



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
8 April 2025
Chinese
Original: English

大会

第八十届会议

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

2025 年届会

2024 年 7 月 25 日至 2025 年 7 月 30 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 79/226 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

本文件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 79/226 号决议提交。

2023 年，对联合国发展系统发展方面的业务活动^a的资金捐助总额为 456 亿美元，比 2022 年减少 16%，即近 90 亿美元。所减少的大部分捐助(95%)可归因于非核心资源的减少，其余 5%可归因于核心供资减少。2023 年，核心捐款仅占捐款总额的 18.8%，占有自愿捐助(不包括摊款)的 12.7%。其余捐款均在某种程度上被指定用途。

2023 年联合国发展系统收到的捐款总额(按实际价值计算)是自 2019 年最初供资契约敲定以来收到的最低数额，当时的捐款总额为 407 亿美元。此外，核心捐款自 2019 年以来下降 2%。

与此同时，自 2020 年以来，联合国发展系统业务活动规模扩大 28%，即 110 亿美元，总额超过 510 亿美元，其中约 80%用于国家一级。该趋势背后的驱动因素主要是人道主义活动增加。

* A/80/50。



2023 年，对未严格指定用途的联合国机构间集合基金的供资总额为 28 亿美元，比 2022 年减少 13%。这是对机构间集合基金的捐款连续第二年下降。2023 年，以发展为重点的机构间集合基金仅占对发展活动非核心捐款总额的 8.1%。对两个联合国集合基金，即可持续发展目标联合基金和建设和平基金的供资仍远低于供资契约中所述目标。在连续六年增长后，2023 年对未严格指定用途的单一机构专题基金的捐款大幅下降，降至仅略高于 2022 年一半的水平。对以发展为重点的专题基金的捐款下降 32%，降至 5.98 亿美元，即发展活动所有非核心供资的 4.5%。虽然 2022 年就专题资金供资而言是特殊的一年，但 2023 年收到的专题资助仅略高于 10 亿美元，是 2019 年以来的最低水平。

2023 年，联合国发展系统仍高度依赖少数几个捐助方，仅前 3 个政府捐助方就占政府供资总额的 48%(德国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)。

本文件是对秘书长关于四年度全面政策审查执行情况报告(A/80/74-E/2025/53)第七节的补充。按实体、捐助方、受援国和供资类型(核心供资、非核心供资、集合供资等)分列的详细供资情况数据表见在线统计附件。^b

^a 发展方面的业务活动既包括与发展有关的较长期活动，也包括以短期人道主义援助为侧重点的活动。

^b 见 <https://ecosoc.un.org/en/what-we-do/oas-qcpr/quick-links/2025-secretary-generals-report-implementation-qcpr>。

一. 引言

1. 联合国发展系统在支持发展中国家努力实现《2030 年可持续发展议程》方面发挥着不可或缺的作用。该系统具有独特优势，可以通过其全球影响力、多样化的政策支助专长和无与伦比的召集力，向各国政府提供有针对性的支助。认识到这一点，2024 年联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查强调指出，需要提供适当数量和质量的资金，用于支持联合国发展方面的业务活动。
2. 大会欢迎重振后的供资契约，这是会员国和联合国为获得支持各国在实地取得发展成果所需的财政手段而采取的共同行动。¹ 如供资契约所述，确保各国获得资金以实现可持续发展目标，就需要让供资模式转向更适当、更灵活和更可预测的供资。
3. 本报告介绍联合国发展系统供资流的状况。以下对截至 2023 年数据的分析显示，全系统供资和用于国家一级活动的资源出现自《2030 年议程》通过以来未出现过的趋势中断现象。其他一些趋势继续存在，其中包括捐助方供资模式以及联合国发展和人道主义应急行动总费用的构成有限。

二. 对联合国发展系统的供资

A. 供资质量和数量

4. 2023 年，对联合国发展系统的资金捐助总额为 456 亿美元，比 2022 年减少 16%，即减少近 90 亿美元。按实际价值计算，² 这是自 2019 年以来的最低水平，当时的供资总额为 407 亿美元。2023 年的供资下降，首次打破了自《2030 年议程》开始以来供资增长的持续趋势。这标志着偏离了官方发展援助总额的趋势；2022 年至 2023 年，官方发展援助总额增加 1.6%。供资减少主要是由于非核心(或专用)捐款减少，尽管核心捐款与 2022 年相比也减少了 5%。
5. 自通过《2030 年议程》开始以来，按实际价值计算，非核心捐款增长 44%，而核心捐款仅增长 13%(见图 1)。³ 自 2015 年以来，核心和非核心捐款合计增长 37%，超过了国民总收入的增长。捐款总额在国民总收入中的占比从 2015 年的 0.037% 升至 2023 年的 0.043%。

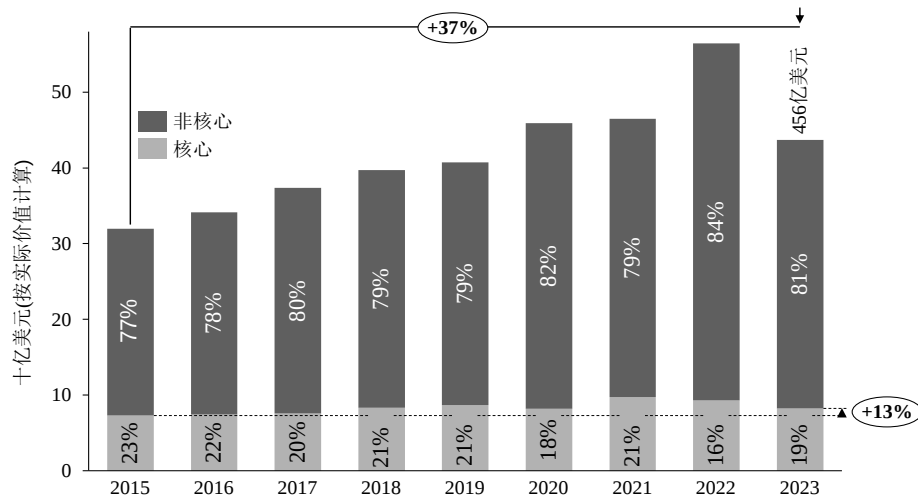
¹ 大会第 79/226 号决议。

² 考虑到了通货膨胀和汇率波动。

³ 非核心资源是捐助方指定用于特定用途和(或)地点的资金。核心资源是不受限制的捐款。核心资源包括摊款和自愿非专用捐助。

图一

2015-2023 年核心和非核心供资流趋势



资料来源：联合国系统行政首长协调理事会(首协会)，2025 年。

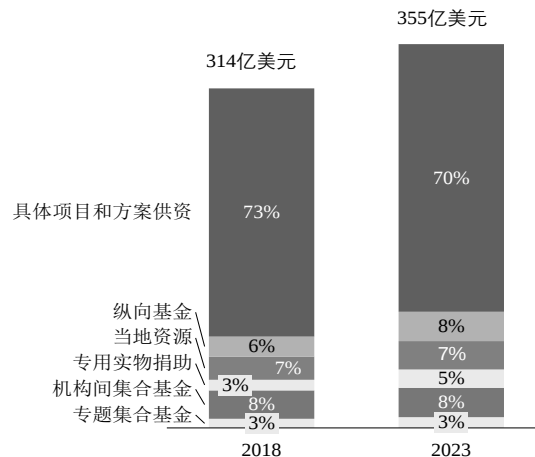
6. 供资契约概述了不同捐款渠道的指定用途水平(见 [A/79/72/Add.2-E/2024/12/Add.2](#))。核心资源是最灵活的供资模式，使具有响应能力的系统能够根据受援国面临的挑战，以符合国家优先事项的方式调整资源分配。供资契约载有到 2027 年实现的灵活供资目标，即核心供资在整个联合国发展系统自愿供资总额(不包括摊款)中的份额达到 30%。2023 年，核心资源在自愿捐款总额中仅占 12.7%；加上非自愿摊款，这一比例达到 18.8%。

7. 相比之下，联合国发展系统 81%的资金是非核心专用资金。2023 年，仅严格绑定的项目和方案供资总额就达 259 亿美元。自 2020 年以来，主要类型的非核心供资的相对数量基本保持未变(见图 2)。

图 2

非核心供资类型的相对占比(2018 年和 2023 年)

(2022 年不变价美元)



资料来源：首协会，2025 年。

8. 严格指定资金用途造成交易成本高，并可能导致重复报告。此外，严格指定资金用途往往导致各实体之间的竞争，在核心资源有限导致竞争加剧之时尤其如此。2024 年，在接受调查的捐助国政府中，有一半以上(57%)的政府遇到联合国各实体之间竞夺资金增加的情况。

9. 联合调动资源可以避免竞夺资金，在国家一级围绕联合方案优先事项调集投资。联合方案在《联合国可持续发展合作框架》预算中仍占较小份额，在一半以上方案国中不到资源的 15%。2024 年，近一半的驻地协调员报告说，与上一年相比，联合国国家工作队的联合资源调动增加。驻地协调员还报告说，国家工作队加大了对以下方面的关注，即对捐助方有吸引力或与纵向基金对接的优先专题领域，以及与双边机构和多边银行之间更强有力的伙伴关系。在驻地协调员报告联合资源调动努力减少的情况下，关键因素包括政治和经济不稳定、捐助方的优先事项从发展援助转移以及当地捐助方不愿为联合方案供资。

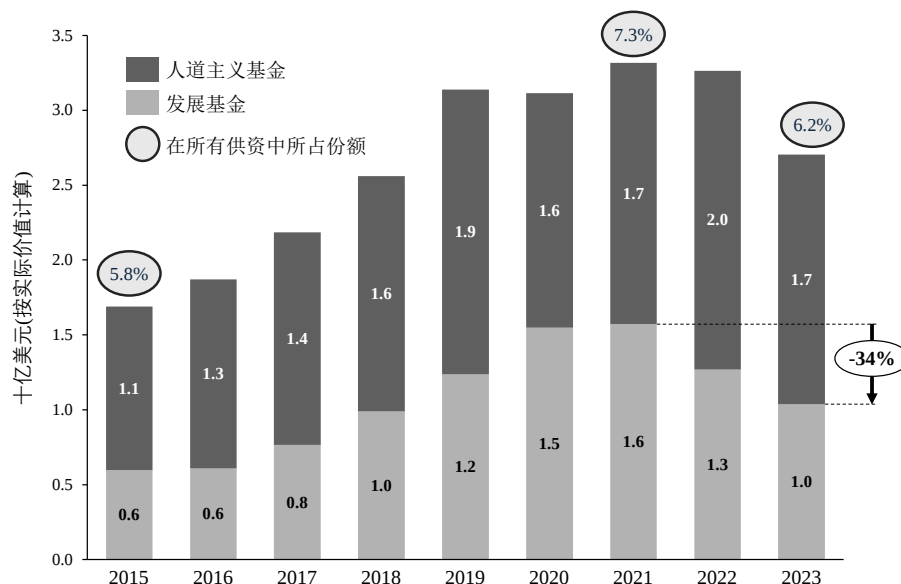
B. 机构间集合基金

10. 机构间集合基金将联合国各实体和捐助方汇集在一起，以支持具体的专题和(或)地域侧重点。协商一致的方案和共同成果框架可带来一致性和规模经济，并减少资源的分散。

11. 2023 年，对机构间集合基金的捐款总额为 28 亿美元，比 2022 年下降 13%，这是连续第二年下降(见图 3)。这些捐款占 2023 年所有捐款的 6.2%。对以发展为重点的机构间集合基金的捐款从 2021 年 16 亿美元的峰值下降了 34%。在此之前，对机构间集合发展基金的捐款连续六年增加。

图 3

2015-2023 年对机构间集合基金的捐款(按实际价值计算)

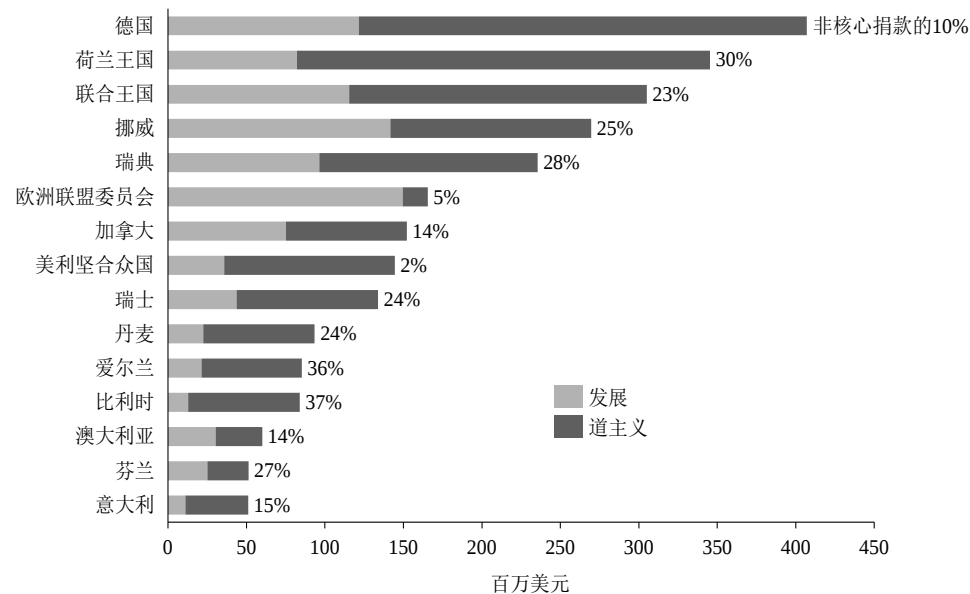


资料来源：联合国机构间集合基金数据库，2025 年；首协会，2025 年。

12. 图 4 显示了 2023 年机构间集合基金的最大捐助方及其非核心捐款总额中用于资助机构间集合基金的份额。德国连续第四年成为最大捐助国，比利时、爱尔兰和荷兰王国对机构间集合基金的捐款占其非核心捐款总额的 30% 以上。

图 4

2023 年机构间集合基金的最大捐助方



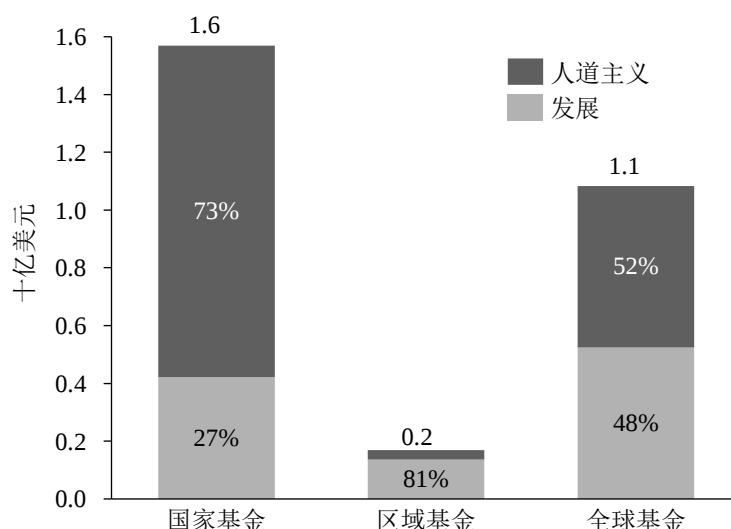
资料来源：联合国机构间集合基金数据库，2025 年；首协会，2025 年。

13. 2023 年对机构间集合基金的总捐款减少，但供资群体不断扩大。2023 年，前五大捐助方占捐款总额的 55%，而 2021 年为 64%，2019 年为 72%。部分原因是一些最大捐助方的供资减少，但更多会员国正认识到机构间集合基金能带来的惠益。2023 年，31 个会员国向这些基金捐款至少 100 万美元，而 2021 年为 27 个会员国。

14. 机构间集合基金可以应对全球、区域或国家的具体挑战。这些捐款中有一半以上(56%)是为国家一级的基金提供的，全球和区域基金占捐款的 41%(见图 5)。

15. 2023 年，对国家一级基金的捐款中仅有 27% 以发展为重点，大部分捐款用于资助人道主义方案。国家一级的发展基金是未严格指定用途的资源，是将资源用于《合作框架》内优先事项的理想选择。

图 5
2023 年对机构间集合基金的捐款(按地理范围划分)



资料来源：联合国机构间集合基金数据库，2025 年。

16. 2023 年，在对全球机构间集合基金的捐款中，仅有不到一半流向以发展为重点的基金。例如，可持续发展目标联合基金鼓励对实现可持续发展目标的进展的战略投资，并加速该进展。2023 年，对该基金的治理进行了全面改革，战略侧重点得到调整，以便与其作为联合国全球旗舰筹资工具的作用保持一致，推动对以下方面的投资，即在驻地协调员领导下在国家层面实现《2030 年议程》所必需的关键转型。

17. 2024 年，可持续发展目标联合基金收到超过 1 亿美元的已签署承付款。截至 2025 年 3 月中旬，已收到近 9 000 万美元，比 2023 年总额增加 60%，但捐款仍远低于供资契约中设定的每年 5 亿美元的目标。⁴

18. 可持续发展目标联合基金自 2019 年设立以来，与 126 个国家的 32 个联合国实体合作，通过 347 个联合方案部署了 3.48 亿美元。这些投资促进了 66 亿美元的额外可持续发展目标融资，杠杆比率为 1:19，主要是通过混合融资工具和可持续性债券，其中包括可持续发展目标债券以及绿色和蓝色债券。因此，可持续发展目标相关社会服务和能力建设得到加强，惠及超过 2.06 亿人。⁵

19. 建设和平基金是另一个全球机构间集合基金，2024 年收到捐款 1.43 亿美元，比 2023 年增加 8.5%，是自 2020 年(捐款总额为 1.8 亿美元)以来的首次年度增长。自 2025 年起，该基金将根据大会的一项决定收到 5 000 万美元的年度摊款。⁶

⁴ 作为 2019 年供资契约的一部分，原定目标是每年承诺 2.9 亿美元。在更新的 2024 年供资契约中，目标是到 2027 年每年承诺 3.5 亿美元。

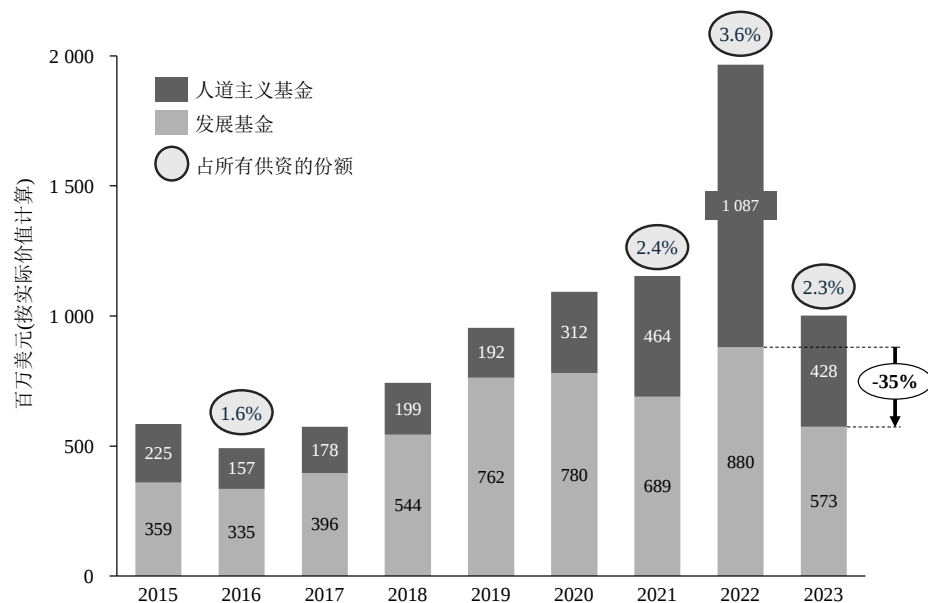
⁵ 见 www.jointsdgfund.org/。

⁶ 大会第 78/257 号决议。

20. 2024 年，通过建设和平基金，核准了对 53 个方案的支持，在 32 个国家和地区的金额达 1.16 亿美元。即将举行的 2025 年联合国建设和平架构审查也将提供一次机会，以审议该基金等建设和平筹资工具，作为推进《未来契约》以及建设和平与保持和平议程努力的一部分。

21. 供资契约旨在强调必须扩大对单一机构专题基金的供资；这些基金是集合的软性专用资源，支持在国家、区域和全球各级取得高级别成果。这些资源的灵活性使联合国各实体能够以较低成本开展更有效的应对工作，从而成为对核心捐款的一个有力补充。如图 6 所示，2022 年至 2023 年，对单一机构专题基金的供资减少一半，降至 10 亿美元。此种供资占 2023 年所有捐款的 2.3%。这是自 2022 年创纪录的 20 亿美元以来的大幅下降，因此 2022 年为应对乌克兰战争爆发而出现的人道主义专题供资的暂时急剧增加在某种程度上被抵消。然而，发展专题资金下降 35%，降至 2018 年以来的最低水平。

图 6
2015-2023 年对特定机构专题基金的供资趋势

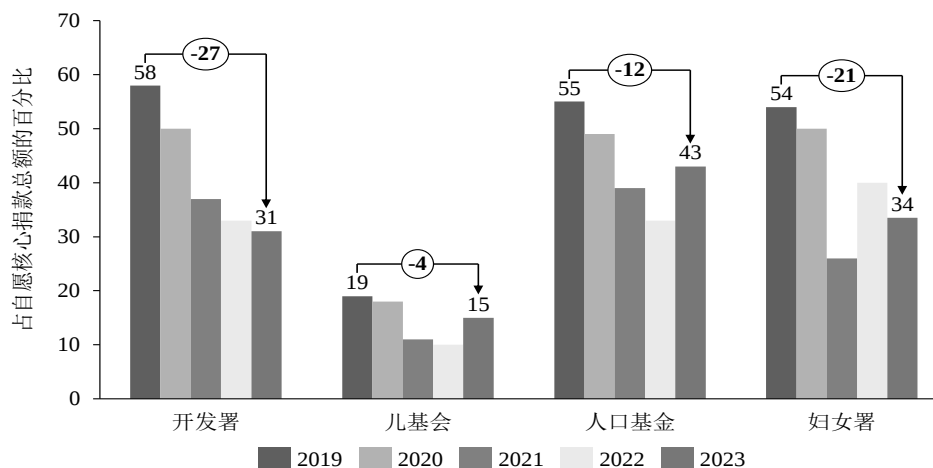


资料来源：首协会，2025 年。

22. 对核心资源的多年期资金承诺有助于提高供资的可预测性，从而有可能开展更快且更持续的应对工作。这些承诺还有助于减少资金管理费用，并使较长期规划成为可能。尽管有这些好处，但自 2019 年以来，多年期供资处于低水平或面临下降趋势。图 7 显示，自 2019 年以来，对于在联合国发展活动所有自愿核心供资中占 70% 的四个实体而言，多年期承诺呈总体不断下降趋势，但两个实体的情况在 2022 年至 2023 年期间略有改善。捐助国政府表示，对联合国的供资取决于本国年度预算的核准情况，从而限制了自己作出多年期供资承诺的能力。

图 7

2019-2023 年对选定实体的多年期承诺



资料来源：执行局文件。

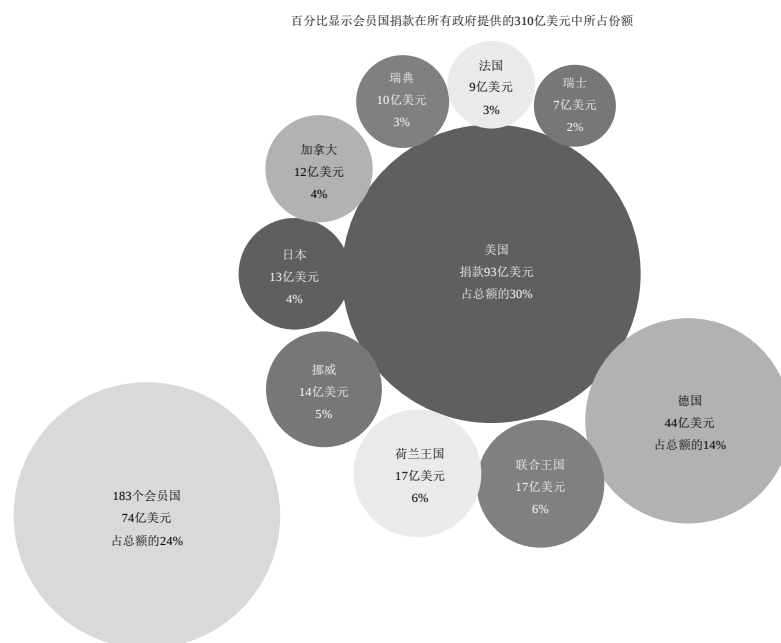
缩写：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；儿基会，联合国儿童基金会；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

C. 供资基础多样化

23. 联合国发展系统严重依赖最大捐助国。图 8 显示 2023 年自愿供资捐款最多的 10 个会员国，其捐款合计占各国政府所有自愿捐款总额的四分之三。2023 年，最大的捐助国占总额的 30%，自愿捐款达 93 亿美元。其余 183 个会员国占总额的 24%。

图 8

2023 年政府自愿捐款的主要来源

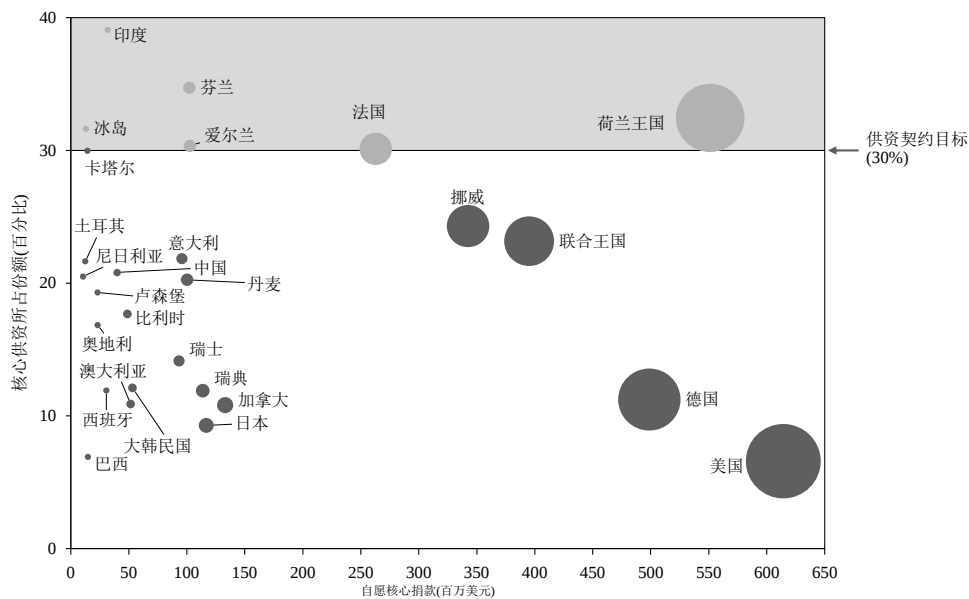


资料来源：首协会，2025 年。

24. 大会在供资契约中为 40 个会员国设定了到 2027 年每个会员国至少提供 1 000 万美元自愿核心捐款的目标，以便减轻发展系统对少数捐助国的依赖。2023 年，27 个会员国超过了这一门槛，高于 2022 年的 20 个会员国。自愿核心捐款最多的三个国家(美利坚合众国、荷兰王国和德国)占有政府捐款总额的 41%。自通过《2030 年议程》以来，这一比例基本保持未变。图 9 显示 2023 年至少提供 1 000 万美元自愿核心供资的 27 个会员国提供的自愿核心供资数额，以及这笔资金在其自愿捐款总额中所占百分比。如下图 9 所示，7 个会员国达到核心供资占自愿捐款 30%的供资契约目标。⁷

图 9

2023 年自愿核心供资的最大捐助国、捐款数额及其在所有自愿捐款中所占份额



资料来源：首协会，2025 年。

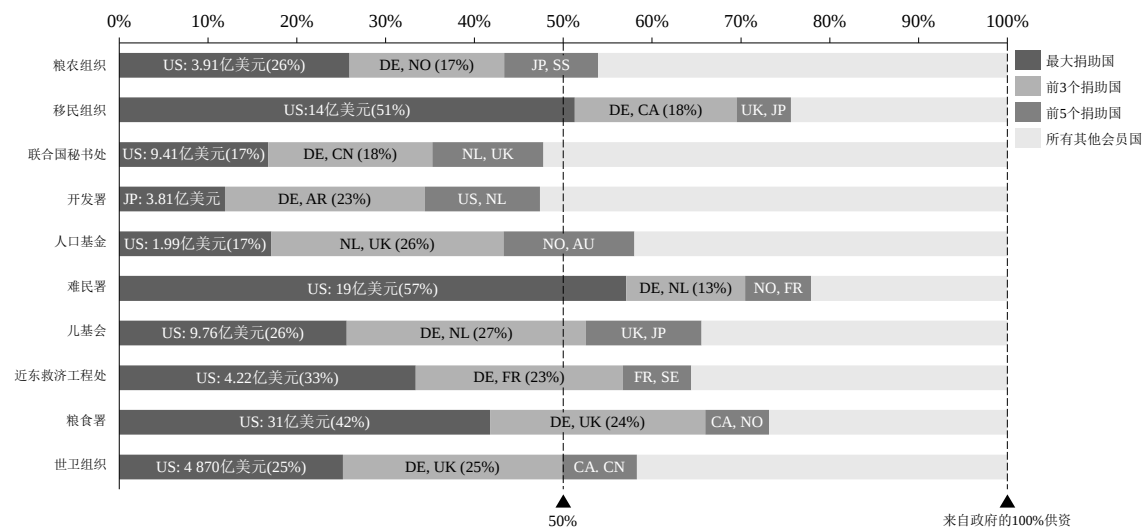
25. 新的四年度全面政策审查呼吁联合国各实体探讨使捐助方群体多样化的备选方案，以确保更可持续、更可预测和更加灵活的供资。使供资群体多样化仍然是联合国发展系统的一个优先事项，为此利用供资契约，以确保可持续供资并尽量减少捐助方政策变化的过度影响。

26. 图 10 显示联合国发展系统 10 个最大实体从最大捐助方所获资金量。该图显示，在 10 个最大实体中，6 个实体的前三名捐助方至少占各国政府对这些实体的捐款的一半。就联合国难民事务高级专员公署、国际移民组织和世界粮食计划署而言，它们从各国政府所获资金的大约三分之二仅来自三个会员国。美国是其中 9 个实体的最大捐助国，而且在这 9 个实体的 2 个实体中，占有政府供资总额的一半以上。在 10 个最大实体中，德国是其中 9 个实体的第二大捐助国，占各国政府供资总额的 20%。

⁷ 包括卡塔尔，其份额为 29.97%。

图 10

2023 年最大实体的最大捐助方在政府捐款总额中所占份额



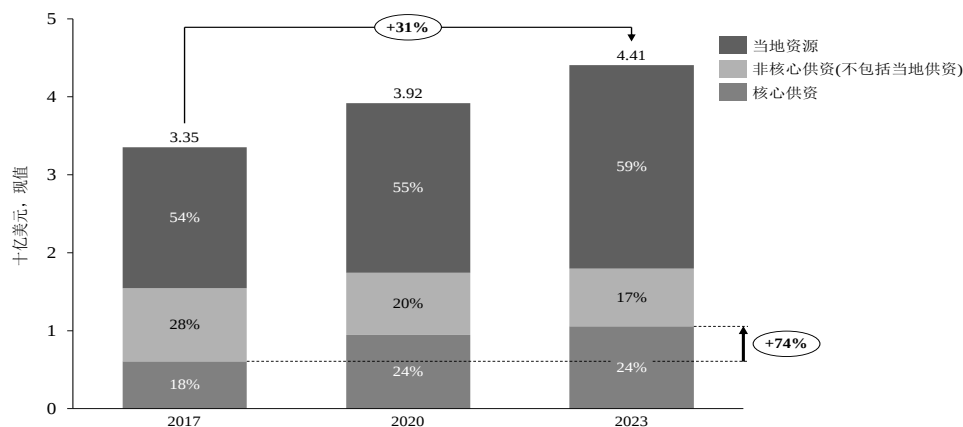
资料来源：首协会，2025 年。

缩写：AR，阿根廷；AU，澳大利亚；CA，加拿大；CN，中国；DE，德国；粮农组织，联合国粮食及农业组织；FR，法国；移民组织，国际移民组织；JP，日本；NL，荷兰王国；NO，挪威；SE，瑞典；SS，南苏丹；UK，联合王国；开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；难民署，联合国难民事务高级专员公署；儿基会，联合国儿童基金会；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；US，美国；粮食署，世界粮食计划署；世卫组织，世界卫生组织。

27. 2023 年，来自方案国的供资达到创纪录的 44 亿美元。自 2017 年以来，方案国政府的捐款增加 31%，同期的核心捐款增加 74%(见图 11)。方案国政府捐款的大部分(59%)被用于提供当地资源，这是联合国发展系统对捐助国支助中一项有价值的投资。这些资源包括国际金融机构向各国境内的联合国实体提供的自愿赠款或贷款。

图 11

2017-2023 年来自方案国的供资

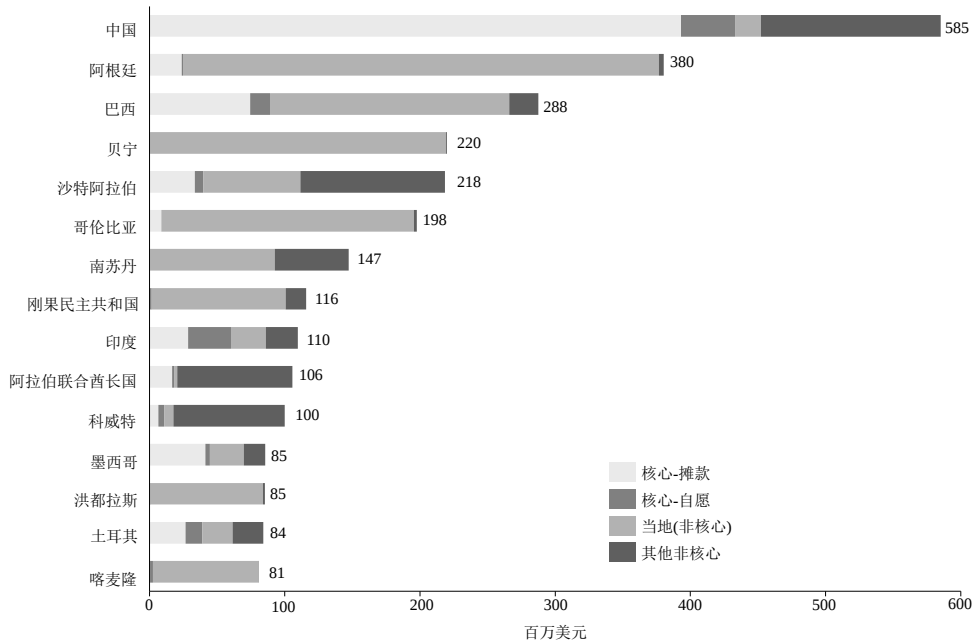


资料来源：首协会，2025 年。

28. 图 12 显示 2023 年向联合国发展系统捐款至少 8 000 万美元的 15 个方案国政府。中国和印度是自愿核心供资的两个最大提供国。

图 12

2023 年方案国政府的自愿捐款



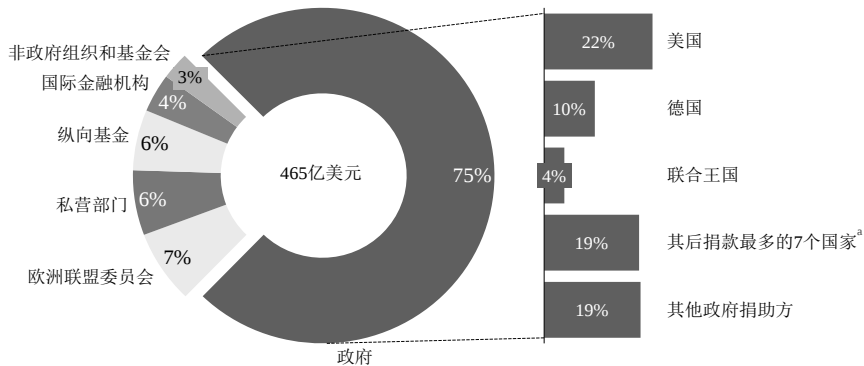
资料来源：首协会，2025 年。

D. 多边和其他非政府资金流动

29. 2023 年，政府供资占总资金的四分之三，该水平自 2019 年以来保持未变。四分之一的资金来自各捐助方群体，其中包括私营部门和非政府组织以及多边机构，包括金融机构和纵向基金(见图 13)。

图 13

2023 年供资来源的主要类别



资料来源：首协会，2025 年。

^a 在美国、德国和联合王国之后，政府捐款最多的 7 个国家(依次)是荷兰王国、日本、挪威、加拿大、法国、瑞典和瑞士。

30. 2023 年，国际金融机构对联合国发展系统捐款的总额为 17 亿美元，比上一年减少 20%。这与该资金组合规模的增长形成对比；自 2020 年以来，这一规模增加一倍多，目前占对发展系统总供资的 4%。

31. 2023 年来自私营部门的供资为 29 亿美元，比 2022 年减少 27%，同期的非政府组织和基金会捐款减少 20%，降至 12 亿美元。然而，自 2020 年以来，私营部门的供资和非政府组织的捐款分别增加 20%和 65%。

32. 2023 年，欧洲联盟委员会为联合国发展系统捐款 32 亿美元，成为仅次于美国和德国的第三大捐助方。与其他主要捐助方一样，欧洲联盟委员会的捐款总额下降，2023 年的捐款比 2020 年捐款低 26%。

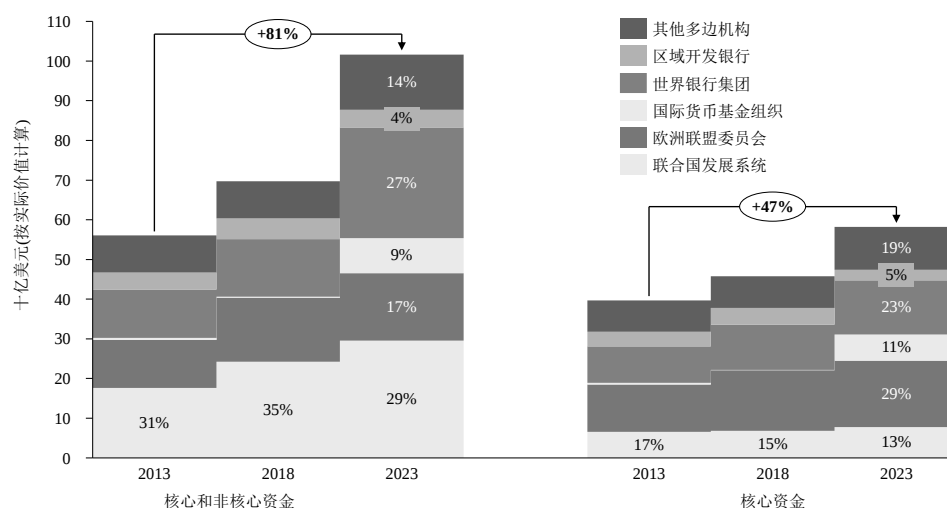
33. 纵向基金占供资总额的 6%，专门用于自然、气候、能源或卫生等特定发展领域。这些基金由多边伙伴组成的指导委员会管理，因此不是直接由联合国管理。上一年来自这些基金的捐款下降，此后在 2023 年反弹至 2020 年的水平。

E. 更广泛的多边状况

34. 多边发展援助体系迅速发展，在援助渠道的数目和资金流量方面均如此。2023 年，官方发展援助总额的 45%通过多边组织提供，高于 2010 年的 37%。⁸与此同时，联合国发展系统收到的多边发展供资的份额不断缩小，2023 年不到 29%，而 2018 年为 34%。联合国发展系统是唯一一个所获核心资源少于非核心资源的渠道；2023 年，核心资源在对联合国的多边捐款中仅占 13%(见图 14)。

图 14

2013-2023 年多边援助的主要渠道，核心和非核心资金



资料来源：经济合作与发展组织(经合组织)，经合组织统计数据。

⁸ 经济合作与发展组织(经合组织)，《2024 年多边发展筹资》(2024 年，巴黎)。

三. 资源的使用

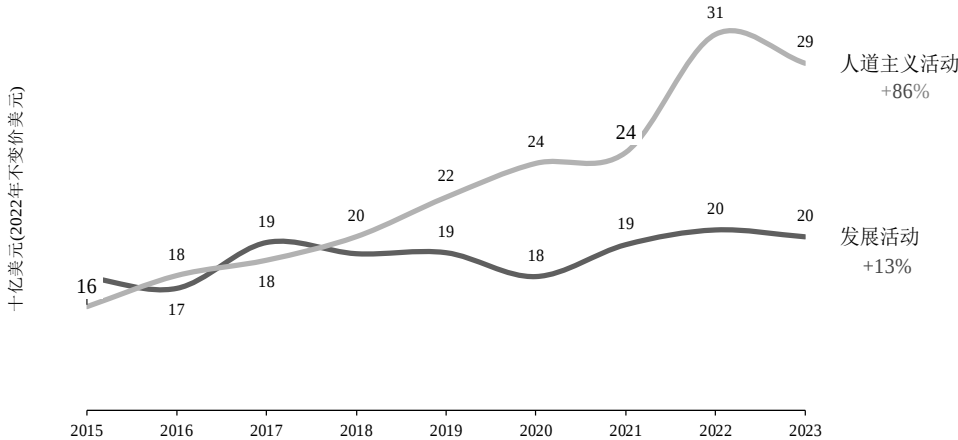
A. 总体资源分配

35. 2023 年，联合国发展系统为发展和人道主义业务活动拨款 514 亿美元。按实际价值计算，自 2022 年以来减少 4%，也是自《2030 年议程》通过以来总支出首次减少。减少的主要原因是分配给人道主义活动的资源减少 5%，同时用于发展活动的支出减少 2%。分配给人道主义援助的资源为 308 亿美元，占总分配额的 60%，发展援助占总支出的其余 39%。自 2015 年以来，分配给发展和人道主义活动的资源按实际价值计算增加 160 亿美元，其中人道主义援助在这一增加额中占绝大部分(86%)，远远超过发展支出较缓慢的增长(见图 15)。

36. 这两种形式的援助占 2023 年联合国总支出 685 亿美元的四分之三，与 2020 年相比增加三个百分点。对联合国全球议程及和平行动的支出各占 2023 年总额的 12%至 13%。

图 15

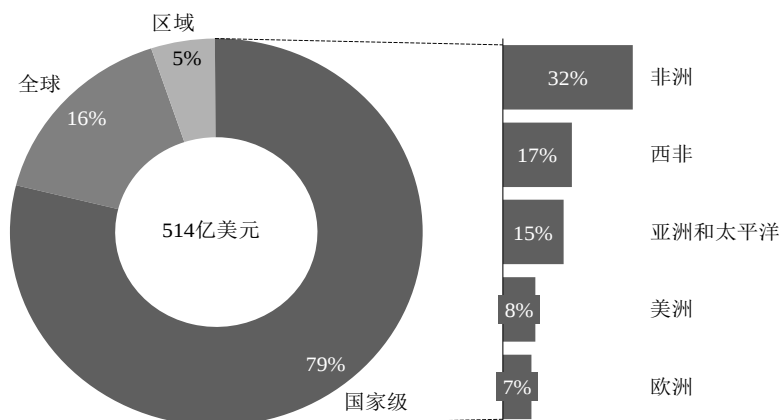
2015-2023 年按活动类型分列的联合国发展系统资源分配情况



资料来源：首协会，2025 年。

37. 2023 年业务活动总支出中有 79%用于国家一级，另有 5%用于区域活动，其余用于资助全球活动，包括全球方案和总部活动以及无法归于具体国家或区域的活动(见图 16)。

图 16
2023 年业务活动支出高层级细目

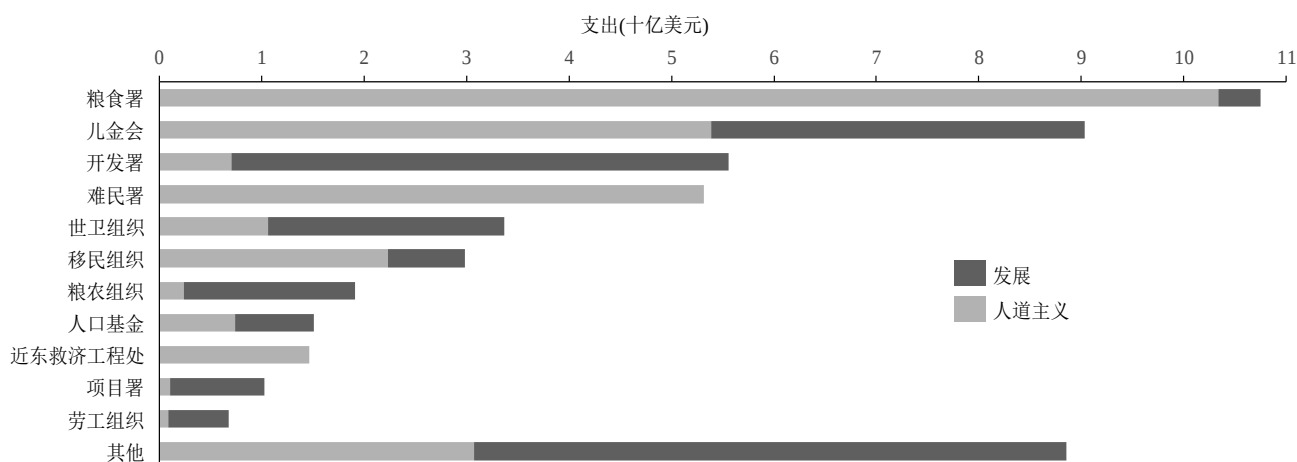


资料来源：首协会，2025 年。

38. 业务活动支出最大的地区是非洲，近 170 亿美元，自 2020 年以来增长 14%，占 2023 年总支出的 32%。2023 年，非洲业务活动总支出的三分之二涉及人道主义活动。这些拨款主要用于冲突/冲突后局势国家或者有人道主义应急计划的国家。索马里、南苏丹、埃塞俄比亚、刚果民主共和国和苏丹是资源分配最多的五个国家，在非洲的总支出中合计占 42%。

39. 图 17 显示 2023 年在联合国发展系统总支出中占最大份额(83%)的联合国发展系统 11 个实体，其中前 5 个实体占总支出的三分之二以上。自 2020 年以来，发展方面业务活动的支出增加 110 亿美元，其中近一半的增长是由于世界粮食计划署和联合国儿童基金会的支出不断增加。

图 17
2023 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：首协会，2025 年。

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；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；儿金会，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。

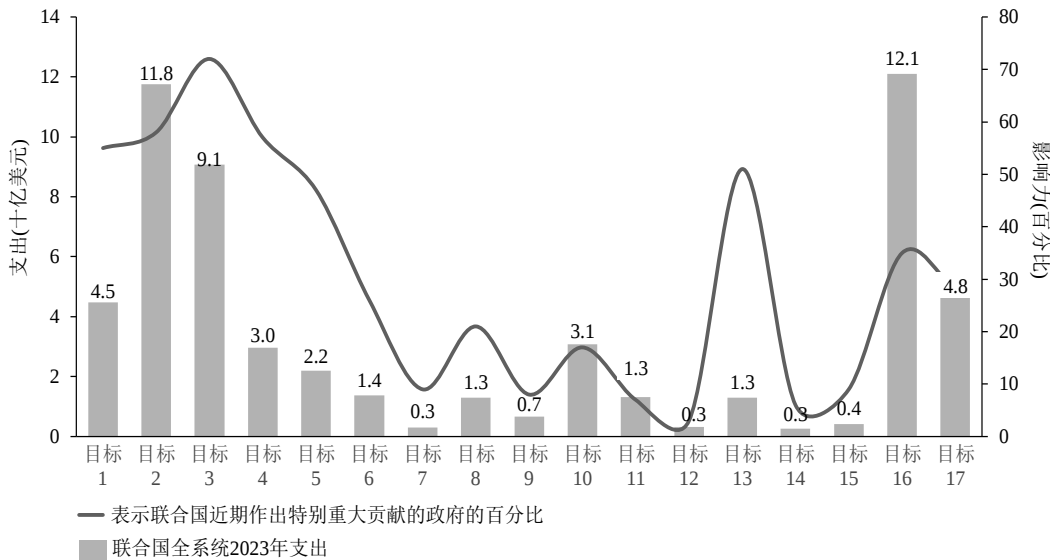
B. 可持续发展目标资源分配

40. 最近，联合国全系统财务报告得到改进，从而可以更深入地了解为支持《2030 年议程》和各项可持续发展目标而分配的资源。2024 年，所有联合国实体连续第二年对照可持续发展目标跟踪各项活动和支出。⁹ 2023 年的最新数字显示，支持目标 2(消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)和目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)的支出最高，每个目标的支出均超过 110 亿美元(见图 18)。在目标 3 下，为与健康有关的活动分配了 90 多亿美元。2022 年至 2023 年期间，支出增幅最大的是关于实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能的目标 5(增长 17%)和关于确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会的目标 4(增长 15%)。与各国政府对关于联合国国家支助的高影响力领域的调查所作答复之间的比较显示，各项目标之间有类似模式。更多政府肯定了联合国对目标 2 和 3 的支持，与对这些目标的高支出相对应。

41. 支出按照可持续发展目标进行标记，以便更好地跟踪促进执行《2030 年议程》的资源分配和投资。支出的多样性反映出加快实现各项目标的行动需要不同资源。一些目标需要大量财政投资，而另一些目标可能需要关键的政策支持和行动，其费用较低，但支助效果显著。

图 18

2023 年按可持续发展目标分列的支出情况



资料来源：首协会，2025 年。

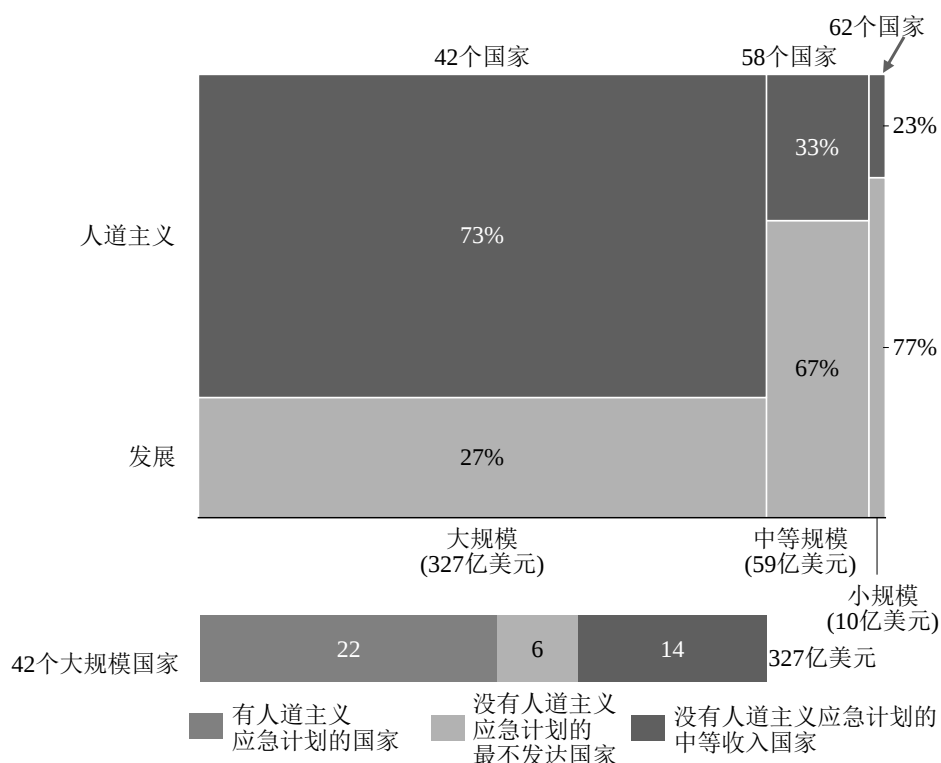
⁹ 2024 年的数据将于 2025 年底公布。

C. 分配给各国的资源

42. 分配给业务活动的资源主要用于那些应对危机和人道主义需求的国家。13个最大的方案国占2023年国家一级所有支出的一半，其中大部分(80%)用于人道主义活动。与2020年相比，在最近加剧的阿富汗(资源增加377%)和乌克兰(资源增加2 445%)冲突中，人道主义资源分配大幅增加，而且2020-2024年期间对索马里、南苏丹、也门和巴勒斯坦国等其他处于紧急状况的国家的资源分配也维持在高水平。

43. 在支出超过2亿美元的42个大规模联合国方案国中，近四分之三(73%)的资源分配给人道主义援助(见图19)。发展援助分别占中等规模(5 000万至2亿美元)和小规模(5 000万美元以下)方案国支出的67%和77%。

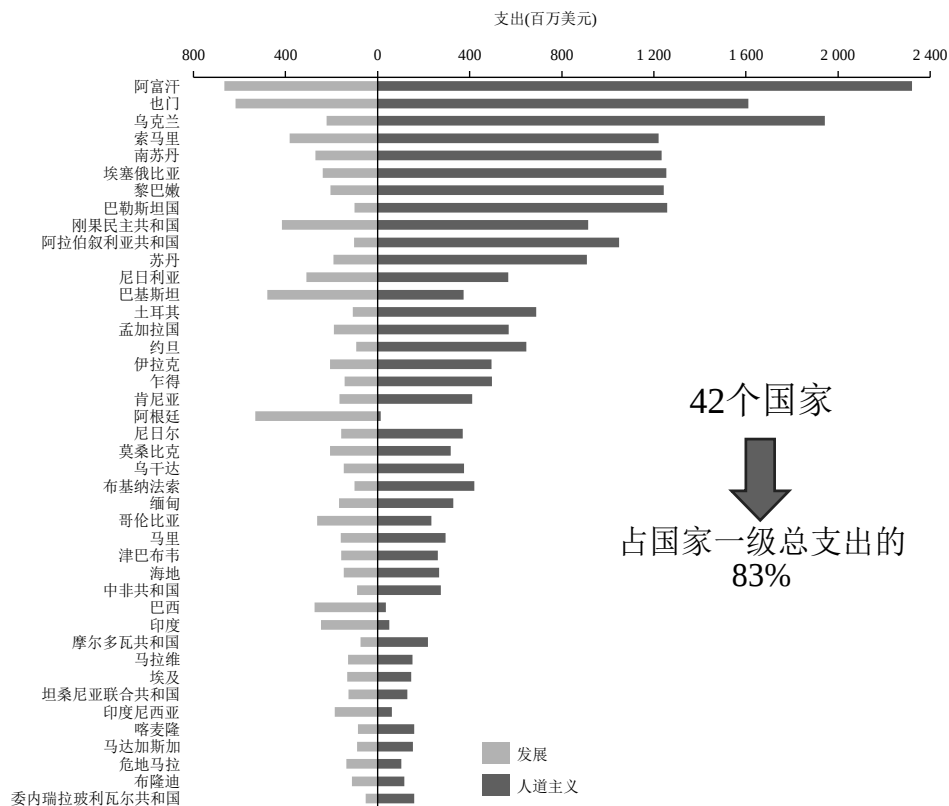
图 19
2023 年各国支出分配情况



资料来源：首协会，2025 年。

44. 总体而言，图 20 显示了共计占发展系统所有支出 83% 的 42 个最大规模方案国。这些国家不仅占有所有国家一级人道主义活动支出的绝大部分(89%)，而且占发展支出总额的大部分(64%)。在这些大规模方案国中，有一半以上(42 个中的 22 个)正面临人道主义紧急状况而且有人道主义应急计划。要有效利用这些资源，就必须在支持国家危机应对的联合国人道主义、发展、和平干预措施之间实现强有力的协调与合作。

图 20
2023 年支出超过 2 亿美元的国家



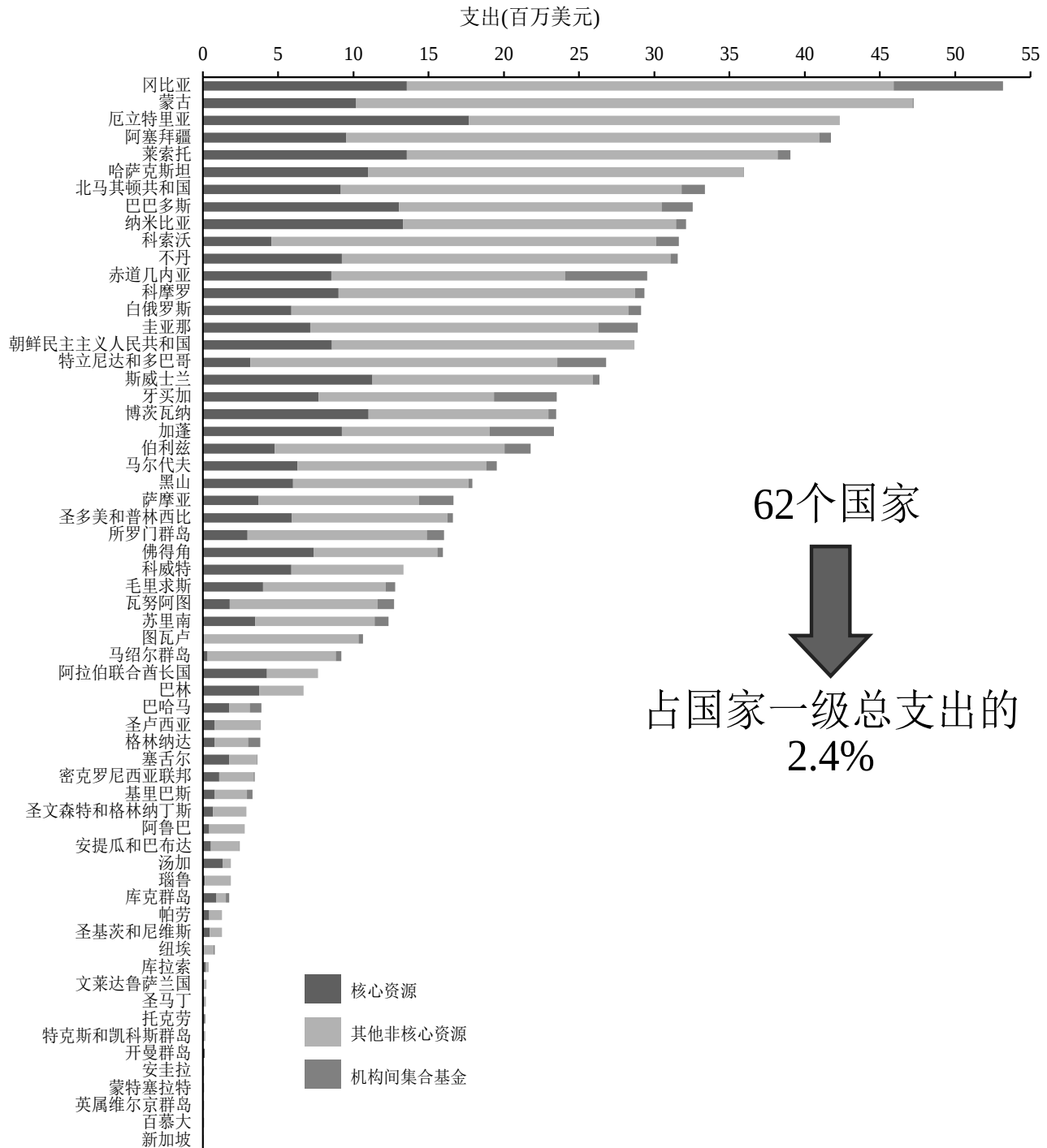
资料来源：首协会，2025 年。

45. 联合国发展系统支出分散的趋势越来越明显。2010 年至 2022 年，用于方案国的资源总额增加了一倍以上，但项目的平均规模降低 6%。¹⁰ 在小规模方案国，资源分散是一个尤为令人关切的问题，原因是分配给这些国家的资源少，而且那里往往有若干联合国实体。联合国年度支出总额低于 5 000 万美元的 62 个国家和地区被归类为小规模方案国，这些国家和地区合计仅占 2023 年发展方面业务活动支出总额的 2.4%。

46. 提高核心资源和来自机构间集合基金的灵活供资的比例，有助于减少集合资源分散的负面影响。图 21 显示用于方案规模最小的 62 个国家和地区(其中大多数是小岛屿发展中国家)的资源类型。2023 年，用于这些国家和地区的资源中有 27%为核心资源，与上一年相比下降 3 个百分点。但这一比例大大高于 13% 的全球平均水平，这对于在资源稀缺状况下尽量减少分散程度发挥重要作用。在分配给这些小规模方案国和地区的资源中，有另外 5%来自机构间集合基金，从而带来更多灵活性和一致性。

¹⁰ 经合组织，《2024 年多边发展融资》。

图 21
按资源类别分列的 2023 年支出低于 5 000 万美元的国家和地区



资料来源：首协会，2025 年。

注：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. 对特殊处境国家的资源分配

47. 特殊处境国家面临具体挑战，需要得到支持，以应对可预见及不可预见的风险。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家是 100 个正在应对独特挑战的脆弱国家。¹¹ 2023 年，226 亿美元，即国家一级联合国发展方面业务活动支出总额的 57% 用于这些国家，这与 2020 年的份额相同(见下表 1)。

按国家组划分的业务活动支出

国家组	国家数目	2023 年支出总额 (10 亿美元)	支出占国家一级 总支出的比例 (百分比)	以实际价值计算的 三年支出趋势 (百分比)	有核心供资的 总发展支出比例 (百分比)	2023 年发展支出 占总支出的比例 (百分比)
最不发达国家	44	20.4	50.3	+20	20.1	30
小岛屿发展中国家	52	1.3	3.3	+32	22.0	67
内陆发展中国家	32	11.5	28.4	+34	21.0	30
非洲	54	16.6	40.8	+14	24.3	33
中等收入国家	108	20.8	51.2	+18	19.4	41
处于复杂紧急状况的国家	24	21.8	53.7	不适用	15.1	24
所有方案国政府	162	39.6	90	+19	19.2	34

资料来源：首协会，2025 年。

注：表内国家组并不相互排斥。不同类别可能包括同一个国家，例如，最不发达国家可能也是内陆发展中国家。

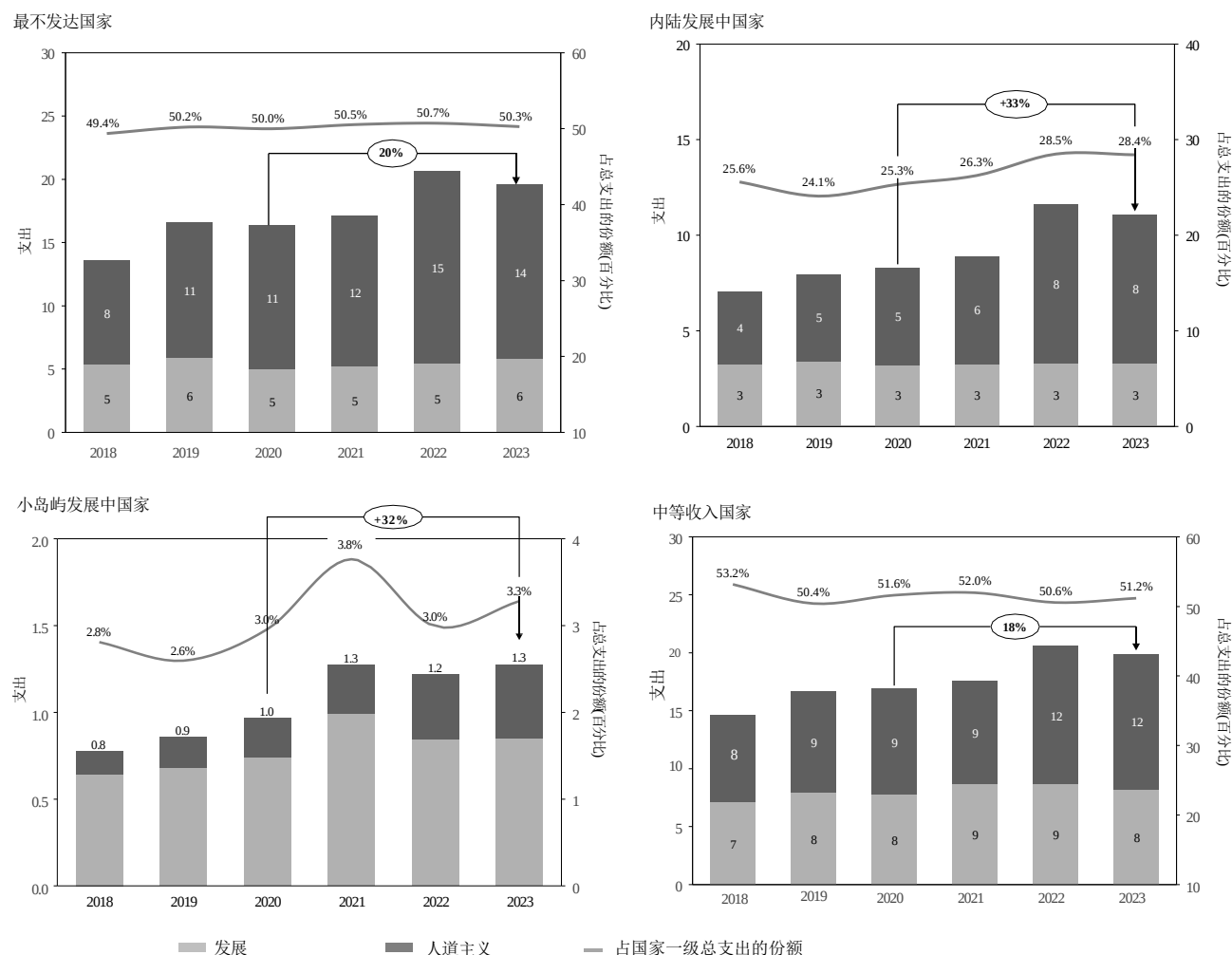
48. 自 2018 年以来，在最不发达国家的支出强劲增长，主要原因是人道主义活动激增，但这一情况在 2023 年发生逆转；这一年的人道主义活动支出下降(减少 9 亿美元)，出现总支出的净下降；减少额因发展活动增加(增加 6 亿美元)而被部分抵消(见图 22)。

¹¹ 应指出某些国家属于其中两个国家组。

图 22

2018-2023 年按国家组分列的资源分配数量和份额百分比

(2022 年十亿不变价美元)



资料来源：首协会，2025 年。

注：总数按类别显示，并不相互排斥。不同类别可能包含同一个国家，例如，最不发达国家可能也是内陆发展中国家。

49. 自 2020 年以来，在内陆发展中国家的业务活动支出增长 34%，是所有国家组中增长最多的。这组国家目前占国家一级支出总额的 28.4%。出现这一增长的原因是人道主义支出增加，自 2020 年以来增长 64%，而发展支出的增长是 10%。

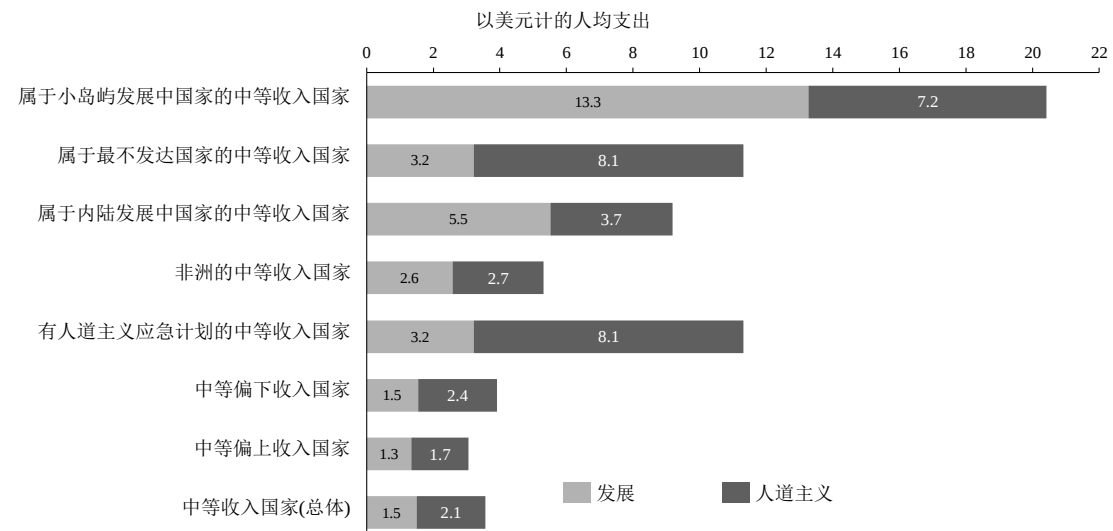
50. 此外，在小岛屿发展中国家的联合国业务活动规模扩大，自 2020 年以来，资金增长 32%。增加的主要原因是人道主义活动的支出增加了一倍。发展援助仍占总资源的三分之二，使小岛屿发展中国家成为发展支出超过人道主义支出的唯一一组国家。2023 年，用于小岛屿发展中国家的发展资源中有 22%是核心资源。在所有国家组中，该比例属于最高之列。

51. 2023 年，在中等收入国家的总支出占国家一级总支出的 51%，按实际价值计算自 2020 年以来增长 18%。该类别包括 108 个国家，其中包括 20 个最不发达国家、20 个内陆发展中国家、27 个小岛屿发展中国家和 10 个有人道主义应急计划的国家，但分组内有重叠。

52. 在中等收入国家的总支出掩盖了支出方面的显著差异，在那些也属于其他国家组的中等收入国家中支出偏高(见图 23)。对于那些未被列入特殊处境或复杂环境国家组或不属于非洲的中等收入国家，人均支出要低得多。

图 23

2023 年中等收入国家的人均支出



资料来源：首协会，2025 年。

四. 供资流的透明度和问责制

53. 资金捐助国政府强调，严格指定用途的供资与成果挂钩，这一点显而易见；与此相比，核心捐款缺乏充足的支出成果透明度，这是此种捐款的一大抑制因素。新的四年度全面政策审查指出，需要加强供资的问责制和透明度，以激励捐助国捐款。通过供资契约，联合国可持续发展集团各实体承诺更明确地展示其对实现可持续发展目标的贡献。

54. 2024 年，52%的联合国国家工作队对照共同指标报告了自己对推进可持续发展目标的贡献，而 2022 年这一比例仅为 15%；2024 年的比例仍远低于预计到 2028 年应提出报告的国家工作队的比例。从更积极的方面来看，91%的联合国国家工作队(高于 2023 年的 74%)为其《合作框架》制定了业务方面的联合工作计划，将活动与各项成果进行比较，UN-Info 平台上也公布了相关信息。

55. 自 2023 年起，所有国家工作队编制的联合国国家工作队年度成果报告成为接受方案国问责的一个关键工具。各国政府确认报告质量得到提高，突出强调了《合作框架》成果与国家发展成果之间的联系。

56. 国家一级的供资框架是另一个透明度工具，其中清晰概述落实《联合国可持续发展合作框架》的供资组合和资源缺口。截至 2024 年底，91%的联合国国家工作队有全面运作的供资框架，并每年予以更新，而两年前该比例是 68%。

57. 在全球一级，联合国全系统向联合国系统行政首长协调理事会(首协会是本报告的主要信息来源)报告供资数据的工作得到改进，从而使利益攸关方能够更清楚地了解各项可持续发展目标和各地地理位置的供资概况，并使其能深入研究按照发展、人道主义、和平以及全球议程相关干预措施分列的数据。其中包括提供全系统的财务数据，这些数据跟踪联合国对性别平等和增强妇女权能的贡献以及对各项可持续发展目标的贡献。2024 年，联合国支出总额的 100%均对照可持续发展目标或具体目标报告，而 2020 年这一比例为 44%。2024 年，还根据关于性别平等标识的最新数据标准提出报告，以促进与经济合作与发展组织和国际援助透明度倡议标准对接的活动级报告。

58. 上述全系统财务信息完善工作是 2022-2025 年“数据立方”战略的一部分。2025 年，财务和预算网将对该战略进行评估，以确定在全系统财务数据的透明度、质量和可用性方面需要继续改进的领域。这将包括探讨更细致地报告专用捐助的备选办法，以便根据新供资契约区分软性专用捐款和其他更严格专用的捐款。

59. 新的四年度全面政策审查敦促各实体继续加强机构间集合筹资机制的透明度和问责制，包括为此继续适用性别平等标识。在上一轮四年度全面政策审查(2021-2024 年)期间，在机构间集合基金的共同管理特征的发展方面取得了重大进展，这是联合国可持续发展集团根据供资契约致力于开展的工作。2023 年，在现有的发展相关机构间集合基金中，77%包括共同质量管理特征，¹² 该比例高于 2020 年的 61%。

60. 费用回收政策以技术性的财务和预算方法为根基，但又具体说明哪部分核心和非核心资源被用于方案和非方案活动，从而增强了机构透明度。2024 年，78%的联合国发展系统实体向其理事机构报告了经核准的费用回收政策和费率，50%的实体列入了通过对非核心供资活动适用的支助费率所回收的实际资源的数额。这些数字与往年一致。

61. 四年度全面政策审查还请相关理事机构审查关于更新和更加统一的费用回收政策的循证提案。2024 年，在对联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)联合费用回收政策的全面审查中，费用回收联合办法被认为在以下方面取得成功，即促进协调统一，创建公平竞争的环境以及鼓励联合国系统内外的合作。因此，四个实体的执行局同意维持联合全面办法，包括共同费用分类和方法。

¹² 共同质量管理特征包括以下方面：有明确战略，包括相关的创新特征，明确的变革理论，坚实的成果管理系统，得到有效秘书处支持的运作良好的治理机构及关于联合国规范和价值观问题的质量保证；风险管理制度和战略；业务效力/报告/能见度/透明度标准；规划和资助符合联合国评价小组规范和标准的全系统联合评价。

五. 结论

62. 2024 年，世界各国领导人在未来峰会上重申了可持续发展目标的核心地位，重申联合国发展系统的关键驱动作用。需要充足的优质资金来实现这一愿景。上述分析特别指出，目前对联合国发展系统的供资，不足以满足各国为加快落实《2030 年议程》的进展而提出的支助要求。优质资金增长不足，可预测性却不断降低，而且高度依赖少数几个会员国。上述所有因素共同发挥作用，阻碍了联合国灵活响应以下呼吁的能力，即扩大工作规模以及增强联合国提供综合政策支助的能力。供资趋势因应对紧急人道主义需求而深受影响。然而，全世界正处于发展紧急状况的边缘，因此需要对发展系统进行投资，以防止更多国家在实现可持续发展目标方面进一步掉队。距离落实《2030 年议程》还有五年，联合国发展系统仍是提供发展解决方案的最佳渠道。
