



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
27 November 2012
Chinese
Original: English

2013 年第一届常会

2013 年 1 月 28 日至 2 月 1 日，纽约

临时议程项目 5

财务、预算和行政事项

对开发署参与直接预算支助和集合供资的审查

摘要

执行局第 2008/24 号决定赞同进入一个四年试行期，使开发署能应方案国请求，在某些规定和限制的范围内，在财务上参与集合供资和部门预算支助安排。本文件遵照执行局决定的要求，在试行阶段结束后，对试行情况的功用和实效进行审查。

审查显示，试行期的有关规定使开发署的国家办事处具有所需的灵活性，能够在国家一级不断变化的发展合作环境中，继续作为一个具有创新性的主要合作伙伴。这样，各个国家办事处就能：(a) 不仅推动有效的发展合作，而且做到“言行一致”，就是应政府的请求参与直接预算支助；(b) 作为各主要政策论坛的一部分，增进开发署作出的政策贡献；(c) 适当调节开发署对能力发展的支助。在直接预算支助环境中，国家办事处要有灵活性来参与可以提供的各种各样援助方式。试行有助于增进国家自主权，和为在各有关部门的优质政策参与创造更多空间。开发署所作的增值贡献之一，是支持提高各国谈判、设计和管理直接预算支助的国家能力。

决定的要点

执行局不妨：(a) 同意在 2008 至 2012 年试行期之后，保持 DP/2008/36 号文件所载对条例和细则的修改，使各个国家办事处能够继续在直接预算支助环境中具有所需的灵活性，同时确认这些条例和细则如有必要，可在联合国目前正在审议的统一条例和细则的框架内加以进一步修订；(b) 提请在开发署各个部门之



间以及与联合国发展集团(发展集团)的成员分享试行期的成果；(c) 鼓励开发署与发展集团一起采取这个做法，以确保直接预算支助和集合基金发挥协同作用和采取共同做法。

目录

章次	页次
一. 导言	4
二. 背景	4
三. 开发署直接预算支助政策的演变	5
四. 开发署国家办事处的经验	7
五. 需求和展望	10
六. 提交执行局的建议	11

一. 引言

1. 过去 10 年来，直接预算支助已成为可以向方案国提供的援助方式组合的一个组成部分。执行局 2008 年第二届常会通过关于开发署对待直接预算支助的立场的第 2008/24 号和第 2008/29 号决定。

2. 作为这些决定的一部分，执行局赞同展开一个四年试行期，使开发署各个国家办事处能够按照某些规定，选择在财务上参与部门预算支助和集合基金。随着试行期结束，要按照先前提交执行局的两份报告 (DP/2008/36 和 DP/2008/53) 所列的标准，对试行倡议进行审查，提交执行局在 2013 年 1 月举行的第一届常会。

3. 这项审查是基于一项案头研究，和对实行了和(或)认真考虑实行试行做法的方案国内相关利益攸关方进行的访问。特别受到关注的问题是，开发署是否能够通过试行倡议下所测试的那些规定，对国家自主权和能力发展提供支持。报告最后就试行的各项规定应否继续实行和(或)纳入开发署的规则和程序的问题提出了建议，以供执行局审议。

4. 本文件分 5 个部分。第一部分对直接预算支助作为一种援助方式作了简短的背景介绍，并总结了从其使用得到的经验教训。接下来的一章叙述开发署直接预算支助政策的演变。审查的核心部分是第四章，它按照 DP/2008/36 和 DP/2008/53 两份文件所列的标准，考察了开发署各个国家办事处的经验。在对试行的需求和展望进行评估之后，最后一章向执行局提出一些建议。

二. 背景

5. 开发署尽管认知到直接预算支助不是开发署的核心业务，但认识到直接预算支助是一种发展供资手段，能够促进国家自主权和透明度，并使发展合作与国家预算优先事项保持一致。开发署支持那些表示出有更大兴趣使用直接预算支助机制作为它们直接通过国家预算来协调、管理和监察发展筹资的首选办法的方案国政府。

6. 直接向受援国政府的预算作出支付，并不是什么新做法。预算援助可以回溯到 1950 年代，那时是提供给刚刚脱离殖民统治的国家。继这种直接支付之后，是 1970 年代的商品援助，和国际收支支助。1990 年代中期，减免债务变成了向发展中国家提供的直接财务支助的一个重要部分。1996 年启动的重债穷国债务倡议是最突出的例子。通过重债穷国债务倡议提供的债务减免与减贫战略文件联系在一起，以确保债务减免所释放出来的资金是用于有关国家的减贫努力。

7. 2000 年代初，在要求更有实效、更高效地提供发展援助的呼声中，直接预算支助开始成为一种援助方式。经济合作与发展组织的发展援助委员会将直接预算支助定义为“通过将外部机构的资源转入伙伴政府国库向伙伴国的预算融资的

方法”。与项目援助不同的是，直接预算支助完全由受援国的国家制度——如分配、预算、采购、核算和审计程序——加以管理。直接预算支助可以采取两种形式：(a) 一般预算支助，即向政府的预算包括国际收支提供的一般捐助；(b) 部门预算支助，即以某个部门或者主题方案为对象的捐助。在直接预算支助之下作出的资金管理安排，可能导致某个特定部门、主题方案或计划的集合基金安排(又称篮子基金)。

8. 关于直接预算支助量的全球合计数据很难得到。《巴黎宣言》监测调查指标 9 (基于方案的做法，直接预算支助是其中一部分)的数据可以审慎地用作替代。根据 2011 年的调查，在参与的捐助者所提供的援助之中，有 1 690 万美元，即 23%，是以预算支助形式交付给 78 个国家和领土的。总的来说，基于方案的援助近年来似有轻微增长(抽样调查 34 个国家)。在 2005 年，所调查的官方发展援助有 35% 是基于方案的。在 2007 年，这个数字降至 34%，到 2010 年又再增至 37%。

9. 最近的评价和研究大多是在国家一级进行，对直接预算支助的评论意见有好有坏，但都要求采取更求真务实的做法。直接预算支助既不是减少贫穷的灵丹妙药，也不会在可见的将来消失。对于直接预算支助，要看清楚它是什么：它只是发展中国家和发展伙伴可以采用的一种筹资手段。

10. 对受援国来说，以预算支助方式接受援助的首要理由，是增强自主权。一些国家表示，在它们的援助政策中，直接预算支助是首选的援助方式；另一些国家则将它视为混合采用的多种援助方式中的一种。总的来说，直接预算支助的成功取决于坚强的政治意愿，以及政府管理各种相关程序的能力。有证据显示，获得直接预算支助的受援国的财务管理制度会得到改善(例如参看《向发展中国家提供预算支助》，联合国国际发展部，2008 年)。直接预算支助虽然可以给予受援国更大的灵活性，但是不一定就能减少不稳定性。事实上，直接预算支助可以因为政治理由，和(或)由于未能达到商定的基准，而被撤销或者终止。

11. 从发展伙伴的观点来说，以直接预算支助的方式提供援助的理由，是增强国家自主权和目标一致性，并通过减少交易成本，释放出更多的能力。预算支助的增多，与发展伙伴国内要求减少行政费用的压力也有关系。有一些捐助者将其官方发展援助的大部分以预算支助的方式提供(例如欧洲联盟委员会、瑞典、联合王国)，另一些国家则采取较为审慎的做法(例如以试行的方式)。新的发展合作提供者一般不会向直接预算支助机制提供捐助。

三. 开发署直接预算支助政策的演变

12. 由于直接预算支助增多，以及这种援助方式在全球一级和国家一级受到更多注意，大会在其关于发展方面的业务活动三年期全面政策审查的 2004 年第 59/250 号决议中，要求联合国系统“支助加强国家能力，以更好地管理各种援助

方式，包括全系统办法和预算支助”。大会关于三年期全面政策审查的 2007 年第 62/208 号决议(第 103 段)明文“鼓励联合国发展系统应方案国的邀请按规定参加目前的和新的援助方式和协调机制，并邀请联合国发展系统增强它在这一方面的参与”。

13. 越来越明显，开发署作为主要的发展伙伴之一，按照上述两项决议，有必要明确制定关于预算支助的政策。在 2008 年，开发署向其执行局提出两份报告：开发署参与直接预算支助和集合基金(DP/2008/36)，和后续报告——开发署在国家一级不断变化的援助环境中的作用(DP/2008/53)。两份报告都着重指出，开发署的相对优势不在于提供财政捐助，而是在于支持国家能力发展。

14. 两份报告虽然否定了一般预算支助，但建议开发署考虑参与部门预算支助和集合供资。开发署参与部门预算支助和集合基金的理由，是要回应各国日益增加的对能力发展以及对开发署扩大参与实现统一和一致的努力的需求。报告中还建议，开发署应只参与对其已通过另一个项目参与的领域或部门进行集合供资(见 DP/2008/36)。

15. 补充报告提出了 4 个不同的选项，以供开发署的国家办事处应方案国提出的请开发署支持其能力发展和扩大参与实现统一和一致的努力的请求，参与部门预算支助和集合基金(见 DP/2008/53，第 17 段)。如有需要，这几个选项也可以混合采用。开发署可以采取能力发展倡议和政策咨询服务的形式，通过以下方式提供支助：

(a) 以一个标准的开发署项目提供政策咨询和能力发展支助；

(b) 应政府请求管理一个集合基金；

(c) 成为一个部门预算支助基金或集合基金的非资金提供方或“不负信托责任的签署方”，或成为各自伙伴关系小组中具有观察员地位的非签署方；

(d) 将财政捐助分配给由一个政府实体管理的部门预算支助基金或集合基金，或分配给在其获授权领域由一个联合国基金、方案或专门机构管理的集合基金。

16. 开发署遵照执行局第 2008/29 号决定，起草了一套业务准则——开发署参与部门预算支助和集合供资：国家办事处和总部单位 2009 年业务准则和程序。这套准则反映出已获核可的对财务条例和细则作出的修正，从而能够开始实施试行政策。这套准则已于 2009 年 5 月提供给所有工作人员。

17. 本报告将把重点放在分析开发署按照选项(d)向部门预算支助或集合基金提供财政支助的经验。本报告不会详细审查可供开发署的国家办事处选择的其他 3 个选项。不过，值得指出的是，关于直接预算支助的准则也曾用来使开发署能够通过其多伙伴信托基金办公室，回应各国政府提出的管理集合基金的请求，特别

是在气候变化领域。迄今已有 4 个国家(刚果民主共和国、厄瓜多尔、埃塞俄比亚和马里)的政府请开发署在这一方面提供支助。

18. 这些国家基金之中的第一个,是 2010 年设立的 Yasuni Ishpingo Tambococha Tiputini (Yasuni ITT) 信托基金,目的是便利接受国际社会捐款,用来支持厄瓜多尔永远停止开采 Yasuni ITT 油田的决定,因为这些油田位于世界上最重要、最具多样性的生物保护区之一,并且是该国土著人民的家园。应厄瓜多尔政府的请求,开发署拟订了一个法律文书和相关的作业程序,使它能够向该国政府提供基金管理服务。法律安排包括一个作了修改的管理服务协议,以及发展集团的标准行政安排;这两个文书都分别同政府和向 Yasuni ITT 信托基金捐款的捐助者缔结。开发署多伙伴信托基金办公室在开发署执行局核可的上述部门预算支助和集合供资准则的框架内,将从捐助者收到的捐款直接转给该国的国内伙伴。该国的执行组织对开发署按照政府 Yasuni 指导委员会的指示付给它们的资金承担全部方案和财务责任。这些资金由每个 Yasuni 基金接受者和执行组织按照该国的监管框架加以管理,前提是该国的财务条例和细则不违背开发署财务条例和细则的原则。

四. 开发署国家办事处的经验

19. 2008 至 2012 年试行期的经验显示,执行局第 2008/24 号和第 2008/29 号决定中的规定使开发署能在不断变化的发展合作环境中,以更能针对需求、更灵活的方式,参与发展中国家自己选择的筹资手段。这些经验也向开发署提供了新的机会,将自己定位为关键领域的技术伙伴,在实质性政策谈判中有发言权,并在政府能力不足的实质性问题上,以及在以提高发展合作的实效为目的的管理问题上,提供技术支助。

20. 在 2008 至 2012 年间,布基纳法索、柬埔寨、莫桑比克、尼泊尔、卢旺达、乌干达和另外几个国家的政府向开发署的国家办事处表示,有兴趣向直接预算支助作出财政捐助。不过,在审查了各种可能性之后,除了布基纳法索之外,所有这些国家的政府和开发署都选择了以更有针对性的能力发展应对措施来支持预算支助机制,而不是由开发署同其他捐助者一起提供预算支助。在那些安排中,开发署往往是向财政部和(或)规划部提供支助来改善援助的协调,和加强对发展成果的相互问责(例如在卢旺达、莫桑比克和尼泊尔)。

21. 在柬埔寨等几个实例中,政府和发展伙伴总的来说同意在基于方案的做法上采取灵活做法,主要重点放在指导、决策和协调。同时,供资方式保持灵活,除了集合供资或者使用国家预算和财务系统之外,也允许采取并行供资安排。在政府和开发署曾经考虑选择直接预算支助的国家,开发署和(或)联合国国家工作队通常会成为一般预算支助捐助小组的联系成员,或者具有不负信托责任的观察员地位。

22. 布基纳法索在 2005 年开始使用直接预算支助。2011 年的预算支助总额为 3.71 亿美元，占官方发展援助的 32.4%，2010 年则是占官方发展援助的 30.5%。在 2008 年，布基纳法索政府请求开发署国家办事处参与部门预算支助。这一请求在 2009 年获得核可，用来资助两个项目，都属于政府确定的优先领域，也属于开发署核心任务(艾滋病毒/艾滋病和促进人权)的范围。2011 年，开发署向布基纳法索艾滋病毒/艾滋病领域部门预算支助提供的捐款为 8 500 万非洲法郎(合 174 885 美元；捐款总额为 926 415 770 非洲法郎，合 1 906 073 美元)，占艾滋病毒/艾滋病部门预算资金的 9.18%。这笔资金从经常资源中划拨，数额低于执行局第 2008/24 号决定所赞同的资源规划框架中规定的核心资金年度授权支出限额的 10% 上限。艾滋病毒/艾滋病集合基金的业绩，在执行率和吸收两方面的评价都很高。还应指出的是，开发署在支持政府努力提高发展合作实效方面发挥重要的作用。开发署向集合基金提供的捐款，也被视为表明开发署做到“言行一致”，这增进了伙伴们的信任，并且增强了开发署在国家一级的可信性。

23. DP/2008/36 (第 28 段)和 DP/2008/53 (第 24 段)两份执行局文件列出了对开发署允许其国家办事处在财务上参与部门预算支助和集合基金的试行阶段进行质量审查的基准问题。这些基准分属下列几个领域：(a) 政策与伙伴关系；(b) 自主权；(c) 国家制度的利用；(d) 相互问责；(e) 可预测性；(f) 统一性和一致性。

框表 1

文件 DP/2008/36 和 DP/2008/53 所列基准摘要

范畴	基准
政策与伙伴关系	<ul style="list-style-type: none"> • 开发署的加入是否提升了开发署的政策和能力发展贡献的影响？ • 在所参与的直接预算支助和集合基金领域，对能力发展和赋予它的国家优先事项的投资有无明显增长？ • 对开发署与政府和捐助伙伴的关系，包括与国家援助协调机制的关系，有什么影响？ • 开发署的参与是否有助于开发署在既定领域发挥更大的政策和倡导作用？
自主权	<ul style="list-style-type: none"> • 开发署的参与是否进一步增强了国家自主权？如果是，有什么证据？
国家制度的利用	<ul style="list-style-type: none"> • 开发署参与部门预算支助和集合基金，是否有助于增进国家制度的利用？是否增强了采购、公共财政管理、审计等相关方面国家制度的能力？

范畴	基准
相互问责	<ul style="list-style-type: none"> • 部门预算支助和集合基金是否改善了方案国公共财政管理制度的执行情况和问责制? • 有没有根据相关的谅解备忘录, 对各项基金进行健全的监测和监督? • 有没有使用统一现金转移或另一种商定的能力评估工具?在改进国家方案和财务管理与监测能力方面, 有没有对这些成果进行监测?
可预测性	<ul style="list-style-type: none"> • 部门预算支助和集合基金是否以提高资源的可预测性并减少其不稳定性的方式提供?
统一性和一致性	<ul style="list-style-type: none"> • 开发署参与部门预算支助和集合基金是否对国家一级的统一和一致产生了影响? • 开发署的参与是否提高了发展援助管理上的合理性和成本效益, 并且降低交易成本?是否将能力释放出来?如果是, 是如何做到的?

24. 在政策与伙伴关系方面, 开发署参与直接预算支助和集合基金的政策规定为进行更高质量的政策对话铺平了道路。开发署加入这种安排, 增强了其所作政策贡献的影响, 同时也加强和形成了更多与政府伙伴、民间社会和其他发展伙伴的伙伴关系。例如在布基纳法索, 参与集合基金具有战略重要性, 确保了开发署能够继续发挥催化性政策功能, 和在部门方案及相关的统一政策对话框架以内, 加强在其各个任务领域的倡导作用。由于艾滋病毒/艾滋病集合基金和为此开展的倡导工作, 与艾滋病毒/艾滋病有关的少数群体和特定群体的权利已被纳入艾滋病毒/艾滋病国家战略。因此, 参与集合供资安排为扩大关键性发展干预措施的规模开辟了极其重要的政策空间。同样, 人权领域的集合基金为开发署提供了机会, 同作为集合基金方式伙伴的政府和外交使团团长开展高级别政策对话。

25. 这个政策的规定还有助于加强采用国的国家自主权。各国的指导委员会通常由各自政府担任主席, 并有发展伙伴、民间社会和私营部门参与。开发署可以选择参与部门预算支助或者集合基金, 因此能与方案国自己选择的援助方式保持一致。由于财政捐助是通过国家制度渠道提供的, 所以对各种程序(如公共财务管理、公共采购、预算监督、审计)的自主权得到保证。对布基纳法索艾滋病毒/艾滋病集合基金进行评价的结论是, 与其他供资方式相比, 集合基金有相对优势, 能鼓励发展伙伴保持和增强对这个程序的承诺。

26. 与其他发展伙伴的情况相似, 开发署参与直接预算支助和集合基金有助于增进国家制度的利用, 并且增强了相关国家制度的国家能力。事实上, 国家制度普

遍利用不足，对于加强发展合作的有效性是一大障碍。许多方案国作出重大努力加强它们的国家制度，但是《援助实效问题巴黎宣言》定期监督调查的结果表明，发展伙伴未能充分利用这些国家制度。例如在布基纳法索，世界银行公共支出和财务责任方案在 2010 年对国家公共财政管理制度进行的评估，以及相关的统一现金转移方式宏观评估，都指向一种在向伙伴转移资源方面没有重大信托风险的整体上满意的制度。不过，通过审计法院进行审计仍然不是很有效，需要进一步的能力发展支助。通过直接预算支助渠道提供更多资金，将使这些制度得到利用，并能得到进一步加强。2011 年对布基纳法索的艾滋病病毒/艾滋病集合基金进行的评价显示，采购程序的运作事实上是令人满意的。

27. 国家一级的证据显示，参与部门预算支助和(或)集合基金机制可能加强国家利益攸关方和发展伙伴之间的相互问责。在参与各种相关机制之前，开发署会对机制的管理结构进行分析，其中特别着重国家能力。在布基纳法索，政府和所有参与的发展伙伴一起编写了一份程序手册，用来指导共同集合基金各种资源的管理，并设立了一个指导委员会来监察机制的运作和审查活动报告。

28. 有一些迹象显示，参与部门预算支助或集合基金机制对于提高发展资源的可预测性有积极帮助。在布基纳法索，不仅达到，而且超过了资源调动指标(超过 8%)，这可归功于集合基金的存在。

29. 在统一性和一致性方面，参与部门预算支助和集合供资有助于减少参与的地方一级利益攸关方特别是政府对应部门的行政负担。继续为能力发展提供的支助能更容易地纳入现有的结构，因为有了部门预算支助和(或)集合基金机制，就不再需要并行的项目执行单位。

30. 对于在直接预算支助和集合供资环境中进行有效管理，各个国家办事处正在努力试图解决的问题包括：(a) 资金上限，这可能意味着开发署对某个部门的支助不能全部通过集合基金的渠道提供，而是需要另外增设项目；(b) 集中的决策程序要费很长时间，这有潜在可能损害开发署在国家一级的声誉；(c) 直接预算支助的做法在联合国各个组织之间并不统一，例如儿基会对向直接预算支助提供的捐款不设任何限制；(d) 指示性政策框架，包括开发署的财务条例和细则，可能给国家对应部门带来额外行政负担(例如在布基纳法索，艾滋病病毒/艾滋病集合基金是每 6 个月提出报告，而开发署的条例和细则却规定要每 3 个月提出报告)。

五. 需求和展望

31. 虽然感兴趣的国家仍然为数不多，但是那些寻求开发署在财务上参与的国家则有很强烈的兴趣。例如，布基纳法索请求开发署在该国的国家办事处继续参与现有的集合供资机制，并且参与另一个集合基金。

32. 近年来，直接预算支助的优点和缺点更清楚地显现出来，评论意见有好有坏，但它仍然是方案国可以采用的各种各样供资方式的一个重要部分。如果开发署希望继续作为直接预算支助环境中的一个关键伙伴，就必须赋予国家办事处权力，使它们能够回应方案国政府在政策和供资方式方面提出的请求。

33. 为了促进在开发署以内以及在联合国各个基金、方案和专门机构之间的学习，分享经验和教训极其重要。因此，应当在开发署和联合国的知识网络上分享对四年试行进行质量审查的结果，以增强机构学习和促进联合国各个组织之间的经验交流。

六. 提交执行局的建议

34. 如执行局在 2008 年提出，开发署方案国并不把部门预算支助视为开发署的核心能力之一，也不常要求提供这种支助。不过，它们认为这是一个有用的、切实可行的选项。如果方案国提出请求，开发署便能遵照这个政策，在直接预算支助环境中，更灵活、更好地回应政府在捐助者协调方面的需要和做法。这样就确保开发署能够继续作为一个具有创新性的关键伙伴，针对政府的请求作出回应。

35. 直接预算支助的试行，提高了开发署作为一个灵活的、能够满足需要的发展伙伴的声誉，包括使开发署能够回应方案国政府提出的管理国家集合基金的要求。方案国一般都赞赏开发署在这方面参与的可能性，多边组织业绩评估网的评论以及其他机构对开发署业绩的评估也都正面指出了这个政策的存在（参看多边组织业绩评估网的评论，以及开发署和发展集团关于《援助实效问题巴黎宣言》执行情况的回应）。

36. 在风险管理方面，过去 4 年的经验显示，开发署向直接预算支助基金提供财政捐助的信托风险十分轻微。这主要是因为，核心预算资源调拨目标的分配款最高限额为 10 万美元，而且需求量并不大。