



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
12 February 2002
Chinese
Original: English

非正式会议

2002 年 3 月 7 日

审查目前方案筹资安排的资料：工作文件

摘要

执行局第 99/2 号决定请署长向执行局 2002 年年度会议提出报告，介绍核心预算资源调拨目标 (TRAC) 下提供资源分配模式的改进情况，包括对各种阈值进行审查。

审查 TRAC 资源分配模式时，执行局还必须确认或修改 2004 年及以后时期现行安排其他要素的适用范围。因此，执行局更全面地讨论核可 2003 年 12 月 31 日終了期间的现行方案拟订安排时，还将以要求提出的报告为依据。

为开始进行有关方案拟订新安排的协商，执行局 2001 年年度会议收到最初的会议室文件 (DP/2001/CRP.10)，日期为 2001 年 4 月 23 日。该文件概述了进一步讨论拟议修改时应考虑的各种原则和问题。后来，2001 年最后一个季度对现行安排做了内部审查，以便确定解决 DP/2001/CRP.10 号文件概述问题的替代办法和具体修改/改进。这次内部审查特别注意对现有安排的拟议修改，使之有助于目前统一开发计划署与联合国其他基金和方案的方案拟订安排的努力，特别是联合国儿童基金会 (儿童基金会) 和联合国人口基金 (人口基金)。

本文件旨在向执行局提出这次内部审查的主要结果和建议，以有助于执行局在 2002 年就 2004 年及以后时期方案拟订安排作出决定之前的协商进程。

导言

1. 执行局第 99/2 号决定请署长向执行局 2002 年年度会议提出报告，介绍改进 TRAC 资源分配模式的情况，包括审查分配模式中采用的各种阈值。届时，执行局还必须审查现行方案拟订安排的其他方面，因为执行局第 98/19 号决定通过的 2001-2003 年财政框架将于 2003 年年底结束。为进行方案规划，至迟于 2003 年年底前 15 到 18 个月，最好是在 2002 年年度会议，执行局必须核准 2004 年及以后时期的新的方案拟订框架。

2. 执行局 2001 年年度会议收到了初步文件(DP/2001/CRP.10)。该文件重点介绍了一些待解决的问题，概述了 2002 年年度会议正式审查方案拟订安排之前协商进程的时间安排。执行局 2001 年年度会议进行讨论后，署长还开始对现行安排的所有要素进行内部审查，以便提出请执行局审议的具体修改提案。

3. 本文件摘要介绍了这次内部审查的主要结果和建议，并概述了对现行方案拟订安排拟议的和(或)应该进行的修改。本文件简述了每个修改办法可能产生的收益，以便执行局在 2002 年 1 月到 3 月举行的一系列非正式会议上再进行非正式协商。这些会议将对每个修改办法的影响进行较详细的审查，使提交执行局 2002 年年度会议的报告能根据这些协商，提供被认为最宜进一步审议的修改办法的更多细节。

4. 本文件分四节介绍了这次内部审查提出的各种修改办法和(或)提案：

(a) **现行原则和总体财政参数**。这一节在较大范围内讨论了当前和未来的方案拟订安排，扼要介绍了开发计划署经常方案拟订安排所依据的主要原则和关键财政参数，因为这些将指导本文件以后各节关于拟议修改的讨论。虽然署长未建议进行任何修改，谨建议执行局在就未来安排作出决定时，审查、修正或确认这些原则和财政参数；

(b) **对 TRAC 分配模式的拟议修改**。这一节提出了对现行 TRAC 分配安排的具体修改办法。还讨论了修改净捐助国阈值以及修改划分低收入国家和中等收入国家的界线所产生的影响；

(c) **项目 1.1.1(TRAC-1)以外特定方案项目的方案拟订安排的拟议修改**。这一节讨论的是有关不同方案项目之间资源分配问题和对特别项目方案拟订安排的拟议修改。每项拟议修改旨在实现下列一个或多个目的：(一)简化现行安排；(二)使有关资金更针对方案国家的当前现实和需要；(三)使现行安排更符合开发计划署《业务计划》的总体目标；(四)使机会驱动的方案资源分配有更大的灵活性。商定目标下方案资源发生短缺，对国家办事处在开发计划署主要活动领域向方案国家提供基本援助的能力会有不利影响，这一节提出的一些拟议修改将缓解这种影响。

(d) **拟议修改对联合国系统现在和(或)未来统一工作的特别意义摘要。**这一节简要概述了本文件中提出的有助于与其他联合国基金统一方案拟订程序的一些修改。

一. 现行原则和总体财政参数/特色

5. 现行方案拟订安排所依据的主要原则以及主要财政参数和特色概述如下。关于这些原则和有关作业原则或指导原则的细节，见执行局第 95/23 号决定及有关文件(DP/94/39, DP/94/59, DP/95/15 和 DP/98/5)。

6. 根据联合国发展系统业务活动的基本特点，关于所有方案国家资格的方案拟订主要原则是：普遍性、中立性、多边性、援助的自愿性和无偿性，以及根据所有方案国家自己的发展政策和优先事项满足其需要的能力。开发计划署方案拟订立法中的有关原则包括：为所有方案国家提供资源的公正性、透明度和可预测性。此外，开发计划署经常方案资源分配原则的依据是，有利于最不发达国家和低收入国家的渐进方式，国民生产总值(国产总值)达到较高水平的国家逐步转为净捐助国地位(执行局第 95/23 号决定)。

7. 总体方案拟订主要财政参数和特色旨在解决在年度自愿捐款制度限制范围内提前进行多年期方案拟订固有的困难。为此目的，执行局核可了一项三年期财政框架(2001-2003 年)，确定了八个经常资源方案项目的暂定指定资源，以及在这一期间 33 亿美元初步规划数字中占商定百分比的两年期支助预算。如附件一所示，有关方案指定资源分为三类：(a) 方案；(b) 方案支助(非两年期预算)；(c) 对联合国业务活动的支助。

8. 执行局的另一项决定确定和核可的两年期支助预算经常资源指标总额的一个百分比。在讨论方案拟订安排和指定资源范围内，应视为一个固定数额，优先从经常收入中划拨。因此，商定经常资源指标下出现任何实际收入短缺，必须由方案项目吸收。扣除两年期支助预算后，这种短缺就是所有方案项目一律按比例削减的数额。

二. TRAC-1 分配模式的拟议修改

9. 现行分配模式的主要参数见附件二。在审查 TRAC 分配模式的拟议修改时，根据执行局第 99/2 号决定和 DP/2001/CRP.10 号文件提出的问题，认为下列结果和(或)修改办法特别重要。

A. 净捐助国的阈值

10. 在 2004-2000 年期间方案拟订安排讨论的范围内，执行局必须确认或调整净捐助国 4 700 美元的现行阈值。提高或降低阈值将改变净捐助国的数目，并对开发计划署国家办事处网络产生影响。以下假设情况显示阈值从现行 4 700 美元降低后，净捐助国增加的各种情况。

阈值	影响
4 700 美元	32 个净捐助国(新增 4 个, 取消 2 个, 净增 2 个设有国家办事处的净捐助国)
4 500 美元	34 个净捐助国(4 个设有国家办事处的净捐助国)
4 250 美元	35 个净捐助国(5 个设有国家办事处的净捐助国)
4 000 美元	38 个净捐助国(6 个设有国家办事处的净捐助国)
3 750 美元	40 个净捐助国(8 个设有国家办事处的净捐助国)
3 500 美元	44 个净捐助国(10 个设有国家办事处的净捐助国)
3 250 美元	49 个净捐助国(13 个设有国家办事处的净捐助国)
3 000 美元	53 个净捐助国(16 个设有国家办事处的净捐助国)

11. 以上预测的变化依据的是 2000 年人均国民生产总值(国产总值)。如果使用 2001 年的数据, 净捐助国的预测数目会有增加。

B. 审查低收入阈值

12. 执行局第 95/23 号决定和 98/19 号决定规定, TRAC 资源(TRAC-1 和 TRAC-2)应按照 88:12 的固定比率分别分配给低收入国家和中等收入国家。目前划分低收入国家和中等收入国家的阈值定为人均国产总值 900 美元。2001-2003 年期间, TRAC 资源的 12%分配给 74 个中等收入国家, 88%分配给 70 个低收入国家。目前的情况显示, 如果用 2001 年人均国产总值的最新数字代替 1997 年的数字, 从中等收入类别转为低收入类别的国家会多于从低收入类别转为中等收入的国家。此外, 转为低收入类别的那些国家带进来的 TRAC-1 指定资源, 远远多于转为中等收入类别的国家带进来的 TRAC-1 指定资源。根据人均国产总值变化造成国家类别预期变动的情况(以及目前这些国家的 TRAC 指定资源), 审查了对此阈值的拟议调整。

13. 这次审查揭示了目前 TRAC-1 分配模式的一些内在缺陷。如上文所述, 现行分配模式根据新的人均国产总值数据, 为每个新的方案拟订时期都重新计算 TRAC 指定资源。有关公式适用于两笔 TRAC 指定资源, 即根据执行局有关决定分配给低收入国家的 88% 和分配给中等收入国家的 12% 的 TRAC 指定资源。如果在两个类别之间发生变动国家净数目很大 (与先前方案拟订时期相比, 国家数目和 TRAC 指定资源的变动), 那么对低收入国家/中等收入国家的阈值, 或对两类国家各自所占份额, 必须作出调整, 以避免资源分配发生扭曲现象。如果不对低收入国家/中等收入国家阈值或各自所占份额进行调整, 如果某个类别发生净流出, 转入该类别的国家就会意外得到好处, 得到这种好处不是依据各自人均国产总值或人口总数的排列次序, 而纯粹是由于跨越了一条任意划定的界线 (低收入国家/中等收入国家阈值)。这种情况不应该发生。个别国家人均国产总值排列上发生较小的变化, 不应该使执行局必须对低收入国家/中等收入国家的阈值或对低收入国家/中等收入国家各自的百分比份额不断作出决定, 以便微调分配模式。此外, 改变低收入阈值也不见得能提供现成的解决办法。例如, 根据 2000 年人均国产总值数据和 900 美元的现行阈值, 中等收入类别的国家将会受益 (即, 较少的国家得到同样一笔钱)。然而, 把阈值降低到 800 美元造成的反向扭曲作用会更大。如第 17 至 20 段所述, 对现行 TRAC-1 模式进行某些修改, 就能减轻或避免这些扭曲现象。

C. 在决定核心预算资源调拨目标 (TRAC) 总资源中低收入和中等收入国家应得份额时采取一定程度的灵活性

14. 现行的 TRAC-1 分配方法以低收入和中等收入国家固定预定份额为依据, 这一方法有两大不足之处: (a) 如第一款 B 节所述, 当某一方案规划期移至下一个周期时, 这一方法可能导致 TRAC-1 类资源分配的扭曲; (b) 这一方法严重制约了署长分配 TRAC-2 类资源的灵活性。因此, 似乎应将向低收入和中等收入国家分配 TRAC 资源所依据的固定百分比改为一定幅度内的百分比。

15. TRAC-1 和 TRAC 总资源的分配均采用一定幅度内的百分比这一方法的主要益处可概括如下: (a) 每当低收入国家和中等收入国家两个类别之间有净变动时, 执行局不必就低收入国家/中等收入国家的阈值 (或低收入国家/中等收入国家的百分比份额) 作出决定; (b) 更符合儿童基金会/人口基金所用方法; (c) 使署长立即有机会更灵活地分配 TRAC-2 类资源, 即便是没有任何其他变化。

16. 采用一定幅度内的百分比有利于实行 “一次性公摊” TRAC-1 分配模式。按照 “一次性公摊” TRAC-1 分配模式, 无论有多少国家归类为中等收入国家, 也不论它们此前得到的 TRAC-1 类资源指定用途款项有多少, 中等收入国家不再自动享有固定比例的 (现为 12%) TRAC-1 类资源份额。相反, 它们的份额将在某一商定幅度内, 比如说 TRAC-1 类资源总额的 10%—15% 之间。如果它们的 TRAC-1 指定用途推算款额在此幅度之内, 便不作调整。但如果它们的推算份额

超出这一幅度范围，则需减少或增加它们的指定用途款额，使其份额回到幅度边缘内。鉴于这一幅度也适用于中等收入国家/低收入国家各自所得的 TRAC 总资源的份额，这意味着如果低收入国家所得 TRAC-1 份额处于这一幅度的底端，其后的 TRAC-2 类资源分配仍可使这些国家所得的 TRAC 总资源份额达到幅度上端。

17. 应按开发计划署的普遍性原则商定这一幅度，这对中等收入国家尤为重要。一方面，如欲在中等收入国家维持可行的业务并由此维持开发计划署的普遍业务，这些国家所得到的最低份额 TRAC-1 资源就必须充足。另一方面，鉴于分配模式所定的方法，采用百分比幅度，就不会出现中等收入国家意外得到 TRAC-1、而低收入国家却因此受损的现象。

D. 确定 TRAC 资源指定用途款项的上限

18. 鉴于经常资源不断减少，内部审查期间提出了订立 TRAC-1 指定用途款项上限的可能性问题。上限可用占 TRAC-1 指定用途总额的多少百分比或占 TRAC-1 类和 2 类资源总额的多少百分比这一方法表示。鉴于 TRAC-2 任何分配目前都限于一国所得 TRAC-1 指定用途款额的 100% 这一最高限，因此，商定的一国所得 TRAC-1 指定用途款额上限也就决定了该国所得的 TRAC 总资源的上限。规定一国所得的 TRAC 总资源的上限可解决一个问题，即鉴于自愿捐赠大幅减少，有些国家得到相对较多的经常资源，而其他许多国家所得数额却低于所需要的足够数量。鉴于开发计划署业务开始更加注重上游政策咨询，订立这样的上限或许是适当之举。因此，或许应将分配给任何一国的 TRAC-1 类资源占此类资源总额的百分比限定在比如说 3% 这样一个比例（这意味着所得 TRAC 总资源份额为 3.6% 这一上限）。适用这样一个上限有以下几种方法，如果执行局接受这一构想，则需更仔细分析每一种方法：

（一）国家所占 TRAC 总资源份额上限（不改变 TRAC-1 分配模式）或国家所占 TRAC-1 指定用途总额的份额上限（改变分配模式）；

（二）最不发达国家和非最不发达国家适用不同上限；

（三）逐渐适用上限

E. TRAC-1 指定用途最低限额

19. 特别是鉴于国家办事处在为开发计划署活动地区方案国家提供知识咨询服务和其他实质支助方面日益发挥更多作用，执行局不妨考虑是否应向国家办事处提供最低限度的 TRAC-1 指定用途款额，这一最低限额其后不会因实际经常资源少于商定指标而被削减。最低限度分配额不受最不发达国家和低收入国家法定固定份额的限制。TRAC 指定用途最低限额这一构想与儿童基金会的做法相符，即向设有国家办事处的国家或由一个多边国家办事处统辖的国家组拨出最少为 60 万

美元的经常资源。选择这一做法的主要目的是为所有国家办事处提供最低限度的能力和方案水平。这一做法有吸引力，因为它突出了国家办事处发挥的日益实质性的作用。

20. 可通过以下两种方法引入 TRAC-1 指定用途最低限额的构想：

(a) 在适用 TRAC-1 分配方法前，相关资源便已从方案资源中取出（即不在 TRAC-1 分配模式之内）；

(b) 在 TRAC-1 分配模式内采用最低限额分配办法，以此作为设有国家办事处的所有国家的“绝对最低限额”（以美元计）。

21. 采用 TRAC-1 指定用途最低限额分配办法还应包括为小国群组（如太平洋岛国、加勒比国家）确定正式的 TRAC-1 指定用途款项。一组国家的合并指定用途款项将成为所涉多边国家办事处的 TRAC-1 类资源指定用途最低限额。

F. 审查 TRAC-1 分配标准

22. TRAC-1 国家方案资源分配方法以按收入和人口确定的需要为依据。这些标准适合传统的部门发展支助业务，因为此类支助或多或少是以规模和人口以及人均国内总产值水平作为衡量发展合作需求的直接尺度。但鉴于开发计划署日益注重减贫支助方案及相关选定领域上游政策制订支助方案，对此类支助服务的需求可能不再与人口规模甚或收入直接有关，而更多地与其他需要有关。这些需要可能要求适用不同的 TRAC-1 分配标准。

23. 过去，开发计划署在分配经常资源时也采用其他标准。指示性规划数字（指规数）分配方法原以两项标准为基础：一国的人均国内总产值和人口总数。这两项指标的不同等级适用不同的权衡系数。这些年来，这一方法采纳了众多其他标准，如追加点、最低限额原则和补充上限等，以期达到特定和不同目的。其结果是，到为第五个方案周期计算指规数时，这一方法已变得过于复杂。

24. 促成执行局第 95/23 号决定出台的协商进程几次讨论了简化这一方法以及分配国家方案资源时采用其他国别指标（取代人口总数和人均国内总产值标准）的可能性问题（见 DP/1994/59、DP/1995/15 和 DP/1995/32 号文件以及 E/1994/35/Rev.1 号文件第 4 部分和 E/1995/35 号文件第 2 和第 3 部分所载的执行局对此的评论意见）。最后商定的后续方案拟订安排方法基本上意味着回到原来的指规数分配方法。TRAC-1 计算保留了传统的基本指标，即人均国内总产值和人口总数，其他国别指标则予废除。此举原因有二：(a) 由于观念或其他体制性的问题，无法就任何其他所提指标达成一致意见；(b) 署长通过 TRAC-2 和 TRAC-3 分配机制所得的灵活运作这一新能力使他可将资源输入开发计划署的援助可产生最大影响的那些国家。人们认为，TRAC-2 和 TRAC-3 类资源分配程序

事实上将取代早期引入指规数分配模式、但已不再是 TRAC-1 分配模式之组成部分的补充标准。

25. 在此背景下，再次仔细审查了 TRAC-1 类资源分配采用更多或其他标准的可能性问题。在此方面特别关注以下问题：(a) 采用人类发展指数；(b) 贫困线以下人口数目；(c) 采用以购买力评价方法为依据的国内总产值数据。但分析表明，采用这些新指标弊大于利，至少就短期而言。这方面的特殊问题涉及数据来源、数据可靠性、方法的一致以及采用不同基年以致必须推算等等。而且，由于对一些基本构想看法不同，许多国家可能尚不愿接受一些指标作为资源分配的标准。但在决定 TRAC-2 和 TRAC-3 分配时或许可非正式或试验性地采用其他一些标准。

三. 某些项目方案拟订安排可能发生的变化

A. 政策发展支助/技术事务支助（政发支助/技术支助）安排的精简

26. 政发支助/支助的机制是作为后续方案拟订安排的一部分而设立，这一安排是根据执行局第 95/23 和 96/31 号决定于 1997 年 1 月 1 日生效的。这些机制取代了原来于 1992 年采用的开发计划署/联合国专门机构合作的特别筹资机制（TSS-1 和 TSS-2）。两种机制的筹资资源于 2001 年 1 月 1 日起在执行局第 98/19 号决定颁发之后便融为一体。

27. 政发支助/技术支助机制的目标已经在执行局的有关文件和决定中，以及在 1996 年 12 月 23 日的“后续方案拟订安排下的支助费用安排概述”中已有详尽陈述。正如在有关文件中所概述的，在 1997-2000 方案拟订阶段开始时所做的商定变化目标特别是旨在：(a) 简化早先商定的 TSS-1 和 TSS-2 安排；(b) 通过扩大合格参与者的范围并允许国家和区域机构的进一步参与来打开支助费用安排的局面；(c) 使安排更能响应方案国家的需要和优先事项。

28. 但是，目前情况显然是，过去六年的发展情况使我们有必要作进一步的改变。在这一方面的关键事态发展有：

(a) 由于核心捐款减少，同时非核心支助的方案（主要是费用分摊）的迅速增长，核心与非核心资助两方面的开发计划署方案活动比例上有了重大变化。2000 年，开发计划署方案的开支中有 20% 略强系由自愿捐款资助的。鉴于向方案国家直接提供的经常资源大幅度削减，极端需要进一步精简各项程序，以便利用在财政上数量较小的单独的方案机制；

(b) 开发计划署的援助进一步集中在少数几项特定的实践领域。这直接影响到了一些在上述特别领域中直接参与/具有专业知识的联合国机构。因此，在这一安排中联合国系统各机构进一步参与的情况并没有达到原先预料的程度；

(c) 由于越来越多新的非传统合作伙伴有兴趣与开发计划署/联合国系统合作，国家一级新的开发计划署合作伙伴迅速增加。目前政发支助/技术支助安排使得机制在扶植传统的和新的多边、双边、非政府组织、公民社会组织和私营部门合作伙伴展开广泛的新的合作安排方面的作用受到局限；

(d) 开发计划署主要传统联合国机构合作伙伴的非开发计划署资助方案活动有了大量增加。这就特别突出了开发计划署/联合国机构共同筹资安排的机会，而不再采用目前政发支助/技术支助安排中所包含的那种传统的由开发计划署支助/联合国机构执行的模式。

29. 上述事态发展对政发支助/技术支助机制的最佳利用产生了消极影响。这导致了政发支助可供资源的减少，同时有限资源的提供和规划工作却非常缓慢。结果，开发计划署已开始与其联合国机构合作伙伴开始讨论改进目前安排的可能方法，讨论特别侧重于：(a) 通过改进目前安排的程序和程序，而更有效地使用这些资源；(b) 鼓励使用这一机制以便从非传统的合作伙伴方面发掘进一步的资金来源，特别是在涉及到援助协调、国家方案处理以及在支助《千年宣言》目标方面发起进一步资金。

B. 为选定的方案项目/方案成份确定的绝对数额

30. 执行局在为下一个方案计划阶段确立财政框架时，也许还可以考虑为某些方案项目或其组成部分以美元确定固定的指定用途。这对于属于以下情况的那些方案成分或机制特别合适：(a) 在开发计划署业务计划的范围内在国家一级被认为对于关键性实质业务具有根本重要意义的成分或设施；(b) 需要一定足够投资数量才能有效运行的成分或机制；(c) 其目的是用于满足不受到或者只是非常间接地受到开发计划署方案活动的总规模波动影响的那些基本方案和与基本方案相关的需求。

31. 两年期支助预算是在可供使用的经常资源中首先使用的资源，同样，有关的机制方案成分在方案拟订时可供使用的经常资源中也是首先使用的资源。在财政框架内，其份额仍然可以按方案拟订中所预计的可供使用经常资源总数的一个比例来表达，但是，这将会按美元转换成为可供使用的一个固定绝对数额，且不受其自愿捐款的数额的影响。也就是说，如果实际经常方案资源未达到所预定的目标，这些机构或成分仍然不会受到全面削减。另一方面，如果可供使用的方案资源超过了预定的目标，这些机制或成分也不会得到更多的经常资金。

32. 执行局可以考虑确立固定绝对数额的项目/成分是：

(a) **对驻地协调员和发展支助服务的支助**。目前对这一设施的指定用途数额是经常资源的 1.7%（其中协调员机制占 1.4%，发展支助服务机制占 0.3%）。这两项机制在为新的联合开发计划署/政府倡议以及（或）与其他发展合作伙伴开展共同创意性举措提供创办费方面证明是最有效的。但是，由于实际捐款的数

额很少，每一国家办事处内可供使用的数额就变得很小，并且在实际上严重限制了这一机制的影响力。执行局通过其第 2001/13 号决定，已经将通过削减而取得的两年期预算结余的 500 百万美元转用于发展支助服务机制；

(b) **发展中国家间技术合作（技合，第 1.5 项）**。为发展中国家间技术合作特别资源指定用途的数额目前占全部经常资源的 0.5%。这一机制在为来自不同资源的进一步技合活动发掘资源方面证明是最为有效的。但是，其继续发掘资源的能力需要在“经常资源基准”方面有一定的可预测性；

(c) **评价：（第 1.4 项）**。经常资源中指定用于评价工作的只有 0.3%，这样，开发计划署的评价能力由于实际捐款的继续削减而面临严重困难。同时，评价需求又由于（经常和非经常的）方案活动总数的不断扩大而不断提出；

(d) **全球方案（第 1.3 项）**。全球方案中的一些成份或次级方案将是确定固定绝对数额的重要考虑对象：人类发展报告处、发展研究处、知识网、经济学家方案。这些次级方案或者直接支助开发计划署的实际业务，或者成为开发计划署全盘业务的组成部分（人类发展报告处和发展研究处）据此，其费用多少是固定的，因为有关的方案需要一定数量的资金来有效运作。此外，有些次级方案，例如那些涉及经济学家方案、分区域资源机制以及知识网的次级方案直接支助国家方案，并通过国家办事处平台向方案国提供直接支助。因此，它们也应作为全球方案的一部分或者作为独立的项目以固定的绝对数额反映在财政框架之中。

C. 为因机会所引起的拨款而在核心预算资源调拨目标第二项中设立一份特别资源

33. 在审议如何使署长能进一步灵活地按机会调拨资源的可能方式中，执行局可以考虑一种安排，使 TRAC-2 资源：(a) 不必受到最不发达国家和低收入国家规定的固定份额的约束，(b) 不必按照 TRAC-1 资源指定用途区域分配方式来调拨。

34. 另外，执行局也可以审查是否有可能建立一个 TRAC-2 特别资源，使署长在按机会向国家方案调拨资源方面具有进一步的灵活性，而这些国家方案应当有希望取得最佳业绩，或者使进一步的创办费有可能发掘更多大量的非开发计划署资源。

35. 一旦经常资源达到了一定的数额，便可以采用这种“另列”资源。这种资源将不受最不发达国家、低收入/中收入国家和/或区域的规定固定份额之约束。另列资源并且不预先为整个三年阶段拨出，而是每年分期拨出，这样，款项可以确实按机会的出现来调拨。

四. 为便利联合国系统内持续进行的协调一致努力而可能作出的变化概要

36. 在对目前方案拟订安排的内部审查过程中，特别关注到能够符合大会关于联合国系统发展的业务活动三年期政策审查问题的第 56/201 号决议的可能变化。

该决议除其他内容外，还呼吁联合国各基金和方案及专门机构加紧努力，利用所有途径，进一步合作，并使其各项方案的规则与程序更加和谐一致。

37. 在这一方面，特别提请执行局注意在本文件前面部分详述的如下所建议的变化：

(a) 在将 TRAC 总资源中分别调拨给低收入国家和中等收入国家的份额的工作中采用一定程序上的灵活性（见上文第 17-20 段）；

这种进一步的灵活性将符合儿童基金会和人口基金的方案拟订安排，两者对于调拨给低收入国家集团的国家方案总资源份额都没有确定固定的比例；

(b) 采用 TRAC-1 指定用途最低限额（见上文第 22-24 段）；

这一建议符合目前的儿童基金会的安排方式，该基金的安排对每一个有儿童基金会办公室的国家或对多国办公室工作范围之内的国家集团提供 600 000 美元的最低经常方案拨款；

(c) 为按机会所作的拨款而在设立一项 TRAC-2 特别款项（见上文第 36-38 段）；

这一安排类似于为儿童基金会所核准的那种安排，儿童基金会的安排在其方案拟订的一般资源中另列了 7% 的金额。

38. 同时，将根据大会第 56/201 号决议，与其他联合国组织充分协商，还将更加全面地审查使各方案拟订安排进一步协调一致的可能性。

附件一

2001—2003 年财务框架

I. 开发计划署方案和支助活动	占经常资源指标 11 亿美元的百分比
A. 方案国家	
第 1.1.1 项和第 1.1.2 项 (TRAC—1 和 TRAC—2)	53.6
第 1.1.3 项 (TRAC—3)	<u>5.0</u>
小计	58.6
国家间	
第 1.2 项—区域	7.6
第 1.3 项—全球、区域间和特别研究	<u>4.2</u>
小计	11.8
其他	
第 1.4 项—评价	0.3
第 1.5 项—用于技合的特别资源	<u>0.5</u>
小计	0.8
方案合计	71.2
B. 方案支助 (非两年期预算) —机构	
第 2.2 项—联合国系统政策和方案发展支助 联合国专门机构提供的技术支助服务	3.0
C. 向联合国业务活动提供支助	
第 3.1 项—向驻地协调员提供的方案支助	1.7 [*]
开发计划署方案和其他非两年期预算活动合计	75.9
II. 两年期支助预算	24.1
合计	100

^{*} 其中 0.3%用于发展支助服务。

附件二

TRAC—1 分配模式

A. 引言

如附件一所示，开发计划署经常资源在核心预算资源调拨目标 (TRAC) 3 项的框架内给每个国家方案拨款。

按照目前的金融框架 (第 98/19 号决定)，开发计划署经常资源规划指标总额中 53.6% 专门用于第 1.1.1 项 (TRAC—1) 和第 1.1.2 项 (TRAC—2) 下的国家方案拟订，两者总和之中 TRAC—1 占 60%，TRAC—2 占 40%。第 1.1.3 项 (TRAC—3) 的指定用途款项占经常资源规划指标的 5%。

TRAC—1 指定用途款项显示的是预计该财政期间可用于一个方案国家的资源数量。其数额是根据核准的分配方法计算出来的，该方法将人均国产总值和人口作为基本标准 (见下文)。

就钱而言，TRAC—1 指定用途款项一定是暂定性的，因为这些款项依据的是该财政期间经常资源总额的预计数量。这预计可能会实现，也可能不能实现，要取决于自愿捐助的实际数量。由于实际可利用的方案资源未能达到预定指标，对各国 TRAC—1 指定用途款项所作的任何必要调整均会在全面消减中得到反映。

TRAC—2 资源首先是按区域指定的 (而不是按每个国家)，然后根据特别体现在国家合作框架中的原订开发计划署援助方案的质量分配国家配额。某个区域的 TRAC—2 指定用途款项数额相当于该区域所有国家的 TRAC—1 指定用途款项总数的 2/3。一个国家的 TRAC—2 指定用途款项数额是用占该国 TRAC—1 指定用途款项数额的百分比来表示的，其幅度可能会从 0 至 100% (平均 66.67%)。

TRAC—3 资金的目的是让署长有能力迅速和灵活地满足国家的特殊发展需要。

下面将只介绍 TRAC—1 的分配方法概览，因为 TRAC—2 和 TRAC—3 不是按任何具体分配方式管理的，而是根据其他考虑来分配的。

B. TRAC—1 分配方法所遵循的一般原则

TRAC—1 分配方法遵循三项基本原则：

- (a) 重点是低收入和最不发达国家；
- (b) 分别在低收入国家类别和中等收入国家类别中实行有利于收入较低国家的累进制；
- (c) 逐渐将达到较高国产总值水平的国家升至净捐助国地位。

除了这些基本原则外，在 TRAC-1 的分配方法中起作用的还有其他一些重要因素：

(a) 本方法将国产总值和人口数据作为分配的主要标准，在此过程中，分配模式中所使用的基本数据的透明度、普遍接受性、可靠性、一贯性以及易得性一直是关键因素；

(b) 对收入较高国家的特殊安排体现了开发计划署业务的普遍性。一旦达到一定的水平，它们可以作为净捐助国继续参加开发计划署的方案；

(c) 认识到一国的发展是一个连续过程，所以在开发计划署合作水平上需要避免一个方案期间与下一个方案期间的急剧下降。这体现在最低限额原则中。所以，现行方法保证一国的指定用途款项至少为其上一期间 TRAC-1 指定用途款项的一定比例，前提是要满足一定条件。

C. 现行 TRAC-1 分配方法细节

数据

TRAC-1 分配模式使用世界银行关于人口和人均国民生产总值(国产总值)的数据作为基本标准(自 2001 年，世界银行已经用人均国民总收入数据取代了国产总值数据)。对于世界银行没有其数据的极少数国家，开发计划署一般请联合国统计处按照世界银行的方法提供最佳估计数。

如下表所示，根据人均国产总值，将国家分为三类。此外，可以根据大会决议给予一国最不发达国家地位，或者一国也可以根据执行局的特别决定接受“如同最不发达国家”地位。

类别	人均国产总值
低收入	低于或等于 900 美元
中等收入	从 901 美元至 4 700 美元
净捐助国	高于 4 700 美元

TRAC-1 模式只涵盖低收入和中等收入国家。净捐助国是在 TRAC-1 模式以外考虑的。

方法

第一步是按照执行局核准的加权系统计算出一国的人均国产总值和人口加权数。

(a) 如下表所示, 国产总值加权数按人均国产总值 375 美元、750 美元和 1 464 美元三个阈值递变, 超过 1 464 美元后保持不变。

人均国产总值		国产总值加权数	
(单位: 美元)			
从	至	从	至
0	375	9.31	5.063
375	750	5.063	2.595
750	1 464	2.595	0.25
超过 1 464		0.25	

(b) 如下表所示, 计算人口加权数所采用的方法会确保人口多会对总的分配有些影响, 但不是显著影响。

人口(单位: 百万)		人口加权数	
从	至	从	至
0.0	1.0	0.050	0.525
1.0	10.0	0.525	1.425
10.0	100.0	1.425	3.300
100.0	500.0	3.300	4.700
500.0	1 000.0	4.700	6.450
超过 1 000.00		6.450	

第二步是将 TRAC-1 资源分为两组:

- (a) 88%给低收入国家;
- (b) 12%给中等收入国家。

第三步是决定一国在各自资源组(低收入或中等收入)内的基本份额。决定的方法是将国产总值加权数乘以人口加权数, 如果该国有最不发达国家地位, 那么, 再给上述结果添上一个加补数。向最不发达国家提供加补数是为了确保这一类别国家团体得到不少于 TRAC 资源总额的 60%。一国在各自组中的 TRAC-1 基本份额等于其基本加权数(国产总值加权数乘以人口加权数的结果, 并在适用情况下加

上最不发达国家加补数)除以该组所有国家基本加权数总和。然后 TRAC-1 基本份额会转化为 TRAC-1 指定用途款项基本数额。

应该指出, 每组内的总体结果是, 一国人均国产总值较低、人口较多并/或有最不发达国家地位, 其占 TRAC-1 资源的基础份额会大于一个人均国产总值较高、人口较少且/或没有最不发达国家地位的国家。

最后一步是确保一国 TRAC-1 指定用途款项基本数额不少于执行局授权的最低限额。

最低限额的概念是要确保, 一国根据下列浮动表至少得到上一个财政期间其 TRAC-1 指定用途款项数额的一定比例。换句话说, 如果一国的 TRAC-1 指定用途款项基本数额低于其最低限额, 会为其 TRAC-1 指定用途款基本数额项加上一个最低限额补充数, 以弥补缺额。

人均国产总值	最低限额
低于或等于 750 美元	上一期间 TRAC-1 指定用途款项的 90%
751 美元—1 500 美元	上一期间 TRAC-1 指定用途款项的 80%
1 501 美元—4 700 美元	上一期间 TRAC-1 指定用途款项的 70%

净捐助国

如果一国的人均国产总值超过目前定为 4 700 美元的净捐助国阈值, 它就会被视为净捐助国。净捐助国地位意味着开发计划署会在三年期间内逐步停止由其经常资源资助的对该国的任何方案援助。如果开发计划署继续在一个净捐助国保留国家办事处, 也会预期该国将支付国家办事处的相关费用, 这还要取决于某些规定。

首次净捐助国享有为期三年的宽限期, 在此期间它们继续接受 TRAC-1 资源, 额度为上一财政期间其 TRAC-1 指定用途款项的 60%, 同时, 它们有资格获得 TRAC-2 资源。根据执行局第 99/2 决定, 首次净捐助国的 TRAC 指定用途款项是在 TRAC 总体分配模式之外计算的, 其资源由专门为此目的预留的特别储备中调拨。

三年宽限期后, 净捐助国不再享有获得 TRAC 资源的资格。