



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
13 July 2021
Chinese
Original: English

2021 年第二届常会

2021 年 8 月 30 日至 9 月 2 日，纽约

临时议程项目 4

结构性供资对话

关于 2018-2021 年开发署战略计划成果供资的结构性对话

摘要

本报告是根据执行局关于开发署结构性供资对话的决定(包括最近的第 2019/18 和 2020/14 号决定)编写的,执行局在这些决定中请开发署就具体实体对供资契约的承诺提交协调统一的年度报告,并向执行局通报其为减轻全球官方发展援助可能减少的影响所作努力的最新情况。

报告介绍结构性供资对话、资源趋势概要以及迄今为止支持 2018-2021 年开发署战略计划方面进展的最新情况。附件一介绍 2020 年财务状况全面审查,附件二介绍具体实体的供资契约承诺取得的进展。

2020 年,开发署通过其应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的速度和规模展示了其敏捷性,提高了效率比率,增加了对发展方案的经常资源分配,连续第四年实现预算平衡,连续第 16 次获得无保留审计意见,而且仍然是最透明的联合国组织。

鉴于大流行疫情的长期影响,会员国和供资伙伴必须继续通过支持开发署及其战略提议,共同投资于包容性的、更绿色的复苏。对经常资源和灵活资源的捐款对于开发署支持穷人和边缘化人口、消除贫困、灵活应对危机、提供综合社会经济对策、测试创新办法和填补战略计划资金不足领域的重大资源缺口仍然至关重要。

决定要点

执行局不妨:

(a) 欢迎关于 2018-2021 年开发署战略计划成果供资的结构性对话的报告(DP/2021/31)及其附件,包括在具体实体对秘书长供资契约的承诺方面取得的进展;



(b) 注意到充足和可预测的经常资源的重要性，敦促会员国优先向开发署经常资源捐助，使开发署能够实现战略计划的预期成果，恢复已被 COVID-19 大流行疫情侵蚀的发展成果，并保持强有力的内部控制和问责制度；

(c) 回顾供资可预测性的重要性，并敦促会员国在 2021 年和今后各年进行多年期捐助，使开发署能够灵活应对方案国不断变化的需求，降低风险以避免危及其实现 2018-2021 年和 2022-2025 年战略规划成果的能力；

(d) 注意到灵活的专题供资的重要性，这对开发署加快方案编制以实现可持续发展目标至关重要；

(e) 鼓励会员国继续与开发署进行结构性供资对话，讨论从高度专用资源转向经常和灵活资源，并遵守供资契约中相辅相成的承诺。

目录

章次	页次
一. 导言：结构性供资对话	3
二. 联合国供资契约	3
三. 2018-2021 年开发署战略计划的资源支持	6
四. 按供资来源划分的资源	13
五. 战略考量	18
六. 使用联合国系统资产开展工作.....	20
七. 结论	21

附件(可在开发署执行局网站查阅)

附件一. 2020 年财务状况详细年度审查

附件二. 具体实体的供资契约承诺取得的进展

一. 引言：结构性供资对话

1. 本报告介绍 2018-2020 年开发署战略规划成果供资、具体实体的供资契约承诺取得的进展以及 2020 年财务概要的最新情况。开发署在将其结构化供资对话报告与联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的此类报告协调一致方面取得了重大进展，并通过与会员国举行联合非正式会议提高对话的质量。
2. 结构性供资对话使开发署有机会与会员国进行透明和重要的讨论，以改善供资行为，使开发署和联合国发展系统能够实现可持续发展。对话还为开发署提供了空间，使其能够倡导并提出理由，确保获得足够的灵活和可预测的供资，以实现其战略计划和供资契约的目标。
3. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行考验着开发署的业务和对各国的支持以及联合国系统应对危机的能力。开发署能够在 6 天内过渡到数字化工作，并帮助 82 个国家保持远程运作，以提供基本的公共服务。作为社会经济对策的技术牵头机构，开发署领导了联合国全系统的努力，在 97 个国家和 119 个应对计划中制定了 144 项社会经济影响评估，为决策生成关键数据，并确保支助惠及最脆弱群体。
4. 2020 年合作伙伴提供的慷慨财政支持使开发署能够灵活有效地响应各国的需求。经常资源在开发署快速部署资金、采购基本救生服务、确保许多政府的业务连续性和建立继续提供基本服务的数字能力方面发挥了关键作用。
5. 当前的多层面全球挑战——从不平等到气候危机——凸显了发展合作和多边主义的重要性。因此，至关重要，会员国必须继续与联合国发展系统密切合作，以确保可持续的供资和政治支持，并履行供资契约的共同承诺。

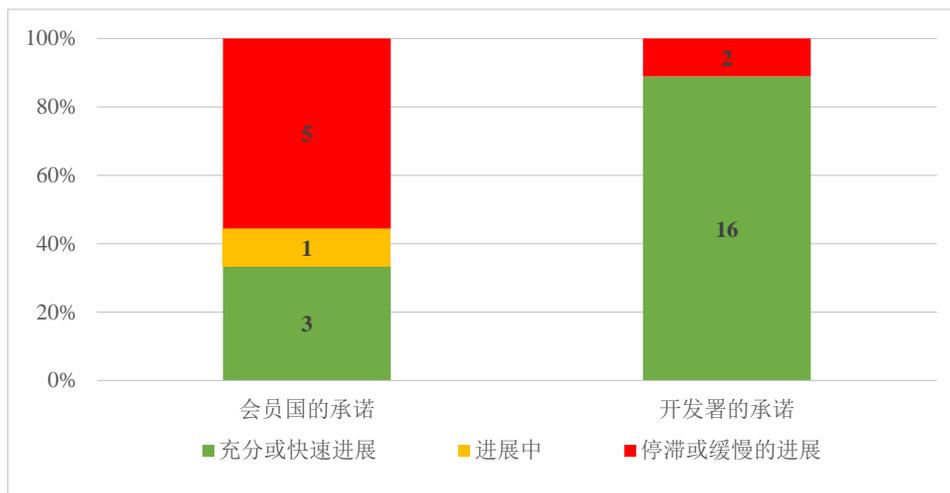
二. 联合国供资契约

6. 供资契约是会员国和联合国系统通过充足和灵活的资源应对全球发展挑战和实现可持续发展目标的共同承诺。对 COVID-19 的应对证明了灵活资源的重要性。现在比以往任何时候都更需要履行供资契约承诺，以确保联合国系统能够应对复杂的发展挑战，同时减少反应时间、交易成本和资源竞争。

跟踪供资契约承诺

7. 2021 年秘书长就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 号决议的执行情况提出的报告(A/76/75)显示情况喜忧参半，50%的会员国承诺和 73%的联合国可持续发展集团承诺取得了一定进展。在各机构追踪和报告的承诺方面，开发署在 2020 年观察到只有 44%的会员国承诺和 89%的开发署承诺取得进展(见图 1)。开发署在具体实体供资契约承诺方面的最新进展详情见附件二。

图一
2020 年供资契约承诺进展情况



使供资符合战略计划的要求

8. 虽然供资契约的一个关键目标是重新平衡经常资源和其他资源，但会员国继续通过指定用途的资源提供大部分资金。虽然开发署欢迎 2020 年经常资源捐款增加 13%，但经常资源仍仅占资源总额的 13%，远低于到 2023 年达到 30% 的供资契约目标。

9. 增加经常资源捐助国的数量仍然是一项挑战。2020 年，只有 49 个会员国向开发署经常资源捐款，低于 2019 年的 52 个。多年期协议形式的可预测供资承诺使开发署能够处理中长期发展成果，降低干预措施的零散性，并扩大其发展援助。2020 年，根据供资契约目标，由多年承诺支持的捐款占经常资源的 50%。

10. 通过机构间集合基金向开发署提供的其他资源所占份额已从 2019 年的 10% 降至 2020 年的 9%。这主要是因为将以国家为基础的人道主义集合基金的管理职能移交给人道主义事务协调厅(人道协调厅)。尽管有了这一变化，但开发署作为联合国参与组织，提高了对机构间集合基金的参与度，来自机构间集合基金的收入自 2019 年以来增加了 77%。

11. 虽然对专题供资窗口的捐款增加 21% 令人鼓舞，但专题供资仅占开发署其他资源总额的 2.6%，没有达到为 2020 年设定的里程碑。开发署将继续优先重视与合作伙伴的合作，增加具有灵活性且尽量不指定用途的专题供资，以期在 2023 年达到 6% 的供资契约目标。开发署还将与合作伙伴合作，通过专题窗口增加对性别平等的资助，因为这是长期以来资金最为不足的特色解决方案，尽管它是所有可持续发展目标的关键推动因素。

12. 主要捐助国宣布大幅削减其官方发展援助预算和对联合国系统的捐款，这是开发署关切的一个重大问题，特别是当前它正在制定下一个战略计划，并被要求为许多国家的 COVID-19 复苏计划做出重大贡献。开发署敦促会员国履行其供资契约承诺，并重申其承诺这样做。

加速取得实地成果

13. 开发署继续与其国家办事处密切合作，以确保供资契约承诺根据具体情况纳入国家一级。内部报告显示，在与其他联合国实体开展联合活动方面取得了更好的成果。2020 年，联合方案占开发署方案支出的 10%，另外 14%专门用于与其他联合国实体联合开展的活动。

14. 鉴于“联合活动”没有一个商定的共同定义，可使联合国系统中的数据具有一致性和可比性，联合国发展协调办公室发起了全系统的努力，以商定一个更系统地涵盖联合活动的定义。虽然 2014 年制定了关于联合方案编制的指导意见，但一个机构间工作组正在全面检查联合国系统处理联合方案编制的方式以及如何促进方案编制和筹资以推进和加快实现可持续发展目标的进展。

15. 开发署在其国家方案文件中逐字采纳了联合国可持续发展合作框架的成果，迄今已有 31 个新的国家方案在实质内容和顺序上与合作框架完全一致。开发署为加强联合国国家工作队为合作框架制定强有力的变革理论的能力作出了贡献。

16. 开发署 2020 年伙伴关系调查显示，140 个国家的 3 100 多个合作伙伴中有 80%将开发署视为重要合作伙伴。开发署充分参与了共同国家分析和合作框架的制定工作，75%的答复者同意开发署倡导联合国在发展问题上的共同立场。71%的合作伙伴重申开发署的整合者作用，认为开发署重视其在为发展挑战提供综合解决办法方面的伙伴关系。

致力于透明度、可见度和问责制

17. 自 2016 年以来，开发署一直被援助透明度指数认定为最透明的联合国组织。开发署在其良好业绩的基础上采取措施，提高其成果和影响的可见度，采用 COVID-19 项目标记，展示收到的资源与开发署综合应对措施的影响之间的联系。

18. 开发署**供资概要**赞扬开发署的所有供资伙伴，特别是那些向经常资源、专题基金和集合基金捐款的伙伴。对于经常(核心)资源的捐款，则通过开发署 #PartnersAtCore 社交媒体账号予以赞扬和感谢。捐助者手册列明来自供资伙伴的所有来源的捐助。通过专题供资窗口年度报告和**在线门户网站**，赞扬专题基金的捐助者。开发署**透明度门户网站**公布了 4 000 多个项目的详细情况，包括那些直接有助于应对 COVID-19 的项目，并附有每个捐助者简介页面的链接。

19. 开发署仍然致力于提高透明度，并已连续 16 年拥有无保留意见的财务报表审计报告。所有外部和内部审计报告都在开发署公共网站上披露。¹

20. 开发署利用其独立和分散的评价职能，支持组织学习、问责制和透明度。根据供资契约承诺，开发署的所有评价计划、报告和管理层答复都可在公共网站上查阅。

¹ <https://www.undp.org/accountability/audit/audit>。

提高效率

21. 为确保最有效地利用委托给开发署的宝贵资源,开发署继续精简其业务运作,整合其业务做法,形成稳健、可行和高效的模式。由于大力提高效率和降低成本,开发署 2018-2020 年比 2014-2017 年增加了约 3.55 亿美元的发展资源,以便对方案进行额外投资,维持对联合国系统资产的支持,为独立监督和保证活动提供资金,并将对驻地协调员系统的费用分摊捐助增加一倍。开发署全球共享服务中心改进了近 500 个国家办事处银行账户和近 64 000 个供应商的管理,并代表国家办事处处理了 26 000 多项交易。

22. 开发署正与业务创新战略成果小组密切合作,推进共同后台办公室的工作,并加强与地点无关的服务提供。通过全球共享服务集群法,正在整合 57 个国家办事处在财务、人力资源和采购方面的流程,这将解决高达 65%的国家一级审计事项。

23. 开发署有望实现 7.3%的四年管理效率目标,即在 2018-2021 年战略计划的时间框架内,实现方案交付增加、相关机构支出减少的目标。

结构性供资对话和供资协议的协调办法

24. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署注意到各自执行局关于进一步提高结构性供资对话质量的要求,协调统一其结构性供资对话报告,商定了增强可比性和改进资源差距分析的方法。

25. 开发署深化了与人口基金、儿基会和妇女署的协作,定期开展联合分析并与会员国举行非正式对话。2019、2020 和 2021 年与这四个机构的执行局举行了联合结构性供资对话。2021 年 5 月,组织了一次联合非正式会议,重申对多边主义的集体承诺,促进对未来供资前景的共识,并确定与当前和未来战略规划相关的挑战和机遇。

三. 2018-2021 年开发署战略计划的资源支持

26. 综合资源计划(DP/2017/39)列出了交付 2018-2021 年战略计划的财政资源。从 2018 年到 2020 年,开发署的捐助达到计划估计数的 99%,收到 153 亿美元,而目标是 154 亿美元。与 2020 年计划捐助估计数相比,实际捐助达到 56 亿美元,超过了 53 亿美元的计划水平。

27. 对于 2021 年 55 亿美元的计划捐助估计数,截至 2020 年 6 月底,已收到 23 亿美元,其中包括 2 亿美元的经常资源、6 亿美元的政府供资和 15 亿美元的双边/多边捐助。

图二
2018-2021 年战略计划的捐助估计数和实际数

(百万美元)



* 以上数字不包括有偿支助事务。

28. 综合资源计划和综合预算估计数(DP/2021/29)列出了交付 2022-2025 年战略计划的财政资源, 将提交执行局 2021 年第二届常会。预计 2022-2025 年捐助方捐款为 216 亿美元, 其中包括 30 亿美元经常资源和 186 亿美元其他资源。

A. 战略计划成果下的各项成果和资源

29. 综合资源计划估计, 2018-2021 年战略计划三项成果下的发展支出总额为 210 亿美元。从 2018 年到 2020 年, 发展支出达到 135 亿美元, 占预计总额的 64%。

30. 开发署支出 56 亿美元用于推动消除一切形式和表现的贫困(成果 1), 帮助 3 500 万人获得有尊严生活所需的基本服务; 支出 41 亿美元用于加快可持续发展的结构转型(成果 2), 使 1 600 万人能够诉诸司法; 支出 29 亿美元, 用于加强抵御冲击和危机的能力(成果 3), 支持 34 个国家预防暴力极端主义; 支出 9 亿美元, 用于支持前一个战略计划的遗留干预措施。

31. 如图三所示, 将 2018-2020 年实际支出 135 亿美元与资源计划估计总额 210 亿美元进行比较, 资源缺口为 75 亿美元。

图三
2018-2020 年方案支出与 2018-2021 年资源计划

(百万美元)



经常和灵活的资源的紧迫性

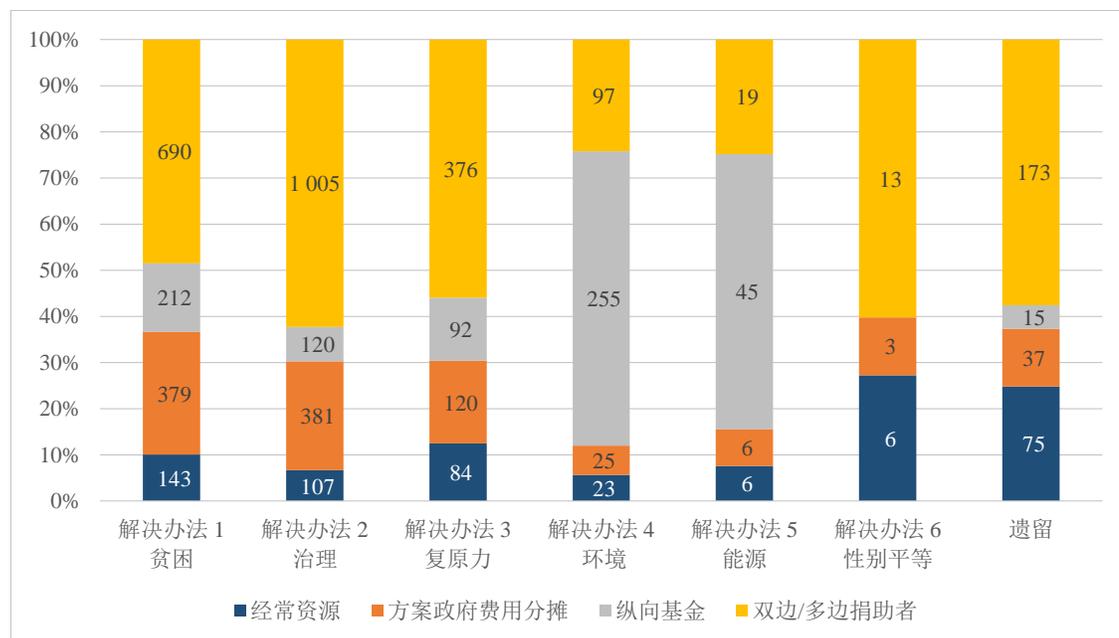
32. 经常资源是开发署在全球、区域和国家各级的业务能力、网络 and 存在的基础。经常资源使开发署能够按需要及时向各国政府提供支助，并与联合国伙伴合作，使实地的集体成果最大化。

33. 作为最灵活的供资方式，经常资源的利用使开发署能够在疫情初期立即对方案国的需求作出反应，并按照秘书长的要求，在联合国对 COVID-19 的社会经济对策中发挥技术领导作用。在开发署为应对 COVID-19 而调集或重新分配的 10 亿美元中，有 1 亿多美元来自经常资源。在资金环境不确定的情况下，由于一些合作伙伴决定削减对经常资源的捐款，包括方案国合作伙伴在内的其他合作伙伴增加投资或作出新投资对开发署实现其战略计划成果至关重要。

34. 经常资源遍布所有特色解决方案中，对于填补战略计划资金不足领域的资金缺口至关重要。

图四
2020 年按特色解决办法和供资渠道列示的方案支出

(百万美元)



35. 2020 年关于贫困的特色解决方案 1 经常资源数额最高，达到 1.43 亿美元，该方案因此受益，使开发署能够作为社会经济应对措施的技术牵头机构，帮助编制社会经济分析和应对计划，并加强对消除贫困和不平等斗争的分析、研究和宣传。

36. 2020 年，关于治理的特色解决方案 2 在开发署发展投资中所占份额最大(16 亿美元)，由经常资源供资 1.07 亿美元，这使开发署能够迅速应对国家和地方电子政务系统的需求，以确保大流行疫情期间基本公共服务的连续性。

37. 开发署从经常资源中向关于复原力的特色解决方案 3 投资 8 400 万美元，帮助 27 个受危机影响国家的 300 万人找到工作或改善生计。

38. 纵向基金主要支持开发署在自然、气候和能源方面的工作；但是，鉴于特色解决办法的跨领域性质，纵向基金也为开发署关于贫困、治理和复原力方案的工作提供资金。然而，指定用途的资金不可替代，也不能转用于供资不足的领域。

39. 关于性别平等的特色解决方案 6 仍然资金不足，经常资源对于填补资金缺口至关重要。

B. 2020 年开发署财务状况

40. 财政稳定性仍然是开发署 2020 年的首要优先事项。包括自愿捐助在内的收入总额为 66 亿美元，比 2019 年增加 18 亿美元(37%)。自愿捐助为 63 亿美元，比 2019 年增加 18 亿美元(40%)。这一增长是由本年度与几个主要捐助方签署的新的多年期协议推动的，这些捐助方包括全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(增加 10 亿美元)、欧洲联盟(增加 4 亿美元)以及德国和瑞典政府(分别增加 1 亿美元)。

41. 包括方案交付在内的费用总额为 51 亿美元，比 2019 年增加 1.27 亿美元(3%)。尽管受到疫情影响，但方案费用(即交付)达到 44 亿美元，比 2019 年增加 6 600 万美元(2%)。这是开发署六年来第二高的交付率。

42. 2020 年的净收入使累积资源余额² 增加了 16 亿美元，将用于支持未来几年的方案交付。2020 年机构预算连续第四年实现全面平衡。

43. 分配给发展方案的经常(核心)资源比例从 2019 年的 66%增加到 69%，而用于机构预算活动的经常资源比例从 34%下降到 31%。分配给机构活动的经常资源低于核定综合预算中计划的 33%。2020 年，花费的每一美元中有 91 美分用于实现发展成果的方案和服务，这一比例与 2019 年持平。

表 1

2019-2020 年开发署财务状况

(百万美元)

	2020	2019	增加/(减少)	变动百分比
收入 ^a	6 618	4 829	1 789	37%
费用 ^a	5 051	4 924	127	3%
净收入	1 567	(95)	1 662	—
资产	14 299	12 485	1 814	15%
负债	3 029	2 790	239	9%
净资产	11 270	9 695	1 575	16%
包含:				
累计结余	10 968	9 409	1 559	17%
准备金 ^b	302	286	16	6%
	11 270	9 695	1 575	16%

^a 收入和费用数额为 2020 年冲销 2.56 亿美元和 2019 年冲销 2.56 亿美元后的数额。

^b 在计算 2020 年业务准备金时，从累计盈余中净转账 1 600 万美元。业务准备金是开发署理事会(现执行局)于 1979 年设立的，目的是通过每年计算的确定公式，为该准备金供资，确保开发署有足够的流动性。

冲销前：收入共计：2020 年 68.74 亿美元；2019 年 50.85 亿美元

费用共计：2020 年 53.07 亿美元；2019 年 51.80 亿美元

² 开发署接收与具体方案或项目挂钩的多年期方案的方案资源。因此，在任何一年，资源都超过支出，这一部分称为累计盈余，主要包括为未来方案交付承诺的资源。

年度捐助³

44. 开发署 2020 年的资金出现增长，反映出合作伙伴对开发署交付成果的能力越来越有信心。2020 年，年度捐款从 2019 年的 48 亿美元增加到 56 亿美元，增幅为 16%。

45. 对经常资源的年度捐款增加了 13%，从 2019 年的 6.16 亿美元增加到 6.96 亿美元，这是一个积极的方向，应该在会员国的支持下继续下去，直到实现供资契约的目标。

46. 多年期承诺为 3.46 亿美元，占经常资源年度捐款总额的 50%。然而，由于指定用途的其他资源日益增加，经常资源占开发署资源总额的比例仍保持在 13%。

47. 对其他资源的年度捐款从 2019 年的 42 亿美元增加到 49 亿美元，增幅为 16%。下文表 2 和图五分别说明了收入细目和年度捐助趋势。

表 2
2020 年开发署收入

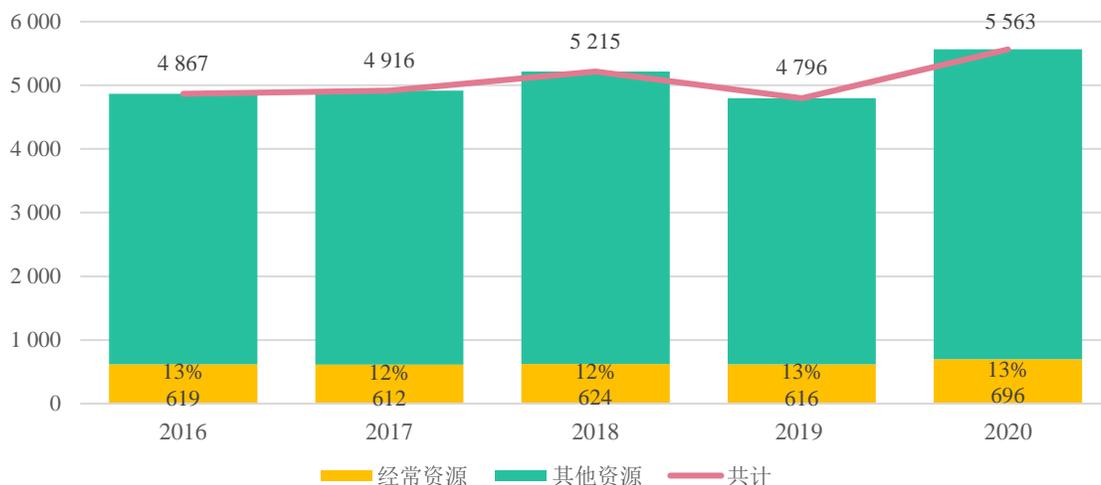
(百万美元)

资源	2020	2019	增加/(减少)	变动百分比
收入				
自愿捐助				
年度捐助	5 563	4 796	767	16%
未来应收捐助流动净额	725	(304)	1 029	—
自愿捐助小计	6 288	4 492	1 796	40%
政府对当地办事处费用的捐助	19	18	1	6%
净捐助国捐助	7	8	(1)	(13%)
中等偏上收入国家的捐助	9	9	—	—
实物捐助	15	15	—	—
资金转账和退还捐助方的款项	(65)	(69)	4	6%
自愿捐助(净额)	6 273	4 473	1 800	40%
投资收入	118	167	(49)	(29%)
其他收入	483	445	38	9%
冲销前收入共计	6 874	5 085	1 789	35%
冲销——开发署内部费用回收	(256)	(256)	—	—
冲销后收入共计	6 618	4 829	1 789	37%

³ 2019 年，开发署完善了其关于《国际公共部门会计准则第 23 号(非交换交易)》收入的会计政策。按照这项政策，开发署签署供资协议时全额记录价值，即使当时大多数捐助协议尚未收到现金。与供资协议相关的任何未收取现金都作为应收账款。根据开发署财务条例和细则，开发署最多只能支出已收到的现金数额；因此，本文件在适用情况下列示“年度捐助”是为了与过去的捐助确认收入政策(即报告年度收到的现金，加上报告年度的到期应收款)保持一致。

图五
2016-2020 年对开发署的年度捐助

(百万美元)

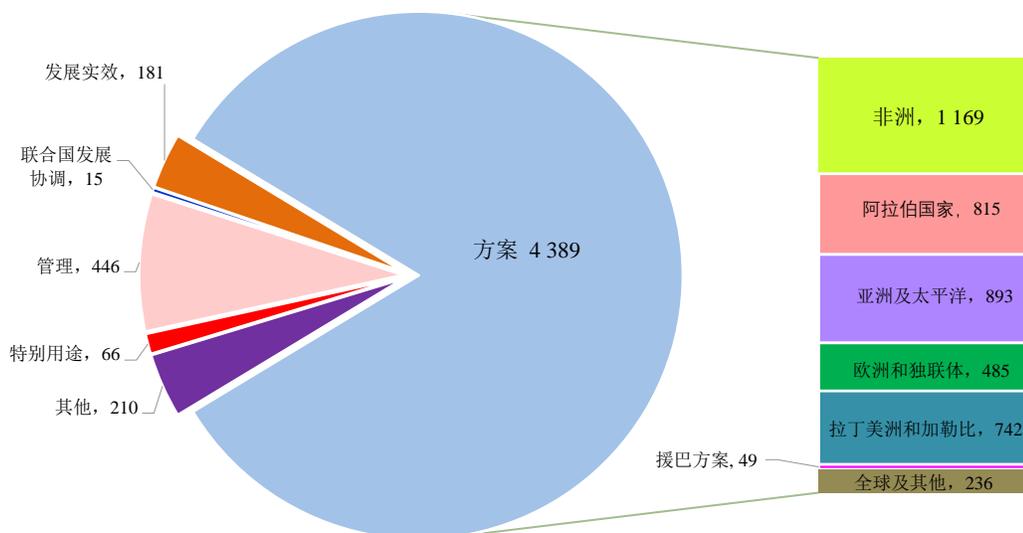


费用

48. 在 2020 年 51 亿美元的费用总额中，44 亿美元或 87%用于方案活动。在开发署最大的 10 个方案中，7 个⁴ 设在脆弱或危机环境中，占方案交付总数的 36%。图六按费用分类和区域对支出总额进行了细分。

图六
2020 年按费用分类列示的费用总额和按开发署区域列示的方案费用

(百万美元)



独联体：独立国家联合体；援巴方案：援助巴勒斯坦人民方案。

⁴ 根据经济合作与发展组织发布的“2020 年脆弱国家”进行分类。

财务状况

49. 登记的资产共计 143 亿美元，比 2019 年增长 15%。开发署的资产主要包括为已知负债提供资金的投资和应收捐款。全部细目载于附件一图六。

50. 48 亿美元的应收捐款包括捐助方按照已签协议的付款时间表承诺在以后各年提供的 47 亿美元。这一数额列入方案在以后各年交付，其中包括 1.93 亿美元的经常资源应收款和 45 亿美元的其他资源应收款。

51. 负债共计 30 亿美元，与 2019 年的 28 亿美元相比增加 2.39 亿美元，增幅为 9%。这一变化主要是由于多伙伴信托基金办公室的应付款和雇员福利分别增加了 1.57 亿美元和 1.49 亿美元。全部细目载于附件一图七。

累计盈余

52. 截至 2020 年 12 月 31 日，除准备金外，累计盈余增加 17%，增至 110 亿美元(2019 年：94 亿美元)。由于确认收入政策发生变化，累计盈余包含 49 亿美元的应收账款和 9 亿美元的离职后健康保险负债投资。根据开发署财务条例和细则，该组织不得花费上述 58 亿美元。

53. 依照执行局第 1999/9 号决定，经常资源的稳健流动性水平应相当于三到六个月的支出。开发署将年末的流动性头寸保持在 7.21 个月周转金的水平(2019 年：6.61 个月)。

54. 对开发署 2020 年财务状况全面、详细的审查见附件一。

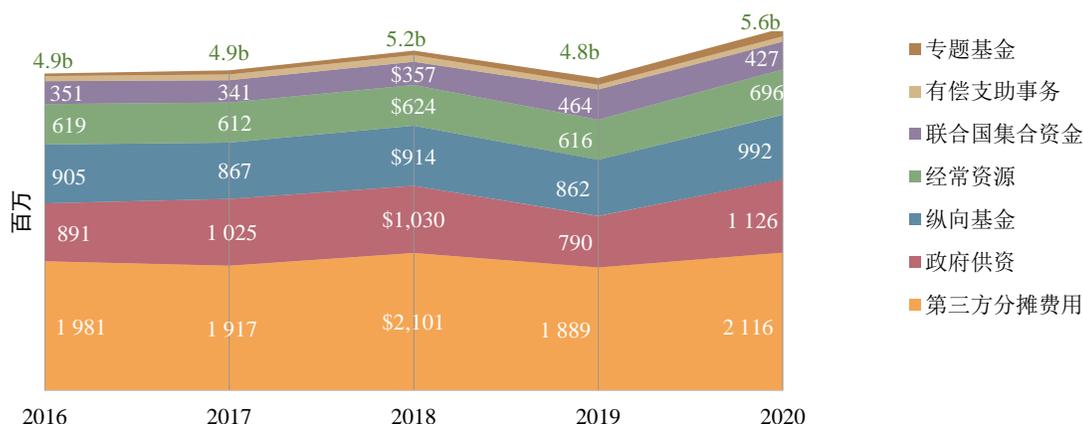
四. 按供资来源划分的资源

55. 2020 年，对开发署的年度捐助总额和其他资源捐助增加了 16%，经常资源和政府供资捐助分别增加了 13%和 43%。虽然专题资助增加了 21%，但其份额仍保持在 2%，专用资源继续占捐助总额的 85%，经常资源保持在 13%。

图七

2016-2020 年按供资渠道列示的捐助

(百万美元)



A. 经常资源

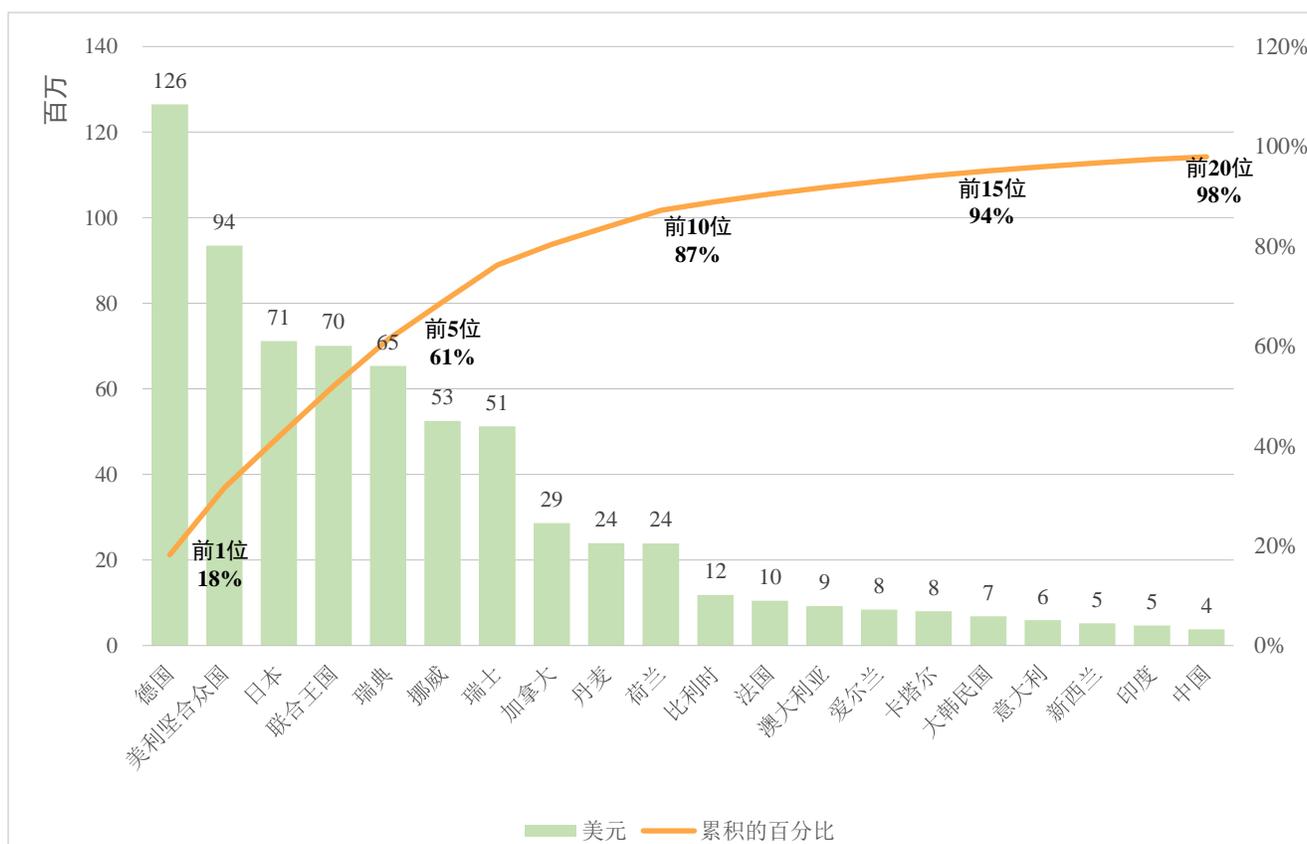
56. 2020年，开发署收到的年度经常资源捐助达6.96亿美元，比2019年收到的6.16亿美元增加13%，表明其供资伙伴继续提供强有力的支持。开发署赞赏捷克共和国、丹麦、芬兰、德国、以色列、日本和美国政府在2020年增加对经常资源的捐款。

57. 签订了多年期经常资源协议的会员国从2018年的6个增加到2020年的11个(澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、荷兰、挪威、卡塔尔、瑞典、瑞士、土耳其和联合王国)，占经常资源捐款总额的50%。

58. 2020年，来自经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)成员以外的国家的经常资源捐助仍为2400万美元，其中最大的捐助来自卡塔尔(800万美元)、印度(470万美元)、中国(380万美元)、沙特阿拉伯(200万美元)、土耳其(180万美元)和俄罗斯联邦(110万美元)的政府。开发署鼓励更多的非发援会国家和方案国向经常资源捐助，以扩大供资基础并缩小实现供资契约承诺的差距。开发署最大的20个捐助国继续占经常资源捐助总额的98%。

图八

2020年经常资源捐助国的前20位



59. 提前支付有助于有效的规划，降低与货币波动有关的风险。截至 2021 年 6 月底，开发署已收到 2.45 亿美元的经常资源，比截至 2020 年 5 月底收到的数额减少 30%。开发署继续鼓励合作伙伴尽可能提前或在多年计划期开始时缴纳捐款。

60. 开发署欢迎澳大利亚、比利时、丹麦、荷兰、挪威、瑞典和土耳其政府为 2021 年作出的多年期承诺。

B. 专题基金

61. 开发署的资助窗口是一个集合供资机制，供合作伙伴就下列四个主题为可持续发展目标提供专题支持：贫困和不平等；治理、建设和平、危机和复原力；自然、气候和能源；性别平等。它们使合作伙伴和开发署能够共同履行关于具体实体集合资金的供资契约承诺，同时为实现这些目标提供捐助。

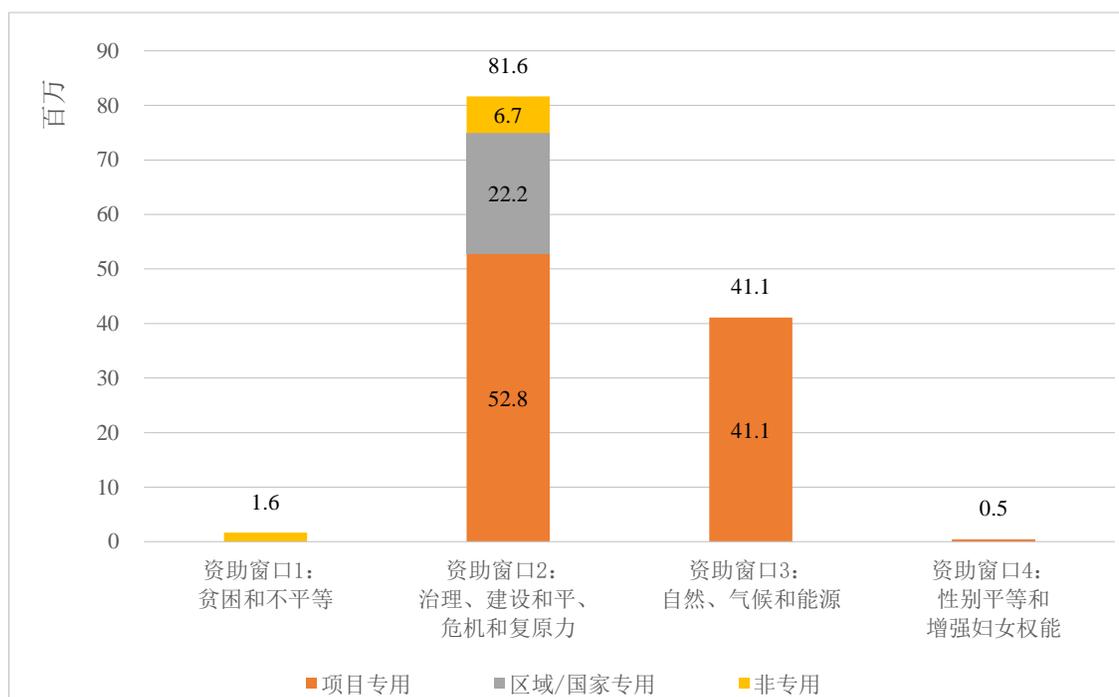
62. 多亏了德国、丹麦、瑞典、荷兰、瑞士、卢森堡、联合王国和大韩民国政府，⁵ 2020 年对资助窗口的捐款从 2019 年的 1.03 亿美元增加到 1.25 亿美元，增加了 21%，表明对这一供资渠道的支持继续增加。总额的 65% 用于治理、建设和平、危机和复原力；33% 用于自然、气候和能源领域。

63. 然而，在收到的资金总额中，75% 专门用于全球项目，18% 用于区域/国家，只剩 7% 可提供投资于优先活动所需的灵活性。开发署将深化与资助窗口捐助方和咨询小组成员的接触，鼓励专题资助从专用资金转向供资契约所要求的更灵活的资金。

图九

2020 年对资助窗口的捐助

(百万美元)



⁵ 按捐款数额排列。

C. 联合国集合基金

64. 2020年，开发署作为一个联合国参与组织，加大了对机构间集合基金的参与度，从集合基金获得的收入增加了77%。前几年，很大一部分集合资金是通过开发署作为人道主义资金管理机构提供的。这一职能在2020年转移到人道协调厅，导致2020年收到的集合资金从2019年的4.77亿美元下降到4.38亿美元。阿富汗法律和秩序信托基金、建设和平基金和聚光灯倡议是开发署在2020年实施的最重要的多伙伴信托基金。

65. 开发署期待2021年及以后集合资金继续增加，因为考虑到了下列因素：有利于集合资金的积极政策环境和对多利益攸关方伙伴关系的需求；开发署能发挥领导作用的政策领域，如应对COVID-19的社会经济对策；开发署作为多伙伴信托基金办公室主办方，在集合资金方面有长期专门知识。

D. 政府供资

66. 政府供资对开发署支持国家优先事项的工作仍然至关重要。这是一种自愿供资机制，方案国政府通过该机制将其国内资源或国际金融机构提供的贷款委托给开发署，以协助在其各自国家落实发展举措。

67. 2020年，方案国政府以政府供资的方式捐款11亿美元，比2019年增长43%，在过去四年中第三次超过10亿美元大关。这意味着开发署资源基础的五分之一以上是由方案国投资的，其中最大的10个捐助方是多米尼加共和国、阿根廷、乌克兰、埃及、洪都拉斯、哥伦比亚、喀麦隆、沙特阿拉伯、巴西和多米尼克政府。拉丁美洲和加勒比区域方案国的捐款占政府供资总额的62%，其次是阿拉伯国家区域(13%)、欧洲和独立国家联合体(独联体)(12%)、非洲(8%)以及亚洲及太平洋(5%)。

68. 在当地费用分摊协议框架内，2020年由国际金融机构贷款资助的政府捐款为1.05亿美元，比2019年的3200万美元增加226%，其中包括来自世界银行的4100万美元和来自中美洲经济一体化银行的2300万美元。

E. 纵向基金

69. 开发署继续与纵向基金合作，设计和实施解决复杂的自然、气候、能源和健康问题的方案。开发署利用与全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的伙伴关系，向107个国家提供了价值2亿美元的防护设备、医疗设备和诊断工具，并组织近280000名保健工作者进行疫情快速应对培训。2020年，开发署签署了21项新赠款，总额达9.4亿美元，全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金是主要接收机构。

70. 2020年，开发署从纵向基金收到9.88亿美元，比2019年的8.59亿美元增加了15%，最大捐助来自全球环境基金(3.7亿美元)、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(3.23亿美元)和绿色气候基金(2.36亿美元)。随着气候变化成为全球紧急情况，开发署处于有利地位，可以继续与纵向基金合作，通过开发署气候承诺支持各国实现与气候有关的可持续发展目标具体目标。

71. 为保持优良业绩，开发署继续加强其内部监督控制系统和职能分离；完善政策和质量保证程序；建立鼓励创新、同时主动管控风险的风险管理体系。

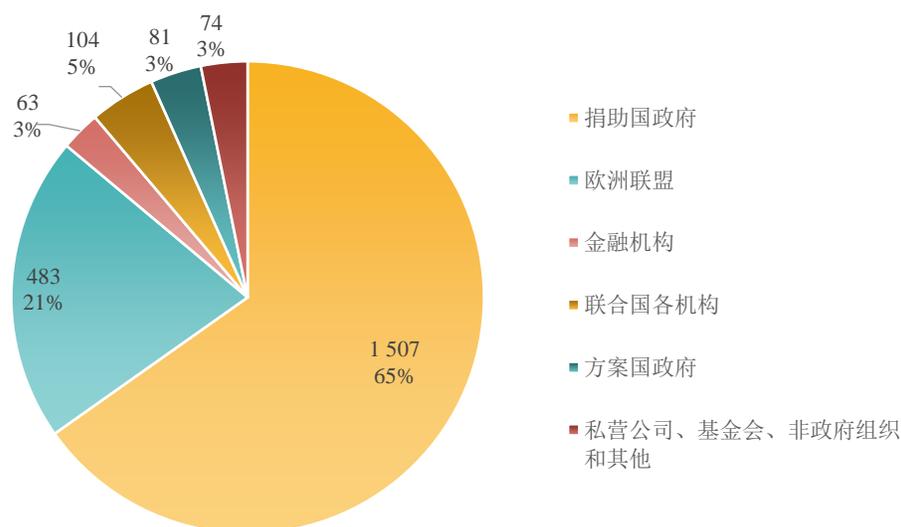
F. 第三方分摊费用

72. 第三方分摊费用继续占开发署专用资源的最大份额。2020 年，开发署收到 23 亿美元的第三方分摊费用，比 2019 年增加 13%，占捐助总额的 42%。

图十

2020 年按合作伙伴类型划分的第三方分摊费用

(百万美元)



73. 作为强大的伙伴关系的证明，2020 年，欧洲联盟是开发署的第二大捐助方，共捐款 4.83 亿美元，其中包括为应对 COVID-19 而提供的 1.54 亿美元新资金。2020 年，这些资金的最大受援方是欧洲和独联体、阿拉伯国家区域和非洲的国家。2020 年，开发署还与欧洲联盟签署了创纪录的 72 项新协议，价值 6.41 亿欧元。

74. 开发署通过第三方费用分摊收到应对 COVID-19 疫情的大部分新资金。日本政府是最早也是最大的捐助方之一，支持开发署应对 COVID-19 疫情，捐款 6 400 万美元，惠及 20 个国家办事处和开发署数字战略。

75. 开发署继续加强与国际金融机构的协作。2020 年，国际金融机构向开发署捐款 2.94 亿美元，比 2019 年增加 1%，其中 6 300 万美元是直接赠款；1.26 亿美元来自德国的开发银行复兴信贷银行(反映在德国政府给开发署的捐款中)；1.05 亿美元是用于支持落实政府贷款的间接捐款。开发署与国际金融机构密切合作，编制社会经济影响评估和应对计划。

G. 可持续发展目标筹资变革

76. 开发署认识到，可持续发展目标筹资需要在全全球金融体系内进行重大变革，并改变公共和私营行为体在经济、社会和环境领域的互动方式。开发署正通过其可持续发展目标金融部门中心，采用新的和创新的筹资机制，扩大其支持在国家一级加速实施各项可持续发展目标的雄心。在这方面，可持续和扩大的可持续发展目标筹资至关重要。

77. 开发署可持续发展目标筹资提议以几个旨在推动各国公共和私人财政系统性变革的关键领域中的引领性思想为基础。综合性国家筹资框架就是这样一条服务线，目的是帮助政策制定者掌握可持续发展筹资的格局，并制定一项战略，最有效地利用投资来实现国家发展优先事项。70 个国家已经承诺实施各自的筹资框架。

78. 开发署协助推进对可持续发展目标的投资。例如，中国金砖国家新开发银行是首家在债务资本市场使用开发署可持续发展目标影响力标准和可持续发展目标金融分类的发行人，并在中国银行间债券市场成功发行了 50 亿元新的三年期固定利率债券。⁶ 2020 年，经合组织和开发署的联合倡议——税务监察员无国界跨越了一个里程碑，帮助发展中国家筹集了超过 10 亿美元的额外税收。可持续发展目标投资者地图这一开发署开发的工具在 15 个国家确定了 200 多个投资机会。开发署将通过深化与联合国机构、国际金融机构、私营部门和其他发展伙伴的伙伴关系，加快推进可持续发展目标筹资议程。

五. 战略考量

COVID-19 对发展筹资的影响

79. COVID-19 大流行使世界经历了自 1990 年以来人类发展的首次逆转。大流行疫情加剧了不平等，特别是影响到最脆弱的收入群体和人口群体。开发署估计，由于疫情的严重长期影响，到 2030 年可能会再有 2.07 亿人陷入极端贫困。⁷

80. 尽管国际社会做出应对，向其经济注入必要的刺激，但发展中国家的支出仅占全球总支出的 1%。尽管官方发展援助比 2019 年增加了 3.5%，达到 1 610 亿美元的历史最高水平，⁸ 但发展筹资的未来越来越不确定。

81. 捐助方的财政捐助越来越多地在双边基础上、以贷款的形式提供；2010 至 2019 年期间，贷款占官方发展援助总额的比例从 20% 上升到 26%，而赠款从 72% 下降到 61%。发援会捐助方的双边贷款同期增长 50%，2019 年达到 195 亿美元的峰值。⁹ 2010 年至 2019 年期间，人道主义援助资金的增长超过了发展援助资金的增长。¹⁰

⁶ https://www.ndb.int/press_release/ndb-issues-rmb-5-billion-sustainable-development-goals-bond/。

⁷ <https://sdgintegration.undp.org/accelerating-development-progress-during-covid-19>。

^{8,9,10} <https://www.oecd.org/development/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm>。

82. 新兴市场和发展中市场的经济放缓和不断增加的债务压力也影响了发展筹资的其他来源，即国内资源调动、外国直接投资、汇款等。这可能会大大减少通过政府供资获得资金的机会，而政府供资是开发署的一个重要资金来源。

COVID-19 之后发展合作的再思考

83. 大流行疫情暴露了全球合作的脆弱状态，各国政府未能协调一个有效的国际联盟，以制定一项抗击病毒的全球计划。然而，它也为国际社会提供了一个机会，以重申其对多边主义的承诺并确认多边主义的重要性。为此，开发署正在进行根本性转变，通过创新的筹资和伙伴关系战略，在拥挤的发展空间中提升其相关性和领导力。

84. 在大流行疫情暴发后不久，开发署与主要供资伙伴进行了接触，通过谈判调整资金用途和重新规划资金，并安排早日支付捐款以稳定局势。根据以往利用灵活资源应对埃博拉病毒病、艾滋病毒和严重急性呼吸综合征等流行病的经验，开发署能够在实地迅速启动 COVID-19 应对行动，并争取额外资源。

85. 开发署的 COVID-19 应对工作表明，充足的经常资源在向有需要的国家迅速部署救生物资和服务、支持各国政府制定社会经济评估和应对计划方面发挥了关键作用。根据供资契约，开发署将与联合国其他机构一道，继续大力争取经常资源，展示它们在应对危机局势中发挥的不可或缺的作用，并提高提供经常和灵活资源的合作伙伴的知名度。考虑到不确定和动荡的全球经济前景以及普遍存在的供资困难现实，为联合国发展系统探索新的、可持续的供资机制的必要性怎么强调都不为过。

平衡 2022-2025 年战略计划的宏大目标和务实精神

86. 开发署正在认真评估 COVID-19 疫情对其当前和未来供资的影响，特别是考虑到主要捐助方宣布的削减。虽然 2020 年的供资状况好于预期，但 2021 年及以后的前景仍不确定。2022-2025 年战略规划以及综合资源计划和综合预算将受到不确定供资状况的影响。在此背景下，开发署将采取雄心勃勃但审慎、基于情报和了解风险的预算方案，同时追求进一步提高效率和扩大影响的措施。在联合国改革取得的进展基础上，开发署将与联合国各机构合作，推进联合办法，创造更多资源和规模经济。

87. 为了吸引更高质量的资金，并使通过专题资助和集合资金筹集的捐款翻番，开发署将与合作伙伴合作，在执行方案和资源调动方面开始从项目办法转向组合驱动型办法。开发署将提升其思想领导力和倡导力，并与具有共同优先事项的合作伙伴共同创建“战略专题组合”，以吸引灵活的专题捐款。

88. 私营部门的兴趣日益浓厚，面向可持续发展目标的金融投资大幅增长，以及数字平台和创新金融机制的扩大，为开发署提供了新的伙伴关系机会。在 COVID-19 危机的推动下，数字和技术的进步正在重塑人们和政府与虚拟平台上的互动方式。尽管需要进一步加强数字空间的透明度和问责制，但数字化可以将个人、企业和政府聚集在一起，以实现系统层面的变革。因此，开发署已将发展筹资和数字化

确定为转型变革的关键推动因素，并将投资于这些领域的关键能力和系统，以扩大发展影响力。

六. 使用联合国系统资产开展工作

89. 下节详述开发署通过其在国家、区域和全球各级的业务政策和系统基础设施的支持，与更广泛的联合国系统实体合作的具体领域。

90. 开发署与这些领域有关的费用列入开发署财务报表的多个领域，包括下列费用分类类别：发展协调活动(1 500 万美元)；特殊目的活动(6 600 万美元)；其他活动(2.1 亿美元)。开发署还支持其他机构的财务活动，包括开发署与联合国各实体的共同事务和服务结算账户。相关的详情载于附件一。

联合国志愿人员

91. 2020 年，财务价值总额达 2.374 亿美元，比 2019 年的 2.213 亿美元增加 1 610 万美元。

92. 2020 年，会员国通过开发署向联合国志愿人员方案(志愿人员方案)提供了 860 万美元的经常资源，这一数额与志愿人员方案 2018-2021 年战略框架的年均数额一致。

93. 志愿人员方案继续依靠特别志愿人员基金推动志愿服务研究和宣传、快速反应和创新解决方案。2020 年，对该基金的捐款来自 11 个捐助国政府：孟加拉国、中国、捷克共和国、法国、德国、印度、爱尔兰、瑞典、瑞士、泰国和土耳其。捐款总额为 620 万美元，其中包括利息。超过 90%的捐款来自最大的 4 个捐助国，即德国、瑞典、瑞士和法国，这表明需要进一步使特别志愿人员基金捐助方群体多样化。

94. 2020 年，对志愿人员全额供资方案的捐款达 1 990 万美元。

联合国南南合作办公室

95. 联合国南南合作办公室通过开发署机构预算拨款 230 万美元(2019 年：230 万美元)和经常资源拨款 370 万美元(2019 年：340 万美元)来执行其战略框架。

96. 此外，该办公室通过其四个信托基金收到合作伙伴 3 090 万美元的捐款：印度-联合国发展伙伴关系基金 2 240 万美元；联合国南南合作基金 420 万美元；印巴南减缓贫困和饥饿机制 400 万美元；佩雷斯-格雷罗南南合作信托基金 30 万美元。

97. 尽管疫情造成了具有挑战性的全球金融形势，但对该办公室的其他资源捐款仍创历史新高，部分原因是联合国南南合作基金和印度-联合国发展伙伴关系基金努力响应伙伴国支持应对 COVID-19 疫情的请求。

开发署的行政代理职能

98. 开发署通过发挥两方面的作用支持联合方案编制工作，一是基金设计和代表联合国系统管理联合方案和多伙伴信托基金，二是以联合国参与组织的身份实施方案。2020年，多伙伴信托基金代表联合国系统收到的捐助增加了21%，增至15亿美元(2019年：13亿美元)。捐助增加的原因是，联合国集合供资的政策环境积极有利，并且一系列广泛的全球基金和国家一级基金有强劲表现，其中包括建设和平基金、阿富汗法律和秩序信托基金、索马里多伙伴信托基金、聚光灯倡议、可持续发展目标联合基金、2019冠状病毒病应对和恢复基金、中部非洲森林倡议和正在进行的人道主义项目组合。多伙伴信托基金办公室作为所有参与组织的行政代理机构，转交的资金净值为14亿美元(2019年：12亿美元)。

对联合国各组织的支助

99. 2020年，开发署继续发挥联合国系统业务骨干的作用，为170多个国家的约118个联合国机构和其他机构提供了25.1亿美元的金融交易支持。开发署为至少126个国家的其他机构提供共同房地，使之有机会利用包括旅行管理在内的共同服务。

联合国发展协调活动

100. 开发署继续根据大会第72/279号决议支持重新定位联合国发展系统。2020年，开发署通过联合国发展系统各实体之间的费用分摊安排，向联合国可持续发展集团提供年度捐助1030万美元(2019年：1030万美元)。开发署收取并向联合国秘书处转交了460万美元，作为对严格指定用途的其他资源捐助所征收的1%税款的一部分。

联合国授权的安保费用

101. 2020年，开发署支出安保费用2760万美元(2019年：3020万美元)，其中1800万美元(2019年：2120万美元)涉及开发署在联合国外勤安保协调方案中的份额；960万美元(2019年：900万美元)用于安保咨询服务和投资，以确保遵守最低运作安保标准，以及在应对COVID-19大流行期间的工作人员安全和关照义务措施。

七. 结论

102. 开发署感谢所有供资伙伴将其资源委托给开发署，使开发署能够兑现其承诺。虽然开发署重视所有类型的资金，但经常资源对于灵活应对危机局势从而在实地交付成果仍然最为重要，开发署对COVID-19大流行疫情的应对就是一个例证。

103. 在各国继续抗击大流行疫情过程中，由于疫苗分发不平等和新变种的传播，复苏之路并不确定。随着来自合作伙伴的资金出现实际和潜在的削减，开发署促请其合作伙伴：避免削减官方发展援助，避免让官方发展援助偏离全球人类发展；

优先考虑经常资源；作出多年期承诺并及早及时支付，使开发署能够继续对各国的需求作出迅速反应；为实现《2030 年可持续发展议程》提供综合发展解决办法。

104. 经常资源的减少将对开发署以下方面的能力产生负面影响：实现其战略计划的成果；根据新出现的优先事项调整资源；制定综合应对措施；最大限度地减少方案领域之间的不平衡；维持质量保证和透明度标准；支持独立监督、联合国全系统资产和联合国发展系统。

105. 开发署继续监测 COVID-19 对当前和未来供资的影响，更新其敏感性和情景规划工具，并为下一个战略规划维持雄心勃勃又切合实际的财务前景。

106. 开发署将继续通过结构性供资对话与执行局互动，在从高度指定用途的资源转向经常资源或有灵活性的其他资源方面取得进展，讨论在实现供资契约相互承诺方面取得的进展，并与姐妹机构一道，进一步构建结构性对话的方法，以支持秘书长的改革努力。

107. 开发署回顾供资契约的承诺，敦促各会员国：(a) 按照各自的能力增加或提供自愿捐款；(b) 以持续和可预测的方式提供多年期捐款；(c) 将捐款从高度专用的资源转向专用程度较低的灵活资源；(d) 倡导会员国优先考虑及时和可预测地向开发署经常资源捐款，以使开发署能够实现战略计划的预期成果，并领导协调一致的联合国发展系统落实《2030 年议程》。开发署自身将投入资源以履行其具体实体供资契约承诺，定期监测各级进展，并通过结构性供资对话与会员国交流进展情况。