



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأمم المتحدة  
للزراعة والأغذية

# 理事会

## 第一五四届会议

2016年5月30日—6月3日，罗马

### 联合国系统资源调动职能分析 (JIU/REP/2014/1)

1. 联检组报告附有总干事的简明意见及联合国系统行政首长协调理事会（首协会）共同提出的更为宽泛的意见（A/69/737/Add.1）。

#### 粮农组织总干事提出的意见

2. 粮农组织欢迎联检组报告，赞同其关于资源调动职能分析的总体方法及首协会意见。
3. 粮农组织同意报告中的定论，即核心资源或正常计划资源构成粮农组织的基石，使粮农组织能够提前规划，具有战略性并随时做出反应，加强问责制、透明度和监督，促进联合国协调一致，提供可预测且有区别的服务，以满足最贫困、最脆弱群体的需要。
4. 除了主张提供正常计划资源以外，粮农组织还鼓励资源合作伙伴提供多年期、灵活且符合其战略框架的专用资金。因此，有关自愿捐款的资源筹集应被视为粮农组织的一项关键职能，特别是因为核心资源可能限制本组织执行许多现有任务和新任务的能力。
5. 联检组报告强调指出，粮农组织制定了全组织战略，区域办事处和驻国家办事处依此各自制定了相关战略。自起草联检组报告后，该职能已得到加强，并制定了新的全球资源筹集和管理战略，为每项区域倡议计划和国别规划框架中的资源筹集活动提供明确指导。

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



mq271

6. 联检组报告还指出，粮农组织根据多年战略计划确定资源筹集目标。还须强调指出，2014年起，粮农组织在整合了分摊会费和自愿捐款的单一、全面整合的两年度工作计划和预算基础上运作，以确保通盘考虑所有资源如何支持粮农组织战略框架。
7. 最后，联检组报告强调指出，粮农组织已开始与新兴经济体接洽，并使民间社会组织和私营部门更多地参与。粮农组织要强调的是，南南合作活动已全面展开，由专门为此设立的一个司牵头；并强调与巴西、中国等中等收入国家建立了长期、完善的合作伙伴关系。
8. 粮农组织支持并执行建议 1、3、4。
9. 关于针对立法机构的建议 2，粮农组织大力支持关于可预测、长期供资的要求。粮农组织强调，必须切实有效地实行核心和非核心资源的可预测性。
10. 关于建议 5，粮农组织支持与捐助方制订和使用通用报告格式。然而，粮农组织指出，当今挑战性的供资环境，加上捐助方日益需要向捐助对象提供更多说明，导致需要更多信息，往往以专利格式提供，从而导致交易费用增加，尤其对高度专用资金而言。



第六十九届会议

议程项目 138

联合检查组

## 联合国系统资源调动职能分析

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国系统资源调动职能分析”的报告的评论意见(见 [A/69/737](#))。



## 一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统资源调动职能分析”的报告概述了联合国系统各组织使用的自愿筹资模式，并审查了用于管理这些捐款的政策、做法和战略。本报告称资源调动是与联合国系统各组织日益相关的活动。

## 二. 一般性意见

2. 联合国系统各组织欢迎本报告并同意其中定论，即核心或经常资源构成其机构的基石，使它们能够提前规划；具有战略性并随时作出反应；加强问责制、透明度和监督；促进联合国协调一致；提供可预测且有区别的服务，以满足最贫穷和最脆弱群体的需要。

3. 除了主张提供经常资源以外，各组织还鼓励资源合作伙伴捐助多年期、灵活且符合其战略计划的专用资金。因此，有关自愿捐款的资源调动应被视为联合国系统各组织中的一项关键职能，特别是因为核心资源可能限制本组织执行许多现行任务和新任务的能力。一些组织表示，它们可以得益于一项旨在提供指导、将会最大限度增加资源调动潜力的深入分析。如第 56 段所述，各组织还认识到与捐助方进行结构性供资对话的重要性，并引用建设和平基金和建设和平支助办公室作为这种做法的成功范例。

4. 各组织强调指出，经常资源和灵活专用资金相互补充，可用于发展和拟订人道主义方案，并在二者之间建立联系。

5. 总之，各组织认为该报告非常全面，其中各项建议相关而且有用。

## 三. 对建议的具体评论

### 建议 1

联合国系统各组织的立法机构应定期审查资源调动战略/政策，包括就资源调动战略/政策的执行工作提供政治指导和进行监督，以及确保监测和审查定期更新。

6. 各组织注意到该建议针对立法机构，虽然总体上支持呼吁这些机构审查资源调动战略并提供指导和监督，但还表示立法机构增加定期审查将会增加报告层面，从而导致减小业务的反应度和灵活度，特别是在管理预算外业务方面。

### 建议 2

联合国大会以及联合国系统各组织的立法机构应要求会员国在提供指定用途捐款时，确保这些捐款可以预测、长期并且符合各组织的核心任务和优先事项。

7. 各组织注意到该建议针对立法机构，大力支持其关于可预测、长期供资的要求。它们指出，必须切实有效地实行核心和非核心资源的可预测性。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长应制定清晰明确的结构和安排(如适用)，主要负责调动资源、系统地执行和协调资源调动战略和政策，并进行监督和定期更新。

8. 各组织接受并支持该建议。

### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长如尚未制定资源调动风险管理和尽职调查程序，应开展这项工作；工作内容之一应是确保尽职调查和筹资工作分别由不同人员负责。

9. 各组织接受并支持该建议。

### 建议 5

联合国系统各组织的行政首长应与各自的捐助方举行对话，商定共同的报告要求，这将简化相关组织的报告程序，同时满足捐助方对于信息的需求，以期减轻报告负担，降低相关成本。

10. 各组织支持并欢迎与捐助方制订和使用通用报告格式。但他们指出，当今挑战性的供资环境，加上捐助方日益需要向捐助对象提供更多说明，导致需要更多信息，经常以专利格式提供，而往往这会导致交易费用增加，尤其是对高度专用资金而言。然而，各组织继续提倡使用通用报告格式。

# 联合国系统资源调动职能分析

撰写人

戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷

联合检查组



联合国  
2014年，日内瓦

## 内容提要

### 联合国系统资源调动职能分析 JIU/REP/2014/1

本审查报告旨在分析联合国系统各组织的资源调动情况，确定良好做法，目的是：(a) 摸清现行的资源调动战略/政策；(b) 确定与这些战略/政策的执行工作有关的相关经验和良好做法；(c) 探究各实体总部和外地机构内部以及彼此之间的协调配合情况；(d) 审查资源调部门的职能运作和人员配置情况；以及 (e) 努力了解主要会员国捐助方的看法。

### 主要调查结果和结论

本报告提出了五条建议，其中两条针对的是联合国系统各组织的立法机构，另外三条针对的是各组织的行政首长。本报告第六章介绍了经验教训和良好做法。

共审查了 28 个组织，其中 5 个组织没有就资源调动问题正式制定综合性全组织战略，但大多数组织都制定了相关政策和程序；有 5 个组织正在制定这方面的战略。拟定详细的战略，有助于避免向捐助方发出多种不同的信号，提前防范“内部”竞争，避免条块分割，优先满足能力建设需求和加大工作力度的需求；可以树立主人翁精神和责任感，从而改善资源规划，预先疏通融资渠道；有助于将资源分配到最需要的地方；以及，最终实现综合性方案交付，并且取得全方位的影响。行政首长、理事会和立法机构的活动可以为顺利调动资源创造有利的环境(建议 1)。

各组织应制定清晰明确的机构和安排，主要负责调动资源、系统地落实资源调动战略/政策、开展监测工作、以及定期更新。关于是否具备相关机构以及此类机构的规模，各个组织的情况有所不同。有很大一部分收入来自自愿捐款的组织单独设立了机构，负责向私营部门开展工作，这是由于这些组织意识到，对于私营部门与会员国，需要采取不同的应对方法(建议 3)。

大多数捐助方都认为，联合国发展系统需要获得长期承诺，以便有效规划、制定方案和提供援助。捐助方做出多年期承诺，可以增强资金流动的可预测性，没有规定用途的资金或仅仅就此做出宽泛规定的资金，可以改善已获授权的方案和活动的资源分配情况。在这方面，各组织内部的“有序融资对话”将有所助益，以便就战略规划期内将实现的各项成果以及必要融资数量和融资方式达成共识。

人们不再仅仅从交易的角度来看待资源调动问题，而是认识到资源调动工作是在悉心培养与捐助方之间的持久的合作伙伴关系，这就需要制定行之有效的交流策略，持续开展对话，并提供后台服务。

然而，审查发现非分摊资金与摊款之比近年来显著加大，结果是限制了资金的使用，捐助方因此强化了监督并提出了额外的报告要求。会员国一贯敦促，要求增加核心资源。大多数捐助方则认为，增加核心资源固然确实是一项可取的目标，但有很多因素促使这些捐助方转而选择了非核心捐款：对于知名度和归属关系的考虑；议会、媒体和广大纳税人施加压力，要求加强问责；联合国的某些组织没有能力以令人满意的方式监督和报告核心资金的情况；预算、审计和议会主管部门加强了监督；以及，各方日益关注各组织的资金效益、基于成果的管理方式及其开支情况。指定用途捐款/专用捐款更便于确保资金符合捐助方自身的优先事项。

指定用途捐款给各组织的长期战略规划、可持续性和确定优先顺序等必要工作提出了严峻的挑战；由于捐助方的优先事项凌驾于组织或法定优先事项之上，指定用途捐款往往会造成任务的政出多门，支离破碎。众多捐助方已经认识到，可以预测的长期供资有助于长期规划和更加有效地交付方案。将资源调动目标写入战略规划和方案预算，可以更加顺利地调动资源。

此外，大多数捐助方对于各组织的以下方面进行评估，并在此基础上决定是否提供资金：工作成效；能否满足捐助方的政策重点和利益；基于成果的管理系统；与组织的高级管理层开展政策对话的前景；组织的战略规划、问责制和透明度；以及，相关因素。各组织的成就与其获得资金的类型有着直接关系。某些主要捐助方开展的外部研究给多家组织敲响了警钟，激励其认真反省、改善相关程序和做法、努力提高工作效率、改进工作成效。

审查还发现，大多数组织的绝大部分资金依然来自少数几个捐助方。非传统捐助方(国家及非国家捐助方)的出现丝毫没能改变这种情况。扩大捐助群体，吸引私营公司、慈善基金会和富商巨贾等非国家实体的加入，会对各组织的工作产生影响：有必要设立机制，负责恪尽职守、确保透明度和开展问责。

风险管理是资源调动工作中的一个重要领域，这是由于各组织必须应对与非国家实体融资有关的更大风险。为应对可能出现的欺诈、不当行为、挪用公款和财务过失，相关尽职调查流程和程序已经成为各组织和捐助方的头等大事。捐助方希望各组织能够承担减轻外部风险所需的所有成本，但各组织则希望至少将其部分成本转移给捐助方。在多家组织内部，向某些实体筹集资源以及针对这些实体开展尽职调查的是同一批人，由此导致了利益冲突。指派独立部门开展尽职调查，同时允许其他部门参与，可以防止出现此类利益冲突。精简共同的尽职调查步骤，让各组织不再逐一重复这些工作，将提高工作效率(建议 4)。

捐助方对于资源用途做出限制并提出额外的报告要求，对于资源产生了内在的影响，其中之一是提高了交易成本。多个捐助方和某些组织承认，现行的报告格式和报告系统达不到捐助方的要求和/或期望，而这些要求和/或期望大多源自捐助方的议会和议会委员会对于问责制的关切。应开发共同报告系统，同时采用符合捐助方的期望并且包含内容、周期和资金最终用途等基本要求的报告格式，以便尽可能减轻行政负担，降低交易成本(建议 5)。

人们知道，所有组织都在竞争数量有限的资源，但在组织内部以及在各家组织之间，仍有余地可以协调各方的做法。在本次调查过程中，就莫桑比克的情况进行了个案研究，这是在“一体行动”的环境下开展机构间协作的成功案例。造成障碍的问题需要由联合国系统行政首长协调理事会(首协会)来解决，例如不同机构的工具以及方案和预算周期缺乏协调一致。

人们正在逐渐认识到，有必要培训资源调动专家，并且应对其他所有工作人员进行这方面的某些培训。不妨组织同业交流圈或类似的非正式网络，让资源调动专家可以相互交流经验教训和良好做法。

联合国系统各组织与捐助方之间显然需要持续开展有的放矢的对话，以分析、探讨和商定一系列问题的实际解决方案，例如：上述专用资源的灵活应用；提交额外报告的成本；单一审计原则与核查任务；外部评估与相关实体的监督职能；制定向捐助方提交报告的标准化模板，一方面努力满足捐助方的大多数要求，同时又具备足够的灵活性，让不同实体可以对其进行调整；以及，针对在脆弱环境下开展业务产生的风险，制定风险分担安排。

各组织均认识到加强与捐助方之间的合作伙伴关系的重要性。各组织务必要采取主动，确定和结交捐助方，经营本组织与捐助方之间的关系，并且应对捐助方的需求、优先事项和要求。在捐助逐年减少的当前大环境下，加强与捐助方之间的合作伙伴关系，仍将是摆在大多数组织面前的一项挑战。

### 供立法机构审议的建议

- 联合国系统各组织的立法机构应定期审查资源调动战略/政策，包括就相关资源调动战略/政策的执行工作提供政治指导和进行监督，以及确保监测和审查定期更新(建议 1)。
- 联合国大会以及联合国系统各组织的立法机构应要求会员国在提供指定用途捐款时，应确保这些捐款可以预测、长期、并且符合各组织的核心任务与优先事项(建议 2)。

## 目录

		页次
内容提要.....		iii
缩略语.....		viii
章次	段次	页次
一. 导言.....	1-14	1
二. 体制框架.....	15-78	4
A. 战略/政策.....	22-32	6
B. 任务.....	33-37	8
C. 资源调动与合作伙伴关系.....	38-42	9
D. 筹资的可预测性.....	43-62	9
E. 多样化.....	63-68	13
F. 结构.....	69-74	14
G. 职业发展：工具、指南、手册和培训.....	75-77	15
H. 例证.....	78	16
三. 风险管理.....	79-93	19
四. 捐助方的制约和要求.....	94-103	22
五. 协作.....	104-113	25
六. 经验教训和良好做法.....	114-115	29
七. 全球经济危机的影响.....	116-120	31
八. 展望未来.....	121-124	32
附件		
一. 资源调动战略/政策和机构.....		33
二. 资源调动部门的构成及其可用资源.....		43
三. 2006 至 2011 年间捐款最多的前 10 个会员国.....		50
四. 驻地协调员的调查结果.....		52
五. 参与组织将按照联合检查组的建议采取的行动一览表.....		53

## 缩略语

BRICS	金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国、南非)
CEB	联合国系统行政首长协调理事会(首协会)
DAC	发展援助委员会(经合组织)
DRRM	与捐助者关系和资源调动处(难民署)
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)
IAEA	国际原子能机构(原子能机构)
ICAO	国际民用航空组织(国际民航组织)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMO	国际海事组织(海事组织)
ITC	国际贸易中心(国贸中心)
ITU	国际电信联盟(国际电联)
JIU	联合检查组(联检组)
MOPAN	多边组织业绩评估网
NGO	非政府组织
OCHA	人道主义事务协调厅(人道协调厅)
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)
PARMO	公共部门联盟和资源调动办公室(儿基会)
PFP	私营部门筹资和伙伴关系司(儿基会)
PSFR	私营部门筹资处(难民署)
QCPR	联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UNDAF	联合国发展援助框架(联发援框架)
UNDG	联合国发展集团(发展集团)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNEP	联合国环境规划署(环境署)

---

UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNFPA	联合国人口基金(人口基金)
UN-Habitat	联合国人类住区规划署(人居署)
UNHCR	联合国难民事务高级专员公署(难民署)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿基会)
UNIDO	联合国工业发展组织(工发组织)
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)
UNOPS	联合国项目事务厅(项目厅)
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)
UN-Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)
UNWTO	联合国世界旅游组织
UPU	万国邮政联盟(万国邮联)
WFP	世界粮食计划署(粮食署)
WHO	世界卫生组织(世卫组织)
WIPO	世界知识产权组织(知识产权组织)
WMO	世界气象组织(气象组织)

## 一. 引言

1. 联合国系统各组织的资金来自摊款和/或自愿捐款，存在多种供资模式和相关术语。“分摊供资组织采用相应理事会核准的法定缴款比额表。对于分摊供资组织的额外捐助属于自愿捐款，但通常有指定用途。但对于非分摊(或自愿)供资的组织而言，所有供资都是自愿的。”<sup>1</sup> 摊款属于经常预算资源，目的是为核心职能提供资金(对于组织的存在及其机构任务而言至关重要的开支)。自愿捐款通常会支持或补充各组织的实质性工作方案或是人道主义救援机构和发展机构的各项活动，通过多边安排或是通过联合国系统，为发展中国家提供技术援助。<sup>2</sup> 非分摊供资组织将资金分为核心资源和非核心资源，前者是无条件提供的，用以支持组织的任务(非专用/未指定用途捐款)；非核心资源或预算外资源就是所谓的专用/指定用途捐款。<sup>3</sup>

2. 联合检查组(联检组)此前编写的报告曾经分析了自愿捐款、信托基金和人道主义行动经费筹措当中的资源调动问题。<sup>4</sup> 本审查报告着重关注的是，以促进发展、规范工作及技术合作的为目的的业务活动融资的自愿捐款所涉资源调动问题。在某些情况下，捐助可能会采用人力资源的形式(例如初级专业人员)，但考虑到联检组近年来针对工作人员、非工作人员和顾问开展的调查，本审查报告仅关注资金的资源调动问题，而且不涉及维持和平行动与建设和平行行动的融资问题。

### 目标

3. 作为 2013 年工作方案的一项内容，联检组根据联合国工业发展组织(工发组织)提出的一项建议，决定审查联合国系统各组织内部的资源调动职能。

4. 本次审查的目标是检视联合国系统各组织的资源调动现状，发现良好做法。审查目的是：(a) 摸清联合国系统各组织现行的资源调动战略/政策；(b) 确定与这些战略/政策的执行工作有关的相关经验和良好做法；(c) 探究各实体总部和外地机构内部以及彼此之间的协调配合情况；(d) 审查资源调部门的职能运作和人员配置情况；以及 (e) 努力了解主要会员国捐助方的看法。

<sup>1</sup> 《秘书长关于联合国系统各组织的预算和财务状况的说明》(A/67/215)，第2段。

<sup>2</sup> 《联合国财政和预算手册》，第1.0版，2012年10月，第86页。

<sup>3</sup> 见《秘书长关于联合国系统各组织的预算和财务状况的说明》(A/65/187和A/67/215)。

<sup>4</sup> 《联合国系统各组织自愿捐款：对方案落实和资源调动战略的影响》(JIU/REP/2007/1)；《联合国系统各组织信托基金的行政管理政策和程序》(JIU/REP/2010/7)；《联合国系统人道主义行动的经费筹措》(JIU/REP/2012/11)。

## 范围和方法

5. 本次审查涵盖联合国全系统，包括联检组的全部参与组织：联合国及其基金和方案、专门机构以及国际原子能机构(原子能机构)。采用的方法包括对于部分联检组参与机构<sup>5</sup>的代表进行考察性访谈，并对公开文件进行初步案头审查。审查时间定在 2006 至 2011 年间的三个两年期，时间跨度包含全球经济危机和金融危机之前以及危机期间。案头审查结束之后撰写了报告初稿，编写了调查问卷，并将问卷送达全体参与组织。所有组织均答复了调查问卷。但联合国秘书处没有就本组织的情况给出统一的答复，而是由不同部门和某些区域经济委员会分别做出回应，在某些情况下，同一个部门内部的不同科室也分别做出回应。<sup>6</sup>

6. 检查专员对于驻日内瓦、纽约、巴黎和罗马的联合国组织的重要官员进行了访谈(面对面的访谈，或是通过视频或电话方式)。在联检组审查联合国驻地协调员制度获得支持情况的同时，对驻地协调员进行了同步调查。七十七名驻地协调员对于调查做出了回应，回应率为 61%。检查专员前往马普托，就当地资源调动的协调情况开展个案研究。

7. 通过访谈征求会员国对于资源调动问题的意见。<sup>7</sup> 会员国历年(2006 至 2011 年)向各组织提供自愿捐款的最大捐款数额分析表明，有 89 个会员国在同一时期至少是一个联检组参与组织排名在前十位的捐助方。通过调查问卷征求了这 89 个会员国的意见，收到了其中 14 国的回应，回应率为 16%。然而，在 2006 至 2011 年联检组参与组织总体排名在前十位的捐助方当中，有 70%的国家回答了调查问卷。<sup>8</sup>

8. 根据联检组章程第 11 条第 2 款，本报告在定稿前在检查专员之间进行了磋商，集思广益，就其结论和建议征求全组的意见。就报告草案征求了参与组织的意见，并在最终定稿时考虑到了这些意见。

9. 为便于处理本报告、落实报告中提出的各项建议以及监测落实情况，附件五列出了一张表格，说明将报告提交给相关组织是供其采取行动，还是供参考之用。表格明确列出了针对各个组织的建议，并且详细说明了是否需要相关组织的立法机构或理事机构做出决定，或是相关组织的行政首长能否据此采取行动。

<sup>5</sup> 联合国系统行政首长协调理事会、国际海事组织(海事组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、工发组织、世界粮食计划署(粮食署)。

<sup>6</sup> 联检组通常会向其单独提出要求的秘书处部分机构、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)以及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)(只确认收到量化数据)答复了调查问卷。

<sup>7</sup> 检查专员希望与更多会员国举行会晤，以下国家对于检查专员的要求做出了积极的回应：巴西、法国、德国、日本、挪威、大韩民国、南非和美利坚合众国。

<sup>8</sup> 加拿大、德国、日本、挪威、西班牙、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

10. 检查专员对于在本报告编写过程中给予协助的各方表示感谢，特别要感谢参与访谈并欣然分享知识与专长的各界人士。

## 背景

11. 由于自愿捐款增多、全球性经济危机、资源流动量减少、而且问责呼声日益高涨，资源调动问题对于联合国系统所有组织来说越来越重要。人们认识到，没有什么放之四海而皆准的做法，不同的组织需要采用不同的方法来调动资源，但各家组织总有些共同之处。

12. 在国际融资领域，联合国系统各组织仅代表部分行为者，此外还包括世界银行、区域开发银行、全球基金和国际非政府组织，等等。主要捐助方发现了联合国系统的以下诸多优势，而联合国则劝说捐助方为联合国实体或是通过这些实体提供资金：政治中立与合法性；基于全球发展原则和标准的治理工作；充沛的资本和知识资源；咨询服务和技术援助；交易成本低；广泛的技术基础；规模经济；效率成果；广阔的地理范围；针对重点优先事项的大规模供资；促进全球公益事业；支持创新；联合国系统对于捐助方施加的重要领导作用；有助于应对冲突局势的授权与合法性；以及，遍布世界各国的行动平台。<sup>9</sup>

13. 然而，也发现在联合国系统内部普遍存在以下一些不足：问责和控制问题，复杂性，条块分割，任务重叠，以及协调问题。<sup>10</sup> 某国政府的倾向与多边机构的优先事项越是贴近，政府为多边机构提供资金的可能性就越大，担心对于资金丧失影响力的可能性也就越小。<sup>11</sup> 处理联合国系统内部的资源调动问题，要考虑到以下因素：政府间商定的全球优先事项，例如千年发展目标以及其他国际会议制定的目标和指标；捐助方外交政策中的优先事项；以及方案国的需求、要求和国家优先事项。

14. 在关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的 2012 年第 67/226 号决议中，大会一方面关注联合国发展系统，同时也强调了与资源调动有关的一些重大问题，例如提供数量充足和质量过硬的资金的必要性；改善资金的可预测性、效率和成效的必要性；扩大捐助基础的重要性；开发“必要数量”的核心资源的重要性；在综合预算框架内整合所有现有及预计核心资源和非核心资源的必要性；以及，不得利用经常/核心资源来补贴非核心/预算外融资活动。

<sup>9</sup> 见经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会(发援会)，《我们对于多边援助有多少了解？价值540亿美元的问题》，政策简报，2012年；以及，联合王国，国际发展部，《多边援助审查》，2012年。

<sup>10</sup> 见联合王国，国际发展部，《多边援助审查》。

<sup>11</sup> 见经合组织/发援会，《我们对多边援助有多少了解？》第2页。

## 二. 体制框架

15. 描述同一个概念的术语繁多，资源调动在这个问题上也不例外。2012 年，秘书长关于联合国系统各组织的预算和财政状况的说明(A/67/215)首次按照供资类型列报了联合国各组织的收入总额：摊款，自愿捐款(指定用途和未指定用途)，以及其他活动的收入。在这份说明中，秘书长解释说，根据《国际公共部门会计准则》，接受并理解指定用途和未指定用途自愿捐款的概念，不再使用专用/非专用等术语。但在实际工作中，联合国各组织使用所有这些术语。在本报告中，检查专员将使用摊款以及指定用途和未指定用途捐款。

16. 此外，关于联合国系统各组织的会员国和其他资金提供方，也有多种说法。一些组织简单地称其为捐助方，另一些组织则称之为合作伙伴，从中体现出不仅限于收受资金的合作伙伴关系。其他组织采用出资方、资源伙伴和供资伙伴等说法。本报告将使用捐助方，捐助方提供的资金为捐款。

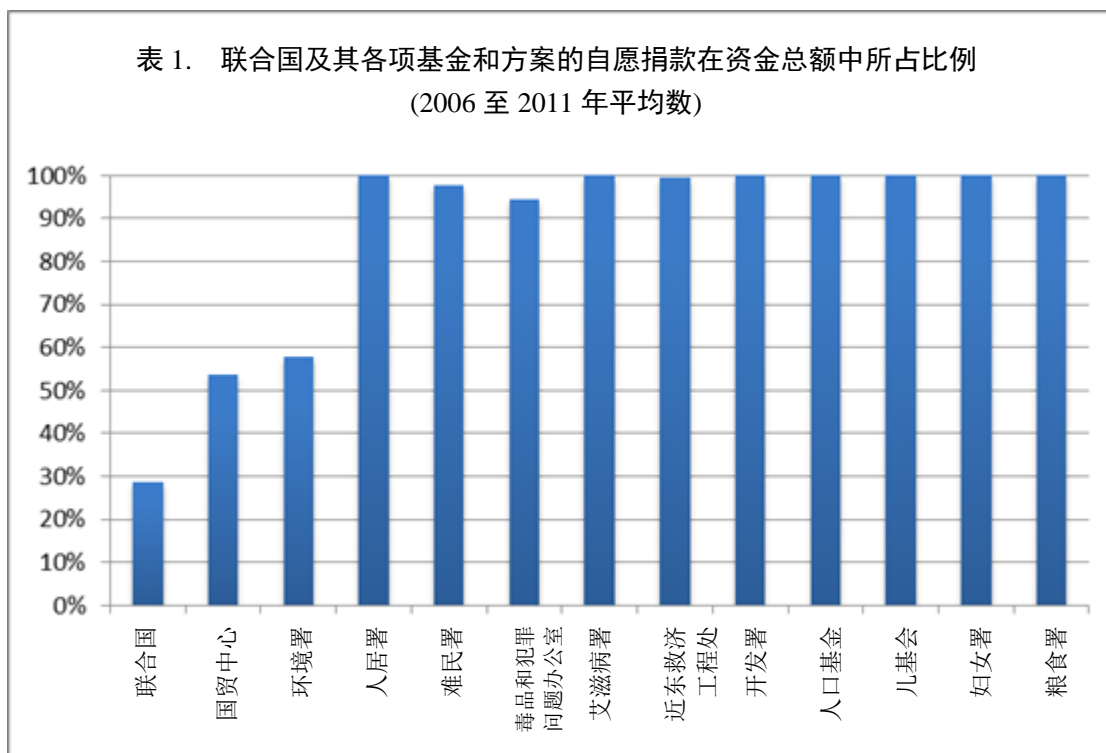
17. 根据 A/65/187 和 A/67/215 号文件所载的数据以及参与组织提供的数据，分析了 2006 至 2011 年三个两年期联检组参与组织的资源状况。收入来源分为三类：摊款，自愿捐款，以及其他收入。对于大多数组织来说，其他收入是指组织记录下来的不属于捐款的收入。其他收入对于联合国项目事务厅(项目厅)和世界知识产权组织(知识产权组织)具有重要意义。项目厅没有捐款，这家实体自筹资金，代表合作伙伴执行项目。知识产权组织既有摊款，也有自愿捐款，但相关数额与知识产权组织的登记注册费总收入相比显得微不足道(2010/2011 年，登记注册费和其他收入占到总收入的 91.1%，摊款占 5.9%，自愿捐款占 3%)。

18. 经济合作与发展组织/发展援助委员会(经合组织/发援会)的年度报告就这些年来通过多边渠道供资的全部资源提供了大量数据。秘书长关于预算和财政状况的说明提供的数据则涉及到联合国系统各组织。2010 年和 2011 年的自愿捐款总额(指定用途/未指定用途)均达到 240 亿美元，2006 和 2007 年分别为 150 亿美元和 170 亿美元。<sup>12</sup> 表 1 和表 2 显示，对于大多数组织来说，2006 至 2011 年间<sup>13</sup> 自愿捐款在摊款和自愿捐款总额中所占的平均比例都很重。

<sup>12</sup> 见A/65/187和A/67/215。

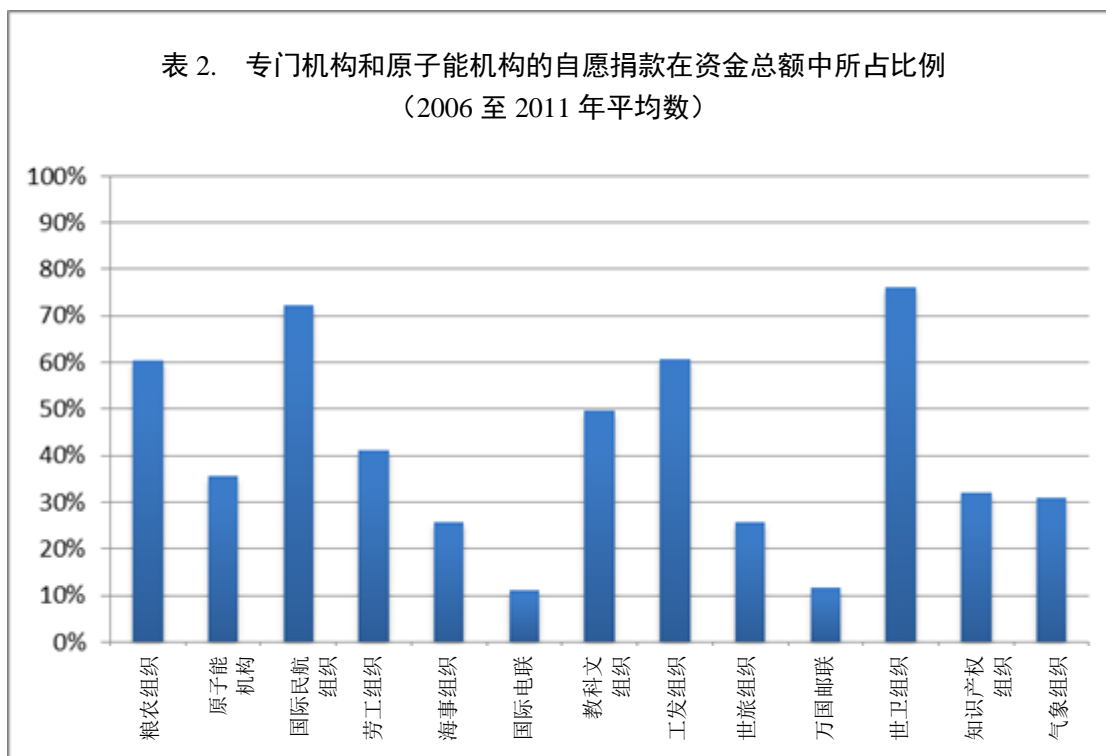
<sup>13</sup> 不包括其他收入。

表 1. 联合国及其各项基金和方案的自愿捐款在资金总额中所占比例  
(2006 至 2011 年平均数)



注：在表格中，联合国包括联合国贸易和发展会议。

表 2. 专门机构和原子能机构的自愿捐款在资金总额中所占比例  
(2006 至 2011 年平均数)



19. 除了联合国秘书处、国际贸易中心(国贸中心)和联合国环境规划署(环境署)之外,各基金和方案均依靠自愿捐款。联合国难民事务高级专员公署(难民署)以及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)获得摊款,但其所占比例与自愿捐款相比微不足道。

20. 在专门机构当中,联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织(国际民航组织)、工发组织和世界卫生组织(世卫组织)获得的自愿捐款均超出摊款,而原子能机构、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界旅游组织(世旅组织)和世界气象组织(气象组织)更加倚重摊款,而非自愿捐款。国际电信联盟(国际电联)和万国邮政联盟(万国邮联)获得的平均摊款占摊款和自愿捐款总额的将近90%(不包括其他收入)。

21. 总的说来,由摊款供资的专门机构收到的自愿捐款往往有着指定用途。各组织收到的大部分资金都来自于会员国,会员国将摊款视为未指定用途的资金,对于本国提供的额外捐款通常会指定用途。有些基金和方案完全依靠自愿捐款供资,其收到的部分捐款未指定用途,用于支持开展核心活动,也有部分捐款明确指定了用途。

## A. 战略/政策

22. 资源调动主要涉及自愿捐款,因而与联合国秘书处等主要或全部依靠摊款供资的机构相比,资源调动问题在主要或全部依靠自愿捐款供资的基金、方案和业务实体中发展得更快。

23. 制定相关战略,有助于避免向捐助方发出多种不同的信号;有助于防范机构内部的资源竞争,避免条块分割,优先满足在实体的各个层面增强资源调动能力和加大工作力度的需求,树立共同主人翁精神和责任感,从而改善资源规划,预先疏通融资渠道;有助于将资源分配到最需要的地方;以及,最终实现综合性方案交付,并且取得广泛影响。

24. 多家实体都制定了资源调动战略和政策。某些战略和政策只是由行政首长或其副手在机构内部批准;其他战略和政策则是提交给立法机关核准。在大多数情况下,这些战略和政策定期更新。即便是在没有制定战略的实体中,也有多家机构承认有必要制定相关战略,以便有效地调动资源。

25. 附件一概述了现行的资源调动战略。在大多数情况下,资源调动结合了统一战略和分散战略,着重强调总部的协调工作:粮农组织、劳工组织、环境署、难民署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国开发计划署(开发署)、教科文组织、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)以及世卫组织均制定了全组织战略,区域办事处和国家办事处在此基础上各自制定了相关战略。针对全球

举措，采取统一的资源调动工作；设置了中央协调职能，但在区域层面和国家层面也有一定程度的分散。协调职能还可以确保资源调动职能在总部内保持一致，以便同一实体的不同部分能够向捐助方发出相同的信号。

26. 联合国秘书处、原子能机构、国际民航组织、工发组织和世旅组织没有正式制定综合战略，但大多制定了相关政策和程序来处理资源调动问题。国贸中心、国际电联、联合国贸易和发展会议、海事组织和万国邮联正在着手制定资源调动战略。知识产权组织正在审议 2011 年战略草案。

27. 联合国秘书处报告，没有制定涵盖全组织的资源调动战略/政策，各部门依据各自的任务、业务和需求，分别制定了相关战略/政策。例如，秘书处的部分机构为技术合作或专题信托基金制定了资源调动战略，但总的说来，资源调动依然是一项临时性工作，但秘书处中依靠自愿捐款供资的机构除外，例如联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、毒品和犯罪问题办公室以及区域经济委员会。

28. 全球经济状况、各国政府的决策、以及政治影响等外部因素，都会影响到资源调动。行政首长、理事会和立法机构的活动等内部因素可以为成功的资源调动工作创造有利的环境。

29. 粮农组织、劳工组织、国际电联、环境署、联合国人类住区规划署(人居署)、难民署、近东救济工程处、妇女署、开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、工发组织和粮食署等组织的行政首长积极从事资源调动工作，被视为首席资源调动者。依靠自愿捐款的所有基金和方案均将各自的行政首长视为资源调动程序的领导者。行政首长不但要监督和保障资源调动战略的执行工作，还要领导本组织的公共外联和对外活动，培养关系，为在行政首长层面(与会员国、其他国际组织、私营公司和基金会)举行会商创造动力。

30. 关于自愿捐款问题的联检组报告(JIU/REP/2007/1)提出了建议 6，呼吁联合国系统各组织的立法机关要求各自组织的行政首长制定共同资源调动战略，并提交立法机构审议和批准。检查专员再次提出这条建议，并注意到并非所有组织都落实了建议。此外，检查专员鼓励各组织在其年度报告中向会员国简要介绍各自战略的执行情况。

31. 在大多数情况下，立法机关在资源调动问题上似乎仅仅起到消极被动的作用，或是对此漠不关心，仅满足于接收定期报告。在极少数情况下(难民署和世卫组织)，立法机关或决策机构针对资源调动职能实施有效监督，并提供政治指导。

32. 执行以下建议，有望增强资源调动工作的透明度和问责制。

**建议 1**

联合国系统各组织的立法机构应定期审查资源调动战略/政策，包括就相关资源调动战略/政策的执行工作提供政治指导和进行监督，以及确保监测和审查定期更新。

**B. 任务**

33. 各组织的核心任务与其吸收捐款的能力之间有着密切的关联，这就使得某些组织开展融资工作相对容易，而另一些组织则比较困难。清晰明确、能够引发共鸣的任务，可以降低资源调动的难度：例如，人们往往更关注儿童，而不是天气或海运问题。各组织有责任通过积极的活动、行政首长的参与、以及与其他伙伴合作，推动各方了解和认识本组织的任务。凡能做到以下几点组织，便能够吸收到大量资源：在注重成果的战略框架内明确阐述本组织的各项目标；说明如何衡量已经取得的成果；以捐助方喜闻乐见的方式整合这些成果；以及，体现资金价值。

34. 难民署表示，本组织在难民和无国籍问题上的任务是决定其资源调动能力的主要因素。难民属于全球最弱势群体，引人同情。粮食署认为，本组织的任务与融资能力关系密切。任务是粮食署的一项资产；有多名执行局成员是供资伙伴，指导粮食署的工作。艾滋病署同样认为自身的任务与融资能力之间有直接关联。在全球部分地区，艾滋病毒/艾滋病是一个敏感话题。

35. 人口基金认为，本组织的任务明确、细致，从资源调动的角度来看是有益的；但传统社会对人口基金并不感兴趣。由于会员国通过捐款发出政治信号，为人口基金提供核心资源是一个敏感的问题。由于民众对于视觉形象的认同，妇女署正在努力协助捐助方将本组织的任务转化为视觉形象；但是由于涉及到文化和行为问题，很难将妇女赋权和性别平等形象化。

36. 努力说服合作伙伴向气象组织投资，解释气象组织的任务与天气、健康、农业、灾害预防之间的关系，始终是气象组织面临的一项挑战。但是，人们目前对于气候和天气问题的认识有了显著提高。

37. 从开发署的经验来看，广泛宣传本组织的任务已经不够了；各组织必须适应各自的宗旨。成果交付有助于调动资源，故而十分重要；但是，各组织必须能够以捐助方可以理解的方式来阐述自身的成果，以便吸引捐助方。

## C. 资源调动与合作伙伴关系

38. 从依靠自愿捐款的大部分组织的做法来看，检查专员注意到出现了十分明显的趋势，人们不再仅仅从交易的角度来看待融资问题，而是争取与捐助方建立更加持久的伙伴关系，这就需要借助有效的交流策略来悉心培养相互关系。

39. 儿基会认为，合作伙伴关系和资源调动是相互关联的。儿基会调动资源的目的是践行共同承诺、最大限度地实现成果、目标、问责制和知名度、以及将风险降到最低。儿基会在身陷武装冲突中的儿童或儿童教育等领域建立工作关系，其关注重点/优先事项不在于个人，而在于问题本身。此外，开展资源调动工作的，不仅限于儿基会资源调动部门的工作人员；由于包括领导层在内的儿基会全体工作人员都通过成果交付参与到资源调动工作中，人人都可以起到作用。

40. 粮食署报告，正在努力争取私营部门和非传统捐助方为其提供更多支持。在收到会员国提供的资金之后，主要问题是如何按照商定的方式支出这笔资金；而私营部门则不同，始终存在利益冲突风险，而且公司的活动可能有悖于组织的任务。为此，管理与私营部门的伙伴关系是一项永不中断的工作。粮食署认为，本组织善于在危机期间开展交流工作，但在宣传自身使命和了解捐助方的需要这两方面，还可以进一步改善。粮食署认为儿基会是唯一一个知道如何做到这一点的机构。

41. 根据开发署的经验，与新兴经济体建立合作伙伴关系可以获得重要的资源（并非总是财政资源）。检查专员得出结论认为，没有制定合作伙伴关系议程，就无从处理资源调动问题。

42. 检查专员鼓励联合国系统各组织的行政首长采取措施，加强与捐助方的合作伙伴关系，以便认识到资源调动是一个持续的过程，而不仅仅是融资活动，需要通过切实有效的定期交流，以兢兢业业的方式，与合作伙伴逐步建立起持久的关系。

## D. 筹资的可预测性

43. 各组织面临的重大问题之一是在可以预测的基础上确保可以长期获得资源，以便各组织能够规划和交付方案。在研究初期，已经发现指定用途捐款近二十年来在以惊人的速度增长。这主要是由于捐助方为满足本国议会和纳税人的要求，对于知名度、问责制和透明度提出了更高的标准。

44. 另一方面，从各组织的角度来看，假如指定用途捐款从长期来看不是可以预测的，就会给组织的长期战略规划、可持续性和优先排序等必要事项造成严峻的挑战。在不确定性的笼罩下，这些组织往往会受损，导致任务的支离破碎。由于捐助方提供资源，捐助方的优先事项有可能凌驾于组织或法定优先事项之上。众多捐助方和大多数组织都认识到，可以预测的长期筹资有助于长期规划和更加有效地交付方案。

45. 大部分组织都是根据多年期战略计划来决定资源调动目标。这些战略计划被转化为工作方案和预算，让立法机构能够认识到本组织的战略优先事项与所需资源之间的关联(粮农组织、劳工组织、国贸中心、人居署、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、妇女署、粮食署、世卫组织、气象组织)。

46. 对于摊款供资的组织来说，摊款可以就组织有望收到的捐款数额提供某些确定性。自愿捐款有涨有落，在一定程度上确保可预测性，是规划和交付方案及项目的必要条件。对于自愿捐款供资的组织来说，问题不是未指定用途(核心)资金和指定用途(非核心)资金之间的比例如何，而是供资质量如何以及组织能否获得必要数量的资源以保持独立。假如未指定用途的捐款没有达到必要数量，组织就无法有效地开展业务或达成使命。

47. 自愿捐款供资的组织通过以下方式征集未指定用途(核心)资源：年度认捐会议(经济及社会理事会)，由行政首长向常驻代表团/政府发出融资邀请函，走访捐助方，磋商，以及正式交流。指定用途捐款的目标通常是国家方案所需的估算金额，所得资金总额要取决于捐助方对于特定主题和特定国家的资源分配决定以及历年趋势。在大多数情况下都是通过专题会议筹款。

48. 指定资金的用途，对于各组织开展业务造成的困难尤其严重。各组织的立法机构希望组织能够管理资源；但是，假如组织的优先事项发生改变，而大多数资金都被指定了用途，问题就出现了。没有给组织留下任何回旋余地，要继续使用资金，就需要具备高超的谈判技巧。大多数捐款都有指定的用途，可能会导致根据捐助方的优先事项，将本组织的优先事项和法定任务分割得支离破碎。指定用途的优点是拉近了组织和成员国之间的距离，推动双方在全球层面上讨论实质性问题。为努力减少指定用途捐款的数量，各组织正在寻求所谓软性或宽泛指定用途的资金，这种资金针对某一专题、国家或区域，因而在用途上仍保有一定的灵活性。未指定用途的捐款可以为新出现的紧急状况、资金不足的业务、以及没有收到任何指定用途捐款的被遗忘的危机提供资金。

49. 本次研究试图分列 2006 至 2011 年间指定用途和未指定用途的自愿捐款；但有些参与组织无法提供相关数据。根据粮农组织、教科文组织、工发组织和知识产权组织等专门机构提供的数据，几乎所有的自愿捐款都有指定用途。在劳工组织中，仅有大约 10% 的自愿捐款没有指定用途。在各基金和方案中，国贸中心、艾滋病署和难民署设法减少了指定用途的捐款：国贸中心，从 2006 年的 83% 降至 2011 年 60%；艾滋病署，从 19% 降至 8%；难民署，从 80% 降至 77%。毒品和犯罪问题办公室(从 88% 增至 96%)和人口基金(从 37% 增至 49%)的指定用途捐款增加了。

50. 难民署报告，应执行委员会的要求，难民署开始根据需求评估来编制预算，不再以希望收到捐款的数额为依据。自从做出这项改变以来，难民署的预算增加了一倍以上；难民署承认，造成预算增加的部分原因是由于紧急情况增多，但难民署表示，执行委员会和行政首长的直接参与也是一项重要原因。此外，难

民署、儿基会、近东救济工程处和粮食署在分析以下问题的基础上确定其目标：历年趋势，捐助国的政治和经济形势，参照组织的供资趋势，以及人道主义融资环境。

51. 世卫组织今年开展了重大改革。借由成员国领导的过程，世卫组织解决了关于如何确定优先事项的重大问题。世卫组织在全球卫生治理和管理改革中的作用发生了变化，这就要求世卫组织改善工作成效，提高工作效率，加强问责制。在可预见的未来，世卫组织仍将采用摊款和自愿捐款共同供资的方式。世界卫生大会将核准全部预算，而不仅仅是根据摊款划拨相应份额。综合方案预算将设定预期成果及其资金需求，有助于增进资源调动工作的普遍性和统一协调。以往的做法是，捐助方出钱并且提出资助方案的建议，这个时代正在成为历史，取而代之的新做法是捐助方资助世卫组织的方案预算文件。

52. 艾滋病署为联合规划署，根据执行局核准的《统一预算、成果和问责制框架》来确定其资源调动目标，这个框架决定了 11 个共同赞助方分别可以获得多少资金。海事组织和万国邮联没有确定相关目标，而是为具体项目逐一筹集资金。

53. 根据开发署、难民署、儿基会和粮食署的经验，要在可以预测的基础上进一步确保可以长期获得资源，需要持续不断地开展工作，加强与捐助方之间的关系，强化报告工作，扩大捐助群体，同时普遍完善全组织的实地支持，以推进资源调动工作。目前看到的可取做法包括：开展磋商和对话，协调各组织参与捐助方评估，促进实体的高级管理人员对捐助方的首都进行高级别访问，以及创造和统一外部交流及宣传工具和产品。

54. 检查专员鼓励各组织的行政首长考虑举办结构性对话，与各自的捐助方探讨融资问题，以期提高可预测性，推动长期战略规划、可持续性和优先排序。

#### 会员国的看法

55. 在与会员国的代表进行访谈的过程中以及从各方对于调查问卷的答复情况中可以看出，大多数会员国对于各组织的以下方面进行评估，并在此评估的基础上决定是否提供资金：工作成效；核心任务；行政首长体现出的领导能力；是否符合本国外交政策的优先事项；基于成果的管理制度；战略规划；问责制和透明度；监督；其他相关因素。捐助方报告，各组织取得的成果与其获得的资金类型有着直接关系。

56. 捐助方认识到，可以预测的长期供资有助于开展规划和更加有效地交付方案。应尽可能避免限定资金的用途，但捐助方希望各组织能够以符合战略规划和负责任的方式，将核心资源用于优先领域。检查专员同意捐助方的建议，不妨与各组织进行“结构性融资对话”，以便商定在战略规划期内应实现的一系列成果以及针对这些商定成果的必要融资数额和融资方式。另一条建议是召开“技术研讨会”，将联合国系统各组织的资源调动部门以及捐助方的方案和审计部门的重

要代表集合起来，共同探讨如何从硬性或严格指定用途过渡到软性或宽泛指定用途。

57. 众多捐助方认为，要确保以最有效和最高效的方式支出资源，包括与经常预算有关的资源，还有潜力有待进一步挖掘；应在各个层面采取具体措施，实现更加明智的支出，创造新的交付方式，力争做到少花钱多办事。人们担心的是，利用核心资源来为与指定用途捐款有关的、且在给付范围以外的间接费用买单，这种情况的确有可能造成捐助方不愿提供核心捐款。联合国各组织面临的另一项难题是如何体现出政策和规范工作的价值；这方面的成功可以为增加核心捐款打开希望之门。

58. 答复调查问卷的会员国认为，强化核心资源的确是一项可取的目标，但有很多因素会导致核心资源变为非核心/指定用途捐款，这其中包括：对于知名度及归属关系的需求；议会、媒体和纳税人施加压力，要求加强问责制；联合国的某些组织没有能力以令人满意的方式审计和报告核心资源的情况；预算、审计和议会主管部门加强了监督；以及，各方日益关注各组织的资金效益、基于成果的管理方式及其开支情况。指定用途的资金更便于确保资金符合捐助方自身的优先事项。一些捐助方表示，提供经过验证的成绩记录，说明有效的方案交付、迫切的需求以及解释必要性的充足理由，可以说服它们转而采用软性指定用途的做法。这也要求各组织具备严密的内部程序和开展严格的质量管理。

59. 接受采访的部分会员国捐助方实施权力下放，就地分配资源和/或就资源分配问题向政府提出建议。分配和/或建议的标准是看相关组织的落实能力(业绩和实现成果)、通讯流程和相互关系(工作人员以及相关组织对于捐助方的工作方式)、捐助方自身的优先事项及其与相关组织的工作是否吻合、时间、以及财政风险(联合国的风险预测不同于东道国政府的风险预测)。

60. 检查专员鼓励联合国系统各组织的行政首长，假如尚未将资源调动工作纳入战略计划和方案预算，包括确定资源调动的目标，应着手开展这项工作，以便提高效率和改善成效。

61. 检查专员还鼓励联合国系统各组织采取措施，一方面应对捐助国对于透明度和问责制提出的越来越高的要求，另一方面满足对于认同、知名度和归属关系的需求。

62. 执行以下建议，有望增进资源调动工作的成效。

#### 建议 2

联合国大会以及联合国系统各组织的立法机构应要求会员国在提供指定用途捐款时，应确保这些捐款可以预测、长期、并且符合各组织的核心任务与优先事项。

## E. 多样化

63. 大多数实体依然依靠少数几个捐助方为其提供大部分资源；尽管联合国大会、经济及社会理事会以及大多数组织的立法机构一再呼吁实现捐助群体的多样化和减少对于少数几个捐助方的依赖，但这方面的工作进展缓慢，而且成果有限。来自经合组织/发援会的 10 个捐助方为人口基金提供了 80% 以上的收入；难民署资金总额的大约 75% 来自 10 个政府捐助方；14 个捐助方为世卫组织提供了未指定用途的核心自愿捐款。但是，有多家实体在这方面开展了不懈的努力，包括制定新的交流战略和增设独立机构，负责处理非传统捐助方，特别是非国家捐助方，例如公司实体、慈善基金会和富商巨贾。这些组织大都认识到，扩大捐助群体至关重要，但这项工作需要大量人力投入，并且是一项长期进程。

64. 各组织与慈善机构、私营部门及民间社会合作，不断有新的国家成为捐助方（例如海湾国家、金砖国家、<sup>14</sup> 大韩民国和土耳其），但捐助群体大体上依然以少数几个会员国为主。<sup>15</sup> 大多数组织都会有失去资金的风险，教科文组织近年来的经历就是活生生的例子。检查专员认为，多样化对于所有组织都至关重要。

65. 以下组织将资源多样化作为一项具体目标，写入了组织战略：粮农组织、艾滋病署、开发署、教科文组织、人居署、难民署、人口基金、儿基会、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、妇女署、粮食署和世卫组织。此外，艾滋病署、开发署、人口基金、难民署、儿基会和近东救济工程处等组织正在接近新兴经济体，并且改善或改进与私营部门的合作。粮农组织、开发署、教科文组织、儿基会以及毒品和犯罪问题办公室与多边信托基金和/或多捐助方总和账户合作，力争扩展捐助群体。此外，开发署与私营/慈善合作伙伴开展费用分担活动；开发署、粮农组织、教科文组织和儿基会在机会日益增多的鼓舞下，投身南南合作；以及，粮食署设置了“结对子”机制，在某情况下，由一个捐助方提供粮食或其他实物捐助，另一个捐助方则承担与接收捐助有关的相关费用，目的是将粮食送到受益者手中。难民署拥有一个 2,000 万美元俱乐部；同样，妇女署鼓励捐助方逐步提供千万美元以上的捐款。儿基会关于扩大公共部门捐助群体的战略是，各国都应成为捐助方和受益者，对于所有捐款应一视同仁。

66. 对于私营部门，儿基会计划着重关注增长潜力最大的市场和成本效益最高的收入来源，对于儿基会和难民署来说，后者指的是个人捐款。这两家组织都报告，在当前的经济危机期间，个人捐款增加了，而受危机影响的政府提供的捐款减少了。儿基会开展的效率调查发现，来自贺卡和产品销售的私营部门收入跌至 5% 以下，而在 20 年前曾经高达 80%。审查建议逐步改变儿基会的内部业务，通

<sup>14</sup> 巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非。

<sup>15</sup> 附件三的表格列出了 2006 至 2011 年间各年度向联检组参与组织捐款最多的前 10 个会员国。从累计数据来看，这一时期的前 10 个捐助方基本上不包括非传统捐助方。

过国家委员会，采用成本效益更高的特许经营和当地采购模式。此次审查发现，应增加投资，支持国家办事处在亚洲和拉丁美洲的新兴市场开展融资工作。

67. 从各组织报告的部分非传统捐助方名单中可以看出，同一个捐助方在某一组织眼中属于传统捐助方，而在另一个组织看来则是非传统捐助方。金砖国家、保加利亚、埃及、爱沙尼亚、欧洲联盟及其机构、洪都拉斯、匈牙利、以色列、哈萨克斯坦、马来西亚、黑山、挪威、巴基斯坦、大韩民国、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚和土耳其都在非传统捐助方之列。近年来，大量慈善组织成为联合国系统各组织的捐助实体。

68. 检查专员鼓励联合国系统各组织在资源调动战略中提出扩大捐助群体和实现融资渠道多样化的具体措施，以期增强可预测性。

## F. 机构

69. 要筹集资源，必须首先付出资源。由于越来越多的组织正在竞相争夺有限的资源，各组织的资源调动战略和机构就显得格外重要。多个实体(并非全部)设立了资源调动专职机构，并且规定了清晰的上下级关系以及明确的作用和责任，特别是管理和培养与供资伙伴的长期关系。<sup>16</sup>

70. 大部分收入来自自愿捐款的组织设立了专职机构，负责对私营公司、基金会和个人开展工作，这是由于各组织认识到，应对这些捐助方与会员国分别需要不同的技巧。但各组织报告，向私营部门募集资金，需要开展的工作大幅增加；而且与会员国相比，向私营部门筹款需要耗费更多的时间和资源。部分会员国要求提交定制报告；面对私营部门，需要尽职尽责、发展长期关系、以及汇报资金的使用情况。

71. 附件二表明，在 2006 至 2011 年间，环境署、人口基金、难民署、儿基会、近东救济工程处、劳工组织和艾滋病署从人员和资源两个方面加强了对于资源调动工作的投入。粮农组织的投入主要体现在人员方面，国贸中心、世旅组织和气象组织则设立了新的办事机构。难民署、儿基会和粮食署设有两套机构，分别负责应对会员国和私营部门。在难民署和粮食署，负责应对会员国的工作人员较多；难民署用于应对私营部门的资源远多于用于应对会员国的部分，粮食署则与之相反。儿基会也将更多的工作人员和资源用于应对私营部门。

72. 在很多组织中(粮农组织、开发署、教科文组织、人居署、难民署、人口基金、儿基会、妇女署和粮食署)，资源调动不是某一个人的责任，而是一项集体责任，采取统一的做法。由于捐助方将决策权下放到了地方，一些组织将部分筹资工作转移到国家办事处，其中就包括粮食署和粮农组织。国家办事处可以在当地签署协议；但是，这些协议需要呈交总部审查。粮食署认为，总部外存在是资

<sup>16</sup> 关于部分组织的资源调动专职机构、人员配置和专用资源的情况概述，见附件一和附件二。

源调动方面的一项重要资产。总部发挥后台职能，支持国家办事处的工作。从粮食署的经验来看，后台服务极为重要：假如组织能够提供优质的终端客户支持，就可以得到更多资金；假如不能提供这种支持，则将损失资金。

73. 弄清楚筹集资金所需的费用或将有所帮助；但是，大多数实体都认为不必斤斤计较调动资源所用的开支数额。这些组织还指出，组织的各项活动虽有专职的资源调动部门负责协调，但这些活动遍布组织的各个部门，要计算资源调动所需费用，在方法上存在困难。然而，仍有多个组织提供了关于资源调动专用资源和专职人员的估算数据。<sup>17</sup>

74. 执行以下建议，有望提高资源调动工作的效率。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长应制定清晰明确的机构和安排(如适用)，主要负责调动资源、系统地落实和协调资源调动战略/政策、开展监督工作、以及定期更新。

## G. 职业发展：工具、指南、手册和培训

75. 要成功地调动资源，需要经验和技能。检查专员发现存在两种观点：一部分人认为，调动资源的技能可以在工作中学到；另一部分人则认为，联合国系统不放建立一所融资学校。总的说来，各方日益认识为资源调动工作开展专门培训的必要性。除了对资源调动专家进行培训之外，大多数组织还认识到，每一名工作人员都在一定程度上涉足资源调动，因而应接受这方面的培训。

76. 对于资源调动专家的培训十分有限，而且无序。在纽约，开发署、人口基金、儿基会和妇女署之间建立了非正式网络，个人可以借此交流信息、观点、经验和教训。提供全系统支持的各组织大多是通过在线工具包和/或网播研讨会来开展这项工作的(粮农组织、劳工组织、开发署、教科文组织、人口基金和妇女署)。劳工组织、艾滋病署、教科文组织、难民署和世卫组织为工作人员举办集体培训，通常是在区域办事处。部分组织培训工作人员如何向欧洲联盟机构筹集资源。

77. 检查专员鼓励联合国系统各组织的行政首长采取措施，培养总部和外地办事处工作人员的职业技能，并为其开展资源调动方面的培训。在这方面，设在都灵的联合国系统职员学院可以开发和应用相关培训模块，提供协助。

<sup>17</sup> 关于部分组织的资源调动专职人员配置和专用资源的情况概述，见附件二。

## H. 例证

78. 为说明问题，下文框注简要介绍了联合国系统四个组织的资源调动职能。

**难民署：**外勤业务的代表和工作人员承担着资源调动的责任。与捐助者关系和资源调动处以及私营部门筹资处向对外关系司司长负责，后者向副高级专员负责。与捐助者关系和资源调动处负责应对政府捐助方、联合国集合资金、多方信托基金等部门。与捐助者关系和资源调动处布鲁塞尔分部是向欧洲联盟机构募集资金的专职机构，向欧洲区域局主管负责。私营部门筹资处负责向个人、公司和基金会募集资金，为在亚洲、美洲、欧洲和中东地区 20 个国家开展融资业务提供支持。为形成可持续的收入基础，难民署投资发展私营部门融资。私营部门筹资处有两个收入来源：面对面的融资以及公司/富商巨贾。这个部门注重捐助方的感受，为的是增进捐助方对于难民署事业的了解和支持，更多地承诺提供可以预测的捐款(例如按月捐款)。私营部门的收入份额一直在增加(2012 年占到总收入的 5.8%)。难民署希望有朝一日能够达到儿基会设置的基准——对于个人捐款每投入 1 美元，可以收回 4 美元。难民署目前的水平是每投入 1 美元，收回 2 美元。面对面融资的成本很高，但由此得到的资金具有可预测性，而且没有指定用途(私营部门资金的 60%来自面对面融资)。私营部门融资的其他部分则缺乏可预测性。锁定富商巨贾相对容易，但这些人会就知名度和后期服务提出苛刻的要求；他们提供的资金全部都有指定用途。各大基金会做出的承诺并非义务。

难民署	2006–2007 年	2008–2009 年	2010–2011 年
资源调动工作人员总数	42–45	37–38	31–46
预算资源总额，不包括人事费	23,914,933 美元	45,340,634 美元	94,633,443 美元
自愿捐款总额	2,348,533,115 美元	3,313,741,961 美元	3,952,107,000 美元

**儿基会：**公共部门联盟和资源调动办公室(公共联盟和资源调动办公室)负责应对政府、政府间组织、组织间安排、以及国际金融机构，私营部门筹资和伙伴关系司(私营部门司)负责应对国家委员会、基金会及非政府组织。公共联盟和资源调动办公室以及私营部门司的主管向负责对外关系和伙伴关系事务的副执行主任负责。国家办事处、区域办事处和总部各部门也分别开展各自的筹资工作，公共联盟和资源调动办公室以及私营部门司为其提供支持。国家办事处制定资源调动战略，争取获得已核准的指定用途资源，用以支持国家方案，同时争取获得未指定用途资源，以支持本组织。区域办事处和国家办事处同时应对公共部门和私营部门。私营部门司司长每年两次向执行局提交工作报告：第一次是在 2 月，请执行局核准其年度工作方案和目标以及计划投资金额，第二次是在 9 月，汇报工作成绩，如有目标没有达成，则削减当年支出(2013 年，核准费用/收益之比为 14%；新的目标是将这一比率降低到 10%以下)。为私营部门融资工作每投入 1 美元，平均可以收回 4 美元。来自私营部门的经常资源净收入大多源自个人捐款；2011 至 2013 年间，这些收入从 3.74 亿美元增至 4.57 亿美元。收益走势预示着个人捐款收入在今后数年内将增加。2014 至 2017 年间，儿基会及其国家委员会将把全

球资源集中用于增长潜力最大的市场和成本效益最高的收入来源：(a)个人每月“认捐”和遗产捐赠；以及(b)与公司及全球基金会建立合作伙伴关系。前者最初带来的收入首先，随着多年来的经验管理，现已发展成为一笔巨额捐款；为支援海地，通过直接发送邮件的方式向法国应急捐助者救助，其中有35%成为按月捐款的捐助者；由国家委员会募集到的遗产捐赠(遗赠)预计将从7,600万美元增至2亿美元。与公司及全球基金会建立合作伙伴关系，产生了大约2.9亿美元的收益。儿基会的一项分析发现，公司捐款的增幅赶不上个人捐款，但开展非金融工作——改变公司的行为，使公司能够以负责任和关爱儿童的方式做生意，与募集捐款同样重要。

儿基会	2006 - 2007 年	2008 - 2009 年	2010 - 2011 年
资源调动工作人员总数	285	290	285
预算资源总额，不包括人事费	1.67 亿美元	1.87 亿美元	2.01 亿美元
自愿捐款总额	3,631,695,771 美元	4,495,625,731 美元	6,537,629,000 美元

**粮食署：**设在总部的伙伴关系与治理事务部由助理执行主任领导。在这个部内部，一个司负责政府伙伴关系，另一个司负责私营部门伙伴关系，第三个司则负责处理与执行局成员的伙伴关系。在政府伙伴关系司内部，有一个专职小组负责支持国家层面的资源调动工作。此外，伙伴关系与治理事务部在比利时、中国、法国、德国、日本、大韩民国、西班牙、阿拉伯联合酋长国以及美利坚合众国等地设有外派联络处。各国家主任和区域主任直接参与资源调动工作，以满足当地的业务需求。凡是向国家主任和/或区域主任负责的粮食署办事处，几乎全部设有捐助方关系干事和协调员。募集资金所用的开支很难量化：涉及多个部门；包括国家主任的时间及其获得的支持；以及，对于资金使用情况的报告和监督，等等。但即便是在现有工作人员数量保持不变的情况下，依然有可能募集到更多资源。

粮食署	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
资源调动工作人员总数	截至 2013 年 1 月 31 日：146		
预算资源总额，不包括人事费	2,740 万美元	2,140 万美元	2,450 万美元
自愿捐款总额	5,588,273,000 美元	9,493,800,000 美元	7,863,295,000 美元

**粮农组织：**在技术合作部内部，应急和复原司负责在人道主义危机情况下开展的所有活动，南南合作与资源调动司负责领导共同资源调动战略的执行工作，技术合作股负责处理粮农组织的技术合作方案，从摊款中获得资金。交流、伙伴关系和宣传办公室负责应对私营部门、民间社会、学术界、研究机构、合作社以及生产商组织。技术合作部与战略、规划和资源管理办公室合作。以前的做法是所用资源统一管理。根据新的模式，由一家中央机构负责从总体上协调和统一资源调动工作，但通过一系列补充战略，在区域/国家层面建立起了高度分散的执行机构。做出这项改变，源于捐助方将决策权下放给了地方。总部提供支持，批准与捐助方之间的全部法律协议，并授权国家主任签署协议。粮农组织有两项优先事

项：(a) 实现捐助基础多样化，这样做可以减少本组织的优先事项被割裂的风险；(b) 说服捐助方不要指定捐款的用途。努力吸收宽泛指定用途资金的工作进展缓慢(目前占到 5%至 10%)；但即便是捐助方同意宽泛地指定资金用途，事后也会临时提出诸多要求，向着严格限定资金用途的方向发展。

粮农组织	2006 - 2007 年	2008 - 2009 年	2010 - 2011 年
资源调动工作人员总数	2.25	3	14
预算资源总额，不包括人事费	728,270 美元	863,567 美元	841,649 美元
自愿捐款总额	1,051,613,000 美元	1,443,847,000 美元	1,790,453,000 美元

### 三. 风险管理

79. 在联合国创建之初，会员国是唯一的资金来源。如今的行为者呈现出更加多样化的面貌：非政府组织，私营部门，私人基金会，以及近年来从通讯业革命当中涌现出来的个人。联合国正在努力适应这种新情况，并且认识到联合国系统必须与会员国以外的捐助方。<sup>18</sup> 通常认为，理性的个人或组织在与另一方签署协议之前，应保持谨慎，这就是尽职(调查)。由于组织的名誉极易受损，尽职调查程序对于关于合作方的决策就显得至关重要，包括一定要杜绝可能存在的后门。国际电联、艾滋病署、开发署、人口基金、难民署、儿基会、世卫组织和粮食署等实体在开展尽职调查方面的经验很值得借鉴。

80. 大多数组织报告，制定了风险管理政策，希望借此来管理名誉风险。在多家组织中，向某些实体募集资金以及针对这些实体开展尽职调查的是同一批人。检查专员认为，这种现象会导致利益冲突。要解决这个问题，各组织可以指派独立部门开展尽职调查，同时允许另外一个或多个部门参与，如法律或财务部门。

81. 艾滋病署、开发署、人口基金、儿基会和难民署报告，对于尽职调查的业绩表现采用的是接受和排除标准(不得涉及任何武器、烟草、色情和剥削儿童、酒精、粮食、博彩业)。通过全球契约事务高级别参与小组，所有机构相互合作，但开发署、人口基金和儿基会报告，有意扩大尽职调查的概念，使其涵盖联合国系统的更多成员。检查专员同意这一看法，并且敦促联合国系统各组织的行政首长设法精简共同的尽职调查步骤，让各实体不再逐一重复这些工作。

82. 儿基会每年一次审查全部资产，并且在缔结新的伙伴关系及延续伙伴关系时，逐一审查相关伙伴关系。难民署开展筛查工作的程度，取决于捐款数额；凡10万美元以上的捐款，要接受由高级专员领导的公司委员会的审查。同样，粮食署设有由副执行主任领导的高级别委员会，粮农组织设有内部委员会，负责开展尽职调查，同时有法律部门的参与。

83. 难民署对于个人和公司采取同样的做法。遇有敏感情况，则咨询其他机构的意见。对于私营部门，艾滋病署雇用一家私营公司调查是否存在侵犯人权的情况。艾滋病署避免与涉及艾滋病毒/艾滋病问题的制药公司开展合作，以防止这些公司大肆宣传其与艾滋病署之间的关系；而世卫组织则与制药公司合作，条件是设置适当的保障措施和防火墙，例如提供药物捐助。国际电联的情况比较特殊，这是由于该组织的成员当中包括私营部门。这些私营部门缴纳一笔会费，具体数额按不同的会员类型而定。因此，国际电联内部的尽职调查工作以及核查公司协议不是出于道义考虑，而是从法律角度出发来实施的。

<sup>18</sup> 例如，在世卫组织内部，凡捐款超过百万美元的捐助方将加入融资对话，世卫组织希望各家基金会也能够加入进来。

84. 捐助方对于各自的选民负责，后者对于问责制和透明度提出了越来越高的要求。因此，捐助方不能容忍挪用资产，并且要求与之合作的组织能够衡量业绩和履行承诺。各组织实施内部管控，投资防范欺诈，并且针对欺诈行为制定了零容忍政策；然而，如同任何政府或机构一样，没有一家组织能够断言，本组织和执行伙伴的欺诈风险均为零。

85. 联合国系统各组织认为，在冲突/紧急情况下开展工作时，组织要承担全部风险。此外，以前的做法是由捐助方承担合作伙伴出现的风险，但此类风险如今已经转移给联合国各组织。为此，各组织在与执行伙伴签署协议时，纷纷写入标准条款，将相关风险转移给执行机构。

86. 在访谈中提到，如因欺诈造成损失，捐助方会要求退款。联合国系统各组织不创造收入。假如要求某一组织向捐助方退款，该组织可以利用另一捐助方提供的资金，或是动用核心资源；但是，所有的捐助方都反对动用核心资源来交叉补贴非核心活动。因此，假如某一捐助方仅将 10% 的捐款指定了用途，则有可能等于要补贴将 90% 的捐款指定用途的捐助方（“好”的捐助方补贴“坏”的捐助方）。

87. 分担风险不仅仅是在发生欺诈时退还资金。各组织报告，从经验中发现，捐助方不喜欢突然情况：捐助方要求直率的信息，而且极为重视沟通。检查专员发现，一家组织曾经获得认捐资金的一半，捐助方承诺为应对自然灾害提供大笔捐助，作为认捐资金的另一半。但由于爆发洪水，不得不改变物资的用途，捐助方没有认识到紧急情况，而且对于相关组织没有在第一时间征求自己的意见感到不满，因而拒绝兑现第二次付款。该捐助方不是传统捐助方，相关组织没有与之建立起长期关系。不得不动用核心资源来填补资金缺口。

88. 检查专员指出，各组织应逐步制定完善的风险管理程序，包括防范财务过失，并且应确保与捐助方及执行伙伴制定风险分担安排。

89. 内部及外部监督机构都起到重要作用。这些部门提出意见和建议，强调必须具备相关战略、政策和机构，以期完善管理监督工作，还积极行动起来，提醒各组织警惕与资源调动领域的近期发展和做法的风险，强调必须降低这些风险。检查专员鼓励联合国系统各组织的行政首长更多地重视监督机构就资源调动问题提出的建议，特别是必须有效地处理与这一领域的新趋势、发展和做法有关的风险。

#### 会员国的看法

90. 被征求意见的捐助方认为，接收资金的实体必须具备必要的技能、资源和能力，以专业和有效的方式来管理利用这些资金开展的活动。捐助方希望各组织能够确定安全和财务系统及程序，保障资源和工作人员的安全，为资金的使用情况负责，同时针对涉嫌不当行为、错失行为和违规行为的工作人员制定纪律惩戒程序。

91. 被征求意见的大多数捐助方都认为，在不安全的环境下开展工作，会产生额外的风险和成本；风险管理是所有发展合作伙伴(方案国、机构和捐助方)的共同责任；以及，如不承担某些风险，发展合作就无从谈起。一些捐助方支持改革，完善成本分类和成本回收，以便吸收安全问题产生的额外成本和减少动用核心资金的交叉补贴。多个捐助方支持加强关于明确风险和减轻风险战略的信息交流安排，包括采用风险信息平台以及制定关于信息评估和信息共享的共同标准。

92. 被征求意见的大多数捐助方对于挪用资金造成的损失奉行零容忍政策，并且要求如数追回被挪用的资金；捐助方承认，效率低下时有发生，但欺诈和腐败是不可容忍的。捐助方希望各组织对于挪用资金问题也能够采取零容忍的政策，并且全额追回被挪用的资金。捐助方极为重视有系统的早期信息共享工作。捐助方还希望各组织能够采纳严格的国际财政和法律标准，确保这些标准的执行和适用，并且建立内部管控机制来防范挪用资金和欺诈，包括与监督有关的机制。

93. 执行以下建议，有望增进资源调动工作的成效。

#### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长如尚未制定资源调动风险管理和尽职调查程序，应开展这项工作；工作内容之一应是确保尽职调查和筹资工作分别由不同人员负责。

## 四. 捐助方的制约和要求

94. 接受采访的大多数会员国捐助方表示，对于各组织没有提出特殊的报告要求，但大部分组织认为捐助方向其提出的特殊报告要求是一项沉重的负担。选民要求会员国捐助方必须说明开支和拿出成果；为此，会员国捐助方要求加强问责制，并且要求各组织更加频繁地提交更好的报告。针对具体捐助方的报告工作成本很高，需要投入人力和时间，假如组织的企业资源规划系统没有提供载有必要信息的财务报告，还需要人工收集数据。面对较高的交易成本，捐助方希望由组织来承担，而组织则希望至少将其中部分成本转移给捐助方。检查专员关切地指出，假如每一捐助方分别采用不同的报告模板，组织会关注如何遵守模板，而未必会重视提供言之有物的报告。

95. 与供资伙伴通过谈判制定一项关于捐款的合作伙伴关系协议，内容涉及法律、报告、审计和其他方面，这本身就是一项复杂的工作；按照捐助方的具体要求来调整协议内容，更是加大了工作难度。制定向捐助方提交报告的标准模板，既满足捐助方的大多数要求，同时又具备足够的灵活性，不同实体可以改变模板内容，并且可以根据具体捐助方的要求进行调整，这是一项艰巨的任务。

96. 各组织向检查专员解释，方案国详细报告资金使用情况的能力并非总能够达到捐助方的要求。此外，组织在当地的办事机构也并不一定总是配备了能够编写报告的工作人员。大多数组织向捐助方提交报告的质量和及时性都有待提高：粮农组织雇用专业作者编写报告；难民署建立了捐助者协议和报告跟踪系统，用于跟踪记录报告的提交情况，但国家办事处将编写和提交报告的主动权下放给了捐助方；劳工组织设有集中管理的捐助方报告跟踪系统，用以确保外地办事处和技术部门及时按照商定的标准，向捐助方提交报告。

97. 儿基会、难民署和粮食署认为，强化问责制和报告工作有助于扭转指定资金用途的局面，在这方面，合格的企业资源规划系统至关重要。难民署从某些报告要求中汲取经验教训，积极着手改善和加强自身的报告职能。粮食署开展了一项捐助方调查，研究本组织报告的使用情况和改进方法。此次调查将摸清捐助方的要求，并且向捐助方说明标准报告的内容和成本。最终将改善信息管理和报告系统。

98. 部分主要捐助方开展的审查工作对很多组织起到了警醒的作用，激励各组织认真反省；但是，这些审查的出发点可能是捐助方的优先事项，而非各组织或政府间商定的优先事项。大部分组织利用这些审查来改进自身的程序和做法，并且努力提高工作效率，改进工作成效。

99. 然而，检查专员同意联合国系统各组织的意见，成员国捐助方敦促各组织统一做法，但这些国家却没能统一彼此的做法。多边组织业绩评估网是由 18 个捐助国组成的网络，这些国家共同关注如何评估其资助的主要多边组织的工作成效。<sup>19</sup> 多边组织业绩评估网的成员商定：开展联合评估，共享信息，吸取彼此在监督和评估方面的经验。但这些捐助方在开展评估时大多各自为政。在其成员国商定的既定监督安排之外还要接受额外审查的组织承担着沉重的负担。欧洲联盟委员会就四项基本问题开展审查，<sup>20</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部、挪威发展合作署和其他部门目前正在制定与多边组织业绩评估网极为类似的审查程序。从一次审查中汲取的经验教训，其他审查没有引以为戒；各方都希望分别满足自己的需求。要让所有捐助方核准某一次评估，看来是不可能的。应开发共同报告系统，同时采用符合捐助方的期望并且包含内容、周期和资金最终用途等基本要求的报告格式，以便尽可能减轻行政负担，降低交易成本。

#### 会员国的看法

100. 捐助方可以接受各组织提交的关于核心捐款使用情况的年度报告，但不会放弃关于指定用途捐款的报告要求。在这个问题上，大多数捐助方表示可以接受联合国系统各组织自身的报告格式，但同时也着重强调报告质量和及时提交报告的重要性。检查专员认为，某些捐助方务必要认识到，由捐助方提出的具体报告要求是造成联合国系统各组织工作效率低下的主要原因之一，这些要求造成了额外的成本和沉重的负担，对于能力有限的小规模外地办事处而言尤其如此。检查专员指出，必须将这些要求控制在最低限度，捐助方之间应相互协调，提出共同的期望。一个捐助方解释，由于首都及外地工作人员的减少，而且需要相关能力来分析向其提供的信息，正在设法简化报告要求。

101. 要求提供越来越多的信息，是当今流行的做法；人人都需要学着适应，并且有能力按照要求以正确的形式提供信息。联合国系统各组织务必要努力对于信息要求迅速做出反应。另一方面，假如某些要求不切实际，各组织理应拒绝，或是要求对方提供更多资金以满足这一要求。为尽可能减轻行政负担和降低交易成本，应开发共同、标准化或统一的报告系统，条件是采用符合捐助方的期望并且包含内容、周期、资金最终用途、尽职调查程序等所有基本要求的报告格式。

102. 大多数捐助方表示，支持联合国系统内部的协调统一和协同增效，并且支持多边组织业绩评估网等共同评估机制。但实际情况是，多个捐助方对于组织的业绩分别开展评估，并在此基础上做出供资决定。所有捐助方都支持单一审计原则，条件是：由可信和可靠的监督机构实施审计；审计结果明确透明；以及，向

<sup>19</sup> 多边组织业绩评估网的成员包括：澳大利亚，奥地利，比利时，加拿大，丹麦，芬兰，法国，德国，爱尔兰，卢森堡，荷兰，挪威，大韩民国，西班牙，瑞典，瑞士，大不列颠及北爱尔兰联合王国，美利坚合众国。

<sup>20</sup> 欧洲联盟委员会要确保国际组织在会计、审计、控制和采购程序当中适用的标准可以提供与国际商定标准等同的保障。

捐助方提交审计报告。捐助方希望加强各组织的内部和外部控制以及理事机构。一些捐助方还建议，将核心预算与非核心预算结合起来，形成单一预算，确保理事会的全面问责和评估。一些组织已经开始向捐助方开放本组织的监督报告。这些组织表示，自从采取这种做法以来，注意到捐助方提出的问题有所减少；提高透明度，或许有助于缓解捐助方的戒心。

103. 执行以下建议，有望提高资源调动工作的效率。

**建议 5**

联合国系统各组织的行政首长应与各自的捐助方举行对话，商定共同的报告要求，这将简化相关组织的报告程序，同时满足捐助方对于信息的需求，以期减轻报告负担，降低相关成本。

## 五. 协作

104. 组织假如没有制定资源调动战略和/或没有设立负责协调战略执行工作的专项职能，就有可能面临风险，为与捐助方开展未经协调的互动投入大量资源，回报却寥寥无几。即便是组织制定了战略/政策，并且设立了相关职能，也必须出台指导方针，以便确定分工，制定新倡议的核准程序，防止擅自行事。大多数组织都设立了协调员制度，目的是确保本组织的各部门不会像同一个捐助方发出不同的信号，并且制定了关于如何在当地和总部应对捐助方的指导方针。

105. 大多数捐助方同时采用多种模式，大部分捐款是集中决定和控制的，其余部分则下放给地方。因此，各实体在地方层面开展更多的资源调动活动。这样做需要增强国家及区域办事处的能力和权力，从而抬高了组织的成本。由于筹资活动已经成为地方的一项重要职能，需要就资源调动问题为地方工作人员开展更多的职业培训，其中包括针对“一体行动”国家的特定培训，协助工作人员了解背景情况。

106. 某些人认为，各组织之间的竞争属于理论问题，而非实际问题。其他人则认为，各组织之间的竞争是现实情况，而且或许是有益的，可以激励所有人关注附加值、更加专注、体现工作效率。

107. 检查专员十分注重研究驻地协调员在为联合国国家工作队调动资源方面起到的作用。为此，检查专员访问了各组织总部的代表，开展了一项驻地协调员调查，而且作为个案研究，访问了莫桑比克国家工作队和会员国捐助方的代表。某些组织认为，驻地协调员和开发署驻地代表之间可能存在利益冲突，并且没有任何功能防火墙。这些组织认为，驻地协调员的职权过多，非超人无法完成这些任务。协调机构固然是必要的，但各组织认为，驻地协调员不可能成为所有问题的专家，他们也不可能平等地代表所有的组织。不仅如此，各方希望驻地协调员能够担任筹资者，但这并不是一项人人都能轻松胜任的工作，业绩保障无从谈起。但可以通过培训来解决这个问题。驻地协调员奉命开展协调工作，但他们无法迫使各机构开展工作；因此，作为首要筹资者的驻地协调员无权就成果问题向捐助方做出任何承诺。

108. 驻地协调员调查与联检组关于《联合国驻地协调员甄选和任用流程，包括为其工作提供的准备、培训和支助》(JIU/REP/2013/3)调查是同时进行的。请 126 名驻地协调员回答调查问卷，其中有 77 人完成了关于资源调动审查的内容。

109. 80.6%的驻地协调员认为，在开展实际工作时，他们同时兼任开发署驻地协调员以及联合国驻地协调员，并不会与其为国家工作队开展的资源调动工作产生冲突。76.6%的驻地协调员认为自己是受国家工作队之托，代表工作队开展资源调动工作。<sup>21</sup> 87%的驻地协调员表示，自己具备为国家工作队调动资源所需的

<sup>21</sup> 检查专员注意到，有54名驻地协调员在成为驻地协调员之前，曾经为开发署工作。

必要技能，但仅有 48.1%的驻地协调员认为自己不需要接受关于资源调动问题的专业培训就可以完成任务。

110. 在调查中，驻地协调员指出，为国家工作队开展的资源调动工作遭遇到以下严峻障碍和挑战：

- 捐助方的行为：捐助方的财务状况发生变化/全球经济危机；对于某些国家的关注减弱，投入的资源减少；国内捐助方数量减少；捐助方的优先事项发生变化；捐助方不愿为多伙伴信托基金捐款，更倾向于为双边关系捐款；指定资金用途。
- 联合国系统各组织之间的竞争：任务划分不明确；依赖驻地协调员办公室“公平”分配未指定用途的资金；各机构的总部没有就国家工作队的联合资源调动问题提供指导，国家代表对于联合资源调动工作不负责任；联合国机构的代表缺乏灵活性；对于双边关系的青睐；各机构之间以及机构和驻地协调员之间缺乏信息共享；由个人接触东道国政府的最高层面或是主要捐助方，关闭了其他渠道。
- 统一过程和程序：管理费的金额和机构各不相同；缺乏联合国发展援助框架(联发援框架)、联合方案和/或联合资源调动战略；不同机构采用不同的资源管理安排。
- 利益冲突：为开发署还是为联发援框架调动非核心资源；有观点认为，开发署更倾向于通过驻地协调员/驻地代表为其调动资源；假如做出有利于开发署的决定，即便有证据支持这一决定，驻地协调员作为仲裁者的作用也会被削弱。
- 能力：缺少训练有素的机构间工作人员，驻地协调员的资源调动工作缺乏专业支持；没有建立核心信息系统来提供业绩证明。

#### 莫桑比克个案研究

选择莫桑比克，是由于该国是“一体行动”国家，各机构之间和捐助方之间都应就资源调动工作开展协作。莫桑比克不是中等收入国家，不存在冲突后局势或人道主义危机，但资源调动困难。

根据联发援框架，有 22 个机构在莫桑比克国内执行方案，这一框架包括三项支柱和八项成果。《联合国管理计划》作为落实联发援框架的业务计划，其中包含资源调动战略。共同预算框架作为一项工具，可以说明历年联发援框架各项活动的所需资源和可用资源。执行 2012 至 2015 年联发援框架行动计划所需的财政资源总额估计为 7.22 亿美元。从交付率来看(2009 年 1.20 亿美元，2011 年为 1.40 亿美元)，行动计划的雄心超出了各机构的实际交付能力。

联发援框架的基础是发展成果小组以及代表两个组织的共同召集人，这两个组织分别负责各项支柱的总体交付情况，以及为开展资源调动工作保持接触和摸索机会。驻地协调员领导主动工作，发展成果小组则领导应对工作。一个联合国基金让捐助方可以通过多年期非指定用途资金或软性指定用途资金来支持联发援框架取得的成果。捐助方的行为方式从综合协调，改为直接提供方案资金。联合国国家工作队认为，只要执行工作保持一致，各方共同努力，资金来源无关紧要。

国家工作队的成员面临难题，他们必须满足双重期望：预测国家工作队和总部的业绩水平。在莫桑比克，各机构都自认为是“一个联合国”倡议的一部分；但在总部，各部门依然是隶属于不同机构的部门。例如，国家工作队的全体成员都认为共同预算框架是实用的工具，能够指出资金缺口的位置。但各机构的工具与方案及预算周期之间缺乏协同增效作用。各方采用不同的术语；人们担心共同预算框架中的数据不具备可比性(即，某一机构的核心资源未必是另一机构的核心资源；一家机构的数据包含工作人员薪资，另一家机构则不包含)。检查专员强烈地认为，这个问题只能由首协会来解决，而解决了这个问题，可以增强框架作为联合方案规划、资源调动和联合国发展援助框架执行情况监督工具的工作成效。

机构总部希望国家办事处完成的工作，国家办事处在“一体行动”的背景下根据商定的行为守则能够开展的工作，这二者之间是有差别的。国家工作队商定的行为守则明确规定了个人的职责范围，因而备受推崇。所有机构都认为在开展资源调动工作时得到了驻地协调员的支持。实际上不存在资源竞争，但有观点认为，“小”机构往往遭到“大”机构的忽视。规模较小的国家办事处没有足够的资源跻身于各项活动。“大”机构指出，“小”机构必须专注于自身优势，并且与“大”机构建立伙伴关系。这些机构认为，将少量资源分散用于多项活动，不会产生任何结果。

进入莫桑比克的新兴非传统捐助方是金砖国家，主要是在南南合作框架内，以及土耳其、中国和大韩民国。关于通过私营部门(主要是采掘业)实现捐助方多样化，国家工作队编写了一份政策文件，表明国家工作队决定保持中立合作伙伴的立场，不予介入(就如何支出资金向采掘业公司提供建议除外)。国家工作队还认识到，对于多家机构来说，如何处理公司伙伴关系是由总部集中决定的，并做出了严格的规范。国家工作队得出结论认为，没有余地在当地轻松开展协调工作。

### 会员国的看法

111. 检查专员发现，会员国捐助方担心某些机构的任务相互重叠，而且没有证据表明开展类似活动的各机构之间相互协调。捐助方还强调，任何重叠现象都不得损害实地交付工作。假如出现任务重叠，捐助方往往会倾向于在特定领域具有比较优势的机构。捐助方强调，必须关注各机构的特点。一些捐助方表示，会根据重要捐助方(例如联合国国际发展部开展的多边援助审查)和多边组织业绩评估网等独立机构开展的问责制审查，并依据质量、成效和效率标准来决定是否提供资金。

112. 捐助方还表示，联合国发展系统的任何改革都应设法消除各机构之间的“任务蠕升”，加强“一体行动”工作。在不同机构承担类似任务的情况下，各机构的理事机构有责任避免各机构之间出现重叠，并且有责任提倡明确划分责任和开展协作。捐助方注意到，联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查进程在这方面可以起到有益的作用。检查专员认为，联合国发展集团(发展集团)最适合开展工作，明确各机构的任务和业务领域，包括更加准确地摸清各机构的职能和业务能力。

113. 检查专员鼓励联合国系统各机构的行政首长采取措施，确定和强化在组织内部及各机构之间有效协调资源调动工作的相关程序和做法。

## 六. 经验教训和良好做法

114. 检查专员认识到，在资源调动问题上没有任何灵丹妙药，检查专员关注的是各组织的经验教训和良好做法。各组织均未正式分析或收集这方面的经验教训；有能力吸引大量资源的实体提出了以下经验和良好做法：

- 认识到在相互竞争、要求日益苛刻、资源日益缩减的环境下开展资源调动工作的重要性；
- 编写完备的任务说明，明确阐述各项战略目标；各组织有责任通过开展活动、行政首长的参与以及与其他伙伴开展合作，促进各方了解和认识本组织的使命；
- 时常摸索、发现和把握机会；行政首长必须身先士卒，不得将资源调动工作全部交给资源调动工作队来负责；对决策领域开展研究，应对捐助方组织结构中的对应级别；向实际决策者和有影响的人物开展外联工作，培养与这些人的关系；
- 保持与捐助方之间的关系；管理工作是关键；保持个人关系与高层关系同等重要；
- 对于会员国，可以将“捐助方”一词进一步细分(不同部委、部门和技术部门)，了解影响其资源调动行为和做法的因素(审计员、游说、说客、援助效率议程、议员施加的压力、民间社会、非政府组织、媒体、CNN 效应、社交媒体行动，等等)；
- 在应对非政府捐助方时，调整针对政府捐助方形成的行话和产品，使其成为外界能够普遍理解的信息；提出通俗易懂的组织信息，并且切实传播这些信息；
- 认识到捐助方坚持要求加强透明度和问责制，要求提高资金的利用效率和成效，同时也希望看到知名度、认同和归属关系；
- 认识到对于报告工作提出更多的要求以及对于资金的使用施加更多限制，是当今的潮流趋势；关键是要收集和分析相关信息和数据，以便迅速满足这些需求；
- 首先表明业绩，然后再为组织进行宣传；业绩、效率和成效是关键因素；捐助方希望组织能够拿出业已证明的成绩记录；
- 改善衡量成果和报告成果的方式方法；某一组织或许已经取得了优异的成果，但假如不能以捐助方可以理解的方式介绍这些成果，组织便无法向捐助方发出信息；

- 学习如何宣传组织；表明本组织是优质投资对象，可以体现出资金价值，成绩斐然，而实现这一切的途径是方案交付、问责制、加强监督、增加实地业务、以及降低总部成本；
- 及时提供最新信息；捐助方不欣赏惊喜；捐助方更希望由组织率先向其通报可疑情况或指控，而不是从媒体或第三方那里得到消息。

115. 检查专员鼓励参与组织组建同业交流圈、类似论坛、或非正式网络，让资源调动专家可以分享经验教训、良好做法、以及实现最理想成果的政策。

## 七. 全球经济危机的影响

116. 考虑到此次研究的时机，检查专员密切关注当前全球经济危机给资源调动工作造成的影响。开发署报告，预见到了此次危机的影响，但没有想到危机在欧洲的蔓延情况，欧洲集中了开发署的各主要捐助方。传统捐助方削减资金的速度超过了非传统捐助方增加资金的速度。粮食署认为此次危机使其丧失了机会。粮食署的资金近五年来保持稳定，但金额高于前五年的水平；损失是原本可能出现的无法量化的机会。

117. 经济危机爆发之初，曾经有助于粮农组织吸引各方关注粮食保障问题；但粮农组织如今已经体会到了这场危机迟来的冲击。粮农组织有 50% 的资源用于应对紧急情况，根据年内发生的紧急情况，会出现资源激增的现象。检查专员注意到，应对紧急情况体现出主要捐助方是否有能力年复一年地迅速调集和拨付大量资源。

118. 儿基会表示，这场危机没有对儿基会的资源造成太大的影响，但由于捐助方提供的资金日趋缩减，儿基会希望捐助方能够对其希望看到的成果提出更高的要求。但儿基会认为，能够体现出成果是各组织应做的准备工作。

119. 2010 至 2011 年两年期，世卫组织处境艰难，实际资源远远低于预算。此后情况好转；但由于本国经济陷入危机，世卫组织的多个重要捐助方依然无法提供最初认捐的金额。

120. 检查专员认为，从捐助方的角度来看，全球经济危机的主要影响是促使其更加关注各组织的方案执行业绩和业务管理工作，包括判断人事费和其他费用的使用情况是否有效和高效。出现这种情况，是由于加强了监督，在某些情况下则是由于减少了援助预算，以及捐助方国内更加重视问责制、透明度和援助实效。

## 八. 展望未来

121. 关于资源调动对于方案支助费的计算、管理和使用方法的影响，还有待进一步研究。大会第 67/226 号决议体现出了这个问题的重要性。强调全额回收成本和确定实际的管理成本，包括计算基础，务必要避免投机取巧和交叉补贴，研究多种备选方案，包括相关项目能否承担部分行政费和支助费。

122. 自愿捐款的增加，还导致人员配置的增多，由此加重了人事费给各组织造成的长期或有债务，例如累计假期、医疗保险和养恤金缴款。检查专员认为，在探讨资源调动问题时往往没有充分涉及这方面。

123. 检查专员认为，关于 2015 年后发展议程和关于制定“可持续发展目标”的谈判可能会给激发资源调动工作带来积极的影响。众多传统捐助方承诺，到 2015 年将国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助(大会第 67/226 号决议，第 30 段)，这同样可能对资源调动工作产生积极的影响。

124. 公司社会责任政策和做法的快速发展，为从私营部门吸收更多捐款创造了新的机会。此外，关于数字化融资和数字时代融资的挑战与机遇还有待进一步研究(例如，发布电视广告、利用社交网站以及各组织自身的网站，动员各方“现在就捐款”)。

## 附件一

## 资源调动战略/政策和机构

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
农组织	2011 年，粮农组织理事会第一四三届会议核准了《资源调动和管理战略》。2014 至 2015 年两年期，在执行经审查战略框架过程中将更新这项《战略》。	制定了全组织战略；区域办事处和国家办事处正在共同战略(《资源调动和管理战略》)的指导下着手制定各自的战略。 全球举措的资源调动工作是集中开展的，但下放到区域和国家层面。在粮农组织经审查战略框架中，《资源调动和管理战略》是在关于外联工作的职能目标 8 项下执行的，这项目标涉及：伙伴关系，包括与私营部门及民间组织的伙伴关系；南南合作；以及，能力建设 and 交流工作。	技术合作部负责本组织的资源调动工作。在技术合作部内部，应急和复原司负责在人道主义危机情况下开展的所有活动；南南合作与资源调动司负责领导共同资源调动战略的执行工作，技术合作股负责处理技术合作方案，从摊款中获得资金。交流、伙伴关系和宣传办公室负责应对私营部门、民间社会、学术界、研究机构、合作社以及生产商组织。技术合作部与战略、规划和资源管理办公室合作。
原子能机构	原子能机构没有制定战略，但出台了政策和指导方针，相关内容没有更新。 原子能机构与个人以及除会员国和政府间组织以外的其他组织建立合作伙伴的发起和管理框架，以及普遍资源调动框架载于两份文件：(a)《伙伴关系和资源调动政策》；以及(b)《伙伴关系和资源调动指导方针》。2009 年 6 月 24 日，总干事批准了这两份文件。《政策》和《指导方针》着重关于伙伴关系以及预算外自愿捐款和预算外自愿实物捐赠。	按照政策设想，将由一名伙伴关系和资源调动协调员负责开展资源调动活动的协调和支持工作，这名协调员向负责管理工作的副总干事负责。此外，确定各部门主管担任原子能机构业务资源调动活动的主动推动者。这些主管将与伙伴关系和资源调动协调员开展协作，交流信息；按照设想，伙伴关系和资源调动协调员将领导综合性资源调动战略的编制工作。截至 2013 年 4 月，伙伴关系和资源调动协调员职位尚未聘用任何人员，也没有确定统一的战略。继续通过各部门主管开展资源调动工作。	
国际民航组织	国际民航组织尚未出台经核准的资源调动战略/政策。	航空安全、安保和环境保护领域的预算外资源的筹资方式是通过国家信函、主席或总干事备忘录以及工作文件(委员会、理事会和大会)。个人协议/赠款需要与国家和/或组织协商确定。	

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
劳工组织	<p>《2010 至 2015 年劳工组织战略政策框架：使体面劳动成为现实》包含关于资源调动问题的指导方针，《技术合作战略》载有资源调动战略。劳工组织理事会在 2009 年通过了上述文件。新的《技术合作战略》将于 2014 年 10 月提交给理事会。</p> <p>从区域技术合作的角度对战略/政策进行更新：非洲区域，2012 年 3 月获得理事会通过；亚洲和太平洋地区，2013 年 3 月获得理事会通过。</p>	<p>区域办事处在《劳工组织战略政策框架》以及《技术合作框架》的基础上制定了资源调动战略。为劳工组织的各项全球成果均制定了具体资源目标和战略。此外，还制定了涉及以下问题的政策和程序：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公私伙伴关系(见 2009 年 7 月 14 日的总干事声明，内部治理文件系统第 81 号(第 1 版)，以及 2009 年 7 月 14 日办公程序，内部治理文件系统第 83 号(第 1 版))。</li> <li>南南合作与三边合作(劳工组织理事会在 2012 年批准了《南南合作与三边合作战略》)。</li> </ul>	<p>资源调动是一项共同的责任，伙伴关系和外勤支助部内负责捐助方和伙伴关系事务的部门履行居中协调职能。区域办事处设有干事，为所在区域承担相同的责任。区域办事处主任和大规模技术方案的主管将资源调动写进了各自的工作说明。应对政府、私营部门、基金会/民间组织的各类机构是合并的，但其中有小组专职负责不同类型的捐助方。</p>
海事组织	正在制定新的战略。综合技术合作方案下的技术合作活动战略在 2007 年获得批准。	综合技术合作方案的资源调动工作在总部集中开展，但吸引成员国和非政府组织都加入到资源调动工作中来。	预计一旦通过资源调动战略，将指定新的资源调动职能。
国贸中心	资源调动战略和内部融资政策不日将提交给高级管理层核准。	《窗口协议 1》(未指定用途和宽泛指定用途)由对外关系部门负责管理；针对具体项目和方案(《窗口协议 2》)融资和报告活动由相关科室负责。	资源调动是执行主任、副执行主任和战略规划部门主管的责任。对外关系办公室负责制定和落实战略。没有设立区域办事处或独立机构来应对政府和私营部门等方面。向捐助方募集资金，采用的是以方案为基础的做法。没有为资源调动单独设立预算项目；在上一个两年期，一名 P-4 级工作人员和一名一般事务工作人员兼职开展这项工作。
国际电联	战略草案。	总秘书处根据国际电联三个部门提出的需求和建议(电信标准化、无线电通信和电信发展)，制定了相关战略。	2012 年，国际电联设立了一个新的科室，由一名 P-4 级工作人员担任资源调动主管，协助开展本组织的资源调动活动。机构采用集中管理颁发。有一个股负责应对部门成员；战略规划和成员部负责领导会员国。资源调动主管向战略规划和成员部交流和伙伴关系促进司的司长负责。
联合国秘书处	没有制定全系统战略。		

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
贸发会议	正在讨论资源调动战略。		技术合作处负责关于自愿捐款的谈判事宜，这些自愿捐款每年整体提供给贸发会议。其他自愿捐款均由秘书处各部门与具体捐助方直接讨论决定，技术合作处的参与有限。三个职位(D-1、P-5、P-3)在一定程度上专职负责资源调动工作。
环境署	制定了战略/政策文件；2009年8月获得环境署高级管理小组的批准；自批准之后尚未更新。	为共同资源调动工作制定了全组织战略，战略是由业务办公室内的捐助方伙伴关系和捐款科制定的；环境署次级方案和区域办事处在全系统战略的基础上分别制定了各自的相关战略。捐助方伙伴关系和捐款科与执行办公室、各司及区域办事处合作，领导环境署就资源调动问题与捐助方开展的互动。	
毒品和犯罪问题办公室	2012年向会员国提交了《2012至2015年毒品和犯罪问题办公室筹资战略》。		
人居署	2007年，成员国在理事会第二十一届会议上批准了《中期战略和体制计划》(2008至2013年)，呼吁制定资源调动战略。2013年，高级管理委员会批准了新的资源调动战略，人居署常驻代表委员会也表示支持这项战略。执行了一项行动计划。	新的资源调动战略设想采用分散管理的融资模式，以符合共同优先事项的透明方式进行管理和协调。	执行办公室负责领导未指定用途捐款的募集工作；各处室的主管和区域办事处主任负责领导技术合作的资源调动工作。联络处在支持各处室和区域办事处向主要捐助方开展资源调动活动方面起到了重要作用(布鲁塞尔、日内瓦和纽约)。资源调动股(2008年成立，向项目办公室主任负责)支持未指定用途资金和指定用途资金的融资工作。在为技术合作筹集资金的问题上，没有设立单独的机构负责应对政府和其他捐助方。2010至2011年两年期的资金总额为288,063美元(不包括人事费)。与捐助者关系和资源调动处就组织的融资活动，为总部及区域或国家办事处的项目负责人开展协调工作，并提供支持和指南，并与执行办公室、各司、联络处和区域办事处合作，为向主要捐助方开展资源调动工作提供合作接口。

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
难民署	<p>难民署的战略/政策文件包括《筹资战略》(2010年)和《实地筹资指南》(2010年)。私营部门融资战略着重于加强私营部门融资基础设施,提升个人捐赠方案的复杂性和多样性,争取公司、基金会和富商巨贾能够提供更多的多年现金捐款与捐助者关系和资源调动处制定了2011至2015年难民署筹资工作计划(2011至2015年战略),对外关系司司长、区域局主任和高级管理层就此进行了讨论。讨论摘要已提交执行委员会成员。</p> <p>2011至2015年战略包含以下内容:(a)在传统捐助国开展高级别宣传工作;(b)针对新的和新兴捐助方,分别制定各区的具体行动计划;(c)为区域办事处和国家办事处提供更多的培训、支持和指导,提高其募集当地资金的能力;(d)评估资金链的过渡和发展情况;以及(e)向私营部门募集更多资金。在上述五项支柱的基础上,有必要开展以下工作:(a)加强难民署的交流和管理能力;(b)强化难民署的基础设施(系统、工具和人力资源),在主要捐助方的首都扩大宣传;以及(c)在融资领域开展网路建设,提供更多支持。不断对这些战略内容进行细微的调整,例如具体政府捐助方战略(2013年)、2012至2014年针对过渡解决办法联合举措的联合资源调动战略、以及欧洲联盟战略。</p>	<p>难民署采用共同的融资方法:外勤业务的代表和工作人员承担着资源调动的责任。制定了全系统战略;区域办事处和国家办事处在全系统战略的基础上分别制定了各自的战略。战略内容之一是为区域办事处和国家办事处提供更多的培训、支持和指导,提高其募集当地资金的能力。与捐助者关系和资源调动处下属的人道主义行动筹资和外勤支助科会同与捐助者关系和资源调动处布鲁塞尔分部以及私营部门筹资处,就是实地融资问题,共同举办了多次区域培训讲习班。这些工作激励并支持国家办事处或区域办事处制定各自的融资战略。</p>	<p>与捐助者关系和资源调动处以及私营部门筹资处隶属于对外关系司,向司长负责,后者向副高级专员负责。</p> <p>与捐助者关系和资源调动处负责应对政府捐助方、联合国集合资金、多方信托基金等部门。认识到欧洲联盟机构作为捐助方的重要性和复杂性,设立了与捐助者关系和资源调动处布鲁塞尔分部,专职负责向所有欧洲联盟机构募集资源。与捐助者关系和资源调动处布鲁塞尔分部向欧洲区域局主任负责。私营部门筹资处负责向个人、公司和基金会募集资金,在伦敦、日内瓦、曼谷、罗马和华盛顿设有办事处,借助这些地方的国家协会及专业人员网络,为在亚洲、美洲、欧洲和中东地区20个国家开展融资业务提供支持。</p>

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
近东救济工程处	<p>2011 年，近东救济工程处咨询委员会批准了 2012 至 2015 年战略。这项战略承诺实现三项目标：(a) 加深与传统捐助方之间的伙伴关系；(b) 实现捐助群体的多样化(向新兴市场、新型非传统捐助方、阿拉伯伙伴和私人渠道开展宣传，包括基金会、公司和个人)；以及(c) 改善调动资源的跨机构能力。</p> <p>根据本组织的财政需求，定期修订和调整年度资源调动/融资目标。</p>	<p>制定了全组织战略；资源调动工作在总部集中管理。国家办事处支持战略，同时把握住机会。由于采用集中的资源调动管理结构，近东救济工程处的五个业务领域主要依靠对外关系和交流部筹集必要的资源。</p>	<p>对外关系和交流部设在耶路撒冷的总部，负责全系统资源调动战略执行工作的总体责任。对外关系和交流部下设与捐助方关系司，由与捐助方关系主管领导，直接向部门主任负责。与捐助方关系司负责应对大部分捐助方，特别是传统捐助方和大规模新兴市场。伙伴关系股负责从私人渠道筹集资金，其中包括基金会、公司、国际非政府组织和个人。设在安曼的阿拉伯伙伴股负责监督在阿拉伯世界开展的融资工作。对外关系和交流部在纽约、华盛顿和布鲁塞尔等地设有办事处，由这些办事处的代表出面开展游说和资源调动工作。</p>
妇女署	<p>2012 年，执行主任批准了相关战略。</p>	<p>制定了全组织战略；区域办事处和国家办事处在全系统战略的基础上分别制定了各自的战略，适应各自的环境和需求。</p>	<p>资源调动处隶属于战略伙伴关系司，由一名主任和一名副手领导。主任负责监督未指定用途资金的筹集工作和部门管理工作，副手负责监督指定用途资金的筹集工作。下设三个分支机构，分别负责以下工作：与会员国捐助方的关系；向捐助方提交报告；以及，私营部门和基金会。妇女署在布鲁塞尔和哥本哈根分别设有联络处。有一名专职人员负责支持妇女署的 17 个国家委员会。建立了资源调动协调员网络，用以支持资源调动责任的下放。</p>
艾滋病署	<p>2011 年，执行局批准了《2011 至 2013 年资源调动战略》。资源调动司向高级管理层提交年度报告，汇报执行战略的进展情况。根据下一个两年期的统一预算、成果和问责制框架，更新了 2014 至 2015 年《资源调动战略》，并在 2013 年提交给艾滋病署方案协调委员会。</p>	<p>制定了全组织战略，资源调动工作在总部集中管理；资源调动司支持区域办事处和国家办事处开展资源调动工作和制定相关战略。</p>	<p>资源调动司设有两个小组，一个小组负责应对传统捐助方(政府)，另一个小组则专注于私营部门/基金会/创新融资/新兴捐助方。资源调动司隶属于执行主任办公室。</p>

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
开发署	《综合资源调动战略》是开发署对外关系和宣传框架的一部分。这一框架就如何建立关系给出了明确的指导，同时考虑到不断变化的发展状况和多边环境。2012年，开发署执行委员会批准了《综合资源调动战略》，目前正在审查这份战略，以便与新的战略规划统一起来。	资源调动不是某一个人的责任；统一实施共同的做法，统一开展协调和给予支持，并且在实地应用。开发署就如何管理伙伴关系提供指导和原则，确保全球、区域和国家方案采用的方法符合战略规划。国家办事处与对外关系和宣传局以及区域局合作，可以编制符合自身特点的资源调动战略，以协助落实方案、主题或地区重点。	对外关系和宣传局协调对外关系，引领伙伴关系和宣传工作，其中包括其他会员国、联合国机构、私营部门/基金会、区域银行和其他合作伙伴，领导本组织与执行局之间的关系，同时指挥对外交流职能。资源伙伴群组以及多边事务和联合国一致性群组的主管向助理秘书长/对外关系和宣传局局长负责。
教科文组织	教科文组织制定了：《预算外资源调动战略计划》(由执行局批准)；《补充性追加计划》，其中载有资源调动量化目标；以及，《全面伙伴关系战略》。2012年，向执行提交了《战略伙伴关系政策框架：全面伙伴关系战略》(见教科文组织文件190 EX/21第二部分以及190 EX/INF.7)。执行局支持这份战略，并要求在其中增加三类合作伙伴，并为各类合作伙伴分别制定目标和预期成果。2013年，向执行局提交了关于三类新增合作伙伴的相关战略。	制定了全组织战略；区域办事处和国家办事处在全系统战略的基础上分别制定了各自的战略。	在战略规划编制局内部，与预算外财源合作处负责资源调动战略的整体协调工作。与预算外财源合作处下设两个部门：双边政府出资机构科，多边财源机构和私营财源机构科(面向私营部门、基金会、开发银行和欧洲联盟)。负责战略规划编制的助理总干事代理与预算外财源合作处主任，向总干事负责。计划部门、外地办事处和各机构接受总干事以及负责计划部门的助理总干事的指导和监督，负责编制、执行和监督预算外方案和项目。授权计划部门、外地办事处和各机构同与预算外财源合作处协商，为《补充性追加计划》中的已核准内容调动预算外资源。对于总部外产生的预算外项目，机构主管或外地办事处的主管在获得与预算外财源合作处主任的授权之后，可以签署供资协议。
人口基金	2009年，执行委员会批准了《人口基金资源调动战略》，符合《战略规划》，执行局批准了《2008至2011年战略规划》，并延续至2013年。2012年更新了战略内容，更加关注合作伙伴关系，特别是与新兴捐助方的伙伴关系(金砖国家和私营部门)以及联合方案融资。	制定了全组织战略；区域办事处和国家办事处在全系统战略的基础上分别制定了各自的战略	资源调动处隶属于信息和对外关系司。资源调动处领导全系统的资源调动工作，在全球层面与私营部门开展合作。人口基金国家办事处下放国家方案执行和资源调动相关事宜的决策权，评估国家方案的需求，并开展捐助方调查工作，看能否获得指定用途捐款。国家办事处有权签署标准协议；凡偏离标准协议的内容须经总部核准。

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
儿基会	<p>包括如下战略和政策文件：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>关于筹资的行政指令(CF/EXD/2003-013)，2003年由执行主任批准；</li> <li>《2006至2009年中期战略计划》(E/ICEF/2005/11)，2005年由执行局批准；</li> <li>《伙伴关系和协作关系战略框架》(E/ICEF/2009/10)，2009年由执行局批准；</li> <li>《在不断变化的环境中向私营部门调动资源：2011至2012年儿基会战略和行动计划》，2011年由公共部门联盟和资源调动办公室(公共联盟和资源调动办公室)主任批准；</li> <li>《2011至2013年私营部门筹资和伙伴关系战略计划》，2011年由儿基会私营部门筹资和伙伴关系司(私营部门司)主任批准；</li> <li>《调动经常资源：促进增长的战略》，2012年由公共联盟和资源调动办公室主任以及私营部门司主任批准。</li> </ul> <p>更新了儿基会中期战略计划的内容，并延期至2011年和2013年。2012年9月，向执行局提交了伙伴关系和协作关系战略框架执行工作报告。将在2014年更新《全球资源调动战略》。</p>	<p>所有文件均适用于全组织。</p> <p>总部有两个部门负责开展协调工作：公共联盟和资源调动办公室以及私营部门司。在这两个部门的支持下，儿基会国家办事处、区域办事处和总部的各部门，特别是方案司，也开展融资工作。国家办事处制定综合性资源调动战略，确保获取已经核准的其他资源(指定用途)，用以支持各自的国家方案，在某些情况下争取获得经常资源(未指定用途)以支持本组织。除传统政府融资战略之外，已有超过20个国家办事处制定了私营部门融资战略。总部的其他部门在支持儿基会开展资源调动工作方面也起到了重要作用。</p>	<p>公共联盟和资源调动办公室负责应对政府、政府间组织、组织间安排、全球方案伙伴关系、以及国际金融机构。私营部门司负责应对国家委员会、企业和私营基金会、广大公众、以及非政府组织。公共联盟和资源调动办公室以及私营部门司的主管向负责对外关系和伙伴关系事务的副执行主任负责。</p>

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
工发组织	没有单独编制明确的战略文件。制定了立法文件和指导方针(例如技术合作指导方针和资金调动指导方针)。当前提交给理事机构的定期报告通常包含与资源调动战略有关的大量内容。	资源调动和协调职能由战略规划、捐助方伙伴关系和质量保障处在总部集中管理, 确保以协调一致的方式落实本组织的方法和指导方针。将资源调动责任下放给了国家办事处和技术办事处, 但相关协议要在总部最终敲定。国家层面的合作伙伴关系对于资源调动方法至关重要。	捐助方伙伴关系和发展集团协调股向战略规划、捐助方伙伴关系和质量保障处主任负责。三个组织实体分别开展资源调动协调工作: 全球环境基金(1名 P-5 级工作人员, 1名 P-2 级工作人员); 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(1 个处, 同时负责执行蒙特利尔议定书项目); 以及, 捐助方伙伴关系和发展集团协调股(1名 P-4 级工作人员, 1名 P-3 级工作人员, 管理其他所有捐助方, 包括政府、私营部门、欧洲联盟机构以及国际金融机构)。  2013 年, 设立了商业伙伴关系小组和商业伙伴关系政策小组, 与私营部门实体合作。布鲁塞尔联络处与欧洲联盟开展协作。
项目厅	项目厅自筹资金, 代表合作伙伴执行项目, 没有核心资金, 故此不开展资源调动活动。	项目厅开展业务的基本原则是全额回收成本, 根据已经核准并且定期更新的客户定价政策, 回收与项目有关的所有直接成本和间接成本。	
世旅组织	没有制定战略/政策文件。2010 年, 新任秘书长设立了机构和公司关系方案, 负责调动资源。	不详	机构和公司关系方案负责发展伙伴关系和缔结联盟, 与联合国系统各机构以及其他国际和区域组织合作, 制定和落实资源调动战略。机构和公司关系方案向负责竞争、对外关系和伙伴关系事务的执行主任负责。

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
万国邮联	<p>没有制定战略/政策文件。2009 年开展了资源调动活动。管理委员会领导了关于制定指导方针的讨论：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>万国邮联的资源调动工作以项目为基础；</li> <li>资源调动工作不以为万国邮联国际局获取资金作为具体目标。可以向成员国直接分配资金的活动属于优先事项。</li> </ul> <p>国际局正在计划提出资源调动战略草案，交由行政理事会批准。</p>	<p>资源分为三类：经常预算；来自出售产品/服务的捐款；以及，其他预算外捐款。第三类资源包括、但不限于资源调动工作筹集的资金。这些捐款通常与具体项目/活动相结合。</p>	<p>资源调动股负责协调向供资机构开展的资源调动活动：一名 P-3 级工作人员，其半数时间用于资源调动，另一半时间用于项目管理工作，包括向捐助方报告其资助的项目情况。这个职位设在执行办公室，向办公室主任负责。2008 至 2009 年，这个职位的可用资源为 5,000 美元，2010 至 2011 年为 10,000 美元。在发展合作局的配合下，向成员国开展的资源调动活动由于各部门/方案直接领导。由于万国邮联的外地机构有限(在全球各地设有六个区域办事处，每个办事处只有一名工作人员)，外地办事处没有开展资源调动活动。</p>
粮食署	<p>资源调动战略以粮食署的战略目标和战略成果框架为基础，每四年更新一次。</p> <p>相关战略/政策文件包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>针对政府伙伴关系，《为不断变化的环境谋求资源》(WFP/EB.1/2010/5-B/Rev.1)；</li> <li>针对私营部门伙伴关系，《粮食署私营部门伙伴关系和筹资战略》(WFP/EB.1/2008/5-B/1)。</li> </ul> <p>2013 年，执行局批准了 2013 至 2017 年针对私营部门的新战略。正在拟定 2014 至 2017 年促进可持续的伙伴关系投资发展新战略计划的共同资源调动战略，供执行局在 2014 年批准。</p>	<p>粮食署制定了全组织资源调动战略，区域办事处和国家办事处在此基础上分别制定了各自的资源调动战略。</p>	<p>设在总部的伙伴关系与治理事务部由助理秘书长领导。在这个部内部，一个司负责政府伙伴关系，另一个司负责私营部门伙伴关系，第三个司则负责处理与执行局成员的伙伴关系。司长(D-2)向负责该部的助理秘书长负责，后者则向执行主任负责。在政府伙伴关系司内部，有一个专职小组负责支持国家层面的资源调动工作。此外，伙伴关系与治理事务部在比利时、中国、法国、德国、日本、大韩民国、西班牙、阿拉伯联合酋长国以及美利坚合众国等地设有外派联络处。某些办事处将这项任务下放(华盛顿、布鲁塞尔和日本，以及区域办事处和国家办事处)，其他办事处则实行集中管理(首尔、柏林、巴黎、北京、迪拜和马德里办事处向政府伙伴关系司负责)。</p>

组织	是否制定了战略/政策文件	战略/政策的适用范围	机构
世卫组织	<p>2011 年的改革措施之一是在世卫组织内部组建了一支融资和筹资工作队。工作队认为，世卫组织应：(a)修订共同资源调动战略；(b)扩大供资基础；(c)修订财务框架；以及(d)制定新的共同交流战略和框架。2012 年，组建了资源调动和管理战略工作队，负责就资源调动问题向总干事和全球政策小组提供建议。</p> <p>将分三个阶段开展工作：批准方案预算；开展融资对话；以及采用协调的方法开展资源调动工作。相关战略将符合融资对话取得的成果。资源调动行动计划将在总干事和区域主任的领导下，围绕共同的资源调动议程将组织的三个层面结合起来。组织的各个层面都将参与计划的制定工作，计划将立足于关于捐助方倾向性的实际信息，同时明确规定作用和责任。</p>	<p>根据当前对于现行资源调动战略和行动计划的审查，在全组织高级领导层的共同指导下，当前的权力下放结构将采用横向技术网络的形式，作为明确界定资源调动和协调周期的基础。</p>	<p>一般性管理群组中的规划、资源协调和业绩监测部负责总体资源调动职能。各区域办事处都设有资源调动协调员。群组和某些技术部门也配备了负责资源调动的工作人员。与政府有关的资源调动工作由规划、资源协调和业绩监测部领导。隶属于总干事办公室群组的政策和战略指导股负责处理世卫组织与非国家利益攸关方之间的合作，还负责针对私营部门实体和基金会开展尽职调查评估。在接受私营部门的捐款之前，必须首先得到政策和战略指导股、法律部、规划、资源协调和业绩监测部以及账户的许可。例如，与多捐助方信托基金和其他联合国机制有关的资源调动工作得到总干事办公室专职专家的支持。资源调动事务工作人员向规划、资源协调和业绩监测部的主任负责。</p>
知识产权组织	<p>没有制定相关战略/政策文件。目前正在修订 2009 年伙伴关系和资源调动战略草案。</p> <p>在知识产权组织各项活动的总体融资框架内，自愿捐款和资源调动只占到很小一部分。</p>	<p>不详</p>	<p>对外关系部下设政府间组织和伙伴关系科，负责协调知识产权组织内部的资源调动职能，作用是确保信息分享、支持服务和开展协作。与私营部门之间的伙伴关系以及面向私营部门开展的资源调动工作由政府间组织和伙伴关系科负责协调，以具体项目为基础逐一进行。政府间组织和伙伴关系科向对外关系部执行主任以及负责全球事务部门的副总干事负责。2010 至 2011 年两年期，政府间组织和伙伴关系科的预算资金总额为 403,000 美元。</p>
气象组织	<p>2012 年，气象组织执行理事会第六十四届会议批准了 2012 至 2015 年《资源调动战略》。</p>	<p>这是一项全组织战略；资源调动工作在总部集中管理。</p>	<p>总部的资源调动和发展伙伴关系办公室下设项目协调股，后者向发展和区域活动部主任负责。</p>

## 附件二：

## 资源调动部门的构成及其可用资源

所有职位均为专任，预算资源不包括人事费，自愿捐款不包括其他收入，另做说明者除外。

## 基金和方案

环境署	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>捐助方伙伴关系和捐款科</b>			
主任/对等职等人数	0	1	1
P-5/对等职等人数	1	1	1
P-3/对等职等人数	0	0	1
P-2/对等职等人数	0	2-1	1
一般事务/对等职等人数	2	3	3
工作人员总数	3	7-6	7
预算资源总额	414,400 美元	1,440,214 美元	1,920,442 美元
自愿捐款总额	152,609,000 美元	233,343,000 美元	267,612,000 美元
人口基金	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>资源调动处</b>			
主任/对等职等人数	1	1	1
P-5/对等职等人数	2	2	2
P-4/对等职等人数	4	4-3	3
P-3/对等职等人数	2-1	2	2
P-2/对等职等人数	1	2	1
一般事务/对等职等人数	4	8	8
工作人员总数	14-13	19-18	17
预算资源总额	1,088,103 美元	3,275,481 美元	4,283,997 美元
自愿捐款总额	1,294,000,000 美元	1,553,900,000 美元	1,732,400,000 美元
难民署	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>与捐助者关系和资源调动处</b>			
主任/对等职等人数	1-1	1-1	1-1
P-5/对等职等人数	1-2	3-3	3-3
P-4/对等职等人数	5-6	4-4	4-5
P-3/对等职等人数	2-3	3-3	3-3
P-2/对等职等人数	5-4	4-4	4-4
一般事务/对等职等人数	8-8	8-8	8-8
其他人员(初级专业人员)	4-6	6-4	6-5

与捐助者关系和资源调动处 工作人员总数	26 - 30	29 - 27	29 - 29
与捐助者关系和资源调动处 预算资源总额(包括人事费)	6,939,872 美元	8,431,423 美元	11,747,296 美元
<b>难民署</b>	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>私营部门筹资处</b>			
主任/对等职等人数	1 - 1	1 - 1	1 - 1
P-5/对等职等人数	1 - 2	0 - 1	1 - 2
P-4/对等职等人数	5 - 4	2 - 2	2 - 2
P-3/对等职等人数	3 - 2	1 - 4	5 - 6
P-2/对等职等人数	2 - 2	2 - 1	1 - 2
一般事务/对等职等人数	4 - 4	2 - 2	2 - 4
私营部门筹资处工作人员总数	16 - 15	8 - 11	12 - 17
私营部门筹资处预算资源总 额(包括人事费)	16,975,061 美元	36,909,211 美元	82,886,147 美元
工作人员总数	42-45	37-38	31-46
预算资源总额(包括人事费)	23,914,933 美元	45,340,634 美元	94,633,443 美元
自愿捐款总额	2,348,533,115 美元	3,313,741,961 美元	3,952,107,000 美元
<b>毒品和犯罪问题办公室</b>	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>共同资助和伙伴关系科(包括布鲁塞尔派驻机构)</b>			
P-5/对等职等人数	1	1	1
P-4/对等职等人数	2	2	2
P-3/对等职等人数	1	3	3
P-2/对等职等人数	2	0	0
一般事务/对等职等人数	2	2	2
工作人员总数	8	8	8
预算资源总额	16 万美元	12 万美元	10 万美元
自愿捐款总额	3.43 亿美元	4.893 亿美元	4.797 亿美元
<b>儿基会</b>	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>公共部门联盟和资源调动办公室(公共联盟和资源调动办公室)</b>			
主任/对等职等人数	4	4	4
P-5/对等职等人数	12	13	13
P-4/对等职等人数	1	3	3
P-3/对等职等人数	10	11	11
P-2/对等职等人数	10	9	10
一般事务/对等职等人数	17	19	19
公共联盟和资源调动办公室 工作人员总数	54	59	60
公共联盟和资源调动办公室 预算资源总额	200 万美元	300 万美元	300 万美元

**私营部门筹资和伙伴关系司(私营部门司)**

主任/对等职等人数	5	5	5
P-5/对等职等人数	8	18	19
P-4/对等职等人数	28	33	45
P-3/对等职等人数	30	36	51
P-2/对等职等人数	16	11	10
一般事务/对等职等人数	117	105	74
其他人员	27	23	21
私营部门司工作人员总数	<b>231</b>	<b>231</b>	<b>225</b>
私营部门司预算资源总额*	<b>1.65 亿美元</b>	<b>1.84 亿美元</b>	<b>1.98 亿美元</b>
工作人员总数	<b>285</b>	<b>290</b>	<b>285</b>
预算资源总额	<b>1.67 亿美元</b>	<b>1.87 亿美元</b>	<b>2.01 亿美元</b>
自愿捐款总额	<b>3,631,695,771 美元</b>	<b>4,495,625,731 美元</b>	<b>6,537,629,000 美元</b>

\* 包括交付货物的成本、投资资金、以及除人事费以外的其他直接和间接开支。

**近东救济工程处****与捐助方关系司, 伙伴关系股**

	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
主任/对等职等人数	1	1	1
P-5/对等职等人数	2	2	2
P-4/对等职等人数	3	3	4
P-3/对等职等人数	0	0	1
P-2/对等职等人数	3	3	4
一般事务/对等职等人数	14	14	14
工作人员总数	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>26</b>
预算资源总额	<b>2,756,682 美元</b>	<b>5,482,206 美元</b>	<b>7,872,835 美元</b>
自愿捐款总额	<b>1,202,710,171 美元</b>	<b>1,650,581,419 美元</b>	<b>1,674,798,429 美元</b>

**粮食署**

截至 2013 年 1 月 31 日  
政府伙伴关系司(包括总部工作人员(34 人)以及北京联络处(1 人)、柏林联络处(4 人)、马德里联络处(1 人)、巴黎联络处(2 人)、以及阿拉伯联合酋长国联络处(1 人))

国际专业工作人员	17
国际专业工作人员(短期)	5
初级专业人员	1
一般事务工作人员	不详
一般事务工作人员(短期)	12
顾问	4
政府伙伴关系司工作人员总数	<b>43</b>

<b>布鲁塞尔联络处</b>				
国际专业工作人员				5
一般事务工作人员				3
一般事务工人员(短期)		不详		1
顾问				1
<b>布鲁塞尔联络处工作人员总数</b>				<b>10</b>
<b>东京联络处</b>				
国际专业工作人员				3
一般事务工作人员		不详		1
一般事务工作人员(短期)				1
<b>东京联络处工作人员总数</b>				<b>5</b>
<b>华盛顿联络处</b>				
国际专业工作人员				4
一般事务工作人员		不详		4
顾问				4
<b>华盛顿联络处工作人员总数</b>				<b>12</b>
<b>私营部门伙伴关系司(包括总部工人员(20人)以及澳大利亚(1人)、印度尼西亚(1人)、大韩民国(3人)、泰国(2人)、阿拉伯联合酋长国(2人)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(2人)、以及美利坚合众国(7人))</b>				
国际专业工作人员				21
国际专业工作人员(短期)				5
初级专业人员				1
一般事务工作人员				4
顾问		不详		7
<b>私营部门伙伴关系司工作人员总数</b>				<b>38</b>
<b>工作人员总数(政府伙伴关系司、联络处和私营部门伙伴关系司)</b>				<b>108</b>
预算资源	2006-2007年	2008-2009年	2010-2011年	
政府部门总部	730 万美元	900 万美元	1070 万美元	
布鲁塞尔	240 万美元	320 万美元	390 万美元	
东京	340 万美元	280 万美元	290 万美元	不详
华盛顿	370 万美元	340 万美元	400 万美元	
柏林	160 万美元	80 万美元	90 万美元	
私营部门总部	900 万美元	220 万美元	210 万美元	
<b>预算资源总额</b>	<b>2,740 万美元</b>	<b>2,140 万美元</b>	<b>2,450 万美元</b>	
<b>自愿捐款总额</b>	<b>5,588,273,000 美元</b>	<b>9,493,800,000 美元</b>	<b>7,863,295,000 美元</b>	

艾滋病署	2006–2007 年	2008–2009 年	2010–2011 年
	与捐助方关系股	资源调动股	资源调动司
主任/对等职等人数	0	0	1
P-5/对等职等人数	1	1	0
P-4/对等职等人数	1	1	2
P-3/对等职等人数	2	1	4
P-2/对等职等人数	1	2	1
一般事务/对等职等人数	1	2 – 1 全职/1 兼职	1 全职/1 兼职
工作人员总数	6	7	10
与捐助方关系股预算资源总额	81,954 美元	不详	不详
资源调动股预算资源总额 (核心)	不详	1,068,733 美元	1,700,000 美元
资源调动司预算资源总额 (非核心)	不详	1,382,769 美元	765,604 美元
预算资源总额	81,954 美元	2,451,502 美元	2,465,604 美元
自愿捐款总额	522,587,000 美元	543,591,263 美元	525,491,000 美元

### 专门机构

粮农组织	2006–2007 年	2008–2009 年	2010–2011 年
主任/对等职等人数	0.25	0.4	1
P-5/对等职等人数	0.2	0.4	5
P-4/对等职等人数	0.3	0.1	1
P-3/对等职等人数	0.4	0.4	1
一般事务/对等职等人数	1.1	1.7	6
工作人员总数	2.25	3	14
面向会员国的资源调动	728,270 美元	863,567 美元	-
资源调动和管理战略	-	-	841,649 美元
预算资源总额	728,270 美元	863,567 美元	841,649 美元
自愿捐款总额	1,051,613,000 美元	1,443,847,000 美元	1,790,453,000 美元
劳工组织	2006–2007 年	2008–2009 年	2010–2011 年
主任/对等职等人数	0.5	0.5	1
P-5/对等职等人数	1	1.5	1.5
P-4/对等职等人数	1	1.5	2.5
P-3/对等职等人数	1	1	1
P-2/对等职等人数	1	1	1
一般事务/对等职等人数	1	1	1
工作人员总数	5.5	6.5	8
预算资源总额	927,672 美元	1,196,508 美元	1,704,120 美元
自愿捐款总额	415,647,000 美元	506,810,000 美元	519,059,000 美元

教科文组织	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>战略规划编制局，与预算外财源合作处</b>			
助理总干事人数	1	1	1
主任/对等职等人数	1	1	1
P-5/对等职等人数	2	2	2
P-4/对等职等人数	3	3	3
P-3/对等职等人数	3	4	3
P-2/对等职等人数	4	4	3
一般事务/对等职等人数	9	8	6
其他人员(协理专家/借调人员)	2	2	4
工作人员总数	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>23</b>
预算资源总额	不详	474,699 美元	348,102 美元
自愿捐款总额	711,973,591 美元	601,316,496 美元	577,037,538 美元
工发组织	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>战略规划、捐助方伙伴关系和质量保障处</b>			
主任/对等职等人数	1	1	1
P-5/对等职等人数	1	1	1
P-4/对等职等人数	1	0	0
P-3/对等职等人数	1	1	1
一般事务/对等职等人数	2	2	2
工作人员总数	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
预算资源总额	1,753,455 美元	1,625,518 美元	1,649,911 美元
自愿捐款总额	248,355,543 美元	290,119,000 美元	477,963,000 美元
世旅组织	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
<b>机构和公司关系方案(兼职行使资源调动职能)</b>			
P-3/对等职等人数			1
P-2/对等职等人数			1
其他人员			1
工作人员总数			<b>3</b>
预算资源总额			<b>40,000 美元</b>
自愿捐款总额	6,844,944 美元	13,178,598 美元	13,383,000 美元
世卫组织	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
主任/对等职等人数		40%的 D-2	40%的 D-2
P-5/对等职等人数		18	18
P-4/对等职等人数	不详	6	6
P-3/对等职等人数		1	1
工作人员总数		<b>25</b>	<b>25</b>
预算资源总额		人事费总额的 20%	
自愿捐款总额	3,183,160,863 美元	2,745,018,566 美元	3,068,776,000 美元

气象组织	2006-2007 年	2008-2009 年	2010-2011 年
主任/对等职等人数	1	1	1
P-5/对等职等人数	1	1	1 (空缺 12 个月)
P-4/对等职等人数	0	0	1
其他人员(初级专业人员)	0	1	1
工作人员总数	2	3	4
预算资源总额	-	320,000 美元	398,000 美元
自愿捐款总额	32,985,999 美元	57,616,754 美元	66,681,000 美元

## 附件三

## 2006 至 2011 年间捐款最多的前 10 个会员国

所提供的资金数额(单位: 1,000 美元)

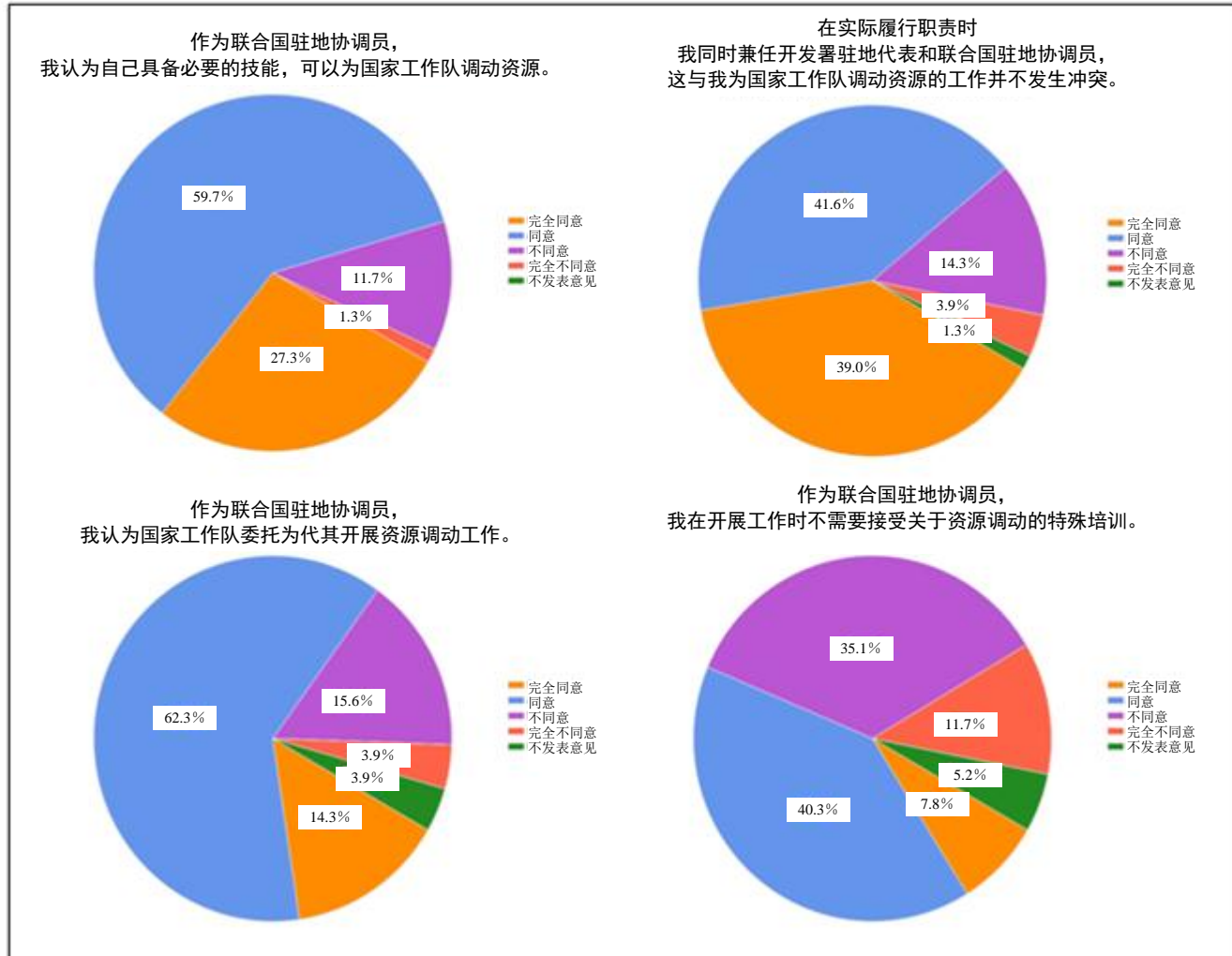
累计	2011 年		2010 年		2009 年		2008 年		2007 年		2006 年		
美利坚 合众国	19,751,907	美利坚 合众国	3,416,480	美利坚 合众国	3,886,758	美利坚 合众国	3,546,915	美利坚 合众国	3,682,341	美利坚 合众国	2,565,087	美利坚 合众国	2,654,326
大不列颠及 北爱尔兰联 合王国	6,475,826	大不列颠及 北爱尔兰联 合王国	1,392,823	日本	1,348,413	大不列颠及 北爱尔兰联 合王国	918,452	大不列颠及 北爱尔兰联 合王国	1,025,986	大不列颠及 北爱尔兰联 合王国	1,070,589	大不列颠及 北爱尔兰联 合王国	988,743
日本	5,438,998	日本	1,146,528	大不列颠及 北爱尔兰联 合王国	1,079,233	日本	852,226	荷兰	831,933	瑞典	759,240	日本	734,524
瑞典	4,355,026	加拿大	1,044,374	挪威	797,176	荷兰	848,089	加拿大	787,203	挪威	739,829	瑞典	693,931
加拿大	4,274,047	瑞典	844,867	加拿大	788,075	西班牙	803,335	日本	785,215	荷兰	656,273	荷兰	590,266
荷兰	4,245,886	挪威	817,617	荷兰	731,197	瑞典	766,090	挪威	650,323	加拿大	582,556	挪威	537,520
挪威	4,196,443	荷兰	588,128	瑞典	723,725	挪威	653,978	西班牙	627,623	日本	572,092	加拿大	485,707
西班牙	2,818,382	澳大利亚	518,105	西班牙	443,756	加拿大	586,132	瑞典	567,173	西班牙	494,651	巴西	402,699
德国	2,066,817	德国	414,709	德国	379,818	德国	460,055	沙特阿拉伯	520,564	巴西	396,911	阿根廷	293,688
澳大利亚	1,350,188	阿根廷	298,142	澳大利亚	257,724	澳大利亚	184,555	意大利	351,352	意大利	393,320	德国	284,887

## 所支持的联合国系统组织数量

累计	2011年		2010年		2009年		2008年		2007年		2006年		
德国	22	日本	20	日本	20	挪威	20	西班牙	18	意大利	17	瑞典	18
荷兰	22	美利坚合众国	19	德国	19	德国	18	挪威	17	荷兰	17	大不列颠及北爱尔兰联合王国	17
挪威	22	挪威	18	挪威	18	荷兰	18	美利坚合众国	17	瑞典	17	美利坚合众国	17
瑞典	22	瑞典	18	美利坚合众国	18	瑞典	18	加拿大	16	挪威	16	挪威	16
意大利	21	大不列颠及北爱尔兰联合王国	17	瑞典	16	美利坚合众国	18	荷兰	16	西班牙	16	日本	15
日本	21	加拿大	16	荷兰	15	西班牙	17	大不列颠及北爱尔兰联合王国	16	大不列颠及北爱尔兰联合王国	16	西班牙	15
美利坚合众国	21	荷兰	15	西班牙	14	日本	14	日本	15	加拿大	15	荷兰	14
加拿大	20	澳大利亚	14	大不列颠及北爱尔兰联合王国	14	大不列颠及北爱尔兰联合王国	14	德国	14	美利坚合众国	15	加拿大	13
西班牙	20	德国	13	加拿大	13	加拿大	12	瑞典	14	日本	14	德国	13
大不列颠及北爱尔兰联合王国	20	丹麦	10	澳大利亚	8	丹麦	7	意大利	13	德国	10	意大利	12

附件四

驻地协调员的调查结果



## 附件五：参与组织将按照联合检查组的建议采取的行动一览表

JIU/REP/2014/1

	预期影响	联合国及其基金和方案													专门机构和原子能机构															
		首协会	联合国*	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目厅	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	艾兹病署	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
报告	供采取行动	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	供参考	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
建议 1	a		L	L		L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L				L	L	
建议 2	f		L	L		L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L				L	L	
建议 3	h		E	E														E	E										E	
建议 4	f		E	E		E	E	E	E	E	E		E	E		E	E	E	E		E	E	E	E				E	E	
建议 5	h		E	E		E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E				E	E	

图例： L：需要立法机关做出决定的建议 E：需要行政首长采取行动的倡议

：不需要该组织采取行动的倡议

预期影响： a：增强透明度和问责制； b：传播良好做法/最佳做法； c：扩大协调与合作； d：加强连贯性和一致性； e：加强管控和履约； f：增强实效； g：大量节省资金； h：提高效率； i：其他。

\* 涵盖 ST/SGB/2002/11 列出的所有实体，但不包括贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处。