

# 对联合国全系统捐助者报告要求的审查

撰写人

戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷  
格纳迪·塔拉索夫

联合检查组

2017年，日内瓦



联合国



# 对联合国全系统捐助者报告要求的审查

撰写人

戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷  
格纳迪·塔拉索夫

联合检查组



联合国  
2017年，日内瓦



## 执行摘要

### 对联合国全系统捐助者报告要求的审查

#### JIU/REP/2017/7

过去二十年来，联合国系统内非核心捐款或自愿捐款和指定捐款用途的做法显著增加，而核心捐款一直停滞不前或实际上有所下降。

2015 年，自愿捐款的比例约为 85% (不包括维和行动)，指定用途的捐款达到总额的 64%。联合国各基金和方案完全依靠自愿来源。同样，一些秘书处机构和其他实体，例如人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员公署，其 90% 以上的供资依靠自愿来源。

捐助者在向联合国系统转移资金时，希望提高透明度和问责制，并得到更多的信息，说明这些资源的使用方式，以及为确保其效力和效率而采取的措施。大多数捐助者要求提供详细和单独的捐助者报告，包括财务和方案报告，说明利用其指定用途的捐款而开展的活动，这些捐款往往与特定的项目或方案挂钩。这种针对具体捐助者的报告不在组织向其理事机构提交的综合报告范围之内，需要额外提交。捐助者规定了具体的报告要求，大多数情况下，在格式、细节和周期方面，这些要求之间的差异很大。

指定用途的捐款和专款专用做法的增加，导致捐助者要求提交的特定报告的数目大幅增加。对许多组织来说，每年要求的这种报告的数目，往往达到数百甚至数千。各组织花费大量时间和人力资源来编制如此大量的报告。除了这些定制的方案和财务报告外，各组织还有义务提供往往超出商定格式和频率的信息和辅助文件，并对协议中未规定的特别或非正式报告或信息请求作出回应。

联合检查组(联检组)的本报告为改进捐助者报告、更好满足捐助者的需求和要求，并加强联合国系统作为响应捐助者需要的宝贵伙伴的地位查明了途径。它探讨了标准化和简化的可能性，包括开发一个通用的报告格式/模板。

本报告载有七项正式建议，其中两项针对理事机构，五项针对行政首长。它还包括 15 项非正式或“软性”建议，作为对各组织和捐助者实施改进的额外建议。

#### 意见和调查结果

除了向各国政府提交报告外，许多组织还向各种捐助者提供大量报告，其中包括非政府捐助者，如欧洲联盟委员会、多边开发银行、全球纵向基金(如全球基金和绿色气候基金)、联合国机构间集合资金(例如联合国多伙伴信托基金和中央应急基金)，以及私人捐助者(如基金会)。

这些单独的捐助者报告是根据捐助者各自的特定需要编制的，格式多种多样，之间往往大不相同。捐助者在频率、格式、详细程度和财务或预算结构方面，有自己的要求和条件。

与定期向理事机构提交报告相比，提供如此众多的单独报告和维护这些报告所需的所有基础系统，导致额外的交易成本。

本报告建议各组织在处理捐助者报告带来的挑战时，根据秘书长关于“供资契约”的提议，与捐助者在战略层面进行对话。应本着伙伴精神，考虑到各组织和捐助者的意见，特别是捐助者对提高全系统结果的效率、透明度和问责制的期望。对话的关键要素之一，是采用捐助者报告模板，并满足捐助者的共同信息需求和要求以及各组织的监管框架和能力。应继续探索集合基金或其他创新资金来源。在理想的情况下，与所有捐助者达成协议将是最有利的。然而，仅成功与一些主要捐助者达成协议，也有可能显著减轻报告负担。联合国系统行政首长协调理事会应为在联合国系统内制定这种统一的立场提供平台(建议 1)。

捐助者的报告要求由各自的捐款协议和相关文件中的条款决定。因此，在澄清捐助者报告要求和确保捐助者的需求在协议中得到明确阐述方面，谈判发挥了关键作用。各组织和捐助者应从一开始就讨论需求和要求、其可行性和随之而来所涉的资源问题，并就其达成一致。同样，应就临时信息和报告请求，如就项目实地考察、捐助者会议和情况介绍会达成协议。各组织应确保及时咨询相关的办公室，特别是财务和法律部门，以便商定的报告要求符合规则、条例和政策。明确报告要求将有助于避免后期漫长的讨论、含糊不清和不满(建议 2)。

有些组织没有存放与捐助者签订的所有捐款协议的中央资料库。对于权力下放的组织而言，情况可能尤其如此。筹资和报告活动越来越多地发生在区域和国家层面使得情况更加恶化。行政首长应鼓励成员国之间更好地获取、传播和交流有关捐助者报告的信息，并确保每个组织都为所有捐款协议和捐助者报告维持一个综合资料库(建议 3)。

就捐助者报告提供适当的指导和培训，将促进对组织规则和条款的遵守，并确保整个组织所接受的报告条件是一致的，从而保证报告的一致性(建议 4)。

关于小额捐款的捐助者报告成本相对较高。限定捐款的最低门槛，低于这一门槛的捐款只提供标准报告，并限定计算报告费用的方法，这样做将支持全部成本回收原则，并促进组织内部的一致性。有足够的资源提供单独的报告，将有助于确保捐助者报告的质量和及时性(建议 5)。

若干组织为政府和非政府捐助者制定了标准报告模板，或者在组织与捐助者之间谈判达成了针对具体捐助者的“标准”模板。已经做出了一些努力，以在多个组织和捐助者之间统一和规范捐助者报告，包括集合基金的标准报告，关于专题或指定用途条件宽松的多捐助者资助的项目/方案的报告，以及联合国机构间供资模板。最近探索是否可能在整个联合国系统制订一个通用报告模板供所有或许多捐助者使用的努力，已经促使在人道主义筹资大交换背景下开发了“8+3”通用报告模板。

尽管捐助者的报告做法各不相同，但它们所要求的信息却具有显著的共同性。应在已完成工作的基础上，尝试制定一个“最低核心”报告格式，该格式应让所有组织感到高兴，并涵盖其关键的共同信息/报告需求，并灵活到足以适应捐助者和各实体的不同要求(建议 6)。

管理基于项目的资金和硬性指定用途的资金，需要有支持此类业务的政策和系统，包括捐助者报告。为此目的，并为了改进捐助者报告的质量和及时性，各组织应确保其管理自愿捐款的政策是适当的，拥有健全的项目管理系统，并确

保其企业资源规划系统和其他信息管理系统具备进行这些工作的必要功能。需要消除与捐助者报告有关的风险，并应加强捐助者报告的质量保证过程。

在接受捐款和签订捐助协议的尽职调查和审批过程中，各组织应确保捐款和项目成果框架与其综合战略和成果框架相一致。

各组织应将捐助者报告视为调动资源的有效工具，并应采取措施加强伙伴关系，以便将报告视为与伙伴建立持久关系的持续进程。

强大而充分的监督职能和报告有可能增强捐助者的信心，减少捐助者通过针对具体项目、详细和全面的报告要求组织提供保证的需要(建议 7)。

## 建议

### 建议 1

联合国系统各组织的理事机构，应鼓励秘书长和其他组织的行政首长，在联合国系统行政首长协调理事会的框架内，制定一个共同立场，并与捐助者进行高级别战略对话，以解决目前的供资模式和做法提出的挑战，以及自愿捐款严格指定用途和向捐助者提交报告所造成的影响。

### 建议 2

联合国系统各组织的行政首长如尚未制订以下措施，应制订措施，确保在组织一级与捐助者以及在组织和实地两级就具体方案和项目达成的伙伴关系协定，在报告所提供资金使用情况的细节方面，阐明捐助者的需求和要求，以及组织和捐助方的相互承诺。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长，应鼓励成员国之间更好地获取、传播和交换关于捐助者报告的信息，并确保每个组织都为所有捐款协议和捐助者报告维持一个综合信息库。

### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长，如尚未定期更新关于捐助者报告的指导意见，并采取措施向总部和外地工作人员提供改进捐助者报告所需的专业技能发展和培训，应采取措施这样做。

### 建议 5

联合国系统各组织的行政首长，如尚未与捐助者进行系统性合作，在捐助者协议中列入与编写捐助者报告有关的费用，应采取这些措施这样做。

### 建议 6

秘书长和联合国系统其他组织的行政首长，应最好在联合国系统行政首长协调理事会的框架内，制定和通过一个可以满足捐助者信息需求和要求以及组织监管框架和能力的通用报告模板，作为与捐助者谈判的基础。

建议 7

联合国系统各组织的理事机构，应请行政首长授权并充分支持其各自组织的内部审计和评价办公室，确保相关的监督报告提供所需的保证水平，从而帮助尽量减少向具体捐助者报告其指定用途捐款的使用情况。

# 目录

页次

执行摘要.....	iii
缩略语.....	viii

## 章次

一.  导言.....	1
A.  审查的目标和范围.....	2
B.  方法.....	2
二.  问题的各个层面.....	3
A.  单独的捐助者报告的多样性.....	3
B.  捐助者期望和要求的增加.....	6
C.  关于“供资契约”的建议.....	8
三.  谈判捐助者协议和报告要求.....	10
A.  确定和谈判报告要求.....	10
B.  关于捐助者报告的指导和培训.....	12
C.  捐助者报告的费用.....	13
D.  捐款的门槛?.....	13
E.  标准捐助者协议.....	14
四.  捐助者报告的简化和标准化.....	15
A.  为实现简化而进行的努力.....	15
B.  “8+3”通用报告模板.....	16
C.  争取制订联合国系统通用捐助者报告模板.....	17
五.  调整管理系统以更好地支持捐助者报告.....	19
A.  需要强大的项目管理方法和系统.....	19
B.  更新企业资源规划系统和信息管理系统.....	19
C.  其他问题.....	20
六.  捐助者报告和资源调动.....	21
A.  确保捐助者报告的质量和及时性.....	21
B.  非正式报告和专项报告.....	22
七.  提高透明度.....	22
八.  监督职能的潜在贡献.....	24
附件	
一.  2014 和 2015 联合国财政状况.....	26
二.  2016 年提交的单独的捐助者报告的数目.....	28
三.  按组织分列的标准捐助者报告模板(选择版).....	29
四.  “10+3”通用模板.....	33
五.  各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览.....	35

## 缩略语

行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
应急基金	中央应急基金
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
移民组织	国际移民组织
贸易中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
人道协调厅	人道主义事务协调厅
经合组织	经济合作与发展组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
发展集团	联合国发展集团
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
训研所	联合国训练研究所
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国救济工程处
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

## 一. 导言

1. 作为其 2017 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)对联合国系统各组织的捐助者报告要求进行了审查。这个专题是妇女署提出的，得到联检组其他参与机构的高度评价。

2. 自愿捐款的增加幅度很大，过去二十年来其中大部分是指定用途(或专款专用)<sup>1</sup> 的捐款，而核心捐款实际上一直停滞不前或有所下降。2015 年，联合国系统各组织获得的自愿捐款比例约占所有捐款的 70%(如果不包括分配给维和行动的 资源，则约占 85%)。<sup>2</sup> 联合国各基金和方案完全依靠自愿来源。同样，一些秘书处机构和其他实体，例如人道主义事务协调厅(人道协调厅)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)，依靠自愿来源提供的资金占 90% 以上。

3. 在向联合国系统转移资金时，捐助者越来越多地呼吁各组织加强其在以下方面的能力和业绩：向理事机构报告结果，并与其分享由管理层、内部监督办公室和其他问责和监督机制汇编的证据。捐助者希望提高透明度和问责制，并提供更多信息，说明这些资源的使用方式，以及为确保有效和高效地使用其捐款而采取的措施。除了各组织的定期评估外，它们还要求提供更详细的财务和方案报告。这些报告要求在格式、细节和周期性方面往往差异很大。

4. 联合检查组 2016-2017 年期间对联合国系统各组织由捐助者主导的评估进行了审查，<sup>3</sup> 其中详细讨论了捐助者对联合国各实体进行分开的外部评估的问题。本研究力求审查各组织如何应对制作捐助者所需报告的需求、要求和挑战。

5. 各组织每年编制和提交的单独的捐助者报告数量不同，取决于各种因素，包括该组织收到的指定用途捐款的数量、项目的数目和期限、所使用的供资模式(包括集合供资机制、共同供资的方案和项目、多年筹资，以及将一些项目捆绑在一起归入一个供资方案)以及商定的频率和周期。各组织编制的报告数量往往达到数百甚至数千。

6. 联合国系统许多组织认为，捐助者这种庞大的报告要求构成挑战，需要它们付出大量的管理和业务时间以及其他资源，包括人力和财政资源。

<sup>1</sup> 使用的术语不同。联合国使用摊款、未指定用途自愿捐款和指定用途自愿捐款等术语。第一类体现了作为摊款、缴款单位或一项公约或一个组织的其他基本文书中规定的其他缴款计划而收到的捐款。第二类体现为组织为支持其任务或方案而收到捐助方为指定用途的捐款；对这种捐款的使用无需提交单独的报告。第三类反映了一个组织收到的指定了资金的性质和用途的所有收入；一般而言，每笔捐款将有具体的报告要求(A/71/583, 第 9 页)。还使用了其他术语。例如，经济合作与发展组织(经合组织)使用“核心资源”这一术语来指代多边组织理事会拥有无条件的权利，可在本组织章程范围内它们认为适合的情况下分配的资源(见经合组织，“提高专款专用资金的效力：目前的做法和前进的方向”，巴黎，2014 年，第 7 页)。自愿捐款经常附带条件或限制，并可能由捐助者指定用于具体的专题、部门、方案/项目、地区或国家。硬性指定用途意味着资金的所有方面都由捐助者界定；灵活指定用途意味着有些用途是限定的，但其他的则对受援方开放。另见 Romesh Muttukumar，“在 2015 年后时期努力加强对联合国发展系统的核心(不受限制的)供资：为联合国经济和社会事务部编写的 2016 年四年期全面政策审查报告”，2016 年 1 月 25 日，附件一。

<sup>2</sup> 见 A/71/583, 表 2。另见下文第 21 段和表 1。

<sup>3</sup> A/72/298—JIU/REP/2017/2。

## A. 审查的目标和范围

7. 本次审查的目标是：(a) 绘制和评估捐助者报告的类型和决定性特征(财务和方案/叙述式/技术/实质性报告)；(b) 审查要求提交这种报告的理由；(c) 查明捐助者寻求额外报告所基于的监管框架、组织政策和协议；(d) 确定现有标准报告和监督程序可以满足捐助者要求的程度；(e) 审查联合国系统各组织向捐助者提交报告的交易费用问题；(f) 研究进一步增强透明度和问责制的方法；(g) 探讨如何更有效地计划、协调捐助者报告以及编制其预算，以实现所有利益攸关方的目标；(h) 探讨标准化和简化、改进一致性和制订通用报告模板的可能性。本审查没有深入研究单个捐助者和/或联合国系统组织的具体做法，而是从整体上审视捐助者报告和相关问题。

8. 为本审查的目的，“捐助者报告”的定义是，由联合国系统的一个组织针对捐助者的要求采取的行动，其中包括系统地收集、审查和分析关于该捐助者或一组捐助者供资的具体方案或项目的业绩信息，并涉及该组织编制和提交正式报告。没有把非正式说明、信息和备忘录视为报告。

9. 本报告没有考虑捐助者为集合/联合供资安排(例如多伙伴信托基金或人道主义集合基金，包括中央应急基金和基于国家的集合基金)设立的治理、监督和保证框架，因为它们有分开的治理和监督结构。

10. 本审查考虑到联合国系统各组织有不同的任务规定、业务模式、供资结构、非核心资源的比例，它们与捐助者的对接方式也不同。审查的重点是捐助者报告数量最多的联合国系统组织和联合国系统的 16 个主要捐助者，包括欧洲联盟委员会。<sup>4</sup>

11. 在审查各组织在处理捐助者报告时所采用的各种方法、安排和做法时，检查专员力求确定共同的挑战和关切领域，并酌情提出了建议。并非所有建议都可以同等适用于参与审查的所有组织。

## B. 方法

12. 本审查于 2017 年 2 月至 11 月在联合国全系统进行，包括联合国及其各基金和方案、各专门机构和国际原子能机构，涉及全球、区域和国家各级。

13. 为促进对主题的信息收集和分析，使用的方法包括案头审查、详细的问卷调查和对全系统不同级别工作人员进行访谈。数据收集包括在各组织总部举行的会议上和在对选定国家办事处(肯尼亚和索马里)进行的实地访问中获取信息。在无法进行现场访问时，举行了电话会议。共有 350 多人接受了访谈。向 28 个参与组织发送了详细的调查问卷，并收到了其中 27 个组织的答复。为征求了联合国系统 16 个最大捐助者的意见，还发出了一份单独的问卷。从 7 个政府捐助者以及欧洲联盟委员会收到了对调查问卷的答复。

14. 数据收集阶段包括在与世界银行、全球疫苗和免疫联盟和全球基金举行的会议上收到的信息。此外，还对欧洲联盟委员会、经合组织和 10 个成员国捐助者的代表进行了访谈。

<sup>4</sup> 联检组力求根据经合组织发展援助委员会的数据，就 2013 年联合国系统的供资，对主要的 15 个成员国捐助者(即大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、德国、法国、日本、瑞典、加拿大、意大利、荷兰、挪威、澳大利亚、西班牙、丹麦、瑞士和比利时政府)，再加上欧洲联盟委员会的代表进行访谈。

15. 本审查对审计委员会以及联合国系统其他组织的内部和外部监督机构有关报告中的证据进行了审查。

16. 按照内部同行审评程序，在报告定稿前，征求了联检组所有检查专员的意见。报告草稿分发至联合国系统各组织和其他利益攸关方，供纠正事实错误，并就调查结果、结论和建议提出意见。为了便于处理报告、执行其建议并对执行情况进行监测，本报告附件五载有一份表格，说明报告是供各组织的理事机构和行政首长采取行动还是供参考的。

17. 本报告载有七项正式建议，其中两项针对理事机构，五项针对行政首长。以向各组织和捐助方提出更多改进提议的 15 项非正式建议或者说“软”建议是对正式建议的补充；非正式建议在整个案文中均以黑体显示。

18. 检查专员希望感谢所有协助他们编写本报告的人，特别是那些参加访谈和问卷调查并乐于分享其知识和专长的人。

## 二. 问题的各个层面

19. 如《联合国宪章》和联合国系统各组织的章程所规定，向成员国和捐助者提交报告主要通过各组织的理事机构进行。这包括就经常或核心捐款和非核心捐款提出报告。

20. 自愿捐款和指定用途捐款的增加，促成了各组织的供资结构极其在收到资金后向捐助者报告的方式发生了实质性变化。单独的捐助者报告因此显著增加，这些有关其资助活动的报告是直接提交给捐助者的。

### A. 单独的捐助者报告的多样性

21. 在联合国系统 2015 年 479 亿美元的捐款总额中，自愿捐款达 299 亿美元(其中 254 亿美元为指定用途捐款)，相当于总收入的 62%(指定用途的自愿捐款相当于 53%)。如果不包括分配给维和行动的分摊资源，自愿捐款的比例甚至更高，2015 年约为 76%，指定用途捐款则达到总收入的 64%。包括人道协调厅、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和难民署在内的 11 个联合国实体，其 90% 以上的资金需求依靠自愿来源，其中有些，如联合国各基金和方案，其唯一的来源是自愿捐款。

22. 表 1 提供了 2012 年至 2015 年期间联合国系统财政状况的进一步详细情况。

表 1

联合国系统的财政状况(不包括分配给维和行动的分摊资源)(以美元计)

项目/年	2015	%	2014	%	2013	%	2012	%
摊款	6 015 947	15	5 944 199	15	5 996 601	16	5 724 454	17
未指定用途自愿捐款	4 556 613	12	4 880 480	12	5 046 282	14	5 411 193	16
指定用途自愿捐款	25 403 126	64	26 493 283	66	23 759 968	64	20 906 334	61
其他活动的收入	3 500 303	9	3 019 780	7	2 571 266	7	2 389 881	7
<b>共计</b>	<b>39 475 991</b>		<b>40 337 744</b>		<b>37 374 117</b>		<b>34 431 862</b>	

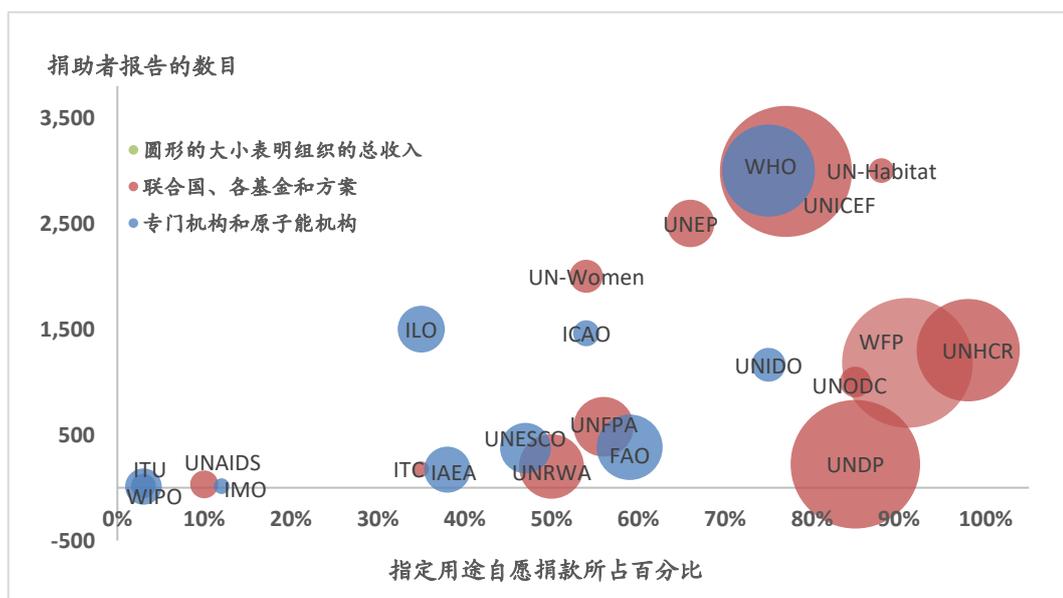
资料来源：A/71/583, 表 2 和 A/69/305, 表 2。

23. 非成员国捐助者，例如欧洲联盟委员会、世界银行和其他多边机构、全球纵向基金，以及联合国机构间捐款，包括来自联合国集合基金、基金会和公司向联合国系统各组织提供的捐款，已经变得很重要。它们带有特定的报告格式和要求。2015 年，联合国系统各实体从非成员国捐助者收到 80 多亿美元的指定用途捐款：欧洲联盟委员会(17.2 亿美元)、联合国机构间集合基金(20.1 亿美元)、世界银行和其他国际金融机构(2.5 亿美元)、全球纵向基金、基金会、公司和民间社会(40.9 亿美元)。<sup>5</sup>

24. 如图一所示，大多数组织每年提交大量单独的捐助者报告<sup>6</sup>。2016 年，其中三个组织提供了约 3,000 份报告，七个组织提交了 1,000 份至 3,000 份捐助者报告，包括最终报告、年度报告、半年度报告和季度报告。报告由总部或国家办事处编写和提交，这取决于组织的资金类型、资金安排和业务惯例。有些组织难以提供确切的估计数字。报告数量与指定用途自愿捐款的比例之间存在关联，专门机构提交报告的数目平均少于联合国各基金和方案。这与总收入也有关系：也就是说，收入愈多，报告的数目就愈多。人居署似乎是一个异数，与其总资金相比，报告的数目相当多。附件一和二按组织分列提供了更多细节。

图一

2016 年按组织分列的提交单独捐助者报告的数目



缩略语：

ITU：国际电联；WIPO：知识产权组织；UNAIDS：艾滋病署；IMO：海事组织；ILO：劳工组织；ITC：贸易中心；IAEA：原子能机构；UNESCO：教科文组织；UNRWA：近东救济工程处；UN-Women：妇女署；ICAO：民航组织；UNFPA：人口基金；FAO：粮农组织；UNEP：环境署；UNIDO：工发组织；WHO：世卫组织；UN-Habitat：人居署；UNICEF：儿基会；UNODC：毒品和犯罪问题办公室；WFP：粮食署；UNHCR：难民署；UNDP：开发署。

<sup>5</sup> 见 A/71/583, 表 2B。

<sup>6</sup> 捐助者报告的定义见上文第 8 段。

25. 必须根据捐助者的具体需求，以多个且往往差异很大的模板来提交报告的组织，其情况更加糟糕。大多数捐助者在频率、格式、详细程度以及财务或预算结构方面，都有自己的要求。即使是同一个捐助者，由于不同的捐助机构使用自己的报告模板，报告要求也可能会有很大差异。这对财务报告和方案报告都是如此。许多组织向超过 10 个或 15 个政府捐助者提供不同类型的报告。可能从同一捐助者的不同部门(其发展合作机构、卫生部或外国办事处)获得资金，每个部门的模板和报告要求都不同。

26. 此外，非政府捐助者有自己的报告模式，例如欧洲联盟委员会和多边开发银行(就欧盟委员会而言，资金来自欧盟委员会内部还是欧盟国内代表团，决定了报告要求的不同)。这同样适用于全球纵向基金——全球疫苗和免疫联盟、全球基金、全球保护基金和全球环境基金以及联合国机构间集合基金，如多伙伴信托基金和中央应急基金。一些实体从私人捐助者(如基金会)获得资金，这些捐助者有自己特定的报告要求。因此，组织必须适应各种不同类型的捐助者报告和要求。

27. 通常载于捐助者协议中的报告要求包括报告的内容、格式、时间安排、频率和周期，临时报告也包括在内；定制的支出或预算项目细目；或以不同于组织使用的货币进行报告。捐助者已经从投入、活动和支出报告转向结果、成果和基于影响的报告，有些捐助者则坚持要求两种格式。

28. 大多数捐助者侧重组织在方案执行和业务管理方面的表现，以及是否有效力和高效率地利用了工作人员和其他投入(它们产生了费用)。<sup>7</sup> 对于预算庞大或被认为处于高风险环境下的项目，额外的监测和报告是严格的。<sup>8</sup> 物有所值和基于业绩的报告已经变得很重要。有些捐助者甚至增加了对核心捐款使用情况的审查。

29. 除了正式的财务报告和方案报告外，许多捐助者还要求提供详细的辅助文件。对“软性”、非正式或特别报告的需求往往超出捐助者协议的范围，而且有所增加。许多捐助者开展其他保证或问责活动(如捐助者主导的评估和实地访问)。

30. 各组织提供详细报告和其他监测活动的的能力往往不符合捐助者的要求，各组织、特别是外地办事处也不一定配备有合格的工作人员来编写此类报告。此外，各组织以及捐助者机构越来越将资金活动分散，这可能会导致效率低下，包括重复和缺乏统一性。<sup>9</sup>

31. 多数情况下，必须对组织的管理系统、政策、流程和程序进行调整，以有效支持由严格指定用途捐款和基于项目的捐款资助的活动，以及伴随而来的单独的报告。它们包括自愿捐款的管理、适当的成本回收政策、强大的项目管理方法，包括项目设计、业绩指标、成果管理制，以及监测和跟踪、信息管理和企业资源规划。

<sup>7</sup> 见 JIU/REP/2014/1, 第 120 段。

<sup>8</sup> 见 John Caccavale、Katherine Haver 和 Abby Stoddard 著，“人道主义成果：对捐助者报告要求的调查研究”，2016 年 2 月 22 日。

<sup>9</sup> 见 JIU/REP/2007/1, 第 v 页。

32. 此外，各组织必须处理高度依赖自愿供资所产生的风险。这些风险必须在组织的企业风险管理系统中加以缓解。依靠自愿捐款需要有效的捐助者关系，并有能力满足捐助者对信息、透明度和问责的需求。各组织应拥有足够的技能和能力来进行沟通、推广并掌握报告的新手段——使用信息汇总表和合作伙伴门户网站，以及遵守国际援助透明度倡议等标准。

33. 根据现有资料，大多数组织已调整其系统，并改进其管理自愿捐款的方式，特别是在向捐助者提交报告方面；传统上依靠自愿供资的组织(联合国人口基金(人口基金)、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署))要比其他组织做得好(见第四章)。

## B. 捐助者期望和要求的增加

34. 需要花费大量资金，才能运行支持基于项目、指定用途的捐款模型的系统。提供大量根据具体捐助者需求、模板和内容定制的报告，以及维护必要的基础系统，都会带来了额外的交易成本，并且比仅向组织的理事机构提供组织业绩和年度报告要耗费更多资金。

35. 除单独的报告外，捐助者还会在理事机构内收到的关于组织业绩的定期报告。此外，一些捐助者还收到总部和外地各级关于信托基金和专题基金、多捐助者基金或集合基金的报告。它们还收到通过国际援助透明度倡议报告的信息。所有这些都导致了一些人所谓的“过度报告”或“报告疲劳”。

36. 来自各组织的受访者指出，需要审查报告的多样性并减少报告的数量和模板，以更好地满足捐助者的需要并降低交易成本。一些捐助者承认它们对单独的特定报告的需求产生了额外的行政负担，并建议捐助者最终应以某种方式支付这些费用，作为其自愿捐款或核心捐款的一部分。

37. 增强透明度/信任和信心将改善与捐助者的关系。这也有助于简化报告。遵守国际援助透明度倡议可以在这方面发挥作用。<sup>10</sup> 许多组织向捐助者提供监督报告；它们注意到，自从开始这一做法以来，捐助者提出的信息要求减少了。<sup>11</sup>

38. 有些组织将高质量的报告视为重要的资源调动工具，也就是说，可以因此有机会展示其优势和能力，被视为能敏感回应供资伙伴的要求，并表明其了解捐助者面临应对国内选民的壓力。

39. 大多数组织认为，捐助者倾向于通过严格控制资金来进行“微观管理”。据它们说，联合国实体往往被视为类似于非政府组织的执行机构，而不被作为具有技术专长并象征价值观、合作和伙伴关系的多边政府间实体。正如经合组织发展援助委员会进行的多边援助审查所观察到的那样，捐助者的行动导致多边供资架构“双边化”。

40. 有时，事情因捐助者的行为缺乏一致性而变得复杂起来。同一捐助者，在作为治理结构的成员和作为捐助者时，可能会以不同的方式行事。在理事机构中，它可能会强烈主张软性的专款专用、集合供资和共同报告，但在与组织的双边谈

<sup>10</sup> 见 A/72/61-E/2017/4，第 25 页。

<sup>11</sup> 见 JIU/REP/2014/1，第 102 段。

判中却采取不同的立场，坚持就其单独的捐款提供详细报告。作为理事机构的成员，它可能呼吁改革和提高效率，同时又单独实行硬性的专款专用，似乎没有注意到对行政负担和交易成本造成的影响。

41. 捐助者往往在监督机构(例如审计委员会)中有代表，并且是多边组织业绩评估网的成员，以及为联合国系统提供资金的多边机构(欧盟委员会和世界银行)的成员。换言之，它们已经在对这些组织这方面的职能部门进行监督了，尽管是部分监督。

42. 各组织之间也存在着不一致和分化。组织之间和组织内部对捐助者供资的竞争，在形成它们的关系方面起着重要的作用。同一组织内的方案管理人在寻求资金时经常相互削价竞争，并同意它们认识到会带来巨大成本并可能难以实现的报告要求。各组织之间同样相互竞争，为获取资金而作出让步，松散地解释其任务规定，并接受具有额外成本影响的报告义务。这些趋势在外地变得更加明显，往往要求实体的国家办事处和区域办事处提交利用现有资金的提案。一些方案管理人和国家办事处渴望通过提交项目来获取资金，而其所回应的征集提案往往同样对非政府组织、咨询顾问和其他发展行为体开放。它们可能被捐助者视为像执行者一样行事，追逐金钱而不是使命。各组织如在这种模式下申请资金，并使自己屈从适用的条件，以后就不能再以联合国实体的地位要求特权安排。组织内各部门之间的职能自主和业务自由倾向于加剧这一趋势。

43. 联检组以前的一份报告<sup>12</sup>指出，捐助者虽然接受各组织关于其核心捐款的年度报告，但它们不能免除对指定用途捐款的报告要求。从它们的角度看，专款专用对于确保资金的适当使用，有必要的透明度、问责制并符合其国家优先事项至关重要。对许多捐助者来说，向组织的理事机构提交的报告(年度报告、年度财务报表和监督机构报告)对于指定用途捐款的目的是不够的，也没有让它们得到其国家当局要求的与这些捐款有关的知名度、归属感或详细程度。各组织使用的报告模板捕获到的细节没有达到理想的程度。捐助者认为，监督机构的报告不能就这些指定用途捐款提供充分的保证。没有提到在执行项目和使用资金方面的挑战，已经将其作为一个令人关切的问题提出。

44. 就各组织而言，捐助者指定资金用途往往增加了额外的行政负担和交易成本，并且使得遵守规定的条件变得困难。除了商定的报告要求外，还经常要求提供临时报告和补充文件。集合供资和共同报告可以减轻组织的负担。同样，捐助者协议格式和报告模板的标准化及其更多的使用，可以减轻目前的负担。

45. 各种透明度举措(如国际援助透明度倡议、大交换和良好人道主义捐助做法)本应进一步简化捐助者报告，并改进联合国系统一级的协调。联合国各实体曾预计这些举措将减轻报告负担的繁重程度；但相反，在许多情况下，它们不断增加新的报道层次，并没有代替或取代任何已有的报告。

46. 一些捐助者认为，过度的报告要求代表了额外的费用，应通过与其他捐助者协调来尽量减少。联检组以前的一份报告提议，联合国系统各组织的行政首长应

<sup>12</sup> JIU/REP/2014/1, 第四章。

与其各自的捐助者举行对话，商定双方都可接受的要求，通过减轻负担和相关的费用，简化各组织的报告工作，同时满足捐助者的信息需求。<sup>13</sup>

47. 一些组织已推出专题和/或集合供资举措。聚合信托基金和使用专题信托基金可以降低交易成本，减少项目层面单独的报告义务。<sup>14</sup> 集合资金只需向所有出资者提供一份共同报告，不需要单独的报告。例如妇女署的旗舰举措和国际劳工组织(劳工组织)和联合国环境规划署(环境署)与捐助者签订的“方案合作协定”。它们允许在更高层面而不是在单个项目层面提交报告。<sup>15</sup> 但是，正如资金数量不多所表明的那样，这些举措似乎对捐助者没有吸引力。尽管由于管理成本较低，一些捐助者支持这种形式，但大多数捐助者没有觉得它们具有足够的吸引力。<sup>16</sup> 全球纵向基金的供资是个例外。然而，这并不能减轻组织的报告负担，因为它们必须向纵向基金的管理人提供详细的报告。

### C. 关于“供资契约”的建议

48. 秘书长题为“将联合国发展系统重新定位以实现《2030年议程》：确保人人享有一个更美好的未来”的报告<sup>17</sup> 阐述了各组织面临的问题。它显示了指定用途供资如何削弱协调和全系统的问责制，并把现存的分化和波动确定为“规范”。碎片化的供资造成了系统的分裂，为竞争而不是为产生统一的应对所需的协作提供了激励。根据该报告，指定用途资金过度，限制了系统以协调一致的方式提供服务的能力和有效支持政策整合的能力。……此类供资削弱了全系统成果的问责制。<sup>18</sup> 该报告呼吁探索为联合活动和方案提供直接资助的方式，以及鼓励融合和一致性的供资方式。<sup>19</sup>

49. 秘书长的报告提议制定一个“供资契约”，通过动员更多可预测的资源 and 减少指定用途的资源，共同提供一个议程，以提高整个系统成果的效率、透明度和问责制。这些努力的中心是必须重建对联合国发展实体核心预算的信心和支持，同时确定可能有助于确保非核心部分的指定用途不那么严格，并能够为国家主导的可持续发展目标成果做出贡献的各种机制——集合基金或其他创新性资金来源。<sup>20</sup>

50. 联合检查组关于捐助者主导的评估的报告，强调了捐助者与联合国系统各组织之间开展战略对话的迫切性。<sup>21</sup> 该报告建议，与捐助者进行高级别对话可增强与捐助者的协作关系，并使其更好地了解各组织的任务规定及其面临的挑战。

<sup>13</sup> JIU/REP/2014/1, 建议 1。

<sup>14</sup> 见 JIU/REP/2010/7, 第 25 段。

<sup>15</sup> 迄今为止，环境署已经与中国、挪威和瑞典签署了方案合作协定。

<sup>16</sup> 见 JIU/REP/2010/7, 第 25 段。

<sup>17</sup> A/72/124。

<sup>18</sup> 同上，第 111 段。

<sup>19</sup> 同上，第 112 段。

<sup>20</sup> 同上，第 116 段。

<sup>21</sup> JIU/REP/2017/2。

不过，该报告警告说，在制定共同的合作立场时，联合国应注意有必要避免这一进程被视为由捐助方驱动，这可能会对组织实现可持续发展目标的能力，以及在包括捐助者和其他成员国在内的所有利益攸关方中保障和维护该组织的信誉的能力产生不利影响。<sup>22</sup>

51. 有几个组织已经建立了供资对话，包括在发展业务活动的范围内开展这种对话。它们试图更明确地说明在组织战略规划中概述的预期成果和影响，以及可用于资助它们的资源。对话过程有可能加强供资做法，通过理事机构的审议使这些做法与各职能保持一致。<sup>23</sup>

52. 正如一些组织所指出，这种对话的质量尚有很大的提高余地。捐助者对通过多边援助系统提供的全部指定用途资源及其总体影响缺乏全面了解。对于大多数捐助者来说，与多边组织就指定用途资源进行的对话主要是在业务层面进行，战略参与的空间很小。因此，对话大部分侧重于操作上的细节，“结果这些组织成为执行代理人，而不是机构合作伙伴”。<sup>24</sup> 此外，“没有往返于高级管理层的系统反馈意见，指定用途的供资决策——特别是在国家层面——往往不考虑高层已商定的改革。”<sup>25</sup>

53. 检查专员们认为，各组织应根据秘书长关于“供资契约”的提议，与捐助方进行战略层面的对话。联合国系统各组织之间采取共同立场，对于这一对话是不可或缺的。应本着伙伴精神，考虑到各组织和捐助者的意见，特别是捐助者对提高整个系统成果的效力、透明度和问责制以及组织监管框架和能力的期望。对话的一个关键要素，应是新的供资安排和指定用途自愿捐款对报告的影响。在理想的情况下，与所有捐助者就“供资契约”达成协议将是最有利的。但是，即使与某些主要的捐助者成功达成协议，也有可能显著减轻报告负担。<sup>26</sup>

54. 应向理事机构提供关于捐助者报告的信息，以支持实施组织的战略和成果框架。根据各组织的章程和法规，关于指定用途捐款的捐助者报告应是对定期报告和通信的补充。向理事机构提供的定期报告适当处理捐助者和其他成员国的信息需求和要求，将有助于这方面的工作。

55. 预计以下建议将加强与捐助者报告有关的问责制并降低交易成本。

#### 建议 1

联合国系统各组织的理事机构，应鼓励秘书长和其他组织的行政首长，在联合国系统行政首长协调理事会的框架内，制定一个共同立场，并与捐助者进行高级别战略对话，以解决目前的供资模式和做法提出的挑战，以及自愿捐款严格指定用途和向捐助者提交报告所造成的影响。

<sup>22</sup> 同上，第 231 段。

<sup>23</sup> A/72/61-E/2017/4，第 86 段。

<sup>24</sup> 经合组织，《2015 年多边援助：改善 2015 年后世界的伙伴关系》(2015 年)，第 105 页。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 另见下文第四章，包括“大交换”。

### 三. 谈判捐助者协议和报告要求

56. 捐助者报告的要求由各自的捐款协议和相关文件中的条款所决定。在捐助者协议中具体规定报告模式的细节，对于各组织承认其报告义务并确保满足捐助者的信息需求至关重要。根据供资关系和伙伴关系条款，谈判和达成不同类型的协议。这些协议范围广泛，从涵盖多年期和多项目的框架协议，到针对具体项目的协议，或涵盖某一活动领域的专题供资协议，通常规定了具体条件，例如指定了地理区域或次区域或具体方案国家或一组方案国家。在内部协商和审批程序之后，协议通常在不同层面，在总部和区域/国家办事处签订。协议草案，特别是非标准的协议草案，由不同的办事处和职能部门进行审查，其中包括负责捐助者关系、伙伴关系或资源调动、法律事务、财务的办公室、执行办公室和外地办事处负责人(针对属于后者授权范围内的数额)。

#### A. 确定和谈判报告要求

57. 一些组织表示，在某些情况下，在起草捐助者协议的过程中没有咨询有关办公室，特别是财务和法律办公室，或者是在后期阶段才咨询它们。其结果是接受的报告要求无法得到遵守，或造成交易成本大幅增加。

58. 例如，同意按照捐助者的预算格式或捐助者的费用类别提供财务报告，而组织的财务管理或企业资源规划系统却无法对此给予支持，需要进行人工干预，或导致购买其他信息技术解决方案。同样，如果报告必须基于捐助者的逻辑框架和指标，那么组织的数据收集系统可能无法跟踪和提供具有所需详细或细化程度的数据。除了增加行政管理成本外，这些条件可能还会给组织带来风险。这可能会导致报告要求不符合组织的披露政策(例如关于调查的信息)、保密规定、反恐或制裁条款，以及单一审计原则。如果在谈判和审批过程中咨询组织的财务、法律和其他相关部门，这是可以避免的。受访者强调了必须在最初时就阐述捐助者的期望和要求以及组织的报告义务。审批进程必须确保整个组织的一致性。

59. 联合国系统各组织的行政首长应确保在谈判伙伴关系协议、特别是非标准协议时，及时征求有关办公室、特别是财务和法律办公室的意见，以使商定的报告要求符合政策、条例和规则。

60. 据报告，鉴于组织内部的竞争，有管理者灵活解释规则并接受更严格的报告条件的情况。在国家和区域办事处层面谈判捐助者协议时，可能会出现协商和审批延迟的情况。通常在谈判捐助者协议和报告要求时出现延迟和各种问题的主要原因，是所涉办公室的不同激励措施和动力。捐助者关系和资源调动办公室、方案管理人和高级管理层热衷于获得资金，往往低估了报告要求。其他原因还在于工作人员缺乏对指定用途资金带来的费用影响的认识，以及对接受自愿捐款的过程和程序了解不足。

61. 大多数受访者强调，必须在开始时就与捐助者协商，以阐明捐助者的期望和要求以及组织的报告义务。清楚地界定报告要求，包括必要的详细程度、文件或证据，有助于防止捐助者在报告阶段或项目结束时不接受某些成本项目，或认为开支不符合条件，许多组织就与一些捐助者发生过这种情况。

62. 各组织提出的关于改进谈判进程的建议包括：(a) 提高外地一级对标准协议格式和批准程序的了解和使用；(b) 改善资源调动和谈判的技巧；(c) 对未经适当协商和许可就不遵守核定报告要求的情况增加问责；(d) 对管理和执行由非核心资源供资的方案/项目的直接成本的收费，始终实行成本回收政策；(e) 增加捐助者对加强报告所产生的行政费用的了解和认识，并愿意接受统一或标准化报告。

63. 各组织引用的一个良好做法，是鼓励捐助者谈判框架协议，从一开始就规定所有报告要求，并确保这些协议符合组织的条例和规则。如果已经制定了多年框架协议，则可大大便利谈判进程。理想的情况是，框架协议应有一个可在国家一级签订的捐款附件，如果无需修改的话，它可以加快进程，因为它将列出所有的要求。

64. 如前所述，一些受访者指出，若干捐助者将其成果和业绩框架强加于组织，而不是使用该实体的总体业绩框架。这样做的风险之一，是接受和报告的资金不完全或不明确符合组织的总体战略和成果框架。为了缓解这一风险，建议在接受捐款和签署捐助者协议的尽职调查和审批过程中，各组织确保捐款和项目的成果框架与其总体战略和成果框架相一致。

65. 需要商定的问题还包括与捐助者报告有关的费用和使用标准的捐助者报告模板，其中包括对相对小额捐款的捐助者报告可能制订“门槛”(见 D 节)。正如许多受访者所强调的那样，如果伙伴关系协定或项目协议中有明确的规定，双方阐明了期望和义务以及限制，并有良好的项目设计、逻辑框架、适当的跟踪和监测措施、指标以及用于质量保证的安排，就可以保证报告的有效性，

66. 因此，谈判中的尽职调查在促进和简化捐助者报告要求和确保捐助者的要求和需求得到满足方面可发挥重要作用。各组织和捐助者应讨论并商定需求和要求、其可行性和随之而来的资源影响以及监督问题。最好同样就处理临时信息和报告请求(如项目实地考察，捐助者会议和简报会)的程序达成一致。应明确规定报告要求，以避免以后阶段漫长的讨论、含糊不清和不满。

67. 劳工组织、国际电信联盟(国际电联)和儿基会等一些组织已在其项目管理系统内纳入了可确保将项目或供资提案、捐助者协议、项目文件和草案以及最终捐助者报告上载到系统中的程序。这支持问责制和对规则、条例和政策遵守。在与现有捐助者或新捐助者(重新)达成协议时，信息库作为参照点也是有用的(见第五章)。

68. 预计以下建议将加强问责制和透明度。

#### 建议 2

联合国系统各组织的行政首长如尚未制订以下措施，应制订措施，确保在组织一级与捐助者以及在组织和实地两级就具体方案和项目达成的伙伴关系协定，在报告所提供资金使用情况的细节方面，阐明捐助者的需求和要求，以及组织和捐助方的相互承诺。

69. 一些组织没有设立中央信息库以存放与捐助者签订的所有捐款协议。对于权力下放的组织，即那些具有相当大的外地/区域存在的组织，情况可能尤其如

此。由于供资和报告活动越来越多地在区域和国家层面发生，情况更加恶化。虽然法律和财务办公室作为内部审批程序的一部分被咨询，但对于标准协议或小额捐款来说，情况并非总是如此。同样，出于类似的原因，有几个组织没有存放单个捐助者报告的中央信息库。

70. 预计以下建议将加强问责制和透明度。

#### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长，应鼓励成员国之间更好地获取、传播和交换关于捐助者报告的信息，并确保每个组织都为所有捐款协议和捐助者报告维持一个综合信息库。

### B. 关于捐助者报告的指导和培训

71. 许多受访者指出，向参与捐助者报告活动的方案管理人和工作人员，例如财务人员和业务支持人员提供指导和培训，将有助于提高报告质量并降低交易成本。方案管理人是捐助谈判的主要驱动者。他们对报告的质量和及时性负责。他们的侧重点往往是方案和技术问题，而不是报告本身。指导和培训将有助于设计更好的项目文件。

72. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、开发署、儿基会、粮食署和世界卫生组织(世卫组织)等组织编写了关于接受和管理自愿捐款的指南或手册，它们概述了适用的政策、程序和进程，以及参与谈判的办公室的各自职责。它们包括项目文件、逻辑框架、捐助者协议和报告模板的格式。

73. 关于捐助者报告的指导和培训应促进遵守组织关于捐助者报告的规则 and 规定，并确保整个组织接受的报告条件是一致的。它有助于适应不断变化的报告要求，并应对人员流动和轮换所带来的挑战——无论是组织内部还是捐助机构之间。

74. 指导应涵盖标准捐款者协议的格式，财务和方案报告模板，基于成果的项目设计，共同的报告需求，结果、成果和影响报告，物有所值，受益者信息，业绩报告和透明度举措。它应就避免常见的错误和解决共同关心的问题(如及时性、成果管理报告、详细/细化程度、全面性以及方案报告与财务报告的一致性)提供建议。这可能包括捐助者的具体要求和清单。在访谈期间，有人建议都灵联合国系统职员学院通过开发和运行适当的培训模块来提供帮助。

75. 预计以下建议将加强问责制和捐助者报告。

#### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长，如尚未定期更新关于捐助者报告的指导意见，并采取措施向总部和外地工作人员提供改进捐助者报告所需的专业技能发展和培训，应采取措施这样做。

## C. 捐助者报告的费用

76. 各组织对提交单独的捐助者报告表示的主要关切，是编制这些报告所需的资源和相关的交易费用。大多数组织表示，捐助者报告是一项相当大的行政负担。

77. 各组织承认，很难提供有关捐助者报告的费用和相关行政负担的估计数字。多数组织不分开跟踪成本或对其加以量化。在某些情况下，捐助者同意组织直接收取某些与报告有关的费用(例如方案管理人的相关任务)，捐助者协议则纳入超出标准方案支助费用率的单独报告费用。难以估计或衡量与报告相关的行政负担和交易成本还因为缺乏计算方法。

78. 没有能力估算报告成本，这妨碍了各组织确保根据其既定的成本回收政策，将所有额外的报告成本作为直接方案费用纳入。如果没有现实的估计，各组织就无法就报告的费用与捐助者进行知情的讨论或对话。**因此，各组织应估计报告成本并制定计算方法。**

79. 各组织应对捐助者报告进行全额成本回收，并确保将所有直接成本纳入项目并直接收费。凡超出机构标准的启动费用和报告要求，应由这些方案和项目的供资支付。<sup>27</sup> 整个组织应始终实施得到批准的组织成本回收政策。

80. 应从最开始就有一个明确的谅解，即任何额外的报告都必须由捐助者支付。这应包括临时或非正式报告程序，这些程序很难计划和量化，通常最终由组织加以补贴。排雷行动处等组织一直鼓励捐助者提供资金，以覆盖由它们资助的方案的支助职能，包括编写捐助者报告。一些捐助者原则上赞成采取这些措施，如果这些措施能够有助于提高报告的质量和及时性并满足其要求。

81. 通常不会根据供资数量、方案持续的时间或风险以及成本收益因素来调整报告要求。只有少数几个组织，如拉丁美洲和加勒比经济委员会和亚洲及太平洋经济社会委员会，根据方案的具体情况贡献工作人员时间和资源。相比之下，人道协调厅制定的报告要求并非基于资金或期限。基于风险的报告成本分配应纳入这些考虑因素。

## D. 捐款的门槛？

82. 由于多种因素(包括特定组织的供资的历史演变、核心与非核心捐款的组合以及工作人员的背景和经验)，许多组织为相对小额的捐款提供单独的报告，而不考虑编写这些报告所需的时间、努力或资金。有几个组织建议制订捐款的最低限额或门槛，对低于此限额的捐款，只提供标准报告(如提交给理事机构的报告)。标准报告之外的任何额外报告只能按照与捐助者商定的条件提供，条件是后者将支付额外的报告费用。制订门槛的理由是，关于小额捐款的捐助者报告的成本相对较高。人口基金等一些组织已经制定了减少报告要求的小额捐助协议。要计算具体的门槛值，可以考虑各种因素，例如平均捐款规模、组织使用的小额赠款协议的门槛值、捐助者的重要性(是否有作为长期捐助者的历史，以及其是否为主要捐助者或潜在捐助者)，供资的方案对组织或捐助者的重要性，其他捐助方为项目提供的共同资助，经常预算提供的补充资金以及项目期限。

<sup>27</sup> DP/FPA-ICEF-UNW/2016/CRP.1, 第 11 页。

83. 少数组织有小额赠款协议，如果捐款低于一定数额(例如，低于10万美元)，就使用小额赠款协议，并在与捐助者达成一致的情况下，报告要求不那么严格。例如，对于小额捐款，捐赠者可能不要求经过认证的财务报表和归还未使用的资金。这将有助于组织在谈判过程中提供成本估算。为单独的报告提供足够的资源将有助于确保报告的质量和及时性。

84. 应注意确保制订门槛不会对小额捐款和捐助者产生不利影响，从而破坏多边主义原则和联合国系统的普遍性，因为人们可能认为这样做是偏爱大额捐款，并隐含着偏爱某些捐助者或捐助者集团的含义。

85. 各组织应制订一个小额捐款协议格式。它们还可酌情并根据风险评估，确定一个最低门槛，低于该门槛，捐助者将不会收到与提交理事机构的组织报告分开的任何特定报告。

86. 预计以下建议将加强问责制和捐助者报告。

#### 建议 5

联合国系统各组织的行政首长，如尚未与捐助者进行系统性合作，在捐助者协议中列入与编写捐助者报告有关的费用，则应采取这些措施这样做。

### E. 标准捐助者协议

87. 捐助者协议或捐款协议是法律文书，它规定了使用捐助者为支持组织的方案而委托给组织的资金的条款和条件，包括报告模板、要求和时间表。它们具有约束力，不得包含违反组织财务条例、规则、政策或程序的条款。大多数组织都制定了标准的捐助者协议。少数组织有捐助者标准格式——与捐助国政府和方案国签订的标准协议，和与私营部门和非政府捐助者签订的标准协议。任何建议的与标准协议的偏离都必须在签署前移除。大多数实体大力强调把标准协议格式作为谈判的起点。

88. 有几个组织已经与若干捐助者谈判达成了框架协议。它们提供预设的多年合作安排，包括报告模板和要求。在签署单独的捐款协议时使用它们，或在通过交换信件就一项捐款达成协议时作为参考。同样，有几个组织已经与一些捐助者就特定捐助者协议和报告要求进行了谈判。许多受访者表示，尽管各捐助方的报告模板和要求差异很大，但谈判期间出现了一些经常出现的问题、规定和条款。这将有助于系统地对它们进行审查并在协议格式中纳入标准条款，以避免与不同捐助者多次讨论它们，并确保整个组织的一致性。检查专员认为，针对不同类型的捐款和捐助者团体(政府、多边、纵向集合基金和私人)制订标准的捐助者协议，并明确规定报告的格式和方式，是一种良好做法。各组织应对通常有争议的主要条款提供指导。

89. 采用标准捐助者协议，可能有助于与现有捐助者和新的捐助者进行谈判。它将使组织能够向捐助者表明哪些要求和需求超出了标准报告，并对非标准条款及相关的成本影响进行更为知情的讨论。标准协议将有助于确保更好地遵守规则和条例，并促进组织内部的一致性。它们有助于降低交易成本，因为已明确规定标准条件和条款，且审批流程可能仅限于审查具体问题。澄清标准的报告要求将有

助于调整和更好地配置组织的系统和流程(企业资源规划、项目管理和检测),以便更有效地满足和支持报告要求。

90. 有关组织如尚未为不同类型的捐助者和捐助者群体制定并通过标准的捐助者协议,则应制订和通过此类协议,明确规定报告的格式和方式,并就通常需要与捐助者进行谈判的主要条款提供指导。应根据不断变化的捐助者需要和做法以及联合国系统的良好做法,定期更新指导意见和标准协议。

## 四. 捐助者报告的简化和标准化

91. 大多数组织支持制订捐助者报告、特别是财务报告共同模板的想法。许多捐助者也对这种争取实现标准化的努力表示欢迎。各组织和捐助者都认为这是更好地利用报告并允许组织间进行比较的有效手段。共同模板应满足大部分的捐助者要求。同时,它应该具有足够的灵活性,以适应不同的实体以及单个捐助者的不同要求。

### A. 为实现简化而进行的努力

92. 简化、统一或标准化可以在组织层面的不同级别(与所有捐助者或一组捐助者)进行,也可以制订跨联合国不同组织的通用报告模板(得到所有捐助者或一组捐助者的接受)。有几个组织已经为政府捐助者和非政府捐助者制定了通用报告模板,或者是在该组织与一个捐助者之间进行谈判的针对具体捐助者的模板。在简化捐助者报告并使其标准化方面作出了一些努力。

93. 艾滋病署根据其《统一预算、成果和问责框架》,对报告进行了标准化。存在用于非核心资金的模板,除非捐助方另有要求,否则即使用这些模板。该组织已经与大多数捐助者谈判,不是提供单独的报告,而是将其要求与提交给方案协调委员会的年度业绩监测报告一致起来。由于其内部要求,一些捐助者仍然难以仅接受一份报告而不是每个项目的报告。

94. 与多个捐助者就共同出资的方案谈判共同报告的其他实例,是妇女署的旗舰倡议和劳工组织与环境署的方案合作协定,这些协定允许在较高的方案一级而不是在项目一级提出报告,并且只需向所有的捐助者提供一份共同的报告。粮食署的多边资金提供了另一个例子,即由粮食署确定使用捐款以及使用方式的国家方案或活动,捐助者接受向理事会提交的报告,认为这些报告足以满足其要求。<sup>28</sup>

95. 在联合国集合供资安排(人道主义基金(中央应急基金和国家集合基金)、多伙伴信托基金和纵向基金(全球基金、全球环境基金和全球保护基金))的情况下,捐助者接受了共同报告。在联合国集合资金中,有一些涉及通用报告模板的举措。例如,多伙伴信托基金办公室对叙述性报告和财务报告采用标准化格式。人口基金关于联合方案的财务报告由参与的联合国组织进行标准化。

<sup>28</sup> 见世界粮食规划署,“2016年粮食署对多边资金的利用情况”。

96. 联合国发展集团(发展集团)2010年启动了关于机构间捐款的格式。发展集团为国家一级的联合国发展援助框架<sup>29</sup>(联发援框架)进度报告制定了标准业务模板和指导。发展集团认为,联发援框架报告模板是联合国旨在加强全系统一致性和简化的改革努力的一部分。在联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)设立的管理问题高级别委员会一级,已经试图通过采用共同费用类别,简化和统一财务报告。<sup>30</sup>

97. 这些简化的例子是在特定情况下与捐助者商定的。在就共同出资方案谈判共同报告时,加入这些安排的捐助者在专款专用的数额和严格程度以及报告条件方面作出了妥协。在集合供资机制的情况下,此类协议伴有具体的治理和行政安排,而捐助者往往是这种安排的一部分。联合拟订方案则由特定的一套规则来管理。发展集团格式的适用性有限,更重要的是,它不需要任何捐助者的支持或同意。联合国实体之间商定的共同费用类别已得到捐助者的接受,用于报告联合国机构间集合基金的情况,但尚不清楚捐助方是否赞同这些类别和模板用于其他捐助者资助方案。

## B. “8+3”通用被告模板

98. 探索在整个联合国系统制订一个可能的通用报告模板以供捐助者使用,这方面最显著的努力,一直是开发“10+3”通用报告模板。在继2016年世界人道主义峰会后<sup>31</sup>的大交换之后,它被改进成为“8+3”通用模板<sup>32</sup>。对19个政府捐助者关于人道主义资金的模板进行了分析<sup>33</sup>,并根据这个分析制定了一个模板,其中包含10个核心问题和3个附加问题,涵盖了大约77%通常要求的信息。这样的基线共性表明一个通用的模板是可行的。<sup>34</sup>目前正在三个国家(缅甸、伊拉克和索马里)试行“8+3”通用模板,将根据结果,建议组织和捐助者使用这一模板。

99. 上述分析包括对国家级报告进行的六个案例研究,这些国家级报告来自两个不同的三级紧急状况——黎巴嫩的紧急状况(涉及丹麦难民委员会、挪威难民委员

<sup>29</sup> 联合国发展援助框架是一个战略性的中期成果框架,它描述了联合国系统在规范方案原则的基础上对国家发展优先事项和成果的集体愿景和对策。

<sup>30</sup> 关于进一步的参考,见CEB/2013/HLCM/FB/15。管理战略规划高级别委员会包括一个题为“衡量和传播结果”的项目。这项活动的目的是改进向成员国报告财务结果的一致性。大会关于四年度全面政策审查的第67/226号决议第159段中也授权进行这一活动,其中“请秘书长至迟于2014年初就业务费用的统一定义和费用控制的统一标准化制度向各基金和方案执行局提出建议,同时适当注意各自不同的业务模式,以便各执行局就这个问题作出决定”。

<sup>31</sup> 见Erica Gaston,“简化捐助者报告”,全球公共政策研究所,2017年2月。

<sup>32</sup> 附件四中提供了“10+3”模板的副本。机构间常设委员会的网站上提供了“8+3”通用模板的副本和更多信息。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 同上,第25-27页。根据对捐助者模板的分析,12个问题(包括关于评估总体结果,受益人人数和分类,经验教训和风险管理的问题)出现在分析的59%或更多捐助者模板中,2个问题出现在53%的模板中;11个问题(包括关于物有所值,对环境的影响和能见度的问题)出现在25%至50%的捐赠者模板中;6个问题出现在25%或更少的捐助者模板中(包括关于援助实效,反腐败和反恐的问题)。

会、儿基会和难民署的报告)和在菲律宾应对台风海燕的情况(报告涉及国际移民组织(移民组织)和世卫组织)——用于报告救灾和复杂的紧急情况。鉴于其范围，该研究及其结果有其局限性，难以为整个联合国系统与规范和发展工作有关的共同捐助者报告提供基础。此外，该研究仅关注方案报告而非财务报告。它包括非政府组织的捐助者报告，<sup>35</sup> 因此并非所有的调查结果都反映了联合国系统直接遇到的问题。

100. 该案例研究表明，例如，难民署驻黎巴嫩办事处在 2015 年至 2016 年中期这段时间提交了 77 份单独的最终报告和临时报告。儿基会驻黎巴嫩办事处在 2015 年提交了 63 份最终和临时的单独报告。世卫组织驻菲律宾办事处从 2013 年 11 月至 2015 年 3 月提交了 14 份关于海燕后援助的最终报告，以及无数专项最新报告和方案和财务临时报告。

101. 统一所提出问题或所要求的信息类别，将减少报告的复杂性和多样性，而不必减少所要求的信息(精简信息请求的数量和范围也可以节省时间)。可以立即采取的措施是统一最终(和临时)报告模板，这些报告模板之间具有重要的共同点。<sup>36</sup> 该研究认识到，尽管许多捐助者对通用模板的想法持开放态度，而且存在这样做的共同基准，但对采取全系统通用模板，可能仍然存在重大的体制障碍。有些捐助者甚至在自己的政府内也无法达成谅解。

102. “8+3”模板被视为一个起点。需要进一步的讨论、分析和工具来实现一个通用的报告结构。例如，最近才纳入捐助者模板的要素或优先事项，如对残疾人或“物有所值”的考虑，是捐助者援助和问责制的新趋势，在未来的模板中应该得到更多的强调。其他因素，如反恐和反腐败问题，一些捐助者认为非常重要，却未被列入其中。

103. 若想统一正式的报告模板，需要其他要素和步骤，特别是制定一个共同的财务模板，统一联合国模板与共同双边捐助者模板之间的方案和财务报告，澄清额外或不透明的捐助者报告要求，例如专项或非正式报告，以确保方案模板的完整性。

### C. 争取制订联合国系统通用捐助者报告模板

104. 关于人道主义活动“8+3”模板的讨论显示了涉及的复杂性，以及在改进协调和制订通用报告模板方面的一些关键问题和关切。尽管存在差异以及各种不同的模板和报告做法，但捐助者要求提供的信息有重大的重叠。据许多受访者称，捐助者大多要求类似的信息，但格式各异，分类类型不同。因此，遵循 80/20 或 70/30 公式的标准化有一个机会之窗，或者是一个“模块化”方法，即模板由两部分组成：一个通用或强制性部分，另一个是灵活部分，允许根据单独捐助者的具体需求和要求对某些章节进行调整。为此目的，可以尝试建立一个“最低核心”报告模板，该模板适用于大多数组织，涵盖捐助者约 70% 至 80% 的信息需求。

<sup>35</sup> 包括国际美慈组织、国际乐施会、国际慈善社和 ABAAD 性别与平等资源中心。

<sup>36</sup> Erica Gaston, “简化捐助者报告”，全球公共政策研究所，2017 年 2 月，第 21 页。

105. 这对于财务报告可能比对方案报告容易。所有组织都已采用了“国际公共部门会计准则”，并在全系统范围内商定了共同费用类别；这可能会推动进一步的标准化。对于方案报告来说，各组织的任务规定和运作有很大不同，因此，发展、人道主义或规范工作的模板也有很大不同。尽管如此，用于发展活动的可持续发展目标或国际援助透明度倡议和用于人道主义行动的良好人道主义捐助做法和大交换等参数，都可能为更多的简化提供了基础。通用捐助者报告模板和针对特定捐助者的模板可以作为开发基于核心最低部分和额外可选部分的模板的起点。

106. 许多捐助者拥有分散的结构，报告的细节在实地一级商定。一些捐助者在项目文件中列入了捐助者协议中未含有的细节(例如针对具体的业绩指标的报告)。一些受访者建议，标准捐款格式和通用捐助者报告模板应得到联合国大会和联合国系统其他组织理事机构的支持。

107. 有了通用模板，将可以对整个系统的信息进行比较，并达成一致性。开发一个通用模板可以帮助与捐助者进行谈判，特别是就额外要求的可能费用分摊进行谈判。有些组织已制定捐助者报告的通用模板，包括财务、方案、临时和最终报告(见附件二)。有些制定了标准项目文件格式，其中包括捐助者经常关注的问题，特别是对照业绩指标的成果报告，和关于性别、人权和环境等贯穿各领域问题的报告。

108. 有几个组织制定了指导意见，包括背景信息、相关规则、条例和政策、清单，以及报告模板的使用。这些指导意见还提供了关于捐助者通常要求的辅助文件的信息，使项目文件与组织战略和成果框架相一致的样本项目预算，以及其他实用的贴士和建议。艾滋病署和教科文组织关于预算外资金和活动管理的指南就是很好的例子。

109. 开发和使用捐助者报告通用模板提供的优点与标准捐助者协议格式的优点相似。它们促进组织内部的合规性和一致性，并确保与捐助者采取一致的方法。它们有助于降低交易成本，因为内部系统(包括企业资源规划、项目管理、项目文档和逻辑框架)可以更好地适应通用模板。联合国系统通用的捐助者报告模板还可以作为一个基准，便利与捐助者的谈判。对于捐助者来说，它们因此能够在不同组织之间进行更好的比较。

110. 主要捐助者都有自己的报告模板，它们要求组织按照这些模板提出报告。由于捐助者的国内需要，这些模板即使可谈判和斟酌决定，程度也是非常有限的。这同样适用于纵向集合基金、欧盟委员会和世界银行等多边捐助方，以及一些私人捐助者(就欧盟委员会而言，要求各不相同，取决于资金来源于欧盟委员会内部，还是欧盟驻在国代表团)。许多组织制定了针对具体捐助者的报告模板，通常与十几个捐助者谈判达成。

111. 预计以下建议将加强捐助者报告的问责制和统一性。

#### 建议 6

秘书长和联合国系统其他组织的行政首长，应最好在联合国系统行政首长协调理事会的框架内，制定和通过一个可以满足捐助者信息需求和要求以及组织监管框架和能力的通用报告模板，作为与捐助者谈判的基础。

## 五. 调整管理系统以更好地支持捐助者报告

112. 管理基于项目的供资和专款专用供资，需要对政策和制度进行调整以支持这些行动，包括它们对单独的捐助者报告的适用。各组织的系统在处理这一现实方面的能力不同。接受自愿捐款受到规则、条例、政策和行政通知的约束。财务细则和条例规定了一般条件。(关于资源调动、授权、成本回收和项目管理的)各种政策中含有关于过程和程序、可接受的条件和要求的细节。与反舞弊和腐败、采购和执行伙伴相关的规定也须得到遵守。鉴于自愿捐款的比例不断增加以及在法律、履约、声誉和其他方面的各种风险，各组织应确保制定相关的政策并定期审查和更新，以满足捐助者不断变化的要求。

### A. 需要强大的项目管理方法和系统

113. 报告必须做到与捐助者协议和项目文件一样好。如果项目文件、相关逻辑框架和指标的质量不够好，就很可能导致在报告阶段出现问题。只有在已正确收集、跟踪和监测基础数据的情况下，才有可能报告具体细节或关键指标。主要捐助者越来越需要关于结果、成果和影响的报告，包括方案/项目达帮助的受益者的详情。其中一些捐助者继续要求关于投入、支出和活动的详细说明。为了满足这些要求，各组织需要有适当的项目管理方法和系统。

114. 各组织应根据行业最佳做法，审查其项目管理系统和方法，以改进它们，并确保它们支持单独的捐助者报告。应注意满足捐助者对报告结果、成果和影响的要求。高质量的项目文件，包括与各自捐助者商定的预算，将有助于减少使方案报告与财务报告保持一致的困难。

115. 各组织强调指出，捐助者赞赏密切参与项目设计和实施的做法。有些组织成立了由捐助者、组织和其他利益攸关方组成的联合指导/咨询委员会；这被认为是一种良好做法，可以促成本着合作精神的协作、透明度和问责制。

### B. 更新企业资源规划系统和信息管理系统

116. 企业资源规划系统对于为报告提供支持至关重要。它们有助于对方案、项目和基准数据进行跟踪、监测和分析，因而为财务报告提供便利，并有助于提供对照主要业绩指标的关于结果的方案报告。从企业资源规划系统中捕获和提取用于信息汇总、门户网站和网站的数据。企业规划系统有助于向管理层和项目管理人提供实时数据，并通过信息汇总、门户网站和网站向捐助者提供实时数据。

117. 据各组织报告，在对捐助者提供的专款专用资金进行财务管理方面遇到挑战。这些组织使用的一些企业资源规划系统没有足够的功能来根据具体项目、预算、项目周期、货币和会计方法，管理从不同来源收到的资金。这导致了大量的人工干预、对账和额外的风险，给常常本来就人手不足的财务部门带来过度的负担。只有约三分之一的参与组织表示其企业资源规划系统具有能为捐助者报告提供有效支持的适当功能。<sup>37</sup> 并非所有的企业资源规划系统都具备在投入、活动和支出层面达到捐助者所要求的细化程度的功能。其他系统无法适应捐助者的预

<sup>37</sup> 本数据的依据是各组织在对调查问卷的答复中提供的信息。

算结构、成本类别、货币或报告周期。这需要人工干预，在某些情况下是大规模的人工干预，随之而来的是高交易成本和组织风险。

118. 在设法调整其系统方面，有些组织比其他组织做得好。例如，世界知识产权组织(知识产权组织)所使用的系统允许单独记录每个捐助者的捐款，并在在所需详细程度层面使系统适应捐助者特定的预算结构、项目文件和工作计划的功能。开发署已调整其系统，以支持欧盟委员会的预算类别和格式。移民组织使用的系统是系统支持基于项目的业务模式的另一个例子。国际原子能机构(原子能机构)在设计和实施其企业资源规划系统时，考虑到了历史报告要求。现有系统足够灵活，可以在需要时，重新配置或生成新的报告。在联合国，预计“团结”项目扩展部分二期将改进方案报告和捐助者报告。目前正在制定标准化的捐助者财务报告。

119. 联合国系统各组织的行政首长应定期更新其企业资源规划系统和其他管理信息系统，以能够支持不同的针对具体捐助者的报告格式、要求和时间表，包括扩大其功能，并支持按照商定的透明度举措提供信息。

### C. 其他问题

120. 无法及时提供高质量的捐助者报告会组织带来风险，因为它可能会危及组织的声誉、捐助者的信心和供资前景。鉴于指定用途供资所占的巨大比例，以及需要根据捐助者的需求和要求对此提交报告，应在组织的企业风险管理战略中应对与捐助者报告有关的风险。

121. 应加强捐助者报告的质量保证程序。虽然大多数组织都有审批程序，但它们并非总能得到遵守。观察到的良好做法是项目管理系统，如劳工组织和国际电联正在实施的项目管理系统，它们确保所有报告必须上传到系统中，包括报告草稿，这些报告只有在得到项目管理人、财务部门和其他负责官员的审批后，才能发表。此外，系统还具有向负责官员发送自动提醒警报的功能，从而促进了对报告时间表的遵守。

122. 项目在停止实施且项目工作完成后没有关闭，有可能导致报告的延迟。关闭不活跃的项目并提供最终的捐助者报告将减少不活跃项目的数量，否则这些项目可能仍需要向捐助者提供年度更新。就报告的数目和数量而言，各组织建议审查所有项目，特别是小型项目，以整合整个项目和信托基金组合，这将有助于减少捐助者报告的数量。

123. 此外，联合国系统各组织应加紧采取措施，加强其开展的规范工作(如制定规范和标准，为条约机构提供服务，提供上游政策咨询和类似活动)的透明度和问责制，方法是与捐助者合作，制订与它们在这一领域工作相关的评估标准，并分享它们的经验，最好是在行政首长协调会的框架内进行。

## 六. 捐助者报告和资源调动

124. 资源调动主要与自愿捐款有关；因此，它在主要依靠自愿捐款的联合国各基金和方案以及业务实体中发展较为迅速。<sup>38</sup> 可以认为它涉及三个综合过程：组织管理和发展；沟通和探索；建立关系。从这个角度看，捐助者报告是满足捐助者关于提高其捐款使用的透明度、问责制、效力和效率的要求的关键工具。

### A. 确保捐助者报告的质量和及时性

125. 捐助者越来越重视资金效益、业绩问题和执行工作的成本效益，并要求对照预定的业绩指标提出报告。它们希望有一个“全视线”来跟踪、监测和收到有关其捐款的报告。它们要求知名度和人们了解捐款的来源，有时要求提供信息，说明它们资助的方案/项目的共同供资安排，即来自其他捐助方或资金来源的资金情况，包括该组织的核心或经常预算。

126. 各组织承认需要提高捐助者报告的质量并及时提交报告，这往往是能力或资源问题。许多受访者指出，如果没有提供必要的额外资源，就不应提出新的报告要求。

127. 捐助方把联合国系统与纵向集合基金或多边开发银行等其他实体进行比较，这些实体对透明度采取高度发达和积极主动的态度，并在交流其活动和成就方面表现出色。这提高了捐助方的期望。

128. 许多组织认识到，报告为增加捐助者信心，从而加强伙伴关系，并追求其资源调动目标提供了机会。

129. 一些组织已改变做法，从仅仅提交报告，转向将沟通内容纳入捐助者报告。例如，劳工组织已为预算超过 500 万美元的项目制定了沟通战略，以促进整个方案实施过程中的对话。

130. 在线更新(如社交媒体、组织的网页和主流媒体)把捐助者引为供资合作伙伴，它们对此作出积极的回应。这已经成为大多数捐助者的期望，尽管联合国并不一定有这样做的重要能力或经验。

131. 有些组织已努力把捐助者报告作为交流工具，以更好地与捐助者互动协作。例如，世界旅游组织(世旅组织)的项目往往有公共方案报告。利用“捐助者关系报告”来确保在现有机构关系的背景下与捐助者进行讨论。联合国工业发展组织(工发组织)则为捐助方结合具体项目审查来解决合作问题提供了一个机会。

132. 有些组织开展了捐助者反馈调查。例如，联合国粮食及农业组织(粮农组织)布鲁塞尔办事处审查了向欧盟委员会提交的捐助者报告的质量，以及它们在多大程度上符合委员会的要求和需要，这被认为是有所助益的。粮食署进行了类似的演习，包括“软的”或非正式的专项报告。世界银行在开发其信托基金和合作伙伴门户网站时，与主要捐助者进行了接触。在捐助者报告后附上反馈调查，是世界银行和美洲开发银行的标准做法。

<sup>38</sup> JIU/REP/2014/1, 第 6 页。

133. 各组织应定期(每三年左右)进行内部和外部评估, 包括捐助者反馈调查, 以确定捐助者对报告的需求和期望, 并理解捐助者如何使用向其提交的报告以及它们的看法, 以根据捐助者的反馈意见提高报告的质量和及时性。

134. 联合国系统各组织的行政首长应将向捐助者提交报告作为调动资源的有效工具, 并采取措施加强伙伴关系, 以把报告视为与伙伴建立持久关系的持续进程。

## B. 非正式报告和专项报告

135. 已经观察到以下趋势, 即捐助者要求提供往往超出捐助者协议范围的“软”报告、非正式报告或专项报告, 额外的辅助文件(时间表、与采购有关的文件、记录和工资单), 以及其他保证机制或问责机制(捐助者核查、监测和实地访问)。所要求的专项信息的种类取决于国家情况或具体工作人员。非正式报告可以采取电话形式, 要求提供更多信息或协议中未包含的其他报告。各机构解释说, 它们无法提供某些辅助信息, 因为它可能不符合单一审计原则和/或机构的财务规则和条例, 特别是保密性。为避免捐助者造成各机构之间相互竞争的局面, 各机构应遵守相同的规则。

136. 促进实地考察可能会给工作人员的工作时间带来压力, 特别是在引起震动的紧急事件中。据移民组织估计, 在台风海燕发生后的一年至一年半时间里, 它们至少组织了 15 次至 20 次实地访问。难民署驻黎巴嫩办事处的实地访问次数增加——从 2013 年的 50 次增至 2014 年的 121 次, 2015 年达到 150 次, 2016 年 1 月至 7 月中旬达到 108 次。工作人员表示, 在报告干事和外勤干事两级, 捐助者访问通常可以耗费其一周时间。<sup>39</sup>

137. 欧盟委员会欧洲平民保护和人道主义援助总司、欧盟委员会国际合作与发展总司或联合王国国际开发部等大型捐助者享有的声誉是, 一旦(总部和外地办事处)提交临时报告或最终报告后, 就会进行大量的来回接触, 并表达额外需要, 以满足内部对保证的需求。对辅助文件要求的数量也有所增加。实际撰写报告的时间可能少于收集大量辅助文件和遵守要求所需的时间(从为提供的医疗服务提交医疗记录, 到填写司机和管理人员的日常时间表)。<sup>40</sup>

138. 各组织可以使用利用非正式报告或专项报告, 作为其整体捐助者报告、捐助者关系和交流活动的一部分。同时, 它们应该向捐助者表明“软”报告的成本影响和资源需求, 并在捐助者谈判和捐助者协议中列入其程序(见第三章)。

## 七. 提高透明度

139. 近年来各组织为提高透明度采取了各项措施, 包括采用国际公共部门会计准则和企业资源规划系统, 以及改进业绩和成果报告。

<sup>39</sup> 见 Erica Gaston, “简化捐助者报告”, 全球公共政策研究所, 2017 年 2 月。

<sup>40</sup> 同上。

140. 近年来,各组织在提高透明度和问责制以及资源使用方式方面取得了重大进展。联检组为本报告调查的大多数组织或者是国际援助透明度倡议的成员,或者遵守该倡议制定的标准。这些组织包括开发署、环境署、人口基金、儿基会、联合国项目事务署(项目署)、妇女署、艾滋病署、教科文组织、劳工组织、人道协调厅、粮食署、粮农组织、工发组织和世卫组织。<sup>41</sup>各人道主义组织支持大交换的各项承诺,<sup>42</sup>捐助者、联合国各机构和非政府组织通过这些承诺,致力于制定简化和统一的报告程序和模板(见第四章)。

141. 捐助者表示强烈支持透明度举措,并鼓励各机构进一步将这些举措纳入其报告框架。一些捐助者将公布把数据符合国际援助透明度倡议作为提供资金的条件,以努力增加其捐款的可追溯性,并减少对分开的手动报告工作的需要。

142. 许多捐助者认为,有些组织应进一步加大努力,提高透明度,途径包括加强遵守国际援助透明度倡议的努力。有些捐助者指出,组织提供的数据和证据有时缺乏稳健性,提交的报告不够注重成果。有些捐助者也意识到,该倡议应适应不同组织,特别是人道主义利益攸关方的需要。此外,应避免不同的透明度举措之间的重复。

143. 许多组织承认,有必要在使用指定用途捐款和取得的成果方面表现出更大的责任感和透明度。它们认识到,透明度举措的实施即使不是先决条件,也已成为捐助者的一个期望。透明度要求公开讨论管理实践、能力和局限性,包括交付中的缺陷和失败。捐助者和各组织都需要就这些要素达成双方同意的谅解。

144. 联合国系统各组织应继续欢迎国际援助透明度倡议、大交换和良好人道主义捐助做法等举措,以提高透明度,促进数据的标准化和报告。在审查/更新透明度标准时,应考虑将其扩大到包括捐助者最普遍重视的问题,以减少对单独捐助者报告的需求。

145. 各组织越来越多地使用信息汇总和门户网站,作为对捐助者报告的补充。80%接受调查的机构一直在为捐助者报告使用信息汇总和门户网站。<sup>43</sup>已经做出相当大的努力来改进门户网站和信息汇总,以满足捐助者的需求,通常为此与它们进行密切协商。

146. 如同世卫组织、开发署、儿基会和世界银行的情况,信息汇总和门户网站可以方便查阅财务数据、(按国家、区域、项目和捐助者分列的)方案支出、捐助者捐款和执行情况。不断依照国际援助透明度倡议的标准加强门户网站。

147. 世界银行的项目门户网站和信息汇总相当先进。其门户网站可以显示项目状态,并上传中期和最终财务报告和方案报告。门户网站中提供项目一级的结案报告,但不提供托管人一级的报告。该门户网站是在征求世行信托基金 10 个主要捐助者的意见并获得反馈的基础上创建的。

148. 信息汇总、门户网站和其他沟通手段不能替代、只能补充传统的捐助者报告。它们意味着组织的成本增加,因为它们必须获得必要的技能和专业知识。尽

<sup>41</sup> 见 [www.aidtransparency.net/about](http://www.aidtransparency.net/about)。

<sup>42</sup> 大交换,承诺 9: 统一和简化报告要求。

<sup>43</sup> 本数据的依据是各组织在对调查问卷的答复中提供的信息。

管如此，各组织认识到，这些是有价值的工具，可以帮助它们满足捐助者的需求和要求。

149. 联合国系统各组织的行政首长应鼓励使用信息汇总和门户网站，以提高透明度，并被视为对捐助者的需求和要求作出回应。

## 八. 监督职能的潜在贡献

150. 内部和外部审计员报告以及评估报告，是捐助者重要的信息和证据来源，可以补充针对具体项目或方案提出的报告。更重要的是，向捐助者提供强有力和充分的监督报告，有可能增强捐助者的信心，并减少捐助者通过针对具体项目的详细和全面的报告向组织寻求保证的需要。

151. 捐助者对监督报告的充分性和稳健性发表了不同的看法。一些捐助者表示担心，联合国系统各组织的外部审计员没有系统地审查其捐款的使用是否符合有关协议中规定的要求，因此在这方面没有提供明确的保证。各组织表示，根据其理事机构制定的任务规定、审计章程和财务细则和条例，此类针对具体捐助者的保证工作不属于外部审计员的范畴。外部审计员根据其授权，向捐助者提供一般保证，途径包括审查组织对捐助者协议的一般遵守情况，可能包括抽样检查，以评估捐助者资金的使用是否符合捐助者与联合国实体之间商定的条款和条件。捐助者有权自费要求相应实体的外部审计员进行项目审计。

152. 关于其向联合国各组织提供的资金，许多捐助者越来越强调总体上的保证和内部管控，同时还就反腐败、反欺诈或反恐怖主义和制裁条款提出具体的条件和保证要求。

153. 围绕单一审计原则进行的讨论，进一步说明了捐助者的期望和保证需求与各组织监督办公室之间的分歧。各组织对监督机构处理指定用途捐款和执行相关方案/项目的方式对单一审计原则的影响表示关切。一些组织认为，捐助者制定的条件偶尔与联合国系统应该遵守的单一审计原则相违背。

154. 联检组在其关于捐助者主导的评估的报告中<sup>44</sup> 建议，在行政首长协调会范围内，秘书长和联合国系统各组织的行政首长应就单一审计原则及其运作进行进一步讨论，以期反映当前的做法和资金实际情况。根据这一讨论的结果，行政首长协调会的管理问题高级别委员会应与所有利益攸关方密切协商，制定标准的捐助者协议格式，其中应纳入尊重单一审计原则的规定。<sup>45</sup> 该报告还主张改进捐助者与各组织监督办公室之间的协商和信息交流。这将使监督办公室能够在其风险评估中，适当考虑到捐助者表达的风险和优先事项。这种做法将有机会进一步将具体的法律和监管要求纳入联合国系统的审计和控制程序。

155. 许多组织强调了在所有利益相关方之间进行协商的重要性，这一点也得到了一些捐助者的承认。一些监督办公室，例如联合国和粮食署的监督办公室，已经建立了非正式协商程序，以便更好地理解捐助方的期望，它们根据审计章程并

<sup>44</sup> JIU/REP/2017/2, 第六章。

<sup>45</sup> 同上。

在尊重监督职能独立性的情况下，适当考虑捐助方的期望。许多捐助者重申公开披露监督报告的重要性。

156. 各组织应定期与捐助者就其需求和要求进行协商，并评估监督办公室可以实现这些要求的程度。这将有助于使捐助者认识到，要提高监督办公室的能力，需要额外的资源，并促使其承认这是一项共同的责任。<sup>46</sup> 鼓励捐助者不要创建破坏单一审计原则的并行进程。

157. 由于此种互动，还能够与捐助者就其风险偏好和可能的风险分担安排进行讨论并达成一致，包括在困难的业务环境下为捐助者资助的方案/项目支付额外保证或监督费用。

158. 有些监督办公室建议，在审计工作计划中列入表明组织如何遵守与捐助者达成的伙伴关系协议的内容。它们还建议在审计报告中列入捐助者的具体信息，并调整对调查结果和建议的介绍。这并不意味着审计章程的任何减损。捐助者还可以通过各组织的理事机构，并根据审计章程和财务细则和条例，要求外聘审计员对指定用途捐款的使用情况进行特别审计。

159. 许多捐助者认为，评价是评估业绩和有效力、高效率利用向组织提供的资金的关键支柱。由于捐助者越来越看重物有所值、基于业绩的供资和基于成果的报告，这一点变得很重要。一些捐助者指出，对方案/项目进行高质量和及时的评价，可能会减少针对特定项目的报告需求。

160. 为确定更好利用内部审计和评估的方式，应推动各组织的监督办公室与捐助者之间的非正式协商，并邀请各组织的执行机构或高级专员办公室参与，同时适当考虑到监督办公室的任务、独立性和章程。检查专员鼓励联合国系统各组织的行政首长更加重视监督机构关于捐助者报告的建议，特别是需要有效处理与这一领域新出现的趋势、发展和做法相关的风险。

161. 预计以下建议将加强问责制和透明度

#### 建议 7

联合国系统各组织的理事机构，应请行政首长授权并充分支持其各自组织的内部审计和评价办公室，确保相关的监督报告提供所需的保证水平，从而帮助尽量减少向具体捐助者报告其指定用途捐款的使用情况。

<sup>46</sup> 同上，第五章，建议 4 和 5。

## 附件一

## 2014 和 2015 联合国财政状况

按组织分列的总收入(2014-2015 年)  
(千美元)

组织	2014 财政年度					2015 财政年度				
	收入类别					收入类别				
	摊款	未指定用途 自愿捐款	指定用途 自愿捐款	其他活动 的收入	共计	摊款	未指定用途 自愿捐款	指定用途 自愿捐款	其他活动 的收入	共计
联合国	2 611 733	—	2 320 568	105 842	5 038 143	2 771 359	—	2 093 878	682 560	5 547 798
联合国维和	7 799 929	—	144 673	54 848	7 999 450	8 503 612	—	195 385	71 850	8 770 847
粮农组织	511 974	—	805 308	46 392	1 363 674	496 623	—	743 648	10 288	1 250 559
原子能机构	411 333	—	205 328	8 473	625 134	377 495	—	235 748	4 662	617 904
国际民航组织	78 023	—	130 729	17 976	226 729	67 646	—	106 290	22 635	196 572
农发基金	—	344 270	102 125	—	446 395	—	221 676	93 422	—	315 098
劳工组织	400 630	—	277 731	21 200	699 561	400 630	—	225 041	13 300	638 971
海事组织	46 764	—	7 381	20 087	74 231	44 625	—	8 452	18 963	72 041
移民组织	46 232	3 643	1 296 159	141 029	1 487 063	43 148	6 731	1 396 869	156 663	1 603 412
贸易中心	40 511	15 048	52 895	1 120	109 574	37 156	6 785	25 023	1 663	70 627
国际电联	128 455	—	11 894	42 127	182 477	127 595	59	5 612	42 623	175 891
泛美卫生组织	105 620	—	876 244	743 790	1 725 654	105 620	—	650 999	613 857	1 370 476
人居署	12 489	7 083	169 589	4 051	193 212	16 935	2 171	156 363	1 990	177 459
艾滋病署	—	230 348	40 431	6 867	277 646	—	196 250	23 291	6 365	225 907
开发署	—	834 990	3 809 455	356 470	5 000 915	—	745 714	3 726 180	348 265	4 820 160
环境署	187 997	—	507 732	6 369	702 099	222 817	—	432 297	871	655 985
教科文组织	367 213	—	365 096	50 109	782 419	341 375	—	351 554	49 529	742 457
人口基金	—	477 390	529 353	61 476	1 068 218	—	398 197	581 260	57 280	1 036 737
难民署	41 024	548 663	2 445 486	20 735	3 055 908	48 644	735 693	2 778 624	19 380	3 582 340

按组织分列的总收入(2014-2015年)  
(千美元)

组织	2014 财政年度					2015 财政年度				
	收入类别					收入类别				
	摊款	未指定用途 自愿捐款	指定用途 自愿捐款	其他活动 的收入	共计	摊款	未指定用途 自愿捐款	指定用途 自愿捐款	其他活动 的收入	共计
儿基会	–	1 231 782	3 843 431	94 075	5 169 287	–	1 067 461	3 835 891	106 206	5 009 557
工发组织	87 728	–	182 495	41	270 264	77 899	–	250 305	5 619	333 823
训研所	–	112	19 455	9 225	28 792	–	1 162	24 244	16	25 421
毒品和犯罪问题办公室	31 016	7 177	282 826	7 620	328 639	29 003	4 306	234 388	7 460	275 156
项目署	–	–	3 816	670 003	673 819	–	396	–	682 880	683 276
近东救济工程处	–	446 463	874 724	20 993	1 342 181	–	577 592	611 449	23 689	1 212 730
联合国大学	–	–	58 001	6 355	64 356	–	–	60 828	2 439	63 267
妇女署	7 652	163 664	159 160	2 413	332 888	7 505	136 054	170 926	4 503	318 988
世旅组织	15 766	–	2 467	4 112	22 346	14 648	–	2 930	6 148	23 725
万国邮联	36 057	–	13 761	15 590	65 408	35 911	–	20 902	13 129	69 942
粮食署	–	437 898	4 943 205	69 267	5 450 370	–	339 148	4 468 563	103 162	4 910 874
世卫组织	492 912	131 949	1 970 231	34 301	2 629 392	467 499	111 730	1 856 626	39 287	2 475 141
知识产权组织	18 134	–	9 013	347 908	375 055	17 962	–	10 348	357 101	385 411
气象组织	66 109	–	11 048	4 350	81 508	65 843	5 488	5 087	3 086	79 504
世贸组织	198 827	–	21 473	24 566	244 866	198 009	–	20 703	22 834	241 547
<b>总额</b>	<b>13 744 128</b>	<b>4 880 480</b>	<b>26 493 283</b>	<b>3 019 780</b>	<b>48 137 673</b>	<b>14 519 559</b>	<b>4 556 613</b>	<b>25 403 126</b>	<b>3 500 303</b>	<b>47 979 603</b>

资料来源：A/71/583，表 2。

- 注：(a) 以摊款、缴款单位或其他规定供资办法的形式收到的缴款；  
 (b) 未指定用途自愿捐款：一个组织收到的捐助者未指定特定用途的捐款；  
 (c) 指定用途自愿捐款：一个组织收到的捐助者指定了特定用途的捐款；  
 (d) 其他活动的收入：其他活动可包括利息收入、项目收费以及汇兑损益；  
 (e) 环境署的摊款由经常预算拨款和各项多边环境协议和公约的摊款组成。

## 附件二

## 2016 年提交的单独的捐助者报告的数目

组织	年度/半年度/季度 (更新)报告	最终报告	总数
联合国			
艾滋病署	15	17	32
贸发会议*		17	17
贸易中心*	158	17	175
开发署*	108	114	222
环境署			2 500
人口基金	358	219	577
人居署			3 000
难民署	545	618	1 301
儿基会***	758	2 234	2 992
毒品和犯罪问题办公室			1 000
项目署			
近东救济工程处			333
妇女署			2 000
粮食署**	1 080	101	1 181
粮农组织	95	288	383
原子能机构*	42	129	171
国际民航组织*	1 077	384	1 461
劳工组织			1 500
海事组织			15
国际电联*			17
教科文组织	214	161	375
工发组织*	239	924	1 163
世旅组织			
万国邮联			
世卫组织	2 301	699	3 000
知识产权组织	4	7	11
气象组织			

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

缩略语：贸发会议：联合国贸易和发展会议。

注：关于捐助者报告的定义，见本报告第 8 段。

\* 贸发会议、开发署、工发组织、贸易中心、原子能机构、国际民航组织和国际电联提交的捐助者报告的数目只包括在总部一级提交的报告。

\*\* 粮食署提交的报告只包括在国家一级提交的报告。

\*\*\* 儿基会提交的报告数目反映出 2015 年提交的数目。

\*\*\*\* 报告数目主要涉及向主要捐助者提交的报告，其中包括 19 个这样的捐助者。但妇女署、粮农组织、原子能机构、工发组织、世卫组织、贸易中心、环境署和人口基金已明确表示，这一数目包括向其他捐助者提交的报告。

## 附件三

按组织分列的标准捐助者报告模板(选择版)<sup>1</sup>

组织	标准捐助者报告模板	说明
联合国	标准财务报告	<p>联合国秘书处制定了标准的捐助者财务报告，并正在制定涉及方案捐助者报告的项目解决方案。标准模板用于接受联合国标准捐助者报告的捐助者；否则，将以特定方式为每一捐助者协议单独决定报告要求。就财务报告而言，联合国秘书处已在团结项目中编制了标准的捐助者财务报告，但这些报告只能用于谈判新的捐助者协议，因为现有的报告是基于旧的综合管理信息系统支持的报告要求。有些实体使用自己的模板(例如亚太经社会)。</p>
艾滋病署	向方案协调委员会提交的年度财务报告	<p>艾滋病署的统一预算、成果和问责框架报告是标准化的，有非核心资金模板和标准。除非捐助者另有要求，否则使用这些模板和标准，艾滋病署正在与具体捐助者谈判根据联合国内商定的支出类别接受标准报告的事项。</p> <p>艾滋病署已与其大多数捐助者成功谈判，使其将年度报告的要求与提交给计划协调委员会的年度业绩监测报告相一致，以取代单独提交报告。但是，由于内部需求，一些捐助者在接受单一报告而不是每个项目活动的报告方面面临挑战。</p>
贸发会议	(财务和方案)报告模板	<p>贸发会议有向捐助者报告的标准模板，在可行的情况下使用。捐助者收到关于其捐款资助的每个项目的基于(财务和计划)报告模板的财务和进度报告。在成果管理制方面，有一个新的模板，贸发会议鼓励各司采用这一新模板，但是否接受这一模板，由捐助方自行决定。</p>
贸易中心	电信发展局项目进度报告模板	<p>一般而言，使用电信发展局项目进度报告模板。</p> <p>许多捐助者有自己的模板。通常情况下，捐助者要求提供对照逻辑框架结果的进度报告和财务报告。在最终报告中，捐助者可能会强调性别或环境等具体问题。技术单位很难拥有标准模板。</p> <p>最终，高级管理层做出关于贸易中心/项目管理人员是否可以遵守捐助者报告要求(例如月度报告)的业务决策。要求因国家不同而各异。</p>

<sup>1</sup> 绿色气候基金、全球环境基金等纵向集合供资机制，多伙伴信托基金，中央应急基金等其他集合基金，世界银行等多边金融机构，欧洲联盟以及各基金会等私人捐助者，都有自己的通用报告规则和特定的报告模板。

组织	标准捐助者报告模板	说明
开发署	年度/多年标准协议报告模板	<p>对于标准捐款协议，开发署根据开发署的会计和报告程序向捐助者提供报告。对于一年或时间更短的协议，不同部门会提交不同的报告。对于超过一年的协议，增加了附加条款。在特殊情况下，开发计划署可能会更频繁地提供报告，费用由捐助者支付。这一报告的性质和频率详见相关协议的附件。</p> <p>对于财务报告，多数捐助者接受开发署认证的财务报告。</p>
环境署	标准财务报告	请见上文关于联合国的说明。
人口基金	向捐助者提供的标准认证财务报表	人口基金目前正在讨论制定标准化的报告格式。由预算持有人来决定用于报告进度、挑战和取得的成果的报告模板。提供给捐助者的年度和最终认证的财务报表是标准化的，得到了大多数捐助者的接受。
人居署	标准财务报告	<p>人居署正在努力简化其报告工作，并正在使用可提交给多数捐助者的商定模板自动生成标准报告，并可选择编辑报告，以为特定的捐助者增加额外信息。目前，报告是从该组织的项目应计和问责系统中产生的，包括来自团结项目的财务信息和来自项目应计和问责系统的定性信息。</p> <p>就实质性报告而言，人居署正在制定一种可为大多数捐助者所接受的格式，以期使报告实现自动化。</p>
难民署	难民署全球报告	50%的捐助者接受难民署全球报告。但是，除全球报告外，大多数捐助者还要求额外的信息或报告。全球报告包括叙述性信息和财务信息。此外，“全球聚焦”提供了按国家分列的详细的叙述性信息和财务信息。此外，难民署还有用于具体捐助者的模板。
儿基会	标准财务报告	<p>儿基会大力鼓励公共部门的捐助者接受儿基会的标准财务报告。如果捐助者坚持非标准财务报告，这可能需要人工努力来生成并且更加繁琐。</p> <p>关于财务/方案报告，捐助协议规定的详细程度在捐助方之间可能差别很大。</p> <p>绝大多数捐助者接受儿童基金会标准格式的财务报告，没有规定的方案报告格式。</p>
毒品和犯罪问题办公室	标准财务报告	请见上文关于联合国的信息。据毒品和犯罪问题办公室称，总体的趋势是更加需求针对具体捐助者的财务报告，和按照针对具体捐助者的模板进行报告。
项目署	标准财务进度报告和最终认证报告	项目署意识到捐助者的不同要求，并希望满足它们的需求。作为项目资助的组织，项目署与捐助者逐个谈判协议。它的目标是与一些合作伙伴谈判全球总括和框架协议。作为第二级报告，它旨在就设定的捐助者项目模板达成一致。这些模板将用

组织	标准捐助者报告模板	说明
	标准描述式报告	于具体项目。与开发通用模板相关的主要挑战是解决多个合作伙伴的要求和报告方法。  对于非联合国的项目协议，它提供季度进度报告和中期财务报表、年度认证财务报表、最终认证财务报表和最终叙述式报告。
近东救济工程处	标准财务报告	近东救济工程处鼓励捐助者接受其标准财务报告和进度报告/最终报告格式。
	进展报告和最终报告的标准项目报告模板	虽然大多数捐助者同意接受这些标准报告模板，但有几个捐助者有非标准的报告要求。近东救济工程处与要求单独和临时提供非标准报告的捐助者合作。如果决定提供非标准报告，近东救济工程处既考虑到捐款的性质，也考虑到相关的交易费用。
妇女署	标准方案报告模板	妇女署拥有遵循发展集团报告准则制定的标准方案和财务报告模板。
	标准财务报告模板	有几个捐助者有非标准的财务报告要求；但是，目的是尽可能使用妇女署的标准财务报告模板。
粮食署	标准项目报告	粮食署已经开发并使用标准项目报告。这些报告是粮食署向捐助方通报在前一年期间如何获得、利用和核算给定项目资源的主要手段。所有捐助者和执行委员会成员均可获得这些报告。报告的方案部分在粮食署网站上向公众开放。
粮农组织	标准进度报告和最终报告模板	如果捐助者接受，粮农组织使用标准进度报告和最终报告模板来报告由自愿捐款自助的项目。大多数传统的捐助者接受标准报告。  如果捐助者提出要求，则使用具体捐助者的报告模板。  粮农组织尽可能推广使用标准报告格式，而这些格式总的来说得到合作伙伴的接受。资源合作伙伴的报告格式在特殊情况下使用。
原子能机构	标准财务报告	原子能机构使用标准财务报告。  国际原子能机构没有标准的方案报告。总的来说，通过总结了主要方案或组织一级的方案活动的年度报告，来覆盖方案报告。  由正在执行的主要方案来斟酌决定是否要求提交某一项目执行情况的专项报告，如进度报告、行动方案报告和项目完成情况报告。
国际民航组织	指定用途自愿捐款的标准报告格式模板	捐助者指定用途自愿捐款模板遵循捐助者概述的要求/报告类别。民航组织有一个标准的报告格式，用于向捐助者提供财务信息。

组织	标准捐助者报告模板	说明
劳工组织	方案和财务报告标准模板	劳工组织有一个进度报告和最终报告的标准模板。这些模板可以根据捐助者的要求量身定制，例如关于知名度和分包合同的部分。劳工组织还使用财务报告的标准化格式。  这些模板总的来说得到捐助者的欣然接受，但是，有些人特别要求针对具体捐助者的特定格式。
海事组织	带有标准报告条款的报告模板	针对每一协议单独决定捐助者定性报告。财务报告的编制使用了带有标准报告条款的报告模板。捐助者协议中的规定是使用海事组织的标准格式进行报告，大多数情况下都是这样做的，但有些捐助者除外。
国际电联	电信发展局项目进度报告	总体上说，使用电信发展局项目进度报告模板。对项目进度报告、项目评估报告和项目结束报告，使用基于成果管理原则专门设计的国际电联模板。在某些情况下，使用特定捐助者的报告模板。
教科文组织	标准项目和财务报告模板	教科文组织开发了标准方案和财务报告模板。一些捐助者要求以捐助者特定的格式或模板进行报告。
工发组织	标准捐助者报告模板	工发组织对捐助者报告使用标准模板，通常认为这些模板符合多数政府捐助者的要求。一些捐助者需要特定的模板；但这些模板并没有显著偏离工发组织所采用的格式。
世旅组织	标准财务报告  没有方案报告模板	没有方案报告的规则或模式，方案报告都是以临时方式决定的。不遵循世旅组织规则的协议包括具体的报告要求以及遵循的模板和规则。执行小组在谈判一项协议期间提出任何其他方案报告。就财务报告而言，多数情况下，使用世旅组织的标准财务报告。
万国邮联	没有标准模板	对政府自愿捐款，没有标准的报告条款。万国邮联提供临时性的财务和方案报告。
世卫组织	财务报告和技术报告的报告模板	已开发财务报告和技术报告的报告模板，以指导技术单位。一些捐助者要求以捐助者特定的格式或模板进行报告。
知识产权组织	标准财务报告和方案报告模板	知识产权组织有标准的方案报告和财务报告模板。一些捐助者要求以捐助者特定的格式或模板进行报告。
气象组织	财务报告标准模板	气象组织有一个得到大多数捐助者接受的标准捐助者报告。一些捐助者要求不同的格式。

## 附件四

### “10+3”通用模板<sup>1</sup>

1. 整体业绩：简要总结整体业绩、项目目标的实现程度以及所有重要成就。
2. 修改或变更：项目实施计划、活动或成果与原始提案相比，有无重大变化？如果有，请描述提出的任何举措，总体情况的变化或其他因素。如果活动或成果的变化是由于人道主义紧急情况或环境的变化造成，还应简要说明它如何影响目标受益者的估计需求以及项目如何调整以相匹配。
3. 测量结果：选择方案或逻辑框架形式，但不能两个都选。
  - (a) 方案形式：描述取得的成果，并对照原提案中提出的目标评估其进展情况，并参考提案中确定的衡量指标或来源。如果没有达到关键目标或进度里程碑，或结果偏离预期，需提供解释。
  - (b) 逻辑框架形式：建议的结果水平仅是成果和产出，填写从“指标”直到“差异说明”等纵列。
4. 受益者：描述最终受益者或受影响者，按性别和年龄分列(年龄小于 5 岁为婴儿，18 岁以下为儿童，19 至 49 岁为成人，50 岁以上为老人)。尤其要描述项目对妇女、男子、男孩和女孩的不同需求的影响。
5. 民众的参与：描述受益者（包括男性和女性）如何参与项目，包括与设计 and 实施有关的决策。收集和整合反馈的方式。
6. 风险管理：说明如何管理和减轻项目/方案实施的风险，包括所有安保、财务、人事管理或其他相关风险。
7. 协调：说明与东道国政府、其他有关组织和更广泛的人道主义系统，包括群组系统进行协调的所有努力。
8. 监测和评估：描述在报告期内开展的监测和评估活动。
9. 过渡、可持续性和复原力：解决过渡问题；将救济、恢复和发展联系起来；退出策略；以及人口的复原力。
10. 经验教训：项目期间吸取的主要经验教训是什么？哪些方面最强或最弱，哪些项目要素或战略对项目的成败最有贡献？这些经验教训如何应用于未来的项目？

增加的选项。最多选择三个：

- 管理和实施方面的挑战：讨论管理和实施项目的方法和标准。描述出现的任何重大挑战以及如何应对这些挑战。

<sup>1</sup> Erica Gaston, “简化捐助者报告”, 2017年2月, 第25-27页。“10+3”模板已进一步细化为“8+3”通用模板。目前正在三个国家试行——缅甸、伊拉克和索马里。国际会计准则理事会网站上提供了“8+3”通用模板的副本和更多信息。

- 资源转移：描述项目范围内的资源或购买的货物在项目完成后将如何转移。
- 弱势个人：描述如何满足或考虑弱势社区和个人的需求。
- 实施合作伙伴：列出该项目的所有实施伙伴，并评估其作用和贡献。
- 能见度：描述如何公开对项目的支持。解释未执行提案中概述的能见度或鸣谢计划的情况，以及为遵守在能见度方面的义务而采取的其他步骤。
- 物有所值/成本效益：评估行动的物有所值情况或成本效益。描述在实施该项目期间实现的任何效率或节省的成本。
- 环境：简要说明应对环境问题的方式以及项目对环境的影响。

结果水平	指标	具体指标	迄今取得的进展/成就	基线	核查来源	差异说明
------	----	------	------------	----	------	------

成果或结果

产出

