



人口与发展委员会
第三十一届会议
1998年2月23日至27日
临时议程* 项目4

人口活动方面的财政资源流动

秘书长的报告

摘要

本报告是根据人口与发展委员会第二十八届会议的要求编写的。委员会要求每年获得关于援助执行国际人口与发展会议(人发会议)《行动纲领》的财政资源流动情况的报告。本报告也是按照大会第49/128号决议和第50/124号决议编写的,大会在这两项决议中要求定期报告援助执行行动纲领的财政资源的流动情况。本报告也响应了委员会第二十九届会议提出的关于有必要全面报告财政资源流动情况的建议。

关于1996年资源流动情况的初步估计表明,用于执行行动纲领的人口活动的国际援助达18亿多美元,比1995年略有减少。1996年国内资源的流动估计约为80亿美元(由政府、非政府组织及私人来源提供),这就使1996年全球与人口有关的开支和拨款初步估计总额几乎达100亿美元。

1996年捐助方为人发会议执行工作提供的援助呈现复杂的状况:若干捐助国已显示出增加承诺,但另一些捐助方的国际援助在1996年停滞不前、或已经下降。但总体来说,许多捐助国从用于人口活动的官方发展援助所占比重方面增加了对人发会议目标的优先考虑。1997年的早期迹象表明,不利的汇率波动有可能进一步压抑1997年以美元计算的国际援助额。

初步估计国内筹集的用于人口方面的80亿美元中含有少数几个高度优先重视人口方案的发展中大国拨出的大笔款项。与此形成对比的是,撒哈拉以南非洲的多数

* E/CN.9/1998/1。

国家以及其他区域的某些发展中国家却只能调动它们实现人发会议目标所需要的财政资源的一小部分。

本报告还述说了目前对关于国际和国内流动状况的信息资料进行扩充和有系统组织的工作情况,这一工作是通过联合国人口基金与一个国际非政府研究机构的合作协定来进行的。这种合作建立了一个资源流动数据库,它将逐步成为对行动纲领执行中的全球财政资源流动方面进行监测的宝贵工具。

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-3	4
二. 人口方面的外部援助.....	4-27	4
A. 捐助国援助的趋势.....	7-17	4
B. 多边赠款援助的趋势.....	18-19	7
C. 多边贷款援助的趋势.....	20-24	7
D. 私人援助的趋势.....	25	7
E. 按援助渠道和地理区域分列的支出额.....	26-27	8
三. 人口方面的国内财政资源.....	28-38	8
A. 国内资源流动的估计总额(政府和非政府组织).....	30	9
B. 政府和非政府组织的人均支出.....	31	9
C. 国家非政府组织的收入.....	32-34	9
D. 印度尼西亚:一项案例研究.....	35-38	10
四. 执行国际人口与发展会议行动纲领方面的资源调集和资源需求.....	39-50	10
A. 资源流动方面的主动行动.....	42-48	10
B. 对资源需求的进一步分析.....	49-50	11
五. 关于财政资源流动情况的数据收集系统.....	51-56	11
六. 结论.....	57-61	12

一、导言

1. 本报告是联合国人口基金(人口基金)应人口与发展委员会第二十八届会议的要求¹编写的。委员会该届会议要求就执行国际人口与发展会议(人发会议)行动纲领²的财政资源流动和供资机制情况每年提供一份报告。该报告构成人口与发展委员会工作方案的一部分,也是为了遵照大会第 49/128 和第 50/124 号决议,大会在这两项决议中要求定期报告援助执行行动纲领的财政资源流动状况。

2. 本报告审查(a) 1995 年用于人口活动的外部援助的财政资源流动状况,以及在可获资料的情况下,关于 1996 年和 1997 年的初步情况,以及(b) 1996 年的国内资源流动状况。本报告所依据的是通过人口基金与荷兰综合人口研究所之间的一项新的合作项目所收集的数据,荷兰综合人口研究所是国际知名的人口研究方面的非政府组织。由于编写本报告的截止日期较早,一些数据、特别是发展中国家的数据还不完全,因此关于 1996 年的情况只是初步的。

3. 本报告所分析的具体的财政资源流动是分配给人发会议“经估计费用的整套人口措施”(见《行动纲领》第 13.14 段)的资源流动情况——既有国际的,也有国内的。“经估计费用的整套人口措施”包括四个主要成分:计划生育服务;基本生殖保健服务;性传播疾病(性病)/人体免疫机能丧失病毒(HIV)/后天免疫机能丧失综合症(艾滋病)预防活动;以及基础研究、数据和人口与发展政策分析。据行动纲领估计,该整套措施每年将花费约 170 亿美元,直到 2000 年。人发会议的其他重要目标,如普遍基础教育、初级保健和儿童存活,在《行动纲领》中没有作出具体的经费估计,因此本报告不予讨论。据暂时的估计,“经估计费用的整套人口措施”费用的最高达三分之二将由各国本身提供,剩余的三分之一(57 亿美元)将来自外部援助。

二、人口方面的外部援助

4. 1985 年至 1995 年期间,国际财政资源的流动一般呈现上升趋势。1993 年至 1994 年期间大幅度增加了 25%,这反映出人发会议进程的结果以及许多政府和组织打算增加其向人口方案活动提供财政援助的承诺。1995 年国际人口援助增加了 24%,达到刚好过 20 亿美元的水平,其中发达国家贡献了近 14 亿美元,多边组织

和机构(人口基金除外)提供了 1.11 亿美元,私人来源提供了 8 500 万美元,开发银行(主要为世界银行)以多年贷款的形式提供了 4.66 亿美元。

5. 根据人们对 1996 年资源流动情况的调查问题单提供的答复作出的初步评估表明,整体来说,用于人口方面的国际援助比 1995 年的水平有所下降(见图 1)。但是,至今为止 1996 年的数据仍是初步的,仍有可能会改变。特别是因为某些捐助国报告的延误,1996 年数据只是估计数,并非最后的数字,^{3、4} 如果委员会获得任何新的资料,将非正式地提供增补报告。

图一. 1990-1996 年国际人口援助趋势

百万美元

注: 1996 年数据为初步数据。

6. 1996 年的外部援助总额估计约为 18 亿美元,比 1995 年的总额下降了 9%;在这 1996 年的总额中,捐助国直接提供约 12 亿美元,开发银行提供 5.18 亿美元,私人的基金会组织在 1996 年将其援助额增加至 1.4 亿美元。

A. 捐助国援助的趋势

7. 捐助国的直接赠款在国际人口援助的总额中占最大的百分比。双边援助从 199 年的 6.69 亿美元增加到 1995 年的近 14 亿美元。捐助国的直接赠款在 1995 年比 1994 年的 9.77 亿美元的总额增加了 40%。

8. 初步的迹象表明,1996 年捐助国的主要资金按美元计算略有减少,尽管若干国家 1996 年增加了人口方面的开支,或至少保持 1995 年的水平(见图二)。至少

有 6 个国家(包括欧洲联盟)1996 年比前一年增加了其供资,另有 7 个国家减少了其捐助。人口援助绝对数值增加最多的有荷兰、瑞典、丹麦、欧洲联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国和澳大利亚。相对 1995 年的数额增加最多的(按百分比计算)有欧洲联盟、瑞典、荷兰和丹麦(下文第四节将提供关于欧洲联盟新倡议的进一步资料)。

图二. 1995 年和 1996 年某些国家的双边人口援助

百万美元

注: 1996 年数据为初步数据。

9. 令人遗憾的是,1996 年其他一些捐助国的援助下降。援助额下降最多的是美利坚合众国,它 1996 年的初步(尚不完全)援助总额是 4.63 亿美元,比 1995 年减少 2 亿多美元。⁴ 然而,就援助的绝对值和专门用于人口方面的官方发展援助的百分比来说,美国在 1996 年仍保持首位(5.1%)。1995 年至 1996 年奥地利、芬兰、爱尔兰、意大利和加拿大提供的外援也有所下降。⁵⁵

汇率

10. 由于美元是跟踪记载全球资源动向的标准货币,因而审查了货币波动和汇率的不利趋势造成的影响。图三显示在 1994 至 1996 年期间遭受汇率波动最大的 7 个捐助国;图上没有显示的其他国家遭受的波动均小于 2 个百分点。但是,可以看出,货币的波动并不是捐助额整体下降的原因。只有两个国家(日本和瑞士)的货币对美元大幅度贬值,但这样造成的减少完全被若干其他货币在同一期间对美元的升值所抵消。总体来说,如果将 1994 年(或 1995 年)的汇率用于 1996 年,则 1996 年

捐助国用于人口方面的援助额会比实际援助额还略为低一点。

图三. 1994 年和 1996 年的汇率波动

注: 每 1 美元兑当地货币的指数。在这些国家, 1994 年指数为 100。

与官方发展援助的比较

11. 1990 年至 1995 年期间捐助国用于人口援助的主要资金在官方发展援助中所占的百分比呈上升趋势,从 1990 年 1.21% 上升到 1995 年的 2.32%。但这一上升趋势在 1996 年被逆转,捐助国用于人口援助的主要资金在官方发展援助中所占的百分比下降到 2.10%。造成这一减少的部分原因是 1996 年没有把用于婴儿和儿童保育的开支计算在内,但主要原因还是由于美国的援助额大量减少。

12. 1996 年各国在官方发展援助中用于人口援助的比例有着很大的不同。尽管用于人口方面的援助数额整体上有所减少,但 1996 年的数据中一个令人鼓舞的显著趋势是越来越多的捐助国将其官方发展援助中相当多的一部分指定专门用于人口活动。1995 年只有 5 个捐助国将 3% 或更多的官方发展援助用于人口活动,而 1996 年有 8 个国家达到这一水平—美国、芬兰、丹麦、挪威、荷兰、联合王国、澳大利亚和瑞典,显示出一种令人高兴的转变,即对人口活动给予更加高度的优先,尽管官方发展援助的整体捐助额停滞不前。

与国民生产总值的比较

13. 一个国家对人口援助的承诺还可按其国民生产总值的比例关系来衡量。1990 年,各捐助国平均从每 100 万美元的国民生产总值中捐出 43 美元给人口援助。在过去几年里,这一数额不断波动,1995 年增加到

62 美元,但在 1996 年又大幅减少,这一年各捐助国平均每 100 万美元的国民生产总值只捐出 53 美元给人口援助。这一减少的主要原因仍然是 1995 年至 1996 年期间来自美国的人口援助额(暂时)下降。

14. 若干国家提供的人口援助额就国民生产总值来说远远高出平均额。丹麦于 1996 年首次高居该清单之首,这一年丹麦从每 100 万美元的国民生产总值中捐出了 370 美元。挪威、荷兰、瑞典和芬兰就其国民生产总值来说也提供了很高比例的人口援助。

捐助国对人口基金的捐助

15. 捐助国还通过多边渠道为人口援助提供了大量捐助。最大的人口援助多边来源是人口基金。图四 a 和图四 b 显示出经济合作与发展组织(经合发组织)/发展援助委员会(发展援助会)的 12 个捐助国在 1995 年至 1997 年期间按美元计算向人口基金提供的捐助。⁶在显示的国家中,1996 年至 1997 年按美元计算数额增加最多的一笔为 225 万美元,是由美国提供的。另有几个国家在 1996 年至 1997 年期间无论是按其本国货币还是按美元计算也都增加了其对人口基金的捐助。这些国家是爱尔兰、新西兰、卢森堡和葡萄牙。若干其他捐助国,包括芬兰、荷兰、挪威和瑞士,如果按其本国货币计算,则在 1997 年比 1996 年增加了捐助,但由于当时汇率变化其捐助按美元计算被记载为有所减少。瑞典和法国在 1997 年保持了与 1996 年同等水平的援助,但也由于汇率波动,按美元计算,这些捐助有所减少。

图四 a. 1995-1997 年捐助国给人口基金核心资源的援助

(范围: 0-60 百万美元)

百万美元

图四 b. 1995-1997 年捐助国给人口基金核心资源的援助

(范围: 0-20 百万美元)

百万美元

注: 1997 年数据为初步数据。

a 澳大利亚、奥地利、比利时、法国、爱尔兰、意大利、卢森堡、新西兰、葡萄牙。

16. 现有人口基金 1997 年的收入数据显示,汇率对按美元计算的 1997 年人口方面的捐助方援助会产生压抑影响。对以本国货币向人口基金提供捐助的 16 个发展援助委员会的国家的援助额做了一次计算。按美元计算,这 16 个国家 1996 年总共向人口基金提供了 2.2 亿美元,1997 年提供 1.87 亿美元—共减少 0.33 亿美元。但是,假如 1996 年提供捐助时的汇率在 1997 年保持不变,则这 16 个国家 1997 年的援助总额会是 2.09 亿美元。这样,用于 1997 年人口基金支助的方案的资金就会高出 0.22 亿美元,比实际的美元总额多出 12%。图四 c 显示出 1996 年和 1997 年捐助国以本国货币向人口基金提供捐助与 1995 年的捐助相比是增加还是减少的情况(1995 年的捐助额定为标准,等于 100,在该图中以一条垂直直线表示)。

图四 c. 1995-1997 年捐助国给人口基金核心资源的援助

(以当地货币计算,1995 年=100)

注: 1997 年数据为初步数据。

17. 尽管预算很紧,并且有时遇上经济难题,但丹麦、荷兰、瑞士、芬兰、瑞典、联合王国、加拿大和德国在 1997 年都向人口基金提供了大量捐助。日本继续保持其向人口基金捐助最多的地位,其净捐助额超过 5 400 万美元。

B. 多边赠款援助的趋势

18. 若干从事有关人口或生殖保健活动的联合国组织和机构也是多边人口援助的资金来源,这些机构包括国际劳工组织、联合国儿童基金会、联合国秘书处的经济和社会事务部、世界卫生组织以及各区域委员会。1995 年,将近 4.4 亿美元是通过这些多边组织和机构流动的。1996 年,据初步估计,多边资金达 3.46 亿美元,但目前仍有若干多边组织尚未提交报告。人口基金仍然是提供人口援助的最重要的机构,它在 1996 年有近 3.28 亿美元列入方案规划。

19. 人口基金的核心收入在 1990 年至 1995 年期间从 2.12 亿美元增加到 3.13 亿美元,但在 1996 年略为下降,减少到 3.09 亿美元。人口基金支助了世界各地发展中国家的许多方案和项目,又是提供其他联合国机构人口活动资金的主要来源。人口基金的多边--双边安排双边的捐助国可以通过人口基金向具体的项目提供援助,这种多边--双边安排显示出上升的趋势。1995 年多边——双边资金为 1 420 万美元,1996 年升至 1 830 万美元。据初步估计,1997 年通过人口基金达成的多边——双边安排将进一步上升,达 3 000 万美元。

C. 多边贷款援助的趋势

20. 向发展中国家提供贷款的各开发银行是人口援助资金的另一重要多边来源。这种银行提供的资金被区别对待,因为这些资金是以贷款形式而不是赠款形式提供的,因此必须偿还。这些银行的项目反映出在一年之内达成的许多贷款协议,但这些贷款是旨在花费于若干年里。这种多年的承诺一般按其被核准的年度来记载。

21. 在 1995 年财政年度,世界银行为人口援助提供了 4.48 亿美元的贷款,1996 年这一总额增加到 5.09 亿美元,这是世界银行在任何一个财政年度中专款贷给人口活动方面的最大一笔数额(见图五)。在这一总额中,有 2.53 亿美元是国际开发协会(开发协会)按高度优惠利率提供的,另外 2.56 亿美元是国际复兴开发银行(复兴开发银行)按接近市场利率的利率提供的。此外,世界

银行报告它提供了刚好 800 多万美元给中间捐助方,作为赠款用于人口和生殖保健方面的方案。

图五. 人口方面多边开发贷款趋势
百万美元

注: 1997 年数据为初步数据。

尚未获得亚银 1997 年的数据。

22. 在 1997 财政年度(1997 年 6 月 30 日终了的一年),世界银行在保健、营养和人口领域的贷款总值降至 9.4 亿美元,比 1996 财政年度的 23 亿美元大为下降。虽然这些总额还没有按照分部门来分列,但据初步估计,1997 年用于人口和生殖保健项目的贷款额为 2.3 亿美元,不到 1996 年总额的一半。

23. 人口方面的发展贷款一向被算作国际援助总额的组成部分。但是,世界银行的国际复兴开发银行贷款不是赠款,而是必须与利息一道加以偿还的商业贷款。另一方面,世界银行的开发协会贷款很大一部分属于赠款,它们通常带有长期的宽限期,不带任何利息,并且偿还本金的期限很长(35-40 年)。

24. 为人口项目提供贷款的其他区域开发银行包括亚洲开发银行(亚银)。亚银 1995 年为人口援助提供了 1 200 万美元,但 1996 年报告其贷款活动只有 100 万美元。美洲开发银行报告,尽管为计划生育和基本生殖保健提供支助是其向保健部门提供的许多贷款的一部分,但它们无法把人口成份从贷款总额中分解出来。1996 年,美洲开发银行核准给公共保健方案和服务的贷款为 4.84 亿美元,其中部分贷款将用于计划生育和生殖保健。

D. 私人援助的趋势

25. 国际人口援助的另一重要来源是私人部门,包括基金会、私人组织及其他国际非政府组织。1990 年,私人来源为人口援助提供了 4 800 万美元。自那以来,私人来源所捐助的数额已普遍增加,1996 年初步数据表

明这种援助总额为 1.40 亿美元。1996 年为人口援助提供资金最多的组织是福特基金会、洛克菲洛基金会、麦克阿瑟基金会、休利特基金会以及梅隆基金会(见图六)。

图六. 1994-1996 年私人来源的人口援助
百万美元

27. 在 1990 年至 1996 年期间,如图八所示,世界各个区域的发展中国家的人口支出都已增加,显然有些起伏波动,(如图七所示)。在过去十年,在亚洲及太平洋和撒哈拉以南非洲花费的人口援助资金比任何其他区域都多;这两个区域目前接受的援助占有所有国际援助的 70% 以上,而且仅撒哈拉以南非洲 1996 年就接受了所有援助的 37%。流往北非和西亚国家的援助比例最近也有所增加。但另一方面,拉丁美洲和加勒比以及欧洲地区 1996 年接受的国际援助在比例上比以前要低。

图八. 1990-1996 年按目的地区域显示的人口援助
百万美元

E. 按援助渠道和地理区域分列的支出额

26. 非政府部门不仅是人口援助的主要资金的一项重要来源,而且还构成人口资金的一项主要中介渠道。1990 年非政府组织带来的人口援助额占人口援助实际支出总额的三分之一。如图七所示,自 1990 年以来非政府组织的项目/方案执行渠道已普遍增加,1996 年非政府组织作为中介渠道,带来了提供给发展中国家和转型期国家的所有国际人口援助的将近一半。

图七. 1990-1996 年按渠道显示的人口援助
百万美元

注: 1996 年数据为初步数据。

三、人口方面的国内财政资源

28. 1994 年人发会议之后,人口基金作出承诺,要全面收集国内资金流动的数据以扩大其关于外部捐助援助的数据库。它于 1997 年 6 月向涵盖 154 个国家的 62 名人口基金代表发出了调查问题单;并且总共向这些国家的政府组织和非政府组织发出了 600 多份调查问题单。

29. 截至 1997 年 11 月 5 日即编写本报告的截止日期,有 53 个国家提供了其用于人口活动的国内资源流动的数据(若干其他国家正在提供);其中,17 个国家在撒哈拉以南非洲,12 个国家在亚洲及太平洋,15 个国家在拉丁美洲和加勒比,4 个国家在西亚和北非,5 个国家在东欧。这些答复代表着发展中国家和转型期国家(不包括中国)总人口的 60% 以上。按区域来说,下文所报告的数据涵盖拉丁美洲和加勒比的人口的 30%,⁷ 撒哈拉以南非洲、北非和西亚的大约 40%,以及亚洲(不包括中国)及转型期国家的四分之三以上。将向委员会提交一份非正式文件,其中提供的关于国内资源流动情况介绍将比至今所能收集的资料更为全面。

注: 1996 年数据为初步数据。

A. 国内资源流动的估计总额(政府和非政府组织)

表 1. 1996 年人口方面政府和非政府组织支出：
所有发展中国家和转型期国家

	国内总额 (百万美元)	国内总额 (每 100 人美元额)
撒哈拉以南非洲	200	37
亚洲及太平洋	5 300	91
拉丁美洲和加勒比	1 100	231
北非及西亚	300	89
转型期国家	100	33
全球共计	7 000	88

注：在第一栏里，1995 年中国的估计数已列入亚洲及太平洋项下。

30. 表 1 载列了来自两个主要来源即政府和非政府组织的国内财政资源流动的估计数额。第三个国内供资的主要来源，即私人部门(个人和家庭)，因数据不足尚无法列入。如果不考虑私人部门的供资，1996 年全球所有发展中国家和转型期国家用于人口方面的国内资源流动的估计数额大约为 70 亿美元，如表 1(第一栏)所示。⁸该初步估计数所依据的是来自 53 个国家的 1996 年的数据，如果收到其他国家的数据则将予以修正。如果采用现行的对私人资源在国内资源总额中所占比例的估计数(14%)，则 1996 年全球用于人口方面的国内财政资源流动粗略总额估计为 80 亿美元。

B. 政府和非政府组织的人均支出

31. 截至 1997 年 11 月 5 日，已经收到和处理的关于国内资源流动情况的调查问题单有来自政府的 224 份，以及来自各国非政府组织的 261 份。表 1(第二栏)显示了截至上述截止日期所进行的这一数据收集工作的成果。撒哈拉以南非洲国家的政府和非政府组织正如人们所期望的那样，在人发会议方案上花费资金最少——每 100 人只有约 37 美元。转型期经济国家在人发会议有关活动方面支出也较少。北非和西亚国家每 100 人花费大约 89 美元，亚洲国家，不包括中国，花费了 91 美元。拉丁美洲和加勒比区域比所有其他地区都突出，该区域国家在有关人发会议估计费用的整套人口措施的服务方面每 100 名居民支出大约 231 美元。如果把所有发展中国家和转型期国家作为一个整体来算，则

各国政府和非政府组织在人口活动方面国内支付的费用大约为每 100 人 88 美元。

C. 国家非政府组织的收入

32. 表 2 不仅列出了非政府组织的收入来源，而且列出了这种收入的水平。总的来说，几乎三分之二非政府组织的资金来自国际援助，其余的三分之一来自国家政府的资金和自筹资金各占一半。在全球层面，人口领域开展业务的非政府组织的收入平均是每 100 人 4 美元。这些数据表明，作为财政资源的另一国内来源，非政府组织同政府方案相比产生的影响相对较小。

33. 从表 2 的第一栏可以看出，在撒哈拉以南非洲、亚洲及太平洋和北非及西亚，政府向非政府组织提供的财政支助很少。在转型期国家，非政府组织所获的收入约五分之一来自国家政府，拉丁美洲和加勒比的非政府组织从政府获得的收入超过五分之二。⁹另一方面，自筹收入——主要通过用户费和慈善礼品——在某些区域比较重要，特别是在北非和西亚，在那里非政府组织收入总额的五分之二来自这一形式(见表 2 的第三栏)。但是，在撒哈拉以南非洲作业的非政府组织几乎完全依赖国际援助。

表 2. 1996 年非政府组织人口方面的国内收入

	国家 来源	国际 来源	自筹 收入	收入 共计	每 100 人收入
					百分比
撒哈拉以南非洲	2	89	8	100	8
亚洲及太平洋	9	71	21	100	2
拉丁美洲和加勒比	43	45	13	100	20
北非及西亚	2	58	40	100	5
转型期国家	19	68	13	100	1
全球共计	18	65	17	100	4

注：由于四舍五入，每列百分比之和也许不等于 100。

34. 表 2 的最后一栏列出了与目标人口相比非政府组织的收入水平，它按每 100 人所获的美元数额开列。如图所示，非政府组织每 100 人所获收入最低为转型期国家的 1 美元，最高为拉丁美洲和加勒比区域的 20 美

元。总体上说,非政府组织经手的国内资金在各发展中国家和转型期国家人发会议执行工作所获得的国内资金总额中仅占约 5%。同政府人口方案相比,非政府组织的活动就百分比来说在亚洲国家的规模小,在那里只有约 2%的资金是由非政府组织管理的。与此形成对比的是,撒哈拉以南非洲的非政府组织的行动至为显著,在那里,它们管理着所有人口资金的四分之一以上。

D. 印度尼西亚:一项案例研究¹⁰

35. 1997 年 8 月,作为人口基金/荷兰综合人口研究所资源流动项目的一部分,对印度尼西亚进行了一项深入研究。为 1997 年和 1998 年也规划了七项这种案例研究,以深入探索数据质量问题,为项目的收集数据方法提供“现实检查”,更详细地调查其他资金来源(非政府组织的私人部门),以及检查人发会议的行动纲领正在如何地影响资源流动。

36. 这项研究的广泛结论包括下列结论:尽管外部援助在印度尼西亚人口方案的开始时发挥了十分重要的作用,但现在来自政府的支助支付着该方案总费用的近 90%。国家的非政府组织在提供服务方面正在发挥越来越多的作用,但它们高度地依赖外部资源。因此,仍然需要捐助方的投入来支助非政府组织,同时也促进南南合作。

37. 目前着重于计划生育的方案正在自然而然地朝着更多地强调生殖保健方式的方案转变。政府计划不断地减少它在为有关人口的活动提供资金方面的参与,并让私人部门承担所缺的资金。至 2000 年,避孕服务的 50%应当由私人部门提供,政府的参与将最终减少到 20%。

38. 该项研究对印度尼西亚境内家用避孕药品的费用作了估算。1995 年在私人开支总额 8 200 万美元中,家庭在政府开设的诊所中花费了 3 500 万美元用于避孕,而通过完全私人的渠道则花费了 4 700 万美元。已报告的印度尼西亚政府和非政府组织 1996 年在人发会议整套人口措施方面的开支总额为 2.44 亿美元。因此家庭在开支总额中占有很大的比例——在印度尼西亚至少占四分之一——这清楚地表明,在预测资源流动总额时必须将私人部门的支出考虑在内。

四、执行国际人口与发展会议行动纲领方面的资源调集和资源需求

39. 国际人口与发展会议行动纲领估计,在发展中国家和转型期经济国家,到 2000 年在基本生殖保健服务、计划生育服务、预防性传播疾病(包括 HIV/艾滋病)、以及人口与发展政策分析方面的方案执行将花费 170 亿美元。行动纲领建议,发展中国家建议费用的约三分之二将必须来自国内资源,最高达三分之一——即 57 亿美元——必须来自国际援助社会。这些被视为全球目标,不一定适用于区域或国家层面。

40. 除了经估计费用的整套人口措施之外,行动纲领还要求制订出社会经济发展方案,以通过持续的经济增长,加强提供初级保健服务的体系和儿童存活方案,提供普及基础教育,改善妇女地位和使妇女拥有权力,创造就业、致力解决环境问题,提供社会服务,以及解决根除贫困的问题。

41. 还需要进一步的资源来支助致力实现上述广泛社会目标的方案。在这方面的一项重要行动就是 20/20 倡议,根据这项倡议,捐助方将承诺拨出 20%的发展援助资金用于改善基础社会服务,同时发展中国家也必须同意拨出 20%的发展预算资金用于同样目的。挪威政府和荷兰政府于 1996 年 4 月在奥斯陆赞助召开了一次国际会议,讨论在有兴趣的国家之间达成这种协议的办法。计划于 1998 年 9 月在越南召开一次后续会议,以便对 20/20 倡议的执行进展情况作出评估。1998 年会议将会讨论的一个具体案例是纳米比亚的 20/20 协议。最近在纳米比亚完成的一项对基本社会服务资源的研究表明,政府的拨款和捐助方的支助都已超过了 20%的水平,导致了均衡的发展。

A. 资源流动方面的主动行动

42. 在人发会议召开以后的三年里,各国政府和国际社会采取了一些增加人发会议行动纲领执行方面资源流动的主动行动。本报告只讨论最近的行动(即自去年报告以来所采取的行动,去年的报告特别提到有各捐助国政府开始的一些主动行动,这些国家包括日本、德国、联合王国、丹麦、荷兰和澳大利亚)。

43. 人口基金于 1997 年 2 月组织了一次与捐助方的会议,以审查自人发会议以来在调集资源和探索增加供资渠道方面的进展情况。与会代表强调必须将私人部门带入这种资源格局中。他们还建议,必须认真分析因未能达到所需的人发会议的资源目标而造成的生育、死亡和保健方面的后果,并将分析结果予以分发,以便更好地向决策者表明增加资源的紧要需求。经合发组

织/发展援助会成员依旧极为重视人口活动,这反映于最近的一项战略文件,即《塑造二十一世纪:发展合作的贡献》。发展援助会秘书处 1997 年 8 月印发的一份题为《捐助方会履行其开罗承诺吗》的报告讨论了为执行行动纲领增加国际援助的理由,应当成为对发展援助会成员的催醒呼吁。

44. 联合和共同赞助的联合国 HIV/艾滋病方案(艾滋病方案)已开始一项全球计划,以监测在 HIV/艾滋病预防和治疗方面花费的外部 and 国内的财政资源情况。从这一新来源获得的资料将有助于更好地估算分配给性病/HIV/艾滋病预防方面的资源状况,这种预防是人发会议整套人口措施的四项重大组成部分之一。

45. 欧洲联盟继续扩大其生殖保健援助。除了与人口基金的 3 100 万美元的合作协定支助亚洲国家的人口方案之外,欧洲联盟还同印度谈判一项承诺,支助一项新的生殖和儿童保健项目,其价值约为 2.32 亿美元。欧洲联盟还继续扩大其同人口基金的联系,为此它达成了若干多边协议以支助拉丁美洲、非洲和独立国家联合体各国的人口项目。

46. 鉴于 1996 年资源流动方面的不利趋势,休利特基金会已带头领导成立一个私人慈善基金会组成的非正式团体,其特别着重于调集充分资源执行《行动纲领》。该团体的目标之一是扩大资源基,方法是让私人部门的非传统的潜在捐助方了解实现人发会议目标的必要性。

47. 1997 年 7 月,人口基金赞助召开了一次捐助方、避孕药品制造商和发展中国家的会议,以帮助扩大发展中国家的口服避孕药的商业市场。会议的讨论着重于如何将商业公司的扩大市场技术与政府部门为低收入居民服务的需求结合起来。

48. 人口基金参与秘书长扩大同私人部门接触的主动行动,以便帮助改善分担负担和支助联合国业务活动供资方面的改革。

B. 对资源需求的进一步分析

49. 人发会议行动纲领要求国际社会定期评估各国在人口与发展领域的具体需求(第 16.28 段)。行动纲领规定了所需资源的全球估计数,以及为人发会议估算的区域需求准备的背景文件。不过,仍然需要作出努力,改善国家一级关于资源需求的资料。

50. 随着各国设法调整其方案使之实现人发会议目标,估算生殖保健具体成份的费用仍然是有待面临的一项主要难题。世界银行和世界卫生组织赞助召开了一次非正式会议,以审查对生殖保健项目/方案发展进行财政和经济分析可发挥的作用。国家研究委员会(美利坚合众国)最近发表了题为《发展中国家的生殖保健:扩大范围,制定解决办法》的重要研究报告,其中详细讨论了各种业务问题并讨论到费用。其他的一些主动行动包括人口理事会的一项方案,该方案将有助于更好地确定下列工作的业务成分:改善提供服务的质量、防止危险堕胎的后果、改善产后护理以及将性病预防纳入生殖保健护理。这些及其他主动措施为更好地估算国家一级所需的资源奠定了基础。

五、关于财政资源流动情况的数据收集系统

51. 人口基金自从 1997 年向委员会提交上一份报告以来已经扩大和改善其数据收集系统。人口基金除了监测人口活动方面的国际援助和将其结果在每年出版一份的《全球人口援助报告》中发表之外,还同荷兰综合人口研究所开展一项合作努力,以便有系统地收集关于人口活动方面国内资源流动情况的数据。

52. 人口基金/荷兰综合人口研究所的合作项目不仅导致扩大了对国际资源流动情况的报告,而且还导致有系统地收集人口活动方面国内的政府拨款和支出以及非政府组织的供资数据,这些在本报告中都已有记载。已经为国际和国内的资源流动情况建立了一个数据库,该数据库将每年增补,为整个人口社会提供宝贵的信息资源。

53. 荷兰综合人口研究所已在互联网上设立主页,网址为:

<http://www.nidi.nl/resflows>

预定于 1998 年初在荷兰综合人口研究所总部召开一次会议,讨论在筹备 1997 年轮的调查问题单过程中对人发会议的经估计费用的整套人口措施的数据收集和分类问题,这些将用来收集 1997 年的捐助方援助和国内资源流动情况的数据。预期有兴趣改善数据收集方式的有关方面,包括捐助组织,将会参加会议。

人口活动的分类

54. 1995 年和 1996 年的资源流动数据收集工作已努力开始反映人发会议的观点,实行了一种新的人口活动分类,这种分类更加密切地遵循《人发会议行动纲领》的经估计费用的整套人口措施。1995 年的调查问题单刊载了一些以前的问题单中没有报告的人口活动的类别,包括反映在非计划生育的基本生殖保健服务方面开支的单独类别,如对性传播疾病、包括 HIV/艾滋病的诊断、治疗、介绍推荐和咨询服务;性病/HIV/艾滋病的预防;以及母亲、婴儿和儿童的保健。

55. 在 1996 年轮的调查问题单方面,对人口活动的类别作了一些进一步的小修改,以便兼顾供应这些数据的机构的实际记录系统。1996 年的主要变化是从数据收集工作中排除了婴儿和儿童护理的开支/拨款。因此,1996 年的数据收集着重于下列四个类别:计划生育服务;基本生殖保健服务;性病/HIV/艾滋病预防活动;以及基础研究、数据和人口与发展政策分析。

56. 必须强调的是,1995 年和 1996 年的数字采用了比前几年的数字略有不同的分类成分。这些分类变化是在人发会议召开之后的过渡年月里发生的,因为记录数据的系统已经更新增补以体现人发会议的框架。随着从广泛的生殖保健方案中将具体的经估计费用的人口措施的开支准确列出的困难得到解决,就有可能提供经过追溯调整包括具体组成清单的一致数据系列。

六、结论

57. 本报告分析了 1995 年人口方面的财政资源流动状况,并初步地分析了 1996 年的情况。在 1996 年,通过双边、多边和私人部门渠道以及来自开发银行的用于人口方面的国际捐助援助经过前两年的大幅度增长之后按美元值计算下降到大约 18 亿美元。这种援助减少的部分原因可能包括:整体官方发展援助的停滞不前或下降、若干捐助国 1996 年面临的困难、以及数据收集工作所使用的定义变化和某个捐助国的大幅度减少。另一方面,本分析也得出一些积极的结论,包括若干捐助国继续优先重视人口援助,以及分配给人口方面的官方发展援助的比例正在增加。

58. 还收集了发展中国家和经济转型国家的国内财政资源流动情况的资料。这些数据尽管在本报告起草时

尚不完全,但令人能够对发展中国家和转型期国家在执行人发会议行动纲领方面所作的努力作出评估。这些国家用于协助执行人发会议行动纲领方面的国内财政资源的流动包括来自政府、非政府组织和私营部门的财政资源,估计 1996 年约为 80 亿美元,构成人口方案所获资源总数的约 80%。不过,这一很高的整体百分比掩盖了那些无法创造必要资源的较穷国家所分担的国内财政资源要低得多的事实。因此,如果将印度、中国、印度尼西亚和墨西哥从总额中排除,这其余国家的国内分担额降至略为超过一半,因此这些国家依赖于外部来源承担为其人口方案供资所需的几乎一半资源。

59. 根据数据收集工作初步得出的结果,1996 年全球资源调集努力所获的资金总额初步估计约为 100 亿美元。如果将这一数额与前几年的估计数额作比较则可能产生误导作用,这不仅是因为分类的定义已发生变化以便更好地顾及人发会议的框架,而且因为 1996 年资源流动状况数据的数量和质量都比前几年所获得的要好。

60. 本报告在去年报告的基础上努力,在记载各个层面的财政资源流动状况方面有了很大的改善。而去年的报告又比以前的报告有所改善,因为它第一次分析了关于国内资源流动情况的数据。本报告的改善主要是因为人口基金与荷兰综合人口研究所之间的关于建立和增补更新一个财政资源流动状况的数据库的新安排。尽管如人们所期望的那样,该系统经历了一些初期的各种问题,但这一资料资源将逐步满足国际社会要求得到全球财政资源流动数据以监测人发会议行动纲领执行情况的需求。

61. 令人鼓舞的是,自从人发会议以来,若干捐助国政府采取了非常积极的人口援助政策,而且他们国内仍然有大量的资源流动。许多捐助方在官方发展援助支付总额的范围内增加对人口活动的重视,这是 1996 年的另一项积极进展。不过,整个外部援助的下降仍然有些令人失望,特别是因为去年的报告引起了人们的乐观,去年的报告叙述了前两年里捐助国资源出现很有希望的增长的情况。希望 1996 年的情况将被视为暂时的情况,各方将朝着人发会议为 2000 年订立的目标恢复调集更多的资源。行动纲领的成功实施仍然取决于提

供更多的资源,以及提高资源利用的效率。撒哈拉以南非洲、部分的亚洲国家以及各地的最不发达国家将需要国际社会提供更多和不断增加的资源数额,并且所有国家都应当增加其本国用于人口和生殖保健方面的资源。

注

¹ 见《经济及社会理事会正式记录,1995年,补编第 号》(E/1995/27)。

² 《国际人口与发展会议的报告,1994年9月5日至13日,开罗》(联合国出版物,出售品编号 E.95.XIII.18),第一章,决议 1,附件一。

³ 关于人口援助的主要捐助国之一日本 1996 年的资料尚未获得,因此本报告使用日本 1995 年的援助数额;关于法国、卢森堡、葡萄牙和西班牙的估计数额仅包括 1996 年对人口基金的援助,因为目前尚未收到他们的调查问题单。

⁴ 至今为止,尚未获得关于美国为性病/HIV/艾滋病预防所提供援助的数据。

⁵ 德国报告其 1996 年的实际开支为 9 600 万美元,并报告其拨款(或承诺额)为 1.27 亿美元;但是,为了前后一致,1996 年所有捐助方的数额都被作为支出而输入资源流动数据库中,并将作为支出列入报告。

⁶ 人口基金 1997 年的收入数据仍是初步数据。

⁷ 巴西的调查问题单正在提交过程中,但本报告尚未获得其数据。

⁸ 所采用的估算方法是直接简单的办法,即将表 1 中最后一栏的数字乘以每个区域 1996 年的人口总数,然后把结果相加。由于没有及时收到中国的数据以列入本报告,采用了 1995 年的估计数,并把它加在亚洲及太平洋区域的数字中。中国的支出总额(据 1995 年的估计为 35 亿美元)被按照与亚洲其它国家同样的比例分摊到人发会议的四个构成中。而且,墨西哥政府所报告的用于广播和电视宣传努力的一笔 4.71 亿的数额在本报告起草时尚未归类或输入数据库里。因此,由于数据不全和估算方法的简单化,对这里提出的初步估算数额应当谨慎对待。

⁹ 尽管非政府组织收入中来自国家来源的大部分资金来自国家政府,但也有一些小数额资金来自国家的基金会或尚未列明的来源。

¹⁰ 人口基金将单独发表一份关于印度尼西亚案例研究的报告;在埃及和塞内加尔的案例研究将在 1997 年年底之前进行。
