



工业发展理事会

第四十七届会议

2019年7月1日至3日，维也纳

方案预算委员会

第三十五届会议

2019年5月14日至16日，维也纳

临时议程项目13

联合国发展系统改革

## 联合国发展系统改革

### 总干事的报告

理事会第四十六届会议收到了一份关于联合国发展系统改革的报告（IDB.46/11）和一份关于工发组织在联合国驻地协调员制度中作用的会议室文件（IDB.46/CRP.3）。这些文件详细介绍了重新定位的联合国发展系统、筹资安排、驻地协调员制度的好处以及共同房舍和业务活动。

理事会在其 IDB.46/Dec.12 号决定中请总干事定期向方案和预算委员会、工业发展理事会和大会报告与联合国发展系统改革有关的事项。

本报告基于上述文件介绍了关于联合国发展系统改革以及筹资相关方面的最新动态。

### 一. 背景和最新动态

1. 大会关于联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查的第 [71/243](#) 号决议，以及大会关于联合国发展系统重新定位的第 [72/279](#) 号决议，启动了几十年来影响最深远的发展系统改革。

2. 2019年1月1日，一个重振活力并且独立的联合国驻地协调员制度问世了。该系统由129名驻地协调员组成，包括12名助理秘书长、36名D-2级主任和81名D-1级主任。他们现在是联合国发展系统最高级别的发展代表，领导着为164个国家和地区服务的131个联合国国家工作队。国家工作队是国家一级机构间协调和决

为节约起见，本文件未作印发。敬请各位代表自带文件与会。



策的主要机构间机制，由在各自国家开展发展业务活动的各联合国实体的代表组成。工发组织目前是 81 个国家的联合国国家工作队的成员，也是全球 191 个国家的联合国国家工作队机构间小组的成员。它主持或共同主持了 21 个小组的工作，这些小组主要关注经济发展，但也涉及社会包容和环境可持续性问题的。

3. 驻地协调员办公室（驻地协调员办公室）为驻地协调员提供支持，在改革背景下，平均至少给每个驻地协调员办公室配备五名实务工作人员。根据现有资金供应情况，驻地协调员办公室目前配备了由联合国开发计划署（开发计划署）负责的三名国别干事，并由开发计划署经收取服务费而提供的两名支助人员协助工作。

4. 联合国秘书处和开发计划署签署的服务级别协议确定了开发署未来所需的业务支助。在实施新系统的第一年，与服务级别协议有关的预算估计数表明，2019 年，由开发计划署运作的资金多达 2.04 亿美元，即占驻地协调员系统 70% 以上的预算。

5. 为确保驻地协调员的独立性和公正性，已把驻地协调员职能与开发署驻地代表的职能分开，驻地协调员办事处工作人员的合同将逐步转变为联合国秘书处的合同。

6. 重振活力的驻地协调员制度得到升级后的联合国发展协调办公室的支持，该办公室包括了联合国总部的 67 个员额和五个区域服务中心的 28 个员额。联合国发展协调办公室是负责管理驻地协调员制度的实体，在常务副秘书长领导下向国家工作队提供咨询服务。联合国发展协调办公室是联合国秘书处内部一个独立的协调办公室，由主管发展协调事务的助理秘书长领导，该助理秘书长以联合国可持续发展集团（联合国发展集团）主席的身份向常务副秘书长报告。

7. 在驻地协调员的领导下，联合国国家工作队与各国政府一道，并与其他利益攸关方协商编制联合国发展援助框架（联发援框架），以确保自主权并向各国发展优先事项包括向《2030 年议程》看齐。联发援框架是在各国规划和执行联合国发展活动的最为重要的工具。因此，可籍此了解参与设计和执行联发援框架的联合国实体的存在、组成和方案重点。

8. 在编写本报告之时，联合国发展系统过渡小组及由驻地协调员和联合国国家工作队成员组成的支助咨商小组仍在编写两份重要的指导文件，即联发援框架指南与管理 and 问责框架。管理和问责框架计划到 2019 年 9 月时完成。它将取代驻地协调员制度的 2008 年管理和问责制度，并将详细界定联合国发展系统内部的职能、职责和问责情况。因此，它与新联发援框架的设计挂钩，根据新的联发援框架，联合国各实体在对联发援框架成果所做贡献方面将对驻地协调员负责。

9. 联合国发展集团和成员国目前也正在为今后的国家工作队的组成确定甄选程序和标准。国家工作队的成员组成将在新的联发援框架开始之时确定，并将由驻地协调员提供协助。

## 二. 筹资安排

10. 正如秘书长题为“与第 1 款（通盘决策、领导和协调）下驻地协调员制度有关的订正估计数”的报告（73/424）所详述的，重振活力的驻地协调员制度每年将耗资 2.812 亿美元。这包括用于驻地协调员的约 2.46 亿美元以及驻地协调员办公室和联合国发展协调办公室的人事费用。其余 3,500 万美元用于协调活动，分配给各驻

地协调员办公室和联合国发展集团的五个区域小组，以激励各国努力实施优先举措，其中包括联合评估；分析和数据收集；拟订联合方案；联合规划和创新；沟通和宣传；以及监督和报告联发援框架成果进展情况。

11. 2014 年，在逐步取消驻地协调员预算中由捐助方供资的部分后，设置了一项给驻地协调员制度供资的全系统费用分摊协议。该协议立足于 2016 年约 1.25 亿美元的全球供资设想，其中 8,900 万美元由开发计划署提供（71%），3,600 万美元（29%）由包括工发组织等 18 个成员实体分摊。

12. 重振活力的驻地协调员制度的最重要方面是驻地协调员的职能与开发计划署脱钩。这种脱钩对新的筹资模式是有影响的，包括将开发计划署对驻地协调员制度的捐款减少至 1,030 万美元，同时增加了联合国发展集团其他成员实体对费用分摊的捐款。

13. 大会在其第 72/279 号决议中决定，从 2019 年 1 月 1 日起，每年将通过以下方式给重振活力的驻地协调员制度和发展协调办公室提供资金：

(a) 对联合国相关发展活动严格指定用途的第三方非核心捐款征收 1% 的协调税；

(b) 将联合国发展集团各实体根据现行费用分摊安排所应分摊的费用增加一倍；

(c) 向专门信托基金提供自愿、可预测的多年期捐款以作为对启动期的支持。

#### A. 费用分摊安排

14. 72/279 号决议规定，作为新的驻地协调员筹资模式的一个要素，根据联合国发展集团目前的费用分摊安排，联合国发展系统各实体所分摊的费用将会增加一倍。这有望给支付驻地协调员制度 2019 年的费用产生 7,750 万美元的资金。

15. 费用分摊捐款过去和现在都是根据由以下部分组成的一个公式计算的：(一)年度基本费用（取决于各实体的年度支出）；(二)系统负荷（根据各实体在其所参与的联发援框架中所占份额）；(三)综合体现机构规模的机构支出（不包括人道主义支出）和工作人员员额。用于计算 2016 年、2017 年和 2018 年所占份额的数字是基于行政首长协调理事会 2012/2013 年的数据。

16. 由于联合国发展集团的几个成员实体目前正处于预算已获批准的两年期中期，它们在 2019 年的份额不可能增加一倍。2018 年 9 月，工发组织收到 2019 年增加 260 万美元捐款的请求。然而，鉴于两年期预算周期（2018-2019 年）及其财务条例和细则，工发组织无法将 2019 年的捐款增加到超出 789,817 美元的数额，因为该数额已由成员国予以核准，并且是在 2018 年 5 月 30 日和 2018 年 6 月 14 日签署的协议中与联合国秘书处商定的。

17. 目前尚未确定工发组织 2020 年及其后各年预计捐款的确切数额，因为 2018 年 5 月 2 日召开的联合国可持续发展集团负责人会议商定，需要审查并更新 2020-2021 两年期的费用分摊公式。

18. 在编写总干事关于 2020-2021 年方案和预算的提议（PBC.35/5-IDB.47/5）时，工发组织秘书处认为，联合国可持续发展集团就工发组织对 2019 年费用分摊所提请求表明，下一个两年期的数额将达到 530 万美元（或 470 万欧元）。

19. 由成员国核准的 2017 年、2018 年和 2019 年数额以及由工发组织和联合国发展集团秘书处之间签署的协议所商定的数额每年不到 80 万美元。拟议的增加将导致工发组织 2020-2021 两年期预算增加 370 万美元（或 320 万欧元）的费用。按照以往惯例，工发组织秘书处提议费用分摊的捐款由本组织经常预算负担。

20. 对 2020-2021 年联合国可持续发展集团费用分摊安排的贡献取决于正在进行的审议以及对 2020-2021 年方案和预算的核准。

## B. 征收协调税

21. 供资模式的另一个要素是捐助方对自愿捐款增收 1% 的税，所涉自愿捐款是严格指定用于联合国相关发展活动的第三方非核心捐款。

22. 经过在纽约与会员国的磋商以及与联合国发展系统各实体的磋商，联合国发展协调办公室编写了关于执行协调税的行动指南。

23. 根据 2019 年 2 月 27 日的最新指南草案，如果满足以下所有条件，则有可能对捐款协议进行征税：捐款将用于资助相关发展活动；捐款严格指定用于单独一个实体方案或项目；并且捐款来自单独一个捐助者。就对工发组织的自愿捐款而言，如果不适用下文所列某一条件，这就可能包括来自工业发展基金（工发基金）子账户的专用拨款和特定项目信托基金协议。

24. 如果下列条件中至少有一个条件予以适用，则不适用征税：捐款来自全球垂直基金；捐款来自一个联合国实体；捐款用于未指定专门用途的整个实体的国家方案；捐款用于由多个捐助方资助的项目或方案，这些项目或方案的资金是混合在一起的，没有提供按照捐助方分列的单独报告；捐款用于集合基金，包括联合方案和特定机构专题基金；捐助是实物捐助；捐款来自某一方案国，而无论该方案是本国的方案还是另一国家的方案；所商定的缴款总数不足 10 万美元；或者捐款的目的是资助由联合国实体归类为人道主义援助、和平行动或全球议程和专门援助的活动。

25. 对工发组织来说，这将特别排除诸如全球环境基金和执行《蒙特利尔议定书》多边基金之类全球垂直基金的捐款；诸如联合国多捐助方信托基金、国家多捐助方信托基金和联合方案之类多捐助方供资或机构间供资；集合基金和专题基金，如粮食安全信托基金、可再生能源信托基金、贸易相关能力建设信托基金、青年就业信托基金、拉丁美洲和加勒比信托基金与伙伴关系信托基金；及当地的非核心资源，例如以方案国费用分摊为形式。

26. 此外，该征税不适用于诸如经常预算及由技术合作经常方案下经常预算供资项目之类核心捐款；核心活动自愿捐款特别账户；主要资本投资基金；及工业发展基金的普通用途账户。

27. 《作业指南》进一步规定，常务副秘书长将致函捐助方和所有会员国，正式通知它们这项征税。协调税将适用于致函当日或其后签署的所有相关捐助协议。该信函将提供由捐助方管理和由机构管理的有关缴纳税款的两种选项。

28. 对于由捐助方管理的选项，联合国秘书处和捐助方将正式商定计算征费的基础和所征税款的缴纳时间。个别实体将不会在征税管理方面发挥任何作用。

29. 对于由机构管理的选项，工发组织将在提议阶段评估对协议是否需要征税；将把征税数额告知捐助方；并且在这种情况下，将在缴款协议的文本中插入标准的协调税条款。将把征税交给工发组织，工发组织随后将把它转交给联合国秘书处。对由管理机构管理的征税实施管理要求工发组织准备并与捐助方商谈新的合同模式；保留征税收据的记录；建立已签署协议的清单，以便定期向秘书处报告最新情况；并定期向秘书处转账。

30. 无论选择哪一种选项，对征税的使用都将由联合国秘书处负责，而不是由签署缴款协议的实体负责。因此，秘书处将编写关于征税使用情况的报告。

### 三. 需请委员会采取的行动

31. 委员会不妨注意到本文件所载信息。

---