



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
6 May 2011
Chinese
Original: English

大会

第六十六届会议

暂定项目表* 项目 25(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

2011 年实质性会议

2011 年 7 月 4 日至 29 日，日内瓦

临时议程** 项目 3

联合国促进国际发展合作的业务活动

2009 年联合国系统发展方面业务活动供资情况分析

秘书长的报告

摘要

捐款

捐款总额与 2008 年相比没有实际增长

2009 年，对联合国系统发展方面业务活动的捐款总额约为 219 亿美元，以实值计算与 2008 年相同(2009 年的通货紧缩是名义数字较低的原因)，约占官方发展援助总额(不包括债务减免)的 18%。

与人道主义援助有关的供资的减少被与发展有关的供资的增加所抵销

约 65% 的供资用于与发展有关的较长期活动，35% 用于侧重于人道主义援助的活动。2009 年，对与发展有关的活动的捐款(不包括来自方案国的当地资源)按实值计算增加 8.1%；如包括来自方案国的当地资源，增加幅度将达 4.7%。但用于人道主义援助的供资这一波动性项目减少 7.8%。

* A/66/50。

** E/2011/100。



较长期的供资趋势积极

1994年至2009年期间，对联合国系统发展方面业务活动的捐款总额的增长速度超过官方发展援助总额和经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织/发援会)成员国提供的官方发展援助。经合组织/发援会报告的2009年官方发展援助总额(不包括债务减免)为1 240亿美元。

供资基础扩大

发展方面业务活动的供资基础在1994年至2009年期间显著扩大，多边组织(不包括欧洲联盟委员会)和私人来源占捐款总额的份额从7%增至19%。虽然经合组织/发援会国家直接捐款的绝对数额在1994年至2009年期间按实值计算增加141%，但它们在发展方面业务活动的供资总额中所占总体份额从76%减少到63%。

联合国发展系统是经合组织/发援会国家最大的多边伙伴

在经合组织/发援会国家2009年向多边系统提供的所有直接捐款中，约33%通过联合国发展系统提供，使本组织成为发援会国家最大的多边伙伴。

来自发展中国家的捐款不断增长

发展中国家对发展方面业务活动的捐款(不包括当地资源)在2009年达到6.79亿美元，核心和非核心供资各占一半。来自发展中国家的捐款在2005年至2009年期间以实值计算增长约75%。

核心与非核心供资日益不平衡

2009年，给发展方面业务活动的供资总额约27%为核心资源，余下的73%是在适用和使用方面设有不同程度限制的非核心捐款。核心供资按实值计算下降4.3%，所有此类供资均与人道主义援助有关，非核心供资增加1.7%。

在1994年至2009年期间，对与发展有关活动的非核心供资按实值计算增加约4.5倍，而核心捐款增加2%。对与发展有关活动的核心供资所占份额从1994年的69%降至2009年的34%。所有经合组织/发援会国家与发展有关的捐款中的平均核心供资合计数出现类似下降，在总额中所占份额从72%降至47%。

非发援会国家1994年至2009年期间供资增加额大部分是方案国提供的用于本国的当地资源。多边组织(不包括欧洲联盟委员会)和私人来源供资增加额大部分也是非核心资源的形式。

非核心供资高度分散

在2009年对与发展有关活动的非核心供资中，约88%是来自单一捐助方并针对具体方案和项目，从而加剧了资源流动的分散化，进而对整体方案协调性、效率和交易成本产生影响。各种集合供资机制，如专题基金和多方捐助信托基金，

包括国家一级的一个联合国基金，直到最近才开始在发展方面业务活动的整体筹资方面发挥作用。在 2009 年对与发展有关活动的非核心供资中，约 12%是通过这样的集合供资机制用于方案，比 2008 年的 9%有所增加。

经合组织/发援会国家间的负担分摊

在 2009 年与发展有关活动的核心资源总额中，十个经合组织/发援会国家占大约 65%，如果以在国民总收入中所占份额计量，各国捐款存在显著差异。如果所作捐款少于整个经合组织/发援会国家集团与发展有关核心供资/国民总收入比率现有中位数的所有经合组织/发援会国家在 2009 年用其现有非核心捐款填补这些缺口，核心资源流动总额将增加 46%。在捐款额低于与发展有关核心供资/国民总收入比率中位数的捐助国的供资缺口中，约 14 亿美元，即 73%可通过捐助国将其部分或全部现有非核心捐款转为核心捐款得到填补。

资源流量的可预测性

捐款的年度变动可能相当显著，原因包括汇率的波动。在最近普遍增长的时期，捐款波动对资源的整体可得性的合并负面影响是有限的。然而，这种资源整体可得性的相对稳定似乎是巧合的结果，而不是由于有一个运作良好的供资制度，其内在机制可以应付严重依赖年度自愿捐款的状况所固有的挑战。总的来说，联合国发展系统各实体采用综合性的战略和多年筹资框架的做法似乎并未显著提高供资流动的可预测性、可靠性和稳定性。

支出

约 69%的总支出用于国家一级方案活动

在 2009 年发展方面业务活动 221 亿美元总支出(包括与发展有关的支出和人道主义援助支出)中，约 69%与国家一级实际方案活动有关，低收入国家占其中的 65%。其余的 31%总支出与全球和区域方案活动及方案支助和管理有关。

221 亿美元总支出中的约 136 亿美元是用于与发展有关的活动(不包括来自方案国的当地资源)，其中 57%，或 77 亿美元，是可用于国家方案的资源。其余 43%与全球和区域方案活动(19%)、方案支助和管理(17%)和各种其他“未归属”活动有关。此外，约 11 亿美元是以来自方案国本身的当地资源为形式在国家一级使用。

在可用于国家方案的资源总额中，约 71%用于低收入国家，其中前 10 个受援国所占份额约为 38%。

联合国发展系统的工作只是适度集中

联合国发展系统作为一个整体适度集中，占总数 30%的 43 个方案国占 2009 年全部国家一级支出的约 80%。在约占总数的 44%的 64 个方案国中，发展方面业务活动占 2009 年官方发展援助总额的不到 10%。

2009年，报告国家一级支出的联合国发展系统实体总共与148个方案国有1779项关系。其中大约6%的关系金额巨大，这意味着有关实体属于较大捐助者之列，这些捐助者总共占国家一级官方发展援助总额的80%。

2009年，大约35%的发展方面业务活动是由业务分散化程度低于平均水平的实体开展的。

核心资源补贴非核心供资支助费用

各组织的方案支助和管理费用总额在核心与非核心供资来源之间的分配存在显著差异。因此，可用于实际方案活动的资源所占的剩余份额也有很大差异：核心供资只有58%，而非核心供资为91%。在一些情况下，一些实体采用的7%费用回收率必须增加一倍，才能使所有费用在核心与非核心资源之间平等分配。在这些情况下，核心资源供资的方案活动会因此显著增加。

协调费用与可用于国家方案的资源总额相比是适中的

联合国系统发展方面业务活动的年度协调费用估计为2.37亿美元左右，约占2009年可用于国家方案的资源的3%。虽然只有少数联合国发展援助框架下的评价和中期审查处理国家一级协调的费用和效益问题，但现有迹象显示，效益大于费用。

建议

经济及社会理事会不妨：

(a) 提请联合国各基金和方案执行局以及专门机构理事机构注意本报告所载的分析结果，包括关于发展方面业务活动供资的整体可预测性、可靠性和稳定性的结果；

(b) 在这方面，邀请各基金和方案执行局和专门机构理事机构研究这些分析结果如何适用于和切中各有关基金和方案及专门机构的情况，以期发现和解决全系统共同关心和关切的问题，并向2012年理事会实质性会议提出报告；

(c) 在这方面，鼓励各基金和方案执行局及专门机构理事机构特别审查发展方面业务活动不受限制的核心供资与高度分散的有限制非核心供资之间日益增加的失衡状况的影响，以及这种不平衡可能扭曲根据联合国有关实体的既定任务和优先事项确定的整体方案优先事项的方式；

(d) 鼓励捐助者协商如何改进对联合国系统与发展有关活动的核心供资的负担分担，特别是如何通过将非核心捐款转为核心捐款实现更平等的负担分担；

(e) 鼓励各基金和方案执行局及专门机构理事机构酌情审查非核心供资增量支助费用回收的现行基本政策是否仍然有效，同时考虑到各实体不同的业务模

式和费用结构，以期为联合国各组织的做法标准化和统一的工作提供进一步指导；

(f) 请秘书长每四年进行一次发展方面业务活动协调费用和效益的分析；

(g) 邀请各基金和方案执行局及专门机构理事机构审查支助和维持分散化的发展合作关系的整体管理和费用效率；

(h) 请秘书长继续加强用于发展方面业务活动财务报告的全系统数据、定义和分类的覆盖面、及时性、可靠性、质量和可比性。

目录

	页次
简称表	9
一. 导言	11
二. 概览	14
A. 2009 年的捐款	14
B. 联合国发展系统在多边援助中所占的份额	17
三. 对供资趋势的审查	19
A. 捐款	19
B. 支出	38
四. 特定供资问题分析	47
A. 核心和非核心供资流的可预测性	47
B. 非核心供资和费用回收	53
C. 联合国发展系统的集中和分散问题	56
D. 联合国发展系统的协调费用	63
附件	
一. 关于定义、来源和覆盖面的技术性说明	68
二. 经济合作与发展组织/发展援助委员会和联合国系统在报告方面的差异	72
三. 经济及社会理事会支助和协调办公室发展合作政策处网站表格清单	74
表和图目录	
表	
1. 2005 年至 2009 年来自发展中国家的捐款	22
2. 2009 年官方发展援助流总额	22
3. 1994 年至 2009 年对联合国发展方面业务活动的捐款和官方发展援助	23
4. 1994 年至 2009 年的捐款	26
5. 2005-2009 年与发展有关活动的非核心供资模式构成趋势	29
6. 2006-2009 年当地资源趋势	30
7. 2009 年“一个联合国”基金的受援国	31
8. 2009 年发展方面业务活动主要捐助方	32

9.	2009 年与发展有关供资占国民总收入百分比最高的捐助方.....	34
10.	2009 年为联合国系统捐助当地资源最多的国家.....	35
11.	2009 年经合组织/发援会为发展方面业务活动捐款最多的政府.....	36
12.	按与发展有关核心供资/国民总收入比率中位数计算的经合组织/发援会国家与发展有关的供资.....	37
13.	2004-2009 年发展方面业务活动的支出.....	38
14.	2009 年发展方面业务活动供资的 10 大受惠方.....	40
15.	按人均支出开列的 2009 年发展方面业务活动供资的 10 大受惠方.....	41
16.	2009 年发展方面业务活动支出的区域分布.....	42
17.	2009 年资金(可用于国家方案的资源)10 大受惠国.....	44
18.	2009 年可用于国家方案的人均资源 10 大受惠方.....	45
19.	2009 年联合国选定实体由核心和非核心资源供资的可用于国家方案的资源区域分布....	46
20.	2009 年在特殊国家组别中使用的由核心和非核心资源供资的可用于国家方案的资源份额...	46
21.	资源使用的高等级细目.....	54
22.	2009 年联合国实体与受援国间关系.....	59
23.	联合国实体与受援国间关系系数, 2009 年发展方面业务活动.....	62
24.	协调费用和益处.....	64

图

一.	2009 年联合国全系统活动.....	11
二.	2009 年联合国发展方面的业务活动.....	14
三.	2009 年发展方面业务活动的供资来源.....	15
四.	2004 年至 2009 年与发展有关活动的捐款趋势.....	16
五.	2009 年多边援助渠道.....	17
六.	2009 年对主要联合国实体的捐款.....	18
七.	2009 年发展方面业务活动支出的使用和去向.....	19
八.	1995 年至 2009 年发展方面业务活动供资总额的来源.....	20
九.	1995 年至 2009 年与发展有关的活动的非核心供资来源.....	21
十.	2006 年至 2009 年联合国发展系统所获捐款占经合组织/发援会国家提供的多边援助总额的份额.....	24

十一.	1995 年至 2009 年联合国发展系统所获核心捐款占经合组织/发援会国家核心多边援助的份额.....	25
十二.	1994 年至 2009 年发展方面的业务活动所获捐款总额趋势.....	26
十三.	1994 年和 2009 年捐款总额中核心部分的变化.....	27
十四.	2009 年与发展有关活动的非核心供资模式.....	28
十五.	1994-2009 年捐款总额中当地资源构成部分的趋势.....	30
十六.	2009 年经合组织/发援会 10 大捐助方与发展有关活动的核心和非核心捐款.....	33
十七.	2009 年经合组织/发援会其他国家与发展有关活动捐款的核心部分和总.....	34
十八.	2009 年与发展有关活动捐款排名前 10 的非经合组织/发援会国家的核心部分和总额....	35
十九.	2004-2009 年发展方面业务活动支出总额趋势.....	39
二十.	2009 年联合国主要实体发展方面业务活动支出份额.....	40
二十一.	2009 年按收入组别开列的发展方面业务活动供资去向.....	42
二十二.	2009 年按部门开列的发展方面业务活动供资去向.....	43
二十三.	2009 年按主要费用组别开列的用于与发展有关支出的资源.....	44
二十四.	2009 年按收入组别开列的可用于国家方案的资源的去向.....	45
二十五.	2005-2009 年对主要基金、方案和专门机构的自愿捐款的波动.....	48
二十六.	2005-2009 年主要捐助方对开发署的核心捐款.....	49
二十七.	2005-2009 年主要捐助方对开发署的非核心捐款.....	49
二十八.	2005-2009 年主要捐助方对开发署核心捐款的年度波动.....	50
二十九.	2005-2009 年主要捐助方对开发署非核心捐款的年度波动.....	50
三十.	2005-2009 年主要捐助方货币兑美元汇率的变化.....	51
三十一.	以捐款货币计值的捐款变化和折合成美元之后的变化.....	52
三十二.	2009 年方案国所得官方发展援助中联合国系统的份额.....	58
三十三.	2009 年联合国实体与受援国间关系.....	61
附件一表		
1.	界定为用于发展方面业务活动的专门机构摊款或经常预算捐款的百分比.....	69
2.	不同实体所使用的核心和非核心捐款术语.....	70
附件二表		
	联合国与经合组织/发援会 2009 年发展方面业务活动捐款报告调节表.....	73

简称表

行政首长理事会	联合国行政首长协调理事会
发援会	发展援助委员会
非洲经委会	非洲经济委员会
欧洲经委会	欧洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
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
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
经合组织	经济合作与发展组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
资发基金	联合国资本发展基金
贸发会议	联合国贸易和发展会议
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
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
妇发基金	联合国妇女发展基金(现为妇女署一部分)
禁毒办	联合国毒品和犯罪问题办公室
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
志愿人员	联合国志愿人员
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 引言

发展方面的业务活动

1. 联合国系统发展方面的业务活动被界定为各基金、方案和机构以促进发展为具体目标的活动。一些联合国实体有这一方面的具体任务规定。发展方面的业务活动涵盖与发展有关的较长期活动以及以人道主义援助为重点的活动。

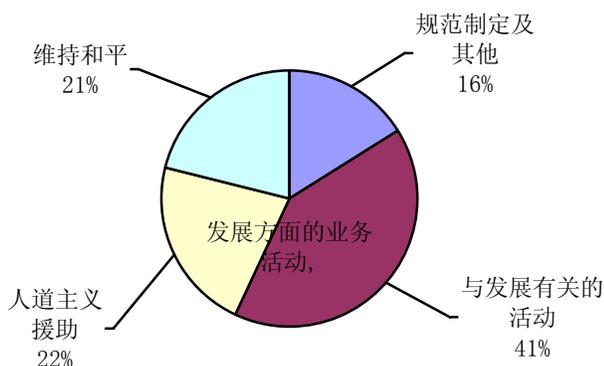
2. 2009年，联合国全系统所有活动的数额为大约343亿美元，其中发展方面的业务活动约为219亿美元，占63%；维持和平行动73亿美元，占21%；联合国系统的全球政策、宣传、规范和标准制定职能，包括有关的研究、分析和宣传活动约为47亿美元，占16%（见图一）。¹

3. 在缺乏更精确和统一的全系统分类的情况下，以人道主义援助为重点的发展方面的业务活动的计算方法是：取儿基会所有方案支出的24%，取粮食署、难民署、近东救济工程处和人道主义事务协调厅所有支出的100%。本报告将用于发展方面业务活动的所有其他支出视为与发展有关的支出。²

图一

2009年联合国全系统活动

（依据2009年给联合国全系统活动的343亿美元捐款计算）



¹ 维和数据取自秘书长关于联合国工作的年度报告。关于全球政策、宣传、规范和标准制定职能的估计数，是从行政首长理事会关于联合国系统各组织预算和财政状况的两年度报告中报告的联合国系统供资总额中减去联合国发展方面业务活动的捐款后得出。

² 儿基会将其2009年方案支出的24%归类为人道主义或紧急业务，全部由非核心资源供资。

分析重点

4. 根据大会第 35/81、59/250、62/208、63/232、63/311 和 64/289 号决议，本秘书长报告分析了 2009 年联合国系统发展方面的业务活动的核心和非核心捐款和支出。本报告还包括对其他几个重要的供资问题的审查，特别重点关注下列问题：

- (a) 核心和非核心资源流的可预测性，包括汇率波动的影响；
- (b) 与非核心供资流有关的支助费用回收；
- (c) 联合国发展系统在国家一级的集中和分散；
- (d) 协调联合国发展系统的费用。

全系统报告：机遇和挑战

5. 关于联合国系统供资的全系统报告目前涉及三个主要行为体：联合国经济和社会事务部(以下简称经社部)和经合组织/发援会，两者从其各自的独特角度关注发展方面的业务活动；以及行政首长理事会，它更加一般性地关注联合国系统各组织的总体预算和财政状况。

6. 关于获得信息方面，大会第 63/311 号决议请秘书长建立一个关于联合国系统发展方面业务活动的中央信息库。这一中央信息库有望成为行政首长理事会目前正在开发并定于 2012 年中投入运作的财务统计数据库和报告系统的一部分。作为经社部和行政首长理事会最近召集的全系统供资报告问题专家会议的后续行动的一部分，这两个机构打算通过新的数据库和报告系统实现数据收集方面的统一和提高报告的及时性。³ 例如，预期本秘书长报告中公布的发展方面业务活动供资信息的及时性可以提前一年。通过这一协作，这两个机构还将更好地调节其各自报告中所载信息。

本报告的结构和覆盖面

7. 本报告分为四个主要部分：(a) 导言；(b) 概览；(c) 对供资趋势的审查；(d) 对特定供资问题的分析。

8. 本报告重点关注 2009 年获得发展方面业务活动供资的 36 个联合国系统实体。这些实体在发展方面的业务活动中占有最大份额(超过 95%)。⁴

³ 关于专家会议的更多详情，见附件一的方框。

⁴ 这 36 个实体是所获核心捐款可界定为经合组织/发援会的官方发展援助的总共 54 个联合国实体的一部分。见 2010 年 6 月发援会统计报告指示中的名单，附件 2，可查阅 www.oecd.org/dac/stats/dacdirectives。

核心和非核心资源

9. 发展方面的业务活动由所谓的核心和非核心资源联合供资。核心资源是指那些没有任何限制的混合资源，其使用和应用与各政府间理事机构确定的战略任务规定、准则、优先事项和目标直接挂钩。

10. 非核心资源是使用和应用一般受到捐助者所定限制制约的资源。非核心资源的使用和应用受各政府间理事机构确定的任务、准则、优先事项和目标的制约并与之看齐的程度，充其量是非直接的。

11. 核心或无限制的援助，通常被看作与方案国建立交付发展方面业务活动的有效伙伴关系的一种更有效率的方式。另一方面，以非核心资源形式提供的受限制援助，往往被视为扭曲方案优先事项，因为此类援助限制理事机构和方案国本身通过甄选、设计和执行项目和方案来参与确定优先事项的程度。

12. 以非核心资源形式提供的资金目前约占捐款总额的 73%(依据 2009 年数据计算)，并随着时间的推移已大幅增长。

联合国系统内的术语使用情况

13. 每个联合国实体和经合组织/发援会使用不同的用语来界定核心和非核心捐款。此类用语的含义和使用方面的一致，可能成为全系统供资流报告的重要制约因素(见附件一关于定义、来源和覆盖面的技术说明)。但是，联合国系统内的普遍看法是，追求这些用语在每个实体一级的完全统一，将成本太高，且不切实际。相反，重点应该是确保所有实体可将自己的术语与全系统供资报告所使用的术语进行对应(见附件一关于对应联合国不同实体和经合组织/发援会在捐款方面的用语的表 2)。

报告的可比性

14. 经合组织/发援会和联合国系统报告联合国发展方面业务活动捐款和支出的方式有若干差异。

15. 经社部和经合组织/发援会目前在全系统报告中的最主要差异之一涉及经合组织/发援会国家对非核心供资流的处理。经合组织/发援会将这些资源定义为通过联合国实体提供的专用双边捐款，而经社部认为，这种供资为多边供资。

16. 附件二的表调节了本报告列报的 2009 年捐款数和经合组织/发援会公布的数字。

现值与实值

17. 在本报告中，按“实值”进行的比较和趋势分析所依据的是以 2008 年定值美元表示的名义数额，采用考虑到通货膨胀和汇率变动的综合影响的经合组织/

发援会减缩指数。就 2009 年而言，贴现因数是 0.9703，即 2009 年的 1 个现值美元=以 2008 年不变值计算的 1.9703 美元，与该年总体的通货紧缩趋势相吻合。

二. 概览

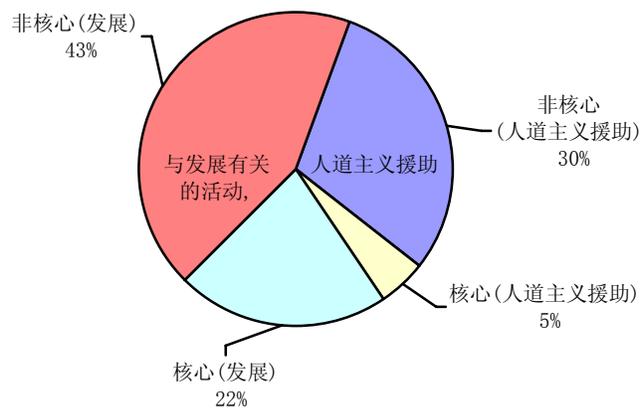
18. 本节概览性地介绍了联合国系统发展方面业务活动供资的选定方面。第三和四节更详细分析了关键的供资趋势、问题和前景。

A. 2009 年的捐款

19. 2009 年，给联合国发展系统发展方面业务活动的捐款总额约为 219 亿美元，其中与发展有关的供资占 65%，达 142 亿美元，与人道主义援助相关的活动占 35%，达 77 亿美元(见图二和表 4)。⁵ 给与人道主义援助相关的活动的捐款绝大多数是非核心资源，而与发展有关的供资中约三分之一是以核心资源形式提供的。

图二
2009 年联合国发展方面的业务活动

(依据 2009 年 219 亿美元的捐款数字计算)



⁵ 在缺乏更精确和统一的全系统分类的情况下，以人道主义援助为重点的发展方面的业务活动的计算方法是：取儿基会所有方案支出的 24%，取粮食署、难民署、近东救济工程处和人道主义事务协调厅所有支出的 100%。本报告将用于发展方面业务活动的的所有其他支出视为与发展有关的支出。

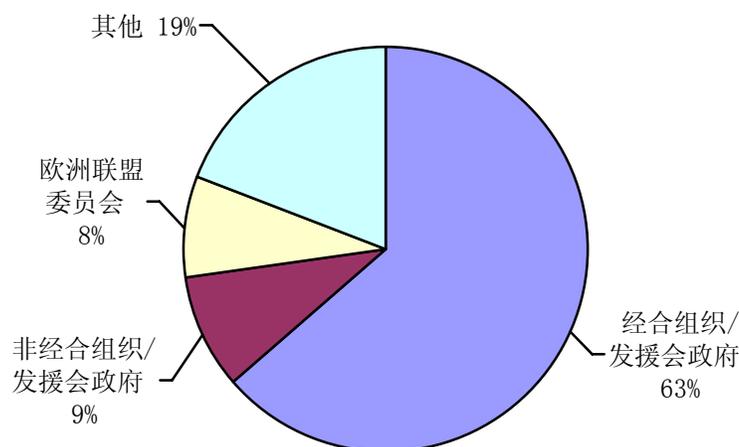
1. 捐款来源

20. 2009年219亿美元的捐款总额中，约73%是由属于发援会和不属于发援会的各国政府提供的，其余的27%由欧洲联盟委员会和其他多边机构(包括全球基金)、非政府组织和公私伙伴关系提供(见图三)。

21. 1994年至2009年间，经合组织/发援会国家对联合国发展系统的直接捐款的绝对量按实值计算增加141%，但其在供资总额中所占的总体份额从76%降至63%。

图三
2009年发展方面业务活动的供资来源

(2009年供资总额：219亿美元)



22. 因此，联合国发展系统的资源基础随着时间的推移有所扩大，变得更加多元化。在这一方面，经合组织/发援会国家还通过诸如欧洲联盟委员会、全球基金、世界银行和区域开发银行等其他多边机构，间接向联合国发展系统提供大量资源。这些机构进而向联合国发展系统作出捐款。2009年，经合组织/发援会国家的公民还向儿基会国家委员会捐款8.30亿美元。⁶

23. 2009年，非发援会政府提供了供资总额中的9%，其中约93%是发展中国家提供的，7%是非发援会成员的发达国家提供的。发展中国家提供的捐款中约60%是非核心的当地资源，其余在核心和非核心第三方供资中平均分布。

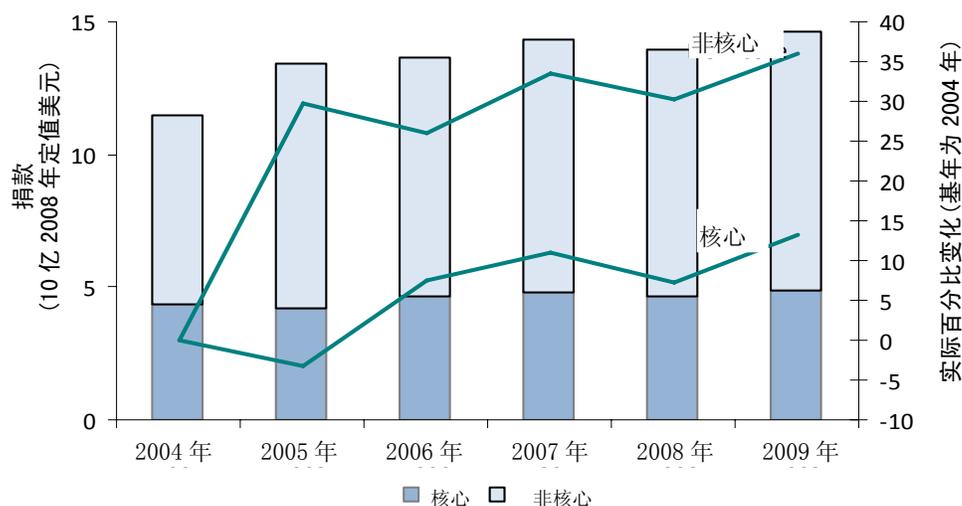
⁶ 经合组织/发援会国家公民8.30亿美元的捐款细分如下：(a) 核心，4.817亿美元；(b) 与发展有关的非核心，2.262亿美元；(c) 与人道主义援助有关的非核心，1.225亿美元。

2. 捐款趋势

24. 2004年至2009年,发展方面业务活动的捐款总额按实值计算平均每年约增长6%(不包括当地资源)。官方发展援助总额和经合组织/发援会国家的官方发展援助(不包括债务减免)的可比较数字分别为6.4%和6.1%。⁷因此,在最近的五年里,对联合国发展系统的供资(包括与发展有关的活动和人道主义援助两方面)增速略低于官方发展援助总额和经合组织/发援会国家的官方发展援助的增速。

25. 2004年至2009年期间,与发展有关的捐款总额按实值计算增长27%,核心和非核心供资分别增长13%和36%(见图四)。2000年至2009年期间,对联合国系统发展方面业务活动的捐款增长速度比前十年显著加快,来自经合组织/发援会国家的官方发展援助也是一样,这一趋势与通过千年发展目标之后的期间正好吻合。⁸

图四
2004年至2009年与发展有关活动的捐款趋势



⁷ 经合组织/发援会报告的2009年官方发展援助总额(不包括债务减免)大约为1 230亿美元。

⁸ 例如,1994年至1999年期间,官方发展援助总额(不包括债务减免)按实值计算每年下降2.1%,而1999年至2009年期间,年均增长6%。

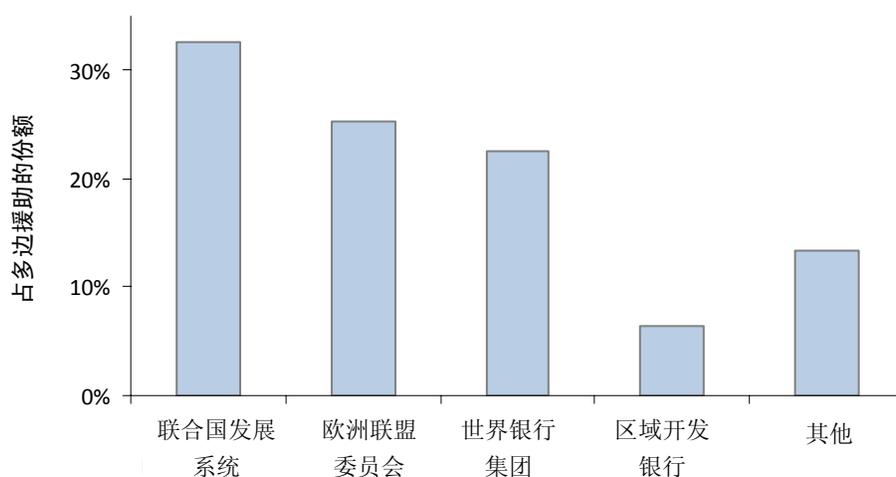
B. 联合国发展系统在多边援助中所占的份额

26. 如将核心和非核心捐款合在一起计算，联合国发展系统仍然是经合组织/发援会国家提供的直接多边供资的最大单一接收者(见图五)。目前这一份额估计为33%左右，如果将通过其他多边行为体提供的间接捐款也计算在内，甚至会更高。

27. 联合国发展系统在多边援助流动中所占份额较大，这确认了联合国在国际多边发展合作中的相关性和重要性。

图五
2009 年多边援助渠道^a

(2009 年多边援助总额：573 亿美元)



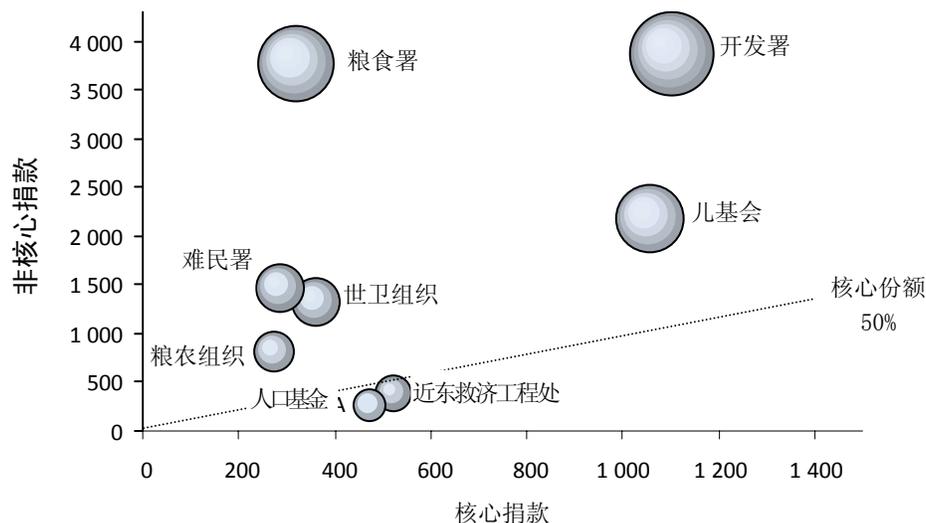
^a 数据取自经合组织贷方报告制度。如附件二所释，在关于捐款尤其是非核心供资的报告方面，经合组织/发援会与经社部存在一些显著差异。例如，图五所示联合国在多边援助中所占份额包括经合组织/发援会定义为“多边-双边”援助的非核心捐款，而这些捐款未列入后者关于联合国发展系统供资的报告。

1. 最大的联合国实体

28. 发展方面业务活动的供资集中于较少数量的联合国实体，前八位是开发署、粮食署、儿基会、世卫组织、难民署、粮农组织、近东救济工程处和人口基金，它们占2009年所有捐款的约84%。除近东救济工程处和人口基金之外的其他所有实体中，非核心供资部分较大幅度地超过了核心供资部分(见图六)。占本报告所涵盖实体数的75%的其他28个实体约占联合国发展系统2009年所获供资的其余16%。从供资角度来看，这可以看作发展方面业务活动分散化的指标。

图六
2009 年对主要联合国实体的捐款

(单位：现值百万美元)

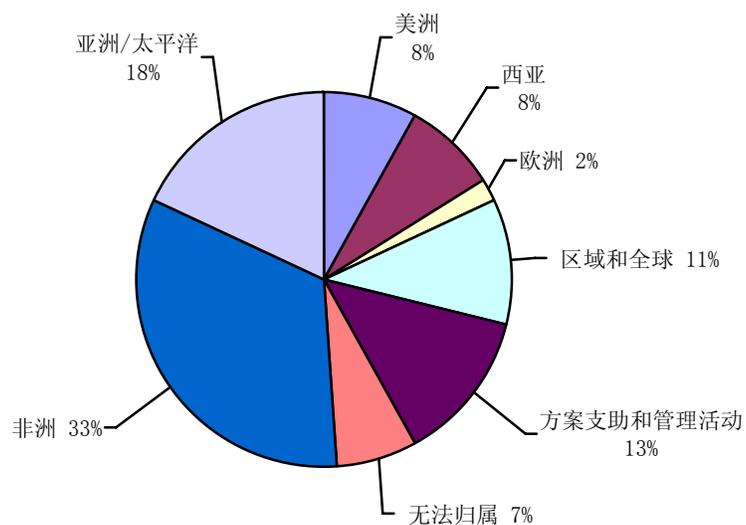


2. 供资去向

29. 在 2009 年发展方面业务活动 221 亿美元支出中，大约 69% 涉及国家一级的方案活动 (见图七)，其中 33%，即 75 亿美元，与非洲有关。因此，总支出中约 31% 涉及区域和全球一级的方案活动、方案支助和管理以及无法归于任何具体类别的活动。

图七
2009 年发展方面业务活动支出的使用和去向

(2009 年总支出：221 亿美元)



三. 对供资趋势的审查

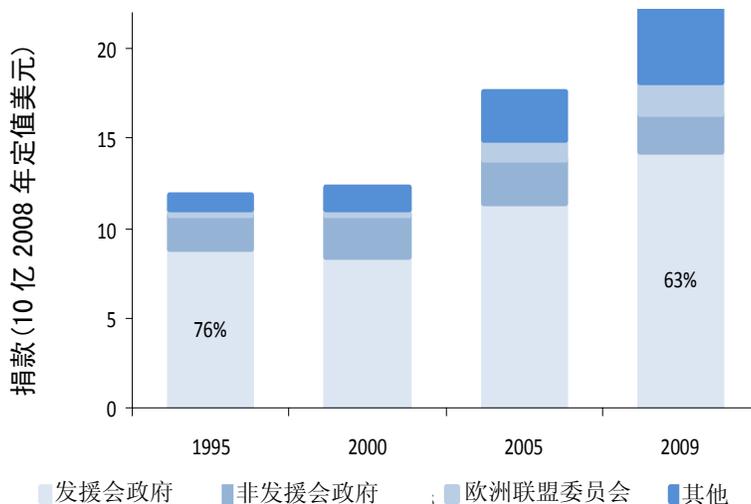
30. 本节更详细地审查关键的供资趋势。

A. 捐款

1. 供资来源(主要组别)

31. 下图八和九显示主要捐款者组别向联合国发展系统提供的供资总额和与发展有关的供资的趋势。

图八
1995 年至 2009 年发展方面业务活动供资总额的来源



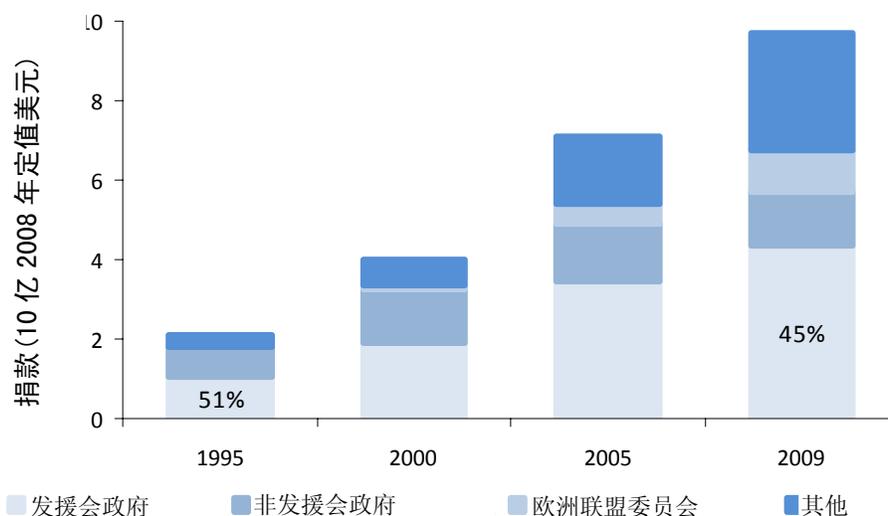
32. 图八显示，向发展方面的业务活动提供的供资总额按实值计算由 1995 年的 120 亿美元左右增至 2009 年的约 220 亿美元。1995 年，经合组织/发援会国家作为一个组别，是联合国发展系统的主要捐款者(占总额的 76%)。然而，到 2009 年，经合组织/发援会国家仍然是 4 个不同捐款者组别中最大的组别(占总额的 63%)，但其主导性地位已不如 1995 年。

33. 图九显示 1995 年至 2009 年期间来自多边组织(不包括欧洲联盟委员会)和私人来源的与发展有关的非核心捐款显著增加。例如，2009 年，来自这一组别的与发展有关的非核心捐款约为 29 亿美元，约占所有此类资源的 31%，主要供资来源如下：多方捐助信托基金(8.08 亿美元)；⁹ 全球基金(3.79 亿美元)；政府间组织(3.31 亿美元，不包括欧洲联盟委员会，但包括世界银行的 1.18 亿美元)；非政府组织和私人来源(8.93 亿美元)，其中包括来自比尔及梅林达·盖茨基金会的资金(2.59 亿美元)以及儿基会国家委员会捐款中与发展有关的非核心资金所占的份额(估计为 2.26 亿美元)。¹⁰

⁹ 大多数此类捐款来自经合组织/发援会成员国。

¹⁰ 更多细节见附件一方框。

图九
1995 年至 2009 年与发展有关的活动的非核心供资来源



34. 多边机构(包括全球基金)、非政府组织以及公私伙伴关系提供的与发展有关的非核心捐款的这种快速增长是最近几年最显著的供资趋势。

35. 自 2000 年以来,来自非发援会政府的捐款在供资总额中所占的相对份额已显著下降,部分原因是方案国用于本国活动的当地资源明显减少。这一减少是最近几年与发展有关的供资总额的总体增长率下降的一个因素。

来自发展中国家的捐款

36. 2009 年,发展中国家对业务活动的捐款(不包括当地资源)约为 6.79 亿美元。这一供资额中约一半以给各实体的一般核心资源的形式提供,另一半以非核心捐款形式提供。¹¹

37. 2005 年至 2009 年期间,发展中国家给联合国发展系统的捐款按实值计算增长约 75%。

¹¹ 这些给发展方面业务活动的捐款相当于发展中国家以南南发展合作形式提供的援助总额估计数的 4%左右。2010 年国际发展合作报告(ST/ESA/326)将南南发展合作界定为 77 国集团成员和中国间为发展目的而提供的优惠贷款和赠款(以及技术合作)。2008 年,这一形式的发展合作估计达 153 亿美元左右,比 2006 年的 86 亿美元有所增加。这些数字包括涉及墨西哥的南南发展合作。墨西哥自 1994 年以来一直是经合组织的成员,但它仍然是二十四国国际货币事务和发展政府间小组(24 国集团)的成员。因此,南南发展合作相当于经合组织/发援会报告的 2008 年官方发展援助流总额的近 10%,而这一总额不包括南南发展合作。2008 年,头三名援助提供者(沙特阿拉伯、中国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)占有南南发展合作的 75%左右。预计 2010 年南南发展合作资金流总额可达 200 亿美元。

表 1
2005 年至 2009 年来自发展中国家的捐款

(不包括当地资源)

捐款	(百万现值美元)					(百万 2008 年定值美元)					2006 年至 2009 年的 百分比 变化
	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	
核心	..	227	298	767	337	..	258	314	767	347	35
共计 非核心	..	125	293	226	344	..	142	309	226	354	149
共计	430	352	591	992	679	499	400	622	992	701	75
核心	..	211	286	254	319	..	239	301	254	329	37
长期发展 非核心	..	56	229	134	147	..	63	241	134	151	138
共计	370	267	515	388	465	429	303	542	388	480	58
核心	..	16	12	513	18	..	18	12	513	18	0
以人道主义援助为重点 非核心	..	69	64	92	197	..	79	68	92	203	157
共计	60	86	76	605	215	70	97	80	605	221	128

2. 联合国在官方发展援助总额和多边官方发展援助流中所占的份额

官方发展援助流总额

38. 经合组织/发援会报告的 2009 年官方发展援助流总额¹² 为 1 236 亿美元(不包括债务减免)(见表 2)。

表 2
2009 年官方发展援助流总额

(10 亿美元)

援助类型	数额
来自经合组织/发援会成员国的双边援助(不包括债务减免)	80.6
来自非经合组织/发援会国家的双边援助	5.6
多边援助(经合组织/发援会和非经合组织/发援会国家)	36.3

¹² 目前, 有 20 个非经合组织/发援会捐助者向发援会报告其援助流: 塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、冰岛、以色列、科威特、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚、沙特阿拉伯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、中国台湾省、泰国、土耳其、阿拉伯联合酋长国。

援助类型	数额
来自非经合组织/发援会国家的多边援助	1.1
共计	123.0^a

资料来源：经合组织/发援会统计，按捐助者开列的官方发展援助表。

^a 2010年《国际发展合作报告》估计2009年的私人流动为250亿美元。此外，该报告估计，2009年南南发展合作金额为169亿美元，这将使援助流总额大约达1 650亿美元。

39. 因此，2009年，联合国系统发展方面业务活动相当于经合组织/发援会报告的官方发展援助流总额的约15%（如果包括私人援助流；见脚注9），占官方发展援助总额的约18%（如果不包括私人援助流）。

40. 表3显示，1994年至2009年期间，包括当地资源在内的对发展方面业务活动的捐款按实值计算比经合组织/发援会报告的官方发展援助总额和经合组织/发援会国家的官方发展援助（两者均不包括债务减免）的增长要快（分别为4.6%对3.4%和3.1%）。但是，自2004年以来，按实值计算的官方发展援助流总额的增长略快于经合组织/发援会国家的官方发展援助和联合国发展方面业务活动供资（不包括当地资源）（分别为6.4%对6.1%和6%）。

表3
1994年至2009年对联合国发展方面业务活动的捐款和官方发展援助^a
(按实值计算的年度增长百分比)

		1994-1999年	2000-2004年	2004-2009年	1994-2009年
联合国	与发展有关的活动	3.3	7.6	4.9	5.2
	人道主义援助	0.5	5.1	5.2	3.6
	发展方面的业务活动(与发展有关的活动+人道主义援助)	2.2	6.7	5.0	4.6
	发展方面的业务活动(与发展有关的活动+人道主义援助，不包括当地资源)	0.4	7.5	6.0	4.6
官方发展援助	来自发援会国家的官方发展援助(不包括债务减免)	-0.5	3.8	6.1	3.1
	官方发展援助总额	-1.7	5.0	5.5	2.9
	官方发展援助总额(不包括债务减免)	-0.6	4.5	6.4	3.4
	核心多边官方发展援助	-1.4	5.3	4.4	2.8

资料来源：经合组织/发援会统计。

^a 根据经合组织/发援会的报告。2009年官方发展援助总额为1 230亿美元(不包括债务减免)。

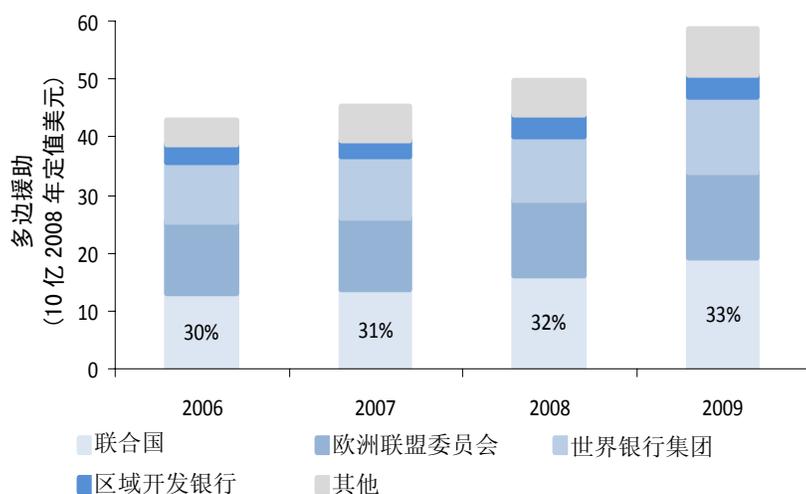
多边援助流

41. 如图十所示，2009年，经合组织/发援会国家通过多边系统提供的援助总额约为573亿美元。¹³ 联合国发展系统在总额中约占187亿美元，即33%，比其2006年所占的30%份额略高。¹⁴

42. 通过多边系统提供的援助的核心部分约为363亿美元，占总额的63%。其余的37%，即210亿美元以非核心捐款的形式提供，其中联合国发展系统占125亿美元。

图十

2006年至2009年联合国发展系统所获捐款占经合组织/发援会国家提供的多边援助总额的份额



资料来源：经合组织债权人报告系统

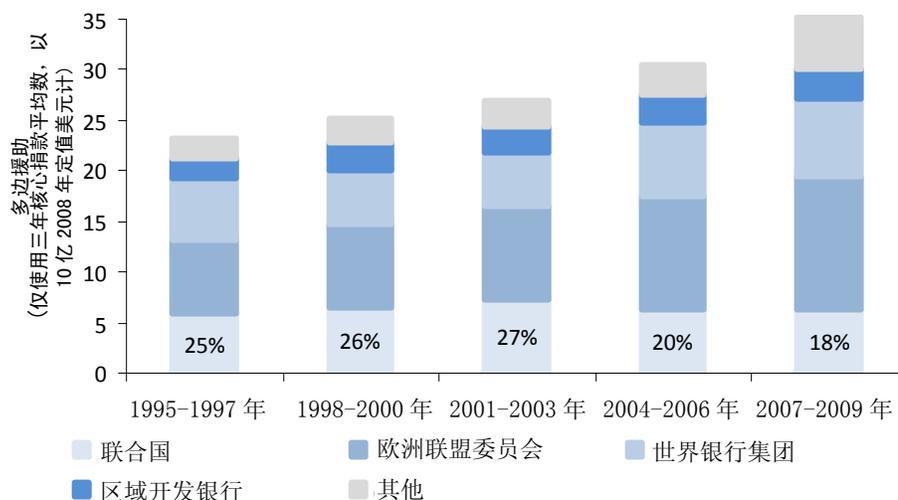
43. 尽管近年来联合国发展系统在经合组织/发援会国家多边援助总量中所占的总体份额略有增加，但如图十一所示，在过去十年里，相对而言联合国发展系统在核心捐款中所占份额平稳下降。2007年至2009年期间，这一份额平均为18%。

¹³ 根据经合组织/发援会的报告。

¹⁴ 这一数字比联合国系统报告的219亿美元低，主要原因是未将私营部门捐款和当地资源计算在内。见附件二关于经合组织/发援会和联合国系统之间报告差异的更全面审查。

图十一

1995 年至 2009 年联合国发展系统所获核心捐款占经合组织/发援会国家核心多边援助的份额

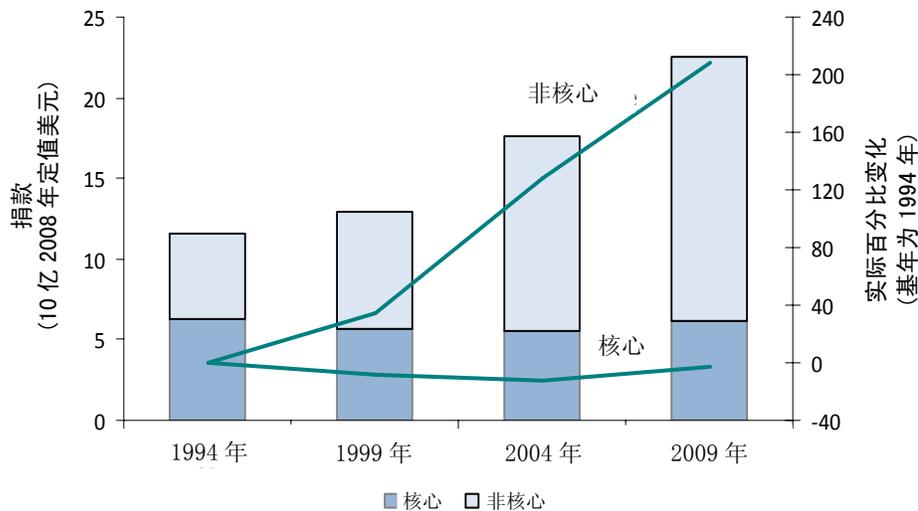


资料来源：经合组织/发援会统计

3. 核心和非核心资源

44. 图十二和表 4 显示，发展方面的业务活动的长期供资趋势一直较好。1994 年至 2009 年期间，供资总额按实值计算几乎翻了一番，非核心捐款增加了两倍多。在这 15 年期间，联合国发展系统得到的供资总额按实值计算每年增长 4.6% 左右。

图十二
1994年至2009年发展方面的业务活动所获捐款总额趋势



45. 与发展有关的非核心捐款增长特别强劲，按实值计算由1994年的21亿美元增至2009年的97亿美元，增加3.5倍以上，年度增长超过10%。表4显示，非核心供资的这一显著增加并不是以牺牲对与发展有关活动的核心捐款作为代价。对与人道主义援助有关活动的捐款尽管一般来说每年之间更会有变动，但也在1994年至2009年间有显著增长，按实值计算增加了70%，非核心供资则增长110%。1994年至2009年期间，对与人道主义援助有关活动的核心捐款每年在10亿至12亿美元之间。

表4
1994年至2009年的捐款

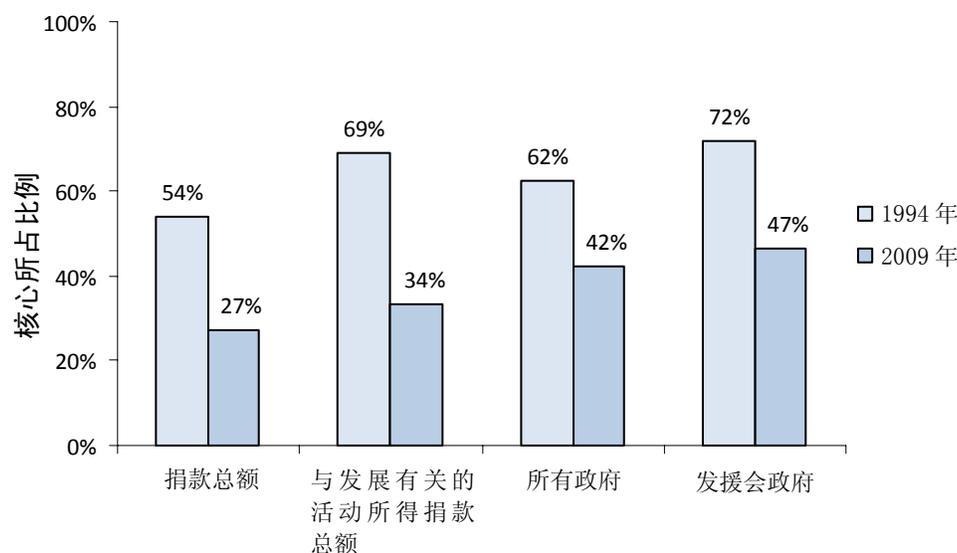
捐款	(10亿现值美元)				(10亿现值美元)				1994年至 2009年的百 分比变化 ^a	
	1994年	1999年	2004年	2009年	1994年	1999年	2004年	2009年		
共计	核心	4.5	4.0	4.6	6.0	6.3	5.7	5.5	6.1	-2
	非核心	3.8	5.0	10.2	15.9	5.3	7.2	12.1	16.4	208
	共计	8.3	9.1	14.8	21.9	11.6	12.9	17.6	22.5	94
长期发 展	核心	3.4	2.9	3.6	4.8	4.8	4.2	4.3	4.9	2
	非核心	1.5	2.8	6.0	9.4	2.1	4.0	7.1	9.7	355
	共计	5.0	5.7	9.6	14.2	6.9	8.1	11.5	14.6	111

捐款	(10 亿现值美元)				(10 亿现值美元)				1994 年至 2009 年的百 分比变化 ^a
	1994 年	1999 年	2004 年	2009 年	1994 年	1999 年	2004 年	2009 年	
以人道主义为重点	1.1	1.1	1.0	1.2	1.5	1.6	1.2	1.2	-16
核心									
非核心	2.3	2.3	4.2	6.5	3.2	3.2	5.0	6.7	110
共计	3.3	3.4	5.2	7.7	4.7	4.8	6.2	7.9	70

^a 专门机构在衡量 1994 年至 2009 年期间发展方面业务活动在摊款中所占份额时使用的系数的变化已纳入对核心供资增长率的重新计算中。

46. 图十三显示，2009 年，在与发展有关的捐款中，核心部分占大约 34%，而 1994 年，这一部分占 69%。如先前所讨论的，在这 15 年期间，与发展有关供资的增加大部分以非核心资源形式提供。例如，多边组织和私人来源供资的几乎所有增加均是以非核心资源形式提供的。经合组织/发援会国家捐款的核心部分也大幅下降，由 1994 年的 72% 降至 2009 年的 47%。

图十三
1994 年和 2009 年捐款总额中核心部分的变化



2010 年的初步数据

47. 据 2010 年的初步统计，经合组织/发援会国家和欧洲联盟委员会给联合国发展系统的核心捐款按实值计算下降约 5.7%，尽管经合组织/发援会国家的官方发展援助和多边援助总额分别总体增长了 6.5% 和 2.7%。在 2010 年发展方面业务活

动核心资源的这一预计下降之前，2009 年的数额按实值计算下降了 4.3%，所有这些与人道主义援助有关活动相关。

48. 目前尚无 2010 年给联合国发展系统的非核心供资流量的估计数。经社部计划于 2011 年 6 月在经济及社会理事会实质性会议之前发布最新供资情况，其中包括 2010 年给发展方面业务活动的非核心捐款估计数。

4. 非核心供资模式

49. 如图十四和表 5 所示，2009 年包括当地资源在内的非核心供资中约 88%为单一捐助方和方案专用及项目专用资金。这包括在国家一级对所谓联合方案的非核心捐款，其总值在 2009 年底约为 1.7 亿美元。

50. 给多方捐助信托基金这类集合供资安排的捐款，包括对“一个联合国”基金和各种专题基金的捐款，占 2009 年非核心资源流动中剩下的 12%。因此，在流向联合国发展系统的非核心资源总额中，集合供资所占份额仍然很小。

51. 特别是，在单一捐助方和方案专用及项目专用捐款呈指数性增长的同时，对发展方面业务活动的供资也高度分散，致使份额越来越大的资源通过联合国系统提供但却不在联合国各实体理事机构的直接方案控制之下。

图十四
2009 年与发展有关活动的非核心供资模式

(与发展有关活动的非核心供资总额：94 亿美元)

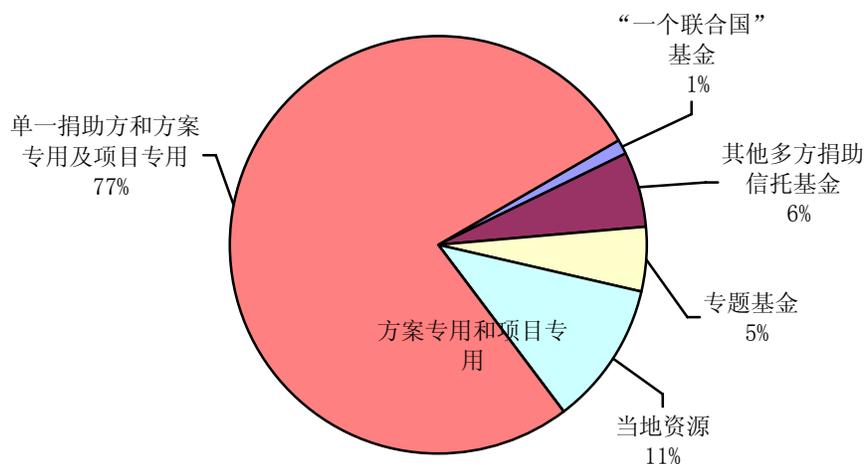


表 5
2005–2009 年与发展有关活动的非核心供资模式构成趋势

(百分比)

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
单一捐助方，方案专用和项目专用捐款	77	71	70	73	77
当地资源	15	22	22	16	11
多方捐助信托基金 ^a	3	3	4	6	7
专题信托基金	5	4	4	4	5
共计	100	100	100	100	100

^a 包括“一个联合国”基金。

52. 正如在本报告中进一步讨论的那样(见第四 B 节)，核心资源补贴了非核心供资管理费用中的一部分。结果是，核心捐款中可用于国家一级方案活动的份额大大低于非核心供资的相应份额。

53. 过去多次审查已强调指出，分散化的非核心供资的增长导致了联合国各实体交易费用的相应增加。例如，逐个谈判供资协议，逐个跟踪和报告数百乃至数千个项目的方案编制和财务数据，而且要依照各种差异颇大的成套要求作出报告，所有这些因素导致超出本组织基本业务系统范围的费用大幅度增加。结果是，各实体穷于应付，不得不在与各自基本管理流程脱节的时限内处理大大小小的补充捐款。

当地资源

54. 来自方案国并用于它们本国发展方面业务活动的当地资源在 2007 年达到一个高峰，占当时联合国发展系统所获全部捐款的约 11%，但从那时以来已急剧下降。2009 年，来自方案国的当地资源约占捐款总额的 6%，与 1990 年代中期的水平差不多(见图十五)。

图十五
1994-2009 年捐款总额中当地资源构成部分的趋势

(百万 2008 年定值美元)

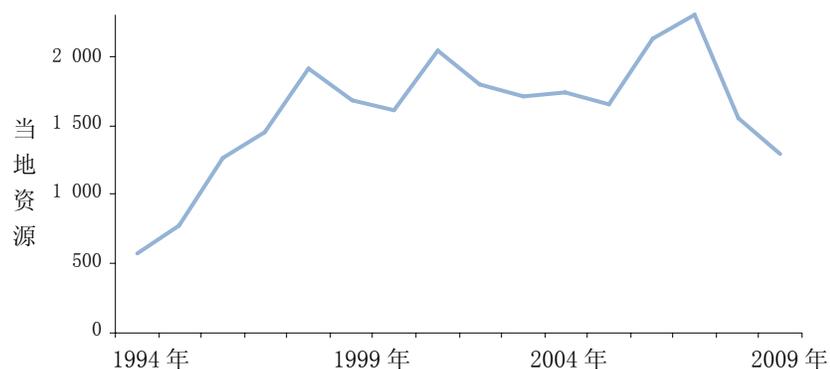


表 6
2006-2009 年当地资源趋势

(百万现值美元)

联合国实体	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
开发署	1 363	1 553	1 038	748
儿基会	32	39	51	47
人口基金	26	34	27	21
粮食署	119	91	97	151
禁毒办	23	40	108	48
粮农组织	61	113	41	57
教科文组织	160	124	62	34
国际民航组织	112	142	116	111
其他	56	42	52	37
共计	1 951	2 178	1 592	1 254

55. 2007 年至 2009 年来自方案国当地资源的减少几乎都可归结到开发署，该署这方面的供资从将近 16 亿美元减少到约 7.48 亿美元(见表 6)，正如开发署 2008-2013 年战略计划中所预计的那样。2007 年，来自方案国的当地资源占开发署所获全部捐款的近三分之一。

多方捐助信托基金

56. 大会第 64/289 号决议请秘书长在本报告中列入当前所有多方捐助信托基金和专题信托基金的信息，包括关于其任务、业绩和管理结构的信息。这一综合信息可在经社理事会支助和协调办公室发展合作政策处网站 (www.un.org/esa/coordination/dcpb_stat.htm) 上查阅。

57. 近年来多方捐助信托基金得到更多使用是国际社会努力推动加强援助实效和在发展合作中加大国家自主权和领导权的直接结果。多方捐助信托基金被视为抗衡流向联合国发展系统高度分散的非核心资源的一种有效工具。

“一个联合国”基金

58. “一个联合国”基金是专为在方案国支持“一体行动”试点举措而设立的多方捐助信托基金，支持方式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。

59. “一个联合国”基金的设立是一项有意义的创举，其目的是增进联合国系统在方案国领导下为这些国家开展促进发展的工作时的全系统一致性。

60. 大会第 64/289 号决议授权独立评价包括“一个联合国”基金在内的“一体行动”的经验教训，并向大会第六十六届会议提交评价报告。

61. 表 7 显示通过“一个联合国”基金在九个方案国提供的截至 2009 年底的数额，包括与经合组织/发援会报告的官方发展援助总额和联合国系统与发展有关支出的比较。

表 7

2009 年“一个联合国”基金的受援国

受援国	官方发展援助总额 ^a	联合国支出总额	“一个联合国”基金	在官方发展援助总额中的份额	在联合国支出总额中的份额
	(百万美元)			(百分比)	
阿尔巴尼亚	358	19	3.6	1.0	18.5
佛得角	196	11	2.4	1.2	20.9
马拉维 ^a	772	123	1.1	0.1	0.9
莫桑比克	2 013	141	10.9	0.5	7.7
巴基斯坦	2 781	586	1.7	0.1	0.3
卢旺达	934	96	5.8	0.6	6.1
坦桑尼亚联合共和国	2 934	165	16.4	0.6	9.9
乌拉圭	51	36	6.7	13.3	18.4

受援国	官方发展援助总额 ^a	联合国支出总额	“一个联合国”基金	在官方发展援助总额中的份额	在联合国支出总额中的份额
	(百万美元)			(百分比)	
越南	3 744	84	19.7	0.5	23.5
共计/平均	13 784	1 262	68.3	0.5	5.4

来源：经合组织/发援会统计资料，发援会表 2a。

^a 马拉维不在八个“一体行动”国家之列，但自愿采取了这一办法。

62. 上表显示，在这九个国家中的五个国家里，“一个联合国”基金在联合国与发展有关的支出中和在官方发展援助总额中所占份额都很小，从而说明这类集合供资机制迄今为止对吸引大量额外资源流动的能力和抗衡非核心捐款当前分散化状况的能力都影响有限。只是在阿尔巴尼亚、佛得角、乌拉圭和越南，“一个联合国”基金才在联合国系统的国家一级支出总额中占了超过 10%的份额。2009 年，“一个联合国”基金在八个“一体行动”国家和马拉维的联合国支出总额中所占份额只有 5%多一点，而在官方发展援助总额中仅占 0.5%。

5. 供资来源(国家)

63. 表 8 显示 2009 年向联合国发展系统提供核心和非核心资金最多的经合组织/发援会国家和欧洲联盟委员会的捐款情况。¹⁵ 2009 年这些捐款数额为约 133 亿美元，即占联合国发展系统筹资总额的约 61%，其中核心资金部分占 28.5%。2009 年，美利坚合众国是经合组织/发援会发展方面业务活动核心和非核心资金的最大捐助方，欧洲联盟委员会名列第二。

表 8

2009 年发展方面业务活动主要捐助方^a

(百万美元)

排名	捐助方	核心	非核心	共计	核心份额
1	美利坚合众国	754	3 443	4 197	18.0
2	欧洲联盟委员会	146	1 639	1 785	8.2
3	日本	405	769	1 174	34.5
4	大不列颠及北爱尔兰联合王国	376	696	1 073	35.1
5	荷兰	558	476	1 034	53.9
6	西班牙	298	676	973	30.6
7	挪威	421	480	901	46.7
8	瑞典	389	480	869	44.8

¹⁵ 欧洲联盟委员会是经合组织/发援会成员。

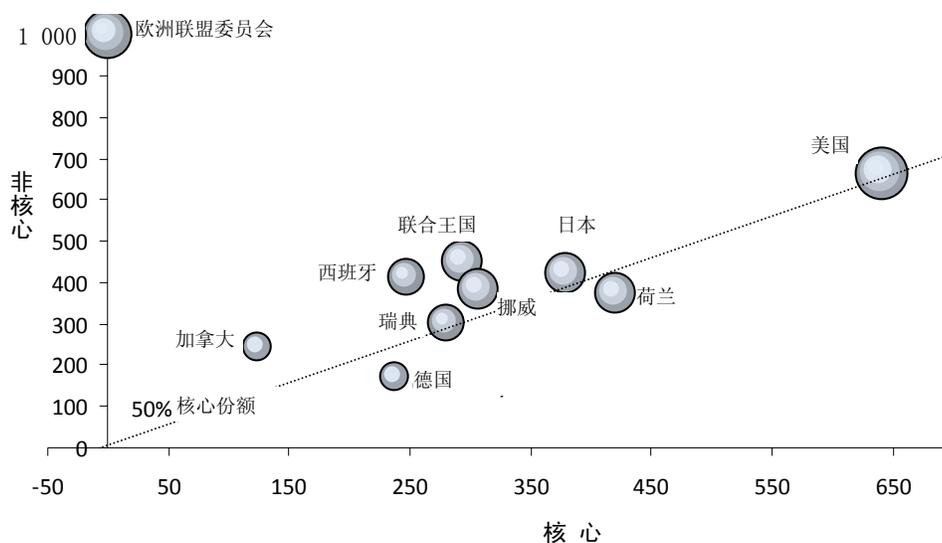
排名	捐助方	核心	非核心	共计	核心份额
9	加拿大	161	541	703	23.0
10	德国	294	330	624	47.1
	共计	3 802	9 530	13 333	28.5

^a 会员国通过多方捐助信托基金等供资方式向联合国发展系统提供的间接捐款未包括在这些总额中，而是在图七的“未归类”和图八的“其他”项下列报。

64. 图十六显示，在与发展有关的核心供资和供资总额中，美国也是最大的捐助方，荷兰则在核心资源中名列第二，而欧洲联盟委员会的非核心捐款最多。除了德国和荷兰之外，前 10 名捐助方的非核心供资部分都超过了核心供资部分。

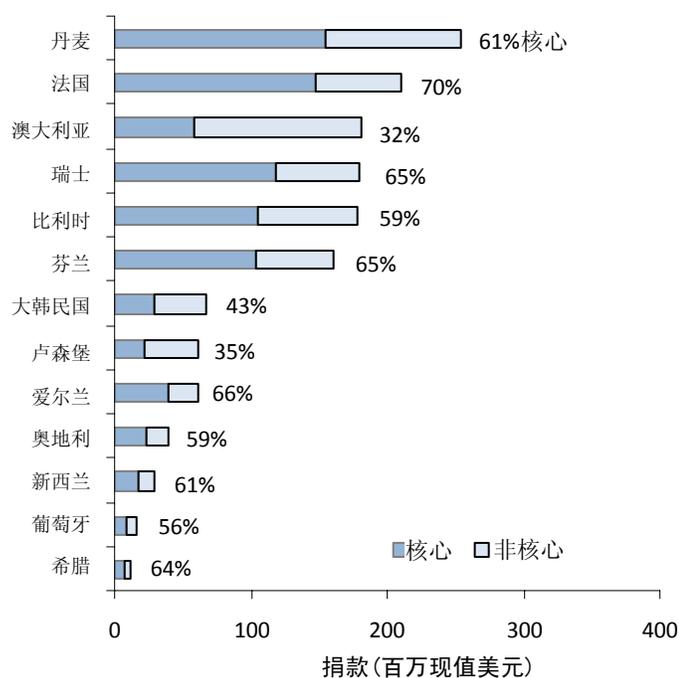
图十六
2009 年经合组织/发援会 10 大捐助方与发展有关活动的核心和非核心捐款

(百万现值美元)



65. 图十七显示 2009 年经合组织/发援会其他国家对联国发展系统与发展有关活动捐款的排名。除澳大利亚、大韩民国和卢森堡之外，所有捐助国的核心供资部分都超过了非核心供资部分。

图十七
2009 年经合组织/发援会其他国家与发展有关活动的捐款的核心部分和总额



66. 表 9 显示，以捐款占国民总收入的份额衡量，挪威、卢森堡和瑞典在表上排名最高。照此衡量排名前 10 的所有国家都出自欧洲区域。

表 9
2009 年与发展有关供资占国民总收入百分比最高的捐助方^a

排名	国家	与发展有关的捐款 (百万美元)	占国民总收入的 百分比 ^b
1	挪威	694	0.17
2	卢森堡	64	0.17
3	瑞典	580	0.13
4	荷兰	797	0.10
5	丹麦	254	0.08
6	芬兰	160	0.07
7	西班牙	658	0.04
8	比利时	176	0.04
9	瑞士	177	0.04
10	爱尔兰	67	0.03

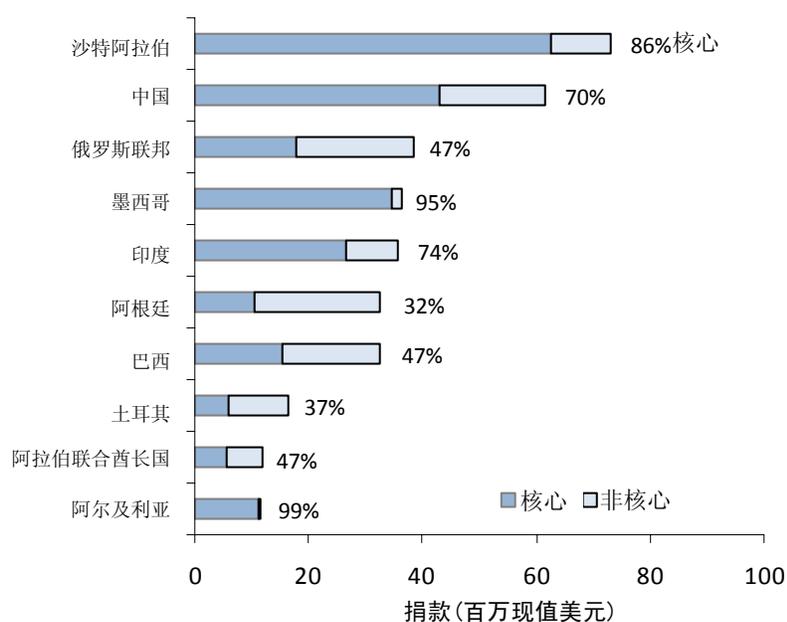
^a 不包括来自方案国的当地资源。

^b 关于国民总收入的数据取自世界银行的世界发展指标数据库。

67. 图十八显示，在 2009 年向联合国发展系统捐款排名前 10 位的非经合组织/发援会国家中，有五个国家的核心供资部分超过了 50%。

图十八

2009 年与发展有关活动捐款排名前 10 的非经合组织/发援会国家的核心部分和总额



68. 表 10 显示 2009 年为联合国发展系统在其本国的业务活动捐助当地资源最多的国家。表上前 5 个国家中，每个国家在 2009 年捐助的当地资源都少于 2008 年。

表 10

2009 年为联合国系统捐助当地资源最多的国家

(百万美元)

排名	国家	当地资源捐款	在给联合国捐款总额中的百分比份额
1	巴拿马	129	91
2	阿根廷	122	79
3	巴西	104	68
4	哥伦比亚	93	98
5	秘鲁	81	76
6	埃及	72	92
7	埃塞俄比亚	67	85
8	巴基斯坦	35	83

排名	国家	当地资源捐款	在给联合国捐款总额中的百分比份额
9	墨西哥	33	48
10	沙特阿拉伯	29	22
共计		765	..

6. 发展援助委员会捐助方之间的负担分担

69. 如表 11 所示，经合组织/发援会 2009 年排在前 13 位的捐助国提供了联合国发展系统所获捐款总额的 58%。此外，经合组织/发援会捐助国还通过欧洲联盟委员会、全球基金、世界银行和区域开发银行等其他模式和机构捐助了大量资源。经合组织/发援会国家因此仍是联合国发展系统最重要的财政资源捐助方。

70. 挪威、瑞典和丹麦这三个北欧国家名列联合国发展系统捐款最多的经合组织/发援会国家之中。2009 年，这三个国家的捐款加在一起，在经合组织/发援会国家为联合国发展方面业务活动提供的资金总额中占了约 19%。

表 11

2009 年经合组织/发援会为发展方面业务活动捐款最多的政府

捐助国	核心	非核心	共计
美利坚合众国	1	1	1
日本	4	2	2
大不列颠及北爱尔兰联合王国	6	3	3
荷兰	2	8	4
西班牙	7	4	5
挪威	3	7	6
瑞典	5	6	7
加拿大	11	5	8
德国	8	9	9
丹麦	9	12	10
意大利	15	11	11
澳大利亚	16	10	12
法国	10	15	13
在经合组织/发援会国家政府总额中的份额(百分比)	87	94	92
在捐款总额中的份额(百分比)	71	53	58

71. 如表 12 所示, 2009 年, 在经合组织/发援会 23 个国家中, 有 12 个国家的捐款超过该集团整体与发展有关核心供资/国民总收入比率中位数。如果经合组织/发援会中捐款低于与发展有关核心供资/国民总收入比率中位数的所有国家在 2009 年都按照中位数捐助核心资源, 则流向联合国发展系统的核心资源就将增加近 20 亿美元。如果核心资源捐款少于该集团整体与发展有关核心供资/国民总收入比率中位数的那些国家用它们现有的非核心捐款去填补核心资源供资的这些短缺, 核心资源流动总额就将增加约 14 亿美元。

表 12

按与发展有关核心供资/国民总收入比率中位数计算的经合组织/发援会国家与发展有关的供资^a

(百万美元)

国家	2009 年实际捐款			按与发展有关核心供资/ 国民总收入比率中位数 计算的最佳核心数额 ^b			以现有非核心捐款填补 核心捐款的短缺 ^c		
	核心	非核心	共计	核心	非核心	共计	核心	非核心	共计
澳大利亚	58	127	185	109	127	237	109	76	185
奥地利	23	16	39	44	16	60	39	0	39
比利时	105	71	176	105	71	176	105	71	176
加拿大	123	248	371	162	248	410	162	209	371
丹麦	154	100	254	154	100	254	154	100	254
芬兰	104	56	160	104	56	160	104	56	160
法国	147	62	208	314	62	376	208	0	208
德国	237	175	412	397	175	573	397	15	412
希腊	8	4	12	37	4	42	12	0	12
爱尔兰	40	27	67	40	27	67	40	27	67
意大利	99	164	263	242	164	406	242	22	263
日本	378	426	805	555	426	981	555	250	805
卢森堡	21	43	64	21	43	64	21	43	64
荷兰	420	377	797	420	377	797	420	377	797
新西兰	18	12	30	18	12	30	18	12	30
挪威	307	388	694	307	388	694	307	388	694
葡萄牙	9	7	16	27	7	33	16	0	16
大韩民国	29	39	67	110	39	149	67	0	67
西班牙	246	412	658	246	412	658	246	412	658
瑞典	279	304	583	279	304	583	279	304	583
瑞士	118	60	177	118	60	177	118	60	177

大不列颠及北爱尔兰 联合王国	292	452	744	292	452	744	292	452	744
美利坚合众国	641	666	1 307	1 626	666	2 292	1 307	0	1 307
共计	3 857	4 233	8 091	5 729	4 233	9 963	5 219	2 871	8 091

^a 关于国民总收入的数据取自世界银行的世界发展指标数据库。

^b 此列假定对于那些捐款额高于与发展有关核心供资/国民总收入比率平均数或中位数的经合组织/发援会国家而言，这些核心资源将保持不变。

^c 此列显示每个捐助国可将现有非核心捐款中的多少资金转为核心捐款以填补按与发展有关核心供资/国民总收入比率中位数计算的最佳核心捐款水平所短缺的数额。

B. 支出

1. 支出总额

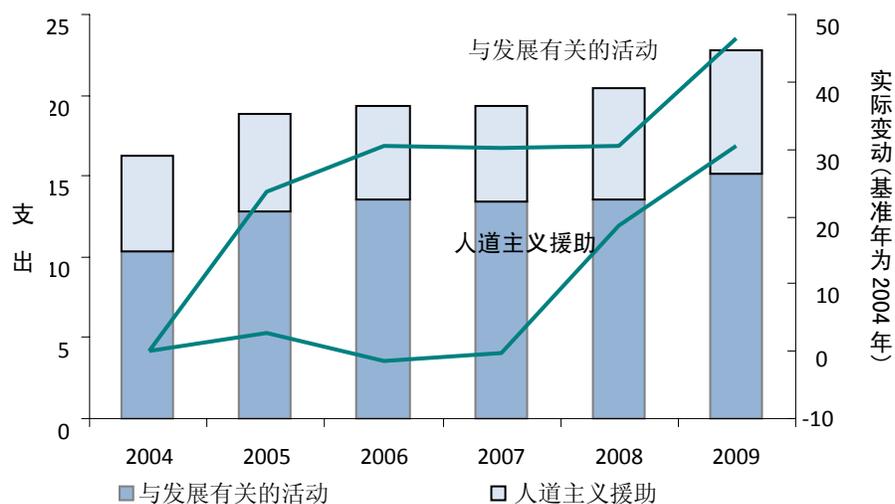
72. 表 13 和图十九显示，2004 年至 2009 年期间，与发展有关的支出实际增长了约 46%，即年均增长 8%，其中 2005 年和 2008 年都记录到大幅度的名义增长。这说明在受到国际社会呼唤时，联合国发展系统能够大幅度扩大其业务规模。

表 13

2004-2009 年发展方面业务活动的支出

		2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	百分比变化 2004-2009 年
10 亿现 值美元	与发展有关的活动	8.7	11.0	11.9	12.8	13.5	14.7	69
	人道主义援助	4.9	5.2	5.1	5.6	7.0	7.4	51
	支出共计	13.6	16.3	17.0	18.4	20.5	22.1	63
	增长共计(百分比)	4	19	5	8	12	8	—
10 亿 2008 年 定值美元	与发展有关的活动	10.3	12.8	13.5	13.5	13.5	15.1	46
	人道主义援助	5.9	6.0	5.8	5.9	7.0	7.7	30
	支出共计	16.2	18.8	19.3	19.3	20.5	22.8	41
	增长共计(百分比)	-5	16	2	0	6	11	—

图十九
2004-2009 年支出总额趋势
(发展方面业务活动)

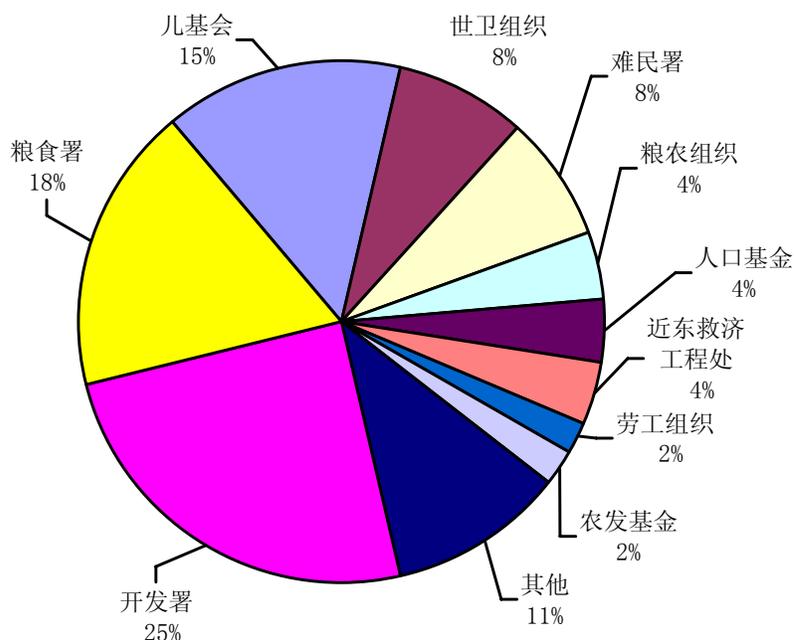


(10 亿 2008 年定值美元)

73. 如图二十所示，2009 年，联合国 10 个实体占发展方面业务活动支出总额的约 90%，其余部分由 26 个实体支出。2009 年排在前十位的实体平均支出将近 20 亿美元，相比之下其他 26 个实体平均每个支出 8 500 万美元。这些数字从供资角度反映了联合国发展系统的分散化状况。

图二十
2009 年联合国主要实体发展方面业务活动支出份额

(以 2009 年支出为依据)



74. 表 14 显示发展方面业务活动供资的 10 大受惠方，在这些地方的支出加在一起占 2009 年国家一级支出总额的约 42%。在这 10 大受惠方中，有 7 个是非洲国家。

表 14
2009 年发展方面业务活动供资的 10 大受惠方

排名	受惠方	支出 (百万美元)	人均支出 (美元) ^a
1	苏丹	1 182	28.0
2	阿富汗	1 065	35.7
3	刚果民主共和国	693	10.5
4	巴勒斯坦被占领土	673	179.1
5	埃塞俄比亚	673	8.1
6	巴基斯坦	586	3.5
7	肯尼亚	463	11.6
8	索马里	420	45.9
9	津巴布韦	343	27.4
10	乍得	315	28.2

^a 人口数据取自世界银行的世界发展指标数据库。

75. 表 15 显示按人均支出开列的 10 大受惠方。在巴勒斯坦被占领土，来自联合国发展系统的供资约为人均 179 美元。

表 15
按人均支出开列的 2009 年发展方面业务活动供资的 10 大受惠方^a

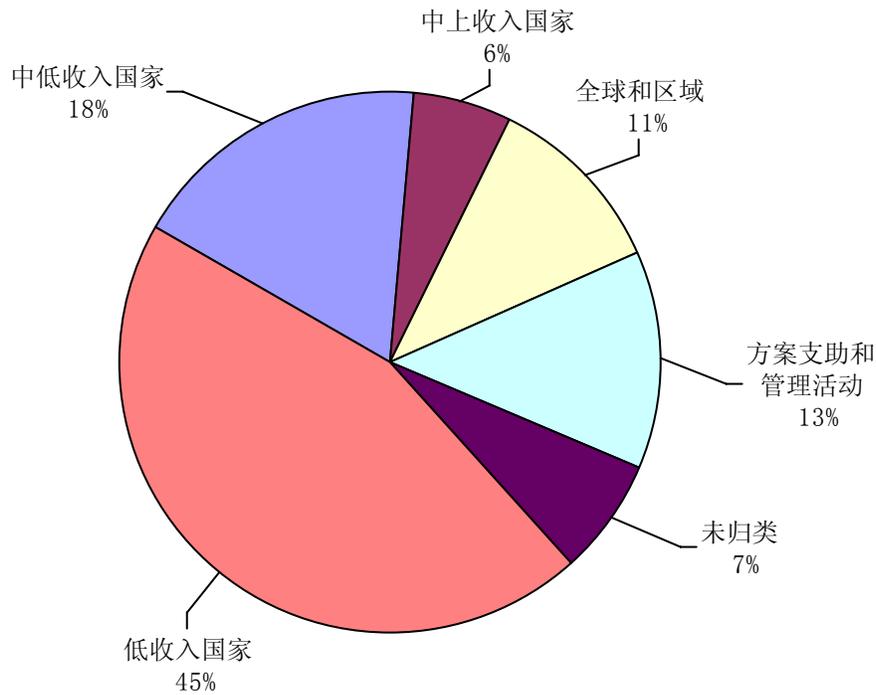
排名	受惠方	人均支出 (美元)
1	巴勒斯坦被占领土	179.1
2	索马里	45.4
3	黎巴嫩	43.6
4	东帝汶	43.0
5	阿富汗	35.0
6	约旦	33.8
7	利比里亚	31.5
8	乍得	27.9
9	津巴布韦	27.4
10	苏丹	27.2

^a 不包括来自方案国的当地资源和人口不足 100 万的国家。人口数据取自世界银行的世界发展指标数据库。

76. 图二十一再次显示，发展方面业务活动供资总额(包括与发展有关和人道主义援助两方面)的约 69%涉及国家一级的方案活动，低收入国家在该份额中占 65%。

图二十一
2009 年按收入组别开列的发展方面业务活动供资去向

(2009 年支出总额，221 亿美元)



77. 如表 16 所示，2009 年与人道主义援助有关支出几乎一半都涉及到在非洲区域的活动。人道主义援助和与发展有关的活动将近五分之一都在亚洲及太平洋区域。

表 16
2009 年发展方面业务活动支出的区域分布^a

(百分比)

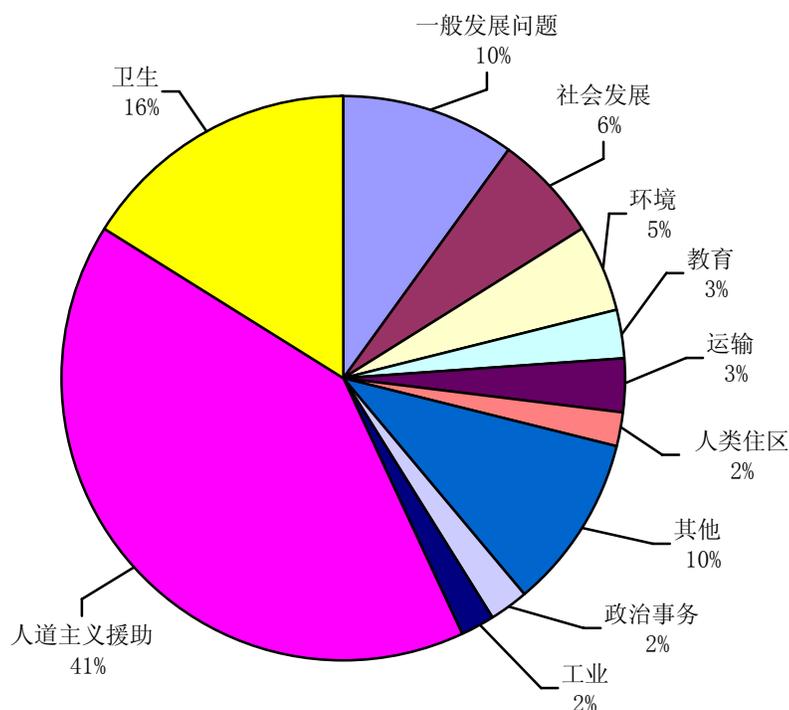
区域	占支出总额的份额	
	人道主义援助	与发展有关的活动
非洲	47	25
亚洲/太平洋	18	19
美洲	4	10
西亚	17	4
欧洲	2	2
区域和全球	4	14
方案支助和管理	8	15
未归类	0	10

^a 包括来自方案国的当地资源。

78. 图二十二显示联合国各实体报告的 2009 年支出的部门分布情况。在审查这一图表时应注意，由于联合国系统内缺少这方面适当和最新的标准和方法，要准确列报支出的部门分布情况存在着固有困难。

图二十二
2009 年按部门开列的发展方面业务活动供资去向

(以 2009 年支出为依据)



2. 国家一级的方案活动：可用于国家方案的资源

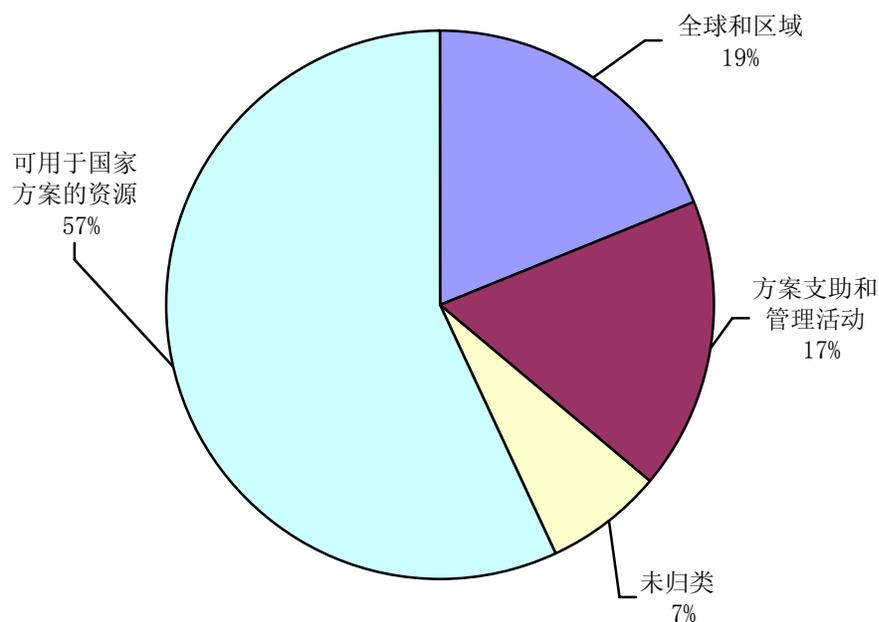
79. 如图二十三所示，2009 年联合国发展系统与发展有关的支出约 136 亿美元（不包括来自方案国的当地资源），其中 77 亿美元，即 57%，属于可用于国家方案的资源的形式。可用于国家方案的资源被定义为减去以下支出的支出总额：(a) 人道主义援助；(b) 区域和全球活动；(c) 方案支助和管理；(d) 来自方案国的当地资源。¹⁶

80. 在核心资源供资的与发展有关的支出总额 49 亿美元中，约 44%，即 22 亿美元，是可用于国家方案的资源。此外，约 11 亿美元的当地资源花在了国家一级。

¹⁶ 图二十三中的“未归类”是指并非由联合国实体分配给任何具体活动的支出。2009 年列为这类支出的例子包括：币值的重新调整和汇率波动、可疑债务、无法归类到国家一级活动的费用和其他与总部有关费用。

图二十三
2009 年按主要费用组别开列的用于与发展有关支出的资源

(不包括当地资源的 2009 年与发展有关的支出：136 亿美元)



81. 如表 17 所示，2009 年可用于国家方案的资源数额最多的是阿富汗、苏丹和刚果民主共和国。

表 17
2009 年资金(可用于国家方案的资源)10 大受惠国

排名	受惠国	支出 (百万美元)	人均支出 (美元) ^a
1	阿富汗	781	26.2
2	苏丹	395	9.3
3	刚果民主共和国	380	5.8
4	印度	251	0.2
5	孟加拉国	210	1.3
6	埃塞俄比亚	204	2.5
7	尼日利亚	203	1.3
8	巴基斯坦	188	1.1
9	印度尼西亚	183	0.8
10	索马里	161	17.6

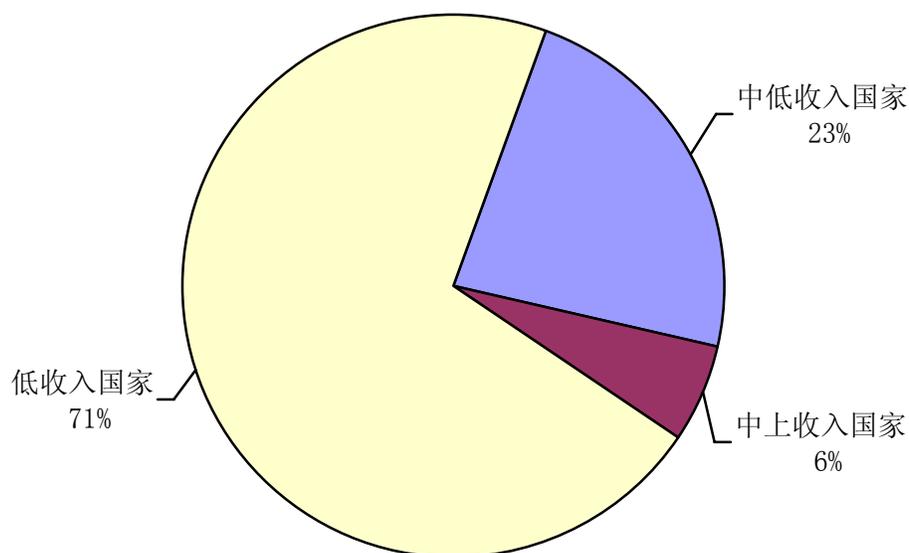
^a 人口数据取自世界银行的世界发展指标数据库。

82. 2009年,约94%可用于国家方案的资源花在低收入和中低收入国家,从而证明联合国发展系统与发展有关的支出主要以最需要的国家为对象(见图二十四)。¹⁷

图二十四

2009年按收入组别开列的可用于国家方案的资源的去向

(2009年可用于国家方案的资源总额:77亿美元)



83. 如表18所示,2009年可用于国家方案的人均资源数额最高的是东帝汶,以下依次为巴勒斯坦被占领土、阿富汗和利比里亚。

表18

2009年可用于国家方案的人均资源10大受惠方^a

排名	受惠方	人均支出 (美元)
1	东帝汶	34.7
2	巴勒斯坦被占领土	33.1
3	阿富汗	26.2
4	利比里亚	22.5
5	几内亚比绍	18.0
6	索马里	17.6
7	斯威士兰	12.8

¹⁷ 依据世界银行的分类。

排名	受惠方	人均支出 (美元)
8	中非共和国	12.1
9	塞拉利昂	11.6
10	黎巴嫩	11.6

^a 不包括人口不足 100 万的国家。人口数据取自世界银行的世界发展指标数据库。

84. 表 19 比较核心资源和非核心资源的区域分布，重点是三个最大的基金和方案，它们加在一起占 2009 年可用于国家方案的资源总额的 72%。该表显示，开发署和儿基会由核心资源供资的可用于国家方案的资源与非核心供资部分相比更为集中在非洲，而人口基金的情况则相反。

表 19

2009 年联合国选定实体由核心和非核心资源供资的可用于国家方案的资源区域分布

(百分比)

实体	核心/非核心	非洲	亚洲/太平洋	美洲	西亚	欧洲
开发署	核心	55	32	6	4	3
	非核心	35	41	9	9	6
人口基金	核心	54	31	10	4	2
	非核心	62	14	16	6	3
儿基会	核心	63	29	4	3	2
	非核心	57	31	7	3	3

85. 表 20 显示 2009 年上述三个基金和方案在特殊国家类别中花费的由核心和非核心资源供资的可用于国家方案的资源的比例。总体而言，可以说由核心和非核心资源供资的可用于国家方案的资源都大量地集中在低收入国家。

表 20

2009 年在特殊国家组别中使用的由核心和非核心资源供资的可用于国家方案的资源份额

(百分比)

	最不发达国家		最不发达国家		内陆发展中国家		小岛屿发展中国家	
	核心	非核心	核心	非核心	核心	非核心	核心	非核心
开发署	60	59	78	66	33	34	7	5
人口基金	50	56	67	70	26	30	6	4
儿基会	63	54	83	74	33	27	4	3

四. 特定供资问题分析

A. 核心和非核心供资流的可预测性

86. 大会第 64/289 号决议请秘书长就联合国发展系统供资的可预测性问题，包括非核心资金捐款与核心资金捐款相比迅速增加所产生的影响、汇率大幅波动和多年认捐办法采用较少的问题提出报告。

87. 2010 年的报告 (A/65/79-E/2010/104) 通过审查捐款的实际波动及其随时间推移对两个组织资源可用性的影响，审查了供资的可预测性、可靠性和稳定性等因素。当时认为有必要进一步审查，以确定该审查结果是否对其他组织和整体业务活动具有代表性。

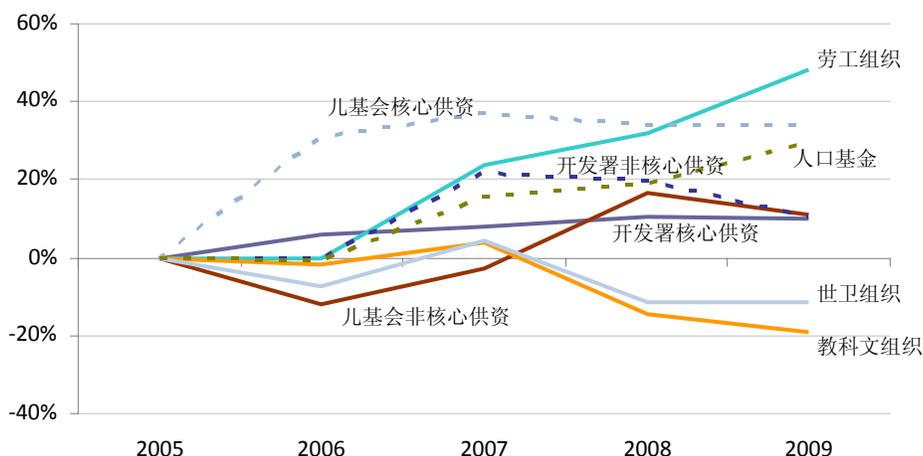
88. 本节作了这种进一步分析，涵盖开发署、儿基会、人口基金，粮农组织、劳工组织、教科文组织和世卫组织 2005-2009 年五年的情况；这些组织加在一起占与发展有关活动资源总额的 80% 以上。本节的分析不涉及方案国用于本国活动的当地资源。对上述各组织的审查仍侧重于合计捐款大约占相关组织资源 80% 的捐助方和捐款方群体。

89. 就开发署、儿基会和人口基金而言，审查涉及核心和非核心自愿捐款的情况。而对粮农组织、劳工组织、教科文组织和世卫组织的审查只涉及非核心自愿资源，因为核心供资部分几乎完全通过摊款供资。摊款就其性质而言不受波动性和不可预测性的影响，但与付款及时性有关的问题除外。

90. 下文借助一系列图表讨论了对供资可预测性、可靠性和稳定性进行更详细审查之后得出的结果。这些图表被视为具有代表性，可说明各组织均存有的问题和状况。

91. 图二十五显示 2005 年以来对各组织捐款总额的相对变化。除教科文组织和世卫组织，这五年期间所有组织的供资流均出现增长。图二十五未显示粮农组织和人口基金的趋势，但与 2005 年较小的基数相比，两个组织的供资均有显著的名义增长，增长率分别为 132% 和 83%。

图二十五
2005-2009 年对主要基金、方案和专门机构的自愿捐款的波动



92. 对各组织进行的更详细审查表明，单个捐助方捐款的实际波动比上述总体状况更明显。虽然总体来讲，捐款呈整体正增长，各组织依然面临单个捐助方供资可预测性、可靠性和稳定性方面的挑战。为说明这一问题，使用了各机构的数据。

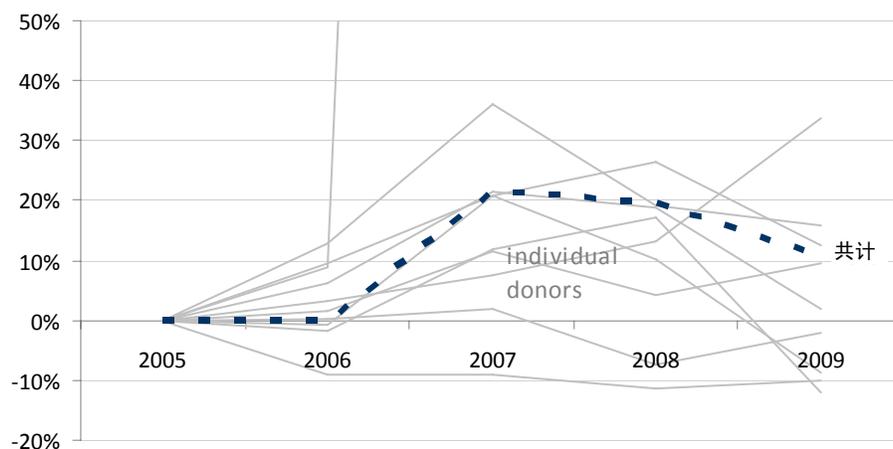
93. 图二十六和二十七显示开发署 2005-2009 年期间核心和非核心资源总额的相对变化以及单个主要捐助方捐款的相对变化。与资源总额相对平滑和稳定的变化相比，单个捐助方捐款的波动更突出，两种供资来源都是这样。

94. 单个捐助方非核心捐款的波动甚至比核心资源捐款的波动更明显。这种较高的波动幅度反映出 (a) 大约 88% 的非核心供资仍由单一捐助方提供并用于具体的方案或项目，¹⁸ (b) 按照相关财务细则和条例，与多年方案或项目有关的非核心捐款一般都须预先支付。实际上，一旦缔结供资协议，后一项要求大大增加了具体方案或项目一级的可预测性和稳定性。

¹⁸ 该百分比包括方案国用于本国活动的当地资源。

图二十六
2005-2009 年主要捐助方对开发署的核心捐款

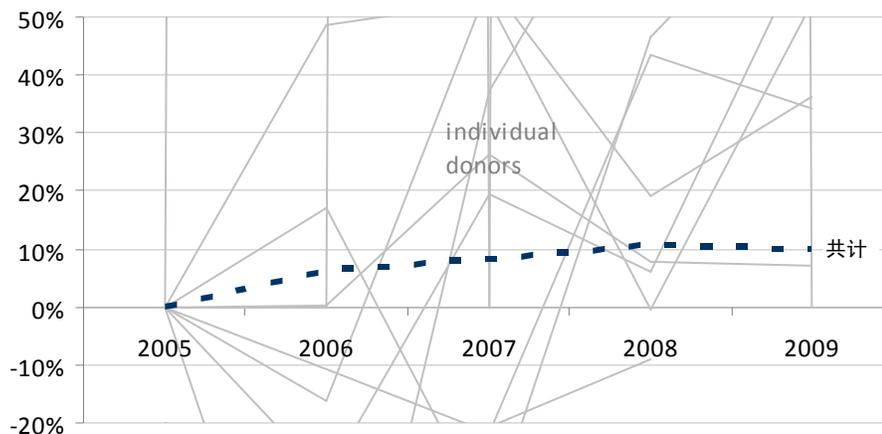
(基年：2005 年)



注：individual donors=单个捐助方

图二十七
2005-2009 年主要捐助方对开发署的非核心捐款

(基年：2005 年)

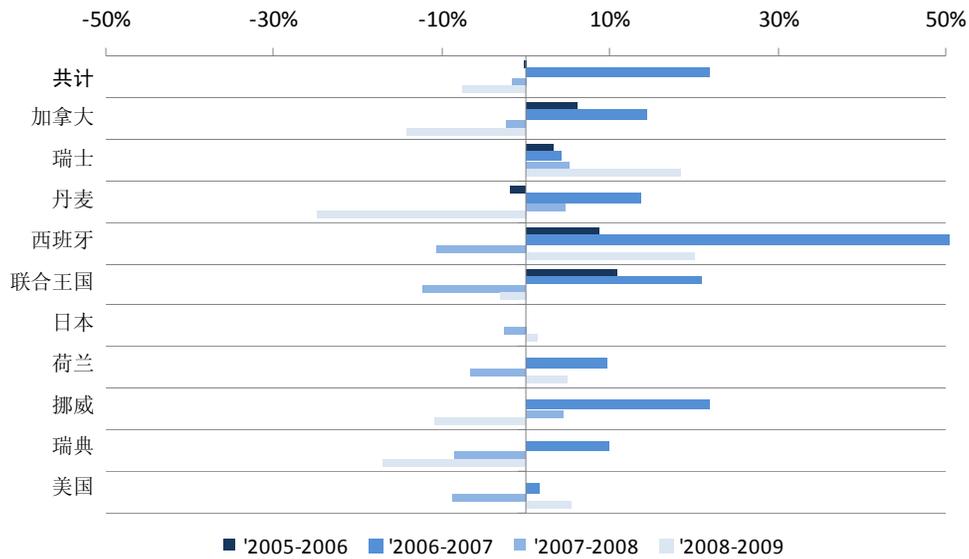


注：individual donors=单个捐助方

95. 图二十八和二十九通过研究单个捐助方捐款的年度变化，提供更详细的实际波动信息。例如，与上一年相比，丹麦以美元计的核心捐款的年度波动为负 2%、正 14%、正 5%和负 25%。

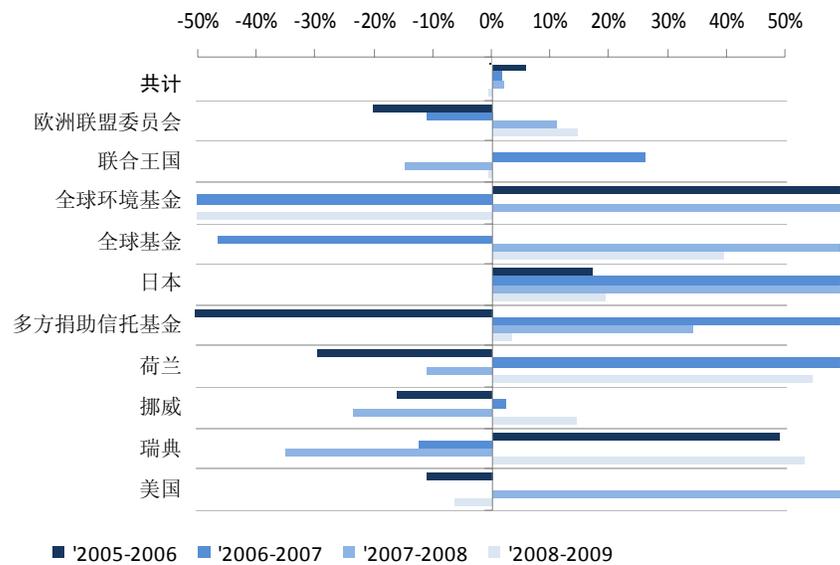
图二十八
2005-2009 年主要捐助方对开发署核心捐款的年度波动

(与前一年相比的百分比变化)



图二十九
2005-2009 年主要捐助方对开发署非核心捐款的年度波动

(与前一年相比的百分比变化)

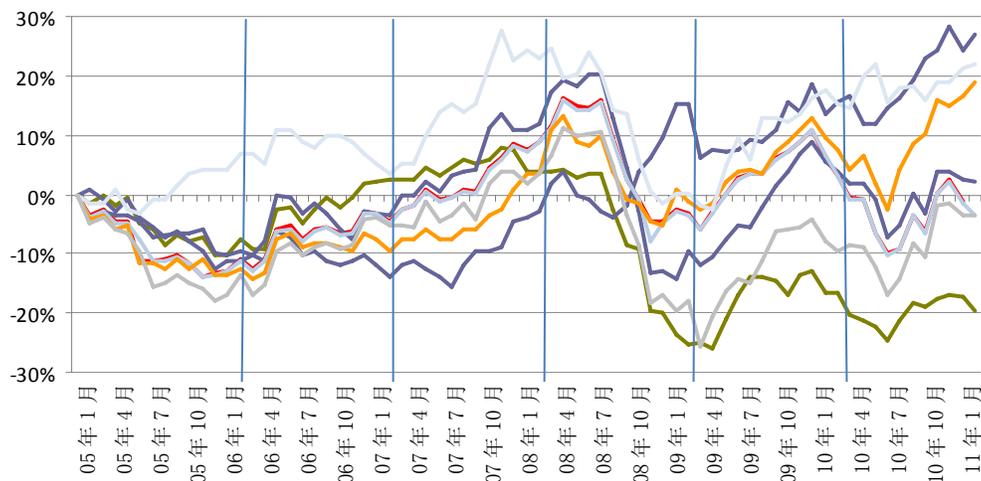


96. 鉴于美元是联合国系统通用记账单位和报告单位,2009 年报告初步分析了汇率波动对捐助方本国货币捐款折合成美元的数额可能产生的影响(见 A/65/79-E/2010/76)。本报告的分析再一次审查了这种影响。

图三十

2005-2009 年主要捐助方货币^a兑美元汇率的变化

(基年: 2005 年)

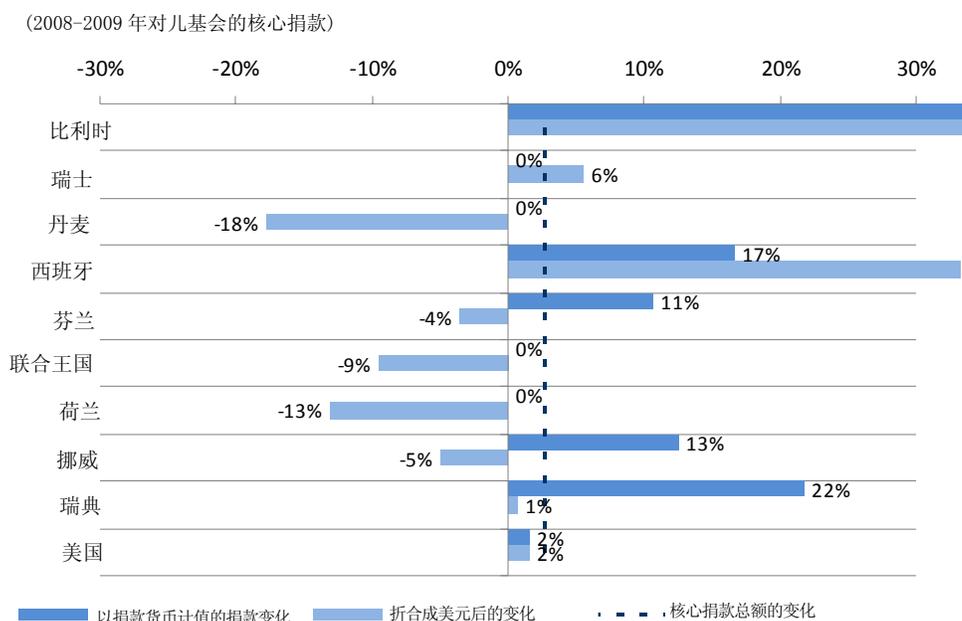


^a 欧元、日元、丹麦克朗、加拿大元、英镑、挪威克朗、瑞士法郎和瑞典克朗。

97. 图三十依据的是联合国月度汇率,显示出 2005-2009 年期间各年内和不同年份之间汇率存在极大波动。例如,相对于 2005 年初,欧元/美元的汇率波动范围在正负 15%之间。某一历年内的汇率波动也很大。例如,取决于捐款支付和入账是在当年的第二季度还是第四季度,2008 年某些欧元捐款的美元值可相差高达 20%。

98. 图三十一的分析以 2008-2009 年对儿基会的核心捐款为例,比较了以捐款货币计值的捐款变化和记入账目的等值美元的变化,证实了上述情况。如图所示,瑞士、丹麦、联合王国和荷兰以捐款货币计值的捐款未发生变化,而记入账目的美元值分别变化正 6%、负 18%、负 9%和负 13%。比较两个捐助方不同时间点的欧元捐款很好地说明了这一问题:西班牙的欧元捐款增加 17%,导致入账的美元捐款增加 33%;而芬兰的欧元捐款增加 11%却导致入账的美元捐款减少 4%。原因是这两个国家在 2009 历年内向联合国系统支付捐款的时间不同。

图三十一
以捐款货币计值的捐款变化和折合成美元之后的变化



99. 如上所示，捐助方捐款可发生很显著的年度变化，原因包括汇率的波动。然而，波动并未对总体可用资源产生不利的综合影响。但似乎很明显的是，在总体增长期间的这种相对稳定性是巧合的结果，而不是由于有一个运作良好的供资制度，其内在机制可以应付严重依赖年度自愿捐款状况所固有的挑战。

100. 多年来，会员国间进行了各种正式和非正式讨论，¹⁹ 审查目前这种供资制度的替代办法。讨论尤其侧重于以下目标，如在供资承诺与核定方案拟订额之间建立更好的联系；增强可预测性以及扩大会员国共同负担的基数。

101. 这些讨论的基本侧重点是以渐进方式而不是根本性变化来消除现有制度中的一些负面问题。为提高供资流可预测性所采取的最新办法的核心是按照多年战略计划以及与成果管理制挂钩的财务框架采用多年期认捐。可将这种多年期认捐视为一种结合自愿捐款、摊款和国际金融机构等实行的协议补充资金制度所具优势的手段。总体而言，联合国发展系统各组织制定了综合战略和多年筹资框架；但正如上述分析表明，迄今为止供资的可靠性和稳定性未显著提高。

¹⁹ 例如，在对大会关于发展方面的业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议采取后续行动以及全系统一致性问题协商的背景下。这些协商的报告及相关背景文件可查阅 www.un.org/esa/coordination/dcpb。

102. 环境署于 2003 年推出了“指示性自愿捐款分摊比额表”的概念，这是创新性新办法的实例。各会员国指示性自愿捐款的计算基础是该国对环境署捐款的历史水平和联合国分摊比额表；自愿捐款总额与政府间核准的工作方案挂钩。

103. 对采用指示性自愿捐款分摊比额表前后环境署收到的捐款进行了简要审查，审查表明这项新措施可能对供资金额和可预测性产生了积极影响。2003 年至 2009 年，对环境基金的核心捐款以实值计算增加约 28%，与之相比，对联合国发展系统的核心供资总额增加约 15%。但在引入指示性自愿捐款分摊比额表之前，1994 年至 2002 年间对环境基金的核心捐款以实值计算减少 11%。须注意的是环境署的供资基础仍集中于少数捐助方。例如，2009 年，前 15 名捐助国提供的资金占环境基金核心供资总额的 93%以上。

104. 除了制定多年战略计划和框架，各组织还探索并推行尤其可以减少波动性非核心捐款的整体影响的其他筹资方式，包括利用专题基金或其他多方捐助信托基金形式的集合供资模式。但是，这种集合供资模式仍占非核心供资的一小部分，正如本报告其他部分所述，非核心供资的性质仍主要是针对项目和单个方案。

105. 继各基金和方案开发并成功引入各种办法后，大多数专门机构进一步投资于与伙伴和利益攸关方之间的关系，包括制定资源调动战略，拟订与主要捐助方的长期合作协议，增强各秘书处对新援助方式和工具(如全球基金和公私伙伴关系)的认识，并为相关人员制订有关指南和进行培训。

106. 经社部将在今后的报告中继续审查流向联合国发展系统的资源的可预测性问题，包括各组织这方面的举措和经验，以便应对在很大程度上依赖年度自愿捐款的供资制度所固有的挑战。

B. 非核心供资和费用回收

107. 上一份报告(A/65/79-E/2010/76)作出进一步努力，以加强分析供资的来源、模式及流向，并特别关注非核心资源流与核心供资相比的情况。报告在这方面指出，核心供资中用于支付各组织非方案机构费用的份额似乎大大高于由非核心资源支付的份额。

108. 本报告再次审查了这个问题，包括有关回收支助费用的现行政策和做法。

109. 几项大会决议和各基金、方案及专门机构理事机构的决定历来强调，核心资源不应用于支付与非核心基金和方案活动管理有关的费用。例如，大会在第 62/208 号决议中请各基金、方案和专门机构的理事机构“审查费用回收问题，以避免核心资源用于补贴通过非核心/补充/预算外资金开展的项目”，请联合国发展系统“坚持回收全部费用原则，同时进一步实现与交易费用和费用回收有关的概念、做法和费用分类的标准化和统一”。

110. 表 21 提供 2009 年与发展有关的核心和非核心资源使用高等级细目，涉及：(a) 与有助于实现方案/项目文件或其他方案拟订文件所载发展成果的具体发展方案组成部分或项目有关联的方案活动(国家、区域和全球三级)；(b) 其费用无法直接归于这种具体发展方案组成部分或项目的方案支助和管理活动。

111. 按照公认的定义，方案支助活动涉及各组织的整体发展重点领域，通常是政策/咨询、技术和执行等更为一般性的活动。管理活动的主要职能是促进组织的特性和领导，通常包括行政领导、代表、外部关系和伙伴关系、机构交流、法律问题、监督、审计、机构评价、信息技术、财务、行政管理、安保和人力资源。第三类(“其他”)包括不易划归任一主要类别的支出。²⁰

112. 表中信息依据的是占 2009 年与发展有关支出总额约 88%的 21 个组织提供的数据。必要时，以有关组织公布的财务和预算报告数据补充上述数据。

表 21
资源使用的高等级细目

(百万美元)

	方案活动	方案支助和管理活动	其他	共计
核心资源	2 334	1 454	219	4 007
份额	58%	36%	5%	100%
非核心资源	8 557	656	214	9 427
份额	91%	7%	2%	100%
资源总额	10 891	2 110	433	13 434
份额	81%	16%	3%	100%

113. 表 21 的分析结果证实，核心和非核心供资来源用于方案支助和管理费用的比例确实存在显著差异，从而使余下可用于国家级实际方案活动的比例也相差很大，例如，58%的核心供资可用于国家级方案活动，而非核心资源为 91%。

114. 因此，基于所有方案活动均受益于全组织方案支助和管理能力这一前提，可以说核心资源的确在“补贴”非核心活动的支助和管理。对于这种补贴在多大程度上违反理事机构通过的法律的问题可有各种解释，因为尚不清楚实际上哪些费用预计应全部回收。下文对此进行了进一步讨论。

115. 已就联合国系统各组织的支助费用和支助费用回收问题开展了广泛的研究，包括联合检查组 2002 年发表的报告(JIU/REP/2002/3)中所做研究。联合检查组在 2007 年报告(JIU/REP/2007/1)和 2010 年报告(JIU/REP/2010/7)中进一步

²⁰ 例如，对开发署而言，此类支出涉及其对驻地协调员制度及志愿人员方案和资发基金等开发署管理的基金和方案的支助。

提及该专题；其他方面也是如此，例如作为发展方面的业务活动全面政策审查筹备及后续行动工作的一部分。这些审查通常考虑到应区分支助非核心资源供资活动的费用、指导此类费用回收的原则以及费用回收率和其他费用回收机制。

116. 许多审查强调，总体而言，各组织之间在支助费用回收政策和做法方面缺乏统一，但大多数组织均试图回收非核心活动产生的增量支助费用而不是全额费用。²¹ 采用增量法来确定和回收支助费用依据的是这样一种假设，即作为政策，与某些职能有关的费用不应由非核心资源供资。

117. 因此，联合国系统大多数组织的支助费用政策允许用核心资源支助非核心活动，不论是明确规定还是默认。在这方面，正如联合检查组 2002 年所指出的，在非核心支助费用回收政策方面的确存在一些立法矛盾。

118. 最常见的矛盾表现为，立法机关一方面批准这种增量支助费用回收政策，另一方面又批准禁止核心资源用于支助非核心活动的法律。

119. 继 2002 年联合检查组报告以及行政首长理事会管理问题高级别委员会的审议之后，委员会及委员会和发展集团联合工作组着手增强联合国系统在非核心资源供资活动支助和管理费用归类 and 回收的做法和程序方面的一致性和统一性。

120. 为建立费用回收通用准则，委员会第一个工作组于 2003 年启动工作并于 2005 年底结束活动。主要成果是一个全系统费用分类概念性政策，相关费用被分为三大类：(a) 直接费用；(b) 可变间接费用；(c) 固定间接费用。后来，大多数联合国组织采纳了这种高等级费用分类政策。在费用回收原则方面商定：直接费用应全额回收，直接记作项目支出；可变间接费用应从非核心供资来源全额回收；固定间接费用应仅由核心资源供资（粮食署等没有这种资源的组织例外）。

121. 因此，上文提及的实际上哪些费用预计应全额回收方面的不确定性涉及固定间接费用。下文以开发署为例来说明固定间接费用的规模，其依据是开发署在 2010-2011 年拟议支助预算（见 DP/2010/3）中提交给执行局的全面和透明的列报。

122. 开发署将固定间接费用归到所谓的组织基准结构，将可变间接费用归到增加结构。基准结构的定义是该组织为执行其核心任务而需要的起码能力。据称，基准结构的必要性在于确保以可靠、可持续的方式为专门用于维持该组织包括国家办事处网络、区域中心和总部各单位在内的管理基础结构的最低限度工作人员能力和一般业务费用供资。基准结构由核心资源供资。

123. 超出基准结构的方案支助和管理活动以及相关费用视为可变间接费用，由可回收核心和非核心资源共同供资，两者比例与其支助的发展活动的核心和非核

²¹ 粮食署是一个例外，该组织使用全额回收费用原则，据此每个项目和业务都为全额回收业务费用、直接支助费用和间接支助费用编列了预算准备金。

心部分的比例相同。开发署称之为比例相称性原则。因此，开发署将其整体结构的大约一半(48%)²² 视为组织基准结构。估计基准结构的费用相当于实际核心方案活动的约 35%。

124. 开发署的例子表明，固定间接费用的规模可以很大。类似的考虑也适用于其他组织。因此，作为政策由核心资源为固定间接费用供资的办法仅对核心资源在多大程度上补贴非核心资源活动的支助和管理产生重大影响，并间接对余留多少核心资源用于实际的核心方案活动产生重大影响。

125. 仍以开发署为例，如果要在核心和非核心资源之间平均分配所有费用，目前对非核心资源供资活动采用的 7%的平均费用回收率须增加到约 15%。如果平均分配费用，开发署核心方案活动可增加高达 30%。

126. 回收非核心活动支助增量费用的原则源于在很久以前，非核心资源的确可视为核心资源的增量。但情况已发生变化。例如，仅就与发展有关的活动而言，在 1994 年非核心资源不足核心资源的一半，而 2009 年非核心资源是核心资源水平的 2.5 倍。

127. 在这种背景下，立法和理事机构不妨审查并确定增量费用回收的基本政策是否依然有效，同时考虑到各组织业务模式和费用结构的不同。这与长期以来一直面临分摊/核心预算为零增长或负增长的专门机构尤其相关。全系统共同政策说明可以发挥关键作用，支持在行政首长理事会主持下联合国各组织应继续开展的工作，实现与交易费用和费用回收有关的做法和费用分类的进一步标准化和统一。在这方面，发展集团和管理问题高级别委员会主持下的第二个工作组在 2007 年和 2010 年间所开展工作的结果依然不具结论性。开发署、儿基会和人口基金目前联合开展的另一项统一费用回收工作以及 2014 年前编制综合预算框架的筹备工作可推动这一领域的工作。

C. 联合国发展系统的集中和分散问题

128. 在本节中，利用资金指标和统计方法来审视 2009 年发展方面业务活动的集中和分散程度。依据资金信息进行分析有其内在的局限性，因为这样的分析不涵盖联合国实体与方案国间关系所带来的成果的质量方面。例如，某一实体给予某一国家的支助如按支出计可能微不足道，但所涉国家政府对这一支助的技术相关性的评价可能非常之高。²³

²² 经过调整以考虑到与开发署自身的方案活动没有直接联系的活动，如志愿人员方案和资发基金、联合国协调以及可全额偿还费用的管理服务。

²³ 本节中所用方法最初由经合组织/发援会拟定，用于评估其成员给予受援国的官方发展援助的分散程度。这一方法并非着眼于多边情况下的适用。但此类分析或可提供关于联合国发展系统分配模式的有用信息。应指出的是，这一分析的基础是合并核心和非核心资源以及与发展相关

129. 依据资金信息进行分析虽说有其局限性，但可据以在方案国一级洞察发展方面业务活动相对于总体发展援助的重要性，洞察联合国发展系统各个实体的资源分配有何不同。

130. 在本节中，将从以下三层来审视联合国系统发展方面业务活动的集中或分散情况：

- 整个联合国发展系统作为发展筹资来源对各个方案国的重要性如何？资源在方案国之间如何分配？
- 单个联合国实体作为方案国的发展筹资来源的重要性如何？
- 联合国发展系统开展发展方面业务活动的集中和(或)分散程度如何？

1. 发展方面业务活动对方案国的重要性

131. 在经合组织/发援会所报的 2009 年官方发展援助总额(不包括债务减免)中，联合国发展方面业务活动所占总比例为 18%。²⁴ 因此可以说，发展方面业务活动在方案国总体发展筹资中发挥了一定作用。

132. 在 43 个方案国(29%)的方案活动约占国家一级支出总额的 80%，其余 20%的支出用于 105 个国家。

133. 发展方面业务活动的分布与官方发展援助总额的分配相当对应。所得援助几近官方发展援助总额的 80%的前 43 个官方发展援助受援国中，约 75%也属占联合国发展方面业务活动约 80%的前 43 个受援国之列。

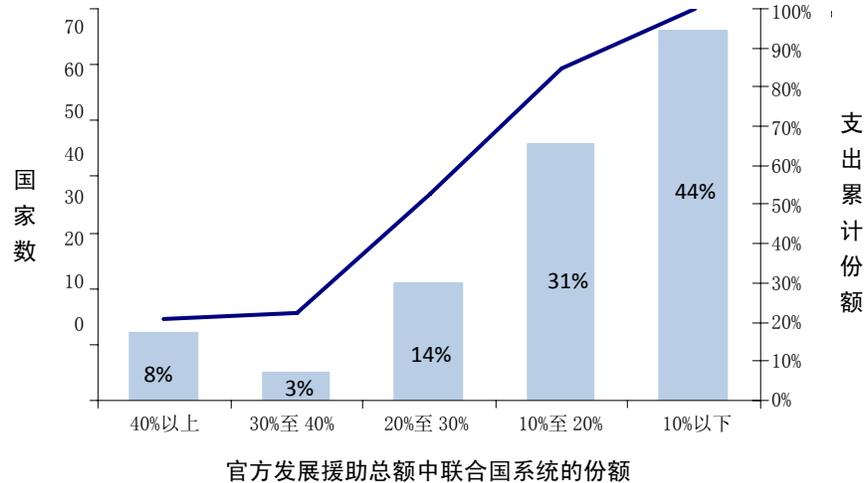
134. 更细分一些，如图三十二所示，在 2009 年，只有 12 个(8%)方案国内的发展方面业务活动在官方发展援助总额中所占比例超过 40%，其中许多国家处于特殊发展情况。联合国在这 12 个国家²⁵ 的支出有约 63%与人道主义援助相关。在这些国家的支出占发展方面业务活动总额的 21%。

的供资和人道主义援助。预期将在下一年度报告中按不同供资来源和类别更为分门别类地分析集中和分散情况。

²⁴ 官方发展援助总额的数字来自经合组织/发援会统计数据，发援会表 1。

²⁵ 巴巴多斯、中非共和国、乍得、朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚、斐济、伊朗伊斯兰共和国、缅甸、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、津巴布韦。

图三十二
2009 年方案国所得官方发展援助中联合国系统的份额



资料来源：联合国数据不包括当地资源。

官方发展援助资料取自经合组织/发援会统计数据，发援会表 2a。

135. 在 2009 年，发展方面业务活动占官方发展援助总额的 20%或 20%以上的受援国有 38 个，占方案国总数的 25%。因此，从筹资角度看，联合国发展系统作为一个整体对这 38 个方案国而言是一个有现实意义的发展伙伴，在这些国家的活动占有所有发展方面业务活动的 53%。

136. 而在另一端，在 64 个方案国(占总数的 44%)中，发展方面业务活动在官方发展援助总额中所占比例不到 10%，使联合国发展系统成为一个远非重要的伙伴。在这 64 个国家的总支出占全球总支出的 14%。

137. 总之，上述分析表明，联合国发展系统在国家一级的工作仅有较少程度的集中。这可能是联合国的普遍性质及其在官方发展援助总额中的相当有限份额这两个因素的综合反映。

2. 单个联合国实体与国家一级官方发展援助总额相比的相对重要性

138. 第二层分析审视单个联合国实体与方案国间关系相对于国家一级其他发展伙伴的相对重要性以及集中和(或)分散程度。引入以下四个不同层面来探讨这些关系的性质。

(a) **优先与否**。该实体在国家一级支出中的份额是高于还是低于其在联合国发展方面业务活动全球支出中所占份额？国家一级份额如高于全球份额，表明该国对该实体而言具有相对优先性；

(b) **重要与否。**该实体在某一国内是否属较大捐助者(较大捐助者在该受援国所得官方发展援助总额中所占比例的总和至少为 80%)? 如属于较大捐助者,表明与该实体间的关系对所涉方案国具有重要性。

139. 为了本项分析之目的,实体与方案国间关系就所涉资金而言不那么优先和没那么重要的程度被视为分散情况的一个指标。用分散率来表示这一点,即把不那么优先和没那么重要的关系数目与某实体与方案国间关系总数相比。所有关系合并计算得出的这一比率为 47%(见表 22)。

140. 根据如此界定的分散率,为说明起见将实体分成以下四组泛泛的分散类别:低度-0%至 23%;低至中度-24%至 47%;中至高度-48%至 70%;高度-70%以上。需谨记的是,如此分组的目的仅在于使资金信息的归列更易于读者理解,而不是要对实体评级。

141. 不过,分散程度越高,则维持联合国实体与方案国间关系的相关费用越有可能相对较高,因此,就更需要探索如何把这些费用降至最低,例如,为此利用旨在推进方案协调和共同事务的共同制度办法所提供的机会。

142. 本节上一部分第一层分析的重点是整个系统,与此不同的是,这第二层分析的主要目的是更好地了解单个实体作为资金来源在国家一级与方案国其他发展伙伴相比的现实意义。

143. 表 22 和图三十三分别汇总和显示这一分析的主要结果。

144. 如表 22 所示,报告在国家一级发生支出的 25 个联合国实体共计与 148 个方案国建有 1 779 项关系。其中约 6%的关系涉及金额相当多,也就是说,所涉实体属于较大捐助者之列,这些较大捐助者共占国家一级官方发展援助总额的 80%。

表 22

2009 年联合国实体与受援国间关系^a

实体	关系数	较为优先		不那么优先		重要关系共计	分散程度
		重要	不那么重要	重要	不那么重要		
		A	B	C	D	A+C	
近东救济工程处	4	4	0	0	0	4	
万国邮联	7	0	6	0	1	0	低度
世旅组织	13	0	10	0	3	0	
开发署	137	35	49	3	50	38	
人口基金	114	2	79	0	33	2	
农发基金	91	2	59	0	30	2	

实体	关系数	较为优先		不那么优先		重要关系共计	分散程度
		重要	不那么重要	重要	不那么重要		
国贸中心	33	0	25	0	8	0	
贸发会议	43	0	31	0	12	0	低至中度
原子能机构	96	0	69	0	27	0	
人道主义事务协调厅	26	0	18	0	8	0	
艾滋病署	108	0	70	0	38	0	
劳工组织	92	0	51	0	41	0	
国际电联	69	0	38	0	31	0	
粮食署	80	21	4	3	52	24	
儿基会	123	22	37	0	64	22	
难民署	91	14	30	0	47	14	
世卫组织 ^b	146	5	58	0	83	5	
粮农组织	123	1	56	0	66	1	中至高度
环境署	34	0	18	0	16	0	
禁毒办	52	0	22	0	30	0	
工发组织	102	0	41	0	61	0	
人居署	53	0	19	0	34	0	
教科文组织	112	0	39	0	73	0	
联合国经社部	18	0	5	0	13	0	高度
知识产权组织 ^c	12	0	3	0	9	0	
共计	1 779	106	837	6	830	112	

资料来源：方案国一级官方发展援助总额资料取自经合组织/发援会统计数据，发援会表 2a。

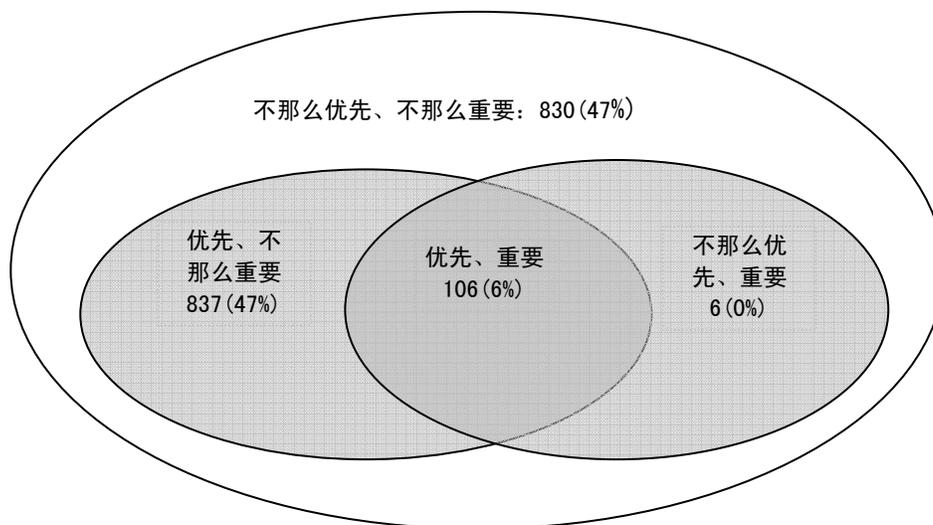
^a 相对于方案国一级的官方发展援助总额而言。

^b 2008 年或 2009 年世卫组织在国家一级支出细目不详。因此，使用了 2007 年国家一级支出细目，然后对照 2009 年世卫组织总支出按比例分摊。

^c 知识产权组织 2009 年支出数据不详。因此，本报告此节所作的分析使用了 2008 年的支出资料。

145. 下文更详细审视了表 22 所示的四类中的两类。

图三十三
2009 年联合国实体与受援国间关系^a



资料来源：方案国一级官方发展援助总额资料取自经合组织/发援会统计数据，发援会表 2a。

^a 发展方面业务活动与官方发展援助总额相比。

146. 既优先又重要(就所涉资金而言)的那 6%关系占 2009 年所有国家一级支出的 44%，约为 61 亿美元。

147. 2009 年有约 47%的关系既不那么优先也不那么重要，约占所有国家一级支出的 27%，即 38 亿美元。其中 482 项关系的资金额低于 100 万美元。有理由推断，维持相当多不那么优先和重要的关系的费用可能相对较高。

148. 表 22 显示，约 13 个也即超过总数一半的实体的业务可归列为分散程度低于平均值。这 13 个实体占国家一级联合国业务活动总数的约 35%。因此，另外 12 个实体的业务可归列为分散程度高于平均值，它们的业务活动占国家一级业务活动总数的 65%。

3. 单个联合国实体与国家一级业务活动总数相比的相对重要性

149. 第三层分析审视联合国实体与方案国间关系相对于其他联合国发展伙伴的相对重要性以及集中和(或)分散程度。

150. 表 23 汇总了这一分析，并从联合国系统内部角度显示，实体与方案国间关系中的 30%是重要的。以开发署和儿基会为例，在 2009 年，它们的关系分别有 92%和 93%是重要的。

151. 这 30%的重要关系占这一层分析所审视的实体 2009 年所有国家一级支出的约 85%，即 118 亿美元。70%不那么重要的关系占有国家一级支出的 15%，即 22 亿美元。

152. 在表 23 中，为说明起见再次将实体分成以下四组泛泛的分散类别：低度-0%至 19%；低至中度-19%至 38%；中至高度-38%至 57%；高度-57%以上。

153. 至于从联合国系统内部角度看单个实体方案活动的分散程度，表 23 显示，有 5 个实体可被视为分散程度最低。这 5 个实体在 2009 年业务活动国家一级支出总额中占 70%，在关系总数中占 20%。有 8 个实体可归列入分散程度低至中度的一组，它们在国家一级活动总数中占 7%，在关系总数中占 29%。

154. 因此，从联合国系统内发展工作角度看，2009 年国家一级支出的 77%由业务分散程度低于平均值的实体生成。因而，23%的国家一级活动由分散程度高于平均值或业务高度分散的实体实施。

155. 如前所述，上述依据资金信息所作的分析不涵盖 25 个实体与 148 个方案国间 1 779 项关系的任何质量方面。不过，分析结果可有助于为围绕支持和维持许多从资金角度看不那么优先和不那么重要的关系的总体管理和成本效率展开的政策辩论提供信息。为此，应不断探索和利用精简及合理化机会，包括为此大力追求旨在推进方案和管理的一致和协调及共同事务的共同制度办法所能带来的惠益。

表 23

联合国实体与受援国间关系数，2009 年发展方面业务活动

实体	关系数	较为优先		不那么优先		重要关系总数	分散程度
		重要	不那么重要	重要	不那么重要		
		A	B	C	D	A+C	
开发署	137	84	0	42	11	126	
儿基会	123	59	0	55	9	114	低度
粮食署	80	25	0	42	13	67	
近东救济工程处	4	4	0	0	0	4	
万国邮联	7	0	6	0	1	0	
人口基金	114	36	45	0	33	36	
农发基金	91	32	29	0	30	32	
原子能机构	96	3	66	0	27	3	
贸发会议	43	1	30	0	12	1	低至中度
艾滋病署	108	1	69	0	38	1	
世旅组织	13	0	10	0	3	0	

实体	关系数	较为优先		不那么优先		重要关系总数	分散程度
		重要	不那么重要	重要	不那么重要		
国贸中心	33	0	25	0	8	0	
人道主义事务协调厅	26	0	18	0	8	0	
难民署	91	44	0	12	35	56	
世卫组织	146	53	10	1	82	54	
粮农组织	123	23	34	0	66	23	
劳工组织	92	3	48	0	41	3	中至高度
禁毒办	52	3	19	0	30	3	
环境署	34	1	17	0	16	1	
国际电联	69	0	38	0	31	0	
工发组织	102	5	36	0	61	5	
教科文组织	112	2	37	0	73	2	
人居署	53	1	18	0	34	1	高度
联合国经济和社会事务部	18	1	4	0	13	1	
知识产权组织	12	0	3	0	9	0	
共计	1 779	381	562	152	684	533	

D. 联合国发展系统的协调费用

156. 大会第 62/208 号决议注意到“协调活动虽然有益，但也给方案国和联合国系统各组织造成了交易费用”，并请秘书长就驻地协调员制度的运作情况，包括其费用和益处，每年向经济及社会理事会提交报告。这是对第 59/250 号决议的重申，大会在该决议中强调“需要继续评价协调活动并要与发展方面业务活动方案支出总额相比，分析和评价有关费用”²⁶。

157. 在编写本报告的准备过程中，经社部进一步研究了联合国系统发展方面业务活动的协调费用和益处。该分析特别将重点放在费用方面，因为估算益处是一项更为复杂的工作，本项研究并不具备所需的资源和时间。表 24 简要综述了这一分析的主要结论。

²⁶ 此外，经济及社会理事会第 2008/2 号决议吁请行政首长理事会和发展集团“进一步拟定衡量和报告协调的费用和益处的办法”。

表 24
协调费用和益处

费用				益处 (仅限国家一级)			
费用类型	年度费用 (百万美元)	数据来源	说明与挑战	益处类型	进展情况	资料来源	挑战
国家一级				发展实效			
开发署	119.5	两年期预算, 工作量调查 ^a	涵盖两个或两个以上联合国实体在国家一级共同开展的所有活动, 合纳与发展有关活动和人道主义援助的协调	方案一致性 协调一致的方案与机构成果 (重点更为集中, 减少重复等)	有一定进展, 但很难衡量	评价、中期审查和其他文件	精简联发援框架/机构方案拟订; 促进使用 (a) 联发援框架的成果管理制度; (b) 方案小组
(a) 驻地协调员制度和 国家办事处工作人员的时间							
(b) 驻地协调员制 度支助和国家协调基金	31	两年期预算, 信托基金数据	部分花费在总部和区域一级	国家自主权 国家自主权, 符合国家优先事项	积极成果	同上	评价需要处理增值费用、国家自主权和合作伙伴交易成本等问题
联合国其他实体 国家办事处工作人员的时间	72	从开发署数据推算	可为四年期综合定期审查进一步制订方法	国家能力建设 更多利用国家系统, 更少方案执行小组 获取专门知识 获取联合国系统专门知识的机会增多	积极成果, 但在减少方案执行小组方面鲜有进展 在评价和中期审查中未得到处理	同上 同上	需要设定业绩指标和开展定期审查 ^b 同上
全球和区域一级				方案效率			
(a) 发展集团、方案 问题高级别委员会 和管理问题高级别 委员会机构间进程	10	工作组、工作人员级别和时间	行政首长理事会 47% 的资源专门用于发展方面的业务活动	合作伙伴和联合国各实体的交易成本减少	有一定进展	同上	同上
(b) 发展集团/发展 合作协调办公室和 行政首长理事会秘 书处工作人员费用	5	开发署和行政首长理事会的支出	归属于发展方面的业务活动的份额	业务效率 共同/共有房地和服务, 如采购、信息和通信技术、人力资源和长期协定	效率增加, 如在坦桑尼亚联合共和国和莫桑比克	“一体行动”文件	同上; 需要进行总部一级的决策和业务流程分析
费用估计数总额	237.5			可用于国家方案的资源的 3%			

^a 见 DP/2010/3 号文件, 表 4 和总表 3。

^b 一套指标体系, 旨在评估进展情况, 增进联合国国家工作队协调领域的问责, 如现金转移统一办法的遵守情况、联合国国家工作队利用单一方案拟订文件的情况、联合工作团、国家监测系统的利用情况、方案执行小组的减少、联合采购等。

1. 费用

158. 联合国发展系统的年度协调费用估计为大约 2.37 亿美元，约占 2009 年可用于国家方案的资源的 3%。这一数字包括以下几个方面：

(a) 开发署报告的驻地协调员制度费用，以及开发署国家一级工作人员花费在协调活动上的时间的货币价值(1.195 亿美元)；²⁷

(b) 国家一级协调基金的支出(3 100 万美元)；

(c) 联合国其他实体的工作人员花费在国家一级的协调活动上的时间的货币价值(7 200 万美元)；²⁸

(d) 联合国工作人员花费在总部和区域一级的机构间进程上的时间的货币价值(1 000 万美元)；²⁹

(e) 发展集团/发展业务协调办公室和行政首长理事会秘书处工作人员的相关费用(500 万美元)。

159. 以上数字表明，绝大部分协调费用集中在国家一级，而总部与区域一级的协调费用相比之下微不足道。

160. 以上协调费用的估算有几项限定：³⁰

(a) 首先，尽管开发署协调费用的估算是可靠的，但却无法获得在国家一级开展业务的联合国其他机构的可比数据。因此，为这一分析的目的，对联合国其他实体的工作人员花费在国家一级的协调活动上的时间的货币价值进行了数量级估算；

(b) 其次，开发署国家一级费用数据涵盖两个或两个以上联合国实体共同开展工作的所有活动。因此，举例而言，这些数据涵盖联发援框架的编制工作、各方案协调小组实施联发援框架的工作以及专门致力于提高业务效率的工作组

²⁷ 最近一次工作量调查的计量。

²⁸ 这一估算以开发署国家办事处的工作量调查作为起点，并区分仅由开发署供资的活动(如驻地协调员职能)和一个或多个联合国其他实体的工作人员可能与开发署工作人员共同开展的活动(例如专题组)。开发署估计，就费用而言，前者约占总额的五分之四，后者占五分之一。因此，后者的费用为 2 390 万美元(1.195 亿美元的五分之一)。随后需要估算开发署在所有从事共同活动的工作人员的工作量中所占份额。为此，审查了 15 个国家工作队的专题组和其他机构间小组的相关数据。这 15 个国家工作队共有 104 名主席和共同主席，其中开发署有 26 名，所有其他实体共有 78 名。因此，开发署的份额为四分之一。据此估算，开发署以外各实体的协调费用是开发署共同活动费用的三倍，即 7 170 万美元(2 390 万美元×3)。

²⁹ 这一估算基于对发展集团——行政首长理事会和方案问题高级别委员会——行政首长理事会各工作组和其他机构间进程以及参与者的平均人数和级别的一次调查。

³⁰ 详情请见关于协调费用和益处的背景文件 http://www.un.org/esa/coordination/dcpb_stat.htm。

的工作。开发署、人口基金和儿基会执行局核准的新费用分类制度将把这些活动视为方案或业务活动，而不是协调活动。从这个角度来看，可以说以上数据高估了协调费用；

(c) 第三，开发署的数据对与发展有关活动和人道主义援助并不作区分。因此，对国家一级协调费用的上述估算高估了纯粹与发展有关的协调活动的费用。

161. 这项分析的结论是：与可用于国家方案的资源总额相比，联合国发展系统的协调费用仍不算高。有一些证据表明，联合国需要投入更多的资源用于协调工作。与此同时，可能有通过简化联发援框架和国家方案的编制、监测和报告流程实现费用节省的空间。

2. 益处

162. 协调的益处主要体现在联合国各方案取得了更大的发展实效，国家一级的业务也有了更高效率。这些益处很难货币化，而且在很多情况下，这样做可能没有成本效益。联合国国家工作队不如更多利用联发援框架的评价、中期审查和定性调查来评估这些益处。

163. 联发援框架的评价、中期审查和其他报告都表明，国家一级的协调活动产生了范围广泛的积极成果，包括：增强了国家自主权；减少了重复；在艾滋病毒/艾滋病、千年发展目标和从救济向发展过渡等一些交叉领域取得了尤其显著的成果；因联合业务举措而减少了交易成本。

164. 联发援框架的评价和中期审查结果还表明，工作的分散和重复仍在影响联合国发展系统在国家一级的有效性。这些报告进一步指出，已对许多方案国联发援框架的编制工作投入相当大的协调努力，但却不太重视联发援框架的执行工作，包括成果的监测、评价和报告。

165. 此外，联发援框架的评价、中期审查和其他报告指出，联合国各机构继续通过各自理事机构设立的成果管理和报告制度等方式，为工作人员优先处理自己的方案拟订和报告工作提供激励。因此，联合国系统作为一个整体对在国家一级交付全系统成果的情况接受问责的程度仍很薄弱。这些报告指出，在国家一级促进全系统一致性的进展程度往往似乎取决于关键人物的个人承诺，而不是具体的机构政策。

166. 提议如下可能的今后步骤：

(a) 可以请秘书长每四年对联合国系统发展方面的业务活动的协调费用和益处进行一次彻底分析，作为四年期综合政策审查筹备工作的一部分。这一评估可替代目前关于驻地协调员制度费用和益处的年度报告工作，并可纳入关于联合国国家一级工作人员花费在协调活动上的时间的工作量调查，从而取代或补充单个机构的类似举措；

(b) 可以请发展集团/联合国发展业务协调办公室与经济和社会事务部合作制订一套指标，用以每年评估在国家一级推进方案和业务协调的进展情况；³¹

(c) 可以请发展集团/联合国发展业务协调办公室修改联发援框架评价和中期审查的标准工作范围，以纳入以下问题：

- 如果各个机构单独行动，联发援框架的哪些具体成果将无法实现？
- 各专门机构(包括非驻地机构)参与联发援框架进程的有效性如何？
- 联发援框架对于联合国各机构、各国政府和其他伙伴所面临的交易成本产生了怎样的影响？
- 现金转移统一办法对于方案国政府和联合国各实体减少国家一级的交易成本产生了怎样的影响？
- 通过业务领域的协调举措取得了哪些成果？其益处是否大于费用？

(d) 鉴于为大会 2004 年三年度全面政策审查进行了对共同国家评估-联发援框架进程的上一次全面评价，经济及社会理事会不妨考虑请秘书长安排一次后续评估，作为 2012 年四年期全面政策审查准备工作的一个组成部分。

³¹ 2010 年 3 月，发展集团/管理问题高级别委员会的高级别工作团建议，应赋予驻地协调员/联合国国家工作队设立目标和针对具体情况的“效率指标”的权力，这些目标和指标应成为联合国国家工作队(包括业务管理小组及其分组)考绩的一部分。此类评估所用的部分数据已经被发展集团/联合国发展业务协调办公室作为驻地协调员提交的年度报告的一部分而获得。发展集团/联合国发展业务协调办公室较早前宣布了建立这样一个数据库的计划。制订协调指标将便于估算协调的益处，特别是在业务方面。

附件一

关于定义、来源和覆盖面的技术性说明

为本报告的目的，联合国发展系统的定义是报告 2009 年发展方面业务活动供资情况的 36 个实体³²（不包括布雷顿森林机构）。

联合国发展系统各个实体尚未就“发展方面的业务活动”和“捐款”等关键技术术语采用共同商定的定义。

为着手纠正这一缺陷，本报告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转型国家的可持续发展和福祉的活动。这些活动既包括与发展有关的较长期活动，也包括以人道主义援助为重点的活动，这些活动与具有这方面具体任务的联合国各基金、方案、专门机构和部厅的工作有关。

全系统供资报告问题专家会议

为增进全系统供资报告的一致性，促进对其作用和增值效用的理解，经济和社会事务部与行政首长理事会秘书处于 2011 年 1 月合作举办了一次专家会议，联合国各实体以及经合组织/发援会参加了这次会议。^a 会议的具体目标是根据联合国系统内部和外部的利益攸关方对现有优势、弱点和机会的理解，为全系统供资流动报告的合理化、简化和强化制订一份路线图。会议一致认为，需要进一步探讨数据和信息要求的重迭和共同之处、收集流程、数据和信息的管理和获取等问题。此外，会议还得出结论认为，全系统报告问题应成为机构间论坛上更经常讨论的项目。在这方面，全系统报告是以务实的方式统一相关概念、政策和做法的一个手段。经济和社会事务部与行政首长理事会正采取积极的后续行动落实这次会议的成果。

^a 专家会议的摘要可参见 www.un.org/esa/coordination/dcpb_stat.htm。

各专门机构采用系数来衡量根据与经合组织/发援会的协商被视为发展方面的业务活动在摊款或经常预算捐款中所占的份额。对于工发组织、世卫组织、劳工组织、教科文组织和粮农组织等机构而言，这一份额相当高(见表 1)。

³² 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、粮农组织、原子能机构、国际民航组织、农发基金、劳工组织、海事组织、国贸中心、国际电联、艾滋病署、贸发会议、禁毒办、经济和社会事务部、开发署(包括志愿人员方案、妇发基金和资发基金)、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、儿基会、工发组织、人道主义事务协调厅、近东救济工程处、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织、气象组织。

表 1
界定为用于发展方面业务活动的专门机构摊款或经常预算捐款的百分比

实体	百分比 (%)
粮农组织	51
原子能机构	33
国际民航组织	0
劳工组织	60
海事组织	0
国际电联	18
教科文组织	60
工发组织	100
世旅组织	0
万国邮联	16
世卫组织	76
知识产权组织	3
气象组织	4

很多联合国实体在进行捐款分类时并不使用“核心”和“非核心”的用语。例如，粮食署分别使用“多边捐款”和“定向多边捐款”的用语来定义“核心”和“非核心”资源。难民署将其捐款分类为“未限定用途的捐款”、“严格指定用途的捐款”和“泛泛指定用途的捐款”。

各专门机构的摊款或经常预算由“预算外资源”作为补充。为全系统报告的目的，上述所有用语都归类为“核心”和“非核心”资源，前者是指完全由联合国各实体及其理事会任意支配使用的未指定用途供资，后者指由捐助方指定用于具体地点、专题、活动和行动的专用供资。

由于各基金、方案和专门机构采用的业务模式各不相同，很难统一联合国发展系统内的“核心”与“非核心”用语。提议采用一个更为务实的办法，即将这些用语与本报告中使用的用语对应列出(见表 2)，以便可以清楚看出它们之间的相互联系。

关于捐款和支出的数据直接取自联合国各基金和方案(开发署(包括由开发署管理的基金，即资发基金、妇发基金和志愿人员方案)、环境署、人口基金、难民署、儿基会、粮食署、贸发会议、国贸中心、人居署、禁毒办和近东救济工程处)、农发基金、艾滋病署、经济和社会事务部、各区域委员会和专门机构(粮农组织、国际民航组织、国际电联、劳工组织、教科文组织、工发组织、世卫组织、原子能机构、海事组织、世旅组织、万国邮联、知识产权组织和气象组织)。

关于人道主义事务协调厅捐款和支出的数据收集自该厅的年度报告。官方发展援助数据源于经合组织/发援会年度报告。各多方捐助信托基金的数据直接取自开发署多方捐助信托基金办公室。

在本报告中，“以实值计算”的用语系指使用经合组织/发援会减缩指数计算的 2008 年定值美元，该指数将通货膨胀和汇率变动这两个因素考虑在内。

捐款数据系指联合国系统各组织在某一日期历年收到的各国政府和其他公共及私人来源为发展方面业务活动提供的实际资金。有关本系统各机构之间资源转移的数据尽可能不包括在内。支出数据表示联合国系统各组织为发展中国家内的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表示。

报告中采用的名称和信息的列报均不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或对其边界或界限的划定发表任何意见。报告中“国家”一词在适当情况下也指领土或地区。年份之间的破折号代表所涉的整个时期，包括开始和终了的年份。

表 2
不同实体所使用的核心和非核心捐款术语

核心捐款	实体	非核心捐款	实体
经常资源	开发署、 ^a 资发基金、妇发基金、 ^b 志愿人员方案、儿基会、人口基金	其他资源	开发署、资发基金、妇发基金、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、经社部、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 人道协调厅、 ^a 农发基金	专用捐款	农发基金、人道协调厅、环境署、人居署
		严格指定用途的捐款	难民署、经合组织/发援会
		泛泛指定用途的捐款	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、世卫组织、知识产权组织、

核心捐款	实体	非核心捐款	实体
普通用途基金	禁毒办 ^a	专门用途基金	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
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、 拉加经委会、亚太经社会、 西亚经社会		禁毒办
技术合作基金	原子能机构、 ^a 海事组织 ^a		

^a 亦收到经常预算捐款。

^b 后成为妇女署的一部分。

附件二

经济合作与发展组织/发展援助委员会和联合国系统在报告方面的差异

联合国和经合组织/发援会在对联合国系统捐款的定义、分类和报告方面存在一些重大差异。鉴于两者使用不同的定义和分类，联合国捐款数据必须经过大量的重复计算，才能与经合组织/发援会的官方发展援助数据相互比较。

在联合国统计中，各国政府向联合国系统提供的核心和非核心资金，都归类为给联合国业务活动的捐款。经合组织/发援会只把各国政府提供的核心捐款归类为向联合国系统提供的多边援助，而把非核心捐款(有时称为“多边-双边”援助)归类为双边援助。

联合国把非核心捐款列入估计数，因为联合国认为各国政府对联合国系统的核心和非核心捐款的目的都在于支持联合国的业务活动。经合组织/发援会把对联合国系统的非核心捐款归类为双边援助，原因是认为捐助国政府要对此种资金的使用进行有效控制，联合国实体不是受援方，而是提供此种资金的渠道。

非核心捐款分类的差异是两个组织在报告联合国系统发展方面业务活动方面一个最重要的差异。受到这种不同处理的非核心资源中包括当地资源捐款，经合组织/发援会认为这不是援助资金流，因为这些资源并不构成从一个国家流往另一个国家的发展供资。

联合国关于发展方面业务活动捐款的数据比经合组织/发援会提供的数据更加全面，因为它包括所有非经合组织/发援会国家的供资，而经合组织/发援会的报告仅限于向发援会正式提交此类报告的国家。这意味着经合组织/发援会关于对联合国发展系统捐款的数据没有收集非经合组织/发援会国家中许多大国的数据。

联合国的报告还包括非政府组织和私人组织的捐款，而经合组织/发援会将这种捐款列入私人流动类别(即不是官方发展援助)，对联合国的捐款无法单列。

在报告方面还存在其他差异，如对联合国系统多方捐助信托基金的捐款，经合组织/发援会仍将其主要作为双边援助报告，但联合国将其列入财务统计数字。这既是分类问题，也是记账时间问题。比如，捐助方向多方捐助信托基金捐款时，这笔捐款在由捐助方向联合国行政代理机构捐出后即被捐助方列为支付的款项(因此也被经合组织/发援会列为支付的款项)。但是，在联合国行政代理机构将资金实际转移给联合国执行机构之前，可能会有一段延迟。只有在资金转移给参与机构时，联合国才将这笔资金记作收入。

下表试图将本报告中列报的联合国发展系统核心捐款、非核心捐款和捐款总额的概要数字与经合组织/发援会公布的数字进行调节。如下表所示，经济和社会事务部的数字与经合组织/发援会的数字不能完全调节。因此，经社部将与经合组织/发援会携手开展工作，在下一年的供资报告中进一步提高这一调节的准确程度。

联合国与经合组织/发援会 2009 年发展方面业务活动捐款报告调节表

(10 亿现值美元)

	2009 年捐款		
	核心	非核心	共计
联合国报告金额	5.959	15.913	21.872
经合组织/发援会未报告的非发援会捐款	(0.336)	(0.344)	(0.680)
经合组织/发援会未报告的当地资源		(1.255)	(1.255)
经合组织/发援会未报告的非政府组织和私人捐款		(0.895)	(0.895)
经合组织/发援会未报告的输往八国集团成员国的资源		(0.055)	(0.055)
经合组织/发援会报告但联合国未报告的多方捐助信托基金捐款		0.500	0.500
别处未分类者	0.010	(0.336)	(0.326)
未调节	0.608	(1.065)	(0.457)
经合组织/发援会报告金额 ^a	6.241	12.463	18.704

^a 数据来源：经合组织/发援会统计数字、发援会表 1 和经合组织贷方报告制度。

附件三

经济及社会理事会支助和协调办公室发展合作政策处网站表格清单*

A. 用于发展方面的业务活动的捐款

1. 按实体开列的捐款：2004-2009 年
2. 按实体、核心和非核心资源开列的捐款：2004-2009 年
3. 为发展相关活动捐款最多的 50 个国家政府：2009 年
4. 按所有来源、核心和非核心资源开列的捐款：2009 年
5. 按非经合组织/发援会国家、核心、非核心和当地资源开列的捐款：2009 年

B. 用于发展方面的业务活动的支出

1. 按实体开列的支出：2004-2009 年
2. 联合国发展系统前 50 个方案国：2009 年
3. 用于所有方案国的支出：2009 年
4. 按区域开列的支出：2009 年
5. 在最不发达国家的支出：2004-2009 年
6. 在撒哈拉以南非洲的支出：2004-2009 年
7. 按部门开列的支出：2009 年

C. 开发署管理的多方捐助信托基金

1. 开发署多方捐助信托基金办公室收到的捐款：2004-2009 年
2. 开发署多方捐助信托基金办公室转给参与组织的资金：2004-2009 年

D. 国家分类

1. 最不发达国家名单
2. 按区域开列的国家名单
3. 按收入类别开列的国家名单

* 见 www.un.org/esa/coordination/dcpb_stat.htm。