



# 大会 经济及社会理事会

Distr.: General  
29 March 2022  
Chinese  
Original: English

大会

第七十七届会议

暂定项目表\* 项目 23(a)

发展方面的业务活动：联合国系统发展方面的业务活动

经济及社会理事会

2022 年届会

2021 年 7 月 23 日至 2022 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情况的详细建议。报告概述了最新数据和趋势，重点是 2020 年，<sup>1</sup> 并参照四年度全面政策审查中的建议。本报告还补充了秘书长关于四年度全面政策审查执行情况的报告 (A/77/69-E/2022/47) 第五章，并载有关于执行供资契约进展情况的补充信息。按实体、捐助方、受援国和供资类型(核心、非核心、集合等)分列的供资详细数据见网上的统计附件。<sup>2</sup>

\* A/77/50。

<sup>1</sup> 发展方面的业务活动既包括与发展有关的长期活动，也包括以短期人道主义援助为重点的活动。

<sup>2</sup> 见 [www.un.org/ecosoc/en/content/2022-secretary-general's-report-implementation-qcpr](http://www.un.org/ecosoc/en/content/2022-secretary-general's-report-implementation-qcpr)。

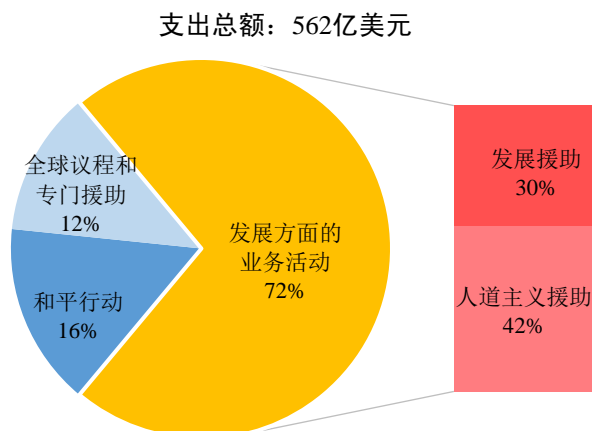


## A. 资源的使用

### 1. 按活动类型和可持续发展目标分列的资源分配情况

1. 发展方面的业务活动、包括人道主义援助活动占 2020 年联合国全系统所有活动的 72%。和平行动占 16%，全球议程和专门援助占其余 12%(见图 1)。<sup>3</sup>

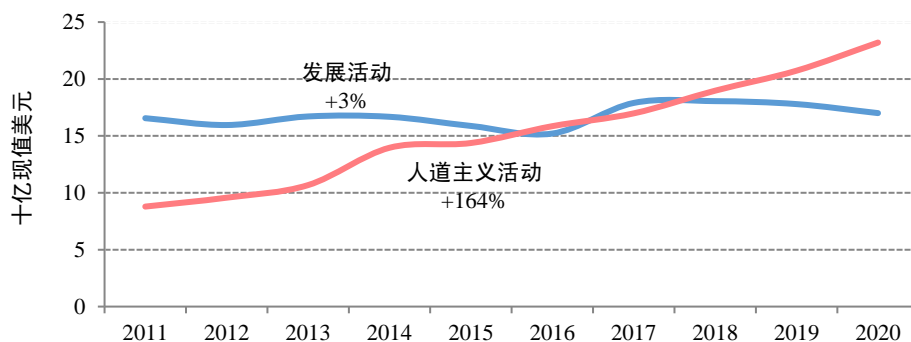
图 1  
2020 年联合国活动支出情况



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

2. 人道主义援助现在是联合国开展的最常见的活动。2020 年，联合国系统将 42% 的资源用于人道主义援助，30% 用于发展援助，而 2019 年分别为 38% 和 33%。2020 年人道主义活动支出比 2019 年高出 22 亿美元，主要是因为冠状病毒病 (COVID-19) 大流行的影响。在过去十年中，人道主义活动支出增加了 164%，而发展活动支出大致保持不变(见图 2)。

图 2  
按活动类型分列的资金流动情况(2011-2020 年)

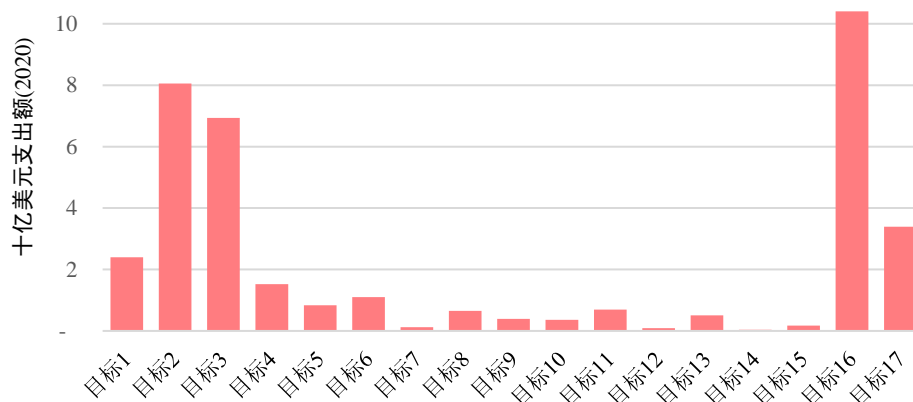


资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

<sup>3</sup> 这些活动的定义如下：(a) 应对与发展援助和人道主义援助及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，侧重于对非方案国家的长期影响。

3. 财务报告工作质量的提高有助于所有利益攸关方更好地了解联合国发展系统对《2030 年可持续发展议程》的贡献。占用联合国系统所有支出约三分之二的 24 个联合国实体报告了 17 个可持续发展目标的 2020 年活动和支出情况(见图 3)。<sup>4</sup> 其中包括 14 个联合国发展系统实体, 而 2019 年则为 11 个实体。还有几个实体已落实在 2022 年上半年开始提出这种报告的工具。由于所有实体都在供资契约中承诺将支出与可持续发展目标挂钩, 这种报告方式最迟应可在下一年内实施。

图 3  
2020 年按可持续发展目标分列的支出情况



资料来源: 经济和社会事务部, 2022 年。

4. 关于和平、正义与强有力的机构的目标 16 是最有针对性的支出目标, 其次是目标 2(结束饥饿)和目标 3(健康与福祉)。方案国政府报告说, 在过去两年中, 联合国的捐助对目标 2 和 3 影响最大, 而目标 16 尽管得到的资金份额最大, 却是第七个受影响最大的目标。<sup>5</sup>

5. 2020 年, 用于关于气候行动的目标 13 的资源相对较少。各方案国政府强调, 这一领域需要联合国在今后两年提供广泛援助, 以缓解气候影响。

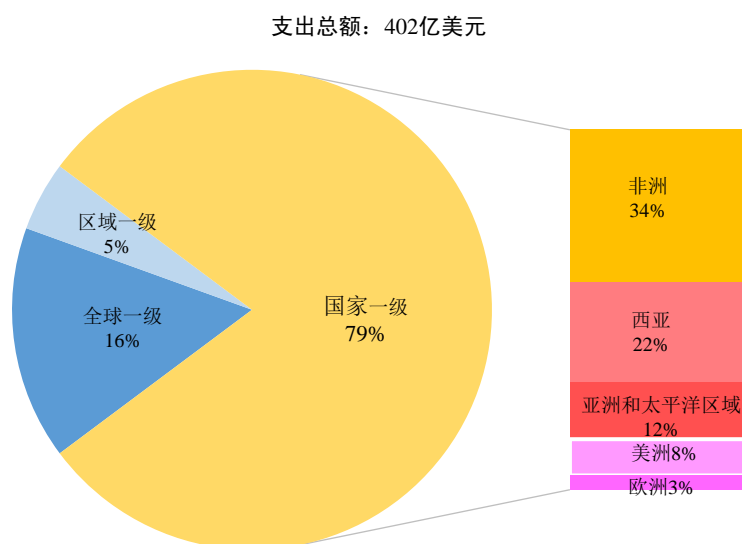
## 2. 按地点分配资源

6. 2020 年, 联合国发展方面业务活动的支出达到 402 亿美元, 而 2019 年为 385 亿美元。约 79% 的支出用于国家一级, 5% 用于支持区域一级, 16% 用于资助全球活动, 包括全球方案和总部活动(见图 4)。

<sup>4</sup> 因此, 图三不是联合国支出的全貌。

<sup>5</sup> 见 [A/77/69-E/2022/47](#), 图 15。

图 4  
2020 年高级别支出细目

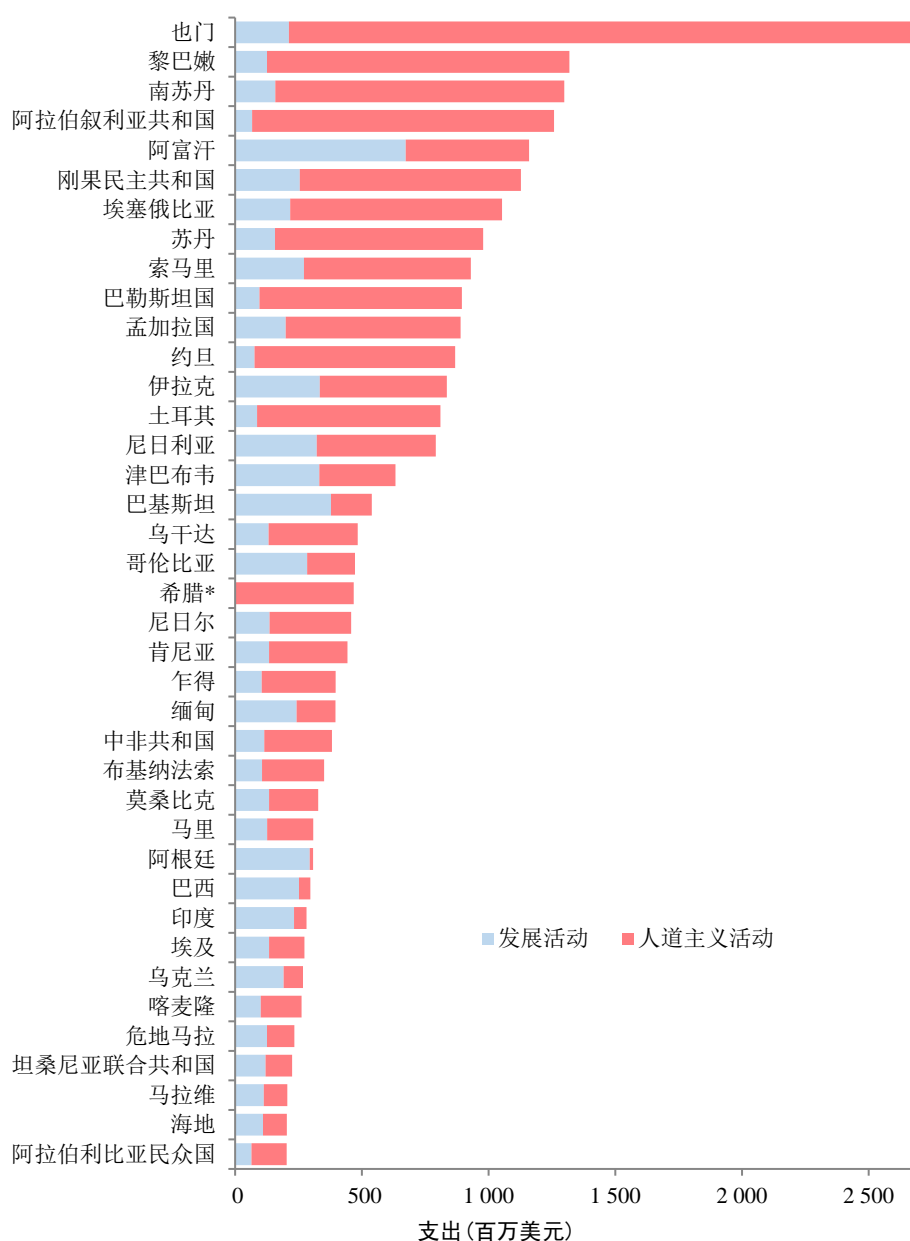


资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

7. 在地域上，最高的支出份额约为 135 亿美元，用于非洲国家一级的活动。这笔款项占国家一级所有支出的 42%，约为发展方面业务活动支出总额的三分之一。在西亚各国的支出额近 90 亿美元，其中 87%用于人道主义活动。

8. 发展方面业务活动的支出集中在少数方案国家。2020 年，39 个大方案国家的支出超过 2 亿美元(见图 5)。这些国家加在一起占国家一级总支出的 80%，仅方案最大的 10 个国家就占 40%。

图 5  
2020 年支出超过 2 亿美元的国家和地区



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

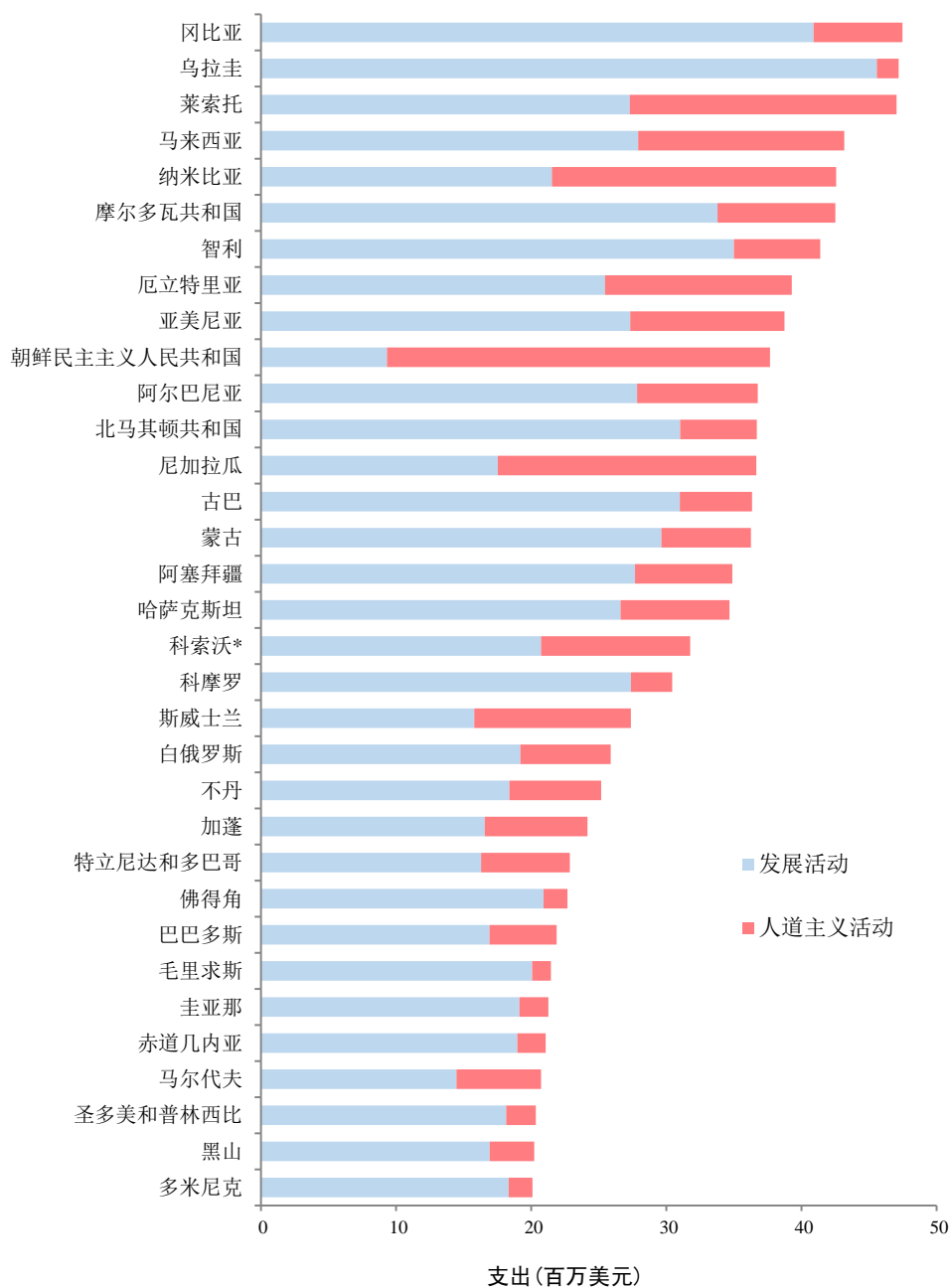
\* 希腊不是方案国家，但因 2020 年联合国的高额支出而列在此处。

9. 2020 年，73 个有小型方案的国家的支出低于 5 000 万美元。联合国发展系统的支出总额为 12.4 亿美元，略低于国家一级支出总额的 4%，低于 2019 年 4.5% 的份额。四分之三的供资用于发展活动。其中 40 个小型方案国家的支出总额不到 2 000 万美元，共占 2020 年国家一级支出总额的 0.5%，而 2019 年的份额为 0.9%。

10. 2020 年，黎巴嫩、南苏丹、叙利亚和也门这 4 个方案国的支出分别超过 73 个小型方案国的总和。有小型方案的国家包括 44 个小岛屿发展中国家、9 个最不发达国家和 11 个内陆发展中国家(见图 6 和 7)。

图 6

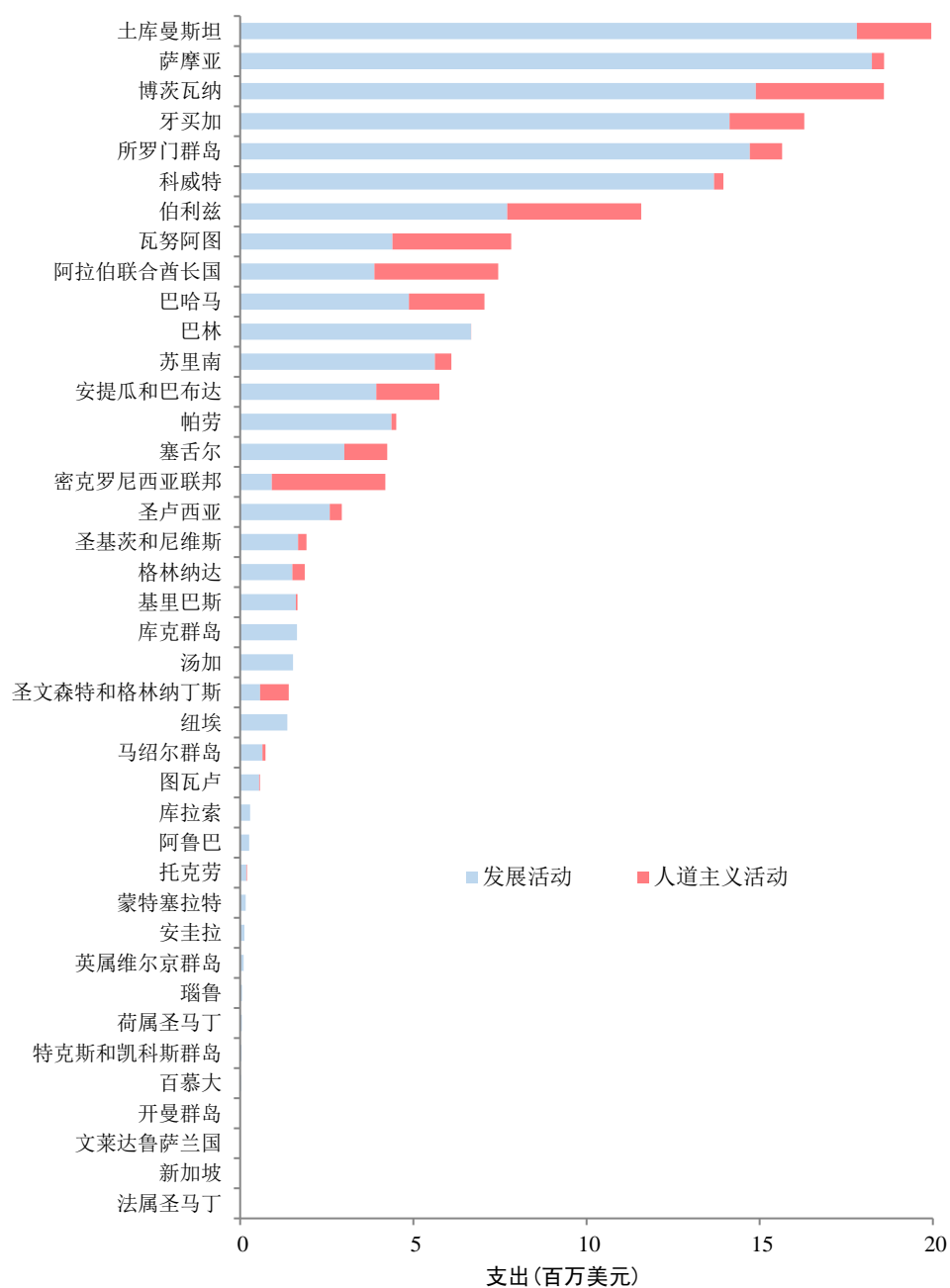
2020 年支出在 2 000 万至 5 000 万美元之间的国家和地区



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

\* 在提及科索沃时应依照安全理事会第 1244(1999)号决议。

图 7  
2020 年支出低于 2 000 万美元的国家和地区

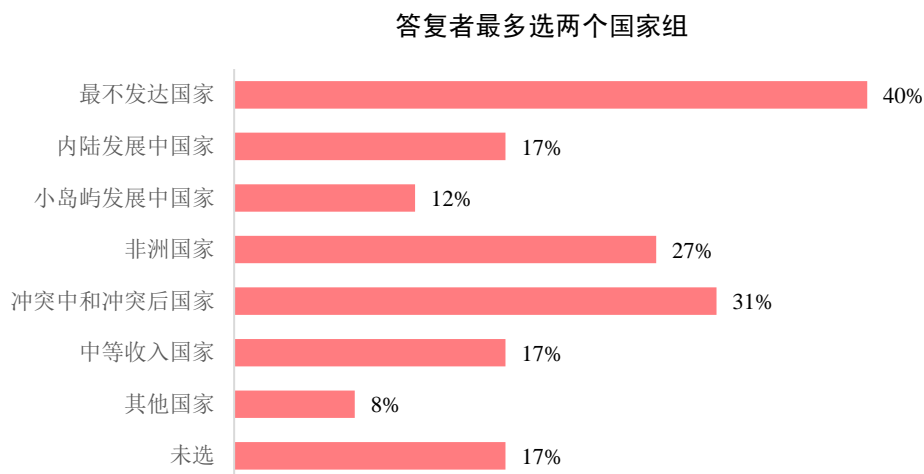


资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

### 3. 按国家组分列的支出

11. 自愿供资国根据经济和社会部对向联合国发展系统提供资金的政府的第一次调查，优先考虑最不发达国家、冲突中和冲突后国家以及非洲国家(见图 8)。

图 8  
捐助国在作出供资决定时优先考虑的国家组



资料来源：经济和社会事务部，2021 年对政府的调查。

12. 安排国家组的顺序与支出密切相关(见表)。2015 年至 2020 年，小岛屿发展中国家业务活动支出增长了 60%，超过了一般方案国总体支出 47% 的增长额。最不发达国家的支出额也大幅增长了 51%。冲突中和冲突后局势中国家的支出增长了 58%，但 2020 年有 53 个国家列入这些国家组，而 2015 年为 34 个。该国家组占 2020 年所有国家一级支出的 60%，而 2015 年为 51%。其他国家组的支出增幅较小。

#### 按国家组分列的支出情况

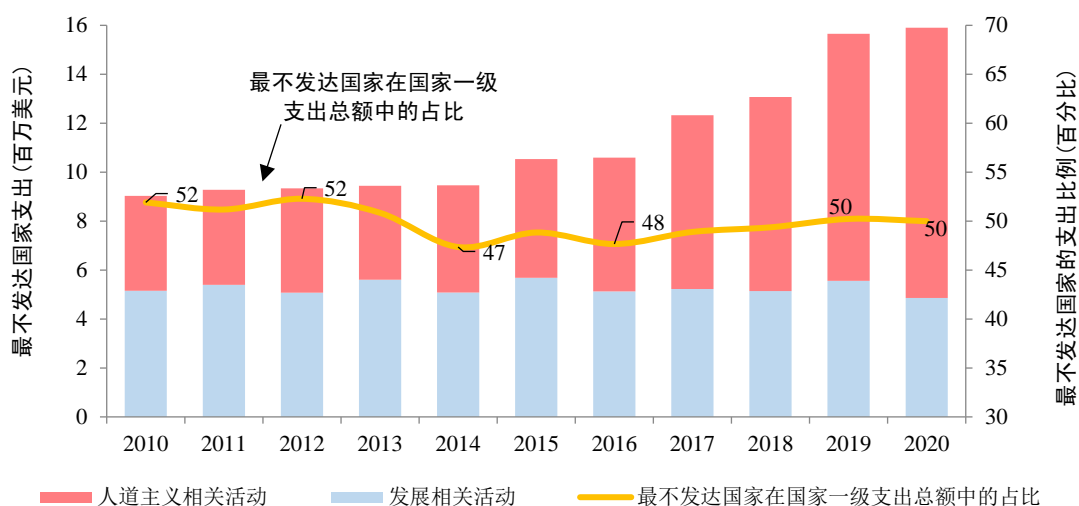
国家组	国家数目	2020 年支出总额 (百万美元)	支出占总额的比例 (百分比)	每个国家的平均支出 (百万美元)		五年支出趋势 (百分点)	人均支出 (美元)
				2020	2015		
最不发达国家	46	15 903	50	346	224	+51	15.04
小岛屿发展中国家	55	941	3	17	11	+60	13.23
内陆发展中国家	32	8 057	25	252	200	+26	15.11
非洲	54	13 545	42	251	182	+37	10.11
中等收入国家	109	16 438	52	151	118	+24	2.86
冲突中和冲突后国家	53	17 513	60	310	326	+58	17.08
所有方案国	163	31 810	100	195	132	+47	4.85

13. 10 个最大方案的国家中有 7 个是最不发达国家。最不发达国家占支出总额的比例近年来有所增加，2020 年达到方案国支出总额的 50%(见图 9)。

14. 最不发达国家发展方面业务活动的支出增加，完全是因为人道主义援助支出增加，目前刚好在这些国家支出总额的 70% 之下。其余 30% 即 49 亿美元用于发展活动。



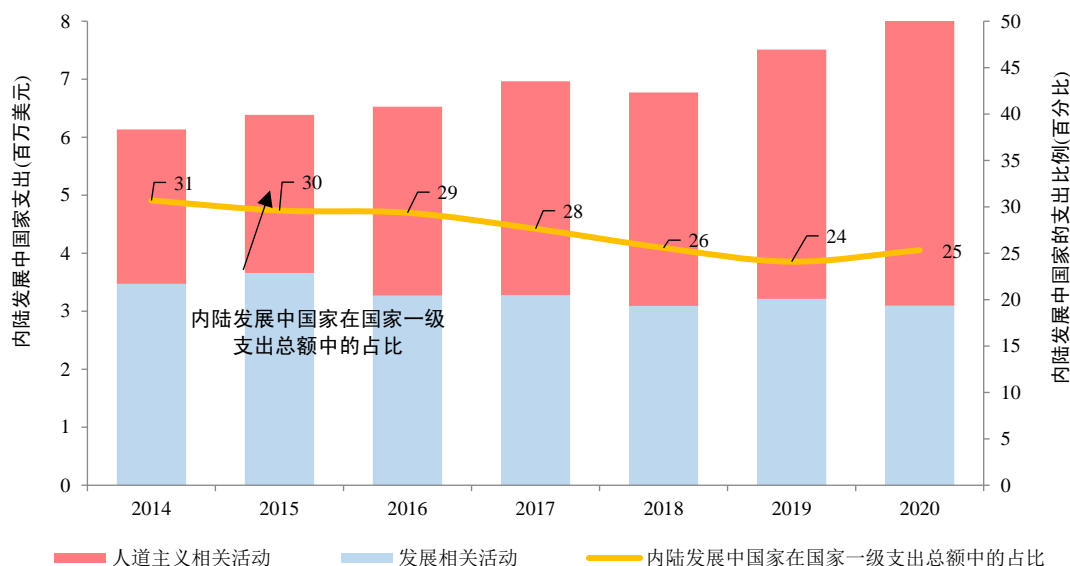
图 9  
2010-2020 年最不发达国家的支出情况



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

15. 内陆发展中国家的支出增长率低于一般方案国(见图 10)。自 2015 年以来，支出额增长了 26%，2020 年共计达到 81 亿美元。

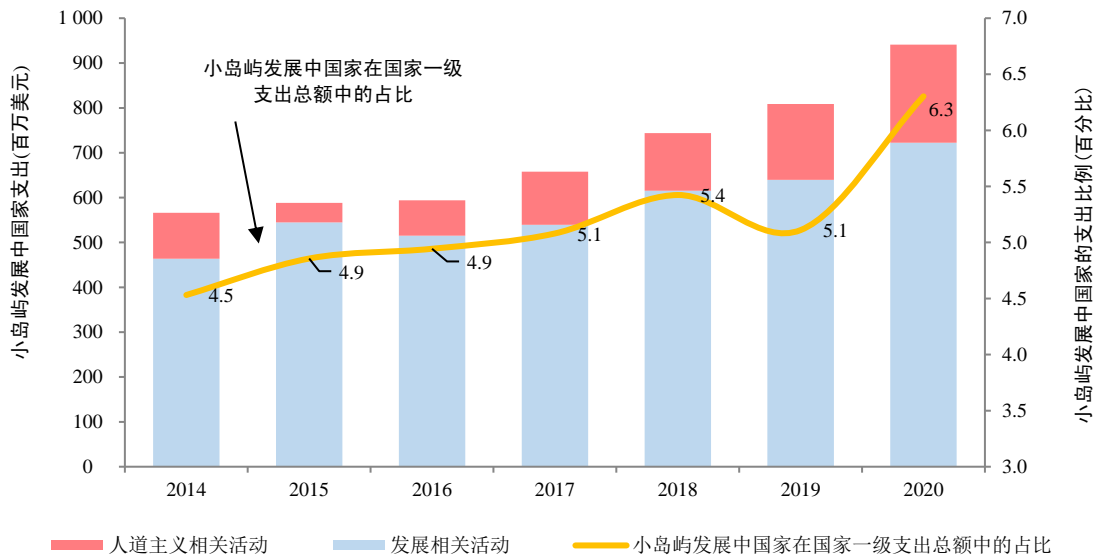
图 10  
2014-2020 年内陆发展中国家的支出情况



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

16. 2020 年联合国在小岛屿发展中国家的发展支出比 2019 年增加 16%。与最不发达国家和内陆发展中国家不同，发展活动的支出是推动这一增长的主要推动因素。小岛屿发展中国家在国家一级发展活动支出总额中所占比例从 2015 年的 4.9% 上升到 2020 年的 6.3%(见图 11)。

图 11  
2014-2020 年小岛屿发展中国家的支出情况

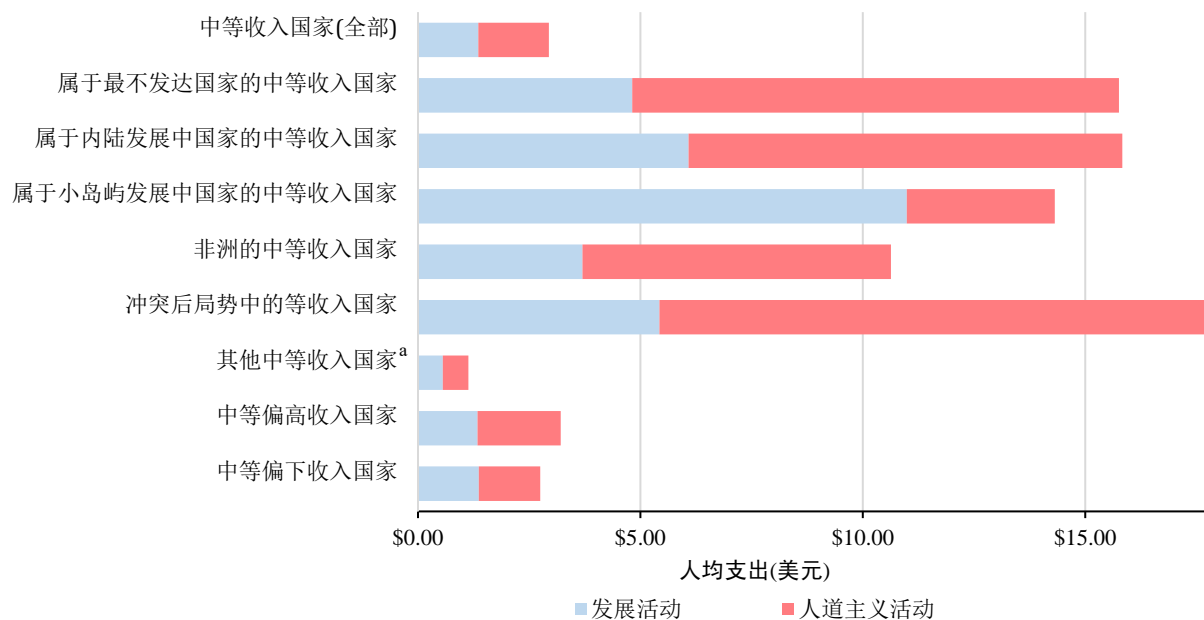


资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

17. 自 2015 年以来，联合国发展系统在中等收入国家的支出额增加了 24%(见表)。虽然这低于方案国总体 43% 的平均增长率，但比对中等收入国家的官方发展援助总额强劲得多，后者自 2015 年以来仅小幅增长了 5%。

18. 可以预期，冲突中和冲突后局势中的中等收入国家的人均支出最高，主要用于人道主义活动(见图 12)。就发展活动而言，属于小岛屿发展中国家的中等收入国家的支出最高，人均发展支出是中等收入国家整体发展支出的 8 倍多。

图 12  
2020 年中等收入国家人均支出



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

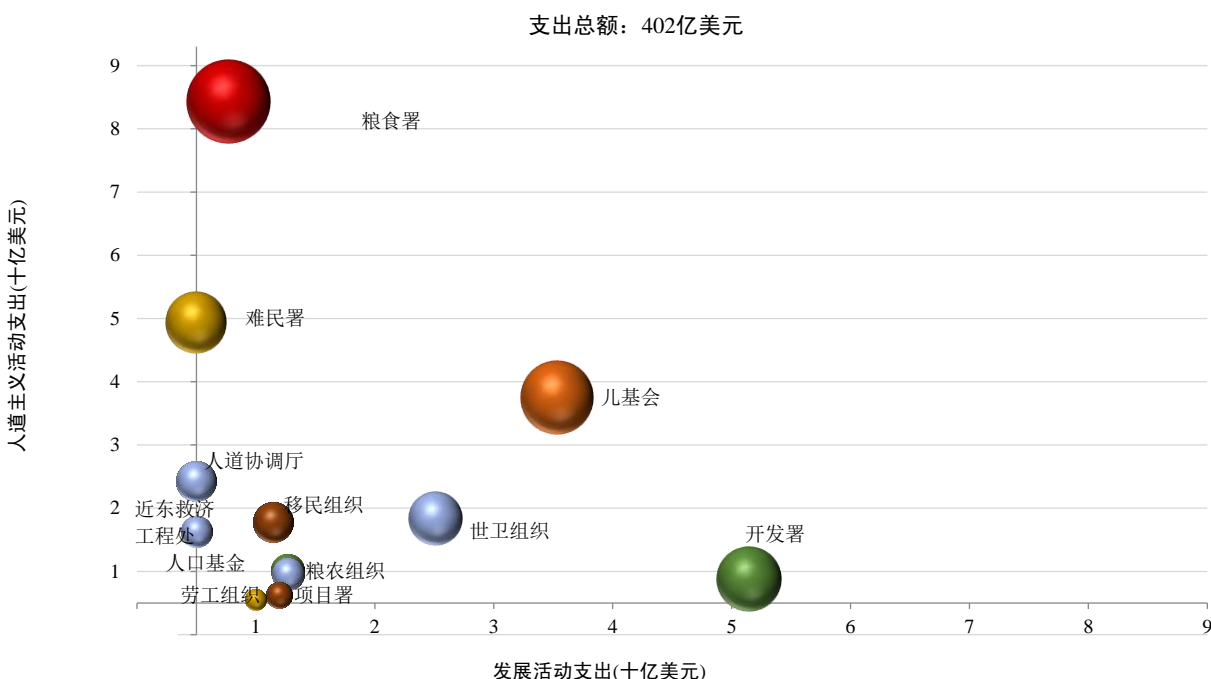
缩写：HDI，人类发展指数；LDC，最不发达国家；LLDC，内陆发展中国家；MIC，中等收入国家；SIDS，小岛屿发展中国家。

<sup>a</sup> 不属于以下任何群组的中等收入国家：最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家、非洲国家、冲突或冲突后局势中的国家。

#### 4. 联合国发展系统各实体

19. 用于发展方面业务活动的资源集中在数量相对较少的联合国实体。12 个最大的实体获得了 2020 年所有捐助的 84%，仅前四名就占了近 60%(见图 13)。本报告所述的其他 33 个实体占其余 16%。12 个最大的实体中有 6 个开展的人道主义活动多于发展活动。

图 13  
2020 年按实体分列的发展活动和人道主义活动支出情况



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

说明：同一个气球代表联合国人口基金(人口基金)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)，两者的支出水平相似。

缩写：粮农组织，联合国粮食及农业组织；劳工组织，国际劳工组织；移民组织，国际移民组织；人道协调厅，人道主义事务协调厅；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；项目署，联合国项目事务署；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；粮食署，世界粮食计划署；世卫组织，世界卫生组织。

20. 捐助国说，<sup>6</sup> 确定联合国不同实体援助分配的最常见标准是该实体的比较优势、实体财务和成果报告工作的透明度以及实体对可持续发展目标全系统方法的承诺(见图 25)。

## B. 供资数量和质量

21. 2020 年对联合国发展系统的发展方面业务活动的捐助总额为 424 亿美元，比 2019 年大幅增加 16%。核心捐款<sup>7</sup> 为 74 亿美元，略高于供资总额的 17%。其余 83% 的供资为非核心资源。<sup>8</sup>

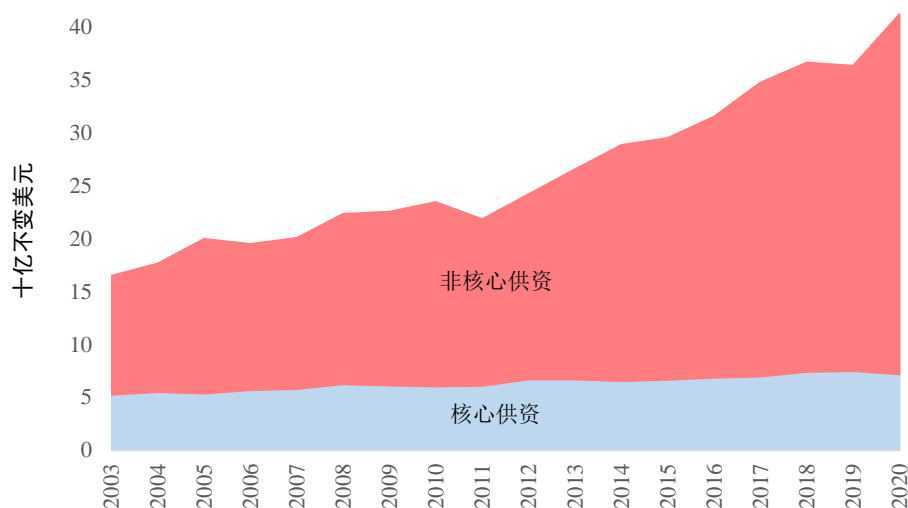
<sup>6</sup> 报告中提到的捐助国指对经济和社会事务部四年度全面政策审查调查作出答复的政府，它们向发展方面的业务活动提供了自愿捐助。

<sup>7</sup> 核心捐款包括摊款。

<sup>8</sup> 非核心资源是捐助者指定用于特定用途和(或)地点的资金。

22. 长期来看，核心捐款的比例大幅下降，这一趋势自 2011 年以来有所加快(见图 14)。下降完全是因为非核心供资快速增长。自 2003 年以来，核心捐款按实值计算增加了 37%。非核心捐款增加了两倍多。

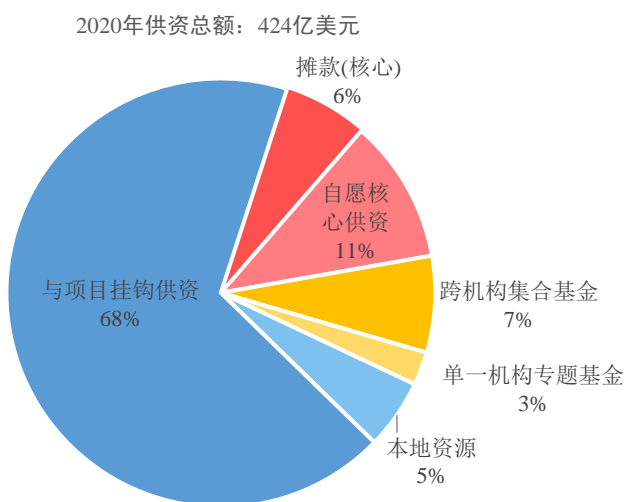
图 14  
2003-2020 年核心和非核心供资流动趋势



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

23. 2020 年在向联合国发展系统提供的主要供资类型中，摊款约占核心捐款总额的 38%，仅占有所有供资的 7%(见图 15)。其余 93%为自愿供资。最常见的供资类型是与项目挂钩的非核心资源，约占联合国发展系统收到的所有供资的 68%，占有所有非核心捐款的 79%。

图 15  
供资的类型和数量

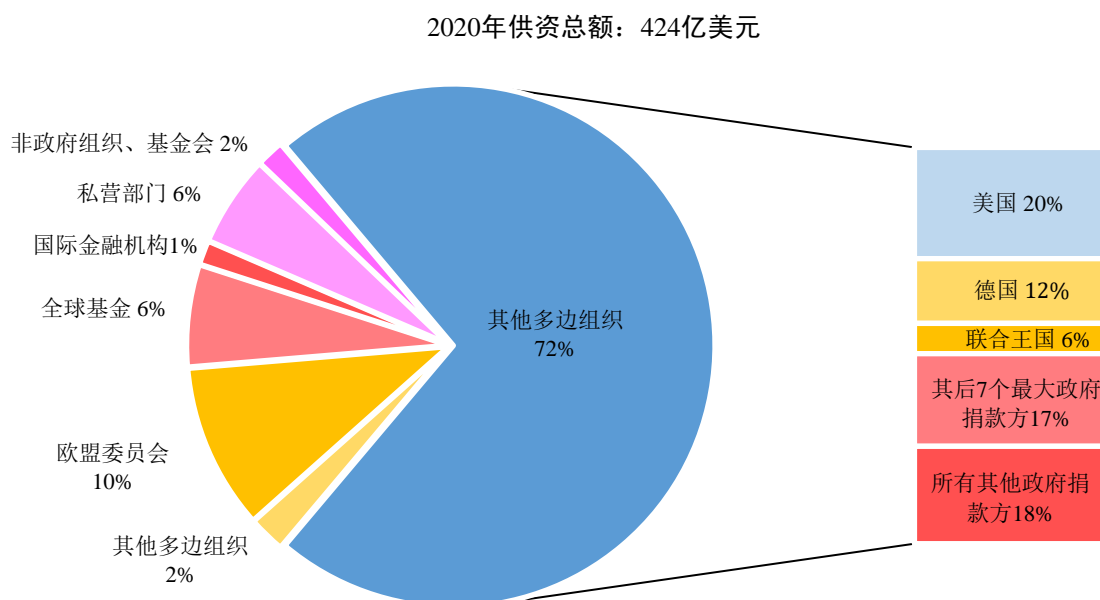


资料来源：经济和社会事务部，2022年。

### 1. 捐助方基数

24. 2020年，联合国发展系统捐款总额中约72%直接来自各国政府(见图16)。美国坚合众国是最大的政府捐款方，提供了86亿美元。其次是德国，捐款50亿美元，比前一年增加了56%。大不列颠及北爱尔兰联合王国排名第三，提供了23亿美元。这三个最大捐款国加起来占2020年直接从各国政府收到的所有供资的一半以上(52%)，而2019年为48%。

图 16  
2020年主要供资来源类别



资料来源：经济和社会事务部，2022年。

25. 另外 28% 的供资来自政府以外的来源。其中包括欧洲联盟委员会，2020 年捐款 43 亿美元，比前一年增加 50%。2020 年，全球纵向基金的供资增加了一倍多，达到近 27 亿美元，而私营部门和基金会的供资增加了 16%。

26. 欧洲联盟委员会在 2020 年增加了对一系列实体的捐款，最值得注意的是对开发署的捐款增加了 4.44 亿美元，对儿基会的捐款增加了 3.44 亿美元。欧洲联盟委员会占 2020 年供资总额的 10%。

27. 来自全球纵向基金的供资增加，使其份额提高到捐款总额的 6%。这些资金越来越多地将资源用于具体工作领域，例如全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、全球环境基金和绿色气候基金。

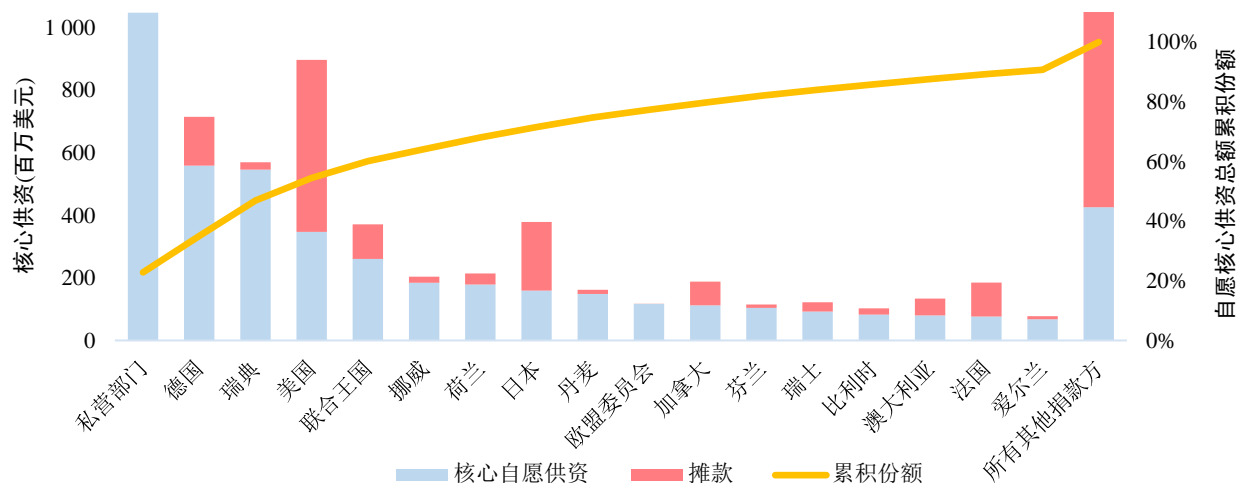
28. 2020 年，私营部门供资增至 24 亿美元，大部分捐款流向儿基会。有趣的是，私营部门的非专用捐款份额增加了 11%，主要推动因素是各儿基会国家委员会的捐款。现在，加强与私营部门的协作互动以使更多的资本流向可持续发展目标是联合国各实体与其理事机构进行的结构性供资对话中的一个经常讨论的议题。非政府组织和基金会的捐款在 2020 年增加了 55%，但基数相对较低。

29. 与国际金融机构的合作情况不太积极。它们的捐款已降至 6.33 亿美元，与 2019 年相比下降了 14%，但在一些领域、包括对 COVID-19 后复苏的供资，参与行动有所增加。需要加紧努力以加强协作，利用发展专长和资源，实现与《2030 年议程》相一致的共同成果。

#### 核心供资

30. 就政府捐助者而言，前 4 名占从政府收到的所有自愿核心供资的一半，表明联合国发展系统的自愿核心供资基础严重依赖少数捐助者，这类似于一般的供资。图 17 显示了最大的自愿核心供资者及其摊款。

图 17  
2020 年核心资源最大捐助者



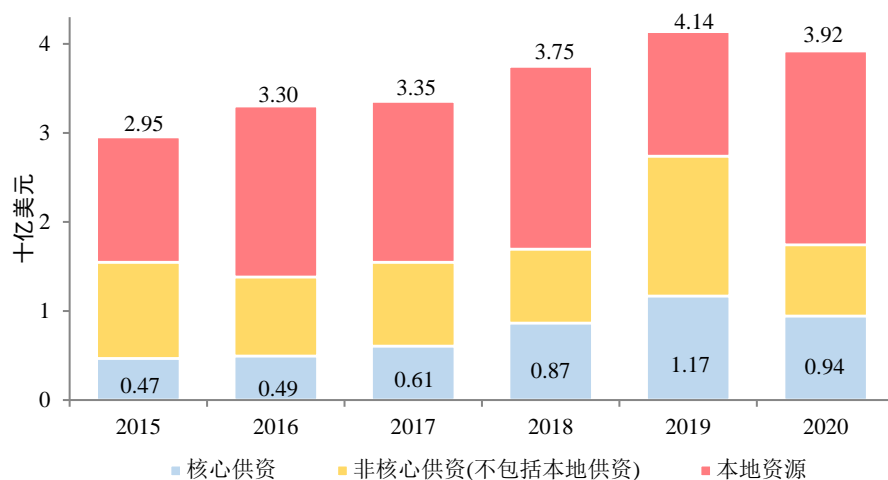
资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

31. 在接受调查的净捐助国中，三分之二(16 个中的 10 个)表示，它们没有计划到 2023 年增加核心供资的数额或比例。<sup>9</sup> 它们中包括五个最大的自愿净供资方中的四个。

#### 来自方案国的供资

32. 2015 年至 2020 年期间，来自方案国的供资总额增长了 33%，在此期间，来自方案国的核心供资翻了一番。供资总额略有下降，从 2019 年的 41 亿美元下降到 2020 年的 39 亿美元，原因可能是大流行病(见图 18)。

图 18  
2015-2020 年来自方案国的供资情况



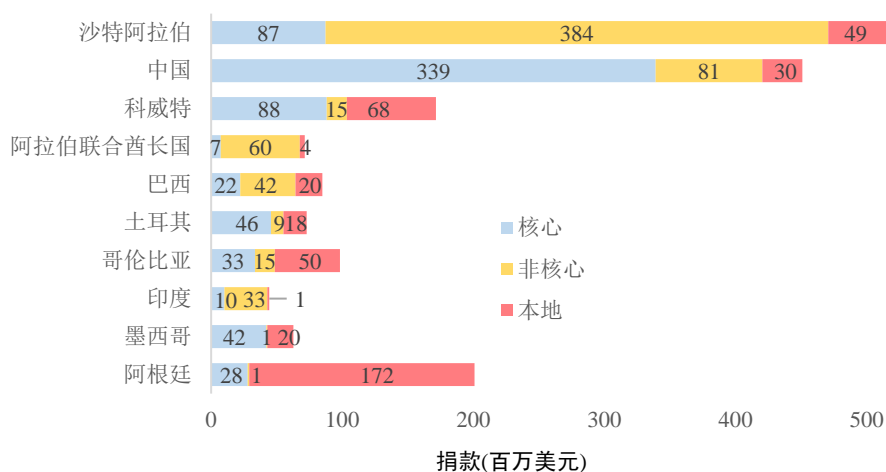
资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

33. 2020 年，捐助国本国用于方案拟订的当地资源捐款达 21 亿美元，占联合国发展系统所有捐款的 5%。这标志着自 2015 年以来非常显著地增长了 55%。大约一半的当地捐款是通过开发署提供的。就捐款总额而言，沙特阿拉伯是方案国家中最大的捐款国；中国是核心资源的最大捐助国(见图 19)。

<sup>9</sup> 作为供资契约的一部分，会员国承诺到 2023 年增加其对联合国发展系统的核心捐款。



图 19  
2020 年方案国中的最大捐助国

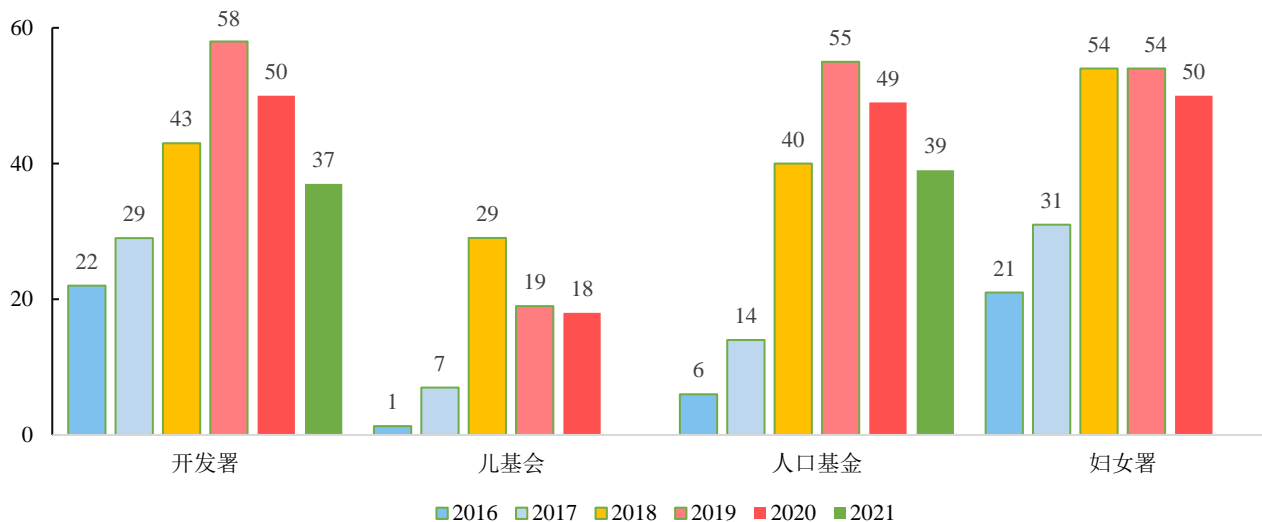


资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

#### 供资的可预测性

34. 四年度全面政策审查和供资契约都强调必须使自愿供资更可持续和更可预测。多年捐款支持具战略性、灵活和高效的方案规划，并反映合作伙伴对联合国发展系统交付成果能力的信心。获得自愿核心供资总额约一半的 4 个实体的多年捐款大幅增加，但 2020 年和 2021 年的比例略有下降(见图 20)。

图 20  
核心资源的多年承诺在核心供资总额中的占比



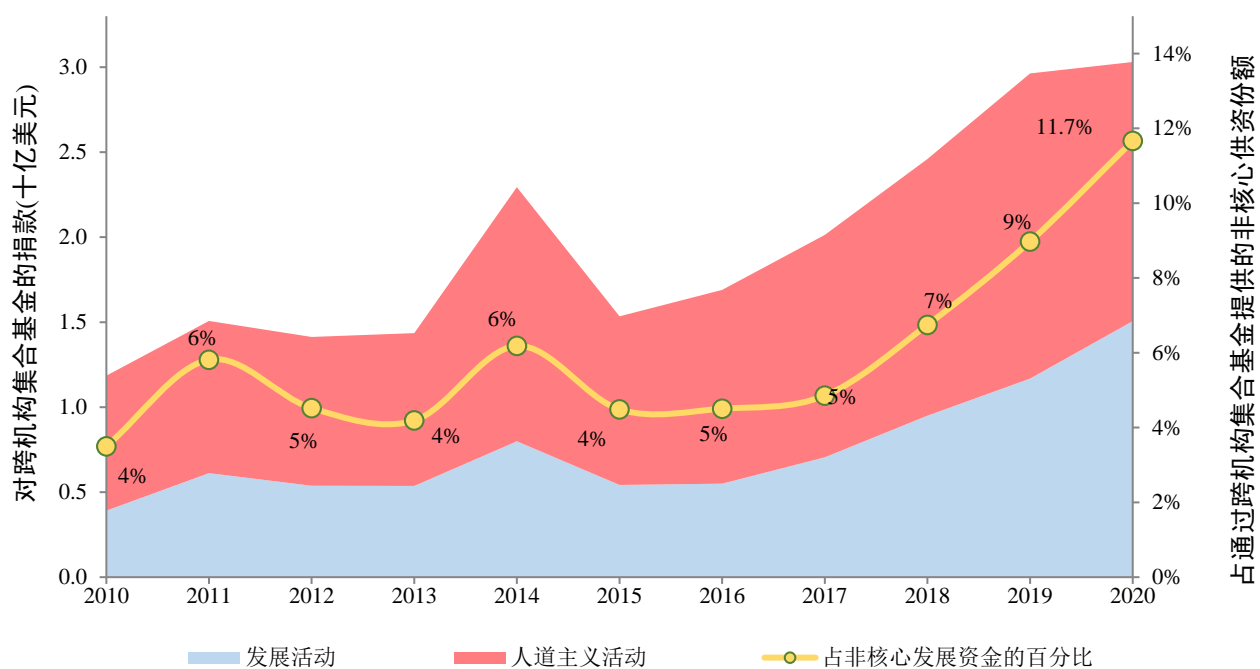
缩写：开发署，联合国开发计划署；儿基会，联合国儿童基金会；人口基金，联合国人口基金；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

资料来源：开发署、儿基会、人口基金和妇女署执行局文件。

## 2. 跨机构和专题集合基金

35. 2020 年，发展活动的所有非核心供资中有 11.7%通过跨机构集合基金提供，超过了 10%的供资契约目标。对发展基金的捐款总额为 15 亿美元，而对跨机构集合基金的捐款总额估计为 30 亿美元。过去五年来，这些基金的资源稳步增加，主要原因是与与发展有关的基金的捐款增加(见图 21)。

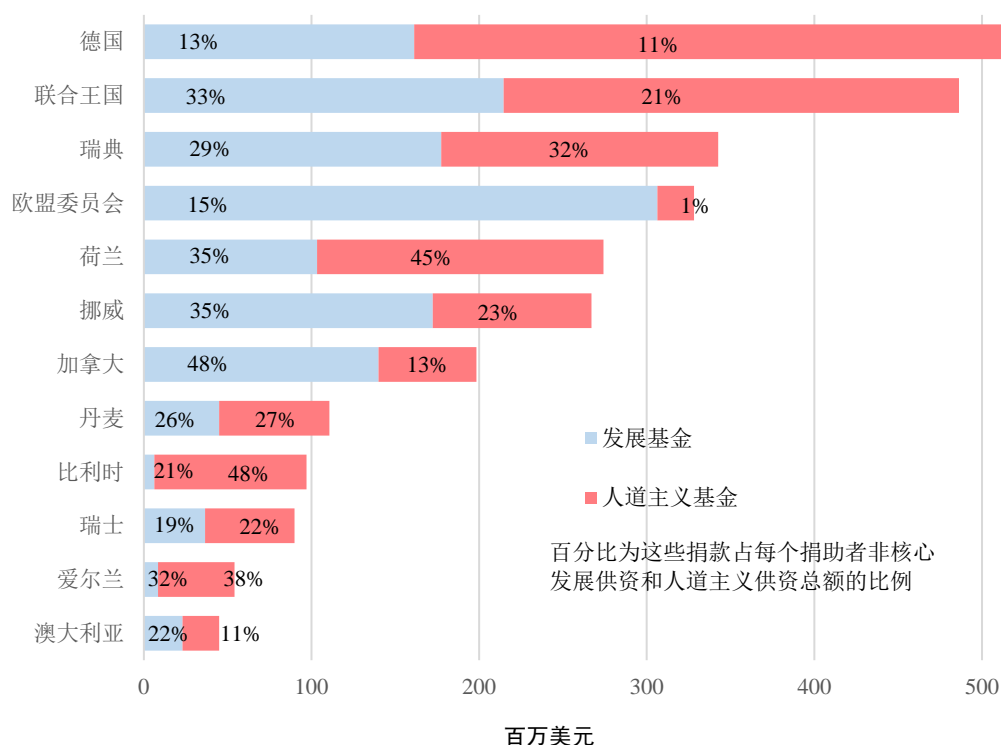
图 21  
2010 年至 2020 年对跨机构集合基金的供资情况



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

36. 近年来，随着对跨机构集合基金的捐款总体强劲增长，捐助者的基数明显扩大。2020 年，10 个捐助者向跨机构集合基金捐款 9 000 万美元或更多，而 2017 年仅有 5 个(见图 22)。2020 年，前三大捐助者占跨机构集合基金所有供资的 43%，而 2017 年为 53%。尽管仍高度依赖少数捐助者，但这一趋势正在朝着更可持续的负担分担方向发展。

图 22  
2020 年跨机构集合基金的最大捐助者



资料来源：联合国 2022 年集合基金数据库及经济和社会事务部，2022 年。

37. 联合国国家工作队用于推动就联合国可持续发展合作框架中确定的优先可持续发展目标采取联合行动的联合国国家一级与发展有关的集合基金比 2019 年增加了 11%。2020 年，25 个国家集合基金获得资金 4.01 亿美元供资，占跨机构集合基金所有供资的 13%。

38. 2020 年对全球和区域基金的捐款比 2019 年增加了 72%，提供了跨机构集合基金获得的所有资源的约 23%。更多的供资流向建设和平基金、聚光灯倡议、中部非洲森林倡议和 COVID-19 应对和疫后恢复多伙伴信托基金。<sup>10</sup>

39. 2021 年建设和平基金在 32 个国家获得了创纪录的价值 1.95 亿美元的承付款，其中包括通过其性别平等与青年促进倡议获得的 5 100 万美元。这比 2019 年增加了 44%，德国提供了 2021 年捐款的约 36%。然而，这一数字还不到供资契约关于建设和平基金每年 5 亿美元目标的一半，远远不能满足日益增长的发展相关需求。

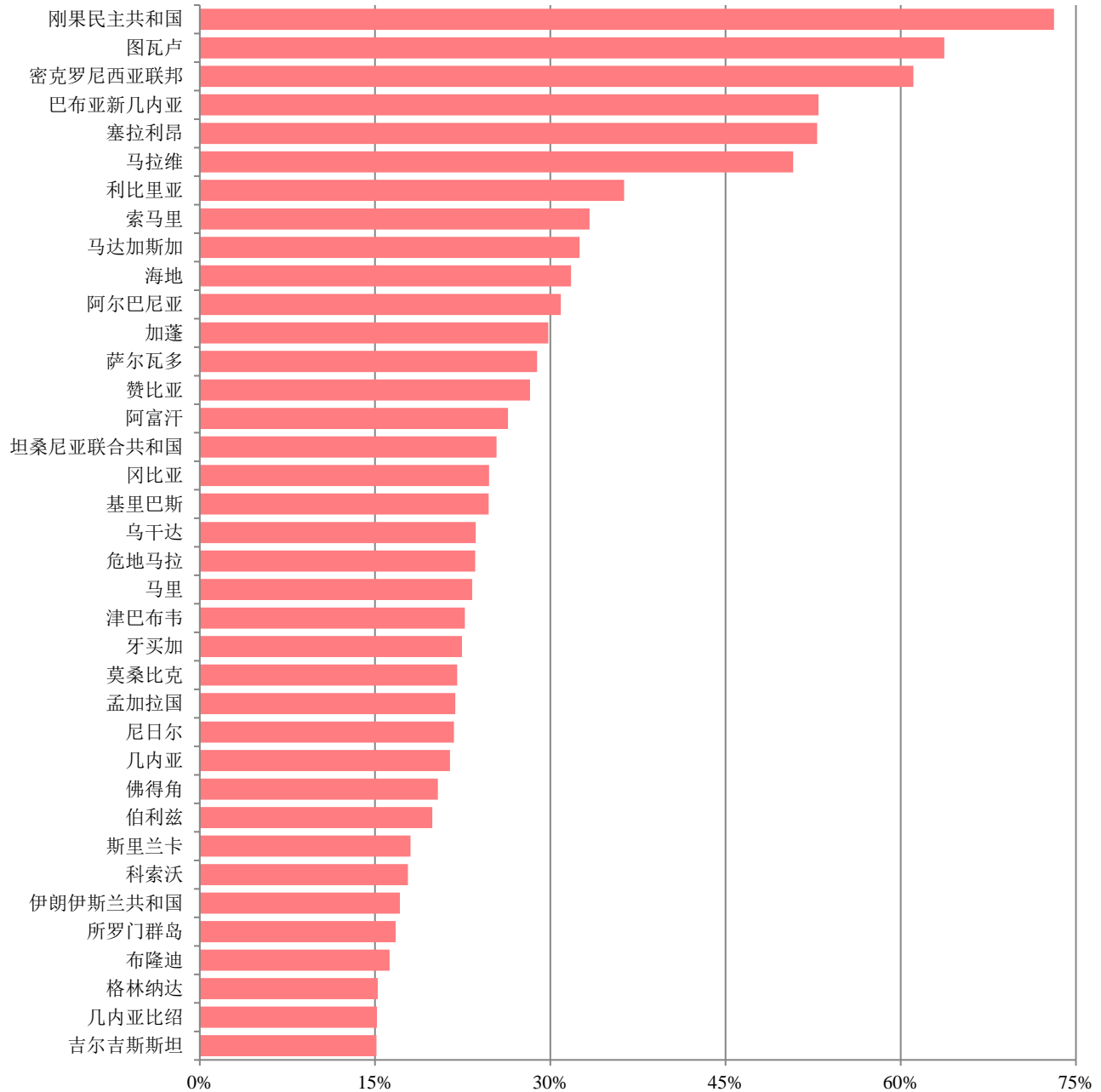
40. 旗舰级可持续发展目标联合基金的供资在 2020 年至 2021 年之间增加了 85%，达到 7 900 万美元。然而，这远远低于供资契约中每年 2.9 亿美元的目标，该基金高度依赖西班牙、瑞典和欧洲联盟，它们占 2021 年捐款的 85% 以上。该基金迄今资助了 101 个侧重于综合社会保护或可持续发展目标融资的联合方案，

<sup>10</sup> 但 COVID-19 应对和疫后恢复多伙伴信托基金的供资在 2021 年大幅下降，从 7 100 万美元降至 1 600 万美元。

并促成了 1 000 多个支持可持续发展目标伙伴关系。自 2018 年成立以来，该基金已促成了估计 17 亿美元的可持续发展目标筹资。<sup>11</sup>

图 23

2020 年发展相关活动非核心资源支出 15%以上通过跨机构集合基金提供的国家和地区



资料来源：联合国 2022 年集合基金数据库及经济和社会事务部，2022 年。

<sup>11</sup> 包括为联合方案调动的 4 670 万美元共同筹资、通过在该基金的技术支持下推出的两个主权可持续发展目标债券催化的 14.5 亿美元，以及通过该基金的政策服务和示范影响催化的额外并行筹资。

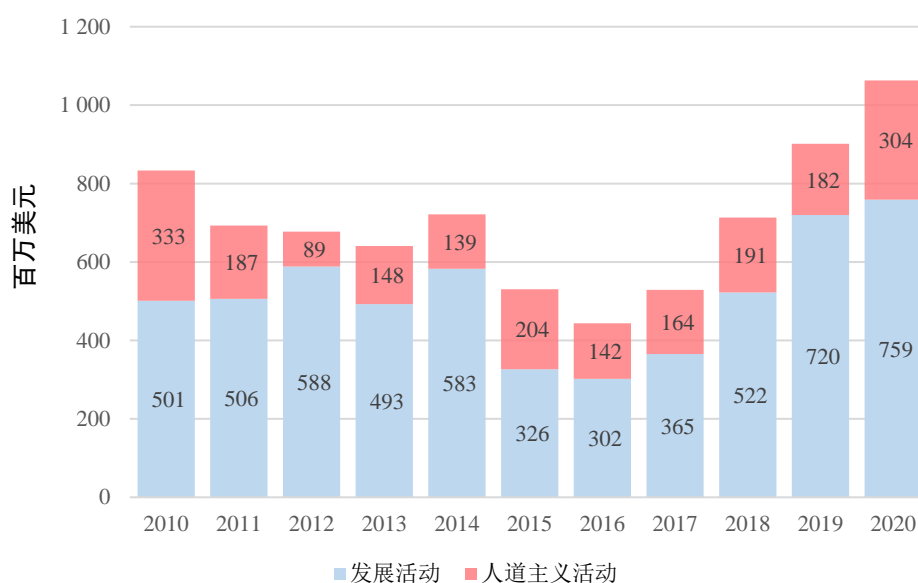
41. 为确保联合国在一国的对策协调一致，至少 15% 的非核心支出应通过跨机构集合基金提供。2020 年有 37 个国家和地区的发展活动达到了这一门槛，比 2017 年的 17 个国家大幅增加(见图 23)。在这 37 个国家和地区中，只有 12 个是小方案国家，即联合国发展系统的总支出低于每年 5 000 万美元，且支出分散往往是一个更大的问题。

#### 单一机构专题基金

42. 单一机构专题基金使用非严格指定用途的混合财政捐款，以支持一个实体战略计划内的高级别成果。这类基金提供了更大的灵活性，并帮助各实体填补其战略计划资金不足领域的空白，因为资源指定用于广泛的专题窗口而不是具体项目。

图 24

2010-2020 年特定机构专题基金供资趋势



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

43. 2020 年，对单一机构专题基金的捐款增加了 18%，首次超过 10 亿美元，但这一增加主要用于人道主义行动(见图 24)。这一款额相当于发展活动所有非核心捐款的 5.9%，略低于供资契约 6% 的目标。

### 3. 联合拟订方案

44. 联合方案是一种合作战略，由两个或更多联合国实体形成联合工作计划和预算，以帮助实现一个共同目标。目前，101 个联合国国家工作队共有 571 个实施中的联合方案，合并预算超过 47 亿美元，而 2020 年 84 个联合国国家工作队有 400 个实施中的联合方案，合并预算超过 34 亿美元。<sup>12</sup> 联合国可持续发展集团关于联合方案的新指导将于 2022 年定稿，用以加强国家一级的联合方案拟订进程。

<sup>12</sup> 实施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。

#### 4. 驻地协调员系统的供资

45. 驻地协调员系统具有充足、可预测和可持续的供资基础，对于履行会员国确定的宏大的协调任务至关重要。一个人员配备齐全、能力充足的驻地协调员系统所需的全部投入将为每年 2.81 亿美元。秘书长在关于审查重振后的驻地协调员的系统运作情况的报告中建议转向全额分摊预算以确保供资的充分资本化和可持续性。但会员国在大会第 76/4 号决议中决定继续通过主要依靠自愿捐款的混合方式为驻地协调员系统提供资金，并承诺“自 2022 年 1 月 1 日起……每年为驻地协调员系统提供充足资金”。

46. 联合国可持续发展集团主席的报告中更详细地阐明，驻地协调员系统目前的供资水平仍然不能满足需要。2021 年的总收入为 2.15 亿美元，比 2020 年略有增长。全部 7 750 万美元来自联合国可持续发展集团分摊费用安排，所有实体在 2021 年及时支付其计算捐款。1% 的协调费生成了额外的 3 900 万美元收入，它适用于对联合国系统严格指定用途的与发展有关的捐款。这一数额与 2020 年几乎完全相同，但比协调费的预计收入少约 1 000 万美元。

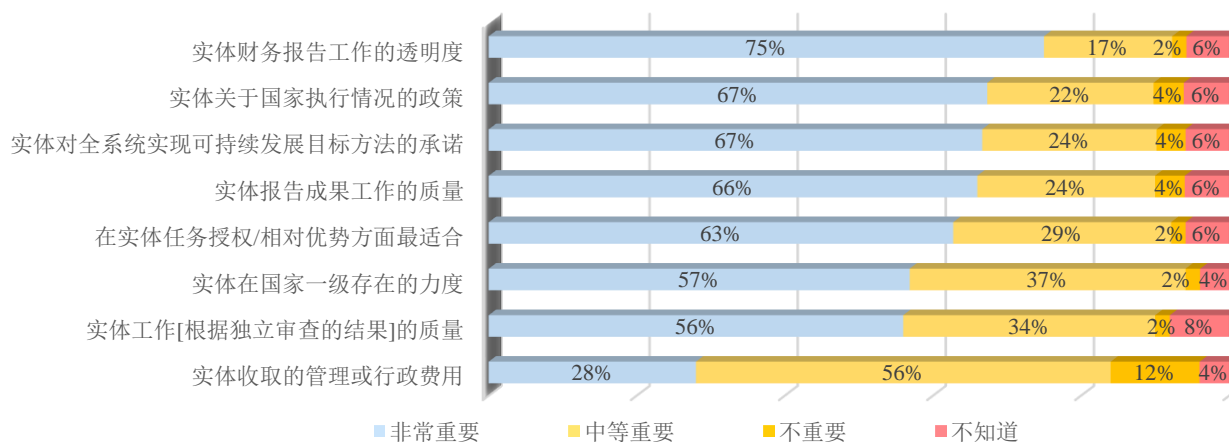
47. 驻地协调员系统特别用途信托基金的自愿供资尚未达到所需水平。来自自愿捐款的收入达 9 800 万美元，而 2020 年为 8 600 万美元。2019 年至 2021 年期间，每年捐款的会员国数目从 34 个减少到 28 个，属于方案国的捐款者数目也从 2019 年的 10 个减少到 2021 年的 5 个。2021 年只有一个新会员国向驻地协调员系统捐款。

#### C. 供资流的透明度和问责制

48. 大会第 75/233 号决议着重强调透明度与灵活的非核心供资流动之间的联系。随着越来越多的资金变得不那么严格指定用途，越来越需要展示这些资源是如何使用的以及它们正在取得的成果。反过来，加强透明度和问责制、展示高质量供资和成果之间的联系，将有助于培养和激励捐助方提供更灵活的供资形式。这也是筹资契约的一个中心主题。财务报告过程中的透明度也是捐助国在决定在哪些方面以及如何提供资金时表示的最重要因素(见图 25)。

图 25

捐助国决定在哪些方面和如何供资时考虑的重要因素



资料来源：经济和社会事务部，2021 年对各国政府的调查。

## 1. 国家一级供资框架

49. 在国家一级，供资框架提供了关于可利用资源和供资差距的简化和透明的视角。联合国可持续发展合作框架指导要求供资框架包含一项战略，以根据可调动的资金类型(核心、纵向、集合等)确保所需资源。这些框架每年更新。

50. 在从联合国发展援助框架转移到联合国可持续发展合作框架的 42 个联合国国家工作队中，67%制定了对所需资源进行评估的多年筹资框架。这些供资框架每年更新，这对于确保如实地了解供资情况至关重要。由于在推出合作框架之后制定了供资框架，预计这一百分比在下一年将有所增加。

## 2. 结构性供资对话

51. 在四年度全面政策审查的基础上，16 个联合国发展系统实体在 2021 年通过其理事机构举行了结构性供资对话。就秘书处各实体而言，供资对话是通过大会第五委员会和行政和预算问题咨询委员会的有关进程进行的。四年度全面政策审查中的透明度、问责制和其他供资问题是这些讨论的核心。讨论是会员国和各实体建立信任并以公开、建设性方式采取集体行动以履行供资契约的承诺提供了重要机会。这些对话可以说明会员国的供资如何支持战略计划目标和《2030 年议程》，特别是通过核心和灵活供资提供支持。

52. 2021 年供资对话的流行主题包含核心资源和灵活资源对采取综合社会经济对策的重要性，包括在恢复被 COVID-19 大流行侵蚀的发展成果方面；审查落实供资契约承诺的进展情况；实现供资契约的抱负，以帮助改善联合国发展系统的供资基础。

53. 2021 年 5 月，开发署、人口基金、儿基会和妇女署在会员国制定战略计划和预算时，与它们组织了一次联合非正式对话。除其他目的外，这种对话使各实体能够更好地统一报告工作，包括关于供资契约的报告工作，以提高可比性。因此，它们响应第 75/233 号决议所载会员国关于改进结构性供资对话的运作和效力的要求。

## 3. 更新全系统财务数据标准

54. 联合国发展系统各实体财务信息的报告在广度、深度和符合新标准方面正在改进。2021 年，14 个联合国发展系统实体报告了可持续发展目标的支出情况，另有 6 个实体对这一数据进行了分类，以报告单个可持续发展目标的支出情况。还有几个实体已经为在 2022 年开展这种报告确立了工具。大多数实体现在根据国际援助透明度倡议的标准公布关于其资源的信息，而主要差距存在于联合国秘书处内的各实体。

55. 按照四年度全面政策审查的规定，各实体的全系统供资数据更具可靠和可比性。它们是根据 2019 年联合国可持续发展集团和管理问题高级别委员会通过的联合国全系统财务数据报告标准收集的。在过去一年中，对这些标准进行了更新，以纳入全系统政策和战略的变化，包含关于统一集合基金数据库的指导、改进对单一机构专题基金捐款的报告、采取消除整个联合国系统资金流双重计算的方法及可持续发展目标规定的法定支出分配。

56. 为响应联合国供资契约关于提高用于支持灵活供资方式的捐款的能见度的承诺，开发署多伙伴信托基金办公室于 2021 年推出了新伙伴网关的 β 版。<sup>13</sup> 该网关提供了一个管理和信息平台，便于以最高的透明度获得财务数据和分析，促进跨机构集合基金背后的多利益攸关方伙伴关系，促进更多地获得集合基金生成的成果和知识。该网关是确保执行筹资契约关于共同管理功能的承诺的关键工具。

57. 财务和预算网通过了 2022-2025 年新的数据立方战略。其目标是确保到 2025 年，联合国系统、会员国和其他数据用户能够获得与可持续发展目标相一致的优质、全系统分析信息。这将使联合国全系统的收入和支出情况更加透明和全面。分类数据将有助于针对循证决策提供更好的分析和洞察。

#### 4. 费用回收

58. 过去 20 年来，非核心供资活动的加速增长，使充分回收相关机构费用成为日益令人关切的问题。费用回收政策对机构透明度有很大的影响，因为它们具体规定了核心资源和非核心资源的哪些部分用于方案活动和非方案活动。2021 年，约 88% 的联合国发展系统实体向其理事机构报告了核定的费用回收政策和回收率。约 64% 包含费用回收估计数额，60% 包含通过提供非核心供资活动回收的实际数额。

59. 尽管供资契约要求全面遵守各实体理事机构核准的费用回收率，但最近的一项研究发现，一些会员国仍然不确定间接费用和直接项目费用的可接受水平。<sup>14</sup> 联合国标准回收率在 8% 至 13% 之间。

60. 费用回收政策要求联合国各实体保持警惕，确保所有捐助方遵守商定的费用回收原则，以便公平和按比例支付基本费用。核心资源不应通过免除费用回收支助费而用于补贴由非核心资源供资的方案。取消这种免除是一项尚未兑现的供资契约承诺，但正取得良好进展。每个联合国发展系统实体平均有 4 项协议包含免收支助费，而 2018 年为 14 项。2020 年准予支助费减免的协议总价值估计为 4.49 亿美元，低于 2018 年的 8 亿美元。<sup>15</sup>

#### D. 结论

61. 上述分析突显出联合国发展系统在加强与会员国和其他捐助方建立信任的措施方面继续取得的进展，如加强透明度和问责制等措施。但进展仍然不大，包括在供资契约的承诺方面，该系统供资方式的根本转变尚未发生。距离要求充分履行供资契约的日期还有 18 个月，联合国发展系统必须加快努力，履行尚未履行的承诺，以激励供资转变，这是成功执行改革各个方面所必不可少的。

<sup>13</sup> 可参阅 <https://mptf.undp.org/>。

<sup>14</sup> 达格·哈马舍尔德基金会，“The Way Forward: Fulfilling the Potential of the Funding Compact at the Country Level”(2021 年)。

<sup>15</sup> 请注意，这是协议的价值，不是免除的费用。如果平均每项免除可为捐助方减免 1% 的支助费，则 2020 年全系统损失的方案费用支助收入为 430 万美元。