



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
13 May 2020
Chinese
Original: English

大会

第七十五届会议

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

2020 年届会

2019 年 7 月 25 日至 2020 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 71/243 号决议的执行情况：供资分析

秘书长的报告

摘要

本报告所载分析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。其中概述了发展方面业务活动的总体供资状况，重点阐述 2018 年的供资状况。分析内容包括审查在解决该决议和大会第 72/279 号决议所强调的供资挑战方面取得的进展。

* A/75/50。



一. 引言

1. 本报告所载分析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。本报告审查了联合国发展系统的供资状况，指出了最新趋势，并审查了在四年度全面政策审查中强调的供资问题方面取得的进展程度。该分析补充了秘书长四年度全面政策审查执行情况报告(A/75/79-E/2020/55)的第四节(关于供资契约的实施和相关供资趋势)，该节阐述了供资趋势的关键要点，并全面介绍了会员国与联合国发展系统各实体在 2019 年商定的供资契约的最新执行情况。
2. 分析围绕三个相互关联的方面展开：(a) 资金流动的透明度；(b) 供资数量和质量；(c) 资源分配。
3. 分析范围是发展方面的业务活动，这些活动占联合国全系统所有活动的 71%。2017 至 2018 年期间，发展方面业务活动的供资增长约 8%，达到 364 亿美元。联合国发展系统的大部分供资仍然依赖于少数几个大型捐助方，不过近年来自方案国的资金显著增加。
4. 联合国发展系统 2018 年收到的捐款中，只有 21%是核心捐款，核心与非核心供资继续失衡。不过，多年期核心供资出现了明显改善。自 2016 年以来，对机构间集合基金和非严格专用的专题基金等“类核心”供资机制的捐款也大幅增加。联合国发展系统各实体正在与会员国积极开展供资对话，以寻找办法提高向发展系统供资的总体质量并加快执行供资契约。
5. 发展方面业务活动收到的资金中，约有四分之三用于国家一级，余下约四分之一用于全球和区域两级。国家一级的支出集中在少数国家，超过四分之三的资源用于 30 个支出最高的方案国。
6. 本分析所依据的数据按照一套新的财务数据和报告标准收集，联合国可持续发展集团和联合国系统行政首长协调理事会(首协会)管理问题高级别委员会于 2019 年通过了这套标准。新标准包含新的定义，使全系统供资数据更加可靠，并且更便于在各实体之间比较。

二. 资金流动的透明度

7. 大会在第 71/43 和 72/279 号决议中呼吁提高发展方面业务活动供资的透明度和问责制。上文提到，透明度是供资契约的中心主题，联合国可持续发展集团各实体在契约中承诺，将明确说明如何使用交给它们的资源。一个关键前提是，提高成果可见度以及成果与资源间的紧密联系将促使联合国发展系统获得更高质量的供资。

A. 全系统供资数据

8. 一直以来，对联合国发展系统各实体收到的各类资金缺乏明确定义和统一分类，这阻碍了对全系统资金流动情况的报告工作。大会认识到这一点，在其第

71/243 号决议中请秘书长继续提高对供资情况全系统报告的分析质量。大会在决议第 80 段中呼吁更加及时发布全系统和实体一级的更加可靠、可核查和可比的数据、定义和分类。

9. 为此，在 2017 年成立了一个联合国机构间小组，由首协会秘书处和多伙伴信托基金办公室共同主持，负责制订和商定与供资有关的关键术语、数据类别和数据收集方法，从而加强联合国发展系统各实体所提供信息的可靠性和可比性。通过开展这项名为“数据立方体倡议”的工作，制定了一套数据和报告标准，联合国可持续发展集团和管理问题高级别委员会于 2019 年初通过了这套标准。¹ 联合国发展系统各实体从 2019 年开始根据这套新标准报告其 2018 年资金流。首协会在日内瓦和纽约分别组织了一次机构间讲习班，为参加供资数据年度报告的联合国工作人员提供培训。联合国发展系统各实体提供的信息被输入首协会数据库和报告系统，该系统构成本报告大部分分析的数据基础。

10. 新标准包括对联合国发展系统各实体所履行职能的新定义，这有助于统一报告联合国系统下列主要职能领域的费用：(a) 发展援助；(b) 人道主义援助；(c) 和平行动；(d) 全球议程和专门援助。发展方面的业务活动包括发展援助和人道主义援助。

11. 过去相关报告(A/74/73/Add.2-E/2019/4/Add.2、A/73/63-E/2018/8 和 A/72/61-E/2017/4)中的供资分析绕开了缺乏对“发展活动”与“人道主义活动”的全系统统一定义的问题。为此，根据任务规定，按实体对活动作了分类。² 为提高全系统供资数据报告和信息的可比性和一致性，本报告对各实体根据新商定的标准向首协会报告的数据作了分类，因此关于联合国发展活动和人道主义活动的信息更为可靠，为本分析提供了支持。人道主义相关活动支出在业务活动总支出中的占比高于上文提到的过去相关报告中的这一占比，部分原因是对人道主义活动与发展活动进行了细致的区分。³

12. 联合国发展系统由此便能更好地了解 and 跟踪针对各具体可持续发展目标的资源分配情况。

13. 新的数据标准旨在与可持续发展目标保持一致。这些标准包括采用统一的联合国方法和格式，用于跟踪联合国各项活动对《2030 年可持续发展议程》的贡献，为此确定了必须针对 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标中的每个目标报告供资信息的方式。在现阶段，并非每个实体都有针对可持续发展目标和具体目标的报告机制，因此在整个系统全面实施这部分数据标准需要 18 至 24 个月。供资

¹ 可查阅 www.unsystem.org/content/data-standards-united-nations-system-wide-reporting-financial-data。

² 联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署(粮食署)除外。见关于定义、来源和覆盖范围的补充技术说明，可参阅 www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/oas/SGR2019-Addendum2-TechnicalNote-Final.pdf。

³ 由于按照改进后的方法调整了过去几年的汇总数据，因此可在本报告中以可比方式提供对人道主义和发展活动资金流的多年趋势分析。技术说明载有更多详细信息，可点击下列网址在线查阅：www.un.org/ecosoc/en/content/2020-secretary-general%E2%80%99s-report-implementation-qcpr。

契约设定的目标是，到 2021 年，所有实体都按照可持续发展目标分配费用。目前，联合国发展系统有 10 个实体这样做。⁴

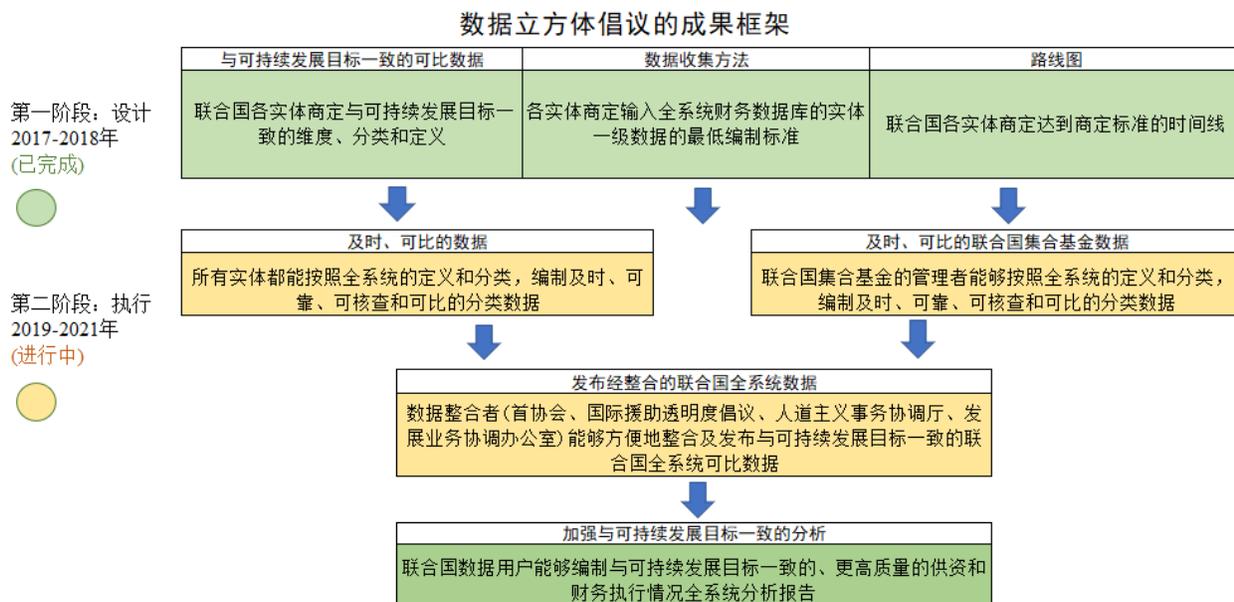
14. 联合国发展系统的所有实体都已按照新的报告标准向首协会提交了供资数据。在国家一级开展业务活动的实体中，约有四分之三报告了它们在每个国家的支出，这显著高于 2018 年的报告比例，当时只有不到一半的实体提供了这一粒度的数据。不过，在所有实体都报告这一信息之前，方案国的支出仍将存在一些少报情况。

15. 除了根据可持续发展目标报告费用外，接下来的另一个关键步骤是，将实体报告给机构间集合基金全系统机构间数据库的数据纳入首协会数据库和报告系统，并与之保持一致。

16. 图一概述了数据立方体特设小组的工作。

图一

数据立方体倡议的成果框架



资料来源：联合国开发计划署(开发署)多伙伴信托基金办公室。

17. 为进一步加强各实体报告支出的可靠性和可比性，制定了新的数据标准，以确保联合国各实体向首协会数据库报告的数据与其向国际援助透明度倡议和经济合作与发展组织发展援助委员会报告的数据保持一致。

⁴ 国际农业发展基金、国际劳工组织、联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、人口基金、联合国气候变化框架公约、儿基会、联合国项目事务署(项目署)、联合国社会发展研究所和粮食署。

18. 截至 2020 年初，联合国发展系统的 19 个实体正在按照国际援助透明度倡议标准发布其资源信息，比 2017 年底增加了 5 个。这 19 个实体的支出占发展方面业务活动支出总额的 96%。

B. 费用回收

19. 费用回收是指需要回收非方案费用这一基本要求，目的是确保组织的关键支柱职能获得稳定的供资。由于所有捐助方都应按比例为这些关键职能供资，因此实体的费用回收政策规定了确定这些捐款和其他相关要素的参数。联合国可持续发展集团各实体在供资契约中作出承诺，将完全遵守这些既定的费用回收政策。

20. 大会第 71/243 号决议强调了指导费用回收框架的两个基本概念：核心资源因不附带任何条件而成为发展方面业务活动的基石；核心资源不应补贴非核心资源。过去 15 年来，随着非核心资源供资的活动增速大大超过核心资源供资的活动，收取与非核心资源供资的活动有关的非方案费用日益重要。因此，费用回收框架对于机构透明度和资源调动具有重大影响。

21. 总部开展的调查显示，除两个实体外，联合国发展系统的其他所有实体都采用了费用回收框架或政策，⁵ 在 2019 年，略超过三分之二的实体向其理事会报告了费用回收政策的执行情况。作为该报告的一部分，预期各实体提供预算中待回收财政资源的估计金额，并报告实际费用回收金额。尽管三分之二的实体列出了估计预算金额，但只有不到一半的实体提供了根据费用回收原则实际回收的金额。

22. 免除费用回收支助费可使捐助方免交联合国发展系统实体费用回收框架中规定的标准支助费率。因此，大会第 71/243 号决议第 35 段和供资契约都不建议此种免除。2018 年，平均每个联合国发展系统实体仍有 14 项协议包含此种免除，低于 2017 年的平均 17 项免除。准予支助费减免的协议总价值估计为 8 亿美元(低于 2017 年的 13 亿美元)。⁶

23. 联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在 2013 年统一了费用回收政策。这项共同政策包括对非核心捐款统一适用 8% 的费用回收率，并商定将在三年后审查这一回收率。2017 年，执行局请各实体继续就费用回收政策与会员国协商，并提出建议供审议。这 4 个实体在 2018 年向执行局提交了一份联合文件，其中建议改用新的模块化方法，更加明确地保留固定数额的核心资源，用于资助执行局所认为的最必要活动。

24. 随后，在 2020 年执行局第一届常会上分享了初步的综合提案，其中确定了共同政策的三个关键目标：(a) 尽可能使政策透明且易于理解；(b) 承认更广泛的改革背景，包括四年度全面政策审查和供资契约中指明的方向；(c) 促进集合供

⁵ 秘书处各部门也有费用回收任务，但是由于整个秘书处的费用回收政策由大会统一制定及核准，因此这一数据中不包括这些部门。

⁶ 该价值是协议的金额，而非免除的费用的金额。如果平均每项免除可为捐助方减免 1% 的支助费，则 2018 年全系统损失的方案费用支助收入为 800 万美元。

资和机构间共同努力。目前,这四个实体正在拟订最后的综合提案,供执行局 2020 年第二届常会审议。

25. 首协会财务和预算网认识到各实体采用统一的总括费用回收原则可能带来的进展和益处,于 2019 年底设立了一个机构间工作组,⁷ 负责研究可在更广泛的联合国发展系统内商定和适用的统一费用回收原则。工作组的工作计划包括审议联合国协议遵循的联合国共同原则,当涉及的两个实体采用不同的费用回收率时,可能产生问题。在发布本分析报告时,工作组开始召开会议,预计将在讨论中考虑供资契约和协同工作的重要性。

三. 供资数量和质量

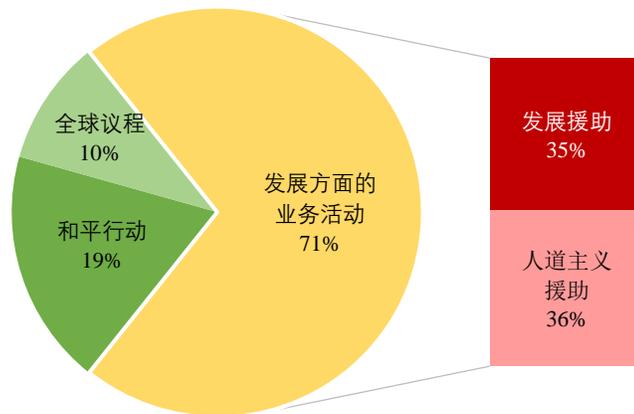
A. 供资趋势

26. 2018 年,联合国发展方面的业务活动占联合国系统全部活动的 71%: 其中发展活动占 35%, 人道主义援助活动占 36%。

27. 和平行动占 19%, 全球议程和专门援助占 10%(见图二)。

图二

2018 年联合国全系统活动的供资情况



资料来源: 经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

28. 2018 年发展方面业务活动供资总额为 364 亿美元, 其中 21.2% 是核心捐款。

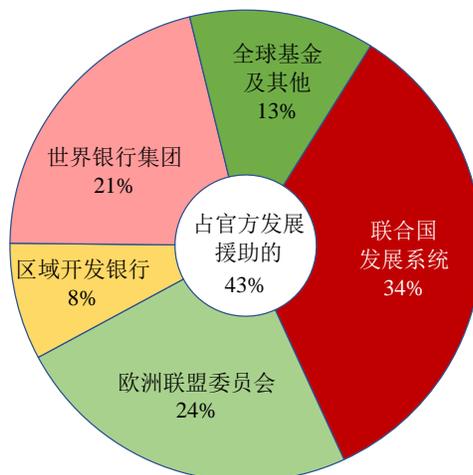
29. 核心捐款包括摊款和无条件限制的自愿供资。其余 78.8% 的资源为非核心资源, 或专门用于特定项目、国家或专题领域。

30. 联合国发展系统仍然是最大的一个多边援助渠道, 接收了超过三分之一的多边援助资金。

⁷ 由儿基会领导, 联合国秘书处、联合国难民事务高级专员公署、开发署、妇女署、人口基金、项目署和粮食署同意参加。

31. 如图三所示，通过多边体系主要渠道的资源数额占官方发展援助总额的 43%。

图三
2018 年多边援助渠道



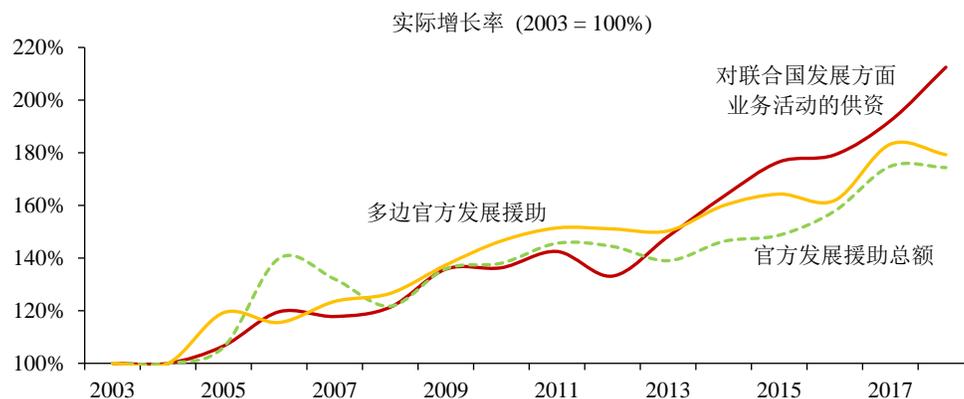
资料来源：经济合作与发展组织的统计数据，2019 年。

注：在 2018 年多边体系资金使用总额中的占比(核心和非核心资金流)。

32. 2017 至 2018 年，发展方面业务活动的供资增长 8.2%，延续了供资长期强劲增长的趋势。

33. 图四比较了联合国发展系统的供资趋势、通过多边官方发展援助供资的趋势以及官方发展援助总额(多边和双边)的趋势。该图显示，自 2003 年以来，对联合国发展系统的供资比官方发展援助和多边官方发展援助增长更快。增长主要发生在 2013 至 2018 年期间；仔细研究发现，联合国发展系统各供资组成部分受到的影响不尽相同：人道主义与发展供资以及核心与非核心供资的增长率并不平衡。

图四
联合国发展系统供资与官方发展援助的趋势比较



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

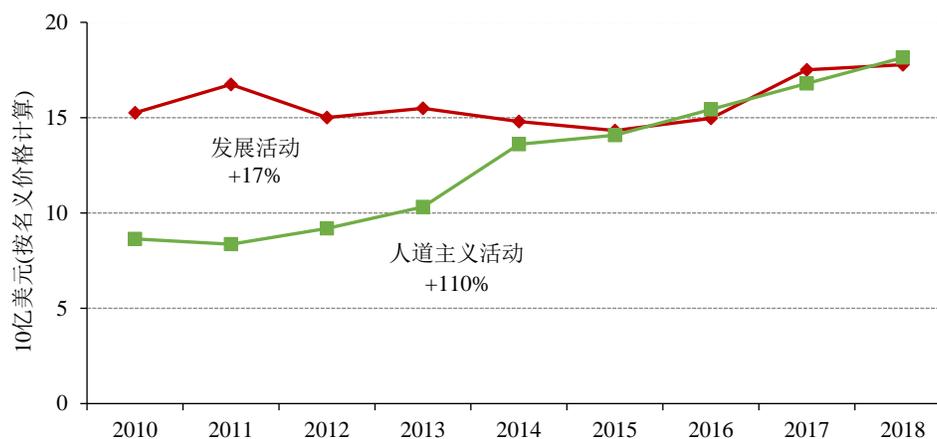
34. 2018年用于发展相关活动的供资达到178亿美元，比2010年小幅增长17%。在同一期间，用于人道主义活动的资源增加了一倍多，目前与发展活动的供资额大致相当。

35. 鉴于存在大量冲突和冲突后局势，专门用于人道主义援助活动的资源比专门用于发展援助活动的资源增加得更快也就不足为奇了。

36. 图五显示了按活动类型分列的资金使用趋势。

图五

2010至2018年按活动类型分列的资金流趋势



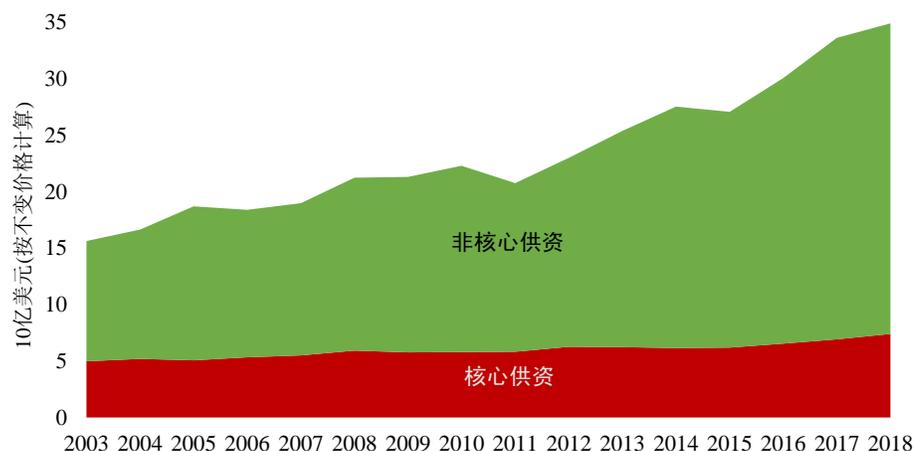
资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

37. 大会第 71/243 号决议和供资契约都认识到核心供资的重要性，核心供资使联合国各实体得以将资金灵活分配到其战略计划中的优先领域，包括资金不足的领域。

38. 如图六所示，发展方面业务活动供资的大部分增长得益于非核心资源的增长。

39. 自 2003 年以来，非核心供资的增长速度是核心供资的三倍多，这导致核心供资总额的占比从 2003 年的 32% 下降到 2018 年的 21%。

图六
2003 至 2018 年按实际价格计算^a 的核心和非核心供资的趋势



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

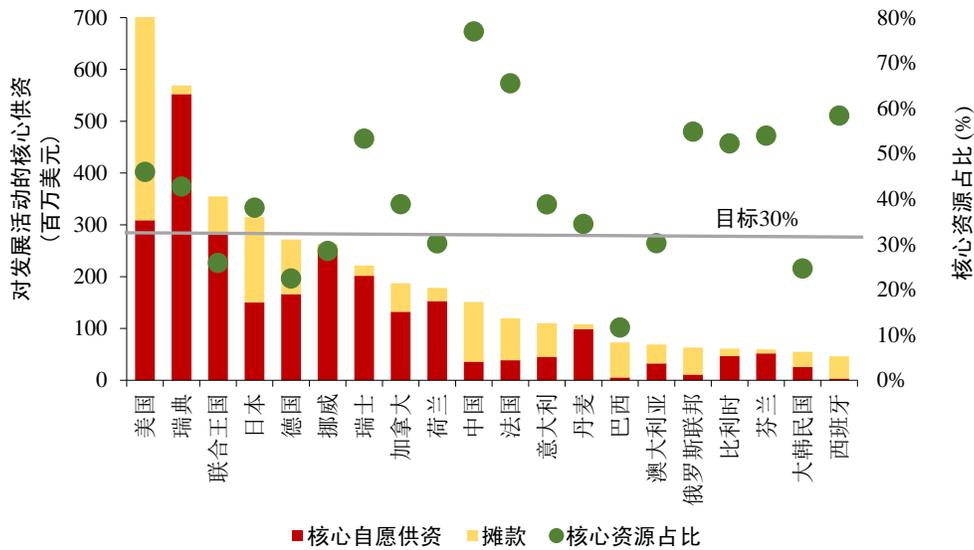
^a 考虑了通货膨胀和汇率波动。

40. 从长期看，核心供资和发展活动供资一直是增长最慢的两个领域(见图五和图六)。

41. 2018 年，28%的发展活动供资是以核心资源的形式提供的。除去摊款，发展活动自愿供资中只有 21%是核心供资。会员国在供资契约中承诺，到 2023 年将该比例提高到 30%。

42. 有 114 个会员国对发展活动的供资中有至少 30%为核心供资(摊款和自愿)。如将摊款包括在内，那么在发展供资的前 20 大出资国中，有 15 个已经超越了核心供资占比 30%的目标(图七)。

图七
2018年核心资源前20大供资国(仅反映发展供资)

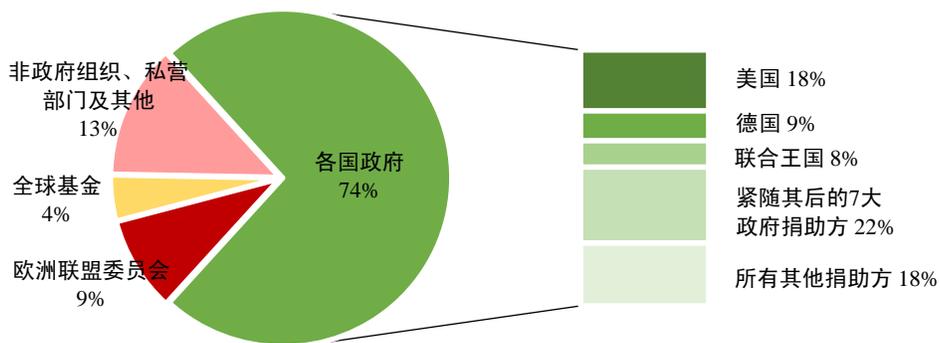


资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

43. 在自愿捐款方面，71个会员国的捐款中有至少30%为核心供资，其中包括联合国发展系统前20大捐助方中的8个。

B. 捐助方基数

图八
2018年主要供资来源组别



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

注：2018年对发展方面业务活动的供资总额为364亿美元。

44. 政府捐助方提供了发展方面业务活动所有供资的近四分之三(见图八), 其中不包括欧洲联盟委员会, 2017 至 2018 年该委员会的供资增加了 30%以上, 占供资总额的 9%。

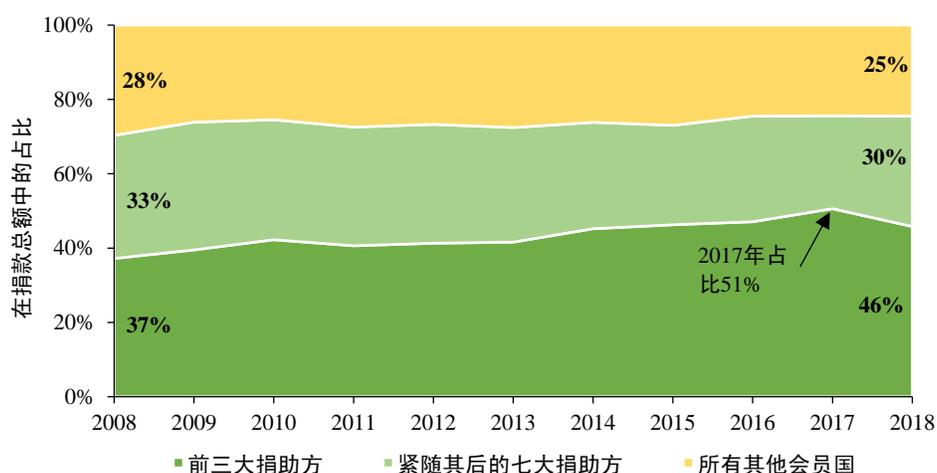
45. 通过全球基金提供的资金在 2018 年略有减少, 目前占有所有供资的 4%。其余捐助方群体(包括非政府组织、私营部门和其他非国家捐助方)的供资在流向联合国发展系统的所有资源中的占比达到可观的 13%。

46. 捐助方基数是衡量会员国对联合国发展系统的所有权的重要指标。大会第 71/243 号决议和供资契约都承认了捐助方基数有限这一问题, 会员国在供资契约中承诺拓宽供资来源。

47. 2018 年, 前三大政府捐助方(美利坚合众国、德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国)贡献了会员国捐款总额的 46%, 紧随其后的七大捐助方占另外 30%的份额。在过去十年中, 最大捐助方的供资份额稳步增加, 尽管这种依赖性在过去一年有所下降。2017 年, 前三大捐助方贡献了会员国捐款的一半以上。图九显示了这一趋势。

图九

2008 至 2018 年最大捐助方的捐款在会员国捐款总额中的占比

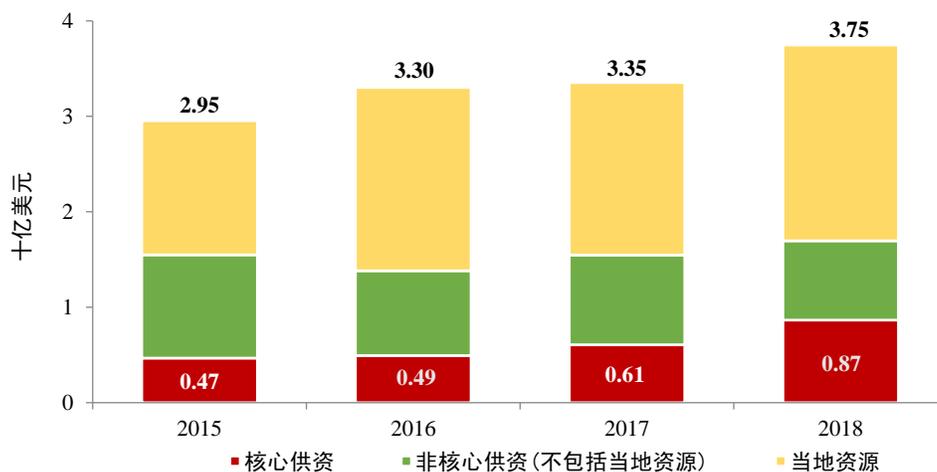


资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

48. 核心供资仍然严重依赖有限的几个捐助方。2018 年, 核心资源的前三大供资方(瑞典、联合王国和美国)贡献了会员国核心捐款总额的 34%。紧随其后的七大核心资源供资方贡献了核心捐款总额的另外 34%。2018 年, 69%的联合国可持续发展集团实体的自愿核心资源捐助方数量比 2016 年有所增加。

49. 2018 年, 方案国向联合国发展系统提供的资金总额为 37.5 亿美元, 自 2015 年以来增加了 27%(见图十)。更值得注意的是, 自 2015 年以来, 来自方案国的核心供资增加了 85%, 核心供资在方案国捐款总额中的占比从 16%上升到 23%。方案国的供资包括当地资源(国家一级的捐款, 用于支持联合国发展系统在该国开展的活动), 2018 年当地资源达到 20.5 亿美元。

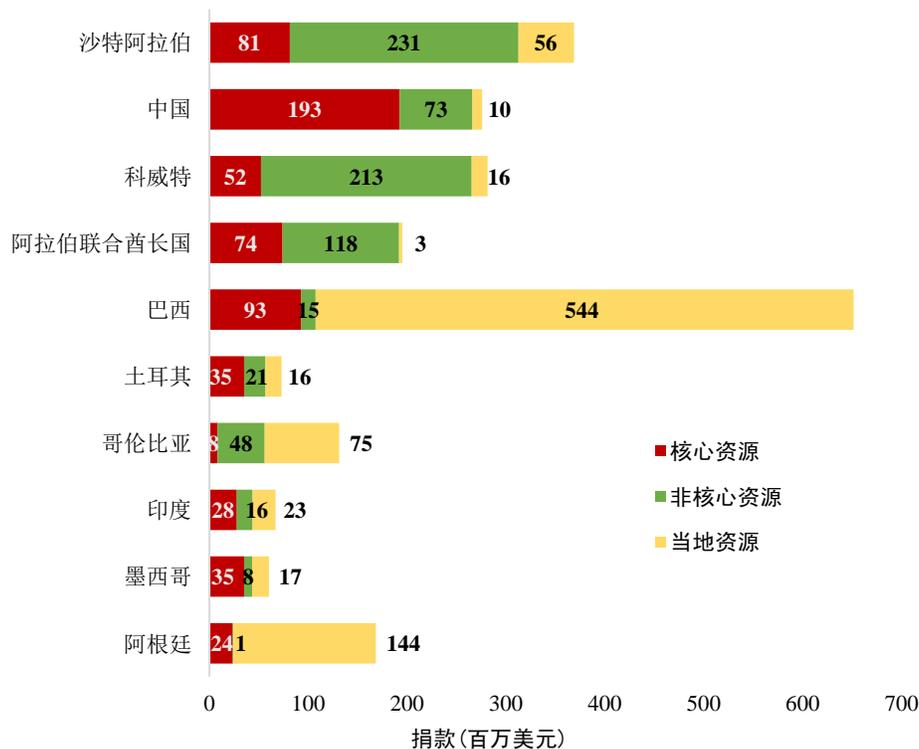
图十
2015 至 2018 年方案国的供资趋势



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

50. 图十一列示了按捐款总额排序的前 10 大捐款方案国，当地资源不计入捐款总额，仅供参考。

图十一
2018 年最大捐款方案国



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

51. 在 28 个联合国发展系统实体中，有 23 个表示其每年向理事会报告扩大捐助方基数的措施。一些实体还表示，它们正在制定协作战略，以深化与私营部门和国际金融机构等非传统伙伴的合作。其他措施包括提高效率，提升目标和资金需求的可见度，并提供证据证明其机构实力和取得的成果。

C. 供资的可预测性

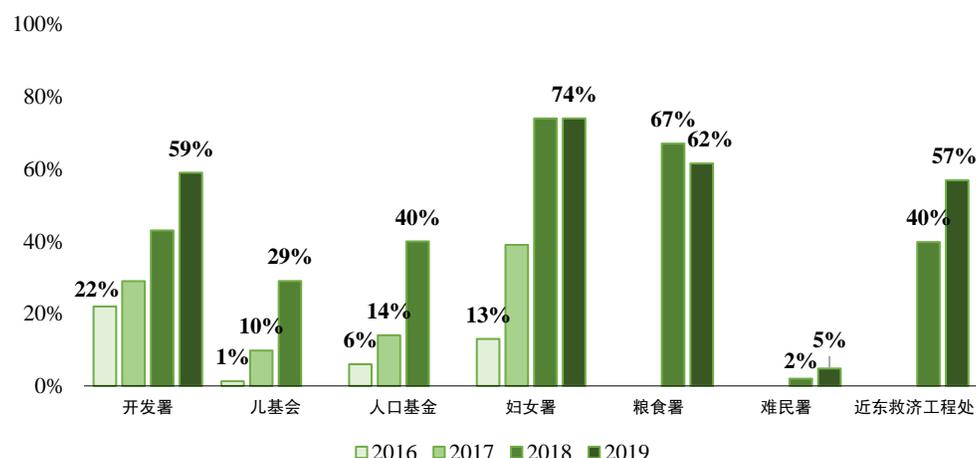
52. 四年度全面政策审查一再强调供资尤其是核心捐款可预测的重要性。捐助方自愿捐款的年度变化可能相当大，这给联合国发展系统各实体制定中期或长期规划带来了挑战(例如，见 A/71/63-E/2016/8)。由于认识到多年期捐款有助于减轻每年收入波动的负面影响，并增强联合国发展系统各实体应对国家优先事项的能力，因此供资契约呼吁增加多年期捐款，以提高供资的可预测性。除了减少方案的碎片化之外，多年期供资还可以提高组织效率，因为它可促进资源的规划和管理，从而降低方案交付和运作的成本，并减轻捐助方和组织的行政负担。

53. 可以观察到多年期核心供资得到了明显改善。

54. 多年期核心供资对于联合国发展系统各实体从资助较小的单个项目转向通过战略和联合方案拟订来资助转型变革至关重要。图十二显示了七个实体收到的多年期核心供资的近期趋势，这七个实体占联合国发展系统收到的所有自愿核心供资的 85% 以上。在这七个实体中，有六个实体在多年期协议下的核心供资占比最近有所上升。在一些情况下，该占比增幅显著。

图十二

多年期协议下的核心自愿捐款的占比



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

缩写：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。

55. 多年期核心捐款的灵活性和可预测性更有利于各组织避免战略计划中的供资缺口。战略计划成本预测与实际收到的财政资源之间的缺口意味着错失更好地支持各国执行《2030 年议程》的机会。

D. 集合供资

56. 供资契约大力强调集合供资的重要性，从而远远超越了核心与非核心供资之间的二元对立。集合供资尽管被归类为非核心供资，但与针对特定活动的更传统的非核心供资相比，它被视为质量更高的供资。

57. 供资契约侧重于两种集合基金：机构间集合基金和特定实体专题基金，前者推动实体更多地参与联合活动，后者具有类核心的属性，更便于联合国各实体将资源灵活分配到其战略计划内资金不足的高度优先领域。

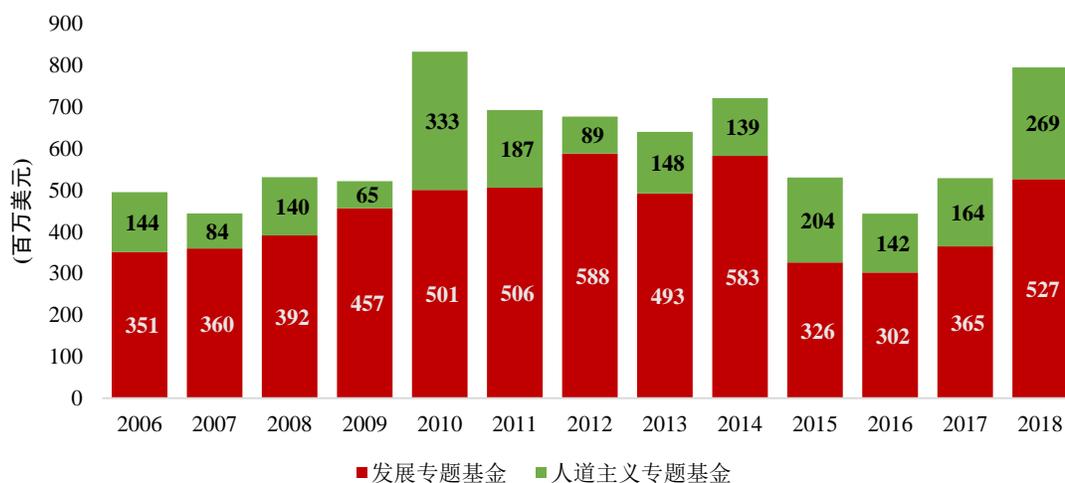
58. 供资契约双方的承诺与集合基金直接相关。会员国作出承诺，将通过与发展有关的机构间集合基金和单一机构专题基金提供的非核心捐款份额增加一倍。联合国发展系统各实体则承诺，对给予机构间和专题集合基金财政支持的会员国予以更多的认可，并更加凸显此类捐款取得的成果。

59. 四年度全面政策审查也确认，增加单一机构专题基金的财政资源十分重要。

60. 2018 年，向特定实体专题基金的捐款数额估计为 7.2 亿美元，与 2017 年相比增长 36%，但与 2010 至 2014 年期间的水平相似(见图十三)。捐款中包括捐给发展相关专题基金的 4.52 亿美元，相当于 2018 年对发展活动的非核心供资总额的 3.4%。供资契约设定的目标是，到 2023 年这一占比达到 6%。

图十三

2006 至 2018 年对特定实体专题基金的供资数额

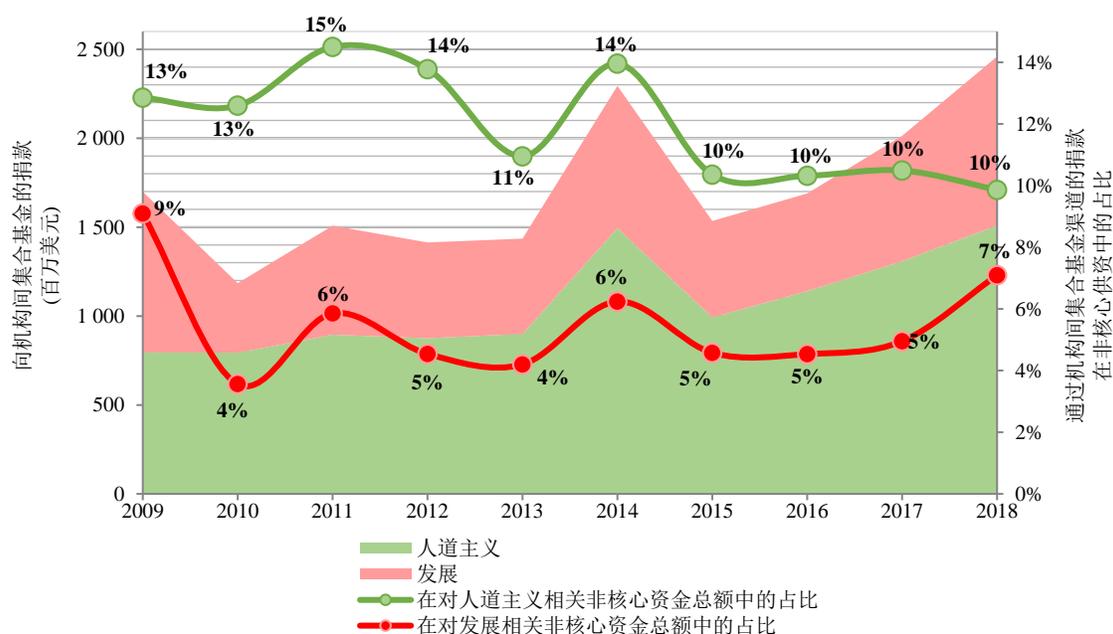


资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

61. 联合国机构间集合基金支持多实体运作，并由联合国发展系统的一个实体——“行政代理机构”——管理。行政代理机构牵头制定基金分配决策并管理基金。最知名的行政代理机构是联合国开发计划署的多伙伴信托基金办公室，该办公室为 80% 的联合国机构间集合基金(包括 2030 年可持续发展议程联合基金)提供行政服务。

62. 2018 年对机构间集合基金的捐款总额为 24.6 亿美元,比 2017 年增长 19%(图十四)。这一数额占联合国发展系统所有非核心供资的 8.6%。2018 年大多数捐款(62%)流向了以人道主义工作为重点的基金。不过,自 2016 年以来,与发展相关的机构间集合基金收到的资金大幅增加。目前,这类捐款在对联合国发展相关活动的非核心供资总额中的占比为 7.1%。供资契约设定的目标是,到 2023 年此类捐款的占比达到 10%。

图十四
2009 至 2018 年对联合国机构间集合基金的捐款



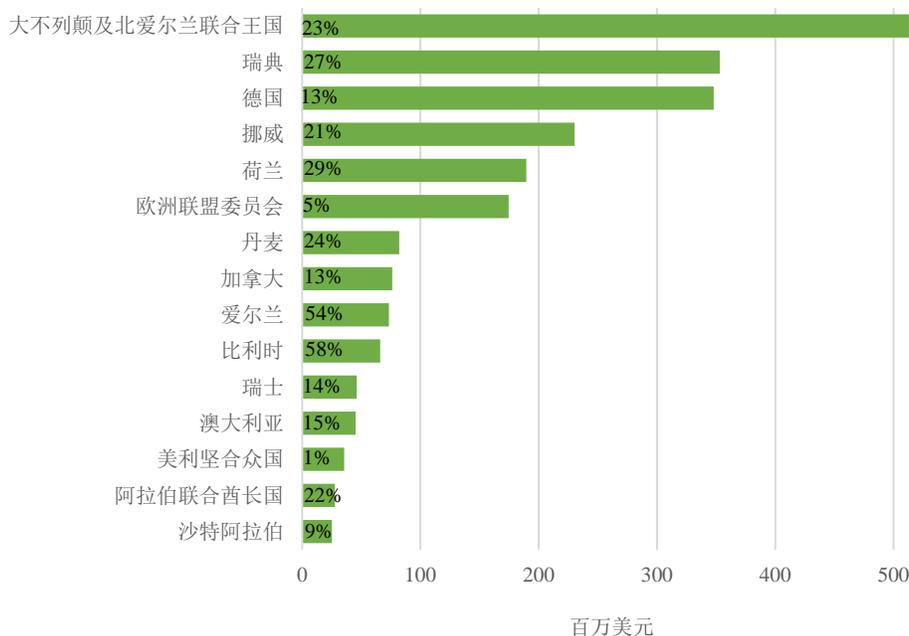
资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室，联合国机构间集合基金数据库。

63. 总体而言,有 27 个会员国将至少 10%的非核心供资捐给机构间集合基金,其中包括排名前 20 位的捐助方中的 16 个(见图十五)。⁸

⁸ 详见在线统计附件 (www.un.org/ecosoc/en/content/2020-secretary-general%E2%80%99s-report-implementation-qcpr)。

图十五

2018 年机构间集合基金最大捐助方以及向机构间集合基金的捐款在非核心供资总额中的占比



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

64. 2020 年 3 月下旬，秘书长建立了联合国冠状病毒病(COVID-19)应对和恢复机构间基金，以帮助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。据初步预测，该基金前 9 个月的资金需求为 10 亿美元，将根据该大流行病造成的需求变化，评估资金需求。⁹

E. 联合拟订方案

65. 为了最大限度地提高效力和效率，大会在第 71/243 号决议中要求联合国国家工作队在地协调员的领导下，加强联合方案编制。在关于联合国发展系统重新定位的第 72/279 号决议中，大会呼吁发展系统酌情将至少 15% 的非核心发展资源划拨给联合活动。目前，按照联合国可持续发展集团的定义，联合拟订方案涉及两个或两个以上的组织和国家或国家以下一级的政府合作伙伴。

66. 令人鼓舞的是，29 个联合国发展系统实体中有 13 个¹⁰ 表示，它们将 15% 以上的非核心资源分配给联合行动，多于 2018 年的 9 个实体。2 个实体指出了方法

⁹ 最新情况可查阅 <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/COV00>。

¹⁰ 下列实体表示将 15% 以上的非核心资源分配给了联合行动：亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、非洲经济委员会、欧洲经济委员会、建设和平支助办公室、人口基金、联合国环境规划署、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、项目署、妇女署和世卫组织。

上的挑战：一是尚未商定联合行动的定义，二是缺乏适当的跟踪系统(目前正在建立)。

67. 约 90%的驻地协调员报告说，与两年前相比，联合国发展系统各实体对国家一级联合拟订方案的兴趣增加，超过一半的协调员表示，兴趣显著增加。

68. 考虑联合拟订方案的意愿增加是联合国发展系统改革努力的结果。这些努力的核心是，联合国可持续发展合作框架和各机构在采用新的联合拟订方案工具后开展的重新定位工作。例如，世界粮食计划署等一些在外地有大量存在的实体在其驻国家代表的职位说明中纳入了下列措辞：“在所在组织与联合国可持续发展合作框架/联合国发展援助框架和《2030 年议程》相关的各领域开展联合拟订方案工作并交付成果”。此外，有越来越多的实体授权国家一级的代表为联合拟订方案承付资金，这有助于在国家一级进行联合拟订方案的工作。2019 年，14 个实体(多于 2018 年的 11 个)报告说，它们的驻国家代表拥有或者能够(在规定的情况下)取得这一权力。

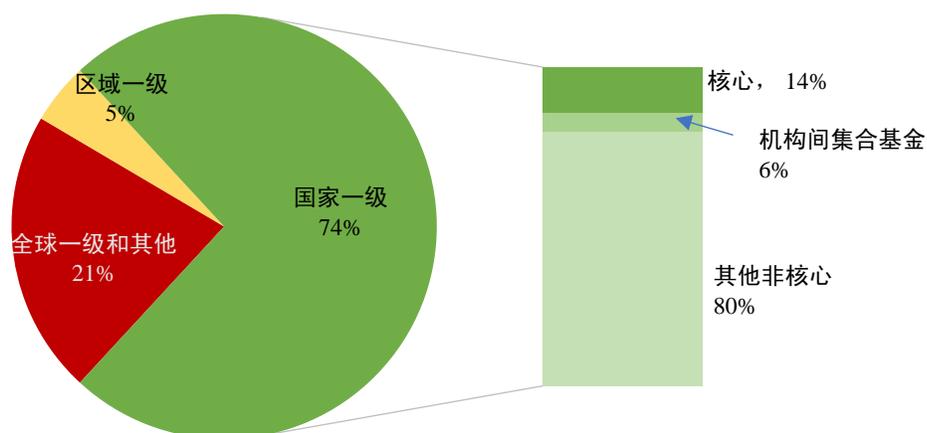
四. 资源分配

A. 支出概览

69. 2018 年，发展方面的业务活动支出总额为 359 亿美元，其中 74%用于国家一级方案活动，5%用于区域一级的方案活动。支出总额的其余 21%涉及全球方案活动、方案支助以及不能归于单个国家或区域的管理费用和活动(见图十六)。

图十六

2018 年支出的大体分类



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

注：支出总额为 359 亿美元。

70. 如按资源类型划分国家一级费用，则不到 15%的国家一级支出由核心资源供资，这一比例明显低于核心资源在供资总额中的占比。

71. 该比例较低的部分原因是，费用回收政策确认，某些全球职能对于实体设立及推进任务不可或缺，因此可主要或全部由核心资源供资。因此，相比非核心资源的总体占比，用于资助国家一级方案的资源中非核心资源的占比更高。这一情况进一步突出了集合基金和其他形式的非严格专用资金的重要性，这类资金使各实体在如何使用资金方面拥有更大的灵活性。

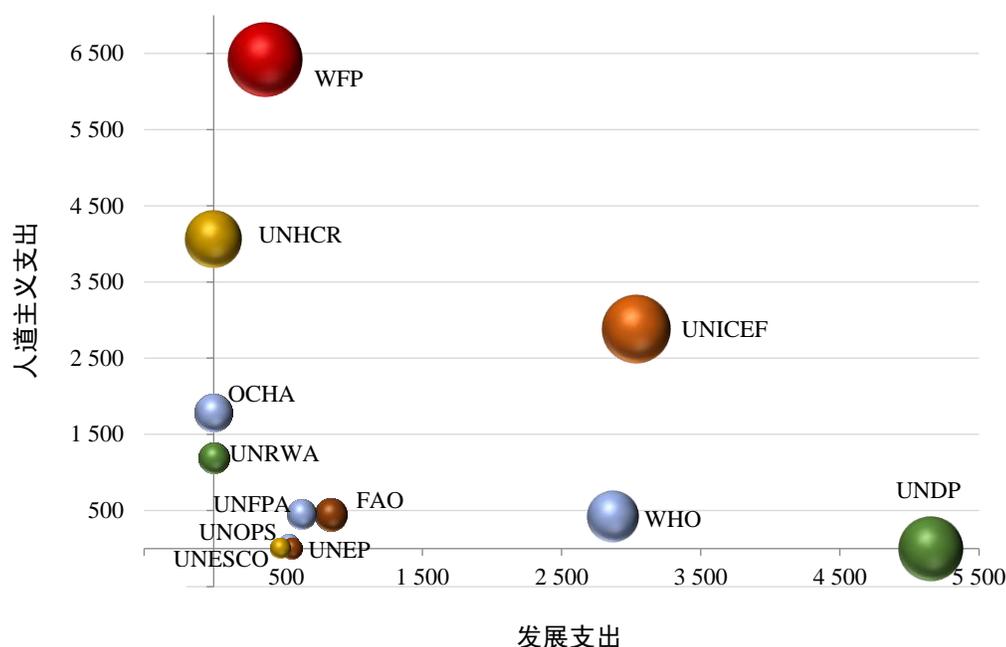
B. 供资在各实体的分配情况

72. 发展方面业务活动的资金流集中在较少的联合国实体，2018 年排名前 12 位的实体占发展方面业务活动支出总额的 90%(见图十七)。

图十七

2018 年(发展和人道主义)支出

(百万美元)



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

注：支出总额为 359 亿美元。圆球大小与支出总额成正比。

缩写：WFP：粮食署；UNHCR：难民署；UNICEF：儿基会；OCHA：人道协调厅；UNRWA：近东救济工程处；UNFPA：人口基金；FAO：粮农组织；UNOPS：项目署；UNEP：环境署；UNESCO：教科文组织；WHO：世卫组织；UNDP：开发署。

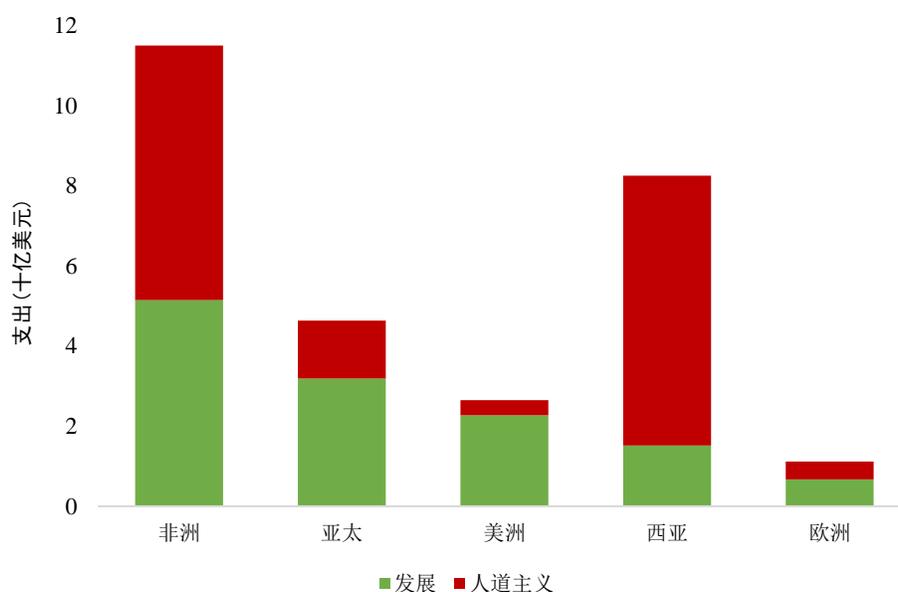
缩写：粮农组织：联合国粮食及农业组织；环境署：联合国环境规划署；教科文组织：联合国教育、科学及文化组织；项目署：联合国项目事务署；世卫组织：世界卫生组织。

73. 全系统财务报告的新标准获得通过后，人们对每个实体从事的活动类型有了更清晰的了解。如图十七所示，在支出最高 12 个实体中，有些既从事发展活动，又从事人道主义援助活动。

C. 区域和国家两级的支出

74. 在非洲开展活动的总支出为 115 亿美元，相当于 2018 年国家两级总支出的 41%(见图十八)。西亚位居第二，在该地区的活动开支略超过 80 亿美元，其中 80%以上用于人道主义援助活动。

图十八
2018 年各区域支出细目

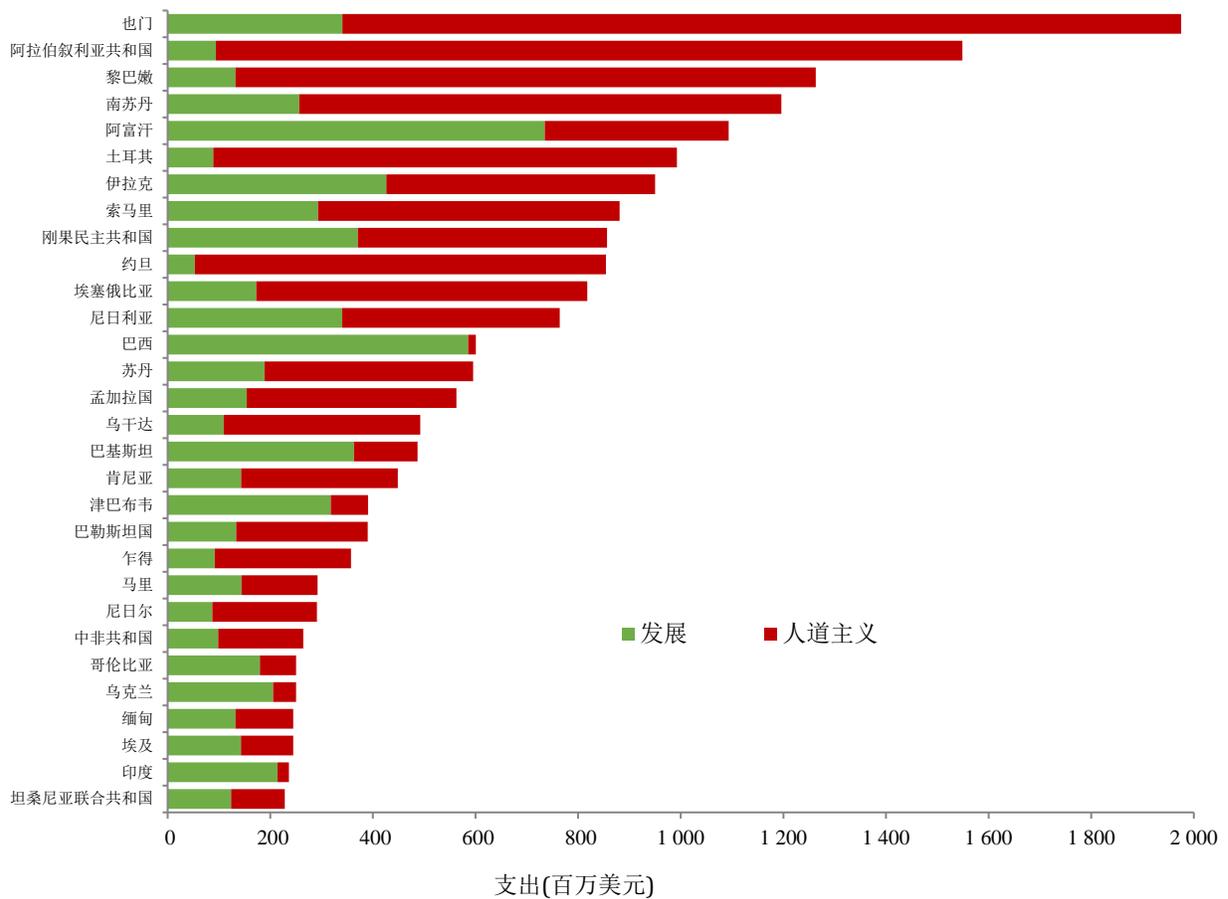


资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

75. 2018 年，国家一级支出总额中有略超过四分之三用于 30 个国家，这些国家的支出分别都超过 2 亿美元(见图十九)。

76. 与往年一样，2018 年国家一级支出集中在少数高支出的方案国。在国家一级支出总额中，约 27%(超过 10 亿美元)集中在 5 个国家：也门、阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩、南苏丹和阿富汗。与区域一级的情况类似，业务活动支出显然主要用于开展人道主义援助。

图十九
支出水平高的方案国(超过 2 亿美元)

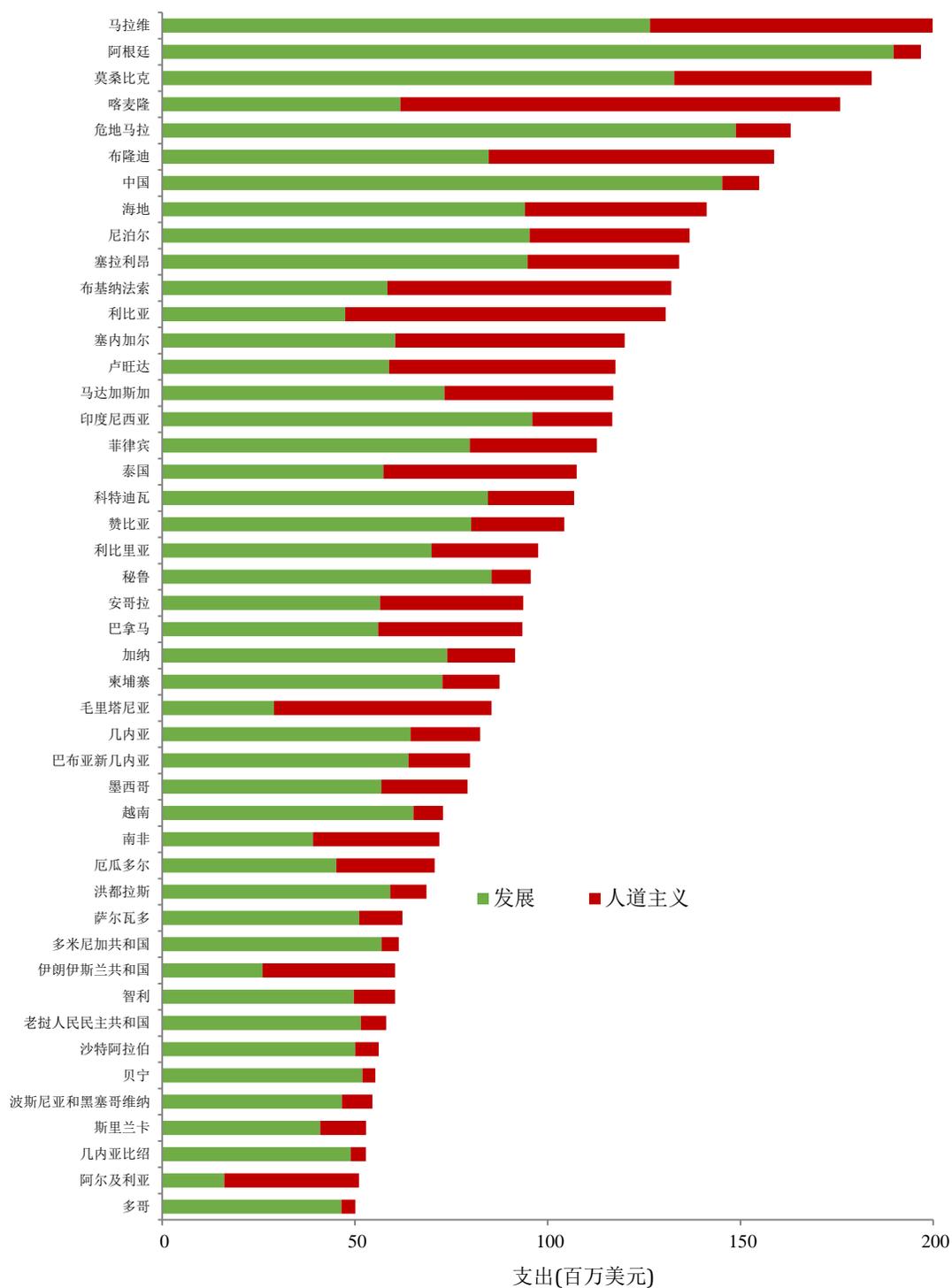


资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

注：157 个方案国中，有 30 个国家的支出超过 2 亿美元。

77. 2018 年，46 个方案国的发展方面业务活动支出在 5000 万至 2 亿美元之间 (见图二十)。这些国家的支出占国家一级支出总额的 17%。除 6 个国家外，所有这些国家的发展援助支出都超过了人道主义援助支出。

图二十
支出水平中等的方案国(5 000 万美元至 2 亿美元)



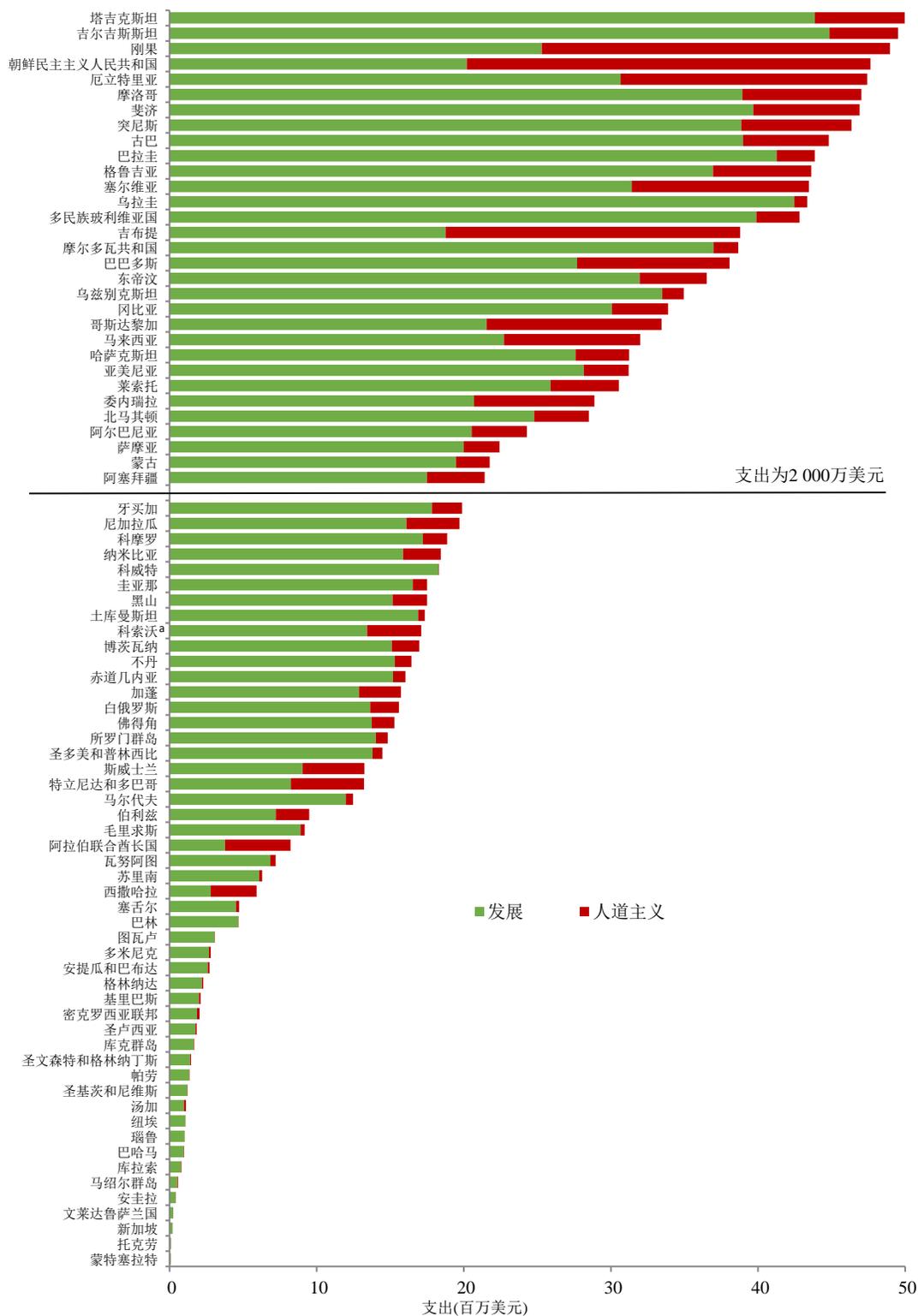
资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

注：157 个方案国中，有 46 个国家的支出在 5 000 万至 2 亿美元之间。

78. 大多数(81 个)方案国和地区的支出低于 5 000 万美元(见图二十一)。它们的支出总额占国家和地区两级支出总额的不到 6%。

79. 这其中包括联合国支出最低(低于 2 000 万美元)的 50 个方案国和地区。这 50 个国家和地区的支出总额占国家和地区两级支出总额的 1.5%。与支出水平中等的方案国一样,在这些方案国和地区使用的大部分资源都用于发展援助(而不是人道主义援助)。

图二十一
支出水平低的方案国和地区(5 000 万美元以下)



资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。
注：157 个方案国和地区中，有 81 个国家和地区的支出低于 5 000 万美元。
^a 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

D. 向特殊处境国家分配资源

80. 大会在第 71/243 号决议中要求联合国发展系统应对最脆弱国家面临的特殊挑战。联合国发展系统继续重点向特殊处境国家提供有针对性的支持，包括支持最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家、所有非洲国家以及处于危机和紧急情况下的国家。

81. 关于联合国发展方面业务活动支出的最新数据显示，2018 年国家一级支出总额为 265 亿美元，其中 126 亿美元(48%)用于最不发达国家(见图二十二)。这比 2016 年的 46%略有增加。最不发达国家的人道主义支出占比较高(51%)，而发展活动的支出总额中有 44%用于最不发达国家。

图二十二

2008 至 2018 年在最不发达国家的支出



资料来源：经济和社会事务部。

82. 从 2013 至 2018 五年期趋势来看，在小岛屿发展中国家的支出增加了 54%，在最不发达国家增加了 40%，在内陆发展中国家增加了 26%，在非洲增加了 30%(见下表)。

按国家组分列的支出

国家组	国家数目	百分比		百万美元			百分比	
		在总人口中的占比	在支出总额中的占比	支出总额	各国平均支出		五年支出趋势	人均支出(美元)
					2018	2013		
小岛屿发展中国家	39	0.90	2.7	719	18	12	+54	12.12
最不发达国家	47	15.70	47.6	12 621	269	192	+40	12.54
内陆发展中国家	32	7.90	24.9	6 591	206	163	+26	12.95
非洲	55	19.70	41.4	10 975	200	153	+30	8.64
所有方案国	155	100	100	26 493	171	120	+43	4.12

资料来源：经济和社会事务部。

注：表中的国家组并不互斥。

五. 结论

83. 上一份报告(A/74/73/Add.2-E/2019/14/Add.2)中的分析强调了联合国发展系统在四年度全面政策审查所提出的供资相关任务方面取得的切实进展。供资契约强调了联合国发展系统为鼓励会员国转变供资做法而需加强的新领域。不过，为成功实施联合国发展系统的重新定位，并确保建立更具协作性和精简高效的系统，必须开展更多的工作来实现供资方面的重大改变。COVID-19 大流行将对联合国发展系统提出更多要求，同时随着大型财政捐助方应对本国可能受到的破坏性经济影响，这一大流行也会造成资源压力。