



供决定

联合国儿童基金会

执行局

2016 年第二届常会

2016 年 9 月 14 日至 16 日

临时议程** 项目 6

审查儿基会在高收入国家和从中等偏上收入向高收入地位过渡国家的经验

摘要

本文件根据儿基会执行局第 2015/3 号决定提交，该决定要求儿基会对其在高收入国家和从中等偏上收入向高收入地位过渡国家的经验进行审查，作为 2014 年至 2017 年战略计划中期审查的一部分。审查确认所有国家都存在儿童之间的不平等现象，并且强调，儿基会在《儿童权利公约》所固有的普遍性原则和《2030 年可持续发展议程》的全球性关注基础上，通过不同业务模式开展工作，在各种情况中起到增值作用。审查得出的结论是，各国政府承认并赞赏儿基会在改善高收入国家儿童福祉方面的伙伴作用，并且这种承认有助于筹集到超过儿基会在这些国家的方案拟定和宣传费用的资金。

第九节载有一项决定草案。

* 因技术原因于 2016 年 9 月 13 日重发。

** E/ICEF/2016/13/Rev.2。



一. 引言

1. 《2030 年可持续发展议程》(A/RES/70/1)强调,联合国会员国“希望实现为所有国家、所有人民和所有社会阶层制定的目标和具体目标”,同时“首先尽力帮助落在最后面的人”。儿基会执行局已定期审议儿基会如何能够在不同国家情况中,包括在中等偏上收入国家和高收入国家中,为取得有利于儿童的成果做出最大贡献。这种对普遍性的强调建立在《世界人权宣言》和《儿童权利公约》等国际法律文书所述概念的基础之上。按照这些宣言和公约,儿基会支持实现世界各地所有儿童特别是处境最为不利儿童的权利。

2. 执行局在其第 1997/18 号决定中首次核准了“经修改的方案一般资源(后称“经常资源”)分配制度”。¹ 2008 年,执行局在经验教训和全球经济格局趋势的基础上重新审议了此决定并核准:在中等偏上收入国家继续开展儿基会国家方案,直至这些国家达到高收入地位并在此后连续两年保持该地位;将每年分配给包括中等偏上收入国家在内的单一国家方案的经常资源下限提高至 750 000 美元²(该下限在 2013 年提高至 850 000 美元);³重申决心继续将低收入国家(最不发达国家和撒哈拉以南非洲)儿童的需要作为最优先事项;为多国方案做出特别安排。2008 年,执行局在通过第 2008/15 号决定时,还注意到儿基会的全球性任务,特别是在《千年宣言》、《千年发展目标》、《儿童权利公约》以及儿基会促进取得有利于高收入国家儿童的成果方面。⁴

3. 2015 年 2 月,执行局审议了儿基会在从中等偏上收入过渡至高收入地位不久的高收入国家的工作。在执行局 E/ICEF/2015/P/L.6 号文件中,儿基会指出,儿童权利具有普遍性,所有国家都持续存在不平等现象,世界各国可以相互学习,包括在教育、健康和保护领域的创新做法和解决办法方面。根据执行局第 2015/3 号决定第 6 段的要求,本文件审查并分析儿基会在高收入国家和向高收入地位过渡的中等收入国家(下称中等偏上收入国家)的经验。证据来自文献审查和对执行局成员、驻地协调员以及儿基会、儿基会国家委员会和联合国其他基金和方案工作人员的访谈。

二. 审查结果

4. 1989 年,一半以上的世界人口生活在低收入国家,低收入国家的类别由世界银行基于人均国民总收入确定。到 2015 年千年发展目标期间结束时,诸多国家

¹ 见执行局 E/ICEF/1997/12/Rev.1 号文件。

² 执行局第 2008/15 号决定, E/ICEF/2008/20 号文件。

³ 执行局第 2013/20 号决定, E/ICEF/2013/AB/L.4 号文件。

⁴ 见执行局 E/ICEF/2008/20 号文件。

的经济增长导致了低收入国家的数量下降(从 49 个降至 31 个)和高收入国家的数量增加(从 41 个增至 90 个)。1990 年,世界上几乎所有(近 94%)的极端贫穷人口生活在低收入国家。到 2008 年,世界上约 74%的极端贫穷人口生活在中等收入国家。⁵

5. 考虑到人均国民总收入以及儿基会为了帮助实现有利于儿童的成果而使用的组织办法,将各国划分为五个类别以供分析。

- (a) 设有儿基会国家委员会的高收入国家;
- (b) 设有儿基会国家办事处和儿基会国家方案的高收入国家;
- (c) 参与儿基会多国方案的高收入国家;
- (d) 未设儿基会国家委员会或儿基会国家方案的高收入国家;
- (e) 今后几年可能过渡至高收入地位的中等偏上收入国家。

6. 本文件概述每一类别所包含国家的范围和多样性、儿基会与儿童的相关性、财务可持续性方面的经验和备选方案以及儿基会和更广泛的联合国发展系统正在使用的组织办法。

7. 本文件根据人均国民总收入划分各国,人均国民总收入与若干人类发展指标以及一国调动国内资源满足其发展需求的潜力有大致的相关性。

8. 与此同时,人均国民总收入作为一种衡量发展的尺度,有明显的局限性。最重要的一点是,即使人均国民总收入平均数增加,贫穷和不平等现象也往往继续存在。此外,虽然在过去 25 年中有许多国家已从一个甚至两个人均收入类别“毕业”,但这些过渡并非总是向上的过渡。许多个体家庭的经历也与此现象一致,这些家庭在成功越过贫穷线之后却因为失业、大病或其他因素而再度陷入贫穷。人均国民总收入的其他局限性包括统计上的挑战(体现在国内生产总值估计数“重订基年”导致的人均国民总收入估计数突然变动)和对过时经济数据的使用。可持续发展目标具体目标 17.19 明确呼吁全球社会“借鉴现有各项倡议,制定衡量可持续发展进展的计量方法,作为对国内生产总值的补充。”

三. 设有儿基会国家委员会的高收入国家

9. 目前,在 34 个儿基会国家委员会中,有 33 个设在高收入国家,1 个(土耳其儿基会国家委员会)设在中等偏上收入国家。由于土耳其还有儿基会国家办事处

⁵ Fantom, N. 和 U. Serajuddin, “世界银行的国别收入分类”, 第 7528 号政策研究工作文件, 发展经济学数据小组, 世界银行, 2016 年 1 月。

和国家方案文件，该国的国家委员会发挥的作用略不同于其他国家委员会，如下文关于可能过渡至高收入地位的中等偏上收入国家的一节所述。

10. 国家委员会是在法律上独立的非政府组织，其建立的目的是通过在各自所在国家内开展资源调动、宣传和其他活动，推动全球儿童权利和福祉，从而推进儿基会的使命。各国家委员会根据与儿基会签署的合作协定开展工作。儿基会与各国国家委员会之间的关系由儿基会私营部门筹资和伙伴关系司负责促进和协调。

11. 首批儿基会国家委员会设立于南斯拉夫(1946 年)、美利坚合众国(1947 年)和比利时(1947 年)，在其后的 1950 年代和 1960 年代，在欧洲其他地区以及澳大利亚、加拿大、日本和新西兰也设立了国家委员会。更近期设立的国家委员会位于大韩民国和冰岛，分别设立于 1994 年和 2004 年。设有成功且持久的国家委员会的国家大多从长期的高水平人均国民总收入中受益。大韩民国在 1950 年代仍为援助接受国，到 1990 年代就拥有了成功的国家委员会，如此迅速的过渡非比寻常。

与儿童的相关性

12. 要实现能带来持久、大规模社会变革的政策以落实儿童权利，宣传至关重要。儿基会在儿童权利方面的任务赋予该组织一个作用，即在全球范围内，包括在设有国家委员会的国家内，促进和维护儿童权利。

13. 除了为儿基会的儿童工作筹集资金，各国家委员会长期以来一直宣传儿童权利。早期的宣传工作包括针对 1972 年孟加拉国冲突和 1984 年埃塞俄比亚严重干旱做出的反应。从 1980 年代中期以来，大多数国家委员会还开始为针对儿童的官方发展援助构建公众支持。

14. 在 1980 年代，各国家委员会开始通过国内的“教育促进发展”或“儿童权利教育”倡议来帮助儿童，使高收入国家的公众认识到低收入国家儿童面临的发展挑战。对儿童生存和流落街头或街头谋生儿童等问题的着重宣传，促进了公众的了解和对低收入国家儿童的支持，同时增加了儿基会筹资的外联范围和成效。

15. 从 1989 年起，宣传和公众教育工作还开始关注国内问题，特别是动员政府和公众支持《儿童权利公约》。过去三十年来，大多数国家委员会都成为所在国中重要、有效的儿童权利倡导者，对发展援助和面向儿童的国内政策均给予关注。

16. 目前正在运行的 34 个国家委员会中：

- (a) 96% 宣传有利于儿童的国内公共政策；
- (b) 86% 宣传全球政策问题；
- (c) 86% 通过爱婴医院和爱幼城等平台举措来影响政府的政策和行动。

17. 在对儿基会近期进行的一项调查的答复中，几乎所有的国家委员会都至少报告了一项与政府政策和资源分配相关的近期重要宣传成果。近年来，在各国家委员会开展工作的高收入国家中，有 54 项与儿童相关的法律已获制定或通过，其中的部分原因就是国家委员会的宣传工作。这方面的例子包括涉及家庭关系、教育、国际合作、公民身份、儿童福利、体罚、贩卖儿童、儿童出庭作证、网络欺凌和设立儿童事务监察员的各项法律。各国家委员会还对儿童相关条例以及母乳喂养、寄养、为来自国外、被贩卖或孤身的寻求庇护儿童提供临时接待和最低收入保障等问题做出了贡献。

18. 和儿基会大家庭的其他部门一样，各国家委员会也开始增加与营利性私营部门的互动协作，不仅将其看作资源的捐助者，还看作直接影响国内和全球范围内儿童领域成果的行为体。在 34 个国家委员会中，有 39% 报告称，它们正在影响私营部门采取行动并宣传国内儿童权利问题，同时有 36% 的国家委员会称，它们与私营部门在全球儿童权利问题方面开展互动协作。

19. 有时，各国家委员会与儿基会各办事处在有关高收入国家儿童的具体倡议或方案中进行合作。例如，各国家委员会在确定关于高收入国家儿童状况的儿基会因诺琴蒂研究室系列定期《报告单》的内容中发挥关键作用。儿基会与各国家委员会开展方案协作的例子包括支持意大利政府应对 2009 年发生的拉奎拉地震和支持应对 2011 年发生的日本海啸。

20. 各国家委员会与儿基会其他部门开展此类方案和政策协作的频率在增加，规模在扩大。例如，在 2014-2015 年，联合王国儿基会委员会的一场运动开展了针对大不列颠及北爱尔兰联合王国境内童工现象的大型公众动员活动。在 2013 年，荷兰政府、荷兰国家委员会以及儿基会与阿鲁巴、库拉索和圣马丁政府进行协作，评估儿童状况，确定优先政策反应。

21. 在 2015 年和 2016 年，儿基会及各有关国家委员会与奥地利、德国、希腊、匈牙利、意大利和斯洛文尼亚政府并肩工作，评估欧洲日益增多的难民儿童的需求并拟定对策。儿基会的中东欧和独联体区域办事处建立了应急反应能力，由其工作人员向受影响国家提供联络和技术支持。正与其他联合国机构，特别是联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际移民组织(移民组织)密切协调，提供这种支持。正在各有关国家开展“同一个儿基会”反应行动，以整合各有关国家委员会和儿基会自身的能力和技能。

财务可持续性

22. 2015 年，33 个设在高收入国家的国家委员会向儿基会经常资源捐款共计 4.99 亿美元，占儿基会收到的完全灵活供资总额的 42%。这些国家委员会还向其他资源捐款 6.48 亿美元，占儿基会收到的限定用途供资总额的 17%。

23. 除筹资以外，各国家委员会还通过宣传、儿童权利教育和伙伴关系倡议等途径帮助儿基会的儿童工作。

24. 支持建立和持续运作国家委员会的若干标准之一是国家委员会从私人捐助者筹资的能力。在筹资未证明可行的一些情况中，国家委员会已被关闭，包括设在保加利亚、爱沙尼亚、拉脱维亚和罗马尼亚的国家委员会。各委员会与儿基金会签署合作协议，协议中鼓励它们最大限度地增加对儿基会的捐款净额，并最大限度地减少收入毛额中用于行政费用的百分比。

25. 各国家委员会和儿基会在一些高收入国家开展的方案和政策工作伙伴关系，例如在荷属加勒比地区的伙伴关系或与各国在应对欧洲难民和移民危机中的合作，很大程度上由相关国家的国内资源供资。其中包括来自有关政府、国家委员会的供资，在目前的欧洲难民和移民危机中，还包括来自专门为此目的捐款的捐助者的供资。

联合国发展系统

26. 在大多数情况中，儿基金会是唯一一家通过各国家委员会与过去几十年中一直保持高收入地位的高收入国家定期互动的联合国机构。联合国系统的各专门机构(如联合国粮食及农业组织、国际劳工组织和联合国教育、科学及文化组织)作为国际规范性实体保持互动，但没有常设的国别派驻机构。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)设立了一些初级的妇女署国家委员会。除了中欧、北欧和南欧区域办事处、美洲区域办事处以及澳大利亚和新西兰区域办事处，联合国难民事务高级专员还在法国、西班牙和联合王国设有指定代表和国家办事处。自2015年以来，难民署和移民组织已经为数个欧洲国家提供支助，帮助它们应对难民和移民危机；难民署还在西班牙设立了国家委员会。

儿基金会组织办法

27. 随着其他国家接近或过渡至高收入地位而新设国家委员会的工作并不均衡。设在冰岛和大韩民国的儿基金会国家委员会已获成功。随着设在爱沙尼亚和拉脱维亚的儿基金会国家委员会的关闭，儿基金会目前在这两国没有派驻机构。

28. 儿基金会现已为新设国家委员会制定明确标准，包括对于预期供资增长的要求，以及适用于为国际事业进行大量筹款活动的民间社会组织的适当治理和法律框架。

29. 儿基金会和各国家委员会是合作伙伴，联合起来为世界各地所有儿童，特别是处境最不利的儿童争取普遍权利和成果。为了在其开展业务的高收入国家促进有利于儿童的成果，各国家委员会继续在与儿基金会签署的合作协定所确定的范围内着力于儿童权利教育、政策宣传和儿童权利社会动员。随着可持续发展目标的普遍性得到越来越多的关注，各国家委员会的作用将继续发展演变，加强关注高收

入国家可持续发展目标的报告工作、为处境最不利儿童实现成果的工作以及高收入国家在气候变化等全球动态中的作用。

四. 有国家办事处和儿基会国家方案文件的高收入国家

30. 这组国家包括阿根廷、智利、克罗地亚、赤道几内亚、阿曼、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。应这些国家政府的请求，所有这些国家都有经执行局核准的国家方案文件和儿基会国家办事处。所有七个国家都通过方案预算和(或)机构预算得到儿基会的经常资源分配款。由于这些国家都已从中等偏上收入过渡至高收入地位，儿基会在所有这些国家中都维持了方案拟定存在。

与儿童的相关性

31. 这些国家儿童的需要以及儿基会工作的相关性在执行局 [E/ICEF/2015/P/L.6](#) 号文件中得到详细说明，该文件的关注点是中等收入向高收入地位过渡的国家。

32. 这些国家均请儿基会继续维持存在和方案，以帮助它们保持或加快在处境最不利和最边缘化儿童方面的进展，这些儿童并未从国家的整体进展中普遍受益。和在许多中等偏上收入国家的做法一样，儿基会在这些新的高收入国家开展工作，以了解哪些儿童正在茁壮成长、哪些儿童正被落在后面以及其中的原因。除了支持知识生成之外，设在高收入国家的儿基会国家办事处还提供技术援助以影响国家政策，强化儿童权利监测系统，推动在青少年健康和福祉等领域的创新，为国内儿童利用资源，并成为代表儿童的独立声音。儿基会还为面向处境不利儿童的服务交付提供有针对性的支助——展示政策、新服务和创新如何能付诸实践、编入预算并在全国内推广。儿基会与地方政府、私营部门、民间团体和学术行为体合作，协助技术知识和良好做法通过南南合作和横向合作实现国际转让。

33. 以赤道几内亚为例，虽然其人均国民总收入已超过高收入国家门槛值，却仍被归类为最不发达国家并且仍然面临儿童发展的挑战。鉴于这种情况，儿基会继续在健康、营养、水、环境卫生和个人卫生、教育和儿童保护等领域提供类似于在其他最不发达国家中提供的方案合作，与在该国过渡至高收入地位之前的做法并无二致。

34. 阿根廷、智利、克罗地亚、阿曼和乌拉圭是几个在经济和社会指标方面都取得重大进展的国家的例子，但这些国家的处境不利儿童仍然面临一些挑战。儿基会在所有这些国家的方案往往重点关注数据、研究和其他证据，以查明处境最不利的儿童和阻碍他们发展的障碍和瓶颈；建立儿童工作有效做法的模型；利用这些证据和儿童自己的声音在政策、立法和其他平台为儿童开展宣传；找到和促进创新性的解决办法，包括儿童心理健康等新出现问题的解决办法；推广南南合作和横向合作，以从其他相似国家的儿童工作中受益并为之作出贡献；帮助这些国

家应对可持续发展目标的挑战，帮助各国政府履行《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》。

财务可持续性

35. 2015 年，这些国家的政府向经常资源捐款共计 540 万美元。这些国家的私营部门捐助者向儿基金会捐款超过 3 940 万美元，包括 880 万美元的经常资源捐款。这七个高收入国家的儿基金会国家办事处用于私营部门筹资的支出平均占私营部门收入的 22%。儿基金会的国内筹资与公共宣传密切相关，而公共宣传与公共筹资运动，特别是那些基于大量每月(“认捐”)捐助者群体的运动，互为撬动。执行局于 2016 年 2 月核准的阿根廷和乌拉圭新国家方案文件预计，此联合方案拟定/筹资模式将继续开展。

36. 在阿根廷、智利、克罗地亚、赤道几内亚、阿曼和乌拉圭，儿基金会从有关政府和(或)私人来源收到的捐款现已等于或超过儿基金会向国家方案投入的经常资源。最近越过此门槛线的国家是赤道几内亚，该国政府在 2014 年至 2015 年间迅速增加了向儿基金会捐助的资源。在各国获得高收入国家地位之后，实现筹资额等于或超过方案支出所需要的时间长度各有不同，其中的关键因素包括一国仍为中等偏上收入国家时的筹资成绩记录以及中产阶级筹资市场的规模。执行局 E/ICEF/2015/P/L.6 号文件所述的基准似乎是适当和现实的，目标是在一国成为高收入国家之后的五年内，实现公共和(或)私人来源筹资额至少与方案支出相等。

37. 克罗地亚、赤道几内亚和阿曼的国家方案在执行局 2015 年 2 月的决定 (2015/3)⁶ 之前制定完毕并获核准，每个国家方案的模式稍有不同。例如，在克罗地亚的方案工作重点是提供政策咨询、利用伙伴关系的杠杆力及开展惠及弱勢儿童的包容性服务示范。该方案完全是由当地筹集的其他资源供资的。儿基金会虽利用经常资源支付在克罗地亚的一些机构预算费用，但目前不向该国家方案分配经常资源。

38. 如上文所述，在过去两年，赤道几内亚政府迅速增加了对儿基金会的捐款，从 2014 年的 20 148 美元增加到 2015 年的 2 440 094 美元。该国政府还在加大参与相关倡议，例如旨在将来自国家资源的收入用于解决儿童营养需求的 UNITLIFE 倡议。鉴于该国人口规模小、经济依赖资源且很大比例的儿童面临严峻挑战的不寻常综合情况，该国可能不是一个象大部分其他高收入国家和过渡期国家那样的可行私营部门筹资市场。

39. 阿曼也请儿基金会在该国继续存在，儿基金会的国内工作主要由政府而不是私营部门筹资提供资金。阿曼的情况与赤道几内亚类似，都是由政府按照国家方案文件提供资金以支付儿基金会的方案费用。

⁶ 见执行局 E/ICEF/2015/P/L.6 号文件。

40. 在阿根廷、智利和乌拉圭，从当地私人和公共来源募集到的灵活资金流向儿基会的全球经常资源池。进而，每个国家方案每年从该经常资源池收到一笔 850 000 美元的拨款。这些国家还向其他资源捐款，这些资源除了支持具体的指定活动以外，还产生费用回收收入。

联合国发展系统

41. 在各国从中等偏上收入过渡至高收入地位之后，联合国各机构对其在这些高收入国家的存在采用了各种不同的做法。本文件其他部分提到，一些较大的机构和儿基会一样保留了其办事处和国家方案(例如联合国开发计划署(开发署)在阿根廷和乌拉圭的做法)，同时扩大它们作为东道国政府供资执行者的角色(开发署称之为“净捐助国”模式)。在另一些情况中，一些较小的联合国机构已在这些国家过渡至高收入地位之前的数年中逐渐减少了存在，转而选择通过地区或区域办事处来覆盖这些国家(类似于下文说明的儿基会多国方案做法)，或是选择在开发署国家办事处设置一到两名方案工作人员。在另一些情况中，各机构的存在已经从方案办事处转变为联络处，在没有合作方案的情况下运行，例如开发署在俄罗斯联邦的情况。从上述讨论可以明显看出，联合国国家工作队的运作模式多种多样。

儿基会组织办法

42. 如上文所述，对于该组的所有国家，执行局已核准继续设立儿基会国家办事处和国家方案。在所有七个国家中，儿基会正在继续开展造福该国处境不利儿童的方案工作，促进南南合作和横向合作，同时筹集资金满足国内、区域和全球的需求。

五. 参与儿基会多国方案的高收入国家

43. 儿基会目前有两个多国方案，包括了中等收入国家和高收入国家。东加勒比多国方案涵盖的高收入国家包括安提瓜和巴布达、巴巴多斯、圣基茨和尼维斯以及特立尼达和多巴哥。库克群岛，一个与新西兰自由联系的非会员国，作为高收入国家纳入了太平洋岛屿多国方案。

44. 儿基会还在海湾地区设立了次区域方案，该方案完全由高收入国家组成，包括巴林、科威特、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。

与儿童的相关性

45. 东加勒比多国方案和太平洋岛屿多国方案都在小岛屿发展中国家进行。2014 年第三次小岛屿发展中国家问题国际会议商定了一项被称为《萨摩亚途径》(《小岛屿发展中国家快速行动方式》)的成果文件，该文件指出，“鉴于小岛屿发展中国家特有和特别的脆弱性，这些国家是可持续发展的一个特例”，并且在确认国家自主权和领导权的重要性的同时强调，“如果没有国际合作，它们仍然难以成

功。”《萨摩亚途径》概述了侧重于儿基会部门成果领域的重要性，这些领域包括健康、营养、教育、水、环境卫生和个人卫生以及社会保护。《萨摩亚途径》还突出强调在涉及儿童的重要的贯穿各领域问题上进行国际合作的重要性，这些领域包括分类数据的采集和使用、性别平等和增强女童权能、减少灾害风险和减轻气候变化风险。

46. 在东加勒比次区域和太平洋次区域，儿基会响应《萨摩亚途径》，支持各国政府和其他伙伴查明并满足处境最不利的儿童的需求。例如，2015年，儿基会支持东加勒比地区的五个国家和英国海外领土进行以公平为重点、基于风险的情况分析，以使最需要帮助和面临风险最大的儿童得到关注。能力建设的优先事项包括支持开展公共财政分析，以确定可更有效地专注于易受害儿童的国内资源，以及在儿童保护领域做出重大努力，包括在司法系统内。儿基会还与联合国其他机构合作，支持东加勒比地区的国家和领土加强社会保护方案。在东加勒比次区域和太平洋次区域，随着气候变化导致天气灾害愈加频发和严重，减少灾害风险和应对灾害仍然是重要的优先事项。在太平洋次区域，儿基会还正为下列方面做出重大贡献：利用生命统计动态办法强化出生登记；在生命第一个和第二个十年期间预防和治疗艾滋病毒；加强免疫接种方案。

47. 虽然海湾地区次区域方案覆盖的五个国家都得益于相对较高的人均国民总收入，但它们仍继续处理儿童面临的具体形式剥夺，并应对将经济增长转化为人类发展成果的挑战。儿基会当前的方案倡议侧重于加强与儿童有关的数据采集和分析、解决高风险青少年艾滋病毒预防问题和进行爱婴医院认证。

财务可持续性

48. 经执行局核准，东加勒比和太平洋的多国方案均收到经常资源，用于方案支助。这些资源绝大部分侧重于中等偏下收入国家而不是高收入国家，但具体的数据、政策对话和宣传以及伙伴关系工作在全部分国家和领土开展。在小岛屿高收入国家进行筹资证明难以开展，因为这些国家私人捐助者的市场规模很小且各国政府都背负公债。然而，值得注意的是，巴巴多斯政府在2015年向儿基会经常资源捐款185 000美元。这两个多国方案降低费用的方法是，各设一个中央办事处和一名代表，定期进行技术支助访问，并监测方案覆盖下所有国家和领土的儿童权利情况。

49. 在海湾地区，儿基会的资源调动侧重于四个相辅相成的受众：政府、基金会、高资产净值捐助者和公司。2015年，共得到1.354亿美元(经常资源217万美元，其他资源5 177万美元，其他资源(应急)8 147万美元)。2015年，海湾地区办事处建立了重要的新基金会关系，并扩大了与各公司的伙伴关系。因此，从私营部门筹集的金额超过了2 100万美元。

联合国发展系统

50. 在联合国发展系统内，没有统一的多国方案开展办法。其他一些联合国实体在上述三个次区域都建立了自己的多国安排，各项安排排除或纳入的国家和领土存在差异。例如，在加勒比地区的其他联合国系统多国方案中，有些包括与儿基会东加勒比多国方案相同的国家和领土，而有些增加了伯利兹、牙买加、圭亚那和苏里南中的几个。联合国开发计划署在特立尼达和多巴哥单独设立一名驻地协调员。最近取得了重大进展，在该次区域工作的所有机构与全体国家和领土合作，制定包括一个共同成果框架在内的多国可持续发展框架。其他适用于整个次区域的多国方案和国家方案正在相应地调整其成果框架。然而，还需要取得进一步进展，才能实现各项协调安排的合理化。例如，儿基会驻东加勒比和太平洋地区的代表仍需要参与多个涵盖不同国家和领土的联合国协调小组。

51. 其他一些联合国实体通过区域“非驻地”安排而不是设立多国方案来覆盖这些次区域的国家和领土，即由区域办事处提供远程政策和技术支助，没有任何类型的国家存在。这种模式虽然看上去是成功的高级别宣传，却不能充分利用儿基会将政策工作与实地经验结合、动员公众以及与私营部门结成伙伴关系的承诺。儿基会通过在每个次区域的一个或多个国家和领土的持续存在，还可与对应方开展持续对话，从而保持对儿童权利的宣传。

儿基会组织办法

52. 如上所述，儿基会目前的多国方案涵盖东加勒比、海湾地区次区域方案和太平洋地区的高收入国家。设在巴巴多斯的东加勒比地区办事处通过一个多国方案涵盖了全部有关国家和领土。儿基会工作人员有时被派驻到巴巴多斯以外的地方，特别是那些需要更加深入细致的方案拟定的人均国民总收入较低的国家 and 领土。同样，设在斐济的太平洋地区办事处涵盖了全部有关国家和领土，有时也使用外派工作人员。在海湾地区，儿基会在沙特阿拉伯设有地区办事处，同时在阿拉伯联合酋长国安排有额外工作人员。在上述所有情况中，都通过在若干国家和领土之间分享儿基会的政策宣传和技术合作来最大限度地减少费用。

53. 今后，对于一些不具备显著的国内筹资潜力且由于地理位置邻近而便于儿基会中央办事处实现高成本效率覆盖的人口规模较小国家，将新近过渡至高收入地位的这些国家纳入新的多国方案可能是一个合理的选择。例如，联合国发展系统的其他一些行为体将科摩罗、毛里求斯和塞舌尔纳入了其多国方案。

六. 没有儿基会国家委员会或儿基会国家方案的高收入国家

54. 一些高收入国家，通常是人口规模相对较小的国家，从未有过儿基会国家方案或国家委员会存在。此类国家的例子包括马耳他和摩纳哥。

55. 还有一些高收入国家，它们在从中等偏上收入过渡至高收入地位之后未支持建立国家委员会，或在过渡至国家委员会后证明不具有财务可持续性，根据执行局先前的指示，儿基会终止了在这些国家的方案运作。在所有情况中，都未排除未来合作的可能性。

56. 如今，儿基会从这些国家的政府寻求财政支助，参与有限的相关政策分析以及伙伴关系或横向合作的促进工作。政策和伙伴关系工作由儿基会全球和区域方案筹资和管理，该方案作为儿基会《2014年-2017年战略计划》的一部分由执行局核准。

与儿童的相关性

57. 儿基会出版的《世界儿童状况报告》等全球性研究和分析囊括了所有国家的数据并跟踪具有全球意义的问题。同样，儿基会向《报告单》系列和TransMONEE(东欧儿童过渡监测)倡议提供支助，以支持对一般高收入国家或具体区域的儿童权利状况进行监测。儿基会还支持和参与其他全球性研究，如独立专家为联合国关于暴力侵害儿童问题的研究所做的报告(A/61/299)，并按照《儿童权利公约》的要求将这些数据提供给儿童权利委员会。所有这些活动与所有国家都相关，无论一国收入地位如何或者是否有儿基会方案存在，并且有助于促进问责制和分享儿童工作的良好做法和创新。

财务可持续性

58. 毫不奇怪，在本分析审查的所有办法中，这种通过全球和区域方案进行有限参与的办法证明成本最低，但也最不可能在每个国家促进实现有利于儿童的具体成果。覆盖所有国家的全球和区域方案整个占儿基会方案支出的不到5%，而几乎全部数额都用于与多个国家相关的工作，包括全球方案伙伴关系、数据、研究、多国公众参与和宣传以及全球和区域政策对话。在分配给全球和区域方案的5%的方案资金中，只有极小部分涉及没有任何儿基会存在的国家。

联合国发展系统

59. 联合国发展系统的全球级协作通过联合国发展集团实现。但是，发展集团的工作重点是相关的全球政策问题和方案拟定安排，而不是与没有联合国存在的高收入国家进行互动协作。与儿基会一样，其他一些联合国机构也将高收入国家涵盖在其全球报告中(开发署、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)等)，从而提供间接的监测和宣传支助。在一些国家，特别是俄罗斯联邦，开发署和其他机构仍设有联络处，但目前在该国没有儿基会的存在。

七. 可能过渡至高收入地位的中等偏上收入国家

60. 这是本审查中数量最大、最具多样性的国家类别。此类国家的例子包括巴西、保加利亚、哈萨克斯坦、马来西亚、罗马尼亚、泰国和土耳其。执行局做出第

2008/15 号决定之后，儿基会通过国家方案继续与这些国家合作。从现在到 2030 年，此类别中的许多国家可能成为高收入国家。

与儿童的相关性

61. 如导言所述，截至 2008 年，约有 74% 的世界极端贫穷人口生活在中等收入国家，而此类国家中，有一些的儿童人口非常庞大。

62. 还应指出，在一个日益相互关联的世界中，影响任何一国儿童的问题都可能其他国家造成严重的外溢效应，无论该国的收入地位如何。这一点明显体现在近期包括儿童在内的非正规移民的增加；流行病的蔓延；气候变化的影响；儿童面临的网上风险；贩卖儿童等问题上——所有这些问题都不限于国界之内。高收入国家拥有更多资源来处理这些问题，而中等偏上收入国家的政府用于国内优先事项之外的资源则较少。

63. 由于儿基会几十年来一直在所有这些国家开展工作，其方案战略发生了演变。最初，儿基会将很大重点放在服务交付上，对政策宣传的关注相对较少。在一国从中等偏上收入向高收入地位过渡的过程中，儿基会通常逐渐突出政策宣传和能力建设，同时保持对服务交付的支助，以帮助具体的贫困地区、提供证据并展示可以扩大或复制的办法。特别是在印度的例子中，儿基会在为某些收入低、人口多的邦拟定方案时，纳入了对于营养不足、露天排便、童婚以及脊髓灰质炎等可预防儿童疾病的关注。在所有的过渡期国家，儿基会都在监测儿童权利以及宣传和支持儿童早期发展、社会保护和儿童保护方面继续发挥重要作用。越来越多的国家正从中等收入国家进入中等偏上收入国家类别，并从中等偏上收入地位进入高收入地位，在这些过渡过程中吸取的经验教训和形成的良好做法可以在各国间借鉴，从而发挥作用。

64. 许多在近些年达到中等收入地位的国家甚至通过南南合作、横向合作以及类似的模式向不太富裕的国家提供大量支持，并成为儿基会经常资源的捐助者。

财务可持续性

65. 儿基会的资源分配政策认可将机构预算和方案预算分配给中等偏上收入国家，大多数此类国家每年收到 850 000 美元的方案资金拨款。虽然与当地现有的资源或儿基会总体预算相比，这些拨款并不算多，但却提供了重要的资金来支持儿基会的工作，包括利用国内资源开展儿童工作。

66. 许多此类国家还提供了为国内和国际儿童权利问题筹集资金的重要机会。儿基会目前已经在 11 个中等偏上收入国家(巴西、保加利亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、马来西亚、墨西哥、秘鲁、罗马尼亚、塞尔维亚、南非和泰国)和 3 个中等收入国家(印度、印度尼西亚和菲律宾)组建起私营部门筹资方案。2015 年，这些方案

筹集了 1.311 亿美元，包括 2 070 万美元的经常资源。这些中等偏上收入国家和中等收入国家的儿基会国家办事处用于私营部门筹资的支出平均占私营部门收入的 11%。

67. 阿根廷现在已经是高收入国家，儿基会在阿根廷的办事处在该国仍是中等偏上收入国家的许多年间发展并成功增强了其筹资能力。泰国也在加快国内筹资活动的步伐，并且已经成为儿基会全球资源的净捐助国。在巴西，儿基会已长期进行筹资活动，有条件利用该国巨大的市场规模，使其成为儿基会全球资源的重要捐助国。

68. 一些严重依赖矿物或石油出口的中等偏上收入国家，如加蓬和哈萨克斯坦，有潜力增加其公共部门向儿基会的捐助。然而，这些国家的中产阶级规模较小，因而不大可能在近期成为重要的公众筹资来源。此外，来自这些国家的公共部门捐助特别容易受到其主要出口商品价格急剧变动的影响。

联合国发展系统

69. 联合国发展系统往往在这些国家使用标准协调办法，由驻地协调员召集联合国国家工作队，在联合国发展援助框架(联发援框架)中概述方案拟定安排，并由《采用“一体行动”做法国家标准业务程序》来引导机会，促进对成果的共同贡献。在罗马尼亚，儿基会扮演了驻地协调员的角色，而该国自 2010 年起就不再设联发援框架。在保加利亚，儿基会在没有驻地协调员和联发援框架的情况下承担了指定官员和安保联络员的职能。

儿基会组织办法

70. 此类别中的所有国家继续拥有国家办事处和国家方案文件。

71. 土耳其作为一个特例，是世界上唯一同时拥有儿基会国家办事处和国家委员会的国家。儿基会 1951 年开始在土耳其的工作，还不同寻常地在 1956 年设立了国家委员会。国家委员会开展筹资和一般公众宣传工作，而国家办公室与土耳其政府在儿童状况监测以及儿童生存、儿童早期发展、教育和儿童保护等方案领域进行互动协作。儿基会在土耳其的工作重点是收容社区和难民人口中的教育和儿童保护，以及强化社会转移支付和免疫接种系统。国家委员会的国内筹资活动产生的资金通过国家委员会的正常机制提供给儿基会总部，然后资金通过儿基会标准机制分配给国家方案。虽然当地的私人筹资很有帮助，但尚不能赶上儿基会存在和国家方案的费用。目前，这种“双重存在”的办法似乎不能成为其他国家可效仿的模式。

72. 在同为中等偏上收入国家的保加利亚，国家委员会在建立后只维持了几年的时间。国家委员会关闭之后，儿基会探讨过(与艾滋病署和人口基金一起)在开发

署保加利亚国家办事处内设立一个社会发展股开展运作的备选方案，在此之后，儿基会恢复了国家办事处/国家方案的模式。

八. 结论

73. 从上述对儿基会在中等偏上收入国家和高收入国家经验的审查中，可以得出一些结论：

(a) 儿基会的参与和存在面临广泛需求并得到普遍赞赏。所有中等偏上收入国家的政府继续欢迎儿基会的方案存在，大多数最近从中等偏上收入过渡至高收入地位的国家亦如此。同样，各国家委员会似乎受到对应国政府的热烈欢迎。

(b) 根据《儿童权利公约》和可持续发展目标的普遍性质，儿基会正在新的高收入国家和中等偏上收入国家的多种不同情况中为取得儿童工作的重要成果作出贡献。儿基会的各国家委员会与儿基会其他部门结成伙伴关系，正促进在长期处于高收入地位的国家取得成果，且应继续着力于儿童权利教育、政策宣传和儿童权利社会动员。

(c) 在所有中等偏上收入国家和高收入国家，儿基会向取得有利于儿童的成果提供的支助与其筹资能力之间存在积极的协同增效作用。这一点在阿根廷等大规模方案拟定与大规模筹资并存的国家中得到清楚的展示。各国家委员会也是如此，对国内和国际儿童权利问题的宣传有助于筹资，反之亦然。儿基会通过其办事处或通过各国家委员会向高收入国家的方案和政策工作投入的资金数额相对不多，而且被这些投入作出的贡献大大抵消，这种贡献不仅在于为国内儿童取得成果，而且在于筹集资金用于人均收入较低的国家。

(d) 在中等偏上收入国家和新的高收入国家发展私人和公共来源筹资，正证明是一个实现儿基会资金多样化和增加灵活资源捐助的成功办法。印度的情况显示，即使一国尚未达到中等偏上收入地位，仍能成功地启动筹资活动。

(e) 儿基会应继续采取灵活创新的做法，针对不同情况制定不同方案拟定和参与办法。人均国民总收入这一指标在考虑资源分配和体制安排时具有可用性和重要性，但应与其他人类发展指标以及各国的具体情况一起考虑。

74. 可持续发展目标和《儿童权利公约》对儿基会提出了挑战，要求它有效地为处境最不利的儿童实现成果，不论他们生活在何处。儿基会在着手编写下一个2018年至2021年战略计划时，必须应对这一挑战，同时继续坚定地致力于将最不发达国家和发生人道主义紧急情况的国家放在优先地位。对儿童权利采取普遍性的做法证明能带来其他益处，特别是人均国民总收入较高国家内的方案工作与筹款之间的协同增效作用，以及横向合作与经验教训、证据和创新的分享。

九. 决定草案

执行局：

1. 欢迎儿基会编写的审查报告，同时注意到世界上每个国家都持续存在影响儿童的不平等和侵权现象，儿基会的工作因此具有相关性；
2. 重申将儿基会的大部分支助侧重于最不发达国家的重要性，并指出，在商定儿基会在低收入国家、中等偏下收入国家和中等偏上收入国家的方案拟定时，不应具体要求从这些国家筹集资金，虽然应探索和鼓励这种筹资；
3. 欢迎儿基会直接和通过与各国家委员会的伙伴关系为取得有利于高收入国家中处境不利儿童的成果做出越来越大的贡献，同时表示注意到此类工作与可持续发展目标和《儿童权利公约》的相关性；
4. 注意到儿基会在高收入国家的方案参与能有助于提高对整个组织的供资数额和实现供资多样化；
5. 注意到高收入国家的异质性，并邀请儿基会继续根据任何特定高收入国家的环境，使用各种业务办法来促进取得成果，其中除其他外包括：与联合国其他机构的伙伴关系、国家委员会、继续设置儿基会国家办事处、国家方案和多国方案、通过全球和区域方案开展工作，以及其他可能制定和测试的办法，但须得到执行局核准；
6. 再次邀请儿基会和有关高收入国家在政府和儿基会共同确定继续设置国家方案是最适当的参与办法的情况下，制定国家方案文件或多国方案文件供执行局审议和决定，应考虑的指导原则包括：(一) 必须应对该国国情；(二) 必须确保在高收入国家的方案投资能带来可用于最不发达国家、低收入国家、中等偏下收入国家和中等偏上收入国家的方案资源的净增加；
7. 鼓励儿基会在编写资源分配制度评估报告供执行局于 2017 年 2 月审议的过程中，考虑到儿童福利的多个层面，同时考虑到可持续发展目标关于制定衡量可持续发展进展的计量方法作为对国内生产总值的补充的具体目标，并注意到儿基会现行的方案经常资源分配政策将儿童人口、五岁以下儿童死亡率以及人均国民总收入考虑在内。