明，这些问题或许不是无法克服的。会员国不妨考虑将保留预算外利息收入的政策扩大适用于其他联合国组织，并利用这一收入减少预算外支助费用。但在执行这一政策时，会员国应当密切监测预算外开支，而联合国系统各组织也应当在利息收入与支助费用率之间保持透明且合乎比例的关系，并定期加以修订。

38. 联合国系统各组织今后在进行费用计算时，不妨考虑将上文第 29-31 段所述粮农组织和儿童基金会方针的好处结合在一起。作为费用计算工作的第一步，或许更有必要审查费用结构，以消去明显的固定费用和内部可变直接费用。对其余的办事处，可使用简明的调查表进行调查。这种双重步骤的方针要求在进行工作用时调查时，规模比粮农组织更小，目标更集中，而费用概算方法也要比儿童基金会更可靠，更具实证性。所有费用计算工作结果，包括对支助费用收入要求的预测的有效性，都应借助历史性的收支分析加以核查。这就要求追踪核心方案和方案支助开支中相对于预算外支助费用收入而言的比例变化。需要利用这些手段，证明相对于以往接受的核心方案之间的支助比率以及以往的预算外支助费用收入水平而言，拟议的支助费用是合理的。对此后时期的费率将需要加以调整，以体现前一时期回收不足的情况。

C. 确定支助费用率

39. 如上文第 29-31 段所述，为计算与支助预算外活动有关的“外部”可变直接费用和可变间接费用进行的各种尝试，目的都在于确定核心资源应在多大程度上负担与现行行政和其他支助结构有关的费用，哪些部分应由预算外资源负担。在这一过程中，虽然可以使用一系列的技术标准，但显然，主观判断是一个

很重要的因素。同时，从这一调查表的答复中可以明确看出，联合国系统各组织有许多管理者将支助费用率看作是涉及成本合算的资源优先配置问题。管理者往往使用市场术语，将支助费用率看作是“价格”，它们根据有关价格向预算外捐助者“出售它们的服务”。在此类情况下，需要根据各组织的费用承担能力来权衡捐助者的地位，进而确定有关费率。费用计算工作因此成为一项费率确认工作。解决这一问题的唯一途径是确保预算外资源应用于适当目的(见建议 1)，从而消除以核心资源支助预算外资源的负面含义。

三、支助费用政策的执行

A. 支助费用率

40. 第 1 段中提到的对调查表的答复表明，联合国系统内适用了越来越多的一系列预算外支助费用率：下文举例说明了联合国系统八个组织使用的费率。挑选这些组织，是为了表明联合国系统各组织适用的支助费用率的多样性，因为这些组织适用的各种费率和政策在整个联合国系统中具有代表性。鉴于联合国系统中方案活动、筹资安排和费用结构多种多样，适用多种支助费用率无疑是恰当的。但在全系统一级恰当的费率在组织一级可能并不恰当。对从事相对广泛的实务和支助活动的联合国系统组织而言，必须针对复杂的预算外支助费用回收制度，权衡注重活动的费用评估和支助费用率的利弊。透明度也要求某种程度上的简明。在此情况下，相对直接的一系列清楚确定的费率，或许是实现这一平衡的最恰当办法。

联合国系统八个组织适用的预算外支助费用率

组 织	支助费用率
民航组织	1. 政府： 信托基金和私人筹资 - 2001 年之前批准的费用，13% - 自 2001 年批准的费用，10% 管理服务协议的手续费 - 国际一级的服务，6%-10% - 地方一级的服务，3%-9% 民用航空采购服务 - 头一个 100,000 美元，6% - 100,000 至 500,000 美元，4% - 500,000 美元以上，谈判决定 - 除上述外，民航组织还在全额费用回收基础上，收取技术支助服务的费用，但需编写详尽的技术规格，系统设计等等。
	2. 联合国来源(开发计划署等等)： - 行政和业务支助，10% - 重复的和大型的采购项目，8%或以下 - 开发计划署的政府现金对应捐助项目，3.5%
	3. 其他来源： 欧洲委员会，5%-7%

组 织	支助费用率
劳工组织	- 多边—双边筹资，标准为 13% - 有关的专业人员，标准为 12% - 开发计划署，10%
海事组织	- 标准为 13% - 有关的专业人员，12% - 开发计划署，10% - 欧洲委员会和世界银行，较低费率
贸发会议	- 标准为 13% - 欧洲委员会，3%-7% - 联合国环境规划署(环境规划署)和联合国国际伙伴关系基金(伙伴关系基金)，5% - 开发计划署，0-10%
教科文组织	1. 政府，私人筹资和国际金融机构： - 标准为 13% - 协理专家，12% - 完全或主要由设备采购构成的项目，8% - 很少需要监督的项目，5% - 为最不发达国家执行的项目，逐一确定费率
	2. 开发计划署来源： - 行政和业务支助，最高达 10%
	3. 人口基金来源： - 项目直接费用，7.5%，但国际和全球项目除外
	4. 欧洲委员会： - 就每一协定商谈费率，以适应每一项目的支助需要
人口基金	- 管理支助服务，5% - 行政和业务支助，视执行机构的不同最高可达 12% - 欧洲委员会，3%-7% - 伙伴关系基金，5%
工发组织	- 非开发计划署项目，13% - 开发计划署，全球环境基金和氯氟化碳项目，10%(加技术服务工作/月) - 《蒙特利尔议定书》的头一个 500,000 美元，13%；高于以上数额的每一项目的交付，11% - 对一些具体项目，由总干事根据财务处处长的建议确定其他费率(主要是全球环境基金资助的项目)
卫生组织	- 标准为 13% - 协理专业人员，12% - 对联合国联合呼吁和大宗采购所涉国家的供应服务/应急行动(筹备工作除外)，6% - 包括医治小儿麻痹症国际扶轮社和伙伴关系基金在内的某些捐助者，捐款的 5% - 对会员国、与卫生组织有正式关系的非政府组织或联合国大家庭的成员的非常紧急供应服务，3% - 对会员国、与卫生组织有正式关系的非政府组织或联合国大家庭的成员，以及通过用于医疗教育和培训的教学和实验设备的周转基金进行的采购，0%

41. 联合国系统各组织执行了一些由开发计划署或通过开发计划署资助的项目，就如何管理这些组织的间接支助费用要求，开发计划署最近作出了一些变化。考虑到这些变化，透明度的问题尤其重要。1992 年以来，开发计划署报告并偿付了这些支助费用，最高可达实务项目投入所涉费用的 10%，作为项目预算中的单独的费用因素，称为行政和业务服务。1992 年行政和业务服务安排的主要目标是提高支助费用的透明度。但在 2002 年 3 月 25 日致所有“联合国执行/实施机构”的函件中，开发计划署称，自 2002 年 1 月 1 日起，“行政和业务服务将不再作为单独的费用因素体现在开发计划署项目预算或有关的开支报告中。”相反，“行政和业务服务目前作为有关投入的费用的一部分列入预算的(分)项目”；即，作为实务项目投入和开支的费用的一部分列入。政策的这一变化的主要理由是，主要捐助者“不愿意偿付在行政和业务服务项下显示的支助费用”，因为，“它们倾向于把单列的支助费用看作是追加的联合国系统间接费用”。新的政策有效地掩饰了支助开发计划署项目的全额费用，预期将“促进与新伙伴的谈判”。

42. 上述做法缺乏透明度对开发计划署有很大影响。会员国和其他捐助者不清楚对开发计划署的计划捐款，有多大一部分将用于、或已经用于实质性目的，又有多大一部分将用于、或已经用于支付联合国系统各组织的行政服务。由于不清楚支助开发计划署项目所引起费用的一大部分流向何处，会员国和其他捐助者将无法作出知情的决定，以最大限度地扩大其捐款的实质性影响。与联合国系统其他更为透明的组织相比，开发计划署将给人以错误印象，似乎它更具成本效益和成本效率。

43. 联合国系统许多组织，包括项目厅，使用一系列相对复杂的费用评估手段，在个案基础上评估和回收预算外支助费用。人们最经常提到的特别针对活动和捐款的费用回收政策的好处在于，它将消除回收不足和回收过度的情况。但在实际上，这一方针很烦琐，难以把握，常常令捐助者困惑。费用上的含混不清可能促使捐助者去谈判较低的支助费用率，迫使联合国系统各组织从其他一些捐助者那里回收较大比例的支助费用，以补偿费用的回收不足。为每一笔捐款谈判支助费用率的过程缺乏效率，耗费时间，有其必然的不公平之处；执行协调的和透明的政策来确定支助费用率，将打消许多这类顾虑。

44. 开发计划署国别办事处(有 132 个)为向其他联合国系统组织提供业务服务而使用的费用回收制度,再清楚不过地表明了以活动为主的费用计算方法带来的行政负担。按照开发计划署国别方案以及《业务支助服务指南》(开发计划署, 1999 年),在向联合国系统其他组织提供支助服务时,回收有关支助费用的基本手段是服务收费。这些费用由每个国别办事处确定,并根据国别办事处的费用结构和当地条件作出“调整”。每个国别办事处都有权决定回收哪些费用,并适用哪些费用计算办法。它们还有权与联合国系统具体组织谈判和缔结必要的服务费用偿付协议。

45. 例如,某一开发计划署国别办事处确定服务收费由 37 个部分组成,包括:定期合同的招聘费,244.10 美元;安排车辆登记,80.63 美元;招聘顾问,17.67 美元;发放咨询合同,5.20 美元;差旅授权,5.02 美元;预订旅馆,2.89 美元;登记来文,2.31 美元。该开发计划署办事处根据一项用时研究的结果,制订了这一费用明细表,连同一份精心制订的协议,传送给可能使用其服务的所有联合国系统组织。这些协议要求该开发计划署国别办事处每季度提交账单,说明提出的各项要求和提供的各项服务。这给用户乃至业务人员都带来了行政负担。例如教科文组织一类组织,显然必须与开发计划署国别办事处签订并处理 100 多项具体的费用回收协议。

46. 上述方针显然引起了开发计划署伙伴组织的关注,目前正在审议中。人们希望,经修订的制度将大大简化并集中管理开发计划署国别办事处的费用回收安排。为回收预算外支助费用而使用的各项费率和其他收费必须是明确的、透明的和易于掌握的。

47. 对调查表的答复还表明,在联合国各组织适用的预算外支助费用政策上,存在一系列立法上的和其他方面的矛盾。例如,大会 1980 年 12 月 17 日第 35/217 号决议要求联合国秘书处遵循 13%的支助费用率所体现的开发计划署制订的伙伴关系原则。尽管有这一原则,但大会又在 1996 年 2 月 29 日第 54/214 号决议中,批准了行预咨委会的建议,规定核心预算活动不得补贴预算外活动。劳工组织适用了 13%的费率,而其财务条例又禁止将核心资金用于经核准方案和预算之外的任何目的,也出现了类似的矛盾。联合国系统所有组织都应复查其支助费用立法,并建议其立法机关消除此类矛盾。

B. 例外的允准

48. 调查正式支助费用率，并审查赖以制订这些费率的政策，并不能全面显示回收预算外支助费用的情况。联合国系统各组织秘书处允准例外的支助费用率的权力，是大多数预算外支助费用政策的一个组成部分。这一权力得到了普遍和频繁的使用：受援组织视为预算外的资源不可避免地会由联合国系统另一组织提供，或经由其提供，并受制于该组织的支助费用政策(例如通过全球环境基金、执行《蒙特利尔议定书》多边基金和其他机构)；在一系列要求适用 13%的费率的组织中，这种情况尤其普遍。直接审查一下联合国系统各组织的帐户，即，拿预算外支助费用总额与预算外开支总额作出比较，就可以确定允准例外费率的程度。在大多数情况下，如果立法机关批准的支助费用率始终适用于所有预算外开支，支助费用回收额就会大大低于预期。例如，联合国秘书处和教科文组织作为支助费用平均回收预算外开支的大约 7%，尽管这两个组织理论上适用 13%的支助费用率。除了适用联合国系统另一个组织的支助费用政策外，之所以允准例外的支助费用率，还有如下一些理由：

- 最大限度地筹措资源，用于对一个组织来说至关重要的活动，而这些资源在制订核心预算时并没有预见到，例如提供紧急人道主义救济；
- 降低与简洁明了的业务目标(例如采购)或使用备选的费用回收方式(例如直接费用回收)有关的支助费用要求；
- 降低与用于有关活动的大规模捐款有关的支助费用要求，这些活动，就支助工作而言，因规模经济而受益；
- 会员国和其他捐助者对支助费用政策不满；
- 需要提高一组织争取预算外资源的能力，以应付核心预算的降低或冻结。

49. 按照定义，例外不应是经常性的。除非适用联合国系统其他组织的支助费用政策，否则，例外的支助费用率以及允许此类例外的理由必须前后一致。只应在预定的实质性优先考虑或合理地确定较低的支助费用率是恰当的情况下，才应允许有所例外。会员国和其他捐助者对支助费用率不满意，本身不是允准例外的足够理由。在这一方面，调查表的答复者中，有大约三分之一承认，其组织是在捐助者的坚持下才允准了例外的支助费用率。第 20 段中提到的联合国秘书处、各基金会和计划署与欧洲委员会之间的协议，充分说明了在捐助者坚持下另行制

订支助费用政策的情况。在这一领域，捐助者要求的影响之大，或许有甚于所报告的程度。

50. 越来越多的会员国和其他捐助者似乎不满意 13%、乃至一些情况下 10% 的支助费用率。一些捐助者认为这些费率过高，不合理，妨碍了提供预算外资源。应当指出的是，越来越多的接受联合国执行的预算外方案、项目和其他活动的会员国也反对相对过高的支助费用率，在多边开发银行和其他捐助者发放或赠与有关资源时，情况尤其如此。除了认为 13% 的支助费用率过高外，还有一些会员国和其他捐助者表示，以百分比为基础的收费必然缺乏透明度。其中一些捐助者表示愿意资助合理的直接行政开支，但当然，这些开支应当有凭有据。在接受此类安排的情况中，联合国各组织往往直接从主要捐款中确认并回收 13% 的部分 (见第 20 和 24 段)。

51. 在普遍允准例外的情况下，既定的预算外支助费用政策很可能是弹性的，需要加以审查，并尽可能进行修订。例如，在联合国秘书处，对允准例外的支助费用率规定了一定程度的连贯性。一些年来，这些例外已发展成为一种备选的、更为灵活尽管是非正式的预算外支助费用政策。联合国秘书处或者完全放弃支助费用率，或者对人道主义紧急情况的预算外捐助加收最高达 3% 的费率。如果联合国秘书处是作为实际上的协调人和信托基金的管理者、而不是作为执行实体采取行动，例如在向其他组织移交资金使用方面，则通常是采用 3% 的费率。联合国排雷行动自愿信托基金即适用这一支助费用率。对核心活动的预算外捐款，例如向联合国科索沃和东帝汶特派团信托基金提供的捐款，有效地“补贴了”核心资源，收取的支助费用率为 5%。对提供给联合国秘书处的所有其他预算外捐款，正式费率均为 13%。鉴于联合国秘书处开展了多种实务和支助活动，显然应当制订一份简单和透明的支助费用率明细表。秘书长应相应修订联合国秘书处的预算外支助费用政策。

52. 对调查表的答复表明了一系列完全放弃预算外支助费用政策的情况。对所有支助费用收费的例行豁免是没有道理的。全面豁免此类收费的例子包括联合国秘书处的人道主义紧急情况信托基金，教科文组织信托基金以及对开发计划署的“对应捐款”。所有预算外捐款都引起支助费用，应规定至少回收其中的一部分。

四、促进政策方针的协调

A. 竞 争

53. 由于核心资源的停滞或减少，联合国系统各组织别无选择，只能努力竞争预算外资源，否则，就难以避免其规范性和业务性专长乃至最终其全球影响力的急剧下降。由于资源的竞争，联合国系统许多组织都面临财务管理方面的挑战；较小的联合国系统组织可能在这方面首当其冲，因为它们不大可能受益于行政上的规模经济。尽管援助者应当关注直接和间接支助费用总额，以及联合国系统具体组织的专长，但有证据表明，“竞争性”支助费用率是调动预算外资源的重要因素。但这些“竞争性”费率可能导致支助费用收入的进一步下降。竞争预算外资源的压力也可能导致在实务项目投入和开支中掩盖间接支助费用的政策(见第 41 和 42 段)。

54. 很难确定联合国系统各组织之间对预算外资源的竞争程度；特别是由于它还受到支助费用率的影响。对调查表的答复表明，专门机构之间的竞争相对是有限的；这些组织执行了大体相同的支助费用政策。专门机构与各基金会和计划署之间的竞争几乎肯定更为激烈：在这方面最经常提到的组织是项目厅。

55. 要想维持联合国系统各组织之间的竞争，这些组织必须在同一“市场”上运作：因此专门机构之间也就缺乏竞争。在这一方面，如果方案活动是单一的联合国系统组织、尤其是没有明显的联合国外竞争者的组织的独占领域，捐助者就很可能受到支助费用率的影响，正如它们在若干组织竞相争取从事同一活动时也会受到影响一样。类似的或重叠的授权和共同的方案活动是这一竞争的可能起因。教育、保健和儿童作为“发展问题”的组成部分，或难民、食品、医药和儿童作为“人道主义”危机的组成部分，其间错综复杂的关系给消除重复授权“活动”并消除伴随而来联合国系统各组织对预算外资源的竞争带来了困难。然而，既然联合国系统大多数组织是在非联合国实体日益增加的环境中活动，对预算外资源的进一步竞争就是不可避免的了。

56. 没有证据表明，联合国系统各组织适用的低支助费用率是建立在可显示的相对效率基础上；确定这一点要求在全系统范围进行费用计算。然而，如果会员国批准了相对而言或高或低的支助费用率，那么，它们无疑造成了一种局面，

导致一些组织在调动预算外资源开展共同活动时比其他组织更具相对优势。不应低估这一相对优势或相对劣势的意义，因为捐助者可能认为适用低支助费用率的组织更具效率。

B. 协调一致

57. 以往支助费用率的协调一致是开发计划署在技术合作活动中一度发挥主导作用的直接结果(见第 11-13 和第 27 段)。但 1970 年代以来，联合国系统发生了巨大变化，以往筹资与执行实体之间的区分或者模糊了，或者已经无关紧要。支助费用率充其量只是基于个别组织费用回收要求高度累计的估计数字。支助费用率参差不齐，反应了费用结构的参差不齐以及立法机构对支助和执行特定类别预算外活动的不同优先考虑。在这一方面，就拟订和适用单一的、全系统范围的支助费用率而言，其成本几乎肯定大于收益。联合国系统缺乏整个系统范围内在功能、财务、实务和政治方面的必要同一性，难以制订全系统范围的支助费用率，甚至是简单的费用明细表。

58. 接受调查的联合国系统各组织，几乎全部赞成对支助费用作出一定程度的协调，但只是在概念上，而不是在支助费用率的水平上。许多答复者认为，统一支助费用率是不可行的，因为联合国系统各组织没有同样的费用结构。在几乎所有联合国的费用结构中，工作人员费用仍然是最重要的成分，因此也是这些结构之间巨大差异的最明显的例子。工作人员的薪酬包括一个很重要的部分，即工作地点差额，为的是确保联合国系统中工作人员不论在哪里工作，其按职等获取的实得工资，购买力均相当于在总部、即纽约的购买力。工作人员的薪酬还可能包括艰苦或危险条件下的补贴部分。全系统统一的支助费用率无法适应工作人员费用的多样性，必然导致此类费用回收程度的极大不同。全系统统一的支助费用率只能对支助费用回收产生负面效应，削弱联合国系统相对于非联合国实体的竞争地位，并削弱基本的业务灵活性。

59. 联合国系统一组织回收支助费用的程度，乃至伴随而来其核心资源支助由预算外资源供资的活动的程度，是一个应由其立法机关决定的问题。如第 12 段

所言，这一原则由行预咨委会作了强调，并由大会在其 1980 年 12 月 17 日第 35/217 号决议中加以批准。²⁷

60. 然而，预算外支助费用率的多样性并不排除应协调此类费用的基本原则。例如，一些答复者指出，支助费用政策某种程度的协调一致也是例如共同方案所要求的协作关系的一个重要方面。就这些费率制订共同的方针，尤其将增进会员国对联合国系统各组织支助费用政策的理解和接受。在制订和适用支助费用率问题上，一项透明的和一致的方针将大大加强其合法性，促进预算外支助费用的回收。

61. 支助费用政策必须确保继续有效调动和部署预算外资源，以推动在发展中、人道主义和其他实务领域的授权活动。这些政策应当简单、透明、易于掌握，并针对特定安排提供一种更为一致的方针(以确保会员国和其他捐助者的平等待遇)。为此目的，应按照下述原则制订预算外支助费用率：

- 应承认和体现预算外活动在授权方案中的相对重要性和直接效益，也即，针对与一组织立法机关确定的方案优先顺序相适应的活动而对预算外资源适用的支助费用率，应低于一般性活动的支助费用率；
- 应区分活动的类别、条件和资源量，也即，承认行政费用因所资助活动的复杂性而有所不同，因捐助者要求的特殊行政、监督和报告条件的复杂性而有所不同，同时，规模经济也会在这方面带来好处。

62. 在制订新的预算外支助费用率时，应事先慎重考虑这些变化对行政收入的影响，同时确保与支助预算外活动有关的费用的较大部分不会由核心资源来负担。在这一方面，支助费用率的任何降减，必须首先表明此类降减不会对回收预算外支助费用产生消极影响。为此，应推行行政改革和促进更有效支助预算外活动的其他政策，并显示较低的支助费用率将增加预算外收入，产生规模经济。调查表的答复者强调了行政效率对降低预算外支助费用的重要性。这方面最重要的措施包括：简化行政程序和手续；信息技术的标准化和扩大适用；建立共同服务；行政和项目管理职能方面的权力下放；外包；以本国专业人员取代国际招聘工作人员。

²⁷ A/35/544,前引书。

63. 已经授权联合国系统各组织行政首长按照某些条件(见第 17 段)接受预算外捐款,或许还应授权他们按照上述原则(在立法机关批准这些原则之前)制订预算外支助费用率。行政首长接受预算外捐款的权力承认了这些资源的不确定性和不可预测性,以及由立法机关接受捐款的不现实性。它还承认,最好应由行政首长来决定哪类预算外活动可在核心方案执行计划内加以安排。由于伴随支助预算外活动而来的费用在很大程度上取决于所支助活动的性质,对这些费用的回收率就需要作出相应调整。联合国系统各组织行政首长最适合具体而及时地决定对特定预算外活动适用最恰当的支助费用率。已经授权联合国系统各组织行政首长按照特定政策和报告模式接受预算外捐款,同样道理,也可以授权他们制订支助费用率,只要他们按照第 61 段所述原则去做,并向立法机关作出报告。

64. 制订和适用支助费用政策的过程应由联合国系统行政首长协调委员会加以监督,还应定期编写和分发关于此类政策的比较报告。报告的结果应由适当的行政首长协调委员会机构和各位行政首长加以审查,前者是为了尽可能协调支助费用政策的基本原则,后者则是为了向其各自的立法机关作出报告。

65. 授权联合国系统各组织行政首长制订预算外支助费用率,并不意味着取消立法机关监督联合国系统各组织财务管理的责任。立法机关应继续监督整体的行政和其他支助开支,并审查联合国系统各组织预算中的这些部分。在此过程中,会员国应确保核心预算中的行政和其他支助要求不会因总的核心资源增加而成比例增加,而预算外资源中的增加也不会导致对核心资源的行政和其他支助要求的增加。

附 件

各组织就建议和有关结果表明的保留或异议

导 言

1. 本附件是联检组就联合国大会的有关要求编写的第一份文件，大会在其2001年12月24日第56/245号决议第7段中，请联检组“考虑在可能情况下将各参与组织就其调查结果和建议提出的评论意见列入其报告中……”。

2. 寻求各参与组织对联检组报告草案的评论和意见是编写本报告过程中的一个系统步骤。监察官员作出了一切努力，考虑所收到的对每项建议乃至对草案中具体段落的评论和意见，并酌情将其纳入报告的最后文本中。但这一点可能往往难以做到，因为很难在各组织本身之间(如果报告涉及整个系统，或涉及一个以上组织)、或在联检组与各组织之间协调不同的看法。

3. 为切实满足大会的要求，并为了有助于会员国而强调继续存在的不同看法，联检组请参与组织提交其对报告最后文本的任何保留意见或异议。本附件基本上显示了各组织就报告一中的建议和有关结果表明的保留意见或异议。¹

4. 作为一份全系统范围的报告，征求了联检组所有参与组织的意见。下列组织对报告的最后文本作出了答复和评论：联合国，包括其大部分计划署，基金会和办事处(儿童基金会、贸发会议、开发计划署、环境规划署、人口基金、药物管制署、粮食计划署和难民事务办事处)、劳工组织、粮农组织、教科文组织、民航组织、卫生组织、亚洲一大洋洲邮政联盟、电信联盟、气象组织、海事组织、知识产权组织、工发组织和原子能机构。

5. 保留意见或异议分为两个部分：第一部分反应了各组织对本报告整体方向的一般性意见，第二部分涉及对具体结果和建议的意见。

¹ 应当指出，这是联检组第一次采取这一程序，一些组织只不过重复或提到了它们以往就报告草案的意见。据监察专员认为不属于保留或异议的意见没有列入本附件中。

一、一般性意见

报告及其协调联合国系统各组织支助费用政策方针的总方向受到了各参与组织秘书处的好评和欢迎。但民航组织表明了下列看法：“民航组织对认为应当制订共同的联合国系统费用回收政策不表示看法。鉴于预算外捐款以及技术合作方案的性质和目的各有不同，每个组织都应制订为其理事机构及其客户所接受的政策”。

二、关于结果和建议的特别评论

建议 1

联合国

“建议 1 更多地关系到联合国系统其他组织，而不是联合国本身。1974-75 年以来，方案概算的编制方法就将预算外资源与经常预算资源整合在一起。在此后的两年期，按照行政和预算问题咨询委员会的建议，修正了方案概算中预算外资源编制的详尽程度和其他方面。考虑到目前的统一程度，行预咨委会在方案和维和预算方面的作用，分摊预算涉及的极为漫长和艰难的审查和批准过程，乃至没有提交政府间审查和批准(即不包括难民事务办事处，近东救济工程处和环境规划署)的预算外资源仍然只占总资源的很少一部分，[联合国]希望这些资源不必提交政府间批准。除非对联合国预算审查和批准过程进行了简化，或‘未批准的’预算外资源在总资源中占有更大份额，否则，应继续执行目前的政策。”

粮农组织

“粮农组织完全同意，预算外资源只有符合本组织的政策、宗旨和活动，才能给予认可，也即，它们必须符合立法机关批准的方案优先考虑……[然而]粮农组织认为，这个问题非常复杂，难以在报告支助费用的背景下作出处理。例如，我们[粮农组织]关注的是，支助经常方案的预算外资源与支助国家一级技术合作援助的预算外方案之间的重大区别，没有得到承认。也没有确定纳入预算编制的预算外资源是描述性的(即对可能收入的预测)，还是规定性的(即希望的收入水平)，总

之，粮农组织认为，应当在其他范围内提出这个问题(这就意味着删去本报告中的建议 1)。”

劳工组织

“[相对于其强调预算外活动支助费用的本意]报告提出了其他更为重要的问题，报告一旦提交给任何立法机关，都将扩大辩论的范围。这方面的一个问题涉及在编制预算和制定预算外资源的方案优先顺序时(尤其是报告第 8 段)，将预算外资源纳入核心资源之中。虽然这是一个复杂的问题，但报告中只将之作为建议的一部分，作了笼统的处理。对这个问题，或者应当作出更全面的处理，或者应当在建议中删除，否则，在此后立法机关的讨论中将会引起混乱……联检组在报告中似乎没有承认，捐助者是在他们感兴趣的领域拿出了预算外捐款。劳工局很难确定，使用上述捐款可以做那些事情。尽管如此，由于总干事某种程度的斟酌处理，劳工组织取得了一些成功。”²

教科文组织

“关于将预算外款额提交立法机关批准的提议，我们[教科文组织]很难表示赞同，因为大会直到目前，只根据会员国分摊的会费，批准经常预算资源。我们一向认为，预算外资金是指示性的，无法肯定所承诺的资金能否收到，因此很难作出计划。”³

² 在关于这一建议的意见中，劳工组织还提到“建议在陈述经常性核心预算时，没有对预算外活动作出说明。此外，在技术合作问题理事机构委员会的讨论中，劳工组织向理事机构全面通报了与预算外活动有关的资源、开支和活动。劳工局在其建议中还说明了如果提供追加的预算外资源，可以做那些事情。”

³ 教科文组织最近倾向于“在主要行动路线方面，说明经常预算和预算外资源的全球数字，后一项是关于“现行项目”的数字，就这些项目而言，实际上已经收到资金，并用于新的两年期的执行工作……伴随这一全球数字，应提交经常预算和预算外资

建议 3

粮农组织

“粮农组织接受建议 3, 但不接受前面的案文(即在内容提要中)已经暗示了这一点……我们[粮农组织]认为, 这段案文……似乎否认标准的成本核算做法是一种适当的方针, 有助于提供可靠的管理信息, 以便作出决定。粮农组织认为, 如所建议的那样, 应当要求在任何成本计算方针中都考虑到成本效益, 但不能根据有限的证据就断定, 特定的方法是不恰当的或不具有成本效益。”⁴

建议 4

民航组织

“关于用于预算外活动的资金所产生的利息, 民航组织认为, 这些利息应返还给捐助者, 因为捐助者已经全额负担了支助费用。随后可由捐助者来决定准备如何使用这笔利息收入。民航组织的立场是基于下列各点: (a) 利息收入因其不稳定性, 不能作为收入来源, 用于应付[其]技术合作局的开支, 因为技术合作局需要在自筹资金的基础上运作; (b) 利息的退款符合民航组织关于项目资金需在执行前预付的要求……; (c) 鉴于[其]技术合作方案项目的支助费用收费已经考虑到执行项目的估计费用总额, 保留利息显然是不正当的。”

源的具体数字。”

⁴ 例如, 在这一方面应当指出, 卫生组织就同一结果和建议表明了下述意见: “卫生组织同意这一建议。联检组怀疑此类‘繁琐、耗时费钱的工作用时调查’的价值, 显然是有道理的。这些调查一般使用增量方针来决定支助费用, 而联检组指出, 确定增量费用的过程必不可免的带有主观判断的因素。在执行局 1996 年考虑提高方案支助费用率之前, 卫生组织采取了这一做法。所进行的研究表明, 卫生组织在向特定预算外方案或实体提供全面的行政服务时, 所负担的‘真实的’支助费用通常大大高于目前核准的 13% 的费率。但执行局没有核准提高费率。”

劳工组织

“不应由立法机关来决定如何处理预算外资金产生的利息。预算外资金是捐助者的资金。此类‘信托资金’产生的利息属于捐助者，除非捐助者明确同意了其他做法。一些组织的财务条例可能没有对此作出规定，但劳工组织的情况不是如此。”

环境规划署

“我们[环境规划署]同意所有的建议，但建议 4 除外……一些捐助者认为，其预算外捐款产生的任何利息收入属于捐助者，应当返还给他们，其他捐助者则允许有关机构保留利息，只要捐助者在利息的使用上有发言权……就环境规划署而言，利息往往用于支助有关活动，以弥补必要资源的不足。”

开发计划署

“执行局不负责处理利息。通常与捐助者协商决定究竟保留还是返还利息。”

建议 6

劳工组织

“本建议假设[捐助者]对 13%的收费不满意，劳工组织面临的情况不很严重。大多数多边——双边捐助者目前根本没有提出这个问题。”

卫生组织

“联检组提出了一个非常有趣的建议，以促成方案支助费用更大的灵活性，帮助卫生组织一类组织在更为平等的基础上与已经采取这一做法的其他组织竞争。然而，将一些费用项目由基于标准方案支助费用率的‘一次给付类别’中转移到逐项偿付的明细直接费用项目中，也有其弊病：首先，这种转移可能导致建议从允许的支助方案的费用项目单中作相应扣减，进而导致要求全面降低标准方案支助费用率；第二，方案本身暗示、且在建议 1 中说明，预算外资源正在(并应当)逐步纳入一个组织的统一方案行动之中。相形之下，直接费用所涉资源可能最

终促进了以项目为主的赠款、方案分割和微观管理。基金会性质的支助，情况尤其如此。”

建议 9

卫生组织

“我们[卫生组织]同意，任何行政部门的主要职责都是不断努力实现行政服务的最大效率，但认为因此实现的任何收益都应被视为该组织活动预算外部分的专有‘财产’。”

-- -- -- -- --