



Distr.
GENERAL

E/ICEF/1999/5
4 November 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国儿童基金会
执行局
1999 年第一届常会
1999 年 1 月 19 日至 22 日和 25 日
临时议程* 项目 4

供采取行动

儿童基金会资源调动战略

摘 要

按照执行局第 1998/6 号决定(E/ICEF/1998/6/Rev.1)提出的要求, 本报告载有儿童基金会资源调动战略。该战略是根据提交执行局 1998 年第二届常会的资源调动战略草案(E/ICEF/1998/14), 并吸收各国代表团在该届会议上以及在 1998 年 10 月 19 日举行的闭会期间会议上发表的意见制订的。

第一章详述资源调动战略的来龙去脉与制订情况。第二章为战略本身, 其重点是增加对核心资源的捐款和负担均分、增大对核心资源捐款的可预测性、补充基金、支助战略和行动, 以及为儿童基金会和为儿童调动资源的其他手段。第三章载有执行主任的建议。

* E/ICEF/1999/2。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、资源调动战略的来龙去脉和制订	1-30	3
A. 导言	1-3	3
B. 资源调动战略的理论基础	4-9	3
C. 儿童基金会工作的背景：中期计划、筹资目标 和结果	10-17	5
D. 儿童基金会的支助基础	18-24	8
E. 向儿童基金会捐款的性质	25-30	10
二、资源调动战略	31-69	11
A. 增加对核心资源的捐款和负担均分	32	11
B. 增大对核心资源捐款的可预测性	33	12
C. 补充资金	34-42	13
D. 支助战略和行动	43-59	16
E. 为儿童基金会和为儿童调动资源的其他手段	60-69	19
三、建议	70	22

一、资源调动战略的来龙去脉和制订

A. 导 言

1. 1998 年全年，执行局与秘书处合作，为儿童基金会制订一项资源调动战略，并在所有三届正式会议和在闭会期间的会议上提供指导。这些讨论有助于秘书处编写一系列报告，最终形成资源调动战略草案(E/ICEF/1998/14)，该草案已提交第二届常会。执行局对战略草案的意见有助于秘书处对下文第二章中概述的资源调动战略进行推敲。

2. 制订资源调动战略的来龙去脉在大会 1996 年 5 月 24 日第 50/227 号决议中作了说明。在该项决议中，大会决定，各基金和计划署的理事机构，应当依据其方案的需要和具体任务，在其方案安排和财务计划的范围内，通过核心资源的具体和实际的指标。大会申明，各基金和计划署的理事机构应对其本身的筹资安排作出决定，并且强调使会员国随时了解各基金和计划署的财务情况，以及方案需求与可动用资金之间的关系的重要性。

3. 经济及社会理事会在其 1997 年 7 月 24 日第 1997/59 号决议中，建议各基金和计划署的执行局审查并监测其筹资安排，使核心资源的筹资工作更可靠、更可预测，以便达到其筹资指标和其方案目标，以及方案国的优先事项和要求。理事会吁请执行局根据大会第 50/227 号决议对其自己的筹资安排作出决定。

B. 资源调动战略的理论基础

4. 资源调动问题对儿童基金会日益重要，因为核心资源收入仍然停滞不增，而且补充资金近些年来有所下降。然而自相矛盾的是，在出现这种情况的同时，人们越来越认识到，如不重新作出承诺和增加资源，到本十年末便无法在全球一级实现世界儿童问题首脑会议在儿童和孕产妇死亡率、营养不良、接受基本教育的机会，以及在获得水和卫生设施方面所确

定的重大目标。与此同时，不断有证据表明，特别是由于世界各地的经济危机日益恶化，贫穷正在蔓延和加深。这种双重的全球经济，正在导致包括妇女和儿童在内的最易受伤害和处境最不利的群体日益两极分化和贫困化。执行局对资金的这一缺口表示担心，因为这会阻碍全球达到主要目标，从而使制订可行的资源调动战略变得刻不容缓。有了更多的资源，儿童基金会就能更好地支助政府为儿童和妇女所作的努力。

5. 实现全球为儿童作出的承诺自然不是儿童基金会一家的事情。投资于儿童是未来社会和经济发展的先决条件，必须由捐助国和方案国以及整个国际社会进行参与。然而，儿童基金会作为联合国儿童事务的领导机构，在此关键时刻，不能过于小心谨慎，背离其传统，即认为只要有坚强的政治意愿，表面上似乎不可能做到的事情其实也是可能做到的。儿童基金会具有在逆境中奋进并获得成功的历史，它的前途应当与过去一样好。

6. 虽然儿童基金会将继续利用每一个机会为儿童筹集资源，但是资源调动战略的重点仍放在增加对儿童基金会资源的捐款上，这对该组织完成其任务和使命的能力是必不可少的。

7. 以下原则对这个战略同样是重要的，那就是，作为联合国系统一个成员的儿童基金会是一个政府间机构，它的核心支助基础必须仍然是各国政府的捐款。这丝毫没有贬低私营部门和世界各地的公众通过各国儿童基金会委员会以及非政府和其他民间来源对儿童基金会提供的独特和宝贵支助的重要性。这些国家委员会是重要的合作伙伴，它们目前的捐款约占本组织核心资源的三分之一。它们独具特色的捐助必须得到鼓励和加强。实际上，秘书处已采取一些措施，其中包括改组私营部门司，既支持这些委员会以及加强通过儿童基金会满足儿童需要的捐助潜力，同时又开发非政府捐款的新来源。然而，为了避免改变儿童基金会的性质，各国政府的自愿捐款必须增加和变得更可预测，并且使之与私营部门的捐款一起增加。这是资源调动战略遇到的主要问题。

8. 虽然增加核心资源并使之变得更可预测对儿童基金会继续执行其使命是必要的，但是补充资金对本组织也同样重要，因为它们使儿童基金会能充分执行由执行局核准的国别方案，并对紧急情况迅速有效地作出反应。因此，该战略还探讨了调动经常资金和应急补充资金的办法。它还说明了儿童基金会如何打算增加占其收入三分之一的私营部门的捐款，以及它如何努力从其他合作伙伴，包括国际金融机构调动资源的问题。

9. 作为联合国开发系统的一员，儿童基金会致力于保持该系统的基本特点，即普遍性、中立、多边主义和自愿原则，同时尊重方案国的优先次序，对发展中国家的需要灵活作出反应。为此，资源调动战略是以集体所有制和伙伴关系为基础的，是由方案驱动的，它鼓励与方案国和捐款国、贷款机构、私营部门和基金会保持伙伴关系。

C. 儿童基金会工作的背景：中期计划、筹资目标和结果

10. 儿童基金会的主要工作重点是，根据《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》，支持各国政府实现和坚持世界儿童问题首脑会议确立的各项目标，确保儿童和妇女的权利得到尊重。制订联合国发展援助框架以后，在遵循联合国系统共同观点的情况下，这些重点将在国家一级得到具体体现。正如提交执行局年度会议的关于世界儿童问题首脑会议后续工作的报告(E/ICEF/1998/8)中所表明的，实现首脑会议的目标需要各国政府在一些领域继续作出努力。虽然儿童基金会作为促进者和合作伙伴在此过程中可以发挥作用，但重要的是，所有国家都重新致力于迎接到本十年末实现各项目标的挑战。

11. 经执行局在其1998年9月第二届常会上核准的1998-2001年中期计划，概述了对下一个世纪儿童的展望，并为国别方案指出了方向。这个为期四年以结果为基础的战略框架，每两年修正一次，它将儿童基金会的方案目标、财务计划和筹资指标融为一体。中期计划概述了组织方面的优先事项和战略，包括与世界儿童问题首脑会议未完成议程有关的方案优

先项目和正在出现的优先领域，以及有关制订方案的以权利为基础的办法。作为一个框架，中期计划反映了由执行局确定的儿童基金会的任务和优先次序，在实地一级强调对儿童的具体结果。在每年更新一次的财务计划中详细说明了资源分配问题，这种分配坚持执行局关于一般资源分配的决定，以及方案和支助预算分配款之间的关系。财务计划以对预测的收入进行认真分析为基础，它使人们可以准备具体的国别方案建议，并保证年度支出不超过可获得的资源。财务计划还推动两年期支助预算的编制，这种预算每隔一年向执行局提交一份，在不提交中期计划的年份提交。

12. 为了使关于进展情况和结果的报告充分纳入中期计划中提出的战略框架，执行主任在其提交执行局的年度报告中，将报告该计划的进展情况，具体说明所产生的结果。

13. 该计划到 2005 年筹资 15 亿美元的目标与资源调动战略密切相连，这就是说，收入每年要增加 7%。中期计划包括一项财务计划，该计划根据过去的成绩和可以得到的指标，预测在 1998-2001 年的计划期间儿童基金会期望达到的收入水平。弥补儿童基金会为了完成其优先项目所需的资金数额和它目前期望得到的数额之间的差额，任务十分艰巨，但并非是不可能的。额外的资源将使儿童基金会能加紧、扩大或加速进行具体的促进活动，支助各国努力达到世界儿童问题首脑会议确定的目标。在调动额外资源的战略中，筹资目标是一个极其重要的因素，因为它规定了一个合理的、可以达到的目标，这个目标向捐助国提出挑战，并使儿童基金会能够实现其方案优先项目。

14. 虽然为了更准确地估计针对儿童和妇女的福利进行干预的费用，国际社会还有许多工作要做，但是资源调动战略草案和中期计划都提出了这些费用中的某些费用的说明性示例。中期计划指出，在 5 岁以下儿童死亡率高的 50 个国家中，在免疫和补充维生素 A 方面达到 90% 的覆盖面需要每年提供大约 6000 万美元的外部援助；在受影响最严重的 20 个国家预防和治疗疟疾每年约需 1.15 亿美元；而在麻疹流行国控制麻疹则需

要 2500 万美元援助。秘书处希望一些国家能响应这些倡议，为儿童基金会提供额外资金，最好为核心资源捐款，或者，如果为核心资源捐款不可能，则提供指定用途的补充资金。秘书处将通过其方案筹资办公室就此事积极与捐款国联系。

15. 通过儿童基金会这个渠道输送的追加资源，其影响将通过已在整个儿童基金会设立的方案监测和评价机构和通过国别方案过程加以估量。国别方案过程包括对从过去方案执行过程中吸取的经验教训的分析、年度和中期审查以及年度国别、区域和全球报告。正如中期计划所指出的那样，中期计划实施情况的监测将取决于儿童基金会最近在管理方法上取得的进展，其中包括明确各级的责任；实施新的综合管理信息系统(方案管理系统、综合管理信息系统，财务和后勤系统)；采用更系统的监督方法；方案司实行方案质量保证责任制；以及修订关于方案拟订的政策和程序的指导原则。中期计划中还讨论监测和报告儿童基金会工作成绩与儿童的成果之间的区别。

16. 各项活动的执行情况将取决于分配给儿童基金会的追加资源的数额和类别。核心资源是本组织资金的支柱，因此也是儿童基金会各办事处能力的决定因素。利用核心资源为的是增强各国政府和民间社会组织的能力，同时确保向最不发达国家提供高度优先支助，并在所使用的方法方面保持灵敏性和灵活性。补充资金一般用于支助有明确规定的预期成果的具体短期活动，并直接加强由核心资源提供的基础。没有一个基于核心资源的强有力的儿童基金会方案，便不可能有效地利用指定用途的补充资金。

17. 儿童基金会的地位十分有利，可以把工作重点放在这些优先事项上，因为它的任务就是充分保护儿童权利的倡导者，帮助满足儿童的基本需要，尽量扩大他们的机会。儿童基金会在 161 个国家和地区(有 125 个国别办事处)的方案中开展的活动包括提供服务、能力建设、赋予权利和宣传，重点是帮助各国政府为儿童和妇女取得明显的成果。儿童基金会自 1946

年成立以来，它的成绩使其赢得了公众的广泛支持，使其具有闻名全球与众不同的特性。因而，儿童基金会一直能够作为一种道义力量从事活动，并为儿童提出政治意愿和筹集资源。这种成绩是儿童基金会获得支持的基础，是资源调动战略的核心。

D. 儿童基金会的支助基础

18. 儿童基金会会有两个独特的支助基础。它作为联合国发展业务活动多边系统中的基金和方案之一得到各国政府的支助。它也得到世界各地的民间社会的支助，即得到那些认为儿童特别值得关怀、支助和帮助，认为儿童基金会完全能改善他们的境况的个人、团体和私营公司的支助。

政府支助

19. 儿童基金会是一个政府间组织，在执行局的指导下，根据经济及社会理事会和大会的决定开展工作。各国政府的自愿捐款约占其总资源的三分之二。儿童基金会作为联合国主管儿童事务的牵头机构，是在通过它的管理结构使得对其各项活动取得全球一致意见的基础上开展工作的。它的任务已经执行局批准。执行局核准它的全球战略和其与东道国政府密切合作制定的各个国别合作方案。有鉴于此，儿童基金会的“所有权”掌握在各国政府手中。

20. 执行局的成员们强调，各国政府继续向儿童基金会自愿提供支助是很重要的，与此同时也承认私营部门捐款的重要性。捐助国和方案国的许多代表团，以及各国儿童基金会委员会常设小组建议，私营部门的捐款增加了，政府的捐款也应当相应增加。然而，近几年来，前者已超过后者，委员会认为，这种状况对儿童基金会和执行局都可能产生长期影响。

21. 许多代表团强调了在捐助国中间均分负担的重要性，因为目前儿童基金会的大部分捐助是由少数国家的政府提供的(参看下文第 26 段)。这种状况使得儿童基金会易受少数几个国家国内经济或政策变化的影响。许

多国家可向儿童基金会提供其份额较大的官方发展援助，儿童基金会鼓励各国政府增加其官方发展援助的捐款总量。方案国除了提供实物捐助以外，还为儿童基金会的核心资源捐款。这些捐款增加多少，需要逐项审议。

民间社会的直接支助

22. 几乎从儿童基金会一成立，它就通过其亲善大使、儿童基金会贺卡，最重要的是通过各国儿童基金会委员会，与世界各地的公众建立了独特的关系。民间社会的支助是儿童基金会资源基础的一个极其重要的组成部分：本组织约三分之一的资源依赖各国委员会和私营部门的筹资。私营部门对儿童基金会的捐款总额(核心资源和补充资金)从1987年到1996年增加了两倍，而同期各国政府的捐款增加不足一半。其他非政府合作伙伴包括服务性组织(包括国际扶轮社，Kiwanis 和狮子俱乐部)，从历史上来说，它们曾向儿童基金会提供过宝贵的支助。潜在的支助新来源包括基金会和公司。

23. 各国委员会除了为儿童基金会筹资以外，还通过其传播活动，在提高儿童基金会的形象及其方案的效益的同时，在提高人们对儿童问题和发展问题的认识方面发挥关键性作用。创造一种有利于一般发展援助，尤其是有利于儿童基金会的舆论氛围，是各国政府能够维持其官方发展援助水平和对本组织提供支助的基础。在这方面，儿童基金会发展教育方案是一项极为重要的长期战略，因为它鼓励年轻人——明天的选民和捐助者——树立全球团结的观念。

24. 私营部门增加捐款和实物捐助有很大潜力。儿童基金会通过对其私营部门司的改组，正努力进一步扩大这种关系。它正与各国家委员会合作建立新的筹资机构，它们之间交流“最佳做法”的活动日益增多。贺卡和产品的销售仍是各国家委员会捐款的基础，但是正在通过私营部门司努力在一些国家中发展有针对性的法人集资。各国家委员会还在研究既为核心资源捐款也为某些方案的补充资金捐款的办法。

E. 向儿童基金会捐款的性质

25. 核心资源是而且必须继续是儿童基金会供资的基础：它们对保持本组织的多边性是必不可少的。因此，资源调动战略旨在提高各国政府提供的核心资源的可预测性，并确保其有适当的增长。自 1990 年以来，以实值计算的核心资源捐款一直停滞不前，每年平均约为 5.33 亿美元。在最近 7 年中，以名义值计算的核心资源捐款的增长率已趋平稳，核心资源中由各国政府提供的部分，1990 年占 73%，1997 年下降到占 66%。

26. 数额处于停滞状态的或者略有下降的政府核心资源，大部分是由为数比较有限的政府捐助的。1997 年，5 国政府的捐款占政府核心资源总额的 65%，10 国政府提供了 87%。通过各国儿童基金会委员会获得的私营部门对核心资源捐款的增加，略微抵销了各国政府对核心资源捐款的减少。

27. 儿童基金会更喜欢对核心资源的捐款，因为这使本组织有可能保持在某个国家的存在，使它具有与该国政府合作制定国别方案的资格，然后支助实施该方案。然而，许多捐助国对于提供追加资源感兴趣，这些追加资源对于提高儿童基金会的效力来说是必不可少的。儿童基金会把补充资金的筹资机制视作扩大国别方案范围，确保向儿童提供危急援助的能力的一种工具。补充资金对于本组织的应急能力也是至关重要的。

28. 经常补充资金波动相当大，从 1991 年的 1.65 亿美元的低谷升至 1995 年 3.11 美元的高峰后，又在 1977 年跌至 2.43 亿美元。政府捐款的基础很窄，1997 年 5 个捐助国提供的捐款平均占经常补充资金总额的 65%。

29. 应急补充资金从 1987 年的 2900 万美元的低谷上升到 1994 年的 2.14 亿美元的高峰，在 1995 年和 1996 年又出现下滑。两年来它们维持在 1 亿美元上下，1998 年可能仍停留在那个水平上。当然，应急捐款视人道主义危机的性质和规模一年与一年有所不同。影响此种捐款的其他因素是儿童基金会通过综合呼吁书要求的数额和潜在捐助国对这些危机的重要性的

认识程度。虽然应急收入总额在过去的 5 年里下降了，但是这在很大程度上是由以下因素造成的：目标降低、更加重视机构间的协调和合理分工、内部计划更切合实际，以及方案更加重视儿童们在紧急情况下的特殊需要。根据人道主义事务协调处(人道协调处)的材料，虽然响应率略有提高，但是儿童基金会收到的收入仍占捐助国分配给联合国机构的人道主义预算总额的不到 10%。

30. 当收入达不到年度财务中期计划预测的水平时，儿童基金会必须对它的开支作相应的调整。最近几年来，收入下降主要是由于美元持续坚挺和补充资金收入减少，在这种时候，就竭尽全力避免削减方案。实施优良管理方案已使整个组织的结构和过程的效率得到进一步提高。执行局通过定期报告了解了这些变化。此外，通过年度预算审查过程，要求总部和外地办事处谋求在不影响方案实施质量的情况下，在差派和顾问使用等方面厉行节约。然而，对核心资源捐款的不断减少，最终将意味着减少基于 1997 年执行局通过的国别方案的拨款，其结果是执行局核准的方案可能得不到充分实施。

二、资源调动战略

31. 资源调动战略的目的在于增加对核心资源的捐款，并使它们变得更可预测和更有保证，同时促进在捐助国中间更好地均分负担和通过儿童基金会增加对官方发展援助的捐款，以有益于儿童。它还解决与经常和应急补充资金有关的问题。

A. 增加对核心资源的捐款和负担均分

32. 增加对核心资源的捐款问题和在捐助国中间不断加强负担均分问题是密切相连的，因为目前少数捐助国为核心资源提供了大部分捐款。如果有更多国家的政府为儿童基金会提供其官方发展援助中的更大份额，这将会扩大捐助国的队伍，并向儿童基金会提供巨额新资源。为了鼓励增加资源流动量，资源调动战略提出以下建议：

(a) 由于提供资源的最后决定是每一个主权国家政府的特权, 所以虽然像儿童基金会这样的多边组织由各国政府共同负责, 但是本战略还是提议每年举行一次认捐会议, 以促进各国政府共同负责资源调动, 因为资源调动有赖于各国政府的行动;

(b) 秘书处有一个专门负责政府资源调动的办公室——方案筹资办公室, 它将与所有捐助国定期举行磋商, 探讨它们增加对核心资源捐款的办法。为了便于进行这些磋商, 方案筹资办公室已经开始编写综合国家概况, 其中考虑到在某一个国家筹资的方方面面的问题, 包括政府捐款、私营部门筹资和国家委员会的工作。由于机会和制约因素在性质上因国而异, 方案筹资办公室将为每一个捐助国制订适宜的战略, 以便它们对儿童基金会提供最大限度的支助。秘书处将每年向执行局报告这些努力的结果, 其中包括对所遇到的制约因素和机会的分析;

(c) 许多方案国已承诺增加它们对儿童基金会的捐款。在方案国, 儿童基金会国别小组负责就资源调动的潜力进行讨论, 并与政府对应机构举行年度讨论会, 讨论增加对核心资源捐款的可能性。

B. 增大对核心资源捐款的可预测性

33. 增大儿童基金会核心资源的可预测性是本战略的主要目标。做到这一点的一个办法是使政府对儿童基金会作出多年承诺。然而, 一些国家的政府由于立法和预算程序做不到这一点。因此, 本战略建议:

(a) 各国政府在每年 1 月的第一届常会上宣布它们对儿童基金会核心资源的年度捐款。如果这一点不可能做到, 它们应当在完成其预算程序以后, 但不晚于 4 月份向执行局和秘书处通报它们的捐款额;

(b) 同时, 各国政府或者宣布它们今后两年打算认捐的数额, 或者表明它们可能提供的捐款的数额;

(c) 各国政府每年年初足额支付当年的捐款, 或者宣布当年的付款计

划；

(d) 秘书处准备根据付款计划对收到的捐款进行分析，作为它对实行多年认捐过程带来的可预测性、障碍、制约因素和未来潜力的分析的一部分，列入执行主任向执行局提出的年度报告。

C. 补充资金

经常补充资金

34. 补充资金可使儿童基金会扩大经核准的国别方案以及全球、区域和国家一级方案的活动。有些国家政府无力增加它们对核心资源的捐款，但是往往能够通过儿童基金会输送追加的补充资金。然而，这些特定目的的捐款，往往由数目有限的捐助国指定用于具体国家的具体项目，并且要求提出关于每一笔捐款的相当详细的报告。虽然捐款的数额在逐渐增加，但从历史上来说，某些区域，如西非和中非，吸引的补充资金数额一直很少，尽管事实表明它们的需要量很大。

35. 由于许多捐助国越来越关心编制“基于成果”的预算和把它们的发展援助集中用于特定政策领域，即女童教育，它们日益强调在外地一级经过协调的部门方案。最近，这类卓有成效的捐款包括加拿大和挪威为非洲的女童教育提供资金；荷兰为需要特别保护的儿童提供资金；以及荷兰为湄公河多国艾滋病防治倡议提供资金。捐助国和儿童基金会日益认识到，此种专题优先项目为围绕分区域、区域或者甚至全球范围的问题，如童工、地雷或女童教育问题调动资源，提供了一种新模式。这些问题以及已作为 1990 年代重大优先项目出现的其他方案干预领域，如普及食盐碘化和消灭小儿麻痹症，往往适合采取多国专题办法。向儿童基金会提供的用于这种倡议的补充资金可以灵活应用，也可以帮助纠正由于多边或双边筹资优先次序造成的补充资金的不平衡问题。

36. 关于补充资金，秘书处也已承诺要提高捐助国报告的质量。这样

做的一个办法是用关于某一国家内某一部分的年度进度报告取代目前的做法，即为补充资金的每笔捐款向每个捐助国提供一份报告。对核心资源也将采取这一办法。按照这些原则编写了一份关于“乌干达的健康状况”的报告样本。捐助国在提供其年度捐款之前，在符合其自身官方发展援助的优先次序的情况下，可以同儿童基金会就其捐款达成粗线条的协议。报告中可以提供关于各捐款国对有关部门捐款的详细情况。秘书处必要时可以利用方案管理系统以及财务和后勤系统向捐助国提供更多细节。这种新的报告制度将减少编写报告所需的时间，并向捐助国更好地说明其捐款对补充资金的影响，以及捐款对用核心资源才有可能进行的工作提供了多大的支助。

37. 为了解决这两个问题，本战略建议：

(a) 作为其同捐助国政府定期磋商的一部分，方案筹资办公室可以探讨多国专题办法。秘书处每年要就这些努力的结果以及对补充资金的传统捐款提出报告；

(b) 方案筹资办公室与捐助国政府和国家委员会合作建立新的报告制度，并报告进展情况。

紧急捐款

38. 在过去的一年里，儿童基金会大大加强了它对联合国综合呼吁过程的参与，总部、区域办事处和外地办事处协力工作，以便作出更加及时的、集中的和协调一致的努力。其结果就是，确定了改善资源调动工作的潜在措施，其最终目标是提高儿童基金会的紧急反应的可预测性、速度和效力。

39. 在机构间范围内，儿童基金会将继续把重点放在儿童和妇女的方案上，日益重视导致流离失所的局势和地区；在发生冲突和不稳的形势下倡导保护儿童和维护儿童的权利；减少包括自然灾害在内的紧急情况对儿

童的影响。秘书处已确定各种措施，使得儿童基金会管理应急基金的办法更加灵活，从而提高本组织在发生人道主义危机期间为儿童提供服务的效率。

40. 及早制订拨款计划。使预期资源基础有更大的确实性能改善协调的机构间反应，提高儿童基金会在本框架内的行动的可预测性。提高使用资金的效率取决于及早制订拨款计划。人道协调处提早编制定期呼吁书，使得捐助国政府在1999年年初以及以后的每一年都能收到关于复杂紧急情况的资料，这些呼吁书需要以更大的可预测性和了解所需资源情况作为补充。因此，本战略建议：

(a) 各国政府收到人道协调处综合呼吁书后，提早表明并承诺计划的对紧急方案的捐款；

(b) 在任何可能情况下，儿童基金会和捐助国达成框架协议。方案筹资办公室在其进行定期协商过程中与各捐助国讨论这个问题。

41. 指定捐款的用途。大部分紧急捐款由捐助国指定用于具体部门。然而这种严格指定用途的做法使得儿童基金会无法灵活作出反应。因此，本战略建议：

(a) 各国政府考虑在使用资金满足在瞬息万变的紧急情况下出现的优先需要时提供最大的灵活性。秘书处建议捐助国考虑采取措施，让儿童基金会在部门之间或区域内部调动资金时有更大的酌处权。例如，这些措施可以包括将20%的捐款定为非指定用途捐款；

(b) 方案筹资办公室则探讨对每一捐助国来说将拥有何种水平的灵活性。

42. 简化报告。为了减轻外地办事处的工作量，同时仍保持完整的责任制，本战略建议：

修订报告制度，为每一项具体呼吁书提供一份全面的一般报告，同时提供按部门分类的各个来源捐款和总支生的摘要。

D. 支助战略和行动

43. 秘书处开展下述一系列重要活动支助资源调动战略。

儿童基金会的传播活动

44. 传播在全球范围以及在捐助国和方案国对于资源调动工作都至关重要。执行局在其 1998 年的年度会议上核准的传播政策(E/ICEF/1998/10)，阐明了一项利用传播支持资源调动的战略。儿童基金会在全球一级的传播活动由传播司协调，在工业化国家的国家一级则通过与各国委员会的重要伙伴关系进行协调。共同目标是提高对儿童问题的认识，提高儿童基金会及其方案的形象和树立该组织的信誉，从而创造一种有利于继续得到公众支持的氛围。实现这些目标的办法是通过各种媒体，其中包括出版物、电视、广播电台、万维网、展览等宣传，儿童基金会各种方案的效益。除了特殊活动、国际和国家亲善大使的活动和媒体的实地访问以外，这些活动也提请人们注意儿童基金会方案的成就。

45. 为支持资源调动而开展的某一组传播活动将因受众和目的不同而有所不同，并依据现有预算资源内的优先次序而确定。这些活动以儿童基金会在外地一级取得的成果为基础。因家委员会的工作对于这种努力是极为重要的，因为它们促进儿童基金会的“信息”在其国内的传播。秘书处以各种方式支持委员会，包括举行研讨会，提供出版物、照片和其他材料。例如，在最近几年里，年度的典型出版物《世界儿童状况》引起媒体对童工、战争中的儿童和营养等问题的极大关注。儿童基金会在万维网上的网址(www.unicef.org)每月受到的查询超过 270 万次(一年前为 110 万次)，许多国家委员会开设它们自己的网址。秘书处正在探索将因特网作为增加儿童基金会收入的途径的办法。

私营部门司

46. 私营部门主要通过各国委员会提供的支助对儿童基金会的资源调动工作至关重要，通过贺卡和产品销售以及直接筹资提供的支助占该组织收入的三分之一。为了利用私营部门司有限的财力和人力争取私营部门最大限度的支助，支年改组了私营部门司。最终结果是改变了组织概念、结构以及业务惯例。

47. 私营部门司正在改进它的工作方法和业务程序，明确它的作用和责任及其主要伙伴各国委员会的作用和责任。采取了“标牌管理”的新概念，意指无论是通过产品销售还是向公众或法人合作伙伴发出呼吁，都利用“儿童基金会的牌子”。利用这种办法，将规划和实施发贺卡活动与集资运动结合起来。由于这个名称的价值和重要性，必须仔细挑选和从战略观点出发应用以消费者或公司为对象的每一次筹资呼吁或办法。目的是利用儿童基金会的名字使对本组织的捐款达到最大限度。

48. 销售贺卡历来是核心资源收入的重要来源。为了尽量扩大这种收入，对贺卡的制作和销售进行了改革。到1999年，春季贺卡集将包括情人节、复活节和母亲节的贺卡，使儿童基金会的贺卡范围扩大到全年。该产品集已经完全重新设计，成为一套全新的主题突出的儿童礼品集。

49. 就法人筹资而言，在私营部门司里成立了一个新的科，以发展和管理国际法人筹资联盟。总的战略将把重点放在设有国家委员会的国家和筹资潜力很大的方案国的几个重要市场，具体目标是法人部门。将与有关国家的委员会或外地办事处一道制订具体战略。

50. 目前保持的不断取得成功的法人伙伴关系正在继续扩大，并为儿童基金会增加了收入，提高了人们对儿童基金会的认识。它们包括分别在大航空公司和大旅馆实施“捐零钱做善事”和“结帐时为儿童捐款”计划，以及与因在纽约市举行的1998年友好运动会上引起公众瞩目的时代华纳公司建立的关系。

51. 私营部门司还将继续与诸如 Kiwais(为缺碘症)、国际扶轮社(为消灭小儿麻痹症)和狮子俱乐部(为教具)等服务性俱乐部一道实施长期专题筹资方案。这些团体的成员义务以创新形式进行筹资,与儿童基金会建立了一种宝贵的关系。

52. 基金会是儿童基金会正在继续探索和发展的一种新的潜在支助来源。1998年5月,儿童基金会收到了联合国基金会认捐的将近650万美元赠款,成立该实体的目的是分配特德·特纳捐赠给联合国的10亿美元的礼物。儿童基金会关于从战胜疾病到遣散儿童士兵问题的6项提案获准在非洲、印度尼西亚和越南实施。1998年6月,该基金会核准910万美元再上3个关于艾滋病毒/艾滋病、女童教育和保健以及消灭小儿麻痹症的项目。

儿童基金会外地办事处的作用

53. 有好几个捐助国正开始分散确定方案优先次序和筹资以及提出报告的责任。因此,儿童基金会的国别小组在建立与捐助国的直接联系,与东道国政府保持更为密切的伙伴关系以确定优先次序和评估需要方面,都处于关键的地位。执行主任在一份发给所有国别办事处的行政指示中,要求国别小组制订补充资金的国家筹资战略,作为国别方案规划过程的一部分。各区域办事处已制定区域资源调动战略,它们每年都要加以修订。

管理汇率波动

54. 美元持续坚挺继续对儿童基金会的收入产生不利影响。在1998年的年会上,许多代表团要求对这个问题进行分析,并且询问儿童基金会是否有什么办法解决这一问题。

55. 首先必须指出,儿童基金会(和联合国)使用的基本货币是美元。1997年,财务部门收入的可自由兑换的资金有41%为美元,59%为其他货币。1997年财务部门拨付的可自由兑换的资金中,有84%为美元,16%为

其他货币。

56. 收入货币与支出货币的这种不协调使外汇承受风险。在儿童基金会的环境中，美元不断升值将使损失的收入多于获得的购买力。儿童基金会采取的保守做法是用以下办法减少外汇风险，即持有有价证券总额中的货币头寸抵销由货币引起的现有或预期债务。因此，儿童基金会是货币的净卖主和美元的买主。

57. 对于参与货币来说，欧元具有减少儿童基金会货币间风险的潜力，并会提供新的现金管理机会。欧元将于 1999 年 1 月启用，届时参与国货币之间的汇率将被固定下来。

58. 在大多数情况下，不向儿童基金会提供认捐或付款的时间表。根据估计数进行货币期货销售实际上会增加外汇的风险。为了有一个成功的保值战略，儿童基金会将要求各国政府和各国委员会就以下问题作出承诺：向儿童基金会支付的最低限额、付款的最近日期以及支付的货币。

59. 儿童基金会是外汇市场上的谨慎的交易者。为了限制损失的风险同时保持购买值，采取这种基本态度是必要的。

E. 为儿童基金会和为儿童调动资源的其他手段

60. 儿童基金会将继续同欧洲联盟、布雷顿森林机构和其他合作伙伴合作，为儿童基金会和儿童调动和谋求更多的资源。

布雷顿森林机构

61. 儿童基金会正在努力制订在社会部门与各国政府和布雷顿森林机构，特别是世界银行合作的新办法。经执行从国际开发协会贷款的各国政府的批准，儿童基金会提供技术援助和采购服务。这种伙伴关系依靠儿童基金会的经验，并为造福儿童的政策和项目推广“最佳做法”。在也门为耗资 3000 万美元的儿童发展项目，在孟加拉国为耗资 1000 万美元的教

育项目谈判了新的协议。儿童基金会已得到世界银行机构补助金承诺，为非洲和亚洲的女童教育提供 300 万美元，此外，还要支助两项对武装冲突中的儿童进行的国别研究，并通过行动援助，支助一个援助塞拉利昂处于危机中的青年的项目。巴西的艾滋病项目是合作的新形式。通过这个项目，卫生部和世界银行共同为与儿童基金会的一项为期 4 年的合作协定提供 1460 万美元。

62. 儿童基金会和世界银行之间合作的区域优先项目有：在拉丁美洲降低孕产妇死亡率、青年和暴力；入学率已下降到 50% 以下的 15 个非洲国家的初等教育；以及中东的私营部门支助和女童教育。日益受到关注的两个领域，是童工和冲突后国家的重新融入社区的问题。伙伴关系的其他方面是 20/20 倡议；部门投资方案，加纳是这方面的一个突出例子；以及发展的全部门方法。

63. 儿童基金会与各区域开发银行的合作正在扩大，与亚洲开发银行的合作尤其如此。国际农业发展基金和科特迪瓦政府在 6 年期间内为儿童基金会提供了 100 万美元，作为一项有关粮食保障项目的规模较大的政府贷款的一部分。

64. 儿童基金会和世界银行每年举行两次政策会议。在总部审查小组的支持下，儿童基金会在有关国家的代表与布雷顿森林机构和区域开发银行合作，发挥至关重要的作用。

欧洲联盟

65. 儿童基金会布鲁塞尔办事处负责在欧洲委员会和欧洲议会一级与欧洲联盟的全面合作。该办事处的主要职能是为促进和保护儿童权利逐步与该联盟发展伙伴关系。预计这种伙伴关系会采取许多形式，因此，不限于直接向儿童基金会的项目提供捐款，尽管这仍然是一项重要目标。

66. 资源调动工作是以与欧洲委员会进行强有力的方案对话和儿童

基金会在某些重要互利领域的相对优势为基础的。迄今为止，收到的捐款大多数来自欧洲委员会人道主义办事处。1966年，16个国家中的27个项目收到的资金达1200万欧洲货币单位(1510万美元)。1997年，用于15个国家的26个项目的数额增加到1500万欧洲货币单位(1760万美元)，预计这笔款项1998年还将进一步增加。

67. 资金增长受一些瓶颈的阻碍，在某些情况下，则由于欧洲委员会、联合国和儿童基金会的财务规章条例的行政和财务规定不一致而受到阻碍，这种情况有时迫使儿童基金会减少捐款。儿童基金会已鼓励联合国秘书处和欧洲委员会举行全面谈判来解决这一问题。1998年底或1999年初有希望签订一项对所有联合国机构都有效的总协定。

68. 欧洲委员会倾向于支持非政府组织而不是联合国机构，其理由是，联合国机构已由会员国在双边基础上提供资金，这又是一个障碍。然而，这种观点并不总是被会员国所接受，它们欢迎欧洲委员会与联合国机构加强伙伴关系。一些也是欧洲联盟成员的执行局成员可能希望促进欧洲联盟与儿童基金会更密切和更和谐地合作。

债务减免

69. 虽然债务减免并不是为儿童基金会调动资源的一种手段，但它却是帮助各国增加它们用于儿童和基本社会服务的资源的一个重要因素。儿童基金会认为，在好几个国家里，外部债务负担是妨碍其实现本十年在儿童方面的目标的一个严重障碍。《债务沉重穷国倡议》有可能腾出大量资源用于基本社会服务。该倡议明确要求债权国改革社会政策，以便特别改善初级保健和基础教育。然而儿童基金会对该倡议执行缓慢表示关切，并敦促债权国到2000年减免所有符合条件的国家的债务，并降低合格的条件。儿童基金会随时准备与各国政府和国际社会合作，以确保减免债务协议产生出来的资源直接输送给儿童方案。减免债务为儿童基金会提供了一个通过各种安排调动资金的具体机会，这些安排使债务国政府能就有利于

儿童的具体活动与儿童基金会合作。

三、建议

70. 执行主任建议通过以下决定草案:

执行局

1. 欢迎儿童基金会作为联合国主管儿童事务的牵头机构在完成其使命的过程中发挥作用, 尤其是支助各国努力实现世界儿童问题首脑会议的目标, 执行《儿童权利公约》;

2. 认识到中期计划是一项灵活的、以结果为基础的多年战略框架的核心, 这个框架把对下一世纪儿童的展望、具体方案目标、财务计划和筹资目标结合起来, 执行主任的年度报告将报告进展情况和根据计划所取得的结果。

3. 赞同年收入增长 7% 的筹资目标, 到 2005 年达到 15 亿美元, 这对儿童基金会及其捐助国都是一种可行的挑战, 使儿童基金会能够实现其方案优先项目;

4. 对各国儿童基金会委员会表示赞赏, 赞赏它们为儿童基金会提供宝贵的捐款, 它们的捐款占该组织总收入的大约三分之一; 要求秘书处, 特别是通过欧洲区域办事处、私营部门司和传播司, 继续支持各委员会的努力;

5. 决定采取以下措施以增加对核心资源的捐款, 并使它们更有保证和更可预测, 促进在捐助国中实行负担均分:

(a) 规定每年 1 月举行的第一届常会为各国政府宣布以下事项的时间:

(一) 宣布它们对儿童基金会核心资源的下述年度自愿捐款: 当年

确定的筹资承诺；对于有能力这样做的国家，下一年确定的捐款或捐款表示；以及第三年确定的或暂定的捐款。如果不可能做到这一点，那么一俟它们的预算程序完成，即将它们的捐款通报执行局和秘书处；但不得晚于4月。

(二) 宣布它们当年的付款时间表，应当鼓励早支付；

(b) 秘书处将通过其方案筹资办公室与一切捐助国政府举行定期磋商，探讨它如何可以支持捐助国增加其对核心资源的捐款的办法。方案筹资办公室将为每一捐助国制订特定的战略，以便把它们对儿童基金会的支助增加到最大限度，秘书处将报告这些努力的结果，包括对所遇到的制约因素和机会的分析；

(c) 在方案国，儿童基金会的代表将与政府对应单位举行年度讨论会，讨论增加对核心资源捐款的可能性；

(d) 秘书处将起草根据付款时间表收到付款的分析报告，并将它纳入关于多年认捐过程的可预测性、障碍、限制因素和未来潜力的分析报告；

6. 进一步决定儿童基金会应就对补充资金的捐款采取以下措施：

(a) 关于经常补充资金：

(一) 作为与捐助国政府的定期磋商的一部分，方案筹资办公室将探讨多国专题办法。秘书处每年报告这些努力的结果和为补充资金传统捐款的情况；

(二) 方案筹资办公室将就新的报告制度和进度报告与捐助国政府和各国委员会合作；

(b) 关于紧急捐款：

(一) 各国政府收到人道主义事务协调处的综合呼吁书后将及早表

明和承诺计划当年对应急方案的捐款；

- (二) 在任何可能情况下，儿童基金会和捐助国政府将签订框架协议。方案筹资办公室将在其定期双边磋商过程中与各捐助国政府讨论这个问题；
- (三) 各国政府将考虑在使用满足在瞬息万变的紧急情况下出现的最迫切需要的资金方面提供最大限度的灵活性，在部门之间或区域内部调动资金时给予儿童基金会更大的酌处权。这些措施可以包括例如使 20% 的捐款作为非指定用途捐款；
- (四) 方案筹资办公室将探讨对于每一捐助国政府而言可达到何种灵活性以及就这些讨论结果提出报告；
- (五) 将考虑一项修订的报告制度，以便为每一项具体呼吁提供一份全面的一般报告，并附有一份按部门分类的各种来源捐款和总支出的概要。

7. 要求执行主任考虑这样一种可能性，即改变向执行局提出多年框架各项内容，除其他外，包括中期计划和两年期预算的时间，以使这些内容具有更大的和谐性，并向 2000 年执行局第一届常会报告这一建议的可行性；

8. 进一步要求执行主任在其提交执行局的年度报告中，每年向执行局报告执行本决定的进展情况。
