

联合国



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1994/59
16 August 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三届常会
1994年10月, 纽约
临时议程项目7

与方案拟订周期有关的事项

下一个方案拟订期结构的可能选择

署长的报告

目录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|------------------------|------------|------------|
| 一、 目标和导言 | 1 - 8 | 3 |
| A. 目标 | 1 | 3 |
| B. 原则和假定 | 2 - 8 | 3 |
| 二、 方案拟订框架和资金供应来源 | 9 - 27 | 5 |
| A. 方案拟订目标 | 9 - 10 | 5 |
| B. 资金供应来源：核心资金 | 11 - 13 | 6 |
| C. 资金供应来源：非核心资金 | 14 - 18 | 6 |
| E. 核心资源分配指标 | 19 - 20 | 9 |
| F. 筹资机制选择办法 | 21 - 27 | 9 |
| 三、 核心方案资源的分配办法 | 28 - 53 | 11 |
| A. 导言 | 28 - 29 | 11 |
| B. 全球、机构间和区域方案 | 30 | 11 |
| C. 特别方案资源 | 31 | 11 |
| D. 国家级别核心方案资源的分配 | 32 - 48 | 12 |
| E. 升级和资格 | 49 - 53 | 15 |
| 四、 资源规划和管理的备选办法 | 54 - 64 | 16 |
| A. 目前的安排 | 54 - 58 | 16 |
| B. 三年滚转周期 | 59 - 64 | 18 |
| 五、 执行局的行动 | 65 | 19 |
| 附件、 备选办法组合 | | 20 |

一、 目标和导言

A. 目标

1. 本报告是针对执行局的若干报告提出的。执行局在其1994年年度会议上审查了关于第六个周期事项的概念性文件(DP/1994/20)后,决定(94/17)在常会上继续审议这些问题,以期在1995年年会上作出最后决定。已要求署长说明未来审议工作的可能结构并提供其他文件,供本届会议审议,所提供的文件特别应当讨论:秘书长关于改革倡议的报告(DP/1994/39)对于未来方案拟订期的适用情况;修订指示性规划数字方案拟订框架的选择办法;修订资源分配方式,包括合格标准和分等级办法,以及补充标准和加权的办法。此外第94/14号决定对目前的讨论至关重要是因为执行局在其中鼓励继续努力,使开发计划署的方案集中力量,落实确定的三项目标和四个优先领域,同时考虑到年度会议上表达的意见以及当前正在进行的关于第五个方案拟订周期的后续安排的讨论。

B. 原则和假定

2. 仔细地注意到执行局1994年年会审议这些事项的经过,并将所提供的指导原则纳入下列假定和原则,作为继续讨论的根据。

可持续人文发展因素

3. DP/1994/39号文件中所定并得到第94/14号决定支持的开发计划署可持续发展框架内的三项目标为:加强国际合作促进可持续人文发展,并作为有关这项目标的实现方式的重要实质性资料来源;协助联合国系统成为促进可持续人文发展的一种有力的协调一致力量;和将开发计划署本身的资源集中用以对其服务国家某些重要的可持续人文发展方面工作作出最大的贡献。应当将这些目标作为下一个方案拟订期结构的主要根据。

4. 新的方案拟订框架选择办法也应当反映并支助署长关于改革倡议的报告(DP/1994/39)中所确定的四个重点领域--消灭贫穷、创造就业机会、环境再生和提高妇女地位等领域--的工作,同时并认识到执行局强调根据各国的优先次序实现这些领域的可持续人文发展。

筹资机制

5. 在拟订下一个方案拟订期的框架时,假定一项主要目标为吸引较多的资源,并按照第94/14号决定中所认可的三项目标和四个重点领域较集中从而较有效地予以利用。为此,开发计划署方案的拟订应当继续以一项核心方案为其主要特点,从而仍将确定自愿捐款(和摊派费用或商定认捐款等任何其他混合筹资方式)的目标。选定的筹资方式应当能够促使资金的规划和提供切合实际而又可以预测,同时又不影响到捐助者达成资金目标的决心。还有一项了解就是,大会将在1994年6月开始讨论发展方面业务活动资金的筹措时进一步审议这些问题。

普遍性

6. 执行局1994年年会在讨论期间并重申应当继续保持所有方案国家的普遍参与。普遍的参与不但有助于维持对联合国系统的协调极其重要的全球国家办事处网络,也可促进各种全球性协定和标准的应用,没有个别当事方的参与就会减损整体的效力。其次,普遍原则确认,所有方案国家中都存在有相当多处境不利的群体,剥夺他们进行所需技术合作的机会是很不公正的。最后,让各国普遍参与开发计划署的方案(而不是分拨大量资源来支助这种参与)长远地说可以鼓励那些属于或接近某一等级的国家成为可能捐助国。

资源的分配

7. 执行局明确表示很有兴趣审查各种各样的规划和资源分配办法,包括到目

前为止还没有考虑过的选择办法。执行局的审议经过表明,这类选择办法应当设法:

- (a) 重新提出并强调根据规划指标分配资源的概念,而不是象后来在指规数制度下所做的那样将其视为绝对应得资源;
- (b) 保持预先规划能力,同时并减低脆弱性和财政风险;
- (c) 配合国家在重点领域的需要分配资源;
- (d) 根据改进了的分配标准,较灵活地反映不断变动的国家状况。

讨论说明

8. 根据上述法定方针和正在进行中的审议过程中提出的原则和假定,将本报告其余部分分为下列各节: (a) 方案拟订框架和资金供应来源; (b) 分配核心方案资源选择办法; 和(c) 资源规划和管理选择办法。虽然提出了上述各项因素的选择办法,但是方案拟订框架的构成部分最终必须能够相辅相成。附件中列有汇报表,载列结合有关资源的分配及其规划和管理的选择办法的可能方式。

二、方案拟订框架和资金供应来源

A. 方案拟订目标

9. 执行局在审议了署长关于改革倡议的报告(DP/1994/39)后,通过了第94/14号决议,确定了开发计划署下一段期间活动方案拟订框架。如上文第3和第4段中所述,该框架是根据联合国三项主要目标,并根据开发计划署以其具有相对优势的行动方式加强在所确定的四个领域提供重点援助的工作这项原则拟订的。因此,该框架在业务上的应用是下一个方案拟订期的一项主要目标。

10. 第二项目标是确定一种方案拟订框架。以利于开发计划署大大扩展其资源基础,并促进同方案国家共同调动资源的做法,从而增加对国家方案的支助和对开发计划署国家方案援助工作的支助。这种通过开发计划署和并行供资安排调动资金的做法也将构成开发计划署下一个期间的一项主要方案拟订目标。

B. 资金供应来源：核心资金

11. 目前大会在审查联合国各项基金和方案的现有筹资制度。执行局在等待审议的最后结果的同时,必须根据其所设想的持续支助开发计划署方案的筹资选择办法,着手自行审议下一个开发计划署方案拟订期的框架。

12. 过去的经验表明,核心资金是开发计划署所有活动的基本资金。(由于第二.C.节中所述非核心资源增加等原因),核心资源在开发计划署所得资源总额中所占的比率日益减少,但是开发计划署仍在有效地将核心资金作为对其服务国家发展计划的一种重要投入。目前正根据法定方针,将越来越多的核心经费用于某些重点领域。许多国家有效地将核心资金作为原始经费,用以帮助调动更多的国家方案资金,和支助具有较大影响力的上游活动(例如政策制定、方案拟订和执行能力建设等方面的工作)。也将核心资金作为由多种来源资助的大型国家方案的重要构成部分。这项最近的经验表明,必须将核心资金在发挥的积极的积极作用纳入(第三节中所述)下一个方案拟订期利用核心资金的选择办法。

13. 关于核心资金,署长谨建议,虽然没有达到第五周期的增长指标,应将下一个方案拟订期第一年的初期资源基数定在相当于第五周期初期基数(加上通货膨胀调整数)的水平。因此,希望下一个方案拟订其初期,即1997年的指标将定为12.5亿美元(将年通货膨胀率估计为4%左右),(第五周期的基数则为10亿美元)。此外还希望能够为下一个方案拟订期定出合乎实际而可以预测的增长率指标。

C. 资金供应来源：非核心资金

14. 核心和非核心资源不断变动的趋势表明,下一个方案拟订期的法定框架不应当象前一个方案拟订周期一样,包括按照第90/34号决定关于第五周期的规定所做的那样,仅限于核心资源。相反地,新框架应当确认可向而且应向方案国家提供包括

专题等经费在内的各种经费筹措手段。事实上首先必须建立一种显然是现有安排以外的适当渠道来调动资金。这些渠道不是有助于取得新的额外资源,就是可以利用目前不通过开发计划署等多边渠道提供的官方发展援助资源。这种建立新的资源渠道的做法,如果适当地加以协调,并突出方案重点,应当会引起方案国家和捐助国的兴趣。

15. 因此,虽然假定核心资金将继续作为开发计划署活动的基本资源,将配合这种资源,继续提供近年来开始提供的各种特别用途或专题经费。还假定由于目前所提供和可能提供的官方发展援助和其他资源,下一段期间各种额外经费的数额实际上将有所增加。

16. 根据以上所述,可将非核心资金机制的结构设想如下:

(a) 中央经费:

- (一) 新的和现有的专题经费(例如21世纪能力、防治沙漠化基金、可持续能源基金);
- (二) 现有信托基金和其他基金(例如联合国资本发展基金、联合国妇女发展基金);
- (三) 委托开发计划署经营的其他全球性方案拟订用基金和行政基金(全球环境基金、蒙特利尔议定书和即将举行的全球性会议可能设置的其他基金)。

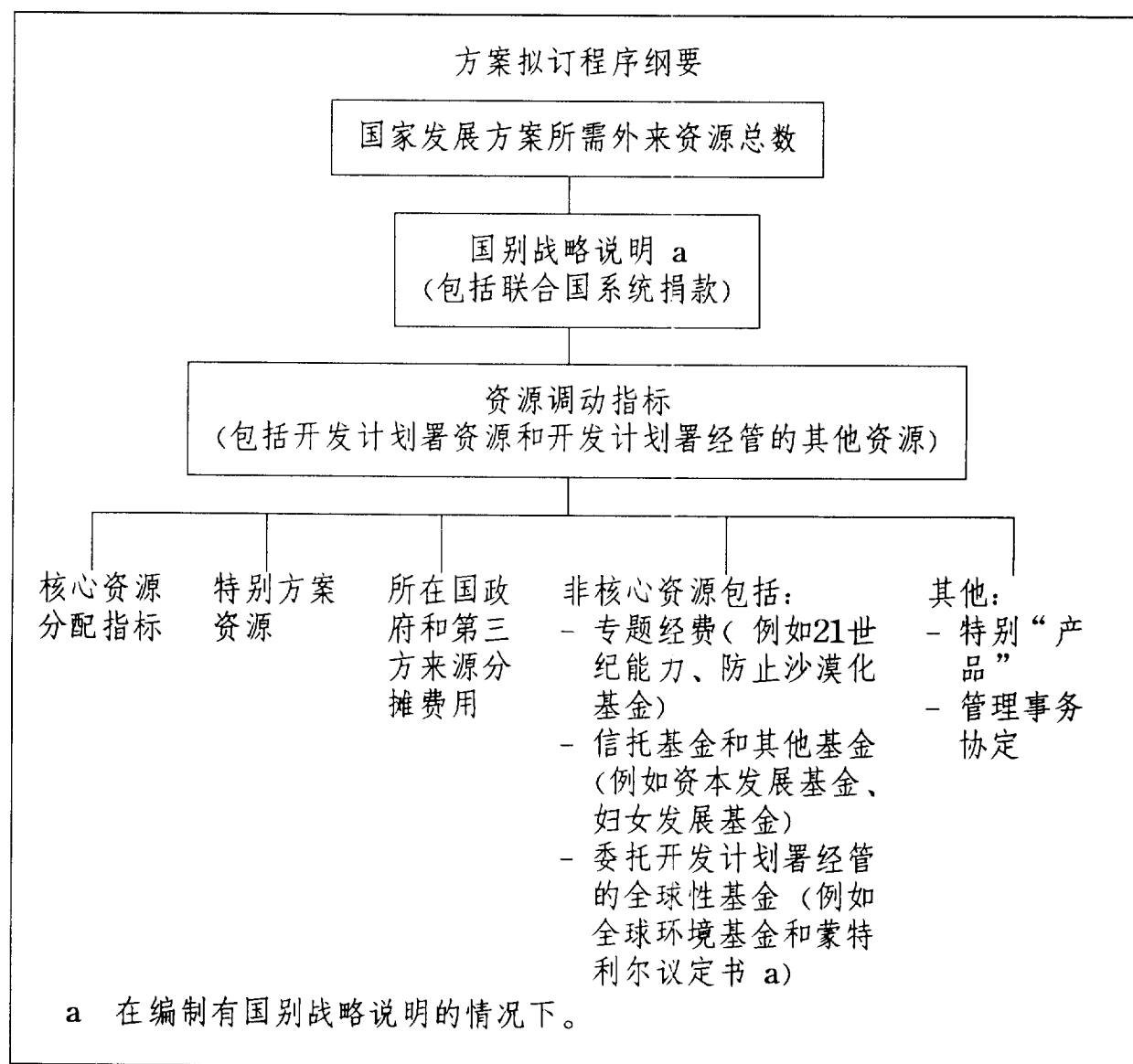
(b) 国家一级基金

- (一) 以方案国家本国收入分摊的费用、开发银行贷款和第三方捐助来源;
- (二) 有关开发计划署具专门知识的领域(例如援助协调、从救济到促进发展的持续性工作领域)发展/技术合作事务的特别“产品”,可供个别国家申请,并可单独为其筹措资金;
- (三) 通过开发计划署管理事务协定提供的其他资源,包括多边和双边资金。

(d) 资源调动指标

17. 由于下一个方案拟订框架可能必须包括多种现有供资来源,如果假定一种

确认可能通过开发计划署提供的较多种类资金的国家一级方案拟订程序的构成部分,可能会很有益。下图列有整个程序,以便于进行这方面的讨论。显然应当从按照国家优先次序、计划和方案确定整体所需外来资源做起。采取这种方式的必要性已在论坛和其他论坛彻底地予以讨论,因此无须在这里详加说明。可以将依照大会第47/199号决议使用国别战略说明作为一种确定可通过联合国系统满足的那部分所需外来资源的方式。



18. 这一进程也应当有助于确定开发计划署在满足整体要求方面可以起的作用。为此,开发计划署可同有关政府就可称之为资源调动指标的指标达成协议,开发计划署同有关政府可根据该目标共同进行调动资源的工作。将结合上文第9至13段中所述核心和非核心资源来达成资源调动指标。

E. 核心资源分配指标

19. 上文中已经指出,达成资源调动总指标的一项重要因素将是核心资金的分配,可将其称为核心资源分配指标,以将这种指标同其所设法取代的指规数区分开来。“分配”作为中性词使用,以同其他意味着某种程度“应享权利”的词(例如指定和拨款)区分开来。第三节中审议了进行这种分配的可能方式。但是必须指出的是,开发计划署同有关政府之间的讨论将以资源调动指标,而不是以核心资源分配指标为出发点。这同前几个周期以指规数作为国别方案主要支助的做法截然不同。上图中概述了这种办法。

20. 根据这些建议,下一个方案拟订框架显然将包括各种各样可能为达成资源调动指标而提供的筹资支助。但是本报告在现阶段只讨论核心资金的支助。在下一个方案拟订期的结构逐渐具体化时,将进一步详细说明将其他资金供应来源纳入总框架的情况。

F. 筹资机制选择办法

21. 在大会就筹资机制讨论出最后结果以前,署长想要鼓励执行局审议关于下一个方案拟订期由核心资金支助的若干事项可能供资方式的一些有限选择办法。

1. 筹资机制选择办法

22. 预期可以继续靠自愿捐款资助大部分所需核心资源,但是也可以考虑提高方案稳定性和可预测性的其他机制。如先前一份关于这个问题的报告(DP/1994/20)

所指出,开发计划署的经验表明,筹资机制应当:(a) 根据发展中国家的需要和各种全球性协议和协定中所定指标提供更多的资源;(b) 确保多年资源的可预测性;和(c) 设法由广大援助国公平地分担责任。

23. 开发计划署继续对于大会正在就这个问题进行的讨论中提出的其他建议,包括有关补充资金的建议,很感兴趣。关于三级筹资计划的北欧联合国项目中所述建议,包括协议认捐建议,也值得进一步审议。

24. 在这方面,署长将建议考虑其他机制,例如至少对核心方案若干构成部分实施分摊费用办法。如果这个办法得到核可,可以为开发计划署拟订一种有别于适用于包括联合国在内的其他组织的费用分摊比额表。

2. 联合国系统协调职责资金的筹措

25. 可以考虑实施分摊费用选择办法的一个领域就是,开发计划署通过国家办事处网络和驻地协调员系统在国家一级向联合国系统提供基础设施、方案和实质性支助所需资金的筹措。包括大会第47/199号决议和执行局第94/14号决定在内的各种法律文书都交付给开发计划署这些任务而认可将对联合国系统的支助定为该组织三项重要目标之一。

26. 在现有安排下,通过开发计划署国家办事处联络网支助联合国系统的费用以核心资源支付,费用额单独予以确定和核可,列入开发计划署两年期预算。但是有关方面指出,目前驻地协调员没有任何经费供其履行必要的实质性方案职责。驻地协调员与其他有关联合国组织共同在个别国家采取了若干主动来协助行使这些职责。署长也支持这些主动,最近并为此从特别方案资源分拨经费。尽管作出上述努力。驻地协调员制度仍旧由于缺乏中央支助资金而没有起到有效的作用。

27. 鉴于上述目标的重要性,署长将鼓励执行局考虑是否可能建立一种费用分摊制度来筹供上述活动的经费。这种费用分摊制度专门适用于开发计划署的捐助者,与联合国或其他组织所施行的制度有所不同,从而定能加强这些重要的职责并为

其提供稳固的财政基础。

三、核心方案资源的分配办法

A. 导言

28. 执行局第94/17号决定将资源分配办法的修订问题提交本届会议审议。我们该还记得,核心方案资源目前资助的是:(a)全球、区域间和区域的指规数;(b)特别方案资源;(c)国家指规数;(d)开发计划署当局(尤其是它的外地网络除了别的以外为联合国系统提供支助服务);(e)方案和技术支助服务,包括开发计划署方案和计划的执行费用。

29. 在新报告的这一节研讨了将资源分配给头三个类别的问题。第四领域--上文第二.D节提到过其中某些因素--和第五领域将在同执行局继续进行的磋商中分别处理,尤其通过关于机构支助费用的安排的报告(DP/1994/23)和这种安排的独立评价。

B. 全球、机构间和区域方案

30. 正如DP/1994/20号文件所说的,第五周期内国家间指规数由上一周期核心方案资源的19%减为13%。结果所有区域方案都遭遇严重的资源限制,有几种很好的活动被削减乃至取消。1994年届会上进行的讨论一般同意根据这些严重限制和国际倡议的重要性以及秘书长为加强区域合作和协调而作出的努力增拨资源给国家间活动。因此执行局或愿就核心资源使用的这一方面提供指导。

C. 特别方案资源

31. DP/1994/20号文件指出,特别方案资源已成为促进创新的有力工具,而且署长打算使特别方案资源更加响应国别一级的需要。预期特别方案资源会继续支助可

持续人力发展的倡议和发展技术合作中的新办法和方式,尤其是开发计划署认识到相当有利的干预形式。特别方案资源并会继续为国家级别活动提供补充支助。此外,执行局或愿在核心资源的这一方面提供指导。

D. 国家级别核心方案资源的分配

32. 在全面审查过可行途径以后,这里提出的三个办法照顾到所有可能性,包括继续使用现有办法和非常不同的其他办法。也为每一办法广泛简述了可能涉及的问题。为了深入了解这些后果,也对可行办法作了初步说明。但是需要执行局进一步提出指导,以进行全面的技术研究,并更确定地评估有关的各种办法。

1. 当前的办法

目标与特色

33. 署长就第六周期向执行局1994年届会提出的报告(DP/1994/20)中详细说明了当前所用办法的目标和特色。

34. 不错,维持当前的办法会保持上几个周期就这些事项达成的共同意见,但是DP/1994/20号文件(第5至6段)显示如果下一方案拟定时期仍然使用这个办法,就可能导致若干不良后果。例如有人认为当前的分配准则不能充分反映各国的发展需要,尤其在执行局所定的重心领域方面。关于这一办法的资源分配部门,利用最近数据作出的预测显示更多国家不会再收到拨款,这样它们对方案的参与就日益不受重视。此外,继续使用现有制度很可能会使指规数的概念永远成为“权利”而非规划指标。

2. 在区域级别固定、在国家级别有伸缩性的分配

目标和特色

35. 这个办法的根据是比当前这个制度特有的固定划拨更有伸缩性的资源分配

方式。它认识到为下一方案拟定期间设想的制度内由核心分配的指标资源只会占为达成一国所定资源经管指标而谋求的增加资源范围的一部分；而且固定划拨方式既不必要也不适当。

36. 依照这个办法；将授权署长根据国家方案需要而建立由核心分配的指标资源，所用方式应当发挥最大作用和所分配资源的影响。他并会负责确保整个方案拟定时期内会将资源大体依照议定的准则分配给各国（第41至48段将进一步讨论）。

37. 依照另一看法，执行局可以划拨一预先确定的固定数额资源给个别区域，并将上段所说灵活分配资源办法只适用于该地区内的国家/方案。这样，就可以在区域基础上分配和管理资源，从而交给开发计划署各区域局负责。

38. 依照另一看法，可为一个地区的每一方案国家拟定由核心分配的指标资源，但总的说来这些只是分配给该地区的全部资金的一部分（可能一半）。

所涉问题

39. 尽管这个建议是一个主要改变，执行以后却会得到若干良好结果。最重要的是，方案的整个品质很可能改进，因为这些方案在任何时间批准都要看是否够好，是否符合该国家的需要，是否符合执行局所定的焦点领域。有可能由停止作业的方案调拨以后，可将资源更充分和有效地利用。最后，固定的国家应得资源--它使开发计划署方案中开始有了无伸缩性的因素--将会取消，而且不至损害资源的平等分配。

40. 由于先前没有说明资源，可能有人忧虑国家级别的规划会受到损害。另外也可能方案拟订能力较大国家在符合开发计划署核可规定方面占若干便宜，从而在一个方案周期较早阶段累积资源方面也是如此，尽管至终会恢复资源分配方面的平等。

3. 其他准则

目标和特色

41. 这个办法研讨当前所用办法所揭示的准则,并就执行局先前讨论中所提问题提出修改意见。这样作时是假定宜于保持当前这些安排的美好特色,例如:强调日益进步;突出最不发达国家;普及化;认识到个别国家的特别发展特色。同时并认为需要展开变动来更正确地反映国家的发展需要;避免使仍然需要援助的国家/方案受到忽略,从而使所有国家仍能普遍参加;更直接地使分配与焦点领域--尤其是贫穷--的国家需要联系。下面各项建议照顾到这些考虑事项。

42. DP/1994/20号文件建议人均国民生产总值(国民总产值)仍应作为主要准则,因为尽管它显然有统计上的缺陷,却仍明确显示一个国家的经济力量和潜力。这样,为了在开发计划署的援助和一个国家继续资助其发展需要的能力之间建立反向联系,人均国民总产值可继续用作代表性指数。

43. 另一办法是使用人力发展指数。由于人力发展指数衡量一个国家的人力发展--即一个国家在寿命、教育程度和满足其他基本需要方面的成果如何--因此可被认为更好地代表一个国家的发展需要,尤其在执行局所说的焦点领域。过去几年在指数计算方面颇有改进,其后并被认为可以真正代表该国人力发展的情况,或许目前应当把它用作援助分配的准则了。但是应当承认,人力发展指数并不充分显示一个国家的收入水平和经济潜力及其偿付自身发展需求的能力。因此如果使用人力发展指数作为援助分配模式的唯一准则,就无法照顾到这一重要方面。

44. 因此人力发展指数与人均国民生产总值结合起来可能会成为一个适当的途径。如果让这些指数具有慎审选定的具体权数,在确定资源的国家分配的办法方面这样结合使用会很有效果。

45. 当前办法所用的其他主要准则是一个方案国的全部人口。一个重大改变将

是用每一国家处于绝对贫穷水平以下的人数取代全部人口。为此目的,假定贫穷水平为人均\$350,世界银行就是以此为根据收集和报告关于绝对贫穷者的资料。关于利用这个作为一个主要准则的建议所根据的是下列原则:(a)在下一方案拟定时期内消除贫穷将是开发计划署方案的一个主要焦点;(b)开发计划署的对象应当是所有地方的穷人,而不只是贫穷国家的穷人;(c)穷人应当像可持续人力发展范例所暗示的那样放在所有发展活动的中心。

46. 需要审查是否有可能使用辅助准则。一个办法是停止使用。另一办法是纳入更能代表发展需要的因素,尤其与焦点领域有关的那些。

所涉问题

47. 一个很吸引人的办法是以可变的“贫穷线下人口”取代“全部人口”。但可能有一重大问题,就是这一变数方面资料是否现成和正确。尽管如此,鉴于几个国家最近进行的贫穷评估研究,处于贫穷线下人民方面的资料正在日益加强收集。在这个阶段,约70%方案国家方面的资料已可以提供。

48. 根据现有资料所作的初步研究显示如果其他条件仍然均等,则这一变动会导致:(a)“进展”略有增加;(b)区域间资料分配中的某些小变动(非洲增多,其他地区略有减低);(c)最不发达国家资源分配量增多。同时看来与人口众多的中收入国家有关的少数个案中,如果使用“贫穷线下人口”来施行订正办法,那末资源分配会比继续使用“全部人口”时略有减少。

E. 升级和资格

49. 执行局第94/17号决定(第5(c)段)要求资源分配办法的修订办法中也包括资格准则和升级。(与发展需要和资格有关的问题是多边机构进行的几个研究的主题。例如经济合作促进发展组织(经合发组织)正在考虑使用一些指数作为决定外援资格的准则,但工作进展还不足供这些讨论使用。)正如DP/1994/20号文件第五节所

说的,当前办法中揭示了一个升级概念:方案国家的人均国民生产总值提高,因而更具有“付款能力”时,并得到比例相对低的指规数,并最终成为净捐助国。目前据以升级到净捐助国的临界质定为\$3,000(发展中岛屿国家为\$4,200)。

50. 执行局或者也愿审查下一方案中的升级的临界质。有一个可能的办法是将临界质定为\$4,700,这符合世界银行的临界质水平(以及经合发组织发展援助委员会用以提出报告的水平)。估计依照这个临界质,总共有27个国家在下一方案期间有资格成为净捐助国,如按目前的临界质则只会有37个国家。

51. 当前升级政策构成的挑战之一是避免使接近升级的中收入国家有受到忽视的可能。这些国家报告说核心资源不管怎么小都会发挥重大的催动作用,尤其在由非核心资源调动大得多的数额方面。它们并说鉴于它们国内的发展问题,需要开发计划署继续提供援助。因此执行局或愿在这方面审查某些新颖建议,以确保这种国家继续参加开发计划署的活动。

52. 执行局可考虑的一个可能的办法是分配在某种程度上可以偿还的核心资源。如果是开发计划署协助拟订后来由外援资源--最典型的是一个开发银行--资助的一个国家方案,这个办法就会特别有用。在这种个案中,偿还开发计划署的款项可在实际核准后由开发银行的借入资金付出。在这方面,DP/1994/20号文件关于利用放弃偿还要求来鼓励偿还非核心资源的建议可能有用。依照这个建议,如果一个国家整个方案的规模超过核心资金所分配资源的某个倍数,则可以放弃偿还要求。

53. 署长将鼓励执行局考虑如何保证接近升级地位的国家可以参加开发计划署的方案而不违反将核心资源分配给各国的渐进原则。上面简述的建议可以纳入第41至48段简述的任一资源分配办法中。

四、资源规划和管理的备选办法

A. 目前的安排

54. 执行局第94/17号决定要求在本届会议上提出指规数规划订正框架的备选

办法。现行的规划框架载于DP/1994/20号文件的A节。

55. 如DP/1994/20号文件所述,目前设立的指规数为期五年,通常必要时只在周期的中期审查期间订正一次。不过,在资源规划和管理方面,开发计划署使用一个滚转五年周期,在任何时候包括当年、前一年和其后三年。因此,指规数周期和规划周期在五年的方案拟定周期中只有一年是吻合的。在其他年度里,规划周期横跨两个指规数周期。

56. 在这些安排下,本着不断进行方案拟定的精神和在“继续经营”基础上,开发计划署在本指规数周期的中点就设立一个继承指规数周期作出假设。资源量按照现行指规数推算,尽管现行的指规数可能不准确。因此,围绕现行指规数的不确定性和可能的不真实性都在拟定下个指规数周期中反映出来。

所涉问题

57. 指规数制度证实是不良的可用资源指标,其交付水平的变化从第三周期相当于原来指标资源的55%到第四周期的112%,和第五周期估计的70%。指规数不常订正,并且已经被看作为应享权利。然而,指规数制度是同实际可用资源脱节的,使得在被当作“应享权利”下拟定的方案极容易为捐助波动所损害。此外,固定的指规数不容许对周期中国家情况的变化作出迅速而灵活的反应。

58. 不过指规数制度容许高级规划。而且,这个制度以确定援助方的资源指标来作为方案拟定周期框架谈判的一部分,从而确定可能被看作为实现这些捐助程度的一项承诺。

B、三年滚转周期

59. 这项备选办法源于对过去十年的方案发展的一项分析,其中显示在任何时候97%尚未执行的预算包括当年和未来两年。因此,开发计划署资源的向前规划只延伸三年而非指规数周期所暗示的五年。这反过来表示三年规划周期框架足以囊括向

前承诺。

60. 减少向前规划程度的可能理由包括：(a) 近年平均项目期限下降到2.8年；(b) 国别方案正在同较短期的结构调整方案联系，而非同现在较不常见的国家五年计划联系。不管产生这一格局的理由，它是同减少资源规划及管理期间的备选办法有关的。

61. 除了减少规划期限之外，也可以每年向前滚转。因此，每年也将可能设立新的和现时化的规划期限，而非按照目前的惯例，指规数周期只每五年设立一次。这个办法容许根据最新的认捐和已收捐助资料来精确地估计本期资源。根据规划期间年度捐助的增长指标(第五周期为8%)进行估计的现行制度已经证明是极不可靠。

62. 因此，在这项备选办法下，开发计划署下个方案拟定的初步核心资源包裹可以根据三年(1997-1999)周期而非对议定基数作为期五年的指标增长率预计。个别方案的资源包裹可以根据上面一项备选办法提出的订正分配方法来推算。在基准年结束时(即在1998年的开始)，将可在更稳固基础上预计另一规划年度(2000年)的方案资源，参考1997年的捐助水平和1998-1999年的预期及已宣布的认捐。在预计认捐时，很可以假定它们将至少停留在前一年的水平。新的“第三”年的资源将依照原来的分配标准或任何有关订正来进行国别分配。在其后每一年结束时，将会采取类似方法来为新的第三年作预计。

所涉问题

63. 这个备选办法的好处在于，它给开发计划署的方案拟定保存足够的未来范围，同时给向前规划带来更大程度的真实性，从而减少其易损性。由于这个制度将每年作调整，它可以更灵活地把资源分配给各国，可以更好地在这些分配中反映出国家情况的变化。

64. 不过，有人认为较短而灵活的规划期限可能削弱某些捐助国家为实现长期目标而作出的承诺。另一方面，较短的规划期限可能鼓励一些援助方向开发计划署

作多年性承诺,而它们在目前指规数制度的非常长的期限下是无法作出承诺的。

五、 执行局的行动

65. 执行局也许要审议本报告提出的一整系列备选办法并作出指示,确定那些值得作进一步的探讨和技术研究,以便为下一个方案期间的进一步协商作准备。

注:为了便利执行局审查一些备选办法,附件载有一个表格,摘录关于给国家分配核心资源和进行资源规划及管理的六项备选办法组合。

附件

备选办法组合

| 分配核心资源 的备选办法 | 资源规划及管理的备选办法 | |
|---|---|---|
| | 现行的固定五年周期 | 三年滚转规划 |
| 根据国产总值/ 人口总数和现有 补充标准 及加权数的现行 方法 | <ul style="list-style-type: none"> • 根据国产总值, 人口总数补充标准、加权数及取消援助的 的阈限 • 经过考验的方法, 反映共识 • 并不充分反映发展/ 人的持 续发展需要 • 固定的五年指规数周期, 不 常订正, 容许向前规划但有财务 易损性 • 忽视中等收入国家 <p style="text-align: right;">(1)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 根据国产总值, 人口总数 和现有补充标准、加权数 和取消援助的阈限 • 三年周期, 每年向前滚转, 更加准确, 没有财务易损性 • 有足够的规划范围; 对 国家情况变化作灵活反应 • 可能削弱对成长指标的 承诺, 反而可以鼓励作多年 性承诺 <p style="text-align: right;">(2)</p> |
| 按区域固定分配, 对国家有灵活性 | <ul style="list-style-type: none"> • 按照现有标准进行为期五年 的分配, 区域分配额固定, 但对 国家则作灵活分配 • 由署长根据议定标准在整个 期间内作粗略的分配 • 响应国家情况变化; 最大限 度地给现有资源拟定方案 • 把管理权下放给区域局 • 较低的财务易损性 <p style="text-align: right;">(3)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 三年分配周期, 但区域分 配额固定对国家则作灵活 分配; 由署长根据议定标准 在周期内作粗略分配 • 三年周期, 每年向前滚转, 更加准确小财务易损性 • 可能削弱对成长指标 • 有足够的规划范围; 对国 家情况变化作灵活的反应 • 可能削弱对增长指标的承 诺; 反而可以鼓励作多年性 承诺 • 把管理权下放给区域局 <p style="text-align: right;">(4)</p> |

附件(续)

| 分配核心资源 | 资源规划及管理的备选办 | |
|-------------|---|---|
| 的备选办法 | 现行的固定五年周期 | 三年滚转规划 |
| <p>备选标准</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 可能利用人的发展指标来量度发展需要, 加上以国产总值来作为“支付能力”的量度 • 以贫穷线下的人口来代替总人口 • 订正取消援助的国产总值界限 • 反映重点领域的补充标准; 订正加权数 • 累进率稍微增加; 在区域间移动 • 比现行方法忽视数目较少的中等收入国家 • 容许向前规划, 但仍然有财务易损性 <p style="text-align: right;">(5)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 可能利用人的发展指标来量度发展需要, 加上以国产总值来作为“支付能力”的量度 • 以贫穷线下的人口来代替总人口 • 订正取消援助的国产总值界限 • 补充标准反映重点领域; 订正加权数 • 累进率稍微增加; 在区域间移动 • 比现行方法忽视数目较少的中等收入国家 • 三年周期, 每年向前滚转, 更加准确, 较少财务易损性 • 有足够的规划范围; 对国家情况变化作灵活的反应 • 可能削弱对增长指标的承诺; 反而可以鼓励作多年性承诺 <p style="text-align: right;">(6)</p> |
