JIU/REP/2007/1

联合国系统各组织自愿捐款

对方案落实和资源调动战略的影响

撰 写 人

穆罕默德·优素福
胡安·路易丝·拉腊武雷
齐汉·泰尔齐

联合检查组

2007 年，日内瓦

联 合 国

JIU/REP/2007/1

CHINESE
ORIGINAL：ENGLISH

联合国系统各组织自愿捐款

对方案落实和资源调动战略的影响

撰 写 人

穆罕默德·优素福
胡安·路易斯·拉腊武雷
齐汉·泰尔齐

联合检查组

联 合 国
2007 年，日内瓦

内容提要

联合国系统各组织的自愿捐款：对方案落实和资源调动战略的影响

JIU/REP/2007/1

目　标：

分析联合国系统各组织近来自愿出资的趋势，确定这些趋势对方案落实效果的影响，提出减轻负面影响的措施并确定最佳做法。

主要的调查结果和结论

筹资方式和趋势

- 在 2000 年至 2005 年之间，联合国系统多数组织预算外/非核心资源筹集的增长速度高于经常/核心资源筹集增长速度，预算外/非核心筹资额在筹资总额中所占比例相应提高。

对方案落实效果的影响

- 自愿出资的这种趋势对方案落实效果有一定的积极影响，例如推动了许多组织业务活动的增长，效率竞相提高，但是也形成了相当大的挑战。
- 令人关切的一大问题是自愿出资无法预测及其对方案落实的可持续性的影响。如果能够象联合国环境规划署(环境署)理事会 2002 年通过的模式(堪称最佳做法的范例)那样，用有定规可预见的捐款比额表为部分自愿出资做出规定，这个问题也许可以得到缓解。但是有些组织的多年筹资框架的经验并不那么令人满意。
- 所有组织的自愿捐款的捐助方队伍都很小。这是影响方案落实的内在弱点，而且一些主要捐助方大幅削减捐款或者完全取消捐款，造成了明显的负面影响。
- 自愿捐款的附加条件削弱了经费使用的灵活性，使各组织的秘书处无法尽力落实已经授权开展的方案。有证据证明指定资金用途的做法会导致方案轻重缓急的错乱，这一直是检查专员们关切的一大事项。为解决这一问题，各组织研究制定出有创意的、可以说是最佳做法的筹资方式，包括专项经费筹集和集合经费筹集。此外，这中间利益攸关的各方必须有很好的沟通。

- 有些组织一直面临着核心资源极其缺乏的局面，影响到他们提供基本核心服务的能力。有些情况下，非核心资源一直在为一些关键的实质工作和实务工作人员提供经费。
- 预算外/非核心资源的管理需要得到强大的行政支持，这涉及到经费问题。有些组织用经常/核心资源给予这种支持费用一定的补贴，将资源从立法机关授权开展的活动抽调到范围比较窄的双边性活动上去。方案支持费用应该全部回收，为此应该加快支持费用政策统一问题的研究。

经费筹集动态

- 联合国系统各组织不仅相互之间而且还与诸如非政府组织之类的其它实体竞相争取自愿捐款。这种竞争刺激了效率的提高，但是也产生了交易费用问题。而且，这种竞争可以使支持费用下降到低于全部回收的水平，无法体现竞争的优越性。
- 面对资源竞争的日益激烈，联合国系统的有些组织设法增加私营部门资金的流入，但是总的说来这种资源在捐款资金总额中仍然只占非常小的一部分。
- 有效筹集资金受到种种因素的限制，其中包括秘书处对新的援助模式和手段，诸如全球基金和其它公私合伙基金等缺乏了解，或者是政策对使用这种手段有种种限制，以及缺乏相关的准则以及对有关工作人员缺乏培训。
- 各组织和各捐助国双方都认为协调、合作和结成伙伴关系的途径是竞争性筹资环境中取得成功的关键因素。

资源调动战略

- 各组织都有与捐助国政府互动的内部方针和程序，还开发出了类似的针对私营部门的控制机制。但是，完全依靠或主要依靠自愿出资的基金和方案比专门机构更普遍地采用由立法机关正式通过的公司资源调动战略。
- 有些组织在发展制定资源调动战略方面取得了相当大的进展。随着自愿出资的办法在联合国系统中越来越普及，所有的组织都会发现越来越有必要制定这样的战略。立法机关可以发挥促进和支持这种进程的重要作用。

筹资活动分散化

- 联合国近十年来的改革活动以及大会在三年一次对发展业务活动进行的全面政策审查过程中做出的决定越来越将注意力转移到国家一级的活动上去。
- 在这种背景下，各组织以及捐助机构越来越将筹资过程和活动分散化，但是这会造成一些效率不高的问题，诸如重复以及缺乏统一性的问题。

- 各级主管应该确保为各自组织制定的资源调动战略包括一个中央协调实体，资源调动的作用、责任和任何下放的权力都要由有关的行政条例文书清楚明确地加以规定。

展望未来

- 本报告对全系统做出的分析突出强调联合国各方面的工作都必须为切实有效的落实方案而确保经常/核心资源的充足和稳定。
- 近来，各利益攸关方对发展援助的协调统一和切实有效问题以及人道主义捐助的原则和规范提出了一些倡议。筹资问题是秘书长的联合国全系统一致性问题高级别小组在发展、人道主义援助和环境方面的工作的中心问题。秘书长应该加速目前改革的进程，争取确保联合国系统的经费更加稳定。

供立法机关考虑的建议

- **联合国每个基金和方案(署)的立法机关应该建立一个政府间工作小组，负责根据环境署通过的模式研究制定关于核心资源指示性自愿捐款比额表的提案，提请立法机关审批。**
- **联合国系统各组织的立法机关应该请各自的行政首长加速支持费用回收政策的协调统一工作，这项工作目前正在联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)的主持下进行。**
- **联合国系统各组织的立法机关应该请各自组织的行政首长确保与捐助国分别谈判达成的协议中列入一个任职人员不足或无任职人员国家人选的聘用资金筹集规定。**
- **尚未制定公私资源调动战略的联合国系统各组织的立法机关应该请各自组织的行政首长制定这种战略，提请立法机关审批。**

目　录

		页　次
内容提要		iii
缩略语		ix
章　次	段　次	
一、导　言	1 - 7	1
二、筹资方式和趋势	8 - 17	2
A. 联合国、基金和方案(署)	9 - 14	2
B. 专门机构和国际原子能机构	15 - 17	5
三、自愿捐款的增长：对方案落实效果的影响	18 - 62	7
A. 自愿捐款的增长对方案落实效果的正面影响	18 - 20	7
活动扩展	18	7
促使效率提高	19	7
免费提供的人员增添的价值	20	7
B. 自愿捐款的增长对方案落实效果的负面影响	21 - 62	8
缺乏可预见性	21 - 29	8
弱　点	30 - 31	11
缺乏灵活性	32 - 39	11
打乱方案的优先次序	40 - 49	14
预算外/非核心资源对经常预算/核心活动的支持	50 - 54	17
经常预算/核心资源对预算外/非核心资源的补贴	55 - 57	18
交易费用高昂	58	20
方案制订问题	59	20
抽调资金用于筹资活动	60	20
人力资源问题	61 - 62	20
四、筹资动态	63 - 73	21
A. 竞相争取资源	63 - 67	21
B. 私营部门出资	68 - 70	23
C. 限制筹资活动效力的因素	71	24
D. 伙伴关系	72 - 73	24

目　录 (续)

章　次		段　次	页　次
五、资源调动战略		74 - 88	24
	A. 资源调动战略	76 - 86	25
	基金和方案(署)战略选介	76 - 83	25
	专门机构战略选介	84 - 86	27
	B. 分散筹资活动	87 - 88	29
六、展　望		89 - 93	29

附　件

一、2000 年至 2005 年经费筹集倾向 31

二、资源调动：战略和现行惯例 36

三、须由各参加组织根据联检组建议采取的行动一览表 41

缩 略 语

行政首长协调会	CEB	联合国系统行政首长协调委员会
发援委	DAC	发展援助委员会
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
管高委	HLCM	管理问题高级别委员会
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
民航组织	ICAO	国际民用航空组织
劳工组织	ILO	国际劳工组织
海事组织	IMO	国际海事组织
国际电联	ITU	国际电信联盟
联检组	JIU	联合检查组
初专人员	JPOs	初级专业人员
多年框架	MYFF	多年筹资框架
人协厅	OCHA	联合国人道主义事务协调厅
经合组织	OECD	经济合作与发展组织
人权高专办	OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
艾滋病规划署	UNAIDS	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	UNCTAD	联合国贸易和发展会议
发援框架	UNDAF	联合国发展援助框架
开发署	UNDP	联合国开发计划署
环境署	UNEP	联合国环境规划署
教科文组织	UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	UNFPA	联合国人口基金
人居署	UN-HABITAT	联合国人类住区规划署
难民署	UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	UNICEF	联合国儿童基金会
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织
毒罪办	UNODC	联合国毒品和犯罪问题办事处
经常预算	UNRB	联合国经常预算
近东救济工程处	UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
世旅组织	UNWTO	世界旅游组织
邮　联	UPU	万国邮政联盟
指示性比额表	VISC	自愿捐款指示性比额表
粮食计划署	WFP	世界粮食计划署
世卫组织	WHO	世界卫生组织
知识产权组织	WIPO	世界知识产权组织
气象组织	WMO	世界气象组织

一、导　言

1. 在联合国的多边体系里，经核准的工作方案和各组织的预算中的优先次序是由全体成员国集体确定的。因此，根据既定优先次序开展的活动可望通过会员国摊款提供经费。但是，自愿捐款在联合国系统总的筹资活动中占据了一大部分，而且近年来其重要性一直在增大。各项任务授权随着时间渐渐地演变，经常预算的零增长，联合国开发计划署(开发署)渐渐转向国家执行，这些是摊款和自愿捐款之间比重发生变化的若干原因。

2. 联合国系统的许多部门对自愿捐款的增长十分关注，其中一些成员组织要求对所涉问题进行检查，本报告应此请求而被列入了联合检查组(联检组)2005 年的工作方案中。此外，联检组本身对联合国系统各组织进行的管理评估，于 2004 年确定自愿出资附加条件是若干组织的一大问题。

3. 这次复查的目标是对联合国系统各组织中近来自愿出资的趋势进行分析，确定这些趋势对方案落实效果的影响，建议采取何种措施减轻负面影响，并确定最佳做法。此外报告还要复查资源调动的战略。

4. 编写这份报告所遵循的方法包括初步复查、问题单、访谈和深度分析。一份详尽的问题单发送给了所有的参加组织，然后检查专员们与联合国、所属的大多数基金和方案(署)、大部分专门机构和国际原子能机构(原子能机构)的官员们进行面谈。此外，还征求了经济合作与发展组织(经合组织)的发展援助委员会(发援委)官员的意见以及主要捐助国代表的意见。作为复查工作的一部分，检查专员出访了内罗毕、纽约、巴黎、罗马和维也纳，在报告定稿的过程中，征求并考虑到各参加组织对报告草稿的意见。

5. 本报告定稿前根据联检组条例第 11.2 条规定在检查专员们之间进行了协商，运用联检组的集体智慧检验报告的结论和建议。

6. 为方便报告的处理及其建议的落实和落实情况的监测，附件 3 列有一份表格，表明报告是否提交给有关组织请其采取行动或供其参考。表格列明哪些建议检查专员认为与哪个机构有关，具体说明在检查专员看来是否需要由该组织的立法机关或理事机构通过一项决定或可以由行政首长直接落实。

7. 检查专员谨向协助编写本报告的所有人员表示感谢，尤其要感谢参加面谈并且慷慨分享他们所掌握的情况和专业意见的人员。

二、筹资方式和趋势

8. 联合国系统各组织收到的捐款一般分为两类资源，不过各组织的术语、定义和实际涵盖范围各有不同。联合国、各专门机构和原子能机构的大部分收入来自各会员国的分摊会费，即经常预算资源。这些组织收到的自愿捐款一般称之为预算外资源。对那些全部或大部分收入都是依靠自愿捐款的组织而言，一般分为核心资源和非核心资源，不过各组织文件中具体使用的术语可能有所不同。[1] 经常/核心资源的用途为一个组织及其本身任务的生存所需的基本开支提供经费。对这种资源的用途不附加任何条件，可以与“非专用资源”的概念等同起来，而预算外/非核心资源在概念上一般相当于“专用捐款”。本报告为其本身的目的要求各参加组织分别提供 2000 至 2005 年这两类资源的数据，多数组织按此请求做出回应。下面对这一时期的总的趋势进行分析，而各组织的具体趋势则在附件 1 中介绍。[2]

A. 联合国、各基金和方案(署)

9. 《联合国宪章》规定大会审核本组织的预算，本组织的经费由各会员国依照大会分配限额负担(第 17 条)。《宪章》并未提到自愿出资，但是联合国秘书处的多数方案(署)至少部分由自愿捐款提供经费，而大会建立的各基金、方案(署)及其它机构则全部或几乎全部都是这样提供经费的。

---

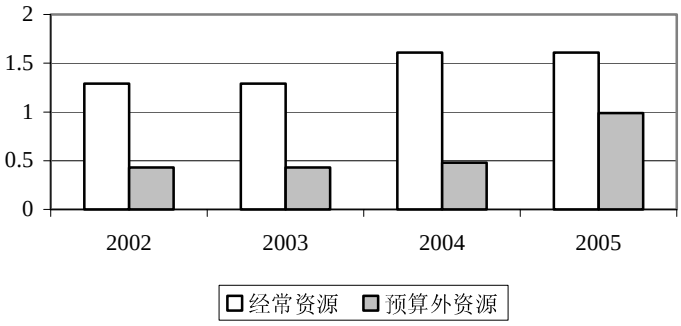
[1] “核心”这个概念源自开发计划署，后来这一术语为开发计划署、联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿童基金会)结构相同的预算所采用。参看儿童基金会执行局 1998/2 和 A/60/74-E/2005/57 号决定，第 89-92 段。

[2] 这项分析所涉的资源来自分摊会费和自愿捐款；其它来源的收入没有列入。

图 1

联合国，2002 至 2005 年

(按名义值计算的 10 亿美元)



出 处：行政首长协调会资料。[3]

10. 联合国秘书处未向调查专员提供所要资料。因而采用了联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)编制的统计数字，但是预算外资源只有 2002 年以后的数据(上面图 1)。这一短期系列的数据显示预算外资源有上升的趋势，不过 2005 年的大幅上升部分是由于这样一些具体因素：应对自然灾害以及美元对主要捐助国的货币大幅走软。

11. 联合国主要基金和方案(署)——联合国儿童基金会(儿童基金会)、开发署、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署(粮食计划署)——完全由自愿捐款提供经费。1990 年代这些基金和方案(署)的核心资源停止增长或下降，大会指示它们的理事机构通过一个特定的能够达到的核心资源筹集目标，其中要考虑到它们的方案安排和财务计划之间的关系。[4] 为此通过了多年筹资框架(多年框架)。

---

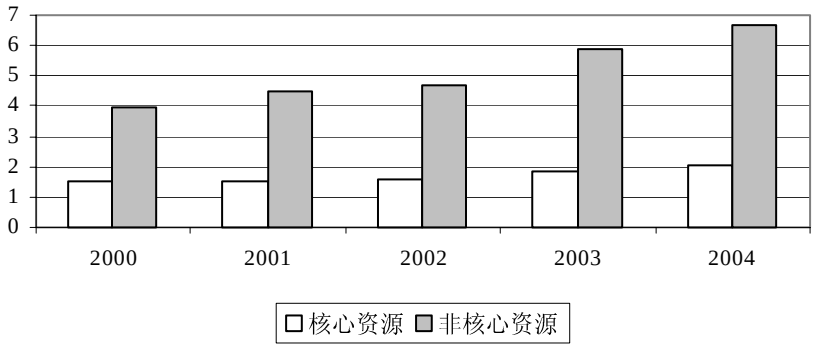
[3] A/61/203：经常资源(核定经常预算)，表 1；预算外资源，表 2。

[4] 大会第 52/203 号决议第 6 段和 50/227 号决议附件 1，第 12 段。

图 2

联合国各主要基金和方案(署)，2000 至 2004 年

(按名义值计算的 10 亿美元)



出 处：儿童基金会、开发署、人口基金和粮食计划署提供的数据。

12. 上面图 2 所示为 2000 至 2004 年上述四个组织合计由捐款所得的核心资源和非核心资源。先前核心资源下降的趋势在 2000 至 2004 年间得到扭转，同时非核心资源呈现有力上扬的趋势，反映出捐助方对向这些组织提供资金的兴趣有所提高。所有捐款提供的资源总值上升了 58%左右，不过这一时期的有些增长是由于上述的特殊因素。核心资源和非核心资源分别增长 34%和 67%左右，非核心资源占资源总值的比例从 72.5%上升到 76.7%。

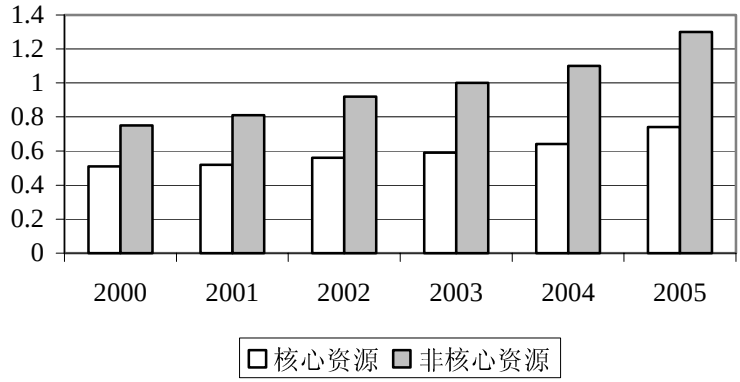
13. 联合国的其它方案(署)的部分经费来自联合国经常预算资源，包括毒品和犯罪、难民和环境事务。但是，这种资源在多数方案(署)的总经费中所占份额仍然非常小(见附件 1，表 2)，比原先预见的少。[5]

[5] 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的章程规定，办事处的行政开支由联合国预算支出，其它所有费用由自愿捐款支出(1950 年 12 月 14 日大会第 428 (V)号决议所附难民署章程，第 20 条)。同样，决定设立环境署的大会决议规定联合国经常预算支付理事机构和一个小型秘书处的费用；其它费用则完全或部分由一个自愿基金支付(大会第 2997 (XXVII)第二节第 3 段和第三节第 1 段)。

图 3

部分联合国方案(署)，2000 至 2005 年

(按名义值计算的 10 亿美元)



出 处: 毒罪办、难民署、近东救济工程处和环境署提供的数据。

14. 上面图 3 所示为联合国毒品和犯罪问题办事处(毒罪办)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和联合国环境规划署(环境署)的合并核心资源和非核心资源。用于这里所做的分析时，由联合国经常预算和非专用、一般用途自愿资金提供的资源算作核心资源，而非核心资源则由专用自愿捐款构成。2000 至 2005 年由捐款所得资源总值上升 62%左右，其中核心资源和非核心资源分别增长 45%和 73%左右，非核心资源在资源总值中所占比例从 59.5%上升到 63.7%。

B. 专门机构和国际原子能机构

15. 《联合国宪章》第十七条规定大会审核专门机构的任何财政和预算安排，并审查其行政预算，以便提出建议。这些规定反映在联合国和有关专门机构之间的关系协定里。但是，各专门机构的实际筹资方式则由其章程(或同等的文书)规定，并由财务条例加以详细规定。在多数情况下，核定概算的支出费用由成员国根据最高立法机关确定的一个比额表分摊。[6] 多数组织的章程预见到分摊会费之

[6] 但是，国际电信联盟(国际电联)、万国邮政联盟(邮联)和世界知识产权组织(知识产权组织)采用了基于自愿原则的分摊制。

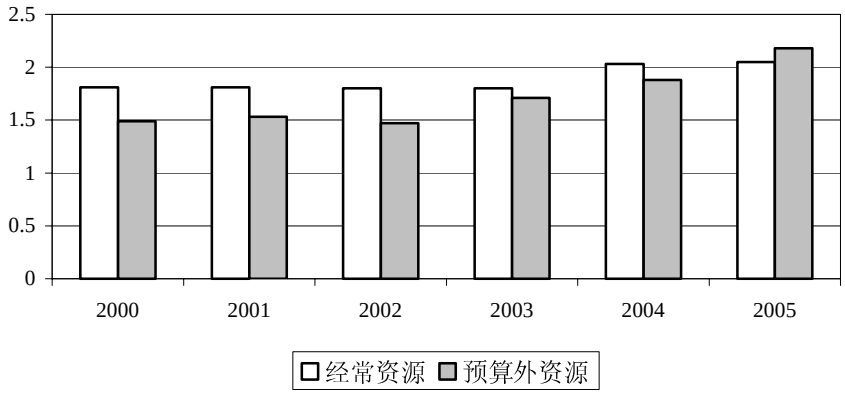
外还会有一些公私实体捐赠的资金(赠金、遗赠、赠款、自愿捐款)。许多专门机构以及原子能机构的经常预算资源都为行政基础设施和核心规范性工作提供经费，这种资源只有十分有限的数量流向主要依靠预算外资源的技术合作方案。

16. 尽管规定可以做一些自愿筹资，但是检查专员相信专门机构章程的意图主要还是通过会员国的分摊会费来为核定预算提供资金。但是，在方案预算工作方面，正由成员国核准的工作方案可能雄心过大，用于落实方案的核定预算会力不从心，这种情况过去和现在都由于实行预算零增长政策而有所加剧，因而需要用自愿捐款来补充由分摊会费提供资金的经常预算资源。突出反映这一情况的是有若干组织，包括国际劳工组织(劳工组织)和世界卫生组织(世卫组织)现在已将预算外资源概算列入其方案概算，而这是联合国多年沿用的做法。

图 4

专门机构和原子能机构，2000 至 2005 年

(按名义值计算的 10 亿美元)



出 处: 专门机构和原子能机构提供的数据。

17. 上面图 4 所示为 2000 至 2005 年专门机构和原子能机构合并的经常预算资源和预算外资源。在 2000 至 2005 年期间，捐款所得资源总值上升了 28%左右，其中经常预算和预算外资源分别增长 12%和 47%左右，预算外资源到 2005 年刚好超过资源总值的一半。如上所述，在解读这些数据的时候，必须考虑到特殊因素的影响。而且，各机构的经验出入也很大，下面附件 1 对此有所评述。

三、自愿捐款的增长：对方案落实效果的影响

A. 自愿捐款的增长对方案落实效果的正面影响

活动扩展

18. 联合国系统的许多组织的活动一直在扩展，近年来扩展的速度有所加快。虽然常规工作仍然十分重要，但是一系列领域里头的业务活动却大为扩展。这种增长在联合国主要集中在维和行动，自 1998 年以来这方面的总预算增长了四倍。[7] 但是其它方面的业务活动也有增长，诸如人道主义救济和刑事司法方面，这些活动由预算外资源提供经费。在许多专门机构也可以看到类似的趋势。自愿出资推动了这种活动的增加。

促使效率提高

19. 自愿出资具有不确定性，资金稀少，越来越认识到必须竞相争取，这往往使得各组织增强活力并提高效率。这据认为是自愿出资的积极一面，不仅仅捐助国的代表这么认为，多数组织的秘书处也这么认为。

免费提供的人员增添的价值

20. 有些捐助国以免费提供人员的方式做出大量的资助，例如提供协理专家/初级专业人员(初专人员)以及在无偿借用的基础上接受其服务的技术合作专家。[8] 所有组织都将这类人员视为宝贵的资源，这不只是因为他们增加了人力资源。协理专员/初专人员往往可以给各组织注入活力和新主意，而更为有经验的人员可以提供特殊的专家意见。这种方案在技术性机构里十分成功，诸如原子能机构和联合国工业发展组织(工发组织)，那里需要专家的技术经验，但是这种方案对难民署之类的发展和人道主义方案来说也十分重要，难民署目前有大约 100 位初专人员。

---

[7] A/60/692, 第 3-6 段。

[8] 联合国区分诸如协理专员和技术合作专家之类的传统免费提供人员(一类)及只可以例外接受的非传统免费提供人员(二类)。

B. 自愿捐款的增长对方案落实效果的负面影响

缺乏可预见性

21. 凡周期为时一年或两年的方案的落实效果全靠资金的流入。以分摊会费为基础的经费筹集办法具有某种确定性，一个组织可以指望在特定的一个时间段里收到一定量的资金。而且，各组织还可以通过赏、罚或赏罚兼用的办法提高分摊会费的缴付效果。自愿出资缺乏可预见性，同时又缺乏与上述办法相当的机制鼓励捐助方承付认捐的款项，这会破坏方案和项目短期和长期的规划与落实。联合国系统各组织逐步推行成果管理制，着重业绩和问责，突出表明了这些组织的两难境地。[9]

22. 缺乏可预见性和可持续发展性影响着所有的组织，但是对核心资源全部或几乎全部依靠自愿出资的组织说来影响尤其大。有些组织向成员国建议将部分自愿提供的资金按照可预见的捐款比额表提供，力求以此解决这个问题，至少部分解决了这个问题。例如，难民署在 2003 年提出了一个扩大的筹资框架，包括一个 30%基本预算额模式，借以扩大难民署的捐助基础，解决资金长期短缺的问题。[10] 这个模式是这样得出的：难民署年度预算的 30%采用联合国的会费分摊比额表筹集，并根据一国过去 10 年的年均捐款额或在最近财政年度的捐款额加权计算。所有根据这个模式做出的捐助都将是自愿的，并且还提出了一个分阶段向新制度过渡的办法。

23. 大会在关于落实难民署提议采取的行动的决议中并没有述及拟议的 30%基本预算额模式，但是提到了难民署规程的第 20 段并要求适用这一段的规定。[11] 此外，大会还重申继续保持难民署经费筹集的自愿性，请各国尽力捐助，为核定预算募足资金。[12]

---

9 将资源与该组织的长期目标接轨的办法一向都认为是成果管理制的一个要点。见 JIU/REP/2004/6, 第 40-48 段。

10 见“加强联合国难民事务高级专员办事处执行任务的能力”(A/58/410)，第 53-61 段。

11 规程的那条有关条款规定办事处的行政支出在联合国预算项下支付(见上文脚注 5)。

12 大会第 58/153 号决议，第 7-8 段。

24. 相反，环境署理事会在 2002 年通过了自愿捐款指示性比额表(指示性比额表)，最初是试点性质的，目标是提高环境基金资源流的可预见性。根据这一制度，捐款额将根据每个国家的支付能力计算，其中要参照联合国经常预算分摊的公式(见下面的框 1)。

25. 环境署报告说试点阶段的指示性比额表推出之后取得的主要成果是捐助队伍的阵容大为扩大，而且环境基金从发达国家、经济转型国家和发展中国家收到的自愿捐款有所增加。此外，财政的稳定性也有改进，因为绝大多数国家至少保持了它们向环境基金自愿捐款的水平。向环境基金自愿捐款的可预见性也有所提高，因为多数国家的捐款额超过、相当或者非常接近指示性比额表的额度。[13]

26. 虽然并非所有成员国似乎都赞成环境署的自愿捐款指示性比额表，但是新办法已经使资源更加可预见，更加充足，至少在初始阶段是这样。此外，随着参加最新办法的国家的增加，包括最不发达国家的参加，成员国“拥有”该组织的面有所扩大。而且，大会欢迎在执行理事会 SS.VII/1 号决定附录的第 3 节 B 所载的关于加强环境署的作用和财政状况的各项规定方面取得的进展。[14]

框 1

自愿捐款指示性比额表

环境署执行理事会 2002 年第七届特别会议通过了关于国际环境治理的不限成员名额的部长或其代表政府间小组的报告(2002 年 2 月 15 日第 SS.VII/1 号决定)。政府间小组在其建议中提议制定环境基金自愿捐款指示性比额表，以扩大捐款队伍的阵容并加强基金的自愿捐款的可预见性(第 SS.VII/1 号决定附录的第三节 B)。

指示性比额表将考虑到：

- 联合国的分摊比额表；
- 最低指示性比额 0.001%；
- 最高指示性比额 22%；
- 最不发达国家最高指示性比额 0.01%；
- 成员国的经济和社会状况，特别是发展中国家和经济转型国家的状况；
- 允许任何成员国将其捐款水平提高到超过现有水平的规定。

---

13 UNEP/GCSS.IX/INF/6, 第 21 段。

14 大会第 60/189 号决议，第 10 段和 59/226 号决议，第 12 段。

在制定 2003 年和 2004 至 2005 年试点阶段的自愿捐款指示性比额表时，考虑到如下的几个要点：

- 保持向基金捐款的自愿性质；
- 扩大捐款队伍的阵容，请联合国全体会员国考虑向基金经常足额地提供捐款；
- 保持各国捐款的高水平和充足程度；
- 请那些当时的捐款水平低于联合国的比额并且低于其先前的捐款水平的国家逐步增加其捐款。

出　处：UNEP/GCSS.VII/6；UNEP/GCSS.IX/3。

27. 检查专员们全力支持自愿捐款指示性比额表，认为这是联合国系统那些核心资源筹集工作没有把握的组织提高其资源的可预见性和充足性的手段。实施以下的建议可望提高那些组织实现其方案落实目标的实效。

建议 1

联合国每个基金和方案(署)的立法机关均应建立一个政府间工作组，负责根据环境署采用的模式，制定提出一个核心资源自愿捐款指示性比额表，提请立法机关审核。

28. 另一种提高可预见性的办法是在儿童基金会、开发署和人口基金采用的那种多年筹资框架内设定目标，但是其效果瑕瑜互见。人口基金指出多年认捐的可预见性已有提高，但是转账有问题，因此现金流的管理也有问题。儿童基金会报告说，自 2000 年第一次多年框架年度认捐活动开展以来，年均 60 个认捐的捐助方中只有 22% 承诺提供一年以上的捐助，可预见性仍然是一个令人关切的主要问题。秘书长已指出，虽然多年框架作为规划手段，将多年的资源基准和筹资目标联系起来，从而加强责任制，是有其实效的，但是这种框架还不足以保证核心捐款达到足够的数额。[15]

29. 其它组织也在争取做出多年筹资安排。例如，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、环境署和近东救济工程处已与若干捐助方缔结了多年筹资伙伴协议。此外，还有若干专门机构强调要提出落实多年认捐的倡议，或者表明有必要与主要捐助方，诸如欧洲联盟和世界银行达成长期合作协议。在这方面据认为有必要制定一般性或示范性协议及相关的准则。

---

[15] A/60/83-E/2005/72，第 22 段。

弱　点

30. 所有组织都报告说，它们收到的自愿捐款大部分来自有限的几个捐助国，大部分少于十个捐助国。[16] 数量差不多的国家为那些收取分摊会费的组织提供了大部分的经常预算资源，但是将各国实际捐款额与其人均收入关联起来的分摊比额表还是有助于保证公平合理的分摊。除环境署的自愿捐款指示性比额表之外，还没有任何类似的机制协助平衡各捐助方的自愿捐款比额。

31. 如果一个主要捐助方撤销支助，任何一个组织都有可能出现经费的损失。如果经常预算资源出现很大的损失，其余的成员国至少有可能抵消其对方案预算的部分影响，以维持方案的落实，对于完全或大部分由自愿捐款提供经费的组织来说方案落实受到的影响可能会更加严重。如果捐助嘎然停止，情况就特别严重，就象人口基金近年来因一个主要捐助方撤销捐助所遇到的情况那样。多数组织，包括专门机构在内认为它们的捐助队伍阵容太小，方案落实工作存在着内在的弱点。这也是调查专员会见的捐助国代表大多数的看法。采用自愿捐款指示性比额表应该有助于缓解这个问题(见上面建议 1)。

缺乏灵活性

32. 多数预算外/非核心资源都带有附加条件，限制了接受组织的灵活性。这些资金由捐助方指定用于现有的或具体指定的方案或项目以及(或)特定的区域或国家，而且还可以根据限制的性质进一步分为“软性/从宽”指定直到“硬性/从紧”指定等各种限制。指定用途的程度至少可以部分地反映出捐助方对某一特定方案领域的支持程度。目前人权得到的支持很大，2005 年难民署的预算外资源有四分之一是没有任何附加条件的，与 2000 年非专用资源只占 7%的情况相比有了明显的改善。

33. 各组织带着捐款附加的条件进行工作面临着大堆的困难。例如，粮食计划署在其 2000 年资源调动战略的附件中记录在案的就有 17 条捐助方条件以及随之产生的影响。其中有些是粮食计划署任务所特有的，但是其它的则比较具有普遍性(见下面框 2)。2005 年，执行局“鼓励粮食计划署争取扩大多边的并且可预见捐款的比例，捐款在捐助方财政年度的初期就拨给，而且对其用途不设要求”。[17]

---

[16] 近年来新兴的捐助方的自愿出资数额一直在增长，但是这在总额中所占的比例仍然比较小。

[17] 第 2005/EB.2/10 号决定；WFP/EB.2/2005/5-B。

框 2

部分捐助方条件对粮食计划署的影响

捐助方条件	条件的影响
捐助方要求其捐助物要在特定的地点采购。	使粮食计划署无法从价格/业务角度考虑做出采购决定。此外也造成了为业务活动按理想的批量进行采购的问题，而这又迫使粮食计划署不得不进行多次采购，这可能造成食物迟迟到不了受益方的手中。
捐助方指定用其资金可以购买何种商品。	粮食计划署应该能够确定哪种商品最适合输送。由于援助行动的要求改变，这种捐助方的条件可能会造成反复重新谈判捐助问题，长时间的延误向粮食计划署的业务活动提供食物以及援助渠道的中断。
捐助方由于立法方面的限制阻止从一个预算资源拨款支付全部费用，因而从各种预算来源提供捐助。	为了保证全部费用得到报销，粮食计划署必须准备详细的报告说明来自这种种预算的资金。
指示多边捐助只限在有关捐助方双边支持的特定的省份使用。	破坏了粮食计划署援助的中立性。可能拒绝向粮食计划署确定为极需的受益方提供食物援助。
一个捐助方为某一特定的业务活动提供捐助，并确定执行伙伴和需要付给伙伴的款额。	削弱了粮食计划署选择最合适的执行伙伴的权力。
捐助方要求粮食计划署将其捐助直接分配给特定地区和受其支持的住区里的受益者。	破坏了粮食计划署援助的中立性，阻止粮食计划署向紧急需要援助的地方提供援助。可能拒绝向经查明需要粮食计划署援助的受益方提供食物援助。
捐助的确认及其随后的落实可能会长期延误。	捐助可能需要重新规划而且其它资源还有待确定才能满足援助活动的要求。导致食物迟迟不能到达受益者手中。

出 处: WFP/EB.3/2003-B, 附件三。

34. 2004 年，行政首长协调会的管理问题高级别委员会(管高委)设立了一个工作组，负责研究经常捐助和自愿捐助之间关系的变化对管理和方案的影响问题。小组提出报告之后，管高委代表行政首长协调会通过了一项政策声明，建议

联合国系统各组织放弃附加影响到采购或人员征聘的条件的自愿捐款。行政首长只有在情况许可的时候才准许有例外，而且必须严格限制到最少的程度。[18]

35. 各组织为提高灵活性，提出了专题筹资倡议和(或)集合筹资倡议。专题资金的限制比较少，可以做长期的规划，同时又减少了交易成本，提高了效率。调查专员获悉，2003 年儿童基金会推出这种做法时，捐助方起初报以沉默，但是到 2004 年专题出资数额迅速增加，而且证明在大规模应急行动方面特别有效，例如 2004 年底的印度洋海啸灾难。开发计划署和人口基金也建立了专题信托基金，后者还报告介绍了为生殖健康用品和产科瘘管提供这种资金的正面经验。

36. 专门机构中，劳工组织报告说，有些捐助方逐渐从项目层指定用途的做法转向根据联合商定的一系列标准从广义专题方面确定优先次序。联合国粮食及农业组织(粮农组织)通知说，该组织及某些捐助方签订的战略/伞形协议可以说具有“专用性较低”的特点，因为提供的资金是为了支持某些核心活动。比较“非专用”的筹资方式包括近来推出的针对范围广泛的各种活动制定的与捐助方的战略伙伴方案以及一个特别应急基金。

37. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)为“人人受教育”方案建立了一个集合基金──北欧基金，这是一个重要的举措。卫生组织推出了一个新的机制，鼓励捐助方提供可以汇拢共用的资金，而且还建立了一个集合共用资金的公司账户，用以填补经费的短缺。卫生组织的目标是保证 2006-2007 两年期所有各方面的工作至少 60%的财务有保障，其中算进经常预算和已有的专用和非专用捐款，然后用一个小型的完全灵活的资源库填补其余的空缺。

38. 调查专员确认为提高各组织收到的预算外/非核心资源的灵活性而采取的专题筹资和集合筹资的新举措十分重要，认为这种筹资方式应该成为联合国系统的通常做法。落实如下的建议可望提高各组织方案落实达标工作的实效。

---

[18] CEB/2004/HLCM/R.3; E/2005/63, 第 23 页。

建议 2

行政首长们应该研究制定或继续研究制定灵活的筹资方式，诸如专题筹资和集合筹资等，提请立法机关审批。

39. 2003 年，人道主义援助领域的各种成份，包括政府和多边援助方的代表以及联合国的各机构开会核准了一项称之为“人道主义捐助规范”的倡议中的各项原则和规范。会议确认有必要保证联合国各机构、基金和方案(署)及其它主要的人道主义组织经费的可预见性和灵活性，必须探讨减少指定用途的做法以及推出比较长期的筹资安排的可能性(见下面第 91 段)。调查专员确认这一倡议十分重要，赞扬捐助方在这方面所做的承诺。

打乱方案的优先次序

40. 检查专员们关切的一个主要问题是自愿捐款有可能打乱联合国系统各组织方案的优先次序，甚或歪曲它们的任务授权。检查专员承认任务授权被歪曲的危险微乎其微，因为这些任务授权一般都很笼统，但是打乱方案优先次序的危险还是存在的，因为捐助方可以通过指定捐款的用途来影响各种方案实际落实的情况之间的差异。秘书长也有类似的关切，认为无论在全系统还是对个别组织的方案重点和方向而言，都存在着优先次序被打乱的高度风险。结果可能是“业务工作集中在某几个捐助者所偏向的主题，而非国家一级或国际一级确定的方案优先事项上”。[19]

41. 方案优先次序被打乱的情况衡量起来并不容易，但是有明显的迹象表明捐助方的好恶会造成什么样的影响，这些好恶表现在为方案周期内各方案提供的资金过多或过少，以及为不同方案和次级方案以及各个地区和国家在自愿捐助总额中所占的相对份额(下面框 3 中有一些实例)。造成这种失调情况的根本原因是资金来自捐助国不同的政府机构，它们的任务和优先次序各不相同。

42. 面对这种失衡的情况，必须制订战略加强各组织的优先次序和捐助方的优先次序之间的匹配。各组织强调指出各利益攸关方之间良好的沟通和经常展开对话是这个过程中间的关键因素，无论在理事机构开会还是休会期间，无论在总部还是在实地都是这样。必须越来越多地与捐助方作为一个整体而不只是与它们一对一地进行对话。

43. 世卫组织报告说，他们与约 20 多个捐助方定期密集讨论需要提高灵活性的问题，许多捐助方反应积极，特别是对最急需的领域。2004-2005 两年期的方案预算执行工作全面平衡的情况有所改善，2006-2007 两年期有望再取得进展，在预算编制过程中进行同行审议，而且还要更加密切地进行监测，向所有利益攸关方及时介绍捐助的格局。原子能机构也着重表明，和安全保障方案的各捐助方对方案优先次序指南的反应积极。必须与捐助方建立一种公开、合作的关系，并在事前进行沟通，以保捐资分布的状况与优先次序尽量吻合。

44. 粮农组织强调必须让所有利益攸关方及时了解并考虑到有关情况及政策的演变发展情况。这种普遍意识的表现举例如下：在粮农组织的长期《战略框架》之类的重要文件中介绍情况；熟悉了解援助方面的新模式；在粮农组织的有关方案中更加侧重落实《千年发展目标》；在《减贫战略文件》中对食品和农业问题在国家一级进行必要的反思。那些制订粮农组织项目的人必须积极予以协助，确保项目与理事机构核准的更为广泛的政策和优先次序保持一致。

框 3

捐助方的偏好对方案优先次序的影响

- **联合国/人协厅：**指定用途给总体筹资情况造成失衡现象，有些活动得到大量经费，而另外一些活动则经费出现严重短缺。
- **儿童基金会：**指定用途的资源在总资源中所占比例越大，儿童基金会就越趋向于成为一个承包机构，而不是一个伙伴，越就越缺乏将资金收入投向战略性目标的影响力。
- **开发计划署：**2004 年，专用方案资源中有 44%投向五个核心目标之一“促进民主治理”，是获得资源占第二位的核心目标“实现千年发展目标和减少人类贫困”的两倍。
- **毒罪办：**地缘政治因素促使捐助方将资源指定投向某些项目及某些区域/国家。
- **环境署：**信托基金的数目一直在增加；这些资金分配到各种次级方案上，从而偏离了理事会为环境基金规定的优先次序。目前没有任何机制可以确保信托基金按照商定的工作计划和优先次序进行分配。
- **人居署：**指定用途的做法造成收到的资金和核准的工作方案之间的失调现象，有些方案经费过剩，而另一些方案只能部分得到落实。

---

19 A/60/83-E/2005/72, 第 40 段。

- **劳工组织：**业务计划不得不使劳工组织的方针和专家意见作出调整去适应各成员方的需要和优先次序以及捐助方的偏好，这可造成资源的地域或专题分配失调的问题。虽然没有一个领域经费过剩，但是诸如消除童工问题之类的领域更容易得到经费，而社会保护和社会对话领域就不那么容易获得经费。
- **粮农组织：**指定资源捐款用途的趋向加大，近几个两年期经常预算拨款的不断削减，造成实地项目出现某种不平衡的现象，捐款高度集中在某些领域的工作上，而经核准的技术领域里的援助接受国的广泛的援助需求受到了不利的影响。
- **教科文组织：**经费过剩的方案没有；有些方案的经费比较充足，例如艾滋病毒/艾滋病预防教育，但是总体情况并不是如此。
- **世卫组织：**严重依靠自愿捐款而其用途又专门指定，对确保方案预算的有效而均衡的执行是一大挑战，尤其是在世卫组织的结构分为六大区域办事处而且需要确保所有的办事处和工作领域经费充足的情况下更是一大挑战。2002-2003 年，所筹的资金总体达到了预算目标，但是资金与优先次序并不接轨；在 35 个工作领域里，有些资金过剩，特别是应急准备和响应及免疫和疫苗研制两个领域，而有些则资金不足，其中突出的有提高妊娠安全以及妇女的健康这一领域。2004-2005 两年期情况有所好转，但是失衡现象仍然存在。

出　处：问题单和访谈的应答。

45. 劳工组织表示有意制订一个《技术合作总体规划》，其周期与《战略与政策框架》的相同，其优先次序由一个个《劳工组织体面工作国家计划》及相关的筹资需求产生。《总体规划》为捐助方提供了一个中期的参照框架，资源可以根据捐助方的具体偏好并参照中期框架认捐。此外，还敦请各捐助方使其捐助周期与《战略与政策框架》同步，以提高预算外方案与总体优先次序和战略的一致性。劳工组织表示有精简机构间机制以在国家发展进程的框架内与捐助方合作的余地。

46. 国际海事组织(海事组织)认为其优先次序与捐助方的优先次序可以通过制订伙伴协议实现匹配，以确保需要提供资金的技术合作活动确实经过双方同意，这一点也适用于许多已经与捐助方签订或正在制订伙伴协议的组织。

47. 在与捐助方代表商讨的过程中出现了不同的立场。有些指出，他们国家的政府并不认为自愿捐助是影响各组织政策或优先次序的手段，而是一种有助于实现这些优先次序的方式，指出指定用途可能针对的是资金不足的方案或者突然

出现的灾难。但是，对其他一些国家政府来说，指定用途确实明确地反映了他们对某些问题感兴趣，但同时保证对这些问题会稳定而多年地提供资金。此外，也有人指出指定用途可能与一个捐助方对不同组织的管理和业绩的评估有关系。

48. 捐助方代表也指出，人道主义紧急状况急需基金，例如地震以及 2004 年的印度洋海啸灾难，可能会将资金同其他诸如比较长期的方案等优先项目抽走，用以壮大灾害防护力量，从而造成优先次序的错乱。这种情况一般都会由于传媒的高调呼吁往往使联合国高级官员出面呼吁提供救灾基金而加剧。

49. 如本简要分析所表明的，捐助方偏好对方案优先次序的影响问题是复杂而多面的，对此显然没有任何简单的解决办法。但是如果目前的趋势继续下去，自愿出资在总筹资中所占的比例也会继续提高，从而增强方案优先次序被打乱的危险。这突出表明必须采用灵活的筹资方式，诸如专题筹资和集合筹资等，这就是上面建议 2 的主旨。检查专员们也强调各利益攸关方之间亟需经常沟通和公开对话。落实以下建议可望提高各组织方案落实达标工作的实效。

建议 3

行政首长应该复查各自组织指导与捐助国互动沟通工作的现行政策和程序，酌情加以修订，确保这种互动沟通系统而公开地进行。

预算外/非核心资源对经常预算/核心活动的支持

50. 经常/核心资源是多边主义根本之所在，但是有些联合国组织正面临着核心资源严重短缺的局面，影响到它们提供基本核心服务的能力。在有些情况下，预算外/非核心资源正用来填补缺口，为核心服务提供资金。

51. 核心资源是联合国各基金和方案(署)的经费的支柱，是决定其力量的根本因素。一个以核心资源为基础的强有力的方案是有效部署专用非核心基金的前提条件。2000-2004 年，儿童基金会和开发署非核心资源的增长率均超过了核心资源增长率，非核心资源在总资源中所占比例上升(见下面附件一的表 1)。这就造成了可否持续的问题，因为核心资源和非核心资源一般来说是不能互相置换的。为支持管理日益增长的非核心资源经费筹措工作而维持方案和行政机构可能会遇到困难。

52. 毒罪办的核心资源的比例的大幅下降给基础设施增加了压力，使关键的管理事务部门人员不足；于是必须寻找专用捐款才能继续发展成果管理制，推行项目管理周期。2004 年，毒罪办对所有办公室都进行了时间掌握管理研究，研究结果表明毒罪办的核心职能靠预算外资源在维持。环境署也面临着核心资金短缺的问题，环境署活动的资金的主要来源环境基金收到的捐助仍然达不到理事机构核定预算的目标，迫使环境署相应削减其工作计划。非核心资源正用来为重要的实务工作和大部分环境署工作人员提供经费。

53. 同样，在专门机构里自愿捐款在某些情况下也在为核心活动提供经费，例如国际民用航空组织(民航组织)的航空安全方案。原子能机构查出了经常预算不支助的核心活动，这中间包括那些指望由预算外资金支助的活动以及那些目前还没有预见有资金提供的活动。在那些经常预算资源在总资源中的比例正在下降的专门机构中，至少有些核心常规工作越来越可能由预算外资源提供经费。检查专员们认为这是令人关切的一大问题。

54. 大会在先后几个关于对联合国系统促进发展的业务活动进行三年期全面政策审查的决议中，多次重申核心资源的重要性，要求捐助国及其他能够捐助的国家大幅增加对联合国从事发展工作的系统的核心/经常预算的捐助，并且凡有可能均一次性作出多年的捐助。[20]

经常预算/核心资源对预算外/非核心资源的补贴

55. 预算外/非核心资源的管理工作需要强大的行政支持，引起了经费问题。对联合国系统各组织的支助费用问题已经作了广泛的研究，包括联检组 2002 年的一份报告。[21] 普遍都承认这种费用从经常预算/核心资源得到某种补助。有人指出，联合国系统大多数组织的支助费用政策实际上允许这种补贴，不管是暗补还是明补，“联合国支助费用应占比例大部分所依据的基本原则──开发署最初的公式──认为支助费用部分得到报销……是伙伴关系在财务上的适当表现”。[22] 尽管

---

20 大会第 53/192 号决议，B 节，第 56/201 号决议第二节以及第 59/250 号决议第二节。

21 JIU/REP/2002/3。

22 同上，第 11 至 15 段。

有这种种考虑，检查专员们还是十分关切，担心这种补贴将资源从立法机关授权开展的方案、项目或活动抽调到着重双边、涉及面较窄的方案、项目和活动上。

56. 联检组 2002 年的报告着重指出联合国系统各组织支助费用回收政策和做法缺乏协调统一。[23] 根据该报告的建议以及管高委的审议情况，在行政首长协调会财务和预算网的主持下建立了一个由教科文组织牵头的工作组。工作组确立了如下的定义和原则：

- 直接费用(例如项目人员和设备)应该直接向项目收费；
- 固定间接费用(例如高级管理部门)应该由经常/核心资源支付；
- 不固定的间接费用，又称方案支助费用(例如行政单位支助项目活动)应该由项目偿还。

57. 工作组近来得出结论指出，“费用回收政策应该既涉及方案支助费用又涉及直接费用”而且“这两项费用均应从预算外项目中全额回收”。[24] 工作组还报告说，合作制订如何建立工作人员费用标准的方法的工作正在进行。[25] 行政首长协调会的管高委核准了工作组的结论，联合国发展集团已同意在其本身的协调统一支助费用回收政策工作中借鉴这些调查结论。调查专员们坚信联合国系统各组织现在急需借鉴行政首长协调会财务预算网工作组的调查结论，加快支助费用回收政策的协调统一。如下建议的落实可望通过拟订和传播最佳做法改进管理工作。

建议 4

联合国系统各组织的立法机关应该请各自的行政首长加快进行目前正在联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)主持下进行的支助费用回收政策的协调统一工作。

---

[23] 同上，第 57 至 65 段以及建议 11。

[24] CEB/2005/5，第 48 至 54 段。

[25] 一些执行顾问一直在对联合国秘书处实施成本会计制度原则的技术性工作进行可行性研究，一个更加全面的研究报告将提交给大会第六十一届会议(A/60/714)。

交易费用高昂

58. 捐助方的捐助周期和程序多而且各不相同，对之进行管理所涉的交易费用会很高。其中各组织往往认为是个问题的是捐助方有其十分麻烦的报告要求。小笔专用捐款也需要比较高的行政费用，但是不欢迎这种捐助有可能造成阻碍捐助的作用。

方案制订问题

59. 有些组织的秘书处表示，筹集资金的压力居高不下，会影响到它们作出方案制订方面的决定。涉及目前热门问题的方案，例如关于冲突后支助问题的方案，与其他更适合某组织方案优先次序的问题相比可能更容易吸引资金。因此竞相争取资源可能增加方案优先次序被打乱的危险。另一问题涉及到指定用途造成方案落实工作凌乱的问题，工发组织认为这是其努力实现方案一体化工作中的一个特别的问题。

抽调资金用于筹资活动

60. 各组织为了筹集资源而必须耗用资源。随着预算外/非核心资源在总资源中所占比例的上升，加之竞相争取这种资源的情况加剧，筹集资金的活动需要投入更多的时间和精力。本报告附件二概述了联合国系统各组织现有的资源调动战略、机构和程序。筹资活动是一项劳力密集型活动，支持筹资活动的机构必须配有经验丰富的专业人员和充足的支助人员，这就把资源从方案和项目活动中抽调过去。

人力资源问题

61. 联合国工作人员守则对延长项目聘用的专家的合同有限制，聘用高度专门化专家的一个技术机构认为这给方案落实造成了问题。其他组织认为用预算外资金聘用的工作人员，其合同都是临时性质的，这会降低士气，挫伤积极性。免费提供的工作人员如果一般认为在随后的征聘中，不管是竞争性的还是其他方式的征聘中具有优势，那么使用这种工作人员也会对工作人员的士气产生不良影响。多数组织报告说，在随后进行的征聘工作中严格按规则进行，但是有些组织承认这种人员还是会有相对的优势。如果免费提供的工作人员聘用条件比正规工作人员优越，那样也会挫伤积极性。

62. 人力资源方面的这种问题对方案落实有何影响确定起来并不容易，但是这些问题仍然让若干组织感到关切。检查专员们特别关切的是，多数组织的协理专家/初专人员只从发达国家招收，认为地域分配应该更加均衡一些。如下建议的落实可望提高这类方案的实效。

建议 5

联合国系统各组织的立法机关应该请各自的行政首长确保与捐助国就协理专家/初级专业人员方案谈判达成的协议包括一个支助无人任职和任职人数不足的国家的人选的规定。

四、筹资动态

A. 竞相争取资源

63. 虽然自愿出资在增加，但相对于需求来说，这种资源仍然不足，联合国系统各组织，不仅在相互之间，而且还与非政府组织等其他实体，竞相争取这种资源。这种竞争的激烈程度由若干因素决定，包括各授权的独特性以及与之相关的相对优势。大多数组织，不管是技术性专门机构、基金还是方案(署)，都报告有具体实例说明它们与联合国系统其他组织争相为类似方案领域的活动筹集资金，常见的一个例子是艾滋病毒/艾滋病领域。各组织有一个共识，这种竞争总的来说是健康的，并承认必须不断努力改进方案的落实和报告方法，以维护与捐助方建立起来的信任，捐助方本身也持有这种看法。

64. 联合国系统有些组织强调近十年里来自非政府组织的竞争有所加强，特别是来自北半球以及最近来自南半球的那些最大的非政府组织的竞争。这些组织能吸引足够的政府资金，足以在国家一级直接进行竞争，特别是在人道主义方案方面。例如，难民署历来将非政府组织用作执行机构，但现在，其中有些组织直接由捐助方供资，难民署预算中拨给执行机构的资金比例近十年大幅度下降。有一个捐助国认为，与联合国系统的组织相比，非政府组织的效率更高，更有实效，而官僚作风则较少，因此它的自愿捐助有大部分是通过它们输送的。但其他捐助方不一定赞同这种看法。

65. 虽然都承认竞争的好处，但有些组织也指出，筹资费时，也可能白费力，是有成本的。此外，如果通过竞标分配资源，则可能会产生其他一些困难问题，包括：法规和财务规则不相匹配，为编写技术和财务建议书规定的时间短，职权范围已预先规定等等。例如，劳工组织认为，这种种考虑对它参加各开发银行、欧洲联盟以及双边捐助机构供资的项目的投标活动造成某些制约。[26]

66. 资源竞争的另一个消极影响涉及支助费用收费率。联合国系统各组织采用多种支助费用收费率，通常是从 13%标准率到零不等。[27] 在许多情况下，由于方案活动、资金安排和费用结构的多样性和劳动密集性，比率的这种多重性也许是合理的，但对稀缺的预算外/非核心资源的竞争显然也是确定支助费用收费率的一个因素。联检组 2002 年关于支助费用的报告认为，专门机构之间以支助费用收费率的高低争取预算外/非核心资源的竞争比较有限，因为这些机构往往各自在不同的市场上运作。但是，在诸如发展或人道主义援助等领域，联合国系统任务授权类似或重叠的组织之间的竞争较激烈；在这种情况下，捐助方受支助费用收费率影响的可能性较大。[28]

67. 由于没有全系统的费用测算做法，因此没有证据表明联合国系统有些组织采用的支助费用收费率较低与效率较高有什么相互关联的作用。但是，捐助方可能会将较低的收费率看作是效率高的一个标志，因此不应低估这些有关的组织因而具有资源向其调动的相对优势的重要意义。在这方面，开发署作为项目实质性投入和支出费用的一部分吸收间接支助费用的做法令人特别的关注，因为这似乎不能真实反映开发署的相对优势。[29]

---

[26] GB.291/TC/1, para. 15.4。

[27] 如果要查阅联合国系统八个组织适用的预算外支助费收费率，请见 JIU/REP/2002/3, 第 12-13 页。

[28] 同上，第 53-56 段。

[29] 同上，第 41-42 段和建议 7。

B. 私营部门出资

68. 联合国系统与私营部门的合作不是一个新的现象，只是近年来有了一些新的创举，包括全球基金和基金会以及其他公私伙伴关系的发展。面对日益激烈的资源竞争，联合国系统有些组织试图增加私营部门的资金流入。

表 1

私营部门、非政府组织和个人的供资：联合国系统部分组织

联合国基金和方案(署)	私营部门、非政府组织和个人提供的资源占资源总额的比例 [a] (百分比)			专门机构和原子能机构	私营部门、非政府组织和个人提供的资源占资源总额的比例 [a] (百分比)	
	2000	**2005**			**2000**	**2005**
儿童基金会	36.4	32.9 [b]		劳工组织	0.4	0.8
人口基金	4.3	2.2		教科文组织	1.7	3.1
粮食计划署	0.3	0.9		卫生组织	21.6 [c]	11.4
毒品和犯罪问题办事处	0.9	1.5		电 联	3.3	7.8
难民署	2.0	2.7		工发组织	0.9	1.8
近东救济工程处	0.5	3.4		原子能机构	0.8	1.7

资料出处：这些组织提供的数据。

[a] 资源总额包括摊款和自愿捐助，但不包括其他来源的收入。

[b] 2004 年。

[c] 反映一次性收到的实物捐助。

69. 这些组织就私营部门、非政府组织和私人 2000 年至 2005 年期间所捐款项提供的数据显示，在大多数情况下同比都有波动，没有明显可见的趋势。在大多数组织中，这些资源在捐款资金总额中仍然占很小的部分(表 1)。在基金和方案(署)中，儿童基金会仍然是一个例外，其年收入中有 1/3 由其 37 个国家委员会筹集。在专门机构中，只有卫生组织报告有大量资金来自私营部门/非政府组织/个人。

70. 大多数组织认识到私营部门作为一个供资来源的潜力，但有些组织指出，在接收私营部门的公司和个人捐助者的资金方面，必须确定一项适当的政策，确立适当的手段。

C. 限制筹资活动效力的因素

71. 检查专员就目前限制筹资活动效力的因素征求了各秘书处的意见。许多秘书处指出了各自组织特有的因素，但从中还是显露出一些共同因素，包括秘书处对诸如全球性基金和其他公私伙伴关系等等新的援助方式和手段了解不足，或在评估这种手段方面的政策制约，以及需要制定有关准则和对有关人员作培训等等。未能表明联合国系统各组织有增值的潜力，也是筹资的制约因素，原因是沟通不足，包括公关和营销的不足。有些秘书处认为捐助方强烈感觉到各伙伴之间的不协调、重叠和效率低下，这对筹资活动带来消极影响。其他的一些制约因素有：捐助方的条件，预算周期短而不灵活，规定的时限不现实，官僚程序以及吸收能力有限等等。

D. 伙伴关系

72. 各组织认为协调、合作和伙伴关系在富有竞争性的投资环境里是关键的因素。例如，劳工组织报告说，它根据联合国发展援助框架(发援框架)和减轻贫穷战略文件，在方案编制方面的协调日益加强，并可望在将来参加联合筹资活动，特别是在国家一级。粮农组织作为一个政策事项努力与联合国系统其他组织建立伙伴关系，以开展具有全球、区域间、区域或次区域性影响的活动，如抗禽流感的活动。开发署建立了资源和战略伙伴关系局。儿童基金会表示艾滋病毒/艾滋病之类的实质性问题也促使机构加强合作，特别是联合国艾滋病规划署(艾滋病规划署)的各联合赞助方之间的合作有所加强。有些组织认为发援框架之类的机制近年来已使国家一级的方案编制协调工作有所改善，但仍有改进的余地。

73. 捐助国非常重视联合国系统各组织间的协调，特别是在人道主义活动方面，有些捐助国表示与当地非政府组织的合作至关重要。捐助国和各组织都强调各利害攸关方之间必须发展建立伙伴关系。

五、资源调动战略

74. 增强联合国系统各组织的财务状况，是各组织理事机构和秘书处都关注的问题，其行政首长都要定期报告为提高筹资额而采取的措施，不管是收缴摊款

或认捐款，还是额外筹资。各组织致力于寻找增加资源的新途径，有些组织正在拟订或更新资源调动政策和战略，以便更系统地指导这些工作。这种战略旨在增加传统和非传统渠道的筹资额，提高稳定性和可预测性，扩大捐助方队伍，激励使用新颖的筹资办法，从而提高各组织履行各自任务的能力。

75. 附件二对联合国系统各组织的资源调动战略、结构和惯例作概述，但有些组织的情况在下文作更详细的讨论。检查专员认为，各组织内部通常都有与捐助国政府互动的准则和程序，有些组织在与私营部门方面制定有类似的管制机制。但是，正如所料，立法机关正式通过的公司资源调动战略，在完全或严重依赖自愿资金的基金和方案(署)中要比专门机构中更加普遍。

A. 资源调动战略

基金和方案(署)战略选介

76. 1990 年代中，在经济、社会和有关领域采取措施改组和振兴联合国时，大会承认必须可预见、持续和有保证地大幅度增加发展方面业务活动的资源(第 50/227 号决议)。大会还指出，这些业务活动的基本特征应该是普遍性、资源性和捐赠性，中立性和多边性，并能够灵活应对发展中国家的需要。大会因而要求儿童基金会、开发署、人口基金和粮食计划署根据它们的方案需求和具体授权，通过一项具体现实的核心资源指标，[30] 并依此制定并通过了筹资战略。

77. 1998 年儿童基金会资源调动战略在其执行局核准的一个综合战略文件中有明确的叙述，该文件着重于增加核心资源及提高其可预见性，增加负担的分摊以及补充筹资的问题，包括专题性、多国别筹资途径和报告法。[31] 它还确定了秘书处为支持该战略而开展的一些关键活动，包括沟通工作、私营部门筹资和外地办事处的活动。它请国别办事处作为国家规划进程的一部分，拟订补充资金的国家筹资战略。

---

[30] 大会第 50/227 号决议，附件一，第 1、4 和 12 段；第 52/203 号决议，序言部分第四段和第 6 段。

[31] E/ICEF/1999/5。

78. 2006 年对儿童基金会的战略进行更新修订，以考虑进当前投资环境的取向--如分散化、全球伙伴关系和基金会的发展、赠款性出资、直接预算支助等，以及联合国的改革和协调情况--包括通过联合编制方案传输资金的机制。这项新的战略承认新的方法，发展合作和国家援助需求重点不断变化的情况以及相关的国家一级工作人员的力量。

79. 开发署载于执行局第 98/23 号决定的筹资战略通过了年度筹资指标和一个多年度筹资框架，该框架将方案目标、资源、预算和成果与增加核心预算的目标相结合。它鼓励成员国如果能够的话，就与付款时间表一起，以三年为一个周期宣布核心自愿捐助额。目前制定的多年框架分两部分：战略成果框架和综合资源框架。后者汇集所有筹资渠道，既有核心资源也有非核心资源，工作范围涵盖方案、方案支助、管理和行政以及对联合国业务活动的支助。[32]

80. 应执行局的要求(第 98/2 号决定)，开发署于 2001 年对非核心资源作了一次评估。这次评估中有一项采用因地制宜的资源调动法的建议。[33] 总体上说，资源调动战略将以明确申明的原则为主导，但在外地一级，战略的具体细节可能随国家的不同而有所不同，可反映不同国家和区域的不同情况。与捐助方签订明确的全球协议，会大大方便在国家一级签订类似的协议。开发署必须对资源调动作出明确的承诺，以支持关键的发展重点。最后，开发署国家办事处团队的能力和技能大有升级的需要，主要是在注重成果、优先专题领域的实务能力和技术能力以及领导力和创业精神等方面有大幅提高。开发署执行局没有正式通过所建议的资源调动战略，只是注意到了 2002 年的评估报告。[34]

81. 粮食计划署针对大会第 50/227 号决议和第 52/203 号决议及其本身的资源和长期筹资政策问题工作组的研究结果，于 1999 年审查了筹资战略。执行局 2000 年通过的资源调动战略是想鼓励捐助方根据它们对《粮食援助公约》的承诺通报多年度的指示性认捐额，争取与各捐助国政府分别签订标准协议，以便对每年预

---

32 “第二个多年度筹资框架，2004-2007 年”，DP/2003/32。

33 “非核心资源的评估”，开发署评价处，2001 年 6 月，第 9.4 节，作为 DP/2001/CRP.12 提交执行局。

34 DP/2003/2。

期的资源有个估计，从而提高可预见性。[35] 促进多边捐款和减少附加条件的措施是为了增加灵活性，而新老捐助方扩大负担的分摊，可以加强资源的保障。私营部门在提高公众对粮食计划署的认识及其作为资源的新来源等方面的重要性得到了承认。粮食计划署提出了有关措施，处理发展资金的筹集，包括“被遗忘的”紧急状况在内的各种紧急状况的应对以及诸如简化项目的标准报告法之类的内部程序等问题。

82. 从 2000 年至 2005 年，粮食计划署进一步采取措施，提高资源调动能力，包括将有些活动分散下去，以加强与现有捐助队伍的关系。它还采取了一项战略，使更多的政府和私营实体参与，以扩大它的捐助基础。[36] 对于不能全部费用照付但能达到某些资格标准的潜在捐助国政府，提出了各种姊妹型结对安排的援助形式。根据《联合国全球契约》确立的私营捐助方合作框架，制定了一项私营捐助方战略，该战略以需求为驱动，以粮食计划署的需要为基础。

83. 大会第 50/227 号决议以及开发署立法机关 1997 年至 2000 年的各项决定也推动了开发署资源调动战略的制定。这项战略的目标是稳定，增加以传统渠道对开发署活动的资助，提高其可预见性，在政府和非政府两大板块内扩大捐助队伍，并激励创造性筹资。[37] 从传统渠道调动更多资金的措施有，鼓励各种国家集团集体承诺争取达到核定方案预算的标的比例，与区域和全球供资机构结成资金和方案伙伴关系的战略规划。向私营部门筹资的工作将严格地根据秘书长发布的关于联合国和企业界合作的准则来进行，但也承认必须在这一具体竞争性的部门采取创新的方法。

专门机构战略选介

84. 劳工组织理事机构于 2004 年通过了一项资源调动战略。该战略确定了若干挑战性问题，包括必须扩大和巩固捐助方的资源基础，技术合作活动必须加强部门平衡和地域平衡。另一个问题是确保技术合作努力持续时间更长，还有若干

---

35 WFP/EB.3/2000/13，WFP/EB.3/2000/3-B。

36 WFP/EB.3/2004/15，WFP/EB.3/2004/4-C。

37 UNEP/GC.21/7/Add.1。

捐助方手续费昂贵的问题。[38] 为解决这些问题，劳工组织努力与更多的捐助方在符合自身方案周期和战略重点的多年度筹资和决定机制的基础上与更多的捐助方缔结伙伴关系协议。还为劳工组织外地办事处设想通过与国家一级的捐助方代表进行谈判，以调集额外资源的方式来加强它们的作用。为执行这项战略，劳工组织采取步骤改善其内部资源调动机制，并把重点放在了提交国际劳工大会 2006 年届会的报告所阐述的一些关键内容上。[39]

85. 经过内部磋商后，卫生组织秘书处制定了 2005 年资源调动综合框架，建议采取一些新的方法，包括创建资源调动服务，向该组织各级别的办事处和工作人员提供以服务为导向的协调和支助，使它们能够与捐助方有效地互动。[40] 一个高级管理人员咨询小组将对资源调动服务提供指导，并制定目标和指标，而广大工作人员将得到资源调动方面的培训和能力建设。还提出了在国家一级加强资源调动的措施，包括授予国家代表以更大的权力，将资源调动作为一项目标纳入国家合作战略。还设想了一项明确的公司交往和倡导战略以及新的筹资机制，并计划分两年为一个阶段予以执行。资源调动框架为进一步磋商和最终制定全组织的资源调动政策和战略提供基础，此外，卫生组织曾参与与成员国捐助社团的深入讨论，以根据经核准的方案预算鼓励对捐款作协调和挂钩，并对所涉的管理要求做简化。

86. 如上面简单的讨论所述，有些组织在制定资源调动战略方面取得了长足的进展。随着联合国系统内自愿出资越来越普遍，所有组织都发现越来越有必要制定这种战略。检查专员认为，立法机关可发挥激励和支持这种进程的关键作用，并相信执行以下建议将提高各组织方案落实达标工作的实效。

建议 6

联合国系统各组织的执行机构，如还没有这样做的话，就应该请各自的行政首长制定公司资源调动战略，交立法机关审议核准。

---

38 GB.291/TC/1, 2004 年 11 月，第二节。

39 “劳工组织在技术合作方面的作用”，国际劳工大会第九十五届会议，2006 年，第 5 号报告，第三部分。

40 “资源调动框架”，卫生组织，2005 年 12 月。

B. 分散筹资活动

87. 联合国上一个十年的改革举措以及大会在对发展业务活动的三年期全面政策审查方面的决定，越来越将注意力转到国家一级的业务上。目前正在通过联合国驻地协调员制度、共同国家评估和联合国发展援助框架以及国家发展计划争取加强活动的协调统一，重点放在方案编制的互补和融合方面。在人道主义领域也通过人道主义协调厅以及 1994 年启动的联合呼吁程序开展类似的努力。在这种背景下，联合国系统各组织和捐助方机构在日益分散筹资进展和活动。例如，劳工组织的当地调集资金占 2002 年技术合作筹资总额约 15%，但 2004 年增加到了约 25%。

88. 如附件二所示，联合国系统大多数组织在国家一级筹资，各机构的技术部门直接联系捐助方的情况也是常见的。但是，就各组织的方案优先事项而言，采取多管齐下的方法并不一定取得最佳效果，反而会造成重叠、不统一和误解等其他效率低下的情况。难民署外地办事处捐助方关系和资源调动综合指南用个案研究说明外地办事处和总部筹资活动缺乏协调可能产生的问题以及对捐助关系可能产生后果。各组织认识到必须集中协调资源调动工作，以避免这种问题。检查专员认为，执行以下建议将提高资源调动活动的效益。

建议 7

行政首长应确保为各自组织制定的资源调动战略中包括进一个中央协调实体，有关的行政文书应具体明确规定资源筹集的作用、责任和任何下放的权力。

六、展　望

89. 在题为“对联合国系统发展业务活动提供资金的筹资办法和方式”的报告中，秘书长说，“发展实体业绩的唯一最重要限制因素就是行政和方案发展核心资源不足”。[41] 检查专员在本报告中提出的全系统分析强调说，不只是在发展领域，而且还在联合国事业的所有领域，经常/核心资源的充足和可预见性对方案的有效落实是至关重要的。

---

[41] A/60/83-E/2005/72, 第 20 段。

90. 最近的倡议承认有改革的必要。在 2003 年 2 月的“罗马标准化宣言”中，多边和双边发展机构和多边融资机构以及伙伴国家认识到必须提高发展的实效，确认立足国家的筹资方法至关重要，同时强调国家所有制，政府领导制和能力建设以及多样性的援助方式。在 2005 年 3 月的《援助实效问题巴黎宣言》中，发达国家和发展中国家负责促进发展事务的部长以及多边和双边发展机构的负责人决心采取影响深远的行动，改革他们兑现和管理援助的方式，商定采用各种指标监测在拥有、协调、对接、成果和相互问责方面的进展情况。

91. 在人道主义援助领域，各机构于 2003 年在斯德哥尔摩核准了《人道主义捐助的原则和规范》(见上文第 39 段)。规范涉及捐助方融资、管理和问责，其中还确认，人道主义危机方面的需求不断变化，需要做出积极灵活的反应，并做出承诺，努力确保向联合国各机构、基金、方案(署)和其他主要人道主义组织供资的可预见性和灵活性。

92. 联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题高级别小组；全系统一致性高级别小组针对 2005 年《世界首脑会议成果》，秘书长于 2006 年 2 月设立了一个高级别专门小组，探讨联合国系统在发展、人道主义援助和环境领域如何能够全系统更协调更有效地开展工作的问题。专门小组的职权范围包括“提高联合国系统筹资工作的可预见性这一大问题……及其对现有系统和提议的改革的影响……”。[42] 专门小组与各利益攸关方举行了一次磋商，其中有一次涉及“着眼成果的筹资”，在这次磋商中，小组评议了当前的情况和各种筹资办法。[43] 检查专员赞扬秘书长建立专门小组的举措并确保筹资问题成为小组工作的中心。[44] 他们促请秘书长加速当前的改革进程，以确保向联合国系统的供资更有预见性。

93. 国家元首和政府首脑在通过 2005 年《世界首脑会议成果》时重申“有效的多边体系极其重要”，并强调“联合国的中央作用”[45] 检查专员热切希望，上述重申将确保充分、可预见并有保障的经常/核心资源源源不断，以便能够更长期地维持联合国这个多边系统。

---

42 http://www.un.org/events/panel/html/page2.html。

43 http://www.un.org/events/panel/html/page3.html。

44 在本报告最后完成时，高级别专门小组的报告已发布。

45 见大会第 60/1 号决议，第 6 段。

附 件 一

2000 年至 2005 年经费筹集倾向[1]

1. 在所有的组织，各种具体因素影响了这一期间的增长率，包括美元对其他货币的比值下降以及集资应对自然灾害等。

联合国各办事处、基金和方案(署)

2. 人道主义事务对预算外资金的依赖很重，2005 年，人协厅总预算中只有11%来自联合国经常预算。与 2003 年相比，2004 年对人协厅的自愿捐助大幅度增加，部分原因是捐助方对自然灾害作出的反应。

3. 从 2000 年至 2005 年，人协厅的资源总额增加了 90%，经常预算资源和预算外资源分别增加 70%和 100%，而 2005 年预算外资源占资源总额的比例则达到了三分之二。大会根据 2005 年世界首脑会议的建议，决定在 5 年里将人协厅的经常预算资金翻一番。

表 1

联合国各主要基金和方案(署)

	核心和非核心资源增长率，**2000-2005** (百分比)		非核心资源占资源总额的比例 (百分比)	
	核心资源	非核心资源	**2000**	**2005**
儿童基金会	35.5 a	101.7	49.7	59.6
开发署	32.8	96.9	71.3	78.6
人口基金	36.9	35.4	35.8	35.5
粮食计划署	11.6	63.3	98.9	99.3

资料出处：儿童基金会、开发署、人口基金和粮食计划署提供的数据。

[a] 斜体表示 2004 年的数据。

[1] 本附件分析的是来自摊款和自愿捐助的资源，其他来源的收入不包括在内。

4. 从 2000 年至 2005 年，人口基金核心和非核心资源增加了三分之一略多一点，非核心捐款占捐款总额的比例保持在三分之一左右。开发署和儿童基金会核心资源的增长率大致相同，但非核心捐款比核心捐款的增加速度快三倍，因此，非核心捐款占捐款总额的比例迅速上升，分别达到近 79%和 60%。在这些组织中，唯一从私营部门获得大量自愿供资的是儿童基金会，从 2000 年至 2005 年增加了 50%以上。

5. 粮食计划署资源中仅有很小一部分是非专用多边现金(核心)捐款；其余都是指定用途的，即以现金或者实物和服务等形式收到的定向多边捐款。从 2000 年至 2005 年，这两种资源的额度不断波动，但非专用多边现金捐款的增长速度比定向多边捐款要慢得多。

表 2

部分联合国方案(署)

	核心和非核心资源增长率，**2000-2005** (百分比)				联合国经常预算资源占资源总额的比例 (百分比)		非核心资源占资源总额的比例 (百分比)	
	联合国经常性预算资源	其他核心资源	核心资源总额[a]	非核心资源	**2000**	**2005**	**2000**	**2005**
毒罪办	61.5	5.5	29.5	111.3	14.2	12.5	66.9	76.6
难民署	96.4	70.5	73.9	52.0	2.7	3.4	79.6	77.3
近东救济工程处	48.4	41.1	41.5	119.2	3.6	3.4	23.6	32.4
环境署	20.5	8.9	9.7	56.3	4.3	4.1	37.1	45.7

资料出处：毒罪办、难民署、近东救济工程处和环境署提供的数据。

[a] 核心资源总额包括联合国经常预算和其他核心资源。

6. 2003 年的重组产生了一个毒品和犯罪合并方案。从 2000 年至 2005 年，毒罪办的联合国经常预算资源增加约 62%，但在资源总额中的比例却有所下降。非核心资源比核心资源总额的增长速度快将近四倍，因此，非核心资源占资源总额的比例从近 67%迅速增加到近 77%。通用资金比例下降和不可预见问题，对毒

罪办落实其受权执行的毒品方案是一个特别严重的挑战。获得对该方案的可靠和可预见的自愿供资，其必要性一直是毒罪办理事机构最近几项决议的主题。[2]

7. 难民署章程规定，难民署行政支出应由联合国经常预算拨付(见上文第 13 段脚注 5)。从 2000 年至 2005 年，来自这一渠道的资金增加了约 96%，但是，2005 年在资源总额中所占比例仍然不到 4%，行政支出有很大一部分从自愿捐助拨付。由于这一时期核心资源总额的增长率快于非核心资源，因此非核心资源占资源总额的比例略有下降。2000 年至 2005 年，私营部门筹资举措使来自这一部门的资源翻了一番，但它在资源总额中的比例仍然很低，不到 3%。

8. 近东救济工程处支付国际职员的费用来自联合国经常预算资源，但 2005 年这部分资源只占资源总额的 4%不到。工程处经常预算的大部分及其所有的项目和应急预算要依赖自愿捐助。工程处的核心活动靠它的经常预算拨款来执行，捐助方为此捐助资金通常是都不指定用途。对项目和应急活动的所有捐款都指定用途，总的来说是趋向于更多地指定用途，从 2000 年至 2005 年，非核心预算占预算总额的比例从约 24%增加到 32%，虽然工程处对这种增长的关切并不大。

9. 有一项规定要求联合国经常预算为环境署理事机构和一个小型秘书处的费用拨资(上文第 13 段 5)。自愿出资，不管是给环境基金的非专用捐款，还是给日益增多的信托基金的专用捐款，都有所增加，因此联合国经常预算资源占资源总额的比例有所下降，2005 年下降到约 4%。在 2000 至 2005 年期间，非核心资源的增加速度比核心资源总额快，因此非核心资源占资源总额的比例从约 37%增加到约 46%。但是其中的一部分增加可归因于一些特殊因素，包括对《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的筹集的资金。

10. 联合国人类住区规划署(人居署)的经授权开展核心活动也从联合国经常预算资源中获得收入。2004 年，总收入的 20%没有指定用途(9%的经常预算资源和 11%的核心通用自愿捐助)；其余为指定用于特定国家特定项目的自愿捐助。[3]

---

[2] 麻醉药品委员会第 46/9 号和第 48/3 号决议。

[3] 《2005 年人居署年度报告》，P.33。

专门机构和原子能机构

11. 在审查期内，大多数专门机构的自愿捐助每年都有波动，因此增长率可能会受到某年特有的因素的影响，在解释时应谨慎。

表 3

专门机构 [a] 和原子能机构

	增长率 2000-2005 [b] (百分比)		预算外资源占资源总额的比例 (百分比)	
	经常预算资源	预算外资源	**2000**	**2005**
劳工组织	13.3	36.2	35.7	40.0
粮农组织	16.9	2.1	49.7	46.3
教科文组织	12.0	70.6	42.9	53.3
卫生组织	1.0	53.8	60.3	69.8
国际电联	-4.4	-5.4	11.1	11.0
海事组织	0.8	7.0	25.7	26.8
气象组织	43.9	62.7	21.7	23.8
工发组织	47.7	151.5	51.1	64.1
世旅组织	56.9	102.6	6.5	8.2
原子能机构	28.1	45.7	27.8	30.4

资料出处：专门机构和原子能机构提供的数据。

a 不包括民航组织和知识产权组织，它们的很大一部分收入来自其他渠道。

b 用联合国业务汇率转换成美元的非美元货币的数据；因此其中有些增长率中反映了比价。

12. 劳工组织接受成员国和伙伴组织的自愿捐助，大部分用于技术合作方案或项目。从 2000 年至 2005 年，预算外资源虽然有些波动，但仍然增加了约 36%，而经常预算资源则只增加了约 13%，预算外资源占资源总额的比例略增到 40%。大部分自愿捐助指定用于特定的方案或项目。

13. 对粮农组织的自愿捐助涉及由捐助方出资的技术合作。在审议所涉期间，预算外资源略有波动，增长率约 2%。2004-2005 年增长的主要与应急援助以及单方面信托基金协议有关。由于若干个两年期以来经常预算名义增长为零，因此直到 2004-2005 两年期，摊款一直静止不动，而这个两年期的增长率占这一时期增长的 17%。从 2000 年至 2005 年，预算外资源占资源总额的比例略有下降。大多数自愿捐助为专用款。

14. 在最近几个两年期内，教科文组织的经常预算名义增长率为零，预算外资源占资源总额的比例从 2000 年至 2005 年上升了约 10 个百分点，达到 50%以上，但是这一时段的预算外资源增长率波动很大，部分反映了一些特定的因素，如对一国大型自利信托基金的拨款以及石油换粮食方案等等。所有自愿捐助指定用于特定方案或项目、国家或区域。

15. 卫生组织的摊款与自愿捐助之间的对比变化特别显著，预算外(补充)供资的趋势是明显上升，而经常预算资源则几乎是零增长。这种趋势将在 2006-2007 两年期持续下去，估计方案预算中 72%的资源来自自愿捐助，是历来比例最高的。所有技术领域的工作严重依赖自愿捐助。约 80%的自愿出资是“指定的”，即指定用于特定的领域和活动。虽然这些具体规定的资金常常是按工作领域个别筹集的，而且捐助方响应的是卫生组织的期望。未具体规定的基金集中在司级、工作领域或组织级，视每个捐助方允许的灵活程度而定。

16. 工发组织的自愿捐助增长迅速，连续三个两年期出现明显上升的趋势，预算外资源占资源总额的比例上升到约 64%。工发组织的经常预算在若干两年期里实际增长率为零；经常预算资源 48%的增长受到汇率波动的影响。自愿捐助为技术合作提供经费分三大优先主题，其中最大的是能源和环境，是在与全球环境基金和《蒙特利尔议定书》的密切合作并主要由其提供资金的情况下执行的。几乎所有自愿捐助都指定用于特定国家的特定项目。

17. 在较小的机构中，审议期内的自愿捐助有波动，只有在世界旅游组织(世旅组织)出现明显上扬的趋势。海事组织的波动尤为严重，影响到了技术合作方案的及时执行，特别是在海事组织要争取预算外资金来配合自有资源方面。在民航组织、海事组织、国际电讯联盟(国际电联)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世旅组织中，所有自愿捐助都完全是指定用途的，万国邮政联盟(邮联)和世界气象组织(气象组织)也大致如此。

18. 原子能机构资金的较大部分来自摊款，预算外资源用于技术合作方案和一些联合活动。经常预算资源仍然独占鳌头，但在 2004 年前经常预算一直实际零增长的情况下，自愿资金近 10 年来比重越来越大。一个值得注意的变化是，2002 年设立了一个新的核安全和保障方案，90%由预算外资源提供经费。

附 件 二

资源调动：战略和现行惯例

	资源调动战略	现有的资源调动机构和惯例
联合国各办事处、基金和方案(署)		
难民署	“筹资战略”(内部文件，1999)；后按照优先次序作修，并将根据《2006-2007年战略管理计划》作进一步拟订。	《战略管理计划》也是一个资源调动工具，表明经常预算和预算外的优先事项和资源要求。资源调动股充当筹资，包括外地活动的联络点。资源调动股的年度工作计划确定具体的筹资目标和活动，并对《战略管理计划》作补充。资源调动股与实务司局密切合作，并与常驻代表团有经常的联系。实务司局向资源调动股提出要求，资源调动股按需要与捐助方联系，实务司局不进行直接筹资。
儿童基金会	“儿童基金会资源调动战略”(E/ICEF/1999/ 5)、执行局第1999/8号决定。2006年拟订一个新的战略，与当前的筹资环境取向接轨。	在执行主任的指导下，五个筹资股负责执行该战略：方案筹资办公室(协调与捐助国政府的关系)，私营部门司、日内瓦区域办事处(协调各国家委员会的供资)、布鲁塞尔和京都。由于这种权力分散型结构，儿童基金会的代表在国家一级与政府代表和私营部门一起参与筹资。
开发署	“开发署筹资战略”，执行局第98/23号决定；“多年筹资框架”，执行局第99/1号决定。两者均在执行局第2002/9号决定中得到重申。	资源和战略伙伴关系局于2000年设立，以加强开发署的资源调动职能，特别是它建立新的伙伴关系的能力。资源在公司、区域和国家各级调集。
人口基金	“人口基金筹资战略”—执行局第98/24号决定，包括制定一个多年筹资框架。进一步按执行局第2000/9号决定的要求制定人口基金资源调动战略。	正式资源调动战略正在拟订；已请所有国家办事处为它们自己的国别方案起草一份筹资战略，为总战略提供素材。由几个股负责执行该战略，但资源调动处将作为联络点。

	资源调动战略	现有的资源调动机构和惯例
联合国各办事处、基金和方案(署)(续)		
粮食计划署	“世界粮食计划署资源调动战略”(WFP/EB.3/2000/3-B)，经过执行局第2000/EB.3/2号决定对修正案的核准。“满足正在上升的需求的新伙伴关系——扩大粮食计划署捐助基础”(WFP/EB.3/2004/4-C)，经执行局第2004/EB.3/4号决定核准。	2001年前，筹资活动高度集中，2002年后，权力便开始下放，包括建立与美国和欧洲委员会的捐助方关系办公室，加强在日本的办事处，在其他首都建立新的办事处。2003年建立筹资和通讯部，向副执行干事报告，由处理捐助方关系、主要捐助方、私营部门和沟通工作的五个部门组成。
毒罪办	“筹资工作、政策和程序”(管理指令，UNODC/MI/6/Rev.1, 2004)，其他内部文件构成战略的基础。	共同融资和伙伴关系科发挥主导作用，行使牵头和协调职能，但所有股，包括外地办事处，都可以进行筹资。在外地一级，向当地捐助国政府的代表提出的要求必须转到首都，并通过共同筹资和伙伴关系科。共同筹资和伙伴关系科的工作计划确定目标和预期结果，着重扩大捐助队伍和伙伴关系。
难民署	“难民署统一预算资源筹集适用指导原则”和“关于为统一预算调集资源的决定：认捐会议”(EC/50/SC/CRP.23)，于2000年由执行委员会通过。 关于新的筹资战略的协议是2006年管理业绩指标之一(《2006年全球呼吁》)。	在对外关系司内，捐助方关系和资源调动处有一个广泛的资源调动工作领域，但捐助国政府的代表、外地业务的代表以及局/处也有明确的作用和职责，载于2003年的一个内部文件。私营部门筹资以私营部门和公共事务处为主，它还提供内部指导。

	资源调动战略	现有的资源调动机构和惯例
联合国各办事处、基金和方案(署)(续)		
近东救济工程处	在2006-2009年组织发展进程的框架内，对外关系部正在起草一份资源调动战略	资源调动战略一旦正式确定并获得批准，对外关系部将负责执行。与捐助方的直接联系主要是主任专员和对外关系部的范围，但根据明确的规则，外地办事处主任还保持密切的接触，并受到鼓励这样做。设立了一个专门的股，以便从非政府组织和私营部门以及阿拉伯地区筹集资金。
环境署	“联合国环境规划署资源调动战略草案”(UNEP/GC.21/7/Add.1, 2000年12月)，2001年由理事会第21/32号决定通过。	资源调动股负责协调，直接与捐助方和所有司级单位开展工作，并向副执行干事报告。该战略设想将负责筹资活动的工作人员范围扩大，包括司长和区域主任。专业工作人员直接与捐助方同行联系筹集资源，但资源调动股协调收到的提议，项目根据既定优先顺序选择。
人居署	由2006年1月任命的新的副执行主任在执行主任的领导下带头开展拟订一个强化的捐助方战略的工作已经开始。	司长们为资源调动充当联络点，并有权与捐助方谈判。副执行主任的主要任务是加强并监督人居署和人类住区基金会的管理，该基金会设于2004年设立的人类住区筹资司内。
贸发会议	资源调动战略包含在《技术合作战略》中(TD/B/50/14 (Vol. I))。	技术合作处负责执行该战略。处理技术合作问题的各司、处、科和工作人员可以与捐助方直接接触，但有些捐助方喜欢与一个单一的实体(技术合作处)接触。
专门机构和原子能机构		
劳工组织	“资源调动：战略和执行”(GB.291/TC/1, 第2节)；理事机构2004年的决定请劳工局执行该战略(GB.291/ PV)。	伙伴关系和发展合作部负责执行该战略。以以下几方面为基础拟订了一项内部工作计划：加强改进与捐助机构的伙伴关系方案；加强当地资源调动；促进公共/私营部门伙伴关系；应对竞争性机会；产品开发和包装。

	资源调动战略	现有的资源调动机构和惯例
专门机构和原子能机构(续)		
粮农组织	在全组织层面上没有正式的综合战略，但它打算在联合国当前改革的背景下在不久的将来拟订这种战略。 正在为紧急行动拟订一项资源调动战略。	资源调动是一项全组织的责任，因此鼓励所有工作人员都与捐助方保持积极的对话。正式谈判和缔结筹资协议的工作(在中央一级)由技术合作部和(一定金额以内)由粮农组织驻有关国家的代表负责。外地方案发展处协调多边和双边渠道对长期发展项目和方案提供的预算外资金。私营部门和地方当局的资金由一个专门的单位协调。紧急和复原项目和方案的资源调动由紧急和复原司协调和管理。外地级别的办事处越来越多地参与资源调动，常常在国家一级与捐助方直接接触，因为越来越多的筹资决定下放到了外地一级。
教科文组　织	总干事正在审查战略提案。	“教科文组织预算外活动：实用指南”(2004)提出了预算外捐款项下活动的政策、程序和惯例。与预算外供资渠道合作司是总部/外地方案主管与捐助方之间的牵线单位。方案/项目主管可以与捐助方直接接触，但所有的捐款应由总部核准。
民航组织	没有全组织系统的正式战略。	没有正式固定的资源调动部门或联络点。
卫生组织	“资源调动框架”(内部文件，2005)，是进一步磋商和拟订资源调动政策和战略的基础。	规划、资源协调和业绩监测部通过全球资源调动组机制与总部集团和区域办事处密切合作，在全组织一级协调资源调动工作。各部和主要的技术人员历来密切保持与潜在捐助方的直接接触，但全组织筹资方针正在加强(资金集中使用/全组织账户倡议)。直接接触的办法对私营部门、私人基金会和非政府组织非常重要。
邮　联	尚没有确定明确的战略。	进行了一些直接接触，以为特定项目，主要是合作和发展项目融资，由负责这些项目的司进行。
国际电联	有一个正式的战略。	伙伴关系和促进股处理资源调动，与伙伴的关系、后续活动等问题。

	资源调动战略	现有的资源调动机构和惯例
专门机构和原子能机构(续)		
气象组织	2004 年设立的指导委员会拟订和落实资源调动的总体政策和战略。	关于对经常预算活动的自愿捐助事务，可以由各部/司/个人直接与捐助方接触；关于技术合作事务，发展问题区域和技术合作活动机构负责与捐助方联系并进行谈判。
海事组织	“长期筹资和资源调动战略”(TC 46/4, 1998)。 目前正在拟订一项新的战略。	技术合作委员会和技术合作司负责执行该战略。方案主管可直接与捐助方联系，但技术合作司协调资源调动，并向理事机构报告。
知识产权组织	2006/07 年方案和预算确立了资源调动的职能，目的是设计并落实一项更积极主动的预算外资源调动战略。	知识产权组织各方案主管可主动与捐助方直接联系，以争取资金。但是，对外关系协调处的预算外资源调动科负责查明，开拓并在内部协调本组织的预算外筹资新机会。
工发组织	没有正式的战略。 总干事要求就资源调动建立一个专门工作队，正在编写一份文件。	中央资源调动和协调职能由战略伙伴关系和资源调动组行使。资源调动职责分散到了国别办事处、技术办事处和综合方案组，但协议的最后批准是在总部。国家一级的伙伴关系资源调动的主要途径。
世旅组织	世旅组织有资源调动战略，但没有形成书面文件。	执行该战略，包括与捐助方直接联系的工作由技术合作处/可持续旅游 — 消除贫困方案和区域代表负责。
原子能机构	没有正式的全组织战略。现有的提案主张制定一个类似于卫生组织的资源调动框架。	在争取自愿捐助方面有内部程序。关于接受自愿捐助的规则(INFCIRC/370/Rev.2, 2004)目前仍然有效。 技术合作方案在方案设计工作期间确定哪些项目和活动没有资金。有时，方案管理干事能够与国内项目同行合作，查明资金来源；或者是请方案支助和协调司(技术合作部)负责进行资源调动。关于核安全问题的，核安全办公室直接执行一项战略，与捐助方定期举行会议。关于《癌症治疗行动方案》，该方案的方案办公室负责捐助方关系。

附 件 三

须由各参加组织根据联检组建议采取的行动一览表

		联合国及其基金和方案(署)											专门机构和原子能机构												
		联合国 *	贸发会议	毒罪办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食计划署	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	邮联	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	供采取行动		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	供参考和审查	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
建 议 1			L	L		L	L	L	L	L	L	L													
建 议 2		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建 议 3		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建 议 4		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建 议 5		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建 议 6		L	L	L		L	L	L	L	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建 议 7		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

图例: L: 需立法机关作出决定的建议

E: 需行政首长采取行动的建议

空白: 建议不要求该组织采取行动

* 涉及 ST/SGB/2002/11 号文件所列的所有实体，但贸发会议、毒罪办、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处除外。