



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
6 June 2005
Chinese
Original: English

大会

第六十届会议

暂定项目表项目 59*

发展方面的业务活动

经济及社会理事会

2005 年实质性会议

2005 年 6 月 29 日至 7 月 27 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：
大会和理事会政策建议的后续行动

为联合国系统发展业务活动提供资金的筹资办法和方式***

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会 2004 年 12 月 22 日第 59/250 号决议第 24 段提出，该段请秘书长通过经济及社会理事会 2005 年实质性会议向大会提交一份报告，探讨为联合国系统发展方面业务活动提供更多资金的各种筹资方法，研究提高发展方面业务活动资金筹措的可预测性、长期稳定性和充分性的途径，同时保持现有资金筹措模式的优点。这份报告补充了秘书长关于“2003 年发展方面业务活动的全面统计数字”的报告（E/2005/57-A/60/74）。本报告不讨论个别机构的筹资问题，而是企图引起关于整个系统业务活动筹资方式的辩论，作为进一步落实联合国各次主要会议和首脑会议形成的全球发展议程的整个工作中的关键组成部分。大会 2005 年 9 月举行的高级别全体会议预期将会再增加它的势头。

* A/60/50 和 Corr. 1。

** E/2005/100。

*** 本报告延迟提交是因为要同不同组织广泛咨询。



目录

	段次	页次
一. 背景	1-16	3
二. 为联合国发展合作筹资：模式和问题	17-43	5
A. 筹资的总趋势	17-20	5
B. 核心/经常资源筹资：多年筹资框架和摊款	21-23	6
C. 另两个筹资模式：国际农业发展基金和联合国环境规划署	24-28	6
D. 短期解决办法：扩大补充筹资及其影响	29-43	7
三. 展望：挑战和可选办法	44-71	9
A. 为联合国发展合作供资：是应得的权利还是对发展挑战的回应？	44-45	9
B. 确定资金需求	46-53	9
C. 全部门方法和预算支持：为联合国发展系统供资所涉及的问题	54-56	10
D. 供资模式：自愿供资、摊款和协议充资	57-65	10
E. 确定一个全系统的供资方法	66-71	13
四. 结论	72-79	14

一. 背景

1. 对于为联合国发展业务活动提供资金的问题，应该从国际社会目前面临的发展挑战的角度来理解。
2. 秘书长在给经济及社会理事会 2005 年会议高级别部分的报告（E/2005/56）中强调，整个联合国系统的工作必须集中于推动广大的联合国发展议程，而千年发展目标其中的主要组成部分。
3. 联合国系统仍然是提供发展方面知识的最主要来源。在这个基础上，联合国系统积累了国家一级的经验，它的结构和工作人员具备实际能力，它的业务是属于基本性的活动（就是说业务活动是普遍的、自愿的和赠予的，立场不偏不倚，是多边主义性质），灵活具有弹性，尊重和支持国家自主权；这些特点使联合国系统能够对发展中国家提供独特的服务。由于这些特点，联合国系统特别适宜协助各国政府有效使用外来的发展支助。联合国系统也应该发挥领导作用，特别是用来支持国家发展能力。不过，要使发展中国家和国际社会充分利用联合国系统的长处，联合国系统必须具有充足的资源，才能切实发挥它在发展方面的关键作用。
4. 在 2000 年的《千年宣言》中，世界各国领导人表示，人类应该能够在今后几年在发展、安全、裁军、人权、民主和善政等方面取得显著进展。2005 年 9 月为世界各国领导人提供了独特的机会，让他们能够在这个大范围内重申和做出承诺，落实五年前定出的发展目标，坚决采取行动，在联合国过去 15 年各次主要会议和首脑会议形成的全面规范性框架范围内，推动共同商定的广泛的发展优先事项。
5. 为筹备 2005 年 9 月的首脑会议，秘书长提出了关于《千年宣言》执行情况报告，标题是“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”（A/59/2005）。秘书长在报告中呼吁，每一个具有赤贫人口的发展中国家到 2006 年制定全面的国家战略，以便到 2015 年实现千年发展目标。他还呼吁所有还没有这样做的发达国家定出时间表，至迟在 2015 年使官方发展援助达到占国民总收入 0.7% 的指标，而且在 2000 年之前就开始显著增加，到 2009 年至少达到占 0.5% 的指标。
6. 《千年宣言》推动的促进发展全球伙伴关系，在 2002 年发展筹资问题国际会议通过的《蒙特雷协商一致意见》中又得到进一步发展，其基础是所有行为者，包括政府、联合国组织、国际金融机构、私营部门和民间社会，相互承担责任和实行问责制，共同努力实现商定的发展目标。秘书长敦促所有会员国和其他发展行为者，包括联合国系统各组织，加强采取行动，真正落实这一全球议程，产生具体的结果。
7. 这就需要在国内做出重大努力，同时增加国际支助。各种形式的发展资源，国家和国际，公共和私有，财务和人力，技术和组织，都必须筹集到足够的数额。

8. 这种全球伙伴关系出现了一些积极的趋势。改革政策和改善施政变成了所有发展中国家的口号。整个官方发展援助的数额最近也有了提高，在 2004 年达到 786 亿美元（占捐助国国民收入的 0.25%）。这一趋势令人鼓舞，特别是在多年来下降的趋势之后。不过，官方发展援助的比例仍然低于 1980 年代末的 0.33%，低于长期以来要求的指标 0.7%。¹ 不能达到指标的一个重要原因是货币波动、债务注销以及安全和紧急情况救济的支出。除了现在已经达到或超过 0.7% 指标的五个国家，还有七个捐助国保证在 2015 年之前达到指标。而且，欧洲联盟在 2005 年 5 月宣布，决定到 2010 年使官方发展援助达到一个新的中期指标 0.56%，以期到 2015 年达到 0.7%。由于这一决定，到 2010 年将增加 200 亿欧元的资金。

9. 秘书长在上文所述报告中指出，尽管“增加官方发展援助额的最直接方式，就是增加捐助国国家预算用于援助的比率”，仍然值得探讨为发展增加提供资金的新办法。² 法国、智利、德国和西班牙主动提出了一份“备选办法清单”。³ 在同一大框架下，秘书长提交 2005 年 9 月高级别全体会议的报告赞成建立联合国提议的国际融资机制。该机制是一个临时框架，15 年后就停止为新的业务提供资金，再过 15 年才要求偿还借款。

10. 官方发展援助的数额即使增加很多，也无法实现千年发展目标，除非能够提高质量，增加执行额，更有效地使用资源，简化和协调业务过程，减少业务往来费用，并加强国家自主权。⁴

11. 捐助者已经改变援助的方式，越来越使用全部门办法和预算支助方式（一般或直接预算支助），显著影响到发展合作的计划、组织、交付和筹资。在这两种情况下，政府与捐助者的关系已经改变：政府的领导作用得到加强；发展合作被纳入政府领导的政策、文件或战略；国家付款和会计程序适用于所有捐助者。捐助者参加这种新办法，把它们的财务支助集中在一个“篮子”里面，支持整个部门方案或总预算，不再为单一项目提供资金或支持以地区为基础的方案，提供未指定用途的资金，用来实现千年发展目标和其他国际目标。在方案国家，这些新方式需要显著扩大国家能力，才能保证健全的方案拟定和按照优先次序使用资金。这种情况就很可能要求联合国系统各组织提供更多的服务，特别是在发展管理方面建设国家能力的服务。

12. 尽管官方发展援助数额总的来说最近有了改善，但是使用官方发展援助的不同渠道表现并不一致。联合国一些理事机构曾经担心，捐助者为实现共同目标可能选择其他渠道而不选择联合国。的确，增加了官方发展援助承诺的捐助者大多数都是通过它们的双边合作方案和特定的多边组织。因此，国际开发协会 2005 年 2 月召开的关于 2006 至 2008 年的第 14 次补充资金会议做出的承诺总额比第 13 次补充资金会议增加了 25% 至 30%。新的机制，例如多个捐助者的全球基金，在为特定目标调集资源方面相当成功。来自私营部门和民间社会（包括慈善基金、公司、专门研究机构和其他形式的非政府组织）的赠予性捐款所占的比例越来越大。

13. 全球基金用于具体的、特定的目标，是公共和私营部门合作伙伴关系的范例，因为这种基金不仅包括公共资源，也包括私人资源。这种基金为全球性目的筹集了相当大数额的资源，因为它们的目的一目了然，获得捐助国民众的广泛支持，对于实现千年发展目标做出了重要贡献。

14. 虽然全球基金越来越成为联合国系统一些机构的重要筹资来源，但是这种捐助仍然是辅助性质，不能视为取代了基本的核心或经常资源。而且，全球基金与联合国系统的关系必须谨慎建立和处理。全球基金与联合国系统和世界银行密切合作，但它们的管理制度很不一样。联合国系统仍然继续依赖全球基金，但应该进一步探讨如何在机构和业务方面最好地处理与全球基金的关系。

15. 联合国系统在发展方面应该发挥的作用是独一无二的。除了要实现总的联合国发展议程，捐助者采用的新的援助方式也要求联合国系统提供新的和越来越多的服务。在这种情况下，无论是加强双边合作，增加国际金融机构、特别是国际开发协会的筹资，还是扩大全球基金的作用，都必须避免它们之间彼此竞争，而是在为联合国发展合作筹资时相辅相成。首先，必须设法避免在捐助者决策过程的后期决定用于联合国业务活动的自愿捐款数额，使得捐款数额不是由方案的质量或优先次序决定，而是在已经评估和谈判并且答复了其他承诺之后才做出决定。

16. 除了要保证用于联合国发展合作的资金有足够的数额，还应该采取措施，使得这种资金比目前的方式有更大的可预测性和长期稳定性。本报告希望引起关于筹资办法和方式的辩论，从而以相得益彰的方式讨论并推动所有这些问题。这些问题相当复杂，但辩论的结果对于另一场更大范围的政治辩论十分重要，那就是如何使联合国系统有效地回应我们时代的要求。

二. 为联合国发展合作筹资：模式和问题

A. 筹资的总趋势

17. 联合国系统各组织和机构发展援助工作方面总的捐款自 1992 年至 2003 年稍有增长，整个期间平均占总官方发展援助的 11%，2003 年占总官方发展援助的 13.4%。

18. 但这种积极趋势应仔细看待。详细分析^{5、6}显示，这种积极趋势多数是补充资金扩大造成的。尽管少数捐助者对于联合国基金和方案的核心预算作了较大承诺，但联合国系统的核心资源 1996 至 2003 年间实际上并没有很大增长，总在每年 20 亿美元上下，仅 2003 年有净增长。而另一方面，补充资金在整个联合国系统内都持续增长，反映了捐助国明显倾向于这种供资方式。

19. 某些组织如联合国开发计划署和一些专门机构较其他机构更加依赖“非核心”或“补充”资源，但补充资源作用的加强对系统内所有组织而言都是一样。

20. 经常或“核心”资源是用于一个组织的基本业务基础结构，用于履行机构任务所必需的基本开支，确保适当的国家驻在和进行国家驱动方案活动的平台。发展实体业绩的唯一最重要限制因素就是行政和方案发展核心资源不足。

B. 核心/经常资源筹资：多年筹资框架和摊款

21. 各专门机构基于分摊款项的经常预算由于零或无名义增长政策而停留在历史上最低水平。因此这些机构无法调整其核心能力来支助联合国发展议程，包括千年发展目标所产生的新需求。各专门机构由于联合国基金和方案供资不稳定，也无法像 1990 年代初期以前那样依靠他们为“预算外”活动提供经费。

22. 多年筹资框架⁷ 除其他外，就是使最大的几个方案和基金自愿捐款的不稳定性减低。这些办法有效地作为规划工具，在多年基础上建立资源基准和指标之间的联系，从而资源需求与他们的用途和预期成果之间有了关系，加强了问责制，但是却没有能够保证足够数量的“核心”捐款。

23. 因此，目前这种分摊款项和自愿筹资方式并没有能够为联合国发展系统取得足够数量的“核心”或“经常”资源。联合国系统要取得足够数量的经常资源以便有效应付它所面对的新需求这项挑战仍然存在。

C. 另两个筹资模式：国际农业发展基金和联合国环境规划署

24. 除了多年筹资框架之外，联合国系统还采用了以下两种筹资模式：国际农业发展基金（农发基金）的“协议补充资金”和联合国环境规划署在试验基础上采用的“自愿指示性捐款比额”。

25. 农发基金的“协议补充资金”办法首先由理事会对于基金现有资源的充分性进行一次审查而后估计捐款。理事会可邀请基金成员提供额外捐款。补充资金的程序是个复杂的机制，要对基金的各项政策进行全面审查，包括基于业绩的资源分配系统，并评估外地业务的成果和影响。农发基金自成立以来一直采用一种部分同个别捐助者相联系的表决结构。这一程序确保方案国有持续水平的投票，而捐助国的投票数量可依所提供资金的数额而改变。农发基金也同采取这种表决结构的多数组织一样，尽量想以协商一致方式作出决定。如果不能达成一致，那么各国就以各不同的投票份额进行表决。这种份额也是确定捐助者在基金执行局内代表性的一个因素。

26. “协议补充资金”模式也用于作为世界银行集团一部分的国际开发协会以及一些全球性基金，包括全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金。这种模式虽然复杂，但却证明了在有必要的政治意愿和正确环境之下就足以为有关实体调动大量的资源。

27. 联合国环境规划署则试行着一种混合模式，称为“自愿指示性捐款比额”。环境规划署自开设以来一直从联合国经常预算得到一些经费作为秘书处的开支，

方案活动的经费则来自环境基金的自愿捐款。最初几年，联合国经常预算的拨款占环境规划署开支的 20% 以上，如今则降到总预算的 4% 左右。“自愿指示性捐款比额”为的是帮助各会员国设定为方案开支进行自愿捐款的水平。自愿捐款比额适用于为环境规划署核心工作方案供资的环境基金，其他经费则来自各种信托基金和其他指定用途的捐款。

28. 指示性捐款比额的经验到目前为止是良好的，大大增加了向环境规划署自愿捐款的国家数目和捐款的数额。

D. 短期解决办法：扩大补充筹资及其影响

29. 联合国各基金和方案以及专门机构都认识到，以信托基金、共同筹资、其他多边组织和全球基金捐款等方式增加补充自愿捐款在目前情况下不是一种选择而是必要的行动。

30. 联合国系统各组织通过补充筹资来补充经常资源所采用的各种战略如下：使捐助者多样化，将一些筹资职能分散到国家一级，依靠捐助者共同筹资或“分摊费用”，以及各种方式结合其他合作安排，所筹集的资金不仅用于发展援助活动的直接费用，还按比率承担方案支助费用以及行政开支。作为多样化战略的一部分，私营部门的捐款也有所增长，对某些组织如联合国儿童基金会和联合国人口基金而言份量特别重。

31. 联合国系统各组织的补充资源增加就是扩大了国家一级业务的总资源，补充了经常资源，而得以追求更加远大的发展合作目标。多数组织只接受符合其战略优先次序的补充资金，配合联合国发展议程，包括千年发展目标，适当调整共同国家评估和联合国发展援助框架（联发援框架）。然而，补充资金的选择性和不完整性限制了联合国系统无法全面实行联合国发展议程。

32. 随着核心能力的筹资日益转向主要依赖补充资金，要维持联合国实体的基本技术和方案制订能力就越来越困难。过度依赖补充资金使得联合国各组织因捐助者的偏向和优先重点改变造成供资水平和组成变化而受影响。其中的问题和涉及的一些主要限制简略分析如下。

1. 替代效应

33. 大会在第 59/250 号决议中认识到“非核心”资源的补充价值，但明确表示补充捐款不应成为“核心资源的替代品”。⁸ 大会的这项规定尚未得到遵守：至今为止，如上所述，增加的补充资金并非经常资源以外的资金，而在某些情况下取代了应有的经常资源。

2. 指定用途的资源

34. 补充资金往往以各不同具体程度指定用于特定的用途和受益者，而无法灵活的在政府间一级转用于其他优先事项，以实现联合国发展议程，包括千年发展目

标。指定用途的捐款往往有一些事先订定的条件，降低了受款者视国际或国家优先次序而重新分配资源的能力。

3. “弥补空缺”的作用

35. 补充资金只许可用于特定的目的和项目，形成零碎分散的方式进行发展合作工作。因此，转向补充筹资，加上某些捐助者日益采用非联合国渠道的官方发展援助，联合国系统在执行全球发展议程方面有可能沦落为“弥补空缺”的角色。

4. 战略途径和补充筹资

36. 补充筹资可能在某一年内增加了资源数量，但不一定能保证多年认捐，这是发展合作活动有效制订长期方案的一个条件。为了应付这个问题可以适当采用多年筹资框架，建立一个既包含核心资源又包含补充资金的战略框架。

37. 转向补充筹资造成一种情况就是联合国系统发展援助活动的很大一部分落在国家和国际管理程序范围之外。即使捐款必须符合某一类的战略评估标准，但并不能按照战略方案制订标准有系统地分配资源，不利于按照联合国发展议程进行战略资源分配。

5. 筹资方面的竞争性加强

38. 整个联合国系统的筹资往往都是竞争性质，具有不同筹资能力的各基金、方案和机构竞相向捐助者谋取捐款。造成筹资方面竞争的原因显然是对补充资金的依赖。

39. 竞争可以刺激服务质量的改善，使捐助者和方案国可以更加灵活的选择业务代理。然而过度的竞争显然不利于战略方针，特别是捐款有一个总的优先事项如千年发展目标的情况。

40. 补充筹资的协议多数是双边的，一次只有一个捐助者，或是一小组捐助者。这时，优先秩序扭曲的危险较高，不但是整个系统一级，对于个别方案和个别组织的方向而言也是如此。其结果是，事实上经常发生，业务工作集中在某几个捐助者所偏向的主题，而非国家一级或国际一级确定的方案优先事项，参与了过多的机构，某些机构按其理事会界定的比较优势或优先次序原不应介入。

6. 实地一级的筹资和资源分配不灵活

41. 同捐助机构在总部的对话通常包括核心和补充资源两方面。而同该捐助者实地接触时则一般只限于补充资源。目前，方案制订和资源调动从总部转向外地，从一些角度看，这是积极的发展，特别是响应国家一级的需要，但危险是进一步把核心资源推向补充筹资，为发展合作活动制订方案使得资源分配更加不灵活。比如说，国家一级筹集的资金不能用于总部一级或其他国家的方案开支，尽管国家一级产生的支助费用收入可用于某些有关的总部行政开支。

7. 补充筹资和费用回收

42. 会员国最近强调必须对补充性活动实行全额费用回收，但还没有共同协议的方法。一个尚未解决的问题是费用回收在何种程度上应用于本组织的基本行政费用，并且部分用于不明显归于任何特定方案活动的方案运用于支助费用。

43. 各组织日益依靠补充资源来维持基本基础结构的重要部分，维持最低限度的方案业务，看来补充资源也应承担相当一部分方案的基本行政费用。⁹

三. 展望：挑战和可选办法

A. 为联合国发展合作供资：是应得的权利还是对发展挑战的回应？

44. 在考虑如何使联合国各组织更容易得到经常资源时，一个根本问题就是应该向哪些活动提供这类资源。的确，要对供资问题进行任何有意义的讨论，就必须清楚了解基于联合国发展议程的联合国系统发展任务，以及联合国系统每个组成部分在完成这一任务所起的具体作用。经常资金需求源自联合国系统的体制发展任务，也需源自要求联合国系统及其各组成部分帮助解决的各国紧急发展需要。

45. 发展中国家，尤其是最贫穷的发展中国家，需要加强及发展能力，通过促进投资尤其是对基础设施的投资、发展机构、进行经济和社会改革、解决本国社会的优先问题以及增加培训和就业等方法，实现本国的经济和社会目标。人们预期联合国系统在支持这些努力过程中，充分利用所有各种能力、知识和经验，确保在国家一级采取干预行动时各方面更加协调一致，并更好地使其各项方案与国家一级的发展努力相结合。

B. 确定资金需求

46. 在关于供资讨论中，一项关键的问题是如何最好地为下列三类基本支出供资：方案支出、方案支持费用和行政支出。

47. 尽管采用了多年筹资框架，但联合国大多数基金和方案在这方面继续面临一个主要的问题，就是这些机构运转所需的基本行政费用经常和方案费用一样，由不稳定的年度捐款供资，从而影响到其组织结构的总体稳定性、成效及其服务和方案的质量。

48. 上文指出，靠摊款支付基本行政支出的专门机构和其他实体，一方面被僵化、资金匮乏的经常预算所“困”，另一方面其发展方案仍然会因补充资金供资起伏不定而受到影响。

49. 为了解决这一问题，一些会员国主张采用不同的方法和不同的供资模式，为各实体的基本行政基础设施及核心方案能力供资。然而采用这一方法，就很有可能使行政预算与一个抽象的、源自一个机构的历史任务和过去预算的“核心”支出概念挂钩，而不是与该机构所要回应的不断变化的要求挂钩。

50. 适当界定基本行政费用的内涵，是确定联合国各组织所需资金总额的关键问题。同时，这一定义不能是静态的或者机械的。同时确保尽一切可能提高效率的同时，应该允许调整和扩大行政支出，以应对发展支持需求的增加，从而使方案活动的总体质量和数量不受影响。

51. 因此，最好的方法似乎是一种设法从总体上查明所需资金总额的方法。这种方法的第一步是根据需求、以国家为基础并按照国家发展战略及区域和全球战略确定的方案需要，然后要求有关机构在其专门领域内作出响应，以便为实现联合国发展议程提供最大支持。

52. 只有查明这些方案需要并对相应的资源投入（财政、人力、技术和组织）进行量化，才能适当估计一个机构的“核心”方案所需行政费用。此种估计应该与当前的资源流动相联系，应查明各种差距以及改善该机构满足国家需要的方法，并应适当考虑到为支助工作提供整体框架的全球和区域活动。

53. 因此，理事机构应该设法根据有关实体的总方案规模，制定行政和方案支持预算，并相应调整所有有关行政支持和能力。

C. 全部门方法和预算支持：为联合国发展系统供资所涉及的问题

54. 全部门行动计划和预算支持已日益成为交付发展援助的新模式，¹⁰ 这不仅改变了政府与捐助者之间的关系，而且还引出了一些重要问题，即联合国系统将来如何应对这些新模式。¹¹

55. 尽管这些新交付模式对联合国系统支助方案所产生的影响正在逐步显现，但对联合国系统国家一级活动的经费所产生的影响目前仍不清楚。如果这些模式成为在国家一级交付官方发展援助的主要方式，就会对各组织的经费问题产生这样的影响，每个组织将需要重新审查自己在国家一级的比较优势和资产，以便能够在部门方案中发挥必要的作用并获得适当的资金。此外还需要建立一些机制，“偿还”联合国系统向这些模式提供行政和其他支助所发生的费用，同时铭记现行的全额费用回收政策。

56. 总体而言，尽管联合国系统与这些新交付模式（一般被财力较为雄厚的双边和多边发展机构采用）的互动为联合国系统带来重大挑战，但明显也为在发展援助的总体影响以及由方案国家自主掌握两个方面取得总体进展提供了重要机遇。

D. 供资模式：自愿供资、摊款和协议充资

57. 随着发展中国家及其发展伙伴准备加大力度，以实现国际商定的发展目标，并且随着关于发展筹资，尤其是关于最贫穷国家的发展筹资的辩论变得更加紧迫，联合国系统各组织面临的一个关键问题是，在这个行动和结果可调高调低的新环境中，他们是否能够用他们从过去继承的传统供资模式，按照要求，适度发挥其政策、宣传和能力建设作用，以及是否需要重新审视如何使联合国系统能够

在发挥其战略作用方面建立高效率和高成效的信誉，而这种信誉则来自于以稳定、可预料、长期及不断扩大的资源基础，同时把资源和成果挂钩。

58. 尽管各基金和方案、专门机构和其他联合国实体采用的“核心”供资模式不同，但他们都面临着同样的问题，即需要保证为其核心预算提供稳定增加的资源，使他们能够满足不断扩大的新需求。

59. 最近几年一直在采用的一个方法，就是把现行供资模式作为基本前提，同时采用一个短期供资战略，以最大限度地获得补充资金，并用上文提到的几个因素加以校正。这一方法为几个联合国实体带来了更多资源，但在调整联合国系统的发展合作活动，使之与追求实现包括千年发展目标在内的联合国发展纲领的工作保持协调一致方面，许多悬而未决的问题仍然存在。一般而言，补充资金虽然使资源流动总量增加，却无助于促进这种协调一致，也不能保证提供联合国系统各机构为对促进联合国发展议程做出最大贡献所需要的稳定、有保障、可预料和不断增长的“经常”或“核心”资源。

60. 可以探讨的其他解决办法包括：

(a) **注重使用多年筹资框架及其与基于成果的管理制的联系。**尽管现行的多年筹资框架，作为加强核心资源调集努力的工具，取得的成果有好有坏，但在同样背景下，却是处理联合国系统各组织的战略成果框架和综合资源框架的有用工具，既调集了方案资源也调集了行政资源。的确，多年筹资框架方法的主要益处，在于该方法结合了方案目标、资源、预算和结果。多年筹资框架可以增加核心资金，其方法是提出明确的核心筹资目标，确定筹资和成果管理制之间的联系，从而把这些成果与有关组织致力实现的最终目标结合起来。¹² 因此，多年筹资框架提供了一个关键框架，其目的在于使某组织的政策与业绩保持一致，并把对该组织所提供的支助的总体需求（依据以国家为基础的资料）与该组织对这类需求的回应挂钩，而不考虑供资来源。多年筹资框架在多大程度上有助于提高该框架允许的核心资金的可预测性，与该工具的多年期性质有关。现在正是会员国充分利用这一方法的潜在益处的时候，会员国可以按照多年筹资框架中商定的核心资源目标，通过长期持续作出多年期认捐的方法承诺提供核心资源。

(b) **为核心组织预算摊款。**正在设法提高“核心”资金的可靠性的基金和方案，可以考虑采用摊款制度，以应付保证其基本运转的核心支出。联合国现行分摊比额表经过适当修改后，可用于这一目的。每个组织可在加入组织的规定中列入缴纳摊款的义务。这类制度中应该纳入允许对核心需要重新评价的条款，评价可每年进行一次，以便避免专门机构在这方面曾经遇到的僵化问题。

(c) **摊款与自愿捐款计划相结合。**这是环境规划署采用的模式。该模式制定有“自愿捐款指示表”，用于指导捐助者确定自己给核心方案资源的自愿捐款数额。补充活动继续由另外的筹资方法供资。

(d) **用于为“核心”预算供资的协议充资。**这一机制需要确定综合方案的定义，并在此基础上就充资问题进行谈判。尽管这一方法看起来对小机构而言比较复杂，其是否价值取决于其是否有能力筹集关键数额的资源。这一机制在启动之前，应充分测试其可行性。一个关键问题是如何处理不同捐助者间的负担分摊问题。在处理负担分摊问题方面，国际金融机构一向是把在董事会的投票权和代表人数与每个捐助者投入的资本份额挂钩。农发基金方法采用的制度，是在收到捐款后对有投票权的股份进行调整。这样，金融机构处理负担分摊问题的方式，在适用于联合国各机构、基金或方案之前需要进行重大调整。协议充资机制在试用阶段可能局限于预算的一部分。因此，尽管该机制的试用在短期内不会大幅度改变捐助者之间的负担分摊情况并带来实质性变化，但在长期内可有助于在联合国各实体和会员国之间启动一个讨论进程，最终产生重大的供资成果。

(e) **用于基金和方案组合的协议充资机制。**如果联合国各基金和方案将来能够从协调一致的方案规划转为联合方案规划，那么将协议充资模式用于他们的联合方案，将会产生把数额更高的关键数额资源定为目标的优势，从而在一般比较耗时的谈判过程中节省交易费用。

61. 尽管依赖经常预算摊款的各专门机构或者联合国系统实体不大可能考虑采用协议充资机制等自愿捐款计划，这些组织仍然需要迎接挑战，用已经停滞或者越来越少的核心行政预算，为通过补充（预算外）筹资收到的越来越多方案资源提供服务。

62. 一个主要专门机构的情况就最能说明问题。该机构的经常预算从 1990 年代中期占方案资源总额的三分之二以上，减少到 2006-2007 两年期间预计预算的不到 30%。在目前的情形下，没有什么诱因可促使捐助国调整这些预算政策，特别是如果作为另外一项选择，他们只要从提供经常经费转为提供补充经费，就可以支持有关机构工作中他们特别喜欢的那些方面。与此同时，在提供经费方面，经常预算和预算外资源之间的互换性，仍然是大多数专门机构面临的一个关键问题，因为这些机构越来越多地依靠无法预料的补充资金来维持本机构的关键核心机制。目前大家都在谋求实现联合国的发展目标，这为把目前由自愿捐款供资的相当大一部分活动重新定位为联合国系统核心工作的一部分，提供了很好的理由，在这个时候许多机构即使想维持它们在制订规范和标准、宣传和其他核心全球职能等领域的历史作用都倍感困难。

63. 另外还需要进一步考虑通过何种方式来提高某些组织中现行分摊机制的灵活性，例如通过受环境规划署和农发基金实行的“自愿捐款指示表”或者充资式谈判启发而制定的其他模式。

64. 这些创新供资模式在适用于联合国系统的不同组织时，可以用几种不同方式进行组合，并与现行模式相协调。例如，“摊款”制度可以重新规定分摊预算各部分的方式，并根据每个组织的特定需要加以调整。

65. 应进一步检验这些模式的可行性。下列几个标准可以作为检验的依据：

(a) 某个模式所允许的资源流动**是否足够**（特别是对联合国面临的新发展任务而言）；

(b) 资源流动**是否可靠、是否可预测**以及**是否有保证**（使用商定的时间表以保证提供资源，并核实捐助者的承诺是否有“约束力”）；

(c) 捐助者之间**可接受的负担分摊安排**，以及主要捐款者之间可能达成的共识。

E. 确定一个全系统的供资方法

66. 应可考虑在国家一级汇总全系统资源需求，对同一个国家内不同机构的资金需求进行比较，并核实对每个机构的投入需求的依据及这些需求是否一致。即使这一汇总范围仅限于在一个国家内开展业务的较小机构子集，例如联合国发展援助框架及其相应的成果总数据库，也会增加对可能要求联合国系统在一个国家开展的各项活动的了解，同时把联合国发展援助框架资源框架的不同因素衔接在一起。

67. 把用于资助全系统在一个特定国家的各项活动的所需资源量化，这一举措本身并不能促成全系统共同供资，也不是联合调集资源活动，但它可能是为这样一项努力创造某些条件的第一步。

68. 在理论上，人们可以设想开展一个进程，最终提出由整个联合国系统交付的全球“发展产品”估计数，并提出相应的全球资源目标，而这一目标之后可以成为与有关捐助者或者整个捐助界进行指示性认捐谈判等各种“谈判”的客体。这类进程需要界定整个联合国系统的全球“一揽子方案”的定义，由捐助者进行审查，并与其他发展行为者提交他们注意的其他一揽子方案进行比较。

69. 为了根据联合国发展援助框架等文书中载列的联合国系统所有国家级资金需求以及区域和全球方案的资金需求，确定全球供资目标而进行汇总，这需要与联合国发展议程明确挂钩，包括与千年发展目标挂钩，使汇总成为促进具体筹资活动的一个有力工具。

70. 鉴于联合国系统在体制结构上比较分散，无法向捐助者提出一个单一但全面的全世界“一揽子方案”进行谈判，因此联合国系统明显处于不利地位。联合国不能像国际开发协会那样向潜在捐助者提出一个综合封套，其中有全面的拟议方案文件，规定所需资源的总金额，资源分配标准以及其他必要的政策指示。联合国系统目前也没有用于这一目的的体制渠道。

71. 随着国家、区域和总部三级在统一及协调全系统的工作及运转方面取得更多进展，供资需求的汇总可能会成为一个可行的工具，用于有效地协作调集资源。

四. 结论

72. 本报告审查了联合国系统业务活动的各种筹资办法——有些办法比较实际，有些办法在目前情况下比较脱离实际——以便提高其可预测性、长期稳定性和充分性，同时保留现有筹资办法的优点。联合国各组织既要准备如何回应方案国不断变化的需要，又要设法实现商定的发展目标（包括千年发展目标），它们必须继续探讨和推动，如何按照最适合它们特殊情况和机构结构的方式，在自愿捐款、分摊款项和协议补充资金办法之间找出最好的混合使用比例。在这样做的时候，它们应该参照整个系统最好的做法，并由中央的联合国政府间机构进行评估，找出最能使整个系统向会员国提供的服务质量得到改进的解决办法。计算出联合国系统为国家、区域和全球发展活动提供资金所需的总额，可以以此为基础与捐助国进行比较和谐的对话，特别是如果所需总额显然与联合国发展议程、特别是与千年发展目标有关。

73. 本报告分析的是关于充分性、可预测性、有保证、分摊负担和捐款的组成等问题，并区分“核心”和补充资源，但也需要讨论一些范围比较大的问题，其中涉及联合国业务机构的总体作用，以及与其他使用官方发展援助的渠道相比联合国业务机构的比较优势。

74. 国际发展系统的结构正在迅速改变，这既是机会，也是挑战。为联合国发展系统提供资金的必要条件应该是它能够有效地帮助取得真正进展，实现包括千年发展目标在内的联合国发展议程。联合国系统提出的方案活动必须符合这些活动所服务的国际和国内发展目的，并可能对目的产生影响。

75. 为联合国发展合作提供资金，应该是尽可能支持发展中国家实现联合国发展议程工作的一个组成部分。本报告主张按照国家优先需要、以国家为基础并由需求推动的办法，用数字来表示筹资需要，因为这种办法密切联系到联合国系统业务活动的比较优势和独特性质。

76. 本报告还提出联合国筹集资金要更加协调合作的可能性，并将其与加强协调联合国系统在国家、区域和全球各级的全面工作联系起来。

77. 本报告所说的筹资办法和创新方式应该在个别机构进一步进行政府间级别的讨论；在整个系统，则应该在经济及社会理事会和大会进一步讨论，包括作为2005年9月大会召开的高级别全体会议的后继行动。

78. 经济及社会理事会 2005 年实质性会议业务活动部分将要讨论为联合国系统发展业务活动提供资金的筹资办法和方式，这一讨论将会突出显示这些问题与九月份高级别全体会议要推动的总体目标的关系。在这方面，理事会不妨强调指出，不论是对于有效实现《千年宣言》的发展目标，还是对于联合国系统充分支持这一努力的能力，这些问题都具有关键重要性。

79. 作为大会高级别全体会议成果的后续行动，应该鼓励会员国重新下定决心和做出承诺，本着全球伙伴关系和团结一致的精神，继续进行关于筹资问题和方式的高级别政治辩论，以有效加强联合国系统发展合作活动。

注

¹ 这一指标在发展筹资问题国际会议得到重申。见《发展筹资问题国际会议的报告，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥，蒙特雷》（联合国出版物，出售品编号 E.02.11.A.7），第一章，第 1 号决议、附件。又见 A/59/2005，第 48 至 53 段。

² A/59/2005，第 51 段。

³ 又见秘书长提交经济及社会理事会 2005 年高级别会议的报告（E/2005/56）。

⁴ 在 2005 年 3 月 2 日的“关于援助效果的巴黎宣言：自主权、和谐、调整、结果和相互问责”中，91 个国家和 25 个国际组织作出要加强外来援助效果的具体保证，同意用“指数”来监测在自主权、调整、和谐、结果和相互问责等方面的进展情况。

⁵ “核心”和“非核心”资源趋势的详尽分析见 A/60/74-E/2005/57。

⁶ 世界粮食计划署的数据不包括在分析之内，因为粮食计划署 1999 年把“核心”和“非核心”资源作了重大的重新分类，引起根本性的变化。

⁷ 多年筹资框架的运作及其解决联合国发展合作方面各种问题的潜在在秘书长若干报告中都作了分析。见 A/56/70-E/2001/58 和 A/57/332。本报告的根据就是这些报告的分析。

⁸ 大会第 59/250 号决议第 20 段。

⁹ 粮食计划署现有一个相对较为简单透明的制度，确保补充捐款的回收额足以支付所有边际费用加上适当的行政费用份额（粮食计划署的术语称之为“间接支助费用”）。

¹⁰ 关于这一领域的最新趋势，见《关于援助效益问题的巴黎宣言：自己掌握、统一协调、一致、成果、相互问责》。

¹¹ 见上文第 11 段。

¹² 其他供资机制中也有使用成果管理制方法的情况，如国际农业发展基金的协议充资进程。该进程的依据，是在对该基金各项活动的结果和影响进行讨论的基础上与会员国的协商情况，并由密集使用成果管理制的情况及评价研究得出的证据提供支持。