



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
22 April 2019
Chinese
Original: English

大会

第七十四届会议

暂定项目表* 项目 23(a)

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

2019 年届会

2018 年 7 月 26 日至 2019 年 7 月 24 日

议程项目 7(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：大会和
经济及社会理事会政策建议的后续行动

执行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 71/243 号决议，2019 年：供资分析

秘书长的报告

摘要

本增编所载分析是根据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 71/243 号决议提交的，其中以 2017 年为重点，概述了发展方面业务活动的总体供资状况，包括审查了在应对该决议以及大会第 72/279 号决议所强调的供资挑战方面取得的进展。

* A/74/50。



目录

| | 页次 |
|-----------------------|----|
| 一. 供资数量和质量 | 3 |
| A. 概览和趋势 | 3 |
| B. 分摊负担 | 7 |
| C. 供资质量 | 9 |
| 二. 资源分配 | 16 |
| A. 支出概览 | 16 |
| B. 方案国之间的资源分配情况 | 17 |
| C. 处境特殊国家的支出情况 | 22 |
| 三. 资金流动的透明度 | 23 |
| A. 全系统透明度 | 23 |
| B. 成本回收 | 25 |

注：本文件中使用的任何名称并不意味着联合国秘书处就任何国家、领土、地区或其当局的法律地位，或者就其边境或边界的划分表达任何意见。

一. 供资数量和质量

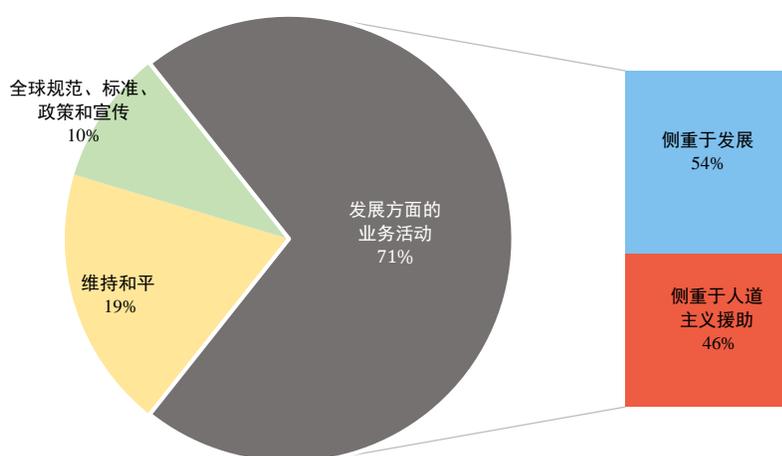
A. 概览和趋势

联合国发展方面业务活动的背景

1. 2017 年发展方面业务活动的支出为 343 亿美元，约占联合国全系统所有活动 483 亿美元支出的 71%。维持和平行动在支出总额中的占比略低于五分之一，全球规范和标准制定、政策、宣传及其他职能则构成剩余的 10%(见图一)。

图一

2017 年联合国全系统活动筹资情况



2. 2017 年对发展方面业务活动的捐款达到 336 亿美元，¹ 相当于官方发展援助总额的 23.3%。自 2002 年以来，发展方面业务活动供资增长率与全球总体官方发展援助的增长轨迹相似。但在 2013 至 2017 年这五年中，联合国发展系统² 的供资增长率超过了官方发展援助的增长率。在 15 年期间，对联合国发展系统核心供资的增长速度明显慢于官方发展援助(见图二)。

¹ 这一数额略不同于 2017 年联合国发展系统的支出 343 亿美元，因为捐款不一定是在收到捐款的同一年支出。

² 在本附件中，“联合国发展系统”是指 43 个从事发展方面业务活动、而且有资格接受官方发展援助的联合国实体。

图二

2002-2016 年官方发展援助增长情况和联合国发展方面业务活动供资情况



3. 图二显示，多边官方发展援助的增速快于一般官方发展援助(与联合国发展方面业务活动的供资增速大致相同)。全球纵向基金，特别是全球疫苗和免疫联盟、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金以及亚洲基础设施投资银行的增长是多边官方发展援助增加的首要因素。全球基金已迅速变得更加引人注目，并使联合国发展系统许多实体在不断壮大的多边体系中面临更多竞争。

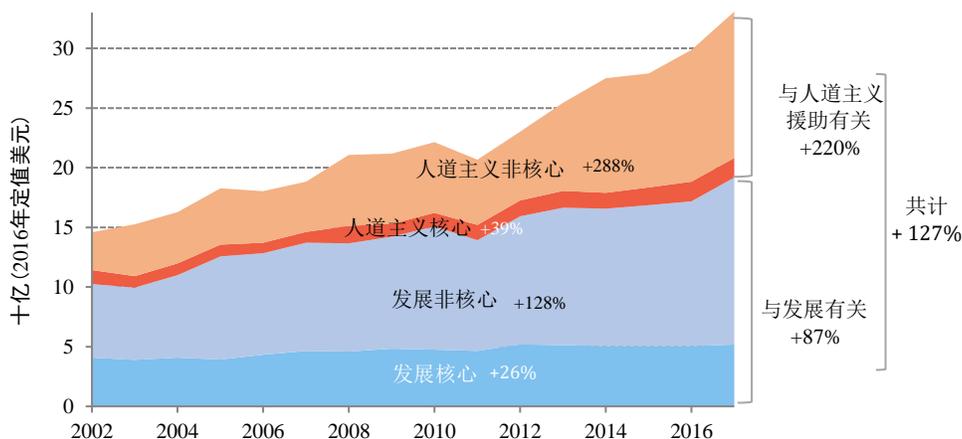
核心和非核心供资趋势

4. 2017 年发展方面业务活动收到 336 亿美元供资，比 2016 年增加了 12.6%，其中核心供资增加 3.4%，非核心供资增加 15.3%，导致核心供资在供资总额中的占比从 22.4% 下降到历史最低的 20.6%。

5. 图三显示，从长期看存在类似的模式。从 2007 到 2016 年，联合国发展系统的非核心供资几乎翻了一倍，而核心供资的增速约为非核心供资的五分之一。用于人道主义援助活动的非核心供资特别强劲，增长了 185%，十年间几乎增至三倍。与发展有关的活动的核心供资在同一时期增长了 8%。

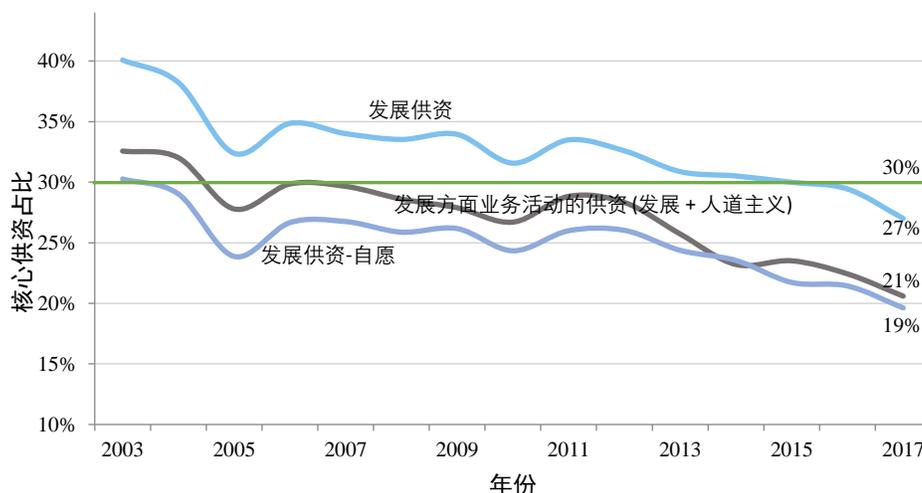
图三

2007-2016 年联合国发展方面业务活动的供资随时间推移的变化情况



6. 核心供资的占比降至历史最低，是供资举措的关键催化剂(见 A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1)。图四显示了核心资源在供资总额中的占比趋势以及在扣除人道主义供资和摊款后的占比趋势。由于对人道主义活动的供资往往具有非核心性质，而且如图三所示，人道主义活动在发展系统总体活动中的占比不断提高，因此，供资活动的性质是促成核心资源占比下降的一个因素。

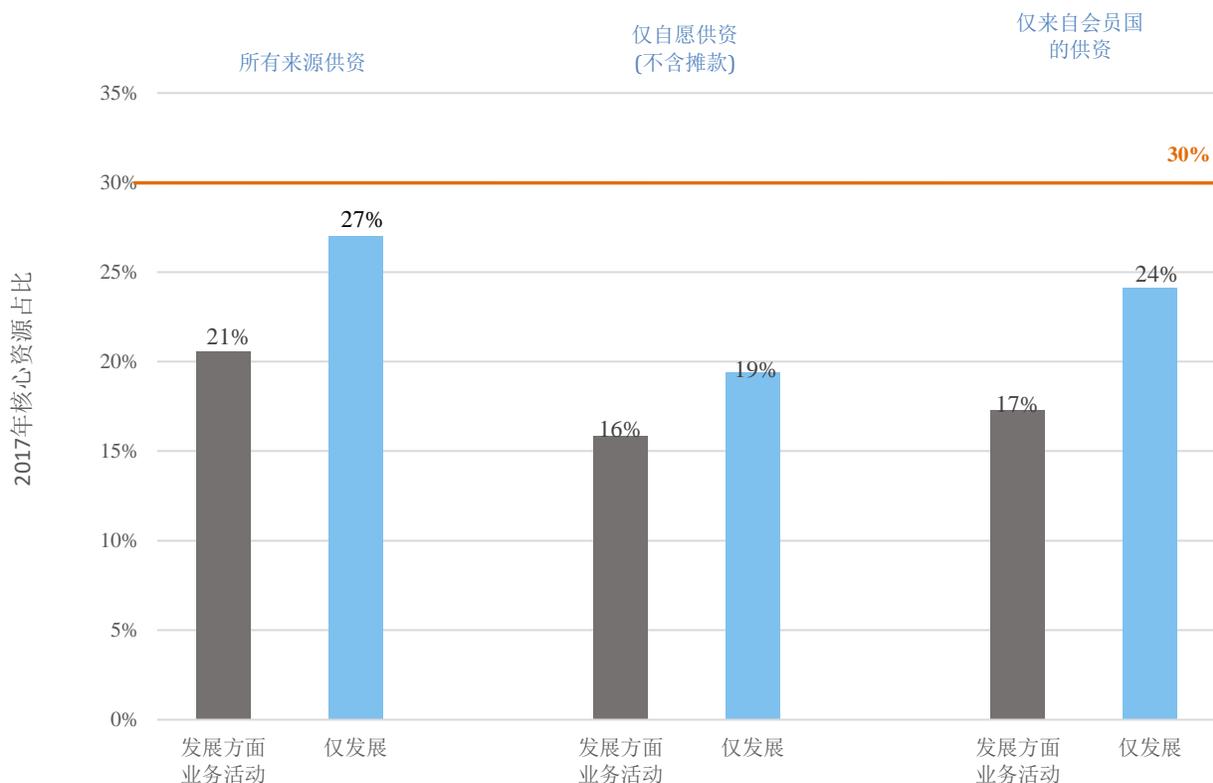
图四
核心资源占比趋势



7. 供资契约规定，到 2023 年，发展活动 30%的自愿供资应由核心资源组成(同上，第 18 段)。发展活动自愿供资中的核心资源占比最后一次超过 30%是在 2003 年，而 2017 年为 19.4%。在纳入摊款后，发展活动有 27%的供资是以核心资源为形式。

8. 促成这一下降的另一个因素是来自欧洲联盟委员会、全球基金、私营部门和非政府组织的资源迅速增长，而且几乎全是非核心供资。不过，如图五所示，来自会员国的自愿供资只有 17%是核心资源，扣除人道主义供资后则为 24%。此外，会员国捐款中的核心资源占比一直在下降。经济合作与发展组织发展援助委员会近期开展的一项调查对会员国增加指定用途资金的原因作了部分解释。调查发现，发展援助委员会成员国在国内对其资源使用方式进行了越来越多的审查，并对多边组织效率低下感到关切。这突显了供资契约的重要性，因为联合国发展系统各实体在其中承诺将更加清晰地说明通过交托给它们的资源取得了什么成就，并致力于实现增效。

图五
2017 年核心资源在供资中的占比



供资在各实体的分布情况

9. 供资集中在联合国发展系统相对少数的几个实体。2016 年，前八名(世界粮食计划署(粮食署)、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、世界卫生组织、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国人口基金)占到所有捐款的 83%。发展系统其他 35 个实体占到发展方面业务活动供资的剩余 17%。

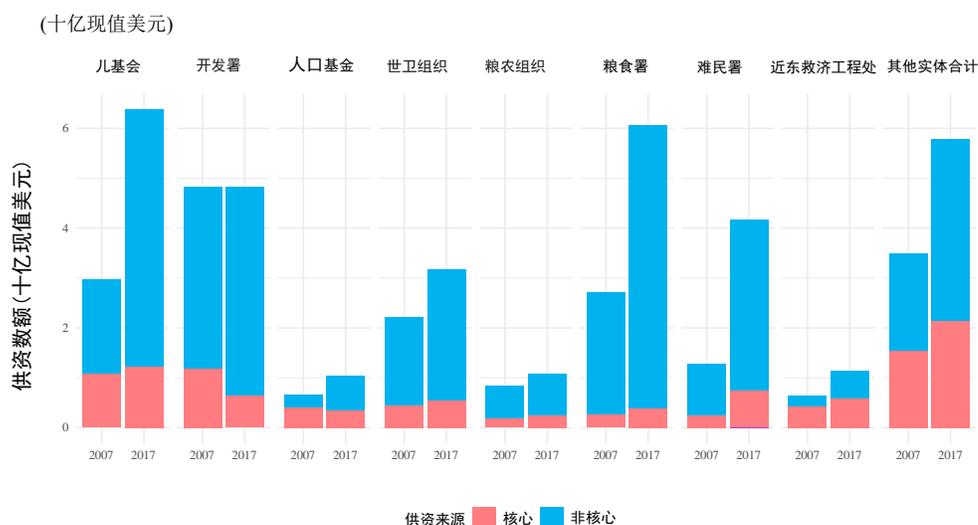
10. 图六显示了 2017 年联合国发展系统八大实体相对于 2007 年收到的核心和非核心捐款。所有这些实体的非核心捐款都有大幅增加。主要从事人道主义活动的三个实体(粮食署、难民署和近东救济工程处)的核心供资也有显著增长，儿基会因为受益于包括私人捐助方在内的相对多样化的核心捐助方群体，其核心供资也是同样的情况。

11. 从全系统范围看，只有九个实体收到的自愿捐款³ 有 30%以上是没有指定用途的核心供资，这给许多实体带来了挑战，因为它限制了各实体在战略计划中向

³ 不包括摊款。

供资不足地区调配资金的能力。这是供资契约的核心问题，特别是承诺 4 的核心问题。⁴

图六
对主要实体的供资趋势



12. 近些年来，气候变化影响造成的人道主义灾难增加以及冲突的增加，都使得核心与非核心资源之间的不平衡日益加剧(因为人道主义供资往往大多具有非核心性质)。除此之外，几十年来，会员国越来越多地将其供资指定用于与发展有关的活动。供资契约旨在扭转这一长期趋势，在核心与非核心资源之间达致更好的平衡，以便联合国发展系统各实体能够有效实现其战略目标，并提供《2030 年可持续发展议程》所要求的通盘发展解决方案。

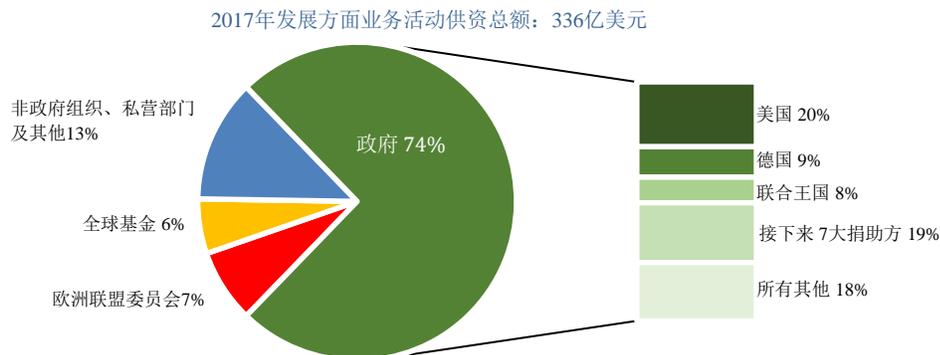
B. 分摊负担

13. 政府捐助方占到发展方面业务活动供资的近四分之三(见图七)。第二大捐助方组别包括非政府组织和私营部门，占到 2017 年供资的 13% 以上，与 2011 年这一组捐助方占比 8% 相比大幅增加。这一现实突显了联合国发展系统各实体对私营部门和其他非国家捐助方提供的资金进行透明和全面报告的重要性。

14. 2017 年剩余捐款来自其他多边渠道，包括在供资总额中占比超过 7% 的欧洲联盟委员会以及占比 6% 的全球基金。通过这两个渠道的供资在仅仅三年时间内就有大幅增加，从 2014 年共计 26 亿美元增至 2017 年共计 44 亿美元。

⁴ 在承诺 4 中，会员国承诺为可持续发展集团各实体在各自战略计划中阐述的具体需求以及联合国发展援助框架在国家一级的供资需求提供可预测的资金(见 A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1, 第 57 段)。

图七
2017年主要的供资来源组别



15. 大会在第 71/243 号决议中敦促联合国发展系统各实体探索扩大和丰富捐助方基础的各种选项。在发展系统 28 个实体当中，有 23 个表示每年都向其理事机构报告扩大捐助方基础的具体措施，包括所有 9 个联合国基金和方案以及对调查作出答复的 9 个专门机构中的 7 个。

16. 对联合国发展系统的政府捐助严重依赖少数几个国家。2017 年，美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和德国这三个捐助方占到各国政府对发展方面业务活动供资总额的一半，仅七个捐助方就占到政府捐款总额的三分之二以上。

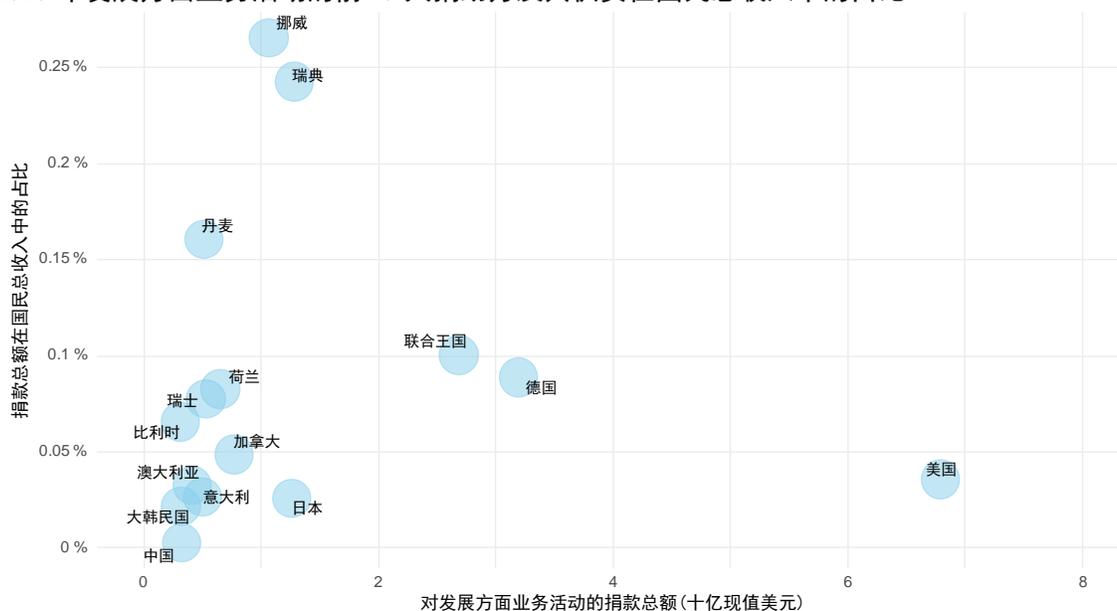
17. 同样，对发展活动的自愿核心供资也高度依赖少数几个捐助方。2017 年，前五大捐助方占到各国政府自愿核心供资的 50%。

18. 扩大联合国发展系统的捐助方基础是供资契约的一个关键目标，也是会员国的一项承诺。为兑现这一承诺，会员国将把捐助方基础扩展到机构间集合基金、特定实体专题基金和面向驻地协调员系统的特殊用途信托基金。目标是到 2021 年实现 100 个会员国向机构间集合基金捐款、50 个会员国向特定实体专题基金捐款、100 个会员国向驻地协调员系统预算捐款。作为交换，可持续发展集团各实体承诺在各自报告中更妥善细分的统计数据，以便更大程度地展示谁在提供资金以及如何扩大供资的影响力。

19. 图八显示了前 15 大政府捐助方及其捐款在国民总收入中的占比，表明即使在主要捐助方当中也存在显著差异，不仅提供的资源数量不同，其供资在国民总收入中的占比也有很大差异。有四个国家，即挪威、瑞典、丹麦和联合王国，将其国民总收入的至少 0.1%用于为联合国发展方面的业务活动提供资金。

图八

2017 年发展方面业务活动的前 15 大捐助方及其供资在国民总收入中的占比



20. 2017 年，方案国向联合国发展系统提供了 33.5 亿美元，其中包括用于资助本国方案的 18.4 亿美元当地资源。扣除当地资源后，方案国为发展方面业务活动捐助了 15.5 亿美元，与 2016 年相比大幅增加 12%，但与 2015 年的捐助额相当。

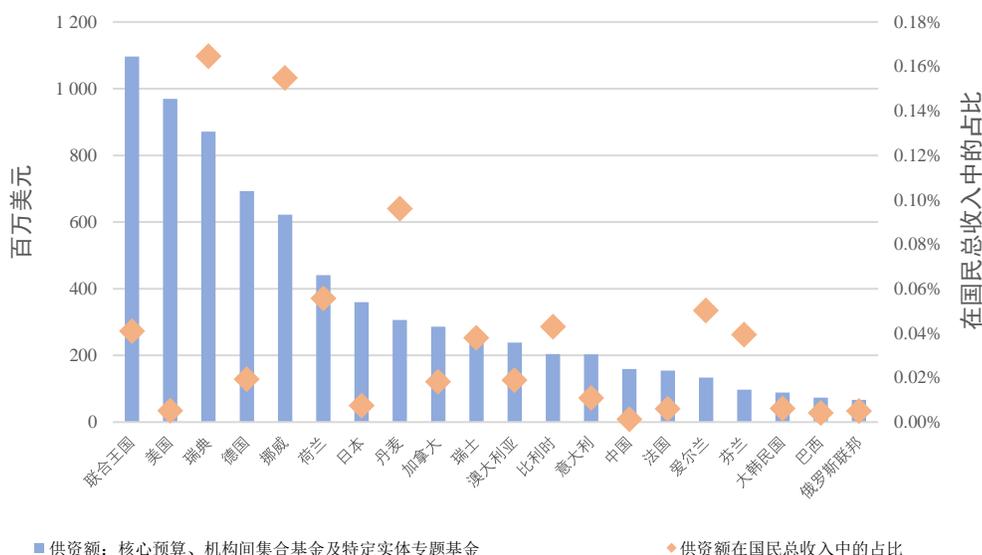
21. 2017 年来自方案国的核心供资共计 6.07 亿美元，与 2016 年相比增加 23%。扣除当地资源后，核心捐款占到捐款额 15.5 亿美元的 39%。

22. 总体而言，鉴于来自私营部门、非政府组织、欧洲联盟委员会和全球基金的供资迅速增加以及一些方案国提供了可观捐款，有充分迹象显示联合国发展系统的捐助方基础正在扩大。但这一进展非常缓慢，因为目前仍占供资大头的政府捐助方基础丝毫没有扩大。大部分供资严重依赖少数几国政府，也使得发展系统很容易受到这些政府内部可能出现的任何政策变动的的影响。

C. 供资质量

23. 供资契约强调了联合国发展系统各实体为实现其战略计划的具体要求以及为会员国提供更加统筹的支助所需的三类供资，即核心供资、对机构间集合基金的供资以及对特定实体专题基金的供资。图九显示了 2017 年为这三种类型合并供资最多的会员国及其供资额在本国国民总收入中的占比。

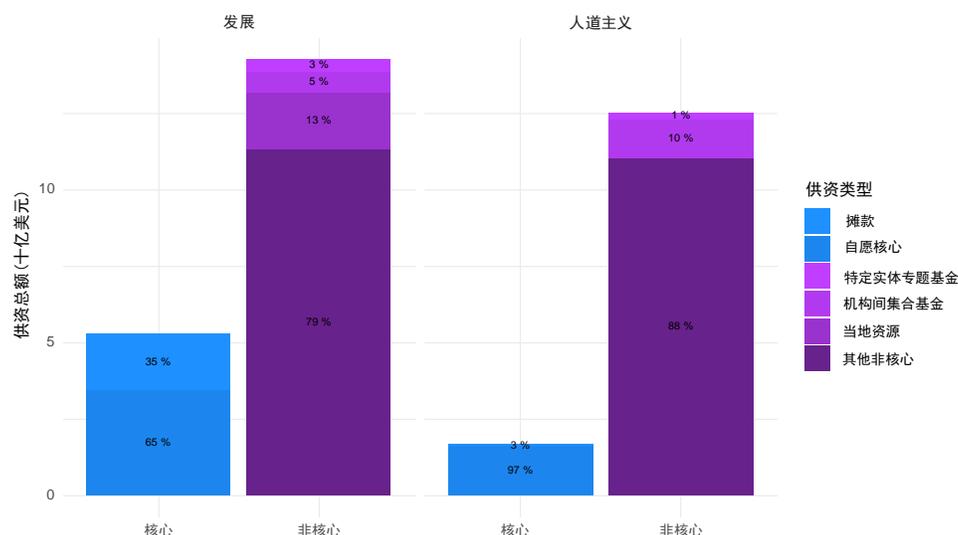
图九
2017 年对核心预算、机构间集合基金和特定实体专题基金的主要捐助方



24. 大会在关于四年度全面政策审查的决议中注意到需要提高非核心供资的质量。在供资契约中，通过机构间集合基金和特定实体专题基金为发展活动提供非核心资源的目标占比是 2023 年分别达到 10%和 6%。如图十所示，2017 年这两项占比分别为 5%和 3%。将 92%的非核心资源指定用于某个实体的特定发展活动或项目使统筹办法化为泡影，而且常常导致业务成本增加，资源支离破碎。

25. 关于人道主义活动的供资，如图十所示，2017 年的自愿非核心资源有 10%是通过机构间集合基金提供。人道主义活动不适用供资契约，但却在四年期全面政策审查的范围之内。开展人道主义活动的联合国实体一再强调，必须拥有灵活供资、包括集合供资，才能在战略计划和人道主义呼吁所覆盖的各个领域适当分配资源。

图十
2017 年发展方面业务活动的供资类型



机构间集合基金

26. 机构间集合基金是一种多实体供资机制，旨在支持明确界定的方案范围及其有关成果，所使用的是由联合国基金管理人持有的共同混合、非指定用途捐款。联合国在作出资金分配决定和基金管理方面发挥主导作用。因此，此类基金是一种更为灵活的非核心捐款，发展系统各实体可将其用于联合商定的优先方案。

27. 机构间集合基金加强了联合国发展系统的协调、协作和连贯一致。在近期会员国与发展系统各实体的供资对话期间，各方认识到可持续发展目标的不可分割和相互关联性质强化了对更灵活、更可预测和更统筹的机构间融资的需求。各方在讨论后承诺将通过机构间集合基金提供的非核心资源占比翻倍。

28. 图十一概览了对机构间集合基金的捐款趋势，包括按主题分列的绝对数量以及在非核心捐款总额中的占比。2017 年有 65% 的机构间集合基金捐款流向以人道主义为重点的基金，其余则流向与发展有关的基金。

29. 2018 年关于四年度全面政策审查的报告指出，2009 至 2016 年对机构间集合基金的供资并无显著增长(A/73/63-E/2018/8，第 47 段)。但是，2017 和 2018 年⁵对机构间集合基金的供资明显增加，其中 2017 年捐款额比 2016 年增加了 19%，2018 年估计将比 2017 年再增加 25%。

30. 2016 至 2018 年的情况不同寻常，对发展集合基金的供资增速要快于对人道主义机构间集合基金的供资。在该期间，对机构间发展集合基金的捐款增加了 72%。

⁵ 2018 年为初步数据。

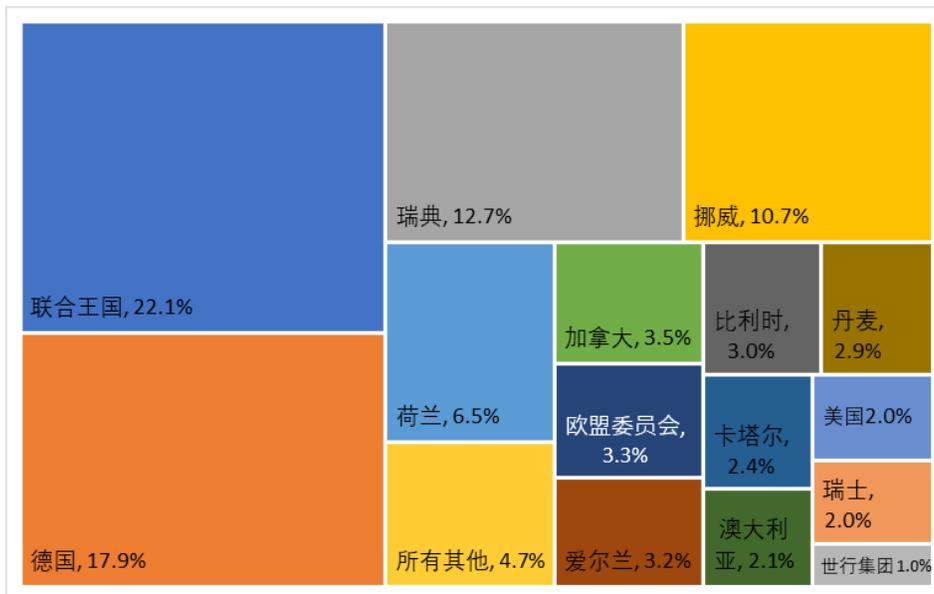
图十一
对联合国机构间集合基金的捐款情况，按主题分列



31. 近期对机构间集合基金的供资趋势显示，供资契约所述在 2023 年达到 34 亿美元的目标有望实现。总体而言，非核心捐款的增长态势是这样的：如果将对机构间集合基金的捐款视为在非核心捐款总额中的占比，2016 至 2017 年通过机构间集合基金提供的非核心供资占比并无显著变化。因此，供资契约所述目标是通过机构间集合基金为发展活动提供的非核心供资占比翻倍，从 5% 提高到 10%，这是一个比绝对数量增加一倍更为宏伟的目标。

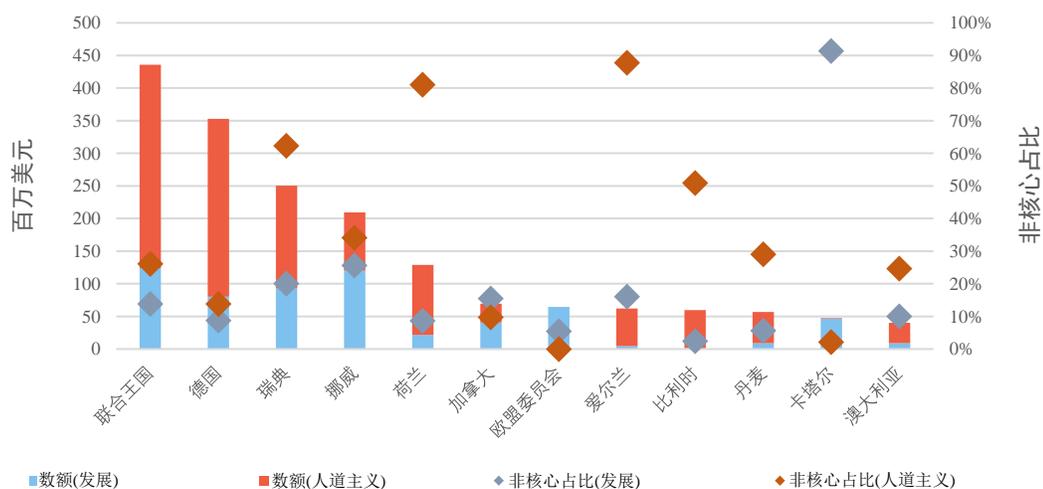
32. 虽然 2017 年对联合国机构间集合基金的供资有所增加，但这些资金总体上仍然严重依赖少数几个捐助方。德国、荷兰、挪威、瑞典和联合王国这五个最大捐助方已占到捐款总额的 70%。图十二列出了 2017 年在机构间集合基金供资中占比至少 1% 的所有捐助方。

图十二
2017 年对机构间集合基金的最大捐助方



33. 如图十三所示，2017 年机构间集合基金的前 12 大捐助方总计占到供资总额的 90%，其中 7 个捐助方将其对发展活动非核心捐款的至少 10% 提供给了集合基金，9 个捐助方将其对人道主义活动非核心捐款的至少 10% 提供给了集合基金。在所有捐助方当中，2017 年有 13 个捐助方将其对发展活动非核心捐款的至少 10% 提供给了机构间集合基金。⁶

图十三
对机构间集合基金供资数额最大的捐助方



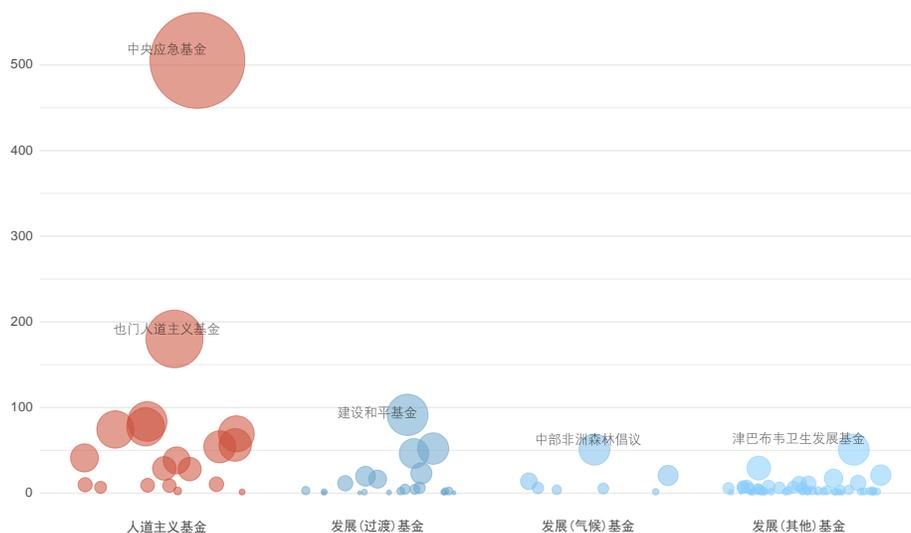
⁶ 澳大利亚、加拿大、爱尔兰、以色列、列支敦士登、利比里亚、立陶宛、挪威、卡塔尔、斯洛伐克、瑞典、联合国和巴哈马。

34. 机构间集合基金可抵消严格指定用途的非核心捐款所带来的一些不太积极的影响，这也是此类基金在近期商定的供资契约中占据显要位置的原因。不过，机构间集合资金需要大规模供资，因为与核心资源和其他形式的非核心资源相比，此类基金可能会增加联合国发展系统各实体的业务成本，例如设置和协调成本。机构间集合基金需要强有力的管理和设计，才能确保吸引足够资源来获取规模经济的好处。此外，还必须加强不同基金之间的协调，以减少重复的风险。作为供资契约的组成部分，发展系统各实体已承诺通过确保拥有一套共同的管理功能，来提高与发展有关的机构间集合基金的效率和有效性(承诺 14)。

35. 图十四显示了 2017 年 20 亿美元捐款在 101 个机构间集合基金之间的分配情况。与 2017 年每个基金吸引的资源数量相对应的圆圈大小表明，供资高度集中在少数几个大型基金。中央应急基金和也门人道主义基金这两个最大基金占到捐款总额的 35%。而在图表的另一端，50 个最小基金只占到捐款总额的 5%，平均每个基金 190 万美元。

图十四
2017 年对机构间集合基金的捐款情况，按主题分列

(百万美元)



36. 图十四还显示，吸引大量资源的基金往往以人道主义为重点，大多数较小的基金则侧重于发展。在最大的 9 个基金中，8 个是人道主义基金，2017 年占到机构间集合基金资源总额的 56%。总共 101 个基金中有 82 个以发展为重点，共计吸引到 7.06 亿美元资源，相当于机构间集合基金资源总额的 35%。其余 65% 则归 19 个人道主义基金所有。

新的机构间集合基金

37. 在全球一级开发的 2030 年可持续发展议程联合基金将推动筹集《2030 年议程》所需的资金。该联合基金吸取了其他机构间集合基金、特别是合力交付成果

基金的经验教训，鼓励采用新办法制定、实施和维持国家政策，为实现可持续发展目标吸引资金。联合基金为纠正国家政策中与可持续发展目标的不一致之处提供专才，并协助各国为支持可扩展的投资、建模以及有助于为实现可持续发展目标进行投资的举措做好准备。

38. 联合基金是针对联合国发展系统的未来提出的一项不可或缺的建议，全体会员国每年应向联合基金提供 2.9 亿美元的资金。自 2017 年 6 月启动以来，到 2018 年底，该基金已收到总额超过 4610 万美元的捐款。

39. 另一个新的集合供资机制是 2017 年 9 月联合国和欧洲联盟为处理暴力侵害妇女和女童问题而推出的聚光灯倡议。到 2019 年初，欧洲联盟提供了 1.466 亿美元，阿尔巴尼亚也提供了 5000 美元，分配给了发展系统的 9 个实体。

特定实体专题基金

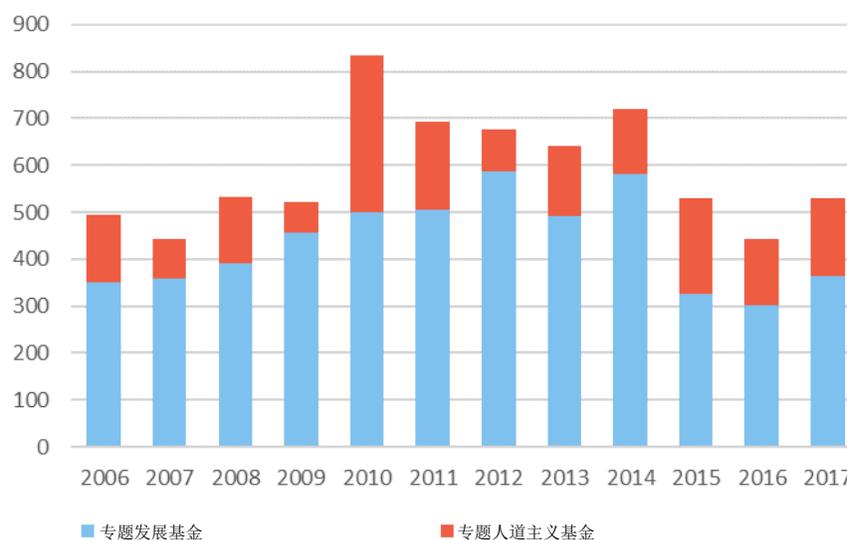
40. 特定实体专题基金是一种单一实体供资机制，旨在支持联合国发展系统某个实体在战略计划内的高级别成果。该实体担任基金管理人，决定基金分配，并且是收到的所有捐款的唯一实施者。此类基金提供更大的灵活性，有助于发展系统各实体填补各自战略计划中供资不足的领域，因为相关资源被指定用于宽泛的专题窗口，而不是具体的项目。

41. 2017 年对特定实体专题基金的捐款总额为 5.57 亿美元，比 2016 年增加 25%。但这一数额低于 2010 至 2014 年期间每年的捐款数额(见图十五)。供资契约将发展活动非核心捐款的 6% 设定为对特定实体专题基金的捐款目标。2017 年基线为 2.8%。

图十五

2006 至 2017 年对特定实体专题基金的供资数额

(百万美元)



42. 在 2017 年捐给特定实体专题基金的 5.57 亿美元当中，70%流向以发展为重点的基金，另外 30%流向以人道主义为重点的基金。私营部门是这些捐款的最大来源，占 2017 年全系统捐款总额的近三分之一。特定实体专题基金的三个最大政府捐助方是丹麦、挪威和联合王国。

43. 总之，最近几年对机构间集合基金和特定实体专题基金的捐款都有显著增加。这两类基金在经济及社会理事会就联合国发展系统较长期定位、四年度全面政策审查以及秘书长最近关于重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》的报告 (A/72/124-E/2018/3) 进行对话期间受到了重视，给这些基金的政策环境带来了积极影响。供资契约将成为继续推动这一势头的重要手段。

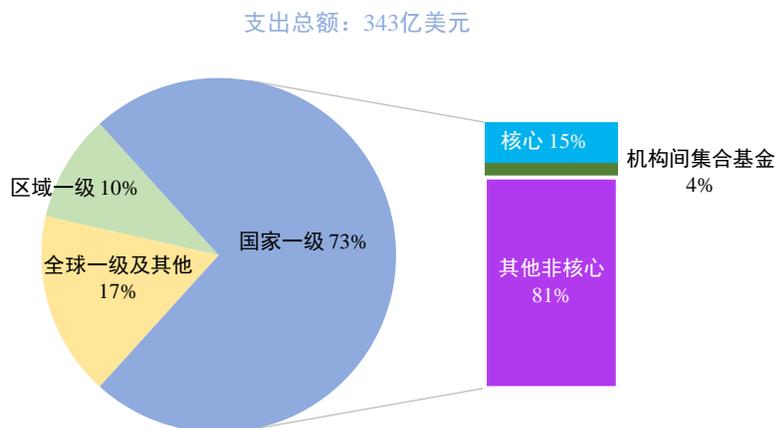
二. 资源分配

A. 支出概览

44. 2017 年，发展方面业务活动的支出总额为 343 亿美元，其中大约 252 亿美元 (73%) 用于国家一级，33 亿美元 (10%) 用于区域一级，其余 17% 用于全球活动、方案支助和管理或无法归入任何其他类别的活动 (见图十六)。略超过一半 (54%) 的支出用于与发展有关的活动，其余 46% 用于人道主义活动。

图十六

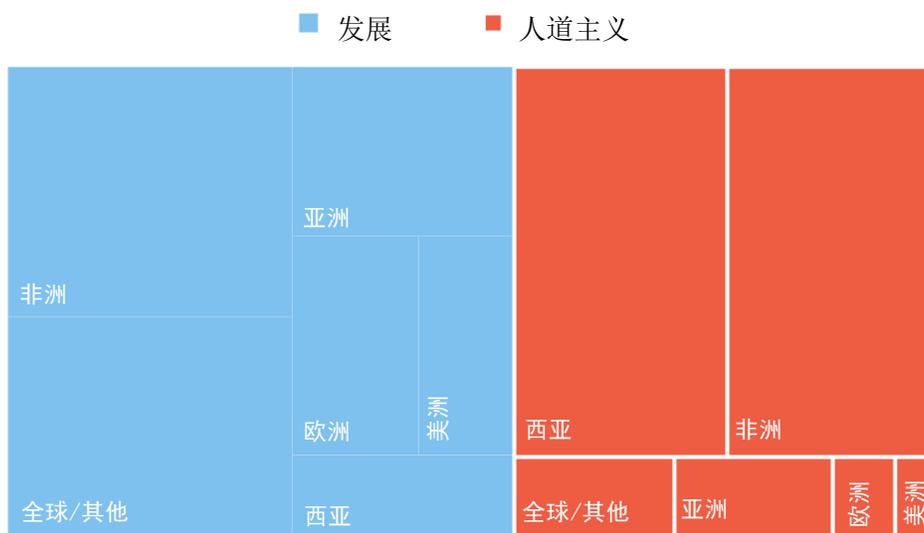
2017 年发展方面业务活动支出的大致分配情况



45. 在 2017 年 343 亿美元支出中，21%为未指定用途或具有核心性质的资源。全球和区域支出大部分来自核心资金，因此在国家一级支出的 252 亿美元中，只有 15%来自核心资源，其余 85%来自非核心资源。

46. 就 2017 年国家一级支出的区域分配而言，119 亿美元 (42%) 用于非洲。近年来，区域支出分配变化最大的是西亚。2011 年，该区域仅占国家一级发展方面业务活动支出的 6%。到 2017 年，这一占比增至 28%，其中大部分用于人道主义活动。就与发展有关的活动而言，非洲仍然是迄今为止支出最多的区域 (见图十七)。

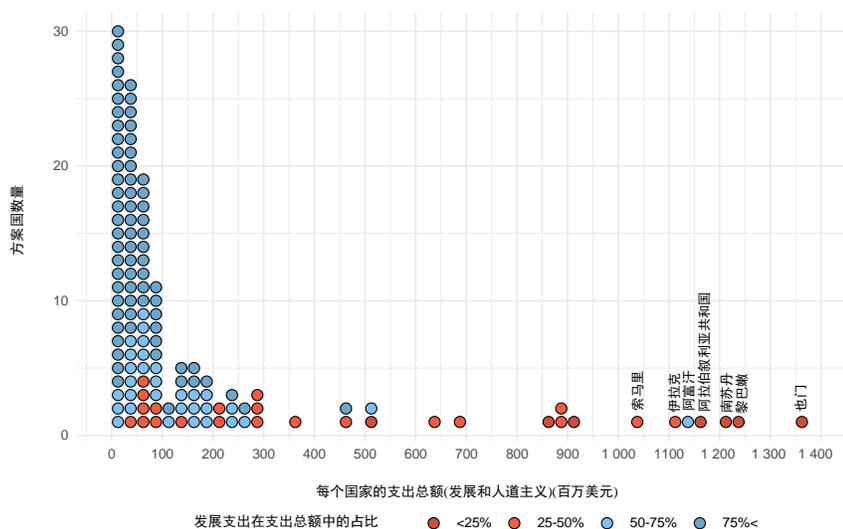
图十七
2017 年发展和人道主义支出的区域分配情况



B. 方案国之间的资源分配情况

47. 2018 年关于四年度全面政策审查的报告图示了联合国发展系统的支出如何高度集中在相对少数的方案国(A/73/63-E/2018/8, 图十六)。下文图十八显示了 2017 年国家一级支出在 151 个方案国的数额和集中程度, 每一个方案国都用一个圆圈来展示。该图显示, 绝大多数国家的支出低于 1 亿美元并且这些资源主要用于与发展有关的活动。在图的另一端则是 11 个支出超过 8 亿美元的国家。大多数方案大国的活动都是人道主义援助, 唯第五大方案国阿富汗是一个明显例外(见下文图十九(a))。

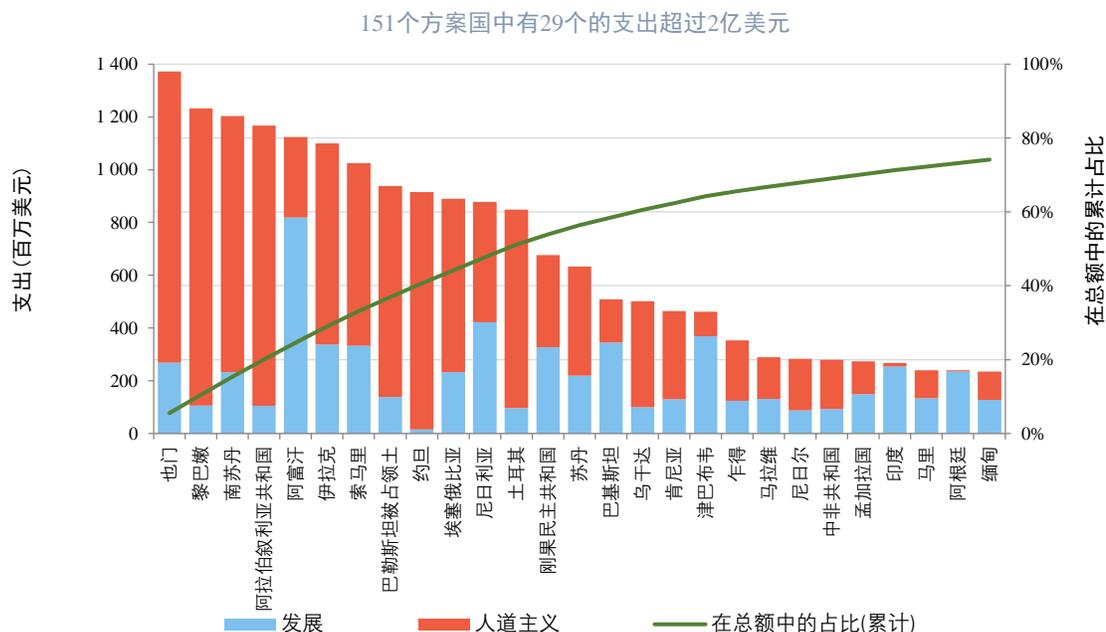
图十八
2017 年所有方案国的支出数额



48. 图十九逐一显示了 2017 年 151 个方案国在发展和人道主义活动中的支出情况。图十九(a)列有支出超过 2 亿美元的 29 个国家,共占国家一级支出总额的 77%,包括用于人道主义活动的所有资源的 89%。

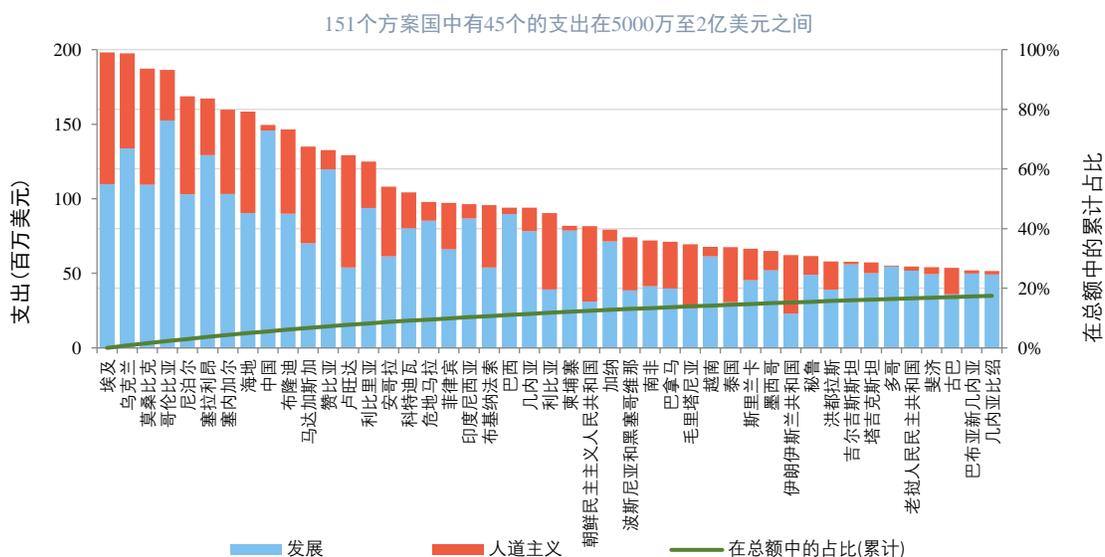
图十九
2017 年各方案国的发展和人道主义活动支出水平

(a) 高支出水平(超过 2 亿美元)



49. 2017 年有 45 个国家的支出在 5 000 万至 2 亿美元之间。与高支出组别不同,除六个国家外,中等支出组别所有国家的发展活动支出都超过了人道主义活动支出(见图十九(b))。

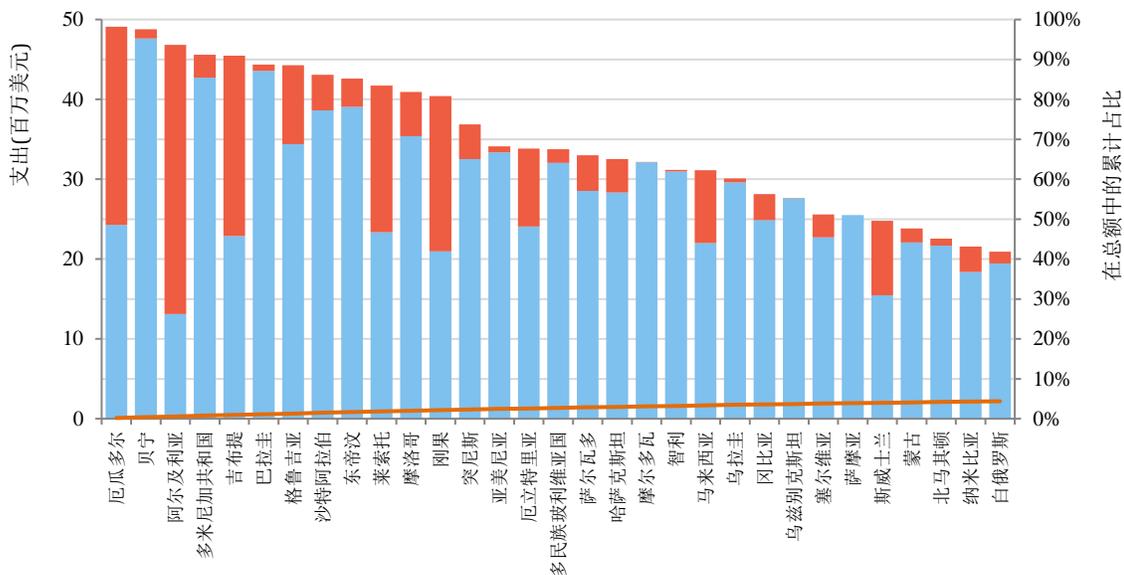
(b) 中等支出水平(5000 万至 2 亿美元)



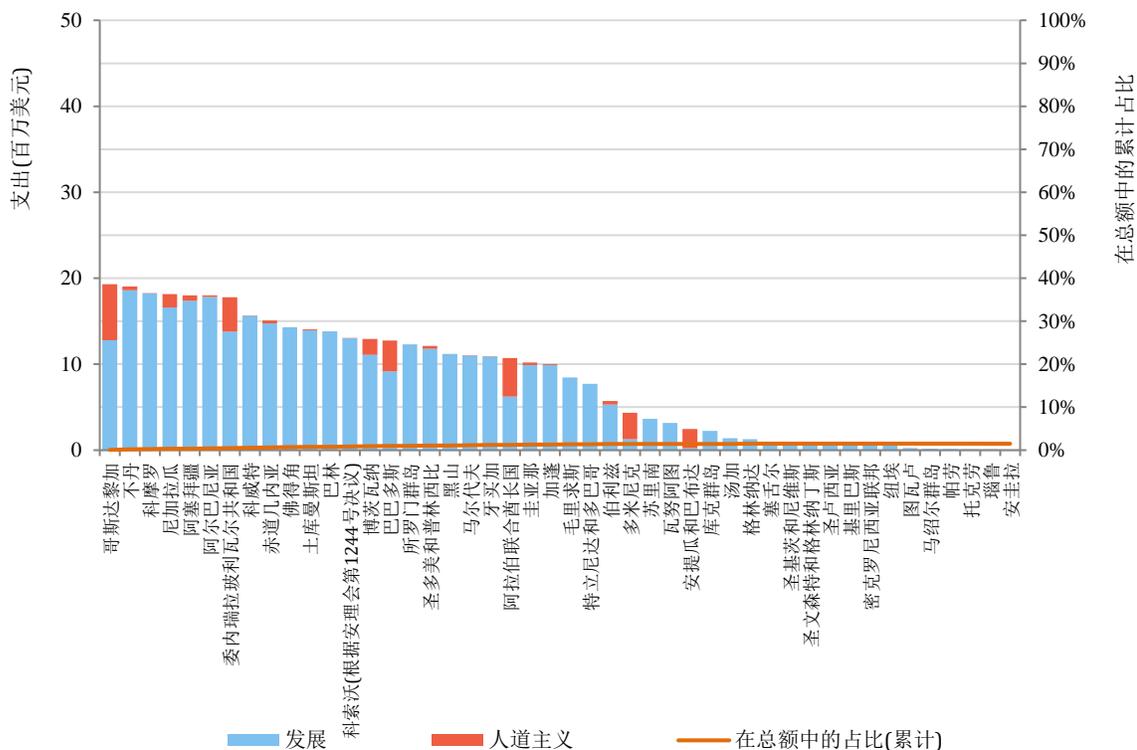
50. 2017 年有 77 个方案国的支出低于 5 000 万美元。虽然一半以上方案国属于这一组别,但这些国家加起来仅占总额的 6%(见图十九(c))。在这一组别中,有 46 个国家的支出不到 2 000 万美元,合计只占发展方面业务活动支出总额的 1.5%和国家一级发展活动支出总额的 3%。

(c) 低支出水平(低于 5 000 万美元)

151 个方案国中有 31 个的支出在 2000 万至 5000 万美元之间



151 个方案国中有 46 个的支出低于 2000 万美元

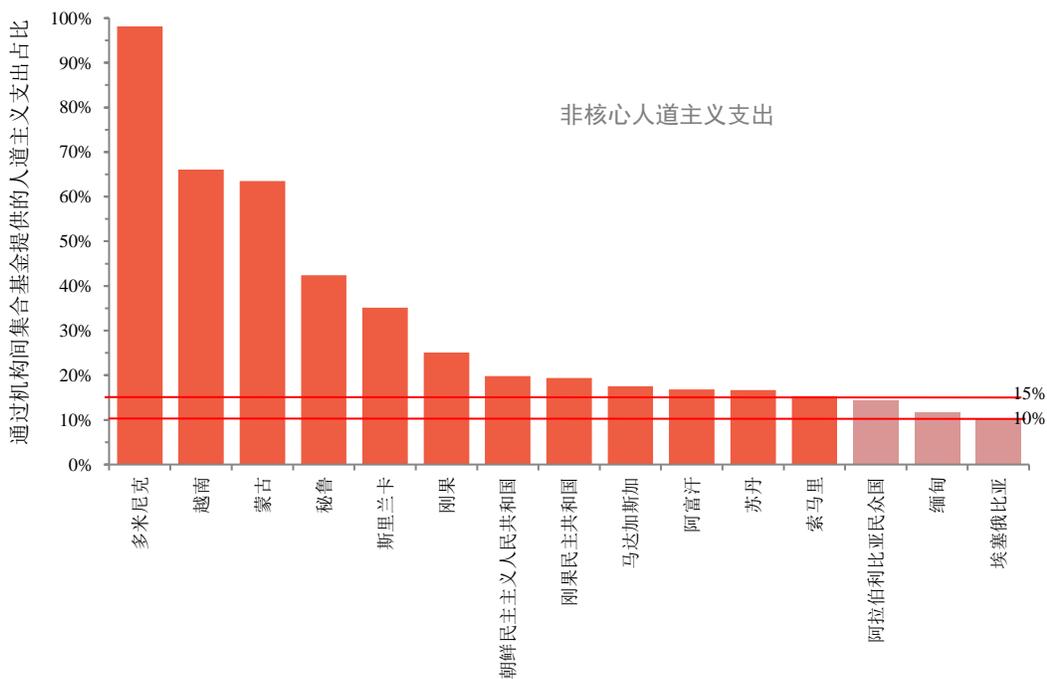
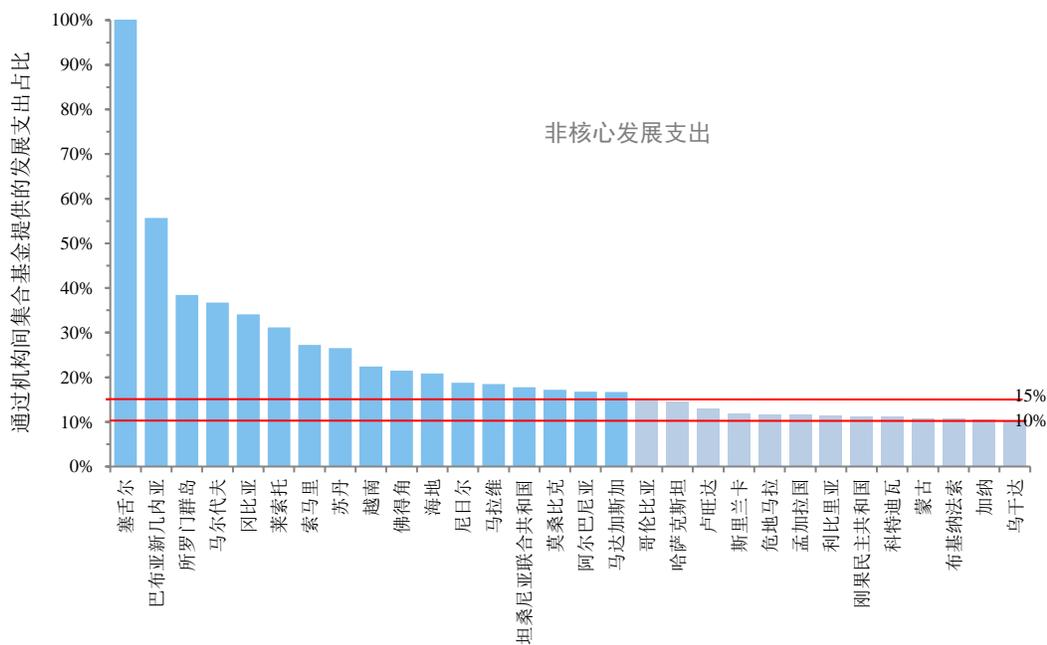


51. 大会在第 71/243 号决议中指出，非核心资源有可能加剧分散并增加业务成本。图十九突出显示了分散问题的严重性，原因不仅是国家一级资源中平均 85% 被指定了具体用途，而且大多数方案国的可用资源有限。

52. 方案国大小迥异，表明需要考虑采取不同办法来配置联合国资源。在某些情况下，使用共同房地有助于减少昂贵的有形资产数量，进而实现增效和形成规模经济。在每一个 2017 年支出低于 5 000 万美元的国家，平均都有五至六个联合国实体办事处。这样看来，在低支出国家更有机会将发展系统多个实体合并到同一房地，但此类国家只有 20% 的房地由两个或两个以上实体共享。另一方面，低支出国家的共同房地又往往有更多的发展系统实体共享。在低支出国家平均有 4 个实体共用同一房地，而高支出国家为 3.3 个。

53. 秘书长在关于重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》的报告 (A/72/124-E/2018/3) 中指出，分散和波动是常态，有效重新定位发展系统在很大程度上将取决于如何改变当前供资做法，而机构间集合基金可通过集体行动帮助缓解分散问题。但是需要对这些基金投入大量资源才能实现规模经济。联合国可持续发展集团估计，要想让机构间集合基金成为一致性中心，一个国家至少 15% 的非核心支出应通过这些基金提供。图二十列出了 2017 年通过机构间集合基金提供的支出占比最高的方案国，其中显示，有 17 个国家至少 15% 的非核心发展支出是通过机构间集合基金提供。在人道主义支出方面，有 12 个国家达到了这一门槛。有 101 个方案国的发展和人道主义非核心支出总额只有不到 5% 是通过机构间集合基金提供。

图二十
2017 年通过机构间集合基金提供的发展和人道主义活动非核心支出占比最高的方案国



C. 处境特殊国家的支出情况

54. 表 1 提供了支出在不同组别处境特殊国家之间分配情况的概览。2017 年联合国在 47 个最不发达国家的平均支出为 2.56 亿美元，比 2016 年增长了 17%。最不发达国家的支出有超过一半(57%)用于人道主义活动。32 个内陆发展中国家收到的人均支出最高，但内陆发展中国家在国家一级支出总额中的占比从 2016 年的 28.8%降至 2017 年的 27.2%。小岛屿发展中国家的支出 2017 年比 2016 年增长了 17%，其中古巴和海地占了绝大部分。

表 1

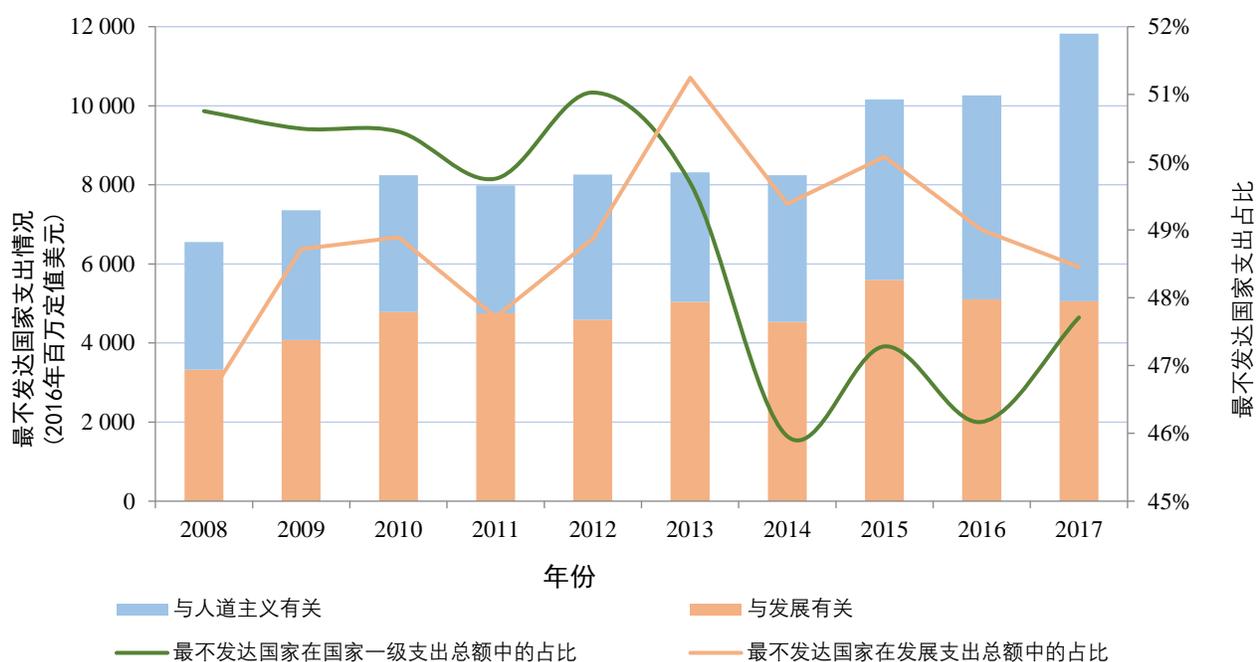
2017 年联合国支出情况，按国家组别分列

| 组别 | 国家数 | 国家一级 | | 每个国家平均支出 | 人均支出 | 办公房地平均数量 |
|----------|-----|---------|--------|----------|------|----------|
| | | 支出占比(%) | (百万美元) | | | |
| 最不发达国家 | 47 | 47.7 | 256.0 | 12.0 | 22.4 | |
| 小岛屿发展中国家 | 58 | 2.6 | 13.0 | 9.4 | 4.4 | |
| 内陆发展中国家 | 32 | 27.2 | 214.0 | 13.6 | 18.5 | |
| 非洲国家 | 57 | 44.9 | 198.0 | 9.0 | 19.4 | |

注：国家组别并不相互排斥。

55. 2017 年，最不发达国家的发展方面业务活动支出总额为 120 亿美元，占国家一级支出总额的 47.7%。如图二十一所示，与 2016 年相比，2017 年最不发达国家的支出数额和总支出占比均有所增加。就 2017 年最不发达国家与发展有关的支出而言，在发展支出总额中所占的数额(51 亿美元)和份额(48.7%)都与 2016 年相似。

图二十一
2008-2017 年联合国在最不发达国家的支出情况



三. 资金流动的透明度

56. 共同目标是通过全系统办法有效支持《2030 年议程》。为实现这一目标，联合国发展系统需要更好地平衡核心和非核心资源，还需要有更多较少指定用途的非核心供资。在 2017 年对发展系统的所有自愿捐款中，未指定用途或是捐给机构间集合基金或没有严格指定用途的特定实体专题基金的捐款不到四分之一。为了激励更加灵活和可预测的供资，大会还敦促发展系统各实体在资源使用方面更加透明和负责，这也是支撑供资契约的驱动因素。

A. 全系统透明度

57. 本附件所述供资分析大多基于联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)管理问题高级别委员会所管理的全系统财务数据库中的信息。为响应大会在第 71/243 号决议中提出的提高全系统数据、定义和分类可比性的任务，管理问题高级别委员会和联合国可持续发展集团正合力摆脱在可持续发展目标时代之前开发的数据结构，代之以更加契合《2030 年议程》且更加全面、细分的全系统“数据立方体”路线图。

58. 该倡议的第一阶段产生了一套新的数据标准，共六条，其中包括联合国发展系统所有实体在向行政首长协调会报告时都可使用的全系统定义和分类。随着时间推移，各实体提交的细分供资数据将变得更加可靠、可核查、可比较，而且更加细化，可以更好地满足会员国和其他利益攸关方的要求。这套数据标准于 2018 年第四季度获得管理问题高级别委员会和联合国可持续发展集团核准。2019 年，

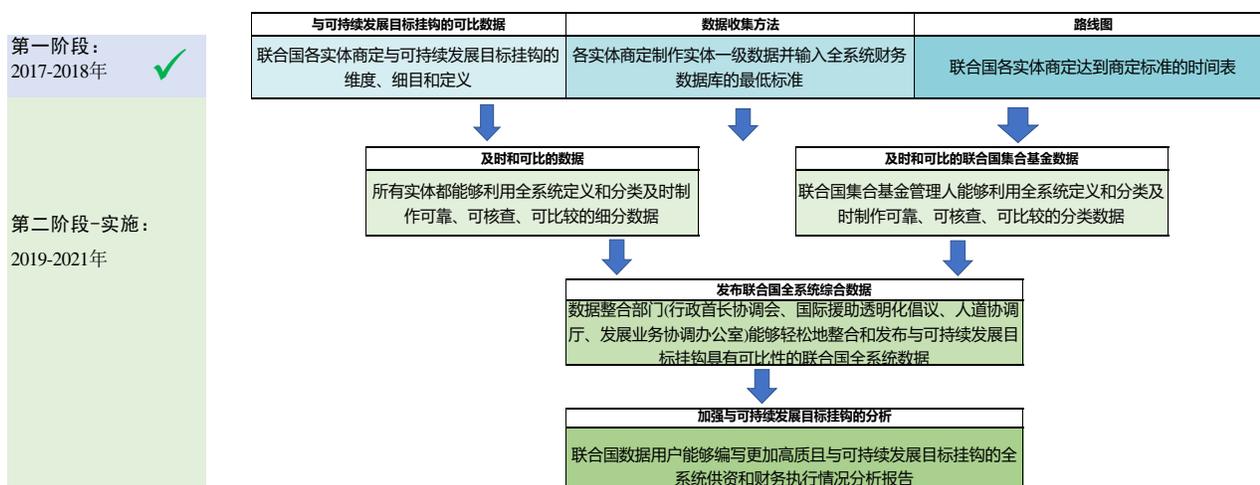
联合国可持续发展集团成员将使用新数据标准报告供资情况，并承诺在 2020 年关于四年度全面政策审查的报告中提供更好且更具可比性的信息。

59. 此外，新的数据标准已采用统一方法和格式将联合国活动与《2030 年议程》挂钩，包括确定了对照 17 项可持续发展目标和 169 项相关具体目标报告供资信息的方式。在完全做到对照各项目标和具体目标进行报告之前，需要有一个直至 2021 年 12 月 31 日的过渡期。

60. 由于特设数据立方体小组早早完成了一些工作，联合国发展系统各实体得以将改进之处纳入到构成本报告分析基础的供资数据当中。例如，2018 年发展系统 43 个实体中有 42 个向行政首长协调会提交了供资数据，而 2017 年为三分之二；70%的实体报告了按国家细分的支出情况，而 2017 年为 46%。

61. 该倡议的第二阶段将侧重于执行商定标准，包括在 2019 年为参与财务数据年度报告工作的联合国工作人员举办两次培训讲习班(见图二十一)。

图二十二
数据立方体倡议的成果框架



62. 国际援助透明化倡议的报告标准虽然未经政府间确认，但却已表明可让所有人看清供资性质、供资地点、供资方和供资额，以此提高发展和人道主义资源的透明度。秘书长在关于重新定位联合国发展系统的报告中要求全系统加入该倡议，这也是在供资契约中承诺加强各实体和全系统透明度和报告工作的一个要素。到 2019 年初，发展系统已有 19 个实体采用国际援助透明化倡议的标准进行发布，与 2017 年底相比增加了 5 个实体。这 19 个实体占到发展方面业务活动支出的 92%。发展系统几大捐助方一直强调对照该标准进行报告的重要性，并着重指出合规是供资决定的一个要素。该倡议有助于确保发展系统各实体的数据可比性，对于 UNInfo 这样的全系统透明度倡议颇有助益。发展系统各实体通过该倡议报告的信息，还可通过在线透明度门户实时呈现。

国家一级透明度

63. 共同预算框架旨在提高全系统资源规划和调动的质量并增进国家一级透明度。应将每个方案国的中期共同预算框架视为最低要求，因为联合国发展集团根据当时指定任务引入这一工具作为联合国发展援助框架总体指导方针的一项内容，距今已有八年。年度化共同预算框架可对财政资源作出更加切合实际的评估和预测。因此，对于驻地协调员和国家工作队来说，这是一个更加有用的管理工具，可帮助应对政府和其他伙伴所强调的资源竞争问题。⁷

64. 2018 年有 66% 的联合国国家工作队拥有中期共同预算框架，46% 拥有年度化共同预算框架。拥有年度框架的国家工作队总共占到 2017 年国家一级发展支出的 41%。

65. 为了努力提高一致性、透明度和问责制，UNInfo 将清楚显示资源的使用过程。截至 2019 年 3 月，已有 32 个国家工作队启动和运行 UNInfo；供资契约设定了到 2021 年达到 100 个国家的目标。

B. 成本回收

66. 自 2004 年以来，大会关于四年度全面政策审查的历次决议⁸ 都重申了联合国发展系统各实体全额回收成本以避免使用核心资源补贴非核心项目的重要性。秘书长关于重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》的报告(A/72/124-E/2018/3)和大会第 72/279 号决议都指出了全额回收成本的必要性。作为回应，发展系统在供资契约中承诺加强各实体成本分类和定义的可比性，以提高透明度和促进生成关于联合国方案真实成本的更确切信息。

67. 2018 年总部调查显示，除两个联合国实体外⁹，所有实体都采用成本回收框架来收集由核心资源供资的非核心项目的成本。关于两个例外，国际农业发展基金表示已提交一项政策供审议，国际劳工组织则报告正在探索相关备选方案。

68. 财务和预算网 2018 年 6 月会议确认，虽然联合国发展系统各实体可能会就成本回收办法的原则达成一致，但由于各实体的供资结构不同，协调统一颇具挑战。其中一个重要变量与规模经济有关。对于相对较小的方案，基于百分比的标准回收制度不可能补偿所有行政、支助和其他非方案费用。

69. 粮农组织于 2018 年开始实施新的成本回收政策，包括在其中纳入对交付具体项目投入(例如征聘人员、组织和交付技术援助以及采购设备和用品)所需服务的支助费用。在财务和预算网会议上，联合国发展系统实体欢迎粮农组织将支助费用按单价计入项目预算的新办法。与按照标准百分比回收非方案费用相比，这种做法可能更有助于回收成本，对小项目尤其如此。

⁷ 通过 2017 年对方案国政府的调查获得的反馈意见。

⁸ 直至 2012 年，都被称为三年度全面政策审查。

⁹ 虽然秘书处各部门也有成本回收任务，但这一调查问题不包括秘书处各部门，因为各部门的成本回收政策是由中央规定并经大会核准在整个秘书处实施。

70. 大会在第 71/243 号决议中要求联合国发展系统各实体按比例从核心和非核心来源全额收回非方案费用。非方案费用在核心和非核心资金来源之间的分配仍然存在显著差异(见下表)。因此,可供方案活动使用的剩余份额差别很大。2017 年,61%的核心资源可用于方案活动,而非核心资源为 93%。总体而言,86%的资源用在了方案活动上。

表 2
2017 年方案和非方案支出的详细信息^a

| | 核心资源 | | 非核心资源 | | 共计 | |
|----------------------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | 百万美元 | 百分比份额 | 百万美元 | 百分比份额 | 百万美元 | 百分比份额 |
| 方案活动 | 3 231 | 60.9 | 18 968 | 92.6 | 22 199 | 86.0 |
| 非方案活动(如方案支助、管理、发展实效) | 2 077 | 39.1 | 1 523 | 7.4 | 3 599 | 14.0 |

^a 基于通过 2018 年总部调查收集的数据,并在线财务报表为补充。

联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署

71. 2013 年,开发署、儿基会、人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行局认可从 2014 年起将非核心捐款的一般成本回收率统一为 8%,这四个组织合起来约占发展方面业务活动供资额的 40%。执行局在 2016 年审查了这一比率,并决定予以维持。

72. 2018 年,这四个实体向执行局提交了一份联合文件,提议改用新的模块化办法,更加明确地保留固定数额的核心资源,为某些被认为至关重要的活动供资。该提案类似于一种积木或模块,详细分列各种职能,按照执行局的指导意见、偏好或决定来确定各个实体最重要活动的优先顺序。最优先的活动将通过核心资源供资,而优先程度次之的活动将使用收取方案和项目成本回收费所产生的收入来供资,从而帮助确保在核心供资总额出现波动时,最重要活动的供资也能保持稳定。

73. 执行局欢迎这份联合提案,并请这四个实体联合审查现有成本定义、活动分类和关联费用,以期进一步统一处理办法,并将审查结果提交各自执行局 2019 年第二届常会。执行局还请这四个实体就成本回收政策提交初步全面提案,供执行局在 2020 年第一届常会上审议,并提交最后全面提案,供执行局在 2020 年第二届常会上作出决定。

74. 联合提案承认,这四个实体仍未使用现行方法实现全额成本回收,其部分原因是一些捐助方不愿意支付标准的成本回收费。2018 年总部调查显示,联合国发展系统大多数实体发布了对部分协议免除赠款支助费的声明。2017 年,全系统享受这种免除待遇的协议总额超过 12 亿美元。在供资契约里,会员国承诺遵行理事机构核准的成本回收率(承诺 7),联合国发展系统各实体也承诺全面执行和报告核定的成本回收政策和费率(承诺 12)。