



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
12 July 2022
Chinese
Original: English

2022 年第二届常会

2022 年 8 月 29 日至 9 月 1 日，纽约

临时议程项目 2

结构性供资对话

关于开发署《2018-2021 年战略计划》和《2022-2025 年战略计划》成果供资问题的结构性对话

摘要

本报告是根据执行局关于开发署为战略计划成果筹资的结构性供资对话的决定(最近的是第 2021/16 号决定)编写的，包括就具体实体的供资契约承诺的进展情况进行协调一致的年度报告。

报告介绍结构性供资对话的最新情况、概述了资源趋势和在支持开发署《2018-2021 年战略计划》方面取得的进展，以及《2022-2025 年战略计划》的资源估计。附件一介绍 2021 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。

2021 年，开发署花费了 47 亿美元的方案资源，是 2014-2017 年以及 2018-2021 年这两个战略计划期间的最高水平。开发署进一步提高了其效率比，连续第五年实现了预算平衡，并且仍然是最透明的联合国组织。

2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情的影响造成了困难和不确定的供资环境，特别是对经常资源捐款而言。2021 年，开发署的经常资源下降了 7%，经常资源占总供资的比例从 13%下降到 12%。

2022 年及以后的供资状况仍然非常不确定，因为对经常资源的捐款被削减，援助被重新分配用于人道主义紧急情况，以及捐助国收容难民的费用。经常资源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、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。由于 82%的经常资源



用于最不发达国家，削减将不成比例地影响世界上最贫穷的国家。至关重要的是，会员国和供资伙伴继续投资于开发署，以实现《2022-2025 年战略计划》的成果，避免发展成果出现逆转。

决定要点

执行局不妨：

(a) 欢迎关于开发署战略计划成果供资的结构性对话的报告(DP/2022/28)及其附件，包括在具体实体对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，表示关切目前经常资源的水平低，任何进一步削减会对开发署实现战略计划的预期成果、恢复已被 COVID-19 疫情和多重危机侵蚀的发展成果，并保持强有力的内部控制和问责制度的能力产生影响；

(c) 回顾供资可预测性以及 2022 年和未来几年多年期捐款的重要性，以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《2022-2025 年战略计划》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) 鼓励开发署通过结构性供资对话继续与会员国接触，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. 引言：结构性供资对话	4
二. 联合国供资契约	4
三. 开发署战略计划的资源支持	8
四. 2021 年开发署财务状况	11
五. 按供资来源划分的资源	15
六. 战略考虑	19
七. 使用联合国系统资产开展工作.....	21
八. 结论	22
附件(可查阅执行局网站)	
一. 2021 年财务状况详细年度审查	
二. 具体实体对供资契约的承诺所取得的进展	

一. 引言：结构性供资对话

1. 本报告介绍为开发署 2018-2021 年和 2022-2025 年战略计划的成果供资、具体实体的供资契约承诺取得的进展以及 2021 年财务概要的最新情况。开发署在将其结构性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了对话的质量。

2. 结构性供资对话使开发署有机会与会员国就改善供资行为进行重要的讨论，使开发署能够在实现可持续发展方面取得成果。对话还为开发署提供了空间，使其能够提出理由，确保获得足够的有灵活性和可预测的供资，以实现其战略计划和供资契约的目标。

3. 尽管 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情继续占据 2021 年的头条新闻，开发署仍通过其 16 亿美元的 COVID-19 应对资金推进综合发展解决方案，以解决多层面的挑战；通过气候承诺支持 120 个国家通过了更加雄心勃勃的减缓和适应气候变化计划；并向受危机影响的千百万人提供基本服务。

4. 在 2021 年艰难的筹资环境下，开发署继续得到合作伙伴的专门支持。开发署收到的捐助共计 53 亿美元，其中 6.48 亿美元为经常资源。遗憾的是，经常资源所占比例降至资源总额的 12%，远低于供资契约中 30% 的目标。指定用途增多可能会导致进一步的碎片化，影响战略协调一致以及方案的一致性、有效性和合法性。

5. 当前的多层面全球挑战凸显了发展合作和多边主义的重要性。至关重要的是，会员国应继续与联合国发展系统密切合作，以确保可持续供资，保护对可持续发展的投资，支持世界赖以应对全球挑战的多边体系，并履行供资契约的承诺。

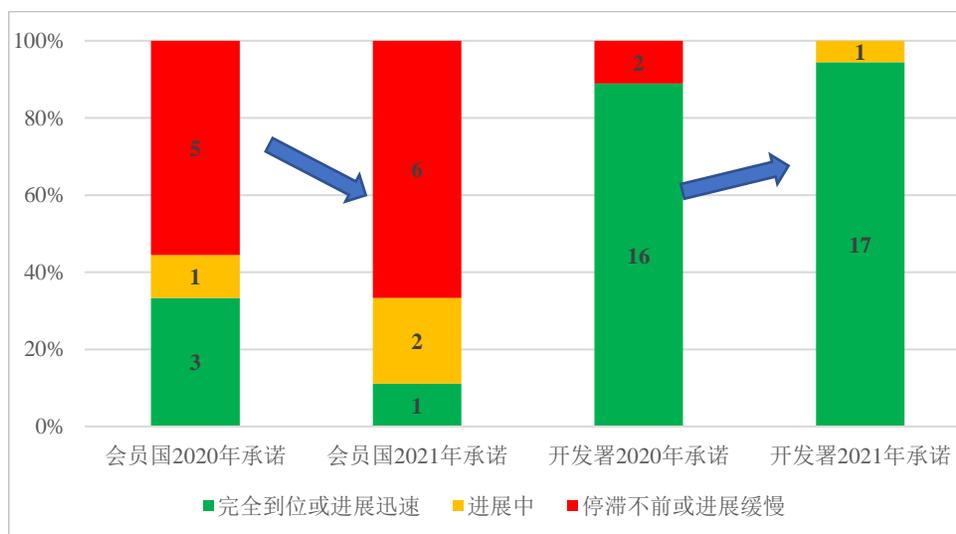
二. 联合国供资契约

6. 供资契约是会员国和联合国发展系统之间的共同承诺，以改善该系统筹资和交付成果的方式。随着发展和人道主义需求不断增加，兑现这些承诺对于确保该系统能够支持各国应对复杂的挑战并走上实现可持续发展目标的轨道至关重要。

跟踪供资契约承诺

7. 供资契约执行三年来的情况好坏参半。2021 年，联合国可持续发展集团 86% 的承诺取得了进展，但会员国的可比份额仅有 47% 取得进展。就单个机构跟踪和报告的承诺而言，开发署履行了 94% 的承诺，但只观察到会员国 33% 的承诺取得进展(见图一)。会员国在履行承诺方面进展缓慢，反映在经常和专题灵活性供资所占份额下降、捐助国数目减少和多年期供资承诺减少。这一趋势如果不扭转，就会削弱开发署的效力及其满足会员国期望的能力。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
2021 年供资契约承诺的进展情况



使供资符合战略计划的要求

8. 虽然开发署设法调集了《2018-2021 年战略计划》所设想的估计 209 亿美元捐款的 99.3%，但经常资源和其他资源之间仍未处于健康的平衡状况。2021 年，经常资源占供资总额的 12%，远低于供资契约规定的 30% 的目标。经常资源和其他资源之间的这种不平衡现象在整个联合国发展系统都可以观察到，2020 年自愿（非分摊资金）捐款占捐款总额的 17.2%，低于 2019 年（19.6%）。

9. 2021 年，对经常资源捐款的减少被其他资源（特别是来自政府的资金）的增长所抵消。来自政府的资金达到 13 亿美元。然而，尽管为倡导向经常资源捐款作出了协调一致的努力，但向经常资源捐款的会员国数目却下降到 43 个，比 2020 年减少了 6 个。开发署继续大力宣传优质供资和提高合作伙伴的能见度，并将加倍努力，以新伙伴和新兴伙伴为目标，扩大经常资源捐助方基础。

10. 以多年承诺形式提供的可预测资金使开发署能够实现中长期发展成果。通过多年期协议收到的捐款份额从 2020 年的 50% 下降到 2021 年的 37%。

11. 通过机构间集合基金向联合国发展系统提供的其他资源捐款所占份额继续增加，2020 年达到 11.7%，超过了供资契约 10% 的目标。然而，集合资金向开发署提供的其他资源捐款所占份额从 2020 年的 8% 降至 2021 年的 7%。

12. 供资窗口是开发署获得灵活专题供资的主要渠道，灵活专题供资是对经常资源的重要补充。2021 年，通过供资窗口渠道提供的资源占比保持在 2%，灵活供款比例提高了 14%。开发署对从高度指定用途的供资转向灵活供资的进展缓慢表示关切。与经常资源一样，对专题供资的捐款仍然是会员国滞后的承诺之一。

13. 战略计划明确指出，开发署需要改变其开展工作的“方式”，以在应对日益复杂的发展挑战时胜任使命。具体而言，如果 86% 的资源仍然指定用于个别项目，其供资就不能很好地与其宗旨或计划接轨。因此，开发署继续通过新的项目组合

启动框架等从项目转向项目组合。项目组合启动框架旨在帮助开发署及其伙伴将创新和系统思维纳入其工作。

14. 45个国家在制定新的国家方案时已采用合理项目组合的办法。亚美尼亚、格鲁吉亚、马拉维和北马其顿等国的国家政府和地方当局正越来越多地采用这种办法。这种办法建立在早期投资方的愿景之上，例如丹麦政府支持开发署创新基金，欧洲联盟承诺提供1 000万欧元对欧洲和中亚的城市转型采取项目组合办法。

15. 要使项目组合办法取得成效，就必须提供资金。开发署扮演整合者的角色，其中的一个关键部分是期待会员国和其他伙伴立即提供支助，以推动使供资不局限于单一问题项目。为了进一步激励合作伙伴，开发署正在扩大关于供资窗口的实质性对话的参与方，不局限于捐助伙伴，并且加强国家和区域两级的传播能力，加强成果规划。

16. 在《2022-2025年战略计划》中，开发署提出了推动转型变革、保持实现《2030年可持续发展议程》希望的雄心。然而，如果合作伙伴的供资行为不发生显著变化，以确保充足、有灵活性和可预测的供资，这将难以实现。官方发展援助和经常资源捐款总额最近出现削减的趋势，这对联合国发展系统及其支持面临多重复杂发展挑战和有可能进一步落后的国家的能力构成重大挑战。

通过深化与联合国各实体的伙伴关系，加快取得实地成果

17. 加强协作和共同成果仍然是开发署的优先事项。开发署通过联合国发展系统内外的伙伴关系和加强协作进行联合分析和干预。42个开发署国家办事处在受灾害或冲突影响的国家与联合国国家工作队进行了联合分析和规划，这是迄今为止最高的数字。2021年，其他资源支出的10%分配给联合方案。¹ 方案支出的11%涉及开发署与联合国各组织的伙伴关系，4%(而且还在增加)涉及与国际金融机构的伙伴关系(见第66段)。

18. 在关键领域的重要合作表明，开发署在联合国发展系统中发挥的作用不只是其各部分简单相加。开发署与35个以上的伙伴就气候承诺开展合作，并在综合性国家筹资框架方面提供技术领导。开发署在联合国应对疫情的社会经济方面发挥技术领导作用，特别是在100多个国家制定和推出了150项社会经济影响评估和涵盖139个国家的121项社会经济应对计划，提供了联合国可持续发展集团可借鉴的宝贵经验教训。这方面的一个重要贡献是开发署与41个国家的驻地协调员和国家工作队合作，确保将应对计划纳入各自的联合国可持续发展合作框架。

19. 开发署和发展协调办公室与联合国发展系统各伙伴实体密切合作，开发了一个看板，131个联合国国家工作队通过该看板报告了其COVID-19应对措施的数据，使其成为关于联合国应对措施的最全面的数据集，也是报告全系统方案成果的第一个此类数据集。这是在国家一级综合应对COVID-19疫情的体现。

¹ 必须指出，联合国系统正在通过发展协调办公室为联合活动制定一个体现各种协作努力的共同定义，以便在全系统进行比较。

20. 开发署确保其国家方案与联合国可持续发展合作框架完全接轨，包括将成果逐字纳入国家方案文件。与联合国可持续发展合作框架完全接轨的新国家方案的数量从 2020 年的 31 个增加到 2021 年的 49 个。2021 年 9 月新的管理问责框架通过后，开发署举行了一系列宣传会议，确保各级遵守规定。对迄今为止执行情况的分析证实，开发署完全遵守了框架的规定。

致力于透明度、能见度和问责制

21. 自 2016 年以来，开发署一直在透明度方面处于领先地位，在公共网站上发布财务、采购和方案信息，包括所有独立评价和审计报告。开发署领导了与伙伴国家和联合国各机构的外联工作，以倡导新的援助透明度标准，并使其与国家发展规划、公共财政管理、相互问责和国家一级的其他进程相关。

22. 开发署[供资概要](#)肯定所有供资伙伴，特别是向经常资源、专题基金和集合基金捐款的伙伴。对于经常资源的捐款也通过#PartnersAtCore 社交媒体标签予以肯定。通过供资窗口年度报告和[在线门户网站](#)，肯定专题基金的捐助方。开发署的[透明度门户网站](#)允许公众公开、全面地查阅开发署 4 000 多个项目的数据，并附有每个捐助方简介页面的链接。

23. 2021 年，开发署独立评价办公室继续与联合国其他实体合作开展联合评价。开发署独立评价办公室与全球环境基金对全球环境基金/开发署小额赠款方案进行了联合评价，并向各自的理事机构介绍联合评价结果。在国家一级，开发署独立评价办公室与儿基会和人口基金的对口单位合作，评价佛得角共同国家方案。开发署独立评价办公室还为研究联合国全系统应对 COVID-19 大流行疫情的措施的可评价性做出了贡献。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。

提高效率

24. 开发署定期向执行局提供最新情况，说明其支持如何推进[秘书长的效率议程](#)。开发署对联合国发展系统改革努力的贡献包括：为在 131 个国家执行业务活动战略提供了关键支持，帮助加快了供应链管理方面的合作，为开发和维护对在线业务活动战略平台的新需求提供了大力支持，并将“相互承认”原则的规定纳入主流。合并共同设施服务和房地的开发署国家办事处的百分比从 2020 年的 87%增加到 2021 年的 93%。开发署的管理效率比从 2020 年的 7.48%提高到 2021 年的 7.39%。

25. 2018 年以来的战略性机构投资加强了开发署应对复杂挑战的能力。在过去四年中，开发署广泛投资于风险管理和尽职调查程序，以应对战略计划的挑战。由于机构业绩改善，在每 1 美元支出中，方案支出而非机构支出多出 3 美分，这一差额相当于上一个战略计划期间方案资源 5.06 亿美元。开发署继续投资于加强机构、组织学习、监督和问责，所有这些都得到经常资源的支助。例如，新的企业资源平台 Quantum 将支持数字化采购来源，使若干控制自动化，进一步提高效率，并加强风险管理、成果和资源规划、监测和影响衡量。

结构性供资对话和供资协议的协调办法

26. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署注意到其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。

27. 开发署深化了与人口基金、儿基会和妇女署的协作，开展联合分析，分享经验，并定期与会员国举行非正式对话。自 2019 年以来，与四个机构的执行局进行了联合结构性供资对话，最近一次是在 2022 年 5 月，重点讨论多重危机对发展合作和筹资的影响。然而，会员国必须履行其供资协议承诺，并对联合国发展系统履行其承诺的努力作出回应。

三. 开发署战略计划的资源支持

A. 开发署 2018-2021 年战略计划

28. 综合资源计划(DP/2017/39)列出了交付《2018-2021 年战略计划》的计划成果所需的财政资源。计划捐款估计数总额为 209 亿美元；开发署实现了计划数额的 99.3%，收到 207 亿美元，其中 26 亿美元为经常资源，42 亿美元来自政府供资，139 亿美元为双边/多边捐款。

29. 如图二所示，2018-2021 年期间，开发署支出了 183 亿美元的方案资源，占计划方案支出总额的 94.4%。开发署为成果 1 花费 78 亿美元，占 43%；为成果 2 花费 57 亿美元，占 31%，为成果 3 花费 36 亿美元，占 20%。

图二

2018-2021 年方案支出与 2018-2021 年资源计划

(百万美元)



30. 在成果 1(推动消除贫困)下, 开发署协助 36 个国家的 7 100 万人获得水、住房和医疗保健等基本服务。在 25 个国家, 4 000 万人获得金融服务, 得到改善生活和刺激更广泛经济的资源。62 个国家现在可持续地管理 3 000 万英亩森林, 这是保护生物多样性和减缓气候变化的关键一步。

31. 在成果 2(加速可持续发展的结构转型)下, 开发署向举行选举的国家提供支持, 使 30 个国家的登记投票人数增加了 3 800 万人, 其中 80%是妇女。在 34 个国家, 3 200 万人通过诉诸司法实现了法律权利和保护。

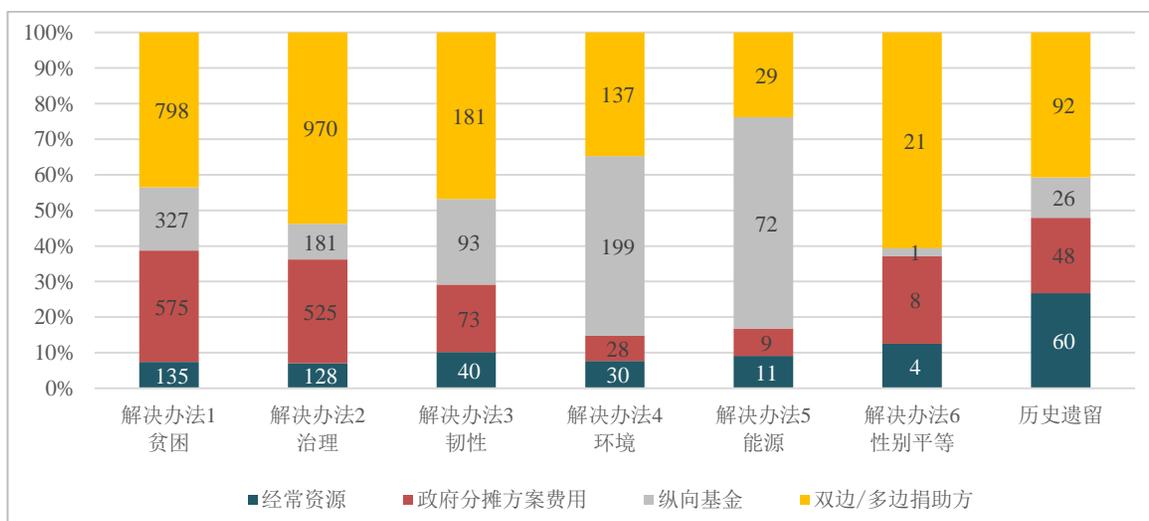
32. 在成果 3(加强抵御冲击和危机的能力)下, 2021 年, 在 29 个面临危机或正在从危机中恢复的国家, 300 万人获得了工作和更好的生计, 其中一半是妇女。约有 75 万妇女受益于恢复方案, 300 万流离失所者受益于旨在实现持久安全、行动自由和福祉的持久解决办法。署长的年度报告(DP/2022/17)更详细地讨论了在战略计划三项成果下取得的成绩。

33. 2021 年, 开发署花费了 47 亿美元的方案资源, 是过去两个战略计划期间(2014-2017 年、2018-2021 年)的最高水平。开发署为成果 1 花费 22 亿美元, 占 47%, 为成果 2 花费 16 亿美元, 占 34%, 为成果 3 花费 7.19 亿美元, 占 15%。六个特色解决办法协同运作的前提是, 综合战略能够解决复杂问题, 推动实现可持续发展目标。开发署 2021 年对特色解决办法的投资情况见下图 3。

图三

2021 年按特色解决办法和供资渠道列示的方案支出

(百万美元)



34. 2021 年, 开发署在关于贫困问题的第一个特色解决办法上投资了 18 亿美元, 帮助 81 个国家实施了以联合国发展系统编制的 COVID-19 社会经济影响评估为依据的政策, 开发署是技术牵头机构。

35. 开发署继续对治理进行投资, 2021 年在特色解决办法 2 上花费了 18 亿美元。这使开发署能够协助 30 个选举当局建立包容和透明的选举进程, 促进社会融合:

并与妇女署合作，帮助 14 个受冲突影响国家的 34 000 多人诉诸司法和获得服务，其中近 90% 是妇女和女童。

36. 开发署对关于韧性的第三个特色解决办法的投资，包括来自经常资源的 4 000 万美元，使开发署能够为实现稳定、社会融合、流离失所者回返和重返社会以及安全部门改革提供综合解决方案，改善了伊拉克近 1 600 万人的生活。

37. 纵向基金主要支持开发署在环境和能源方面的工作；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、治理和韧性的工作提供资金。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。

38. 在 COVID-19 对妇女造成严重经济后果的情况下，开发署扩大了对 73 个国家的支持，使社会保护促进性别平等，并为妇女领导的企业开辟机会。为了打击性别暴力，开发署支持 96 个国家解决疫情期间出现的紧迫问题，例如，封锁使妇女与施虐者困居一处。

39. 关于性别平等问题的第六个特色解决办法仍然供资不足。经常资源填补了这一严重的资金缺口。在六个特色解决办法中，经常资源对性别平等的投资比例最高。因此，经常资源的削减直接影响到与性别平等有关的举措的供资。如果开发署要执行其新的性别平等战略，就需要会员国提供新的、雄心勃勃和有灵活性的资金。

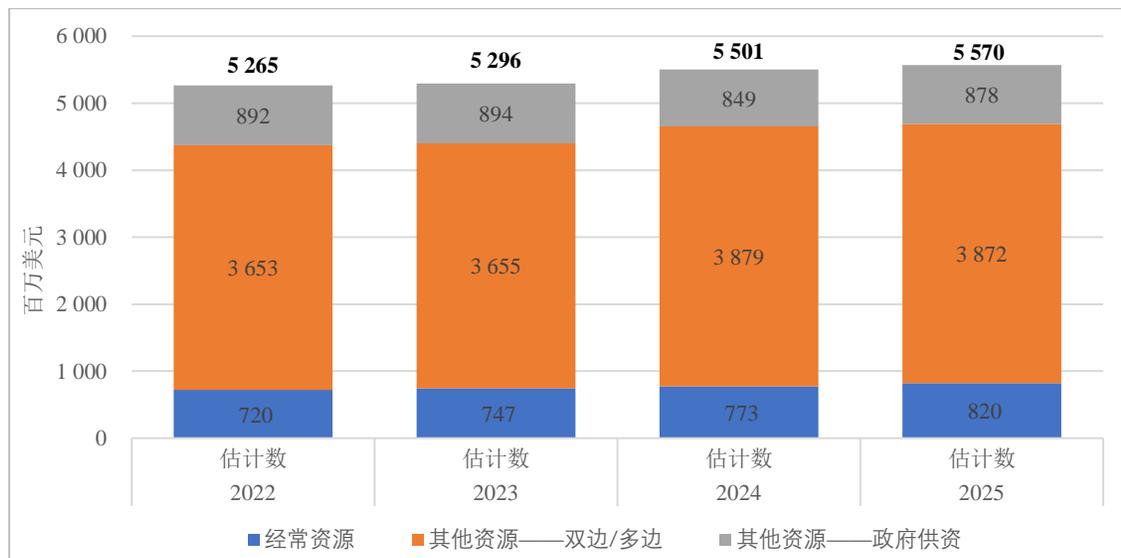
B. 开发署《2022-2025 年战略计划》

40. 综合资源计划和综合预算估计数(DP/2021/29)列出了执行《2022-2025 年战略计划》所需的财政资源，预计捐款总额为 216 亿美元(30 亿美元为经常资源，186 亿美元为其他资源)。

图四

按年份和资金来源分列的 2022-2025 年预计捐款*

(百万美元)



* 反映了 2022 至 2025 年估计水平的 3% 年增长率。

41. COVID-19 疫情的影响造成了困难和不确定的供资环境，特别是对经常资源捐款而言。供应链问题持续、能源和粮食价格上涨、通货膨胀以及包括乌克兰在内的多重人道主义危机的影响，加剧了这种情况。

42. 2022 年及以后的资金状况仍高度不确定。合作伙伴继续倾向于指定资金给具体项目专用，大量削减经常资源供资，将援助重新分配给国防、难民和人道主义需要，这些都将逆转发展成果，对最弱势群体产生持久影响。

43. 提前付款有助于有效规划和减少与货币波动有关的风险，但经常资源的大多数捐款是在一年的第三季度或最后一个季度收到的。截至 2022 年 6 月底，开发署收到经常资源 1.7 亿美元，仅占 2022 年预计捐款的 24%。开发署继续鼓励合作伙伴尽可能提早或在多年计划期开始时缴纳捐款。

44. 综合资源计划估计，2022-2025 年支出总额为 241 亿美元，与 2018-2021 年预计支出 209 亿美元相比，增加 32 亿美元(期间增长 15%，即每年 4%)。2022-2025 年，开发署将为方案活动拨款 213 亿美元，为机构活动拨款 28 亿美元。

四. 2021 年开发署财务状况

45. 2021 年，包括自愿捐助在内的总收入为 56 亿美元，比 2020 年减少 10 亿美元(15%)。自愿捐助为 53 亿美元，比 2020 年减少 10 亿美元(16%)。自愿捐助收入减少的主要原因是，2021 年签署的多年期协议减少，阿富汗法律和秩序信托基金的捐款收入减少 1.12 亿美元。

46. 总支出为 54 亿美元，比 2020 年增加 3.34 亿美元(7%)。方案开支(即，交付额)为 47 亿美元，比 2020 年增加 2.63 亿美元(6%)，为十多年来的最高水平。

47. 由于多年期自愿捐助协议减少，加上总支出增加，今后几年可用于方案活动的资金比前一年的 16 亿美元减少了 84%，减至 2.52 亿美元。2021 年机构预算连续第五年实现全面平衡。

48. 2021 年，66%的经常资源分配给发展方案(2020 年为 69%)，34%分配给机构活动(2020 年为 31%)。这一增加反映了开发署决定将 2020 年结转的机构预算资源用于 2021 年的机构活动。到 2021 年，四年间将经常资源分配给方案活动的比例达到 66%，超过了 2018-2021 年综合资源计划和综合预算中规定的 65%的目标。2021 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，这一比例与以前各年度持平。

表 1
2020-2021 年开发署财务状况

(百万美元)

	2021	2020	增加额/(减少额)	变动百分比
收入 ^a	5 637	6 618	(981)	(15%)
支出 ^a	5 385	5 051	334	7%
净收入	252	1 567	(1 315)	(84%)
资产	15 151	14 299	852	6%
负债	3 574	3 029	545	18%
净资产	11 577	11 270	307	3%
包含:				
累计结余	11 275	10 968	307	3%
准备金 ^b	302	302	—	—
	11 577	11 270	307	3%

^a 收入和支出数额是在 2021 年和 2020 年分别扣除内部费用回收 2.61 亿美元和 2.56 亿美元后的数额。

^b 在计算 2021 年业务准备金时，从累计盈余中净转拨 70 万美元，由于四舍五入，上表未予显示。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：2021 年 58.98 亿美元；2020 年 68.74 亿美元
总支出：2021 年 56.46 亿美元；2020 年 53.07 亿美元

年度捐助²

49. 年度捐助从 2020 年的 55 亿美元减少到 2021 年的 53 亿美元，减少了 4%。如下图五所示，对经常资源的年度捐助从 2020 年的 6.96 亿美元减少到 6.48 亿美元，降幅为 7%。对其他资源的年度捐助从 2020 年的 48 亿美元减少到 47 亿美元，降幅为 3%。下文表 2 列出了收入细目，包括年度捐助。

² 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，即使当时大多数捐款协议尚未收到现金。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。

表 2
2021 年开发署收入

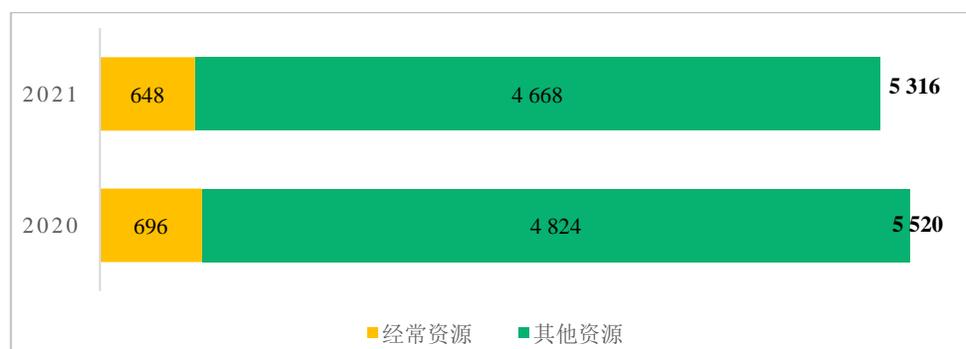
(百万美元)

资源	2021	2020	增加额/(减少额)	变动百分比
收入				
自愿捐助				
年度捐助*	5 316	5 520	(204)	(4)
未来应收捐助流动净额	(12)	768	(780)	—
自愿捐助小计	5 304	6 288	(984)	(16)
政府对当地办事处费用的捐助	25	19	6	32
净捐助国捐助	9	7	2	29
中等偏上收入国家的捐助	9	9	—	—
实物捐助	22	15	7	47
资金转账和退还捐助方的款项	(65)	(65)	—	—
自愿捐助(净额)	5 304	6 273	(969)	(15)
投资收入	135	118	17	14
其他收入	459	483	(24)	(5)
冲销前收入共计	5 898	6 874	(976)	(14)
冲销——开发署内部费用回收	(261)	(256)	(5)	(2)
冲销后收入共计	5 637	6 618	(981)	(15)

* 2020 年总额从 556.3 万美元重报为 552.0 万美元，以准确反映当年收到的年度捐助。

图五
2020-2021 年对开发署的年度捐助

(百万美元)

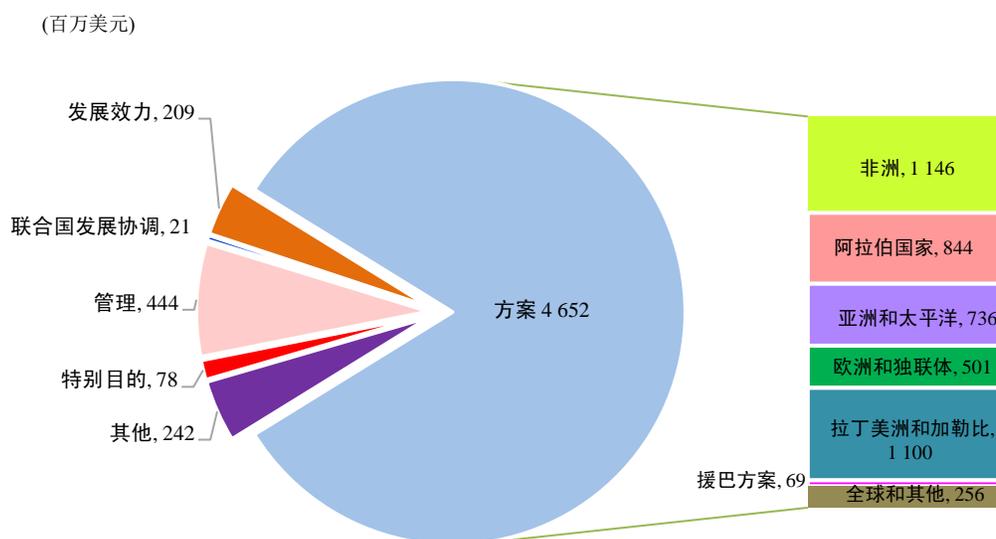


费用

50. 在 2021 年 54 亿美元的费用总额中，47 亿美元(即 86%)用于方案活动。10 个最大的国家办事处占开发署方案支出的 35%(47 亿美元中的 16 亿美元)。图六按费用分类和区域对支出总额进行了细分。

图六

2021 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



独联体：独立国家联合体；援巴方案：援助巴勒斯坦人民方案。

财务状况

51. 登记的资产共计 152 亿美元，比 2020 年增长 6%。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助。

52. 47 亿美元的应收捐款包括合作伙伴按照已签协议的付款时间表承诺在以后各年提供的 46 亿美元。这一数额列入方案在以后各年交付，其中包括 3.8 亿美元的经常资源应收款和 44 亿美元的其他资源应收款。

53. 负债共计 36 亿美元，比 2020 年(30 亿美元)增加 5.45 亿美元，增幅为 18%。出现这一变化主要是由于多伙伴信托基金办公室的信托资金增加了 4.18 亿美元，应付账款增加了 8 000 万美元，雇员福利增加了 1 900 万美元。

累计盈余

54. 截至 2021 年 12 月 31 日，累计盈余(不包括准备金)增加了 3%，达到 113 亿美元(2020 年：110 亿美元)。累计盈余主要由限定用途的方案资金组成，只有 54 亿美元可用于方案编制。累计盈余包括 48 亿美元的应收款和 11 亿美元的离职后健康保险和服务终了负债投资。根据开发署财务条例和细则，开发署不得花费上述 59 亿美元的总额。

55. 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 2021 年经常资源流动资金达到 6.4 个月的平均支出额(2020 年：7.2 个月)，超过了最低要求。

56. 对开发署 2021 年财务状况全面、详细的审查见附件一。

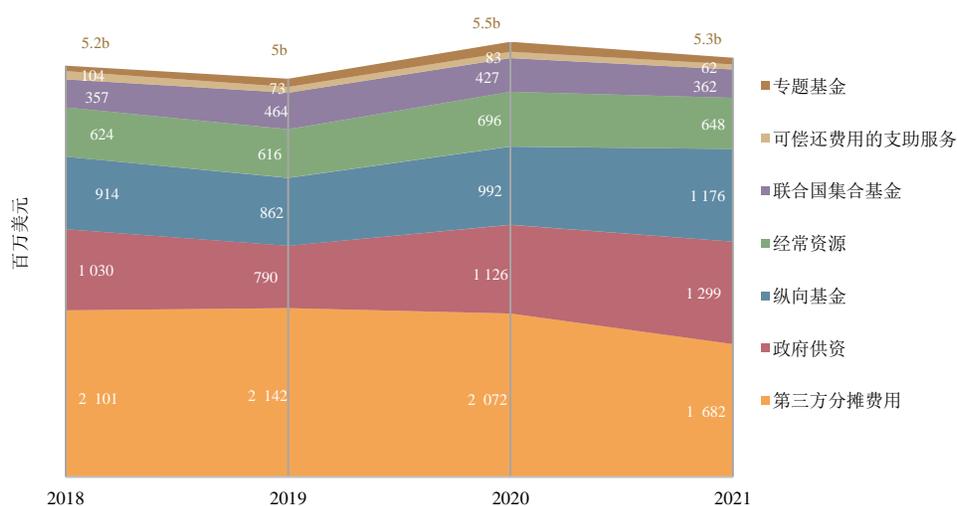
五. 按供资来源划分的资源

57. 在 2018-2021 年战略计划期间，开发署为应对 COVID-19 大流行疫情而获得了更多资源，在 2020 年和 2021 年获得了最高水平的捐助。

图七

2018-2021 年按供资渠道列示的捐助情况

(百万美元)



A. 经常资源

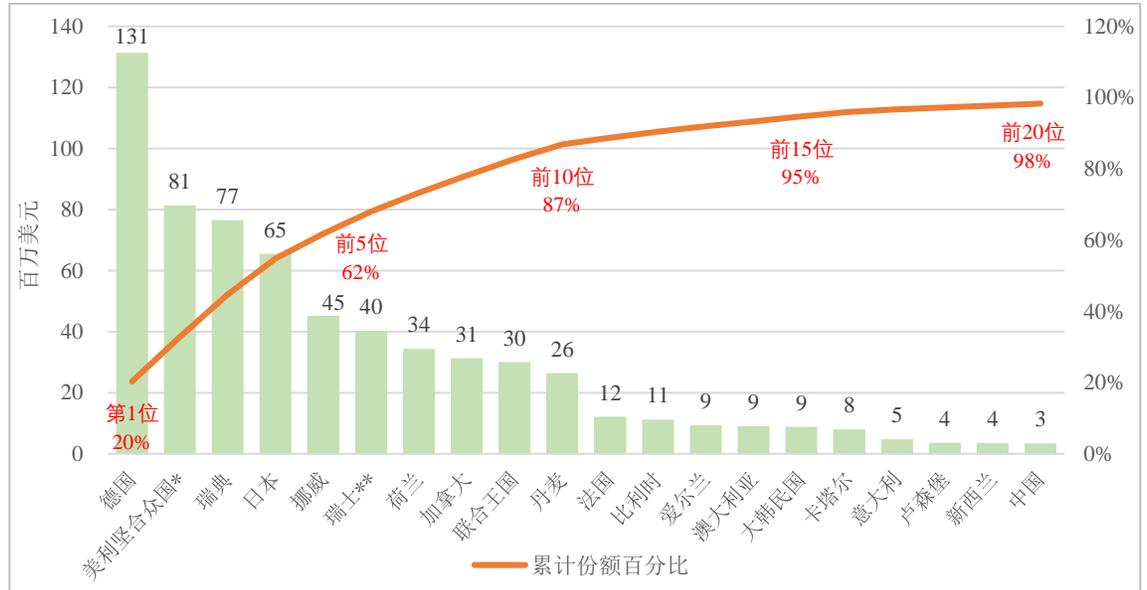
58. 尽管开发署理解各国因 COVID-19 大流行疫情而面临的困难经济形势，但开发署指出，由于关键合作伙伴大幅削减和迟缴或扣留捐款，2021 年经常资源年度捐款从 2020 年的 6.96 亿美元降至 6.48 亿美元，降幅为 7%。开发署感谢法国和大韩民国政府增加 2021 年对经常资源的捐款。

59. 来自经济合作与发展组织发展援助委员会(发援会)成员以外的国家在 2021 年捐助了 1 800 万美元的经常资源，其中包括卡塔尔(800 万美元)、中国(350 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)等国政府的捐款。印度 2021 年的捐款(440 万美元)已于 2022 年初收到。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，并注意到方案国 2021 年为开发署各当地办事处费用提供的捐助达 2 500 万美元。

60. 如图八所示，开发署最大的 20 个捐助国继续占对经常资源捐助总额的 98%。

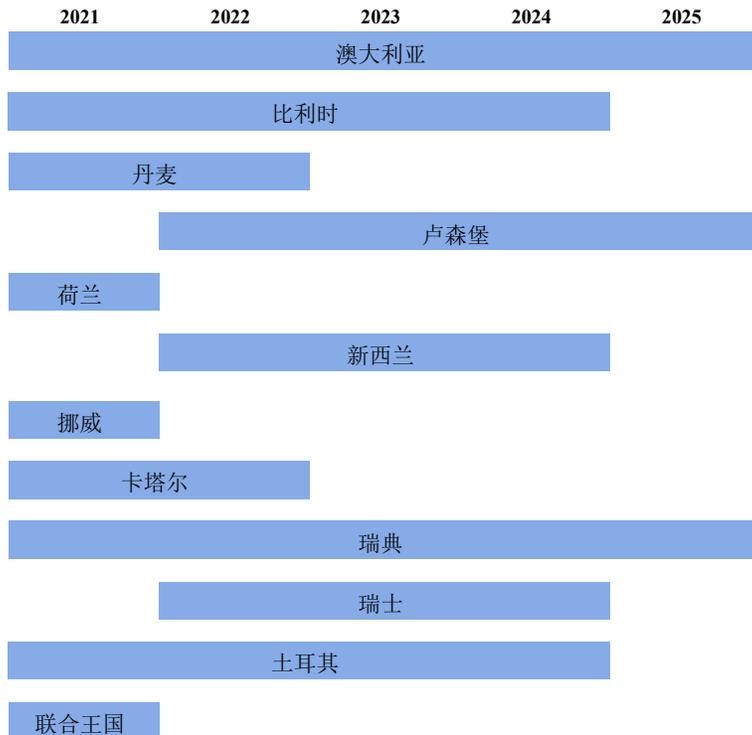
图八
2021 年经常资源捐助国的前 20 位

(百万美元)



61. 2021 年有 9 个会员国(澳大利亚、比利时、丹麦、荷兰、挪威、卡塔尔、瑞典、土耳其和联合王国)签订了多年期协议或过渡年修正案, 少于 2020 年的 11 个。2021 年, 由多年期协议支持的捐助占经常资源捐助总额的 37%, 低于 2020 年的 50%。

图九
2021 年及以后年份的多年期协议



B. 专题基金

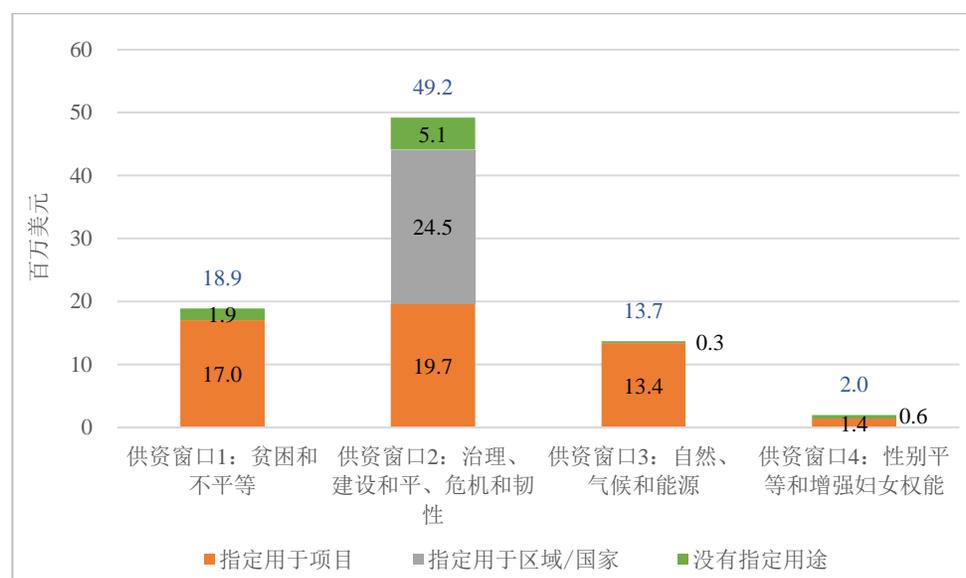
62. 供资窗口是开发署获得其他资源专题供资的主要渠道，这些专题供资是对经常资源的重要补充。2021年，对供资窗口的捐款减少了33%，从2020年的1.25亿美元减至8400万美元；然而，未指定用于具体项目的捐款比例增加了14%。开发署感谢德国、丹麦、荷兰、瑞士、卢森堡、大韩民国和瑞典政府继续支持这一供资渠道。

63. 2021年，通过供资窗口干预措施，在14个面临危机或正在摆脱危机的国家创造了超过1.2万个短期就业岗位；超过3.5万人创办了中小企业；在8个国家支持选举，在10个国家为诉诸司法、案件管理系统和调解服务提供支持。

图十

2021年对供资窗口的捐款

(百万美元)



C. 联合国集合基金

64. 2021年，机构间集合基金对开发署的捐款从2020年的4.38亿美元减少到3.77亿美元，降幅为14%。

65. 由于在开发署发挥领导作用的政策领域对多利益攸关方伙伴关系的需求增加，开发署作为多伙伴信托基金办公室的托管方在集合资金方面拥有长期的专门知识，以及供资契约承诺增加灵活和集合供资的份额，开发署预计在2022年及以后扭转集合供资减少的趋势。

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，以协助在各自国家落实发展举措。

67. 2021 年，由阿根廷、多米尼加共和国、萨尔瓦多、洪都拉斯、白俄罗斯、哥伦比亚、埃及、土库曼斯坦、巴西和巴拿马等国政府牵头，来自政府供资的捐款达到 13 亿美元，比 2020 年的 11 亿美元增加了 15%。拉丁美洲和加勒比区域的方案国的捐助占政府供资总额的 64%，其次是欧洲和独立国家联合体(独联体)(16%)、阿拉伯国家区域(8%)、非洲(8%)和亚洲及太平洋(4%)。

68. 在地方费用分摊协议框架内，2021 年，由国际金融机构贷款资助的政府捐款增至 1.87 亿美元，较 2020 年的 1.05 亿美元增长 78%。开发署与国际金融机构合作，支持各国加快实现国家发展计划和可持续发展目标。

69. 呼吁开发署按照独立评价办公室 2021 年业绩评价所述，在影响发展筹资政策方面发挥更强有力和日益具有战略性的作用。开发署管理层这样做的承诺是明确的，发展筹资是战略计划的一个“推动因素”，1 万亿美元的“登月”计划被列为与各国政府、私营部门、联合国其他伙伴和国际金融机构合作实现的目标。

E. 纵向基金

70. 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、能源和医疗健康问题的方案。2021 年，开发署与绿色气候基金和全球环境基金合作，在能源与一系列发展问题之间建立了更强有力的联系。在阿富汗，开发署与全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金合作，向近 26 000 名非政府卫生工作者支付报酬，以维持 2 100 多个医疗卫生机构的开放，为 300 多万阿富汗人提供服务。

71. 2021 年，开发署从纵向基金收到 12 亿美元，比 2020 年的 9.88 亿美元增加了 18%，其中最大捐助来自全球基金(5.46 亿美元)、全球环境基金(2.97 亿美元)和绿色气候基金(2.84 亿美元)。随着气候紧急情况的升级，开发署仍然能够通过其气候承诺与纵向基金合作，支持各国实现与气候有关的可持续发展目标。开发署努力在与全球环境基金和绿色气候基金的伙伴关系中达到监督方面的高标准。由于执行了所有审计和评估建议，2021 年全球环境基金和绿色气候基金分别对其认证进行了更新和升级。

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，占捐款总额的 32%。

73. 欧洲联盟依然是开发署的强有力合作伙伴，2021 年捐助 3.34 亿美元，比 2020 年收到的 4.83 亿美元减少 31%，主要惠及欧洲和独联体以及非洲区域的国家。

74. 通过加强与开发署的合作，国际金融机构在 2021 年捐助了 3.07 亿美元，与 2020 年的 2.94 亿美元相比增加了 4%。这一数额包括 1.2 亿美元的直接赠款，其中包括德国开发银行——复兴信贷银行提供的 7 400 万美元，这反映在德国政府对开发署的捐款中；还包括间接捐款 1.87 亿美元，这表明对开发署支持贷款执行的需求更加强烈。

G. 可持续发展目标筹资变革

75. 开发署《2022-2025 年战略计划》强调扩大与私营部门的联盟，并确认发展筹资是推动超过 1 万亿美元公共和私人资金投资以实现可持续发展目标的一种手段。

76. 虽然私营部门、基金会、非政府组织、学术、培训和研究机构的捐款仅占捐款总额的 1%，但开发署正在通过新的创新筹资机制，扩大其支持在国家一级加速实施可持续发展目标的雄心。这是对独立评价办公室建议的回应。该办公室的建议认为，开发署关于 5 亿人获得清洁能源的“登月”计划需要一项具体战略，“以确保开发署能够实现目标和利用其他行为体的资金”。与国际金融机构一样，开发署准备加快与私营部门的接触，以实现其战略计划的目标，遵循明确的愿景和优先次序，致力于强有力的风险管理，并促进发展创新和灵活性。

77. 2021 年筹集了 38 亿美元的可持续发展目标债券，表明开发署在创新融资方面的影响越来越大。开发署与乌干达斯坦比克银行的伙伴关系启动了 Youth4Business 创新和创业融资机制。该机制向 7 500 多家青年拥有的企业提供了 300 多万美元的赠款和孵化支持。开发署还提出了可持续融资的建议，并向开发银行的 20 多个私营部门分支机构提供了量身定制的伙伴关系机会。

六. 战略考虑

多重危机和政策转变给发展筹资带来压力

78. COVID-19 大流行疫情和乌克兰战争对大宗商品市场和供应链造成了重大影响，并使全球经济增速从 2021 年的 6.1% 急剧放缓至 2022 年的 2.9%。战争引起的商品价格上涨使全球消费价格上涨约 2.5%，加剧了新兴经济体和发展中经济体的生活成本危机。

79. 除了乌克兰的灾难，开发署估计，107 个经济体中约有 17 亿人受到不断上涨的粮食和燃料价格的“严重影响”，或者政府难以偿还债务。外部借贷成本正在上升，世界银行警告说，在未来 12 个月里，多达 12 个发展中经济体可能无法偿还债务。

80. 尽管受到 COVID-19 大流行疫情的影响，2021 年的发展援助达到了创纪录的 1 790 亿美元。自乌克兰战争爆发以来，各国宣布了外交、国防和援助政策的重大转变。一些捐助方最近决定重新分配其援助预算，以支付收容难民的费用，这使其其他人道主义需求和发展需求的供资面临严重风险，并危及消除全球贫困的斗争。

保护可持续发展投资的理由

81. COVID-19、不平等和大宗商品价格上涨的影响叠加可能导致 2022 年生活在极端贫困中的人数增加 2.63 亿，因此总共将有 8.6 亿人生活在极端贫困中。生活成本危机有可能将脆弱国家推向政治动荡，偏离实现《2030 年议程》的轨道。

82. 正如《2022 年可持续发展筹资报告》所强调的，发展中国家需要从优惠和非优惠来源可靠地获得负担得起的融资，才能按计划实现可持续发展目标。债务负担重的国家需要得到紧急关注，包括予以债务减免和进行债务重组。利用官方发

展援助调动额外资源，并使私人融资与可持续发展目标保持一致，应是解决办法的一个关键部分。

83. 过去的趋势表明，官方发展援助能够抵御经济冲击。最近，官方发展援助面临越来越大的压力和越来越多的审查。以牺牲短期和长期的发展投资为代价来优先处理应急行动，可能会使来之不易的成果付诸东流，使短期干预战略长期化，削弱解决根源问题的能力，并在许多脆弱局势中增加未来发生危机的可能性。发展解决办法除了发放财物之外还能带来希望，不应为人道主义应急行动供资而撤回用于发展解决办法的资金。为应对乌克兰危机而宣布的预算增加，决不能以牺牲早期恢复和发展以及其他全球发展需求和人道主义需求的供资为代价。

84. 联合国要协调全球对多重危机的应对工作，就需要有充足和灵活的供资。最近关于削减或重新分配发展援助的决定将对开发署和整个联合国在减贫和可持续发展方面的工作产生深远影响。开发署《2022-2025 年战略计划》为解决日益复杂和重叠的问题提出了雄心勃勃的目标，只有在会员国提供充足资金和强有力财政支持的情况下才能实现这些目标。

经常资源对预防、应对危机和从危机中恢复的重要性

在 170 个国家和地区，经常资源是开发署在全球、区域和国家各级的业务能力、网络和存在的基础。由于经常资源没有指定用途，因此可以迅速用于危机和发展。经常资源使联合国发展系统各实体能够在紧急情况发生之前、期间和之后在实地派驻人员，将重要的援助和资源用于最需要的地方。在乌克兰，经常资源使联合国能够在整个冲突期间继续运作，支持政府维持治理架构和服务，并使开发署能够继续向联合国系统提供高质量的业务服务。开发署正在与妇女署和人口基金合作处理性别暴力问题，并与其他机构合作处理现金援助、生计和韧性问题。经常资源使开发署能够为乌克兰 50 多万人采购和提供医疗设备、诊断工具以及 1 723 吨粮食和非粮食物品。

在阿富汗，经常资源使开发署能够帮助各社区抵御冲击、维持生计、获得基本服务和增强韧性。经常资源使开发署能够与民间社会伙伴联盟合作，支助 1.4 万个妇女拥有的企业和 2.5 万小农；提供关键服务，包括为 1.8 万户家庭提供太阳能/水力微型电网；并向 320 万阿富汗人提供医疗服务。开发署将经常资源用于一个现金援助方案的 200 万美元起始阶段，以恢复银行系统和振兴该国经济。

在缅甸，开发署利用经常资源提供了揭示粮食消费减少、生计受到损害和性别平等状况出现倒退的数据，这有助于国家工作队、缅甸民间社会和其他利益攸关方有针对性地提供支助。

由于对经常资源的捐款呈下降趋势，开发署和联合国发展系统能够在紧急情况之前、期间和之后提供及时和关键支助的灵活性受到严重威胁。

七. 使用联合国系统资产开展工作

85. 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的合作。附件一详细列出了支助联合国其他实体的财务活动，包括共同事务和服务结算账户。

联合国志愿人员组织

86. 2021 年，联合国志愿人员组织活动的财务价值总额达 2.700 亿美元，与 2020 年的 2.374 亿美元相比增加 3 260 万美元，增幅为 13.7%。

87. 联合国志愿人员组织继续监测其费用，使其与财政资源和未来预测保持一致。2021 年经常资源、预算外、费用回收基金和特别志愿人员基金的总费用仅增加了 5%。

88. 2021 年，会员国通过开发署向联合国志愿人员组织捐助了 860 万美元的经常资源。这与 2018-2021 年战略框架期间年均 867 万美元的数额一致，与前一个即 2014-2017 年战略框架期间的年均数额相比下降 15%。

89. 联合国志愿人员组织依靠特别志愿人员基金推动志愿服务研究和宣传、应急响应和危机应对以及创新解决方案。2021 年，共有 9 个国家政府(孟加拉国、中国、捷克共和国、法国、德国、爱尔兰、哈萨克斯坦、瑞士和泰国)向该基金捐款，同时还有个人通过数字捐赠平台捐款。捐款总额为 480 万美元(含利息)，其中超过 97%来自三个捐助国(德国、瑞士和法国)。

90. 对联合国志愿人员组织全额资助方案的捐款在 2021 年达到 2 510 万美元，比 2020 年增加 21%。

联合国南南合作办公室

91. 联合国南南合作办公室通过从开发署机构预算拨款 230 万美元(2020 年：230 万美元)和经常资源拨款 340 万美元(2020 年：370 万美元)来执行其战略框架。

92. 此外，该办公室通过其信托基金收到了 1 570 万美元的捐款：印度-联合国发展伙伴关系基金 1 060 万美元；联合国南南合作基金 300 万美元；印巴南减缓贫困和饥饿机制 200 万美元；佩雷斯-格雷罗南南合作信托基金 10 万美元。

93. 2021 年，该办公室实现了其他资源调动目标(1 250 万美元)的 126%(1 570 万美元)。由于取消了影响项目交付的 COVID-19 限制，南南信托基金资源的执行额超过 1 650 万美元，使该办公室的交付总额达到 2 220 万美元。

开发署的行政代理职能

94. 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。2021 年，多伙伴信托基金代表联合国系统收到的捐款增加了 17%，达到 18 亿美元(2020 年：15 亿美元)。这一增长可归因于集合供资的政策环境积极有利，以及为联合国在实地的联合行动输送大量资源的各种基金业绩良好。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 (2020 年：14 亿美元)。

对联合国各组织的支助

95. 2021 年，开发署继续向联合国系统提供高质量的业务服务，并延续其作为驻地协调员系统主要业务服务提供方的角色，为 170 多个国家的大约 118 个联合国机构和其他机构的 28.2 亿美元的财务交易提供支助。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

96. 开发署继续积极支持和推动联合国发展系统的重新定位。2021 年，开发署通过系统各实体间的费用分摊安排提供了 1 030 万美元的年度捐款(2020 年：1 030 万美元)，从而继续为驻地协调员系统的供资提供系统内任何单一实体中最高费用分摊捐款。开发署收取并向联合国秘书处转交了 690 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

97. 2021 年，开发署支出安保费用 2 840 万美元(2020 年：2 760 万美元)，其中 1 870 万美元(2020 年：1 800 万美元)涉及开发署在联合国外勤安保协调方案中的份额；970 万美元(2020 年：960 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 大流行疫情期间的工作人员安全和关照义务措施。

八. 结论

98. 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。

99. 由于全球复苏仍然高度不确定，开发署呼吁其合作伙伴：优先考虑并避免削减其对经常资源的捐款；避免将官方发展援助转用于全球人类发展以外的目的；作出多年期承诺；支持转向项目组合，减少解决方案的项目化；并尽早及时付款，使开发署能够继续迅速响应各国需求，为实现《2030 年议程》提供综合发展解决方案。

100. 经常资源的减少将对开发署以下方面的能力产生不利影响：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。

101. 开发署将继续通过结构性供资对话与执行局互动，推动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，讨论在实现供资契约的相互承诺方面取得的进展，并与姊妹机构一道，进一步确定今后供资对话的方法，以推动和巩固联合国发展系统的改革努力。