


**2000 年实质性会议**

2000 年 7 月 5 日至 8 月 1 日，纽约

临时议程\*项目 3(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动

**联合国促进国际发展合作的业务活动**
**联合国系统促进发展的业务活动的资金筹措，方案编制、  
 业务和行政程序的精简和协调统一，联合国各基金和  
 计划署：经社理事会的监督作用**
**秘书长的报告**
**目 录**

	段 次	页 次
一. 导言.....	-12	3
二. 联合国系统促进发展的业务活动的资金筹措.....	13-113	5
A. 联合国各基金和计划署的财务状况.....	17-50	6
1. 联合国开发计划署.....	20-36	7
2. 联合国人口基金.....	37-41	10
3. 联合国儿童基金会.....	42-46	11
4. 世界粮食计划署.....	47-50	12
B. 联合国各基金和计划署的执行局最近关于筹资安排的决定.....	51-65	12
1. 联合国开发计划署.....	52-55	13
2. 联合国人口基金.....	56-59	13
3. 联合国儿童基金会.....	60-63	14

\* E/2000/100.

	段	次	页	次
4. 世界粮食计划署.....	64	—	65	14
C. 评估新的筹资安排.....	66	—	76	15
D. 评价筹资趋势的影响.....	77	—	92	16
E. 联合国各基金和计划署内的结构及管理调整.....	93	—	97	19
F. 联合国促进发展活动认捐会议.....	98			19
G. 结论和建议.....	99	—	113	20
三. 方案编制、业务和行政程序的精简和协调统一.....	114	—	168	22
A. 大会各项决议中提出的精简和协调统一规则和程序的呼吁.....	116	—	125	24
B. 关键问题：发展业务活动的交易成本、执行的质量和负责制.....	126	—	134	26
C. 精简和协调一致的程序的理由：灵活性、国家能力和权力下放.....	135	—	148	28
D. 成果、进展和潜力.....	149	—	168	30
四. 联合国各基金和计划署：经社理事会的监督作用.....	169	—	190	34
A. 一般性问题.....	169	—	171	34
B. 联合国各基金和计划署的首长提交经社理事会的年度报告.....	172	—	173	35
C. 简要综合问题清单.....	174			35
D. 执行局的联席会议和并行会议.....	175	—	178	36
E. 资源.....	179	—	182	36
F. 有关经社理事会 1998 年常会以来所作决定、执行局主要议程项目 与年度会议议程概览.....	183	—	190	37

## 表

1. 对联合国各基金和计划署的捐款.....	6
2. 1998 年对联合国各基金和计划署核心资源的 21 个主要捐助国.....	9
3. 对联合国各基金和计划署的捐款，1990—1999 年.....	23
4. 方案和业务问题协调委员会所采用的若干准则一览表.....	31
5. 自经社理事会 1999 年实质性会议以来联合国各基金和计划署执行 局通过的某些主要决定.....	38
6. 自经社理事会 1999 年实质性会议以来联合国各基金和计划署执行 局议程上的一些主要项目.....	39
7. 联合国各基金和计划署执行局 2000 年年度会议临时议程的主要项目.....	40

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 53/192 号决议和经济及社会理事会第 1999/6 号决议编写的，<sup>1</sup>该两项决议确定 2000 年实质性会议的业务活动部分的两个主题为经社理事会的资源和资金筹措问题；程序的简化和协调。报告促请经社理事会注意各基金和计划署执行局的问题，经社理事会似应履行大会第 50/227 号决议和第 48/162 号决议所阐述的经社理事会的职责，提供有关必要的政策指导。此外，E/2000/46/Add.1 号文件载有关于执行大会第 53/192 号决议与相关决议的其他规定的进展报告。根据经社理事会第 1998/27 号决议，将在联合国发展集团中协商后，单另提交一份对加强业务活动协调至关重要，各基金和计划署希望经社理事会进行审议并给予指导的简明综合问题清单。该问题清单将补充本报告和增编 1 中所载的某些建议。

2. 今年的实质性会议使经社理事会有机会评估执行大会第 53/192 号决议的进展情况，并推动某些领域取得进一步必要的进展，也使经社理事会有机会为大会明年将进行的联合国系统促进发展业务活动每三年一次的综合政策审查准备工作提供适当的指导。报告在指出促进发展的业务活动的协调和执行方面取得全面进展的同时，强调可以并应该取得更多更好的成果。

3. 尽管过去 50 年中在联合国系统的支持下，在人的发展方面有了种种进展，但是，在日益迅速全球化，世界经历迅速变革的时候，严重的贫困和不平等现象、疾病、污染和其他对人的生活状况的威胁依然广为存在。这些问题越来越被人们看作是需要全球作出响应的全球性问题。在过去十年中，联合国支持的世界首脑会议和其他会议探讨了这些挑战的性质和规模。这些挑战被看作是需要采取国际对策的挑战，因为应付这些挑战往往是单个国家力所不能及的。调动国际社会力量的全球首脑会议制定了目标，提出了文件和行动计划。本届会议是对这些会议进行一系列十年中期审查的时候召开的，这些审查会议包括五年度审查社会发展问题世界首脑会议和第四次世界妇女大会的大会特别会议。<sup>2</sup>因此，应把本报告看作是探讨联合国系统支持在国家一级落实会议要求的某些实际问题的文件。

4. 联合国发展系统可以而且的确在支持各国实现会议目标的努力中发挥重要作用。因此，重要的是，联合国应继续作为从普遍、中立和自愿的角度，以多样化和灵活的国家方案的形式，在国家一级促进发展中国家发展的强大有效的力量。只有联合国支持发展系统获得必要的手段和支持，它才能灵活地对不断变化的需要和当前的挑战作出响应。

5. 根据会员国的要求和决定，联合国系统在继续进行积极的改革，以便更有效地应对包括落实各国际会议的要求，特别是落实有关贯穿各领域的关键问题的要求的新的挑战，提供客观的建议和业务支持，把全球规范和标准同国家发展联系起来。遗憾的是，经费供应的不断下降甚至停顿对某些业务活动的继续维持构成了威胁，严重地限制了联合国系统在国家一级开展业务活动的的能力。在联合国系统某些关键组织，核心资源水平已处于朝不保夕的状况，这种情况影响了它们实现预期成果的能力。令人不安的是，在新世纪开始之际，在广泛有关发展的国际议程摆在面前和发达世界经济不

<sup>1</sup> 特别是见大会第 53/192 号决议第 62 段。另见经社理事会第 1999/6 号决议第 5 段和第 12 段。

<sup>2</sup> 见经社理事会本届会议协调部分关于评估联合国系统通过会议审查在促进综合与协调执行经济、社会和有关领域的联合国重大会议和首脑会议后续行动方面取得的进展的报告 (E/2000/\_\_)。

断扩大的时期，贫穷国家没有机会获得必要水平的发展合作赠款和联合国系统提供的发展支持。

6. 根据这一情况并依照大会第 50/227 号决议和经济及社会理事会第 1997/59 号决议提供的指导，联合国各基金和计划署的执行局核准了若干项有关资金筹措安排的重要规定。<sup>3</sup>因此，经社理事会似应核准各基金和计划署执行局通过的资金筹措决定，以有助于在可预测、持续不断和有保证的基础上达到商定的资源水平，这对确保联合国发展系统的继续运作是至关重要的。

7. 为消除重大障碍正在进行全面的改革。然而，一些组织采用的复杂的规则和程序仍然是受援国的一项沉重负担，妨碍有效地把联合国系统的发展活动同各国的努力协调和结合起来。大会和经社理事会在若干场合呼吁采取行动简化和协调程序，虽然取得了某些进展，但是还需要更多更大的进展。要求简化和协调并进行其他的内部改革对提高联合国系统促进发展工作的效能和其工作效率是非常重要的。

8. 大会第 53/192 号决议和大会以前与秘书长发起的改革工作有联系的各项决议促进了联合国系统的改革。国家一级的协调和配合加强了。同受援国地方机构的配合，并为了更充分地将联合国的支助工作纳入国家发展努力，进一步加强了联合国系统的行动。<sup>4</sup>共同国别评价、联合国发展援助框架、专题组和其他政策及倡议等手段措施成功地扩大了国家拥有和参与的程度。通过与国际伙伴和国家伙伴的有效合作，特别是与世界银行和区域发展银行的有效合作，加强提高了联合国系统发展捐款的作用。要想使联合国系统发挥作用，必须使用于发展的资源达到议定的水平。

9. 通过监测和评价活动记录成果是大会向联合国系统提出具体要求的一个方面，也是秘书处同联合国系统其他组织共同努力的一个方面。<sup>5</sup>根据大会第 53/192 号决议第 53 段，秘书处正对联合国系统支助一些国家的能力建设和消除贫困工作的效果进行评价。已促请联合国系统其他实体对开展活动的全面影响进行评价。<sup>6</sup>正确分析联合国系统全面贡献的重要性已得到了承认，即使认为进行此种评价有种种技术问题。联合国系统和国际发展界可能需要进一步开展工作，同会员国一道冷静地分析联合国系统的贡献，并交流从分析中可获得的教训。此外，重要的是，会员国应明确实事求是地提出预期从联合国系统任何业务活动中获得的成果，特别是从那些旨在促进能力建设和可持续消除贫困的业务活动中预期得到的成果。

#### 建议 1

10. 经社理事会似应确认，为了通过促进发展的业务活动成为强有力的发展伙伴，联合国系统必须有必需的资源。

#### 建议 2

11. 经社理事会似应注意到正如本报告所评估的那样，在执行第 53/192 号决议方面所取得的进展，请联合国发展系统，特别是联合国各基金和计划署根据第 53/192 号决议的规定和管理程序中提出的时间框架（见 E/2000/46/Add.1 附件），在这方面作出进一步努力。

<sup>3</sup> 详见下文第二节。

<sup>4</sup> 例如见大会第 53/192 号决议，第 3、5、17 段和第 37 段。

<sup>5</sup> 同上，第 52—57 段和第 63 段。

<sup>6</sup> 例如，开发计划署的注重成果的年度报告是向这方面努力的一个举措。

### 建议 3

12. 经社理事会似应注意到联合国系统各机构审查取得的全面成果并同其各理事机构和经社理事会本身交流其结论的重要性。

## 二. 联合国系统促进发展的业务活动的资金筹措

### 背景

13. 大会在其 1993 年 12 月 20 日关于联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力的进一步措施的第 48/162 号决议中业已指出，作为全面改革进程的一部分，需要在可预测、持续和有保障的基础上大幅度增加供促进发展业务活动之用的资源，以与发展中国家日益增长的需要相称。决议还强调指出，任何新的供资制度均应包括一些办法，使所有参与国可表现其对各计划署和基金的责任心和承诺。这种办法应当区别发达国家及其他有能力这样做的国家的捐款和发展中国家自愿捐款能力的两种筹资安排。<sup>7</sup>

14. 1997 年，秘书长在其“革新联合国：改革方案”的报告中确认，核心资源仍是动员所有其他资金的基础，核心资源的不可预测性或许已成为发展业务的顺利有效运作的最严重挑战。<sup>8</sup>秘书长还建议，核心资源最好能够分多年而非一年提供。<sup>9</sup>秘书长随后提交了关于这一主题的报告，<sup>10</sup>在提出关于多年筹资框架的决定时考虑到了秘书长提交的报告。

15. 后来，大会在关于联合国系统发展业务活动三年期政策审查的第 53/192 号决议中对联合国用于发展方面业务活动的资源持续不足，特别是对核心资源的捐助减少表示严重关切，<sup>11</sup>同时，大会注意到非核心资源，包括分摊费用、信托基金和非传统经费来源作为加强发展方面业务活动能力和与其互为补充的一种机制的重要性的。<sup>12</sup>大会在同一决议第 62 段请经济及社会理事会在其 2000 年实质性会议上，根据秘书长的进度报告，除其他外，审议资源问题，包括提出适当的建议。

16. 根据上述请求，经济及社会理事会在其第 1999/6 号决议中确定了秘书长为 2000 年经济及社会理事会实质性会议提交的关于资源和资金筹措问题的文件范围。<sup>13</sup>根据理事会的这一请求，本报告概述了联合国各基金和计划署的财务状况，财务趋势影响评估以及联合国系统各基金和计划署关于资金筹措安排的最近的有关规定。

<sup>7</sup> 大会第 48/162 号决议，第 32 段。

<sup>8</sup> 见 A/51/950，第 166 段。

<sup>9</sup> 同上，第 167 段。

<sup>10</sup> A/52/431 和 A/52/847。

<sup>11</sup> 见大会第 53/192 号决议，第 8 段。

<sup>12</sup> 同上，第 15 段。

<sup>13</sup> 经社理事会第 1999/6 号决议，第 5 段。“请秘书长就资源和筹资主题为理事会 2000 年实质性会议编写文件，除其他外，强调下述事项：

(a) 各国政府对联合国系统各方案、基金和各机构发展方面业务活动资源的自愿捐助，其中包括在过去 10 年内与官方发展援助的关系，以及核心资源与非核心资源的关系；

(b) 联合国系统业务活动核心资源下降的原因；

(c) 评估此种资源下降的影响，其中包括酌情评估对联合国系统业务活动效率和效果的影响，以及对发展中国家和其他受援国经济增长和可持续发展的水平的影响；

(d) 联合国各方案、基金和资源调动内部结构变化与管理变化之间的联系，其中包括采用将方案目标、资源、预算和结果融为一体的多年期筹资框架，以期提高效率 and 增加核心资源”。

### A. 联合国各基金和计划署的财务状况

17. 虽然官方发展援助水平全面下降的确在 1998 年增加了 36 亿美元，即实际下降增加 9.5%，但这需要同前几年的情况结合起来正确地看。具体地说，从 1992 年到 1997 年，经合组织发展援助委员会成员国的援助实际下降了 21%。

18. 在过去 20 年中，按发展援助委员会成员国的平均国内生产总值计算，官方发展援助下降了。按国内生产总值百分比计算的 1998 年官方发展援助净值为 0.24，而联合国规定的指标为 0.7。分配给最不发达国家的比率仍然未变，而减少贫困继续是国际社会的一个重大目标，估计处于贫困中的二分之一的人口是儿童。

19. 联合国各基金和计划署——开发计划署、联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界粮食计划署和联合国人口基金（人口基金）——是为联合国业务活动提供资金的主要渠道。它们的资源分两大类提供：经常（核心）资源和其他资源（非核心）。通过联合国各基金和计划署 1999 年拨出的资金共计 51.3 亿美元（见表 1）。

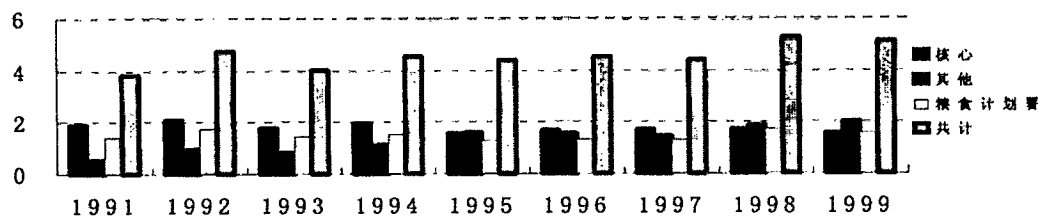
表 1

对联合国各基金和计划署的捐款  
(10 亿美元)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
核心 <sup>a</sup>	n/a	1.89	2.07	1.76	1.94	1.54	1.66	1.68	1.69	1.56
其他 <sup>a</sup>	n/a	0.55	0.95	0.82	1.10	1.58	1.54	1.44	1.85	2.01
小计	2.40	2.44	3.02	2.58	3.04	3.12	3.20	3.12	3.54	3.57
粮食计划署	1.03	1.41	1.73	1.44	1.52	1.28	1.33	1.30	1.72	1.56
共计	3.43	3.85	4.75	4.02	4.56	4.40	4.53	4.42	5.26	5.13

<sup>a</sup> 不包括粮食计划署

对联合国各基金和计划署的捐款  
(10 亿美元)



## 1. 联合国开发计划署

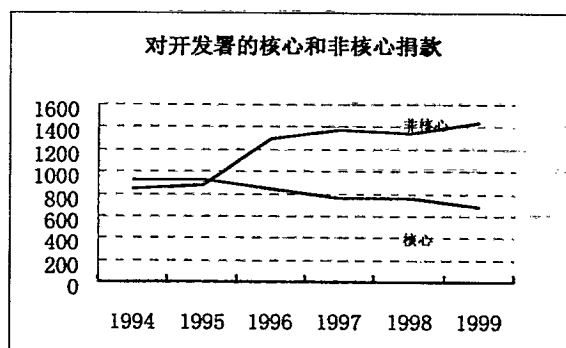
20. 就总资源来说, 1999 年开发计划署实际收入总额概算为 23.24 亿美元, 具体情况如下: 核心或固定资源——6.82 亿美元; 信托基金安排形式的核心或其他资源(包括全球环境基金、蒙特利尔议定书和 21 世纪能力方案)和费用分担(方案国家的双边第三方, 多边和政府费用分担)——14.29 亿美元; 对有关基金和方案的经常捐款——4,850 万美元(联合国资本发展基金——2,843 万平均; 联合国妇女发展基金——1,685 万美元; 联合国志愿人员——310 万美元); 有关基金和方案已收到的非核心收入估计为 1,291 万美元; 杂项收入估计为 1,152 万美元; 已收到的预算外收入 497 万美元。此外, 1999 年在管理服务安排方面收到共计 1.3509 亿美元。

21. 虽然 1999 年收到的暂时固定总收入约比 1998 年收到的 25.46 亿美元减少约 10%, 但是比任何其他以往年度都高, 自从 1994 年开始年度总收入至少达到 20 亿美元的这一趋势在继续。

22. 虽然在过去七年来开发计划署的非核心或“其他”资源一直在明显增加, 但重点必须继续放在调动更多核心或经常资源上, 因为费用分担和信托基金安排不能取代必要的经常资源。调动足够的经常资源以便最大发挥强有力的联合国多边发展机构可能具有的独特影响, 仍然是一项最优先事项。开发计划署与其相关的基金和方案联合国资本发展基金、联合国妇女发展基金和联合国志愿人员, 根据成员国表示的关切在组织改革方面正取得重大进展。然而, 为了通过根据预期成果进行管理以提高总的发展效益和影响, 必须获得足够水平的核心资源; 因此, 必须把注意力放在核心资金筹措情况上, 目前核心资源的水平仍然很低。

23. 关于资源数额的问题, 应该指出, 1999 年和以前对开发计划署的经常捐款显示的财务数字依据的是当年的实际收入, 而不是当年的认捐款(显示当年认捐款额一直是 1999 年以前的做法)。开发计划署财务数字这一新的编制方法对提高关于资金筹措问题对话的透明度是非常重要的, 也是符合执行局关于综合资源框架是多年筹资框架组成部分这一规定的。应该指出, 所有 1999 年收入和开支数据在编写本报告时仍是暂时性的, 需根据证实后的该年实际收入和支出数字加以修改。

24. 根据 1999 年的暂定数据, 1999 年经常资源收入净额共计 6.82 亿美元, 比 1998 年记录的经常资源收入净额 7.46 亿美元减少约 6,400 万美元, 即减少约 8.5%。根据提交 2000 年 4 月 4 日开发计划署第二次筹资会议的数字, 以 2000 年 3 月 1 日联合国法定汇率计算, 2000 年对开发计划署经常资源的捐款毛额概算为 6.82 亿美元。由于开发计划署的非核心或其他资源明显的受需求驱动, 因此, 不能对 2000 年作出精确预测, 虽然据估计, 总款额应比 1998 年和 1999 年确定的幅度下降——即在 15.42 亿美元和 14.29



亿美元之间。

25. 就联合国资本发展基金而言,目前对 2000 年的经常资源捐款概算为 2,500 万美元,比 1999 年的暂定总收入 2,740 万美元减少。关于联合国妇女发展基金,当前 2000 年经常资源概算为 1,980 万美元,比 1999 年 1,680 万美元的暂定经常资源收入毛额增加近 18%。关于联合国志愿人员,只有 5%的方案活动由特别志愿人员基金形式的联合国志愿人员经常资源提供经费。2000 年当前经常资源概算为 450 万美元,比 1999 年的暂定收入 340 万美元增加 33%。

26. 1999 年总的核心或经常收入数字下降,尽管 1999 年有 27 个国家非常积极地作出了对开发计划署经常资源增加捐款的承诺,其中包括 11 个经合组织/发展援助委员会捐助国和 16 个方案国家;或尽管一个经合组织/发展援助委员会捐助国除了在开发计划署 1999 年 4 月筹资会议上宣布的认捐数额以外又作出了一笔对经常资源的付款。

27. 在 2000 年,18 个国家认捐数字较高,其中包括 10 个方案国家和估计 8 个经合组织/发展援助委员会捐助国,从中可以看出 2000 年对增加开发计划署经常资源基础的政治承诺有某些与 1999 年同样的情况。对 2000 年,12 个国家的认捐数额增加了 20% 或更多。目前,29 个国家保证维持其 1999 年捐款水平,另有 9 个方案国家表示决定 2000 年恢复对开发计划署经常资源的付款。然而,根据执行局第 98/23 号决定和开发计划署多年筹资框架 2000 年经常资源捐款年度指标 8 亿美元的情况,令人关切的是,6 个国家,其中 3 个经合组织/发展援助委员会捐助国,已宣布 2000 年要比 1999 年减少其对开发计划署的捐款。

28. 虽然承诺增加认捐额是开发计划署经常(核心)筹资规定的关键内容,但指出成员国为使开发计划署的资源基础建立在一个较稳定和较可预测的基础上所作的努力也是重要的。迄今共有 16 个国家已正式通知了其多年期认捐额,另有若干国家作了非正式表示。

29. 遗憾的是,在第二次开发计划署年度筹资会议时(2000 年 4 月 4 日),2000 年预计的开发计划署经常资源收入大大低于多年期筹资框架综合资源表中所规定的 8 亿美元的指标。希望正在作出的努力,如 2000—2003 年开发计划署业务计划,能提供显示加强本组织和提高其绩效的证据,能获得对加强本组织和提高其绩效的更强有力的承诺,并希望这种正在作出的努力将反映在筹资趋势的扭转上。此外,开发计划署预期,拟在 2000 年 6 月执行局年度会议上提出的年度成果初步报告将为调动共同资金提供重要的进一步推动力。

30. 还可以有理由预计,2000 年经常资源将得到比迄今承诺的款额更高的捐款。对许多方案国家来说情况尤其如此,因为在采用会计联系制之后,还不知道它们的核心捐款净额。此外,就至少两个到三个主要捐款国来说,可以预计,它们的核心捐款额将比 2000 年 4 月 4 日第二次开发计划署筹资会议时提出的数额要高。

31. 还应该考虑到,编制本估计的 2000 年经常捐款所使用的汇率是 2000 年 3 月 1 日时的联合国法定汇率。美元的坚挺趋势是影响整个预期收入的一个主要因素。正如执行局第 98/23 和 2000/3 号决定所反映,尽量减少此种波动性对开发计划署经常资源基础的可预测性是十分重要的。

32. 执行局在其第 98/23 和第 1999/1 号决定中承认,过份依赖有限数量的捐助国对开发计划署的长期财务可持续性具有危险性,因此促请所有能够对经常资源增加捐款的捐助国和方案国家增加对经常资源的捐款。正如所指出的那样,开发计划署估计,2000 年至少有 18 个国家将增加对开发计划署经常资源的捐款,其中至少有 12 个国家增加



当地货币的 20% 以上的捐款。对其他联合国基金和计划署来说也是如此。<sup>14</sup>

33. 尽管如此，很清楚，如果像开发计划署这样的一个多边组织继续过多地依赖有限数量的捐助国（见表 2），便可能有许多危险。从经常资源捐款分项数字来看，目前估计，2000 年对开发计划署的最大捐助国将是日本，经常捐款为 1 亿美元，比 1999 年增加 25%。总之，头 10 个对开发计划署的最大捐助国将提供开发计划署 2000 年经常资源总额的 83%，按人均计算对开发计划署最大捐款国（至少人均 1 美元）是：挪威、丹麦、瑞典、瑞士、荷兰、芬兰、卢森堡、爱尔兰和比利时。对联合国妇女发展基金的前 10 大捐款国占 1999 年捐款的 88%，预计 2000 年会出现类似的情况。就联合国志愿人员方案来说，1998-1999 两年期期间，33 个政府对特别志愿人员基金提供了捐款，其中三个国家占了总捐款的 80%。

**表 2**  
1998 年对联合国各基金和计划署核心资源的 21 个主要捐助国  
(百万美元)

	开发计划署 <sup>a</sup>	人口基金	儿童基金会 <sup>b</sup>	共计
1. 美国	97.0	20.0	107.6	224.6
2. 日本	87.0	48.9	94.0	229.9
3. 荷兰	93.3	39.0	52.0	184.3
4. 丹麦	85.5	33.3	32.5	151.3
5. 挪威	80.6	27.2	39.5	147.3
6. 德国	59.0	23.9	29.2	112.1
7. 瑞典	66.0	16.1	33.9	116.0
8. 联合王国	51.7	21.9	19.0	92.6
9. 瑞士	44.0	7.2	25.9	77.1
10. 加拿大	30.1	6.5	11.1	47.7
11. 法国	6.5	1.0	40.0	47.5
12. 芬兰	11.7	14.2	13.3	39.2
13. 意大利	10.9	1.4	27.5	39.8
14. 澳大利亚	8.5	1.3	3.8	13.6
15. 比利时	12.6	1.8	9.1	23.5
16. 西班牙	5.3	0.4	14.2	19.9
17. 奥地利	10.2	0.6	3.7	14.5
18. 爱尔兰	4.2	0.4	2.8	7.4
19. 新西兰	3.9	0.7	1.0	5.6
20. 葡萄牙	1.4	0	3.4	4.8
21. 卢森堡	0.6	0.4	1.4	2.4
<b>小计</b>	<b>770.0</b>	<b>266.2</b>	<b>564.9</b>	<b>1 601.1</b>
<b>其他国家</b>	<b>75.0</b>	<b>2.7</b>	<b>12.7</b>	<b>90.4</b>
<b>共计</b>	<b>845.0</b>	<b>268.9</b>	<b>577.6</b>	<b>1 691.5</b>

<sup>a</sup> 包括开发计划署管理的基金。

<sup>b</sup> 包括政府捐款（3.425 亿美元）和国家委员会捐款（2.351 亿美元）。

34. 开发计划署署长特别强调减少依赖，强调扩大捐助国基础，本着同开发计划署成

<sup>14</sup> 见表 2。

员发展伙伴关系的精神，在他上任的头九个月期间，大力开展活动，加强本组织对各国议员和政治决策者的接触。

35. 方案国家在若干重要方面促进减少了依赖性。方案国政府除了对开发计划署在各自国家的方案提供大量费用分担资源以外，还向开发计划署提供了：(a)对开发计划署经常资源的捐款；(b)对当地办事处费用的政府现金捐款；(c)政府实物捐助，例如，提供免租金办公室房舍。

36. 开发计划署正在根据在执行局第一届常会期间进行的讨论和第 2000/1 号决定，大力执行 2000—2003 年的业务计划。开发计划署和其某些相关的基金和方案仍然面临着严峻的资金筹措形势，但妇发基金和联合国志愿人员方案在增加经常资源方面不断取得进展。虽然开发计划署的核心资源增长是令人鼓舞的，但它只能补充而不能取代大力开展经常资金筹措活动。建立目前形式的开发计划署是为了确保对受援国和联合国系统的伙伴所面临的挑战作出协调一致的响应。保持适当水平的核心资源是发挥作用的前提条件。如果没有必要的资源，便应认真考虑如何能够维持联合国系统作出协调一致的响应；如何以及以何种代价满足受援国的需要。至关重要的是，重申经常资源应该有一个坚实的资金基础，以便使开发计划署及其相关的资金和方案可在联合国系统中发挥其最有效的作用，实现其最大限度地支持消除最贫困国家的贫困现象的目标。

## 2. 联合国人口基金

37. 1995 年联合国人口活动基金的核心资源为 3.05 亿美元，1995 年是前一年在开罗召开人口和发展问题国际会议之后的一年。人口活动基金的资源 1996 年也在 3 亿美元以上，但后来核心资源开始慢慢下降。1999 年，人口活动基金的核心收入约 2.5 亿美元。人口活动基金正下大力扭转这一下降趋势，估计 2000 年核心资源将为 2.75 亿美元。

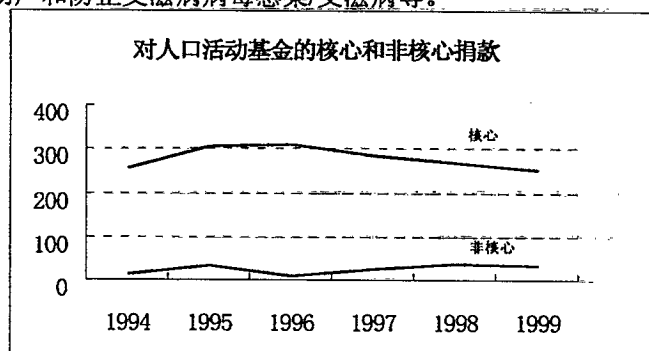
38. 早期令人鼓舞的迹象证实，2000 年，10 个欧合组织/发展援助委员会捐助国和 8 个方案国家可能增加其对人口活动基金核心资源的捐款。美国作为一个恢复提供捐款的捐助国已全额支付了其 2000 年的捐款，并对 2001 年作了认捐。未来年度的资源预测是根据 2000 年和 2001 年增长肯定较慢而 2002 年和 2003 年增长较快这一审慎原则作出的，2002 年和 2003 年是多年筹资框架期间的最后两年。这一多年期筹资框架做法将为人口活动基金提供一些时间以着手就已取得的成果提出报告，并同时使捐助国有较长的时间增加对人口活动基金的认捐和捐款。这一做法符合某些捐款国关于 2002 年和以后将大量增加其对人口活动基金捐款的表示。

39. 几个捐助国已表示，它们愿意使提供的官方发展援助接近商定的 0.7% 的国内生产总值的指标。卢森堡便是一个良好的榜样，卢森堡已宣布，今年它将达到 0.7% 的指标。此外，一段时期以来，许多工业化国家出现了可观的经济增长，在讨论人口活动基金和官方发展援助的核心捐款时应考虑到这一点。某些捐助国的经济增长将会对它们的捐款趋势产生积极的影响。然而，迄今其他国家的国内生产总值的增长尚没有对其对人口活动基金核心承诺产生预期的影响。

40. 2000 年约 52 个国家已保证支持人口活动基金的核心资源。有十几个国家已作了多年期认捐。虽然许多成员国今年不能够作出多年期认捐，但一些成员国已表示，明年它们将尽量作出多年期认捐。

41. 人口活动基金感到鼓舞的是其补充资源增加，预期 2000 年其补充资源将达到 4,000 万美元的目标，核心资源将达到 2.75 亿美元，虽然核心资源对帮助实现人口和生殖健康领域的目标仍然是十分宝贵的，其中包括满足计划生育领域的未满足的需要；加强

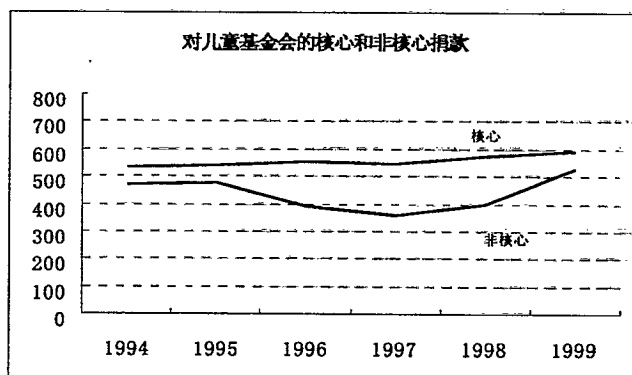
孕产妇保健，包括助产和防止艾滋病病毒感染/艾滋病等。



### 3. 联合国儿童基金会

42. 儿童基金会正致力于 2000 年及其以后的优先事项——儿童问题世界首脑会议的目标，特别是“未完成议程”（包括消除小儿麻痹症、扩大免疫方案、产妇和新生儿破伤风、麦地那龙线虫、疟疾和女孩的教育问题等）和儿童问题“新议程”，致力于儿童早期综合护理、优质教育、青少年的需要、收集和分析关键数据和信息。虽然在致力于实现儿童问题世界首脑会议的目标方面已取得了进展，但是还面临着十年期末的若干障碍，如贫困、艾滋病病毒感染/艾滋病以及儿童和妇女的保护问题，特别是在有关冲突、剥削、贩运和其他严重侵犯人权的问题方面。

43. 儿童基金会有两个不同的支持基础。儿童基金会作为联合国促进发展业务活动的多边系统的基金和方案之一，得到了各国政府的支持。还得到全世界民间社会的支持。儿童基金会是联合国系统的一个独特的机构，因为其三分之一以上的收入来自非政府的捐款，主要是通过位于 37 个国家的儿童基金会的国家委员会。



44. 自从 1990 年以来，对核心资源的实际捐款一直未变，平均每年大约 5.42 亿美元。1999 年的经常资源为 5.89 亿美元，而 1998 年为 5.71 亿美元。来自各国政府的经常资源部分从 1990 年的 75% 下降到 1999 年 60%。1999 年各国政府提供的经常资源共计 3.45 亿美元，而 1998 年为 3.44 亿美元。这表示增加不到 1.5%，比 3%—4% 的中期展望筹资目标低。较有限数量的政府的捐款占了政府经常资源的绝大部分。1999 年，15 个国

家政府的捐款占了儿童基金会总收入的 60%，21 个发展援助委员会成员国的捐款占了政府核心资源总数的 97.9%，头 10 个捐助国政府提供了政府供资的 88.3%。1999 年捐款最多的国家委员会在所有捐款者中名列第二位，只有一个国家政府提供了较大数量的捐款。

45. 儿童基金会鼓励对核心资源捐款，核心资源使儿童基金会能够参与所有方案国家的活动，使其有能力同政府制订国家和合作方案并支持其执行。然而，许多捐助国则愿意为提高儿童基金会的效能提供必要的补充资源。这些其他资源是扩大国家方案的范围和确保为儿童提供关键援助的能力的一个工具。其他资源对保证本组织应对紧急情况的能力也是至关重要的。

46. 1999 年，其他资源收入总计为 5.29 亿美元。比中期计划预测的 4.25 亿美元多 1.04 亿美元，比 1998 年的实际收入多 1.34 亿美元（34%）。1999 年，其他经常资源收入为 3.32 亿美元，比上一年增加 5,300 万美元（19%），比中期计划的目标数额 3.01 亿美元多 3,100 万美元（10%）。1999 年，应急用途其他资源收入共计 1.97 亿美元，比中期计划的 1.24 亿美元多 7,300 万美元（59%），比 1998 年儿童基金会收到的 1.16 亿美元多 8,100 万美元（70%）。在上述其他资源收入总额中，私营部门的捐款为 1.81 亿美元，比收到的私营部门的 1.32 亿美元增加约 37%。

#### 4. 世界粮食计划署

47. 对粮食计划署的捐助有粮食和现金两种。商品认捐以货币和实际数量计算。按照费用全包的原则，除认捐商品之外，还需提供资金，用于支付与商品运输和执行方案有关的费用以及其他相关的费用。这就是说，每一笔捐助都必须包括与使用这笔捐助有关的一切费用。

48. 近年来对粮食计划署的捐助数额不等，1990 年为 10 亿美元，1999 年则为 15.6 亿美元。1992 年对粮食计划署的捐助额达到最高水平，计达 17.3 亿美元。1999 年的捐助额也很高，总计 15.6 亿美元。向粮食计划署提供的资源，受一些因素的影响，其中包括捐助国制订的合作政策和优先重点以及世界粮食产品和海洋运输的价格。

49. 紧急情况陡然增多造成需要量增加，谷物和海洋运费的国际价格下跌，往往可以解释为什么某些年份对粮食计划署的捐助水平很高。价格预测是推测性的，但粮食计划署预计，2000 年和 2001 年期间它的主要商品的国际价格将开始上升。由于谷物价格通常会浮动，规划性预测一般是以过去五年期的平均数为依据的，以防范市场浮动的影响。如果这一预测正确，下一年粮食计划署的资源将约为 14 亿美元。

50. 向粮食计划署提供资源可以通过多边资助窗口、直接多边资助窗口和双边资助窗口等多种渠道。凡是通过多边窗口提供的捐助均视为核心资源，此种捐助不指拨用于任何特定项目或业务活动。向粮食计划署提供的多边捐助近年来有所减少。粮食计划署鼓励捐助者增加此类资助，因为此种资助可增加粮食计划署业务活动的灵活性。通过直接多边和双边窗口提供的捐助视为非核心资源。当某项捐助指拨用于特定项目或业务活动时，此种捐助视为直接多边捐助。双边捐助是为支助非粮食计划署发起和管理的活动而提供的捐助。在此种情况下，粮食计划署为非政府组织或双边捐助者等其他组织安排的粮援活动提供服务（采购、运输和（或）监测）。因为此种捐助的利用不由粮食计划署决定，所以将之划为非核心资源。从今以后，粮食计划署修订了其核心资源和非核心资源的定义，以更好地反映所提供的援助的性质和当前资源筹措的方式。

## B. 联合国各基金和计划署的执行局最近关于筹资安排的决定

51. 为了使联合国各基金和计划署的核心资源基础恢复增长并增加其可预见性，依照大会 1996 年 5 月 24 日第 50/227 号决议以及经济及社会理事会 1997 年 7 月 24 日第 1997/59 号决议，1998 年全年各执行局进行了大量的对话和谈判，为开发署、人口基金和儿童会制订可持续的筹资战略。为此，开发署/人口基金的执行局核准了具有里程碑意义的关于这两个机构筹资战略的第 98/23 号和第 98/24 号决定，以及关于这两个机构多年期筹资框架的第 99/1 和第 99/5 号决定。儿童基金会执行局通过了资源筹集战略（第 1999/8 号决定）。这些决定设想采取下述行动计划。

### 1. 联合国开发计划署

52. 开发计划署执行局在其第 98/23 号决定中通过了每年为开发计划署核心资源筹措 11 亿美元的目标，并强调了每年增加投资额才能实现这一目标的紧迫性。开发计划署执行局重申需扭转核心资源下降的趋势，并需建立一种可使开发计划署的核心资源具有可预见性的机制。为此，请开发计划署制订一个多年期筹资框架，把方案目标、资源、预算和成果与增加核心资源的目标结合起来。执行局在同一决定中还承认，过分依赖数目有限的捐助国，给开发计划署在财政上的长期可持续性带来风险，因此，执行局敦促一切有能力的国家增加其核心捐助。最后，执行局在第 98/23 号决定中赞同继续作出努力，通过加强其交流和新闻战略，增进开发计划署的宣传工作和体制特征的影响力。

53. 执行局通过关于多年期筹资框架的第 98/23 号和第 99/1 号决定制定了发展新的筹资制度的法规，这种新的筹资制度着眼于围绕开发计划署的核心资金发起更有活力、更有透明度的对话，通过多年期认捐增加捐助量和提高可预见性。根据这些决定，在执行局 1999 年 4 月第二届会议期间举行了第一次年度筹资会议，结果年底对就有总共 39 个国家宣布增加认捐额，还有 21 个国家宣布了多年期认捐。

54. 开发计划署执行局第 99/23 号决定重申了第 98/23 和第 99/1 号决定，并欢迎开发计划署同时在总部和外地拟定多年期筹资框架方面取得的显著成绩。决定对核心资源水平继续全面下降深表关注，并鼓励一切有能力的国家增加对开发计划署经常性资源的捐款数量和可预测性。

55. 第 99/23 号决定还请开发计划署署长向执行局 2000 年年会提交酌情修订和增补多年期筹资框架的建议，说明如何在下一周期考虑到从上一个多年期筹资框架周期中汲取的教训，并对多年期筹资框架报告的结构和时间提出建议。

### 2. 联合国人口基金

56. 为了促进增加人口基金的核心资源并增进其可预测性和稳定性，开发计划署/人口基金执行局核准了第 99/5 号决定，其中请人口基金着手实施一项把方案目标、资源、预算和成果与增加核心资源的目标结合起来的多年期筹资框架。

57. 执行局还认识到，过份依赖数目有限的捐助国，给人口基金的长期可持续性带来风险，因此敦促一切有能力的国家增加其核心捐助。1999 年，人口基金的 14 个最大捐助国约占该基金核心资源总额的 98%；其中三个捐助国，即日本、荷兰和丹麦占 50%。为此，人口基金正在竭力扩大捐助国范围，2000 年的目标是达到 100 个捐助国。新的筹资制度着眼于围绕人口基金的核心资金展开更有透明度的对话，通过多年期认捐促

进增加捐款数量并提高可预测性。

58. 开发署/人口基金执行局第 2000/9 号决定请人口基金执行主任实施多年期筹资框架（2000—2003 年）。此外，执行局敦促一切有能力的国家协助人口基金实现 2000—2003 年期间经常性资源和追加资源总额达到 14.34 亿美元的目标。这项决定还请执行主任向执行局 2001 年年会以及此后每年的年会报告多年期筹资框架的制订和修订情况。

59. 最后，还请执行主任向执行局 2003 年年会提交一份详细的报告，具体说明这一周期中取得的成果，汲取的教训、以及它们对确定优先重点和制订下一个周期的多年期筹资框架的影响，同时考虑到需协调统一开发署/人口基金/儿童基金会的报告周期。

### 3. 联合国儿童基金会

60. 儿童基金会执行局关于资源调动战略的第 1999/8 号决定加强了儿童基金会作为负责儿童问题的联合国主导机构的作用，特别是在支持各国努力实现儿童问题世界首脑会议的目标和执行《儿童权利公约》方面。这项战略旨在增加对核心资源的捐助，使核心资源具有预测性和有保证，同时鼓励各捐助国政府分摊负担。这项战略还涉及一些与其他资源，包括应急资金有关的问题，提出每年召开认捐会议，以鼓励在各国政府之间分担筹集资源的责任，资源的筹集将取决于政府的行动。这项战略本着捐助国分担责任的精神，鼓励每个捐助国政府对本国进入新千年后提供援助的前景作出规划，以期加快行动，实现儿童问题世界首脑会议的目标和儿童基金会今后面临的新挑战。

61. 各国政府对儿童基金会的自愿捐助，占儿童基金会资源总额约三分之二，其余部分大都来自国家委员会。作为负责儿童问题的联合国主导机构，儿童基金会运作的基础是，通过执行局核准其管理结构和工作任务说明，对基金会的活动达成全球协商一致。

62. 执行局强调了捐款自愿性的重要性，并继续确认私营部门捐助的重要性。少数几个国家的政府向儿童基金会提供大部分的捐助，使儿童基金会易受这几个国家的国民经济或政策变化的影响。<sup>15</sup>例如，15 个捐助国政府提供了儿童基金会 1999 年收入总额的 60%。为了保证有更可靠的资金基础，执行局强调务必在捐助国之间分摊负担，并提出了多年期筹资战略。

63. 调动资源战略，加上战略性中期计划、两年期支助预算、国别方案和执行主任注重结果的年度报告，构成了多年期筹资框架的基础，同时在理论上把组织重点与主要行动领域、（目标和目的）、预算和资源结合起来。

### 4. 世界粮食计划署

64. 九十年代初期愈益明显地看出，由于捐助国的捐款就总额来说再也无法在商品认捐与现金资源之间达到必要的平衡，粮食计划署出现严重的资金问题。粮食计划署执行局的前身粮食援助政策和方案委员会设立了粮食计划署资源政策和长期融资选择办法正式工作组，以便审查这种情况并提出解决这些问题的建议。新的政策在粮援政策委员会 1995 年 10 月第四十届会议上得到核准。从 1996 年开始实行这些政策，结果取得重大收益，包括透明度提高，责任制加强，在组织和项目各层面的资源可预测性、

<sup>15</sup> 见表 2。

规划和管理均有所改善。1997年9月到1998年10月对这些政策进行了审查，执行局在1999年1月举行的第一届常会上核准了审查后提出的建议。这些政策旨在增进1995年核准的政策的可预测性、效率和灵活性，同时保留费用全包的原则。

65. 1999年1月，在核准粮食计划署资源和长期筹资政策审查报告时，粮食计划署执行局对审查粮食计划署今后的筹资战略表现出兴趣。根据这项建议，开始了内部审查过程，并发起一系列向成员国征求意见的活动。调动资源战略将提交粮食计划署执行局2000年5月举行的年会。

### C. 评估新的筹资安排

66. 虽然现在就对新的筹资安排的全部影响进行全面评估显然为时过早，特别是一些内容尚未完全确定下来，但有必要注意的是，从确定的目标来看，执行局今年上半年取得的初步认捐结果令人失望。

67. 就可预测性出现早期积极趋势而言，无论是建立伙伴关系还是会员国向开发计划署新的可持续筹资战略作出承诺，都出现了令人鼓舞的迹象，这就是，尽管第一次筹资会议还是过渡性的，但1999年已有21个国家向开发计划署提供了多年期认捐，其中包括12个方案国家。2000年，估计共有18个国家将提供粗略的2001年认捐数字，8个国家为2002年作出认捐表示。就大多数情形而言，对2001年和2002年的粗略认捐数额，起码与2000年的数额相同（尚需经政府或议会批准）。极为重要的是，3个国家开创了以这些多年期认捐作为今后年份增加认捐的基础的先例。一些会员国因本国立法及其他限制而无法正式提供多年期认捐，但向开发计划署提供了今后几年的粗略认捐数额，以此认可了多年期认捐对增进财政上的可预测性的价值。

68. 除促进多年期认捐之外，执行局在其第98/23号决定中还确定，如果会员国在筹资会议上宣布具体付款时间表，也可进一步增进核心资源的可预测性，同时鼓励尽早付款。1999年共有25个国家提供了固定付款时间表。根据第98/23号决定，向执行局2000年第一次常会提交了一份题为“开发计划署的经常资金和现金流量管理”的DP/2000/CRP.3号会议室文件。文件对1999年实行开发计划署捐款支付时间安排的经验进行了审查，并附有经合组织/发展和援助委员会的捐助方提供的时间表。据认为，1999年，即实行新的筹资安排的第一年，核心（经常性）资源的付款情况并不十分理想。虽然共有17个主要捐助国宣布了它们1999年对开发计划署自愿捐款的具体付款时间表，但只有8个捐助国完全按它们具体确定的日期付款。另外4个国家是在原定日期过了一个月才付款。4个国家付款的时间，比规定日期晚了一个多月，还有一个国家1999年根本没有付款。在宣布了1999年固定付款时间表的8个方案国家中，共有7个国家在年内付款，一个国家本日历年内未付款。

69. 人们会记得，固定付款时间表能使开发计划署确定对其捐款的已知美元值。其做法是，采用金融手段，预先确保非美元捐款兑换成美元后的数额不变；这样做的目的是，从稳定性和方案规划着眼，按已知汇率确定捐款的美元值。这些金融手段的合同性质，要求按合同日期付款，因此，提供可靠的数额并严格遵守付款时间表，是至关重要的。1999年期间，美元全年的走势坚挺，对欧洲各国的货币升值；这种趋势一直持续到2000年。1999年，开发计划署只能对预期用非美元货币付款的较少数额的捐款进行套期保值，其原因是，年初时未能获得几个主要捐助国的付款数额和/或付款时间表的确切资料，另外，由于在宣布具体付款时间表方面以前没有经验，决定1999年对套期保值采取谨慎的做法。

70. 由于认识到付款情况对财务管理以及最终对方案执行的影响，执行局在其第

2000/3 号决定中注意到延期付款对现金流动管理产生的严重影响，并且注意到 2000 年尽早正式通报该年经常资源捐款情况的重要性。在同一决定中，执行局表示支持开发计划署提出的全面贯彻开发计划署关于宣布认捐额和遵守固定付款时间表的筹资战略要点的建议。希望在引起注意后，可预测性会有所提高。

71. 尽管这一新的制度的使用尚处于积累经验阶段，但 1999 年提供多年期认捐的各国一般都以此作为 2000 年进一步增加认捐的最低基准水平，则是一种积极的趋势，显示出对重建经常性资源基础的承诺。重要的是，2001 年要有更多的国家提供此种性质的多年期认捐。

72. 虽然有关开发计划署经常资金的法规体系明确重申了经常性（核心）捐款的自愿性质是一项关键的基本原则，但同时也表明，对于开发计划署及其有关基金和方案来说，以及更广义地讲对于联合国所有基金和方案来说，经常性资金因其自愿性质而特别易受捐款减少的影响。由于两三个捐助国大幅度削减捐款，同时部分是因为美元坚挺，到举行开发计划署筹资会议时，尽管有几个捐助国增加了用当地货币支付的 2000 年经常性捐款，但 2000 年开发计划署的预计经常性资源仅为 6.82 亿美元。因此，2000 年 4 月举行的开发计划署筹资会议讨论了激发增强政治意愿并对已商定的多年期筹资框架的经常资源目标作出更强有力的集体承诺的必要性。

73. 对于人口基金来说，现在评估新的筹资安排的影响，为时尚早。庆幸的是，好多国家宣布增加用当地货币支付的核心资源捐款，虽然有两个捐助国宣布大幅度减少捐款。人口基金打算加强努力，争取所有国家的支持，其中包括发展中国家、经济转型期国家和私人基金会。据估计，到 2000 年底，这种跌势可得到扭转。虽然世界经济目前的增长周期不会自动地导致对人口基金核心资源的认捐增加，但在对人口基金活动的积极评价以及人发会议五周年审查工作取得积极成果的共同作用下，估计捐款额不久会有所增加。

74. 非核心资源，其中包括分摊费用、信托基金和非传统性资金来源，是增进人口基金执行人口方案能力的重要机制。虽然人口基金非核心资源显现出颇为积极的增势，但这种资源只能起补充作用，绝不能取代经常性核心资金。

75. 关于如何评价新的筹资安排，包括多年期筹资框架对儿童基金会财务状况的影响，现在来说明这项决定的全面影响，还为时尚早。执行局在其第 1999/8 号决定中指出，1998—2001 年中期计划的财务部分预测收入每年增长 3—4%，将用于计划内组织性开支，而资源调动战略提出年收入增长 7%，到 2005 年达到 15 亿美元的筹资目标，这是对从政府、私营部门以及其他各捐助方筹集经常性资源及其他资源的一项挑战。1999 年，儿童基金会的预计收入总额为 11.18 亿美元，比 1998 年 9.66 亿美元的收入额多出 1.52 亿美元，即总共增加约 16%。在 11.18 亿美元中，62% 是政府提供的，35% 是私营部门提供的，3% 为其他收入来源。经常性资源占收入总额的 53%，其他资源占 47%，其中 29% 用于经常方案，18% 用于紧急情况。

76. 虽然 1999 年达到了儿童基金会中期计划财务部分的目标，但资源调动战略的目标与预计收入之间仍有很大差距。另外，其他资源的收入的增速明显大于经常性资源的收入，这突出说明有必要促进对儿童基金会的核心资助，同时继续注重扩大分摊面。在这方面，儿童基金会希望 2000 年期间有可能进一步扩大捐助国的范围。就可预测性而言，由于开展认捐活动，中期计划的财务目标基本上实现，可预测性明显提高。

#### D. 评价筹资趋势的影响



77. 虽然联合国各基金和计划署的经常性（核心）资源未增加或不断下降，但迫切需要通过双边和通过包括联合国系统在内的多边渠道提供可持续发展援助。此外，汇率浮动继续影响到方案编制可利用资源的可靠性和可预测性。

78. 如开发计划署《1999 年人的发展报告》中所述，在发展中国家的 45 亿人口中，四分之一以上的人没有文化，得不到最起码的公共和私营方面的服务，寿命不到 40 岁。近 13 亿人无洁净水可用；每七名学龄儿童中就有一名无法上学受教育；8.4 亿人营养不良；还有估计 13 亿人每日靠不到 1 美元的收入生活。

79. 还应注意，发展中国家的人口通常占世界人口增长的 95%；绝大多数最不发达国家的人口不到 30 年就翻一番。在生殖卫生方面，包括计划生育和性卫生，大多数发展中国家和经济转型期国家的需要都尚未得到满足。另外，艾滋病毒/艾滋病的威胁，远比 10 年前认为的要大得多。

80. 国际社会强调在实现九十年代各次重大会议确定的国际发展目标方面取得进展，这就要求联合国在全球一级和国家一级发挥主要作用。虽然联合国发展系统的业务活动在官方发展援助总额中只占很小部分，但对于促进和催化国家一级的行动起着关键的作用。扭转经常（核心）资源的下降趋势，刻不容缓，只有这样，联合国发展系统才能起到催化作用，协助各国达到联合国各次全球会议确定的目标，包括到 2015 年把估计生活在极度贫困中的人数减少一半。对于着重筹集实现各项目标所需要的资金，借以增进发展援助的效能，国际社会正在形成一致意见，这就使得多年期筹资框架作为一种调动共同资源的基本工具发挥着更为重要的作用。

#### 联合国开发计划署

81. 由于开发计划署大力强调国别一级的工作，核心资源削减对 170 个方案国家的影响最大，因为开发计划署是通过由 134 个国别办事处组成的全球网络为其提供服务的，因此，对这些国家中用开发计划署经常资源资助的方案的继续存在提出了严重挑战。无论是从开发计划署自己的方案来看，还是履行开发计划署作为联合国发展系统的国别一级主要平台的任务来看，资源的不断减少都已对开发计划署外地工作的效能和作用产生明显影响。正当秘书长为加强整个多边系统而提出联合国改革方案之时，正当这一过程进入了比以往任何时间都更需要联合国在外地发展工作中发挥强有力的作用的时刻，资金拮据已经对这些国别一级平台发挥有效的作用产生不利的影响。

82. 经常性（核心）资源的不断下降，直接影响到开发计划署外地工作的多边性质：虽然其他（非核心）资源是对扩大开发计划署各项方案能力的极为重要的补充，但它们绝不可能取代经常性资源这种保障开发计划署普遍性的坚实基础。

83. 从全球范围来看，由于开发计划署的流动性经常资金余额到 1999 年底枯竭，同时考虑到每年自愿捐款的预计水平，方案编制水平已经连续下降并把 1997—1999 年方案筹资周期延长到第四年，把 2000 年包括进去。方案专款的拨出全面减少，减幅超过 30%，同时需相应地进一步削减 2001 年和 2002 年计划内方案编制水平。尽管上述调整无一例外地适用于所有方案额度，但在方案国家一级，这种调整的影响对开发计划署活动的范围和必要的作用提了严重挑战，对于接受核心预算资源调拨目标（TRAC）的大部分资源的最不发达国家和低收入国家（最不发达国家占 60%，低收入国家占 88%）来说，尤其如此。自 1992 年以来，开发计划署援助的实际价值下降了约 60%。

84. 开发计划署有着明确界定的方案执行能力，大大高于上文列出的削减后的方案支出水平。各个国别办事处继续强调，方案国家不仅需要高质量、注重效果和政策性更

强的上游方案，而且显示出它们制订和执行此种援助方案的吸收能力超出开发计划署 1999 年的 16 亿美元的实际支出水平。

### 联合国人口基金

85. 关于人口资金，核心资源的削减对人口基金积极开展活动的方案国家产生了极为不利的影 响。人发会议五周年最近的审查过程表明，人发会议的办法已在起作用并产生了巨大的动力：政府的政策正在转变，国家方案也在重新拟订，以反映人发会议的行动纲领。

86. 没有比这个时候减少资源更糟糕的了。就在这些方案有效展开之时，却要刹车减速，削减资源。这种情况好比一艘远洋巨轮：一旦停下来或减慢速度，重新启动极其困难，也很费钱，要恢复到原来的速度也极为缓慢。这种停停走走的做法有碍进展，不利于规模经济，会打乱方案和资源的有效管理。

87. 1998 年 6 月，执行局核准了人口基金 1999 年—2002 年工作计划，根据这一计划，1999 年普通资源的收入额估计为 3.1 亿美元。一年后，人口基金于 1999 年 6 月报告，订正后的收入为 2.55 亿美元，减少了 5,500 万美元。

88. 1999 年期间，资源的短缺对包括生殖卫生方案在内的人口方案产生了严重影响。这些影响包括，本来会采用更有效的现代避孕方法但却沿用传统避孕方法的人增加 100 多万；继续不采用任何计划生育方法的人增加 150 万。由于开展生殖选择工作的效能下降，手段减少，估计会导致意外怀孕增加 140 万起。此外，这些新增加的意外怀孕估计会导致 57 万多起引产，并增加 67 万多起意外分娩，另外，估计这些意外怀孕会与 3,300 多起产妇死亡有关，并可能发生 43,000 多起分娩造成的严重产妇疾病。按目前的婴儿和儿童活胎率计算，这些新增加的分娩估计会造成近 41,000 名婴儿死亡和大约 15,000 名儿童死亡。

89. 对有些影响更难以定量分析，其中包括在防止性传染疾病（包括艾滋病/艾滋病）以及降低有害传统习俗（如切割女性生殖器）的发生率方面的努力减少。口服避孕药一个月的供应量，不过 25 美分，一个干净的分娩箱只有 2 美元，一个避孕套不过 2.5 美分。受资源短缺打击最大的是一些生殖卫生方案，其中包括计划生育方案、妇幼安全方案和防止艾滋病/艾滋病方案。人口基金希望，多年期筹资框架办法将是人口基金财政长期稳定的开端。

### 联合国儿童基金会

90. 儿童基金会目前的筹资趋势仍然很严峻，由于没有提供新的认捐，资源也没有增加，儿童问题世界首脑会议对儿童和产妇死亡率、营养不良、教育、用水和卫生等领域确定的主要目标，将无法在全球范围实现，儿童基金会也无法充分发挥其支持执行《儿童权利公约》的潜力。儿童基金会未来的议程侧重于早期儿童保育、受教育的机会和质量，特别是女孩受教育的机会，以及青少年对参与、保护和了解情况的权利，但这个议程也将取决于能否获得大量的资源。更重要的是，核心资源仍然是儿童基金会国别方案的基础，而其他资源则是扩大国别方案的影响力并确保有能力向儿童提供关键援助的不可或缺的条件。

### 世界粮食计划署

91. 粮食计划署担负着提供援助救济和促进发展的双重任务。粮食计划署的援助还着眼于灾前和灾后的活动，其中包括灾害的缓减和防范工作以及恢复和重建。虽然粮食计划署成立 37 年来有幸得到极为慷慨的捐助者的大力援助，大多数情况下都拥有充足的资源执行其任务，但我们的重点以及我们的捐助者的重点随着时间的推移已发生变化。尽管核心资源的水平尚未受到明显的影响，但发展资源已经减少。自 1963 年创建以来，粮食计划署的方案发生了变化，原来发展业务占主要部分（70%），紧急活动占一小部分（30%），现在，粮食计划署 80% 的资源用于紧急情况，而用于发展的资源才 20%。

92. 尽管粮食计划署的工作重点已转向紧急情况，但执行局去年对粮食援助在发展中的作用进行了周密而细致的审查。强调了粮食援助在发展进程中的重要性和显著作用，并重申了确保此种援助突出重点、明确目标以及相互配合的必要性。对提高质量和突出我们的方案重点，确定了明确的目标。除采取这些极为重大努力和行动之外，捐助国和会员国还敦促粮食计划署考虑一些旨在增加对发展业务的筹资水平的建议。这些建议将被纳入拟提交执行局 2000 年 5 月年会的调动资源战略。在采取这两项举措之后，估计发展资金的水平将有所增加或保持稳定，从而有利于取得与发展审查提出的建议相一致的结果。

#### E. 联合国各基金和计划署内的结构及管理调整

93. 联合国各基金和计划署的筹资制度转变为注重成果的管理制度，有着重大的意义，因为它使每个组织能够把成果与经常性（核心）捐款以及其他（非核心）资源挂钩。就开发计划署而言，作为筹集共同资源的关键工具，1999 年 9 月向执行局提交了第一份多年期筹资框架。该多年期筹资框架是在战略成果框架的综合经验基础上，并把方案目标、资源、预算和成果结合起来拟定出来的。战略成果框架本身还已成为国别一级的重要战略管理工具，使多年期筹资框架/注重成果的年度报告成为取得结果并显示开发计划署工作效能的基本战略工具，从而进一步加强了以坚实的资金基础支持取得明确的发展结果的依据。在 2000 年的年会上，开发计划署将提出第一份以多年期筹资框架为依据的注重成果的年度报告。

94. 儿童基金会的精湛管理方案在全组织内建立起效率更高的结构和程序，执行局通过定期报告了解到这些变化。此外，通过年度预算审查过程要求总部和外地办事处在不影响方案执行质量的情况下厉行节约，包括节省旅费或顾问使用费。但是，在核心资源捐款不断下降的情况下，继续以执行局 1997 年核准的公式为依据，意味着对国别方案的拨款减少，其结果是，执行局核准的各项方案可能无法充分实施。

95. 作为实行注重结果的管理方法和大力筹集资源的关键手段，2000 年 4 月向人口基金执行局提交了第一份多年期筹资框架。这个框架把方案目标、资源、预算和结果结合在一起，使之成为显示人口基金各项方案的结果和作用的重要工具。此外，人发会议五周年审查过程提供了一个机会，借以全面审查了各国执行《国际人口与发展会议行动纲领》的经验。这一过程的高潮是召开联合国大会第二十一届特别会议，1999 年 7 月 2 日，特别会议通过了关于“进一步贯彻国际人口与发展会议行动纲领的关键行动”的决议。这一过程的结果是，人口基金采取了新的方案方向，方案的优先重点更加突出。正在许多方面加强与民间社会和私营部门组织的伙伴关系，其中包括生殖卫生商品安全、资源调动、质量保证、提供服务和宣传工作。

96. 1995 年对粮食计划署的资源和筹资机制进行了审查，以期增加资源的灵活性和可预测性。资源与长期筹资政策于 1995 年 10 月获得粮食援助政策和方案委员会（粮食

计划署执行局前身)第四十届会议的核准,1996年开始实施。这项政策包括对粮食计划署的筹资窗口和方案种类重新分类,并执行费用全包的原则,以确保完全支付与捐款有关的一切费用。1997年9月开始对这些政策的作用进行审查。审查发现,这些政策取得重大收益,包括加强了透明度和责任制,并在组织和项目一级增进了资源的可预测性、规划和管理。

97. 1999年开始对粮食计划署的资源调动方案进行审查,其中包括分析内部因素,同时发起一系列向成员国征集意见的活动。作为一个完全靠自愿捐款提供经费的组织,捐助国对粮食计划署的资助主要取决于粮食计划署外地项目的质量及其对利害相关者负责的程度。虽然审查主要着眼于增加资源的可预测性和水平的外部因素,但为了便于调动资源,也涉及一些内部问题。资源调动战略将提交粮食计划署执行局2000年5月的年会。

#### F. 联合国促进发展活动认捐会议

98. 根据对新的筹资方式和新的认捐活动的初步分析,可以作出这样的结论:所需要的资源大部分均已在开发计划署/人口基金和儿童基金会执行局的认捐会议上认捐或落实,一些政府的付款时间表也比较明确,这大大有利于资金规划和管理。在这种情况下,现在或许可以按大会第50/227号决议<sup>16</sup>的请求对联合国促进发展活动认捐会议的未来作出决定。

#### G. 结论和建议

99. 无论是从满足各国的需求来看,还是从应付全球趋势来看,政府提供的核心资金仍然是各资金和计划署不可或缺的基础,<sup>17</sup>此类资金不断下降或维持原有水平,对各基金和计划署履行其授权任务的能力提出严重挑战。

100. 尽管联合国各基金和计划署在结构改革方面大有进展,包括实行注重成果的管理制度,结合多年期筹资框架制订战略成果框架,同时开发计划署继续进行重大的组织结构改革(实施开发计划署署长的《业务计划》以及儿童基金会的精湛管理方案),以使用更协调、更有效的办法处理优先发展政策问题,但是,经常性(核心)资源仍在下断下降。

101. 对于核心资源不断下降,可以归纳出以下几个因素:

(a) 核心资金的自愿性质—由于经常性(核心)捐款是自愿性的,每当捐助国削减官方发展援助支出,受影响最大的往往都是靠自愿捐款的组织,这是因为:提供捐款既无法律上的约束力,也未得到议会的承诺,官方发展援助的补充和欧洲联盟的发展方案均属于这种情况。虽然新的多年期认捐制度是朝着正确方向迈出的一步,有利于增进资源的可预测性,但情况依然是,当各国的官方发展援助预算水平遇到国内压

<sup>16</sup> 见大会第50/227号决议,附件一,第16段。

<sup>17</sup> 一般认为,核心资源是,自愿捐给各基金和方案一般资源的资源,按照其任务规定使用,没有任何限制或条件。在这一广泛的了解范围内,有一些微妙但重大的差异。开发计划署的核心资源完全由各国政府捐助,儿童基金会从政府和非政府来源如全国委员会等方面取得其核心资源或一般资源。人口基金的核心资金几乎是,但也并非全部是政府资金;一小部分数额来自非政府私人捐助。粮食计划署从各国政府收到其多数现金和实物捐助(E/1997/65/Add.1),第13段。

力时，通常还是自愿性的经常（核心）捐款受打击最大；

(b) 对人道主义援助更加重视—另一个影响各发展基金和方案的核心资源的因素是，公众对人道主义援助越来越重视，具体来说，包括需找到特别资源，为维持在科索沃和东帝汶等地的国际存在而提供经费；

(c) 其他方面对捐助性多边官方发展援助的需求不断增加—对数额相对有限的捐助性多边援助提出的要求越来越多。例如，虽然对负债沉重的穷国的减债是一项极为重要的举措，但同样至关重要是，应当按商定的办法用其他资金来支付对这些国家减债的费用，而不应为此直接或间接地挪用本来是用于对联合国各基金和计划署的自愿性经常（核心）捐款的多边官方发展援助资金。其他一些关于建立广泛的开放式全球信托基金的建议也有可能吸走部分本来用于各基金和计划署核心捐款的已经很有限的多边官方发展援助资金；

(d) 国际发展合作环境不断变化，竞争激烈：除了对极其有限的捐助性资源提出的新需求，世界银行等重要机构也在扩大其业务活动范围，涉足曾是联合国发展系统职责范围的领域；

(e) 联合国发展系统处理的问题纷杂，难以明确概述取得了什么成绩，短期内更做不到。秘书处经济和社会事务部正在通过其规模不大的影响评估方案，设法在全系统一级处理这个问题，而联合国各基金和计划署则在机构一级处理这个问题。对于这两种情形，应当提请注意的是，复杂的问题需要时间来解决，而且还需要资源；

102. 虽然总的来看开发计划署的收入总额仍然数额庞大，约为 23.2 亿美元（1999 年临时净额数字），但经常性（核心）资金连续 6 年下降的趋势尚未扭转，经常性（核心）资金的情况依然极其严峻，估计 2000 年为 6.82 亿美元（与 1999 年的暂估净额数字相同）。迫切需要到 2000 年底扭转这种跌势，这样才能在实现多年期筹资框架确定的年度筹资目标方面取得进展，才能按照多年期筹资框架周期的要求，朝着实现这一目标的方向出现稳步增长趋势。

103. 在审查这些新的筹资安排时，不仅执行局，而且所有会员国都要更多地注意寻找方式和方法，促进对实现集体商定的多年期筹资框架目标显示出更多的政治意愿和承诺，以便迅速地使经常资金水平恢复增长趋势。

104. 通过儿童基金会的友好使者、儿童基金会贺卡、最重要的是通过儿童基金会的国家委员会，儿童基金会与全世界的公众保持着独特的关系。1999 年，经常资源达 5.89 亿美元，1998 年则为 5.71 亿美元。政府提供的经常资源所占的比重普遍下降，从 1990 年的 75% 降至 1999 年 60%。1999 年政府提供的经常资源总额为 3.45 亿美元，1998 年则为 3.44 亿美元。这相当于增加不到 1%，低于中期计划确定的 3% 至 4% 的筹资目标。民间社会的支助是儿童基金会资源基础的一个关键组成部分；该组织大约三分之一的资源取决于各国家委员会以及私营部门的捐资。除了为儿童基金会筹集资金之外，各国家委员会还通过其宣传活动，对增进了解儿童问题和发展问题，同时对扩大儿童基金会的影响和增进其方案的效能起着关键作用。创造有利于发展援助，特别是有利于儿童基金会的公共舆论环境，是各国政府能够保持其官方发展援助水平的基础，也是各国政府支持在某些国家为儿童基金会筹集共同资源的基础。

105. 1995 年是在埃及开罗举行国际人口与发展会议之后的年份，这一年人口基金的资源为 3.05 亿美元，在此之后，核心资源开始缓慢下降。1999 年，人口基金收到大约 2.5 亿美元的核心资源收入，估计 2000 年的核心资源为 2.75 亿美元。在开展筹资活动时，人口基金还在聘请国内和国际知名人士担任人口基金的友好使者以及各自国家的“面

对面”活动发言人，以引导公众注意人口问题。争取民间社会的支持，将是保持和扩大人口基金资源基础的努力的一个重要组成部分。人口基金还开始与一个国家委员会合作，扩大本组织的影响并协助从私营部门筹资。

106. 粮食计划署收到的资源，是向其捐助者，特别是向其受益者提供服务的价值的尺度。粮食计划署将本着综合发展目标继续履行其使命：防止饥饿和饥馑，并确保拥有足以使其满足最贫困者和粮食上最不安全者需要的资金基础。成立 37 年来，粮食计划署在大多数情况下都能够幸运地得到足够的资源，履行这一使命。

### 建议

107. 经社理事会似宜申明调动资源是各执行局的集体责任，为了使联合国各基金和计划署的行政首长能够顺利地筹措到必要的资源，所有捐助国政府的集体努力和显示出必要的政治意愿是必不可少的。

108. 经社理事会似宜吁请各执行局确保各基金和计划署所核准的方案和所接受的其他任务都能获得充分的经费，为此目的，应当采取适当措施，将目前尚不充分的供资额提高。

109. 经社理事会似宜进一步吁请各国政府确保供资决定充分符合大会相继几个决议（第 44/211、47/199、50/120 和 53/192 号决议）中有关规定提出的目标，即通过充分利用联合国各基金和计划署中现有的供资和方案编制机制，争取在国家一级采取协调一致的做法来提供支助，促进发展。

110. 经社理事会似宜注意到并赞同联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国儿童基金会执行局通过的决定，以作为会员国在以下两方面正在进行的努力的一部分：一是扭转核心资源减少的趋势，二是可预测、持续不断和有保证地为联合国发展活动提供资金，并与发展中国家的需要和拟处理的问题的复杂性和相互关联性相称，在这方面理事会促请各执行局使这些决定和其他有关决定迅速产生卓有成效的成果。

111. 经社理事会似宜对开发计划署和其他基金与计划署特别在目前经济增长的情况下核心供资持续减少表示关切，大力促请所有会员国支持实施多年筹资框架，特别是增加核心捐助，以便达到多年筹资框架中确定的经常（核心）资源指标，并且特别促请所有国家增加其核心捐助，以便有助于减少对数目有限的捐助国的过份依赖，从而促进联合国各基金和计划署的可持续性。

112. 经社理事会似宜铭记由于对联合国各基金和计划署的供资承诺仍然是自愿的，应当进一步鼓励各国政府确保供资安排可以预见，并以分担责任和捐助国小组压力为基础来确保公平地分摊负担。

113. 经社理事会似宜根据大会第 50/227 号决议，在考虑到联合国各基金和计划署执行局筹资会议取得的经验的情况下，就联合国认捐会议的未来向大会提出建议。

## 三. 方案编制、业务和行政程序的精简和协调统一

### 背景

114. 大会在其第 53/192 号决议第 62 段中将精简和协调统一联合国系统在其发展业务

活动中采用的程序视作为经济及社会理事会 2000 年实质性会议的重点领域之一。还要求秘书长的进度报告应当包括有关的建议。<sup>18</sup>另外，理事会在其第 1999/6 号决议第 12 段中请联合国系统的各基金、计划署和机构审查进一步精简其方案编制程序和工具的方式并赋予这个问题以高度优先。理事会在同一决议中要求这些组织采取具体措施，减少、精简和协调统一它们的方案编制程序、业务程序和行政程序以及对受援国提出的报告要求，特别是在方案的制定、核准和实施方面，同时确保适当的职责分明。理事会还再次要求向其 2000 年会议报告在这方面取得的进展。

115. 前几次审查已经表明，联合国系统各组织多种多样、复杂的规则和程序给许多国家造成了沉重的负担，减弱了联合国系统国家一级发展支助工作的效率。<sup>19</sup>

表 3

对联合国各基金和计划署的捐款，1990—1999 年

(单位：百万美元)

		开发计划署行政经费		小计	人口基金		儿童基金		粮食计划署	
					%	%	%	%		
1990	核心	1 043.4	43.2	1 086.6	82	无	..	531.0	..	无
	其他	149.5	85.3	234.8	18	无	..	290.0	..	无
	合计	1 192.9	128.5	1 321.4	100	227.8	100	821.0	100	1 029.1
1991	核心	1 022.0	63.5	1 085.5	81	219.3	98	506.0	63	无
	其他	220.0	39.8	259.8	19	4.7	2	301.0	37	无
	合计	1 242.0	103.3	1 345.3	100	233.0	100	807.0	100	1 401.1
1992	核心	1 073.8	55.9	1 129.7	76	233.2	98	548.0	58	无
	其他	408.0	30.3	438.3	24	5.0	2	390.0	42	无
	合计	1 481.8	86.2	1 568.0	100	238.2	100	938.0	100	1 734.9
1993	核心	907.9	47.5	955.4	66	217.0	99	509.0	59	无
	其他	475.5	25.1	500.6	34	2.7	1	357.0	41	无
	合计	1 383.4	72.6	1 456.0	100	219.7	100	866.0	100	1 435.1
1994	核心	916.7	45.7	962.4	53	254.5	96	535.0	53	无
	其他	832.9	15.4	848.3	47	10.7	4	471.0	47	无
	合计	1 749.6	61.1	1 810.7	100	265.2	100	1 006.0	100	1 515.0

<sup>18</sup> 大会第 53/192 号决议，第 61 段。

<sup>19</sup> 见大会第 44/211 号决议，序言部分第 17 段和第 42/196 号决议，序言部分第 15 段。

1995	核心	926.8	52.8	979.6	52	305.0	91	537.0	54	无
	其他	870.5	28.7	899.2	48	32.1	9	474.0	47	无
	<b>合计</b>	<b>1 797.3</b>	<b>81.5</b>	<b>1 878.8</b>	<b>100</b>	<b>337.1</b>	<b>100</b>	<b>1 011.0</b>	<b>100</b>	<b>1 282.4</b>
1996	核心	844.0	51.9	895.9	40	308.7	97	551.0	58	无
	其他	1 297.8	24.6	1 322.4	60	8.3	3	393.0	42	无
	<b>合计</b>	<b>2 141.8</b>	<b>76.5</b>	<b>2 218.3</b>	<b>100</b>	<b>317.0</b>	<b>100</b>	<b>944.0</b>	<b>100</b>	<b>1 336.1</b>
1997	核心	764.2	50.9	815.1	37	285.0	92	547.0	59	无
	其他	1 366.6	20.0	1 386.6	63	25.0	8	355.0	41	无
	<b>合计</b>	<b>2 130.8</b>	<b>70.9</b>	<b>2 201.7</b>	<b>100</b>	<b>310.0</b>	<b>100</b>	<b>902.0</b>	<b>100</b>	<b>1 319.0</b>
1998	核心	756.9	53.9	810.8	38	268.9	88	571.0	60	无
	其他	1 347.6	10.5	1 358.1	62	36.5	12	395.4	40	无
	<b>合计</b>	<b>2 104.5</b>	<b>64.4</b>	<b>2 168.9</b>	<b>100</b>	<b>305.4</b>	<b>100</b>	<b>966.0</b>	<b>100</b>	<b>1 047.3</b>
1999*	核心	684.3	48.5	732.8	33.6	250.0	87.7	589.0	52.0	无
	其他	1 435.3	12.9	1 448.2	66.4	35.0	12.3	529.0	48.0	无
	<b>合计</b>	<b>2 119.6</b>	<b>61.4</b>	<b>2 181.0</b>	<b>100</b>	<b>285.0</b>	<b>100</b>	<b>1 118.0</b>	<b>100</b>	<b>1 560.0</b>

#### A. 大会各项决议中提出的精简和协调统一规则和程序的呼吁

116. 规则和程序的精简和协调统一是一个长期存在的问题。<sup>20</sup>大会和经社理事会均经常提出有必要采用协调一致、灵活和精简的程序,<sup>21</sup>这特别是因为它们涉及到方案编制过程和项目周期、权力下放、国别办事处的作用结构和执行方式的调整。<sup>22</sup>在 1988、1992、1995 和 1998 年进行的三年期全面政策审查中,大会重申了它要求联合国系统采取行动的呼吁。<sup>23</sup>

\* 暂定。

<sup>20</sup> 自 1977 年以来,大会一直要求采取措施尽可能做到行政、财务、预算、人事和规划程序方面的最大统一,包括建立共同采购系统,协调一致的预算和方案周期,统一的人事制度和共同的征聘和培训制度。见大会第 32/197 号决议,附件第 32 段,第 34/213 号决议,第 6(c)段作了重申。另见 A/35/224,第 98 段。大会在第 35/81 号决议第 8 段中请联合国系统各机关、组织和机构根据第 32/197 号决议制订如何实现这些目标的具体建议。在第 37/226 号决议第 21 段中要求行政协调委员会在 1984 年报告为确保程序的协调一致所采取的行动。在第 41/171 号决议第 23 段中促请继续努力,尽可能协调统一联合国系统中从事发展业务活动的各组织在项目编制、监测、评价和采购等领域的业务程序。

<sup>21</sup> 见大会第 42/196 号决议,序言部分第 16 段和执行部分第 19 段,大会第 44/211 号决议,序言部分第 17 段和执行部分第 14 段,大会第 47/199 号决议,第 33 段,大会第 50/120 号决议,第 45 段,大会第 53/192 号决议,第 31 段以及经社理事会第 1999/6 号决议,第 12 段。

<sup>22</sup> 见大会第 42/211 号决议,第 14 段等。

<sup>23</sup> 关于 1989 年三年期全面政策审查,见大会第 44/211 号决议,序言部分第 17 段和执行部分第 14 段;关于 1992 年三年期全面政策审查,见大会第 47/199 号决议,第 33 段;关于 1995 年三年期全面政策审查,见大会第 50/120 号决议,第 45 段;关于 1998 年三年期全面政策审查,见大会第 53/192 号决议,第 31 段。



117. 虽然大会和经社理事会在过去二十多年中一直承认有必要在这一领域进行改革，但尚未取得充分的进展。秘书长在其改革方案中确认了这项关切。<sup>24</sup>影响联合国发展系统中令人满意地制定公共或协调一致的规则和程序的因素如下：

(a) 由于联合国系统的结构和缺乏前后一致的政府行动，产生了各自一体的程序。

(b) 很难修改规则和程序，因为它们是各组织的“神经系统”，每个组织都没有压倒一切的强制性政治动力来作出与系统中其他部分相一致的重大变化。

(c) 每个组织的理事机关决定了形形色色的任务和机构自主，而且需要将它们转化为各个可以识别和区分的国别方案和其他业务决定，从而形成了形形色色的方案编制程序。

(d) 每个组织都有不同的历史，常常表现为进行方案编制时的多种多样的资料和分析要求以及执行项目中的不同方法（无论是在本国执行还是在三方系统中）。

118. 大会曾明确决定，为了提高联合国系统提供的发展支助的影响和持久性，必须改变业务活动的方式。<sup>25</sup>程序应当尽可能适合受援国采用的或通行的目标、政策、条件、程序和惯例，<sup>26</sup>以便控制发展中国家处理外来援助的行政负担。这些改革还应当加强本国设计、实施和协调发展合作的能力。

119. 在 1989 年和 1992 年审查中，大会承认机构间协调机制，特别是政策问题联合协商组在最高度重视精简和协调统一程序并提高其透明度方面具有特别的责任。<sup>27</sup>行政协调委员会内的方案和业务问题协商委员会和最近秘书长改革方案范围内的联合国发展集团在继续发挥这项作用。

120. 1987 年，大会吁请探索可采取哪些紧急措施来确保方案编制程序的更加灵活、精简和协调一致。<sup>28</sup>1992 年审查甚至进一步要求机构间协调机制，特别是政治问题联合协商组在 1994 年 7 月 1 日前就有关这种程序的联合国全系统共同手册达成协议。<sup>29</sup>这种手册应当如大会所要求的那样包括共同的格式、规则和程序，符合方案方法的要求。所有格式、规则和程序以及报告的间隔都应当精简和协调一致，以促进国家能力建设，协助政府将由不同来源提供的外来援助纳入本国的发展进程。<sup>30</sup>

121. 如秘书长在 1994 年向理事会报告的那样，<sup>31</sup>1992 年提出的关于全系统共同程序手

<sup>24</sup> 秘书长强调指出，系统中每一个部门性组织总倾向于向与其他组织重叠的领域扩大自己的活动，因为有效的发展要求采取一种更加整体的做法（见 A/51/950，第 149 段）。这种重叠连同现有的零星结构，使联合国系统难以前后一致、连贯和讲求成本效益地响应各国的需要。因此，发展业务活动需要对方案编制、本国执行和实施、权力下放和授权采取全面的作法，结果是使程序变得很复杂，威胁到发展的有效性。

<sup>25</sup> 在大会第 46/219 号决议第 18(b)段中已经提出了这项要求。

<sup>26</sup> 大会第 42/196 号决议，序言部分第 16 段和执行部分第 12(b)和 12(d)段。

<sup>27</sup> 大会第 47/199 号决议，第 33 段和第 52/120 号决议，第 47 段。

<sup>28</sup> 大会第 42/196 号决议，第 19 段。

<sup>29</sup> 大会第 47/199 号决议，第 33 段。

<sup>30</sup> 同上，第 29 段。

<sup>31</sup> 见 E/1994/64，第 91 段；关于联合国系统各组织对于“共同手册”可行性的立场的详细说明，

册的要求由联合国系统作了审查，结论是在战略制定、方案编制和方案实施方面拟定标准化的统一程序太花时间，费用昂贵。它将要求作出巨大的努力来重新装备组织系统，并对人员进行大量的培训。此外，如果其他发展组织不参与这项工作，这项工作将不怎么有用。编写共同手册最可行的做法可以是逐一地确定一些经过挑选、有可能取得一致意见的领域确定对整个联合国系统都适用的共同准则或指导原则。<sup>32</sup>方案和业务问题协调委员会的手册（见 E/2000/46/Add.1，附件，第十节）是朝着这个方向走出的第一步。

122. 在 1995 年审查中，大会部分地同意采用这种逐步的做法，并吁请：

- (a) 提高总部这一级预算编制方式的一致性；<sup>33</sup>
- (b) 在国家这一级进一步共用行政系统和服务；<sup>34</sup>
- (c) 在各级增强报告编写中的协作做法；<sup>35</sup>

(d) 秘书长应当促进制定或进一步发展特别是关于方案构成部分、项目拟订、评估、实施、监测、评价和行政管理程序等方面的共同准则。<sup>36</sup>

123. 虽然取得了某些进展，但变化不大，进度缓慢。正是由于这一原因，大会在 1998 年审查中促请各基金和计划署落实具体措施和时间表，以促进程序的简化、协调一致和合理化，并就此向各自的理事机构提出报告。<sup>37</sup>大会还再次吁请提高总部一级预算编制格式的协商一致和外地一级共用行政系统和服务。<sup>38</sup>2001 年审查又将提供一个机会用来评估联合国整个系统所做的努力以及系统中各组织在这些改革方面所采取的举措。

#### 建议 1

124. 为了充分实施其第 1999/6 号决议第 12 段要求采取的具体措施，理事会似宜注意到联合国发展集团所采取的初步措施，并促请继续高度重视联合国系统方案编制程序、业务程序和行政程序的精简和协调一致，从而在确保适当的职责分明的同时减少受援国的负担。

#### 建议 2

125. 理事会似宜在对所取得的进展作一次现实和仔细的评估之后，为在这方面准备联

见 E/1994/64/Add.1，第 91—100 段。

<sup>32</sup> 同上，第 92 段。

<sup>33</sup> 大会第 50/120 号决议，第 45 段。

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> 同上，第 46 段。

<sup>36</sup> 同上，第 47 段。

<sup>37</sup> 大会第 53/192 号决议，第 31 和 32 段。

<sup>38</sup> 同上，第 33 段。

联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查指明方向，要求在联合国系统的方案编制程序、业务程序和行政程序方面提出具体的建议，包括确定具体的措施以取得进一步进展，提高业务活动的效能，增强系统内以及与其他国际和双边捐助机构的协作，和便利本国执行的实施。

## B. 关键问题：发展业务活动的交易成本，执行的质量和负责制

126. 发展业务活动的有效性取决于一系列因素，例如所追求的目标和优先类型，与它们相互作用的经济和社会动态，执行活动时的国内和国际环境，以及它们所应对的政府政策。它们的有效性还取决于这些活动是“如何”设计、实施和管理的。程序影响到受援国遵循发展合作方案制定周期的能力，可能确定联合国系统提供的支助将在多大程度上与本国发展的内部过程融为一体，将人力、财力和组织方面的投入纳入本国的进程。<sup>39</sup>

127. 在处理发展业务活动的规则和程序的精简、协调一致和合理化方面，历来注重于两个不同的方面：方案编制程序和行政过程。每个组织都各自产生了与众不同的规则，在其理事机构确定的负责制框架内将本组织的任务有效地转化为国家一级的业务方案。使用政策和程序来确定目标，制定行动计划，调动和使用资源，促进实施，取得成果和检测成果。这些程序产生了相当大的工作量，并包括一些基本要求，例如方案编制方面的文件要求，定期执行情况报告，包括财务报告，对资料的定期要求，参加审查和特派团，组织监测和评价活动，建立和管理审计系统，以及其他行政和实质性要求。所有这些程序耗费了相当多的资源。

128. 方案编制程序、业务程序和行政程序与这样两项基本目标相关连：

- (a) 通过控制系统确保高质量地提供援助；和
- (b) 每个组织根据自己的任务和政策向自己的理事机构负责本组织资源的有效使用。

129. 在评估规则和程序的精简和协调一致是否取得了任何进展时，应考虑以下问题：

(a) 联合国系统各组织为国家一级的发展活动所采用的规则和程序对于受援国的能力来说是否过于烦琐、费用过高、五花八门、过于复杂，由于不断要求提交报告、派遣特派团和类似要求，从而产生种种义务，形成了一个很重的负担？它们是否影响这些国家政府在发展管理方面承担更大的责任？<sup>40</sup>

(b) 联合国系统的规则和程序在多大程度上使国家一级联合活动中的合作变得更加复杂？

(c) 联合国系统各组织是否考虑本国关于妥善使用外来资源包括联合国系统提供的资源的程序？<sup>41</sup>

<sup>39</sup> 见 A/44/324 号文件第 263 至 294 段所载深入分析。

<sup>40</sup> 联合国系统的国别办事处有时承担政府的某些职能以便利政府执行其任务。这可能会影响由联合国系统支助的方案与政府其他举措的融合。

<sup>41</sup> 一个根本问题是与受援国政府采用的程序相比，联合国系统各组织采用的程序是否有很大的增值。

(d) 业务活动行政管理中的有效决策和负责制真正需要的是什么？

(e) 联合国系统各组织是否经常根据不断变化的国家要求审查自己的程序？在施行这些变化之前是否同驻受援国的国别代表和受援国政府进行过磋商？

(f) 这些变化在最后确定之前是否在实地作过成本和效益试验？

(g) 由于采用新机制总伴有新的程序，在启用新的工具时是否有任何相应的努力来减少现有规则？

130. 这方面的行动可以归纳为两个各不相同但互有联系的需要：

(a) **对精简的需要：**应当在整个系统评估程序的精简情况。有效性要求联合国系统在其发展活动中采用简单的程序，精简组成和进行合作的方式。每个组织均应当力求精简自己的规则和程序以作为一项既定的目标，通过使这些规则和程序适合受援国所采用的规则和方法来提高成本效益。

(b) **对一致和协调的需要：**改进协调和联合活动需要有协调一致的程序。<sup>42</sup>协调的基础是这样一些举措：协商机制、以国家为基础的评估、总体战略框架、各国别方案的协调一致、方案方法的采用以及全系统监测与评价机制的设计。

131. 由于所有组织都在进行某种类型的战略规划工作、监测和评价活动，因此有可能加强机构间的协作，通过程序和方法的协调一致促进一体化。

132. 方案编制和协调活动所耗费的努力、精力和资源是受援国和联合国系统各组织为了进行发展合作而必须承担的交易成本。虽然交易成本不易定量<sup>43</sup>，在分析联合国系统发展支助的有效性时，它是一个很宝贵的概念。

133. 交易成本有一个财政量度，因为它涉及到工作量和时间。交易成本在业务活动资源总额中的相对重要性是许多政府和组织的一项重大关切。<sup>44</sup>然而，交易成本并非仅有一个财政量度，因为它还反映了诸如政策咨询和倡导活动等活动，它们具有为发展作出贡献的价值。

### 建议 3

134. 为了根据大会第 47/199、第 50/120 和第 53/192 号决议以及经社理事会第 1999/6 号决议的规定，来精简和协调统一规则和程序，理事会似宜吁请联合国系统各组织的执行局和其他理事机构紧急考虑采取哪些措施来精简和协调统一规则和程序，并确保赋予这项任务以高度优先。理事会还似宜建议各理事会机关吁请各自组织制定具体的措施和行动时间表。在改变程序时应当酌情与受援国政府和驻地协调员系统进行磋商，磋商的内容包括权力下放和授权方面的关注。理事会还似宜请秘书长结合 2001 年审查

<sup>42</sup> 协调的概念要比程序的一致大得多。它假设，联合国系统各组织各自活动的总合将能通过其各构成部分的进一步和谐和协同而使联合国系统达到更高的发展水平。

<sup>43</sup> 衡量发展业务活动总费用中交易成本额的一大困难是要人为地区分方案编制工作方面的活动和直接有助于发展促进的活动。

<sup>44</sup> 与联合国系统处理的发展活动量相比，这些交易成本额是否增加了？当发展合作资源停滞不前时，联合国系统是否能够承受这种费用？很难为这些问题找到答案，但这些问题仍然是有意义的。

报告各理事会机构就联合国系统在这一领域促进的举措而采取的行动以及所取得的进展。

### C. 精简和协调一致的程序的理由：灵活性、国家能力、方案方法和权力下放

135. 人们有时认为联合国系统要灵活，要能够对多种多样的支助需求作出影响，而这些支助需求又要求多种多样的方式和任务，结果就产生了多种多样的规则和程序。受援国认为联合国系统应对的灵活性是它应当保留的属性之一。程序的支离破碎不一定是要求这个系统灵活的直接后果。不幸的是，联合国系统规则和程序目前的特点是结构复杂、支离破碎和互不协调的程序构成了一个死板的系统，很少与灵活性需要有关。

136. 因此，问题是应当在多大程度上积极推进程序的精简和协调一致？

137. 需要权衡规则的统一和不同的费用和惠益，从而使各组织间的协调一致成为一个费用较高的过程。然而，这一理由不适用于每个组织所做的精简，因为精简通常总是一个节约资源的过程。

138. 应当以实地的经验为基础一步一步地精简和协调统一程序，以便提高发展合作的有效性，改进对受援国的服务，提高本国能力，并用来管理发展过程。<sup>45</sup>精简程序时目的应当是与有效地使用本国管理相一致。

139. 最近十年中，联合国系统在其发展业务方法中采用的一个重要概念是注重于其方案和项目管理中的本国责任，这是随本国执行的推广而来的。大会将本国执行原则确定为由联合国系统支助的方案和项目的一个基本方法。<sup>46</sup>它还决定，应当修订本国执行的规则和程序，“以促进和尽最大可能利用和加强本国能力”。<sup>47</sup>在这方面，它强调指出，“与方案和项目制订、设计、评估、实施、采购、报告、检测和评价有关的程序应当精简和协调一致，同时考虑到对受援国政府和联合国系统所产生的费用”。<sup>48</sup>

140. 但是，尽管在方案和业务问题协调委员会内有一致同意的共同原则，但各组织在解释和实施本国执行程序时仍然有相当大的差异。<sup>49</sup>政府和国家其他实体的工作人员需要采用多种多样的程序，这些程序随系统中组织的不同而不同。

141. 精简和协调统一的努力是与联合国系统的进一步权力下放和授权相关连的。<sup>50</sup>虽然在这方面已经取得了进展，特别是各基金和方案取得了进展，从而能够提高发展的有效性，但它并不平衡。系统中各组织权利下放和授权的程度仍然存在着差异，在国家一级进行充分合作的障碍。

142. 方案方法<sup>51</sup>是作为提高国家参与程度的一项管理框架构思的，它的有效实施要求在

<sup>45</sup> 见 E/1999/55/Add.1，第 40 段所载人口基金关于“吸收能力”的研究报告。

<sup>46</sup> 大会第 47/199 号决议，第 15 段。

<sup>47</sup> 大会第 44/211 号决议，第 18(a)段。

<sup>48</sup> 同上，第 18(b)段。

<sup>49</sup> 见方案和业务问题协调委员会的本国执行和实施安排（1998 年）。

<sup>50</sup> 可以假设在这样两个方面之间存在着一种逆反关系，一是总部通过集中统一的程序施加的控制程度，一是发展合作管理中本国能力的发展。

<sup>51</sup> 见方案和业务问题协调委员会关于方案方法的准则（1998 年）。

精简和协调统一程序方面取得进展，因为它们涉及到方案制定、评估、实施、监测和评价等职能。它力求将外来发展支助纳入本国的努力，以便更和谐地与政府相互配合，同时利用多种多样的执行方式和方案编制工具，并享有广泛的灵活性。

143. 程序的精简和协调一致必须始终反映对负责制的要求和执行活动发展质量的提高。<sup>52</sup>应当将增强受援国政府在本国执行的活动中本国方案审计能力和会计制度视为精简和协调统一程序的一部分。但是，联合国系统各组织互不关连的财务管理安排继续使关于审计和报告的规则相互分离。

144. 大会和经社理事会在这一领域的指令的一个基本假设是使规则和程序适合国情。“它并非完全是一个在成本效益不高时改变具体规则，实现协调一致的问题，而是要对这样一项目标作出坚定的承诺：在不丧失基本的负责制标准的情况下下放权力和进一步适合发展中国家的需要。”<sup>53</sup>大会和经社理事会好几次确认了这些原则。<sup>54</sup>要有效地应对各国具体情况，联合国系统就需要采取一种由国家驱动的作法，以权衡折衷的方式处理执行的质量、国家一级的灵活性和确保负责制等问题。

145. 在着手处理精简和协调统一规则与程序这项任务时，应当注意的是这方面的创新大多数来自国家一级，但是，除非总部加以支持予以推广，单靠国家一级的行动是不能取得系统的进展的。国家一级的解决办法往往是非正式的、临时的、不完整的，并局限于特定的活动。除非总部系统地加以支持，这种解决办法不易模仿。<sup>55</sup>国别代表也许没有权利以所希望的灵活性来修订或改动程序，因为这些规则是在总部根据理事机关通过的立法制定的。<sup>56</sup>程序的重大改革需要首先在总部一级采取行动。

146. 仅仅注意联合国系统并不足以减轻外来援助程序方面的要求为发展中国家造成的负担。其他外来发展伙伴（双边捐助方和其他国际组织）采用形形色色的程序和做法，它们也应当参与这项努力。经济合作与发展组织（经合组织）正在发展援助委员会的范围内进行各项协调工作。<sup>57</sup>某些双边捐助方已经进行了具体的改革，采用受援国的行

<sup>52</sup> 有 1992 年审查时，大会请政策问题联合协商小组尽快并且至迟在 1995 年 1 月 1 日之前实施增强外地一级负责制的措施，包括有效地协调方案的监测、评价和管理审计制度（大会第 47/199 号决议，第 34 段）。

<sup>53</sup> 见 E/1991/93，附件，第 82 段。该报告提请大会和经社理事会注意由总干事办公室所作的一份广泛的研究报告的结论，其中要求在使规则适合发展中国家的需要方面提高灵活性。

<sup>54</sup> 见大会第 44/211 号决议序言部分第 17 段和大会第 46/219 号决议第 10 段，前者强调联合国系统的程序有必要尽量减少受援国政府的行政和财政负担，后者要求在加强负责制的范围内精简本国执行的规则和程序。理事会在其第 1999/6 号决议第 12 段中再次请联合国系统采取具体的措施在确保适当的职责分明的同时精简和协调统一程序。

<sup>55</sup> 一些国别小组（例如亚美尼亚、阿塞拜疆）在 1999 年驻地协调员系统的年度报告中确认了这些看法。正规地协调统一程序可能是“一个长期的目标，需要在总部和国别办事处这两级采取连贯和一致的措施”（亚美尼亚的报告）。关于临时解决办法，见保加利亚驻地协调员通过机构间多学科小组（社会发展股）介绍的协调统一程序、格式和方案编制过程的尝试。

<sup>56</sup> 见 E/1996/64，第 23 段。

<sup>57</sup> 发展援助委员会曾试图为项目评估制订共同的准则，近来在国家一级则可以看到更多的举措，这些举措可以加强联合国系统与发展援助委员会在特定领域的对话。发展援助委员会一些成员最近试图在坦桑尼亚联合共和国就协调统一报告要求进行程序改革。发展协调委员会与联合国

政程序来减少它们的程序对受援国的负担。在联合国系统各实体协调统一报告要求时，其他多边机构、双边捐助方和国际非政府组织应当同时开展相应的活动。

147. 可以采取将联合国系统精简和协调统一规则和程序以及国家规则和程序的工作与其他伙伴联系起来。应当特别注意在本国实体中不仅提高政府机构的代表性，而且提高非政府机构、本国非政府组织和私营机构的代表性。

#### 建议 4

148. 理事会不妨请秘书长探讨与其他国际和双边捐助机构及受援国就共同举措如何切实进行合作以便简化和统一在发展合作的方案编制与执行方面的程序。

#### D. 成果、进展和潜力<sup>58</sup>

149. 联合国系统在简化和统一方案编制和行政程序方面的进展仍然不够。尤其在国家一级仍然很难看到进展。如下文所示，发展集团根据经社理事会第 1999/6 号决议正在采取新的步骤。

150. 在统一方面，已作出机构间努力，主要是就共同准则达成一致意见或将有关某种模式的共识定为指导原则。诸如行政协调会（主要通过方案和业务问题协调委员会）、过去的政策问题联合协商小组和最近的发展集团等机构间机制均积极推动这些举措。<sup>59</sup>（有关若干领域的某些例子见表 1）。

表 4

#### 方案和业务问题协调委员会所采用的若干准则一览表

关于共同房地和服务的共同立场（1990 年）
加强方案编制进程准则（1991 年）
能力和权力的分散下放：目标和指导原则（1992 年）
政策与程序审查准则（1993 年）
从发展中国家和未获充分利用的主要捐助国进行采购的准则（1993 年）
审查发展中国家间技术合作政策与程序准则
国别战略说明的编写、结构和执行准则要素（1994 年）
根据方案方式适用监测和评估方法指导原则的业务准则说明（1996 年）
方案方式准则（1998 年）

系统协调的一个例子是在马里，发展协调委员会采用了一项援助改革提案，目的是精简和协调统一参与合作的所有伙伴的行政程序和协调。在马里设立的援助改革混合委员会的框架内，驻地协调员系统支持这项努力。

<sup>58</sup> 有关在若干领域已取得之进展和能够作出的改进的综合情况，见附件。

<sup>59</sup> 见方案和业务问题协调委员会，业务活动参考手册，1996 年 8 月印发，现在也可以在 <http://accsubs.unsystem-organizations/cepeq/Default.htm> 网上查阅。

国家实施与执行安排（1998年）  
 共同国别评价准则（1998年）  
 联合国发展援助框架（发展援助框架）准则（1999年）  
 对驻地协调员制度的行政管理（1999年）  
 有关全球会议外地一级后续行动的驻地协调员制度准则说明（1998年）  
 驻地协调员制度运作准则（1999年）  
 使用战略框架方法进行应急和复原工作的一般准则（1999年）

151. 对在机构间一级达成的共识（例如就国家执行和方案方式等议题）<sup>60</sup>，由于各机构的方式常常不尽相同，因此在执行方面会产生一些问题。经验表明，联合国国别组委员有时候不清楚在总部机构间一级所采用的共同定义。<sup>61</sup>

152. 在执行全系统准则方面取得了较好的成效，尤其是如果方案和业务问题协调委员会与发展集团共同支持这些准则的话。虽然这些准则是在国家一级采取更加统一和前后一致做法的依据，但却很少规定操作标准，而是为全系统组织或国别小组确定原则并提供指导。<sup>62</sup> 事实证明，在将这些全系统准则和议定的概念实际用于减轻程序方面的负担上进展缓慢。

153. 对联合国各基金和计划署采用统一的方案周期被视为可将编制方案工作集中在同一年，从而是减轻国家主管部门工作负担的一种方式。发展集团最近强调了方案周期的统一与共同国别评价和发展援助框架作为在国家一级统一方案编制的工具之间的关系。<sup>63</sup> 如果国别方案所涉阶段相同并在共同国别评价和发展援助框架工作之后立即予以拟订，则各个国别方案的拟订可得益于共同国别评价/发展援助框架的进程。因此，在共同国别评价和发展援助框架之后将着手拟订方案以便根据发展援助框架中界定的共同目标解决共同国别方案中提出的主要关键问题。<sup>64</sup> 此外，预计该统一步骤系第一步，随后将在国别方案的执行期间在更多业务层面上进行其他形式的程序统一工作。<sup>65</sup> 使周期统一的另一个好处是可以以协调员的方式对国别方案进行强制性中期评估。<sup>66</sup>

<sup>60</sup> 大会第 47/199 号决议，第 13 段和 22 段。

<sup>61</sup> 大会在十年之后重申国家执行的最终目标是促进国家当家作主并增强发展中国家的吸收能力，并鉴于国家执行程序要求方面的复杂性而确认需要简化和统一相应的程序（见大会第 53/192 号决议，第 51 段）。规则和程序的简化与统一应将重点放在政府负责管理和执行方案与项目方面的基本作用上。

<sup>62</sup> 见 1996 年 8 月印发，目前也可在网上查阅的方案和业务问题协调委员会的业务活动参考手册中对全系统准则的广泛选择（见脚注 60）。

<sup>63</sup> 见 E/2000/46/Add.1 所载有关统一方案周期的一节和有关共同国别评价和联合国发展框架的一节。

<sup>64</sup> 见，例如，蒙古驻地协调员制度 1999 年年度报告。

<sup>65</sup> 见佛得角群岛驻地协调员制度在其 1999 年年度报告中表示的期望。

<sup>66</sup> 见吉布提、约旦和纳米比亚驻地协调员制度 1999 年年度报告和如下文所示的发展集团提出进行联合中期审查的举措。



154. 尽管过去几个月在统一方案周期方面取得了某些进展，<sup>67</sup> 为确保在以后的周期中保持这些成果，需要坚持对该成就进行监测。

155. 预计共同国别评价和发展援助框架进程的推广能够在精简和统一各个组织编制方案的程序方面带来某些明显的好处，但为了实现这两个进程与各国别方案编写工作的协调统一而不可掉以轻心。2001 年审查将提供一个审查这些好处的机会，特别是通过即将进行的发展援助框架业务活动影响评估进行此种审查，该影响评估预计将是该审查的一个组成部分。<sup>68</sup> 为评估这些新的工具在扩大受援国发展前景方面的作用该分析至少应评估这些新的工具对受援国能力的最终影响。

156. 在预算、会计、审计和一般财务惯例领域可以探讨采取进一步步骤减少成本并提高生产力。大会 1995 年请联合国各基金和计划署在总部一级预算编制上采用同样的形式。<sup>69</sup> 随着开发计划署/人口基金和儿童基金会的执行局分别在其 1999 年第一届常会上决定就统一其两年期支助预算达成一致意见这一目标已经实现。该成果是对各行政首长提交各理事机构的一份建议的响应。<sup>70</sup>

157. 联合国系统内部的报告要求在格式、篇幅、周期和性质（财政和技术性质）与周全等方面存在着巨大差别。在简化财务和实务性报告要求并使其标准化方面，采取的措施不系统，结果相互矛盾，尤其是在国家执行的措施方面更是如此。

158. 在权利下放方面有了一些进展，然而这种进展在各基金、计划署和各专门机构之间很不平衡，从而影响了在国家层面上的决策。

159. 就简化规则与程序而言，在其他一些方面还有改进的余地。某些领域涉及业务活动方案编制方面工作，其他领域涉及行政和组织方面的工作。

160. 在方案编制领域，自 1988 年以来一直在努力<sup>71</sup> 为项目设计、项目文件逐步确定共同的格式并赞成以较一致地采用方案办法。<sup>72</sup> 而且，发展集团为方案编制程序和产品确定了共同的定义以便加强系统内有关方案的合作，<sup>73</sup> 从而为发展援助框架和共同国别评价促进共同或统一的发展举措提供了便利。<sup>74</sup>

<sup>67</sup> 见 E/2000/46/Add.1 所载有关统一方案周期的一节。

<sup>68</sup> 见大会第 53/192 号决议，第 63 段。

<sup>69</sup> 见大会第 50/120 号决议，第 45 段。

<sup>70</sup> 见 DP/1999/6, DP/FPA/1999/1 和 E/ICEF/1999/AB/L.2。

<sup>71</sup> 见由工发组织率领的工作队 1988 年提交给项目事务厅的有关该问题的进展报告。

<sup>72</sup> 行政协调会 1991 年建议经对各种情况作适当调整而采用开发计划署有关项目拟订的准则和项目文件格式，以此作为统一非开发计划署供资的技术援助项目程序的出发点。一些组织执行了这一建议，但是程序种类繁多仍反映了政出多门和发展工作的性质。

<sup>73</sup> 见发展集团，加强发展集团方案合作的程序和产品的定义，发展集团执行委员会于 1999 年 3 月提出。

<sup>74</sup> 同上。该努力明确区分了不同层面上的方案编制进程（机构方案编制、平行方案编制、联合方案编制）和方案产品（方案/项目）。已拟订了这些进程或产品各组成部分具有不同方案编制选择的矩阵。已在国家一级进行了具体的应用，查明了在这些进程中正在或已经实现全系统合作的具体组成部分。这些组成部分是：对问题的评估、举措目标、时间范围、方案设计、活动定

161. 采购共同程序这一行政问题在过去得到广泛注意。通过下述手段可取得规模经济和其他好处：紧密协调采购活动、对大批量购货大打折扣、减少交货时间、增加从发展中国家和未得到充分使用的主要捐助国的采购机会。若干全系统组织采用了协调一致的采购安排并取得了具体成果。据称，在诸如共同编码系统、有关货物和服务潜在供应方的通用简介表格、共同数据库等方面采用共同的采购标准可大大提高效率。在过去十年作出具体努力并取得若干进展的其他例子包括有关国家一级采购权力、购货条款和条件、合同委员会的运作、招标和采购规则、计算机化标准和其他基本设备等惯例上的标准化。

162. 计算机化的发展、在国家一级发展合作管理上进一步事权下放和国家执行方式的普遍推广使其成为可进一步提高受援国权力的一个领域。

163. 由于个人计算机的普及，如何使标准统一并建立一个能加速通信的有效网络是联合国系统在编制和执行业务活动方案方面所遇到的一个实际挑战。仍然需要就这一领域在国家一级取得进一步的进展。局域网的设立和外地办事处与总部之间的经常联系正在改变人们对联合国系统内部通信方式的看法。尽管有所进展，但仍有很多需求没有满足。富有希望的领域包括新网络的发展，通过电子渠道查阅或交流数据库和文件，改进使用或查看电子邮件的条件。协调的潜力很大，但是阻止采用共同网络服务和标准的障碍，包括为统一格式或软件而修改这些标准的费用，仍然影响着这类改革的步伐。

164. 在联合国历史悠久并需要予以统一的领域系人事管理惯例。在政策和程序上历来采取非常一致的作法，从而影响了各组织工作人员的整体工作条件。就流动和艰苦条件津贴采用同样的标准使外地的工作人员普遍获益，这体现了以往在该领域取得的成就。然而，某些具体的领域仍有改进的余地。促进机构间的进一步流动正越来越受重视。最近正在进一步努力的另一领域是在国家一级统一有关人力资源管理方面的做法。

165. 根据大会和经社理事会有关在精简和统一领域采取具体措施的要求，发展集团最近尤其注意在这些具体领域中的某些方面采取具体举措。<sup>75</sup>

#### 对发展援助框架的联合中期审查

166. 发展集团根据发展援助框架的介绍核准了对各机构国别方案进行联合中期审查的国家一级的程序。这些程序的目的是根据国际会议和公约的要求评估在实现发展援助框架的目标方面取得的进展、评价发展援助框架对实现国家优先事项所作之贡献并为在必要时更新和修订发展援助框架文件与国别方案奠定基础。<sup>76</sup> 预计若干国家将试用这些程序。

义、报告要求和监测与评估活动。

<sup>75</sup> 由于编写本报告时正在推广这些举措，因此可报告的资料系初步资料。有关进一步详情，见各基金和计划署拟提交给经社理事会 2000 年实质性会议的综合清单。

<sup>76</sup> 预计在与发展援助框架有关的方案周期中间阶段进行联合中期审查。如果没有发展援助框架，则审查将根据国际会议和公约的后续活动情况评估联合国系统各方案对实现国家发展优先事项的贡献。预计各组织可结合联合中期审查的时机进行补充性中期审查，以便解决有关本组织方案的具体问题并确定责任。

## 联合方案/项目

167. 发展集团即将完成编写联合方案的准则说明，其目的是连同联合方案/项目文件内容的更为详细的指示一并帮助国家当局和联合国系统的人员拟订联合举措。预计联合方案或项目将成为系统各组织在具有发展援助框架的国家进行合作的一种更为经常的形式。这一举措在界定编写联合方案的程序方面又前进了一步，它涉及有关方案责任和财务管理的种种安排，包括有关预算格式、筹资、会计和报告机制等各种备选方法。总部和国家一级的磋商正在进行之中。

## 国家项目人员

168. 发展集团正在推动一项进一步简化和统一有关聘用和管理国家项目人员之程序的举措。<sup>77</sup> 据认为，公平对待在同一国家工作并行使类似职能的不同机构的雇员关系到这些雇员的工作效率。第一个步骤应该是就国家项目人员取得共同的定义，然后应讨论其程序需标准化的其他议题。这些其他议题包括：(a) 薪酬问题（薪资表、每日津贴、保险范围）；(b) 合同方式（包括合同期限、续订和考绩）；(c) 聘用程序（包括鉴定核准、挑选、聘用和就职培训）。有关所有这些方面的工作正在进行之中。

## 四. 联合国各基金和计划署：经社理事会的监督作用

### A. 一般性问题

169. 本节提请经社理事会注意经社理事会似应提供进一步政策指导的联合国各基金和计划署执行局提出的现行问题。经社理事会就开发计划署/人口基金、儿童基金会和粮食计划署执行局的决定及其行政首长的年度报告采取行动是为了履行大会第 50/227 号决议赋

予它的任务。<sup>78</sup>

170. 经社理事会为履行大会第 50/227 号决议和第 48/162 号决议所阐明的责任<sup>79</sup>，经社理事会似应铭记在有关筹资和编制方案问题等经社理事会和执行局均被赋予职责的问

<sup>77</sup> 发展集团负责这一问题的任务小组最近开始工作，审查了 1997 年编写的有关“统一政策问题联合协商小组各机构聘用、管理和培训国家项目人员的条例和程序”的报告，该报告载有对各基金和计划署所适用定义多样性的详细说明。

<sup>78</sup> 大会第 50/227 号决议附件一第 11 段指出，经济及社会理事会为发挥其协调作用并根据大会所拟订的政策应在其业务活动的部分每年审议各基金和计划署的全面财务情况，包括资源有无着落，各基金和计划署商定的优先事项和方案，通过的指标和优先事项的进一步准则，并据此向大会和各基金和计划署提出建议。

<sup>79</sup> 大会决议第 16(c)段界定经社理事会在这方面的职能为：审查和评价有关发展基金和计划署的工作报告，包括评价其全面影响，以便加强整个联合国系统的业务活动。

题上的责任分工。正如经社理事会第 1994/33、1995/51、1996/42 和 1998/27 号决议所示，经社理事会曾在不同场合涉及与执行局和各基金和计划署的报告关系。特别是经社理事会认为，它期望执行局提出并提请经社理事会注意其认为值得经社理事会注意的问题。因此，经社理事会大体上让执行局和各基金和计划署采取主动，后者提出了一些有益的建议。联合国秘书处为支持经社理事会的这一工作而概要介绍了经济及社会理事会第 1998/27 号决议预见的执行局的工作。

171. 目前执行局正在积极考虑的某些方面涉及面很广。因此，逐步走向多年筹资可增加供资的可预测性。根据上文第二节的综述，为使供资达到议定的水平仍须采取某些步骤。鉴于各种问题的相互联系及各基金和计划署的任务趋于一致，经社理事会不妨考虑各机构共同一致性的问题，不妨考虑如何扭转核心资金的提供停滞不前或不断缩减的问题并确定能够保证在国家一级协调一致有效地编制方案的措施。这反过来又要求执行局的报告更加突出地明确具有一致性、互补性和彼此矛盾的方面并将具体问题提交给经社理事会审议。

#### B. 联合国各基金和计划署的首长提交经社理事会的年度报告

172. 经社理事会在其 1998/27 号决议中<sup>80</sup>，吁请执行局确保各基金和计划署的首长在其提交给经济及社会理事会的年度报告中充分分析遇到的问题和获得的教训以便使经社理事会能够发挥其协调作用并在审议年度报告时明确具体问题、机会和经社理事会可在全系统提供跨部门协调和全面指导的领域并提出适当建议。开发计划署/人口基金执行局和儿童基金会执行局均要求将这些报告连同各代表团发表的意见与开发计划署署长和人口基金及儿童基金会执行主任的发言和提供的答复一并提交给经社理事会本届会议。

173. 有关联合国各基金和计划署行政首长年度报告审议结果的详细资料载于各执行局的相关报告（E/2000/\_\_\_和 DP/2000/\_\_\_）。

#### C. 简要综合问题清单

174. 大会在上述第 50/227 号决议中指出，应该通过注意在执行大会制定的政策方面的目标优先次序和战略并把力量集中于普遍性问题和协调问题上而加强经社理事会的指导作用。经社理事会在其第 1998/27 号决议中请秘书长安排联合国各基金和计划署的行政首长与联合国发展集团（发展集团）协商，向经社理事会提交一份对改善业务活动的协调至关重要、且各基金和计划署要在经社理事会指导下加以审议的简要综合问题清单。会议室文件提供了要求的综合问题清单，与资源和提供资金有关的问题载于本报告的相关部分。

#### D. 执行局的联席会议和并行会议

<sup>80</sup> 经社理事会在其第 1998/27 号决议的第一段请联合国各基金和计划署的执行局确保基金和计划署的首长在其根据经社理事会第 1994/33 号决议编制的提交经济及社会理事会的年度报告中，充分分析遇到的问题和获得的教训，重点论述秘书长改革方案的执行情况、三年期政策审查和各次会议后续工作所涉的问题，以便理事会能够发挥其协调作用；并在第二段请各执行局在审议联合国各基金和计划署的行政首长的年度报告时，确定具体问题、机会和理事会可在全系统提供跨部门协调和全面指导的领域，并根据理事会第 1995/51 号决议提出适当的建议。

175. 理事会在其第 1996/6 (第 29 段) 号决议中建议维持经社理事会主席团与联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国粮食计划署执行局举行联席会议的作法, 并请各执行局向各自的理事机构报告会议情况。

176. 粮食计划署参与的开发计划署/人口基金和儿童基金会执行局 2000 年联席会议讨论了印度的发展援助框架进程, 由驻地协调员和开发计划署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署等机构的代表组成的国别小组作了专题介绍。据商定, 如果根据议程项目的情况, 联合审议会给有关组织带来附加价值, 则考虑以后将举行联席会议。在执行局联席会议之后未通过任何决定或结论。

177. 2000 年执行局第一届会议开发计划署/人口基金联席部分会议审议了执行局审计员 1996—1997 两年期报告中所载建议的执行情况。

178. 有关两次联席会议审议结果的详细资料载于执行局的相关报告中。

#### E. 资源<sup>81</sup>

179. 开发计划署/人口基金执行局在其第 98/23 号决定中通过了开发计划署核心资源为 11 亿美元的年度筹资目标并强调了在实现该目标之前迫切需要作到每年的数额均有所增加。

180. 有关人口基金的多年期规划、管理和筹资框架, 执行局在其第 2000/9 号决定中注意到人口基金 2000 至 2003 年经常和补充资源为 14.34 亿美元的资源调动目标, 请执行主任在 2000 年第三届常会上向执行局提供一份有关多年筹资框架经常和补充资源的概算增编。执行局还请执行主任继续发展和完善作为战略管理工具的多年筹资框架, 以便增加核心资源并同时考虑到框架执行过程中获得的经验, 其中包括:

- (a) 修订产出和时限指标;
- (b) 修订战略、目标和产出之间的联系;
- (c) 进一步探讨用于评价成果和现有资源之间关系的方法, 同时承认在资源和成果之间不存在直接的一对一的统计联系;
- (d) 进一步制订人口基金资源调动战略。

181. 还请人口基金执行主任在执行局 2001 年年度会议和随后各年的年度会议上向执行局报告发展与改进多年筹资框架的情况。

182. 儿童基金会执行局在其第 2000/3 号决定中赞同向执行局提出多年筹资框架各部分内容的拟议时间安排, 赞同 2001 年向执行局提出下一个定期四年 (2002 至 2005 年) 的中期战略计划的建议。执行局还请执行主任在 2000 年向执行局最后提出订正预算程序之前向行政和预算问题咨询委员会提出修订预算程序草案供其审查和发表意见, 并根据第 1999/7 号决定, 酌情在其年度报告的第二部分向执行局提交四年期间中期战略计划方案内容的增补资料。

#### F. 有关经社理事会 1998 年常会以来所作决定、执行局主要议程项目与年度会议议程概览

<sup>81</sup> 上文第二节提供了有关该议题的全面资料。

183. 表 5、6 和 7 向经社理事会简单明了地介绍了其上届会议以来各执行局的决定和主要议程项目以及在经社理事会 2000 年实质性会议之前各执行局计划进行的年度会议议程上的现行项目。

### 建议

184. 经社理事会似宜根据大会第 48/162 号和第 50/227 号决议关于联合国各基金和计划署执行局工作的授权行使其在发展业务活动领域的监督责任。

185. 经社理事会似宜提供政策指导并帮助执行大会的政策决定，尤其是有关各行政首长提交经社理事会的报告中提出的问题和各执行局随后发表的意见。

186. 经社理事会似宜查明经社理事会为改进促进发展的业务活动的协调和统一，希望各基金和计划署执行局在次年予以考虑的问题并请执行局将其建议转交经社理事会最后采取行动。

187. 经社理事会似宜就联合国各基金和计划署行政首长报告所载之建议和这些行政首长今后提交经社理事会的年度报告的有关形式和内容采取适当行动。

188. 经社理事会似宜就 E/2000/CRP1 号文件所载有关改进联合国系统内部协调工作的优先问题综合清单采取适当行动。

189. 经社理事会似宜说明拟依照大会第 53/192 号决议第 58 段和第 59 段为三年期全面政策审查提交的秘书长的报告如何能以最好地促进提高联合国业务活动在全系统内的统一和效能。

190. 经社理事会似宜注意到关于粮食计划署参与的开发计划署/人口基金、儿童基金会执行局的连续和/或联席会议的大会第 12B 号决议（第 12 段）的执行情况。

表 5

自经社理事会 1999 年实质性会议以来联合国各基金和计划署执行局通过的某些主要决定

开发计划署/人口基金执行局

儿童基金会执行局

粮食计划署执行局

主要决定的议题	1999年第3季度		2000年第1季度		2000年第2季度		1999年 第2季 度	2000年 第1季 度	1999年 第3季 度	2000年 第1季 度
	开发 计划署 <sup>a</sup>	人口 基金 <sup>b</sup>	开发计 划署 <sup>a</sup>	人口 基金 <sup>b</sup>	开发 计划署 <sup>a</sup>	人口 基金 <sup>b</sup>				
提交经社理事会的年度报告					X	X		X		
多年筹资框架	X					X		X		
财务和预算事项	X	X	X				X	X	X	X
项目事务厅	X									
对财务条例和细则的修订			X	X			X		X	
中期计划(包括财务计划)							X			
全球会议		X					X			X
方案合作(分配资源)							X	X	X	
方案编制后续安排	X									
全部门做法						X	X	X		
国家间方案							X			
紧急援助			X							
评价和审计							X		X	X
与非政府组织的伙伴关系										X

a 开发计划署部分

b 人口基金部分

表 6

自经社理事会 1999 年实质性会议以来联合国各基金和  
计划署执行局议程上的一些主要项目

主要议程项目	开发计划署/人口基金执行局						儿童基金会执行局		粮食计划署执行局	
	1999年第3季度		2000年第1季度		2000年第2季度		1999年 第2季 度	2000年 第1季 度	1999年 第3季 度	2000年 第1季 度
	开发 计划署 <sup>a</sup>	人口 基金 <sup>b</sup>	开发计 划署 <sup>a</sup>	人口 基金 <sup>b</sup>	开发 计划署 <sup>a</sup>	人口 基金 <sup>b</sup>				
政策问题，包括联合国全球会议的后续行动，与非政府组织的伙伴关系、全部门做法、机构改革等					X	X				X
2000至2003年业务计划				X						
多年筹资框架						X		X		
筹资会议					X	X		X		
财务、预算和行政事项	X	X		X			X		X	X
提交经社理事会的年度报告					X	X		X		
执行局联席会议			X	X	X	X		X		
国家合作框架、国别方案和相关事项	X	X	X	X	X		X	X	X	X
1999至2003年中期财务计划							X			
评估报告									X	X
审计					X	X	X			
项目事务厅/开发计划署的关系	X				X					
a 开发计划署部分										
b 人口基金部分										

表 7

联合国各基金和计划署执行局 2000 年年度会议临时议程的主要项目



开发计划署/人口基金执行局 (2000年6月13日至23日)	儿童基金会执行局 (2000年5月22日至26日)	粮食计划署执行局 (2000年5月22日至26日)
开发计划署部分	执行主任的报告(第二部分)	年度报告
1999年署长的年度报告,包括注重成果的年度报告	二十一世纪儿童新问题 儿童问题世界首脑会议后续行动	(a) 1999年执行主任的年度报告 (b) 执行局提交经社理事会和粮农组织理事会的1999年年度报告
国别合作框架和相关事项	国别方案中期审查和主要评价概要	政策问题
联合国项目事务厅	儿童基金会对紧急情况下的核心整体承诺	(a) 与粮食计划署有关的新问题
— 执行主任的年度报告	预算进程修订提案	(b) 有利于发展的政策的执行情况: 临时进展情况报告
— 项目事务厅有关人事事项的责任(dec.99/17)	执行局成员实地访问报告	(c) 监测与评价 (d) 治理问题工作组的报告
开发计划署特别活动:		资源和财务事项 认捐目标(2000至2002年)
开发计划署/人口基金的部分		2000至2001年评价工作计划
内部审计和监督		行政和管理事项
艾滋病方案		(a) 关于交货后损失的报告
人口基金部分		(b) 粮食计划署国际专业以上职类工作人员的组成: 人事统计报告
1999年执行主任的报告		
人发会议五周年		
紧急援助		
人口基金方案编制程序		
评价		
信息与通信		