



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
29 April 2021
Chinese
Original: English

大会

第七十六届会议

暂定项目表* 项目 24(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

2021 年届会

2020 年 7 月 23 日至 2021 年 7 月 22 日

议程项目 7(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和经社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 75/233 号决议的执行情况：联合国发展系统的供资情况

秘书长的报告

摘要

本报告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 75/233 号决议提交的。该决议载有关于联合国发展系统供资的详细建议。本报告概述了发展方面业务活动供资的总体状况，并重点阐述了 2019 年的情况，同时将其分析与四年度审查所载建议挂钩。上述分析补充了秘书长关于四年度审查执行情况的报告(A/76/75-E/2021/57)第四章，并提供追加信息，说明了供资契约执行工作取得的进展。

* A/76/50。



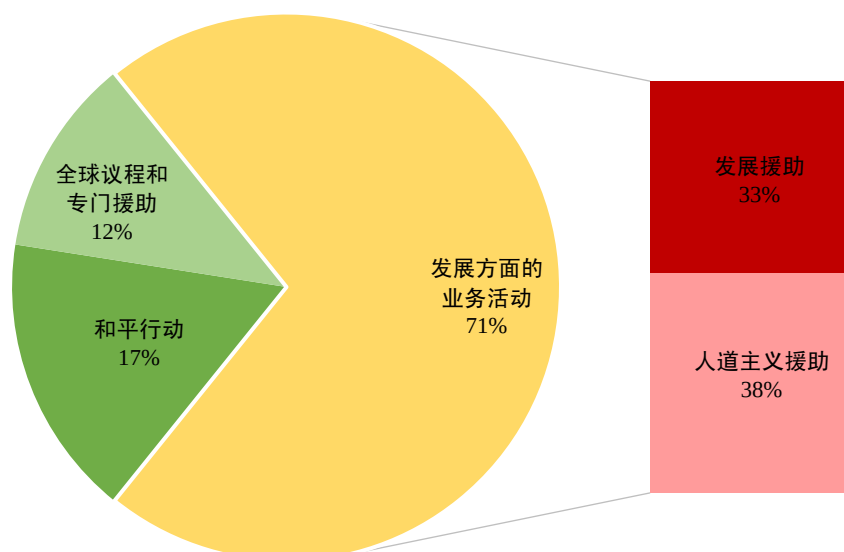
一. 供资数量和质量

A. 2019 年不同类型活动的供资情况

1. 从财务角度看，2019 年发展方面的业务活动占有联合国全系统活动的 71%(见图一)。维持和平行动占 17%，全球议程和专门援助¹ 占其余 12%。

图一

2019 年联合国全系统活动的供资情况

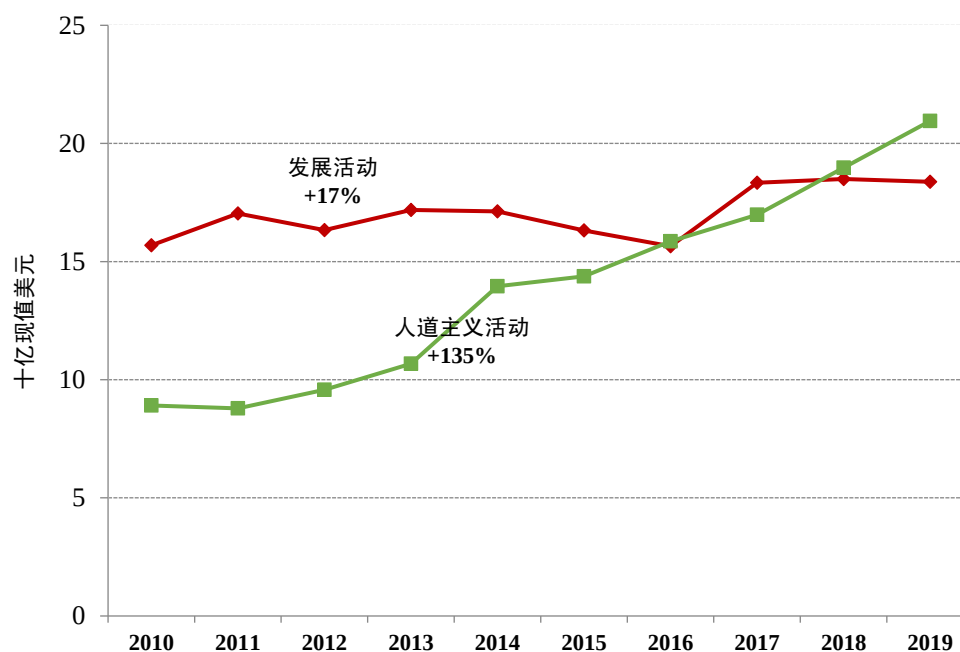


2. 发展方面的业务活动包括发展援助和人道主义援助。2018 年到 2019 年，用于人道主义援助活动的资源增加了 20 亿美元，而用于发展援助活动的资源保持与 2018 年类似的水平。
3. 在过去 10 年中，用于人道主义援助活动的资金增长了 135%，超过用于发展援助的资金，成为联合国发展系统最积极参与的活动类型(见图二)。看待这一趋势时应考虑到有人道主义需求和(或)因冲突和气候相关危机以及其他危机而流离失所的人数创下了纪录。²

¹ 根据定义，这些活动：(a) 应对与发展援助、人道主义援助或和平行动没有直接关联的全球和区域挑战；或(b) 支持可持续发展，重点关注对非方案国的长期影响。

² 2019 年，超过 1.66 亿人需要人道主义援助，近 8 000 万人被迫流离失所。

图二
按活动类型分列的资金流动情况(2010-2019 年)



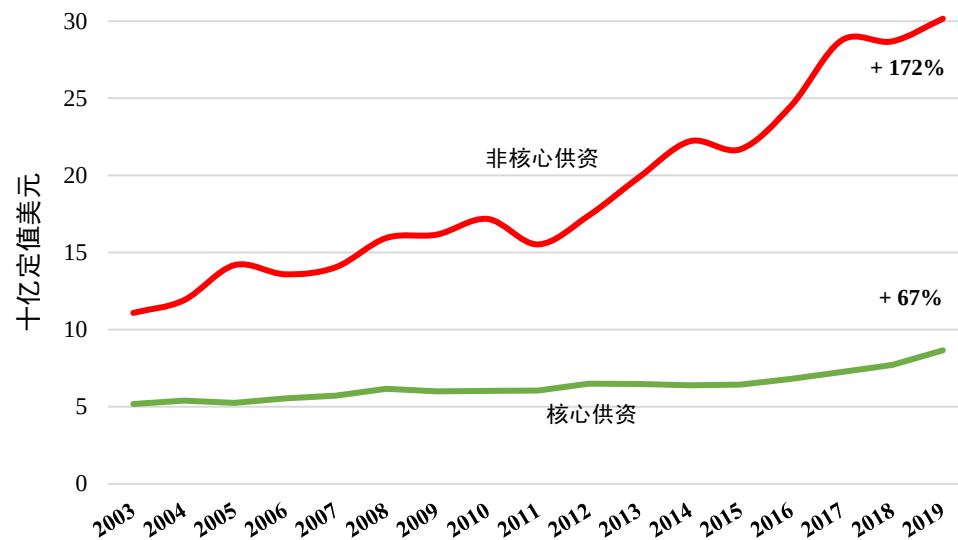
4. 2019 年发展方面业务活动的供资总额为 381 亿美元。核心捐款³ 为 85 亿美元，略高于供资总额的 22%。核心资源的用途不受限制，使联合国各实体能够灵活地将资金分配到最需要的地方。2019 年，摊款占核心供资的 41%，自愿不限用途捐款占其余 59%。在过去一年里，随着 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机的蔓延，核心供资的灵活性被证明为不可或缺，因为这些资金可以迅速改变用途，用于应对大流行病，而非核心资源的重新规划则更为复杂，有时由于与个体捐助者的协议而无法重新规划。一旦危机消退，必须将这些资金重新用于发展方案。

5. 2019 年，由捐助者指定用于特定目的和(或)地点的非核心资源占供资的其余 78%。

6. 供资的较长期趋势是积极的。2003 年以来，非核心供资按实际价值计算增加了 172%(考虑到通货膨胀和汇率波动)，而核心供资增加了 67%(图三)。综合考虑图三和图四，可以清楚看到，这一积极趋势源自联合国发展系统在应对人道主义危机方面的作用。

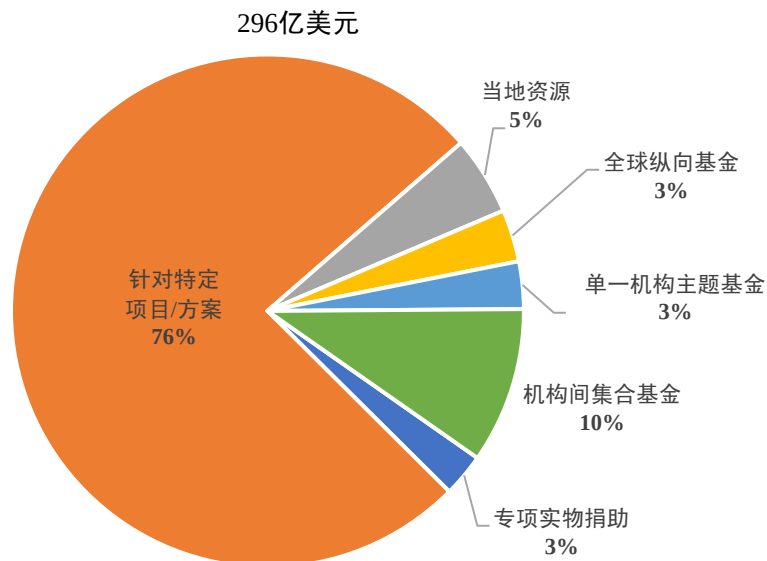
³ 核心捐款类别包括摊款。

图三
2003-2019 年核心和非核心供资流动趋势



7. 图四显示了 2019 年非核心供资的主要类型和数量。针对特定方案和项目的捐款仍然是非核心资源的主要形式，占非核心供资总额的四分之三以上。已敦促会员国提供更灵活的非核心捐款，帮助降低交易成本和资金分散程度。⁴

图四
2019 年非核心供资的类型和数量



⁴ 大会第 75/233 号决议，第 53 段。

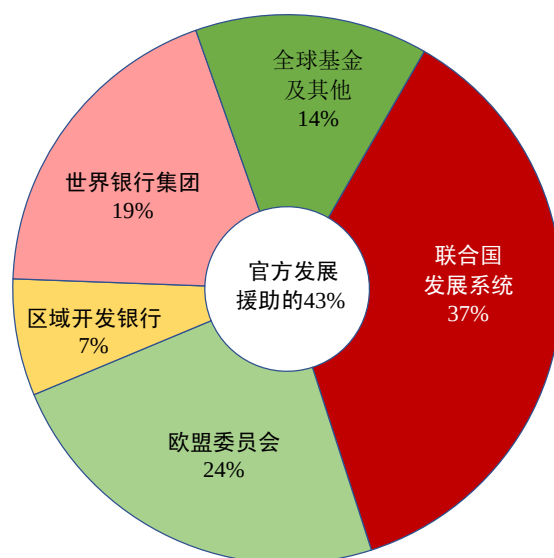
B. 联合国发展系统供资与官方发展援助的比较

8. 2019 年，联合国发展系统收到 381 亿美元，按实际价值计算，比 2018 年增长 2.2%。相比之下，全球官方发展援助(由经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员国提供)按实际价值计算增长了 1.4%。

9. 联合国发展系统仍然是最大的多边援助渠道(见图五)。2019 年，向该系统提供的资金占多边组织所获资金总额的 37%，比 2018 年高出 3 个百分点。

图五

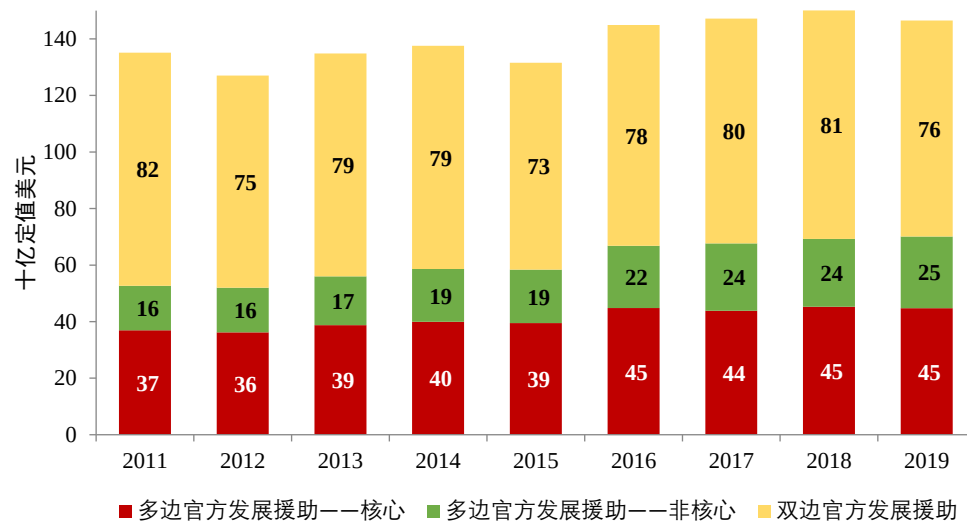
2019 年多边援助渠道



10. 联合国发展系统是单一主要依赖非核心资源的多边援助渠道，在通过多边体系提供的所有非核心供资中占比 70% 以上。构成核心资源的多边援助份额从 2010 年的 71% 降至 2019 年的 64%。这一趋势通常被称为多边援助的双边化，可能会削弱多边主义，因为对如何使用通过多边体系提供的资源以及将资源用在哪里，提供援助的各个政府具有越来越大的影响力。

11. 图六比较了双边官方发展援助和多边官方发展援助中核心和非核心资源的趋势。数据表明，多边非核心官方发展援助的增长并未造成核心多边援助的减少。相反，核心和非核心多边援助均有增加，而双边官方发展援助有所减少。自 2011 年以来，通过多边体系提供的官方发展援助在官方发展援助总额中所占份额从 39% 增加到 48%。这表明，在过去 10 年里，供资模式并没有朝多边援助双边化的方向发展，而是趋向双边援助多边化。换言之，一些以前可能是双边援助的资金现在却成为通过多边组织提供的核心供资或非核心供资。

图六
2011-2019 年多边和双边官方发展援助趋势

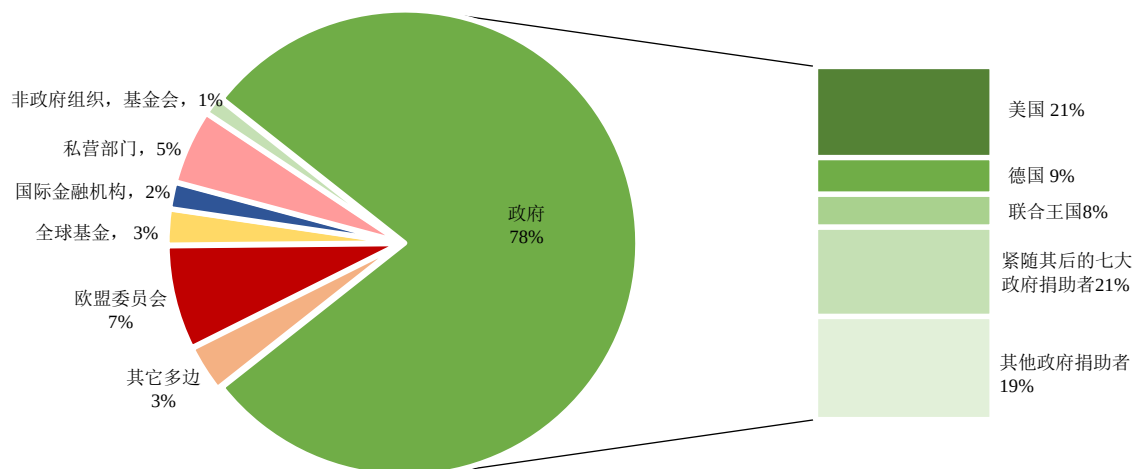


C. 供资基础

12. 2019 年, 超过四分之三的发展方面业务活动资金⁵ 由各国政府直接提供(见图七), 欧盟委员会提供了另外 7% 的资金。其后的最大捐助群体是私营部门, 2019 年提供了略高于 20 亿美元的资金。⁶

图七
2019 年主要供资来源分组

2019 年发展方面业务活动供资总额: 381 亿美元



⁵ 包括对联合国机构间集合基金的捐款。

⁶ 在线统计附件提供了按捐助者、活动类型(发展相关和人道主义援助相关)和资金类型(核心和非核心)分列的完整捐款清单。

13. 图七右侧显示，联合国发展系统继续依赖少数捐助者提供资金。在政府提供的资金中，前三大政府捐助者占了近一半，前十大捐助者约占政府供资的四分之三。⁷

14. 大会在第 75/233 号决议中继续敦促联合国发展系统各实体扩大捐助者群体并使其多样化。该系统目前严重依赖少数捐助者提供资金，而且核心与非核心供资之间存在不平衡，情况尤其令人担忧，因为这可能意味着，该系统受到一个或多个大捐助者的主题或地域优先事项的影响，而这些优先事项不一定与理事机构批准的战略计划保持一致。对少数捐助者的严重依赖也使联合国发展系统的供资基础更为脆弱，因为哪怕一个政府改变政策，就可能对该系统获得的资源总量产生重大影响，从而对其方案的可持续性产生影响。

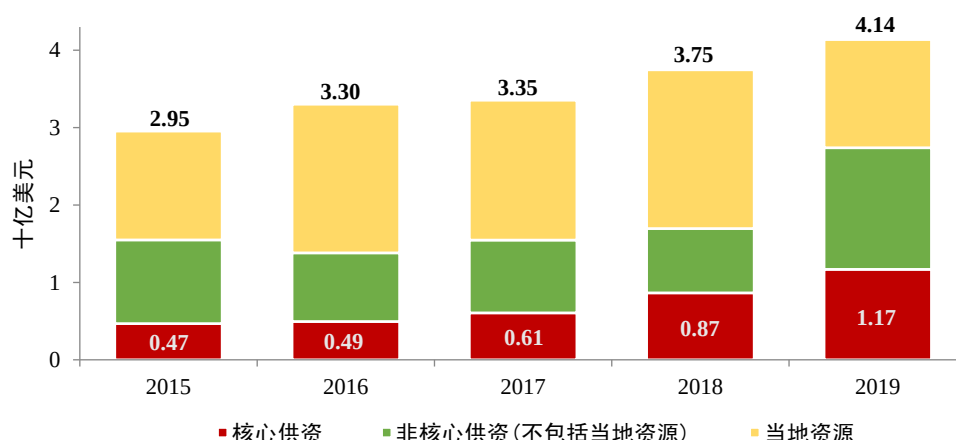
15. 与总体供资相比，核心资源的供资基础对最大核心捐助者的依赖程度略低，但 2019 年 6 个最大核心捐助者⁸ 仍占政府提供的核心供资总额的 49%。此外，虽然联合国发展系统各实体采取了新的接触战略并在资源调动上做出了努力，但一些实体的自愿核心供资捐助者总数仍在减少。自 2016 年以来，只有一半自愿供资的联合国实体的核心捐助者数量增加。⁹

16. 联合国发展系统需要积极主动地加强接触，继续与会员国和其他潜在捐助者建立信任，大幅扩大捐助者群体。这一点在供资契约中有所反映，供资契约将供资基础与透明报告挂钩，以建立会员国对该系统的信任。

17. 来自方案国的供资有助于减轻发展系统对最大捐助者的高度依赖。2019 年，来自方案国的供资达到 41 亿美元，自 2015 年以来大幅增加 40%(见图八)。这包括 14 亿美元当地资源，用于在捐助者本国进行方案拟订。令人鼓舞的是，同期来自方案国的核心供资增加了 150%，从 2015 年的略低于 5 亿美元增至 2019 年的近 12 亿美元。

图八

2015-2019 年来自方案国的供资



⁷ 按照递减顺序，2019 年排名前 10 位的捐助者依次为美利坚合众国、德国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、瑞典、荷兰、日本、挪威、加拿大、丹麦和沙特阿拉伯。

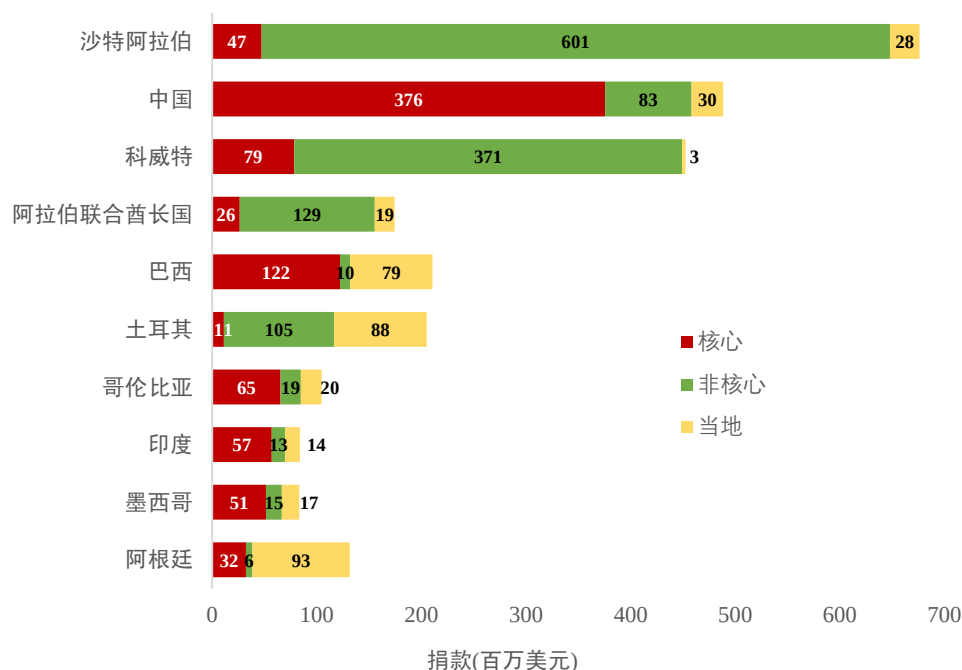
⁸ 按照递减顺序，2019 年排名前 6 位的核心供资捐助者依次为美国、德国、日本、荷兰、瑞典和挪威。

⁹ 12 个实体中有 6 个实体的核心捐助者数量增加。这不包括接受摊款的实体。

18. 图九列出了按捐款总额(不包括当地资源)排序的主要捐款方案国,以供参考。

图九

2019 年方案国中最大的捐助者



19. 2019 年, 私营部门、基金会、学术、培训和研究组织、非政府组织和公私伙伴关系的各种伙伴关系和资源总共为发展方面的业务活动提供了 25 亿美元资金。与 2018 年相比, 这一数字略微下降 1%。

D. 供资的可预测性

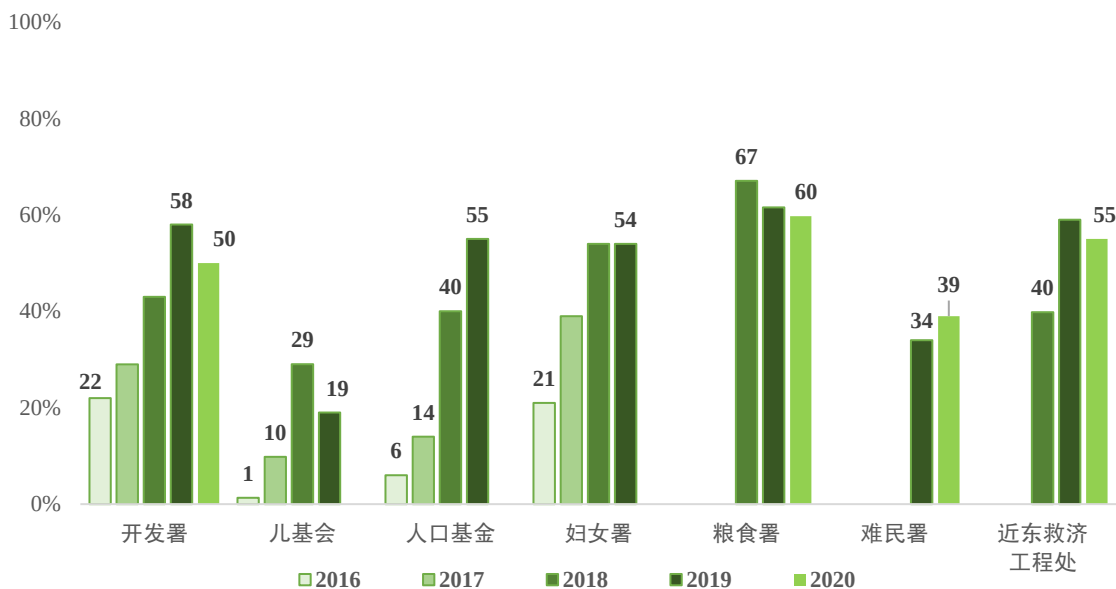
20. 四年度全面政策审查强调, 需要提高自愿供资的可预测性, 并敦促会员国提供多年期核心捐款。多年期供资提供一定程度的可预测性, 因为其减少了不同年份收入波动的负面影响, 从而确保了方案的连续性。核心供资的多年期承诺特别有利于帮助确保人员配置的稳定性和各实体核心业务的可持续性。

21. 图十显示 7 个实体多年期承诺供资在核心供资总额中占比的最近趋势, 这 7 个实体在联合国发展系统收到的所有自愿核心供资中占比 87%。可以看到, 2020 年之前呈现强劲的正向趋势, 2020 年整体趋于平稳。¹⁰

22. 除了多年期承诺外, 在日历年尽早缴纳捐款有利于有效规划和管理, 并减少与币值波动有关的风险。虽然联合国难民事务高级专员公署等一些实体在年初收到大部分资金, 但联合国儿童基金会(儿基会)2019 年近一半的核心捐款在最后一个季度才收到。

¹⁰ 本报告印发时, 一些实体的 2020 年数据暂缺。

图十
多年期承诺供资在核心自愿捐款中所占份额



缩写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；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；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署；粮食署，世界粮食计划署。

E. 集合供资和联合拟订方案

1. 机构间集合基金

23. 机构间集合基金在全部非核心供资中所占比例稳步上升，其份额在 7 年内翻了一番，达到所有非核心供资的 10%。联合国机构间集合基金是多实体供资机制，基金中捐款混合在一起，因此不专用于特定的联合国实体。四年度全面政策审查和供资契约都大力强调，机构间集合基金等灵活、高质量供资十分重要。

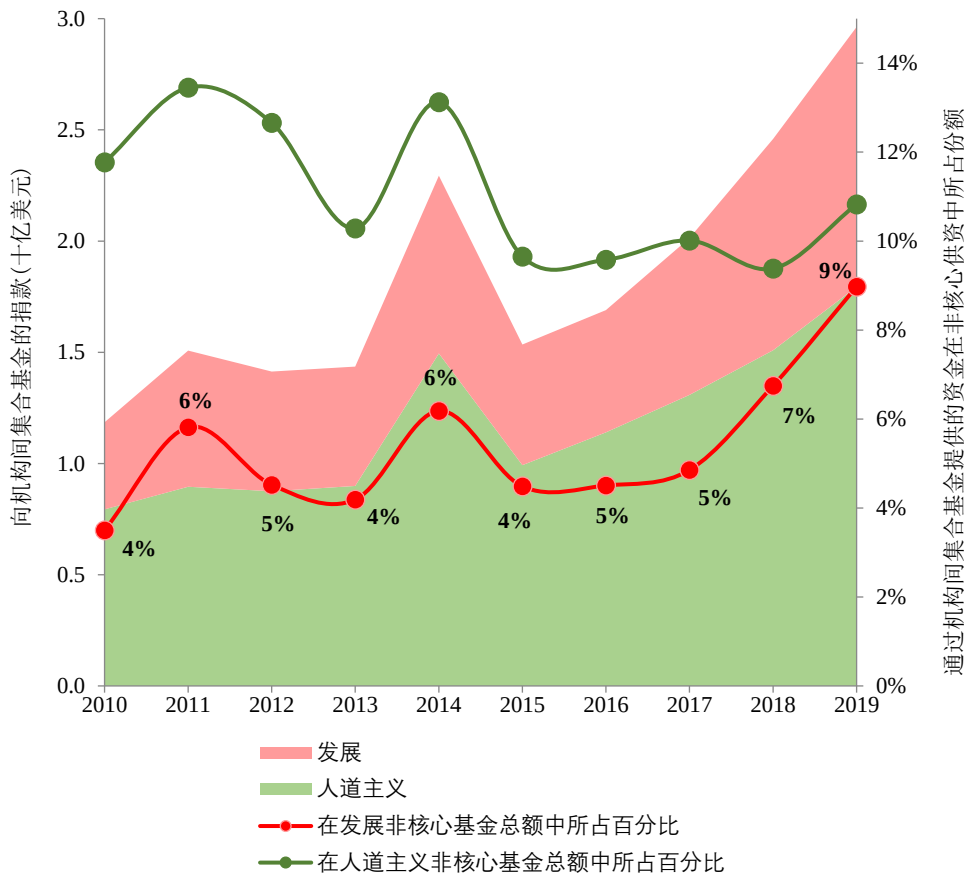
24. 作为联合国 COVID-19 全球应对行动的一部分，机构间集合基金在支持发展系统在实地作出联合、快速反应方面显示出独特的增加值。鉴于其固有的灵活性，可持续发展目标联合基金和建设和平基金等现有全球集合供资工具能够迅速调整活动，重新规划资源。还推出了一个特定工具，作为对这两项基金的补充，支持低收入和中等收入方案国克服 COVID-19 大流行造成的健康和发展危机。联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复基金提供了必要手段，汇集联合国各实体的专门知识和执行能力，调动公共和私营部门的资源，采取全政府和全社会办法，帮助弥补国家备灾和应对计划中的差距，保障在实现可持续发展目标方面取得进展。截至 2020 年底，COVID-19 基金已为 61 个国家的 75 个项目提供了 6 500 万美元的资金。¹¹

¹¹ 成果载于联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复基金中期成果报告(多伙伴信托基金办公室，《联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复基金 2020 年 5 月至 9 月全球中期报告》(2020 年))。可查阅 <http://mptf.undp.org/document/download/25496>。

25. 2019 年,向机构间集合基金提供的资金总额为 29.6 亿美元,与 2018 年相比,增长 20%,自 2015 年以来增长了 93%。可以看到,在可持续发展目标通过前后,向机构间集合基金供资的趋势发生了明显变化(图十一)。

图十一

2010-2019 年向机构间集合基金的供资



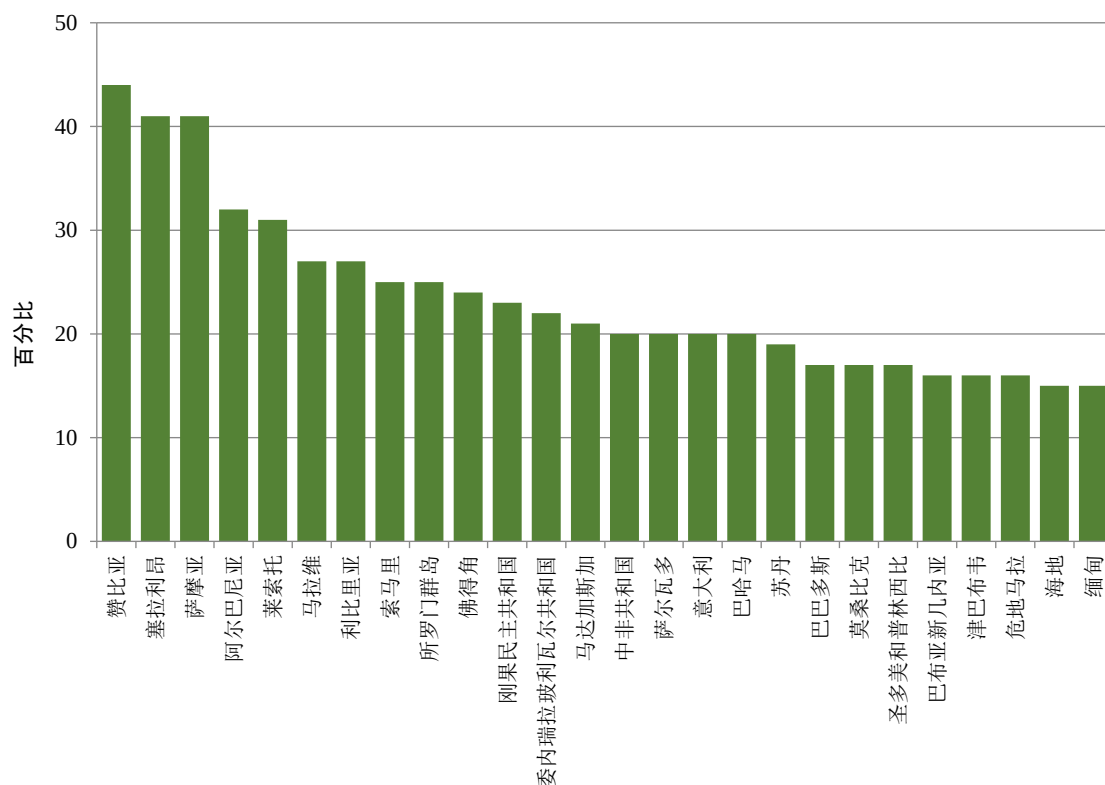
26. 尽管给机构间集合基金的捐款有 61%流向侧重人道主义的基金,但自 2015 年以来,与发展有关的机构间集合基金获得的供资增加了一倍多,目前占联合国与发展有关活动的所有非核心供资的 9.0%。这表明在实现供资契约承诺方面取得了良好进展。供资契约承诺,到 2023 年将通过机构间集合基金为发展活动提供 10%的非核心供资。

27. 本报告印发时 2020 年机构间集合基金所获捐款的全面数据暂缺;但多伙伴信托基金办公室报告,2020 年,其管理的基金所获捐款比 2019 年增加了 21%。可以将此视为向与发展有关机构间集合基金供资的全系统趋势的一个有力指标,因为这类基金所获捐款中的约四分之三是由该办公室管理的。

28. 在国家一级,2019 年,26 个国家的至少 15%的发展方面业务活动非核心支出通过机构间集合基金供资(见图十二)。相比之下,三年前只有 16 个国家。

图十二

2019 年 15%以上支出来自机构间集合基金提供的非核心资源的国家



29. 通过机构间集合基金提供的非核心资源所占比例越来越大，这表明联合国发展系统各实体和会员国重视使用综合办法取得集体成果。机构间集合基金生态系统正在逐步形成，这些融资工具使多利益攸关方能够有效参与，并成为加强机构间合作的催化剂和重心。除了较为知名的全球旗舰基金(如可持续发展目标联合基金和建设和平基金)外，其他专门基金正在推动联合国围绕性别暴力、移民、残疾包容、抗微生物药物耐药性和森林保护等问题开展联合行动。在国家一级，特别是 2020 年初发布联合国可持续发展集团关于联合国国家一级集合基金的指导说明之后，几个联合国国家工作队¹² 设计并运作了集合基金，支持联合国可持续发展合作框架的关键领域和优先事项。

30. 虽然向机构间集合基金提供的资金总额继续增加，但供资基础仍然非常窄。2019 年，仅 5 个政府捐助者就提供了机构间集合基金所有捐款的 70%以上。这些国家是联合王国、德国、瑞典、挪威和荷兰。这些国家履行承诺之举应该得到表彰。此外，大多数基金严重依赖单一捐助者：在 2019 年收到捐款的 153 个基金中，有 88 个基金 2019 年所有供资来自一个捐助者。

¹² 良好实例包括阿尔巴尼亚、哥伦比亚、马拉维、巴布亚新几内亚和支持 14 个太平洋岛国发展优先事项的联合国太平洋战略基金。

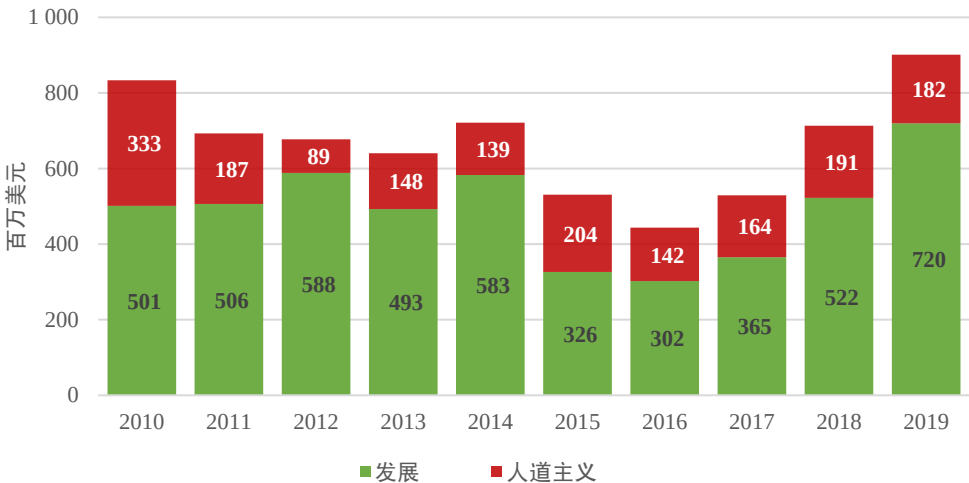
2. 特定机构集合基金

31. 特定机构专题基金是单一实体供资机制，使用软性指定用途、共同混合财政捐款，支持实体战略计划内的高级别成果。因此，这些基金支持优先领域的核定方案，同时也为较长期规划提供便利。四年度全面政策审查和供资契约都强调，增加此类基金的财政资源十分重要。

32. 2019 年，对特定机构专题基金的捐款达到 9 亿美元，是三年前捐款数额的 2 倍(见图十三)。上述捐款包括捐给发展相关专题基金的 7.20 亿美元，相当于发展活动非核心供资总额的 5.5%。根据供资契约，会员国承诺到 2023 年达到 6% 的份额。

图十三

2010-2019 年对特定机构专题基金的供资趋势



3. 联合拟订方案

33. 新的四年度全面政策审查继续强调，为了在国家一级采取更为统筹的办法，需要大幅增加联合方案的共同资源调动和分配。联合方案支持制定联合工作计划和共同预算框架的两个或两个以上联合国实体实现共同目标。

34. 84 个联合国国家工作队共有 400 个运作中的联合方案，预算总额超过 34 亿美元。¹³ 约 47% 的联合方案针对关于和平、正义与强大机构的可持续发展目标 16，超过任何其他目标。¹⁴ 联合方案最常针对的目标其次是关于性别平等的目标 5(44%)和关于减少不平等的目标 10(35%)。

35. 关于联合方案的现行指南(由联合国发展集团发布)可以追溯到 2014 年。驻地协调员和联合国发展系统各实体普遍认为需要修订指南，以提高联合方案的质量和灵活性，将联合方案牢牢锚定在共同国家评估和合作框架内，并降低相关交易

¹³ “运作中的联合方案”指那些在过去一年里从基金中支出资金的方案。

¹⁴ 联合方案可以针对不止一个可持续发展目标。

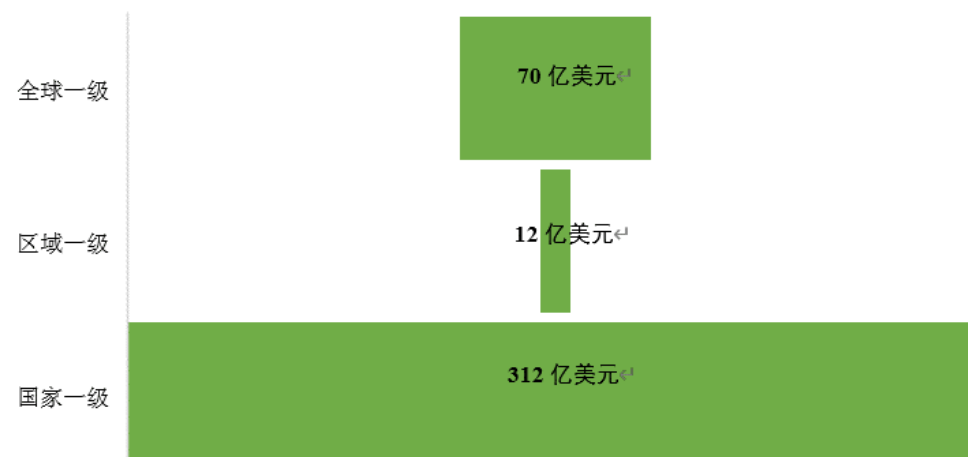
成本。其他可能应该审查的方面有：联合方案的定义；建立全系统数据库，记录每个联合国国家工作队和每个联合国实体每年联合方案的实际支出。预计联合国可持续发展集团 2021 年的一项工作是对指南进行重新审视，并于第三季度完成正式审查和核可。

二. 资源的使用

36. 2019 年，联合国发展方面业务活动支出为 393 亿美元，其中约 79%(即 312 亿美元)用于国家一级的活动，另有 12 亿美元(即 3%)用于支持区域一级的活动(图十四)。因此，支出总额的 18%涉及全球活动、管理和行政费用以及其他活动，不能归于单个国家或区域。¹⁵ 然而，这些资源对于支持国家一级的业务活动至关重要，因为它们包含与全球方案、全球共享服务中心和总部活动相关的费用。

图十四

2019 年高级别支出细目

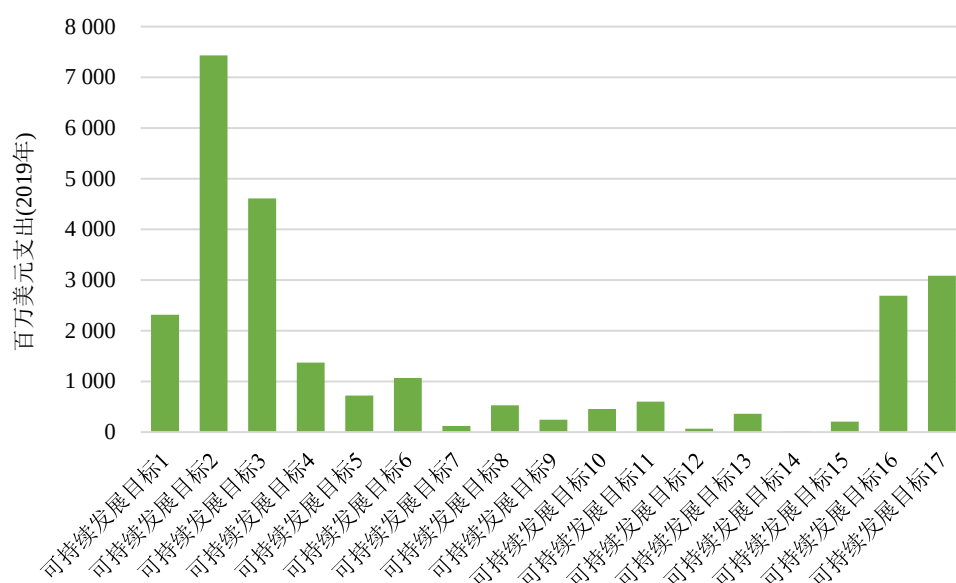


A. 按可持续发展目标分列的支出情况

37. 供资契约承诺加强实体和全系统的透明度和报告工作。作为此项承诺的一部分，预计 2021 年联合国发展系统所有实体将按可持续发展目标报告支出情况。这符合联合国财务报告数据标准。该标准要求所有联合国实体在 2021 年底之前按可持续发展目标和具体目标向联合国系统行政首长协调理事会(首协会)报告支出情况。2020 年，11 个联合国可持续发展集团实体按目标向首协会报告了支出情况。这些实体的总支出为 259 亿美元，占发展方面业务活动总支出的三分之二。为了使联合国发展系统能够以符合《2030 年可持续发展议程》的方式阐明其对各国的全面贡献，所有尚未这样做的联合国实体必须制定措施，以便按目标和具体目标报告支出情况。图十五显示按可持续发展目标分列的业务活动支出。

¹⁵ 虽然联合国可持续发展集团各实体承诺酌情按国家和区域报告支出情况，但仍有 4 个实体没有提供这些分类数据，导致国家一级支出资源存在一定程度的少报(而对全球一级支出资源的估计数过高)。

图十五
2019 年按可持续发展目标分列的业务活动



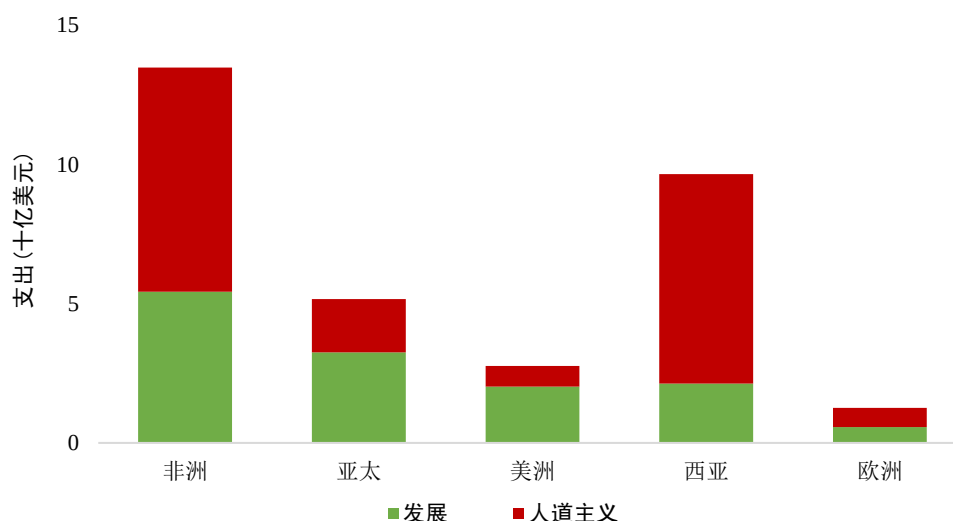
38. 正如预期的那样，粮食署和国际农业发展基金分别将其支出的 85%和 100%用于关于消除饥饿的可持续发展目标 2。妇女署 70%的支出与关于性别平等的目标 5 挂钩，国际劳工组织近三分之二的支出与关于体面工作和经济增长的目标 8 挂钩。开发署和联合国工业发展组织(工发组织)对照所有 17 个目标都报告了一些支出。与开发署活动联系最密切的是目标 16(31%)，与工发组织活动联系最密切的是目标 9(39%)。

39. 按可持续发展目标报告支出情况的 11 个实体提供的综合信息显示，这些实体针对最多的是目标 2，其次是关于确保健康生活方式和促进所有人福祉的目标 3。尽管这一数据仅体现了不到三分之二的发展方面业务活动方面的全部支出，但将这一信息与各国政府关于联合国发展系统过去 2 年最重要贡献的答复进行比较是有意义的：在所有目标中，各国提到最多的是联合国对目标 3 的贡献，其次是目标 2。这些都是 COVID-19 大流行影响最严重的领域，尽管在大流行病暴发之前的几年里，饥饿也在加剧。鉴于图十五所示的支出分布情况，毫不奇怪，就联合国做出重大贡献的领域而言，各国政府提到最少的是目标 12、14 和 15。

B. 按区域分列的支出情况

40. 在惠益国家或区域两级的 324 亿美元支出中，42%用于援助非洲的活动。近 100 亿美元(即支出的 30%)用于支持西亚的活动，其中大部分显然用于人道主义活动(见图十六)。

图十六
2019 年按区域分列的支出情况



C. 按国家分列的支出情况

41. 2019 年，联合国发展系统在国家一级用于发展方面业务活动的支出略高于 310 亿美元，其中约 60% 用于人道主义援助活动，其余 40% 用于发展援助活动。

42. 大部分国家一级支出集中在少数方案国。¹⁶ 15 个国家的支出超过 7.5 亿美元，¹⁷ 占有 162 个方案国支出总额的 58%。所有 15 个国家(阿富汗除外)境内的活动都是以人道主义援助为主。

43. 另一方面，2019 年支出低于 5 000 万美元的有 76 个国家(几乎占有所有方案国的一半)。这 76 个国家的总支出仅占国家一级支出总额的 4%。这是一个多样化的群体，其中超过一半国家拥有“非常高”或“高”人类发展指数。这一群体还包括 12 个最不发达国家、43 个小岛屿发展中国家和 12 个内陆发展中国家。这一群体中几乎一半的国家和领土/地区由多国办事处负责。联合国发展系统方案的规模差异很大，进一步突出表明该系统在实地需要采取差别化配置或业务模式。

44. 在 51 个方案国中，联合国用于发展方面业务活动的支出低于 2 000 万美元。

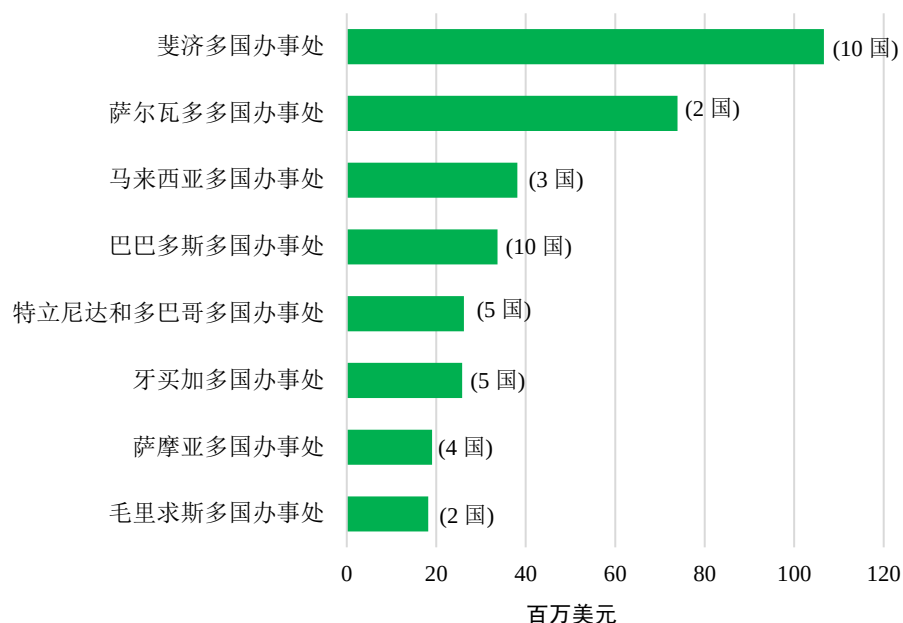
45. 共有 38 个由多国办事处负责的国家属于这一类。¹⁸ 图十七显示了八个多国办事处中每个办事处用于发展方面业务活动的总支出及其服务的国家数目。

¹⁶ “方案国”指方案国家或领土。

¹⁷ 也门、南苏丹、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、刚果民主共和国、阿富汗、索马里、土耳其、伊拉克、埃塞俄比亚、巴勒斯坦国、尼日利亚、约旦、孟加拉国和苏丹(按支出递减顺序)。

¹⁸ 萨尔瓦多、斐济和马来西亚例外。

图十七
2019 年按多国办事处分列的支出情况



D. 特殊处境国家支出情况

46. 新的四年度全面政策审查更加注重特殊处境国家组，包括非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家。本节阐述为特殊处境国家量身定制提供支助的问题，并从财政角度分析联合国发展系统向这些国家组别提供的支助。

47. 下表概述了特殊处境国家的发展方面业务活动支出情况。2019 年，最不发达国家的平均支出¹⁹ 为每个国家 3.33 亿美元，即人均 15.51 美元。相比之下，内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的人均支出分别为 14.76 美元和 12.33 美元。

按国家组分列的支出情况

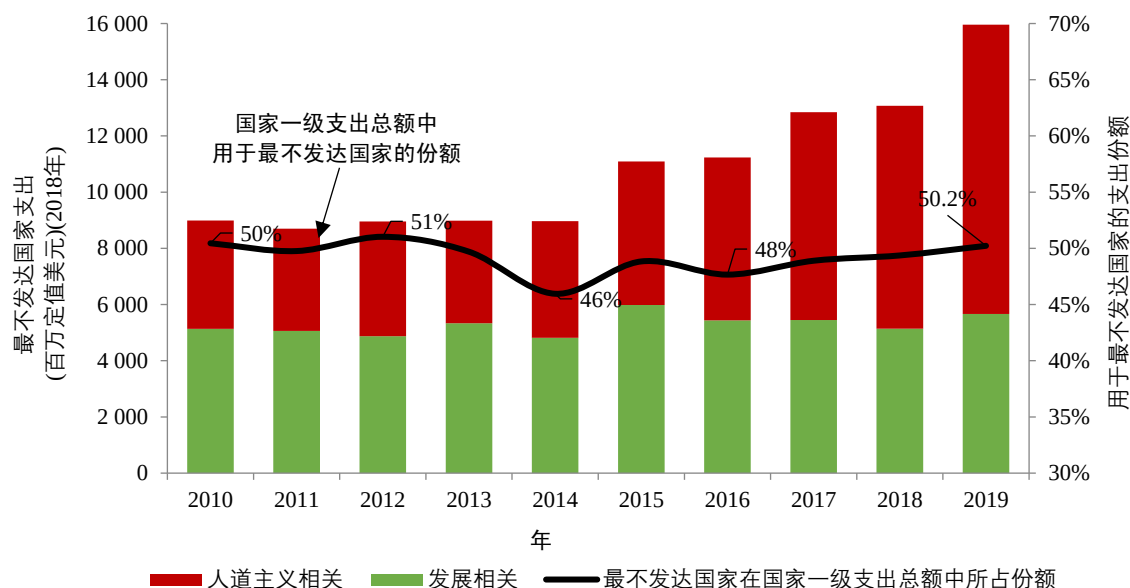
国家组	国家数目	支出共计 (百万美元)	各国平均支出(百万美元)		支出的五年趋势 (百分比)	人均支出 (美元)
			2019	2014		
最不发达国家	47	15 656	333	185	+83	15.51
小岛屿发展中国家	48	809	17	11	+54	12.33
内陆发展中国家	32	7 511	235	182	+32	14.76
非洲	55	13 070	238	180	+32	10.26
中等收入国家	105	15 716	150	118	+26	2.85
所有方案国	162	30 448	188	133	+41	4.84

¹⁹ 瓦努阿图于 2020 年从最不发达国家地位毕业，但在本分析中仍被纳入最不发达国家组，本分析重点关注 2019 年的资金流动。

48. 2020 年四年度全面政策审查敦促联合国发展系统优先向最不发达国家拨款，同时也对 2018 年仅有一半的国家一级支出总额用于最不发达国家表示关切。

图十八

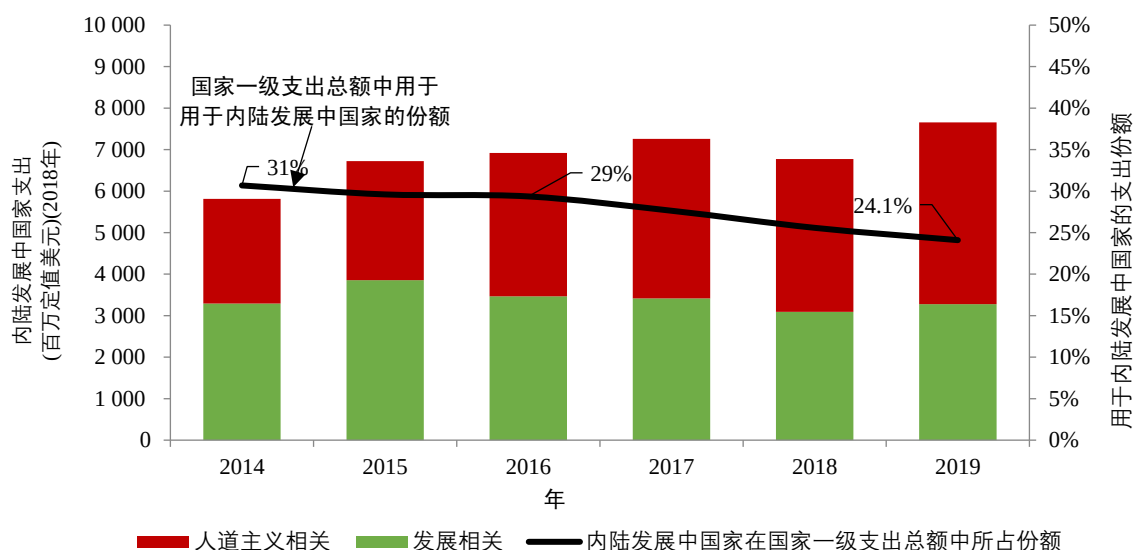
2010-2019 年最不发达国家支出



49. 自 2010 年以来，最不发达国家的支出按实际价值计算增加了 82%，2019 年达到 156 亿美元(见图十八)。这包括 2018 年至 2019 年期间 22% 的增长。这一趋势主要源自人道主义援助活动增加。自 2010 年以来，最不发达国家与发展有关的支出小幅增加了 10%。2019 年，在最不发达国家支出了 156 亿美元，占国家一级支出总额的 50%。

图十九

2014-2019 年内陆发展中国家支出



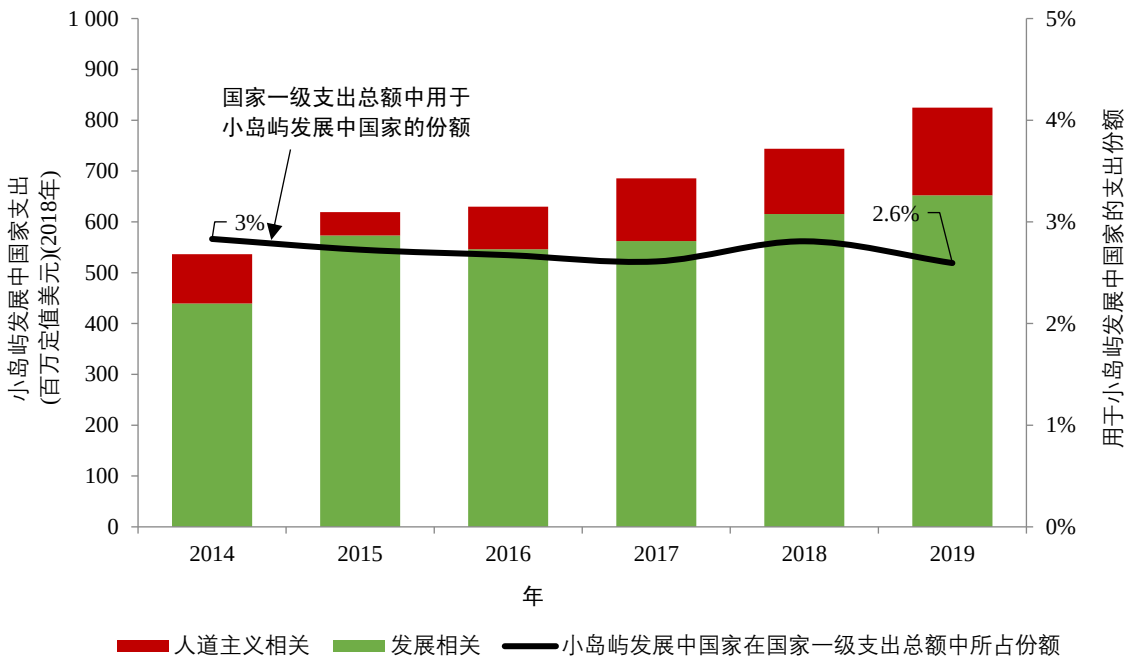
50. 在内陆发展中国家，过去五年间支出逐步增加(按实际价值计算)(见图十九)。尽管这一群体包括 17 个最不发达国家，但增长趋势总体慢于方案国支出的增速，致使内陆发展中国家支出在支出总额中的占比呈下降趋势，从 2014 年的 31% 降至 2019 年的 24%。

51. 小岛屿发展中国家是一个多样化的群体，包括 9 个最不发达国家和 28 个中等收入国家。大多数(37 个)小岛屿发展中国家由多国办事处提供服务。由于地理环境特殊、进口依赖度高、经济往往严重依赖旅游业等各种因素，小岛屿发展中国家的脆弱性通常超过其收入水平显示的程度。

52. 过去五年，小岛屿发展中国家的业务活动支出按实际价值计算增长了 51%(见图二十)。联合国在小岛屿发展中国家的大部分活动属于发展援助，这与内陆发展中国家和最不发达国家的情况不同，在那些国家的人道主义援助是联合国活动的主要类型。

图二十

2014-2019 年小岛屿发展中国家支出



E. 中等收入国家支出情况

53. 中等收入国家是一个高度多样化的群体，包括 105 个国家，人均国内生产总值从 1 026 美元至 12 375 美元不等。中等收入国家组包括 19 个最不发达国家、18 个内陆发展中国家和 28 个小岛屿发展中国家。这个组还包括 46 个人类发展指数“非常高”或“高”的国家。这个组涵盖近三分之二的方案国和世界四分之三的人口，因此可能难以传达这一群体的特殊需要。

54. 会员国经常强调，联合国发展系统各实体需要重新思考资源分配模式，以便更有力地考虑具体国家的脆弱性，这也将有助于更准确地描述中等收入国家的发展需求。随着 COVID-19 大流行的暴发，更加需要一个指标来衡量国家脆弱性，因为这场大流行病不仅逆转了发展成果，而且进一步加剧了社会和经济不平等(见方框)。尽管人均国内生产总值这一衡量标准仅着眼于发展的一个狭窄方面，不足以说明中等收入国家的各种需求，但许多联合国发展系统实体仍然严重依赖人均国内生产总值来决定将资源用于何处。其中一个原因是，很容易获得世界上几乎每个国家的人均国内生产总值数据，而就其他被认为有用的贫困指标衡量标准(如收入不平等)而言，往往无法广泛获得所有国家的数据。另一项挑战是，需要商定一个标准方法，用来衡量一国对外部冲击(如恶劣天气事件)的易感性。

方框

构建“超越国内生产总值”的指标来衡量脆弱性

开发署在人类发展指数方面的工作一直处于“超越国内生产总值”指标的前沿。《2020 年人类发展报告：下一个前沿——人类发展和人类世》通过一个新看板进行了调整，这一看板包括 4 个维度和 21 个指标，使读者得以一窥人类与生态系统之间的复杂互动，并有助于监测各国在缓解地球压力和社会失衡方面取得的进展。这 4 个维度是人类发展状况、能源系统、材料循环(各国使用和再利用原材料的密集程度)和改变我们的未来。^a

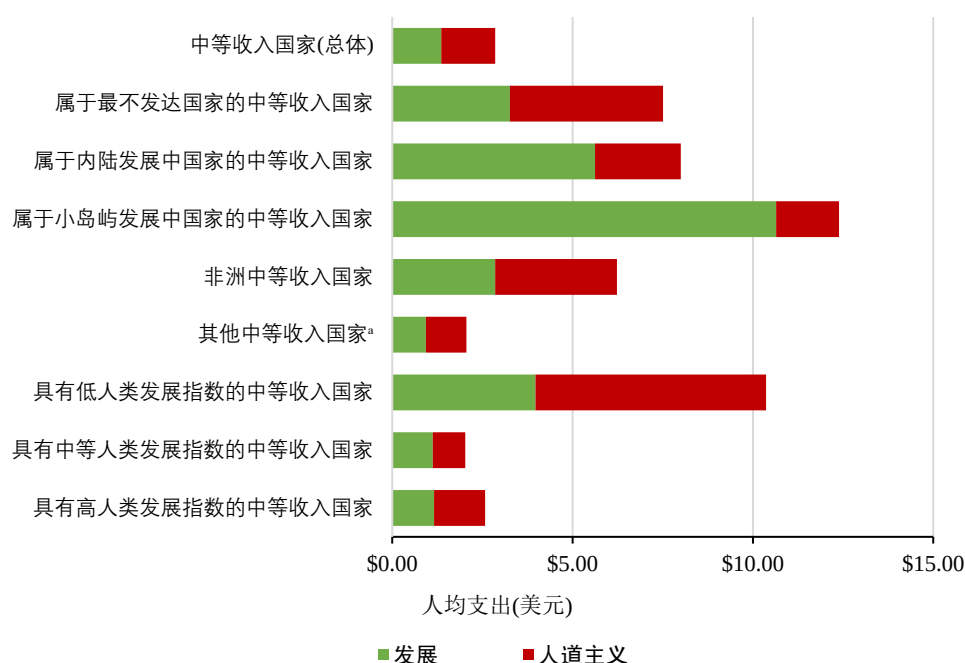
开发署还一直在开发一个超越国内生产总值的多维度脆弱性指数，通过考虑各国的长期结构化脆弱性和最近在 COVID-19 大流行期间暴露的弱点，帮助更好地前进。许多属于中等收入或高收入组的小岛屿发展中国家因其国内生产总值较高而仍然没有资格获得优惠融资，但这些国家的面积、地理位置和经济狭隘性可能使其极易受到外部冲击的影响。开发署最近的一项研究^b显示，在抽样调查的 34 个小岛屿发展中国家中，有 29 个的脆弱性超出了收入水平显示的程度。

^a 详细信息请查阅 <http://hdr.undp.org/en/dashboard-human-development-anthropocene>。

^b 开发署，“迈向多维度脆弱性指数”，2021 年 2 月。

55. 图二十一显示了同时属于其他国家组的中等收入国家的发展和人道主义活动支出情况。该图显示，属于中等收入国家组的小岛屿发展中国家的支出最高(按人均计算)。平均而言，属于小岛屿发展中国家的中等收入国家的发展方面业务活动支出几乎比一般中等收入国家高三倍。

图二十一
2019 年中等收入国家人均支出



^a 不属于以下任何组别的中等收入国家：最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家、非洲。

三. 资金流动的透明度和问责制

56. 大会第 75/233 号决议高度强调透明度与灵活的非核心供资之间的联系。如第一节 E 所述，2019 年，对集合筹资机制的捐款为 39 亿美元，自 2015 年以来大幅增长 87%。随着越来越多的资金不再指定用途，愈发需要说明这些资源的使用方式以及正在取得的成果。加强透明度和问责制并展示高质量供资与成果之间的联系将有助于建立更灵活的供资形式，激励捐助者以更灵活的形式提供资金。透明度和高质量供资的相辅相成不仅是新的四年度全面政策审查的要点，也是供资契约的一个中心主题。

57. 透明度和问责制是结构性供资对话的核心。这些对话为会员国和联合国实体就四年度全面政策审查涵盖的许多供资问题进行互动讨论提供了平台。这包括扩大捐助者群体，找到办法提高资金的灵活性、可预测性和充足性以及保持执行供资契约的前进势头。此外，几个实体现在编制了一个成果总表，跟踪它们在履行供资契约承诺方面的进展情况，以便指导实体的工作，并为结构性供资对话提供依据。包括所有基金和方案在内的 13 个实体表示，它们在 2020 年与会员国就供资问题举行了一次此类结构性对话。这些对话是就资金缺口、需求和实际挑战进行深入交流的机会。不妨考虑在机构间一级进行这样的对话或类似的对话，每年重点关注一个不同的供资主题。

58. 为响应供资契约关于提高机构间集合基金的实效和效率的承诺，多伙伴信托基金办公室重新设计了该办公室的数字平台(网关)，并整合了一个新的成果管理系统，从财务角度将所有干预措施与可持续发展目标的具体目标挂钩，并更好地报告方案和业务绩效。该办公室试行了更好地报告联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复基金方案和业务绩效的办法，改进了对关键标识的跟踪和报告。例如，鉴于这一流行病对妇女和女童的影响，该办法改进了对性别平等标识的跟踪和报告。

59. 根据供资契约的承诺，接受通过机构间集合基金提供的资源的联合国实体也在采取措施，提高供资伙伴和成果的可见度。例如，COVID-19 基金与联合国国家工作队协调开展了一次提高可见度活动，在当地认可和表彰由于基金捐助者慷慨相助才得以进行的工作。²⁰

60. 根据其他供资契约承诺，联合国评价小组更新了评价报告数据库，以便跟踪针对集合基金或联合方案的评价。现正在将从这些评价报告中摘取的建议和经验教训纳入新集合基金的设计或现有基金的新战略框架中。建设和平基金 2020 年启动的 2021-2024 年度期间新战略计划就是一个良好实例。该战略计划在很大程度上借鉴了项目组合评价结果。此外，还将这些建议纳入了联合国可持续发展集团关于国家一级集合基金的新指南和多伙伴信托基金办公室的知识产品。

61. 联合国全系统财务数据报告的新数据标准改善了关于联合国发展系统资金流动的全面和可比数据的可用性。联合国可持续发展集团的所有实体现在都向首协会提交财务数据，几乎所有实体都按国家分列这些数据。然而，目前只有 11 个机构按可持续发展目标分列支出，这限制了全面跟踪全球支助的能力，因此 2021 年工作的当务之急是按可持续发展目标分列支出。此外，目前联合国发展系统有 20 个实体按照国际援助透明度倡议标准公布资源信息，这意味着自 2017 年以来又有 6 个实体开始按照这一标准进行报告。2021 年，预计将与该倡议和经合组织合作修订财务报告数据标准，以便更好地协调联合国各实体通过这些不同报告渠道进行报告的方式。

62. 在国家一级，管理和问责框架是一个关键的问责机制，包括对调动和利用财政资源为《2030 年议程》提供集体系统支助进行问责。预计驻地协调员将及时全面地向联合国国家工作队成员提供关于机构间集合基金和其他国家集合基金的财务信息，反之亦然。预计还将以公开透明的方式调动资源。发展协调办公室最近对驻地协调员和国家工作队成员进行的一项调查表明，管理和问责框架中关于供资和资源调动的部分需要进一步明确作用和问责线，因为大多数答复者对该框架是否增加了成果问责的清晰度、是否提高了可用资源的透明度或促进更优化使用资源的问题作出了否定的回答。

63. 新的联合国可持续发展合作框架指南要求纳入一个基于实施合作框架所需资源评估的供资框架。该供资框架将向利益攸关方提供说明供资情况的简化单一参考文件，以此提高透明度。该框架还有助于国家工作队成员有效、及时地分享筹款活动信息，最大限度地发挥协同作用，包括在联合拟订方案中发挥协同作用。

²⁰ 典型实例见 <https://twitter.com/sspringett1/status/1331499188635447296>。

合作框架指南特别强调每年更新供资框架，使其成为现实、有用的工具。在实行该指南之前，只有 20% 的联合国发展援助框架每年更新预算框架。在迄今制定的 21 个供资框架中，有 12 个框架每年进行了更新。

64. 四年度全面政策审查重申了全额费用回收原则，该原则要求各实体避免使用核心资源补贴通过非核心资源供资的活动，并再次要求联合国发展系统进一步探讨统一的费用回收政策。费用回收政策对机构透明度有很大的影响，因为这些政策具体规定核心和非核心资源的哪一部分用于方案活动，而非方案支助、行政、管理和其他间接费用。几乎每个联合国实体都实行了采用标准费率和方法的费用回收政策，目的是确保非核心项目不会得到核心资源的补贴。同时，几个理事机构决定，某些机构费用应完全由核心资源提供资金。因此，2019 年就全系统而言，58% 的核心资源用于方案活动，而非核心资源的这一比例为 89%。作为供资契约的一部分，会员国还承诺完全遵守费用回收率，包括取消费用免除。在这方面取得了良好进展，全系统享受免除的协议总价值从 2017 年的 13 亿美元降到 5.3 亿美元。²¹

65. 四年度全面政策审查还注意到开发署、儿基会、人口基金和妇女署在制定联合费用回收政策方面确立的良好做法，该政策已获这些机构的执行局核准，将于 2022 年生效。首协会的财务和预算网设立了一个工作组，进一步探讨费用回收的统一原则，包括考虑为联合国协议确立一项联合国共同原则，以及对不同费用类别制定全系统定义。

四. 结论

66. 上述分析突出表明，在透明度和问责制方面取得了进展，包括更好地将供资与成果挂钩，以加强透明度和问责制。发展方面业务活动的供资呈现持续上升趋势，新的创新供资模式有助于向联合国发展系统提供更灵活的供资。然而，在解决核心和非核心资源之间的持续不平衡以及扩大过窄的供资基础方面，进展仍然太少。秘书长希望，随着在使用联合国发展系统受托资金实现成果方面取得进一步进展，可以进一步建立信任并推动改变供资模式，从而在集体成果愿景的基础上交付各实体的战略计划。

²¹ 该价值是协议的金额，而非免除的费用金额。如果平均每项免除可为捐助者减免 1% 的支助费，则 2019 年全系统损失的方案费用支助收入为 5.3 亿美元的 1%，即 530 万美元。