



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
14 August 2001
Chinese
Original: English

2001 年第二届常会

2001 年 9 月 10 日至 14 日，纽约

临时议程项目 8

人口基金

联合国人口基金

2002-2003 年两年期支助概算

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了执行主任关于 2002—2003 年两年期支助概算的报告 (DP/FPA/2001/10)。在审查该报告期间，委员会会晤了执行主任和她的同事，他们提供了补充资料。

格式和编制

2. 咨询委员会注意到，已按照委员会在前几次报告中提出的要求尝试在执行摘要中简要说明委员会各项建议的执行情况和后续行动，并在整个文件中利用表格、条形和圆形分析图说明并突显关键的问题。委员会欢迎这些改进。但委员会回顾，委员会关于 2000—2001 年概算的报告指出，执行摘要中包括大量可在报告 (DP/FPA/1999/14, 第 3 段) 主要部分中解释的细节。委员会在审查协调编制支助预算的情况时，告诫不要使执行摘要过长。**因此，委员会重申其意见并要求在下一个预算呈件中大大缩短执行摘要，以避免不必要的重复，促进对概算的说明和理解。**

3. 此外，咨询委员会认为，文件应缩短篇幅，更具体地说明影响概算的问题。例如，文件多次提到“调整总部单位”，将其作为人员变动和改叙的基础，但从文件中看不清此类职能调整的性质和范围。文件还提到成果管理制，但未具体

说明预计取得成果的活动，即讨论是否提到方案和（或）支助事务方面的成果管理。

一般性意见

4. 咨询委员会注意到，总部劳动力规划工作涉及人口基金总部拟进行的有关改组，其目标是“预期对人口基金未来的工作产生重大影响”（DP/FPA/2001/10，第 68 至 70 段）。

5. 如预算文件第 28 段所述，人口基金决定于 2001 年对外地办事处的特别需要进行一次外地需要评估调查。根据调查结果，人口基金将要求对可能依照外地研究编制的 2002—2003 年支助预算作出必要的修订。在 2002 年第二届常会上，将向执行局提交 2002—2003 年订正概算，旨在“将外地办事处的需要与两年期支助概算中提出的总部改组结合起来，并平衡总部地点和外地的员工人数和费用。因此，外地需要评估调查将提供关键资料，说明外地办事处新出现的各项需要，作为审查总部改组情况的基准点”（DP/FPA/2001/10，第 29 段）。

6. 咨询委员会从预算文件第 105 段注意到，由于在敲定预算文件时正在筹备外地需要评估调查，所以在概算中未反映出外地研究的结果。委员会经询得知，关于选定原型办事处的外地研究正在进行之中，将在 2001 年 8 月初提出研究结果和建议。委员会得知，一俟公布研究结果，总部的改组立场将被“鉴定”为适当、不适当或需要调整，这项工作还将导致通过一项人力资源开发战略，以确保作出继承规划，特别是考虑到将于 2002 年开始退休的工作人员人数。**咨询委员会建议在通过该战略之前，人口基金通过咨询委员会向执行局提交 2002—2003 年两年期订正支助概算时，一并提出关于人力资源开发战略执行情况的报告。**

7. 咨询委员会得知，在编制 2002—2003 年两年期支助概算时，总部正在前任执行主任领导下进行改组。总部改变了基金的组织结构，这是第一和第二阶段人力规划工作的结果。第一阶段始于 1998 年，对工作说明及总部工作人员和一些外地办事处的职能进行了审查。第二阶段始于 2000 年，查明了在外地和总部二级所需要的新职能。随后，于 2000 年下半年对总部进行了改组。在调整后的总部结构中，新设立了直接向执行主任报告的战略规划和协调司，由四个处组成，即战略规划、协调、成果管理和知识分享（见 DP/FPA/2001/10，第 71 和 72 段）。应要求向委员会提交人口基金 2000 年 8 月 10 通知的副本，内容涉及人口基金的调整结构和程序。委员会得知，该文件供基金内部使用，未提交执行局。基金已落实新的组织结构，但在执行局就员额改叙的提议作出决定之后才会执行这些提议。

8. 咨询委员会从预算文件中的组织系统表注意到，直接向执行主任报告的业务单位还包括人力资源处和监督评价办公室。咨询委员会回顾，为满足 1996 年下半年加强问责制的需要，人口基金设立了监督评价办公室，其前身是技术和评价司评价处。该办公室当时是直接向执行主任报告的唯一业务单位（DP/FPA/1997/14，第 20 段和 DP/FPA/1999/11，第 40 段）。委员会还回顾，根据在新设战略规划和协调司所涉职能领域向执行主任提供协助所要求的工作范围和责任，1998-1999 两年期将副执行主任（方案）的级别从 D-2 升至助理秘书长（DP/FPA/1997/14，第 26 段）。因此，咨询委员会告诫不要增加直接向执行主任报告的单位数目。委员会认为，这会使执行主任办公室变为另一业务单位，损害各业务司的工作及执行主任的全盘政策指导和监督职能（另见下文第 32 和 33 段）。

9. DP/FPA/2001/10 号文件第 30 至 32 段涉及执行局在 1999/19 号决定中核准的 2000—2001 年技术咨询方案安排的问题。咨询委员会经询得知，共有 137 人参加国家技术服务小组和技术咨询服务。委员会从第 32、104 和 105 段注意到，除作为审查和鉴定总部改组的基准点之外，还将利用外地需要评估调查拟订关于调整技术咨询方案的建议；应执行局的要求，将在 2002 年第一届常会上提出一份报告，说明这些调整以及向人口基金国家方案提供战略和技术援助的选择办法。此外，应要求向委员会提供一份表格，列明各参加机构和组织在总部和各区域办事处的国家技术服务小组和技术咨询服务参加者的员额数目、职等和地点（见本报告附件一）。

10. 委员会回顾，2000—2001 两年期，根据经订正的拨款比例（即方案和方案支助分别占 75%和 25%）以及顾问和专家将用于履行职能的实际时间估计数，摊派国家技术服务小组的费用。1998—1999 两年期，方案和技术方案支助所占分摊比例分别为 60%和 40%（AP/FPA/1999/11，第 47 和 48 段）。委员会认为，这一分配比例的理由不清楚，应重新审查，并在 2002 年提交执行局的报告中进一步阐明和解释这一理由。

收入和支出

11. 如预算文件第 5 段和表 1 所示，2002—2003 两年期资源预测收入总额为 7.025 亿美元，比 2000—2001 两年期的计划资源收入估计数 6.937 亿美元增加了 1.3%。2002—2003 年经常资源估计为 5.8 亿美元，比 2000—2001 年的经常资源估计数 6.21 亿美元减少了 6.6%。2002—2003 年其它资源收入估计为 1.225 亿美元，比 2000—2001 年其它资源估计数 7 270 万美元高了 68.5%。咨询委员会在执行主任提交执行局的多年期筹资承付款报告（DP/FPA/2001/5 号文件）中注意到，2002—2003 年其它资源收入估计低于预算文件中所列数额，而且该报告中使用的术语

不符合预算文件术语和执行局关于订正人口基金财务条例的第 2000/5 号决定核准的术语（例如见 DP/FPA/2001/5，第 11 段和表 7）。

12. 咨询委员会得知，人口基金达不到 2000—2001 年计划的资源收入估计数。鉴于美元强劲，2000—2001 年目前经常资源估计数为 5.328 亿美元（2000 年为 2.625 亿美元，2001 年为 2.703 亿美元）。咨询委员会注意到，过去 5 年中经常资源收入的下降趋势于 2000 年略有扭转，比 1999 年经常资源收入增加约 3.0%，而在 1995 年至 2000 年期间，其它资源增加了 550%以上。此外，1995 年其它资源约占基金可用资源总额的 5%，而 2000 年其它资源几乎占基金可用资源总额的 29%（见 DP/FPA/2001/5，表 9A）。

13. 在此方面，委员会同意 DP/FPA/2001/4（第二部分）第 123 段的看法，即“与多年期筹资框架中确定的平均需求水平相比，2000 年经常资源的收入低于预期是基金的一个大问题”。但委员会得知，2002—2003 年经常资源预测金额降低的原因是所作决定更为切合实际及以前的预测太乐观；重新努力进行筹资活动能够使经常资源收入额高于目前预测额。

14. 如 DP/FPA/2001/10 表 1 所示，2002—2003 两年期由其它资源支付的服务费约计 250 万美元，或约占其它资源收入（估计为 1.2 亿美元）的 2.1%。咨询委员会认为，鉴于一般资源减少，应尽全力使其它资源公平承担由这些资源供资的有关业务的间接费用。委员会回顾，在 2000 年第一届常会上，执行局核准了人口基金执行共同供资的信托基金活动方面的行政和业务支助费用的标准偿还率为 7.5%（见 E/2000/35，第 198 段）。应要求向委员会提供了回收率一览表（见本报告附件二）。委员会强调，应监测这些回收率是否适当和公平，基金应保持警惕，确保适当收回费用，以期确保不用经常资源补贴由其它资源供资的活动。委员会要求在下一个概算中提供关于回收率的资料，特别是包括由其它资源付费的回收率。

15. 咨询委员会从第 7 段和表 1 注意到，人口基金未估算从 2000—2001 两年期到 2002—2003 两年期经常资源和其它资源结转额。委员会回顾，在协调编制开发计划署、儿童基金会和人口基金的两年期支助预算时，在资源计划中还将列明可用作下一个两年期支出的两年期资源期终余额估计数，并充分说明对预测所作的假设（DP/1999/7、DP/FPA/1999/3、E/ICEF/1999/AB/L.4，第 5 段）。委员会要求在今后预算文件中提出期初余额估计数。

16. 咨询委员会从预算文件第 6 段和第 58 段注意到，由于努力控制费用，2000—2001 年支助预算支出总额不会超过 1.414 亿美元，约比核定拨款额少了 800 万美元或 5.4%。考虑到收入估计数和支助预算调整数 2 560 万美元，2000—2001 年支助预算支出净额将为 1.158 亿美元，比核定预算低了 9.1%。应要求向委员

会提供一份表格，说明按主要支出类别分列的 2000—2001 年两年期支助预算的执行情况（见本报告附件三）。**委员会建议，人口基金今后编写关于其两年期支助预算的执行进度报告时，采用的格式与 DP/FPA/1998/12 号文件中关于 1998—1999 两年期支助预算的执行进度报告相同。**

二. 2002—2003 两年期支助概算

17. 如预算文件表 1 所示，2002—2003 两年期支助概算中经常资源为毛额 1.683 亿美元（净额 1.465 亿美元），而 2000—2001 年支助预算中经常资源为毛额 1.494 亿美元（净额 1.274 亿美元）。收入估计数和 2002—2003 年支助预算调整数共计 2 180 万美元（包括记作两年期支助预算的工作人员偿还税款 440 万美元），相比之下，2000—2001 年支助预算收入估计数为 2 200 万美元（包括记作两年期支助预算的工作人员偿还税款 400 万美元）（DP/FPA/2001/10，第 9 段和 13 段及表 1）。

18. 表 1 和图 A 显示出本组织方案、方案支助、管理和行政资源的使用范围。咨询委员会注意到，在过去二两年期，方案支助总额在计划使用资源总额中所占比例继续增加，预测在 2000—2001 年和 2002—2003 年间急剧增加 16.4%。特别令人关切的是，在这二个两年期，总部方案支助额增加了 35%（见 DP/FPA/2001/10，表一）。此外，咨询委员会注意到，虽然 2002—2003 年管理和行政资源在 2002—2003 计划使用资源总额中所占比例小幅增加（2002—2003 年增加 6.1%，2000—2001 年增加 5.8%），但在这二个两年期之间的增幅更为明显（从 2000—2001 年的 3 950 万美元增至 2002—2003 年的 4 230 万美元，即增加 7.1%）（见表 1）。

19. 关于计划使用方案资源，咨询委员会注意到，2002—2003 年方案资源总额（5.123 亿美元）在计划使用资源总额（6.944 亿美元）中所占份额降至 73.8%，相比之下，2000—2001 年所占份额为 76.7%。在一般资源项下，方案资源所占份额减少更加明显，从 2000—2001 年占计划使用经常资源的 74.3%（4.554 亿美元）降至 2002—2003 年占计划使用经常资源的 68.8%（3.934 亿美元），下降了 13.6%。**咨询委员会对这一趋势感到关切，也认为“一般资源是人口基金各种方案活动的基础，对维持基金工作的多边性质至关重要”**（DP/FPA/2001/5，第 22 段）。

20. 2002—2003 年两年期支助预算净额共增加 540 万美元，摘要列于预算文件表 2。DP/FPA/2001/10 号文件第 42 至 45 段讨论了执行主任的 2002—2003 年主要提议。关于 2002—2003 年所需员额净变动的提议包括增设 8 个专业员额（6 个在总部，2 个在外地）及取消总部的 6 个一般事务员额，因而净增 2 个员额，从 2000—2001 两年期的 1 018 个员额增至 2002—2003 两年期拟议的 1 020 个。拟将在外地增设 2 个专业员额表明，拟 2 个专业员额从总部调往外地（见 DP/FPA/2001/10，第 66 段和 105 段及表 4 和表 5）。

21. 咨询委员会得知，在人力资源开发战略过渡工作项下，人口基金在工作人员外调费用支助预算下请拨 200 万美元。委员会经询得知，在 2002—2003 两年期约有 40 名工作人员离职。此外，委员会还得知，在概算中假设出缺率为 6%。**根据提供的资料，委员会怀疑为商定离职请拨 200 万美元的理由。**委员会经询得知，为 2000 年和 2001 年国际征聘工作人员和当地工作人员所支自愿离职者（非自愿离职者）费用分别为 50 万和 30 万美元。

22. 咨询委员会从预算文件第 23 和 74 段注意到，执行主任提议将 2000 年在商品管理股下设置的 2 个专业项目员额转到 2002—2003 年两年期支助预算。在此方面，应要求向委员会提供关于从其它资源供资的总部项目工作人员的资料，包括资金来源及行政和业务支助费用和管理支助费用的回收额（见本报告附件四）。

23. **咨询委员会对总部项目员额的增长率及其它资源不承担的相应住宿费和其它费用感到关切。委员会要求在今后的预算呈件中，所有总部员额，无论从由经常资源还是从其它资源供资，均应列于预算文件中，并说明设置这些员额的理由。**

24. **此外，咨询委员会认为，应重新审查从其它资源供资的项目人员在总部进行的活动性质，以期查明可在国家一级进行的活动和可由联合国系统其它伙伴进行的活动。**

改叙

25. 如预算文件第 44 和 45 段所述，执行主任提议 2002—2003 两年期改叙总部的 66 个员额，包括提高 56 个员额（24 个专业和 32 个一般事务员额）的职等，降低 10 个员额（6 个专业和 4 个一般事务员额）的职等。文件 DP/FPA/2001/10 第 43 段和表 2 显示，拟改叙总部专业和一般事务员额的费用将达 110 万美元。文件 DP/FPA/2001/10 第 72 至 94 段阐述了基金各组织单位的改叙提议。本报告附件五说明总部员额拟提高和降低职等的情况。

26. 咨询委员会注意到，提高总部 24 个专业员额职等“反映出本组织在执行任务及为职业调动和发展建立更好的管理结构和逐渐平衡的框架方面力求发挥更具战略性的作用。同样，已提高 32 个支助人员员额职等…部分原因是增加使用信息技术”（DP/FPA/2001/10，第 98 段）。委员会从表 4 注意到，虽然 2002—2003 年总部拟定员额的数目依然与 2000—2001 年相同，共计 242 个员额（方案支助下 107 个员额，管理和行政下 135 个员额），但改叙工作导致 23% 的总部员额提高了职等。咨询委员会注意到，在 2002—2003 年请设员额中存在严重的职等“逐渐升高”问题。如文件 DP/FPA/2001/10 表 5 所示，这在 2002—2003 年拟提高总部每个组织单位的专业员额职等方面显而易见。

27. 咨询委员会与执行主任和她的代表讨论了这些变动。委员会认为，总部工作人员变动（增设员额和改叙）的办法有问题。第 102 段指出，外地是基金的首要管理问题。委员会认为，因此应优先重视完成外地需要评估调查，这将确定总部应提供的支助和领导的性质和程度。此外，委员会认为，本应根据今后职能性质的改变提出关于 2002—2003 两年期专业和支助员额改叙的提议。在预算文件中未明确提出此项要求。

28. 执行主任告知咨询委员会，改叙是为了符合总部工作人员发挥的战略、宣传和管理作用。执行主任认为，整个工作的主要目标是更新职能和组织结构，以反映出已经体制化的变化，如向外地办事处下放权力；在区域一级建立机构间技术咨询方案；采用成果管理办法；在总部设立新的战略规划和协调司；计算机化。咨询委员会认为，这些职能不需要按照提议广泛改变总部专业和一般事务职类的职等。咨询委员会认为，工作人员的职业前途和升级是人力资源管理问题，通常不能通过改叙员额处理。实际上，广泛提高员额职等是临时消除在较低职等上压力的一种趋势，这只会在今后几年成为较高职等的瓶颈。处理职业规划问题的适当人力资源工具是有效征聘和安置规划、空缺管理、调动和退休管理，而不是无效、零星、断断续续的员额改叙。

29. 第 102 段指出，近年来一直向外地下放权力。咨询委员会进一步注意到，考虑到外地需要评估调查，外地办事处提案应按原有水平（见 DP/FPA/2001/10，第 28 至 29 段和第 101 至 111 段及表一和表二）。委员会建议，在进行外地需要评估工作时，应充分审查总部各地域司和技术支助司的作用，进一步探讨将总部职能下放到外地的途径。

30. 在这种情况下，咨询委员会建议执行局此时不核准执行主任在文件 DP/FPA/2001/10 中提出的工作人员变动要求，即 2002—2003 年改变总部的员额数目和员额职等。委员会认为，2002 年应继续在 2000—2001 年两年期支助预算核定编制范围内并通过酌情调动员额满足基金总部的人事需要。

31. 咨询委员会进一步建议，在外地需要评估工作范围内重新审查总部员额改叙问题和在总部增设员额的要求，执行主任在 2002—2003 订正支助预算内提出上文第 5 段提及的结果，同时考虑到委员会在本报告中表达的意见。

内部审计

32. 第 112 和 113 段涉及内部审计问题。咨询委员会严重关切地指出，在“2000—2001 两年期，基金不能充分执行扩大审计科的计划，主要因为资金拮据。委员会告诫说，应永远优先重视审计和监督职能，不论业务面临的资源拮据问题如何。实际上，委员会认为正是在资源匮乏时非常需要适当的审计服务，以确保适当管理可用资源。在此情况下，委员会认为减少审计资源不合适”。例如，委员会面前有关于 2000 年基金内部审计和监督活动的文件 DP/FPA/2001/8。该报告指出情

况恶劣，基金在总部和外地的审计职能极不完善，各国家办事处的内部监督、遵守制度和行政管理的状况非常差。“2000年，审计发现内部监督达到满意程度的办事处不到一半，55%的办事处被评为不够满意”（DP/FPA/2001/8，第34段）。

33. 咨询委员会回顾，大会2000年12月23日第55/220号决议核准了审计委员会关于人口基金1999年12月31日终了年度财务报表的报告中所载的全部建议和结论，核可了咨询委员会2000年10月16日报告（A/55/487）中的意见和建议。审计委员会提出了附带条件的意见，大会直到其第五十五届会议续会才核准了人口基金的财务报表和决算（见A/55/487，第9、10、29和30段）。**委员会建议，作为紧急事项，应即刻按照理事会第91/36号决定的要求提议调整基金的审计和监督职能。提议应包括总部和外地安排。委员会一俟收到执行主任的提议，将提出更多的意见和建议。此外，委员会建议，根据行预咨委会的建议，审计和监督资源一经执行局批准就不应改变。**

总部房地

34. 咨询委员会注意到，预测业务费用为650万美元，比2000—2001年业务费用410万美元增加了58.5%，这主要是由于2002—2003年拟增加租地面积的影响和人口基金总部房地的租用安排（DP/FPA/2001/10，第161段和表二）。预算文件表2显示，总部额外房地所需费用为160万美元。委员会得知，将额外需要约10 000平方英尺的办公面积，为总部项目人员和由其它资源供资的初级专业干事及目前设在开发计划署房地的人口基金审计科提供办公处。此外，2002—2003年期间还需要在位于人口基金总部附近的楼中增加8 164平方英尺的办公面积，以便在目前进行翻修期间为工作人员提供办公处（DP/FPA/2001/10，第119段和120段）。

办公室自动化和信息技术

35. 文件DP/FPA/2001/10第125至136段和表6讨论了基金办公室自动化和信息技术活动和计划。咨询委员会注意到，2002—2003年主要系统的经常维修和开发所需经费估计为1 030万美元，而2000—2001年为520万美元。2002—2003两年期，人口基金提议加强其总部和外地办事处的信息技术基础设施，鼓励在人口基金内部和整个人口界使用因特网技术。人口基金确定了在下一个两年期结束前使人口基金所有外地办事处与总部联网的目标。**委员会欢迎优先重视基金的这一业务和业务管理工具。**

36. 咨询委员会注意到，根据基金目前对与开发计划署分担行政事务的安排，将继续在行政和财务业务中使用联合国综管信息系统。然而，综管信息系统未完全满足人口基金的要求，特别是在方案监测和方案管理领域及处理成果方案拟订问题方面。如第128—130段所述，人口基金将通过开发新的资源管理系统满足其方

案活动对信息系统的要求。在二个两年期，总费用估计为 550 万美元。2001 年开始开发该系统，计划用 3 年半的时间完成。委员会得知，资源管理系统将安装在总部和各外地办事处，设想该系统是集中各种财务和方案问题的综合系统，已指定 2002—2003 年 260 万美元专用于此目的。在完成该系统要求和设计阶段之后，将确定开发该系统的实际费用。
