

# 执行国际人发大会《行动纲领》 国际社会和各国资金投入状况综述

王国强

(国家计划生育委员会, 北京 100081)

**摘要:** 1994年联合国人口与发展大会后,全球用于人口活动的国际援助和国内资金投入逐年增加,其总数达到约110亿美元。国际援助主要包括捐助国双边援助、联合国系统的多边援助及非政府组织私人捐助等。1999年国际援助达到22亿美元,各国国内用于人口活动的资金开支估计达到89亿美元。国际援助资金与联合国人发大会《行动纲领》确定的2000年国际援助应为57亿美元的目标相比,仍有较大距离,仅达到这一目标的38%多一点。资金缺乏仍然是限制全面执行《行动纲领》的主要问题之一。

**关键词:** 国际援助; 资金; 人口活动

**中图分类号:** C924.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2001)05-0043-03

## Fund Import Situation of International Society for Carrying out UNPDC Action Guideline: A Summary

WANG Guo-qiang

(State Family Planning Commission, Beijing, China, 100044)

**Abstract:** After United Nations Population and Development Conference of 1994, the internal and international investment on population activity is increasing year by year. It's amount to US \$11 billion. The international supports include: the donate country's bilateral support, multilateral support among the United Nations system, and the NGO's private support. The international support in 1999 is about US \$2.2 billion, and the fund for internal population activities is amount to US \$8.9 billion. But we can find that the international support fund is far away from the aim decided by the "Action Guideline", which is about US \$5.7 billion. It accounts for only about 38%. So, the shortage of fund is still one of the most important problems to limit carrying out the "Action Guideline".

**Keywords:** international support; fund; population activity

1994年联合国国际人发大会通过的《行动纲领》对国际援助和各国政府与非政府组织对人口活动的资金投入提出了要求,各国都作出了相应的承诺。

那么在过去的几年中实际执行结果究竟如何呢?

据2001年4月2日在联合国总部召开的人口与发展委员会第34届会议秘书长的报告,1998年期间

收稿日期: 2001-06-06

作者简介: 王国强(1955-),男,安徽人,法学硕士,国家计划生育委员会副主任,主要研究方向为医学人口学,计划生育学等。

人口方面的国际援助资金为 21 亿美元, 1999 年为 22 亿美元。但仍远远低于《行动纲领》所要求的到 2000 年达到 57 亿美元的目标。各发展中国家用于人口活动的国内资金 1999 年由政府和非政府组织开支的经费估计为 89 亿美元, 比 1998 年的 86 亿美元有所增加, 但也仍低于《行动纲领》所要求的目标。1999 年全球用于人口活动的国际援助和国内开支估计总数在 110 亿美元左右。

### 一、人口活动的国际援助

国际援助主要包括捐助国双边援助、联合国系统的多边援助、基金会和非政府组织的私人捐助, 以及开发银行的赠款、贷款等。国际人发大会之后, 国际人口活动援助增长了 54%, 总数从 1993 年的 13 亿美元增加到 1995 年的 20 亿, 1997 年下降到 19.6 亿, 1998 年又上升到 21 亿, 1999 年达到 22 亿。国际援助的资金大多是来自捐助国双边援助, 1998 年为 15 亿美元, 占总金额的 72%, 多边组织和机构捐助 3500 万美元, 占总金额的 1.6%, 基金会等私人的捐助 1.24 亿美元, 占总金额的 5.8%, 世界银行等开发银行以多年期贷款的形式提供援助为 4.26 亿美元, 占总金额的 20%。此外开发银行还有 1000 万美元用于人口和生殖健康方面的特别赠款。秘书长的报告指出, 实际投入人口活动的国际援助可能要高于报告的数目, 因为许多综合性方案中也包括人口活动, 但很难从中区别和分列出来。

双边援助的资金从 1993 年的 7.7 亿美元增加到 1998 年的 15 亿美元, 其中美国仍然是最大的捐助国, 1998 年提供的人口活动援助达到 6.2 亿美元, 占双边援助资金的 40%。英国是第二大捐助国, 为 1.26 亿美元, 占双边援助的 8%。其他的主要捐助国为德国、荷兰、日本、瑞典、挪威、丹麦、澳大利亚和加拿大。1999 年五个最大捐助国是美国、德国、荷兰、日本和英国。

1998 年期间的人口活动方面双边捐助最终支出于计划生育服务的占 37%, 用于基本生殖健康服务的占 30%, 用于性病、艾滋病毒、艾滋病方面活动的占 23%, 用于基础研究、数据和人口及发展政策分析的占 10%。但由于目前服务趋于综合化, 特别是生殖健康服务中已包括了计划生育服务等方面活动, 因此很难精确地分出类别服务的开支。

各捐助国的人口援助占官方发展援助的比例 1998 年为 2.82%, 而且呈逐年下降的趋势。1999 年估计为 2.48%, 尽管 1999 年官方发展援助的总数从

1998 年的 517 亿美元增长为 557 亿美元, 但仍低于 1993 年的 563 亿美元。在 1999 年的捐助国中比利时、爱尔兰、意大利、西班牙四个国家的官方发展援助用于人口援助的百分比高于 1998 年, 有三个国家芬兰、挪威、美国将其官方发展援助总额的 4% 以上用于人口援助。

各捐助国平均将其国民生产总值每百万美元中用于人口援助的数额, 1998 年为 67 美元, 低于 1997 年 72 美元, 1999 年估计进一步降低为 59 美元。各捐助国的人口援助占国民生产总值每百万美元的数额从 4 美元到 410 美元不等。尽管出现逐年下降的趋势, 但各国用于人口援助的资金仍高于 1993 年国际人发大会之前的水平, 当时国民生产总值每百万美元中只有 42 美元用于人口援助。

联合国系统各组织和机构向人口活动提供的多边援助从 1997 年的 4900 万美元下降到 1998 年的 3500 万美元。衡量多边组织和机构提供人口援助的重要性的最好办法是确定经由这些组织进一步分配的资金数额。1998 年经由多边组织和机构流入的资金额为 3.55 亿美元。人口基金是联合国在人口领域提供援助的最主要机构, 1998 年为 2.84 亿美元。

向发展中国家提供贷款的各开发银行是人口活动援助的另一个重要多边来源。这些资金的最大区别是必须偿还的贷款, 而不是赠款。世界银行提供的贷款从 1998 年的 4.26 亿美元增加到 1999 年 4.47 亿美元, 其中 2.65 亿美元是国际开发协会以高度优惠的利率提供的, 1.82 亿美元是世界银行以比较接近市场的利率提供的。这些贷款主要用于生殖健康、计划生育服务, 制定人口政策, 预防艾滋病, 生育与健康调查, 以及人口普查等。

私人基金会、非政府组织和其他私营组织也是人口援助的重要来源, 1998 年这方面捐助为 1.24 亿美元, 1999 年约为 1.82 亿美元。1998 年捐助最多的基金会是, 福特基金会、戴维暨露西尔·帕卡德基金会、洛克非勒基金会、比尔暨梅林达·盖茨基金会等。

从 1995 年起南部非洲得到的人口援助百分比一直最高, 亚洲及太平洋地区第二。1991 年的数据显示南部非洲获得援助总额的 27%, 亚洲及太平洋地区为 25%, 拉丁美洲和加勒比为 11%。1999 年人口援助总额中用于全球和区域间活动的份额增加到 30%。对人口方案援助主要通过以下渠道流向受援助国, 一是从捐助者直接流向受援助国政府的双边渠道; 二是通过联合国系统各组织和机构的多边渠

道;三是通过国际计生联和人口理事会等非政府组织的渠道。1993年以来非政府组织渠道一直是分配人口援助的主要渠道。1998年人口活动总支出中50%是由国际非政府组织开支,26%通过双边方案渠道,24%通过多边组织渠道。

## 二、人口活动的国内资金开支

据联合国人口基金的调查统计,1999年全球的人口活动国家资金估计数为78亿美元,加上目前私人资金在国内总额中所占比例估计为14%,约为11亿美元,这样1999年全球用于人口活动的国内资金流动总额达89亿美元。人口基金认为,尽管要准确地统计各国用于人口活动的国内资金是十分困难的事,但根据现有的估计,在一定程度上说明发展中国家为实现国际人发大会所定资金目标方面取得了进展。同时人口基金也指出,大部分国内资金来自几个大国,很多国家尤其是南部非洲和前不发达国家根本无法提供必要资金资助本国的人口方案。在这些国家人口活动主要依靠国际捐助者提供资金。国际非政府组织在提供服务方面发挥日益重要的作用,但它们仍然高度依赖外来资金。在用于人口活动的政府支出水平和方式方面,全球各区域间存在很大差异,超过3/4的资金总额源自亚洲及太平洋地区,世界最贫穷的区域与其他区域相比更加依赖于外部援助为其人口方案提供资金。据人口基金统计,少数几个国家占区域资金总额的比重较大,如撒南非洲,肯尼亚占50%以上;在亚洲及太平洋区域,中国占60%;在拉丁美洲和加勒比,巴西占80%以上;在西亚和北非,土耳其占38%;在东欧和南欧,罗马尼亚占80%。人口基金指出,亚洲计划生育服

务的支出水平之所以相对比较高,在很大程度上是由于该区域一个国家即中国政府的支出,其支出占该区域资金总额的一半以上。

据人口基金统计估计,政府支出几乎有56%分配给计划生育服务,24%用于基本生殖保健服务,14%用于防治性病和艾滋病活动,7%用于基础研究、数据以及人口与发展政策分析。而国际非政府组织的资金分配情况是,43%用于计划生育服务,29%用于基本生殖保健服务,22%用于防治性病和艾滋病活动,6%用于基础研究、数据和人口与发展政策分析。

显然,要十分完整地估计用于人口活动的资金是很困难的。特别是政府和非政府等用于其他与人口活动有关,涉及到《行动纲领》中更广泛的人口与发展目标的活动,如初级卫生保健、普及教育、消除贫困、提高妇女地位和能力、实现人口均衡分布等都未体现在内。由于各种服务日益一体化,以及尤其在保健和教育方面更多采取多部门投入的办法,因此,跟踪计算用于整个人口措施的资金投入及区分这些投入将更为困难。

总之,从1994年以来,在调集资金以实现国际人发大会确定的目标方面取得了一些进展,但捐助国和发展中国家要实现人发大会的目标,仍然要走很长的路。人发大会确定的2000年底国际社会应资助57亿美元,而实际仅达到这一目标的38%多一点。大部分国内资金主要集中在少数几个大国。大多数发展中国家用于人口和生殖保健方案的资金有限,因此主要依赖国际援助。资金缺乏仍然是限制全面执行《行动纲领》的主要问题之一。

[责任编辑 周皓]

(上接第80页) 其所涉及到的国企改革和社会保障体制改革的体制成本和利益整合等一系列深层次问题,也不是单单费改税所能化解的。一个好的社会保障改革方案,应充分考虑激励机制、社会保障基金的高积累率及有利于社会经济改革的原则。并将国企改革、工资体制改革、税收体制改革和社会保障体制改革紧密结合。只有这样,要扩大社会保障覆盖面,提高基金征缴额,社会保障费改税才能标本兼治。

## 参考文献:

[1] 刘紫云. 社保“请客”,政府“买单”. 经济学消息报, 428. 2001-3-16

[2] 郑功成. 社保改革八题. 经济学消息报, 422. 2001-2-2

[3] 香伶. 中国社会保障体制改革研讨会综述. 经济学动态, 2001, (1).

[4] 赵曼. 社会保障制度结构与运行分析. 北京: 中国计划出版社, 1997.

[5] Main, Feld, Stain. 中国的社会保障制度改革钱从何来. 经济学消息报, 351

[责任编辑 崔凤垣]

(本期执行编辑 田小波 董洪敏; 英文审译 周皓)