



联合国

Distr.: General
1 December 2008



环境规划署理事会

Chinese
Original: English

理事会/全球部长级环境论坛
第二十五届会议

2009年2月16日至20日，内罗毕
临时议程*项目4(c)

政策性议题：国际环境治理

自愿指示性捐款分摊比额表：延长试行阶段的执行情况评估

执行主任的报告

摘要

本说明的附件提供信息说明了给予环境基金的自愿指示性捐款分摊比额表延长试行阶段的执行情况，以及第 SS.VII/1 号决定附录第 18 段所列的其他自愿捐款备选办法。信息是应 2007 年 2 月 9 日理事会关于加强对联合国环境规划署的供资的第 24/1 IV 号决定第 16 段要求提供的。

* UNEP/GC.25/1。

附件

一、摘要

1. 环境署通过引入自愿指示性捐款分摊比额表所取得的主要成果概括如下：

(a) 捐助基础显著扩大，在过去六年，157 个联合国会员国已承诺和支付了捐款。特别是许多发展中国家和经济转型国家也成为新的捐助国。遗憾的是，并非所有捐助国都能够提供每年定期捐款；

(b) 在基于环境基金的自愿捐助方面有更高的短期可预见性，约 75% 的会员国每年根据自愿指示性捐款分摊比额表承诺捐款；

(c) 财政稳定性增强，大部分捐助国至少保持了其对环境基金的自愿捐助；

(d) 环境基金获得了更多的自愿捐款，在采用自愿指示性捐款分摊比额表之前的四个两年期内的捐款下降趋势得到了扭转，采用分摊比额表之后捐款立即出现积极上升。向环境基金认捐和捐款的数额增长了 83%，从 2002 年的 4,800 万美元增至 2008 年的 8,800 万美元；

(e) 紧凭自愿指示性分摊比额表无法保证在两年期内获得充分、有增长的、及时的捐款，因为捐款仍然是自愿的，并且约 25% 的捐助国所捐助款项低于自愿指示性分摊比额表建议的数额。有助于加强环境署财务状况的其他重要因素包括该组织战略愿景、关注重点和管理的完善以及捐助国政府提供额外自愿捐助的良好意愿；

(f) 环境基金仍然受到汇率波动、不可预测的减少，甚至不支付和延迟付款的影响，其中也涉及主要捐助国。这影响到了方案的现金流及其为方案活动供资的能力。环境署应继续通过有效规划、及时交付方案成果、完善报告以及更有效地利用可用资金来增强捐助国的信心。

二、背景

2. 2002 年，联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛在哥伦比亚卡塔赫纳召开了第七届特别会议，通过了国际环境治理问题政府间部长或其代表不限成员名额小组的报告，该报告列于会议决定的附件中。

3. 不限成员名额工作组在其报告第 16 段中表示，所有联合国会员国都应向环境署提供资金支持，为此，建议适用自愿指示性捐款分摊比额表，作为向环境基金提供捐款的参照依据。

4. 不限成员名额工作组呼吁建立这种自愿指示性捐款分摊比额表，旨在扩大捐款范围，提高环境基金自愿供资的可预见性。自愿比额表是针对环境基金制定的，其中考虑了诸多因素，包括联合国会费分摊比额表，以及以下列于工作组报告第 17 段的因素：

- (a) 0.001%的最低指示性比率；
- (b) 22%的最高指示性比率；
- (c) 最不发达国家 0.01%的最高指示性比率；
- (d) 会员国经济和社会状况，特别是发展中国家和经济转型国家；
- (e) 有关让有此能力的国家将捐款水平增加到超过其当前水平的规定。

5. 理事会/论坛通过工作组报告后，环境规划署执行主任启动了为期一年的自愿指示性捐款分摊比额表试行阶段，即 2002-2003 两年期的第二年。分摊比额表在试行阶段之后用于 2004-2005 两年期，此后经修订又用于 2006-2007 年和 2008-2009 年。在 2007 年的第二十四届会议上，理事会/论坛重申支持为环境署提供充足、稳定和可预见的供资，认为这是加强机构能力和职能以及有效协调可持续发展环境方面工作的必要条件（第 24/1 号决定）。

6. 事实证明自愿指示性捐款分摊比额表和列于第 SS.VII/1 号决定第 18 段的其他自愿备选办法是促进各国向环境基金提供自愿捐款的有效手段。自从引入自愿比额表后，提供捐款的会员国已有增加，在采用比额表之前每年向环境基金提供捐款的国家平均为 76 个，而在 2003-2007 年间达到了近 117 个。捐款数额也有增加。根据环境署的预计，2008 年向环境基金提供的捐款将达到 8,800 万美元。

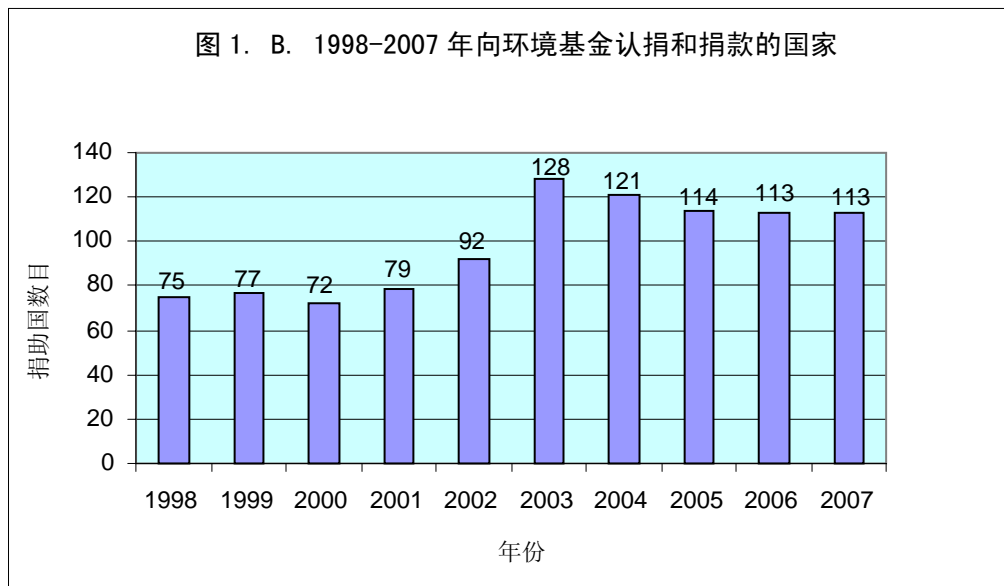
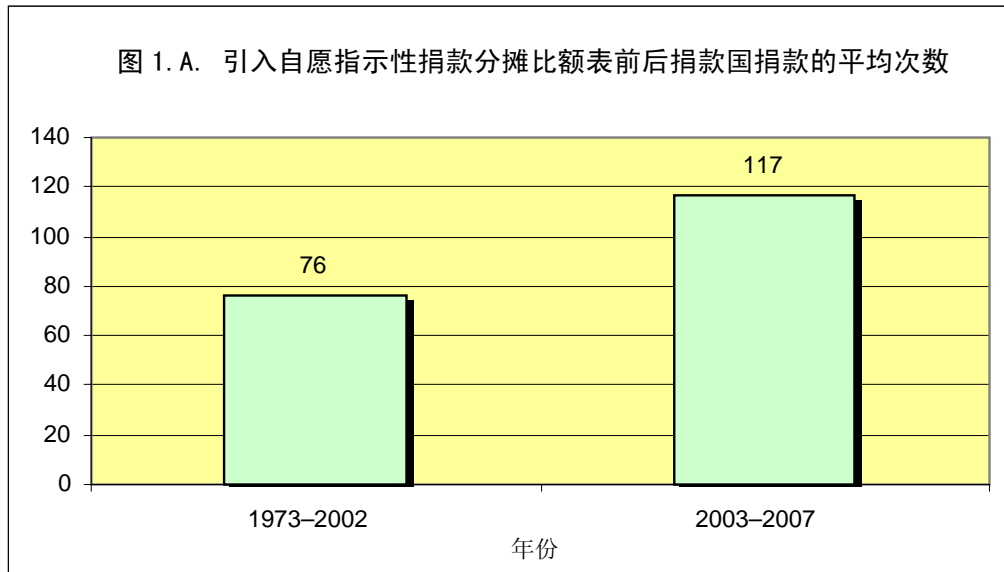
7. 在 2008 年 9 月举行的大会第六十三届会议上，联合国秘书长在其报告（A/63/201）中肯定了自愿指示性捐款分摊比额表的成功。

三、 自愿指示性捐款分摊比额表的执行情况评估

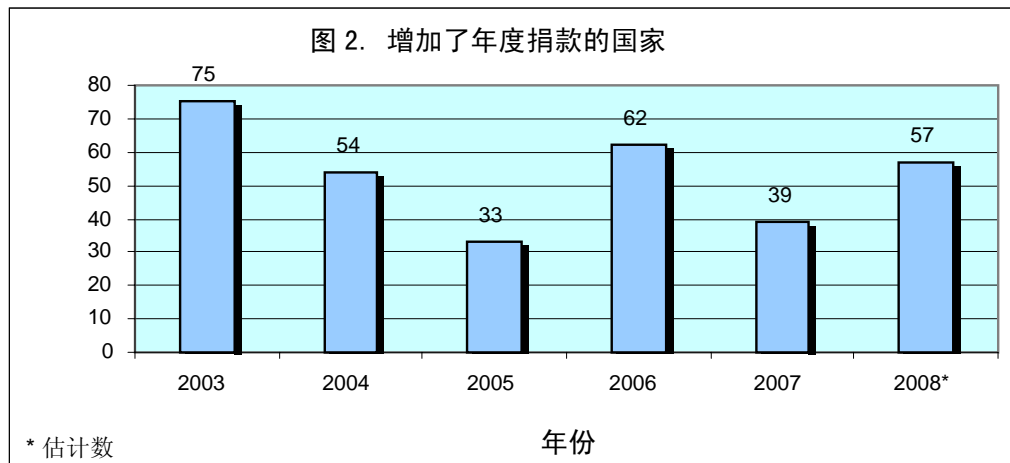
8. 在确保为环境署提供充足、稳定和可预见的资金的过程中，各国政府仍然是最为重要的因素。因此，资源调动的首要问题是确保所有联合国会员国向环境基金提供及时、充足的捐款，以保证环境署有必要的资金手段来执行其工作方案。

9. 自愿指示性捐款分摊比额表自 2002 年起草以来其主要原则没有改变。向环境基金提供的所有捐款仍然是自愿性质的，并且，如同在卡塔赫纳建议的那样，环境署鼓励各会员国提供与自愿指示性比额表所建议的数额相当或超过建议数额的捐款，或根据其所确定的任何其他出发点提供捐款，在此过程中考虑各自的经济和社会状况。

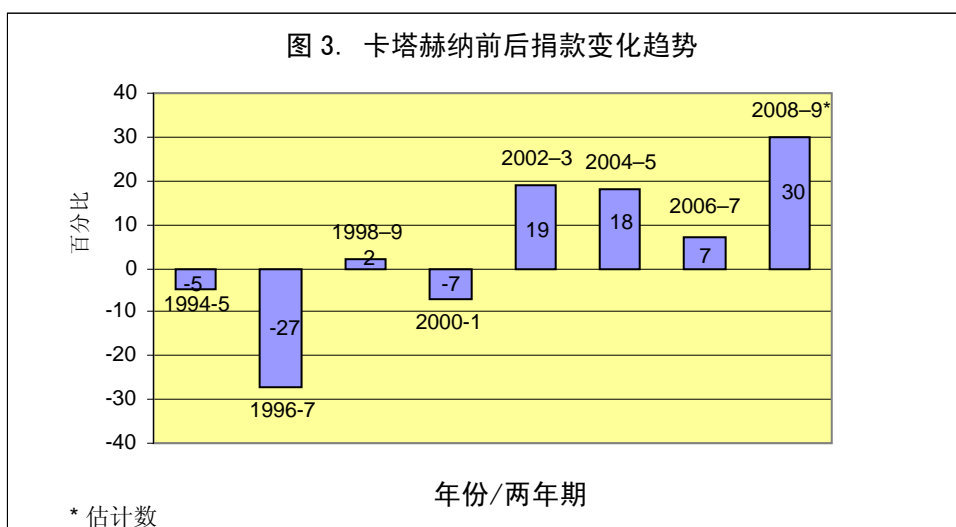
10. 卡塔赫纳之后取得的第一项积极成果是显著扩大了捐款基础。自 2003 年引入自愿指示性比额表之后，有 157 个会员国向环境基金提供了捐款，而在卡塔赫纳会议之前的五年中，只有 110 个会员国提供过捐款。自愿指示性比额表的最初影响在卡塔赫纳会议举行当年就已表现出来。有关比额表的信息在 2002 年年中发给各国政府之后，当年的捐款国数量就增加了 17%。1973-2002 年间每年提供捐款的会员国数量平均约为 76 个，在引入自愿比额表之后这一数量增加了 50% 以上，在 2003-2007 年间，有超过 117 个会员国向环境基金承诺了年度认捐款（见图 1A）。在卡塔赫纳之后的前两年，认捐数额显著增长，此后提供捐款的会员国数目保持稳定。（见图 1B）



11. 卡塔赫纳之后取得的第二项积极成果是联合国各会员国提供的自愿捐款稳步增加。在适用自愿指示性比额表的第一年即 2003 年内，75 个会员国增加了给予环境基金的捐款。在适用比额表的第一个完整的两年期即 2004-2005 年期间，54 个会员国在第一年向环境署提供了更多捐款，33 个会员国在第二年增加了捐款。（更多会员国在两年期的第一年内增加捐款是合乎逻辑的，其假设是大部分会员国在接到环境署的请求后会设法尽快调整捐款数额。）2006-2007 年引入了订正的自愿指示性比额表，呼吁增加捐款数额。结果，在此两年期的第一年内，62 个会员国增加了捐款，之后的 2007 年有 39 个国家增加了捐款。此后，对自愿指示性捐款分摊比额表又做了进一步订正，以满足 2008-2009 年间预算增加的需要。截至 2008 年 12 月初，有 53 个会员国增加了捐款，估计年底之前和本两年期的后一年还会有更多国家这样做（图 2）。



12. 卡塔赫纳之前的四个两年期期间，捐款数额总体上呈下降趋势。1994-1995年捐款下降了 5%。之后 1996-1997 两年期又下降了 27%。再之后的 1998-1999 年，捐款数额稍有 2% 的低增长，但在 2000-2001 年却又进一步下降了 7%。在卡塔赫纳会议之后的四个两年期期间，捐款数额变化的趋势得到了扭转，出现稳步上升。当有关自愿指示性比额表的信息在 2002 年第一次通知各国政府，比额表试行阶段在 2003 年开始执行之后，该两年期的捐款增加了 19%。其后 2004-2005 年捐款数额又增加了 18%。2006-2007 年增加数额有所降低，但也达到了 7%。下降的原因之一是该两年期内有一个主要捐款国在其中一年没有提供捐款，而在当时该国的捐款占环境规划署年度预算的近 6%。就当前两年期而言，环境规划署在 2008 年已有一个好的开头，因为多个主要捐款国提供了额外捐款，并且许多其他国家也增加了给予环境基金的捐款。因此，在 2008 年向环境基金提供的捐款和认捐数额已增长了 38% 以上。2009 年自愿捐款的数额估计会低一些。尽管如此，2008-2009 两年期的增长幅度估计会达到 30%，环境署收入有望超过本两年期内环境基金的预算拨款（图 3）。

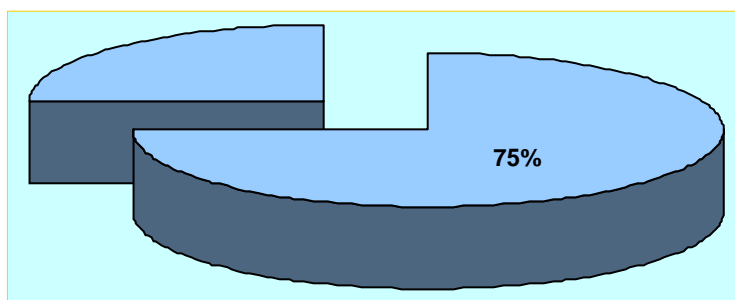


13. 位居前 50 位的捐款国中大部分国家都向环境署提供了稳步增加的捐款或至少保持着稳定的财政支助水平。少数会员国为接近或超过自愿分摊比额表和联合国会费分摊比额表建议的捐款水平，其所提供的捐款相比原先增加了两倍、三倍

甚至六倍以上。在引入自愿指示性分摊比额表后的前五年里，前 50 个捐款国中只有一个国家降低了捐款，其他四个国家各有一年没有提供捐款。

14. 卡塔赫纳之后，捐款的短期可预见性有所改善。2003-2008 年间收到的各国捐款中大约有 75% 要么超过了自愿分摊比额表提议的水平，要么与其相等或相当接近（图 4）。其余 25% 的捐款国提供的捐款低于自愿分摊比额表建议的数额，但是作为对环境规划署呼吁的回应，大部分国家都增加了捐款（见下文第 25 段）。有一个会员国在其提出请求后已从自愿分摊比额表中撤除。

图 4. 提供捐款接近或超出自愿指示性分摊比额表建议数额的国家
(2003 - 2007 年)



15. 在卡塔赫纳之后另一重要的因素是对环境署供资的稳定性得到改善。与之前五年相比，过去五年间每年都提供捐款的核心捐款国的比例增加了 11%。定期捐款的国家数量增加了 31 个（图 5）。与此同时，没有提供捐款的会员国数量降低了一半，从 70 个减少到 35 个。

16. 1998-2002 年间，有 121 个会员国提供了捐款，其中 45 个会员国（占 37%）每年都提供，18 个会员国（15%）有一年未提供，58 个会员国（48%）不止一年未提供（图 5.A）。有 70 个会员国在此期间从未提供捐款。

17. 自 2003 年以来，有 157 个会员国提供了捐款，而在 2003-2007 年间，其中 76 个会员国（48%）每年都提供，23 个会员国（15%）有一年未提供，其余 58 个会员国（37%）不止一年未提供（图 5. B）。另有 35 个会员国在此期间没有提供捐款。

图 5. A. 1998-2002 年间捐款国数量
共 121 个国家提供了捐款

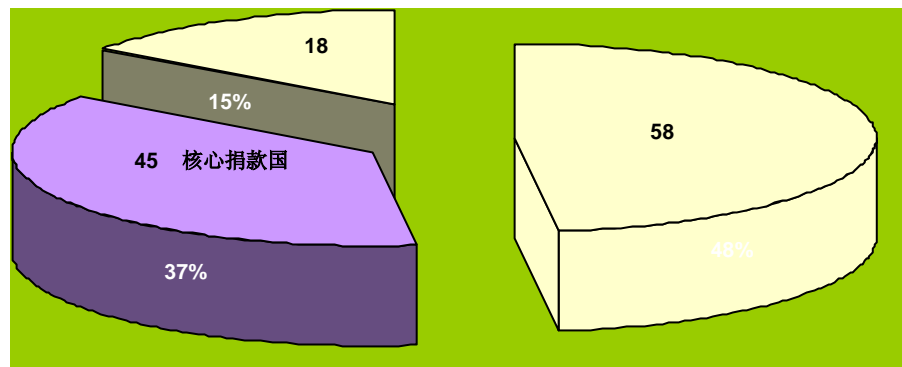
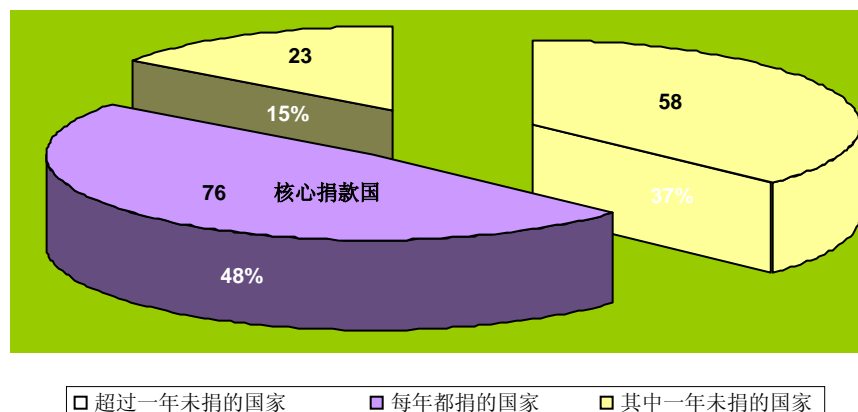


图 5. B. 2003-2007 年间捐款国数量
共 157 个国家提供了捐款



18. 以上积极趋势显著改善了环境规划署的资金状况。在适用自愿指示性分摊比额表的这段时间，认捐和实捐数额增加了 83%，并且捐款变得更加有规律和容易预见。

19. 不过，自愿指示性捐款分摊比额表并没有明显改善长期可预见性和现金流状况。自卡塔赫纳以来，执行主任的惯例是在两年期预算周期开始之前六个月通知联合国各会员国关于新拟订的自愿分摊比额表的详细资料。鼓励各会员国针对指定的两年期尽早做出认捐承诺，认捐额可以基于自愿比额表，或基于任何其他不限成员名额工作组报告第 18 段确定的依据（另见下文第 19 段）。大约五分之一的捐款国能提前通知环境规划署其在指定两年期内向环境基金提供捐款的计划。这与之前相比已有改善，尽管大部分较早做出的针对指定两年期第二年的认捐承诺无法在议会批准之前获得确认。大部分捐款国还是只提供一年的捐款承诺。资金流动情况没有太大变化，因为各会员国往往会推迟承诺捐款和实际捐款的时间。大约 52% 的捐款是在一年中的下半年缴付的（另见第 25 段）。

20. 少数情况下会员国未能将指定年度的捐款增加到本来可能的数额，原因是当环境署公布指定两年期自愿指示性比额表计划的捐款水平时，会员国的预算分配

方案已经在国家一级批准确定。为尽可能减少这种影响，今后在新的两年期临近时，环境署将比以前更早地通知各国政府关于下一个两年期指示性分摊比额表的情况。关于此事项的更多详细信息，包括对各会员国答复的分析，已在理事会/全球部长级环境论坛以前的各届会议上通过多份文件提交（UNEP/GC.22/INF/20/Rev.1；GCSS.VIII/INF/12；GC.23/INF/12、GC24/INF/22）。

四、关于列于第 SS. VII/1 号决定第 18 段所列其他自愿备选办法的评估

21. 在理事会/全球部长级环境论坛第七届特别会议通过的报告第 18 段，国际环境治理问题政府间部长或其代表不限成员名额小组呼吁各会员国“根据自愿指示性捐款分摊比额表向环境基金提供捐款，或者根据以下标准提供捐款：

- (a) 两年期捐款承诺；
- (b) 联合国会费分摊比额表；
- (c) 历史捐款水平；
- (d) 所有经会员国确定的其他依据。

关于自愿指示性比额表，各会员国已适用了上述自愿备选办法，因此也被纳入考虑之中。

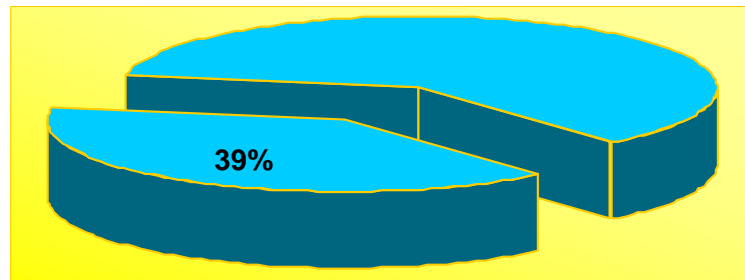
A. 两年期捐款承诺

22. 自引入自愿指示性捐款分摊比额表以来，做出两年期捐款承诺的国家数量相比以前的不到 20 个略有增加，并且保持稳定水平。25 个会员国针对 2006-2007 两年期做出了捐款承诺。截至 2008 年 12 月初，24 个会员国对当前两年期做出了捐款承诺。到今年年底，承诺捐款的会员国估计会达到大约 25 或 26 个。

B. 联合国会费分摊比额表

23. 近些年来，向环境基金提供的捐款非常接近或超过联合国会费分摊比额表指示水平的会员国数量一直保持稳定水平。2003-2007 年间，所有捐款国家中约 39% 提供的捐款在这一水平（图 6）。所有这些捐款的数额都等于或高于自愿指示性会费分摊比额表建议的水平。

图 6. 捐款数额接近或超过联合国会费分摊比额表水平的国家



C. 历史捐款水平

24. 自引入自愿指示性比额表以来，已请所有捐款国家不要降低捐款数额，而是提供接近各自历史最高水平或更高数额的捐款。对此请求大部分国家都做出了积极回应：在 2003-2007 年间做出捐款承诺的总共 157 个会员国中，只有 6 个会员国在此期间降低了捐款数额。也有一些会员国在此期间不能坚持每年都提供捐款，而是有些中断（另见上文第 13 段和第 15 段）。73 个捐助国在过去五年捐款数额达到了历史最高水平，其中位于前 50 位的捐款国占 85%，其他国家捐款数额的最高水平则是在 90 年代早期、80 年代甚至 70 年代。

D. 所有经会员国确定的其他依据

25. 会员国没有为其自愿捐款确定其他具体依据，但是 25% 的会员国已承诺低于自愿指示性分摊比额表建议数额的年度认捐款。其中一半以上的国家逐步提高了捐款额，使其更接近自愿指示性分摊比额表。有两个捐款数额远高于联合国会费分摊比额表指示水平的捐款国在 2005-2006 年曾表示希望根据理事会批准的总预算按比例稳定其捐款数额。但一年后他们都决定更换捐款办法，继续增加自愿捐款的数额。另有一个会员国正计划在未来使用这一办法。

26. 理事会/论坛在第七届特别会议通过的不限成员名额政府间工作组报告包含了关于何时认捐和捐款时间的建议。报告在第 20 段提出，各会员国最好在每年 1 月 1 日前通知环境署其打算在该年度提供的捐款以及计划的捐款时间。报告还呼吁各会员国在每个日历年 1 月 1 日前提供捐款，或在此日期后尽快捐款。2007 年，理事会/论坛在其第 24/9 号决定中再次呼吁各国政府在可能的情况下在捐款所涉及的年份到来之前捐款，或至少在当年年初提供捐款。遗憾的是只有约 10% 的会员国在各两年期开始之前做出年度捐款承诺。2003-2008 年间，每一日历年度的收入平均有 48% 是在当年上半年收到的，而 52% 的收入到下半年才收到。在卡塔赫纳会议两年之后的 2004-2005 年，接近年末，即在 10 月至 12 月间才提供捐款的情况似乎有所减少。可惜这一趋势有明显扭转的迹象。例如在 2007 年，将近 45% 的捐款是在最后 3 个月缴付的；此外，截至 2008 年 10 月初，环境署只收到该年度预计收入的 60%（图 7）。

