



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
31 March 2022
Chinese
Original: English

2022 年年度会议

2022 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 8

评价

管理层对“为恢复筹资：对开发署应对 COVID-19 大流行和可持续发展目标筹资的形成性评价”的回应

一. 引言

1. 2021 年 8 月至 12 月，开发署独立评价办公室对 2020 年 3 月至 2021 年 6 月开发署应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行和可持续发展目标筹资情况进行了形成性评价。鉴于现有的金融和财政限制和需要，评价探讨了开发署能够并将继续支持各国政府实现可持续发展目标的水平。这次评价是对该办公室工作计划的新补充，是为了应对全球 COVID-19 大流行和开发署对备灾、应对和恢复的支持。

2. 评价的设计是形成性的，现在评估开发署应对这一疫情的优势和弱点还为时过早，疫情引发的危机仍在展开。评价旨在提供证据，为成功执行《开发署 2022-2025 年战略计划》所需的调整提供参考。评价包括三个关键组成部分：(a) 评估疫情前为可持续发展目标筹资的政策支持；(b) 评估与疫情有关的金融和财政政策咨询和支持；(c) 在实现可持续发展目标背景下考虑公平和绿色复苏。评价认识到，开发署对各国的支持及其影响国内决策的能力可能受到全球金融治理结构的限制，因此需要通过全球和区域两级行动来加强国内采取的行动。为此，评价审查了开发署在疫情期间的全球工作，包括与发展筹资论坛、七国集团和二十国集团的工作。

3. 在提出评价结果和建议之际，开发署正在建立执行新《战略计划》的体制机制，因此将在 2022 年为这一进程提供投入。《战略计划》首次将发展筹资作为在三个变革方向(结构转型；不让任何一个人掉队；复原力)背景下交付六个特色解决办法的推动力(贫穷和不平等；治理；韧性；环境；能源；性别平等)。该计划



概述了开发署在发展筹资方面的工作将如何侧重于支持其客户和伙伴利用更多资金并调整现有的公共和私人资金，包括将促进将 1 万亿美元的投资用于可持续发展目标的“登月”计划。

4. 开发署欢迎对其可持续发展目标筹资工作的第一次形成性评价。评价的结果和建议将为正在进行的扩大能力和加强支持这项工作系统的举措提供资料。自 2019 年设立可持续金融中心以来，开发署一直在已确定有效的领域基础上再接再厉，并将利用评价的结论和建议作为加强其支持的基础。

二. COVID-19 大流行的社会经济影响和开发署的对策

5. 各国政府、企业和社区继续努力应对 COVID-19 大流行对健康和社会经济的破坏性影响。2021 年，由于病毒变种的出现，疫情变得更加严重。在全球范围内已有近 600 万人证实死于 COVID-19。¹ 有 12 个国家占这些死亡人数的 60% 以上。² 实际死亡人数可能要高得多，偏远或农村社区因为很少或根本无法获得保健设施，那里的死亡人数报告不足。³

6. 联合国系统通过为 162 个国家和地区服务的 131 个联合国国家工作队，支持各国家当局制定公共卫生准备和社会经济应对计划。自 2020 年 4 月以来，通过联合国 COVID-19 快速社会经济反应框架所载的五大行动支柱提供了支持：(a) 加强医疗提供系统和服务；(b) 保护人民和提供基本服务；(c) 经济对策和恢复，包括保护就业、生计和中小型企业；(d) 宏观经济对策；(e) 社会融合和社区复原力。

7. 社会经济对策是对世界卫生组织(世卫组织)领导的联合国卫生对策和人道主义事务协调厅领导的人道主义对策的补充。秘书长委托开发署发挥国家一级社会经济对策的技术牵头作用，通过利用更广泛的系统制定和执行社会经济对策来支持驻地协调员。⁴

8. 在与各国政府协商后，联合国各国家工作队支持制定了涵盖 139 个国家的 121 项社会经济应急计划。截至 2022 年 1 月，这些计划正被纳入现有的《联合国可持续发展合作框架》。这些计划反映了联合国各国家工作队采取全面协调的办法，与国际金融机构、双边捐助者、私营部门和民间社会行为体合作，提供一个与政府计划和优先事项相一致的联合应对框架。

¹ [世卫组织冠状病毒看板](#)，2022 年 3 月 6 日。

² 巴西、哥伦比亚、法国、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、意大利、墨西哥、秘鲁、俄罗斯联邦、联合王国和美利坚合众国。

³ 世卫组织估计，在 COVID-19 之前，全球约三分之二的死亡(约 3 800 万)未在地方当局登记，伤亡也没有记录。

⁴ 《联合国全面应对 2019 冠状病毒病：拯救生命，保护社会，实现更好恢复》，2020 年 9 月。

9. 迄今为止，开发署与更广泛的联合国系统合作，支持编写了 100 个国家的 150 多份社会经济影响评估。这些评估往往是与国际金融机构、⁵ 欧洲联盟和其他伙伴联合进行的，包括随着局势的继续演变，对受影响的经济部门和人口群体进行快速和深入的评估。⁶ 许多评估强调，恢复的道路很大程度上取决于特定经济融入全球价值链的方式、缺乏经济多样化、对外汇的依赖程度、商品依赖度、各国的债务水平以及为快速经济复苏而适用的主权信用评级。评估 COVID-19 危机对社会、经济和弱势群体的影响，对于为各国政府和各伙伴提供资料和调整应对措施以从危机中恢复并确保不让任何一个人掉队都至关重要。

10. 开发署和联合国国家工作队面临着巨大的挑战，需要支持各国根据在疫情期间吸取的经验教训，解决在实现可持续发展目标和人类总体发展方面进展出现倒退的问题。在这方面，一些关键因素将决定前进的道路。《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标将比以往任何时候都更加必须成为全球指南针。各国现在所做的选择将塑造它们的恢复过程，因此进行正确的投资很重要。继续关注脆弱性和多层风险以建设复原力至关重要。财政空间和公民空间的缩小可能带来包容性和绿色复苏的风险，因此必须采取综合办法为疫情对策和恢复提供资金。

11. 对大多数国家来说，目前摆在桌面上的有两种选择：“不惜一切代价”，提供给那些有能力通过低息债务为 2022 年飙升的金融和财政赤字融资的发达经济体；“尽一切可能”，主要是在中低收入国家和小岛屿发展中国家，这些国家无法以低利率进入国际市场，而且已经陷入财政困境。对许多发展中国家来说，财政空间只能通过艰难、紧缩、财政抑制或债务货币化来实现。

12. 预计债务危机将波及金融市场，包括机构投资者和构成发展筹资议程的资金流动。发达经济体和发展中经济体正在将财政资源转向石油、煤炭和任何可重振经济增长的快速途径，而将结构转型留给今后。对复苏支出的评估显示，在复苏投资的 18.16 万亿美元中，只有 31.2% 可以被视为绿色支出。⁷ 但随着越来越多的国家政府承诺到 2050 年实现碳中和未来，这可能是结束以化石燃料为增长动力的全球经济模式时代的开始。

13. 预计 2021 年全球经济增长率为 5.9%，2022 年为 4.9%，⁸ 与发达国家相比，由于疫苗推出速度较慢和一揽子财政刺激计划减少，发展中经济体的产出损失更大。经济复苏方面已经出现了巨大的差异，即使疫情继续肆虐各国，不平等现象也在加剧。

⁵ 在大多数情况下与国际货币基金组织和世界银行合作。

⁶ 许多社会经济影响评估还利用新的数字技术，如移动电话数据，以满足社交距离的要求。

⁷ 开发署和各伙伴正在跟踪和评估 50 个主要经济体(将增加更多国家)与 COVID-19 有关的财政支出政策，以了解对环境和社会经济的潜在影响(资料来源：[全球复苏观察](#))。基于潜在长期和短期影响相对于它们的“绿色”程度来评估政策(例如：温室气体排放、空气污染、不平等)。数据关注的是“复苏”支出，而不是“救援”支出。

⁸ 国际货币基金组织，2021 年。世界经济展望：疫情期间的复苏——健康担忧、供应中断、价格压力。华盛顿特区，2021 年 10 月。

三. 发展筹资挑战和可持续发展目标

14. 2021 年，全球财富净值总额再次增长，达到史无前例的 431 万亿美元，⁹ 但大多数发展中国家的债务负担增加，因为为了弥补疫情造成的重大损失而增加了借款。低收入国家的借贷水平增加了 12%，达到创纪录的 8 600 亿美元，低、中收入国家的外债存量合计增加 5.3%，达到 8.7 万亿美元。¹⁰ 虽然外国直接投资有所回升，发展中国家的流动增加到 2021 年上半年的共计 4 270 亿美元，但疫情使较脆弱经济体的外国直接投资大幅减少：流向小岛屿发展中国家的外国直接投资下降了 40%，流向内陆发展中国家的外国直接投资下降了 31%，¹¹ 导致不均衡的反弹。疫情使发展中国家实现可持续发展目标的年度投资需求增加到 4.2 万亿美元。¹² 与可持续发展目标相一致的投资项目的恢复仍然脆弱。与可持续发展目标一致的项目总数在发展中国家减少了 6%，在最不发达国家减少了 50%。¹³ 与此同时，对碳密集型部门的投资继续增加；截至 2021 年，每年花费 4 230 亿美元补贴化石燃料，而气候资金需要持续增长，到 2030 年估计达到 4.35 万亿美元。¹⁴

15. 在疫情过程中，金融体系正在推动世界走向一个不可持续的未来，这一点更加明显。目前关于公共和私人投资的决策对环境产生了无法弥补的负面影响，加剧了贫穷和不平等，加剧了发达国家和欠发达国家的社会紧张局势。金融决策倾向于风险和收益的短期考虑，未能充分纳入对外部效应的关切。作为全球商定的发展目标、指标和具体目标的衡量标准，可持续发展目标提供了一个框架，以便就受影响的投资或不是仅受利润驱动的投资作出决定。虽然在疫情期间资金缺口有所扩大，但挑战从来不只是可用资源的数量，而是如何优先考虑资源用于投资。¹⁵ 尤其迫切需要将可利用的资源输送给受疫情打击最严重的国家(脆弱国家、最不发达国家、低中收入国家、小岛屿发展中国家)和支持实现可持续发展目标的经济部门。

16. 金融体系出现了积极的中断，但这种中断仍然是孤立的，规模不够，加速也不够快。2020 年，对互惠基金和交易所交易基金的投资达到 2 880 亿美元的可

⁹ 波士顿咨询集团，“2021 年全球财富：当客户带头时”，2021 年 6 月。

¹⁰ 世界银行，“低收入国家债务在 2020 年升至创纪录的 8 600 亿美元”，新闻稿，世界银行，华盛顿特区，2021 年 10 月 11 日，<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/10/11/low-income--debt-rises-to-record-860-billion-in-2020>，2022 年 3 月 20 日查阅。

¹¹ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《2021 年世界投资报告：投资于可持续复苏》，2021 年 6 月。

¹² 经合组织，《2021 年全球可持续发展筹资展望：人类和地球投资新方式》，经合组织出版物，<https://doi.org/10.1787/e3c30a9a-en>。

¹³ 贸发会议，《投资趋势监测》，实况介绍，2021 年 10 月。

¹⁴ 气候政策倡议，2021 年。“预览：2021 年全球气候资金格局”。

¹⁵ 根据《2020 年瑞士信贷银行全球财富报告》，2020 年 10 月，家庭财富为 379.2 万亿美元。然而，只有 20% 的财富在发展中国家，占世界人口的 84%。到 2030 年，至少 46% 的赤贫人口将生活在脆弱、受冲突和暴力影响的地区。

持续资产，比 2019 年增加了 96%。¹⁶ 资产管理人要求其投资的公司披露其实现净零排放的计划。在债券市场，截至 2021 年第三季度末，绿色债券的价值达到 3542 亿美元，绿色、社会、转型和可持续挂钩债券的总发行量达到 7670 亿美元。¹⁷ 在为促进可持续性而创建了更多监管的管辖区(欧洲联盟创建了可持续金融分类，以调整投资以产生可持续影响)和在投资者中间(全球投资者促进可持续发展联盟由 30 名首席执行官组成，支持使私人投资与可持续发展目标保持一致)，都出现了积极的变化。数字金融正在为更多的金融包容性和透明度打开潜力。国际政策进程，如 COVID-19 时代及其后发展筹资倡议和二十国集团，促成了对可持续筹资的进一步高级别讨论。二十国集团于 2020 年设立了一个可持续金融工作组，由开发署担任其秘书处。然而，这些积极趋势并不构成所需的规模变化，到 2021 年底，与可持续性挂钩的债券占债券市场的比例不到 1%，估计全世界为 125 万亿美元(未发行证券)。¹⁸ 此外，资金流动在很大程度上绕过了最不发达国家和脆弱国家，而这些国家急需可持续发展资金，对此发展金融机构需要介入。

17. 在国家一级，在所有发展背景下，筹资战略在阐明调动和调整公共和私人资金流动以执行国家可持续发展计划的措施方面都不连贯和不完整。虽然国内公共资源将为资助国家发展优先事项提供关键基础，但仍需要所有资源(国内和国际、公共和私人)。需要制定考虑到风险的全面筹资战略，以应对加快调动国内资源和确保债务可持续性的挑战，同时侧重于非法资金流动、逃税和避税以及调动汇款促进社会经济发展。在危机局势中以及在低收入国家和小岛屿发展中国家至关重要的官方发展援助，如果与这些其他资金一起发挥促进作用，仍将是许多国家的重要资金来源。迈向 2030 年，各国政府现在已敏锐地意识到所有资金流动面对外部冲击的脆弱性。在所有发展背景下，债务水平都有大幅上升，缩小了财政空间，并要求更有力地优先协调所有来源的资金。越来越需要更好地阐明提高公共和私人投资抵御冲击能力的融资战略，但很少有国家为此目的阐明全面和了解风险的融资战略。在许多情况下，不同资金流动之间的融资政策既不一致，也不符合可持续发展。

18. 如上所述，今天为可持续发展目标筹资的挑战不是缺乏资金的问题。这个问题是系统性的，比缩小任何金融缺口都要深刻得多。为可持续发展目标筹资需要在全全球金融系统内以及拥有、管理或监管资金流动和交易的实体内进行重大变革。这要求调整投资者、企业和政府互动的方式，以建立一个在可持续发展的经济、社会和环境三个层面取得成果的制度。

¹⁶ 截至 2020 年 11 月的数据。不包括封闭式基金和基金中基金；包括货币市场基金。BlackRock, “Larry Fink’s 2021 letter to CEOs”, 2021 年。

¹⁷ 气候债券倡议组织，“2021 年已经是绿色融资创纪录的一年，发行了超过 3500 亿美元！2021 年 11 月 2 日，<https://www.climatebonds.net/2021/11/2021-already-record-year-green-finance-over-350bn-issued>”，2022 年 3 月 20 日查阅。

¹⁸ 证券业和金融市场协会，“SIFMA 研究季刊-4Q21”，2022 年 1 月。

19. 正是在这一背景下，开发署在《2022-2025 年战略计划》中确定发展筹资是扩大发展影响的推动力，并提出了“登月”计划，以促进将 1 万多亿美元的公共支出和私人资本投资于可持续年发展目标。¹⁹ 如该计划所述，大规模利用资金包括与各伙伴合作，采取旨在实现长期转型目标的投资组合方法，并促成更强有力的公私合作(DP/2021/28, 第 70 段)。开发署已在采取行动，进一步将发展筹资纳入其自身的工作方式，因此欢迎这项评价。

四. 评价结果和结论

20. 开发署欢迎评价结果，因为这些结果旨在提供证据，为成功执行《战略计划》所需的调整提供资料，并改进其 COVID-19 恢复工作，这仍然是一项持续的努力。开发署高兴地注意到，评价在其对 COVID-19 对策的贡献方面取得了积极结果，并认识到其在可持续发展目标筹资的若干领域的独特领导作用及其在这这方面的工作取得的进展。

21. 开发署注意到建议 1，并欢迎评价结果 6：“《开发署 2022-2025 年战略计划》提出了一个大胆的“登月”计划，促进将 1 万多亿美元的公共支出和私人资本投资于可持续发展目标，与各国政府、国际机构和私营部门合作，大规模调动资金”。

22. 开发署已阐明，这一“登月”计划是与各国政府和私营部门以及国际金融机构和其他联合国伙伴合作实现的一个共同目标。因此，开发署已开始制定这项努力的路线图，采取双轨办法，与伙伴合作：(a) 为可持续发展目标筹集更多资金；(b) 根据可持续发展目标调整现有资源。²⁰ 在将通过国内资源调动、债务工具和混合融资办法来实现金融杠杆作用的同时，将通过政策和体制改革，包括通过私营部门采用与可持续目标有关的标准和分类，以及各国政府采用与可持续目标有关的预算分类，推进金融协调。为了调动实现“登月”计划所需的一系列伙伴关系，开发署将制定一个明确的路线图，以：(a) 宣传和交流；(b) 根据一整套综合的开发署可持续发展目标金融服务，促进开发署各国家办事处的能力发展；(c) 跟踪开发署对金融协调和监测金融杠杆的贡献。

23. 在这方面，开发署注意到建议 2，并高兴地看到目前正在进行的工作，即从各种项目和方案中提取服务和工具，并将其合并为一整套全机构的提议，得到了再次建议。这项工作将继续作为建议 1 所述国家办事处能力发展的一部分。开发署注意到，评价小组确定了与其七个行动领域不同的三个关键分析领域。开发署认识到，进一步整合这七个行动领域可能会使其做法变得更加清晰。然而，开发署认为，评价人员使用的三个分析流错过了开发署正在努力的关键领域。第一，开发署正在倡导和支持综合筹资办法，将公共和私人资金的不同来源结合起来；其

¹⁹ 根据经合组织《2021 年可持续发展筹资全球展望：一种为人类和地球投资的新方式》，这对 379 万亿美元全球金融资产的 0.26% 产生了影响。

²⁰ “协调”是指从现有投资中产生新的或增强的影响，而“杠杆”是指由外部方投资的新资源。反过来，“调动”产生了新的资源，这些资源直接由调动这些资源的实体产生。

次，开发署正在倡导和支持更多的改革，将所有资金来源与发展影响更好地联系起来，特别是通过“可持续发展目标影响”的管理和衡量。

24. 还应着重指出，建议 2 强调脱离与项目挂钩的资源框架，只有作为开发署已经在与会员国对话中筹集的适当平衡经常资源(核心)和其他资源(非核心)供资这一更大的整体挑战的一部分，才能向前推进。

25. 关于建议 3 和相关评价结果，开发署特别欢迎结果 8：“开发署对可持续发展目标筹资的支持包括在支持和推出国家综合筹资框架方面发挥关键作用，这可填补可持续发展目标规划和预算分配方面的一项重要空白”。

26. 在疫情期间，开发署面临着各国政府对支持需求的大幅增加，这些政府希望建立国家综合筹资框架，借此结合其可持续发展战略和恢复计划以调动所有资金来源——公共和私人、国际和国内资金的框架。经济和社会事务部(经社部)和开发署在 2019 年启动了对 16 个国家的支持，并在 2022 年支持了 70 多个国家。关于建议 3，确实有机会说明国家综合筹资框架办法。开发署正在从各国推进森林论坛的过程中吸取经验教训，确保为在发展筹资问题机构间工作队主持下正在制定的全球指导提供信息。各国财政部及其伙伴将重点确定具体金融工具(无论公共还是私营)的优先次序，它们将在今后几个月和几年制定筹资战略。开发署与其他伙伴一样，必然会为各国政府提供备选方案，供其考虑，包括主权债券和预算标签等筹资工具和改革(但不限于这些)。例如，开发署将提供政策选择，供各国政府在公平和不让任何一个人掉队方面考虑，尽管国家发展最终应由各国政府在其国家发展计划中加以阐述。为了帮助推进这一工作，开发署正在与经社部、欧洲联盟、意大利和瑞典政府以及经济合作与发展组织(经合组织)一道，启动一个国家综合筹资框架机制，以提供各国可以要求在其金融框架中推进的技术和金融资源。最后，(建议 3)建议将综合框架与其他发展筹资办法密切联系起来，以确保实现协同增效，首先将气候承诺支持国家自主贡献及其预算编制和筹资需求具体纳入所有综合框架，开发署已经在支持这样做的国家(根据 2021 年国家综合筹资框架看板的数据，气候变化或能源是由国家综合筹资框架进程支持的三分之二的筹资战略的优先事项)，并将与经社部和其他伙伴合作，制定关于将气候问题纳入综合框架主流的指导方针。

27. 开发署承认建议 4，管理层感到高兴的是，与经合组织关于无国界税务检查员的工作已经有助于调动超过 15 亿美元的额外税收。开发署也同意结论 11，即这项工作的影响可能会扩大。开发署已在落实这项建议，扩大其在调动国内资源方面的雄心，包括加强税收优惠，并通过新的“税收促进可持续发展目标”倡议来研究公平和环境可持续性问题的。

28. 开发署同意建议 5。正如评价所建议的，开发署将继续制定与可持续发展目标相一致的主权债务工具的独特提议。作为这一提议的一部分，将进一步加强与开发署更广泛的公共财政工作的联系，包括与可持续发展目标有关的预算编码和跟踪。关于将国家报告制度与加强的环境、社会和治理投资报告制度联系起来，开发署认为需要超越环境、社会和治理报告制度，因为在将投资与影响联系起来方面缺乏稳健性，环境、社会和治理报告制度已经受到挑战。需要设计一个侧重

于实践和管理的更强大的综合工具，以充分利用环境、社会和治理投资带来的机会，同时通过与可持续发展目标相一致的投资铺平道路，解决对“洗绿”和“洗可持续发展目标”的关切。开发署将继续支持采用“可持续发展目标影响标准”，以实现评价所建议的成果。这些标准已经被在其发行与可持续发展目标相一致的债券中使用该标准的政府和金融机构应用(例如，中国的新开发银行和在印度尼西亚)。开发署将继续向债券发行人介绍这些标准，以加强与可持续发展目标相一致的债券市场的完整性，避免“洗白”，特别注意明确宣传这些标准与环境、社会和治理报告举措不相同的独特作用、特点和应用。

29. 在这方面必须明确表示：评估误解了可持续发展目标影响标准及其与环境、社会和治理报告的关系。这些标准超越了环境、社会和治理报告，确保投资的内部管理和决策过程符合可持续发展目标。为此应当指出，报告(评价结果 12)所称的似乎重复的标准的所有其他“决策和管理办法”都不是以管理为重点的工具，也不是在可持续发展目标框架内制定的。相反，这些决策和管理办法要么是高级别原则，要么是报告或披露标准。²¹ 可持续发展目标影响标准确实是市场上处理“实践”或“决策”并考虑到各项可持续发展目标之间相互联系的唯一标准，这使它们成为创建“健全的报告制度”的最佳选择，且评估认为，这种制度可能“增加投资者对与可持续发展目标有关的债券的需求”(建议 5)。换言之，可持续发展目标影响标准关注的是管理决策，以及各组织如何将可持续性和平衡纳入决策，以优化其净影响。可持续发展目标影响标准注重过程和决策方式，有助于弥补“报告可持续发展目标的孤立跟踪系统”中的一些缺陷，这种系统“可能模糊和低估长期影响”，正如评价所正确记录的那样(第 2 章)。最后，通过确保将这些目标纳入决策，而不仅仅是作为报告要求，开发署正在倡导和展示可持续发展目标在各个市场的影响管理的可实现性，支持从环境、社会和治理报告中毕业，以及这种报告在“洗绿”和“洗目标”方面带来的风险。²² 因此，开发署将继续与市场所有行为体合作，以采纳这些标准。

30. 管理层注意到建议 6，并强调开发署正在制定一个路线图，以汇集公共和私营部门资金，并按照《开发署战略计划》和联合国能源承诺的规定，以将 5 亿人连接到能源系统所需的规模进行去风险投资。²³ 该路线图将与联合国能源机制和其他伙伴共同制定。这将利用开发署重要的气候融资组合(19 亿美元，在 150 个

²¹ 例如，[国际标准化组织](#)简单地列出了其标准与每项可持续发展目标的关系。除了可持续发展目标影响标准，《[负责任投资原则](#)》列出的工具是关于影响评估、指标和报告。《联合国全球契约》涵盖了企业可持续性的所有方面，并不侧重于可持续发展目标，而联合国环境规划署金融倡议则侧重于银行、保险公司和投资者的原则。世界可持续发展工商理事会“世界可持续发展工商理事会指南”是企业使其战略与世界可持续发展目标相一致以及衡量和管理其贡献的指南。最后，[全球报告倡议组织](#)的工具旨在将可持续发展目标纳入报告。

²² 外部报告是总体情况的一个重要部分，但仅靠外部报告并不能帮助实现可持续发展目标(见评价报告第 4 章关于环境、社会和政府投资一节中的数据)。良好的管理做法优先于良好的外部报告，应成为未来业绩的先导指标，而外部报告往往是向后看的。可持续发展目标影响标准的重点是需要将可持续性纳入注重优化净正影响的内部管理系统，这反过来将支持更高质量的外部报告。

²³ 联合国，“[能源问题高级别对话部长级专题论坛摘要](#)”，2021 年 6 月。

国家),特别是非洲小电网方案。将确定路线图,并为设计一个新的能源获取和绿色生产性使用电力的混合融资机制制定概念证明。该机制将寻求提供适当的去风险金融机制,以推动大规模投资,并有助于缩小能源获取差距。

31. 根据建议 7,开发署正在寻求通过在全球一级与多边机构和政府间论坛接触,在影响发展筹资政策方面发挥更有力的更具战略性的宣传作用。开发署将继续通过可持续金融工作组投资于二十国集团的金融轨道。开发署成功地倡导在 2021 年设立该机构,并以秘书处身份分派了全球和国家一级的工作人员来支持这项工作。开发署还将加强与国际金融机构在制定战略融资政策方面的接触,包括通过其国际金融机构小组和战略政策参与小组。开发署将继续呼吁不同单位在全球、区域和国家各级宣传金融政策。正如对建议 1 的回应中已经阐述的,将通过制定本组织“登月”计划的路线图来进一步支持这一点,以促进对可持续发展目标的 1 万亿美元投资,具体侧重于:(a) 宣传和交流;(b) 根据一整套综合的开发署可持续发展目标金融服务,促进开发署各国家办事处的能力发展;(c) 跟踪开发署对金融协调和监测金融杠杆的贡献。

32. 附件详细说明了开发署的回应以及开发署将采取的具体行动,以回复这些建议,并加强其在发展筹资和 COVID-19 对策方面的工作。

五. 在《2022-2025 年战略计划》范围内推进可持续发展目标筹资

33. 在摘要信息 15 中,评价承认,将开发署的筹资提议合并到可持续筹资中心,这为改善协调创造了一个有利的平台。同样,报告(执行摘要)确认,该中心是履行开发署发展筹资承诺的重要平台(评价结果 7)。报告还指出,开发署将受益于发展筹资的战略路线图(建议 1),该路线图应确定开发署的独特办法和附加值,并确定以资源分配为支持的明确优先事项。这种路线图是为支持《战略计划》而制定的,可以解决评价中查明的许多问题。

34. 如评价所确认的,自可持续金融中心成立以来(2019 年),开发署在可持续发展目标筹资方面的工作取得了重大进展。因此,目前的《战略计划》将发展筹资确定为可扩大发展影响(与战略创新和数字化一起)的三种使能能力和办法之一。由于该计划还阐明了促进对可持续发展目标的公共和私人投资的“登月”计划,开发署已开始为这一努力制定路线图,详见上一节。

35. 开发署正在与联合国系统内外伙伴合作,建设能力,促进到 2025 年从公共和私人资金中为可持续发展目标投资 1 万亿美元。这种雄心对于加快行动十年的进展至关重要。

36. 开发署将利用其伙伴关系,汇集致力于将可持续发展目标纳入金融决策核心的广大支持者。开发署将与民间社会、政府和私营部门合作,确保《2030 年议程》的价值观和精神以及每项可持续发展目标的具体目标为金融决策提供信息。开发署将特别注重使金融与性别平等相一致,作为实现可持续发展目标的关键推动力。开发署将深化与关键国际政策进程和主要伙伴的接触,以确保将可持续发展目标纳入全球金融系统改革的核心。开发署将利用伙伴关系,加强整个金融生态系统

的可持续性一体化(包括与中央银行和商业银行、大企业、证券交易所、保险业、财政部、监管机构等),就与可持续发展目标相一致的金融决策共同框架达成共识。开发署将确保各国的经验和边缘化社区的观点在国际进程中得到体现,反之亦然,以加强区域和国家两级的政策执行。

37. 开发署将支持在资本市场以及公共财政和国内收入调动方面采用一套协调一致的可持续发展目标影响方法。在建设致力于实现可持续发展目标的广大支持者将其作为财务决策的一部分的同时,开发署将投资于支持执行工作的工具和服务。例如,开发署在支持推出面向可持续发展目标的主权债务工具的同时,还将支持对私人股本基金、养恤基金、企业和债券管理的相关标准采取协调一致的办法。将可持续发展目标纳入国家一级预算和税收框架的开创性工作也将为协调国际指导和与各伙伴的技术支持提供信息。制定一个衡量与可持续发展目标相一致的投资的共同分类法,将使公共和私营部门能够对影响进行核算,最终从注重意图转向注重可监测的影响。

38. 开发署将继续在国家一级发展筹资平台,以联合各伙伴,并与各国政府合作,发展和改善综合筹资框架。开发署将利用其在私营部门的信誉和与各国政府的长期伙伴关系,促成公共和私营部门行为体之间更有力的合作,并在国家一级开展金融生态系统方面的工作。开发署将与公共和私营部门合作,借鉴重要的国家和国际伙伴的经验和工具,将与政策、工具和能力有关的创新纳入国家主导的筹资战略。

39. 开发署不仅能够将可持续发展目标带入金融部门,而且能够为可持续发展目标提供资金。在协助各国获得纵向基金的几十年经验和最近促进影响投资的工作的基础上,开发署将与联合国资本发展基金等伙伴密切合作,与各国携手,开发与可持续发展目标相一致的公共和私人融资投资渠道。开发署将与各国政府合作,阐明公共投资优先事项,以加快实现可持续发展目标,同时与私营部门进行更加广泛、深入的接触,以开发相关的投资机会,包括扩大投资者摸底办法和开发一个全球投资机会平台。数字技术将开启新的资金来源(例如,众筹、撮合和民主化投资)。将特别注重在最具挑战性的发展背景下开发投资渠道(例如,危机背景、低收入国家和小岛屿发展中国家)。

40. 如果开发署想要能够应对《2022-2025 年战略计划》中确定的许多挑战以及评价记录的发展筹资所面临的具体挑战,就必须在开发署内部进行改革。²⁴ 特别是开发署需要建设能力,加强扩大规模的能力,发挥催化作用,为客户服务,并继续义无反顾地以国家为重点。

41. 最后,随着开发署推进这一议程,它将需要根据国家一级和全球一级的意外变化调整其办法。这一疫情证明了根据情况灵活调整和定制办法的重要性。

²⁴ 例如疫情引发的对人类发展的不可预见的逆转、迅速变化的环境和筹资部门的复杂性。

主要建议和管理层的回应

<p>建议 1. 《开发署战略计划》“登月”计划使 1 万亿美元以上的公共支出和私人资本与可持续发展目标保持一致，需要一个明确的战略路线图。</p>				
<p>管理层的回应：</p> <p>开发署接受这项建议，并承认需要为实现 1 万亿美元的“登月”计划制定一个明确的路线图。开发署将在把发展筹资作为执行《2022-2025 年战略计划》的“推动力”的背景下推进这一工作。“登月”计划被阐明为与各国政府、私营部门、国际金融机构和其他联合国伙伴合作实现的一个共同目标。开发署已开始制定这项努力的路线图，采取双轨办法，与伙伴合作：(a) 为可持续发展目标筹集更多资金；(b) 根据可持续发展目标调整现有资源。在将通过国内资源调动、债务工具和混合融资办法来实现金融杠杆作用的同时，将通过政策和体制改革，包括通过私营部门采用可持续目标的标准和分类，以及各国政府采用与可持续目标相一致的预算分类，推进金融协调。路线图的框架将进一步整合开发署现有的筹资提议和工具(这符合建议 2)；注重加强能力，特别注重开发署各国家办事处(也符合建议 2)；编写更明确的资料，向内部和外部受众传达“登月”计划的方法；一个监测开发署和其他行为体对“登月”计划作出贡献情况的系统。可持续筹资中心将能够制定适用于开发署所有各局的路线图，重点是各国家办事处。</p>				
主要行动	时限	责任部门	跟踪*	
			评论意见	状态
<p>1.1. 制定并开始执行发展筹资战略路线图，包括：(a) 根据开发署与可持续发展目标有关的一整套综合金融服务，为开发署各国家办事处制定能力发展方案；(b) 对外部和内部受众的沟通和宣传；一个跟踪开发署和其他行为体对“登月”计划作出贡献情况的系统。</p>	<p>2022 年 7 月前制定并启动</p>	<p>政策和方案支助局；对外关系和宣传局；各区域局；管理事务局/人力资源厅</p>		
<p>建议 2. 随着开发署为其可持续发展目标筹资工作制定更具战略性的办法，开发署还应整合其许多提议和工具，以提供更大的明确性，并加强战略技术领域的人员配置，打破与项目挂钩的人力资源和限制，提供与需求和需要相一致的资源。</p>				
<p>管理层的回应：</p> <p>开发署完全接受这项建议。开发署注意到目前正在进行的工作，即从各种项目和方案中提取服务和工具，并将其整合为一整套全机构的提议。这项工作将构成建议 1 所阐述的路线图，并应产生一个更明确、甚至更有效和更综合的组合。应当指出，开发署认识到，定期审查其可持续发展目标筹资组合是使其提议在复杂和迅速变化的国际背景下保持相关性的关键，开发署已打算提高和改善其应对新出现机会和挑战的能力。还应指出，建议 2 强调脱离与项目挂钩的资源框架，只有作为开发署已经在与会员国对话中筹集的适当平衡经常(核心)资源和其他(非核心)资源供资这一更大的整体挑战的一部分，才能向前推进。</p>				
<p>2.1. 见行动 1.1.</p>	<p>见行动 1.1</p>	<p>见行动 1.1</p>		

建议 3. 应进一步说明综合国家筹资框架办法，以确保其能够作为一个投资平台纳入政府系统，而不是仅仅被视为一项预算编制工作。这一进程应整合并优先考虑预算标记和支持主权债券发行，并加强公共财政的公平性。

管理层的回应：

开发署接受这项建议，并赞赏地注意到评价承认开发署在支持和推出国家综合筹资框架方面的关键作用(评价结果 8)。由于开发署在框架方面的高质量工作，在疫情期间，各国政府希望建立这些框架以调动和调整公共和私人、国际和国内所有资金来源的支持需求大幅增加，以符合其可持续发展战略和恢复计划。在目前 70 多个国家政府制定综合框架的基础上，开发署将与经社部和发展筹资问题机构间工作队(包括若干联合国机构和国际金融机构)合作，加强制定框架的现有指导。至于建议的第二部分，开发署将继续与各伙伴合作，向各国政府提供不同的备选办法，以考虑确定公共或私营的具体金融工具的优先次序。这些措施将由政府决定，并根据具体情况而定，包括主权债券发行和预算标签，但不限于此。开发署还将与各伙伴合作，向各国政府提供筹资政策备选办法，例如在公平和不让任何一个人落后于议程方面。然而，各国发展优先事项最终应由各国政府在其国家发展计划中阐明。

为确保加强方法指导并提供不同金融工具和政策办法的备选，开发署将与经社部、欧洲联盟、经合组织以及意大利和瑞典政府一起启动一个机制，提供各国可以申请的技术和财政资源。最后，关于框架应与其他发展筹资办法密切联系以确保实现协同增效的建议(建议 3)，开发署已在支持在其框架内优先为国家自主贡献供资的国家(气候变化或能源是由该进程支持的三分之二筹资战略的优先事项)，并将通过新的筹资机制借鉴这一经验，与经社部和其他伙伴合作，制定关于将气候问题纳入国家综合筹资框架主流的指导意见。

3.1.(与经社部、欧洲联盟、经合组织以及意大利和瑞典政府一起)启动综合国家筹资框架机制，以提供各国可申请的技术和财政资源，推进国家主导的框架，包括为政策优先事项(如气候、股权和不让任何一个人掉队)和筹资工具选择，例如债券和预算标记。

2022 年 4 月

政策和方案支助局

建议 4. 开发署应扩大其在调动国内资源方面的雄心。这应包括加强税收优惠，考虑倡导和支持累进课税和有针对性的税收支持，重点是可以取得高影响收益的具体部门。

管理层的回应：

开发署完全接受这项建议。开发署与经合组织在无国界税务检查员方面的工作已经有助于调动超过 15 亿美元的额外税收。迄今取得的成果表明，这项工作的影响可以进一步扩大，评价已在结果 11 对此做了记录。开发署正采取行动扩大其在调动国内资源方面的雄心，包括加强税收优惠，并通过新的“税收促进可持续发展目标”倡议来研究公平和环境可持续性。开发署将在 2022 年启动扩大的“税收促进可持续发展

目标”倡议，作为综合组合的一部分，同时考虑到评价的建议，并得到芬兰和挪威政府以及其他潜在捐助者的财政支持。该方案将包括支持各国政府利用税收作为征税工具以及引导行为实现预期成果的政策工具，例如，气候、文化和社会，并鼓励新的和更可持续的增长战略。				
4.1. 正式启动新的“税收促进可持续发展目标”倡议，加强开发署的征税建议。	2022年6月前	政策和方案支助局		
建议 5. 开发署应利用其在支持主权债券发行方面的初步经验，制定与可持续发展目标有关的主权债券融资的独特提议，将国家报告制度与加强的环境、社会和治理投资报告制度联系起来。				
<p>管理层的回应：</p> <p>开发署完全接受建议 5。正如评价所建议的，开发署将继续制定与可持续发展目标相一致的主权债务工具的独特提议。作为这一提议的一部分，将进一步加强与开发署更广泛的公共财政工作的联系，包括与可持续发展目标相一致的预算编码和跟踪。关于将国家报告制度与加强的环境、社会和治理投资报告制度联系起来，开发署认为需要超越环境、社会和治理报告制度，因为在将投资与影响联系起来方面缺乏稳健性，环境、社会和治理报告制度已经受到挑战。需要设计一个侧重于实践和管理的更强大的综合工具，以充分利用环境、社会和治理投资带来的机会，同时通过为与可持续发展目标相一致的投资铺平道路，解决对“洗绿”和“洗可持续发展目标”的关切。开发署认识到，鉴于以前在发行与可持续发展目标相一致的债券时使用可持续发展目标影响标准的政府和金融机构的成功经验，可持续发展目标影响标准可以产生建议的成果。因此，开发署将继续向债券发行人介绍可持续发展目标标准，以加强与可持续发展目标相一致的债券市场的完整性，避免“洗白”，特别注意明确宣传这些标准与环境、社会和治理报告举措不相同的独特作用、特点和应用。</p> <p>在这方面管理层明确表示，评估误解了可持续发展目标影响标准及其与环境、社会和治理报告的关系。这些标准超越了环境、社会和治理报告，确保投资的内部管理和决策过程符合可持续发展目标。这些标准似乎重复的办法(调查结果 12)不是以管理为重点的工具，也不是在可持续发展目标框架内制定的。鉴于可持续发展目标影响标准确实是市场上处理“实践”或“决策”并考虑到各项可持续发展目标之间相互联系的唯一标准，它们成为创建“健全的报告制度”的最佳选择，可能增加投资者对与可持续发展目标有关的债券的需求(建议 5)。可持续发展目标影响标准注重过程和决策方式，有助于弥补“报告可持续发展目标的孤立跟踪系统”中的一些缺陷，后者可能模糊和低估长期影响(第 2 章)。最后，随着将这些目标纳入决策，而不仅仅是作为报告要求，开发署正在倡导和展示可持续发展目标在各个市场的影响管理的可实现性，支持从环境、社会和治理报告中毕业，以及这种报告在“洗绿”和“洗目标”方面带来的风险。因此，开发署将继续与市场上所有行为体合作，以采纳这些标准。</p>				
5.1. 审查和加强开发署关于可持续发展目标相关主权债券融资的提议，包括与开发署更广泛的公共财政支持的联系，包括预算标记和可持续发展目标影响标准。	2022年9月	政策和方案支助局		

建议 6. 开发署需要围绕其在提供去风险和筹集气候投资的项目方面的丰富经验，建立一个气候融资方案。支持 5 亿人获得清洁能源的目标将需要一项具体的资金调动战略，以确保开发署能够提供和利用其他行为体的资金。应进一步发展气候预算标记工作，并将对国家自主贡献的支持更多地纳入开发署可持续发展目标筹资提议。

管理层的回应：

开发署完全接受建议 6，并强调开发署已在制定一个路线图，以汇集公共和私营部门资金，并按照《开发署 2022-2025 年战略计划》和联合国能源承诺的规定，以将 5 亿人连接到能源系统所需的规模进行去风险投资。路线图将与联合国能源机制和其他伙伴联合制定，并以开发署重要的气候融资组合(19 亿美元，在 150 个国家)，特别是非洲小型电网方案为基础。将确定路线图，并为设计一个新的能源获取和绿色生产性使用电力的混合融资机制制定概念证明。该机制将寻求提供适当的去风险金融机制，以推动大规模投资，并有助于缩小能源获取差距。

6.1. 在新设立的可持续能源中心内制定路线图，汇集公共和私营部门资金，并以将 5 亿人连接到能源系统所需的规模进行去风险投资。

2022 年 10 月

政策和方案支助局

建议 7. 开发署应通过在全球一级与多边机构和政府间论坛接触，并通过在国家一级与各国政府接触，在影响发展筹资政策方面发挥更有力的更具战略性的宣传作用。

管理层的回应：

开发署完全接受这项建议。开发署正在寻求通过在全球一级与多边机构和政府间论坛接触，在影响发展筹资政策方面发挥更有力的更具战略性的宣传作用。在开发署制定促进 1 万亿美元投资于可持续发展目标的路线图作为实施新《战略计划》的一部分时，开发署将与不同受众进行协商，并为不同受众开展沟通，包括建议 7 所述的受众。这将包括通过可持续融资工作组继续对二十国集团融资轨道进行投资，以及与国际金融机构就战略性发展筹资政策领域进行接触(特别是国际金融机构小组和战略政策参与小组)。开发署将继续与不同的区域局和各单位在全球、区域和国家各级宣传与可持续发展目标有关的财政政策。最后必须指出，开发署确定的任何“重大胜利”必须与《战略计划》领域明确挂钩，并由国家需求驱动。尽管开发署正在发挥关键的宣传作用，但与国内资源调动、特别提款权的分配和多边开发银行的贷款做法有关的问题都是更深层次的政治问题，需要会员国、国际金融机构、其各自理事会、股东和其他利益集团采取集体行动。

7.1. 见行动 1.1

见行动 1.1

见行动 1.1