



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
6 February 2014
Chinese
Original: English

大会

第六十九届会议

发展方面的业务活动：联合国
系统发展方面的业务活动

经济及社会理事会

2014 年届会

临时议程* 6(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和理事会政策建议的后续行动

大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查 的第 67/226 号决议执行情况

秘书长的报告

摘要

根据大会第 67/226 号决议的要求，本报告^a 概述已取得的成果以及截至 2013 年底四年度全面政策审查后续行动中采取的措施和程序。本报告依照经济及社会理事会第 2013/5 号决议的要求，首次将联合国发展方面业务活动供资情况分析和四年度全面政策审查相结合。

根据经济及社会理事会第 2013/5 号决议的要求，关于四年度全面政策审查的新的、具有一致性的单一综合监测和报告框架已经订立，由联合国发展系统全面掌管。联合国若干实体已将其新的战略计划的时间安排和内容与四年度全面政策审查协调一致。关于四年度全面政策审查的决议的许多任务的执行工作虽然在与联合国发展系统统一有效运作有关的一些领域进展不均，但总体进展良好。

* E/2014/1/Rev.1, 附件二。



流向发展中国家的其他形式的资金继续大大超过全球官方发展援助总额，联合国发展方面业务活动金额为 239 亿美元，仅占全球官方发展援助总额的 17%。这其中对联合国发展方面业务活动的核心捐款目前为 67 亿美元，占 28%，从而进一步突出了必要资源数额和费用回收的关键问题。

本报告强调，四年度全面政策审查的有效后续行动需要围绕 2015 年后发展议程展开，联合国发展系统需要在内部反思政策一致性及其在全球整体环境和新的发展合作格局变化的框架内是否合适的问题。最近的政府间进程，包括设立可持续发展问题高级别政治论坛和加强经济及社会理事会的工作，也为改善政策及其实施方面的一致性指明了行动路线。

^a 本报告迟交的原因是与联合国发展系统进行了广泛协商，并由于将审议本报告的经济及社会理事会业务活动部分的会议时间安排变动，需要为收集数据作出极大的努力。

目录

章次	页次
缩写表	5
一. 导言	6
二. 联合国系统发展方面业务活动的供资	7
A. 捐款	9
B. 支出	15
C. 与发展有关的活动	18
D. 非核心资源和费用回收	27
三. 对国家能力建设和发展实效的贡献	31
A. 消除贫穷	33
B. 加强南南合作、三角合作和区域合作	34
C. 从救济向发展过渡	36
D. 性别平等和增强妇女权能	37
四. 改善联合国发展系统的运作	38
A. 改善方案拟定程序	38
B. 加强驻地协调员制度	40
C. 推动简化和统一业务做法	42
D. 改善成果管理制	46
五. 监测和后续行动	47
六. 结论	49
附件	
一. 关于定义、数据来源和覆盖面的技术说明	52
二. 四年度全面政策审查监测报告框架	55
表	
1. 2007-2012 年发展方面业务活动支出	15
2. 2012 年多捐助方信托基金	22
3. 2012 年“一个联合国”基金	23
4. 开发署、儿基会、人口基金和妇女署 2014-2017 年综合资源计划总体细目	30
5. 战略规划周期与四年度全面政策审查周期的衔接情况	31

图

一. 1997-2012 年全球官方发展援助实际价值变动趋势(不包括债务减免)	7
二. 2012 年联合国全系统活动供资 398 亿美元	8
三. 2012 年按类型开列的联合国发展方面业务活动供资情况 239 亿美元	10
四. 官方发展援助与联合国发展方面业务活动的年均增长率 1997-2012 年实际价值(不包括当地资源和债务减免)	10
五. 1997-2012 年联合国发展方面业务活动供资情况实际变化(相对于 1997 年的百分比变化)	11
六. 2012 年联合国发展方面业务活动供资来源 239 亿美元	12
七. 2012 年联合国发展方面业务活动的主要捐助方 239 亿美元	12
八. 2012 年联合国开展发展方面业务活动的实体 239 亿美元	13
九. 2012 年多边援助渠道共计 549 亿美元	14
十. 2012 年国家层面联合国发展方面业务活动资金占官方发展援助资金的份额 (不包括当地资源)	15
十一. 2012 年按区域开列的联合国发展方面业务活动支出	16
十二. 2012 年联合国发展方面业务活动在 50 个最大方案国的支出	17
十三. 1997-2012 年主要资金来源与发展有关的业务活动	18
十四. 2012 年联合国与发展有关的活动的活动的主要捐助方 162 亿美元	19
十五 a. 2006-2011 年主要捐助方核心捐款的变化(开发署、儿基会和人口基金)	20
十五 b. 2006-2011 年主要捐助方非核心捐款的变化(开发署、儿基会、人口基金、粮农组织、 劳工组织、教科文组织和世卫组织)	20
十六. 2012 年联合国与发展有关的非核心资金筹集方式 109 亿美元	21
十七. 2012 年按区域分列的与发展有关的活动的支出 162 亿美元	24
十八. 2012 年按主要国家组织分列的与发展有关的业务活动 94 亿美元(不包括当地资源)	25
十九. 2007-2012 年按国家组别分列的与发展有关的业务活动的趋势(不包括当地资源) ..	26
二十. 2012 年按主要国家组别分列的与发展有关的业务活动: 核心与非核心资金总额对比 101 亿美元(不包括当地资源)	27
二十一. 与供资有关的有时限的行动	28
二十二. 与联合国发展援助框架有关的有时限的行动	39
二十三. 驻地协调员制度有时限的行动	40
二十四. 简化和统一各机构、基金和方案业务做法有时限的行动	43
二十五. “一体行动”有时限的行动	45
二十六. 有时限的行动成果管理	46
二十七. 有时限的行动监测和后续行动	47

缩写表

亚佩克	亚太经济合作组织
首协会	联合国系统行政首长协调理事会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
全环基金	全球环境基金
信通技术	信息和通信技术
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
官方发展援助	官方发展援助
经合组织/发援会	经济合作与发展组织/发展援助委员会
监督厅	内部监督事务厅
联发援框架	联合国发展援助框架
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
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织

一. 引言

1. 大会要求秘书长向经济及社会理事会 2013 年、2014 年和 2015 年实质性会议提交分析报告，说明执行大会关于四年度全面政策审查的第 67/226 号决议后续行动取得的成果以及采取的措施和程序，以确保决议得到充分执行。本报告就是根据这一要求提交的。

2. 大会第 67/226 号决议强调会员国重视加强全系统的一致性，以此作为提高联合国发展系统整体效力的一个战略。该决议还提出了评估联合国发展方面业务活动效力、效率和一致性的新标准。大会最近的这一决议指明了联合国发展系统的战略方向，既提出需要取得的成果，也阐明联合国各实体为成功地支持方案国改变发展格局而需要运作的方式。“一体行动”模式在政府间层面也得到坚定的承认，虽然这种模式仍然是由国家牵头的一种自愿选项。在一些领域，大会已请各基金和方案通过有时限的行动，执行各项决定，这需要联合国各实体和机构间机制确保及时、全面开展执行工作。本报告特别注意四年度全面政策审查的有时限的要求得到落实。

3. 现已采取若干关键步骤提高联合国发展方面业务活动的效力、效率、一致性、相关性和影响力。

4. 在政府间层面，大会认可了加强经济及社会理事会的意义深远的措施，包括改变发展活动部分的时间安排。这些措施的目的是使理事会能够在全系统，包括在目标、优先事项和战略方面，更好地全盘协调和指导业务发展基金和方案实施大会制定的政策。

5. 根据经济及社会理事会地第 2013/5 号决议的要求，经济和社会事务部、联合国发展集团和联合国其他实体拟定了完全由联合国发展系统掌管的新的统一的四年度全面政策审查监测和报告单一框架。该框架载有对大会的行动要求作出响应的一套 99 个着眼于结果的指标，包括具有详细时间表的指标。该框架与各基金和方案的新的战略计划直接挂钩，而这些战略计划已与四年度全面政策审查相配合。四年度全面政策审查监测和报告框架实施后，联合国发展系统准备衡量其进展，并在全系统商定的指标的基础上报告进展情况，从而能够按照大会第 67/226 号决议的要求提供关于所取得的成果的具体信息。

6. 根据经济及社会理事会第 2013/5 号决议的要求，本报告全面分析了关于联合国发展方面业务活动供资情况。

7. 2012 年联合国系统发展方面业务活动得到的捐款总额约为 239 亿美元。联合国系统仍然是最大的多边伙伴，援助金额占官方发展援助总额的 17%。长期供资趋势看好，过去 15 年来捐款实际价值将近翻了一番，在此期间最重要的供资趋势是多边组织、非政府组织和私人来源的资金增加。尽管如此，特别由于几乎所

有增加的捐款都属于非核心资源，联合国发展方面业务活动开展的供资环境仍然十分困难。联合国官方发展援助的核心比例实际上从 1997 年的 48% 下降到 2012 年的 28%，从而使费用回收和必要数额的问题更加关键。此外，联合国发展方面业务活动及官方发展援助整体的供资，自 2009 年以来一直停滞。

8. 大会第 68/1 号决议决定，为了加强经济及社会理事会对联合国发展系统的指导，在联合国各基金和方案执行局第一届常会后立即举行经济及社会理事会业务活动部分的会议。由于周期的改变，本报告在较短的时间内有限信息的基础上编写。本报告根据发展集团和管理问题高级别委员会的简要报告，叙述自秘书长上次于 2013 年 7 月提交关于四年度全面政策审查的报告 (E/2013/94) 以来在进行审查的过程中取得的进展和遇到的挑战。今后几年将提交以调查、专题研究和其他来源的信息为基础的更加综合的报告。

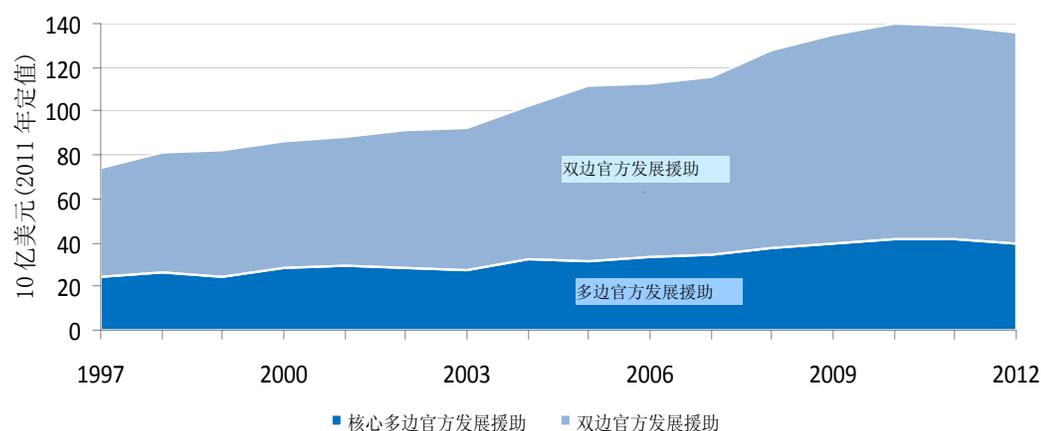
二. 联合国系统发展方面业务活动的供资

9. 根据经济及社会理事会第 2013/5 号决议的要求，本报告首次全面分析了联合国发展方面业务活动供资情况。

10. 如下文图一所示，全球官方发展援助总额实际价值从 1997 年到 2010 年稳步上升。然而，2012 年官方发展援助连续第二年减少。这是自从 1996-1997 年以来官方发展援助首次连续两年减少。最近发展援助总额的减少也对联合国发展方面业务活动获得捐款的情况产生了负面影响。

图一

1997-2012 年全球官方发展援助实际价值变动趋势 (不包括债务减免)

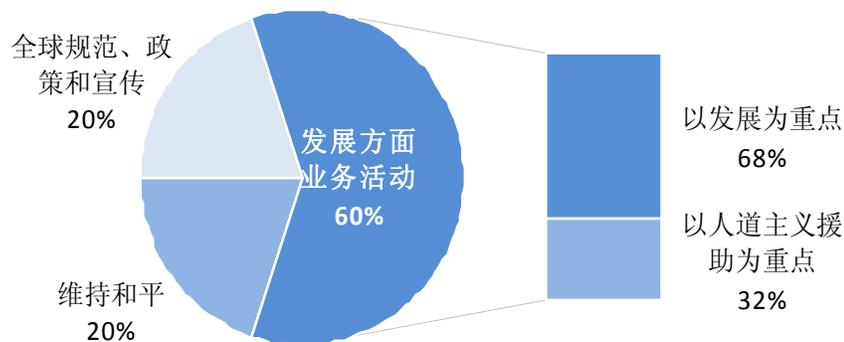


11. 发展方面业务活动是联合国各实体以促进发展为首要目标而开展的活动。一些实体在这方面有具体任务。联合国发展方面业务活动既包括长期发展活动，也包括短期以人道主义为重点的活动。

12. 如下文图二所示，2012 年联合国发展方面业务活动金额占联合国全系统所有活动金额 (398 亿美元) 约 60% (239 亿美元)。维持和平行动金额占 20% (79 亿美元)，联合国系统用于全球规范和标准制定、政策和宣传职能的金额占另外 20% (80 亿美元)。

图二

2012 年联合国全系统活动供资 398 亿美元



13. 联合国发展方面业务活动经费分所谓核心资源和非核心资源。核心资源是分配时不受限制的资源，其使用与联合国各实体经各自理事机构作为既定政府间进程的部分工作核准的多边任务和战略计划直接相关。而非核心资源大都由捐助方指定用途，因此在使用上受限制。在一些情况下，理事机构正式核准核心资源的使用，同时“注意到”非核心资源的使用。

14. 在开展发展方面业务活动的过程中，核心或不受限制的援助通常被视为与方案国建立有效相关伙伴关系的效率最高的手段。在筹集的资源中，核心资源质量最高，最灵活，使用效率最好。核心资源十分关键，有助于确保各实体具备执行多边任务的充分能力，除在实地执行方案外，还持续发挥实质性领导作用，以创新的精神实现具体目标，开展宣传和政策工作。在迅速多变的发展合作环境中，核心资源对于确保联合国发展系统的独立性、中立性和作为可信赖的伙伴的作用非常重要。大会第 67/226 号决议指出，虽然非核心资源是对联合国发展系统整体资源基础的重要贡献，是对核心资源的补充，用以支持发展方面业务活动，但非核心资源也构成挑战。限定的专款会增加各个实体的活动支离破碎、相互竞争、工作重叠的风险。

15. 约 8% 的非核心资源为所谓的当地资源，是方案国向各实体提供用于本国方案的资源。凡在按此标明且认为合适之处，这部分资源不列入本报告的一些分析中。

16. 2012 年会计准则有变动，一些实体¹ 由联合国系统会计准则转而采用国际公部门会计准则(公共部门会计准则)。在目前阶段，尚无法对 2011 年和 2012 年的情况进行有意义的比较。例如，按照联合国系统会计准则，在收到现金或与捐助方签署正式协定时，无论何者为先，均取先者，即记为收入。因此，按此方法入账的收入会高于按照公共部门会计准则入账的收入。为了尽可能减轻采用公共部门会计准则对趋势分析的影响，本章分析将以中长期趋势为基础，而不把重点放在 2011 年到 2012 年的变化上。采用公共部门会计准则是在联合国改革管理做法、提高透明度、增强问责制的框架内采取的联合国全系统的一项举措。

17. 本报告附件一载有关于全系统供资流动报告问题和挑战的技术说明，解释术语使用、来源和覆盖面以及联合国各实体间的数据和信息兼容性。2013 年秘书长关于供资情况的报告(A/68/97-E/2013/87)附件三阐述了联合国系统与经合组织/发援会对联合国发展方面业务活动核心和非核心捐款及支出的报告方式的不同之处。

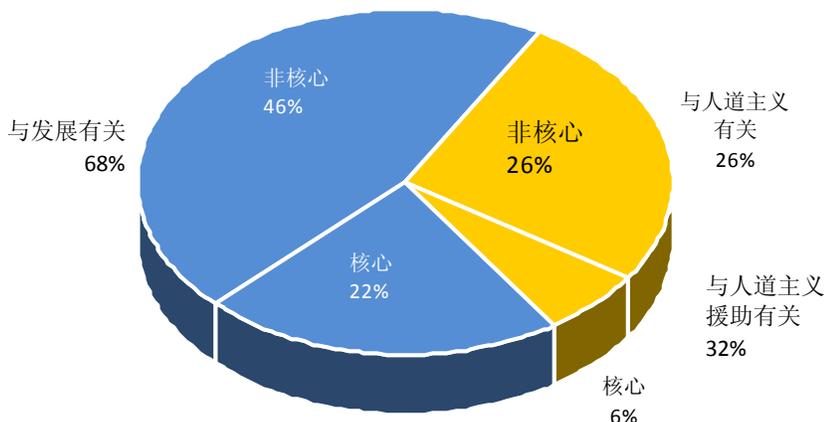
A. 捐款

18. 2012 年联合国系统发展方面业务活动供资总额为 239 亿美元，其中约三分之二(162 亿美元)用于与发展有关的活动，其余三分之一(77 亿美元)用于与人道主义援助有关的活动(见下文图三)。与发展有关的捐款的约 68%和与人道主义援助有关的捐款的 81%为非核心资源，因此是指定用途的。大会第 67/226 号决议强调，增加供资，特别是核心资源，对于实现国际商定发展目标至关重要，并确认联合国各实体需要与会员国共同处理核心资源与非核心资源不平衡的问题(见附件二，指标 1 和 8)。

¹ 2012 年劳工组织、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目厅、近东救济工程处、妇女署和世卫组织占联合国发展方面业务活动收到的捐款总额的约 65%。

图三

2012 年按类型开列的联合国发展方面业务活动供资情况 239 亿美元

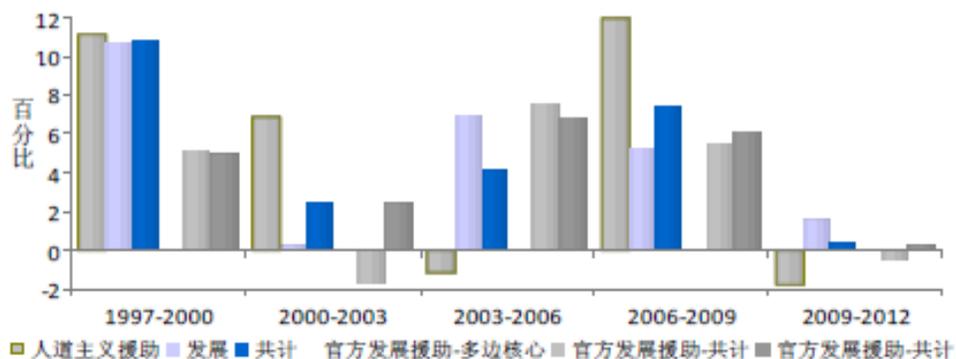


捐款趋势

19. 从财政角度来看，2012 年联合国发展方面业务活动供资总额(不包括当地资源)相当于经合组织/发援会报告的官方发展援助总流量(不包括债务减免)的约 17%。图四比较联合国发展方面业务活动总额及其与发展有关和与人道主义援助有关的组成部分的实际价值年均增长率同官方发展援助总额及多边核心官方发展援助额。如图表所示，在最近三年期间，即在全球财政危机前后，联合国发展方面业务活动供资和官方发展援助总额增长率均停滞不前。这与全球财政危机前的年份里的强劲增长形成鲜明对照。

图四

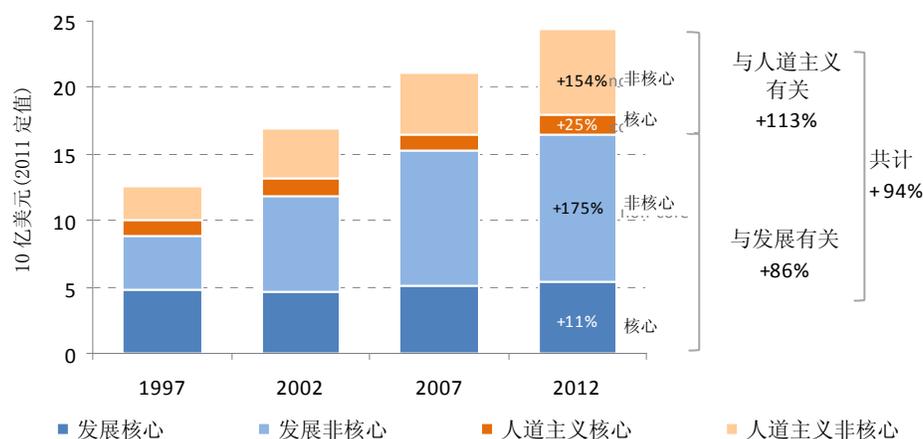
官方发展援助与联合国发展方面业务活动的年均增长率 1997-2012 年实际价值(不包括当地资源和债务减免)



20. 联合国系统与发展有关的活动和与人道主义援助有关的活动供资的长期情况较为令人乐观。1997 年和 2012 年间供资总额实际价值几乎翻了一番，2012 年非核心捐款是 1997 年数额的两倍半以上(见下文图五)。然而，与非核心资源相比，核心资源的增长微乎其微。这一情况、由此造成的两种供资来源的失衡以及对由非核心资源资助的活动的体制支持的充分费用回收问题是关于联合国各实体通过实地核心方案活动等途径保持且发展完成多边任务的能力所需取得的成果和必要资源数额的讨论的中心问题(见第 43 和 44 段)。

图五

1997-2012 年联合国发展方面业务活动供资情况实际变化
(相对于 1997 年的百分比变化)

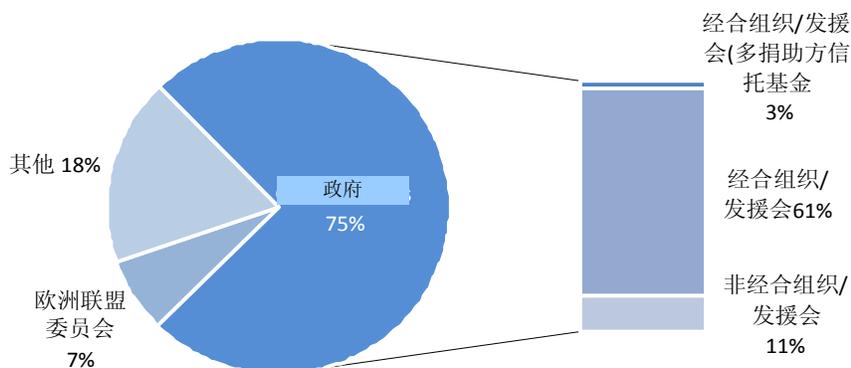


捐款来源

21. 2012 年捐款总额的约四分之三直接来自政府，包括通过发援会和未通过发援会提供的(见下文图六)。这包括给联合国多捐助方信托基金的捐款，该基金由开发署多捐助方信托基金办公室基金管理服务部门为联合国发展系统经管。² 其余 25%的捐款来自欧洲联盟委员会、非政府组织、公私伙伴关系和本身主要靠政府资助的其他多边机构(包括全球基金)。在过去 15 年中，这些来源的资金无论从绝对数额来看，还是从在供资总额中所占相对份额来看，都大幅增加，表明捐助群体在扩大(见附件二，指标 6 和 7)。

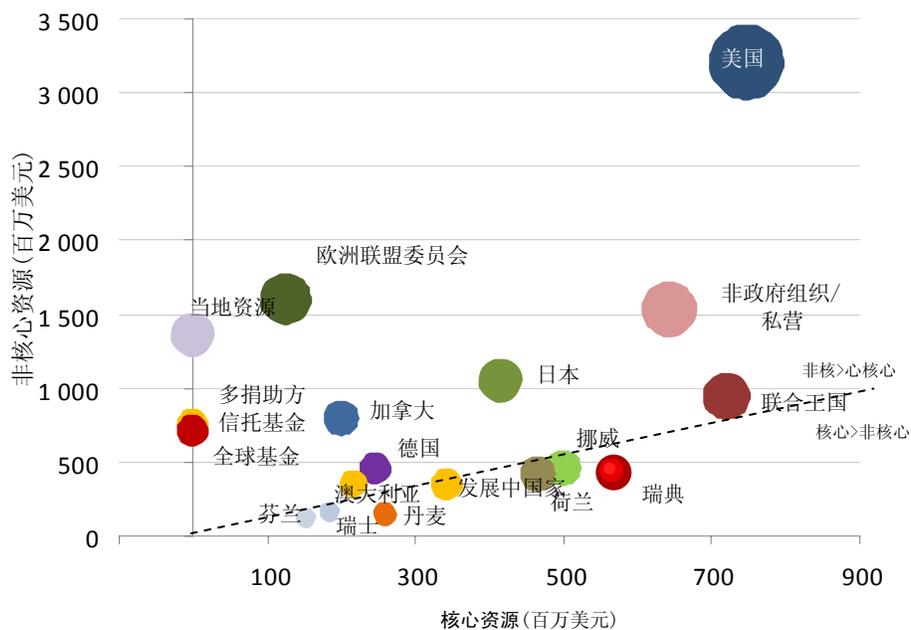
² 2012 年多捐助方信托基金的 98%的资金来自发援会成员国政府，分别开列。

图六
2012 年联合国发展方面业务活动供资来源 239 亿美元



22. 在线统计附件(可查阅 www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml)表 A-3 全面列出按捐助方、活动类型(与发展有关和与人道主义援助有关)和供资类型(核心和非核心)开列的捐款情况。下文图七显示主要捐助方群组的这一信息,主要捐助方捐款总和占供资总额的 93%。关于单个捐助方的信息不包括它们给多捐助方信托基金、欧洲联盟委员会和本身主要靠发援会成员国政府资助的其他多边机构(包括全球基金)的捐款。这些捐款归入各个群组,分别列示。

图七
2012 年联合国发展方面业务活动的主要捐助方 239 亿美元



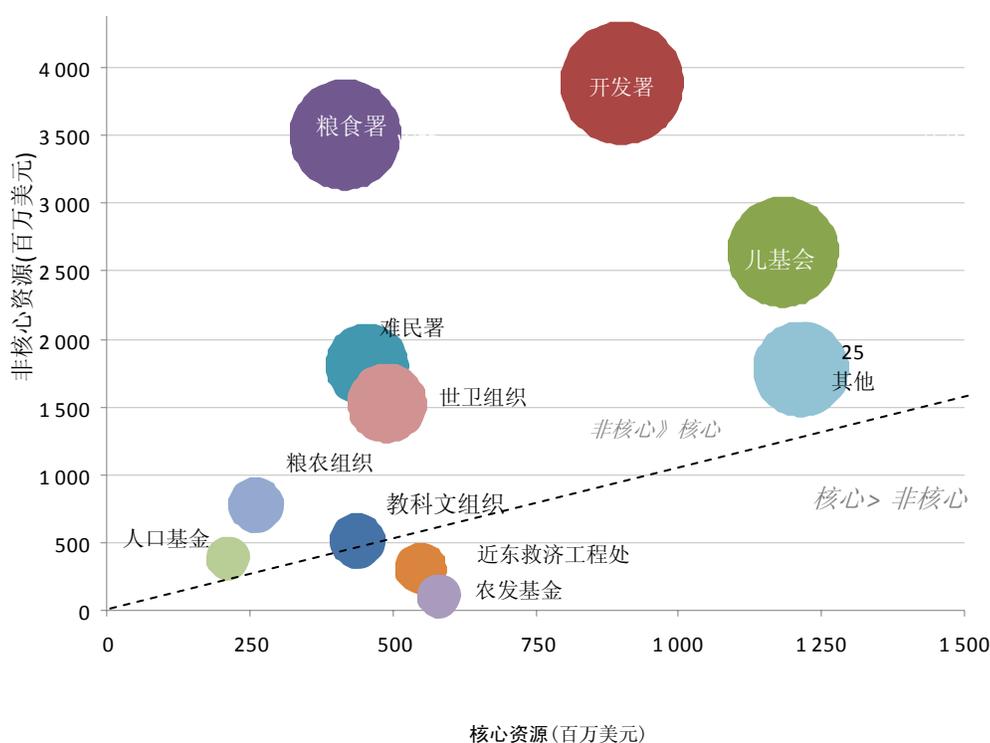
23. 非经合组织/发援会成员国的捐款总额(不包括当地资源)在 2012 年为 12 亿美元, 在过去五年中名义价值增加约 75%。这类资金的约 40%为核心捐款。这些为联合国发展方面业务活动的捐款约相当于南南发展合作资金估计总额 130 亿美元的 9%, 直接用于技术合作和能力建设活动³ (见附件二, 指标 5)。

联合国各实体

24. 发展方面业务活动供资集中于为数较少的联合国实体, 头十名是开发署、粮食署、儿基会、世卫组织、难民署、粮农组织、近东救济工程处、人口基金、农发基金和教科文组织, 占 2012 年收到的捐款总额的 88%。⁴ 除近东救济工程处和农发基金外, 所有主要实体供资的非核心部分都超过核心部分, 有时超过幅度很大。因此, 战略计划设想取得的结果的可持续性受到损害, 各实体动态应对方案国不断变化的需求和优先事项的灵活性受到限制(见下文图八)。

图八

2012 年联合国开展发展方面业务活动的实体 239 亿美元



³ 在编制经济和社会事务部 2014 年国际发展合作报告的过程中, 秘书处估计, 2011 年南南发展合作资金总额为 161 亿美元至 190 亿美元之间, 其中 75%主要用于技术合作和能力建设举措。

⁴ 粮食署虽然没有核心预算, 但在 2012 年收到约 4.19 亿美元灵活的未指定用途的款项。在本报告中, 这些款项被视为核心资源, 因此列于图八中。

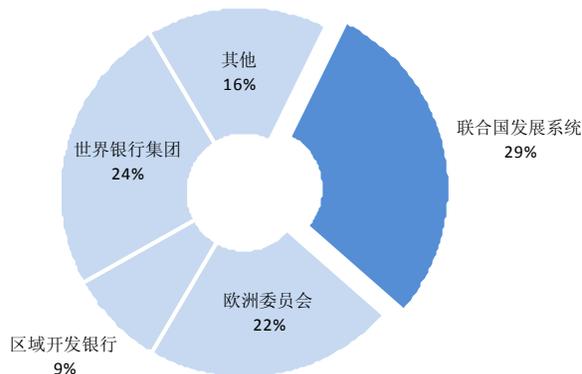
25. 2013 年各基金、方案和一些专门机构的理事机构就改进供资质量问题举行了对话，作为关于战略计划(2014-2017 年)综合预算讨论的一部分内容。2014 年这种对话将在各基金、方案和专门机构的理事机构继续进行。在线统计附件表 A-2 全面列出过去七年里按实体和供资类型(核心和非核心)开列的捐款情况。

经合组织/发援会多边援助的份额和官方发展援助总额

26. 大会第 67/226 号决议强调必须让联合国发展系统更切合需要。根据经合组织/发援会的报告，联合国发展系统仍然是最大的直接多边供资渠道，但所占份额已从 2009 年的 33% 下降到 2012 年的 29%(见下文图九)。

图九

2012 年多边援助渠道 共计 549 亿美元

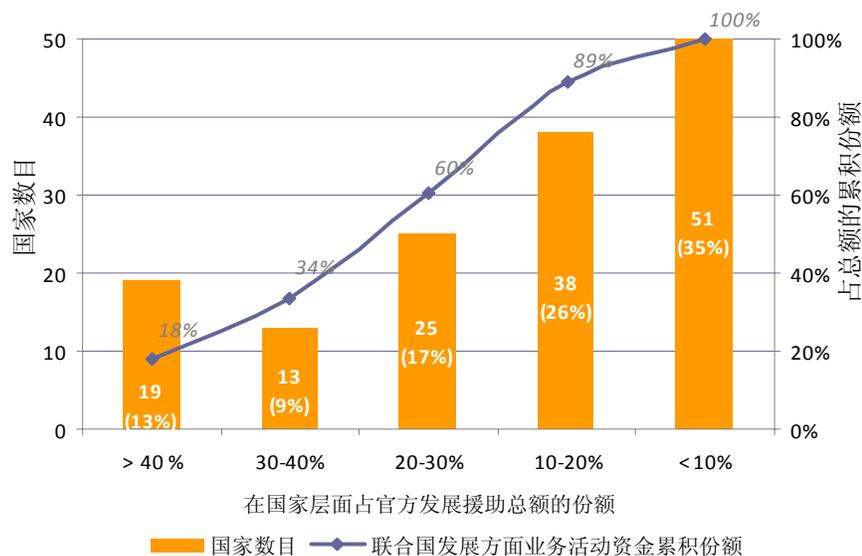


27. 在国家层面对联合国发展方面业务活动资金总额和官方发展援助总额的比较分析(见下文图十)显示，2012 年，在 13% 的方案国，联合国发展方面业务活动资金(不包括当地资源)占官方发展援助总额的 40% 以上。用于这 19 个国家的资金总和占联合国发展方面业务活动资金总额约 18%。从另一个极端来看，在 51 个方案国，联合国发展方面业务活动资金占官方发展援助总额的不到 10%。用于这 51 个国家的资金占联合国发展方面业务活动用于国家一级的资金总额的约 11%。在这 51 个国家中，43 个被世界银行列为中等收入国家。联合国发展方面业务活动的大部分资金(55%)用于这种资金占官方发展援助总额的 10% 至 30% 的方案国。

28. 从供资角度来看，联合国发展系统在最不发达国家的作用比在一般方案国更重要。联合国发展方面业务活动资金在 84% 的最不发达国家至少占官方发展援助的总额的 10%，而仅在 56% 的其他方案国达到此比例。

图十

2012 年国家层面联合国发展方面业务活动资金占官方发展援助资金的份额(不包括当地资源)



29. 必须注意的是，所提供的信息显示整个联合国发展系统财政资源流动的整体情况。平均而言，联合国 15 个实体在中低收入国家运作，如图十所示，在许多情况下在一个国家投入的资金仍然不到官方发展援助总额的 10%。

B. 支出

支出概览

30. 下文表 1 概要载列按总额和活动类型(与发展有关和与人道主义援助有关)开列支出情况。与发展有关的支出实际价值在 2007 年和 2012 年期间增长约 15%，即平均每年增长 4%，年增长幅度最大的是 2009 年(实际价值增长 15%)。这表明，联合国发展系统在国际社会提出要求时能够大幅度扩大活动。

表 1

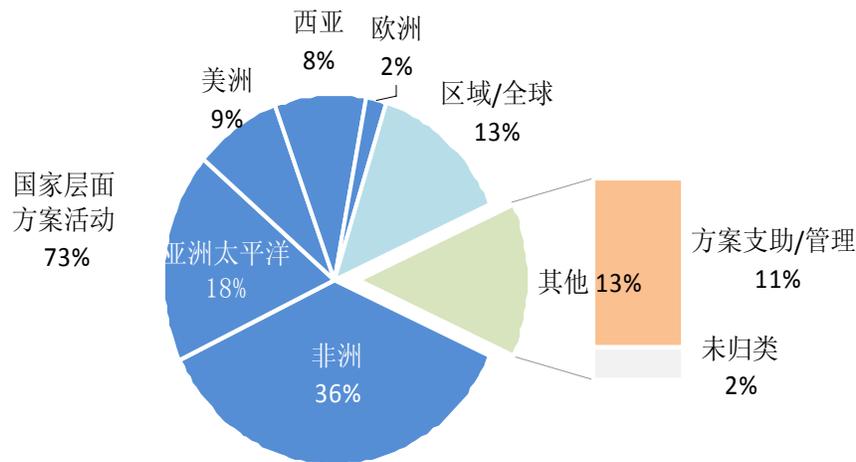
2007-2012 年发展方面业务活动支出

	当期价值(10 亿美元)						百分比变化 2007-2012	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	名义价值	实际价值
与发展有关	13.1	13.9	15.7	16.3	17.2	16.2	23	15
与人道主义援助有关	5.2	6.6	7.1	7.5	7.9	8.0	53	42
支出共计	18.4	20.5	22.8	23.9	25.1	24.2	32	22

31. 2012 年联合国发展方面业务活动支出 242 亿美元的约 73% 用于国家层面的方案活动，其中 49%，即 87 亿美元，用于非洲。总支出的约 27% 用于区域和全球层面的方案活动、方案支助和管理以及不能归于以上任何类别的活动。方案支助和管理费用在关于四年度全面政策审查的讨论中涉及费用回收问题时被称为非方案费用。

图十一

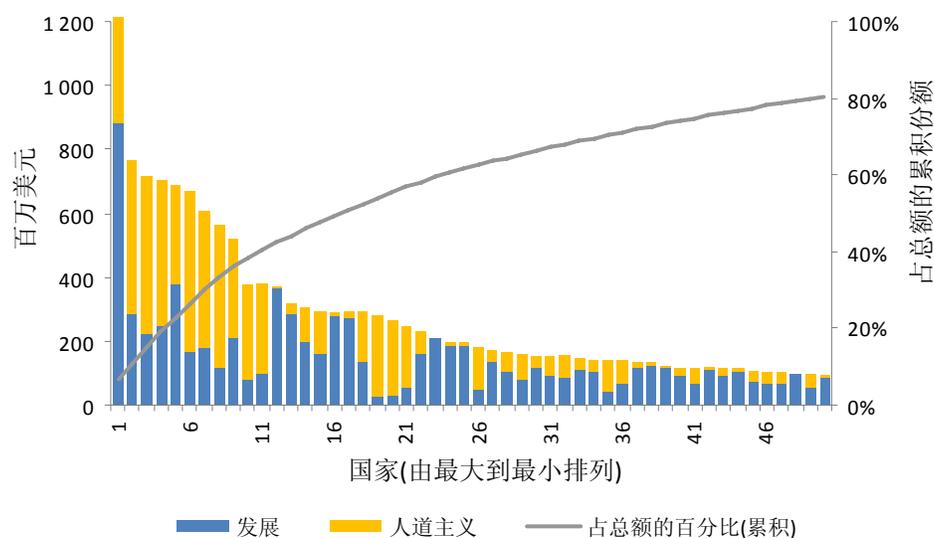
2012 年按区域开列的联合国发展方面业务活动支出



32. 下文图十二显示 2012 年 50 个最大方案国国家层面与发展有关和与人道主义援助有关的方案支出分布和集中程度。这些支出的总和占方案支出总额的 80%，在三个最大方案国⁵ 的支出约占 15%。

⁵ 阿富汗、苏丹（部分资金用于南苏丹，南苏丹在 2012 年中期独立）、刚果民主共和国。

图十二
2012 年联合国发展方面业务活动在 50 个最大方案国的支出



33. 图十二还显示，虽然人道主义援助活动总支出约占联合国发展方面业务活动支出总额的三分之一，但联合国最大的方案所在国的人道主义援助支出的比例通常要高得多。10 个最大方案国中的 7 个属于被世界银行认为处于受冲突影响的脆弱局势中、面临特别严峻的发展挑战的一类国家。在线统计附件表 B-2 全面载列按方案国、活动类型（与发展有关和与人道主义援助有关）和供资类型（核心和非核心）开列的方案支出。

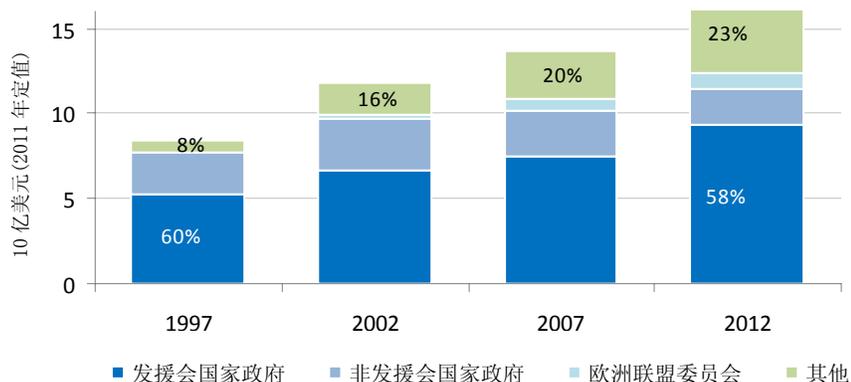
C. 与发展有关的活动

34. 图四概要显示 1977 年至 2012 年间按与发展有关和与人道主义援助有关的活动分列的联合国发展方面业务活动按实值计算的增长情况。本节其余部分特别重点介绍与发展有关的活动，这些活动的资金占联合国发展方面业务活动资金总额的三分之二。

捐款来源

35. 图十三探讨与发展有关的活动主要资金来源的变化。到 2007 年前后，已出现四组不同的捐助方，突出表明联合国与发展有关的业务活动的供资基础逐年扩大。

图十三
1997-2012 年主要资金来源与发展有关的业务活动

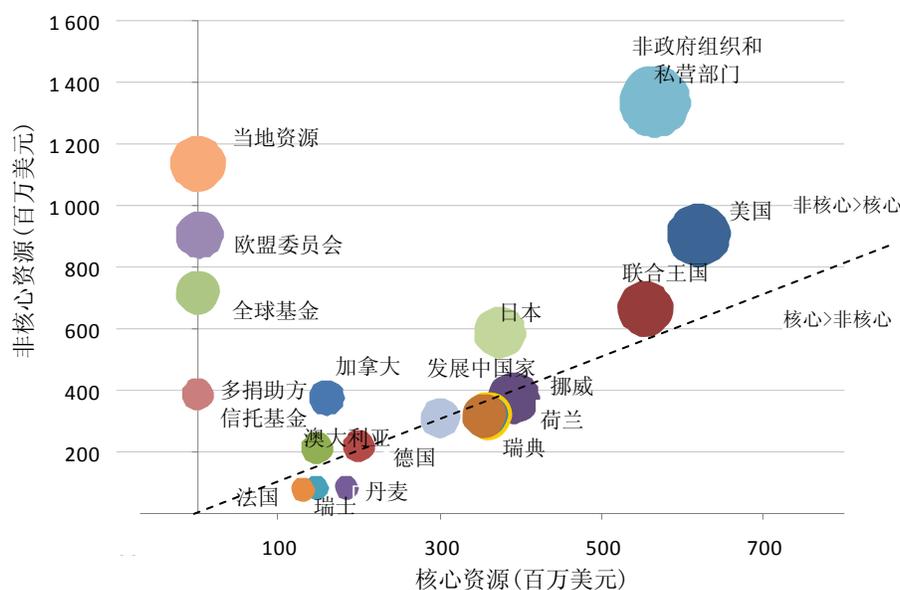


36. 多边组织、非政府组织和私人来源资金的增加是过去 15 年来最重要的筹资趋势。2012 年，来自这一组的与发展有关的捐款共计约 47 亿美元，主要来源如下：全球基金(9.44 亿美元)；欧盟委员会(9.04 亿美元)；欧盟委员会之外的政府间组织(7.17 亿美元)；非政府组织和私人来源(19.03 亿美元)。后一类包括儿基会国家委员会的捐款(估计为 9.41 亿美元)。大会第 67/226 号决议鼓励联合国各基金和方案继续实现潜在供资来源的多样化，并强调必须扩大捐助基础，以减少联合国系统对为数不多的捐助方的依赖(见附件二，指标 7)。

37. 按照大会第 67/226 号决议，联合国各基金、方案和专门机构最近制定了具体战略，以扩大捐助群体，让所有区域的一些会员国，包括具有短期和长期增长潜力的新兴经济体，参与其中。核心供资的增长仍是一个优先事项，但各国对本国方案和私营部门伙伴关系的捐款是这些战略的关键因素。2014 年将考察这些战略制定的程度以及即将采取的详细措施，并在关于该主题的下一次报告中介绍情况(见附件二，指标 12)。

38. 与图六相似，下图十四提供了进一步的比较信息，说明按主要捐助方供资总额和类别(核心和非核心)分列的捐款情况，这些捐助方合计占与发展有关的活动供资总额的 96%。2012 年，捐助国政府为与发展有关的活动核心资金的捐款(不含对多捐助方信托基金的捐款和当地资源)占 46%(见附件二指标 9)。1997 年这一份额为 80%。这表明，与发展有关的活动核心资源与非核心资源之间的全球失衡主要是两个因素所致：(一)捐助国政府非核心资源形式的捐款份额增加；(二)其他来源的供资，例如欧盟委员会，特别是全球基金(大多由政府供资)提供的资金大量增加，而这些资金几乎全部是非核心资源。

图十四
2012 年联合国与发展有关的活动的⁶主要捐助方 162 亿美元



核心资金的必要数额

39. 大会第 67/226 号决议表示关切各理事会在制订和实施核心资源必要数量概念方面没有取得进展，请各基金和方案确定核心资源必要数量概念的共同原则，并至迟于 2013 年底向各自理事会提出具体提案，以便在 2014 年作出决定。开发署、人口基金、儿基会、妇女署和粮食署就核心资源必要数额的原则联合编写了一份建议草稿，以便开发署、人口基金和儿基会执行局于 2013 年 12 月进行非正式联合讨论。本报告最后定稿时，预期将在 2014 年与各执行局进一步协商这一问题。

40. 最近进行的调查⁶ 作出结论认为，联合国系统可以有效利用非核心资源满足国家一级需要和优先事项，但供资方式的这种变化在中央和国家一级都会产生重大影响，在确保全面符合各实体的总体战略计划方面造成挑战。

核心供资的可预测性

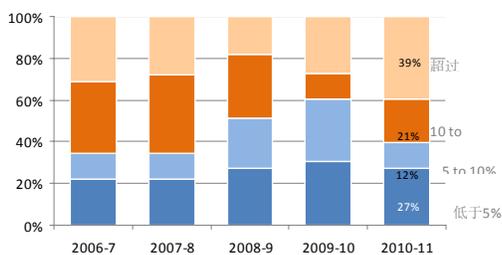
41. 秘书长以前关于供资问题的报告通过探讨捐款的实际波动及其随时间推移对可用资金总额的影响，审查了若干实体资金的可预测性、可靠性和稳定性因素。

⁶ 见 2013 年联合国驻地协调员调查(问题 69)、2012 年联合国驻地协调员调查(问题 15 和 16)以及 2012 年方案国政府调查(问题 6)。

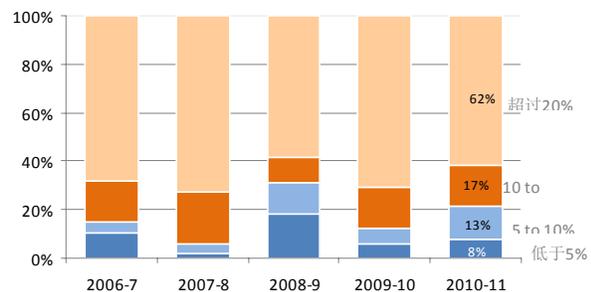
这些分析涉及向开发署、儿基会、人口基金、粮农组织、劳工组织、教科文组织和世卫组织捐款的趋势，这些实体的资金合计占与发展有关的活动资金总额的80%以上。总体上显示，这些实体的核心和非核心资源总额的变化相对平稳。

42. 更详细的审查表明，主要捐助方捐款的波动明显大于核心和非核心捐款总额的变化。单个来源的供资在不同年份间可能出现大幅波动，非核心资源特别如此。下图十五 a 和十五 b 的数字说明了这一点。就核心资源而言，2011 年主要捐助方捐款与 2010 年相比变动超过 20% 的占 39%，自 2009 年以来呈增长趋势。就非核心资源而言，2011 年主要捐助方捐款与 2010 年相比变动超过 20% 的占 62%，总体上未呈现明显趋势。

图十五 a
2006-2011 年主要捐助方核心捐款的变化
(开发署、儿基会和人口基金)



图十五 b
2006-2011 年主要捐助方非核心捐款的变化
(开发署、儿基会、人口基金、粮农组织、劳工组织、教科文组织和世卫组织)



43. 非核心捐款波动较大并非意外，因为大部分非核心资金仍然主要由单一捐助方提供并为方案或项目专用(见图十七)。此外，在某些情况下，多年方案或项目的非核心资金必须事先以正式供资协议的形式予以保障。一旦订立非核心供资协议，可大大增加具体方案或项目的可预测性和稳定性。

非核心资金的筹集方式

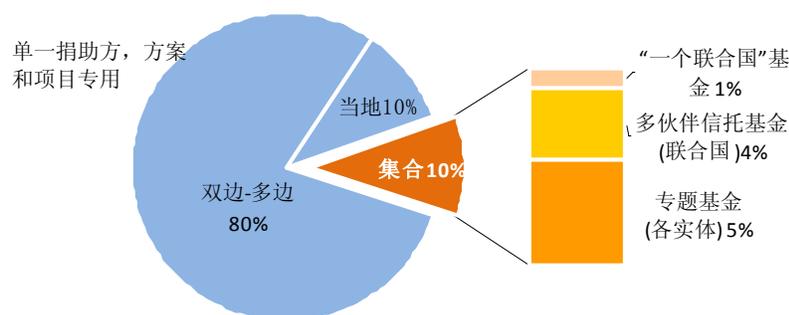
概况

44. 2012 年，包括当地资源在内的与发展有关的活动非核心资金约 90% 主要由单一捐助方提供并为方案和项目专用(见下图十六)。对各实体专题基金和多捐助方信托基金这类一般没有严格指定用途的筹资安排的捐款，包括对“一个联合国”基金的捐款，占非核心资源的其余 10%(见附件二指标 10)。此外，在 2013 年对联合国驻地协调员进行的调查中，每五个答复人中有四人估计，其所在方案国所有可用或已获承诺的资源中，有待集合或过手资金管理安排的联合项目占 20% 以

下(见附件二, 指标 11)。单一捐助方捐款及方案和项目专用捐款占主导地位, 尤其表明非核心资金的高度分散性。

图十六

2012 年联合国与发展有关的活动非核心资金筹集方式 109 亿美元



45. 过去多次审查已强调指出, 分散的非核心资金的增长导致交易成本相应增加。根据变化多样的需求, 为数百甚至数千个项目逐一谈判供资协议, 并分别编写方案和财务报告, 导致成本大增。具体支助和报告要求往往不在有关实体标准业务系统和管理流程范围内。在这方面, 适当回收与支助非核心资源供资的活动有关的机构成本问题一直是、而且仍然是辩论的主题。本章稍后继续探讨这一问题(见第 63-77 段)[[tpus: change para numbers to reflect new para renumbering]], 包括涉及大会关于四年度全面政策审查的第 67/226 号决议所载规定。

多捐助方信托基金和专题信托基金

46. 多捐助方信托基金和专题信托基金都是不同形式的集合资源, 因此是一种更灵活的非核心捐款形式。专题信托基金针对一个实体并由其管理, 多捐助方信托基金涉及多个实体的业务, 由开发署多伙伴信托基金办公室专设的资金管理部门代表联合国发展系统进行管理。这两种基金的兴起是因为国际社会努力推动提高援助实效, 限制非核心资源因主要由单一捐助方提供并为单个方案和项目专用而造成的高度分散性。

47. 下表 2 列出 2012 年多捐助方信托基金的主要捐款方和联合国主要参与实体的资金情况。主要参与实体是根据作为行政机构的多伙伴信托基金办公室(不包括重点针对人道主义援助活动的多伙伴信托基金)2012 年向这些实体转拨以供实施方案的资金数额来排列的。在多捐助方信托基金资助的活动中, 开发署和儿基会这两个实体开展的活动合计占 39%。在 2012 年对方案国政府进行的调查中, 约 70% 的答复人认为, 这类联合供资机制加强了联合国发展系统内部的一致性。这些基金 2012 年所收捐款按名义价值计算比 2011 年减少 19%, 比 2009 年达到的历史峰值下

降 63%，这一情况令人关切。向与人道主义相关的多伙伴信托基金的捐款则呈相反趋势，共同人道主义基金 2012 年所收捐款总额达到历史峰值 3.65 亿美元。

表 2

2012 年多捐助方信托基金^a

排名	主要捐助方			主要实体		
	捐助方	捐款 (百万美元)	在总额中的份 额 [*] (百分比)	联合国实体	收到的转拨款 项(百万美元)	在总额中的份 额 [*] (百分比)
1	挪威	77	20	开发署	142	27
2	联合王国	63	17	儿基会	61	12
3	加拿大	48	13	粮农组织	32	6
4	荷兰	35	9	人口基金	30	6
5	瑞典	31	7	粮食署	28	5
6	丹麦	25	7	项目厅	24	5
7	澳大利亚	16	4	近东救济工程处	22	4
8	日本	10	3	世卫组织	20	4
9	德国	9	2	妇女署	16	3
10	芬兰	9	2	劳工组织	16	3

^a 不包括重点对人道主义援助的多捐助方信托基金。

“一个联合国”基金

48. “一个联合国”基金是专为支持“一体行动”试点举措设立的多捐助方信托基金，主要是提供不指定用途的资源，用以填补“一个联合国”方案中的资金缺口。“一个联合国”基金是一项创举，旨在协助联合国发展系统在国家一级的工作实现全系统一致。大会第 67/226 号决议确认“一体行动”的重要性，吁请会员国向“一体行动”国家的集合筹资机制提供资金，以确保扩大这些机制。

49. 表 3 列有通过“一个联合国”基金在 8 个“一体行动”试点国家调拨的数额，以及在后来自愿采行“一体行动”办法的其他 12 个国家调拨的合并数额，并列示了这些数额在联合国系统与发展相关的支出总额中的份额。在这 8 个试点国家，“一个联合国”基金调拨数额在与发展相关的支出中的合计份额约为 9.7%（在坦桑尼亚联合共和国份额最高，达 25%，在乌拉圭份额最低，仅 2%），与 2011 年 14% 的份额相比显著下降。在超过三分之一的“一体行动”国家，向“一个联合国”基金提供的捐款分拨给每个联合国参与实体的平均数额不到 100 万美元。由此看来，“一个联合国”基金作为联合国发展系统综合筹资框架的一部分，所取得的成效不大。

表 3
2012 年“一个联合国”基金

受援国	“一个联合国” 基金支出 (百万美元)	与发展有关的 支出总额	“一个联合国”基金在 总额中的份额(百分比)
试点国家:			
阿尔巴尼亚	4.1	27.8	14.9
佛得角	1.6	20.9	7.8
莫桑比克	6.6	119.0	5.6
巴基斯坦	17.5	285.5	6.1
卢旺达	9.1	91.8	9.9
坦桑尼亚联合共和国	28.8	116.7	24.7
乌拉圭	0.6	27.1	2.2
越南	8.5	100.1	8.5
小计	76.9	788.8	9.7
非试点国家	40.2	613.2	6.6
共计	117.0	1402	8.3

联合方案

50. 联合方案虽然并不是单独的一种第三方集合筹资方式，但可被视为联合国实体在更高水平上集合资源的形式。联合方案是为了使两个以上联合国实体的方案活动更加连贯、有效和高效而制定的一种联合机制，它包括共同工作计划及相关预算中列出的一系列活动，牵涉到两个或两个以上的联合国组织和国家及国家以下各级伙伴。⁷ 工作计划和预算联合方案文件的一部分，该文件还详细说明各伙伴在协调和管理联合活动方面的作用和责任。联合方案文件由所有参与组织和国家(国家以下各级)伙伴签署。联合方案大多由非核心资源供资，采取上述各种非核心资金筹集形式的任何组合。

51. 2013 秘书长关于资金情况的报告(A/68/97-E/2013/87)审查了所设各种类型的联合方案。该报告还估计，2011 年新设联合方案的大约价值在联合国与发展相关活动资金总额中的份额不到 3%。尽管从财政角度来看，通过联合方案规划和管理的捐款份额微不足道，但值得注意的是，2013 年通过多伙伴信托基金办公室向联合方案提供的捐款第一次超过了向“一个联合国”基金的捐款。

52. 发展集团已启动一些举措，并正在确定几项举措，目的是进一步加强使用和管理联合筹资机制和办法，以提高非核心资源的质量。例如，发展集团目前正在

⁷ 向《联合方案指导说明》，联合国发展集团，2003 年。

修改联合方案导则，重点针对联合方案模式在全球和国家一级的适用，涉及筹资和方案各方面。同时也在修改有关联合筹资机制的法律文书。将在今后的报告中继续审查联合方案和集合筹资的现状和趋势(见附件二，指标 10 和 11)。

53. 艾滋病署在国家一级开展联合项目的时间最长，该署利用这些长期经验，目前正在与发展集团合作发布关于联合国艾滋病联合方案和团队的最新导则，其中纳入了最近四年度全面政策审查提出的要求以及“一体行动”取得的经验教训。

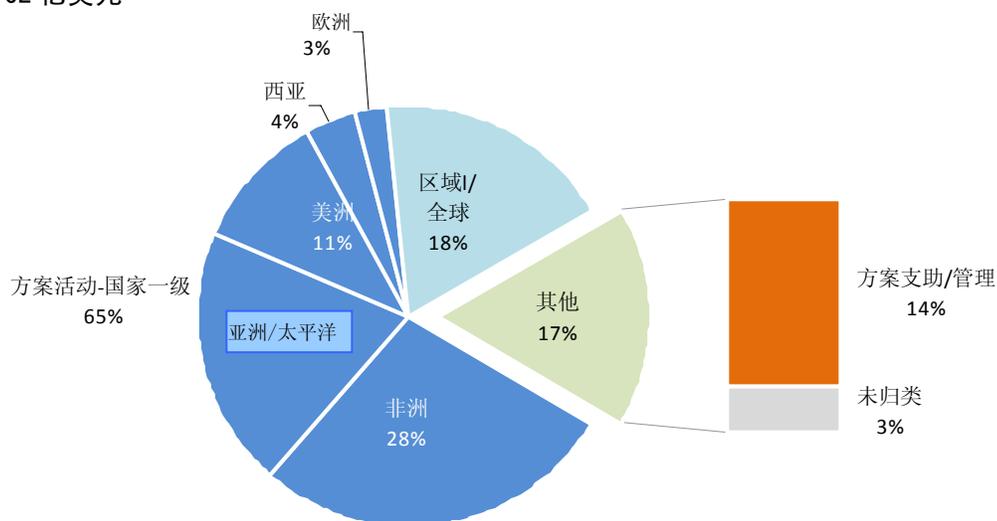
与发展有关的活动的资源分配

54. 图十一分析联合国发展方面业务活动整体支出的构成，图十七只分析与发展相关的支出(包括当地资源)。2011 年与发展相关的支出约 65%，即 105 亿美元，用于国家一级的方案活动，其中 45 亿美元用于非洲国家。其余约 35%用于区域和全球一级的方案活动、方案支助和管理以及无法归入上述任何类别的活动。

图十七

2012 年按区域分列的与发展有关的活动支出

162 亿美元



按国家组别分列的与发展有关的方案支出

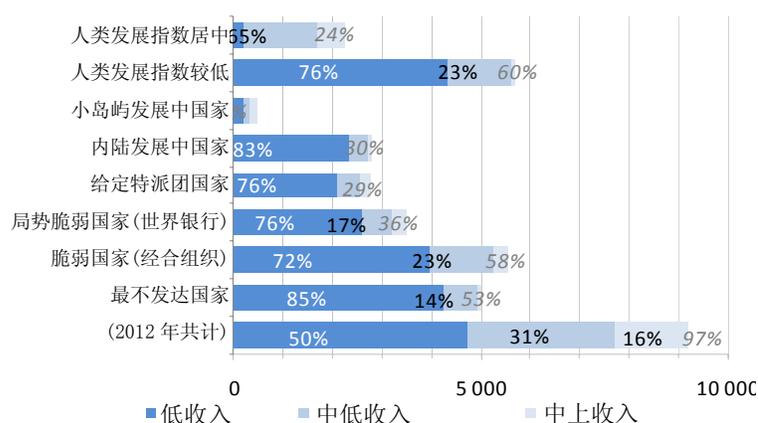
55. 一般在论述关于发展和发展援助方面业务活动时，常常提到按照某些共同属性和特征划分的国家组别。有些组别是根据定义明确的政府间商定名单划分的，其他则不是。后一类是根据冲突和冲突后、危机和危机后以及不同形式的过渡等属性来划分的。本报告的分析采用的分组依据是：(a) 世界银行 2012 年界定的收入档次：36 个低收入国家、49 个中低收入国家和 55 个中上收入国家；(b) 联合国正式分类：联合国会员国当中 49 个最不发达国家、31 个内陆发展中国家和 38 个小岛屿发展中国家；(c) 联合国非正式分类，例如 18 个驻有综合特派团的

国家和地区，⁸ 以及人类发展指数：47 个人类发展指数评级较低的国家 和 47 个人类发展指数居中的国家；(d) 被普遍接受的根据不同脆弱程度的分类：33 个局势脆弱国家(世界银行)⁹ 和 47 个脆弱国家(经合组织)。¹⁰ 组别的划分经常会重叠，因为一个国家可归入不止一个类别。

56. 图十八按收入档次(世界银行 2011 年)显示国家一级方案支出在不同国家组别之间的分布概况。用于低收入国家的资金约占支出总额的一半。用于最不发达国家的资金约占支出总额的 53%，其中用于低收入最不发达国家的资金占 85%，用于中低收入最不发达国家的资金占 14%(另见附件二，指标 18)。用于人类发展指数评级较低的国家资金约占支出的 60%，其中四分之三用于低收入国家。

图十八

2012 年按主要国家组织分列的与发展有关的业务活动 94 亿美元
(不包括当地资源)



57. 图十九显示过去五年来，与发展相关的活动资源(不包括当地资源)在不同收入组别之间的分布情况，以及用于最不发达国家的资源所占份额。在此期间，向最不发达国家分拨的资源份额一直比较均衡，保持在稍高于发展相关支出总额的一半。再看世界银行的收入组别，其间分布情况则大不相同。向低收入国家分拨的资源份额从 2008 年的 62% 之高降至 2012 年的 50% 左右。这一趋势不足为奇，因为最近的估计显示，目前全世界最穷人口约三分之一集中在中等收入国家，1990 年这一比例仅为百分之五。此外，若干方案国最近已从低收入组升入中等收入组。2012 年用于国家一级的发展相关支出约 16%，即 15 亿美元，拨给了 16 个自 2007 年以来已从低收入组升入中等收入组的国家。全世界大部分穷人不再生

⁸ 联合国以综合方式开展和平行动和发展活动。

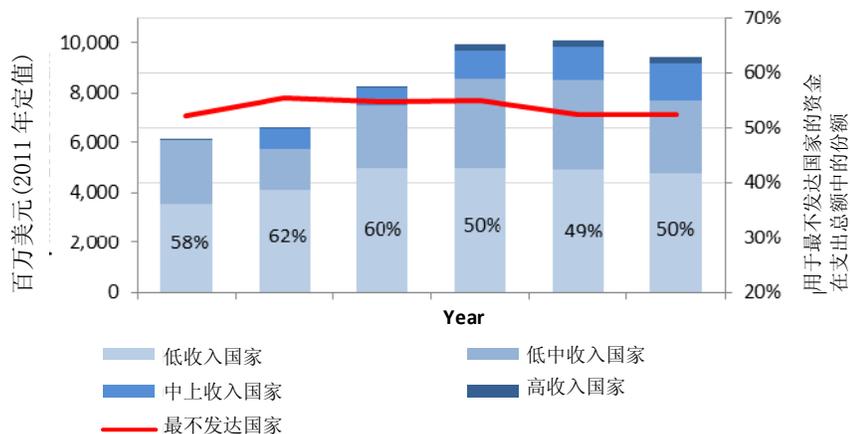
⁹ 世界银行、非洲开发银行和亚洲开发银行的统一名单。

¹⁰ 在世界银行局势脆弱国家名单基础上扩大的名单。

活在世界最穷国家，而中等收入国家的不平等现象增加，这种趋势改变了关于发展的传统思维，无疑也会影响联合国系统在 2015 年后发展议程中的作用。

图十九

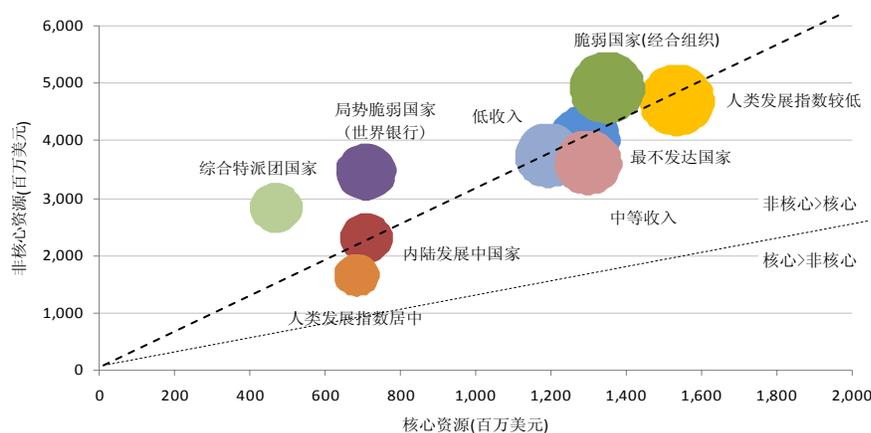
2007-2012 年按国家组别分列的与发展有关的业务活动的趋势 (不包括当地资源)



58. 图二十. 通过比较各国家组别支出总额和两个主要资金来源 (核心和非核心), 从不同角度显示国家一级方案支出在不同国家组别之间的分配情况。该图显示, 内陆发展中国家、低收入国家、最不发达国家、人类发展指数评级较低的国家 and 脆弱国家 (经合组织) 等组别的核心/非核心资金比率没有显著差异。联合国派驻综合特派团的国家/区域和局势脆弱国家 (世界银行) 等组别的这一比率明显要低, 而人类发展指数评级居中和中等收入国家两个组别略高一些。

图二十

2012 年按主要国家组别分列的与发展有关的业务活动：核心与非核心资金总额对比 101 亿美元(不包括当地资源)



D. 非核心资源和费用回收

59. 在过去 15 年，非核心供资活动呈指数式增长，使适当回收与支助这些活动有关的机构费用成为一个日益令人关切的问题。各实体及其理事机构在首协会管理问题高级别委员会上就上述问题进行了审查，这也是全面政策审查(包括 2012 年四年期全面政策审查)的组成部分。关切的重点在于，向非核心供资活动提供的机构支助(实务和业务)可能在实际上获得了核心资源的补贴，并对可用于特别是国家一级方案活动的剩余核心资源造成了负面影响。

60. 因此，秘书长近期关于发展业务活动供资情况的报告对非核心供资及费用回收情况进行了更详细的审查和分析。¹¹ 这些审查的依据包括对以下用途的核心和非核心资源进行的总体比较：(a) 方案活动(方案费用)；(b) 方案支助和管理活动(非方案费用)。

61. 2010 年以来所作的总体比较结果证实，核心供资与非核心供资来源之间在非方案费用分配方面的确存在重大差异。¹² 因此，可用于实际方案活动的剩余份额差异很大。例如，在 2011 年与发展有关的活动的核心供资中，约有 66% 可用于方案活动，而非核心供资的这一比例为 90%。这一差异导致估计数为 7.19 亿美元的核心资源被用作非核心供资活动的非方案费用。

¹¹ 见 A/68/97-E/2013/87、A/67/94-E/2012/80、A/66/79-E/2011/77、A/65/79-E/2010/76。

¹² 应当指出，该研究未列入粮食署，因为粮食署对所有方案类别的捐款采用单一的固定费用回收率。

62. 大会第 67/226 号决议请各基金和方案的执行局并鼓励各专门机构的理事机构“根据按比例从核心和非核心资源全额回收费用的指导原则，并采取简单、透明和统一的方法，在 2013 年前采用费用回收框架，以便 2014 年全面实施这些框架”。决议还请各基金和方案并敦促各专门机构将估计回收金额列入各自预算，并在其定期财务报告中报告实际费用回收金额。大会请秘书长在其关于发展业务活动供资情况的年度报告中报告取得的进展。

图二十一
与供资有关的有时限的行动



开发署、儿基会、人口基金、妇女署

63. 在 2012 年四年期全面政策审查的同时，开发署、儿基会、人口基金和妇女署对统一费用回收率和计算方法进行了审查，并将其作为这些实体 2013 年向各自执行局首次提交综合预算之联合路线图的组成部分，上述预算的涵盖期为 2014 至 2017 年(见 DP/FPA/2013/1-E/ICEF/2013/8)。这四个实体总共约占所有发展业务活动的 55%(所有核心资源的 51%，所有非核心资源的 58%)。

64. 各实体为收回非方案机构费用向各自执行局提出了下列双管齐下的办法：
(a) 采用 8%的统一费用回收率，收取其界定的“应予回收的费用”；(b) 通过直接向核心和非核心资源供资的方案和项目收费，收回所有“发展实效”费用。发展实效费用是指为实现各组织在重点领域的方案和项目目标所需开展的政策咨询、技术和执行性质活动的费用。

65. 开发署、儿基会、人口基金和妇女署的执行局联合核准了费用回收率的统一计算方法，并核可“对非核心捐款采用 8%的统一总体费用回收率。2016 年将对

这一回收率进行审查，如果发现该回收率不符合联合国系统发展业务活动四年期全面政策审查所规定的按比例从核心与非核心供资来源全额回收费用的原则，则有可能对其进行调整”。

66. 各执行局要求各实体在其综合预算中期审查中列入关于执行核定费用回收率的资料，包括已核准的基本计算方法和每个费用类别的组成；此前两个财务年度的实际费用回收率；以及对大会第 67/226 号决议规定的按比例从核心与非核心供资来源全额回收费用原则遵守情况的分析。执行局还要求 2016 年进行一次独立的外部评估，以确定新的费用回收方法与大会第 67/226 号决议的一致性和衔接性。

67. 这四个实体 2014-2017 年综合预算估计数已于 2013 年 9 月提交各自的执行局。估计数体现了确定和划分组织费用的新的统一概念框架及计算非核心费用回收的新的统一方法和费率。¹³ 下文表 5 介绍了这四个实体的合并综合资源计划的总体细目。如图所示，今后四年计划将约 66% 的核心资源用于方案活动 (76% 用于发展活动)，而非核心资源的这一比例约为 91% (93% 用于发展活动)。

68. 似乎有两个主要原因导致了这种持续的差异。首先，并非对这些实体的所有机构费用收取费用回收费。例如，根据新的统一费用回收方法，贯穿各领域的关键管理职能将由核心资源供资。而第 67/226 号决议确立的指导原则规定，所有非方案费用的筹资依据应该是按比例从核心与非核心供资来源回收全部费用，该决议并未针对上述情况制订除外条款，尽管与上述四个机构的资源使用总额相比，各机构贯穿各领域的管理职能所需资源估计数都很小 (根据 2012-2013 年预算，从每年 2 000 万美元到每年 4 500 万美元不等)。其次，鉴于这是一项重大的业务变化，对一些实体而言，将需要一些时间才能将“发展实效”完全计作核心和非核心资源组合的直接费用。

69. 最终结果是，虽然目前正在实施的新的统一费用回收框架在方案和非方案费用方面提供了更好的透明度和可比性，也是向按比例从核心与非核心供资来源为非方案费用筹资迈出的一步，但实现全额回收费用的工作仍在进行之中。综合预算的拟议中期审查将介绍实施新费用回收方法的最新情况，这将为审查对大会第 67/226 号决议的反应提供机会。

¹³ 妇女署的综合预算仅涵盖两年 (2014-15 年)。

表 4
开发署、儿基会、人口基金和妇女署 2014-2017 年综合资源计划总体细目

(百万美元)

	发展活动			管理和其他 非发展活动	费用总额
	方案	发展实效	发展费用总额		
核心资源	7 774	1 100	8 874	2 865	11 739
份额(百分比)	66.2	9.4	75.6	24.4	100.0
非核心资源	30 529	367	30 896	2 460	33 356
份额(百分比)	91.5	1.1	92.6	7.4	100.0
资源共计	38 303	1 467	39 770	5 325	45 094
份额(百分比)	84.9	3.3	88.2	11.8	100.0

其他实体

70. 粮农组织于 2013 年 11 月向其财务委员会提交了关于其支助费用政策所有方面的全面报告。¹⁴ 粮农组织现行支助费用政策的目的是充分回收向自愿捐款供资项目提供行政和业务支助服务所涉“可变间接费用”。这一支助费用政策是大约 15 年前制定的，当时的粮农组织业务环境在某些方面和现在大相径庭。这些变化因素包括由于向粮农组织信托基金提供的自愿捐款大幅增加，粮农组织非核心供资与核心捐款(摊款)之间的比例升高。就在最近，非核心支出首次超过核心支出。这些因素导致对非核心捐款供资项目的非方案费用回收严重不足。粮农组织打算为解决上述费用回收不足采取一种广泛的办法，以期提出一项通盘战略，考虑到不断变化的业务环境，并尽可能将其费用分类与联合国其他实体相互统一。这项研究的成果将于 2014 年报告给粮农组织财务委员会。

71. 鉴于世卫组织的大多数筹资不再来自摊款，而是来自自愿捐款，世卫组织的理事机构已对其费用回收安排的适当性、公平性和透明度表示关切。方案预算和行政委员会(世卫组织执行委员会的一个小组委员会)已委托进行了一项研究。一家外部咨询公司开展了这项研究，并于 2013 年向世卫组织成员国报告了下一步行动的建议。因此，世卫组织正在拟订改进其费用回收安排的提案，特别要确保在捐助者自愿捐款协议内进行全部费用计算，这将包括直接收取的行政和管理费用，以及公平分配的间接费用。世卫组织还将确保更明确地划定上述费用中的哪些费用是组织运作(管理和治理)的“核心”，哪些费用根据方案执行水平更具可变性，例如行政支助和基础设施费用。根据提案，前者今后将完全由摊款供资。

72. 项目厅根据四年度全面政策审查的任务规定，对其费用回收模式进行了审查。项目厅采用了双管齐下的办法，以确保其自筹资金模式的稳定性。首先，项

¹⁴ 见 FC 151/8。

目厅一如既往地采用以活动为基础的费用算法，将组织的直接费用划分到各项目。其次，项目厅根据其提供增值所涉的相关费用因素，改进了间接费用回收的定价模式。

73. 联合国减少灾害风险办公室也在其几乎完全非核心预算中制定费用回收方案。这将有助于改善资源与成果之间的关联性。

74. 按照大会第 67/226 号决议的要求，本报告的今后各版将继续审查执行情况和进度。这项工作的基础仍将包括对以下用途的核心和非核心资源进行的总体比较：(a) 方案活动；(b) 非方案活动。这反映于监测和报告框架指标 20 和 21。

三. 对国家能力建设和发展实效的贡献

战略规划与四年度全面政策审查衔接

75. 各基金和方案响应了大会的要求，将四年度全面政策审查纳入各自战略规划，以使审查内在化，联合国 22 个实体中的 14 个实体已将其战略规划与四年度全面政策审查衔接。开发署、人口基金、儿基会、项目厅、妇女署和粮食署首次将各自的新战略规划(2014-2017 年)与四年度全面政策审查相互衔接，包括协调时间和内容。一些专门机构也自愿开展了上述工作或正在此方面采取步骤。

表 5
战略规划周期与四年度全面政策审查周期的衔接情况^a

实体	战略规划文件	年数 ^b	规划周期		与四年度全面政策 审查的衔接情况	向理事机构提交四年 度全面政策审查的年 度报告
			上次/本次	本次/下次		
各基金和方案						
开发署(包括志愿人员方案和资发基金)	战略规划	4	2008-2013	2014-2017	是	是
人口基金	战略规划	4	2008-2013	2014-2017	是	是
儿基会	中期战略规划	4	2006-2013	2014-2017	是	是
粮食署	战略规划	4	2008-2013	2014-2017	是	是
难民署	两年期方案	2	2012-2013	2014-2015	是	否
人居署	战略规划 ^c	6	2008-2013	2014-2019	否	否
近东救济工程处	中期计划	6	2010-2015	2016-2021	否 ^d	否
专门机构						
粮农组织	中期计划	4	2010-2013	2014-2017	是	是 ^e
劳工组织	战略政策框架	6	2010-2015	待定	否	否
教科文组织	中期战略	6/8	2008-2013	2014-2021	是	否

实体	战略规划文件	年数 ^b	规划周期		与四年度全面政策 审查的衔接情况	向理事机构提交四年 度全面政策审查的年 度报告
			上次/本次	本次/下次		
世卫组织	总体工作方案	6	2008-2013	2014-2019	否	否
农发基金	战略框架	5	2011-2015	2016-2020	否	否
工发组织	中期方案框架	4	2010-2013	待定	否	是
其他实体						
妇女署	战略规划	4	2011-2013	2014-2017	是	是
毒品和犯罪问题办公室	两年期方案 ^f	2	2012-2013	2014-2015	是	否
贸发会议	两年期方案	2	2012-2013	2014-2015	是	否
环境署	中期战略	4	2010-2013	2014-2017	是	否
人权高专办	两年期方案	2	2012-2013	2014-2015	是	否
艾滋病署	战略框架	4	2011-2015	待定	否	是 ^g
国贸中心	战略规划	3	2012-2015	2015-2017	是	否
减灾战略	战略框架 两年期工作方案	2	2013-2015	待定	否	是 ^h
项目厅	战略规划	4	2010-2013	2014-2017	是	是

^a 这 22 个基金、方案、专门机构及其他实体约占 2012 年联合国系统总体及与发展相关的发展业务活动的 97%。

^b 年数为目前方案拟订周期的年数，或理事机构最新决定规定并将反映在下一个方案拟订周期的年数。

^c 人居署理事会第 24/15 号决议将战略规划文件的标题从“中期战略和体制计划”改为“战略规划”。在 2015 年 4 月理事会第二十五届会议上将有机会审议与四年度全面政策审查的衔接情况。

^d 近东救济工程处目前按照为期六年的战略规划周期运作。该战略经与近东救济工程处咨询委员会密切协调后编制，该委员会根据大会第 302(IV)号决议设立，负责为近东救济工程处主任专员执行工程处任务提供咨询和协助。六年的规划周期使工程处能够适当地规划其人类发展方案和人道主义应急措施。下一个中期战略的涵盖期为 2016-21 年，相关工作正顺利进行。

^e 向大会一年提交两次报告。

^f 毒品和犯罪问题办公室每四年通过一项战略，以指导两年期战略框架的编制。

^g 作为提交执行局的定期报告组成部分列入。

^h 依照第 67/226 号决议，联合国减少灾害风险办公室将对照《联合国减少灾害风险行动计划》，报告四年度全面政策审查的执行情况。

76. 22 个实体在 2012 年联合国发展业务活动中约占 97%的比重，其中 14 个实体现已将其规划周期与四年度全面政策审查衔接(见表 6)。此外，22 个实体中的 10 个实体向其理事机构正式报告了四年度全面政策审查的执行情况。劳工组织正计划在 2014 年理事机构届会上进行讨论，以期将其下一个战略政策框架与四年度全面政策审查衔接。教科文组织大会早在 2011 年就决定将中期战略方案拟订周期从 6 年延至 8 年，并将先前两年期方案延为四年期方案，将其作为与四年度全面政策审查周期衔接的机制。工发组织预计会将其目前的中期方案框架从 2013

年延至 2015 年，这将使工发组织的战略计划时间符合四年度全面政策审查的规划周期。虽然世卫组织的总体工作方案在时间上尚未与四年度全面政策审查相互衔接，但该方案通过两年期方案预算落实，这预计可根据各国需求实现健全的自下而上的规划和预算编制。世卫组织总体工作方案明确阐述了会员国的优先事项，这些事项与四年度全面政策审查密切相关。

77. 各基金和方案以及一些专门机构的战略计划(2014-2017 年)反映了四年度全面政策审查的优先事项，包括加强可持续发展、消除贫穷、南南合作、性别平等、减少灾害风险和提高联合国在方案和业务活动方面的效率、功效和连贯性。这些战略计划还包括一系列共同指标，用来在计划署、儿基会、人口基金、粮食署和妇女署综合成果框架内，采用一致和连贯的方式对四年度全面政策审查的若干优先领域进行衡量。艾滋病署还通过建立 2014-15 年统一预算、成果和问责制框架，采取了类似的办法。

A. 消除贫穷

78. 大会第 67/226 号决议确认消除贫穷是最大的全球挑战，并应继续作为联合国发展系统的核心重点领域，联合国发展系统的发展方案和项目应力求解决这个最大的全球挑战，并以此作为其基本目标。在这方面，大会第 67/226 号决议还要求加强联合国系统内的规范和业务关联性，并特别努力地支持促进包容、公平、各方参与、透明和问责的发展流程的国家举措。

79. 在全球一级，贫穷和饥饿已大幅减少。世界比规定期限提前 5 年达到了减贫目标。然而，这一进展多发生在为数不多的大国。此外，虽然已经实现千年发展目标 1 的减贫目标，但 2010 年仍有 12 亿人生活在极端贫穷中，2010 年至 2012 年期间有 8.7 亿人遭受长期饥饿。例如，尽管撒哈拉以南非洲近期的经济增长强劲且贫穷率不断下降，但该区域目前偏离了实现千年发展目标减贫指标的轨道。事实上，在撒哈拉以南非洲，生活在贫穷中的人数不断攀升，该区域仍然容易受到冲击，而这种冲击会迅速吞噬成绩，并对和平与安全持续构成挑战。

80. 联合国发展系统正努力推动千年发展目标的加速进展。基于各国经验，在全球一级开发了发展集团核可的千年发展目标加速框架的方法和工具，并在若干国家进行了测试，目前正在 50 多个国家使用，以加速实现具体的千年发展目标。各国政府在联合国系统的支持下，包括在世界银行及行政首长协调理事会(首协会)内其他机构的支持下，正在执行千年发展目标加速计划。2013 年，发展集团和发展伙伴发起了千年发展目标势头运动，旨在从现在到 2015 年期间为加速实现千年发展目标而加倍努力。

81. 联合国还支持对实现千年发展目标开展的关键监测工作。自 2001 年以来，联合国国家工作队在国家一级支持各国政府编制了 400 多份国家和国家以下各级的千年发展目标报告。

82. 若干基金、方案和专门机构的战略计划在核可的关键工作领域中注意到减少贫穷与可持续发展之间的内在联系，并将直接推动消除贫穷。例如，开发署优先协助方案国订立和执行可解决贫穷、不平等和排斥等相互关联问题的发展方针。这种战略愿景需要得到落实。应在战略计划执行情况报告中提供进一步的分析。艾滋病署支持非洲联盟(非盟)制订了一份关于在艾滋病、结核病和疟疾方面的共同责任及全球团结的路线图。这一路线图根据国家优先事项和战略计划，为联合国系统在非洲联盟成员国开展发展业务活动指明了方向。世卫组织第十二个工作方案(2014-2019年)确定了不断变化的政治、经济和体制环境，以及世卫组织在支持其成员国解决发展挑战方面的作用。新的健康议程认识到健康对减少贫穷的重要性，并重点指出健康是可持续发展所有三个层面的先决条件、成果和指标。

B. 加强南南、三角合作和区域合作

83. 南南合作和三角合作的重要性和规模大幅提升。南方新兴经济体前所未有的经济表现、中产阶级不断扩大、电子连接迅速扩展以及活跃的南南贸易和投资流动，促使南南合作迅猛发展。在可持续发展和能力发展等领域，有助于南南合作的三角合作伙伴关系日益增加。

84. 将南南合作和三角合作纳入战略规划主流以及加强各区域委员会与发展集团的联系的工作已取得进展。联合国各机构已加紧努力，通过其关键政策、战略框架、业务活动和预算将南南合作和三角合作主流化。例如，开发署、儿基会、人口基金、教科文组织、项目厅和粮食署的战略计划，粮农组织和劳工组织的工作方案和预算，工发组织的业务战略，都体现了这一点。¹⁵

85. 联合国的召集作用在有关南南合作的问题上得到了进一步的展现。为继续努力推广南南和三角发展办法，联合国系统各组织召开了一系列的高级别会议，以促进政策辩论和知识交流、促进建立共识以及监测政府间促进南南合作和三角合作的各项承诺。

86. 在业务层面上，各基金、方案和专门机构建立了伙伴关系，在各自职权范围内扩大南南合作。对南南合作分析的改善日益得到重视。在过去两年中，联合国系统对各种南南合作活动进行了一系列评估。

87. 联合国各实体编写了一些有影响力的报告，强调南南合作和三角合作在支持南方国家的可持续和公平发展方面不断增长的潜力。

88. 尽管作出了这些努力，但联合国发展系统在加大对南南合作和三角合作的支持方面依然存在挑战。联合国发展系统的规则、条例、程序和业务模式被认为更适合传统的发展合作。

¹⁵ 劳工组织工作方案和预算依据的是 2012 年 3 月通过的“南南合作和三角合作战略”(GB.313/POL/7)。

南南合作举措的范例

- 2013年6月，粮农组织举办了一次高级别论坛，促进非洲、拉丁美洲和亚洲各国交流减少饥饿的良好做法和经验教训。
- 工发组织协助在第20届非洲工业部长会议期间召开高级别圆桌会议，讨论南南合作。
- 世界知识产权组织在开罗和日内瓦就南南合作问题举办了两次区域间会议，讨论知识产权治理、遗传资源、版权、专利和商标方面的问题。
- 2013年5月，亚太经社会汇聚联合国五个区域委员会，一道确定和推广南南合作的良好做法。在经济和社会事务部最近为筹备2014年发展合作论坛在亚的斯亚贝巴、新德里、法国蒙特勒和土耳其伊斯坦布尔举行的会议上，南南合作占据了突出地位。
- 开发署与新兴经济体建立战略伙伴关系，并设立知识和经验分享中心。
- 在儿基会的支持下，印度政府主办了亚洲及太平洋区域国家“第二次儿童权利南南合作高级别会议”，在实现儿童权利方面分享知识，加强合作。
- 粮农组织、巴西技术合作局和巴西农业研究公司通过2013年签署的一项协议，让巴西农业研究公司的专家向粮农组织协助的发展中国家提供技术专门知识。
- 环境署在实施《生物多样性公约》过程中也强化了对南南合作的支持。环境署发起了南南合作交流机制，该机制与英才中心网络有联系，努力实现《公约》的目标，并支持《生物多样性促进发展问题南南合作多年期行动计划》的实施。
- 2013年8月，在艾滋病署、世卫组织、人口基金、儿基会和世界银行支持下，中国-非洲卫生部长级论坛开启了中国和非洲之间卫生合作的新时代。自2011年以来，巴西、俄罗斯联邦、印度和中国与艾滋病署和世卫组织合作，建立了卫生合作平台，并作为优先事项，利用技术转让作为一种手段增强发展中国家的能力。
- 2013年9月，美洲区域卫生部长批准了一项美洲保健发展合作新政策，目标是加强国家间的合作以及区域内和区域间的横向伙伴关系，以积极交流卫生解决办法，可持续地有效处理常见的保健问题，特别是促进普及保健和处理保健的社会决定因素等优先领域问题。

89. 各区域委员会已开始执行大会关于四年度全面政策审查的决议，在区域和国家各级与联合国发展集团和联合国区域协调机制发展更为密切的联系。关于规范

工作，各区域委员会认为其研究和分析工作不是最终产品，而是制定备选循证政策的主要投入，各国可以根据自己的发展情况调整执行。例如，亚太经社会认为其最重要的作用是通过其政府间的机制，制订和执行关于区域一体化、发展筹资和技术转让等问题的区域协定。在这方面，2013年12月亚太经社会召开了一次区域一体化部长级会议，讨论发展中国家在自身的发展中如何以最佳的方式相互援助。

90. 对各区域委员会来说，更加重视区域间南南合作将使各区域委员会能够更有效地处理新出现的挑战，例如为较发达的发展中国家帮助区域内的其他国家提供援助。各区域委员会还协同发展集团，支持制定一个充分利用南南经济关系潜力的政策框架。该框架将指导如何采取更公平、可持续的方式，促进包容性可持续发展，协助各国执行2015年后发展议程。

C. 从救济向发展过渡

91. 联合国发展系统继续在转型期国家中发挥至关重要的作用，在其摆脱危机时提供救济和发展支持。认识到转型期国家复杂的需求，目前正在做出努力提供更多的综合支持，将救济和发展援助相结合，以协调一致的方式满足短期、中期和长期的需要。各基金、方案和专门机构的任务范围广泛，完全适合作为协调一致的联合国国家工作队，共同努力提供能够应对每个转型期国家具体挑战的一系列灵活的支持。虽然大会没有要求开展任何有时限的活动，但联合国系统在落实第67/226号决议方面已经取得了进展。

92. 联合国系统的努力着眼于加强国家能力，为努力向转型期国家的国家努力提供有效、高效和及时的支持，联合国系统制定了“关于冲突后情况下有效利用和发展国家能力的指导说明”，并正在为落实“指导说明”向联合国特派团和联合国国家工作队提供协助。“指导说明”是通过一个包括联合国人道主义、安全和发展各实体的机构间小组，作为全面“文官能力举措”的一部分而制定的。说明审查了通过利用国家能力满足冲突后文官能力需求的各种方式，概述了在冲突后背景下更好地发展和利用本国能力的核心原则和准则以及开发供实地小组使用的的能力评估工具、制定战略和监测成果的计划。

93. “联合国综合评估和规划政策”也是通过一个机构间进程制定的，2013年4月由联合国秘书长核准。这项政策侧重于联合国全系统支持巩固和平的战略对策，更加重视与其他规划进程的联系，包括与国家规划进程的联系。

94. 首协会2013年4月核可了“联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划”。“行动计划”确定了一系列重要措施，以确保联合国系统处理灾害风险，加快全系统支持国家和社区管理灾害风险的行动。联合国10个组织已经或正在进一步将减少灾害风险列为2014-2017年战略计划的优先事项。另外15个组织的工作计划有与减少灾害风险相关的工作流程。联合国系统在联合国减少灾害风

险办公室的领导下共同努力，支持国家一级在发展集团区域小组、驻地协调员和联合国国家工作队的参与下落实该战略。

95. 在发展、和平与安全以及人权之间有着相辅相成联系的背景下，一些联合国国家工作队协助东道国政府加入普遍定期审议等联合国人权机制，并将国际人权标准和义务纳入国家发展战略和进程的主流。

D. 性别平等和增强妇女权能

96. 性别平等和增强妇女权能问题将是 2015 年后议程不可或缺的有机组成部分。虽然性别平等本身是一项重要的发展目标，但它是可持续发展和经济增长的基础之一。大会第 67/226 号决议重申必须大幅度提高对联发援框架各方案性别平等和增强妇女权能相关成果和产出的投资力度。各基金、方案、专门机构和其他联合国实体在进一步将性别平等和增强妇女权能纳入其业务活动方面取得了进展。

全系统性别问题主流化

97. 联合国发展系统采取具体措施，在全系统有效和协调一致地将性别平等主流化，通过启动《联合国全系统行动计划》加强问责制，其中包括联合国能够遵守并期望实现的 15 项共同制度业绩计量的滑动比率。55 个联合国实体根据《全系统计划》提交了第一次报告，形成了联合国系统性别平等和增强妇女权能工作的第一批系统的基准数据以及随后的分析。

98. 分析表明，联合国发展系统作为一个整体在一致性(系统参与机构间性别平等协调机制)和业绩评估(将性别平等评估纳入所有工作人员的核心价值和(或)胜任能力)方面表现最强，在资源分配和性别平等问题方面仍然存在挑战。总体而言，联合国系统在业绩指标评级中达到或超过要求的仅占 31%，接近要求的另占 43%。因此，对于联合国大多数实体来说，到 2017 年达到业绩标准还需要持续不断的努力。在性别平等政策的领域，在提交报告的联合国所有实体中，13%在 2012 年制定了与《全系统计划》相一致的政策或计划，另有 20%预计在 2013 年将这样做。在基金和方案中，86%有性别平等政策，其余的正在努力出台有关政策。妇女署起草了关于制定与《全系统计划》相一致的性别平等政策的指导意见，预计联合国系统大多数实体到 2017 年都将制定出与《全系统计划》相一致的政策。

99. 为了满足战略规划的要求，各实体需要把充分的性别分析以及至少一项具体成果或预期成绩和一项与性别平等和增强妇女权能有关的特定指标纳入其核心战略规划文件。虽然这项指标的评级较好(41%达到或超过要求)，但是联合国系统大多数实体的战略规划文件缺少充分的性别分析，只有 14%的实体把 1 个以上的性别平等指标纳入其核心战略规划文件。然而，更为积极的是，43%未达到或接近该指标要求的实体将为 2014 年及以后制定新的战略规划文件，从而有机会在今后的战略规划文件中更多地关注性别平等问题。

100. 发展集团《性别平等标码指导说明》于 2013 年 9 月由发展集团核可。《指导说明》载有性别平等标码系统的共同原则和标准，目的是指导制定有效和协调一致的联合国系统方法，以跟踪支持性别平等成果的资源。其目的是帮助联合国各实体建立或改善他们的性别平等标码系统。《指导说明》呼吁联合国各实体在使用性别平等标码时，应适用其标准和原则，以便产生在整个联合国系统中有可比性的数据。

最低性别指标

101. 为改善数据收集，联合国统计委员会商定使用由性别统计问题机构间专家组制定的 52 项最低性别指标，作为国家编制和国际汇编性别统计的指南。选择指标所依据的主要标准是指标应针对《北京行动纲要》及近期作出的包括千年发展目标在内的其他国际承诺所确定的主要政策问题。能否获得按性别分列的数据是重大挑战之一，因此需要作为国家一级联合国系统业务活动的组成部分，进一步加大对统计能力发展和监测的投资。统计司开发了一个传播最低性别指标的网络平台。新出现问题咨询小组目前正在审查进一步的指标，并审议是否能在 2014 年在线传播这些指标。此外，目前还主要通过性别平等证据与数据方案，开发和测试衡量资产所有权和创业精神等尚无商定概念的指标的方法。

102. 四年度全面政策审查监测和报告框架包括直接涉及落实大会第 67/226 号决议规定的相关指标。这些指标衡量各基金、方案和专门机构的业务活动中性别平等和增强妇女权能方面的进展，旨在支持联合国发展系统作为性别相关数据一个重要资源的定位，更有效地支持性别平等和增强妇女权能。例如，具体指标衡量有性别平等成果和资源的联发援框架方案的数目、成功实施性别平等记分卡的联合国国家工作队数目以及跟踪和报告使用性别平等标码进行拨款和支出的联合国实体数目。

四. 改善联合国发展系统的运作

A. 改善方案拟定程序

103. 发展集团已经认识到，需要进一步改进联发援框架的方案拟订程序，并鼓励联合国国家工作队方案拟订程序得到精简的基础上编制简化的战略性联发援框架文件。

104. 发展集团正在改进联发援框架，将其作为一个战略规划和注重成果的框架。进一步简化方案拟订程序有助于加强国家自主权，从而使联发援框架文件与国家优先事项更加一致。特别是为了使联合国发展系统为 2015 年后的发展议程作好准备，联发援框架进程必须产生一份战略文件。这份文件将通过加强联合国发展系统在规范和业务方面的联系等途径，体现联合国各个实体在国家一级作为协调一致的联合国发展系统组成部分的增值作用和相对优势。这包括进一步简化

和统一具体机构的方案拟订工具以及更注重各成果小组在国家一级联合拟定和执行方案。

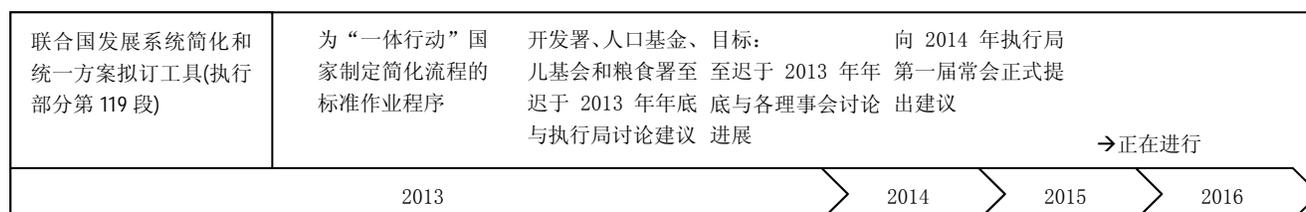
105. 2010 年联发援框架指导方针和最近为希望采用“一体行动”办法的国家制定的联合国发展集团标准作业程序通过使联合国国家方案拟订工具与已有的国家计划和优先事项相一致，强调国家自主权的重要性。两份文件都强调应在发展周期的所有阶段应用方案拟定规范原则，以加强联合国规范和业务活动的一致性，从而使联合国系统更好地回应对于惠及贫困人口和其他边缘化群体的包容、公平、有各方参与、透明和负责的发展进程的需求。特别是通过标准业务程序的“一个方案”部分，联合国发展集团已引入若干工具，在成果层面上支持简化联发援框架，将其作为一个战略性的、注重成果的规划工具，以及在国家层面上支持联合国发展系统的一致性。这些程序对非“一体行动”试点国家和联合方案来说是任选的，联合方案的比例也仍然有限。

统一方案拟订工具，简化国家方案拟订程序

106. 按照大会第 67/226 号决议在这方面采取有时限的行动的要求，各基金和方案已共同研究如何进一步简化和统一具体机构的方案拟定工具和程序，正在以统一具体机构的国家方案拟订手段的格式和简化核准程序为重点制定建议。为了将方案拟订过程缩短为不到一年的时间，使其符合政府周期，各基金和方案正在寻求各自执行局的同意，以便在一个执行局会议期间审查和核准国家方案文件。开发署、人口基金，儿基会和粮食署在 2013 年底之前已经与其执行局讨论了它们的建议，以期在 2014 年第一届常会上正式提出该问题。此外，由于认识到国家方案文件对各具体机构所起到的财政和问责作用，各基金和方案承诺使联发援框架成果和具体机构的国家方案文件成果充分保持一致，以便最大限度地统一具体机构的工具，从而满足加强共同国家方案拟订的要求。

图二十二

与联合国发展援助框架有关的有时限的行动



107. 四年度全面政策审查监测和报告框架中载有若干指标，用来衡量与联发援框架进程有关的进展以及联发援框架文件作为一种促进联合国发展系统在国家一级一致性的战略工具的质量。这包括整合方案拟订原则以及与利益攸关方对联合国在国家一级整体效力的看法有关的若干指标。指标 56 与大会第 67/226 号决

议所要求的上述时限行动直接相关，衡量已经简化和统一具体机构方案拟订工具的联合国实体数目。

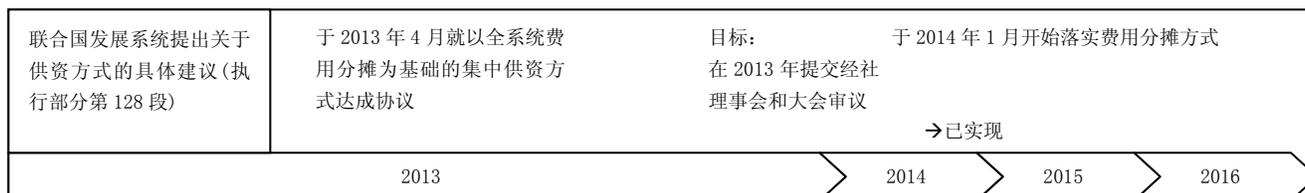
B. 加强驻地协调员制度

108. 驻地协调员制度是一致、协调良好的联合国发展系统的一个重要基石。该制度属于整个联合国发展系统，负责协调联合国在国家一级的业务活动。尤其为了应对 2015 年后发展议程的挑战，联合国发展系统在国家一级的比较优势将取决于若干因素。这些因素包括通过加强驻地协调员的职能来有效协调，进一步将权力由总部下放至各基金、方案和专门机构的代表，以及使驻地协调员有能力对项目 and 方案提出修订，以使其符合联发援框架，及对联发援框架提出修订，以应对国家需求、优先事项和挑战的变化。此外，正如秘书长《人权先行行动计划》所确认的那样，驻地协调员要履行职能，必须具备必要的的能力，得到必要的辅助，以确保在国家一级有效、及时地协调联合国对严重人权问题的反应。

109. 驻地协调员制度的集中供资模式已获通过。应大会第 67/226 号决议要求以及经济及社会理事会的请求，发展集团负责人于 2013 年 4 月达成了一项有关支持驻地协调员制度的集中供资方式的协议。这一供资方式的基础是联合国发展集团所有成员组织全系统费用分摊，并确保驻地协调员有必要、稳定、可预测的资源，以有效履行其任务。发展集团已采取必要措施，从 2014 年 1 月开始实施集中供资方式，一个财务管理系统正在到位。

图二十三

驻地协调员制度有时限的行动



110. 这一集中管理机制将取代目前国家一级十项商定核心协调职能的临时安排及资金和协助的申请程序。费用分摊协议将基于每年全球供资 1.21 亿美元的设想情形，相当于与发展相关的联合国业务活动的 0.8%，其中 8 800 万美元由开发计划署作为“支柱”贡献的一部分提供，3 300 万美元将由包括开发署在内的各参与机构分摊费用。这种费用分摊安排通过提供更多协助，优先重视转型期国家。驻地协调员年度报告制度正在进行修订，以确保透明地报告资金的使用情况。

111. 在预计参与费用分摊的 19 个发展集团成员实体中，10 个实体已确认它们打算提供发展集团 2014 年费用分摊公式中所预见的全部数额，4 个实体已确认它们将开始提供经过削减的数额，3 个实体尚未确认供资。联合国秘书处的供资须由联合国大会审议 2016-2017 年方案预算时核准。由于并非所有发展集团成员实

体都能在 2014 年开始为分摊费用供资，预计在 2014 年和 2015 年的过渡阶段，驻地协调员制度在全球、区域和国家一级将存在资金缺口，在费用分摊方式在 2016 年开始全面运作之前，联合国发展集团为此寻求会员国的持续捐款。

管理和问责制度

112. 除分摊费用外，还在采取其他措施，以加强驻地协调员办公室的能力，如发展集团部署人权顾问的战略，以响应方案国的要求，加强基于人权的发展办法。

113. 虽已注意到，加强驻地协调员职能将提高联合国国家工作队在国家一级的一致性，但这也更加说明需要在开发署和驻地协调员制度的机构职能和全系统职能之间设立“防火墙”，需要联合国国家工作队成员落实相互问责原则。

114. 联合国发展系统响应大会确保充分落实管理和问责制度的要求，已大大推进管理和问责制度的落实，包括防火墙职能。至于与相互问责原则有关的行动，截至 2013 年 10 月，有 10 个组织已全面开展了所有行动，这是一个重要的改进，2012 年据报告只有 5 个组织全面开展了活动。与此同时，并非所有联合国实体都已系统地实施联合国发展集团的规定，这表明有必要进一步加快管理和问责制度的充分制度化。

115. 征聘过程已得到加强，驻地协调员的多样性继续提高。发展集团目前正在加强驻地协调员评估中心，以此为工具，建立一个具备所需技能和资历的合格候选人库。预计新的评估中心将在 2014 年春季开始运作。

116. 驻地协调员的地域、性别和机构多样性继续提高。截至 2013 年 10 月，40% 的驻地协调员为女性，44% 来自南方，40% 来自开发署以外的实体。性别比率和联合国系统代表性为历史最高水平，体现出联合国系统在这方面不断作出的努力。

117. 此外，还在不断加强新选定的驻地协调员的培训和发展，包括通过改进驻地协调员上岗培训课程，使候选人作为其作为驻地协调员、人道主义协调员和指定官员的角色作好准备。发展集团还在制订一项驻地协调员在整个任期内始终学习的提案。

118. 发展集团已经修订了驻地协调员职务说明以及联合国国家工作队行为守则和工作关系指导意见。这是在澄清驻地协调员制度和联合国国家工作队的作用和责任方面向前迈出的重要一步，有助于确保驻地协调员职能的资历规定与方案国的需要、优先事项和挑战更密切地挂钩。

119. 发展集团也在进一步改进驻地协调员和联合国国家工作队的考绩制度，包括不断加强相互问责评估工具以实现共同成果。

120. 必须不断审查管理和问责制度在国家一级的落实情况，包括防火墙的运转，以便在不妨碍联合国国家工作队成员与各自总部的纵向问责制的同时，加强横向问责制。来自联合国各实体的驻地协调员日益多样化，这发出了驻地协调员

制度由更广泛的联合国系统所拥有的积极信号。与此同时，联合国发展系统认识到增加开发署国家主任人数的可能性有限，正在探索改善防火墙运转的各种办法。最近，发展集团已进一步修订驻地协调员的职务说明，详尽阐述了驻地协调员和驻地代表各自的职能。秘书长关于落实四年度全面政策审查的随后报告将继续审查这一问题。

C. 推动简化和统一业务做法

121. 过去三十年来，会员国一直要求联合国系统减少重复职能，在其业务活动中创造更高的组织效率。若干决议强调需要更加统一的行政、财务和人事程序以及统一方案和预算周期。¹⁶ 为了提高效率，降低行政费用，主要目标之一是增加为满足受援国方案需求可动用的资源的比例。此外，要对联合国发展系统重新定位，以应对不断变化的发展格局的挑战，这需要一种更具有成本效益和高度协调的行政辅助系统。

122. 作为方案工作的综合组成部分，各个职能领域的业务活动早已确立其重要地位，并在为加强国家能力作出贡献。例如，现金转移统一办法(现金统转)的实施以及更多地使用国家采购系统的目标在相关领域产生了能力发展的需求。统一业务做法本身不是目的。机构特有的政策和程序随着时间的推移发生了不同的演变，以满足不同业务模式的要求，而且在开发企业资源规划系统方面已经进行了大量投资——这使得统一整个联合国发展系统各实体的业务做法成为一项具有挑战性的任务。虽然统一业务做法的成本和收益须仔细评估，但对那些统一业务做法可显著增加提供服务的质量和成本效益的领域而言，各企业资源规划系统的互操作性是至关重要的。

123. 在最新的四年度全面政策审查决议中，会员国已要求若干意义深远、注重成果、有时限的行动。与此同时，会员国强调，在所产生的交易费用和实施的时间要求方面，这些措施应具有可行性(见图二十四)。

¹⁶ 见大会关于改组联合国系统的经济和社会部门的第 32/197 号决议、关于发展方面的业务活动的第 42/196 号决议、关于与 2000-2001 年两年期方案概算有关的问题的第 54/249 号决议、关于联合国系统发展方面的业务活动三年度全面政策审查的第 59/250 号决议、关于联合国系统发展方面的业务活动三年度全面政策审查的第 62/208 号决议；关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议；以及经济及社会理事会关于执行大会关于联合国系统发展业务活动三年度全面政策审查的第 62/208 号决议的进展情况的 E/2011/L. 35 号决议。

图二十四
简化和统一各机构、基金和方案业务做法有时限的行动

基金/方案向执行局提交合并国家一级支助服务的联合计划(执行部分第152段):	确立业务活动战略	共同联合国服务中心开始在巴西试行	目标: 向执行局 2014 年第一届常委会提交计划 →正在进行	目标: 从 2014 年底起每年向理事会报告所取得的成就
联合国发展系统向理事会提交机构内部进一步合理化的计划(执行部分第 153 段):	基金和方案决定在机构基础上采取这一行动	儿基会、开发署、人口基金和粮食署在 2013 年执行局届会期间报告了初步取得的进展。	目标: 至迟于 2013 年底提出计划 →正在进行	
联合国发展系统缔结规定协议相互有效性的框架协议(执行部分第 154 段):	就共同支助服务建立标准的机构间谅解备忘录		目标: 至迟于 2013 年底缔结协议 →处于正轨	
管理高委会和发展集团提出基于统一条例和细则的支助服务计划(执行部分第 155 段):	管理高委会网络发起在不同的职能领域统一条例和细则、政策和程序的可行性研究		目标: 在 2014 年提出计划 →正在进行	目标: 在 2016 年实施
秘书长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执行局提出建议(执行部分第 159 段):	通过管理高委会设立工作组		目标: 在 2014 年制订制度 →正在进行	
秘书长开展有关各企业资源规划系统互操作性的可行性研究(执行部分第 160 段):	在国际电联秘书长领导下发起研究		目标: 在 2014 年完成可行性研究 →正在进行	目标: 根据可行性研究的结果在 2016 年实现互操作性
联合国发展系统制订支持设立共同房地的战略(执行部分第 161 段):			目标: 至迟于 2013 年底提交经社理事会 →已启动	
2013		2014	2015	2016

124. 2013 年, 发展集团和管理问题高级别委员会继续合作, 协调其在贯彻执行第 67/226 号决议规定方面的作用。

125. 发展集团正在与管理问题高级别委员会紧密配合, 试行业务运营战略。该战略作为一个自愿性框架, 以及“一体行动”标准作业程序中“一体运作”支柱的战略规划工具, 预计将在 11 个国家实施。根据这些试点工作在节约成本和提高效率方面取得的经验和教训, 联合国发展集团计划在 2015 年更新业务运营战略准则。

126. 这一战略是为希望采用“一体行动”办法的国家制定的一个自愿框架。虽然大会在第 67/226 号决议中要求采取的行动并未预想通过一个选择性办法来合

并支助服务及其他措施，联合国发展系统首先在选定国家试行业务运营战略，以便为制订在国家一级合并支助服务的战略和方向奠定基础。

方框 2

在巴西为联合国发展系统建立“一个联合国服务中心”试点项目

- 发展集团/管理问题高级别委员会第一个访问团于 2013 年 5 月部署，目的是分析可联合执行业务活动的潜在领域，以及对具有最高资金比的服务进行优先排序，以最大限度地提高共同开展这些服务的影响。
- 初步分析确定了采购、人力资源、信息和通信技术以及后勤方面的 14 个服务分项。
- 正在结合外包、主导机构和综合服务中心概念的基础上，开展制定“一个联合国服务中心”治理模式的工作。
- 由发展集团和管理问题高级别委员会共同领导的第二个高级别访问团将于 2014 年 2 月部署。

127. 此外，正在进行努力，以推动简化机构内业务做法，以及简化和统一机构间的业务活动，如通过联合国发展系统使用长期协议和统一或联合采购方法，以及使用共享服务中心——在这方面已取得相当大的成就。修建新的联合国共同房地业务准则已经制订并获得联合国共同房地工作组核准。制订一项旨在支持在方案国设立共同房地的工作已经启动，定于 2014 年头两个季度完成。

128. 在 2013 年 3 月第 25 届会议上，管理问题高级别委员会核准了其 2013–2016 年战略计划，其中概述了高委会及其各网络未来三至五年的优先目标。该委员会的战略计划列有执行四年度全面政策审查任务的许多活动。例如，在人力资源职能领域，委员会的工作在国家一级和总部都有重点，主要是通过与国际公务员制度委员会的互动协作，审查联合国系统补偿方案，逐步拟订和实施机构间流动协议，在外地试行统一招聘办法，以及协调设立和实施绩效管理和奖励表彰框架。在信息和通信技术职能领域，信息和通信技术网络已经在国际电信联盟(国际电联)秘书长的领导下，发起了关于企业资源规划系统的全系统互操作性的可行性研究。在采购职能领域，采购网络发起了若干提高共同服务的项目，如由开发署牵头共同采购车辆，以及在日内瓦、罗马、纽约和哥本哈根基于地点的采购合作。

129. 管理问题高级别委员会在制定业务费用的统一定义和费用控制的标准化制度方面的工作，以及在提高首协会网站信息的质量和数量方面的工作，确实是直接根据四年度全面政策审查规定的任务展开的。首协会秘书处正在统一支出和收入定义的基础上不断完善财务统计收集制度，从而提高自动化，改进收集机制

134. 除发展集团外，管理问题高级别委员会也支持“一体行动”的第二阶段的工作。作为 2013-2016 年战略计划的一部分，该委员会专注于“一体行动”办法的一些规定，为此需要采取全系统行动，使国家办事处能加入“一体行动”。这些行动是根据任务要求开展的，即提供更高效、更具成本效益的支助服务以及查明和应对外勤业务合作中的挑战与瓶颈。例如，采购网络在外勤联合采购队方面的工作就直接响应了这样的需求。通过这样的工作，为实现增效的机构间合作变得更加容易，该网络报告称，采购领域合作的许多障碍已经被消除。此外，在人力资源领域，教科文组织主导的当地工作人员招聘项目也将消除“一体行动”面临的障碍。该项目旨在通过合作及能力分享，使联合国国家工作队能够合理安排招聘过程，从而简化本国工作人员的招聘过程。

D. 改善成果管理制

135. 通过采用共同原则和标准格式报告联发援框架成果，发展集团在支持建设成果管理文化方面取得了长足的进步。实施和强制使用发展集团拟订国家方案的成果管理手册更加推动了联合国国家工作队将其业务活动与可计量的结果保持一致。与此同时，通过参与制定标准工作、宣传、能力建设和政策咨询服务等更多上游活动以及参与联合拟订方案，联合国发展系统在不断变化的发展格局中的重新定位在成果归属方面提出了越来越多的挑战。

136. 联合国实体的新战略计划包括更清晰、更稳健的成果框架。为实施一个更稳健、更协调一致的注重成果的方针，开发署、人口基金、儿基会、项目厅、粮食署和妇女署 2014-2017 年期间新战略计划和世卫组织 2014-2019 年期间总体工作方案包括具有完整成果链和指标的更清晰、更稳健的成果框架。这些包括为有效实施四年度全面政策审查制定的共同指标。通过制定战略计划，各基金和方案直接回应了大会在第 67/226 号决议中关于改善对全系统成果的规划、计量、监测和报告的要求。各基金和方案各战略计划执行情况年度报告将汇报四年度全面政策审查执行进展情况。

图二十六
有时限的行动成果管理

秘书长向经济及社会理事会报告着重的成果情况(执行部分第 169 段)		目标: 2013 年作出说明并向经社理事会提交报告	目标: 2014 年实施 →进展中
联合国发展系统推动实施成果框架并与会员国讨论(执行部分第 170 段)	目标: 自 2013 年起进行协商	2014-2017 年战略计划, 包括开发署、人口基金、儿基会、粮食署和妇女署制定的稳健的成果框架	目标: 自 2014 年起每年报告 →进展中
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> 2013 2014 2015 2016 </div>			

137. 除了联合国各个实体在成果管理框架方面的工作外，发展集团正在为国家一级协调一致的业务活动制定一个新的监测和评价框架。该框架可加强联合国发展系统的能力，以汇报结果、将结果计量标准化并确定有助于降低国家成本的趋势和做法，以便在其他国家予以采用。

全系统评价发展方面的业务活动

138. 今年早些时候全系统独立评价联合国发展业务活动的政策草案拟订后，会员国在 11 月大会第二委员会非正式磋商期间举行了协商。达成的协议是在全系统开展两个独立的试点评价，即对联发援框架的各种评价进行元评价和综合分析，特别注重消除贫穷问题，并评价联合国发展系统为支持实现千年发展目标和其他国际商定发展目标协助加强国家统计分析和数据收集能力的作用。

139. 一旦调集必要的预算外资金，即在联合检查组设立一个秘书处，负责协调开展两个试点评价。自 2014 年 1 月起将试行全系统独立评价的新政策三年。按照设想，大会在 2016 年四年度全面政策审查期间将审查这一政策和两个试点评价的结果。临时协调机制也被要求向经济及社会理事会 2015 年实质性会议报告这方面的进展情况。

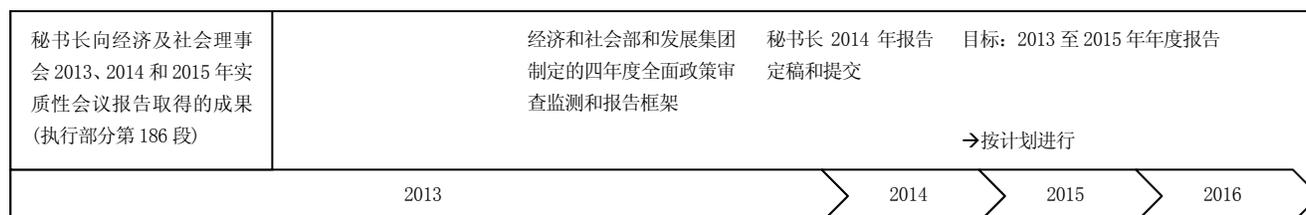
五. 监测和后续行动

140. 经济及社会理事会第 2013/5 号决议要求秘书长与所有相关实体密切协商，制定和实施一个全面、一致、高效地监测和报告四年度全面政策审查的框架。针对这一要求，经济和社会事务部和发展集团共同制定了协调一致的单一综合四年度全面政策审查监测和报告框架。

141. 经济和社会事务部组织了发展集团四年度全面政策审查工作组的全系统协商和协作进程，并由儿基会协调发展集团的贡献，制定了这一框架。联合国所有实体都应邀为制定这一框架作出贡献，包括在 2013 年 10 月组织的为期两天的务虚会上这样做。

图二十七

有时限的行动监测和后续行动



142. 制定新框架时适用三个标准。首先，没有任务被排除在外。重点是着眼于行动的任务和可计量的行动。对于在技术上不能以指标形式体现的任务，则要通过调查、研究、案头审查和其他数据收集相关办法来衡量进展情况。在某些情况下，本着经济及社会理事会决议规定的简化精神，有同样目标的两、三个段落用一个指标来体现。

143. 第二，指标应在技术上可靠，能经得起时间的考验。各项指标均经过了多轮迭代，而且，不同实体的实务领域专家还做了审核。

144. 第三，进行数据收集和监测工作时应注意让联合国系统的费用保持最低水平。因此，数据收集将尽可能依托现有信息来源。

145. 因此，最终的四年度全面政策审查框架包含 99 项指标，与秘书长 2013 年向经济及社会理事会提交的报告所述框架和发展集团行动计划提出的共计 207 项指标相比显著减少(见附件二)。各基金和方案战略计划的共同指标得到了充分反映，有时限的行动受到特别注意。其余基线和目标将于 2014 年初填入。监测框架遵循大会第 67/226 号决议的架构。框架将现有报告和补充调查相结合，有一个更清晰的方法并确定了数据收集来源，以跟踪进展情况，并作为秘书长向经济及社会理事会提交的四年度全面政策审查执行情况报告的基础。跟踪结果不仅应表明进展情况，还应明确指出挑战和机遇。

146. 监测框架将作为秘书长今后关于四年度全面政策审查执行情况报告的依据。秘书长的四年度全面政策审查年度监测报告依赖各种数据和信息来源。发展集团和经济和社会事务部开展的调查、分析研究和案头审查正在予以审查和修订，以便与四年度全面政策审查监测和报告框架保持一致。

147. 大会第 67/226 号决议要求秘书长自 2013 年起分别提交关于筹资和四年度全面政策审查执行情况的两个年度报告。随后，经济及社会理事会决议决定将这两份报告合为单一的出版物。同一决议还责成联合国各基金和方案在其关于战略计划的年度报告中报告四年度全面政策审查执行情况，这些年度报告于 6 月提交各自执行局。

148. 各基金和方案简化和统一了报告，以降低交易成本。将拟订单一报告以整合四年度全面政策审查执行进展情况和战略计划执行进展情况。这份由执行主任提交的单一年度报告取代先前要求的两份单独的报告，并推动战略计划进展，将其作为实施四年度全面政策审查的一个组成部分。这已纳入了儿基会、开发署、人口基金、项目厅和粮食署各执行局的工作方案。妇女署也在将大会第 64/289 号决议规定的业务年度报告与其战略计划报告相统一。

149. 大会第 68/1 号决议决定，发展业务活动部分的会议将在联合国系统各基金和方案执行局第一届常会之后立即举行。通过这一转变，理事会预计将加强其

对联合国发展系统的指导和协调，这应涵盖执行大会制订的政策方面的目标、优先事项和战略，包括四年度全面政策审查。这一调整也会使理事会能够在历年开始时及时向联合国系统提供指导，并更好地与国家政策制定者互动。

150. 由于这一调整，秘书长今后关于四年度全面政策审查执行情况的报告将于1月提交。各基金和方案的年度报告要到5月或6月才提交，在编制这一部分的内容时尚未收到这些报告。尽管如此，磋商已经开始，探讨如何体现各基金和方案以最低额外费用取得的进展情况。

六. 结论

151. 总之，大会第67/226号决议确立了评估联合国发展业务活动的效力、效率和一致性的新标准。通过该决议，大会提出了全面的改革议程，重视改革，要求采取着眼于结果的有时限的具体行动。自该决议在2012年12月获得通过以来，联合国发展系统在贯彻落实要求和建议方面取得了显著进展。

152. 通过经济和社会事务部与发展集团密切合作领导的全系统协商进程，单一的协调一致的四年度全面政策审查监测和报告框架的订立确定了执行决议的结构化重要办法。通过这一框架，联合国发展系统为可计量的、着眼于结果的所有相关领域制定了一组共同商定的指标。

153. 除了致力于跟踪对照新的四年度全面政策审查监测和报告框架的进展情况外，各基金和方案以及若干专门机构已经将2014-2017年战略计划内容和时间安排与四年度全面政策审查保持一致。通过在各自战略计划中体现四年度全面政策审查的优先事项外，联合国各实体将四年度全面政策审查进程与各自战略和着眼于结果的规划直接挂钩，这是在联合国系统内实现更大一致性的重大一步。

154. 为希望采用“一体行动”办法的国家制定和通过标准作业程序是一个重要的里程碑，为与那些按照关于四年度全面政策审查的决议拟订的改革议程保持一致的联合国国家工作队提供了具体灵活的解决方案。在业务活动领域，标准作业程序提出的解决方案包括实施广泛的共同支助服务。基于这些概念，发展集团直接跟进大会的要求，目前正在巴西试点建立“一个联合国”服务中心。

155. 然而，关于四年度全面政策审查的决议的初步后续行动也显示，若干影响深远的改革措施对联合国各个实体和整个联合国发展系统提出了重大挑战。特别是，及时统一法规和规章及政策和程序以及随后合并国家层面支助服务的要求，涉及各个实体的纵深组织架构。有必要讨论对整个联合国发展系统的一些要求的可行性，并确定在哪些情况下交易成本可能超出了保持一致的中长期利益。

156. 尽管取得了积极进展，但联合国仍处于有挑战性的筹资环境。过去20年，流向发展中国家的其他形式的资金超过了全球官方发展援助总额。2012年，对发

展中国家的外国直接投资是 7 030 亿美元，¹⁸ 2011 年流入发展中国家的工人汇款达到 1 960 亿美元。此外，2011 年，私人善款流量总额约为 590 亿美元。¹⁹ 考虑到这一点，对仍然是最大的多边合作伙伴的联合国发展业务活动的供资共计 239 亿美元，只占全球官方发展援助总额的 17%。与此同时，总体上同官方发展援助非常类似的是，对联合国发展业务活动和联合国发展相关活动的供资呈增长放缓趋势，在全球金融危机后尤其如此。用于发展业务活动的核心资金比率实际上从 1997 年的 48% 降至 2012 年的 28%，因而，围绕费用回收和必要数额的问题更为关键。尽管最近制定了新的费用回收框架，而且这些框架提高了各实体方案和非方案费用的透明度和可比性，但是，一些主要基金和方案的前瞻性开支计划表明，收回全部费用的目标仍有待实现。

157. 四年度全面政策审查的有效后续行动须在不断演变的 2015 年后发展议程的框架内展开。2015 年后发展议程预计以平衡的方式整合可持续发展的三个层面，力争制定一个具有普遍性、适用于所有国家的框架和一套目标（见大会第 68/6 号决议）。这样一个议程将对发展合作产生重大影响，总体上支持实施工作，特别是支持联合国发展系统的作用和战略方向。

158. 尽管有了一个全面框架和一个开创性的关于四年度全面政策审查的决议，但联合国发展业务系统仍将不得不作出重大变革以便更适于已发生变化的发展合作格局和 2015 年后发展议程。

159. 最近的政府间进程规划了行动方针，以改善全系统政策及实施工作的一致性。

160. 在经济及社会理事会和大会的主持下，高级别政治论坛的任务是，在政治上领导和指导可持续发展工作，并为此提出建议，跟进并审查履行各项可持续发展承诺的进展，在最高政治层面加强对可持续发展三个层面的整合。

161. 一个愿景是，经济及社会理事会应成为范围更广的联合国发展系统的中心点，在联合国系统内实现更大的一致性，有更多的集体思维。²⁰ 受这一愿景驱动，最近的改革进程加强了经社理事会作为协调联合国发展系统活动的中央机制。这一愿景是经过更新的业务活动部分的基础，业务活动部分的会议将制定实施四年度全面政策审查的目标、优先事项和战略。通过在日历年伊始就进行政策讨论，并更好地与各首都的国家政策制定者互动，不断变化的周期将使理事会能够向联合国发展系统及时提供相关指导。

¹⁸ 贸发会议《世界投资报告》，2013 年。

¹⁹ 全球慈善和汇款指数，2013 年。

²⁰ 审查大会第 61/16 号决议执行情况共同召集人的报告见 (A/67/975, 附件)，以及“启发思考”题为的会议室文件。

162. 在联合国发展系统加快其在业务一致性、效率和问责方面的工作时，全系统需要在政策一致性方面作出内部反思，并适应整个全球环境和新的发展合作格局的变化。这场辩论恰逢其时。

163. 变革的势头强劲。至关重要的是，这些变革由联合国发展系统协商一致地进行，以确保尽可能满足需要。

附件一

关于定义、数据来源和覆盖面的技术说明

1. 构成联合国发展系统的各实体没有共同商定“发展方面的业务活动”、“捐款”等关键词的定义。
2. 本报告着手弥补这一不足，将发展方面的业务活动界定为联合国发展系统各实体促进发展中国家和经济转型国家可持续发展和福祉的活动。这些活动包括与长期发展有关的活动和以人道主义援助为重点的活动，并涉及那些有这方面具体任务的联合国基金、方案、专门机构和部厅的工作。本报告分析所用数据以及联合国发展业务活动的捐款和支出的其他资料可查阅关于四年度全面政策审查的网页。^a
3. 各专门机构在同经合组织/发援会协商的基础上，采用系数来衡量摊款或经常预算捐款中用于发展方面业务活动的份额。对于工发组织、世卫组织、劳工组织、教科文组织、粮农组织等机构而言，这一份额非常之大(见表 1)。

表 1

被界定用于联合国发展方面业务活动的摊款或经常预算捐款的百分比

联合国实体	百分比
粮农组织	51
原子能机构	33
民航组织	—
劳工组织	60
海事组织	—
国际电联	18
教科文组织	60
工发组织	100
世旅组织	—
万国邮联	16
世卫组织	76
知识产权组织	3
气象组织	4

4. 联合国许多实体在对捐款进行分类时不采用“核心”和“非核心”这种用语。为全系统编写报告的目的，上述所有用语均被归为“核心”和“非核心”资金，

^a 见 www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml。

前者指未指定用途的资金，完全由联合国各实体及其理事会斟酌使用，后者指捐助方规定具体地点、专题、活动及业务的专用资金。

5. 由于各基金、方案和专门机构采用不同的业务模式，因此很难在联合国发展系统内采用“核心”和“非核心”的统一用语。相反，拟采用一种更加务实的办法，把这些用语同本报告采用的用语对应起来(见表 2)，从而明确表明它们之间的联系。

表 2
各实体用以表示核心和非核心捐款的用语

核心	实体	非核心	实体
经常资源	开发署、 ^a 资发基金、妇女署、志愿人员方案、儿基会、人口基金	其他资源	开发署、资发基金、妇女署、志愿人员方案、儿基会、人口基金
多边捐款	粮食署	定向多边捐款	粮食署
经常预算	近东救济工程处、经济和社会事务部、人居署、贸发会议、国贸中心	项目和紧急呼吁	近东救济工程处
未指定用途的捐款	难民署、 ^a 人道主义事务协调厅、 ^a 农发基金、人权高专办	专用捐款	农发基金、人道主义事务协调厅、环境署、人居署、人权高专办
		严格指定用途	难民署、经合组织/发援会
		不严格指定用途	难民署、经合组织/发援会
环境基金	环境署 ^a		
核心资源	艾滋病署、经合组织/发援会	预算外捐款	艾滋病署、贸发会议、经济和社会事务部、国贸中心、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、教科文组织、工发组织、万国邮联、世旅组织、知识产权组织、气象组织、非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、西亚经社会
普通用途基金	毒品和犯罪问题办公室 ^a	专门用途基金	毒品和犯罪问题办公室
分摊的预算	粮农组织、国际民航组织、劳工组织、国际电联、教科文组织、工发组织、万国邮联、世旅组织、世卫组织、知识产权组织、气象组织、非洲经委会、欧洲经委会、	自愿捐款-核心	世卫组织

核心	实体	非核心	实体
	拉加经委会、亚太经社会、 西亚经社会		
技术合作基金	原子能机构、 ^a 海事组织 ^a	自愿捐款-指定 用途	世卫组织
核心自愿捐款账户	世卫组织		

^a 也接受经常预算捐款。

6. 按照大会第 63/311 号决议的规定，捐款和支出数据来自首协会管理的财务数据库和报告系统。

7. 在一些情况下，无法通过首协会的财务数据库获得数据。人权高专办和人道主义事务协调厅的捐款和支出数据取自它们的年度报告。经济和社会事务部、贸发会议、国贸中心和 5 个区域委员会的供资数据是通过一个单独的调查问卷收集的。多捐助方信托基金的数据直接取自开发署多伙伴信托基金办公室网关。^b

8. 本报告在分析对比联合国发展方面的业务活动和其他发展援助时，数次提到官方发展援助。目前有两种官方发展援助(不包括债务减免)，均由经合组织/发援会界定：仅由经合组织/发援会各国政府提供的官方发展援助(2012 年：1 235 亿美元)和官方发展援助总额(2012 年：1 324 亿美元)。官方发展援助总额包括不是经合组织/发援会成员的国家上报给经合组织/发援会的援助额。须说明一点，上述两种官方发展援助都没有全面反映发展合作的情况。^c 官方发展援助数据取自经合组织统计数据库^d中发援会和贷方报告制度的数据。

9. 在本报告中，按实值进行的比较和趋势分析依据的是以经合组织/发援会公布的减缩指数计算的 2010 年定值美元表示的数额。确定减缩指数时考虑到了通货膨胀和汇率变动的综合影响。

10. 捐款数据是指联合国系统各组织在特定日历年度从各国政府和其他公共及私营来源收到的用于发展方面业务活动的实际资金。联合国系统各实体之间的资源划拨数据尽可能不包括在内，以避免双重计算。支出数据表示联合国系统各组织为发展中国家发展方面业务活动提供的支助。除非另有说明，捐款和支出以现值美元计算。

11. 报告采用的名称和列出的信息并不意味着联合国秘书处对某个国家、领土、城市或地区或其行政当局的法律地位或其边境或边界的划定表示任何意见。报告采用的“国家”一词有时根据具体情况也指领土或地区。表示年份的日期之间的连接号是指整个所涉期间，包括起始和终了年份。

^b 见 <http://mptf.undp.org/>。

^c 在这方面，秘书处估计，2011 年私人资金流量约为 250 亿美元，南南发展合作资金为 161 至 190 亿美元，因此，发展合作总额已增加到约 1 750 亿美元。

^d 见 www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm。

附件二

四年度全面政策审查监测报告框架

序号	大会 第 67/226 号决议 执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
二						
发展方面业务活动的筹资						
二. A. 一般原则						
1	24	联合国发展方面业务活动的总体供资	首协会财务数据库和报告系	每年统		238.79 亿美元
2	11, 24	联合国发展业务活动占官方发展援助总额的百分比	(a) 首协会财务数据库和报 (b) 经合组织统计	每年告系统;		
3	11, 24	联合国发展业务活动占多边官方发展援助总额的百分比	(a) 首协会财务数据库和报 (b) 经合组织统计	每年告系统;		
4	24, 33, 77	非经合组织/发援会国家供资总额(不包括当地资源)	首协会财务数据库和报告系	每年统		11.93 亿美元
5	24, 33, 77	非经合组织/发援会国家的供资额占全球南南合作资金估计总额(不包括当地资源)的百分比	(a) 首协会财务数据库和报 (b) 国际发展合作报告	每年告系统;		
6	24, 37	非国家伙伴供资总额	首协会财务数据库和报告系	每年统		59.46 亿美元
7	24, 37	非国家伙伴为联合国发展业务活动供资总额的百分比	首协会财务数据库和报告系	每年统		
二. B. 加强总体供资, 特别是核心资源						
8	25, 33	联合国发展业务活动的核心资金总额	首协会财务数据库和报告系	每年统		67.09 亿美元
9	26, 29	政府为与发展有关的活动提供的核心资金(不包括当地资源)百分比	首协会财务数据库和报告系	每年统		
10	27, 28, 44	与发展有关的活动非核心资源用于全球、区域和国家各级的集合、专题和联合供资机制的百分比	(a) 首协会财务 数据库 和 (b) 根据文件编写的研究报告	每年报告系统;		
11	118, 124(g), 135, 141	20%以上的联合国资金用于联合方案并要接受集合或过手和(或)多捐助方信托基金资金管理安排(而不是并行供资)的方案国家的百分比	驻地协调员和(或)联合国国 家工作队的调查	每两年一次		

序号	大会 第 67/226 号决议 执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
12	35	2014 年向理事机构报告关于旨在扩大捐助者基础的具体措施的联合国实体的数目	(a) 经济和社会事务部的总部调查; (b) 各基金和方案的年度报告	一次(2014 年)		
13	39	到 2014 年界定了核心资源必要数额概念共同原则的联合国基金和方案 i 的数目	(a) 经济和社会事务部的总部调查; (b) 各基金和方案的年度报告	一次(2014 年)		

二. C. 提高资源可预测性和质量

14	41	把所有预期核心与非核心资源纳入一个综合预算框架的联合国实体的数目	经济和社会事务部的总部调查	每年		
15	42	在国家一级实施共同预算框架的联合国国家工作队的百分比	驻地协调员年度报告	每年		
16	24, 33, 40	核心捐款与前一年相比变化至少 20% 的基金和方案 10 大捐助方捐款额的百分比	首协会财务 数据库和报告系统	每年		
17	46	2014 年在各自理事机构举行了关于如何资助新战略规划周期中商定的发展成果的有条理对话的联合国实体的数目	机构的年度报告酌情参照经济和社会事务部的总部调查	一次(2014 年)		
18a	10, 11, 13, 19, 30	用于最不发达国家的国家一级方案核心支出(不包括当地资源)的百分比	首协会财务数据库和报告系统;	每年	56.5%(2011)	52.6%(2012)
18b		用于最不发达国家的国家一级方案总支出(不包括当地资源)的百分比				

二. D. 确保全额费用回收

19	47, 53	到 2013 年年底采用了统一费用回收框架的联合国实体的数目	根据文件编写的研究报告	每年		
20(a)	43, 48, 51, 53	各基金和方案用于方案活动的发展活动核心支出总额的百分比	机构年度报告	每年	64.4%(2011)	92.7%(2011)
20(b)		各基金和方案用于方案活动的发展活动非核心支出总额的百分比				
21(a)	43, 48, 51, 53	各专门机构和联合国其他实体用于方案活动的发展活动核心支出总额的百分比	经济和社会事务部的总部调查	每年	69.1%(2011)	83.1%(2011)
21(b)		各专门机构和联合国其他实体用于方案活动的发展活动非核心支出总额的百分比				
22	54	在定期财务报告中汇报费用回收金额的联合国实体的数目	机构的年度报告酌情参照经济和社会事务部的总部调查	每年		

大会 第 67/226 号决议 序号	执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
三						
联合国业务活动对国家能力发展和发展实效的贡献						
三. A. 能力建设和发展						
23	14, 57-63	切实处理国家能力发展问题的新的联发 援框架(或同等规划文书)的百分比	发展集团区域小组(同行支 持小组)的案头审查			
24	57-63	“非常赞同”联合国系统发展国家能力的 工作有效的方案国政府的百分比	方案国调查	每两年一次	24.1%(2012)	
25	64	“非常赞同”联合国系统尽可能利用国家 监测和报告系统的方案国政府的百分比	方案国调查	每两年一次	52.8%	
26	64, 66	“非常赞同”联合国系统尽可能避免利用 平行执行单位的国家的百分比	方案国调查	每两年一次		
27	63	用于衡量在制定能力发展成果方面的进 展情况的共同办法和框架	发展集团/联发援框架方案 拟订网络			
28	63	采用发展集团共同能力衡量办法(制定 妥善时)的各机构国家办事处的平均百 分比	机构的年度报告酌情参照经 济和社会事务部的总部调查			
29	14, 15	发展集团成员的战略计划所反映的可持 续发展三个层面	机构的年度报告酌情参照经 济和社会事务部的总部调查。			
三. B 消除贫穷						
30	70, 71	切实处理消除贫穷问题的新联发援框架 的百分比	案头审查			
31	19, 73	“非常赞同”联合国对消除多层次贫穷和 实现 IDG 具有“重要”贡献的方案国政府 百分比	方案国调查	双年度	待定	待定
三. C. 南南合作和国家能力发展						
32	74, 77	将南南合作纳入战略计划的联合国实体 的数目	机构的年度报告酌情参照经 济和社会事务部的总部调查	每年	待定	100%
33	74, 77	在战略计划中积极报告南南合作情况的 联合国实体的数目	机构的年度报告酌情参照经 济和社会事务部的总部调查			
34	74, 77	切实处理南南合作和三角合作问题的联 发援框架的百分比	案头审查	每年	待定	100%
三. D. 性别平等和赋予妇女权能						
35	81, 85, 88, 91	包含促进性别平等的具体成果和资源的 新联发援框架的百分比	发展集团区域小组(同行支 持小组)的案头审查	每年	暂缺	

序号	大会 第 67/226 号决议 执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
36	81, 82, 83, 85	在性别平等记分卡至少一半的领域达到最低标准(评级 4)的利用性别平等记分卡国家的百分比	待定(驻地协调员调查或驻地协调员年度报告妇女署)	每年		
37	8689	使用性别平等标记跟踪和报告拨款和支出情况的联合国实体的数目	性别平等和增强妇女权能全系统行动计划	每年	待定	
38	83, 90	联合国统计委员会制定并认可的供全系统使用的一套最基本的性别指标		一次		
39	86, 92	在一般事务人员和高级员额职等(P-4及以上)实现了性别平衡的实体的数目	性别平等和增强妇女权能全系统行动计划	每年	待定	
40	87	对性别平等和妇女赋权问题全系统行动计划的效力、增值效应和影响的全系统评价的状况	联合检查组	一次(2016年)		

三. E 从救济向发展过渡

41	93, 94	已有效整合灾害和气候风险的新联发援助框架的百分比	发展集团区域小组(同行支持小组)的案头审查	每年		
42	93, 94, 108-110	每两年报告一次关于减少灾害风险进展情况的方案国的百分比。	联合国减少灾害风险办公室	每年		
43	104, 105	与布雷顿森林机构等主要伙伴达成了关于应对危机的协定/安排/倡议的国家的数目	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查或年度报告	每年		
44	107	秘书处各实体与联合国发展系统核准标准文书, 以支持联合国特派团所在国家的联合方案拟订和业务行动	统筹指导小组/经济和社会事务部的总部调查	每年		
45	102	具备由国家主导协调对国家过渡优先事项的支持的包容性机制的国家数目	驻地协调员年度报告	每年		

四

改善联合国发展系统的运作

四. A. 联合国发展援助框架

46	4, 5, 7, 12, 21, 113, 114	国家联合指导委员会(或类似机构)在过去 12 个月中进行了年度联发援助框架(或类似文件)审查的方案国的百分比	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查	每年	36.7%(2012)	
47	130((b), 171	过去四年里向国家政府提交了一份联发援助框架进度报告(或每年为 Da0 提交报告)的联合国国家工作队的百分比	驻地协调员年度报告	双年度		

序号	大会 第 67/226 号决议 执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
48	9, 13	非常赞同联合国促进民间社会和国家非政府组织参与国家发展进程的工作有效或非常有效方案国政府百分比	方案国政府调查	双年度	待定	
49	9, 12, 20, 114, 124 (i)	“非常赞同”联合国“尽可能”与民间社会和国家非政府组织合作的民间社会组织百分比	民间社会组织调查	每四年	44.1 (2012)	
50	5, 7, 12, 113, 115	认为联合国活动与本国需求和优先事项“非常一致”或“一致”的政府的百分比	方案国调查	双年度	待定	
51	18, 116	“满意”或“非常满意”联合国从 NRA 等整个 UJ 系统提供相关专门知识的能力的政府的百分比	方案国调查	双年度	[TBC]	
52	23, 58	表示在国家分析阶段已充分利用分类数据(即收入水平、性别、年龄、残疾、少数群体(族裔、宗教、语言等)和土著人民)的联合国国家工作队的百分比	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查		待定	
53	23	依照发展集团关于将残疾人权利纳入联合国国家一级方案拟订工作的指导说明提及满足残疾人需求的新联发援框架的百分比	发展集团区域小组(同行支 每年 持小组)的案头审查			
54	58	将立足人权的方针作为新联发援框架主要方案的联合国国家工作队的百分比	发展集团区域小组(同行支 双年度 持小组)的案头审查			
55	14	依照发展集团方案编制指南将可持续发展作为战略优先领域的新联发援框架的百分比	发展集团区域小组(同行支 持小组)的案头审查			
56	119	已简化并统一针对具体机构的方案拟订工具(请说明工具类型)的联合国实体的数目	联合国总部机构调查和机构 年度报告			
57	117, 119	联发援框架编制进程所需的月数	经济和社会事务部的总部调 查			
58	117, 120	“非常”或“在一定程度上”赞同联合国各机构在国家一级有明确分工的方案国政府的百分比	方案国调查		52.8% (2012)	
59	117	“非常赞同”联发援框架或其他联合国规划框架有助于改善成果重点的方案国政府的百分比	方案国调查		47.7% 2012)	
60	121	规划和预算编制周期与四年度全面政策审查时间保持一致的联合国机构的数目	经济和社会事务部的总部调 查		待定	

		大会 第 67/226 号决议				
序号	执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
四. B 驻地协调员制度						
61	42, 124, (h), 130(a), 130(c), 131	充分执行 M&A 系统的下列要素:	发展业务协调办公室在总 部收集的数据、 驻地协调员和(或)联合国 国家工作队的调查以及开 发署	每年		
61(a)		- 修订国家工作队成员职务说明、确认 驻地协调员作用的联合国实体的百 分比				
61(b)		- 确认有义务向驻地协调员报告关于 机构领导的联发援框架/一体方案构 成部分的资源调动和方案执行情况 的联合国实体的百分比				
61(c)		- 将驻地协调员的意见纳入联合国国 家工作队考绩制度的联合国实体的 百分比				
61(d)		- 将国家工作队的成果纳入机构代表 考绩制度的联合国实体的百分比				
61(e)		- 与驻地协调员/驻地代表签署了授权 信(针对资源调动等事项)的开发署 国家主任的百分比				
62	124	女性驻地协调员的百分比	发展业务协调办公室收集数 据	每年		
63	124	来自方案国的驻地协调员的百分比	发展业务协调办公室收集数 据	每年		
64	125	认为联合国工作人员(机构主管)“兼备 所需的能力和才干, 包括高质量政策和 方案咨询和高水平领导技能”的政府的 百分比	方案国调查	每两年一次		
65	128	充分执行分摊成本安排的联合国实体的 数目	发展业务协调办公室财务管 理系统	每年		
66	128	向 2013 年经济及社会理事会和大会提 交的关于驻地协调员制度筹资模式的提 案	发展集团	一次(2013 年)		
67(a)	128	为驻地协调员制度提供的现金捐款	发展业务协调办公室(资金 管理)和机构年度报告	每年		
67(b)		为驻地协调员制度提供的实物捐助	待定	待定		

序号	大会 第 67/226 号决议 执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
68	124 (a), 124 (b), 127 (c)	审查和改进驻地协调员评估中心, 旨在最终引进高素质的领导人	发展业务协调办公室	一次		
69	124 (j)	具备机构“非常适当”的授权、能够代表机构决策的联合国国家工作队的百分比	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查	每年		

四. C. “一体行动”

70	134	“一体行动”国家的数目	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查	每年		待定
71	134	采用标准作业程序组成部分的国家的数目	驻地协调员年度报告	每年		
72	130 (b)	提交联合国国家成果年度报告的国家的百分比	驻地协调员年度报告			
73	138	考虑采用“一体行动”、并满意驻地协调员/国家工作队为使其作出关于“一体行动”的知情决定而提供的信息的方案国的百分比	方案国调查			
74	141	表示已经得到总部关于 Da0 的有效支持的驻地协调员/国家工作队的数目				
75 (a)	137	发展集团核定总部的行动计划, 以应对阻碍“一体行动”国家充分利用“一体行动”办法的增效益处的各项挑战和瓶颈, 尤其是总部这样做	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查			
75 (b)		发展集团执行总部的行动计划, 以应对阻碍“一体行动”国家充分利用“一体行动”办法的增效益处的各项挑战和瓶颈, 尤其是总部这样做				
76	143 和 经济及社会理事会第 2014/5 号决议	审查和核准 2014 年“一体行动”国家向经济及社会理事会提交的共同国家方案文件的备选方案				2014

四. D. 区域层面

77	146, 149	区域协调机制/发展集团区域小组旨在倡导关键发展问题的联合区域共同立场(文件)的数目	区域协调机制/发展集团区域小组的工作计划和报告	每年		
78	148, 149	“非常赞同”“认为同行支助小组为联发援框架制定工作提供了帮助的联合国国家工作队的百分比	国家工作队/驻地协调员调查	每年		

序号	大会 第 67/226 号决议 执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
79	146-150	指出区域协调机制为处理与国家有关的最重要优先区域/分区域问题提供了有效支持的驻地协调员和联合国国家工作队的百分比	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查			
80	146-150	指出区域发展集团为处理与国家有关的最重要优先区域/分区域问题提供了有效支持的驻地协调员或联合国国家工作队的百分比	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查			
81	146-150	指出区域委员会为处理与国家有关的最重要优先区域/分区域问题提供了有效支持的驻地协调员/联合国国家工作队的百分比	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查			

四. E 简化和统一业务流程

82	161	2013 年年底之前制定发展集团战略, 以支持在希望加以采用的方案国建立共同房地	发展集团报告(共同房舍问题工作队)			
83	152	2014 年向理事机构提交国家一级综合共同支助计划, 所涉领域包括财务管理、人力资源、采购、信息和通信技术及其他服务	机构年度报告			
84	155	管理问题高级别委员会和联合国发展集团提交统一全系统所有业务职能领域的条例、细则、政策和程序的计划, 供经济及社会理事会 2014 年底审查	发展集团/管理问题高级别委员会报告			
85	159	2014 年提交的关于业务费用共同定义以及共同(和标准化)费用控制系统的提案	机构的年度报告, 酌情参照经济和社会事务部的总部调查。			
86	156	联合国资助的年度采购有 25% 或 25% 以上由政府进行的国家的百分比	业务管理小组调查			
87(a)	160	关于建立企业资源规划系统互操作性的可行性研究的报告	管理问题高级别委员会报告	一次		
87(b)	160	关于在 2016 年充分实现企业资源规划系统互操作性方面的进展的报告	管理问题高级别委员会的报告	一次(2016 年)		
88(a)	152, 154	执行共同事务的国家数目	驻地协调员年度报告和机构年度报告	每年		
88(b)		执行共同长期协定的国家数目				
88(c)		落实统一采购办法的国家数目				

大会 第 67/226 号决议	序号	执行部分段落	指标	来源/收集方法	频率	基线	目标
	88(d)		落实共同人力资源管理的国家数目				
	88(e)		落实信息和通信服务的国家数目				
	88(f)		落实财务管理服务的国家数目				
	89	64, 152	完全遵守现金转移统一办法的国家的百分比	现金转移统一办法咨询委员会	每年		
	90	153	2013 年年底向理事机构提交关于机构内部业务工作合理化的计划的联合国实体的数目	机构年度报告			

四. F. 成果管理制

	91	171	编制年度成果报告的非“一体行动”联合国国家工作队的百分比	驻地协调员和(或)联合国国家工作队的调查			
	92	166, 168	采用发展集团成果管理制手册中列出的共同成果管理制工具和原则的联合国实体的数目	经济和社会事务部的总部调查			
	93	170	为 2014 年战略计划执行制定了明确有力的成果框架的联合国实体的数目	战略计划和国家方案文件的案头审查			
	94	172	联合国全系统报告成果管理制和全系统成果情况, 供 2016 年底之前审查	联合检查组			
	95(a)	166	致力于成果管理制和 M&E 工作的国家一级工作人员总数的平均百分比	驻地协调员年度报告 经济和社会事务部的总部调查			
	95(b)		致力于成果管理制和 M&E 工作的总部工作人员总数的平均百分比				

四. G. 评价发展方面的业务活动

	96	173	具备包含评价执行情况和管理层答复的评价跟踪系统的实体数目	经济和社会事务部的总部调查	每年		
	97	181	制定全系统独立评价政策, 并提交供 2013 年经社理事会讨论的试行全系统评价提案	经济及社会理事会报告/最新情况	一次(2013 年)		
	98	175	非常赞同联合国为加强国家评价能力做出了贡献的方案国的百分比	经济和社会事务部的方案国调查	双年度		
	99	182	联发援框架评价获得管理层答复的百分比(来自联发援框架小组)	驻地协调员年度报告	每年		

a 在本框架中, 妇女署暂被归类为“联合国各基金和方案机构”, 尽管承认妇女署既非基金, 也非方案, 而是联合国一个实体。