



第六十三届会议

临时议程\* 项目 57

发展方面的业务活动

联合国系统发展方面的业务活动的捐款趋势以及促使联合国  
发展援助具有充足、可预测和不断扩大的基础的措施

秘书长的报告\*\*

摘要

根据大会第 62/208 号决议第 30 段的要求,本报告探讨扩大发展援助的基础、促进联合国发展系统业务活动的实际捐款保持上升趋势、确保可预测性以及确保核心资源和非核心资源之间保持适当平衡等问题。报告概述最近的趋势和现状,分析阻碍改善现状的因素,并提出秘书长已经采取或计划采取的后续行动。

\* A/63/150。

\*\* 本报告迟交是因为需要与联合国系统各组织进行广泛协调。



## 一. 引言

1. 大会在关于三年期全面政策审查的决议中经常表示，需要为联合国系统提供充分而及时的资源，使其能够执行任务。大会在最近的第 62/208 号决议第 29 段中请秘书长与会员国充分协商，采取措施：(a) 促进联合国系统具有足够和不断扩大的发展援助基础，同时特别顾及方案国的优先发展事项；(b) 促进发展方面业务活动的实际捐款保持上升趋势，查明阻碍实现这一目标的因素，并就此提出适当建议；(c) 促进发展方面业务活动筹资的可预测性和多年认捐；(d) 促进核心捐款和非核心捐款之间的适当平衡。大会在第 62/208 号决议第 30 段中还请秘书长向大会第六十三届会议提交一份贯彻落实大会要求的情况报告。

2. 本报告是根据大会第 62/208 号决议第 30 段的要求编写的报告简要概述联合国发展系统目前的筹资趋势，并分析联合国系统在不断变化的援助环境中获取充足和可预测的资源所面临的主要障碍。

3. 报告探讨三个问题：(a) 扩大联合国系统的发展援助基础，促进实际捐款保持上升趋势；(b) 确保可预测性；(c) 以及确保核心资源和非核心资源之间保持适当平衡。对于每一个问题，相关章节介绍最新趋势和现状，分析阻碍改善现状的因素，并介绍已采取的措施和行动建议。

4. 应当结合下述两份报告阅读本报告，一份是秘书长关于执行大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议的管理进程的报告，<sup>1</sup> 另一份是秘书长关于 2006 年联合国系统发展方面业务活动资金筹措情况综合统计分析报告。<sup>2</sup>

## 二. 背景

5. 必须在全球发展合作趋势的背景下看待联合国的资金筹措问题。联合国系统能否筹措到充足经费，与官方发展援助占国民总收入 0.7% 这一目标的总体实现情况。1996-2004 年，官方发展援助的数额与 1995 年的数额相比普遍减少。只有在 2005 年，官方发展援助总额的比例才超过 1995 年的水平。在官方发展援助减少的相应时期内，国际社会通过 1990 年代的主要会议确立了国际发展伙伴关系的方方面面，要求增加对发展中国家的援助。在同一时期，联合国各组织着力增加为其方案提供的资源数量，并在近年来不断强调核心资源的重要性。

6. 在过去几年里，国际社会作出新的努力，按比例增加援助数额，并提高援助成效，以期解决全球在实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面面临

<sup>1</sup> E/2008/49。

<sup>2</sup> A/63/71-E/2008/46。

的发展难题。各种努力目前在继续进行。2008年，三项活动的一些主要内容有：(a) 2008年11月至12月在多哈举行的审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题后续国际会议，将审查在《蒙特雷共识》的六个领域所作承诺的执行进展；(b) 援助实效问题高级别论坛将于2008年9月在阿克拉举行；以及(c) 2008年6月30日至7月1日在经济及社会理事会实质性会议的高级别部分期间举行的第一个发展合作论坛，讨论了如何履行援助承诺和提高援助质量问题。

7. 大多数捐助者还没有履行增加援助的承诺，因此需要作出前所未有的努力来增加援助，实现他们的目标。2007年底，经济合作与发展组织（经合组织）/发展援助委员会（发援会）提供的官方发展援助为1 037亿美元，实际价值自2006年以来减少8.4%。这就是说，官方发展援助占国民总收入的比例由0.31%下降至0.28%。减免债务赠款促使2005年和2006年的官方发展援助数额格外高。除此赠款外，官方发展援助净额实际价值增加2.4%。在苏格兰格伦伊格尔斯举行的八国集团首脑会议及2005年世界首脑会议上所作的承诺意味着到2010年，援助数额将从2004年的800亿美元增至1 300亿美元。但实际上，官方发展援助（不包括债务减免）迄今增加的比率只有到2010年达到1 300亿美元这一目标所需比率的一半。

8. 多边性质的援助呈现略有减少的趋势。多边援助继续占全球援助数额的40%左右（占发援会捐助者供资额的50%），但是这些资金中大约有50%（包括给联合国的资金）指定用于特定的倡议、部门或专题。就部门分配情况而言，用于社会部门和治理部门的援助日渐增多，而用于经济基础设施和生产部门的援助则减少。<sup>3</sup>

9. 过去十年国际发展形势的变化导致这方面的环境更加复杂，捐助者数量和渠道越来越多，包括新的基金、筹资安排/机制、慈善基金会和公私伙伴关系。在出现这一变化的同时采用了新的筹资方式。新出现的援助结构如：直接预算支助、全部门办法、通过将援助筹资决定权下放给外地而在国家一级实行的联合供资新形式以及成倍增加的全球基金。这种已经变化的环境要求采取新的多个利益攸关者方式，把一大批具有互补能力和资源的行为体（政府、民间社会、私营部门、私营基金会）聚集在一起，为一个共同目标而努力。虽然这些新的伙伴关系会带来更多机会，但是也需要行之有效的新制度来管理多个利益攸关者的活动。这也适用于和发展合作总体结构中的这些变化产生相互作用的联合国系统。

<sup>3</sup> 见 E/2008/69。

### 三. 促使联合国发展援助具有充足、可预测和不断扩大的基础以及促使实际捐款保持上升趋势的措施

#### A. 联合国系统的发展援助基础

##### 1. 最近的趋势/现状

10. 联合国系统收到的业务活动捐款总额自 2002 年以来呈上升趋势，但这一趋势在 2006 年停止。2006 年收到的 172 亿美元与 2005 年相比实际仍然减少了 2.0%。<sup>4</sup> 减少的原因是非核心资源减少了 15.1%，这表明 2005 年是个特殊年份，由于发生了两场人道主义危机（亚洲海啸和南亚地震）而需要资金。同时，2006 年的核心资源与 2005 年相比实际价值增加了 6.3%。但是，2006 年核心资源的增加，也有可能是因为在联合国发展方面业务活动统计数字中，对核心资源的捐款的计算方式有重大创新，从而减少了以往的少报现象。

11. 虽然联合国系统在 2006 年之前吸引的资金总额越来越大，但这主要是由于核心资金或补充资金增加。出现这些趋势之时，联合国系统肩负着协助各国努力实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的重要任务。各组织的资源数额必须与联合国系统承担的任务和要求相称。捐助国亟需增加为联合国业务活动提供的资金，特别是通过提供核心资源来增加这种资金。

12. 扩大捐助者基础也有助于提高财务上的长期可持续性。目前，对数目有限捐助者的严重依赖简直成了一种规范。例如，估计联合国开发计划署（开发署）的前 10 名捐助者提供开发署 2008 年经常资源总额的近 80%。2000 年，前 10 名捐助者的捐款数额占经常资源收到的捐款总额的 86%。<sup>5</sup>

13. 就在捐助国的总数而言，向联合国儿童基金会（儿童基金会）捐款的国家政府数目近年来略有减少，从 2005 年的 109 个减至 2006 年的 104 个和 2007 年的 102 个。<sup>6</sup>

14. 此外，非发援会成员国对联合国系统的捐款日益重要，2006 年的总额达 4.51 亿美元（不包括自收自支捐款），与 2004 年的 2.21 亿美元相比增长 104%。<sup>7</sup> 虽然这一数额占捐款总额的比例不大，但这种事态发展令人高兴。值得注意的是，联合国人口基金（人口基金）2007 年收到撒哈拉以南非洲所有国家的捐款，41

<sup>4</sup> 见 A/63/71-E/2008/46。

<sup>5</sup> 见 DP/2008/24。

<sup>6</sup> 见 E/ICEF/2008/10、E/ICEF/2007/9 和 E/ICEF/2006/11。

<sup>7</sup> 见 A/63/71-E/2008/46，表 8。

个非发援会成员国 2008 年向人口基金提交了多年期认捐。在人口基金的 182 个捐助国政府中，19 个经合组织/发援会国家和 51 个方案国增加了捐款数额。

15. 2006 年，各国政府通过联合国各机构输送的供本国支出的所谓“自收自支”资金达 18.9 亿美元，来自于 154 个国家。开发署（将近 14 亿美元，比 2005 年增加 24%）和世界粮食计划署（粮食计划署）收到的这种支助来源非常广泛。应当注意，这些资金并不总是“新”资源，而是来自于原先由开发银行或双边捐助者所提供资金的转手捐款。

16. 对一些实体日益重要的另一种资源是多方捐助者资金或联合资源。但对儿童基金会而言，这些资金主要用于人道主义救援和危机后恢复，包括来自于各种联合供资机制的收入。<sup>8</sup> 截至 2007 年 9 月，这种来源提供的资金有 1.94 亿美元来自这些来源，已经超过 2006 年的总数额 1.78 亿美元。在今后各年内，这类资金预计将会增长，这表明一些主要捐助者的供资方式倾向于提供更多联合资金。

17. 来自于传统政府捐助者以外的资金，特别是主要在社会发展领域运作的私人资金，近年来有所增加。2006 年，为联合国提供的非政府捐款和私人捐款至少有 14.7 亿美元，与 2005 年相比大幅增加。<sup>9</sup> 联合国各组织正在加大努力调集非政府伙伴的资源。例如，儿童基金会与捐款占其总资金 40% 的非政府国家委员会做了制度化安排。<sup>10</sup> 开发署正在同世界各地的基金会建立伙伴关系。虽然私人资金占联合国所收到捐款总额的一小部分，但在国家一级，它也是实施小规模国家方案的联合国各组织的重要资源基础。

## 2. 促使实际捐款保持增长趋势所面临的障碍

18. 世界经济最近出现的不确定因素给进一步加强联合国的经费筹措蒙上了一层阴影。世界经济 2007 年的增长率为 3.8%，但预计会显著下降，2008 年和 2009 年的增长前景分别为 1.8% 和 2.1%。<sup>11</sup> 发达国家经济体预计将放慢速度，这可能会对一般官方发展援助总额特别是对联合国收到的捐款产生影响。

19. 联合国业务活动经费筹措的自愿性质使其在政府预算紧张时很容易成为削减的目标。应该设法消除一种情形，即捐助者在决策过程的后期才决定给联合国的自愿捐款数额，并且决定数额的因素不是方案的质量或优先程度，而是在已经进行评估和谈判并且已经兑现其他承诺之后还有多少经费尚未分配。

<sup>8</sup> 包括联合国人道主义事务协调厅中央应急基金的赠款（7 800 万美元）；多方捐助者信托基金对苏丹、刚果民主共和国和埃塞俄比亚的捐款（6 350 万美元）；伊拉克信托基金赠款（2 700 万美元）和联合国人的安全信托基金的资金（100 万美元）。

<sup>9</sup> 见 A/63/71-E/2008/46，附件一。

<sup>10</sup> 见 A/62/73-E/2007/52。

<sup>11</sup> 《世界经济状况与前景》增编，截至 2008 年年中。

20. 联合国一些理事机构曾经担心，捐助者可能选择其他渠道而不是联合国来实现共同目标。这可能表明，人们依然认为联合国业务活动的某些方面给予捐助者捐款的透明度不够。尽管已努力改善成果管理制，但联合国开展的业务工作复杂和多样，因此更加难以对影响进行评估。因此，已增加官方发展援助承诺的捐助者大多数是通过他们的双边合作方案和所选定的多边组织进行，而没有大幅度增加对联合国系统的供资总数。国际开发协会第 15 次资金补充将提供共 416 亿美元，与提供 321 亿美元的第 14 次资金补充相比增加 95 亿美元。

21. 能够产生明显、直接效果的事业比较容易得到援助。人道主义援助在联合国发展系统总体支出中占的比例最大。据估计，在 1993-2003 年的十一年期间，这项支出以平均每年 15.3% 的速度增加，而发展业务活动(减去人道主义援助部分)的支出增加速度要慢得多，也更均匀，每年增加 7.4%。<sup>12</sup>

22. 新的机制，例如多方捐助者全球基金，在调集资源实现具体目标方面相当成功。来自私营部门和民间社会(包括慈善基金会、公司、专门研究机构和其他类非政府组织)的赠予性捐款越来越重要。全球基金的增长并不一定意味着这些资源不会造福于联合国系统，因为有些资源是通过联合国机构输送的。尽管如此，联合国发展方面业务活动规划过程中的一些扭曲现象可能是引起关切的原因。更具体而言，全球基金似乎较少允许在国家一级确定供资举措的优先次序，而如果这些资源直接输送给国家一级的联合国机构，就会更加重视根据国家优先次序把这些资源用于交付国家一级的方案。

23. 在这一背景下，必须以互补的方式开展双边合作、国际金融机构(特别是国际发展协会)、全球基金和联合国发展合作的资金筹措工作。

24. 在促进互补性过程中必须考虑的一个重要方面是不同组织采用的不同标准。例如，经合组织/发援会确定单个联合国实体是否有资格获得官方发展援助资金的标准规定，申请实体必须表明他们能够推动国家经济发展和福祉。<sup>13</sup> 这类规定不包括应会员国请求为发展做出重要贡献的联合国方案，其中包括人权方案。为了鼓励捐助国政府为联合国方案提供更多官方发展援助，需要对此类标准进行审查，允许会员国把对范围更广的联合国方案的捐款作为官方发展援助。

25. 联合国不像国际开发协会那样向潜在捐助者提出一个综合信封，其中有全套拟议方案文件，规定所需资源的总金额、资源分配标准以及其他必要的政策说明。这使联合国在争取关键的大笔资源过程中处于不利地位。

26. 捐助者已经改变援助的模式，更多地使用全部门办法和预算支助方式(一般或直接预算支助)，显著影响到发展合作的规划、组织、交付和筹资方式。在这

<sup>12</sup> 见 A/60/74-E/2005/57，第 56-58 段。

<sup>13</sup> 经合组织情况介绍，“这是官方发展援助吗？”，2007 年 5 月。

两种情况下，政府的领导作用得到加强；发展合作纳入了政府领导政策、文件或战略；国家付款和问责程序适用于所有捐助者。捐助者参加这项新办法，将其财务支助集中在支持整个部门方案或总预算的“篮子”里，不再为单一项目提供资金或支持以地区为基础的方案，提供未指定用途的资金来实现千年发展目标和其他国际目标。

27. 尽管这些新的援助模式对于加强方案的交付和筹资带来许多好处，但可能会影响到一些联合国发展组织，如果他们不是协调机制一部分，这种影响就更大。联合国系统尽管派代表出席大多数国家的相关会议，但既没有积极参与提供直接预算支持资金，也没有将自己的程序与这些捐助者和方案国政府的程序协调一致。在第 62/208 号决议第 103 段中，大会鼓励联合国发展系统应方案国的邀请按规定参加目前的和新的援助模式和协调机制，并邀请联合国发展系统增强它在这一方面的参与。

28. 虽然目前还不清楚新的模式将如何直接影响到联合国业务活动的经费筹措，但这些模式可以影响联合国发展合作的规划和交付及其能够吸引到的资金，因为联合国援助的影响可能变得更难展现。

### 3. 秘书长已经采取或计划采取的行动/建议

29. 秘书长一直在就需要增加官方发展援助数额的问题发出强烈的政治讯息。在北海道八国集团首脑会议之前，他向八国集团所有国家发出一封呼吁信，敦促他们增加官方发展援助。他还通过千年发展目标非洲指导小组致函经合组织/发援会所有国家，敦促他们增加对非洲的发展援助。他迄今为止已收到的对这些呼吁信的反馈意见很少。他还经常在双边会议及正式访问期间吁请会员国增加官方发展援助，并将加强这方面的努力。

30. 此外根据大会第 62/208 号决议，秘书长已经请他的创新发展融资问题特别顾问承担起调动政治意愿，向联合国的业务工作提供更多和更可预见的资金这一额外任务。他已委托负责审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题后续国际会议（多哈审查会议）的两名特使承担同样的任务。

31. 将于 2008 年 12 月召开的多哈审查会议为联合国系统经费筹措的新举措开辟了前景。秘书长打算在多哈会议之前呼吁会员国重申提高官方发展援助总体数额以及为联合国系统提供足够资源，以帮助各国努力实现千年发展目标的重要性。呼吁中还将强调指出，在增加官方发展援助的同时，应增加联合国发展业务活动的经费。

32. 秘书长在审视多哈审查会议的成果并考虑到阿克拉援助实效问题高级别论坛的成果以后，将考虑发出一个适当的倡议，以便围绕新的办法和举措达成共识，提高对联合国发展系统的财政捐款的质量和数量。

33. 在这方面，秘书长正在考虑发出一个良好多边捐款倡议。这样一个倡议可以依据相互尊重、责任、透明度以及承认联合国系统内多种多样的筹资结构和机制等原则，并需要建立与良好人道主义捐款类似的基准和标准（见下文框表 1）。这一倡议可以作为捐助者提供有效多边援助的一个指导方针。

#### 框表 1：良好人道主义捐款倡议

良好人道主义捐款倡议是 2003 年在斯德哥尔摩一次国际会议发起的，参加这次会议的有各捐助国政府、联合国机构、国际红十字会和红新月运动以及参与人道主义行动的其他组织等方面的代表，之后又召开了 2004 年渥太华会议、2005 年纽约会议以及 2006 年和 2007 年日内瓦会议。这一倡议为捐助者讨论人道主义资金筹措方面的良好做法和其他共同关切提供了一个论坛。由于该倡议确定了原则和标准，因此既为指导正式的人道主义援助提供了一个框架，也为鼓励实行更多捐助者问责制提供了一个机制。

2003 年会议商定了一套共 23 条人道主义捐款原则和良好做法。这些原则现在是经合组织/发援会的人道主义工作参考标准。截至 2007 年，有 24 个国家政府和欧洲联盟委员会已经商定，确保根据良好人道主义捐款的原则提供人道主义援助。

2003 年以来每年召开一次会议，审查进展情况并决定来年的优先事项。

活动包括以下内容：

##### (1) 同行审议

2004 年以来，作为发援会定期同行审议进程的一部分，对 10 个捐助者的人道主义援助工作进行了审查，并提出了 100 多条实质性建议。一些捐助者用良好人道主义捐款框架来指导制定新政策，或者通过国内执行计划制定出实施战略。

##### (2) 提交报告工作的统一

多边和国际组织用良好人道主义捐款原则来促进向捐助者提交报告工作的统一。已经通过关键机构各自的捐助者支持团体与这些机构谈判商定制定共同报告格式和统一管理要求等问题，这有助于各机构降低业务成本，腾出更多资源来开展业务工作。

##### (3) 辩论论坛

良好人道主义捐款为捐助者讨论共同关心的问题提供了一个论坛。例如，捐助者讨论了发展新融资工具的问题，如中央应急基金和共同人道主义基金。最近，良好人道主义捐款提供了一个伞型框架，捐助者在该框架下交

流以需求为基础的资源分配方法以及作为人道主义改革努力的一部分而采用的新集群方法等方面的良好做法。

#### (4) 国家级试验

过去两年里在布隆迪和刚果民主共和国开展了两个试点项目，之后在苏丹和刚果民主共和国又进行了试点，以检验如何在实地一级将原则付诸实践。对这些试点项目的结果进行了审查，并查明了关键的经验教训。现在正在编写一份指导说明，用于支持和鼓励在外地一级更广泛地接受良好人道主义捐款概念。

#### (5) 监测和评价

良好人道主义捐款倡议制定了一套指标，监测捐助者如何交付一些核心承诺。捐助机构如果愿意，也可对这些指标进行调整，用于监测本机构的业绩。已经委托一名独立专家确立一个基线，并根据这一基线对进展情况进行监测。利用 2004 年和 2005 年数据编写的第一份报告于 2006 年 7 月完成。

#### (6) 试行新援助模式

目前正在制定为人道主义援助供资的新方式，并重新确定现有的方式。这些机制的目的是确保资金充足、可预测并且有灵活性。这将带来更快、更高效和公平的人道主义援助。

34. **可以在与经济及社会理事会高级别部分特别是发展合作论坛同时举办的关于发展方面业务活动的高级别筹资活动上审视此类倡议的进展。**这类倡议将重新重视资源问题，并把筹资问题的审议与关于更广泛发展合作政策的辩论联系起来，包括把资源调动与业绩评估联系起来。这种联系一直被认为是目前每年召开的联合国发展活动认捐会议所缺乏的。高级别活动将补充各基金和方案各自在资源调动方面作出的努力，并加强对多年期后将取得成果的政治支持。新倡议还将确保充分考虑到联合国每个发展组织的不同特性和多样性。

35. 秘书长注意到大会第六十二届会议关于全系统一致性问题非正式协商共同主席的最新报告，其中包括有必要履行所有与联合国系统筹资有关的承诺，以及重申联合国系统的资金不足而又难以预测，也是导致零散状态的因素之一，并且损害到联合国的多边性质。秘书长将在联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调）内大力推动联合国系统同心协力，为发展方面业务活动调集资金，并避免各组织之间在这方面的竞争。进一步探讨了联合国系统在国家、区域和全球三级的协作筹款办法，以此培养每个组织的方案实力。与方案国政府、双边捐助者以及多边基金和机构建立稳固的伙伴关系，可以促进政策对话、机构效率和国家一级业绩。

36. 一些组织已经采用了此类办法，并获益非浅。例如，儿童基金会进一步加强了与国际金融机构的伙伴关系，并因而在 2007 年获得了 2 700 万美元捐款，几乎是 2006 年捐款额的 4 倍。开发署与伊斯兰开发银行签订了一份谅解备忘录，与非洲开发银行及亚洲开发银行就修订合作框架问题举行的谈判也进入了最后阶段。

37. 在保健领域，由于新倡议和伙伴关系日益增多，使全世界的保健部门支离分散，基本保健制度得不到长期可预测筹资活动的支持，确保协调与问责的工作滞后。秘书长在联合国系统与保健问题有关的组织支持下已着手制定一个路线图，以调动资源(a) 解决保健部门的人力资源不足问题；(b) 通过动员国家元首等方法，促使产妇保健工作加快取得进展；并(c) 处理并控制被忽略的热带疾病。

38. 利用运行良好的伙伴关系与私营部门合作，也有助于争取到宝贵的资源，最大限度地扩大各项方案的执行成效。在战略慈善事业、与慈善事业有关的促销举措、雇员捐款方案、特别活动、贺卡销售、支持提高认识活动和紧急呼吁等方面，儿童基金会都成功地加强了伙伴关系努力。

39. 粮食计划署正在实施各种新的创新性办法，以显著扩大与私营部门的伙伴关系。粮食计划署建立了两个新的多年期全球伙伴关系，资金达数百万美元，目的是争取公司合作伙伴的独特技能和捐赠。规模较小的公司、网上捐助者和身价净值高的少数个人也将提供一些捐赠。粮食计划署执行局目前正在讨论一项扩大与私营部门伙伴关系的战略。

40. 2006 年，开发署的 103 个国家办事处开展了多项涉及私营部门的活动，其中包括减贫、环境和能源等领域的 120 多个公私伙伴关系项目。开发署的 60 个国家办事处在民主治理、能源、环境和减贫等领域与民间社会组织和基金会结成了伙伴关系。在许多情况下，基金会发挥了重要的争取支持职能，帮助动员更多伙伴支持联合国的方案拟订方案。

41. 经济及社会理事会于 2008 年 2 月 25 日举行了一次特别会议，讨论慈善企业如何帮助推动千年发展目标。会议提出了许多有意思的想法，其中包括一项提议制定联合国全系统伙伴关系指导方针的提案。会议还指出，必须解决关于税收规则规章的问题，以在全球范围内方便企业提供更多慈善资源。秘书长将利用经济及社会理事会下一次慈善会议，采取措施鼓励与各基金会开展合作，从私营部门调动资金。

42. 在联合国系统与私营部门合作的同时，必须确保这一新的合作关系尊重联合国系统的工作原则，其中包括多边主义和中立原则。

## B. 可预测性和多年认捐

### 1. 最近的趋势/现状

43. 一般而言，如果筹资具有可预测性，战略重点就能够与筹资来源挂钩，使各项方案更有重点，更加一致。但另一方面，缺乏可预测性会导致各机构的业务成本因行政混乱和方案筹资方面的不确定性而增加。为了使各项活动与可用资源相协调，方案执行要受到限制，工作安排也会复杂起来。

44. 联合国系统的许多组织已采用了多年筹资框架，鼓励会员国根据特定框架并在该框架的整个期间捐助资源。不过，筹资的可预测性仍然是一个难题。例如，向开发署提供缴款时间表的捐助者数目继续减少：2000年为15个、2002年为14个、2006年及之前3年均为11个，2007年为9个，其中许多捐助者未按照其时间表提供捐款。<sup>14</sup>

### 2. 保证可预测性的障碍

45. 联合国的业务活动资金越来越依赖自愿捐款、预算外捐款和专用捐款，这加剧了资金的不可预测性和不可靠性。整体上，多年筹资框架没有大幅度改善资金的可预测性。捐助者经常把各框架作为调动资源的参照，但仍继续做短期认捐。这可能是由于捐助者认为业绩和多年非专用资金承诺之间的联系不够牢固。

46. 总体而言，官方发展援助仍然非常不可预测，捐助者在时间表安排的财政年度提供的援助仅有60%-65%。《援助有效性巴黎宣言》设定了一个目标，要在2010年之前把未在时间表安排的财政年度内提供的援助比例减半。

47. 经合组织/发援会的调查报告<sup>15</sup>审查了捐助者在援助支出先期规划方面的做法。报告认为，虽然大多数捐助者的预算仍然是经议会批准的年度预算，但他们采用的是多年方案拟订框架，其中列有关于计划支出的资料。各国与伙伴国家共享信息的程度不尽相同。

48. 实现在可预测性方面之所以没有取得什么进展，部分是由于普遍实行设立条件的做法，而这种做法可能会大幅度延误或减少援助。很大一部分援助仍然被用于购买捐助国的商品和服务。依据施政和政策业绩而不是需求和发展成果来分配援助，也是一个普遍的做法。

### 3. 秘书长已经采取/计划采取的行动/建议

49. 多年筹资框架（或称战略计划）使会员国能够通过对比财政资源与规划活动所取得的成果进行比较，监测财政资源是否得到了有效使用。

<sup>14</sup> 见 DP/2008/24。

<sup>15</sup> 经合组织发展援助委员会《逐步加强：援助分散、援助分配和援助可预测性 2008 年援助分配政策和指示性先期支出计划调查报告》（2008 年 5 月）。

50. 在有些情况下，与战略计划提出的优先事项相符的专题捐款使得非核心资源的可预测性增加，而这类资源在资金总额中的比例日益增加。专题资金还有行政成本低、年度报告提交程序简化、灵活性增加、能够进行长期规划、成果更具可持续性等特点。例如，儿童基金会自 2003 年以来已经收到共计 11.89 亿美元专题资金。从 2004 年开始采用专题资金做法至 2006 年，专题捐款占捐款总额的比例从 8% 上升到 11%，专题供资额同期增加了两倍多（截至 2007 年 9 月 30 日）。

51. 确保人口基金有可持续的筹资基础是一项明确规定、可衡量的管理产出，并且与其问责框架和监督政策挂钩。人口基金的战略计划中有一个综合财政资源框架，显示人口基金在整个战略计划期间的预计计划总收入，以及这些资金如何在三个主要的组织要求之间进行分配：国家方案、全球和区域方案以及注重成果的两年期支助预算。

52. 作为“一体行动”试点倡议一部分成立的“一体基金”，采取了创新性办法增加国家一级的非核心资源。这一基金把减少业务成本和增加执行机构的灵活性及可预测性作为目标，同时允许捐助者为战略计划提供资金，以便联合国对发展挑战做出协调一致的回应。“一体基金”为合作伙伴提供有关联合国各项活动及财务和资金缺口的全面、透明的概览。一些捐助者提供了额外的可用资源用于资助试点项目，并致力于通过非专用捐款窗口增加方案供资。<sup>16</sup>

53. 不过，2007 年清点工作的经验表明，政府和联合国系统对获取资金的预期过高会导致不切实际地拟订方案。此外，如果利用现有的双边资金为联合国支助的方案供资，方案国就不能获得额外的资源。对于联合国各机构而言，如果捐助者选择通过一体方案提供资金而不是直接向各机构提供资金，那么筹资工作可能会损害其核心资源。如果供资不足，“一体基金”就很难确定优先次序，各机构之间就可能出现资源调动冲突。大会关于全系统一致性问题非正式协商共同主席的报告提到会员国均表示关注的一个问题，即不应故意将选择不参与“一体行动”的发展中国家置于不利地位。考虑到“一个联合国”基金刚刚在试点国家实行，因此有必要仔细地进行监测和评估。

## C. 核心捐款和非核心捐款之间的平衡<sup>17</sup>

### 1. 最近的趋势/现状

54. 大会强调有必要加强用于联合国发展系统的核心捐款。大会最近一次在第 62/208 号决议中对此予以重申，着重指出核心资源因其不附带条件的性质，依然是联合国系统发展方面业务活动的基石。大会关切地注意到近年来对联合国各基

<sup>16</sup> 联合国发展集团，“一体行动 2007 年清点工作”（2008 年 3 月 27 日）。

<sup>17</sup> 核心资源被一些组织称为经常资源。非核心资源被称为补充性、预算外或其他资源。

金和方案的核心捐款的份额已经减少，还认识到各组织有必要继续处理核心资源和非核心资源之间的不平衡状况。

55. 这种不平衡的状况仍在持续。2006年，用于业务活动的非核心/预算外资源为121亿美元，而核心资源为51亿美元。尽管2006年的核心资源数字五年以来首次增长了2个百分点，其份额仍然仅占资金总额的29.5%。事实上，核心资源份额的总体下滑趋势一直在继续。2002年，核心资源占资源总额的37.6%。非核心资源占资金总额的大部分，因为其增长速度更快，年增长率为17.4%，而2002至2006年期间核心资源的年增长率仅为7.1%。不过按美元不变价值计算，非核心资金在2002至2006年期间的增长率为9.9%，核心资金平均每年仅增长0.3%。<sup>18</sup>

56. 过去15年来为联合国的三大基金，即开发署、儿童基金会和人口基金筹措资金的长期趋势显示，核心捐款的份额稳步下降，从1991年占三大基金总捐款额的79.7%下滑至2006年的仅仅30.7%，原因是专用资金大幅度增加，而核心资金的增加幅度不大。<sup>19</sup> 然而应该指出，人口基金本身保持了较高的核心资源水平，占资源总额的65%。

57. 对于各专门机构而言，分摊/核心预算一直停滞不前。<sup>20</sup> 核心/分摊捐款的份额从2002年的42.8%下降到2006年的27.4%。这是由于非核心资金大幅度上升（2001-2006年实际增长率为每年11.1%），而核心资金的增加幅度不大（每年0.3%），其原因经常是最具影响力的捐助国对几个机构的经常预算实行了“零增长”方法。

58. 2002-2006年期间的趋势表明，除了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）一直保持百分之百核心资源之外，联合国各组织的核心资源与非核心资源之间平衡模式情况各异。总体来讲，国际农业发展基金（农发基金）、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）和人口基金的核心资源比例最高，在70%至90%之间，而儿童基金会、开发署、粮食计划署、各区域委员会和各专门机构等其他实体收到的核心资源不到各自预算的一半。在最后一个群体中，儿童基金会的核心资源比例约为40%，开发署为20%，粮食计划署为10%（尽管粮食计划署的资金体系中并没有与核心资金完全对应的资金）。

<sup>18</sup> 见A/63/71-E/2008/46，表3。

<sup>19</sup> 同上，表6。

<sup>20</sup> 同上，表11。

## 2. 确保核心捐款和非核心捐款之间保持适当平衡的障碍

59. 包括联合国在内的多边机构收到的资金中大约 50% 为专用资金，<sup>21</sup> 用于具体的措施、部门和专题。尽管专用资源是资源基础的一个重要补充，但专用资源与非专用资源的比例仍然不平衡，非核心收入的增长远远超过了核心收入的增长。

60. 核心资金的数额不可避免地影响到联合国系统执行其任务、发挥业务性和规范性作用以及长期可持续地为发展提供有效能力建设支助的能力。通过经常资源提供的核心资金也可以为各机构提供必要的灵活性，实现各自的理事会在其根本任务的基础上设定的总体目标。另外，核心资金可以使联合国系统各机构之间联合方案拟订和共同出资安排的效果实现最大化。

61. 在确定各专门机构的经常预算时普遍使用的零增长做法，使得无法考虑使用分摊预算的概念来谈判获得充足的和不断增长的资源数额，这也解释了这些机构为什么自 20 世纪 90 年代起通过特别信托基金大幅度增加资源筹措努力（这也是他们大幅度减少通过开发署资助的国家一级活动的后果）。这还解释了这些机构为什么出现了预算外（或非核心）捐款异常增长以及成立新形式的信托基金的原因，某些基金传统上与具体项目或举措挂钩，其它基金则主要面向专题。尽管专题资金比其它传统的资金形式附加的条件较少，它只是一种补充性资金模式，不应取代核心资金。

62. 尽管联合国系统各组织的绩效管理及其在执行包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面的重要作用有所改善，但核心资源的比例并没有同样增长。下列原因促使核心资源与非核心资源之间持续存在不平衡问题：

(a) 捐助者倾向于使用非核心捐款，这样他们就不必作出附带条件的多年认捐承诺，以免在遇到沉重的财务赤字时面临困难；

(b) 捐助者倾向于使用非核心捐款，因为他们并不总是相信联合国各机构的效率和透明度，希望保持对资源使用方法的直接控制，而非留给各机构管理层处理；

(c) 捐助者可能希望通过非核心捐款开展本机构与联合国各机构不同的活动，特别是在他们能够确定职权范围、内容、采购和遴选过程的情况下，这就是许多类似捐款中出现“多边-双边”一词的理由。

(d) 人们认为，通过非核心捐款，可以直接将捐助国的捐款和专业知用于联合国机构开展业务的国家，以改善该国的生活条件或用于其他发展考虑。这种

<sup>21</sup> 尽管专用资金和非核心资源并不是同义词，但从历史上看大多数非核心捐款都有专门用途。然而在最近几年中出现了第三类情况：非核心资源被编列为用于机构核心目标的捐款，因此足以成为非专用资金。

捐款（来自捐助国的私营部门、非政府组织、研究机构、公共和私营机构以及专家个人）可以很容易地转化为捐助国对联合国捐款最终用户的支持，而使用核心资源这一渠道可能不会帮助这些双边捐款与最终用户建立直接联系。然而，非核心捐款有可能会成为仅仅用于取代双边举措的方法。

### 3. 秘书长已经采取或计划采取的行动/建议

63. 大会强调指出，在增加资金，特别是核心资源的同时，联合国发展系统及其各组织的效率、成效、一致性和影响力也应同步进展。在成果预算制的问题上，借鉴之前在两年期支助预算统一格式方面作出的努力，开发署、人口基金和儿童基金会在 2006-2007 年期间采取了重大步骤，统一两年期支助预算成果预算编制格式。按照大会第 62/208 号决议的要求，联合国系统采取了各种举措，以便加强国家一级的成果规划、预算编制、监测和报告工作。包括各专门机构在内的越来越多联合国组织正在其内部运转过程中引入成果管理方法。目前正在试行供国家一级使用的共同成果规划、监测和报告制度。

64. 联合国系统各组织正在进行重大改革，但实现关于为业务活动供资的商定原则的政治意愿仍然滞后。

65. 为了帮助调动政治意愿，还需要进一步考虑通过何种方式来提高几个组织中现行分摊机制的灵活性，例如通过受环境规划署和农发基金实行的“自愿捐款指示表”或者充资式谈判启发而制定的其他模式（见下文框表 2）。各主要专门机构还应考虑广泛使用总资源需求总体方案编制（包括核心和非核心资源）。秘书长在行政首长协调会内将鼓励联合国系统各组织从特别和分散的预算外筹资转向资源调动综合方案编制方法，以便各组织在联合国系统这方面现有举措的基础上，将分配给他们的所有业务活动资源用于整体发展优先事项。

66. 另外，在 20 世纪 90 年代预算零增长持续多年之后，情况已有所变化。因此应该重新思考零增长做法的成本和好处及其相关性。大会第 62/08 号决议认识到这一问题，并请各国考虑增加给各专门机构经常预算的捐款。

67. 联合国系统还致力于对方案执行支助费用的回收采取统一做法，以避免将核心资源用于支付预算外资金的管理费用。

68. 在行政首长协调会及其管理问题高级别委员会启用的费用回收统一定义和原则的基础上，联合国发展集团管理小组于 2006 年进一步统一了多个捐助者信托基金、联合方案和联合办事处的费用回收比率。联合国发展集团执行委员会各机构及其相关执行局为捐助者费用分担项目批准了 7% 的统一费用回收比率，这应该有助于联合国参与多个捐助者信托基金。其他机构正在取得重大进展，努力调整本机构的费用回收政策，并实行一些灵活性，以便与联合国各基金和方案商定的条件保持一致。然而在所有这些情况下，回收全部费用的原则仍然适用。

### 框表 2：联合国环境规划署自愿捐款指示表

除了来自联合国经常预算的少量捐款之外，环境署完全依赖自愿捐助。环境基金是环境署各项活动的主要资金来源。然而，环境基金收到的捐款依然不能满足环境署理事会的任务要求，迫使环境署缩减其工作方案。除了环境基金之外，环境署的具体活动也得到一些信托基金和专用捐款提供的专用资金。

在理事会于 2002 年在卡塔赫纳作出决定之后，环境署自 2003 年起启动了资源捐款指示表试点阶段。该自愿捐款指示表旨在每年增加捐助者的捐款数量。该工具扩大了捐助者基数，并使捐款更为充足和可预见。采用自愿捐款指示表的初步结果非常好。

2008 年，环境署设立了资源调动科。目前正在开展机构努力，以协调从政府和非政府来源调动更多资源的各项工作。该科的设立对启动从基于项目的资源调动转向更注重方案的资源调动的成果制中期战略起到了补充作用。

## 四. 结论

69. 对于联合国发展合作的筹资问题，应将之作为努力向发展中国家提供最大支持以帮助他们实现联合国发展议程这项工作不可分割的一部分加以解决。因此，应该倡导根植于国家优先事项的基于国家并根据需求采取的方法，对资金需求进行量化。联合国的中立性和合法性在其领导发展并为发展作贡献的过程中一直是关键的有利因素。联合国系统业务工作的比较优势和独特特点能够为建立一个向业务活动提供良好财务基础的融资机制提供前提条件。在提供充足和不断扩大的筹资基础的同时，还必须增强联合国系统的一致性、相关性、影响力和有效性以及取得成果的能力。

70. 秘书长已采取措施，提高发展方面业务活动所筹资金的数量和质量。他打算在借鉴多哈审查会议和援助有效性问题阿克拉高级别论坛的成果基础上采取新的行动。他致力于对大会第 62/208 号决议的呼吁作出回应。

71. 联合国发展系统各组织正在探索能够加强该系统业务活动资金可预见性、长期稳定性、可靠性和充足性的各种筹资模式，以便对方案国在实现国际商定发展目标方面不断变化的需求作出回应。

72. 然而，联合国系统资金筹措的趋势，尤其是核心资源的减少令人十分关注。本报告指出了提高发展方面业务活动资金的数量和质量所面临的一些障碍。最为重要的是，必须具备为联合国系统提供资源的强大政治意愿，使其不仅能够制定国际协定和标准，而且能够支持各国兑现这些承诺。