



联合国儿童基金会

执行局

2015 年第一届常会

2015 年 2 月 3 日至 5 日

临时议程* 项目 6

儿基会与从中等收入向高收入地位过渡国家的合作

摘要

本文件总结了儿基会在高收入国家开展工作的相关政策和做法。接着，文件概述了与最近从中等收入向高收入地位过渡国家有关的特殊需要和机会，并提出了一项总体政策框架，以指导 2015 年所剩时间及以后的相关国家方案文件的制定工作。

第四节载有一项决定草案。

* E/ICEF/2015/1。



一. 目前儿基会对待高收入国家儿童的办法

1. 儿童权利问题是普遍的问题。所有国家都持续存在不平等现象。人道主义紧急状况，包括越来越多的极端气候事件，都会影响任何地方的儿童。在教育、卫生和保护的领域的创新和解决办法方面，世界各国都可从其他国家借鉴一些东西，也可贡献一己之力。关于新的可持续发展目标的讨论突出强调“全球公益活动”对儿童的重要作用。

2. 儿基会的全球任务反映在《儿童权利公约》中。虽然儿基会绝大部分工作重点关注发展中国家的儿童，¹但儿基会也为高收入国家取得与儿童相关的各项成果做出了贡献，尤其是通过与儿基会各国家委员会及儿基会全球和区域方案各组成部分的伙伴关系。

3. 在儿基会的 36 个国家委员会中，35 个目前正在高收入国家开展工作。国家委员会在法律上属自治组织，通过为儿基会筹集资金支助全球的儿童，同时通过开展儿童权利教育和宣传为本国儿童提供支助。例如，国家委员会对于鼓励各国批准和执行《儿童权利公约》及其《任择议定书》的工作一直非常重要。国家委员会还与儿基会合作，提请注意各国政府、家庭、社区和个人尊重儿童权利并为此向儿童提供支持的义务。在许多高收入国家，国家委员会推动开展广泛协商，以最大限度地提高提交儿童权利委员会报告的准确度和影响，该委员会负责监测《公约》及其《任择议定书》的执行情况。在设有国家委员会的国家，儿基会的国内儿童权利宣传工作还力争增强对立法、计划和预算的政治承诺，以改善和平等落实儿童权利，并尤其侧重于预防和应对暴力、虐待、剥削和忽视问题，以及减少多层面的儿童贫穷和排斥。

4. 儿基会全球和区域方案通过全球和区域公益活动为取得与儿童相关的各项成果做出贡献，诸如监测和分析儿童情况以促进全球问责，推动全球实例资料库，编制或共同编制全球规范性指南，并加强相关国际政策及协调机构和系统，如人权理事会、相关条约机构、相关的秘书长特别代表和区域机构。约 5% 的儿基会方案编制资源被分配至全球和区域方案，方案的大多数成果主要使发展中国家的儿童受益。尽管如此，方案的一小部分工作也为高收入国家取得与儿童相关的各项成果做出了贡献。例如，期刊《因诺琴蒂报告单》分析和报告与相对富裕国家儿童有关的问题。此外，一些全球报告，如 2014 年的出版物《隐藏在光天化日之下：暴力侵害儿童问题统计分析》，分析与包括高收入国家在内的所有国家的儿童相关的数据并就此提出政策建议。在全球和区域方案支持的全球宣传进程

¹ 本文件使用的“发展中国家”一词与经济合作与发展组织发展援助委员会目前所使用的术语一致，发展援助委员会 2013 年使用该词来形容人均国民总收入低于 12 746 美元的所有国家。儿基会用“方案国”一词指有正在执行的儿基会国家方案的国家，不论其收入水平如何。

中，如在庆祝《儿童权利公约》通过二十五周年的活动中，儿基会常常推动和促进儿童参与及听取全球范围内包括高收入国家的儿童的声音。

5. 除与各国家委员会及全球和区域方案的伙伴关系外，儿基会有时还以其他途径为高收入国家取得与儿童相关的各项成果做出贡献。例如，高收入国家的一些儿童受益于其本国政府借鉴儿基会最初在方案国开发的创新做法，如调整美利坚合众国联邦紧急事务管理局开发的 RapidFTR（快速追查家人下落和团圆系统）开放源移动电话应用和数据存储系统，从而利用儿基会初次使用的技术来支持非洲大湖地区的刚果难民。

二. 国家方案编制安排以及从中等收入向高收入地位过渡的国家

6. 在未来的 18 个月中，儿基会预计大约 45 个国家的现有国家方案文件将完成，并可能请求编制和核准新的国家方案文件。其中若干国家将连续 24 个月达到或可能很快达到高收入地位，如附件所列。虽然上文第一节介绍的办法对许多高收入国家仍实用，但这些方法最初旨在应对早已实现高收入地位的国家的儿童的需要。因此，它们不能对最近从中等收入向高收入地位过渡的国家的需要和机遇做出全面反应。

7. 正如在发展中国家，采用“一刀切”的做法与高收入国家接触显然是不可能和不合适的。正从中等收入向高收入地位过渡的每个国家都有儿童权利需要和机会，而这些国家将因受到特别关注和制定独特的政策框架而获益。

8. 执行局定期决定授权儿基会在特设基础上通过审查和核准国家方案文件和多国方案文件，在高收入国家开展工作，其中包括克罗地亚（2012-2016 年）、阿曼（2012-2015 年）和赤道几内亚（2013-2017 年）的方案文件。就克罗地亚和阿曼而言，已核准的国家合作方案强调儿基会宣传和技术合作与各国的持续相关性，因为这些国家努力在经济增长背景下使其所有儿童实现进步。至于赤道几内亚，执行局决定，该国儿童不平等的特殊情况使得在提出新的国家方案文件进程中有理由继续投资经常资源。这三份国家方案文件均包括一份预算简表，其中载有执行局授权的方案支出。克罗地亚和阿曼的方案支出全部由其他资源供资，而赤道几内亚的方案支出则由经常资源和其他资源共同供资。执行局还审查和核准了 2012-2016 年东加勒比多国方案，该方案授权在核准多国方案文件时已实现高收入地位的两国进行方案编制：安提瓜和巴布达，以及巴巴多斯。

9. 虽然与各国家方案委员会进行接触，或通过全球和区域方案，抑或两者兼有，对许多高收入国家而言是非常具有吸引力的选择，但在一些正从中等收入向高收入地位过渡的国家，在执行局政策设想的一般是两年的过渡期结束后切实有必要继续儿基会的国家方案。这个方法将承认：

(a) 这些国家往往欢迎与儿基会的伙伴关系，因为它们努力支持被经济增长抛下的儿童，同时设法解决新财富带来的挑战，非传染性疾病产生的挑战，以应对在因特网上剥削和虐待儿童的风险。

(b) 新兴经济体目前的国家方案与制定新的战略伙伴关系办法之间存在积极的协同增效作用。许多中上收入国家和新的高收入国家的政府和私营伙伴均强调，它们对儿基会的支助同持续致力于推动本国取得与儿童相关的各项成果存在关联，同时表示有意发展其能力，以在区域和全球参与和促进儿童权利。这些国家正认识到并证明国家、区域和全球各级促进儿童权利的努力相辅相成。

(c) 从中等收入向高收入地位过渡的国家通常非常愿意与儿基会合作，以检验创新办法并形成与儿童权利和针对最边缘化儿童的人道主义对策相关的证据，这反过来可为政府关于逐步扩大国内及其他方案国的具体办法的各项决定提供信息依据。

(d) 同样，从中等收入向高收入地位过渡的国家通常欢迎儿基会促进横向合作，包括与低收入和低中等收入国家的合作，这些国家可从最近实现特别相关和宝贵发展的国家汲取经验教训。

(e) 通过将新的高收入国家目前的方案投资与源自该国的供资相结合，有可能维持儿基会在该国的方案编制工作，同时确保收入实现多样化，以支持儿基会在全世界的工作。目前被归入中上收入类别的若干国家向儿基会提供的经常资源收入已超过其获得的资金（当把政府和私营捐款合并时）。这些国家的资金筹集无疑受益于儿基会不断参与这些国家的儿童方案编制工作。这些筹资反过来又是不断增长的儿基会核心收入来源，其中大部分投资到了最不发达国家和撒哈拉以南非洲。

10. 鉴于上文所述，本文件针对与正从中等收入向高收入地位过渡的一些国家的合作提出了新的政策选择：继续实施执行局通过核准国家方案文件核可的正式国家方案。儿基会提议，在同时满足以下三个条件时可考虑这一办法：

(a) 该国政府请求儿基会继续参与国家方案。

(b) 与相关国家政府协商时，儿基会确定这种参与可有效推动取得与弱势儿童问题相关的各项成果。这种背景下的相关方案编制办法的实例包括监测和增进儿童权利；实施政府可在发展或人道主义背景下推广的创新型示范项目；产生或确定造福儿童的证据；和（或）促进横向合作，这种合作将支持具体中等收入国家或低收入国家实现其自身的儿童相关目标。

(c) 政府商定，国家将（通过政府或私人资源，或二者兼而有之）在新的国家方案文件期间向儿基会经常资源提供捐款，捐款数额等于或高于儿基会同期投资到该国合作方案的经常方案资源总额。（因此，新的高收入国家经常方案资源的支出将不会使分配给发展中国家的经常资源出现净减少，而可能会导致分配给

发展中国家的经常资源增加)。在作为高收入国家的第一个五年国家方案文件完成后,预计该国的捐款额将等于或高于儿基会对经常方案编制资源及领导和业务支助的投资总额,以便商定一份补充性国家方案文件。

三. 财务考虑因素

11. 同其他基金和方案一样,儿基会执行局定期核可向方案国分配计划数额的财务资源的制度。接着,执行局通过核准具体列明国家方案编制经常资源分配额和其他资源的筹资上限的国家方案文件,就分配给每个国家合作方案的经常资源的确切数额做出正式决定。

12. 在 1997 年 6 月的年度会议上,执行局核可了“经修改的方案一般资源分配制度”[一般资源现在系指经常资源],如第 1997/18 号决定(E/ICEF/1997/12/Rev.1)附件所列和 E/ICEF/1997/P.L.17 号文件所述。

13. 在执行局 2008 年 9 月的第二届常会上,儿基会提交了执行局 1997 年核准的“经修改的方案经常资源分配制度”执行情况报告。报告向执行局通报了 2003 年以来汲取的经验教训,并载有对经常资源分配制度的拟议修改。执行局核可了文件中的建议,同时作为一个整体保留了该制度,但对其做了两处修改(E/ICEF/2008/20)。第一个修改之处阐明“除已纳入多国方案的国家外,儿基会国家方案合作经常资源分配将继续下去,直至一国(根据世界银行当前的数据和界定)取得‘高收入’地位,并在之后连续两年保持高收入地位为止”。第二个修改之处表示,“为(根据世界银行当前的数据和界定而划分的)‘中上收入’国家类别中的国家最低限度每年分配至少 600 000 美元,用于方案合作,但已纳入多国方案的那些国家除外”。执行局已定期增加了这个最低拨款额,目前每年为 850 000 美元。

14. 执行局指导儿基会将核心资源最优先拨付用于满足低收入国家儿童,尤其是最不发达国家和撒哈拉以南非洲儿童的需要。儿基会一直遵循执行局的指导,2014 和 2015 年分配给最不发达国家和撒哈拉以南非洲的拨款分别占各自方案经常资源的 66% 和 63%。因此,儿基会分配给最不发达国家的经常资源比例比经济合作与发展组织发展援助委员会(发援会/经合组织)成员向最不发达国家分配的官方发展援助的平均比例高一倍多,最新计算出的比例为 32%。

15. 同时,执行局还鼓励儿基会实现供资基础的多样化,增加与非传统捐助方的接触,特别是将新兴经济体中公共和私营部门的非传统捐助方。

16. 鉴于这些政策,已从中等收入向高收入地位过渡的国家的任何新的方案编制方法应逐步为低收入国家的儿童创造净经济利益,同时为新的高收入国家取得与儿童相关的各项成果做出贡献并建立崭新的战略伙伴关系。

17. 儿基会已在实现其资源基础的多样化方面取得相当大的成就。目前经常资源收入的相当一部分由私营部门捐助方筹得，包括来自中上收入国家和新的高收入国家的愈来愈多的数额。中上收入国家和高收入国家的政府也正在向经常资源提供越来越多的捐款。

18. 如在制定《2014-2017 年战略计划》期间与执行局开展的讨论，儿基会提议作为《战略计划》中期审查的一部分审查其向各国分配计划数额的国家方案编制经常资源的制度，并将审查与可持续发展目标的预期完成时间相联系。审查可能促使提出新的政策框架供执行局审议，该政策框架与制定可持续发展目标过程中讨论的普遍方法更加一致，并承认过度依赖人均国民总收入作为资源调动标准的局限性。

19. 对从中等收入向高收入地位过渡国家的国家合作方案的国家方案编制经常资源的任何专门拨款，仍须通过审议拟议的国家方案文件获得执行局核准。为进行规划和编制国家方案文件，儿基会建议高收入国家的最高国家方案编制经常资源分配额应与执行局为中等收入国家批准的最低数额相同，目前为每年 850 000 美元。最初的两年过渡期（这已经成为现行政策的一部分）结束后高收入国家地位一旦获得确认，政府将承诺向儿基会经常资源提供自愿捐助，捐助额至少等同于投资到新的国家方案的经常资源数额（如对于包括儿基会每年 850 000 美元经常资源投资的五年国家方案文件而言，来自私营部门和（或）政府来源的捐助将达到 850 000 美元×5）。

20. 许多向儿基会经常资源提供捐款的政府报告称，将作为官方发展援助向经合组织提供此类捐款，这些款项将被指定用于为发展中国家提供支助。本文件提议的提供给高收入国家的资金数在财务上并未构成实质性影响——占 2016 年经常资源中的不足 0.17%。经合组织确认，根据发援会的报告规则，如果非官方发展援助国家中由儿基会资助的活动的份额不足 10%，并且各项活动性质上仍属发展活动，各国政府向儿基会经常资源提供的捐款则依然可全部报告为官方发展援助。²

21. 除如上文所述投资最近从中等收入向高收入地位过渡的国家的国家方案编制经常资源外，儿基会建议在作为高收入国家的第一份国家方案文件期间，国家办事处也可有资格获得私营部门筹资和伙伴关系投资资金（以发展私营部门的筹资能力）以及有限的机构预算支助（在领导和业务方面）。

22. 五年结束时，如果不能更早，已从中等收入向高收入地位过渡和维持儿基会方案参与的国家将成为儿基会核心收入的净捐助方，从而支助继续和扩大儿基会在方案国，尤其是最不发达国家和撒哈拉以南非洲的工作。

² 根据发援会统计问题工作队第 60 次会议——简要记录，经合组织参考物 DCD/DAC/STAT/M (2009)2/FINAL。

23. 如果执行局支持本文件所提的方法，儿基会相信，通过将新的高收入国家的经验和专门知识充分运用于更广泛的方案国，支持高收入国家政府继续满足被经济增长抛下的儿童的需要和权利，以及建立和深化儿基会在这些国家的公共和私人筹资，为有需要的国家和儿童调集的资源总额将大幅增加。

四. 决定草案

执行局

1. 注意到儿基会在最近从中等收入向高收入地位过渡的国家开展工作的经验愈来愈丰富，执行局通过核准国家方案文件和多国方案文件核准了这些国家的地位；

2. 回顾执行局核准了“经修改的一般资源分配制度”（E/ICEF/1997/12/Rev.1）并随后核准了对该政策的修改；

3. 注意到向高收入地位过渡的国家通常是针对本国人口实现儿童权利创新办法制定工作的领导者；常常是其他国家学习、获得专门知识和开展横向合作的源头；亦常常是通过公共和私营部门向儿基会经常资源提供财政支助的新的来源；

4. 欢迎 E/ICEF/2015/P/L.6 号文件第 10 段所述的继续开展方案编制活动的拟议标准，以及提议重视这一国家方案或多国方案；

5. 欢迎 E/ICEF/2015/P/L.6 号文件第 19 至第 22 段所述的此类国家方案或多国方案的拟议筹资安排，同时注意到最终供资分配将通过向执行局提交相关文件逐一予以核准；

6. 请儿基会与相关国家合作，按照儿基会 E/ICEF/2015/P/L.6 号文件所述的框架编制国家方案文件或多国方案文件，供执行局审议并作出最终决定；

7. 注意到执行局打算审查这项政策以及 10 年来在执行这项政策方面的经验。

附件

2013 年人均国民总收入为 7 000 至 16 000 美元的国家*

使用世界银行图表集方法计算得出的人均国民总收入 (美元)	
保加利亚	7 030
圣卢西亚	7 090
南非	7 190
黑山	7 260
阿塞拜疆	7 350
格林纳达	7 460
哥伦比亚	7 560
博茨瓦纳	7 730
罗马尼亚	9 060
苏里南	9 260
毛里求斯	9 300
哥斯达黎加	9 550
黎巴嫩	9 870
墨西哥	9 940
马来西亚	10 400
加蓬	10 650
巴拿马	10 700
土耳其	10 950
帕劳	10 970
哈萨克斯坦	11 380
巴西	11 690

使用世界银行图表集方 法计算得出的人均国民 总收入 (美元)	
塞舌尔	12 530
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	12 550
中等收入国家/高收入国家 过渡	12 746
安提瓜和巴布达	12 910
利比亚	12 930
波兰	12 960
克罗地亚	13 330
圣基茨和尼维斯	13 460
俄罗斯联邦	13 860
赤道几内亚	14 320
立陶宛	14 900
乌拉圭	15 180
智利	15 230
拉脱维亚	15 280
特立尼达和多巴哥	15 760

最新可用数据是 2009 年以
来的数据。

* 除利比亚外，所有国家的数据系指 2013 年的数据。