

粮农组织理事会“主席之友”小组
《2010-11年工作计划和预算》
情况说明之五-2009年10月
2010-11年预计成本增量及其计算方法¹

1. 引言

1. 2010-11年成本增量是指与2008-09年净拨款相比，对人员服务及其他物资和服务按2010-11年价格重新进行成本核算后得出的这些投入的成本增加量。经计算，2010-11年净拨款草案拟定的9.459亿美元中的成本增量为4990万美元，两年度成本增长幅度为5.3%，相当于每年增长3.5%。

2. 本情况说明阐述了粮农组织用于计算净拨款成本增量的方法，并对在完整的《2010-11年工作计划和预算》中编制成本增量概算（特别是人员成本）所采用的假设、事由和预测进行了补充说明。

2. 计算成本增量的方法

2.1 粮农组织的方法

3. 《2010-11年工作计划和预算》中成本增量的计算遵循的是财政委员会、理事会和大会先前批准的方法。成本增量概算涉及把2008-09年的正常计划投入按2010-11年执行工作计划所需的水平重新进行成本核算，即人员服务、物资和服务等投入。成本增量概算的编制按两年度计算，内容包括：当前两年度发生的实际成本调整（**两年度化**）；下一两年度将发生的单位成本的预测调整（**通胀**）；以及现有岗位的**延聘系数**。

4. **两年度化**是指2008-09年发生的人员成本调整对2010-11年的增量财政影响。两年度化是两项因素的结果：

- 当前两年度（2008-09）的预算不足或预算过剩成本，即每个工作月份的实际人员成本与两年前编制的预算概算存在出入；
- 2008-09两年度期间某个时间点发生的当前（2008-09）成本调整（不论是否已列入预算），但必须摊入2010-11两年度的全部24个月期间。

5. 这样，两年度化就能客观反映2010-11年预算执行前已发生的事项的财政影响情况。两年度期间发生的人员成本的变化多是由于落实联合国大会批准的国际公务员委员会建议的结果。在各权力下放办公室，美元兑当地货币汇率的走势也对两年

¹ C 2009/15 第 197 至 223 段

度化产生一定影响，因为汇率与上两年度相比发生了变动。与此相应，两年度化的财政影响本质上属于事实和运算问题，而不属于推测或长远规划。

6. **通胀**是指下两年度各时间点预计将发生的有关调整对2010-11年的成本影响。对工资、退休金供款和津贴的通胀估算来自于“经济学人信息部”的最新外部预测（消费价格指数、名义工资指数、各地汇率）、国际公务员委员会等权威机构发布的数据以及独立验证等。对离职后福利当前缴付费用的通胀估算依据的是对与职工有关的负债计划的精算估值的最新结果（离职后医疗保险、最终付款基金、离职付款基金、补偿基金）。精算估值每年由设在罗马的各机构共同开展。

7. **延聘系数**是指考虑到某些现有岗位由于人员调动在一段时间内出现空缺的情况而扣减对现有岗位估算成本的预算拨付。延聘系数的方法是在外聘审计师详尽研究之后经理事会第107届会议²批准实施的，建立在三个因素之上：i)职工更替率；ii)正常招聘时间；以及iii)预计的离职比例。延聘系数扣减金额按照2010-11年各级别和各地职工成本的正常比率（单位成本）执行。成本增量计算考虑的是两个相邻两年度之间这一扣减金额的变动情况。

2.2 方法的实际应用

8. 粮农组织各管理机构对预计成本增量一贯都给予认真审查。过去有一种倾向是，即便完全知道人员成本预算不足可能带来风险，但仍把下一两年度的单位成本预测尽可能压低。实际上，这造成 2004-05 至 2006-07 两年度期间人员成本出现了较大的负差额，预计 2008-09 两年度仍将出现少量的人员成本负差额。

9. 对于 2010-11 两年度，两年度化是根据 2008 和 2009 年的实际变动情况计算的。根据“经济学人信息部”的预测以系统化的方式应用了通胀估算因素，扣除货币升值或贬值的因素，其中主要风险在于美元兑权力下放办公室所在的国家货币的汇率波动。

2.3 联合国其他机构的作法

10. 设在罗马的各机构在界定各种成本增量因素方面开展了合作。粮农组织和农发基金根据成本的类别采用了同样的资料来源并与世界粮食计划署进行了信息交换。这些磋商能确保最新信息的采集和持续利用具有成本效益，确保提高对各机构之间成本结构和风险差异的认识，确保对各机构间类似的成本类别采用一致的成本增量方法。

11. 但由于设在罗马各机构的成本结构之间的差异，各机构计算的总成本增量并不具有严格的可比性。差异是由若干因素造成的，例如岗位级别构成、各地方岗位

² C 2009/15 第 213-218 段

分布、人力资源政策及计算方法等。例如：农发基金对年度正常成本率的估算是根据中间点每个级别的工资规模和其他待遇的实际成本计算得出的，并把所有所得税支出金额计算在人员成本内；世界粮食计划署采用了强制性轮岗制度，有关成本高于粮农组织和农发基金。

12. 在 2006 年 5 月财政委员会第 113 届会议上提交了对五个联合国组织（国际劳工组织、联合国、联合国开发计划署、联合国教科文组织和联合国儿童基金会）成本增量计算方法的比较研究报告³。该项报告显示预算编制过程采用的方法之间不存在根本性差异，确认了把以往支出模式加外部来源估算作为人员成本增量预测的基础的共同作法。但在人员成本中所包括的各成本要素方面、在用于进行人员成本预算增量估算的细节方面以及在执行期内币种调整的方法方面存在某些技术差异。

13. 比较研究揭示出各组织在处理执行期内人员成本差额方面可以采用的供资机制存在一个重要差异。在联合国，在两年度周期内对计划预算进行三次“重新核算”，以此作为既定作法，以便考虑最新的通胀趋势、工资调查结果和实际汇率的变化。如果重新核算之后联合国人员成本高出预算金额，则成本将通过增加该两年度分摊会费的方式由成员国负担。在粮农组织，所有差额都必须在本两年度的预算拨款中解决，这就要求在执行周期内对计划进行调整，以便对这些未列入预算的成本进行消化处理，而这些调整将在下一两年度进行两年度化时得到体现。

2.4 国际公务员委员会的作用

14. 1975 年，粮农组织接受了《国际公务员委员会章程》，为此大会批准了对《粮农组织总规则》的若干修订。根据这些规定，一些权力被转移至联合国大会（联大根据国际公务员委员会的建议行使这些权力）或转移至国际公务员委员会本身，粮农组织不再有权干涉这些事务⁴。

15. 关于理事会是否有权调整或不批准所建议的薪级表方案的问题已经多次被提出，甚至曾提交至国际劳工组织的行政法院。国际公务员委员会和系统内各组织的立场一向是，虽然薪级表是国际公务员委员会提出的建议，但理事会却不得自由裁量，因为薪级表是根据一定的方法和工资调查结果得出的，而这些方法和调查属于国际公务员委员会的职权。

³ FC 113/10

⁴ 在一般服务雇员方面，根据《章程》第 12 条，“在总部工作地点（……）委员会应该为一般服务及其他当地聘用类别的人员薪级表确认相关实际情况并提出相应建议”。对本组织的建议提交与有关管理机构进行批准；粮农组织为其理事会。根据这些规定和作法，国际公务员委员会为工资调查制定了一套方法并根据第 12 条的规定通过与本组织和职工代表进行磋商的方式开展了工资调查。调查一般四年一次，但也有例外。国际公务员委员会是一个专业化程度很高的机构，多年来在履行联合国系统赋予其的职能方面积累了多年的专业技能并形成了自己的人员队伍。

3. 编制 2010-11 年成本增长概算所采用的假设、事由和预测

3.1 概述

16. 运用上述方法计算，2010-11 年净拨款的成本增量估计为 4990 万美元，两年度成本增长幅度为 5.3%，相当于每年增长 3.5%，详见表 1。

表1⁵：按2008-09年延聘率计算2010-11年净拨款成本增量摘要（百万美元）*

	按 2008-09 年 成本计算 2010-11 年 工作计划和预算 的净拨款草案	两年度化	通胀	延聘 系数 调整	2010-11 年 成本增量	成本 增长 百分比 (两年度)	各成本 项目的 成本 增量 百分比
人员服务							
工资、退休金供款和津贴	654.2	16.3	19.4	-	35.7	5.5%	72%
离职后福利	37.4	-	4.6	-	4.6	12.3%	9%
协议解聘	4.0	-	-	-	-	0.0%	0%
延聘系数调整	-	-	-	2.6	2.6	-	5%
人员服务合计	695.6	16.3	24.0	2.6	42.9	6.2%	86%
物资和服务合计	250.2	-	7.0	-	7.0	2.8%	14%
净拨款预算水平和要求新 增金额	945.9	16.3	31.0	2.6	49.9	5.3%	100%

* “按 2008-09 年成本计算 2010-11 年工作计划和预算的净拨款草案” 一列中所示的各投入类别的预算拆分体现了按 2008-09 年成本计算 2010-11 年草案中的拟定投入比例。

17. **人员服务**的成本增量为 4290 万美元（占总量的 86%），相当于两年度增长 6.2%（每年增长 4.1%）。人员服务包括按照新的岗位延聘系数计算的所有人员成本，包括专业雇员和一般服务雇员的工资、退休基金供款、家属和其他津贴、社会保障及其他与职工有关的待遇和离职后福利。

18. **物资和服务**合计包括其他人力资源、差旅、一般性业务开支、家具、设备，加上估算的通胀因素共计 700 万美元，相当于两年度增长 2.8%（每年增长 1.9%）。

3.2 人员服务

19. 在编制因两年度化、通胀和延聘系数等产生的成本增量概算时采用了一些假设、事由和预测，有关详情见表 2，下文也对此进行了说明。

⁵ C 2009/15 表 6

表 2 – 按 2008-09 年延聘率计算的《2010-11 年工作计划和预算》的各成本类别的人员成本两年度化和通胀（百万美元）

成本类别	按 2008-09 年成本计算的《2010-11 年工作计划和预算》的计划基数 I	两年度化			通胀 V	延聘系数调整 VI	总成本增量 VII = IV+V+VI
		2008-09 年为达到 2008-09 年实际水平所需的预算不足/过剩成本 II	2010-11 年 24 个月中摊入的 2008-09 年成本调整 III	人员服务的两年度化合计 IV = II+III			
专业雇员成本							
工资	324.3	3.2	6.0	9.2	10.2	-	19.4
退休金	66.9	(0.3)	0.0	(0.3)	1.0	-	0.6
教育补助	25.1	(0.6)	(0.4)	(1.0)	0.6	-	(0.3)
因公差旅	16.8	(1.3)	0.0	(1.3)	1.0	-	(0.2)
医疗费	12.8	0.5	1.0	1.5	1.3	-	2.8
其他津贴	19.4	1.5	1.7	3.2	0.4	-	3.6
专业雇员合计	465.3	3.0	8.3	11.3	14.6	-	26.0
一般服务雇员成本							
工资	141.2	0.9	1.4	2.3	2.5	-	4.8
退休金	27.2	0.4	0.6	1.0	0.5	-	1.4
医疗费	17.4	0.5	0.8	1.3	1.7	-	3.1
其他津贴	3.1	0.2	0.2	0.4	0.1	-	0.5
一般服务雇员合计	188.9	2.0	3.0	5.0	4.8	-	9.8
专业和一般服务雇员小计	654.2	5.0	11.3	16.3	19.4	-	35.7
离职后医疗保险	23.9	-	-	-	3.7	-	3.7
最终付款	9.0	-	-	-	1.2	-	1.2
总部一般服务雇员 离职计划	8.0	-	-	-	(0.2)	-	(0.2)
补偿	0.5	-	-	-	(0.1)	-	(0.1)
离职后福利负债小计 (当前缴付费用)	41.4	-	-	-	4.6	-	4.6
延聘系数调整	-	-	-	-	-	2.6	2.6
人员成本合计	695.6	5.0	11.3	16.3	24.0	2.6	42.9
非人员成本	250.2	-	-	-	7.0	-	7.0
合计	945.9	5.0	11.3	16.3	31.0	2.6	49.9

20. 第 I 列显示的是按 2008-09 年成本计算的《2010-11 年工作计划和预算》的预算 9.459 亿美元，其中人员服务成本 6.956 亿美元，物资和服务成本 2.502 亿美元。

3.2.1 两年度化 – 专业和一般服务人员成本

21. 第 II 列对 2008-09 年发生的预算不足或预算过剩的专业和一般服务人员成本的影响进行了量化，金额为 500 万美元。第 III 列对 2008-09 年期间某些时间点发生

的所有预算过剩、预算不足和列入预算的且必须在整个 2010-11 两年度期间进行拨备的人员成本调整进行了量化，金额为 1130 万美元。这两者的影响合计就是第 IV 列显示的两年度化调整总额 1630 万美元。下文对两年度化中人员成本调整的主要类别进行了说明。

- 所有工作地点的专业人员工资成本占到两年度化中的最大一部分。原因是总部的工资成本增长幅度大于列入预算的增长量，且汇率因素对权力下放办公室造成了影响。2009 年 4 月，国际公务员委员会宣布欧元工资提高 6.2%（或美元工资提高 6.6%，而 2009 年 4 月列入预算的成本增量为 3.0%）。在以欧元以外币种计算的权力下放办公地，2008 年美元兑当地货币贬值的影响造成实际成本提高了 3% 至 7.5%。
- 两年度化后 2008-2009 年的因公差旅成本出现下降，原因是公务出差的计算方法发生了调整，实现了效率的节约。
- 2008-09 年专业和一般服务类别的医疗费预算不足，因此对 24 个月进行了成本调整，主要原因是欧元升值。
- 其他津贴的增加主要是由于家属津贴调整造成的，该项政策是国际公务员委员会颁布并经联大批准后于 2009 年 1 月开始生效的。
- 总部一般服务类别的工资和退休金成本增量与列入预算的增量相当（2008 年为 3.03%，预测 2009 年为 2.8%），而权力下放办公室一般服务类别的工资和退休金成本，包括家属和语言津贴，则有所增长，原因是权力下放办公室美元兑当地货币贬值的影响所致⁶。

3.2.2 通胀 – 专业和一般服务人员成本

22. 第 V 列对 2010-11 年专业和一般服务人员成本的通胀估算进行了量化，金额为 1940 万美元，其中 1460 万美元为专业雇员的成本，480 万美元为一般服务雇员的成本，详情如下。

- 在总部的专业和一般服务人员工资方面，预计 2010 年增长 2%，2011 年增长 2.5%，略高于“经济学人信息部”对 2010 年和 2011 年意大利的“平均名义工资指数”预测（分别为 1.7% 和 2.3%），这考虑到 2009 年意大利的官方工资指数为 2.8%，而国际公务员委员会将采用这一指数来确定意大利的一般服务雇员的薪级表，且这一指数将会对专业雇员的生活成本造成影响。

⁶ 《2008-09 年工作计划和预算》第 243 段指出了这一风险

- 通胀增幅较大的其他领域为各权力下放办公地的专业和一般服务人员工资。在预测人员成本时要考虑诸多因素，其中包括通胀指数（如在粮农组织人员编制较多的几个权力下放办公地，预测“名义工资指数”年增幅约为8%）、汇率走势预测和近期增长趋势等。预测通胀率在1%至8%之间。
- 在所有工作地点的专业雇员应计退休金薪酬方面，采用的增长率为2010年2.4%和2011年2.3%，这相当于“经济学人信息部”对美国名义工资指数的预测水平。国际公务员委员会对应计退休金薪酬薪级表的修订参照的是纽约生活成本。农发基金在编制明年预算的人员成本时也采用了相同的概算增幅。
- 在教育补助方面，采用的增长率为2010年2%和2011年2.7%，这与世界消费者价格指数相同；所采用的因公差旅增长率平均为每年5%，这是考虑到旅游业界预测有关费用的价格调整将使明年的旅行成本提高7-12%。
- 在医疗费方面，采用的医疗费膨胀率为每年6.5%，与精算估值采用的增长率相同。

3.2.3 通胀 – 职工福利计划

23. 在2007年12月31日和2008年12月31日精算估值（2009年年初完成）的基础上，预测“离职后医疗保险”的当前缴付成本将增加370万美元，最终付款基金、一般服务类别离职付款基金和补偿基金的成本也将增加90万美元，财政委员会已对这些精算估值进行了审议⁷。

3.2.4 延聘系数

24. 金额达 260 万美元（第 V 列）的延聘系数调整的大部分是由于国家和联络办公室不适用延聘系数，下文将对此加以说明。

25. 在过去，采用经延聘系数调整的正常比率进行预算编制经常造成预算内岗位空缺数量较少的办公室发生无资金安排的成本，例如各国家和联络办公室，它们无力“吸收”延聘系数，因此需要的资源一般都超出既定预算的水平。在很多情况下，采用了延聘系数与已填补的岗位无延聘系数之间的成本差额必须要由中央财政通过从其他地区重新配置资源的方式安排资金。

26. 填补该赤字的一个方法是根据独立外部评价的建议取消延聘系数调整的做法。大会委员会和财政委员会都已同意对粮农组织代表处网络范围内的所有预算内岗位废除延聘系数调整。管理层建议把这一措施扩大至包括联络办公室的所有预算内岗位，这些办公室也面临同样的制约。因此，在做出成本增量调整后的2010-11年

⁷ FC 126/8

净拨款草案中，粮农组织代表处和联络办公室的两年度预算编制均采用了未考虑延聘系数的比率。这使人员成本增加了210万美元（粮农组织代表处180万美元，联络办公室30万美元）。

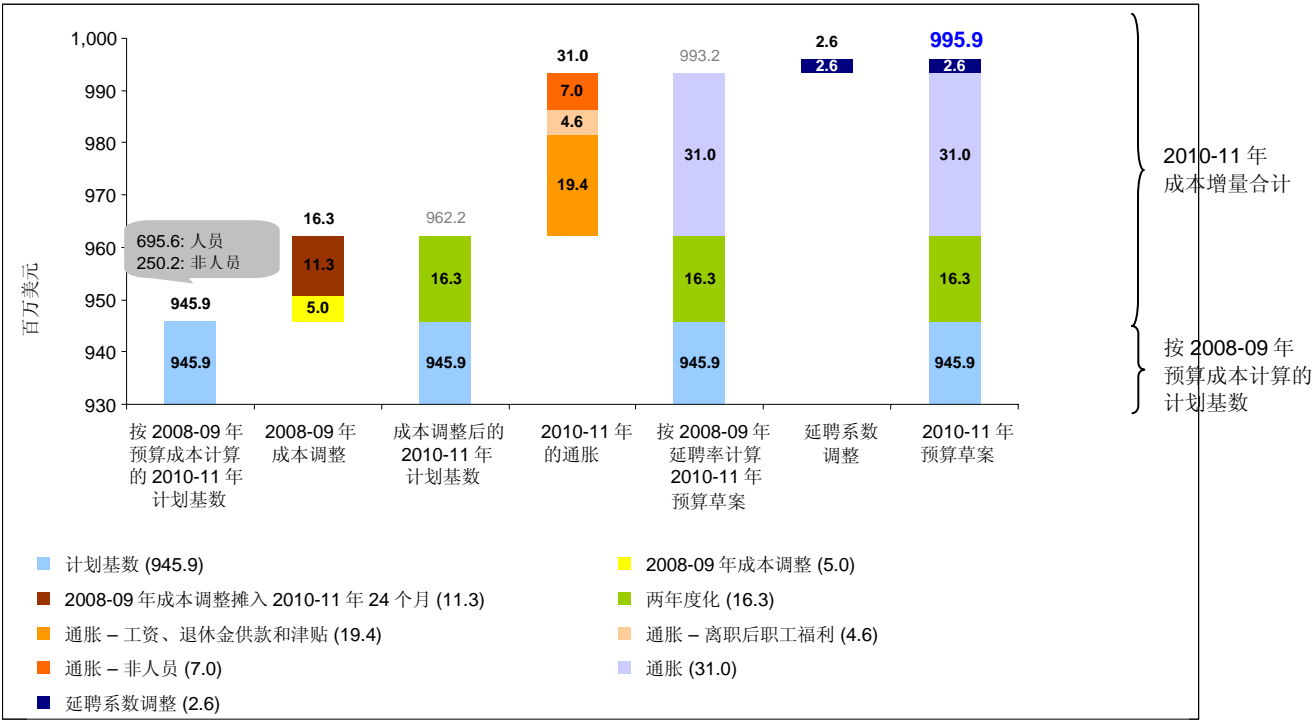
3.3 物资和服务

27. 经计算，物资和服务的通胀为700万美元，计算方法是对有关总部和欧洲发生的开支与总部和欧洲以外其他地方发生的开支的预测系数相结合，前者的系数为“经济学人信息部”6月份对意大利消费者价格指数的预测（2010年0.9%，2010年1.8%），后者的系数为2010年0.9%，2011年2%（低于2010年2.1%和2011年2.6%的9月世界消费者价格指数）。农发基金9月份向其执行局建议2010年采用1.5%的年综合通胀率。

4. 结论

28. 采用上述定量数据，下文以图表方式说明了各项因素的综合作用，这是因素包括对人员服务、物资和服务的两年度化和通胀以及延聘系数。

2010-11年成本增量拆分图解



29. 第一个柱形表示了按 2008-09 年成本计算构成 2010-11 年计划基数（9.459 亿美元）的人员和非人员成本要素的金额；

30. 第二和第三个柱形推导了 2008-09 年实际成本水平对 2010-11 两年度的影响，总金额为 1630 万美元：

- 2008-09 两年度实际成本造成的成本调整，这些实际成本为 2008-09 年发生的经常性预算不足/预算过剩专业和一般服务人员成本，计 500 万美元；以及
- 2008-09 两年度期间某些时间点发生的成本增量，需要 2010-11 年进行追加资金拨备，以便在 2010-11 年的整个 24 个月期间予以支付，金额为 1130 万美元。

31. 第四和第五个柱形显示的是 2010-11 两年度期间某时间点因通胀而将产生的 3100 万美元成本增量，其中包括：

- 专业和一般服务人员成本 1940 万美元；
- 根据精算估值，离职后职工福利的当前缴付成本 460 万美元；以及
- 物资和服务 700 万美元。

32. 第六个柱形显示的是延聘系数计算的影响，这造成人员成本增加 260 万美元。

33. 第七和最后一个柱形为所有上述因素的总体影响，从成本结构的角度显示了《2010-2011 年工作计划和预算》的预算水平草案的构成情况：按 2008-09 年预算成本计算的计划基数 9.459 亿美元和 2010-11 年成本增量合计 4990 万美元。