



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
29 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

为恢复筹资：对开发署应对 COVID-19 大流行病和可持续发展
发展目标筹资的形成性评价

执行摘要

目录

	页次
为恢复筹资：对开发署应对 COVID-19 大流行病和可持续发展目标筹资的 形成性评价	1
一. 背景	2
二. 实现可持续发展目标的进展出现倒退以及恢复工作面临的资金和财政制约	2
三. 开发署 COVID-19 大流行病对策	4
四. 建设未来实现恢复：开发署对实现可持续发展目标的筹资努力的支持	5
五. 结论	11
六. 建议	14



一. 背景

1. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行导致实现可持续发展目标的进展出现重大逆转。本该是加速进展的行动十年有可能成为人类发展的失去的十年。在《2021 年可持续发展目标报告》中，秘书长无疑指出了 COVID-19 大流行病引发的大规模挫折，他说：“当前的危机正威胁着数十年的发展成果，将迫在眉睫的向更加绿色、包容经济的转型进一步推迟，并使可持续发展目标的进展更加偏离轨道。”¹ 本评价以这场危机为背景。

2. 本评价报告对开发署如何应对这一流行病作出评价，重点是在推进可持续发展目标的宗旨下为恢复工作筹措资金。评价涵盖了危机的头几个月采取的早期措施，包括开发署在制定社会经济影响评估和恢复计划方面的技术牵头作用，以及旨在使财政资源与实现可持续发展目标协调一致的现行方案。评价界定于三个宽泛的问题：

(a) 开发署如何有效地支持方案国应对这一大流行病？

(b) 开发署作为联合国社会经济对策的技术牵头机构，是否能够制定旨在恢复的政策提供信息？

(c) 正在制定的支持大流行病后恢复的工具和方法是否考虑了确保建设更美好未来、实现绿色恢复和实现可持续发展目标的筹资和财政方法和需求？

3. 评价在设计上是形成性的，首先认识到对开发署在应对这一大流行病方面的长处和弱点作出评估还为时过早。第二，这一大流行病引发的危机仍在展开，进行形成性评价可以就新出现的趋势、挑战和结果提供早期反馈，以期为决策提供信息。第三，开发署 2022-2025 年战略计划提供了指导框架，该计划明确了该机构在此期间的方向、优先事项和目标。本次评价侧重于发展筹资这一关键领域，为实现战略计划的各项目标所需的调整提供证据。

4. 评价对数据收集采取了多利益攸关方办法，通过半结构化虚拟访谈收集主要行为体的观点。与国家办事处、区域局和总部的高级管理人员和工作人员进行了广泛的访谈。进行了 10 个国家案例研究，以确定在国家一级出现的趋势和支助需求。确定了具体专题领域的主要线人，包括财政政策、多边筹资和私人资本市场。总共咨询了 300 人。

二. 实现可持续发展目标的进展出现倒退以及恢复工作面临的资金和财政制约

5. 即使在大流行病之前，世界许多地方在大多数目标上就已偏离规划轨道。经济挫折、封锁以及生计和基本服务的中断现在有可能逆转在减贫、卫生和教育方

¹ 联合国出版物，2021 年，第 2 页。

面来之不易的成果。与此同时，世界仍然偏离到十年中期实现净零碳排放的进程轨道。估计这一大流行病的影响包括：

- (a) 超过 2.51 亿人被推入极端贫困；²
- (b) 2020 年，世界营养不良人数增加了 8 300 万，增至 1.32 亿；³
- (c) 获得初级卫生的机会减少，除其他外导致疫苗接种率、产前护理和艾滋病毒方面的服务减少；
- (d) 世界银行估计，16 亿儿童，即世界学生的 94%，在大流行病最严重时受到学校关闭的影响，中低收入国家的“学习贫困”已上升到 70%，影响到另外 1 亿儿童；⁴
- (e) 性别平等状况恶化，承担因学校关闭带来的照料小孩责任的首先是妇女和女孩，并且她们还遭受更多的暴力和虐待；
- (f) 在 2020 年，损失了 8.8% 的工作小时，相当于损失了 1.44 亿个工作岗位。⁵

6. 不能孤立地看待这些挫折；其影响将累积并相互强化。用分割式跟踪系统来报告各项目标的实现情况可能会遮盖和低估长期的影响。

7. 与此同时，这一倒退扩大了本已相当大的可持续发展目标筹资缺口。据一种估计，这一缺口为 4.2 万亿美元，比大流行病前增加了 40%。⁶ 虽然在估计资金缺口方面存在很大的误差，但短期数字说明支持实现可持续发展目标所需的投资可能存在很大缺口。

8. 此外，财政空间缩小和当前的两级恢复将阻碍实现可持续发展目标。许多经济发达的国家能够将其财政和货币能力的全部力量用于应对危机，将其国内生产总值的四分之一用于这一目的。低收入和中低收入国家也能够利用财政政策来缓冲影响，但程度要小得多，其投入相当于低收入国家国内生产总值的 2% 不到。目前经济增长放缓和公共债务增加正在缩小各国政府可用的财政空间，一些国家将实行财政紧缩。

² 开发署委托美国丹佛大学帕迪国际未来中心进行的研究估计，对大流行病的预测后果是“高度损害”。

³ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和卫生组织。2020 年。《2020 年世界粮食安全和营养状况》。粮食体系，实现负担得起的健康饮食。粮农组织，罗马。

⁴ 世界银行，“Urgent, Effective Action Required to Quell the Impact of COVID-19 on Education Worldwide”，2022 年 2 月 26 日查阅。

⁵ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2021 年趋势》。

⁶ 经合组织(2020 年)，《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，巴黎，<https://doi.org/10.1787/e3c30a9a-en>。

三. 开发署 COVID-19 大流行病对策

评价结果 1.开发署的 COVID-19 战略对策反映了更广泛的联合国系统的战略对策，开发署在社会经济评估方面发挥了技术牵头作用，并为协调应对危机作出了贡献，为恢复提供了桥梁。

9. 开发署与更广泛的联合国的对策保持一致，很早就认识到这一流行病不仅就卫生系统，而且就人类发展和可持续发展目标而言的严重性。开发署的领导和工作人员对 COVID-19 的应对工作应得到极大的赞扬。该机构部署了工作人员和采购系统，以支持紧急反应，特别是在卫生部门。开发署的财务结构(专用资金与灵活资金)在某种程度上限制了其对这一大流行病作出大规模灵活反应的能力。大流行病对策特别重视通过重新分配和(或)调动新的捐助资金来释放资源，主要是在国家一级。截至 2021 年 11 月，据报告在用于应对 COVID-19 的 16 亿美元中，新资金占 54%，调整用途的资金占 46%。

评价结果 2.开发署迅速适应这一大流行病不断变化的情况以及各国政府和利益攸关方的需要，使项目适应不断变化的情况和关键目标群体的需要。

10. 在这一大流行病的早期阶段，许多方案国通过开发署快速反应机制得到支助，在 2020 年下半年通过快速融资机制得到支助。这一新的快速融资机制使国家办事处能够迅速应对这一大流行病和各国的需要，在它们规划资源重新分配或筹集新资金时为其提供了空间。对许多项目不得不作调整和重新分配资金，以满足即时和紧迫的大流行病防备和应对需要，如购买个人防护装备。

评价结果 3.在许多国家，开发署对卫生部门的支助对最初应对大流行病的工作至关重要，并与政府领导的应对工作完全一致。

11. 在大流行病爆发的最初几个月，方案国政府应对的是卫生系统面临的正在展开的危机。开发署通过各种活动支持这一应对工作，包括采购个人防护装备、呼吸机和其他医疗用品。在受这一大流行病严重打击的秘鲁，开发署最初支持为土著社区购买个人防护装备，然后与世界卫生组织和利马市合作进行开发，由当地一家公司利用回收塑料为第一线工作人员制造个人防护装备，此外还提供了其他支持。在同样受到这一大流行病严重打击的孟加拉国，开发署提供了 COVID-19 宣传材料和个人防护装备，并支持创建了医疗求助热线。“创建宽容、包容的孟加拉国伙伴关系”对最初为打击暴力极端主义而开发的社交媒体工具作了调整，以遏制关于 COVID-19 的虚假信息。在亚美尼亚，原有的减少灾害风险伙伴关系将重点转移到了 COVID-19 的防备和应对，并与青年团体进行伙伴合作，以帮助遏制关于 COVID-19 的错误信息的传播。

评价结果 4.开发署在开展社会经济影响评估方面发挥了技术牵头作用，为开发署各国家办事处提供了强有力的战略重点和一致性，并为政府应对 COVID-19 提供了支持和指导。

12. 开发署在开展社会经济影响评估方面代表联合国系统发挥技术牵头作用，随着这一大流行病引发的社会和经济影响的显现，提供早期快照，揭示对健康直接

影响之外的正在展开的危机。许多评估是通过与包括国际货币基金组织(基金组织)和世界银行在内的伙伴合作和对话所制定的。这项工作说明了开发署通过其国家办事处所掌握的独特资产,以及一个能够将反应灵敏的国家方案与知识上的领导作用联系起来的组织的额外价值。在许多情况下,评估有助于为政府的对策提供信息。没有将开展评估的过程看作是一刀切的工作。一些评估对 COVID-19 对各国的影响进行了广泛的社会经济评估,另一些评估则采取了专题办法,反映出大流行病不同时期的国家局势和各国政府的要求。到 2020 年 6 月,已经制定了 63 项社会经济影响评估,鉴于当时的背景(封锁和卫生危机),这是一项非凡的成就。在编写本评价时,已完成 144 项评估。

评价结果 5.在国家一级,联合国的协调工作是围绕驻地协调员办公室和社会经济应对计划进行的。开发署为应对计划提供了技术投入,这些计划参考了社会经济影响评估。

13. 在总部一级,联合国发展协调办公室与开发署密切合作,牵头制定了应对计划指南。在国家一级,这项工作由驻地协调员办公室与联合国的机构合作领导。社会经济应对计划详细概述了联合国 COVID-19 应对行动提议和包括开发署在内的所有联合国机构的资金需求。这些计划为期 12 至 18 个月,最初与联合国可持续发展合作框架协同运作,并从 2021 年底开始纳入这些框架。

四. 建设未来实现恢复: 开发署对实现可持续发展目标的筹资努力的支持

14. 早在 2019 年,秘书长的《2030 年可持续发展议程》筹资路线图作出警示,“行动十年”将需要大量的公共和私人投资。该路线图提请注意 2.5 万亿至 3 万亿美元的资金缺口。由于大流行病,这一缺口现已增至约 4.2 万亿美元,随着实现可持续发展目标进展出现逆转的全面影响的显现,这一数字可能会上升。⁷ 在财政空间缩小的情况下,许多方案国,特别是最贫穷的方案国,面临着应对可持续发展目标筹资差距日益扩大的前景。经济增长放缓、收入减少和外债增加,这些因素一同推动各国政府走向财政紧缩,包括在进展出现重大逆转的领域削减预算,并以可能影响穷人购买力的办法增加收入,如提高消费税。

15. 鉴于各国面临的这些财政和金融挑战,评价工作中对开发署通过可持续金融中心为可持续发展目标筹资的战略方针作了评估。鉴于其中一些架构尚在早期阶段,应将这一评价视为对正在进行的工作的初步评估。本着形成性评价的精神,评价中对照 2022-2025 年战略计划确定的具体目标审议了开发署目前的筹资工具包。

⁷ 经济合作与发展组织的估计。

评价结果 6.开发署 2022-2025 年战略计划提出了大胆的“登月”计划，即推动将超过 1 万亿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以大规模调动资金。

16. 开发署的战略计划概述了这样一个目标，即推动将 1 万亿美元的公共支出和私人资本投资于可持续发展目标。如果成功，这将实质性地改变恢复的前景。提供给评价小组的评注草案列出了三个此类渠道：(a) 综合性国家筹资框架方案的一部分，通过 70 个国家的具体目标预算分类，使 5 000 亿美元的公共资金与可持续发展目标对接；(b) 5 000 亿美元私人资本，主要私募股权投资基金和企业采用可持续发展目标影响力标准；以及(c) 开发署通过伙伴关系直接杠杆融资 420 亿美元，包括债务证券、风险资本和税收。

17. 仍然没有跟踪筹资目标的交付和影响的衡量标准或战略。预期开发署将通过技术咨询、杠杆融资和与各国政府及私营部门的合作大规模调动资金，以此作出贡献。至于国内公共资金，尚未以权重化处理公平和有效的公共支出的方式对新的和额外的资源调动进行分类和衡量。关于私人资本，这方面也缺乏具体规定影响指标的共同的衡量标准。更广泛地说，5 000 亿美元的目标尚未得到具体战略的支持，即如何与主要资本市场行为体和政府接触，开发署具体将优先考虑哪些市场和哪些行为体。拟议由开发署杠杆融资的 420 亿美元也存在同样的问题。

评价结果 7.可持续金融中心被定位为开发署履行其发展筹资承诺的重要平台，但它采用了一种项目化的办法来支持方案国的需求。

18. 根据私营部门发展和伙伴关系战略(2018-2022 年)，开发署于 2019 年设立了可持续金融中心，作为其筹资办法的综合架构。该中心将伊斯坦布尔私营部门参与发展国际中心、“可持续发展影响力”小组以及一系列正在进行的办法和项目，包括综合性国家筹资框架、税务监察员无国界、新建的保险和风险融资机制以及旨在加强数字金融解决方案的与联合国资本发展基金的伙伴关系，都汇集在一个单一框架下。可持续金融中心的构建围绕 7 个行动领域和 25 个服务领域，提供 128 种工具。

19. 虽然开发署强调提供需求驱动的服务的重要性，但实际上供应驱动的办法份量很重。正在采用的关键工具仍然与旗舰举措和项目密切相关，即提供资金以支持采用诸如综合性国家筹资框架、税务监察员无国界、保险和风险融资机制以及投资者定位调查等举措。国家办事处一级存在公认的能力限制，在此一级往往是通过区域协调中心提供支助，而这些中心本身对所有需求作出迅速反应的能力有限。一些国家办事处报告说，它们没有得到推进可持续发展目标筹资所需的及时支助。尽管国家办事处需求很大，但没有得到所需的支助，它们报告说，现有的区域技术支持有限，因而无法有效实施各项具体举措。评价发现各区域的支持不平衡。

评价结果 8.开发署对可持续发展目标筹资的支持包括发挥关键作用，支持和推出综合性国家筹资框架，这些框架可能填补可持续发展目标规划和预算分配方面的重大空白。

20. 由于对可持续发展目标承诺与预算拨款之间协调不力情况的关切，推出了综合性国家筹资框架办法。这一办法提供了一个单一的综合框架，各国政府和发展伙伴可以通过这一框架将对可持续发展目标的承诺与具体预算项目联系起来，并可以发挥关键作用，将国家发展计划财政资源与可持续发展目标对接起来并加以调动。该框架是一个规划工具，旨在加强可持续发展目标与所需财政资源分配之间的一致性，对规划和其他职能部委所采用的可能没有反映在预算进程中的可持续发展目标雄心的规划模式提出挑战。开发署与联合国其他机构协调，目前在两个组成部分支持 70 个国家，包括制定有利的金融环境框架和催化投资框架。方法指导起源于发展筹资问题机构间工作队，开发署和联合国经济和社会事务部开发了一个内容广泛的工具包。

21. 综合性国家筹资框架提供的工作流程有着令人信服的理由，但尚不清楚这种框架将如何按照战略计划的设想，为可持续发展目标调整、杠杆融资或释放资金流。这一框架主要是使预算与可持续发展目标方面的承诺协调一致的行政规划工具，而不是一个调动资金的平台。鉴于可持续发展目标的广度和范围，这些框架必须解决困难的技术问题，但任何规划工具都无法绕开关于哪些是和哪些不是与可持续发展目标有关的支出项目的政治分歧。寻求在涵盖财政、规划以及卫生和教育等具体部门的部委之间建立牢固的桥梁，这显然是有好处的。成功的框架可使各国政府在与捐助者和私营部门的对话中能够更好地阐明与可持续发展目标有关的优先事项，并权衡取舍。一些观察者认为，这一进程是给已经超负荷的政府能力加上额外的行政负担，并对一些伙伴的支持提出质疑。有看法认为，可以对现有的规划工具作出调整，以实现这些框架的目的。

评价结果 9.开发署目前与气候有关的预算编制和标记工作创建在良好业绩基础上，开发署在就其他可持续发展目标支持公共支出交付方面发挥了宝贵作用。

22. 这一行动领域汇集了一系列旨在跟踪国家预算采纳气候政策情况的公共支出工具。制定与可持续发展目标有关的预算编制和预算摸底显然符合查明资金缺口和评估弥补这些缺口的备选办法的需要。在为数不多的国家中，这些工具的开发带来了关于国家预算编制进程及其与可持续发展目标相关规划和报告一致性情况的大量技术知识。包括货币基金组织和世界银行在内的其他国际机构承认开发署是这一领域的早期推动者。与开发署合作开发这些工具的几个国家后来在国际气候融资界走上领导地位，这部分是基于它们与开发署合作所带来的知识。

评价结果 10.开发署支持一些国家为可持续发展目标发行主权债券，这是为可持续发展目标提供新的和更多资金的一个重要领域。然而，该机构目前缺乏大规模交付以实现战略计划中阐述的筹资目标的战略重点。

23. 开发署发展了独特的能力，从而有可能以金融杠杆利用债券市场的资源，其在印度尼西亚的工作突出表明了这一点。2020-2021 年，印度尼西亚进入新生的

“绿色伊斯兰债券”市场，发行了 27.5 亿美元的此种债券。这一债券框架包括详细的预算标记和报告规定。为协助政府管理绿色伊斯兰债券的发行，开发署参与了发行前阶段，期间支持制定绿色伊斯兰债券框架和项目认定，并参与了发行后阶段，期间支持编写影响力报告，与国际金融机构以及银行和会计部门的各种机构专长者合作。这是一个突出的例子，说明开发署的技术咨询有助于开发确保获得可持续发展目标方面资金的信用工具，其条件可能包括“奖励可持续发展目标”。此后，开发署与贝宁、墨西哥、卢旺达和乌兹别克斯坦政府合作，发行与可持续发展目标有关的主权债券。这一提议仍然被认为是分散和不均衡的，一些国家办事处报告说，得到的支持有限，很少有国家办事处有能力向各国政府提供可信的咨询意见。

评价结果 11.开发署通过税务监察员无国界方案作出的税务提议正在取得成果，但其影响力受到规模、基于项目的设计和更广泛的系统性挑战的限制。

24. 税收是公共财政的基础，需要以此推动实现可持续发展目标和提供为最贫弱者扩大机会、建设复原力和应付冲击的基本服务。许多国家的政府现在面临财政空间缩小的问题，因为收入低于先前预测的水平。虽然开发署通过综合性国家筹资框架和一系列关于税收政策问题的更广泛的对话参与这一领域的工作，但税务监察员无国界是一个独特的、有针对性的提议。这是开发署和经济合作与发展组织(经合组织)的一项联合举措，以此在方案国部署合格专家，在审计、税务刑事调查、转让定价和有效利用自动交换的信息等一系列领域帮助建设税务能力。各国政府可以要求在这些和其他专题领域提供支持。该倡议旨在填补在各国政府与世界银行、基金组织和区域开发银行等行为体关于税务的高级别政策的对话与就税务管理具体事项提供实际支助之间存在的差距。虽然该倡议是由需求驱动的，并有支持政府税务当局的良好业绩，但它满足这一日益增长的需求的能力受到限制，可利用的税务审计员人数有限。然而，增加资金和扩大该项目的范围确实为扩大其提供的支持开辟了道路，包括使税务工作与可持续发展目标协调一致。

评价结果 12.开发署目前注重为可持续发展目标制定影响力标准，以指导私人资本市场的管理做法，这在很大程度上重复了其他机构的工作，对杠杆融资以实现可持续发展目标几乎没有什么增值作用。

25. “可持续发展目标影响力标准”旨在将可持续发展目标纳入决策标准，而不是报告或施行标准。“这些标准……旨在帮助各组织将负责任和可持续地运作以及积极促进可持续发展和[可持续发展目标]纳入组织系统、投资框架和决策做法”。⁸ 虽然影响力标准主要是作为一种管理办法提出的，但这一办法也被视为投资做法的最佳做法指南(例如，在经合组织/开发署可持续发展筹资影响力标准中)。

26. 评价发现，目前的一套标准极为笼统，其决策和管理办法在其他渠道得到广泛推广。这其中包括联合国机构和伙伴关系，包括负责任投资原则、全球契约、全球报告倡议、世界可持续发展工商理事会和国际标准化组织，以及一系列私营

⁸ 关于可持续发展目标影响力标准，见 <https://sdgimpact.undp.org/assets/About-the-SDG-Impact-Standards.pdf>。

部门行为体。上述和其他行为体与公司、投资者和组织积极合作，采用的许多工具与影响力标准的目的相同。这些标准被认为是“基于并补充其他行业主导开展的关于影响力管理和衡量举措的现有工作”。⁹ 在评价工作中征求了在债权人机构和债券市场运作的利益攸关方的意见，他们对开发署将更多的标准和原则引入拥挤的竞技场提出了质疑，怀疑在国际努力注重整合标准和报告制度的时候这样做是否价值。

27. 尽管存在广泛的“漂绿”，但目前金融行业关于环境、社会 and 治理投资的报告系统存在不匹配现象，即可用于跟踪国家、市政和公司关于温室气体排放和环境目标报告的相对强有力的监测工具与用来报告可持续发展目标的很弱的标准之间的不匹配。这一差距对通过私人资本市场调动金融资源构成了威胁，因为投资者担心“漂绿”或“可持续发展目标漂洗”的风险。开发署可能具有优势在这些领域支持各国政府制定框架，通过向投资者提供有力的影响力证据，激励对可持续发展目标的投资，并降低资本成本。

评价结果 13. 开发署的投资者定位调查仍处于早期阶段，但仍不清楚在多大程度上它将为可持续发展目标的投资带来私人资金。目前的办法很复杂，需要简化，还需要向国家工作队和政府提供更直接的支助。

28. 投资者定位调查旨在为投资者确定与可持续发展目标筹资一致的机会。一个潜在的前提是，投资者可能缺乏抓住商业机会所需的市场信息、知识和人脉。在进行评价时，开发署已最后确定了 17 份与可持续发展目标有关的投资者定位图，共确定了 295 个投资机会领域，另有 24 份投资者定位图正在制定中。开发署哥伦比亚办事处利用投资者定位图创建了一个有影响力的风险投资组合。本次评价所涵盖的一些国家办事处看到了投资者定位调查的好处——为开发署办事处与私营部门、投资者和政府就与可持续发展目标有关的投资机会进行接触提供了一种办法和框架，但认为所提供的办法和指导过于复杂。这对于资源和技术能力有限的办事处来说尤其如此。另一些人看到定位调查作为参与工具的好处，但不能确定实际投资的潜力。

评价结果 14. 伊斯兰金融有可能使投资与可持续发展目标筹资对接起来。伊斯兰金融与可持续发展目标同步的最有希望的领域之一是气候行动。尽管有潜力，但在这一领域取得的成果仍然有限。

29. 伊斯兰金融已成为日益增长的发展资金来源。根据伊斯兰金融服务委员会的数据，2020 年伊斯兰金融业的资产达到 2.7 万亿美元。伊斯兰债券投资是伊斯兰金融业增长最快的部门之一，它按照伊斯兰宗教法律运作，为投资者提供部分资产所有权，而不是利息支付。从 2001 年巴林政府发行第一个伊斯兰主权债券开始，一些国家(马来西亚、巴基斯坦、卡塔尔和阿拉伯联合酋长国(迪拜))跟随发行，这引起了国际社会对伊斯兰债券的关注，并为该部门的全球增长奠定了基础。开发署通过一系列干预措施参与伊斯兰金融，从项目确定、执行和影响力报告到通

⁹ 同上。

过讲习班、研究和政策建议进行能力建设。伊斯兰金融是开发署伊斯坦布尔私营部门参与发展国际中心影响力投资工作流程的两大支柱之一。

评价结果 15.开发署通过一些轨道和工具提供对气候融资的支持，包括预算标记、绿色债券和全球气候基金项目。然而，与战略计划的目标和具体目标的明确对接很薄弱，包括为获得能源提供资金。

30. 开发署在执行去除风险和为气候行动投资众筹资金的项目方面具有相当丰富的经验。开发署与全球环境基金和绿色气候基金等全球气候基金合作，协助各国政府设计和执行旨在通过混合融资、公共融资和监管政策减少商业风险的项目。开发署关于气候预算标记的工作在释放绿色资金方面发挥了作用，包括通过发行债券，这是提高预算透明度和使金融与可持续发展目标一致起来的工具。

31. 开发署可再生能源投资去风险倡议是一个分析工具，使决策者了解促进私营部门对可再生能源投资的战略。各国政府或其他机构没有广泛采用这一倡议。开发署还没有一套用于分析后去除风险活动的标准化工具，这要求各开发银行或政府转移风险，并要求开发署将当地金融部门或私人投资者的参与正规化。

32. 战略计划设定了一个雄心勃勃的目标，即支持 5 亿人获得清洁能源，直接通过其本身的项目组合开展工作，并通过合作伙伴间接促进大多数目标的连通性。这些人中的大多数生活在撒哈拉以南非洲，在那里，离网和小电网解决方案提供最具成本效益的连通途径，但这些领域的进展受到投资不足、贫穷和监管环境的限制。

33. 开发署通过其气候承诺倡议，支持确定国家自主贡献。开发署有机会支持各国将国家自主贡献筹资与综合性国家筹资框架进程联系起来。虽然开发署在一些国家支持这两个进程，但这种联系并不总是明确的，执行国家自主贡献的资金需要并不总是筹资框架进程的一个明确部分。

评价结果 16.隐含于开发署战略计划的一种假设是，在国内资源调动、国际公共资金和私人资本市场等关键领域进行政策改革。要想在今后四年内实现 1 万亿美元“登月”计划，即促进公共和私人资本对可持续发展目标的投资，就需要增加国内资源调动和更公平的公共支出，采取新的国际公共财政办法，并加强私人资本市场与可持续发展目标筹资之间的协调一致。

34. 今后几年作出的决定将决定《2030 年可持续发展议程》的雄心是否仍然可以实现。2018 年，秘书长的《2030 年议程》筹资战略指出，投资于可持续发展目标的筹资需求“巨大而紧迫”。这些需求现在是更大，也更紧迫。开发署支持为可持续发展目标筹资的努力和优先事项基于对潜在的问题和机会的分析将越来越重要。在早期，联合国各机构在挑战旧的发展模式和制定变革性办法方面发挥了核心作用。开发署开创的人类发展办法挑战了狭隘地注重经济增长作为发展衡量标准的做法，并在说明投资全球公益物的理由方面发挥了领导作用。这提供了切实可行的政策选择。

评价结果 17.开发署具有优势以信息指导以及影响发展筹资和可持续发展目标的政策变化方向，特别是考虑到其作为联合国主要发展机构的地位。

35. 开发署在高级别发展筹资论坛中占有一席之地，包括在货币基金组织、世界银行和区域开发银行、二十国集团和经合组织的会议上。此外，开发署通过《人类发展报告》、署长的讲话和其他平台，在人类发展方面发挥知识领导作用。这是一套独特的资产，开发署通过这些资产能够收集证据、提供咨询意见和为作决定提供信息。二十国集团可持续金融研究小组在意大利担任主席期间，财政部长和中央银行行长于 2021 年将该研究小组升级为可持续金融工作组，由开发署担任秘书处。在履行这一职能时，它不仅提供行政支助，还与所有成员合作，担当工作组的诚实中间人和召集人。

评价结果 18.开发署没有与战略计划中阐明的发展筹资目标相一致的明确的宣传战略。许多行为体视开发署为方案交付、项目执行和可持续发展目标筹资办法方面的重要伙伴，但开发署目前的结构或资源不足以由于 2030 年实现可持续发展目标最后期限的紧迫性而所应有的速度和规模推动变革。

36. 总部战略政策参与股的职权范围很广，支持署长发挥可持续发展目标全球倡导者的作用，帮助发展筹资问题机构间工作队开展工作，并为机构间对话和联合国出版物提供实质性投入。除《人类发展报告》外，开发署还通过编制高质量的政策文件和分析工作，为全球发展筹资问题作出贡献。

五. 结论

结论 1.开发署对 COVID-19 危机迅速作出了反应。该机构表现出了紧迫感，利用其所有基础设施，灵活行动，支持各国政府并与其他机构合作。在困难条件下制定和提供社会经济影响评估，以此帮助为政府应对这一大流行病的政策选择提供信息。开发署在其恢复目标中强调大胆的“登月”计划，即促进将 1 万亿美元的公共和私人资金投资于可持续发展目标。这一目标与要解决的危机的规模相称，但尚未制定明确的战略路线图。

37. 开发署在制定社会经济影响评估方面的领导作用非常宝贵。它帮助制定更广泛的联合国对策，为政府决策提供信息，并支持与包括货币基金组织和世界银行在内的主要行为体进行对话。开发署 COVID-19 战略文件《超越恢复：迈向 2030 年》明确阐述了人道主义与发展对策之间的桥梁。

38. 开发署的筹资目标涵盖公共和私营部门为可持续发展目标筹资的需要。目前，一个明确的战略路线图将会有益于 1 万亿美元的“登月”计划。粗略地提到通过网络、伙伴关系和更广泛的影响来进行杠杆融资反映出了“登月”目标与已明确的交付途径之间的差距。虽然成功的杠杆融资至关重要，但这并不降低开发署阐明其独特贡献和办法的重要性。它也不妨碍开发署需要确定优先事项并具体说明在何处、何时和如何交付成果。战略计划也没有确定跟踪和报告实现 1 万亿美元目标的公共和私人投资的详细和明确的衡量标。

39. 可持续金融中心在开发署发展融资提议中占有关键地位。现在全面评价通过该中心取得的成果还为时过早，该中心的设立是为了整合一系列项目、工具和旗舰举措。该中心显然做了一些很好的工作。然而，一些国家办事处——支助的主要接受者因而也是向政府提供支助的渠道——对它们认为的缺乏有效支助、对活动的后续行动以及对各国特定需求的反应表示关切。国家和区域办事处工作人员的三角互证看法表明，该中心的作用尚未得到广泛理解。行动领域(7 个)、服务(25 个)和工具(120 多个)之多被广泛视为碎片化的根源，反映了供应驱动的项目制定做法，而不是对国家需求和组织战略作出需求驱动的反应。

结论 2.开发署制定了若干关键工具和办法，旨在使财政与可持续发展目标协调一致，包括综合性国家筹资框架和税务监察员无国界的工作。前一种模式尚有余地加强可持续发展目标方面的国家财政规划和澄清所存在的关于其作用的一些疑惑。除了目前对税务监察员无国界的关注之外，缺乏关于调动国内资源的提议。

40. 外部观察员和开发署工作人员显然对综合性国家筹资框架有不同的看法。一种观点认为，该框架是一个大胆的新工具，可将可持续发展目标纳入预算和财政规划，同时调动新的发展融资资源，例如：通过新的税收办法、更有效的公共支出以及确定和支持促进增长的政策和有利于私营部门扩大和投资的环境。另一种观点认为，该框架是以捐助者为先，给已经超负荷的进程加码而效益却有限，并且没有打破财政部与负责规划、社会福利、卫生和教育的职能部委之间根深蒂固的分割。在这些两极观点之间还有一系列的观点，涉及国家经验、体制背景和变革办法。

41. 在一些领域，综合性国家筹资框架的进程和目标不明确。该框架首先是一种行政规划方法。在目前的战略规划期间，它不是新的和额外的发展资金来源。可能的情况是，该框架的多个进程将揭示与可持续发展目标投资不一致的大型支出项目(如化石燃料补贴或对富裕群体的税收减免)。但在大多数情况下，这些项目可以用当前的工具识别。框架工具包很少强调不让任何一个人掉队和报告公共支出的公平和效率。这些都是关键领域，尤其是考虑到许多政府目前面临的财政压力和与可持续发展目标有关的取舍权衡。

42. 开发署在气候预算标记方面的工作成功为该机构在更广泛的筹资问题上，包括制定与可持续发展目标有关的主权债券框架奠定了坚实的基础。开发署不愧为这一领域的创新者和先驱。税务监察员无国界在税收改革的关键领域向各国政府提供真正和有形的支持，但受到规模上的限制。它在加强税收制度和能力建设方面发挥了重要作用，尤其是对南南合作的强调受到欢迎。

结论 3.环境、社会 and 治理投资的兴起为开发署利用私人资本，包括通过主权债券市场实现可持续发展目标创造了新的机会。然而，这一工作仍然是有限和临时性的，缺乏建立在国家参与基础上的明确和战略性的组织办法。

43. 开发署在开发与可持续发展目标有关的债券方面发挥了创新作用。开发署帮助在印度尼西亚开创了发展中世界的第一个与气候有关的绿色伊斯兰债券。许多国家办事处报告说，各国政府对与可持续发展目标有关的债券感兴趣，随着财政压力增加，投资者寻找回报更高的市场机会，以及对环境、社会 and 治理投资机会

的需求增加，这种兴趣可能会更大。从战略计划的角度来看，债券市场有潜力为可持续发展目标筹集和调整大量新的和额外的资金，尽管对这种融资的负担能力很不一样，而且往往与实际融资需求成反比。这一领域的举措是由国家办事处响应政府的兴趣而推动的。

结论 4.虽然开发署已确立了自己在开发与可持续发展目标有关的债券方面发挥作用的地位，但目前对制定标准的注重是不明智的，可能不会有多少增值作用，因为市场上已存在大量的标准。然而，开发署可以作出一个独特的提议，即将国家行动与国际主张联系起来，这方面的潜力尚未得到充分利用。

44. 开发署可持续发展目标影响力小组为私募股权投资基金、债券发行人和企业制定了一套标准。此外，它还与经合组织合作制定可持续发展筹资影响力联合标准。目前，国际努力旨在整合标准和报告制度，不清楚经合组织/开发署的标准是否提供任何新的东西。用于评估遵守环境、社会和治理标准的方法目前薄弱且不一致，并不给可信的与可持续发展目标有关的影响力和跟踪标准增添多少份量。投资者和监管者对“漂绿”的关切以及日益增长的对目的相关投资的胃口，给予了开发署弥合市场差距的机会。

结论 5.开发署制定了一项独特的绿色增长筹资提议，将该机构置于在减缓和适应气候变化方面发挥重要作用地位。开发署在获得能源方面也处于领导地位。

45. 开发署已成为通过绿色气候基金和全球环境基金提供的与气候有关的多边发展融资的主要执行伙伴。随着捐助者和机构扩大适应融资，该机构处于优势地位，能够将资金导向应对贫穷和弱势社区面临的具体风险的方案。加快实现可持续发展目标 7(确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源)，这对于任何公正过渡战略都至关重要。战略计划承诺支持 5 亿人获得清洁能源，将为目前得不到供电的所有家庭中的三分之二提供电力。融资是这个问题的关键部分。大规模开发小型电网和离网解决方案将需要通过混合融资来降低风险，同时增加公共融资和鼓励私人投资的监管措施。非洲小型电网方案展现了一个提供所需规模的机会。

46. 开发署在支持制定国家自主贡献方面发挥了重要作用，随着各国政府努力加快实现能源系统脱碳的雄心，并实现第二十六届《联合国气候变化框架公约》缔约方会议商定的更广泛目标，这种贡献将变得更加重要。开发署支持根据气候承诺倡议作出国家自主贡献与包括综合性国家筹资框架在内的更广泛的与金融有关的项目之间的对接和协调并非最佳，尚未利用这两种办法之间的协同作用和机会。

结论 6.为了促进与可持续发展目标相一致的 1 万亿美元投资的“登月”，开发署已经参与了旨在推动变革的宣传和影响力努力。需要采取影响深远的行动，改变全球和国家两级调动国内资源、国际公共资金和私人资本市场的办法，但尚未以这些推进工作为基础制定一个明确的战略路线图。

47. 开发署通过不同渠道发挥宣传和影响力作用。该机构的工作人员在发展筹资问题上与包括经社部在内的联合国系统同事密切合作。开发署被选为二十国集团可持续金融工作组秘书处，加上其作为联合国能源机制共同主席的职位，这为开发署提供了在一系列能源筹资问题上设计和推动变革的机会。尽管开发署目前在

许多领域的工作质量很高，但对其如何推动发展筹资政策变革的阐述仍不明确。取得成功需要有一套明确界定的目标，并辅以资源、优先次序和参与战略。

六. 建议

建议 1：开发署战略计划的“登月”旨在使 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对接，这需要一个明确的战略路线图。

48. 涵盖方案交付和参与、施加影响和宣传的战略路线图应明确开发署的独特办法和附加值，并确定明确的以资源分配为后盾的优先事项。路线图的目标应以切实和可实现的办法为基础，有取得成果的前景，并具备衡量标准以进行负责任的交付情况报告。在制定新的战略方针时，开发署首先应评估其如何能够为三个方面的可持续发展目标筹资作出贡献，即国内资源调动和有效/公平的公共支出、国际公共资金以及私人资本市场，而不是首先提供当前的工具包、旗舰和方法的框架。

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，它还应整合其诸多提议和工具，以提供更大的明确性，并加强战略技术领域的人员配置，打破与项目对接的人力资源和限制，转向将资源与需求和需要对接。

49. 在新战略下，并在可持续发展目标战略筹资路线图的支持下，开发署应整合其诸多服务领域和工具，以提供一套更明确和更具战略性的办法，这些办法应能够与该机构的战略目标相一致并使其能够实现这些目标。这方面应以需求驱动的办法为主导，应认识到国家办事处一级的需要和能力。开发署需要打破其项目结构和对具体项目供资领域的技术支助的依赖，使其能够更多地由需求驱动。

建议 3：应进一步澄清综合性国家筹资框架办法，以确保其能够作为一个投资平台嵌入政府系统，而不是仅仅被视为一项预算编制工作。这一进程应纳入并优先实行预算标记和支持主权债券发行，并加强公共财政的公平性。

50. 综合性国家筹资框架办法需要得到进一步澄清，其中应明确强调对各国政府(和伙伴)的附加值，以在政府系统内加强对该办法的参与、采用和吸纳。在当前战略计划期间，这一办法可在将可持续发展目标置于财政规划的前列和中心方面发挥重要作用，从而加强公共和私人融资与可持续发展目标的协调一致。需要解决该框架的结构问题和对中长期办法的短期筹资(两年)问题，这样才能克服将此框架视为外部、捐助者主导的办法的看法，并确保其未来成为一个重要的发展筹资办法。该框架应更多地重视公共支出的公平和效率，使之符合《2030 年议程》不让任何一个人掉队的承诺。该框架促进公众参与和参与性预算编制工作应得到加强，并成为工具包的重要组成部分。

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

51. 税务监察员无国界正在具体政策领域和能力建设方面向各国政府提供重要的支持，但开发署可以做更多工作来应对系统性的税务挑战。可对税务监察员无国界工作中出现的证据加以整理，以确定反复出现的主题、共同问题和良好做法

解决办法。这将有助于通过联合国秘书处、经社部和其他机构为宣传和参与提供信息。开发署和税务监察员无国界应考虑加强对采掘部门逃税/避税问题的关注。累进税和公共支出是在实现可持续发展目标方面恢复失去的进展的基础。开发署应考虑制定一个关于有效和公平公共支出的独特工作流程，创建一个小型公共财政中央专门知识中心，并扩大对该机构能够推动产生成果的少数国家方案的支助。

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。

52. 应考虑创建一个小型主权债券融资小组，其职权范围是为可持续发展目标扩大和深化可持续主权债券融资。该小组可与各国政府、国家办事处和联合国机构合作，确定以可信的预算标记和报告系统为基础的有说服力的与可持续发展目标有关的筹资提议。开发署可以根据最佳做法经验教训，创建一个超出目前与可持续发展目标有关的债券认证实体范围的认证、报告和交付影响标准。这将为与可持续发展目标相关的债券融资的主要守门人进行对话奠定基础。在高级别启动这一对话应是开发署领导层的一个优先事项，并为该机构参与二十国集团的战略提供信息。

建议 6：开发署需要围绕其在提供去风险和气候投资众筹资金项目方面的丰富经验，确立一个气候融资提议。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，以确保开发署能够实现目标和从其他行为体杠杆融资。应进一步发展气候预算标记工作，并将支持国家自主贡献更多地纳入开发署可持续发展目标融资提议。

53. 在撒哈拉以南非洲，在实现增加获得清洁能源的机会的目标方面进展特别缓慢，大流行病使该区域进一步偏离轨道。若要回到轨道上，就需要快速大幅增加小型电网和离网解决方案，但银行可担保项目渠道薄弱是该区域的一个突出问题，进而造成资金缺口。开发署应说明将如何应对这些筹资挑战。国内资源分配将是气候融资的关键。综合性国家筹资框架进程以及气候预算标记的继续和采纳，这是一个需要纳入并继续推进的工作领域，以确保关于国家财政分配款的决定与气候变化相联系。将需要把国家自主贡献与综合性国家筹资框架结合并联系起来，以确保气候承诺得到充分的资金。气候预算标记还支持以气候为重点的主权债券密切相关，为气候和绿色项目提供资金，将要求这些项目监测和报告气候影响。

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以及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和更具战略性的宣传作用。

54. 开发署应列出在整个机构得到广泛理解的数量不多的大胆的政策改革优先事项。这并不意味着开发署应退出其更广泛的议程，但在这项议程中，开发署应在其拥有具体能力的领域确定它将寻求实现的小数量的“重大胜利”。本评价提出了几个供考虑的领域，包括更公平的公共支出和累进税制(国内资源调动)；改变多边开发银行的贷款做法和特别提款权分配安排；以及使主权债券市场与可持续发展目标协调一致。